

政策レベルにおける意思決定について

——政策科学の発展とその問題序説——

一 瀬 智 司

I はしがき

最近各学問分野において従来の専門化に対して、総合化、また学際研究などがしきりに指摘され、現実にも共同研究や教育組織としても各方面で進展しつつある状況がうかがわれるが、いわゆる学際領域の問題というのは、調査研究の対象領域としての学際問題、または総合研究などを指す事が一般的傾向で、環境問題、都市問題、公益事業方面の諸問題また国際問題など社会的な問題は、多くことごとく学際的アプローチを必要とするといつてよいであろう¹⁾。

しかし、以上の学際問題（インターディシプリナリー・プロブレム）は、対象領域の事柄であつて、調査研究の方法論としては、政治学、法学、行政学、経済学、経営学、社会学、文化人類学、心理学、歴史学また自然科学や人文科学の各分野など、それぞれの問題領域に従つて、関連するそれぞれの学問分野（ディシプリン）から方法接近がなされることが多く、それらの問題を全体としてどのようにまとめるかについての総合ないし統合の方法論についてはまだ模索段階ないし試論段階にすぎないといつてよからう。

また社会学、心理学、文化人類学と政治学や行政学、経営学との接近、また経済学と政治学の接近など比較的新しい学問分野（ディシプリン）の発展動向に応じて方法論面での学問交流が盛んになっていることも事実である。これは現実的な社会的問題からというよりは、各学問分野に

おける接近方法論の面での接触交流の活発化と思われる。

ところで政治学、行政学や経営学、経済学また工学の方面から殆ど同時に着目されている政策科学 (Policy Sciences) の発展動向は、方法論の面でもまた対象領域の面でも誠に注目すべき動向で、関係する各学問分野、また実際の政策機関から注目されているのである。いわばこの政策科学は、私見によれば、社会的な学際問題に対し、いわゆる政策指向型 (policy-oriented) の意思決定 (decision making) の選択技法を提供する点で、方法論の面で学際問題に対して貢献するとともに、前述したように既存の学問分野 (ディシプリン) に対しても行動科学や管理科学に代って影響をあたえると思われる程の新しい動向のように見受けられる。¹²⁾

そこでこのような政策科学の発展動向とその問題をとくに行政学および経営学との関連 (公経営研究の見地) において考察しておこう。

注

- (1) 国際基督教大学においては、学際領域の学問研究を進展させる目的をもって比較文化研究科の博士課程と行政学研究科の博士課程の大学院を設置し、(昭和51年4月より)、その学位はいずれも学術博士(Dr. of Philosophy)と稱されることになっている(昭和49年7月文部省令による)。その中行政学研究科は政治学、行政学、経済学、経営学を中心とする学際的、総合的研究を重点的に取り上げ、政策科学は、政策決定の科学化、総合化のための研究としてその柱の一つに据えられている。
- (2) また政策科学研究そのものを大学院の研究科(修士課程)として設置したものに、筑波大学の経営・政策科学研究科(昭和51年4月設置)がある。この研究科は政府や企業の政策担当者の再訓練を目的としているといわれるが、その動向は注目されるところである。

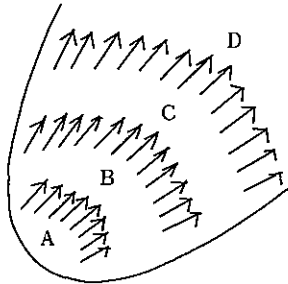
II 政策科学 (Policy Sciences) の沿革と発展動向

政策科学に関してわが国で先駆者的に紹介しているのは、宮川公男氏(一橋大学商学部教授)で氏はかつて経済企画庁経済研究所のシステム分析室長として行政各省庁のシステム分析を指導し、そのケース・スタディの成果を「システム分析概論」(有斐閣双書)にまとめられた他、

同じく政策科学の一環の動向としてのPPBS (Planning, Programming, Budgeting System) の翻訳紹介などを精力的に行い、また最近はいエーツケル・ドロア教授 (ヘブライ大学行政学教授) の『政策科学のデザイン』(Design for Policy Science) を編訳されている¹¹⁾。そこで宮川教授についてその見解をみたいと思うが、その前に政策科学の前提となる意思決定の領域についてフォレスター教授によってみておこう¹²⁾。

1 意思決定の領域

企業経営における意思決定についてフォレスター教授によれば、次の図のように示して説明している¹³⁾。「A領域はすでに一世紀前の経営者の



特権であったような段階の意思決定——給料計算、品切商品の追加注文など——で自動的意思決定領域と考える。」つまりこの領域はロー・マネジメントの日常的、反復的、機械的業務の領域である。これに対してB領域はミドル・マネジメントによる半自動的な意思決定であり、大枠

が経営政策によって方向づけられた意思決定領域である。この領域は従来OR (オペレーションズ・リサーチ) がもっとも研究成果をあげた領域といわれ、今後ともなお研究の余地はあるとされているが、次第に中心が次のC領域に移りつつあるとされるのである。つまりC領域はトップ・マネジメントの意思決定領域で、従来は多く経験、直感、直観、判断によってなされてきた意思決定領域であり、D領域はまだ開拓のあまり試みられていない意思決定領域、すなわち、このCとD領域がいわゆる政策レベルの意思決定領域に相当しよう。そして以上のような意思決定領域は、企業の経営組織と限らず、政治行政組織においても基本的に妥当するものといえる¹⁴⁾。

いいかえれば、トップ・マネジメントの意思決定は、政策に関する決定事項が多く、またこの政策決定に関して出来るだけ客観的、科学的根拠を提供しようというところに、システム分析、PPBS、ベネフィット・コスト・アナリシス等、政策科学研究発展の要因があると思われる。

2 宮川教授とドロア教授の政策科学に関するコメント

宮川教授は、前述のドロア教授の著書編訳のあとがきに次のような要旨のコメントを行っている。¹⁵⁾

「現代われわれの社会が直面している多くの困難な問題は、どれをとっても高次の政策レベルの決定に関わる性格のもので、公害・環境問題、都市問題、交通問題、資源問題、犯罪問題など関連する要因がきわめて多岐にわたるため広い視野を必要とし、また巨額な資源を長期に拘束するような意思決定を含むために、長期的な視野が要求される。

このような問題解決のために伝統的な諸科学は十分貢献できるだけの視野や方法を備えているだろうか。と問い、このような反省から政策科学は生れたものであり、現在形成されつつある研究領域である。」と述べる。

宮川教授の視点、視野と問題意識は、筆者としても行政学と経営学の研究交流の状況認識以来つとに着目していたところで、今や政策レベルの決定問題をかかえる社会諸科学の多くの分野において期せずして同様の認識が出てきていることを覚えるのである。

以上の点について行政学者ドロア教授の現在の科学とくに社会科学に対する指摘は極めて鋭いものがある。¹⁶⁾ すなわち、政策に対する科学の貢献に見られる共通の弱点として、科学者達が提出した科学に基礎を置いていると考えられる政策勧告の多くは、次のような数多くの重大な弱点を有している。(1)ある専門的な認識方法に合致するように問題を狭く定式化する傾向がある。たとえば、経済学者はすべての問題を経済学的に、エンジニアは工学的に、また深層心理学者はパーソナリティのダイナミ

ックスの観点から見がちである。(2)このように問題を狭いトンネル・ビジョンを通して認識するばかりでなく、問題を分析するのに用いる理論さえも、有効性の限界にほとんど注意を払わず、専門化された学問から持ってくる傾向がある。前にも述べたように経済学者は暗黙のうちに経済人としての立場に固執していることが多く、経済学での複雑な資源配分や最適化のモデルが普遍的に使用できると主張するのが常である。(3) 解決策に関して、科学者たちは次にあげる両極端のどちらかに走る傾向がある。科学者達は自分の狭い分野に止まって特定の学問に属する政策道具を解決策として提示するか、あるいは彼らの能力及ぶ範囲をはるかにこえて、自由に提案するかのどちらかである。

上述のような3つの弱点をもったものとなっている根本的な原因は、政策問題の領域と1つの学問の有効性の範囲が一致しないということにある。以上の弱点は次のように要約することが出来る。認識が狭い単一学問的な観点からなされるため、多次元的問題を一次元的なイメージとして捉え、問題を歪んで認識し、科学の能力限度をこえて不用意に踏み出し、害とはいわないまでもあまり役に立たない勧告を行うことになるのである。

かくしてドロア教授は、現代の科学は、その性格そのものの故に政策決定の改善のためには不十分であるといい、政策決定の改善に対する科学の貢献度を増大させるため、科学的革命が不可欠で、その要請に応える目的をもって政策科学が生れてきたという。

しかし、政策決定の改善のためには政策科学の確立、発展とともに現代の諸科学のある部分の発展も不可欠の要件である。しかもこの双方の要請は相互依存の関係にある。つまり現代の諸科学は、政策科学が確立されるための基本的な知識を提供することとなる。また政策決定の改善に対する科学の貢献を増大させるということは、それに適した科学的知識の存在だけに依存するものではない。政策決定システム内部での変化、および政策決定システムと科学システムとの接続リンクの変化もまた不

可欠で、それによって現実の政策決定の中への科学的知識の統合が可能になり、また促進される。というのである。¹⁷⁾

3 政策科学の発展動向

一般に政策科学 (Policy Sciences) の始祖はハロルド・ラスウェル (Harold Lasswell) といわれており、1951年ダニエル・ラーナーと共編による *The Policy Sciences* Stanford University Press, 1951 あたりが最初のものともなされている。ラスウェルはこれの中で政策指向型の研究の意味について次のようにいっている。「政策指向型には2つの意味があり、1つは政策過程へ向けられ、他の1つは政策の知理的合理的ニードに向けられている。前者の仕事は政策形成と実施の科学の発展で社会科学や心理学の方法を用い、後者の仕事は、政策決定者が利用する情報の具体的内容や解釈を改善するもので、それは社会科学や心理学の領域をこえるものである。¹⁸⁾つまり、決定過程の社会科学者の分析と、決定過程における社会科学的知識の役割の記述の2つの仕事それぞれである。ここに政策指向型の仕事が述べられているわけであるが、この規定の仕方は主として問題に対する方法論的なもので対象たるべき問題領域としては、問題解決の政策指向を要する対象なら何でもよく、殊に公共政策 (Public Policy) 分野においてその特色を見出しうることとは、雑誌「政策科学——政策形成の改善に資する国際誌——」(*Policy Sciences — An International Journal Devoted to the Improvement of Policy Making —*) の編集関係者の顔ぶれからも理解されよう。今参考までに1975年における陣容をあげておこう。¹⁹⁾

Editor G.D. Brewer, School of Organization and Management, Yale University, U.S.A.

Associate Editor

Terry Saario, The Ford Foundation, N.Y.

Assistant to the Editor

J.M. De Land, Pacific Palisades, California

International Advisory Board

H.D. Lasswell, chairman, The Policy Sciences Center, N.Y.

Davis Bobrow, University of Maryland, Maryland

R.D. Bruner, Institute of Public Policy Studies, University of Michigan,
Michigan

J.A. Cade, International Institute for the Management of Technology,
Milan, Italy

H.F. Cline, Russel Sage Foundation, N.Y.

Timothy Costello, Adelphi University, N.Y.

W.E. Cushen, Federal Power Commission, Washington, D.C.

Bertrand de Jouvenel, S.E.D.E.L.S., Paris

Yehezkel Dror, The Hebrew University, Israel

William Gorham, The Urban Institute, Washington D.C.

Olaf Helmer, University of Southern California, California

Herman Kahn, The Hudson Institute, N.Y.

Helmut Klages, Technical University of Berlin, Germany

Todd la Porte, Institute of Governmental Studies, University of
California, Berkley

Kai Lee, University of Washington, Seattle

Klaus Liepelt, Datum e V. Federal Republic of Germany

Seymour M. Lipset, Center for International Affairs, Harvard
University, Cambridge, Massachusetts

Thomas Robinson, Institute for Comparative and Foreign Studies,
University of Washington, Seattle

Henry S. Rowen, Graduate School of Business, Stanford University,
California

Kiichi Saeki, Nomura Research Institute of Technology and Economics,
Japan

Sir Geoffrey Vickers, Goring-on-Thames, England

Aaron Wildawsky, Graduate School of Public Policy, University of
California, Berkley, California

すなわち、政策主体としては、政府、行政機関、企業、国際機関のい
ずれをも包含し、外交政策から、経済政策、福祉政策、また企業の経営

政策、国際機関の各種政策に至るまで考察対象となりうる可能性を持ったものとして、「政策科学」を位置づけていることが知られるのである。

コロンビア大学応用社会調査室のP. F. ラザフェルドは、政策科学者について4つの特色をあげ、彼の仕事は第一に問題の目標に関する再評価を含むものであること。第二にその仕事は新しい専門家のタイプを形成するものであること。第三にその仕事は特定の学問領域 (academic disciplines) の一般的知識の向上に寄与することを期待するものでないこと。第四にその仕事は彼のスポンサーに受入れられうる勧告を行うことに関係している。また政策科学者の研究のタイプは次の四つの基本的特色によって特長づけられる。第一にマクロ的に傾斜してミクロ的な社会学的データを無視する傾向があること。第二に将来指向に関心のあること。第三にいわゆる方法論としてはシステムズ・アプローチに重点のあること。第四に学問分野としては学際的なところに特色のあること。とあるのがそれである。¹¹⁰

以上のそれぞれについて説明を要するかもしれぬが、それらの点については関係文献を参照することを期待してここにおいては政策科学者が声を大にして言うシステムズ・アプローチについて見ておこう。¹¹¹

ラザフェルドによれば、もし実際の問題が非常に複雑な場合には、調査研究のデザインに翻訳するには非常に多くの要素が考慮に入れられなければならない。そしてその場合、これらの要素間の多くの可能な相関関係に特別な注意が払われる必要があるとしており、システムの表現が有用なことは、ドロアの著書の中での「よりよい政策形成のための行動科学の利用に対する一般的システムズ・アプローチ」という章において、社会科学者はその適用についてもっと関心を持つべきであるし、実際的意思決定者は社会科学についてもっと知らされるべきである。またこれら2つのグループの間の個別の、また組織的関係が改善されるべきである。これは、次の3つのシステムの関係、科学システム、政策形成システムおよびそれらの相互交換システムの間関係条件によって形成され

るとしている¹¹²。ここで「システム」という用語について、社会科学に関する国際百科辞典 (*International Encyclopedia of the Social Sciences*) の中の “General Systems Theory” に関するアナトール・ラポポートの記述によれば、システムの生物学的な起原、正確な数学的公式化、および社会科学におけるシステム概念の多くのあいまいさについて述べており、彼は次のように結論づけている。「一般的システム理論は厳密には科学的理論というものではなくして、むしろ一つの見方を示すものである。」¹¹³

注

- (1) 宮川公男編『システム分析概論』有斐閣双書、1973年。宮川公男編著『P P B Sの原理と分析』有斐閣、1969年。宮川公男訳『政策科学のデザイン』Y. ドロア著、丸善、1975年。
Yehezkel Dror, *Design of Policy Science*, Elsevier, 1971.
Yehezkel Dror, *Ventures in Policy Science*, Elsevier, 1971.
- (2) J.W. Forrester, *Industrial Dynamics*, 石田晴久他訳『インダストリアル・ダイナミックス』紀伊国屋、1971年。
J.W. Forrester, *Urban Dynamics*.
J.W. Forrester, *Principles of Systems*, Wright-Allen Press Inc., 1968.
J.W. Forrester, *World Dynamics*, Wright-Allen Press Inc., 1971.
- (3) 藤田忠著、「経営意思決定の分析」中央経済社、18～19頁。
- (4) 政治、行政組織における政策、すなわち公共政策を中心に述べる。Ⅲ公共政策における政策レベルのカテゴリー分析を参照のこと。
- (5) ドロア著、宮川訳『政策科学のデザイン』訳者あとがき参照。
- (6) 前掲書、I 現代の科学の不十分性、3～5頁。
- (7) 前掲書、I の5、結論：革命の必要、39～41頁。
- (8) H.D. Lasswell, “The Policy Orientation”, in D. Lerner and H.D. Lasswell, eds, *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, 3-15, 3.
- (9) *Policy Sciences*, Vol. 6. No. 3, September 1975.
- (10) P.F. Lazarsfeld, “Policy Science Movement An Outsider’s View”, *Policy Sciences*, Vol. 6, No. 3, September 1975, p. 211.
- (11) *Ibid.*, p. 219.
- (12) *Ibid.*, pp. 219-220.
- (13) A. Rapoport, “General Systems Theory”, in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. XV, p. 454.
またシステムを「関連する要素の集合またはセット」とし、概念、客体と主体の三要素からなるマン・マシンの体系と規定する定義も興味深い。J.P. Gigh,

Applied General System Theory, Harper & Row, 1974, chap. I. 参照

Ⅲ 公共政策における政策レベルのカテゴリー分析

以上何人かの政策科学の提唱者ないし推進者の見解の考察から、われわれは政策科学が現代の政策決定の改善のために、現代の社会諸科学の基礎の上に打立てられ始めた新しい科学であることを認めることが出来るが、政策科学へ接近する人々のそれぞれの科学のバックグラウンドによって、「政策」の側から接近する立場と「科学」（ことに自然科学的、計量的手法）の側から接近する立場に大別されるように思われる。後者が出来るかぎり主観的価値判断を排除して客観的に自然科学に範をとる計量モデルなどを中心とするのに対し、前者の政策は、主観的価値判断の要素の多い分野で、政策決定、政策選択の対象となる領域は、後述するように広範かつ多段階的であり、政治、経済、社会、国際、科学技術、文化などの諸政策のいずれの分野をとっても、政策課題と社会諸科学の学問分野（ディシプリン）が交錯ないし隣接し合っているにもかかわらず、それぞれの専門分野からのアプローチでは公共政策を体系化し、カテゴライズすることが難しい「公共政策論」の哲学ないし定性的な論題となっているように思われるのである。

そこで本稿では、前者の公共政策と政策科学における後者の科学的政策分析を出来るだけ接合させるように試みることにしよう。

1 公共政策の問題領域

前述のドロア教授も指摘するように、公共政策の問題領域についていえば、近代化途上社会の考察にせよ、アメリカのような飽和した社会にせよ、ソ連のようなポスト・イデオロギーの国家であろうと、都市集中や若者集団のような社会の下位の単位の考察にせよ、あるいはヨーロッパの種々の超国家的組織体や国連のような異なる社会を含む団体を考察するにせよ、これらのいずれにしても、主要な政策問題は共通して指摘

することが出来る。進行しつつある転換を方向づけ、あるいは少なくともその速度と方向を含めてその転換に影響を与えまたはコントロールしようという願望とその必要性である¹¹。

その問題領域についてドロア教授はつぎのように分類している。農業、文化、国防、教育とマンパワー、対外関係、健康、産業化、国内政治、人口、の政策問題領域別がそれである¹²。これらは一般に政治、外交、経済、社会福祉、文化教育、労働、国土環境等の内政、外交の全般にわたる主要政策を網羅的にあげれば、包括的に含まれるであろう。ただし、国家目標や各種政策の体系、優先順位というごとき問題になると、政策の体系的整備やその国や機関のおかれている歴史的発展状況等によってその時代の国民や政党、政策担当者の価値観によって左右されるところが大きいので、いかなる価値基準により分類し、選択するかなど客観的、科学的接近をこえる主観的評価の累積の問題となるであろう。

今ドロア教授が指摘する政策問題領域別につき管理科学(Management Science)の数量的手法の貢献を三段階(①大変役に立つ、②役に立つ、③役に立たない)に分けて表示している所について要約的にふれておくと、次表のようになっている³。

ここで要約的に言えることは、(1)政策の問題領域のそれぞれにおいて、数量的な手法の可能な下位政策(sub-policies)またはオペレイティブな政策と現在の段階の科学的手法では有効に役立たない個個人の価値判断あるいは多数決原理に依存する上位政策ないし基本政策(basic policies)があること、(2)他方、それにもかかわらず管理科学と応用行動科学(Applied Behavioral Sciences)の接合や応用社会科学(Applied Social Sciences)の名の下に政策決定を直接の関心とする新しい学問領域とそれに含まれる下位領域の展開がなされつつあることである。ここに政策科学発展の方向がうかがわれる⁴。

管理科学の手法の貢献の可能性

問題領域	① 数量的手法が大要役に立つ	② 数量的手法が役に立つ	③ 数量的手法が役に立たない
農業	土地利用および生産物の組合せの決定；灌漑、流通およびマーケティング・システム	研究開発；土地再配分；訓練；監視システム	土地改良；総資源の投入量；国内政治的意味；革新の程度；多様化の程度；主要な発展の方向；対外的意味；仕事に対する態度
文化	コミュニケーションのネットワークの建設と管理	文章語の発展の諸局面；マスコミュニケーション	国民の一体性；土着の芸術と創造的工芸の奨励；合理性に対する態度；形而上的社会的、政治的価値；言語；人種問題；伝統的価値と近代的価値の間の衝突
国防	下位レベルの兵器の組み合わせ；兵たん補給、コミュニケーション、マンパワーに関する諸問題	保護の必要の評価；兵器システムの選択；特定資源の配分；兵力の構成；国防に関する研究開発およびエンジニアリング；国防生産	主要目標；総資源の投入量；基本的国内政治的意味；戦略と基本的姿勢；軍事政治学の国内的問題；対外援助と調達の機会
教育とマンパワー	設備プログラミングとその利用	学習方法と装置；頭脳流出；教育のネットワーク；設備の配置；教育マンパワーの活用；カリキュラムの計画；マンパワー計画；設備計画	主要な戦略（幹部の訓練、大量教育、技術教育など）；政治的、イデオロギー的意味、総資源の配分；教師の訓練；革新の傾向；基本的経済、社会、外交政策との統合
対外関係	対外的代表機関（例えば大使館、領事館）のネットワークの諸側面	外生変数の予測；国家投資の便益・費用の評価	主要な目標；総資源の投入量；国内政治的意味；基本的戦略と関与

健康	<p>(例えば、配置、コミュニケーション、後方補給)</p> <p>設備プログラミンとそれの実行</p>	<p>治療システムの諸側面; 医師の訓練のいくつつかの側面; 医学の研究開発; 設備計画</p>	<p>総資源の投入量; 主要な戦略; 基本的構造 (公的保険など);</p>
産業化	<p>プロジェクト計画およびその実行</p>	<p>プロジェクトの選択; 研究開発政策; 監視システム; 部門間の相互依存; マーケティング計画</p>	<p>主要な戦略; リスクに対する政策; 総資源の投入量; 基本的手段 (公的部門のイニシアティブ、私企業の振興など)</p>
国内政治	<p>選挙組織のような技術的諸問題</p>	<p>コミュニケーションと政治的社会のネットワーク; 国内的安全の諸問題</p>	<p>国家建設の戦略; 連合の形成と維持; 指導者の選別と養成; 政治的結合力; エリートの変質; 革新の傾向; 政治的イデオロギーと価値; 継承のルール; 紛争の管理; 近代化主体への権力の移転; 人種問題など</p>
人口	<p>統制用具の流通ネットワークとその補給</p>	<p>選択しうる統制方法の比較; 情報宣伝システム; 郵便づけのシステム; 監視システム</p>	<p>人口戦略; イデオロギー的、文化的、政治的実行可能性; 総資源の投入量; 対外的意味と圧力</p>

2 政策分析—— 一般的分析フレームワークへの接近 ——

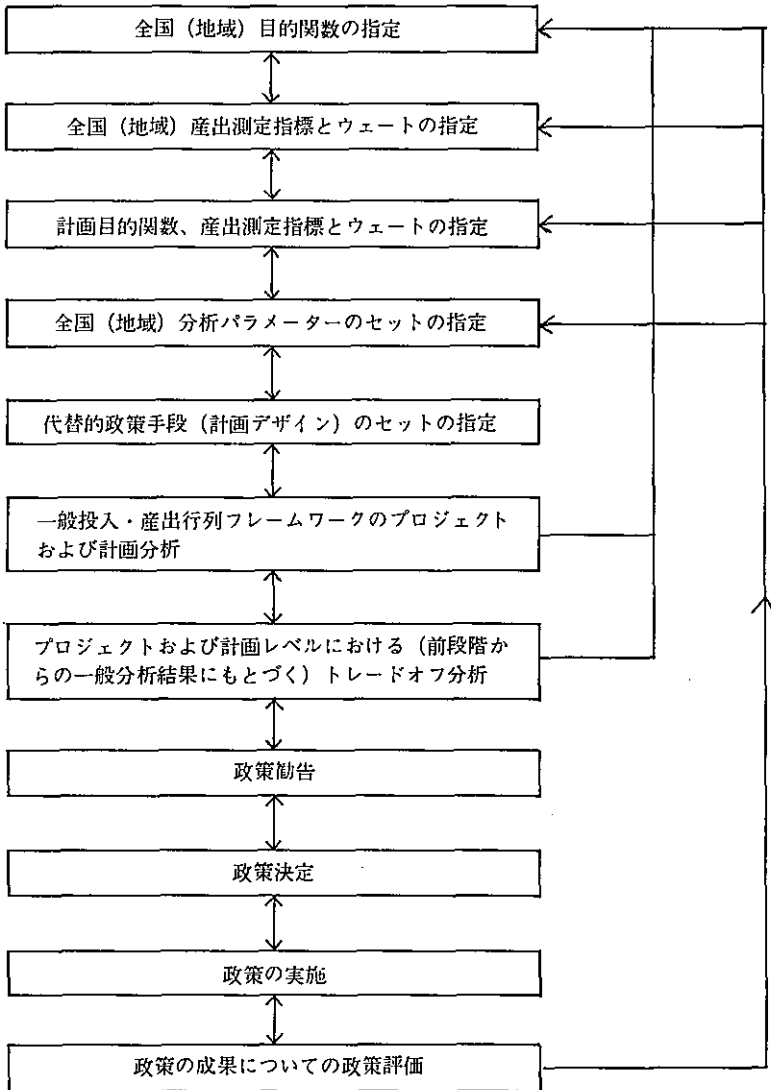
つぎに政策の改善の結果社会的福祉 (social welfare) の純増をもたらす政策決定のガイダンスを政策決定者に与えることは、資源配分決定の分析の目的である。そこで前述の公共政策の問題領域を念頭に置きつつ、ジェイムス・カットに従って一般的分析フレームワークへの接近について述べておこう。

次図のフローチャートの最初の3つに示されるステップは、一般に「公益」 (public interest) とよばれるものの定義の困難さとの闘いを示すもので、「全国目的関数」 (national objective function) と名づけているが、目標や目標のセットへの改善や後退が測定できるようにしており、公共政策の目的はその目的関数を最適にすることであるというのである。⁵⁾そしてウェイトと目標、目的自体たえざる評価と変更に附されなければならない。それが図に示されるフィードバックの意味である。

次に全国 (地域) 分析パラメーターのセットの指定で、プロジェクトや計画分析は異なる分析の間に矛盾のないこと (consistency) および比較可能性 (comparability) ならびに全国目的関数に関連 (relevance) を持つことが要求される。そしてこのパラメーターのセットは、分析結果を使用しようとする政治的意思決定者 (political decision makers) によって計画分析者 (program analysts) に与えられるものとされ、分析的方法の指定の中には暗黙のうちにある範囲の価値判断 (value judgment) を反映させていると見られる。というのは価値判断は本来政治的なものだからである。

ところでCBA (Cost-Benefit Analysis) やCEA (Cost-Effectiveness Analysis) は元来マイクロ・プランニングの用具とみなされているが、マクロ的な、全国的ないし集会的目的に関連してマイクロないし戦術的プランニングを一貫して適用するためには全国 (地域) パラメーターのセットの指定を必要とする。したがって、もし明示された目的や

政策分析への接近



ウェートのセット、という戦略が変わるならば、分析パラメーターの指定に現わされたその戦略の戦術的实施も変らなければならない。このようなCBAやCEAについての見解は一貫したもので、集合プランの形で集合戦略を磨くこと、すなわち、集合目的を広い資源配分決定に翻訳することは要求していない⁶⁾。

ただ結局考え方として、公共計画やプロジェクトの目的は、包括的にいえば、社会的純便益 (social net benefit) または社会的純収益性 (social net profitability) を極大化することにあるといえるので、カットが言うように政府 (government) を多種の生産物 (multi-product)、公共財 (public goods and services) を提供する会社 (a multi-product firm) と規定していることもあながち不适当ということとは出来ない⁷⁾。

次にプロジェクトおよび計画分析のために示唆された一般的フレームワークを政策手段 (policy instruments, systems design) と政策目的 (policy objective) の計画マトリックスによって示せば次表のようになっている⁸⁾。

つまり、特定化されたシステムデザインと産出指標の交叉によって作られるマトリックスの細胞は係数の形でプロジェクトあるいはシステムデザインの変化に應ずる産出測定の変化の割合を示すものと見られる。

$$\frac{dO_i}{dI_j}, \quad i = 1 \cdots n, \quad j = 1 \cdots m$$

$$dO_i = \frac{\partial O_i}{\partial I_j} dI_j, \quad i = 1 \cdots n, \quad j = 1 \cdots m.$$

但し、 I_j は政策手段

O_i は政策目的

かくして t 期における産出測定 O_t について計画デザイン I_1 の効果に対する計画マトリックスの完全な記入は、 I_1 の当初の変化に直接間接関連して O_t の変化の列の合計として DO_t^{11} によってなされる⁹⁾。

以下詳細な説明は、紙数の制約から省略することとして、ダグラス・

ハートルによるこの種の提案に対するコメントはわれわれにとっても有用であろう。「実際政府の目標のすべてを実現するための政策手段のあらゆる考えうる束について合成された効果を評価することは不可能である。また目標の間に矛盾がある場合、各省大臣の選択であらゆる目標が同時に達成されるように程度を最適化させる戦略的プランを工夫することも不可能である。問題は観念的に完全であっても、実際上行いえない仕事の定義から、このフレームワークによって提供された基本的な見識を失うことなく、実質的な進歩がなされるようなものへと移行することである。」¹⁰⁾

注

- (1) ドロア、前掲書。
- (2) 同前、30頁～38頁。
- (3) ドロアの表を多少修正して表示した。
- (4) ドロア、前掲書。
- (5) James Cutt, "Policy Analysis: A Conceptual Base for a Theory of Improvement", *Policy Sciences*, 6, 1975, pp. 223-227.
- (6) James Cutt, *op. cit.* pp. 227-228.
- (7) *Ibid.* p. 231.
- (8) *Ibid.* p. 232.
- (9) *Ibid.* pp. 233-235.
- (10) *Ibid.* p. 247.
Douglas Hartle, "A Proposed System of Program and Policy Evaluation," *Canadian Public Administration*, Summer 1973, pp. 243-266.

IV 政策科学の問題点

1 政策科学と価値判断の問題

すでに以上の考察の中にも部分的にふれられているが、政策科学発展の動向における問題点と思われるものを、ここで要約整理しておくように指摘できよう。

i ドロア教授等も指摘するように政策科学者と政策決定者は別であるから、政策科学の任務は、主として政策決定のための科学的根拠となるデータを与えることにあるとされるが、そこに政策科学がArtかScienceか

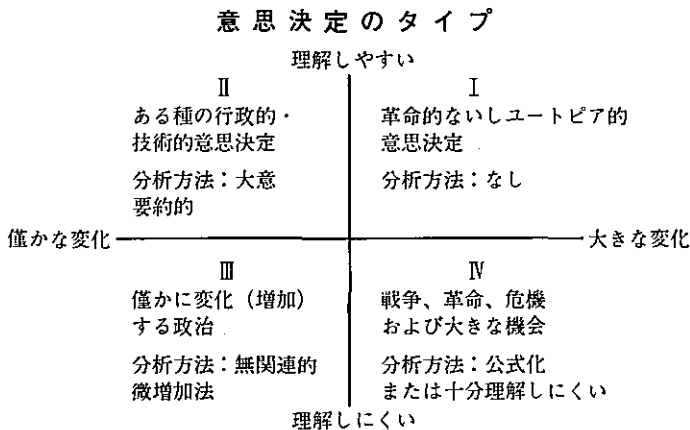
といった議論、また政策決定の行為は、政策決定者のイデオロギーや主観的価値判断を反映するものであるが、政策科学はこれらのイデオロギーや価値判断に対してどのようにその客観化を志向しようとしているか。ということである。

ii しかし少なくとも政策科学者は、単なる分析データの提供者に止まるのではなく、政策科学によって政策決定システムを改革すること、さらには全く新しい政策決定システムをつくりあげることを目指しているとされるので、単なる技術的なものでなく、新しい学としてのScienceを目指しているといつてよからう¹¹⁾。

iii つぎに政策科学は民主主義の基本的な教義の前提に立っているが、制度改革による政策決定システムの再設計をも目指すので、イデオロギーや価値判断と無縁ではありえない。すなわち価値関連的なものである。そしてこれらの要素をいかに客観化し、具体的な形で表現して行くかがこの種の学問研究発達の方角といえよう。いいかえれば公益 (public interest) の具体的な定量化、測定化あるいは評価化がそれである。

iv 多様な価値観の下で、政策レベルにおける意思決定に関して意思決定のタイプとして要約しているブレイブルックとリンドブロムの説明が説得的であるので、ここに示しておこう¹²⁾。

この図からも知られるように意思決定としての政策レベルの中、革命的



ないしユートピア的な夢と幻の vision など極めて宗教、哲学、思想、人生観などにかかわる意思決定は、個個人の主観にかかわるところ極めて大きいので、科学的分析方法なしとされているが、少くとも非常に困難であろうし、また戦争、革命などのような大変革もまたイデオロギー指導者や集団またリードする組織勢力の価値観に左右されるところが大きいので、多数決原理や少数独裁など体制関連的とならざるをえない。従って、比較的オペレイティブな下位の政策レベル、すなわち、ある種の行政的、技術的意思決定、あるいは、現状から僅かに変化する程度の政治的意思決定について科学的分析方法が有効に作用し、政策科学もまた将来発展する余地が相当ありうるといふ事ではなかろうか¹³⁾。

2 意思決定の理論と論理

ここに仮りに理論 (theory) を政策科学などにいわゆる科学的理論といい、論理を政策決定などの実践行為をも含む行動基準 (criteria) をいうものとすれば、意思決定に関して真に求められているのは、単なる理論ではなく行動基準としての論理のように思われるがどうであろうか。つまり政策決定者と政策科学者は異なるとして、政策科学が政策決定過程そのものの批判をも含めて問題として行かない限り、政策科学が常に政策決定者の侍女ないし用具たるにすぎないという性格を拭い切れぬように思われるということが第一の理由であり、第二には、実践理論としての論理が求められて始めて純粹理論でない政策理論、政策学ないし政策科学の応用社会科学たる所以が出てくると思われるからである¹⁴⁾。

今政策決定過程と政策科学の関係という抽象的論議はこの位にして、ケース・スタディとして先年行った「森林の公益機能」の調査研究に関連して少しく述べておこう。すなわち、基本的に問題となるのは、(1)森林政策におけるフィロソフィの転換という事、つまり、木材需給の国内材か、外国材依存かといった経済的側面の問題とともに治山、国土の緑化、水源林のかん養というごとき森林の公益機能側面の重視が大きくク

ローズアップされ、両側面について政策決定にあたり、政策判断に主観的対立を生じうるといふ事である。(2)この事は従来森林事業が、第二次大戦後とくに国有林について国有林野事業として経済林を中心に行われてきた事に対する反省ないし森林の公益機能をふまえての価値転換、または政策転換を志向し意味する課題として出てきているといふ事である。⁶⁵⁾今ここで以上の点を詳細に展開する紙数はないが、政策決定過程を主たる対象とし、実践科学としての行政学を目指すわれわれの立場からは、政策的価値判断を前提ないし与件とする意思決定の理論研究のみでは政策科学の発展に寄与することにならないであろう。

この点に関連して、地域住民や市民の価値体系を都市経営システムに組み入れて「行政における価値システム論」を展開している地方自治研究資料センター齋藤達三氏やD. イーストンの政治的交換モデルによる政策形成過程論などを展開している神戸商大の安田八十五氏（『都市問題と公共政策—都市公共政策決定支援システムの構想—』）らの研究は注目に値すると考える。⁶⁶⁾

V むすび

最後に、政策レベルにおける意思決定を論ずる場合、忘れてはならないしある面で最も重視しなければならないのは住民運動、あるいは意思決定への住民参加の問題である。この問題は政策形成および実施過程の全体を通じての課題であり、前述の齋藤氏や安田氏においても意識され、また最近行われた住民運動、住民参加に関する基礎調査（日本総合研究所、『住民運動・住民参加に関する研究』総合研究開発機構委託研究）に示されている社会的合意形成制度の模索としての地方労働委員会に類似した行政委員会の構想のごときは、政策形成過程のどの段階でどのような参加が考えられるかという、いわば、a. 企画からの参加（需要調査審議会、調査会）、b. 代替案への公聴参加（公聴会、デルファイ法、ラジオ・テレビ等マスコミ利用）、c. 決定への参加（議会、住民投票）、

d. 実施段階での参加（関係地区住民との個別折衝）、e. 最終フィードバックでの参加（世論調査、議会選挙）のプロセスとともに検討を要する課題であるように思われる。⁷⁾ (1976年11月30日)

注

- (1) Niskanen, *Benefit, Cost and Policy Analysis*, Aldine Publishing Co., 1972, chapter 1.
- (2) D. Braybrooke & C.E. Lindblom, *A Strategy of Decision — Policy Evaluation as a Social Process —*, The Free Press of Glencoe, Collier-Macmillan Limited, London, 1963, pp. 78-79.
- (3) 最近、行政管理論から政策科学へという事が指摘されているが、これは公共政策の政策レベルにおける意思決定に関する学問的、実際の接近の重要性が高まりつつある事の裏付として、また社会科学の政策面への適用の動向として受けとめる事が出来よう。自治大学校研究部編集、「新しい経営戦略と行政」第一法規、1976、参照。
- (4) 法律学が哲学ならびに法理論をもつとともに法技術性を持っていることが実践に用いられる所以であることを思うとき、意思決定の学として理論を有するとともに実践に役立つためには技術性を持つ必要がある。
- (5) 「治山投資効果の測定方法調査報告書」、昭和49年、水利科学研究所、および「森林造成維持費用分担関係設定調査報告書—利根川流域—」、昭和50年、水利科学研究所、参照。
- (6) 斎藤達三、「行政における価値システム論」、前掲、「新しい経営戦略と行政」所収、なお「経営的地域環境政策のための都市経営システム・モデルの開発」、「都市総合管理システム研究開発、昭和50年度調査研究報告書」⑤、財団法人地方行政システム研究所、参照。
安田八十五、「都市問題と公共政策—都市公共政策決定支援システムの構想—」
『神戸商科大学創立45周年記念論文集』、昭和50年。
- (7) 「住民運動・住民参加に関する研究」、昭和51年7月、総合研究開発機構、財団法人日本総合研究所、第5章参照。

DECISION MAKING PROCESS ON POLICY LEVEL

— Policy Sciences and their Problems —

< Summary >

Tomoji Ichinose

The theory of Decision Making is under rapid development and it is applied to government as well as to business organization from the the lower level to the top management in Europe and the United States. In this article I pursued an analytical study on Policy Sciences with a stress on the problem of the citizens' participation into the policy process.

In these days, the so-called inter-disciplinary, trans-disciplinary, or multi-disciplinary approach became relatively popular in this science. In connection with these new approaches, I pointed out that these are generally problem-oriented — eg. problems of urban environments, international pollution, etc. — and that those problems should be studied from the comprehensive stand-point.

Hence, it is necessary to exploit a new methodology in order to make a successful analysis and to issue an appropriate policy. This is one of ways to develop "Policy Sciences" that should be a policy-oriented science from the comprehensive view-point. I believe that "Policy Sciences" can be a comprehensive study of Social Science in spite of some problems pointed out in this article.