

## 〔研究ノート〕

## 政策実施論と教科書モデル

—— 政治的意義を生かすための小さな接点づくり ——

高橋 克紀

## 1. はじめに

政策実施過程の政治学的意義を重視する議論では、政策過程のいわゆる「教科書モデル」との関係が曖昧になっている。本稿はその接点を探り直し、教科書モデルに実施過程の政治学的意義を描き込もうとする、という小さな試みである。

教科書モデルとは、政策をつくる過程を「課題設定→複数の解決案→決定（選択）→実施→評価」の五つ程度の段階に区別して、評価から先頭にフィードバックがなされる、という機能的な図式である。これは、七段階に分けたハロルド・ラスウェルの提唱がもとになっており（Lasswell 1956）、分け方や各段階の名称にはバリエーションがある<sup>1)</sup>。昔から批判も多いが、これに代わるモデルもないので、今日でも政策学の教育に広く使われている<sup>2)</sup>。

現実的に考えると、政策決定（政治による）の前と後で過程を分割すると、立

- 1) ラスウェルの7段階には最後に「終了」が設けられていたが（Lasswell 1956）、その後は評価から課題設定へのフィードバックが重視されるようになった。各段階の分け方や名称の違いは Smith and Larimer (2013) や Howlett et al. (2013) を参照のこと。
- 2) 教科書モデル (textbook policy process) という呼称は褒め言葉ではないが、Nakamura (1987) は次のようにまとめている。各区分（段階）は様々な意味合いで使われており、ラスウェルの機能区分はパラダイムと言えるほど共通した理解ではなく、広く使われてきた共通の語彙に基づいているだけである。しかし、不正確な区別であるにしても、政策をなにも境界付けのない過程と捉えようとする（当時の）代替的概念化よりは望ましく、機能的な区別は何を分析したいかによって決まる（p.152）。

案段階における行政の役割と決定後の行政活動の連続性が捉えにくくなる。また、政治的決定がなされたといっても、その内容はまだそれほど具体的ではなく、それを実行可能な組織活動に変換していく計画化が必要である。これは公式の政策決定の続きであるが、政策の命運を左右する重要な意思決定である。他方で、行政組織が政策を実施するとは、法律や予算を決められたルールのもとで運営していく、多くの地味な日常活動でもある。そこに政治的機能はあまり働かないほうがよい。実施過程にはこの二つの性格が合わさっている。

従来、実施論はフォーマルな政治的機能に対して実質的な（非制度的な）政治的機能の働きを見出してきた。しかしそれが明らかになるほど、裁量的決定を黙認しておくわけにはいかなくなる。特に、行政への委任範囲が拡大する現代国家にあっては、公式の決定と事後の結果検証のあいだにおける市民の関与は構造的に確保しがたい。そこで、実施過程における、政策決定の技術的具体化という活動と、そうして作られた計画を個々の事業として運営していく活動との境目で、市民が政策を二次的に審査・承認する機会を公式に組み込んではどうだろうか。決定後の長い実施過程に対する委任の範囲を少しは限定できるし、実施過程が堂々と政治的機能を持ちうるものと見えてくるのではないか。これは、最もポピュラーな教材である教科書モデル<sup>3)</sup>を積極的に使っていこうとするものである。

以上が本稿の主旨である。次に本稿の構成を示す。第2節では実施論の主要研究が教科書モデルと疎遠になってきたことを確認する。第3節では、上述の、実施過程を二段階に分ける考え方をもう少し詳しく述べる。第4節では、2000年代の日本で実施論に近いタイプの議論を求めて、自治体の政策形成能力論と、PDCAをめぐる経営学からの批判や実務的アドバイスを参照する。これらをもとに、第5節では教科書モデルの小さな修正版を提示する。最後に第6節で、まとめと本稿が残した課題を示す。

---

3) 実は、これは筆者のアプローチとしても逆に行くことになる。先の拙著では、「(パブリック・)エンカウンター」に注目して、実施過程を政府と社会（あるいは対象集団など）とのやりとりから成る社会過程として捉える視座を発展させるという方向性を選んでいる。基本的にミクロ過程分析であるが、対面的相互行為のミクロ的戦略分析がそれにとどまることはない<sup>3)</sup>と社会学で考えられてきたように、ミクロ・マクロリンクの社会学理論として発展させる必要がある、と筆者は考えてきたからである（高橋2014）。

## 2. 実施論の主要先行研究にみる距離

70 年代に台頭した政策実施論は、教科書モデルのなかで欠落していた「実施」の段階に注目を向けさせたが、政策実施を立案者の意図を実現するための活動と捉えるか、立案者の意図からの不可避的な変容過程と捉えるかによって、教科書モデルとの距離感は異なっていた。

以下、主要な先行研究を五つ取り上げ、明確な立場を示しているもの、気にしていないもの、関係がないもの、逆説的な含意をもつものという四つに分けて検討する。なお、立場がはっきりしているものは二つの先行研究をとりあげるが(教科書モデルに沿ったものと拒否するもの)、ほかは一つずつとする。

### (a) 関係がはっきりしているもの

教科書モデルによく従っている代表的研究は、マツマニアンとサバティアによるもので、「第二世代」と呼ばれている (Mazmanian and Sabatier 1983)。これは、当初の実施論が雑多に相互比較も難しい失敗のケース・スタディを増やしていたことに対して、政策実施をより一般的で、実証的な社会科学として発展させようとする取組みであった。彼らは実施過程の成否に影響する変数を、問題の扱いやすさ(問題の複雑さ、対象者の規模など)、実施過程に影響する法規に関わる変数(法規が問題を明確に特定しているかなど)、法規以外の変数(世論の支持など)、という三つのグループに分けて、合計で 15 個前後を示している(論文の時期によって細かい数は少し異なる)。また、彼らは実施段階の進行をさらに五つの段階に分けた、計画修正のプロセスも加えている。政策を開始して対象集団がどのように行動を変えたのかをチェックし、うまく行っていなければ計画に修正を加える。それは計画の大掛かりな修正を必要とするに至りうる。

しかし、第二世代の変数リストは、実施の失敗を防ぐには立案の明確さや包括性をできるだけ事前に高めておくべきことを示しており、実施過程における研究というよりも立案精度を高めるための研究のようである。そのぶん、実施過程は政策立案のための重要な一成分として組み込まれることになり、実施過程の政治的意義は見出せなくなる。

次に、教科書モデルを否定する明快な見解といえば、バレットとファッジ

(Barrett and Fudge eds. 1981) による「ボトムアップ派」であろう。これは、政策の事態から、一般性・実証主義志向の分析が不適切であるとし、政策過程研究を価値中立的なものに装う潜在的なイデオロギー性を強く批判するものであった。バレットらは、英国における現実の政策は、決定までの段階でそれほど明確には作られておらず、実施部門が対象集団との交渉を繰り返す中で妥協的につくられるものなのだ、と繰り返し述べている。そのため、政策過程を決定までと実施の段階に区別するのは困難であるし、政策の成功・失敗を当初の立案意図に従って判断することもできない（すべきでない）。実施過程の研究とは、政策というまだ抽象的な言語的表明が具体的にどのような行動に変換されるのかというプロセスの記述的分析であるべきだとされる。政策とは今後の活動を指示するものではなく、現に政府と対象集団との間でなされている相互行為のことであり、その進行・展開の「過程」を（ケースごとに）詳しく観察・分析していこうとする。

この代案をどのように考えているのかは不明確だが、教科書モデルからの離脱が目指されていることは明らかであろう。

### (b) 気にしていないもの

実施論の嚆矢であるプレスマンとウィルダフスキーの『実施』(Pressman and Wildavsky 1984 [1973]) は、関係する実施機関それぞれのルーティンの判断のために主要事業が遅れていき、それが累積して施策が成果を出すに至らなかった、という「ありふれた」「つまらない」要因に注目したケース・スタディである。

政策は決定段階のあとにも多くの意思決定が連鎖しているから、合理的な政策立案者に予測しきれないことが不可避的に起こる（その累積を甘くみてはいけな）。分析されたケースを通して、長官が政治的リーダーシップによってライン組織を操縦できると考えていたことの不適切が明らかにされている。よって、これらについては教科書モデルに即した理解ではない。それに、同書は事後評価を行っているようにも思われるから、実施・評価の段階区別に従っているとも言いにくい。

しかし、彼らの実践的な提案は、実施過程で生じる遅れの要因を人為的に増やさないことであり、立案者があとの過程（進行）を管理して所期の目標を達成することを当然視している。また、『実施』は、決定過程のあとに何が起こるかに関心を向けてこなかったことを批判しながら説き起こされているから、これらに

については教科書モデルと合致している。

このように、『実施』は教科書モデルに沿って舞台を作っているが、内容は教科書モデルに従って過程を分割するものではない。よって、一般にウィルダフスキーらは「第二世代」と同様にトップダウン派とみなされているが、筆者にはそう思えない。ウィルダフスキーは少し後に、トップダウンかボトムアップかという区別を明確に拒否している (Majone and Wikdovsky 1978)<sup>4)</sup>。

### (c) 関係しないもの

ボトムアップ派で最も有名なのは米国のマイケル・リップスキーによる「ストリートレベル官僚制」であるが、これは対人行政サービスの現場職員が不可避免的に大きな裁量を持っているので、トップダウン的にそれを制約しようとするマネジメントに反対していた (Lipsky 2010[1980])。しかし、裁量が抑制できないのなら、現場職員の不作為によって市民がサービスを不当に抑制されているというリップスキーの問題意識は解決できないことになりそうである。リップスキーは次善の策としてこれに職員のプロフェッショナル化で対応しようとする。クライアントとの相互作用を活性化し、職員の使命感を支え、組織的文化を改善することで、過大な需要に対する過少な資源の配分を頓挫させまいとする。

ストリートレベル官僚制はクライアントの代弁者としての立場と政府機構の一部としての立場とのジレンマに職員が日常的にどう対処しているかを問題にしており、理論的前提は官僚制の逆機能論である。結果的に実施論にあたる領域を問題にしているが、理論的に教科書モデルとの関係はない。

もっとも、リップスキーは、ストリートレベル職員の裁量行動がある組織内で一致すると、それは政策をつくるのと同じくらいの意味をもちうると述べているが、バレットのように、彼らが政策をつくっているのだとまでは言っていない。基本的には組織内の上司と部下の(機能的)対立関係を問題にしているのだが、もし我々が市民からの突き上げを政策的インプットとみなすと、それは俄かに政策レ

---

4) 同論文は『実施』の2版以降にも収録されている。筆者は73年と78年の見解がよく連続していると思うのだが(高橋2014)、Hill and Hupe (2009 [2002])などはこの間にウィルダフスキーの態度変化を見ており、同様にPülzl and Treib (2007)の図表でも73年をトップダウン派に、78年を(ボトムアップ派との)混合型に整理している。

ベルの概念を扱っているようにも見えてくる。しかし、個々の給付や接遇をめぐる不満を政策レベルのインプットとみなすのは無理がある。

#### (d) 逆説的なもの

ボトムアップ派と同じ問題意識を、リチャード・エルモアは「バックワード・マッピング」と呼んで、合理的な教科書モデルすなわち「フォワード・マッピング」と対比している (Elmore 1980)。立案者（多くの場合、連邦政府）は実施現場から遠く離れたところにおり、職員と対象者の相互行為（それによって個々の成果が生じる）に決定的なコントロールを行使することはできない。そこで、政策は「行政活動が個々人の選択 (private choices) と交差する地点」から始まる (p.604) ものと考えらるべきである。現場では、地域差や対象者の個別事情に応じて職員が裁量的に資源を組み合わせて働きかけていくことが重要である (バックワード)。しかし、立案者 (連邦政府) はどの組織や事業に資金を流すのが効果的かと考えている (フォワード)。

エルモアは「終点」に立って政策を捉えるけれども、同論文は徐々に遡っていく過程を示すものではないし、終点から全体の工程を設計しなおす、教科書モデルと全く別の論理を提供しようとするわけでもない。そもそもこれは中央政府の管理意図を否定するものではないので<sup>5)</sup>、筆者が思うに、優れたフォワード・マッピングならその中に現場の行動特性をよく織り込もうとするであろう<sup>6)</sup>。特に、現場職員の行動を転換したい場合は、中央政府は現行制度下で対象者がどのように行動するかを綿密に調べ、そこに有効な働きかけをかなり具体化して職員に求めるであろう。そう考えると、バックワード・マッピングを取り込むことで教科書モデルはさらに強化されるはずである。

- 
- 5) 「バックワード・マッピングは、立案者が実施過程と政策決定のアウトカムに影響を与えることに強い関心を持っているという考え方を、フォワード・マッピングと共有している」とエルモアは述べている (Elmore 1980: 604)。
  - 6) 5年後の論文では両方向に反転できる論理であること (reversible logic) が強調されている (Elmore 1985)。その論文では対抗的な提示ではなくなっている。政策は政府間の階層をまたがって行われるので、それぞれが捉える「狭い」領域における解決策を連結させていかねばならず、政策立案には対象者の行為をどう変えたいか (forward) と、多様である個別の対象者に政府は現にどう働きかけられるのか (backward) とを反転させて考える必要がある、と述べている。

このように、実施論最盛期の 70 年代初頭から 80 年代初頭にかけて、実施論は必ずしも教科書モデルにおける (見落とされがちだった) 一段階に特化して取り組まれてきたわけではない。以上を少し細かいことも含めて図表 1 に整理しておく。

実施論という意識的な分野設定は、たしかに 70 年代半ばには教科書モデルに基づく統制的な見解 (Van Meter and Van Horn 1975) が目立ったが、80 年前後には教科書モデルに合わないボトムアップ派が増加し、80 年代後半には実施論という新興分野は低迷していった。他方で NPM の台頭によってトップダウンの経営管理理論で扱われるので (Barrett 2004)、政策研究の全体ではボトムアップ派が優勢になったわけでもないが、組織間関係への注目 (Hjern and Hull 1982) は今日も有力で、その延長にガバナンス論からの展開が提案されたり (Hill and Hupe 2009)、現場職員の使命感に注目するミクロの研究 (Maynard-Moody and Musheno 2003) もなされている。

教科書モデルに基づくと実施論の政治的意義は埋没し、政治的意義を重視すると分析は政策というよりミクロ過程における官僚制支配に向かいやすい。あるいは、サバティアのように実施過程を超えて政策過程全体を教科書モデルから離れて、政策転換の政治過程を構想する研究に切り替わっていく (Sabatier 1988, Sabatier ed. 2007)。

図表 1 70～80 年代の主要研究にみられる特徴

著者	公刊年	注目点	実施の改善策	背景の問題意識	学説史のキーワード	教科書モデルとの関係
プレスマンとウィルダフスキー	1973	技術的な遅れの連なり	組織関係をシンプルに	政府・予算規模の拡大を抑制	嚆矢	前提だが関心なし
マツマニアンとサバティア	1979～1983	実施の失敗を減らす一般的枠組み	事前の明確性向上	実施研究は雑多で非科学的	「第二世代」	採用
バレットとファッジ	1981	実施過程の前にはっきりした政策は存在しない	政策 (言葉) はどう行動に変換されるのか	政策の失敗は実施部門のせいとされがち	反実証主義、英国のボトムアップ派	否定
リップスキー	1980	対人サービスにおける末端職員の大きな裁量	クライアントのエンパワメントと職員の使命感	再配分に否定的な政治・経済的制度	対人サービス現場の相互作用、米国のボトムアップ派	段階分けとは異なる論点
エルモア	1980	政策が効果を生み出す現場を立案者は操縦できない	連邦政府の各種財源を実施組織が対象者ごとに組み合わせる	市場任せでなく複雑だが組織機構を通せ	「バックワード・マッピング」	対立して見えるが、組み込まれ得る

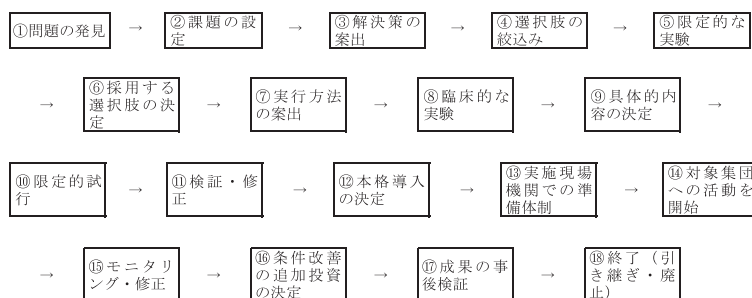
### 3. 実施過程における市民的決定に向けて

政治学的関心は、所与の目的のもとで何をなすかではなく、その目的設定が適切だったのかどうかを問い直すところにある。教科書モデルにおける実施過程でその政治的役割を表現するのは厄介だが、実施過程は所与の目的がそうは明確でなく、また技術的に何が効果的かも不明確なことも多いから、そうした技術的・現実的なテストが慎重になされていなければ、その政策をある程度まで問い直せるはずである。現に悲惨な事故や事件が起こった後にそのテストの甘さや不在が明らかになっているのだから、そうしたテスト（結果）をほとんど知らされることもなく当該開発に賛成できる人はいないだろう。少なくとも、教科書モデルは決定の前後にこうした検討プロセスを組み込む必要がある。

試みに、製品開発のビジネス・ニュースを想像してみよう。開発の方向性が決められた後、技術的な可能性をいろいろと試し、実行可能性の高いものが選ばれていくはずである。そして、どこかで頓挫すれば開発は中止される。こうしたプロセスは立案のようでも実施のようでもあるが、ある方針で開発していくことは既に決定済みであり、その具体化が持つ政治的意味を問うているから、ここでは実施過程のうち政策性の強い段階にあたりとみなしておこう。そのイメージで教科書モデルの実施部分を細かく分けてみたのが図表2である。

まず、教科書モデルにおける「決定」にあたるのが⑥で、実施過程は⑦～⑬が該当するだろう。ただし、政策の命運を我々が「決定」するポイントは⑥だけで

図表2 製品開発イメージによる教科書モデルの細分化



出典：筆者作成



なく、⑨、⑫、⑯も該当しそうである。通常、議会や住民は、⑨と⑫に相当しそうなステップでは全く関与していない。よって、⑥における決定だけでは委任の幅を大きくとりすぎる。とすれば、実施過程にも一度は決定というステップを公式に組み込むべきではないだろうか。たとえば、自然エネルギーの利用を画期的に拡充して原発依存度を引き下げようという場合、どのような技術的選択肢が実行可能なのかによって人々の意見は変わってくる。もし⑥だけで答えを出すなら、「原発は反対／必要」という信念に基づく人でないかぎり、判断はできなくなってしまう。そこで、施策内容を技術的に翻訳した段階である⑨において、政策を進めるかどうかよく吟味することが重要である。

それでも、技術的選択肢はいろいろと実証実験をしてみないと“わからない”ものなので、⑨の決定は⑥を覆すほどの強いものとして設定せず、まだ実験を続けて様子を見るかどうかの迷いを許容するものであってもよい。つまり、⑨よりも⑫のほうが市民の二次的決定としては重要である。ただし、⑨の段階で⑫の撤退可能性が保障されるのか、ということが鍵になる。これは理屈の面というよりは、日本での慣行に由来する懐疑であるかもしれない。現実には、我々の意思決定は、あとにいくほどストップをかけることができなくなっているからである。この慣習を重く見ると、⑨より⑫を優先するという設定は危険である。

そこで、予測可能性が比較的高い場合や、市民の警戒や不安がそれほど強くない事案については、二次的決定（審査）は⑨だけでよく、そうでない場合には⑫とするほうがよい（もちろん理想を言えば後者は二段階の承認ステップのほうがよい）。いずれにせよ、実験の前には多様なシミュレーションの情報を十分に公開して、市民がその実験によって何が検証されているのか、実験結果の数値が何を意味するのかを予め周知しておく必要がある。

最後に、この二次的な決定に市民はどのように参加するべきだろうか。実は、本稿はその具体像まで考えられていない。ここまで本稿が問題にしてきたのは、行政への委任が大きすぎること、および、十分なテストがなされたうえでゴーサインが出されるかどうかを市民が確認できないこと、の二点であった。そこで、議会だけで審査するという形態は採りえない。では、たとえば、住民投票は有力な選択肢となるだろうか。それともより対話的な手法を用いることができるだろうか。あるいは、こうした決定によってではなく実験的提供への継続的参加を通してサービス提供体制を内側から改善していくべきだろうか。単に筆者の見通し

では、対話的手法が優先される。住民投票は政治的対立の緩和が見込めない場合が適しており、行うとすれば不確実性が高い場合の⑫についてであろう。ちなみに、協働による改善は業務運営から制度への再帰的影響を期待しているから、教科書モデルの政策過程とは別の想定になる。

## 4. 2000年代日本における実施研究と教科書モデル

### 4.1. 教科書モデルの活用例

政治的関心による実施論は教科書モデルと相性がよくなかったが、そもそも政策は計画である。政府が実効性のある計画をつくろうとすれば、基本的な発想は教科書モデルを無視はできない。本節では、実施論そのものではないが、比較的新しい研究で、行政組織内部のあり方や動き方を変革していこうとするものを探して、教科書モデルとの接点ないし類似性があるものを検討していく。

参考になるのは、実施論の観点に基づいて自治体職員の政策形成能力育成における応用例と、広く浸透した「PDCA」モデルの誤解や限界を指摘し、改善しようとする経営管理の二つのモデル提示である。逆に言うと、政策実施論に密接な分野では教科書モデルをどう用いるか、このほかに明示的な考察が見受けられないのである。PDCAは教科書モデルと同じではないが、外見上もよく似ているので少し立ち入って検討してみたい。

### 4.2. 三つの捉え方

#### 4.2.1. 政策過程と事業過程

政策の実施といっても、政策レベルのまま行政機関が日常活動をすることはできない。政策実施といっても実際になされているのはそれを具体化・細分化した事業である。問題にすべきは、事業の実施活動が、その上位目的との関係を問うことなく繰り返されがちなことである。この背景には、「政策」は国が決めるもの、という慣習が作用しているが、地方分権推進にあたって地方自治体にも政策レベルの問題解決を構想し実行する能力が必要になる。

真山達志(2001)によると、自治体職員に多く見られる仕事の発想は、従来の枠組みで所定の事業を繰り返しつつ改善を加えていくことであった。自治体の現場では、個々の具体的な事業についてはよく考えられていても、それがどのよう

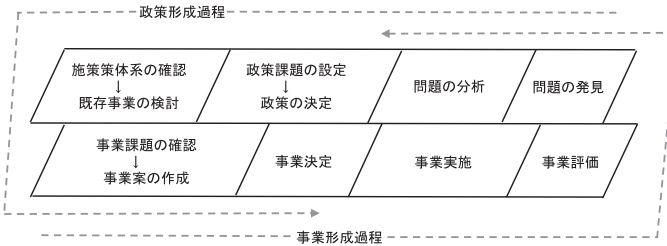
な上位目的の手段であるのかは意識されにくい。つまり、事業としての立案・実施・評価（にあたる活動）は日々行っている、それが上位レベルでの立案・実施・評価とは別々に認識されている。

これには、担当職員が既存の事業レベルの枠内でしか物事を扱わないという習慣にも大きな問題がある。現場に近い職員は早急に対応すべき事業課題に追われがちで、施策レベルに対応する計画は事業過程とは別に考えがちである。政策は企画部門が作ってくるもので現場には関係がないという感覚である。事業過程と政策過程が別々に進んでいることに問題があり、この二つの過程を一体的に考えていく必要がある。

これを視覚化したものが図表3である。従来の、五つの長方形の間を矢印が<sup>7)</sup>なく図よりも各段階が連続的に見えるように工夫されている。上下二段の進行で左右が逆になっているのは、両過程が循環していくものだからである。そして、上下のボックスが分離されずに線一本で仕切られているのは、上下の密着を表している。<sup>8)</sup>平行四辺形で描かれたボックスの内容は政策レベルと事業レベルで「相互に密接な関係を保ちながら同時進行的に進むもの」(p.67)なのである。

たとえば、政策形成過程は「問題の発見」から始まるが、「問題」は既存事業

図表3 政策（施策）過程と事業過程



出典：真山（2001：62，図表2-6）

- 7) 各ボックスが平行四辺形なもの、左右の連続が明確に境界づけられずに進行することを表している。「ある瞬間をみた場合、現実には2つ以上の段階の要素を同時に含んでいる場合も少なくない」ためである（真山2001：67）。また、区別しづらいものは一つのボックス中にまとめられている。
- 8) 真山は先に、両過程が別々に進行する実情を示す別の図で、両過程のあいだに大きく空間をとり、さらに点線で仕切りを入れている（2001：58）。

の現状を反映するはずである（ゆえに下段は事業過程の評価段階になっている）。同様に、「問題の分析」過程では現行の事業実施が分析対象となる。そして、事業過程での「課題の設定」は、施策（政策の設定する目的実現のために複数の事業を組み合わせたもので、「政策」を現実化した単位）の体系をどうするかを確認し、既存事業を参照しながら行われる。

このモデル化は行政活動の継続性によく対応している。政策立案と言われると我々は白紙のような状態から解決策を案出するように想像しがちだが、行政活動に全く新規なものが登場することは稀である。画期的に見える政策にも類似した先行例があり、新たな政策もその実施過程で得られた情報や知見を用いて作られていく。ゆえに、一見斬新なアイデアでアプローチしたとしても、誰が何をどのように実行するのかを吟味すると、従来とほとんど変わらないかたちに収まることも珍しくはない。もちろんこの思考では政策レベルに届かない。現場に詳しい職員は政策レベルの刷新よりも事業レベルの改善を重視するのもそれなりの理由があるが（そのほうが結果に直結するのだから）、しかしそれは他の事業との相対的關係（施策体系）までは考えていない。よって、現場の提案はどれだけ真剣に考えられたものであっても、政策レベルで採用されるものにはなりにくい。

現場職員には、経験を生かして事業の「そもそも」という上位目的に至る思考が求められる。「政策形成能力」とはそうしたもので、それは特殊な能力なのではない。日常的に、指摘されれば誰でも認識できるような問題に取り組むのではなく、薄々気づかれてはいてもまだ見えていない背景的・深層部の問題を探り当てていく思考が求められ（真山はこの思考のちがいを「認識型思考」と「探索型思考」と呼ぶ）、その地味な実践が政策形成能力を育てるのである。

ただ、真山による八連平行四辺形の循環モデルは、行政組織内部の日常的取組みに焦点を合わせるものであるから、施策レベルの内容の妥当性や正統性が外部から問われることは除外されて<sup>9)</sup>いる。そのため、行政外部から指摘される問題は職員や組織の主観的了解を経由したものとなる。実施過程に政治的見直しの契機を制度的に与えようとする本稿の視点では、行政による“社会の問題認識の認

---

9) 政策決定には議会決定が必要な場合も多いが、それは事業レベルまで承認するものではない。さらに、議案を行政が作成しており、議会での修正も少ないとすれば、実質的な政策決定は行政が行っている、といえる。このように真山は留保している（p.66）。

識”を市民が承認するかしないかは大きな問題になる。

この先は別の枠組みを考えていく必要があるものの、教科書モデルと実施過程の関係については真山のモデルから次のような利点がある。第一に、このモデルは、教科書モデルで内容が不明確だった実施段階を、教科書モデル自体の変形で補充している。第二に、これは地方自治体を念頭に実施組織の内部過程と教科書モデルの開きを埋めようとしている。第三に、政策レベルと事業レベルの層を区別することで、教科書モデルのフィードバックがどこに向かうべきものなのかが明確になっている。

#### 4.2.2. PDCA モデルの限界

組織内部の循環的な学習構造を重視する際には、民間企業の品質管理論から始まる PDCA モデルを行政組織に浸透させようとする議論が有力である。一般に、PDCA は「Plan → Do → Check → Action」という四段階を循環させていくことで日常的な品質管理を螺旋的に向上させていこうとする。企業や行政組織ではこのサイクルを回す（回せるようになる）ことが極めて重視されている。これの基本的な発想は、経験的な気づきから小さな仮説を立て、それを実行して検証していくことである。帰納的思考だけでは先に進まない<sup>10)</sup>ので、経験的に発見した課題を演繹的に考え直してまた別の仮説を作り検証していく、というプラグマティズムが PDCA を支えている。今日では、この学習過程を発展させて、組織にとってより上位レベルの経営戦略論に拡張させていく期待も大きい。現状の「Check」より「Study」が重視されて、品質管理にとどまらず組織の幅広い改善に取り組むものとも考えられている。そこで、PDCA は円形（それを四つの扇形に分ける）で描かれ、文字通り「回転する」イメージを表現する図が、行政学よりは経営（学）で用いられ、「PDSA」と呼ばれることもある。

10) 学習過程への注目は Moen and Noran (2012) を参照のこと。それによると、この円形表現は「シュワート・サイクル」とも「デミング・サイクル」とも呼ばれるが、当初ウォルター・シュワートが三段階で直線に並べていたものをエドワーズ・デミングが曲線の矢印で円形につなぎ、後に日本で行った統計的管理の講習で4段階の円に修正し、日本で「デミング・ホイール」と呼ばれようになったという (pp.5-6)。これは、もともとは製品を社内で構想・設計し、製造し、市場での顧客の反応をみて再構想する、というシンプルなことを連続・一体的に捉えたものであった。

しかし、PDCA にそこまで大きな期待をかけてもよいのかどうかは、平井孝治ほか（2009）の手厳しい批判も参考に、慎重に考えたほうがよい。第一に、PDCA は、QC 活動のイメージどおり、組織戦略を見直すようなレベルではない。それは「決して手法の域を出ない」もので、「組織全体を管理するといった場面で利用するには不相当である」（p.56）。PDCA はもともとアンリ・ファヨールの管理過程論（Fayol 1967[1917]）に基づくもので、本来は「plan-organization-see」であったものが、Plan が本来の戦略的な意味合いから「常軌的な Plan にすり替えられた」のであって、そこでは「組織の概念が抜け落ちている」のである（p.59）。

第二に、二つの誤解を平井らは指摘する。まず、継続的改善といっても「事態の改善をずっと継続するというものではなく、PDCA のシステムそのものを継続的に改善する」のであり、それによってたとえばある数値目標に対する結果を改善させるというものではない。次に、「PDCA を行うシステムさえ構築すれば組織全体が改善する」かのようにも言われるが、「組織のある部分や機能、あるいはシステムに関するトップダウンを前提とした改善の手法であ」って、「戦略的な基本計画には回帰しない」（以上、p.57）。

そこで平井らは組織がその存在目的を達成するための管理過程を問題にする。平井らは、（主に）企業組織の公益性を、組織成員、顧客、組織自身のめざす価値、という三つから考え、これらが合致する領域を作り出そうとしている<sup>11)</sup>。

PDCA は、図表 4 でいうと、「目標」設定のあとの、「施策／実施」の枠内にあたる（本稿の用語法ではこれは事業レベルにあたる<sup>12)</sup>）。価値実現のためには、アウトプットを「存在目的」と照らし合わせて、「基本計画」を再検討し、「再定義」する循環過程<sup>11)</sup> を作る必要がある。PDCA の上部には、長期的戦略による「組織化」の過程がある。そこでは、部署や分業の編成、責任・権限をもつ管理者の指揮、資源配分の調整が、「基本計画」に基づいて行われる。PDCA の現

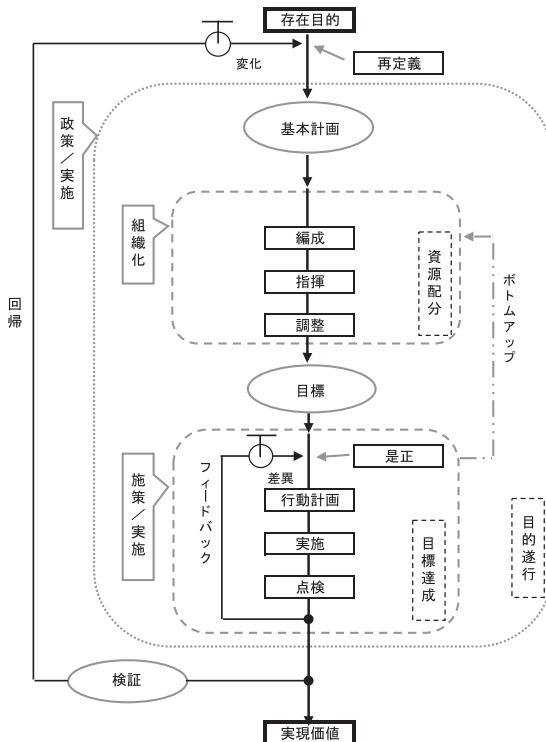
11) これを「組織の価値実現管理過程」と呼ぶ。三つの公益性が光の三原色のように重なって白色になるようにすることが「価値実現」であるとされる。

12) 平井ほか（2009: 65）では、「Policy」とは文脈次第で、方針、政策、施策の三つの意味があるという。方針は「組織の根源的な計画」であり「基本計画」にあたる。政策とは「基本計画を遂行するための、組織化から施策実施に至るプロセス」、施策は「基本計画から導き出された目標達成」の領域であるとされる。

場改善は組織化に反映されるが、それは実現すべき価値に直結して理解すべきものではないので、「ボトムアップ」という矢印が結果のセンサー機能とは別に描かれている。

これは PDCA のトップダウン的前提や現場の現実的な活動範囲をうまく表しているが、本稿にとってはいくつか難点がある。第一に、現場の「ボトムアッ

図表 4 PDCA の階層整理



出典 平井ほか (2009: 59, 図 8)

13) 平井ほかでは本文中に、計画からの変化や目標との差異の「検出端」を二箇所設けている (p. 60) と書かれているほかに説明がないのだが、このセンサーとは、図表 5 の○印に T 字状のものが重なった記号のことと思われる。ただ、通常の図では Check 部分がセンサー役を表していることもあり、この見慣れぬ記号が用いられた理由はわからなかった。

プ」は存在目的の再定義に全く届かないことである。真山の概念図と比べると、実施職員は事業レベルの思考から抜け出せないのではないか。第二に、平井ほかでは実施を計画への遵守行動とみなしており、そこに政治的機能は全く与えられていない（目的実現への管理過程としては適切なのだが）。第三に、PDCAの視野の狭さと比べたときに、価値実現として組織活動を捉えるのは観念的になりすぎるように思われる<sup>14)</sup>。

PDCAの限界に関して平井ほかは説得的であったものの、組織の活動は存在目的から演繹されるわけではないので、次に目標があまり固定的に見えないものを検討する。

#### 4.2.3. より実践的な関心からのPDCA改良

PDCAのより現実的な難点は、PDCAの効能書きはよいとしても、それが実際に組織で何をどのように求めているのかがわかりにくいことにある。PDCAを導入したつもりでも「うまく回らない」と思われていることが多く、東秀樹(2014)はこの疑問にうまく答えてくれる。

よく見られるPDCAの失敗ではPとDを直結させてしまっていると東は指摘する。本来、PとDのあいだには、Pを具体化して、誰に、いつ、どれくらいの仕事を担わせるのかを特定した計画が必要である（計画の「落とし込み」）。仮に、組織全体としてすべきことが示されたとしても、そのどれを誰が担うのかを決めなければ誰も動きようがない。誰がそれを担うのかはメンバーにとって直接不安になることでもある。

さらに、うまくいかない実態例では、実は先頭のPlanも十分な調査分析なしに作られていることが多い。PDCAサイクルは、その前に綿密な分析が必要であり、そうでなければ繰り返しても意味がない。さらに、全体の出口を予め設けておかないと、PDCAの改善サイクルを無限に回し続けることになって、事業転換という重要な経営判断がモデルから脱落しかねない。

本来、PDCAには、この四つの段階の循環の前に十分な調査研究が存在する。いい加減に作られた計画を試行錯誤で改善していくようなイメージではないので

---

14) このモデル化は政府組織も射程に入れられているというが（平井ほか, p.64）、定額給付金の現場混乱というエピソードを挙げる以上の説明はない。



ある。事前調査の段階で重要なのは、「自社のビジネスチャンスと、世の中の流れとの関係性」であり、そこでは「ふだんは常識と知っていることを、いったん脇に置く」ことである (p.107)。そうした情報収集のもとで仮説を検証して Plan を策定する。これを「主計画」と呼ぶ。

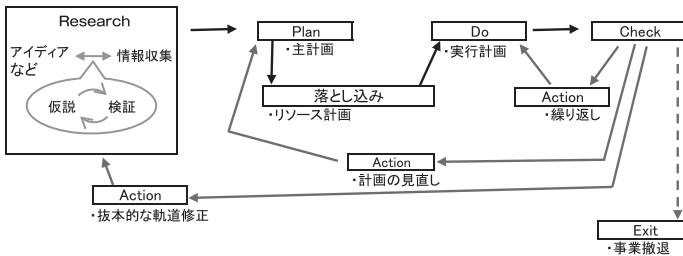
次に、主要計画の実現に必要な経営資源 (ヒト, モノ, カネ, ノウハウ, 情報など) を確保し, その割り振りを計画する (p.78)。これが「リソース計画」で, 先述の「落とし込み」の中心<sup>15)</sup>的な要素である。多くの場合, リソース計画が十分に練られていないために PDCA が挫折しているという。

そして, リソース計画をさらに細かく具体化した計画を作ってから, ようやく「Do」の過程が始まる。リソース計画と Do をつなぐその詳細な計画は「実行計画」と呼ばれている。これは誰がどの時期にどの業務を担当して事業を進めていくかを細かく指示している。PDCA にはこの三つの計画が必要であり, そのためには関係部署が計画作りに携わって協力体制を作らなければならない。

以上を集約した図を東は提示している (図表 5)。計画作りの方法として常識的なことではあるが, PDCA の解説としては新鮮な印象を与えてくれるのではない<sup>16)</sup>。通常の PDCA モデルでは周囲が見えていないからである。

加えて, フィードバックに関しても通常の PDCA イメージより説得力がある。

図表 5 「落とし込み」を重視した PDCA の修正モデル



出典：東 (2014: 66-67) を部分的に簡略化

15) ほかの要素は, 計画の裏づけと関係者の協力体制であるが, 「これらはリソース計画作りに入る前に, すでに完了してはな」らない (東 2014: 153)。

16) 東はこれを従来の PDCA と区別して「RPIDCA」と記している。I は「落とし込み (Implementation)」の意。

Check のフィードバックが主にどの部分に向かっていくのか、一般的な説明ではつかめず、そのために実施過程の政治的見直しの可能性が埋没している（と筆者は考えてきた）。図表 5 では、Action には四つのレベルの行き先がある。一つ目が、直前の Do に戻っていく「改善の繰り返し」であり、二つ目が主計画の見直しであり、三つ目が、主計画に先行する調査段階に至る「抜本的な軌道修正」である。さらに、四つ目として、「事業からの撤退」という「出口」<sup>17)</sup>まで設定されている。

ここから先は東に依拠した筆者の推論であるが、Check と Action が主計画以前の調査や事業撤退まで含めた改善サイクルであると考えるなら、PDCA は、五段階の教科書モデル以上に政治的な問い直しの機能を持ちうる。特に、施策の事後の評価では、分析から導かれた「主計画」が妥当だったのかどうか、主計画まではよいとして「落とし込み」の方法に市民の合意が得られていたのか、あるいはその後の外在的に大きな条件変化によって市民の合意が変化してしまったのかといったことが区別できれば、評価に対する信頼も高まるからである。事後評価に政治的意義が大きい（ことは繰り返し説かれてきた）がゆえに、逆に当初はどこまで政治的合意があったのかを確認できれば、実施過程におけるその合意（それ自体では政治的転換力が乏しい）が事後評価の民主的正統性を補強するという効果も期待できる。

### 4.3. 小括

実施論は事業レベルの技術的改善にとどまるものではなく、上位目的を参照して、その枠組みを問い直す働きを求めている。本節でみてきた三つの見解は、ストレートにはではないが、事業実施を階層的に組み込むことで共通していた。もちろん下位に組み込むだけでは解決しない。通常の PDCA 理解は事業レベルでの永久的カイゼン運動のようであり、そのままでは長期的・戦略的な思考に欠け、しかもそこに現場従事者からの問い返しが反映される見込みが立たない。真山の循環モデルではこの点がよく考慮されていたが、自治体行政組織内部の、特に現

---

17) 民間企業の場合ではあるが、継続・撤退の目安となる期間は、研究開発は 10 年、既存のノウハウに基づく周辺事業については 2~3 年、既存事業の改善・強化は 1 年とされている（東 2014: 229）。

場職員の (組織) 学習の過程に特化しているから、市民がそこにどう関わるのか、市民がそれをどう判断するかについては別に考えていく必要があった。

次に教科書モデルと類似した PDCA の概念的背景と内在的な問題を見ておいた。理念や系譜に立ち返った検討を平井ほかから、実践的取組みは東から学ぶことができた。東が PDCA の実務的陥穽として重視した「落とし込み」は平井らの「組織化」過程であり、フィードバックが事業レベル内と上位目的に対するレベルとで区別すべきことも共通していた。ただし、平井ほかは政策を計画体系から導かれるものと見ており、東のように組織の存在目的を先に設定しないほうが本稿の意図には適っている。主計画は取り組む事業ごとに大きく変わるが、存在意義の方針から考えていくと基本計画は変わりにくいはずである。 이슈ごとに実践的な出発点を設定しなおしたうえで、安易な模倣や追随 (事業レベルでは多くの組織が繰り返している) に陥らないよう、「存在意義」に立ち返って熟慮するほうがよい。

最後に、PDCA がある事業改善をそれ自体で循環させかねないことを考慮すると、おそらく終わることのない価値実現から考えるよりも、主計画における目標の達成度合いによって「出口」を事前に設定することが重要である。我々は組織・制度の慣性や抵抗に吞まれやすい以上、設計時点から「出口」を用意しておくべきである。中止・撤退といった選択肢は自動的に現れて自動的に遂行されるわけではないから、PDCA の循環イメージにとっては外在的な意思決定が関与する仕組みを用意する必要がある (そこでは当該組織の存在意義も大きな論題になるだろう)。

PDCA には上記のような限界があるが、だからといって経営学は教科書モデルと同様の前提を否定・排除するどころか、現場と上位レベルの入れ子関係をどう調整するかを検討していた。本稿も教科書モデルを前提として活用する方針をとり、次節で結論を示すことにしたい。

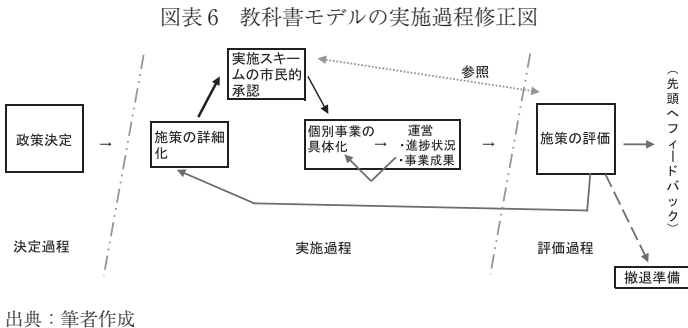
---

18) PDCA の問題点の全体的整理は吉澤 (2011) が簡潔に行っており、平井ほか (2009) やリスクマネジメントの PDCA に関する小室 (2009)、政策評価に関する後藤 (2006) などが参照されている。また、入れ子関係は Hill and Hupe (2009) も重視していたが、小さい器が上位の器をどう変化させうるのか、その説明ロジックに注意する必要がある。井上 (2007) が途上国の事例で示すように、これが非民主的にも働くことは容易に想像されよう。

## 5. 教科書モデルにおける実施過程の修正

3節の叩き台と4節のアイデアを組み合わせ、実施過程の公式的な政治的契機を描いてみよう。本稿は教科書モデルに即して考えるので、東によるPDCAの補足的解説が最も参考になる。東のいう落とし込みの内容に市民が政治的承認を与えることができれば、抽象的な政策の具体化を行政や専門家にはば丸ごと委任するような仕組みは避けられるし、そこで一度は共通の判断材料が提示されたことになるから、事後評価はこれを参照してフェアに議論することができる。そうすれば、これまでの循環モデルが漠然と述べていたフィードバック<sup>19)</sup>に何が期待されるのかもはっきりしてくるのではないか。

本稿の結論は図表6として表すことができる。教科書モデルに従って、決定過程から政策内容の具体化（行政学では「実施計画の策定」と呼ばれる）に向かっている



19) フィードバックの曖昧さは平松（2002）が批判的に取り上げている。平松は政策評価論が評価技法に偏り政治過程とのつながりに欠けることを問題にして、英米の研究では政策学習過程がフィードバック機能として捉えられていると述べている。その主要研究では、学習成果は政策目標ではなく実施手段選択に反映されると考えられがちだが、平松は学習の反映レベルを組織内、プログラム、社会（的）の三つに類型化し、政策評価のフィードバックはプログラム学習にあたるものとする（pp. 64-65）。ただこの三つが別々に存在するような示し方にとどまっており、学習過程と「政策評価過程との接続がうまくできなかった」（p. 67）と自身で課題を確認している。ちなみに本稿の関心はプログラム・レベルと社会的レベルの交錯領域にあたるように思われる（その「社会的フィードバック」では対象が大きすぎるのだが）。

つもの矢印が伸びる。従来のモデルでは、実施計画の内容は行政の技術的・中立的な機能のように扱われるが、ボトムアップ派が問題にしてきたように、それは現実的には不適切な前提である。そこで、これにはなんらか公式な方法で市民がその内容を審査し承認する必要がある。これは機能的には二次決定にあたるが、先になされた政策決定の枠内で具体的スキームを認めるか差し戻すかという以上のことはできない。そこで、これは政策に対しては下位概念である「施策」として呼び分けておく。

しかし施策は目的ごとの各事業の束であり、市民的承認が得られると、行政は各事業をどう進めるか、それぞれの部署で計画を作って実行していく。詳細な事業の立案と実施を段階として区別しがたいので、図表 6 でも一つのボックス内に入れてある。そして、しばしば PDCA によって注目される実施業務の改善は上位目的を見直すわけではなく、日常的・継続的に取り組まれる（べきもの）なので、フィードバックもこの枠内で働く。そのような繰り返しのなかで事業が運営され、それによって生じた各事業の結果（アウトプット）が、上位の政策目標に従って事後評価を受ける（ここで実施過程から評価過程に移る）。上位目的の解釈はしばしばアクターや政治的意図によって異なるので、事前に市民的に承認された内容に沿って、それがどれくらい達成されたかを検証する。

評価から前に還っていくフィードバックは、初期の課題設定に戻るものと、政策決定の具体化に戻る（実施過程で循環する）ものがある。後者は、直接的には実施スキームの策定者に学習され、間接的に次の市民的承認の判断力にも影響を及ぼす。ここで螺旋的向上が生じることが望ましいが、単に同じことが循環する場合も、さらに前回より質が落ちる場合もある。これはシステムが解決してくれることではない。

最後に、「出口」についてみていこう。教科書モデルは基本的に政策を中止するためではなく、目的達成をもって終了することを念頭においているから、施策評価の望ましくない結果からただちに「出口」に送り出されることはなく、この図でもストレートな設定はできない。しかし、施策評価で回復の見込みがないか、副作用が大きく生じていると判断されたなら、改善のフィードバックとは別に、中止や撤退を上位レベルが承認するように働きかける必要が生じる。この図では、これを撤退準備として右下に表しておいた。問い直しのフィードバックに「中止」というアジェンダを載せると考えたほうが教科書モデルには適っているが、

最終的な決定がどうなるかはともかく、まずは通常の循環を止めるべきと考えたからである。<sup>20)</sup>

以上、実施過程の政策的範囲と日常業務の範囲の境界に、具体化されてこれから実行される「政策」への市民的承認の手続きを設ける、という概念化によって教科書モデル修正と実施論の接点を求めてきた。この段階で承認が得られなかったとしても、上位政策の抽象的決定の正統性までが傷つくわけではない。政策の行政技術的翻訳のある方法が認められなかっただけのことであり、別様の具体化を考えていけばよい。これは差し戻しであって、市民が代案を創出するわけではない。

市民がどう承認するのかという具体的な方法も見えていないし、具体的な手順を考えれば考えるほど、教科書モデルによる段階分けの理解と行政組織の循環的過程理解とのギャップも拡大してくるようにも思われる。<sup>21)</sup>とすれば、具体的な制度形態についてはともかくとしても、この構想自体がどれほどの効果を期待できるのかはたしかに疑問が残る。議会の多数派を握っている政治勢力はこの実施過程における二次決定過程を通常はたやすくクリアするに違はなく、目覚しい効果は期待できそうにない。せいぜい、政府が無理をしてでも実行しようとする、あるいは当初の決定とは異なる方向にそっと切替えていこうとする際に、いくらかの抑止力を組織化する手がかりを与えるくらいのことしかできない。しかし、通常の市民参加イメージを決定前過程に限定するだけでなく、実施過程の決定に結びつける模索は必要であろう。そもそも、市民が政策を具体的に知るのは議会を通過する時点ではなく、実施過程で具体化されたあとである。後からの参加者にも対応するためには、実施過程になにか二次的決定機能を持たせる必要がある。

---

20) 逆に言うと、通常の運営ではフィードバック情報はなにがしか入ってくるはずで、それが途絶えるのはなにか異常事態の発生を示唆している。

21) PDCA に関しても、実務的・運営上の学習と戦略レベルでの学習効果とが混乱しがちだったように、政策過程をある課題についてのライフコースのように捉えるか、それとも政府組織のように同じような課題を異なる方法で取り組みなおすように捉えるかには潜在的に大きな違いがある。これに関して Howlett et al. (2013) が「政策ウィンドウ」(Kingdon 1984) を手がかりに、サイクル・モデルとの差異や統合可能性を検討しているのは示唆に富む。

## 6. ま と め

実施過程には、直前の政治的決定と密接な性格と多くの技術的な課題とがあり、「政策レベル」の大きな問い直しの含意よりも、実際には行政の日常的組織活動が注目されてきた。実施過程にはこうした二つの要素があり、一つの独立的な段階とみなすのは無理がある。実施過程を政治学的意図で分析するには教科書モデルは邪魔になっていた。それでも、「実施論」という区切りは教科書モデルに頼っている。

しかし、実施過程のうち政策決定の性格の強い領域について市民的な再承認の手続きを設定できれば、実施過程の政治的意義を教科書モデルのなかに呼び込むことができる。従来の議論では、政治的再考の意義は決定前過程の開放を進めるかサービス提供における行政と市民組織のパートナーシップ概念によって対応してきたが、市民は政府のアジェンダ設定を事前にそう詳しく知ることはないのが実情である。それは市民にも責任があるとはいえ（市民はもっと政治・政策に関心を持つべきだ、と言われているように）、法案が国会を通るか通らないかくらいの時点にならないと報道も少ないし、我々が見落とすニュースも山ほどある。決定して、いよいよ我々に直結するころ、一般市民にとってその政策過程が登場し始める。政府にとっては実施（決定済み）過程でも、特に対象住民にとってはそうではない。こうした齟齬を事前の参加手続きだけで抑制するのは、実態的に見て無理があろう。

本稿の提案は「実施過程」と「教科書モデル」という概念上の接点づくりだけである。実施過程における市民的再承認という関所はどれほど機能するのか、またどのような形態をとるのかにはまだ展望がない。今後は教科書モデルからの大きな派生や、教科書モデルと他の過程像との統合を図ることも考えて行きたい。

### 参考文献

（国内文献）

縣公一郎・藤井浩司 編 2007, 『コレク政策研究』成文堂。

秋吉貴雄 2008, 「政策過程と政策知識」『熊本大学社会文化研究』6. 1-12。

足立幸男 2009, 『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。

- 井上真 2007, 「森林ガバナンスにおける入れ子構造の両義性」千葉大学『公共研究』4 (3), 14-18。
- 井原久光 2008, 『テキスト経営学』3版, ミネルヴァ書房。
- 今村都南雄 1997, 『行政学の基礎理論』三一書房。
- 岩崎正洋編 2012, 『政策過程の理論分析』三和書籍。
- 大森彌 1981, 「政策」日本政治学会『年報政治学 政治学の基礎概念』1979年度, 130-142。
- 岡本哲和 2003, 「政策終了理論：その困難さと今後の可能性」足立幸男・森脇俊雅編『公共政策学』ミネルヴァ書房, 10章。
- 東秀樹 2014, 『チームの目標を達成する！ PDCA』新星出版社。
- 後藤玲子 2006, 「電子行政戦略の政策評価：アウトカム目標とその達成プロセスに関する一考察」『情報処理学会 研究報告』, 107-114。
- 小室達章 2009, 「リスクマネジメントシステムとPDCA サイクル」『金城学院大学論集 社会科学編』6(1), 1-12。
- 嶋田暁文 2010, 「政策実施とプログラム」, 「執行過程の諸相」大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房, 9章, 10章。
- 田尾雅夫 1994, 「第一線職員の行動様式」西尾勝, 村松岐夫編『講座行政学5 業務の執行』有斐閣, 6章。
- 高橋克紀 2014, 『政策実施論の再検討』六甲出版販売。
- 高橋克紀 2015, 「公共サービス改革における市民の対話について」『姫路法学』56号, 119-183。
- 西尾勝 2001, 『行政学』有斐閣。
- 西尾勝 2013, 『自治・分権再考』ぎょうせい。
- 沼上幹 2003, 『組織戦略の考え方』筑摩書房。
- 畠山弘文 1989, 『官僚制支配の日常構造：善意による支配とは何か』三一書房。
- 畑村洋太郎 2000, 『失敗学のすすめ』講談社。
- 平井孝治ほか 2009, 「組織の価値実現過程：管理過程サイクルにおけるPDCAの位置」『立命館経済学』48(1), 49-67。
- 平松英哉 2002, 「政策フィードバック過程の研究」『同志社法学』54(2), 40-70。
- 真淵勝 2009, 『行政学』有斐閣。
- 真山達志 1994, 「実施過程の政策変容」西尾勝, 村松岐夫編『講座行政学5 業務の執



行』2章。

真山達志 2001, 『政策形成の本質』成文堂。

真山達志編著 2012, 『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房。

森田朗 2000, 『現代の行政』放送大学振興会。

森脇俊雅 2010, 『政策過程』ミネルヴァ書房。

山谷清志 1997, 『政策評価の理論とその展開：政府のアカウントビリティ』晃洋書房

山谷清志 2012, 『政策評価』ミネルヴァ書房。

吉澤剛 2011, 「反 PDCA 論」『研究・技術計画学会 年次学術大会講演要旨集』26, 347-350。

(海外文献)

Barrett, S. and C. Fudge eds. 1981, *Policy and Action*, Methuen.

Barrett S. 2004, "Implementation Studies : Time for A Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies", *Public Administration*, 82(2), 249-262.

Birkland, T. 2011, *Introduction to the Policy Process*, 3rd., M. E. Sharpe.

Brodkin, E. 1990, "Policy Politics", D. J. Palumbo and D. J. Calista eds, *Implementation and Policy Politics*, Greenwood Press.

Dubois, V. 2010 [1995], *The Bureaucrat and the Poor : Encounters in French Welfare Offices*, trans. by Jean-Yves Bart, Ashgate.

Elmore, R. 1980, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.

Elmore, R. 1985, "Forward and Backward Mapping", Hanf and Toonen eds., *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, M. Nihoff.

Evans, T. 2010, *Professional Discretion in Welfare Services : Beyond the Street-Level Bureaucracy*, Ashgate.

Fayol, H. 1967 [1917], *General and Industrial Management*, translated by Constance Storrs, with a foreword by L. Urwick, Pitman. (佐々木恒男訳『産業ならびに一般の管理』未来社, 1972年。)

Hill M. and P. Hupe 2009 [2002], *Implementing Public Policy*, 2nd, Sage.

Hargrove, E. 1975. *The Missing Link : The Study of the Implementation of Social Policy*. Urban Institute.

- Howlett, M. et al. 2013, “Reconciling Streams and Cycles : Avoiding Mixed Metaphors in the Characterization of Policy Processes”, Paper presented at the Political Studies Association annual conference, Cardiff, Wales, UK, March.
- Kingdon, J. 1995 [1984], *Agendas, Alternative, and Public Policies*, 2nd., Harper Collins.
- Lasswell, H. 1956, *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland.
- Lipsky, M. 2010[1980], *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation. (田尾雅夫, 北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社, 1986年。)
- Majone, G., and A. Wildavsky 1978. “Implementation as Evolution”. *Policy Studies Review Annual*, 2, 103-117.
- Matland, R. 1995, “Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Maynard=Moody, S. and M. Musheno 2003, *Cops, Teachers, Counselors*, University of Michigan Press.
- Mazmanian D. and P. Sabatier 1983, *Implementation and Public Policy*, Scott Foresman.
- Moen, R and C. Norman 2012, “Evolution of the PDCA Cycle” (<http://kaizensite.com/learninglean/wp-content/uploads/2012/09/Evolution-of-PDCA.pdf>).
- Nakamura, R. 1987, “The Textbook Policy Process and Implementation Research”, *Policy Studies Review*, 7(1), 142-154.
- Osborne D. and T. Gaebler, 1992, *Reinventing Government*, Addison-Wesley. (高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995年。)
- Püzl, H. and O. Treib, “Implementing Public Policy”, F. Fischer et al. eds, *Handbook of Public Policy Analysis*, CRC Press, Ch. 7.
- Pressman J, and A. Wildavsky 1984 [1973], *Implementation*, 3rd. University of California Press.
- Sabatier, P. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein”. *Policy Sciences*, 21 (2-3), 129-168.
- Sabatier P. ed. 2007, *Theories of the Policy Process*, 2nd. Westview.
- Selznick P. 1949, *TVA and Grassroots*, University of California Press.

- Smith K. and C. Larimer 2013, *The Public Policy Theory Primer*, 2nd., Westview Press.
- Van Meter D. and C. Van Horn 1975, “The Policy Implementation Process : a Conceptual Framework”, *Administration and Society*, 6(4), 445-488.