

## BOOK REVIEWS

### カーター政権と対外政策理論

Reviewed by Haruya Anami

**BOOKS REVIEWED:** Jerel A. Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and their Impact on Behavior*, (Columbia, S.C.: University of South Carolina Press, 1987, pbk. ed., 1990), ix + 259 pp; Alexander Moens, *Foreign Policy under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making*, (Boulder, Colo.: Westview Press, 1990), xii + 201 pp.

#### 1

ジミー・カーター (James [Jimmy] Earl Carter, 1924～，在任1977～1981) が大統領を離任してから十年の月日が過ぎ去った。

周知のとおりカーターはワシントン政治には素人であることを売り物に、ウォーターゲート事件に嫌気のさし切ったアメリカ国民に政治の浄化、クリーンなアメリカの復活を訴えて当選した。当初は、「ジミーって誰？(Jimmy, who?)」とまで揶揄された朴陋さもこのように彼のイメージにとってプラスに働いていたものの、四年後彼が任期を全うした頃には、それは逆に彼の大統領としての稚拙さ、失敗の象徴へと変化してしまったようである<sup>1</sup>。

政治家としての彼のイメージを否定的なものにしている大きな要因として、彼の政権時の対外政策における失敗が挙げられよう。彼は1978年、キャンプ・ディヴィッドにおいて、イスラエルのベギン首相とアラブのサダト大統領を一所で会見させたという画期的な中東和平会談の実現に成功している。また、米ソ間の懸案であった第二次戦略兵器制限条約 (Strategic Arms Limitation Talks = SALT II) も締結にこぎ着けている。しかし、我々がカーターの名を聞いて想起するの

## BOOK REVIEWS

は、むしろイラン大使館人質救出の失敗であり、ソ連のアフガニスタン侵攻後の制裁政策である。

このようなカーター外交の拙さの印象は、その政権内での閣僚間の対立が顕在化し、政策決定を硬直化させたことによって増幅されている。国務長官サイラス・ヴァンス(Cyrus Vance, 1917～ )と、安全保障問題担当大統領補佐官ズビグニュー・ブレジンスキ(Zbigniew Brzezinski, 1928～ )とは、対ソ観を異にしたことを始め、さまざまな問題において意見対立を起こし、最終的にはヴァンスがカーターの任期満了を待たずに辞任してしまう、という汚点を残すにまで至ってしまった。

この政権内での政策決定をめぐる対立は、一方でその外交の杜撰さを露呈するという要素を持つものの、他方で対外政策、政策決定過程を研究する者にとっては格好の分析材料を提供することになる。グラハム・アリソン(Graham T. Allison)によるキューバ危機研究に端を発する「官僚政治モデル(Bureaucratic Politics Model)<sup>2</sup>」を中心とした対外政策決定の事例研究の流行によって、政策決定論が国際政治学の一学派として認知されるまでに至った。このアプローチは、政府内の政策決定者の間にいかなる意見対立があり、それらがいかなる取捨選択の過程を経て唯一の国家政策として成立したのか、に着目するものであるので、政府内対立(政策論争を含めて)が顕著であった政権は絶好のケーススタディの対象となるのである。更には、カーターが大統領として職務を執っていた時期は、70年代前半のデタント期から80年代前半の第二次冷戦期への橋渡しをする過渡期であり、また既述したように外交上の決定を迫られる多くの事件が勃発した時でもあった。このような要素も、カーター政権が対外政策研究の分析対象としての価値を高めているといえよう。

とはいって、このカーター政権は対外政策の研究対象としては未だ萌芽状態に留まっているといえる。この時期から未だ十年しか経ていないという同時代性もあり、また政府内資料の公開状況が芳しくないということもある。カーター自身を含め政府内当事者による回顧録は少なからず公刊されてはいるものの<sup>3</sup>、それぞれに自己弁護的でありその時の自分の立場を正当化しようとする趣が余りにも強いために真の内部事情を知るには程遠いといった状況もあるだろう<sup>4</sup>。しかしながら、既に掲げたようなカーター政権が潜在的に内包する研究対象としての可能性には変わりはない。

ここに紹介する二冊は、以上のような近年の状況の中で登場した、

カーター政権の外交を対外政策理論の文脈で解釈しようとした著作である。本稿ではそれらの内容を概観しつつ、カーター政権での事例研究が対外政策理論の発展にいかに寄与しうるかの考察を改めて巡らせたい。

## 2

最初に検討するロザッティ (Jerel A. Rosati, 南カロライナ大学) による *The Carter Administration's Quest for Global Community* は、まず個人のレベルでの意思決定過程を政策決定者各々の信条体系(belief system)<sup>5</sup> によって解釈し、それが集団政策決定過程に至って衝突しない、どのように淘汰されるか、という視点で書かれている。

まず第一章では、カーター政権の外交はある世界観に基づいていたものなのか否かに関する現在までの諸解釈を概観している。それによれば、1) ギャディス(John L. Gaddis)やファローズ(James Fallows)によって代表される、カーター外交は一定の世界観を全く欠いていた、とする派、2) タッカー(Robert Tucker)による、実際カーター政権は、世界は相互依存の深化によりかつてより複雑になり多元的になったとする自由主義的なヴィジョンを持っていた、とする説、3) サファティ(Simon Serfaty), オズグッド(Robert Osgood), ゲルブ(Leslie Gelb)らによる、最初は自由主義的な世界観が優勢であったにも拘らず徐々に政治、軍事的な手段を強調する従来の対ソ封じ込め路線へと変化していったのだ、とする主張、及び4) ブラウン(Seyom Brown)による、発足当時の政権には確固たる世界観は存在しなかったが、後半期には冷戦を是認する強硬な世界観を学習によって形成したのであり、従って政権の外交の不整合性はカーターの性格のみに帰せられるものではない、とする説の四つに分類が可能である。そして、本書の目的は、カーター政権は果たして確固たる世界観を持っていたのか、という設問への解答を模索することであり、それには政策決定論における心理学的アプローチの統合が必要である、と訴える。

それでは本書の分析枠組みとはどのようなものであろうか(第二章)。既述したように個人レベルにおける意思決定は「信条体系」モデルを通して分析され、それは「自身の環境に関する、比較的変化しない、考えのセット」(p.16)と定義される。このレンズを通して行われる各個人の意思決定は、集団としての像(=イメージ)に収斂される。

個人から一段階上のレベルでの小集団を一つの分析単位として扱う必要が強調され、この場合は大統領府がそれに当たるとされ、その下部要素としてカーター、ブレジンスキー、ヴァンス、その後任者マスキー(Edmund Muskie)の信条体系が位置付けられる。その集団としてのイメージには、個人の信条体系の間に高度の合意性が見られるか、分裂状態があるかを両端として段階が存在するとし、カーター政権が特定の世界観を持っていたか否かを検証するにはこの信条体系間の合意・分裂度を見る必要がある、と述べられる。

この信条体系に関し、それが変化しやすいものなのか、定着した後は安定したものであるのか、についての現在までの議論も紹介されている。個人、あるいは集団のイメージは、比較的安定したものであり、それに適合しない新情報に直面した場合は認知不協和回避(cognitive inconsistency avoidance)の心理が作用する。しかしながら、それでも信条体系は変わるものであり、対外的、国内的な事情変化から生ずる新情報などが変化をもたらす要因として考えられ、個人の性格が開放的で新情報に順応しやすい場合は殊にそれが生じやすい、とされる。また、信条と実際の行動との相関関係に関する学説も鳥瞰され、その分野ではそれほど有力な議論は未だ存在しないものの、本書では対外政策においては個人の信条は独立変数の一つとなりうるとの観点を探るとしている。更に、先に掲げたカーター外交に関する四つの解釈をこの信条と行動との関連の文脈で、1) (カーター政権の)全期にわたる信条／行動不一致, 2), 3) 全期にわたる信条／行動一致, 4) 信条／行動不一致だが政権末期に一致、に分類している。

第三章以下は実証研究の部分であり、そこではまずカーター政権の集団的イメージの変化を、対象となる政策決定者の言動を内容分析(content analysis)にかけるという手法で年ごとに追っている。それによると、政権発足年である1977年の時点では、政策決定者たちは相互依存の深化、行為体の多様化によって複雑で自由主義的な世界観において一致しており、「国家間の友好協力に基づく世界共同体」の模索の基盤になった。しかし翌78年では、オガデン紛争にソ連の援助を受けたキューバ軍が介入したという国際的事件によってこの集団的イメージは挑戦され、カーター、ヴァンスには複雑な世界の像と世界共同体の追求への固執が見られたものの、ブレジンスキーの言動には政治軍事的問題、ソ連の介入路線を封じ込める必要を強調する傾向が見え始めた。続く79年にはこの亀裂は更に深まることとなり、ヴァンスは引き続き楽観的な多元主義的世界のイメージを保持していたが、ブレ

ジンスキーの、ソ連の膨張主義に脅かされる不安定な世界のイメージはより深刻さを増し、カーターもこの影響を受けるようになり徐々に悲観的な言動が目立つようにさえなり、立場的には上記二人の間を右往左往することになり、この彼の二者択一、あるいは二者の統合に失敗したことによって集団的イメージが混乱したものになった。そして最終年の80年には、世界共同体構想は消滅し、代わりに、紛糾した世界において安定を求める、といった性格が強くなった。世界観はもはや肯定的なものではなくなり、対ソ封じ込め、ヨーロッパ、極東、東南アジア各地域での西側勢力の維持に焦点が移った。ブレジンスキー、カーターがこのイメージにおいて一致するようになり、ヴァンスにとって代わったマスキーもこれに近い立場をとったことによってこの集合イメージは補完されたのである。

第四章では前章を受けて、このイメージ変化の諸要因が分析される。まずカーター政権の世界観の変化は主要な問題領域と行為体への認識の変化に見られるとの観点から、それらについての集合的な内容分析を行なっている。それによると、問題領域では、人権、中東地域紛争、(対中)国交正常化等は四年間を通じて上下変動なく重要だと認識され続けたが、軍備管理、経済、アフリカ地域紛争等は政権初期から末期にかけて重要性が低下し、逆に安全保障、国防、南西アジア地域紛争などは政権末期に上昇している。また行為体に関しては、中東、西欧、日本への重要性は四年間比較的安定しているが、中国及びアジア諸国、ラ米諸国、アフリカ諸国の重要性は下降線を辿り、対してソ連が重要だと認識される度合いは政権末期に急上昇している。このような分析からカーター政権全体としての楽観的な世界観から悲観的なそれへ、多元主義的なものから強硬なものへの変化が裏付けられるという。

更にその下部要素である各政策決定者の性格も分析される。ヴァンスは内外の変化の影響を最も受けにくかったため「世界共同体」への最後の提唱者となったのに対し、ブレジンスキーの内的不安定さ、厳格さはソ連に対する強硬な態度への回帰を容易にした。そしてカーター大統領は政権内で最も開放的で新情報を受容しやすかつたため態度の変化が最も顕著だった、という。また、彼らの態度の変化に最も影響を及ぼした外的事件は、ブレジンスキーにとってはソ連、キューバのアフリカでの干渉行動であり、カーターにとってはイラン人質事件でありソ連のアフガニスタン侵攻事件であった、とされている。

第五章では、それらの個別的、集団的信条体系、その変化が実際の行動にいかに影響したかが、やはり年ごとに検証される。まず政権発

## BOOK REVIEWS

足直後の 77 年では、対ソ政策、軍事手段の代わりに外交的、経済的、人道的手段が実際の政策においても重要視され、より協調的な国際環境の醸成に力点が置かれ、多様な問題と行為体の存在が留意され、それはその当時政権が抱いていた自由主義的で多元的な世界観と合致するものであった。続く 78 年でも、米中国交正常化、パナマ運河条約調印、キャンプ・ディヴィッド会談などが実を結び、軍備管理や人権外交への努力が継続して行われ、引き続きリベラルな世界観がその基盤として機能していたが、エチオピア・ソマリア紛争勃発後は対ザイール軍事支援、対キューバ、ベトナム国交正常化交渉打ち切りなど、世界観と矛盾する政策が採られ始めた。更に翌 79 年では、政権内での世界観が楽観的なものと悲観的なものとに分裂してしまったことを受け、一方でアフリカ、中米諸国での多数派政府樹立、人権擁護、中東和平維持など「世界共同体」構想と合致するような政策が継続され、他方では国防力増強、地域紛争への援助を行なうなど強硬的な側面がかなり顕著に現れ、概して一政権の政策としては整合性を欠いたものとなつた。そして政権最後の 80 年には、政策は政権の国際社会に対する悲観的なイメージを如実に反映したものとなり、アフガニスタン侵攻後のソ連に対する制裁、その将来の膨張を未然に封じ込めるに焦点が移り、中東、南西アジア地域の政情不安定に敏感に反応するようになり、軍備増強がより顕著になるに至つたのである。

第六章では、前章までで述べられたこの研究における結果がさまざまな観点から再考される。まず本書の冒頭において概観されたカーター政権の外交に関するいくつかの解釈について、最初は自由主義的な世界観が優勢であったにも拘らず徐々に政治、軍事的な手段を強調する従来の対ソ封じ込め路線へと変化していったのだ、と主張していた第三の派が本書の研究の結果と最も合致するものの、政権の对外イメージ変化の過程はより複雑であったという点で四つの学派の何れも正確でなく、それには徐々に進行した側面と特定の国際的事件によって触発されたという即時性の両方が併存していたことに着目するべきだ、と訴えられる。また、本書の研究結果がアメリカ外交史全体の中での位置付けも試みられ、このカーター政権の世界観の変化は前期が経済的相互依存に基づく自由主義的理想主義 (liberal idealism)、後期が軍事力の有効性を信奉する現実主義 (*realpolitik*) のそれぞれの潮流を汲むものであるとし、この二つの流れの相克はアメリカ外交史にしばしば散見できるものである、とされる。更に、本書の結果は政策決定者の信条に関する理論学説の文脈でも捉えられ、1) 各政策決定者の

イメージに一致する度合いがより大きいならば、集合イメージが凝集性を持つ可能性もより大きい、2) 各政策決定者のイメージに一致する度合いがより大きいならば、集合イメージが安定する度合いもより大きい、3) 各政策決定者のイメージに一致する度合いがより大きいならば、対外行動が信条と一致する度合いも大きい、との三つの仮説が導き出された。

最終章である第七章では、政治心理学、更には人間行動学という極めて広い範囲の中で本書が位置付けられる。まず、信条と行動の因果関係に関して、信条が行動に先行していることを証明しなければならないが、そのための心理学の手法上の必要条件は全て満たしていないことは認めながらも、信条体系は対外行動を分析する際の媒介変数ではなく独立変数として扱うべきであることは明された、としている。また、本書の研究での手法、結果は、国際政治における個人の行動パターンの説明、予測、そして今後の実際の政策への関連性 (policy-relevance) においても大きな意味を持ちうる、と結ばれている。

### 3

ヴァンクーヴァーの大学でアメリカ外交を講じているモーエンズ (Alexander Moens) の *Foreign Policy under Carter* は、対外政策理論の権威アレクサンダー・ジョージ (Alexander L. George) によって提唱された「多元的提言モデル (multiple advocacy model)<sup>6</sup>」を利用してカーター政権の外交を論じようとしたものである。

第一章は本書の概要の紹介に当たられており、続く第二章でこの「多元的提言モデル」とは何かが詳説されている。これは、ジョージ自らが対外政策決定理論の中の「規範理論 (prescriptive theory)」であると位置付けているものである。すなわち、人間の意志決定の不完全性、非合理性、集団決定における官僚組織の惰性の影響などによって生じる政策決定の病理性を克服してゆくための「処方箋」として考えられているものである。そしてこの「多元的提言システム」とは、ジャニス (Irving Janis) が「集団思考 (groupthink)」と名付けた状況、すなわち政策決定集団の凝集性が過度に進行し、階層的に上位にある者の問題認識、思考をその他の者が疑うことなく受け入れてしまい、集団全体として一方向のみでしか物事を捉えられなくなり、結果として失敗を招いてしまう<sup>7</sup>、といった状況を予防するための処方箋として練ら

れたモデルである。

ジョージによれば、「多元的提言システム」モデルの本質は大統領とそのアドバイザー・グループとの間のコミュニケーション・チャンネルの形態に存する。「集団思考」の発生を防ぐためには、チャンネルが多角的である状態を保たなければならない。なぜならば、そうでない場合より幅の広いオプションが大統領の手元に確保する可能性が増大するからであり、そうすることによって大統領が単一の情報チャンネルに依存して偏った認識を持つことを防ぐことが可能になる。またその部下たちも大統領の威信に無条件に追従することなく多種多様の情報、見解を上げ、またそれらが政策決定の過程で衝突、淘汰されることによって政策決定集団を活性化させていく。その結果として「正確な情報に基づく冷静な状況判断と柔軟な対応姿勢」が生まれる、とされるものである。またこのモデルにおいては、大統領には「執政官(magistrate)」、安全保障担当大統領補佐官には「守衛・管理人(custodian-manager)」、そして各閣僚には「政策提唱者(policy advocates)」の役割をそれぞれ果たすことが期待される。

第三章ではこのモデルに照らし合せた上でのカーター政権の特徴が考察される。政権後期の79年から80年にかけてはヴァンスとブレジンスキーの決裂が起こったものの、前半の77年から78年にかけてはこの「多元的提言」の規範に合致するような政策決定スタイルが見られた(少なくともその実現の可能性が大いにあった)、という。それはカーターが政権獲得以前に抱いていた構想に由来するものであり、開かれた政策決定構造を目指した彼は各政策決定者に大統領へのアクセスのチャンネルを提供し、政策討議のためのフォーラムを整備した。そのため、政策決定機構の中でも比較的下位にいる補佐官でも大統領に個人的に助言することが許され、全ての参与者に関連情報を得る資格が同等に与えられ、活発な討議、政策オプション間の衝突が促された。そして、ここにおいては安全保障担当大統領補佐官、すなわちブレジンスキーは情報のフローを統括し、政策オプションの幅を調整し、政策の実施を監督するなど、まさに「守衛・管理人」の役割に徹していた、とされる。しかしながらこのような構造は認められてはいたものの、時期が経つにつれ、各閣僚が多岐にわたる政策オプションを十分に提起することができず、それに従い安全保障担当補佐官は中立的な立場を放棄し自らも強硬に政策を主張するようになり、それが反対されることもなかった、という状態が生じることとなった。またカーター政権も後期に入ると、政策決定参加者を上層部の閣僚に限定し

サークルを拡大しようとするという傾向も現れてきた。更に「守衛・管理人」であったブレジンスキーも、中立的な立場を捨てて自らの見解を強硬に主張するようにさえなった。こうして、カーター政権は潜在的には理想的な対外政策決定集団となりうる可能性を持っており、その早期には確かに現実化されたのだが、徐々に様々な欠点が顕在化してきた、とされる。

以下の四章では、具体的な事例研究が行われる。その対象となった事象は全てカーター政権の前半の二年間に起こったものに集中しており、それらの四つともが政策に関する更なる別の可能性が大統領に提示されていたならばより望ましい政策決定プロセスを実現できたかも知れないケースとして位置付けられている。

まず第四章では、第二次戦略兵器制限交渉での米国側による大幅削減提案にいたる過程である。この軍備管理問題に関しては前政権によって敷かれた線路が既に存在しており、74年12月のウラジオストック会談での合意でミサイルと重爆撃機の総数は2,400、うち個別誘導弾頭化 (Multiple Independently-targetable Re-entry Vehicles = MIRVed) ミサイル数1,320と決められていた。カーター政権はこれに対しどのような態度を採るかの決断を迫られた。ブラウン (Harold Brown) 国防長官はソ連からの第一撃に対する米国の潜在的脆弱性を減じるとの観点から、現行より大幅に低い上限数の提示を主張し、モンデール (Walter Mondale) 副大統領とアーロン (David Aaron) 国家安全保障会議副議長も、前政権との違いを明確にする必要、議会からの圧力、選挙公約の実現などの政治的理由から削減提示を提案した。この過程でブレジンスキーはオプションの整理など調整役に徹していた。77年3月19日の最終会議ではカーターはブラウン案の緻密さに感心し支持を与え、その場では他参与者からの反対表明もなかった。しかし、ヴァンスとウォーンキ (Paul Warnke) 軍備管理・軍縮局 (Arms Control and Disarmament Agency = ACDA) 局長がその一週間後にカーターに対して新軍備管理提案には慎重になるようとの覚書を提出したが、それは機を逸したものであり、またウラジオストック合意から逸脱することはソ連首脳部から反感を買うであろうというヴァンスの本当の反対理由を明示したものではなかった。結局、カーターはミサイルと重爆撃機の総数は1,800から2,000の間、うち個別誘導弾頭化ミサイル数1,100から1,200の間という案を公にし、これは二年後のSALT II最終合意がウラジオストック合意と近似していたものになったことを考えればほとんど意味をなさなかつた決定

## BOOK REVIEWS

であった。その政策決定過程上の失敗とは、大統領によって討議の場が用意され補佐官ブレジンスキーが調整役を演じたにも拘らず、閣僚たちが大統領に他の可能性を十分に提示できなかつたことである、とされる。

第五章ではいわゆるオガデン紛争をめぐる政策決定が検証される。77年7月、ソマリアが民族問題からエチオピアのオガデン地方に侵攻した時点で、政権内には既に不干渉のコンセンサスがあつた。その後親米的であったエチオピアが政権交替によってソ連に援助を求めるようになり、翌年1月にはソ連に支援を受けたキューバ軍が介入しエチオピアの反攻を助けた。この状況変化に対しブレジンスキーが、この問題は単なる地域紛争ではなく米ソ関係の文脈で捉える必要を強調し、中立政策の見直し、近隣同盟国からソマリアへの武器輸出の許可、米国タスクフォースの派遣を主張した。しかし、ヴァンス、ブラウン、ヤング(Andrew Young)国連大使らは誰もそれぞれのオプションを十分再検討しようとしなかつたにも拘らず彼らの間に存在した不干渉への支持は動かしがたいものであったため政権としての政策は不变であった、という。この事例ではブレジンスキーは明らかに「多元的提言モデル」の中での調整役的立場を逸脱しつつあったが、その彼の異議申し立てのみが政権内の、他政策オプションを提示できないという性向から脱却できる可能性を内包していた、ということは一種の皮肉であるといえよう。

第六章では米中国交正常化への政策決定過程に焦点が当てられる。この問題に関する前政権のやり残しを継承する形となり、台湾の地位、両国間の戦略上の理解の差異、技術、軍事上の二国間問題等が懸案となっていた。カーター個人は国交正常化は必要不可欠であると考えており、それに対し別オプションが打ち出されなかつたことによってここにおいても「生温い一致」状況が釀成されてしまった。77年7月の時点では、台湾については公式には二国間関係を終結させるものの非公式の交易関係を継続させることで合意していた。最も問題となつた戦略上の理解については、ブレジンスキーが「ソ連の選択的デタントによる戦略的立場の構築に対し戦略的反応で対応する」ことを主張したが、ヴァンスの戦略的考慮を除外して純粹に二国間問題として交渉するという、既に有力であった案を崩すには至らなかつた。ここでもブレジンスキーは「守衛・管理人」からの大幅な逸脱を見せたわけである。翌年夏のブレジンスキー訪中による正常化交渉において中国が、ソ連の膨張政策の封じ込めに二国間の共通利益があると評価した

ことによって、77年時点でブレジンスキー提案が十分検討されなかつたという政策決定上の欠陥が明らかになった、と分析されている。

第七章は最後の事例研究であり、78年秋のイラン革命への対処が対象となっている。この問題には政策決定以外の諸要素が大きく影響していたことは認めながらも、パーレビ国王はその圧政によって自らの首を締めているだけでありイラン経済は上向き傾向にあるから長期的に静観している方が得策である、との一致が、ヴァンス、モンデール、ジョーダン(Hamilton Jordan) 大統領首席補佐官らの間に存在したことにおいても政策決定過程の欠陥が観察できる、とされる。ここでも軍事的介入を主張したのはブレジンスキーのみであり、シャーが追放される可能性は79年1月まで考慮されることがなかったという<sup>8</sup>。

結論部である第八章では、大統領の嗜好によって「多元的提言モデル」の規範に合った政策決定集団になる可能性を多分に内包しているが、閣僚たちが大統領に十分な政策の選択肢を提供できなかつたことからかえって機能不全を生じてしまった、とするカーター政権の特徴がいま一度詳説される。更に、この「多元的提言モデル」は、本書での四つのケーススタディにおいて政策決定プロセスに何が欠けていたかを示す規準となりえたことからも明白なように、実際の政策形成の規範としての有効性を大いに包摂している、と結ばれている。

## 4

以上に概観してきた二冊には、研究手法上、解釈上若干の疑問を抱かざるをえない点がないではない。

ロザッティの場合、内容分析による各政策決定者の信条体系抽出、集団イメージの変化、それらの実際の行動への影響とその変化、という研究の流れはややトートロジーの観がある。政策決定者の言動はしばしばその時々の彼らの行動を正当化するために行われるものでありがちであるので、その内容分析からそれがどのように実際の行動に反映していたかを検証しても、その結果がある程度合致するのは当然であるとはいえない。この場合、各政策決定者が政権に加わる以前に行なった言動から信条体系を抽出し、それらと政権に入った後の行動との整合性を検証する、といった工夫が望まれよう。また、結果の解釈にも議論の単純化があるようと思える部分がある。例えば、ブレジンスキーの言動には、77年から78年にかけて既にかなり強硬な性格

を帶びており、それをもってしてもカーター政権の前半期には「世界共同体への希求」のコンセンサスが存在していたと果たして断言できるであろうか。

モーエンズのものは、限られた期間、事例研究から過度に結論を広げている嫌いがある。なぜ事例研究の対象をカーター政権の前半二年に限定したかには疑問が残り、逆に後半の二年を取り込むことによって政権内で「多元的提言」が崩壊していく過程がより明確に描写できたのではないかとさえ思われる。更に、後にも詳述するが、政策決定過程に「多元的提言」が存在したのかどうかの判断には研究者の主観が介入する余地があり、従ってその解釈が恣意的になっていると感じられる場合も見受けられる。

しかしながら、これらの二冊を併読しても、また個別に吟味することによっても、これらがカーター政権の外交の評価、および対外政策理論の発展に関して大きな示唆を持つものであるということは何人にとっても明らかとなろう。

モーエンズが利用した「多元的提言モデル」を編み出したジョージは、フランクリン・ローズヴェルト以降の各大統領の対外政策決定機構を、下からの情報とアドバイスの流れのスタイルの特徴に焦点を当てつつ、全てモデル化し、それぞれを「形式主義的モデル(Formalistic Model)」、「競合的モデル(Competitive Model)」、「同僚的モデル(Collegial Model)」の三種類に分類している。ジョージによればカーター政権は「同僚的モデル」の要素を多く持っている、という。このスタイルの本質とは、「形式主義的モデル」のように大統領、各省庁長官、閣僚、中下級官僚と階層的に配列されるのではなく、下級官僚に至る政策決定参与者が同心円上に配置され、情報、助言は系列的に上下するのではなく上官、同位者の区別なく自由に流れ、大統領も階層の頂上で権限を行使するのみの存在ではなく同心円の中央に位置し最初から政策討論に参加し、その調整をとりながら最終決定を下す、といった形である<sup>9</sup>。

この「同僚的モデル」に分類される政権は、カーターを除けばケネディのみである。ケネディ政権時には重大な決定を迫られる対外政策上の問題が頻発し、62年のキューバ・ミサイル危機への対処に代表されるように、官職の上下に関係ない政策討論が重視され、まさに「同僚的」状況の中で政策決定が行われ、更にそれが成功したと考えられたため、このケネディ政権の政策決定スタイルは対外政策研究においてある意味で理想視された<sup>10</sup>。この要素がアリソン、ジョージ、ジャニ

スらに関心を喚起させ、対外政策決定理論を発展させたという側面がある。ジョージが「多元的提言」の規範を提唱したのも、この「同僚的モデル」の文脈においてであり、「同僚的モデル」の中の形式に囚われない自由な情報、討論の流れが政策決定の「規範」として抽出されたのである。カーター政権が「同僚的モデル」に分類されケネディ政権との類似点を指摘されるということは、カーター政権にも対外政策理論の事例研究の対象としての面白さ、意味が内在していることの証左であるといえる。

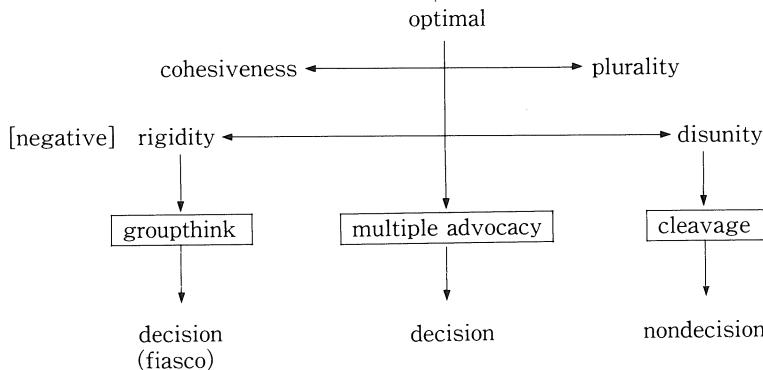
しかしながら、カーター外交の事例研究は、ロザッティ、モーエンズのものも含め「失敗」であったとの評価を下しているものが大半である<sup>11</sup>。カーター政権はカーターが用意した「同僚的」政策決定スタイルを十分活用しきれなかったのである。このことは、ロザッティとモーエンズの研究結果を照らし合わせると興味深い。すなわち、モーエンズが分析対象とした時期はロザッティによる政権が自由主義的世界観において一致していた時期と合致する。この世界観の一致が多様な政策オプションの上程を妨げ、結果的に「集団思考」に近い状況を生みだしてしまった、とは考えられまいか。オガデン紛争、对中国交正常化問題においてこの傾向は顕著であると思える。

更に、上記の議論を発展させることにもなるが、この二冊を併置することによって、「多元的提言モデル」の位置付けがより明確になってくる。ロザッティの結論は、カーター政権は発足当初は多元主義的、自由主義的、平和主義的な世界観を共有していたものの、ブレジンスキーに代表される悲観的な世界観に政権全体が徐々に移行していく、ヴァンスのように楽観的世界観に固執していた者との衝突をもたらした、とパラフレーズすることができる。すなわち、カーター政権は凝集性から分裂性への両極端の間を移動したのである。

ジョージが「多元的提言」と呼んだ状況は、この両極端の中心にある適度な部分であると考えられる。敷衍するならば、政策決定集団には、決定、施行を効率よく行なうための凝集性 (cohesiveness) と、政策オプションの多様な可能性からの選択を保証するための多元性 (plurality) との両方が必要とされるが、この二つは緊張関係にあり、一方は他方の犠牲において得られるという側面がある。また、このそれぞれが過度に進行すると否定的な結果をもたらす可能性がある。凝集性が進み過ぎれば政策決定集団は硬直 (rigidity) 化し「集団思考」状況を生み、決定はなされるが対外政策上の失敗 (fiasco)となり易い。他方、多元性が進み過ぎると政策決定集団は統一性を失い (disunity),

分裂 (cleavage) してしまい、決定を打ち出すことが不可能になってしまい (nondecision) のである<sup>12</sup>。「多元的提言」とは、この直線の中間部分に位置する、二つの要素が適切に (optimal) 調和を見せている地点なのである<sup>13</sup>。これらを図式化すると図1のようなものが描けるであろう。

図1 「多元的提言モデル」の位置付け



カーター政権はこの直線の左端から右端までを動いていたのである。これは、政権初期には各政策決定者の信条体系間に高度の合意性が存在し、時間を経るにしたがってそれに分裂状態が生じたとするロザッティの研究結果に符合するものである。また政権末期のイラン大使館人質救出への決定が政権内の分裂を象徴した「非決定」状態であったこともここから説明できよう<sup>14</sup>。

しかしながら、本章の冒頭でも述べたように、これらの研究には若干の疑問が残る部分もある。

対外政策理論の文脈で最も問題となるのは政策決定集団としてのカーター政権でのブレジンスキー安全保障担当補佐官の位置付けであろう。モーエンズはブレジンスキーの、ジョージによる「多元的提言モデル」の原型において安全保障担当補佐官に割り当てられていた「守衛・管理人」の役割からの逸脱を強調している。しかしジョージは同時に「多元的提言システム」の中での「列聖調査検事 (devil's advocate, 以下デヴィルズ・アドヴォケイト)」の存在の必要性を説いている。これは、周囲の意見の一一致に対して一人でも異論を唱える「反対のための反対」を敢えてする人物であり、政策決定集団の中ではオプションを多様にするため、また問題を多側面から眺めることを可能にさせる

ために重要な存在となるのである<sup>15</sup>。カーター自身も、ブレジンスキーを政権に招いたのは物事を他の閣僚、補佐官たちとは別の側面から語れる人物を彼に期待したためである、と告白している<sup>16</sup>。ブレジンスキーは、モーエンズが取り上げた事例においても、まさにこのデヴィルズ・アドヴォケイトの役割を担っていたのではないか。

また、更に進めて考えるならば、モーエンズの分析とは反対に、このブレジンスキーの異議申し立てによって「多元的提言」の規範に類似した状況はできていたとは考えられまいか。更には、そのような前提に立ったとしたら、カーター政権は政策決定集団としては好ましい状態にあったのであり、そこから出された決定が失敗であったと結論するのは結果論に過ぎてはいないであろうか。あるいは逆にモーエンズの結論を所与とするならば、たとえ「多元的提言」的状況が存在したとしてもそれは必ずしも正しい決定には繋る訳ではないとの証となりうる、ともいえよう。

これらの二冊は、このような解釈上の難点を少なからず含んでいるものである。しかしながら、それらは対外政策理論の発展の文脈で解決されるべき問題であり、既に述べたようにこれら二冊が対外政策理論、及びカーター外交評価を考察するにおいて示唆に富むものであることには変わりはない。

殊にこの二冊が今後のカーター外交研究の嚆矢となることにおいての意味は極めて大きい。カーター記念図書館の史料公開作業はまだ開始されて間もない段階にある<sup>17</sup>。また、91年11月のロナルド・レーガン記念図書館開館の際に行なわれた世論調査によれば、生存中の大統領経験者の中で現在最も人気があるのは他ならぬカーターであるという<sup>18</sup>。深刻な国内社会、経済問題を抱え実務的な問題解決ができる大統領が待望されている今、カーターの純粋で真摯なイメージが再び評価されているのであろう。このような要因によって、外交分野を含めてのカーター研究一般が加速されるであろうことは想像に難くない。今後の新展開が期待される。

(Haruya Anami: doctoral course student in international relations, Sophia University, Tokyo; research fellow, Center for American Studies, the Japan Institute of International Affairs, Tokyo; lecturer of American studies, Saitama Women's Junior College, Saitama.)

## Notes

- 1 現在までのカーターに対する一般的、学術的な評価の概観として以下を参照。Gary W. Reichard, "Early Returns: Assessing Jimmy Carter," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.20, No.3, Summer 1990, pp.603-20.
- 2 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, (Boston, Mass.: Little Brown, 1971) ; (アリソン、宮里政玄訳『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社、1974年)。その後の「官僚政治モデル」の発展状況の概観として以下を参照。Dan Caldwell, "Bureaucratic Foreign Policy-Making," *American Behavioral Scientist*, Vol.21, September 1977, pp.87-110; Steve Smith, "Perspectives on the Foreign Policy System: Bureaucratic Politics Approaches," in Michael Clarke & Brian White (eds.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, (Hampshire: Edward Elgar, 1989), chap. 5.
- 3 Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, (N.Y.: Bantam Books, 1982) ; (カーター、日高義樹監訳『カーター回顧録(上下巻)』日本放送協会出版、1982年。) ; Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in American Foreign Policy*, (N.Y.: Simon & Schuster, 1983) ; Zbignew K. Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor, 1977-1981*, (N.Y.: Farrar, Straus, Giroux, 1983) ; Hamilton Jordan, *Crises: The Last Year of the Carter Administration*, (N.Y.: G. P. Putnam's Sons, 1982).
- 4 宇佐美滋『揺れるアメリカ外交—超大国の政策決定プロセスとジレンマ』バベル・プレス、1990年、290-91頁。Walter LaFeber, "From Confusion to Cold War: The Memoirs of the Carter Administration," *Diplomatic History*, Vol.8, Winter 1984, pp.1-12.
- 5 「信条体系」の代表的な研究として以下を参照。Ole R. Holsti, "The Belief System and National Images: A Case Study," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.6, September 1962, pp.244-51 ; Ole R. Holsti & James N. Rosenau, *American Leadership in World Affairs*, (Boston, Mass.: George Allen & Unwin, 1984) ; Richard Little & Steve Smith, (eds.), *Belief Systems and International Relations*, (London: Basil Blackwell, 1988).
- 6 Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy," *American Political Science Review*, Vol.66, No.3, September 1972, pp.751-85 ; idem, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, (Boulder, Colo.: Westview Press, 1980), pp.91-208. 他に以下を参照。野林健「对外政策決定過程研究の新動向—オーガニゼーション・アプローチの位置付け」『同志社アメリカ研究』第11号、1975年、73-90頁。
- 7 Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, (Boston, Mass.: Houghton Mifflin, 1972), esp. pp.2-13.
- 8 この部分に関して以下の論文も参照。Alexander Moens, "President Carter's Advisors and the Fall of the Shah," *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.2, Summer 1991, pp.211-37.

- 9 George, *op. cit.* (1980), pp.145-68.
- 10 ただし、このキューバ危機に関しては、最近入手可能になった史料、当事者の証言などによって、この解釈は再考が必要になってきたようである。以下を参照。阿南東也「キューバ・ミサイル危機研究の新展開」日本国際政治学会編『ラテンアメリカー80年代の国際関係と政治・国際政治 98』有斐閣、1991年、129-44頁。
- 11 他に、外交史的な観点からカーター外交の否定的側面を強調している著作として以下のを参照。Gaddis Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*, (N.Y.: Hill & Wang, 1986) ; Coral Bell, *President Carter and Foreign Policy: The Costs of Virtue*, (Canberra: Australian National University Press, 1982) ; Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy*, (N.Y.: Praeger, 1988).
- 12 「非決定」状況に関しては以下を参照。Peter Bachrach & Morton Baratz, "Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review*, Vol. 57, No.3, September 1963. ただし、アウトプットとして出てきた決定が正しいものであったか否かという評価は、結果論になりがちであったり、研究者の主観も含まれたりするので微妙な問題であることは言うまでもない。
- 13 この場合「多元的提言」は、それが元来意図されていたような「規範」としてではなく、政策決定集団の「状態」の一種として捉えられる。「集団思考」、「分裂」についても同様である。
- 14 79年から80年にかけての、イラン大使館人質救出への政策「非決定」過程については以下の研究を参照。Steve Smith, "Policy Preferences and Bureaucratic Position: The Case of the American Hostage Rescue Mission," *International Affairs*, Vol.61, No.1, Winter 1985, pp.9-26.
- 15 George, *op. cit.* (1972), p. 751, *passim*; idem, *op. cit.* (1980), pp.169-74.
- 16 カーター、前掲書（上巻）、93-98頁。
- 17 Reichard, *op. cit.*, p.620.
- 18 『朝日新聞』1991年11月6日、朝刊、国際面。

