

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—

野 林 健

I

対外政策決定過程の研究史を「行動科学」の位相から鳥瞰するとき、我々はその主流が「サイコロジカル・アプローチ」¹⁾であることを知るであろう。それは、行動科学という学問自体が、元来、心理学における操作主義に影響を受けたものであることからして、また更には、対外政策決定過程の研究が他の分野に比較して、より直接的な形で人間の決定行動に関心を向けたものであることからして、きわめて自然な成り行きではあった。

このような研究発展の流れのなかに、1960年代末期を契機として、「新たな方法論の波」が対外政策決定過程研究に押し寄せてきた。筆者はこの新しい研究の波を、従来主流を占めてきた「サイコロジカル・アプローチ」に対比させる意味で「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²⁾。

この新しい方法論の波は、いまだ確立された統一モデルを持つには遠く及ばないが、現在までのところ、その大要は以下の三点に要約することができるであらう。

1) 代表的なものを二つだけ挙げておく。

Herbert C. Kelman, ed., *International Behavior*, Holt, Rinehart & Winston, 1965; Joseph H. de Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Charles E. Merrill, 1968.

2) 「オーガニゼーション・アプローチ」は今後とも発展させてゆくべきものと筆者自身は考えている。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」(1974年10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・アプローチに一定の整合性を与える

う。(1)行政官僚機構の組織メカニズム、(2)行政官僚機構が当該国の政治過程に及ぼす影響力、(3)行政府内の政治過程、の三点である。では、このような分析のレベルは、どのような形でオーガニゼーション・セオリーという、より広い研究視角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」とのあいだの相互作用を問題とする組織の「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、行政府が持つ限られた組織資源をめぐる政治過程、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⁾。

一つの契機として、行政府の首長の持つ組織行動(オーガニゼーション・リーダーシップ)という視角があるのではないかと、いうことであつた。このような視角の理論的背景については、たとえば以下を参照のこと。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7巻第1号(1973年)、73-76頁。佐藤慶幸「組織比較分析のための一視点」『現代社会学』第1巻第1号(1974年)、36-51頁。

3) 参照, R. M. Cyert and J. G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, 1963; Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Little, Brown, 1968, ch. 13.

4) 参照, 松本和良著『組織変動の理論』学文社, 1974年, 第7章。佐藤慶幸著『現代組織の論理と行動』御茶の水書房, 1972年, 第8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

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。筆者のいう「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1969年に置いてはいるが⁶⁾、すでにそれより以前からスナイダー・モデルのなかにはきわめて断片的、図式的にはあるが論じられている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・ヌイスタット等による「政治過程論」⁸⁾や、細谷千博による「中堅層」仮説⁹⁾によって論じら

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(1958年)のモデルにはすでに problem-solving, persuasion, bargaining とならんで 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概念として用いられていることに留意されたい。James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, Wiley, 1958, ch. 5. また、組織の政治システム論については以下に詳しい。Andrew M. Pettigrew, *The Politics of Organizational Decision-Making*, Tavistock, 1973, ch. 1, 2; Ferrel Heady, *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) これはアリソン論文が世に出た年であるが、アーネスト・メイを中心としたハーヴァード大学での研究グループは1966年の春からすでに研究活動を開始していたという。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. 87-137.

8) 参照, Allison (1971), *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) Chihiro Hosoya, "Twenty-five Years After Pearl Harbor: A New Look at Japan's Decision for War," in *Imperial Japan and Asia: A Reassessment*, compiled by Grant K. Goodman, Oc-

casional Papers of the East Asian Institute, Columbia University, 1967. 細谷千博教授の組織分析的視角は以下の論文に詳しい。Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan," *World Politics*, Vol. 26, No. 3 (April, 1974), pp. 354-369.

10) Snyder et al. *op. cit.*

11) *Ibid.*, p. 106.

12) *Ibid.*, pp. 177-185.

II

対外政策決定過程についての行動科学的研究の多くが「サイコソジカル・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かった。そのことは、スナイダー・モデルが、政策決定過程における「組織的コンテクスト」(organizational context¹⁰⁾)を重視していたことから理解し得る。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な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ナルな関心への強さを十分知ることができるはずである。しかし、このモデルが発表された時点(1954年)においては、オーガニゼーション・セオリー自体がいまだ創成期にあり、また、従来の政策決定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・ポリティクスの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の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「組織的コンテクスト」論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、ベントレー流の

casional Papers of the East Asian Institute, Columbia University, 1967. 細谷千博教授の組織分析的視角は以下の論文に詳しい。Chihiro Hosoya, "Characteristics of the Foreign Policy Decision-Making System in Japan," *World Politics*, Vol. 26, No. 3 (April, 1974), pp. 354-369.

10) Snyder et al. *op. cit.*

11) *Ibid.*, p. 106.

12) *Ibid.*, pp. 177-185.

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も、スナイダー・モデル自体きわめて一般的な説明に終始し、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¹³⁾。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、ページの朝鮮決定研究や同モデルの一部修正といった動き¹⁴⁾を除いては、もっぱらスナイダー・モデルが十分掘り下げたことを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。

III

さて、筆者はさきに「オーガニゼーション・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ーム・アリソンの組織過程論¹⁵⁾に、第二の視点はフランシス・ルークの官僚制行動論¹⁶⁾に、そして第三の視点はグレーム・アリソン、モートン・ハルペリンの官僚政治論¹⁷⁾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（組織過程モデルと官僚政治モデル）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、同時にルークの視点には、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¹⁸⁾。そこで、以下、これら三つの視点を概観し、「オーガニゼーション・アプローチ」についての基本的な考え方について述べたいと思う。ただしその際には、前述の三視角のうち、すでに多く論じられている第三の視角、つまり「官僚政治モデル」自体の説明については割愛したい¹⁹⁾。そしてそのかわりに、同モデルの派生モデル的な性格を持つ、アレクサンダー・ジョージの研究²⁰⁾を取り挙げてみたい。なお、この処置は本稿がもっぱら研究動向の紹介を主眼としたものであることからとら

17) Allison, *op. cit.*, pp. 144-184; Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, 1974.

なお、付言するならば、筆者は“Bureaucratic Politics”を「官僚政治」という日本語に直訳することには必ずしも同意しない。なぜならば、アリソン達のいう“Bureaucratic Politics”は、その日本語訳が持つ通常の語感とは必ずしも一致しないからである。むしろ訳語としては「政府内政治」とか「行政府政治」といったものを用いる方がよいのではなかろうか。アリソンも *Essence of Decision* (1971) では“governmental(bureaucratic)politics paradigm”という用法をしている。ただし本稿ではすでに定着した感のある「官僚政治」という表現を踏襲している。なお、日本語訳に関する問題については、平野健一郎先生より御教示を得た。

13) スナイダー・モデ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』1972年4月号, 2-14頁。

14) Glenn D. Paige, *The Korean Decision*, Free Press, 1969 (関寛治監訳『アメリカと朝鮮戦争』サイマル出版会); James A. Robinson and Richard C. Snyder, “Decision-Making in International Politics,” in Kelman, *op. cit.*, pp. 435-463.

15) Allison, *op. cit.*, pp. 67-100.

16) Francis E. Rourke, *Bureaucracy and Foreign Policy*, The Johns Hopkins Univ. Press, 1972.

18) ルークの枠組は以下に詳しい。Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, Little, Brown, 1969.

19) 参照、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』50号, 1973年), 46-65頁。Art, *op. cit.*; Hosoya (1974), *op. cit.*

20) 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. なお同研究の応用例については本誌掲載(『同志社アメリカ研究』11号, 1975年)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。

れたものであり、「オーガニゼーション・アプローチ」自体の有効性については機会を改めて述べたいと思う。

(1) グレアム・アリソンの「組織過程モデル」

組織過程モデルの基本は、行政府の政策決定行動を合理的行為者²¹⁾ (Rational Actor) とみるのではなく、ゆるやかに結合された一群の行政単位諸組織が生み出すアウトプット (governmental action as organizational output) として解されるべきである、ということである。

アリソンのこのモデルには、サイアート、マーチの『企業の行動理論』²²⁾ の枠組が色濃く反映している。周知のように、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とみなす考え方に対するアンチ・テーゼとして評価される。彼等は「不完全競争」のもとでの企業行動を部分合理性の観点から説明したのであった。

アリソンのモデルには複雑な定義が数多く述べられているが、「オーガニゼーション・アウトプット」としての政府行動は、サイアート、マーチのいう以下の四点に集約することができるであろう²³⁾。

まず第一点は、「コンフリクトの疑似的解決」(quasi-resolution of conflict) 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²⁴⁾ 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来る。従って、行政府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であり、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、全体的な視野

21) アリソンのいう「合理的行為者モデル」を意味することはいうまでもない。Allison, *op. cit.*, pp. 10-38.

22) Cyert and March, *op. cit.*

23) アリソンの用法については以下を参照。Allison, *op. cit.*, pp. 81-85.

24) たとえば、きわめて一般的な意味での「国家安全保障についての利益」が挙げられる。第二次大戦後のアメリカの当該利益については以下を参照のこと。Graham T. Allison, "Cool it: The Foreign Policy of Young America," *Foreign Policy*, No. 1 (Winter, 1970-71), pp. 144-160.

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していこうとせず、解決の課題を一つづつ処理してゆく方法 (sequential attention to goals) が、巨大組織の実際的な「コンフリクトの解決法」となる。

第二点は、「不確定性の回避」(uncertainty avoidance) 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、行政官僚機構はできるだけ長期予測をもとに行動することを避け、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」(problemistic search) 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、問題が現実には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もの (simple-minded) 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、イノベーティブ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。巨大組織は元来、安全志向的、単純志向的ではあるが、全く積極性を欠いた単なる反復機構ではあり得ない。従来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。結局のところ、行政官僚機構に大きな変化が発生する余地は予算の大幅な変更ないしは突発的な事態による刺激以外には期待できないといえる。

以上がアリソンの「組織過程モデル」でいう「オーガニゼーション・アウトプット」についての概観である。同モデルは、要するに、以上のような性格を持つアウトプットが政府行動を構成する、と主張するわけであるが、そこには明らかに「官僚政治モデル」の場合と同様に、合理的な選択としての政府行動に対するアンチ・テーゼが強く主張されている。

さて、このような視角を、組織効率²⁵⁾ という観点か

25) 参照、James L. Price, *Organizational Effectiveness*, Inwin, 1968.

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「標準作業手続き」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「標準作業手続き」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をも意味している。かくして組織は、その有効性を維持するために「標準作業手続き」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、マーチのアサンプションを対外政策の決定に参画する行政官僚機構の行動分析に導入したことは高く評価されるべきである。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（スナイダー・モデル）を主たる分析対象としてきた従来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。

しかし、このようなアリソンの試みも発表当初は修正、補完されるべき点が多かった。最も基本的な点は、彼の提示した三つのモデルの個別的な特徴を強調するあまり、第二の組織過程モデルと第三の官僚政治モデルとがあたかも全く独立したものであるかの如く取り扱われている点であった。例えば、官僚政治モデルでいう「バーゲニング」は、各政策決定者の個人的主張・利害にもとづく場合もあれば、彼が属する組織からの圧力なり慣性の所産である場合もあるはずである。また、官僚機構のルーチン化志向といえども、トップ・リーダー（例えば大統領や首相）のリーダーシップ如何によっては、その機能の幅なり質もある一定の影響を受けるはずである。もっとも、この点については、アリソン自身も修正を試み、両モデルの相互補完性を意図した（1972年²⁶⁾。そしてそののちも、1974年にモートン・ハルペリンの研究が刊行されたことによって、「組織過程モデル」は「官僚政治モデル」との関連性をより一層与えられることとなった²⁷⁾。

(2) フランシス・ルークの官僚制行動論

ルークの論点は1972年に出版された『官僚制と外交政策』²⁸⁾に示されている。それは、官僚機構がアメリカの対外政策決定過程に及ぼす影響力（bureaucratic power）について述べたものであるが、そこでの枠組はすでに前著²⁹⁾において、より理論的な形で述べられたものである。

さてルークは、同書のなかで、行政官僚機構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い、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政策決定に影響を及ぼすかを論じている。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策決定者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、決定の実施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、ル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。

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、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。

このようなルークの指摘は、従来から国内行政についてはなされてきたが、ルークの研究は対外政策に関して論じた点できわめてユニークなものであったとい

26) 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. 特に p. 40の補注に著者自身によってその意図は述べられている。

27) Halperin, *op. cit.* ハルペリンは特に組織利益 (or-

ganizational interests) という章を設けている。また 13, 14, 15の各章では政策の実施 (implementation) にも特に論及している。これらは、アリソンの第2, 第3の両モデルに一定の有機的関連を与えようとしている証左といえよう。

28) Rourke (1972), *op. cit.*

29) Rourke (1969), *op. cit.*

える。とりわけ、官僚制の病理的行動様式を単に静的に叙述するにとどまらず、官僚制が自己の影響力を行使するためにアメリカにおける政治過程の諸部門——大統領府、議会、報道機関、世論等——に対してどのような方法、チャンネル、意識をととして行動するかが、ルークによって鮮明に描き出されている。このようなルークの研究枠組をケース・スタディに適用した研究³⁰⁾が彼の指導のもとにすでに出版されているが、このようなケース・スタディの積み重ねとともに、官僚制の国際比較研究も今後期待されるものの一つであろう。そして、この種の研究が行政府首長の比較研究といったものとインテグレートされてゆく方向のなかに、おのずと対外政策決定過程研究の渦の広がりが生み出されてゆくに違いない。

(8) アレクサンダー・ジョージの「多元的提言システム論」

ジョージの多元的システム論は「官僚政治モデル」の部分的、派生的モデルということができる。「官僚政治モデル」の分析ユニットは、相異なる利益と影響力を持つ政府構成員（これをプレーヤーと呼ぶ）が一定の経路に従って行なうバーゲニングと観念されるところのものである³¹⁾。

これら官僚政治の主体たるプレーヤーは行政府内のヒエラルヒーにそれぞれの地位を持つが、いまこれを、アメリカの政策決定システムに即していえば、大統領（チーフ）を頂点とした一連のシニア・プレーヤー（主として大統領によって任命される者）と、彼らシニア・プレーヤーの下に連なるジュニア・プレーヤーが主たる政府内ゲームの参加者ということになる。ジョージのモデルは、その視角を大統領と彼の下に連なる一連のアドバイザー達（彼らはいくまでもなくシニア・プレーヤーである）との関係に絞ったものであるが、このような視角の設定は、行政府の首長が他のプレーヤー達に比較して特に大きな権力を持つアメリカの政策決定システムを考察するうえできわめて有効なものといえる。

さて、ジョージのモデルは、みずから処方箋的理論（Prescriptive Theory）と呼ぶように、政策科学的色彩を備えたものである。また、彼が提起する多元的提言システムは、高度に集権化されたニクソン政権の決定システムへの批判から生れたものである。

彼はまずなによりも、各種の意見が政策決定に反映する多元的な決定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、とする。そして彼は、この問題を大統領レベルにおける決定に焦点を合せて、特に組織管理（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・チャンネルの型態である。なぜならば、それが多角的なものであればあるほど、より幅の広いオプションが大統領の手元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ン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、とジョージは主張するのである。彼自身は決定過程における「合理性」について特別の定義を行なっていないが、論文の論調から察して「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」とでもいうべきものであろう。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・チャンネルに依存したためにオーバー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ョンとは異なる意見を持っていたにもかかわらず、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なく、大統領は提出されたオプションがアドバイザー達の強い合意にもとずいたものと誤認し、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、九個の仮説によって説明を行なっている。全部の仮説をここで紹介することは省略するが、要は、大統領が好むであろうオプショ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

30) Davis H. Davis, *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*, Lexington, 1972.

31) Allison, *op. cit.*, pp. 162-164.

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等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、第一に、さきに述べた大統領レベルにおける決定システムの機能不全を官僚政治という観点から、しかも分析視角をコミュニケーション・チャンネルに特定化して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重大決定というよりは、時間的にもななく、また、より政治的、組織的な利害が噴出する傾向の強い決定を対象とすることが多かった（例えば、ヌイスタットの「スカイボルト」やハルペリンの「ABM採用」決定に関する研究³²⁾）。これは、「官僚政治モデル」がプレーヤー間の「押しやり引いたり」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、ジョージが、従来、ラショナル・ポリシーの観点から論じられることの多かっ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べきである。特に、官僚政治の機能不全が軍事的諸決定の具体的アウトカム（エスカレーション等）とどのように関連するのかについて論じている点は、政策決定の過程とアウトカムとの関連性を考察するうえで、大きな示唆を与えるものといえる。

このように、ジョージの多元的提言システム論は、従来、きわめて包括的な形で提起されてきた「官僚政治モデル」を特定の変数に即して、より微視的に論じた点で興味深い。しかし同時に、彼の論点は1972年論文にみる限り、一つの変数のみに限定されたものであり、今後の研究としては、コミュニケーション・チャンネル以外の変数をも含めた、より広い分析視角を持つ

たモデルの構築が期待される。

IV

以上の概観でも明らかのように、「オーガニゼーション・アプローチ」は統合的なモデルを持つものというよりは、幾つかの分析レベルを包摂したところに現時点での特徴がある。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、まさにそれは一つの歴史的所産であるといえる。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、最近になってようやく国際関係論の領域で「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るであろう。

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、補完するべき点はきわめて多い。国際環境要因をどのように組み込むか、「サイコソジカル・アプローチ」との有機的関連をどのように位置づけるか、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、といった問題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・アプローチ」を国家間の相互作用のレベルでとらえる際には、文化・社会的要因、政治体制的要因等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・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。

かつて我々は行動科学に研究発展の源泉を求めたが、いまや政治学は「行動科学以後」の時代に入ったともいわれている。そこには、もはや、単なるモデルの為のモデルといった安易な姿勢が許される余地はない。しかし同時に、実証的な研究を志向する以上、その作業をより効果的に推進するためのモデルの意義は決して見逃すことはできない³³⁾。モデル構築自体に一

32) Richard E. Neustadt, *Alliance Politics*, Columbia University Press, 1970; Halperin, *op. cit.*

いうまでもなく、この論点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いる。この点については、以下の論文を参照のこと。進藤栄一前掲論文、53—65頁。Art, *op. cit.*, pp. 480—487.

33) スタインブルーナーの新モデルは、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 pp. 71—87 を参照のこと。

定の歴史的、価値論的な制約があることを認識しつつ、我々は「オーガニゼーショナル・アプローチ」のなか

34) オーガニゼーショナル・アプローチについては現在のところアメリカを取り扱った研究が多い。最新のものとしては拙稿(注20), W. I. Bacchus, *Foreign Policy and the Bureaucratic Process: The State Department's Country Director System*, Princeton

に、新たな研究発展の契機の一つを期待し得るのではないだろうか。³⁴⁾

Univ. Press, 1974. などがある。また、日本のものについては、国内政治についてはあるが以下の論文が興味深いであろう。河中二講「日本における政策決定の政治過程」溪内謙他編『現代行政と官僚制(下)』東京大学出版会, 1974年, 3-46頁。

(同志社大学アメリカ研究所専任研究員)