慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	「人間らしさ」へのまなざしと行政研究： 限定的合理性概念の起源と転回をめぐる一考察
Sub Title	Humanity in public administration study : what have we seen in the concept of bounded rationality?
Author	渡邉, 有希乃(Watanabe, Yukino)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2023
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.96, No.2 (2023. 2) ,p.349- 374
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	大山耕輔教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20230228-0349

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「人間らしさ」へのまなざしと行政研究

――限定的合理性概念の起源と転回をめぐる一考察――

渡邉有希乃

一　ナッジ理論と公共政策
二　本稿の目的
三　伝統の中の「限定的合理性」概念
四　アリソンがもたらした転回
五　考察――行動経済学・ナッジ理論ふたたび
六　結　論

一　ナッジ理論と公共政策

二〇一七年にリチャード・セイラーがノーベル経済学賞を受賞して以来、このセイラーがキャス・サンスティーンとともに提唱した行動経済学の一理論「ナッジ」は、日本でも広く耳目を集めるようになった。強制の手段をとらずに人々の行動変容を促すこの方法は、私企業の営利戦略のみならず、公的な政策実施の場にも取り入れられ始めている。

そもそも行動経済学とは、新古典派経済学の理論的前提、すなわち、各アクターは自らの便益を最大化するような最適行動を常に選択するという想定を疑問視したうえで、より現実的な人間の姿、すなわち、認知能力に限界があり、むしろ最適からの逸脱を起こす方が常であるような「人間らしい」側面をも考慮しようとする経済学である。その嚆矢となったのはトベルスキーとカーネマンによる一連の研究であるが、ここでは、人間はより少ない認知負荷で結論にたどり着くために、ヒューリスティクス（情報のショートカット）を活用しがちであること、しかしそれがために、人間の選択はバイアス（最適からの逸脱）に陥りやすいことが主張されている（Tversky and Kahneman 1974）。

ただしここで重要なのは、行動経済学が取り扱おうとする「バイアス」は、法則的で予測可能なものに限定されているということである。これは、ベストセラーとなったダン・アリエリーの著作『予想どおりに不合理（*Predictably Irrational*）』で、まさにそのタイトルとして表現されているところでもあるが（Ariely 2009）、だからこそ、最適からの逸脱などという「人間らしさ」へのまなざしが、規範的（prescriptive）なモデル化を志向する経済学の立場とも親和し得てきたとも言える。

この系譜をひくナッジ理論は、人間が陥る最適からの逸脱を所与として受け入れ、むしろその「思考のクセ」を逆手に取った簡単な仕掛け（ナッジ：nudge はそもそも「そっと小突く」の意）を用意することで、人々の逸脱した行動を最適解に押し戻そうとする考え方を持つ。ナッジとは、人々の行動を当人の幸福や社会全体にとって良い方向に導くための「小突き」であり、セイラーとサンスティーンの当初の整理によれば、まさに NUDGES の頭文字を持った六種類の手段（iNcentives; Understand mappings; Defaults; Give feedback; Expect error; Structure complex choices）に大別される（Thaler and Sunstein 2009, Ch. 5）。

それぞれの手段の設計に関する詳細な解説はナッジを主題とした既存の論考に譲るが、簡潔にその一端を例示

するならば、「デフォルト（Defaults）」ナッジが身近である。人間は、最適から逸脱した「思考のクセ」として、現状維持的な行動を選択する傾向を持つ。例えば、契約の自動更新によって雑誌を定期購読している場合、既にその雑誌に興味を失っているのであれば、すぐにでも解約した方が便益は大きい（最適解）。しかし、何もせずとも契約が更新されていく現状と対比して、能動的に解約手続きをとるのは心理的なコストが大きく、人々はつい、そのコストを回避して決断を放置してしまう（ヒューリスティクス）。その結果、結局は現状維持が選択されることになる（バイアス）（Thaler and Sunstein 2009: 37-38, 93-95）。いかにも人間らしい不合理な行動である。

しかしこうした不合理な行動様式も、逆手にとって制度に組み込めば、人々を望ましい行動に導くことにも役立つ。例えば、豊かな老後を送るためには更なる年金拠出が必要だと分かっていても、拠出増額のために今ある自由な消費行動を手放すことは難しい。しかし、雇用開始の時点で、昇給に応じた拠出の増額をデフォルトのオプションに組み込み、そこからの離脱にのみ手続きが必要な仕様にしておけば、人々はデフォルトオプションの解除を億劫がるので、むしろより良い仕組みの中に留め置かれることになる（Thaler and Sunstein 2009: 118–119; Sunstein 2013: Ch. 5）。

このようにナッジは、人間が本来的に持つ「思考のクセ」を利用することで人々の行動変容を促すものであり、あからさまな介入や強制に頼ることなしに、規制に似た効果を得ることができる（Thaler and Sunstein 2009: 5-6）。[1] しかも、たとえばインセンティブ付与のために減免税を行う場合のような莫大な財源を必要とするわけではなく、政策上の費用対効果も高い傾向にあるという（Benartzi et al. 2017）。

それゆえにナッジは、公共政策実施のための効果的な手段としても注目を集めることになった。その先進国であるイギリスやアメリカでは、二〇一〇年代前半から専門家チーム「ナッジ・ユニット」が設立され、ナッジを公共政策に取り入れる取組みが中央政府レベルで進められているほか、日本でも二〇一七年には環境省主導の

ナッジ事業として「日本版ナッジ・ユニット」が設立された。例えば、レジ袋に数円の価格を付けて使用枚数の削減を促す取り組みも、目の前の損失を回避したがるという「思考のクセ」に訴えたナッジ政策の一つである。同様の関心は、いまや他省庁や地方自治体にも広がりを見せている（池本 二〇二一：四六―六〇頁、六五―六九頁）。

二　本稿の目的

このように画期的な政策実施手段として期待を寄せられている「ナッジ」ではあるが、そのアイディアの起源に着目すれば、行政研究、あるいは行政そのものにとって、何もそう新しい考え方というわけではない。先述の通り、ナッジ理論を含む行動経済学の出発点は、現実的な人間の姿を受け入れること、すなわち、「人間の認知能力には限界があり、常に最適行動を選択するという新古典派経済学の理論的前提を、実際には達成し得ない」と認識することにあった。この考え方そのものは、一九四〇年代には既にハーバート・サイモンによって提示されていたものであり、「限定的合理性」概念として整理されてきた（Simon 1997a=1947）。そしてこのサイモンによる議論、あるいは限定的合理性の概念は、行政研究の伝統にとって学説史上重要な位置を占めている。

後述するように、行政研究におけるサイモン理論の貢献は、大別して二つの場面に見出すことができる。第一は、行政組織を観察し管理しようとする視点の中に現れるものである。サイモンはバーナードの議論を引き継ぎ、ギューリックやアーウィックに代表されるような、「良き管理」の原理原則を標語的に示すことに終始した古典的組織管理論の伝統を批判して、個々の組織成員の実際の行動に着目した実証可能な理論を提示した（Henry 2017: Ch. 2）。

第二には、政策決定過程や、そこにおける意思決定過程を観察し説明しようとする視点の中に現れるものであり、サイモンの提示した限定的合理性の発想は、リンドブロムのインクリメンタリズムの概念や（Lindblom 1959）、その後のゴミ缶理論の提案（Cohen et al. 1972）へと引き継がれた。例えば、米国におけるＰＰＢＳの失敗と、漸増的な予算案策定の実用性が対比的に語られてきたように（Schick 1973; Wildavsky 1984）、将来生じるすべての出来事を事前に計算しつくしておくような意思決定様式に比べて、現状を基準とした漸進的な意思決定様式や、様々な要因がランダムに重なり合うことで生じた偶然の意思決定の方が、現実的な政策決定の実像をよりよく説明することが議論されている。

このように行政研究の伝統の中には、行政運営に関わる人間の、より「人間らしい」側面への配慮を深めることで発展した議論も多く存在する。[2] すなわち、ナッジ理論をはじめとする、行動科学の知見を行政研究にも取り入れようとする試みは、このように「人間らしさ」の観点から行政の活動にアプローチしようとする点では、伝統的な行政研究に内在する態度とも共通項を持っている。

しかし、こうした近年の研究展開における「人間らしさ」の認識と、伝統的な行政研究に見出される「人間らしさ」への配慮との関係性については、未だ明確に整理されていないようにも見受けられる。[3]

例えば、ナッジ理論と行政・公共政策とのかかわりについて議論する研究や著作の多くは、ナッジを導入した政策の事例紹介や、その行動科学的な背景メカニズムの解説、これからナッジを活用した政策実施を行う者への指南に紙幅の多くを割いている（例えば、Sunstein 2013, 2020; 白岩ほか 二〇二一）。もちろんこうした研究においても、行動経済学の理論的前提を説明するにあたり、トベルスキーとカーネマンによる貢献や、その発想の起源にサイモンの限定的合理性概念があることに言及される場合が多い。しかしそれは、行動経済学や行動科学そのものの発展を説明しているのであって、そこで培われた理論を行政研究に取り入れるに際して、行政研究の側に

そもそも存在してきた「人間らしさ」にまつわる認識との関係を意識したものではない。

もう少し視野を広げて、ナッジのみならず、行動科学の知見全体、すなわち心理学が提供するような「認知バイアス」に関する知見を取り入れた行政研究（いわゆる「行動行政学」）を見渡してみても、その傾向は根強い。行動行政学という研究分野は、ジェームズ・オリバーやグレッグ・バンリジン、アスムス・オルセンといった研究者たちによって切り開かれてきた。これらの研究は、市民個人が持つ政策評価態度や政府信頼・満足がどのように形成されるのかを、主として人間の認知バイアスの働きを手掛かりに明らかにする態度を持つ（例えば、James 2011; James and Van Ryzin 2017）。一〇九の行動行政学研究について体系的なレビューを行ったBattaglio et al.（2019）でも指摘されているように、これらの研究成果は、人々の認知バイアスを適切に取り扱うこと、すなわちナッジの活用が、市民や行政官の行動をより良いものに変容させるうえで有効であることを示唆してきた。

もちろん行動行政学それ自体は、これまで制度等のマクロな要因をもってしか考察されてこなかった政策の帰結について、市民や行政官の認知と行動というミクロの要因からの説明を提供した点で、行政研究の発展に大きく貢献している（Moynihan 2018; 野田 二〇二〇）。しかしここでもやはり、サイモンという「祖」との関係は、主に行動科学の文脈において描かれる傾向にあり、そればかりでなく、「行動行政学は、サイモンと行政研究との間の、失われたつながりを取り戻すことに貢献する」との認識も示されている（James et al. 2020: 1）。

これは、サイモンの当初の問いが「統計情報はどのようにして行政上の問題を解決するか、過誤を防ぎうるか」というもだったにもかかわらず、のちにノーベル経済学賞を受賞したその最終的な成果が「人々はどのようにヒューリスティクスを用い、その結果、落ち度ある意思決定にたどり着いてしまうのか」という管理科学的関心に着地したこと、対して行動行政学が「政府の業績情報の提供と、市民や行政官の認知的行動との相互作用が、公的領域にどのような帰結をもたらすのか」を考察していることに基づく議論である。すなわちここでも、行動

行政学と限定的合理性概念とのつながりは、行動科学の側面でのみ意識され、行政研究としての文脈においては、空白があったものと捉えられている。

そこで本稿では、むしろ、行政研究の伝統において限定的合理性概念が果たしてきた役割との関係を重視する中で、行動科学を取り入れようとする近年の動向の位置づけを整理しようと試みる。すなわちこれは、「人間らしさ」に配慮しようとする考察態度が、「行政研究」の枠内においてどのような位置づけを得てきたのかを議論する試みである。サイモン理論からナッジ理論に至るまで、行政研究は「人間らしさ」に対してどのようなまなざしを向けてきたのか。その起源と転回とを描出することが、本稿の目的である。

三　伝統の中の「限定的合理性」概念

二．では、人間の「人間らしさ」、すなわち認知能力の限界を前提とした考察態度は、行政研究に対して二方向での貢献を持ってきたと述べた。行政組織の管理に関する議論と、政策決定や意思決定の過程に関する議論とを発展させたことである。ただし、限定的合理性という、人間らしい「意思決定」様式を説明するはずのキーワードが、意思決定過程に関する議論のみならず、組織管理に関する議論をも発展させたのはなぜなのか。各議論において限定的合理性概念が果たした役割を整理すると同時に、その両者に共通する視角について検討することが、行政研究の持つ「人間らしさ」へのまなざしを理解する第一歩となる。

三．一．組織管理論と意思決定過程論

三．一．一．人間らしい意思決定様式と組織管理

限定的合理性概念の祖であり、先に見たジェームズらの認識によれば「管理論」側の論者として分類されるサイモンは、次のように議論を始める。サイモンによれば、人間の活動のすべては「決定」と「行為」の二側面によって成立し、そうであるからには、意思決定は組織全体としての政策を形成する場面に限らず、組織の上位から下位に至るまで遍く存在する営為である（Simon 1997a: 1）。そのうえでサイモンは、決定を価値的なものと事実的なものとに分け、例えば組織全体の目的が規範的な判断の下で決定される一方で（価値的決定）、組織内部における管理上の決定や個々の成員の意思決定は、それが所与の組織目的に照らして相対的に正しいものであるのかという観点から行われる（事実的決定）と見た（Simon 1997a: Ch. 3, 4）。こうした目的志向の想定は、後述するように、組織が本来、合理性を「意図」していることを示唆する。

こうした事実的決定において理想的な意思決定様式とは、①あり得る行動の代替案すべてを概観し、②各選択がもたらす結果の全容を考慮したうえで、③一元的な価値体系を用いて目的達成に適う唯一の選択肢を選び出す（Simon 1997a: 93）というものである。これが「完全合理性」である。しかし、完全合理的様式での意思決定の煩雑さを考えれば、認知能力に限界のある現実上の人間にとって、その膨大な情報コストを負担すること、すなわち、意思決定に関係する価値・知識・行動の全側面を考慮することは不可能である（Simon 1997a: 117）。よって実際の意思決定の場面では、大量の選択肢やそれらにまつわる情報が一度に考量されたり、複数の競合する価値を一元的に評価するような価値体系が構築されたりすることはない。これが「合理性の限界（limits of rationality）」である。

そこで課題となるのが、合理性に限界のある組織成員の意思決定を、いかにして組織目的に適うものに統合し

ていくのか、という点である。サイモンは、組織的なシステムが個々の成員の意思決定に影響を与えることで、彼らの抱える合理性の限界は克服されると考察した。例えば、組織的な分業システムのおかげで、個々の成員は割り当てられたタスクにのみ注意を向ければ済むようになる。標準作業手続を用意することによって、仕事の手順を都度決定する必要がなくなる。組織の階統的な構造を背景に、公式・非公式のコミュニケーション回路を通じて権威的助言が行われることによって、個々の成員の決定前提が構成される。組織が個々の成員を訓練することによって、個々の成員が持つ判断基準は、組織のそれと一体化する（Simon 1997a: 112）。このように、組織が備えるシステムのそれぞれは、各組織成員の意思決定にかかる情報コストを、認知能力の限界下でも処理可能な程度にまで削減し、適切な行動選択への接近を助けているのである（Simon 1957: 245-255; Simon 1997a: 112; Simon 1997b: 295-298; 今村 一九九七：一〇二―一〇五；橋本 二〇〇五：七二―七三）。

このようにして現実上の人間は、目的達成に対する最適解ではなくとも、満足はできるセカンドベストの選択（満足解）を得ているのであり、これが、認知能力に制限があってもなお可能な限り合理的であろうと意図する性質としての「限定的合理性（bounded rationality）」のモデルである（Simon 1957: 256）。すなわちサイモンは、組織成員が組織目的に照らして合理的な決定を行おうとするとき、各個人の意思決定における合理性の限界は、組織的なシステムの存在によって克服されるものと考察したのである。

三　一　二　人間らしい意思決定様式と政策決定

他方、サイモンが言うところの「価値的決定」、すなわち組織全体としての目的を決定する場面にまでこれを拡張したのが、リンドブロムをはじめとする意思決定過程論の伝統である。サイモンが組織管理という些か技術的な側面から組織の意思決定にアプローチした一方で、リンドブロムは、より政治的な「政策決定」の側面に力

点を置きつつ、組織全体としての意思決定過程を描出した。

リンドブロムの議論は、「インクリメンタリズム」と「多元的相互調節」という二つの理論枠組の組み合わせで成立している。即ち、政策決定に参加する個別アクターの漸進的な意思決定様式と、そうしたアクター同士の折衝により関係アクターの総体としての意思が形成される様子との両者に言及することで、価値的決定の過程を描いている（森田 一九八一）。

リンドブロムの問題意識も、サイモンと共通して、人間を完全合理的な存在として捉える前提への懐疑にあった。すなわち、実際上の人間の行動可能性や想像力には限界があり、情報収集にかかるコストをそれに適う程度にまで縮減しなければ、選択肢を十分に精査することができない、というものである（Braybrooke and Lindblom 1970: 21-23, 48-51）。

これを反映してリンドブロムは、より現実的な政策決定のモデルとして、以下のスタイルを主張する。すなわち、①現状との差異に基づいて選択を行う、②検討対象とする政策的代替案の数を限定する、③検討対象とする政策の結果の数を限定する、④目的と政策とを一体化させて選択を行う、⑤情報の流動性に対応して問題を再認識し続ける、⑥連続的に分析と評価を行う、⑦問題解決は直近の課題に対する補正的な形態で行う、⑧政策決定者は社会内部に分散して存在している（Braybrooke and Lindblom 1970: Ch. 5）。これが「インクリメンタリズム」のモデルである。

一方で「多元的相互調節」の概念は、先述のモデルのうち特に⑧の要素への着目から引き出される。すなわち、政策決定者は実際のところ、社会内部に分散して存在しており、個々が独立して意思決定を行っている。よって組織や社会が何らかの政策的決定に至る際には、それら複数の意思決定同士が調整される必要があるはずだが、とは言えそうした調整が、組織や社会を階統的に管理する「トップ」の人間の手によって一元的に行われている

とも考え難い。なぜならその「トップ」もまた、人間としての合理性の限界を抱えているからである（Lindblom 1965: 25-26, Ch. 11-13）。

これに対して、より現実に近いモデルとして提示されるのが「多元的調節」である。ここでは、他者の意思決定が自らの価値追求を阻害するような場合においてのみ、意思決定者間の調節を行う。全ての意思決定者がまた別の意思決定者と相互関係にあるとすると、その相互関係が社会全体を覆うと考えられるので、そうした調節行動の連続が、全体としての意思の調整をもたらすと言えるのである（Lindblom 1965: 22-32, 154）。

以上のような議論は、理論そのものとして発展したのみならず、政治・行政現象に対する説明の枠組も提供してきた。その最も明確な適用例の一つに、予算編成過程の分析がある。例えばウィルダフスキーは *The Politics of the Budgetary Process* を著し、アメリカ連邦政府の予算編成過程を分析した。ここでは、代替案の検討と選択にあたって行う考慮を「計算」と定義し、予算編成にかかる計算の複雑性の問題が指摘されている。そのうえでウィルダフスキーは、経験的に編成する・人件費や行政費といった単純な項目に落とし込む・最適水準ではなく満足水準によって判断する・前年比による漸変的な計算によって決定するといった方法がとられていることを、観察やインタビュー調査に基づいて発見し、こうした工夫の中に、計算の複雑性の解決があることを見出している（Wildavsky 1984）。

三．二．プロセス記述としての「限定的合理性」概念

以上を踏まえると、伝統的な行政研究における「人間らしい意思決定様式」への着目は、組織管理論も意思決定過程論も共通して、「不合理を回避するための奮闘の過程を記述する」という試みに着地していると言ってよい。

人間は、その認知能力の限界ゆえに、完全合理的な意思決定に足る情報コストのすべてを負担することはできない。よって、目前に迫った複雑な意思決定課題に無防備に取り組めば、情報処理の不十分さから、不合理な結末を迎えることになるだろう。しかし、実際のところ我々は、情報コストをうまく削減するための手段を講じながら、複雑な意思決定課題の解決に取り組んでいる。限られた認知能力の下でもなお処理可能な程度にまで情報コストを削減することで、まったくの不合理に陥ることを回避しているのである。その手段こそが、サイモンが議論した「組織化の工夫」であり、リンドブロムやウィルダフスキーが議論した「インクリメンタルな判断方式」ということになる。

すなわち、伝統的な行政研究が持つ「人間らしさ」へのまなざしの先にあるのは、「我々は、自らの認知能力に比して複雑で困難な課題を、どのように乗り越えているのか」という「問題解決のプロセス」についての関心であって、[4] 限界ゆえに陥る不合理な帰結についての関心ではない。先に見たような組織制度や予算制度は、こうした問題解決のプロセスの具現化として捉えられるのである。この意味で限定的合理性概念は、意思決定が導く実体的帰結の合理性（substantive rationality）を問題にしているというよりはむしろ、その意思決定プロセスに関する手続的な部分に、（限定的ではあれ）合理的な性質（procedural rationality）を見出している（Simon 1997b: 293; 今村 一九九七：一〇三；高 一九九五：四二四―四二七）。

加えて、限定合理的な意思決定モデルの提案が、あくまでも記述モデルとしての体系化であったことにも留意せねばならない。新古典派経済学における完全合理性の前提は、その規範的（prescriptive）な関心を支えるための静的な性質をもつものであった。つまりここでは、アクターの行動様式を完全合理的なるものに固定することで、最終的な均衡状態、すなわち意思決定が導く帰結の予測を実現しているのである。対して限定的合理性概念の登場は、そうした静態的な規範理論から、動態的な記述理論（descriptive theory）への切り替えを意図してい

た。アクターの行動が必ずしも完全合理性の仮定に従わないことを受け入れることで、帰結の予測からは遠ざかる代わりに、アクターによる問題解決のプロセスそれ自体を描出することに関心が注がれたのである（高 一九九五：六八―七二）。

このように、行政研究における当初の「人間らしさ」へのまなざしは、現行の行政制度の中に埋め込まれている「問題解決のプロセス」を掘り起こし、認知能力に限りある人間が、それでもなお完全な不合理は回避し得ているその方法を描き出すことに貢献した。完全合理的とはいかなくても、能う限りの合理的な選択を試みる。そうした奮闘の過程を記述的にモデル化したものこそが、限定的合理性概念の起源なのである。

四　アリソンがもたらした転回

四．一．アリソン『決定の本質』の行政学的意義

しかし、先に整理したような限定的合理性をめぐる当初の立場は、グレアム・アリソンによる*Essence of Decision*において、ある種の転回に遭遇することとなる。同著の主眼は、キューバ・ミサイル危機において米ソの武力衝突が回避された、その経緯と背景を分析することにあり、国際政治学分野の研究としての位置づけを持つ。しかしこれには同時に、行政研究史上も重要な位置づけが与えられており、その根拠は、アリソンが米ソ両国の意思決定過程を分析するにあたり、これまで散発的に示されてきた意思決定の諸モデルを、明示的に比較・整理して用いた点に求められる。

アリソンは、両国の一連の意思決定を説明するにあたり、三つのモデルを提示した。第一モデルとして、国家を単一アクターと見なし、その合理的な選択の帰結として説明する「合理的行為者モデル」、第二モデルとして、

組織においてルーティーン化された標準作業手続の運用の結果として説明する「組織過程モデル」、第三モデルとして、政府内の主要なアクター同士によるバーゲニングの結果として説明する「政府内政治モデル」である（Allison 1971; Allison and Zelikow 1999）。この三者はまさに、サイモンやリンドブロムが懐疑の対象とした完全合理性のモデル、サイモンが提示した事実的決定にかかる組織内決定のモデル、リンドブロムが追加した多元的相互調節のモデルの区別とも対応している。

ただし、これら三つのモデルを並列的に提示したアリソンも、サイモンやリンドブロムの問題意識と同様、合理的行為者モデルの非妥当性を指摘し、後二者の妥当性を支持している。いわく、危機を巡る一連の意思決定の中に、合理的行為者モデルでは説明のつかない「不可解な点」があるという。具体的には、ソ連はアメリカが高性能な偵察機を展開していることを知っていたにもかかわらず、アメリカによる偵察の可能性に対して、あまりにも無防備であった。例えば、ミサイル基地の建設は何のカモフラージュも無しに進められ、アメリカが偵察機を飛ばしさえすればすぐに発見されてしまうような状況であった。こうしたソ連の意思決定はまったくの不合理で、合理的選択の立場からは説明できない。

これに対し、そのような不合理な状況をもうまく説明できるモデルとして、組織過程モデルや、政府内政治モデルが提示される。例えば、標準作業手続にのっとって官僚的なルーティーン業務が繰り返された、あるいは、適切な標準作業手続が存在しなかった結果として、不合理な状況がもたらされたというのであれば、それは納得のいく説明であるという（Allison 1971: 106, 109-113; Allison and Zelikow 1999: 206, 210-217）。

四．二．第二モデルに対する評価と批判

以上のようなアリソンの分析について、限定的合理性の概念に着目する本稿の文脈では、とりわけ第二モデル

の提示による貢献が強調される。先に挙げた例にも表れているように、認知能力に限界を持つという人間の性質が組織管理のスタイルに影響を与えていく側面と、限定合理的な意思決定過程についての観察と記述とが、統合的に示されているためである。

しかしこうした試みに対して、限定的合理性の理論の側からの評価は、それなりに手厳しいものであった。例えば、同著の理論的貢献について再点検したベンダーとハモンドは、次のように指摘する。まず前提として、サイモンやそれに連なるカーネギー学派の伝統は、認知能力の限界下においてもなお合理的であるための一手段として、標準作業手続を位置づけてきた。一方でアリソンは、明らかにカーネギー学派の論理に基づいて第二モデルを提示しているにも関わらず、標準作業手続を用いたことこそが、不合理な帰結をもたらした原因であると主張している（Bendor and Hammond 1992）。

すなわち、アリソンの第二モデルは、伝統的な限定的合理性の概念からすれば、二つの意味での転回を生じている。第一に、アウトカム志向への転回である。三．でも整理したように、限定的合理性概念における当初の関心は、人間が立ち向かう「問題解決のプロセス」を記述することに向けられていた。これに対しアリソンは、もたらされた「帰結」に対する組織的要因の影響に関心を示しているのであり（宮里 一九七七：三九一）、この点で大きな転回が生じていると言ってよい。こうした傾向を、組織研究におけるパラダイム転換として好意的に捉える議論もあるが（宮里 一九七七）、意思決定を特徴づける「選択」や「決定」といった概念が失われている、という指摘もある（今村 一九九七：八六―八七）。

第二に、生じた帰結が「不合理」であることに着目した点も、重大な転回の一つである。これも三．で整理したように、限定的合理性とは本来、「合理的であろうと意図する」性質のことであり、そこに手続的な合理性を見出そうとする主張であった。確かに、人間の認知能力に限界がある限り、情報コストを上手く縮減するような

方法で意思決定を行ったとしても、実際にもたらされる帰結が予期せず不合理なものに終わる可能性を捨てきれない。しかしそれでも、そこに合理性を意図した問題解決のプロセスがあるのならば、その意思決定自体は、合理的なものとして正当化される（今村 一九九七：一〇三）。それゆえに限定的合理性は、実体的合理性からは区別された「手続的合理性」として解釈されるのであり、逆に言えば、この手続的合理性は、実体的な帰結が「予期せざる結果」に終わる可能性を、合理性の枠内に留保しているのである（米川 二〇一三：四〇―四一：川端 二〇一六：三五三―三五四）。

しかし、アリソンの第二モデルでは、本来の意図である「プロセスが合理的である」という部分ではなく、その残余とされた「実体的帰結の合理性は保証されない」という部分をもって、限定的合理性概念を捉えている。すなわちここでは、「合理性を意図したプロセスの記述」から「不合理な帰結をもたらした要因の記述」への転回が生じており、その「人間らしさ」へのまなざしは、むしろ不合理を認識するものへと変化しているのである。

四．三．橋本信之による議論

以上のような観点からアリソンによる研究を眺めるとき、同様の転回のもとに限定的合理性概念を捉えたうえで、日本の行政運営の文脈にあてはめて考察した議論として、橋本信之による一連の研究を挙げることができる。『サイモン理論と日本の行政』に収録された十余の論考のうち、とりわけその第二部「行政組織と政策過程」を構成する各研究は、日本の地方自治体で展開される政策の非・完全合理的な側面について考察している。橋本による議論は、日本における行政研究の展開において、「サイモン理論」を実証的議論に援用したほとんど唯一の研究であるから[5]、ここでその貢献についても言及しておきたい。

例えば、大都市の水道事業において「清浄・豊富・低廉な水の供給」という目標を達成しにくくなってきたこ

との背景については、以下のように議論される。合理性に限界のある政府にとって、様々な利害対立を含む問題を一括して調整することは困難であるので、実際には、それを相互に独立した複数の施策に分割して対応することになる。水道事業で言えば、水質維持・水源の獲得・財務管理、といった分割である。このとき、それら複数施策間で対立が生じた場合でも、それらが共有する統一的な目標がある場合には、自然と緩やかな調整が行われる。実際のところ、水道事業には「清浄・豊富・低廉な水の供給」という共通の目標があるため、これまで比較的順調なサービス提供が行われてきた。しかし、何らかの環境変化を原因として、この共有された目標よりも、施策それぞれの目的が強調される状況が訪れれば、緩やかな調整は困難になる。水道事業では、需要の増大や水源水質の悪化の影響によって、水質・水量・価格という三つの価値間での調整が複雑化してきた。これが、近年の大都市水道事業が抱えている課題であるという[6]（橋本 二〇〇五：第五章）。

また別の例では、交通需要マネジメント（以下、ＴＤＭ）の施策が、いまだ効果的なものとして確立されていない点について、次のように議論している。一般的に組織は、組織単位で分業を行い、関係の深い業務を同一の組織内に集約すると同時に、関係の薄い業務を別々の組織に分割することで、目的達成に近づいている。他方でＴＤＭの施策は、例えばパーク・アンド・ライドや時差出勤の推奨と言ったように、性質の異なる様々なアプローチを内包し、既存の政策分野別分業の方法からしてみれば、分野横断的な事業展開となっている。ゆえに現状では、ＴＤＭ実施のためには多くの組織単位と関わる必要があり、調整のコストが高くつく。結果としてＴＤＭの施策は、個別の事業ごとに分散的に実施されるにとどまり、施策としての一体的な深化には至っていないという（橋本 二〇〇五：第六章）。

以上の二点を例にとって整理すれば、橋本の議論も、限定的合理性の概念をアリソン的転回のもとに扱っているように読み取ることができる。確かに橋本も、限定合理的な意思決定様式、ここではとりわけ「政策や施策の

性質ごとの分割」という方法について、合理性に限界のある政府が、それでもなお可能な限り合理的に政策実施を行っていくための工夫であると認識している。しかし同時に、「複数の分野や課題に分割して対応する」という限定合理的な対応の弊害として、分割後の調整の複雑性や、複数分野に関連する新たな政策への対応が困難になることを挙げ、順調な政策実施が阻害される可能性を指摘しているのである。

五　考察――行動経済学・ナッジ理論ふたたび

五．一．アリソンの第二モデルと行動経済学

以上のような、行政研究が持つ「人間らしさ」へのまなざしの変化の様子を念頭に置くと、本稿の冒頭で言及したような行動経済学の立場は、行政研究における限定的合理性概念の当初の位置づけというよりはむしろ、アリソン以後の転回を経験した立場に近いものであることが分かる。

例えばヒューリスティクスの活用をはじめとした、限定合理的な意思決定様式をめぐる理解についてはどうであろうか。ヒューリスティクスは、複雑で情報量の多い意思決定に直面した際に人間が用いる「情報のショートカット」であり、行動経済学研究の出発点は、「ヒューリスティクスの利用がいかに最適解からの乖離をもたらすか」という認識の中にある（Tversky and Kahneman 1974）。

しかし、行政研究の発展に貢献した、当初の限定的合理性概念の下では、ヒューリスティクスは意思決定の補助具として理解されている。意思決定の複雑性を減じ、認知能力の限界下でもなお処理できるよう工夫するための手段こそがヒューリスティクスなのであり、これを用いた意思決定行動は、手続合理的な問題解決のプロセスに他ならない。この立場は、ヒューリスティクスの利用と帰結上のバイアスとを結び付けて考察する行動経済学

の立場とは、方向を異にしている（Foss 2003: 258；Bendor 2003: 438; 米川 二〇一三：三四）。一方でアリソンの第二モデルにおける説明とは、「限定合理的な意思決定様式に従うからこそ、不合理な帰結がもたらされてしまう」というものであった。この理解の方こそ、行動経済学の基本的立場に近い。

他方、行動経済学の展開は、アリソンの第二モデルにおける限定的合理性概念の援用スタイルとは異なる態度も持っている。そもそも政治学と経済学とでは何もかもが異なっているという指摘もあろうが、「行政研究への援用」という文脈に帰着した場合の議論として、次のように考察できる。

注目すべきは、行動経済学が向ける「人間らしさ」へのまなざしは、「予想通りに」不合理な範囲に限定されているという点である。一．でも言及したように、行動経済学の貢献は、人間が陥るバイアスの様態に法則性や体系性を見出すことによって、規範理論の中に人間らしさの要素を接合したことにある。これには、伝統的な限定的合理性概念の中に（記述的であるとはいえ）モデル化の志向性が備わっていたことの影響も大きかろうが、アリソンやウィルダフスキーによる限定的合理性概念の援用が、現実に生じた、あるいは生じている事柄についての事後的な解釈や説明のためにあったことと対比すれば、「将来の帰結を予想する」態度への転換であると言ってもよい。すなわち、行動経済学の知見の行政研究への導入は、これまでの行政研究において記述的な範囲で培われてきた「人間らしさ」へのまなざしを、規範的な議論の領域にも押し広げる意味を持っている。

五．二．行政研究の中の行動科学

以上を踏まえると、行動経済学やナッジ理論、ひいては行動科学の知見を行政研究に取り入れることについては、その行政研究上の位置づけとして、次のような整理と評価を与えることができる。

第一に、近年見られる行政研究への行動科学の知見の援用は、行政研究におけるサイモン的伝統というよりは

むしろ、アリソン的転回との親和性に支えられたものである可能性が高い。二　では、「人間らしさ」を加味しようとする考察態度は、ナッジ理論導入の遥か以前から、行政研究にとって馴染み深いものであったことに言及した。また、行動科学の知見を援用した行政研究の多くは、行動科学の伝統との関係で自らの位置づけを捉える中で、こうした発想の起源をサイモン理論の中に直接的に求めてきたことも指摘した。

しかし「行政研究としての発展」という文脈で見れば、限定的合理性の概念は当初から「人間行動の不合理さ」を見つめていたわけではなく、むしろそれを回避するためのプロセスに関心を寄せてきた。ゆえに、行政研究の伝統において見る限り、「人間の認知の帰結がいかに不合理であるか」を議論の出発点とする近年の傾向は、行政研究における伝統的な「人間らしさ」へのまなざしを直接的に継承したものとは言い難い。宮里による肯定的な評価にも表れているように、アリソンの第二モデルに見られる決定的な転回があればこそ、行政研究の文脈においてもこの両者を結び付けて捉えることが可能になる。

そのうえで第二に、とりわけナッジ理論を活用した制度・政策設計の取り組みは、以上のような「寄り道」を挟んではいるものの、サイモン理論が行政研究に与えた当初の示唆への回帰にもつながっている。すなわち、人間の持つ「思考のクセ」を「限定的には合理的であろうとする意図」と捉えてその合理的性質を強調したサイモンに対して、ナッジ理論はまず、これを「不合理をもたらす原因」と捉える点でひとつの迂回がある。しかしナッジ理論は、それを逆手にとって「より良い選択」のための道具に再利用しようとする点で、サイモン的な手続的合理性の発想に回帰していると解釈することもできる。これを取り入れて設計された新たな政策や制度は、認知能力の限界下でもなお良い選択に近づこうとする奮闘の過程を、現出させることになるからである。ジェームズらによる「行動行政学は、サイモンと行政研究との失われたつながりを取り戻すことに貢献する」という主張の背景には、こうした関係性が存在しているとも言えよう。

最後に、行動科学の摂取が行政研究の発展に寄与すると考えられるその方向性として、次のように評価することができる。二．では、行動行政学に認められる貢献として、制度等のマクロ的要因からは説明のつかなかった政策的帰結に対し、ミクロ的要因に基づいた説明を提供しうることを紹介した。この「ミクロ的要因をもって政策的帰結を説明する」という側面は、行政研究の「人間らしさ」との付き合い方に対しても、重要な影響を与えるものである。

前項での整理と併せれば、「ミクロ的な要因に基づく政策的帰結の説明」とは、人間が陥るバイアスの法則性や体系性を手掛かりとして、それが導くアウトカムを予測する態度に他ならない。すなわち、行政研究における行動科学の摂取は、行政研究がこれまで向けてきた「人間らしさ」へのまなざしを保ったまま、しかし、伝統的な議論における記述的態度からは更に発展する形で、規範的（prescriptive）な議論と理論化とを実現しつつある。例えば合理的選択制度論の方法に代表されるように、規範理論化を志向するこれまでの行政研究の多くが、完全合理性の仮定の下にそれを実現してきたことと対比すれば、こうした発展の持つ意味は大きい。行政研究という分野が「実務と理論との往復」という特徴を持つ以上、行政活動に関わる生身の人間たちの「人間らしい」側面への着目は、にわかには捨て難いものだからである。

六　結　論

以上本稿では、人間の「人間らしい」側面、すなわち、認知能力の限界ゆえに完全合理的な意思決定を実現し得ないという現実的な想定に配慮する態度が、行政研究の伝統においてどのように位置づけられ、発展してきたのかという点についての整理と考察を行った。

サイモンによる限定的合理性概念の提唱は、行政研究においてはとりわけ、組織管理論や意思決定過程論の発展を促した。限定的合理性概念における当初の関心、すなわち、自らの認知能力に比して複雑な問題をいかに解決していくのかというプロセスに対する関心が、組織設計や意思決定過程の様態にかかる観察と記述を掘り起こしたためである。

その後の行政研究の展開において、こうした「人間らしさ」へのまなざしは、プロセス記述としての関心のみならず、政策的アウトカムを予測する規範的関心への広がりも見せてきた。その過程で限定的合理性概念は、「手続きの合理性」を意図するものから、むしろ「帰結の不合理さ」に着目するものへと変化したようにも見受けられる。しかし近年では、こうした「人間らしい」認知の働きを逆手に取って、市民や行政官の行動をより良い方向に変容させる試みも発展してきている。この点において、行政研究における「人間らしさ」へのまなざしの出発点、すなわち、ミクロ的な人間行動の様式をマクロの制度設計に接合して捉えるという研究視座は、一貫して受け継がれていると言ってよい。

しかし最後に、とりわけ行動科学の知見を援用した行政研究に関して言えば、本稿では十分に議論されなかった論点が多数存在していることにも言及せねばならない。例えば、ナッジを活用した公共政策とＥＢＰＭ（Evidence Based Policy Making）との親和性についてはよく知られているところであり、政策実施に科学的根拠を求めようとする近年の風潮において、その利点が強調されることも多い（池本 二〇二一：六〇）。しかし本稿では、あくまでも「人間らしさへのまなざし」というキーワードのもとに、行政研究の歴史的な転回に関する整理と考察を行ってきたため、こうした論点については取り扱うことができなかった。

とは言え、行政研究による行動科学の摂取は、今後もさまざまに発展・深化していくものと予想される。「人間らしさ」へのまなざしは、行政研究にどのような知見をもたらし、行政運営をどのような方向に導いていくの

か。その様子を注意深く観察していくことは、今後の課題としたい。

（1）ただし、とりわけ公的部門による政策実施の手段としてのナッジの活用については、慎重な意見があることも確かである。例えば、その黙示性が「操作」を思わせるとの懸念や、人々の主体性を侵害しているとの批判がある（この問題についての議論は、那須 二〇二〇：五四；白岩 二〇二一：一六八―一七〇などに詳しい）。

（2）これとは対照的に、アクターの完全合理性を想定することによって、政治・行政現象に対する明快な説明が与えられることも多く（例えば、合理的選択制度論を援用した議論など）、こうした試みの貢献も大きい。これについては、五．で簡単に言及する。

（3）学説史的な整理とは本来、現在進行形で発展している理論や研究に対して行われるものではないため、そうした論考が見当たらないことは当然でもある。しかし、行動科学を取り入れた行政研究の多くは、自らの研究態度がサイモンの限定的合理性概念に起源を持つことを明示している場合が多く、こうした論点での評価の機会が完全に閉ざされてきたとは言い難い。

（4）カーネギー学派の継承を自認するベンダーは、インクリメンタルな予算編成過程に関するウィルダフスキーの観察と分析について、問題解決のプロセスの記述を試みる意思決定論の伝統を明確に受け継いでいると評価している（Bendor 2010: 1-2）。

（5）拙著『競争入札は合理的か』では、このような先達の業績に倣い、現行の制度設計に関する実証的な検討のためにサイモン理論を援用している。ただしここでは、サイモンが導入した当初のアイディアに近い形で限定的合理性概念を取り扱っており、アリソン以後の転回については、理論的な考察としての言及に留まっている。

（6）しかし、三者に共通した目標を認識させるために施策同士の統合を高めようとすれば、それは完全合理的な意思決定の要求にほかならず、ここにも限界があるという。

参考文献

Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Harper Collins.

Allison, Graham T. and Zelikow, Philip. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed. Longman.*

Ariely, Dan. (2009). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions.* Harper Collins.

Battaglio, R. Paul Jr. et al. (2019). "Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations," *Public Administration Review* 79: 304–320.

Benartzi, Shlomo et al. (2017). "Should Governments Invest More in Nudging?" *Psychological Science* 28(8): 1041–1055.

Bendor, Jonathan. (2003). "Herbert A. Simon: Political Scientist," *Annual Review of Political Science* 6(1): 433–471.

Bendor, Jonathan. (2010). *Bounded Rationality and Politics.* University of California Press.

Bendor, Jonathan and Hammond, Thomas H. (1992). "Rethinking Allison's Models," The American *Political Science Review* 86(2): 301–322.

Braybrooke, David and Lindblom, Charles E. (1970). *A Strategy of Decision, 2nd ed.* The Free Press.

Cohen, Michael D. et al. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly,* 17(1): 1–25.

Foss, Nicolai J. (2003). "Bounded rationality in the economics of organization: 'Much cited and little used," *Journal of Economic Psychology* 24(2): 245–264.

Henry, Nicholas. (2017). *Public Administration and Public Affairs, 13th ed. Routledge.*

James, Oliver. (2011). "Managing Citizens' Expectations of Public Service Performance: Evidence from Observation and Experimentation in Local Government," *Public Administration* 89(4): 1419–1435.

James, Oliver. and Van Ryzin, Gregg G. (2017). "Motivated Reasoning about Public Performance: An Experimental Study of How Citizens Judge the Affordable Care Act," *Journal of Public Administration Research and Theory*

27(1): 197–209.
James, Oliver et al. (2020). *Behavioral Public Performance*, Cambridge University Press.
Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19(2): 79–88.
Lindblom, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. The Free Press.
Moynihan, Donald P. (2018). "A Great Schism Approaching? Towards a Micro and Macro Public Administration," *Journal of Behavioral Public Administration* 1(1): 1–8.
Schick, Allen (1973). "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB," *Public Administrative Review* 33(2): 146–156.
Simon, Herbert A. (1957). *Models of Man*, John Wiley & Sons.
Simon, Herbert A. (1997a). *Administrative Behavior, 4th ed.*, The Free Press (1st ed. in 1947).
Simon, Herbert A. (1997b). *Models of Bounded Rationality (Vol. 3): Empirically Grounded Economic Reason*, The MIT Press.
Sunstein, Cass R. (2013). *Simpler: The Future of Government*. Simon & Schuster.
Sunstein, Cass R. (2020). *Behavioral Science and Public Policy*. Cambridge University Press.
Thaler, Richard H. and Sunstein, Cass R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*. Penguin Books (first published by Yale University Press in 2008).
Tversky, Amos and Kahneman, Daniel. (1974). "Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases," *Science* 185: 1124–1131.
Wildavsky, Aaron B. (1984). *The Politics of the Budgetary Process, 4th ed.* Little, Brown.
池本忠弘（二〇二一）「海外におけるナッジ・行動インサイト／日本におけるナッジ・行動インサイト」、白岩祐子ほか編著『ナッジ・行動インサイトガイドブック』勁草書房、四六―七六頁。
今村都南雄（一九九七）『行政学の基礎理論』三嶺書房。
川端久夫（二〇一六）「サイモン vs ウィリアムソン――親和と葛藤――」『福岡大學商學論叢』六〇―三：三四九―三

七九頁。
白岩祐子（二〇二一）「ナッジや行動インサイトは無敵の理論？」、白岩祐子ほか編著『ナッジ・行動インサイトガイドブック』勁草書房、一六七―一八九頁。
白岩祐子ほか編著（二〇二一）『ナッジ・行動インサイトガイドブック エビデンスを踏まえた公共政策』勁草書房。
髙巌（一九九五）『H・A・サイモン研究――認知科学的意志決定論の構築』文眞堂。
那須耕介（二〇二〇）「ナッジはどうして嫌われる？――ナッジ批判とその乗り越え方」、那須耕介・橋本努 編著『ナッジ!? 自由でおせっかいなリバタリアン・パターナリズム』勁草書房、四五―七四頁。
野田遊（二〇二〇）「大阪都構想の賛否の程度は情報提供で変化するか？」『同志社政策科学研究』二一（二）：一七一―一八三頁。
橋本信之（二〇〇五）『サイモン理論と日本の行政――行政組織と意思決定』関西学院大学出版会。
宮里政玄（一九七七）「訳者解説」、グレアム・T・アリソン（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、三八八―四〇四頁。
森田朗（一九八一）「インクリメンタリズムの論理構造――Charles E. Lindblom の政策決定理論に関する一考察――」『千葉大学 法経研究』一〇：一三九―一七五頁。
米川清（二〇一三）「限定合理性への謬見」『熊本学園商学論集』一七―二：二九―五二頁。
渡邉有希乃（二〇二二）『競争入札は合理的か――公共事業をめぐる行政運営の検証――』勁草書房。