

Yaacov Y. I. Vertzberger,

Risk Taking and Decision-making: Foreign Military Intervention Decisions.

Stanford : Stanford University Press,
1998, xviii+519pp.

みや さか なお ふみ
宮 坂 直 史

はじめに

本書は、政策決定者の「リスク」認識の形成理論を、相手の反応や結果が予測しにくく不確実性が伴う対外軍事介入 (foreign military interventions) の事例において検証したものである。

著者と同様に国際政治学を専攻し、アメリカの軍事介入も多少研究してきた評者にとって、まずこのリスクという概念に不意をつかれた。リスクの本格的な研究はルネッサンスの頃から始まった (ピーター・バーンスタイン『リスク』日本経済新聞社1998年) らしいが、数学、経済学などと異なり、著者も指摘するように、国際政治学、特に安全保障研究では意外にもさほど注目されてこなかった。この点について評者は、著者がその膨大なビブリオの中で挙げていない文献を改めて確認してみた。例えば、認知過程モデルの代表的な著作、ロバート・ジャービスの『国際政治における認識と誤認』 (Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton : Princeton University Press, 1976) ですらリスク・テイクに関しては数ページほど、個人の認識レベルではなく国家行動として取りあげられているにすぎない。一方、ゲーム理論を用いる有名な平和研究者アナトール・ラポポート (Anatol Rapoport) になると数学的なリスク

『アジア経済』XLII-2 (2001.2)

理論を説明している (ベティ・グラッド編『戦争の心理学的側面』 [Betty Glad ed., *Psychological Dimensions of War*, London : Sage Publications, 1990])。より最近のものでは、ダニエル・ゲラーとデービット・シンガーが『ネーションズ・アト・ウォー』 (Daniel S. Geller and J. David Singer, *Nations at War: A Scientific Study of International Conflict*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998) で政策決定の非合理的モデルのひとつとして「期待理論」を取り上げ、政策決定者の「リスク志向」に触れている。

つまり軍事、戦争研究でリスク概念が全く無視されてきたわけではない。しかし評者は、軍事介入を題材にした本書ほどの本格的なリスク研究は初見である。国際政治学ではリスクに関連した状況規定概念に「危機」 (crisis) があり、リスクに代替されるものではないが、この危機の方がはるかに分析的に使用されてきた。

もしリスクを数学的確率としてのみ捉えるならば、軍事介入研究にリスクは意味をなさない概念となる。なぜなら政策決定者たちは確率に囲まれて介入を決定するわけではないからだ。彼らの決定は、不安、恐怖、自信、自己防衛や功名心という情念や個々の信条を基盤とする。そこでリスクを政策決定者の人間性や、彼を取り巻く環境から構成される主観的 (あるいは間主観的) 概念と捉えることで、それが分析概念として生きてくる。実際、本書にはひとつの数式も登場しない。本書は、第1章「序論」で明記されているように、合理的選択 (rational choice) アプローチではなく、社会認知 (socio-cognitive) アプローチをとる。つまり著者は、政策決定者が、合理的に選択肢を計算し尽くして決定を下すのではなく、個人の性質やその個人を取り巻く社会環境に多分に影響される中で決定することを前提にするのである。

それでは本論の構成と内容を順に見ていく。

II

第1部 (第2章から第5章) は理論編に相当する。

第2章「リスクの分析——リスクとは何か、それはどのように形成されるのか？」

まずリスクは、政策決定のサイクルの中で、政策形成者の認識に関係なく状況から生まれる「真のリスク」(real risk)、情報を取り込み政策決定者によって構成される「認知されたリスク」(perceived risk)と、同じく政策決定者が介入の決定にあたって設定する「許容範囲のリスク」(acceptable risk)の3つに類型化される。

ここに示されるように著者にとってリスクは単に客観的確率ではない。著者はリスクを「特定の出来事、自己の振る舞い、環境上の制約、敵や第三者のリアクションから形成されるもので、論理的に予測しうる直接、間接の結果が潜在的に意に添わない価値とともに実現する公算」(p.22)と定義する。

さらにリスクは多元的な属性を伴う。その属性として「透明性」、「深刻さ」、「確実性」、「広がり」、「複雑性」、「取り消し可能性」、「統制可能性・封じ込め可能性」、「アカウンタビリティ」があり、例えば最初の「透明性」は、ある決定によるリスクな結果がどれだけよく理解されているかという問題で、専門家や政策アドバイザーの間でリスクをめぐる議論が高まるほど政策決定者は迷い、リスク回避的になるという。

これに密接に関連して、個々の政策決定者にはリスク嗜好 (taste for risk) があり、まず、リスク評価に積極的に対応する「リスク回避」(risk averse)型と「リスク追求」(risk seeking)型に分かれる。前者がきわめて慎重な態度をとり、後者は得てして冒険的になるが、どちらもリスクに敏感で、情報を自己の都合で選択的に取り込み解釈する点で似ている。他方、リスク評価に受動的な「リスク寛容」(risk tolerant)型もある。それは、リスクが気になり回避することばかり考えたり、逆に危険を冒すのでもなく、リスクの存在を前提に考え、何か乗り出す前に独自の方法でリスクの削減に努めるタイプである。

さて、リスク・テイクの動機も3つ挙げられる。第1に、十分な情報のもとに、他の選択肢に比べてリスクを冒すだけの価値があると判断したとき、第

2に、個人的な性癖としてリスクを冒すこと、そして第3に、社会的圧力または従来からのコミットメントによってリスクを冒さざるをえない場合である。これら3つの動機の組み合わせから政策決定者のリスク選考の方向性や度合いに変化があり、著者は8つの仮説(例えば上記3つの動機が同じ方向で機能すればリスク・テイクの選考が最も強くなる)を提示する。

第3章「リスク判断とリスク選考の形成——社会的認知的アプローチ」

この章では、リスク判断とリスク選考に影響を及ぼす5つの要素が設定される。

第1に、政策決定者個人の内面を形成する「認知」、「動機」、「パーソナリティ」が挙げられる。最初の「認知」ではさまざまな種類の信条、価値システムについて、「パーソナリティ」ではカリスマやナルシストとリスク選考の関係が論じられる。続いて、政策決定者がリスク判断の際に時間と労力を節約するために行う思考方法 (heuristics) とそのバイアスにも言及する。

第2に、個人ではなく小集団でのリスク判断について、集団内でのバランス・オブ・パワー、リーダーとフォロワーの関係、集団思考などが分析される。この要素は、集団指導体制、または最高指導者がリーダーシップを発揮せずに決定が下される場合を想定している。

第3に、「文脈の影響」(contextual influences)と命名し、上記の政策決定者個人の認知やそこから生まれるリスク評価に影響を与える要素として、危機の鮮明さと突出性、将来を見通すだけの事前計画の有無、そしてリスクな選択を取らざるをえない制約としてコミットメントとエスカレーターの罠にはまることについて詳述される。

第4に、政策決定者個人と集団の認知に影響を与える要素として「組織環境」(organizational setting)が挙げられ、これは官僚組織の役割などを指している。

第5に、「文化」(culture)があり、これは個人というよりも集団に影響をもたらす。それぞれの文化によって社会的諸価値のヒエラルキーは変わるか

ら、それは当然にリスク評価に影響をもたらし、例えば運命論的な思考をする文化のもとでは、不確実性に対処するにあたって政策決定者は、より一層、非確率論的に考えると仮定される。

第4章「対外軍事介入——国家の力と制約」

本章では一転して軍事介入理論に移る。まず本書での軍事介入は、正規の軍隊をもってする強制的介入であると定義される。政策決定者は軍事介入の決定にあたり、何よりもまず自国と被介入国との力関係を考える。その国家の力(national capabilities)は、大きく軍勢力、経済力、政治力に分けられる。それぞれの力とリスク選考の関係が描かれる。

第5章「国際環境と対外軍事介入——環境はいつ、どれほど重要になるか？」

軍事介入のリスク認識に影響を及ぼす要因として国際環境も考えられる。それは構造的制約と非構造的制約から成る。まず構造的制約とはいわゆる国際システムで、バランス・オブ・パワー、硬い双極体制、緩い双極などモートン・カプラン(Morton Kaplan)の古典的な類型、あるいはケネス・ウォルツ(Kenneth Waltz)などの議論から、国際システムと介入との関係が考察される。冷戦後の国際システムを著者は「中心多頭のシステム」(centro-polyarchic system)と呼称し、そのもとで大国の介入は、自国に死活的利益あるいは重要な利益に脅威が及んでいると認識し、介入のリスクが低いかほどほどの時にのみなされやすい。

次に、非構造的な国際環境であるが、超大国間の関係変化、特に先進民主主義国における国民の軍事介入を見る目、国際規範の効果、小国の政治バーゲニングパワー、小国の軍事的抵抗能力それぞれと介入のリスク認識の関係が分析される。

以上の第1部、理論編は全体で168ページにもおよび、先行研究の成果もふんだんに取り込まれ、とても細部までここで紹介できない。普通名詞の見出し語(Salienceなど)で意味がとりにくい部分もあるが、さまざまな例が示されることで理解可能になっている。

III

さて第2部(第6章と第7章)では、軍事介入の5つの事例を取りあげている。第6章「低中位度リスクを伴う対外軍事介入」ではリスクの低いものから中位のものとして、グレナダ(1983年)、パナマ(89年)、チェコスロバキア(68年)を取り上げ、第7章「高リスクの対外軍事介入」でリスクの高い、すなわち長期化し、コストがかさみ、軍事介入で始めた作戦が最後は「戦争」に発展してしまった例として、ベトナムとレバノンを取りあげている。リスク認識の高低も無論だが、本質的に性格の異なる介入をこのように2つに分けるのは妥当であろう。

事例の選択にはもうひとつ特徴があり、介入国がアメリカ、ソ連、イスラエルと3カ国に及ぶ点であろう。こうして著者の狙いは、特定の国の介入研究ではなく、時期も介入地域も違う例をあえて取りあげ、あくまでも第1部の理論を検証、修正することにある。そのため、構造・焦点比較方法(structured focused-comparison method)を採用し、時系列的な記述には重点が置かれていない。

したがって5つの事例研究の小節は同じように構成される。第1に軍事介入の〈概略〉から記述され、第2に〈介入国の利益〉の小節で複数の利益の中から優先順位を分析し、第3に〈介入国の力〉では両国の力の差と同時に、介入の制約要因(犠牲者数、国内の反対など)を挙げそれに伴うリスクを示し、第4に〈国際環境〉に対してリスクがどのように認知されたかが分析される。そして最後に〈政策決定者のリスク判断〉——この小節だけは事例によって見出しが異なる——という順に構成されている。

まず第6章のロウ・リスクの事例では、国家ならびに個人レベルでの評判に関わる利益がリスクを冒す政策決定に重要な役割を果たしたこと、介入に伴う敵対的なアクションの恐れはさして重要ではなかった、などの共通点がみられた。グレナダやパナマのケースでは米軍は介入にさして熱心ではなかったがアメリカ国務省がより積極的であった。チェコスロバキアは逆のケースで、ソ連軍が介入の中心的

ロビイストであり、ソ連外務省や党中央は慎重であった。著者によれば、この両国の相違は、ベトナム介入後のアメリカとアフガニスタン介入前のソ連という、泥沼を経験しているか否かの違いによる。またアメリカの場合は、大統領の信条や価値観が介入決定に決定的に重要であったとされるが、ソ連の場合は集団指導体制内でのコンセンサス形成が重要であった。またグレナダの方が作戦規模としてはパナマより小規模であったにもかかわらず、ベトナム後初めての対外軍事介入のケースという点でリスクは高いものであった。その後のパナマ介入は、グレナダの教訓が生かされたのである。

次に第7章のハイ・リスクの事例でも共通点は見られた。ベトナムとレバノンの双方とも政策決定者の期待に応じ、名声を得る利益(reputational interest)がリスクな決定に重要な要素となった。また状況への断片的なコミットメントの積み重ねがリスク認識を減らし、リスク許容を増大させ、政策の失敗に結びついた。さらに、長期化したにもかかわらず経済的なリスクはほとんど顧みられなかった。介入国のそれぞれのクライアントである南ベトナムとキリスト教右派が制御不能となり重荷になった。それ以外にも、文民の最高司令官が戦術の細かな点に介入したこと、歴史的類推という認知的な単純作業に依存した点、不正確な時間評価があり、介入後の時間の長さを予見できなかったなど幾多の共通点が見いだされる。

最後に第8章「結論と含意」では、理論と事例研究を通じて、多くの結論が引き出された。そのひとつに、リスク判断とリスク選択のさまざまな文脈、要素の中での相互作用がある。例えば、本質的にリスク回避者がよりリスクを冒し、逆にリスク追求者がリスクを回避しようとすることもあること、また、あまりに楽観的なリスク判断が、リスク回避者によりリスクな選択をとらせるように、あまりに悲観的なリスク判断が、リスク追求者を慎重にする。こうしてリスクというものは構成される(コンストラクト)ことが示され、社会認知アプローチの有効性が指摘される。

IV

なにしろ500ページを超える大著である。ビブリオを数えたら1187もあった。評者は隣接学問のリスク研究や社会心理には不案内だが、軍事介入については主要な文献がほぼ網羅されていることがわかった。注は404を数え、それぞれに適切な補足説明が付されている。誰もがこれほどの著作を書けるわけではない。まずそれに敬服し、内省した上で、最後に感じた点を付け加えたい。

第1に、著者が再三指摘するように、本書では理論と事例の意義ある統合が試みられている。著者が双方に同等の力を注いだことも一目瞭然である。理論同様、5つの事例はどれも非常に詳しい。しかしながら、事例研究の進め方が必ずしも理論枠組みに沿って進められていない。特に、第2章で提示されたリスクの3類型と介入決定の連関が事例研究でどこに隠れてしまったのか、あるいは国際的要因の小節で扱うべき事項を、国家の能力の小節に入れる(パナマのケース)など、評者は多少のとまどいを感じた。

第2に、政策決定者のリスク選考のパターンとその証拠に多くの分析が集中し、その他の要素との関連性が十分に分析されていない。例えば、グレナダでは「リスク許容型」のレーガンが最終決定者であり、その信条、イデオロギー、単純さが描かれる。パナマのケースでは、終始一貫「リスク回避型」のブッシュが、パウエルらに説得され軍事介入を決定する。ベトナム戦争でのジョンソンの性格描写とあわせて、あまり新鮮味がない。それは資料の問題ではなく、第1部の理論枠組みを必ずしも生かし切っていないからであろう。理論が複雑であるだけに、事例研究のまとめ方も工夫し、一目して分析結果が比較できる図表が提示されるべきであろう。

第3に、事例は全て介入したケースだが、理論の検証という意味では、介入をあえて見合わせたケース(リスク回避)もあわせて分析できれば、さらによかったのではないだろうか。また著者は、国内軍事介入、例えば国内の少数集団に対して軍が攻撃す

るケースもまたこの理論で分析可能だと指摘している (p.406)。評者も同感であり、さらにいえば、対外軍事介入よりもハイ・インテンシティな「戦争」の開始、ロウ・インテンシティな対テロ作戦（特に人質救出）の政策決定にもリスク概念を使用できよう。地上に軍隊を投入しないで空爆のみをするケース——これは著者のいう軍事介入には含まれないが (p.114) —— もまた今日的な文脈ではリスク理論の適切な事例になりうるだろう。

その他、やや細かな点では、ベトナム戦争でのエスカレーションを、キューバ危機での成功から類推したり (pp.294, 296), 19世紀半ばのアメリカの膨張主義を正当化したことばであるマニフェスト・デスティニ（明白なる運命）のベトナム戦争への影

響 (p.304) など、評者にとっては興味深い点も散見された。

最後に著者が望むように、政策決定者が自らのリスク認識のバイアスを知り、「内省的な能力」 (p.407) を高めてもらうことも重要かも知れない。著者がエルサレムのヘブライ大学の国際関係論教授だという点が、このような希望表明と無関係ではないだろう。評者はそれ以上に、認知論的な研究が、他国の行動を予測したり理解するための視角の提供という点で、より一層洗練化されることを望む。

本書は、軍事介入や政策決定過程の研究者には無論のこと、広く安全保障問題、そして国際政治理論の研究者——リアリスト、コンストラクティビストを問わず——にとっても必読文献といえよう。

(防衛大学校国際関係学科助教授)