

〔現代の政治学〕シリーズ①

政策決定の理論

白鳥 令編

東海大学出版会

政策決定の理論

白鳥 令編

東海大学出版会

「現代の政治学」シリーズ①

政策決定の理論

1990年6月30日 第1刷発行

編 者 白 鳥 令

発行者 山 田 渉

印刷者 三 浦 丈 夫

発行所 東海大学出版会

〒160東京都新宿区新宿3-27-4 東海ビル

電話03-356-1541(代) 振替 東京0-46614

印刷所 港北出版印刷株式会社

製本所 株式会社 石津製本所

© Rei Shiratori

ISBN4-486-01062-0

〔現代の政治学〕シリーズ ①

まえがき——『現代の政治学』シリーズ刊行に際して——

今から十年程以前に、「現代政治学」のさまざまな理論家が展開した理論をできる限りの確かかつ体系的に次の世代に伝えることを目指し」て、私は全三巻の書物を編集した（『現代政治学の理論』上・下・続 早稲田大学出版部刊）。

その書物の「まえがき」に、この書物が、現代政治学の「研究対象（たとえば「政治主体」「イデオロギー」等）や分析の手法（たとえば「政治心理学」「政治システム論」等）を基礎に構成されておらず、ひとりひとりの政治理論家（たとえばH・D・ラズウェルとかK・W・ドイッチュ等）を基礎に作られているのには、理由がある」と書き、二つの理由を挙げた。

まず、「現代政治学は現在急速に発達しつつあるが、なお各理論家の作りあげた理論の間に共通の蓄積がない」事実を指摘した。現在は、優れた政治理論家の理論がそれぞれ独立の山や島を形成している状態であって、われわれが個々の理論家の山や島を崩し、もう一度「現代政治学」というひとつの大きな山に組み変えることはとても出来ないというのが、ひとりひとりの理論家を基礎に書物を作った第一の理由であった。

同時に、もつと積極的な理由として、「優れた政治理論は、それ自体ひとつの価値の体系をなす」と私が考えていることも述べた。現実の政治の世界が対立と価値の選択とを本質的部分として有しているだけに、政治学においては、現実の政治の客観的分析から出発して得られた理論であっても、その理論がひとつの理論体系として完成するレベルにまで昇華したとき、その理論体系は必然的にそれ自体がひとつの価値の体系をなすことになるからである。

政治学の理論に対する私の基本的な考え方は現在でも変わらないのだが、第一の「現代政治学の状況」については、

その後の十年間でかなりの変化が見られる。もちろん、現在でも、優れた理論家がそれぞれ独立した山なり島なりを形成している状況に変わりはない。だが、この十年間の政治学の急速な発達によって、現代政治学の分野では、現在それぞれの山裾が重なり合い、島と島とが相互に接続を始める状況となっている。政治理論家たちの間に、共通の理解、共通の理論的ベースが、じょじょに形成されるようになっていく。

本書も含めて、『現代の政治学』シリーズのすべての書物が、『政策決定の理論』とか『比較政治学の理論』とか『選挙と投票行動の理論』といったように、政治学の分析対象や分析の手法（「アプローチの方法」と呼んでもよい）を基礎として編集されているのは、このためである。『現代の政治学』シリーズと題する本シリーズが目指すのは、現在の時点で、現代政治学の各領域で共通の理解としての理論の蓄積がどの程度まで存在するか、それを見極めることである。同時に、この見極めの中から、次のステップとして何が共通の理解となり得るのか、また、共通の理解を増加させ、理論の体系としての現代政治学を進展させるにはこの段階で研究者は何をなすべきか、をも検討したいと思う。現代政治学の現在の水準と今後の発展の方向を示すのが、本シリーズの目的である。

『現代の政治学』シリーズが何故東海大学出版会から刊行されることになったか、東海大学における社会科学について説明しておくことも、本シリーズの目指すところを読者に理解してもらうために必要なことかも知れない。

東海大学の政治経済学部は一九六六年（昭和四十一年）に設立され、私もその設立に参加したのだが、設立に参加した研究者の間には、共通のかなり明確な問題認識が存在した。

この問題認識は、人類にとって最初の地球的規模の戦争であった第一次世界大戦を経験した後で、一九二〇年代により「科学的」な政治学の確立を目指していたメリアム（Charles E. Merriam）等シカゴ学派の政治学者たちの問題意識と似たものであった。メリアムたちは、第一次世界大戦の経験から、未成熟な、人間性をむき出しにした「ジャン

グルの政治」(*New Aspects of politics*, 1925, p.247) が高度に発達した自然科学や工学的技術を動員した時の惨害の大きさを知り、自然科学の発達の中に人類の将来への希望を見出しながら、同時に、発達した自然科学と未成熟な社会科学とのアンバランスな状況の中に、底深い危険性を感じとっていた。

第一次大戦の経験にもかかわらず、第一次大戦後にウィルソン (Woodrow Wilson) の理想主義が現実の社会に受け入れられず、列強の帝国主義の前に敗れて行き、それを見た多くのアメリカの知識人たちが政治への直接のコミットメントから手を引いて行く状況の中で、メリアムたちは、この問題認識に立脚して、政治に直接働きかけるのではなく、真に「科学的な政治学」(政治の科学)を確立することで、人類に惨禍をもたらした「ジャングルの政治」を間接的に、しかしその根底から克服しようとしたのであった。

東海大学政治経済学部設立に参加した研究者たちは、もともと工科系の大学として出発し成長して来た大学の中に質のよい社会科学系の学部を設立する努力を行うに際して、一九二〇年代のシカゴ学派の政治学者たちと同じ問題認識を有していたのである。人類の英知と科学技術の発達の将来に対して希望を抱きながら、第三次世界大戦と核戦争の脅威に直面し、ますます墮落して行く現実政治に落胆し、それでもなお、高度に発達した自然科学や工学と、いまだに成熟できない社会科学とのアンバランスな状況の中で、より科学的な政治学、より科学的な社会科学の確立への努力を続けることで、人類の未来に貢献しようと考えていたのであった。

学部設立に際して中心的役割を果たされた故吉村 正教授のイニシアティブのもとで、より科学的な社会科学を確立するための努力として、三つの手法が採用された。まず第一に、既存の学問領域に閉じ籠ることなく、積極的に既存の学問領域を横断し、自然科学や工学も含めて他領域で得た学問上の知識と分析の手法を活用して、社会科学全体のレベルを飛躍的に向上させようとする努力が確認された。一九六〇年代初期には「学際的」(Interdisciplinary)という言葉

葉はまだ耳新しい言葉であつたが、学際的視野からの発想と学際的アプローチの採用が企図された。特に、政治学においては、社会科学としての政治学が日本において第二次大戦後にはじめて本格的に発足したという事情もあつて、理論の体系化が遅れていたため、学際的視野からの接近が不可欠であつたといえよう。

次に、科学としての社会科学の確立のために、より科学的な分析手法と厳密な用語の使用、より体系的で操作可能なモデルの構築への努力が確認された。一九五〇年代から六〇年代にかけての急速なコンピュータの発達と普及、数量理論や因果分析等の社会科学における統計的分析手法の開発、社会経済統計やサンプル調査によるデータの蓄積等が、このような科学的分析手法の政治学や社会学への導入を可能とし、成果あるものとした。

厳密な用語の使用と体系的なモデルの構築は必ずしも量的方法論を前提とするものではないが、社会科学の分野で使用可能な数量化理論等の統計的分析手法の開発とデータの整備は、このような体系的モデルを操作可能な（したがって、なんらかの形で検証可能な）ものとするのに大いに役立った。新しい環境の中で、政治学も、すでに高い理論化のレベルに達していた経済学と同様に、「政治の科学」となる可能性をもつに至つたといえよう。

第三に、より科学的な政治学の確立に際して、同時に、現実社会での妥当性（Relevancy）をより多く獲得する努力をなすことが確認された。社会科学は、社会科学である限り、決して現実から逃避すべきではないとの、共通の認識があつた。現実の社会を見据え、現実の社会が直面する問題の解決に役立ってこそ、社会科学の存在意義があると考へられた。

このような認識の背後には、学問の発達に関するひとつの理解がある。われわれはより科学的な社会科学の確立を目指し、そのためにより厳密に定義された用語とより体系的な一貫した論理を示すモデルの構築に努力するが、それは決して、現実から乖離し、研究者（観察者）の頭の中に存在する閉鎖した体系の中での観念的論理の一貫性を目指す

すことを意味しない。社会科学においては、閉鎖的な、現実とは何の関係もない空間の中で首尾一貫した強固な（カチツとした）論理の体系をもつ理論よりは、たとえ論理的には強固な一貫性を持たないとしても、現実の社会において妥当性を示す理論の方が、学問的にはより発達し、価値の高いものだと考えるのである。社会科学においては（中でも政治学においては特に）、論理の一貫性とは別の、より重要な学問発達の測定尺度があり、それは、その理論が現実の社会とどの程度の関連を有するかということだとの指摘である。

東海大学の政治経済学部設立に参加した研究者の、より科学的な社会科学を目指すための三つの手法は、同学部設立後二十五年を経過した現在でもその価値を失っていないといえよう。

本書も含めて、『現代の政治学』シリーズのすべての書物では、日本全国から、出身の学校や所属を超えて、特に若手で新しい視点を示す優秀な研究者に執筆をお願いしている。その意味でも、本シリーズは、決して東海大学政治経済学部の教科書を作ろうとしているのではない。むしろ、最初に書いたように、現在の時点での現代政治学の共通の理解を固めることを目指した、現代政治学の基本的な研究書を作ろうというのが、編者の第一の意図である。

だが同時に、『現代の政治学』シリーズすべての書物は、東海大学における社会科学研究所等の研究会の成果として出版されている。その意味では、この『現代の政治学』シリーズの各書は、日本において明確な姿勢をもった政治学研究のひとつの新しい核を形成しようと努力している東海大学政治経済学部の意志のあらわれだともいえよう。

この『現代の政治学』シリーズと、東海大学政治経済学部が、共に、日本の政治学と社会科学の前進に貢献できることを願ってやまない。

一九九〇年（平成二年）五月

白鳥 令

目次

まえがき——『現代の政治学』シリーズ刊行に際して——

第1章 政策決定論の系譜……………	山本吉宣	1
-------------------	------	---

- | | | | |
|-----------------|----|------------------|----|
| 序 政策決定論とは何か | 2 | 1 意思決定—個人のレベル | 3 |
| 2 政府の意思決定 | 15 | 3 アリソン・モデルの批判と展開 | 19 |
| 4 意思決定と政策—一つの試論 | 27 | | |

第2章 インクリメンタリズム……………	谷 聖美	37
---------------------	------	----

- | | | | |
|-------------------------|----|-------------|----|
| 1 はじめに | 38 | 2 合理的行為者モデル | 40 |
| 3 意思決定理論としてのインクリメンタリズム | 46 | | |
| 4 政策決定モデルとしてのインクリメンタリズム | 51 | | |
| 5 おわりに | 59 | | |

第3章 官僚政治モデル……………	大河原 伸夫	65
------------------	--------	----

- | | | | |
|---------------|----|---------------------|----|
| 1 はじめに | 66 | 2 官僚政治モデルと合理的行為者モデル | 68 |
| 3 官僚政治モデルの問題点 | 72 | 4 官僚政治モデルの意義 | 75 |
| 5 むすび | 79 | | |

第4章 政策決定の心理学的アプローチ……………	土山 實男	87
-------------------------	-------	----

- | | | | |
|---------|----|---------------|----|
| 1 政策と心理 | 88 | 2 表象的研究の先駆者たち | 89 |
|---------|----|---------------|----|

3	認知科学アプローチ	93	
5	心理的要因の類型化	98	
	キッシンジャーの場合	100	
7	プロセス・モデル	103	
8	むすびにかえて	113	
第5章	過程モデル	119	荒木義修
1	はじめに	120	
2	上位概念としての「過程モデル」	122	
3	比較政策分析のための筆者のマトリックス	128	
第6章	利益団体のモデル	137	藪野祐三
1	分析の結果	138	
2	利益団体の構造的 position	139	
3	利益団体の歴史的 position	141	
4	第三期の分析	146	
5	転換期の分析	150	
6	第四期の分析	156	
第7章	費用便益分析と政策科学	161	桑原英明
1	費用便益分析とは何か	162	
2	費用便益分析の手続き	164	
3	費用便益分析による政策決定	169	
4	費用便益分析の諸問題	174	
5	費用便益分析と政策科学——課題と展望	176	
第8章	意思決定のゲーム論的な理解	181	山影進
1	政治の中の意思決定	182	
2	ゲーム的状况	183	
3	相手について知ることの意味	187	
4	コミュニケーションと力関係	192	
5	継続的關係の中の意思決定	196	
6	伝統的ゲーム理論の導入	200	
7	いくつかの取り扱い可能な問題	204	

第9章

政策決定の公共選択論的アプローチ……………河野武司

209

1 はじめに 210

2 公共選択論とは 211

3 政策決定の公共選択論的アプローチ 216

4 おわりに 222

終章

現代政治学と政策決定の理論……………白鳥令

235

装幀 道吉 剛

第1章

政策決定論の系譜

山本吉宣

序 政策決定論とは何か

政策決定論は、政府レベルの意思決定 (decision-making) の分析を主たる対象とするものである。意思決定とは、通常、ある主体 (個人でも集団でもよい) のとった、離散的な、はつきりとした始めと終りのある行為、を説明しようとするものである。そして、それは、decision の語源が「切り捨てる」ということにあることにもうかがえるように、いくつかの可能な選択肢のなかから、他を切り捨てて、ある一つの行為をとる、ということを含意する。

このように意思決定は、単に政府だけではなく個人のレベルから集団まで広くみられるものである。したがって、本章では、まず、個人のレベルで発展したさまざまな意思決定モデルを系統的に考察することにする (第1節)。そこでは、行動主義的なモデル、合理的な行為者モデル、問題解決のモデル、そして、さまざまな心理学モデルが検討される。次いで、これらのモデルを念頭におきつつ、政府レベルでの意思決定をさまざまな角度から考察する (第2、3節)。そこでは従来展開されて来たさまざまな政府の意思決定についてのモデルを紹介し、それらを批判的に検討するとともに、個人レベルと政府 (集団) レベルという異なるレベルの意思決定の相互関連をも考察することにする。

ところで、政策決定というとき、そのなかには、単に意思決定だけではなく政策形成 (policy-making) も包摂されていると考えられる。政策 (policy) は、意思決定と同様に選択的な行為をふくむものの、それはむしろ、政府の持つ、ある問題についての将来にわたる方向、目的、さらにはプログラムなどを指すものと考えられる。そして、政府は、このような政策を引照しつつ、時々状況と条件にあわせて、具体的な行為をとる、と理解することができる。⁽¹⁾したがって、第4節において、このような政策と意思決定とがどのような関係にあるのかについての若干の考察が試みられる。

1 意思決定——個人のレベル

意思決定の過程

一般に個人レベルの意思決定は、概略、図1に示したような三層構造的なものとして捉えられよう。それは、(A)選択のプロセス(第一層)、(B)心理的なオペレーション(第二層)、そして(C)心理(認知)的な構造(第三層)、の三つである。

まず、〈環境〉(これは、意思決定者の外部に存在するもの、あるいは内部的なもの、の両方をふくむ)が変化した場合、意思決定者は、それを知覚し解釈する。が、その背後には、〈環境〉をあらかじめどのように捉えるかを指定している心理的な構造が存在すると考えられる。この心理(認知)的な構造は、世界観、信条体系、〈環境〉の作動についての一般的な理解(たとえば原因—結果の系)、さらには、自己の基本的な価値、目的などをふくんでいる(より整理していえば、心理的な構造のなかには、認知に関するもの、態度に関するもの(好き嫌い)、評価に関するもの(よし、わるし)、などの異なる次元のものがふくまれる)。

次に、知覚され、解釈された〈環境〉の変化が、自己にのぞましくない影響を与えると考えた場合には、その意思決定者は、自己にのぞましい状態を作り出すこと(すなわち具体的な目的の設定)を考えよう。そうすると、彼は、それを達成するためのさまざまな手段(選択肢)を検索しよう。この検索は、再び認知構造のなかにもどって、〈環境〉の作動についての認知、過去の経験などにもとづいて、適当な選択肢を求めて行われる。その検索が行われるなかで、あるいは検索の結果選択肢が出揃った段階で、それぞれの選択肢が、設定された目的にどのような影響を与えるかが評価されよう。その結果、選択肢に何らかの順序がつけられ、選択が行われることになる。

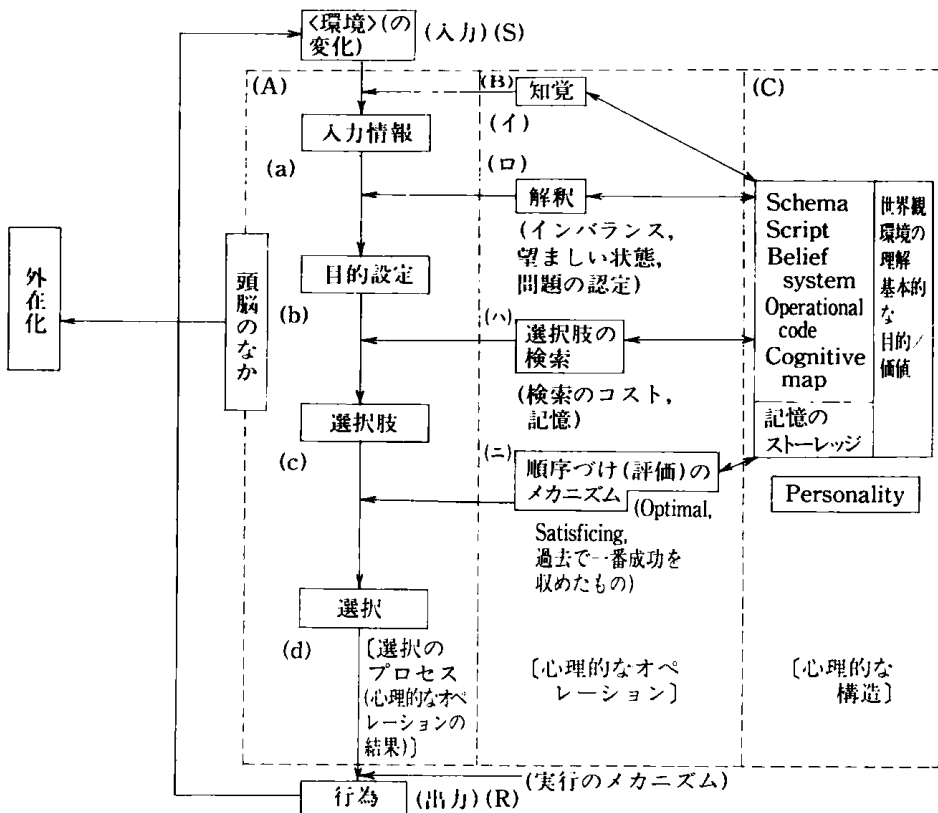


図1 個人の意思決定

モデル化——ブラック・ボックス

行動主義 (behaviorism) 前項で示し

たプロセスは、通常、意思決定者の「頭脳のなか」で行われるものである。第二次大戦前から存在していた行動主義は、基本的には「頭脳のなか」は、わからない、あるいは科学的な研究の対象とはならない、という立場をとった。そして、それは、もっぱら、「環境」の変化（＝入力）と、行為（行動）（＝出力）との間の関係を分析の対象とした。すなわち、「頭脳のなか」をイーストン (David Easton) 的にいえば暗箱（ブラック・ボックス）とし、研究は、入力（刺激—stimulus—S）と出力（反応—response—R）を、それぞれ計量化し、SとRとの関係をよくあらわす関数関係を求めようとしたのであった。このような研究方法をもっとも典型

的に示したのが、国際政治学におけるS—Rモデルと呼ばれるものであった。⁽³⁾

合理的な行為者モデル 行動主義とともに、歴史的に古く、また行動主義よりより広い分野においてつよい影響力を持ったのは、合理的な行為者モデルと呼ばれるものであった（このモデルの政府レベルの意思決定への応用については後述）。図1に即していえば、それは、第一層の(b)、(c)、(d)にのみ着目するものである。すなわち、目的が所与とされ、それに対する選択肢をすべて考え、目的と手段との関係を明らかにしたうえで、最適の手段をとる、というものである。このモデルは、目的がどのようにして形成されたか、あるいは選択肢はどのようにに検索されたか、という心理的なオペレーション、さらにはその背後にある認知構造は問わない。このことから、合理的行為者モデルは、行動主義とは違った意味で、ブラック・ボックス的なモデルといえよう。

ホワイト・ボックス化⁽⁴⁾ 行動主義と合理的な行為者モデルを出発点として、意思決定モデルは、順次心理的なオペレーション、さらに認知構造を明示的に取り込んでいく方向に向った。

図2に示したように、行動主義（心理学）の方からは、知覚、解釈という心理的なオペレーションから、そのもとにある認知構造がさぐられるようになる。他方、合理的な行為者モデルの方からは、選択肢の検索／評価などの心理的なオペレーションの制約を前提したモデルが形成され、さらに、問題解決のモデルへ展開していった。

行動主義からのホワイト・ボックス化

心理的な環境 〈環境〉は、意思決定者によって知覚され、解釈されてはじめて意味のあるものとなる。何人かの意思決定者を考えた場合、彼らは同じ〈環境〉を同じに知覚し、解釈するとは限らない。スプラウト夫妻(Harold and Margaret Sprout)は、人間と環境に関して、いくつかの関係を検討した。⁽⁵⁾たとえば、もし前述の行動主義的な考え方