

## 二つの石油危機における日本の外交政策決定—

合理主義モデルと漸増主義モデルの適用

### 学位論文内容の要旨

1973—4年及び1979年の二回の「石油危機」に際し、深刻な課題に直面した日本政府は新たな石油外交を模索した。二つの危機に対する二つの政権の外交的対応の類似性と差異とを検討し、日本外交の一分野としての石油外交とその決定過程の特質を解明すること、それが本論文の目的である。

最初に分析枠組みを検討する。政策決定は、多くの場合複数の競合する選択肢の中から選択が行われる過程である。選択肢は通例課題解決に向けた異なる戦略・戦術であり、それを異なる行為主体(個人、集団、組織)が、それぞれに、当該戦略によって獲得できる価値の極大化、マイナスの極小化、決定迄のコスト等の基準に基づき選好して行くわけである。

政治的決定に不確実さはつきものであるから、仮に望ましいとしても完全情報を前提にする100%合理的な不可能であり、完璧な決定に代わって「満足できる範囲」での解決が選好される。H.A.Simonの言う限定的合理性を基準にした「合理主義モデル」に沿った決定法がそれであり、多くの外交政策分析の出発点をなす。他方、行為者間の利害が錯綜すると明快な「合理主義モデル」が採用されにくい。そこで用いられることの多いのが「漸増主義(Incrementalism)モデル」である。漸増主義モデルは現状を小規模に、徐々に改善して行く戦略をさしCh.Lindblomによれば長期的目標をめぐる合意達成が困難であり、明快な決定を下すには情報が十分でない状況下で採用されやすいと言う。さらに、異なる省庁や利益集団といった行為主体の間で生じる「官僚政治モデル」G.Allisonにも着目することが、外交政策決定過程全体を理解し、分析する為に有益である。

本来の分析の前提になる幾つかの与件・前提条件を予め検討しておこう。まず、日本の外交政策を論ずる場合、アメリカ合衆国との特別な関係を考慮に入れる必要がある。日本国憲法は軍備の廃止を定めており、その後長い間軍事費はGDPの1%以下であったから、軍事面での安全保障をアメリカに頼る外交・安全保障政策が1951年に講和条約と日米安全保障条約を締結した吉田茂首相以来日本政府によって採用されてきた。その結果、第二次大戦後の日本は一貫してアメリカの外交政策の路線に沿った活動をしてきたのであり、歴代の首相が「日米関係は日本外交の礎である」と明言してきた。アメリカこそが日本外交の鍵を握る存在だったと言ってよい。

他方で、第二に、石油危機をめぐる外交政策を考察する場合、過度の石油依存から生じる日本の脆弱性も考慮に入れる必要がある。日本国内の石油産出は取るにたらず、エネルギー需要を専ら海外からの石油輸入に依存してきた(1973年には95%)。しかも需要の大半は工業向けであ

り、石油危機は日本経済にとって死活問題だったのである。

続いて、二回の危機当時の外交政策決定に共通に見られる条件を検討しておこう。第一に日本の石油外交政策は、外務省と通産省を中心とする少数のグループの手で作成され、最終決定は極少数の政府指導者に委ねられた。第二に二つの石油外交は外からの危機に対応する形で発生し、伝統的な親アメリカ外交と日本の経済利益との板挟みの中で展開されたこと。第三に石油外交は直接、間接に国益に大きく関わる課題であるにも関わらず、長期的な政策は定式化されていなかった。

そうした条件の下で二回の石油危機が発生したわけである。まず、第一回の73年中東戦争から生じたアラブ諸国による石油禁輸措置という危機をめぐる日本外交をみよう。この時の課題は石油禁輸の結果生じる日本経済の停滞をどう回避するか、アメリカの外交路線からの乖離とアメリカの反発をどう避けるか、アラブ諸国の反発を回避するにはどうするか、日本国内では総選挙への悪影響をどうやって避けるかといった対立矛盾する状況からの脱出であった。限られた時間の中では、日本政府の選択肢は従来通りアメリカに従って親イスラエル路線を取り続けるか、あるいは親アラブよりに路線を転換するしかなかったと言える。当初 EEC の反米路線に与しなかった日本政府も、民間企業を通じてサウディアラビア政府の意向が伝えられると親イスラエル路線を堅持できなくなり、73年11月22日の官房長官声明で親アラブ側に明確に外交路線を転換したのであった。

1979-90年のイランの人質問題から生じた危機の際は、日本を取り巻く環境はさらに厳しかった。アメリカの怒りを買わぬこと、イランにおける日本の友好的立場を維持すること、イランでの石油長期プロジェクトを成功させること、国内の政治的混乱を避けることといった制約条件の中で明確な政策を打ち出すことは困難だったのである。そこで日本政府はいずれの側との対立も明確にしない漸増主義的な微調整型の対応を行った。その際第三者との提携が重要となる。当時の日本はイランとの断絶を嫌う EEC を提携相手に選び、イランに対する部分的経済制裁を共通に行うことで米・イラン対決から一定の距離を置くことに成功した。

73年と79年の事例を比較すると、アラブ諸国による石油禁輸措置には、可及的速やかな対応が要求され、事実短期間に方針転換がなされたのに対し、イラン危機では決定に手間取り殆ど一年を要した点が、大きな違いとして、まず指摘できる。対応の仕方も73年が「合理主義モデル」に近い接近法だったのに比べ、79-80年には典型的な「漸増主義」的接近が取られたと言うことができ、異なっている。

相違点を照査したうえで、最後に二つの事例から明らかになった共通の特徴をまとめると、以下のように整理できる。この二点は日本外交政策決定過程の重要な特徴を示していると考えてよいであろう。

第一に二つの危機を通じて日本の国益に関する統一した見解は存在なかった。状況の変化に応じて政策決定者達の見方も変化した。それぞれが自分の組織的利益や内政上の利益、個人利益を重視し、国益に付いての一致はいずれの事例においても見出されなかった。

第二に国内での利害対立など内政上の主要争点をめぐる対立と不一致が外交政策上の争点よりも優勢であった。内政上の対立となれば外務省は非力であり、大来外務大臣の一時期を除けば、外交政策が経済政策など国内政策上の対立より重要視されることはなかったのである。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 松 浦 正 孝

副 査 教 授 田 口 晃 (北海学園大学法学部)

副 査 助 教 授 遠 藤 乾

学 位 論 文 題 名

## 二つの石油危機における日本の外交政策決定—

合理主義モデルと漸増主義モデルの適用

(論文の要旨)

本論文は、1973-4年及び1979年の二回の「石油危機」に際し日本政府が行った新たな石油外交の決定過程を、国際政治学のモデルを用いて分析し、二つの危機に対する二つの政権の外交的対応の類似性と差異とを検討することで、日本外交の一分野としての石油外交の変化とその決定過程の特質を解明することを目的とする。

まず本論文は、分析枠組みとして、H. A. Simonの言う限定的合理性を基準にした「合理主義モデル」及びCh. Lindblomによる「漸増主義(Incrementalism)モデル」を基本的な物差しとして建て、日本の石油外交における制度・アクター・構造などの整理を行った上で、日本のアメリカとの特別な関係、エネルギー資源の過度な石油依存から生じる日本の脆弱性という二つの制約を確認する。そして、二度の石油危機に共通の特徴として、ごく少数の政府指導者による決定、親アメリカ外交と日本の経済利益との間での板挟み、長期的な政策定式化の欠如をあげている。

次に、73年中東戦争から生じたアラブ諸国による石油禁輸措置が引き起こした第一次石油危機をめぐる日本外交を検討し、日本政府が、民間企業を通じて伝えられたサウディアラビア政府の意向によって従来の親イスラエル路線を堅持できなくなり、73年11月22日の官房長官声明で親アラブ側に明確に外交路線を転換した過程を分析する。そして続いて行われる1979-80年のイランの人質問題から生じた第二次石油危機をめぐる日本外交の検討では、イランとの断絶を嫌うEECを提携相手に選び、イランに対する部分的経済制裁を共通に行うことで米・イラン対決から一定の距離を置くことに成功した過程が分析される。

73年と79年の事例を比較すると、アラブ諸国による石油禁輸措置には、可及的速やかな対応が要求され、事実短期間に方針転換がなされたのに対し、イラン危機では決定に手間取り殆ど一年を要した点が、大きな違いとして指摘されている。対応の仕方も73年が「合理主義モデル」に近い接近法だったのに比べ、79-80年には典型的な「漸増主義」的接近が取られたと、その相違が論じられている。

このような相違点を踏まえ、最後に二つの事例から明らかになった共通の特徴が次のように指

摘される。第一に、二つの危機を通じて、各行為者はそれぞれが組織的利益や内政上の利益、個人利益を重視し、国益についての一致はいずれの事例においても見いだされなかった。第二に、国内での利害対立など内政上の主要争点をめぐる対立と不一致が外交政策上の争点よりも優勢であって、大来外務大臣の一時期を除けば、外交政策である石油政策においても外務省以上に他官庁の影響力が強かった。

#### (評価の要旨)

本論文は英文で書かれ、ダブル・スペースで276頁という、政治学の論文としては標準的份量の業績である。本論文の評価としてまず第一に指摘すべきは、70年代の二つの石油危機に関する個別的事例研究は歴史学・政治学・国際政治の分野で散見されるが、両者を比較しつつ統一的に分析した国際政治学の業績としては本論文がおそらく最初である点である。日本の置かれた政治的・経済的環境と、日本の石油外交をめぐる制度とをうまくまとめ、新聞・雑誌・機関資料などの日本語文献に丹念にあたっている点も評価できる。

第二に、本論文は、詳細な実証研究の方法をとらず、政治学的分析に主眼を置いた論文であり、その結果、各危機における外務省・通産省等の行為主体間の対立と調整の過程を明快に整理し、かつ両危機の特徴の輪郭を相違点・共通点にわたってくっきりと描き出すことに成功している。

そして最後に提示された二つの危機外交における共通の特色に関する結論部分は、部分的に経験命題としてすでに新聞等で示された論点を含むとはいえ、検証を踏まえた上での明確な指摘であり、石油外交にとどまらず日本外交政策決定過程の重要な特徴を示している。その意味で、本論文は独自の価値を示していると言って良い。

さらに、日本外交が石油危機に際してアメリカとE E Cとの間で方向性を模索する本論文の分析は、中国市場を意識して「二つの中国」論を模索した吉田茂らの外交指導や、宮城大蔵氏の分析した石油資源国インドネシアに対する日本外交の独自性に関する研究を想起させ、本論文の提起する「政経分離」概念とあわせて、通商外交・資源外交という日本の外交分野における特異性を示すものでもある。本論文の分析を通じて、第一次石油危機における中曽根通産相のリーダーシップが垣間見える点も、日本外交史としては興味深い点であった。

技術的に見ても、着眼点、構成、全体の叙述、結論の提示、いずれも学位論文として十分な水準に達していると言って良いであろう。

なお、本論文に関して、いくつかの点も指摘された。一つは、資料の博搜の程度に関わる点であり、通産省関連のものがやや少ない他、各政治家のメモワール・オーラルヒストリー・伝記等を含め全体的に物足りないことである。筆者の時間的・言語的制約といった事情の他に、歴史研究ではなく政治学的分析に力点を置いた接近方法をとったことも、そうした印象を与えている。また、理論枠組みで提示された合理主義モデル・漸増主義モデルによる事例の分析が、やや緻密さと一貫さに欠けるように見えることも指摘された。折角の着眼点を活かすためには、影響や関与者の範囲を広げたり、他の政策分野との比較を試みるなどしても良かったのではないか、という声もあった。今後の課題と言えよう。

しかしながら、これらの点は、学位論文としての全体の価値を損なうものではない。審査委員会は一致して、本論文が博士論文として十分に評価できるという結論に達した。