

対外政策決定モデルに関する一考察

—— 再提示された政府内政治モデルの今日的評価 ——

枋 尾 健

要 旨

本稿は、30年近い年月を経て再提示されたグレアム・T・アリソン（Graham T. Allison）の政府内政治モデルを取り上げる。同モデルは、今日「林立状態」にある政治過程モデルの先駆けとなったモデルであり、様々な議論を惹起したモデルであった。そこで本稿では、この再提示されたモデルが様々な議論を踏まえ、いかなる洗練化を図ったのかを検討することによってその今日的評価を行う。分析にあたっては、第1に「パラダイム」として明示された同モデルの構造を要約し、第2にモデルに向けられた中心的批判をまとめ、その上で洗練化の方向性を明らかにする。以上の作業を通じて、再提示された政府内政治モデルは、より普遍性をもたせることを企図しており、今日においては、「政府内政治モデル」と呼ぶよりも、むしろ「組織内政治モデル」と呼ぶ方が妥当であると結論する。

はじめに

本稿は、昨年（1999年）新版（第2版）が出版されたグレアム・T・アリソンの著書『決定の本質』（*Essence of Decision*）⁽¹⁾で再提示された3つのモデル（合理的行為者モデル、組織行動モデル、政府内政治モデル）の内、とくに政府内政治モデルを取り上げる。同書は、この3つのモデルを用いて「キューバ・ミサイル危機」という危機的状況における決定過程の分析を試みたものである。政府内政治モデルは、一国の政治過程の中心に焦点を当てるモデルであり、とくに様々な議論を惹起したモデルであった。同書の初版は、1971年に出版されたが、新版においては、「キューバ・ミサイル危機」に関する新たに公開された米政府の一次資料⁽²⁾を用いて新たに事例研究が再構成され、また、これまでになされてきた各モデルに対する批判を踏まえ、新たに多くの記述を書き加えた上で、モデルが再提示されている。したがって、本稿では、この再提示された政府内政治モデルが、様々な議論、とくに批判にどのように答え、批判を踏まえてどのようにモデルを洗練していったのかを明らかにすることによって、モデルが今日どのように評価されるべきかを検討したい。

分析にあたっては、次のような作業を行う。第1に、政府内政治モデルのパラダイム（認識枠組）を明らかにする。第2に、モデルに対する中心的な批判をまとめる。第3に、アリソンが再提示したモデルが、いかなる方向に洗練化を図ったのかを明らかにする。以上の作業を通じて、同モデルの今日的評価を行う。

1. 政府内政治モデルのパラダイムの構造

政府内政治モデルのパラダイムは、Ⅰ分析の基本単位、Ⅱ整理概念、Ⅲ支配的推理パターン、Ⅳ一般的命題、Ⅴ具体的命題、Ⅵ証拠の6つの構成に分かれている。本節では、ⅠからⅣについての要約を行う⁽³⁾。後述するが、モデルに対する批判の多くは、提示されたパラダイムの内容に起因している。したがって、本稿では、モデルが何に着目し、それをどのように説明しているのかを明らかにする。そうすることによって、これまでに批判されてきた内容の要点が明らかになるであろう。そのため、ここでは、Ⅴ具体的命題、およびⅥ証拠については、取り上げない。

Ⅰ. 分析の基本的な単位：政治的派生結果としての政府の行為

政府の決定と行為（対外政策）とは、国内の政治的派生結果である。派生結果というのは、決定と行為は、問題に対する解決策として選択されるのではなく、さまざまな利益と不均衡な影響力を持つ政府高官の妥協、対立、混乱のもたらす結果である。政治的というのは、政府を構成する個人の間で合法的な経路に従って行われる駆け引きとして特徴付けるのが最善であるという意味である。

Ⅱ 整理概念 このパラダイムの整理概念は、次の4つの相互に関連する問題に対する解答についての要素として配列される。

A. プレーヤーは誰か。政府の決定と行為に重要な影響を与えるのは誰の利益と行為か。

1. 地位にあるプレーヤー。プレーヤーとは、政府に地位を有する複数の個人である。各プレーヤーの有する地位は、ゲーム（政策決定過程）において、プレーヤーにしてもいいこと、しなくてはならないことを規定する。各プレーヤーが、あるゲームにおいて、どのような利点と不利な点を持つかは、プレーヤーの有する地位に依拠する。しかし、各プレーヤーの利点と不利な点は、地位だけではなく、プレーヤー自身のパーソナリティにもよる。政府内政治の核心的要素は、パーソナリティである。各プレーヤーが、どのように問題を処理するかは、各プレーヤーの基本的作業スタイルによる。

B. 各プレーヤーの立場を決めるものは何か。

1. 優先順位に対する偏狭な見方と問題の認知。ある特定の問題において「争点は何か」という問いに対する解答は、どの地位にいるかによって異なる。「何をすべきか」という問いに対して全会一致の解答が出ることはあまりない。また、組織的偏狭性は、組織の上部、あるいは組織内に地位を占めるプレーヤーに対する圧力としても作用する。

2. 目標と利益。プレーヤーが望む結果に影響を与える目標と利益には国家安全保障に関するもの、組織的なもの、国内的なもの（世論など）、および個人的なものが含まれる。

3. 利害関係と立場。決定と行為を決めるためにゲームは行われる。上述のように、各プレーヤーは、複合的な利益を持つ。この複合的な利益が、利害関係を構成する。利害関係に基づき、プレーヤーは、問題に対する立場を決める。

4. 最終期限と問題の様相。問題に対する解決策は、問題を冷静に分析することにより示されるので

はなく、最終期限に追われる多忙なプレーヤーによって決められる。そのため、各プレーヤーはまずはその立場に基づいて、それぞれ異なった問題の様相を捉える。

- C. 結果に対して各プレーヤーが与えるインパクトを決めるものは何か。政府の決定と行為に対する影響力は、3つの要素、駆け引き上の利点、駆け引き上の利点を利用する技量と意思、そして、最初の2点に対する他のプレーヤーの認知、を混ぜ合わせたものである。
- D. ゲームとは何か。プレーヤーの立場、影響力、そして打つ手は、どのように組み合わされて、政府の決定と行為を生み出すか。
1. 行為経路。行為経路とは、ある特定の問題に対して政府が行動を取る際の規則化された経路である。行為経路が、ある特定の問題において、誰が主要なプレーヤーかを規定し、どの時点で各プレーヤーがゲームに参加するかを決め、さらにはそのゲームでの各プレーヤーの利点、不利な点を配分する。
2. ゲームのルール。ゲームのルール、あるいは選択肢を規定するルールは、憲法、法令、判例、行政命令、慣習、さらには文化などに基づく。ルールは、第1に、地位、地位に接近する方法、各地位の力、行為経路を設定する。第2に、ルールは、受け入れ可能な政府の決定と行為の範囲を限定する。第3に、ルールはある種の手—駆け引き、こけおどし、脅迫—を認めると同時に違法で、不道徳で、あるまじき、不適切なものとする。
3. 政治的派生結果としての行為。政策決定のメカニズムは、政治過程である。つまり、力を共有するが、重要な選択に関して判断は異なっているという脈絡において、行われるゲームである。プレーヤーは、国益、組織的利益などについて異なる認識をもってゲームに参加し、自身の見解を促進するアウトカムのためにかけひきを行う。

III. 支配的な推理パターン

国家がある行為を取ったとすれば、その行為とは、駆け引きから派生した結果である。政府内政治モデルによる説明とは、派生結果として対外政策を生み出したゲームを明らかにすることにある。

IV. 一般的命題

政府内政治の複雑な性質のために、このモデルの一般的命題を提示することは難しい。しかし、説明と予測を可能にするようないくらかの関連する要因を確認することは可能であるし、このような要因に関して十分な資料を得ることができる。

- A. 政治的な派生結果。ゲームを構成する多数の要因が、問題と派生結果の間に介在する。
 1. 各プレーヤーの選好と立場は、政府の行為に重大な影響を及ぼすことがある。
 2. 各プレーヤーの利点と不利な点は、行為経路によって大きく異なる。
 3. プレーヤーの構成と各プレーヤーの利点は、行為経路によって変わるだけでなく、行為経路上でも変わる。例えばチーフ（各省長官）は、主要な公式決定を支配するが、インディアン（各省次官、次官補など）、とくに決定を実施する責任を担う組織のインディアンは、公式決定後に主要な役割を果たすこととなろう。
- B. 行為と意図。政府の行為が、政府にその意図があったということを意味するのではない。ある問

- 題に対する政府の行動が、個人、あるいは組織により意図されたものであることはまれである。むしろ、異なる意図を持つ、異なる個人が派生結果に部分的に作用する。
- C. 問題と解決策。戦略的問題に対する解決策は、問題に対する冷静な分析によって見出されるのではない。むしろ、各プレイヤーは、全体的な戦略的問題ではなく、今日、明日にでも行わなくてはならない決定に焦点を当てる。
- D. プレーヤーの立場は地位に依拠する。各プレイヤーの立場は、多くの場合、自身の地位に大きな影響を受ける。各プレイヤーに対する多様な要求が、優先順位、認識、そして立場に影響を与え、とくに予算配分決定や兵器調達決定などの構造的な問題では、特定のプレイヤーの姿勢は、彼の地位に関する情報からほぼ確実に予測することができる。
- E. チーフとインディアン。立場は地位に依拠するという命題は、組織内の垂直的な関係についてもいえる。例えば、チーフが取り扱うことのできる対外政策問題は、主として彼が多忙であることで制限される。当然、彼は、先に生ずる問題に対処する。彼にとって問題は、彼の注意を引く対外問題がどのような問題であるかを確かめ、不確定性が除去されるまで選択の自由を確保することである。対外問題を設定し、それに対する選択肢を設定するのはインディアンである。彼にとって主たる問題は、いかにチーフの注意を引き、問題を行為経路に乗せ、政府に「正しいことをさせる」ようにするかである。
- F. 51対49の原則。プレイヤーは、最終期限が迫っている多くのゲームの中で困難な選択を行わなくてはならない。つまり、正しいか間違っているか、判断に迷うような場合でもどちらかの立場に立って強く主張せざるを得ない。
- G. 国際、国内関係。一国の行為は、他国の国の行為にも影響を及ぼす。国際的な目的を達成しようとするプレイヤーは、他の国において同様の目的を推進しようとしているプレイヤーに有利になるよう、その国の国内ゲームの結果に影響を与えようと試みる。また状況によっては、他国のゲームに直接的に参加することにより、国際的な目的を達成しようとする試みもある。また行為経路が、一国を超えて合同政策（例えば、二国間で設置される合同委員会）や、あるいは複数の国により構成される組織（国連軍のような国際組織）では、国内と国際的な目的の間の区別は、あいまいなものとなるだろう。
- H. 問題の様相は地位によって異なる。地位は、立場と同様に認知にも影響を与える。
- I. 誤った期待。複数のゲームが同時に進行するため、各プレイヤーは、各自の優先順位の高いゲームに集中せざるを得ない。そのため、優先順位の低いゲームでは、他の誰かが「私の問題を助けてくれるだろう」という、誤った期待をもつ傾向が生じる。
- J. ミスコミュニケーション。ゲームのペースと雑音のレベルが、正確なコミュニケーションを困難にさせる。決定が早くなされなくてはならないために、コミュニケーションは、省略される傾向がある。
- K. 寡黙。寡黙は、他のプレイヤーが結果について柔軟に解釈することを可能にする。例えば、あるプレイヤーにとって、優先順位の低いゲームで沈黙することは、優先順位の高いゲームでの有害な

情報漏洩の危険を減少させる。

L. プレーのスタイル。ゲームにおける各プレイヤーのプレーのスタイルは、各プレイヤーの職制によっても異なる。職業官僚は、政権交代に伴う人事交替を生き残るために順応する必要があるが、政治的任用者は、政策、あるいは短期的な個人的目的に関心を持つ。

以上が、政府内政治モデルの構造である。I 分析の基本単位が示すように、このモデルにおいて、「対外政策」とは、「組織の上部に座するプレイヤー間のかけひきの派生結果」、つまり、組織の中心における政治過程に焦点を当てるモデルであると要約することができる。しかし、モデルの各命題の多くは、各プレイヤーが背負う負荷を示すものとなっている。ここから、モデルに対する様々な批判が生ずる。次節においては、このモデルに対して向けられた批判をまとめることとする。

2. 政府内政治モデルへの批判

政府内政治モデルに関する批判は多岐に渡るが、ここでは初期の批判、および比較的新しい批判を中心にまとめることとする。それによって、モデルに向けられた批判の変遷の一端が、見出されることとなろう。

政府内政治モデルに対する批判は、大きく分けて、次のように大別できる。

- ① モデルの分析対象範囲
- ② 命題「立場は地位に依拠する」
- ③ 政府内の駆け引きに焦点を当てることがどれだけ有効か
- ④ 政策決定過程における大統領の役割
- ⑤ モデルの規範性
- ⑥ モデルと適用事例との乖離

上記6つの批判点の内、とくに、前者4つの点に関して、批判を行ったのが、アート（Robert J. Art）である⁽⁴⁾。アートは、①に関して、議会、世論など、行政府外の重要な行為者が政策決定者に及ぼす影響を過小に評価していると批判する。②に関して、プレイヤーの立場が組織上の地位から明示できないような場合、そもそも地位に言及する必要があるのかと批判する。③に関して、モデルが、一方でアウトカムは、駆け引きの派生結果であると主張しながら、他方では大統領の役割がきわめて重要であると主張し、また、「立場は地位に依拠する」と述べる一方で、その核心的要素を「パーソナリティ」に帰しているのは、モデルが首尾一貫せず、しまりのないものであることを示している、と批判する。さらに④に関してアートは、大統領は全能ではないが、だからといって無能だというわけではないとし、大統領が決定した政策が執行されないような事態は、モデルが想定するほどに自動的なものではなく、また重大な結果を招くものでもない主張する。

大統領の役割についての批判は、クラズナー（Stephen D. Krasner）も述べている。「王としての大統領」という見出し⁽⁵⁾で、クラズナーはこう主張する。「一般的に言って、政府内政治の分析者は、大統領が自らアドバイザーを選び、彼らがどのように政策作成に参画するかを決め、どれほど官僚的

利益に影響を与え得るかという重大な事実を見逃している。官僚がどれだけ自立的に政策を設定できるかは、どれだけ大統領が政策に注意を向けるかによって決まるのであり、また大統領がどれだけ注意を向けるかは、大統領の有する価値の如何によるのである」⁽⁶⁾。また⑤に関してクラズナーは、アウトカムがプレーヤーの駆け引きから生ずる政治的派生結果であるとすれば、決定の責任の所在が不明瞭となり、民主政治の諸前提が覆されてしまうと批判する。⑥に関しては、例えば、「キューバ・ミサイル危機」において、「封鎖」という決定を主導したのは、ケネディ大統領（John F. Kennedy）であるかのような説明がなされており、必ずしもモデルが想定していたような、プレーヤー間の駆け引きの派生結果とはとてもいえないような記述がなされている。さらには、「立場は地位に依拠する」とする命題に関連して、マクナマラ（Robert McNamara）国防長官は、国防長官という地位にもかかわらず、当初、「何もしない」という選択肢を主張していた、とする指摘がなされている⁽⁷⁾。

さて、比較的新しい批判について記述する前に、ここで政府内政治モデルが提示された背景について若干の検討を加えておきたい。このモデルが提示された背景には、国内政治過程研究の進展が大きな影響を与えてきた。つまり、政策がいかに関決定されるのか、政策決定者の選択する選択肢が、いかに国内政治過程、とくに官僚機構などの組織的偏狭性に影響を受けるのか、という問題への関心、さらに、政策決定者を取り巻く国内環境は、いかなるものか、といった先駆的研究が素地となっている。例えば、『決定の本質』においては、ニュースタット（Richard E. Neustadt）の「大統領研究」⁽⁸⁾、ヒルズマン（Roger Hilsman）の「同心円モデル」⁽⁹⁾が引用されている。政府内政治モデルは、こうした先駆的研究を踏まえて、とくに、政府の政策決定の中枢に参加する行為者、つまり、大統領とその助言者（各省長官、補佐官など）、中枢官僚（いわゆる政治的任用者）に分析の焦点を絞り、可能な限り明示することを試みたものである。ここに、上述①のような批判が示すように、大統領（行政府）の外心円（議会、世論など）に位置する行為者の軽視を招いた⁽¹⁰⁾。実際、モデルは外心円に位置する行為者の参加も想定している（例えば、組織上の地位を有さない一時的プレーヤーを含めている）が、それが、モデルの第一義的命題からすれば、軽視されているのは言うまでもない。そもそも、アリソン自身、このモデルを「政府内政治モデル」と呼ぶと同時に「官僚政治モデル」とも呼んでいたように⁽¹¹⁾、モデルは、行政府内における政治過程をその前提として構築されている。また、上述した③の批判が示すように、パラダイムとして提示された内容の定義付けが曖昧であることも否めない。この曖昧さが、比較的新しい批判においても中心的な問題となっている。

ベンダー（Jonathan Bendor）とハモンド（Thomas H. Hammond）は、1992年に発表した共同論文において、新たに2点の政府内政治モデルに対する批判を提示した。その批判の第1は、モデルが、行政府の階層性を軽視しているとするものである。つまり、モデルは、組織が階層性を持つものであることを前提としていながらも、その階層性が、具体的にどのような影響を与えるのかについてはほとんど言及していないとし、階層性がもたらす影響（例えば、情報処理の問題）に着目した新たなモデルの構築を提案する⁽¹²⁾。さらに、初期の主要な批判を踏まえ、彼らは最後に、「モデルは複雑過ぎるのである」と結論づけ、各命題間の関連性が明確になるよう、より簡潔化することを提案する⁽¹³⁾。

以上、政府内政治モデルに対する主要な批判を記述してきた。すでに述べてきたように、批判の多

くは、モデルの第一義的目的と、パラダイムとして提示された各命題との関連性が必ずしも明確でないこと、言い換えれば、モデルが内包する水平的観点と垂直的観点との関連性が明確ではないことに起因している。しかし、再提示されたモデルのパラダイムは、今回ほとんど変更がなされなかった¹⁴。変更がほとんどなされずに再提示されたということは、パラダイムの前提となる部分で洗練化を行ったことを意味する。したがって、次節においては、この洗練化の方向性を検討する。

3. 政府内政治モデルの洗練化の方向性—組織の性向に関する検討

政府内政治モデルの洗練化の方向性を理解する上で重要なことは、政府が階層的な組織であるという前提に基づいていることである。つまり、政府内政治モデルと組織行動モデル¹⁵は、ある意味で、組織が決定にいかなる影響を与えるのか、という問題に関して、どの部分に焦点を当てるのか、ということである。その意味において、政府内政治モデルが、「組織行動モデルを越えたところに存在する」¹⁶とする記述は示唆的である。

新版において、新たに書き加えられたのが、「選択と行為に関する集団過程とその効果」と題される節であり¹⁷、検討されている内容は、(1)より質の高い決定、(2)機関の問題（長とエージェント—情報に対する非対称性）、(3)参加者（誰がプレーするのか？）、(4)決定のルール、(5)問題の形成と課題表の設定、(6)集団思考、(7)合同決定の複雑性、である。各内容は、次の相互に関連する問題、①情報処理、②プレーヤーに関する検討、③モデルの適用範囲、に分類することができる。これらが、モデルに向けられた批判への回答を提示しているといえよう。

①情報処理に関する問題について見当がなされているのが、(1)より質の高い決定、(2)機関（長とエージェント）、および(6)集団思考である。組織行動モデルの章において詳細な記述がなされるが、政府が決定をなす上で、重要な役割を担うのが、情報である。この問題を、組織行動モデルでは、国家とは、複数の下部組織により構成される政府であり、政策決定者の選択は、これら下部組織の能力に制限され、また組織により色づけられる情報により選択肢が設定されとする。政府内政治モデルにおいて問題は、このような組織により色づけられる情報、さらには組織による情報処理過程が、各組織の長であるチーフにいかなる負荷を与えるのかが問題となる。この点に関して検討されているのが、上述(1)より質の高い決定である。

情報処理過程に関する垂直的な検討がなされているのが、モデルの命題IV—Eの「チーフとインディアン」と密接に関連する問題となる(2)機関の問題（長とエージェント）である¹⁸。先述したように、情報は、政府の下部組織によりもたらされる。下部組織の構成員（インディアン）は、それぞれの組織の長（チーフ）に「正しいことをさせるために」情報を与える。理論的には、エージェントは、長に対して、適切な情報を提供する役割を担う。ここでの問題は、チーフとインディアン間の情報の非対称性である。命題IV—Eに記述されるように、チーフが決定すべき内容は、極めて多岐に渡る。彼らは主として多忙であるという点において、エージェントから得る情報に対する関心は、制限される。結果として生ずる情報の非対称性により、チーフの行うべき決定は、問題によっては、曖昧なものとならざるを得なくなるのである。

垂直的な問題が、チーフとインディアンとの関係において見出されるのであれば、水平的な問題に焦点を当てるのが、(6)集団思考である。集団思考とは、ある組織において、圧倒的なコンセンサスが形成された場合、この組織内における支配的な見解とは異にするような見解が存在しても、その見解は、圧倒的な見解の前に、表明されることなく捨象されるような現象を指す。アリソンは、このような現象を、容易に見出せるものとして、軍部（統合参謀本部）における集団思考の態様を例示している¹⁹。

次に、②プレーヤーの問題である。モデルのⅡ整理概念において記述されるように、モデルは、誰が決定過程に参加するかによって決定の内容は異なり、また、決定される内容は、プレーする者によっても異なると主張している。前者について、詳細な検討を行っているのが、(3)参加者（誰がプレーするのか）である。アリソンは、この部分において60年代のKKK（Ku Klux Klan）の関与による南部における黒人殺害裁判の結果と30年後の裁判の結果（前者は往々にして無罪となっていたのが、後者においては、有罪を宣告された）や、O・J・シンプソン（O. J. Simpson）事件（妻殺害の容疑で裁判にかけられたシンプソンが刑事裁判において無罪を勝ち取ったのとは対照的に、民事裁判においては実質有罪の判決を受けるに至った）を陪審員団の顔ぶれの変化に焦点を当て、決定への参加者の変化が決定の内容にいかなる影響を与えるかを指摘している²⁰。

後者に関して記述されているのが、(5)問題の形成と政策課題の設定である。この部分においては、問題が、いかに政策課題として設定されるかに関して、グループ、プレーヤーの果たす役割に関して記述がなされる。ここでは、ジョン・キングドン（John W. Kingdon）が言うところの政策仲介者（policy entrepreneur）²¹の存在に焦点が絞られる。政策仲介者は、ある問題を魅力的でかつ緊急的なものであるように問題を形成し、それを政策課題として設定し、公式決定を行うグループ（チーフらにより構成されるグループ）に説得する役割を果たす。アリソンは、1983年に発表された、当初荒唐無稽な構想と思われた「戦略防衛構想」（SDI）が、いかにして政策課題として設定され、決定されるに至ったのかを分析する上で、政策仲介者の役割を果たしたロバート・マクファーレン（Robert Mcferren）の存在に焦点を当て、SDIが、弾道ミサイル迎撃システムとしてではなく、新世代地上発射型弾道ミサイルの調達を図るための手段として利用されたのだと述べる²²。

最後に、③モデルの適用可能性についてである。初期の批判において、モデルの適用可能性、分析対象の範囲が大きな問題となったことは先にも述べた。この点を検討するのが、(7)合同決定の複雑性である。アリソンは、ポスト冷戦期の今日の対外問題として扱われる領域の拡大に伴い、議会は対外政策作成上の重要なプレーヤーであると述べ、同様に、国際組織、あるいは密接な同盟関係にあるような二国間（さらには多国間）の決定についても言及がなされている²³。つまり、このモデルの脈絡において、多様なプレーヤーを付加した政治過程が取り扱われうることを示唆している。

以上のことから、次のような事がいえよう。

再提示された政府内政治モデルの洗練の方向性は、組織の性向、言い換えれば組織がプレーヤーに与えるインパクトという垂直的な観点に向けられたといえる。情報処理過程とはまさしく組織の階層性を意味するものであり、同様に、集団思考の問題も、組織がプレーヤーに与えるインパクトに他な

らない。最終的に政策として選択される過程、言い換えれば、政策課題の設定と、それらを選択されるべき問題として公式決定を導く行為経路に乗せていく過程とは、階層性のある組織における駆け引き過程に他ならない。すなわち、政府内政治モデルによる分析とは、組織の階層性を前提とした政治過程を分析することなのだといえよう。したがって、水平的に見れば、「組織の上部に座するプレイヤーの駆け引きの派生結果」である対外政策とは、垂直的に見れば、まさしく「組織の階層性に影響を受けるプレイヤー間の駆け引きの派生結果」なのだといえよう。

4. 「組織内政治モデル」—政府内政治モデルの今日的評価

最後に、再び、政府内政治モデルが提示された原点に立ち返った上で、モデルの今日的評価を行う。

政府内政治モデルは、国際関係を説明する際に国家を一枚岩の有機体としてみなす傾向に対する批判から提示された。つまり、国家とは実際には組織であり、組織は個人により構成されるものであるという、当然の事実から出発したのである。このモデルは、先述した政治過程の先駆的研究を統合したものであり、政策決定の中心に位置する行為者が受ける様々な負荷を可能な限り明示することを試みたものであった²⁴⁾。このモデルの核心的要素を「パーソナリティ」に帰していることが示すように、モデルの究極的な問題は、政策決定に参加する行為者が、こうした性向をいかに認知するのかということにある。つまり、曖昧で関連性が明確でないとするモデルの各命題の意味するところは、結局は、組織行動モデルの章において記述されているように、「これらの命題は、ただ単に傾向を示す」ものに過ぎないのである²⁵⁾。

実際、「キューバ・ミサイル危機」に適用した記述を考えてみよう。当初、キューバにおけるミサイルの発見の後、米政府内で検討された選択肢には、「何もしない」から「キューバへの侵攻」の多岐に渡ったのであり、「何もしないという選択肢」は、当時の国防長官マクナマラが提唱したのである。この部分のみを強調すれば、命題IV—D「立場は地位に依拠する」とする命題は合致しないことになる。しかし、重要なことは、むしろこうした命題が、パーソナリティというフィルターを通じてなされることにこそあるといえる。

組織の階層性に関する分析を「なぜ、ソ連のミサイルの発見が、10月18日という特定の月日であったのか」という疑問を例にして、考えてみよう。当時、中間選挙を間近に控えていた米政府は、対キューバ政策に関して共和党から激しい攻撃にさらされ、国内政治的に何らかの対応策を迫られていた。その脈絡で、政府は、キューバにある兵器を「攻撃用兵器と防御用兵器」に区別し、攻撃用兵器が存在しないことを強調していた。一方で、政府内においては、すでにマコーン (John McCone) CIA 長官によって、キューバにソ連攻撃用ミサイルが存在する可能性が警告されていたが、一連の警告は、マコーンの政権内において置かれていた立場 (共和党员であり、反共主義者で知られ、政権内では急進派に位置付けられており、ケネディの側近グループとは距離のある立場にいた) により退けられていた。マコーンが私事でワシントンから離れていた間、CIA 長官代理となっていたカーター (Marshall Carter) CIA 副長官は、こうした一連の経緯から、攻撃用ミサイルの存在に関する警告

を、それが検討される状況においても、進言することをためらった²⁹⁾。つまり、大統領が聞きたくない情報を、伝えることができなかったと記述している。この記述が示すように、本来、最善の決定がなされるよう設置される組織が、必ずしも最善の決定をもたらす情報を伝えるとは限らないのであり、モデルに立ち返れば、組織の階層性が前提となっていることを示しているといえよう。すなわち、モデルは、組織の垂直的問題と水平的問題を包含していなくてはならないのである。重要なことは、そうした多かれ少なかれ妥当する要因を掘り上げることこそある。

最後に、モデルの適用可能性についてである。第3節においても述べたように、アリソンは、二国間、多国間の政策決定過程への適用可能性について言及している。同時に、米での対外政策決定過程において、対外政策として扱われる問題の増大に応じて、議会が今日、一行為者として扱われる状況が多々見られると言及している³⁰⁾。このような現象を、政府内政治モデルの脈絡で検討していることから明らかなように、モデルの適用範囲は、広範囲にわたっている。つまり、問題は、決定のアリーナ、あるいは、組織と呼べるかどうかにかかっているとすらいえよう。

以上のような脈絡からすれば、政府内政治モデルとは、今日においては、「政府内政治モデル」という呼称よりもむしろ、「組織内政治モデル」と呼ぶべきもの、つまり、より普遍性を企図した呼称とする方が妥当であるといえよう。

むすび

以上、再提示された政府内政治モデルの洗練化の方向性を検討することによって、今日的評価を行った。モデルの洗練化の方向性が示すように、モデルは、決定過程に参加する者が、組織にいかなる影響を受けるのか、問題を認知する上でいかなる部分に考慮するのか、という問題に関してのガイドライン的な役割を果たす。しかし、実のところ、このモデルによる政治過程分析の最大の有用性は、ガイドラインとしての役割にあるといえる。実際、モデルによる分析の有用性は、「キューバ・ミサイル危機」に関して述べれば、米における政治過程よりもむしろ、一次資料の乏しいソ連における政治過程の分析にこそ示される³¹⁾。つまり、組織には、多かれ少なかれ共通する傾向が見うけられるのであり、その共通する傾向に基づき、推理することこそが、最大の有用性なのだといえよう。

今日の対外政策決定モデル、とくに政治過程モデルは、「林立状態」にあるといっても過言ではない³²⁾。多くのモデルは、ある特定の事例における国家の行動の説明に着目して構築されてきていることが示すように³³⁾、結局のところ問題は、焦点の当て方、つまり分析を行う上での「レンズ」の比喩にもたとえられるように、何に着目するのか、という問題意識の差に基づくのである³⁴⁾。ゆえに、再提示された政府内政治モデルを、「組織内政治モデル」と呼ぶことは、階層性のある組織、決定のアリーナを有する組織の政治過程を分析するという意味において、普遍性を企図していることを暗に示しているといえるだろう。

注

(1) 新版は、フィリップ・D・ゼリコウ (Philip D. Zelikow) との共著となっている。Graham T. Allison and

- Philip D. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd ed. (New York: Longman, 1999).
- (2) Ernest R. May and Philip D. Zelikow, eds, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During The Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).
- (3) 本節の記述は、アリソンの旧版、アリソンとゼリコウによる新版、宮里政玄による旧版の翻訳、及び宮川公男による要約に依拠して筆者がまとめたものである。Allison and Zelikow, *op. cit.*, pp. 294-311; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971). pp. 162-180 [宮里政玄訳『決定の本質——キューバミサイル危機の分析——』中央公論社, 1977年, 188-207頁], 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社, 1995年, 188-194頁。
- (4) Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique," *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 4 (December, 1973), pp. 467-490.
- (5) Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland)," *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972), p. 167. 邦語論文としては、進藤榮一があげられる。進藤榮一「官僚政治モデル——その特質と評価——」(日本国際政治学会編『国際政治学のアプローチ』Vol. 50, 1974年) 46—65頁。
- (6) Krasner, *op. cit.*, pp. 167-169.
- (7) Desmond J. Ball, "The Blind Men and the Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory," *Australian Outlook*, vol. 28 (April, 1974), pp. 71-92.
- (8) 政府内政治モデルの章の一節は、ニュースタットの著書からの引用に基づき記述されている。Allison and Zelikow, *op. cit.*, pp. 258-263. なお、引用されているニュースタットの著書名は、次の通り。なお、同書は現在までに5版(1990年発刊)を重ねており、新版では、第5版が引用されている。Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: Free Press, 1960).
- (9) 新版では、ヒルズマンは間接的な言及に留まるが、初版で頻繁に引用されている。Roger Hilsman, *To Move A Nation*. (New York: Doubleday, 1967).
- (10) 宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』三一書房, 1981年, 20頁。
- (11) 「官僚政治」という用語は、新版においては、ほぼ完全に削除されている。
- (12) Jonathan Bendor and Thomas H. Hammond, "Rethinking Allison's Models," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (June, 1992), pp. 316-317.
- (13) *Ibid.*, p. 318.
- (14) 新版では、命題に若干の修正が加えられている。初版では命題は、AからMまであったが、新版では、初版での命題IV—I「誤認」が削除されている。
- (15) 初版は Organizational Process Model (組織過程モデル) との呼称であったが、新版では Organizational Behavior Model (組織行動モデル) と改称されている。
- (16) Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 255.
- (17) *Ibid.*, pp. 263-294.
- (18) *Ibid.*, pp. 273-275.
- (19) *Ibid.*, pp. 283-287. なお、集団思考と政府内政治研究とを関連付けた研究として、次の論文があげられる。同論文は、1962年の「中印国境紛争」時のインド政府内の決定過程を分析する上で、情報処理過程に着目し、政府内でのネール(当時首相)の圧倒的な影響力の下で集団思考が進んだ結果、彼の世界観とは相容れない情報が、捨象されていく過程を描写している。Yaacov Vertzberger, "Bureaucratic-Organizational Politics and Information Processing in a Developing State," *International Studies Quarterly*, vol. 28, No. 1 (March. 1984), pp. 69-94.
- (20) Allison and Zelikow, *op. cit.*, pp. 263-294.
- (21) キングドンに関しては、次の著書を参照のこと。John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Longman, 1995).
- (22) Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 281.
- (23) *Ibid.*, pp. 287-294.
- (24) 宮川前掲書, 194頁。
- (25) Allison and Zelikow, *op. cit.*, p. 144.

- (26) *Ibid.*, pp. 329-338.
- (27) *Ibid.*, pp. 287-294.
- (28) 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会, 1990年, 40-45頁。
- (29) 例えば, 草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会, 1996年を見よ。
- (30) 例えば, 草野厚は, 「日米オレンジ交渉」を分析する上での視点として「相互浸透システム・モデル」を提示すると述べている。草野厚『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社, 1983年, 11-15頁。
- (31) 実際, アリソン, あるいはハルペリン (Morton H. Halperin) など, 厳密な政府内政治モデルを提唱した研究者の関心は, 政治的派生結果である対外政策が, いかに組織からの影響を受けるのか, という点に明らかに向けられている。モートン・H・ハルペリン著 (山岡清二訳)『アメリカ外交と官僚』サイマル出版会, 1978年, 27-63頁; 宮里訳『決定の本質』, 388-392頁。

参考文献

- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971)
[宮里政玄訳『決定の本質: キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社, 1977年].
- Allison, Graham T. and Zelikow, Philip D., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* 2nd ed. (New York: Longman, 1999).
- Art, Robert J., "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A critique," *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 4 (December, 1973), pp. 467-490.
- Ball, Desmond J., "The Blind men and The Elephant: A Critique of Bureaucratic Politics Theory," *Australian Outlook*, Vol. 28 (April, 1974), pp. 71-92.
- Bernstein, Barton J., "Essence of Decision (Second Edition)," *Foreign Policy*, No. 114 (Spring, 1999), pp. 121-126.
- Bendor, Jonathan and Hammond, Thomas H., "Rethinking Allison's Models," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (June, 1992), pp. 301-322.
- ハルペリン, モートン H. (山岡清二訳)『アメリカ外交と官僚』サイマル出版会, 1978年。
- Hilsman, Roger, *To Move A Nation*. (New York: Doubleday, 1967).
- 井上真蔵, 書評「グラハム・T・アリソン著『決定の本質——キューバミサイル危機をめぐる——』モートン・H・ハルペリン著『官僚政治と対外政策』」(日本国際政治学会編『国際紛争の研究』Vol. 55, 1976年) 140-145頁。
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Longman, 1995).
- Krasner, Stephen D., "Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland)," *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972), pp. 159-179.
- 草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会, 1996年。
- 草野厚『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社, 1983年。
- May, Ernest R. and Zelikow, Philip D., eds, *The Kennedy Tapes: Inside the White House During The Cuban Missile Crisis* (Cambridge: Harvard University Press, 1997).
- 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社, 1995年。
- 宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』三一書房, 1981年。
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th ed. (New York: Free Press, 1990).
- 大河原伸夫『政策・決定・行動』木鐸社, 1996年。
- 大嶽秀夫『政策過程』東京大学出版会, 1990年。
- 佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会, 1989年。
- Vertzberger, Yaacov, "Bureaucratic-Organizational Politics and Information Processing in a Developing State," *International Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 1 (March, 1984), pp. 69-94.
- 山本吉宣『国際的相互依存』東京大学出版会, 1989年。