

誤認について

村 主 道 美

I 問題

Handel¹⁾によれば、情報機関の任務は、情報の収集、収集した情報の分析、そして政策決定者にその分析を受諾されること、という三つのカテゴリーに分かれる。本論では、敵の意向（何をこれからしようとするか）についての誤認がなぜ起こるかについて議論したい。二つの論点がある。第一に、誤認は情報収集の問題ではなく、分析と分析の受諾（分析の結果を受け入れるか）の問題である。真珠湾およびキューバミサイル危機の双方において、将来を告げる指標や信号はすでに情報機関により収集されていたが、無視されるか、誤解されたのである。この分析と受諾の過程での誤りはなぜ起こるのだろうか？ ひとつの答えは、ノイズにより指標や信号を読み取れないということである。第二の論点は、誤認を避ける方法である。信号とノイズとは後知恵によってのみ区別できるのであろうか？あるいは情報機関の組織的改善に信号によりよく気付くことが可能であらうか？

1) Handel, Michael "Avoiding Surprise in the 1980s" in Gordon R. (ed.) Intelligence Requirements for the 1980s: Analysis and Estimates (Washington D. C., National Strategy Information Center)

II 誤認の原因

(1) 情報機関の性格

米国の情報機関には他の調査組織が必ずしも持たない側面がある。第一に、それはアメリカの政策決定者、すなわち大統領のために機能する。アメリカの政策決定者は、情報と情報分析の独占的購買者である。情報機関はその指導によって与えられる任務を行う。第二に、それゆえ分析には実際的な目的が生ずる。任務は限られた時間のなかで完成されなければならない。さもなければ仕事が無意味になるからである。だから情報機関は早まった分析をししばしば行う。第三に、分析の結果は、大統領に受け入れられなければならない。この受諾の過程が分析の客観性を損なうかもしれない。なぜならば指導者は自分が聞きたいことを受け入れるかもしれないからであり、最高の情報収集でも、政策決定者によって受け入れられなければ意味がないからである。情報機関は正確な分析と、その受諾というしばしば矛盾する要求に戸惑う。第四に、情報機関の各部員は官僚であり、官僚は真実を話すことのリスクを勘案する。第五に、情報機関は平和と戦争という異なった環境のなかで活動しなければならない。ほとんどの場合その仕事は機械的日課であるが、ストレスと危機意識のなかで働かなければならないこともある。収集される情報の種類とその分析方法は、環境によって大きく違ってくる可能性がある。しかし、同じメンバーと、同じ組織構成で多様な状況に対応しなければならない。

(2) 情報収集の失敗例

真珠湾攻撃（1941）とキューバミサイル危機（1962）には共通点がある。誤認が起こったとき、その環境は平和であったということである。平和と戦争時では情報収集の環境は大きく異なる。平和においては、人は自分の敵を、疑う前に信頼する。反証がないかぎり、自分の敵の言明がその意思どおりであると考える傾向を持つ。戦時においては、人は自分の敵を信頼する前に疑

う。敵は自分を騙していると考える傾向を持つ。この、欺瞞予想が二国間のコミュニケーションを変える。この環境においては全ての信号がノイズと解釈され、情報機関はシグナルを見出しえない。

本論においては、知覚される国と知覚する国との間の環境は平和であると仮定する。この仮定においては、情報部の基本的な前提は、継続性である。たとえば、日本は昨日攻撃的ではなかったから、今日も攻撃的ではなからう。ソ連は昨日冒険主義の危険を知っていたのであるから、今日も知っているだろう。たとえば、キューバ難民からの、キューバでのミサイル基地建設についての情報など、変化についての情報はあっても、ノイズとみなされる傾向が強い。継続性に反する情報をノイズとみなすのはほとんどの場合正しいが、いくつかの重要な場合には誤っている。だから平時における誤認の重要問題は、どこでこの継続性の仮定を捨てるかである。この種の誤認を防止する方法は、継続性の仮定を持つことではなく、平時においても、戦時同様、疑い深くあることであるとも考えうるかもしれない。しかし false alarm は危険である。偽の警報と偽の分析はどちらからでも攻撃を起ししやすい。偽の警報は警報自体を人々が疑う状況を作る。

ここに誤認についての根本問題がある。情報機関の仕事を評価する基準は何であろうか？ ほとんどの場合、継続性の仮説があてはまり、情報部の誤りは稀である。奇襲への過剰な心配は false alert を起こし、false alert への過剰な心配は奇襲を起こす。この問題への解決は存在しない。

(3) 情報分析の方法

Betts は、情報分析にはふたつの方法があるという²⁾。Type A は、長期にわたり敵の目的、能力、リスクへの対応を観察する。Betts はこれを正規理論と呼ぶ。これには確率的思考と、最適な見積りが必要になる。Type B は、短期において、敵が何をしようとしているかを推測する。Betts はこれ

2) Betts, Richard "Forum" Orbis, Winter 1983 pp. 828-33.

を例外理論と呼んでいる。

問題は Type A から Type B へといつ移行するかである。Type A の分析においては、ある種の情報はノイズと解釈される。(例：〈モスクワはその相対的な軍事的弱点を知っている、モスクワは戦争の危険を犯さない、したがってキューバに攻撃的ミサイルを配備しないであろう〉。)しかし Type B の分析においては、Type A でのノイズは必ずしもノイズではない。(例えば、ミサイルサイロについての情報はしばしば報告されている。Bay of Pigs 事件以来、キューバ防衛の目的でミサイルをモスクワが配備する理由があった。)

誤認を避けるためには二つの点が考慮されなければならない。ひとつは、必要なときに Type A から Type B へ滑らかに移行することである。キューバのミサイル危機のも真珠湾も、分析方法の変更できなかったことを示している。情報機関はなぜ Type A に固執し、Type B へ移行できないのだろうか？

もうひとつは Type A の分析の仮説を再考することである。Type A のなかにある誤った論理が、Type B への重要な変更点を見失わせるのかもしれない。Type A における仮定 (ソ連や日本のリスク回避など) が現実にはしばしば当てはまるということは、必ずしもその仮定が正しいということにはならない。Type B への移行を説明するほかの仮説がありうるかもしれない。たとえば、真の分析者は、〈軍事力はソ連において、アメリカにおけると同様に重要であろうか？〉と問うべきである。〈ソ連は軍事的に弱体であるから、冒険はしない〉と仮定してはならない。真の分析者は〈日本における戦争か、平和かの決断に影響する要因は何であろうか？ 民族主義や機会主義はそれに含まれるだろうか？〉と問うべきである。〈日本は弱いから攻撃しない〉と仮定すべきではない。これらの疑問を提起することによってさらにより仮定を発見することができるなら、Type B の方法へ移行する時を知ることができるだろう。民族主義的反米宣伝は正規状態から例外状態への変化の指標になるからである。そして日本が本当にアメリカを攻撃するか否かを

分析者は Type B の方法で研究することができる。しかし、現実の情報活動においては、これらの疑問の提起を疎外する要素が存在する。

(4) Type A から Type B への移行における障害

(a) 受容の過程

情報機関はその分析を政策決定者に受けとらせたいから、情報機関はその情報が真実であるかのみならず、指導者にとり受理できるかを考える。もしも政策決定者が分析者であるなら、情報機関は専門知識を用いて、論理と証拠により説得できる。しかし政策決定者は政治的である。彼が分析を受容するかどうかは、それに満足できるかどうかによる。また、イデオロギーと選挙民を持つ政治家にとり自分の先入観を変えることは困難である。それゆえ情報機関は指導者と妥協しながら、正規理論に止まらなければならない。

(b) リスク回避

分析者の分析は大統領の政策に影響し、現実を変えるかもしれない。だから情報分析者は risk-averse になる傾向を持つ。第一に、分析者は継続性に固執する。なぜならば例外の生ずる確率は低いからである。第二に、自分たちの間で見解の不一致があるとき、分析者はたがいに妥協する、あるいは多数の見解に従う。これが責任を分担し、自分の分析が誤っていたときに降格のリスクを減らす方法である。個人が真実に固執し、誤りの責任をとらねばならないというリスクを負う動機はない。

(c) 実証主義の困難

情報分析は時間の制約のなかで行われるから、分析者は仮説を否定することより証明することを好む。前者は後者よりより容易であるからである。後者は新たな仮説の提示を必要とする意味でも時間を要する。また一貫性が好まれる。存在する仮説の証明は、分析者に継続感を与える。

(d) 人の精神的弱点

Jervis は論文中で例を示している³⁾。たとえば、自分の理論と整合する証拠は他の理論とも整合することを分析家は忘れがちである。また、敵についての空想で危険なもののひとつは、敵が一貫性のある意図を持っていると仮定することである。〈何がロシアの意図であるか〉という問は、ロシアが意図を持っていると仮定している。たとえばロシアの行動がアメリカの行動に依存している、あるいはロシアは意図を持っていないという可能性が除外されてしまう。人が自分自身を分析するときには、自分の行動はときには性格、ときには状況によって左右されることを知っている。しかし他人を分析するときには、状況という要因を忘却し、明確な、一貫した他者の性格を仮定し、この仮定した性格のみによってその行為を説明、予測しようとする。

(e) 新たな情報の漸増

新情報は一挙にはではなく、少しずつ増加するから、新情報は仮説を否定するほどには強くなる。たとえば、今日、日本の真珠湾への攻撃が近づいていることを示す情報がある。としても、これは日本が攻撃しないという仮説を崩すほどには十分ではない。情報部がこのような情報を毎日入手するとする。一定時期の情報が集積されれば、十分強い証拠になるであろう。しかし個々の証拠はこの仮説を変えるほどには強くない。

(5) 先入観の要素

仮説はどのようにして形成されるのだろうか？〈ソ連は軍事的に弱いので、キューバにミサイルを配置しない〉と考えるならば、分析者は多くの前提を設けているのである。第一に、アメリカとソ連とはそれぞれの相対的について合意しているということ。しかしアメリカの推定とソ連の推定が一致すると仮定することはできない。第二に、この文はソ連の決定はその軍事能力によると仮定している。それ以外の要素がソ連側にないとはいえない。〈力の

3) Jervis, Robert "Hypotheses on Misperception" World Politics, Vol 20. pp. 454-79.

相関〉の概念はイデオロギー的、政治的、経済的力を総合している。第三に、この考えは、アメリカがキューバに対して非常に敏感であるということをもソ連が知っているという仮定のうえに成り立っている。キューバへのミサイル配備のリスクについての計算が、アメリカとソ連とで同じであると仮定することはできない。分析者には、たとえばソ連の軍事能力のように、比較的容易に測定できるものがある。しかし敵自身がそれをどう解釈しているかを分析者は考えないことが多い。

それは次のようなポイントにより説明される。

(a) Mirror-Imaging

アメリカとソ連との政策決定機構は同一ではない。アメリカにおいては、例えば、平和は動員解除を意味する。しかし第二次大戦後、ソ連は動員解除を行わなかった。これはソ連が攻撃的な意図を持つことを示すのであろうか？ ソ連とアメリカにおいて軍隊のもつ役割は異なると考えると、必ずしも攻撃的意図ありとは言えない。

(b) 文化的感覚の欠如

文化と言語は多くの場合目に見えないが、人々の精神を形成する。言語と文化にはそれ自体の価値体系がある。例えば、歴史上の悲劇的戦争はロシア人に不安を与える。

(c) Availability Bias

真実は想像しやすく、したがって想像しやすいほど、真実に近いと人は考える傾向をもつ。この偏見は、二つの国家は必ずしも同じ想像力を持たないことを忘れている。Bay of Pigs 事件のころ、キューバ人は反カストロとして蜂起するだろうとアメリカ人が考えることは容易であったが、キューバ人とアメリカ人とが同じ思考様式を持っているという前提が誤っていた。Availability Bias にはもう一種類ある。人は測れない指標よりも測れる指

標を好む。しかし測れないものはたくさんある。たとえば軍事力はある程度測定できても、命令系統は必ずしも測定できない。

(d) 不確実性への嫌悪

西洋文明は不確実性と曖昧性を特に嫌う。この文明は表現の明晰さと、〈either-or〉の質問への解答を求める。明晰さは課題評価あるいは過小評価へと繋がる。

(e) 問題の顕著性

顕著なイメージは強く永続する。どのイメージが強い影響を持つかは、そのイメージがどれほど強いかということと、それがどれほど最近のものであるかによる。たとえば、戦後しばらくの間、アメリカにおいては、ソ連について戦争中の協力者としてのイメージが存在した。冷戦の開始後、このイメージは逆転し、ナチスの全体主義のイメージと重なるスターリンの粛清のイメージが濃くなった。ソ連はこの時期に変化しなかったかもしれない。しかしアメリカとの関係の変化が、アメリカ人のソ連への印象を変える。

以上のように、情報収集の活動は組織的理由によるものと、人間性によるものがある。分析者は偏見を含んだ仮説を形成し、そこから離れようとしない。分析者に注意を怠らせるひとつの原因は、その偏見に止まることにより、多くの問題が解決されるということである。ある理論が支持しえない前提に基づいているということと、その理論が通常の場合正しくないことが証明されるということとは別である。ある仮説が反証されないとき、分析者はそのほかの説明方法をなお考える余地があることを忘れがちである。その結果、情報部は情報収集、分析の錯誤によってのみ学習し、事前に誤認を防止することができない。そして、その学習が正しいものであるという保証はない。

Ⅲ 解決方法の例

これらの誤認を回避することは可能なのであろうか？ 組織改革が個人の弱さを補えるかもしれない。二つの点を議論したい。第一に、分析者が最初にもつ仮定を改善することはできない。その偏見は人間の根本的弱点に支えられているからである。しかし、分析者がそこから離れていく程度を変えることはできる。

(1) Multiple Advocacy

ひとつの考え方は、複数の情報機関の間の競争が分析に適しているというものである³⁾。〈受容〉という過程があるかぎり、諸組織は、この受容のために競争すると考えられ、分析の正確さを逆に減らすことすら考えられる。

しかしそれぞれの情報機関をさらに独立させることは有益である。特に、下部は組織上部の命令からより独立するべきである。下部組織はそれ自体、上部の問題意識から独立した問題意識をもち調査できるべきである。

Handel は、大統領は、現実感覚を得るために、情報組織の下部と自由にコンタクトできるべきであるという³⁾。これには二つの側面がある。一方では、政策決定者は、受容過程、あるいは受容を予期する過程を経ない情報を得ることができる。このような情報はより客観的である。他方で、大統領は自分が見たいものを見ることができ、自分が見たくないものを無視することができる。下部へのアクセスを持つことは政策決定者のバイアスを必ずしも取り除かない。情報機関が政策決定者に対しても教育的役割を持てる方法が発見されるべきである。つまり、指導者はどのような新しい疑問を持つべきかについての情報を与えられなければならない。情報機関の構成員の地位が保証され、Groupthink から守らなければならない。

4) George, Alexander "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy" American Political Science Review, Vol. 66, pp. 751-85.

5) Handel, Michael, *Ibid.*

(2) Multiple Buyers

既存の見解からの離脱を情報部が好まない理由のひとつは、政策担当者は情報の独占的な買い手であるからである。買い手の数を増やすことで、情報の多様性を増やすことができる。たとえば、情報の秘密性が保証されるかぎり、議会もまた情報部にアクセスしそれを利用できた方がよい。

VI 結論

平時における誤認は、例外的事例の始まりの可能性を示す重要なシグナルを読み取れないことから起こる。情報は知的、組織的困難ゆえに機械的日課の仕事に慣れているので、正規の分析 (Type A) から例外的事例の分析 (Type B) へ移行すべきときに気付かない。また、情報収集、分析を評価する基準 (false alarm, surprise) は規範的疑問を提起する。しかし政策決定者と情報機関の組織改革により、誤認の防止は可能である。

References

Betts, Richard K. "Analysis, War and Decisions: Why Intelligence Failures are Inevitable" World Politics, October 1978.

Blachman, Morris J. "The Stupidity of Intelligence" in Mortin Halperin and Arnold Kanter (eds.) Readings in American Foreign Policy (Boston, Little Brown).

Ben-Zi A. "Hindsight and Forecasting: A Conceptual Framework for the Analysis of Surprise Attacks" World Politics, Vol. 28, 3.

Chan, Steve "The Intelligence of Stupidity: Understanding Failures in Strategic Warning" American Political Science Review, Vol. 73.

De Weed H. "Strategic in the Korean War" Orbis, Vol. 6.

Ellsworth R. and Adelman K. "Foolish Intelligence" Foreign Policy, Vol. 36.

Freedman L. Intelligence and the Soviet Strategic Threat (New York: MacMillan)

Forum—Intelligence and Crisis Forecasting—in Orbis, Winter 1983.

George, Alexander L. "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy" American Political Science Review, Vol. 66.

— Presidential Decisionmaking (Boulder, Colo: Westview Press, 1978).

Godson R. (ed.) Intelligence Requirements for the 1980s: Analysis and Estimates (Washington D. C., National Strategy Information Center).

Handel, Michael I. "The Yom Kippur War and the Inevitability of Surprise" International Studies Quarterly, Vol. 21.

— Perception, Deception, and Surprise: The Case of the Yom Kippur War (Jerusalem, The Jerusalem Post Press, 1976).

Heure Richard J. "Strategic Deception and Counterdeception" International Studies Quarterly, Vol. 25.

Jervis, Robert Perception and Misperception in International Politics (Princeton, NJ. Princeton University Press, 1976).

— "Hypotheses on Misperception" World Politics, Vol. 20.

Knorr, Klaus "Failures in National Intelligence Estimates: The Case of the Cuban Missiles" World Politics, Vol. 16.

Stech, Franch Political and Military Intention Estimation (Technical Report ADA 081486 Bethesda MD. Matchtech Inc.).

— "Self-Deception: The Other Side of the Coin" Washington Quarterly, Summer 1980.

Wasserman B. "The Failures of Intelligence Prediction" Political Studies, Vol. 8.

Wohlstetter, Roberta "Cuba and Pearl Harbour: Hindsight and Foresight" Foreign Affairs, Vol. 43.

— Pearl Harbor: Warning and Decision (Stanford, Stanford University Press, 1962).