



Title	対外政策決定論における文化：主要モデルの評価と今後の課題
Author(s)	田中, 慎吾
Citation	国際公共政策研究. 2007, 12(1), p. 243-257
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/6813
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

対外政策決定論における文化
—主要モデルの評価と今後の課題—

Cultural Factors in Foreign Policy Decision-Making:
A Critique of the Major Models

田中慎吾*

Shingo TANAKA*

Abstract

This paper investigates and critically examines how various models of foreign policy decision-making treat culture. Models have tended to view culture in starkly different approaches and assumptions. These models vary from viewing culture as a factor to consider in decision-making to others that simply regarding it as an exogenous consideration. This paper seeks to go further than a critical analysis of the models but also offer an appraisal of culture and how it can and should be considered in foreign policy decision-making.

キーワード：対外政策決定論、文化、価値と規範、コンストラクティヴィズム

Keywords : Foreign Policy Decision-Making, Culture, Value and Norm, Constructivism

はじめに

第2次世界大戦直後までの伝統的な国際政治学は、国家間で繰り広げられるパワーを巡る闘争を国際政治とみなし、主要アクターを主権国家にほぼ限定してきた¹⁾。そしてその主権国家は、環境などの制約下において合目的に行動する単一のアクターと見なされ、国内の政治プロセスはブラック・ボックスとして看過された。このような伝統的な国際政治学は、現実の世界を極度に単純化していたために、実際の事象に対する説明力は不十分であった。そのため、以降の国際政治学の歴史には、流動的な国際政治の実情に沿った、また、国内政治を反映させた理論やモデルなどを提出することで、伝統的な国際政治学の視座の限界を克服することを目的として展開された側面も存在する。

近年、こうした試みの1つとして、規範やアイデンティティ、文化などの非物質的概念を取り込んだ理論やモデルの修正を目指す研究に注目が集まっている。本稿は、その中でも、対外政策決定論と文化要素の関係に注目する²⁾。対外政策決定論とは、1960年代に登場した、国家の外交・対外政策³⁾がいかなる過程で決定されるかを、主として国内政治過程に注目し、モデルを用いて分析する試みであるが⁴⁾、本稿では、このような対外政策決定論の既存研究において、文化がどのように扱われてきたのかを整理すると同時に、なぜそのような扱いをされてきたのかについても考察を加える。その上で、対外政策決定論における文化の扱いについて、今後の課題と可能性について論じることとする。

1. 国際政治学における文化と文化研究

1.1. 文化の重要性

国家による対外政策の決定過程には、自国の地理的条件や国民性など非常に多様な要素が影響をおよぼしていると考えられる⁵⁾。ただし、これら要素を全て列挙するのみでは、社会科学的研究としての意義は存在しないだろうし、また、人間の能力の有限性を鑑みても、そうした列挙は不可能で

-
- 1) ハンス・J・モーゲンソー(著)、現代平和研究会(訳)『国際政治—権力と平和』福村出版、1998年、第1章を参照。
 - 2) 政策決定論は、政策の決定過程に注目して、選択を行う個人や組織などのアクターに分析の焦点を当てる研究である。この政策決定論の中でも、対外政策の決定過程に焦点を当てるのが対外政策決定論である。なお政策過程論は、政策の全ての過程(課題として認識される過程、選択肢の形成過程、決定過程、実施過程、フィードバック過程)を捉えることを目指すものである。詳細は、草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会、1997年、28-35頁を参照。
 - 3) 佐藤は、外交政策を、安全保障を中心とした国家の長期的政策を達成するための短期的政策とし、対外政策を、他国政府や政府間組織、国際的非政府組織(NGO)、そして国際環境に対し、意識的もしくは無意識的に影響を与える公共政策であると定義して、外交政策よりも中立的であると述べている、佐藤英夫『対外政策』東京大学出版会、1989年、5-6頁。
 - 4) 当然ながら、この分野が登場する以前から、国家の外交・対外政策は、古くはトゥキユディデス(Thucydides)の時代から論じられ、また、外交史といった分野においても扱われてきた。しかし、それらは特定の国家への提言を目指したり、また事象を歴史上唯一のものとして分析する傾向があるために、一般化には限度がある点が対外政策決定論とは異なる、トゥキユディデス(著)、久保正彰(訳)『戦史』上中下、岩波書店、1966-1967年；孫子(著)、金谷治(訳注)『孫子』新訂、岩波書店、2000年；マキャアベリ(著)、黒田正利(訳)『君主論』改訂版、岩波書店、1959年を参照。
 - 5) 佐藤は、対外政策に影響を及ぼす要因を、国際構造、国内、国家間という3つのレベルに区別することが可能であると述べている、佐藤、前掲書、10-12、14-30頁。

あろう。むしろ、決定行為に重大な影響を与えた要素を特定し、その要素がいかなる過程で決定に影響を与えたのかを説明することが重要である。

ではなぜ、文化なのだろうか。日本における国際関係論の中で、文化研究の第一人者である平野は、文化には2種類の定義があるとす。第1に、言語や習慣といった要素を羅列する具体的・実体的な定義であり、第2に、言語や習慣そのものではなく、それらに潜む行動様式に注目するという抽象的な定義である。この定義にくわえて、文化の捉え方には、人間が自然から自らを守るために作り出したものという人類一般に共通する普遍文化的な捉え方と、特定の人間集団に保持される個別文化という捉え方があると指摘する⁶⁾。

このように、文化は様々な定義・捉え方が可能であるが、平野自身はクラックホーン (Clyde Kluckhohn) の定義に従い、文化とは「後天的・歴史的に形成された、外面的及び内面的な生活様式の体系であり、集団の全員または特定のメンバーにより共有されるものである」との折衷的な定義を採用している⁷⁾。この定義を参考にすると、国家や国家の政策決定にかかわる集団や組織には、独自の文化が存在している可能性がある。そして、いかなる人間も社会生活において、必然的にこうした複数の集団や組織に所属すると考えられることから、一人の人間は複数の文化の影響下にあると考えられる。実際、我々は日常生活においては、漠然とながらも、個人や国家の意思決定や行為に対しては、文化の影響力を認識しているといえるだろう。

それでは、そのような文化を国際政治学では、いかに扱ってきたのだろうか。まずは、対外政策決定論以外の国際政治学一般の研究の流れを概観することにしたい。

1. 2. 国際政治学一般における文化研究の流れ

国際政治学一般において、文化を説明要因として捉える試みは、上述した近年の試みが初めてではなく、第2次世界大戦から現在までに3回ほど流行の波が訪れたとされている⁸⁾。

流行の第1波は、第2次世界大戦中に訪れた。その中心は、主としてアメリカで研究された「国家性質」(national character) 研究で、枢軸国がなぜ攻撃的な政策を選択するのかとの問題に、文化的側面から説明を与える試みであった。しかし、第2次世界大戦後に核抑止論が登場する中で、国家の行動は国内要因によって規定されるよりも、国際構造下を制約要因として合理的に行動すると強調する研究が優勢となったために、第1の波は次第に衰退していった⁹⁾。

合理的アクターならば、米ソは、両国間に構築され始めていた相互確証破壊 (Mutual Assured Destruction: MAD) 体制を受け入れ、ともに無駄な軍拡は回避されるはずであった。しかし実際には、対米確証破壊能力を自他ともに達成したと考えられる1970年代前半以降も、ソ連は核兵器を増

6) 平野健一郎『国際文化論』東京大学出版、2000年、9頁。

7) 同上、10頁。原典は、Clyde Kluckhohn and W.H.Kelly, "The Concept of Culture," in *The Science of Man in the World Crisis*, ed. R.Linton, 94 (New York: Columbia University Press, 1945)。

8) Michael C. Desch, "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies," *International Security* 23, no.1 (Summer, 1998): 141.

9) *Ibid.*, 141-145.

強し続けていた。ここに、国家を合理的アクターとみなす立場の限界が明らかになった。そこで、このような行為に説明を与えるべく、1970年代後半から1980年代前半にかけて、軍事組織や政治体系といった米ソ間の相違に注目した研究の1つとして、文化に再び注目がなされた。これが第2の波である。

スナイダー (Jack Snyder) は1977年に、「ソヴィエトの戦略文化」と題するランド研究所のレポートにおいて、「国家の戦略コミュニティのメンバーが、指導又は模倣を通じて獲得し、互いに共有してきたアイデア、感情的条件反応、習慣的行動のパターンの総計」と定義付けた「戦略文化 (Strategic Culture)」概念を提出した。そして同レポートで、戦略文化概念を用いて米ソを比較分析した結果、ソ連は戦略文化の影響を受けているために攻撃的戦略を採用する傾向にあると結論付けたとされる¹⁰⁾。また同時代には、アメリカの文化や政治体制は、ソ連と比較して戦争に適していないため、アメリカが冷戦に勝利する可能性は低いという予測を示した研究などがなされていたとされる¹¹⁾。

しかし、冷戦がアメリカ側陣営の勝利に終わると、それを予測できなかった戦略文化論の有効性が問題となり、文化への関心はまたもや衰退していった¹²⁾。一方、国際政治学の主流であるネオ・リアリズムやネオ・リベラリズム (neo-liberalism) もまた、地域・民族紛争やテロといった冷戦後に注目されることとなった事象に十分な説明を行えなかった。こうした状況において、アクターの行動やアイデンティティに影響を与える要素として、文化や規範に焦点をあてるコンストラクティヴィズム (constructivism) の影響をうけた研究が注目を浴びることとなった¹³⁾。この学派の影響を受け、用語が再定義され、地域紛争当事国やテロリストの行動を分析対象として、再び文化要因に注目が当てられている。これが、現在訪れている第3の波である。

中心人物の一人であるカツェンスタイン (Peter J. Katzenstein) は、文化を「慣習や法によって伝えられる国民国家の権威やアイデンティティといった集合モデルを示す幅広いラベル」と定義し、具体的には規範や価値と言った評価基準と、ルールやモデルといった認識基準を指示するものとした¹⁴⁾。こうした文化の定義を流用したものとして、例えば、核兵器や化学兵器がなぜこれまで大規模に使用されてこなかったのかという点において規範に注目する、プライス (Richard Price) とタンネンヴォルド (Nina Tannenwald) による研究などがある。彼らは、費用対効果の観点では効果が

10) スナイダーのレポートについては、宮坂直史「テロリズム対策における戦略文化—1990年代後半の日米を事例として—」『国際政治』第129号 (2002年2月)、63頁、及び、Jeffrey S. Lantis, "Strategic Culture and National Security Policy," *International Studies Review* 4, issue.3 (Fall, 2002): 94を参照。

11) Desch, *op. cit.*, 146.

12) Lantis, *op. cit.*, 146.

13) このコンストラクティヴィズムの影響は非常に大きく、客観的な判断を基底とする伝統的な国際政治理論に、全く新しい視点をもたらした。つまり、合理性を前提に置くネオ・リアリズムやネオ・リベラリズムでは、合理的に説明しきれない行為を非合理的な行為と切り捨てる。それに対してコンストラクティヴィズムでは、観察者の視点からは非合理と考えられる行為であっても、アクターの主観を考慮した「間主観」的な視点からすれば、なぜ当該行為を選択・実行したのかについて新たな視座が開かれると主張する。詳しくは、大矢根聡「コンストラクティヴィズムの視座と分析—規範の衝突・調整の実証分析へ—」『国際政治』第143号 (2005年11月)、124-140頁を参照。

14) Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), 6.

上回っていた戦争が存在していたとして、リアリストの説明は化学兵器に関しては不十分、核兵器に関しては誤っていると、規範要素を考慮に入れなければ、これらの問いに十分な説明ができないと主張する¹⁵⁾。彼らによると、化学兵器に関しては、第1次大戦における部分的使用以前から、その使用は人道的に許容できないとする規範が世界的に形成・制度化されており、これが以後の多くの戦争において、化学兵器の不使用に繋がったと説明する¹⁶⁾。一方、核兵器は逆に、実際に使用され、そして水爆が開発されてから、ようやく国際社会において不使用の規範が徐々に形成され、制度化されていったと指摘する¹⁷⁾。

また、バーガー (Thomas U. Berger) は、どのような環境下において、非文化的要素が文化的要素の芽生えとなるかといった観点から、第2次世界大戦後の日本とドイツが、再び国防を増強し、安全保障へのコミットを増大していくとの大方の予想に反し、一貫して国益の達成手段として軍事力ではなく通商政策を重視してきた点に注目した。彼は、両国における第2次世界大戦の甚大な被害という歴史的事実が、各国内において軍事力の重視を忌避する信念と価値を形成し、これが戦前とは全く異なる新たな政軍文化 (political-military culture) を生み出し、両国の戦後の政策を規定したと主張する¹⁸⁾。

このように文化研究は、第2次世界大戦後から何度か国際政治学において関心を集めたが、決して国際政治学の中心的主題となることはなかった。軍事や経済パワー要因で説明を試みる主流の理論においては、その分析射程から文化を完全に捨象するか、もしくは自己の理論で十分な説明を行えない事例においてのみ、補助的に追加する変数としての位置づけであり続けた。また、文化に注目する研究であっても、上述したように初期の研究では、文化は決定や行為に影響を及ぼす介在変数の1つと位置づけられていた。しかし、コンストラクティヴィズムの影響下で、文化はアクターの利益認識やアイデンティティ自体に直接作用する、認識基準や評価基準へと位置づけが変化した。

2. 対外政策決定論における文化要素の変遷

2.1. 対外政策決定論の分類

対外政策決定論の既存研究は、五月女によれば4つのアプローチに大別できる。第1のアプローチは、国際政治学における伝統的な国家観を援用した、いわゆる合理的行為者モデルである。第2のアプローチは、国家の対外政策決定を、国内外の様々な要因の相互関係から成立していると考えられるものであり、第3のアプローチは国内に焦点を絞ることで、第2アプローチよりも中範囲のモデ

15) Richard Price and Nina Tannenwald, "Norms and Deterrence: The Nuclear and Chemical Weapons Taboos", in *The Culture of National Security* (see note 14), 114-117.

16) *Ibid.*, 126-134.

17) *Ibid.*, 134-142.

18) Tomas U. Berger, "Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan," in *The Culture of National Security* (see note 14), 317-356.

ル¹⁹⁾を目指したものである。そして第4のアプローチは、政策決定者個人の認知構造に着目したものである²⁰⁾。さらに本稿では、これら4つのアプローチに加えて、2国間の交渉に注目するツール・ゲームを第5のアプローチと位置づける。

第1の合理的行為者モデルでは、その前提（合理的行為者としてのユニタリーな国家）において、文化的要素が完全に捨象されているために、以降では第2アプローチから第5アプローチまでの代表的な研究における文化の取り扱いを考察する。

2.2. 第2のアプローチ（スナイダー・モデル）

第2のアプローチは、1962年にスナイダー（Richard C. Snyder）が“*Foreign Policy Decision Making*”を提出したことで本格的に始動した²¹⁾。本アプローチの代表的モデルである、スナイダーモデルの特徴は、政策決定者個人に注目し、彼・彼女は国内外の様々な制約下で、決定を行うという想定である²²⁾。より詳細に言えば、政策決定者は、世論などの国内背景（internal setting）、相手国の事情などの対外背景（external setting）、そして決定者が所属する政府組織といった社会構造と行為（social structure and behavior）、の3点を制約とし²³⁾、権限の及ぶ範囲、コミュニケーションと情報、決定者の動機を直接の要因として決定を行うと想定された。

このスナイダー・モデルでは、国内背景、対外背景、社会構造と行為を、決定における制約としているが、文化はこの全てに影響をおよぼすと想定されている²⁴⁾。具体的に文化がどのように決定に作用するのかについては明示されていないが、制約としての国内背景は決定者に直接的に影響を与えるのではなく、別の制約である社会構造と行為を介して決定者に働きかけると想定されている²⁵⁾。したがって、国内背景における文化の影響は限定的に考えられていたといえる。また社会組織と行為における文化は、組織文化（Organizational Culture）的なことを想定していると思われるが、明示的な記載はなく、その役割はいずれにしろ軽視されていると考えることができる。さらに決定者の動機形成における文化の役割についても、何らかの影響を及ぼすとスナイダーは認めつつも、一般化が困難であるとして、あえてモデルから捨象された²⁶⁾。

19) この点は、社会現象の全てを説明しようとする一般理論、個々の事象にのみ説明が可能な部分理論、その中間に位置するモデル・技術という、花井の区別を参考にした、花井等『現代国際関係論』増補版、ミネルヴァ書房、1987年、4-5頁。

20) 五月女律子「対外政策決定論」『国際政治』、第128号（2001年10月）、101-102頁。

21) この背景には、スナイダー自身が述べているように、合理的行為者モデルにおける不十分性が存在していた、Richard C. Snyder, H.W.Bruck, and Burton Sapin, eds., “Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics,” in *Foreign Policy Decision-Making* (New York: The Free Press of Glencoe, 1962), 35-42.

22) 同アプローチにおける他の研究には、フランケル（Joseph Frankel）の研究がある。彼のモデルも基本的にスナイダーと同様に、政策決定者個人に焦点を当てる。フランケルは、政策決定を、2つないしそれ以上の政策から1つを選択する個人あるいは集団の意志的行為と定義して、決定に際しては、国会、省庁等様々な機関といった中心部の環境と、他の周辺環境が影響を及ぼすとす。こうした彼のモデルの特徴としては、スナイダーよりも、国内下部組織がいかに政策決定に影響を及ぼすかを、具体的かつ記述的に論じている点である、ジョセフ・フランケル（著）、河合秀和（訳）『外交における政策決定』東京大学出版会、1970年、5頁。

23) 各要因は心理変数や社会変数そして制度変数など、考えられる限りの様々な変数により構成されるとした、花井、前掲書、122頁。後にこの3つの制約条件は、歴史的・政治的変数、心理的変数、社会的変数に改変された、石井貫太郎『現代の政治理論—人間・国家・社会』ミネルヴァ書房、1998年、124-132頁。

24) Snyder, et al., eds., *op.cit.*, 66, 74-75.

25) *Ibid.*, 72.

26) *Ibid.*, 87.

このように、スナイダーらのアプローチでは、上述した一般的な国際政治学の動向と同様に、特異な事例ではない限り、文化に説明力を付与することはほとんど想定されていなかった。このような扱いがなされた要因としては、まず、当時の国際政治学の主たる関心が安全保障分野であったことがあげられる。つまりハイ・ポリティクス分野では、環境などが同一であれば、いかなる国家も等しく行動するといった想定が優勢であったため、各国家特有の文化（国文化、各組織文化）といった要素は軽んじられたと考えることができる。また、より大きな要因としては、行動科学主義の影響があげられる。これは1960年代前後を中心に盛んになった、自然科学のような厳密な検証スタイルとモデルの構築を目指したものであったが²⁷⁾、スナイダーはとくに行動科学の影響を強く受けた心理学の業績を中心にモデル構築を行ったために、検証が困難である文化を、モデルの中心に置くことを彼自身が忌避したのであった²⁸⁾。

2. 3. 第3のアプローチ（アリソン・モデル）

スナイダーらのアプローチは、国内外の変数を多くモデルに取り込んだことから、操作性の低さが問題となった。そこで1970年代に入ると、分析範囲を国内過程に狭めたアプローチが、アリソン・モデルを中心として検証されるようになった。アリソン（Graham Allison）は、キューバ危機の分析に際して、相互補完的な3つのモデルを提出した²⁹⁾。それらは、第1モデルが合理的行為者モデル³⁰⁾、第2モデルは、*t*時点での決定・行為が、管掌する官庁組織が*t-1*時点より保持している「標準作業手続き」（Standard Operation Procedure: SOP）に半機械的に従った結果との前提をおく組織過程モデル³¹⁾、そして第3モデルは、決定は政府中枢グループにおいて繰り広げられる政治的妥協から導き出されるとする政府内政治モデル³²⁾であった。

さて、アリソンの第1モデルでは国家の合理性を前提とするモデルであり、文化は分析の対象から捨象されていた。第2モデルにおいては、文化はモデル内に明示的な役割を特段与えられているわけではなく、組織のSOPが主たる説明要因とされていた。そして第3モデルでは、政治的な駆け引きに参加するプレイヤーの立場を決定する要素として、所属組織における地位や組織と個人利益に加えて、決定者のパーソナリティも重要視している。しかし、このモデルにおいても文化については考慮がなされていない。このように、アリソンの3つのモデルにおいても、文化に明示的かつ直接的な役割が与えられていなかった。

27) 行動科学主義については、花井、前掲書、26-47頁を参照。

28) Snyder, et al., eds., *op.cit.*, 39-40.

29) グレアム・T・アリソン（著）、宮里政玄（訳）『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社、1977年、312頁。

30) 同上、39-42頁。

31) 同上、93-112頁。

32) 同上、188-208頁。

2. 4. 第4のアプローチ (認知モデル)

同じく1970年代に、政策決定者個人の認知構造 (cognitive structure) に着目するアプローチが、ジャービス (Robert Jervis) を中心に展開された³³⁾。それは政策決定者個人の認知構造の働きに注目するもので、いかに認知構造に入力されてくる情報を解釈・評価して、心の中で外的環境を再構成し、決定へと繋がるのかという過程の解明に焦点が当てられていた。このアプローチは1980年代に入ると、スキーマやスクリプト、認知地図といった心理学における概念³⁴⁾を借用することで、より科学的手法で政策決定者個人の心の過程を解明しようという試みへ発展していった。

このようなジャービスらのアプローチも、パーソナリティーや文化を分析の枠外においているといった点や、認知構造を異にする対象間の分析枠組みの欠如が指摘されている³⁵⁾。これは佐藤が指摘するように、人間の心理的メカニズムは普遍的であり、文化に左右されない (culture-free) と考えられていたことに起因すると思われる³⁶⁾。

2. 5. 第5のアプローチ (ツーレベル・ゲーム)

1980年代に入ると、アリソンのような国内過程に焦点を当てるモデルや、ジャービスのような政策決定者個人の認知構造に焦点を当てるモデルでは、政策決定過程の全体的な分析には不十分ではないかという問題意識が生じた。この背景には国際経済における相互依存の増大が存在していた。そこでパットナム (Robert Putnam) は、2国間交渉に焦点を当て、政府間の交渉をレベルIとし、各国における交渉で合意した成果を批准する国内過程をレベルIIとした。その際、レベルIIにおいて批准可能な合意の範囲をウィンセット (win-set) と呼び、レベルIの交渉者は各国のウィンセットが重複する範囲内で相互に合意が可能とした、ツーレベル・ゲームを提出した³⁷⁾。

このツーレベル・ゲームにおいても、パットナムの著作では文化の役割について直接的な明示はない。確かに、自国と交渉相手国の政府間と国内をも分析対象に含める本モデルにおいては、文化が考慮される余地はあったが、明示されることはなく、パットナムはウィンセットの決定要因として、レベルIで交渉されている問題に対する国内の選好、国内の政治制度、交渉者の戦略を挙げるに留まっていた³⁸⁾。

33) Robert Jervis, "Hypotheses on Misperception," *World Politics* 20, no.3 (April, 1968): 454-479; 五月女、前掲論文、100頁; 佐藤、前掲書、45頁を参照。佐藤は、認識モデルをアリソンの3つのモデルに加えて、第4モデルと呼称している。

34) これら用語については土山實男「第3章 認知構造と外交政策」、有賀貞『外交政策』東京大学出版会、1989年、72-73頁を参照。

35) 石井、前掲書、138-142頁

36) 佐藤、前掲書、53頁。

37) Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* 42, no.3 (Summer 1988): 427-460.

38) *Ibid.*, 442.

3. 対外政策決定論における文化の可能性

3. 1. アイデアや規範への注目

1990年代に入ると、対外政策決定論においてもコンストラクティヴィズムの影響を受けて、アイデアや規範といった非物質的概念に注目する研究がみられるようになった³⁹⁾。その例としては、純粋な対外政策決定論ではないものの、外交政策の形成におけるアイデアの影響に注目したゴールドスタイン (Judith Goldstein) らの研究がある。彼らは、アイデアが外交政策に影響をおよぼすには、アイデアがロードマップとなる、フォーカル・ポイントとなる、制度化されるという3つの道筋があると⁴⁰⁾、また、アイデアの形態は、世界観、人権といった原則的な信念、経済政策において因果関係を示す信念の、3つに区別できるとした主張した⁴¹⁾。さらにリッセ (Thomas Risse) らは、国際的な人権規範がいかに国家の内部に取り込まれ、国家の外交政策に影響を与えるまでの過程についてスパイラル・モデルを提示した⁴²⁾。

このように、対外政策の分析においてもコンストラクティヴィズムの影響を受けて、規範やアイデアに注目した研究がなされるようになったが、文化概念の説明力を検証しようとする試みは、対外政策決定論においてもほとんどなされていないのが実情である。

3. 2. 研究発展の阻害要因と今後の課題

すでに指摘したように、我々は一般的な感覚では、文化は個人や集団の決定や行為に影響をおよぼしていると漠然と意識しているにもかかわらず、ではなぜ対外政策決定論を含め国際政治学一般において、これまで文化そのものに説明力を想定することは避けてきたのであろうか。それは以下のような点が、研究における阻害要因となったためだと考えられる。

3. 2. 1. 定義問題

第1に、文化の定義である。そもそも文化自体を観察することが不可能であるために、普遍的な定義を形成することが非常に困難という問題である。このため、各研究者が恣意的に自己の研究に都合の良い定義と使用方法 (介在変数か背景か) に設定する危険性がある。つまり、文化に説明力があるとの主張を展開したい研究者は、研究対象の決定や行為から後知恵的に文化を類推・定義し、

39) 政策過程論においては、アイデア自体に注目する研究は、1970年代初期に提出された、キングドン (John Kingdon) による「ゴミ缶モデル」が存在する。また対外政策決定論では、1980年代初頭にゴールドマン (Kjell Goldman) が、ある政策の変化要因は、環境の変化への適応、既存政策のフィードバックによる学習、その他の要因に区別できるが、共通して、まず政策決定者のアイデアの中に、政策変化は生じると主張した研究が存在する。これら初期の研究はアイデアを所与としてみないか、各種の制約の反映であると見なしていた。コンストラクティヴィズムの影響を受けた研究は、このアイデアが所与ではなく様々な要素によって偶然的に形成されるものと見なす点で大きく異なる、John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. (New York: Longman, 2002); Kjell Goldman, "Change and Stability in Foreign Policy," *World Politics* 34, no.2 (Jan, 1982): 230-266.

40) Judith Goldstein and Robert O. Keohane, eds., *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca, Cornell University Press, 1993), 3.

41) *Ibid.*, 24-25.

42) Thomas Risse, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

そのような定義で、定義の形成に参考とした決定や行為を説明するというトートロジーに陥る危険性が少なからず存在している⁴³⁾。この問題を避ける1つの方法としては、第三者による定義の検証や既存研究における文化の定義を参考することであるが、既存の文化の定義で説明が不可能な場合には、その文化自体が変容したと安易に想定する危険性も存在する。

また、そもそも文化の定義を考察するのに、決定や行為のみを参考対象とすることは、研究対象について人が手にしている証拠と、研究対象自体を混同するという、行動主義心理学が陥った同じ過ちを繰り返すことになりかねない⁴⁴⁾。一方で、コンストラクティヴィズムが注目するように、文化を規範や価値のみに焦点を絞ることは、たしかに研究設計としては現実的な方法の1つだと思われるが、文化の一部を捨象している点は否めない。なぜなら文化とは、人間が作り出した生活様式全般を指すのであって、言語、宗教、美術、文学、技術、道徳など多くの要素を含むと考えるべきだからである⁴⁵⁾。

よって、対外政策決定論において文化を取り扱う場合における今後の課題としては、まず、トートロジーに陥るなどの危険性を十分認識して、文化そのものの定義と研究対象の個別的な文化の定義を、前もって明確な基準で提示することである。

3. 2. 2. 文化の抽出方法

定義の問題に関連して、その文化をいかにして見いだすのかという問題もある。例えばキアー(Elizabeth Kier)は、軍部のパンフレットなど多様な1次資料から文化を見いだしているが、文化を見いだす方法の明確な基準は存在しない。これは研究者が都合の良い側面のみ注目してしまうバイアスの可能性が存在することを意味している。よって、この点について統一的な手法が開発されるまでは、少なくとも各研究において手法を明示することが必要であろう。

3. 2. 3. 個人と集団における文化

さらに問題となるのが、個人と集団における文化の影響の差異をどう扱うか、という点である。これは幾つかの問題に細分化できる。1点目に、集団指導者の意思決定や行為に、ある文化の影響が見受けられた場合、この文化は、所属する集団にも同様の影響を及ぼしていると思わせるかという問題である。

ここでジョンストン(Alastair Iain Johnston)の研究を例に挙げる。彼は、戦略文化を「政策決定者達によって保持されている戦略的環境の想定と、脅威環境に対する戦略オプションの選好に関する想定から成るシンボルの体系⁴⁶⁾」と定義し、毛沢東の言明などから認知地図(cognitive map)を作成して、中国の歴代政権が保持してきた強硬なリアルポリティクス(hard-realpolitics)の戦略文

43) Lantis, *op. cit.*, 95.

44) この点は、サール(John Roger Searle)が、いわゆる心身問題の説明において、心理学を研究するために人間の行動を主たる研究対象としていた行動主義心理学を、物理学を研究しようとして計測を研究するのと同じくらいばかっているとしたチョムスキー(Avram Noam Chomsky)の批判を引き合いにだしている点を参考とした、ジョン・R・サール(著)、山本貴光、吉川浩満(訳)『Mind一心の哲学』朝日出版社、2006年、79頁参照。

45) 平野、前掲書、11-14頁。

46) Alastair Iain Johnston, "Thinking about Strategic Culture," *International Security*, Vol.19, No.4 (Spring, 1995): 46-49; 浅野亮(書評論文)「中国の戦略文化—コンストラクティヴィズムの事例研究」『国際政治』、第123号(2000年2月)、197-198頁。

化が、毛沢東政権においても見いだせることを論証しようとした⁴⁷⁾。この研究設計の問題は、たとえ毛沢東の思想や言明からそのような影響を見いだせたとしても、政権全体に文化の影響を敷衍することは可能かという問題点である。たしかに中国のような権威主義的国家では、集団の同一性が高いため、このような類推はある程度可能かもしれない。しかし、ブッシュ (George W. Bush) 大統領の信念における文化の影響は、アメリカにおける文化の影響と同一視することは許されまいだろう。

2 点目に、この個人と集団の問題は、1つの集団内においてどの程度の割合の構成員に、共通する文化の影響力を見いだす事ができれば組織文化といえるのかという問題と、さらに3点目として、仮に各構成員が保持する様々な文化から最大公約数的に抽出した文化は、組織文化と等しいのか、つまり各個人の集合は組織と等しいのかという問題も存在する。これらの問題は、文化の定義が定まれば、ある程度の解決の方向性は見えてくると思われるが、一方で科学哲学や他分野における議論を参考にして、論理的な整合性をつける試みも必要であると思われる。

3. 2. 4. 評価問題

次に、文化の影響力を評価する方法も問題となる。この点についてキアーによる、第1次世界大戦において、なぜフランスとイギリスはドイツの侵攻に対して適切な戦略を採用できなかったかについて説明を試みた研究が参考になる⁴⁸⁾。彼女は、当時のフランスおよびイギリス軍部の組織文化と国内政治の状況にその原因を求め、文化に因果的な独立性を認めることができると主張した。彼女は、文化に因果的関係を認めるには、(1) 文化以外の要素では説明が不可能であること、(2) 文化が単に構造的制約の反映ではないこと、つまり同一構造下において、異なる信念・選好を持つ集団が存在すること、(3) 政策決定・遂行アクターが目標達成の手段として、文化信念を道具的に用いていないこと、という3点が満たされていることが必要であるとした⁴⁹⁾。

この基準は、今後の対外政策決定論において文化の影響力を評価する際の1つの有用な基準となりえるであろう。なお、第1の基準は因果的関係を主張とするために、文化の影響力を有るか無いかの二項対立的に捉えている。確かに、文化の重要さを主張する研究においては、その他の要因で説明が不可能であることは最も理想的であるかもしれない。しかし、現実の世界はより複雑で、様々な要素が関係して事象が生じていると考えられることから、文化のみに説明力があるという条件は余りに厳しい設定だと思われる。また、文化に説明力を与えたいとの誘因が強くなればなるほど、研究者を前述のようなトートロジーに陥らせる危険性もある。

よって上記のキアーの評価基準を参考に、何らかの基準を各研究において明示するとともに、文化の影響の有無ではなく、他の要因といかなる関係にあるのか、またどの程度、文化が影響を及ぼしているかを明らかにすることを目指すべきであろう。

47) Alastair Iain Johnston, "Cultural Realism and Strategy in Maoist China," in *The Culture of National Security* (see note 15), 216-268.

48) Elizabeth Kier, *Imagining War* (Princeton: Princeton University Press, 1998), 37-38.

49) *Ibid.*, 147-148.

3. 3. 対外政策決定論の発展の方向性と既存モデルの可能性

以上示してきたように、対外政策決定論において文化を扱うには解決しなければならない課題は多い。本稿では、これらの課題を踏まえながらも、対外政策決定論において文化を扱う際の方向性を考察する。

この点を論じるのに、ハドソン (Valerie M. Hudson) と Sampson (Martin W. Sampson III) の提言は参考になる⁵⁰⁾。彼らは、文化は現実には複雑でよりダイナミックであるとして、単一の国文化を想定することは建設的ではないと主張する⁵¹⁾。そして、研究の全体的な方向性として、(1) 文化は本質的に静的であるとの前提から脱して、文化の変容を研究する、(2) 文化を共有する集団内部のメンバーが、外部環境をいかなる過程によって理解しているかについて研究を進める、(3) 文化とパワーを対立的な要素と捉えるのではなく、その関係性に注目する、という3点を列挙した上で、対外政策決定論は、全体主義などの特殊例を除いて、国レベルの文化を想定するのではなく、むしろ、国内の組織間におけるパワーと文化の関係に着目して分析すべきであると主張する⁵²⁾。これらの点は非常に示唆に富むものであり、今後の対外政策決定論における研究の1つの指針となるだろう。

また、この方向性は、クーパーマン (Rannan Kuperman) らが主張する対外政策決定論が目指すべき全体的な方向性とも符合している。彼らは、過去の対外政策決定論研究の分析対象は、歴史の流れから切り離されてアド・ホックな事件として分析されてきたと指摘する。そこで彼らは、分析対象の事象を、危機決定のような突発的 (ad hoc) なもの、決定すべき問題が常に存在し続けるという連続的 (dynamic) なもの、その中間である、問題が断続的に現れ、その都度重要性が異なる断続的 (sequential) なものという3種類に区別し、対外政策決定論は、より歴史の流れを重視したダイナミックな決定分析を行うことを推奨しているのである⁵³⁾。このように、文化を所与とせず、その変容がいかに政策決定者や政策決定集団の選好に影響をおよぼすかという視点は必要であろう。ただ、研究者の恣意的操作を回避するために、いかなる場合に文化は変容するのかについて、明確な基準を示す必要がある。

さて、ハドソンと Sampson が提示する方向性は、国家内部で繰り広げられる政治的駆け引きにおける、パワーと文化の関係に注目していくという方向性であった。以下では、これらの指摘を参考に、本稿においてこれまで考察してきたモデルの発展の可能性を論じることにする。

まず、アリソンの第1モデルである合理的行為者モデルについては、完全情報 (perfect information) および完備情報 (complete information)⁵⁴⁾ を備えた完全合理性という制限を緩めて、情報が限

50) Valerie M. Hudson and Martin W. Sampson III, "Culture is More Than a Static Residual: Introduction to the Special Section on Culture and Foreign Policy," *Political Psychology* 20, no.4 (1999): 667-675.

51) *Ibid.*, 668-669.

52) *Ibid.*, 672-673.

53) Rannan D. Kuperman, "Making Research on Foreign Policy Decision Making More Dynamic," *International Studies Review* 8 (2006): 537-544.; Binnur Ozkececi-Taner, "Reviewing the Literature on Sequential/Dynamic Foreign Policy Decision Making," *International Studies Review* 8 (2006): 545-554.

54) 完全情報とは、決定行為の対象国との経緯を完全に知っていることであり、完備情報とは各プレーヤーの利得関数を把握していることを意味する、鈴木基史『国際関係』社会科学の理論とモデル 2、東京大学出版、2000年、48頁。

定された不確定な状況下で決定する限定合理性モデルとして想定した場合、情報を評価するバイアス装置として文化を考慮することが可能かもしれない。このモデルを使用すれば、自衛隊を国益の追求手段として使用することを好まず、また他国の戦争に巻き込まれたくないという日本文化が存在していたがために、1990年の湾岸戦争時における日本の合理的選択肢は自衛隊派遣であったが、それを合理的な選択肢であると認識することができなかったという説明となる。このように本モデルは、国内過程を捨象するものであるから、必然的に国ごとの単一文化を想定することになる。これはハドソンやサンブソンの指摘するように、好ましい方向性ではないだろう。よって文化との関連においては、第1モデルの発展の可能性は限定されたものになるだろう。

次に組織過程モデルにおいては、SOP（標準作業手続き）と組織文化を組み合わせた発展の方向性が考えられる。つまり各組織が保持するSOPは、組織文化に強く規定されるとの前提を以て分析を行うのである。これを用いれば、大韓航空機墜落事件は、ソ連空軍のソ連は自分たち空軍こそが防衛するという気負い、歴史的に侵略されてきたという被害意識などのアイデンティティや規範といった組織文化が、領空侵犯機はミサイル防空軍よりも手柄を横取りされる前に即撃墜するというSOPを形成し、このSOPに従った結果であったという説明になるだろう。ただこのモデル自体の問題として、SOPに注目することは、非危機的な日常の決定分析はある程度可能でも、多くの組織が関与する危機状況下における重大決定には、文化を考慮してもその有効性は限定されるだろう。しかしながら、この組織文化の視点は、今後の対外政策決定論において重要な概念になると考えられる⁵⁵⁾。

そして政府内政治モデルにおいては、各プレーヤーのパーソナリティーを構成する要素として文化を導入することは可能だろう。つまり各プレーヤーは所属する省庁の組織文化やその他の社会組織の文化の影響を受けて構成されているパーソナリティーをもって、駆け引きに参加していると想定するのである。さらに、政府内政治モデルが焦点をあてる、政策決定者を中心とした少数集団のような同一の目的を共有する集団においては、新たな文化が形成され、各構成員に共有される可能性が存在する。それが、コンストラクティヴィズムの影響下で再興した戦略文化論の前提であった。これはキューバ危機を例にとれば、国家安全保障会議（National Security Council: NSC）において、各々の組織文化とそれに裏打ちされた組織選好を背におったプレーヤー達は、各々の立場から、キューバへの空爆や侵攻といった多くの対抗手段を提示したにもかかわらず、ソ連とキューバへの同時先制核攻撃という選択肢は想定され得なかったのであれば⁵⁶⁾、ここに思考の枠組みを設定する文化が共有されていたという説明になるだろう。

55) この組織文化への視点は、近年、対外政策決定論のみならず、ビジネス分野における意思決定論でも注目が高まっている。例えば、Scott J. Vitell, Saviour L. Nwachukwu, and James H. Barnes, "The Effects of Culture on Ethical Decision-Making: An Application of Hofstede's Typology," *Journal of Business Ethics* 12 (1993): 753-760. ; Chris Robertson and Paul A. Fadil, "Ethical Decision Making in Multinational Organizations: A Culture-Based Model," *Journal of Business Ethics* 19 (1999): 385-392.

56) この点における明示的な指摘は、アリソンの著作自体にはないものの、その他のプレーヤーが提出した選択肢から推測するに、これは考えられない選択肢であったということはいえるだろう、アリソン、前掲書、222-242頁。ただ、本稿が提示した選択肢は、構造の制約に過ぎないという、キアーの第2の基準に抵触している恐れがあるが、あくまで例示なので、この問題を無視した。

この点から、個人の認知モデル（第4のアプローチ）における方向性も示すことができる。つまり、集団内に生じた新たな文化を、いかに各プレーヤーは自己の認知構造に受容するのか、また、個人の信念は、全体としての文化にいかに関与を及ぼすのかを検討するのである。さらに、1人の人間は、複数の文化を個人の信念体系に取り込んできたと考えられるが、それら各文化は、信念体系において階層的に配置されているのか、それとも全ての文化が混合された形態で信念の中に存在しているのかという問題は考察に値するだろう⁵⁷⁾。

さらに、これら国内過程や個人に焦点を当てるモデルのみならず、2国間モデルであるツーレベル・ゲームにおいても、文化を取り込める可能性が存在する。それは、各省庁間における組織文化の相違とパワー関係からなる組織間対立が、いかにウィンセットの導出に影響を与えるかといった、国内におけるウィンセットの形成と、交渉相手国の省庁への働きかけが、いかに相手の組織文化に文化触変を生じさせ⁵⁸⁾、相手側のウィンセットの変化をもたらすのかといった分析になるだろう。

おわりに

本稿では、対外政策決定論における文化の取り扱いという観点から、対外政策決定論の動向を概観してきた。国際政治学一般では、第2次大戦中の国家性質研究、1970年代の戦略文化研究、そして現在のコンストラクティヴィズムの影響下での文化研究という展開が存在した。前者2つの研究では、文化は1つの介在変数として扱われていたが、コンストラクティヴィズムの影響を受けた研究では、文化は認識基準や評価基準として位置づけられたことを指摘した。

一方の対外政策決定論では、まずスナイダー・モデルにおいては、文化は決定を制約する変数として位置づけられていた。しかしそれ以外のアリソン・モデル、認知モデル、そしてツーレベル・ゲームのいずれにおいても、文化は、政策決定者を取り囲む環境における、所与の背景としてみなされていたことが指摘された。そのような扱いは、文化を不注意にも分析の対象から捨象したのではなく、対外政策決定論において文化を扱うには、多くの課題が残されていることから、熟慮の上で文化を捨象したものと考えられた。

さらに本稿では、そのような課題の存在を踏まえつつも、国内組織間での組織文化とパワーの関係を考察していくという、ハドソンとサンプソンが提唱した方向性においてアリソン・モデルの発展の方向性を提示した。また、個人の認知構造における組織文化の受容という面において、認知モデルの発展の可能性を指摘し、そしてツーレベル・ゲームによる2国間交渉を分析する点において、自他のウィンセット形成の構成要素として文化を取り込むという可能性を示した。

このように、対外政策決定論において文化を扱っていくには、解決すべき課題も多く存在するが、

57) この点は、フェルドマン (Ofer Feldman) の著書に引用されている、マズロー (A. H. Maslow) の欲求段階説からヒントを得た、オフエル・フェルドマン『政治心理学』ミネルヴァ書房、2006年、74頁を参照。

58) 平野によれば、文化触変とは、異なる文化同士の接触からもたらされる変容である、平野、前掲書、53頁。

各々のモデルには文化を取り込める可能性も存在する。いずれにせよ、我々が日常生活のレベルにおいて文化の影響力を認識していることは事実である。そうした文化を、いかに社会科学研究で扱うかは、社会学、文化人類学、心理学、科学哲学などの分野横断的な議論が必要であるとともに、対外政策決定論における事例検証を積み重ねていく必要がある。