

## 意思決定過程論再考：アメリカ行政学にみるその方法論的意義

今里, 滋  
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/2017>

---

出版情報：法政研究. 61 (3/4下), pp.501-554, 1995-03-20. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 意思決定過程論再考

——アメリカ行政学にみるその方法論的意義——

今 里 滋

はじめに

- 一 合理的意思決定論
- 二 漸変主義的意思決定論
- 三 折衷的意思決定論
  - (一) 混合走査法
  - (二) 最適選択モデル
- 四 意思決定モデルと行政理論

はじめに

行政学の方法論問題を考える場合、行政の意思決定に関する研究の検討と評価はとくに重要な意味をもつ。というのも、意思決定を行政学的方法的軸に据えようとする強力な主張が存在するからである。たとえば、ランドー (Martin Landau)<sup>(1)</sup> の「意思決定スキーム (decision-making scheme)」やわが国の村松岐夫が提唱する「『選択』アプローチ」<sup>(2)</sup> がそうである。しかし、これらの意思決定アプローチは別に検討することにして、われわれはここでは、行政の意思決定——より特殊的には「政策の決定」<sup>(3)</sup> ——過程に焦点を合わせ、その特質を明らかにせんとするいくつかの代表的な研究を回顧し、その行政学にとっての方法論的意義を再考することにした。

行政の意思決定に関する研究動向を整理するための一応の目安として、われわれは次のようなマトリックス型の枠組を設定する (参照、表1)。

①の「演繹的—規範的研究」とは、特定の意思決定モデルに沿うかたちで実際の意思決定が行われるべきだという主張もしくは含みに力点を置く研究である。サイモン (Herbert A. Simon) の合理的意思決定モデル、リンドブロム (Charles E. Lindblom) の漸変主義モデル (incremental model)、エツィオーニ (Amitai Etzioni) の混合走査法 (the mixed-scanning approach)、およびドロア (Yehezkel Dror) の最適選択モデル (optional model) は何れも帰納的推論から出発しているものの<sup>(4)</sup>、そこから引き出された一般命題がモデルすなわち理念型として発展・定着する以上、それは必然的に規範性を帯びるのである。

表1

	演繹的研究	帰納的研究
規範的研究	①	③
記述的研究	②	④

②の「演繹的—記述的研究」は上に述べたような意思決定モデルを用いて現実の行政の意思決定過程を記述的に説明することに力点を置く研究を指す。この範疇に属する代表的な研究としてはシュバート（Glendon A. Schubert）の公益論<sup>(5)</sup>やアリソン（Graham T. Allison）のキューバミサイル危機における意思決定過程の研究<sup>(6)</sup>、カプート（David A. Caputo）がシステム・モデルを政策事例の研究に応用した例<sup>(7)</sup>をすぐさま挙げる事ができよう。

④の「帰納的—記述的研究」は具体的な行政の意思決定過程を研究の対象とし、もっぱら、その過程なり状況なりの因果関係を経験的に記述することを目的とするものである。数多くの行政事例の研究がその代表である。いわゆる「権力構造（power structure）」の研究も当該地域の意思決定メカニズムの解明をテーマの一つとする意味でこの範疇に入るであろう。この種の研究の代表的業績としては、ダールによるコネチカット州ニューヘヴン市<sup>(8)</sup>の、あるいはシラキュース大学グループによるシラキュース市の権力構造と意思決定メカニズム<sup>(9)</sup>の、実証的研究を直ちに思い浮かべることができる。

また、個別研究の枠を越えて行政の意思決定一般に通用する命題を呈示しようという試みも、この範疇に属する。セルズニック（Philip Selznick）がTVAの研究で使った「適応的吸収（co-optation）」<sup>(10)</sup>の概念や、ゴア（William J. Gore）の「発見的モデル（heuristic model）」<sup>(11)</sup>がそうであろう。しかし、これらの一般的命題がいまだ規範性をもつには至っていないと考えられるため、彼らの研究もこの範疇にとどめることにする。

最後に、③の「帰納的—規範的研究」は、行政過程の具体的分析から一般の問題性を掘り出し、その解決策を「処方する（prescribe）」ものである。このタイプの研究は民主主義的規範と行政官の行動との関係に、したがって行政責任や行政の民主的統制の議論に、結びつきやすい。もともと、およそアメリカにおいて行政とくに官僚制を論じた研究で民主主義とのそれとの関係に言及しないものはほとんどないといってよく、この範疇の研究の場合も、到達し

た結論にどれだけ規範性を与えるかで帰属が決定するわけである。行政の機能的責任を打ち出したフリードリック (Carl J. Friedrich) の行政責任論<sup>(12)</sup>や行政責任の四つのパターンを定式化したアップルビーの研究<sup>(13)</sup>、さらに予算過程の実証的研究から漸変主義モデルの妥当性を証明し、予算制度改革の提言を行ったウィルダフスキー (Aron Wil-davsky) の研究<sup>(14)</sup>をここに含めることができよう。

行政の意思決定過程の研究は以上のようにアプローチの特徴にしたがって区別することが可能である。だが、個々の研究においては四つのアプローチが様々な組み合わせられていることがほとんどであり、ある研究が何れかの範疇のみに該当することはきわめて少ない。また、自然科学におけるように、対象を経験的に観察し、それに基づいて仮説を立て、その仮説を厳密精緻な一般命題のレベルに引き上げ、さらに実験等の手段を用いて定められた条件下でその命題の普遍的妥当性を確認するという過程を経験科学的方法とするならば、上記の各範疇は③↓④↓①↓②↓③という順序で連続することによってはじめて意思決定過程の研究に対する総合的アプローチとして完結することができるはずである。しかし、方法的に見てとくに重要であるのは①と④、すなわち「演繹的—規範的研究」と「帰納的—記述的研究」であろう。ここでは①について、行政の意思決定過程に関する代表的な意思決定モデルについて焦点を絞り、その方法的意義を検討することにしたい。なお、④については行政事例の研究が代表的であるが、その検討は別稿において行う。

(1) 参照 Martin Landau, "Political Science and Public Administration: 'Field' and the Concept of Decision Making," in *idem, Political Theory and Political Science: Studies in the Methodology of Political Inquiry* (Macmillan, 1972), pp.177-210.

(2) 参照、村松岐夫「行政学における『選択』アプローチ」加藤新平教授退官記念『法理学の諸問題』(有斐閣、一九六七年) 四二二—四四二頁。

- (3) ここでは、三沢潤生とともに、「政策の決定」を、「特定価値の配分にかんして、いくつかの案の中からある基本的な方針ないし意図が選択され、その意図が『決定的』に表明されること」と「よく常識的に考えて」よいであろう。参照、三沢「政策決定過程の概観」日本政治学会年報『現代日本の政党と官僚——保守合同以後』(岩波書店、一九六七年)六頁。なお、意思決定一般に関するアメリカの研究動向を論じたものとしては、一九五〇年代では、William J. Gore and Fred S. Silander, *Administrative Science Quarterly* (以下ASQと略記), Vol. 4 (December, 1959), pp.97-121, 一九六〇年代は、Donald W. Taylor, "Decision Making and Problem Solving," in James G. March (ed.), *Handbook of Organizations* (St. Martin's Press, 1966), pp.48-86, especially, pp.82-86. 参考、James A. Robinson and R. Rager Making, "The Theory of Decision-Making," in James G. Charlesworth (ed.), *Contemporary Political Analysis* (The Free Press, 1967), pp.175-188 [邦訳田中靖政・武者小路公秀編訳『現代政治分析Ⅲ』(岩波書店、一九七一年)七一—九二頁]。
- (4) もっとも記述的要素の強い漸変主義のちよも「規範的」であると性格づけられる(参照、Victor A. Thompson, "Decision Theory, Pure and Applied," in Alan A. Altshuler and Norman C. Thomas (eds.), *The Politics of the Federal Bureaucracy*, 2nd ed. (Harper & Row, 1977), p.132) の「混合査定法」についても半分記述的、半分規範的であると、ハンターニ自身認めている。参照、Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making," *Public Administration Review* [以下PARと略記], Vol.27 (December, 1967), pp.388-389.
- (5) Glendon A. Schubert, *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept* (The Free Press, 1960).
- (6) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining Cuban Missile Crisis* (Little Brown, 1971). (邦訳宮里清文訳)『決定の本質——キューバ・ミサイル危機の分析』(中央公論社、一九七〇年)。
- (7) David A. Caputo (ed.), *The Politics of Policy Making in American: Five Case Studies* (W.H. Freeman, 1977).
- (8) Robert A. Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City* (Yale University Press, 1961).
- (9) Roscoe C. Martin et al., *Decisions in Syracuse* (Greenwood Press, 1968).
- (10) 参照、TVA and the Grass Roots (Harper & Row, 1949).
- (11) *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model* (John Wiley & Sons, 1964).
- (12) "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," in idem (ed.), *Public Policy*, Vol.1, 1940, pp.3-24.
- (13) Paul H. Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government* (Louisiana State University Press, 1952).

- (14) 参照' *The Politics of the Budgetary Process* (Little Brown, 1964), "Rescuing Policy Analysis from PPBS," *PAR* Vol. 29 (March/April, 1969), pp.189-202, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Little Brown, 1979) 等。

## 一 合理的意思決定論

アメリカ行政学におけるいわゆる正統派行政学の意思決定論がごく純粋な合理的意思決定モデルに立脚していたことは、すでに別稿で明らかにした通りである。<sup>(1)</sup> 簡潔にふりかえると、正統派行政学にとって「行政活動の目標は公共プログラムのもっとも迅速、経済的、かつ完全な達成」<sup>(2)</sup> の手段を講じることであったということである。その特徴は、政治—行政二分論に対応して、目的と手段とを厳格に分離し、目的を最大限能率的に達成する手段 (one best way) の選択を中心に置く経済合理主義にあったといってもよい。その合理的意思決定モデルを再定式化したのはかのサイモンであった。サイモンの合理的意思決定モデルはこの純粹合理主義モデルに対する批判の上に形成されたものである。サイモンの提示したモデルはわが国でもすでに十分に紹介されているので、<sup>(3)</sup> ここではそのごく基本的な特徴を垣間見るにとどめよう。

サイモンによれば、「経済人 (economic man)」を原点に置く古典的合理主義モデルの基本的前提は次の四点にある。<sup>(4)</sup>

- ① 意思決定者は決定しなければならぬ状況に直面したとき、すでに決定の代替案群を与えられている。

- ② 各代替案には一群の結果が対応している。ただし生じる結果について決定者が有する知識について完全であるか(確実性の理論)、蓋然的か(リスクの理論)、それとも不確実か(不確実性の理論)について理論は分かれない。
- ③ 決定者は最初にすべての結果群を一番望ましいものから一番望ましくないものまで並べる効用関数 (utility function) か選好順位 (preference-ordering) を有する。
- ④ 決定者は好ましい結果群を得られる代替案を選択する。

しかし、この古典的理論は次の二つの難点を孕むとサイモンは指摘する。第一は、「確実性の理論」においてのみ常識的な合理性の観念と一致するのであって、「不確実性の理論」にあつては「正しい (correct)」ということの定義についてさえ合意がない、ということ。第二には、合理性の有する主観的、相対的性質を明らかにしていないことである。このような難点を克服するためにサイモンはいくつかの新しい概念を導入し、古典的合理主義モデルの修正を図ろうと試みる。その中でごく重要であるのは「行政人 (administrative man)」、「限定的合理性 (bounded rationality)」および「満足化水準 (satisfactory standards)」の三つの概念であろう。まず「経済人的合理主義モデル」は次の二点において、その「いとこ」である「行政人」によって修正されねばならないという。<sup>5)</sup>

第一は、経済人が極大化 (maximize) する、すなわち、自分に利用できる全部の代替案から最良のものを選択するのに対して、行政人は満足のおよぐ (satisfactory) 行動経路を探す。

第二は、経済人が複雑そのものの現実の世界を扱うのに対して、「行政人が知覚する世界は喧騒と繁昌の実世界を思い切つて単純化したモデルである」。なぜなら、「実世界の事実の大部分は彼が直面するなどの特定の状況にも大した



関係はないし、重要な因果の連鎖は概して短く単純だからである」。

それでは行政人の概念はどのような意義をもつのか。それは二つある。一つは、「行政人は最大化するのではなく満足するのであるから、彼は、まず可能な代替案を検討せず、そしてこれが事実上すべての代替案だということを確認しないで選択を行うことができる」<sup>(6)</sup>ことである。もう一つは、行政人は世界を単純に考えるのだから、「自分の能力や思考に不可能な要求を押しつけずに比較的単純な経験則で決定ができる」<sup>(7)</sup>ことである。

次に「限定的合理性」の概念が導入される。この概念こそは「管理理論 (administrative theory) の中心的関心事は人間の社会行動の合理的側面と非合理的側面との境界にある」<sup>(8)</sup>とするサイモンにとっては根本概念に等しいものである。サイモンは措定する行政人の意思決定の拠り所となる合理性は古典的理論のいう客観的合理性ではあり得ない。なぜなら、

- ① 合理性は選択から帰結する結果が完全に知られ予測されることを必要とするが、実際には結果の知識は常に断片的である。
- ② この結果は将来において存在するのだから、その価値を計るためには経験した感覚の欠如を想像力で補わなければならぬ。しかし、価値は不完全にしか予測できない。
- ③ 合理性はすべての可能な行動の選択肢から選択することを求めるのだが、実際の行動ではこれらの選択肢のうち非常に少数のものしか想起されないのが普通である。

そして、究極的には合理性の限界は人間の能力そのものに求められる。サイモン曰く、「複雑な問題を定立し解決

する人間精神の能力は、解決が必要な問題の規模に比してとても低いので、現実世界で客観的に合理的に行動することは、あるいは合理的といえるぎりぎりの行動をすることさえ、困難である<sup>(9)</sup>。

最後は満足化の水準である。「大部分の人間の意思決定は、個人的なものであれ、組織的なものであれ、満足する代替案の発見および選択に関係するのであって、例外的な場合にのみ最適な代替案の発見と選択に関係する（のであるから、両者の差は）干草の山の中から一番鋭い針を見つけるのと、縫うのに十分な針を見つけるのとの違い」である<sup>(10)</sup>。とくに行政行動（administrative behavior）は人間の協働による営為なのであるから、そこにおける意思決定は時間・知識・集団性によって最適化の基準からますます遠ざかるのである<sup>(11)</sup>。行政人における限界の合理性を前提とするとき、「満足化」なる基準の導入は必然的であったといつてよい。なぜなら、サイモン自身の多少素っ気ない、しかしもつともな説明によれば、「人間は極大化する知恵を持たないから満足するのである。私は、これは証明可能な経験的命題と考える<sup>(12)</sup>」からである。

さて、以上のような修正を加えたサイモンの意思決定モデルの特徴は次のように列挙することができよう。

- ① 最適化（optimizing）が満足化に取って代わられる。換言すれば、基準になる変数の満足水準を達成せよという要請である。
- ② 行為の選択肢と作為の結果が探索の過程を通じて順々に発見される。
- ③ 行動プログラムのレパトリーが組織と個人とによって作成され、繰り返し生じる状況で選択肢として用いられる。
- ④ 各々の特定の行動プログラムは限られた範囲の状況と結果を扱う。

⑤ 各行動プログラムは他のプログラムからは半独立的に実施される。すなわち各プログラムは緩やかに結びついていくにすぎない。

では、このサイモンのモデルは彼が反面教師とした古典的合理性モデルと似て非なるものであろうか。否である。サイモンのモデルは、少なくとも彼の主観においては、人間の問題解決能力とその過程を客観的合理性の水準へと引き上げるといふ規範性をもつ点で、古典的モデルへの限りなき接近を意図したものと<sup>(13)</sup>いわざるをえない。そのことはサイモン自身の次の言葉からも明らかであろう。

「行政 (administration) の基本原理は——それは『よい』行政の合理的性格からほとんど直接に出てくるのだが——同じ費用を要するいくつかの選択肢から行政目標を最大限達成するものを常に選択すべきだということ、そして、同じ目標達成へと至るいくつかの選択肢から最小限の費用しかかからないものを選択すべきだということ、である。この『能率の原理』は希少手段を使つてある目的の達成を極大化せんと合理的に試みるいかなる活動の特徴でもあるのだから、経済理論の特徴と同じく行政 (administrative) 理論の特徴でもある。『行政人』は古典的『経済人』と同列にいたのである。<sup>(14)</sup>」

そしてこの言葉を裏づけるかのように、その後のサイモンの研究は、コンピュータの登場に強く影響されつつ、人間の、とくに人間の集合体である組織の、意思決定能力の向上のための条件の解明を志向することになる。それは「組織的意思決定の理論構築のために非公式かつ公式にコンピュータのプログラミング言語を使用し、意思決定過程

表2 意思決定の伝統的—現代的技術

意思決定のタイプ	意思決定の技術	
	伝統型	現代型
プログラム化された決定 日常的反復的決定  （この様な決定を処理するため、組織は特定の方法を作成する）	1) 習慣 2) 事務的ルーチン（標準的な作業法） 3) 組織構造 （ <ul style="list-style-type: none"> <li>• 一般的期待</li> <li>• 二次的目標体系</li> <li>• 安定した情報経路</li> </ul> ）	1) オペレーションズ・リサーチ ・ 数学的分析 ・ モデルの利用 ・ コンピュータ・シミュレーション 2) 電子的情報処理
プログラム化されていない決定  （ <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1回だけの、ルーチン化されない新たな政策形成</li> <li>• 一般的な問題解決法によっては処理されない事項</li> </ul> ）	1) 判断、直観、創造性 2) 経験則 3) 幹部の選任と研修	発見的(heuristic)問題解決技術が以下のものに 応用される ・ 意思決定を行う人物の訓練 ・ 発見的コンピュータ・プログラムの開発

をコンピュータでシミュレーション化することで、これらの理論の検証することが可能だ<sup>(16)</sup> という彼の確信があるからにほかならない。表2は、サイモンが、彼自身、その後の研究プログラムとしても示唆する新旧の意思決定技術を比較、対照させたものである。<sup>(17)</sup>

ここで確認しておかねばならないのは、サイモンが重視しているのは「そうしたモデルのハイアラキーのどのレベルでわれわれは考えているのかをはっきりさせること、そして数多くの目的についてわれわれは相対的に『全面的(global)』な合理性よりも『限られた(limited)』合理性に関心をもつ<sup>(18)</sup>」ことだということである。

このような合理的意思決定概念またはモデルは当然のことながら行政における意思——「政策」と置き換えてもよい——形成過程の説明もしくは処方のために用いられている。記述的研究は別に検討することにして、ここでは合理的意思決定概

念を行政的意思決定に規範的に適用し、その条件と手段を一般的に定めようとする動向としてわが国でもPPBSに関連して注目されたシステム分析法<sup>(19)</sup>を、行政的もしくは公共的な意思決定にシステム分析を適用したクオード(Edward S. Quade)の業績<sup>(20)</sup>に依拠しつつ、取り上げることしよう。

クオードは本来、数学者であり、フロリダ大学で教鞭を取ったあと、一九四八年から一九七三年までランド研究所(Rand Corporation)で数学部門の主幹を務めた人物である。彼はその数学的知識を基礎としたシステム分析等の手段を公共政策の意思決定のための分析法として応用する。その目的の背後には、公共政策の形成と決定が現代社会と人間に与える、時として取り返しのでないほどの重大な影響力についての確かな認識がある。彼によれば「行政(public service)における意思決定者は、民間部門同様、公共の利益になる目標を発見し選択するより良い方法、そうした目標を達成する選択肢を考慮・選択するより良い方法、そして、選ばれた選択肢が適切に実施されるようにするより良い方法を求めている」<sup>(21)</sup>。

ところで、政策分析と政策形成には合理主義的アプローチと漸変主義的アプローチがあるが、「公共政策形成のためには前者の観点の方がもっと有望である」<sup>(22)</sup>。そのアプローチの確かな武器であるシステム分析とは「意思決定者が行動の進路を選択するのを援けるために決定者の問題に関して専門的判断と直観的判断を提供する——できるだけ分析的であるという限りで——適切な枠組を用いて、その問題全体を調査し、目標と代替案を探索し、それらをその結果に照らして比較するシステムのアプローチ」<sup>(23)</sup>である。このように合理的意思決定アプローチを支持するクオードが提起する政策分析、決定のための大まかな枠組は次のようなものである(参照、図1<sup>(24)</sup>および図2<sup>(25)</sup>)。

しかし、クオードにしても政策分析および政策決定におけるこのような反復的分析法の万能性を素朴に信じている

図1 合理的意思決定のための枠組

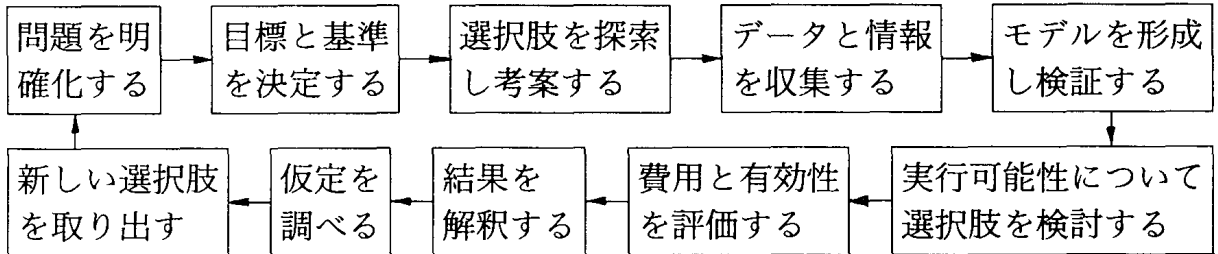
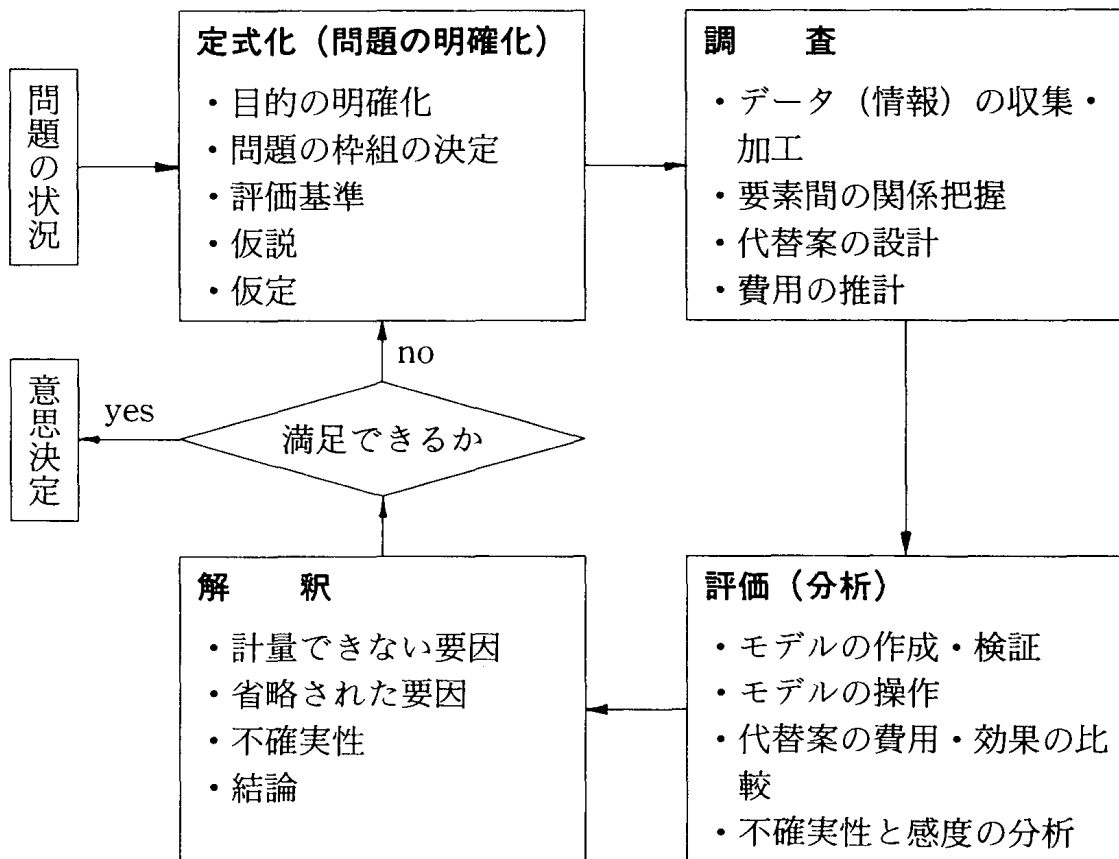


図2 システム分析のプロセス



わけではない。彼は、①分析に固有な落とし穴（例 不確実性、有効性と基準、不完全性）、②分析者自身によってもち込まれる落とし穴（例 偏見、問題規定の仕方、モデル作成）、③外部的な落とし穴（例 クライアントとの意思疎通の問題、全権をもった単一の決定者がいるという神話）を挙げ、その不注意な使用を戒めているのである。<sup>(26)</sup>

- (1) 参照、拙稿「現代アメリカ行政学の展開とその『一体性の危機』」〔法政研究第五〇巻第一号（一九八三年）八三—一二三頁〕、（二・定）同上第五〇巻第二号（一九八三年）八五—一二八頁。
- (2) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (Harper and Brothers, 1926), p. 4.
- (3) 例えば参照、村松岐夫「行政における組織目標と人間の行動——サイモンの行政理論の「研究」法学論叢第七八巻第六号（一九六六年）一—四〇頁。なお、サイモンの意思決定モデルの特質と矛盾を分析したイギリスの行政研究者によるすぐれた研究として、Peter Self, *Administrative Theories and Politics*, 2nd ed. (London: George Allen & Urwin, 1977), pp. 29-38（邦訳片岡寛光監訳）『行政官の役割』（成文堂、一九八一年）一五—二七頁〕、および Herbert J. Storing, "The Science of Administration: Herbert A. Simon," in idem (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics* (Holt, Rinehard and Winston, 1962), pp. 63-150 などを pp. 109-123 が是非参照のべきである。
- (4) 以下、Herbert A. Simon and James G. March, *Organizations* (John Wiley & Sons, 1958), pp. 137-138（土屋守章訳『オーガニゼーションズ』（ダイヤモンド社、一九七七年）二〇八—二〇九頁）による。
- (5) Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, 3rd ed. (The Free Press, 1976), pp. xxix-xxx. なお、「経済人」と「行政人」に関する研究については Donald W. Taylor, "Decision-Making and Problem-Solving," in March (ed.), *Handbook of Organizations*, pp. 50-63 に詳しい解説がなされている。
- (6) *Ibid.*, p. xxx.
- (7) *Ibid.*
- (8) *Ibid.*, p. xxviii.
- (9) Simon, *Models of Man, Social and Rational* (John Wiley & Sons, 1957), pp. 198. 但し、原文はすべてイタリック体で書かれていて、サイモンがこの点を強調していることを示している。

- (10) Simon and March, *Organizations*, pp.140-141. 邦訳「二一四頁。」
- (11) 参照' Simon, *Administrative Behavior*, 3rd ed., pp.68-70.
- (12) Simon, "The Decision-Making Scheme: A Reply," *PAR*, Vol.18 (Winter, 1958), p.62.
- (13) しかし「極大化モデル」への接近 (approximation) をその本質に孕むサイモンの「満足化モデル」にはストーリーングが厳しい批判を展開している。とくに「何のため」「十分良し (good enough)」というのが明確でないという批判に注目すべからざるべし。参照' Storing, "The Science of Administration," pp.116-123.
- (14) Simon, *Administrative Behavior*, 3rd ed., pp.38-39.
- (15) 例えば「サイモンは」「経営的決定のための新しい科学」の序文で次のように記している。「過去一〇年間の私の研究活動は電子計算機 (electronic digital computer) 利用の発展に関わってきた。このコンピュータは、原子力や宇宙旅行の可能性に取り組んでいる世界であつてさえ、驚くべきものである。コンピュータおよびそれと結合した新しい意思決定技術は、ホワイト・カラー、経営者、そして専門家の仕事に、手仕事に対して機械の導入がもたらしたのと同じような重大な変化をもたらしたのである。」(Simon, *The New Science of Management Decision* (Harper & Row, 1960), p.xi)
- (16) Simon, "Administrative Decision Making," *PAR*, Vol.25 (March, 1965), p.36.
- (17) Simon, *The New Science of Management Decision*, p.8. なお参照' 村松「行政における組織目標と人間の行動」二二一―四頁。
- (18) Simon, *Models of Man*, pp.254-255.
- (19) わが国のシステム分析の概説書としては、宮川公男編『システム分析概論——政策決定の手法と応用』(有斐閣、一九七三年) などがあつた。
- (20) クォードの代表的著作には、Quade (ed.), *Analysis for Military Decisions* (Rand McNally, 1964), Quade, *Systems Analysis Techniques for Policy Planning: Application in Defense* (Elsevier, 1968) [香山健一・公文俊平監訳『システム分析一・二』(竹内書店、一九七二年)]、Quade, *Analysis for Public Decisions* (Elsevier, 1975) 等がある。
- (21) Quade, *Analysis for Public Decisions*, p.vii.
- (22) *Ibid.*, p.13.
- (23) Quade and W.I. Boucher, *System Analysis and Policy Planning*, p.2.



- (24) 図1は Quade, *Analysis for Public Decisions*, p.50 による。  
 (25) 宮川編『システム分析概論』一九頁による。  
 (26) 参照、Quade, *Analysis for Public Decisions*, ch.20. なお、公共政策の分野で用いられているシステム分析全般に対する批判文献として、Ida. R. Hoos, *System Analysis in Public Policy: A Critique* (University of California Press, 1972) and idem, "Systems Techniques for Managing Society: A Critique," *PAR*, Vol.33 (March/April, 1973), pp.157-164 が参考になる。

## 二 漸変主義的意思決定論

これはいうまでもなく、リンドブロム (Charles F. Lindblom) らに代表され、漸変主義とか増分主義と呼ばれる意思決定概念ないしモデルである。<sup>(1)</sup>そして、政治学的行政研究の中では、意思決定過程と行政過程の交錯をアメリカ的多元主義の文脈において見事に描き出したものとして、ひととき異彩を放つ理論であるといえる。その特徴は、端的には、「政策決定の合理化をめざす他の多くの理論モデルが、決定の手順を明確化し、いかなれば決定を機械的に行なうことによつて政策決定における不確定要因たる非合理的な『政治』のメカニズムを排除しようとしているのに対し、逆に現実の『政治』の中に合理性を見出し、それを活用することによつて政策決定の合理化を図ろうとする<sup>(2)</sup>」点にあるといえよう。われわれは以下この漸変主義の創造者であるリンドブロムの所論を中心に、漸変主義的意思決定のあらましを見ることにしよう。

漸変主義は、まず合理主義的意思決定論——リンドブロムはこれを「合理的—包括的 (rational-comprehensive) 意思決定法」と呼ぶ——に対する批判から出発し、それとの対比において設定される (参照、表3<sup>(3)</sup>)。リンドブロム

表3 合理的—包括的決定法と連続的—限定的比較決定法の対比

a. 合理的—包括的決定法	b. 連続的—限定的決定法
1. 政策選択肢の経験的分析から独立し、かつ、通常その前提条件である価値または目標の明確化。	1. 価値目標の選択と必要行動の経験的分析は相互に分離しているのではなく、密接に関連している。
2. したがって、政策形成は手段—目的的分析を通じた取り組みの対象である。まず目的が分離され、次いでその目的を達成する手段が求められる。	2. 目標と手段は別ではないのだから、目的—手段分析は時として不適切ないし限定的である。
3. 「良い」政策の試金石は、その政策が望ましい目標に対する最適な手段であることを証明できるかどうかである。	3. 「良い」政策の試金石は、複数の分析者が——その政策が、合意された目標にとっての最適な手段であると意思統一することなく——政策に直接同意するようになったかどうかである。
4. 分析は包括的である。すべての重要な関連要素が考慮される。	4. 分析は根本的に限定されている。なぜなら①重要かつ可能な結果の無視、②重要な代替的・潜在的政策の無視、③影響を受ける重要な価値の無視、といった可能性を捨て切れないからである。
5. 理論に依存しすぎることが多い。	5. 連続的に比較するため、理論への依存度が大幅に減るか、なくなる。

によれば、「合理的—包括的決定法」とは以下のような決定手順を踏むものである。

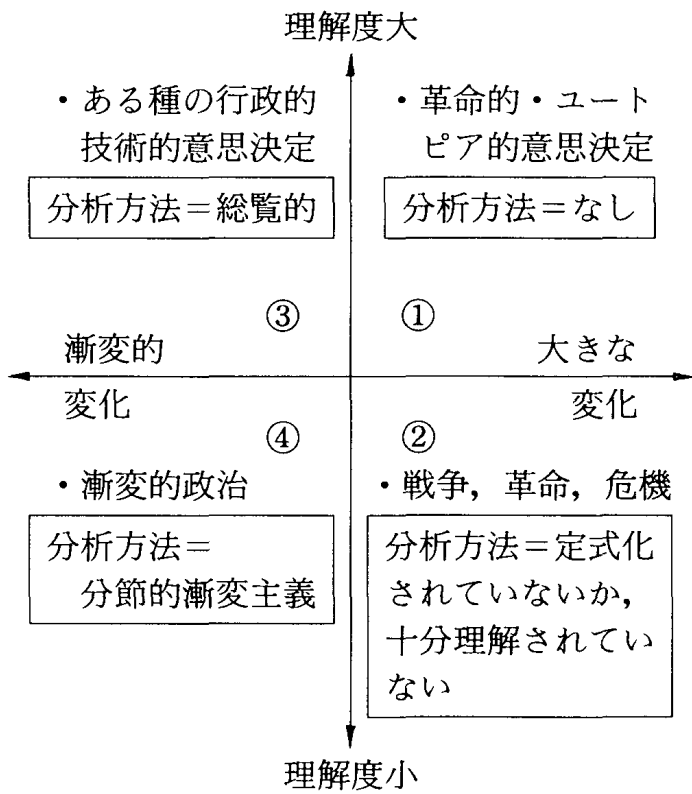
- ① 所与の問題に直面する。
- ② 合理的人間はまず自らの目的、価値、もしくは目標を明らかにし、次にそれらを序列化するか、そうでなければ頭の中で体系化する。
- ③ それから、自らの目標達成のために重要かつ可能な方法—政策—をすべて列挙する。
- ④ 各代替的政策から生じるであろう重要な結果をすべて検討する。
- ⑤ その段階で各政策の結果と自分の目標を比べる。
- ⑥ そして、自己の目標と一番密接に適合する結果をもつ政策を選択する。

しかし、現実に行われる意思決定はこれらの型に限定されるわけではない。リンドブロムはこれらの型——彼はこのような合理的—包括的意思決定モデルを「総覧型 (synoptic)」<sup>(4)</sup>とも呼ぶ——を含み、意思決定をそれによる変化の大小、意思決定を取り巻く状況の理解度の高低を基準として、次の四つに類型化する<sup>(5)</sup>。(参照、図3)。

- ① 大きな変化をもたらし、かつ十分な情報と理解によって導かれる決定。このような決定は人間能力を超え、<sup>(6)</sup>てつもない総覧的分析の技量を要求するので、哲人王とかユートピア社会でのみ可能な超人的意思決定の領域である。

- ② 大きな変化をもたらすはするが、決定状況の理解が低いので、端的な場合は盲目的、予測不能な決定となる。

図3 意思決定の分類



南部諸州が連邦を脱退したときの決定が典型である。誤って、あるいは愚かな決定者によって、行われることもあるが、潜在的な報酬が、不完全な理解が引き起こす害悪を補ってあまりある——例えば米軍による広島、長崎への原爆投下——ほど魅力的に見えるがゆえに、行われることもある。<sup>(7)</sup>

③ 小さな変化しかもたらさないが、十分な情報と理解によって導かれる決定。新しい退役軍人用病院の建設、ラテン・アメリカへの対外援助の場合など、日常的な政府事務のほとんどがこの範疇に含まれるように見えるが、しかし、このような決定でも、可能な代替的結果の予見も含めて事情に精通している場合は数少ない。こうした決定はトップ・クラスを除く政府官僚機構および職業的専門家によって行われるのが通例であるが、その場合でも、多くの専門的、行政的決定は③に入れるにはあまりにも複雑すぎる。<sup>(8)</sup>

④ 小さな変化しかもたらさず、情報も理解度も少ない。したがって絶えず再考・再規定される。このような決定は日々通常の政治的状况において議員、執政職、行政官、政党幹部が行っている決定であって、政策の流れが途切れず、政策に関する経験に照らして何が可能で望ましいかが新たに明らかになるにつれ政策形成の目標が変化する——政策形成の過程に連続性がなく、個々の過程が独立し自律的に動いているようにみえるから、これを「分節的漸変主義」という——のが特徴である。その意味で政策形成は既知の、比較的安定した目標に近づくと

いうよりも、社会悪から遠ざかるといった方が適當である。過去の方策が不十分ゆえに新しい方策が議論される  
 ことが頻繁になれば、それだけ複雑な社会問題を解決する人間の能力の限界と、相争う価値間の不安定で移ろい  
 やすい妥協の両方が、露わになる。<sup>(9)</sup>

すでにリンドブロムが明らかにしているように、実際の行政過程において日常的に頻繁に行われる決定の類型は③  
 と④である。漸変主義の立場は、③の合理主義的意思決定は実現困難であるし、また民主主義の観点からしても望ま  
 しいことではないと主張する。それはなぜか。まず、合理的意思決定が実現困難であるのは、前述の決定手順に照ら  
 してみた場合、主として次のような理由によるという。

① 所与の問題などは存在しない。したがって、問題は確認され、規定されねばならないのだが、そもそも問題に  
 ついての合意さえ成立しにくいことがある。ここに意思決定に「政治」と「非合理性」が入り込む余地が生じ  
 る。<sup>(10)</sup>

② 政策問題の多くはきわめて複雑であり、たとえコンピュータを用いたとしても、すべての必要な情報を入手し  
 要因を分析することは、人間の能力、時間、エネルギー、および経費の点から考えるとき、不可能である。<sup>(11)</sup>

③ 政策選択を導く価値を発見することは困難であるし、見解の不一致は避けられない。その理由は、第一に、価  
 値と事実を峻別すれば価値の妥協性を経験的に証明することも、当然に他者の合意を得ることも、困難なのだか  
 ら、究極命題 (end-of-the-line propositions) たる価値は公理として、あるいは、それを用いるものの願望の表  
 明として、そのまま指定するほかはないということ、第二に、価値の具体性が上がるにつれ、価値相互の対立や

軋轢は増し、犠牲にされる場合も多々あること、そして第三に、合意の基準となるような客観的公益などは存在しない、ということである。<sup>(12)</sup>

④ また、意思決定のための合理的分析そのものが行われなことがある。それは、人間に固有な非合理性——例えば、社会的因習、伝統的価値観やシンボルへの固執——、分析の合理的思考を妨げる外部からの非合理的雑音——例えば、政党、利益団体等のアピール——、自分の利益を確固としてすでに把握しており、余分な分析を望まない者による妨害、分析拒否のそれなりに合理的な根拠——例えば、航空機の有効性のみに関心をもつ国防総省がミサイル導入の是非をそもそも問題にしなかった——、および組織に起因する障害——例えば、ジェネラリストと専門家による対立——によることが多い。<sup>(13)</sup>

次に、民主主義という規範的観点から見た場合にも合理的—包括的意思決定は重大な問題性を孕んでいると指摘される。その批判の根底には次のような信条がある。

「人間の知的能力をもって全社会事業を理解し制御することはできない。人間に理解可能なのは、社会事象のごく一部分にすぎない。また、社会全体にとって最善の価値を見出すこともできない。何が最善の価値であるかは人によって異なり、唯一最高の価値は存在しない。それにもかかわらず、人間の知的能力に信頼を置き、社会現象の制御可能性と最善の価値の存在を信じて制御を試みることは、特定の価値の強制と制御の失敗を招くことになる。したがって、最適の価値配分を達成するためには社会システムに内在的な自動制御機構に依存せざるをえず、それを活用することこそ人間の知的能力の限界内でとりうる最善の途である。」<sup>(14)</sup>

一言でいえば、「自由で多元的、民主的な社会への信頼」<sup>(15)</sup>だといえよう。ソンプソン (Victor A. Thompson) はこの視角から、合理的モデルに対して「ルソー効果 (the Rousseau effect)」と「オーウェル効果 (the Orwell effect)」という二本の批判の矢を射かける。<sup>(16)</sup>

まず、ルソー効果は、サイモンのいう限界的合理性から生じる。人間の合理性の限界を克服するために組織が形成される。つまり、限られた知的能力しかもたない人間を個々の専門的職能に分解し、それらの職能を組織を媒介として有機化することにより、組織全体としては価値の相剋を解決し、成員全体が服従する選好序列をもつことができる。これが組織目標である。新たな問題が生じても、それが反復的に発生し解決される過程でルーチン化し、そのルーチン化した事務を非常に限られた数の個々人が遂行するようになる。こうした関係では、個々の視点は地を這う虫のそれであり、組織と個々の紛争は人事行政的諸施策——研修、カウンセリング、転任等——によって排除される。ルソーは政治的権威に関する議論で、人間の意思を現実意思 (an actual will) と真正意思 (a real will) ——人が自らの行為の結果を全て知っていれば行うであろうところのもの——に区別し、人間は完全な情報を持てば皆同じ結果に到達するのであるから真正意思はすべて同一であり、それが全部結合して一般意思 (the General will = 法の源) を構成すると論じたが、上述の組織においても個々人が一般的組織合理性に服従することで、「自由であることを強制される」という「ルソー効果」が生じるのである。

他方、「オーウェル効果」とは、組織が大規模化、集権化する傾向を指すものである。一般に、行動は図4のような状況で行われる。行為者の決定が全面的に可逆的ならば条件をコントロールできなくとも問題はない。しかし、あらゆる行為は何らかの程度において不可逆的であろう。そこで、行為者が合理的に行動する、すなわち、達成した結果と費用の比を最高にするには将来の条件をできるだけ正確に予測しなければならぬ。ところが、予測されるべき

図4 行動の環境

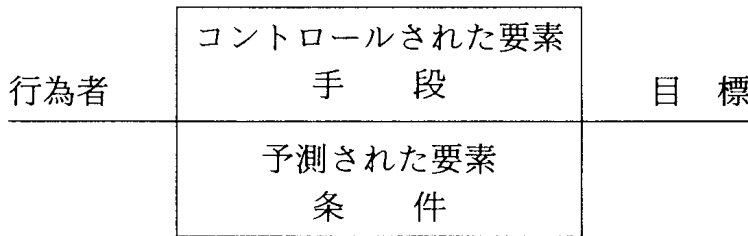


表4 合理的モデルと漸变的モデルの合理性戦略

	合理的モデル	漸变的モデル
組織編成	集権的, 官僚制的, 独裁的, 上意下達的	多元的, 民主的
意思決定の重点	技術性, 専門性, 正当性	合意 (多数決ルール相互調整, 妥協)
価値	価値問題に曖昧で独裁者にも民主主義者にも同様に適合する	人民の価値選好を受け入れる

条件の中で、別の選好序列を有する決定者⇨行為者の目的行動ほど予測困難なものはない。したがって、合理的モデルの理論は、決定者にこれらの予測的要素をコントロールされた要素へと転換することを、つまり他人の意思決定行動を管理的統制 (administrative control) の領域に引き入れることを、要求する。

それゆえ、この理論の行き着く先は単一の国家的あるいは世界的組織である。しかし、そこまでいかなくともこのタイプの組織は今でも「命令の統一 (unity of command)」を中心原理とする大規模官僚制組織の理念に見ることが出来る。それは「調整」をキーワードとする独裁的な組織であって、「自由」をキーワードとする多元的組織ではない。

こう批判して、ソンプソンは何れも合理性を希求する合理的モデルと漸变的モデルの戦略を表4のように対照させ、<sup>(17)</sup> 漸变的モデルが民主的・多元的であるアメリカの政治・社会にいかに適合した意思決定法であるかを主張するのである。

さて、以上のような基本的前提と批判の上に立って、漸变的な意思決定の手順が次のように定められる。<sup>(18)</sup>



- ① 決定者は現状との差異に基づいて決定する。
  - ② 考察すべき対策の選択肢は限定される。
  - ③ 考察すべき結果も重要と思われるものだけに限定される。
  - ④ 実行可能な政策に目的が適合させられる。あるいは目的と政策が同時に選択される。
  - ⑤ 新しい情報が入るにつれて問題自体が再構成され、考慮される政策内容も変わる。
  - ⑥ 問題の分析と評価が連続的に行われる。
  - ⑦ 分析と評価が目指すのは問題の完全な解決ではなく、特定の社会悪の改善といった補正的 (remedial) 方向である。
  - ⑧ 以上のことから、分析と評価が行われる社会的態様は、一元的な計画で総合・調整されたものではなく、その時々々の問題をその様々な側面について様々な場所で様々に取り組むかたちになる。そうすることで内容豊かで変化に富んだ洞察とイメージが生まれる。
- リンドブロム自身述べるように、「やりくり (muddling-through) モデル」という別名をもつこの漸変主義的意思決定論は、一九五九年に『行政評論』誌上に掲載されて以来、約四〇もの選集に再録され、政策形成過程に関する文献の中で不動の地位を占めているといつてよい。<sup>19)</sup> われわれはここでリンドブロム自身の言葉によって漸変主義を次のように要約しておこう。<sup>20)</sup>

- ① 複雑な問題は完全には分析できないものであるから、われわれは不完全であっても巧妙な戦略を必要とする。

② 政策形成の分節化とその結果としての多くの当事者間の政治的相互作用は権力抑制の方法であるだけでなく、決定に関する情報量と合理性（とくに社会的合理性）を高める方法でもある。

③ 社会問題を解決するのに、それを理解し尽くすことは必ずしも必要ない。社会問題は、当該問題の何者かによる理解に基づく決定ではなく、様々なかたちの社会的相互作用で処置できる場合が多いからである。

このような漸変主義はしかし現在では単なる意思決定モデルにはとどまっていない。リンドブロムは漸変主義を社会の様々な局面における人間の問題解決への知的営為を窺る基本的視角、さらにはそうした営為に共通する戦略と位置づける<sup>(21)</sup>。その意味で漸変主義は、単に思考過程の戦略にとどまらず、社会過程の「決定の戦略」へと発展しているといえよう<sup>(22)</sup>。その基底には、森田朗が指摘するように、一元的価値体系や人間の無限の知的能力の存在といった現実には不可能なことを前提にする「合理的—包括的」モデルに代表される「科学」への批判が存在する<sup>(23)</sup>。しかしながら、そのような視角あるいは戦略は、要するに可能な範囲で最善の方途を模索するということであり、リンドブロム自身認めるように、「すでに広く流布していた考え方を少しばかり明確にしかつ体系化を加えたにすぎない<sup>(24)</sup>」。だが、その「考え方」は多元的社会における市場類似の調整機構を支配する過程合理主義への信仰と「幸福とは個人が自力でのみ到達できる状態<sup>(25)</sup>」だとする個人主義の論理に基づくものであるがゆえに、リンドブロムに代表される漸変主義的意思決定論はかくも広く受け入れられたのである。

漸変主義的意思決定論は次に見るようにとくに予算過程の分析などにおいては、ほぼ「通説的」な地位を占めているといつてよい。それがローウィのいう「利益集団自由主義」の政治構造に適合する理論であるがゆえ、それだけ説得力も高いわけである。しかし、漸変主義的意思決定論に対して批判がないわけではない。例えば、システム分析の

側からは、漸変主義における代替的政策案の取捨選択は恣意的であるとか、遅延 (delay) のコストを失敗のコストよりも重視するが、失敗のコストは例えば各戦略のようにはるかに計り知れないものであるとか、あるいは政策の実質よりも妥協を優先させるのは赤子を流して盥の水を取っておくようなものだという批判がある。<sup>(26)</sup> また、実務家からは、それが行政の実際では用いられていない方法であるとか、<sup>(27)</sup> いかに意思決定をより良いものへと向上させるのかという創造性 (creativity) の領域では役に立たぬ<sup>(28)</sup>と批判されている。さらに、次のセルフ (Peter Self) の批判はおそらくどの批判よりも漸変主義の核心に迫るものといえよう。

「ブレイブルックとリンドブロムによるテーゼは、政策形成に参加する人々に対し、特定の説明をするための魅力をもっている。このテーゼは——明らかに理想的といえる——サイモンの合理性の理論よりも、多数の公務員の体験に合致する部分が多いのである。しかも、単に止むを得ないためとだけ思われているさまざまな手続が、実際は可能な限り最良の方法だ、といわれれば、公務員達は慰められ機嫌良くなるであろう。しかしこのテーゼは、説明として利用するには広汎で大雑把すぎる。境界漸増主義は、突発的な公的支出の増大や、時折り行なわれる公共政策の変更などを説明するためには応用できないのである。

このテーゼは、規範的理論としては、サイモンの視点が空想的であったように、平板な実践論である。それは本質的に、包括的な計画化に対する警告を意味し、また例えば、個々の決定の中心や、最終的決定に対する効果的な影響力を増大させるというような、できる限りの中心部の多数化 (polycentricity) を奨励することを意味する。それゆえ、あたかも内閣で行なわれているような集団的決定は、原則として、大統領個人によるような単一的決定よりも望ましいとされる。なぜなら、前者の決定には、より部分的な相互調整の余地があるからであ

る。そして個々に独立した形で表明される貢献のすべての結果を代表する決定は、単一の権限によって包括的な観点から下される決定よりも優れている、とされる。したがって、組織の数がふえることも、それによって一層多くの利益が要素となることも、それらの算定が単純化されるならば、むしろ望ましいということになる。しかしながら、ブレイブルックとリンドブロムによるテーゼは、以上のような一般的な結論を示しているだけで、中心部の多数化がどの程度まで推進されるべきか、ということ述べてはいない。事実、意思決定の細分化は、程無くしてむしろ不合理なものとなるのである。さらにこのテーゼでは、いかなる環境のもとで、中心部の多数化から得られるどれだけの利点が、統一的な計画をどれほど犠牲にするだけの価値をもつか、という点が示されていない。<sup>(29)</sup>

漸変主義に対するこのような批判に鑑みれば、合理的意思決定論と漸変主義的意思決定論を止揚せんとする第三、第四の意思決定論が登場してきても何ら不思議ではない。われわれはそのような折衷的な意思決定論のうち、エツイオーニの「混合走査法」とドロアの「規範的最適化モデル」を取り上げ、手短な検討を加えることにする。

(1) incrementalism は「累増主義」（小島昭「予算における意思決定の理論」『年報行政研究八 現代行政の実践課題』（勁草書房、一九七〇年）一三頁）、「増分主義」（野口悠紀雄他『予算編成における公共的意思決定過程の研究』（経済企画庁経済研究所、一九七〇年）二頁）、あるいは「漸増主義」（村松岐夫編『行政学講義』（青林書院新社、一九七七年）一一八頁）などと訳されている。

(2) 森田朗「インクレメンタリズムの論理構造——Charles E. Lindbloomの政策決定理論に関する一考察」千葉大学法経研究第

説 論  
一〇号（一九八一年）一四〇頁。なお、この森田論文はリンドブロムの漸変主義的アプローチに対する本格的研究であり、教えられるところが多い。

- (3) Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through,'" *PAJ*, Vol.19 (Spring, 1959), p.81 への引用。
- (4) 参照' David Braybrooke and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process* (The Free Press, 1963), p.67. なお、本書の紹介論文として、中村五郎「行政のストラテジー——C. E. Lindblomの『決定戦略論』を中心として」都市問題研究第二〇巻第四号（一九六八年）八一—九三頁がある。
- (5) Braybrooke and Lindblom, *A Strategy of Decision*, p.78 による。
- (6) *Ibid.*, pp.66-68.
- (7) *Ibid.*, pp.67-69.
- (8) *Ibid.*, pp.69-71.
- (9) *Ibid.*, p.71.
- (10) Lindblom, *The Policy-Making Process*, 1968, pp.13-14. なお参照' Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment* (The Free Press, 1965), pp.137-143 および Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nd ed. (Prentice-Hall, 1980), pp.18-25. この第二版では、合理主義的な「分析的的政策形成 (analytical policy making)」の欠点は簡潔に次の四点にまとめられている。①失敗しうるし、人々もそうだと信じている。②価値および利害の対立を完全に解決するべきではない。③あまりにも緩慢で費用がかかりすぎる。④どの問題に対処すべきかを断定すべきない。(Ibid., p.19)
- (11) Lindblom, *Policy-Making Process*, 1968, pp.14-15.
- (12) *Ibid.*, pp.18-20.
- (13) *Ibid.*, pp.18-20.
- (14) 森田「インクリメンタリズムの論理構造」一四三—一四四頁。なお参照' Lindblom, *Politics and Markets: The World Political-Economic Systems* (Basic Books, 1977), chapter 19 and 23.
- (15) V.A. Thompson, "Decision Theory, Pure and Applied," p.132.
- (16) 以下「ルソー効果」と「オーウェル効果」につき *ibid.*, pp.135-137 による。「ルソー」がフランスの思想家 Jean Jacques Rousseau（一七二一—一七七八年）であり、「オーウェル」が『動物農場』や『一九八四年』などの風刺小説で有名な George

Orwell（一九〇三—一九五〇年）であることはごまかさない。

- (17) 表4はThompson, "Decision Theory, Pure and Applied," p.137に基づいて今里が作成したものである。
- (18) 以下Braybrooke and Lindblom, *A Strategy of Decision*, pp.83-106 による。「相互調整」については *The Intelligence of Democracy*, ch.1-5 を参照のこと。
- (19) 参照' Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through," *PAR*, Vol.39 (November/December, 1979), p.524.
- (20) *Ibid.*, pp.524-525 による。
- (21) リンドブロムはクーン(Thomas S. Kuhn) のいう「科学革命の構造」も漸変的変化と相互調整の帰結であるとする。参照' Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through," p.524.
- (22) 参照' 村松編『行政学講義』一一九頁。
- (23) 参照' 森田「インクリメンタリズムの論理構造」一六五頁。なお、リンドブロムは自ら「政策形成とその他の社会科学的問題の解決における知識と分析の方法論をローケン(David K. Cohen) との共著 *Usable Knowledge* (Yale University Press, 1979) において展開している。
- (24) Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through," p.524.
- (25) Thompson, "Decision Theory, Pure and Applied," p.133.
- (26) Kathleen A. Archibald, "Three Views of the Expert's Role in Policy-Making: Systems Analysis, Incrementalism, and the Clinical Approach," *Policy Sciences*, Vol.1, No1 (1970), pp.73-86.
- (27) 参照' John M. Pfofner, "Administrative Rationality," *PAR*, Vol.20 (Summer, 1960), pp.125-132. 以下 Roger W. Jones, "The Model as a Decision-Maker's Dream," *PAR*, Vol.24 (September, 1964), pp.158-160. 予算局〔当時〕のクーンズは上記の論文で、「行政官が実際に決定を下し、政策を立案する方法を次のようにまとめている。(Ibid., p.160)
  - ① 状況を分析し、決定を要する問題が存在することを確認する。
  - ② 事実の収集。
  - ③ 事実と当該問題の関係の分析。
  - ④ 問題に対処する新しいアイデアと方法を考える。
  - ⑤ 新旧両方の行動選択肢を考量する。

- ⑥ 行動の進路を選ぶ。
- ⑦ 次の四つの問題に照してその進路を再度判断する。
  - a. それは目的を達成するか？
  - b. それは実際に問題を解決するか？
  - c. それは実行可能か？
  - d. 利益を相殺する望ましくない結果は存するか？
- ⑧ 決定を下し、伝達する。
- ⑨ 決定を徹底させる。

なお、エツイオーニはこのジョーンズの批判と合理主義モデルとの類似性に驚いている。参照 Etzioni, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes* (The Free Press, 1968), p.275, note 13.

(28) 参照 Camille Cates, "Beyond Muddling: Creativity," *PAR*, Vol.39 (November/December, 1979), pp.527-532.

(29) Peter Self, *Administrative Theories and Politics*, 2nd ed., pp.40-41. 但し、引用文は邦訳三〇—三二頁に拠った。

### 三 折衷的意思決定論

#### (一) 混合走査法

混合走査法は、ユートピア的モデルたる合理的意思決定論および保守的モデルたる漸変主義的意思決定論に対する批判から出発する。<sup>1)</sup> 合理的モデルに対する批判は漸変主義による批判とほぼ同じである。しかし、エツイオーニは漸変主義に対しては、その規範的モデルとしての性格と記述的モデルとしての性格の二点について次のような注目すべき批判を展開する(参照、表5)。<sup>2)</sup>

表5 漸変主義に対するエツイオーニの批判

規 範 的 批 判	概念的・経験的批判
1. もっとも力のある者の利益が決定に反映される。	1. 漸変主義は大きな基本的決定に適合しない。(基本的決定が小刻みな漸变的決定の進路を規定する。)
2. 基本的な社会革新を軽視する。小刻みな変化を嚮導する指針がないので変化がどこにも到達せず、振出しに戻らざるを得ない。	2. 大部分の漸变的決定は基本的決定を条件づけ、あるいは予定する。
3. 漸変主義は非積極的・反革新的傾向を助長するイデオロギー的インパクトを内包する。	3. 漸变的決定の累増的価値は、関連する基本的決定によって大きく左右される。
	4. 基本的決定の数と役割は漸変主義者がいうよりもずっと大きく、基本的決定がなければ漸变的決定は結局漂流することになる。

このような批判に鑑みると、エツイオーニは、もっと積極的な社会的意思決定のためには二つのメカニズム群が、すなわち、(a)基本的方向を定める高次の基本政策形成過程と、(b)基本的決定を準備し、決定が下された後それを実行する漸变的過程が必要であり、混合走査法が各々を提供するというのである。それは、混合走査とはどのような意思決定法なのであるか。

エツイオーニによれば、混合走査法に基づく意思決定をしようとする決定者はまず脈絡設定的 (contextuating) もしくは基本的決定と部分的 (bit) もしくは細目 (item) 決定を区別する。<sup>(3)</sup> 脈絡設定的決定は決定者から自らの目標の理解に照らして考えた主たる選択肢の探索を通じて行われるが、合理的モデルとは異なり、全体を見直すことができるように細目の検討は省かれる。部分的決定は漸变的に行われるものの、それは基本的決定によって設定された脈絡の内においてである。こうして混合走査法の二つの要素は互いに



他の欠点を打ち消し合う。つまり部分的漸変主義 (bit-incrementalism) は包括的合理主義の非現実的側面を克服し、路線設定的合理主義 (contextuating rationalism) は保守主義的偏向を是正する。

エツイオーニはこの混合走査法の特色を気象衛星の比喩を用いて次のように説明している。

「二つのカメラを持った気象衛星がある。一方のカメラは空の大部分を一度に大まかに収める広角写真を撮り、もう一方は空のもっと小さい部分の写真をはるかに詳細に撮影する。空全体を部分ごとに事細かにカバーすることによって分析者を情報洪水で溺れさせ、消耗・挫折させ、あるいは識別力を奪うのではなくて、二重の探查装置を用いて先ず詳細ではないが包括的な写真を撮り、それから第二のカメラが細かく探查した問題の兆候——例えば、台風を示すような雲の形状——を探查する。それは単に台風発生 of 『銀座』 的区域とそれに隣接する二、三の区域を調べるよりももっと効果的である。なぜならば、空全体を大まかに探查するだけでも、その他の予期していなかった区域で何らかの顕らかな危険の兆候が示されているからである。」<sup>(4)</sup>

したがって混合走査法においては、包括度は高いが詳細度は低いものと、包括度は低いが詳細度は高いものと二つの要素を有することが大きな特色となる。しかしエツイオーニによれば、両者の間には包括度と詳細度の様々なくつものレベルの走査が存在しうる。<sup>(5)</sup> どのレベルに時間と資財を投入するか自体が戦略の問題であり、実際に投入される量は利用可能な全体量と様々なレベルの組み合わせの検討によって決まるといっているのである。<sup>(6)</sup>

それでは、混合走査法による意思決定は具体的にどのような手順を踏んで行われるのであろうか。エツイオーニはその手順を次のようにプログラム化してまとめている。<sup>(7)</sup>

【A】 戦略形成状況では

(i) 想起される、あるいはアドバイザーが勧める選択肢（通常実行可能と考えられないものも含む）をすべて列挙する。

(ii) (i) の選択肢を簡単——「簡単」の定義については【D】を見よ——に検討し、「致命的な反対（crippling objection）」を招くような選択肢を除く。そうした反対には、

(a) 利用可能な手段を要する選択肢への功利主義的反対

(b) 決定者の基本的価値を侵害する選択肢への規範的反対

(c) 決定を行いかつ（あるいは）実施するのにその支持が不可欠と思われる他の行為者の基本的価値や利益を獲得することを要する選択肢への政治的反対が含まれる。

(iii) (ii) で除かれなかった選択肢について完全ではないがもっと細かに——その定義については【D】を見よ——(ii) を繰り返す。

(iv) (iii) のあと残った選択肢についてさらに十分細かく(iii) を繰り返す。それをただ一つの選択肢が残るまで続けるか、残った選択肢からの選択を無作為化する（そして、検討されるすべての選択肢を弁別するのに十分な情報を収集するようスタッフに求める）。

【B】 実施前の段階

(i) 可能な場合は、実施を数次の連続的段階に分ける（管理的原則）。

(ii) 可能な場合は、実務の責務を数次の連続的段階に分ける（政治的原則）。

(iii) 可能な場合は、実施に必要な手段を用意する責務を数次の連絡的段階に分けて、かつ戦略上の留保を付し

ておく（功利主義的原則）。

(iv) 可能ならば、高価で取り消しにくい決定が、取り消しやすくそれほど高価でない決定よりも実施過程の後の方に出てくるよう調節する。

(v) 連続的な決定の山場で情報が使えるように情報を追加収集・処理する予定を組んでおくが、そのような入力を利用できるようにしても「予期せざる」遅滞が生ずることを前提とする。そうした情報が利用可能となった時点で、かつ山場以前に、より包括的レベルの走査へと回帰する。

【C】 実施前の点検

(i) 最初の漸变的二次的決定群が実施された後、準包括的レベルで走査する。順調に行っているのであれば、もつと長い間を置き回数を減らして準包括的レベルで十分かつ全体的に点検するよう走査を継続する。

(ii) 一連の漸变的実施において、たとえ一つ一つの段階が正しい方向に進んでいるように見えても深刻な困難に陥るときはいつでも、もつと包括的に走査する。

(iii) 万事順調に行っているように見えても、一定の間を置いて十分かつ全体的に点検して走査する。なぜなら、

(a) 初期の走査では見えなかつた重要な危険が接近すると見えるようになり、あるいはいくつか先の段階で現れてくるかも知れない。

(b) よりよい戦略が初期の段階では除外されても今では可能であるかも知れない。

(c) 目標がすでに実現されていて、したがって、それ以上の漸变的実施は必要ないかも知れない。現にそうであれば、新しい目標を求め、当該計画の終了を考慮する。

【D】 様々なレベルの走査に資源と時間を配分する規則を作成する。この規則は利用できる「パイ」の「分け前」を次の各項に割り当てるものである。

- (i) 通常のルーチン的事務（漸变的実施がうまく行くとき）
- (ii) 準包括的検討
- (iii) 全体的検討
- (iv) 全体的な新しい問題もしくは戦略が考えられるときの最初の検討
- (v) 危機が発生するのを待たずにより包括的な検討を始めるタイミング
- (vi) 全体的検討の段階で配分規則を随時検討し、最初の戦略的検討の配分パターンを確立する。

以上のプログラムを一瞥すれば、混合走査法が「漸変主義と合理主義を合わせ用いる一種の『妥協的』アプローチ」<sup>(8)</sup>であることは歴然としている。また、合理主義モデルや漸変主義モデルに対する批判に鑑みると、混合走査法は優秀な決定者たる行政官が「より良い」決定を行うために現実に行っていることの理論的投影図にすぎないともいえる<sup>(9)</sup>。だが、わが国の行政学者は次の二点においてエツイオーニの混合走査法へ積極的評価を与えている。その第一は、「戦略の本質であるところの環境ないしは状況との関連で、それぞれ異なる意思決定方式の使い分けを提言している」<sup>(10)</sup>点であり、第二は、「戦略というものは、それを適用する意思決定者の能力を無視してはありえない、という前提に立っている」<sup>(11)</sup>点である。それは、「意思決定の戦略が導入される社会的文脈と、それを導入する行為者の制御能力から懸け離れた抽象的な戦略で、有効なものは一つも無い」<sup>(12)</sup>というエツイオーニの言葉通りである。

しかしながら、果たして、村松岐夫が指摘するように、リンドブロムとエツイオーニには「実はそれほどのちが

はなく、「両者は共に意思決定の〈思考過程〉と〈社会過程〉の統合を試みているものとみられ」、「たまたまリンドブロムは、合理主義的決定戦略に対する批判から、社会過程を強調する〈漸増主義〉を定式化したのに対して、エツイオーニの場合は〈漸増主義〉に対する批判が先立っているために、〈基本的決定（脈絡的決定）〉を強調するにすぎない<sup>(13)</sup>」のであろうか。

この見解への疑問は二つある。一つは、すでに見たように、漸増主義は「思考過程」での決定戦略であって、「当事者間の相互調節」を本質的要因とする「政治的漸増主義」とは区別すべきではないかということである。二つ目は、それぞれの決定戦略を支える社会哲学に「それほどちがいはない」のかということである。両者の社会哲学の十分な検討に立ち入る余裕はここではないがしかし、エツイオーニ自身言明するところによれば、彼の基本的立場は、現代国家ではテクノロジーの飛躍的進歩が逆説的にそれが仕えるべき価値へ挑戦を開始しており、その挑戦に抗して現代国家と社会がいかに自己制御能力を回復させ、自律的に自己変革できる「能動的社会 (an active society)」たりうるかということである<sup>(14)</sup>。しかも「能動的社会は、そのより高次の——知識単位の発達の結果としての——走査能力、より高次の合意形成能力〔中略〕、そしてそれゆえに、より高次の計画化と嚮導能力においてそれ以前<sup>(15)</sup>の社会と異なる」。

この文章に端的に表現されているように、エツイオーニは社会の発展における基本的決定の役割を重視している。その点で、彼の政治・社会哲学は、市場的メカニズムに政治的メカニズムを重複させることによって自由主義的、多元主義的社会的統治能力の向上を志向するリンドブロムとは明らかに異なる、と言ってよいであろう。

## (二) 最適選択モデル

政策科学 (policy sciences) の研究者として有名なドロア (Yehezkel Dror) も既存の意思決定モデルを批判しつつ、新しい規範的意思決定モデルたる最適モデル (an optimal model) を提唱している。<sup>(16)</sup> 彼が批判・超克の対象とするのは以下の六つのモデルである。<sup>(16)</sup>

- ① 純粋合理主義モデル (the pure-rationality model)
- ② 「経済合理主義」モデル (the "economically rational" model)
- ③ 連続的決定モデル (the sequential-decision model)
- ④ 漸変主義モデル (the incremental-change model)
- ⑤ 満足化モデル (the satisfying model)
- ⑥ 超合理的過程モデル (the extra rational process model)

各モデルの特徴と、それらに対する批判をドロアの述べるところに従って摘記すれば表6のようになる。<sup>(17)</sup>

表6からも明らかのように、ドロアは⑥の「超合理的過程モデル」を除いて、②～⑤までの意思決定モデルは漸変主義モデルも含めて、①の「純粋合理主義モデル」から派生したものであり、基本的にはその変種である、と規定する。<sup>(18)</sup> そして、その中の②「経済合理主義モデル」——一種の「費用—効果分析モデル」——をもつとも実用的な意思決定モデルとして選定し、超合理的過程モデルと組み合わせる。これが最適選択モデルの基本構造である。ドロアに

表6 ドロアによる現代の主要意思決定モデルとそれぞれに対する批判

	特 徴	批 判
① 純粋合理主義モデル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 普遍的に理想的な意思決定のパターン</li> <li>・ 実現すべき価値, 目標, それを達成する代替的手段が完全に確立され, 効果が比較検討されて, 最良の決定がなされる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事実上不可能 (但し, 数量化が可能な問題は別。)</li> <li>・ 左のような決定方法は人間の知識と能力を超える。</li> </ul>
② 経済合理主義モデル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 純粋合理主義モデルの現実的困難を認識し, 経済的である限りで, つまり, 決定過程への入力コストが出力の便益を下回る限り, 純粋合理主義モデルの各局面を展開する。すなわち, 合理的=経済的とする。</li> <li>・ 合理的意思決定過程が問題解決の最高形態であるという前提を受け容れる限り, 非難すべき所はない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ただ, 超合理的意思決定過程を不可避的悪としてではなく, 時として最適な問題解決法として受け入れるならば, 経済合理主義モデルは若干の重要な修正を要する。</li> </ul>
③ 連続的決定モデル	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ランド研究所のクライン (Burton H. Klein) によって兵器体系の研究開発に関する意思決定のために考案された。</li> <li>・ 決定過程当初の不確実性が高く, しかも十分な情報が得られるまで待つ時間的余裕がない場合に, 最善と思われる複数の代替案を同時進行的に実施し, その過程で十分な情報が得られた段階で最終案を決定する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 複数の代替案が実施される最終段階で主要情報が入手されたとか, 代替案が同時進行的に実施できないような場合には適用できない。</li> </ul>

<p>④ 漸変主義モデル</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政策における所期の変化の漸变的性質。</li> <li>① 政策の結果が決定者および利害関係人にとっておおむね満足のものではない。</li> <li>② 問題の性質に高度の連続性がなければならぬ。</li> <li>③ 問題を処理する手段に高度の連続性がなければならぬ。</li> <li>・ 政策への合意がその質の基準である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 左欄の①～③は社会の安定性が高い時にのみ妥当する。すなわち</li> <li>① 過去の政策の結果が好ましくなければ、根本的に新しい政策がとられうる。</li> <li>② 新しい問題領域では事実上不可能</li> <li>③ 決定者が使える知識、テクノロジーの変化が新しい手段を提供し、その結果根本的に新しい政策が可能になりうる。</li> <li>・ 変化が激しい状況では無知と未経験のゆえに破滅的な政策への合意が生まれうる。さらに、合意のゆえに政策の内容・結果が軽視される恐れがある。</li> </ul>
<p>⑤ 満足化モデル</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会心理学的理由から満足できる質が意思決定が現実に到達できる最高の基準である。したがって、ユートピア的ではないその現実主義的基調が長所である。</li> <li>・ 行動論的視点からは現状と満足水準の距離が革新の度合であるとす。</li> <li>・ 規範的視点からは、満足水準が最適水準に接近せねばならないとする点で最適モデルに貢献する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 満足化の質を所与とみなし、その内実が何であり、いかに考えられるのかという問いには答えない。</li> <li>・ 満足化の質がいかに最適の質に関連するのか、そして満足化の質をどれだけ変えうるのか示せない限り、満足化モデルは意思決定を評価し向上させる基準にはなり得ない。</li> <li>・ 満足化の質は最適の質の条件たる変数と考えなければならない。</li> </ul>
<p>⑥ 超合理的過程モデル</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 例として挙げられるのは、</li> <li>① 偉大な指導者が発揮するリーダーシップ、決断。</li> <li>② ゲームの理論の「囚人のディレンマ」における勘（hunch）</li> <li>③ 直観</li> <li>④ 判断</li> <li>これらの超合理的要素が政策形成や意思決定において果たしてきた重要な役割を社会学者は不当に低く評価しようとしている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ どのような場合に超合理性が有効に作用するのかを実証する証拠がない。</li> <li>・ 問題は合理的要素と超合理的要素をどのように混合するのが最もよいか、そしてこの異なった要素がともにうまく機能する条件をいかに創り出すかということである。</li> </ul>



よればこのモデルは次のような特色を有する。<sup>(19)</sup>

- ① ある程度価値、目標、決定の基準を明確化する。
- ② 新しい代替案の——文献・資料、経験、および実用的理論の比較調査を通しての——考慮と、代替案は創造的に更新すべしという自覚を伴った代替案の確認。
- ③ 様々な代替案の所期の結果を予備的に見積り、危険を最小にする戦略か、それとも革新的戦略の何れが望ましいのか決定する。
- ④ 前者ならば「連続的限定比較」モデルを用いるべきである。後者であれば、次のポイントは、代替的政策の可能な結果を考えるための見切り条件 (cut-off) を設け、使える知識と直観に頼って主要な予想上の結果を見定めることである。
- ⑤ 最適の政策であるための試金石は、①～④の段階での十分かつ率直な議論を経た各々の分析者の合意である。
- ⑥ 分析をもっと包括的なものにするほど当該問題に重要性があるか否かを判断するように、関係者が意識的に努力する。
- ⑦ 理論と経験、合理性と超合理性にすべて依拠するわけであるが、混合の割合はそれぞれの利用可能性と問題の性質による。
- ⑧ 経験からの系統的学習、創意創造の促進、スタッフの育成と知的努力の助長を通して、政策形成の質を向上させる準備を組織立てて行う。

このようにドロアは、「政治社会学やゲームの理論の主題と結びつく政治的実現可能性と、資源の配分と利用という課題と結びつく経済的実現可能性とについての原理や原則を考察し」<sup>(20)</sup>、しかも、「バランスのとれたアプローチを守っている」<sup>(21)</sup>点では大いに評価できるものを含んでいる。しかし、このドロアの最適選択モデルも少なくとも次の二点において批判を免れないであろう。

第一は、彼が意思決定もしくは政策代替案の最終的基準として「善 (goodness)」という概念を用いることである。例えば、主たる代替案が選定される段階で、ドロアは次のようにその概念を導入する。

「われわれは代替案の少なくとも一つが、『満足できる』だけでなく、『良い (good)』純出力をもたらさねばならないと規定する。そのような代替案が見つかるか利用できる手段の範囲内では見つからないと結論するまで探索を続けるべきである。見つからない場合は『善』を求めてさらに資源を動員するか、もしくは『善』の基準を変更しなければならぬ。<sup>(22)</sup>」

しかしながら、ドロアが自らのモデルの主要部分と明言する経済合理主義モデルでは、代替案の良否を決定する基準は入力のコストから出力の便益を差し引いた純益の多寡しかないのであるから、費用も便益もよく似ているような複数の代替案を比較、選択する基準は「善」しかないことになる。しかし「善」については少なくとも彼の政策科学「三作」<sup>(23)</sup>およびその関連論文を読む限り、ほとんど定義らしい定義は見当らない。とすれば「善」と判断するのは非合理的な直観による以外にはなくその際の不明瞭さと混乱は避けられまい。<sup>(24)</sup>

第二は、通常の合理的手段による分析の限界を人間の超合理的能力や資質でもって補い、かつ、それが意思決定や

政策形成に積極的な貢献をなしうる可能性を主張する点である。ドロアはさらにそうした超合理的能力が具体例をめぐっての討論、感受性訓練、あるいはブレーン・ストーミングなどを通して向上するという<sup>(25)</sup>。しかし、それは現実の行政的意思決定過程では頻繁に行われていることであり、超合理的要素の存在と意義を指摘するだけでは、「現実の状況においては実際の決定者が直観的に認識しているけれども実践的指針として定義するのはまだ難しい性質や基準に明確な学問的表現を与えようとし」<sup>(26)</sup>ただけだという批判を免れない。要は、合理的意思決定と超合理的意思決定をいかに総合的に用いるかということである。しかしドロアのモデルでは後者の意図が強調されるにとどまり、複雑な意思決定過程の中で超合理的要素がどのように用いられるべきかの分析と処方法は決して十分に論じられていないと言わざるをえないのである。

- (1) Amitai Etzioni, "Mixed Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making," *PAJ*, Vol.27 (December, 1967), p.385. なお、エツィオーニによる合理的モデルと漸变的モデルに対するより詳細な批判については、Etzioni, *The Active Society*, Chapter 11 "The Specification of Societal Commitments: Rationist and Incrementalist Approaches" を参照のこと。また、エツィオーニの「混合走査法」を紹介した邦語文献としては、中村五郎「行政計画——意思決定と戦略」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』（勁草書房、一九七二年）一二七—一二四頁、および村松編『行政学講義』一二二—一二四頁などがある。
- (2) 表5はEtzioni, "Mixed Scanning," pp.387-388 による。
- (3) 以下、Etzioni, *The Active Society*, pp.283-284 による。
- (4) Ibid., p.284. なお、エツィオーニは他に、戦場で索敵しつつ前進する歩兵とチェス棋士の例を挙げている。
- (5) Ibid., p.285.
- (6) Ibid.
- (7) 以下、ibid., pp.286-288 による。
- (8) James E. Anderson, *Public Policy-Making* (Praeger Publishers, 1975), p.15.

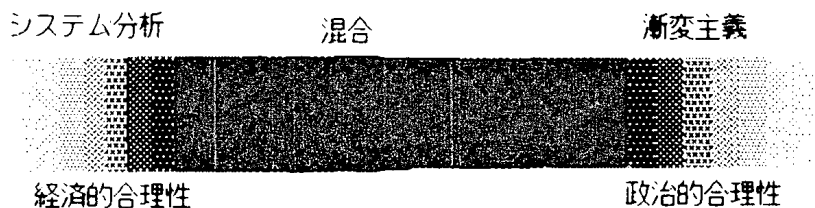
- (9) 参照' Etzioni, *The Active Society*, p.291.
- (10) 村松編『行政学講義』一二二頁。
- (11) 中村「行政計画」一二三頁。
- (12) Etzioni, *The Active Society*, p.293.
- (13) 村松編『行政学講義』一二三頁。
- (14) 参照' Etzioni, *The Active Society*, pp.vii-ix 及び Chapter 1.
- (15) *Ibid.*, pp.294-295. 但し' 傍点今里。
- (16) Yehezkel Dror, *Public Policymaking Reexamined* (Chandler Publishing, 1968), p.131.
- (17) 表9は Dror, *Public Policymaking Reexamined*, pp.132-153 によらる。
- (18) 参照' *ibid.*, p.149.
- (19) 以下' Dror, "Muddling Through—'Science' or Inertia?," p.156 によらる。なお、最適選択モデルによる意思決定および政策形成過程のパターンは Dror, *Public Policymaking Reexamined*, chapter 14 に詳しく説明されている。
- (20) Self, *Administrative Theories and politics*, 2nd ed., p.78. 邦訳' 二七頁。なお、引用文は邦訳によった。また、傍点は原文によらる。
- (21) *Ibid.*, 邦訳二八頁。
- (22) Dror, *Public Policymaking Reexamined*, p.178.
- (23) シロアの政策科学「三部作」及び' *Public Policymaking Reexamined* の他' *Design for Policy Sciences* (Elsevier, 1971) を指す。  
*Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications* (Elsevier, 1971) を指す。
- (24) 参照' Robert J. Haynes, *Organization Theory and Local Government* (London: George Allen & Unwin, 1980), pp.110-111. 但し' シロアは' 『最適『善』の基準』が満たすべき条件としての次の七つを挙げる (Dror, *Public Policymaking Reexamined*, pp.187-188 及び chapter 6)
  - a. 広い意味で社会が順調に生き延びていく確率の高さ。
  - b. 政策が政治的・経済的に実行可能である確率の高さ。
  - c. 環境条件が悪化しないとして、同種の政策の期待値が連続的に向上すること。

- d. どの類似政策形成システムよりも政策の期待値がよいこと。
  - e. 知識を広く活用して代替案の追求を向上させること。
  - f. 政策形成の各局面での検査を要求し、政策形成が可及的によくなるような力をかけること。
  - g. 政策形成の初期の段階全部において誰の活動がもっとも影響を及ぼすのかはつきりさせること。
- しかし、これらの条件は単なる同義語反復にすぎないといえよう。
- (25) 参照' Dror, "Muddling Through—'Science' or Inertia?," pp.155-156 及び *Public Policymaking Reexamined*, pp.183-186.
- (26) Haynes, *Organization Theory and Local Government*, p.111. このほか、フロアのモデルの寄せ集めの性格に対する批判として' 参照' Charles E. Lindblom, "Contexts for Change and Strategy: A Reply," *PAR*, Vol.24 (September, 1964), p.158 及び Jones, "The Model as a Decision Maker's Dilemma," *PAR*, Vol.24 (September, 1964), p.159.

#### 四 意思決定モデルと行政理論

以上、その概要と問題点についてごく簡単に見てきた四つの意思決定論もしくはモデルは、意思決定や政策形成を扱った著書や論文には必ずといってよいほど登場するものであり、その意味で現代アメリカ行政学の意思決定理論としてもはや古典的な地位に就いていると言えよう。そこで、本論の課題として次に是非とも論じなければならないのは、そうした意思決定論やモデルが行政学の主題や方法とどのような関連をもち、行政現象の理解にどのように役立つかという点である。しかし、前者の論点は意思決定という概念的枠組の方法的有効性に密接に関わるからランドー(Martin Landau)の提唱する「意思決定スキーム」の問題として別の機会に論ずることとして、ここでは後者の論

図5 意思決定理論の関係



点について述べるにとどめよう。問われるべきは次の点である。すなわち、これらの意思決定モデルは行政現象の基本的に異なる理解に基づいているのか、それとも、それらを統合して行政の意思決定過程の理解と向上に先鞭をつけることが可能なのかということである。

われわれはすでにリンドブロムらの漸変主義モデルとエツイオーニの混合走査法の基底にある社会哲学の相違について言及したが、意思決定モデル間でその背景にある社会科学の根本的対立を指摘されるのは、やはり合理主義モデルと漸変主義モデルである。図5の様に、合理主義モデルを経済的あるいは計画的合理性に、漸変主義モデルを政治的あるいは市場的合理性に、それぞれ依拠したものと見なし、折衷的モデルを両者の混合したものと見るのは、両者を基本的に異なる合理性の表現と考えることに他ならない。

さらに根本的に、両者の相違を、現代行政の機能性の増大（社会管理と、ますます行政の機能性に依存する政治秩序たる行政国家化の進行）を積極的に捉えるのか、もしくは消極的に捉えるのか、というイデオロギー的対抗関係において把握する見解もある。とくに水口憲人は、行政国家化現象を現代資本主義における「生産の社会化」の極度の進行という大枠において把握し、その文脈に、「一方では市場の論理Ⅱ無政府性を前提としたうえで、なおかつ目的意識ないし合理的な社会管理をおこなうとする立場と、他方ではそのような不可能事をさしあたり断念し、市場の論理Ⅱ社会による自動調整機能に信頼を寄せ、偶然性や自然発生性に身を託した『やりくり』行動をより賢明なものとする立場」の対立を位置付けている。<sup>2)</sup>

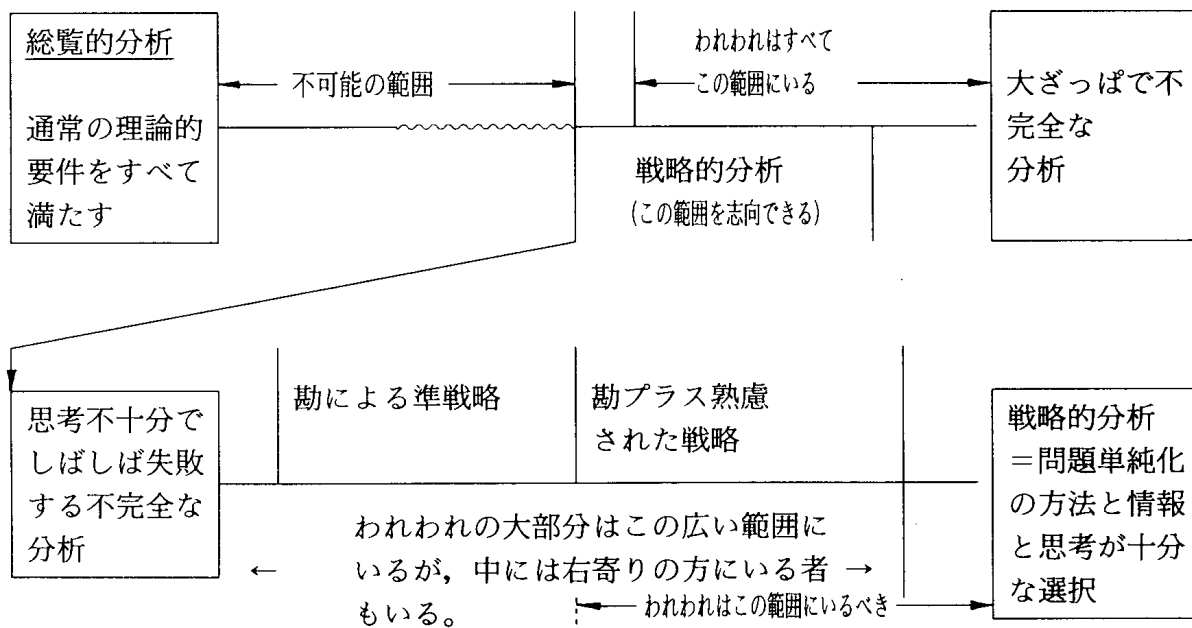
しかしながら、他方では、ラギー (John G. Ruggie) のように、その対立は同一の公共秩序 (public order) 観に根ざすものだとする見解もある。すなわち、両モデルは確かにそれぞれ計画合理性と市場合理性という異なった合理性を根拠にする点では相違するが、しかし、「包括的計画によって具体化される公益の基礎として個々人の利益の何らかの算術的総和を前提にする」、つまり「社会の市場モデル」という公共秩序を選択している点では共通している。<sup>(3)</sup>そして「計画 (planning)」の実行可能性に関する見解の対立は選択した公共秩序の限界ではなくて、人間の精神 (mind) と政策の限界をめぐって生じているというのである。<sup>(4)</sup>

何れにしても、意思決定モデルの有効性の問題をその基礎とするイデオロギー的枠組の妥当性の問題に還元することになり、その点の検討は本論の主題から大きく外れてしまう。そこでわれわれは意思決定モデル総合の可能性という次の論点の検討に移ることにしよう。

各々の意思決定モデルを部分的、相互補完的なものとみなし、連続的に捉える見方の第一は、おもしろいことに、リンドブロムに見ることができ。先に取り上げた漸変主義的意思決定論を振り返りつつ、図6に目を転じよう。<sup>(5)</sup>

リンドブロムの大前提は「総覧的」モデルは不可能ということであった。しかし、それはごく理想的な意思決定モデルである。彼はその対極に凶中にある「思考不十分でしばしば失敗する不完全な分析」を置く。そのような分析に基づき意思決定は極端な場合は賽の目による決定と変らない。注目すべきであるのは、リンドブロムがこの両極端の間にサイモン、エツィオーニ、ドロアらの意思決定戦略が座を占める可能性を認める点である。彼によれば、「総覧的方法と分散的漸変主義間の選択は——あるいは総覧的方法とどのような形の戦略的分析間であれ——単に一方における思考不十分でしばしば偶発的な不完全さと、他方における熟慮され意図的な不完全さとの間の選択なのである。<sup>(6)</sup>したがって、ひとつの規範もしくは理想としての分節的な漸変主義に対する有効な批判とは、総覧的方法が有用な理

図6 意思決定のための分析の範囲



想だということではなく、より良い意思決定戦略がまだもつとあるということである。<sup>(7)</sup> このような立場を取るリンドプログラムにとっては、システム分析、PERT (Program Evaluation Review Technique)、オペレーションズ・リサーチなど、従来「総覧的方法」の代表と見なされてきた手法も「戦略的意思決定」を中心にして発展させられねばならないのである。

キューバ・ミサイル危機に関する連邦政府の決定行動を分析するために意思決定モデルを用いたのはアリソン (Gran T. Allison) であった。<sup>(8)</sup> 彼のこの研究の主題の一つは、政策決定分析のために「概念レンズ」としての三つの意思決定モデルを用い、各「レンズ」の有効性を比較・検討することにあつた。<sup>(9)</sup> しかし、彼の研究は意思決定モデルのあり方について有効な示唆を含んでいる。アリソンが使用した三つのモデルとは、①合理的行為者 (the rational actor) モデル、②組織過程 (organizational process) モデル、③政府内政治 (Governmental politics) モデル、である。それぞれのモデルはわれわれが前に検討した純粹合理主義モデル、



サイモンらの「満足化」モデル、そして漸変主義モデルに対応すると考えてよい。アリソン自身述べるように、従来の外交政策決定過程の分析はほとんど①のモデルのみに基づいて行われてきたのに対し、彼の研究の独創性は、さらに②と③のモデルを加えることによって、「キューバ・ミサイル危機の中心的な謎に新たな解明の光を照射したことにある」<sup>(10)</sup>。しかしながら、彼は、その結論として、各モデル間に単純な優劣の判定を与えているのではなく、外交政策および国際関係という限られた分野においてであることを断りつつも、三つのモデル間のあるべき関係について次の様な示唆に富む指摘を行っているのである。<sup>(11)</sup>

第一は、三つの意思決定モデルは相互に排他的ではなく補完的だということである。<sup>(12)</sup> 各モデルはその分析枠組の部分的強調点の反映であり、各枠組は特定の変数を集中的に取り上げて、他の重要要因は事実上一定していると仮定している。対ソ連政策を例にとれば、各モデルの有効性は次のように述べることができる。

「国家安全保障上の利益が支配的であって、国家安全保障上の要請について合意をもたらず共通の価値が存在し、決定から直接的に行為が導き出されるような行為を説明するのに第一モデルは有効である。それで、ソ連がその国防支出を倍増すれば、アメリカの防衛予算は増加するのだろうということを予測するには第一モデルで十分である。大きな組織が遂行する政府の行為の具体的な特徴を説明するには、第二モデルが最も有効である。高レベルの政府内部の討議から生まれる決定は第三モデルが最適である」<sup>(13)</sup>

次いで、第二は、各モデルを精密化し、その適応性を明確化し、その変動を識別することが必要だということである。これらのモデルは政策結果の決定要因に関するより大きなモデルを構築するための基礎であるとも考えられる。

が、しかし、「即席に一般化するよりも、部分的パラダイムを精密化し関連する行為の種類を明確化することの方が限定的な理論や命題を発展せしめる実り多い道であろう」<sup>(14)</sup>。ケース・スタディはそのための重要な研究手段である。

だが、アリソンは「新しいパラダイム」の可能性を否定するわけではない。政府行為の決定要因を構成する第一の次元を行為体、第二の次元を活動パターンとすると、各モデルはそれぞれ、第一の次元では国家（または政府）、組織、個人を、第二の次元では戦略的目的に向けられた合目的行為、異なった組織目標に向けられた日常的行動、競争的目標に向けられた政治活動、を表す。これらの各要素と特徴を混合したモデルは「明らかに可能である」<sup>(15)</sup>。ただし、「これらの三つのパラダイムは政府行動の別のいくつかの側面を無視するかまたは控え目に取り扱っている。新たなパラダイム、例えば個人の認知過程や中枢のプレーヤーの心理、あるいは外部集団の役割に焦点を当てたパラダイムを考慮すべきである」<sup>(16)</sup>。これが第三点である。<sup>(17)</sup>

この他、「執行（implementation）の問題」、つまり決定された政策案と政府にその実施過程および結果にも注意を払うべきだという点も傾聴に値しよう<sup>(18)</sup>。しかし、何といてももつとも注目には値するのは、アリソンが各意思決定モデルの「部分モデル」としての妥当性、限界、そして総合の可能性について、具体的事例に即して実証的に述べている点である。彼がいみじくも指摘するように、緻密なケース・スタディと基礎概念および命題の洗い直し作業を踏まえることなしには、「『大モデル』は実際にはひとつの比喩にすぎない」<sup>(19)</sup>という結果に終わる可能性は十二分にあると言わねばならない。

さて、アリソンにおいては、部分的意思決定モデルの総合の可能性は示されたものの、その戦略は提示されなかった。そこで、われわれは、最後に、行政の意思決定過程を連続的総合的に把握する手がかりに論及して、本稿を終えることにしよう。

アリソンとは別の視角からであるが、各意思決定モデルを部分的モデルとして、知的過程 (intellectual process)、『社会的過程 (social process) および準機械的過程 (quasi-mechanical process)』という意思決定の一連の過程の部分的側面へ類型化しようというロビンソンら (James A. Robinson and R. Rojer Majak) の試みがある。<sup>(20)</sup> 意思決定過程の知的な部分とは、「個人あるいは集団の思考過程によってその大部分が遂行される意思決定の分析的様相」<sup>(21)</sup> であつて、「問題解決をすること、情報を収集し分析すること、状況を規定すること、選択肢を設定すること、あるいはこれに類する諸行動」<sup>(22)</sup> が含まれる。古典的な最適化モデルやサイモンの「満足化」の理論が知的次元の特定の様相に関する部分的理論である。<sup>(23)</sup>

社会的過程とは、決定が様々な利害、思惑、影響力などをもつ個人や集団の網の中を通過して形成されていく過程である。リンドブロムが『民主主義の叡智 (The Intelligence of Democracy)』の中で展開した「相互調整 (mutual adjustment)」の理論がこの過程を巧みに特徴づけるモデルである。<sup>(24)</sup>

そして、準機械的過程とは、問題がすでに社会や組織で認められたルール、慣習、ルーチン、伝統や法などに従つて半ば自動的に進行する意思決定である。<sup>(25)</sup> ソンプソン (James D. Thompson) とテューデン (Arthur Tuden) がモデル化した「コンピュータによる意思決定 (computational decision-making)」<sup>(26)</sup> やインバー (Michael Inbar) がプログラム化されたサイバネティックな情報処理システムとしてシミュレーション・モデル化した「ルーチンの意思決定」<sup>(27)</sup> がこの過程の典型であろう。

ロビンソンとマジヤックによれば、意思決定過程の研究で以上のような過程を総合する可能性をもつ仕事はまだほとんど行われていない。<sup>(28)</sup> しかし、彼らは、意思決定過程をこのような枠組の中でとらえることこそ、政治現象理解のための意思決定アプローチとしては不可欠なことだと次のように主張する。

「われわれは、ますます多くの価値範疇に関連して、意思決定の結果に影響をおよぼす社会の中の広範な政治諸階層の部分をまきこむ知的・社会的・準機械的な諸過程の相互作用を考慮にいれなければならない。たとえ、その幅広さが政策決定論的なアプローチの弱点であるとしても、それはまたこのアプローチの力でもあるといえよう。たとえば、政策決定理論の模索によって、心理学者、社会学者、経営学者の諸発見が政治現象の研究に応用されることのできる枠組を提供するようになっていくことができるであろう。」<sup>(29)</sup>

同様の主張はわが国でも中村五郎が行っている<sup>(30)</sup>。しかしながら、どちらにおいても総合モデルの必要性や可能性を指摘するにとどまり、三つの過程の相互関係や統合の具体的方策についての論及は見られない。また最近のアメリカ行政学の教科書や行政の意思決定過程の研究を見ても、管見の限り、新しい統合モデルは提示されていないようである。

しかし、統合モデルが必要であり可能であるにしても、アメリカ行政学はその構築のためには少なくとも次のような問題を克服しなければならないだろう。第一は、行政的もしくは公的（public）な意思決定モデルの構築はそもそも可能かという問題である。この問題は公的な組織と公的でない組織における意思決定は質的に異なるかという問題と密接に結びつく。もし異ならんとするならば、統合モデルの構築という作業に行政学がその「一体性」を発見する可能性はない。ダウンス（Anthony Downs）の意思決定論<sup>(31)</sup>はこの一般化の方向における業績であるが、ダウンスが依拠する経済学をはじめとして、心理学、社会心理学、社会学、経営学等の社会科学の分野でも「意思決定」は重要な鍵概念だからである。<sup>(32)</sup>

第二は、規範的モデルと記述的モデルのギャップである。<sup>(33)</sup> 意思決定論の目的は、意思決定過程を可及的に包括的・

客観的に認識し、理解し、説明すること、したがって意思決定モデルとは実際の意思決定過程を忠実に抽象化・単純化したものなのか、<sup>(34)</sup>それとも行政目的に適合するより良い意思決定を行うためのノウ・ハウを決定者に提供するのと、したがって意思決定モデルとはあるべき一般的意思決定過程の理想像なのであるか。両方であるとするならば——そして、これまで見てきた意思決定モデルは何れも両方であろうと志向するものであった——それはどのような根拠において可能なのだろうか。規範的モデルを志向するとしても、あるべき意思決定モデルとは特定の社会や社会的価値にとってあるべきモデルに他ならないから、行政理論はそこで深く価値の領域に踏み込まざるを得ないし、正統派行政学が歩んだ「行政の原理」アプローチの轍を踏まないという保証はどこにもないのである。

- (1) 参照' Fred A. Kramer, *Dynamics of Public Bureaucracy: An Introduction to Public Management*, 2nd ed. (Winthrop, 1980), p.234, John G. Ruggie, "Complexity, Planning and Public Order," in Todd R. La Porte, *Organized Social Complexity* (Princeton University Press, 1975), pp.121-122 and pp.130-136.
- (2) 水口憲人『行政国家』の危機の諸相——現代資本主義国家と行政過程』『講座現代資本主義国家I』(大月書店、一九八〇年)二二八—二三二頁。なお、引用は同書二二二頁による。
- (3) Ruggie, "Complexity, Planning, and Public Order," p.137.
- (4) Ibid., p.138. なお、ラギーのこの論文の所在は水口憲人「行政と計画行動」法学雑誌第二三巻第三号(一九七五—一九七六年)四四〇—四四二頁により教示された。
- (5) 図⑤は Lindblom, "Still Muddling, Not Yet Through," pp.518-519 の図に基づいて作成した。
- (6) Ibid., p.519.
- (7) Ibid.
- (8) 参照' Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *APSR*, Vol.63 (September, 1969), pp.689-718 および idem, *Essence of Decision: Explaining Cuban Missile Crisis* (Little Brown, 1971). 邦訳宮里政玄訳『決定の本質

- キューバ・ミサイル危機の分析』（中央公論社、一九七七年）。
- (9) 参照 Allison, *Essence of Decision*, p.v. 邦訳、i頁。
- (10) 参照 ibid., pp.1-7. 邦訳、五—一頁。
- (11) 以下、ibid., pp.264-277. 邦訳、三〇七—三二二頁による。
- (12) 但し、アリソンは、外交政策と国際関係の研究者は第一モデルによる研究を終えてから、同じ問題について第二、第三モデルを適用すべきであるとしている。参照 ibid., p.264. 邦訳、三〇七頁。
- (13) Ibid., p.276. 邦訳、三二〇—三二二頁。但し、訳文は邦訳による。
- (14) Ibid., p.275. 三二〇頁。但し、訳文は邦訳による。
- (15) Ibid., pp.276-277. 邦訳、三二二頁。
- (16) Ibid., p.277. 邦訳、三二二頁。但し、訳文は邦訳による。
- (17) 邦訳の「訳者解説」によれば、アリソン自身はこれらの部分モデルを総合するような新モデルを提示していないということである。しかし、スタインブルーナー (John D. Steinbruner) は *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton University Press, 1974) において、(1)分析的パラダイム、(2)サイバネティクス・パラダイム、(3)サイバネティクスと認知理論を組み合わせたパラダイム——このパラダイムは「第四モデル」と呼ばれる——を構成し、MLF (多角戦略) に関するケースの分析に適用しているとのことであるが、その点の検討は他日を期す他はない。参照、宮里訳『決定の本質』、四〇二—四〇四頁。
- (18) 参照 ibid., 267-269. 邦訳、三二〇—三二二頁。
- (19) ibid., p.275. 邦訳、三二〇頁。
- (20) 参照 Robinson and Majak, "The Theory of Decision-Making," pp.180-184. 邦訳、七九—八五頁。および中村五郎「行政計画——意思決定と戦略」日本行政学会編『行政計画の理論と実際』（勁草書房、一九七二年）一三五—一三六頁。
- (21) Robinson and Majak, "The Theory of Decision-Making," p.180. 邦訳、七九頁。但し、訳文は邦訳による。以下同じ。
- (22) Ibid., p.181. 邦訳、七九頁。
- (23) Ibid., p.182. 邦訳、八一頁。
- (24) Ibid., p.181. 邦訳、七九—八〇頁。

- (25) Ibid., pp.182-183. 邦訳' 八〇—八二頁。
- (26) 参照' James D. Thompson and Arthur Tuden, "Strategies, Structures, and Process of Organizational Decision," in James D. Thompson et al. (eds.), *Comparative Studies in Administration* (University of Pittsburg Press, 1959), pp.196-199.
- (27) 参照' Michael Inbar, *Routine Decision-Making: The Future of Bureaucracy* (Sage Publications, 1979).
- (28) 但し、対外政策決定過程の分析・研究で有名なスナイター (Richard C. Snyder) は、知的過程と組織過程の両次元を組み合わせた研究を始めているという。参照' Robinson and Majak, "The Theory of Decision-Making," p.183. 邦訳' 八三頁。
- (29) Robinson and Majak, "The Theory of Decision-Making," p.188. 邦訳' 九〇頁。
- (30) 参照' 中村五郎「行政計画」一三五頁。
- (31) 参照' Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (Harper & Row, 1957). 邦訳' 古田精司監訳『民主主義の経済理論』(成文堂、一九八〇年)。ダウンスの経済学的モデルが含む「唯一の規範的要素は、成人の市民はだれでも一票にして一票だけの投票権を有するという過程」だけなのである。しかし、それは規範的要素というよりは、ダウンス自身認めるように「事実上のパラミーター」であろう。参照' ibid., p.17-19. 邦訳' 一七一—一九頁。
- (32) 参照' Robinson and Majak, "The Theory of Decision-Making," pp.177-178. 邦訳' 七一—七二頁。
- (33) 規範的モデル (a normative model) と記述的モデル (a descriptive model) の特徴および区別については Taylor, "Decision Making and Problem Solving," in *Handbook of Organizations*, pp.49-50 を参照のこと。
- (34) われわれは意思決定過程へのいく経験主義的なアプローチの典型を、例えば Richard C. Snyder, "A Decision-Making Approach to the Study of Political Phenomena," in Roland Young (ed.), *Approaches to the Study of Politics* (North Western University Press, 1958), pp.3-38 を、pp.ix-xiii を見よ。