

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

高松 基之*

Characteristics of U.S. Presidential Decision Making Style: the Case of Harry S. Truman as the 33rd President

TAKAMATSU Motoyuki

Since 1945, 13 Americans have been sworn into office as president of the United States. Each president has adopted and developed his own unique decision making style. This paper aims to explore how Truman's style evolved during his presidency.

Truman was an accidental President, chosen by Democratic Party regulars to replace Henry Wallace as Roosevelt's Vice Presidential running mate in 1944. Roosevelt rarely contacted him, even to inform him of major decisions. The President and Vice President met alone together only twice during their time in office. Therefore, Truman knew little of the detail of American foreign and military policy. He turned to his diplomatic and military advisers, such as Averell Harriman, Joseph Davis, James Byrnes, and Henry Stimson, and followed their advice.. President Truman's serious trouble with Secretary of State Byrnes in late 1945 led him to abandon his early decision making style of relying on advisers.

There was ambivalence with respect to Truman's decision-making style from early 1947 until the outbreak of the Korean war. On the one hand, learning a lesson from the experience of Roosevelt's chaotic decision-making style, President Truman came to place more significance upon both the State Department's Policy Planning Staff and the National Security Council, both of which were established in 1947. Most of the national security policy papers were produced through the NSC's coordinating process. On the other hand, despite the growing importance of the NSC, President Truman participated only sporadically in the council discussions because he did not want to be captive to the NSC's decisions. Truman's reluctance reflected his view of the NSC's role that, since the NSC's responsibility was to advise the President, at no time should it force its views on the president's decision. Therefore, President Truman still relied on informal advice by Secretary of State George Marshall and Under Secretary of State Dean Acheson.

When the Korean War broke out, President Truman suddenly began to value the NSC process and depend upon the NSC meeting. Particularly, after July 19, 1950, Truman directed the NSC to meet each week in order to discuss national security policy matters. However, both a first important decision of June 26 to authorize air and naval operations in Korea and a second critical decision of June 30 to send U.S. combat troops were made at the informal meeting held in the Blair House. From Truman's point of view, the NSC was not appropriate for making prompt decisions. He preferred a small group meeting over the NSC.

キーワード：トルーマン大統領、大統領の政策決定

Keywords : President Truman, Presidential Decision Making

* 東洋英和女学院大学 国際社会学部 元教授
Former Professor, Faculty of Social Sciences, Toyo Eiwa University

はじめに

戦後のアメリカでは12人の政治家かあるいは元軍人が大統領になっている。この全員の名前を挙げられる人はかなりのアメリカ通である。冒頭から少し長くなってしまいが、参考のために12人の大統領の名前、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。①33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)、②34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)、③35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)、④36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)、⑤37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・上院議員・副大統領)、⑥38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)、⑦39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)、⑧40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)、⑨41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、下院議員・大使・CIA長官・副大統領)、⑩42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)、⑪43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)、⑫44代大統領バラク・オバマ(民主党、2009年1月～2017年1月までの任期、上院議員)。

ところでアメリカの大統領と日本の首相の違いはどこにあるのだろうか。その第一の違いは、両者の選ばれ方にある。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点が一番の大きな違いである。そのため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。もう一つの違いは、政策決定に関してで

ある。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、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名から2000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、既存の官僚組織にとらわれることなく、独自の個人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問題を決定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。上に列挙した12名の大統領の政策決定の形態を見ると、およそ三つの形態が見られる。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、上記の組織は使わないで、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。

実は12名の大統領は任期中上記の三つの政策決定形態を使い分けながら独自の政策決定スタイルを作り上げていったといえる。12名の大統領の政策決定スタイルを見てみると、彼らのスタイルにはおよそ次のような16のパターンに類型化できる。

- (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) 大統領と國務長官の二人三脚型スタイル
- (5) 少人数による討論サークル型スタイル
- (6) 閉鎖的な中央集権型スタイル
- (7) 会長型スタイル
- (8) ピラミッド形スタイル
- (9) 直接関与による調整型スタイル
- (10) 火曜日の昼食型スタイル
- (11) 閣僚・補佐官任せ型スタイル
- (12) 前提ありきのグループ・シンキング型スタイル
- (13) 即決型スタイル
- (14) 副大統領依存型スタイル。
- (15) 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
- (16) 参謀本部型スタイル

アメリカ大統領の政策決定スタイルの説明はそう簡単ではない。難しい理由の一つはそのスタイルが大統領によって違い、極めて個性的であるということである。もう一つは任期期間中に大統領の政策決定スタイルがしばしば変わることである。大統領に就任した頃の決定スタイルが任期の終わる頃まで変わらないということの方が稀である。2期8年の大統領の場合はなおさらである。取り巻く状況の変化あるいは大統領自身の政治的経験の積み重ねや政治的成熟度などによって、大統領の政策決定スタイルは変化し、進化するのである。その一方で2期8年の任期を務めても決定スタイルが全く変わら

ない大統領もいるということで、説明をややこしくしている。

それでは最後にどのような要因が働いて、上に挙げた16もある大統領の政策決定スタイルが作り上げられたのかについて考えてみよう。結論から言えることは、決して一つの要因だけで作り上げられたのではなく、幾つかの要因が作用しあって作り上げられたということである。その要因を列挙してみよう。

- (1) 大統領のパーソナリティがスタイルの形成に強く影響する場合がある。特に内向的な性格を持った大統領の場合はそうである。また気短な性格もスタイルに影響する。
- (2) 大統領誕生の背景が関係しているときがある。どのような過程を経て大統領に選ばれたかである。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、側近がいないケースが多く、スタイルの形成にその影響が出てくる。
- (3) 外交や安全保障問題について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) 前任者との違いを鮮明に打ち出したいという大統領自身の強い気持ちは各大統領が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重要な要因として働いている。
- (5) 大統領がどのような形のリーダーシップを発揮したいと考えているかである。リーダーシップという概念は幅広く、何を持ってリーダーシップというかであるが、政策決定との関連で具体的に言うならば、大統領自身がどのような形で政権を運営していきたいと考えているが一番重要な要因と言えるであろう。例えば國務長官をはじめとする閣僚や大統領補佐

官さらには国家安全保障会議（NSC）の役割と権限範囲などをどのように大統領自身が規定するかである。規定の仕方で政策決定スタイルが自ずと決まってくる場合が多い。

- (6) 実は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も政策決定スタイルを形成していく上での重要な要素として働いている。とりわけ東部エスタブリッシュ出身の外交官（国務省職員）を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みられる。

ところで12名いる戦後の歴代大統領の中で最も印象に残るユニークな大統領といえば誰の名前が挙がるだろうか。挙げられる大統領の名前は人によってかなり違うにちがいない。私の場合、ユニークさという点で最初に思い浮かぶ大統領といえば、やはり33代の大統領になったミズリー州出身のハリー・S・トルーマンであろう。なぜユニークなのか。第一にトルーマンが戦後の大統領の中で唯一で大学卒業の学歴を持たない大統領であったという事実である。第二はトルーマンほど強運の持ち主の政治家はいなかったということである。彼は普通であればとても大統領になれる器ではなく、どちらかと言えばミズリー州選出の平凡な上院議員で終るはずであった。10年余りの上院議員時代の中で彼の名前が全国的に知られるようになったことが一度だけある。トルーマンが上院国防調査特別委員会（通称トルーマン委員会）の委員長として第二次大戦中の軍事費の不正使用や無駄遣いを調査し、150億ドル近い浪費を抑えるという成果を上げ、そのことが大々的に新聞に取り上げられたときだけであった。それ以外は目立たない上院議員だった。1944年の大統領選挙での民主党全国大会がトルーマンにとっての運のつきはじめてであった。民主党の大統領候補は最初からフランクリン・D・ルーズベルト大統領に決まっていたが、問題は副大統領候補選びであった。当初は3期目の時の副大統領

ヘンリー・A・ウォーレスと南部出身のジェームズ・F・バーンズの争いと見られていたが、2人の候補に対して反対する意見が党内で相当あったために副大統領候補選びが難航した。そのような状況の中で第3の候補として浮上してきたのがトルーマンであった。最終的に彼が民主党の副大統領候補に指名され選挙戦を戦うことになる。⁽¹⁾トルーマンの運の良さはこれだけでおわらなかつた。4期目をスタートさせて3ヵ月も経たない1945年4月12日にルーズベルト大統領が急死し、それに伴ってトルーマンが副大統領から昇格して、第33代大統領に就任したのであった。

第三のユニークな点は、副大統領から大統領に昇格した1945年4月12日から退任する1953年1月20日までの7年と9ヵ月余りの間、トルーマンの政策決定スタイルがめまぐるしく変化したことである。本稿では特に彼の政策決定スタイルがどのように変化したかを時系列を追いながら明らかにしたいと思う。

1 大統領に昇格した1945年の「他人依存型スタイル」

ルーズベルト大統領の健康が悪化していることは、誰の目にもあきらかであったが、しかしこれほど早く亡くなるとは誰も予想していなかった。トルーマンにとってもルーズベルトの急死はショックであった。彼は大統領就任一日目に記者団に対して、「昨日起こったこと（ルーズベルトの急死）を知らされたとき私は、月と星とそして全宇宙が頭上から落ちてきたように感じました」と驚きと自信のなさを打明けている。⁽²⁾

現在と違い、当時の副大統領職はあまり重要視されていなかった。大統領選挙では大統領候補と副大統領候補の2人はランニング・メートと呼ばれているが、しかし選挙が終われば、副大統領は用済みの存在になってしまう。ご多分にもれずトルーマンもルーズベルトにとってはそのような存在の副大統領であった。トルーマンが副大統領になってからルーズベルトが死去す

るまでの間に会った回数はたった2回だけで、両者の間にはほとんどコミュニケーションがないに等しかった。⁽³⁾ましてルーズベルトがヤルタ会談でどのような交渉をしていたかについては全く知らされていなかった。トルーマンは新聞を通じてはじめて知る有様であった。そのため外交問題や国際問題についてのトルーマンの知識は皆無に等しかったといえる。

このように新大統領の頭のカンパスは真っ白な状態であったことから、最初に誰がトルーマンのところに行って意見を吹き込み、そこに絵を描くかであった。トルーマンには近づいてきた人物の意見を素直に受け入れ、行動する傾向が見られた。トルーマン自身、外交問題や国際問題についてはずぶの素人同然であったことから外交の専門家の意見に依存する傾向が就任当初から見られたのである。告别式が終わった後に新大統領に進言するために最初にやってきたのが、アベレル・ハリマン駐ソ大使である。彼はルーズベルトの対ソ協調政策に強い不満を抱いた。そのためにルーズベルト大統領には全く意見を聞いてもらえない状態が続いていた。新大統領に自分自身の対ソ強硬政策を進言するチャンスがやってきたと考え、4月20日にホワイトハウスを訪れたのである。ソ連に対するアメリカの寛大な姿勢はアメリカの弱腰の表れとしかスターリンには映っていない。ソ連は協力よりも援助を必要としている。今後はそれを武器にしてソ連に対して強い姿勢で臨むべきである、とハリマンは進言したのであった。⁽⁴⁾トルーマンはこのハリマンの意見を受け入れ、23日にホワイトハウスを訪問したソ連のモロトフ外相との会談で、ヤルタ協定で決められた戦後のポーランド政権樹立に関する合意事項を一日も早く実行に移すように、通訳が躊躇するほどの強い口調で迫り、モロトフを驚かせた。⁽⁵⁾

この会談を境に米ソ関係は協調ムードから一転して険悪な状態にかわってしまった。強硬派のハリマンに代わって次にトルーマンに進言にやってきたのが、ルーズベルトの対ソ協調政策を影で支えたジョセフ・デービス元駐ソ大使で

ある。彼はぎくしゃくし始めた米ソ関係を早期に修復すべきであると進言した。⁽⁶⁾2人で話し合った結果、ルーズベルトの対ソ協調政策を新政権も引き続き継承していく証としてルーズベルト大統領の右腕と言われたハリー・ホプキンスをモスクワに派遣し、新政権に不信感を持っているスターリンとの交渉にあたらせることにしたのであった。これ以後、トルーマンは後に触れるバーンズとともに、特にソ連がらみの重要な問題については何かにつけてデービスに相談し、海外に大統領特使としても派遣している。

ちょうどそのころイギリスのチャーチル首相から、東ヨーロッパでソ連が勢力を拡大しつつあり、その状況にストップをかけるためにもアメリカの新大統領は出来るだけ早くソ連のスターリン首相と会談し戦後処理問題について話し合うべきであるとの書簡が届いていた。その中でチャーチルは6月中の米英ソ三国首脳会談の早期開催を求めていたのである。⁽⁷⁾

これに待ったをかけた人物がいた。それがヘンリー・スティムソン陸軍長官である。原爆開発計画の最高責任者であったスティムソンは、政府内で原爆が米ソ関係に与える影響を一番よくわかっていた唯一の政治家であった。新大統領が、原爆実験の成功を待たないでソ連首相と会い、戦後処理問題を話し合うのは、まるで外交カードを持たないで交渉するようなもので、極めて危険であると、スティムソンは考えていた。そこで彼は5月16日にホワイトハウスを訪れ、原爆はソ連との交渉において、ポーカで言うストレート・フラッシュのような極めて強力な威力を発揮すると訴え、原爆実験が行われる7月16日頃まで米英ソ三国首脳会談の開催を延期するように進言した。⁽⁸⁾トルーマンはスティムソンの意見をもっともだとして受け入れ、延期を決定したのであった。

外交の専門家である元大使や軍事問題に精通している陸軍長官らが「右を向け」と言えばトルーマンは右を向き、反対に「左を向け」と言えば左を向くような状態であった。そこにはトルーマンが主体的に考え、行動するところは

見られなかった。これと同じことが日本に対する原爆使用決定においても見られた。トルーマンが最初に原爆開発計画であるマハッタン計画の存在を知らされたのは、大統領就任宣誓式が終わった直後に開かれた最初の閣議終了後であった。正式には4月25日にスティムソン陸軍長官からトルーマン新大統領に対して、原爆開発計画が進行中であり、原爆は一つの都市を破壊できるほどの大きな破壊力を持っていることが伝えられた。⁽⁹⁾ところで完成した暁にはその原爆をどこに対して使用するかが問題であったが、実は使用目標については1944年9月18日にニューヨークのハドソン川上流にあるハイドパークで開かれたルーズベルト大統領とチャーチル首相との会談ですでに決められていたのである。最終的には原爆を日本に対して使用することが両首脳が署名した覚書の中に明記されていた。これが有名なハイドパーク覚書(19日署名)である。⁽¹⁰⁾この覚書に基づいて日本に使用する際の具体的な原爆投下目標の選定作業がトルーマンが大統領に就任した直後から始まっていた。大統領の全くあずかり知らないところで主にマハッタン計画に関わっていた科学者と軍人からなる目標選定委員会が4月27日に第一回目の会合を開き、具体的な検討を始めていたのであった。⁽¹¹⁾

トルーマンが大統領就任後に原爆について行った最初の決定は、暫定委員会の設置である。スティムソンが4月25日に新大統領と会談したときに、原子爆弾を含む核エネルギーに関する諸問題を検討し、勧告するための特別委員会を設けるように要請し、急遽設置が決まった。5月9日の初会合を皮切りに6月1日まで集中的に数回会合が持たれた。一連の会合の中で一番の焦点は日本に対する原爆の使用方法に関してであった。様々な議論が行われた後、暫定委員会は、①爆弾は可能な限り迅速に日本に対して使用されるべきである、②労働者の居住に囲まれた軍需工場に対して使用されるべきである、③事前警告なしに使用されるべきである、という内容の最終結論を出して討議を終え

た。⁽¹²⁾結論内容はその日のうちにトルーマンに伝えられた。この委員会での議論からも分かるように、日本に対する原爆使用方法がもっぱら話し合いの中心議題で、日本に原爆を使用すべきかどうかは議論の対象にもならなかった。政府内部では、先のルーズベルト大統領とチャーチル首相が合意したハイドパーク覚書に基づいて、日本に対して原爆を使用するということが当たり前の大前提として受け入れられており、全ての準備作業がその方向で動いていた。トルーマン自身としても、前任者が合意したハイドパーク覚書の内容に挑戦し、覆す気持ちは全くなかった。このように原爆投下目標の選定や使用方法についての議論にはトルーマンはまったく関わらず、他人任せであったと言ってよいであろう。

実はこの原爆使用問題は無条件降伏の問題と密接に関連しあっていた。7月16日からドイツのポツダムで米英ソ三国首脳が開かれ、26日には日本に無条件降伏を求めるポツダム宣言が出された。この宣言に「天皇制の保持」の文言を盛り込むべきかどうかをめぐって政府内では活発な動きがあった。スティムソン陸軍長官らのグループは、日本の早期降伏を促すためにも「天皇制の保持」の文言を宣言の中に盛り込むべきであると考えていた。⁽¹³⁾これに対し7月3日に国務長官に就任したバーンズは、そのようなことをすればアメリカ国内において激しい世論の反発を招くだけでなく、日本政府には降伏の気持はなく、徹底抗戦の決意を捨てていないとしてその文言を盛り込むことには反対の立場であった。⁽¹⁴⁾就任一年目のトルーマン大統領の最大の欠点は、こうした重要な問題が起きた時に関係者を交えて徹底的に議論しなかったことである。この「天皇制保持」を宣言に盛り込むべきかどうかにあたってはトルーマンは議論を避けたといえる。

ちょうどこの頃のトルーマン大統領はスティムソンよりもバーンズの方を全面的に信頼していた。以前述べたように、本来ならば自分自身よりもバーンズが副大統領に指名され、さらに

は大統領に就任していたはずで、申し訳ないとの気持ちをトルーマンはバーンズに対して抱いていた。バーンズに何らかの形で報いたいとトルーマンは考えていた。バーンズがヤルタ会談に出席していたこともあって、外交問題に精通した政治家であると、トルーマンは信じ切っていたようである。こうしたことからトルーマンは大統領に就任してまもなくバーンズに国務長官就任を要請している。このことから、トルーマンがいかにバーンズを深く信頼していたかが分かる。当時ステイニヤスがまだ国務長官を務めていたこともあって、実際にバーンズが国務長官に就任するのは7月3日になってからである。⁽¹⁵⁾ 就任するまでの間、バーンズは大統領の片腕として政府内において絶大な影響力を発揮するのである。

話を元に戻すと、トルーマン大統領はポツダムに向けて出発する直前の7月2日にスティムソンから「天皇制保持」を盛り込んだポツダム宣言の原案を受け取っていた。⁽¹⁶⁾ トルーマン大統領は盛り込むことに否定的なバーンズ国務長官の意見に異議をとねえることもなく、この原案の取り扱いはバーンズに委ねられた。そして宣言発表直前になってその文言はバーンズの判断で削除されてしまったのである。⁽¹⁷⁾

トルーマンとバーンズは「天皇制保持」の文言をポツダム宣言に盛り込むことで日本の早期降伏を促すというスティムソンの考えよりも原爆の破壊力に魅せられていた。原爆実験成功の詳しい報告を聞き、原爆でもって日本をソ連参戦前に降伏させられるのではないかとの淡い期待をもつようになった。⁽¹⁸⁾ ポツダム宣言に対する日本政府の否定的な発言（7月28日の鈴木貫太郎首相の「黙殺」発言）も織り込み済みであり⁽¹⁹⁾、8月6日に広島に、さらに8日に長崎に原爆が投下されることになる。二つの原爆投下にも拘わらず、日本はすぐには降伏せず、ソ連の参戦を招いてしまい、トルーマンとバーンズの思惑は完全に外れてしまったのである。

以前にも少し触れたように、トルーマンは、大統領に就任から8月上旬までの間、①原爆使

用問題や②日本の無条件降伏を促すための「天皇制保持」問題について閣僚や補佐官を一堂に集めて討議することはなかった。トルーマンが初めて彼らに招集をかけたのは、日本政府が「天皇制の保持を認める」という条件でポツダムの宣言を受諾すると伝えてきたときであった。バーンズ国務長官、スティムソン陸軍長官、ジェームス・フォレストル海軍長官、ウィリアム・D・リーヒー提督らが急遽集められた。バーンズは条件付きには反対の意見を表明したものの、他の三人の高官が賛成したために、バーンズの反対は退けられ、最終的に「天皇は連合国軍最高司令官に従属する」との内容の有名な「バーンズ回答」が作成されることになり、日本政府に伝達されたのであった。⁽²⁰⁾

2 他人依存型スタイルへの反省

トルーマン大統領の執務室の机の上には「責任は俺がとる (The Buck Stops Here)」と記した有名なプレートが置かれている。これは、トルーマンの友人で連邦保安官であったフレッド・カンフィル (Fred・A・Canfil) からの贈り物で、1945年10月2日ホワイトハウスに送られた。⁽²¹⁾ トルーマンはこの標語をことのほか気に入ったようで、その後机の上に置かれるようになった。しかし世の中は実に皮肉なもので、このプレートの標語に反するようなことがその後起きるのである。それはトルーマンが信頼し切っていたバーンズ国務長官との間に起きた。

先のポツダム会談ではトルーマンが原爆を保有するようになったことで自信を持ち、一転して強い姿勢で交渉にあったためスターリンとは意見が対立し、戦後処理問題は解決されずに終わった。具体的な交渉はその後に開かれた米英ソ三国外相会談に持ち越された。9月にロンドンで外相会談が開かれたものの、また物別れに終わってしまった。再度12月に場所をモスクワに移して、外相会談が開かれることになる。バーンズ国務長官は、アメリカが戦後処理問題でソ連と対立している間にソ連が東欧で支配を着々と築き上げ、さらに中東にも勢力を伸ばし

始めていることに深い憂慮の念を抱いていた。ソ連と何らかの形で妥協し、ソ連の支配にストップをかける必要がある考え、モスクワで妥協点を見出すべく交渉を重ねた。最終的に三カ国外相の間で合意が成立し、モスクワ協定として発表された。それは、①イタリア、ルーマニア、ブルガリア、フィンランドとの平和条約締結へ向けての交渉を開始する、②連合軍による日本占領に関して極東委員会と対日理事会を設置する、③朝鮮を5年間の信託統治とする、④国連原子力管理委員会を設置する、といった内容であった。

トルーマン大統領には、妥結した協定内容に関してアメリカ側があまりにも譲歩し過ぎていると映った。ソ連との宥和はもはやこれまでという思いからトルーマンは「ソ連をあやすことにはあきた (I'm tired of babying the Soviets)」と帰国したばかりのバーンズに赤裸々に協定内容に対する不満を爆発させた。協定内容とともに、交渉期間中および帰国後のバーンズの態度にもトルーマンはかなり強い不満を抱いていた。一つには国務長官がモスクワ滞在中、大統領とほとんど連絡を取らず、独断専行の形で交渉を進めたことと、二つ目としては大統領に相談なしに国務長官が協定内容を発表してしまったこと、さらに三つ目は国務長官が帰国後大統領に協定内容について報告するよりも前に、先にラジオを通じてアメリカ国民に協定のことを話そうとしていたことなどが、トルーマン大統領の逆鱗に触れることとなった。堪忍袋の緒が切れたトルーマンは、帰国したばかりで疲れきっていたバーンズ国務長官を、年末にも拘わらずポトマック川に係留中の大統領ヨット「ウィリアムズバーグ号」にまで呼びつけ、一連の行為について厳しく叱責したのであった。⁽²²⁾

こうした国務長官の独断専行は、トルーマンとバーンズとの信頼関係を完全に壊してしまった。明らかにバーンズには思い上がったところがあった。彼は、外交交渉に関しては国務長官に全権が任されており、いちいち交渉について

大統領に報告し、許可を求める必要はないと考えていた。そうした思い上がった行為の背景には、トルーマンは外交問題や国際問題には精通しておらず、自分の方がはるかによくわかっているとの思いがバーンズの心の中にあったからであろう。まさに大統領執務室の机の上に置かれていたプレートの標語「責任は俺がとる」とは、正反対のことが起きたのである。この出来事を境にトルーマンは今までの「他人任せの政策決定スタイル」を反省し、最終責任をとるのは大統領自身であることを改めて自覚したのであった。

3 中堅官僚の「政策の泡 (アイディア)」活用型スタイルへの転換と二人の重要閣僚の存在

「他人依存型の政策決定スタイル」に代わる新たな政策決定スタイルを作り上げていくうえでトルーマン大統領の脳裏をよぎったものがあった。それはルーズベルト大統領の政策決定スタイルである。12年3ヵ月余りの在任期間中の彼の政策決定スタイルは全く違った二つのスタイルから成り立っていた。ルーズベルトは、大統領に初当選した1933年から第二次世界大戦が勃発する1939年までの6年間、「競争型スタイル」といわれる形の政策決定スタイルを採用していた。ところが戦争が勃発すると、ルーズベルトの政策決定スタイルは一変する。それまでの競争型スタイルをやめ、「ホワイトハウス中心の閉鎖的な中央集権型スタイル」を採用するのである。これらの二つの政策決定スタイルはメリットがある半面、問題も相当あったため、トルーマンにとっては反面教師のような存在であった。ここで先に進む前に、競争型スタイルとはどのようなものかについて簡単に説明しておこう。この型の決定スタイルを採用したルーズベルト大統領は、常に自分自身が政策決定の主役であるべきだとの強い信念を持っていた。そうした信念の下にあえて性格や考え方の全く違う人物を補佐官や閣僚に登用し、彼らに対して役割や権限を重複する形で割与え、互い

に競争させながら、その中から多種多様なアイデアを引きだし、それらを政策として実施していくことによって成果を上げようとしたのである。このスタイルの下では閣僚や補佐官たちは自然に大統領が政策決定の主役であることを認識させられた。このスタイルを採用した場合、大統領自身が特定の閣僚や補佐官に依存せず、すむというメリットがある半面、マイナス面も多かった。例えば、権限範囲が重複しているため、指揮・命令系統がはっきり確立しておらず、その結果関係する閣僚や補佐官の間で意見の衝突がしばしば起き、そのたびごとに大統領は仲裁役として自分自身の時間を相当割かなければいけなかった。また大統領の仲裁によって一時的には意見の衝突は収まったかに見えても、対立のしこりは根深く、お尾を引くことが多かった。⁽²³⁾

次に第二次世界大戦勃発後にルーズベルトが採用したホワイトハウス中心の閉鎖的な中央集権型の政策決定スタイルについても簡単に説明しておこう。これはひとえに戦争を遂行するために採用された特別のスタイルであった。第37代大統領のニクソンもこれと同じような閉鎖的で中央集権的なスタイルを採用しているものの、内容的には相当違うといえる。連合国のリーダー的役割を担っていたアメリカは他の連合国と協力して戦争を進めていくうえで頻繁に首脳と連絡を取り合い、ときには首脳同士で会って協議する必要があった。その際にルーズベルトが一番恐れていたのは機密の漏えいと協議のスピードの遅れであった。これを防ぐためにルーズベルトは國務省という公的な外交チャンネルは使わず、信頼できる補佐官や友人を重用しながら、他の連合国の指導者と直接交渉する個人外交を展開したのであった。重要な戦後処理問題をめぐるイギリスやソ連の首脳との交渉の場合、國務省や國務長官は完全にわきに追いやられ、ルーズベルトの政策決定の輪の中には入れてもらえなかった。國務省に与えられた任務は、長期的視点からの戦後秩序構想の検討と立案というどちらかと言えば地道な作業であっ

た。⁽²⁴⁾

トルーマン大統領自身、この閉鎖で中央集権的なスタイルの犠牲者の一人であった。大統領選挙後のトルーマンはルーズベルトと会う回数も僅かで、政策決定の輪の中に入れてもらえなかった。政権内では影の薄い存在であった。トルーマンは、自分自身のこのような惨めな経験から、ルーズベルト大統領の政策決定スタイルだけは絶対採用したくないと思っていた。個人プレーよりも組織を上手く活用した形で政策決定をしたいと願うようになっていた。こうしたトルーマン大統領の要望に応えたのが、新國務長官に就任したジョージ・マーシャルが國務省内に1947年5月に新設した政策企画室(Policy Planning Staff=PPS)である。米ソの外交的対立が激しくなり、1947年3月12日のトルーマン・ドクトリンの発表によって米ソの対立が自由主義体制対共産主義体制というイデオロギー的対立、すなわち冷戦的対立状況になっていることを踏まえ、それに対処するための中・長期的な視点に立った外交政策を研究・立案するためにこの企画室は設けられた。この室長に抜擢されたのが、「長文電報」によってアメリカ政府内部で一躍有名になったソ連通の外交官で、ワシントンに呼び戻されていたジョージ・F・ケナンである。彼と5人余りのスタッフからなる小規模な政策企画室が初期の冷戦政策の司令塔的な役割を果たすのである。ここで作成された政策文書が政策決定のもとになる「政策の泡(政策のアイデア)」のような役割を果たす。そしてその泡が政権内部で上層部に引き上げられ検討されて大きくなり、一つの政策として成長し、最終的には大統領によって承認されてトルーマン政権の冷戦政策として発表される。これはトップダウン方式ではなく、まさにボトムアップ方式の政策決定の典型的な形態であった。

政策企画室が作り出す「政策の泡」が最終的にトルーマン政権の初期の冷戦政策として採用されていった事例を紹介しておこう。その第一事例は、1947年6月5日、マーシャル國務長

官がハーバード大学卒業式の演説の中で発表したマーシャルプランと呼ばれる欧州復興計画である。実はこの演説原稿を書いたのは、ソ連通の外交官で、当時國務省顧問のチャールズ・ボレンであった。彼が原稿作成にあたって一番に参考したのが政策企画室のケナンとそのスタッフたちが二週間あまりの突貫工事のような形で仕上げた欧州復興についての報告書『米国の西欧援助に関する政策:政策企画室の見解』であった。⁽²⁵⁾ いわばこの報告書が政策の泡の役割を果たしたといえる。この報告書の背後にあったのはマーシャル國務長官とウィリアム・クレイトン國務次官らの経済的に破綻しているヨーロッパに対する強い危機意識であった。ケナンらの報告書が政策として実現するまでには多くの困難を克服していかなければならなかった。特に4年間に160億ドルもの大規模な援助金をヨーロッパに投下するという大胆な政策に最も難色を示したのが議会で、その中でも上院であった。マーシャル國務長官とアチソン國務次官の2人が上院議員の説得にあった。このマーシャルプランを盛り込んだ対外援助調整法案が上下両院で採択されたのは、翌年の1948年4月2日である。3日にトルーマン大統領の署名を経て「1948年対外援助法」として成立する。その後アメリカが1948年4月3日から1951年6月30日までの3年3ヵ月の間に提供した援助額は約125億ドルにのぼった。⁽²⁶⁾ ソ連と東欧諸国は援助の受け取りの輪に加わることを拒否したため、西欧諸国がこれらの巨額な援助額を活用できることとなった。この援助によって西欧諸国は文字通りの経済復興という奇跡を起こすことができたのであった。

第二の事例は、対ソ封じ込め政策の発表である。アメリカの有名な外交雑誌『フォーリン・アフェアーズ』誌の1947年7月号に「ソ連外交の源泉」と題する論文が掲載された。その論文の著者は「Mr.X」という匿名になっていたが、その後すぐにMr.Xが政策企画室長のケナンであることが判明した。同論文の中でケナンは、「長期にわたって、辛抱強く、しかも断固とし

て注意深くソ連を封じ込めていけば、そのうち内部崩壊を起こす」とソ連に対する冷戦政策の基本的な考え方を示したのであった。⁽²⁷⁾ このように初期の冷戦政策の「政策の泡」が國務省の中堅官僚を集めた政策企画室から生み出されていったのである。

第三の事例としては、アメリカの対日占領政策が非軍事化・民主化から経済復興へと転換するにあたってケナンが果たした役割が挙げられる。マーシャルプランが前述した1948年対外援助法の成立で一段落した後、ケナンが目じたのはアメリカの対日占領問題であった。ちょうどそのころ対日占領に関して二つの問題が起きていた。一つは、このまま非軍事化・民主化の政策を継続すべきかどうか、もう一つは連合軍による対日占領を一日も早く終わらせるために対日平和条約の締結交渉を開始すべきかどうかといった問題であった。ケナンは1948年2月初めに来日し、一ヵ月間ほど滞在した。その間にマッカーサー連合軍最高司令官と意見を交換するとともに、日本の状況を視察し3月25日に帰国した。彼は帰国後、①占領政策の重点を民主化改革から経済復興に移すこと、②日本国内の治安維持能力の強化をはかること、③対日平和条約締結交渉の開始は延期することなどを内容とする報告書を作成し、國務長官に提出した。この報告書に基づいて政策企画室は5月26日に「アメリカの対日政策についての勧告」と題する政策草案を作成し、新設されたばかりの国家安全保障会議(NSC)に提出した。その後その草案はNSC内で審議され、修正を経て、「アメリカの対日政策に関する諸勧告」と題する政策文書(NSC13/2)として採択された。このNSC13/2は9日にトルーマン大統領の承認を得て、新たな対日占領政策として実施されることとなった。⁽²⁸⁾

このようにトルーマン政権の初期の冷戦政策は、マーシャルプランや対日占領政策の転換などに示されるように政策企画室が提案の起点となったものが多い。先ほどNSC13/2ということを紹介したが、1947年に入りソ連との冷戦

が始まったことを受けて、トルーマン政権内部では、冷戦を戦っていくために外交・軍事・情報などを国家の安全保障という枠内で一体的に扱う必要性が強く認識され、そのための法整備化と新たな組織作りの議論が行われていた。最終的にさまざまな議論をへて、1947年7月26日に国家安全保障法が成立した。同法によって、①国家安全保障会議（National Security Council）、②国家軍政省（National Military Establishment、1949年8月10日に現在の名称の国防総省に改名された）、③空軍、④中央情報局（Central Intelligence Agency）などといった新たな組織が次々と創設された。

これらの新組織の中で大統領の政策決定に関係するものとしては、国家安全保障会議（NSC）が重要である。設立当初は大統領、国務長官、国防長官、陸軍長官、海軍長官、空軍長官らが正規のメンバーであったが、1949年国家安全保障法の改正によって、軍の影響力を削減するために陸軍長官、海軍長官、空軍長官らは正規のメンバーから除外された。代わって副大統領が正規のメンバーとして加わり、統合参謀本部議長は軍事顧問として、また財務長官も大統領の要請で会議に参加することとなった。会議で採択された政策文書には番号が付けられていた。組織的には正規のメンバーらが集まって討議する会議と、会議に提出する政策文書などの準備を行う事務局がある。事務局長と数人のスタッフがいるだけのこじんまりした組織として国家安全保障会議はスタートした。従って創設当時は、政策立案機能が全くなかったため、会議に提出される政策文書の原案づくりは国務省の政策企画室が担当した。⁽²⁹⁾前に挙げたNSC13/2は、トルーマン政権内部で冷戦に関係する政策がどのように立案され、国家安全保障会議の政策文書として採択されていくかをよく示している。

ところでトルーマン大統領は国家安全保障会議にどれほどの回数出席したのであろうか。1947年9月26日の最初の会議にはトルーマンは出席したものの、その後は出席しない場合の

方が多かった。1950年6月26日に朝鮮戦争が勃発することになるが、戦争開始前まで会議は56回開かれている。トルーマン大統領の出席回数はわずか10回だけであった。⁽³⁰⁾政策企画室から上がってきて国家安全保障会議の場で審議される文書は中・長期的な視点からの対外政策を取り扱ったものが大半を占めていたこともあって、トルーマン大統領には退屈であった。会議の場に政策文書が上がってきた時は、政策の方向性がすでに決められていて、大統領が口を挟める余地はほとんどなかった。わざわざ大統領の判断を仰がなければいけないような政策文書は少なかったことも、トルーマンが会議への出席に熱心でなかった理由と考えられる。このようにトルーマン大統領は国家安全保障会議に対して一歩も二歩も距離を置いていたといえる。

マーシャルが病気を理由1949年1月に国務長官を辞任し、ディーン・アチソン次官が国務長官になると、国務省政策企画室の影響力は急速に低下し始める。対ソ封じ込め政策についてケナン政策企画室長とアチソン新国務長官の間で基本的な考え方の違いがあったからである。ケナンは、ソ連の脅威はあくまでも非軍事的で、政治的なものでしかないので、もっぱら経済的手段、すなわち経済援助による経済復興を通じて共産主義の脅威にさらされている国の国民の意識を保守化すれば、共産主義の芽を摘むことができると考え、「非軍事的手段による封じ込め政策」の推進を唱えていた。⁽³¹⁾一方、アチソンは、1948年2月に起きたチェコスロバキアでの共産党による政権奪取、6月から始まったソ連によるベルリン封鎖といった一連の出来事によって、ソ連の脅威は軍事的なものに変質しており、ケナンの非軍事的手段による封じ込めはもはや有効ではなく、軍事的手段でもってソ連を封じ込めるべきだと考えていた。その後、1949年8月にソ連が原爆実験に成功したことを受け、アメリカはそれよりもはるかに大きい爆発力と破壊力を持った水爆の開発に着手すべきだとの議論が政府内で巻き起こった。ケナン

は水爆開発に反対の立場であったが、彼の上司であるアチソンは水爆開発を強く主張し、両者の対立は決定的になった。⁽³²⁾最終的にトルーマン大統領が水爆開発を決定したことから、国務省内でのケナンの立場は急速に弱まり、企画室長の辞任に追い込まれることとなった。後任にはポール・ニッツが就任した。

1950年1月31日に開かれた国家安全保障会議にトルーマンは珍しく出席し、その場でケナンの封じ込め政策に代わる新たな対ソ封じ込め政策を立案するよう命じた。早速その大統領命令を実行に移すためにアチソンはニッツ新室長に立案作業の開始を指示したのであった。ニッツは政策企画室のスタッフだけで立案作業を行うのではなく、国務省内のソ連専門家や国防総省および統合参謀本部からのスタッフをも加える形で新たに国務省との合同の政策検討班を特別に立ち上げた。2ヵ月余りの突貫工事で作られた政策文書が後にNSC68と呼ばれるものである。⁽³³⁾4月上旬に大統領に提出されたNSC68の原案は、核兵器と通常兵器の両方を使った軍事的手段による世界的規模の共産主義封じ込め政策を唱えていた。NSC68は、ソ連の脅威に関して「危機年度方式」を採用していた。すなわち1954年にはソ連は北米を原爆攻撃できる軍事能力を保有すると想定されるので、ソ連の攻撃を抑止するためにアメリカは国防費を1950年の130億ドルから1954年までに500億ドルまでに増額すべきであると主張していた。いわばアメリカのGNPの6%から7%を国防費に充てるべきだというのであった。⁽³⁴⁾NSC68の原案は4月1日に大統領に提出された。原案の内容を読んだトルーマンはNSC68が求めている国防費の額に仰天した。トルーマン自身は財政均衡主義者であったことから、この要求額をそのまま承認することはとてもできなかった。そこで4月12日に関係省庁に対してNSC68を精査するように命じたその直後に朝鮮戦争が勃発したのであった。⁽³⁵⁾

1947年に国務省の政策企画室と国家安全保障会議が設置され、トルーマンが望んでいた

組織の中堅官僚を活用した政策決定スタイルが定着し、様々な軍事、外交に関わる政策が打ち出されていった。ルーズベルト大統領のときのような閉鎖的なあるいは混乱した政策決定はなくなった。しかし、それはトルーマンにとっては両刃の剣のようなどころがあった。確かに政策がボトムアップの形で政権の上層部に上がってくるのはいいことである。しかしそれらが大統領のもとに届くまでには政府内で議論し尽くされていて、最後の段階で大統領が口を挟める余地はほとんどなかった。それでは大統領は手元に届いた政策文書にめくら判を押すだけの存在でしかなくなってしまう。それは、組織の中堅官僚を活用した政策決定スタイルの、当初は予想してなかった大統領にとっての負の側面であった。それは、政策決定スタイルにおいて脱ルーズベルト化を模索していたトルーマンにとっては皮肉な結果であった。鳴り物入りで設置された国家安全保障会議であったが、そのために同会議の役割に対してトルーマンは最初から懐疑的であった。トルーマンが最初の国家安全保障会議に出席したものの、その後欠席続きであったのはこのような理由からであった。一方で組織の中堅官僚を活用した政策決定スタイルを奨励しながら、他方で国家安全保障会議を軽視するという矛盾した行動がトルーマン大統領には見られた。

トルーマン大統領から白い目で見られていながらも、曲りなりにも国家安全保障会議が機能したのは、2人の存在と働きがあったからである。その二人とは、国家安全保障会議事務局長を務めたシドニー・ソアーズと大統領補佐官のクラーク・クリフォードである。ソアーズは海軍提督で情報の専門家であったため、国防総省や統合参謀本部とも人脈があり、政策の調整役としては打って付けであった。クリフォードは後にジョンソン政権末期に国防長官となり、歴代大統領の私的アドバイザーを務めたことから分かるようにトルーマン政権の知恵袋的存在であった。その当時は国家安全保障大統領補佐官というポストはなかったが、クリフォードは

実質的にそのような役割を果たしていたといえる。

トルーマン大統領が国家安全保障会議にあまり重きを置いていなかったとすると、軍事・外交に関わる重要な問題が起きると、トルーマンは一体誰を信頼して相談していたのであろうか。トルーマンを支えていたのは、マーシャル将軍とアチソン国務長官の二人であった。マーシャル将軍が1947年から二年間国務長官を務め、さらにその後朝鮮戦争が勃発したときは国防長官の要職にあったことから分かるように、トルーマンは彼に全幅の信頼を置き、かつ尊敬もしていた。アチソンはバーンズ国務長官の下で国務次官を務め、国務長官は大統領の下でどのような役割を果たし、行動すべきかをわきまえていた。二度とバーンズの失敗の轍は踏まないと心に誓っていた。重要問題が起きると、必ずと言っていいほど事前に国務省で検討し、対応についての案を持ってトルーマンところを訪れ、アドバイスをしていた。アチソンのアドバイスは、トルーマンが次の対応行動をとる上で重要な指針となった。トルーマンにとってマーシャルとアチソンは最も信頼できる女房役のような存在で、この二人が大統領を支えていたからこそ、1947年以降の困難な時期をトルーマンが乗り切ることができたといえる。この二人ががっちり大統領を支えていてくれる状況の下では、トルーマンにとって国家安全保障会議はマイナーな存在でしかなかった。

4 朝鮮戦争におけるトルーマン大統領の政策決定スタイル：フォーマルとインフォーマルな政策決定形態の併用

朝鮮戦争は1950年6月25日の北朝鮮軍による38度線突破で始まった。トルーマン大統領はどのような政策決定スタイルを使ってこの危機に対応したのであろうか。一般にはトルーマンの対応は即決型の政策決定スタイルの見本のように思われているが、実際はどうだったのか検証してみることにする。

朝鮮戦争が終結するのは次のアイゼンハワー

政権になってからである。1953年7月27日の休戦協定でもって終結したことからも分かるように、トルーマン大統領在任中には戦争は終わらなかった。戦争勃発から大統領任期を終える1953年1月20日までの間、トルーマンはこの戦争に振り回されたと言っても過言ではない。特に戦争が起きてから一年目は戦況がめまぐるしく変化した。戦況変化を時系列的に並べてみると次のようになる。①北朝鮮軍が38度線を突破し、戦争が始まってからトルーマンが地上軍の派遣を決断する(6月30日)までの時期、②マッカーサーの指揮のもと国連軍による仁川への奇襲上陸作戦が決行(9月15日)された時期、③国連軍は38度線を突破して北進すべきかどうかを巡る議論が政権内で起きた時期(8月初めから10月上旬)、④中国義勇軍による軍事介入が始まり、国連軍が撤退を余儀なくされた時期(10月下旬から1951年1月)、⑤トルーマン大統領によるマッカーサー解任(4月11日)が発表された時期、⑥マッシュュー・リッジウェーが新国連軍司令官に就任し、トルーマン大統領が退任するまでの間に起きた戦線膠着状態の時期(4月から1953年1月)。トルーマン在任中の2年6ヵ月余りの朝鮮戦争はこのように時期区分できるであろう。ここでは第一時期と第三時期におけるトルーマン大統領の政策決定スタイルを取り上げることとする。

先ほど小見出しのところで「フォーマルとインフォーマルな政策決定形態の併用」というタイトルをつけたが、なぜそのようなタイトルをつけたのかということである。2年6ヵ月余りのトルーマン大統領の決定スタイルを見てみると、この二つの政策決定形態が併用されていることが分かる。フォーマルな政策決定形態とは組織活用型スタイルで、具体的には国家安全保障会議を活用し、その場で対応を検討して決定を下すということである。対応方針について政府内の意見が分かれている場合は事前調整が行われ、国家安全保障会議に提出される政策文書案が作成される。会議ではその内容について検討が加えられ、最終決定が下される仕組みに

なっている。

少し前のところで朝鮮戦争開始前まで国家安全保障会議は56回開かれており、トルーマンの出席回数はわずか10回だけであったと書いたが、戦争が勃発するとトルーマンの国家安全保障会議への取り組み方は一変する。戦争が勃発した1950年6月から大統領を退任する1953年1月までの間に国家安全保障会議は71回開かれているが、トルーマンは実に62回出席し、議長を務めているのである。さらに毎週同会議を開くように、また国家安全保障に関する勧告は国家安全保障会議を通して行うようにと特別の指示を出しているのである。⁽³⁶⁾

その一方でインフォーマルな政策決定形態も同時に使われていたのである。トルーマンは外交・軍事関係の首脳や高官からなる少人数でアメリカの対応を集中的に検討し、決定を下している。それは、あたかもケネディ大統領がキューバミサイル危機のときに編成した「エクスクム(執行委員会)」という討論サークル型スタイルを彷彿とさせるものがあつた。急いで対応を検討し、決定を下さなければいけないときにトルーマンはこのスタイルをしばしば採用した。当時のホワイトハウスは改修中で、トルーマンが使っていた仮のホワイトハウスは「ブレア・ハウス」という建物であつた。ここで開かれたインフォーマルな形の会議は、フォーマルな形の国家安全保障会議とは区別して「ブレア・ハウス会議」と呼ばれている。代表的な事例を紹介しよう。

最初の事例は戦争が勃発した直後に開かれた会議である。北朝鮮軍が38度線を突破してきたとの第一報が首都ワシントンに届いた時、トルーマン大統領はミズリー州インディペンデンスにある自宅に滞在していた。アチソン国務長官からすぐにワシントンに戻ってきてもらいたいとの要請を受けて、トルーマンは急遽滞在を切り上げて、大統領専用機でワシントンに戻ってきた。機上から夕食を兼ねた緊急の会議を開くので、外交・軍事関係の首脳陣を招集するように指示を出していたこともあって、トルーマ

ンがブレア・ハウスに到着すると、すぐに会議が始まった。25日(日曜日)の夕刻8時近くになっていた。会議にはアチソン国務長官、ライス・ジョンソン国防長官、オマール・ブラッドレー統合参謀本部議長、フランク・ペイス陸軍長官、フランシス・マッシュューズ海軍長官、トーマス・フィンレター空軍長官、ジョセフ・コリンズ陸軍参謀総長、ホイト・ヴァンデンバーグ空軍参謀総長、フォレスト・シャーマン海軍作戦部長、ジェームズ・ウェップ国務次官、ディーン・ラスク国務次官補、フィリップ・ジェサップ無任所大使、ジョン・ヒッカーソンら13名の政府高官が集まっていた。⁽³⁷⁾トルーマンをはじめ出席者全員の頭の中を去来していたものがあつた。1930年代の悪夢、すなわち日本やナチスドイツのヒトラーによる侵略行動であつた。今回の北朝鮮軍による38度線突破の侵略行動と1930年代の悪夢とが重なり合つたのである。それとともにトルーマンはトルーマン・ドクトリンのときのことを思い出していた。大統領の目には現在の韓国の状況はまさに「極東のギリシャ」と映っており、ここで一歩も引きさがらなければいけない。引き下がればソ連に付け入るすきを与えるだけであると思つていた。⁽³⁸⁾さらに今回の北朝鮮軍の行動の裏にはソ連がいて、後で糸を引いているということでは、全員の認識が一致していた。

混乱した状況のなかで何が求められているかははっきりしないが、何かをしなければいけないと全員が感じていた。アチソン国務長官は日本のマッカーサー将軍に、とりあえず①相互防衛援助計画の範囲を超えた量の兵器と装備を韓国軍に提供できる、②ソウルから退避する市民の守るために米空軍機使うことができるなどの権限を与えるように提案していた。アチソンの提案を受けて出席者が自分の意見を自由に述べ、最後に大統領が統合参謀本部に米軍増強の準備を始めるように、またマッカーサー将軍に対しても韓国に調査チームを派遣するように指示を出した。先のアチソン提案についてもトルーマンは承認した。会議がお開きとなったの

は、真夜中近くの11時であった。この段階では、出席者の間では、韓国軍に武器を提供すれば、北朝鮮軍を撃退できるであろうとの楽観的な見方が支配的であった。地上軍の派遣はまだ考えられていなかった。

第一回の会議から10時間しか経たない26日（月曜日）の午前9時から二回目のインフォーマルな形のブレア・ハウス会議が開かれた。ウェッブ国務次官に代わってマッシュューズが代理として出席した以外は、出席者の顔ぶれは第一回目の会談のときと同じであった。北朝鮮軍がソウル郊外に侵入し、韓国軍の崩壊が迫っているとの情報を受け、会議は、韓国軍に再編成のための機会を与えるためとの名目で38度線以南地域へのアメリカ海空軍の投入を承認し、部分的かつ限定的な介入の道を選択したのであった。それに加えて、アチソン国務長官が提案した①第七艦隊の台湾海峡への派遣、②フィリピンおよびインドシナのフランス軍への軍事援助についてもトルーマン大統領は承認した。⁽³⁹⁾

このように矢継ぎ早に決定が下される中でフォーマルな形の国家安全保障会議が開かれたのは、戦争が始まって3日目の28日（水曜日）になってからである。これは定例の会議として開かれた。ちょうどその日は韓国の首都ソウルが北朝鮮軍の手によって陥落したという差し迫った状況であったが、討議の議題として取り上げられたのは、ソ連が朝鮮戦争に介入してきた場合、アメリカとしてどのように対処したらよいかという問題であった。⁽⁴⁰⁾戦況も悪化もさることながら、ソ連との戦争だけは避けたいとの強い気持ちが会議出席者の間にあったから、このような議題が取り上げられたのだと思われる。翌29日（木曜日）にも国防長官の要請にもとづいて緊急の国家安全保障会議が開かれた。38度線以南への海軍と空軍の投入をもってしても北朝鮮軍の撃退が容易でないとの判断から、統合参謀本部議長と国防長官は共同で「38度線以北への軍事作戦の拡大と釜山から鎮海にいたる地域の橋頭堡確保のために限定的な形で陸軍戦闘部隊の投入」を提案し、トルー

マン大統領の承認を得ることができた。⁽⁴¹⁾

本格的な地上軍の投入という話は30日（金曜日）になって出てきた。きっかけはマッカーサー将軍による現地視察である。漢江南岸から戦闘状況を視察したマッカーサーは戦況打開のためには地上軍の投入は避けられないと判断し、ワシントンに打電した視察報告書の中で①死活的に重要な地域の補強のために一個連隊戦闘団を投入すること、②早期反攻のために日本駐留部隊からの二個師団を投入すること、以上の二点について大統領の判断を求めてきたのであった。⁽⁴²⁾トルーマンは午前5時にペイス陸軍長官に電話で起こされ、承認を求められた。第一の件についてはトルーマンはすぐに承認したものの、②に関しては即答を避け、判断を持ち越した。マッカーサーの要請を受けてその日の午前9時半からブレア・ハウスで急遽少人数グループによるインフォーマルな形の会議が開かれた。出席者は、大統領、国務長官、陸軍長官、海軍長官、空軍長官、統合参謀本部議長、陸軍参謀総長、海軍作戦部長、空軍参謀総長、ステファン・アリー国防次官、ハリマン顧問の11名であった。会議の冒頭、トルーマン大統領は、一個連隊戦闘団の使用権限をすでにマッカーサーに与えことを告げた後、さらに二個師団を投入することについて出席者の意見を求めた。出席者全員が二個師団派遣には賛成であったことから簡単に承認されることとなった。⁽⁴³⁾もう一つの厄介な問題は蒋介石から申し出のあった国府軍の使用についてであった。トルーマンはこれには最初から前向きであったが、アチソンらの強い反対もあって結局断念することとなった。⁽⁴⁴⁾このようにアメリカ地上軍の派遣という最も重要な事柄は、国家安全保障会議で討議されることはなく、極めてインフォーマルな会議の場で決定されていたのである。

一方、国連軍は38度線を突破して北進すべきかどうかを巡る議論とその決定は、極めてフォーマルな形で行われた。国家安全保障会議がその舞台となった。北進問題は、北朝鮮軍が38度線を突破して侵入してきた時のような緊

急の突発的事態とは違っていた。後者の場合は、戦争勃発という非常事態に対処しなければいけなかったのに、フォーマルな国家安全保障会議よりもインフォーマルな少人数による討論サークル型の決定スタイルが有効に機能した。これに対して北進問題には、①実施すべきかどうかについて検討する時間的余裕があったこと、②国家安全保障会議に提出する政策文書のとりまとめ役を担っていた国務省内で意見の対立があり、その調整に時間が必要であったことなどから、国家安全保障会議で意思統一をはかり、政府として決定することが一番良い方法と考えられた。

トルーマン大統領は7月17日に北朝鮮軍撃退後のアメリカの行動方針に関する報告書の提出を早々と国家安全保障会議に要求していた。すなわち北朝鮮軍を撃退した後、38度線で進撃をストップして原状回復を達成したとして戦争を終結させるのか、それとも38度線を突破して、南北朝鮮を統一する形で戦争を終わらせるのか、このどちらを選択するのかについて検討し、最終的な行動方針を決定するように大統領は国家安全保障会議に求めていたのであった。地上軍の「北進」に反対するケナンらの意見を押しやる形で国務省内の意見集約がなされ、北進を認める国務省案が作成された。これが国家安全保障会議に提出されるNSC81の原案となった。その後NSC81は一部分修正され、最終的にはNSC81/1として国家安全保障会議で採択され、9月11に大統領の承認を得て実施されることとなった。⁽⁴⁵⁾以上が、地上軍の北進が決定されるまでの簡単な経緯であるが、ここには大統領の存在はほとんどなく、最初と最後だけ大統領が顔を出すといった状態である。

おわりに

以上述べたことから分かるように、トルーマン大統領の政策決定スタイルは猫の目のようにころころ変わるところが特徴の一つである。第34代大統領のアイゼンハワーとは大きな違いがある。ここで疑問が湧いてくる。なぜトルー

マンの場合は、政策決定スタイルが猫の目のように変わり、固定しなかったのか。その原因はどこにあったのかについて、最後に考えてみたい。

幾つかの原因が考えられるが、私が考える一番の原因は、トルーマン大統領自身が明確な政権運営のビジョンを持っていなかったことである。突然副大統領候補に担がれ、さらに副大統領になって間もないときにルーズベルト大統領が急死し、いきなり大統領に昇格することとなった。外交問題や国際問題について全くの素人であったトルーマンは、政権運営についても全く白紙状態であった。副大統領の期間があまりにも短かったために、政権運営について学習することができなかった。アイゼンハワー大統領の下で二期8年間副大統領を務めたニクソンとは大きな違いである。ニクソンの場合は、8年間の在職中に政治家としても、また副大統領としても成長していった。これに対してトルーマンの場合は、副大統領としての在職期間があまりにも短かったために、副大統領として成長することができなかった。彼の頭の中にあっただけなのは、前任者のルーズベルトが政権運営に関して引き起こした混乱と失敗だけは繰り返したくないとの強い思いだけであった。

第二の原因として考えられるのは、トルーマン大統領自身が組織の中で働いた経験がないことである。組織内で長い間座って議論する習慣がトルーマンには全く身につけていなかった。例えば国家安全保障会議に出席しても、話の半分しか聞いていなかったという。トルーマンにとっては、政策文書を作成する過程での政策論議は退屈そのものでしかなかった。朝鮮戦争が勃発する前まで肝いりでつくられた国家安全保障会議にほとんど出席しなかったのはそのためであろう。

第三の原因は、トルーマンが反応型の大統領だったという点である。従って朝鮮戦争のような非常事態が発生すると、まさにトルーマンの本領発揮というところである。自らイニシアティブをとって問題の解決にあたらうとする。

組織を上手く使って解決するのは、反応型のトルーマンには苦手で、勢いインフォーマルな形の政策決定スタイルに頼ることになる。事態が落ち着いてくると逆にフォーマルな形の政策決定スタイルが増えてくる。いわばこの繰り返しのようなことが起きるため、トルーマンの政策決定スタイルは猫の目のように変わることになる。

このように見てくると、トルーマンは風貌からすると単純そうで農協のおじさん風に見えるかもしれないが、実は戦後歴代の大統領の中でも謎の部分が多い大統領で評価が分かれているのである。

注

- (1) “Democratic Vice Presidential Nomination,” Wikipedia, 〈http://en.wikipedia.org/wiki/Democratic_vice_presidential_nomination〉
- (2) マーティン・J・シャーウィン（加藤幹雄訳）『破滅への道程』TBS プリタニカ、1978年、226頁。
- (3) Wilson D. Miscamble, *From Roosevelt to Truman: Potsdam, Hiroshima, and the Cold War* (Cambridge University Press, 2007), p.31.
- (4) ハリー・S・トルーマン（堀江芳孝訳、加瀬俊一監修）『トルーマン回顧録 I』恒文社、1992年、73 - 75頁。；Arnold A. Offner, *Another Such Victory: President Truman and Cold War, 1945-1953*, (Stanford University Press, 2002), pp.30-31.
- (5) トルーマン、前掲書、81 - 82頁；シャーウィン、前掲書、241 - 242頁。
- (6) Miscamble, *op. cit.*, pp.135-145.
- (7) トルーマン、前掲書、183頁、190頁。
- (8) Hiroshima: Henry Stimson's Diary and Papers, 5/15/45 Diary Entry, 5/16/45 Diary Entry 〈<http://www.doug-long.com/stimson2.htm>〉；シャーウィン、前掲書、288 - 290頁。
- (9) Stimson's Diary and Papers, 4/24/45 Diary Entry, 4/25/45 Diary Entry.
- (10) シャーウィン、前掲書、169頁。
- (11) “note on initial meeting,” 4/27/1945, National Security Archives 〈<http://narc.gwu.edu/NASE>〉
- (12) シャーウィン、前掲書、254 - 258頁。

- (13) 長谷川毅『暗闘：スターリン、トルーマンと日本降伏』、中央公論新社、2006年、185 - 194頁。
- (14) 長谷川、前掲書、225頁。
- (15) Miscamble, *op. cit.*, pp.93-94.
- (16) 長谷川、前掲書、191頁。
- (17) 長谷川、前掲書、224 - 225頁。；Miscamble, *op. cit.*, p.198.
- (18) Miscamble, *op. cit.*, p.198.
- (19) 長谷川、前掲書、225頁。
- (20) 長谷川、前掲書、381 - 387頁、381頁。；Miscamble, *op. cit.*, pp.93-94.
- (21) “The Buck Stops Here” Desk Sign, Harry S. Truman Library 〈<http://www.trumanlibrary.org/buckstop.htm>〉
- (22) トルーマン、前掲書、412 - 418頁。；Miscamble, *op. cit.*, pp.275-276.
- (23) Alexander L George and Juliette L. George, *Presidential Personality and Performance*, (Westview Press, 1998), pp.204-205; Matthew J. Dickinson, *Bitter Harvest: FDR, Presidential Power and Competitive Adhocracy*, (Cambridge University Press, 1998).
- (24) Miscamble, *op. cit.*, pp.34-73;
- (25) Library of Congress, “The Fifty Anniversary of Marshall Plan, Online Exhibition,” p.1. 〈<http://www.loc.gov/exhibits/marshall/marshall>〉
- (26) 「マーシャルプラン」Wikipedia 〈<http://ja.wikipedia.org/wiki/>〉
- (27) 有賀貞・宮里政玄編『概説アメリカ外交史（新版）』有斐閣、1998年、144 - 145頁。
- (28) 西川吉光『日本政治外交史論（上）：敗戦一吉田ドクトリンの神話形成』、晃洋書房、2001年、119 - 123頁。
- (29) Anna Kasten Nelson, “President Truman and the Evolution of the National Security Council,” *The Journal of American History*, Vol.72, No.2, September 1985, pp.360-378.
- (30) “Chapter10 National Security Council:1947 to 2012,” p.2. 〈http://drworleg.org/Pubs/Orchestrating/3e-NSC_Cases.doc〉
- (31) 有賀・宮里、前掲書、145頁。
- (32) Offner, *op. cit.*, 361.
- (33) “NSC68”, Richard S. Kirkendall, ed., *The Harry S. Truman Encyclopedia* (c. k. Hall, 1989), p.262.
- (34) 有賀・宮里、前掲書、149 - 150頁。
- (35) Josh Ushay, “Paul H. Nitze & American Cold

War Strategy,” Ph.D. dissertation, Queensland University of Technology, 2005, p.82.

- (36) “Chapter10 National Security Council,” p.2.; Richard A. Best Jr., “The National Security Council: An Organizational Assessment,” Congressional Research Service, September 23, 2010, p.8.
- (37) トルーマン『トルーマン回顧録Ⅱ』恒文社、1992年、235頁。
- (38) 前掲書、235頁。；小此木政夫『朝鮮戦争』中央公論社、1986年、85－89頁。；Garry R. Hess, *Presidential Decision for War: Korea, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq*(2nd Edition), (The Johns Hopkins University Press), 2009, pp.17-19.; グレン・D・ページ (関寛治監訳)『アメリカと朝鮮戦争：介入過程の実証的研究』、サイマル出版会、1968年、137－150頁。
- (39) 小此木、前掲書、91－97頁。；Hess, *op. cit.*, pp.20-21；ページ、前掲書、171－178頁。
- (40) 小此木、前掲書、99頁。
- (41) 小此木、前掲書、100－103頁。；ページ、前掲書、248－249頁。
- (42) 小此木、前掲書、108－109頁。；Hess, *op. cit.*, p.30.
- (43) 小此木、前掲書、111頁。；Hess, *op. cit.*, pp.30-31.
- (44) トルーマン『トルーマン回顧録Ⅱ』245－246頁。；小此木、前掲書、111頁。；ページ、前掲書、258－261頁。
- (45) 小此木、前掲書、140－148頁。