

序言

対外政策決定過程研究に、一九六〇年代末期を契機として「新たな方法論の波」が押し寄せてきた。この「新たな波」は一元的というよりは多元的、完結的というよりは追加的な性格を備えているといえようが、筆者はこれを、最も包括的な意味で「オーガニゼーションナル・アプローチ」と呼ぶことができると考えている。⁽¹⁾ このアプローチが分析の射程とするのは、(一)巨大複合組織としての行政官僚制が持つ組織メカニズム、(二)行政官僚制が一国の政治過程にもつ影響力の源泉と行使の手段、(三)行政部内における「政治ゲーム」、の三点である。

このアプローチは、伝統的な国際政治分析の理論前提、すなわち、政府を単一の合理的な決定行為者とみなすことへのアンチ・テーゼとして、まず、その学説史的位づけが可能である。また、従来の行動科学的なアプローチの多くが依拠した「サイコロジカル・アプローチ」につぐ新視角としての役割も、見逃すことはできない。

「オーガニゼーションナル・アプローチ」については、このような学術的意義とは別に、政治家が自己の政治責任を回避する口実として利用する危険性などがアメリカ人学者によって指摘されている点も注目すべきであろう。⁽²⁾ このことは、「オーガニゼーションナル・アプローチ」が、ベトナム戦争の挫折という「アメリカの経験」と時期的に近似して発展してきたということに関連する。すなわち、「専門家集団」としての官僚制をまねにしては、「ディレッタント」としての大統領（および彼の率いる政権）は無力なものでしかあり得ない、といった類の政治的弁明への危惧である。

ベトナム戦争での挫折はまた、そこでの焦燥感の解消を、官僚制をスケープ・ゴートにする、といった形でのアメリカ外交批判に結びつく。それは、「官僚制決定論」⁽³⁾とも呼び得るものであるが、その代表的な考え方は、次のジョン・K・ガルブレイスの言葉に端的に示されているといえよう。

「(ベトナム戦争に)われわれはいかにしてはいりこんだかということについては、多くの説明がおこなわれた。しかし、あらゆる説明はひとつのことに立ち帰る。それは官僚的な世界の見方——つまり、ひとりの大統領が、意識的もしくは無意識的にそれにしがたい、そしてすっかり手おくれになるまで、議会や大衆の反対派によって抑止されなかった見方——に対応してとられた長い一連の措置の結果であった。このような世界の見方というのは、この地球が、共産主義世界の統一的で、強大な力による乗っ取りの切迫によって脅かされている、という見方であった。」⁽⁴⁾

いうまでもなく、この種の解釈は、アメリカの対外政策決定の動因を一元的要素に求めるという脈絡において、外交史における新修正主義の「経済決定論」や社会学における「パワー・エリート論」などとも共通するものがある。⁽⁵⁾

さて、本稿は、このような諸々の特色を持つ「オーガニゼーショナル・アプローチ」に触発されつつ、同アプローチのより高度な理論化に対する筆者自身の研究関心の一環として、現代アメリカの対外政策決定過程を考察しようとするものである。⁽⁶⁾もとより、筆者自身は、分析の前提として、さきにも述べた「官僚制決定論」の立場に与するものではない。しかし同時に、「冷戦」の激化を契機として、第二次世界大戦後、アメリカの対外コミットメントが目を見張る拡大を遂げ、それに照応する形で、行政官僚機構が巨大化したこと、そして当然そこには、「行政国家」化という現代国家における一般的趨勢に強化されつつ、対外政策決定過程の官僚制化が顕著となったことを見逃してはならないと考えている。

いうまでもなく、研究上重要なことは、官僚制化の一般的傾向を単に指摘すること以上に、その一般的傾向の態様を、より具体的に析出・論究することにある。本稿はまさに、そのような研究発展上の要請に促されたものの一つにほかならない。しかし同時に、「オーガニゼーショナル・アプローチ」が分析の対象とするレベルなり範囲にはきわめて広いものがある。従って本稿における分析の主題は、一部で「官僚制決定論」が論議されるまでに至った「官僚制権

力⁽⁷⁾と、これまた近年、ニクソン政権の出現を契機としてその「帝王化」⁽⁸⁾が論議されるに至った「大統領権力」⁽⁹⁾との緊張関係に限定されるであろう。筆者は、このような徹視的な研究が積み重ねられてゆくなかに、おのずと、より包括的な対外政策決定過程研究を生み出す契機が与えられるものと考えている。

なお、本稿の具体的な叙述方法に関していえば、個々のケースを中心にしたものというよりは、モデルや主要変数群を中心とした類型論的なものである、ということである。それはまず第一に、筆者の基本的な研究関心がアメリカについてはもとより、対外政策決定過程の理論にも向けられているということ、第二に、類型論をなすことによって、諸々の比較研究——同一国の複数ケース間、国際間、政治体制間など——に有用な枠組がもたらされるであろうとの比較論的関心を、筆者はあわせ持っている、ということによる。

以下、第一節においては、本稿の視座を支える「オーガニゼーショナル・アプローチ」を概観し、本稿における理論的背景を明らかにしたい。そして、続く第二節においては、アメリカの対外政策決定過程に關与する政治的行為者を鳥瞰するための同心円モデルについて論じ、さらに第三、第四節では、大統領のリーダーシップとそれを制約する官僚制的要因とを順次論じてゆきたい。また、第五節においては「オーガニゼーショナル・アプローチ」がとくに強調する「決定」と「執行」とのあいだの乖離の可能性——換言すれば大統領の統制能力の限界——について論ずるとともに、最終の第六節においては、今後の研究についての問題提起を含めて、大統領は官僚制に対していかなる管理行動をとり得るかについて論じてみたい。

(1) [注]

拙稿「対外政策決定過程研究の新動向——オーガニゼーショナル・アプローチの位置づけ」『同志社アメリカ』

カ研究』第十一号(一九七五年三月)、七三—八〇頁。なお、オーガニゼーションナル・アプローチにもとづいてアメリカの対外政策決定過程の数量分析を試みたものとしては以下の拙稿がある。「対外政策決定過程の類型学的考察」『同志社アメリカ研究』第十一号(一九七五年三月)、三一—三三頁。

筆者は、「オーガニゼーションナル・アプローチ」は今後とも発展させてゆくべきものと考えている。新たな研究視角を求める一試論として筆者は「日本国際政治学会」(一九七四年十月、於竜谷大学)において以下の報告を行なった。「対外政策決定過程とリーダーシップ—組織行動論による類型化—」この報告の主旨は、幾つかの分析レベルを持つオーガニゼーションナル・アプローチに一定の整合性を与える一つの契機として、行政部首長の持つ組織行動(オーガニゼーションナル・リーダーシップ)という視角があるのではないかと、いうことであった。本稿第三節のリーダーシップ論は上記学会報告の一部を成すものであるが、より詳細な理論的考察については、前掲の拙稿「対外政策決定過程の類型学的考察」を参照されたい。

なお、組織分析の諸マプローチについては、たとえば以下を参照のこと。岡本康雄「企業行動と組織分析—展望」今井賢一他編『企業行動と経営組織』日本経済新聞社、一九七一年、三一—七七頁。綿貫謙治「組織構造と組織分析」青井和夫他著『集団・組織・リーダーシップ』培風館、一九六二年、一九—二九九頁。また、本研究の枠組設定に際し、筆者が特に参照した主要な組織理論の文献としては以下のものがある。James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (John Wiley & Sons, 1958) ; Rensis Likert, *The Human Organization* (McGraw-Hill, 1967) (三冊二二訳『組織の行動科学』) ; Fremont A. Shull, Jr. et al., *Organizational Decision Making* (McGraw-Hill, 1970) ; Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision* (Harper, 1960) ; J. D. Thompson and Arthur Tuden, "Strategies in decision-making," in F. J. Lyden et al. eds., *Policies, Decisions, and Organizations* (Appleton, 1969), pp. 310-380; Cecil A. Gibb, "Leadership," in Gardner Lindzey et al. eds., *The Handbook of Social Psychology*, Vol. 4, (Addison-Wesley, 1969) pp. 205-282 ; William J. Reddin, *Managerial Effectiveness* (McGraw-Hill, 1970) ;

- Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, 1968) (渡辺保男訳「官僚制の解剖」)。吉田民人「リーダーシップ理論の再構成」組織学会編『組織科学』第七巻第一号(一九七三年)、七三―七六頁。佐藤慶幸「組織比較分析のための一視点」『現代社会学』第一巻第一号(一九七四年)、三六一―五一頁。
- (2) Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important ? (or Allison Wonderland)," in Richard G. Head and Ervin J. Rokke eds., *American Defense Policy* (The Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 311-320. ステファン・クラスナーによれば、アメリカ対外政策決定過程のビュロクラティックな解釈は、それが、大統領の権力を軽視している点で誤解を招きやすく、自己の政治行動に対する政府首脳への責任を軽減させる点で危険であること(すなわち、民主政治に対する侵蝕)、従ってわれわれはそれが政策決定者に対して、彼らの犯した失敗に対する弁明の機会を供する可能性と、学者に対しては、あと知恵を供する可能性について十分注意を払うべきであるという。しかし筆者は、クラスナーのいう第一点については一定の評価をし得ると考えてはいるが、全般的にいえば、ビュロクラティックな解釈が持つ政策決定過程に対する現実的な認識を得るための分析用具としての意義の方を特に評価したいと思う。現実的な認識を踏えてこそ、政策決定過程に対する真の「参加」への契機をわれわれは得ることになるのではないだろうか(特に第二、第三の論点について)。また、第一点との関連でいえば、戦前よりもとより、戦後においてもなお首相の決定権能が大統領のそれに比べてはるかに弱い日本の場合に、ビュロクラティック(あるいはオーガニゼーショナル)な枠組はより一層の効果を発揮するといえよう。
- (3) Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (The Johns Hopkins Univ. Press, 1972), pp. vii, 3-8.
- (4) ジョン・K・ガルブレイス著(小原敬士訳)『軍産体制論 ―いかにして軍部を抑えるか』(小川出版、一九七〇年)一六頁。
- (5) Rourke, *op. cit.*, pp. 8-11, 41-61.
- (6) ロジャー・ヒルズマンは、筆者のいう「オーガニゼーショナル」な視点とアメリカの国民性との関連について、次のような興味ある指摘を行なっている。

「ワシントンで進められる仕事の性格と、その重要性は誰の目にも明らかである。しかし、その仕事が遂行され、国家が動かされてゆく過程は、はるかに不明瞭である。

機械いじりが好きで能率を尊重し、そのうえ、ピューリタンの道徳心の遺産を受け継いでいるわれわれアメリカ人としては、政策の形成が、問題を分析し、主要な選択肢をあらゆる角度から系統的に検討した結果出れる、意識的かつ慎重な行為であると考へたい気持を持つ。そればかりではない。選ばれた選択肢こそは、高邁な道義的目的にかなう崇高な目標を目指したものである、と考へたい。……（しかし）もちろん、現実を決してこのようなものではない。劇的な表現を用いれば政府の決定において確定的もしくは最終的なものは、あるとしてもごくまれであるといつてさしつかえない。政策とは、ばらばらの、あるいはきわめてあいまいな関連しかもたない行動の集積であることがごく普通である。ある場合には、政策とは相對峙する諸目標の不安な、いや内部矛盾に満ちた妥協であり、一つの目標を達成するために相容れない手段をまぜあわせたものである。主要な選択肢を系統的、総括的に検討することなどはないし、またあり得るものではない。」ロジャー・ヒルズマン著（浅野輔訳）『ケネディ外交（上）』（サイマル出版会、一九六八年）、五頁。

(7) Rourke, *op. cit.*, pp. 41-61.

(8) 参照 Arther M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency* (Mifflin, 1973). なお、現代のアメリカ大統領制に関する日本の学会動向については『国際問題』（一九七五年八月号）所収の諸論文を参照のこと。

(9) 筆者は、大統領権力を制度的な枠組としての権限と区別して、あくまでも決定権能に関する機能概念として用いたい。但し、以下の叙述では権力に替えて本稿のモデル論的志向により合致すると考えられる「リーダーシップ」という表現を用いることにしたい。なお、視点は異なるが、アメリカ大統領の権力と権限との乖離に着目した論稿としては次掲論文を参照のこと。阿部齊「アメリカ大統領制の現状と展望」『国際問題』（一九七五年八月号）、四三一—五一頁（特に四五—四八頁）。

一、対外政策決定過程のオーガニゼーション・アプローチ⁽¹⁾

対外政策決定過程論は、一九五四年に発表されたスナイダー・モデルを契機として、現在では国際体系論、相互作用論と並んで国際関係研究における重要な方法論の一つとなっている。

対外政策決定過程研究の動向を最も巨視的にみるならば、そこには二つの大きな流れがあるといえよう。一つは、伝統的な政治過程論の流れを汲むものであり、他方は、行動科学の流れを汲むものである。いうまでもなく、その理論性からすれば、操作主義的志向を強く持つ後者がすぐれ、他方、分析視角の包摂性からすれば、前者がすぐれているといえる。しかし従来、両者のあいだには十分な相互補完性があつたとはいえないが、近年、両者の、またさらには歴史研究的視角を含めての相互補完性——あるいは各研究分野間の対話——の必要性に応え得る方法論が生れ始めている。それは、極端な操作主義とは一定の距離を保ちつつ、しかもなお、ある一定の理論的体系性を志向したものである。筆者は、このような新動向の主軸を「オーガニゼーション・アプローチ」と呼ぶことができると考えているが、このアプローチはさき指摘したように、以下の三つの分析レベルを基軸とするものと定立できよう。すなわち、(一)巨大複合組織としての行政官僚制が持つ組織行動のメカニズム、(二)行政官僚制が一國の政治過程に及ぼす影響力の源泉と行使の手段、(三)行政部内における「政治ゲーム」、の三レベルである。

では、このような相互に関連した分析の各レベルはどのような形でオーガニゼーション・セオリーのなかに位置づけることができるであろうか。

まず第一のレベルは、行政官僚機構を「部分的合理システム」としてとらえる視角と「官僚制の病理」を論ずる視角が集約されたものといえるであろう。⁽³⁾ 第二のレベルは、行政官僚機構とそれを取り巻く「環境」とのあいだのフィ

ードバック・プロセスに関する「オープン・システム論」に集約されたものといえるであろう。(4)そして第三のレベルは、行政部が持つ限られた組織資源をめぐっての政治過程、つまり換言すれば、「組織を一つの政治システムとみる」視角に集約させることができるであろう。(5)

すでに述べたように、筆者はこれらの視角を包摂する用語として、これを仮に「オーガニゼーショナル・アプローチ」と呼ぶわけであるが、ここで我々が留意すべきことは、このアプローチは従来の諸アプローチからの完全な別離といった形で生み出されたものではない、ということである。筆者がいう「オーガニゼーショナル・アプローチ」は、その出発の時点を一応アリソン論文が発表された一九六九年に置いているが、すでにそれより以前からスナイダー・モデルのなかできわめて断片的、図式的にはあるが論じられたものである。(7)また、「オーガニゼーショナル・アプローチ」は従来、ロジャー・ヒルズマンやリチャード・ニュースタッド等による「政治過程論」(8)や、細谷千博による「中堅層」仮説(9)によってすでに論じられてきた視角とも関連するものである。そこで次に、対外政策決定過程の方法論的原点ともいえるべきスナイダー・モデルと「オーガニゼーショナル・アプローチ」との関連を若干考察してみた。そしてそのあと、現時点における「オーガニゼーショナル・アプローチ」の主要な研究業績を、さきに挙げた三つの視角に関連して、概観してゆきたい。

(一) スナイダー・モデルとの関連性

対外政策決定過程についての行動科学的研究の多くがサイコロジカルなアプローチをとってきたということは、オーガニゼーショナルな側面が分析の視角から全く欠落していたということではない。そのことは、スナイダー・モデルが、政策決定過程における「組織的脈絡」(organizational context)を重視していたことからも理解し得る。(10)

特に、モデルのなかで「権限の領域」(spheres of competence)と呼ばれたものは、「組織目標の達成に必要不可欠な政策決定者の活動の総体」⁽¹¹⁾であると観念されたものであり、そこに我々は、スナイダー・モデルにおけるオーガニゼーションナルな関心への強さを十分知ることができるとは思われない。しかし、このモデルが発表された時点(一九五四年)においては、大部分の国際政治学者にとってオーガニゼーション・セオリーはいまだ未知なるものにならず、また、従来の政策決定過程研究の中心がアーサー・ベントレーやデーヴィッド・トルーマンの流れを汲むいわゆるグループ・ポリティクス的なアプローチであったために、スナイダー・モデルは政治学的伝統になじまない新奇な枠組にすぎないと批判を受けたのであった。当初、スナイダー自身は政策決定の一般理論を目指していたといわれるが、彼は「組織的脈絡」を核とした一般理論を意図していたのではないか。それは、彼自身がパーソンズの社会体系論を導入して組織過程の分析を重点的に志向していたことから推察することができる。⁽¹²⁾しかし、このような彼の着眼点は、他方でベントレー流の政治過程論に慣れ親しんできた政治学者の心をつかむことができず、従って、彼らから、スナイダー・モデルは国内環境の把握が不十分であるとの批判がなされたのであった。また、国際環境や国家間の相互作用に関してスナイダー・モデル自体きわめて一般的な説明に終始したため、単なる変数の羅列であるとの批判が国際政治学者からなされたのであった。このようにして、スナイダー・モデルは他の多くのパイオニア的業績と同じように、多くの批判を浴びつつ、その使命を終えたのであった。結局、スナイダー・モデル以後の諸研究は、グレン・ペイジの朝鮮決定研究や同モデルの一部修正といった動きを除いては、⁽¹³⁾もっぱらスナイダー・モデルが十分掘り下げることしなかった部分に対し、より個別的な関心を向けてきたといえる。それはスナイダー・モデル自体が一種のグランド・セオリー的なものであり、従って、それを具体的な形に操作化する作業がそれ以後の研究者にゆだねられたということは、いわば自然な成り行きであったといえるであろう。

さて、筆者はさきに、「オーガニゼーションナル・アプローチ」を三つの視角に絞って論じたが、第一の視点は主としてグレアム・アリソンの組織過程論に、第二の視点はフランシス・ロークの官僚制権力論に、そして第三の視点はグレアム・アリソン、モートン・ハルペリンの官僚政治論にそれぞれ該当する。また、以上三つのうち、第一、第三の視点はそれぞれ明示的なモデル（組織過程パラダイムと官僚政治パラダイム）として提示されているのに対し、第二の視点は、モデル論というよりはアメリカの政治過程との関連で叙述されたものである。このような観点からすれば、これら三つの視点は理論性という点では決して同質的なものとしてはとらえることのできないものであるが、同時にロークの視点にはアメリカについての各論という性格とともに、一般化への志向も十分みられる。そこで以下、これら三つの視点を概観し、本稿の依ってたつ分析の基本的視座を明らかにしたい。

(I) 組織過程論 (organizational process) ⁽¹⁴⁾

組織過程論の基本は、政府の決定行動を単一の合理的行為者による価値極大的行動とみるのではなく、ゆるやかに結合された行政諸機関が生み出す「組織的アウトプット」としてとらえる点にある。従ってここでは、政府指導者のリーダーシップは組織的圧力によってきわめて限定されたものとして定立されることになる。

アリソンが「組織過程パラダイム」として提起したこの論は、その多くをリチャード・サイアート、ジェームス・マーチによる『企業の行動理論』（一九六三年）に負っている。サイアート、マーチの研究は、古典経済学が想定するところの企業行動論、すなわち、企業を完全合理性を持った行動体であるとする分析前提へのアンチ・テーゼとして評価される。彼等は、「不完全競争」のもとで、企業行動を部分合理性の観点から説明したのであった。「組織過程パラダイム」の中核は同書が提起した以下の四点に集約されるであろう。⁽¹⁵⁾

まず第一点は「コンフリクトの疑似的解決」(quasi-resolution of conflict)とすることである。すなわち、巨大組織としての行政官僚機構には、たとえ目指すべき全体目標についての漠然とした合意があるとしても、具体的な政策目標・手段ということになると、各単位組織の個別利益が噴出してくる。従って、行政部内に組織利益の対立があることはきわめて一般的な傾向なのであり、實際上それらを完全に解消することは到底不可能である。そこで各単位組織は、自己に関連ある個別問題の合理性(local rationality)のみに注意を向け、全体的な視角からみて、当該組織の行動が合理的か否かは敢えて問わない態度をとるのである。また、政策決定に際し、完全合理性の追求という形の「最適化」を求めず、関連諸部門が一定の水準でお互いに決定を容認する法則(acceptable level decision rule)に従うことや、多面的な問題を共時的に解決するというよりは、解決すべき課題を一つづつ処理してゆく方法(sequential attention to goals)によって巨大組織はコンフリクトの「疑似的解決」を計るのである。

第二点は「不確定性の回避」(uncertainty avoidance)とすることである。行政官僚機構を取り巻く「環境」は実に複雑且つ流動的な場合が多いであろうが、そのような状況のもとでは、行政官僚機構は長期予測をもとに行動することを極力避け、専ら解決見通しのある当面の問題解決を優先させる。

第三点は「問題に誘導された探索」(problem directed search)とすることである。行政官僚機構はみずから積極的に課題解決を志向するというよりは、問題が現実的に発生した時点で始めて決定行動へと動機づけられる。しかもその決定行動は単純な(simple-minded)ものであって、新しい問題解決の方法は従来の解決法の近辺にまでしか探索されない。このような行動様式は結局、イノベータータイプな代替案を生み出すことを妨げることになる。

第四点は「組織学習」(organizational learning)が決定過程に発生し得る、ということである。巨大組

織は元來、安全志向的、單純志向的ではあるが、全く積極性を欠いた單なる反復機構ではあり得ない。従來の方法ではどうしても取り扱うことのできない問題が発生した時、はじめてその組織には新たな問題解決への姿勢が生み出される。しかしまた、そのような変革への志向も結局は標準的な組織メカニズムのなかに同化されてゆくことになる。結局のところ、行政官僚機構に大きな革新的変化が発生する余地は、予算の大幅な変更や突発的な事態による外部刺激以外にはさほど期待できない。

以上がアリソンの「組織過程パラダイム」の理論前提についての概観であるが、それは詮じつめるところ、上述べたような行政官僚制の組織メカニズムが政府の決定行動を規定する、と仮説するものである。それは明らかに、政府の決定行動を合理的な選択と解し、また、政府指導者の意図が官僚機構による効果的な執行を即伴なうと想定する従來の一般的な理論前提へのアンチ・テーゼであることはいうまでもない。

さて、このような視角を、「組織効率」⁽¹⁶⁾という観点から敷衍してみれば次のようになるであろう。すなわち、複数の行政単位からなる巨大組織としての行政官僚機構は、各単位組織の持つ「標準作業手続」に従って機能する時、最も効率的に機能する。しかし同時に、それはルーチン化された「標準作業手続」に該当しない問題が発生した時、組織は問題を有効に解決する能力を有しないことも意味している。かくして組織は、その有効性を維持するために、「標準作業手続」に依存する一方で、イノベティブな問題解決が必要とされる重大な時期にみずからの有効性を低下させてゆくのである。

アリソンがサイアート、マーチのアサンクションを対外政策の決定に関与する行政官僚制の行動分析に導入したことは高く評価される。彼の問題提起によって、個人としての政策決定者ないしはその集合体としての決定単位⁽¹⁷⁾（スナイダー・モデル）を主たる分析対象としてきた従來の研究関心を、官僚制レベルにまで拡大することの必要性が広く

認識され始めたのであった。

(三) 官僚制権力論 (bureaucratic power) ⁽¹⁸⁾

対外政策決定過程論における官僚制権力論は、官僚制権力の源泉の一つを官僚制が持つ専門的技能に求めるといふ文脈において、さきに述べた「組織過程パラダイム」と視角を同じくするが、同時に、官僚制権力のもう一つの源泉を外務諸集団からの政治的支持の動員に求める点で、「組織過程パラダイム」の視角とは異なっている。⁽¹⁹⁾筆者が特にこの分析レベルを、組織の「オープン・システム」論という形でとられる理由がここにあることはいうまでもない。このようなロークの視角は、国内政策を主たる分析の対象とした『官僚制の権力と政策過程』(一九六九年)のなかですでに詳細に述べられている。

さて、ロークは、『官僚制と対外政策』(一九七二年)のなかで、行政諸機関が政治的エリートとどのようなコミュニケーションを行なうか、また、一般大衆からの支持を獲得すべくどのような行動をとるか、そして更には、官僚制がどのような手段をとおして対外政策決定過程に影響を及ぼそうとするかを論じている。すなわち、官僚制はそれが持つ専門能力、情報収集能力といった独自の影響力の源泉をとおして政治的エリートの持つオプションの幅を制約すること、また、たとえ政策決定過程に強い影響力を及ぼし得なくとも、決定の執行過程において官僚制はその影響力を行使し得る能力と機会を十分持つものとされる。

このような彼の議論を敷衍するならば、ロークにとって官僚制は原理的に二つの側面を持った有機体にはかならない。すなわち、一つは官僚制の合理的側面であり、他方は官僚制の病理的側面である。確かに、現代の複雑な社会構造からすれば、専門化された分業組織システムはそれ自体一種の必然である。特に、アメリカのような価値の多元性

を重んずる社会においては、社会各層の利益を反映しそれを専門的能力をとおして調整する一つの「社会的な場」として、行政官僚制は議会と並んで重要な社会的機能を果たす機構でもある。しかし同時に、その専門性、分権性、更には匿名性の故に、本来、合理的存在としてナショナル・インタレストを追求することが期待されている官僚制は、ともすれば無自覚のうちにオーガニゼーション・インタレストと真のナショナル・インタレストとを混同する傾向を内包するのである。

さきに述べたように、ロークの官僚制権力論は、対外政策決定過程に及ぼす影響力を行政官僚制の専門的技能と政治的支持の動員に求めるものであるが、行政官僚制がそもそも複数の「疑似的な主権国家」⁽²⁰⁾から構成された複合体である限りにおいて、更なる議論は、行政機関相互の「権力の差異」に導かれることとなる。ロークに従えば、各機関（国務省、国防省文官、軍部、CIA、大統領府など）が享受し得る権力は、主として以下の四要因に依存するといふ。すなわち、(一)支持者集団の強度、(二)専門能力の性質、(三)当該機関自体の組織的活力、(四)当該機関を統率するリーダーシップの質、の四要因である。⁽²¹⁾

このようなロークの指摘は、従来から国内政策についてはなされてきたが、対外政策に関して論じた点でユニークなものであったといえる。とりわけ、行政官僚制の病理的行動様式を単に静的に叙述するのではなく、それが、どのような方法、チャネルをとおして政治過程の行為者達——政府指導者、他の行政機関、立法部、マス・メディア、利益団体、各種世論等——とコミュニケーションし、自己の権力を拡大しようとするかが論じられている点が、特に興味深い。そこでの叙述は、明示的なモデルに枠づけられたものというよりは「アメリカの場合」についてのインヴェントリを志向したものはあるが、行政官僚制の比較研究の成果を踏えて一層の体系性を付与してゆくならば、さきの組織過程論や次に述べる官僚政治論のような「パラダイム」化は十分可能であると考えられる。

(四) 官僚政治論 (bureaucratic politics)⁽²²⁾

官僚政治論の中心は、相異なる視野、利益、影響力を持つ政府構成員（これはプレイヤーと呼ばれる）が一定の経路に従って行なう「政治過程」である。従って、そこから生み出される政策は、プレイヤー間の妥協、争い、混乱から生じる「合力」であり、かくいう意味での「政治ゲーム」的状况に関心が向けられることになる。

さて、ここでいう官僚政治論（パラダイムあるいはモデル）は、日本語で通常意味する「官僚主導型」の政策決定過程を取り扱っているのではなく、政府指導者（シニア・プレイヤーと呼ばれる）および中堅官僚（ジュニア・プレイヤーと呼ばれる）のあいだで展開される政治ゲームを意味している。従って、分析の際の基本的な問題設定は、(一)プレイヤーは誰か、(二)何がプレイヤーの立場を決定するのか、(三)何が各プレイヤーの持つ影響を決定するのか、(四)ゲームはいかにしてプレイヤーの立場、影響力、動向を結合させ、政府の決定や行為を生み出してゆくのか、という四つの設問に集約されることになる。⁽²³⁾

このパラダイムは、さきの組織過程パラダイムと同様、グラム・アリソンによって提起されたものであるが（一九六九年）、これまた、さきのパラダイムと同様、彼自身の独創的所産というよりは、ロジャー・ヒルズマン、リャード・ニュースタッド、ウォーナー・シリング、サミュエル・ハンティントン達によって方法論の「第一波」が用意されたものであった。⁽²⁴⁾

官僚政治論は、アリソンによって明示的なモデルにされたわけであるが、以後、モートン・ハルペリンやアレクサンダー・ジョージ等によってモデルの修正やより特定化した視角が提起されている。すなわち、決定過程に対する「組織的拘束」を一層強調することや、政治ゲームの種類を「ポリシー」「デジジョン」「アクション」に細分化することなどが試みられている。⁽²⁵⁾

このような動向にあって、特に本稿のようなリーダーシップ研究に有用なものとしては、アレクサンダー・ジョージの研究⁽²⁶⁾(一九七二、一九七四年)を挙げることができよう。ジョージは分析の視角を「大統領決定」における小集団のおよび組織的拘束に着目したものであり、このことは、一般に他のプレーヤーに比してはるかに強い決定権能を持つと考えられる大統領に焦点を絞っているという点で、アメリカの政策決定過程の考察にきわめて有用である(以下の本論では、特に後者の組織的拘束に関連した叙述がなされるであろう)。

ジョージは、まずなによりも、各種の意見が大統領のもとに提出される多言的提言(multiple advocacy)のシステムを志向する。しかし、決定の過程に多くのプレーヤーが無原則に参画することは、ともすれば官僚政治の弊害を触発しがちであることから、ある秩序だった決定システムが必要であるとし、この問題を大統領レベルにおける組織管理(Management)の観点から論ずるのである。

ジョージによれば、大統領レベルにおける決定の合理性を左右する要因の一つは、大統領と彼のアドバイザー・グループとのあいだのコミュニケーション・チャネルの型態である。なぜならば、それが多角的なものであるほど、より幅の広いオプションが大統領の手に確保される可能性が増大するからである。そして、このコミュニケーションのチャネルを効果的に作動させる管理者的役割こそ大統領特別補佐官の任務である、と主張するのである。彼自身、決定過程における「合理性」については特別の定義を行ってはいないが、論調から察して「正確な情報にもとづく冷静な状況判断と柔軟な対応姿勢」とでもいふべきものであろう。彼はいう、キューバ・ピッグス湾進攻決定然り、ドミニカ共和国への派兵決定然り、これらは、大統領が単一のコミュニケーション・チャネルに依存したためにオーバコミットメントなオプションが採択された典型的なケースである、と。しかも、両決定の場合、大統領のもとに提出された勧告案は単数のオプションではあったが、それは決して当初からアドバイザー・グループのなかで完全な

合意が存在していたというわけではなかった。シュレジンガー補佐官（ピッグス湾進攻決定）然り、バンディ補佐官（ドミニカ派兵決定）然り、両者は最終的に大統領に提出されたオプシオンとは異なる意見を当初から持っていたのにもかかわらず、それらは大統領のもとに達することがなかった。彼らの反対意見を耳にすることもなく、大統領は提出されたオプシオンがアドバイザー達の強い合意にもとずいたものであると誤認し、それに全面的承認を与えたのであった。では、何故、そのようなミス・コミュニケーションが大統領とアドバイザー達とのあいだに生じたのであろうか。ジョージはこの点を特に大統領を取り巻くアドバイザー達のあいだの官僚政治の機能不全として九個の仮説に整理して説明を行なっている。それらは要するに、大統領が好むであろうオプシオンのみを提出しておきたいというアドバイザー達の自己防衛心理、問題に最も関係のある組織部門への過度の依存、できるだけ責任を個人としてではなく集団として負いたいという集団思考などがこれらの機能不全を決定システムに生み出した、とジョージはいうのである。

ジョージのこの研究は、政策決定過程の理論的研究に大きな示唆を与えるものである。それはまず第一に、さき述べた大統領レベルにおける決定システムの有効性をコミュニケーション・チャネルに特定化して微視的な分析を試みた点で意義のあるものといえる。第二に、ジョージが仮説の説明に用いた九個のケースは、軍事的エスカレーションや軍事介入に関連する決定であるという点である。従来、官僚政治の研究は、アリソンのキューバ危機研究を除いては、大統領が主導権を握る傾向の強い軍事行動に関する決定というよりは、時間的にもながく、また、より政治的、組織的な利害が噴出する傾向のより強い決定を対象とすることが多かった（例えば、ニュースタッドの「スカイボルト」やハルペリンの「A B M採用」決定に関する研究⁽²⁷⁾）。これは、官僚政治モデルがプレーヤー間の「押し引き」の過程を分析するのに特に説明力を発揮することからもきわめて自然なことではある。そのようななかで、ジ

ヨージが、従来、ラシヨナル・ポリシーの観点から論じられることの多かつた軍事行動に関する決定についても、官僚政治モデルが一定の説明力を有することを明らかにした点は十分評価される。このように、ジョージの多元的提言システム論は、その視角とともに、官僚政治モデルが今後発展する際の一つの方向性を示唆したものと見えるが、本稿で展開される「オーガニゼーションナル・リーダーシップ論」もまた、このような新たな方向性を探る研究の一つにほかならない。

以上の概観でも明らかのように、「オーガニゼーションナル・アプローチ」は決して統合的なモデルを持つものではなく、幾つかの分析枠組を包摂したところに現時点での特徴があるといえよう。同アプローチは、現代が「行政国家」の時代であるということの反映であるとすれば、確かにそれは一つの歴史的所産であるともいえる。しかし、「行政国家論」そのものはすでに従来からなされてきたものであり、最近になってはじめて国際関係論の領域でも行政国家論的なものに関心が持たれ始めたという事実は、国際関係論の後進性を表わすエピソードの一つにすぎないともいえよう。また、このような研究史上の位置づけとは別に、同アプローチには今後とも修正、補完すべき点が多岐にわたる。

国際的環境要因をどのように組み込むか、サイコロジカル・アプローチとの有機的関連をどのような側面に求めるか、行政学、組織管理論といった隣接諸科学との学際的な研究戦略の接点をどこに見つけるか、などといった点はきわめて緊急を要する課題といわなければならない。また、「オーガニゼーションナル・アプローチ」を国家間の相互作用論のレベルでとらえる際には、文化的要因、政治体制的要因をも考慮したモデルが必要となることも明らかである。このように、「オーガニゼーションナル・アプローチ」には、すでになし得たこと以上に、今後なすべきことがはるかに多いといわなければならない。すでに明らかにしたように、本稿は、「オーガニゼーションナル・アプローチ」の有

効性とその限界を探る一つの試みであり、その具体的な分析対象を現代アメリカの対外政策決定過程に求めたものにほかならない。以下、第二節においては、現代アメリカの対外政策決定過程を鳥瞰するのに有効と考えられる「同心円モデル」に論及し、更に続いて、本稿における二つの政治的行為者——大統領と官僚制——とのあいだの緊張関係に視点をあわせて論を進めてゆきたい。

[注]

(1) 本節は以下の拙稿を一部修正、加筆したものである。拙稿「対外政策決定過程研究の新動向——オーガニゼーション・アプローチの位置づけ——」『同志社アメリカ研究』第十一号（一九七五年三月）、七三—八〇頁。

(2) 本稿では取り扱われていないが、スタインブルナーのモデルも、新たな分析のパラダイムを目指した研究として評価されよう。彼のモデルは、グレアム・アリソンの提起した三つのモデルにつぐ第四モデル的な意義を持つものといえよう。同モデルは「サイバネティックス」の枠組を中心としたものであるが、今後は、どのような決定類型（状況、争点等）にはどの種のモデルが最も高い説明力を持つかといった「モデル比較論」が望まれる。参照 John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton Univ. Press, 1974), オーガニゼーション・アプローチとの関連については、特に七一—八七、一二四—一三九頁を参照のこと。

(3) 参照 R.M. Cyert and J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm* (Prentice-Hall, 1963)。

(4) 参照 松本和良著『組織変動の理論』学文社、一九七四年、第七章。佐藤慶幸著『現代組織の論理と行動』御茶の水書房、一九七二年、第八章。

(5) 組織理論に精通しない読者はなぜ「官僚政治」的視角がオーガニゼーション・アプローチに組み込まれるのか、という疑問を持たれるかも知れない。しかるに、マーチ、サイモンのモデルには、すでに *problem-solving, persuasion, bargaining, politics* が組織における集団間コンフリクトの型態を説明する

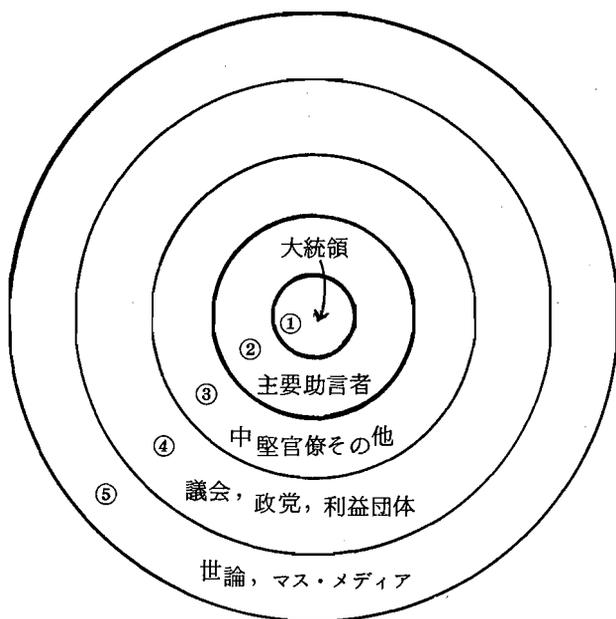
- 観の中心に用いられ、その中心を「組織」をたす。James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (Wiley, 1958) ch. 5. また「組織の政治システム」をたす。Andrew M. Pettigrew, *The Politics of Organizational Decision-Making* (Tavistock, 1973) ch. 1, 2; Ferrel Healy, *Public Administration: A Comparative Perspective* (Prentice-Hall, 1966) ch. 7. (中村陽一訳『政治体系と官僚制』福村出版) 。
- (6) これをフリンソンの論文が世に出た年であるが、マーネスト・メイを中心としたハーヴァード大学の研究グループは一九六六年の春からその研究活動を開始して来た。Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (September, 1969), pp. 689-718; Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Little, Brown, 1971) p. ix.
 - (7) Richard C. Snyder et al. eds., *Foreign Policy Decision Making* (Free Press, 1962) pp. 87-187.
 - (8) 参照 Graham T. Allison, *op. cit.*, pp. 147-162; Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique," *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 4 (December, 1973), pp. 468-472.
 - (9) 細谷千博は政策決定機構における「中堅層」が強力な影響力を発揮し得る決定システムを特に「円錐構造」(truncated structure)と呼んでゐる。いうまでもなく、それは、決定権能が極度に分権化された (highly decentralized) 決定システムであり、そのような決定システムにおいては、実質的な決定権能は最上層部の政治指導者から官僚機構内の「中堅層」へと移行してゆく、とされる。細谷の組織分析論については次掲論文を参照のこと。Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan," *World Politics*, Vol. 26, No. 3 (April, 1974), pp. 358-369.
 - (10) Snyder et al. *op. cit.*

- (11) *Ibid.*, p. 106.
- (12) *Ibid.*, pp. 177-185.
- (13) スナイター・モヤルに対する一連の批判については、たとえば以下を参照のこと。Herbert McClosky, "Concerning Strategies for a Science of International Politics," *Ibid.*, pp. 186-205. 関寛治「国際システムの構造変動と政策決定過程(上)」『国際問題』一九七二年四月号、二一十四頁。以下の文献をも参照のこと。Glenn D. Paige, *The Korean Decision* (Free Press, 1969)。(関寛治監訳「アメリカと朝鮮戦争」サイモン出版会) ; James A. Robinson and Richard C. Snyder, "Decision-Making in International Politics," in Herbert C. Kelman, ed., *International Behavior* (Holt, Rinehart & Winston, 1965), pp. 435-463.
- (14) Allison, *op. cit.*, pp. 67-100.
- (15) *Ibid.*, pp. 76-78.
- (16) 組織効率是最も広義には組織目標の達成度といふことができるが、政治決定を効率的基準でみることは實際上、多くの問題があると考えられる。なお、「組織効率」についての諸命題は次掲書に詳しく。James L. Price, *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions* (Irwin, 1968).
- (17) Snyder et al. *op. cit.*, pp. 92-100.
- (18) 参照 フランシス・E・ローク著(今村都南雄訳)『官僚制の権力と政策過程』(中央大学出版部、一九七五年) [Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Little, Brown, 1969)] ; Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (The Johns Hopkins Univ. Press, 1972).
- (19) マリンンの「組織過程パラダイム」は組織のルーチン志向を特に強調したものであり、官僚制を論じているものの、その政治的機能はほとんど捨象されている。別言すれば、ロークの視角は、より政治過程的(あるいは政治学的)志向が強いられたこととなる。
- (20) Warner E. Schilling, "The American Foreign Policy Making Process," in Douglas M.

- Fox ed., *The Politics of U. S. Foreign Policy Making* (Goodyear, 1971), p. 39.
- (21) ローソク前掲書、九五—九六頁。
- (22) 参照 Allison, op. cit., pp. 144—184; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Brookings Institution, 1974)。
- (23) Allison, op. cit., pp. 164—173.
- (24) 「兼一校」ハントマン、クマヤマンの政策の比較と分析について、Art, op. cit., pp. 467—480.
- (25) Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1972), pp. 40—80, Supplement.
- (26) Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3 (September, 1972), pp. 751—795; Alexander L. George, "Adaptation to Stress in Political Decision Making: The Individual, Small Group, and Organizational Contexts," in George V. Coelho et al. eds., *Coping and Adaptation* (Basic Books, 1974), pp. 176—245.
- (27) Richard E. Neustadt, *Alliance Politics* (Columbia University Press, 1970); Halperin, op. cit., pp. 1—7, 297—310. この著者は、この論文は官僚政治モデルが果してどのような説明力を持つかという問題に関連して、この点について、以下の論文を参照のこと。進藤栄一「官僚政治モデル——その特質と評価——」『国際政治のアプローチ』(季刊、日本国際政治学会編『国際政治』五〇号、一九七三年)、『五六—六五頁。Art, op. cit., pp. 480—487.

二、対外政策決定過程の同心円モデル

アメリカの対外政策決定に関与する政治的行為者（以下、行為者と略称する）の種類と影響力の位相は、それを最も巨視的にみるとき、大統領を中心とした一組の同心円として類型化されよう（図1参照）。このモデルは、ロジャー・ヒルズマン、ジョン・スパニアーの枠組⁽¹⁾に部分修正を加えたものであるが、このモデルの基本前提は、内心に近い行為者ほど、政策決定に及ぼす影響力は相対的に強くなる、ということである。



(図1) 同心円モデル

まず、最も内側の円（以下、第一円と呼ぶ）に位置する行為者は大統領である。そもそも、アメリカの統治機構原理が、分割されつつも権力を共有する多元的なシステムを志向するものである限り、大統領は、その強大な権限にもかかわらず、常に強大な決定権能を行使できるとは限らない。⁽²⁾しかし、事態の一般的な傾向を論ずる、との当面の目的に即しているならば、大統領職とは「アメリカ政治体制の

最終的な決定が下される場所」であり、従って「国民の中の圧力、利害、意見のあやなす中心」(3) (ジョン・F・ケネディ)とみなすことに、異論はないであろう。

続いて、第二の内円(第二円)に位置するのは、大統領に最も影響を及ぼし得る立場にある一連の助言者達である。助言者達にはいろいろなタイプがある。彼らは、その制度的背景(たとえば国家安全保障会議の正式メンバーは制度として確立されている)とともに、大統領とどの程度密接な関係を楽しんでいるかとか、在職の期間といった要素によって分類することができる。たとえば、セオドア・ソレンセンに従えば、助言者達は、(一)専門家、(二)閣僚、(三)ホワイト・ハウス・スタッフ、(四)行政部外の人物(議員、長老政治家、学者、大統領の個人的友人など)、に分類することができる。(4) いまその最も一般的な顔ぶれを挙げるならば、國務長官、国防長官、両省の次官および次官補、CIA長官、統合参謀本部議長、国家安全保障担当の大統領補佐官、ということになろう。

さて、この円に属する人物の顔ぶれはある程度、国家安全保障会議のメンバーと重複するであろう。国家安全保障会議は、一九四七年にトルーマン大統領の下で設立された機関で、対外政策の立案に際し、政治・外交的側面と軍事的側面とを調和させる目的で設立された。この組織はまた、フランクリン・ローズベルト政権における極度にインフオーマルな決定システムへの反省から生まれたものであり、国家安全保障政策の決定に参画するメンバーの顔ぶれに一定の連続性を付与することを期待されたものであった。(5) しかし、創設者のトルーマン大統領自身、当初の主旨を十分尊重したわけではなかった。結局のところ、トルーマン政権以降現在に至るまで、同会議の構成メンバーは、その多くを大統領自身の個人的選好や決定スタイルに依るところが大きいといえる。

さて、第三の内円(第三円)に位置する主要な行為者は、國務・国防両省の次官補代理以下の中堅官僚、軍部首脳であり、また時として、軍備管理・軍縮局、国際開発局、商務省、財務省などの、争点によっては大きな発言権を持

ち得る諸官庁の首脳がこれにアド・ホックに加わることがある。

この円に位置する主要行為者達の特徴は、さきの第二円のメンバーに比してはるかに強い組織帰属性を持つところにある。第二円の助言者達の顔ぶれは、政権が交替するにつれて大きく変動することが通例であるのに対して、この円の行為者は、一部のアド・ホックな行為者達を除いてはみな官僚機構のなかで一定の地位を占め、また、そのなかで昇進してゆく組織人である。

彼らに期待されている役割は第一、第二の円を構成している上級の政策決定者達に、政策決定に必要な情報を伝達することである。しかし彼らは、行政官僚機構の最も実働的な位置を占めているとの「地の利」をおして、単に上層部へ情報を伝達するにとどまらず、情報を意図的に操作して政策決定に影響を及ぼすことができる。大統領が特別の関心を抱いている争点や危機的な状況の下での決定を除いては、「大統領決定」といえども、このレベルの行為者達からの「匿名の圧力」を受けざるを得なくなる。なぜならば、通常さきあげた特別の場合を除いては、この円の位相にこそ政策の形成を促す真の源動力が存するからである。⁽⁶⁾

以上の三円が「行政部内」に位置する行為者群であるのに対して、それらを取りまく第四、第五の円は、「公的」^{パブリック}な場にある行為者群から構成されている。すなわち、第四の円は議会、政党、利益集団から構成される。また、第五円は世論、マス・メディアから構成される。

いま最も一般的な表現に従うならば、アメリカの対外政策決定は、これらの行為者達のあいだの水平的、垂直的な相互作用の結果といえることができる。また、より微視的にいえば、個々の決定ケースにおける相互作用の型態は、単独の行為者による「純粹独裁型」と各行為者の平等な参加による「純粹民主型」とのあいだのある点にそれぞれ位置づけることができる。

いうまでもなく、以上概観したモデルは、きわめて静態的なものである。個々の決定ケースを微視的にみれば、決定過程に参画する行為者の種類と影響力の位相は多様である。大統領と助言者グループ（第一、第二の円）の範囲内に決定権能が集中する「閉ざされた政治」の場合もあれば、逆に、第一円から第五円にわたる行為者達が重層的に参画する「開かれた政治」の場合もある。⁽⁷⁾ また、費用対効果の思考過程に基づく合理志向性の強い場合もあれば、逆に官僚機構の組織病理や官僚政治の「政策症候群」⁽⁸⁾（ウォーナー・E・シリング）が噴出する場合もある。このような個々の決定過程の特徴は、結局のところ、政策決定者の個性（これは「閉ざされた政治」の場合により大きな要因となろう）、諸々の決定状況、争点の種類、国内・国際諸環境の特質などによって規定される。従って、われわれが決定過程の真の動態を探ろうとするならば、これら諸要因の動態を十分考慮する必要があることはいうまでもない。しかし、以下の稿においては、そのような包括性を直ちに求めることはせず、冒頭で明らかにしたように、大統領のリーダーシップと官僚制とのあいだの緊張関係に焦点を絞って論が進められるであろう。⁽⁹⁾

〔注〕

- (1) John Spanier and Eric M. Uslaner, *How American Foreign Policy is Made* (Praeger, 1974), pp. 54-102.
- (2) 参照 Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (Wiley, 1962), p. 33.
- (3) セオドア・ソレンセン著（河上民雄訳）『ホワイトハウスの政策決定の過程』（自由社、一九六四年）一頁（ジョン・F・ケネディによる序言）。
- (4) 同右、第五章。なお、特に大統領の個人的顧問・側近グループについては以下の論文に詳しく論じられている。河上民雄「アメリカ大統領顧問の役割と編成」『行動科学研究』第一号（一九六五年）、二三頁―三〇頁。

同論文によれば、大統領の側近グループを形成する助言者達は、大統領以外に政治的責任を負うものではなく、また、大統領とともに、政治的運命を共にすることが主たる特徴である。また、彼らの機能は主として以下のように分類されるという。①選挙参謀、②演説起草者、③政策形成、④人事担当、⑤裏面工作一般、⑥新聞関係、⑦連絡(議会対策、圧力団体や知識人との連絡)、⑧面会、⑨重大な問題の解決をまかされる、⑩大統領の政策決定について諮問に応ずる(同右、二七頁)。

(5) Spanier and Uslaner, op. cit., p. 57.

(6) この視角は細谷千博の「中堅層仮説」と関連することは言うまでもなく。Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan," *World Politics*, Vol. 26, No. 3 (April, 1974), pp. 357-364. また、アメリカのケースについては、例えば、沖繩返還の決定過程を挙げることもあろう。参照、細谷千博「沖繩返還交渉の政治過程——総説」および Priscilla Clapp "Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-69" 『沖繩返還交渉の政治過程』(『国際政治』第五二号、一九七五年)四頁、pp. 5-41.

(7) 参照、ロジャー・ヤルズマン著(浅野輔訳)『ケネディ外交(上)』(サイマル出版会、一九六八年)、六〇七-六〇九頁。

(8) Warner E. Schilling, "The American Foreign Policy Making Process," in Douglas M. Fox ed., *The Politics of U. S. Foreign Policy Making* (Goodyear, 1971), pp. 41-42. シリングに従えば、政策症候群 (policy syndrome) は次のような特徴を持つとされる。A 政策決定過程について V ① slow (対立・抗争のなから合意を導き出すために時間がかかる) ② Leaderless (決定権能が分散しているので、相互牽制の状況が発生する) ③ indecisive (過度の対立を回避したいとの願いから、優柔不断性が増す) ④ gyrosopic (一端ある方向性が確立されると、特別の事情が発生しないかぎり、新たな変化は志向されなくなる)。A 政策決定結果について V ① no policy at all (つかぬ決定も産出しえない) ② compromised policy (妥協の産物) ③ unstable policy (首尾一貫性の欠如) ④ contradictory policy (矛盾共生的) ⑤ paper policy (実質的な意味内容の欠如) ⑥ blind policy (一部のリートや情報通にのみ理解され、従って、幅広く合意を得るのが困難) ⑦ outmoded policy (適宜性の

欠如)。このような病理的視角は当然、官僚政治の有効性論義とも関連する。もとより、いかなる政治過程が有効的なものであるかは政治体制の差違にも関連するので、一義的な基準の設定には問題が残るであろう。

「オープン・システム」を建前とする場合の論議については、例えば、ロジャー・ヒルズマン〔前掲「ケネディ外交(下)」六一四頁〕を、また、より理論的な視角については、例えば、マレクサンダー・ジョージ〔第一節注⑧、p. 759 (1972)〕を参照のこと。

(9) アメリカに限らず、対外政策の決定ケースには、一國の存亡にかかわる重大決定もあれば、公的な政策決定機構内部において、それが具備する「標準作業手続」によってルーチ的に処理される日常的決定もあり、その質的差違は多様である。たとえば、組織が外部環境からインプットされた刺激に反応するパターンに着目して、それが組織内部に事前にプログラム化されていたものであるか否かを基準とした「定型決定——非定型決定」という二分法が可能であろう。また、決定内容の質と組織ヒエラルヒーにおける決定権能の位相との関連性に着目して、「戦略的決定——管理的決定——業務的決定」というような類型化も可能である。また更に、この種の問題を、より対外政策領域に密着した形で論じるとすれば、①軍事・安全保障 (military security) ②政治・外交 (political-diplomatic) ③経済・開発 (economic-developmental) ④文化・地位 (cultural-status) という争点領域論や、「政策決定者に決定を促す状況的契機に着目した」危機決定 (crisis decision) —— 非危機決定 (non-crisis decision) という類型化も可能である。ともあれ、本稿での視角が大統領のリーダーシップに関連したものであるという点で、そこでの主たる叙述対象は、いわゆる非定型的・戦略的な国家安全保障に関する「大統領決定」に限定される。

三、大統領のリーダーシップ

(一) 国内政策と対外政策の決定過程

アメリカの対外政策決定過程に関与する行為者と国内政策の場合のそれとのあいだには、通常、一定の差異が認められる。すなわち、国内政策決定の場合には、議会、政党、利益団体、世論といった行為者がより大きな影響力を行使する傾向が強く、従ってそれは、対外政策決定の場合に比較して、より開放的な政策決定の過程を持つといえる。

他方、対外政策決定の場合には、行政部がより大きな影響力を行使する傾向が強く、従ってそれは、国内政策決定の場合に比較して、より閉鎖的な決定過程を持つといえる。

このような対外政策決定過程における一般的傾向は、海外からの情報を収集、管理、統率するのは行政部であり、またさらには、政策を立案し、それを執行する専門知識と能力を、行政部はほぼ専有しているという事実⁽¹⁾に由来する。かくて、対外政策の決定に際し、「まず笛を吹く」⁽²⁾のは行政部であり、「政策論争の枠組を定め、問題を定義し、選択肢の幅を決定する」⁽³⁾のは行政部であるとの一般的傾向は、行政国家の出現という歴史的趨勢によって強化されつつ、定着してゆくのである。

このような行政部の優越性傾向はまた、アメリカの統治構造とも関連して理解されるべきであろう。すなわち、国内政策決定の場合には、統治構造における公的な権限の流れは、ナショナル・ステート・ローカルの三つのレベルを横断するとともに、連邦政府機構内にあるのは、立法、行政、司法の三部門が相互抑制的に機能する傾向が顕著である。他方、対外政策決定の場合には、権限の流れはナショナルなレベルに限定され、しかも連邦政府機構内にあるのも、さきに述べた理由によって、行政部の一般的優越性は確保される。それは換言すれば、国内政策決定と比較して

対外政策決定の場合、統治構造における権限の流れは行政部を頂点としたよりヒエラキカルなものになる、ということにはかならない。⁽⁴⁾そして、このヒエラルヒー性の当然の帰結として、とりわけ対外政策決定における大統領の「帝王化」が促進される傾向が顕著となるわけである。

ところで、大統領が「帝王的」であるか否かは、機能論的にいえば、大統領のリーダーシップの問題ということになろう。周知のように、アメリカ大統領のリーダーシップについては、従来から「強い大統領」「弱い大統領」という類型化がなされてきた。⁽⁵⁾そのほかにも、大統領のサイコ・ヒストリーに着目したサイコロジカル・モデルや、議会や政党との関係に特に着目した「マディソン・モデル」「ハミルトン・モデル」「ジェファソン・モデル」といった類型化なども試みられている。⁽⁶⁾

いま、これら類型諸論の細目はさておき、アメリカ大統領制の歴史を鳥瞰するならば、われわれはそれが確かに拡大の歴史であることを知るであろう。近年、われわれはニクソン政権における「高度集権型」の決定システムをみた。また歴史的にも、南北戦争時におけるリンカーンのリーダーシップをはじめ、セオドア・ローズベルトの「国民のステュワード論」、またさらには、大統領の権限をジョン・ロックの「大権理論」になぞらえた、フランクリン・ローズベルトの例を知っている。⁽⁷⁾

しかし、「拡大の歴史」のいわば最先端に位置する現代の大統領といえども、常に強大な決定権能を持つ者ではあり得ない。リチャード・ニュースタッドが、「決定という馬に長靴をはいてまたがった大統領の勇姿というわれわれのイメージの裏には、ゴム靴をはき、閣僚や議員に馬によじのぼるよう叱咤している大統領の姿がかくされている」と語る時、われわれはそこに、「究極的な決定者」とともに、「調整者」「説得者」としての大統領の姿を垣間見ることであろう。⁽⁹⁾

もとより、この種の傾向は、国内政策と比較して大統領の優越性が相対的に高いはずの対外政策の場合にも存在する。ヘンリー・キッシンジャーが、「官僚機構が現在のように巨大で、細分化されていると、決定はそれが行政上の問題として浮び上るまで下されないものである。……私のみるところ、ベトナム政策というようなものは存在しない。つまり、存在するのはベトナムにたずさわっている個々の政府機関の一連の計画なのである。」⁽¹⁰⁾と喝破する時、われわれは、大統領のリーダーシップと官僚制とのあいだの緊張関係に重大な関心向けざるを得ないはずである。

(二) オーガニゼーショナル・リーダーシップの二次元モデル

セオドア・ソレンセンは、大統領の政策決定を我々が理解しようとする時、彼の「価値観と生命力、洞察と世界観」と並んで、歴代の大統領がそれぞれ持つ「スタイル」に注意を払うことの必要を述べている。⁽¹¹⁾例えば、アイゼンハワー大統領は、参謀畑を歩んできた職業軍人としての経験から、大統領のリーダーシップについて次のような彼独特の理念をもっていたといわれる。すなわち、(一)指導者の主たる責任は組織の永続的な価値を明確化して組織に継続性を与えることである。(二)指導者は、自己の判断を組織に課することを慎み、組織の継続と基本方針の許す範囲内で組織内の意見を説得や討議によって調整し、コンセンサスを作り出さなければならない。(三)指導者は、効果的なスタッフ・ワークが必要である。⁽¹²⁾周知のように、彼のこのような役割認知は、結局、ジョン・フォスター・ダレスという強烈な政治的人格のもとで、一般に「弱い大統領」という評価をもたらしたのであった。

さて、以下に述べるリーダーシップ・モデルは、組織のリーダーがとり得る決定スタイル(リーダー行動)に着目したものである。このモデルは、大統領が行政部という巨大な複合組織の長である、という文脈において、「オーガニゼーショナル・アプローチ」の流れを汲むものであり、筆者はこれを「オーガニゼーショナル・リーダーシップ・

モデル」と名付けたいと思う。

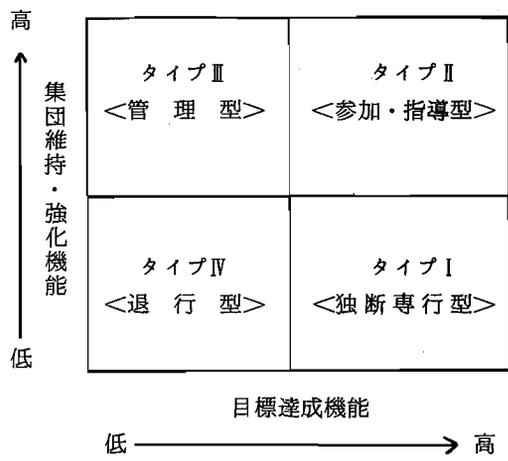
ところで、このモデルが依拠する集団力学的、組織論的知見によれば、リーダーシップ機能は大別して以下の二つの下位機能(次元)に分けることができる。⁽¹³⁾一つは、リーダーみずからが組織目標を設定し、計画を立案し、成員に特定の課題を割り当てる機能である。他方は、個々の成員に配慮をもって接し、部下の発言に耳を傾け、組織内の均衡、維持をはかる機能である。我々は前者を、リーダーが自己の目標を達成すること自体を重視する「目標達成」の次元、後者を、リーダーが組織成員との相互依存、調和的關係を重視する「集団維持・強化」の次元と呼ぶことができよう。さきに引用したりチャード・ニュースタッドの言葉を借りるならば、アメリカ大統領のリーダーシップ機能の二面性は、「決定という馬にまたがり、長靴をはいた大統領の勇姿」と、「運動靴をはき、むちを手にもって、閣僚や議員に決定という馬によじ登るよう叱咤する大統領の姿」ということになるであろうが、さしずめ前者は、リーダーシップ機能における「目標達成」に、そして後者は「集団維持・強化」に該当するものと解釈できよう。

さて、筆者がここで提起しようとするモデルは、以上の二次元をマトリックス化した二次元モデルである。いま、両次元を組織行動論的に要約すれば、以下のとおりである。

(一) 目標達成機能(横軸) — リーダーみずからが積極的に計画の立案に参画するとともに、みずから設定した課題達成基準にもとづき、組織内における決定の権威主体を構造化する程度にかかわる。リーダーは、みずからの意図を組織成員に明示するとともに、成員がリーダーの要求する一定の決定方式に従うことを求める。

(二) 集団維持・強化機能(縦軸) — リーダーの組織成員に対する配慮、フォロアー(followers)の意見を尊重する程度にかかわる。リーダーは組織成員とのあいだの友好的關係をもっぱら重視し、それによって組織自体の維持、内部均衡を計る。

いま、両軸からなるマトリックスを図式化すれば、次のとおりである（参照、図2）。このモデルは、従来の「強弱」的な視角を、オーガニゼーショナルな観点から、より徹視的なものにするのが意図されたものである。以下、このモデルによって析出される大統領のオーガニゼーショナル・リーダーシップの四類型を、決定の過程およびそのアウトプットの特徴という観点から概観しよう。(14)



(図2) オーガニゼーショナルリーダーシップ・モデル

△タイプⅠ▽ これは四つの類型のなかで大統領のリーダーシップが最も強力なものである。大統領は他の行政部員（すなわち、さきの同心円モデルでいえば第二、第三の円に位置する行為者達）との協調を志向せず「みずからの声」にのみ従う。この種のリーダーシップの下では、当然、大統領の個人的選好や情動が色濃く反映された政策が生み出される。換言すれば、このような「パーソナライズ」された決定システムが生み出す政策は、大統領の「直観の産物」であるということであり、ルーチン化志向の強い官僚制の組織過程や集団政治過程を回避することができる。従ってそれは、きわめてドラスティックな決定を生み出すことができる反面、単独（またはきわめて少数）の政策決定者に情報の過重負担を強いる危険を伴なうことになる。この種のリーダーシップは仮

に「独断専行型」と呼ぶことができようが、一般的に言えば、ニクソン大統領の決定スタイルが一番これに近似したものと見える。彼の下したカンボジア進攻決定（一九七〇年）、訪中決定（一九七一年）、ハイフォン港の封鎖決定（一九七二年）などはその例である。⁽¹⁵⁾

△タイプⅡⅤ これは大統領自身の目標達成志向と他の成員に対する配慮、協調とがともに強く且つ調和がとれている場合のリーダーシップである。換言すれば、これは最も「参加的」な決定過程を創出し得るリーダーシップということになる。すなわち、リーダーがみずから目標達成に積極的に関わるといふ点でゲーム状況としての官僚政治の病理を回避し得る可能性が強いということ、また、リーダーが他の成員との協調にも配慮をほどこすという点で、他の成員の積極的な動機づけが確保され、従って彼らからの反発を最少限度に抑えることができる、ということである。

この種のリーダーシップはいま仮に「参加・指導型」と呼ぶことができようが、そこでの決定過程は、「官僚政治」的というよりは大統領を中心としたより計画志向性の強い「集団学習」的なものとなるであろう。この種のリーダーシップは、一般的にはケネディ大統領のスタイルに近似したものといえよう。例えば、ケネディ大統領が下したミサイル危機決定（一九六二年）は、少なくとも大統領の「組織行動」といふ観点からすれば、この類型に該当すると考えられる。

△タイプⅡⅥ これは大統領が自分自身の強い目標達成志向を欠く反面、他の成員との協調については十分な配慮をばらう場合のリーダーシップである。このような大統領の関係志向性は、当然、他の成員からの意見表明に対して受動的であり、成員間に意見の対立が生じた場合には専ら意見の調整に腐心する。この種のリーダーシップは仮に「管理型」と呼ぶことができようが、それは換言すれば、「自力ではなく他力によって安定した均衡点を作り出し、その上に乗る」⁽¹⁸⁾リーダーシップであるといえる。この種のリーダーシップの下では、ゲーム状況としての官僚政治が顕著

となるであろうが、ある意味で、この種の大統領は成員間に意見の対立がある状況においてはじめて自己の存在を誇示し得るといえよう。なぜならば、成員間にある「対立・抗争・連携」の渦中においてはじめて、「調整者」としての彼の行動がゲームの成行きに大きな影響力を与えるものとなり得るからである。この種のリーダーシップの下では、「政策症候群」の発生は不可避であるが、他面、大統領自身が調整者としての機能を果す結果、次のタイプⅣほどの無秩序なものではないであろう。この種のリーダーシップはジョンソン大統領のスタイルに近似しているといえよう。彼が下したA B M採用決定⁽¹⁹⁾はその典型的なケースである。

△タイプⅣ▽ これはタイプⅠの対極をなす最も弱いリーダーシップであり、大統領がその「目標達成」、「集団維持・強化」への志向をとくに欠いている場合を意味している。これは仮に「退行型」と呼ぶことができようが、それは、「リーダーシップを欠いたリーダーの組織行動」といった方が、より適当なものといえる。ここでは、大統領はもはや組織の統合者としての積極性は持たず、下僚から提起された政策案を単に承認するといった、また、より極端な場合には決定の実権そのものを下僚に全面委譲した者となる。この場合、当然のことながら、大統領の下に連なる一連の成員の裁量の幅は拡大され、従ってそこから生み出される政策決定過程は、組織過程や官僚政治のゲーム状況が、他の三つのタイプ以上に強烈に反映されたものとなる。また、大統領の「オルター・エゴ」が存在する場合には当然「オルター・エゴ」の発言力が強くなる。すなわち、影響力が比較的均等な複数の政策唱導者なりグループが存在する場合には、彼らのあいだの集団力学を反映した「政策症候群」が発生する。また、特定の機関なり政策唱導者（例えば大統領のオルター・エゴやブレイン）が卓越した影響力を持っている場合には、当該の集団なり人物が持つ偏狭な視野・利益を反映したアウトカムが生み出される。この種のリーダーシップはその個人的スタイルからすればアイゼンハワー大統領のそれに近似しているといえようが、具体的なケースからすれば、例えばケネディ大統領のピ

ッグス湾進攻決定⁽²⁰⁾（一九六一年）が特に指適されよう。

以上のべたモデルは、当面の課題として、大統領のリーダーシップを行政部内における彼の組織行動に関連させたものである。⁽²¹⁾もとより、大統領の政治的リーダーシップ自体は彼自身の特性（性格、態度、大統領権限に関する彼自身の役割認知等）はもとより、諸々の行政・政治・社会的条件、争点の内容、危機的か否かという決定状況などによって複合的に規定される。⁽²²⁾従って、包括的な考察を行なうには、これらの諸要因を組み込む必要があるわけであるが、以下では特に、その準備作業の一つとして、大統領のリーダーシップを拘束する行政機構的環境に限定して論を進めてゆきたい。行政環境との関連を考察することによって、さきのリーダーシップ・モデルによる大統領の一般的な「決定スタイル」の分析・叙述に加えて、いかなる官僚制的要因によって彼のリーダーシップは拘束を受け、また更には状況化されるか、という一つの条件理論を發展させることができるであろう。例えば、一連のA B M採用決定⁽²³⁾についてのジョンソン、ニクソン両大統領のリーダーシップは、彼らの個人的決定スタイル（タイプⅢとタイプⅠ）から説明することができる反面、ケネディ大統領のビッグス湾進攻決定は、彼の基本的な決定スタイル（タイプⅡ）からは説明できない事例（タイプⅣに該当すると考えられる）であり、まさにこの点において、官僚制的要因が組み込まれた視角がつとに要請されることとなるのである。

[注]

- (1) ロジャー・ヒルズマン著（浅野輔訳）『ケネディ外交（下）』（サイマル出版会、一九六八年）、六二四頁。
- (2) 同右、六二四頁。
- (3) 同右。
- (4) John Spanier and Eric M. Uslaner, *How American Foreign Policy is Made* (Praeger,

1974), pp. 55-56. しかし留意すべきは、対外政策領域においても、国内的な「はねかえり」の強い争点であればあるほど、ヒエラルヒー傾向が弱まることはいうまでもない。また、戦争や軍事介入の場合でも、開戦や介入に至る決定過程に比較して、終戦、休戦、あるいは撤退に至る決定過程の方がはるかにこのヒエラルヒー傾向は弱まるであろう(例、朝鮮戦争やベトナム戦争)。参照、Ibid., pp. 55-56.

(5) 「強い大統領」「弱い大統領」についての説明方法には多様なものがあり得るが、ここでは、ロバート・S・ハーシュフィールドの見解を紹介するにとどめる(「大統領権限の限界」『トレンズ』第二二号(一九七五年)、三五—三六頁)。

△強い大統領▽ (この種の大統領は) 政府とは社会変革のための適切な手段であるとみなし、しかも大統領職が政府に欠かすことのできない中枢機能であると考える。歴史的には大衆デモクラシーの発展と社会意識の増大に支えられて、強力な大統領職は権力指向型となり、果断でカリスマ的でビジョンに満ちた指導性を備えている。政治体制についていえば、憲法の原理にはゆるやかな見方をとり、大統領権限に対しては拡大解釈をとる。国家的な視野を備えているから、国権の拡張を主張し、地方主義の衰退を意に介さない。卒先して政治の各部門に参加して、立法過程を支配しようとし、政治のために広範な世論の支持が必要な時には、国民と政党の両方のリーダーになろうと心がける。

△弱い大統領▽ (この種の大統領は) 権力の行使を嫌い、煮えきらぬことをもって徳とする。性格的にも信条のうえからも、政府による干渉を恐れ、国民を卒先して指導するといったことに不信感をもっている。また、自分の職務が、連邦制度と三権分立によって嚴重に制約されていると信じている。政府の権限を拡大したり、州や地方自治体の権限を制約するような政策を支持し推進しようなどとは考えないし、さらには議會を、より上位とまではいかなくても対等の政府機関とみなし、むしろ立法部のほうが国民の意思を表明し、国民のための政策を形成するように期待する。さらにまた、政策のイニシアチブをとろうとはしないで、行政部を能率的に運営することに専念し、自己の職務は調停的なものであり、基本的には道義上の影響力をもてばよく、自分は党派を超越したものと考える。結局、自己の憲法上の権限に関しては、外交問題においてさえも狭義の見方をとるし、権限と責任が広く分散した政治制度のほうがなじみやすいとも考える。

(6) 参照、James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the*

White House (Prentice-Hall, 1972); James MacGregor Burns, *Presidential Government* (Mifflin, 1965).

- (7) 参照 久保田きぬ子「アメリカ大統領制の現実とその問題点」『立教法学』第六号(一九六四年)、四〇—四一頁。
- (8) エルスマン前掲書、六〇四、六二七頁。
- (9) 参照 Roger Hillsman, *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs* (Harper and Row, 1971), pp. 18-22.
- (10) ハンリー・キッシンジャー「政策はいかに決定されるべきか」『中央公論』(一九七二年八月号)、一二六—一二七頁。
- (11) セオドア・ソレンセン著(河上民雄訳)『ホワイトハウスの政策決定の過程』(自由社、一九六四年)、二〇頁。
- (12) 宮里政玄「第一次ベトナム戦争とアメリカの政策」『国際政治』第四二号(日本国際政治学会編、一九七二年)、一頁。
- (13) 社会心理学的知見については、例えば、以下の論文を参照のこと。古畑和孝「リーダーシップ」水原泰介編『講座心理学(第十三巻)』(東京大学出版会、一九七一年)、一五八—一七八頁。三隅二不二他「組織におけるリーダーシップの研究」『リーダーシップ—集団過程の社会心理学—』(日本社会心理学会編、第一号、一九七〇年)六三—九〇頁。また、経営学的な視角については、例えば、以下を参照のこと。William J. Reddin, *Managerial Effectiveness* (McGraw-Hill, 1970)。ロバート・R・ブレーク、シヤーン・S・ムートン著(上野一郎監訳)『期待される管理者像』(産業能率短大、一九六五年)。
- (14) 参照、拙稿「对外政策決定過程の類型学的考察」『同志社アメリカ研究』第十一号(一九七五年三月)、四一—四十五頁。
- (15) 参照 Spanier and Uslaner, op. cit., 108-115; Francis E. Rourke, "The Domestic Scene: The President Ascendant," in Robert E. Osgood et al., *Retreat from Empire?* (The Johns Hopkins Univ. Press, 1973). pp. 79-108.

- (16) 参照、原田実「参加的組織観の吟味」『組織科学』（組織学会編、丸善）第八卷一号、一九七四年、二二—三二頁。
- (17) 「官僚政治モデル」は政治過程の視角を強調するあまり、集団学習過程的な側面を無視する傾向が強いが、危機決定のような「閉ざされた政治の場」における決定過程の場合には、学習過程の視角にも一定の有効性が期待されると筆者は考えている。なお、ミサイル危機決定との関連については、次掲書を参照のこと。
Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Mifflin, 1972), pp. 14-49.
- (18) 栗原彬「近衛文麿のパーソナリティと新体制」『近衛新体制の研究』（『年報政治学』一九七二年度）一—一三頁。
- (19) Morton H. Halperin, "The Decision to Deploy the ABM," *World Politics*, Vol. 25, No. 4 (October, 1972), pp. 62-95.
- (20) 参照、Janis, op. cit., pp. 14-49.
- (21) 組織も一つの社会システムである以上、このモデルを一国の政治過程全体に即したものと用いることもきわめて自然なことであろう。ただしその場合には、「集団維持・強化」といった表現よりも「関係志向」といったより包括的な表現の方が適当であろう。この種の二次元モデルを政治学的分析に適用したものととしては、以下を参照のこと。三隅二不二・黒川正流「政党のリーダーシップ分析」日本人研究会編『日本人研究(2)』（至誠堂、一九七五年）、一八四—二〇六頁。
- (22) ここではロバート・S・ハーシュフィールドの指摘を例として挙げておくにとどめる。彼は、大統領のリーダーシップは以下の五要素の関数であるとしている。(一)大統領権限の憲法上の根拠についての解釈。(二)大統領職が機能している政治環境。(三)現職大統領の個性と態度。(四)国民が当面している諸条件。(五)大統領の人気と国民の信任の度合い。ハーシュフィールド前掲論文、三二頁。
- (23) 両者の決定スタイルについては、以下を参照のこと。Spanier and Uslaner, op. cit., pp. 115-131.
- (24) 両決定の比較については、以下を参照のこと。拙稿「前掲論文」十二—十五頁。Janis, op. cit., pp. 14-49, 138-166.

四、対外政策決定過程と官僚制

元來、行政官僚制は、行政部の首長を補佐し、その統制に服すべく定められたものである。しかし官僚制は、それが肥大化してゆく過程において、行政部首長のリーダーシップを拘束する「硬直性循環」あるいは「硬直化症候群」を示し始める⁽¹⁾。この逆機能現象はいくつもの側面から説明することができようが、ここでは以下の五点に関連させて考察してゆきたい⁽²⁾。

(一) 専門原理

専門原理 (specialization) は、官僚制政策体系⁽³⁾ (bureaucratic policy system) を支える重要な権力源であると同時に、各組織部門に個々の使命、規範、利益をもたらす源泉でもある。それは、対外政策決定過程に即していうならば、局部的な組織部門の利益が、より広範な国家利益を凌駕するという形で、またあるいは、組織部門間の競合と「合意への緊張」⁽⁴⁾が、官僚政治の病理を誘発するという形で、大統領のリーダーシップを拘束する、ということにはかならない。いまこれを、官僚制の情報処理過程に即していうならば、官僚政治の病理は、競合関係にある他部門の利益に資する情報を意識的に関連他部門に伝達しないという形の、あるいは、同盟者になりうる部門への説得・取引の材料として利用するという形の情報操作から発生する、ということである。

たとえば、ピッグス湾進攻決定において終始主導権を掌握していたのはCIAであったが、それは、CIAが計画立案の中核専門機関であったと同時に、計画立案から行動開始にいたる全過程において、終始情報を独占していたことにもよる。ピッグス湾進攻決定は、組織における専門原理が過度に強調された場合、それが内包する個別利益の普

遍化傾向が顕在化し、その結果、全体的な政策目標からの逸脱が発生した実例である。元來、対外政策領域には強い関心を持つケネディ大統領ではあったが、就任早々の時期の決定であったこともあって官僚機構を十分統率する術をいまだ持ち合わせていなかった。ピッグス湾進攻決定はまさに、「専門家」に対する「ディレクタント」の地位に時として甘んじざるを得ない大統領の姿を象徴するものといえよう。

(二) 階層原理

階層原理 (hierarchy) とは、「すべての権限はトップからやってきて、そして、つぎつぎと進む委任によって滝の如くに下に流れる」⁽⁶⁾ 地位体系である。それは換言すれば、上位者は下位者からの服従と忠誠を期待し、また、強制する権利を持つものとみなされるところのものである。

確かに、このような階層原理は、政策決定に至る多様な流れに統一性と推進力を供する限りにおいて、積極的な意味を持つ。しかしその反面、階層原理は組織内の流動性を「昇進」という形で確保する結果、昇進を願う気持は成員をして、敵をつくらないといった、あるいは状況的に多数派に与するといった形の「安全第一主義」へと向かわせる。またそれは、高い地位にある者の見解が、その合理性の故にではなく、ただ単に、彼が上位の官職にあるということの故に不当に重視される集団規範をもたらず。かくて、組織内において階層原理が強調されればされるほど、組織内の開放的なコミュニケーションの流れ、とりわけ、組織上層部への自由なコミュニケーションの流れは阻害される。極論すれば、階層原理の過度の強調は、組織指導者をして「無知の関数」⁽⁷⁾ へと追いやることになるのである。ロバート・ケネディは、行政部の頂点に位置する大統領が、いかにこの種の「権力と知識との乖離」に脅やかされているかについて、次のような興味ある指摘を行なっている。

「大統領の地位は、非常な尊敬と畏敬の念を引き起すため、人々をほとんど萎縮させてしまふほどである。私はしばしば顧問達がケネディ大統領、ジョンソン大統領の氣に入るように、自己の意見を改めるのを見て来た。

私がかつて、ある閣僚との予備的會議に出席し、大統領への勧告について合意に達した。ところが数分後、大統領と会ったとき、その閣僚は予備的會議のときと反対の見解を、精力的かつ熱烈に表明したのを聞いて、少しばかり驚いたことがある。この閣僚は予備的會議を通じて、反対の見解の方が大統領に、より同情的に聞いてもらえると、全く正確な知識を得たのであった。⁽⁹⁾」

(三) 自律志向⁽¹⁰⁾

行政部を構成する各組織部門は、それぞれ独自の精神・使命を持つことの結果、自己の組織利益を拡大してゆくところこそが国家の安全保障に資するものと考え、当該組織の自律性を声高く唱導するに至る。

いうまでもなく、大統領は統治構造上、行政部の長であり、彼の下に、階層原理に従い、諸々の行政機構がヒエラルキカルに存在する。しかし、巨大複合組織としての行政部の現実には、大統領を組織ヒエラルヒーにおける真の頂点とする一牧岩的政策決定機構ではあり得ない。現実としての行政部はむしろ、「政府が、特定の問題に関してなにをなすべきかについてそれぞれ異なる意見を持ち、また、政府の決定行動に対して影響を与えようとして競い合う大規模な組織と政治的行為者の集合体⁽¹¹⁾」にほかならない。

いうまでもなく、この「競い合うもの達」の組み合わせは多様である。省庁間の競合関係を始めとして、ミリタリーとシビリアンとの間の競合関係など多種多様なものがある。彼らは、時として、「半ば独立した主権国家⁽¹³⁾」の如く、みずからの自律性を主張し合うものとなる。このような緊張関係は、関係部門間の相互学習として機能する時、積極的

な意味を持ち得る。しかし逆に、各組織部門の自律志向が無秩序なままに放置される時、それは「政策症候群」を生み出す源動力に転化される。

この種の自律志向性は、とりわけ組織の盛衰を左右する予算配分や組織使命の変更などに関連して噴出する傾向が強いであろう。例えば、ベトナム戦争にみられた一般的傾向として、空軍、海軍は北爆の効果に関し、ともに誇張した報告を行なう傾向がみられた事実が指摘されよう。空・海両軍は、彼らの戦闘効果がベトナム戦争終結後評価される際、相手に遅れをとれば、自己の組織影響力ひいては自律性が損われることを恐れて、誇張した報告を行なったのであった。⁽¹⁴⁾

このような自律志向性は、一般に、シベリアンよりも、より専門家集団としての集団規範が強く、また、戦闘手段というより具体的な組織能力を持つ軍部の行動に一層顕著であるといえよう。例えば、一九五八年の金門・馬祖決定の際、統合参謀本部は、彼らの独自の判断で核兵器を使用する権限が認められた場合にのみ、金門・馬祖の防衛は可能であると大統領に強く進言したのであった。⁽¹⁵⁾このように、官僚機構にみられる自律志向性は、競合関係の恒常化や過度の自己絶対視化という経路をへて、大統領の決定の幅を狭くすることとなるのである。

四 組織の慣性

官僚制の組織行動には、合理的な目的 || 手段関係からは説明のつかない面が少なくない。その代表的なものの一つが官僚制の「慣性」であろう。

「組織の慣性」は、一つには、小規模な決定の累積が、結局、当初誰も意図しなかった結末を生み出す過程として把握されよう。この「累積のメカニズム」は、例えば、ベトナム戦争における軍事的コミットメントの拡大過程にみ

い出すことができる。すなわち、空軍力の投入は空軍基地の防衛を確保するための地上部隊の投入を招来し、さらに、この地上部隊の出現は、当初の単なる防衛的役割から、敵が基地を攻撃する前に先制攻撃を仕掛ける「探索・せんめつ」作戦へと拡大されていく、といったメカニズムである。⁽¹⁶⁾

「組織の慣性」はまた、一端はずみがついた政策路線の変更が著しく困難となる「取消し不可能メカニズム」としても把握されよう。その一例は水爆開発決定にみられる。ウォーナー・シリリングによれば、当初の水爆開発決定には、開発プロジェクトは場合によっては中止するとの可能性が含意されていたにもかかわらず、一端開発が開始され、長期間にわたって莫大な人的、経済的諸資源が投入されてゆくにつれ、政策決定者達は開発計画を途中で中止するといふオプションをもちや具体的な考慮の対象とはみなさなくなっていたといふ。⁽¹⁷⁾

このような「組織の慣性」は、一つには、巨大化した現代の官僚制はそれ自体の内部管理に膨大なエネルギーを費さざるを得ない、という事実由来するといえよう。この点に関連して、ヘンリー・キッシンジャーは次のような興味ある指摘を行なっている。

「技術的に進んだ社会の政策が柔軟性に乏しいのは、政策決定の複雑性によるところが大きい。政策決定機構がいったん一つの政策をのみ込むと、それ以後の政策の変更はきわめて困難となる。現状を変更しようとすれば、政策決定まで頭の痛くなる過程を繰り返さなければならぬことになる。決定前には大いに疑問とされ、賛否がほとんど相半ばしたような方針が、一度採択されると金斜玉条に近いものになるといった奇妙な現象は、ここに一つの大きな原因がある。」⁽¹⁸⁾

「組織の慣性」はまた、官僚制が不可避とするルーチン志向に、その源泉をもとめることができよう。一般に官僚機構は年月を経るにつれ、「定式化された規則の体系を発達させる傾向」⁽¹⁹⁾を持っている。標準作業手続(SOP)と呼

ばれるこの規則の体系によって、官僚機構は自己の行動のレパートリーを確保し、効果的な環境適応を志向する。しかし、「規則の体系」の存在は、従来とかけはなれた新奇な事態に組織が速応することを妨げる方向にも逆機能し得る。また、規則の存在そのものが集団規範として機能することによって、成員をして規則を守ること自体に第一義的な意味を見い出させる方向に追いやり（「目標の置換」⁽²⁰⁾）、さらには、官僚機構の構造上の複雑さを増大させることによって変化に対する抵抗を惹起させる。われわれはこのような、「自律的制度として官僚機構が生存し成長すること、目標の力点を移行させる傾向」⁽²¹⁾のなかにも「組織の慣性」の一因を見い出すことができる。

(五) 政治的支持の動員⁽²²⁾

アメリカの行政官僚制を支える権力源の一つは、外部の支持集団を引きつける能力である。官僚機構は、外部から支持を動員することによって大統領に自己の主張を間接的に伝達しようとする。例えば軍部は、軍部を支持する外部の支持者集団を動員することによって、しばしば大統領の政策決定に影響を及ぼそうとする。この間の事情をサミュエル・ハンティントン⁽²³⁾は次のように述べている。

「軍の同盟者および支持者達は、時にその王よりも王党派である。彼らは軍のメンバーにくらべて、必ずしもより強く軍の利害と一体化しているわけではないけれども、多様な政治的手段を通じて軍の利益を表出し推進するうえで一層大きな自由を持っているのである。⁽²³⁾」

官僚機構が政治的支持を動員しうる対象には、公衆、立法部、行政部内部の三つがある。以下、それらを順次みてゆこう。

公衆からの支持を調達する方法としては、(一)一般大衆のなかに当該機関（軍部、国務省、CIAなど）に対する好

意的な態度を醸成させてゆく方法と、(二)特定の利益集団とのあいだに強力な同盟関係を持つ方法、とがある。⁽²⁴⁾前者は、国民の素朴な感情(たとえば愛国心や共産主義への憎悪といった)に訴える場合であり、後者は、当該機関が経済活動その他の特別な便益を特定の支持者集団に供する場合(例えば軍部と軍需産業との関係)である。

立法部は一般に、行政権を支える法律を制定する機関として、またさらには、官僚機構の活動を支える財源を左右する機関として、動員対象となる。とりわけ官僚機構は、当該機関に対して大きな権力を有する委員会の指導者達に動員をかける。⁽²⁵⁾立法部の重要性は、「議員にまさるロビイストはいない」という表現に集約されようが、例えばそれは、軍部にとっての両院軍事委員会にはかならない。例えば、一九六〇年代、ベトナム戦争について証言した軍人達は、上院外交委員会では十分な好意を得ることは稀であったとしても、上院軍事委員会からはより好意的にむかえられていた。⁽²⁷⁾

行政部内部に関していえば特に、(一)ホワイト・ハウス、(二)行政管理予算庁のような、行政諸機関が必要とする諸資源を部分的にはあれ統制する立場にある内部管理機関、(三)自己の影響力を維持ないしは拡大するために必要な関係機関、が動員の主たる対象となる。⁽²⁸⁾

以上が政治的支持の動員についての素描であるが、一般に対外政策決定に関していえば、他の関係諸機関(國務省、国防省文官、CIA等)と比較して軍部の動員力が卓越しているといえよう。⁽²⁹⁾そこで以下、論点を軍部に絞って政治的支持の問題をみてゆこう。

軍部は一九四〇年代後半から六〇年代前半にかけて国民に広く共有されていた「冷戦イメージ」を背景に、公衆から大きな支持を受けて来た。それは、軍隊の存在そのものが、国民の愛国心や国家的威信に直接の関わりを持つもの

であつたことと、國民が軍部の専門的判断を尊重してきたことによる。⁽³⁰⁾ また、特定の外部集団との結びつきにしても、軍部ほど強力な支持団体を持つ機構は他にない。軍部は、海軍同盟や陸軍協会、空軍協会といった関連団体はもとより、例えば、ジェネラル・ダイナミックス、マクドネル・ダグラスなどの軍需産業やジェネラル・モーターズなどの民需産業からの大きな支持を得てきた。ジョン・K・ガルブレイスの言葉を借りるならば、それは「將軍と協力的な産業資本家との共同行為」⁽³¹⁾としての軍産複合体にはかならない。

軍部はまた、議会にも多くの支持者を持っている。例えば陸海空の三軍は、各軍の予備役に属する多くの議員を持っている。彼らのすべてが常に支持者として振舞うわけではないとしても、彼らの多くが軍部のロビイストを構成していることには変わりはない。さきの公衆の場合と同様、議会内における「冷戦イメージ」が確固たるものであつた以上、大統領は、例えば、対ソ抑止の爲の戦略兵器の製造といった軍部の要求を無視することはできなかった。軍部を強力に支持してゐたのは、南部出身の民主・共和両党の議員が支配する軍事委員会、歳出委員会であつたからである。⁽³²⁾

行政部内の支持に関しては、さきの二点ほど強く軍部の優越性が存在するわけではない。統合參謀本部議長が国家安全保障會議の正式メンバーであるということは、軍部の発言力を確保するうえでの一定の「アクション・チャネル」となつてはいるものの、結局のところ、行政部内での政治的支持の動員は、特定の経路が確固として存在しているというよりは、よりゲーム的な状況に規定されるといえよう。⁽³³⁾ 一般に、行政部内での政治的支持の動員メカニズムは、「対立・抗争・連携」という官僚政治メカニズムとして、とらえてゆくことが必要な所以がここにある。

以上のべたように、確かに軍部は「冷戦」という状況イメージが広範な國民層に共有されたことを踏み台として、

第二次大戦以降、他の関連諸機関とはくらべものにならないほどの政治的支持を享受してきた。しかし、このような軍部の成功物語も、ロバート・マクナマラ国防長官の登場、その後の国防省内での費用超過問題その他の管理上の不始末、そしてさらにはベトナム戦争の挫折を契機として揺ぎ始めたといえる。³⁴一九七〇年に、元陸軍参謀長ウィリアム・C・ウェストモアランド將軍(彼は一九六四年から六八年にかけてベトナム米軍司令官でもあった)が、陸軍を、「一部の人びとから侮辱され、他の一部の人びとから直接攻撃され、多くの人によって気乗り薄に支持されている組織」³⁵と形容する時、そこには一九七〇年代における軍部の影響力の一般的低下が象徴されていたといふべきであろう。

[注]

- (1) アンソニー・ダウンス著(渡辺保男訳)『官僚制の解剖』(サイマル出版会、一九七五年)、一八五頁。
- (2) 例えば、ハロルド・ウィレンスキーは組織における情報収集・分析行動(organizational intelligence)を考察するにあたり、階層原理(hierarchy)・専門原理(specialization)・集権原理(centralization)の三視角を枠組として、Harold L. Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry* (Basic Books, 1967), pp. 41-62.
- (3) フランシス・E・ローク著(今村都南雄訳)『官僚制の権力と政策過程』(中央大学出版部、一九七五年)、四頁。ただし、systemの訳語については「機構」にかえて「体系」を筆者の判断で用いたことをお断りしておめた。
- (4) Warner E. Schilling, "The American Foreign Policy Making Process," in Douglas M. Fox ed., *The Politics of U. S. Foreign Policy Making* (Goodyear, 1791), p. 41.
- (5) ローク前掲書、六〇頁。
- (6) ヴィクター・トンプソン著(大友立也訳)『洞察する組織』(好学社、一九七一年)、一〇七頁。
- (7) 同右、一〇二頁。

- (8) ローケ前掲書、一六〇頁。
- (9) ロバート・ケネディ著(毎日新聞社外信部訳)『十三日間—キューバ・ミサイル危機回顧録』(毎日新聞社、一九六八年)の一〇二頁。
- (10) 参照、Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (The Brookings Institution, 1974), pp. 51-54.
- (11) Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in R. Tanter and R. H. Ullman eds., *Theory and Policy in International Relations* (Princeton Univ. Press, 1972), p. 42.
- (12) 「いまだにもなく、組織単位間の競争性をこの範囲でとらえるかは分析のレベルに依る。アメリカにおける主要行政機関がその持つ組織利益に関しての例えは、以下を参照のこと。」Halperin, *op. cit.*, pp. 26-51.
- (13) Schilling, *op. cit.*, p. 39.
- (14) Halperin, *op. cit.*, p. 49.
- (15) *Ibid.*, pp. 53-54.
- (16) Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy* (The Johns Hopkins Univ. Press, 1972), p. 53.
- (17) *Ibid.*, pp. 54-55.
- (18) Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy* (Norton, 1969), p. 20.
- (19) タウンズ前掲書「二四頁」タウンズ・トリンンの「組織過程モデル」を参照のこと。Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown, 1971), pp. 78-95.
- (20) タウンズ前掲書「二五頁」。
- (21) 同右。

- (22) この項の論点については、(注)に付した個所以外にも、ローク前掲書(一七―五八頁)および Rourke op. cit. (pp. 18-40)にその多くを負っていることを特記したい。
- (23) ローク前掲書、二八頁より再引用。
- (24) 同右、二〇頁。
- (25) 同右、三六一―三七頁。
- (26) 同右、四一頁。
- (27) 同右、四六一―五四頁。
- (28) 同右、四六一―四九頁。対外政策決定過程の場合、特に第一、第三の点が主要な分析対象といえよう。参照、Rourke, op. cit., pp. 18-28.
- (29) 主要諸機関のあいだの比較については以下を参照のこと。Hilsman, op. cit., pp. 39-66.; Richard Halloran, *Conflict and Compromise* (The John Day, 1973), pp. 23-69.
- ニクソン政権の出現を契機として、とりわけ国務省の影響力の低下が指摘されるようになったが、『ニューヨーク・タイムズ』の特集記事によれば、国務省の地盤沈下の原因は以下の理由によるという(参照、『朝日新聞』一九七一年三月十七日、朝刊)。(一)政策決定の場と方法についての大統領の考え方(すなわち、ニクソン大統領はもとより、ジョンソン、ケネディ大統領などは国務省に対する不信任感を強く持っていた)、(二)現代外交の複雑さと米国の海外権益の増大、(三)国務省内部の機能麻痺、(四)国務長官の指導力。
- (30) レスリー・H・ゲルプ「国内の変化と国家安全保障政策」ヘンリー・オーウェン編『外交政策の次の段階』(鹿島研究所出版会、一九七四年)、三一―五頁。
- (31) ジョン・K・ガルブレイス著(小原敬士訳)『軍産体制論 ―いかにして軍部を抑えるか―』(小川出版、一九七〇年)、二―三頁。
- (32) ゲルプ前掲論文、三一―五頁。
- (33) 大統領と軍部との関係についてのオーガニゼーショナルな分析については以下を参照のこと。Morton H. Halperin, "The President and the Military," *Foreign Affairs*, Vol. 50, No. 2 (January, 1972), pp. 310-324.

五、政策の「執行」と官僚制⁽¹⁾

前節においてわれわれは、大統領のリーダーシップを拘束する官僚制的要因の幾つかを概観した。しかし、このよ
うな大統領と官僚制政策体系との緊張関係は、ある決定が大統領によって公的に権威づけられた段階でとどまるもの
ではない。通常、大統領決定の多くは、その具体的な執行の大部分が官僚機構にゆだねられるのであり、この執行段
階において、なお一層、官僚機構は大統領決定に影響を及ぼす存在となり得るのである。これをさきの「オーガニゼ
ーションナル・リーダーシップ・モデル」との関連でいえば、たとえ大統領が「独断専行型」の強力なリーダーシップ
を発揮し得た場合でも、決定の執行が官僚機構に全面委譲された場合、必ずしも彼の意図が即具体的な「政府行動」
に結実するという保障はない、ということである。従って大統領は、自己の下した決定が正確に執行されることを
望むならば、執行をつかさどる関係機関に対し強い統制をほどこさなければならぬ。しかしそこには、決定に至る
段階以上に、「ディレクタント」が巨大な専門家集団に対峙することから生じるディレンマが横たわっている。事実、
その危機的な状況に促されて、通常に比して大統領の統制が強力であったとされるキューバ・ミサイル危機の場合で
さえも、ケネディ大統領は官僚機構を完全に常握することはできなかった。⁽²⁾勿論、決定スタイルの面からいうならば、
一般に独断専行的な大統領であればあるほど強力な統制行動をとる確率は高いといえようが、問題は、強力であるこ
とが直ちに官僚制からの「成実なる支持」を保障するものとは限らない、ということである。勿論、大統領は重大な
争点については自ら行動を起したり特使を派遣するといった形で、官僚機構のルーチンを迂回することはできる。し

かし、このような大統領の「自己執行決定」⁽³⁾は、大統領が処理すべき争点の質量からすれば例外的なものにとどまるであろう。また仮に、大統領が「自己執行決定」を多くなし得たとしても、迂回された側の官僚機構の志気の低下や反撥を招き、結局、長期的な観点からすれば、彼のリーダーシップは低下せざるを得なくなるであろう。このように考えるならば、さきの「オーガニゼーションナル・リーダーシップ・モデル」は執行段階における大統領の統制行動をも加味したものでなければならぬことは明らかである。しかしここでは、タイプⅣおよびⅢの決定スタイルに比べて、元来、タイプⅠおよびⅡの決定スタイルを持つ大統領の方が、より強力な統制行動をとる可能性が強いこと、しかしそれにもかかわらず、それは一定の外的条件(後述)によっても規定されるといふことだけを指摘するにとどめたい。

さて、議論を具体的な方向にもどすとして、さきのミサイル危機決定の場合以外にも、大統領の決定が官僚機構による効果的な執行を伴わなかったエピソードは多い。それは、官僚制の持つ独自の影響力がいかに大きなものであるかを如実に示すものではある。いまこれに関連したエピソードをもう一つ挙げるならば、キューバのミサイル危機當時、大統領の意に反していまだトルコに配備されていたアメリカのジュピター・ミサイルの存在が指摘されよう。トルコに配備されていたジュピター・ミサイルは、当時、イギリスやイタリアに配備されていたミサイルと同様、きわめて性能の劣った旧式のものであった。ケネディ大統領は就任直後の国家安全保障会議の席上、国務、国防両省に対し、トルコからのミサイル撤去措置の検討を命じた。大統領は、軍事的にもはや価値のないミサイルは単にソ連を挑発するだけのものであると判断したのであった。ミサイル撤去は、一九六一年のベルリン危機やトルコ政府からの反対によってのびのびとなっていたが、ケネディ大統領はミサイル危機の約二カ月前(一九六二年八月)に、ミサイル撤去の最終指令を国務・国防両省に発していた。しかし当のミサイルは、ミサイル危機當時も、従来どおり、トルコ

の米軍基地に配備されたままであった。(4)

このような不正確な執行はどのような理由で発生するのであろうか。まず大統領の側に帰すべき理由を挙げるならば、(一)大統領が発する決定内容(指令)それ自体があいまいなために、多様な解釈が官僚機構内部に発生し得ること(但し大統領がみずからの政治戦略として決定内容を抽象的なものにする場合は別問題である)、(二)大統領自身が執行過程における複雑な組織過程についての認識を欠いている場合、(三)大統領自身が執行過程を十分統制するだけの時間的余裕なり専門的知識、技能などを欠いている場合、(四)執行をつかさどる責任機関に対する遠慮あるいは当該機関の自律性に対する過度の尊重(例えば軍事行動に関する軍部や外交交渉における國務省の自律性に対する尊重)、などを挙げる事ができよう。(5)

次に、官僚機構の側に立って考えてみるならば、まず官僚機構が不回避的に持つところの非能率と官僚機構自身の意図的な行動とを区別する必要がある。

不回避的な面からいえば、官僚機構の組織的特質をまず指摘しなければならぬであろう。それは、一言でいうならば、官僚機構が持つルーチン化志向といえる。官僚機構は大統領から指令を受けた場合、その執行をまず自己の具備する標準作業手続によって行なおうとする。その際、決定内容に合致する、あるいは部分修正で十分間に合う行動のプログラムがレパートリーのなかにある場合には、その執行は効果的になされる。しかし逆に、指令の内容が自己の保持するレパートリーから逸脱した新奇なものであった場合、官僚機構はそれを十分に消化しきれず、結局、タイミングのズレや大統領の意図とのあいだに大きなズレのある執行しかなし得ないことになる。

さて、意図的に執行過程が歪められる場合について考えてみよう。これは官僚機構による抵抗として理解しうるものであるが、それはさきに述べた行政各機関の自律志向性に由来する。各機関は、独自の自律性を、裁量権の拡大解

釈をとおして主張するわけであるが、それは例えば、ミサイル危機の際、マクナマラ国防長官が海上封鎖作戦の細目
にまで指示を与えようとした際にアンダーソン海軍作戦部長が示した反抗に端的に示されている。⁽⁶⁾

以上は、大統領の決定を官僚機構がどれほど効果的に執行し得るかについてであるが、次に、課題内容の性質上、
本来、大統領自身が決定すべき重大な決定を、官僚機構が自己の判断だけで決定し、実行に移す場合を考えてみよう。
これは例えば、ニクソン大統領の訪中決定といった大統領による「自己執行決定」の官僚機構版といえる（官僚政治
モデルはこれを「アクション・ゲーム」の一型態として位置づけている⁽⁷⁾）。

このような官僚機構の独走行動の例は、強烈な組織的精神や強力な行動能力を持った機関（例えば軍部やCIAな
ど。また当該組織内部においては、エリート集団と目されている部門や強烈な個性の持ち主が統率している場合）に
多くみられるであろう。その例は、朝鮮決定におけるマッカーサー極東司令官の行動にみられる。マッカーサーは国
家安全保障会議で決定される十時間前にすでに、自分自身の判断でアメリカ空・海軍の戦闘行動を北朝鮮にまで拡大
させていたのである。⁽⁸⁾

以上が大統領の決定（decision）と執行過程を経て政府から最終的に生み出させる具体的な政府行動（govern-
mental action）との緊張関係の概略である。この種の緊張関係の動態は、結局のところ、主として以下の諸点
の関数といえよう。（一）大統領自身が決定内容に対してどれほどの関心を持っているか、（二）大統領が執行についてどれ
ほどの知識を持っているか、（三）執行内容が専門機関の協力をどの程度必要とするものであるか、（四）執行作業が特定の
機関によって独占されているか否か、（五）執行を推進する機関の自律志向の度合、（六）不正確な執行に対する懲罰体系の
強弱、（七）決定状況の特殊性（危機的であるか否かなど）、である。⁽⁹⁾

- (1) [注] この節の論点は特に以下の文献に食うところが大である。Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (The Brookings Institution, 1974), pp. 235-278; Morton H. Halperin and Arnold Kanter eds., *Readings in American Foreign Policy: A Bureaucratic Perspective* (Little, Brown, 1973), pp. 27-38.
- (2) 参照 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Little, Brown, 1971), pp. 101-143.
- (3) Halperin and Kanter, *op. cit.*, pp. 127-132.
- (4) ロッキー・ユルスマン著(浅野輔訳)『ケネディ外交(上)』(サイマル出版会、一九六八年)、二二三—二三三頁。
- (5) この種の論議については、例えば、以下を参照のこと。Halperin and Kanter, *op. cit.*, pp. 33-35; Halperin, *op. cit.*, pp. 235-260.
- (6) Allison, *op. cit.*, pp. 127-132.
- (7) Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1972), pp. 46, 51-53.
- 「アクション・ゲーム」が発生する可能性は、決定システムが分権的であればあるほど強くなると考えられる。この点に関しては第一節の注9を参照のこと。
- (8) グレン・D・ペイジ著(関寛治監訳)『アメリカと朝鮮戦争』(サイマル出版会、一九七一年)、三六三頁。
- (9) この種の議論については、例えば、以下を参照のこと。Halperin, *op. cit.*, pp. 289-293.

六、大統領の組織管理行動

前二節において明らかにされたことは、強大な権限を持つ大統領といえども、巨大化した官僚機構によってその決定権能と執行統制能力はある一定の拘束を受けざるを得ない、ということであった。確かに、この種の拘束は、テクノクラートの時代とされる今日の状況からすれば、一種の不可避現象ともいえよう。しかし留意すべきは、このことは即、アメリカ大統領は官僚制の侍女にしかすぎない、ということではない点である。例えば、大統領は、彼に付与された地位権限を背景にして、政策決定の主要メンバーの多くを独自の判断で選ぶ権能を持っている。また、政策決定の行動経路の枠組を設定する能力をとおして、自己に有利な環境を作り出すことがある程度可能である。⁽¹⁾恐らく、政治的野心に燃えた大統領であればあるほど、彼は積極的に官僚機構の掌握に努めることであろう。クリントン・ロシターは、アメリカにおける非常事態処理の方式は、制度上の問題というよりは優れて大統領の個性の問題であると述べているが、⁽²⁾このような大統領権力の極大傾向は、危機状況のみならず、大統領が自己の政治生命を賭し、「重大な決意」の下で行動する場合にも生起することであろう。

このように考えるならば、大統領と官僚制との緊張関係という本稿の視角は、大統領はどのような方法で自己の影響力を極大化しようとするのか、という側面をも含むものでなければならぬであろう。そこで、本稿の一応の締めくくりとして、以下、この点を決定過程段階と執行過程段階に分けて論じてみたい。なおその際には、視点を特に、大統領はどのような組織管理方式（戦術）をとり得るかについての一般論に限定して論を進めていきたい。

さて、決定過程段階において大統領がとりうる方法の一つは、タスク・フォース（Task force）を決定過程に導入して、決定システムを柔構造化することである。⁽³⁾タスク・フォースを導入することによって、大統領は既存の組

織メカニズムからの制約を軽減することができる。すなわち、まず第一に、大統領は課題に応じた人材の登用をより容易になし得る。第二に、編成がアド・ホックで、且つ成員の動機づけが高いので、環境変化に即応した対処がより可能となる。第三に、機能横断的な人員構成がなされることによって、より多角的な視野を確保することができる。第四に、達成すべき目標をより明示的に示し得るので、決定システムの計画志向性を高めることができる。

タスク・フォースの導入例は、キューバ・ミサイル危機の際の「エクス・コム」(Executive Committee of National Security Council)にみることができよう。当時、国防長官として重要な役割を果たしたロバート・マクナマラは、「エクス・コム」の効用に関連して次のように述べている。

「この危機の期間中に米政府がやったことは、私が国防長官としての七年の奉職中、他のどのような時よりも効果的だった。政府の各機関、つまり、国務省、国防総省の文官、武官の首脳部、CIA、ホワイト・ハウスのスタッフ、国連代表部が一体になって、円滑にかつ調和を保って動いた。」⁽⁴⁾

第二の方法は、関係諸部門を重複させて部門間の競争を促進させるとともに、最終的な決定権能は自己の手に掌握するという方式である。例えば、キューバ危機決定に際し、ケネディ大統領は「エクス・コム」での討議を多元的なものにするることによって、自己の手に、複数のオプションが提示されることに留意した。それは、下僚に付与する権限を重複させ、そこでの競争をとおして関係機関に活力を注入するとともに、彼らのあいだの相互抑制メカニズムを自己の組織統合機能に転化させる方式である。キューバ危機決定に際し、ケネディ大統領はこのような「重複―集権型」の決定システムを導入することによって、集団決定にありがちな「政策症候群」を回避することに努めたのである。⁽⁵⁾

第三の方法は、大統領が、自己に連結されたコミュニケーション・チャネルを既存のフォーマルなものだけに限定

せず、インフォーマルなものも活用する方法である。(6) ケネディ大統領は、ピッグス湾侵攻決定の際、特定の機関（CIA）の情報だけに依存したことを反省して、キューバ危機決定に際しては、フォーマル、インフォーマルのコミュニケーション・チャネルを両用したのであった。

ところで、われわれは、このような管理方式の原型をさきの「重複—集権型」の場合と同様、フランクリン・ローズベルトのそれにみい出すことができよう。彼の管理スタイルはきわめて大雑把なものであったことはよく知られているが、それには彼なりの計算があつたことであつた。アーサー・シュレジンガーは、ローズベルトの管理スタイルを次のように述べている。

「いづれにしても、フランクリン・ローズベルトはある種の行政についての理論をもっていた。彼がはっきりと見ぬいていたとおり、行政官の第一の職務は、彼自身にたいして情報とアイディアの有効な流れを保証することであつた。ローズベルトの第一の洞察——あるいは、彼の強い確信といつてもよいが——は、いかに簡素であつても、またいかに巧妙に工夫されてあつても、法定の手続というものは、この目的には十分に役だたないということであつた。単一の情報体系に頼っている行政部は、必ずやその体系の囚人となつてしまふのであつた。それゆえ、ローズベルトがつとめて努力したことは、公的チャネルをつうじて入手した情報を私的にインフォーマルな正統的でないチャネル、ならびにスパイ網をつうじて入手した情報によって抑制したり、均衡をとらうとしたことであつた。ときには、彼は公的情報源にたいして私的情報源をとりくませようとしているかのようであつた。下僚の立場からすると、この方法は、士気をくじくほどのことはなくても、困惑させられるものであつた。しかし、事実とアイディアとにたいして貪欲であつたローズベルトは、それなくしては、彼が安んじて決断に達することのできなかった均衡のとれた各種の産物を、みずからに保障するとともに、公的体系を制御し、それを活発ならしめておくために、このやりかたを必要と

していた⁽⁷⁾」

第四は、大統領が、自分自身と他の政策決定者とのあいだに「媒介者」を置く方法である。「媒介者」は、大統領に代って、政策決定者が政策決定に投入する諸資源をバランスのとれたものに調整したり、大統領へのコミュニケーション・チャネルを多元的なものにしたたり、決定に先立ち、幅広いオプシオンを確保するための事前調査をアレンジしたりして、大統領の選択の幅を確保することに努める。⁽⁸⁾

第五は、政策決定集団のなかに「反証提出人」(devil's advocate)を導入する方法である。⁽⁹⁾ 大統領レベルでの集団決定過程には、大統領のみが享受し得る卓越した権威の故に、助言者達は大統領が好みそうにもない、あるいは大統領から好意的な反応が得られるかどうかの予測が困難な意見やオプシオンを、最初から真剣な討議の対象からはずしてしまふ傾向がある。このような官僚政治や集団思考の病理をふせぐために、大統領は、多数派の支持する意見、オプシオンに対し、意図的に反対意見を陳述する「反証提出人」を起用する。これによって、討議の質が深まり、ひいてはそれが、大統領の視野を拡大させることが期待されるわけである。

以上、きわめて概略的にはあるが、大統領の組織管理方式について述べた。勿論これ以外にも、最も一般的な方式ともいふべき関係機関への「説得」や「交渉」というより関係志向的な方法や、逆に、決定権能を極度に集権化する方式(例えば、官僚機構のバイパスや強権の発動による)もあるが、ここではこれ以上触れないことにする。⁽¹⁰⁾

さて次に、政策の効果的な執行を確保するために、大統領はどのような統制方式をとり得るかを考えてみたい。その方式には、決定過程段階と同様、「説得」、「交渉」といった方式もあれば、自己の卓越した権威を背景に高圧的な統制を試みる方式もあるが、⁽¹¹⁾ここでは、その中間方式ともいふべき、以下の七方式を列挙することに⁽¹²⁾とどめる。

大統領がとり得る方式の一つは、執行を担当する関係機関を政策決定過程に参加させることによって、執行の際の

彼らのモチベーションを確保する方式である。その場合、全面的な参加を保証する場合と、部分的な参加（疑似的参加と呼ぶことができよう）とがあるが、一般的には前者の場合の方が、効果的であろう。

第二は、執行に際し、随時、報告を求める方式である。これは間接統制の代表的なものであろう。

第三は、執行過程を監察する個人ないし機関を新たに任命したり設置する方式である。

第四は、人事を刷新し、自己に強い忠誠心を持つ人物を関係機関に配属する方式である。

第五は、新しい組織を設置する方式である（例、トルーマン政権時におけるCIA）。

第六は、特使を外交交渉などに派遣する方式である。

第七は、大統領自身が執行過程に直接参加して指揮をとる方式である。

以上の概観からも推察し得るように、決定過程に対する場合と同様、執行過程を統制するために大統領がとりうる手段は多様である。しかし、それはあくまでも理論的にそうなのであって、大統領が現実に行使しうる手段の幅は必ずしも広くはないというべきであろう。従って、われわれに課せられた次の研究課題は、どの大統領はどのような統制手段を一般に好んで採用するかといった管理スタイルについての徹視的研究とともに、どのような方式がある特定の条件の下で一般に採用される可能性が強いか、また、どのような条件の下では、どの方式が最も効果的（少なくとも大統領のリーダーシップを強化させるといった意味で）であるかといった、体系的考察であらう。

ところで、本節で試みられた類の研究は、アメリカの場合に限らず、きわめて少ない。既存の研究の大部分は、個別的、印象論的な叙述にとどまり、組織理論の枠組との対照のなかでなされた体系的研究はきわめて少ない。⁽¹³⁾ また、そのなかでもとりわけ少ないのは、執行過程に対する大統領の統制についての研究であり、本節での叙述はいわずも

がな、他の主要な研究にしても、いかにも論点の一方的な羅列に終始しているとの感が強い。⁽¹⁴⁾しかし筆者は、今後の「オーガニゼーション・アプローチ」を発展させる大きな契機の一つは、本節で試みられた類の組織管理行動の体系的考察にあると考えている。この種の分析視角の導入、深化によって、官僚政治モデルや組織過程モデルは大統領の決定権能を軽視しすぎるとの批判に応えることができるのみならず、大統領権力と官僚制との緊張関係についてのよりバランスのとれた動態的な視角がもたらされるはずである。その場合には、数少ない既存の研究のなかでも、例えば、大統領が決定システムの構築にどのような組織戦略を用い、その過程のなかで、各々の大統領が独自のスタイルを編み出してゆくさまを論じた研究が、一つの指針となろう。またそれらは、大統領は国家安全保障会議をどのように運営したか（またさらには運営すべきか）という、より個別的な「オーガニゼーション・リーダーシップ」研究の基礎情報としても利用することが可能である。⁽¹⁵⁾

なお、一言付け加えるならば、本節は、あくまでもどのような管理方式が一般にあり得るかを論じたものである。従って、各大統領が、どのような政策決定のシステムを志向するかという視角を、仮に大統領による組織管理の戦略論と呼ぶとすれば、本節でのそれは、より個別的な意味での戦術論とでも性格づけられよう。もとより、戦略と戦術とのあいだには一定の行動連関があるはずである。どの大統領はどのような戦術を最も好んで用いたかを比較考察してゆけば、そこにはおのずと、各大統領の組織管理の行動原理（戦略）が浮き彫りにされてゆくであろうことは論をまたないであろう。

[注]

- (1) 例えば、以下を参照のこと。Stephan D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (or

Allison's Wonderland),” in Richard G. Head and Ervin J. Rokke eds., *American Defense Policy* (The Johns Hopkins University Press, 1973), pp. 311-320.

- (2) 参照、畑博行「アメリカ大統領と非常事態」『国際問題』一九七五年八月号、二二頁。
- (3) タスク・フォース（または同義語としてのプロジェクト組織）に関する組織理論的背景については以下を参照のこと。組織学会編『組織科学（特集・流動的組織）』第四巻、第三号（一九七〇年）。特に園谷勇論文「プロジェクト組織について」は示唆的である（四二—五二頁）。
- (4) ロバート・ケネディ著（毎日新聞社外信部訳）『一三日間——キューバ・ミサイル危機回顧録』（毎日新聞社、一九六八年）に対するマクナマラの序言（四頁）。
- (5) もとより筆者は、キューバ危機決定における官僚政治的解釈を全面的に否定するのではない。それはあくまでも相対的な度合の問題であって、分析者の「分析前提」に関わっていることはいうまでもない。一般論としていえば、筆者は、危機決定のような「閉ざされた政治の場」における決定過程の場合には学習過程的視角にも一定の有効性が期待されると考えている。なお、次掲書はスモール・グループの観点から対外政策決定過程を分析したもので、著者は社会心理学者である。Irving L. Janis, *Victims of Groupthink* (Houghton Mifflin, 1972)。
- (6) この点に関しては、例えばアレクサンダー・ジョージの指摘を参照のこと。A. L. George, “The case for multiple advocacy in making foreign policy,” in *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3 (September, 1972), pp. 777-778.
- (7) アーサー・M・シュレジンガー著（中屋健一監修・佐々木専三郎訳）『ロースベルトの時代(II)——ニューディール登場』（ペリかん社、一九六三年）、四二七頁。
- (8) アレクサンダー・ジョージはこの種の者を「後見人」(custodian)と呼び、組織管理者的独自性を特に強調している。George, *op. cit.*, pp. 781-784.
- (9) *Ibid.*, p. 751.
- (10) 「説得」や「交渉」という方式が、官僚政治モデルにおける大統領の組織行動論についての核心をなすことはうたがひなく。参照、Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*

(The Brookings Institution, 1974), ch. 4.

- (11) 参照' Ibid., pp. 280-284.
- (12) 参照' Ibid., pp. 285-289.
- (13) アメリカについては、決定組織の機構改革についての議論や提言が盛んである。この点については特に以下の三文献が興味深い。Henry M. Jackson ed., *The National Security Council: Jackson Subcommittee Papers on Policy-Making at the Presidential Level* (Praeger, 1965); Keith C. Clark et al. eds., *The President and the Management of National Security* (Praeger, 1969); I. M. Destler, *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy* (Princeton Univ. Press, 1972).
- (14) 例えはハルペリン (Halperin, op. cit., pp. 280-289) を参照のこと。
- (15) 参照' Jackson, op. cit.; Clark et al. op. cit., pp. 55-98; Destler, op. cit., pp. 95-158.

結 語

本稿の視角は、大統領のリーダーシップと官僚制との緊張関係に着目したものであった。いうまでもなく、それは、行政部以外の主要な行為者をはば除外した形で論じられたという点で、きわめて限定された視角にとどまっている。もとより筆者は、官僚制的拘束要因のみを重視する「官僚制決定論」⁽¹⁾に与するものではない。しかし従来、大統領のリーダーシップをめぐる論議はその多くがアメリカの統治構造上の特質や議会、特定の助言者達や軍部、政党、世論等との関係に集中してきた点は否定できない。⁽²⁾そこで筆者は、近年におけるオーガニゼーションナルな研究視角に促されつつ、敢えて本稿での分析視角を徹視的なものに限定したのであった。今後は、あらためて、すでに多くの研究畜

積がなされている他の主要な政治的行為者達（同心円モデルでいえば第四、第五円に位置する行為者達）との動的関連を含めたより包括的な視角が要請されることはいうまでもない。

本稿における「オーガニゼーション・リーダーシップ・モデル」についてもまた、そこでの視角が主として行政部内のダイナミズムに限られたものである点が指摘されなければならないであろう。いうまでもなく、行政部自体が一つの「オープン・システム」である以上、そこでのリーダーシップ的視角は当然行政部外の環境とのフィード・バックが組み込まれたものでなければならぬ。官僚制が外部からの政治的支持を動員するのと同様、大統領もまた、この種の動員を行なう政治的行為者の一人にはかならない。このように考えるならば、「オーガニゼーション・リーダーシップ・モデル」の次の課題は、行政部を構成する行為者間の相互作用のみならず、彼らと行政部外の行為者との相互作用が、行政部内の行為者の政治的資源にどのように資するかをも十分考慮した視角を展開させてゆくこと
でなければならないであろう。本稿での試みは、まさにそのようなより包括的な視角にむけての序説にすぎないことは明らかである。⁽³⁾

さて最後に、比較研究的視角についても一言ふれておきたい。まず考えられる比較研究の一つは、アメリカの決定事例の比較であるが、その際には本稿での枠組は直ちに利用可能であろう（もとより、枠組自体の一層の深化は常に必要とされることはいうまでもないが）。いかなるタイプのリーダーシップの下では、いかなる影響力を官僚制は発揮し得るのか、いかなる条件（例えば争点、決定状況、行政環境、政治環境等）の下では官僚制からの拘束は強化（あるいは弱化）されるのか、といった研究が可能であろう。

より複雑な問題をほらむものとはいえば、それはいうまでもなく国際比較、政治体制間、あるいは国際機構間といった比較研究であろう。例えば、日米比較を例にとってみても、両国のあいだには議員内閣制と大統領制という制度

的枠組をはじめ、組織・政治風土の差異にはきわめて大きいものがある。⁽⁴⁾また特に、戦後日本を取り扱う場合には、「オーガニゼーションナル」な視角に、政党の派閥メカニズムを組み込むことが強く要請される。

この例からも推察されるように、本稿で提示された分析モデル、変数、仮説は、それが明らかにし得たこと以上に、今後なすべきことの方がはるかに多いものといわなければならない。さらに今後、「オーガニゼーションナル・アプローチ」についての有効性論議や他のアプローチとの有機的な関連をも志向すべきことを付言して、この稿をひとまずとじることにはしたい。

(1) [注]

参照、序言注(3)。

(2) アメリカ学会は一九七五年度の大会における部会の一つとして「アメリカ大統領制」をとり挙げ、活発な議論が展開された。筆者自身、そこでの論議に示唆されるどころ大であったが、同時に、官僚制的拘束についての議論がほとんどなされなかったことが、本稿をして敢えて「大統領と官僚制」という微視的な視点をとらしめた一因であったことを付言したい。なお、同部会における報告は、のちに『国際問題』一九七五年八月号に特集されているので参照されたい。

いうまでもなく、本稿の視角は最広義には、アメリカの対外政策決定過程における「国内的要因」を重視したものと見えるが、より包括的な視角にもとづく日本人による最新の研究としては、以下の本間論文が代表的なものといえる。本間長世「アメリカ対外政策の国内的条件」、神谷不二編『日本とアメリカ——協調と対立の構造』(日本経済新聞社、一九七三年)一一七—一七三頁。なお、本稿での視角に関連した日本人研究者による実証研究としては、以下の論文を参照のこと。拙稿「対外政策決定過程の類型学的考察」『同志社アメリカ研究』第十一号(一九七五年三月)、三—二三頁、および中村陽一「兵器開発とアメリカ政治体系——五十年代を中心として」『溪内謙・阿利莫二・井出嘉憲・西尾勝編『現代行政と官僚制(上)』(東京大学出版会、

一九七四年)、二二二—二六五頁。

- (3) 例えば、リーダーシップ・パターンを独立変数とし、政策決定のアウトカムを従属変数とする観点をもっと展させる為には、決定状況(危機的か否か)や争点の種類を独立変数、リーダーシップを媒介変数、アウトカムを従属変数とした「三位相」的視角が今後必要となろう。このことは特に、政策決定の権能がトップ・リーダーに集権化される状況的圧力が強い「危機決定」研究に妥当すると考えられる。「三位相モデル」については以下の拙稿を参照されたい。「国際危機と政策決定(1)」『一橋研究』第二三号(一九七二年七月)、一七—三三頁。

- (4) 日米比較に関する歴史研究の成果については、以下を参照のこと。細谷千博・斉藤真・今井清一・頼山道雄編『日米関係史——開戦に至る一〇年(一九三一—一九四一年)』全四巻(東京大学出版会、一九七一年)。また、政策決定過程の日米比較を官僚政治的・文化的側面から論じた最新の成果としては、松本重治・ジョン・W・ホール監修『日米関係を考えなおす』(サイマル出版会、一九七五年)のマリウス・B・ジャンセン論文「ベトナム戦争と日中戦争」更に、第一部の討論5「日米の政策決定過程の背景」および討論6「日米の異質性の再検討」を参照のこと。また、政策決定過程のみならず、より包括的な比較対外政策論については、花井等著『現代外交政策論』(ミネルヴァ書房、一九七五年)が示唆に富む。なお、戦後日本の対外政策決定過程については、以下の二論文が異なった視角、評価、予測をなしている点で特に興味深い。Takesugu Tsunurani, "The Causes of Paralysis," Edwin O. Reischauer, "Their Special Strengths," Foreign Policy, No. 14 (spring, 1974), pp. 126—141, 142—153.

(一九七五年十月)