

Charles E.Lindblom  
The Science of “Muddling Trough”

渋谷政秀 本島慎也

# Charles E.Lindblom(1917-)

---

- ▶ エール大学の政治学者(政治過程論)
- ▶ この原稿は、“Public Administration Review(行政学の学会誌)”に投稿されたもの。
- ▶ 増分主義(インクリメンタリズム)は政治学・行政学上の著名理論の一つでもある。

# 背景—RCPの思想

---

- ▶ Rational Comprehensive Planningは科学的・非政治的な意思決定過程として1950年代に確立された。
- ▶ 以下のような信念が広く社会的に受け入れられていたことが背景にある。
  1. 科学的なプランニングは合理的な社会活動の促進及び社会的発展を図るうえで重要なツールである。
  2. 合理的なものとは政治とはかかわりのない科学的分析に基づいて定義されうる。
  3. 未来は実証的に予測可能かつ制御可能である。
  4. プランニングは科学的専門知識・技術を有する専門家により実行可能。
  5. 社会には価値や利害、社会的分配に関する顕著な紛争・競合関係が存在しない。

# 参考：RCPを支える手法

---

## ▶ OR (Operations Research)

- ▶ ...ORはこのような問題を科学的、つまり「筋のとった方法」を用いて解決するための「問題解決学」であります。...(中略)...問題とは「何か困っている」ことを指します。そのような新しい問題に挑戦するのがORです。
- ▶ ORの定石(OR手法)は「よりうまい手を考え出すための方法」を教えてください。

## ▶ 統計的決定理論(statistical decision theory)

- ▶ 生起事象に関する情報やデータを収集し、それらを標本値として統計学的手法により推定や仮説の検定を行う方法。

## ▶ システム分析(systems analysis)

- ▶ 次のやり方で将来の望ましい行動方針(course of action) を選択する上で意思決定者(decision maker)を助けようとする調査行為である。
  1. 関連した諸目標とそれらを達成するためのいろいろな政策や戦略を組織的に検討し、さらに再検討する。
  2. 各種代替案(alternatives)の費用(cost), 効果(effectiveness)/便益リスク(risk), さらに、できる場合はいつでもこれらを数量で比較する。

# 序章

## ＜インフレ対策の政策立案方法への二つのアプローチ＞

1. 重要度に基づき関係する価値をリストアップ

例) 完全雇用、経済利益、預金保護、株価維持...

2. 取りうるすべての政策で上記の価値がどの程度達成されるか計算
3. 総合的に最も優れた政策を選択

Rational-comprehensive  
(By root)

基礎から理論的に政策形成

1. 比較的単純な目標を設定する(大半の目標は考えない)

例) 物価水準を保つ

2. 現実的な比較的少ない政策を取り上げ、効果を比較  
過去の経験に基づいて考える
3. 異なった目標を達成する複数の案を結びつけ、一つの案に集約

Successive-limited comparisons  
(By branch)

現在の状況から少しずつ政策形成

# By Root or by Branch

---

- ▶ 複雑な課題の場合、人々の持ちうる能力や情報、時間や資金の限界により、前者(By Root)のやり方は不可能である。
- ▶ 公的機関は政治や法律的問題から取りうる政策が限られ、後者(By Branch)のやり方に向いている。
- ▶ しかしながら、現在の政策決定論は前者のやり方を正式なものとしており、Operations researchや統計決定理論、システム解析によって裏付けられている。とはいえ、これらの解析は小規模な課題に向けたものにとどまっている。
- ▶ 望ましいとされているBy rootのやり方は青写真に過ぎず、By branchのアプローチをとるべきである。

Rational-comprehensive (root)	Successive limited comparisons (Branch)
1a 価値や目標の選択は代替政策の経験的分析とは別個のものであり、その必要条件となる。	1b 価値の目標の選択と必要な行動への経験的分析の選択は、密接に関連している。
2a 政策決定は手段目標解析(means-end analysis)でなされる。まず目標があり、その達成のための手段が導かれる。	2b 手段や目標が明確でないので、手段目標解析は適切でない。
3a よい政策は、望ましい目標に最もふさわしい手段をとっている政策である。	3b よい政策は、政策目標にかなっているものが解析から直接導かれる。(目標に適う手段として導かれるのではない。)
4a 分析は包括的である。すべての重要な関連要因が計算に組み入れられる。	4b 分析は限定的である。 i) 重要な考え得る結果を考慮しない。 ii) 重要な代替政策を考慮しない。 iii) 重要な関連価値を考慮しない。
5a しばしば理論に大きく頼る。	5b 比較の継承が理論への依存を軽減する。

# 1b 連関する評価と経験的分析 (Intertwining

Evaluation and Empirical Analysis)

---

## <Root methodへの批判>

- ▶ 複雑な社会的課題では、重視すべき価値の選定についての同意を得ることが困難である。
  - ▶ サイレントマジョリティの存在や、多数決と選好の強さの総量のどちらを優先すべきかなど、解決すべき問題が多々ある。
- ▶ これができたととしても、その序列化にはまた困難を伴う。
  - ▶ 各々の価値が他の価値にどれほど影響を与えるかも理解する必要がある。
- ▶ 社会の目標は常に同じ相対的価値を持つのではない。
  - ▶ ある状況下では一つの目標が重視されるが、他の状況では別の目標が重視される。
  - ▶ 複数の目標や価値の合体については、実践的手段がない。
  - ▶ 価値や目標について同意し、それらの序列が決まっても、それらの実際の選択の際の複合的な限界価値は考察できない。



# 1b 連関する評価と経験的分析 (Intertwining

Evaluation and Empirical Analysis)

---

- ▶ 従って、はじめに関連する価値を定式化してから政策を選択することは不可能なため、異なった限界価値を持つ代替政策を直接選択せねばならない。
- ▶ 価値が扱われる過程の二つの特徴が明らかとなった。
  - ▶ 評価と経験的分析は関連している。ある目的を達成する政策を選ぶと同時に、目標そのものを選んでいる。
  - ▶ 行政家は、限界の、もしくは増分の(incremental)価値に重きを置く。目標の総合的定式化はできず、実際には限界の、もしくは増分の比較をしている。代替案選択で関係する価値は、その代替案の違いによる増分だけである。
- ▶ 増分(increment)のみを考えればよいため、By Branchのやり方はBy Rootのやり方よりも少ない手間ですむ。

## 2b 手段と目標の関連 (Relations between Means and Ends)

---

### <Root method>

- ▶ 意思決定は手段と目的の関係として定式化される。手段とは、手段の選択に先立って独立に選ばれた目標に照らして評価し決定されるものであると考えられている。

### <Branch method>

- ▶ このような評価や決定は、価値が合意され、調和でき、合体しても一定である場合にのみ可能である。そのため、Branch methodには適さない。

## 3b “よい” 政策とは何か (The test of “good” theory)

---

### <Root method>

- ▶ 目標が政策決定とは独立して決まるRoot methodでは、特定の目標が達成されればその決定は「正しく」「善で」「理性的な」ものであると評価できる。
- ▶ Root methodでは目標の合意がなくなれば正しさの規範がなくなるが、branch methodでは価値の合意がなくともよい。

### <Branch method>

- ▶ 政策に関する合意さえできていれば、それがよい政策であるといえる。
- ▶ 目標が価値の限界や増分でのみ決定されるBranch methodでは、政策の失敗を示すには、重要な目標が達成されていないことを述べるのではなく他の政策が望ましいことを示さねばならない。

## 4b 非包括的な分析(Noncomprehensive Analysis)

---

- ▶ root methodは実際には複雑な問題に対しては適用できず、政策担当者はもっと簡略化された方法(すなわちここで主張しているbranch method)を用いざるを得ない。
- ▶ その「簡略化」は二つの形でなされる。
  - 【1】代替案間の比較は、既存の政策と比べてそれほど大きくは異なるもの同士の比較に制限
  - 【2】それぞれの代替案がもたらす結果とその背後にある「価値」を無視する

## 4b 非包括的な分析 (Noncomprehensive Analysis)

**【1】代替案間の比較は、既存の政策と比べてそれほど大きくは異なるもの同士の比較に制限**

- ▶ ①代替案の数自体を減らすと共に、②それらの間の分析や検討のやり方も、現状に対する変化という点のみに注目する
- ▶ このアプローチは現実の状況に合っているという意味で現実的というだけでなく、妥当なものであると言える。(Relevance as well as realism)

**【2】それぞれの代替案がもたらす結果とその背後にある「価値」を無視する**

- ▶ これが問題にならないのは、多元的社会においては多様な主体間の相互作用により、無視された価値が他の主体によって補完されることになるから。
- ▶ 従ってこのアプローチでは、ある程度の包括性が確保されるという利点がある。(Achieving a degree of comprehensiveness)

## 5b 比較の連続 (Succession of Comparisons)

---

### 〈branch method〉

- ▶ 実際の政策形成は、一度作られて終わりなのではなく、継続的に見直され、作り直されるという連続的な過程を取る。
- ▶ ある政策がどのような結果をもたらすかは誰も完璧に予測できないため、このやり方は重大な過ちを避けることができるという利点を持つ。
- ▶ 理論を必要としない。

### 〈root method〉

- ▶ このアプローチでは、理論は特定の問題に対する知見をもたらしてくれる最も体系的なものであるため、理論を多用することになる。

# 理論家と実務者 (Theorists and Practitioners)

---

- ▶ このroot methodとbranch methodの違いは、なぜ理論家は役に立たない考えを押しつけようとし、実務者はなぜ理論や科学的な方法に頼ろうとしないのか、と実務者、理論家がお互いに考えていることを説明するように思われる。
- ▶ また、政策形成において理論がほとんど役に立たない理由は少なくとも二つある。
  - ▶ 理論はその構築のために多くの事実(facts)の観察を必要とすること
  - ▶ 実際には小さな変化の連続によって進む政策形成プロセスに対して適用するには、理論はたいてい正確性の点から不十分であること
- ▶ 他方で、branch methodでは、
  - ▶ 事実(facts)をそれほど必要としない
  - ▶ 分析の視点を、主に政策決定に関連がある部分のみに向ける

# システムとしての連続的比較 (Successive Comparison as a System)

---

## 【結論】

- ▶ このアプローチは、れっきとした「手法」もしくは「システム」であるといえる。
- ▶ 無論、問題がないわけではない。

Ex.

- ▶ この手法は、全ての関連のある価値を守りうるような仕組みを備えているわけではない
- ▶ これまでの政策の流れが重要視されるのならば、そうした文脈の中では提起されていない「優れた政策」の存在を政策決定者に見落とさせる危険性がある。→つまり、このメソッドの元では政策は賢明であり続けるのと同じくらい、愚かでもあり続ける、といえる。



# システムとしての連続的比較 (Successive Comparison as a System)

## 【この手法 (Successive Limited Comparisons) の意義】

### ▶ 意義①

- このやり方は実際には一般的な政策形成の方法であるということ
- 複雑な問題に対しては、この方法は理論家だけでなく実務者にとっても重要なよりどころとなること
- 複雑な問題に対応する方法の中では、最も優れた方法であるということ (comprehensive method=root methodよりは優れている)

### ▶ 意義②: 現実の政策決定をより良いものに

- (政策決定者にとってはここで主張している手法は目新しさを感じられないかもしれないが、)この手法の適用に意識的になることで、よりよい政策決定が可能になり、またこの手法をいつ積極的に使い、いつ控えるべきかを理解することが出来る。

# システムとしての連続的比較 (Successive Comparison as a System)

## ▶ 意義③: 政策形成における知的な相互作用の促進

-政策の流れ (policy chains) という考え方をを用いることで、なぜ政策立案者が、しばしばコンサルタントやアドバイザーと呼ばれる人達が実際には客観的な根拠に基づいた発言をしていますが、それが妥当であったり、責任あるものに聞こえないと感じるのかということを説明できる。

-現在に至るまでの政策の流れに対する認識が異なると、いくら双方が客観的な事実を元にコミュニケーションを取っていたとしても、互いに満足に感じられない。

-こうしたことを認識することで、政策形成における知的な相互作用が促進される

# システムとしての連続的比較 (Successive Comparison as a System)

---

- ▶ 意義④: 行政官同士の同質性 (like-mindedness) の利点という考え方への疑義を投げかける

-root methodが適用できない複雑な問題に対処するとき  
→ 単一組織内であっても、組織内での意思決定を断片化させ組織内の各部分が互いに番犬的役割をはたすようにさせるために、二種類の人員を確保するようにすべき

- (1) 組織内の多数の人員とは異なった政策の流れによってその思考が形成されている人物
- (2) その専門的、個人的な価値や関心が、多様な視点を生み出してくれるような人物

# まとめ

---

Rational-comprehensive  
(root method)



Successive limited comparisons  
(branch method)

- ▶ Successive limited comparisonsは現実の政策決定プロセスに合っており、かつ望ましい
  - ▶ Relevance as well as realism
  - ▶ Achieving a degree of comprehensiveness
- ▶ Rational-comprehensive approachは複雑な問題には適用できない
  - ▶ 人間の知的能力や得られる情報量に対して実際にはあり得ない想定をしている
  - ▶ 予算や時間的制約というような現実の条件を無視
- ▶ “Muddling through”な現状の政策決定プロセスを体系化(The science of Muddling Through)して、それが望ましいのだと言ってみせた  
(↔様々な分野で体系化されているRational-comprehensive approach)

# 評価

---

- ▶ **Successive limited comparisonsへの批判**
  - ▶ 保守的、現状追従的、社会変革の必要性を無視している
  - ▶ 短期的な刺激や変化がビジョンや理論の必要性にとって代わりうる  
と想定する点で、帰納的思考法と欠点を共有している※  
(川崎 2005、Campbell & Fainstein 2003. p.170)
- ▶ **その後の影響**
  - ▶ この考えで提示された以下の点は、その後のプランニング理論に影響を与える(川崎 2005)
    - ▶ 目的・価値 (objective or value) と手段 (policy) は非分離の関係にあるという視点
    - ▶ 合理的な目標・価値とは利害主体間の社会的な相互作用を通じた同意に基づくものを指す
    - ▶ プランニングは社会的相互作用状況という文脈を重視する必要性
  - ▶ Etzioni (1967) によるMixed-scanningの提唱へ(川崎 2005)
    - ▶ Rational-comprehensiveとSuccessive limited comparisonsを組み合わせて相互補完的に用いる

## 参考文献

---

- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through.”
- Campbell, S., & Fainstein, S. S. (2003). Readings in planning theory (2nd ed.). Blackwell.
- 川崎興太 (2005)「アメリカにおけるプランニング理論の変遷に関する研究」『都市計画論文集 No.40-1』