

[投稿: 研究論文]

複数国の圧力下における 日本の対外政策決定

第三国認知型 2 レベルゲームと経済安全保障政策への視座

Japan's Foreign Policy Decision-Making under Multiple Pressures

The Third-Country Perception Model of Two-Level Games and a New Perspective on Economic Security Policy

國藤 貴之

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程

ジョンズ・ホプキンス大学高等国際関係大学院客員研究員

Takayuki Kunito

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University

Visiting Fellow, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies

Correspondence to: kunitou@keio.jp

Abstract: 本稿は、複数国からの圧力が交錯する状況下における日本の対外政策決定を分析するため、国内政治アクターの認知に着目した「第三国認知型 2 レベルゲーム」を提示する。第三国の作用を、ウィンセットの許容範囲を定める「領域画定」と、合意可能点を方向づける「焦点誘導」という二つの作用として整理し、第一次石油危機と在イラン米国大使館人質事件を事例に、第三国認知がいかに関与を変容させ、政策選択を方向づけたのかを明らかにする。さらに、その歴史的分析を通じて、現代の経済安全保障政策への視座を示す。

This article examines Japan's foreign policy decision-making under multiple external pressures by proposing the "Third-Country Perception Model of Two-Level Games." It conceptualizes third-country effects as mediated through domestic perceptions and distinguishes between two analytical functions: boundary-setting, which redefines the feasible range of policy options, and focal guidance, which directs actors toward specific points of agreement. Through the cases of the 1973 oil crisis and the Iran hostage crisis, the article shows how changing perceptions of third countries reshaped Japan's win-set and offers a new perspective on contemporary economic security policy.

Keywords: 経済安全保障、2 レベルゲーム、経済的威圧、日本、認知
economic security, two-level games, economic coercion, Japan, perception

1. はじめに

サプライチェーンの寸断や経済的威圧、先端技術をめぐる輸出管理などを背景に、「経済安全保障」が日本の外交・通商政策のキーワードとなっている。経済的な相互依存が安全保障上の脆弱性となり、日本政府は資源・エネルギー、先端技術、インフラ等の分野で、同盟国・友好国との協調と自律性の確保との両立を模索している。そして経済安全保障政策は、多くの場合、単一の相手国との二国間関係で

はなく、複数の大国・産油国・市場参加国が絡み合う複雑な国際環境のなかで形成される。

二十世紀後半以降の日本の対外政策決定を振り返ると、今日の経済安全保障政策に取り組むうえで参照しうる局面が、すでに複数国からの圧力が交錯するなかで現れている。外圧反応型国家ともいわれた日本は (Calder, 1988)、石油危機期には、石油供給を握る中東産油国と、同盟国である米国の双方からの要請に直面しつつ、欧州の対応を踏まえ

ながらエネルギー安全保障と対米関係の両立を模索した。この政策決定過程は、「経済安全保障」的状況のもとで、日本が複数国からの圧力や期待をどのように認知し、政策選択に反映させたのかという問題として捉え直すことができる(國藤, 2026)。そして、こういった局面においてしばしば重要な役割を果たしたのが、外圧に反応する国内のアクターである。これまで国際交渉の決定過程に国内のアクターが深く関与しながら、対外政策が決定されてきた。

こうした過程は、対外政策決定理論においてどのように位置づけられてきたのか。対外政策決定理論において国内政治の影響力は長らく軽視されていたが、二十世紀後半の国際政治と国内政治の相互浸透を背景に、相互の連関を包括的に捉えようとする理論的發展が進んだ。国家を単一の合理的アクターとしてではなく、組織過程、国内アクター、意思決定者の認知を通じて政策を分析する視角が發展してきた(Snyder et al., 1962; Rosenau, 1966; Allison, 1999)ほか、比較政治経済の文脈においては、国際化や相互依存が国内制度・産業利益・政策選好を媒介して対外経済政策に影響することが論じられてきた(Milner, 1988; Garrett and Lange, 1995)。

こういった理論的發展のなかでもパットナム(Putnam, 1988)の2レベルゲーム・モデルは、国際交渉(レベル1)と国内調整(レベル2)の相互作用を捉えるうえで有力な分析枠組みである。しかし、その基本構図はあくまで「二国間交渉+各国の国内政治」を前提としており、多くは複数国圧力下の対外政策決定を射程としていない。

これらの課題を踏まえ、本稿では、2レベルゲームの枠組みを維持しつつ第三国の影響を国内アクターの認知を媒介とする変数として理論的に組み込んだ「第三国認知型2レベルゲーム(The Third-Country Perception Model of Two-Level Games)」を提示する。本モデルは、第三国の影響を新たなレベルやアクターとして外生的に追加するのではなく、国内アクターが第三国の行動・意図・動向をどのように認知し、それに基づいてウィンセット(国内レベルでの合意可能領域)の外縁や重心をどのように描き直しているのか、という認知メカニズムに焦点を当てる。その際、本稿は第三国の作用をウィンセットの許容範囲を定める「領域画定」と、その内部でどの選択肢が現実的な合意可能点となるかを方向づける「焦点誘導」という二つの分析的作用として整理し、日本の事例を題材としてモデル化する。

分析対象として、本稿は一九七〇年代の第一次石油危機および在イラン米国大使館人質事件を扱う。まず、中東産油国の石油戦略に対する日本の外交交渉について、日本・中東産油国を当事国、米国を第三国とみなす構図で構成し、

米国圧力への国内認知の変化が日本の対中東外交のウィンセットをどのように制約したのかを分析する。ここではとくに、第三国からの圧力の有無ではなく、それが日本国内でどの程度「拘束的制約」として認識されたのか、そしてその認識の変化がウィンセットの外縁に与えた影響を検討する。

次に、一連の政策決定過程において、もう一つの第三国である欧州の影響を分析する。この時期、欧州は中東産油国や米国から同様の圧力を受けていた。欧州は日本に外圧を加えていないが、どのようなレベルで対応するのかを模索していた日本にとって重要な参照点となり、ウィンセットの形成に影響を及ぼした。すなわち、この第四極ともいえる第三国の欧州への国内認知が、日本のウィンセットに重心を設定し、いわゆる落としどころを提示している。

本稿の貢献は第一に、日本の事例を題材として2レベルゲームを拡張し多国間圧力下における国家の対外政策決定過程の分析フレームを提示する点にある。第二に、日本の対外経済政策研究に対し、従来外圧として一括されがちであった複数国からの作用を、領域画定と焦点誘導という二つの分析的作用として再解釈し、第三国の影響を複層的に分析した点にある。第三に、ネオクラシカル・リアリズムや構成主義が強調してきた認知・意味づけの重要性を、リベラルな系譜に属する2レベルゲームに接続することで、リアリズム・リベラリズム・構成主義の境界を架橋する可能性を示す点にある。

2. 先行研究と理論的枠組み

2レベルゲームは、ロバート・パットナムによって体系化されたゲーム理論ベースの分析モデルである(Putnam, 1988)。国際経済交渉における政策決定過程を、国家間の交渉(レベル1)と国内アクター間の調整(レベル2)という二層に分解し、その相互作用を分析する点に特徴がある。レベル2において国内アクターが合意しうる領域は「ウィンセット」と定義され、レベル1では、相互にウィンセットが重なり合う範囲が国家間での「交渉可能領域」となる。

2レベルゲームは、首席交渉官が自国と相手国の国内アクターの利害に挟まれながら交渉を行うという現実を捉えるうえで有効な枠組みとして、多数の研究に応用されてきた。とくに日本の対外経済政策研究においては、日米交渉や通商摩擦の分析において、国内アクターの利害調整と国際交渉の連動を説明するモデルとして広く用いられている。

しかしながら、先に触れたようにパットナムの提示した2レベルゲームの基本構図は、「二国間交渉+各国の国内政治」を前提としているバイラテラルな交渉モデルである。そのための交渉が複数の第三国や地域からの圧力・期待を

同時に受ける状況を扱おうとする場合、既存研究は主として二つの方向を取ってきた。第一に、第三のレベルや新たなアクターを追加して多層構造としてモデルを拡張するアプローチ、第二に、外圧や構造的制約として他国の影響を外生的な条件として位置づけるアプローチである。

前者には、EUを対象とし、「相手国—EU—加盟国」という三層構造を前提に2レベルを3レベルに拡張する研究(Patterson, 1997; Larsén, 2007; Reslow and Vink, 2015)や、国内レベルと国際レベルに加えて越境・同盟レベルを導入し、政府間官僚ネットワーク・非政府ネットワーク・交差的相互作用に着目したKnopf (1993)の“Three-and-Three Framework”などが挙げられる。これらはいずれも、制度的・構造的な多層性を精緻に取り込むことで、複雑な交渉環境を描写することに成功している。また、Strong (2017)は、二国間交渉におけるメディアの情報依存構造を分析し、強国側の発信する情報が弱国側の国内政治に非対称的に反響するプロセスを示した試みである。こうした研究は、情報環境に焦点を当てることで、他国の影響が国内政治に浸透するメカニズムを可視化している。

他方、日本の対外経済政策をめぐる外圧研究は、日本の国内アクターが米国などからの外圧に反応し、日本政府に圧力をかける構造に焦点を当ててきた。日米構造摩擦を扱ったSchoppa (1993)や、日米オレンジ交渉を題材とした草野 (1981)は、外圧が国内アクターを媒介しながら政策決定に反映される過程を実証的に描き出しており、本稿の議論にとって重要な蓄積である。

さらに、伝統的な国際関係理論との接続という観点からは、本理論はリベラルな系譜である2レベルゲームの拡張との位置づけを持ちつつ、ネオクラシカル・リアリズムおよび構成主義的アプローチとも親和性がある。ネオクラシカル・リアリズム(Lobell et al., 2009)は、国際システムからの構造的圧力が国内の認知・制度を通じて政策に媒介されることに注目する¹⁾。また、構成主義的国際関係論は、国家や国内アクターの行動は外的構造そのものではなく、それをいかに意味づけ、脅威あるいは機会として認識するかによって形成されると主張してきた(Wendt, 1992; Finnemore and Sikkink, 1998)。

しかし、これらの議論はいずれも、第三国の影響が「どのように認知され、その認知がウィンセットをいかに再構成するか」というメカニズムを、2レベルゲームの枠組みのなかで明示的にモデル化するところまでは踏み込んでいない。ネオクラシカル・リアリズムや構成主義は、構造的圧力や国際規範が「国家の認識」を通じて政策選択に影響することを強調する一方で、認識主体を抽象的な「国家」や「指導者」にとどめ、複数の国内アクターが相互に影響

しあいながらウィンセットを組み替える過程は、理論的に十分整理されていない。

また、Schoppa (1993)らのリベラルな外圧研究は、相手国政府による明示的な要求や交渉上のレトリックとして観察可能な外圧に焦点が当たる傾向が強い。実際の政策過程では、外圧化されていない黙示的な影響が、国内アクターによって認知的に取り込まれ(internalize cognitively)、行動の調整につながる場面も少なくないが、こうした認知過程を体系的に捉える概念枠組みは十分に整備されていない。

以上を踏まえると、既存の対外政策決定研究および2レベルゲーム関連研究は、国際関係と国内政治の相互作用を理解するうえで大きな貢献をしてきた一方で、第三国の影響をめぐっては、①レベルやアクターを外在的に追加することによるモデル肥大化、②明示的な外圧に偏った因果メカニズムの設定、③認知・意味づけの重要性は認めつつも、それを具体的な国内アクターのレベルで操作化し、ウィンセットの変容として分析する枠組みの不足、という三つの限界を抱えているといえる。

本稿が提示する「第三国認知型2レベルゲーム(The Third-Country Perception Model of Two-Level Games)」は、こうした限界を踏まえ、第三国の影響を新たなレベルやアクターとして外生的に追加するのではなく、「国内アクターの第三国認知」という媒介変数を通じて、既存の2レベルゲームの内部に内在化することを目指すものである。その際、本稿は第三国の作用を、ウィンセットの許容範囲を定める領域画定と、その内部でどの選択肢が現実的な合意可能点として見いだされるかを方向づける焦点誘導という二つの分析的作用から整理し、ウィンセットが変動する作用に着目する。

3. 第三国認知型2レベルゲーム

3.1 構造

本稿が提案する「第三国認知型2レベルゲーム」は、レベル追加型の拡張とは異なり、第三国の影響を2レベルゲームの内部に「認知」という媒介変数を通じて内在化することを目指すものである。具体的には、レベル2における国内アクター(省庁官僚、企業、業界団体など)が、第三国の行動・意図に関する情報をどのように認知し、その認知にもとづいて自国の政策選好や許容しうる譲歩の範囲(ウィンセット)をどのように描き直しているか、というプロセスに焦点を当てる。

2レベルゲームにおいて、ウィンセットは本来、国内アクターの意思と行動の結果として形成される集合である。本稿は、この「意思」の前提にある認知構造に着目し、第三国に関する認知がウィンセットの外縁(上限・下限)や

重心、さらには厚み(合意の余地の広さ)を画定する、と捉える。すなわち、第三国は「第三のレベル」として外側に存在するのではなく、国内アクターの認知に組み込まれることでレベル2の内部構造を変化させ、その結果としてレベル1交渉における合意可能領域が再構成される。

第三国の影響を「国内アクターの認知」という媒介を通じてウィンセットに内在化すれば、レベルやアクターを次々と外在的に追加する必要はなくなる。言い換えれば、本稿のモデルは、外生変数を増やすのではなく、国内アクターの認知構造を扱うことによって、2レベルゲームの簡潔さを維持しつつ、その射程を第三国を含むマルチラテラルな環境へと拡張しようとする試みである。また、「第三国」という複合的要因を包括的に列挙するのではなく、「どの第三国に関するどのような認知が、どのアクターのウィンセットをどの方向に動かしたのか」というかたちで分析対象を絞り込むことで、分析要素の外縁を明確化し、フレームとしての操作可能性を高めることができる。

3.2 デザイン

第三国認知型2レベルゲームにおいては、まず第三国の影響を受けて実際にウィンセットを動かさう国内アクターを分析主体として特定する。そのうえで、これらのアクターが第三国に関してどのような認知を形成し、それを前提としてどのように政策オプションの取捨選択を行ったのかを検証する。第三国の影響は一樣ではなく、その作用はウィンセットに対して複数の次元で現れる。これを「領域画定」と「焦点誘導」という二つの分析的作用として捉える。

第一に、領域画定とは、第三国の行動・意図・動向に関する認知が、国内アクターにとって「どこまでが政治的に可能であり、どこから先は困難であるか」というウィンセットの上限・下限を引き直す作用である。第三国が資源供給、金融支援、制裁、禁輸、市場アクセスなどを通じて現実のコストや便益を左右する場合、国内アクターは、その第三国との関係悪化がもたらす損失や、その協力維持によって得られる利得を見込みながら、自国の交渉可能領域の外縁を再設定する。第三国が客観的にどれほど強い圧力手段を持っていたかは、本モデルにおいては重要ではない。客観的要因は主観的要因に媒介されることで政策決定過程に影響を及ぼす。すなわち、その圧力や利得の変化可能性が、国内アクターによってどの程度拘束的なものとして受け止められたのが、実際のウィンセットの境界を規定する。

第二に、焦点誘導とは、第三国の行動パターン、政策対応、過去の先例、制度設計、声明水準などが、国内アクターにとって「どのような解が現実的で、正当で、防御可能で

あるか」を判断する参照点として機能し、ウィンセットの内部で特定の合意可能点へ判断を収斂させる作用である。この場合、第三国は必ずしも直接的な制裁や禁輸を発動する必要はない。むしろ、第三国においてすでに採られた政策手法や譲歩の水準、あるいはそれに対する国際的評価が国内アクターの期待形成に組み込まれることによって、「現実的な妥協」「採用しうる政策テンプレート」「過度ではない譲歩」の基準が形成される。

これらの作用は、外交上の選択肢を外縁から削り取る作用(領域画定)と、取りうる選択肢の中から望ましい現実解を導く作用(焦点誘導)とも言い換えることができる。これらの作用を重層的に分析することにより、外交交渉におけるウィンセットの形成過程を、複層的・立体的に捉えることができる。概念図を以下に示す。

4. ケーススタディ

4.1 第一次石油危機

(1) 第一次石油危機の概要

まず、事案を概説したい。第一次石油危機は、一九七三年十月にエジプト・シリア軍がイスラエル国防軍を攻撃した第四次中東戦争を契機として発生した。アラブ産油国は、米国をはじめとした西側諸国のイスラエル政策を変更させるために石油戦略を発動し、日本や欧州諸国に対して、石油供給量を維持したければアラブ寄りの立場を明確化するように求めた。アラブ産油国は、イスラエルを支持する諸国、あるいはアラブ側に十分な配慮を示さない諸国に対して、減産、供給削減、価格引き上げを通じて圧力を加えていった。

当時の日本は、石油供給を中東に依存しており、高度成長を支えてきたエネルギー基盤の多くを外部供給に依存していたことから、アラブ産油国による石油戦略は日本国内に急速な不安をもたらした。通産省は石油輸入量の大幅下振れや工業生産への悪影響を予測し、石油製品の買い占めや流通混乱も発生した。石油は産業活動だけでなく、輸送、生活物資、電力、物価全般に関わっており、石油危機は政権運営や社会安定を左右しかねない政治問題となった。いわば、国民一般に至るまで、グローバリズムの進展のなかで経済的脆弱性を単に放置すれば、望まない権力政治に巻き込まれることを認知した事案である。

(2) 第一次石油危機における領域画定

石油危機時の政策決定を理解するうえで、ウィンセット形成の主要アクターとして通産省の存在感が増していたことを指摘したい。戦後、外務省は経済外交において圧倒的な影響力を誇っていた。通産省で通商政策を統括する通商政策局には多くの外務省員が出向しており、初代から第四

第三国認知型2レベルゲームの概念図（理論モデル）

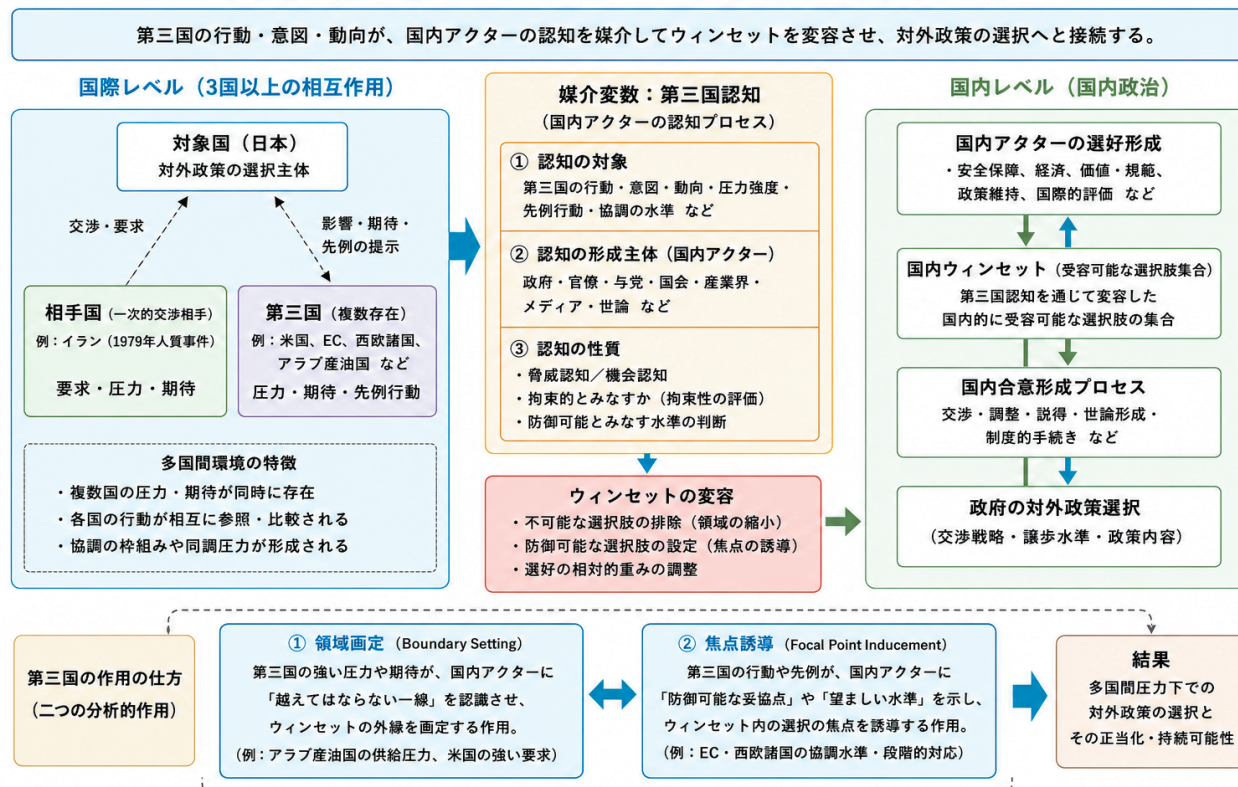


図 概念図

代までの局長は外務官僚であった。しかし石油危機直前には、OPEC の存在感や供給不安が高まるなかで国際派の通産官僚が育ち、資源エネルギー庁の設立等の組織体制の転換を進めるなかで、外務省から自律して資源問題を扱う状況が整っていった（白鳥、2015）。さらに通産省は、首相官邸に初めて総理秘書官のポストを確保し、通産官僚が資源外交を担当することになったことから、対外経済政策により強く関与しうる体制を整えていた。

こうした制度的変化と並行して、国内政治と世論の側でも重要な変化が生じていた。国内世論では、高度経済成長を通じて日本人の自信が回復するなかで、対米従属を脱し、より自主的な外交を求める空気が強まっていた。ただし、学識者は単純な一国主義には向かわなかった。たとえば高坂正堯らは、自主性の追求自体を否定しない一方で、資源・経済両面で脆弱な日本にとって必要なのは、安易な自立ではなく、相互依存関係をいかに安定的に構築するかだと論じており（神谷、2012）、アラブ産油国への協調政策に繋がる着想が表れていた。このように、危機直前の国内の空気は、対米協調への疑念と、自主外交への志向、さらに脆弱性を管理するための現実的な国際協調の必要性とが併存するものだった。

危機が始まると、これらの基調の上に各アクターの差異が鮮明になった。通産省は、危機が深まるにつれ、石油確

保のためにアラブ寄りの中東政策を明確化すべきだという立場を強めていった。

これに対し外務省は、基本的に日米協調を重視していた。外務省にとって、日米関係は政治・経済・安全保障の各領域を支える基軸であり、米国が反対するようなアラブ寄りの立場を日本が前面に出すことには慎重であった。さらに当時の石油供給は、産油国だけでなく米系メジャーを含む国際石油資本によっても支えられていたため、外務省内には、米国や国際石油資本との関係を一定程度維持することが、かえって石油の安定供給につながるという認識も存在していた。したがって外務省は、アラブ側への接近よりも、日米関係を損なわない範囲での調整を優先しようとしたのである。

ただし、国内の圧力は通産省寄りに傾いていた。通産省が悲観的な石油供給削減予測を公表すると、石油確保への不安は国民一般に広がり、買い占めや流通混乱も発生した。世論や財界は、日本政府に対して親アラブの立場をより明確に示すよう求めるようになった。財界は、イランを中心に大型の官民プロジェクトを進めていたこともあいまって、産油国寄りの政策が必要だと考えていた。実際、キッシンジャー米国務長官と田中角栄首相の会談を控えた時点で、経団連首脳らは田中に対し、中東からの石油確保のため官民合同使節団を派遣するよう進言している。田中自身

も、財界や世論の要求を無視できない状況にあったと述懐している(池上, 2022)。

このような状況のなかで日本は、強度の石油確保の要請を優先しながら、米国との関係維持の両立を求めることになる。すなわち、米国との関係を決定的に損なわない範囲で、なおかつアラブ産油国に対して供給継続に足るだけのシグナルを示すことを目指した。アラブ産油国による供給制約の可能性が、米国圧力よりも日本国内において最も拘束的な制約条件として受け止められたのである。

そのため、日本の対米調整は、アラブ産油国からの石油供給を確保できる立場を採ることについて米国の理解を得ることを前提として組み立てられるようになった。米国との調整に備え、外務省は中東に密使を派遣し、どの程度の表現であれば産油国にとって十分なシグナルとなるのかを探った。同時に、日本は米国に対して日本の窮状と石油依存の深刻さを訴え、アラブ寄りの立場を明確化せざるをえないことへの理解を求めた。

ウィンセットの変容を捉えるうえで重要なのは日本の国内アクターが中東圧力と米国圧力をどのように認知していたかである。十一月十四日から十六日のキッシンジャー来日と関係閣僚との会談は、中東政策「明確化」をめぐる米国圧力を捉えるうえでハイライトとなる。米国の認知については先行研究が進んでおり、米国は石油危機が日本や欧州に対して与える影響を早くから検討し、日本政府の危機意識をほぼ正確に把握していたと考えられている(白鳥, 2015)。さらに、日本に対して米国が石油融通等の措置を採り、その影響を緩和させることができないことも米国政府は確認していたことから、日本の中東政策「明確化」を阻止することは難しいと考えていた。そのためキッシンジャーは、来日を控えた十一月一日の安川駐米大使との会談で日本の窮状に対して理解を示し、愛知蔵相との会談では、西欧諸国が既に発表した声明の内容までであれば「理解しうる」と、日本が「明確化」する立場について事実上容認する発言をしている。少なくとも外務官僚は、このアメリカの容認姿勢を認知し、アラブ寄りの立場を示す「二階堂官房長官談話」の発出は可能だと認識することになる。こうした状況のなか、十一月十八日の OAPC 声明で日本が更なる追加削減措置の対象となったことを受け、外務官僚は「明確化」を総意で決めるに至った。

ここで補足すべきは、中東からの客観的圧力だけでなく、米国圧力への認知が政策判断の帰結を左右したという点である。それは、大平外相と外務官僚とのスタンスの相違にも表れている。厳しさを増す石油情勢を国内新聞各紙が一面で掲げ、国内アクターが総じて「明確化」を早期に行う必要性を認識するなかで、最後まで慎重姿勢を崩さなかつ

たのが大平であった。大平は二階堂談話の発出について、少なくとも米国に通告するのではなく、改めて米国と交渉することにこだわり、外務官僚の提案を拒絶した。つまり、米国の許容範囲であるかどうかについての国内アクターの認知が、政策の最終局面で影響したのである。

結論として、外務官僚は大平の指示に従わず、米国に通告した。その後の米国の穏やかな反応を見るかぎり、米国が許容可能と判断し通告したことは適切であったといえるが、本稿の焦点からすれば、その結果よりも、米国圧力への許容性の認知がウィンセットの境界を画定し、最終局面の重要な政策判断に影響した点が強調される。

(3) 二階堂談話の内容と焦点誘導

アラブ寄りの立場を示す際に、日本がアラブ産油国に対してどのようなレベルで発信するかも重要な政策決定である。その考察において Abou Khalil (2022) による近年の研究は示唆深い。このとき、先んじてアラブ産油国との交渉を成立させていた欧州の動きは、日本にとって重要な参照点となったとみられる。

この局面で日本政府は、自国の対応を欧州共同体 (EC) の動きと比較しながら、中東政策の表現水準を調整しようとしていた。EC は一九七三年十一月六日に共同声明を発表し、武力による領土取得の否認、イスラエルによる占領の終結、パレスチナ人の正当な権利への配慮を打ち出した。これに対して OAPC は好意的に反応し、十一月十八日にはオランダを除く EC 諸国に「友好国」の地位を付与した。Abou Khalil (2022) は、OAPC が EC の声明を受け入れたことが日本政府に影響を与え、日本はまず欧州の動きを見極めることで、中東をめぐる自国声明をどのように修正すべきかを判断しようとしたと論じている。実際、OAPC が EC に「友好国」の地位を与えた十一月十八日に、日本も OAPC に自らの立場を再確認しており、さらに十一月二十二日の二階堂談話へと短期間で踏み込んでいる。ここで欧州が果たした役割は、日本に対して直接圧力を加えるものではなかったが、EC が先行してアラブ産油国との交渉を成立させたことにより、「この程度の表明であれば受け入れられうる」という可視的な基準点を与え、日本の政策判断を特定の合意可能点へと収斂させる参照点として機能した。すなわち、第一次石油危機においては米国のみならず欧州も第三国として影響を及ぼしており、どの水準の立場であればアラブ産油国との交渉が成立しうるかを示す焦点誘導の効果も作用していたのである。

4.2 在イラン米国大使館人質事件

(1) 在イラン米国大使館人質事件の概要

第一次石油危機から数年が経過し、一九七九年のイラン革命後に在イラン米国大使館人質事件が発生する。この事件の勃発により、米国とイランの関係は決定的に悪化した。イラン革命によって親米的なパフラヴィー朝が崩壊し、ホメイニを中心とする新体制が成立した。革命後のイランでは、旧体制を支えてきた米国への反発が強く、米国大使館は単なる外交施設ではなく、旧体制と外国干渉を象徴する存在として見られるようになっていた。

こうしたなか、一九七九年十月、米国が病氣治療を理由に、革命で失脚して国外に逃れていたパフラヴィー前国王の入国を認めたことが、事態を一気に緊迫化させた。イラン国内では、前国王の受け入れが、米国による旧体制復活の布石ではないかとの疑念を呼び起こし、強い反米感情が噴出した。そして同年十一月四日、テヘランの米国大使館がイスラム系学生らによって占拠され、多数の米外交官・職員が拘束された。占拠した側は、前国王のイラン送還や、米国による旧体制支援への責任追及を要求し、この占拠は短期間で終息するどころか、長期の人質事件へと発展していった。

この事件の重大性は、単に外国公館が占拠されたという点にとどまらない。外交官の安全は国際秩序の基礎をなす規範に属しており、その侵害は、米国にとって国内政治的にも国際政治的にも極めて重大な意味を持った。カーター政権にとって、この事件は通常の対外摩擦や通商問題ではなく、自国の威信、安全保障、外交秩序そのものに関わる危機として認識された (United States National Archives, 1981)。そのため米国は、事件の解決を最優先課題とし、対イラン圧力を強める方向へ急速に傾斜していった。

この過程で、エネルギー問題が改めて政治化した。事件発生直後、イラン側では対米禁輸の可能性が言及され、米国もまた対イラン強硬策を本格化させた。米国は自国向けのイラン産原油輸入を止めるだけでなく、同盟国に対しても、米国が輸入しなくなった分のイラン産原油を安易に引き取らないよう求めるようになった。

(2) イラン産原油の輸入制限をめぐる交渉と領域画定

日本にとって、この事件は極めて難しい性格を持っていた。日本はなお一定程度イラン産原油に依存しており、加えて IJPC (イラン・ジャパン石油化学コンビナート計画) をはじめとする官民の対イラン関係も継続していた。したがって、イランとの関係を急激に断つことには経済的・政策的コストがあった。他方で、日本にとって米国との関係は依然として外交・安全保障の基軸であり、しかも今回は、通常の資源外交や通商摩擦ではなく、米国外交官が拘束されるという象徴的かつ高政治的な危機であった。したがっ

て日本は、イランとの関係維持と対米協調の双方を模索しながらも、以前より狭い政治的余地のなかで対応を迫られることになった。

この状況において、日本の初動は対米同調ではなかった。日本側には、なおイランとの関係維持を模索しようとする意向が根強く、イラン産原油の扱いについても、米国の意向に機械的に追随するのではなく、一定の調整余地を探ろうとする姿勢がみられた。これは日本の国内アクターの一部に、なおイランとの関係維持は一定程度政治的に可能であるという認識が残っていたことに起因する (安藤, 2024)。外務省が、米国によるイラン産原油の全面輸入禁止が講じられた際に、余剰イラン産原油の輸入を手控え、対米協調姿勢を示そうとしたのに対し、通産省や業界は、米国が要求しているのは外交官人質問題への協調であって、石油輸入そのものを特に問題視しているわけではないとみていた。通産省内からは「外務省はまるでアメリカの世界戦略をわかっていない」との声も出ていたという (安藤, 2024)。通産省は業界への行政指導を徹底しなかったとみられ、日本企業はイランの余剰石油の高値買いを実施していた。

イラン産石油のバックフィルにより対イラン制裁の効果が減殺されることを警戒していた米国において、日本批判は強度を増していく。この状況のなかで、政策と認知の転換点となるのが、一九七九年十二月のミラー米財務長官らと天谷直弘通産審議官との会談である。本稿で重要なのは、当時の会談が、米国圧力という客観的事象としてだけでなく、少なくとも通産省側において米国圧力の拘束性が再評価される転換点として捉えられることである。前述のように、会談以前、日本側の一部には、イラン産原油の扱いについてなお一定の余地があり、対イラン関係維持もなお米国の許容範囲内に収まりうるのではないかという理解が残っていた。しかし、米国側の直接的で強い警告は、その見通しを大きく揺さぶった。すなわち、ワシントンはこの問題を通常のエネルギー調整としてではなく、人質事件と結びつけた政治的危機として認識しており、日本の逸脱を容易には認めない、ということが明確になったのである。天谷通産審議官は米国議会からの日本への痛烈な批判を認識したうえで、ミラーらとの直接会談を経て、東京と連絡をとりながら、イラン産原油の輸入を抑える方向へ行政指導を徹底する旨、十二月十四日の記者会見で表明した (天谷, 1982)。日本にとって、イラン産原油の必要性自体は変わらなかったが、米国圧力への認知が変化することにより、対イランとのウィンセットは狭まった。すなわち、通産省にとってイランとの関係維持を優先しても国際政治的に持ちこたえられるという理解が弱まったことにより、イ

ラン産原油を輸入し続けることは難しくなったのである。この局面で起きたのは、イラン産原油の必要性の低下ではなく、米国圧力とその国内アクターの認知変化によって生じた政策変更であった。

(3) イランへの追加制裁をめぐる交渉と焦点誘導

在イラン米国大使館人質事件において、米国が求めた対イラン制裁は、イラン産原油の禁輸だけにとどまらなかった。事態が解決しないなかで、米国は更なる追加制裁を同盟国に求めていく。この段階になると、日本にとっての争点は、イランとの関係を維持するか否かという単純な二者択一ではなく、西側の一員としてどの程度まで対イラン措置に参加するのか、という点へと移っていった。

この局面においても、日本は直ちに全面断絶や包括的制裁に踏み切ったわけではない。むしろ、イランとの外交的接触を維持しつつ、段階的に圧力を強めていく方式が選好された。そこでは、対米関係への配慮に加え、既存の対イラン経済関係、とりわけ通商・契約関係への打撃をできる限り抑える必要が意識されていた。そのため日本の措置は、最初から最大限の強硬策を採るのではなく、漸進的で限定的なものとして構想された。

このとき日本の政策選択にとって実際の参照基準となったのは、同じく米国の同盟国であり、かつイランとの経済関係を有していた欧州共同体 (EC) の対応であった。

人質事件発生直後、EC も米国の強硬路線にただちに全面追随したわけではなかった。むしろ、イランとの外交的接触を維持しつつ事態の打開を探る姿勢をとっており、日本もまた、直ちに全面的な断絶や包括的制裁に踏み切るのではなく、一定の調整余地を残した対応を志向していた。日本にとって EC は、対米協調をどこまで強めるべきかを考えるうえで、同じ立場に置かれた西側諸国の一群であった。

転機となったのは、一九八〇年四月の EC による対イラン措置の具体化である。四月七日、米国は同盟国に対してイランとの関係断絶を求めたが、日本はこれを受け入れなかった。他方で、EC も同様に全面断絶には踏み切らなかった。その後、四月二十二日に EC が対イラン制裁を決定すると、日本は二日後の四月二十四日、在テヘラン日本大使館員の削減、イラン人に対する査証管理の再導入、新規の輸出・サービス契約の抑制といった措置を決定した。日本は内容面でも時期のうえでも EC の対応と近接させ、全面断絶ではなく、外交関係は維持しつつ圧力を段階的に強めるという EC 型の対応を選択したのであった。

さらに、第二段階の制裁をめぐっても、日本は EC の動向を強く意識していた。五月十七日の EC 会合を前に、日本政府内では輸出規制の法的措置が検討されていたが、制

裁の具体的内容については EC の決定を見極めつつ詰められていた。実際、五月十七日の EC 会合後、外務省は五月十八日に輸出管理規制の発動に同意し、五月二十三日の閣議を経て、六月二日に対イラン輸出規制が正式に開始された。すなわち、日本は追加制裁の局面においても、単独で先走るのではなく、EC の決定を確認しながら自国措置を具体化していたのである。

この意味で、EC は日本に対して直接圧力を加える主体というよりも、対イラン協調の「妥当な水準」を示す参照点として作用していた。米国が日本に提示したのは、何がもはや許容されないかという直接的・明示的圧力であったのに対し、EC が示したのは、西側の一員としてどの程度まで踏み込めば政治的に防御可能であるか、という具体的な協調水準であった。日本はこの EC の段階的対応を参照することによって、全面断絶でも全面不参加でもない、中間的で現実的な着地点を見出したのである。人質事件期の追加制裁局面において、EC は日本の政策選択にとって、政策的に妥当な焦点を誘導する役割を果たしていたといえる。

4.3 分析

第三国の作用は、外圧として機械的に政策選択を決定するのではなく、国内アクターの認識を媒介としてウィンセットを変容させる。本稿のいう「第三国認知型 2 レベルゲーム」に照らせば、重要なのは第三国が客観的にいかなる圧力手段を有していたかだけではない。国内アクターがその作用を、どの程度拘束的な制約として受け止め、あるいはどの程度防御可能な妥協点を示す参照基準として理解したのかが、実際の交渉可能領域を規定する。以下では、第一次石油危機と在イラン米国大使館人質事件を通じて、この二つの作用がいかに作動したのかを整理する。

第一に、第一次石油危機において米国は、アラブ寄りの立場を採ろうとする西側諸国の政策判断を狭めようとしており、日本とアラブ産油国との交渉のウィンセットを狭く画定させようとしていた。そして、同時期に出された西欧諸国の声明は、日本にとって声明内容の参照点となった。したがって、一九七三年の事例では、米国圧力が領域画定として作用し、西欧の声明水準は、ウィンセット内部の落としどころを示す焦点誘導として作用していたといえる。

第二に、在イラン米国大使館人質事件の初期局面、すなわちイラン産原油の輸入制限をめぐる交渉においては、米国の作用が領域画定の効果を強く及ぼした。事件発生直後、日本国内にはなお、イランとの関係維持は一定程度可能であり、イラン産原油の取扱いにもなお調整余地があるという認識が残っていた。外務省と通産省、さらに業界との間には、人質問題への協調と石油取引の継続をどこまで両立

しうのかについて温度差が存在していたのであり、このことは当初のウィンセットがなお一定の幅を持っていたことを意味する。しかし、米国がこの問題を通常の資源外交やエネルギー調整ではなく、外交官拘束という高政治的危機として扱い、日本の対応をその文脈で評価していることが明確に認知されるにつれて、領域画定の効果は強くなりその幅は急速に狭まった。そして、米国という第三国の作用が国内認識を通じて領域画定として働いた。

第三に、事件が長期化し、米国が追加制裁を同志国に求める局面においては、ECが焦点誘導として重要な役割を果たした。第一次石油危機において西欧諸国の声明水準が日本の対中東表明の「落としどころ」を測る基準となったのと同様に、一九八〇年春のEC対応は、日本がどの程度の対イラン措置をとることが可能であり、防御可能であるかを示す焦点を提供していた。

以上を踏まえると、第三国の作用は固定的・単線的ではなく、局面によって異なる形でウィンセットに働きかけることがわかる。第三国はある場合には「何が不可能か」を定め、別の場合には「どこが妥当な着地点か」を示す。そしてそのいずれもが、国内アクターの認識に組み込まれることによって初めて、ウィンセットの縮小、重心移動、厚みの変化として現れるのである。ここに、本稿の提示する「第三国認知型2レベルゲーム」の理論的含意がある。第三国の影響は、国内アクターの認識構造の変化を通じて、既存の2レベルゲームの内部で把握されうる。そして、領域画定と焦点誘導の作用に着目することで、第四極を含めた複層的な多国間圧力下の対外政策決定を実証的に分析することを可能にする。

5. おわりに

本稿は、2レベルゲーム理論に「第三国認知」という媒介変数を組み込んだ「第三国認知型2レベルゲーム」を提示し、事例分析を行った。

本稿の第一の理論的含意は、2レベルゲームの射程を、第三国を含むマルチラテラルな環境へと拡張しうることにある。従来の2レベルゲーム研究は、二国間交渉と各国国内政治の相互作用を捉えるうえで有力な枠組みであったが、複数国からの圧力や期待が交錯する局面では、第三国の影響を十分に捉えきれていなかった。本稿の提示する枠組みは、第三国の影響を「国内アクターの第三国認知」という媒介を通じて2レベルゲームの内部に位置づけることで、モデルの簡潔さを維持しつつ、その分析対象をより複雑な交渉環境へ広げる可能性を示している。

第二に、歴史的に連続する事例を分析することによりウィンセットが変容する過程を示し、静的な分析モデルで

ある2レベルゲームの動的な発展可能性を示している。

第三に、本稿は、日本の対外経済政策研究に対して、従来外圧として一括されがちであった複数国からの作用を、より分節的に捉える視角を提示する。すなわち、外圧は単に強い弱いという量的差異だけではなく、国内アクターに対して、何を不可能な選択肢として認識させたのか、あるいはどのような政策水準を現実的な解として示したのかという質的差異として把握されるべきである。この点で、第三国作用を領域画定と焦点誘導という二つの分析的作用に分けて捉えることは、日本の対外政策決定における複数国圧力の作動様式をより精緻に描き出すことにつながる。

第四に、本稿は、ネオクラシカル・リアリズムや構成主義が強調してきた認知・意味づけの重要性を、リベラルな系譜に属する2レベルゲームに接続する可能性を示した。第三国がどれほど強い圧力手段を有していたとしても、それが国内アクターによって拘束的制約として理解されなければ、政策選択を直接には規定しない。他方で、第三国が直接的圧力を加えていない場合でも、その行動や先例が、国内アクターにとって妥当な妥協点や政策テンプレートを示す参照点となれば、ウィンセットの重心は移動しうる。こうした認知の媒介作用を明示的に組み込むことによって、本稿は、外的構造と国内政治をつなぐ中間過程をより具体的に捉えようとした。

最後に、政策的含意を述べたい。今日の経済安全保障政策もまた、単一の相手国との二国間関係のなかで形成されるのではなく、同盟国、競争国、資源供給国、市場参加国、そして同志国の対応が交錯する環境のなかで形成されている。その意味で重要なのは、第三国の圧力や行動、リスクに対する認知が、どの国内アクターに共有され、どのようにウィンセットを動かしているのかを見極めることである。経済的威圧、サプライチェーンの寸断、輸出管理、資源外交といった現代の経済安全保障上の争点を考える際にも、政策自律性は、外圧の有無そのものではなく、それが国内でいかに認知され、どのような制約や参照基準として内面化され、どのように国内アクターが政策変更圧力を及ぼすかによって左右される。すなわち、経済的威圧の当事者となりうる主要な国内アクターを見極め、当該国内アクターの認知と政策変更圧力を理解あるいはマネージすることが、経済的威圧に対する重要な政策的対処になりうる。本稿の枠組みは、こうした問題を検討するための歴史的・理論的な視角を提供するものである。

本稿の内容は筆者個人の見解であり、所属する組織・機関の見解を代表するものではない。

注

- 1) ネオクラシカル・リアリズム派のFoulon (2015) は、パットナムの2レベルゲームが国家レベルの認知構造や将来不確実性 (future uncertainty) を十分に組み込まないために、政策選択の差異を説明しきれないと批判しており、本稿はこの批判の克服を試みている。

政策決定過程」『国際政治』218, p.80-94.
白鳥潤一郎 (2015) 『経済大国』日本の外交—エネルギー資源外交の形成 1967～1974 年』千倉書房。

[受付日 2025. 11. 25]

[採録日 2026. 5. 21]

参考文献

- Abou Khalil, V. (2022) *Navigating a Sea of Interests: Japan's Foreign Policy towards the Middle East, 1973-1981*, PhD dissertation, Kobe University.
- Allison, G. T. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed.*, Longman, New York.
- Calder, K. E. (1988) "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State", *World Politics*, 40(4), p.517-541.
- Finnemore, M. and Sikkink, K. (1998) "International norm dynamics and political change", *International Organization*, 52(4), p.887-917.
- Foulon, M. (2015) "Neoclassical realism: Challengers and bridging identities", *International Studies Review*, 17(4), p.635-661.
- Garrett, G. and Lange, P. (1995) "Internationalization, institutions, and political change", *International Organization*, 49(4), p.627-655.
- Knopf, K. (1993) "Beyond two-level games: Domestic-international interaction in the INF negotiations", *International Organization*, 47(4), p.599-628.
- Larsén, M. F. (2007) "Trade negotiations between the EU and South Africa: A three-level game", *Journal of Common Market Studies*, 45(4), p.857-881.
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Milner, H. (1988) *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton University Press, Princeton.
- Patterson, L. A. (1997) "Agricultural policy reform in the European Community: a three-level game analysis", *International Organization*, 51(1), p.135-165.
- Putnam, R. D. (1988) "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", *International Organization*, 42(3), p.427-460.
- Reslow, N. and Vink, M. (2015) "Three-level games in EU external migration policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa", *Journal of Common Market Studies*, 53(4), p.857-874.
- Rosenau, J. (1966) "Pre-theories and theories of foreign policy", in Farrell, R. B. (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*, Northwestern University Press, p.27-92.
- Schoppa, L. J. (1993) "Two-level games and bargaining outcomes: Why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not others", *International Organization*, 47(3), p.353-386.
- Snyder, R. C., Bruck, H. W., Sapin, B. (1962) *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, Free Press, New York.
- Strong, J. (2017) "Two-level games beyond the United States: International indexing in Britain during the wars in Afghanistan, Iraq and Libya", *Global Society*, 31(2), p.293-313.
- United States National Archives (1981) The Hostage Crisis in Iran: 1979-80, draft dated January 17, 1981, declassified document, ISCAP 2015-071, doc. 25.
- Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics", *International Organization*, 46(2), p.391-425.
- 天谷直弘 (1982) 『日本株式会社 残された選択』PHP 研究所.
- 安藤優香 (2024) 『石油危機における日本の対米外交——1970 年代日本の選択』ミネルヴァ書房.
- 池上萬奈 (2022) 『エネルギー資源と日本外交』芙蓉書房.
- 神谷万丈 (2012) 「日本的現実主義者のナショナルリズム観」『国際政治』170, p.15-29.
- 草野厚 (1981) 「相互浸透システム下の政治過程—日米オレンジ交渉に於けるアメリカの政策決定過程」『国際学論集』7, p.24-52.
- 國藤貴之 (2026) 「二国間交渉と第三国の作用—石油危機と日本の