

\*本章の初出は『姫路法学』55号「ストリートレベル官僚制論の見直し」であるが、一部の節を削除し、加筆修正を行っている（2021年4月、筆者追記）。

## 4章 ストリートレベル官僚制論の今日的検討

### 1. はじめに

公務員の対人サービス業務（human service, personal service）は対象者の個別事情によって内容を少しずつ変えなくてはならないし、それに対応する職員にも経験や性格や思想などに違いがある。潜在的にも様々である市民とある程度専門的な職員との対面的な接触だから、各ケースの差異に対応するために現場職員には（素人が思うよりも）大きな裁量の余地がある。裁量的運用によって市民は不当な権利侵害を受けることもあるが、だからといって裁量を抑制しようとするとは施策の主旨を損なうことにつながりやすい。

状況に応じた裁量的判断が求められるそうした仕事といえば現場の警察官が想起されるが、ほかにも、福祉分野、学校教育など、対人行政サービスの幅広い職務分野に同じような特徴が見られる。こうした職務の特徴を政治学者や社会学者に注目させたのがマイケル・リップスキーによる「ストリートレベル官僚制」論であった（Lipsky 2010 [1980]）。リップスキーのこの議論は今でも実施論を代表する存在の一つである。なお、本書ではストリートレベル官僚またはその組織のことをSLBと略記する<sup>1</sup>。

リップスキーは教科書的に見てもボトムアップ派の代表格であるが、現場業務の中でも組織の最末端に位置する公務員の行動に注目した。「ボトム」に光をあててはいるが、“下から上へ”と上がって行くような研究ではなく、現場の（末端）職員が抱える構造的なジレンマに焦点を合わせている。リップスキーの研究には対人サービス組織の現場職員によく共感される事柄が多く取り上げられているが、SLB論は必ずしも彼ら職員を庇ってはいない。SLB職員の裁量を抑制しようとするのかしないのか、意図を掴みかねるところもある。

<sup>1</sup> これは英語文献で時々見かける。日本では、bureaucrat（職員）とbureaucracy（組織形態、役所の組織、支配の形態）の重なりを訳語で示しづらいため便利である。

対人行政サービスはユーザーによる選択と参加を拡大しており、社会の変化とニーズの多様化が進む今日では行政の組織形態もヒエラルキー的な官僚制組織では対応できない、とよく指摘されている。とりわけサービスの提供業務（public service delivery）は多様な民間団体との柔軟なネットワーク編成に基づいて遂行されるべきと論じられている。そのため、現場の抱えるジレンマは昔よりも強まっており、「官僚制」や「公務員」を前提としたリプスキーの立論は古めかしいかもしれない。なかでも効率性や管理と裁量についての一般的な捉え方は 80 年代前後と近年では異なっている。対人サービスの需要拡大ときめ細かな対応が求められる今日、業務遂行の効率化はサービスを充実させるためにも不可欠である。

リプスキーによる 40 年ほど前の問題意識は、今日の程度まで通用するだろうか。SLB 論は今日の学生にも人気があり、社会人の共感も得やすい。そのせいか、リプスキー論の内在的な矛盾や限界にあまり注意が向かず、有名なわりには議論が深まっておらず、日本ではそうした論考も乏しい<sup>2</sup>。単に「現場はつらいんだ」とか「上層部はもっと現場を見て、現場の意見を聞くべきだ」といったニュアンスばかりでリプスキーを語ってもらっては困るのである。

こうしたことを筆者が論じようかとしていた折、SLB を「超えて」と題した二つの論考が英国で発表された。さらにリプスキーが 30 年を振り返った SLB の増補版にあたるものも刊行された。そこでこれらを重要な手がかりとして考えていくことにしたい。

## 2. SLB の定義

*Street-Level Bureaucracy* は、対人サービスに携わる行政職員に共通するジレンマに注目させ、社会政策の実施組織がどのように活動しているのかを浮かび上がらせた。それまで、教育、警察、福祉などが別々に論じられがちだったものを同じ問題意識で捉えられるようにしたのである。

同書にはよく読まれてきた邦訳書があるので、本書 3 章までのように詳しく

---

<sup>2</sup> 教育や生活保護などの実証的研究は 2010 年代に少し増えてきたが、4 節で挙げるような概念的な掘り下げは見られない。

書くまでもないであろう<sup>3</sup>。ストリートレベル官僚とは、「行政サービスの職員」のうち、「市民と直接的な相互行為を通して仕事を進め、そして業務の執行に多くの裁量を持っている」職員であって（Lipsky, 2010 [1980] :3）、しばしば組織ヒエラルキーの下位に位置している。具体的には、「教師、警察官および法律を執行するその他の職員、ソーシャルワーカー、判事、政府に雇用された弁護士、裁判所のその他の職員、医療従事者、政府プログラムを市民が利用できるようにしその範囲内でサービスを提供するその他多くの公務員」のことである（p.3）。そうした職員を多く雇用する、労働集約的な「行政サービスの提供組織（public service agencies）」のことを、「ストリートレベル官僚（制）組織（street-level bureaucracies）」と呼ぶ。かなり多くの職種がSLBに含まれるが、この定義からもわかるように、ストリートレベル官僚組織の職員がすべてSLBというわけではない。

リップスキーは、SLBという概念を通して、1960～70年代米国の、ヒューマニズムに基づくべき福祉国家のサービス提供が「官僚主義」的であることを強く批判した。教育・福祉などのサービスを特定のクライアントに対して提供すべきかどうか（どの程度提供すべきか）を判断するにあたって、職員は対象者の固有性よりも自身の偏見を優先させ、そのため市民のサービスを受ける権利を侵害しやすい。もっとも、こうしたクライアントの非公式な支配は、職員の悪意によってではなく、慢性的な資源不足、サービス現場における政策の不確実性、密室的な職務環境、社会生活の常識的理解に関する職員とクライアントの文化的差異といった環境的要因によって生じる（図表 4-1 はそれらを筆者なりにまとめたものである）。

リップスキーの告発は、職員を厳しく統制すべしと述べているようにも読めるし、無理な環境で仕事をさせられている職員に同情的であるようにも読める。彼らはもともと過少な資源のなかで増え続けるニーズに対応しており、効果的に対応すると政府への期待が高まって、提供すべきサービスの総量はさらに増え、求められる水準も高まってしまう。サービスが充実していくという意味で

<sup>3</sup> 引用は 2010 年版から行うが 1980 年版の全章がそのまま再印刷されており、前後に新しい章が加わっている（字体も違うので誰でもすぐわかる）。なお、80 年版の部分についての引用等は訳書どおりではない。

は望ましい展開だが、職員のおかれた環境はますます厳しくなっていく。

そこで、多くの需要を短時間で捌けるように、手順を飛ばすとか、なにが理由をつけて申請者を非公式に選別していくとかいった対処策を繰り返していくようになる。たとえば、事実上の受給資格者を職員の経験や直感で選別する、正規の手続きを適用するのは知人などごく一部の人のみに限る（たとえば抽選で選ぶべきなのに応募者のほとんどを抽選の対象にすらしめない）、職員がなすべき業務の水準を勝手に下げる、といったことをする。ほかに、面談を通して申請を辞退するように誘導する、対面関係で職員が有利に振舞えるように場所や時間を設定する、職員の指導的役割を受け入れない相手を非公式に制裁する、といったことが挙げられている。

しかし、リプスキーが末端職員に同情的でもあるのは、問題の原因が現場の「官僚」にではなく、再分配に否定的な米国の社会構造に起因するからである。SLB は社会的弱者を生み出す原因に対抗するのではなく、その社会構造から生み出された弱者の苦境をいくらか和らげるために活動している。よって、仮に SLB（職員）を大幅に増員したとしても根っこ問題は何も解決しない。

では、なぜ政府は 70 年代に SLB を急増させていったのだろうか。それは、不平等な社会経済構造を改革しようとするよりも、SLB を増員して対象者の困窮を緩和するように対処するほうがずっと容易だからである。いくら米国の市民が納税者意識に敏感でも、生活困窮者を見捨てるような政府は支持されない。その辻褃合わせを SLB は担わされているのだ。

リプスキーはこのようにラディカルなことを述べつつも、職員たちの職業的使命感をなんとか支えようとする。政府によるサービス提供が縮小すればクライアントの状態はより悪化するのだから、官僚組織のなかで、そして政府組織の一員であるがゆえにできることをして、不十分でも弱者を助けることが肝要である。

そのためリプスキーの結論は、本質的には悲観的であるものの、次善の策として現実的な提案を行っている。それは、既に行われつつあったクライアント本位のサービス提供への転換を進めようとする地道なものであった。具体的には、一人のクライアントを複数の職員が担当して情報共有を図る、職員が建設的に批評し合えるようにする（職員はインフォーマルな場面で同僚の仕事ぶり

をあれこれ批評しているのではないか)、クライアントの理解を助け、サービスについて外部から情報を入手できるよう(社会的な)環境を整える、といったことである。その中には、利用者アンケートのような、従前から行われていた調査や評価を改善していくことも含まれている。

これらは、職員の専門職意識や使命感を引き出せるように日常的な業務管理を改善しようとするものであり、SLBの矛盾した役割を変更できるわけではなく、職員の板挟み状態はより強まってしまうかもしれない。利用者の自己決定権を重視すればするほど職員はかつてのような「権威」を失い、末端職員は組織の上層からだけでなく、利用者からも疑いの目とさらなる要求に晒されるからである。しかし、難しくなる条件をさらに乗り越えていこうとするのがプロフェSSIONナルである、とも言える。現に使命感を持ったSLBの存在を前提にしてリプスキーはその維持を図っているから(その使命感がほぼゼロの状態からどう高めるかという議論ではない)、リプスキーの立論には悲壮感が漂う。

ただ、クライアント支配が生じる直接的な原因は、職員一人あたりのクライアント数が多すぎる、一件の面談等に長い時間がかかる、一つのケースを一人の職員だけで担当するゆえにストレスも過大である、といったことだったから、これらは業務のマネジメント手法の見直しで改善できるはずである。その点では意外なことに、SLB論は組織マネジメントをほとんど論じていなかった。リプスキーは福祉国家の縮小に警鐘を鳴らす政治学者の一人であり、使命感とマネジメント技法との両立可能性を疑っていた。

### 3. 日本での受容と派生

SLBは日本でも注目を集め、組織心理学者の(そして訳者でもあった)田尾雅夫に代表される「燃え尽き症候群」への問題意識も高まっていった(田尾・久保1996)。また、89年には畠山弘文がリプスキーとよく似た観点から独自に日本の事例で分析を加え(後述)、これらは行政学の基礎知識としても広く取り上げられていった。

現場職員に大きな裁量があるとは、ヒエラルキー的組織が内部に大きな不確実性を抱えていることを示唆している。行政学では自治体組織を「官僚制」原

理で捉えるのが適切ではないという問題意識があり（田尾 1990, 1994）、日本での SLB 論は組織論と強く結びついてきた。

80 年代末以後は社会科学で不確実性が大きく注目されていた時期であり、対人行政サービス提供の実施現場におけるクライアントの多様性や職員との対面関係もまた政策の不確実性として関心を持たれた。それほど不確実性が高いなら、そうしたサービス提供を「官僚制型組織」で担えるはずもなく、新たな組織形態の登場かその構想が求められる（いわゆる「脱官僚制論」）。これが後の NPO 論や公私概念の見直しなどにつながっていく。

ただ、日本の大学教育では、SLB はリプスキューの「理論」と畠山の「事例」を組み合わせるような格好で取り上げられることが多く、それでは脱官僚制論と文脈が合致しない。畠山は国家権力や政治体制の具体的な動態を問題にしており、組織論における脱官僚制論は、社会全体の官僚制化というウェーバーの大きな問題意識とはしばしば焦点が異なる。

80 年代以後の行政学では、特に拡大する福祉サービスの現場提供（service delivery）を“誰が担うのか”が、実際にも理論的にも、大きな課題となっていた。まずは SLB（職員）がどのようにクライアントに接して業務を行っているのか、それは効率的に実行できるのか（するべきでないのか）、そのサービス提供組織は現にどのような組織をとるのか、といったことが主な論点となって今日に至っている。

他方で、畠山は 80 年代までの日本の社会科学で公権力が否定的・抑圧的に語られてきたことを疑問視していた。リプスキューの日本版のように見えた畠山は、行政による社会管理が市民との最前面でどのように行使されるのか、という権力の技術に関心を持っていた。公権力行使の現場で用いられる技法を明らかにし、最終的には政治体制の理解につなげようとするもので、本書 5 章で詳しく取り上げるが、行政学というよりは政治思想的な関心に支えられていたといえる。

畠山はジャーナリストの著書を含む多様な文献と独自のフィールド調査から、日本の対人サービスの現場職員がどのようなことを考えて行動しているのかを具体的に描き出している。ここで二つの例をみておこう。

一つめは公共職業安定所の窓口相談である。小さな子供を持つ若い女性が“失

業保険をもらう”ためにやってきた。女性は結婚を機に仕事を辞め、それで失業保険をもらいにきたようであった。面談において彼女に再就職の意欲は見えず、これでは失業給付の認定対象とはならない。そこで職員はそうした制度の趣旨をほのめかしつつ、就労意欲の窺える回答を引き出そうとする。それでもこの来談者は“寿退社”で給付を受けられると思っている（らしい）ので、見つけたりそうにない職種を希望し続ける。無理な条件に固執すると給付の条件を満たさないので、職員は彼女を就労意欲なしと判定せざるを得なくなった（畠山 1989:417-419）。

もう一つの例は、空港の税関の手荷物検査である。職員は慎重に調べたいが客が多すぎると滞留する人で溢れてしまう。職員は多くの手荷物を効率的に捌かなくてはならないので、通常は一定個数の間隔で抜き取り検査をする。しかし、大型機が到着した後などはひどく混雑するため、人と荷物の流れをよくすることを優先せねばならず、抜き取り検査の間隔は大きく広げられる。このバランスは経験と直感に基づいてなされているという。もともと、手荷物検査それ自体に非協力的な態度をとる者に対しては、いつもより入念に検査して暗に制裁を加えることもある（pp.317-319）。

畠山は比較的親切的な職員の行動を描いているが（調査手法の限界があることを畠山は認めている）、職員が崇高な使命に奉仕する（べき）存在として描かれることはない。しかも、畠山は SLB 概念に対して批判的なところもある（後述）。それに、『官僚制支配の日常行動』という標題が示すように、これは担当組織の末端における、知られざる舞台裏の観察を楽しんでいるようでもある。よって、我々がリプスキーと同じつもりで畠山の研究を読んでいくと焦点は合わなくなってくる。

それでも当時の行政学的関心において、官僚主義に関わるこの差異はあまり問題にならなかったようである。SLB を組織論的に展開しようとするのは、権力というよりは給付行政の内容を改善するためであり、それをより柔軟で個別の生活状態に適した形態に変えていくためには、官僚制組織ばかりに頼るよりも市民組織（NPO 等）との柔軟な連携が望まれていた。そこでは、「ストリートレベル」と「官僚制支配」という逆説的な二語の組み合わせにこだわる必要はなく（リプスキーはその語感を重視していたのだが）、対人接触の前面にいと

いう意味で「front-line worker」<sup>4</sup>の意義やその能動的役割を捉える理論であればよかったものと思われる。職員が板挟み状態であるには違いないのだが、それは組織人の宿命というべきで、リプスキーほどに強調する必要はないのかもしれない。

権力行使の実情を問題にするといっても、畠山はオンブズマンのように権利擁護を優先しているわけではなく、クライアントのところへやってくる行政サービスが結果的に本人の選択の自由や自律を非権力的なかたちで奪いかねないことを問題にしている。

しかしそれ以上に我々が困惑させられるのは、はたして SLB や前線の職員（front-line worker）の研究が本当に「政策」を問題にしていたのか、ということである。通常、個別の市民（それも社会的弱者）と頻繁に接している外勤の職員が「政策」をつくっているとは思われないが（市民も職員も思っていない）、ボトムアップ派の問題意識では、ストリートレベルの官僚たちが実質的に「政策をつくっている」ことが重要であった。どちらが「政策」を「作っている」のかという争いはコトバの問題に左右されるが、実施現場の行動を当該政策の内容として市民が認識するという意味では、たしかに「政策」研究の一部である。日本の実施論はこの性質を重視して、ボトムアップ派への共感もあってこの疑問に深入りはせず、組織構造としての問題を重視した。

組織論に強い関心を持ってきた真山は、組織内の不確実性だけでなく組織の環境適応、ある組織の主たる活動領域、プログラムの内容などが実施過程でどのように変化するかを論じてきた（真山 1994b）。そして、福祉や教育などの政策では、対人サービス供給は概して国（中央政府）が制度を作り、地方政府がその実施を担うから、理論的にも地方自治体の実務面でも、行政が外部団体とどのようなつながりをつくり維持するかが政策実施の鍵となる。しかも、NPO 同士や地縁組織などはお互いの接点が乏しい場合が多く、それらをつなぎうるのは地方自治体くらいである。政策実施を担うほどの市民同士のネットワーク

---

<sup>4</sup> 訳語では「第一線職員」が定着しているが、現場官僚、現場職員といった語も使われてきた。SLB と互換的に使われることも多いが、筆者はいずれにも違和感を抱いてきたので、本書では SLB のニュアンスや「第一線」という日本語の語感の違いも考慮して、単に「前線の職員」と呼んでいる（「前線の兵士」、「太平洋高気圧の前線」などと使われる front-line を想起されたい）。

はなかなか生まれてこないで、行政がある程度仕掛けを作って市民の“自発的な”ネットワークを作っていないと始まらない。そうしないと現に複雑化・多様化している地域社会の変化に対応した政策をつくっていくことができない（真山 2011）。

このように、真山は SLB 論を手がかりにしながらもリプスキー的提言にはあまりこだわらず、現業職員を含む前線の職員に向けて、彼ら自身がサービスをつくる存在であることを自覚させようとする。特に、市民と日常的に接する彼らの活動は、上位レベルでの政策決定にとっての貴重な情報源である。問題を掘り下げた現場からの提案は、自治体職員に求められるようになった「政策形成能力」の涵養につながる（真山 2008）。

日本の SLB 受容は、このように、組織マネジメントや実施アクター(担い手)のネットワーク論へと派生していったが、リプスキーのもう一面である背景的な権力構造や、畠山のように権力行使の現場技術を解剖する方向への展開はみられなかった。

もっとも、畠山も 90 年代半ばまでに第一線職員研究への関心を失っていた（畠山 2006）。そうこうしているうちに 30 年近くが過ぎ、SLB がもともと何を問題にしていたのかもよくわからなくなってしまった。重要だし面白いのだが、過去の文献という印象になっていった<sup>5</sup>。

## 4. 「超えて」いこうとする二つの研究

### 4.1. 英国での再検討

官僚制の逆機能を批判しつつ「官僚」であることの意義（国家によるクライアントの生活保障）を重視したリプスキーの問題意識は、「小さな政府」を強く

---

<sup>5</sup> 21 世紀の始まった頃にある後輩がリプスキーを取り上げたとき、ゼミ内でも外部の研究会でも、「懐かしい」という声があがった。その場はみな好意的で、しかし今日的意義に関しては戸惑いの混じるやり取りとなった。それから 10 年ほどして、生活保護分野の問題が大きくなったせいか SLB への再注目が起こり始め、行政学では彼ら職員の裁量は大きくない（関 2014）、または、どちらとも言えない（赤坂 2016）と実証的に論じられている。ただし、どちらの結論も対象とする業務の選定次第であり、行政組織の研究としてはともかく、「政策」という観点では範囲が狭い。

志向する行政改革（NPM）が台頭するなかで時代遅れな印象を拭えなくなる。もっとも、板挟みの職務環境という理不尽さはその後も説得力を失うことはなく、予算削減・組織縮小が進められて現場の苦境はいっそう強まるのだが、変わりたがらない行政組織の改革よりも、市場への期待や、市場と行政の混合的形態によるサービス提供の開発が期待されていくなか、90年代以降の行政改革のそうした流れに、SLB論の“それでも行政に”という主張は訴求力を失っていった。

近年になってSLBを「超えて」いこうとする研究が現れてきたが、それは米国や日本ではなく英国においてであった。本節ではその代表として二つの文献を取り上げる。一つ目は、社会福祉学からリプスキーを真剣に捉えた批判的考察で、実務経験を持つトニー・エバンズがソーシャルワークの現場マネジメントを再考したものである（Evans 2010）。もう一つは、政策研究の学会誌でキャサリン・デュローズが発表した論文で（Durose 2007）、これは大都市近郊の貧困地区の活性化事例を対象に、「ガバメントからガバナンスへ」と言われる近年の行政と社会の変化を重視し、リプスキーの語彙の古臭さを批判的に取り上げている。どちらもNPM改革に積極的な自治体を調査対象としているが、巷でよく言われるような、「NPMで公共サービスがよくなった／悪くなった」といった安易な論調ではないところもよい。

英国でSLBが注目されるようになったのは、我々にはいささか意外なことに、2000年代に入ってからのことである<sup>6</sup>。エバンズによれば、70年代の英国では、行政サービスは（米国のように）成果・マネジメント志向で捉えられてはこなかったもので、サッチャー改革が始まった時代でさえ、マネジメント改革が英国の福祉サービスの実態にはあてはまることはないと思われていた。しかしその後、福祉サービス提供業務の権限委譲や、地方制度改革、裁量拡大と業績による管理（managerialism）の積極的な推進などによって、英国でもリプスキーの議論との接点が拡大した（Evans and Harris 2004, Evans 2010）。

---

<sup>6</sup> 英国のボトムアップ派たる Barrett and Fudge (1981) もリプスキーを取り上げていなかった (Schofield 2001)。

## 4.2. エバنزの主張

サッチャー政権以後、専門職化を進めてきた英国のソーシャルワークの現場もマネジェリアリズムという大きな変化を経験してきた。リプスキー的にはそれがプロフェッショナリズムを抑圧すると認識されるのだが、90年代以後の現場は必ずしもそうならなかった、とエバنز是指摘する。エバنزは自身の職務経験も踏まえ、主に三つの点からリプスキーを批判する。

第一は、職員の裁量行動に対してはトップダウン的な統制が必要なことである。というよりも、リプスキーの問題意識が、初めから本人が単純に言うようなボトムアップ的前提では収まらない。エバنزはそう指摘している。

第二が、現場のワーカーとマネジャーが対立的に捉えられていることである。リプスキーの構図では、「マネジャーは組織の生き物であり、ワーカーはそれに抵抗しようとする」ようであり、リプスキーにおける裁量という用語は、この組織の支配にワーカーがどれだけ対抗できるかを意味している (Evans 2010:21)。

第三に、プロフェッショナルの意味合いがぶれていることである。プロフェッショナルにはその独特の技術、価値観、地位があり、それらによって自分の仕事をある程度コントロールし規制することができるはずだが、SLB論ではこのような条件にあまりあてはまらない職員の場合も含まれていた。リプスキーは、ストリートレベル職員の裁量について論じているときにはプロフェッショナルを広い意味で捉えているのに、職員にプロフェッショナルとしての規範やコミットメントを求めるときには狭いほうの意味 (p.19)、すなわち弁護士や開業医のように仕事をコントロールできる人たちと同じような使命感や責任観を求めている。

エバنزはリプスキーが踏み込まなかった組織内のマネジメントを実態から考察する。リプスキーは、末端職員によるクライアントの権利侵害について、職員の裁量を抑制する(いわゆる)トップダウン的手法で対処しようとする、かえって個々の現場に即した適切な判断ができなくなって被害が増える、と考えていた。そうした、命令したこと以外については動けなくするようなタイプの管理の仕方を、エバنزは「支配のマネジェリアリズム (domination managerialism)」と呼ぶ。しかし、エバنزの調査でそのような手法はほとんど使われていないことが確認される。多くの現場マネジャーは、日常業務におけ

る非公式的な会話を通して部下の行動を把握し、裁量の不適切な行使を抑制したり、ソーシャルワーカーとしての専門性をもっと積極的に発揮するように促したりしていたという。そうした現場裁量のマネジメントの強化をエバンズは「会話のマネジェリアリズム (discursive managerialism)」と呼んでいる。図表 4-2 は、マネジェリアリズムのこうした二つの形態と SLB の想定との概念比較をエバンズが表にまとめたものである。

会話のマネジェリアリズムの特徴としては次の二点が挙げられている。第一に、SLB (職員) たちは組織の単なる下部構成員ではなく専門職としての部下である。部下とはいえ専門職としての自負と規範を持っているので、同じ職業的な専門知識や倫理を持った者として遇する (育てる) ことが重要である。第二に、今日の英国でそのような (リプスキー風でない) スタイルが増えてきたのは、SLB 論それ自体のまずさというよりも時代背景の差異による、とエバンズは指摘している。リプスキーの時代は、SLB の業務がどんどん拡大するのにその管理職の多くは対人サービスの特性や必要性に疎かった。ソーシャルワーカーの上司はその経験も意識も持たない事務屋であった。しかし 80 年代以後の英国ではソーシャルワークの (準) 専門職雇用が増加し、今日では彼らが現場マネジャーを担うようになって、環境が変わってきたのである。彼らは専門職としての経験と資格を持っており、現場ワーカーと専門職的な理解を共有しやすい。そのため、マネジャーが持ちうる影響力は SLB の構図とは異なってくるはずである。

こうした観点から、エバンズのフィールド調査は、マネジメント改革に積極的であった自治体の二つの現場組織として、高齢者ケアのチームと成人男性の精神保健チームを取り上げている。制度的ルールや職員行動の観察も踏まえたうえで、それぞれの現場マネジャー (local managers)<sup>7</sup>、部下のソーシャルワーカー、さらに現場から離れてコントロールする上級マネジャー (senior managers) に聞き取り調査をしている。それによると、マネジメントのスタイルは一様に対立的なものではなく、しかも、「支配のマネジェリアリズム」を行っていたのは、上級マネジャーの一人だけであった。

---

<sup>7</sup> 具体的には、team manager 一名ずつと assistant manager 二名 (前者) または一名 (後者)。

現場マネジャーは、むしろ逆に、限定的に与えられた目的の範囲でしか現場ワーカーが仕事を進めたがらないことに不満を持っており、「部下が自身をプロフェSSIONALであるとみなすように促し、彼らが裁量を求めるときにはそれを承認している」(p.165)。現場マネジャーは、裁量を通して所定の政策目的に適合させるだけではなく、政策を変更する、ひっくり返す、という意味でも裁量を使ってよいと考えているのである。

このように英国における専門職の裁量やそのコントロールは、往時のSLBでは捉えられていなかったような方法で発展してきたことが窺える。それは専門職であることとマネジメントを対立させるものではなかった。

とはいえ、現場マネジャーは中間管理職であり、SLBとはまた異なった意味で板挟みとなる立場にある。エバンズの調査によると、現場組織のワーカーはマネジャーとの日常的な仕事の対話で裁量をコントロールされているものの、上級マネジャーと現場マネジャーの関係は対立的なのである。現場からは、上級マネジャーは資源を制約し、無理を押しつけてくる存在とみなされていた。上級マネジャーは、現場ワーカーが専門職として働いていることを(もちろん)認めているのだが、現場組織の不満を代表するマネジャーに対して、上級マネジャーの仕事とは、政策目的と現実とを整合させるよう(現場に)求めることであると考えている。つまり、現場提供者の役割と組織管理者の役割との対立は組織内のより高い階層にシフトしたことになる。

#### 4.3. デュローズの主張

次にデュローズは、まず前提として実施論がトップダウンからボトムアップへと切替わったと概括し、SLB論をその嚆矢として評価している。ただ、官僚組織の実態記述であってボトムアップ的といっても脱官僚制的な規範を提示していない、行政サービスの担い手が大きく変化した今日では官僚やその不作為を前提にした概念はうまくあてはまらない、といった批判をしている(p.220)。

デュローズによると、今日の政府は、従来の官僚制組織による上意下達の「ガバメント」から、複数の行政機関や民間団体との水平的なネットワーク組織による「ガバナンス」へと成立基盤を変化させつつある。リップスキーのSLBは「ガバメント」の前提で考察されていたので、「官僚制」的な政府理解が妥当しく

なってきた今日では SLB を「超えた」概念化が必要である。そして、リプスキーの考える裁量は「組織形態としての官僚制に挑戦するものではない」(p.220)とデュローズは理解しているので、「ガバナンス」時代の裁量とは性格が異なる。この部分が「超えて」と題するポイントとされている。リプスキーがみる裁量はお役所仕事の一部であるが、今日のサービス提供はそれを許さない、ということであろう。

彼女の調査は、貧困地区のまちづくり活動 (neighbourhood management) に携わる自治体職員の行動と意識が「起業家」的であり創造的であることを明らかにしようとする。貧困地区のまちづくり活動に携わる自治体の前線職員 (front line workers) に聞き取りを行っており (期間は 2005 年～2006 年), その対象者は主に地域の経済振興部門や保健部門の担当者, 警察官など計 50 人となっている (pp.223-224)。それによると, 彼らは以前にも増してジレンマに晒されており, ジレンマはさらに複雑になっているのだが, それでも今日の SLB (に相当する従事者) は創造的な役割を果たしているという。

議論の出発点はブレア労働党政権 (New Labour) の「現代化」という政策転換である。1999 年に発表された内閣府のホワイトペーパー (*Modernising Government*) は権限委譲等による公的部門の「再活性化」を強調している。「前線の職員が果たすことのできる裁量的な役割」をその中心に置き, 彼らに「変革の担い手」たれと督励している (p.221)。公務員は (SLB を含めて) 官僚 (制) 的でないサービス提供者へと変わるように求められている。ただ, ブレア政権の行政改革は現場への権限委譲と中央政府の集権化, さらに市場競争を取り入れて効率性と数値目標達成を強く実施部門に求めているため, 実際の様相は複雑である。中央政府が求める指標の多くは経済開発に即したものであるから, 社会的課題 (貧困や平等など) を優先すべき地域の実情とは合致していない。たとえば保健分野の場合, 中央政府は「幅広い, 全体的なアプローチ」とを言いつつ, より狭くより数量化可能なアプローチをとるよう求めてくる。

具体的に見ると, 2004 年の保健省のホワイトペーパーは, 公衆衛生 (public health) を進める鍵として, 「運動 (physical activity), 栄養, 喫煙, 性感染症, 精神保健, 麻薬・アルコール, 事故」を挙げているが (p.227), これは保健推進担当職員 (health development worker) が抱く問題認識とは異なっている。現場

の担当者は、公衆衛生を、「もっと運動しましょうとか禁煙しましょうとかそういったことよりも」、経済的不平等や住宅事情といった社会的な要因から捉えているからである (p.227)。それでも、彼らはこうしたズレを嘆いてばかりいるわけにはいかない。市の事業であるにもかかわらず財源は予め用意されておらず、担当組織が各種のファンドに応募して獲得してこなければならず、前掲の(表層的な)指標を満たさなくてはならない<sup>8</sup>。

資金源の多くは中央政府が用意したアドホックなファンドで、所定の目標を達成できなければ次年度以後の財源は得られない。それには、地域でパートナー関係を創り出して事業を拡大できるかどうかが鍵となる。外部の団体とパートナーシップを築くことができれば施策はより効果をあげることができ、その成果のおかげで追加的な財源獲得の可能性が高まる。そこで前線の職員たちは、従来の役人のように割り当てられた予算を消化するのではなく、地域の市民団体や企業を巻き込みながら、サービスを必要とする人々を“開拓”していく。

「前線の職員は、こうした地区のニーズに焦点を合わせたイニシアティブと戦略を開発しようとしている」(p.227) のであり、旧来の公務員(官僚)イメージと比べると行動様式が一変している。

職員は予算の足りない事業について、協力者を増やそうと外に出て積極的に働きかけるようになった。事業の立案が「興行事業 (showbiz events)」のようになっていく。お金の計算は人々が事業に敏感になるテーマでもあるから(それだけに扱いにくい面もあるが)、その事業に「どんな意味があるのか、とか、長続きするのか、長期的なインパクトはどうか、といった話ができるのは素敵ですよ」(p.229) と、コミュニティ開発担当者 (community development worker) へと答えている。実施部門の現場職は、従来は事務所で相談を受け助言していればよかったのだが、今では啓発の“番組を外で生放送する (roadshow)”ようになり、住民たちのお金の管理能力 (financial literacy) を育てながら地域コミュニティに参加している。

<sup>8</sup> 調査対象のサルフォード市 (Salford, マンチェスター市の西隣) は貧困地区を抱えていることでも知られてきた。当時、同市は、「Sure Start」, 「New Deal for Communities」, 都市開発公社などの八つの政府プログラムから資金を得ていた (p.223)。ちなみに同市内の貧困と 80 年代以後のハード面での再開発は日本でも少なからず紹介されてきたが、今日では BBC の主要拠点の移転先 (MediaCityUK) としても知られている。

もっとも、それは現場職員の置かれた板挟み状態を解消するものではない。彼らは上位機関からの財政的制約や、中央からも市民からもやってくる多様な要求に晒されている。しかしながら彼らは、顧客開拓や財務管理といった「一連のスキルと戦略を用いて、今日の複雑なガバナンスの編成 (arrangements) と、彼らが直面するより広範なジレンマとに対応できている」とデュローズは見る。彼らはリプスキーの時代の官僚主義的な「ストリートレベル官僚」とはちがって、「創造性、起業家精神、組織的な福祉活動の拡大 (outreach) を強調した、前線活動の新しい用語法を前面に押し出し始めている」(p.231)。

そうした変化を窺わせるキーワードにあたるもの(「narrative」と呼ばれているが)をデュローズが表にまとめている(図表 4-3)。そこからわかるように、「ガバナンス」時代の前線職員は、予算獲得からイベントの実施まで市民団体などとのネットワークを形成しながら、中央政府の目標を地区の実情に合ったかたちで実施する、という起業家的で創造的な存在となっている。このことが職員たちの言説の面から示されているという。

#### 4.4. それぞれの弱点と示唆

ここからはそれぞれへの疑問を指摘しておきたい。まず、SLB に対するエバンスの主旨はリプスキーの対立的なマネジメント像が一様に過ぎることにあつたが、その対立は組織の少し上位に移行しているだけで、ジレンマにどう対処すればいいのかという点ではほとんど進展がない。もっとも、ジレンマを主に背負い込むのが末端職員ではなく中間管理職になったのだとしたら、実施論が「ストリートレベル」に注目する意味は大きく損なわれることになる。この点でもエバンスは SLB 論の枠を越えることになりそうである。ただ、いずれにせよ調査対象が少ない。福祉職で「会話のマネジュリアリズム」を採らないとは考えにくいものの、英国でそれが優勢であるとの証拠が示されたわけではない。

次に、デュローズの立論については基礎概念の取り扱いが粗雑で問題が多い。出発点はわかりやすくよいが、起業家的で創造的であるという根拠が薄弱なのである。ガバナンス概念の抽象性と直結させた立論が災いしている面もありそうだが、特に次の四点を指摘しておきたい。

第一に、このケーススタディは、現場ワーカーが悪意はなくともクライアントに不利益を与えることを考慮していない。これを抜きにしてリプスキーを引き合いに出しても意味がない。SLBは時代遅れと言うが、彼女の観察対象である front line workers は「官僚」が持つ組織や資源の環境には恵まれていない。官僚でない人々の行動が起業家的であってもなくても、それはリプスキー概念への批判にはならず、「越える」こともない。

第二に、現場職員はクライアント志向とマネジュリアリズムを両立させているようだが、それは彼らが中央政府の定めた資金の仕組みに“環境適応”したことを意味する。よって、「創造的」なのは現場職員である以上に中央政府の制度設計のほうではなかったのか。もちろん現場職員の柔軟かつ意欲的な取組みを筆者も賞賛したいが、彼らは起業家風に振舞うよう政府に追い込まれているのである。

第三に、職員はそもそも安定雇用でない可能性が高く、それではたしかに「官僚（制）」にはなるまい。ボランティア従事者も含まれているし、NGO職員、公務員もあり、しかも公務員でも任期付採用が多いはずだから、当該発話者の雇用条件もわかるようにすべきである。

第四に、職員による（自己理解の）ナラティブを過大評価している。たしかに、従来と違う話し方をしているうちにアイデンティティもそれに沿って変わってくるという可能性はあるが<sup>9</sup>、知性も適応能力も高い職員なら用語法（表現方法）を変えてみせることくらいはたやすい。行政関係者は予算をとり政治的支持をとりつけるために、その時代の流行に即した“作文”をするものである。審査基準がはっきりしているなら、新たなゲームのルールに合わせた表現に変えればよいし、そうするしかあるまい。それは起業家精神というよりも、補助金応募者に求められるしたたかな適応力のようなものであろう。

こうした不満が残るものの、エバンズもデュローズもソーシャルワーカーの厳しい職務環境をよく観察し、リプスキーのマネジメントや現場職員の士気に

---

<sup>9</sup> ガバナンス論として「解釈学的ガバナンス」論（Bevir and Rhodes 2003）に依拠するとデュローズは述べているが、彼女の立論は Maynard-Moody and Musheno（2003）における（職員自身の）「市民の仲介者」像に依存しており、解釈的ガバナンスとのつながりが悪い。職員の生の声を挙げているのは興味深いだが、表現方法よりもアウトリーチが具体的にどのように行われているかを観察したほうが説得的であったろう。

対する理解の不十分さを明らかにしている。エバンズは裁量のマネジメントに対するリプスキーの曖昧さを浮き彫りにし、デュローズは福祉志向のまちづくりにおいて官僚（役人）的イメージと大きく異なる実像を示してみせた。

我々は行政サービス提供の実際と SLB 論の時代的・制度的なすれ違いを自覚的に取り扱うべきである。2000 年代英国のリプスキー再注目、それがリプスキーをどの程度「越えて」いるかには疑問があるにしても、日本における SLB のジレンマを見つめなおすうえで興味深い材料を提供している<sup>10</sup>。

## 5. リプスキーに戻って

### 5.1. 1993 年

「小さな政府」が進み社会の条件が変わったことをリプスキーはどのように考えてきたのであろうか。

90 年代初め、リプスキーは *Nonprofits for Hire* という共著書を公刊している (Smith and Lipsky 1993)。それは、70 年代までの「福祉国家」を、とりわけ欧州諸国のように所得の再分配や国家による個人の保護を重視していた。連邦政府が対人行政サービスをかなり低い人件費と不安定な契約環境で提供する（時間雇いで非営利組織を活用する）仕組みへと大きく切り替えてきたことを強く批判していた。

「小さな政府」が広まっても、それまで連邦政府が提供してきた新たな多く

---

<sup>10</sup> エバンズのいう対話的なマネジメントは日本でもよく見かけるものだが、鈴木 (2019) のケーススタディもエバンズを重視している。

また、デュローズについては、福祉行政の研究者である畑本 (2020:10, 注 6) がフーコーにも触れつつ好意的に取り上げている。これは筆者のデュローズ批判 (2014a) への「反論」でもあるとされるが、論点が噛み合っていないように思われる。まとまった応答は別の機会に譲り、さしあたってその原因として三点を挙げておきたい。

第一に、筆者は 2007 年論文を取り上げているが、畑本は 2011 年の論文を読んでいる。後者は Lipsky (1980) と対比しながら今日の現場職員の特徴を描いているが、リプスキーの概念化自体を批判するものではなくなっている (この参考文献に 2007 年論文はない)。第二に、畑本論文はミクロ的権力を重視し、「パブリック・エンカウンター」論にウェイトを置いている。これを筆者は別の論稿で扱っていたのだが (拙著 2014b, 本書初版 5 章)、それには気づいてもらえなかったようである。第三に、権力について畑本が重視するのはポジティブな側面であるが筆者はその両義性であり、この差異も間接的にデュローズ評に影響しているのではないか。

の対人サービスが伝統的な慈善団体に担えるはずもなく、レーガン政権は、連邦政府の肥大を嫌い州政府の自律性を重視する（共和党の）伝統的な教義に従って、対人行政サービスの多くを州や民間団体に（つまり州政府が関与して設立した非営利法人に）委ねた。財政赤字のためもあって委託費が低く抑えられており、民間の現場従事者はSLBと同様のジレンマを（さらに厳しく）経験せざるを得ない。プロフェッションの使命感と組織体の経営基盤はいつそう不安定になっており、政府の下請け化が強まり、非営利部門の自律性が侵食されている<sup>11</sup>。

こうした文脈で、非営利法人の（ボランタリーな）現場職員のことをリプスキーたちは「新しいストリートレベル官僚（New Street-Level Bureaucrats）」と呼んでいる（pp.115-119）。しかしこれは、業務の外部化に伴ってSLB概念も外部に及ぶようにしたという以上ではなく、SLB概念を修正・変更できるほどのものではない。時間で雇われる非営利の現場ワーカーが「政策をつくっている」とみなせるのだろうか。

それに、同書は「新SLB」に特有の傾向を指摘する研究でもなかった。SLBを「官僚」でない非営利組織の現場ワーカーに拡大すると、それはそもそも「官僚とは何のことだったのか」がわからなくなる。非営利組織が行政官僚制に組み込まれることもよく批判されているから<sup>12</sup>、末端の民間従事者も下っ端のお役人であるとするべきなのだろうか。

## 5.2. 2010年

それから15年以上が過ぎ、SLBの出版から30周年という記念版が2010年に刊行された。初版の内容は版面もそのままだが、序文と終章には、その30年の社会変化を踏まえてリプスキーの見解が追加されている。そこでも93年と同様に、今日の現場の資源制約の厳しさや現場の判断の難しさなどに改善がな

<sup>11</sup> もっとも、NPO論の主唱者であるSalamon（1995）によれば、こうした二項対立的な考え方はレーガン政権の視野の狭さと結局は同じことになる。日本ではNPOという言葉ばかり先行し、当時はこうした概念の背景がほとんど注目されていなかった。

<sup>12</sup> いわゆる「制度的同型化」のことであるが（DiMaggio and Powell 1983）、須田木（2011）は、これを用いて、日本の介護保険制度の運用について東京都と民間事業者の関係を調査し、後者の下請け・役所との類似化を指摘している。

いことから、SLB論は今でも有用であると述べられている。

資源制約や裁量の現実的な必要性それ自体について筆者にも異論はないが、対人サービスの現場提供業務の民間化が進んだことで、議論の前提となる文脈は異なってきた。そこでここからは、21世紀最初の10年にリプスキーが、現に行われてきた裁量抑制のマネジメントと、非営利組織の従事者の存在とをどのように考えてきたのかを見て行きたい。

まず、非営利組織に関するリプスキーの考え方は変わっていないが、マネジメントの捉え方にはわずかな変化が見られる。リプスキーが初版当時の学界の受け止め方が誤解含みであったことを示唆しているのも興味深い。「ストリートレベル官僚は管理できないと結論づける読者もいた」と当時を振り返り、「しかし[その後の]30年の経験から、ストリートレベル官僚の業績と期待されていた政策の結果とのギャップをマネジャーは確実に縮小できることが示された」と述べている(Lipsky 2010:223)。

たとえばワークフェア（職業訓練等を条件とした制限的な失業給付）について、クライアント自身の職業訓練や求職活動の実績を認定基準とすれば、認定業務は自己申告を自動的に処理すればよく、そのかぎりでは職員が資格認定に裁量を働かせる余地はなくなる。また教育では、学校マネジャーが目標をより明確にすることで、教師（の裁量）に対するコントロールを拡大している。さらに、英国の高齢者福祉サービスについての研究（エバンスの別の共著論文）に言及しながら、現場ワーカーの役割を縮小し目標を明確にしたことで職員の業績とやりがいにはポジティブな結果が表れている<sup>13</sup>と述べ、上層からのマネジメントがある程度可能であると認めている。

そのうえでリプスキーは、そうした事例でも現場職員の裁量がなくなったわけではないし（エバンスたちもそう強調している）、彼らは地位と権威の喪失にうろたえている、とも書き添えている。現場職員の報賞と制裁を作り直すこと

---

<sup>13</sup> この事例として Evans and Harris (2004) が注に挙げられているが、まとめ方の文脈が正確でない。エバンスらによれば、現場ワーカーは、カウンセリングの役割が減らされて事務仕事が増えるために裁量を失うのではと心配したが、事務仕事のほうも彼らが予想したほど単純ではなく、ケアプラン作成にしても実質的には大きな裁量を伴うことがわかった。また、ワーカーは、クライアント志向から、従来のサービス提供を続けることには否定的であり、外部委託化が積極的に支持される面もあった。

でマネジャーが影響力を増やしていることにも注意するよう促している。そしてリプスキーは、NPMの方法が、対人サービスにとって最も重要な次の二点に貢献していないと批判する。一つは、公務員が個別の困窮や生の困難に対して「柔軟で助けになるように」(p.229)活動できることである(これには、適切な例外措置に対して社会が寛容であることも必要である)。もう一つは、「職員個々がイニシアティブを持ち、経験を磨き、管理のガイドラインでは得られない共感」ができるようになること(p.230)である。そこで重要なのは、彼らがどうすれば適切かつ効果的に裁量を使えるようになるか、という問いである。

次に、SLBの概念はあくまでも公務員を前提としている。非営利組織の現場にも注意を向けているが、サービス提供の中心は公務員が担うべきと考えられている。リプスキーは言う。ヒューマニズムを必要とするサービス提供職公務員の雇用総数は現在でも増加している、職員を業務の「自動化や外国人労働者に置き換えるのは困難」であり、こうした職の担い手を減らすわけにはいかない、そうである以上、彼らに社会的にみてよい給料を払うべきなのだ(pp.236-237)。世論調査を見ると政府機関に対する信頼はひどく低いのに、その現場職員に対する信頼は今日でも高いことがわかる。政府が対人サービスを担うことは、政治的ムードのせいで過小評価され続けている(p.237)。このようにリプスキーは米国社会の歪みを以前と同様に指摘している。

リプスキーの基本姿勢は30年を経ても全く変わっていない。NPM的实践が裁量の技術的抑制と業績向上に一定の貢献をなしていることは認めるものの、そうした成果は、SLB職員たちのなすべき範囲を組織が限定しすぎているからに過ぎない。測りやすい仕事に注力してそれ以外の仕事はしないのだから、対象者優先のサービス提供という理念から見れば本末転倒であろう。リプスキーはそう批判する。

しかし、業務を限定しなければサービス従事者にかかる身体的・精神的な負担は増え続けてしまう。専門職の使命感が宗教的な意味合いを帯びることは避けがたいから、割り切った契約や職務範囲の限定がどれくらいなら可能であるかという模索も必要である。それに、SLBは悪意によらないクライアント支配の構造に注目したが、犯罪的な行為を抑制するための工夫もSLB論は積極的に扱うべきではないのだろうか。そうすると明らかに「トップダウン的」な要素

が目立ってくることになるのだが<sup>14</sup>、30年後のリプスキーは、主旨が変わっていないのと表裏一体で、これについての曖昧さも変わっていない。

もっともそれは、リプスキーの思考にというよりも、学界の受容に問題があったと考えたほうがフェアであろう。リプスキーは自ら明快にボトムアップ論を唱えたのではあるが、30周年記念版では、SLB論の意義が単純なボトムアップ論として捉えられたことを不本意に思っていたと述べているからである。初版でリプスキーは、「ストリートレベル職員の個々の意思決定がまとまると、それは組織の政策になる、あるいは、事実上の政策を意味する (become, or add up to, agency policy)」（1980:3）と書いていたのだが、「非常に多くの読者にとって」、SLB論は、政策は現場で作られるというその「結論が最も重要であって、時にはそれが『ストリートレベル官僚制』の唯一の教え」であると受け取られてしまっていた（2010:220）。リプスキーは、個々の職員が「政策に書かれたこと」だけではわからない事柄を日常的に判断しているのだ、と言いたかったのであった。「ストリートレベル官僚は、政策目標のコアを明確にしたりはしないし、目標のコアを達成するためのメカニズムを彼ら自身で開発したりはしない」と30年後のリプスキーは言い切っている（p.220）<sup>15</sup>。

<sup>14</sup> エバンズが別の論文で、クライアントの権利侵害を防ぐのは「トップダウン」的観点でありSLBのボトムアップ論的意義の強調とは矛盾していると批判している（Evans 2011）。

<sup>15</sup> これについて三点補足する。第一に、初版でも、SLBの「地位は、市民との相互行為の重要な様態 (significant aspects) に関して、政策を作る (make policy) ことを許容している」（p.13）と限定的に表現されていた。

第二に、Weatherley and Lipsky (1977) では、「policy-making」にはよく似た一対の焦点があり (atwin focus)、一つが連邦・州政府レベルのそれで、もう一つが（その新規立法措置に対する）SLBの職場における対処行動のことである。よって、「ストリートレベル官僚はそれぞれの仕事の領域で *polymakers* である」、という「重要な意味」がそこにある（p.172, 強調は原文）。つまり従来の実施研究は前者しか扱っていないと批判し、*policy* の意味に後者を補充している。

第三に、しかしながらその翌年の単著論文（33歳で亡くなったプレスマンの追悼論文集に寄稿）ではもう少し対立的である（Lipsky 1978）。従来の実施論の暗黙的な、組織ヒエラルキーの上から下へ、決定者と実施者の「システム」（相互依存関係）という二つの想定（p.393）に「逆の見方をするべき」（should be turned on their heads）であり（p.397）、実施部門の職場環境の構造（work structure）に焦点を合わせた行政学の官僚制組織研究が実施論に有用であると主張している（pp.400-401）。ウィルダフスキーらの「政策実施」概念を、実施部門の裁量で目的を実質的に選択できる場合を織り込めるように修正しようとしていると思われるが、それが追加的・補正的なのか、視座転換なのか、はっきり

そこで、対人サービス現場職員には遍く大きな裁量がある、クライアント支配にもかかわらず裁量を抑制できない、二項対立的なボトムアップ論へと切り替えるべき、という SLB 理解は誤解含みであったと言わねばならない。

### 5.3. 求められる別の観点

考えがしっかりしている分、往時の疑問もそのまま残る。我々は別の観点を模索する必要がある。筆者は次の三点が今後の手がかりになるのではないかと考えている。

第一に、サービスのばらつきを管理する必要は、特に下限レベルについては否定しようがない。これをして即ちトップダウンなりと批判するのは適切でないし、「品質管理」とその手法を公共性になじまないものとして排除することもできない。実際、1980年のリプスキーも利用者への調査を含めた従来からの業績評価を（否定するのではなく）改良して用いるべきとしていたし、問題対処方法の共有を促すなど、実質的には企業経営の品質管理の取組みに通じることを提示していた。ただしこれはサービスの画一化を推しているのではない。この点を混同されては困る。

第二に、SLB 論は、職員の悪意によるクライアントの収奪を除外していた。しかし、悪意なく手抜きをする技法と加害意図を持った行為を予めそう明確に区別することはできるのだろうか。手抜きをしやすい環境では悪質な違反も起こりやすくなるし、逆に規則が厳しすぎても陰湿な違反が生じやすくなるように、不作為的であれ意図的加害であれ、逸脱的行為は少しずつ様子を見ながら学習的に行われていくことに注意が必要である。それに、報われない仕事（職場）であるという認識、人の目の届かない領域が大きいこと、攻撃しやすいターゲットの存在、といった条件も深く関わってくる（これらは犯罪の原因として論じられてきたものであるが）。SLB もまた「感情労働」の一例であり<sup>16</sup>、日常的に、クライアントとの対人関係の難しさから生じる大きなストレスに晒さない。

---

<sup>16</sup> Hochschild (1983) によるこの概念では、労働者の心と私的な感情マネジメントの商品化が重要であり、航空会社の客室乗務員が強要される笑顔と、行政処分を行う SLB のストレスとを同じように言うことは適切でない。ただし、ソーシャルワーカーの立場についてはホックシールドも同じように捉えている。

れている。こうしたことから、悪意・侵害意図の有無を予め想定するよりも、小さな手抜きから犯罪行為までを連続的に捉えられるようにしたほうがよいのではないか<sup>17</sup>。

第三に、そうしてみると、SLB論では対面的相互作用の分析が意外に少ないことに気づかされよう。リップスキーの分析では職員は、面談の条件を整えることでいつも優位を保っているようである。たとえば、職員が対象者に「スティグマ」(悪のレッテル貼り)を与えて相手を操縦することについては、スティグマが効きやすい環境・条件や、レッテル貼りの対象者からの反撃の可能性といった、ゴフマン社会学の眼目である状況の流動性や戦略性がほとんど反映されていない。スティグマは自己理解の意味づけ(identity)に深く関わるから、仮に職員がある来談者に表面的なスティグマを付与しようとしても、本人の地位や評判が(実は)高くて効き目がないこともあるし、本人が意図的に別の軽い非難で済むほうのスティグマを提示してそれ以上の意味づけを回避することもある。またクライアント側が職員のある行動や言動を捉えて逆のレッテル貼りをして戦況を好転させようとすることもある(「差別だ」、「百姓は死ぬということか」、「民間ならクビだぞ」等々は日本での典型例と言えよう)。

たしかに、リップスキーが取り上げていたのはそうした対抗策がとれそうにない人々の場合ではあったが(勉強のできない児童、看守に逆らえない囚人のように)、相互作用論ではスティグマ付与をそう一方的に捉えることはない。我々にも、ゴフマンを参考に、対面関係の秩序がどのように成り立っているのかという問いに遡る必要がある<sup>18</sup>。ゴフマンの社会理論は人々が主体的な働きかけによってルールを明示的に形成しているとは考えないし、どちらかといえば、専門職のサービス提供者がどのようにしてその専門職的な正しさを対象者に受け入れさせるか、またそこでクライアントがどのように対抗するか、という相互行為の策略(strategy)を暴露するものであり、対面的関係の捉え方が理想主義的ではなく、実態の分析に有益である。

---

<sup>17</sup> 以上のような考え方は宝月(1990, 1998, 2004)の逸脱社会学に多くを負っている。宝月はストラウスに基づいて、シンボリック相互作用論から、逸脱と正常の流動的な区別がどのような相互行為によって生じた維持されているかを明らかにしている。

<sup>18</sup> 同様の問題意識は畠山(1989)が既に示していたのに、その後政治学的展開は見られなかった。なおゴフマンについては本書5章を参照されたい。

ここで俄かに SLB 論に見られるゴフマン社会学摂取の不十分さを指摘したが、相互行為の策略（方略）を詳しく分析すると固有の状況を捨象するわけにはいかず、せつかく警察官から福祉施設のワーカーまでカバーするようにした SLB 論の視界を細分化してしまうことになるかもしれない。しかし今日では政府も刑事政策と福祉政策との密接な連携を図っているように、また学校教育の現場の課題も「教育」と福祉サービスとの区別が難しくなっているように、現代の先進国では SLB（の活動）はさらに横断的であることを期待され、相互の連携がますます求められている。よって、SLB 論も今後はそれぞれの行為の文脈を明らかにしていくほうがよいと思われる。

## 6. まとめ

本章は冒頭で SLB 概念についての具体的な疑問を掲げた。SLB 論は裁量をコントロールすべきと言っているのかそうでないのかはっきりしないこと、および、民間化やパートナーシップを進める NPM 行革を通して今日では官僚の行動や組織に対する捉え方が大きく変わってきたこととの関係、という二つである。

まず裁量について。エバンズが明らかにしたように、SLB の典型にあたる福祉分野では、マネジャーとワーカーは単純な対立構図にはないと考えたほうがよからう。専門的資格（現場経験を要する）を持つ者が現場マネジャーを務める例が増えており、彼らは組織の業務運営においてプロフェッショナルとしての使命感を優先しようとしている。現場マネジャーは専門職としての立場でワーカーと日常的に話しをし、それによって職員行動の不確実性を抑制している。ただし現場マネジャー以下は上級マネジャーとの関係を対立的に捉えていた。この点ではリプスキーの対立的想定も有効であるが、分析すべき問題は組織の中間層が抱えることとなり、SLB という概念は薄まらざるを得まい。

次に、民間化やパートナーシップの前提について。デュローズの調査は、方法論的に不十分ではあったが、今日の現場公務員の活動は、NPM 的前提に従って、かつての「官僚」的行為からは大きく変化しており、むしろ起業家的な売り込みとクライアントとの協働を重視していることをよく示していた。ただ、

30年後のリプスキー自身は、「福祉国家」の担い手としての使命感を前線の公務員に期待するというSLBの基本構図を全く変えていない。裁量のマネジメントについてNPMの実績を受けて技術的な統制の可能性を認めたり、非営利部門の現場従事者に関して裁量を個人の自由よりも組織レベルで捉えたりする譲歩は見られたが、職員の不作為抑制とボトムアップ論的意義づけとが概念的に矛盾しうることについての見直しは示されていない。

しかし、SLBこそが政策をつくっているかのようなイメージが誤解だったことは明確になった。そもそもクライアントに応諾を迫り得る行為を「政策をつくる」とみなせるはずもない。SLBは個別対象者との接触に限って政策決定を追加しうるとするのがせいぜいであって、バレットたちの問題提起と比べるとおとなしい主張であった。

従来、SLBについては、職員レベルでの不確実性や、その組織論的応用が論じられてきたが、行政職員と個別市民の対面的相互作用をより深く理解することが必要になっている。それは、SLB論を「ミクロ的」現象に限定しようとするものではない。むしろリプスキーが社会構造の歪みを指摘していたように、対面関係から社会構造的な変化までを通して見ていくことが求められよう。

## (4章の図表)

図表 4-1 クライアント支配の原因

慢性的な資源不足	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員はあまりに多くのクライアントを担当している</li> <li>・一つの案件を適切に処理するには、相談や指導でかなりの時間がかかる</li> <li>・サービスが成功すると、需要はさらに拡大する</li> </ul>
不確実性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ケースによって事情が大きく異なり、判断基準などの標準化が難しい</li> <li>・業務は対面関係でのやりとりによって進行する</li> </ul>
密室性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一つのケースを職員が単独で担当する</li> <li>・クライアントとの面談や指導は事務所の個室か相手の自宅などで行われる</li> </ul>
クライアントとの文化的差異	<ul style="list-style-type: none"> <li>・クライアントは制度に関する基礎的な知識や情報をほとんど持っておらず、職員の言いなりになるほうが得だと考えやすい</li> <li>・市民は福祉的サービスの受給申請に前向きでないことが多い</li> <li>・職員とクライアントでは、言語能力、望ましい生活様式などが異なるため、誤解や不信が生じやすい</li> </ul>

出典 筆者作成

図表 4-2 エバンズによる裁量の比較

	支配のマネジャリアリズム	ストリートレベル官僚制	会話のマネジャリアリズム
マネジャーの志向	組織的	組織的	組織的かつ専門職的
職員像の捉え方	従業員	従業員	専門職の従業員
マネジャーと現場従事者の関係	ヒエラルキー的	ヒエラルキー的	同僚が同等の権力を持つような／ヒエラルキー的
マネジメントの戦略	効率的／拡張的	有効性は制限される	有効性と正統性は制限される
現場従事者の抵抗	限定的：マネジャーが支配し統制	事実上の機会が広範	事実上及び公式ルールに適った機会が広範囲
裁量の性格	望ましくない／厳しく牽制	広範囲に必要なだが問題含み	拡張的、現場によって違い、数値評価が必要

出典：Evans(2010: 66, Table.3.1)

図表 4-3 職員のジレンマについてのデュローズによる整理

	「ガバメント」的理解	「ガバナンス」的理解	対 応 (response)	事業の主 導	対処方法の語り (narrative)
争点の定義	狭い, 数量化	広い, 社会的, 質的	対象地ごとに政策の適切な方法を解釈	相談業務の優先順位	「曲げる [拡大解釈する]」 ('Bending')
財源確保	不足	通常の財源は皆無	外部のアドホックな資金を探索	個別ファンドへの応募	起業家的
パートナーシップの働き	組織的に貯える	賛同 ('Buy in')	財源に基づいたテーマごとにパートナーシップを確立	ある範囲のパートナーたちをまとめる。自覚を促す。	全体的な組織学習を働かせる。能力育成。
地区コミュニティへの関与 (engagement)	来所相談 (consultation)	参加 (engagement)	現地主義, 市民が近づきやすいように	興行, 信用組合, トレーニング	意思疎通, 道程の指導, 能力育成

出典 Durose(2007: 230, Table 1) ただし原表中の固有名詞は省略した。