

[論文紹介]

政策科学と外交政策の決定^[1]

小林 守信

1. ま え が き

これは Y. ドロア博士の1978年のイスラエル法学会誌の論文の紹介である。政策科学のデザイン^[2]から約7年たって博士は、外交政策の改善のため、欧米各国の外務省で、政策科学をテーマとしてセミナーを開催した。これはそのセミナーの体験をもとに、新しく発展させた論文といえる。特色として、1)ゲームの理論(囚人の事例)で示すなど政策科学の理解を求める努力のあとがみられる。2)欧米流の物の見方とくらべて、中近東の大学教授の物の見方は新鮮である。伝統的(保守的)で、しかも政治機密の多い各国の外務省における政策科学の評価は、その実体がわれわれの目にふれることの少ない社会に属し、しかも日ごとに変化しつつある分野だけに、明確な尺度で示しがたいが、政策科学の実際の面で立派な成果を示していると思われる。以下論文の概要を示す。

2. 変化する或る外交政策の決定の役割

外交政策の決定は昔から政府の主要活動の1つである。外交上の意思決定の意義は、1)対外国家目標についての異なった考え方、2)相互国家依存度合の変化や、3)国家が管理したり、また目標指向の活動を通じて他国と影響しあう能力とともに変化する。

現代の外交政策を眺めると、ほとんどの欧州諸国では、経済、QOL、国内問題にその優先度をゆだねつつあるという印象をうける。

外交政策の決定を要する状況は日ごとに変化している。すなわちその新しい状況と機能は次のとおりである。1)非産油国と産油国の間で紛争をおこしかねない要因をもつ新しいブロックの形成、2)EC結成による諸問題、3)経済戦争の再来とか、国際金融・食糧機構の必要性、4)公害対策、5)ハイジャック対策。

外交政策の決定と国内政治の関係は、今後諸外国でますます複雑になってくる。複雑化の要因は、1)外交政策に関する市民の関心の増加、2)基本的国家姿勢に対する国民の世論形成のむずかしさ、3)立法府の役割の変化、4)行政府と国民の相互関係の変化等である。換言すれば、外交問題の決定は今まで見られたものより、もっと大きい広がりをもった諸問題に、しばしば関連が強まっている。したがって外交政策の決定に改革が必要である。

3. 外交政策意思決定における改革の必要性

外交問題が安定し、現行の意思決定モードで満足しているならば、漸進的決定手法で十分である。だが、現実にはそうでないので、英、米、仏、イスラエル外務省では、政策分析班等ができた。その他の国々でも外交、防衛、情報、および対外政

策相互間の政策の整合が行なわれ、また新しい手法としてPPBS、データバンク、各種の予測手法を導入する試みがなされている。

もちろん外交情報は機密事項なのでこれらの試みのインパクト、有効性を評価するのは容易ではない。ほとんどの国において外交上の決定権限が外務省から総理大臣、大統領府へと移行している。

ここで伝統的な外交意思決定の主な弱点をあげてみよう。1)保守的漸進主義、2)トンネル的考察…問題は個別に要素別にのみとり扱う。3)緊急性。4)不確実性の抑圧とその場しのぎへの執着…将来が不明確なため計画作成は不可能。ゆえにその場しのぎは不可避で、かつ実際である。5)分離主義…外交問題は、防衛、経済、技術等の官庁相互間の問題から分離している。6)外交手法の固定化…外交手段の改革を考えない。7)単純化しすぎた仮定。8)考え方としての直観…外交官の経験にもとづいた直観が外交の知恵の源泉であり、さらに良い人材の確保のみが唯一の改善策である。ただ外交政策の決定における現行のパターンは先天的にいても悪くないことに読者は注意してほしい。

“伝統的”外交上の政策決定の主要項目と対比し、“多面管理的”手法について概説する。

1)改革的、創造的、学習…新しい外交問題は、a)実際に今後出現する世界を指向し、b)変化しつつある環境のモニターや結果をフィードバックして、外交政策を急変させる改革を必要とする。

2)システムの考察…国際環境は現行外交問題が現実の経済、文化、技術等と相互関連するシステム

3)長期的アプローチ…将来を調節する行動を今決定する必要性が、外交上の決定プロセスに長期的手法の導入を必要とする。

4)不確実性に対する知的対応…未来は不確実でその多くは予測不可能。本当に必要なことは、不確実性の意思決定と計画に対する不確実性を吸収するパターン等の手法の調査である。

5)統合主義…各国間の相互依存度合は増大しつつある。各国との関係には、各種の側面があり、

表 1 外交政策の決定における主要項目の対比

“伝統的”	“多面管理的”
1. 保守的漸進主義	1. 革新的、創造的、学習
2. トンネル的考察	2. システム的考察
3. 無計画	3. 長期的アプローチ
4. 不確実性の抑圧とその場しのぎの執着	4. 不確実性に対する慎重な対応
5. 分離主義	5. 統合主義
6. かたくなな外交手段	6. 柔軟な外交手段
7. 単純な仮定	7. 多様な仮定
8. 考え方としての直観	8. 直観+知識・方法論

したがって各省庁間に責任が分担されていることが必要である。

6)外交手法の拡大。

7)多様な仮定…各種文化の中で、かつ複雑な現実下で外交を行なうために、各種の代案の知識をもつことが大切である。

8)直観+知識・方法論…経験は過去に基礎をおく。将来、もし経験に基礎をおく直観を有効活用するためには、a)多変数を考える能力、b)バイアスのある主観的確率、c)集団思考、d)反直観のプロポーザルの拒否を考えに入れなくてはならぬ。そうすれば、外交政策意思決定の助けになる知識およびその方法の探究が、直観のみにたよる方式のチェックとなる。

換言すれば、“伝統的”外交上の政策決定モードが、“多面管理的”外交政策意思決定モードに移ってゆかなければならない(表1)。

4. 外交政策意思決定改善のためのシステムの考察

まず、外交政策意思決定改善の広い見方の1つは、それが多変数の組合せの結果であるという事実を知ることが大切である。たとえば政治家、外交官、情報官、各種グループ、委員会、高度の情報処理から、多くの分散した官庁・人間にいたるまでの各種プロセスの多様性…これらの変数の複雑な相互作用が、外交政策を決定する。これらの変数をとり扱う最も有益な手法が、システムの考

察である。

外交政策の決定に適用される政策分析の一手法であるシステムズ・アプローチには、3つの因子が含まれる。1)各種変数の相関により、どの要素の改良も、システム全体の性能向上には必ずしもつながらない。2)すべてのシステムは、相互に作用しあう複雑な要因の組合せなので、希望する変化には、原則としておのおの代案がある。3)インパクトを生じないほど重要でない変化が、よくても中立化され、悪くても若干の変化をおこすだけである。

これらの特徴を考えると、異なった因子の混合による外交上の決定改善手法には各種の可能性があり、異なった条件下では有効かも知れない。

各外国ですでに実施され、また述べられた政策に加えて外交上の決定改善に用いられる項目。a)外部からの外交上級職の募集やローテーションによる人事政策の変更、b)外務省職員に対するシステム教育と再教育、c)スタッフ構成の変化…技術、

経済、科学および戦略研究のための特別職に各種エキスパートを入れる、d)特別計画、政策、情報スタッフ機構の確立、e)外部研究団体の能力活用、f)外交問題に関する他官庁との連絡強化、g)外交問題データベースの設立、h)PPBS、i)各種技法・手法の実験…ゲーミング、モデルの手法等。

5. 政策分析の特徴と外交政策への適用

政策分析は、各種の異なった規範から得られた考え方、思想、手法にもとづき、実務指向の専門技法および規範を統合したものである。最初は、防衛、戦略問題に利用されていたが、今では外交、社会問題にも適用している。

6. 外交政策決定の実例

1) 合理的で暗黙なイメージに適合する仮定分析、2) 交渉を行なう事例としての合理的意思決定要因、3) ある目標国を統合的にとり扱うシステムズ・アプローチ、4) 代替的に把握できる国

表 2 政策分析：主要項目と外交上の決定への適用

テーマ/主要項目	外交上の決定への適用
1. 仮定分析 根本的仮定と暗黙の了解事項：仮定および暗黙了解事項の重要性	外交政策の決定が基礎を置く主なる仮定および暗黙了解事項に対する大切な取扱い。(例) 異文化/異イデオロギー各国と平和的解決を見出すための妥協と好みの合理性の仮定
2. 価値/目標分析 a. 行動的 主要関係者の実際/未来目標の地図作り：受入れ可能範囲と交渉目的への誘導 b. 解說的 意思決定の限界として使う価値および目標の分類法：弾力性および将来の選択を目標として含む	a. 交渉への直接適用 b. 外交目標では、外部因子と見られている経済、社会等を含めた外交政策の主要目標の調査。(例) 最高幹部のスタッフ機構整備 直観プロセスを助ける合理性要因の必要性の識別：紛争/交渉への分析にゲーム理論の適用
3. 合理的意思決定の要素 合理的意思決定の主要要素の識別：代替的、価値一目標、予測、統合、合理性、非合理性要素の役割の検討	
4. システムズ・アプローチ 複雑な仕事をとり扱うのに有用な、問題をながめる一般的な枠組み：システム性能に影響する好ましい方法の選択	交渉とか、国際的相互干渉問題を取り扱う手助けとして、紛争モデルの適用：外交意思決定システム改善の手引き
5. 予測手法 主観的主要な錯誤の識別：未来のイメージに対する現代の決定の従属性の開拓：予測を改良する各種の手法	外交意思決定上の考慮すべき、おこりにくいが高いインパクトを生ずるシナリオへの注意の喚起：シナリオやゲーミング手法の外交政策決定に有効な予測方法

：不確実性を類型化する手法

6. 不確実性のとり扱い

主観的不確実性に対する客観的不確実性の代替—不確実性に対する許容度を増加させる関連手法と必要性を含む：感度テスト、ヘッジング、段階的意思決定、併行的とり扱いおよび危機管理

7. 評価および学習

出力による意思決定の評価計画：意思および意思決定改良のためのシステムへのフィードバック および変換。評価学習を成功させる組織の必要性

8. 創造および改革への促進

重大な創造性役割に対する識別および、関連する障害の除去

9. 政策手段の設計

各種代替案に対する広範な政策手段の設計

10. 政策分析／意思決定者と政策分析者との意思疎通

意思決定者が考えている問題を理解させ、また単純化しすぎずに、現在の問題点を提言するために政策分析の結果発見したものを、正確に提供する手法と手段

外交意思決定に特に適した“不確実性下における計画”としての不測緊急事態計画、段階的意思決定および混合戦略：主力支援能力としての危機管理システム設計とその改良

外交情報指標およびモニターシステム設計：他の国家的情報活動との統合：外務省の評価／フィードバック班の設計

官僚間の摩擦を乗り越えて、最高幹部へ創造性および革新性の豊かであるが、まだ半分しかできてないアイデアを開発し、伝達するチャンネル新設の必要性の提言

外交政策決定の伝統的役割の外にある外交手段の考慮

代替の国際環境、シナリオおよび紛争の結果を図示してそれらを含むような、外交政策をとり扱うために、特別に設計された ブリーフィング・システムやシミュレーション室の設置

際環境の予測手法、5) 危機管理に適用できる不確実性のとり扱い手法等がある。その例として仮定分析をとりあげよう。

1) 仮定分析 暗黙のうちに相手を自分自身の鏡の中の像として見る、強い傾向がある。相手が自分とは異なった価値観、認識を含む文化をもつとき、ミラーイメージは誤解をもたらす。外交政策の決定は、a) 異なった文化、認識、イメージ、信念をもつ相手と取引し、b) 外交上の手段として、交渉を行ない、暴力を排除し妥協に応じる西欧的合理性思考と一体化されている。したがって、西欧の文明にもとづく論理的思考を条件に入れた外交政策は、独断的、直観的行動に対しては重大な誤りを犯しやすい。テロリストのとり扱い、ベトナム戦争のある分野、第二次キューバ危機および真珠湾型情報戦の失敗は、この種の考え方の運用誤りの例である。政策分析は異文化相互間で、合理的代案を作る際に有効な手段になる。

こうして作りあげられたものは、西欧的合理性とは異なる。種々な国際的な相手の出方を考える時に適用される。その政策は、ある合理的イメージにより、西欧的すぎるかどうかテストされ、調

整され、相手の合理性との間でマッチされる。

7. 結論

政策分析を初めて用いる外務省当局を説得するためには、次の4つの条件に留意することが必要である。1) 辛抱と善意…多くの外務省当局は、意思決定に改善手段をもち込むほど寛容でない。もし外務省側に、敵意、悪意、情報の出しおしみがあれば成功の希望はない。2) どの外務省でも成功する最少人数は最低4、5人の政策分析家集団である。3) 特別組織…トップレベルに容易に近づけて、現実的な基本情報が入手でき、日常問題にとらわれることなく、外務省の直面する重要問題と密接に関係できる独立組織が必要である。4) 高級外交意思決定者の政策分析の基本の習得には、2週間で十分であろう。

参考文献

- [1] Yehezkel Dror, "Policy Analysis and Foreign Policy Decisions", *Israel Law Review*, Vol.13, No. 2. April 1978
- [2] Y. Dror, "Design for Policy Sciences", 1971. 宮川公男訳, 政策科学のデザイン, 丸善, 1975