

1章 政策実施論と曖昧さ

1. 政策の実施過程とは

1.1. 「発見」

政策学は「政策過程」の研究なしには進みにくい。通常、政策過程は、課題の定義（明確化，限定）→複数の解決案→選択（決定）という順番で進みそうである。一人でつくるならともかく，グループや組織で行うのだから，普通はこの順番で進めるだろう。これは，政策の決定過程，立案過程，最近では形成過程とも呼ばれている。

政策実施論は，政策決定のその後がどうなるのか，どうするのかを心配している。決定された政策が実施されないと意味はないが，その具体例を見ないと「政策実施」は我々の意識に上りにくい。無視しているわけではないのだがそこまで気が回らず，何か事件が起こると，実施過程が政策の命運を左右していたことに我々は驚く。こうして実施過程は何度も「発見」される。

学術研究の一分野として政策実施過程が「発見」されたのは，1973年に米国で発表された*Implementation*という短いタイトルの（しかし副題はかなり長い）研究書によってである。それは，連邦政府の肝煎りで作られた政策が対象地でさっぱり進まず，十分に用意されていた予算枠もほとんど使えずに終わった，というものであった。その失敗にドラマティックな要素は何もなく，ごくありふれたことばかりだったという。プレスマンとウィルダフスキーによるその本がきっかけとなって，同じような関心の研究が政治学で急に多く取り組まれた。それらはまもなく「実施研究（implementation studies）」¹と呼ばれるようになった。

¹ 「実施論」でも「実施研究」でも原語は同じなので（studies），あまり気にする必要もないのだが，日本語の語感としては，「～論」の方が一つの研究分野を表しているように感じられる。本書でも政策学の一分野であることを示唆したい場合に「実施論」と記し，先行研究（複数）を指す場合は「実施研究」と記すようにする。

その後、実施過程で関係組織が実際にはどう動くのかという関心が高まり、1980年にリップスキーがまとめた研究書は、市民と接する現場職員の裁量の余地が意外に大きいことを明らかにした。警察や教育・福祉分野の対人サービス（personal service）の前線（front line）で働く公務員が共通して持つ逆説的な性質を重視し、従来の実施論とは対照的な観点を打ち出した。彼らの職務は政府の決定（政策）に基づいてなされるものの、対象者の個々人と状況は様々であるから、政策は職員になすべきことをそれほど正確には指示できず、多くを現場の判断に委ねている。職員は公式のルールどおりに行動しないほうが政策目的に適う場合もある。そこには、法令上の無理や不備を現場でカバーする、あるいは制度上の矛盾をそこで吸収するという面もある。ただ、ルールの理解が間違っていると手抜きをすることもあるから、組織がそれに気づかないようだと市民の正当な権利を侵害してしまう。

ウィルダフスキーらとリップスキーの研究が実施論の「古典」としてよく知られており、政策学や行政学の教科書にこの二つは必ず紹介されている。ただ、どちらについても気をつけておくべきことがある。前者は実施段階での躓きを詳しく分析しているものの、政策立案がよい加減だったことを強く批判している。後者は行政組織の外勤職員の日常活動を扱っているもので、やはり「政策」というコトバとうまく噛み合わない。

1.2. 捉え方のすれ違い

政策が実施される段階では「政策は決まっている」はずだから、あとは行政がどう活動しているか（していないか）を調べることになるだろう。そのため、直接的に観察されるのは、「政策」というほどではないようなタイプの行政活動である。「政策」という言葉は、政治的な決定を意味することもあれば、ある問題それ自体から導出されるべき解決策を意味することもあるが、基本的に政策は構想や計画のことである。よって、計画をどう実行するか、どう実行されているか（されていないか）、うまく実行できないのはなぜか、といった関心が重視されている。

ところが、この計画的なニュアンスは80年代に入ろうとするころに危うくなってきた。初期の実施論が「トップダウン的」偏見に囚われているという批

判が高まったのである。それによると、政策の実施とは、事前の計画どおりに進めることではなくて、現場が積極的に解釈して解決策を創出していることなのだ。実施論は、計画をどう実現するかよりも、行政組織の現場で職員と市民がどのように相互行為しているかをよく理解するべきなのだ。この立場が「ボトムアップ・アプローチ」と呼ばれた。そこには、「政策」研究はどうあるべきかという主義主張がよく表れていた。

政策学の教科書的記述では、これをもって実施論はトップダウン的前提からボトムアップ的前提に切り替わったとみなされていることが多い。当時、そうした議論が高まったことは事実だが、筆者にはその転換という理解が妥当であるとは思えない。プレスマンとウィルダフスキーの時点から、政策の立案と実施があまりに政治主導で実施の環境や条件を甘く見ていると批判していたからである。後で詳しく見ていくが、ウィルダフスキーらが「計画通りに実行せよ」と主張したことはない。計画通りにはならないものだというのを策定者に思い出させようとしていたのである。

計画どおりに行かないほうが普通であり、実施段階での修正が必要だ、というところまでなら両派は同じである。ただ、トップダウン派とされた見解はなるべくもとの計画に沿って進めるつもりである。ボトムアップ派は事後的に政策の内容が大きく変わってよいと考えており、もとの計画に拘束されたくない。つまり、「政策」とは、70年代実施論にとって計画であったが、80年代のボトムアップ派では活動実態のことを指し、それも外部からの要求に行政組織が応答的になす活動のことであるとされていた。

政策とは計画なのか、活動実態なのか。どちらも研究としては必要な対象だが、「政策」という言葉は計画の一種であるほうが普通である（ウィルダフスキーらの用法は普通の辞書どおりなのである）。学界はなぜこんなことを言い争っていたのだろうと筆者には不可解である。「政策」とは計画の中でも誰が何をどうするのかを具体的に特定するものを指すだろう。

政策学や政治学ではそのように考えるほうが普通なのだが、行政学の系譜ではあっさりそうは言えないところがあった。行政学は行政組織がどう動いているのか、組織的意思と職員の行動がどう異なっているかを重視してきたので、「行政はかくかくしかじかに動くべし」という指令には懐疑的である。行政組

織は政策の指令するところから従って動いているものの、かなり手を加えながらそうしている。行政学はこの差異や変化を重視してきた。昔の行政学は「政策」ではなく行政組織内の行動実態を問題にしてきたが、そこには、あると思っていた“政策”がなかった、という状態もしばしば観察されていた。

つまり、政策はなくても活動はなされる。活動しているうちになにか立派な政策があるかのように仕立て上げられていく場合もある。これも実施論が重視する論点の一つとならないはずはない。だが、活動されているものを政策と呼ぶと、政策という言葉の意味がわからなくなる。

そこで本書では、まず、活動よりも計画のことを政策とみなす。計画は実行しないと“絵に描いた餅”か“看板倒れ”となる。次に、そうした計画と活動のギャップがどのようであるかに関心を持つ。これは初期の実施論のポイントでもあった。ただ、実施過程へのまなざしには、このギャップが大きいことそれ自体を悪いことだと決めつける雰囲気もたしかにあった。ボトムアップ派はそうした思い込みを強く問題にしていたのである。

80年代以後の実施論は、計画とのギャップを否定的にみるか肯定的にみるかという前提の葛藤を扱っていることが多い。そのため実施論は、ルールと実態の差を実態の側からよく考えようとするタイプの社会学と論点がよく似ている。

1.3. 実施研究への期待？

実施論にはいろいろな期待がぼんやりと寄せられている。筆者には、実施過程の研究に期待されていることが四つあるように思われる。

第一に、単純に「実施論」という名前を見れば、「政策はどう実施すべし、うまくいくか」という研究だと思われる。決定はなされた、さてどう実施するか、と。特に実務的な立場ではそうなりやすい。既に決定されている政策が曖昧であるか無理な前提に立っている場合、それをどう乗り越えられるかは切実な問題である。予算がないのに施設を造らなくてはいけないとか、科学的知見もないのに危険物を安全に処分しなければいけないとか、過疎地に人口流入を図りたいが地元住民が強く反対するとかいったことは珍しくない。難しい政策でも実行しなければならない。実務では必死に考えて意外な解決策を見つけることまで求められる。そのため、新たな手段の開発や組み合わせる画期的な研究が期

待されそうである。

ただそれは、「政策」のイメージとは違って、職員レベルの極めて地味な取組みによって実ることも多い（反対派の心もそれで動くことがある）。また、計画は組織のもっと日常的な課題で行き詰っていることも多く、そこでは難しい指示を日常的な業務への「落とし込む」ことができている。組織の意思決定は、誰が何をいつどれくらい担うのかを明確にしなくてはならないのだから、これでは実施できなくて当然であろう。しかし「落とし込み」だけを捉えると、上位目的の見直しまで届かず、抵抗する従業員をいかに従わせるかという、政治学では許容し難い研究になりかねない。

第二に、決定時点とその後で中身がどう変わるのかには「意外な」要素も見出されており、それが知的好奇心を刺激している。社会経済情勢の大きな変化のために想定が狂うこともあれば、決定はできたものの政権交代が起こって重点施策が変わってしまうことも、心配していなかった事柄に足を掬われて驚かされることもある。また、政府が初めから嘘をついていたとが発覚することもあり、ともあれ実施過程に分け入ってみることで我々には少し意外な発見ができそうなのだ。

第三に、世間が実施過程に注目するときはその施策の撤退か中止を期待していることも多い。皮肉なことに、実施させないことも実施過程における一大関心事である。昔の大きな例では、完成間近の河口堰の建設を中止させようとする大きな運動があった。その堰は完成したがこの運動はその後の建設計画をいくつも断念させることにつながっていった。個別のダム事業の中止を求める運動は、ダムありきの治水政策を転換させたいという問題意識と深く結びついていた。

第四に、「政策」というよりも、効率化など事業運営の方法それ自体の改善が期待されている。たとえば公営の海釣り施設や音楽ホールなどで利用者と料金収入を増やす、図書館を憩いの場や観光スポットにして来客は増やし経費は縮小する、国公立大学への補助金を減らし続けて生存競争を促し研究教育の質を高める、といったものである。それらが「改善」なのかどうかという疑いは棚上げにして、事業費削減や利用者数増加など運営レベルの目標に集中させることが行政改革の実行であるとされている。

ただ、第四と第一には区別しづらい面もある。たとえば図書館をコーヒー店と組んだ書店に運営させて利用者と賃料収入を稼げるようにしようというのは、図書館像を大きく変える（従来型の公共図書館は要らないという）政策的主張でもある。公共施設も市場競争に勝ち抜くべきである、利用されないものに税金を投下する価値はない、稼ぐ手段は自分で編み出せ、との主義主張がよく表れている。

政策実施論では第二を重視してきたのだが（学術的関心とはそういうものである）、世の中では第一の（設計・施工という）期待が明らかに強い。第三だと実際には政策決定を問題にして、決定後に“実施させない”ための研究となるから、実施論という看板は掲げづらいかもしれない。第四は近年優勢な捉え方であり、長引く不況の時代には説得的であろうが、その裏返しで政治学的な政策実施論の衰退が窺われる。

1.4. 基本用語の本書における意味について

期待が交錯するのは、用語の意味合いがはっきりしないためでもある。ここで、政策過程をめぐる基本用語のニュアンスの差異を確認しておきたい。

政策実施論とは、ひとまず政策の実施過程（implementation process）を分析しようとする研究であるが、そうは言ってもそこには、①政策をつくる全工程中における実施工程の管理、②実施中の政策に何が起きているのかという経過・変化の理解、③ある活動を進めて行く手順・手続き、といった意味合いがある。このうち③は法律学的なので（行政法や議会法に直結する）、政治・行政学的である本書の主な関心は①と②に向けられる。

工程や過程といった視点の差異は、教科書や先行研究で「政策過程モデル」、「政策体系モデル」と呼ばれてきた捉え方とも大きく関わっているので、その意図と疑問点を考えてみよう。

a. 政策過程モデルについて

①と②には、プロセスという単語についての認識の差異がよく表れている。①はなるほど「トップダウン的」に見えるが、②は両派にあてはまりうる。①は、今日、NPM（New Public Management）とも言われる効率性と市場競争を重

視した行政の経営改革や行動経済学（無意識的な行動に着目した実験心理学の応用）を通して多く論じられているが、そこではしばしば政策目的が棚上げになっており、「市民満足」や「サービスの質／価値」といった抽象的な（どうにでも解釈できる）コトバが目立っている。本書はその行き過ぎを問題にするので、①（工程管理そのもの）よりも②（事象の進行・変化）に軸足を置く。ただし、変化を眺めて楽しんでいるわけではなく、上位政策の妥当性と一体的に考察しようとしている。

そこで本書では、「政策」を次のように捉えることにしたい。ある公共的な問題状況に対処するために考案された中長期的な方針であり、多くの場合、従来の方針を転換する、または政府の行動の方法を大きく変更しようとするものである。そして、方針のままでは行動できないから、組織を動かすための計画も作る必要がある。これは「プログラム化」と呼ばれており、「化」の部分にも重要な意味がある。

次に、「過程」の意味合いを確認しておきたい。一般に実施論は「政策過程」という全体の中で、公式決定が済み、目標達成に向けて組織的に行動する段階を扱うと理解されているが、このままでは上記①の含意が強くなりすぎ、そのことが招いたボトムアップ派の反発を考慮に入れづらい。そこで「過程」は、上記②のように進行に沿って生じる変化を表すもの、と本書では理解する。つまり「実施過程」は、実施段階で何が生じて事態がどのように変化していくのかという進行・展開を意味するときに用い、①のみで足りる場合には「段階」(stage, phase)か「工程」と表して、実施の“過程”とは書かないようにする。

この定義づけに付随して、5段階の工程モデルの図（政策学でおなじみ）の描き方も微修正しておくほうがよいと思う。政策過程の全工程を五つの小箱に分けて並べるのではなく、三つのポイントとその間の二つの「過程」として視覚化するほうがいいのではないか。課題の設定、選択・決定、事後評価、終結・廃止はどれも転機となる大きな意思決定であり、それぞれに至るまでに様々な調査や試みや交渉が行われている。そこで、図表 1-1（章末）のように、選択肢を作って政治家の決定に委ねるまでの進行・変化を「立案過程」（同図の便宜的段階番号では 2 から 4 の間）、決定のあとでその政策を続けるか廃止するかの判断材料を得る直前までの進行・変化を「実施過程」とみなすのである（同 4

から6の間)。

もちろんそれぞれのなかにも多くの小さな意思決定が連なるが、それは下位レベルでの意思決定として区別すれば足りる。

ただ、通常は「決定過程」や「評価過程」と呼ばれているものが、筆者の捉え方では少し異なった印象になるだろう。政策決定や政策評価は、「立案」や「実施」よりも時間的には短い範囲を意味することが多いと思われるので、「決定」や「評価」における過程(経過, 進行)として理解しておく。

b. 政策体系モデルについて

次に、その“下位レベル”に関して述べる。教科書風に言うと、政策は、抽象的な目的(政策)、それを実現する具体的手段(施策)、さらにそれを具体化する手段(事業)、という三階層に区分され(英語表記では、policy, program, project)、上下はそれぞれ目的手段関係をなす(ように作るべきである)²。

この捉え方は理念・理想から政策を考えるにはわかりやすいし、概ね①にしたがって議論できるが、問題の現状から現実的な解決策を採っていくという場合が語りにくくなる。政府に多くを期待しない(政策課題が難しすぎると考える)人なら、時局に応じて必要な策を打てていれば(成果が冴えなくても)よしとするだろう。目標が低いのは政策学にとって望ましくはないが、まだ解決策のない問題に政府が手を出しすぎるのも危険である³。こうした前提から「政策」をどの程度に理念的なものか捉えるかで、「施策」や「事業」の意味が玉突き的に変わってくる。

筆者は政策を三つの階層に分けるという捉え方自体を否定するわけではないが(それは難しい)、政策というコトバにはもともと固定的な理想・信念に相当する意味合いと、多様な個々の戦法をどう組み合わせて繰り出すかという意味合

² そのため、組織の日常活動とほぼ同義となり、政策学では「事業レベル」はつまらないものというニュアンスが付随しがちである。ところが経営学(特に project management)では、Young (1998)やプロジェクトマネジメントハンドブック編集委員会編(2009)によると、projectは変化をもたらして所期の成果を創ろうとする活動のことで、明確な目標をもった有期の取組みであって、定常業務と対比されるべきものである。

³ これは、科学や環境問題でよく参照される「muddling through」の前提だが(Lindblom 1959)、足立(2009)が理性過信の「設計主義」的な政策立案への警鐘として重視してきたように、表面的に受け取るべきものではない。

いがあることを重視したい。つまり、理想または高い期待値が政策の（上から）第1層にあたり、なされる行動（個々の戦法など）は第3層にあたる。では第2層はというと、この上と下が大きく交錯する領域である。

率直に言う、筆者はこの中間的・媒介的な部分を一つの階層とみなすことに躊躇いを覚える。ショートケーキ（洋菓子の）に喩えると、上のスポンジ生地と下のスポンジ生地の間クリームが挟まっている場合、これは三層構造なのか、二層構造なのか。おそらくクリームが分厚ければ三層で、薄ければ二層なのであろう。分厚いクリームが流動的なら構造を保つことは難しいが、それなりに安定して形を成していれば三層構造と言える。そこで、中間部分がそれほどしっかりしていなくても、それを（便宜的だが）第2層とみなしてよいであろう。

同様に、政策の三階層も、問題と解決策の全体を決める上位の政策レベル（第1層）と、個別の場面で対象に働きかける事業運営レベル（第3層）をつなぐ中間的・交錯的なレベル（第2層）として捉えられる⁴。政策学では、通常、この上から二つをセットにして「政策」と呼んでおり、第3層だけを指して政策とは言わない⁵。そこで本書は、第1層を上位政策、第3層を事業運営と呼び、第二層だけを取り上げる場合には中位政策とぶことにしたい（ほとんどないのだが）。上位政策は要するに全体としての方向性と行動範囲を設定するものであり、中位政策はその枠と方向性の中で理念と実態の矛盾に対応した組織活動を編成し、そして事業運営の層に対して具体的な指示を出し、現場の活動で対処できない枠組みの制約を組み直そうとする。

以上のことは、政策学に慣れた読者には、第2層を「施策」と呼べばいいだ

⁴ お気づきのように、これは経営学でいう「ミドル・アップダウン」論（野中・竹内1996、東田2004）とよく似ている。欧米の組織論ではトップが解決策を指示して組織下に浸透させていく（top-down）という理解が優勢だが、これを批判して、経営トップに従わなくてもよい分権的な組織（bottom-up）の優秀さも主張されている。ただしこのボトム（アップ）とはヒラ社員ではなくて予算を与えられた管理職であるから、日本語でイメージしてはいけない。

⁵ たとえば真山の実施論（2001, 2013, 2016）では、理想（あるべき状態）と問題視されている現状との差を探索的に考えて埋めようとする組織的活動が政策に相当する。自治体組織を重視する真山は、実務的語法との近似性からこれを「施策」または「政策・施策」（レベル）と呼んでいる。

けなのでは（理屈が少し異なるにしても）、と思われるかもしれない。コトバを論理的な記号として割り切って使える人にはどうでもいいことでも、コトバそのものが気になる人（筆者のような）には、素直に「施策（レベル）」というコトバを使いづらい事情がある。

第一に、巷間のコトバとしても実務の日常的用法でも、政策・施策・事業を意識的に区別することはないからである。実際には、ダム建設も「事業」なら投票呼びかけのチラシ配布も「事業」なのである。そもそも事業は予算対象を指して使われる公式の用語である。「政策」が上位レベルにあたるという理解は広く浸透しているがもともと行政用語ではなく、その次が「施策」でその下が「事業」という整理を使うようになったのは、学界と地方自治体の総合計画くらいであった。

「施策」については、「今後、必要な施策を講じる」などと言われるように、対外的に「対策」ほどの意味でよく使われ（役所の記者会見を想起されたい）、大きな対策もあるがたいていは小さな取組みを複数挙げている。それに、役所の中でなら「施策」は「事業」と互換的に使うほうが一般的である。学界で第2層を「施策」と呼ぶようになったのも、行政実務で「施策」と呼ばれるものが学界でいう「政策」に近いだろうという便宜的な捉え方によっている。

第二に、これは筆者の都合であるが、本書は2章以下で、事業や施策という言葉在日常語になるべく近い含意で使いたい。たとえば、2章で見えていく『実施』で言うと、その雇用創出策が三層のどれにあたるのかは議論の余地がある。普通に構えれば雇用創出策は第1層に見えるので、その達成手段にあたる工場誘致やインフラ整備等は中位政策で第2層にあたるが、それは具体的には建設事業、融資事業、補助事業などの「事業」であり、第3層の「事業（レベル）」にあたるものは、たとえば建設工事そのもののことである。では視点を変えて、その雇用創出策は黒人の公民権運動に基づいていたので第1層は人種差別対策であり、その手段が雇用創出策である（第2層）。そしてそのために行う工場誘致やインフラ整備などが文字通りに“事業レベル”に相当する（第3層）。このように、「政策」という言葉自体がいろいろに使われるため、第1層に何を据えるかによってあと二つも呼び方が変わる。

第三に、三層区分のつもりでいても実際には二層区分に落ち着きやすい。主

な実施機関である地方自治体の場合、上述の「総合計画」（10年の見通しで公式に作られる）は三層区分に従って示されるが、第1層は首長選挙の公約（単にスローガンであるにしても）を示しているの、実際には第2層と第3層で全体の計画が構成されている。一般に第2層が分野ごとの計画で、第3層が日常的な行政活動（予算の単位である「事業」）を指す。この二層は進捗の確認と成果検証に関してよく問題になる。たとえば公園建設事業が予定通り完成しても、そのおかげで市民生活の何が解決するのだろうか。学界では工事（の完成）を「事業評価」、生活への影響を「施策評価」と呼ぶが、地方自治体が「施策評価」と名乗っているものはたいてい複数の事業評価をまとめたものであり、その合計（得点）で良し悪しを判定している⁶。

このように、実際には第1層は上位過ぎてほったらかしになり、第2層と第3層がくっついてしまっていることが多く、三層区分の想定は必ずしも役立っていない⁷。それに、前記①とは関連するが②との接点が乏しく、①と②のギャップを事後的に確認するくらいしか出番がない。

同じ言葉が日常語と学術的（分析）用語で意味が異なることは避けがたいものだが、学界のある用語が行政広報や新聞報道などに広まると、もとは限定的な用法（訛りのようなもの）だったことが忘れられ、恰もそれが「正しい」理

⁶ ただしこれは経営学的には適切な理解のようである（拙稿 2016b）。事業評価はアウトプット（行政の直接活動量）を問題にし、それが対象集団の行動や意識をどの程度変化させたか（アウトカム）を測定するのが施策（政策）評価である、という捉え方がよくみられる。もちろんこの想定は山谷（2012）に代表される（行政学系の）政策評価論と大きく異なっている。

⁷ 実施理論研究者の真山（2001）は、政策形成過程を捉えるうえで政策・施策レベルと事業レベルの二層で対比している。真山によると、事業レベルではなすべきことが既に決まってお（政策・施策として決定されている）、問題の前提を問い直さなくても対策を立てることができてしまう。本来、「事業実施」から浮かび上がる問題を（上位の）「政策・施策」の決定に反映するべきであるのに、自治体ではこの二層が別々に動いている。

その真山が重視してきた Richard Rose (1984:19) は、policy という語が多義的なので、政府の資源（法律、カネ、ヒト）と実行組織を要求する意の programme を代わりに用いる。また、プレスマンとウィルダフスキーによると、policy は理論を含意しており（もし X なら次は Y）、政府に X にあたる状態を作り出させると policy は program になる。そして、実施とは、「求める結果を得るための因果的連鎖において、その後の連結をつくる能力（ability）である」（Pressman and Wildavsky 1984 [1973] :xxiii）。

解であるかのように繰り返され、かえって市民に馴染みのないコトバでばかり語られるようになる⁸。分析とはそのようなものなのではあるが、ただ名前のせいで混乱が起こることはなるべく避けたい。

以上、本節では本書における「実施過程」の位置づけと政策の意味合いを確認してきた。まとめておくと、第一に、実施過程とは、決定から事後評価が行われるまでのあいだでその政策に何が起こり、どのように変化するかという生成の過程として捉えられる。もし、策定者・設計者が工程を細かく管理するというニュアンスで使いたいなら、日本語では「過程」ではなく「工程」と呼ぶほうがよい。第二に、「政策」は抽象的なものが順に具体化されていくわけではないため、政策の三層区分を常に上位から下位への達成手段と位置づけるのは無理がある。本書はこの想定を緩和したいので、以下では「施策」を単に一連の対策行動という程度の意味にとどめ、目的手段関係の第2層に限定することはない。ただし、特定の先行研究に限ってレビューする場合は（そこでの含意に従って）何がしかの補足を加えて記す。

2. 実施論の主な先行研究

2.1. 最初の10年

上述のように、*Implementation* (Pressman and Wildavsky 1973) が端緒となって政策実施論が台頭した。そこでは政策が実施過程においてどのように失敗するかが詳しく検討され、仕事の一見つまらない日常的トラブルから政策の致命的な失敗が生じることが示された。これは政治学者の意表を衝くもので、同書は政治リーダーが事業進捗を甘く見ていたことを強く批判した。

ウィルダフスキーは非合理的な政策決定過程やそこに影響している文化的要因を重視する政治学者であるが、この研究は実施過程でどのような政治闘争が起こるのかを分析したものではない。それを行ったのはユージン・バーダックの *Implementation Game* であり (Bardach 1977)、実施過程を政治的決定が済んだあとの技術的な調整の世界としてではなく、議会政治の後の妨害や巻き返しを

⁸ 自治体職員は政策系の大学教員等と接するとき、「施策と事業を区別していないのは、本当はよくないんでしょうけど…」といったことをよく言っておられる。

含めた後半戦として捉えた。

ただ、そうした実施研究では、どうすれば実施上の失敗を防ぎ、失敗から立ち直れるのかという一般的な知見とは観点が異なる。そのため、もっと一般的・実証的で実践的な説明をめざす「第二世代」の実施論が提唱された (Sabatier and Mazmanian 1979, Mazmanian and Sabatier 1983)。しかし、第二世代は強い反発を引き起こした。政策実施は現場ごとに多様であるのに一般化できるのか。それに、実施上の失敗をできるだけ防ごうと言うが、ある政策が失敗しているのかどうかの判定もしばしば恣意的である。こうした批判の代表格がバレットとフアッジの *Policy and Action* (Barrett and Fudge 1981) である。

政策は政府の中枢（上位層）が決定しても、それを実行するのは普通の職員（公務員）であり、現場の前線に行くほど職員の日常業務のなされ方は以前と同じであるかもしれない。上位政府は政策の対象となる人々とじかに接するわけではないし、彼らの業務遂行を細かく把握することもできない。政策実施過程の関心はこうした組織末端の職員の活動に向かっていった。その代表的な研究がマイケル・リップスキークの *Street-Level Bureaucracy* である (Lipsky 1980, 邦題は『行政サービスのディレンマ』)。特に対人サービスにおいて、現場の業務担当者は意外に広い裁量を持っている、ということに注目が集まった。この視界は 80 年代以後の実施論を大きく方向づけた。

一般に、政策の設計者は事後の変容を喜ばないので、行政組織の実施部門に対する指揮監督を強めようとする（いわゆる管理強化）。しかし上述のように、それはうまくいかないというもっともな反論が巻き起こった。これには二系統の主張がある。一つ目は、政府が決定した計画はそもそも曖昧で、従うもとがないという指摘である (Barret and Fudge 1981)。何を実行するのかわからない抽象的なものが「政策」として実施機関に降りてくるので、実施機関が対象者の反対や要望を受けながら妥協的にそれを埋めている。もう一つの系統は、公式決定の指示が現場の実情に適合しないので外勤の実施担当者が柔軟にそれを補っている、というものである (Lipsky 1980)。こちらの場合、従うべきマニュアルが作られ、監督もされるのではあるが、それでも前線にいる職員が独自ルールを追加したり置き換えたりして運用している。

どちらにしても、実施部門は上からの指示どおりにではなく、むしろ現場で

独自に「政策をつくっている」のだと言われる。こうした「ボトムアップ・アプローチ」は、自らを70年代の実施研究と対置し、主流のそれら先行研究をトップダウン派と一括して批判した。この論争は80年代半ばまで実施論の学説を賑わしたが、論争の一方から「統合モデル」(Sabatier 1986)が提唱された後、政策研究の主な関心も実施過程から立案過程へと移っていき、そうして実施論のあり方をめぐる「論争」もうやむやになった。論争にはよくあることだが、批判者も勝手な誤読をしているし、反論もしばしば中庸的なスタンスを示すので、どうにでも言えるような、つまらないやり取りになっていく⁹。

統合的な見解はサバティアが初というわけではない。たとえば中央政府の政策実施は地方政府が担うので、中央政府の全国的な決定の後に各地でどう実行するかを入れ子的に政策決定していると言えるし(Berman 1978)、また同じ政策や事業を行うにしても設計者は末端の業務の担い手が所定の役割を遂行できるように資源や能力を供給せねばならず(そうでないと成果につながらない)、最末端の実施者と設計者のあいだで往復的に考えていくべき(Elmore 1980)¹⁰、といった議論がよく知られていた。

これらはバランスの良い見方に思われるが、逆に言えばトップダウンやボトムアップやらという分け方が必要なかったとも言える。ならば「統合」し直す必要もなさそうなものであるが、実施論や政策学の教科書・入門書はこの「論争」を肯定的に取り上げることが多かった。

⁹ 日本ではあまり書かれていないが、論争(統合化も含めて)が長引いて実施論への研究意欲がくじかれた(Sætre 2005:572)、といった指摘がある。また、嶋田(2010)の実施論紹介が論争にごくわずかししか触れていないように、学説史としては頻出事項でも今日的意義があるかは疑わしい。

¹⁰ Berman (1978)の見解は「マクロ実施過程」と「ミクロ実施過程」の区別として知られている。日本でも真山の地方自治論がこの観点に基づいているし、後述するヒルとヒューブもパーマンを高く評価しているが、これがよくあてはまるのは社会政策分野のように連邦政府が州以下のレベルを誘導する場合である。よって、連邦制と単一国家では中央地方関係の制度的前提が異なることには注意が必要である。また、蛇足になるかもしれないが、マクロ、ミクロというパーマンの呼称は大袈裟すぎよう。

次に、Elmore (1980)は「backward mapping」というキーワードで知られている。設計者側の捉え方(forward mapping)に対して、最末端の実施担当者から逆戻しで考えることが実施研究の特長であるとする。しかしエルモアは設計と対立させたいわけではなく、両方の観点から実効的な計画を作るよう呼びかけている。つまり、「当たり前」の話なのだがなかなか実践されない、というところがその味噌である。

2.2. 衰退期

先の論争は、賛否はともかく、政策の策定と実施を区別するのが意外に厄介だ、ということ的印象づけた。20世紀後半の行政国家化の進展という現実と、米国の「現代行政学」や三権分立の思想との食い違いが目立っていた。政策立案には政府（大統領府と各省庁）の実務的・技術的な知見が不可欠であり、立法院（議会）が法制定によって政府をコントロールするという近代的前提は脆弱化していく。60年代は、上院に強い影響力を持っていたジョンソン大統領の政治力もあって大統領府主導の政策決定が進み、それを実施する連邦政府の組織も拡大していた。

しかし政策立案に官僚が関与することは避けがたいし、むしろ望ましい。というのも、選挙という短期的な利害に基づく議員よりも官僚のほうが政策に一貫性を持たせることができるし、技術的な専門知識を活用でき、実施部門を持っているので現状を把握しやすいだけでなく多少の実験を重ねることができるからである¹¹。よって、政策案を用意する段階においても、政治家が選択する段階においても、原案作成者である行政機関の（上級職たちの）活躍が実際には非常に大きくなる。

そこでは、誰がどのように実施するのか、決定時点とのタイムラグにどう対処するか、といった論点（たいていは第二世代が指摘していた）が行政自身の懸念事項にほかならないため、政治の意志がよほど明確でないかぎり実施可能性の乏しい政策案は回避される。行政国家（化）の時代に、実施過程でも政策が作られているというのは当然な指摘である。まして議院内閣制をとる日本の政策過程は昔から行政主導であり、実施論が目立たないのも無理はない。

80年代の政策研究では政策の大きな転換がどのように生じるのかという関心が高まり、実施論への関心が減退するなか、教科書的な工程管理モデルよりも、立案から決定（政治の選択）に至る過程の実態に関心が集まっていった。政策争点ごとの行政と専門家のつながり（この非公式の存在が大きな影響力を

¹¹ この見方は通説どおりだが、ここでは Lindblom and Woodhouse (1993) を参照している。リンドブロムは漸進主義 (incrementalism) を提唱したくらいだから、実施論と同じ問題意識がよく表れている。

持つ)は実施過程を拠り所としており、お互いのメリットから閉鎖的な政策共同体が大きな影響力を持っているというネットワークの研究 (Hecló 1978, Hecló and Wildavsky 1974), 所管官庁で誰がどのようにして大きな政策転換を仕掛けているのかというアジェンダ設定の研究 (Kingdon, 1984) などが注目された。これと同様の関心から、実施論の「第二世代」や「統合モデル」を提唱してきたサバティアは、実施過程に限定した立論から離れ、教科書的な段階モデルに取って代わるべき政策過程の全体像の研究に力を入れていった (Sabatier and Jenkins-Smith 1993)。

それはもともと先述の「統合モデル」の中で示されていたもので、ここでは、実施過程は、立案された政策の成果を検証し、より広い政治的な支持を得ることも含めて提唱する、政策をブラッシュアップしていく学習の過程として位置づけられている。しかしそれ以上の扱いはない。

こうして実施論はほとんど忘れられた存在となった。行政国家に注目する行政学で実施論は取り上げられ続けているものの、80年代半ばには、実証的な立場からの痛烈な自己批判も現れている。それまでの実施論の業績を検討し、実施論の論文は政策実施の成否に影響する多くの変数を指摘しているけれども一貫して役立つアドバイスはほとんどないという (O'Toole 1986)。こうして実施論の終わりに自ら言及しつつ、実証性を強めた「第三世代」(Goggin et al. 1990) が提唱されていったが、その内容は「第二世代」と同様であり、実施論を活性化させるには至らなかった。ただ、主要な分野とはみなされなくなったものの、実施研究の論文等はその後も減ったわけではない (Sætren 2005)。

行政改革が進む時代、業務実施方法の効率化を強調する NPM の改革運動が実施過程研究に取って代わっていくようになった。それは従事者に所定の目標達成 (成果) へのコミットメントを強く求めるもので、明らかに設計優先主義が行政学を圧倒しそうな勢いであった。NPM の先進地である英国では、上級官僚は政治家 (大臣) に政策を助言する存在ではなくなり、組織の効率的な運営や与えられた目標を達成する「マネジメント能力」が重視された。官僚はこの面でも成果を挙げて昇進していくようになるが、ブレア政権では各省大臣も同様な遂行力で総理大臣に対して応えなければならなくなった。各大臣は首相の部下となる。「大統領 (制) 化」とも言われたが、それは社長や会長が下位の取

締役たちに大きなノルマを与えるのとよく似た関係である。

政策実施への関心が長期的に経営学化を強めるなか、「実施論、復活のときが来たか？」という論文も現れた。それによると、実施論にはこれまでに四つの焦点があった。実施過程における知識と学習ならびに能力、実施がどのように進行するか (processes)、実施におけるアクターと実行組織 (agents) の役割、実施における行政職員の裁量、である (Schofield 2001 : 253)。そして、今後の方向性としては、組織論との結びつきが指摘されていた。2004年には主要誌 *Public Administration* が実施論のシンポジウムを取り上げているが、実際に復活といえるほど活気づいた様子はその後も見られなかった。

2.3. 日本の実施論

成果・業績を重視する英米の前提と比べると、日本での実施論は（看板は目立たぬものの）まだ経営学より行政学の影響が色濃い。1980年代末から、行政組織の変わらなさ、地方自治体が実施を担っていること、自治体組織が典型的な官僚制概念とは合致しないことなどが注目されており、地方分権推進や非営利組織との連携拡大を進めるうえでそれらが一定の理論的役割を持っていた。

日本での実施論は、米国での台頭を受けて 80年代中頃から行政学でよく注目されるようになった。政策「執行」とも呼ばれ、行政法学や法社会学の主要な研究テーマとも重なりながら、政治学としてよりは行政組織の活動の一環として注目されていた。

70年代に発表されたケーススタディに、税務署の職員が対象者（申告納税者）をどのように捉え行動しているかという伊藤大一（1980）の研究がある（初出は1974年）。税務職員が早い時期から国家との心理的に一体化すると指摘しているように、行政による支配構造を明らかにしており、行政組織の職員行動研究であるが、青色申告制度導入という大きな政策変更によって、職員が脱税意図を持ちやすい市民と対峙する方法をどのように変えていったのかを分析した。

政策実施（政策執行）を明示的に焦点化したのは森田朗（1988）による事例分析で、運輸省がタクシーやトラック等の規制を行う道路運送法（昭和26年制定）の甚だ曖昧な運用を分析し、規制行政を通じた政府による「社会管理」の方法を考察している。たとえばタクシーや小型トラックの事業規制は、高度成

長期の需要急増による事業の拡大や市場競争への要求という強い圧力を受けながらも、当局は事業遂行能力や事故の弁償能力などを重視して事業者を選択したために審査基準を法令に書かず、需要予測等を後づけの理由としたり基準を利害関係者（自動車運送協議会）に委ねたりして事業者の反対をかわしつつ事業免許を与えていた（昭和46年改正までは「免許制」だった）。このように行政は社会を望ましい（と所管官庁が考える）状態に誘導または維持するために政策を執行（実施）している。もちろんそれがうまくいかないことも多いのではあるが、その企図が重要なのである（森田はボトムアップ派を採らない）。

日本の実施論は公権力行使の実情に強い関心を持っていた。公権力には市民の自由を制約するだけでなく、社会の平等や人間らしい生活環境を改善させるという意義もある。しかし、企業や国家の求めと合致しながら、自ら暮らし向きをよくしようとし能力開発を行う「主体的」な人間を育ててもいる（Foucault 1976, 1983, 2004, Rose 1989），ということまではほとんど論じられていない。その貴重な例外として畠山弘文（1989）によるサービス提供職員の対面的現場（窓口や検査業務など）の分析があるが、これは畠山が明示しなかったためもあり、専らリプスキーとよく似た問題意識で日本の事例を分析したものと思われていた（今でもそういう受け止め方が多い）。

その後、政策実施論という看板はあまり意識されなくなった。日本では真山達志（1986）が米国の実施論動向を紹介し、90年代には実施論は初期の問題意識が浸透して、実施論の解消や変化・進化も指摘しつつ（真山1991）、組織論や地方自治論に即して次のようなことを実施論の観点として重視してきた。政策が実施過程で変容すること、現場職員が実際に持っている大きな裁量を柔軟に活かすこと、それらなしに自治体の政策形成能力は向上せず、よって地方分権改革の成否もそこにかかっていること、などである（真山1994b, 2011）。これらは、行政活動に必要な組織のネットワーク的性質を重視している（田尾1990, 真山1994a, 2011）。偶発的な要因が大きく影響する環境では、なすべきことを予め明確にして管理する官僚制型組織よりもネットワーク型組織のほうが問題状況の変化にうまく適応できるからである。

このように、日本の実施論は、実施組織の末端職員行動も含めて、「ボトムアップ派」に沿った研究が多い。実施過程の複雑さを統制するよりは、その複雑

さから生まれる自生的な社会秩序の作動に関心を持っている（風間 2013）。ここでは、曖昧さ、予見の困難さは、むしろ望ましい要素である。とはいえ、自生的な展開を優先するか、行政の介入によってネットワークの原型を立ち上げるべきか、またそのネットワークをサービスの安定供給にどれくらい期待できるかといったことについては見解が分かれるであろう。

組織論に軸を置いた実施論は、真山や田尾の研究に代表されるように、自治体行政組織の内部過程改革を志向しており、しばしば政策形成論と区別し難い。立案部門は実施部門が持っている情報をよく取り入れるべきであるのにそれが進まず、実施部門は所与の事業枠組み内での小さな改善に偏ってしまっている。特に、「政策レベル」（当該事業の上位目標）の問題を実施部門の従事者は自分たちの仕事だとは思っていない。こう指摘する真山（2001）は実施論の観点から政策形成の改善を、あるいは一般職員に政策形成能力を身につけるよう呼びかけてきた。

このように、実施論そのものよりもその応用的展開がなされてきたのではあったが、政治学・行政学では「第一線職員」（≒ストリートレベル官僚）に関心が偏りがちになった。2010年前後からは日本でも「実施過程」が「再発見」されるようになり、政治というよりは業務運営か法執行の実態¹²が明らかにされているが、やや遅れて、福祉サービスの実施体制をめぐる行政学的研究が増えてきた¹³。

また、同じ頃から、伊藤修一郎が屋外広告物規制の分析を通して、政策決定者側からの視点で政策の成果や効果的・効率的な実施の組織体制の実証的研究を行ってきた（伊藤 2020a）。主にはサバティアを思わせる分析で、要員増の確保やその政治的支持の重要性を明らかにしているが、規制立法の歴史的背景や首長と地方議会の関係など政治的要因もよく考察されている。それに、実施過

¹² 行政法学から優れた研究が多くなされており（実施論という看板は必要とされていないが）、敢えて選ぶとすれば、大橋編（2010）、北村（1997, 2008, 2018）、平田（2009, 2017）などが必読である。

¹³ この代表的な論文として、福井県での要介護認定業務の執行過程に関するアンケート調査の詳細な分析（荒見 2014）、待機児童解消策の全国的な「失敗」の要因として保育士不足という社会経済的要因を重視した説明（西岡 2018）、東京都の児童虐待防止を事例とした「ストリートレベル官僚制」のマネジメントの実際（鈴木 2019）等がある。

程への着目が政策分析全般へのよき教育的素材となることも同書は説得的に示している。また、同書では抑制的であるものの、実施現場に携わるアクターの主観的認識やそこで共有される文化・規範などへの（文化人類学に遡った）強い関心も示されている¹⁴。

2.4. 最近の理論的動向をめぐって

日本では実施論の独自性があまり意識されていないが、欧州の実施研究には、「政策」に対する学生や市民の日常的な「思い込み」を打破するのに有効である、という姿勢も見られる。

ボトムアップ派が言うように、国家的政策は社会のいろいろな集団が発する要求に基づいており、政策の実施とは国家権力が（上から）社会の諸集団を支配する（服従させる）ようなものではない。政府が多様なアクターを強制しても彼らは政府の意図するようには行動しない。だから成果もあがらないし、強制・管理には多大なコストがかかってしまう。こうした問題意識は、民主主義（特に参加民主主義）の思想や規範を含意しつつ、不定形で動態的なネットワークの特色を生かした“新たな”政治行政の姿を考えようとした。それが「ガバナンス」論、とりわけ「公的ガバナンス」(public governance) をめぐる研究であり、90年代末、もとは国際政治学で台頭したその動向が行政学にも押し寄せた。

ガバナンス概念はあまりに多様であったが、政府活動の垂直的（権力的）支配から水平的（主体的）協働へという「パラダイム転換」が論じられた。2010年前後からは単に垂直性から水平性へというのではなく、政府間や政策決定の基本的な階層制を認めたくうえで、下位層への権限委譲と、外部の関係者と合意形成しながら運営する体制作りが論じられている。特に、ヒルとヒューブはこの階層的な思考を実施論において明示的に展開している（Hill and Hupe 2002, 2009, 2013）。欧州に多いこのタイプの議論は、政府の階層間の協議だけでなく、政策が扱う問題領域に応じて、市場メカニズム、共同体的互助、公権力による

¹⁴ 景観条例を選んだ理由の個人的な背景が同書にも記されているが、別の随想では、実施現場の観察には文化人類学の本を読むような楽しみがあると述べている（伊藤2020b）。

規制といった手段をどう組み合わせるかという考え方 (meta governance) も取り入れようとしている¹⁵。

ヒルとヒュープの共著書はこうした考え方から「実施過程」の概念に接近している (日本でも文献リストには必ず挙がっているが、不思議なことに、批評されているのを見たことがない)。彼らは具体策についての大きな権限委譲を前提として、政策過程を三階層に区分し、実施過程をその最下層における問題解決動向として位置づけている。彼らはこれを「Multi-level Governance Framework」(略して MGF) と呼ぶ。これは工程管理モデルに代替する捉え方ではあるものの、かつてのボトムアップ派実施論よりトップダウン派に接近しており、にもかかわらず上層の政策 (指示) は具体的ではない (ほうがよい) という従来のボトムアップ派の前提をよく継承した曖昧な立論であって、実施論の新たな切り札になるとは思われない。むしろ、“最も包括的な政治的決定→範囲を限定した行政計画→実施場所の社会的特性に応じて施工 (施行) 上の計画を柔軟に変更する”, という常識的な理解に取り込まれて、実施論は「政策レベル」の議論から外されてしまいかねない¹⁶。

ところで、行政学的系譜とは無関係に、2000年代後半頃から、臨床データに基づく科学的な治療や施術を普及させる取組みが、医学、心理学、社会福祉学などで高まっている。これは「implementation science」と呼ばれており、政治・行政分野の実施論 (implementation studies) のことは気にしていないようであった。しかし、医学 (healthcare) のほうから政治学的関心との対比を行った「両者相見えることなし？」という興味深い論文がある (Nilsen et al. 2013)。それによると、両者の問題意識はよく似ている。医療においても新しい効果的な治療

¹⁵ ガバナンスをめぐる議論は多様かつ大量だが、非政治的な論調が目立つので、筆者は距離を置いてきた。実のところ筆者はフーコーの権力論が気になっていたので、当時の「ガバナンス論」にあまり興味を持てなかったのであるが (拙著 2013, 2019), Rhodes(1997), Meuleman(2008), Lane(2009), Torfing et al.(2012), Bevir and Rhodes(2006)などには共鳴するところが多い。

¹⁶ 実際、彼らは80年代初頭のような単純で対抗的なボトムアップ論に与しておらず、前掲の Berman に沿って、実施組織が上位組織の統制を受けるという前提を受け入れている (Hill and Hupe 2009)。ただし、MGF は地方政府への権限委譲を制度的に確保した政治体制を念頭に置いているから (日本とは制度が異なる)、それが保障される限りは、実施過程が「格下」に置かれても実質的な被害は小さいといえる。

方法を広く実践させたいのだがなかなかうまくいかない(実施のギャップ)。90年代にさかんになったエビデンスに基づく方法改善の研究(EBM)から発展しているのでトップダウン派とボトムアップ派のような目立った対立はないものの、EBMでは研究の目的・成果が狭い範囲に限られており、アウトカムよりアウトプットに偏っている。よって、implementation scienceも今後は医療実践の制度や資源配分など政治的な要因を分析に取り入れていく必要がある、と指摘されている。両者の用語法の違いや、政策実施側の研究が他分野の前提に慎重なせいもあるが、実施研究に関連したものも含めて、医学側に取り入れていける観点が多くあるという¹⁷。

専門技術志向が強く政治的関心との接点に欠けるその研究は、提供現場におけるストリートレベル官僚(制)より本格的な専門職の裁量を考察するのに適している。ただし、ニルセンが指摘するように、特定の領域における治療や施術の方法のうちアウトプットがわかりやすいが、生活習慣病の予防となると、その「科学」は社会的・政治的に疑いの目を向けられざるを得ないであろう。implemenation scienceは科学的な根拠・説得力を重視するから、それゆえに先端科学の社会的合意というおなじみの問題も控えている。

最新技術は比較的容易な手法で高い効果を期待できる案件にはどんどん導入されていこうから、担い手の企業や研究者と政府はそれらを行政活動の意外な場面にまで応用していこうとするだろう。さらにAI技術の導入は判定や判断の根拠を見えなくし、そこから思わぬ差別や、データや処理のエラーに由来する被害が生じるだろうし、それらの法的な責任逃れも懸念される¹⁸。それでも、新技術による被害がそれによる便益を明らかに上回っていれば、改革志向の政策はその推進を躊躇わないはずである。行動心理学を応用した政策設計も期待されているから、我々は何も気づかないかもしれないし、何か違和感を持ったとしてもうまく丸め込まれてしまいそうだし、丸め込むどころかただ押し

¹⁷ この論文は政策実施研究の特徴や傾向を的確に述べており、政策研究の論文を読むよりわかりやすいほどである。そこでは、関連する研究分野として、ACF(本書3章)、ガバナンス、制度論(5章で触れる)に言及し、限定つきながら主観的なナラティブ研究も無視すべきでないと言われている(Nilsen et al.:11-12)。

¹⁸ ここでは特に山本(2014,2017)、福岡(2018)、Zalnieriute et al.(2019)などを念頭に置いている。

流されるのかもしれない。そして、大きな構想から設計・実施されるというよりも、限定的なアウトプットの改善が複雑に絡まりあって、ある事情からなんらかの方法がもっともらしく「政策」の装いを得る、ということになっていくのではないか。実施主導の政策形成はそうした不幸な私たちでも進みかねない¹⁹。

これらは政府がある行動を強要しないという点では望ましいにしても、20世紀後半以後の政治学は、心理や脳神経や遺伝子の働きを優先して人間各人の討議と判断を後回しにするようなアプローチには否定的であった。魅力的な技術が優位になれば、政策研究も実施可能性と技術的な成果検証に流されやすくなり、ましてそこに巨額の投資利益や補助金関連の利益が関わってくるので、その実施過程を批判的に観察する必要性も（論点として）認識しやすくなるであろう。

以上、実施論の主だった先行研究を見てきたが、言及できなかったものも多い。また、文献の著者自身が実施論を意識していなくても我々には実施論にあたると思われるものもある。この二つをある程度補うべく²⁰、章末の図表 1-2 で主要文献を年表風にまとめておく。

3. 本書のアプローチ

3.1. 方向性

では、実施論の今後はどのような理論を必要とするのか。筆者は次の三つを重視するとよいのではないかと考えている。

第一に、実施論が「なくてもいいのでは」とまで言われてきたのは、実施論の自己認識がはっきりしないためでもあろう。実施過程には不確定要素が多い

¹⁹ 心理的トリックを活用して食堂で野菜をもっと手にとらせるようなことは「政策」ではないが、何を誰にほぼ強制するのか、その費用を誰にどれくらい負わせるのか、失敗した場合の被害救済はどうするのか、などと議論することは可能で、推進者は特にそのレベルでの検討を「政策」と称して促す。我々はそうした問いの設定の妥当性に注意して臨むべきであろう。

²⁰ どれを掲載しないかに迷うが、政策実施の過程（進行、変化）がわかりやすいか、現場レベルについてなら上位政策をよく考慮しているかを目安に、原則として著書から選ぶことにする。なお、元実務家が経験を語った興味深いものも含めている。

と言われるが、それは立案時からわかっていることである。それが具体的にどのように起こるのかという事例を正確に理解しようとするだけでも研究の意味はあろう。たとえば、ホワイトハウスが対象市にとってメリットのない政策を立案して頓挫したさま (Derthick 1972), 非常時的な政策意図が実施機関の日常的運営方法をよく考慮せずに招いた実施の大きな「遅れ」 (Pressman and Wildavsky 1973), 決定後に生じる換骨奪胎や面従腹背の駆引き (Bardach 1977), そして現場職員の行動を政府がほとんど統制できないこと (Lipsky 1980) などを実施論は明らかにしてきた。これらに対する批評は多くあるが、読まれ方が原文とは大きく異なっていることも少なくない。まずは実施論が何を述べてきたのかを冷静に振り返っておくことが必要である。

第二に、実施論はどちらかといえばボトムアップ派の前提と合致してきたのだが (筆者もこれに賛同する), それにしても往時のボトムアップ論は単純すぎた。ボトムアップ派が二項対立的に主要先行研究をトップダウン派と一括したので、その後の実施論がさらに語りづらくなってしまった。90年代以後の実施論は、行政の対人サービスを担う現場職員に注目したものの、社会や官僚制の矛盾をめぐる理念的な疑問と実務的に可能な小さなこととの論理的なつながりが後回しにされがちである。本来、リプスキーもそうなのだが、ボトムアップ派はもともと社会構造や権力関係への批判的関心を持っていた。「批判」の意味合いへの議論も含めて、その広い視野を取り戻さなくてはならない。今後の実施論には、こうしたボトムアップ派の弱点を補う思考が求められる。

第三に、実施論は行政活動と社会の相互作用過程をよく観察しようとしてきたのだから、政治学や社会学におけるその後の問題意識や概念を意識的に取り入れていくべきである。これまで実施論が党派的对立や策略などの政治過程をあまり扱わなかったことに特別の理由があるわけではない。実施論が主に行政学や経営学を背景に取組まれてきたので、政治と距離を置く議論に傾斜していただけであろう。政治は泥臭い。人間の汚い闘いに詳しくなっても楽しくない。筋の通った政策案がそうしたことで消えていったり歪められたりするのを見たくない。そういう気持ちは筆者にもある。しかしそれを捨象するときれいごとになってしまう。今後は実施過程の政治闘争や紛争の社会学などにもっと首を突っ込んでいくほうがよい。

このように、本書は往時のボトムアップ派を理論的に鍛え直せないかと企んでいる。これは両派の統合理論というよりは、余計なものを除去して血流をよくしようというような姿勢である。「鍛える」の語感とは異なるが、それでも筋肉はある程度回復する。

本書はこれから、次の三つを中心に主要研究を読み直して行く。プレスマンとウィルダフスキーの *Implementation*、バレットとファッジの *Policy and Action*、リプスキーの *Street-Level Bureaucracy* である。

ボトムアップ派の二つは、社会学や政治学の関心と学説史的に十分な接点がある。バレットらにはアンセルム・ストラウスの「交渉的秩序」論 (Strauss 1978) が、リプスキーにはアービング・ゴフマンの対面関係の戦略的遂行の分析 (Goffman 1963a, 1963b) が鍵となっている。加えて、リプスキーは職員の人道主義的な使命感と官僚の一員としての国家的役割との二面性があることを重視しており、直接的ではないものの、ミシェル・フーコーの権力論や統治論 (governmentality) の近くにいる (畠山はこの類似性にそっと目をつけていた)。

3.2. 章立て

本書はこれから次のような章構成で進めて行く。

第2章ではプレスマンとウィルダフスキーの『実施』を読み直す。この本は頻繁に言及されているものの、邦訳がないせいか読んでいない人が意外に多い (という印象が筆者にはある)。実施論が何を問題にしていたのかを誤解している学生も少なくないので、短すぎず長すぎぬ要約と批評を試みる。一つの文献だけで一章分となるのはここだけである。

第3章は、彼らのあとに提起されたサバティアら「第二世代」の問題意識と、それに浴びせられた批判を読んでいく。その批判がボトムアップ論で、批判されたサバティアはそれを建設的に受け止めつつ、統合モデルを模索していった。実施論の自己理解の混乱が深まったのはこのあたりからである。

第4章では、ボトムアップ派で最も有名な、リプスキーの現場職員行動の議論を検討する。これにはよく読まれてきた邦訳があるので、近年の批判的議論やリプスキー自身の回顧などを加えて考察する。

第5章では、リプスキーとよく似た議論の動向で、「パブリック・エンカウン

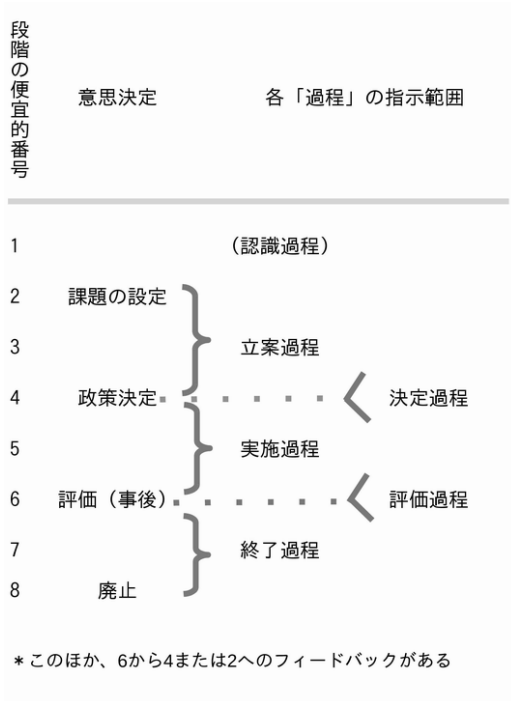
ター」論の不発とその再起の可能性を検討する。もとは政府と市民の関係性改善を図るものが多かったが、今日ではサービス提供の対面的な場における公権力の行使方法を考慮した議論へと発展させることができそうである。そこでは、対面関係の相互行為戦略や、主体性と服従という「統治（技術）」の両義的な性質が重要な意味を持つ。この章が最も社会的になる。

第6章は、実施論が「政治」をどのように論じてきたかを振り返る。ボトムアップ派のような（議会政治で対処しづらい）非公式の政治も含まれるが、本章ではセルズニックの組織社会学とバーダックを中心に据える。今日では利益配分をめぐる闘争が政治として注目されているが、5章で検討する「統治（技術）」や文化的な支配の観点が足りないことも取り上げる。

最後に第7章で全体のまとめを述べ、実施論のこれからに求められる（と筆者が考える）こと、および本書が残した課題を確認する。

(1章の図表)

図表 1-1 過程（段階）モデルの微修正図



出典 筆者作成

図表 1-2 主要な先行研究の概観

	欧米			日本
年	特徴など	関連動向	著者	著者・著作
1949	TVA の研究		P. Selznick	
1971		標準作業手続	G. Allison	
1972	連邦主導のニュータウン計画		M. Derthik	
1973	『実施』		Pressman & Wildavsky	
1975	システム論的理解		Van Meter and Van Horn	足立『行政と平均的市民』
	“missing link”		E. Hargrove	
1977	ゲームの相互関係		E. Bardach	
1978	マクロ・ミクロ過程		P. Berman	
		交渉的秩序	A. Strauss	
1979-83	「第二世代」		Mazmanian & Sabatier	
1980	『ストーリーレベル官僚制』（SLB）		M. Lipsky	伊藤『現代日本官僚制の分析』（初出1974）
	“backward mapping”		R. Elmore	
1981	第二世代批判①（交渉・妥協）		Barrett & Fudge	
	“public encounter”（政府と市民の接触・対面関係）		Goodsell et al.	
1981/82	第二世代批判②（組織間関係）		Hjern and Porter / Hjern and Hull	
1982		共有資源管理	Kiser & Ostrom	
1984	『実施』3版		Browne & Wildavsky	
1986	「統合理論」		P. Sabatier	真山論文
	多すぎる変数と少なすぎる発見		L. O'Toole	Lipsky 訳書
1987		サード・セクター	L. Salamon	
1988				森田『許認可行政と官僚制』
1989				畠山『官僚制支配の日常構造』
1990	「第三世代」（連邦から州へ）		Goggin et al.	田尾『行政サービスの組織と管理』
1991		NPM の指摘	C. Hood	宇都宮・新川編『行政と執行の理論』

1992				西尾『行政の活動』
1994				西尾・村松編『講座行政学 業務の執行』
1995	曖昧さ／コンフリクト		R. Matland	
1997		ガバナンス	R. Rhodes	今村『行政学の基礎理論』（初出 1990） 北村『行政執行過程と自治体』
1999				村松『行政学教科書』
2001	「実施論復活のとき？」		J. Schofield	西尾『行政学』新版 真山『政策形成の本質』
2002				明石『自治体のエスノグラフィー』
2003		現場職員の自己像（市民優先の使命感）	Maynard-Moody and Musheno	足立・森脇『公共政策学』
2004	NPM 傾斜批判		S. Barrett	杉山『交渉する自治体職員』
2007	英国での Lipsky 批判①		C. Durose	
2009	多層的な「舵取り」（MGF）		Hill and Hupe	平田『行政法の実施過程』 村田『福祉多元化における障害当事者組織と「委託関係」』
2010	英国での Lipsky 批判②		T. Evans	手塚『戦後行政の構造とディレンマ』 久繁『地域再生の罫』
	SLB30 周年記念版		M. Lipsky	大橋編『政策実施』（嶋田）
2011				村上『教育行政の政治学』
2012				斉藤・藤井『児童相談所はいま』
2013	“public encounter”への再注目		K. Bartels	久繁『商店街再生の罫』
	福祉サービスと公権力の社会理論		Mik-Meyer and Villadsen	小林『地域活性化のポリティクス』
		“implementation science”（医学等	Nilsen et al.	

		EBM) との対比		
2014				塩崎『復興<災害>』
2015				山下・金井『地方創生の正体』
2016	全米学力標準の採用をめぐる政治		McDonnell and Weatherford	真山編『政策実施の理論と実像』 片山・糸賀『地方自治と図書館』 木下『地方創生大全』
2017				平田『自治体現場の法適用』
2018	PFI の失敗 (英国)		National Audit Office	前川『面従腹背』 鳥飼『英語教育の危機』 小磯ほか『地方創生を超えて』 日野『除染と国家』 佐藤編『50 年目の「大学解体」と 20 年後の大学再生』
2019				伊藤正次編『多機関連携の行政学』 秋定『仮設住宅 3 万戸』 北村『空き家問題解決のための政策法務』
2020				伊藤修一郎『政策実施の組織とガバナンス』 藪『県警 VS 暴力団』 片山『知事の真價』

出典 拙著 (2014:19-20) 図表 1 を元に筆者作成