

核不拡散分野にみる日本政府の対外援助行動
政府がODAを凍結するとき

東京大学大学院新領域創成科学研究科
国際協力学専攻
47-096801 丸岡聡
指導教官 堀田昌英教授

キーワード: ODA、政策決定過程、合理的行為者モデル、非常時型意思決定モデル、政策の窓モデル

1. 研究の背景

日本の対外援助政策はこれまで、その政策実施が国内外の情勢の変化に対して受動的であるとする指摘が多くされてきた。たとえば、Calder(1988)は、外圧反応型国家論を提唱し、その中で日本の対外援助政策はアメリカの圧力に対して脆弱である、Blaker(1993)は、日本の対外援助政策を対処的であると指摘した。

しかし、1990年代以降日本政府はODAを外交政策のひとつとして能動的に活用している。1992年のODA大綱制定は従来の非政治的な性格を特色とする日本の対外援助政策からの転換を意味した。ODA大綱に記載されるODA四指針は政治的コンディショナリティとして被援助国の動向を制限し、日本政府がODAを選択的に供与する論理的根拠を提供した。

ODAの供与に際して、政治的コンディショナリティを厳格に適用しているのが核不拡散分野である。日本は大量破壊兵器や軍事支出の動向を政治的コンディショナリティに含める唯一のドナー国であり、過去、核実験を実施した被援助国に対してはODAの凍結など厳格な対応をとっている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、核不拡散分野において日本政府がみせる主体的行動は、対外援助政策に対する日本政府の受動的姿勢からの変容を反映したものなのか明らかにすることである。

3. 事例概要

本研究は対象事例を、「1995年に中国が行った核実験に対して日本政府が実施した無償資金

協力の原則凍結措置決定に至る政策過程」とした。

4. 研究の問いと仮説

本研究は問いを「なぜ日本政府は1995年5月-8月にかけて、それまでの中国への抑制的な対応から無償資金協力の原則凍結という強硬措置に転換したのか」とした。それに対する仮説は、①当時の日本政府の国家目標に照らして無償資金協力の原則凍結措置が最も合理的な選択であったから(合理的行為者モデル)、②当時の村山富市首相を中心とした政策決定者集団が強い政治的リーダーシップを発揮したから(非常時型意思決定モデル)、の二つを立てた。

5. 事例分析-国際政治経済

先行研究の論点整理から当時の日本政府が持っていた政策目標には二つが考えられた。すなわち、①核不拡散レジームの機能停止阻止(ロング、2004)、②中国の軍事的台頭の抑止(Takamine、2005; Katada、2001)、である。1995年当時の国際情勢から日本政府のとした無償資金協力の原則凍結措置が合理的な選択であったのかを検証した。

①核不拡散レジームの機能停止阻止

1995年当時、核不拡散レジームを取り巻く国際情勢はその流動性を増していた。中国を除く核保有国は、フランスが核実験の再開を表明し、アメリカも実験の再開を検討していたことから主要各国が中国に対して一致して圧力をかけることに失敗している。たとえ日本がODAを制裁対象に含む前例のない強硬な措置を実施したとしても日本単独の制裁措置では、中国の核行

動を修正し、核不拡散レジームの機能停止を阻止することは困難であった。

②中国の軍事的台頭の阻止

1995年当時、日本は中国の受け取る二国間 ODA のおよそ 90% を供与するリーディングドナーだったが、制裁対象とした無償資金協力は全体の 9% に過ぎなかった。この僅か 9% の ODA に中国の軍事行動の修正という役割を期待することは現実的ではない。

つまり、無償資金協力の原則凍結措置は、当時の日本の政策目標を達成するための実効性を欠く。したがって、合理的行為者モデルの想定するように、無償資金協力原則凍結措置が当時の日本政府の有していた政策目標に照らして最適な措置であったから実施されたとする説明では十分でない。

6. 事例分析－国内政治

国内政治の分析に当たっては、内閣の政治的リーダーシップに着目する非常時型意思決定モデルを援用して仮説を構築した。当時の内閣の中心的役割を担っていた村山首相と河野洋平副総理・外相は共に核軍縮をライフワークとしており、中国の核実験に対して高い政治的リーダーシップを発揮してもおかしくなかった。しかし、本研究の分析からでは政策決定過程における内閣の主導性は確認できなかった。村山首相は実質的な政策協議の場であった与党外務調整会議から上がってきた与党案を「追認」するのみであった。その一方、政策決定過程を主導したのは外務省であるといえる。外務省は中国に対して何らかの懲罰的な措置が必要との認識を内閣や国会と共有しながらも、制裁対象に円借款は含めない旨を明言していた。先行研究で政策決定に強い影響力を発揮したと指摘された政権与党の一部議員は、外務省から幾つかの譲歩を引き出すことに成功したものの、その譲歩は外務省が当初より容認可能と考える範囲のものでしかなかった。

無償資金協力原則凍結措置決定に至る政策過程の実際は、政策の窓モデルを用いることで説明が可能である。このモデルでは、「問題」、「政策」、「政治」の三つの流れが合流し、「政策の窓」が開放されることによって政策が実現に向け大きく動き出すと理解される。

本事例においては、まず「政策の流れ」として ODA 大綱の制定を機に叫ばれた対外援助政策と ODA 大綱との整合性を巡る議論と、1994年6月の村山連立政権発足によって反核を党是とする社会党が実質的な政策の意思決定プロセスに直接加わるなどした「政治の流れ」が戦後50周年の1995年という節目の年に合流した。次いで、中国の急速な経済発展や軍事支出の急増などを背景とした中国脅威論の高まりが、「問題の流れ」として独立して存在しており、これが核軍縮の国際努力に逆行する形で実施された1995年5月－8月の中国の核実験を機に、「政策」と「政治」の流れと合流し、政策の窓を開放させたことで中国の無償資金協力原則凍結措置が実現に向け動き出した。

7. 結論

つまり、中国に対する従来の抑制的な対応から強行措置への転換は、当時の日本がそうせざるを得ない状況にまで追い込まれたために、日本政府がやっと重い腰を上げたというのが政策決定の実際だった。

8. 参考文献

- ロング、ウィリアム J、2004、「核不拡散と ODA」、宮下明聡・佐藤洋一郎編著、『現代日本のアジア外交：対米協調と自主外交のはざままで』、ミネルヴァ書房、193－216 頁。
- Blaker, Michael. 1993. "Evaluating Japanese Diplomatic Performance." Gerald L. Curtis(ed). *Japan's Foreign Policy After the Cold War: Coping with Change*. Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Calder, Kent. E. 1988. "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State." *World Politics*. Vol.40. No.4. pp. 517-541.
- Katada, Saori. N. 2001. "Why did Japan Suspend Foreign Aid to China? Japan's Foreign Aid Decision-making and Sources of Aid Sanction." *Social Science Japan Journal*. Vol.4 No.1. pp. 39-58.
- Takamine, Tsukasa. 2005. "A new dynamism in Sino-Japanese security relations: Japan's strategic use of foreign aid." *The Pacific Review*. Vol.18. No.4. pp. 439-461.