

国家安全保障機構における情報フローの組織論的分析 —情報フローの形態と対外政策への影響について—

川村 幸城

〈要旨〉

「インテリジェンスの失敗」をめぐっては、①指導者の誤認や認知バイアス（個人レベル）、②官僚組織間の確執（組織レベル）、③インテリジェンスの政治化（国家レベル）といった主に3つの視角からアプローチされてきた。本稿では経済学や行政学の分野で組織パフォーマンスを分析する概念として用いられてきた情報フローの視角から、国家安全保障分野における対外政策のパフォーマンスを分析するための理論的枠組みを提示する。

従来のインテリジェンス研究は失敗原因の追究に偏りがちであったのに対し、本稿では情報フローの形態という単一の変数から、成功と失敗の双方を視野に入れた対外政策の結果（パフォーマンス）との因果関係の考察を試みている。なお、本稿が議論の対象にしている対外政策とは、第2次世界大戦以降に米国が関与してきた対外軍事介入である。

はじめに

(1) 目的

本稿では、行政学や企業組織論の分野で組織パフォーマンスを分析する概念として用いられてきた情報フロー（information flow）を取り上げ、米国の国家安全保障機構内に形成される情報フローと対外政策への影響について考察する。

米国は軍事分野のみならず、インテリジェンス分野においても豊富な人材・予算、それらを基盤とした巨大官僚組織を抱え、偵察衛星や世界大に張り巡らせた高度な収集アセットなどを有するインテリジェンス大国である¹。あらゆる面で他の追従を許さないインテリジェンス能力を有しながら、なぜ米国はしばしば政策的失態を繰り返すのかという問題に関し、多くの

1 外交・軍事・インテリジェンス分野にわたる巨大な国家安全保障機構を抱え、インテリジェンス分野では国家情報長官のもと、CIA、国防省、国務省、国土安全保障省に属する17の組織からなる情報コミュニティ（24万人規模、年間600億ドルの予算）を形成している（2014年現在）。米国インテリジェンス・コミュニティの組織、機能、活動の全般を扱った研究として、Jeffrey T. Richardson, *The US Intelligence Community*, Sixth Edition (Boulder, CO: Westview Press, 2012); Michael A. Turner, *Why Secret Intelligence Fails*, Revised Edition (Washington, D.C.: Potomac Books, Inc., 2006); Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996)を参照。

研究者・実務家が関心を寄せてきた²。

いわゆる「インテリジェンスの失敗」(intelligence failure)をめぐっては、①誤認(misperception)や認知バイアス(cognitive bias)など政治心理学的要因(個人レベル)、②政軍関係を含む官僚組織間の確執(組織レベル)、③政策部門によるインテリジェンス部門への介入によって生じる「インテリジェンスの政治化」(国家レベル)といった主に3つの分析レベルからアプローチされてきた³。むろん、これらの視角は政策の失敗をもたらした原因を探るうえで有益な知見を提供してきたことは確かである⁴。

しかし、戦略環境の不確実性を完全には解消できないとの前提に立つ限り、指導者の誤認や組織間の競合、政治化といった問題は、失敗事例のみに特有の病理的な例外現象として扱うよりは、一般的な政策プロセスに内在する普遍的現象であるといったほうが現実に近いとの見方もある⁵。ダグラス・マクイーチン(Douglas MacEachin)は、たとえ指導者が情報を正しく認識し、合理的な判断を行った場合でも、現実が予想外の結果(政策の失敗など)に至ったケースでは、関連するものすべてが誤認や認知バイアス、官僚組織間の確執

2 「インテリジェンスの失敗」については歴史上幾度か繰り返されてきたが、第2次世界大戦以降を対象とした事例については、Turner, *Why Secret Intelligence Fails*; Michael I. Handel, "The Politics of Intelligence," *Intelligence and National Security*, Vol.2, No.4, (October 1987), pp. 5-46; Benno Wasserman, "The Failure of Intelligence Prediction," *Political Studies*, Vol.8, No.2, (June 1960), p. 157; Richard K. Betts, "Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are Inevitable," *World Politics*, Vol.31, No.1, (October 1978), pp. 61-89. 米国のインテリジェンス組織による「インテリジェンスの失敗」の原因と政策的な改善策を提言した代表的研究として Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of The CIA, JCS, and NSC* (Stanford, California: Stanford University Press, 1999); Turner, *Why Secret Intelligence Fails*; Richard L. Russell, *Sharpening Strategic Intelligence: Why the CIA Gets It Wrong and What Needs to Be Done to Get It Right* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (Cornell University Press, 2011)を参照。

3 Amanda J. Gookins, "The Role of Intelligence in Policy Making," *SAIS Review*, Vol.28, No.1, (Winter-Spring 2008), pp. 65-73; Peter Jackson, "On Uncertainty and the Limits of Intelligence," Loch K. Johnson ed., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 452-471; Ehud Eiran, "The Three Tensions of Investigating Intelligence Failures," *Intelligence and National Security*, Vol.31, No.4, (2016), pp. 598-618.

4 Erik J. Dahl, *Intelligence and Surprise Attack: Failure and Success from Pearl Harbor to 9/11 and Beyond*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2013, p. 175.

5 ジョシュア・ロヴナーが述べているように、一般的に政策決定者は独自のレンズで情勢を判断する傾向が強く、閣僚間のグループ協議では集団思考への同調バイアスが作用し、組織間の競合は良きにつけ悪きにつけ日常的に繰り返されている。また、情報部門と政策部門とが対外政策を所掌する同じ行政府に属する以上、政策部門の意向を考慮しない情報活動もまた非現実的であり、「インテリジェンスの政治化」は避けられないと指摘している。Joshua Rovner, "Fixing the Facts or Missing the Mark?: Intelligence, Policy, and the War in Iraq," E-Notes, Foreign Policy Research Institute, (October 2011). 同様の議論を行っている研究に Keren Yarhi-milo, *Knowing the Adversary: Leaders, Intelligence, and Assessment of Intentions in International Relations* (Princeton and London: Princeton University Press, 2014), pp. 23-25 がある。

と結びつけて論じられる分析上の弊害を指摘する⁶。例えば、失敗事例を説明する際にクローズアップされてきた「インテリジェンスの政治化」も、政策決定プロセスに常に負の影響ばかりを与えるわけではない⁷。政策部門とインテリジェンス部門はいずれも大統領を頂点とする同じ行政府に属する以上、インテリジェンス部門が政策決定者の選好や政権の政策的優先順位と完全に切り離されて活動することはありえず、政策決定者の意向に沿ったインテリジェンス活動を行う誘因は程度の差はあれ認められる⁸。こうした見方に立てば、上述した3つのレベルの要因は、何も失敗事例にのみ観察される事象ではなく、成功事例においても共通的に観察され得る現象であるともいえるのである⁹。

そこで、ひとつの疑問が浮かび上がる。上述した失敗要因は、いかなる因果メカニズムにしたがって政策上の失敗（従属変数）へと至るのだろうか¹⁰。アレキサンダー・L・ジョージ（Alexander L. George）とアンドリュー・ベネット（Andrew Bennett）が指摘するように、本来、理論的一般化には単純化の作業とともに、原因と結果との間の明確な因果経路に沿った共変関係をあらかじめ特定しておくことが求められる¹¹。そうした従属変数に至るメカニズム（因果経路）を明らかにすることなく、政策結果（従属変数）はたんに複数の要因の相互作用の結果であると主張するだけでは十分とはいえない（図1参照）。

米国におけるインテリジェンス研究は、インテリジェンス組織による予測失敗の原因追究とその改善策の提示に偏重し過ぎるあまり、失敗のみならず成功を含んだより客観的な政策結果

6 Douglas MacEachin, "Analysis and Estimates: Professional Practices in Intelligence Production," Jennifer E. Sims and Burton Gerber eds., *Transforming U.S. Intelligence* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005), pp. 115-133.

7 Harry Howe Ransom, "The Politicization of Intelligence," Loch K. Johnson and James J. Wirtz eds., *Strategic Intelligence: Windows Into a Secret World* (Los Angeles, California: Roxbury Publishing Company, 2004), pp. 171-182, 171.

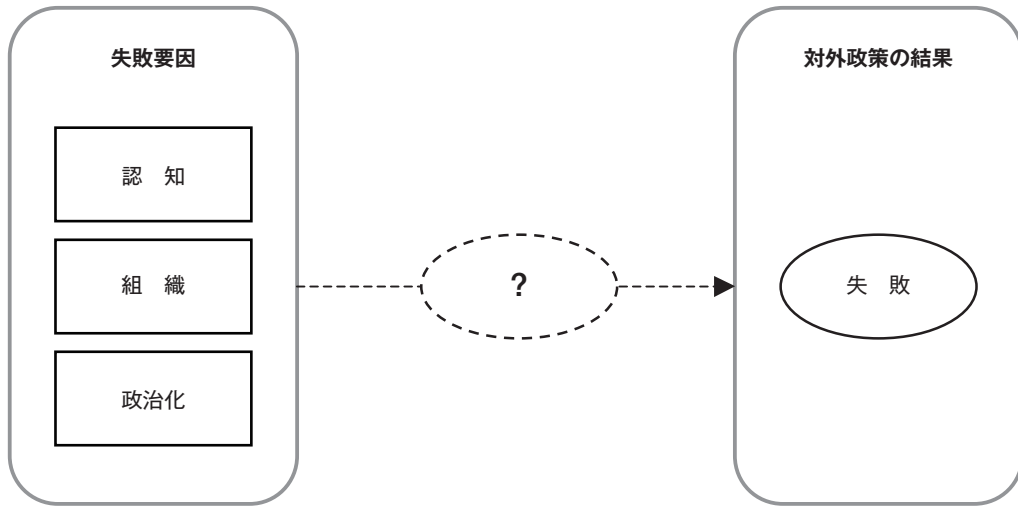
8 Paul R. Pillar, "The Perils of Politicization," Loch K. Johnson ed., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 472-484, 483.

9 Joshua Rovner, *Fixing the Facts: National Security and the Politics of Intelligence*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2011, p. 186; Wilhelm Agrell and Gregory F. Treverton, *National Intelligence and Science: Beyond the Great Divide in Analysis and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 158.

10 ロバート・ジャーヴィスは、対外政策を評価する際、結果を導く因果メカニズムを予め提示しておかなければ、意思決定者の誤認を政策結果の原因であるとは言い切れないと主張している。Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), pp. 362-363. 同様の指摘をリチャード・スモークも詳細に取り上げている。Richard Smoke, *War: Controlling Escalation* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977), pp. 268-270.

11 Alexander L. George and Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Science* (Cambridge, MA: MIT Press, 2005), p. 235.

図 1 失敗要因と政策結果との因果関係



出所：筆者作成。

との因果関係を考察する姿勢に欠けるところがあった¹²。かかる研究上の空白を埋めるため、本稿では、情報フローの形態という単一の変数を用いて「インテリジェンスの失敗」にとどまらず、対外政策全般のパフォーマンス（成功と失敗）を説明するための理論的な分析枠組みを考察し、一案を提示することを目的とする。

(2) 視角と構成

マーク・シャファー (Mark Schafer) とスコット・クリックロウ (Scott Crichlow) は、グラハム・アリソン (Graham Allison) やイルヴィング・L・ジャニス (Irving L. Janis) らを中心に展開されてきた意思決定モデルを総括的に再検討した研究の中で、意思決定者の個性や認知スタイルなどの個人的要因は、対外政策結果への直接的な影響度は低いと指摘したうえで、「政策決定の構造とプロセスが対外政策の結果の質に影響を及ぼす」と結論づけている¹³。

12 Dahl, *Intelligence and Surprise Attack*, 2013, p. 3. インテリジェンス研究では特定の失敗事例（例えば、パールハーバー奇襲）から原因を追究する手法あるいは共通する失敗要因（誤認や「インテリジェンスの政治化」など）に該当する事例を逸話的に列挙するというアプローチが主流である。とはいえ、「インテリジェンスの失敗」そのものが対外政策全般（戦争や軍事介入）の結果を直接導くわけではない。例えば、パールハーバー奇襲、第4次中東戦争、バルバロッサ作戦など歴史的な「インテリジェンスの失敗」で有名な事例でも、奇襲を受けた側が緒戦での「インテリジェンスの失敗」を克服し、最終的には勝利を取っており、かならずしも政策全体の結果を意味しているわけではない。

13 Mark Schafer and Scott Crichlow, *Groupthink: High-Quality Decision Making in International Relations* (New York: Columbia University Press, 2010), p. 185.

シャファーらは「政治指導者の頭の中を覗くことはできない」とも語っているが、重要なことは、政治心理学が重視する意思決定者の内面的心理に入り込むことではなく、政策決定プロセスへの正または負の影響度を観察できる、より外生的な変数に目を向けることであろう¹⁴。それは、誤認やバイアス、官僚政治の弊害、「インテリジェンスの政治化」現象が生じることを与件としたうえで、それらの発生を助長あるいは抑制する制度的環境に求められる。そのような制度的環境は、リチャード・K・ベッツ（Richard K. Betts）が指摘するように、各事例がもつ特殊性から成り立っているというよりも、他の事例にも共通する要素が複合的に絡み合って形成されることの方が多い¹⁵。

既存研究では、個人、組織、国家レベルの各要因と政策結果との因果関係を特定することは困難であるとされてきた。しかし、両者の間に、各要因の影響を集約した何らかの媒介変数を設定することができれば、より単純化した形で因果の筋道をたどることができる。

本稿では、組織情報論などの研究成果によりながら、3つのレベルの要因が国家安全保障機構内の情報の流れを変化させるとの前提に立ち、公式制度とは異なる形で形成される情報フローの形態を媒介変数に設定している。そして、情報フローのパターンごとにさまざまな特徴を有する制度的環境が、対外政策の立案・実行段階における意思決定の質にどのような影響を与えるのかを検討する。このような分析手順を踏むことにより、これまで判然としなかった政策結果との因果経路を特定することができるのではないかと、というのが本稿の仮説である（次頁、図2参照）。

本稿のテーマである情報フローは、これまで主に経済・社会分野の組織論ないしは公共政策論において取り上げられてきたが¹⁶、安全保障分野ではいまだ十分な研究蓄積があるとはいえない¹⁷。このため、第1節では、情報フロー論の中心的な概念について安全保障分野の具体例を交えながら、やや詳細な説明を試みる。第2節および第3節では、既存研究の成果を踏まえ、情報フローの理論的枠組みを検討し、第4節において、情報フローの形態

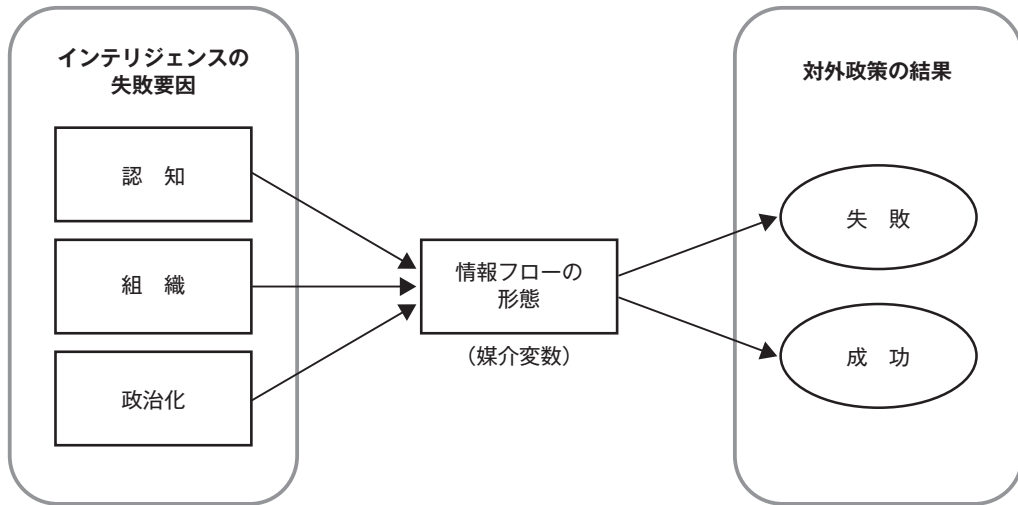
14 Ibid., p. 237.

15 Richard K. Betts, *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security* (New York: Columbia University Press, 2007), p. 20.

16 Melvin L. Defleur and Otto N. Larsen, *The Flow of Information: An Experiment in Mass Communication* (New Jersey: Transaction Publishers, 1987); James Garnett ed., *Handbook of Administrative Communication* (Boca Raton, Florida: CRC Press, 1997); Kitty Locker and Donna Kienzler, *Business and Administrative Communication* (Columbus, OH: McGraw-Hill/Irwin, 2012).

17 政権上層部（大統領、補佐官、閣僚）における情報の流れから政策決定スタイルを分析した研究に Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980); Andrew Rudalevige, "The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.35, No.2, (June 2005), pp. 333-360 がある。

図 2 情報フローと政策結果との因果関係



出所：筆者作成。

と対外政策結果との因果関係を考察するための仮設と検証方法について提示する。

なお、本稿が想定する対外政策とは、米国が第 2 次世界大戦以降に関与してきた対外軍事介入を念頭に置いている¹⁸。

1. 情報フローの中心概念

(1) 情報フローとは

公共政策分野の情報コミュニケーションを専門とするドリス・A・グレイバー (Doris A. Graber) は、情報フローを「組織目標を達成するため、環境から情報を収集し、その情報を処理し、組織内外のメッセージを組織内の適切な部署に伝達するための相互に連結されたコミュニケーション経路」¹⁹と定義している。情報フローを通じてやり取りされる内容物は、生のデータから加工された情報プロダクト、命令・指示や報告・調整内容、そして政策提言まで多岐に及ぶ²⁰。通例、情報フローは法制度や組織規則が定める公式な指揮系統ラインに

18 例えば、朝鮮戦争、ベトナム戦争、レバノン介入、湾岸戦争、ソマリア作戦、イラク戦争、アフガニスタン戦争などである。

19 Doris A. Graber, *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations* (Washington, DC: CQ Press, 2003), p. 5.

20 Fred I. Dretske, *Knowledge and the Flow of Information*, Revised Edition (Stanford, CA: The Center for the Study of Language and Information Publications, 1999).

沿って形成されるのが一般的であるが、アドホックな部署の立ち上げや非公式な連絡・調整メカニズムが介在することにより、コミュニケーション経路の向きや数が増えることもある²¹。

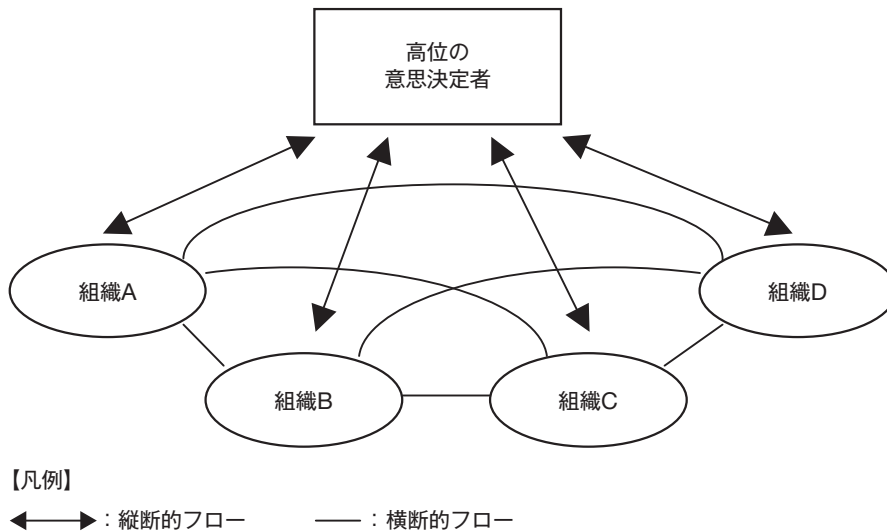
通常、情報フローは2つの経路からなる。第1に、政府の階層的な縦割りの組織構造に沿って形成される縦断的フロー（upward and downward flow）であり、高位の意思決定者が下す判断や決定が単一の情報源によるものなのか、それとも複数の情報源から得た情報をもとに行われたものなのかという観点から、情報源の多角性を識別できる²²。第2に、政府内の複数の組織を横につなぐ横断的フロー（lateral flow）であり、組織間の連携がなされているか否かという観点から、情報共有や政策調整の度合いを識別できる。この「縦断的フローの多角性」と「横断的フローの多元性」の組み合わせに応じてさまざまな形態を見せる情報フローのパターンは、意思決定者の情報処理負担の緩和、パロキアリズムによる官僚組織の弊害の抑制という正の効果から、特定組織が情報源を独占することによる分析の歪曲、「インテリジェンスの政治化」現象の助長といった負の効果まで、政策決定プロセスに無視し得ない影響を及ぼす制度的属性を持つことが、これまでの研究から明らかにされている。つまり情報フローのパターンは、従来の意思決定論で問題とされてきた認知、組織、政治化の態様に影響を与え、国家指導者の意思決定を取り巻く制度的環境を形成するといえる（次頁、図3参照）。

このように国家が対外政策を立案・実行するに際し、政府がどの情報源から情報を収集し（縦断的フロー）、組織間でどのように情報が共有されているのか（横断的フロー）、具体的には、誰（どの部署）が意思決定に参画し、どの情報が高位の意思決定プロセスの組上にあがっているのかを識別することができる。こうして情報フローの視角は、国家安全保障機構が保有する膨大な情報の中から、「意思決定の組上にあがった情報」と「政府内に滞留していた情報」を識別し、国家レベルの情報収集・分析能力を推し測る枠組みを提供してくれる。

21 Graber, *The Power of Communication*, pp. 4-5. グレイバーは政府のような大規模な組織では精巧に構築された情報フローが発達しており、情報フローが運用されることで、組織的コミュニケーションの構造またはネットワークが形成されると述べている。

22 Ibid., pp. 82-88; Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry* (New York: Basic Books, 1967).

図 3 情報フローのイメージ



出所：筆者作成。

(2) 情報フローの断層——イラク戦争を事例に

インテリジェンスの目的は、政策決定者の意思決定に寄与することである²³。ヘンリー・K・キッシンジャー (Henry A. Kissinger) は 1973 年に上院外交委員会で「情報は政策を導くものであり、政策を後づけるものではない」²⁴と語っているが、現実の安全保障政策を見ると、インテリジェンス・コミュニティが作成した優れた国家情報評価書 (National Intelligence Assessment: NIA) が高位の政治指導者のもとに届けられない事例がいかに多いかに驚かされる。本来なら機能しているはずのコミュニケーション経路がなんらかの理由で途切れ、高位の意思決定者に伝達されるはずの情報が行き渡っていない状態を情報フローの「断層」と呼ぶ。グレイバーは「コミュニケーション経路から隔離された状態は、指導者や側近の補佐官たちにとって深刻な問題である・・・それが必ずしもコミュニケーション全体からの孤立を意味するものではないにせよ、組織パフォーマンスの質的な低下をもたらす」²⁵と指摘する。

米国がイラク戦争での緒戦における軍事的勝利にもかかわらず、戦後統治期の「大失態 (fiasco)」を招いてしまった原因をめぐっては、政府の戦後計画に不備があったとの指摘が

23 Julie A. Mendosa, "Operations-Driven Intelligence: Is the Shift on Backwards?," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.29, No.4, (Winter 2016-2017), p. 678.

24 U.S. Congress, Senate Committee on Foreign Relations, *Nomination of Henry A. Kissinger* (Washington, D.C.; U.S. Government Printing Office, 1973).

25 Graber, *The Power of Communication*, p. 88.

これまでの議論の大勢を占めてきた²⁶。その直接的引き金となったのは、2003年5月初旬に連合国暫定当局（CPA）が発出した2件の命令、すなわち「バース党員公職追放命令」と「イラク正規軍解体命令」であった²⁷。これらの措置を断行した場合のリスク評価については、CIAなど既成のインテリジェンス組織に加え、政府内にアドホックに設置されていた省庁間グループが開戦の数カ月も前から作成していたことが今では明らかにされている²⁸。

例えば、国務省が運営していた「イラクの将来プロジェクト（Future of Iraq Project: FOI）」は、戦争勃発の際、米国が直面する多くの問題の予測シナリオとそれを裏付ける膨大な情報を保有していた。戦後問題に関して、政府内にはFOIに匹敵するような包括的分析を行っていた部署は他になく、その優れた情報評価に基づく提言は、客観性と先見性の

26 イラク戦争の失敗原因をブッシュ政権による戦後復興政策の不備の視点から詳細に分析した研究に以下のものがある。Ron Suskind, *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill* (New York: Simon and Schuster, 2004); idem, *The Way of the World: A Story of Truth in the Age of Extremism* (New York: HarperCollins, 2008); Michael Gordon and Bernard E. Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (New York: Pantheon Books, 2006); James Risen, *State of War: The Secret History of the CIA and the Bush Administration* (New York: Simon and Schuster, 2006); Anthony H. Cordesman, *Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict*, Vol.1, (Westport, CT: Praeger Security International, 2008); Steven Metz, *Iraq and the Evolution of American Strategy* (Washington, DC: Potomac Books, 2008)。こうした多くの研究の中でもトーマス・E・リックスとゴードン・W・ラッドの次の研究は出色である。Thomas E. Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq, 2003-2005* (New York: Penguin, 2006); idem, *The Gamble: General David Petraeus and the American Military Adventure in Iraq, 2006-2008* (New York: Penguin, 2009); Gordon W. Rudd, *Reconstructing Iraq: Regime Change, Jay Garner, and the ORHA Story*, Lawrence (Kansas: University Press of Kansas, 2011)。これらの研究では戦後計画の不備を招いた原因として、国防長官の選好（最小兵力による迅速な勝利と戦後計画の軽視）、省庁間調整の不備（NSCの機能不全）、大統領の個人的信念や認知バイアスの影響などから説明されている。

27 例えば、James P. Pfiffner, "US Blunders in Iraq: De-Baathification and Disbanding the Army," *Intelligence and National Security*, Vol.25, (February 2010), pp. 76-79 を参照。

28 アフガニスタン作戦でタリバン政府の打倒が一落すると、政府の関心ははなやかに対イラク政策に移行し、既成の制度に加え多くの省庁間グループが設置された。まず「イラク政策のための執行運営グループ（ESG）」が設立され、次官級会議のための戦略立案と政策提言を行うこととされた。ESGのもとには、「イラク政治・軍事班（IPMC）」が置かれ、戦後の治安とイラクが統治主権を回復するまでの移行段階に関する諸計画を調整する任務を帯びた。「イラク救援復興タスクフォース」は当面の緊急人道救援活動と長期的な国家再建を担当することとされた。さらに「連合作業部会（Coalition Working Group）」は、国際的コアリションの形成と運営に必要な軍事局面と外交局面を調整する任務を帯びた。これらの省庁間グループは、NSCスタッフ、国務省、国防総省、CIAそして副大統領執務室（OVP）の構成員によって編成され、2002年7月までには出揃っている。戦後復興計画を所轄する各グループが幾重にも組織され、国家レベルでは相当な努力が注がれていた。こうしたイラク戦争準備の政府内の戦後統治に関する準備と暫定統治期の政策過程については、Nora Bensahel, "Mission Not Accomplished: What Went Wrong with Iraqi Reconstruction," *Journal of Strategic Studies*, Vol.29, No.3, (June 2006), pp. 453-473; Nora Bensahel et al., *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq* (Santa Monica, CA: RAND, 2008); James Dobbins et al., *After the War: Nation-Building from FDR to George W. Bush*, (Santa Monica: RAND, 2008); James Dobbins et al., *Occupying Iraq: A History of the Coalition Provisional Authority*, Santa Monica: RAND, 2009 を参照。

面で、後に高く評価されている²⁹。例えば、戦後イラクの安定化に関し、FOI 文書は「サッダーム体制の除去は権力の空白を生み出すとともに、イラク制度の存続に対する住民の不安をかき立てるだろう」と予測し、「体制変換後の期間は、犯罪者たちが殺人、掠奪、収奪を行う機会をもたらすかもしれない」と警告していた。FOI にとって、米軍が不測事態に対処する役割を背負わざるを得なくなることは明らかだった。サッダーム (Saddam Hussein) 直近のバース党上層部を追放することに異論はなかったにせよ、軍隊は公共の秩序維持に不可欠であるとし、イラク正規軍を解体するときには慎重な配慮を要すると注意を促していた。それゆえ「軍隊の武装解除、動員解除および再統合」の計画に何が最適であるかをめぐり一連の提言を行っていたが³⁰、これらがジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権の戦後計画プロセスに取り入れられることはなかった。

インテリジェンス・コミュニティもまた 2002 年を通じて、戦後の安定化任務が失敗した場合、米国が追求する戦争目的の達成が大きく損なわれることに警鐘を鳴らし、一連の報告書を提出している。同年 8 月、CIA は第 2 次世界大戦後のドイツと日本における戦後復興と国家建設から得た教訓を整理し、戦後イラクで米国が直面する諸問題を予測した報告書を作成していた。その文書によると、イラクのケースは第 2 次世界大戦後の経験と比べて、相当な困難を伴うとしたうえで、成功の鍵は「治安状況を管理する占領軍の能力」にあると指摘した。この治安任務には「占領軍たる欧米軍とイラク人民との間の宗教的、文化的ギャップがドイツや日本のケースと比較して余りに大きく……イラクが真の民主国家に変貌を遂げるには、一世代にわたる米国の関与を必要とする」と同報告書は述べている³¹。さらに CIA は 10 月、戦後問題をテーマとしたシミュレーション演習を実施し、イラクのスニ派住民が「米軍への報復に出る公算が最も高いターゲット」であり、「米国を敵と認識する恐れ」があるとの結論を導き出している³²。

また、開戦 2 カ月前の 2003 年 1 月、国家情報会議 (NIC) は「サッダーム政権後のイ

29 たとえば、Rudd, *Reconstructing Iraq*, pp. 68-77.

30 Future of Iraq Project, Transition Justice Working Group, "The Road to Re-Establishing Rule of Law and Restoring Civil Society," National Security Archive, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB198/FOI%20Transitional%20Justice.pdf>, accessed on August 18, 2014.

31 CIA, "The Postwar Occupations of Germany and Japan: Implications for Iraq," (August 7, 2002), National Security Archive, <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gwu.edu%2F~nsarchiv%2FNSAEBB%2FNSAEBB328%2FIIDoc17.pdf&ei=4qEnUZeRCIXW0gHguIDIDw&usg=AFQjCNFuqgTkmlwbiFaLMvYWZDb1L015uA&bvm=bv.42768644,d.dmQ&cad=rja>, accessed on August 19, 2014.

32 United States Senate, Select Committee on Intelligence, 110th Congress, "Report on Prewar Intelligence Assessments about Postwar Iraq," (May 2007), pp. 100-101, <http://www.intelligence.senate.gov/11076.pdf>, accessed on August 19, 2014.

ラクにおける主要課題」と題する膨大な報告書を提出した。その中で NIC は、「現状ではイラクが分裂する可能性は低い。しかし、ポスト・サッダームの統治主体は分裂が深刻化した社会に直面し、占領軍がそれを抑え込まなければ、国内宗派が互いに暴力的紛争を開始する機会を生み出すだろう」との情勢分析を行っている³³。

以上のようなインテリジェンス・コミュニティによる情報評価の意義は、米軍が果たすべき主要な役割は戦闘後の安定化任務であることを明確に述べた点にあった。いずれの評価内容も地域の経験的事実に裏付けられており、後の経過が示すように、きわめて正確なリスク分析を行っていたことがわかる³⁴。しかし、ここで注目すべきは、それらのリスク評価が当時の上層部の政策決定プロセスで取り上げられた形跡が見当たらないことである。CPA が発出した先の2つの重大決定をめぐる当時の状況について、ブッシュ（George W. Bush）大統領は回顧録の中で次のように述懐している。

結果論ではあるが、ブレマーの命令についてもっと検討するよう、強く求めればよかった。とりわけ、イラク軍解体がどういうメッセージを発するのか、脱バース党政策がスンニ派にどういう影響を及ぼすのかということは、念入りに議論すべきだった。長年亡命生活を送っていたアハマド・チャラビが脱バース党プログラムを監督していたために、予想を超えるレベルまでバース党員の解雇が広がり、教職者のようなミドルクラスの黨員までもが公職から追放された。いずれにせよ、私たちはそういう命令を出していた可能性はある。難しい決断であり、違う政策をとっても別の問題が起きていたはずだ。……どうなっていたかを知るすべはない。しかし、議論していれば、その後の事態に備えができていたはずだ³⁵。

そもそも最高意思決定者である大統領のもとに良質な情報評価や調整された政策選択肢が送り届けられなければ、意思決定者は不十分な情報のままでの決断を余儀なくされる。それは適切な情勢判断を妨げることはもちろん、政治心理学が説く指導者個人の選好、パーソナリティー、認知バイアスが入りこむ余地を拓けてしまうだろう。

このイラク戦後統治の失敗原因については、一部の論者が主張するように大統領自身の

33 Ibid., pp. 55-57.

34 Richard Kerr, Thomas Wolfe, Rebecca Donegan, and Aris Pappas, "Intelligence Collection and Analysis on Iraq: Issues for the US Intelligence Community," James P. Pfiffner and Mark Phythian eds., *Intelligence and National Security Policymaking on Iraq: British and American Perspectives* (College Station: Texas A&M University Press, 2008), pp. 152-153.

35 George W. Bush, *Decision Points* (New York: Crown, 2010), p. 178.

傲慢な過信や政策スタッフへの不信感の所産であったというよりも³⁶、デーヴィッド・A・レイク (David A. Lake) が示唆するように、妥当なリスク評価と目的と手段とが整合された政策選択肢を大統領の意思決定の俎上にもせることのできなかった国家安全保障機構内のインテリジェンスの運用に問題があった³⁷。イラク戦争準備期に戦後復興計画を検討・立案する組織として多くの省庁間フォーマルが設置されていたが、これら組織が政府上層部につながるコミュニケーション経路を持たなければ、そこで審議された政策提言や情報が高位の意思決定プロセスの俎上にはあがることはない。

イラク戦争準備期を特徴づけた情報フローの形態は、軍事局面に偏重したパターンであった。この制度的環境のもとで、軍事目的の達成に寄与する戦争計画を生み出すことには成功したものの、「安定的な戦後復興と民主的な暫定統治の早期確立」という外交目的の達成を阻害することとなった。上述したように、政府内には戦争計画の前提と異なる情報も数多く存在していたが、国防長官府 (OSD) による情報フローの統制によって、それらの情報は大統領へとつながる縦断的フローからは排除されていた。国務省、情報コミュニティ、そして国防総省の一部の部局からの情報でさえ、軍事分野以外の政策目的を達成するのに必要な情報は上層部の意思決定プロセスの俎上にあげられることはほとんどなく、その多くは政府内に滞留したままだった。

(3) 十分な情報に基づく意思決定——ソマリア作戦を事例に

イラク戦争の事例から明らかのように、たとえある組織が良質な情報を収集し、適切な分析を行っていても、それらが情報フローの断層によって政策プロセスの俎上にあがらなければ、国家指導者の意思決定の質に負の影響を及ぼすだろう。また、関係組織が重要情報を保有していても、軍事部門と外交部門とが未調整のまま、相反する政策を推し進めた場合、いずれかの戦略の影響により政府全体としての政治目的が達成される可能性は低下するだろう。

それを象徴する例が、クリントン (Bill Clinton) 政権期に生じたソマリアの悲劇であった。ブッシュ・シニア (George H.W. Bush) 政権期に開始されたソマリア人道支援を引き継いだクリントン政権では、国務省が国連と協力し、ソマリアの新興民主国家建設に向けた外交政策を展開する一方、現地軍閥勢力との武力衝突の激化を受けて国防省は軍事行動の拡大 (部

36 イラク戦争の「決定的失敗」の原因について、シャファーとクリックロウは政治心理学の視点から大統領の「不信 (distrust)」を、スティーヴ・A・イエティヴは認知バイアスの視点から「過信 (overconfidence)」を取り上げている。Steven A. Yetiv, *National Security through a Cocked Lens: How Cognitive Bias Impacts U.S. Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013), pp. 49-70; Schafer and Crichlow, *Groupthink*, pp. 211-236.

37 David A. Lake, "Two Cheers for Bargaining Theory: Assessing Rationalist Explanations of the Iraq War," *International Security*, Vol.35, No.3, (Winter 2010/11), pp. 7-52, 35.

隊増強とアイディード (Mohamed Farrah Aidid) 将軍捕獲のための特殊作戦) に向けた現地駐留司令官との調整を進めていた³⁸。1993年10月3日、首都モガディシオで大規模な銃撃戦が生じたとき、クリントン大統領は「なぜこんなことが起きたのか」とスタッフを叱責し、すぐさま米軍の撤退を表明した。大統領は後に、政策の変更(軍の増派と任務拡大)に関する「十分な情報に基づく承認 (informed approval)」をした覚えはないと主張した³⁹。当時の状況をクリントンは回顧録で次のように述べている。

私を最も悩ませたのは、アイディード捕獲のために米軍の使用を承認したとき、まさか人口の密集した敵の居住区に対して白昼襲撃をかけるとは、まったく想像していなかったことだ。私はアイディードが大勢の民間人から離れた場所で移動中のところを米軍が狙うものと思い込んでいた。国連軍よりはるかに優れた能力と装備を持ち、高度の訓練を施された米軍による洗練された治安活動に承認を与えたつもりだったのだ……結果として、私は積極的な治安活動ではなく、敵地での軍事攻撃を許可してしまったことになる……パウエル将軍の勧告に同意したとき、前もってペンタゴンとホワイトハウスにも確認を求めるべきだった⁴⁰。

こうした事態に至った背景には、軍事・外交・インテリジェンスの分野で大統領とのコミュニケーション経路が機能していなかったことがある。大統領の関心はソマリアにはなく、国務長官は消極的態度を貫いており、国連事務総長特使としてソマリアに派遣されていたジョナサン・ハウ (Jonathan T. Howe) 元米海軍提督はアイディードの排除に執念を燃やし、そして国連ではマデレーン・K・オルブライト (Madeleine K. Albright) 大使がソマリアの民主化に向けた政治改革を宣伝していた⁴¹。CIAはソマリア情勢の悪化を警戒していたが、トップのジェームズ・ウルジー (R. James Woolsey Jr.) 中央情報長官は在職期間中(1993年2月～1995年1月)に大統領との直接面会がわずか2度しかなかったほど政権上層

38 James L. Woods, "U.S. Government Decisionmaking Process During Humanitarian Operations in Somalia," Walter Clark and Jeffrey Herbst eds., *Learning from Somalis: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1997), p. 165.

39 David Halberstam, *War in a Time of Peace: Bush, Clinton, and the Generals* (New York: Simon & Schuster, 2002), p. 262-263. ソマリア撤退の決定は米軍兵士の犠牲者増大による議会および世論からの反発を懸念した政府上層部の判断にもよるが、直接的な引き金は「十分な情報に基づく承認」がなされないまま、軍が最高司令官たる大統領の承認なしに部隊増強と特殊作戦(アイディード将軍捕獲作戦)を計画・実行し、悲劇を招いてしまったという大統領の憤懣からであったという点も見逃せない。アスピン国防長官は事件発生から3カ月後の1993年12月、ソマリアでの失敗を引責する形で辞任(事実上の更迭)した。

40 Bill Clinton, *My Life: The Presidential Years* (New York: Vintage Books, 2004), p. 114.

41 Halberstam, *War in a Time of Peace*, pp. 255-257.

部とのアクセスを欠いていた。ソマリア情勢の改善に最も熱心に取り組んでいたレス・アスピン (Leslie Aspin, Jr.) 国防長官は、アンソニー・K・レイク (Anthony K. Lake) 国家安全保障補佐官と電話連絡さえとれず、そのことを周囲に嘆くありさまだった。ようやく NSC でソマリア問題に触れられたのは、モガディシオでの事件発生から数日前の 9 月末のことだった。それとて主要議題であったボスニア情勢の討議が終了し、会合が散会になりかけたときにコリン・L・パウエル (Colin L. Powell) 統合参謀本部議長がかりうじて懸念を表明するにとどまり、閣僚間で具体的な対応策が協議されたわけでもなかった。しかも、クリントン大統領は同会合に出席していない⁴²。

このように軍事・外交・インテリジェンス部門の間では、相互の連携はおろか、大統領をはじめとする政権上層部とのコミュニケーション経路が十分に機能していたとは言い難い。クリントン政権の NSC は公式制度上、ブッシュ政権期の多層的システム⁴³をそっくり継承していたにもかかわらず、上述したように情報フローの随所に断層が生じていたのである。

結局、情報フローに断層が生じるとその方面からの情報の流れが停滞し、高位の政治指導者は「十分な情報に基づく意思決定」(well-informed decision)を行うことができない。NSC のような大統領と閣僚が集う意思決定機構の最上部においては、最終決定権を持つ大統領が最終的な決断を迫られる。そのとき、各閣僚から相互調整の不十分な行動方針案が提示された場合、大統領は「不十分な情報による意思決定」を迫られる⁴⁴。

クリントン大統領は「ブラックホーク・ダウン以降、私は軍隊の配備を承認するたびに、どのようなリスクがあるのか、ワシントンではどういう作戦が承認されるべきなのか、以前よりはるかに深く理解するようになった」と述べているが、この教訓はボスニア紛争を終結させた 1995 年の Dayton 合意に結実した。レイク補佐官はホワイトハウスを中心に政府内に濃密な情報フローを形成し、バルカン半島に展開する国連保護軍とクロアチア義勇軍からなる地上軍および NATO による軍事行動と、リチャード・ホルブルック (Richard C. A. Holbrooke) 特使

42 ブッシュ・シニア政権のもとでアイディード將軍派との交渉ルートを築き、良好な関係を維持してきたオークリー特使がホワイトハウスに招かれたのは、事件発生後の撤退方針を決めた後のことだった。John L. Hirsh and Robert B. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995), p. 222; Halberstam, *War in a Time of Peace*, p. 260.

43 1989 年 1 月 30 日、ブッシュ大統領は「国家安全保障指令第 1 号 (NSD-1)」を発出し、既存の NSC システムに新たに「長官級委員会 (Principals Committee: PC)」「次官級委員会 (Deputies Committee: DC)」および「政策調整委員会 (Policy Coordinating Committees: PCCs)」を設置した。これにより省庁間の政策調整プロセスが正式に制度化された。このシステムの中心は長官級委員会と次官級委員会であり、とりわけ前者は国家安全保障政策をめぐる最高位の省庁間フォーラムとして「国家安全保障政策の立案と実行を見直し、調整し、監視する」役目を担うこととされた。National Security Directive I, "Organization of the National Security Council System," (January 30, 1989), <http://bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd1.pdf>, accessed on May 6, 2014.

44 Julie A. Mendosa, "Operations-Driven Intelligence: Is the Shirt on Backwards?," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol.29, No.4 (Winter 2016-2017), p. 682.

が推進する外交交渉を効果的に融合することに成功した。ある論者が「挫折と失望の日々を一変させ、米国の威信とリーダーシップへの信頼を回復した」⁴⁵と評するボスニア和平において、レイク補佐官に「ゲームを終わらせる戦略」(Endgame Strategy)の立案を指示したのは大統領自身であり、その後の実行プロセスでもクリントンはボスニア政策に深く関与し続けた。

(4) グローバルな情報運用空間——ヴェトナム戦争を事例に

レスリー・H・ゲルブ (Leslie H. Gelb) とリチャード・K・ベッツ (Richard K. Betts) は *The Irony of Vietnam: The System Worked* (1979) の中で、戦争目的を達成できずに撤退したヴェトナム戦争は米国にとって紛れもない政策の失敗例であったが、当時の政府の意思決定システム自体は有効に機能していたと主張している⁴⁶。また、アイゼンハワー政権期から少なくとも1965年までの情報コミュニティが作成したNIAはきわめて高く評価されている。いわゆる「ペンタゴン・ペーパーズ」は、南ヴェトナム解放民族戦線(ヴェトコン)の勢力組成の誤算や南ヴェトナム政府軍の過大評価など一部の誤りを認めながらも、「戦略情報としてのそれらの評価は十分に満足のいく内容だった」と評価している⁴⁷。

実際、1960年代中頃までに政権の情報運用能力は、新たな情報機関の創設や改編など一連の制度改革によって、朝鮮戦争の時期に比べ格段に高まっていた⁴⁸。軍事・外交情報が高位の政治指導者に届けられ、国家安全保障組織間の連携を促す濃密なコミュニケーション経路が機能していた。とりわけケネディ政権期にホワイトハウスに設置されたシチュエーション・ルームは、海外に展開する現地司令部、在外公館・支局からの情報を大統領や補佐官がタイムリーに知ることを可能にした⁴⁹。こうした制度的環境のもと、ヴェトナム戦争が本格化すると、ホワイトハウスは航空作戦の戦略的効果を監視しながら、多様な選択肢の中から「十分な情報に基づく意思決定」を行うことができた。しかし、北ヴェトナムをターゲットにした航空作戦では、米国政府は中国の軍事介入という「受け入れがたいリスク」を回避する

45 Derek Chollet, *The Road to the Dayton Accords: A Study of American Statecraft* (New York: Palgrave Macmillan, 2005), p. xvii.

46 Leslie H. Gelb with Richard K. Betts, *The Irony of Vietnam: The System Worked* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1979).

47 *The Pentagon Papers*, Senator Gravel, ed., 4 vols. (Boston: Beacon Press, 1971), pp. 2:107.

48 1953年に通信情報(SIGINT)を所掌する国家安全保障局(NSA)、1960年に軍事情報を統括する国防情報局(DIA)、1957年に衛星画像情報を所掌する国家偵察局(NRO)が創設されたのをはじめ、CIAにおいても分析部・特殊工作部の二元体制が定着するなど国家情報機関としての機能を充実させていた。Michael Warner, "The Rise of the U.S. Intelligence System, 1917-1977," Loch K. Johnson ed., *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, (Oxford: Oxford University Press, 2010), pp. 108-121.

49 Michael K. Bohn, *Nerve Center: Inside the White House Situation Room* (Washington, DC: Potomac Books, 2003).

外交戦略を優先し、北京政府の過剰な反応を誘発しない限定的な武力行使にとどめた⁵⁰。こうした抑制的な武力行使はハノイ政府の意思を変えるには限界があり、航空作戦をもってしては、南ヴェトナム領内での反乱勢力への支援打ち切りを強要するまでには至らなかったのである⁵¹。

ホワイトハウスの情報運用能力は強化されていたものの、その統制力は、南ヴェトナム領内で陸上作戦を指揮するヴェトナム軍事支援司令部 (MACV) までは実質的に及んでいなかった。陸軍の組織的慣行により、軍事戦略の立案にかかわる排他的権限を有していた MACV は、政権上層部からの監視や直接的な圧力が及ばないコミュニケーションの閉鎖的サークルを形成していた。そうした中で、MACV が策定し、太平洋軍司令部、統合参謀本部が承認した軍事戦略に対し、ワシントンの文民指導者が異を唱えることは難しかった。現地司令官に作戦計画の権限を委任し、それを最大限に尊重する軍の組織文化は、当然、戦略立案に必要な情報活動にも影響した。ワシントンは南ヴェトナムの軍事情勢に関する単一の情報源であった MACV に対し、他に有力な代替の情報源を持ってなかったことから、明白な作戦の失敗が確証されない限り、政治的に介入することを控えざるを得なかった。航空作戦においては、リンドン・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領が自ら爆撃目標を指示したといわれるが、陸上作戦では航空作戦におけるのとは異なる情報運用空間が形成されていたのである⁵²。

このような陸上作戦における単一フローに依存した制度的環境のもとでは、軍事・外交分野の戦略調整は機能しにくい。ワシントンが幾度となく試みた北ヴェトナム政府との和平交渉の取組みでは、和平案に示された北爆停止時期になっても軍部が北爆を続行しているなど、政府が進める外交工作と MACV が指揮する軍事行動との間で、たびたび齟齬が生じている。そうした軍事局面と外交局面の分裂は、当然ながらハノイ政府にとって米国の和平努力への信憑性に疑いを抱かせるのに十分な論拠となり、案の定、ハノイは計画されたテト攻勢 (1968 年 1 月末) が終わるまで、ワシントンからの和平案を拒否する姿勢を崩すことはなかった⁵³。

こうして軍部が他の国家安全保障組織のコミュニケーション経路から切り離された「過疎」

50 Cohen, Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: Free Press, 2002), p. 176.

51 Christopher M. Gacek, *The Logic of Force: The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy* (New York: Columbia University Press, 1994), p. 198; Mark Clodfelter, *The Limits of Air Power: The American Bombing of North Vietnam* (New York: Free Press, 1989), p. 66.

52 Spencer D. Bakich, "Institutionalizing Supreme Command: Explaining Political-Military Integration in the Vietnam War, 1964-1968," *Small Wars and Insurgencies*, Vol.22 (October 2011), pp. 699-701.

53 ロバート・マクナマラ編著 (仲見訳) 『果てしなき論争』 (共同通信社、2003 年) 369 頁。

なパターンのもと、高位の政治指導者は陸軍に対して情報運用上、不利な立場に置かれ、「独立した南ベトナム国家の建設と存続」という政治目的の達成を阻害する戦略を採用し続けることになった。

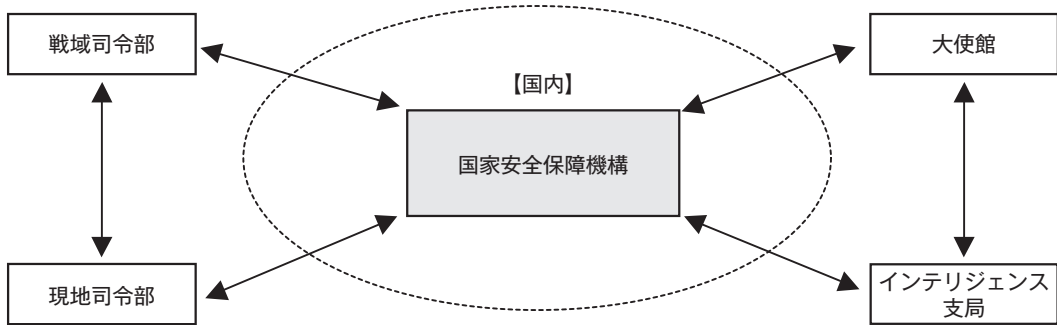
ベトナム戦争期の意思決定システムは、大方の予想に反し、有効に機能していたとするベッツらの主張は、NSC、NIC、シチュエーション・ルームの運営など、国家安全保障機構全体から見れば、いわばサブシステムと呼び得る部分的なユニットを対象としたものだった。国家の最高レベルでの意思決定プロセスが重要であることは言うまでもない。とはいえ、大統領を中心とする高位の意思決定サークル（inner circle）に限定した分析上のアプローチは、国家レベルの情報運用能力を探るうえで2つの問題を抱える。第1に、政治指導者が利用する情報は中央政府（ホワイトハウス）の外部からもたらされる情報もあるため、そうした限られたグループに分析範囲を限定しては、私的情報（private information）と国家内部の情報運用の不備（特定組織に滞留した情報など）との区別が明確にならない。例えば、ハリー・S・トルーマン（Harry S. Truman）大統領は朝鮮半島情勢に関する戦略情報を極東軍司令部（Far East Command）からの報告に全面的に依存していたが、マッカーサーが指揮する情報部門はワシントンの上層部（統合参謀本部、国務・国防長官）が扱いに苦慮するほど情報処理に欠陥があった⁵⁴。

第2に、政治指導者は常に自身が先頭に立って戦略を立案・実行するわけではなく、主な役割は国家レベルの多くの組織を通じて戦略の立案・実行を指揮監督する立場にある。そのため、上層部だけに注目したアプローチでは、新たな重要情報が政府の意思決定プロセスにいかんにか反映されたか、もしくは反映されなかったのか、それはなぜなのかという問題について十分に視野に収めることができない。つまり、外交の出先機関や戦域司令部、各省の下部組織が収集した情報がどのように政府内の各階層のアクターによって分析され、戦略の立案・実行プロセスで活用されるのかを分析する視角が求められる。

したがって、国家安全保障組織で扱われる対外・対内情報の流れを追うには、国内のみならず、世界各国に駐在する外交組織（大使館、領事館）、インテリジェンス組織（支局）、グローバルな責任範囲をもつ常設の統合軍司令部、そして作戦に応じ随時設置される現地司令部まで視野を拡大するべきであろう（図4参照）。

54 William W. Stueck, *Rethinking the Korean War: A New Diplomatic and Strategic History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002), p. 114.

図 4 情報フローの空間



出所：筆者作成。

2. 情報フローと情報運用能力

(1) 国家指導者と情報運用

国際システムと国内システムの狭間に位置する国家指導者は、複雑な対外環境を理解するための外部情報に加え、多種多様な組織が共通の目的を共有し、相互に連携して活動しているかを監督するため、政府内部の運営状況を知る必要がある⁵⁵。それは敵対者の能力や意図、地政学的な戦略環境といった外部環境のみならず、獲得した情報が政府内に滞留することなく意思決定に反映されているかといった政府の情報運用能力を理解するうえで重要となる⁵⁶（次頁、図 5 参照）。前節で掲げたように、情報フローとは「組織内外の情報を意思決定者に伝達するコミュニケーション経路」であるなら、それは政府内部に良質な意思決定を行える制度的環境が整っているかどうかを見極める有用な視点となろう。

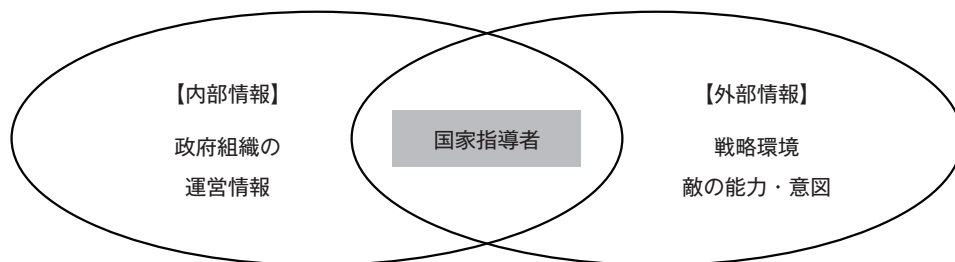
対外政策の立案と実行に求められる国家の情報運用能力には、次の 2 つのタイプがある。1 つ目は、戦略環境に関する「情報の収集・分析能力」である。高い水準の安全保障政策を立案・実行するためには、包括的な情報収集と最適な分析能力が欠かせない⁵⁷。軍事作戦では戦略的好機を見逃さぬよう、当面する敵対者に関する情報（長所、弱点、戦略、戦法）にとどまらず、潜在的介入者の意図（脅威の許容レベル）、同盟国の利害や動機に

55 Graber, *The Power of Communication*, pp. 5-6.

56 スティーヴンスとマクゴワンも公共政策領域における情報システムの視点から、国家指導者は問題を取り巻く外部情報に加え、内部情報を理解する必要があると説いている。John Stevens and Robert P. McGowan, *Information Systems and Public Management* (New York: Praeger, 1985), p. 25.

57 Ernest R. May, "Conclusions: Capabilities and Proclivities," Ernest R. May ed., *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment before the Two World Wars* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986).

図5 国家指導者と情報運用



出所：筆者作成。

関する情報を知る必要がある⁵⁸。国家指導者が収集した情報を軍事戦略と外交戦略にいか
に反映させるかの判断は、高い情報分析・評価能力に依存する⁵⁹。

2つ目は、戦略の立案段階において軍事戦略と外交戦略を整合し、実行段階において
各組織の行動を一体化させるために必要な「軍事局面と外交局面の調整能力」である⁶⁰。
政治指導者は軍事作戦と外交政策からの要請を適時に把握し、政策の優先順位を比較考
量しなければならない。政治目的の実現に照らし、軍事戦略を外交戦略に従属させ、ある
いは外交戦略を軍事戦略に従属させるといった戦略調整が求められる⁶¹。そうした戦略間のト
レードオフを決断できるのは、最高位の国家指導者のみである。チャールズ・L・グレイザー
(Charles L. Glaser)の評言を借りれば、「国家の情報運用能力は、国家が置かれた戦
略的文脈を指導者が明確に理解する能力と、その文脈に適合した政策を立案・実行する能
力を決定づける」⁶²。

このように国家が戦略的行動を行うには、外部環境と内部環境の情報を収集・分析し、
軍事戦略と外交戦略を調整する能力が必要とされる。

(2) 情報の収集・分析能力

国家は敵対者の現在と将来の意図に関する情報を収集・分析し、その情報を戦略に転換

58 Thomas G. Mahnken, *Uncovering Ways of War: U.S. Intelligence and Foreign Military Innovation, 1918-1941* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002), p. 13.

59 Colin S. Gray, *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty* (Oxford: Oxford University Press, 2014), p. 33.

60 Robert E. Osgood, *Limited War Revisited* (Boulder, CO: Westview Press, 1979), pp. 11-14.

61 安全保障のディレンマに関する理論研究は、外交と軍事のダイナミズムをうまく捉えている。Robert Jervis, *Perception and Misperception*, pp. 96-107; Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), p. 51-86.

62 Charles L. Glaser, "Political Consequences of Military Strategy: Expanding and Refining the Spiral and Deterrence Models," *World Politics*, Vol.44, No.4, (July 1992), pp. 514-515.

しなければならない。情報が対外軍事行動のパフォーマンスに最も影響を与える形態のひとつは、敵対者および第三者の能力や意図をめぐる誤った認識や判断である⁶³。敵対者の能力の過小評価は、戦略に必要な国家資源の抽出・転換を誤らせ、適切な戦略(戦法・ドクトリン)の選択を困難にする⁶⁴。同時に、意図の過小評価は敵対者の意志の強さを見誤り、予期せぬ紛争の長期化とコスト増大を招く。とりわけ第三者の意図の誤認は、当初の戦略では予期しない紛争のエスカレーション(第三者介入を含む)を招き、戦争目的の大幅な変更を余儀なくされ、当初の軍事介入目的の達成を困難にするだろう⁶⁵。

平時から巨大なインテリジェンス組織とアセットを運用して継続的な情報活動を行っている大国にとって、当面する交戦者の能力(兵器の種類や数量)に関する情報の入手は比較的容易である⁶⁶。湾岸戦争において米国は、偵察衛星や情報テクノロジーを駆使し、イラクの大量破壊兵器プログラム、防空システム、電力ネットワーク、弾道ミサイル、クウェートやイラク国内に展開するイラク軍に関わる膨大な戦略・作戦情報を収集し、それらの最新情報は、逐次に戦争計画の立案プロセスに反映された⁶⁷。とりわけ軍事情報については、グローバルに展開する統合軍司令部(Unified Combatant Command)が平時から戦争計画作成のた

63 ジャーヴィスやグレイザーによると、国家が適切な戦略を採用する確率は、国際システムレベルにおける他国の意図(目的や能力)に関する情報の量と質にかかっていると主張する。Glaser, "Political Consequences of Military Strategy."; Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30, No.2, (January 1978).

64 Jack S. Levy, *War in the Modern Great Power System, 1495-1975* (Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1983), pp. 282-293; Glaser, *Rational Theory of International Politics*, pp. 46-50.

65 戦争と情報に関する研究において、とりわけ重視されているのが交戦者以外の第三者に関する情報である。限定戦争に限らず戦争研究一般において、第三者介入をめぐる政策決定者の判断の適否が戦争の帰趨を左右する重要な要因として論じられてきた。第三者の介入によって、相対的能力、技術、戦略、決意の均衡に関する既存の評価が根本から変えられてしまうからである。Dan Reiter, *How Wars End* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), p. 11. 合理的バーゲニング論によると、直接対峙している交戦者の能力と意図に関する情報の不確実性は、戦場でのシグナリングの交換によって時間の経過とともに判明の度を高める。一方、第三者に関する情報は流動的であり、戦況の進展、当該国内政事情によってはその不確実性が逆に高まる。劣勢な紛争当事者にとって第三国からの援助の見通しが続く限り、戦場での敗勢を挽回できるという期待を持続させ、交戦相手との交渉による妥協の機運を妨げる。他方、優勢な当事者にとって不利な条件で第三者介入が現実となれば、これまでの戦場における戦勝の積み上げは一気に無に帰してしまう。実際、第三者情報が戦争の開始や継続を決定づける歴史的事例は数多い。Amy T. Yuen, "Strategic Choices and Third-Party Intervention in Interstate Conflicts", (Ph.D. diss., Atlanta, Georgia: Emory University, 2007). 南北戦争において南部連合は、南部産綿花の輸入に対する依存を深めていた欧州勢力が南部連合側に付いて介入すると確信し、それが南北戦争開始の大きな誘因となった。Frank L. Owsley, *King Cotton Diplomacy: Foreign Relations of the Confederate States of America* (Chicago: University of Chicago Press, 1931), pp. 24-25. 逆に、第三者の介入はないとの信念が侵略を誘発することもある。1939年、ヒトラーは英仏両国がポーランド防衛の条約義務を果たさないと判断し、ポーランド侵攻を決断した。Daryl G. Press, *Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), p. 46-47.

66 Yarhi-milo, *Knowing the Adversary*, pp. 17-21.

67 湾岸戦争のみならずイラク戦争やアフガニスタン戦争においても、戦場における敵の能力、すなわち敵部隊の勢力や展開位置など戦術的な能力解明に資する軍事作戦への情報支援については概ね成功してきたと評価されている。例えば、Jeffrey R. Cooper, *Curing Analytic Pathologies: Pathways to Improved Intelligence Analysis* (Center for the Study of Intelligence, December 2005), p. 3を参照。

めの情報活動を行っており、米軍が世界規模で即応展開する基盤となっている⁶⁸。

それに対し、常に国家に立ちはだかる大きな壁は、敵対者の意図の解明である。他国の意図に関する正確な情報は、膨大な情報の山に埋もれているか、合理的バーゲニング論 (Rationalist Bargaining Theory) が説くように、そもそも知ることでできない私的情報の部類に属する。特に潜在的バランサーとなり得る第三者の意図に関しては、ノイズを含む膨大な情報の中からシグナルを識別し、高位の政策決定者に分析結果をフィードバックしなければならない。

国際システムにおいて、そうしたシグナルとノイズを識別するには2つの点が障害となる。第1に、敵対者は常に情報を隠匿するインセンティブをもち、相手国を欺くシグナルを発することで情報を混乱させることができる (戦略的偽騙)⁶⁹。もし相手国の国内状況から意図を探ろうとした場合、国家は「関連性のない的外れな情報の泥沼にはまり込む」⁷⁰。アーネスト・R・メイ (Ernest R. May) によると、「政府の作業量の規模と機能が増大すれば、それに伴い他国の意図を正確に評価することが困難になる」⁷¹。とりわけ平時から軍事分野の情報活動に特化している軍部にとって、他国の意図に関する正確なネット評価を行う能力は国内における軍部の自律性が高いほど限界がある⁷²。

第2に、国際システムにおいて情報を収集する対象は、戦争当事者の2国間に限定されない。むしろ主たる対象は、敵対国を含むその周辺地域に集中されるが、国家の意図に関する情報は、中立国や敵対者の友好国など他の戦域からもたらされる場合もある。パールハーバー攻撃の前夜、米国の情報分析官が直面した状況について、ロバータ・ウォルステッター (Roberta Wohlstetter) は次のように述べている。

1941年、米国の情報分析官は、世界各地から日米関係の危機を告げる大合唱に直

68 米統合軍に関する包括的な研究として、Cynthia Watson, *Combatant Commands: Origins, Structure, and Engagements* (Santa Barbara, CA: Praeger, 2011) を参照。レヴェロンは米国の真の軍事パワーはペンタゴンではなく統合軍司令部にあるとの視点から、情報を含む各司令部の活動の詳細について論じている。Derek S. Reveron, *Exporting Security: International Engagement, Security Cooperation, and the Changing Face of the U.S. Military* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2010)。ワイツマンは制度的リアリズム (institutional realism) の立場から、米統合軍の指揮統制機構とグローバルな基地ネットワークは冷戦後の米国の「国家間武力行使の制度 (institution of interstate violence)」として機能しており、そうした制度は軍事同盟とともに米軍の世界規模での即応態勢の基盤であると論じている。Patricia A. Weitsman, *Waging War: Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence* (Stanford, California: Stanford University Press, 2014)。

69 Uri Bar-Joseph and Jack S. Levy, "Conscious Action and Intelligence Failure," *Political Science Quarterly*, Vol.124, No.3, (Fall 2009), pp. 461-488, 464.

70 Bernard I. Finel and Kristin M. Lord, "The Surprising Logic of Transparency," *International Studies Quarterly*, Vol.43, No.2, (June 1999), p. 320.

71 May, "Conclusion," p. 527.

72 Ibid.

面していた。パナマ運河、サンディエゴ、サンフランシスコ、バンクーバー、南米、カリブ海地域、フィリピン、そして言うまでもなく、欧州地域からは夥しい量の危険を知らせるシグナルが殺到していた⁷³。

こうした複雑な環境の中で、不確実性を緩和するひとつの方法は、複数のルートを使用できる情報源の多角化である⁷⁴。デーヴィッド・M・エデルシュタイン (David M. Edelstein) は、数少ない情報源に頼るよりも、可能な限り多くの情報源から集めた「情報のポートフォリオ」を厚くすることが敵対者の意図を見極めることに役立つと指摘する⁷⁵。「ポートフォリオの多角化を継続的に実現することは容易ではないが、他者の意図に目を光らせる情報源を多角的に維持・運営しておくことは可能」⁷⁶であり、敵対者に関する誤認の可能性を減少させることができるとエデルシュタインは述べている。

膨大な量の情報をどれだけ収集できたにせよ、送られたシグナルを最終的に選別・解釈するのは高位の指導者である。チャールズ・L・グレイザー (Charles L. Glaser) は敵対者の意図や能力をめぐる誤認について、指導者個人の影響よりも、国家レベルの評価能力 (national-level evaluative capability) の欠陥から生み出されやすいと論じている⁷⁷。そこで重視されるのは、意思決定者や組織を取り巻く制度的環境とプロセスである。グレイザーによると、意思決定の誤認を制度的環境と政治プロセスから捉える国家レベルのアプローチは、誤認が単なる認知バイアスの産物であると仮定する以上に、国家レベルの意思決定の質と対外政策の結果に重大な影響を与えていることを理解できるという⁷⁸。

(3) 軍事局面と外交局面の調整能力

対外戦略の策定は単一組織の産物ではなく、数多くの組織が共同作業し、相互に情報交換を行いながら実施される。当面の交戦者に関する情報のみならず、国連との協調、同盟国や友好国との協力 (基地使用やアクセスの確保)、第三者に対する外交的シグナリングなど広範な外交情報を統合し、軍事・外交双方の目的を両立できるような戦略を策定しなけ

73 Roberta Wohlsetter, *Pearl Harbor: Warning and Decision* (Stanford: Stanford University Press, 1962), p. 3.

74 Robert Jervis, *The Logic of Images in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

75 David M. Edelstein, "Managing Uncertainty: Beliefs About Intentions and the Rise of Great Powers," *Security Studies*, Vol.12, No.1, (Autumn 2002), pp. 1-40, 11-12. エデルシュタインは「情報のポートフォリオ」の意義について、既成の信念が誤っているかもしれないことを知ること、もし誤った信念に基づき行動すれば、リスクが高つくことを知ること、国家は潜在的バランサーに関するできるだけ多くの情報を追求することで、潜在的リスクに資源を分散投資してリスクを回避しようとすると述べている。

76 *Ibid.*, p. 12.

77 Glaser, "Political Consequences of Military Strategy," pp. 514-516.

78 *Ibid.*, pp. 518-520. ジャーヴィスも誤認を誤った認識そのものではなく、プロセスとして扱っている。Jervis, *Perception and Misperception*, chap.1.

ればならない⁷⁹。

合理的バーゲニング論が主張するように、有事において国家は、戦場での交戦行為とともに、外交次元でのシグナリングを通じて交戦国や潜在的バランサーに対して意図を伝達する⁸⁰。外交的シグナリングでは、タイミングと一貫性が重要な鍵となる。かりに政府が発した声明や外交官の発言（保障や抑止のシグナル）⁸¹が友好的意図を含んでいたとしても、その国の軍事行動が第三国によって挑発的であると受け止められるような矛盾した行動であった場合、当然、第三国は大国のシグナルの信憑性を疑うだろう。国家のシグナリングに信憑性を与えるためには、軍事局面と外交局面との調整された行動が重要となる⁸²。

外交政策と軍事政策の分裂が招いた例は、第3次中東戦争のエジプトの行動に顕著であった。開戦前、エジプトのガマル・アブデゥル・ナーセール（Gamal Abdel Nasser）大統領は、イスラエルとの開戦を時期尚早と判断していた。しかし、エジプト国内とアラブ世界からの熱狂的支持に抗し切れず、国連に対する一方的な UNEF-II の撤退要請、イスラエルのアカバ湾を扼するティラン海峡の封鎖宣言という外交措置を立て続けに断行したことで、イスラエル軍による先制攻撃を誘発し、エジプト正規軍の壊滅とともにシナイ半島の全領土を失った⁸³。

前述したように、統合された戦略は国家安全保障機構の一部を構成する組織間の相互調整の産物である。その過程で各組織は同時並行的に活動しており、ある組織の行動は別の組織の活動成果に影響を及ぼす。それゆえ、対外政策で良好なパフォーマンスを達成するためには、作戦実行中、各組織が共通の政治目的を十分に理解し、それを活動のフォーカルポイントとして常に調整・修正することが求められる。各組織が新たな情報を上位目的に沿って正確に解釈する度合いに応じて、国家は当面の交戦者の打倒と、潜在的バランサーの介入を回避できる戦略を立案・実行することができる。

79 Gray, *Strategy and Defence Planning*, p. 63.

80 Reiter, *How Wars End*, pp. 12-13.

81 保障とは潜在的バランサーに対し、侵略的意図を抱いていないことを確信させることを意図して発せられるシグナルを指す。抑止とは、もし彼が X をすれば我は Y を行うことを明確に言明することを指し、将来行動に関する正確なシグナリングが不可欠となる。

82 Terry L. Deibel, *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft* (New York: Cambridge University Press, 2007), p. 8.

83 Janis G. Stein, "Detection and Defection: Security Regimes and the Management of International Conflict," *International Journal*, Vol.40, No.4, (1985), pp. 599-627; Janis G. Stein, "A Common Aversion to War: Regime Creation by Egypt and Israel as a Strategy of Conflict Management," Gabriel Ben-Dor and David B. Dewitt eds., *Conflict Management in the Middle East* (Lexington, KY: Lexington Books, 1987), pp. 59-77; Janis G. Stein, "The Arab-Israeli War of 1967: Inadvertent War through Miscalculated Escalation," Alexander L. George ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder, CO: Westview, 1991), pp. 126-159.

その際、国家指導者にとって、軍事と外交の緊密な調整を実現する監視メカニズムが有効に機能しているかどうかも重要となる。例えば、政治指導者が軍事計画の詳細を把握していなければ、外交目的の達成に寄与し得る軍事的選択肢の範囲すら認識することができず、結果的に政治と軍事の統合を破綻させてしまう⁸⁴。他方、国家指導者が各組織の行動に関する内部情報をタイムリーに入手できれば、戦略的失態を回避する予防線を張ることができる⁸⁵。

グレイバーは「十分な知識をもつ (knowledgeable) 指導者だけが国家目標を正確に定め、下部組織の活動を効果的に監督できる」⁸⁶と述べているが、政府内に形成される情報フローの様子は国家の情報運用能力を測る有用な指標となり得る。

3. 情報フローの制度的属性

(1) 国家安全保障機構と情報フロー

政府組織は階層的構造（縦）と機能的分業（横）を特徴とし、それに属するアクター間の制度的関係には、次のような 2 つの特性がある⁸⁷。第 1 に、階層的組織の垂直的關係に起因する特性である。一般に組織内で地位が上昇するにつれて、情報要求の内容は「多様化、対外志向、戦略的」になるのに対し、下位レベルの情報要求は「限定的、対内志向、戦術的」な性格を帯びる⁸⁸。また、階層に応じて処理すべき不確実性のタイプも異なってくる。下位レベルに属する組織は、組織内部に起因する業務の不確実性（業務系統や仕事の手続き面）に強い関心を抱くのに対し、高位者にとっての主要な関心事は外部環境の不確実性であり、組織全体の目標の達成がいかに外部要因によって制約を受けているかを見極めようとする⁸⁹。そこから、高位の政治指導者は国益の追求に熱心に取り組む傾向が強いのに対し、下位組織は組織利益の追求と組織間競争に目を奪われるという構図が浮かび上がる。

84 Jack S. Levy and William R. Thompson, *Causes of War* (Oxford: Wiley-Blackwell, 2010), p. 178.

85 Risa A. Brooks, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008), pp. 260, 265-267.

86 Graber, *The Power of Communication*, p. 25.

87 マックス・ウェーバーによると、国家官僚機構の主な特徴は、①業務の合理化・効率化を促す階層性、②専門的業務分担を促す機能性、③中央からの指示と業務調整を促す集権性からなり、これらの基本的な構造は政府内の情報の流れを特徴づける。Max Weber, *Essays in Sociology*, Translated by H. H. Gerth and C. Wright Mills (New York: Oxford University Press, 1946).

88 サイモンによると、階層的組織内で地位が高くなるほど、情報の「処理者」および「伝達者」としての役割を帯び、下位レベルが実施する諸活動の「調整者」の役割を担うようになる。Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 4th ed. (New York: Free Press, 1997), p. 263. 組織と情報要求との関連については、Richard L. Daft and Robert H. Lengel, "Organizational Information Requirements, Media Richness, and Structural Design," *Management Science*, Vol.32, Issue.5, (May 1986), pp. 554-571.

89 Duncan J. Watts, *Six Degrees: The Science of a Connected Age* (New York: W. W. Norton, 2003), pp. 268-269.

このような各階層がもつ長所と短所をいかに補完し合う関係を築き上げるかが、国家レベルの効率的な情報運用の鍵となる⁹⁰。

第2に、組織間の水平的関係に起因する特性である。政府内の組織は所掌区分に応じて異なる任務をもち、組織目的の達成に必要な情報要求や情報の処理要領も異なる。例えば、軍隊の基本的機能は戦闘であり、平時の情報活動は、仮想敵と想定されるライバル国および予想される戦場の解明に全力が注がれる⁹¹。戦闘に固有の不確実性に対処する方法は、ドクトリンや標準作業手続きにより、軍内部で独自に開発・改善が重ねられるため、敵の打倒という任務の完遂に必要な情報を他の組織に依存する度合いは少ない⁹²。このような「ローカルな知識」を対象に閉鎖的サークルを形成する傾向の強い軍事組織に比し、外交、インテリジェンス組織は平時において、より広範かつ多様な課題に取り組んでいるため、軍事行動に関連する問題が生じた際、それらに関する情報を軍事組織に依存する度合いは高くなる。こうした目的と依存度の異なる組織間で、どのような横断的關係を築けるかが国家指導者にとって効果的な情報運用の鍵となる。

こうした対処すべき不確実性のタイプと情報の依存度の違いから、垂直的な上下関係と水平的な組織間の関係性が織りなす制度的環境の違いは、国家の情報運用能力にも影響を及ぼす⁹³。まず垂直的關係から、上位者は自らの全体的・戦略的な関心に沿った情報を下位レベルに要求し、それらを自らの判断に取り入れて問題を処理しようとする。また水平的關係からは、例えば、ローカルな情報基盤をもつ軍部が情報運用上、他の安全保障組織から分離する傾向を強めるほど、軍事、外交、インテリジェンスの各機能の間で、相互に調整されない可能性が高まる。

エイミー・ジーガート (Amy Zegart) が指摘するように、国家安全保障組織の活動内容と管轄領域 (対象地域・国) は相互に重なり合う部分が多く、単独で機能を果たすのは容易ではない⁹⁴。「ある組織の業績は、少なくともその一部は、他の組織の業績の上に成り立っている」⁹⁵と言われるほど組織間の共生度合いが強い世界である。ある選択肢が国家政策と

90 Graber, *The Power of Communication*, pp. 83-85, 87-88.

91 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1957), p. 11. ハンチントン「主要機能が暴力の行使である集団組織に命令を与え、作戦を指揮し、部隊を統制することは軍隊に特殊な技能である」と指摘する。

92 Jack L. Snyder, *Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), p. 26.

93 Graber, *The Power of Communication*, pp. 54, 76-79. ウィレンスキーによると、組織のインテリジェンス機能は垂直的階層化、中央集権化、特殊専門化によって制約を受ける。Wilensky, *Organizational Intelligence*, pp. 42-62, 126, 179.

94 Zegart, *Flawed by Design*, p. 37.

95 Ibid.

して承認されるには、関係組織間のコンセンサスが必要であり、それに伴う調整コストは膨大である。よって対外軍事介入のような複数の分野にまたがる政策を遂行するとき、政治指導者にとって、「国家目的を適切に決定でき、下部組織の活動を効果的に監督できる情報運用のための制度的環境が整っているどうか」⁹⁶が重要となる。

高位の国家指導者は戦略の立案に責任をもち、安全保障政策を実行する権限を有している。その決定に必要な情報は、国家構造の下部組織からもたらされ、軍事、外交、インテリジェンス分野の各機関は、国家指導者に重要情報を提供する。通常、各専門組織は指導者個人よりも多くの情報を組織内部に保有しているはずだが、上述したように、国家指導者の真に欲している情報が、「限定的、対内志向、戦術的」情報ではなく戦略レベルの情報であるとすれば、そこでディレンマが生じる。すなわち、ゲイリー・J・ミラー (Gary J. Miller) が指摘するように、戦略情報を適時に必要とする政治指導者にとって、それを「必要な時に、必要な分だけ」引き出す経路が求められているのに対し、それを供給する下部組織側が膨大な情報の中から何を提供すればよいのか分からない状況が生起するのである⁹⁷。

こうした国家レベルの情報運用の問題は、どのような条件のもとで克服できるのか。いかなる条件のもとで、高位の政治指導者は国家安全保障機構内に存在するさまざまな選択肢の中から、最適な選択を行うことができるのか。これらを大きく規定するのは、高位の政治指導者と国家安全保障組織とを相互に結び付ける情報フローである。

(2) 縦断的フローの制度的属性

第 1 節 (第 1 項) で触れたように、情報フローの第 1 の制度的属性は、国家の階層構造に従って形成され、高位の政治指導者と情報源とをつなぐ縦断的フローである。一般に、ある組織から政治指導者に提供される情報は、その組織の機能を反映している。国家指導者と下位組織の関係は階層的であるため、上述したように、両者が反応する不確実性のタイプも自ずと異なる。また、高位の政治指導者は国家全体のパフォーマンスに関心をもつのに対し、組織は自らの機能的パフォーマンスに専念する傾向がある (部門主義)。よって、単一の情報源に過度に依存した情報には、その組織のバイアスが作用する傾向がある。伝統的組織論によると、バイアス情報は組織の機能的偏向、組織文化のパロキアリズム、予算・資源・権限をめぐる官僚組織間の競合関係などが作用した結果であるとみなされる⁹⁸。

96 Graber, *The Power of Communication*, p. 25.

97 Gary J. Miller, *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy* (New York: Cambridge University Press, 1992), p. 33.

98 Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. (New York: Addison Wesley Longman, 1999), pp. 298-299.

したがって、国家指導者は単一組織から受けた情報のみを頼りに外部環境の全体像を描き切ることは容易ではない。また、情報源が単一組織に絞られると、情報運用上、政治指導者は不利な立場に置かれる。逆に情報源を独占した下位組織は、国家の戦略策定への影響力を強める。アブドゥルカダール・H・シノ (Abdulkader H. Sinno) によると、「中央による情報統制力が低下した状況では、下位組織間で全体戦略の主導権をめぐる競争が生じやすくなり、中央で特定の組織による戦略が採用された場合、それが全体にとっての支配的な戦略として採用されるインセンティブを生み出す」⁹⁹。

このように、情報アクセスと権限が下部組織に委任される場合、その下部組織は政策の立案と実行に対する影響力を強め、その分野における組織の機能的な権限を拡大できる。すると、下部組織には当該政策への実質的な影響力と権限を温存する手段として、自らに都合のよい情報を意図的に歪曲して上位組織に報告するインセンティブが生じやすい¹⁰⁰。それゆえ、ハーバート・A・サイモン (Herbert A. Simon) が指摘するように、国家指導者が戦略情報の収集のため単一組織に依存する度合いを強めるほど、「不完備、不正確かつ時宜を逸した情報に基づいた意思決定を余儀なくされる可能性が高くなる」¹⁰¹。

単一情報源のみに依存した国家指導者の判断が深刻な結末をもたらす例は、1939年夏の不可侵協定をめぐる英独交渉に見ることができる。当時の英国にとってドイツとの交渉で一定の条件が満たされれば、ポーランド問題へのコミットメントを軽減する選択肢もあり得た¹⁰²。他方、欧州大陸への拡張を意図するアドルフ・ヒトラー (Adolf Hitler) にとって、英国との協定は2正面戦争を回避できる利益があり、英独協定は歓迎すべきものであった。それに対し、ドイツ側の交渉当事者であったヨアキム・フォン・リッペントロップ (Joachim von Ribbentrop) 外相は、英独協定を個人的には利益の少ないものとみなし、むしろポーランドをめぐるソ連との協定に魅力を感じていた。

リッペントロップ自身の課題は、ソ連と同盟を結び、西欧諸国と戦争することだった。独ソ不可侵条約の締結は彼の経歴の中で最高の瞬間だった。それは彼が長い間待ち

99 Abdulkader H. Sinno, *Organizations at War in Afghanistan and Beyond* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008), p. 50.

100 スナイダーは「軍部は組織目標を促進する政策を愛好する。この愛好された政策は戦略的観点からは是非でも正当化されねばならないため、もし現状の戦略が組織利益を満たせないものであれば、戦略的認識や分析評価はしばしば歪曲される」と指摘する。Snyder, *Ideology of the Offensive*, p. 18.

101 Simon, *Administrative Behavior*, p. 112.

102 英国側の条件とは、侵略の否認、勢力圏の承認（東欧および南東欧はドイツ）、軍備制限に関する合意、アフリカなどでの植民地問題の解決であった。Zachary Shore, *What Hitler Knew: The Battle for Information in Nazi Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 2003), p. 89.

望んでいた偉業であり、何よりも切望していたヒトラーからの称賛を一身に浴びた。リップントロップが最後に望んだものは、ドイツとの不可侵協定に同意する英国政府からの知らせだった。しかし、それは果たせなかった。こうした理由から、リップントロップはスターリンと結んだ協定の正当性にヒトラーが疑念を抱くことのないよう、ヒトラーに対し、英国はポーランドのために戦うことはない信じ込ませなければならなかった¹⁰³。

結局、自身が望んだ協定に対するヒトラーからの賛同を得るため、リップントロップはポーランド防衛に対する英国の決意の強さに関する情報ではなく、英国の弱さを総統に報告し続けた。当時、ヒトラーは政府内に他の情報源をほとんど持っていなかった。そうしたコミュニケーション経路の断層によって、結果的に総統が不可侵協定によって英国との戦争を回避する望みは完全に断たれることになった¹⁰⁴。

このように、政治指導者が単一情報源に過度に依存した制度的環境のもとでは、特定組織の利害に片寄った部門主義やバイアスの弊害から逃れることは難しく、それだけ戦略情報の分析・評価の質も低下する。また、意思決定プロセスに与しない他組織との調整機会は失われ、政治指導者の選択肢は著しく狭められる。その結果、政治指導者は、政治心理学が唱えるバイアスのかかった選択に陥りやすくなる（次頁、図 6 参照）。

それに対し、複数の縦断的フローが存在する多角的な情報フローのもとでは、政治指導者は多様な経路から情報を入手し、エデルシュタインのいう「情報のポートフォリオ」を厚くすることができる（次頁、図 7 参照）。また、コミュニケーション経路でつながれた組織の数が増えるほど、高位の政治指導者は下部組織の行動に関する情報も増え、効率的な情報伝達を妨げる官僚主義の弊害や組織文化の歪みを緩和することができる¹⁰⁵。ジョージが「競争的」(competitive) モデルと呼んだフランクリン・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領の意思決定スタイルは、複数の組織や個人からの情報アクセスを幾重にも重ね合わせ、情報漏れを防ぎ、バイアスを補正する情報源の多角化を志向したものだ¹⁰⁶。

このように多角的な縦断的フローは、指導者にとって情報不足やバイアスを防ぐ強力な政策ツールとなる一方、情報の過剰負担という深刻な問題を引き起こす¹⁰⁷。複雑な戦略の立案と実行を監督する立場の指導者にとって、過剰情報に埋没している暇はない。さりとて、指

103 Ibid., p. 98.

104 Geoffrey P. Megargee, *Inside Hitler's High Command* (Kansas: University Press of Kansas, 2000), p. 109.

105 Martin Van Creveld, *Command in War* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985), pp. 268-275.

106 George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p. 150.

107 Herbert A. Simon, "Applying Information Technology to Organizational Design," *Public Administration Review*, Vol.33, No.3, (May-June 1973), pp. 268-278.

図6 単一の縦断的フローのイメージ

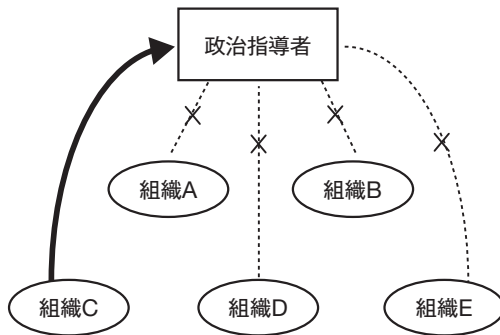
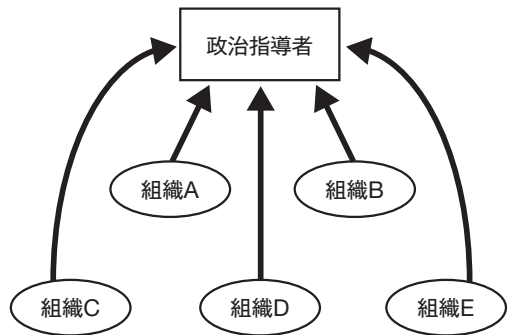


図7 多角的な縦断的フローのイメージ



出所：筆者作成。

導者が複数の情報経路に直接向かい合う限り、この問題は避けられない。なぜなら、政治心理学が明らかにしてきたように、指導者個人の情報処理能力には一定の限界があり、複数の組織からの継続的かつ無統制な情報の流入は、指導者の処理能力を麻痺させるからである¹⁰⁸。

ジミー・カーター（Jimmy Carter）政権期、ホワイトハウスの政策スタッフは、ニカラグアのアナスタシオ・ソモサ・デバイレ（Anastasio Somoza Debayle）政権が崩壊した際、十分な情報提供と事前警告を怠ったとして、CIAをはじめインテリジェンス・コミュニティを非難した。それに対しインテリジェンス・コミュニティ側は、過去の膨大な文書の足跡を辿り、以前から、危機を警告する適切な分析報告書を政策コミュニティに送達していた経緯を立証した¹⁰⁹。両者の主張はある意味、どちらも正しいと言えた。かつてNIC議長を務めたジョセフ・S・ナイ（Joseph S. Nye）が語っているように、高位の政策決定者は「日々、消火ホースから情報を大量に飲み続ける毎日を送っている。政府は文書の大海の上に浮かんでおり、階層が上位にあがるほど口頭による報告文化（oral culture）が支配的となる」¹¹⁰。政策決定者はウォルステッターがノイズと呼んだ膨大な情報に溺れ、それらを消化するのに時間という貴重な政治的資源を費やしているのである¹¹¹。

意思決定者の個人的負担を軽減するため、膨大な情報の中から重要情報を選別する機

108 例えば、Stephen P. Rosen, *War and Human Nature* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), chap.2.

109 Arthur S. Hulnick, "Indications and Warning for Homeland Security: Seeking a New Paradigm," *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol.18, No.4, (Winter 2005-06), p. 597.

110 Joseph S. Nye Jr., "Peering Into the Future," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.4, (July/August 1994), p. 91.

111 Betts, *Enemies of Intelligence*, p. 68.

能は、通常、組織内の下位レベルに委ねられる¹¹²。とはいえ、政策決定者の立場からすれば、多様な分野にわたる情報が調整されないまま無秩序に届けられたとき、自ら情報を処理する負担を抱え込んでしまうことには変わりはない。また、同一タイプの情報（例えば敵対者の意図）を複数の情報源から一斉に受理した場合も似たような状況に陥ってしまう。

つまり、縦断的フローの多角性をもたらす情報負担とは、伝達される情報の「量」にも増して、処理上の「質」の問題が大きく関わってくるのである¹¹³。多角的な縦断的フローの存在は国家レベルの情報運用能力のうち、広範な軍事・外交情報を入手できる情報収集能力を確実に高める一方で、質の高い情報分析と組織間の調整能力には一定の限界があるといわざるを得ない。

(3) 横断的フローの機能的属性

企業組織論や情報組織論によると、組織間をつなぐ横断的フローには情報の過剰負担を和らげる制度的効果がある¹¹⁴。エリノア・オストロム (Elinor Ostrom) によれば、人間の情報処理能力というものは個人と組織が戦略的環境を「同じように、総合的に」認識することを促す「ルールと慣例」によるパターンを確立することによって改善され、そうしたパターンは個人と組織に「最悪の結果を回避し、より良い結果に導く行動を選択させる」。そして「人間は自らを組織化し、慣例として従う手続きを定めることで、認知的処理能力の限界を補うことができる」と述べている¹¹⁵。ダンカン・ワッツ (Duncan Watts) はさらに、組織間の緊密なつながりによって「個々の情報処理者に過剰な負担を与えることなく、膨大な量の情報を効率的に処理する」ことができるようになると論じている¹¹⁶。こうした横断的フローによる組織間の連携は、上層部の認知作業量を緩和し、高位の政策決定者が問題点を把握しやすい環境を形成する。

また、ある組織内の部署間および複数の下位組織間における横断的フローの存在は、多くの組織を抱える政府が下部組織を効率的に統制し、情報処理の負担を再分配する機能的属性をもつ (図 8 参照)。そして組織間の緊密な連携を促し、情報処理の役割分担を明

112 シノは、分権的組織は集権的組織よりも情報の過剰負担問題をうまく処理できると指摘している。Sinnó, *Organizations at war*, p. 50.

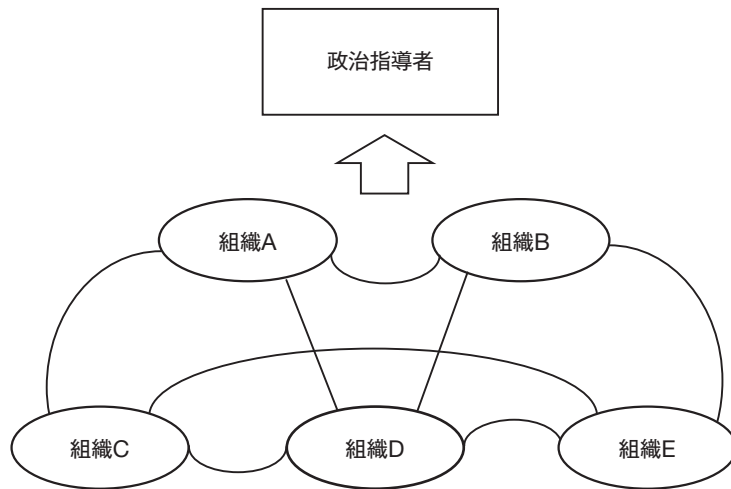
113 Graber, *The Power of Communication*, p. 66.

114 階層的組織の横断的フローが情報の過剰負担問題を緩和するという理論的研究については、Duncan J. Watts, "Collective Dynamics of 'Small-World' Networks," *Nature*, Vol.393, (June 4, 1998) を参照。

115 Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), p. 109.

116 Watts, *Six Degrees*, p. 273.

図8 横断的フローのイメージ



出所：筆者作成。

確にする¹¹⁷。したがって、機能別組織が横断的フローにより相互に連結されていれば、情報の共有が進むだけでなく、国家指導者は下位レベルで十分に審査（vet）された情報をタイムリーに入手する能力を高めることができる¹¹⁸。

特定の情報源（縦断的フロー）から新たな情報が入力されると、所掌分野の異なる多くの専門部署が膨大な量の情報を審査し、専門的見地から情報を解釈する。解釈に関する完全なコンセンサスが得られる保証はないにせよ、「下位レベルでの継続的な協議と議論を経て、ノイズとシグナルを識別する能力は高められる」¹¹⁹。かりに特定の断片情報の解釈に問題を残した場合でも、情報の曖昧性がある程度緩和されれば、それだけ国家指導者の情勢

117 これは国家や組織運営に固有なハイアラーキーな組織構造を変えるものではなく、当然、指揮系統は厳格に維持される。Sinnó, *Organizations at War*, p. 81.

118 Thomas Hammond, "Structure, Strategy, and the Agenda of the Firm," Richard P. Rumelt, Dan E. Schendel, and David J. Teece eds., *Fundamental Issues in Strategy: A Research Agenda* (Boston: Harvard Business School Press, 1994), p. 152. 横断的なコミュニケーション経路を通じて下部組織間の調整を実現する効果と問題点を論じた研究として、Laurence J. O'Toole Jr., "Interorganizational Communication: Opportunities and Challenges for Public Administration," James L. Garnett and Alexander Kouzmin ed., *Handbook of Administrative Communication* (New York: Marcel Dekker, 1997) を参照。

119 下位レベルでの継続的討議が信頼度の高い情報の収集と分析能力を高める効果を論じた研究として、Richard Rose, "Organizing Issues in and Organizing Problems Out," James P. Pfiffner ed., *The Managerial Presidency* (Pacific Grove, CA: Brooks/Cole, 1991), p. 108.

判断は容易になり、意思決定の迅速さと精度は確実に高められよう¹²⁰。逆に、下位レベルでの横断的な情報の審査プロセスが介在しなければ、すでに見たように、指導者自身による主観的、感情的なバイアスが作用する機会を増大させてしまう¹²¹。

横断的フローは、情報の審査能力を高めるだけではない。ジョージが指摘するように、下位レベルでの緊密な横断的フローの存在によって、機能別の下位組織間での調整は促進される¹²²。比較制度学者の青木昌彦によれば、複雑で動的な環境の中で、中央の一部の部署に権限を集中して計画を立案させることは戦略的にかえって非効率であり、「多様な任務単位」（政治指導者や機能別組織）間で情報を共有した方が組織間の調整を大いに促進する効果があるという¹²³。

さらに横断的フローで結ばれると、官僚組織に特有のホールドアップ問題（情報の出し惜しみや滞留）やパロキアリズムを抑制する制度的効果を期待できる。組織間の相互調整の進展は、他組織のカウンターパートに重要情報の提出を求める一種の圧力として作用するからである。政治指導者にとっても官僚組織間の競合や確執に貴重な時間と労力を奪われずに済むため、国家の情報運用に関わる統治コスト（governance cost）を減らすことにもなる¹²⁴。

むしろ、横断的フローは官僚組織のパロキアリズムや組織文化の影響を完全に払拭できるわけではない。むしろ下位レベルでの情報共有は、高位の政治指導者に対する一種の共謀（collusion）を生み出しかねないともいえる。この問題について、アンドリュー・ルダレヴィーゲ（Andrew Rudalevige）は、横断的フローが緊密になれば、国家指導者が潜在的な共謀者に気付くことを助ける一種の告発（whistleblowing）装置として機能すると指摘している。これは文民統制の民主主義国家を対象としたプリンシパル-エージェント論において、「火災

120 これとは反対に、情報の過剰負担は、意思決定者個人がより完全な情報を探求しようとする意欲や、客観的かつ厳密な情報分析を追求しようとする意欲を減退させることが指摘されている。James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: Wiley, 1958); Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown, 1967).

121 Yaacov Y. I. Vertzberger, *The World in their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking* (Stanford: Stanford University Press, 1990), pp. 133-137.

122 George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p. 145.

123 Masahiko Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis* (Cambridge, MA: MIT Press, 2001), p. 98.

124 情報フローが意思決定にもたらす利点については、経済学の分野で明らかにされてきた。例えば、Arther L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990); Masahiko Aoki, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp. 11-20; Masahiko Aoki, "Horizontal vs. Vertical Information Structure of the Firm," *American Economic Review*, Vol.76, (December 1986).

報知機 (fire alarm)」として知られる監視 (oversight) 機能の一種である¹²⁵。火災報知機の本質は、プリンシパルが定めた目標を達成できていないエージェントを第三者機関が見つげ出し、その約束違反者をプリンシパルに告発することである。情報フローの形態に置き換えると、プリンシパル-エージェント関係は、高位の政治指導者と国家安全保障機構に属する個々の組織との2者間関係の束として把握される。それぞれの2者間関係において、他の国家安全保障組織は、高位の政治指導者が潜在的な約束違反者を察知する第三者として機能する¹²⁶。こうして横断的フローは、国家指導者が国家安全保障組織相互の調整状況に関する内部情報を獲得する手段ともなる¹²⁷。

このように横断的な情報フローは、効率的な情報伝達や機能別の組織間調整を促し、解釈の誤解や認知バイアスを緩和させる制度的属性をもつ。膨大な情報を下位レベルで選別し、機能別の組織間で吟味された分析結果や提言がそれぞれの指揮系統 (縦断的フロー) に沿って上位レベルに流れるとき、高位の意思決定者は「十分に吟味され、特性を簡潔に要約したオプションの中から、十分な情報に基づく意思決定を行うことができる」¹²⁸。こうした特徴から、横断的フローが多角的に形成される度合いが高くなるほど、情報フローの制度的効果も向上すると仮定することができる。さらに、それが多角的な縦断的フローと連結されれば、複雑な戦略を立案・実行する国家の情報運用能力は格段に高まるだろう (次頁、図9参照)。

これまでの議論を通じて、情報フローは単に情報の流れの形態的な特徴を表すだけではなく、意思決定の制度的環境を形成し、国家の情報運用能力を左右する制度的属性をもつことを明らかにしてきた。とはいえ、いかに望ましい環境にあっても、そこで処理されるインテリジェンス分析や評価の質はいかに保証されるのかという問題が残されている。そこで情報フローの形態がインテリジェンス分析・評価能力にどのような影響を及ぼすのかについて検討する。

従来、国際関係論におけるリスク評価のアプローチは、分析レベルを個人においてきた。なかでも、外交政策の意思決定にプロスペクト理論を適用した研究は、指導者が利益を獲

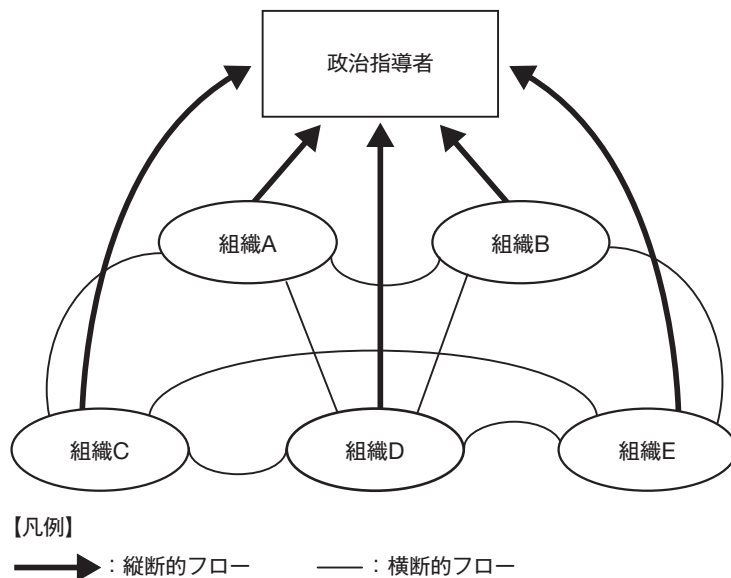
125 文民政治家や議会による監視メカニズムには、火災報知器タイプと ボリス・パトロールタイプがある。Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.1, (February 1984), pp. 165-179, 166-167. また、政軍関係にプリンシパル-エージェント理論を適用した代表的研究として、Peter D. Feaver, *Armed Servant: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003); Deborah D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994).

126 Rudalevige, "The Structure of Leadership," p. 346.

127 William W. Newmann, *Managing National Security Policy: The President and the Process* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003), p. 62.

128 Thomas Hammond, "Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics," *American Journal of Political Science*, Vol.30, (May 1986), p. 384.

図 9 多角的かつ多元的な情報フローのイメージ



出所：筆者作成。

得できる確率が高いとき、リスク回避の行動をとる傾向が強く、逆に、将来に損失を予期したとき、リスク受容的な行動を選択しやすいという政策決定者個人の心理的要因を明らかにしてきた¹²⁹。

それに対し、レイクとロバート・パウエル（Robert Powell）は、国家レベルの評価能力を測る分析ユニットとして、「大きな問題群を、管理しやすい問題に細分化して処理する複雑に入り組んだ複数の組織の相互作用」に目を向けている¹³⁰。インテリジェンス評価の成果は最終的に政治指導者に届けられねばならないが、いったん部門毎に割り振られ業務を国家レベルのプロダクトに再統合するプロセスが円滑に機能するかどうかは、各組織をつなぐ情報フロー

129 政治心理学におけるプロスペクト理論については、Rose McDermott, *Risk-Taking in International Politics: Prospect Theory in American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001); Jeffrey W. Taliaferro, *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004), pp. 30-51; Mark L. Haas, "Prospect Theory and the Cuban Missile Crisis," *International Studies Quarterly*, Vol.45, (June 2001); Robert Jervis, "Political Implications of Loss Aversion," *Political Psychology*, Vol.13, (June 1992).

130 戦略的選択アプローチによれば、対外行動論の分析ユニットとしての重要な概念は「箱の中の箱 (boxes within boxes)」であり、一つの現象 (箱) をそのミクロ的要素 (箱の中の箱) から分析して、より高次のレベルでの相互作用を説明する手法が重視されている。David A. Lake and Robert Powell, "International Relations: A Strategic-Choice Approach," David A. Lake and Robert Powell eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton (New Jersey: Princeton University Press, 1999), p. 17.

の密度とそれがどれだけ慣例的に運営されているかという度合いに依存する¹³¹。かりにコミュニケーション経路に断層が存在し、一部の情報源に限られたプロダクトが作成された場合、政治指導者の誤認や認知バイアスが介在する余地が大きくなり、ひいては政策判断の質にも影響するだろう。

こうした問題に関し、ジェームズ・マーチ（James March）とヨハン・オールセン（Johan Olsen）は、程度の差はあれ、意思決定者は誤認やバイアスの弊害から完全には逃れられない以上、その影響を緩和するためには、適切なリスク評価とリスクに備えた代替案（alternatives）をどれだけ用意できるかにかかっていると説き、次のように語っている。

代替案は自動的に意思決定者に提供されるわけではない。それは発見されねばならない。代替案の模索は、問題点が解決策を見つけるという文脈だけでなく、解決策が問題点を見つけ出すという文脈で起こる。代替案がもたらす結果に関する情報は、制度的ネットワークを通じてもたらされ、相互に共有される。それが円滑に機能するかどうかは、システム内の相互の結び付きの度合いに依存する¹³²。

このことは前出のオストロムが強調したように、「濃密」な情報フローによって組織が戦略環境を「同じように、総合的に」認識することを促す「ルールと慣例」のパターンが確立されていれば、適切なリスク評価に基づく代替案を準備する国家レベルの情報運用能力も高められることを意味している。

4. 情報フローのパターンと仮説の提示

(1) 情報フローのパターン（変数の設定）

これまで論じてきたように、縦断的フローの多角性と横断的フローの多元性の組み合わせから生じる制度的属性は、国家の情報運用能力（「情報の収集・分析能力」と「軍事局面と外交局面の調整能力」）を規定する。意思決定の伝送経路たる情報フローが縦横に連結されていれば、軍事局面と外交局面を融合した行動方針案（course of action）やリスク評価が下位組織から上部組織に提示されやすくなり、高位の政治指導者が「十分な情報に基づく意思決定」を行うことが可能となる。逆に、縦断的フローと横断的フローの随所にコ

131 Graber, *The Power of Communication*, p. 77.

132 James G. March and Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989), p. 15.

コミュニケーション経路の断層が生じている「過疎」な情報フローのもとでは、特定の情報源に偏った限定的な情報しか意思決定者のもとに届けられないばかりか、組織間の情報共有にも影響するため、高位の政治指導者は軍事局面と外交局面の調整を欠いた「不十分な情報に基づく意思決定」を余儀なくされる。

このように、高位の政治指導者と国家安全保障組織をつなぐ情報フローのパターンは、公式制度とは異なるインフォーマルな意思決定の環境を形成する。それは敵対者に関する外部情報の収集・分析の良し悪しのみならず、国家安全保障組織間の業務や調整状況に関する政府内部の運営状況を指導者が適切に監督できるか否かを左右する¹³³。

以上の議論を踏まえ、情報フローのパターンは、縦断的フローの「単一性」と「多角性」、横断的フローの「一元性」と「多元性」の組み合わせから理論上、次の 4 つのパターンを導き出すことができる (図 10 参照)。

- ①縦断的フローが「多角的」、横断的フローが「多元的」 ➡ 「濃密」なパターン
- ②縦断的フローが「単一的」、横断的フローが「一元的」 ➡ 「過疎」なパターン
- ③縦断的フローが「多角的」、横断的フローが「一元的」 ➡ 中間形態
- ④縦断的フローが「単一的」、横断的フローが「多元的」 ➡ 中間形態

図 10 情報フローの 4 つのパターン

縦断的フロー	多角	多角／一元 (中間形態)	濃密
	単一	過疎	単一／多元 (中間形態)
		一元	多元
		横断的フロー	

出所：筆者作成。

(2) 仮説

- ① 「濃密」 (縦断的フローが「多角的」、横断的フローが「多元的」) のパターン

133 Sinno, *Organizations at War*, p. 84. 分権化は経営陣、幹部その他の中間管理層の指導者個人の認知的作業量を緩和し、中央とのコミュニケーションを促進するとともに、予期せぬ変化へのリスク対応能力を改善する。こうした横断的フローの利点については、多くの経営管理論で議論されてきた。例えば、Farid Mamdouh, "The Structure of the Corporate Intelligence System," George Roukis, Hugh Conway, and Bruce Charnov eds., *Global Corporate Intelligence* (New York: Quorum Books, 1990), pp. 123-135.

情報フローのパターンが「濃密」であるとき、対外政策における国家の戦略的パフォーマンスの達成度は最も高いと仮定することができる（図 11 参照）。高位の政治指導者は複数の情報源から情報を入手し、国家安全保障組織は下位から上位レベルに至るまで情報を共有することにより、政治指導者に対し、外部の戦略環境や政府内部の国家安全保障組織の行動に関する情報を正確かつタイムリーに提供することができる。そこでは審査された重要情報が階層構造の下位レベルから滞留することなく流通し、質の高い分析能力を阻害する情報の過剰負担に高位の政治指導者が苛まれる機会を少なくする。

政治指導者が外部の戦略環境に関する理解度を高め、軍事局面と外交局面の緊密な調整を確保できたとき、軍事局面と外交局面の双方でパフォーマンスが達成される可能性は高まるだろう。このような状況のもとで、政治指導者は軍事局面における敵対者の長所や弱点、外交局面における潜在的介入者の意図や戦後問題、そして介入後に国家が直面する問題について正確に把握できる公算は高くなる。また、政治目的の達成に向けて、政府内組織の活動状況を適切に監視することができ、相反する目的で活動している組織に対して予防線を張ることもできる。

つまり、「濃密」な情報フローのパターン（政治指導者が複数の縦断的フローにより多角的な情報源にアクセスでき、下位組織が横断的フローによって相互に連結されているとき）のもとでは、「包括的」な情報の収集能力、「最適」な情報分析能力とともに、戦略を構成する軍事局面と外交局面との「緊密」な調整を可能にする制度的環境が形成されやすいと仮定することができる。

② 「過疎」（縦断的フローが「単一的」、横断的フローが「一元的」）のパターン

情報フローのパターンが「過疎」であるとき、対外政策における国家の戦略的パフォーマンス

図 11 「濃密」な情報フローのパターン

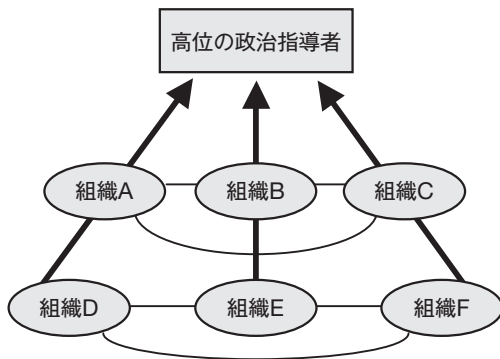
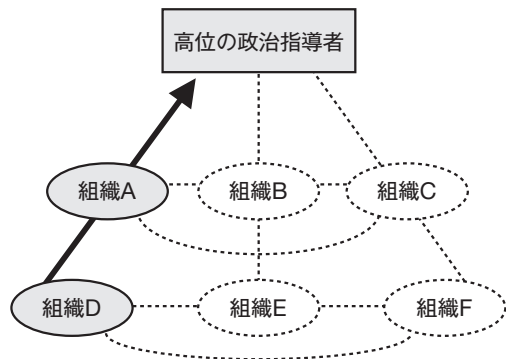


図 12 「過疎」な情報フローのパターン



【凡例】

→：縦断的フロー —：横断的フロー ：フローなし

出所：筆者作成。

ンスの達成度は最も低いと仮定することができる (前頁、図 12 参照)。高位の政治指導者は単一の情報源のみに依存し、国家安全保障組織間での情報共有はほとんど進まず、情報の不足や情報処理の病理現象をもたらす。

「過疎」な情報フローのもとでは、国家指導者は軍事局面あるいは外交局面に関するごく限られた情報源しか持てない。敵対者や広範な戦略環境に関する包括的な情報を持ってないまま介入行動を続けることは深刻なリスクを抱える。軍事局面では、敵対者の打倒を優先するあまり、域内システムの反動を考慮しない向う見ずな軍事戦略を採用するかもしれない。そうした場合、外交局面では外部からの第三者介入を招き、同盟国からの支持を失い、最終的に政治目的を達成することは困難になるだろう。

「過疎」な情報フローのパターン (政治指導者が単一の縦断的フローによる特定組織からの情報源のみに依存し、横断的フローが一元的で下位組織が相互に連結されていないとき) の制度的環境のもとでは、情報の収集能力は「限定的」、分析能力は「機能不全」に陥り、対外戦略を構成する軍事局面と外交局面との調整は「分裂的」となる制度的環境が形成されやすいと仮定することができる。

このように、情報フローのパターンは、縦断的フローの多角性と横断的フローの多元性の観点から、「濃密」のパターンと「過疎」のパターンという 2 つのモデルを導くことができる。「濃密」なパターンのもとでは、対外政策のパフォーマンスを達成できる公算が高く、「過疎」のパターンではその可能性が低いと仮定した。

上述したように、両者の間には理論上、2 つの中間形態のパターンを想定することができる。これらが国家の情報運用能力と戦略的パフォーマンスにどのような影響を及ぼすかについては、事例研究を通じて詳細に検証することが必要となる。その機会は別にゆずるが、以下では、第 3 節で検討した情報フローがもつ制度的属性と情報運用能力との関係をめぐる議論を踏まえ、暫定的な仮説を提示しておくこととしたい。

③ 縦断的フローが「多角的」、横断的フローが「一元的」のパターン

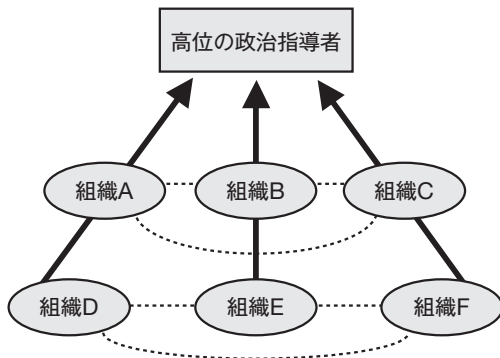
これは縦断的フローの多角性が際立った情報フローのパターンである (次頁、図 13 参照)。このパターンのもとでは、軍事・外交分野を含む多方面からの情報が高位の政策決定者に届けられる一方で、政策決定者の情報処理負担が増すことが予想される。また、多元的な横断的フローの不在により、下位レベルで調整されない行動方針案が高位の意思決定プロセスの俎上にあげられる可能性が高くなり、それが意思決定の質にどのような影響を与えるかが注目される。

もし、高いレベルでの一元的な横断的フローの存在によって効果的な戦略調整が行われ

れば、パフォーマンスの高い政策結果を得られる可能性は高まるだろう。反面、下位レベルで綿密な審査や相互調整の手続きを踏まない大量の断片情報が無秩序に差し出されるだけとなれば、高位の政策決定者は「不十分な情報に基づく意思決定」を余儀なくされ、指導者個人の誤認や認知バイアスが作用する度合いがそれだけ大きくなる。また、軍事戦略と外交戦略とが十分に調整されていない行動方針が選択され、政治指導者が双方の優先順位を見誤った政策を推し進めた場合、それに寄与しない縦断的フローは意思決定プロセスから締め出され、特定の縦断的フローだけがますます突出するかもしれない。このように一部の情報フローだけが突出した制度的環境のもとでは、単一の情報フローに依存した意思決定環境と類似した弊害を生み出しかねない。

以上のことから、かりに縦断的フローが多角的であっても、一元的な横断的フローの効果が限定される場合、高位の政策決定者は図 12 に示した「過疎」なフローの場合と同様の制度的環境に置かれる可能性が高くなる。要するに、一元的な横断的フローのメカニズムが有効に機能するか否かが、「多角／一元」のパターンにおける重要な指標となるだろう。

図 13 「多角／一元」のパターン

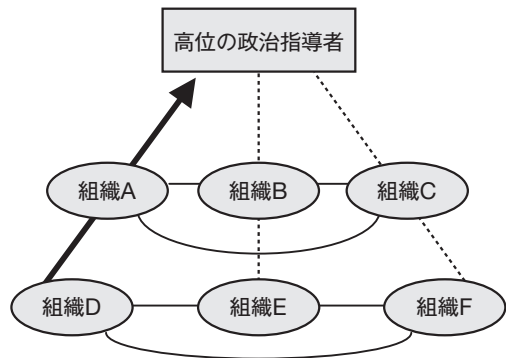


【凡例】

→：縦断的フロー —：横断的フロー ：フローなし

出所：筆者作成。

図 14 「単一／多元」のパターン



④ 縦断的フローが「単一的」、横断的フローが「多元的」のパターン

これは高位の政治指導者につながる縦断的フローが、特定分野（軍事・外交・インテリジェンス）に偏在している状態を特徴とする情報フローのパターンである（図 14 参照）。他方、横断的フローが多元的に存在することで、下位レベルでは情報の選別・審査が行われ、軍事局面と外交局面の調整が施された方針案が高位の意思決定プロセスの俎上にあげられれば、「十分な情報に基づく意思決定」が可能な環境となる。ここでは、横断的フ

ローによる組織間調整の結果が、単一の縦断的フローによって、どのように高位の政治指導者のもとに届けられるかが注目される。

横断的フローが多元的であっても、縦断的フローの運営いかんによっては、高位の政策決定者は「過疎」なフローの場合と同様の立場に置かれる可能性がある。つまり、単一の縦断的フローから高位の政策決定者に届けられる情報が、多角的情報源に基づく統合された方針案であるのか、それとも特定の局面（軍事または外交）に偏向した方針案であるかの違いによって意思決定の質に差をもたらすだろう。前者の場合は「濃密」なフローのパターン、後者の場合は「過疎」なパターンに近似した制度的環境になると予測される¹³⁴。

要するに、単一の縦断的フローがどのように運営されるか（下位レベルでの多元的な横断的フローの制度的効果を助長あるいは阻害するか）が評価の分かれ目になるだろう。

(3) 検証の方法（変数と因果経路）

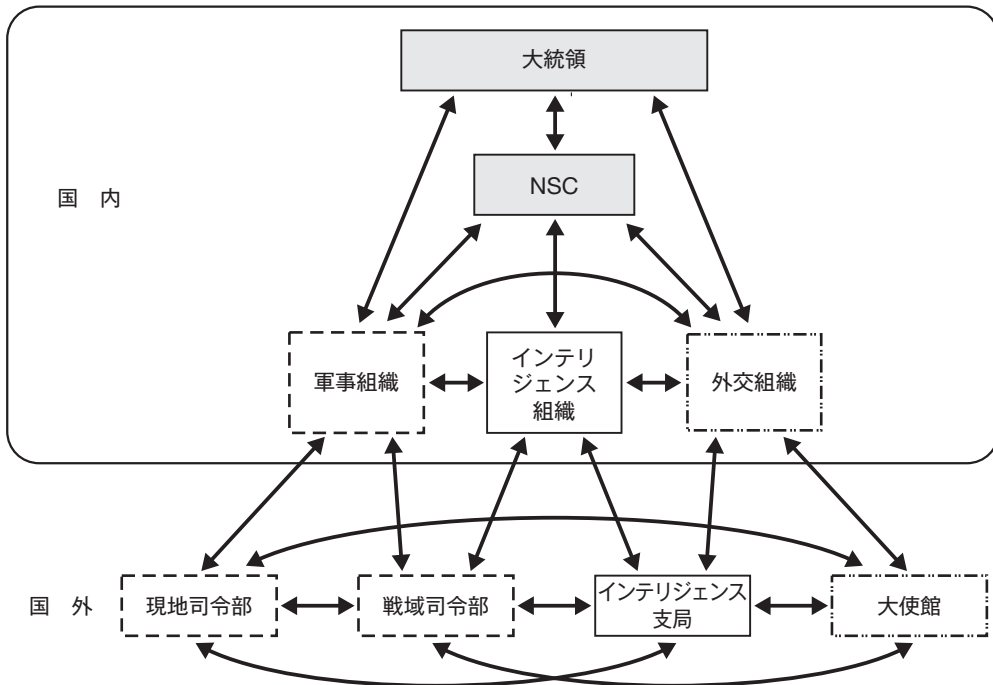
ア. 情報フローのパターン（独立変数）

独立変数は、高位の政治指導者と国家安全保障組織とを結び付ける情報フローのパターンである。対象とするアクターは、大統領府（大統領、閣僚、補佐官）を高位の政治指導者とし、国務省（INR、大使館・領事館）、国防省（国防長官府、DIA、NSA など）、インテリジェンス組織（CIA、在外支局）および軍組織（統合参謀本部、陸海空の各機関および統合軍司令部、戦域・現地司令部）であり、その他、任務に応じてアドホックに形成される組織、会議体などが含まれる（次頁、図 15 参照）。

縦断的フローはハイアラーキーな政府の階層構造に沿った情報の流れであり、大きく軍事、外交およびインテリジェンス分野のアクターが関係する。対外戦略はホワイトハウスを頂点とし、国務省、国防省、CIA などからなる国家安全保障組織間の相互作用の中で策定され、各組織は高位の戦略的意思決定に必要なインテリジェンス活動の一翼を担っている。

134 シノは「強力な衝撃 (powerful shock) は組織間の関係性のパターンに構造的変動をもたらすが、新たな構造的形態は安定化することが多いため、少なくとも戦略的相互作用のサイクルが機能している間は、組織間の構造的形態を独立変数として使用することができる」と述べている。Sinno, *Organizations at War*, p. 24.

図 15 国家安全保障機構の情報フローの枠組み



出所：筆者作成。

したがって、縦断的フローの基本的パターンは、次のとおりになる。

①軍事分野の縦断的フロー

現地司令部→国防省（国防長官府・統合参謀本部）→ホワイトハウス（NSC）

②外交分野の縦断的フロー

在外公館（大使館・領事館）→国務省→ホワイトハウス（NSC）

③インテリジェンス分野の縦断的フロー

現地支局→CIA 本部→ホワイトハウス（NSC）

分析上、縦断的フローの特定に関しては、第 1 に、政治指導者が意思決定プロセスにおいて利用した情報源をたどることで「多角性の度合い」を測定する。このため文書の所属先を探り、どの組織が意思決定プロセスのどの段階で、いかなるタイプの情報を政治指導者に提供したかを確認する。第 2 に、入手した情報に政治指導者がどのように反応したかである。ジョナサン・ベンダー（Jonathan Bendor）とトーマス・H・ハモンド（Thomas H.

Hammond) が指摘するように、政治指導者が複数の組織から得た情報を積極的に比較検討している場合、情報フローは「多角的」とであると評価できる¹³⁵。

横断的フローの特定にあたっては、政権ごとに多様なバリエーションを見出せる。それは、省庁間で交わされた「政策文書 (position paper)」や「覚書 (memorandum)」、関係省庁・機関のメンバーが参画している「プロジェクト・チーム」、「検討委員会」および「タスクフォース」の編成、「作業部会」の設置ならびに軍民間の「ウォーゲーム」など多岐に及ぶ¹³⁶。横断的フローの効果を測定するには、たんにコミュニケーション経路の所在を特定するだけでは不十分であり、組織を代表する一定の地位と権限をもつメンバーの間で、共通の政策目的が共有され、実質的な調整が行われているかを確認する必要がある¹³⁷。メンバーの地位と権限については、必ずしも組織の長 (長官級、軍司令官、首席補佐官など) である必要はない。実際、組織間で重要情報の受領と伝達に直接関与しているのは、組織の首脳陣ではない場合が多い。そのような下位レベルにおける政策担当者が省庁間調整に深く関わっていることを複数の次元で確認できたとき、横断的フローは「多元的」とであると評価できる¹³⁸。

米国の国家安全保障政策、とりわけ緊急性と重要度の高い対外武力行使をめぐる意思決定においては、大統領と関係閣僚が集う NSC 会議が最高位の組織間調整がなされる横断的フローとして存続してきた。経験上、対外軍事戦略の立案と実行に関わる大統領の決断は、NSC 会議での合意に基づき決定される場合が多い¹³⁹。このように冷戦期以降の米国における国家安全保障機構の実態を踏まえ、横断的フローの特定にあたっては、歴代政権に共通する最高位の政府内調整メカニズムとして合議体としての NSC 会議を想定することは妥当であろう。このため、情報フローの形態を検討する際、いずれの事例においても、横断的フローが少なくとも一元的には存在すると仮定してもよいだろう。

以上のように情報フローのパターンの特定にあたっては、縦断的フローと横断的フローの存在と運営の実態を観察することとなるが、その際、コミュニケーション経路の断層の所在を識別することが何よりも重要となる。ある情報をめぐり、本来なら受理すべき組織 (部署) やアクターがその情報を入手するために迂回策を講じていたり、特定組織ないしアクターが本来

135 Jonathan Bendor and Thomas H. Hammond, "Rethinking Allison's Models," *American Political Science Review*, Vol.86, No.2, (1992), pp. 301-322, 317.

136 これらの指標については、次の研究を参考にした。Brooks, *Shaping Strategy*, p. 43; Alexander L. George and Juliette George eds., *Presidential Personality and Performance* (Boulder: Westview, 1998), p. 200.

137 Edmund F. McGarrell and Kip Schlegel, "The Implementation of Federally Funded Multijurisdictional Drug Task Forces: Organizational Structure and Interagency Relationships," *Journal of Criminal Justice*, Vol.21, No.3, (1993), pp. 231-244.

138 Graber, *Power of Communication*, pp. 103-108.

139 Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed., New York: Addison Wesley Longman, 1999, p. 311.

なら参加するはずの会議や省庁間調整から締め出されていることが、当時の政策文書や政策担当者の回顧録などから確認できたとき、情報フローに断層が生じていたと特定する。

縦断的フローあるいは横断的フローのどこに断層があるかを特定することによって、情報フローの形態は、コミュニケーション経路の断層が随所に存在する「過疎」なパターンから、断層がほとんど存在せずコミュニケーション経路が縦横に張り巡らされた「濃密」なパターンまで、さまざまなバリエーションを見せる。つまり、国家安全保障機構内の断層を識別することは、情報フローの形態パターンを導き出すうえで、きわめて明快な指標となるのである。

イ. 情報運用能力（因果経路）

第2節において、対外政策のパフォーマンス（従属変数）は、情報フローのパターンが規定する情報運用能力すなわち「情報の収集・分析能力」と「軍事局面と外交局面の調整能力」の影響を受けると仮定した。これら2つの能力が従属変数へと至る因果経路は、経験的に実証できるものでなければならない。

「情報の収集・分析能力」と政策パフォーマンスとの因果メカニズムは、次のように2つの形態をとる。情報フローのパターンが「濃密」な場合、国家の情報運用能力は「包括的」な情報収集および「最適」な分析能力を持ち、「過疎」なパターンのもとでは、「限定的」な収集能力および分析能力は「機能不全」となる。情報収集能力を測定する際、対象となる情報のタイプは、「敵対者」、「潜在的介入者」、「同盟国」、そして事例に応じて「戦後問題」に関する情報である¹⁴⁰。これらすべての情報タイプが政策決定者の意思決定プロセスの俎上にあがったときは「包括的」、逆にいずれかのタイプに制限されているときは「限定的」と評価される。情報分析能力の水準を測定する指標については、コミュニケーション経路の断層によって生じる「情報の滞留」、情報を選別・精査する「審査メカニズム」の有無、戦略立案プロセスにおける「軍事局面と外交局面の情報が明確に比較検討されている度合い」である。

「軍事局面と外交局面の調整能力」については、「濃密」なフローのもとでは「緊密」な調整がなされる一方、「過疎」な場合は相互調整を欠き、軍事局面と外交局面の活動は「分裂的」となる。軍事局面と外交局面とが緊密に調整された行動方針は、双方の活動のフォーカルポイントとして機能し、政策パフォーマンスが達成される可能性は高まるだろう。逆に「過疎」なコミュニケーション環境の中で、組織文化やパロキアリズムに根差した病理が顕在化し、各組織が互いに相反する目的を追求すれば、戦略調整を行うことは困難となり、対外政策のパフォーマンスを著しく阻害するだろう。

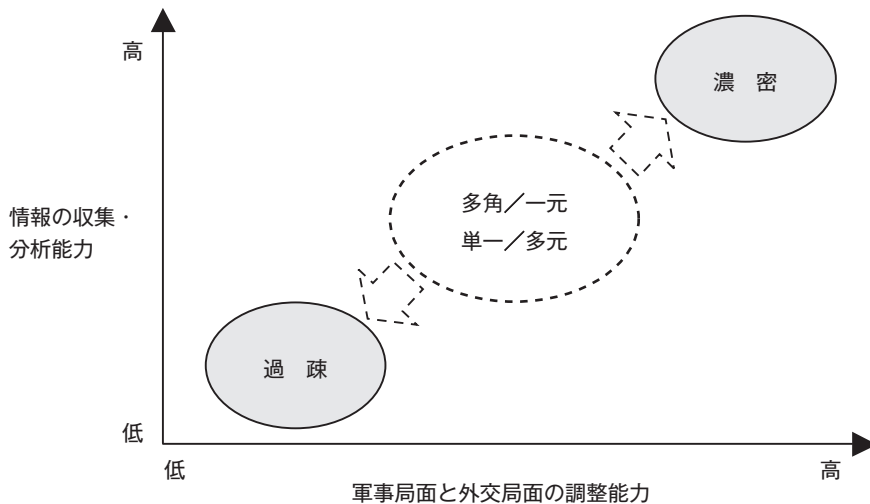
140 Yarhi-milo, *Knowing the Adversary*, pp. 23-35.

「濃密」と「過疎」の中間に想定した「縦断的フローが多角的、横断的フローが一元的」および「縦断的フローが単一的、横断的フローが多元的」のパターンにおける情報運用能力に関しては、縦断的フローの多角性および横断的フローの多元性は相対的であり、理論上、「濃密」と「過疎」の 2 つのモデルの中間的な能力になると仮定することができる (図 16 参照)。

事例の検証方法については、類型論と過程追跡を組み合わせる必要がある。ジョージとベネットによると、類型論は「研究者が各事例とそれらの結果を測定するカテゴリーの中で独立変数を叙述し、変数がどのように独立的に作用するかに関する仮説を提示した後、独立変数が特定の従属変数にどのような経路を辿って結び付くのかという条件付き一般化を提起する」¹⁴¹。これにならない、表 1 は上述した各独立変数に固有の情報運用能力がどのような経路をたどって従属変数と結びついているのかを整理したものである。

このように類型学的アプローチを採用することで、独立変数と従属変数をつなぐ明確に区分された因果経路を設定することができる¹⁴²。

図 16 情報フローの形態と情報運用能力



出所：筆者作成。

141 George and Bennett, *Case Studies and Theory Development*, p. 235.

142 過程追跡の利点と過程追跡が類型学とどのように関連するかについては、Ibid., pp. 465-468 を参照。

表 1：情報フローのパターンの因果メカニズムと指標

独立変数	因果経路			従属変数
パターン	情報運用能力			【パフォーマンス】
	情報の収集・分析		【軍事局面・外交局面の調整能力】	
	【情報収集能力】	【情報分析能力】		
【濃密】	【包括的】 敵情、潜在的介入者、 同盟国、戦後問題	【最適】 情報の滞留なし 審査メカニズム機能 軍事・外交情報の比較 検討あり	【緊密】 政治目的と整合された軍 事・外交戦略	軍事・外交目的の達成
【過疎】	【限定的】 敵情、潜在的介入者、 同盟国、戦後問題のい ずれかに限定	【機能不全】 情報の滞留あり 審査メカニズム不全 軍事・外交情報の比較 検討なし	【分裂】 政治目的と不整合、 外交・軍事戦略の調整 なし	外交・軍事目的の未達成

出所：筆者作成。

おわりに

(1) 情報フロー分析の意義

従来のインテリジェンス研究は、「インテリジェンスの失敗」の原因追究に偏りがちであったのに対し、本稿では情報フローの形態という単一の視角から、「インテリジェンスの失敗」にとどまらず、成功と失敗の双方を含んだ対外政策の結果（パフォーマンス）を説明するための理論的枠組みを考察した。

これまで「インテリジェンスの失敗」原因として取り上げられてきた個人・組織・国家レベルのさまざまな要因が相互作用した現象は、公式制度の政策ラインとは異なる国家安全保障機構内の情報フローという形で観察・把握され得る。そして、情報フローは対外政策全般にかかわる意思決定の制度的環境を形成し、戦略の立案から実行プロセスの終始にわたって政策決定の内容と質に影響を与え続け、最終的な政策結果の良し悪しを左右する要因となる。

高位の政治指導者と組織、あるいは組織間の情報の流れを表す情報フローに焦点を当てることで、巨大官僚機構が抱える膨大な情報の中から「意思決定プロセスの俎上にあがった情報」と「政府内に滞留し、意思決定に反映されなかった情報」を識別でき、それは国家レベルの情報運用能力を推し測る枠組みを提供してくれる。こうした手法は、心理学的要因など他の要因の複雑な絡み合いから因果変数を抽出するよりも、外生的で観察可能なアプローチであるため、対外政策の結果を予測するアプローチのひとつとして有用であると思われる。

(2) 政策上のインプリケーション

1941 年の真珠湾攻撃以来、米国では奇襲や対外戦争が起こるたびに、それらを防止できなかった国家的失態は「インテリジェンスの失敗」と同義とみなされ、組織や制度改革によって刷新すべきとの議論を呼び起こしてきた¹⁴³。実際、9.11 テロ事件後、テロ調査委員会の勧告を受けて 2004 年にいわゆるテロ防止法が成立し、中央情報長官が廃止され新たに中央情報長官 (DNI) が新設された。このようなインテリジェンス・コミュニティの統合化への動きは、1947 年の国家安全保障法で CIA が創設されて以降、たびたび繰り返されてきたが、どんなに公式制度上の組織改編を進めても対外政策のパフォーマンスがただちに改善されるとは一概にはいえない。

ベッツは「組織改革で病理を治療しようとしても、新たな病理を生み出すか、古い病理を復活させるだけである」¹⁴⁴と語っているが、必要なことは新たな機構改革やたんに組織の「箱」を統廃合するだけの制度議論を行う前に、いかにして目の前の運用を改善に導くことができるかという問題に目を向けることである。

先述したベッツとゲルブが提起したヴェトナムのパラドックスを考慮すると、どうやら、個人、組織、コミュニティなどサブシステムは有効に機能していても、政府全体のレベル (国家安全保障機構) で良好なパフォーマンスを達成するには、それだけでは十分とはいえないということである。このことから、個人や組織単位ではなく、国家安全保障機構全体をつなぐ情報の流れが、国家レベルの意思決定の質を大きく左右する重要な単位として浮かび上がってくるのである。

ジョン・キーガン (John Keegan) は「政策運営の第一歩は知ること (knowing) である」¹⁴⁵と述べ、カール・W・ドイッチュ (Karl W. Deutsch) は「知識のシステムは、『政府の神経組織 (nerves)』である」¹⁴⁶と語った。この政府による意思決定のための神経系統にあたるのが情報フローである。政策パフォーマンスを改善するには、法制度面の外形的な改革よりも、まずは現行体制のもとで実際の情報の流れを見直すことが優先されるべきことなのかもしれない。

(かわむらこうき 2 等陸佐 社会・経済研究室所員)

143 Paul R. Pillar, *Intelligence and U.S. Foreign Policy: Iraq, 9/11, and Misguided Reform* (New York: Columbia University Press, 2011), p. 3.

144 Betts, *Enemies of Intelligence*, p. 21.

145 John Keegan, *The Mask of Command* (London: Penguin, 1987), p. 325.

146 Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press, 1966), p. 3; Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press, 1963).