

【学術論文】

日本の対外政策決定過程 —— 対中援助政策決定をめぐる外務省と自民党の主導権争いを事例に ——

Japan's Foreign Policymaking Process : A Case Study of the Changing Balance of China Aid Policymaking Power between the Liberal Democratic Party and the Ministry of Foreign Affairs

高 嶺 司

要旨

本稿は1980年代から2000年代前半にかけての日本の対外政策決定過程を、日本の中国に対する対外援助政策をめぐる自由民主党と外務省の主導権争いを事例として考察する。主な分析手段として、関連する二次資料に加えて、中央省庁官僚、自民党議員と職員、ジャーナリスト、大学やシンクタンクの研究者に対する著者のインタビュー資料、及び外務省と自民党が2000年末にそれぞれ発表した政策提言レポートを活用している。1990年代における自民党と外務省それぞれの対外政策決定についての役割と機能の両面での変化により、対中援助政策決定の主導権は外務省から自民党へと大幅に移行していった。自民党による外交政策決定についての知識や技術の蓄積、それまで外務省が独占していた重要な外交情報への自民党のアクセス強化、そして、対中援助政策決定過程で中心的役割を担いたいという自民党議員の政治的な動機の高まり、といった要因が伝統的に官僚優位であった戦後日本の対外政策決定過程に大きな変化をもたらした。対中援助政策決定過程への自民党外交族議員の介入が、特に1990年代後半からより頻繁で効果的になるにつれ、外務官僚はすでに弱まっている対中援助政策の立案と決定をめぐる主導権を保持するのに苦慮する。2000年代前半の対中援助政策の見直しをめぐる自民党と外務省の露骨な主導権争いは、対外政策決定過程をめぐる自民党と外務省という2つの外交政策決定アクターの間に新たな緊張関係をもたらした。

キーワード：対外政策決定過程, 自由民主党 (自民党), 外務省, 外交族議員, 世論

I はじめに

日本は1980年代の公式な対中援助プログラムの開始以降、日本にとって最も付き合いにくい、最も重要な隣国である中国に対する重要な外交手段として開発援助を活用してきた。過去30年間にわたり日本政府は政治的、経済的、および倫理的な理由にもとづいて、政府開発援助 (ODA) として知られる巨額の開発資金と技術を、中国に対し積極的に供与してきた。その目的は中国を、社会的に安定し、経済発展が持続し、そして政治的にリベラルな方向へと導くことであった。確かにこの政策は、両国の経済相互依存の深化および比較的平和な日中関係をもたらした。しかし、2000年代はじめに日本政府は対中ODA政策の評価作業をスタートさせ、対中ODA政策の根本的な見直しが日本で最も影響力のある対外政

策決定機関である与党自民党と外務省の内部で進められた。日本の政策決定当事者に対中ODA政策の見直しをうながした主な外的要因は、冷戦の終焉により劇的に変化した東アジアの安全保障環境と中国の急速な経済発展であった。そして、主な国内的要因は、対外政策や対外援助政策の決定についての自民党や外務省の役割と能力の機能的変化であった。

本稿は1980年代から2000年代前半にかけての日本の対外政策決定過程を、日本の中国に対する対外援助政策をめぐる自民党と外務省の主導権争いを事例として考察する。主な分析手段として、関連する二次資料に加えて、中央省庁官僚、自民党議員と職員、ジャーナリスト、大学やシンクタンクの研究者に対する著者のインタビュー資料、及び外務省と自民党が2000年末にそれぞれ発表した政策提言レポートを活用している。1980年代に顕著と

なった「国内政策」決定に関する主導権の中央省庁官僚から自民党政策調査会への移行を扱った学術的研究は既にいくつか存在する⁽¹⁾。しかし、1990年代以降に顕著となってきた「対外政策」決定をめぐる政官関係の変化についての詳細な研究はまだ少ない。従って、対中ODA政策決定をめぐる自民党と外務省の主導権争いは、この分野を研究する上での最適な事例の一つといえる。

結論から述べると、1990年代における自民党と外務省それぞれの対外政策決定についての役割と機能の両面での変化により、対中援助政策決定の主導権は外務省から自民党へと大幅に移行していった。自民党による外交政策決定についての専門知識や技術の蓄積、それまで外務省が独占していた重要な外交情報への自民党のアクセス強化、そして、対中援助政策決定過程で中心的役割を担いたいという自民党議員の政治的な動機の高まり、といった要因が伝統的に官僚優位であった戦後日本の対外政策決定過程に大きな変化をもたらした。対中援助政策決定過程への自民党外交族議員の介入が特に1990年代後半からより頻繁で効果的になるにつれ、外務官僚はすでに弱まっている対中援助政策の立案と決定をめぐる主導権を保持するのに苦慮する。2000年代前半の対中援助政策の見直しをめぐる自民党と外務省の露骨な主導権争いは、対外政策決定過程をめぐる自民党と外務省という二つの外交政策決定アクターの間に新たな緊張関係をもたらした。

本稿での分析の対象が、なぜ日本の対外政策に関与している首相、野党、日本経済団体連合会（経団連）、および大学やシンクタンクの研究者といった主要政策アクターではなく、「自民党」や「外務省」なのかを、まず説明する必要がある。首相は日本政府の代表として政策決定の最終判断をおこなう重要な役割を担っている。例えば、田中角栄首相は1972年に日中国交正常化を実現するうえでたぐいまれなリーダーシップを発揮した。また、福田赳夫首相は1978年に日中平和友好条約を締結する上で不可欠な強い指導力を示した。しかし、こうした首相の最終判断を大きく左右する重要な外交情報をほぼ独占していたのは外務省である⁽²⁾。経団連は日本の財界の代表として財政的に最も強力な圧力団体である。ところが、経団連の対外政策決定過程への影響力は関係する政治家や官僚へのロビー活動に大きく依存しており、したがって、その影響力は外務省や自民党とくらべるとかなり制限されたものである。野党も国会審議を通して、政府の対外政策をチェックする重要な役割を担っている。しかし、重要な外交情報へのアクセスは大きく制限されており⁽³⁾、また外交政策決定についての専門知識を欠いている。つまり、野党は公式な政策決定過程の枠外で活動しているといえる。大学やシンクタンクの研究

者や専門家は政府や政党への政策アドバイザーとして、しばしば公式な対外政策の立案に直接関与している。しかし、助言や提言を通じての政策立案段階への参加は認められるものの、重要な政策決定プロセスからは除外されている。結局、対中ODA政策を決定する上で中心的な役割を担える機関は、外務省と自民党のみである。この2機関は政策立案に不可欠な人材や情報をほぼ独占しており、外交政策や対外援助政策を独自に策定できる能力を備えている。

本稿の構成は次の通りである。まず第一節では、1980年から1990年代中旬までの日本の対外政策決定過程を、外務省と自民党の対外政策決定についての役割と能力に焦点をあて整理する。日本の対外政策及び対外援助政策決定に関する新しい傾向が、一体いつごろから顕著となったかを特定することはたしかに難しい。しかし、それが1990年代中旬ごろの諸情勢と関連していることは明らかである。なぜならば、外交政策決定の主導権の外務省から自民党への移行を促した日本の政治・行政システムの変化（新選挙制度の導入、連立政権時代のはじまり、および行政改革の実施）が、1990年代前半に相次いで起きているからである。第二節では、1990年代中旬以降に顕著となった外務省と自民党の対外政策決定をめぐる役割と能力の変化を、両機関どうしの連携や相互作用についての変化もあわせて考察する。そして、第三節では、2000年代前半における自民党と外務省の間の対中援助政策決定の主導権をめぐる緊張関係を分析する。結論においては、こうした緊張関係が対中援助政策決定過程にもたらした影響の検討から得られる示唆について論じる。

II 1980年代－1990年代中旬までの対中ODA政策決定過程

一般的にいつて、議員内閣制度における与党は、法案を通過させ政策を決定する権限を有している。さらに、与党が国会で過半数の議席を獲得している場合は、その政策決定権限はより大きなものとなるのが定説である。1955年から1993年の期間、自民党は国会の衆参両院において常に過半数の議席を有する政権与党であった。ところが興味深いことに、自民党はこうした定説に反し、政策を立案するうえで重要な役割を積極的に担わず、むしろ、そうした役割を中央省庁に委譲した。結果、中央省庁の官僚たちは、外部からの干渉を受ける事なくほぼ独占的に政策を立案することが可能であった。しかし、幾人かの研究者が急いで結論づけたように、この時期の政策決定における自民党の役割は決して小さかったわけではない。たとえ中央省庁官僚が独占的に政策を立案することができても、その案を「公式」な政策として決定す

るためには与党自民党の承認を必要とした⁽⁴⁾。換言すれば、頻繁に行使されることはなかったものの、自民党は官僚機構が立案する政策に対する確かな拒否権を持っていたのである。

一方、1990年代中旬以前において外務省は、対外政策や対外援助政策の分野ではほぼ独占的に政策を立案し履行することができた。確かに、西原正が指摘しているように、外務省が完全に日本の対外政策を支配していたわけではない⁽⁵⁾。しかし、外務省が他のどの政府機関や政党よりも、より中心的でより重要な役割を担っていたことは疑いようがない。中国との国交正常化の決定のような高度に政治的なケースの場合、関連する政策決定における与党自民党の役割が重要になったことは確かである。しかし、そうしたケースはごくまれであり、1990年代中旬以前における自民党と外務省の政策決定についての通常の分業体制は、まず日本の対外政策や対外援助政策の立案について外務省が中心的役割を果たし、次いで、自民党が外務省の対外政策案のどれを公式に採用（または修正要求、あるいは不採用）とするかを決め、そして、最終的に採用された政策を外務省が実施に移すというもののあった。しかし、この対外政策決定過程は、1980年代以後徐々に、また、1990年代中旬以降は劇的に変化していった。以下に、1980年代から1990年代中頃までの外務省と自民党の政策決定における役割と能力を、それぞれ分けて考察する。

1. 自由民主党

1980年から1990年代中頃まで、自民党は外務省に対中政策の立案を効果的に委譲していた。この時期の自民党の対外援助政策決定の特徴を理解するためには、次の2つの問いに着目する必要がある。なぜ自民党議員は対外援助政策の決定過程に積極的に関与しなかったのか。そして、なぜ彼らは対中ODA政策の決定についての主導権を外務省に渡していたのであろうか。こうした問いへ答えるためには、この時期の政治制度や自民党政治についての次の4つの特徴をよく検証する必要がある。その特徴とは、(1)外交活動は選挙で票にならないという政治家の認識、(2)中選挙区制と称された選挙制度の存在、(3)自民党内の強い派閥主義、(4)自民党の対外政策立案に関する能力の欠如である。

まず、第一に、外交は票にならないという認識が、自民党議員の外交政策決定過程への消極的な関与と姿勢と、関与するための動機の欠如をもたらしていた。著者がインタビューしたある財務官僚によると、建設、交通、農林水産、教育、通信のように公共投資や補助金に直結する国内政策の分野とは異なり、「外交政策分野は一般的に票にならない」とのことである⁽⁶⁾。受益者からの票

を期待して政治家が予算や補助金獲得のため地元への公共工事の誘致を政府へ働きかける、いわゆる「利益誘導政治」は日本において珍しいことではない。特に、日本が高度経済成長期をむかえ政府財政の規模が急拡大した1960年代以降は、利益誘導政治が盛んになっていった⁽⁷⁾。多くの自民党議員たちが、自らの選挙区での集票のため与党議員という地位を利用して、大型公共投資の招致活動にのめり込んでいった。当然ながら、有権者に最も利益をもたらす上述の国内政策分野が、選挙での票の獲得に最も影響を及ぼした。一方、対外援助政策分野においては、関連予算の大部分が選挙区とは関係のない「海外」で執行されるため、利益誘導政治とはほぼ無縁であった。

第二に、1994年まで衆議院で採用されていた中選挙区制が、政党の「政策」よりも候補者の「人柄や個人ネットワーク」をより重視した選挙をもたらしていた⁽⁸⁾。各選挙区で3人から5人を選出する中選挙区制のもとでは、複数の自民党議員が同じ選挙区で争うことも多く、必然的に集票のための政策や党看板の重要性を減少させていた⁽⁹⁾。結果的に、所属政党の政策よりも、候補者自身の人柄や後援会を中心としたネットワークにもとづく選挙運動へとつながっていった⁽¹⁰⁾。この選挙制度が、政治家の個人ネットワークの構築と強化に効果的な利益誘導政治の蔓延をもたらした。さらに、この選挙制度は、自民党議員たちが対中ODA政策を含む外交問題を無視することを可能にし、たとえそれが世論の注目を集める外交問題であったとしても、多くの場合、自民党議員たちは積極的な関心を示すには至らなかった⁽¹¹⁾。

第三に、自民党内の「派閥主義」もまた、自民党議員の対外政策や対外援助政策への消極的な関与の要因となった。自由党と民主党の合同により自由民主党が結成された1955年以降、派閥主義は自民党政治の特徴の一つとなってきた⁽¹²⁾。結党以来自民党は、一人の有力政治家をリーダーとして結集した複数の政治家グループ（派閥）によって構成されてきた。また、この時期、自民党議員と中央省庁官僚の間には非公式チャネルが存在し、有効に機能していた⁽¹³⁾。例えば、外務省立案のある外交政策に対し自民党議員たちが異議を唱えた際、外務省高官はその議員たちの所属派閥のリーダーとの個人的人脈を使い、議員たちに圧力をかけ異議を撤回させることもあった⁽¹⁴⁾。従って、派閥の所属議員にとって、外務省の政策案をめぐる派閥リーダーと対立することは極めて困難であった。つまり、たとえ自民党議員たちが外交政策決定に積極的に関与しようとしても、外務官僚と自民党派閥リーダーの間の確立された非公式チャネルが、それを妨げたのである。この意味において、当時、外交政策決定過程に影響力を及ぼすことが可能だったの

は派閥リーダー自身、または派閥内である程度の影響力をもつ有力議員のみであった⁽¹⁵⁾。

第四に、議論の余地はあろうが、対外政策や対外援助政策への自民党の消極的関与をもたらした最大の要因は、自民党の政策決定能力そのものの欠如である。外交情報へのアクセスや外交政策を立案する専門技能が不十分な状況では、自民党は対中ODA政策をふくむ外交政策の立案を外務省に委譲するほかなかった。自民党は外務省による外交政策立案についての大幅な主導権を認めると共に、保持していた拒否権を政策決定段階で実際に行使用することはほとんどなかった⁽¹⁶⁾。

2. 外務省

外務省は1990年代中甸まで、対外政策や対外援助政策を独自に策定できる大きな権限を有していた。こうした権限を可能にした理由として、第一には、外務省が他のどの政府機関や政党の追従も許さないほどの外交政策立案能力をもっていたことである。第二には、対中ODA政策についての複雑な官僚型政策決定過程が、外務省を中心とした官僚機構による政策過程への自民党議員の介入を困難にしていた。

海外情勢を掌握するための情報と人材の外務省による独占は、外務省が他機関からの干渉を受けることなく、ほぼ独占的に外交政策を立案することを可能にしていた。外務省はすべての外国政府、国際機構、NGOとの外交関係に一義的責任をおう日本政府の省庁として、外交政策の立案に十分な専門性をもった職員、外交情報、およびその他の人的・物的資源をほぼ独占している⁽¹⁷⁾。この点においては、自民党や他のどの政府機関も外務省には太刀打ちできない。したがって、この時期、自民党が外交政策や対外援助政策決定に関して外務省と主導権争いをすることは考えられなかった。

上述のように、日本の対外援助政策決定に関する複雑な意思決定システムが、外務省の対中ODA政策の立案に対する自民党議員の介入を困難にしていた。当時、外務省以外では大蔵省（現財務省）、通商産業省（現経済産業省）、経済企画庁（省庁再編で2001年に内閣府へ統合）の3つの省庁が、ODA政策の意思決定に重要な役割を担っていた。そしてこのシステムは「四省庁体制」として知られていた。これら四省庁の官僚による定期的な政策会合は外務省が主導し、そこでODA政策についての情報の交換と共有がなされ、審議官レベルによって意思決定が行われていた⁽¹⁸⁾。合計で四つもの省庁がODA政策の立案に関わっていることは、自民党による政策決定過程への影響力の行使を大変難しくしていた。つまり、もし自民党議員がODA政策決定への影響力を実際に行使しようすれば、異なる省益をもった四つもの省庁とそ

れぞれ交渉し、圧力をかける必要があったのである。外務省は、こうした複雑な官僚システムのなかで主導権を握ることにより、ODA政策決定においての優位性を築いていた⁽¹⁹⁾。

外務省内部の部局政治もまた、日本の対中援助政策に大きな影響を及ぼしていた。少なくとも1990年代中甸までは、外務省の「中国課（正式名称は中国・モンゴル課）」が中国政策についての独占的な決定権をもっていた⁽²⁰⁾。外務省の「経済協力局」も日本の対外援助政策全体に責任をもつ意味において、対中ODA政策の立案についてもっと重要な役割を担ってもよかったはずである。しかし、中国課はこの時期、特に対中ODA政策の最終決定については経済協力局に対し優越していた。この中国課による対中政策の主導こそが、外務省による極めて慎重かつ対立回避型の対中政策をもたらしていた。中国課の官僚たちは、北京の日本大使館への日本大使就任に対する中国政府の拒否権を特に恐れていた⁽²¹⁾。省内での出世のチャンスを損なうことを憂慮するあまり、中国課のキャリア官僚たちは、中国共産党政府から不評をかいような対中政策の立案を避ける傾向にあった。

実はこの時期、高級官僚と自民党有力議員の間での政策決定について連携が存在していた。特に1960年代において、退職後まもない多くの高級官僚が、派閥リーダーなどの自民党有力議員の支援を受けて選挙で当選し、議員として政界へ入っていった⁽²²⁾。実に、この時期の衆議院議員のおよそ四分の一、参議院議員の半数ほどが官僚経験者であった。こうした政官間の人的異動が、外務省高級官僚と自民党リーダーの間の非公式ネットワークの構築をもたらし、前述のように、外務省高官が自民党内の政策決定過程へ直接的な影響を及ぼすことを可能にしていた⁽²³⁾。

1980年代から1990年代中甸までの期間の対中政策の立案をめぐる外務省の大幅な独占権は、日本の中国に対する対立回避型の外交アプローチをもたらし、また、国内外の環境変化に迅速に対応できない硬直した中国政策へと繋がっていった。外務省は、予算獲得や維持という省益もあり、1990年代の日本の財政赤字の深刻化にも関わらず、中国向けODA予算を増やし続けるといった伝統的なODA行政を変えようとはしなかった。ある自民党議員によると、このような外務省の行政こそが、日本からのODAは減額されることもまた停止されることもないと中国政府が認識する要因となっていたとのことである⁽²⁴⁾。しかし、次節で述べるように、外務省の対外政策立案の独占性は1990年代の前半におこった外務省と自民党の双方においての構造的および機能的な変化により、1990年代を通して徐々に弱体化していった。

Ⅲ 1990年代中旬以降の対中ODA政策決定過程

1990年代前半には、新選挙制度の導入、連立政権時代のはじまり、及び行政改革の実施など、その後の日本の対外政策決定過程に影響を与える重要な出来事が相次いであった。これらの出来事は、自民党と外務省それぞれの対外政策決定に関する役割と能力の変化へと繋がっていった。さらに、これらの変化は、自民党自身の対外政策立案能力の強化とあいまって、外務省から自民党への対中ODA政策決定に関する主導権の移行のきっかけとなり、またそれを促進していった。結果的に、自民党議員たちは対中ODA政策決定過程へ積極的に参加するようになり、その分野での外務省の主導権に挑戦していくことになった。一方、外務省は対中ODA政策決定に関する独占権を徐々に弱められることとなり、残存する権限の保持にも苦慮するようになった。結果として、2000年代はじめには、この2つの対外政策決定機関の間の対中ODA政策の主導権争いをめぐる緊張が高まった。

1. 自由民主党

1990年代中旬以降、外務省の対中ODA政策決定に対する自民党の介入は活発化していった。これは自民党議員の対中ODA政策決定に影響力を行使したいとする動機の高まり、及び党自身の対外援助政策立案能力そのものの強化と関連していた。自民党は、38年間におよぶ単独政権時代（1955-1993）、対外政策の立案に必要なノウハウを徐々に蓄積していった。さらに1993年夏以降の連立政権時代のはじまりは、自民党に対外政策についての独立した立案能力の強化という新たな動機をもたらした。

1994年に導入された新しい選挙制度は、自民党議員の対外政策（特に対中ODA政策）決定についての姿勢を大きく変えた。1955年以降で初の非自民政権となった細川護熙連立政権は、衆議院の選挙制度を「中選挙区制」から「小選挙区＝比例代表並立制」へ変える大幅な選挙改革を1994年に実施した⁽²⁵⁾。各選挙区から1人だけを選出する小選挙区制のもとでは、自民党の候補者たちは当然ながら同じ選挙区で当落を競い合うことはなく、他党の候補者と競うこととなる。その結果、衆議院選挙はそれまでの人柄や個人ネットワークを重視したものから、より「政策」を重視したものへと変わっていった。ある国会議員によると、この選挙制度改革とそれに関連する選挙戦の激化は⁽²⁶⁾、世論の関心の高い対外政策や対外援助政策への自民党議員の積極的な関与を促した⁽²⁷⁾。議員たちはそれぞれの選挙区の世論に対して特に敏感となっていった。

この新選挙制度のもとでは、もし世論の注目度が高い

場合、日本の対中ODA政策は他の政策領域と同じく自民党議員の選挙結果とも直接結びつく状況となった⁽²⁸⁾。特に1989年の天安門事件の後は、日本の対中ODA政策は世論が注目する問題の一つとなり、自民党議員も以前のようにそれを無視するのは難しくなっていった。選挙制度の変更と対中ODA政策に対する自民党議員の姿勢の変化の間には、直接的な因果関係があるとの見方もある。それを理解するうえで注目すべき点は、選挙制度改革の後で活発化してきた自民党議員と選挙区民との政策対話である。実際そうした政策対話の中で、多くの自民党議員が、なぜ問題のある隣国へ納税者のお金をODAとして供与するのか、という選挙区の市民からの質問に答えるのに四苦八苦している例がいくつか見られた⁽²⁹⁾。

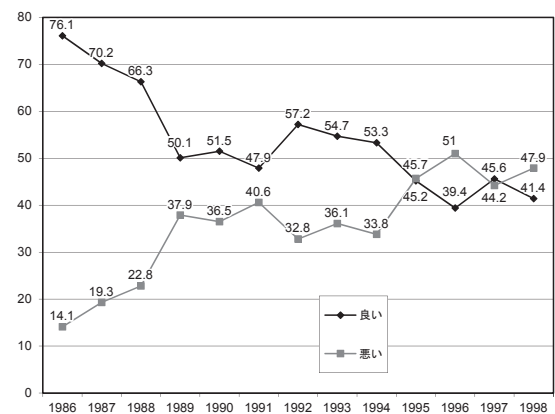


図1 日中関係についての内閣府世論調査:1986-1998年(%)
出典：内閣府大臣官房政府広報室編『外交に関する世論調査』内閣府、2013年

日本国民の反中感情はこの時期、以下に説明するいくつかの理由により強まっていき、それが対中ODAの減額又は終了を求める世論の高まりをもたらした。第一に、日本の市民は、特に1989年の天安門事件以後、日本の税金が国内での人権侵害や東アジア地域での挑発的行為を行っている国へ供与されることを問題視し、対中ODA政策の見直しを日本政府に対し強く求めるようになった。内閣府の世論調査（図1）は、多くの日本人が中国に対し疑念をいだいていることを表している。その調査によると、1986年から1998年にかけて日中関係が良いと回答した日本人の割合が76%から41%へと大きく減少し、反対に悪いと答えた人の割合は14%から48%へと増加している。特に、天安門事件での中国政府の人権侵害行為は日本国民が中国に対して持っていた理想主義を大きく傷つけた。さらに、同世論調査によると、中国に対し親しみを感じている日本人の割合は1988年の66%から1989年10月（天安門事件から4ヶ月後）の50%へと急激に減少し、逆に親しみを感じない人の割合は同期間

で23%から38%へと増加した⁽³⁰⁾。天安門ショックに加え、核実験（1994-96）、台湾近海でのミサイル発射演習（1996）、日本領海内での頻繁な海軍活動（2000）などのこの時期の中国政府の軍事行動は、急速に近代化する中国に対する日本世論の悲観的感情の高まりの要因となった。こうした事態を受け1996年には、中国に対してネガティブな印象をもつ日本人の割合がポジティブな印象をもつ割合をはじめてこえた⁽³¹⁾。明らかに、中国を問題視する世論の傾向がはっきりしてきており、多くの日本国民が東アジア地域における中国の戦略的野心に対して疑念を抱くようになっていった。

第二に、中国の急速に拡大する軍事費が、対中ODAの減額又は終了を求める世論の高まりをもたらした⁽³²⁾。中国の公式な国防費の伸び率は、1989年から2001年までの14年間、実に連続して二桁台であった⁽³³⁾。この時期、中国政府は経済発展にともない年々拡大する財政力を基盤に、通常兵器と核兵器の軍備近代化を急ピッチで進めていった。

中国へのODA供与に対する批判の第三の要因は、中国政府が日本からの開発援助支援を受けている事実を自国民に知らせることにとても消極的なことであった。確かに、江沢民主席と朱鎔基首相はそれぞれ1998年と2000年の訪日の際に、日本のODAに対する感謝を表明した⁽³⁴⁾。しかし、中国国内ではそのような感謝の表明は行われなかった⁽³⁵⁾。

第四に、日本国民は、国民総生産（GDP）評価において1990年代後半にはすでに世界第6位の経済大国に成長していた中国に対し、バブル経済崩壊後の深刻な不況で大きな財政赤字を抱える日本が、なぜ経済協力を継続する必要があるのか理解に苦しんでいた⁽³⁶⁾。加えて、中国政府が自ら発展途上国の一つとして援助を受ける資格を主張しながらも、アフリカを中心とした他の発展途上国へながらく援助を供与してきたという事実は、日本国民の対中援助政策へのフラストレーションをさらに高めた⁽³⁷⁾。

著名な開発経済学者で自民党への政策アドバイザーも勤めたことがある渡辺利夫は、2000年暮れに開催された自民党の対中ODA評価委員会において、同席の自民党議員たちの中国政府に対する強い反感を目の当たりにした一人である。彼によると、自民党議員たちの反中感情は彼が想像していたよりもはるかに強かったとのことである。日本国民の高まる反中感情は自民党議員の政治姿勢にも影響を及ぼすようになり、結果として、自民党が対中援助政策の見直しに着手する動機となっていた⁽³⁸⁾。

対中ODA政策決定へ関与しようとする自民党議員たちの意志は、対中ODAへの国民の高い関心もあり、明らかに強まっていった。また、自民党内でのこうした姿

勢変化のみならず対外政策へ影響をあたえる自民党の政策立案能力も、1990年代中旬以降大きく強化されていった。自民党の政策立案能力の強化の主要因の一つは、党の政策立案を担う「政務調査会」の政策立案能力の強化である。自民党の政務調査会は中央省庁との長年の頻繁な業務連携を通して、政策立案にかかわる様々なノウハウを蓄積していった⁽³⁹⁾。また、職務として外務大臣や外務副大臣を経験した自民党議員は、必然的に外務省の政策決定オペレーションに精通するようになり、外務省高官との人脈も深まっていった。例えば、参議院議員で有力な外交族議員（自民党政務調査会の外交部会で積極的に活動する党政治家グループ）である武見敬三は、1998年7月から1999年10月まで外務副大臣を勤めた経験により、外務省高官との太いパイプを築いた一人である。彼はこうしたパイプをうまく活用し重要な外交情報を得ている。当時インタビューしたある外務高官によると、武見は複雑な日中関係についての深い洞察をもち、中台情勢に精通し、そして、日本の中国政策において最も活発で影響力のある自民党政治家であるとのことであった⁽⁴⁰⁾。日本政治に関する文献で紹介されているように、「族議員」は少なくとも1980年代より日本の政策決定過程で活動している⁽⁴¹⁾。しかし、猪口孝と岩井奉信が指摘するように、多くの自民党族議員の存在がすでに顕著化していた産業政策や農業政策の領域とは異なり、外交政策の分野においては少なくとも1980年代おわり以前においては、まだ族議員は出現していなかった⁽⁴²⁾。つまり、1980年代終盤以降の新しい政治環境が自民党内での外交族議員の出現を促し、その後、彼らは対外政策決定過程の分野において影響力を増していった。

自民党政務調査会の職員たちも外交政策を立案する能力を確実に高めていった。30年以上も外務官僚とつきあいのある政務調査会事務部長代理であった中丸到生は、ODA政策決定に関する深い知識を獲得した一人である。彼は自民党内のみならず外務省のODA政策決定過程にも大きな影響力をもっていた⁽⁴³⁾。中丸のような専門職員の手助けもあって、自民党はその外交政策立案能力を、外務省による対中援助政策の独占状況にチャレンジできるほどにまで強化していった。

羽田孜非自民連立政権が崩壊した1994年から相次いだ自民党主導の連立政権の成立は、自民党に国内政策と対外政策の両方における独立した立案能力の強化という新たな動機をもたらした。単独政権時代とは異なり自民党は、連立政権内での主導権を誇示するためにも、他の連立与党の政策とは違う斬新で画期的な政策をうちだすことが必要となっていた⁽⁴⁴⁾。さらに、自民党政務調査会の外交政策立案能力の向上にともない、この領域における派閥の政策への影響力は減少していった⁽⁴⁵⁾。その

結果、派閥リーダーの影響力を利用して外務省の中国政策に反対する自民党議員を黙らせる外務官僚の従来の戦術は、あまり効果がなくなっていた。

次の2つの要因が、自民党による対中政策に関する外務省の独占への挑戦と政策決定における主導権の獲得を促した。第一の要因は、上述したように対中ODA活動の見直しを求める世論の高まりである。第二の要因は、変化する国内外の情勢に対中ODA政策を適応させていくことに関する外務省の無能ぶりに対する自民党の苛立ちである。中国に対する特別円借款の凍結がこの問題をよく例示している⁽⁴⁶⁾。中国は2000年に、日本と領有権を争っている尖閣諸島付近の日本の排他的経済水域（EEZ）で、繰り返し海軍活動を行った。それに対し外務省は、海上保安庁や海上自衛隊からの要請があったにも関わらず、予定されていた特別円借款の中国への供与を凍結しようとしなかった。著者がインタビューしたある自民党上級職員は、当時の外務省の行動は「とても無神経」であり、それはある意味、「日本行政の本質」であるとの見解を述べていた⁽⁴⁷⁾。最終的にこの問題は、自民党が外務省に特別円借款の供与を凍結させたことで決着した。

十分な動機と政策能力の獲得により、自民党は対中ODA政策の立案についての外務省の独占に挑戦しはじめた。その結果、対中ODA政策の決定に関する主導権は、1990年代中盤以降、外務省から自民党へと徐々に、しかし着実に移行していった。

2. 外務省

1980年代から1990年代にかけて実施された一連の行政改革は、中央省庁の政策決定に関する圧倒的な権限を弱体化させた。中でも特に、官僚機構のODA政策決定のメカニズムの簡素化の要因となった。結果、外務省の対中ODA政策決定過程への自民党の介入が容易となった。2000年代以降は自民党の政治的介入なしに、外務省が対中ODA政策を独自で立案することは大変難しくなっている。

1980年代以後の日本の一連の行政改革における最重要課題の一つは、中央省庁の政策決定権限への監視機能を設けることであった。1981年に中曽根康弘政権は、中央省庁の支配下にあった当時の3大官営企業（日本電信電話公社、日本専売公社、国鉄）の民営化を行うため第2次臨時行政調査会（第2臨調）を設置した。1987年に竹下登政権によって発足した第2次臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）は、中央省庁の民間企業に対する圧倒的な規制力を弱めるため広範囲な経済規制緩和を行った⁽⁴⁸⁾。1990年に海部俊樹政権によって設置された第3次臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）は、

外交政策決定に関する外務省の独占をチェックするため首相官邸の外交能力強化を掲げた⁽⁴⁹⁾。大変興味深いことに、これら3つの審議会の議長はすべてその時点での最も強力な財界リーダーたちで占められていた⁽⁵⁰⁾。つまり、政府官僚機構の政策決定権限を弱体化させるため、自民党政治家と財界リーダーたちが力を合わせたのである。

1997年に橋本龍太郎連立政権によって行われた、いわゆる橋本行革は日本のODA行政に大きな影響を与えた。この行革によって橋本政権は、中央省庁数を「22」から「13」に大きく再編した。この時に犠牲になった省庁の一つが経済企画庁で、これによりODA政策決定における四省庁体制がより単純な「三省体制」へと移行した⁽⁵¹⁾。橋本政府はさらに1998年に情報公開法を導入し、行政情報の公開を促進することで政府行政全般の透明化をはかった⁽⁵²⁾。橋本行革はODA政策決定過程への自民党の介入を容易にし、結果として、外務省の対中ODA政策の決定権限に対する自民党のチェック・アンド・バランス能力を向上させた⁽⁵³⁾。一方、外務省官僚側にとって自民党議員による政策決定過程への介入の頻発化は、彼らの職務への妨害以外のなにものでもない⁽⁵⁴⁾。

外務省内での中国課の影響力が衰えるにしたがい、外務省の伝統的に低姿勢かつ柔軟性を欠く対中ODA政策も変化していった。例えば、最近の外務省の対中ODA政策の見直しは、中国課ではなく、外務省の新しい対中ODA政策の枠組作りで中心的役割をになうようになった経済協力局の主導であった⁽⁵⁵⁾。さらに、外務省のODA政策決定に深く関与したある方によると、中国政府に対し強硬的な姿勢をとることをためらわない官僚が、中国課内にも登場してきているとのことであった⁽⁵⁶⁾。こうした変化は、外務省中国課内における多元的な政策決定をもたらし、結果的により強い対中外交姿勢を促していった。

いくつかの領域において、外務省の変化した対中ODA姿勢が表面化していった。例えば、世論対策として外務省は、公表するODA政策関連情報の質量ともに改善をはかっていった。外務省は一般市民との対話の手段として電子メールを活用し、省の公式ホームページで対中ODA関連の詳細な情報を提供するようになった⁽⁵⁷⁾。実際の援助活動に関しては、外務省のODA実施機関であるJICA（現国際協力機構）が担当しているが、JICAは日中関係の改善を促すため、そして、中国共産党内の親日派の政治エリートを養成するためにODAを戦略的手段として活用しはじめた。2001年には中国共産党のエリート養成機関である「中央党校」から50名の若い中国人リーダーを日本に招き、同世代の日本の政治リーダーや財界リーダーとの交流機会を設けた⁽⁵⁸⁾。明らかに、外務省はODAをこれまではまれであった戦略的な目的

のために積極活用しはじめた。

外務省と自民党それぞれの役割と能力の変化に応じて、対外援助政策決定をめぐる両機関の関わり方も変化してきている。政策決定をめぐる外務省と自民党の従来の分業体制にかわり、2000年代はじめには政策決定の主導権をめぐる争いが顕著となっていった。自民党は独自の対中ODA政策を立案することにより、この領域における外務省の独占性を脅かしていった。さらに自民党は外務省に対し、対中ODAに関する情報提供を定期的に求めると同時に、国内外の専門家を外交部会へ招き対中ODA政策についての意見やアドバイスを積極的に何うようになっていった。こうして得た情報やアドバイスを参考に、所属議員や党職員で構成される自民党政務調査会は独自の対中ODA政策を立案し、政府の対中ODA政策へ影響をあたえるため、それを自民党の政策案として提示するようになった⁽⁵⁹⁾。これにより外務省は、対中ODA政策を立案するさい自民党案を考慮するようになり、そうすることで同省の政策にたいする自民党の承認を得やすくしていった⁽⁶⁰⁾。ある自民党の上級職員によると、外務省の対中ODA政策決定過程へ影響を与える上で、自民党の拒否権は以前に較べはるかに実践的な手段となってきているとのことであった⁽⁶¹⁾。

結果、日本の伝統的に低姿勢で融和的な対中国外交アプローチは大きく変化した。1990年代まで、日本政府は中国政府の反対により李登輝元台湾総統に対する日本への入国ビザの発給を自制してきた。しかし、そのビザを発給するという日本政府の2001年4月の決定は、変化した外交姿勢を明確に例示している。この決定は、李登輝総統へのビザ発給にもともと消極的な外務官僚に対する、何人かの自民党リーダーたちの強い政治圧力の結果であった⁽⁶²⁾。

本研究の聞き取り調査から明らかになった事は、自民党や外務省への政策提言者であった方々は、こうした官僚権限の衰退と自民党議員の影響力の拡大を、とても好意的に受け取っているということである。彼らは、中国政策の決定過程への自民党議員の活発な関与が官僚による政策決定の透明性と説明責任を改善し、良い意味で、日本の対中ODA政策に対する世論の影響力を増加させるとの期待を抱いているように感じられた⁽⁶³⁾。

IV 対中ODA政策の見直しをめぐる自民党と外務省の緊張関係

外務省と自民党が2000年12月にそれぞれ発表した政策提言レポートは、対中ODAについての両機関の政策アプローチの違い、及び対中ODAの見直しをどちらが主導するかについての緊張関係を明確に例示している。当

時、自民党と外務省は対中ODA政策を検証しほぼ同時にレポートを発表している。両機関が個別に設置した対中ODAに関する検討委員会のメンバーの幾人かは重複しているものの、後述するように、発表されたレポートの内容はかなり異なるものとなっている。「21世紀にむけた対中経済協力のあり方についての懇談会」と題する外務省の政策提言レポートは、当たり障りのない表現をもちいている。一方、「中国に対する経済援助および協力の総括と指針」と称する自民党の政策提言レポートは、より直線的な表現を用いて作成されている⁽⁶⁴⁾。

この2つの政策提言レポートから、同時の日本の対中ODA政策をめぐる両機関の異なった姿勢や立場を明確に伺い知ることができる。第一に、自民党はExImローン（またはアンタイド・ローン）と称される輸出入銀行が供与するODAは別の政府借款を対中開発資金に含めることで⁽⁶⁵⁾、対中援助の政治的効果の拡大を望んでいた⁽⁶⁶⁾。実は、1999年までの中国に対するExImローンの供与累計額は3兆4千3百億円にたっており、これは同年までの対中ODA供与累計額2兆6千9百億円よりも多かった。そして、ExImローンの返済済期間がODAより短い点を除いては、この2つのタイプの政府借款の貸付条件は利率を含めほぼ同様であった⁽⁶⁷⁾。主な相違点はその行政で、ExImローンの監督官庁は外務省ではなく大蔵省（現財務省）であった。外務省はODA行政を独占的に履行する権限を守るため、この2つの資金を統合することには消極的であった⁽⁶⁸⁾。なぜならば、もしODAとExImローンの行政が統合された場合、外務省のODA行政に対する財務省の介入は避けられなかったからである。

第二に、自民党は日本の経済水域（EEZ）内での中国の活発化する軍事活動のにもかかわらず、対中ODAの供与を継続することの問題点を指摘していた。逆に、外務省は、この問題と対中ODAを直接的にリンクさせることを恣意的に避けていた。自民党レポートが中国の軍事活動問題を詳しく説明しているのとは逆に、外務省は全30ページの政策提言レポートの中で、この問題にふれている部分はたった1行のみであった⁽⁶⁹⁾。1990年代の中国の軍事活動は、疑いようもなく自民党と外務省の双方にとって問題だったはずである。よって、このような温度差の存在は、外務省の行政全般の透明性（特に対中国外交の透明性）に対する疑念をいだかせた。

第三に、自民党は中国が日本の対外二国間援助の最大の受給国であるにもかかわらず、アジアやアフリカ諸国に対して自らも援助活動を実施していることに関し不快感を表明していた。また、自民党は中国の対外援助供与についての透明性の欠如と、援助活動の裏に隠された中国政府の政治戦略的な野心を懸念していた⁽⁷⁰⁾。逆に、

外務省は被援助国への開発効果を強調することで、中国による援助活動をむしろ擁護していた。さらに外務省は、アジア・アフリカ地域の最貧国の利益になるとして、日中共同による同地域への対外援助プログラムを提唱していた⁽⁷¹⁾。

第四に、自民党は政策提言レポートで、中国国民が日本からのODAの受給について中国政府から知らされていない事実を指摘していた。逆に、外務省は中国の指導者たちが日本のODAについて中国国民に知らせる努力を、2000年代はじめに開始したことを指摘していた。その一例として、外務省は中国の朱鎔基首相が2000年10月に日本を公式訪問した際の会見で述べた、中国政府は日本のODA貢献についての情報を今後は中国国民に提供する努力をするとの発言をレポートに引用していた⁽⁷²⁾。こうした外務省の楽観的論とは異なり、自民党はそうした約束の履行により懐疑的であった⁽⁷³⁾。

外務省は、変更を求める世論の圧力が増しているにもかかわらず、既存の対中ODA政策の枠組みを維持したいと考えていた。一方、自民党はこうした世論への対応として、また、独自で対中ODA政策を立案する能力を身につけたことによって、既存の枠組みの見直しを進めたいと考えていた。2つの政策提言レポートの異なる表現は、ただ単に政策の違いを反映しているだけでなく、すでに何人かの専門家が指摘しているように、対中ODA政策の見直しをめぐる自民党と外務省の緊張関係をよく例示している⁽⁷⁴⁾。この緊張関係は、自民党と外務省の双方がほぼ同時に政策評価をはじめ、ほぼ同時にレポートを公表した事実からも伺える。したがって、対中援助政策をめぐる2000年代はじめの国内政治は、自民党と外務省の緊張関係により特徴づけられていた。

この緊張関係が日中関係へ及ぼした影響は明らかである。中国政府は、1990年代終盤から対中ODAをめぐる日本の国内政治に強い関心を示し、徐々に神経質になっていった。融和的な外交アプローチで知られる外務省からより直線的な外交を標榜する自民党への政策主導権の移行を、中国政府は特に懸念していた。著者は、2001年に在東京中国大使館のある中国人外交官への聞き取り調査を依頼したことがあった。しかし、対中ODA問題には触れたくないという理由でインタビューの申込は断られてしまった。その外交官によれば、ODA問題は議論するには厄介すぎるとのことであった。この時期、中国首脳は日本に対し、いわゆる「感謝外交」を展開していた。当時の江沢民主席や朱鎔基首相に加え、2001年には唐家璇外相も日本の開発援助に対する中国政府の感謝を公式に表明している。つまり、中国政府は、日本の中国に対する世論が自民党の対中ODA政策決定へ影響を及ぼす最も重要な要因となっていることを、十分に理解するに

至っていたのである。

V おわりに

1990年代における自民党と外務省それぞれの構造と機能の両面での変化により、対中ODA政策決定の主導権は外務省から自民党へと大幅に移行していった。自民党による外交政策決定についての知識や技術の蓄積、それまで外務省が独占していた重要な外交情報への自民党のアクセス強化、そして、対中ODA政策をリードしたいという自民党議員の政治的動機の高揚といった要因が、それまで伝統的に官僚優位であった日本の対外政策決定過程に劇的な変化をもたらした。対中ODA政策決定過程への自民党議員の介入が1990年代後半から頻繁化し、効果的になるにつれ、外務官僚はすでに浸食されていた対中ODA政策の立案についての独占性を保持するのに苦慮していた。また、2000年代前半の対中ODA政策の見直しをめぐる自民党と外務省の主導権争いは、日本の対外政策決定過程にかかわる劇的な環境変化をうけた両政策決定アクター間の緊張関係を明確に表していた。

対中ODA政策の根本的見直しを求める国内的圧力が一貫して強まりながらも、新しい政策枠組みを生み出せずにいた1990年代後半から2000年代前半の移行期をへて、日本政府は中国に対する円借款の供与を2008年から打ち切るという、これまでにない大胆な政策転換を行った。これも本稿が論じてきた、対外政策決定過程における主導権の外務省から自民党への移行の明確な帰結の一つといえよう。2015年現在、それまで対中ODA供与額の大部分を占め、産業インフラの開発を通して中国の経済発展に多大な貢献をした円借款の供与は停止されたままである。残念ながら、2000年代後半以降の対中ODA政策の動向は本研究の対象時期から外れるため、その分析については今後の研究課題として取っておきたい。

(注)

- (1) 例えば、猪口孝（1983年）『現代日本政治経済の構造－政府と市場』東洋経済新報社；内田健三（1984年）「官僚主導から自民党政調主導の時代へ」『日本経済研究センター会報』、第458号；藤原弘達（1974年）『官僚の構造』講談社現代新書；辻清明（1995）『新版:日本官僚制の研究』東京大学出版会；T.J. Pempel（1974）‘The Bureaucratization of Policymaking Power in Postwar Japan’, *American Journal of Political Science*, vol. 18, pp. 647-664を参照。
- (2) 『読売新聞』2001年8月31日；『朝日新聞』2001年

- 8月29日。
- (3) 本吉理彦(国立国会図書館調査及び立法考査局主査)に対するインタビュー(2001年4月3日, 国立国会図書館本館)。
- (4) A氏(自民党政務調査会上級職員)に対するインタビュー(2001年3月27日, 自民党本部)。以下, 匿名希望のインタビュー対象者名は全てアルファベットで記述している。
- (5) Masashi Nishihara (1976), *The Japanese and Sukarno's Indonesia: Tokyo-Jakarta Relations, 1951-1966*, Honolulu: University of Hawaii Press.
- (6) B氏(大蔵省(現財務省)高官)に対するインタビュー(2001年4月13日, 大蔵省); 竹中平蔵・岡本行夫(1996年)『日本の外交と政策決定のあり方』『経済セミナー』第496号, 28-36頁。
- (7) 最近の日本の利益誘導政治についてはAurelia George Mulgan (2002), *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*, Australia: Asia Pacific Press, pp. 69-98を参照。
- (8) 日本の選挙制度の詳細についてはJ.A.A. Stockwin (1999), *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, Oxford: Blackwell Publishers, Third Edition, pp. 113-31を参照。
- (9) T.J. Pempel (1997), 'Regime Shift: Japanese Politics in a Changing World Economy', *Journal of Japanese Studies*, vol. 23, no. 2, p. 399.
- (10) Raymond Christensen (1996), 'The New Japanese Election System', *Pacific Affairs*, vol. 69, no. 1, p. 62.
- (11) A氏, 前掲インタビュー。
- (12) Stockwin, *Governing Japan*, p. 97.
- (13) Haruhiro Fukui (1977), 'Studies in Policymaking: A Review of the Literature', in T.J. Pempel (ed.) *Policymaking in Contemporary Japan*, Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 22-59.
- (14) 外務省高官たちは, しばしば派閥の領袖との人脈を利用して, 官僚主導の政策決定に異議を唱える自民党政務調査会の族議員たちを黙らせることもあった。A氏, 前掲インタビュー。
- (15) 竹中・岡本, 前掲論文, 30頁。
- (16) 佐藤誠三郎・松崎哲久(1986年)『自民党政権』中央公論社, 83, 94頁。
- (17) 竹中・岡本, 前掲論文, 36頁。1997年の外務省職員総数は5,094名で, その内1,985名が国内で3,109名が海外で勤務していた。外務省(1998年)『外交青書1998』外務省, 148頁を参照。
- (18) B氏, 前掲インタビュー。
- (19) C氏, D氏, E氏(外務官僚3氏)に対するインタビュー(2001年3月26日, 外務省)。
- (20) F氏(外務省高官)に対するインタビュー(2000年4月20日, 外務省)。
- (21) 杉下恒夫(元読売新聞記者, 茨城大学教授)に対するインタビュー(2001年4月11日, 水戸, 茨城大学); 参議院国際問題に関する調査会(1998年)『参議院対外経済協力に関する小委員会会議録』参議院。
- (22) Haruhiro Fukui (1970), *Party in Power: The Japanese Liberal-Democrats and Policy-making*, Los Angeles: University of California Press, pp. 165-167.
- (23) A氏, 前掲インタビュー。
- (24) A氏, 前掲インタビュー; 渡辺昭夫(1983年)『外交政策の行方と外務省』『法学セミナー』第23巻, 43-44頁; 畠山 襄・竹中平蔵(1995年)『政策決定における官僚の役割』『経済セミナー』第483号, 29頁。
- (25) Stockwin, *Governing Japan*, p. 83.
- (26) Christensen, 'The New Japanese Election System', pp. 62-64.
- (27) G氏(自由民主党参議院議員)に対するインタビュー(2001年4月3日, 参議院議員会館)。
- (28) 渡辺利夫(拓殖大学教授)に対するインタビュー(2001年4月13日, 日比谷)。
- (29) 杉下恒夫, 前掲インタビュー。
- (30) 内閣府大臣官房政府広報室編『外交に関する世論調査』内閣府, 2013年。
- (31) 内閣府大臣官房政府広報室, 前掲世論調査。ちなみに最新の調査結果(2014年)によると中国に親しみを感ずるとする回答が15%, 逆に親しみを感ぜないが83%となっており, 日本の世論の対中感情の悪化傾向がその後も大幅に進行していったことが伺える。内閣府大臣官房政府広報室編『外交に関する世論調査』内閣府, 2014年。
- (32) 自由民主党(2000年)『中国に対する経済援助及び協力の総括と指針』自由民主党, 政策提言レポート, 3頁; 外務省(2000年)『21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会 提言』外務省, 政策提言レポート, 4頁。
- (33) 例え National Bureau of Statistics of China (2001), *China Statistical Yearbook 2001*, Beijing: China Statistic Press, pp. 250-252; National Bureau of Statistics of China (2003), *China Statistical Yearbook 2003*, Beijing: China Statistic Press, p. 284.

- (34) 外務省 (1999年)「最近の中国経済情勢と日中関係」外務省, レポート, 10-11頁;『朝日新聞』2000年10月13日。
- (35) 『読売新聞』2000年12月8日;自由民主党, 前掲政策提言レポート, 2-3頁。
- (36) World Bank (2004), *2004 World Development Indicators; 2004 World Bank Atlas*, Washington, DC, p. 58. pp. 14-15;外務省, 前掲政策提言レポート, 1-6頁;自由民主党, 前掲政策提言レポート, 2頁。
- (37) 自由民主党, 前掲政策提言レポート, 3頁;小島朋之 (2001年)「中国を責任ある大国にするために」『外交フォーラム』第151号, 39頁。1979年から1983年までの中国の対外援助活動については桜井敏浩 (1985年6月)「中国の対外援助」『基金調査季報』第49号, 176-183頁を参照。
- (38) 渡辺利夫, 前掲インタビュー。
- (39) A氏, 前掲インタビュー;G氏, 前掲インタビュー。2001年において自民党政務調査会は, すべての政策領域をカバーする17の部署と1つの特別委員会に約50人の専属政策職員をかかえている。
- (40) F氏 (外務省高官) に対する第二回インタビュー (2001年3月14日, 外務省)。日中関係についての武見氏の見解については, 武見敬三 (1999年)「国際政治のダイナミズムと日米中関係」レポートを参照。
- (41) 例えば猪口孝・岩井奉信 (1987年)『族議員の研究—自民党政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社を参照。
- (42) 猪口・岩井, 前掲書, 134頁。
- (43) 中島邦子 (1999年)「日本の外交政策決定過程における自由民主党政務調査会の役割」橋本光平編『日本の外交政策決定要因』PHP研究所, 92-93頁。
- (44) 中島, 前掲論文, 75頁。
- (45) 稲田十一 (専修大学教授, 日本国際問題研究所上級研究員) に対するインタビュー (2001年3月28日, 日本国際問題研究所)。
- (46) 原則アンタイドである通常の円借款とは異なり, 特別円借款は日本の民間企業の利益とタイド (直結) している。B氏, 前掲インタビュー。
- (47) A氏, 前掲インタビュー。
- (48) 増島俊之 (1998年)「行政改革をめぐる小考察 橋本行革を中心として」『NIRA 政策研究』第11巻6号, 28頁。
- (49) 下村恭民・中川淳司・斎藤淳 (1999年)『ODA大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣, 85頁。
- (50) 第2臨調, 第2行革審, 第3行革審を率いた財界リーダーはそれぞれ土光敏夫, 大槻文平, 鈴木永二であった。
- (51) C氏, D氏, E氏, 前掲インタビュー;ODA政策決定における3省庁体制についての学術的考察についてはKeiko Hirata (1998), 'New Challenges to Japan's Aid: An Analysis of Aid Policy-making', *Pacific Affairs*, vol. 71, no. 3, pp. 311-34を参照。
- (52) 増島, 前掲論文, 28-29頁。
- (53) G氏, 前掲インタビュー。
- (54) C氏, D氏, E氏, 前掲インタビュー。インタビュー時に3氏は, 当時, 外務官僚が担当する外交政策をいかにして自民党議員 (特に自民党政務調査会の外交部会のメンバー) による干渉から守るか苦慮していると語っていた。
- (55) 渡辺利夫, 前掲インタビュー。
- (56) 渡辺利夫, 前掲インタビュー;杉下恒夫, 前掲インタビュー。
- (57) C氏, D氏, E氏, 前掲インタビュー。
- (58) H氏 (独立行政法人国際協力機構職員) に対するインタビュー (2001年3月28日, JICA新宿オフィス)。
- (59) G氏, 前掲インタビュー。
- (60) A氏, 前掲インタビュー。
- (61) A氏, 前掲インタビュー。
- (62) 『朝日新聞』2001年4月23日;『読売新聞』2001年4月23日。日本政府は中国の強い反対にもかかわらず李登輝氏に再度ビザを発給した。*The Japan Times*, 4 January 2005を参照。
- (63) 添谷芳秀 (慶応義塾大学教授, 元自民党外交政策アドバイザー) に対するインタビュー (2001年3月28日, 慶応義塾大学);渡辺利夫, 前掲インタビュー。
- (64) 外務省, 前掲政策提言レポート, 1-13頁;自由民主党, 前掲政策提言レポート, 1-7頁。これら政策提言レポートは, それぞれの機関のインタビュー対象者から著者が直接入手したものである。
- (65) 日本輸出入銀行は財務省の管轄である。本行は1999年に海外経済協力基金 (OECF) と合併することで国際協力銀行 (JBIC) となった。また, 2012年からは株式会社国際協力銀行として発足している。
- (66) 自由民主党, 前掲政策提言レポート, 1-4頁。
- (67) 前掲。
- (68) 外務省, 前掲政策提言レポート, 16-17頁。
- (69) 自由民主党, 前掲政策提言レポート, 3頁;外務省, 前掲政策提言レポート, 4頁。

- (70) 自由民主党, 前掲政策提言レポート, 3頁。
 (71) 外務省, 前掲政策提言レポート, 12, 25-26頁。
 (72) 前掲, 13頁。
 (73) 自由民主党, 前掲政策提言レポート, 2-3頁。
 (74) 中川淳司氏(東京大学社会科学研究所教授)に対するインタビュー(2001年3月22日, 東京大学); 添谷芳秀, 前掲インタビュー。

参考文献

(論文・著書・その他)

- 猪口孝(1983年)『現代日本政治経済の構造－政府と市場』東洋経済新報社。
 猪口孝・岩井奉信(1987年)『族議員の研究－自民政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社。
 外務省(2000年)「21世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会－提言」外務省, 政策提言レポート, 1-30頁。
 外務省(1998年)『外交青書1998』外務省。
 外務省中国課(2000年)「最近の中国情勢と日中関係」外務省, レポート。
 外務省中国課(1999年)「最近の中国経済情勢と日中関係」外務省, レポート。
 小島朋之(2001年)「中国を責任ある大国にするために」『外交フォーラム』第151号, 38-45頁。
 桜井敏浩(1985年6月)「中国の対外援助」『基金調査季報』第49号, 176-183頁。
 佐藤誠三郎・松崎哲久(1986年)『自民政権』中央公論社。
 参議院国際問題に関する調査会(1998年)「参議院対外経済協力に関する小委員会会議録」参議院。
 下村恭民・中川淳司・斎藤淳(1999年)『ODA大綱の政治経済学－運用と援助理念』有斐閣。
 自由民主党(2000年)「中国に対する経済援助及び協力の総括と指針」自由民主党, 政策提言レポート, 1-7頁。
 竹中平蔵・岡本行夫(1996年)「日本の外交と政策決定のあり方」『経済セミナー』第496号, 28-36頁。
 武見敬三(1999年)「国際政治のダイナミズムと日米中関係」レポート。
 辻清明(1995)『新版:日本官僚制の研究』東京大学出版会。
 内閣府大臣官房政府広報室編(2014年)『外交に関する世論調査』内閣府。
 内閣府大臣官房政府広報室編(2013年)『外交に関する世論調査』内閣府。
 中島邦子(1999年)「日本の外交政策決定過程における自由民主党政務調査会の役割」
 橋本光平編『日本の外交政策決定要因』PHP研究所, 70-108頁。
 畠山 襄・竹中平蔵(1995年)「政策決定における官僚の役割」『経済セミナー』第483号, 26-35頁。
 藤原弘達(1974年)『官僚の構造』講談社現代新書。
 増島俊之(1998年)「行政改革をめぐる小考察－橋本行革を中心として」『NIRA 政策研究』第11巻6号, 28-37頁。
 渡辺昭夫(1983年)「外交政策の行方と外務省」『法学セミナー』第23巻, 38-45頁。
 Christensen, Raymond (1996), 'The New Japanese Election System', *Pacific Affairs*, vol. 69, no. 1, pp. 49-70.
 Fukui, Haruhiro (1977), 'Studies in Policymaking: A Review of the Literature', in T.J. Pempel (ed.) *Policymaking in Contemporary Japan*, Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 22-59.
 Fukui, Haruhiro (1970), *Party in Power: The Japanese Liberal-Democrats and Policy-making*, Los Angeles: University of California Press.
 Green, Michael J. (2001), *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenge in an Era of Uncertain Power*, New York: Palgrave.
 Hirata, Keiko (1998), 'New Challenges to Japan's Aid: An Analysis of Aid Policy-making', *Pacific Affairs*, vol. 71, no. 3, pp. 311-334.
 Mulgan, Aurelia George (2002), *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reform*, Australia: Asia Pacific Press.
 National Bureau of Statistics of China (2003), *China Statistical Yearbook 2003*, Beijing: China Statistic Press.
 National Bureau of Statistics of China (2001), *China Statistical Yearbook 2001*, Beijing: China Statistic Press.
 Nishihara, Masashi (1976), *The Japanese and Sukarno's Indonesia: Tokyo-Jakarta Relations, 1951-1966*, Honolulu: University of Hawaii Press.
 Pempel, T.J. (1997), 'Regime Shift: Japanese Politics in a Changing World Economy', *Journal of Japanese Studies*, vol. 23, no. 2, pp. 333-362.
 Pempel, T.J. (1974) 'The Bureaucratization of Policymaking Power in Postwar Japan', *American Journal of Political Science*, vol. 18, pp. 647-664.
 Stockwin, J.A.A. (1999), *Governing Japan: Divided Politics in a Major Economy*, Oxford: Blackwell Publishers, Third Edition.
 World Bank (2004), *2004 World Development*

Indicators; 2004 World Bank Atlas, Washington, DC.

(インタビュー)

注：匿名希望者の氏名はアルファベットにて表記しています。

A氏(自民党政務調査会上級職員)に対するインタビュー
(2001年3月27日, 自民党本部).

B氏(大蔵省(現財務省)高官)に対するインタビュー
(2001年4月13日, 大蔵省).

C氏, D氏, E氏(外務官僚3氏)に対するインタビュー
(2001年3月26日, 外務省).

F氏(外務省高官)に対するインタビュー(2000年4月
20日, 外務省).

F氏(外務省高官)に対する第二回インタビュー(2001
年3月14日, 外務省).

G氏(自由民主党参議院議員)に対するインタビュー
(2001年4月3日, 参議院議員会館).

H氏(独立行政法人国際協力機構職員)に対するイン
タビュー(2001年3月28日, JICA新宿オフィス).

稲田十一(専修大学教授, 日本国際問題研究所上級研究
員)に対するインタビュー(2001年3月28日, 日本国
際問題研究所).

杉下恒夫(元読売新聞記者, 茨城大学教授)に対するイ
ンタビュー(2001年4月11日, 水戸, 茨城大学).

添谷芳秀(慶応義塾大学教授, 元自民党外交政策アドバ
イザー)に対するインタビュー(2001年3月28日, 慶
応義塾大学).

中川淳司(東京大学社会科学研究所教授)に対するイン
タビュー(2001年3月22日, 東京大学).

本吉理彦(国立国会図書館調査及び立法考査局主査)に
対するインタビュー(2001年4月3日, 国立国会図書
館本館).

渡辺利夫(拓殖大学教授)に対するインタビュー(2001
年4月13日, 日比谷).

Japan's Foreign Policymaking Process :

A Case Study of the Changing Balance of China Aid Policymaking Power between the Liberal Democratic Party and the Ministry of Foreign Affairs

TAKAMINE Tsukasa

Abstract

This paper looks at the domestic determinants of Japan's foreign policy making process between the 1980s and the early 2000s with particular focus on the changing balance of foreign policymaking power between the Liberal Democratic Party (LDP) and the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) . My analysis is based largely on two sets of sources: interviews with Japanese officials, LDP politicians and staff, a newspaper journalist, and researchers in universities and think-tanks; and two foreign policy reports presented by the LDP and the MOFA, respectively, in December 2000. I argue in this paper that as institutional and functional changes took place in the 1990s in both the LDP and the MOFA, the power to formulate foreign policy in general and foreign aid policy to China in particular has dramatically shifted from the MOFA to the LDP. Various factors — the LDP's steady accumulation of foreign policymaking knowledge, its enhanced access to important diplomatic information held by the MOFA, and the political will of LDP parliamentarians to take a leading role in China aid policymaking — have contributed to this important development. While LDP politicians' intervention in the area of China aid policymaking has become more frequent and effective, MOFA bureaucrats struggle to protect their already undermined autonomy in China aid policymaking. The result is an increased tension between the two institutions over leadership in making new China aid policy.

Keywords: foreign policymaking process, the Liberal Democratic Party, the Ministry of Foreign Affairs, diplomatic tribe, public opinion