

「政治のよくやることは、 何もしないか、やりすぎることである」

Jones, Bryan D., & Frank R. Baumgartner,
The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems,
(Chicago: The University of Chicago Press, 2005)

西 山 隆 行

は じ め に⁽¹⁾

大学の政治学の講義で最初に教えられるのは、デイヴィッド・イーストンの政治システム論かもしれない。政治システムのなすべきことは、環境からの支持や要求というインプットを受けて、それを政策というアウトプットに変換することであり、そのアウトプットはフィードバックされて新たなインプットとなる——この考え方は、「政治とは、社会に対する価値の権威的配分」であるという彼の政治の定義と共に、政治学者にとってお馴染みであろう⁽²⁾。そして、イーストンのシステム論に対する

(1) 本稿は2006年5月に甲南大学で実施された関西政治経済研究会における報告を基に執筆したものである。書評を勧めて下さった上川龍之進氏（大阪大学）、また、研究会に参加してくださった方々に感謝したい。

(2) もっとも、このシステム論の紹介の仕方が、そもそものイーストンの議論と異なっていることも、多くの政治学者にとっては周知の事実である。一般的なシステム論の紹介では、政治システム＝政府という前提で議論されるが、実際のイーストンの議論では政治システムは当局 authorities と体制 regime、政治共同体 politi-

書 評

批判も同様に、多くの政治学者にとっては周知のものとなっている。その一つ目は、システム論の考え方は生態的であって、革命などのシステム変動を説明できないこと。もう一つは、政治システムのあり方がブラック・ボックスとなっていて、インプットとしてもたらされる情報を、システムがどのように処理しているのか説明できないことである。ブライアン・D・ジョーンズとフランク・R・バーンガートナーによる『注目の政治—政府は諸問題にどのように優先付けをするのか』は、この後者の問題に取り組もうとする、意欲的な研究だと位置づけることができる。

政治システムへのインプットとなる情報に関して、従来の政治学の研究は、その信頼性や妥当性、あるいは、情報が伝達される状況などについて検討してきた。その際には、貴重な政治資源たる情報をいかにして入手するかが重要だという暗黙の前提を置いてきたと考えられる。しかしながら、現実には、政治的要求に関する情報は希少資源であるどころか膨大に存在しており、政治システムが適切に対応・処理できる以上の政治的要求が表出されている。では、情報の受け手たる政治システムは、これらの過剰な情報をどのように処理しているのだろうか。驚くことに、この問題についての本格的な研究はこれまで存在してこなかった。このような認識に基づき、本書は、政策決定機構を情報処理のメカニズムと位置づけた上で、情報の受け手の対応についての一般理論を構築しようとしている。この点で本書は、個別の政策分野に着目する傾向が強かった

cal community の三層に分けられており、政府はその一部でしかないからである。イーストンの著作については、Easton, David, *The Political System* [2nd ed.], (New York: Knopf, 1953) [山川雄巳訳『政治体系』(ぺりかん社、1976年)]；Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, (New York: Wiley, 1965) [片岡寛光監訳『政治生活の体系分析』(早稲田大学出版部、1980年)]；デヴィッド・イーストン(山川雄巳監訳)『政治構造の分析』(ミネルヴァ書房、1998年)。

(甲南法学'07) 47-3-126 (506)

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

従来の政策過程研究と一線を画しているということが出来るだろう。

そして、本書が提示する「一般変動理論」とは、政策決定機構は基本的には非常に静態的ながらも、時に強力なシグナルに応じて大規模変動する、というものである。アメリカの連邦下院議員を9期務め、後にロビイストに転進したマーティー・ルツは「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである⁽³⁾」と述べているが、これは政治システムの情報処理の在り方に関する重大な問題の所在を明らかにしている。民主政治に関する一般的な理解に立てば、民主的な政府は、破滅的な事態が発生する前に政治社会からの要求を受けて政策上の誤りや問題点に対処することになっている。しかし実際には、議会や行政は、様々な問題が発生しているにもかかわらず、立法や予算という形で行動を起こすのは稀である。その一方で、政府が何かをする際には過剰な反応をすることが多い。

本書は、このような現象を説明するために、「政策アジェンダ・プロジェクト」の一環として収集された、議会や行政の活動、世論、メディアに関する膨大な量のデータを活用し、情報処理の枠組みに基づいた一般理論を構築しようとしている。また、本書は、ケース・スタディの手法

(3) このせりふについては、例えば以下のサイトで見ることができる。Glass, Andrew, "The Second Greatest Job," at <http://www.hillnews.com/thehill/export/TheHill/Comment/AndrewGlass/071806.html> (last accessed on November 22 / 2006). なお、本書50頁では、数学者ペノワ・マンデルブロの「人の反応の大半は、過大評価か無視のいずれかに基づいている」という言葉を引用している。

(4) 政策アジェンダ・プロジェクトの全貌は、<http://www.policyagendas.org/> でチェックすることができる。このウェブサイトには、議会公聴会、*Congressional Quarterly* 誌の年鑑、法令、大統領の行政命令、ギャラップ社が発表する「最も重要な問題 MIP」シリーズと呼ばれる世論調査結果、ニューヨーク・タイムズの索引、合衆国連邦議会の予算に関するデータ・セットが集められている。なお、このプロジェクトの趣旨などに関しては、当該ウェブサイトに加えて、本書の Appendix 1 にも簡単な解説がなされている。

書 評

を用いて議題設定の理論化を試みた共著『アメリカ政治における争点と不安定性』（2001年にアメリカ政治学会でアーロン・ウィルダフスキー賞を受賞）や、『政策のダイナミズム』という共編著に続く共同研究の成果⁽⁵⁾でもある。

本書は、確率過程論という政治学ではあまり用いられることのなかった統計手法を用いると共に、多くのシミュレーションを行っていることもあって、その学術的意義を理解・検討するためには、詳細に内容を説明する必要がある。この書評では本書の内容を詳しく紹介した上で、その問題点などを指摘したい。

(5) Baumgartner, Frank R., & Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, (Chicago: University of Chicago Press, 1993); Baumgartner, Frank R., & Bryan D. Jones, eds., *Policy Dynamics*, (Chicago: University of Chicago Press, 2002). なお、バウムガートナーは比較政治や利益集団政治の観点から、ジョーンズは政治心理学の観点から、政策過程に関する重要な研究を行っている。 Baumgartner, Frank R., *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1989); Baumgartner, Frank R., & Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, (Princeton: Princeton University Press, 1998); Jones, Bryan D., *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1994); Jones, Bryan D., *Politics and the Architecture of Choice*, (Chicago: University of Chicago Press, 2001).

(6) 本書評執筆時、筆者は本書についての書評を二本見つけたが、そのいずれも本書の面白さを十分に伝えているとは言いがたい。なぜならば、本書が（これまで繰り返し紹介してきた）政策過程のあり方を実証したと紹介しても、多くの人々が前提にしてきたことを述べているに過ぎないと判断される恐れがあるからである。本書がそのような結論をいかにして導き出したかを明らかにするためには、ある程度の分量を割いて、内容を詳しく紹介する必要があるといえるだろう。なお、本書が参照した書評は Paul E. Johnson による *Perspectives on Politics* 4-3 (2006), pp. 598-599 と、Scott E. Robinson による *Political Science Quarterly* 121-3 (2006), pp. 515-516 である。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

第一節 概 要

本書は以下のような構成をとっている。

第一章 政府は情報をいかに処理し、問題を優先付けしているか

第一部 情報と選択

第二章 政策選択に関する行動論モデル

第三章 新しい情報の侵入

第二部 情報処理と政策均衡

第四章 政策選択における「理解可能な複雑さ」

第五章 漸変主義、不均衡情報処理、アウトカム

第六章 認知構造、制度的コスト、裾厚の分布

第七章 アメリカの政治制度における政策均衡

第三部 シグナル探知と議題設定の非効率さ

第八章 議題設定と客観的状況

第九章 注目の分布の非効率さ

第十章 代表と注目の分布

第十一章 結論

本節では、順を追って、その内容を整理していきたい。

第一章 政府は情報をいかに処理し、問題を優先付けしているか

第一章で、ジョーンズとバームガートナーは、本書全体にわたる問題提起を行うと共に、三つの主要な主張を行っている。

ジョーンズとバームガートナーによれば、本書の目的は、相互に矛盾することも多く、また曖昧なことも多い情報を政府がどのように処理しているか、検討することである。その検討を通して、漸変主義と断続均

(甲南法学'07) 47-3-129 (509)

書 評

衡を統合した、不均等情報処理の理論を構築することが目指されている。政策過程に関する最も有名な理論とされる漸変主義の理論は、新たな情報（インプット）に基づく政策的調整は、もたらされる情報量に比例して行われるという前提をおいている。しかし、実際の政策過程においては、政策決定者の認知上の限界や、公式・非公式の調整などの結果、情報処理が均等になされることはない。その結果、政治過程は、基本的には極めて安定的に推移するものの、時折急激な変動を伴うことになるというのが、本書の提起する仮説である。

外界からのシグナルの探知は、将来の行動を決定する上で決定的な意味を持つ。しかし、シグナルのもたらす情報はそもそも不確かで曖昧である。また、解釈者自身が自らの関心に応じて、バイアスを持ってシグナルを解釈するので、シグナルに適切な対応をするのは困難である。政策過程に関する情報は、利益集団やシンクタンク、政党、官僚など様々なところから過剰にもたらされるが、人も組織も争点进行处理する能力に限界があるため、情報に優先順位をつけることが不可欠となる。情報過多な状況下では、情報収集よりも情報の選別の仕方が重要となってくるのである。そこで、政策決定を行うに際しては、複数の情報源からもたらされる多様な争点に関する情報を集めた上で優先順位をつけなければならない（ジョーンズとバームガートナーはこれを「インデックス構築問題」と呼ぶ）。そこでは、数多く存在する問題のいずれに対応するか、対応することになった特定の問題に対して影響を及ぼす様々な情報源のうちどれを重視するかが問題になる。⁽⁷⁾

また、限定合理性の理論が指摘するように、政策決定者の合理性は限定されている。彼らは目的合理的で戦略的であることに加えて、情報に基づいて信念を随時更新していくが、システマティックな過ちを繰り返

(7) 筆者はこれらの点に対して第三部で分析を行っているが、提示された問題に対して明確な回答を示すことは出来ていない。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

⁽⁸⁾ し犯す。そして、政策過程との関連では、第一に、注目が選択的になること、第二に、競合する戦略相互のトレードオフを評価するのが極めて難しいこと、第三に、情報が規則に従って長期記憶に暗号化されているために、新しい状況に規則を適用する際にもかつての事例との類推に基づいて処理してしまうことなどの限界が見られるようになる。このように情報処理が比例的でない方法で行われる結果、政治状況が変化した場合でも、変化への対応は遅れてしまう。その一方で、変化が閾値を越えると過剰反応が起こされるようになるのである。

以上の点を踏まえた上で、ジョーンズとバームガートナーは、基本的には非常に静態的ながらも、時に強力なシグナルに応じてシステムが大規模変動するという政治モデルを構築し、一般変動理論と呼んでいる。この仮説を踏まえて、本書では三つの主張を行っている。第一に、意思決定を含むあらゆる分布は、安定と変動からなるパターンを示すこと。第二に、政策形成過程を支配する公式の規則も、システムを変動させること。第三に、意思決定の認知的側面と公式の規則や手続きが相互に作用する結果として、変動の激しさが決まることである。

第一部 情報と選択

ジョーンズとバームガートナーは、第一部で不均等情報処理モデルの詳細な理論化を行っている。その際、まずは個人レベルでの情報処理に関する理論を構築した上で、それを組織レベルの政策過程に関する理論へと発展させるという順序をたどっている。不均等情報処理モデルには、1. 複数の争点のうちどの争点に注目すべきか、2. 意思決定者は

(8) この背景には、人の短期記憶（ないしアテンション・スパン）の領域が小さい一方で、長期記憶の領域が大きく、長期記憶の中に情報を蓄えて必要時に抽出するシステムが存在すること、また、注目や行動を規制する感情的な統制システムが存在することがある。

書 評

争点をどのように理解し解釈しているか、3. 競合する解決方法の中からどれを選択するか、という三つの要素が存在しており、それぞれに対する理論的な考察が加えられている。

第二章 政策選択に関する行動論モデル

第二章は、多様な側面を持つ争点を個人や組織がいかに位置づけ評価するかという問題を、認知能力の問題に着目した行動論的観点から解明している。

ジョーンズとバームガートナーによれば、意思決定過程には四つの段階がある。意思決定を個人で行う場合も組織で行う場合も同様に段階を経るが、組織は分業をすることが可能なために多くの情報を処理できる。その一方、組織で決定をする場合には、下位組織間の相互作用が独自のダイナミズムを生み出す可能性がある点に注意する必要がある。とりわけ、コンドルセやケネス・アローによって提起された非中立的な側面が前面に出てくるとも想定せねばならないであろう。⁽⁹⁾

それを踏まえた上で、第一の段階は、認識／課題設定段階である。注目は希少資源であるため、何かに注目する際には、他の問題を無視することになる。組織は専門性を持つ下位組織が存在するため多くの問題に着目することが可能だが、リーダーが何らかの問題に注目することが迫られることもあるので、この問題を避けて通ることは出来ない。第二は、性格付け／問題定義段階である。問題を重要度に応じて特徴づけ、争点化することで、目標を設定することにもつながる。第三は選択肢／提案・討論段階で、複数の解決策や選択肢を考案、吟味する段階である。第四は、選択／集合的選択段階である。ここでは、どの問題に焦点を当てる

(9) コンドルセの定理やアローの一般可能性定理については、佐伯胖『きめ方の論理—社会的決定理論への招待』(東京大学出版会、1980年)が優れた概観を与えてくれる。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

か、どの要因を重視し、どの選択肢を選択するかを決定せねばならない。

人間に認知上の限界が存在しなければ、あらゆる情報が均等に処理されると想定することができよう。しかしながら、実際には、人間の認知能力には限界があるし、問題进行处理するには従来の方法が踏襲されることが多い。実際の情報処理は不均等になされ、多くの情報が無視、ないし過小評価される一方で、一部の情報は過剰反応を招く。その結果、新たな問題が発生してもある程度までは現状維持の政策が続くが、問題に関する情報量が閾値を越えると、過剰反応が起こると想定することになるのである。

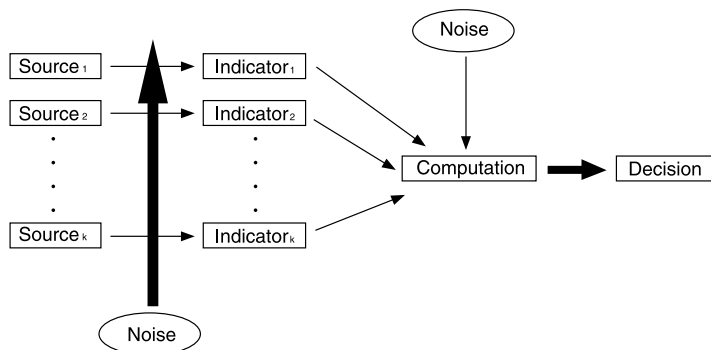
第三章 新しい情報の侵入

情報はいつ政策問題と認知されるようになり、また、シグナルはどのように解釈されるのだろうか？この問いに回答するために、ジョーンズとバームガートナーは第三章で、争点侵入と特性侵入という二つの概念を提示している。

第一の争点侵入とは、新しい、あるいは従来見過ごされてきた問題への対応に関する概念であり、この側面を解明する際にジョーンズとバームガートナーは、図1に示されるような注目に関する暗黙のインデックスモデルを提示している。情報ソースから発生する情報をインプット指標とみなし、それを政府が処理して何らかの決定に至るという一連のプロセスを考えると、ノイズは二箇所ですべて侵入し決定をゆがめる可能性がある。第一のノイズはインプット指標を作成する際に、第二のノイズはインプット指標を処理する際に発生する可能性がある。これらのノイズはランダムに発生する可能性もある一方で、体系だってバイアスがかかっている可能性もある。その場合は、ノイズの相殺効果が望めなくなるため、結果に及ぼす影響はいうまでもなく大きくなる。とはいっても、意思決定者の着目能力に限界があることに加えて、特定の指標に感情的

図 1

Figure 3.1. The Implicit Index Model: Combining Information from Diverse Sources



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 59.

に固執する人もいるし、複数の意思決定者がそれぞれ別個の指標を用いることもあるため、情報処理にバイアスが発生するのは不可避である。

また、第二の特性侵入とは、情報によって争点が再定義される側面に着目した概念である。政策過程においては、たとえ新たな争点が侵入してこなくても、既存の問題の解釈や特徴づけに変更が加えられることによって、政策の結果が変わる可能性がある。実際に、政策論争の中では、意味づけされた争点をどう解決するかよりも、そもそも問題をどのように解釈するべきかが重要な意味を持つことが多い⁽¹⁰⁾。あらゆる問題は多様な特徴を有しているが、その特性のうちで政治的な意味を持つと位置づけられるものは、ごく一部に過ぎない。そして、問題の特徴づけのされ方に応じて、その解決方法も提案され、政策過程が変容することとなる。

(10) これは従来の世論研究や政策研究ではフレーミングの問題として提起されていた問題である。なお、争点の意味づけが政策過程に大きな影響を与えることを明らかにした貴重な研究として、Schneider, Anne L., & Helen M. Ingram, *Policy Design for Democracy*, (Lawrence: University Press of Kansas, 1997); Cf. Stone, Deborah A., *Policy Paradox and Political Reason*, (New York: Harper Collins, 1988).

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

特徴づけの変化は、新たな情報によってもたらされる場合もあれば、新たな情報がないにもかかわらずなされる場合もあるが、いずれにせよ、政策過程を不安定化させて既存の政策均衡を破る可能性があるのである。

従来の研究では、政治の均衡・膠着状態を打破し、政策が急激に変化する条件として、選挙の結果議会の構成が変化することをあげることが多かった。しかし、選挙結果とは無関係に政策が激変することもある。例えば、1948年から1998年の間に通過した576の最重要法案を調べると、議会選挙の結果を受けていると考えられる第一セッションで通過したのは280に過ぎず、残りの296は第二セッションにおいて通過しているのである。これは、本章で検討したような、争点侵入と特性侵入によって説明することが出来るとジョーンズとバームガートナーは主張し、前者の争点侵入の例として、エンロン事件とワールドコム の破綻という情報の侵入を契機としてコーポレート・ガバナンスの改革法案が通過した事例を、また、後者の特性侵入の例として、社会福祉政策の意味づけが再解釈された結果、1996年に要扶養児童家庭扶助 AFDC にかわって個人責任・就労機会調停法 PRWORA が制定されたことをあげている。⁽¹¹⁾

第二部 情報処理と政策均衡

連邦制や権力分立などの制度は摩擦や膠着状態を生むとされるが、そ

(11) これらの事例は一般的には選挙との関連で説明されることが多い。とはいえ、ジョーンズとバームガートナーが念頭に置いているような選挙結果との関連ではなく、政治家の再選動機との関連で説明されるのである。政治家の再選動機については、Mayhew, David, *Congress: The Electoral Connection*, (New Haven: Yale University Press, 1974); Arnold, R. Douglas, *The Logic of Congressional Action*, (New Haven: Yale University Press, 1990)。なお、以下の拙稿は再選動機の観点から AFDC の廃止と PRWORA の成立を説明している。西山隆行「アメリカの福祉国家再編—クリントン政権期における社会政策をめぐる政治」『甲南法学』第46巻第1・2号（2005年）；西山隆行「アメリカの福祉国家再編〔続〕—クリントン政権期における社会福祉改革と連邦主義」『甲南法学』第47巻第2号（2006年）。

書 評

れを乗り越えて政治に急激な変化が起こる場合もある。第二部では、第一章で展開された情報処理モデルを前提とした上で、制度がインプットをアウトプットに変える際に決定コストを増大させる結果として政策に急激な変化が起こるという一般変動仮説を検証する。

第四章 政策選択における「理解可能な複雑さ」

政治学者の中には多様な理論的立場をとる人々がいるが、その中で最も見解が分かれるのは、歴史的偶発性をどのように評価するかであろう。政治指導者の突然の死やスキャンダルなどに代表されるような歴史的偶発性がもたらす影響は政治現象を理解する上で重要な要因であり、政治史的アプローチを採用する論者は、このような偶発的現象が生じた際にこそ、政治のダイナミズムとエッセンスを読み取ることが出来る⁽¹²⁾と考える。その一方で、回帰分析などを用いて、一般化可能な政治の因果関係・相関関係を実証的に解明しようとする政治学者は、歴史的偶発性に起因する政治変動を、理論化に適さない、一種の誤差として扱ってしまう⁽¹²⁾。

このような問題に対するジョーンズとバームガートナーの立場は、そのような歴史的偶発性を、単なる歴史記述にとどまらない形で政策変動の分析枠組みに組み込む必要があるとするものである。ジョーンズとバームガートナーは、そのような歴史的偶発性も有権者の要求などと同様に、政府に対してインプットされる情報と位置づけ、それが政策過程にもたらす影響を一般的な形で理論化しようとしている。いうなれば、例えば、進化生物学が種ごとの事例研究の域を脱して因果関係を明らかにした理論となったように、政策研究も政策類型ごとの「理論」にとどまらない一般理論を作る必要があるというのがジョーンズとバームガートナーの立場であり、その際に用いられるのが、確率過程分析という手法である。

(12) この段落における記述は本書に記されたものではなく、西山の見解である。

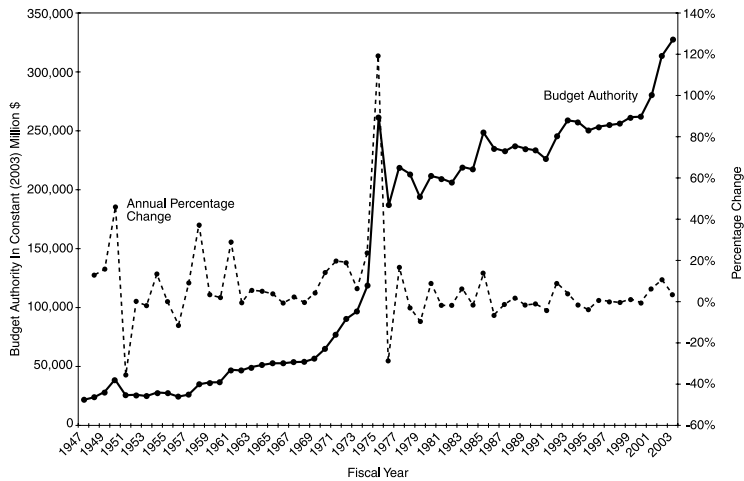
「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

政治の時系列的変化を科学的に捉える上でジョーンズとバームガートナーがまず着目するのが、予算の変動である。ジョーンズとバームガートナーによれば、現在の政治学では、予算に関しては、限定合理性を強調する学派が提示した（あまり評判のよくない）漸変主義の理論が存在するのみである。しかし、ジョーンズとバームガートナーによれば、予算に関する信頼に足る一般理論が存在しないのは、作ることができないからであり、当然である。なぜならば、予算はより広い政策過程の一部なので、政策過程一般についての理論が存在しない限りは予算の理論を作ることができないからである。ジョーンズとバームガートナーに言わせれば、認知上の問題等で政策過程が不均等にならざるを得ない以上、予算も同様に不均等にならざるを得ない。漸変主義の理論家は、情報処理に伴うこの点を念頭においていないのである。それ故、予算について理論化するには、不均等情報処理の問題を考慮せねばならないと、ジョーンズとバームガートナーは主張するのである。

さて、第二次世界大戦以降の財政年度ごとの予算割合の変化を見てみると、政策領域ごとに予算割合が変化した理由を一般的に説明することは困難である。また、アメリカの予算のマクロな変化についても、体系的に説明するのは同様に困難である。しかし、政策分野ごとの予算の変化を見てみると、例えば所得保障に関する予算変化に典型的に見られるように（図2）、一時に予算額に大変化が起こり、その後はその変化が定着する（以降の変動の幅は小さくなる）というパターンが見て取れる。このような変化は様々な政策領域で起こっているものの、変化は政策領域ごとに独立して起こっているといわざるを得ない。個別の政策領域ごとに、個々の年に何故変動が起こったのかを説明することは可能だが、一般化できるわけではないのである。このように、時系列的な予算の変化は複雑でわかりにくい、個別的に説明が可能であるため、ジョーンズとバームガートナーはこのような特徴を「理解可能な複雑さ」と読ん

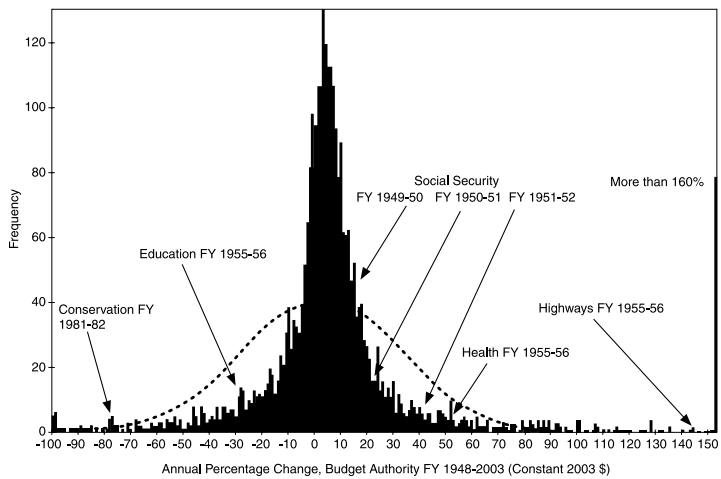
（甲南法学'07）47-3-137（517）

図 2
Figure 4.4. Income Security Punctuates with Persistence



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 98.

図 3
Figure 4.14. Budget Change Frequency Distribution



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 111.

(甲南法学'07) 47-3-138 (518)

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

でいる。政策の大幅な変動がいつ起こるかを説明することはできないが、政策の急激な変動はいつでも起こり得るのであり、これらの急激な変化は長期にわたって予算の特徴を変化させるのである。

この点について更に詳細に検討するために、1946年以降の行政管理予算局でカテゴリー化されている全予算項目の財政年度ごとの予算の変化を図示したのが図3である。これを見れば、正規分布ではなく、若干プラスの方向に寄った、急尖的で裾厚な分布になっていることがわかるであろう。この分布が、横軸において若干プラスの方向に片寄っていることは、多くのプログラムの予算が拡大していることを意味している。また、正規分布よりも変動の度合いが0に近い部分に分布が集中していることは、大半のプログラムに関して通例はほとんど予算に変化がないこと、いうなれば、ハイパー漸変主義が政策変化の基調となっていることを示している。その一方で、裾厚で、通常の分布から大きく離れた値（アウト라이어）に多くが分布していることは、予算には時に劇的な変化が起こることを意味している。

予算に関連する伝統的な研究は、漸変主義を強調する一方で、時折発生する急激な変化を例外扱いしてきた。しかし、図3は、急激な変化は漸変主義と共に予算をめぐる政治に関する重要な特徴であり、両者を同時に説明する理論枠組みを提起せねばならないことを明らかに示している。もっとも、予算のそれぞれの変化については個別に説明せねばならず、また、いつ変化が起こるかを予測することはできない。しかしながらジョーンズとバームガートナーは、本章が提示した枠組みは、政策過程の理論が取り組まねばならない新たな問題に光を当てたと主張し、以下の章でその理論化を図っているのである。

第五章 漸変主義、不均衡情報処理、アウトカム

第五章でジョーンズとバームガートナーは、確率過程論の手法を用い

(甲南法学'07) 47-3-139 (519)

書 評

て、漸変主義の理論と本書で用いる情報処理のモデルの関係を検討している。

政策変化を示す際には時系列変化を見ることが多いが、図3のような変化の分布という形で表現することもできる。この手法をとると、個々の事例の変化ではなく、変化全体の一般的パターンを解明することができる。政府の関与については、注目、能力、正統性、支出などの観点から検討することができる。また、政府の関与について判断する際には、先に示した政策変化の分布と、政策の結果の分布（…年にいくらの予算が割り当てられた、など）を区別する必要がある。更には、政策変化の分布を考える際には一年ごとの差異ではなく、年ごとの割合の変化を基準として議論を展開する。

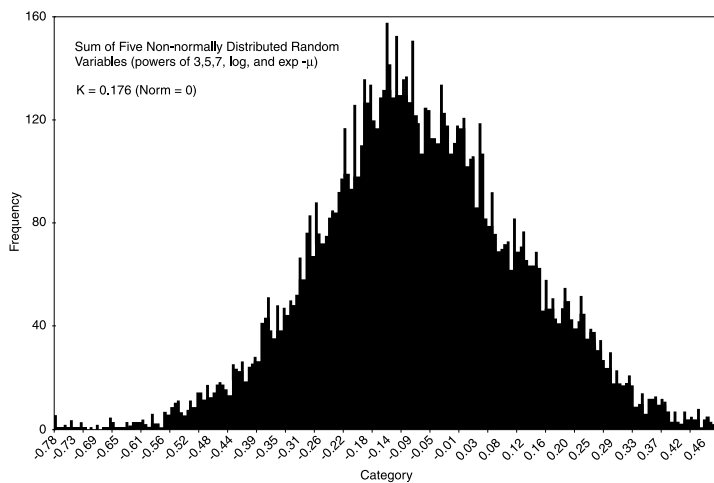
漸変主義に基づく変化の分布、すなわち、情報処理過程が全ての情報に対して同じように注目し、それをそのまま政策過程に比例的に伝達する場合には、中心極限定理によって、政策の変化の幅を示す値の分布は正規分布となる。逆に、政策変化の幅が正規分布で表現される場合には、その変化は漸変主義の過程によってもたらされたものとみなすことができる。これは、政策変化が正規分布とは異なる形態を示すならば、それは漸変主義とは異なる過程によって生み出されたものと考えなければならないことを意味している。

情報処理について検討する際には、外部のシグナルと、それを検知、分析して対応するというシステム内部のダイナミズムの関係を解明する必要がある。そして、内部的要素に関しては、意思決定者は政治状況を特徴付ける全ての特性に注意を払うことはできないことや、政策の変更がサブシステムのレベルで行われることなどの理由により、政策変化の分布は正規分布ではなく、図3で示されるような急尖的で裾厚な分布になる。とはいえ、これを実際の政治過程で実験することは不可能なので、シミュレーションを行うことによって証明するという戦略をジョー（甲南法学'07）47-3-140（520）

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

図 4

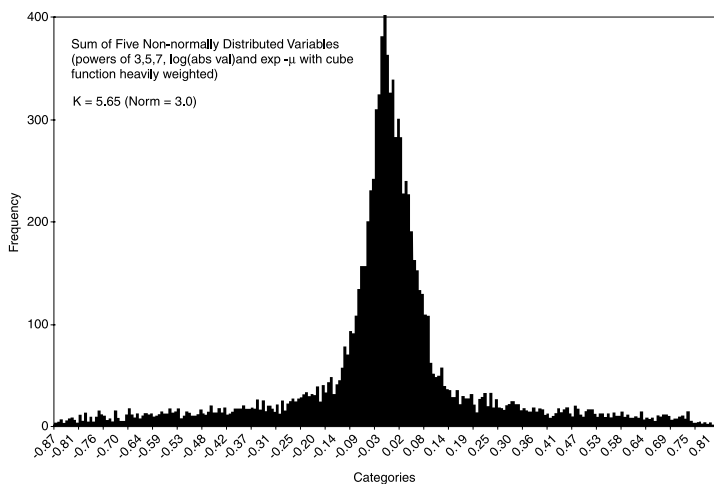
Figure 5.1. Frequency Distribution of the Sum of Five Non-normally Distributed Random Variables



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 131.

図 5

Figure 5.2. Frequency Distribution of the Sum of Five Non-normally Distributed Variables in Which One Variable Is Disproportionately Weighted



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 134.

(甲南法学'07) 47-3-141 (521)

書 評

ンズとバームガートナーは採っている。

そこで、政策決定過程の性格を解明するために、まずは情報に対して比例的な対応がなされると想定して、シミュレーションを行う。5つの異なる変数に対して1万個の数をランダムに選び変化の分布をシミュレートすると、図4のような正規分布に極めて近い分布を示した。これは、外部からのシグナルに対して比例的な対応をすれば、漸変主義的な変化をすることを意味している。

次に、シグナルに対して比例的でない対応をした場合の変化の分布をシミュレートするために、先と同じく5つの異なる変数に対して1万個の数をランダムに選んだ上で、一つの指標には0.8の、残りの指標には0.05の加重を与えたところ、図5のような、急尖的で裾厚な分布を示した(尖度⁽¹³⁾5.65)。これは、全てのシグナルを比例的に扱うのではなく、特定のシグナルに依拠して対応すると、基本的には漸変主義的な変化を示すものの、時折急激な変化を伴うことを意味している。

意思決定を行う際には、認知上の限界や制度的な背景によって、全ての情報に比例的に対応することは不可能である。すなわち、意思決定者は情報に対して比例的でない方法で対応することになるため、政策変化の分布は図5に見られるような急尖的で裾厚なものとなる。以上のシミュレーションの結果、現実の政策過程においては、過度なまでの現状維持が基調となる一方で、変化が起こる際には過剰反応がなされることが明らかになったと、ジョーンズとバームガートナーは主張しているのである。

(13) 尖度とは、非常に大まかに言えば、データが平均の周りに集中している度合いを示す値である。尖度が正の数になる場合、度数分布曲線が相対的に鋭角になっていることを表し、負の数になる場合は、相対的になだらかになっていることを示している。正規分布の尖度は3であるため、尖度が5.65であるこのシミュレーションの結果は、急尖的な分布となっていることがわかる。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

第六章 認知構造、制度的コスト、裾厚の分布

では、第五章で明らかになったような分布はどのようなメカニズムに従って発生するのだろうか。第六章でジョーンズとバームガートナーは、急尖的な分布が生み出される理由を、認知上のコストと制度的コストを含む政策決定コストに着目して解明しようとしている。

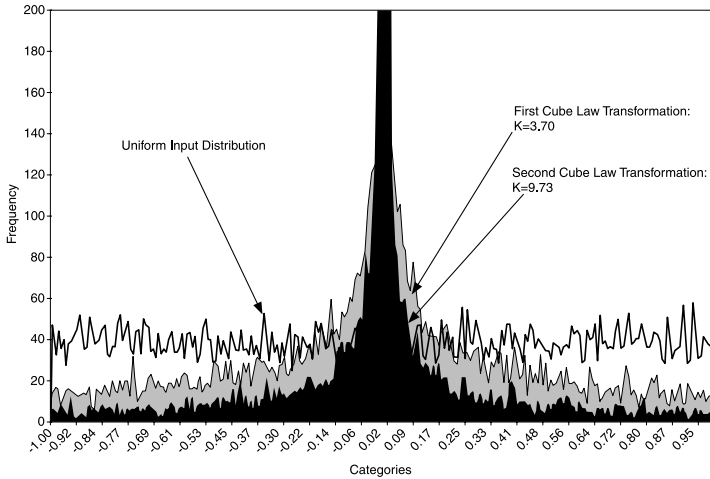
もし、政策過程にインプットされる情報が互いに独立ならば、中央極限定理が働いて、政策の変化幅を示す値の分布は正規分布となる。しかし、インプットされる情報が互いに関連しあっていれば、特徴が相互に強め合って、急尖的な分布が生み出されると想定できる。そのような過程を生み出すメカニズムとして、カスケード、篩かけ、制度的摩擦の三つが重要だと指摘されている。カスケードとは、一つの変化が更に大きな変化を生むという正の連鎖を生み出すメカニズムであり、他の動きを模倣することによって生み出されることが多い⁽¹⁴⁾。篩かけとは、外部変化によってもたらされた問題を解決する際に選択肢を全て包括的に検討するのではなく逐次探す場合に発生するメカニズムであり、不均等情報処理の一類型として位置づけることができる。制度的摩擦は、制度が変化に抵抗する機能を果たす場合に見られる現象である。これら三つのメカニズムが働く場合、政策は現状維持的に推移する。しかしながら、一旦変化すると、その変化は極めて急激なものとなるのである。

さて、意思決定について検討する際には、認知コストなどの人的要因と制度的なコストの両方を考慮に入れたモデルを作る必要がある。情報に基づいて政策を形成する際に、一般的には、まず認知的な処理を行った上で制度を介して政策が生み出されるので、二度の変換がかけられるとみなすことが出来る。そこで、平均が0で標準偏差が1の一樣分布から1万個のランダムな数字を選び出して立法変換を二度かけるシミュレ

(14) カスケードは、小さな水の流れが徐々に合流してやがて大きな滝となるような現象を指して用いられることが多い。

図 6

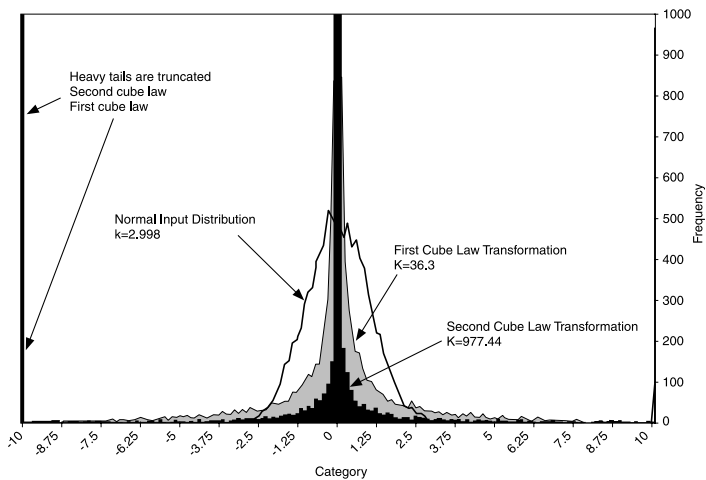
Figure 6.3. Frequency Distributions of a Uniform Information Input with Two Cube Law Transformations Applied Sequentially



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 158.

図 7

Figure 6.4. Frequency Distributions of a Normal Information Input with Two Cube Law Transformations Applied Sequentially



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 159.

(甲南法学'07) 47-3-144 (524)

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

ーションを行ったところ、一度目の変換を行った時の尖度は正規分布のそれ(3)に近い3.70、二度目の変換を行った時の尖度は9.73となり急尖的で裾厚な分布となった(図6)。次に、より現実的なシミュレーションとして、正規分布からランダムに数を取り出して同様の作業をすると、一度目の変換の後の尖度は36.3、二度目の変換の後の尖度は977.44となり、ともに急尖的で裾厚な分布となった(図7)。このシミュレーションから、認知上のコストに加えて制度上のコストがかかると、分布はより急尖的となることが明らかとなった。

本章で行ったシミュレーションの結果に基づいて、政策はほとんど変容をみない現状維持を基底とするものの、時折急激に変化するという一般変動仮説をジョーンズとバームガートナーは提示するに至るのである。

第七章 アメリカの政治制度における政策均衡

第七章では、アメリカの様々な政治制度における変化の分布を検討する。そして、情報シグナルの入り口に近い制度ほど効率的になり(言い換えれば、その制度を経て導かれる結果の尖度は小さい)、逆に、アウトプットに近い制度ほど問題への対応に関して効率的でなくなる(その制度を経て導かれる結果の尖度は大きい)ことを明らかにする。そしてジョーンズとバームガートナーは、本書が提示する一般変動仮説は、以下の二つの検証可能な仮説より成り立つと主張している。

仮説1：意思決定制度が複雑な問題を扱うと、アウトプットの分布は尖

(15) 認知的コストと制度的コストがどのような形で働くかを完全に明らかにすることはできないため、それらの働きをシミュレーションするための絶対的な変換方法があるわけではない。ジョーンズとバームガートナーはここで立法変換を選択しているが、ジョーンズとバームガートナーも認めるように、それが唯一絶対の変換方式というわけではない。

書 評

度が大きくなる。

仮説 2：制度的摩擦が大きくなればなるほど、アウトプットの分布は尖度が大きくなる。

政策過程に関わる制度に、株式市場・証券市場を加えたリストの中から、制度的なコスト（取引費用と意思決定費用）の小さい順に並べると、以下になると想定される。⁽¹⁶⁾ 1. 市場（株式市場・証券市場）、2. 選挙、3. 政策過程（a. ニュース報道、b. 法案提出、c. 議会公聴会、d. *Congressional Quarterly* 誌における掲載記事件数、e. 行政命令、f. 法令、g. 予算）。以下の分析では、政策アジェンダ・プロジェクトのデータ・セットのうち19の主要な分野における政策の変化について検討するが、その際には変化率の変化の割合を用いて尖度を計算する。分布状況を比較する理想的な方法は存在しないが、まず全ての分布について標本コルモゴロフ・スミルノフ検定（K-S 検定）を行った上で、各分布の急尖度を検討し、最後にパラメータ推計法を行って⁽¹⁷⁾いる。

K-S 検定の結果、正規分布、ないし、対数正規分布になるという帰無仮説は全ての分布についてあてはまらないことが明らかとなった。また、全ての分布の尖度が3を超えているため、漸変主義モデルが当てはまらないことがわかった。これは、仮説 1 が検証されたことを意味している。更に、項目をインプット段階、政策過程段階、予算段階に分類して平均値を出すと、政策過程が後になるほど尖度が增大しているので、仮説 2 が検証された⁽¹⁸⁾と主張されている。なお、インプット段階には政策へのイ

(16) それぞれの項目の説明とデータ・ソースについては、177-178頁の表7.1で説明されている。

(17) 標本コルモゴロフ・スミルノフ検定とは、有限個の標本に基づいて、二つの母集団の確率分布が異なるものであるかどうかを調べるために用いられる検定法であり、しばしばK-S検定と略される。

(18) 尖度に基づく分析は統計的に荒い面があるため、ジョーンズとバームガート（甲南法学'07）47-3-146（526）

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

ンプットを提供する項目、具体的には、ニューヨーク・タイムズにおける記事本数の変動、上下両院と大統領選挙における得票率の変動、証券市場におけるダウ平均の変動が含まれている。また、政策過程段階の項目には、法令数、行政命令、*Congressional Quarterly* 誌への掲載記事数、上下両院における公聴会の開催数、上下両院における提出法案数が含まれている。

ナーは正確を期すために、より精度が高いパラメータ推計も行っている。とはいえ、潜在的可能性のある全ての分布について調査を行うのは技術的に不可能なので、二重指数分布（ラプラス分布）と二重パレート分布に当てはまるかどうかについて検討している。裾厚度に関しては、正規分布＜二重指数分布＜二重パレート分布なので、後者になるほど政策変動の可能性が高くなる。そして、指数分布は片対数グラフ（Semi-Log）で、パレート分布は両対数グラフ（Log-Log）でそれぞれ直線として表現されるので、各項目を片対数グラフと両対数グラフにプロットして検討している。また、 R^2 乗が1.0に近づくとも分布が直線に近く、回帰係数が小さいほど線がフラットであることを示している。

本書評の末尾に掲載した図Aは上院の公聴会の分布を示している。両対数グラフでは外れているが、片対数グラフでは直線に近いので、この分布は二重指数分布に合致していることを示している。分布も中央に集まってい（すなわち比較的漸变的な変化を示している）、裾も長い、右の方が長いのは、変動がポジティブな方向で起こりやすい事を意味している。

図Bは法令の分布を示している。この分布は、中央に集中していないことが見て取れるだろう。裾は長く、右の方は比較的よくフィットしているが、左はあまりフィットしていない。片対数グラフの方が直線に近いので、二重指数分布に比較的合致している。

その他の項目についても、半対数表への適合度を見てみると、予算を除くどの分布も二重指数分布に近い分布を示しており、ほとんどの場合適合度も極めて高い。ただし、右の裾の方が左の裾よりも適合度は高いという結果を示している。パラメータの数値は分布のワイルドさ（尖度の高さ）を示しているが、予想通り、インプット段階、議題設定段階、意思決定段階と順を追って値が変化している。これは、政策過程の段階が進むにつれて変動が起こりやすくなるという本書の仮説と合致している。

一方、図C、図Dから、予算は二重分布よりもパレート分布に近い分布を示していることがわかる。ただし、片対数表で右裾より左裾の方がより直線的で二重

書 評

以上の分析結果をまとめると、本章で検討した分布は、1. インプット分布（選挙、市場、ニュース報道）、2. 議題設定分布（議会公聴会、法案提出）、3. 意思決定分布（*Congressional Quarterly* 誌における掲載記事件数、行政命令、法令）、4. 予算分布の四つのグループに分けることができ、グループが後になるほど尖度が高くなり、裾も厚くなることがわかった。これは、政策過程の後の段階になるほど安定度は高くなるものの、一旦変動が起こるとその変動幅は非常に大きくなることを意味している。

政治学では、制度が摩擦を生み出すことを指してグリッドロックという表現を用いることが多いが、これは事態を正確に説明できているわけではない。アメリカの政治制度は、政治の安定度を基本的には高めているものの、変動が起こる時にはその幅を大きくする機能を果たしているといえる。そして、その度合いは制度ごとに異なっているのである。このような、多くの政治学者が半ば無意識のうちに前提視している事柄を実証したことは、本書の貴重な学術的貢献だといえるだろう。

第三部 シグナル探知と議題設定の非効率さ

政策決定者は、注目を向けることによって問題に優先順位を付する。しかし、シグナルの強さと政府の対応が比例的に対応することはないので、議題設定は根本的な意味で非効率にならざるを得ない。この過程には、問題の存在が検知されるかどうか、また、検知された場合にどのように優先順位が与えられるかという二つの問題が存在している。そこでジョ

分布に近いことを考えると、予算の変動は削減の方向よりも上昇の方向に起こりやすいことがわかる。いずれにせよ、この結果も本書の仮説と合致している。

また、政策の分布に関する片対数表を見ると、右裾が右上がりになっていて、二重分布よりも急尖的であることを示している。その一方、左裾が右下がりになっていて、二重分布よりも尖度が低いことを示している。これは、政策変動は拡大・縮小両方の方向に起こるものの、縮小の方向よりも拡充の方向により急激な変動が起こりやすいことを意味している。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

ーンズとバームガートナーは第三部で、これらの問題について検討している。

第八章 議題設定と客観的状況

第八章では、マクロ経済、犯罪、社会福祉という、性格は大きく異なるものの、客観的な指標に基づいて評価することが容易な三つの争点を事例として、問題がいかにして政策へとつながるかを解明している。その際、第一段階として、争点に関する客観的指標と議会の公聴会で取り上げられた回数がどのような関係に立つかに関する課題設定指標を作成して、争点が議題に上るための要因を明らかにしている。その課題設定指標は、公聴会が行われた回数を従属変数とし、1. 争点に関する客観的指標（経済については失業率、犯罪についてはFBIの犯罪統計、社会福祉については貧困線以下の収入しかない家族の割合）、2. 世論が最も重要な争点だと認識している割合（ギャラップ社のMIPデータ）、3. 世論のリベラルさの度合い（スティムソンの一般的ムードの指標⁽¹⁹⁾）、4. 議会の保守主義の度合い（プールとローゼンタールのスコア⁽²⁰⁾）を独立変数としている。なお、犯罪についてはニューヨーク・タイムズの報道回数も独立変数に加えられている。次に、第二段階として、その指標が政策に結実するかどうかに関わる政策形成指標を作成している。

以上を踏まえて個別の分析に入ると、マクロ経済については、課題設定指標に関しては、MIPデータとプール＝ローゼンタール・スコアが統計的に重要な役割を果たしていることが明らかとなった。実際の経済状

(19) Stimson, James A., *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*, [second edition] (Boulder: Westview Press, 1999).

(20) Pool, Keith, & Howard Rosenthal, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, (New York: Oxford University Press, 1997). なお、本書評の筆者（西山）はプールとローゼンタールの著作は未読であるため、その変数のとり方の妥当性について論評できる立場にはない。

書 評

況の変動に伴って議会の経済に対する注目が高まるのは間違いないが、それは市民の認識を媒介することによってもたらされた結果だということである。政策形成指標に関しては、公聴会の回数（正確には公聴会の回数を二乗したもの）が通過した法案数と関連しており、公聴会は単なるパフォーマンスの場ではないことが明らかとなったとジョーンズとバームガートナーは主張している。

次に、犯罪については、課題設定指標に関しては、暴力犯罪の数と有権者のイデオロギー状況が公聴会の開催回数に影響を及ぼすことがわかった。政策形成指標に関しては、ジョーンズとバームガートナーは満足の行くモデルを作ることができなかったと述べている。犯罪については経済ほどシグナルの探知が効果的に行われていないが、これは市民が経済の変動と比べると犯罪問題から脅威を感じていないために政策のダイナミズムが複雑になっていると解釈することができるだろうと述べている。

最後に、社会福祉については、課題設定指標に関しても政策形成指標に関しても、関連を示すのは議会内のイデオロギー状況だけであった。社会福祉に関するイニシアティヴは、貧困問題を取り巻く環境が向上している時に高まり、逆に状況が悪化するにつれて低下している。また、貧困の指標が上昇しても、MIP スコアはほとんど上昇せず低いままであった。この結果、社会福祉に関しては、政策のあり方を変化させるのは政策に対する内部（議会、政党、利益集団、シンクタンクなど）の討論であって、客観的指標の変化はほとんど影響を及ぼしていないことが明らかになった。

以上のように、三つの争点領域は全く異なるパターンを示しており、多様な要因がそれぞれ異なるメカニズムで機能していることがわかった。その結果、特定の政策分野で事例研究を行っても政策決定に関する一般理論を構築することができないことが明らかとなったとジョーンズとバームガートナーは主張している（甲南法学'07）47-3-150（530）

「政治のよくやることは、何もしいないか、やりすぎることである」

ームガートナーは結論付けている。

第九章 注目の分布の非効率さ

第九章でジョーンズとバームガートナーは、議題スペースに限度がある限り、いかなる政治システムもシグナルの強さに応じて適切に注目することができないことを明らかにしようとしている。本書ではシグナルが政策アウトプットに適切に変換されないことを非効率と表現しているが、ジョーンズとバームガートナーは、非効率さは情報処理が比例的でない方法でなされる限り、不可避免的に発生する問題だと述べている。

政治に対する注目が高まる時期と高まらない時期があるが、その変動はどのように説明することができるのだろうか。一つの仮説は、世論の動向が鍵であり、世論の動向は政党の勢力分布によってもたらされるというものである。しかし、議会における民主党陣営の規模、ジェームズ・スティムソンが作成した世論のリベラル・ムード指標、更には経済状況のいずれの指標も、政治に対する注目の強さ（公聴会の回数、*Congressional Quarterly* 誌の掲載記事数、ニューヨーク・タイムズの報道回数、主要法律成立数に、全成立法律数を加えたもの）との間に相関関係を見出すことはできなかった。

次に、政治はどの争点に注目を払うのだろうか。この問いに回答するためにジョーンズとバームガートナーは、第二次世界大戦以後の政策議題を、経済、人的サービスと法、インフラ整備と環境、農業と公有地、防衛と対外関係、その他政府事業の六つの大カテゴリーに分類して、議会の公聴会で検討された回数⁽²¹⁾を計測している。その結果、政府の関心の対象と強さは時期に応じて変化しているが、その変化は問題の深刻さとは関係がないことが判明している。次に、争点の内部構成について検討するために、企業に対する政策のうち規制と振興のいずれの側面に力点

(21) この結果は240頁の図9.5に示されている。

書 評

が置かれたかをみてみると、1992年までは規制を強める方向での関心が強かったのに対し、92年以降は企業に関する争点への注目が低下したのに伴って、規制への関心が急激に低下したことがわかる。後にこれがエンロンなどの事件につながり、逆にぶれたことを考えると、注目は変化すること、そして、過少反応と過剰反応の組み合わせが政策過程の通常のパターンであることが理解できるだろうとジョーンズとバームガートナーは述べている。

第十章 代表と注目の分布

第十章は、代表を民主政治におけるシグナル検知システムと捉えて、争点に対する国民の優先付けが議会の活動にいかに関与しているかを検討している。従来の研究は、世論の政策志向（左右イデオロギーの中での位置）と政策内容が対応しているかどうかを検討するものばかりだったが、その議論が意味を持つためには、前提として、国民が重要だと考えている問題が議会で実際に検討されているかどうかを解明する必要があるというのがジョーンズとバームガートナーの立場である。

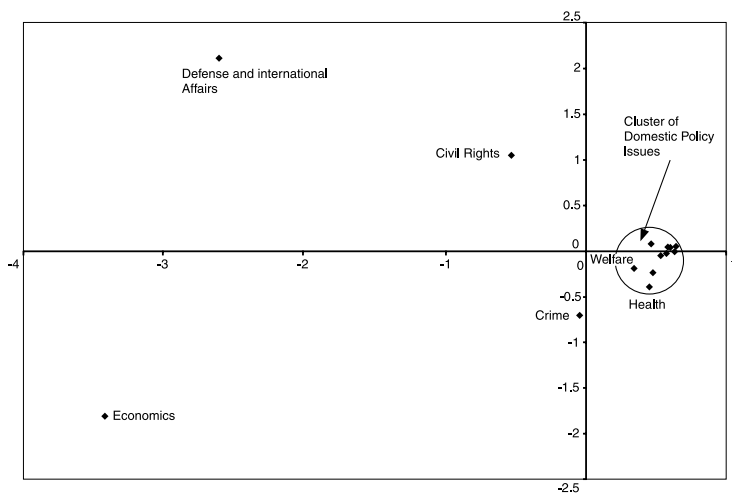
そこで、ギャラップ社がアメリカ国民に最も重要な問題は何かを問うている一連の調査（MIP 調査）結果を見ると、国民が最重視している問題（MIP）が時代と共に変遷していることが明らかになると共に、国民の注目が国防と経済に向かっていることがわかる。その一方で、議会の公聴会では、MIP に限られることなく、より多くの争点が検討されていることが分かる。その背景には、議会が争点ごとに多くの委員会を有しているという制度的特徴を指摘することができるだろう。

次に、MIP と議会の公聴会で争点が取り上げられた割合が対応しているかどうかを整理してみると、両者は高い正の相関を示していることがわかる。なお、ジョーンズとバームガートナーは、両者が負の相関を示している場合議題の相殺があったと呼び、また、MIP の項目と公聴会で（甲南法学'07）47-3-152（532）

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

図 8

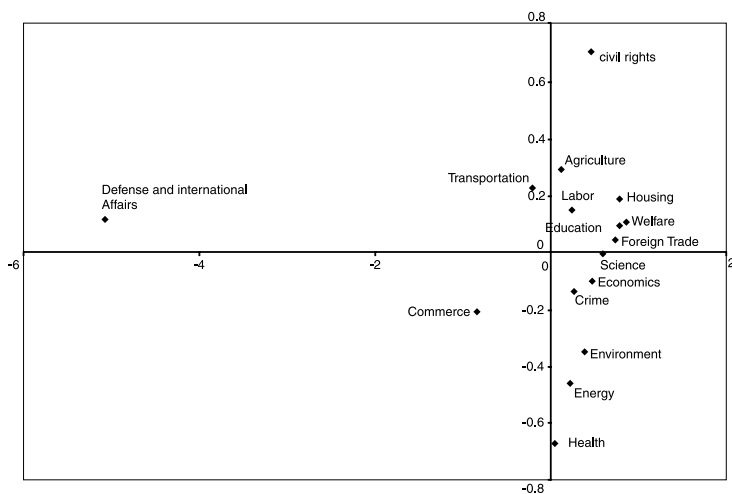
Figure 10.3. Public Agenda Space



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 264.

図 9

Figure 10.4. Congressional Issue Space



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 266.

(甲南法学'07) 47-3-153 (533)

書 評

取り上げられた争点が異なっているにもかかわらず両者の間に正の相関が見られる場合には政策波及があったと呼んでいる。次に、MIP と実際に成立した政策との関係をみると、MIP と成立した全法案、ならびに、MIP と成立した重要法案の間に関連は見られるが、その関連は MIP と公聴会の間で見られたものと比べると弱い。なお、公聴会と政策成立数の関連を見ると、公聴会と全政策数のデータの間には強い相関が見られ、公聴会は単なるパフォーマンスの場ではないことが明らかにされている（ただし公聴会と重要政策数のデータの間には強い相関はほとんど見られない）。これらの結果を受けて、ジョーンズとバームガートナーは、国民の優先順位付けと法案成立の間には明確な関連があると考えて間違いないと結論付けている。

次に、もし国民と議会が争点を同じように位置づけていなければシグナル検知という観点から代表が適切に機能していないと考えられるため、ジョーンズとバームガートナーは、多次元尺度法を用いて重要な争点を二次元空間にプロットしている。国民の争点空間を示した図 8 によれば、国民は国内政策の争点をほとんど一まとまりとして右側の象限に位置づけており、それから外れて左側の象限に位置するのは、経済、外交・国際関係、公民権、犯罪という四つの重大争点のみであった。一方、議会の争点空間を示した図 9 は、内政上の争点の多くが右側の象限に位置しており、外交と国際関係が国民の争点空間とほぼ同じところに位置している点で図 8 と共通性を見出すことができる。しかし、右側の象限の諸争点が y 軸に沿って幅広く分散していることに加えて、経済が右側の象限に位置しており、他の内政上の争点と区別できない点が大きく異なっている。この相違は、一般国民と議会の相対的な関心量に差があることから説明できるだろう。すなわち、国民が注目を示す争点が単純で一つから三つに収斂する傾向が強いのに対して、議会は分業体制が成立していることもあって注目できる容量が大きく、より多くの争点を同時に処

(甲南法学'07) 47-3-154 (534)

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

理することができるのである。いずれにせよ、国民と議会の争点空間の相違は、議会が経済を他の多くの内政問題と関連付けて捉えていることを意味すると共に、多くの国民がほぼ一体と捉えている諸問題を議会は特別な利益関心を持って別個に扱う傾向があることを示唆しており、代表の概念についての再考を迫っているといえる。これは、多くの政治学者が漠然と抱いていたイメージを明確に示した、興味深い指摘だといえるだろう。

第十一章 結論

以上の議論を踏まえた第十一章でジョーンズとバームガートナーは、民主主義を、もたらされる情報に対してごく部分的にしか思いをはせない情報処理システムだと喝破している。そして、政府の制度設計をする際には、人間と政府の情報処理に関する能力の限界について十分に考慮する必要があるとして、合理性という前提を置いて分析を始める合理的選択理論の考え方を批判している。本書は、認知上、ならびに、制度上の問題点から、政策決定において情報を効率的に処理することは不可能だということを明らかにしている。その一方で、ジョーンズとバームガートナーは、異なる機関が権限を分有するというアメリカの政治制度は、機関相互の調整などの点で極めて複雑で非効率的だという問題を抱えてはいるものの、異なる有権者から情報を与えられた異なる機関が多様な情報をもたらし、政策の見直しをすることを可能にしている点で、情報を独占する政府形態よりも遥かに優れているとも指摘している。

以上が、本書の概要である。

第二節 本書の批判的検討

一 本書の特徴と意義

本書の大きな特徴として、以下の二点をあげることが出来る。

(甲南法学'07) 47-3-155 (535)

書 評

第一は、情報処理という観点から政策過程を分析する新たな枠組みの構築を目指し、漸変主義の理論に重大な修正（ないし補足）を行ったことである。膨大にもたらされる情報が、認知能力に限界のある人間や組織によって処理され、複雑な制度を経て政策へと結実する。その結果、インプットされた情報の大半に注意が払われないためにハイパー漸変主義が政策過程の基調をなす一方で、均衡を破る一部の情報が大規模な政治変動をもたらす。政策過程のこのようなダイナミズムを描き出したのである。

これは、複雑な現実直面した際に有限な資源や能力しか持たない組織がいかに行動し、それがいかなる帰結をもたらすかを漸変主義として定式化したチャールズ・リンドブロムやアーロン・ウィルダフスキーの研究、また、多様で不確実な世界の中でいかに情報を処理していくかを限定合理性として定式化したハーバート・サイモンの研究に基づき、それらを乗り越えようとした研究だと評価することが出来るだろう。⁽²²⁾

第二は、従来の政策過程・議題設定に関する研究が個別の政策事例・政策領域を取り上げ、その特殊性を前提とした上で政策過程を詳細に検討するミクロなアプローチを採用してきたのに対して、本書は議会で扱われる全ての政策に一般的に当てはまる法則を見出そうとするマクロなアプローチを採用していることである。個々の事例にとどまらない一般理論を構築しようという、極めて野心的な試みだと評することが出来るだろう。

その目的を達成するために用いられている手法が、第五章や第六章で

(22) チャールズ・E・リンドブロム／エドワード・J・ウッドハウス（藪野祐三・案浦明子訳）『政策形成の過程—民主主義と公共性』（東京大学出版会、2004年）；アアロン・ウィルダフスキー（小島昭訳）『予算編成の政治学』（勁草書房、1972年）；ハーバート・A・サイモン（松田武彦他訳）『経営行動』（ダイヤモンド社、1965年）。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

用いられたシミュレーションの手法と、また、第七章以降で用いられた確率過程論の手法である。政治学の社会科学的な側面を強調する研究者は、合理的選択理論に依拠して一般理論を構築しようとするか、あるいは、回帰分析を主要なツールとしてモデルを構築しようとする方向で研究を進めてきた。⁽²³⁾しかしながら、これらの枠組みでは、突発的に発生する例外事態を理論枠組みに取り込むことには成功してこなかった。

これに対して本書は、例外事態が突発的に発生することが政治の本質の特徴であることをシミュレーションを通して明らかにした上で、そのメカニズムを確率過程論を用いることで明らかにしようとしている。いふなれば、本書は、回帰分析を中心とする手法では誤差として切り捨てられてしまう部分に焦点を当て、そこで起こっている分布の発生メカニズムを明らかにしようとしているのである。意図的に検討の対象から外されてきた部分を解明するために、従来とは異なる新しい分析手法を積極的に用いたことは、評価されるべきであろう。また、ジョーンズとバームガートナーは本書の様々な箇所複雑系の議論などを積極的に取り込んでいこうと試みているが、そのような学際的で野心的な試みは積極的に評価されるべきである。

二 本書に対する疑問点・批判点

以上のような本書の意義を認めた上で、やはり本書にも多くの問題点が残されているといわざるを得ない。ここでは、三点、指摘したい。

第一は、本書のリサーチ・デザインが時折、政治の実態を理解する上で適切なものとなっていないことが指摘できる。ジョーンズとバームガ

(23) 合理的選択理論を「理論」と呼び、回帰分析に代表される分析を「モデル」と呼んで区別すること、ひいては、理論とモデルの相違については、Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, & Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civil Voluntarism in American Politics*, (New York: Harvard University Press, 1995), pp. 524-526.

書 評

ートナーは本書の第二部で政治学の制度論と行動論の融合を目指す主張し、興味深い議論を行っている。しかしながら、行っている分析が、時折、アメリカ政治の制度的特徴を適切に踏まえていないという問題を抱えているのである。例えば、第八章で課題設定指標と政策形成指標について検討する際に、マクロ経済などと並んで犯罪を事例として選択しているが、これは適切な事例選択とはいえない。なぜならば、連邦制を採用するアメリカでは、ほとんどの治安問題は自治体警察のレベルで処理されており、連邦レベルの警察機構である FBI は権限が麻薬取締りなどに限られていて、自治体警察に対する命令権も持っていないからである。ジョーンズとバームガートナーは、犯罪問題については政策形成指標に関して満足の行くモデルを作ることができなかったと述べているが、連邦政府は有権者の関心を集め、問題に積極的に取り組んでいる姿勢を示すために公聴会を活用することはあっても、効果的な立法をすることはそもそもできないのである。ジョーンズとバームガートナーは、⁽²⁴⁾経済に関する分析で公聴会は単なるパフォーマンスの場ではないと主張しているが、犯罪に関しては、公聴会はパフォーマンスの場と化しているといわざるを得ないであろう。政策形成指標について満足の行く結果が得られなかったのは、リサーチ・デザインに問題があるからだといわざるを得ない。このような点が本書の説得力を減じていることは、非常

(24) もちろん、連邦政府が犯罪問題について立法することは可能である。しかし、連邦政府はそのような法律を執行することのできる自前の機関を持っていないし、州以下の政府に政策執行を強制することもできない。連邦政府にできることは、補助金を出すことによって州政府に執行を依頼することであり、州政府は（とりわけ補助金の額が少なく分担予算が大きい場合には）依頼に応じる必要はない。それ故に、単に連邦政府が政策を形成したとしても、それが国民のニーズに適っていると即断することはできないであろう。なお、アメリカの連邦制については、西山隆行『連邦制と地方政府』久保文明編『アメリカの政治』（弘文堂、2005年）を参照していただきたい。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

に残念である。

第二は、本書の現実的有効性に関わる問題である。先にも指摘したように、本書は個別の政策領域にとらわれない、マクロな一般理論の構築を目指したところにその特徴と意義がある。しかし、そこで主張されている結果は、多くの政治学者や政治家が前提としてきたことを繰り返しているに過ぎないということもできる。

例えば、筆者は第四章で「理解可能な複雑さ」という主張を行っている。たしかに、ジョーンズとバームガートナーが指摘するように政治の世界は複雑で一般理論を構築するのは容易ではない。しかし、彼らのやっていることは、もっともらしい名前をつけることで、理論化を放棄したとも読めなくもない。

また、ジョーンズとバームガートナーは、民主政治では人々の注目の問題に着目することが重要だという前提に立っているが、彼らの議論から民主政治にとっての新たな教訓を読み取ることは容易ではない。彼らは、これまでの政治学の研究は注目の問題の重要性を適切に踏まえていないと主張しているものの、これまでに蓄積されてきた政治学の研究は、彼らが本書で証明した内容を当然の前提とした上で、レトリックや情報操作に着目したり、規範の問題を扱ったりしてきたのである。それらの問題を研究してきた人々の研究手法に本書が再考を迫ることは、おそらく考えられないであろう。

更には、政治のすることは何もしないことか過剰反応することであり、それには認知上の原因と制度上の原因のために不可避だという本書の主張から、現実政治に実践的に取り組んでいる人々が重大な教訓を導き出すことも、おそらく不可能であろう。政治家や活動家、政策企業家が知りたいのは、どのような場合に政治が安定的に推移し、どのような条件がそろった時に政治変動が起こるかである。しかし、一般有権者の支持や歴史的偶発性などの突発事項の質的相違を考慮せずに、全てを一つの

書 評

情報とみなしていることからわかるように、本書はそのような実践的課題に取り組もうとは全くしていないからである。これは、本書の副題「政府は諸問題に対してどのように優先付けをするのか」という問いに対して、ジョーンズとバームガートナーが抽象的な回答しか提示できていないことによるといえるだろう。

なお、本書は結論部分で、現実政治への適用を念頭において制度設計に関する提案を行っているが、唐突な感が否めない。なぜならば、情報処理に伴う認知上と制度上の制約一般について論じてきた本書は、あらゆる制度を情報に対するノイズとしてのみ捉えて、具体的な制度の相違については一切検討してこなかったからである。また、結論部分で本書は、複数のソースから情報を上げることが政策の見直しを可能にすると論じて多元的なアメリカの政治制度を高く評価しているが、これもそれまでの議論との整合性に欠けている。なぜならば、本書は、認知上の限界と制度上の限界という二つのノイズが入るだけで政治の基調は現状維持的になることを示しており、制度を複雑にしてノイズを増大させると、大規模で突発的な政策革新が発生する可能性はあるものの、基調的な現状維持傾向は強まると想定できるからである。もちろん、情報を独占している非民主主義的政治体制と比べてアメリカ型の多元的な政治制度が優れているというという主張をすることはできるかもしれないが、それはいわば常識の域を出ないのである。

最後に、第三点目として、民主政治論との関連について言及したい。民主政治は一つの統治方式であるため、政治を運営するに際しては何らかの決断をせざるを得ない。その決断の根拠として国民の意思を踏まえるべきだというのが、理念としての民主政治の根本にあることは間違いない。それ故に、ジョーンズとバームガートナーが国民の注目に着目し、その情報がいかに処理されるかを検討したのは非常に重要だと評価することが出来る。

(甲南法学'07) 47-3-160 (540)

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

しかしながら、その国民の注目をどのように扱うべきかについては、民主政治論の観点からは大いに議論の余地がある。例えば、第十章では、国民が最重視している問題を国民の注目と捉えた上で、それが公聴会で論じられているか、また政策に結実しているかを検証している。この分析の前提には、有権者の注目を歪めることなく政策に反映させるのが民主政治のあるべき姿だというジョーンズとバームガートナーの民主政治観を読み取ることが出来る。しかし、これに対しては、人々が必ずしも注目していなくても扱わねばならない重要問題に対処することこそが政治の力量だという議論をすることも可能であろう。また、国民の争点空間を示した図8を見れば、国民の多くは多くの内政上の問題をほぼ一体として捉えているが、これは、国民の合理性や政策に対する理解度に大きな限界があることの表れと見ることもでき、それをそのまま政策に反映させることには問題があると考えられることもできるだろう。⁽²⁵⁾

また、アメリカの現実の政治制度との関連で、注目の問題をどう扱うべきかについて、筆者が時に無自覚なのではないかという懸念もある。ニューヨーク・タイムズ紙のMIP調査は、国民がアメリカで最も重要と考えている問題の所在を明らかにしている。しかしながら、有権者としてのアメリカ国民が、投票行動を介して地域代表としての政治家に望むことが、それと一致するとは限らない。これは、世論調査結果を政治

(25) 有権者の合理性をどのように評価するかは、非常に論争的なテーマである。

例えば、V・O・キーらが合理的な市民像を前提にして分析を行っているのに対して、グレアム・ウォーラスやウォルター・リップマンは、市民の合理性に対して強い疑問を提起したことで知られている。なお、ベンジャミン・I・ページとロバート・Y・シャピロは『合理的公衆』という著作で、世論は総体としてみた場合には合理的な動きを示すと論じている。Key, V. O., *Public Opinion and American Democracy*, (New York: Knopf, 1961); グレアム・ウォーラス (石上良平・川口浩訳)『政治における人間性』(創文社、1958年); ウォルター・リップマン『世論』(岩波書店、1987年); Page, Benjamin I., & Robert Y. Shapiro, *The Rational Public*, (Chicago: University of Chicago Press, 1992).

書 評

にどう反映させるかという問題にも関連することだが、国民の注目の問題について検討する際には、地域代表と国民代表の概念の関係にも思いをはせる必要があると考える。

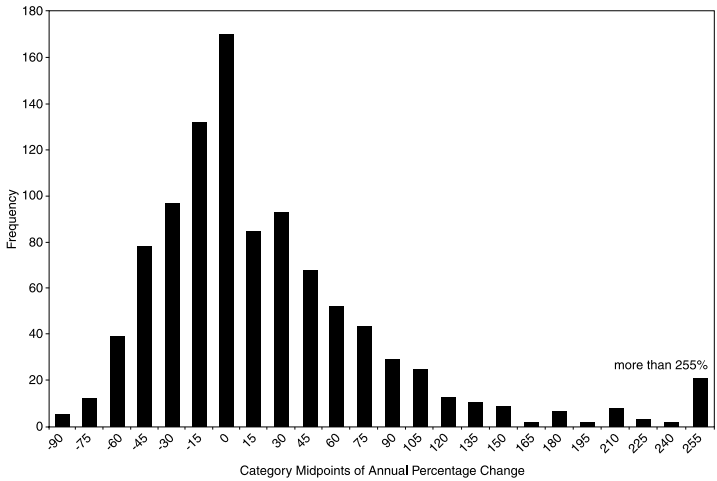
最後に、民主政治において重要なのは果たして「注目」なのか、という根本的問題も提起しておきたい。というのは、個々の有権者がMIP調査で経済や軍事を最重要として指摘する際には、単に政治家にその問題を扱って法律を作って欲しいと考えているのではなく、その有権者が望む形で問題を扱ってほしいと考えていると解釈するのが妥当だからである。例えば、同じく軍事問題を最も重要と考える人の中でも、アメリカの単独行動を望む人と多国間協調を望む人には、大きな内容上の相違がある。そのような相違を無視して、外交問題に多くの予算をつけるのが民主主義の観点から好ましいという評価をするのは、おそらく妥当ではない。言い換えれば、民主政治を考える上で着目すべきは、人々の注目の所在ではなく、その具体的な内容やイデオロギーなのではなかろうか。これは民主政治の根本問題にまで立ち返らねばならない、非常に難しい問題ではある。しかし、マクロな視点に立った政治学の一般理論を目指す本書に、このような根底的な問いかけをすることは、あながち、ないものねだりとはいえないであろう。

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

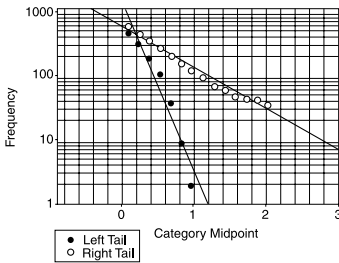
図 A

Figure 7.2. Yearly Percentage Change in Senate Hearings by Major Topic, 1946–99

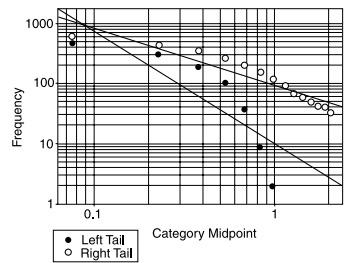
A. Frequency Distribution



B. Semi-Log Plot



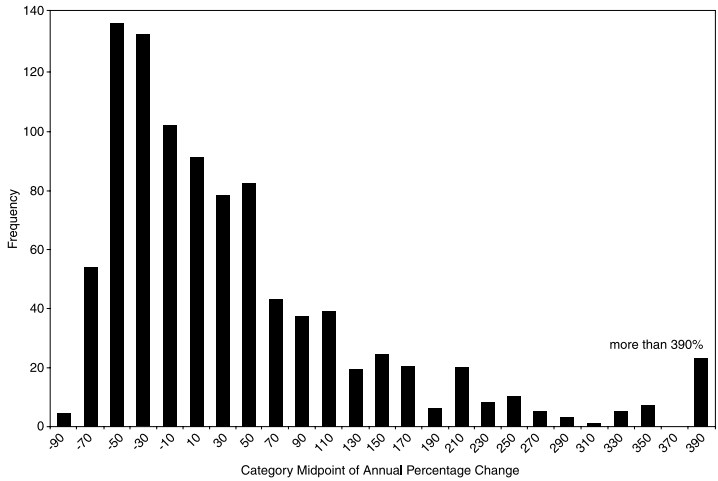
C. Log-Log Plot



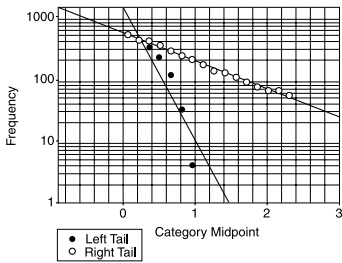
(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 186.

図B
Figure 7.3. Yearly Percentage Change in Statutes by Major Topic, 1948–98

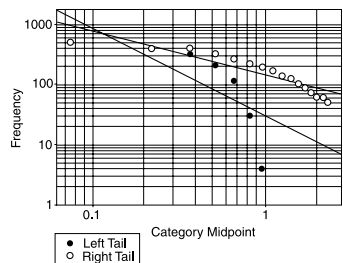
A. Frequency Distribution



B. Semi-Log Plot



C. Log-Log Plot

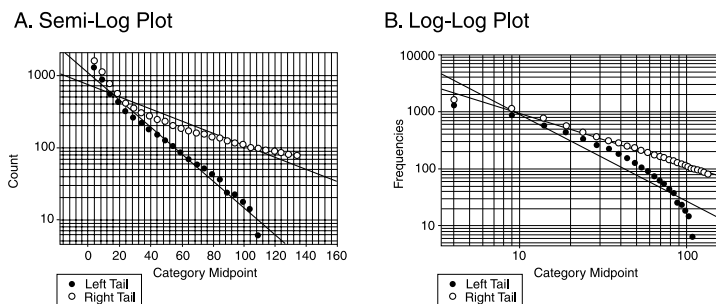


(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 187.

「政治のよくやることは、何もしないか、やりすぎることである」

図C

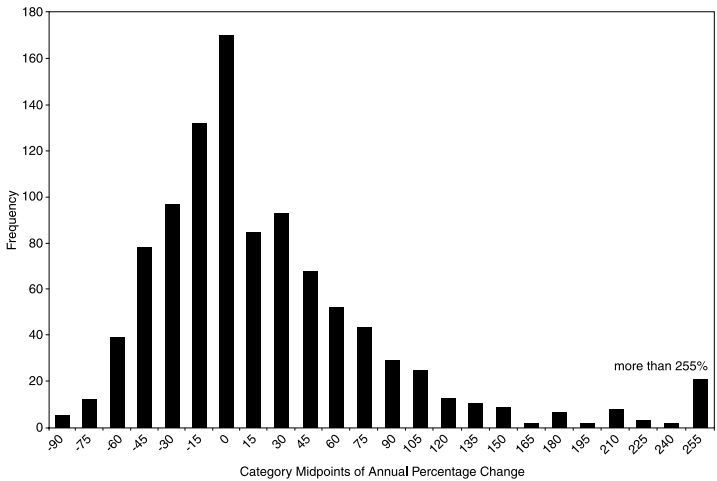
Figure 7.4. Real U.S. Budget Authority, FY 1947-2000, Pooled across OMB Subfunctions



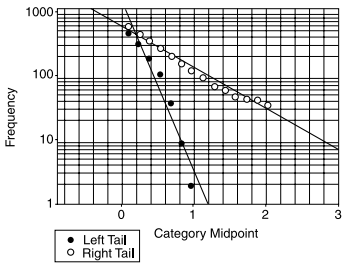
(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 190.

図D
Figure 7.5. Real U.S. Budget Outlays, 1800–1994

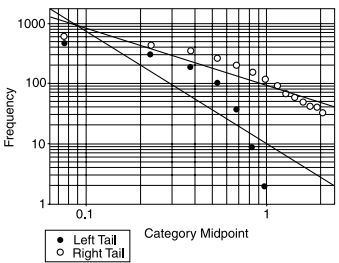
A. Frequency Distribution



B. Semi-Log Plot



C. Log-Log Plot



(出典) Jones & Baumgartner, *The Politics of Attention*, p. 191.