

学位論文題名

冷戦後日本の防衛政策

—日米同盟深化 1993～1997年—

学位論文内容の要旨

本稿の目的は、1993年から97年までの日米同盟深化のプロセスを検討することで、90年代に起こった防衛政策の変化の含意を明らかにすることにある。このため本稿は、このプロセスで起こった政策内容及び政策プロセスの変化の性質と理由を探る。

カツェンスタインとバーガーはそれぞれ、コンストラクティヴィズムに基づいて日本の防衛政策を分析し、それを硬直性とインクリメンタリズムによって特徴付けた。彼らによれば、この特徴は「反軍事主義」や「防衛の孤立」といった防衛政策をめぐる日本の文化によってもたらされる。これらの文化は短期的には変動しないから、90年代の変化は周辺的なものに過ぎず、今後しばらく日本の防衛政策は硬直的でインクリメンタルであり続ける (Katzenstein, 1996; Berger, 1996; 1998)。この結論は、文化など短期的に変動しづらいマクロ変数を重視するコンストラクティヴィズムが抱える、変化を捨象しがちなバイアスの反映であるように思われる。本稿は、歴史的制度論に基づき制度を変数に設定することで、変化への感度を確保し、コンストラクティヴィズムの問題を回避する。

55年体制下の防衛政策プロセスには、それを特徴づける制度が3つ存在した。第1に、政治レベルの消極性である。防衛政策分野は激しいイデオロギー対立をもたらし国会運営の遅滞を生じさせる傾向が強かったため、政治レベル、特に与党自民党は防衛政策を国会で扱うことに慎重な態度を取りがちであった。次に、防衛庁・自衛隊の影響力の低さである。防衛政策形成の中心は、外交政策一般を主管する外務省であり、予算査定権を持つ大蔵省であって、防衛政策の中核たる軍事力を担う防衛庁・自衛隊は防衛政策の形成に対してはわずかな影響力しか持っていなかった。最後に、文官優位制である。防衛庁・自衛隊の組織内には、内局の背広組官僚が自衛隊の制服組自衛官の上位に立って組織全体を管理・統制するという、文官優位制が存在した。これらの制度は、バーガーが「防衛の孤立」の原因として指摘したものでもある。従って、これらの制度に変化が見られるならば、コンストラクティヴィズムによる分析は妥当性を持たないといわざるを得ず、歴史的制度論の分析上の有効性が確認される。

実証のため「日米同盟深化」のプロセスを詳しく再構成した。細川首相の意を受けた防衛問題懇談会が「樋口レポート」でポスト冷戦期の新たな防衛政策を提言した。朝鮮半島核危機においては安保体制の脆弱性が日米双方に意識された。これらの結果、アメリカでは日米関係強化に向けたナイ・イニシャティヴが開始され、マクネア・グループの1.5トラック・チャンネルなどを通して、日米間の政策調整が行われた。その成果が、ともに95

年に成立したアメリカの EASR と日本の新防衛計画の大綱という、密接に関連する 2 つの政策文書であった。その後これらに示された方針に従って、96 年、首脳会談の場で日米安保共同宣言が出された。それとともに正式合意された日米安保ガイドラインの改定は、97 年に完了した。以上のように、同盟深化に向かう具体的な政策内容の変化は、新防衛計画の大綱の策定、日米安保共同宣言、新日米安保ガイドラインの策定などの形で起こった。

なぜ冷戦終結後に日本は日米同盟を深化したのか？防衛庁・自衛隊が日米同盟深化を志向するに至る段階と、日本国内において防衛庁・自衛隊の選好が政策化される段階の、2 つの段階からなる。冷戦の終結によりソ連に対する独自の防衛力という組織目標の中核を失った防衛庁・自衛隊は、新たな役割を求めていた。そこで「国際貢献」と「日米同盟深化」という 2 つの選択肢のうち後者が選好されたのは、前者の役割が防衛庁・自衛隊の利益認識の中に確固とした位置づけを持っていなかったのに対し、後者はその中核に近い位置をすでに安定的に占めていたからである。この防衛庁・自衛隊の選好が政府政策になり得たのは、防衛庁・自衛隊と外務省の選好が根本的に対立しておらず、また防衛庁・自衛隊が米国防省と軍-軍政策アライアンスを形成していたためである。この政府政策が政治レベルにおいて拒否を受けなかったのは、政治レベルが防衛政策分野への関与に消極的だったからである。

政治レベルが消極的姿勢を維持したのは、政治が政府・与党が防衛政策の形成よりも政権維持を重視したからである。すでに 55 年体制が崩壊し連立政権が成立していたこの時期においては、防衛政策をめぐる対立は、与野党間のものではなく連立与党内のものとなっていた。連立与党内には一応の政策合意が形成されていたとはいえ、従来イデオロギー争点であった防衛政策に関するギャップは大きく、また調整も容易ではなかった。連立与党は、政権枠組の崩壊を恐れた結果、防衛政策への関与に消極的になったのである。

日米同盟深化のプロセス、特にその初期において日本政府内で主導的な役割を果たしたのは、ナイ・イニシヤティブにより米国防省との関係を形成した、防衛庁・自衛隊であった。外務省が在沖縄米軍基地問題の発生後に関与を拡大した後にも、防衛庁・自衛隊は重要な役割を果たし続けた。このように、日米同盟深化のプロセスは、行政組織間関係に従来では考えられなかった変化をもたらした。防衛庁・自衛隊が外務省から自立的に活動し得たのは、日米の軍-軍政策アライアンスが形成されたためであった。防衛庁・自衛隊は冷戦終結後に、非公式チャネルを通してアメリカとの関係強化努力に取り組み始めていた。軍-軍政策アライアンスの形成は、相当程度こうした努力の成果といえた。また、同盟深化の重要課題であった運用面の日米協力が新たな政策分野であったことも重要である。先行する制度や既得権が存在しなかったために、従来小さな影響力しか持たなかった防衛庁・自衛隊が比較的大きな影響力を発揮することができたのである。大蔵省との関係では、日米同盟深化に関わる諸政策がほとんど大規模な予算措置を必要としないものであったことが重要である。これにより、大蔵省は日米同盟深化に反対する強いインセンティブを持たなかったのである。

防衛庁・自衛隊の行政組織内関係にも変化が見られた。ガイドライン改定のプロセスやガイドライン改定後の日米協力の本格化を通して、軍事専門家としての制服組自衛官が政策展開に不可欠な役割を担うようになったことで、文官優位制の維持は困難になり名実ともに廃止に向かっている。新ガイドラインの形成には制服組の関与が不可欠であったため、これを通して防衛庁・自衛隊の新ガイドラインに対する影響力が確保されたと同時に、防

衛庁・自衛隊内における制服組自衛官の地位も向上した。こうした結果、防衛庁・自衛隊を特徴付けてきた文官優位制は名実ともに消滅しつつある。

以上から、「日米同盟深化」のプロセスにおける変化の含意は明らかである。第1に、冷戦後の防衛政策の基本として、日米協力の強化という方向性が確定された。第2に、かつての日本の防衛政策を特徴づけた硬直性・インクリメンタリズムは、その原因であった制度の多くに変化を生じており、防衛政策が柔軟化する可能性が高い。最近の政治状況はこれらの知見を裏打ちしているように思われる。今日の日本の防衛政策は、実は1990年代半ばにはすでに準備されていたのである。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 山 口 二 郎
副 査 教 授 中 村 研 一
副 査 教 授 空 井 護

学 位 論 文 題 名

冷戦後日本の防衛政策

—日米同盟深化 1993～1997年—

概要

この論文は、冷戦終結以後、1990年代前半の時代に、日本の防衛政策がどのように変容したかを実証的に明らかにするものである。特に、主要な問題として、ソ連という仮想敵を失った日米安保体制が、冷戦以後という新しい時代においてどのように再定義され、機能変化を遂げたかという問いに対しては、日米軍事同盟の一層の深化という回答が与えられるが、その政策変化を具体的に細かく追跡、検証している。

具体的には、90年代前半の防衛政策の変化について、①なぜ冷戦終結後に日本は日米同盟を深化させたか、②日米同盟深化により政策プロセスにどのような変化が生じたのか、③政策プロセスの変化はなぜ生じたのか、④政策内容と政策プロセスの変化はいかなる影響を持つのかという4つの問いを経て、これらに対する回答を試みる。

①については、冷戦以後存在意義の危機に直面した自衛隊・日米安保体制について、防衛庁・自衛隊の幹部が組織存続を図り、さらに防衛庁の政策官庁化という組織利益の追求という動機が存在したことが指摘される。また、アメリカ、クリントン政権における安保再定義の動きに呼応して、日米の軍事専門家同士のコミュニケーションの回路が開かれ、比較的ランクの低い専門家の提携による政策案の形成が先行したことも重要な要素として指摘されている。

②と③については、政治レベルの消極性、防衛庁・自衛隊の影響力の向上、文官優位制の崩壊という変化が発見されている。その理由としては、次のような説明が展開される。90年代前半は政治改革を契機とした政党再編の時代であり、政権交代も起こったことから、政治のリーダーシップで安全保障政策を再編するという環境ではなかった。その意味で、政治の圧力を受けないままに、専門家レベルの政策論議が先行することが可能となった。また、従来単なる現業組織であった自衛隊とそれを管理する防衛庁が、新たな国際環境のもとで政策官庁を目指し、アメリカのカウンターパートとの連携をそのための梃子としたことが、新たな政策形成システムをもたらした。さらに、防衛庁内部では、大蔵省や警察庁出身者の事務官僚の影響力が低下し、むしろ軍事専門家たる制服組の政策論議への影響力が高まった。

④については、90年代中頃に定式化された安保再定義や日米の新たな防衛協力の仕組みが、のちにテロとの戦いやブッシュ政権による一極主義的な軍事行動を支援するために全面的、大規模に活用されるようになったことが指摘される。

評価

日本の防衛政策が、冷戦終結以後、むしろ軍事的な意味での積極性を増し、仮想的を失ったはずの日米同盟が高度化したことについての、政治学からの包括的な説明はまだ十分行われていない。その意味で、柴田氏の論文はこの空白を最初に埋めようとする野心的な作品と評価することができる。とくに、戦後政治の中で、政権が最もハト派にふれたのが村山連立政権の時代であった。この政権は、当時の非自民連立を率いた小沢一郎が第1次北朝鮮核危機を契機に集団的自衛権の行使や日米防衛協力を積極的に踏み出そうとしたことへの対抗上、旧来の平和国家路線を守るために作られた。しかし、このハト派連合のもとで、実際には防衛庁・自衛隊の専門家がアメリカのカウンターパートとの実務的な交渉や対話を通して、着々と安保体制の変質の構想を積み上げていったという柴田氏の分析は、きわめて興味深い。現代政治分析に対する貢献も大きいと思われる。21世紀の小泉－ブッシュ連携の下で進められた自衛隊の役割の膨張は、実は90年代中頃に埋め込まれていたという結論は、独創的である。

本論文は、第1部において実証分析の前提としての理論枠組みの記述に紙数を費やしているが、理論と実証の対応はいささか不十分である。その点では、今後一層の洗練が必要である。また、実証の部分の資料について、その信頼性に関するより厳格な検討も必要である。

ただし、こうした課題は今後本論文を公刊する中で対応することはできると思われる。全体として本論文は、政治学に対する貢献をなす、博士論文であると評価できる。審査委員の一致により、本論文を博士論文として合格と判断する。