

#

本的関心からいっても、また、その分析対象の幅と手法的限界からいっても、きわめて基礎研究的な色彩を帯びたものといわなければならない。別言すれば、本研究は組織理論の視角に限定してもなお、組織一般についての高度な抽象化と、個々のケースについての詳細な観察との中間に位置する「中範囲理論」³⁾の段階に位置するものといえるであろう。以下、本研究が採用した10個の決定ケースと、それを分析するに際し筆者が依拠した分析枠組(組織分析モデル)および分析手法(林式数量化理論第Ⅲ類)をそれぞれ概観し、後半部の実証部分への導入部としたい。

II 実証分析の対象

本研究が実証分析の対象としているのは、以

- 3) A. エチオーニ著、綿貫譲治監訳『組織の比較分析』培風館、1966年(Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, 1961)。エチオーニは中範囲理論(middle range theory)による組織の比較研究を次のように位置づけている。(1)組織理論の中で、本当に一般的に適用されうる命題はどれかを確定し、(2)これまで過度に一般化されていたものを、中範囲の(つまりより限定された)命題に還元し、それらがあてはまる組織の種類を限定する。(3)新たな中範囲の命題を展開し、一般的なものに関する知識を、個々の分析的タイプの組織に関しての命題で補う。そのようなサブ・モデルはこれまで多くの場合無視されてきたが、これからは、一般モデルではなく、サブ・モデルの開発に、よりいっそうの努力がなされるであろうと考えられる〔邦訳3頁〕。エチオーニは、組織によって下級参加者に適用される権力(power)と組織の下級参加者が組織のなかで示すところの関与(involve-ment)の二次元をもとに服従関係(compliance)からみた組織のタイポロジーを試みている。

また、本稿の視角と比較的関連性がある最新の研究としては次のようなものが挙げられる。Howard H. Lentner, *Foreign Policy Analysis: A Comparative and Conceptual Approach*, Charles E. Merrill, 1974 ch. 6; Robert J. Sickels, *Presidential Transactions*, Prentice-Hall, 1974, ch. 2. 前者は一般的、後者はアメリカ大統領に関連した類型論である。

下の10個の決定ケースである。まず、それらを列挙し、そのあと、それらが持つ一般的特徴を素描したい。

本研究が採用した決定ケースは以下のとおりである(括弧内は決定年度と当時の政権名)。①ベルリン空輸決定(1948年・トルーマン政権) ②朝鮮戦争介入決定(1950年・トルーマン政権) ③レバノン派兵決定(1958年・アイゼンハワー政権) ④金門・馬祖決定(1958年・アイゼンハワー政権) ⑤キューバ進攻決定(1961年・ケネディ政権) ⑥キューバ・ミサイル決定(1962年・ケネディ政権) ⑦トンキン湾決定(1964年・ジョンソン政権) ⑧北爆決定(1965年・ジョンソン政権) ⑨ドミニカ派兵決定(1965年・ジョンソン政権) ⑩カンボジア進攻決定(1970年・ニクソン政権)。

以上が、本研究の実証データの基礎を成す決定諸ケースである。これらのケースは、原則的には、アメリカの政策決定には各政権毎になんらかの一般的特徴があるとの仮説にもとづき、トルーマン政権からジョンソン政権に至るまでの各政権から2個ないし3個抽出されたものであるが、ニクソン政権については、データ不足のために止むを得ずカンボジア進攻決定のみが取りあげられている。

さて、いうまでもないことであるが、アメリカに限らず、対外政策の決定ケースには、一国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」によってルーチン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「定型的決定——非定型的決定」という二分法が可能であろう⁴⁾。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」

- 4) Herbert A. Simon, *The New Science of Management Decision*, Harper, 1960.

というような類型化も可能であろう⁵⁾。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の契機に着目した「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ろう⁶⁾。

いま、上記四種類の決定類型論をもとに、前述の10個の決定ケースの基本的性格を位置づけるならば、次のようになる。すなわち、第1に、これらの決定ケースは、課題解決についての信頼に足る既存の手続きを政策決定者が持たず、従って、往々にして高価な試行錯誤をとまなわざるを得ない非定型的決定ケースであるといえる。第2に、これらの決定ケースは、決定の主体が大統領を頂点とした組織ヒエラルヒーの最上層集団にあるところの、いわゆる「大統領決定」(Presidential decision⁷⁾) であるという点で、戦略的決定ケースであるといえる。また第3に、これらの決定ケースは政策決定者が自国の国家安全保障政策の一貫として下した、きわめて高度的な軍事・安全保障領域の決定ケース⁸⁾ であるといえる。このように、本研究が抽出したケースは、戦後アメリカにおける「軍事—安全保障」領域における、きわめて「戦略

的」且つ「非定型的」な一連の政策決定である、とその基本的性格を位置づけることができる。しかし同時に、ロビンソン、ハーマン流にいわば、キューバ・ミサイル決定や朝鮮戦争介入決定のような危機決定と、そうではない非危機決定が包含されているのも事実であり、必ずしも採用ケースの類似性のみが強調されてはならないであろう。

III 分析枠組の提示

実証研究にとって、研究者が分析に際し参照する分析枠組——モデル——の意義は決して見逃し得ない。そこには、分析者の研究関心にもとづいた基本的な研究の視角が一連の変数として立言されている。

ところで、本研究が依拠するモデルは、一般的な表現を用いるならば「組織分析モデル」とでも呼び得るものである。しかし留意すべきは、対外政策決定過程論の分野はいうに及ばず、政策決定に大きな関心を寄せている経営学、社会心理学、行政学といった隣接諸科学においても、いまだ一般理論としての組織分析モデルは存在しない、という事実である⁹⁾。しかし同時に、対外政策決定過程研究に際し、我々にモデル設定への手がかりが全く与えられていないというわけではない。否、スナイダー・モデルにおける組織文脈論 (organizational context¹⁰⁾) を

5) この概念は H. I. アンソフに示唆を受けて筆者が作ったものである。参照、H. I. アンソフ『経営戦略と意思決定システム』松田武彦監修『変動に挑戦する経営』日本生産性本部、1970年。

6) ブレッチャー、ロビンソン、ハーマンの類型論については以下に詳しい。野林健・佐々木伸夫『戦争決定のタイポロジック的研究(上)』『一橋研究』第25号(1973年7月)、19—23頁。

7) Louis W. Koenig, *The Chief Executive*, Harcourt, 1968, pp. 345-361, 389-391.

8) ハロルド・スタインはこの種の決定を civil-military decision と総称している。Harold Stein ed., *American Civil-Military Decisions: A Book of Case Studies*, Univ. of Alabama Press, 1963.

9) 組織分析の諸ア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、1971年、31—77頁。綿貫譲治『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、1962年、191—299頁。また本研究のモデル設定に際し、筆者が特に参照し、影響を受けた主要な組織理論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 (三隅二不二訳『組織の行動科学』); Fremont A. Shull, Jr. et al., *Organizational Decision Making*, McGraw-Hill, 1970.

端緒として、近年、細谷千博、グレアム・アリソン、モートン・ハルペリン、フランシス・ルーク、ウィリアム・バックス、アレクサンダー・ジョージといった研究者が、それぞれ興味ある研究の視角を提示してくれている¹¹⁾。しかし、これらの研究はその分析レベルと対象において同一のものではなく、従って、それらから直ちに、整合性のある分析モデルを抽出することはきわめて困難である。そこで筆者は、これらの研究成果に示唆を受けつつ、その具体的な分析の位相を専ら行政内部の組織ダイナミズムに限定することとした。そして、以下に述べる11変数(以下これをアイテムと呼ぶ)を抽出し、更にそれを、統計処理に適用可能な形に操作化した合計24個のカテゴリーを設定することとした¹²⁾。以下、本研究の「分析モデル」を構成するアイテム・カテゴリーを概観したい。

〔1〕 文——軍関係 (①ミリタリー優越型, ②シビリアン優越型, ③競合型)

アメリカの国家安全保障に関する諸政策 (national security policies) についての決定過程には、大統領を行政における制度的中枢として、国務省、国防総省、CIA、大統領府スタッフ等の多様な組織集団が参画する。いまそれらを「ナショナル・セキュリティ・アクター」と呼ぶこととしよう¹³⁾。さて、これらの「ナショナル・セキュリティ・アクター」(以下、アクターと略称する)を一つの集合体とみなし、その

中での政策決定過程を分析しようとする時、どのような分析の視角が具体的にあり得るであろうか。本研究の依拠する分析モデルは、すでに述べたように、合計11個のアイテムから構成されているわけであるが、その第1に、シビリアンとミリタリーとの勢力関係を挙げることは、分析対象ケースの性格からしてきわめて自然なことであろう¹⁴⁾。もとより、シビリアンといい、ミリタリーといい、それぞれの内部にもなにがしかの勢力関係はあるに違いない。しかしここでは、最も基本的な分析視角として、両者の勢力関係を、上記三カテゴリーに細分化することとした。

〔2〕 アクター間の勢力分布 (①独占型, ②競合型)

このアイテムは、アイテム〔1〕よりも、より巨視的な観点から、行政機構内におけるアクター間の勢力関係の位相をみるためのものである。

さて、アメリカの場合に限らず、巨大組織としての行政機構の各部門はそれぞれの「組織使命」に由来する独自の組織利益¹⁵⁾を持っている。このように考えるならば、それぞれの「組織使命」に動機づけられたアクターが自己の組織利益にもとづいた決定行動をとろうとすることは、きわめて自然なことといわなければならない。そして、自己の組織利益に動機づけられた各アクターの積極性の如何は、アクターが政策決定過程に深くコミットしている度合の関数であるといえることができる。いま、このような組織行動の動態を行政機構における勢力分布の位相という観点からみるならば、「各アクターは、自己の発言力を拡大してゆくために、できれば機構内勢力を独占したいと望む」と仮説することができるであろう。このアイテムは、以上の

10) Snyder *et al.*, *op. cit.*, pp. 89-137.

11) 参照, 拙稿, 前掲論文(注2)。

12) モデル論的にいえば、この視点は「組織過程モデル」と「官僚政治モデル」に組織リーダーシップの観点を加味したものといえる。従って、そこには官僚機構が一国の政治過程に及ぼす影響力に関する視角は含まれていない。参照, Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Little, Brown, 1971; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, 1974; Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1972.

13) ここでいうアクターとは「官僚政治モデル」が対象とする「プレーヤー」を行政単位組織のレベルで

とらえるとともに、大統領を独立したオーガニゼーション・アクターとみなしたものである。参照, Halperin, *op. cit.*, pp. 11-96; Morton H. Halperin *et al.*, eds., *Readings in American Foreign Policy*, Little, Brown, 1973, pp. 5-12.

14) Stein, *op. cit.*, pp. 3-25.

15) Halperin, *op. cit.*, pp. 26-62.

仮説から出発したものであるが、それをさらに敷衍するならば、「政策決定過程において、ある特定のアクターが勢力を独占する傾向が強くなればなるほど、当該アクターの持つ局所的な利益が政策決定過程に強く反映し、逆に、アクター間に競合性が高まれば高まるほど、政策決定過程は政治化される」と仮説することができるであろう。(なお、このアイテムでは、アクターとしての大統領の存在は分析の対象外とされている。なぜならば、一般に最も重大なオーガニゼーション・アクターであると考えられる大統領の組織行動に関しては、アイテム〔6〕～〔8〕で別個に取りあげられているからである。)

〔3〕アクター間のコミュニケーション活性度 (①高, ②低)

このアイテムが分析のレベルとしているのは、大統領の下に連なる一連のアクター間の水平的なコミュニケーションである。

さて、本研究が採用した決定ケースのように、きわめて非定型的な色彩の濃い政策決定の場合、外部環境からインプットされた情報が特定の部門によって受容され、処理されてゆくほど、その情報は当該組織部門の持つ組織利益によってゆがめられた非合理的なものになり易いと考えられる。このことは、行政機構内のコミュニケーションという観点からすれば、「情報処理の有効性は関連諸アクター間におけるコミュニケーション活性度の関数である」ということである。

このアイテムについては、アイテム〔2〕との関連性を明らかにすべきであろう。いま、二つのアイテムをマトリックス的に考えてみたい。そこで指摘されることは、たとえ行政機構内における「勢力分布」が競合的なものであっても、当該アクター間のコミュニケーション活性度が高い場合とそうでない場合とでは、競合性が決定のアウトカムにもたらす意味合いは大きく異なる、ということである。もし、アクター間の競合性が「高いコミュニケーション活性度」に接合されたものである場合、異なる視角を持った諸アクターの相互作用関係は学習過程

的な、きわめて積極的な意味合い——つまり、元来、局所的な組織利益にもとづいた異なる視角が、集団学習過程によって決定課題についてのより深い洞察を生み出す——を持つ可能性が強まるであろう。他方、アクター間の競合性が「低いコミュニケーション活性度」と接合するならば、各アクターは自己の視角に最後まで固執し続け、結局そこでの集団力学は政治的妥協へと向う可能性が強まるであろう。このように、このアイテムはアクター間における勢力分布の競合性に、「学習過程か政治過程か」という質的差違をより明示的に付与するためのものなのである¹⁶⁾。

〔4〕目標一致度 (①強, ②弱)

このアイテムについては、次の「手段一致度」アイテムとの組み合わせで説明するのが適当であろう。いうまでもなく、これら二組のアイテムは合理決定モデルにおける目標・手段関係に由来する。然るに、元来、合理決定モデルへの批判を契機として生み出されたところの「オーガニゼーション・アプローチ」になにゆえそれを導入するのか、という批判がなされるかも知れない。しかし筆者としては、目標・手段関係を合理決定モデルの範疇の中でのみとらえるのではなく、政策決定過程における「ゲーム的狀況」¹⁷⁾の程度を測定する基準としても広く用いることができるのではないかと考えている。

さて、いま、上記二種のアイテム・カテゴリーをマトリックス化して考えてみよう。そこで、最もゲームの状況が成立する可能性が大きいのは、アクター相互間において、目標・手段

16) 「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、学習過程的、集団思考的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、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.

17) Allison, *op. cit.*, pp. 169-173.

に関する一致度が共に低い場合であると推論することができる。なぜならば、他の条件が等しいとすれば、目標・手段共にアクター間に一致度が低い場合、そこでの問題解決方法は妥協にもとづく合意の形成か、決定を先にのぼす「非決定」¹⁸⁾方式しかあり得ないであろうからである。逆に、最も「ゲーム的状况」が成立する可能性が少ないのは、目標・手段についての一致度が高い場合であり、それ以外の場合は、その中間的状况を意味する、と考えることができる。ともあれ、これら二組のアイテムはアクター間のゲーム状况の相互作用関係の度合いを測定するのに有効な視角の一つといえるであろう¹⁹⁾。

〔5〕 手段一致度 (①強, ②弱)

(前項を参照のこと)

〔6〕 大統領・フォロアー〔他のアクター〕間の調整 (①良好, ②不良)

アイテム〔2〕,〔3〕がアメリカの政策決定システムにおける中心的なアクター(少なくとも制度的な意味において)である大統領を原理的には排除して、専ら大統領の下に連なる一連の組織部門間の関係を問題にしてきたのに対し、〔6〕から〔8〕までの3個のアイテムは、大統領とフォロアーとのあいだの機能的関係を直接取り扱ったものである。もとより、このことは、大統領が常に最大の影響力行使者であるということをも前提としているのではなく、大統領はいかなる条件の下で真に最高権力者となり得るのか、といった問題を多角的に検討しようとの関心から出たものである。

さて、このアイテムの意味するところはきわめて明瞭である。すなわち、大統領と彼のフォ

ロアーとの関係が調整されたものであるか否か、というものである。いうまでもなく、調整された関係であればあるほど、政策決定の「組織効率」²⁰⁾は高くなるであろうし、逆に両者の関係が対立的なものであればあるほど、「ゲーム的状况」は濃厚なものとなるであろう。

〔7〕 大統領・フォロアー間の勢力関係 (①大統領主導型, ②フォロアー主導型)

前述のアイテムがもっぱら両者の調整如何という質的側面を問題としているのに対し、このアイテムは、両者間の勢力関係如何を、大統領主導型かフォロアー主導型か、という最も基本的なパターンからみるためのものである。この種のアイテムが、アメリカにおける対外政策決定過程の分析にどれほど重要であるかをここであらためて述べる必要もないであろうが、我々の興味をひくのは、前述のアイテムと同様、どのような条件の下では、大統領主導型(あるいはフォロアー主導型)の決定過程が生まれ易いか、という点である。この点については、従来、大統領の個人的資質ないしは政治状況の特質からの論議が盛んであったが、本研究においては組織分析の観点から、この問題に接近しようとするわけである。

〔8〕 大統領のコミュニケーション・チャンネル (①単線型, ②複線型)

このアイテムについてはアレクサンダー・ジョージの研究に負うところが大きい²¹⁾。このアイテムの基本的前提とは、「大統領は複数のコミュニケーション・チャンネルを自分の手元に確保する場合の方が、より効果的な決定を下すことができる」というものである。すなわち、大

18) 非決定はまた、大統領の戦術でもあり得るが、ここでは除外されている。Koenig, *op. cit.*, p. 346.

19) 筆者のこの考え方は、トムプソン達の決定類型—Computation・Judgement・Compromise・Inspiration—とも関連する。参照、J. D. Thompson and Arthur Tuden, "Strategies in decision-making," in F. J. Lyden et al. eds., *Policies, Decisions, and Organizations*, Appleton, 1969, pp. 310-330.

20) 組織効率は最も広義には組織目標の達成度ということができるが、政治決定を効率の基準でみることには實際上、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い。James Price, *Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions*, Irwin, 1968.

21) A. L. George, "The case for multiple advocacy in making foreign policy," in *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3 (September, 1972), pp. 751-795.

統領が、ある特定アクターの提供する情報のみに依存するならば、元来、当該アクターの持つ組織利益という、きわめて偏狭な観点から処理された情報のみが大統領に伝達され易くなり、ひいてはそれが大統領のリーダーシップを弱体化させる。従って大統領としては、そのような特定アクターによる情報独占を回避し、より多角的な視野からの問題解決を図るためにも、アクターから入手する情報のチャンネルを意識的に多角的なもの（複線型）にしておくことが望ましい。このアイテムは、以上の視点を最も単純にカテゴリー化したものである。

[9] 決定単位の構成 (①フォーマル型, ②インフォーマル型, ③併存型)

各アイテムについてのいままでの説明で前提とされていた視角は、国家安全保障に関する諸政策には、大統領を組織制度的中枢として多様なナショナル・セキュリティ・アクターが政策決定主体として関与する、ということであった。しかし彼らは、巨大組織としての行政府内で無秩序に決定ゲームに参画するのではない。課題がより「戦略的」なものであればあるほど、大統領を公的責任者として、彼を中心とした小集団のなかで決定が下されることが多くなる。実際、本研究が採用したすべてのケースの最終決定は大統領を核とした小集団討議でなされたものであった。我々はいまこれを、スナイダー・モデルの概念を借りて決定単位 (decisional unit)²²⁾と呼ぶことにしよう。

周知のように、トルーマン政権以降、アメリカにおける国家安全保障政策についての公的最高決定機関は国家安全保障会議 (NSC) であるが、同会議についての取り扱いは、創設者のトルーマン大統領以来、歴代大統領によってかなり異なっている²³⁾。ケネディ大統領のように自分のプレーン・トラストを決定単位の核として用いた例もあれば、他方、アイゼンハワー大統領のように、NSC の公的性格を重視した例もある。このように、決定に際し、決定単位の構成

が NSC 中心のフォーマルなものであるか否かということは、第1に各大統領の組織管理スタイルの関数であるといえる。それは換言すれば、強力な組織指導に大統領がどれほどコミットしているかということでもある。すなわち、フォーマルな決定単位の下では、そこに参画するアクターの組織的背景には一定の枠が半ば所与としてあると考えられ、従って大統領の組織指導力は当初から一定の制約を受け易くなると考えられる。他方、よりインフォーマルなものであればあるほど、大統領は決定単位の構成メンバーを自分自身で「アド・ホック」に指命するという形で、自己の影響力を拡大することができると考えられる。このように、このアイテムは単なる制度論的な意味合いを越えて、大統領の組織指導力の一端を分析する際に有効な機能論の意味を持つものと考えられる。

[10] 事前計画の存在 (①有, ②無)

いままでのアイテムが、もっぱらオーガニゼーション・アクター間の相互作用を考察の対象としていたのに対し、これと次の二つのアイテムは、一般に巨大組織が程度の差こそあれ持っていると考えられる「組織の慣性」が、政策決定にどのような影響を及ぼすかを問題にしたものである。この種の問題はグレーム・アリソンの「組織過程モデル」²⁴⁾によってはじめて大きな関心が対外政策決定過程の分析に組み込まれたといっても過言ではない。

さて、いま、問題解決を意図して政策決定者が具体的な決定行動を開始する以前に、行政府内に、それに関連した事前計画 (planning) が

23) 参照, 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, pp. 95-153. このアイテムはまた、決定状況との関連も深い。参照, Glenn D. Paige, *The Korean Decision*, Free Press, 1968, ch. 11.

24) Allison, *op. cit.*, pp. 67-96; Rourke, *op. cit.*, pp. 52-61.

22) Snyder, *et al. op. cit.*, pp. 92-99.

存在する場合を考えてみよう。第1の可能性としては、事前計画を直ちに採用することによって、政策決定者は事態に即応できる点があげられる。第2の可能性としては、事前計画の存在自体に目を奪われて、目の前の事態そのものの特質を十分見きわめることなく、事前計画を安易に採用してしまう点があげられる。また第3の可能性としては、事前計画を作製したアクターからの突き上げが強いために（そこには当該アクターの組織利益が深く関連している）、政策決定者は事前計画を一部修正するといった、あるいはやむなく承認するといった形で、当該アクターの圧力に妥協・屈服する点があげられる。このように、事前計画の存在は、政策決定者に事態に即応した効果的な決定を生み出させる源動力となり得ると同時に、彼らのイノベティブな決定を阻害する方向にも逆機能することもあり得ると考えられる。このアイテムは、このような事前計画の存在が持つ多義的な意味合いをとらえようとするものである。

[11] 予備的行動の存在 (①有, ②無)

さきのアイテムがプランニング段階の問題であったのに対し、このアイテムはすでになんらかの具体的な予備的行動（たとえば軍隊の動員や部分的武力行使）が、政策決定者による最終決定段階以前にとられているか否かに関連したものである。すなわち、事前計画の存在が組織の慣性として政策決定者になんらかの影響を与えると仮定するならば、単に「すでに計画されて来た」場合よりも、「部分的にではあれ、すでに具体的な関連行動がとられてきている」場合の方が、政策決定者の持ち得る決定行動の幅は限定されるのではないか、というのがこのアイテムの仮説である。

以上が「組織分析モデル」を構成する11アイテムの概要である。各アイテムには、常に、「他の条件が等しければ」という場合が想定されているわけであるが、それはあくまでも「他にどのような条件が加われば」という、より密度の高い経験仮説を提示する為の基礎作業であること

を、特に付言しておきたい。

IV 分析手法とデータ

本研究の依拠する実証データは、前述の決定ケースと分析モデルとの対応関係のなかから導き出されるわけであるが、そのことは、10個の決定ケースを合計24のカテゴリーのプリズムからみる、ということの意味している。（つまりこの作業には、図式的に言えば240にのぼるチェック・ポイントが存在している。）従って、シングル・ケース・スタディや二、三のケースの比較研究ならいざ知らず、10個のケースが導き出すこのような大量の情報量を前にしては（しかもその全情報量はきわめて単純なアイテム・カテゴリーの所産にすぎないにもかかわらず）、人間の限られた論理思考は到底、その体系的処理をなし得ないことは明らかである。そこで筆者は、大量の質的な情報（各アイテム・カテゴリーは元来、量的明示性を持つものではなく、質的内容に関連したものである）を効果的に処理する手段として林式数量化理論第Ⅲ類を採用することとした。

同理論は、統計数理研究所の林知己夫氏を中心に開発された多変量解析法の一つで、近年、国際関係論を含めて、社会科学の諸領域で広く利用され始めている²⁵⁾。同理論は元来ガットマンの尺度化理論を出発点として開発されてきたものであるが、同理論についての詳細は他の文献に譲りたい²⁶⁾。いま、同理論第Ⅲ類の特徴を本研究に即して要約するならば、反応表（付表1）が持つ現象の内的関連性についてのパターン分

25) 国際関係論の分野における研究例を幾つか挙げておく。武者小路公秀「帝国議会における首相演説の価値内容分析」武者小路公秀著『行動科学と国際政治』東大出版会、1972年、145—192頁。臼井久和「政治とことば——戦後の日本外交に関する一つのアプローチ」『独協法学』第4号（1972年3月）、75—115頁。佐々木伸夫「国連総会における投票行動の分析」『外務省調査月報』第14巻4号（1973年5月）1—81頁。猪口孝著『国際関係の数量分析』巖南堂、1970年。

析である,ということができであろう。以下,あらためて分析の手続きを要約しておくことにしよう。

- (1) 対外政策決定過程の分析に用いるアイテム・カテゴリーを設定する。→「組織分析モデル」の設定
- (2) 分析の対象とする決定ケースを抽出する→10個の決定ケースの抽出
- (3) 「アイテム・カテゴリーの総数」と「決定ケース」とをマトリックスの形に変換して反応表(付表1)を作成する。→なお,今回の反応表作成作業には,稿末の諸文献を主要なデータ源として,筆者自身がコーダーとして参加した。
- (4) 作成された反応表に林式数量化理論第Ⅲ類を適用して一連の「パターン分析」を行なう。

以上が,本研究における分析諸装置の概要である。以下,具体的な分析作業にはいってゆきたい。

V 政策決定過程のタイポロジー

本稿の基本的な研究視角が,政策決定過程のパターン分析であることはすでに述べたが,まずその第一歩として,アメリカの対外政策決定過程をタイポロジー(類型学)の観点から考察してみたい。

いうまでもなく,タイポロジーとは,複雑且つ一見無定型に存在する現実の諸事象を少数の説明因子(次元)に整序化する作業である。この種の作業は,その手法,研究領域とを問わず,諸々の研究的営為の基礎的部分を担うものといえる。以下,「反応表」に数量化理論第Ⅲ類を適用し,どのような因子が政策決定の過程を最も効果的に情報縮約化し得るかを検討してゆきたい。

まず,全情報量²⁷⁾の約30%を代表する第1

因子であるが,これについては「大統領のコミュニケーション・チャネル」「決定単位の構成」「文一軍関係」「大統領・フォロアー間の勢力関係」「予備的行動」といったアイテムのウェイト・レンジが他のアイテムにくらべて相対的に大きいことがわかる(付表2)。従って我々は,この因子が「大統領のイニシャチブ」の次元,つまり,大統領が政策決定に際し,どの程度の影響力を発揮したかに関する次元と解釈できるであろう。なぜならば,これらのアイテムは,その上位概念としての「大統領のイニシャチブ」に包摂し得るものであるからである。

続いて,全情報量の約22%を代表する第2因子であるが,これについては「目標一致度」「大統領・フォロアー間の調整」という2つのアイテムが因子の析出に特に大きな寄与をなしている。また,「手段一致度」アイテムも中程度の寄与をなしているところから,この因子を,大統領とフォロアーとのあいだにどの程度の「相互支持性」があったか,つまり換言すれば,どの程度の意見の一致が両者のあいだに醸成されていたかに関する「合意」の次元と解釈できるであろう²⁸⁾。

このようにして,我々は,以上の二因子を析出する作業をとおして「反応表」が持つ全情報量の約52%をカバーすることができたわけであるが,この説明率は,「反応表」自体の規模が

27) 付表2の「説明率」を参照のこと。

28) 参照, R. リッカート著, 三隅二不二訳『経営の行動科学』ダイヤモンド社, 1964年(R. Lickert, *New Patterns of Management*, 1961), 8章。リッカートは「支持的関係」という表現を用いつつ, それを「ある作業状況で, 建設的に組みあわすことのできるあらゆる主な動機の潜在力を実現するための基礎公式である」と述べている〔邦訳139頁〕。リッカートは明らかに組織効率的な見方を入れているが, 本稿でいう「相互支持性」はあくまでも積極的な合意が存在していたか否かに関するものであって, そのことが, 合理的あるいは効率的な決定行動に結実したか否かといった質的内容までを問おうとするものではない。

26) 林知己夫著『数量化の方法』東洋経済新報社, 1974年。安田三郎著『社会統計学』丸善, 1969年, 187-215頁。

もともと小さいということを考慮してもなお、かなりの情報縮約効果を示すものということができるであろう。以下、説明率は漸次低下するが、第3(約15%)、第4(約13%)、第5(約8%)の各因子を概観してゆこう。

まず、第3因子であるが、これについては「事前計画」と「決定単位の構成」のアイテムが特に大きなウェイト・レンジを持っている。従ってこの因子は、政策決定に際し、その決定課題が政策決定者に十分予期されていたか否かに関する「予期」の次元と解釈できるであろう。続いて、第4因子であるが、これについては「文一軍関係」と「大統領・フォロアー間の調整」の二つのアイテムが、また、第5因子については「手段一致度」「アクター間のコミュニケーション活性度」の二つのアイテムが、それぞれ因子析出に大きな寄与をなしている。従って我々は、第4因子をミリタリー主導型か否かという「ミリタリーのイニシャチブ」の次元、第5因子を、大統領のもとに連なる諸アクター間の協調関係の程度に関する「協調」の次元と解釈できるであろう。

以上の因子析出作業によって、我々は、全情報量のうちの9割近く(88.23%)を代表する5つの因子を得ることができた。それは、アメリカの対外政策決定過程をタイポロジー化するにあたっては、

- (1)「大統領のイニシャチブ」
- (2)「(大統領とフォロアー間の)合意」
- (3)「予期」
- (4)「軍部のイニシャチブ」
- (5)「(組織部門間の)協調」

といった因子を用いることが最も効果的であることを意味している。もとより、以上の知見は限られたサンプリングから導き出されたものであるということから、きわめて仮説的なものといわなければならないであろう。たとえば、第1、第2因子に大統領の決定行動に関連したものが析出されたということは、サンプリングされたケース自体が軍事行動に関連した、いわゆる国家安全保障領域においても最も重大な「大

統領決定」に属するものであったことから、ある程度予測されたものといえる。決定ケースのサンプリングが他の争点領域、たとえば経済・通商、予算配分、行政組織の改革といった領域の決定ケースにまで拡大されるならば、他の因子、たとえば第5因子に部分的に示されている、官僚機構の行動様式についての因子が、より大きな意味を持つことは十分予想される。このような有効性の範囲についての議論は総括の部分で再度論じることとして、いま一度、実証結果に論点をもどし、幾つかの知見を述べてゆきたい。

さて、いま、我々に五つの因子が与えられたとして、それらを用いて直ちに厳密な五次元タイポロジーを組み立てるということは、我々の限られた抽象思考能力からいって到底不可能である。そこで再度、人間の限られた抽象思考能力に即して情報の縮約化を計る、というタイポロジーの主旨に立ちかえり、「第1因子」と「第2因子」とをマトリックス化した二次元空間に論点をしぼり、議論を進めてゆきたい。

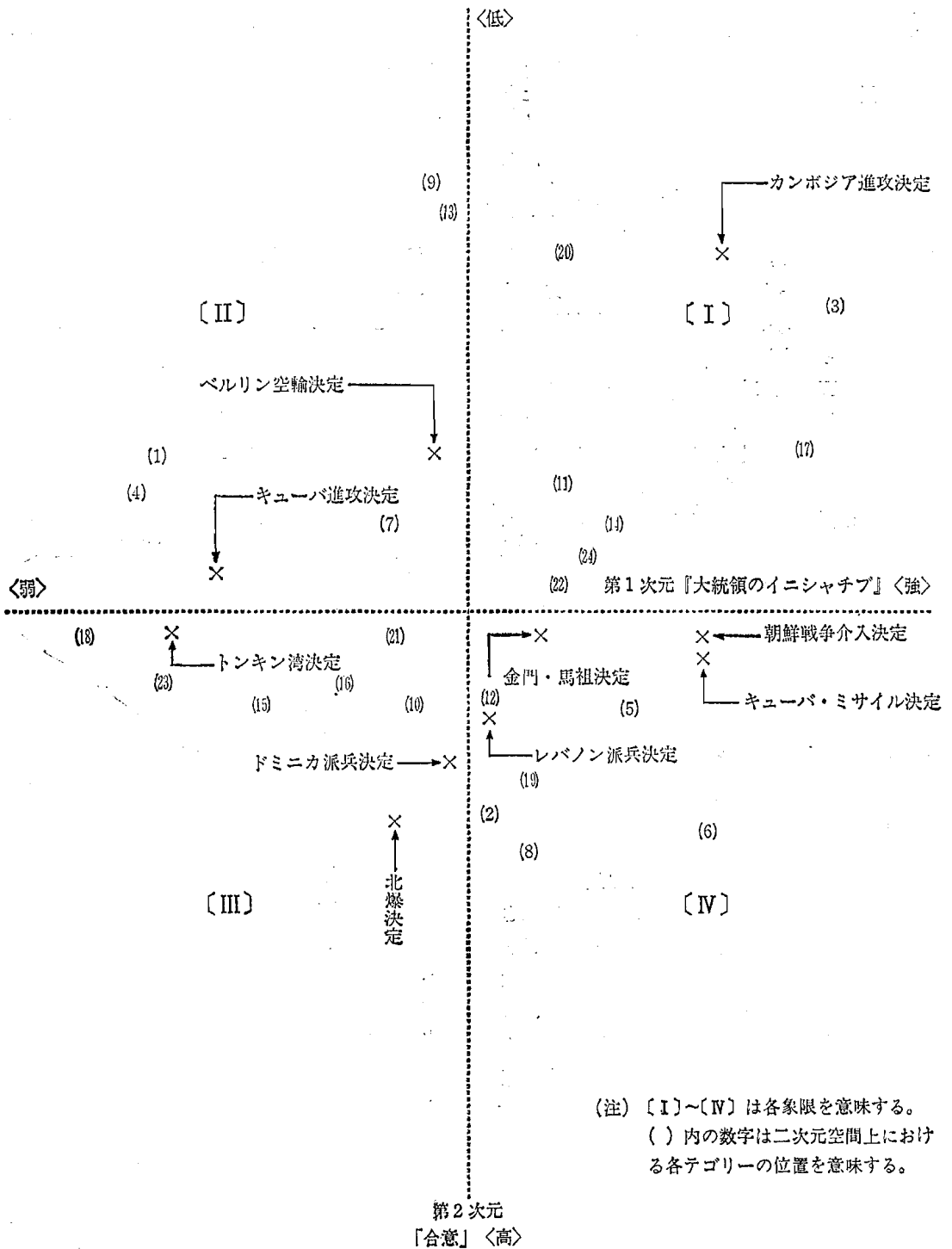
図1が、第1因子(横軸)と第2因子(縦軸)からなる二次元空間上に10個の決定ケースと24個のカテゴリーとをプロットした結果である。まず、横軸、縦軸をなす二つの次元の具体的な方向性があるが、プロットされたカテゴリーの分布状況から、その意味は明らかである(付表2参照)。

次に、各決定ケースの分布状況に目を移してゆこう。まず、図1に即して各象限ごとに、各決定ケースの類型特徴を素描してゆこう。

まず、第Ⅰ象限に位置するカンボジア進攻決定であるが、この決定は、大統領がフォロアーとの十分な意思疎通の努力を払わない、大統領自身のイニシャチブが極度に発揮された「パーソナル・デシジョン」であったといえる。

第Ⅱ象限のキューバ進攻決定は、大統領のイニシャチブが極端に弱いと同時に、大統領とフォロアーとのあいだの積極的な合意にもとづかない「フォロアー主導型」の決定であったといえる。また、ベルリン空輸決定は、大統領自身のイニシャチブが比較的弱く、また、フォロア

図 1 「1次元」×「2次元」



一とのあいだにもある程度の意見の不一致があった決定であったといえる。

第Ⅲ象限のトンキン湾決定はキューバ進攻決定と同様、十個の決定ケースのなかではきわめて大統領のイニシャチブが弱いものであったといえる。しかし大統領とフォロアーとのあいだには、キューバ進攻決定よりも、より積極的な合意が存在していた点ではキューバ進攻決定とはちがっていたといえる。一方、北爆決定とドミニカ派兵決定は、大統領とフォロアーとのあいだに合意があったと同時に、大統領自身のイニシャチブはトンキン湾決定よりも相対的に強いものであったといえる。

さて、第Ⅳ象限であるが、キューバ・ミサイル決定と朝鮮戦争介入決定はきわめて強い大統領のイニシャチブのもとに（この点ではカンボジア進攻決定との類似性が強いといえる）、フォロアーとの活発な討議過程を経て（この点ではカンボジア進攻決定とは異なっている）、生み出されたものといえる。また、金門・馬祖決定とレバノン派兵決定は、キューバ・ミサイル決定や朝鮮戦争介入決定ほどではないが、キューバ進攻決定などくらべればより積極的な大統領のイニシャチブのもとで下されたこと、また、大統領とフォロアーとの関係でいえば、政策決定過程にはさほど大きな意見の対立がない、かなり強い集団凝集性のもとで下された決定であったといえる。

以上が、各決定ケースについての最も基本的な類型的叙述である。そこで次に、図1に示されたタイポロジーをもとに、トップ・デザイン・メーカーとしての大統領の決定行動を、政策決定の過程とアウトカムとの間連から、より一般化して述べてゆくことにしよう²⁹⁾。

まず第Ⅰ象限であるが、これは政策決定に際

し、大統領のイニシャチブがとりわけ大きい、いわゆる「独断専行型」の決定行動といえる。従ってそこからは、大統領の個人的関心や情動が色濃く反映したアウトカムが生み出され易いと考えられる。それは換言すれば、ゲーム状況としての官僚政治が最も発生する可能性が少ないものであり、最高権力者の「直観」³⁰⁾の産物といえる。この種の決定様式は、複雑な組織過程や集団政治過程を回避できる点では効果的であるが、その反面、一人の人間に情報の過重負担を強いることにもなり易い。従って質的に単純な決定の場合ならいざしらず、複雑な情報網のなかで処理されなければならない重大な政治決定においては、この種の「ストレス下の決定」³¹⁾はともすれば非合理的なアウトカムを生み出し易い。また、この種の決定様式は外観の華やかさとは逆に、長期的な観点からすれば、最高指導者が統率する行政機構内にモラルの低下や反撥を招き易いと同時に、個人の恣意が最もはいり易いことから、関係諸政策との首尾一貫性を保つことに支障をきたす可能性が強くなる。

次に、第Ⅱ象限であるが、この場合には、関連諸部門のあいだの抗争が無秩序に繰りひろげられる可能性が最も強いといえる。なぜならば、組織統合者としての機能を大統領が十分果たさず、しかも政策決定過程に大きな意見の対立があるにもかかわらず、それをまとめるだけの管理能力をも大統領は欠いているからである。このような大統領の決定行動は「退行型」と性格づけられるであろう。いうまでもなく、そこから生み出されるアウトカムは、官僚政治のゲーム状況や組織の慣性が最も顕著に反映されたものである。すなわち、影響力が比較的均等なプレーヤーが多く参画している場合には、彼らのあいだの「対立・抗争・連携」からなる集団力学を反映したアウトカムが、また、一部の組

29) 決定過程と決定のアウトカムとを連結的にとらえるという視角は政策決定論の主題であるといえる。参照、James A. Robinson and R. Roger Majak, "The theory of decision-making," in James C. Charlesworth ed., *Contemporary Political Analysis*, Free Press, 1967, pp. 175-188.

30) トンプソンはこの種の決定を「インスピレーション」と呼んでいる。J. D. Thompson *et al. op. cit.* 次掲書をも参照のこと。Rourke *op. cit.* pp. 75-76.

31) 参照、拙稿「国際危機と政策決定(1)」『一橋研究』23号(1972年7月)、17-33頁。

織部門が独占的な影響力を持っている場合には、当該部門が持つ組織利益や組織過程を強く反映したアウトカムが生み出され易いといえる³²⁾。

さて、第Ⅲ象限であるが、この場合の決定過程は少なくとも第Ⅰ、第Ⅳ象限と比較して、官僚政治のゲーム状況を反映したアウトカムを、より生み出し易いと考えられる。なぜならば、大統領が統合者としての機能を十分に果さない傾向が強いからである。しかし同時に、第Ⅱ象限ほどの無秩序なゲーム状況や組織の慣性の先行傾向は弱いであろう。なぜならば、大統領が、フォロアーとの関係をできるだけ相互支持的なものにしようとする「関係志向」を強める結果、少なくとも、対立する意見はある程度とりまとめるだけの管理者の役割は果たし得ると考えられるからである。この象限に示される大統領の決定行動は「管理型」と呼ぶことができるであろう。

さて、最後の第Ⅳ象限であるが、これは大統領のイニシャチブと、大統領とフォロアーとのあいだの相互支持性とは、他の象限にくらべてはるかにバランスがとれている決定過程を意味している。それは換言すれば、最も「参加的な決定過程」³³⁾ということである。

この種の決定過程は、バーゲニングとしての集団過程というよりは、大統領を中心とした集団学習過程といえる。大統領のイニシャチブが

強く反映したアウトカムが生み出される可能性も強いが(但し第Ⅰ象限ほどではない)、同時にそれは、フォロアーとの討議を軽視するという形ではなく、あくまでも、対立意見を持つプレイヤーの「参加」を十分得たうえでの集団決定的色彩が強い。この種の大統領の決定行動は「参加・指導型」といえるであろう。

以上が、我々の得たタイポロジー(図1)にもとづく新たな分析モデルの基本的枠組である。それは、当面の分析課題とされた決定諸ケースに即したモデルであるにとどまらず、より広くグループ・ダイナミックスや管理行動論におけるリーダーシップ類型と照応するものである。すなわち、我々の得た二次元タイポロジーの第1因子は、従来の知見における以下の因子、すなわち、組織指導(initiating structure)、目標達成(goal achievement)、課題(task)に関連し、他方、第2因子は、配慮(consideration)、集団維持・強化(group maintainance)、関係(relation)に関連するものといえる³⁴⁾。これらの知見は、主として質問紙によるデータを因子分析を用いて解析した結果であり、本研究の手續きと同じものではない。しかし、より多くの研究蓄積をもつグループ・ダイナミックスや管理行動論の類型論と類似した結果が生み出されたということは、我々の「オーガニゼーション・アプローチ」が持つ一般の妥当性ととも、隣接分野における知見を積極的に導入することの有効性をも示唆したものといえるであろう。もとより、小集団実験や経営組織の研究から生み出された知見を無批判に援用することは厳にいましめるべきではあるが、「組織一般にみられる政策決定過程」という、より広い視角からの研究の位置づけをも、我々は今後試みるべきではないだろうか。

32) 細谷千博はこのようなリーダーシップを持つ政策決定システムを特に「円錐構造」(truncated structure)と呼んでいる。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. 353-369.

33) 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8巻1号、1974年、22-32頁。

34) 参照、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.

VI 政策決定過程の組織仮説

図1に示された二次元タイポロジーをより徹視的にみる時、我々は、前節で述べられた各象限に関する知見のほかにも、幾つかの興味ある知見を得ることができる³⁵⁾。ここでは特に、決定ケース、カテゴリーに与えられている多次元上の「原点からの距離」と「相互親近性」に着目して³⁶⁾、幾つかの仮説を提示し、新たな研究発展への契機とさせたい。

まず第1に、図1にみられる各決定ケースの分布状況からみて、「各政権毎にそれぞれの共通パターンがみられる」という仮説はアイゼンハワー政権の場合にしか妥当しないことがわかる。むしろ、キューバ・ミサイル決定と朝鮮戦争介入決定とが近い距離にあることから、「政権毎」という要素よりも、たとえば「危機」といった状況的要因の方が政策決定過程に類似性をもたらす可能性が強いと仮説することができるであろう³⁷⁾。今後、各種の状況的要因をも加

味した研究の視角が望まれる所以である。

第2に、図1によれば、ドミニカ派兵決定、金門・馬祖決定、レバノン派兵決定などは他のケースにくらべて原点により近い位置を占めていることがわかる。このことは、数量化理論第Ⅲ類によれば、これらの決定が他の決定にくらべて「共通のパターン」をより多く持っていることを意味している。そこで、この点を更に詳しく検討するために、24カテゴリーのうち、「原点からの距離」が特に近い上位3カテゴリーを算出した（これについては、より精度を高めるために5次元空間における数値を算出した）。そこから我々は、戦後アメリカにおける重大な軍事的決定に関して、次のような「共通性仮説」を導き出すことができる。すなわち、「(この種の政策過程にあっては)大統領とフォロワーとの関係は比較的調整されている場合が多いと考えられるが、同時に、行政機構内部には、関連諸部門のあいだの競合性も顕著である。また、下される決定は一般に十分な事前計画によるガイドラインをもとに下されたというよりは、新奇な事態に対応するという意味での環境適応型のものが多い」という仮説である。

また逆に、図1によれば、トンキン湾決定、カンボジア進攻決定、キューバ進攻決定などは

「国際危機研究の枠組——Charles F. Hermann の危機決定モデルに関連して」『社会科学ジャーナル』（国際基督教大学）第11号（1972年）、121—135頁。但し、危機状況の類似性のみが強調されてはならない。このことは特に「エスカレーション——デスカレーション」といったアウトカムとの関連において妥当すると考えられる。参照、Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War*, McGill-Queen's Univ. Press, 1972, pp. 169-238; Glenn D. Paige, "Comparative case analysis of crisis decisions: Korea and Cuba," in Charles F. Hermann ed., *International Crises*, Free Press, 1972, pp. 41-55. なお筆者は、決定状況との関連性については、(状況・独立変数)——(決定過程・媒介変数)——(結果・従属変数)といった「三位相モデル」が研究発展上有効であると考えている。筆者のモデルについては注31)の拙稿を参照されたい。

35) 類型学的考察の有効性を拡大し、併せて次元の説明力をも確認するために当初「1次元」×「3次元」、「2次元」×「3次元」等のタイポロジー化をも予定していたが、紙幅の都合により割愛した。そこで稿末の付図1に「1次元」×「3次元」タイポロジー上の各決定ケースの分布状況を参考のために掲載し、次の具体的な研究テーマの一つが3次元タイポロジー論にあることだけをここで述べておきたい。なお、『予期』の次元を含んだ類型論として以下の論文を参考までに挙げておく。組織内部のダイナミズムが外的な刺激によってどのように変動するのか、といった論議が3次元タイポロジー論でより明確になされることが期待される。Charles F. Hermann, "International crisis as a situational variable," in James N. Rosenau ed., *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, 2nd ed., 1969, pp. 409-421.

36) 数量化理論第Ⅲ類の「共通性分析」と「親近性分析」については次掲論文に詳しい。杉山明子「ラジオ嗜好とテレビ嗜好」吉田正昭訳編『計量心理学』誠信書房、1966年、249—290頁。

37) 危機決定については以下の論文に詳しい。拙稿、

他のケースにくらべて原点から遠い位置にあることがわかる。このことは、これらの決定は10ケースのなかでは「特殊なパターン」をより多く持っていることを意味している。そこで、24カテゴリーのうち、原点からの距離が遠い上位3カテゴリーを算出し、これらのカテゴリーをもとに、我々は次のような「特殊性仮説」を導き出すことができる。すなわち、戦後アメリカにおける重大な軍事的決定については、「決定単位がフォーマルで、ミリタリーがシビリアンに比して優位を占め、且つまた大統領とフォロアーとの関係がきわめて悪化した政策決定過程は比較的少ない」という仮説である。

さて最後に、カテゴリー間の親近性をもとに、よりミクロな組織仮説を導き出し、一連のパターン分析をひとまず終えることにしよう。我々はこの作業をとおして、「組織分析モデル」が前提とした「他の条件が等しければ」という視角を、他のカテゴリーとの関連性をも考慮したものへと一歩前進させることができるはずである。以下の仮説は、その分析手続きからして明確な因果関係についての立言ではあり得ないが、少なくとも、今後、分析モデルを修正してゆく際にはきわめて有用なガイドラインとなるであろう。また、アメリカの対外政策決定過程についてのシミュレーションやゲーミングを行なう際の組織モデルにも援用し得る仮説である³⁸⁾。

仮説1「ミリタリーが政策決定過程において優位を占めることができるのは、ミリタリーがアクター間の勢力を独占した場合に限られる」

仮説2「ミリタリーの優越性は決定単位がフォーマルな場合に一層顕著となる」

仮説3「シビリアンの優越性は、決定単位がインフォーマルな場合に一層顕著となる」

仮説4「ミリタリーとシビリアンとが競合する

ほど、大統領の持つコミュニケーション・チャンネルは複線化傾向を示す」

仮説5「一部のアクターによって政策決定過程における勢力が独占されるほど、アクター間のコミュニケーションは停滞する」

仮説6「予備的行動が一部のアクターによってとられている場合よりも、いまだとられていない場合の方がアクター間の競合性は高まる」

仮説7「大統領の持つコミュニケーション・チャンネルが単線的であればあるほど、アクター間のコミュニケーションも停滞的となる」

仮説8「政策決定過程における目標一致の度合は、大統領とフォロアーとのあいだの調整が良好なほど強くなる」

仮説9「政策決定過程における目標一致の度合は、大統領とフォロアーとのあいだの調整が不良な場合ほど、弱くなる」

仮説10「政策手段についての一一致度が高い場合、大統領の持つコミュニケーション・チャンネルは単線化傾向を強める」

仮説11「政策手段についての一一致度がフォロアー間に低い場合ほど、大統領は自己の指導力を増大させることができる」

仮説12「大統領の指導力は予備的行動がとられていない場合ほど、強くなる」

仮説13「大統領の指導力は予備的行動がすでにとられている場合ほど弱くなる」

仮説14「事前計画が一部のアクターによって準備されている場合ほど、大統領の持つコミュニケーション・チャンネルは当該アクターによって独占され易くなる」

仮説15「事前計画が一部のアクターによって準備されている場合よりも準備されていない場合の方が、アクター間の競合関係は顕著となる」

仮説16「大統領が積極的な指導力を発揮する場合、決定単位の構成はフォーマル、インフォーマル併用型となり易い」

38) 仮説創出は、各カテゴリーに最も近いペア・カテゴリーを算出し(但し五次元空間における)、重複するものを除外したうえで if-then hypothesis の形にする、という手続きによる。

VII おわりに

アメリカの対外政策決定過程については、すでにかなりの研究蓄積がなされている。本研究は、既存の研究成果（主としてケース・スタディ）を主たる情報源として進められたという点で、また、相本資料への接近が困難な第二次世界大戦後のケースを取り扱っているという点で、歴史研究的な意味を持つものではない。それは換言すれば、本研究の基本的な性格が、従来、個別的に論じられ、あるいは印象論的に比較対照されてきた一連のケースを、一定の枠組と手法によって一般化することにある、ということの意味している³⁹⁾。いうまでもなく、本研究が導きだした知見は、今後の検証・修正作業を経て、一層洗練されたものへと発展させてゆくことが望ましいが、同時に、より長期的な研究戦略として、本研究が試みた政策決定過程の数量分析自体の有効性についても、今後、十分な検討がなされなければならないであろう。

対外政策決定過程の数量分析は、主としてシミュレーションやゲーミングによる実験的手法や外交文書、新聞等の内容分析的手法によって進められてきた。その意味では、本研究で試みられた決定比較のパターン分析は「組織分析モデル」とともに、きわめて斬進なものといえる⁴⁰⁾。しかし同時に、このことは、研究自体がきめて試行錯誤的なものとならざるを得ないことをも意味している。そこでいま、稿をとじる

にあたり、今後に残された研究戦略上の課題を明らかにしておきたいと思う。

さて、今後に残された第1の課題は、決定ケースのサンプリングに関連したものである。一般化への努力は、なんといっても比較対象である決定ケースの数に大きく影響される。しかしそれは、ただ無原則に数を増せばよいということでは決してない。たとえば、異なった争点領域、決定状況、相互作用の対象国や地域といった視角からのサンプリングが研究の成果を高めるためには望ましい。このような「ある系統だったサンプリング」はまた、政策決定過程の国際比較へも我々の目を向けさせるであろう。このような視点のなかから、我々は、どのような側面に政策決定過程における一般性があるのか、どのような側面に特殊性があるのかを、より厳密に知ることができるであろう。

第2の課題は、分析モデル自体の有効性である。本研究のモデルでは、分析レベルは行政府内の組織ダイナミズムに限定されていたが、今後は、行政府を取り囲む諸々の政治・社会的要因を組み込む必要がある。たしかに、行政府の組織ダイナミズムを分析の対象とすることは、「行政国家」の時代といわれる今日的な状況に照応するものではある。しかしそのことは、分析のレベルを行政府内部の組織ダイナミズムに限定するということを決して正当化しないはずである。なぜならば、行政府自体が、それを取り囲むところの「環境」とのフィード・バックを通して機能する一つの「開放システム」にほかならないからである⁴¹⁾。このような観点から

39) このような方法論に近いものとしては以下の論文が特に筆者の関心と呼んだ。これはグレン・ペイジの危機決定仮説 (Glenn D. Paige, *The Korean Decision*, 1969) を五つの国際決定と五つの国内決定をとおして検証を試みたものである。但しその記述はきわめて印象論的なものにとどまっており、雑然としているとの感を逃れ得ない。Harrill C. McGinnis, "The Presidency and crisis decision: the application of an analytical scheme," unpublished Ph. D. dissertation, University of Virginia, 1971.

40) 対象を「文一軍関係」に絞った研究ではあるが、バ

ターン分析という点で類似性のある数量分析としては次掲論文が挙げられる。R. C. Benjamin, L. J. Edinger, "Conditions for military control over foreign policy decisions in major states: a historical exploration," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 15, No. 1 (January, 1972), pp. 5-31.

41) 参照、宮川公男「組織のシステム理論——一試論——」『組織科学』第8巻1号、1974年、5-12頁。松本和良著『組織変動の理論』学文社、1974年、第7章。

すれば、本研究が依拠したモデルは、いまだ「閉鎖システム」的な段階にとどまっているといわなければならない。今後は、国内環境はもとより国際環境をも組み込んだ、より広角なモデルの構築が望まれる。もとより、分析のレベルを多重化させることは、モデルを単なる変数の羅列やチェック・リスト的なものに終始させる危険がある⁴²⁾。事実、印象論的な記述モデルには、このような危険が常に伴うが、たとえば、本研究で用いられた多変量解析的な手法を実証研究に導入するならば、そのような危険は回避されるはずである。

第3の課題は、政策決定過程のパターン分析という本研究の視角は、今後、判別分析的な、また更には因果分析的な視角へと進化させる必要がある、という点である。本研究が試みたパターン分析は、あくまでも大量の情報に一定の秩序を与えるための基礎研究であって、たとえば、どのような過程変数がアウトカムの差違（たとえばエスカレーションとデスカレーション、ゲーム的状况の反映度など）を最も効果的に説明し得るのかといった分析は、もはやこの種のパターン分析が十分なし得るところではない。このような視点はまた、さきに述べた政策決定過程の国際比較や政治体制比較をも、より一層有効なものとするであろう。すなわち、異なる文化間、国家間、政治体制間の政策決定過程上の特徴はどのような要因によっ最も効果的に説明し得るか、といった研究である。

第4の課題は、データ自体の問題である⁴³⁾。本研究のデータ・ベースは「反応表」に示された内容分析データであるが、今回のコーディングは筆者自身によって行なわれた。従って筆者自身のバイアスが「反応表」に反映しているとの批判は残るであろう⁴⁴⁾。しかし、コーディン

グ自体は、複数のコーダーを用いて行ない、コーダー間のリライアビリティ (reliability) をチェックすることによって、その精度を高めることが可能である。あるいは、たとえリライアビリティの高い内容分析データを用いた場合でも、元来、量的データでは十分説明することが難しいブラック・ボックス——政策決定過程——の実態を単純・操作化されたアイテム・カテゴリーによって分析すること自体に疑念が向けられるかもしれない。しかし、シングル・ケース・スタディや二、三のケースのみを扱う場合ならいざ知らず、大量のケースを集めて、そこからなんらかの一般化を試みたいという関心を容認する限り、我々は、内容分析データ（「反応表」はその一例である）をもとに統計処理を行なうことが、唯一の方法ではないとしても、きわめて効率の高い方法であるといえるのではない

44) もっとも、カテゴリー自体が単純な二分法ないし三分法にすぎないことから、さほど「反応表」には問題がないとの反論もあり得よう。しかしこれはあくまでも推論であり、複数のコーダー（この種の研究には専門家がコーダーとして参加する必要がある）によって判定をしてゆくことの方が、はるかに生産的である。本研究はあくまでも筆者自身の解釈がもたらした大量情報にもとづいたものであること、また、アイテム・カテゴリーの幅は利用可能なデータの質にも制約されている点をあらためて述べておきたい。なお、既存の統計データとともに「専門家による解釈」による一対比較法を用いた研究例としては以下のものがある。そこではたとえば、政治的リーダーシップの強さや官僚機構の能率といったような「質的なデータ」は専門家グループによる一対比較法をもとにデータ収集が行なわれている。衛藤藩吉「アジア政治体制試論」『国際法外交雑誌』第67巻第2号（1968年）、1—27頁。

45) 政治学一般に対するこのような指摘は国際関係論にも妥当するであろう。Oran Young, *Systems of Political Science*, Prentice-Hall, 1968, pp. 93-94.

筆者は一つには両者の「橋渡し」作業は中範囲理論としての類型学的考察によってなされるのではないかと考えている。そして、その際の類型化には、体系的な情報収集とその処理が望まれることはいうまでもない。次の研究戦略の一つとしては、本研究

42) スナイダー・モデルがその例である。

43) データ論については特に次掲論文に示唆されるところが多いであろう。J. David Singer, "Data-making in International Relations," *Behavioral Science*, Vol. 10, No. 1 (January, 1965), pp. 68-80. 白鳥令編『数量政治分析』ベリかん社、1971年、序章。

いだろうか。

激動する国際社会の姿を反映してか、近年、国際関係研究の発展には著しいものがある。しかしそこには、「一方における事実至上主義への傾斜と他方における過度の理論化への傾斜」があることも事実である⁴⁵⁾。今日、国際関係研究における緊急課題の一つは、両者のあいだの「橋渡し」であるといつても過言ではあるまい。本研究は、いまだ試論的なものとはいえ、まさにこのような研究発展上の要請から生み出されたものにほかならない。最後に、筆者の次の研究関心が、分析モデルの精緻化、分析手法の深化とともに、本研究が導き出した一連の知見、仮説を、たとえば、日米比較⁴⁶⁾といった国際比較の視点から吟味、検証してゆくことにある旨を付言して、この稿をひとまず閉じたい。

のような政策決定のプロセスについての類型論と、政策決定のアウトカムについての類型論とを連結させ、より高度なモデルを追求することが必要であろう。なお、対外行動類型論(因子分析による)については以下の論文が特に興味深いであろう。Charles W. Kegley, Jr., "Toward the construction of an empirically grounded typology of foreign policy output behavior," unpublished Ph. D. dissertation, Syracuse University, 1971.

46) 歴史研究における成果としては細谷千博他編『日米関係史——開戦に至る10年(1931—41年)』全4巻、東京大学出版会、1971～2年、がある。本稿のような「中範囲理論志向」の研究にとって、歴史研究の知見をどのように利用するか、また、歴史研究にどのような分析の枠組を供し得るかは、今後に残された重要な課題である。

主要参考文献

(資料集、ケース・スタディ)
(またはそれに類するもののみ)

- Abel, Ellie. *The Missile Crisis*. 1968.
Acheson, Dean. *Present at the Creation; My Years in the State Department*. 1969.
Allison, Graham T. *Essence of Decision*. 1971.

- Austin, Anthony. *The President's War*. 1971.
Barber, James D. *The Presidential Character*. 1972.
Beal, John R. *John Foster Dulles: A Biography*. 1957.
Bloomfield, Lincoln P. *Controlling Small Wars*. 1969.
Clay, Lucius D. *Decision in Germany*. 1950.
Destler, I. M. *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy*. 1972.
Dulles, Eleanor L. *American Foreign Policy in the Making*. 1968.
Fulbright, J. W. *The Arrogance of Power*. 1967.
(邦訳『アメリカ外交批判』)
George, Alexander L. et al. *The Limits of Coercive Diplomacy*. 1971.
Gravel edition. *The Pentagon Papers*. Vols. 3, 4, 5. 1972.
Eisenhower, Dwight D. *The White House Years*. 2 vols. 1963.
(邦訳『アイゼンハワー回顧録』全2巻)
Halper, Thomas. *Foreign Policy Crises*. 1971.
Halperin, M. et al. "The 1958 Quemoy Crisis," in M. Halperin ed. *Sino-Soviet Relations and Arms Control*. 1967.
Hilsman, Roger. *To Move A Nation*. 1960.
(邦訳『ケネディ外交』上・下)
Howe, Jonathan T. *Multicrisis; Sea Power and Global Politics in the Missile Age*. 1971.
Janis, Irving L. *Victims of Groupthink*. 1972.
Johnson, Haynes. *The Bay of Pigs*. 1964.
Johnson, Lyndon B. *The Vantage Point*. 1971.
Hoopes, Townsend. *The Limits of Intervention*. 1969.
(邦訳『アメリカの挫折』)
Kennedy, Robert F. *Thirteen Days*.
(邦訳『13日間』)
Kirkpatrick, Jr., Lyman B. *The Real CIA*. 1968.
Knebel, Fletcher, "Day of Decision," *Look*, September, 1958.
Larson, Arthur. *Eisenhower: The President Nobody Knew*. 1958.
Lowenthal, Abraham F. *The Dominican Intervention*. 1972.
Maxey, David R. "How Nixon Decided to Invade Cambodia," *Look*, August, 1970.

- Murphy, Robert. *Diplomat Among Warriors*. 1964.
(邦訳『軍人のなかの外交官』)
Newsweek, "Richard Nixon's Ten Days," May 18, 1970.
New York Times edition. *The Pentagon Papers*. 1971.
(邦訳『ベトナム秘密報告』上・下)
Paige, Glenn D. *The Korean Decision*. 1968.
(邦訳『アメリカと朝鮮戦争』)
Schlesinger, Arthur M. *A Thousand Days*. 1965.
(邦訳『ケネディ』上・下)
Schlesinger, Arthur M. general editor, *Dynamics of World Power: Documentary History of United States Foreign Policy, 1945-73*. Vols. 1-5, 1973.
Smith, Hedrick. "Nixon's Decision to Invade Cambodia," in D.M. Fox ed. *The Politics of U. S. Foreign Policy Making*. 1971.
Sorensen, Theodore. *Kennedy*. 1965.
(邦訳『ケネディの道』)
Truman, Harry S. *Memoirs*. 2 vols. 1955.
(邦訳『トルーマン回顧録』全2巻)
Young, Oran. *The Politics of Force*. 1968.
(未公開論文) [*印はシングル・ケース・スタディ,
**印は複数ケースの比較研究]
**Cecile, Robert E. "Crisis Decision-Making in the Eisenhower and Kennedy Administrations," Ph. D. dissertation, Univ. of Oklahoma, 1965.
**Dunn, Charles W. "The Congress and the Presidency in Military Crises; A Communication Model," Ph. D. dissertation, Univ. of Oklahoma, 1965.
**McGinnis, Harrill C. "The Presidency and Crisis Decisions," Ph. D. dissertation, Univ. of Virginia, 1970.
*Ross, Bernard H. "American Government in Crisis: An Analysis of the Executive Branch of Government during the Cuban Missile Crisis," Ph. D. dissertation, New York University, 1971.
**Sanchez, Jose M. "U. S. Intervention in the Caribbean, 1954-1965," Ph. D. dissertation, Columbia University, 1972.

付 表 1 「反 応 表」

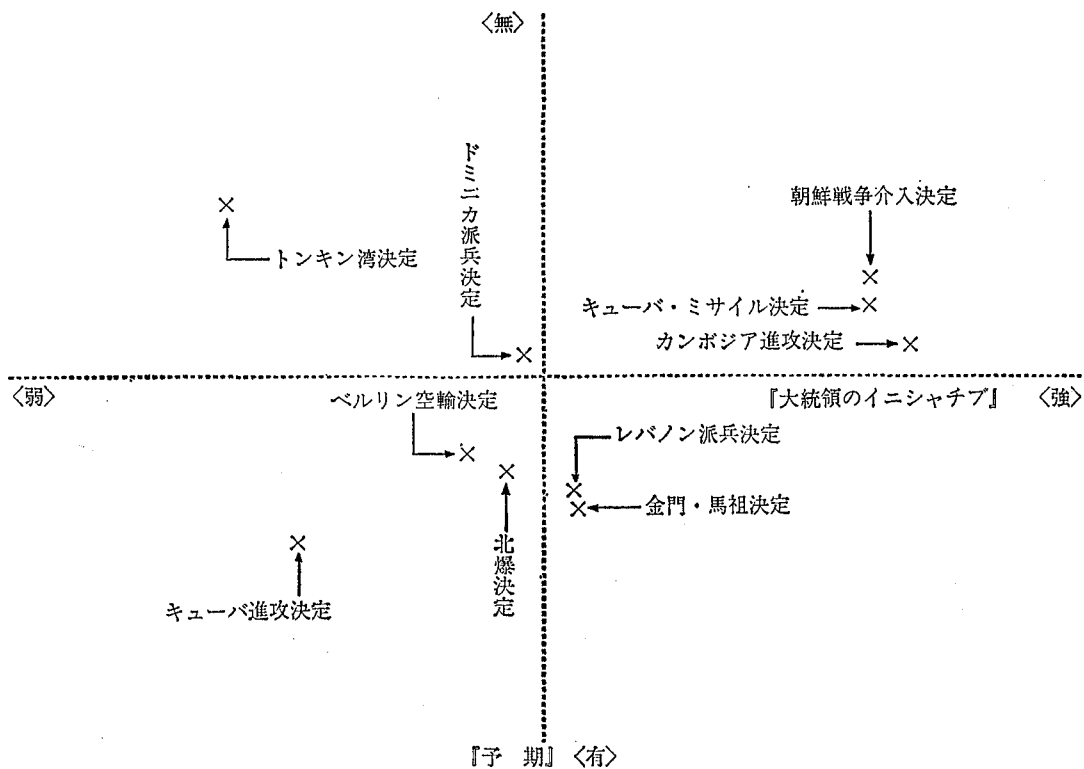
ア イ テ ム	〔1〕			〔2〕			〔3〕			〔4〕			〔5〕			〔6〕			〔7〕			〔8〕			〔9〕				〔10〕			〔11〕		
カテゴリー内訳	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③	①	②	③				
カテゴリー番号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24										
ベルリン空輸決定	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1										
朝鮮戦争介入決定	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1										
レバノン派兵決定	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1										
金門・馬祖決定	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1										
キューバ進攻決定	0	1	0	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0										
キューバ・ミサイル決定	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1										
トンキン湾決定	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	0										
北爆決定	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0										
ドミニカ派兵決定	0	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1										
カンボジア進攻決定	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1										

〔注〕 <1>印が各アイテムについての該当カテゴリーを示す

付 表 2

カテゴリー番号	第 1 因子	第 2 因子	第 3 因子	第 4 因子	第 5 因子
(1)	-1.2116	0.7047	0.7313	-1.1514	0.2609
(2)	0.0012	-0.5257	-0.5023	0.1849	-0.0257
(3)	1.2080	0.8726	0.7756	0.5965	-0.1836
(4)	-1.2430	0.6445	0.1249	-0.1394	0.0892
(5)	0.5327	-0.2762	-0.0535	0.0597	-0.0382
(6)	0.6612	-0.6088	-0.0434	-0.1388	0.5993
(7)	-0.4408	0.4059	0.0289	0.0925	-0.3996
(8)	0.1131	-0.5904	0.1986	-0.1329	-0.0183
(9)	-0.2640	1.3777	-0.4634	0.3101	0.0427
(10)	-0.2341	-0.3345	0.1209	0.1041	-0.6131
(11)	0.3512	0.5017	-0.1814	-0.1561	0.9197
(12)	0.0262	-0.3241	0.0901	-0.3472	0.0333
(13)	-0.1049	1.2964	-0.3604	1.3887	-0.1331
(14)	0.5878	0.2622	-0.0727	-0.3848	-0.1196
(15)	-0.8817	-0.3933	0.1090	0.5772	0.1793
(16)	-0.5105	-0.1755	-0.2759	-0.1567	-0.1214
(17)	1.1913	0.4095	0.6438	0.3656	0.2832
(18)	-1.8411	-0.1308	2.1323	-0.4555	0.1274
(19)	0.1990	-0.4947	-0.1493	0.4326	0.0057
(20)	0.3157	1.0330	-0.4121	-0.7133	-0.0539
(21)	-0.3239	-0.0433	-0.8518	-0.2189	0.0517
(22)	0.3239	0.0433	0.8518	0.2189	-0.0517
(23)	-1.1378	-0.2306	0.0802	0.6184	0.6510
(24)	0.4876	0.0988	-0.0344	-0.2650	-0.2790
説明率	29.40%	22.40%	15.12%	13.03%	8.27%
累積説明率	29.40%	51.81%	66.93%	79.96%	88.23%

付 図 1 「1次元」×「3次元」



〔付記〕 本稿に用いた一連の数値計算の結果は紙幅の関係から必要最少限度のものに限定した。全資料を参照御希望の場合は筆者までお申し出いただければ幸いである。

（同志社大学アメリカ研究所専任研究員）