

第3章 国内観衆費用の起源：態度，期待，制度

マイケル・トムズ

白糸 裕輝 訳

1 はじめに

本章は、国際関係の理論と実践の両方にとってきわめて重要な問題を検討する。すなわち、国家が対外的に行う軍事力行使の威嚇は何によって信憑性を獲得するのか、という問いである。ほとんど毎日のように、世界のどこかの指導者が外国に対して軍事力を行使するという脅しをかけている。そのような脅しは真剣なものかもしれないし、実行する意志もなく虚勢^{きよせい}を張っているだけかもしれない。外交官や研究者にとっての課題はこの2つを見分けること、つまり、信憑性のある威嚇と信憑性のないコケ脅しとを区別する方法を見出すことである。

国家による対外的な威嚇の信憑性は、すくなくとも部分的には国家の政治指導者がどれほど「国内観衆費用 (domestic audience costs)」¹に対して脆弱かに依存する、と多くの研究者が考えている。国内観衆費用の理論によれば、政治家が軍事的な威嚇を行い、しかる後に引き下がった場合、市民はその政治家に不支持を突きつける。民主主義国や、ほかの体制でも政治家が世論の支持動向に関心を払うような国では、政治指導者にはコケ脅しをしないインセンティブがある。なぜなら、そのような国家の指導者は、コケ脅しが国内的な打撃を自分にもたらすかもしれないと考えるからである。この論理に従えば、国内の観

1 このアイデアについての先駆的な議論はSchelling (1960) とFearon (1994) にみられる。

衆が強力なときには外国に対する威嚇の信憑性が増すことになる。

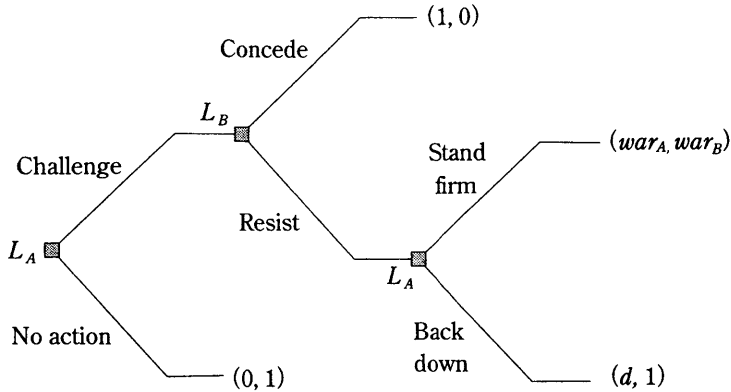
国内観衆費用の概念は国際関係理論のなかで非常に重要な役割を果たしているが、研究者のあいだでは観衆費用が実際に存在するのか、いつ存在するのか、という点について論争が続いている。本章の目的は、これらの重要な論点についての解決の糸口を提示することである。まず、国内観衆費用をともなう軍事的危機についての単純ではあるが有用なモデルを提示する。ついで、観衆費用を理解するために重要な3つのテーマ——態度、期待、制度——に焦点を当てる。第一に、軍事的威嚇を行いながらもそれを実行しなかった政治指導者に対して市民が示す態度を検討する。第二に、この種の状況において指導者をもつ市民の反応についての期待を扱う。最後に、ある制度をもつ国家の観衆費用が別の制度をもつ国家よりも大きいとみなされるかどうかについて論じる。

2 観衆費用をともなう国際危機のモデル

国内の観衆費用をともなう軍事的危機のシンプルなモデルを考えよう（図3-1）。このモデルでは、それぞれ国家を率いる2人の政治指導者がおり、何らかの利害対立を抱えている。リーダーA (L_A 、以下単にAとする)が、現時点でリーダーB (L_B 、以下単にBとする)が支配している領土や資源を欲していたり、Bの国内政策あるいは対外政策の変更を欲していたりするような状況である。このモデルは、国際関係で生じる多様な紛争をとらえるのに十分な一般性を備えている。

まず、Aが政策あるいは領土や資源などの財をめぐるBに挑戦する(Challenge)か否(No action)かを決定し、両者の相互作用が開始される。この政策あるいは財の価値を1として、プレイヤーの利得が標準化されるとする。軍事的な危機では、挑戦はしばしば最後通牒というかたちをとる。つまり「ある特定の要求に従え、さもなければ軍事行動を起こす」という通告がなされるのである。もし挑戦しない(何も行動を起こさない)ことを選択したら、Aは何も得ることができず、Bは最大の利得である1を得ることができる。他方、もしAが挑戦したら、Bは2つの選択肢に直面する。1つは要求に屈服し

図3-1 国内観衆費用を伴う国際危機モデル



注：このモデルはSchultz (1999 : 240) をもとにしている。

(Concede), 自分がもっている価値1のすべてをAに譲ること, もう1つは要求を拒絶し (Resist), Aにつぎの選択を迫ることである。Bが要求を拒絶した場合, Aには2つの選択肢がある。1つは最後通牒を実行に移して戦争を起こす (Stand firm) ことで, 戦争の結果得られる両者の利得はそれぞれ war_A と war_B である。もう1つの選択肢は最後通牒を実行せずに撤退する (Back down) ことで, その場合Aは d の利得を得る。この d が, 挑戦のあとに撤退したことへの国内の政治的反応を表現している²。

このモデルでは d の値が威嚇の信憑性に重大な影響を与える。たとえば, d が war_A よりも小さいので, Aは撤退して国内で不面目を施すよりも戦争を選ぶだろう, とBが考えたでしょう。このとき, BはAの挑戦には信憑性があると考えられるだろう。そして, もし戦争をするよりは屈服した方がましだとBが考えるのであれば, 彼は自分の手番で屈伏を選択する。しかし, war_A よりも d が大きく, したがってAは最後の手番では戦争よりも撤退を選ぶだろう, とBが考えたとすると, BはAの挑戦をコケ脅しだと判断して要求を拒絶する。このモデルは, 信憑性と行動の両方が国内観衆費用に関する信念に依存しうること示しているのである。

それでは, 観衆費用について実証的にわかっていることは何だろうか。本章の以下の部分では, 鍵となる3つのテーマに関する最先端の知見について論じ

² war_A と war_B は, 戦争に勝つ確率と負ける確率, 戦争に勝った場合に得られる価値と負けた場合に得られる価値から計算される。

る。すなわち、市民の態度、政治指導者の期待、そして制度の影響に関する知見である。

3 態度と観衆費用

先行研究では、軍事的危機に対する国内の態度について3つの考えが提示されている。一部の研究者は、上のモデルにおける d の値は負であり、政治指導者が威嚇を行いながら後に撤退した場合には市民はその指導者を非難すると主張している³。市民は、たとえば撤退は自国の評判を傷つけると考えるかもしれないし、あるいは撤退するのはリーダーが無能であることの証左だと考えるかもしれない。別の論者によれば、 d の値は0になるのがもっともらしい。市民にはコケ脅しが合理的な戦略になりうるということがわかっているかもしれないし、市民は危機がどのような結末を迎えたかだけに関心を払い、危機が進行している最中にどのような外交的行動がとられたかは気にしないかもしれないからである (Brody 1994: 210; Desch 2002: 29-32; Gowa 1999: 26; Ramsay 2004; Schultz 1999: 237; Slantchev 2006)。しかし、また別の研究者の主張では、 d は正の値をとる、つまり、威嚇してから撤退した指導者は観衆から支持されるとされる。その理由は、市民は最初からあきらめてしまう指導者よりも挑戦してみる指導者の方を好むだろうと考えられるからである (Walt 1999: 34)。

どの見方が市民の態度をもっとも的確にとらえているのだろうか。残念ながら、この疑問に答えるのは容易なことではない。軍事的な危機をエスカレートさせてから撤退した指導者がその後どのような運命をたどったかを検討することで、観衆費用を直接測定できるのではないかと思われるかもしれない。しかし多くの国際関係の研究者が認識しているように、この方法には戦略的選択バイアス (strategic selection bias) という問題がある (Baum 2004; Schultz 2001)。たとえば、観衆費用の理論が示唆する通りに、政治指導者が国内観衆費用を考慮しながら対外政策決定を行っているとは仮定しよう。すると、市民が撤退に対して厳しい反応を示すことが予想される状況では、指導者はそれを回避するよう

3 たとえば、Fearon (1994); Guisinger and Smith (2002); Smith (1998)。

に行動するから、世論の厳しい反応を実際に観察する機会は失われる。つまり、観衆費用はほとんどみえなくなってしまうのである。それゆえ、観衆費用の指標を直接的に、かつバイアスのないかたちでつくることはできない。

実証研究をするうえで解決がむずかしいこの問題に対して、筆者はアメリカ合衆国とその他いくつかの国で世論調査に埋め込まれた実験を行った。それぞれの実験で、調査員は仮想的な国際危機の状況を説明した。コントロール群として無作為に選び出された回答者には、政治指導者は最初から何もしなかったという説明がなされ、トリートメント群とされた残りの回答者には、政治指導者は危機をエスカレートさせたが最終的には撤退したという説明がなされた。この説明のあとで、すべての回答者に指導者の行動を支持するか支持しないかを質問する。この実験で「何もしなかった」状況の支持率と「撤退した」状況の支持率とを比べることによって、国内観衆費用を直接測定するのである。そうすれば、過去に実際に生じた危機を分析する場合に生じる選択バイアスを回避できる。

筆者が行った実験のひとつをここで紹介しよう。この実験は、アメリカ全土から無作為に選ばれた1127名の成人を対象に行われた (Tomz 2007)。このインターネット調査に参加した回答者にはまずつぎのような文章が示される。「これから、わが国がいままでに何度も直面し、また今後も直面するであろう状況についての文章を読んでいただきます。世界の指導者たちはそれぞれに違った方法でこのような状況に対処してきました。そのなかでも、アメリカの指導者たちがとったひとつの方法を紹介しますので、それをあなたが支持するか支持しないかをお聞かせください」。

回答者に提示される国際危機の説明はつぎのようなものである。「ある国が、隣国を占領するべく軍隊を出動させました」。この仮想的な危機に文脈を与えつつ、個別の事件に固有の要素が実験結果に影響するのを避けるため、筆者は背景情報として侵略国の軍事的能力、動機、政治体制をランダムに設定して回答者に提示した。さらに、この侵略がもし放置された場合にアメリカの安全や経済に影響を与えるか否かもランダムに回答者に提示した。

この実験の鍵は、危機に対するアメリカの大統領の対応である。回答者のうち半分は、大統領は危機に関与しなかった、というシナリオを示された。残り

表3-1 不関与とコケ脅しに対する不支持率の比較

	不支持率 (%)
コケ脅し	49 (44,53)
不関与	33 (29,36)
差	16 (10,22)
相対的危険度	1.5 (1.3,1.7)

注：大統領がコケ脅しを行ったシナリオを示された回答者と、危機に関与しなかったシナリオを示された回答者の不支持率を示した。相対的危険度はこの2つの不支持率の比である。カッコ内は95%信用区間。データは2004年にアメリカで行った世論調査実験（無作為抽出された成人1127人が対象）にもとづく。

の半分には、大統領は軍事介入を警告したが、結局それを実行しなかった、というシナリオが提示された。トリートメント群でもコントロール群でもこの仮想的な危機は同じ結末を迎え、攻撃した国は侵略を続行し、最終的には隣国を併合する。そして最後に、筆者はこの仮想的な危機に対処した大統領のやり方に対する回答者の支持・不支持を測定した。

この実験の結果は観衆費用の理論の中心的な前提を裏付けるものだった。すなわち、コケ脅しは不支持の増大を招いたのである（表3-1）。大統領がコケ脅しをしたというシナリオを提示された回答者のうち約49%が大統領の行動を支持しないと答えたのに対して、大統領が最初から危機に関与しないシナリオを示された回答者のうちで支持しないと答えたのは33%にすぎなかった。この16%の差が、観衆費用の大きさ、つまり危機をエスカレートさせてから撤退したために大統領が失った支持の大きさを表している。この実験において不支持となる相対的危険度は1.5であり、これは大統領がコケ脅しを行った場合の不支持は最初から関与しなかった場合の1.5倍にのぼるということを意味している。

筆者が行ったほかの実験は、市民の態度について追加的な結論を支持している。たとえば、観衆費用は危機が軍事的にエスカレートするにつれて大きくなる。また、危機の文脈、たとえばパワーや利益などの要素が変化するのにもなって、観衆費用の大きさも変化する。さらに、観衆費用は部分的には撤退と

いう行動が自国の評判を傷つけるだろうという懸念から生じる。まとめると、これらの実験は国際関係研究において重要な地位を占める一群のモデルに、市民の行動についてのミクロ的基礎を与えている。

4 期 待

以上で市民の態度について検討したので、指導者の期待に焦点を移そう。国家の指導者は観衆費用が存在すると想定しているのだろうか。それとも、国内で非難を浴びずに危機をエスカレートさせ、撤退できると考えているのだろうか。国内観衆費用が第2節で論じたような影響を信憑性と行動に対して与えるためには、危機の両当事国の指導者が国内観衆費用を被るリスクを認識している必要がある。

観衆費用についての期待を研究するために、筆者はスタンフォード大学の3人の大学院生——キャロライン・アンダーセン (Caroline Andersen)、ローレン・ファルケイオ (Lauren Falcao)、メリット・ケネディ (Merrit Kennedy)——と共同でイギリス議会の議員を対象にした研究を行った。研究チームは2006年6月から8月にかけてイギリス下院議員に面接調査を行うべく、646名の下院議員全員に電子メールでこの研究への参加を呼びかけ、うち75名から同意を得た。

表3-2に示されているように、実験のサンプルとなった75名は下院議員全体をうまく代表している。たとえば、所属政党の割合や政治経験の指標である在職年数の構成は下院全体にきわめて近い。男性や外交委員会所属議員、それに関心があることを表明している議員の割合はサンプルの方が大きい。こうした偏りは観衆費用の研究としては有利な点でありうる。外交委員会所属議員や外交関係に関心をもつ議員は、おそらくイギリスの対外政策形成においてもっとも影響力をもつ政治家だからである。

われわれの研究チームは、サンプルとなったイギリスの議員にアメリカの有権者についての実験のときと同じようなシナリオを提示した⁴。議員のうち半数

4 サンプルの数が少なかったため、侵略国の軍事的能力、動機、政治体制、イギリスの安全や経済

第Ⅱ部 紛争における期待と制度

表3-2 下院議員全体とサンプルの特徴の比較

	下院全体	サンプル
所属政党 (%)		
労働党	55	51
保守党	31	33
自由民主党	10	15
その他	5	1
政治経験 (在職年数)		
中位値	10	10
平均値	12	11
性別 (男性の割合, %)	80	87
対外政策への関心 (%)		
自己申告	62	72
委員会所属	20	30

注：この表は、下院議員全体と2006年6～8月にかけて実験対象となった議員の特徴を比較したものである。

はイギリスの首相が危機に関与しなかったシナリオを提示され、残りの半分は首相がイギリス軍の介入を警告したというシナリオを示された。シナリオの残りの部分は両方とも共通で、侵略国は攻撃を続け、イギリスの首相は軍を派遣せず、最終的に侵略国は隣国を併合する。以上のシナリオを提示したあとで、「もしイギリスの首相が今のような対応をとった場合、イギリスの多くの有権者は首相の政策を支持するでしょうか、支持しないでしょうか、それともどちらでもないでしょうか」と質問した。

われわれの実験結果は、イギリスの多くの政治家は観衆費用を認識し、予期していることを裏付けるものであった(表3-3)。コケ脅しのシナリオを示された議員のうち59%が、有権者の過半数は首相のやり方を支持しないだろうと答えている。それに対して、危機に関与しなかったシナリオを提示された議員で、有権者の不支持を予想したのは15%にすぎない。この44%の差は、国家の指導者が観衆費用の存在を予想し、したがっておそらく、それを考慮に入れて軍事的危機への対応を決定していることを強く支持する証拠である。

への影響といった危機の背景情報は全員に同じものを提示した。

表3-3 観衆費用に関する期待

	不支持率の予測 (%)
コケ脅し	59 (41,77)
不関与	15 (3,33)
差	44 (19,66)

注：首相がコケ脅しを行ったシナリオを示された集団と関与しなかったシナリオを示された集団のうち、有権者の過半数が首相を支持しないだろうと答えた議員の割合。カッコ内は95%信用区間。この実験には47名の議員が参加し、27名がコケ脅しのシナリオを、20名が不関与のシナリオを示された。データは2006年の6月から8月にかけてイギリス下院の議員に対して行われた面接調査にもとづく。

5 制 度

以上で国家の指導者がもつ観衆費用についての期待が示された。では、国内政治制度はこの期待にどのように影響するのだろうか。多くの研究者は、クーデターよりも選挙の方が容易に指導者を交代させることができるので、権威主義体制の国に比べて民主主義体制の国の観衆費用の方が高い、という仮説を受け入れている⁵。もしこの仮説が正しければ、民主主義国の指導者が行う威嚇は権威主義国の指導者が行う威嚇よりも高い信憑性をもつはずである。さらに、この仮説通りに民主主義国と権威主義国とのあいだで観衆費用が異なるならば、それによってもっとも印象的な国際関係のパターンをいくつか説明できるかもしれない。そのようなパターンには、有名な「民主主義的平和 (democratic peace)」や、国際危機で通常は民主主義国が勝利するという事実があげられる。

実際に、政治家は権威主義国よりも民主主義国の方が観衆費用が高いと考えているのだろうか。この点を明らかにするために、われわれの研究チームはイギリス議会の議員につぎのような質問を行った。「政治指導者が自ら行った威嚇を実行せずに軍事的対立から撤退した場合、民主主義国の指導者と独裁国家の指導者とでは、どちらが国内でより政権を失いやすいでしょうか」。

5 たとえば、Fearon (1994); Eyerman and Hart (1996) をみよ。

表3-4 政治制度と観衆費用

	割合 (%)
民主国家の指導力の方が権力を失いやすい	46 (34,59)
いずれの体制でも差はない	22 (12,33)
独裁国家の指導者の方が権力を失いやすい	32 (21,45)
差：民主国家－独裁国家	14 (-9,36)

注：この表はつぎの質問に対する回答の割合を示している。「政治指導者が自ら行った威嚇を実行せずに軍事的対立から撤退した場合、民主主義国の指導者と独裁国家の指導者とは、どちらが国内でより政権を失いやすいでしょうか」。この質問に対しては、56名の議員が回答した。表の「差」で示しているのは、「民主国家」と答えた回答者の割合から「独裁国家」と答えた回答者の割合を引いた値である。カッコ内は95%信用区間。データは2006年6月から8月にかけて行ったイギリス下院議員への面接調査にもとづく。

われわれの実験結果によれば、民主主義国の指導者の方が政治的に深刻な観衆費用を被りやすいと考えた議員の割合は46%であった（表3-4）。しかし、32%は独裁者の方が撤退した場合により重い政治的な代償を払うと考えており、22%は2つの政治体制のあいだに違いはないと考えていた。この結果は、民主主義国の指導者の方が国内観衆費用に対して脆弱だと指導者たちは考えている、という近年の国際関係研究で標準的な前提に反している。

権威主義国の指導者が国内で弱い立場に立っている、すなわち、政権を失いやすかったり、失脚したときの結果が深刻だったりして、高い観衆費用に直面している、とイギリスの議員が考えるのはなぜだろうか。議員たちは、いくつもの興味深い説明を提供してくれた。第一の説明は非難の矛先をそらすことができるかどうか、という点にかかわる。権威主義国の指導者は、その国の唯一の指導者として、威嚇に失敗したことの全責任を負わなくてはならない。他方、民主主義国では、指導者は対外政策が失敗したことへの非難の一端をほかの国内政治アクターに押しつけることができるかもしれない。第二に、権威主義国の指導者は自らの権力を維持するために強力な政治家というイメージにより強く依存している。軍事的危機で撤退することは、独裁者のまとう鎧にひびが入っていることを明らかにしてしまい、国内において指導者に対する軍事的な挑

戦を引き起こす可能性がある。第三に、失脚した政治家が田舎に隠棲^{いんせい}できる民主主義国とは違って、失脚がしばしば死を意味する権威主義国家では権力を失うことがより大きな損失となる、という点を多くの議員が指摘した。

以上の洞察は今後の研究について興味深い方向を示唆している。観衆費用の大きさはおそらく国によって異なっている。そして、その差異は国家指導者が自分への非難を分散させられるかどうか、強い政治家というイメージにどれほど頼っているか、そして指導者を平和的に交代させるメカニズムがあるか、ということに依存するだろう。これらに応じた制度的な区別の方が、伝統的な民主主義・権威主義の二分法よりも観衆費用を理解するために有益であろうし、より一般に、国内政治と対外政策との関係を理解するうえでも有用であろう⁶。

6 結 論

国際危機における軍事的な威嚇に信憑性を与えるのは何か。本章では、潜在的に重要なひとつの要因を検討した。威嚇をしたがそれを実行しなかった政治指導者に責任を問う国内の観衆の存在である。有権者と政策決定者に対する聞き取り調査に埋め込まれたいくつかの実験から、3つの結論が得られた。第一に、市民は危機をエスカレートさせてから撤退した指導者を非難する。第二に、指導者は市民のそのような反応を予期している。第三に、制度は明らかに観衆費用に影響を与えるが、民主主義・権威主義という単純な区別は、これまで研究者が前提としてきたほどには重要ではない。

参考文献

- Baum, Matthew A. (2004) "Going Private: Public Opinion, Presidential Rhetoric, and the Domestic Politics of Audience Costs in U.S. Foreign Policy Crises," *Journal of Conflict Resolution* 48 (5): 603-31.
- Brody, Richard A. (1994) "Crisis, War, and Public Opinion: The Media and Public

6 権威主義国における観衆費用についての先駆的な研究として、Weeks (2008) をみよ。

- Support for the President,” in W. Lance Bennett and David L. Paletz (eds.) *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago: University of Chicago Press.
- Desch, Michael C. (2002) “Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters,” *International Security* 27 (2): 5-47.
- Eyerman, Joe, and Robert A. Hart, Jr. (1996) “An Empirical Test of the Audience Cost Proposition: Democracy Speaks Louder than Words,” *Journal of Conflict Resolution* 40 (4): 597-616.
- Fearon, James D. (1994) “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes,” *American Political Science Review* 88 (3): 577-92.
- Gowa, Joanne S. (1999) *Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace*, Princeton : Princeton University Press.
- Guisinger, Alexandra, and Alastair Smith (2002) “Honest Threats: The Interaction of Reputation and Political Institutions in International Crises,” *Journal of Conflict Resolution* 46 (2): 175-200.
- Ramsay, Kristopher W. (2004) “Politics at the Water's Edge: Crisis Bargaining and Electoral Competition,” *Journal of Conflict Resolution* 48 (4): 459-86.
- Schelling, Thomas C. (1960) *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schultz, Kenneth A. (1999) “Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspectives on Democracy and War,” *International Organization* 53 (2): 233-66.
- Schultz, Kenneth A. (2001) “Looking for Audience Costs,” *Journal of Conflict Resolution* 45 (1): 32-60.
- Slantchev, Branislav L. (2006) “Politicians, the Media, and Domestic Audience Costs,” *International Studies Quarterly* 50 (2): 445-77.
- Smith, Alastair (1998) “International Crises and Domestic Politics,” *American Political Science Review* 92 (3): 623-38.
- Tomz, Michael (2007) “Domestic Audience Costs in International Relations: An Experimental Approach,” *International Organization* 61 (4): 821-40.
- Walt, Stephen M. (1999) “Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies,” *International Security* 23 (4): 5-48.

第3章 国内観衆費用の起源

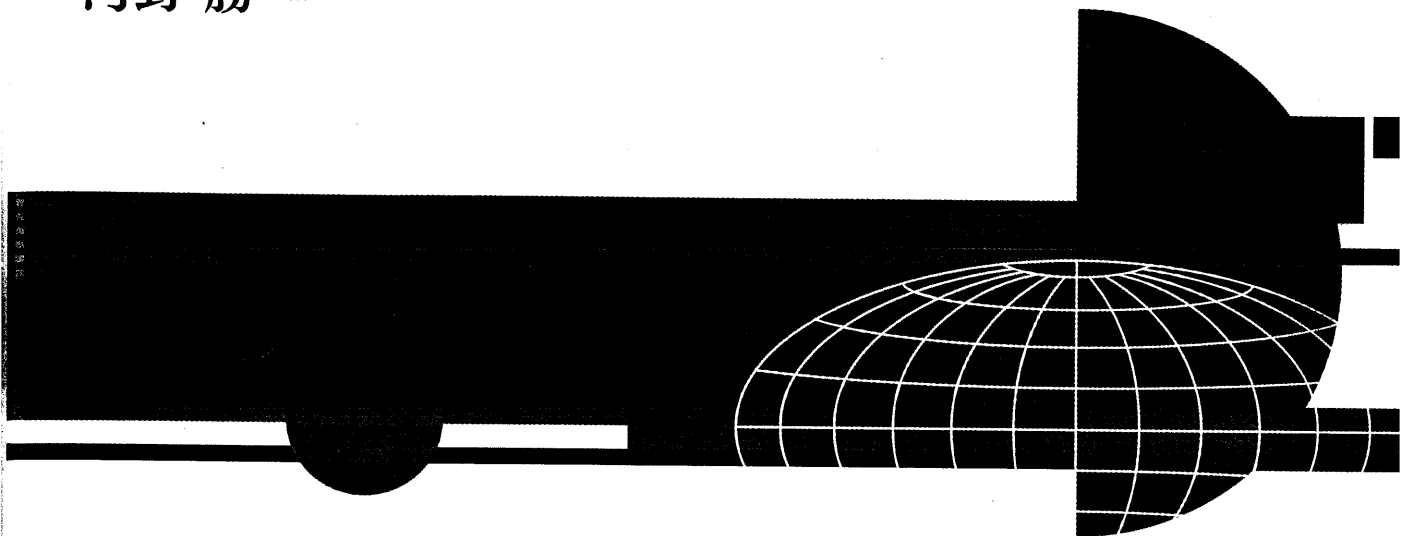
Weeks, Jessica L. (2008) "Autocratic Audience Costs: Regime Type and Signaling Resolve," *International Organization* 62 (1): 35-64.

期待, 制度, グローバル社会

田中愛治✦監修

河野勝✦編

勁草書房



勁草書房

期待実現社会へ, 発進!

グローバル化する世界のなかで,
ヒト, 組織, 国家の期待が実現する社会の可能性を問う,
新しい政治経済学の挑戦

keiso shobo