

Title	政策決定プロセスの一考察
Sub Title	A model of policy-decision-making process
Author	加藤, 寛
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1958
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.51, No.3 (1958. 3) ,p.211(17)- 219(25)
JaLC DOI	10.14991/001.19580301-0017
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19580301-0017

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.

に地域化を中心とする第三勢力圏の抬頭が、前記の両体制間の対立を、ある場合には促進し、他の場合には緩和する働きをなすと見られるが、望まれるのは後者の方への發展であり、これを通じての地域相互間の経済交流の拡大である。

そこで世界の関心は、すでに指摘した如く、これらの地域的な統合から取り残される惧れのあるいわば後進諸国をめぐって、集中せられることとなるであろう。偶々これら諸国はその経済開発問題の再検討期且つ反省期にある。そして早急にも本格的な経済開発に着手したいとの意欲を持している。

ここに当然先進国側からする市場拡大の要望を秘めての援助競争の激化が導かれる。これに対して後進国側が、どのような態度で臨むかは、今後の世界経済の動向にとって、頗る重要な因子を構成する。すでに後進国側自体の事情のうちに、社会主義化の可能性の要因を含むことについては一言したが、他方との外部援助との結びつきをしたいとの意欲を持している。

き方如何によつては、この可能性が促進される一面があると共に、半面いざれかの強大な単数ないしは複数の先進国によって、再植民地化(Recolonization)される惧れもなしとしない。

その意味で、今後の後進諸国の進路が意味するところは、頗る重大である。仮に後進諸国が社会主義化を好まず、また再植民地化を回避しようと願望するならば、これら諸国はいかにすべきであろうか。後進国同志が相互に協力関係を強化し、共同の組織を以て外部との折衝に当り、共同の力で自らの経済開発の推進を図る外はないであろう。この場合にも既述の地域主義の適用について、充分に考慮すべきことはいうまでもない。

とまれ世界経済体制の再調整は、後進国問題を中心に展開されることとなる。その意味で、少なくとも今後十年の世界経済は、これをいわば「後進国問題の時代」として特徴づけて差支えないと思われる。

政策決定プロセスの一考察

加藤 寛

経済政策学の研究領域における最大かつ極めて困難な問題は、政策的目的設定という問題であろう。もとより多くの経済理論家は、政策目的設定を経済学の領域の外に横たわる政治的・倫理的配慮によって決定される外生変数としてとりあつかっている。したがつてもある一定の目的が与えられるならば、その手段はかくかくであるというふうに、政策論を技術論と化することになる。このように目的を外生変数とすることは、ウェーバーの没価値性理論に基づくものであり、ウェーバーの批判を避けるための一便法である。だが便法はあく迄も便法であり、便法にとどまる限りは政策論を積極的に展開することは不可能である。政府のあらゆる行為が経済生活のあらゆる面に重要な役割を演ずる今日、政策論はその行為すなわち政策目的設定に、何らかの分析手段をもつて迫る必要がある。^(注1)

このような問題に対して、比較的正面からとりうんできたのは、

政策決定プロセスの一考察

厚生経済学という名で一括される諸研究であろう。厚生経済学者の研究は、経済における政府行為の一般原理を示そうとするものである。彼らは政府行為の目標として「厚生」という概念を提出した。その代表者はいうまでもなくピグーである。しかし彼の「国民分配分の増大・平等・安定」という厚生概念は、ボウルディングが評するよう極めて実践的なものであるとしても、効用不可測性から生ずる概念のあいまいさは避けることができない。ここから以後の厚生経済学者はひたすら厚生概念の説明にたちむかつた。これら新厚生経済学者は、効用を順序で考えなおすことによつて、多大の成果を収め得たようみえた。しかしそれは疑わしい。ボウルディングは第一点については新概念が「経済的により良い」という意味を明

確にしたと認める。しかし集団Aが集合的にあらゆるものについてBよりよい所有したとしても、AがBより良い状態にあるかどうかを確かめることになるとむしろ旧概念の方が有意義なのである。また第二点についてみれば、課税理論にある論証を可能にした。しかし七つの限界条件が政策にどれだけの力をもち得たであろうか。事实上あらゆる経済政策は補償がほとんど行政的に実行し得ない以上、個人間比較をおこなわざるを得ないのである。第三点はどうであろうか。新厚生経済学者は、倫理的規範から独立に評価判断を構成しようとした。しかもなお、彼らは「取引は倫理的に中立である」という倫理的判断を捨てなかつたのである。それ故に厚生経済学者は、倫理学序説ではなく倫理学理論そのものなのである。かくて「厚生経済学と倫理学との奇しきプラネット・ラヴ」は成功しなかつた。この問題に一つの道を拓いたのはバーグソン・サミュエルソンの社会的厚生函数であったが、この概念は規範的な叙述に必要な倫理的的前提を経済学に導入するための技術的な手段と考えられる。従つてその函数は極めて無内容なものであり、倫理的価値が与件として決定されてはじめて有意味となる。^(注5)かくてこの函数は、前提となるべき倫理的規範がいかなるべきものであるかは全く問題としない。この意味で社会的厚生函数は、それ以前の議論を包括し、一般化された概念であるが、その結論はいよいよ漠然としてくる。

一般に厚生経済学者は、厚生という概念を定義することによって何を得ようとしているのであらうか。たしかに厚生概念の定義を明

確にすることによつて、経済学者が漠然と考えていた政府行為の原理が示されるかもしれない。「もし社会における総満足を最大にすることができる」と、単に述べるよりも、総満足最大を定義した方がはるかに科学的である。しかしそれが政策の何らかの指針として役立つであろうか。政策決定者には、かく定義された厚生状態を実施しなければならないという義務は何もないのではないか。厚生目的が政策に何かの束縛をもつためには、正に厚生概念の中に倫理的規範が入りこんでいるからにはならない。この倫理的規範を除去した厚生概念を、政策決定者は何故採用する義務があらうか。この問題を解決しない限り、厚生経済学の実践性はますます薄れていくようになる。少なくとも政策決定者が常に厚生的に行はれるという保証はないからである。

アローの提起した「一組の既知の個人的嗜好からある型の社会的決定作成 (Social decision-making) へ移るための手続き (この手続きは一定の自然的条件を満たさねばならない) を構成することができるかどうか」という問題は、社会的厚生函数成立の手続きを問題とする点、従来の厚生経済学とは非常に趣を異にしている。彼の中心命題を端的に述べれば「一義的かつ移項的な一般厚生函数を個人厚生函数から構成することは、強い条件たとえばあらゆる個人がその選択を单一の順序に並べるといふことが満たされなければ不可能である」という。この可能性定理の意味するところは、「総意」の

(注1) 山田雄三博士は拙論に対する御教示の中で、科学的政策論において何故目的が客観的でなければならないのかということを述べられたが、私の考え方では目的が主観的にとどまる限り、政策論は常に技術論となる。もとよりそれでもよいといわれれば仕方がないが、科学は進み得る所迄進むべきではないであらうか。

「各種価値判断がいかなる点で平行し、いかなる点で交叉するかを明らかにし、「一致し得ると想定し得る根拠があれば強く力説され証明されなければならない」(ミルダール「経済学説と政治的要素」山田雄三訳三八七頁)。(傍点引用者)

なお、厚生を絶対的な価値目的としてすなわち客観的な価値判断として主張してよいか否かの問題および主観的価値判断と選好とを同一視してよいか否かの問題はここでは論じないこととする。

(注2) Boulding: Welfare Economics, in A Survey of

Contemporary Economics, Vol. 2.

(注3) ibid. p. 31.

(注4) Samuelson: Comment on Boulding's Welfare Eco-

政策決定プロセスの一考察

nomics, in A Survey of Contemporary Economics, Vol. 2. p. 37.

(注5) Lerner: The Economics of Control, 1944, p. 32.

(注6) Arrow: Social Choice and Individual Value, p. 2.

アローの所論については、私は既に論じたことがあるので、ハハアでは簡単に記述することにしたい。

アローは、合理的選択の公理として、(1)選択対象の比較可能性(2)選択の移行性を前提し、五つの条件を設定する。(1)個人の選好順位がどうなるかと、それに対応する社会的序列があること。(2)個人的価値と社会的価値との間の正の依存関係。(3)無関係な選択対象からの独立。(4)非賦課的であること(市民主権)。(5)非独裁的であること。一言にしていえば、市民主権と合理性とを前提として社会的厚生函数は設定できるかということである。

これに対するアローの答は、特殊な場合を除いて一般的には否定的である。「もしわれわれが効用のインターバースナルな比較の可能性を除くなら、個人的順序づけの組合せの広い範囲に対して定義されかつ満足的であるような、個人的嗜好から社会的選好への移行の唯一の方法は賦課的か独裁的である。」すなわち少なくとも三つの選択対象があつて、それらを社会の構成員が、なんらかの仕方で自由に順序づけるなら、社会的厚生函数は賦課されるか独裁的にする

かしなければ設定できないというのである。説明の便宜上、もつと問題を簡単にしよう。A・B・Oという三人の構成員と、三つの選択対象 x ・ y ・ z があると仮定せよ。Aは z より y を、 y より x を選好し、Bは x より z を、 z より y を選好し、Oは y より x を、 x より z を選好するとすれば、この場合、多数の支持を x ・ y ・ z のいずれも得ることができない。これをわれわれは、「アロー問題（又は多数者原理）」とよぶことにしてよう。

さてこのアロー問題を逃れるために、私は前論文において、討論を媒介として各人の個人的選好順位が均質化し得ることを指摘した。その骨子は次のとおりである。(1)価値判断は必ず意見または認識に裏づけられ、両者はリシプロカルな関係に立っている。そこで叙述的部(意見)と態度表明部分(情緒)とが相互に作用して各個人の価値判断の一一致を促す可能性がある。(2)次に目的として価値を認める場合と、手段として価値を認める場合とは実践的には一致し得る可能性がある。手段が習性化して目的となり得るからである。

このような、討論による価値判断一致の可能性は、実は、社会的評価の形成プロセスと私が前論文でよんだものである。しかしこのような、討論を媒介とする個人的評価の一一致は、個人的評価自身の変更を期待するという意味で、はなはだ偶然的なものである。そこでローゼンバーグは、心理学・社会学によつて、個人的評価に対するものとして社会的評価が現実に存在していることが示され、それはルソーの「一般意志」のとき神秘的なものではなく広く諸個人

平等とかの理想をあらわすものと誤解されている。しかし制度は手段であつて目的そのものではない。(もちろん、手段としての価値をもつものが目的とされることもある。しかしそれはあくまでも手段としての価値目的であり、目的それ自体ではない。この点についてもすでに前論文で述べておいた。)

民主主義制度は、社会生活上の各種の対立を解決するための政治的方法の一つなのである。その特色とする点は、相互の理性に訴えて納得し得る一致点を求めようとする。この意味で民主主義は、個人の自由を認め個人の尊厳を確認する。したがつて民主主義にとって多数決は便宜的手段であり絶対のものではない。いかにしても一致点がみいだされず対立が続くとき、やむを得ず多数にしたがう一時的解決法にすぎない。民主主義の本質からすれば最後まで討論を続け、理性的に納得し得るようにしなければならない。多数決の問題は民主主義実施の技術的問題であつて、民主主義の本質の問題ではない。討論を媒介とする問題の解決こそ民主主義の本質である。

しかし討論を媒介とすることが考へられるからである。ただ明らかな相違点は、討論を媒介として得られた解決点をそのとおりに実施することが必然的か否かという点である。独裁制では多数の一一致点と、それをそのまま実施するということとの間には必然的なつながりがない。しかし民主主義は必然的関連をもつていると考えられる。この関連の

により支持されている評価であると考えている。

ローゼンバーグの考え方とは、たしかに社会的評価を偶然的なものにおとしいれないけれども、個人的評価が社会的評価に形成されるるプロセスを明確にしておらない。われわれはこのことを考慮に入れ、多数の支持をあらわすような社会的評価が、いかなるプロセスで、いかなるメカニズムによって、政策決定者にとりあげられるかを究明したい。

(注1) 摘稿「経済政策の目的と価値判断」三田学会雑誌、五十巻四号。

(注2) Arrow: op. cit., p. 59.
(注3) Rothenberg: Conditions for a Social Welfare Function J.P.E. Oct. 1953, p. 397.

III

さて、上述のことからみちびきだされたわれわれの当面の問題は、「政策決定のプロセスにおいて、政策主体が多数者の利益(厚生)にしたがうメカニズムはどのようなものであるか」ということである。一般にアローの条件を認めれば多数者原理は存在し得ない。これを回避する道として私は討論を媒介とする方法を前論文で示した。このような討論を媒介とする多数者原理への接近は、実はデモクラシーの本質と考えられるものである。民主主義はしばしば自由とか

メカニズムを明らかにすることがわれわれの問題である。そこでわれわれはデモクラシーの本質を次のように定義しよう。

「デモクラシーの本質は、討論を媒介として社会成員の間の各種の対立を解決する一致点をみいだし、それを実行する政治方法である。」

それではこのデモクラシーの本質を現実的に可能にするメカニズムとして、いかなるモデルを構成したらよいであろうか。このモデルは、一定の条件のもとでは必ず多数者原理にしたがう政策を採用する機能をもつていなければならぬ。

(1)政策決定者は政府であり、政府は地域内の他の主体に対して強制力をもつ。

(2)政府は大衆選挙により選ばれた党が一定期間運営する。

(3)大衆選挙の条件は、(a)二またはそれ以上の党が一定期間政権を握るために相争う。(b)多数の票の支持を得た党が一定期間政権につく。(c)与党も野党もお互に選挙に関して妨害をせず、投票者の合理的投票を可能にする。(d)すべての市民は一つとして一つだけの選挙権をもつてゐる。(e)合理的投票とは、(i)現在の政府から受ける利益と政府がかわった時に受ける利益とを投票者が比較し、(ii)二党制なら自らの好み方に投票し、(iii)複数党制の時は、(i)彼の好み党が勝ちそうな時はその党に投票し、(ii)その党が勝ちそうもない時は、彼の好み党を勝たせる力のある党に投票し、(iii)このように力のある党がないなら次期選挙を期待して、彼の好み党が勝ちそうもなく

も投票する、ということである。

(4) 各政党は政権につくことによって何らかの報酬（名譽・地位・権力など）を得ようとする人々のチームである。

(5) 与党は政府行為を完全に支配する。政府の経済力は無制限であり、唯一の制限は、野党または各市民の政治的自由を束縛できないということである。

(6) すべての主体は合理的に行為する。合理的行為とは行為者が意識的に選択した政治的または経済的目的を効果的に達成するよう意図する行為である。

以上の定義と公理とによって、政府が多数者原理にしたがうということをいかに説明できるであろうか。

[A] 党は政策をもつて、票を獲得するための手段とし、党は政策を実行したり、ある集団に役立つために政権を求めるのではなく、政権を得るために政策を作り集団に奉仕する。したがって政府の社会的機能は、私的動機の副産物にすぎない。

[B] 政府は得票数を最大にするように行為する。すなわち生産者が貨幣を得るために生産物を売ることで、票を得るために政策を売る。また寡占で販売市場を求めて競争があること、政府は他の党と票を求めて競争する。したがってこのような政府が社会的厚生を極大にするかどうかは、権力を求める競争がいかに政府行動に影響するかに依存している。

かくて政府と市民との間には次の関係がある。

この五つの方程式は五つの未知数 ($V \cdot V' \cdot A \cdot U \cdot P$) を含んでいる。

さて方程式1により、政府行動は U と P とに依存しているから、今 P を無視すれば、政府行動は、多数の投票者に利益を与えるような政策を採用することが最善の戦略ということになる。もし政府が多数者の利益になる政策を採用できなければ、野党が多数者の利益を代表することになる。この場合、政府は多数者原理にしたがわざるを得ない。

ところが P を考慮すると、多数者の利益になる政策を採用しても、与党の再選が保証されない場合がてくる。すなわち(1)野党が与党と全く同じ政策を採用した場合、(2)少数者を糾合した場合。

ここで重要なのは(2)の場合である。この場合次の四つの条件が生ずると、野党は与党に必ず勝つことができる。

(3) 市民のそれが少なくとも一度は少数者側になっている。ことは、選択対象が一個でなく多数の場合、常に同じ市民がそれを支持するのではなく、多数者の構成員が変動することに基づく。すなわち、政府が多数者の利益を考える政策をとると、一市民が一度は多数者の中からはずれて少数者となり利益を受けないことが生ずる。

(4) すべてではなく、若干の政策について、少数者意見を支持する

政策決定プロセスの一考察

(1) 政府の行為は投票が期待される票数と、野党の戦略の函数である。

(2) 政府は、政府行為から投票者の利益の変化および野党の戦略によって票数を期待する。

(3) 投票者は、政府行為から得る利益と、野党の示す政策とよって投票する。

(4) 政府行為からの投票者の利益は、選挙期間中政府によりとられた行為に依存する。

(5) 野党の戦略は政府行為からの投票者の利に対する投票者の評価と政府によりとられた行為とに依存する。

これを形式的に簡潔に示せば次のようにあらわすことができる。

∇_e : 野党選舉期間, e : t 時の終りの野党選舉, f_1 : 選舉関係

∇' : 与党に対する野の競争選舉

U : 政府行動

P : 政府行動によって投票者が得る利益

1. $A_t = f_1(\nabla'_e, P_t)$
2. $V'_e = f_2(U_t, P_t)$
3. $V_e = f_3(U_t, P_t)$
4. $U_t = f_4(A_t)$
5. $P_t = f_5(U_t, A_t)$

このように考えてみると、右のようなメカニズムには、多数者利益を原理とする政府行為は成立し難いようと思われる。これでは、われわれは、再びアローと同じ結論におちこまるを得なくなる。

しかしここに逃げ道が考えられる。第一に政府与党が完全な知識に知っている——をもつていれば、たしかに少数利益支持というような行為をとるかもしれない。しかし現実の世界では、政府与党は

完全な知識をもっていない。そこで政府は票を獲得するためには

ます、市民の中に入りこみ、市民を説得し票を獲得する方向をとら

なければならなくなる。政治機構的には集権化よりも分権化の方向

に進むことになろう。かくて不完全知識の想定される世界では、や

はり多数利益原則をとらざるを得ないのである。

第二に多数という言葉の内容の問題である。いま第一表のように

選好が与えられたと仮定しよう。

者 C	8	5	16	17	者 C	8	5	16	20
投票 A	1	100	10	9	投票 B	10	9	10	9
政策 M	1	M'	N	2	政策 N	1	M'	N'	〔第 2 表〕
政策 N	M	N	2	M'	政策 M	1	M'	N'	〔第 1 表〕
									(数字は表わす)

投票者 A は政策 1 に対し圧倒的な支持を与えていた。しかし NN' の少数糾合戦略をとっても野党は与党に勝つことはできない。それは C が N' をあきらめて M をとるからである。すなはち彼は、少数政策より多数政策に対してより強い選好をもつからである。ところが第二表のように O の選好が変ると、この時、少数糾合戦略が有効になるであろう。(ここで用いた数字は決して選好をカーディナルに考えようとするものではない。序数的にいうなら第一表で C は M' M を N' より選好するが、第二表では逆になる。この場合政策に対する嗜好を比較しているだけであるから、基數的効用を必要としない。)

ての立場を提示し得るのである。
かくして多数者原理は政府行為の原理であるといえよう。

* * *

以上においてわれわれの論じた点は次のところにある。

(注 1) 熊谷尚夫「厚生経済学の基礎理論」の付録二においてアローの残した問題がとりあげられており、討論の媒介がアロー回避の一いつとされている。

(注 2) このような民主主義の見方については氣賀健三「社会的進歩の原理」二九五頁。

またケルゼンも「民主主義の本質と価値」(岩波文庫版)の中で、民主主義の本質を妥協による社会的統制と考えている。

さらに「デモクラシーは個々人の衝突を調整する原理かつ方法である」Dahl & Lindblom: Politics, Economics and Welfare, p. 41.

(注 3) 以下の所説は、

A. Downs: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, J.P.E. Apr. 1957.

A. Downs: An Economic Theory of Democracy, 1957.
の非常に大きな影響を受けて書かれた。ただしダウズの論旨は厚生経済学の問題として書かれたのではないので、私なりに変容してまとめた。かえってダウズの意図を損なっているかもしない。

(注 4) Downs: ibid., pp. 64-66.

政策決定プロセスの一考察

ただ数字は便宜のためのみである。)

このよだ法則をダウズは rule of the passionate majority と名づける。ではこのよだ法則は、「一人一票の権利しかなく、いかなるパッショーンも一票としか表現されない社会で、いかなる意味をもつのであろうか。

一言にしていえば、見解の一致と同様に、意図の一致がある時にのみ、政策形成に多数者原理が貫徹するということである。ここでいう「見解の一致」とは、どの政策が正しいかということについて同じ意見をもっていることであり、「意図の一致」とは、どの政策が正しいかについては不一致であっても、どの政策が最も重要であるかについては一致していることを意味する。これら二つの一致は独立に存在し得る。

このように考えてみると、アロー問題は、第二に確実性を前提としているから、不確実性の条件で考えれば必ずしも遭遇する問題ではないといえる(この場合の不確実性とは完全な知識の欠如である)。また第二に passionate majority の法則を導入すれば、選択領域をもつとせまくする」とによって、アロー問題を回避するともできるであろう。たとえば、社会保障に着手するのに無数の方法があるとき、政府はアロー問題に躊躇する。しかし社会保障すべきか否かと問題を限定すれば、正しい政策が何かについては一致しなくとも、広く多数の一致が見いだされるにちがいない。もちろんなお選択の領域は大きく残されているけれども、基礎的問題についてもできるであろう。