
強化される外交リーダーシップ

官邸主導体制の制度化へ

信田 智人

Shinoda Tomohito

はじめに

2006年9月に小泉政権が幕を閉じた。5年半におよぶ長期政権となったおかげで、小泉政権は数多くの成果を上げたと言える。外交政策では、2001年9月11日の米国同時多発テロという衝撃的な国際事件に対して、断固としてテロリストと戦うという姿勢をみせ、その後のアフガニスタン戦争においては、海上自衛隊をインド洋に派遣した。これは、1990年の湾岸戦争において、人的な貢献ができず国際社会から強く批判された際の汚名をそそぐことになった。また2002年9月には、小泉純一郎首相は電撃的に朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）を訪問し、金正日総書記に日本人拉致を認めさせたうえ謝罪させ、拉致被害者5人とその家族を取り戻した。政権末期の2006年7月、北朝鮮のミサイルテストに対して、日本政府として初めて国際連合安全保障理事会に北朝鮮非難決議案を提出し、採択させた。

これらの事例ではすべて、官邸が主導になり明確な態度をとることによって、成果を上げた。政権の終わりには、靖国神社参拝問題と首脳レベルの日中関係の悪化にマスコミの関心が集中したため、小泉外交に対する評価は低くみられているが、少なくともこれらの外交成果は歴史的に高く評価されることだろう。

このように小泉政権は次々と外交・安全保障問題における対応を展開したが、それにはどのような要因が作用したのか。本稿では、国内の政治的ダイナミクスに焦点を当てることとする。まず最初に官邸主導体制を分析し、次に自民党内のパワーバランスの変化を考察する。その後で、重要な安全保障関連法の政策決定過程と訪朝と拉致被害者帰国、北朝鮮ミサイル発射に対する対応という事例を分析し、最後にポスト小泉となった安倍政権の外交スタイルについて考察する。

1 官邸主導体制の確立

小泉政権下では、官邸主導で外交が行なわれる現象が頻繁にみられた。その要因には、いくつかの変化があったが、ここでは官房長官の台頭、官房副長官の役割強化、官邸主導権限の強化、外務省の相対的な地位の低下について解説する。

(1) 官房長官の台頭

小泉政権下では、政策決定における内閣官房の影響力が格段に強大になった。内閣官房の法律上の長は首相であるが、実質的には官房長官が取り仕切っていると言ってよい。中

曾根政権以後、それまで首相側近のための軽量ポストだと考えられていた官房長官に梶山静六元幹事長などの有力政治家が就くことが多くなっていた。さらに、橋本政権下で行なわれた行政改革の一環としてとられた内閣機能の強化措置によって、官房長官の影響力が著しく強まった。小泉政権下では、3年間同職を務めた福田康夫長官に対して、国会内で「陰の総理」とか「陰の外相」とか野次が飛んだほど、官房長官に権力が集中した。

官房長官の重要性を象徴的に示したのは、2006年9月のポスト小泉を決定する自民党総裁選である。常に下馬評でトップを走る安倍晋三官房長官に対して、結局出馬を断念したが勝利の可能性がささやかれたのは、福田康夫元官房長官であった。2人とも当選回数も比較的少なく（安倍5回、福田6回）、閣僚経験は官房長官以外にはない。以前は、蔵相や外相という重要閣僚ポストに就くことが総理への必要条件と考えられていたが、官房長官はそれらポストを上回る重要ポストになったと言ってよいだろう。

いまや官房長官は実質的に副首相の役割を務める。首相の時間とエネルギーは限られているので、多くの問題が首相の直接的な関与なしに処理される。だが、閣議決定や閣議承認が必要な重要な案件には、必ず官房長官の了承を得なくてはならない。だから、官房長官のほうが首相よりも政策決定に対する関与の度合いは大きい。

さらに、官房長官は毎日2度定例の記者会見を開き、内閣と政府全体のスポークスマンの役割を果たし、国政のすべてに関する質問に対して答えを提供することが要求されている。そのため、官房長官は政府の決定の多くに関与しているし、直接に関与していない場合でも決定の内容は報告される。その結果、官房長官の業務内容は膨大なものになる。

2000年4月、小淵恵三首相が倒れたときに青木幹雄官房長官が首相代理を務めたが、内閣法で求められる、首相による事前の指定という要件を満たしてないことが問題視された。同月に森喜朗内閣が発足すると、閣議で首相臨時代理となる閣僚の継承順位5位までのリストが作られ、それ以来新内閣発足ごとにリスト作成が慣行となった。官房長官はこれまで常に継承順位1位に据えられており、これは特別に副総理ポストが設けられない限り変わらないだろう。原則的に首相が東京にいない際には、官房長官は東京を離れることはない。官房長官の実質的副首相の地位は定着したと言える。

(2) 官房副長官の役割強化

官房長官の地位向上とともに、それを補佐する官房副長官の役割も重要になった。2001年の内閣官房再編で、事務の副長官に加え、衆参両院から1人ずつ政務の副長官と、3人制になった。このなかでも、巨大な官僚機構の頂点に立ち、事務次官会議を主宰する事務の副長官の役割は強大になった。

日本政府内の最高の意思決定機関は全閣僚で構成する閣議であり、政府における重要な案件はすべて閣議にかけられる。事務副長官は閣議にかけるすべての案件の最終的取り扱いを行なう。同職を8年半務めた古川貞二郎元副長官は、「私の頭には、私がトンネルしたらボールは外野に転々とするという強い意識があった。そこで私のところでたいていのことは内容をつめたうえで官房長官にあげた」と、案件のとりまとめに当たっていた心境を筆者に明かしてくれた⁽¹⁾。

閣議案件とするまでに、複数の省庁にまたがる案件や政治的に重要な案件については、事務方の代表として副長官が、各省庁間の政策総合調整を行なう。最近まで内閣官房には複数の省庁で政策調整できず、官房に調整を求めてきた際に限定された「消極的調整権」しかなかった。もちろん省庁側はできるだけ、内閣官房の干渉を避けてきた。しかし、2000年5月30日の「政策調整システムの運用指針」という閣議決定で、内閣官房が内閣の下「最高かつ最終」の調整機関だと定義され、これで内閣官房の位置づけが他省庁よりも上位にあることが確認された。また、内閣官房は「戦略的かつ主導的に」調整を行なうことが明言され、「積極的調整権」も与えられた。

この閣議決定は内閣官房の優位を示す基盤となったが、これだけで現実に内閣官房が力を強めたわけではない。それには、それまで閣議了解とされていた局長以上の各省幹部人事が、閣議承認を必要とするようになり、内閣官房が強い影響力を及ぼすことになったことが大きい。閣議にあげる前の事前審査である、正副官房長官による「人事検討会議」を開催することになったが、諸般の準備を行なう事務の副長官が首相の意向を受けて人事を差し止める場合も出てきた。この一種の「人事権」によって、官房副長官の各省庁幹部に対する力関係は強まった。

(3) 官邸の政策主導権限

官邸の権限が強まったのは政策調整と省庁の幹部人事にとどまらない。首相と内閣官房が政策を主導するようになったのである。旧内閣法でも首相や閣僚には「閣議請議権」が与えられ、政策を主導する発議権は認められていた。しかし、ボトムアップの政策決定が慣行としてあり、この請議権が行使されることはめったになかった。橋本政権下の行政改革で、首相のリーダーシップを発揮しやすいように首相の発議権を明確にすべきだという意見が出た結果、1999年7月の内閣法改正によって第4条で「内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」と首相の発議権が明示された。

福田康夫元官房長官は、橋本行革によるこの成果を2001年1月の省庁再編よりも「もっと大きなこと」と高い評価をしている。それまで各省庁から上がってきたものを閣議で合議し決定するという伝統的にボトムアップだったものが、「総理大臣が考えたことを閣議で決定し、それを各省庁に命令することができるという逆の仕組みができた」と、トップダウンの政策決定システムができたことを福田は証言する⁽²⁾。

また同時に、内閣官房の権限も強化された。新しく改正された内閣法第12条では、内閣官房に「企画及び立案」の権限が与えられた。実はこの「企画立案」権は、橋本行革のときに官僚側が特に強く抵抗したところである。官僚用語では「立案」という文言は「法律案作成」を意味する。各省庁は「法律を作るのは担当省庁である。内閣は法案作りに関与できない」という立場から反対したのだと、水野清行政改革会議事務局長は明かす⁽³⁾。首相の発議権と内閣官房の企画立案機能が確立したことによって、官邸が主導して政策を進め、法案にすることまで可能になったのである。

(4) 外務省の相対的地位低下

行政府内で官邸の影響力が高まる一方で、対外政策で中心的な役割を果たしてきた外務

省の地位が低下していった。外務省は冷戦期において、条約局中心に条約の解釈や説明を得意とする省庁であった。冷戦後まもなく起きた1990年の湾岸危機に対して、外務省は国連局と条約局を中心に「国連平和協力法案」を作ったが、成立させることはできなかった。外務省に詳しいジャーナリストの薬師寺克行は、外務省条約局が「状況の変化に合わせて積極的に新しい政策を企画立案し、実現に向けて霞が関や永田町を走り回る能動的な部署ではない。……そもそも、これほどの大きな状況の変化に対応するだけの力量が外務省にはなかった」と説明する⁽⁴⁾。

湾岸戦争の反省から、1993年に機構改革を行ない能動的な外交政策を展開すべく、「総合外交政策局」を新設した。将来の次官候補を局長に起用し省内の最重要局という位置づけにしたが、省内調整と他省庁との調整といったルーティン作業が膨大になり、当初考えられていた総合的外交政策の構築が困難な状況が続いた。

小泉政権になると、外務省の度重なる不祥事が明らかになってきた。外交機密費の流用問題、要人外国訪問支援室長による機密費搾取、多くの部署における経費水増しによる「プール金」発覚と立て続けにスキャンダルがマスコミを騒がした。これに加え、第1次小泉内閣で外相に就いた田中真紀子は、外務省を「伏魔殿」と呼んで、多くの外務官僚との対立を公言した。さらに輪をかけるように、鈴木宗男議員と外務省の特殊な関係が国会で取り上げられるようになり、結局、鈴木と田中の両方が役職から更迭されることになった。

田中外相更迭後、環境相だった川口順子が横滑りで外相に就いたが、官僚出身の民間人であり政治力は限定的だった。そこで外交問題で主導権を握ったのは、首相と内閣官房である。外務省は、外相を組織の長にいただきながら、重要案件では常に首相の判断を仰いできたため、首相はいわば「第1外相」のような立場にあることが多かった。しかし外務省の混乱が続いたその当時、官邸には「第1外相」の首相以外にも「3人の外相」がいると言われた。福田官房長官、安倍副長官、古川副長官の3人である⁽⁵⁾。その後、有力議員が外相に就くことによって、外務大臣の影響力は回復しているものの、首相官邸が外交問題で大きな役割を果たすパターンは確立されたと言ってよいだろう。

2 政権交代と自民党内の構造変化

1993年に自民党が下野し、自民党成立以来初めての政権交代が起こった。非自民の細川護熙政権で政治改革法案が成立し、衆議院選挙に小選挙区制が導入され、派閥による資金集めが難しくなった。その後、自民党は政権に返り咲いたが、細川政権で成立した新しい選挙制度は大きな変化を自民党にもたらすことになった。

(1) 党内の民主化と総裁選ルールの変化

自民党の長期政権の下、自民党内には当選回数による年功序列が存在した。大方の自民党議員は当選2-3回程度で政務次官になり、4-6回程度になると閣僚を経験する。こういった役職経験によって、当選回数を重ねたベテラン議員は人脈と官庁に対する影響力を蓄積させていく。中選挙区のもとでは、同じ選挙区に自民党議員が複数いれば、選挙区民はより影響力の強いベテラン議員に陳情する傾向が続き、ベテラン議員は選挙に強くなる。

その傾向が自民党内の年功序列をより強化していた。

しかし、小選挙区から選ばれた代議士は誰もが一国一城の主であり、選挙区民の陳情先は原則的に自分ひとりとなり、若手議員もベテラン議員と同じレベルで仕事をしていると感じるようになった。その結果、活発に自分の意見を発言する若手議員が増え、自民党内の民主化を要求する声が強まった。

例えば2000年総選挙後、37歳の河野太郎衆議院議員が当時権勢を誇った野中広務幹事長に辞任を求めたことがある。中間選挙区制の下では、秩序を乱す若手議員に対して、有力派閥が対立候補を擁立するぞと脅すことは有効な手段であった。しかし、小選挙区では現職議員に同じ党から対立候補を出すことは原則禁じられており、若手議員に対する圧力的手段は限られるようになり、その結果として党内の民主化を促すことになった。

そのひとつの成果が総裁選のルール変更である。若手議員による「より開かれた総裁選」を求める声を抑えきれず、自民党各県連に与えられていた票が1票から3票に増やされた。その結果、党員がもつ票数が計147票と議員票の約4割に及ぶようになった。2001年の総裁選挙では、小泉純一郎が勝利したが、それにはこの地方票の9割近くを獲得したことが大きい。その流れに便乗する形で、候補者の1人が小泉支持に回り、下馬評で圧倒的に優勢だと伝えられていた橋本龍太郎元首相を抑えて、298票対155票の大差で小泉総裁が誕生した。その後2003年の党則変更で、地方票は300票とさらに倍以上になり、永田町内の力関係だけでなく、全国的な人気も総裁候補には要求されることになった。

小泉が2003年の総裁選で再選されたのは、党則変更だけが理由ではない。小泉に代わるような全国的な人気を誇る対立候補が出なかったためである。2004年の参議院選挙と2005年の衆議院選挙を控えた自民党議員にとって、人気のある総裁の下で選挙戦を戦いたい。そういう意見が大勢を占めたため、小泉が再選され5年半もの任期を務めることになったのである。

2006年9月の総裁選で、安倍晋三が6割もの票を獲得して勝利を収めたのも同様の理由である。中選挙区では10～15%ほどの得票数で当選できたが、小選挙区では4割以上の得票が必要になる。以前は6～7割の自民党衆議院議員が再選に自信をもっていたが、いまは2割程度ではないかとみられている⁽⁶⁾。そのため、不人気な総裁の下での選挙は避けたいという圧力が自民党内では強まる。総裁になるには全国的な知名度をもつことが必要であり、選挙を戦うのにふさわしい総裁が求められるという傾向は今後も続いていくものと思われる。

(2) 組閣の変化と派閥の後退

自民党長期政権下では、派閥の合従連衡によって総裁が選ばれていたため、首相は閣僚を各派閥の推薦リストから派閥均衡で選ぶことが多かった。前述したように、各派閥は大臣や次官に適齢期のメンバーを順送りすることが慣例化していた。そういったシステムの下では、大臣は首相よりも、実質的に選んでくれた派閥の領袖に対して強い忠誠心をもった。そのため、内閣は派閥の代表による集団となり、首相の閣僚に対するコントロールは限られていた。

例えば、1991年9月、海部俊樹首相は政治改革法案が廃案になったときに衆議院解散を図

ったが、解散詔書に署名してくれる閣僚が3分の1にも達せず、解散を断念した⁽⁷⁾。海部首相が最大派閥の竹下派によって選ばれ、閣僚人事も同派が牛耳ったと言われていた。衆議院解散に竹下派が反対を表明すると、首相に与する閣僚は少なかったというわけである。

しかし、かつての派閥の力学とは関係なく選ばれた小泉首相は、総裁選で派閥の影響を排除を公言した。派閥の意向を無視して本人に直接交渉する「一本釣り」を行なって、第1次内閣では5人の女性閣僚、3人の民間人を含んだ異例の組閣を行なった。また、2005年8月には郵政民営化法案の賛否をめぐる、小泉首相は解散を断行した。数人の閣僚の反対を抑え、しかも島村宜伸農水相を罷免してまで実行できたのは、派閥ではなく自らが選んだ閣僚で構成された内閣だからである。

自らが選んだ閣僚からなる内閣であれば、首相の内閣に対するコントロールは強まる。憲法は外交を含む行政権を内閣に与えており、内閣に対する強いコントロールをもつ首相は、当然外交問題においても強い指導力を行使できる。

同時に、自民党に対するコントロールも強まった。派閥の合従連衡によって選ばれていた総裁は、そのバランスを反映させるため、総裁派閥から幹事長を出さないという「総幹分離」が慣習化していた。その結果、大派閥が幹事長ポストを握り、党内を掌握するという権力の二重構造が生まれることが多かった。しかし、派閥の影響排除を公言する小泉総裁は少数派閥の山崎拓と武部勤、自派閥の安倍晋三を幹事長に据えた。2005年9月の総選挙では、郵政民営化法案に反対した自民党議員に対立候補を擁立することで、総裁と幹事長が候補者の選定権限を握っていることを誇示した。

小選挙区制により党内の民主化が進み、総裁選ルールの改正によって派閥の影響力が排除されることになった。2006年9月の総裁選でも、有力候補と目されていた安倍と福田の両名は共に最大派閥の森派に所属していた。第2、第3の津島派と古賀派は総裁候補者を出さず、実際に候補となったのは谷垣禎一財務相と麻生太郎外相だったが、ともに必要な推薦人である20名にも届かない小派閥に所属していた。結局、安倍は派閥横断的に作られた「再チャレンジ支援議員連盟」の支持を受け、圧倒的な大差で総裁に選ばれたが、総裁選挙における派閥の影響力衰退を再確認するような展開であった。

1994年の政治資金規正法改正によって派閥の集金能力が制限されてから、閣僚人事への影響力は、衰える派閥が最後の拠り所としていた機能だったが、それをも小泉首相は奪った。また、候補者選定でも総裁の意思が最優先されることを示した。これによって、首相と自民党の力関係は大きく変わったと言える。

(3) 族議員の衰退

自民党長期政権下では、政府による正式決定の前に与党の事前審査を通過することが慣例化されていた。法案はまず政務調査会の各担当部会で審議され、全会一致が慣例化された総務会で承認されてから、閣議決定された。このシステムでは石原信雄元官房副長官が言うように、各部会の族議員による審査が「実質的に国会での了解に近いこと」となり、「国会での審理はセレモニーに近い状態が続いた」⁽⁸⁾。

しかし、1993年の細川政権発足で下野した自民党では、部会の活動が不活発になった。

翌年には自民党は政権に復帰したが、部会がかつての影響力を完全に復活することはなかった。かつてメンバー制だった部会は正副の部会長などを除いて、メンバー登録をする必要がなくなり、部会に対する自民党議員の所属意識は弱まった。

さらに小選挙区制度が間接的に部会の影響力を弱めた。中選挙区制度では、同じ選挙区内の複数の自民党の議員が役割分担することが可能で、農水族と建設族といった特定分野に強い族議員の育成を促進した。しかし、小選挙区制度下では1人の代議士にありとあらゆる問題がもち込まれるため、議員にはジェネラリストであることが求められるようになった。

そのうえ、自民党の政権復帰後も連立政権が続いていることも、政調部会の影響力を弱めている。自社さ政権では政策ごとにプロジェクトチームが生まれ、3党の代表者による協議によって政策が進められた。小泉政権では、自民・公明・保守による連立与党の党首会談、幹事長レベル協議でまず合意され、党内の事前審査は後回しにされることになった。とくに人気のある首相が進める政策に対して、自民党の政調部会がそれを妨げるようなことは難しくなっている。

3 外交リーダーシップの事例

みてきたように、行政府内では首相官邸が強大化し、自民党内では総裁である首相の権力が増大するといった、力関係に大きな変化が生まれた。その複合作用によって、官邸主導の対外政策決定システムが形成されるようになったが、小泉政権下の成果として冒頭に挙げた、(1)テロ対策特別措置法、(2)訪朝と拉致被害者、(3)北朝鮮ミサイル発射への対応、という具体的な事例において、どのような官邸主導外交が展開されたのかをみてみよう。

(1) テロ対策特措法

2001年9月11日の米国同時多発テロという衝撃的な国際事件に対して、小泉内閣は敏感に反応した。同事件をいち早く「国の安全に関わる重大緊急事態」と位置づけ、その対応を内閣官房の所掌とした。内閣官房では、事務の官房副長官の古川貞二郎が防衛庁や外務省出身の副長官補に加え、両省庁の幹部と内閣法制局次長を含めた緊急チームを招集し、緊急な対応策を検討し始めた⁽⁹⁾。このチームの事務局を務めることになったのが、そのころ有事法制の検討に取り組んでいた防衛、外務、警察など関係省庁から内閣官房に出向していたグループである。同グループがテロとの戦いに備えた新法案の作成に取り掛かることになった。

内閣官房でとくに重要視したのはスピードである。1990年の湾岸戦争では日本は130億ドルもの支援を行なったにもかかわらず、「少なすぎて遅すぎる」と批判された。さらに、人的支援がなかったことから「小切手外交」とも揶揄された。今回は人的支援をしなければならないとの意志が小泉政権では強かったし、実際に戦闘が終わった後に立法化しても仕方がないと、迅速性が重視された。

自衛隊派遣には新法が必要であるが、それには自民党や連立与党との交渉が必要になる。そこで古川副長官を中心とした官僚チームの協議に安倍晋三が加わった。対応策発表当日

の9月19日に安倍は情報収集や米軍への医療・輸送支援などのための自衛艦艇派遣を含めた「7項目の措置」について、自民党幹事長室に山崎拓を訪ねた。19日中に発表しないと内容が洩れ、発表の劇的効果が薄れるという安倍の説明に、慎重な立場をとる山崎も了解した⁽¹⁰⁾。

小泉首相が真っ先に説明に赴いたのは連立政権のパートナーであった公明党と保守党の党首に対してであった。党首会談で了承を求めて、与党には説明する機会のないまま、記者会見で公表している。外交部会の有力議員だった鈴木宗男は「自民党の了解を得ていないのはおかしい」と外務省に抗議したが、テロ対策がすべてに優先される雰囲気の中、抗議は無視された⁽¹¹⁾。

約4週間という短期間に、内閣官房主導で自衛隊を海外派遣するテロ対策特措法案が作成されたときも、政調部会にまず諮るという慣例を破り、まず公明党・保守党と協議し法案の骨子についての合意を得た。こういった異例の政策決定過程を小泉首相が選んだのには、個々の自民党議員が高支持率の首相を敵に回す形で、緊急を要する安全保障に関する連立与党の合意案を覆すことはできないという計算があったと思われる。10月1日に与党3党の幹事長が法案を基本的に了承、翌2日に自民党政調会の3つの関連部会が法案を了承することになった。

国会運営では、小泉首相の派閥の影響排除や改革路線に賛同する民主党の一部が協力的な姿勢をみせた。その歩み寄りには連立政権のパートナーであった公明党が連立の組み替えの可能性を恐れたほどである。与野党合意が模索されたが、公明党が与党の結束強化を主張した結果、与党単独採決が行なわれた。小泉内閣は成立以来、60～80パーセントという高い支持率を記録しており、与党単独採決は許容された。その結果、わずか62時間という短い審議で、この重要な安全保障法案が立法化されることになった。

この後、2003年の有事関連法とイラク復興支援特別措置法でも、内閣官房主導による法案作成、自民党よりも連立与党の合意を優先する政治過程というパターンが踏襲されることになった。テロ対策特措法案は安全保障政策の政治過程において重要な前例を生んだことになる。

(2) 訪朝と拉致被害者帰国

9・11事件の翌年、ブッシュ米大統領は一般教書演説でイラクとイランに加え、北朝鮮を「悪の枢軸国」のひとつに名指しし、「9・11事件後、いまは静かにしていても、(平和を脅かそうとする)政権の本質をわれわれは知っている。北朝鮮は国民を飢えさせながら、ミサイルと大量破壊兵器で武装している政権だ」と非難した⁽¹²⁾。米国が北朝鮮に対して強硬な姿勢をみせるようになると、金正日政権は日本に対して、歩み寄りの姿勢をみせる。日朝正常化が実現すれば米国が北朝鮮を攻撃するのは難しい。さらに、日本から経済協力資金も得ることができる。外務省で交渉の窓口役だった田中均アジア大洋州局長は「アメリカが強い政策をとるがゆえに、北朝鮮は日本のほうを向いた。そこが1つのオポチュニティーだった」と状況を説明している⁽¹³⁾。

首相が訪朝すれば北朝鮮との国交正常化交渉を開始できるという感触をつかんだ田中局長は、小泉首相に訪朝を打診したところ、小泉は承諾した。「朝鮮半島に平和をつくろう。

そのためには、核の問題も拉致の問題も包括的に解決をして日朝を正常化しよう」とする小泉の基本的スタンスは、最初から最後まで揺るがなかったと田中は証言する⁽¹⁴⁾。

日本側の国交正常化交渉の条件は、「拉致について謝罪し、情報の提供をするかどうか」というものだった⁽¹⁵⁾。首相訪朝前に拉致の情報提供を求める日本政府の要求に、北朝鮮側は応じなかった。交渉が暗礁に乗り上げたときに、小泉首相は決断し、「俺はそういう大きな平和をつくるために北朝鮮に行く。事前に拉致の情報がとれなくても、俺は行く」と指示を出した⁽¹⁶⁾。この指示に沿って、日朝間で交渉が行なわれ、日本政府側は「総理が訪朝するときには、金正日総書記が拉致を認めて謝罪をする。それで情報を提供し、生きている人を帰すという約束する」という確約を得たと考えた⁽¹⁷⁾。

こうした交渉のあと、2002年9月17日に小泉首相が訪朝する。首脳会談の前に、約束どおり北朝鮮から出された拉致被害者の情報は「5人生存、8人死亡」というショッキングなものだった。日本側交渉団に沈痛な空気が漂うなか、小泉首相は「われわれがやっていることは、感情的に反発することでも、感情的に深入りすることでもないんだ。国家のために、生きている人は必ず帰す。死んでいると向こうが言うなら、徹底的な情報提供を求める」と檄を飛ばした⁽¹⁸⁾。ところが午前中の首脳会談では、金正日から拉致を認める発言も謝罪の言葉も出なかった。

昼食の休みの間、交渉団に参加していた安倍晋三官房副長官は、北朝鮮側が拉致を認めず謝罪もしないなら、平壤宣言への署名をやめて帰国すべきだと主張した。北朝鮮側が盗聴しているのを意識しての発言だったが、これで北朝鮮側の態度は急変した。午後首脳会談では「特殊機関の一部」による拉致を認め、口頭で金総書記が謝罪したのである。これに日本側は納得し、核やミサイル、拉致問題を含む懸案問題に対して適切な措置をとることを協議に含めることを条件に、将来の経済協力を含める国交交渉協議再開を合意する「日朝平壤宣言」を採択した。

小泉訪朝後1ヵ月たった10月15日、5人の拉致被害者が24年ぶりに帰国した。北朝鮮との協議では、一時帰国という前提だったが、安倍官房副長官が本人たちの意向を確認すると、北朝鮮には戻らず日本で家族を待つという意志を固めたとのことだった。安倍は官邸で協議をしたうえ、自らの判断で「国家の意思として5人を帰さない」という方針を決め、小泉首相の了承を得た⁽¹⁹⁾。

2002年1月の田中外相更迭以来、小泉内閣の支持率は長い間40パーセント台を低迷していたが、訪朝直後の世論調査では、81パーセントが初の日朝首脳会談を評価し、小泉内閣の支持率は51パーセントから61パーセントにはね上がった。さらに、拉致被害者を帰さない方針を決めた後の11月初めの調査では、北朝鮮に対する対応を78パーセントが評価し、小泉内閣の支持率はさらに65パーセントに上がった⁽²⁰⁾。この支持率の上昇は、この後の有事法制の立法化を含めた小泉首相の政権運営の円滑化に貢献した。

(3) 北朝鮮ミサイル発射への対応

2006年7月5日に、北朝鮮はテポドン2号を含むミサイル7発を発射した。これに対して、小泉政権は国連安保理において、北朝鮮への非難決議案を提出、交渉の末に修正を経て、

同案が全会一致で採択された。日本政府の対応は時宜を得たものであったが、そこには周到な準備が行なわれていた。

北朝鮮のミサイル発射に対する対応を小泉政権が準備し始めたのは、5月末のことだった。さまざまなルートから、ミサイル発射準備の情報は内閣官房で把握していた。安倍晋三官房長官は外務省出身の安藤裕康副長官補に、発射の際に官邸にどの閣僚を呼ぶのか、国民へどう知らせるか、どの段階で安全保障会議を開くか、制裁を含めた対応策など、細かく具体的な検討事項を指示した⁽²¹⁾。

6月15日には、安倍長官は米国大使館にトーマス・シーファー大使を訪ね、ミサイル発射の際には早急に大使が官邸を来訪し意見交換することで、日米の強固な連携を北朝鮮をはじめ国内外に示す方針が確認された。同時に、日米両国政府で情報・軍事・外交・政策立案各担当者の合同プロジェクトチームを発足させることに合意し、その日の夕方にその第1回会合が開かれた。6月末には、同チームはミサイル発射に対して、北朝鮮側への嚴重抗議、万景峰号の入港禁止、北朝鮮当局職員の入国禁止、北朝鮮渡航中の在日機関の再入国禁止、日本公務員の北朝鮮渡航禁止、日朝間のチャーター便乗り入れ禁止、輸出管理の厳格化、北朝鮮の不法行為に対する厳格な法執行、さらなる措置の対応、という9項目からなる制裁案を固めていた⁽²²⁾。

並行して、外務省でも麻生太郎外相を中心に、各国への根回しを始めた。6月17日に麻生外相もシーファー大使と会見し、ミサイル発射後には国連の安全保障理事会を開会し、北朝鮮に対して強いメッセージを出すことを確認した。また、安保理の開会を確実にするために、議長国のフランスにもあらかじめ根回しをしていた⁽²³⁾。

安倍官房長官は麻生外相と額賀福志郎防衛庁長官、長勢甚遠と鈴木政二の2人の政務官房副長官に、ミサイル発射の際すぐに集まれるように、週末も原則として都内から離れないように申し合わせていた。その甲斐あってミサイル発射の第一報は午前3時52分だったが、1時間以内に3閣僚と2副長官が官邸に参集し、1回目の記者会見を6時18分に関く。その約30分後には、シーファー大使が官邸を来訪し、打ち合わせどおりに日米両国の連携強化を示した⁽²⁴⁾。午前7時24分には安全保障会議で、日本のプロジェクトチームが用意していた、9項目の措置が決定された。これらの措置は直ちに実行に移され、新潟港ではその日入港予定だった万景峰号を沖合いに停泊させ、入港を禁じた。

麻生外相はニューヨークの国連日本代表部に、「即座に決議案を出すべし」という大臣名の指示を出した。その後、米国のコンドリーザ・ライス国務長官との電話会話で安保理から強いメッセージを出すことを確認、その後、韓国や中国の外相に日米両政府の結束が強いことを伝えた。その後、ロシア、フランス、イギリスの外相にも連絡をとり協力を求めた⁽²⁵⁾。

日本代表部は強硬措置にお墨付きを与える国連憲章の第7章に言及した決議案を作成し、15カ国からなる安保理のメンバーのうち米国を含む7カ国に共同提案国となる了承を取り付けた。これに日本と他に賛成する可能性がある国を含めると、可決に必要な3分の2の票は集まることは明らかになった。しかし、問題は拒否権をもつ中国の動きだった。中国は、

決議案ではなく拘束力をもたない議長声明とする案を公表したが、日米両国はこの案に断固反対した。

中国は北朝鮮に説得する時間を要求し、武大偉外交部副部長を訪朝させたが、なんら成果を生まなかった。そのため、第7章への明示的言及を避けることを条件に、中国も非難決議案の採択に合意した。その結果、7月15日には日本政府提出による初めての国連安保理決議案が全会一致で採択された。

おわりに 安倍政権における外交リーダーシップ

以上に挙げた小泉政権の外交成果と考える3事例では、官邸が中心的な役割を果たした。しかも、ポスト小泉として首相の座に就く安倍晋三もそれらで重要な働きをした。テロ対策特措法においては、内閣官房内のチームが企画立案をし、戦闘時に自衛隊を海外派遣するという重要な安全保障法案を4週間という異例のスピードで仕上げ、閣議決定までもっていった。そのなかで与党との関係、政治日程などとの兼ね合いの段取りについて、安倍は官房副長官として重要な働きをした。北朝鮮との拉致問題では、小泉首相の政治決断が重要な働きを示し、交渉では安倍官房副長官が強い態度を示すことを提言し、北朝鮮の譲歩を得るのに貢献した。さらに、北朝鮮のミサイル発射に対する対応では、安倍は官房長官として、国連安保理メンバー国の外交当局との交渉は麻生外相には任せながらも、それ以外の国内的措置や政治的な根回しをホワイトハウスと緊密に連絡をとって進め、中心的な役割を果たした。

小泉政権で官邸主導によって生まれた外交成果で、安倍が深く関与していたことから考えると、安倍政権が官邸主導で外交を進めようとするのは当然のことであろう。本稿で述べた官邸主導体制ができたことを、正副の官房長官を経験した安倍は身をもって感じている。また、正副の幹事長を経験しているため、党内の民主化や全国的な国民の支持の必要性、族議員の衰退についても熟知している。

むしろ安倍は小泉以上に、強化された内閣官房の制度を有効活用している。首相の座に就くと、これまで満たされることのなかった首相補佐官の枠を最大限利用して、安全保障や広報など担当の補佐官を5人指名した。新しく拉致問題担当補佐官ポストを設けて、内閣官房参与として北朝鮮に厳しい姿勢を維持した中山恭子を任命し、引き続き拉致問題に真剣に取り組む姿勢を鮮明にした。安全保障担当には小池百合子前環境相を任命し、米国ホワイトハウスと直に連絡がとれるようにした。

さらに、米国に倣って官邸内に日本版国家安全保障会議（NSC）を発足させるため、安倍首相を議長とする検討会議（正式名「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」）が招集され、11月22日に官邸で初会合が開かれた。本格的な立ち上げはまだ先だが、これが実現すると官邸主導外交の傾向はますます強まることだろう。

そのうえ安倍首相は、内閣官房の人事でも特色を出してきている。官僚に厳しいという評判の塩崎恭久を官房長官に据え、官僚機構と内閣官房をつなぐ要とも言える重要な事務の官房副長官に、これまで旧内務省系省庁の次官経験者の指定席となっていた慣行を破り、

民間にいた的場順三元内閣内政審議室長を任命した。また、内閣官房に首相直属の特命チームを作り、全省庁からメンバーを自己推薦で公募し、参加者には出身官庁ではなく内閣に対して忠誠を誓わせた。これらの人事は安倍の政治主導と官邸主導の意志の強さを示していると言ってよいだろう。

実際の外交政策においても、新しい展開がすでに生まれている。安倍首相は就任後間もない10月初旬に中国と韓国を訪問し首脳会談を行なうことで、両国との友好関係を強化する姿勢で、小泉前首相との違いをみせた。また、政権発足後最初の外交試練と考えられる、10月9日の北朝鮮による核実験に対しては、安倍内閣はすべての禁輸を含めた経済制裁を強化する方針を決定した。日本は、国連安保理常任理事国5ヵ国と大使級協議を開催し、安保理の議長国として米国提案の国連憲章第7章に言及する制裁決議案の採択で大きな役割を果たした。

10月27-29日に実施された『日本経済新聞』の世論調査によると、これら厳しい北朝鮮への措置後も安倍内閣の支持率は68パーセントと高いレベルを維持した。安倍内閣の北朝鮮に対する制裁措置に対しては、50パーセントが「適切だ」、36パーセントが「さらに強めるべきだ」と、安倍首相の断固たる処置を評価する声が86パーセントに及んだ⁽²⁶⁾。

外交ではすでに大きな成果を生み、高い支持率をマークした安倍内閣であるが、内政問題が原因で支持率にかげりが見えた。12月に入ると報道各社の世論調査で軒並み50パーセントを下回り始めた。『朝日新聞』が12月9-10日に実施した全国世論調査では47パーセントという内閣支持率で、不支持の理由は「政策の面」という答えが55パーセントと過半数を占めていた。

一昨年の総選挙前に郵政民営化法案に反対した造反議員を復党させたことに対して、67パーセントもの回答者が「評価しない」と答えた。また、道路特定財源を全額一般財源化しようとした安倍首相の試みは、自民党道路族の巻き返しによって「必要な」道路建設の剰余を一般財源化するという政治的妥協となった。小泉政権では、郵政と道路が改革の象徴であったが、安倍首相はどちらでも強い決意を貫くことができなかつたように多くの国民の目には映った。同じ『朝日新聞』の調査では、改革の取り組みが維持されているかという質問に、「維持されている」と答えた国民はわずか29パーセント、「後退している」という答えは46パーセントにも上った⁽²⁷⁾。

今年7月の参議院選挙が終わるまでは自民党と大きく対立するのを避けようとするのが、安倍首相の戦略なのだろうが、これが内閣支持率を落とす結果になった。自民党の族議員を「抵抗勢力」と呼び、対決姿勢を強く示すことによって国民の支持を得た小泉首相とは大きな政治スタイルの違いが、内政問題ではみられる。

しかし外交政策においては、本稿で指摘した小泉政権下における外交経験、内閣官房の人事などを総合的に考えると、安倍首相はこれからも官邸主導の外交政策展開を続けていくだろうし、それに必要な強い意志をもっていると判断できる。

(1) 古川貞二郎、筆者インタビュー、2003年10月30日。

- (2) 福田康夫「官邸主導と構造改革」、自由民主党編『決断! あの時はこうした』、中央公論事業出版、2006年、291ページ。
- (3) 水野清「『行革会議』官僚との攻防」『文藝春秋』1997年10月号、106ページ。
- (4) 薬師寺克行『外務省 外交力強化への道』、岩波新書、2003年、81ページ。
- (5) 「小泉政権で何が変わったか(第4回)」『日本経済新聞』2003年8月8日。
- (6) 「派閥死守へ安倍雪崩」『朝日新聞』2006年9月1日。
- (7) 御厨貴・渡邊昭夫『首相官邸の決断 内閣官房副長官石原信雄の2600日』、中央公論社、1997年、81-82ページ。
- (8) 石原信雄『権限の大移動 官僚から政治家へ、中央から地方へ』、かんき出版、2001年、85ページ。
- (9) この事例の詳細については、信田智人『官邸外交 政治リーダーシップの行方』、朝日新聞社、2004年、第2章に詳しい。
- (10) 伊奈久喜「9・11の衝撃」、田中明彦監修『「新しい戦争」時代の安全保障』、都市出版、2002年、186ページ。
- (11) 同、187ページ。
- (12) George W. Bush's State of Union Address, January 29, 2002.
- (13) 田中均・田原総一郎『国家と外交』、講談社、2005年、27ページ。
- (14) 同、28ページ。
- (15) 同、39ページ。
- (16) 同、41ページ。
- (17) 同、48ページ。
- (18) 同、53-54ページ。
- (19) 安倍晋三『美しい国へ』、文春新書、2006年、47-49ページ。
- (20) 『朝日新聞』2002年9月19日、11月5日。
- (21) 安倍晋三「戦う政治家宣言、この国のために命を捨てる」『文藝春秋』2006年9月号、96ページ。
- (22) 同、96-97ページ。
- (23) 麻生太郎「日本外交、試練と達成の十一日間」『中央公論』2006年9月号、135ページ。
- (24) 安倍「戦う政治家宣言」、98ページ。
- (25) 麻生「日本外交」、137-38ページ。
- (26) 『日本経済新聞』2006年10月30日。
- (27) 『朝日新聞』2006年12月12日。