

## 論文の内容の要旨

論文題目 日米交渉における政策決定過程  
—「日米原子力協力協定」の改定をめぐる日米交渉の政治過程

氏名 全 鎮 浩

本稿は、「日米原子力協力協定」（以下、新協定）の改定過程における日米交渉及び交渉過程での両国の政策決定過程を分析することが目的であり、その分析を通じ日米交渉という二国間交渉の特徴を見出そうとする試みでもある。1988年の協定改定によって日本は、核燃料の濃縮、使用済み核燃料の輸送及び再処理などに関する従来の米国による直接、個別統制を取り除き、日本独自の核燃料サイクル確立の見通しが得られるようになった。また、新協定は日米交渉において日本が対等な立場で交渉に臨み、平等な内容の協定を結んだ「戦後初めての日米対等交渉」とも言われており、新協定の成立によって日米原子力協力関係が長期的に安定することとなった。10年間にわたって行なわれた日米原子力交渉には日米両国政府を含め日米の様々な交渉アクターが絡んでおり、この交渉には日米の原子力開発利用政策、米国の核不拡散政策、日米の政府間交渉と民間レベルの対応、米議会の反対及び米議会と米行政府との間の協議、などの多様なアクターの政策及び議論が重なって全体の構造を成している。また、日米原子力交渉は単なる日米間の原子力協力レベルだけの交渉ではなく、日米両国の政治、経済、軍事的利益の総合的利益を踏まえた多義的な交渉であり、さらに IAEA や NPT、米中・日中・米ユーラトム・日ユーラトム協定などの他の二国間原子力協定とも緊密に結びついている国際的な意味を持つ重要な交渉である。

以上のような日米原子力交渉のもつ多様な特徴の中で、本稿がとくに注目する点は日米間の合意過程で米国の要求が大幅に受け入れられたといわれている他のいくつかの日米交渉とは違って、日米原子力交渉は日本が有利に交渉を展開することができたということである。すなわち、1970-1980年代に行われた日米交渉の典型とは違って、日本が対等な立場で交渉に臨み、平等な内容の協定を結ぶことができたのはなぜなのか、という問題意

識である。なぜこのような交渉ができたのか、交渉過程で米国の外圧は有効に作用しなかったのか、このような交渉過程及び交渉の結果と日米の政策過程はどのように関連しているのか、などの問題意識から本稿の考察は始まる。

このような問題意識を踏まえ、本稿は再処理交渉からの日米原子力交渉の分析において、以下の三つの分析対象を議論の素材にして分析を行った。すなわち、本稿は詳細な交渉過程の記述及び問題意識や三つの分析対象に対する分析の二本立てで成り立っている。

まず第一の分析対象は、日米原子力交渉を分析するための基礎となる、日本のエネルギー政策やその中の原子力政策及び米国の対外原子力政策である。この分析対象は前述した本稿の問題意識の背景を成しており、また交渉全体を理解するために重要である。

第二の分析対象は、再処理交渉から協定改定交渉の最終合意までの10年の間にわたって行われた20回以上の公式交渉、多数の非公式協議などの実質的な交渉過程である。これを通じて交渉内容の詳細、交渉議題（アジェンダ）の設定及び変化などが考察される。本稿ではとくに、協定改定問題及び長期的包括同意制の導入問題に焦点を当て、このような重要アジェンダ別の交渉過程とそれらの相関関係、さらには交渉者の交渉戦略などを合わせて考察した。本稿では、再処理交渉と協定改定交渉を分け、それぞれの交渉過程や交渉内容をまとめた。

第三の分析対象は、交渉に関わっていた両国の交渉アクターの分析及び両国の行政府内部での政策決定過程や意見調整過程などである。この分析対象を通じて日米両国の政策過程と交渉との関わりを探り、また両国の政策過程を比較し、それが交渉に及ぼした影響について分析を行った。

本稿は再処理交渉から協定改定交渉に至る日米原子力交渉の交渉過程や政策決定過程を国際レベル、国内レベル、交渉レベルの三つのレベルに分けて考察し、それぞれのレベルが日米原子力交渉の交渉過程及び政策決定過程にどのように反映されているのかを明らかにした。資料としては米国側から公開された関連の政府文書が重要であり、その他には両国の新聞記事や交渉当事者に対するインタビューなどで事実確認を行った。本稿の分析の結果として次の3点があげられる。

まず第一に、二国間交渉における国際レベルの影響である。日米原子力交渉においては日米両国の国内レベルや交渉者レベルだけではなく、核不拡散レジームやユーラトムなどの国際レベルも交渉過程及び政策決定に重要な影響を及ぼした。すなわち、国際レベルも交渉者レベルや交渉者を取り巻く国内レベルのように交渉過程及び政策決定過程に連動する一つのレベル（アクター）としての役割を果たしたのである。国際レベルは交渉者の政策選択肢の決定を制約する一つのレベルとして直接的な影響を及ぼし、また交渉過程や両国の交渉姿勢に対しても間接的に影響したことが分かった。要するに、二国間交渉の交渉過程や政策決定には、交渉者レベルや批准に係る国内レベルが関与するだけではなく、関連の国際レジームや二国間交渉なども交渉者や国内レベルを制約するもう一つの国際レベルとして作用するということである。この国際レベルは交渉者の政策選択肢（ウィンセット）の決定に直接的に影響するだけではなく、交渉過程や交渉者の交渉姿勢などにも間接的に影響した。この点は「2レベル・ゲーム・アプローチ」(Two Level Games Approach)

などの今までの交渉の研究ではあまり取り上げられてはこなかった国際レベルと二国間交渉との相関関係を明らかにしたものである。

第二に、交渉過程における多数のアクターの関与と交渉との関係である。すなわち、日本の政策決定過程の一つの特徴として、多数の関連アクターの政策決定への関与は日本側の交渉者の政策選択の幅を狭くし、日本側に有利な交渉結果を引き出す役割を果たしたことである。日本の場合、交渉で焦点となった問題の一つ一つに対し関連省庁の最小限の同意を得る必要があり、それによって交渉者の政策選択肢はより狭くなったのである。協定改定交渉における米国の外圧に対し、日本側が有効に対応できた重要な要因も多数のアクターの政策決定過程への参加であった。すなわち、交渉における政策決定過程において、ある一つのアクターが政策決定過程を主導することができない場合、政府内での利害の異なる多数のアクターの政策決定への参加は参加アクター全体の利益や合意を優先させるため、交渉者の政策選択肢を制限し、結果的に自国に有利な交渉での対応を可能にすることである。

第三に、交渉過程での交渉議題（アジェンダ）の変化が交渉結果に影響を及ぼすことである。米国による交渉過程での交渉アジェンダの変化は米国自らのウィンセットを拡大させ、交渉での米国の影響力を弱体化させる結果となったのである。日本としては新たな交渉アジェンダを交渉の場で受け入れることによって、また交渉での米国側の優先順位の変化によって、交渉での自国の立場を強化することができたのである。すなわち、交渉当事国が交渉の開始時には予想しなかった交渉の場以外の国内及び対外要因などにより、交渉目標が変化した場合、あるいは重要な交渉アジェンダが新たに追加された場合、その変化は新たな交渉目標、または交渉アジェンダをセットした側の政策選択肢の幅（ウィンセット）を拡大させ、結果的には新たに交渉アジェンダをセットした側に不利に作用する交渉結果となったといえよう。

以上の3点は交渉に関する既存研究の仮説及び前提を修正し、新たな交渉研究の枠組みを見出すための試みでもある。

さて、日米原子力交渉は両国間の原子力分野での協力のための二国間、さらには国際的ルールを作るだけでなく、両国とも国内利益を十分に反映した交渉であったと評価できる。米国は新協定に新たな規制を取り入れることによって核不拡散の強化という名分を、日本は30年にわたり必要な米国の同意を包括化し、日本の原子力プログラムが長期的に安定する実利を得たのである。さらに、新協定は日米原子力関係の長期的安定と協力関係の持続という二国間レベルの意味を有するだけではなく、新協定は米国の核不拡散法の要求する新たな規制を盛り込んだ協定であり、日米という原子力利用分野での先進国が共通の核不拡散政策に立脚した協定を結ぶことによって核不拡散体制強化に寄与する意味も有する。協定改定によって米国の事前同意が包括化され、米国の同意を得るための手続きは簡略化されたが、新協定ではいくつかの問題点も残されている。協定の一方向的な停止権に関する問題もその一つであり、これから両国が取り組んで解決しなければならない課題であろう。