

第3章

分析枠組み

前章ではEVSL協議の展開と結果を明らかにし、具体的な研究課題を提示した。本章では、第Ⅱ部のケース・スタディで研究課題を分析するに際して共通して使用する分析枠組みを設定する。採用するのは、多国間交渉と国内政策過程の両面を同時に取り扱い、相互の関係を分析することができる「2 レヴェル・ゲーム」モデル (Putnam [1988]) である。

まず初めに、対外政策決定過程に関する先行研究レビューを行い、EVSLを含む国際交渉（協議）を分析するためには、国際、国内両面における政治過程の繋がり（リンケージ）に注目することが重要であることを指摘する。次に、それを踏まえ、EVSL協議プロセスの分析には、既存の枠組みのなかではパットナムの「2 レヴェル・ゲーム」モデルが最適であることを示し、同モデルの要点を解説する。ただし、1988年に発表されたパットナムのモデル原型のすべてがそのままEVSLプロセス分析に適用できるわけではない。そこで最後に、1990年代に入って行われた同モデルに関する議論を踏まえ、EVSLプロセスをよりの確に捉えられるよう、モデル拡張の必要性・可能性を考察する。

第1節 先行研究レビュー

社会現象を説明するための基本的な視座を、意思決定者の判断におくか、

あるいは意思決定者もその一部である社会構造におくかという問題は、他の社会科学分野と同様、政治学でも長年にわたって議論されてきた（Wendt [1987]）。ただし国際関係論では、他の社会科学分野における議論を受けつつも、前者・後者のどちらか一方に依拠して理論構築が行われる傾向があった。

構造主義的な理論は1970年代に主流となり、国際システムが一国の外交政策・行動に影響を与える主要因と捉えられるようになった。なかでも最も著名と思われるウォルツの『国際政治の理論』（*Theory of International Politics*）（Waltz [1979]）は、理論の単純化と厳格化を求めて、「国家の機能は類似しているため、国内的な性質は、国際的な事象の結果を説明するための変数からは捨象される。国際システム、つまり国家間の能力（capability）の配分状況から生じる要請が、外交政策行動の要因としては重要である」と主張した。

その後の国際・国内リンケージを理論化するさまざまな試みは、このウォルツのネオリアリスト・モデルのもつ単純さ・厳格さを維持しようとする一方で、国内要因の完全な捨象を回避する方向で展開してきた⁽¹⁾。コヘインとナイ（Keohane and Nye [1977]）は、国際システムは軍事・政治的パワーだけではなく、経済活動と富の分配として定義される「経済的パワー」によっても規定される、と主張した。彼らによれば、経済的「相互依存」状態を破壊することは、いかなる国家にとってもそのコストが高過ぎるため、経済的相互依存は外交関係において国家の行動を「制限」する。

「国際システムは国家の行動を制限する」という議論は理に適っているが、それは必ずしも、ある国家が自国の政策課題達成に向けて特定のアプローチをとるように、国際システムが強いることを意味するわけではない。むしろ、国際システムは国家が選択可能な政策オプションの範囲を提供するとみるべきであろう。ゲールヴィッチ（Gourevitch [1978: 911]）は、「外圧がいかに強力であろうとも、それが完全な決定要因になることは考えにくい。……ゆえに、〔国家の—引用者。以下〔 〕内同じ〕反応の選択には説明が必要である。そのような説明には、必然的に政治——すなわち、競合する選択間の争

い——の検証が伴う」と主張した。

もう一方の理論化の流れは、まず意思決定者レベルの説明に集中した。たとえばモーゲンソー (Morgenthau [1949]) は、よく訓練された指導者・外交官を外交政策決定における独立変数とし、政策決定における最も重要な要因として、彼らの理性や人間性をあげた。しかし、1950年代末までには、政府における政策決定過程と国内社会との相互作用が注目されることとなった。ウォルツ (Waltz [1959]) は、国家の機能は国内社会からの要求によって決定される、と述べた。国内社会からの要求は経済政策分野でとくに強く、外交政策においても対外経済政策に関する要求が強い。対外経済政策は、国境を越える経済活動 (貿易・投資) の流れに影響を与えることを通じて、社会の物質的利害に直接的な影響を与えるからである。カッツェンシュタイン (Katzenstein [1978: 19]) は国内政治過程において、政治グループ (国家官僚制度と政党) と、国内製造業、商業、金融業、農業、労働運動を代表する主要利益団体が、アクターとして重要であるとした。

「国家・社会関係」に関する議論の展開からは、カッツェンシュタイン (Katzenstein [1978]) やクラスナー (Krasner [1978a]) をはじめとする、国家の役割により重点をおく「国家中心的」(state-centric) アプローチが生まれた。そこでは、国家全体が外交政策決定における一人のアクターとして認識され、政治指導者や官僚は政策決定過程に参加する「一部」として捉えられている。また、彼ら「政策決定者」(policy makers) は「国益」概念を代表し、国内社会の特定グループや政府機関の「代理人」として政策決定過程に参加する度合いは低いとされる。むしろ彼らは、政策目標 (国益) を達成するために行動すると想定されている。言い換えれば、一国の政策決定者は、外交政策決定に関して比較的自律性を維持しているということである。アイケンベリー (Ikenberry [1988: 167-71]) は、国内社会における私人 (団体) は自国全体の経済戦略など考慮しないし、また、他国の経済政策を考慮に入れることはほとんどないため、その視野が狭くなる傾向があり、よって国家の政策選好は利益団体のそれとは異なることが多いと主張している。また政策

決定者は、自国と他国の対外経済政策を比較検討して、特定の 이슈を結び合わせ、それをより大きな国際的 이슈へと繋げることができる立場にある。このような操作をすることで、政策決定者は自国の全体的な利益を追求することが可能となる。

とはいえ、政策決定者それぞれが選挙区、利益団体、自らが長を務める官僚組織などの政治的支持基盤をもっていることも否定できない。現地位の維持、さらに将来の昇進はそれらの支持基盤に依存しているから、政策決定者の関心、優先順位、責任は、多かれ少なかれ支持基盤に影響を受けるだろう。国家中心のアプローチも、外交政策決定における国内社会からの要求の重要性は認識している。カッツェンシュタイン (Katzenstein [1978: 4, 308]) は、「政府官僚は独力で外交政策目標を定めるわけではなく、産業界のリーダーたちと協力してそれを行う」、「すべての対外経済政策戦略の主目的は、国内政策を国際政治経済と両立しうるものにするにある」と述べている。また、政府の決定に影響を及ぼす能力は産業界に限られているわけではない。他の利益団体がどの程度の影響を政府に及ぼすことができるかは、直面している政策 이슈、およびその政策 이슈を取り扱う国家の制度に依存している。言い換えれば、自律的に定めた政策目標を国内社会の要求に関わりなく追求できるか否かという意味で国家が「強い」か「弱い」かは、それぞれの国家により、また 이슈により異なるということである⁽²⁾。

一国の外交政策決定において、国際システムを重視する理論と国家・国内要因に焦点を当てる理論の双方が発展するなか、両者間の影響、つまり国内（際）政治過程はどのように国際（内）政治過程に影響を及ぼすのかを理論化する試みも現れた。その主な背景には、国家・国内の状況を外生的要因とみなし、国際的な要因のみに注目した構造主義的モデルが、実際には必ずしも的確に現象を説明できないことが明らかになってきたことがある。このような試みは、国際要因と国内要因の特徴づけの方法と両者の因果関係 (causality) の捉え方によって、四つのグループに分けられる。

第1のグループは、国内政治と国際政治は別個のものであるが、それぞれの場で利益を追求することのできる政府によってリンクされている、と捉える。アイケンベリー (Ikenberry [1986]) やマスタンデュノ・レイク・アイケンベリー (Mastanduno, Lake and Ikenberry [1989]) は、政策決定者は、政策上の難問が降りかかった場合、国内、国際のどちらかより適切な政治の場を選んでそれに対応することができると説明した。双方の場には、国家の行動に対してそれぞれ明確に異なるインセンティブと制約が存在する。したがって、国内的な目標は国際的な戦略によって最も効果的に追求できるかもしれないし、またその逆もありうる。バーネット (Barnett [1990]) も同様の方向で理論化を試み、国際・国内政治は、政府の資源動員能力にそれぞれ異なった制約を課すと主張した。

第2のグループは、国内構造の特徴によって国家の外交政策傾向をいくつかの理念型に分け、一般化を試みる。このグループは、伝統的リアリストの流れを汲むキッシンジャー (Kissinger [1966]) やウォルツ (Waltz [1959]) から、民主政治と国家間の平和を関連づけるリベラル派 (Doyle [1986] [1997], Schweller [1992] など) までの広い範囲を含んでいる。他にも、国内の制度、ネットワーク、社会構造が外交政策に決定的な影響を及ぼすと主張するリセ・カッペン (Risse-Kappen [1991] [1994]) や、外交政策タイプの相違は、政治形態が「国家中心的」であるか「社会中心的」(society-centered) であるかによって生じるとするカツツェンシュタイン (Katzenstein [1978]) も、このグループに属すと考えられる。さらに、とくに覇権国の場合、外交政策はときに国内政策やイデオロギーの外向化 (externalization) であり、国内社会の利害に国際構造を適合させようとする試みである、と主張する流れ (Ruggie [1982] など) もこのグループに含まれる。

第3のグループは、第2グループが想定する国内・国際政治の因果関係を逆転して、国際的な構造・環境が国内政治に及ぼす影響を検証する。そのなかには、国際経済環境の変化が、どのように国内政治・協力関係の変化をもたらしかに関するさまざまなモデルが含まれている (Gourevitch [1978],

Milner [1988], Rogowski [1989], Zakaria [1992], Garrett and Lange [1995], Keohane and Milner eds. [1996], Verdier [1998] など)。

第4のグループは、国内的な選好がどのように集束して国際政治を決定するのか、同時（しかし逆）に、国内政治はどのように国際政治の影響を受けるのかをモデル化するため、上述した三つのグループの統合を試みる。国際協力に関して、各参加国の国内要因の重要性を分析したグールヴィッチ (Gourevitch [1996]) は、国内選好が国際協力およびその制度へのコミットメントに向かって集束していく傾向を用いて、レジーム形成とその維持を説明した。モラヴシク (Moravcsik [1997]) もまた、国内要因とその国家構造を通じた選好の集約および国家間の相互依存のパターンとその程度を用いて、国際政治を説明するモデル構築を試みている。

以上、外交政策決定に関する理論の展開を概観したが、第2章で説明したEVSL協議を分析するための枠組みとして採用するには、どのアプローチが適切なであろうか。先行研究レビューから、分析枠組みは、国際・国内政治リンケージと外交政策形成における国家・社会関係関係という関連する二つの視座を提供するものでなければならないことは明らかである。加えて、EVSL協議のケース・スタディの場合、分析枠組みにある程度の柔軟性も必要である。というのも、APECメンバーは経済発展段階、政治体制、文化など、多くの面できわめて多様であり、分析枠組みはその多様性を許容するものでなければならないからである。

上記の第1～3グループの統合という意味では第4グループに含まれるパットナムの「2レヴェル・ゲーム」モデル (Putnam [1988]) は、基本的にはアメリカの外交政策決定過程を参照して構築されているが、上で述べたEVSL協議に適用する際の要請を満たしているように思われる。同モデルは発表以来国際関係論界で広く受容され、モデル検証・精緻化・拡張の試みもすでに多く行われている⁽³⁾。政策決定者が保持する対外交渉力の指標（パットナム論文では「ウィン・セット」〈win-set〉）を設定して、本来別個のもので

ある国際・国内政治のリンケージを特徴づけるという「2 レヴェル・ゲーム」モデルの考え方・方法は、前述した第1グループと共通する。しかし、同モデルは、「相乗的リンケージ」(synergistic linkage, 国際交渉に参加している国々が、自国の利益を求めて複数イシュー間で協力すること)や「反響」(reverberation, 一国の行動が、ある国際合意に対する他国の期待を変化させること)などの概念を導入して、各国間および国内・国際政治間の溝をより緊密な因果関係で結びつけることで、第1グループの枠を超えている。さらに同モデルは、政策決定者が同時に国際的・国内的要因の双方を考慮しつつ外交政策を操作するプロセスを内在化することで、国内要因を重視するアプローチ(第2グループ)と構造主義的アプローチ(第3グループ)を繋ぐブレイク・スルーとなっている点が重要である。

次節では、さらに詳しく「2 レヴェル・ゲーム」モデルを説明し、そのEVSL協議への適合性を検討したい。

第2節 「2 レヴェル・ゲーム」モデルとそのEVSLプロセスへの適合性

パットナムのモデル(Putnam [1988])は、そのタイトルが示すように、一国の国際的イシューに関する政策決定を二つのレヴェルに分けて考える。一方は暫定合意を求めて行う国際交渉レヴェル(レヴェルⅠ)であり、もう一方はレヴェルⅠでの合意内容が受け容れ可能か否かを議論し決定する国内政治レヴェル(レヴェルⅡ)である。これら二つのレヴェルを繋ぐ「政治指導者」(political leader)あるいは「交渉者」(negotiator)は、国家を代表して国際交渉を行い、同時に、その交渉結果(合意内容)を国内諸勢力(constituencies)にとって受け容れ可能なものとする(支持を調達する)必要がある。

レヴェルⅠ交渉の結果である(暫定)合意は、交渉に参加したそれぞれの国のレヴェルⅡで受け容れの可否が議論される。パットナム論文ではこれを

「批准」プロセスと呼んでいるが、同論文でも明記されているように、この「批准」は必ずしも立法府（議会）における公式なプロセスを経る必要はない。要は、レベルⅠ合意は、その国際交渉に参加したすべての国のレベルⅡによって受容されなければならないということである。モデルでは、レベルⅠ交渉に参加したいずれかの国のレベルⅡが、レベルⅠ合意全体を、あるいはその一部でも却下した場合、再度レベルⅠ交渉が行われて新しい（あるいは修正された）合意が形成されないかぎり、レベルⅠ合意は破棄されることになる。いかなる国も独力でレベルⅠ合意を変更することはできない。

1. ウィン・セットの概念

2 レベル・ゲームで基礎的かつ中心的な概念は、各国内の諸勢力によって形成される「ウィン・セット」(win-set, 直訳すれば「勝利集合」と、その「サイズ」である。ウィン・セットは、「批准されるための十分な支持をレベルⅡで得ることができる、レベルⅠ合意の集合」と定義される。国内諸勢力があるレベルⅠ合意を支持するのは、基本的にはその合意によって何らかを獲得できるからであり、その意味で、国内諸勢力にとって支持可能なレベルⅠ合意は国際交渉における「勝利」(win)であり、したがって同国の交渉者にとっても「勝利」である。

レベルⅠ合意が成功を収める（すべての交渉参加国のレベルⅡで批准される）ためには、その合意が、すべての交渉参加国のレベルⅡウィン・セットの内側に存在しなければならない。言い換えれば、合意による国際協力は、それに参加する各国のウィン・セットが重なり合う部分でのみ可能ということである。ウィン・セットのサイズは厳密に数量化できるものではないが、相対的に「大きい」あるいは「小さい」という認識だけでも、国際交渉における合意形成を促進（制限）する要因を議論することが可能になる。通常、交渉参加諸国間、交渉されるイシュー間でウィン・セットのサイズは異

なり、また同一国の同一イシューに関するウィン・セットでも、時点間でサイズが異なることもある。各国のウィン・セットが大きければ、重なり合う部分も大きい可能性が高く、国際合意が成立する可能性も高くなる。一方、ウィン・セットが小さいと国際合意の可能性は低くなるが、国際交渉で有利に働くことがある。国内ウィン・セットが小さい交渉者は、国際交渉の場で「妥協の余地はない（少ない）」と主張して、他のレベルⅠ交渉者の譲歩を強く求めることができるからである。

また、レベルⅠで合意が成立したとしても、その合意から交渉参加国が「離脱」(defect) する可能性もある。パットナムはこの離脱について、それが「自発的」(voluntary) か、「非自発的」(involuntary) かを区別することの重要性を指摘している。前者は、交渉参加国が利己的な（しかし合理的な）利益追求のためにレベルⅠ合意を批准しないか、批准しても意図的にその合意を実行しないケースであるが、そのような場合、合意実施を確保するための何らかの強制力が欠けていることが予想される。一方、後者は、レベルⅠ合意のレベルⅡ批准に失敗することである。一般的に、交渉参加国のレベルⅡウィン・セットが小さければ小さいほどレベルⅠ合意がそのウィン・セットの内側に存在する確率が低くなるので、非自発的離脱の可能性が高まることになる。また、非自発的離脱が生じるということは、交渉者が何らかの要因で自国のウィン・セットのサイズを誤認していたことを意味する場合が多い。

パットナムは、ウィン・セットのサイズに影響を与える要因として、以下の三つをあげている。(1)レベルⅡにおける選好および連合、(2)レベルⅡの政治制度、(3)レベルⅠ交渉者の戦略、である。

第1に、ウィン・セットのサイズは、国内アクター間のパワーの配分状況、政策選好、および連合に依存している。各交渉参加国の国内政治は、各々のウィン・セットのサイズに影響を与えることを通じてレベルⅠ交渉の帰趨に影響を与える。パットナムは特定の政策決定過程論を取り上げて2レベル・ゲームを論じていない——これが同モデルの柔軟性、汎用性を高めてい

る一因である——が、ウィン・セットのサイズに影響を与える、いくつかの原則を提示している。

- (1) 国内諸勢力が、レベルⅠ「合意不成立」(no-agreement)のコストが低いと認識していれば、ウィン・セットは小さくなる。コストが低いということは、合意不成立によって失うものが少ないということだから、国内諸勢力はレベルⅠ合意の選り好みが可能であり、したがってレベルⅠ交渉者も同様である。モデル原型の想定が、国際合意を批准するか棄却するかの二者択一であることを想起すれば、合意不成立のコスト認識は、交渉されているイシューの「現状」に国内諸勢力がどれだけ満足しているかと密接な関係にある。すなわち、レベルⅡにおいて現状への不満の程度が高ければ（合意不成立のコストが高ければ）、それを受けたレベルⅠ交渉者は変革へ向けてエネルギーを注ぎ、交渉イシューに柔軟に対応して現状打開を求めるであろう。一方、レベルⅡが現状に満足していれば（合意不成立のコストが低い、あるいはゼロであれば）、交渉者はレベルⅠ合意を積極的に求めることはない。ただし、各国内勢力の合意不成立に対するコスト認識は必ずしも一様ではなく、レベルⅡ全体としてのコスト認識、よってウィン・セットのサイズは、最終的には国内勢力間の政治によって決定する。一般的に言えば、ウィン・セットのサイズは、国内の当該イシューに関する「孤立主義者」(isolationist)と「国際主義者」(internationalist)との間の相対的な力関係に依存している。
- (2) レベルⅠで交渉されているイシューが、国内諸勢力の「同質的な」(homogeneous)関心を惹きつけるか、あるいは賛否両論の「多様な」(異質的な〈heterogeneous〉)関心を惹起するかは、ウィン・セットのサイズに大きな影響を与える。あるイシューに対して、ある国のレベルⅡの選好が同質的であれば、レベルⅠ交渉で交渉者が勝利（国内諸勢力の利益を実現する内容の合意を獲得）すればするほど、そのレベルⅠ合意が同国で批准される可能性は高くなる。しかし、その一方で、交渉

者がレヴェルⅠで妥協できる余地は少なくなる。このような場合、当該イシューに関するこの国のウィン・セットのサイズは、先にあげた国内諸勢力の合意不成立に関するコスト認識に依拠することになる。イシューに関する「タカ派」（レヴェルⅠ交渉者に限りなく勝利を求める）と「ハト派」（合意不成立のコストにより敏感で、レヴェルⅠ合意の確保を優先する）の力関係が、最終的なウィン・セットのサイズを決定するのである。他方、あるイシューに関して国内諸勢力が多様な選好を有している場合、国内勢力間での妥協あるいは取引が可能であるため、ウィン・セットのサイズは潜在的に大きい。しかし実際のウィン・セットのサイズを見極めるのは簡単ではなく、レヴェルⅠ交渉者は複雑な政治的計算をもとにして慎重に判断を行い、レヴェルⅠ合意を導く必要がある。またレヴェルⅠ交渉の相手が、当該イシューについて同様に多様なレヴェルⅡ選好を背景にしていれば、国際的な取引や協力の余地が生まれることも指摘されている。

- (3) レヴェルⅠにおけるイシュー・リンケージ（複数イシュー間の連関）もまた国内政治に影響を与え、したがってウィン・セットのサイズに影響を与える要因のひとつである。複数イシューの交渉の場合、交渉者は各イシューについて、国内諸勢力すべての利益を同時に実現するのは不可能であるから⁽⁴⁾、国内諸勢力間の利益のトレード・オフに直面することになる。さらに、イシュー・リンケージは国際的になりうる。交渉者が、レヴェルⅠでの交渉相手とのトレード・オフによって合意を成立させることができれば、国内諸勢力の選好を変えることなく、レヴェルⅡウィン・セットのサイズを広げることができる場合がある⁽⁵⁾。

パットナムが提示した上記のウィン・セットのサイズに関する原則は、EVSL政策決定についても適合するように思われる。EVSL参加メンバーが自由化要素に関するレヴェルⅠ合意形成に失敗したのは、各メンバーの国内諸勢力の多勢が、「合意不成立のコストは相対的に低い」と認識していたため、それぞれのウィン・セットのサイズが小さかった（あるいは収縮した）こと

を示唆しているのではないだろうか。2010/2020年のボゴール目標までには、いずれにせよ域内自由化を行わなければならないという認識や、WTO新ラウンドの開始が迫っているという認識があったことから、各メンバーのレヴェルⅡは、その時点でのAPEC枠組み下の早期自由化は不必要と判断していたのではないだろうか。たとえば、アメリカを中心とする自由化推進派メンバーが熱心にEVSLのパッケージ化を推し進めたこと、また、それを日本が完全に拒否したことは、双方とも、これらのメンバーのウィン・セットが小さかったことを示しており、レヴェルⅡにおいて合意不成立のコストが低いと認識されていたことを示唆しているように思われる。また、「同質的な／多様な」選好についての原則は、各メンバーがEVSL対象分野選定プロセスおよびその結果をどのようにみたかについて、また、その後のEVSLプロセスに対する各々の態度（期待）について、重要な示唆を与えている。自らが提案（あるいは支持）した分野が、最終的にEVSL対象に選定された数が多ければ多いほど、レヴェルⅡにおける同質的な選好を期待できると想定しても無理はないだろう。たとえば、EVSL対象15分野のうち9分野を提案し、他の5分野も支持していたアメリカの交渉者は、3分野の提案が最終的に選定された日本の交渉者に比べ、レヴェルⅡでより同質的な反応を期待することができるだろう（第2章の表2-1、巻末付表2参照）。ウィン・セットが同質的であればレヴェルⅠで獲得するものが多ければ多いほど良いという原則は、アメリカのEVSL政策に適合しているように思われる。さらに、イシュー・リンケージに関する想定は、15分野の3要素（自由化、円滑化、経済技術協力）について協議するというその特徴を考えても、問題なくEVSL協議に適用できるだろう。対象分野提案の「成功率」が相対的に高かったメンバーは、成功率が低かったメンバー（および、もともと提案数が少なかったメンバー）に比べ、国内で諸勢力間のトレード・オフに直面する機会が少なかったと予想される。さらに国際的なイシュー・リンケージという概念を使って、円滑化・経済技術協力要素のEVSLへの編入や、関税要素のWTO送致決定後、非関税措置、円滑化、経済技術協力に関する協議がそれほど大きな結果を生み

出せなかったことをうまく説明できそうである。

ウィン・セットのサイズに影響を与える要因の第2として、パットナムは、国内政策決定における制度環境をあげている。レヴェルⅡにおける批准手続き（公式、非公式を問わず）が異なれば、レヴェルⅠ合意が受け容れられる確率も異なるであろうことは自明といってよいだろう。前述したように、2レヴェル・ゲームの要点は、「レヴェルⅠ合意は、交渉参加国すべてのレヴェルⅡで受け容れられなければならない」ということであり、パットナムは国内政治過程については触れず、その分析は実証研究に委ねている。第Ⅱ部のケース・スタディでは、政治制度に関して、たとえば、EVSL協議が継続している最中、議会から一括貿易交渉権限（ファスト・トラック）を一貫して譲与されなかったことが、アメリカ政府のEVSL政策にどのような影響を与えたか、また、インドネシア、韓国、タイにおける政権交代は、それぞれのEVSL政策にどのような影響を与えたか、などを分析する必要がある。

第3に、レヴェルⅠ交渉者は、自国のウィン・セットのサイズを変えることができる。交渉者がレヴェルⅠ合意のレヴェルⅡ批准の可能性を高めようとする（ウィン・セットを拡大しようとする）際、「サイド・ペイメント」（あるいは譲許）を利用することが可能である。具体例としては、ウルグアイ・ラウンドにおける日本政府の行動があげられよう。日本政府は、ウルグアイ・ラウンドで1993年からのコメ市場部分開放（ミニマム・アクセス）に合意するにあたり、国内農業部門に「ウルグアイ・ラウンド対策費」として莫大な補助金供与を約束した。このサイド・ペイメント供与は、農業協同組合などの伝統的かつ厳しいコメ市場開放への反対を和らげ、よってウィン・セットを拡大し、日本政府のマラケシュ条約署名を可能にする効果をもった。また、サイド・ペイメント（譲許）は、国家間でも利用することができる。国際合意の成立を望む交渉者は、交渉相手に何らかのサイド・ペイメント（譲許）供与を働きかける用意があるものと想定できる。たとえばEVSLのケースを考えると、自由化推進派メンバーにとって、協議対象に自由化以外の要素を組み込むことに合意したのは、より多くのメンバーの参加を確保する

ためのコスト効率の良い譲許だったと理解することもできる。WTOも視野に入れたクリティカル・マス形成を意図していたことを考慮すれば、自由化推進派が、可能なかぎり多くのメンバーのEVSL参加を求めていることは間違いない。さらに、自由化推進派メンバーにとって、貿易円滑化をEVSLに組み込むための追加的コストはほぼゼロであっただろう。というのは、円滑化措置として想定される製品基準、通関手続きの調和などでは、それらメンバーのシステムが「グローバル・スタンダード」と認識されているケースがほとんどだからである。経済技術協力のEVSL組み込みは、必要とされる追加的予算支出額によっては国内で反対にあう可能性を含んでいたが、それはもともとAPEC活動の「柱」のひとつであり、EVSL協議で突然現れた概念ではなかった。加えて、円滑化と経済技術協力の具体的措置は、その段階ではまだ始まっていなかった協議プロセスを経て決定されるものであり、過度の予算支出や必要以上と認識されるような譲許については、これらを拒絶する機会が確保されていたわけである。

2. ウィン・セット構造に影響を与える外的要因

「2 レヴェル・ゲーム」モデルでは、レヴェルⅠ交渉者と交渉相手のレヴェルⅡウィン・セット（交渉相手の国内政治）との直接的な関係について、詳細には触れられていない。ただしパットナムは、レヴェルⅠ交渉者は、交渉相手の国内オピニオン・リーダーからの支持獲得を試みたり、対外援助を申し出たりする「外交活動」によって、お互いのウィン・セットのサイズに影響を与え、レヴェルⅠ合意の批准可能性の最大化を求めることは可能であるとしている。さらに、レヴェルⅠ交渉者は、交渉相手のウィン・セット構造を変えるために必要かつ可能と認識すれば、交渉相手の国内諸勢力が支持できるようにレヴェルⅠ合意の内容を変更することさえ可能である。また、アメリカの市場開放要求やG-8サミット・コミュニケなどのいわゆる「外圧」は、レヴェルⅠ交渉者の行動を通じて直接的あるいは間接的に、当該国のウ

イン・セット構造を変更する効果をもつ可能性がある。

ただし、このような外的要因は、必ずしもウィン・セットを拡大させるとはかぎらない。たとえば、国際的なサイド・ペイメントは、特定のレヴェル I 合意に反対あるいはそれを拒絶することを期待して供与される場合も想定できるし、市場開放を求める外圧が過度となれば、それを受ける国で同イシューが政治化し、激しい反発を引き起こす可能性もある。

ここで述べた想定は、EVSLケース・スタディに適用する際、とくにEVSL協議が合意形成に失敗しても国内的には影響が少ない（つまり合意不成立のコストが小さい）と認識している「大国」（日本？アメリカ？中国？）以外のメンバーのEVSL政策を分析する際に、重要と思われる。本書で取り上げるメンバーでは、EVSLパッケージ化をめぐる日米対立を最終的には傍観せざるをえなかった、オーストラリア、インドネシア、韓国、タイがこれにあたる。

3. レヴェル I 交渉者の政策選好と優先順位

最後に、レヴェル I 交渉者自身の政策選好・優先順位も、分析枠組みに組み込む必要がある。モデルの定義から、レヴェル I 交渉者は最終的にレヴェル I 合意の成否を決定する役割を担っている。ということは、ある合意がそれぞれのウィン・セットの内側に存在していたとしても、交渉者はそれを拒否できるということである。つまり、交渉者はレヴェル I 合意に対して「拒否権」をもっている。パットナムは、交渉者自身がレヴェル I 合意に影響を与えようとする動機として、(1)レヴェル I 合意を通して、国内政治における自らの立場を強化する、(2)レヴェル I 合意によって、自身が選好する政策が実施しやすくなるように国内諸勢力間の力関係を変更する、(3)レヴェル I 合意を、自らの「国益」認識と整合的にする、の三つをあげている。モラヴシク (Moravcsik [1993: 30-1]) は、これらの要因による交渉者の選好を「受容可能セット」(acceptability set) と呼び、それとウィン・セットの関係が国際合意の成否に重要な影響を与えているとしている。エヴァンス (Evans [1993:

405-8])はこの点について議論を進め、交渉者を「タカ派」,「ハト派」,「(国内諸勢力の)代理人」に分類して、それぞれの場合の含意を説明している。

交渉者(政治指導者)の支持基盤,政治信条などは個人によって異なると仮定するのは妥当であろうから,レヴェルⅠ交渉で誰が参加国を代表しているかはきわめて重要である。とくに政権交代の時期(本書のケースでは,韓国,タイ,インドネシア)には,レヴェルⅠ交渉者個人の政策選好・優先順位およびその変化に留意する必要がある。また,エヴァンス(Evans [1993: 406])が,交渉アジェンダを設定するのは交渉者であるから,交渉者がタカ派であり,かつ「現状維持」(合意不成立)を選好していれば,彼が「勝つ」のはほぼ間違いない,としているのはEVSL協議の文脈で注目される。

第3節 モデルの拡張

前節では,「2レヴェル・ゲーム」モデルの原型を説明し, EVSL協議のケース・スタディを行う際の分析枠組みとして,基本的にはきわめて有用であることを示した。しかし, EVSL協議の展開の仕方(第2章)を思い出せば,同モデル原型をそのままEVSL協議に当てはめるのは,いくつかの点で不十分であるように思われる。以下では,モデル原型では捉えきれないそれらの点をあげ,いくつかの概念を付け加えることによって, 2レヴェル・ゲームをよりEVSLプロセスに適合させるためのモデル拡張の可能性・必要性を指摘したい。

1. 選択の性質:「二者択一的」選択と「連続的」選択

「二者択一的」(binary)選択とは,文字どおり「イエス」(受容)か「ノー」(拒否)か,いずれかを選択することであり,一方,「連続的」(continuous)選択とは,ある合意案の完全な受容と完全な拒否の間にある多数の選択肢

(完全受容, 完全拒否も含む) のなかから, どれかを選択することである (Schelling [1978: 213-4])。前者の場合と後者の場合では, その意思決定過程が大いに異なる。前者が「現状維持」と提案された「変化」のどちらかの選択を迫るのに対し, 後者では, 多数の選択肢を比較したり, また, それらの特徴を勘案し, 交渉によって新しい選択肢を形成することが可能である。また「二者択一的」選択の場合, 国際交渉にともなうコストを相殺するため, 「変化」の選択肢が提示する内容は現状からの大きな変化になりがちである。

交渉されている 이슈が, レヴェルⅠおよびレヴェルⅡで二者択一的であるか連続的であるかを識別すると, 「2 レヴェル・ゲーム」モデル原型を拡張する必要が生じてくる。同モデルは, レヴェルⅠには連続的選択が存在すると想定しているようで, その選択肢のなかから暫定合意が形成されると, それが各交渉参加国のレヴェルⅡへ送られて二者択一的選択が行われる, という交渉の方向性を含んでいる。しかし逆に, レヴェルⅡに連続的選択が存在し, 同レヴェルでの議論の後, 二者択一的選択としてレヴェルⅠに上がるような場合もありうるし, また, 同じレヴェルにおいて, 時間の経過とともに選択の性質が変化する場合 (連続的から二者択一的へ, あるいはその逆) も想定可能であろう。そのような場合, レヴェルⅡが直面する選択は, 必ずしも二者択一的な性質をもつとはかぎらない⁽⁶⁾。

EVSL協議では, 自由化要素について最終的に合意不成立が決まるまでの間に, レヴェルⅠとレヴェルⅡの間で合意内容について頻繁な往復があったこと (まずレヴェルⅠで「協議を始める」という大枠の合意が形成され, その後レヴェルⅡで対象分野提案がまとめられ, レヴェルⅠで対象を15分野に絞り込んで具体的協力措置を示し, レヴェルⅡでその措置への参加可能性が検討され, ……というプロセス) を想起すれば, また, EVSL協議における最大の論点のひとつが, レヴェルⅠがレヴェルⅡに求める選択の性質の問題, すなわち「パッケージ化」(二者択一的選択) と「自主的行動」(連続的選択) の問題であり, しかもアメリカなどの自由化推進派グループが事実上従来のAPEC活動の方法を変更する主張を展開した (選択の性質を変えることを主張した) ことを考

えれば、「2 レヴェル・ゲーム」モデルに選択の性質の問題を加味させることは、EVSL協議の分析を行う際に不可欠であると考えられる。

2. 交渉イシューの重要性の度合い：イシューの「深さ」

レヴェルⅠでの交渉イシューについて、交渉参加国のレヴェルⅡが現状維持を選択するにせよ、何らかの変化を受け容れるにせよ、そのコストはそれぞれの国の間で分配されることになる。現状維持という選択から生じる機会費用は、「合意不成立のコスト」としてパットナムのモデル原型でも概念化されている。ただしそこでは、そのコストを当該イシュー領域のみで想定しているように思われる。実際の国際交渉では、ある外交政策イシュー（政治、経済双方を含む）が与える国内的影響は必ずしも当該イシュー領域にとどまらないはずである。そこで、レヴェルⅠ合意のコストをより広く認識するために、交渉イシューの「深さ」（depth）という概念を導入したい。

イシューの「深さ」とは、「レヴェルⅠで交渉されているイシューが、直接的には関係のない他の領域の政治アクターに与える影響の程度」のことである⁽⁷⁾。ある交渉イシューの深さの程度は、国内的には、それぞれの国の政治、経済、社会状況が、当該イシューの国際交渉によってどのような影響を受けるかの度合いである。異なるイシューは、国によって異なる程度の政治的コストと潜在的な利益をとまうであろう。一方、イシューの深さが国際的な影響を与える程度は、一般的に当該イシューに関する各国のパワー（影響力）に依拠する。

イシューの深さを認識する際、ある国が既存のレジーム（あるいは相互依存関係）にどの程度依存しているかという側面も重要である。「ある特惠貿易〔協定〕から最も大きな経済的利益を受けている国が、その協定内通商関係の崩壊に対して他の協定参加国よりも脆弱であるとすれば、後者〔他の協定参加国〕の政治的影響力〔political leverage〕は強くなるだろう」（Mansfield and Milner [1999: 611]）。このような認識は、EVSL協議を分析する際にも重

要となる。APECという組織に対する政治的・経済的依存度が低いメンバーは、特定の選択（たとえば「現状維持」）はAPECの機能を傷つけ、それまでの蓄積が無駄になってしまう恐れがある、などと主張することによって、APECへの依存度の高いメンバーのレベル I 合意に対する選択の幅を狭めることが可能になるからである。これをさらに進めれば、レベル I における選択の性質を、連続的選択から二者択一的選択へと変化させることも可能になる。第2章で説明されたEVSLパッケージ化の試みは、まさにこのような状況だったのではないだろうか。

3. レベル I 交渉が多数によって行われる影響

パットナムのモデル原型は、基本的には2者で行うゲーム、すなわち1対1での交渉に焦点を当てて構成されている。パットナム論文で2レベル・ゲームの例としてあげられたのは、イギリス・アルゼンチン間のフォークランド（マルヴィナス）戦争（Putnam [1988: 438]）、日米間の繊維紛争（p. 439）、アメリカ・パナマ間のパナマ運河条約交渉（p. 440ほか）、IMF・イタリア間の融資交渉（p. 454）など、その多くが2プレイヤー・ゲームである⁽⁸⁾。EVSL協議を分析するにあたって、各国を代表するレベル I 交渉者の数を3者以上に拡張し、それがモデル原型に及ぼす意味を検討しておくことは必要であるばかりでなく、より一般的にモデル原型が想定していない状況を考察するためにも有益であるように思われる。

(1) レベル I における連合形成とクリティカル・マス

レベル I 交渉への参加者が多数の場合、とくにAPECのような多国間常設フォーラムでは、レベル I における連合形成を誘発する可能性が高い⁽⁹⁾。フォーラムのあるメンバー（あるいはメンバー全体の一部）が、自身の利益となる特定の合意形成に向けた交渉を開始しようと意図した場合、そのメンバーは、そのイニシアティブを強力に推進するのに十分な、同様の意図をもつ

た他のメンバーとの連合形成を画策するであろう。連合が形成された場合、その外にいるメンバーは、当初は当該イニシャティヴの意図がわからないため、あるいは単にフォーラムのメンバーであるからという理由で、恐らくはとりあえず当該イニシャティヴに関する話し合いのテーブルに着くであろう。しかしながら、時間の経過にしたがって、それらのメンバーが当該イニシャティヴを自身にとって好ましくないものと判断すれば、イニシャティヴへの反対勢力を集め、別の連合を形成して対抗しようとするかもしれない。このように、レヴェルⅠ交渉への参加者が多数になると、同レヴェルがより複雑な重層ゲームに変質する可能性が生じる。

交渉者が多数存在することによって生じるレヴェルⅠにおける連合形成ダイナミクスは、APEC自由化（EVSL）の本質を理解するのに重要なクリティカル・マスの概念に直結する。第1，2章でも触れたが、より広い地域をカバーするWTO貿易自由化への支持を推進する地域機構であるAPECは、クリティカル・マス形成——あるいはミニラテラリズム（minilateralism）（Kahler [1992]），ティアリング（tiering）（Wesley [1997]）——を志向する側面をもつ。ひとたび協力参加国の数がクリティカル・マスに達すれば、不参加国を巻き込むダイナミクスは自動的に継続することになるが、それは、不参加国が、すでに協力しているグループに参加することによって得られる利益および参加しないことによるコストの双方、あるいは片方を大きいと認識することに依拠している。

ITA交渉やEVSL協議を含む多国間貿易自由化イニシャティヴは、クリティカル・マス形成の試みの典型的な例といえる。ここで重要なのは、参加国の数とどのような国が参加しているのかが、クリティカル・マス形成の成否の鍵を握っていることである。たとえば、先進経済大国の連合による多国間自由化イニシャティヴは、発展途上の小国からなる連合のそれより魅力的であろうことは容易に想像できる。

ただし、レヴェルⅠにおいて、常にクリティカル・マス形成が可能であるわけではない。クリティカル・マス形成のダイナミクスには二つの均衡点

——全員参加と参加者ゼロ——が存在する (Schelling [1978: 102-10])。後者は、クリティカル・マス形成に失敗した場合、すなわち、十分な数のメンバーを連合に惹きつけられず、それに参加することで得られるはずの利益を連合参加者に十分に提供できない場合である。そのような場合、また連合による協力によって提供される利益が、協力に参加していない国々によって簡単にフリーライドされてしまうような場合に、連合参加者の連合からの離脱が始まる。そして離脱が離脱を呼び、最終的には連合に残るものはゼロとなってしまう。

この論理はAPEC自由化、よってEVSLにも当てはまる。WTO自由化を補完し、さらにそれを推進するための「触媒」となるためには、APEC自由化は、まず各分野の世界貿易において相当部分を占める複数のメンバーによって実施が合意されなければならない。APEC内でこのような合意が形成されれば、当該自由化措置による利益を求めて、他のWTOメンバーがその合意に参加するインセンティブが強まる。しかしながら、APEC内で自由化合意が形成できない場合や、合意が形成されたとしても、当該分野の世界貿易に占める割合が相対的に大きいメンバーがその合意を実施しない（できない）場合は、他のAPECメンバーにとって、自主的に、あるいは合意にしたがって自由化措置を実行するコストは看過できないものとなろう。このような状況下では、当該合意からの離脱が誘発されることになる。

(2) レヴェルⅠ交渉者の交渉能力・レヴェルⅡ諸勢力の対応能力

「2レヴェル・ゲーム」モデル原型が基本的に1対1交渉に焦点をあてて構成されているがゆえに十分には把握していない要素として、レヴェルⅠ交渉に参加する多数の交渉者および彼らが代表しているそれぞれの国内諸勢力の交渉・対応能力 (ability)、あるいは、各交渉者・国内諸勢力が交渉・対応のために動員可能な資源（人材、時間など）の多様性とその影響もあげられる。ある潜在的合意を推進するための連合がレヴェルⅠで形成された場合、その連合に参加している交渉者は（よってその国内諸勢力も）、連合外のメン

バーより多くの資源をその交渉に注ぎ込むことになろう。一方、当該合意形成への熱意を共有しない連合外交渉メンバー、および何らかの理由によってこの交渉に十分な資源を投入できないメンバーは受け身の立場に立たされる。したがって、当該交渉は合意推進連合が望ましいと考える（早い）ペースで進められる可能性が高く、交渉能力・動員可能な資源に劣る連合外メンバーは、そのペースについていけなくなるかもしれない。レヴェルⅠ交渉がこのような状況になると、当該交渉プロセスが順調に進んでいるようにみえても、最終段階で合意に至らず、決裂する事態が考えられる。というのは、交渉に資源を動員できないために潜在的な合意が自身および国内諸勢力にどのような影響を与えるのかが明確に判断できないような交渉者が、最終的に合意への参加を決断することはありそうにないからである⁽¹⁰⁾。

EVSL協議はこの状況を明確に示しているように思われる。たとえば、1997年半ば以降（実質的には4カ月程度）の対象分野選定プロセスにおいて、APECメンバーはそれぞれ時間のかかる多くの課題に取り組まなければならなかった。この間メンバーは、対象分野を提案し、その根拠をAPEC域内貿易の文脈で説明することを求められた。次に、他のメンバーから提案された分野への支持・不支持を表明するため、各分野の自由化がどのような国内的影響をもたらすか分析する必要があった。この分析は、自由化が国内当該分野へ与える経済的影響のみならず、それが国内諸勢力の全体的な支持を得られるかどうか、また、レヴェルⅠ交渉者の政治的ステイタスを高めるかどうかという、きわめて政治的な影響も考慮する必要があったであろう。このような分析を進める際、レヴェルⅠ交渉者は各国内勢力と緊密な協議を行う必要がある。APECメンバーのいくつかが人的資源や時間の制約により、そのような分析を当初提案された62分野すべてについては行えなかったとしても驚くにはあたらなだろう。加えて、対象分野選定は、アジアのAPECメンバーを激しく襲った経済危機と並行して進められていた。この意味からすれば、経済危機はレヴェルⅠ交渉者が国内政治を運営する能力に影響を与えること通じて、EVSL協議全体の結果に影響を及ぼしたと理解できるかもしれない。

まとめ

本章では、第Ⅱ部でケース・スタディを行うに際して念頭におくべき分析枠組みの提示を試み、「交渉者」および「ウィン・セット」という概念を通じて国際交渉と国内政治の因果関係を説明できる点、国内政策決定過程についてはさまざまな状況を想定できる柔軟性を有している点などから、既存の枠組みのなかではバットナムの「2 レヴェル・ゲーム」モデルがEVSL協議の分析に最適であることを示した。しかしながら、第2章で述べたEVSL協議の展開を想起すると、モデル原型では捉えきれない現象が存在することがわかる。そこで、「選択の性質」（二者択一的か連続的か）、「交渉イシューの深さ」、「レヴェルⅠにおける連合（クリティカル・マス）形成」、「レヴェルⅠ交渉者・レヴェルⅡ諸勢力の交渉・対応能力」という概念を導入して、2 レヴェル・ゲームでよりよくEVSL協議を説明できるよう、モデル原型の拡張を試みた。

第Ⅱ部のケース・スタディ（日本、アメリカ合衆国、オーストラリア、韓国、タイ、インドネシア）は、第2章第4節で示した具体的な研究課題を、上の分析枠組みの視点から解明していくことになる。ただし、ケース・スタディを行うに際してこの分析枠組みは各章の執筆者に共有されているが、必ずしもそれぞれの章で枠組みに関する記述が詳しくなされるわけではない。本章で提示した分析枠組みによるケース・スタディの横断的な解釈は第Ⅲ部の終章で行うことにしたい。

〔注〕

- (1) 後にウォルトが行った、同盟形成に関するネオリアリスト・モデルに国家の意図や脅威認識を取り込む試み（Walt [1987]）は、モデルの「美しさ」を犠牲にし、よってその厳格さを低めたという批判を受けた。
- (2) 「強い／弱い」国家という議論は、クラスナー（Krasner [1978a: Chapter 3]）によって展開された。また彼は、アメリカ政府にとって、金融政策において

政策目標を押し通す方が、貿易政策でそれを行うより容易であったことを指摘した (Krasner [1978b])。貿易政策による受益者と犠牲者は比較的容易に識別できるのに対し、金融政策による受益者・犠牲者は社会に広く分散する傾向があり、後者はまとまった政治勢力となりにくいからである。

- (3) たとえば, Mayer [1991], Evans, Jacobson and Putnam [1993], Iida [1993], 長尾 [1994], Milner [1997], Schoppa [1997]などを参照。
- (4) バットナム (Putnam [1988: 446]) は, 「一般的に, 特定のイシューに最大の利害を有する集団は, そのイシューに関して最も極端な立場を主張しがち」であり, 「もし, 各集団がそれぞれにとって最も重要なイシューについて, レヴェルⅠでの交渉ポジションを決めることを許されたなら, 結果として現れるレヴェルⅡ交渉ポジションのパッケージは, 『交渉の余地のないもの』となることはほぼ確実である」と述べている。
- (5) バットナムはこのようなケースを“synergistic linkage” (相乗的リンクージ) と呼んでいる (Putnam [1988: 447])。
- (6) バットナムは, 実際の交渉では, レヴェルⅡ交渉ポジションを定めるためのレヴェルⅡにおける事前協議や, 逆に, レヴェルⅡ批准を確実にするためのレヴェルⅠにおける調整が行われる可能性は高く, 合意案はレヴェル間を往復するであろうと指摘している (Putnam [1988: 436])。ただし, その際, 選択の性質の問題には触れていない。
- (7) バットナムは, ある交渉イシューが「政治化」するとレヴェルⅡプロセスに参加する国内勢力の数が増え, それによってウイン・セットは縮小するとしている (Putnam [1988: 445])。しかしそこでは, 当該イシューとは直接関係のないアクターへの影響が明確には示されていない。
- (8) バットナム論文は, ケネディ・ラウンド, ボン・サミット, ソ連の核兵器「ダブル・ゼロ」提案など, レヴェルⅡ交渉者が3人以上のケースも取り上げている。しかし, 多数が参加するレヴェルⅡ交渉が, 「2レヴェル・ゲーム」モデルにどのような影響を与えるかについては詳細に検討はされていない。
- (9) カーラーは, ウルグアイ・ラウンドにおける複数の連合形成について記述している (Kahler [1992: 697-700])。Higgott and Cooper [1990]も参照のこと。
- (10) レヴェルⅠにおいて, ある合意を欲する交渉者が集中的に資源投入することで交渉のペースを作り, 他の交渉者が受け身に回るという状況は, 1対1ゲームでも想定可能である。しかし実際の1対1交渉では, 交渉相手が一人であるため, 多数のときよりも相手の状況が把握しやすいであろう。合意に対する交渉相手の否定的な姿勢は交渉プロセスの途中で感知され, 何らかの対応 (サイド・ペイメントや譲許) がなされる可能性が高い。少なくとも, 交渉プロセスの最終段階まで相手の状況や意図に「気づかない」ことは想定しにくい。