

[研究論文]

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと 政策決定スタイルの特徴について： アイゼンハワー大統領の場合

高松 基之（本学 国際社会学部 元教授）

はじめに

戦後のアメリカでは2017年2月現在の時点で13名の大統領が誕生している。参考のために13名の大統領の名前、所属政党、在職期間、大統領になる前の簡単な職業を列挙しておこう。① 33代大統領ハリー・S・トルーマン（民主党、1945年4月～1953年1月、上院議員・副大統領）、② 34代大統領ドワイト・D・アイゼンハワー（共和党、1953年1月～1961年1月、軍人・大学総長）、③ 35代大統領ジョン・F・ケネディ（民主党、1961年1月～1963年11月、上院議員）、④ 36代大統領リンドン・J・ジョンソン（民主党、1963年11月～1969年1月、上院議員・副大統領）、⑤ 37代大統領リチャード・ニクソン（共和党、1969年1月～1974年8月、下院議員・副大統領）、⑥ 38代大統領ジェラルド・R・フォード（共和党、1974年8月～1977年1月、下院議員・副大統領）、⑦ 39代大統領ジミー・カーター（民主党、1977年1月～1981年1月、州知事）、⑧ 40代大統領ロナルド・レーガン（共和党、1981年1月～1989年1月、州知事）、⑨ 41代大統領ジョージ・H・W・ブッシュ（共和党、1989年1月～1993年1月、CIA長官、大使・副大統領）、⑩ 42代大統領ビル・クリントン（民主党、1993年1月～

2001年1月、州知事)、⑪ 43代大統領ジョージ・W・ブッシュ(共和党、2001年1月～2009年1月、州知事)、⑫ 44代大統領バラク・オバマ(民主党、2009年1月～2017年1月、上院議員)、⑬ 45代大統領ドナルド・トランプ大統領(共和党、2017年1月～現在に至る、実業家)。これからも分かるように、13人中、軍人出身者が1人、実業家出身者が1人、他の11人は全員政治家出身者である。さらにその中を細かく見ると、上院議員出身者が4人、知事経験者が4人となっている。特に1970年代後半からは知事を経験した政治家が大統領になる割合が増えている。

本稿では、唯一の軍人出身者であるアイゼンハワー大統領を取り上げ、彼の政権運営スタイルと政策決定スタイルについて検討してみたいと思う。ところでなぜアイゼンハワー大統領をわざわざ取り上げるのかである。取り上げる理由は二つある。一つは、私自身が30年近くアイゼンハワー大統領のことを研究しているという個人的な理由からである。1970年代初めプリンストン大学に留学し、同大学図書館が所蔵するジョン・フォスター・ダレス文書を調べはじめたことが、アイゼンハワー大統領の研究にのめり込んでいくきっかけとなった。

最初はダレス国務長官に興味があって、ダレス文書を調べはじめたが、その過程でアイゼンハワー大統領のことを調べないと、ダレス国務長官が果たした役割は分からないのではないかと考えるようになった。そこで1973年頃から広大なアメリカの中心に位置するカンサス州アビリーンという田舎町にあるアイゼンハワー大統領図書館を訪問し、大統領文書を調べ始めた。史料の解禁が始まった頃で、幸いにも大統領秘書のアン・ウィットマン文書や本稿で使ったハガティー大統領報道官の日記などを見る機会に恵まれた。これらの史料を読んでいくうち、それまで思われていたアイゼンハワー大統領像ではなく、全く違うアイゼンハワー大統領像が浮かび上がってきた。特にハガティー日記はアイゼンハワー大統領の言動やホワイトハウスの内部の動きが鮮明に描写されており、

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

大変な興奮を覚えた記憶がある。その後、現在まで12回ほど図書館を訪問している。訪問するたびに新しい史料に出会うことができ、パワーをもらって日本に帰ってる。こうした個人的な理由から、本稿でアイゼンハワー大統領を取り上げた次第である。

第二の理由は、アイゼンハワー大統領の政権運営スタイルや政策決定スタイルが、前任者のトルーマン大統領や後任のケネディ大統領のそれとは全く違い、極めて組織立っていて、組織の中で生きている現在のわれわれにとっても、その政権運営スタイルや政策決定スタイルは大いに参考になると考えるためである。実はアイゼンハワー大統領の政権運営スタイルや政策決定スタイルは、後任のケネディ大統領が全く非効率なものと否定して以来、ほとんど顧みられることはなかった。しかし、ジョージ・ブッシュ・ジュニア大統領がイラク戦争で失敗したのは、彼の政策決定に問題があったからではないかと考えられるようになり、今まで無視されてきたアイゼンハワー大統領の政権運営スタイルや政策決定スタイルに大いに学ぶところがあるのではないかということが最近言われ始めたことも、本稿で取り上げたいと思った動機となっている。⁽¹⁾

1 政権運営のスタイルについて

ところでアメリカでは憲法上は大統領選挙人によって大統領が選ばれる間接選挙の仕組みになっているが、実質的には各州において一票でも得票数の多い候補者がその州の大統領選挙人を全て獲得でき、最終的に270人の大統領選挙人を獲得した候補者が大統領に選ばれるという仕組みになっている。このことから、形の上では間接選挙とは言え、実際には有権者の投票によって大統領が直接選ばれるのと変わらない選挙制度となっている。内閣総理大臣が国会の多数党の支持を得て選ばれる日

本と違い、上記のように実質的に有権者の投票によって大統領が選ばれるアメリカでは、政権交替はダイナミックな形で行われる。新政権が発足すると約 1000 名近くの政府高官が下野し、代わって政権の外にいた人物が新政権内の政府高官ポストに就く政治的任命の人事システムが採用されている。官僚機構がしっかりしていて、その上に乗っかって政治が行われている日本では考えられないことである。

大統領選挙の年の 11 月上旬に投票が行われ、新大統領に当選すると、翌年 1 月 20 日の就任式までの期間は政権移行期と呼ばれている。この期間中に新大統領が最初に考えることと言えば、それはどのような形で政権運営を行っていくかについてである。新大統領が政権運営構想を考える上で重要なポイントが幾つかあるので、以下挙げてみよう。まず第一のポイントは、政権運営にあたって大統領自身がどのような形でリーダーシップを発揮したいと考えているかである。大統領が強力なリーダーシップを発揮したいと望んでいるかどうかである。実はこのリーダーシップの問題は政権運営にあたって大統領自身が自らの役割をどのように考えているかという問題にも直接つながっている。次に政権運営にあたって大統領が考えることとして重要なのは、人事である。1000 人近くの政府高官の総入れ替えが行われる中で、大統領が最初に行う人事は大統領を影で支えてくれる女房役の役割を果たす大統領首席補佐官の任命である。その後に関務長官や国防長官といった主要閣僚の指名をはじめとして国家安全保障大統領補佐官や大統領顧問などの任命が続く。政権を支える中核人事をどのような形で構成するののかは、新政権としての政治的方向性を国民に示す上で重要な役割を持っている。それとともにこれら主要閣僚や大統領補佐官の中で大統領として誰を一番信頼し、重用していくのかも政権運営を行っていく上で重要なポイントとなる。はたして新大統領はそれにふさわしい人物を見つけられるかどうかである。政権運営にあたって第 3 番目に大統領が取り組ま

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

なければならないこととして挙げられるのが、大統領選挙の公約を実行に移すために、新政権として今後遂行すべき政策の優先順位を決めることである。最後は政府組織の改編という難しい作業が待っている。政策の優先順位が前政権と違えば、おのずと政府組織の中で廃止すべき組織も出てくる。また逆に大統領の新方針や政策の優先順位変更に対応して新たな政府組織をつくることも必要になる。政策の優先順位の結果として、新大統領から見て重要と思われる政府組織とそうでない組織も出てくる。この組織間の差別化は政権運営を行っていく過程で政策をめぐる組織間の対立という問題を生む原因ともなるので大統領としては注意を払う必要がある。

以上挙げた点を考慮に入れながら新大統領は政権運営の構想を練っていく。そして1月20日の大統領就任式を迎えるのである。新政権が発足して半年が経つと、新政権による政権運営の形がおよそ出来上がり、外部の人間にも見えてくる。こうした政権運営の形を本稿では「政権運営のスタイル」と呼ぶことにする。アメリカの大統領は、約一年間大統領選挙を戦って選ばれるだけに、彼らには個性的な政治家が多い。大統領自身の個性の強さを反映して、作り上げられる政権運営スタイルも極めて個性的である。上記に列挙した13名の戦後の大統領の政権運営スタイルにはそれぞれ違った特徴が見られ、一まとめにして説明することは容易ではない。しかし本稿では、そうした難しさを承知の上であえて政権運営スタイルの類型化を試みてみることにする。13名の大統領の政権運営スタイルは、およそ次のような四つのパターンに分けることができる。

その第一のパターンは、中央集権的な政権運営スタイルである。これはホワイトハウス、中でも大統領に権限を集中させて政権運営を行っていくスタイルであるが、このスタイルを採用する大統領であっても、個々の大統領によって形態が多少違う点に注意する必要がある。(1) 戦後の

大統領ではないが、第二次世界大戦中のフランクリン・D・ルーズベルト大統領のように、大統領一人ですべてを決定し、信頼できる側近にその決定を実行させる「ワンマンタイプ」の中央集権型政権運営スタイルが最初に挙げられる。戦争遂行にかかわる重要な事柄は周囲の補佐官や関係閣僚とは相談せず、自分で決定してしまうタイプの大統領である。周囲の人間は大統領が何を考えているか分からず、苦勞する。(2) 第二の中央集権型政権運営スタイルのパターンは、「要塞型」スタイルである。ニクソン大統領に見られるように、大統領に強い忠誠心を持っている数人の人物を大統領補佐官に任命し、彼らにがっちりガードされながら、政権運営を行っていくスタイルで、極めて閉鎖性が強く、大統領は孤独である。しかしながらこのタイプの大統領は、自分自身が政策の最終決定者であるとの強い信念を持っている。(3) 三番目は、大統領と副大統領がコンビを組んで政権運営をホワイトハウスを中心に行うスタイルである。この二人のもとには政治的イデオロギーが同質な人物が集められ、閉鎖性の強い中央集権的政権運営が行われる。イラク戦争を始めたブッシュ・ジュニアはまさにこのスタイルの大統領である。

中央集権的な政権運営とは全く正反対なのが非中央集権型政権運営スタイルである。このスタイルの特徴は、大統領自身は強いリーダーシップを発揮せず、大統領としての役割も限定的なものとしてとらえている点にある。大統領補佐官や主要閣僚に依存する形で政権運営が行われる。トルーマン大統領、フォード大統領、レーガン大統領、クリントン大統領などの政権運営スタイルは、これに近いといえる。

一方、三番目のパターンは、中央集権的な側面と非中央集権的な側面の両方を持ち合わせた「ミックス型」の政権運営スタイルである。このミックス型にも多少のバリエーションがあるが、なかでも一番よく知られているのが、「ピラミッド型」の政権運営スタイルである。この場合、大統領と他の大統領補佐官や主要閣僚との間にワンクッションとして

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

大統領首席補佐官を置いて、下から上がってくる情報や政策提言をこの首席補佐官のところでスクリーンさせ、大統領には重要なものだけを上げる。その結果、大統領自身は日常の事務的な問題には首を突っ込まなくて済み、重要な内外の問題だけに全エネルギーを集中させることができる。このスタイルを採用した代表的な大統領は、アイゼンハワー大統領である。彼の場合、軍人として参謀本部に長年勤めた経験から、別名「参謀本部型」スタイルと呼ばれた。

このピラミッド型と対称的なのが、「直接関与型」の政権運営スタイルである。このスタイルでは、大統領は強いリーダーシップを発揮する。政権内で起きている事柄に目を配るとともに、大統領のもとに届けられる数ページにも及ぶ政策文書にも直接眼を通して部下の補佐官や関係閣僚に直接する指示するタイプの大統領である。首席補佐官を置かない場合もある。一方置いても首席補佐官の影響力はさほど大きくなく、大統領補佐官や閣僚たちは比較的簡単に大統領にアクセスできる。こうした部下と距離の近さを利用しながら、大統領は政権をコントロールしようとする。この「直接関与型」の政権運営スタイルを採用した大統領としては、ケネディ大統領とカーター大統領に二人が挙げられる。ケネディの場合はこのスタイルが上手く機能した例であるのに対して、その反対の例がカーター大統領の場合である。

四番目のパターンは、組織重視型スタイルである。このスタイルを採用する大統領は、政権運営にあたって組織が政策の生まれてくる源と考え、重視するとともに、その活動を奨励する。大統領のそのような意向を受けて、政府内の各組織は活発に活動し、様々な政策提案を行う。その結果、政策をめぐる意見の衝突や対立が起きる危険性もある。そのようなことが起きないように大統領がリーダーシップを発揮して、政策調整を行う必要がある。

第五番目のパターンは、組織軽視型スタイルである。組織重視型とは

反対に組織そのものに全く関心がなく、活用することさえしなかった大統領がいる。柔軟な発想を生み、活かしていく上で組織はかえって弊害をもたらすだけであると頑なに信じている大統領の場合、組織ではなく、大統領自身と強い結びつきのある、自ら選んだ大統領補佐官や主要閣僚の方を活用する。四番目と第五番目ように大統領が組織重視型スタイルをとるか、あるいは組織軽視型スタイルをとるかは、大統領自身が組織の中で働いた経験があるかどうかが大きな影響を与えている。

2 政策決定スタイルについて

戦後の歴代の各大統領は、上記のような形の独自の政権運営のスタイルを確立しているが、それとともにともに各自、独自の特徴ある政策決定スタイルを開発し、政策を策定する際にまた重大な危機が発生した際にはそのスタイルに基づいて決定を行っている。これがアメリカ大統領制の特徴の一つとなっており、アメリカの大統領と日本の首相の大きな違いにもなっている。

日本の首相の場合は、議院内閣制の下で国会の多数派政党の支持を得て選ばれるのに対して、アメリカの場合、実質的には有権者の投票によって直接選ばれる、そのために大統領は政治的に独立しており、議会とは距離を置いている。政策決定に関しても、日本の場合は、官僚機構がしっかりしていて、その上に乗っかって歴代の首相は政治において決定を行ってきた。そのため首相は政策決定にあたって独自のスタイルを打ち出しにくい状況にあったといえる。これに対してアメリカ大統領の場合は、前述したように政党の違う大統領候補が大統領選挙で当選し、新政権が発足すると約 1000 名近くの政府高官が下野し、代わって政権の外にいた人物が政治的に政府高官に任命されるというアメリカ独特の獵官制が確立している。こうしたことから新たに就任した大統領は、既存

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合の官僚組織にとらわれることなく、独自の個性的な政策決定スタイルを打ち出すことができるのである。

このことに関してもう少し述べると、日本の場合は政策決定の形態がある程度固定化しているといえる。官僚機構がしっかりしているので、官僚主導型の政策決定が行われてきた。小泉政権になり内閣法が改正されたことで官邸主導の傾向が強まったとはいえ、依然として官僚が政策決定において大きな影響力を発揮していることには間違いない。一方アメリカの場合はどうだろうか。日本のように政策決定の形態は固定化しておらず、流動的である。どのような形態の政策決定が行われるかは、大統領の考え方ひとつで決まると言っても過言ではない。最終決定権が大統領にあることがはっきりしているとはいえ、大統領一人で重要な決定ができるわけではない。政府内の関係する組織を使いながら決定するのか、あるいは大統領の周辺にいる人たちの意見を聞きながら決定するのかは大統領によって違う。特に外交問題が起きて、その対応に迫られた時、戦後の12名の大統領(就任まもないのでトランプ大統領は除く)が行った政策決定の仕方を見ると、およそ次のような三つの形態のどれかを選択しながら決定していたように思われる。その第一は、「フォーマルな決定形態」で、国家安全保障会議(National Security Council = NSC)という政府内の安全保障に関する組織を活用しながら大統領が政策決定を下すという形態である。もう一つは、上記の組織は使わず、もっぱら安全保障問題とかかわりのある主要閣僚や大統領補佐官と相談しながら決定を下していく「インフォーマルな決定形態」である。三つ目の形態は、上記の二つの決定形態を併用しつつ、状況によってそれらを使い分けながら決定していく「ミックス型の決定形態」である。

前述した政権運営スタイルと同様に、政策決定に関しても戦後の12名の大統領は独自の特徴ある政策決定スタイルを作り上げていると先ほど述べたが、それでは先の三つの政策決定形態を踏まえて、12名の

大統領はどのような政策決定スタイルを作り上げたのかを見てみよう。彼らの政策決定スタイルが、大統領ごとに特徴あるものとなっていくうえで下記のようなさまざまな要因が重要な役割を果たしている。以下、その要因を列挙してみよう。

- (1) 第一の要因は大統領のパーソナリティである。これがスタイルの形成に強く影響することが多い。特に内向的な性格を持った大統領の場合はパーソナリティが政策決定スタイルに強く表われる。
- (2) 第二の要因として重要なのが、大統領がどのような過程を経て大統領になったかである。副大統領から大統領に昇格する形で大統領になった場合は、選挙戦を戦っていないので、側近がないケースが多く、スタイルの形成にその影響が出てくる。
- (3) 第三の要因は、外交や安全保障問題についての大統領自身の知識と経験の有無である。特にそれがない場合は大統領就任初期の政策決定スタイルの形成に直接作用する。州知事出身の大統領の場合は、外交についての知識や経験に乏しいケースがほとんどである。
- (4) 第四の要因として挙げられるのが、前任者との違いを鮮明に打ち出したいといの大統領自身の強い思いである。各大統領は自分自身の独自の政策決定スタイルを作り上げるうえで前任者の大統領が行ってきたことがらを批判し、それらを反面教師として利用しながら出来るだけ違うスタイルを打ち出そうとする。
- (5) 第五番目の要因は、大統領の政権運営のスタイルとも関連して、大統領自身が部下の大統領補佐官や主要閣僚にどのような役割と権限を与え、使いたいと考えているかである。具体的に言うと、國務長官と国家安全保障担当大統領補佐官の役割と権限範囲をどのように大統領自身が規定するかである。その規

定の仕方次第で大統領の政策決定スタイルが自ずと決まってくる場合がある。

- (6) 第六番目としてアメリカの大統領の場合、大統領自身が官僚嫌いかどうかという要因も政策決定スタイルの形成に重要な意味合いを持っている。とりわけ知事出身の大統領の中には、東部エスタブリッシュ出身の外交官（国務省職員）を「鼻もちならない連中」として忌み嫌う大統領が結構いるのである。西部や南部の州知事出身の大統領にはこの傾向が強くみられる。
- (7) 最後に、大統領自身が決定する際に政権内で誰に一番信頼を置いて、相談しているかである。これは大統領の政策決定スタイルがどのようなものになるかを考えるうえで重要な要因となる。

以上述べたような要因が複雑に作用し、絡み合いながら大統領の政策決定スタイルは作り上げられていく。13名の大統領（トランプ大統領を含めた場合）がいれば、13通りのスタイルが形成されることになるが、実際には政権発足時の政策決定スタイルがそのまま維持される場合もあれば、政権途中から新しいスタイルが採用されることもある。また危機的事態が発生した場合、それへの対応のため今までとは違う新たなスタイルが採用されることもある。その結果、12名の戦後歴代の大統領（トランプ大統領は就任したばかりなので除外している）が行ってきた重要な決定を調べていくと、それぞれの決定は一律ではなく、個性的なため、大統領一人につき、一つの政策決定スタイルというように単純に割り切れないことが分かってきた。後述するアイゼンハワー大統領のように、一つの政策決定スタイルだけで大統領の政策決定スタイルを表すことが難しいケースが多い。以下、12名の戦後歴代の大統領による特徴ある決定のされかたを拾っていくと、約20通りの政策決定スタイルが浮かび上がってきた。それらに名前をつけて、列挙シテみると、次

のようになる。①競争型スタイル、②他人依存型スタイル、③組織活用型スタイル、④大統領と国務長官との二人三脚型スタイル、⑤大統領と国家安全保障補佐官との二人三脚型スタイル、⑥大統領と副大統領の二人三脚型スタイル、⑦会長型スタイル、⑧直接関与による調整型スタイル、⑨火曜日の昼食型スタイル、⑩閣僚・補佐官お任せ型スタイル、⑪少人数による討論サークル型スタイル、⑫即決型スタイル、⑬ホワイトハウスの奥の院から見えざる手を使うスタイル、⑭副大統領依存型スタイル、⑮合意形成型スタイル、⑯グループ・シンキング型スタイル、⑰小田原評定型スタイル、⑱中間的選択型スタイル、⑲外部の専門家・有識者活用型スタイル、⑳ワンマン型あるいは暴君型スタイル。20通りの政策決定スタイルは、大統領主導型のものと、そうでない大統領非主導型のものに大きく分類できる。前者のものとしては、番号だけを記すと、①、③、④、⑤、⑥、⑧、⑨、⑪、⑫、⑬、⑲、⑳を挙げることができる。それ以外は、大統領非主導型に入る。

以上、長々と政権運営スタイルと政策決定スタイルの概要について説明してきたが、本稿では、それらを踏まえて34代目の大統領アイゼンハワーの政権運営スタイルと政策決定スタイルを取り上げたいと思う。13名いる歴代の戦後の大統領の中でも、政権運営および政策決定に関してアイゼンハワー大統領のスタイルは、その後の大統領による政権運営と政策決定を考える上での出発点となっている。

3 アイゼンハワー大統領の政権運営スタイルについて

第二次世界大戦の末期に連合国軍によるノルマディー上陸作戦を指揮し、アメリカにおいて戦争の英雄の一人となったドワイト・D・アイゼンハワーは、1952年11月に行われた大統領選挙で民主党のアドレー・ステューブソン候補を大差で破り、当選を果たした。彼自身は長年参

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

謀本部で勤務し、幕僚制度に慣れていたことから、政権が発足する「参謀本部型・ピラミッド型」スタイルを採用した。⁽²⁾ 前述したように、具体的には大統領と他の大統領補佐官や主要閣僚との間にワンクッションとして大統領首席補佐官を置いて、下から上がってくる情報や政策提言をこの首席補佐官のところでスクリーンさせ、大統領には重要なものだけを上げる。その結果、大統領自身は事務的な問題には首を突っ込まなくて済み、重要な内外の問題だけに全エネルギーを集中させることができるというのが、この参謀本部型・ピラミッド型スタイルの特徴であり、メリットでもある。一般には首席補佐官が一人だけであるというのが普通であるが、アイゼンハワー政権では実質的には首席補佐官が二人いたといってもよいであろう。正式に任命されたシャーマン・アダムス首席補佐官は、もっぱらホワイトハウス内の日常事務的な事柄や発生した国内問題の処理にあたった。一方、外交問題にはアダムスは首を突っ込まず、ジョン・F・ダレス國務長官がその処理にあたり、実質上の外交問題担当の首席補佐官のような役割を演じた。

ところでこの「参謀本部型・ピラミッド型」スタイルばかりに目を奪われていると、アイゼンハワー大統領による政権運営の肝心な点を見落としてしまうことになる。前述したようにアイゼンハワー大統領は長年参謀本部で勤務していたという経験から、「参謀本部型・ピラミッド型」スタイル以外に「組織重視型スタイル」を採用した。⁽³⁾ アイゼンハワー大統領の政権運営の実質的な中身を考えるうえでこのスタイルが重要な意味を持つてくるのである。アイゼンハワーは組織重視の一貫として国家安全保障会議（NSC）の充実を図った。大統領選挙期間中アイゼンハワーはトルーマンがNSCを十分に活用しなかった点を批判し、当選した暁にはNSCの機構を抜本的に改革したいと考えていた。大統領に就任すると、早速国家安全保障大統領特別補佐官という新しいポストを設け、銀行家のロバート・カトラを任命した。カトラの指揮のもと

国家安全保障政策や対外政策を立案する企画委員会（Planning Board）と政策の実施状況をチェック・監督する作戦調整委員会（Operation Coordinating Board）が設けられた。アイゼンハワー政権の NSC の具体的な活動内容については、後述する政策決定スタイルのところでも取り上げるので、ここではこれだけの説明にとどめておくことにする。

NSC とともにアイゼンハワーがことのほか重視したのが、閣議（Cabinet）である。12 名いる戦後の大統領の中でアイゼンハワーほど閣議を重視した大統領はいなかったのではないかと思われる。アイゼンハワーは 8 年間の在職中、平均して一年間に約 34 回閣議に出席している。ほとんど閣議を開かなかったニクソン大統領などの例を考えれば、信じられないほどの出席回数の多さである。大統領の休暇や外遊などを考慮に入れて計算すると、大統領が首都ワシントンにいるときはほぼ毎週閣議が開かれていたことになる。なぜアイゼンハワー大統領はどのように閣議を重視したのであろうか。実はアイゼンハワーは閣議のあり方について明確な考えを持っていた。基本的に閣議は決して取り上げられた議題について決定する場ではなく、出席した閣僚同士による議論の場であった。アイゼンハワーは他の大統領と違い、ことのほかこの閣僚同士の議論というものを大切なものと考えていた。⁽⁴⁾ 彼らの議論を通じて問題への理解を深めるとともに、解決の糸口を探ろうとした。そのような意味で閣議は、アイゼンハワーにとっては大統領に助言する Advisory Council のような機関の役割を担っていたといえる。アイゼンハワー政権 8 年間に起きたあらゆる政治問題がこの閣議で話題として取り上げられ、活発に議論された。フリー・ディスカッションということもあって、大統領も自分自身の意見をはっきりと述べるとともに、ときには閣僚同士で激しく意見が衝突することもあった。こうした閣議での議論を通じて出席した閣僚メンバー全員が問題意識を共有するようになり、「一つのまとまったチーム」となることをアイゼンハワーは期

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合
待していた。また同時に閣議での活発な議論が生む政治的効用をも計算していた。この議論を通じて大統領は政権運営における強力なリーダーシップを発揮できるのだと信じていたのである。

4 アイゼンハワー大統領の政策決定スタイルについて

アイゼンハワー政権は、上述したように「参謀本部型・ピラミッド型」スタイルと「組織重視型スタイル」の二重構造の形で運営されていた。このことを念頭に置きながら、それでは次にアイゼンハワー大統領は、特に国家安全保障政策や対外政策さらには危機に直面したときの対応策についてどのような形の政策決定スタイルを使って決定してきたのであろうか。

第2章「政策決定スタイル」のところで三つの決定形態について紹介したことを覚えておられるだろうか。その第一は、国家安全保障会議を使って決定する「フォーマルな決定形態」、第二は主要閣僚や国家安全保障大統領補佐官と相談しながら、あるいは外部の有識者を活用しながら決定するという「インフォーマルな決定形態」、三つ目は、上記の二つの決定形態を併用しつつ、状況によってそれらを使い分けながら決定していく「ミックス型の決定形態」などである。アイゼンハワー大統領の場合、第三番目の「ミックス型の決定形態」が使われたと考えられる。

それでは次にアイゼンハワー大統領の「ミックス型の決定形態」の具体的な中身を見てみよう。第2章のところで20個の政策決定スタイルを列挙したが、アイゼンハワー大統領の場合、他の大統領と違うのは、数個の政策決定スタイルを状況に応じて使い分ける形でミックス型の決定形態が出来上がっている点である。

最初に取り上げるのは、「大統領と國務長官による二人三脚型決定スタイル」である。アイゼンハワーの大統領在任中、さらには大統領を辞

めた後も 1960 年代末まで、アイゼンハワー政権の外交は基本的にはダレス国務長官が決定し、大統領はダレスの決めたことがらに単に同意するだけで、強いリーダーシップを発揮することはなかった、と信じられていた。その結果、皆からアイゼンハワー政権の外交は、「ダレス外交」と呼ばれた。しかし、そうした広く信じられてきた見方は、1970 年代に入り、カンザス州アビリーンにあるアイゼンハワー大統領図書館に収められていた大統領関連の一次史料が解禁されると、一変することとなった。解禁された史料によると、外交の進め方についてダレス国務長官はアイゼンハワー大統領に助言することはあっても、大統領に相談することなく独断で進めるということはなかった。外交政策の最終決定は常にアイゼンハワー大統領が行う形で同政権の外交は、大統領と国務長官が常に相談しながら二人三脚の形で進められていたことが明らかになった。このことから、1970 年代半ばから同政権の外交は「アイゼンハワー・ダレス外交」と呼ばれるようになった。

大統領と国務長官による二人三脚型の決定スタイルが出来上がるまでの過程で大変な努力を払ったのは、ダレス国務長官の方であった。戦後の歴代の国務長官の中でダレスほど大統領との信頼関係構築に努力を払った国務長官はいなかったのではないだろうか。アイゼンハワーは、政治風刺漫画の中でドナルドダックのように描かれ、愛想のよい大統領のように見える。国民からは「アイク」という愛称で呼ばれた。しかし実際はそうした外見の愛想のよさとは異なり、アイゼンハワーは近寄りが多く、非常に他人行儀なところがあって、個人的友情を深めていくことに極めて慎重であった。また閣僚の性格や行動を冷静な目で観察し、批評するという冷めたところがアイゼンハワーにはあった。側近の間では、アイゼンハワーの短気は有名で、部下が大統領の存在を無視したような行動や発言を少しでもした場合には、彼の怒りがさく裂した。

普段の行動や発言に少々配慮が欠ける面があったダレスであったが、

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

こと上司である大統領との関係になると、ダレスはアイゼンハワーの性格をよくわきまえて、信頼関係を構築するために相当な神経を使った。ダレスが大統領との信頼関係を築く上で最も注意を払ったのは、アイゼンハワーとの緊密な協議体制の確立であった。例えば、両者がワシントンにいるときは、毎夕方、ダレスは必ずホワイトハウスを訪問し、直面する問題について大統領と話し合った。そして、話し合いが終るとダレスは忘れないうちに大統領との会談内容についての覚書を作成し、アイゼンハワーとの間に誤解が生じないように努めた。ダレスはまた、大統領との意思疎通を円滑にするために、國務長官就任と同時に、自分の電話を秘書にモニターさせ、それを掘り起こして文書にして大統領のところに送り届けるシステムをつくりあげた。國務長官は誰と何を話し合ったかについて常に大統領にも分かっていることが、大統領の絶対的な信頼を得る上で重要であるとダレスは考えていた。アイゼンハワー大統領図書館には膨大なダレス國務長官の電話記録が収められている。また外遊中も大統領に逐一報告することを怠らなかった。ウィルソン政権で國務長官を務めた伯父のロバート・ランシングやトルーマン政権のときのジェームズ・バーンズ國務長官の二人が犯した大統領を無視したような独断専行と思われる行動だけはしないように細心の注意を払った。ダレスが演説を行う場合も、必ず事前に大統領に原稿を見せ、了承を得てから演説を行うといった気の配りようであった。⁽⁵⁾

政権発足から二年目にして両者の間には信頼関係が築かれていった。そして二期目に入ると、それは個人的な友情に近いものになっていた。ダレスは、アイゼンハワーとの信頼関係を徐々に確立していくことによって、大統領への絶対的なアクセスを獲得していった。大統領首席補佐官を務めたシャーマン・アダムスによれば、ダレスは閣僚の中でも特別な存在で、破格の扱いを受けていたという。ダレスは、用件があれば事前に面会の予約をすることもなく大統領に自由に会うことができた。電話

嫌いで有名なアイゼンハワーであったが、しかしダレスに対してだけは電話で協議することを許していたのであった。⁽⁶⁾

弁護士出身のダレスにとって大統領との関係は、ちょうど“弁護士と依頼人”との関係のようなものに映っていた。自分の職務は助言をすることであって、基本的には最終権限をもった依頼人のためになされるべきであると、ダレスは考えていた。⁽⁷⁾このようなダレス国務長官の涙ぐましい努力の結果、アイゼンハワーはダレスに対して絶対的な信頼を置き、外交問題に関して常に国務長官に相談しながらも、自分自身で最終的な決定を下した。国務長官はあくまでも政府内で外交問題に関して大統領の第一のアドバイザーであるべきだとの強い信念を抱いていたダレスは、アイゼンハワーが下した決定を尊重し、従った。ダレスが1959年の5月にガンで死亡するまで、この「インフォーマルな決定形態」の一つである「二人三脚型決定スタイル」が続いた。

ところでアイゼンハワー政権は8年の間に多くの国際的な危機に直面し、対応を迫られた。こうした国際的な危機は外交と軍事が絡み合った国家安全保障に直接関わる問題を多く含んでいたため、大統領と国務長官の二人だけで相談して決められないところがあった。後述するNSCでの本会議が終わった後にアイゼンハワー大統領とダレス国務長官、それに国防長官と統合参謀本部議長や関係する政府高官らが加わって協議が続けられて、最終的に大統領が決定を下すケースが多く見られた。いわば二人三脚型の決定スタイルの拡大版のような形で協議と決定が行われていたといえる。

一方、長年軍隊という組織の中で働いてきた経験のあるアイゼンハワーは、前のトルーマン大統領とはちがいで、政権運営にあたっての組織の重要性を認識するとともに、政策決定にあたっては組織を大いに活用すべきであると考えていた。前述の「大統領と国務長官による二人三脚型決定スタイル」を支え、補佐する決定スタイルとしてアイゼンハワー

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合
は「組織活用型スタイル」を採用した。この組織活用型スタイルの中心
的な役割を担っていたのが、NSCである。

それでは次に、実際にアイゼンハワーがNSCという組織をどのように
に活性化し、政策決定にあたってどのように活用していたかを見てみ
よう。大統領選挙期間中アイゼンハワーは、トルーマンがNSCを十分
に活用せず、陽の当らない存在としてきた点を批判し、当選した暁に
はNSCの機構を抜本的に改革したいと考えていた。選挙に勝利し、大
統領に就任すると、早速国家安全保障大統領特別補佐官という新しいポ
ストを設け、組織運営に精通していた銀行家のロバート・カトラを任
命した。カトラはトルーマン政権時代のNSCの機構と活動を徹底的
に調査し、その結論としてNSCを活性化させるために、国家安全保障
政策や対外政策を立案する企画委員会（Planning Board、以後PBと略
称）と政策の実施状況をチェック・監督する作戦調整委員会（Operation
Coordinating Board、以後OCBと略称）という組織を新たにNSCの
事務局内に設けるように大統領に進言した。アイゼンハワーはこの二つ
の委員会の設置を承認した。

カトラによれば、「政策の丘の頂（Top of Policy Hill）」という新構
想に基づいてこの委員会設置が考えられたという。具体的には一体ど
のような構想なのであろうか。この構想によれば、政策の丘の頂には、大
統領、副大統領、國務長官、国防長官といった正規のメンバーからなる
NSCの本会議が存在する。この丘の一方には頂きに通じる企画委員会
（PB）という坂道がある。NSCの本会議に提出する政策文書の原案作
成作業がPB内部で始まり、議論が重ねられていく。何度も議論を重ね
ることによって政策文書の原案は坂道を上がって行き、最終的に政策文
書の原案がNSC本会議に提出される。NSCの本会議において提出さ
れた政策文書の原案をめぐって議論が交わされ、その議論を踏まえて修
正された原案が大統領によって承認され、正式のNSC文書となる。今

度は採択された NSC 文書が作戦調整委員会（OCB）という坂道を下っていく。下の過程において OCB 内では関係する政府の省庁が NSC 文書の内容を具体的に実施できるように政策ガイドライン、すなわち政策指針が作成され、丘の麓にいる関係省庁に届けられる。また OCB は関係省庁が政策指針に基づいて NSC 文書の内容をどの程度実施しているかをチェックする役割をも担っている。「政策の丘の頂」という構想のイメージは、およそこのようなものであった。⁽⁸⁾

PB 内部では、関係省庁の国務次官補クラスの政府高官が一週間に三度ばかり集まって議論を重ねた。実は政策文書の原案を作成するにあたってはアイゼンハワー大統領の意向が強く反映されていた。一般には NSC 事務局内での政策文書の原案作成作業というと、一本化のために行われる関係省庁間の意見調整作業と考えられている。関係省庁の意見が激しく対立する場合には、意見調整に多くの時間とエネルギーが割かれる。大統領、副大統領、国務長官、国防長官といった正規のメンバーからなる NSC の本会議では、事務局が提出した政策文書の原案について議論が行われる。ところが実際このやり方には相当問題があった。と言うのは、提出された政策文書の原案では関係省庁間の意見がすでに調整済みであるために、大統領や他のメンバーがそれに対してことさら意見を挟む余地がほとんどなく、従って本会議での議論もあまり行われないままに承認されることが、前のトルーマン政権の NSC 本会議では起きていた。その結果、一体大統領は何のために NSC 本会議に出席して座っているのかと、トルーマン大統領自身は疑問を抱くようになり、NSC という組織そのものに興味を失い、ほとんど出席しなくなってしまった。⁽⁹⁾ アイゼンハワー大統領は、自分の政権ではこうしたことが起きないようにしたいと考え、NSC 事務局内の PB での政策文書の原案作成作業の過程において関係省庁間の意見の集約・調整作業を行う必要はないと、国家安全保障大統領特別補佐官のカトラーに指示した。関係

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

省庁間で意見の対立がある場合は、調整するのではなく、対立する関係省庁の意見をそのままの形で政策文書の原案に記載するように命じた。NSC 本会議に出席したメンバー全員が、この政策文書原案に載せられている関係省庁の意見の違いを参考にしながら自分たちの意見を述べ合い、活発に議論できるようにしたいと、とアイゼンハワーは考えていた。

アイゼンハワーはなぜこのように考えるようになったのであろうか。一つには、前述したトルーマン大統領が感じた惨めな経験が影響していたと思われる。それだけではないようだ。そこには政策決定過程における NSC の役割についてのアイゼンハワー大統領自身の特別な思いが大きく影響していた。政策決定過程において NSC、とりわけ NSC の本会議は政策について自由に議論する場であって、決して決定する場ではない。決定するのは大統領である、とのアイゼンハワー自身の強い思いが、国家安全保障大統領特別補佐官カトラーへの指示に表われていた。

以上のことに加えて、アイゼンハワーは他の大統領と違い、の NSC 内で議論するという行為そのものをとても重要だと考えていた。PB において関係省庁の次官補（日本では局長にあたる）が一週間に三度集まって政策について議論することや NSC の本会議で政策文書の原案めぐって正規のメンバーが活発に議論することで、現在問題となっている事柄について参加者全員が情報を共有するとともに、共通の問題意識を持つようになる。仮にアイゼンハワー政権が突然の危機に直面しても、全員が情報を共有し、共通の問題意識を持っているために、素早く対応措置を講ずることができるのだというのが、アイゼンハワー大統領の考えであった。当然のことながらアイゼンハワーがこのように NSC 内での議論を重視したことから、毎週木曜日に開かれる NSC の本会議には、公務で首都ワシントンを離れたり、病気で静養しているとき以外は、必ずと言っていいほど出席した。大統領の任期 8 年の間に NSC 本会議は

346回開かれているが、そのうちアイゼンハワーの出席率は90パーセントであった。本会議での議事の進行役は国家安全保障大統領特別補佐官カトラーに任せ、大統領は出席したメンバーによる議論に耳を傾け、ときには鋭い質問を投げかけるとともに、自らの意見を積極的に述べた。

ケネディ政権以降の歴代の政権においていつも物議を巻き起こしてきたのは、アイゼンハワー大統領が新たに設けた国家安全保障大統領特別補佐官というポストであった。国務長官と国家安全保障大統領特別補佐官との間で外交をめぐる主導権争いが勃発し、歴代の大統領を悩ます事態がしばしば起きていた。しかし、アイゼンハワー政権ではダレス国務長官とカトラー大統領特別補佐官との間ではそのようなトラブルは起きなかった。なぜ起きなかったのだろうか。その理由の一つは、上記のところで述べたようにアイゼンハワーが外交問題に関して大統領の第一のアドバイザーとしてダレス国務長官を絶対的に信頼していたことが挙げられる。もう一つの理由としては、カトラー大統領特別補佐官自身が、自分の役割をはっきりと自覚していたためである。NSCの政策文書の原案を作成する過程や、また決定されNSCの政策を実施・監督する過程において自分はいくまで「コーディネーター」としての役割を担っているのだと、カトラーは考えていた。従って彼は、後のニクソン政権の時のキッシンジャー補佐官やカーター政権の時のブレジンスキー補佐官のように政策決定プロセスに出しゃばるということは決してなかった。アイゼンハワー大統領も、カトラー大統領補佐官がコーディネーター役に徹してくれることを強く望んでいたのである。

以上挙げた二つの政策決定スタイルに加え、アイゼンハワー大統領が採用したスタイルがもう一つある。他の歴代の大統領と違い、アイゼンハワーは直面する課題や問題の解決のために外部の専門家や有識者の意見やアドバイスを積極的に活用した。本稿ではこうしたやり方を「外部の専門家・有識者活用型スタイル」と呼んでいる。実はこのスタイル

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

には二つのパターンがある。一つは、国家安全保障政策という最重要政策を新たな観点から立案する際に外部の専門家や有識者を公的な形で活用するパターンである。他の政権であればNSCの事務局内部で国家安全保障政策の立案作業が始まるのが一般的である。ところがアイゼンハワーはしばしばその方法はとらないで、あえて外部の専門家や有識者を使って国家安全保障の新政策について検討させた。政権8年の間にそのようなことを二度行っている。最初のケースは、政権が発足して6ヵ月程経った1953年10月末に採択された有名な「ニュールック戦略」と呼ばれる新国家安全保障政策の策定作業のためにアイゼンハワー大統領の肝いりで始まった「ソラリウム作戦」である。⁽¹⁰⁾もう一つのケースは、1957年春にアイゼンハワーが設置した「安全保障資源パネル」、通称ゲイザー委員会である。

前者では、ダレス國務長官の進言をアイゼンハワー大統領が受け入れる形で、今までとは違う新しい角度から国家安全保障政策を検討するために外交問題や軍事問題の専門家が集められ、三つのチームがつくられた。これら外部の専門家と大統領との最初の会合が開かれた場所が、ホワイトハウスの日光浴室（ソラリウム）として使われているペントハウスで行われたことから、外部専門家による検討作業はこのように呼ばれるようになった。二ヵ月間、彼らは缶詰状態の中で集中的に議論し、チームごとの独自の安全保障政策案をまとめ上げた。提出された三つの安全保障政策案についての議論にアイゼンハワーも積極的に参加した。アイゼンハワーは報告を聞いた後、各チームの責任者に鋭い質問を浴びせ、問題点を指摘するとともに、彼自身が思い描く国家安全保障政策についての考えを30分程語った。三つの政策案と大統領の見解をもとにした新しい国家安全保障政策の原案の策定作業はNSCの企画委員会に引き継がれ、NSC162という政策文書としてまとめられた。その後同文書はNSCの本会議に提出され、議論と修正を経て、最終的にNSC162/2と

して大統領の承認を得るところとなった。このようにニュールック戦略と呼ばれる新国家安全保障政策の策定作業は、アイゼンハワー大統領が主導する形で進められた。一般によく見かけるように、外部専門家を使った場合、彼らに検討作業を丸投げするケースが多いが、アイゼンハワーはそうはしなかった。「外部の専門家・有志者活用型スタイル」が見事に成功した事例といえる。

反対に失敗した事例が、後者のゲイザー委員会のケースである。同委員会は、もともと核攻撃とその余波からアメリカ市民を守るための効果的な積極的あるいは消極的防衛手段とは何かを調査・研究するとともにそれにかかるコストを算出することを目的に1957年5月にアイゼンハワー大統領の指示で設置された。しかししばらくすると同委員会での議論は当初の要請目的を大きく逸脱し、アイゼンハワー政権の核戦略と国防政策を批判する方向に向かった。おりから顕在化していたソ連の軍事力増強の動きと1957年10月におきたソ連の人工衛星(スプートニク)打ち上げのあおりを受けて発表された報告書(通称ゲイザー報告)は、ソ連がICBM開発競争で優位に立っていることに対抗してアメリカは今後国防費を増額し、国防力の強化に努めるべきであると進言していたのである。報告書の内容はアイゼンハワーの意に全く反するものであったために、大統領は強い拒否反応を示した。報告書の内容がなぜそのようなものになったのかである。当時のソ連の核脅威の増大という特殊状況も影響しているが、なぜそうなったかは同委員会の委員の顔触れを見れば一目瞭然であった。前者のソラリウム作戦の場合は、アイゼンハワーはチームの編成人事にも深く関与し、自らメンバーを選んでいった。しかし後者のゲイザー委員会の場合は、アイゼンハワーは全く関与せず、委員の選考は丸投げ状態であった。その結果、よりによって大統領が最も嫌うポール・ニッツが委員の一人として加わり、彼の手によって報告書が書かれたのであった。彼はアイゼンハワーが最も忌み嫌うNSC68を

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

書いた人物で、財政均衡主義を真っ向から否定し、財政赤字をいわず軍備増強を唱える拡大均衡主義者であった。⁽¹¹⁾この例からも分かるように、外部の専門家や有識者を活用すれば、すべて上手くいくという訳ではなかった。活用にあたっては、丸投げではなく、やはり大統領が主導する形でリーダーシップを発揮することが重要で、そうでないと大統領が望むような結果は得られないということである。

以上述べたことから、アイゼンハワー大統領が公的な形で外部の専門家や有識者を活用するパターンである。もう一つは、私的な形であるいは非公式な形でアイゼンハワーが信頼できる友人や有識者を活用するパターンである。アイゼンハワー大統領自身が直面した問題で悩んだときはそうした人たちにアドバイスを求めたり、情報を個人的に収集していた。ジョンズ・ホプキンス大学の学長であった弟のミルトン・アイゼンハワー、ヘンリー・キャボット・ロッジ国連大使、アルフレッド・グランサー NATO 軍最高司令官らが相談相手であった。また多様な意見を個人的に聞くための手段として使っていたのが、手紙でのやりとりである。アイゼンハワー大統領図書館には、アイゼンハワーが実際に知人とやり取りした手紙が残されている。その数は膨大な量にのぼる。いかにアイゼンハワー大統領が筆まめであったかを示している。おそらく歴代の大統領の中でアイゼンハワーほど筆まめな大統領はいない。ダレス国務長官も筆まめなほうであるが、アイゼンハワーの足元には及ばない。ところでアイゼンハワーはこのような手紙をいつ、どこで書いたのであろうか。夕食を終えたのち就眠するまでの間に書いたと思われる。手紙の中には結構長いものもある。アイゼンハワーは、当時自分自身が直面していた問題に対する考えなどを書きつつっている。一日の中でアイゼンハワーが一番冷静に自分自身や現在起きている事柄を突き放して見ることができた瞬間というのは、おそらく手紙を書いていたときではなかったかと思われる。忙しい一日の中で頭をクールダウンさせる作

用が手紙を書くという行為にはあったのかもしれない。

5 事例研究：第一次インドシナ戦争におけるディエンビエンフーの戦いの場合

次にアイゼンハワー大統領が国際的な危機に直面した時にどのような政策決定スタイルでそれらに対応し、決定を下したのかについて具体的に見てみよう。ここでは紙幅も限られているので、アイゼンハワーが決定にあたってかなりの困難を強いられ、相当な時間を費やさざるをえなかった、(1) 第一次インドシナ戦争におけるディエンビエンフーの戦いと (2) 第一次台湾海峡危機の二つを事例研究の材料として取り上げ、重要な決定がどのように行われたかを検証することにする。

まずディエンビエンフーの戦いの場合である。日本軍の進駐でインドシナ半島から撤退していたフランスは、日本が 1945 年 8 月に敗北すると、再びインドシナに戻って植民地支配を開始した。そのためフランス(第四共和政)とホーチミン率いるベトナム独立同盟(ベトミン)との間で 1946 年 11 月から本格的な戦闘が始まり、12 月にはベトナム全土に、さらにカンボジア、ラオスにまで戦闘が拡大し、1954 年のジュネーブ協定で和平が成立するまで続いた。9 年間のインドシナ戦争の中で最後の激戦となったのが、1954 年 3 月から 5 月にかけて戦われたディエンビエンフーの戦いであった。

フランスはアンリー・ナヴァール將軍の指揮の下、1953 年 11 月、アメリカの支援を受けて、タイ族などの少数民族が居住するラオス国境付近のベトナム西北部の盆地ディエンビエンフーにフランス落下傘部隊を降下させ、占領し、基地の建設を開始した。輸送機が離着陸できる飛行場が建設され、連日兵士が送り込まれた。1954 年 3 月までには滑走路 2 本と 40 門の大砲を備え、1 万 6200 人の兵士が駐留する一大要塞

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

基地にディエンビエンフーは変貌していた。

一方、1953年1月に誕生した共和党のアイゼンハワー政権は、トルーマン前政権が行っていたベトナムと戦うフランスに対する軍事援助を継承した。同政権によるインドシナ政策に関する本格的な検討作業は、政権が発足した1953年の末頃から国家安全保障会議（NSC）の企画部会（Planning Board）で始まった。最終的に様々な検討を経て「東南アジアに関する合衆国の目的と行動方針」と題する政策文書が作成され、NSC177という番号がつけられた。このNSC177の結論は、戦争遂行の責任はあくまでフランス軍にあって、アメリカはトルーマン前政権が実施してきた関与の範囲内でフランスの戦争努力を間接的に支援し、軍事援助を継続するとともに、必要に応じて徐々に増やしていくといものであった。⁽¹²⁾ このNSC177の政策文書の本体とは別に、Annexと呼ばれる特別付録が作成されていた。この中ではアメリカによる軍事介入の可能性についての統合参謀本部の意見が大幅に取り入れられており、問題となる内容であった。

1954年1月8日に開かれた第179回目の国家安全保障会議でNSC177の検討が始まった。同会議にはアイゼンハワー大統領も出席し、ディエンビエンフーの失陥問題をめぐって出席者の間で激しい議論が交わされた。後で同じ問題が起きた時に展開される基本的な意見の対立の構図がすでにこの会議で露になっていた。強硬派のアーサー・ラドフォード統合参謀本部議長が、ディエンビエンフーのフランス軍が苦境に陥った場合の空爆による武力支援を主張した。これに対して、カトラー国家安全保障問題特別補佐官とジョージ・ハンフリー財務長官はいかなる軍事介入にも反対した。アイゼンハワー大統領は出席者の意見の応酬を聞きながら、フランス軍とベトナムとの戦いにおいてアメリカが軍事介入する可能性についての自身の見解を次のようにはっきりと表明した。「私は（陸上兵力を送って介入するといった）こうした行動

にいかにも強く反対してきたことか。インドシナ戦争は師団単位でわれわれの兵力を吸収してしまうことになるであろう。」結局、この会議では NSC177 の採択は見送られた。同政策文書は若干の字句の修正を経て、翌週の国家安全保障会議で改めて NSC5405 という文書番号が付けられてアイゼンハワー大統領が承認することとなった。またアメリカによる軍事介入の可能性が検討されていた Annex と呼ばれる特別付録は、会議でカトラー補佐官による口頭説明があっただけで、あまりにも内容が過激であったことから、アイゼンハワー大統領は破棄を命じた。⁽¹³⁾

NSC177 が国家安全保障会議で議論されているころは、ディエンビエンフーでの戦いはまだ差し迫った問題ではなかったため、アイゼンハワー大統領の関心はもっぱらヨーロッパの EDC 問題に向けられていた。しかしその後 1954 年に入り、3 月 15 日にベトミン軍によるディエンビエンフーのフランス軍基地への総攻撃が始まると、事態は一変した。特に頼みの綱であった滑走路がベトミン軍の標的にされ、航空機による補給ができない状態になった。この総攻撃を境に 5 月のフランス軍の降伏までの間、軍事介入をすべきかどうかをめぐってアイゼンハワー政権内部では議論が沸騰し、アイゼンハワー大統領は厳しい選択を迫られることになり、大統領自身の基本的な姿勢が問われることになる。

ディエンビエンフーでのフランス軍が劣勢に立たされる状況の中で、3 月 20 日、フランス国防軍参謀総長ポール・エリーがラドフォード統合参謀本部議長の招きでワシントンを訪問した。エリーは 22 日にアイゼンハワー大統領と、また翌 23 日にはダレス国務長官と会談した。当時政府内部で軍事介入問題についてはまだ本格的な議論が行われていなかったことに加えて、特にアイゼンハワー大統領自身が、ディエンビエンフーにフランス軍の基地を建設して、ここを決戦場にするというナヴァール將軍の戦略に強い不満を抱いていたこともあって、大統領も国務長官もアメリカの軍事介入問題については議論することを意図的

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

に避け、もっぱら話しは一般的なインドシナ問題に終始した。24日にアイゼンハワー大統領はダレス国務長官と二人だけでディエンビエンフー問題にいて話し合った際、大統領が次のように自身の意見を述べた、とダレスは会談覚書に記している。「成功の結果が見込まれるような政治的条件が整わなければ、インドシナの戦闘には関与すべきではないということについては基本的に賛成である。但し一回の空爆で決定的な結果が得られるならば、その可能性は除外しない。」⁽¹⁴⁾ この話し合いでの発言から、アイゼンハワー大統領が軍事介入問題について自分自身の考えを固めつつあることは明らかであった。

翌25日に開かれた第190回目の国家安全保障会議で、アイゼンハワー大統領は、前日のダレス国務長官との話し合いの中で述べた政治的条件とは何かをより踏み込んだ形ではじめて明らかにした。ディエンビエンフーの戦いにおいてフランス軍を支援するためにアメリカが軍事介入するには、次の四つの条件が満たされる必要があるという。(1) インドシナ三国からの支援要請、(2) 国連の支持、(3) イギリスとフランスをはじめとする自由諸国の参加、(4) 議会の承認。⁽¹⁵⁾ この発言から、アイゼンハワー大統領が考えていたのは、アメリカによる単独の軍事介入でなく、イギリスなどの同盟国も参加する形の多国籍軍による軍事介入の方式であった。この方式は当時「統一行動」と呼ばれた。アイゼンハワーはこの統一行動案といわばセットの形で、地域の諸国家が連合を形成し、集团的に東南アジア地域において共産主義を封じ込め、同地域を防衛することを具体的に検討すべきであると提案した。この考えは、やがて東南アジア条約機構 (SEATO) の結成という形になって実現されていくことになる。

アイゼンハワー大統領の提唱した東南アジアにおける地域的防衛機構の創設という構想を世界に広め、いかに実現させていくかが、アイゼンハワー政権に課せられた今後の課題となった。同構想を世界に向けて

大々的に発表する役割を担ったのが、他でもないダレス国務長官であった。3月29日、ダレスは「赤い脅威」と題する演説を行い、その中でインドシナと他の東南アジアを防衛するために、アメリカ、イギリス、フランス、連合諸国（インドシナ三国）、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリピンからなる連合を結成する必要があると訴えた。⁽¹⁶⁾ こうした一連の動きから、アイディアを出すのはアイゼンハワー大統領、そのアイディアを実現させるべく外交努力に専念するのはダレス国務長官という形の役割分担が、両者の間には自然と出来上がっていたといえる。

ところでアメリカ政府内部で軍事介入を強く主張しているのは、以前にも述べたようにラドフォード統合参謀本部議長であった。アイゼンハワーが示した統一行動案は、ディエンビエンフーで戦っているフランス軍を救うには時間がかかり過ぎて間に合わないと考えていたラドフォードは、空爆による軍事介入について統合参謀本部の首脳たちの賛成を取り付けて巻き返しを図ろうとしていた。3月31日、統合参謀本部の首脳から成る統合参謀長会議が開催された。最初からマシュー・リッジウェイ陸軍参謀総長の反対意見は織り込み済みで、ネーサン・トワイニング空軍参謀総長、ロバート・カーネー海軍作戦部長、レミシェル・シェパード海兵隊総司令官らは賛成に回るものと考えられていた。しかし会議が始まると、予想に反して、全員が空爆による軍事介入に反対を表明したため、ラドフォードは孤立無援の状態に置かれた。当然のことながらこうした参謀長会議の様子はアイゼンハワーの耳にも入っていた。4月1日に開かれた第191回目の国家安全保障会議の席上、アイゼンハワーは、ラドフォードの主張する空爆による軍事介入案は統合参謀本部の他の首脳たちから支持されていないと指摘し、空爆案を議題から取り下げさせている。⁽¹⁷⁾

一方、アイゼンハワー大統領が軍事介入の条件の一つとして挙げて

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

いた議会の承認の方はどうなったのであろう。4月3日、ダレスやラドフォードをはじめとする5名の政府高官とノーランド上院共和党院内総務や民主党のリンドン・ジョンソン上院議員をはじめとする8名の議会指導者が会談した。政府側からの説明の後、出席した議員からはディエンビエンフーで戦っているフランス軍を救援するのに空爆がどの程度効果的なのかについて多くの疑問が投げかけられた。また空軍の投入にとどまらず、地上軍の派遣にまで拡大するのではないかと議員たちは心配していた。これに対して地上軍の派遣計画はないとダレス国務長官が説明したものの、これに納得する議員たちはいなかった。政府側による議会指導者に対する説得は完全な失敗に終わり、とても政府側であらかじめ用意していた議会決議案の原案を提示できるような状況ではなかった。逆に議会指導者から、議会が軍事介入を承認するための条件を突きつけられる有様で、議会承認への道は前途多難を思わせた。議会指導者が示した条件とは、次の二つである。(1) 統一行動に関して、イギリスやその他の同盟国が協調して行動するという保証を取り付けること。(2) 戦争の国際化とインドシナ三国の独立についてフランスが同意するという保証を取り付けること。⁽¹⁸⁾

以上の動きを受けて、4月6日、第192回目の国家安全保障会議が開かれた。会議では、予想されるディエンビエンフー失陥とアメリカの軍事介入問題、東南アジアにおける地域的な安全保障機構創設問題などが話し合われた。これらの問題についてアイゼンハワー大統領は、自分自身の考えを次にはっきりと表明した。一連の発言を繋ぎ合わせてみると次のようになる。「フランス軍がベトミン軍に1万から2万人の損害をすでに与えていることから考えれば、ディエンビエンフー陥落は必ずしも軍事的敗北とはいえない。…また軍事介入に関しても、どうであれアメリカによる単独の軍事介入の可能性はありえない。インドシナを失えば、遠からず他の東南アジア地域も失うという考え方には嫌悪感

を覚える。…インドシナは現時点ではアメリカが行動を起こすべき場所ではない。われわれが地域的な防衛グループの形成を前進させることができれば、それだけで戦闘は3分の2勝利を収めたも同然である。』⁽¹⁹⁾ アイゼンハワーのこのような発言によって、アメリカによる単独の軍事介入の可能性はなくなった。会議は、(1) 東南アジア防衛のためにアメリカ、イギリス、フランス、連合諸国（インドシナ三国）、オーストラリア、ニュージーランド、タイ、フィリッピンなどを含む形で地域集団を組織する、(2) アメリカの極東政策に対するイギリスの支持を獲得する、(3) 連合諸国の独立を推進するようにフランスに圧力をかけるなどといった3つの基本方針を採択して、閉会した。⁽²⁰⁾

ところが、翌日の7日の記者会見でアイゼンハワーは、前日の国家安全保障会で述べたこととは全く逆の発言をしている。インドシナの失陥は東南アジアの失陥を招き、引いてはそれはアジアにおけるアメリカの戦略的地位を危うくするとの「ドミノ論」をはじめ記者会見の席上で表明した。⁽²¹⁾ イギリスのチャーチル首相に宛てた4月4日付の書簡の中でも、「インドシナの失陥によってタイ、ビルマ、インドネシアは共産主義者の手から逃れることは難しくなるであろう」と同じドミノ論を繰り返した。明らかにアイゼンハワー大統領はインドシナの失陥問題について内向けの発言と外向けの発言を使い分けていたようである。ところで、なぜそのような発言行動となったのであろうか。インドシナ失陥の影響はそれほど大きくはなく、それによって東南アジア全体が共産主義者の手に落ちることはない、アイゼンハワー自身は内心思っていたことは確かなようであるが、さすがにそのことを外の公の場で発言することはできなかった。万が一そのような発言をしてしまえば、統一行動案のみならず東南アジアにおける地域的防衛機構の創設というアイゼンハワーが提唱した構想も水の泡になってしまう恐れがあった。表向きはインドシナ失陥の影響を誇張しておけば、イギリスによる統一行動へ

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

の参加も実現でき、さらには議会の承認も得やすくなる。そのうえ東南アジアにおける地域的防衛機構の創設に対する支持も比較的簡単に得られるとの判断があったものと思われる。

アイゼンハワー大統領が提唱した統一行動案についてイギリス政府とフランス政府からの支持を取り付けるため、4月11日以降、ダレス国務長官はロンドン、パリ、ワシントンを駆け巡る往復外交を展開した。ダレスの精力的な外交努力にも拘わらず、統一行動への参加交渉は難航した。特にイギリスのイーデン外相との話し合いでは、統一行動に関してことごとく意見が対立し、妥協点を見出せなかった。⁽²²⁾

イギリス政府の頑なな態度にアイゼンハワー大統領もダレス国務長官も不満を募らせていた。ダレス国務長官の度重なる参加要請をはねつける形で、4月27日、チャーチル首相は下院で「イギリス政府はジュネーブ会議に先立って、イギリスがインドシナにおいて軍事行動をとることについていかなる保証も与える用意はない」と言明した。⁽²³⁾この発言によって、アイゼンハワー大統領とアメリカ議会指導者らが軍事介入の条件としてきたイギリスの参加の可能性は完全になくなり、その結果統一行動計画は挫折することになった。あたかもこの動きに追い打ちをかけるかのように、フランス軍が死守してきたディエンビエンフーの要塞基地は、ベトミン軍の激しい攻撃を受け、5月7日、ついに陥落したのであった。1946年11月から始まったフランス軍とベトミン軍との間で繰り広げられた第一次インドシナ戦争は、このディエンビエンフーの要塞基地の陥落によって一挙に最終局面を迎えることになる。

6 事例研究：第一次台湾海峡危機の場合

上記のディエンビエンフーの戦いに次いで、アイゼンハワー大統領を大いに悩ませた危機として、台湾海峡危機を挙げることができる。この

危機は、1954年9月から1955年4月までと1958年8月から10月までの二度起きている。一般に前者を第一次台湾海峡危機と呼び、後者を第二次台湾海峡危機と呼んでいる。本稿ではアイゼンハワー大統領の政策決定スタイルの特徴が顕著な形で表われている第一台湾海峡危機の方を事例研究として取り上げることにする。

第一次台湾海峡危機は、1954年9月3日の中国軍による金門島への砲撃から始まった。ちょうどそのときアイゼンハワー大統領はコロラド州で静養中であり、ダレス国務長官も東南アジア条約機構 (SEATO)* 結成会議に出席のためマニラに滞在していた。大統領と国務長官の二人が欠席したまま、9日に第213回目の国家安全保障会議がリチャード・ニクソン副大統領の司会で開かれたが、沿岸諸島防衛をめぐる軍首脳の見解が分かれていることが明らかとなった。中国軍が沿岸諸島を占拠するのを防ぐため、沿岸諸島、とりわけ沿岸諸島の中でも金門島を含め重要と考えられる10個の島を防衛するためアメリカは軍隊を使ってでも守るべきであるというのが、ラドフォード統合参謀本部議長をはじめとする大多数の軍首脳の見解であった。ラドフォードは、とくに金門島の安全保障の問題には、アメリカの威信がかかっているのだと強調した。これに反対していたのはリッジウェイ陸軍参謀総長のみであった。一方アレン・ダレス CIA 長官は、軍部首脳の多数派の見解とは全く違う見解を示した。ダレス長官によれば、沿岸諸島は、おもにゲリラ作戦用の基地として使われてきたが、この一年余り成果が乏しいこともあってゲリラ攻撃は全く行われていないとして、沿岸諸島の軍事的重要性に疑問を投げかけた。⁽²⁴⁾

12日になってようやく静養中のアイゼンハワー大統領もマニラから帰国したダレス国務長官も出席して、第214回目の国家安全保障会議が、静養先のコロラド州デンバー近郊のローリー空軍基地で開かれ、対応策が話し合われた。9日の会議で明らかとなった軍首脳の見解の対立が、

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

12日の会議でも再びむし返された。ラドフォードは、「中国本土の沿岸にある通信連絡施設は伝統的に海沿いにあるため国府軍は彼らの通信を妨害してきた。それができなくなると、中国は対岸のアモイ地域の空軍力を増強できるようになり、その結果われわれは空中偵察が出来なくなる恐れがある」として沿岸諸島確保の重要性を強調した。カーネー海軍作戦部長とトウィング空軍参謀総長らも、国府軍による中国本土爆撃を支援すべきであると主張した。これに対してリッジウェイ陸軍参謀総長は沿岸諸島確保のためアメリカ軍を使用することには強く反対した。このように軍首脳の見解が分かれる中でダレス国務長官が発言し、「現在の状況ではアメリカが金門島防衛にコミットすれば、世界の世論からそっぽを向かれ、同盟国との関係も気まずくなる。…もし一線を引いて金門、馬祖両島を防衛することになった場合、アメリカは同盟国なしに中国との戦争に巻き込まれる恐れがある」として、国連安全保障理事会への提訴という外交主導型の柔軟な紛争収拾策を提案した。アイゼンハワー大統領は軍首脳の見解に対して次のように自身の意見を表明した。「われわれはいま限定した小競り合いの話をしているのではない。第三次世界大戦の瀬戸際までいくかどうかの話をしているのである。もしわれわれ中国を攻撃したら、朝鮮のときのように、われわれの軍事行動に限度を設けることができなくなる。しかも、全面戦争になったら当然考えられる敵は中国ではなくてソ連だし、ソ連を攻撃しなければならなくなる。」最終的にアイゼンハワー大統領は、ダレスが提起した国連安全保障理事会への提訴案を承認した。⁽²⁵⁾ダレス国務長官が国連安保理への提訴という外交的な解決方法を選択した背景には、今回の中国軍による砲撃についてダレス自身の次のような判断が働いていたと思われる。(1) すなわち中国軍の砲撃は単にアメリカの反応を探ろうとして行われた軍事的行為にすぎない。(2) 従って現段階では台湾海峡の現状維持を図るように努めるべきである。またアイゼンハワー大統領も、(1)

金門島のような沿岸諸島には軍事的価値がなく、統合参謀本部の首脳たちの大部分が主張するようにアメリカの軍事力を行使してまで防衛する必要はない、(2) 金門島は心理的な意味でしか重要でない、と冷静な視点で今回の砲撃事件を見ていた。

ダレスは、早速ロンドンに飛んでイギリスのイーデン外相、ニュージーランドの高等弁務官らと会談し、精力的に国連安保理への提訴に向けて外交的根回しを始めた。国連安保理への提訴に対して国府側が不安を覚えていたこともあって、その解消のために蒋介石総統と親しいウォルター・ロバートソン極東担当国務次官補が台北に派遣された。長時間の会談の中で米国と台湾との防衛条約の可能性についても話し合われた。⁽²⁶⁾ ロバートソンと蒋介石との会談を受けて、ダレス国務長官は防衛条約の草案作りに着手する。

ところでこの国府との防衛条約締結についての決定はいつ行われたのであろうか。これに関する史料がないので、推測するしかない。9月12日の第214回目の国家安全保障会議後、台湾海峡問題が討議されたのは10月28日に開かれた第220回目の国家安全保障会議においてである。その間に何回か国家安全保障会議が開かれているが、防衛条約問題が討議された形跡はない。先の28日の会議でロバートソン国務次官補の台北訪問と台湾との防衛条約についての報告がダレス国務長官から突然行われている。⁽²⁷⁾ 後述する11月2日の第221回目の国家安全保障会議でラドフォート統合参謀本部議長が、他の参謀本部の首脳たちも、先の28日の会議で、国府との防衛条約の締結交渉開始について大統領がすでに許可してしまっている事実をはじめて知らされたと言っている。⁽²⁸⁾ この話してからロバートソン国務次官補が台湾から帰国してから10月28日の国家安全保障会議までの間のどこかで、アイゼンハワー大統領とダレス国務長官との間で国府との防衛条約についての話し合いが持たれ、その時に大統領が防衛条約の締結交渉開始についてゴー・

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合
サインを出したものと思われる。

一次沈静化していた台湾海峡であったが、11月1日、中国軍は沿岸諸島の一つである大陳島を18機の空軍戦闘機で爆撃した。こうした中国側の軍事行動に対して、アイゼンハワー大統領もダレス国務長官も冷静であった。カトラー補佐官、ウィルソン国防長官らと交えた話し合いの中で、大陳島を防衛するためにアメリカ軍は使わないとの決定が下された。決定に際してダレスは、大陳島にはレーダー施設があるだけなので、絶対必要な島ではないと語った。翌2日に第221回目の国家安全保障会議が開かれた。議題の中心は、台湾との防衛条約案であった。ダレス国務長官と出席者との質疑応答の中で、条約案のポイントについてダレスから趣旨説明が行われた。特にダレス国務長官が注意を払った点があった。それは、条約文の中に「曖昧さ」という概念を入れることであった。すなわちダレスによれば、中国軍が沿岸諸島を攻撃してきた場合、アメリカがどのように反応するかについてはできるだけ曖昧にしておく。そうすることによってアメリカの行動について中国側に常に疑心暗鬼な気持ちを持たせておくことが重要で、それによって中国の軍事行動を牽制できるのだという。またダレス国務長官は、台湾側がこれ以上沿岸諸島に部隊や軍事物資を送るのを防ぐような何らかの文言を条約案の中に盛り込むことを考えているとも語った。⁽²⁹⁾このように国家安全保障会議はダレス国務長官による防衛条約についての趣旨説明と質疑応答に終始したものの、ダレスの提案に対して出席者からこれといった異論がでなかったため、台湾との防衛条約案についての基本的考え方については了解が得られたという感じで会議は閉会した。

国家安全保障会議が開かれた同じ11月1日、ワシントンでアメリカと台湾との防衛条約の締結交渉が開始された。その後、9回の交渉を経て、12月2日、ワシントンでダレス国務長官と葉公超外交部長との間で、「アメリカ合衆国と中華民国との間の相互防衛条約」、いわゆる米台相互

防衛条約が調印された。条約交渉における最大の争点は、金門島、馬祖島、大陳島といった沿岸諸島に対するをアメリカの防衛責任を明確にするため、これらの沿岸諸島を適用範囲に入れて条約文の中に明記するかどうかであった。アイゼンハワー政権は、条約の適用範囲はあくまで台湾と澎湖諸島であるとの立場を頑として譲らなかつた。沿岸諸島の防衛については「曖昧」戦略を適用すれば、中国の軍事行動を牽制できるのだとするダレス国務長官の考えを反映する形で、最終的に沿岸諸島の防衛は条約文には明記されなかつた。蒋介石側としては不満の残る内容となつた。⁽³⁰⁾

台湾海峡危機は米華相互防衛条約の締結で終息したわけではなかつた。中国側は諦めてはいなかつた。年が明けた1955年1月18日、中国軍が再び攻撃を開始し、一江山島を占領した。この占領は、アイゼンハワー大統領が補佐官から報告を受けたとき、島の名前を再度聞き返すほどまさに突発的な事件であつた。一方、ハガティーから尋ねられたダレスは、「占領によって沿岸諸島にどう対処するかという昔の問題が蒸し返された。中国軍を大陳島や他の沿岸諸島から一掃するためのある措置を検討中だが、まだはっきりと構想が固まっていない」と返事をするのが精一杯で、心の動揺が隠せなかつた。⁽³¹⁾

ダレス国務長官が米華相互防衛条約の締結にあたって強調してきた「曖昧戦略」が、この一江山島占領事件で全く機能していないことが明らかとなつた。中国軍のさらなる軍事行動を抑制するために、別の方法、それももっと強力な抑止効果を持った方法を考えなければいけない状況に追い込まれたのであつた。柔軟路線から転換し、「瀬戸際政策」を彷彿とさせるような強硬路線をダレス国務長官は模索しはじめていた。その結果が、台湾海峡に関する大統領特別教草案の起草とそれを踏まえての議会決議であつた。とくにその教書草案は、必要ならば台湾と澎湖諸島の防衛の目的のために、アメリカ軍を使用できる大統領権限を付与

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

するように議会に求めていた。ダレス国務長官の狙いは、この大統領特別教書によってアメリカの抑止能力と意思を最大限に示し、さらには議会決議の形でアメリカによる中国への軍事行動を合法化することによって、中国への抑止効果を一段と劇的なものとし、中国の攻撃性と侵略性を粉碎しようとするところにあった。しかし、思い描く狙い通りに大統領教書が中国に対して抑止効果を発揮するかについて一抹の不安をダレスは抱いていた。大統領教書草案の作成作業を手伝っていたハガティ大統領報道官に対して、ダレスは次のように心の内を語っている。「自分は子供のように神経過敏になっている。まるで自分の子供の誕生を待つと同じ心境だよ。それは難しくデリケートな問題だ。誰一人として中国がどのように反応してくるか知らない。」⁽³²⁾

20日に開かれた第232回目の国家安全保障会議は、沿岸諸島問題に対するアイゼンハワー政権の政策転換を示す重要な会議となった。会議の冒頭、ダレス国務長官は、アメリカはこれまで台湾に対してアメリカ軍による沿岸諸島防衛のための支援を提案してこなかったと反省の弁を述べ、いまやこの政策を再考する 때가来た と力説した。今後とるべき方策についてもダレス国務長官は触れ、アメリカの軍隊が支援する形で金門島と、さらに可能ならば馬祖島をも死守するという意思を表明するのと引き換えに大陳島から蒋介石軍を撤退させなければいけないと語った。⁽³³⁾翌21日にも233回目の国家安全保障会議が開かれた。議会に送られる大統領教書の中では大陳島からの撤退計画のことも、また蒋介石の軍隊が金門島と馬祖島を防衛するにあたってアメリカ軍が支援するということが具体的には触れないことでアイゼンハワーもダレスも意見が一致していた。国府側にはアメリカ側の意思を伝えれば十分であるというのがダレス国務長官の考えであった。⁽³⁴⁾事実、ダレスは、同じ21日、国家安全保障会議後に台湾の葉外相と会談している。そのときに、国府の軍隊が金門島と馬祖島を防衛する際にアメリカ軍が支援す

る用意があることが決定されたと口頭で伝えている。⁽³⁵⁾

こうして大統領特別教書は議会に送られた。議会ではこの教書を受けた形で共同決議案が作成され、1月25日に下院で、続いて28日に上院においても「台湾決議」として採択された。とここで、議会で台湾決議案が討議されているころ、アイゼンハワー政権と蒋介石との間で大陳島からの撤退問題と金門島を防衛するためにアメリカ軍は支援する用意があるとの公式の政府声明の発表問題をめぐってトラブルが起きていた。蒋介石側は、大統領教書の中に金門島防衛にあたってのアメリカ軍の支援が明記されることを強く望んでいた。また大陳島からの蒋介石軍の撤退が台湾側から発表があれば、それと時を同じくして、アメリカ側からも金門島防衛にあたってのアメリカ軍の支援について政府の公式声明が出されるものと思っていた。前述した1月21日のダレス国務長官と会談でも葉外相は、執拗にこのことを質している。大統領教書に明記されることもないし、アメリカ政府からの公式発表もないというのが、ダレス国務長官の返答であった。⁽³⁶⁾ 蒋介石としては約束違反との思いが強かった。金門島を防衛するとの保証についてのアメリカ政府からの公式声明がなければ、大陳島からの撤退には応じられないと蒋介石側は強い態度に出て抵抗する姿勢を示した。20日に開かれた232回目の国家安全保障会議でダレス国務長官は沿岸諸島問題に関してアメリカの政策転換を示唆していたが、これはあくまでアメリカ政府内での極秘の話で、外部に対してはとても発表出来ないものであった。金門島と馬祖島の防衛保証問題についてダレスは二重基準で対応していたと言える。最終的にアイゼンハワー政権がこの問題については一歩も譲歩しないとの強い態度で出てきたため、蒋介石側は不承不承ながら大陳島からの撤退に応じることを決定したのであった。2月6日から大陳島からの撤退が、アメリカ軍の支援のもとで開始された。蒋介石軍の撤退を見届けた中国は軍隊を大陳島に派遣し、占領した。

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

国府軍の大陳島からの撤退によって台湾海峡の情勢が沈静化するかに思えたが、そうはならなかった。東南アジア諸国を歴訪し、最後に東南アジア条約機構（SEATO）の理事会に出席した後、3月5日にワシントンに戻ってきたダレス国務長官の帰朝報告によって、事態は一変した。この日から約3週間余りの間、金門島に対する中国軍の攻撃があった場合の原爆使用問題がアイゼンハワー大統領やダレス国務長官を含めた政権の上層部で議論され、アメリカが第一次台湾海峡危機において核戦争の瀬戸際まで最も近づいた瞬間であったといえる。センシティブな原爆使用問題に対してアイゼンハワーがどのように対処したのであろうか。時系を追いながら見ることにする。

帰国した次の日の6日にダレス国務長官はアイゼンハワー大統領と会って、簡単な帰朝報告をしている。その中でダレスは、金門島、馬祖島が中国の共産主義者によって粉砕されるのをただ黙って座って眺めていることはできないとして、支援に役立つなら原爆ミサイル（atomic missiles）を使うことが必要になるかもしれないと述べた。これに対して、アイゼンハワー大統領は全面的に同意する旨の返答をし、次のように語った、と会談後にダレスが作成した覚書には記されている。「われわれが保有している航空機の数アジア地域で利用できても、原爆ミサイルを使わないで、中国軍の飛行場や砲台を殲滅する上で必要な結果を達成するのは難しい。」また会談でダレスは、8日に予定していたラジオとテレビを通じて行う帰朝報告演説の原稿を大統領に手渡し、コメントを求めている。それを見た大統領は、演説原稿に「アメリカは原爆を通常兵器に代わるものと見なしている」との文言を入れてはどうかと提案したという。それ以上のコメントについては、夕方に原稿を読み直してからするとアイゼンハワーは即答を避けた。⁽³⁷⁾ダレス国務長官の演説原稿には原爆使用に関して極めてストレートな表現の文言があったため、アイゼンハワー大統領としてはダレスに宛てた翌日の書簡の中で、

表現をもっと「平和的かつ融和的なトーン」にするように修正を求めている。アイゼンハワーは、予定されている演説はアメリカの平和的目的を強調するためのものなのだから、アメリカが原爆兵器への依存を強めつつあるようなことは演説では述べるべきではないと忠告する一方で、「アイゼンハワー政権が本当に原爆を通常兵器と見なしている」ことを人々に自覚させるような文章を作って、演説の中に入れてほしいとも要望していたのであった。⁽³⁸⁾以上のことからわかるように、アイゼンハワーはいつも冷静な判断をする大統領であったが、原爆使用を強調したダレス国務長官の帰朝報告を突然聞かされ、また演説原稿を見せられて、頭の中が整理できていない状態であったように思われる。全く矛盾するような内容のことをダレス国務長官に忠告する有様であった。

アイゼンハワー大統領の指摘を受けて、ダレスが実際に行った演説では、ストレートな表現は削られ、「いまやアメリカは、無関係な市民の居住地区を危険にさらさないで、軍事目標を完全に破壊できる新型の強力な精密兵器を装備した海軍と空軍を有している」と曖昧な表現に修正されていた。⁽³⁹⁾このように世論を刺激しないような形に演説の文言は修正されていたものの、アイゼンハワー大統領もダレス国務長官も、原爆を通常兵器として使用するという点に関しては意見が基本的に一致していたようであった。

3月10日に開かれた第240回目の国家安全保障会議でダレス国務長官は、6日に大統領に話したと同じ趣旨の帰朝報告を行っているが、その報告は、台湾海峡をめぐる問題がいかに深刻な状況にあるかについて具体的な事例を挙げながら説明した、極めて説得力のある内容となっていた。まずダレス国務長官が指摘した第一点は、中国が台湾を占領する決意にいるということである。たとえばアメリカが金門島と馬祖島を放棄したからといって、台湾問題の解決にはならない。台湾のために戦うという問題は、戦うという事実そのものではなく、いつ戦うのかという

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

タイミングの問題である。軍事介入のタイミングに関して、西ドイツのNATO加入を認めたロンドン・パリ協定が批准されるまでは、中国との武力衝突はさけた方がよい。ダレスが次に取り上げたのが、原爆の使用の可能性についてである。台湾防衛のためにアメリカが軍事介入することが必要になった場合に原爆が使用できるように、世論作りに向けて早急に手を打つことを呼びかけた。・現地のアメリカ軍人との話では、中国本土のいろいろな目標、とりわけ台湾を攻撃するときに使われる飛行場、主要な鉄道、砲台などを攻撃する際に使用できる兵器の中で唯一効果的な兵器は、原爆だけであるという。原爆の戦術的な使用が必要になった場合に備えて早急にアメリカ国民と世界世論を教育することが極めて重要であると力説した。三番目にダレスが憂慮していることとして挙げたのが、国府軍の士気の低さである。中国は巧妙な手を使って国府軍の将軍に賄賂を贈り、その結果買収されている将軍もいるという。四番目としてダレスが問題にしたのは、台湾におけるアメリカの情報収集能力の低さに関してである。台湾におけるアメリカ軍事顧問団の人員の数が少なく、彼らは忙しくて今の問題に十分な注意を払うことができないでいる。ロンドン・パリ協定が批准されるまでの間に、台湾と沿岸諸島の防衛に向けた国府政府の軍事能力を向上させるためにアメリカができることは何でもしなければいけないと語った。以上のように具体的な形で問題点を指摘した後、ダレス国務長官は、出発前に思っていたよりも事態は遥かに深刻であると述べて、帰朝報告を終えたのであった。ダレス国務長官の原爆使用発言に悪乗りする形で、ラドフォード統合参謀本議長は、原爆を使用しないで極東での軍事状況に対処するは出来ないと語った。⁽⁴⁰⁾

翌11日の午前中にダレス国務長官はアイゼンハワー大統領と再度二人きりで会っている。話が台湾海峡問題に及ぶと、アイゼンハワーが金門島・馬祖島問題に対する本音を次のように漏らした、とダレスは会談

覚書に記している。「金門島・馬祖島の状況はお荷物以外のなにものでもない。現在、それを清算する方法が見当たらない。」いま国府軍を金門・馬祖両島から撤退させることもできず、なんの解決策をも見いだせないことにアイゼンハワーは内心いらだっている様子であった。⁽⁴¹⁾

このように八方ふさがりの状況であったが、アイゼンハワーとしては、ダレスの帰朝報告を受けて手をこまねいているわけにはいかなかった。次なる手を考えるべく、アイゼンハワー大統領はリーダーシップを発揮し、11日の午後、ダレス国務長官、ダレス CIA 長官、ラドフォード統合参謀本議長、トワイニング空軍参謀総長、カーネー海軍作戦部長、アンドリュー・グッドパスター大統領補佐官、カトラー国家安全保障大統領特別補佐官らを大統領執務室に招集し、(1) 西欧同盟条約（ロンドン・パリ協定）が批准されるまでの間、アメリカはどうすれば台湾地域への直接の軍事介入を避けられるのか、(2) 万が一軍事介入が必要になった場合、出来るだけ介入の規模を限定的なものにするにはどうすればよいのか、(3) また軍事介入しなければいけない事態になった場合、アメリカとしてはどのような行動をとればよいのか、以上の三点に絞って話し合いが行われた。活発な議論が繰り広げられる過程の中で出席者の間にコンセンサスらしきものが出来上がりつつあった。その第一は、焦点となっていた原爆の使用に関するものである。いつ使用するかではなくて、使用してはいけない期間についての発言が出席者から聞かれた。ダレス国務長官によればは、可能ならば今後引き続き 40 日から 60 日間は原爆を使用すべきではないという。午前中の大統領との話し合いの中でも、ダレスは西欧同盟条約問題が落ち着くまでは原爆の使用を含めたアメリカによる敵対的行動は差し控えるべきだと語っていた。おそらくそのことを念頭に置いてのダレスの発言と思われる。アイゼンハワー大統領も、次の数週間はセンシティブな期間で軍事介入は控えるべきであると考えていた。二番目は原爆使用までのシナリオについてである。

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

アイゼンハワー大統領が自らその具体的なシナリオ次のように示した。(1) まず国府軍の防衛力強化のためにアメリカができることはなんでも実施する。(2) 台湾の空軍基地の防空体制を改善する。(3) 台湾に駐留する米軍の増強は極力避ける。(4) 今後アメリカによる軍事介入が必要になった場合、最初は通常兵器を使う。しかしおそらくこうした通常兵器による軍事介入は決定的な効果をもたらさないかもしれない。そのときは原爆を使った形の軍事介入をしなければいけなくなるかもしれない。しかしそれはあくまでも最後の手段であるべきである。三番目は、原爆を使用した場合に世界の世論がどのように反応するかについての心配であった。特にアイゼンハワーとダレスの二人は、パリで行われている西欧同盟条約交渉に影響が出て、遅れるのではないかと心配していた。彼らにとっては、台湾海峡問題よりも西欧同盟条約交渉の方が重要であった。最後に出席者が問題にしたのは、台湾海峡に関する情報の正確さと現地台湾からワシントンに情報が送られる伝達スピードの問題についてであった。特にアイゼンハワーは自分のところに全く相反する内容の情報が寄せられ、どれを信用していいのかかわからないと不満を漏らしていた。こうしたことから、より正確な現在の情報を入手する必要があると判断したアイゼンハワー大統領は、彼の腹心の部下で最も信頼するグッドパスター大統領補佐官をハワイの太平洋艦隊司令官フェリックス・スタンプ提督のもとに派遣することを決定したのであった。⁽⁴²⁾

ホノルルから戻ったグッドパスターの報告内容は、アイゼンハワーを安堵させるものであった。それは、「現在の状況では、馬祖島に対しては今後少なくとも4週間、金門島に対しては今後8週間の間は、中国の全面的な攻撃があるとは思えない。台湾は両島の防衛体制を強化中で、アメリカ軍当局はこれらの島が共産側の攻撃で撃破されるとは信じていない。…アメリカ軍当局は、中国が、金門島、馬祖島の対岸隣接地域

に空軍基地を建設しない限り、台湾沖合いの島への実質的脅威が現実化するとは信じていない」という内容であった。⁽⁴³⁾

グッドパスターの報告から当面は金門島、馬祖島への中国軍による攻撃がないと判明したものの、アイゼンハワー大統領とダレス国務長官の二人にとってこれで安心というわけではなかった。西欧同盟条約交渉が行われている間の二ヵ月間が勝負であった。問題は、その期間中に、アメリカが原爆を使ってでも金門島、馬祖島を含めた台湾を防衛する意志を固めていることをどのようにして中国政府に認識させることができるかであった。できれば中国側がアメリカの決意をしっかりと受け止め、二ヵ月の間に危機が鎮静化してくれることを、アイゼンハワーもダレスも期待していた。中国政府にアメリカ政府の決意を伝える方法として二人の首脳が選んだのが記者会見であった。3月15日に行われた記者会見の席上、ダレス国務長官は、8日の演説の中で「アメリカの海軍と空軍が軍事目標を完全に破壊できる新型の強力な精密兵器を装備している」と述べたことについて記者から質問が飛んだ。「それはどういうことか」と尋ねられたことに対して、ダレスは、「それは戦術用の原爆ミサイルのことで、小型にも拘わらず精密で、しかも高性能な爆発力を持っているため、アメリカの軍隊では通常兵器になりつつある」と答えた。⁽⁴⁴⁾一方、アイゼンハワー大統領も、翌16日に記者会見を行っている。前日の記者会見でダレス国務長官が極東で全面戦争が起きた場合にはアメリカはおそらく戦術用の原爆を使用するであろうと発言したことに対して、アイゼンハワーは記者からコメントを求められ次のように答えている。「それら（戦術用の原爆）が、厳密に軍事目標に対してまた厳密に軍事目的のために使うことができるような戦場では、君たちが銃弾やあるいはそれ以外のものを使う場合とちょうど同じように、戦術用の原爆が使われるべきではないという理由が私には見つからない。」⁽⁴⁵⁾このように原爆を通常兵器と見なして、金門島・馬祖島の防衛のためなら使

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

うこともいとわなないと強い調子のメッセージを中国側に送ったのであった。両首脳の記者会見での原爆使用発言は、原爆を通常兵器のように考えていると大統領と国務長官が公言すれば、中国側は「万が一金門島・馬祖島を攻撃すれば、アメリカはいきなり原爆攻撃を仕掛けてくるのではないか」と強い恐怖心を抱き、その結果攻撃を思い止まるのではないかと期待してのことであった。実はダレスは8日のラジオ・テレビ演説で「アメリカはしよせんペーパー・タイガーにすぎない。獐犷で非妥協的な勢力と対決した場合、理由を見つけて退却する」のがアメリカの常である、との中国のアメリカ観を紹介している。このように中国はアメリカを甘く見ているところがあるので、今回の台湾海峡危機では、原爆を通常兵器と見なしていると公言し、必要ならいつでも原爆を使う用意があることを示すことによって、アメリカが金門島・馬祖島を本気で防衛するつもりであることを中国側に明確に伝えたかったものと思われる。

アイゼンハワー大統領とダレス国務長官の両首脳による原爆使用発言に対して懸念する声が、政府内部、とりわけお膝元の国務省内から上がっていた。国務省政策企画室長のロバート・ブーウィーは、原爆使用発言に神経を尖らせていた。彼は心配のあまり、戦術核兵器が中国の空軍基地と兵力集中地域に対して使用された場合の予想される犠牲者数の算定をCIAに求めたほどであった。⁽⁴⁶⁾

原爆使用発言が大統領と国務長官の記者会見の席上で飛び出したことで、アメリカ政府内は騒然としていた。大統領と国務長官の発言の目的と真意を知らないで、この動きに悪乗りしたのが、海軍作戦部長のカーネー提督であった。カーネーは3月24日にワシントンで開かれた記者主催の夕食会の席上、「中国は4月15日までに馬祖島に、その一か月以内に金門島に侵入する」とオフレコながら危機を煽るような発言を行い、次の日に各報道機関はこれを大々的に報道した。アイゼンハワー大

統領は、報道官から、このセンセーショナルなニュース源がカーネー提督であるとの報告を受けると、激高し、椅子から立ち上がって、大統領執務室を歩きながら、早口で次のようにまくし立てたと、報道官のハガティは日記に書き留めている。「なんということだ。これだけは止めさせなければいけない。カーネーやリッジウェイのような連中は、三軍として統合された自分たちの軍隊には、わたしばかりでなく統合参謀本部議長のラドフォードという上司がいることがまだわかってはいない。彼らは自分たちの見解を勝手にしゃべっているのにすぎない。それをあたかも政府見解のように発言している。」⁽⁴⁷⁾アイゼンハワーとしては、大統領と国務長官の原爆使用発言は、二人が話し合った上のことで、しかも中国政府向けに十分に計算された行為であった。しかし、カーネーのような大統領と国務長官以外の政府首脳が無責任に危機を煽る発言をすることは、アイゼンハワー自身が予想もしていなかったことであつた。これ以上カーネーの言動を放置するならば、大統領の政治的指導性が問われかねないとの危機感をアイゼンハワーは持っていた。この事態に対するアイゼンハワー大統領の対応は素早かつた。早速アイゼンハワーは、カーネー発言を打ち消す措置として、ハガティ報道官から新聞記者に対して、「すでに報道されたカーネー発言の内容は、アメリカの国益を損なうものであると考える。…正直言ってわれわれの情報では、いまのところこの島の対岸では攻撃を敢行できるほどの軍事的増強は行われていない」という趣旨の政府の公式見解を発表するようとの指示を与えたのであつた。全軍に対しても大統領緘口令を布くようにラドフォード統合参謀本部議長に命じた。さらにウィルソン国防長官をホワイトハウスに呼び出し、彼の面前で「台湾地域で原爆および核兵器についての話を禁止した」大統領指示を以前に国防長官に与えた事実があるかどうかを点検するように、ハガティに命じた。またアイゼンハワー大統領はダレス国務長官にも直接電話を入れ、カーネー発言の報道に強

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

い懸念を表明するとともに、大統領報道官を通じてその発言を否定する措置をとったことを告げた。⁽⁴⁸⁾このような大統領の素早い行動が功を奏して、騒然とした事態は沈静化していくことになる。

アイゼンハワー大統領は、沿岸諸島、なかでも金門島や馬祖島に対する中国軍の攻撃の危険性がなくなっただけで台湾海峡の紛争を解決するチャンスであると判断し、彼自身が考えた具体的な收拾策を4月5日にダレス国務長官に示したのであった。その收拾策とは、金門島や馬祖島の前哨基地化の構想である。すなわちこれらの島を国府政府の運命を左右する政治的、軍事的要所ではなく、局地戦レベルの前哨基地にすれば、島が持つ政治的、心理的価値は低下し、影響はそれほど大きくはない。とにかく金門島や馬祖島をディビエンフーの二の舞にだけはさせてはいけないというのが、その構想の骨子であった。⁽⁴⁹⁾これに対して、ダレス国務長官も別の独自の構想を考えていた。それは、国務省高官、ラドフォード統合参謀本部議長、ダレス国務長官らが加わって練られた構想で次のよう内容であった。(1) 国府軍を金門島と馬祖島から自発的に撤退させる。(2) 撤退が完了した後にアメリカと国府の軍隊が共同で中国大陸沿岸付近を海上封鎖する。(3) 原爆を台湾に配備する。4月17日にダレス国務長官は、ジョージア州オーガスタに滞在していたアイゼンハワー大統領のもとを訪れ、構想案を提示している。大統領と国務長官の二人が話し合った結果、一番目と二番目の構想案は採用されたが、三番目の原爆の台湾への配備案はアイゼンハワーが異議を唱えたことから採用されなかった。⁽⁵⁰⁾4月20日、ロバートソン国務次官補とラドフォード統合参謀本部議長がこの構想を携えて、蒋介石説得のために台湾に赴くことになった。⁽⁵¹⁾しかし、蒋介石の説得は難航を極めた。蒋介石は、アメリカの支援があるなしにかかわらず、金門島や馬祖島を防衛するつもりであるとの強い決意を示し、アメリカの自発的撤退案と海上封鎖案の双方を拒否した。結局、ロバートソンとラドフォードの二

人は何の成果も得られず、帰国することとなった。最後の切り札として期待をかけていた大物特使による説得工作がこのような形で失敗したことに對して、アイゼンハワー大統領は失望を禁じえなかった。もはや蒋介石を含めた形での紛争解決は不可能であるとの判断をアイゼンハワー大統領もダレス國務長官も下すようになっていた。行き詰まりを打開するためには、蒋介石を切り捨てた形で中国と直接交渉する道をアイゼンハワーもダレスも選択し、約 11 ヶ月に及んだ台湾海峡危機は終わりを告げることになる。

おわりに

以上、第一次インドシナ戦争におけるディエンビエンフーの戦いと第一次台湾海峡危機におけるアイゼンハワー大統領とダレス國務長官の二人に焦点を当てながらどのように政策決定がなされたかを見てきた。こうした事例研究からアイゼンハワー大統領の政策決定に関してどのような特徴が浮かび上がってきたのであろうか。

最初に取り上げたディエンビエンフーの戦いの場合からは見てみよう。1954年3月15日のベトナム軍による総攻撃から5月7日のディエンビエンフーの要塞基地の陥落までの約3ヶ月の間、アイゼンハワー政権は軍事介入問題をめぐってもがき苦しんでいた。軍事介入問題の着地点を見出すにあたって常に主導的な役割を果たしたのは、ほかならないアイゼンハワー大統領自身であったが、しかし常にダレス國務長官による側面からの強力な助言とサポートがあったからこそ、この難しい問題の解決にあたってアイゼンハワーはリーダーシップを発揮できたということをお忘れてはならない。いわばディエンビエンフーの戦いの約3ヶ月の間、アイゼンハワー大統領主導型によるダレス國務長官との二人三脚の形で常に主要な政策決定が行われてきたといえる。問題解決の

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

アイデアを出すのはアイゼンハワー大統領、そのアイデアについて常に助言し、さらにそれを実現させるべく外交努力に専念するのはダレス国務長官という形の役割分担が、両者の間には自然と出来上がっていたといえる。ディエンビエンフーの戦いの事例を通して、アイゼンハワー大統領とダレス国務長官による二人三脚型の政策決定スタイルがどのような形で行われていたかが明らかとなった。

それとともに見逃してはならない重要な点がある。軍事介入を執拗に主張するラドフォード統合参謀本部議長のような強硬派を抑えることができたのは、アイゼンハワー大統領自身がディエンビエンフーの戦いに関してアメリカとしてどのような行動をとることが最良の方法であるかについて危機発生の最初から明確な考えを持っていたからである。さらに約3ヵ月の間その考え方が全くぶれなかったことも重要な点である。ただ惜まれるのは、考え方がぶれなかったことは大いに評価できるが、強硬論を主張するラドフォードを危機が発生した早い段階で抑え込むことができたはずである。そうしなかったことがラドフォードに危機の最後の段階まで空爆を主張すること許してしまったといえる。アイゼンハワー大統領の行動の中で唯一悔やまれる点である。

一方、第一次台湾海峡危機の場合はどうであっただろうか。ディエンビエンフーの戦いの場合は、アイゼンハワー大統領が主導的な役割を果たしていたのに対して、第一次台湾海峡危機では最初の約5ヵ月間はアイゼンハワー大統領よりもダレス国務長官の方が主導的な役割を果たしていたといえる。両者の役割が逆転したのが、3月はじめのダレス国務長官による帰朝報告である。この報告を境に原爆使用問題がクローズアップされ、アメリカ国内が騒然とする状況の中で常に冷静に対処したのはアイゼンハワー大統領であった。台湾海峡危機における一番の争点であった金門島と馬祖島といった沿岸諸島防衛に関しても、アイゼンハワーの考えは、危機発生の最初から終わりまで全くぶれなかったことも

重要な点である。ダレス国務長官による帰朝報告後に急浮上した原爆使用問題に対して、アイゼンハワーが主導する形をとりながらも大統領と国務長官の二人がタッグを組んで対処していた様子が、事例研究から分かる。またアイゼンハワーは、3月末に起きたカーネー提督のような軍首脳による暴走発言には厳しい姿勢を見せ、大統領として事態を掌握しているところ示した。このように危機の後半になると、アイゼンハワー大統領の政策決定スタイルの特徴の一つである「ホワイトハウスの奥の院という国民には見えないところで強力なリーダーシップを発揮し、事態を收拾し、紛争解決に向けて努力していた」様子が、この第一次台湾海峡危機の事例研究から明らかとなった。

ところで第一次台湾海峡危機は8ヵ月間にわたってアメリカ、中国、台湾の間で繰り返された危機であった。なぜそのように危機が長期化したのであろうか。いま冷静になって危機の展開過程を振り返ってみたとき、ダレス国務長官の提唱した「曖昧戦略」が必要以上に紛争の收拾を長引かせてしまったのではないだろうか。あくまでも推測の域を出ない話であるが、もしもアイゼンハワー政権が曖昧戦略を採用せず、アメリカの強い決意のほどを最初からもっと明確な形で中国側に伝えていれば、これほど危機が長期化することもなかったかもしれない。第一次台湾海峡危機におけるアイゼンハワー政権の対応の中で悔やまれる点があるとすれば、おそらくそのことかもしれない。

最後にアイゼンハワー大統領が重視していた国家安全保障会議についても触れておこう。事例研究からアイゼンハワー大統領が「組織重視型スタイル」を採用し、本稿で取り上げた二つの危機への対応策が毎週火曜日に開かれる定例の国家安全保障会議で活発に議論されていた様子がよくわかる。その議論のされかたからアイゼンハワー大統領の国家安全保障会議の活用の仕方が二通りあることがわかる。一つは、中長期的な国家安全保障政策や対外政策を決定する場としての活用である。こ

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

これらの政策文書の立案・作成作業は国家安全保障会議の事務局、その中でも企画委員会（PB）で行われた。そこで作成された政策文書の原因が定例の国家安全保障会議の場に提出されて、その内容をめぐって出席者の間で議論される。大統領も自分自身の意見をはっきりと述べている。そうした議論を踏まえて国家安全保障大統領特別補佐官の手によって修正案が作成され、再度定例の本会議に提出される。この場でほとんどのNSC政策文書は承認されるという仕組みになっていることが分かる。

もう一つは、危機が起きた場合にその対応策について議論し検討する場としての活用の仕方である。フォーラムのような形で定例の国家安全保障会議を活用し、議論が活発に行われた。しかし、その議論を踏まえて対応策についての決定がその場ですぐにされることはあまりなかった。会議後、数日置いてからダレス国務長官や関係首脳らと相談して決定しているケースが多いことが事例研究から分かる。このように「国家安全保障会議後、数日置いて決定する」というのが、アイゼンハワー大統領の決定の仕方の特徴といえる。トルーマン大統領のような「即決型の決定の仕方」をアイゼンハワーはとらなかった。会議後一人になって、国家安全保障会議での議論を思い返しなが、沈黙考し、何が最適な方法であるかを考えて、自分なりの結論を一応得てから、ダレス国務長官や関係首脳らと会ってから決定しているのである。

これに関連してもう一つ重要な点を指摘しておく必要がある。それは、定例の国家安全保障会議での議論が、危機に対する対応策についてアイゼンハワー大統領自身の考えを固めていく上で重要な役割を果たしていたという点である。前任者のトルーマン大統領のように対応策の検討を部下に丸投げすることはなかった。危機が発生すれば、必ずと言っていいほどアイゼンハワー大統領自らが国家安全保障会議に参加し、議論の輪に加わりながら徹底的に議論した。また国家安全保障会議に出席するにあたって何の準備もなく出席しているわけではなかった。アイゼ

ンハワーは会議で取り上げられる問題が重要な場合は、事前にダレス国務長官と話し合っ、自分なりの考えをある程度持って会議に臨んでいた。そのため会議での議論がいくら沸騰しても、それに影響されることなく冷静に議論に耳を傾け、自分自身の考えを固めていたように思われる。他の大統領の場合に見受けられるケースであるが、自身の考えを持たずに会議に臨み、議論の成り行きを見ながら決定するタイプの大統領がいるが、アイゼンハワーはそのような大統領ではなかった。

大統領の決定と議論ということに関して思い起こされるのは、トルーマン大統領による日本への原爆投下決定である。あくまでも仮定の話であるが、もしも第二次世界大戦の終了時にトルーマンではなく、アイゼンハワーが大統領であったならば、日本への原爆投下の決定はなかったかもしれない。トルーマンは原爆投下問題について密室でバーンズ国務長官と話し合っただけで、関係閣僚や補佐官らと議論することはなかった。もしもアイゼンハワーが大統領であったならば、この問題について彼らと相当活発な議論をしていたと思われる。その結果、原爆投下を取りやめていたかもしれない。アイゼンハワー大統領のように問題や危機が起これば、国家安全保障会議の場で議論し尽くすという姿勢は、組織の中で生きるわれわれも見習わなければいけない点かもしれない。

(注)

- (1) Raymond Millen, "Cultivating Strategic Thinking : The Eisenhower Model," *Parameters: U.S. Army War College*, Summer 2012, Vol.42, Issue 2, pp.56-70.
- (2) Alexander L. George and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance* (Boulder, CO: Westview, 1998), pp.206-210.
- (3) John W. Sloan, "The Management and Decision-Making Style of President Eisenhower," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.20, No.2 (Spring, 1990), pp.297-298.
- (4) *Ibid.*, pp.300-301.
- (5) 拙稿「ダレス外交の原動力—国務長官と大統領・国務省との関係を中心にして—」『帝塚山大学論集』第28号、1980年4月、64-86頁。

戦後アメリカ大統領の政権運営スタイルと政策決定スタイルの特徴について：アイゼンハワー大統領の場合

- (6) Interview with Sherman Adams, in *Dulles Oral History Collections*, Princeton University, p.60.
- (7) 前掲論文、『ダレス外交の原動力』69頁。
- (8) Anna Kasten Nelson, “The ‘Top of Policy Hill’ : President Eisenhower and the National Security Council,” *Diplomatic History*, Vol. 9, No.1, 1983, pp.307-325.
- (9) 拙稿「戦後アメリカ大統領の政策決定スタイルの特徴について：トルーマン大統領の場合」『東洋英和女学院大学大学院紀要』第12号、2016年3月、30頁。
- (10) Meena Bose, *Shaping and Signaling Presidential Policy : The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy*, (College Station, Texas: Texas A&M University Press.), pp.19-41.
- (11) David Lindsey Snead, *The Gaither Committee, Eisenhower, and the Cold War* (Columbus, Ohio : Ohio State University Press, 1999).
- (12) 赤木完爾『ヴェトナム戦争の起源—アイゼンハワー政権と第一次インドシナ戦争』慶應通信、1991年、143頁。
- (13) 前掲書、145頁；U.S. Department of State, Foreign Relations of the United States, 1952-1954, Indochina, Volume XIII, Part 1. Washington, D.C. ; United States Government Printing Office, 1982, pp.949-954. 以下、FRUS, 1952-1954, Indochina, vol.13, pt.1. と略す) ; David P. Hadley, Dwight D. Eisenhower, the National Security Council, and Dien Bien Phu, *Gettysburg Historical Journal*, (<http://cupola.gettysburg.edu/ghj>) p.82.
- (14) Ibid., Hadley, p.96-125 ; FRUS 1952-1954, Indochina, vol.13, pt.1, p.1141.
- (15) FRUS, 1952-1954, Indochina, vol.13, pt.1, pp.1163-1168. ; 赤木完爾、前掲書、214頁。
- (16) Department of State Bulletin , Volume 30, pp.539-540 ; 赤木完爾、前掲書、177頁。
- (17) FRUS, 1952-1954, Indochina, vol.13, pt.1, pp.1200-1201 ; Hadley, op.cit., p.96
- (18) 赤木完爾、前掲書、187-188頁。
- (19) FRUS, 1952-1954, Indochina, vol.13, pt.1, pp.1253-1261 ; Hadley, op.cit., pp.100-101.
- (20) 赤木完爾、前掲書、193頁。
- (21) Public Papers of the Presidents of the United States : Dwight D. Eisenhower, 1954. U.S. Government Printing Office, 1955, p. 389.
- (22) 赤木完爾、前掲書、201-203頁。
- (23) 前掲書、203頁。
- (24) FRUS, 1952-1954, China and Japan, vol.14, pt. 1, pp.584-592.; H.W. Brands, Jr., “Testing Massive Retaliation: Credibility and Crisis Management in the Taiwan Strait,” *International Security*, Spring 1988, Vol.12, No.4, pp124-151; Michael Gordon Jackson, *Thinking About Armageddon: Eisenhower and the Use of Atomic Weapons, 1945-1969*, Ph.D. Dissertation, Brandeis University,

- May 1991.pp.448-518.
- (25) FRUS, 1952-1954, China and Japan,vol.14, pt.1, pp.614-623.
 - (26) FRUS, 1952-1954, China and Japan,vol.14, pt.1, pp.730-733.
 - (27) FRUS, 1952-1954, China and Japan,vol.14, pt.1, pp.804-809.
 - (28) FRUS, 1952-1954, China and Japan,vol.14, pt.1, pp.828-838.
 - (29) FRUS, 1952-1954, China and Japan,vol.14, pt.1, pp.828-838.
 - (30) 松本はる香「台湾海峡危機『1954 - 1955』と米華相互防衛条約の締結」『国際政治』第118号、1998年5月、94頁。
 - (31) Robert H. Ferrell ed., *The Diary of James C. Hagerty : Eisenhower in Mid-Course, 1954-1955* (Bloomington, Indiana : Indiana University Press, 1983) p.120. (以下、Hagerty Diary と略称して使用し、日記の日付がわかるように次のように表記する。Hagerty Diary, January 15, 1955)。
 - (32) Hagerty Diary, January 23, 1955.
 - (33) FRUS, 1955-1957, China, vol.2, pp.70 -71.
 - (34) FRUS, 1955-1957, China, vol.2, pp.90-92.
 - (35) FRUS, 1955-1957, China, vol.2, pp.99-100.
 - (36) Ibid.
 - (37) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.362-327.
 - (38) Letter from DDE to JFD, March 7, 1955, Box 10, Folder : DDE Diary, March 55 (3), Dwight D. Eisenhower Papers as President : Diary Series, Dwight D. Eisenhower Presidential Library ; Ibid., Jackson, p.475.
 - (39) Department of State Bulldetin, Vol.32, No.821, March 21, 1955, pp.460-461.
 - (40) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp. 99-100.
 - (41) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.353-355.
 - (42) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.355-360.
 - (43) Hagerty Diary, January 15, 1955 ; FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp. 366-367.
 - (44) Press and Radio News Conference of March 15, 1955, Box 96, Folder : Quemoy-Matsu, John Foster Dulles Papers, Princeton University.
 - (45) The President' s News Conference, 1955, Public Papers of the President-Dwight D. Eisenhower, 1955, pp.329-343.
 - (46) Interview with Robert Bowie, February 29, 1972, Oral History Project, Eisenhower Presidential Library.
 - (47) Hagerty Diary, March 28, 1955.
 - (48) Ibid.
 - (49) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.445-450.
 - (50) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.491-493.
 - (51) FRUS, 1955-1957, China,vol.2, pp.509-543; 前田直樹「第一次台湾海峡危機とアイゼンハワー」『広島法学』第8巻、第4号、1995年3月、174-178頁。

Characteristics of U.S. Presidential Management and Decision Making Style: The Case of Dwight D. Eisenhower as the 34th President

TAKAMATSU Motoyuki
Former Professor, Faculty of Social Sciences
Toyo Eiwa University

Since 1945, 13 presidents have been sworn into office as president of the United States. Each president has adopted and developed his own unique management and decision making style. This paper aims to explore how President Dwight D. Eisenhower established his style during his presidency.

In the 1950s and 1960s the prevailing image was that Eisenhower was a passive president, who reigned but did not rule, surrounded by an overly protective staff and dominated by strong cabinet secretaries such as John Foster Dulles that have been delegated too much authority. The availability of declassified materials in the Eisenhower Presidential Library challenged his passive image. At present Eisenhower is regarded as a more modern president than his younger successor John F. Kennedy.

Eisenhower was a president who deliberately chose to manipulate, organize, and dominate his administration with a hidden hand. Over 35 years of military experience had led Eisenhower to be deeply concerned with organizational problems. For Eisenhower, information, procedures, organization, formal meetings, and informal consultations were preparations for important decisions. Because Eisenhower placed great value on the planning process and intensive discussions, he revitalized the National Security Council (NSC) in the decision process with an appointment of Robert Cutler as the special presidential assistant on national security affairs.

President Eisenhower trusted Dulles as Secretary of State and used to consult with him before and after important decisions both on foreign affairs and during the crises. There seemed to an apparent contradiction between the simultaneous existence of a strong secretary of state and a strong NSC in the White House. However, the

高松 基之

lack of conflict between Dulles and Cutler was due to Eisenhower's solid confidence in secretary of state and the perception of the function of special assistant developed by Cutler. He firmly believed in the role of coordinator. Policy guidelines were formulated from the NSC process and the action of council meetings, operational decisions were usually made in the Oval Office, and diplomacy was largely in the hands of Dulles.

キーワード：アイゼンハワー大統領、大統領の政権運営と政策決定

Key Words: President Eisenhower, Presidential Management and Decision Making