

## 第1章

# 分析枠組みの設定

国家間の経済的相互依存関係が深化し複雑化し続けていることを受け、「対外」経済政策と「国内」経済政策の間に明確な線を引くことが難しくなっていることは広く認識されている。一国の経済政策決定は国際的および国内的要因の双方の影響を受ける。ただし、対外経済政策を説明する際に国内政策過程がどのような意味を持つのかという点は国際政治経済学の主要な争点のひとつとして残り、結論が出ているわけではない。議論の焦点は、国家の対外経済政策行動は政策決定にかかわる特定のアクター（個人あるいは組織）の意図を主要因としているのか、あるいはそのアクターが国際環境から受ける状況的制約を主要因としているのかという点である。

本章は、オーストラリアの対外経済政策形成およびその変化を分析するための枠組みを設定する。第1に、国際システムをオーストラリアのような規模の国家がそのなかで活動しなければならない環境としてとらえる。国際環境はオーストラリアの対外経済政策選択を制約する。多くの場合、オーストラリアは国際環境変化を制御するのではなく、それに対応していかなければならない<sup>(1)</sup>。

第2に、国際環境はオーストラリアの対外政策行動を制約するが、必ずしも特定の政策イシューで特定のアプローチをとることを強制するわけではない。国際環境はオーストラリアが実際に追求しようとする対外経済政策の選択範囲を規定する。オーストラリアは、限られた政策選択肢のなかから自らが最善と考える政策（あるいは政策群）を選び、その政策目標を実現しようと試みる。

第3に、一国の対外経済政策選択は国家アクターと社会アクターの関係に影響される。したがって、対外経済政策形成を説明する際には国家社会関係

を考慮に入れる必要がある。国家は現在および将来の国内ニーズに関する認識にもとづいて政策実施を試みるのだから、利益集団を含む社会アクターの政策要請にある程度は受容的とならざるをえない。しかし国家は単なる社会アクターの代理人ではなく、政策過程での働きかけを通して特定の政策選好を創り出すこともできる。この点を考慮すれば、特定の政策アイデアを共有する「国家社会連合」の概念は、政策過程における国家社会関係分析への有効なアプローチといえよう。国家社会連合の盛衰は支配的な政策アイデアの変化の原因となる。そして政策アイデアの変化は一国の対外経済政策変化を導くことになる。

## 第1節 対外政策行動の制約要因としての国際システム

### 1. システムレベルからのアプローチ

国際関係論では1970年代、一国の政策行動を国際構造から説明する理論が興隆した。「構造主義的現実主義」あるいは「ネオリアリズム」と呼ばれる理論群は、国際システムを「大国間で形成され、その他の国家がそれに従って行動すると想定される取決めの集まり」(Waltz [1979: 第5章])のように定義する。そして国際システムの基本原則を、伝統的な現実主義理論が示した「権力最大化」ではなく「自助」と想定する(Waltz [1979: 126])。合理的な国家の対外行動は、他国がそれにどのように反応し、その反応がどのような帰結をもたらすかを予想したうえで決定される。その際、国家間の相対的な能力(capability)配分に関する認識は、一国の意思決定に重要な影響を及ぼす(Waltz [1979: 97])。国家間の能力配分に変化が生じれば上記の予想も変化し、国家の対外政策行動も変化することになる<sup>(2)</sup>。構造主義的現実主義理論の要点は、自助原則の想定のもと、一国の行動はシステムレベルの変数である能力配分のみで説明できるとする点にある。言い換えれば、個々の国家

の特性などのユニットレベルの変数は国家の政策行動を説明する要素にはならない。国家が他国と協調的行動をとるのは、安全保障や国際経済取引の基本ルールなどの国際公共財を供給することが可能で、かつその意志を持つ「覇権国」が存在する場合に限られる（Kindleberger [1973], Gilpin [1981, 1987], Hasenclever et al. [1997: 第4章]）。

これに対し「自由主義的制度主義」あるいは「ネオリベラリズム」と呼ばれる理論群は、現実主義の主要な前提——国際システムが国家の対外政策行動の主要な決定要因であること、また国家は個々の利益を実現するために合理的に行動すること——を踏襲しつつも、国家の行動については異なる説明を行っている（Keohane [1984: 第5章]）。現実主義との相違は国家間相互依存関係<sup>3)</sup>の重要性に関する解釈の仕方に起因する。国際システムは軍事的・政治的パワーのみならず、経済的パワー（経済活動および富の配分状態）によっても構成されている<sup>4)</sup>。第2次世界大戦後の運輸、通信分野での技術発展は、財、サービス、資本、技術、情報の国境を越えた移動を劇的に増大させた。それにより国家間の経済的な相互依存関係も著しく深化した。経済的相互依存関係の深化は、国家が自国の国益を追求する方法に変化をもたらした。一国の経済社会厚生レベルは他国の経済社会厚生レベルと密接に結びついている（Duffy and Feld [1980]）。どの国にとっても、非協調的行動をとって経済的相互依存関係を破壊することには大きな犠牲が伴う。とくに国際経済取引は1回限りのものではなく、半永久的に繰り返されることを考えればなおさらである。覇権国が存在しなくても国家は合理的判断に従って協調行動をとるといふこのような考え方は、「国際レジーム論」に組み込まれていった（Krasner ed. [1983], Keohane [1984], Hasenclever et al. [1997: 第3章]）。

## 2. システムレベル分析の限界

オーストラリアの対外経済政策決定を説明するに際して、国家の対外政策行動をシステムレベルで説明するアプローチはどれほど有効だろうか？ シ

システムレベル分析が前提とする2つの想定——国際関係の主要アクターは主権国家であること、主権国家はそれぞれの政策目標達成のために行動すること——は有効だろう。冷戦の終焉と1990年代以降に加速した経済グローバル化によって、国家の対外政策決定に環境、民族、宗教などを中心とするトランスナショナルな連合体やその他の非政府組織（NGO）が与える影響が顕著に拡大したことは確かである（Huntington [1993], Risse-Kappen [1994, 1995], Wapner [1996], Hirst and Thompson [1996]）。とはいえ、領域内住民の経済社会厚生レベルの改善に直接的な責任を持ち、その役割を担う最も適切な存在は主権国家であるとみられていることに大きな変化はない。加えて国際機関や国際レジームは、個々の主権国家から政治的正当性や権威を与えられなければ適切に機能することはできない。

システムレベルの理論群は、能力配分状況を通して、大国（たとえばアメリカ）とその他の国々（たとえばオーストラリア）との間の一般的な行動の差異を説明することが可能である<sup>5)</sup>。しかしこれらの理論では、似たような能力配分を持つ国々の対外政策行動がなぜ異なりうるのかは説明できない。現実主義的、自由主義的双方の議論によれば、類似した能力配分を有する国家は、それらの国家の特質、つまりユニットレベルの異同にかかわらず類似した行動をとらなければならない。しかし、実際にはそのようなことは稀である。過去20年ほどの間のオーストラリアとニュージーランドの対外政策は典型的な例といえよう。両国は比較的類似した歴史的・文化的背景、地理的位置、経済構造、統治機構を持っているが、安全保障政策（とくにオーストラリア・ニュージーランド・アメリカ合衆国安全保障条約〔ANZUS条約〕下の対米関係）に関するスタンスはきわめて対照的だった（Thakur [1991: 247-255]）。また対外経済政策でも両国間には相違がある。過去20年間、両国政府はともに自由な貿易投資体制が重要であると強調してきたが、実施した政策の内容、コミットメントのレベル、タイミングは異なっていた。このような両国の行動の差異は近年のFTA政策にも明確に表れている（Hoadley [2003], Okamoto [2003]）。

このように構造主義的理論が不十分となる理由はいくつかある。第1に、理論としての完成度を強調するため必要以上の単純化を行う傾向がみられることである。第2に、国際関係研究の対象分野としては伝統的に「ハイポリティクス」（政治分野，安全保障分野）が優勢だったため，理論の焦点が大国関係にあてられる傾向が強かったことがある。第3に，「合理的選択」仮定に依拠しすぎるようになったことが，類似した能力配分を持つ中小国の行動を十分に説明できない理由のひとつとなっている。すべての国家行動を予想（期待）される効用の最大化のみによって説明しようとする，個々の国家が持つ政策目標とそれを実現するための政策の形成過程に関する洞察を欠くことになりがちになる。一国の政策選択を分析する際に合理性を完全に捨て去るわけにはいかないが，それを強調しすぎると個々の国家の政策選好変化の柔軟性あるいは硬直性を考慮せず，政策選好を与件にとらえてしまう結果になりかねない（Richardson [1991b: 31]）。

与えられた環境下での対外政策行動の差異を説明するためには，ユニットレベルの変数も考慮に入れる必要がある。言い換えれば，対外政策行動の説明には国内政策過程の分析が不可欠である（Moravcsik [1997]）。Biersteker [1992: 113] は，「世界状況の変化に対応するために経済政策を順応できる国家は……世界経済のなかで順調に成長するか，少なくとも順調に成長する可能性が高い」と指摘する。しかし，オーストラリアとニュージーランドの例でみたように，国際環境は必ずしも一国に特定の政策アプローチの採用を強制するわけではない。Gourevitch [1978: 911] は以下のように指摘している。

「外的圧力がいかに強くても，それが完全な決定要因となる可能性は低い。したがって対応策の選択には説明が必要となる。そのような説明には必然的に政治——競合する複数の対応策間の争い——の考察が伴う」。

国際システムは対外政策行動の唯一の決定要因としてではなく，オースト

ラリアがそのなかで行動せざるをえない環境ととらえる方が適切であろう<sup>(6)</sup>。オーストラリアにも政策選択の余地はある。ただし、どれだけの余地があるかは政策分野（たとえば政治分野、安全保障分野か経済分野か）や状況に依存する（Gourevitch [1991: 228]）<sup>(7)</sup>。

## 第2節 国内政策過程の焦点——国家か社会か？——

それでは、国家はどのように政策選択をするのだろうか？ この問題に関する議論も、政策選択の主要因が政策過程にかかわる個々のアクターの意図なのか、あるいは状況的制約なのかという論点を避けては通れない。前者は各国の政治的、経済的、社会的特質および政策過程を独立変数ととらえ、対外政策行動を従属変数ととらえるが（「インサイドアウト・アプローチ」あるいはWaltz [1959] の「第2イメージ」）、後者は因果関係を逆転する（「アウトサイドイン・アプローチ」あるいはGourevitch [1978] の「逆第2イメージ」）。両者に共通するのは、対外政策と国内政治を基本的に別個の事象と仮定していることである。しかし相互依存関係の深化によって国内政策と対外政策との境界が不鮮明となっている状況では、この仮定を無条件に受け入れることはできない。国内政策と対外政策が複雑に相互作用するなかで、どのような過程を経てどのような政策が選択されるのか、注意深く分析する必要がある。一国の政策決定は特定の政策領域の政策アクターが持つ選好や優先順位、国内諸制度、国内諸勢力間の力関係など、多くの要因に依存しているはずである。

このような要因はどのように形作られるのだろうか？ 従来、政策選好、政策優先順位、諸制度などの主要な決定要因は「国家」か「社会」のどちらかであるという見方が支配的だった。この場合国家とは主に行政および立法機関の中枢に位置する個人、政党、官僚組織などを意味し、社会とは主に製造業、農業、サービス業など各産業分野や労働者を代表する社会的利益集団

からなる (Katzenstein [1978a: 19])。近年は各種 NGO も多様な政策領域で利益集団となっている。

## 1. 社会中心的アプローチ

対外経済政策は、経済団体、産業団体や労働組合など国内利益集団の物質的利益(理念的利害を含むこともある)に重大な影響を及ぼすことが多い。通商政策を例にとれば、輸入拡大策は国内経済に正負両方のインパクトを与える。輸入拡大は財、サービスの国内供給不足を埋め合わせ、また国内輸入競争産業に新たな競争を促す。輸入財・輸入サービスとの競争は、輸入競争産業により効率的な生産、マーケティング実現へのインセンティブを与える。しかし、もしこれらの産業が輸入財・輸入サービスとの競争に敗れば失業の発生は避けられないだろう。最悪の場合、生産活動からの撤退を余儀なくされるかもしれない。したがって各利益集団は、自身の利益を守るため、輸入競争の脅威に対して結束を強める傾向がある。利益集団はそれぞれの利益の確保、増進に役立つような政策を求め、可能な限り政策決定者に影響を与えようと試みる。このような多元主義的な「社会中心的」(society-centric)アプローチによれば、対外経済政策は利益集団間の継続的な競争の結果として説明される (Lindblom [1977], Milner [1988], Rogowski [1989], Rogers [1993], Frieden and Rogowski [1996])。そこでは、国家アクターは基本的に利益集団からの圧力(時には脅し)を受けて政策決定を行う「代理人」(あるいは「仲介人」と認識されている)。

対外経済政策過程に関与する政治指導者は、選挙区や特定の利益集団など、それぞれ独自の政治的、社会的支持基盤を有する。支持基盤が異なれば、政治指導者の役割、責任、政策選好、政策優先順位なども異なるものと予想される。したがって、決定され実施される政策は、どの政治指導者が(間接的には、その指導者が代表するどの利益集団が)政策過程で最も影響力を持っているかに依存することになる。つまり、対外政策決定は参加アクター間の交



渉，説得，連合形成の結果とみなすことができる。このような政府内プロセス・モデルは，Neustadt [1960]，Lindblom [1965]，Allison and Halperin [1972] などで用いられている。政治指導者は，自らの再選の可否を左右する社会諸勢力からの支持が確保できるような政策を実施する必要がある。Frieden [1988] は，戦間期にアメリカが国際政治経済のリーダーシップをとれなかったのは，当時のアメリカ社会では経済的利益が偏在していたからであると説明する<sup>(8)</sup>。Putnam [1988] は「2 レベルゲーム」アプローチを通して，国際協定を交渉している政治指導者は国内諸勢力の要請に従わなければならないと指摘した。すなわち，いかなる国際協定も成功裡に締結されるためには，その内容が国内諸勢力の受入れ可能な一定の範囲（ウィンセット）に収まっていなければならない。

## 2. 国家中心のアプローチ

このような流れの議論とは対照的に，「国家中心的」(state-centric) アプローチは国家，つまり政治指導者，政党，官僚組織などを単なる利益集団の代理人とは想定しない。国家アクターは政策過程の中心的プレーヤーであり，それぞれが持つ（しかし各利益集団が有する分野別利害とは必ずしも一致しない）政策目標，政策選好に従って対外政策を決定する（Morgenthau [1949]，Waltz [1959]，Allison [1971]，Katzenstein [1976]，Krasner [1978a]，Goldstein [1988]）。初期の現実主義理論では，対外政策の決定は政治指導者によって行われることが強調された。モーゲンソーに代表される伝統的な現実主義では，「権力」（パワー）と定義される国益の実現を目指す対外政策過程で，訓練された指導者および外交官を独立変数とみなした<sup>(9)</sup>。このアプローチは，政策決定者の合理性と人間性を対外政策決定の最も重要な要素ととらえる。対照的にWaltz [1959: 80-81] は国家全体を対外政策の重要な決定要因と考え，「どのような決定でも，それを説明する際には人間性を越えた要因を考慮しなければならない。説明されるべき事象は数多く変化に富んでおり，人間性が唯一



の決定要因になることはありえない」と主張する。また Allison [1971] も、「選択肢のなかから合理的に政策を選ぶ指導者」という概念に依存する「合理的行為者」モデルでは、対外政策決定を十分に理解することはできないと指摘している。そして「組織過程」（省庁内作業手続）モデルを導入し、アメリカとソ連の政策過程について、政策決定者の人間性に依拠したモデルでは検討できない側面を説明した。

Katzenstein [1976, 1978b] や Krasner [1978a] も国家は政策過程で中心的役割を担うと主張する。彼らの議論の要点は、国家は個別の社会的利害には帰着できない独自のニーズや政策目標（国益）を持っていると想定していることである（Krasner [1978a: 333]）<sup>00</sup>。国家は社会全体にかかわる長期的に重要な目標の達成を追求する（Krasner [1978a: 13, 35]）。Ikenberry et al. [1988: 10] は政治指導者、高級官僚、政策顧問などを対外政策過程への個別の参加者（政策決定者）とみなす。政策決定者は、特定の社会グループの代理人というよりは、むしろ上記のような国益概念を代表し、彼らが最も有益と信じる政策目標を実現するために行動する。Lake [1988: 56-57] も1890年代末のアメリカ通商政策を説明するなかで、国家の相対的な自律性を強調している。さらに政策決定者は、自国の対外経済政策と他国のそれを結びつけ、特定の政策イシューをより大きな一連の国際的イシューと繋ぎ合わせる事が可能な立場にある。つまり政策決定者は、国家の全体的な利益を実現するため国内外で駆引きを行うことができる（Ikenberry [1988: 167-171]）。国家は国際環境と国内社会からの圧力という制約を受けながらも、個々の社会グループでは達成しえない政策目標を追求するための相対的な自律性を確保している。

### 第3節 国家社会関係の双方向性を取り込むアプローチ

社会中心のアプローチあるいは国家中心のアプローチのどちらか一方にの

み依拠した分析では、国家社会関係の「双方向性」を十分にとらえきれない。国家アクターは、社会（とくに直接的な支持基盤）の要請に程度の差はあれ敏感にならざるをえないだろう。その一方で国家アクターは、政策目標を設定し、その目標実現のための政策を立案して社会の支持を動員することが可能な立場にもある。

## 1. 「強い」国家, 「弱い」国家

国家中心のアプローチの観点から国家社会間の影響の双方向性を取り込む試みのひとつに、国家の社会に対する「強さ」に着目する方法がある。この文脈での国家の強さとは、国家がその政策目標を社会に提示し、その実現に向けた政策を実際に決定し実施できる程度のことである。「弱い」国家の対外政策は、世論や支持基盤の意を強く受けた政治指導者、官僚の圧力に支配され制約される。これに対して「強い」国家は、個別の社会的要求や圧力から独立しているため、自身の政策目標と政策選好を対外政策に反映させる自律性を確保できる（Krasner [1978b: 第3章]）。実際に存在する国家は上に示した両極端の間に分類されることになる。国家間の強さの差異はそれぞれが持つ政治構造（たとえば中央集権制か連邦制か、立法府・行政府間のチェックアンドバランス機能の程度、利益集団のネットワーク構造など）の相違から生じると想定される（Müller and Risse-Kappen [1993: 34]）。

しかし、この国家の強さに着目したアプローチにも、国家の対外経済政策を分析する際にはいくつかの問題点がある。第1は、このアプローチによる国家分類は比較の目的で国家の一般的特徴を理解するには有用と思われるが<sup>(11)</sup>、Krasner [1978a: 58, 1978b] も認めるように、同一の国家の強さは政策 이슈によって異なり、また時間の経過とともに変化しうる点である<sup>(12)</sup>。つまり、このアプローチでは特定 이슈での国家（あるいは社会）の影響力拡大（あるいは縮小）を示すことができるかもしれないが、なぜ国家（社会）の影響力が拡大（縮小）したのかについては説明できない。第2に、こ

のアプローチは国家の制度化された政治構造に依拠しすぎているきらいがある。そのため、国家、社会双方でどのように特定の政策目標や政策選好が形成され、変化したのかという問題が射程に入らない。第3に、このアプローチでもまだ国家と社会が対外政策過程の潜在的かつ直接的な対立要素としてとらえられていることがあげられる。前述したように、国家はその政策目標、政策選好への支持を各種利益集団から動員できる立場にあり、利益集団は国家の然るべき部分と提携することで自己利益の拡大を期待できる立場にある。したがって国家社会関係をよりよく理解するためには、国家と社会のどちらか一方に焦点をあてるのではなく、両者間の協力関係（連合形成）を分析視野に入れるべきであろう。

## 2. アドヴォカシー・コアリション

対外経済政策過程における国家社会関係は、両者間の絶え間ないパワーゲームという見方ではなく、何らかの協力構造の存在を想定する見方からの方がよく理解できる。国家社会間の連合形成という観点から対外政策を検討した文献は比較的多く、たとえば Katzenstein [1985], Gourevitch [1986], Hagan [1987], Rogowski [1989], Solingen [1998] などがある。Sabatier and Jenkins-Smith eds. [1993] は「アドヴォカシー・コアリション」(advocacy coalition) という概念を提示し、主にアメリカとカナダの公共政策（教育、環境、航空規制緩和など）を説明した。Sabatier and Jenkins-Smith eds. [1993] 自体は対外経済政策を取り上げていないが、Kunkel [2003] は1980年代、1990年代のアメリカの対日通商政策変化の分析にこのアプローチを採用し、その基本的枠組みが対外経済政策過程分析にも有効であることを示している。

アドヴォカシー・コアリション・アプローチにはいくつかの特徴がある。第1に、同アプローチは特定の政策イシューにかかわる公的機関、私的団体双方に属するアクターによって構成される複数の連合とそれらの関係を「政策サブシステム」とみなしている。これによって従来の「国家か社会か」と

いう枠組みを回避することができる。支持する政策の実現に向けて競争する主体はこれらの連合であり、国家と社会ではない。

第2に、同アプローチは連合の基盤を物質的利益そのものではなく「信条体系」(belief system)の共有に置いている。信条体系を形作るのは個々のアクターの利害と政策目標の組み合わせ、およびそれらの間の因果関係認識とされる。また共有された信条体系に焦点をあてることにより、同アプローチは国家の対外政策行動の分析に実質的に「構成主義」的な視点(Wendt [1992, 1994, 1995, 1999], Katzenstein ed. [1996], Ruggie [1998, 1999])を導入することになる。文化的、歴史的な背景から生まれるアイデンティティやその他の信条も、政策目標を形成する要素となりうる<sup>13)</sup>。アジアの東南端に位置する「富める白人国」としてユニークな歴史を持つオーストラリアにとって、そのアイデンティティと東南アジア地域とどのような関係を持つべきかに関する認識は、対ASEAN政策とその変化を説明する際に大きな意味を持つものと考えられる<sup>14)</sup>。

第3は、同アプローチが特定の政策領域での政策変化は、外部環境の変化を受けて当該領域で支配的なアドヴォカシー・コアリションが交代した結果であると仮定している点である。この想定は、国際環境およびその変化に不可避免的に制約される中小国の対外政策行動の分析にとくに適していると思われる。

### 3. 国家社会連合アプローチ

以下で説明する「国家社会連合」アプローチは、オーストラリアの対外経済政策、対ASEAN政策の分析枠組みとして、アドヴォカシー・コアリションの基本的枠組みを踏襲しつつ、その一部を再解釈し、単純化したものである。

前述したようにアドヴォカシー・コアリション・アプローチでは、対外経済政策過程分析の対象単位となる連合は「利害と政策目標との間の因果関係

認識」を共有するとされていた。しかしここでは、国家社会連合は「政策アイデア」の共有を基盤として形成されるものとし、政策アイデアを「特定の政策目標とそれを実現するために有効な政策に関する因果関係認識」と定義する<sup>15)</sup>。これにより、国家社会連合は単にその構成員の利害を政策目標に反映しようとするだけでなく、国家中心のアプローチの説明で述べた社会全体にかかわる長期的な政策目標（国益概念）をも共有しうること、またそれぞれの政策目標を実現するための政策選好をも共有していることを、より明示的に分析枠組みに取り込むことを意図する。

またアドヴォカシー・コアリション・アプローチは、連合が共有する信条を3つのタイプに分けている（Sabatier [1993: 17, 30]）。ここでは国家社会連合が共有する政策アイデアを、その変化の難易度に着目して2つの部分に分ける。ひとつは政策アイデアの中核をなす部分である。国家経済繁栄（また国民の生活水準向上）のためにはどのような経済システムが最善なのか、その実現に向けて保護主義政策を選ぶのか自由貿易政策を選ぶのか、貿易投資自由化を行うのであれば一方的に実施するのか、あるいは多国間自由化か二国間自由化か、などにかかわる認識がこれにあたる。対外経済政策にかかわる特定の政策アイデアの背景には特定の国際社会認識（あるいは世界観）が存在している。それは国際関係をどのように理解するか、言い換えれば国際社会を現実主義的な視点からとらえるか、自由主義的な視点からとらえるかということである。この視点の差異は、連合が国際組織（国際連合など）や国際レジーム（GATT/WTOなど）あるいは国際法に与える信任の程度に影響し、中核アイデアの内容を左右する。

もうひとつはより具体的な政策手段にかかわる部分で、政策アイデアの中核部分を補助する役割を持つ。たとえば国内産業保護を政策アイデアとする連合であれば、好ましい保護政策の内容（どの産業を、どのような手段で、どの程度保護すべきか）にかかわる認識がこれにあたる。貿易投資自由化が政策アイデアであれば、全産業一律に自由化を進めるべきか優先分野を設定すべきか、一挙に自由化すべきか漸進的に行うべきか、などは政策アイデ

イアの中核部分を補助する認識といえよう。

国家社会連合の構成員には国家統治機構や利益集団に属するアクターだけでなく、対外経済政策問題に積極的な関心を持ち、政府の意志決定に影響を及ぼそうとする研究者、政策アナリスト、ジャーナリストなども含まれる (Sabatier [1993: 16-17])。それぞれの連合の構成員は必ずしも同じ組織 (たとえば政党や省庁、利益集団) に属しているとは限らず、政策イシューによっては同一組織に属するアクターが異なる連合に参加する場合もある<sup>16)</sup>。国家社会連合は基本的には「事実上」形成されるもので、独自の組織や制度 (委員会や定期会合など) の存在を前提とはしない。

同一連合内のアクターは、共有する政策アイデアにもとづいて (多くの場合呼応しながら) 政策制度<sup>17)</sup>に働きかける (Jenkins-Smith and Sabatier [1993a: 5], Sabatier [1993: 16-18])。既存の連合が特定の政策問題をなおざりにし、その状態にアクター群が強い不満を抱くような時、新しい連合が浮上する。対外経済政策を例にとれば、保護主義政策が主流の時期に、その政策に不満を抱く国家および社会アクターは自由貿易を支持する別の連合を形成する可能性がある。また多国間主義が支配的な時期には、二国間アプローチを選好する新しい連合が作られるかもしれない。新しい政策アイデアを主導するのは、国家アクターである場合と社会アクターである場合の双方がありうる。

#### 4. 支配的連合の交代と対外経済政策変化

特定の国際社会認識にもとづく中核アイデアは変化しにくいと想定される。いったんある認識を政策アイデアの中核として国家社会連合が形成されれば、その認識の有効性を否定するような実証的証拠が出現して政策目標と選好する政策との間に不整合が生じたとしても、そのアイデアを捨て去ったり変更したりすることには連合内部で相当な抵抗が生じる (Sabatier [1993: 33])。このため、対外経済政策が大きく変化するためには同政策領域で支配的な連合の交代が必要となる場合が多い。支配的な連合の交代は、主

に各連合が外部から受けるショックに起因する (Jenkins-Smith and Sabatier [1993b: 42])。通常このような外生ショックは国際環境の大きな変化によってもたらされ、一国の社会経済状況の変化を誘発する。そしてその変化は支配的連合の政策アイデアの妥当性を弱め、各連合への政治的支持状況を著しく変更させることを通して連合間の勢力関係を揺り動かす (Sabatier [1993: 19-20, 22])。

つまり、支配的な連合の交代はその政策アイデアがもはや有効ではないと認識された時に生じる。ただし、支配的連合の交代とそれにもなう対外経済政策の決定的変化には比較的長い時間がかかると想定される<sup>(8)</sup>。支配的連合は国際環境変化に適応するため、まずはその政策アイデアの補助的な部分の変更を受け入れて、影響力を維持しようと試みるからである。補助的認識は中核アイデアに比べて変更しやすい。とくに競合する連合との間で政策的妥協が必要な場合はそうである。たとえば国内産業保護を政策アイデアとする連合の支配力に何らかの要因で陰りが生じ、自由貿易を政策アイデアとする連合が勢力を強めたとする。この場合、前者は特定産業分野でわかりやすい保護措置削減 (関税削減など) を行い、当面は後者からの批判をかかわることができる。さらに関税削減と同時に目にみえにくい非関税障壁 (輸入割当、輸入課徴金、製品の関税分類変更など) を導入し、当該産業分野の保護レベルを実質的に維持することさえ可能かもしれない。逆に自由貿易を政策アイデアとする連合の支配力が低下して産業保護を求める声が高まった場合には、同連合はいったん自由化スケジュールを凍結することなどで、とりあえずその場をしのぐことができるだろう。このように政策アイデアの中核部分を変更せずに補助的認識を変える連合の行動は「政策志向学習」 (Sabatier [1993: 19]) と呼ばれている<sup>(9)</sup>。

新しい国家社会連合の台頭は政権交代の結果としてもたらされる場合が多い。連合の構成員は必ずしも同一政党に所属するとは限らず、また社会アクターも連合の重要な構成員であるから、政権交代は定義上、連合への外生ショックのひとつである。ただし、政権交代は各連合への政治的資源配分に直



接的なインパクトを与えうる重要な外生ショックといえる。これはオーストラリアのような議会制民主主義体制をとる国にとってはとくにそうである。オーストラリアでは首相、外相、貿易相などの主要な国家アクターは連邦下院議席の多数を占める政党（あるいは連立政党）から選ばれる。同国では省庁主要ポストの政治任用は一般的ではないが、官僚機構は概して序列的で上意下達の傾向が強く、対外政策にかかわる省庁の高官の間には相互協力の組織文化が根づいている（Gyngell and Wesley [2003: 40]）。したがってオーストラリアでは政権党と協調する国家社会連合は比較的安定した影響力の維持が期待できる。総選挙の結果政権交代が起こると主要な国家アクターが解任されるため、支配的連合も一掃される可能性がある。異なる政策アイデアを共有する連合にとっては、新たな支配的連合として浮上する絶好機となる。ただし注意が必要なのは、政権交代によって連合間の力関係（政治的資源配分）に変化が生じはじめたとしても、必ずしもその直後に自動的に対外経済政策変更が起こるわけではないことである。新たな連合がその立場を確立し、政策変更に着手するための十分な影響力を獲得するまでには時間がかかる可能性が高い。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) 複雑な相互依存関係のなかでは、国際環境変化や他国の行動の影響をまったく受けない国は実際には存在しない。したがって、一国の対外政策行動が国際環境から受ける影響の程度は相対的なものである。Keohane and Nye [1977: 13] を参照。
- (2) ただし構造主義的現実主義理論では、なぜ、どのように能力配分が変化するかについては十分に説明できない。
- (3) Keohane and Nye [1977] は、国家間相互依存を「相互に重要な（ただし必ずしも対称的ではない）利害関係が存在する状態」と定義している。
- (4) Cohen [1988: 26] は、1960年代以降の国際関係で日本、韓国、サウジアラビアなどの影響力が拡大した背景には、（軍事力ではなく）経済力の増強という同じ特徴があったと指摘している。
- (5) アメリカが1980年代、1990年代の対日通商交渉で採用した「攻撃的単独（行動）主義」（aggressive unilateralism）や、最近では国連の公式な支持を欠いた

- まま同国が主導した対イラク戦争（2003年）は好例といえよう。オーストラリアのような国がこうした行動をとることはほとんど考えられない。
- (6) Sprout and Sprout [1957], Starr [1978], Papadakis and Starr [1987]などは対外政策の「環境分析」を議論しているが、そこで使用される環境概念には、政府、社会、個人要因などのユニットレベル変数が含まれている。
- (7) Thakur [1991: 279]は、対外政策行動を国家規模によって区別する理論は国家の特質を重視する理論の一部であり、小国がどれだけ政策選択の幅を持てるかはアクター、状況、イシューの種類、地域、時間によって限定されると主張している。
- (8) 第1次世界大戦終了までにアメリカは世界最大の海外投資国となっていた。しかし同国内で国際経済活動に関心を持っていたのは社会全体のごく一部（金融部門、鉱業、自動車産業など）にすぎなかった。他の産業部門には実質的な国際取引がほとんどなく、そのため他国経済を主として競争相手（脅威）としてとらえていた。このように異なる認識を持つ2つの勢力はそれぞれ「国際主義派」、「孤立主義派」を形成したが、どちらも他を圧倒するような影響力を持つには至らなかった。その結果、戦間期のアメリカの対外政策は非整合的になりやすく、不安定となった。
- (9) Morgenthau [1949]は、現実主義にのっとった職人的な外交操作によってのみ国益の実現は可能としている。
- (10) Goldstein [1988: 185]も、国家は国民全体のニーズをおおよそ正しく判断する機関であると指摘している。
- (11) たとえば、フランスはその中央集権的な政治システムや大統領への大幅な権限付与などから強い国家とされる一方、多元主義的な性質を持つ政治構造を有するアメリカは典型的な弱い国家と分類される。旧西ドイツや日本はその中間に分類されている（Müller and Risse-Kappen [1993: 34]）。
- (12) Krasner [1978b]は、アメリカ政府にとっては通商政策分野より金融政策分野の方が自身の目標、選好にもとづいて政策を決定し実施しやすいことを示している。通商政策では国内の受益者と被害者が比較的容易に特定できるため政治化しやすいのに対し、金融政策のインパクトは社会全体に広く薄くいきわたる傾向があるためである。
- (13) たとえばBerger [1996]は、現在の日本とドイツは第2次世界大戦以前の両国とは著しく異なると指摘する。反軍国主義は両国のアイデンティティの重要な部分を構成し、国内規範および制度に深く埋め込まれている。
- (14) 大庭 [2004]は構成主義的アプローチからオーストラリアの対外政策を分析した代表例といえる。またBroinowski [2003]は、オーストラリアの自己イメージとアジア諸国の政治指導者、オピニオンリーダーの対オーストラリア・イメージとの間に貫して重要な齟齬が存在することを指摘しながらオ

ーストラリア・アジア関係の展開を説明している。

- (15) Goldstein and Keohane eds. [1993] は、国家の政策決定における「アイデア」の重要性を指摘している。同書所収のケーススタディには戦後の国際貿易、金融レジームについての米英交渉 (Ikenberry [1993]), 中国のスターリン主義的経済政策 (Halpern [1993]), ヨーロッパ諸国による戦後の非植民地化政策 (Jackson [1993]), 欧州共同体の域内市場形成 (Garrett and Weingast [1993]) などがある。
- (16) これは、分割政府（たとえば大統領が属する政党と議会の多数派政党が異なる）状態が珍しくなく、政策過程が著しく多元的なアメリカのような国にとくにあてはまる。また近年のオーストラリアにもこのような事例がある。1990年代後半に興隆した共和制移行運動に対する連邦議員の支持・不支持は、必ずしも政党所属とは相関していなかった。
- (17) ここでいう政策制度とは統治機構の組織構造や予算配分のみをいうのではなく、(成文化されているか否かにかかわらず) 法律や規則も含んでいる。
- (18) Sabatier [1993: 16] は、政策変化が具体化するまでには少なくとも数年、通常は10年またはそれ以上の時間が必要となると指摘している。
- (19) 本節では、政策アイデアの中核部分は変化しにくいことを前提として、対外経済政策の大きな変更には支配的連合の交代が必要と説明した。ただし政策志向学習を必要とする状況が長期に及ぶような場合、支配的連合の構成員が（積極的にせよ消極的にせよ）その政策アイデアを変更することはありうる。支配的連合構成員の多くが「転向」して離脱すれば同連合の影響力は減少し、競合する連合の増勢に拍車がかかることになる。