

[研究ノート]

政策実施論の行政学的文脈に社会理論的観点を取り入れる
——シンボリック相互作用論を中心に——

高橋 克紀

〔研究ノート〕

政策実施論の行政学的文脈に社会理論的観点を取り入れる ——シンボリック相互作用論を中心に——

高橋 克 紀

1 はじめに

政策実施では行政と社会の相互関係が重要だから、そこには「社会」をどう理解するかという理論的関心も必要である。行政学では実施過程を政府と社会のインターフェイスであるとみることも多いし、実施論内部では80年代のボトムアップ・アプローチが強調したこともあった。しかし、行政学で我々が「社会」というとき、そこには政策の対象集団や提唱集団などの部分社会か、あるいはSLB（ストリートレベル官僚制¹⁾）の対面的場面のイメージが強く、社会の全体的把握や、個人の自由・自律と社会としての一体性との関係を案じるような関心までは向けられていない。

このような「社会」への疑問には、「社会理論」と呼ばれる研究分野が適している。社会理論は社会学の基礎理論との違いがわかりにくい²⁾が、歴史学や社会哲学など幅広く人文学と交差しており、社会の全般的な関心から社会の生成や変化などを理解しようとする。社会理論には、数理的分析もあれば、文学理論的なもの、観察者・分析者が対象者個々の固有性を捨象した客観的な分析もある。客観的なタイプで政策実施過程を分析するなら、ある事態を個々の職員（管理職を

-
- 1) 「street-level bureaucracy/ -crats」の両方を含む略語として用いる（拙稿 2021）。
 - 2) 社会理論は社会学で特に説明なく普通に使われていることが多い。実際、社会学の古典的理論が中心となっている。ここでは、社会理論事典（Turner et al. ed, 2018）と社会学辞典（Marshall ed., 1998）を特に参考にしている。

含む) やクライアントがどう捉えて動いているのかよりも、どのような環境・条件が彼らを(ある仕方)で行為させるのかが主要な問題関心となる。そうした分析の意義を筆者が疑うことはないが、20世紀後半の社会理論や社会学の諸理論は、客観的な構造の面と、そのなかで具体的な人々が状況をどう考えて行為しているのかという面との、往復的(あるいは螺旋的)関係を重視してきた。実施論においても、社会を主観的理解への関心から考察する必要がある。

本稿は社会理論のうちで、シンボリック相互作用論とフーコー由来の権力・統治(governmentality)概念に注目する。その直接的な理由は、これらが政策実施の先行研究ですでに言及されてきたからである。それに加えて、シンボリック相互作用論は対面関係分析だけでなく、そこから非公式の制度化や法制度の整備といった、より大きな社会関係を視野にいれてきたこと、フーコー的統治性は個人人の保護や社会の安全確保を目的とした電子的監視網がビジネスと国家が混合する状態で緻密に整備されていく時代の政策実施とよく重なっていること、という理由もある。

筆者はこのアプローチを既に提示してきたが(拙稿2014, 2021)、まだ両者を理論的にうまくつなげられていない。社会学におけるシンボリック相互作用論の輪郭や名称があまり明確でないことも一因ではあるが、政策実施と権力の関心から、フーコーが目立つかたちとなっている。これに関しては、シンボリック相互作用論の基本的特徴を、政策学でも親しみのある社会的構成主義との関係で記した覚書(と称するノート)を書いたにとどまっていたが(拙稿2022a)、その頃、幸運にも、政策実施研究の現在位置と展望を考える日本行政学会の分科会で報告する機会を³⁾いただいた。本稿はその事前提出稿を大きく加筆修正するものである。⁴⁾

3) 2023年度の日本行政学会大会(5月14日に立命館大学で開催された分代会C2「政策実施研究の到達点と課題」)において、企画・司会・討論を担ってくださった先生方、フロアからコメントをいただいた先生方に深く感謝申し上げます(お名前を挙げて迷惑になるといけないので伏せますが)。

4) もとは日本行政学会の論文公募に挑むつもりだったが、筆者オリジナルの(としか言いようがない)記述を多く引用しないと本稿が書けず、本誌への寄稿に方針を変えた。

2 実施論の概観

まずは実施論なるものを振り返っておく（詳しくは拙稿 2021）。プレスマンとウィルダフスキーの事例研究から始まったとされるそれは、実施可能性や、立案と実施を分離させないことの重要性など（Pressman and Wildavsky, 1973）を論じ、そこから実施研究という新たな分野が政治学に台頭した。ウィルダフスキーらの分析には失敗要因の一般性がないといった「第二世代」からの批判も寄せられたが（Mazmanian and Sabatier eds.1981）、実施論の当初の知的役割も 80 年代後半には一段落し、「第一線職員」（≒SLB）の裁量行動に対する関心（ボトムアップ派）が実施論の代表的存在として残った。その嚆矢であるリップスキーが扱っていたのは、いわゆる「政策レベル」ではなく「事業レベル」か「業務レベル」の業務遂行であり、「政策実施」という言葉を素直に使うには違和感もあったが、公式には「政策」と呼ばれない、行政組織の末端レベルで担われる対人サービスの遂行が実質的に大きな意義を持つことを印象づけた（Lipsky, 1980）。

また別のボトムアップ派にあたるバレットとファッジは、サバティアらの一般的・実証的研究志向を批判して、政策実施とは実施部門と対象集団の政治的な交渉・妥協の過程であると強調した（Barrett and Fudge, 1981）。そこから両派の具体的な「論争」が生じた。サバティアは「政策」を事前の計画や目標設定として捉えることでは譲歩しなかったが、アジェンダ設定論の影響を受けて政策過程全体の捉え方を再考する「政策提唱連合モデル（ACF）」を提示した（Sabatier, 1986）。ただし、サバティア自身が、議題設定を含めた政策過程全体の再考へとアプローチを広げたことから、実施論という看板も曖昧になった。

80 年代末には政策の実施よりも構想—設計（デザイン）の意義が重視されるようになり、実施論は低迷期を迎える。それは、ウィルダフスキー的な初期実施論の問題意識が浸透したためでもあるが、NPM 行革——行政組織の執行部門を企画部門か切り離し、政策実施を与えられた目標達成のための努力に限定する——が政治的現実として進んだためでもあった。そこでの明らかな「トップダウン的」経営方法は、初期実施研究から見れば驚くほどの逆戻りであり、その後の政治・行政学の実施論は、公共経営学に押しやられていくことになる。

日本では 80 年代末から実施研究が進み、運輸省の裁量的な需給調整を分析した森田（1988）、様々な第一線職員の行動実態を論じた畠山（1989）など、主要な

実施研究が公刊された。90年代以後の日本では民営化も市民参加もそれほど積極的だったわけではなかったが、「反対運動」とは一線を画す市民活動組織が続々と作られ、サービス利用者の個人的事情の差異に柔軟に対応しうるNPO（組織）などとの役割分担を促す「協働」の仕組み作りが進められた。それは理念と逆に下請け関係に絡み取られやすいことから、パートナーシップや（ローカル）ガバナンスをめぐる規範的な考察も展開され、真山（2001, 2012）に代表されるように、それまでの実施研究の視座を自治体職員等の政策形成能力育成や多様な実施アクターのネットワーク形成の考察に活かす議論が積極的になされた。

ガバナンス概念は政策形成のネットワークからみると比較的わかりやすいが、実施論と直接的に関連づけるうえでは注意が必要であった。現に政府機関が語る参加（参画）と協働では、政策形成過程への市民参加を前提に、そこで企画された行政サービスを提供する現場の担い手を確保したり育てたりすることが「実施（過程）」であるとされやすく、その構図では行政による市民の動員にすぎなくなるからである。実施理論研究者の真山が直接的には地方公務員を想定して政策形成能力育成に力点を置いたのは、現行の政策実施で得られている知見をこれからの立案・企画段階に織り込ませるためであり、実施論はあるべき政策形成過程への必須の要素として位置づけられていたといえる。

日本の実施論ではリプスキーの影響が強く、真山を含めてボトムアップ的観点重視されてきたが、2010年前後から、これを意識的に政策実施（過程）とみなした研究が増えている。関（2014）は警察官や生活保護のケースワーカーなどの裁量余地が少ないことを実証的に示し、荒見（2014）は裁量がないと認識されがちだった要介護認定業務において、行政から委任されたその担い手が、行政（担当課や審査会事務局）との関わりなどによってクライアントへの応答性を高めていることを指摘し、鈴木（2019）は児童相談所における上司の会話を通した指導に注目するなど、SLB論では手薄だった組織マネジメント方法への新たな知見を提示している。また、藤井（2018）の参与観察は、東京都のごみ収集事業が過度に複雑で負担の大きい運営体制となっていることに警鐘を鳴らしている。

5) 具体的には「認定調査員」や「認定審査会委員」で、多くが専門職に担われているという。荒見は「政策実施の問題」とは、そうした政府外のアクターとの責任分担や調整等の「ローカル・ガバナンスの問題そのもの」とであると述べている（荒見, 2014, p.143）。

さらに伊藤（2020）はボトムアップ派が職員行動を好意的に捉えるすぎることを指摘し、意識的にトップダウン的前提を採って、「実施構造」や実施部門の慢性的資源不足といったボトムアップ派好みの問いを統合した「実施ガバナンス」⁶⁾の実証的研究を行い、自治体の屋外広告物規制の執行体制を比較して、規制を有効に機能させる要因を多角的に論じている。

ここからしばらく、中央地方関係と強く関わる研究を振り返っていこう。真山編（2016）は、地方自治に関する応用的な論点を多く取り上げている。編者以外に13名が執筆しており、ここで要約するのは難しいが、実施研究が持つ社会との関連性、研究活動と社会との関わりが重視されている。

西岡（2017）は、自治体のミクロ的分析に偏りがちな実施研究をより俯瞰的に捉え、各地の待機児童問題が国のNPM改革による保育士の（雇用の）減少に起因することを指摘している。澤（2021）は、地方自治体によっては必要性の乏しい事柄に国が計画策定の努力義務を課す立法政策について、実質を伴わない計画策定の指示を自治体が事実上「拒否」している実態を明らかにし、自治体のそうした姿勢を擁護している。

政策内容はこれらと異なるが、廃棄物対策に詳しい技術士の前田（2021）は、東日本大震災の災害廃棄物（避難指示区域内）の仮設焼却施設をどう進めていったかを、後の参考となるように配慮して簡潔に報告し、国・地方自治体と専門技術を持った民間が協働して政策を実施することの重要性を説いている。

このほか、政策決定にきわめて近いものもあり、松岡（2014）は国からの影響を含む自治体の政策変化がどのような構造で作動するのかという抽象的な問いを立て、複数の自治体事例を分析している。南島（2020）は原発再稼働をめぐる市民・事業者・政府・専門家の問題構成のズレに注目し⁷⁾、原発再稼働の決定過程に市民の不安に応じるフィードバックが欠如していたことを批判している。大田（2020）は、「市民」が積極的に圧力をかけるか不作為を黙認するかで規制対象者と自治体の行動が変わることをゲーム理論から演繹的に示したあと、民泊に否定

6) 伊藤のガバナンス概念は、民間企業や途上国の政府機関に不正や非効率な運営をさせないようにして、所期の成果を達成させる、経営学的な含意である。

7) 南島はウィルダフスキーの「文化理論」でリスク選好の違いを説明している。「文化理論」も社会理論的ではあるが、社会(学)理論の系譜とは距離があり、本稿の対象には含まないことにした。

的な京都市と積極的な福岡市の差異を市民からの圧力タイプの違いで説明している⁸⁾。

このように、「政策」や「実施」の捉え方は現に様々であるが、特に次の二点について意識的な整理を図る必要があると思われる。第一は、行政の日常的行動を政策実施とみなしてよいのかどうかである。一般的には政策は目的手段関係で三階層に区別されるから（政策・施策・事業）、どの階層も「政策」だといっているが、全体で捉えないと政策の総合的含意が生きてこない。特に「(公共)政策学」では学際性・総合性・実践性を重視しているほどだから、事業・業務レベルだけで済ませるのは望ましくない。

第二に、国が決定した政策と整合しない活動を地方自治体が行うとき、それを政策実施とみなすことが適切なのか。国が自治体の行為（決定・実施）をどのように統制するかという観点でなされる研究であれば政策実施にあたるが、自治体内の活動に分析対象を絞るのであれば、それは自治体の政策決定である。自治体の決定に国レベルの実施圧力がかかる以上、政治的意思が重要である。

以上の二点は、どのような研究が実施（研究）にあたるのかという分類の問題にすぎないといえるが、わざわざ実施研究と名乗る以上は、それだけの明確な理由が必要である。まさか「決定の後だから実施」というだけで安易に名前をつけているわけではなかろうに、それが伝わってこない文献は珍しくないのである。筆者はここで普遍的な答えを求めているのではないし、政策実施論の正統派と異端を区別する統一基準づくりにも興味はない。これは我々が何を実施研究と考え、考えていないかという反省的な問いかけにすぎない。

このように、まだ入り口で混乱が見られるような状態であり、実施研究が何を達成したかと問われると筆者も答えに詰まる。しかし、実施論には少なくともこれまで3つの関心があり、その重なりがあまり整理されていない、とはいえる。すなわち、①実施可能性（70年代）、②SLBの裁量（80年代）、③協働による公共サービス提供（90年代後半以後）、の三つのレベルないし層の重なりである。

8) このゲームは規制対象者、行政、第三者である市民の三つのアクターで考えられており、市民を「ひとりのアクター（ゲームのプレイヤー）である」と仮定するという「大胆な単純化」もゲーム理論の利点であるという（大田 p.83）。この想定では「社会」はないも同然で、シンボリック相互作用論に出番はなさそうである。

3 社会理論との接点

2000 年代初め頃までは、実施論を①から②への転換・進歩のように論じられることもあったが、サバティアのバレットに対する反論が必ずしも対立的でなく統合志向であったように、今日の我々は両派を二元論的に捉えたいわけではない。むしろ、対立的な問題意識がその後はどう重なってきたかに注意したほうがよい。

というのも、③の観点はどちらのアプローチからでも適切に分析できるが、それはさらに新たな支配の方法へと展開していく可能性もあるからである。スマホ等の端末を活用して膨大な行動履歴や生体情報まで遠慮なく収集分析できるようにするデジタル化の推進は、たしかに人々の健康管理にもマーケティング業にも大いに役立ちそうであるが、同時に労働者や対象市民の従属性を強めもする。しかし、中にはむしろそうして見守ってほしい（なんでも自己管理にしないでほしい）と期待する向きもあるだろう。ユーザーも単純に支持したり拒否したりできるわけではない。

そうした介入に懐疑的な人たちに抵抗感を抱かせないようにする実施方法が考案されれば、その政策（この場合たとえば「DX」）や事業（この場合たとえば「マイナカード」普及促進）が妥当なのかどうかという民主的議論を迂回して実施され、既成事実化できてしまう。そこでは、政策は真の（つまり裏の）目的が取り沙汰されないように、人々をいかに無関心圏にとどめることができるかが肝となろう。そうとすれば、実施論には、新たな層として、デジタル監視・保護のような、多様な経路から対象集団に接触して捕捉し、集成的かつ個別的に対象者の行為や生命体としての性質に介入して政策目的を達成しようとする企図と技法への関心が求められよう（拙稿、2021）。これを本稿では④（の層）と呼ぶことにする。

日常生活における人々の行動可能性を広げるが、プライバシーが解体し、人々が支配されやすくなるというこの両義性は、いうまでもなくフーコーの権力や統治論の沿った捉え方である。ニコラス・ローズが指摘するように（Rose, 2007）、技術革新によって健康・生命・安全にかかわる個人の選択肢は格段に増えており、そうした新技術を忌避する言説では、たしかに、政策を有効に批判することもできない。おまけにそれは企業か国家のどちらが主導した支配であるとも言い難い。ただしデイビッド・ライアン（David Lyon）の監視社会論が呼びかけたように（Lyon, 2000）、我々は国家と企業の癒着体制に歯止めをかけていくべきであろう。歯止

めがどの程度成功するのかわからないが、企業も多様なら国家的意図も複合的であるから、ある種の企業と政治勢力の連携が組み変わることは期待できる。

筆者はこのように、従来の実施論には問題意識の三つの層が重なっており、近年はそこにもう一つの観点を要する層が加わってきたと考えている。これを簡潔に示したものが表1である。

表1 実施論における主な論点

特徴	時期	主な関心
①実施可能性	70年代	・立案と実施を分離させない ・「できることはなんでも」ではなく「成果に直結するもの」を
②ボトムアップ派	80年代	・末端職員の裁量 ・政策が変容するプロセスの詳述
③サービス・デリバリーの体制づくり	90年代以後	・民間活用 ・委託の拡大と錯綜 ・地域における協働型の提供
④デジタル監視・抵抗回避的誘導	平成後半以後	・行為履歴・生体情報の追跡・蓄積と積極活用 ・「監視＝見守り-寄り添い」の潜在的な緊張

出典：拙稿（2021, pp.205-212）における三つのレベルをもとに簡略化して筆者作成

しかし、さしあたりデジタル統治と呼べそうな④も、他の三つの層に追加されているのであり、④にばかり適した理解では、実施研究と社会理論をうまくつなぐことはできない。④の層では市民は機械の操作方法や感情的対立に注意を逸らされて、大きな問題状況への対処能力を奪われやすくなる。

そこで古いほうの層に戻ってみよう。リップスキーやグッゼルの政府内外の接触面には大きな注意を払い、社会学者アーベング・ゴフマンを部分的に活用し、バレットとファッジは実施過程の交渉・妥協による政策の再形成過程を重視するうえで社会学者アンセルム・ストラウスの「交渉的秩序」に依拠していた。繰り返しになるが、ボトムアップ派では、社会理論との接点が明示されていた。

9) もっともこの観点は、マットランドが「実験的实施」として整理したタイプとよく似ている。それならばデジタル監視・保護の政策領域にフーコーの観点が必要なわけではなく。筆者が④を今日的な新たな層と位置づけるのは、民主政治が主体性や衣食住を超えた価値に根差してきたことの思想的な脆さがそこに現れているからである。この点で筆者には監視技術をケア目的で発展させるというライアの期待を共有できないのだが、新技術促進をめぐる合意形成の在り方としてはライアの実践的な思考に強く同意している。

では次に、(a)リプスキー、(b)グッゼルや畠山、(c)バレットたちについて、その接点を簡単に確認しておく。

- (a) 慢性的資源不足に悩む SLB(職員)が面談を通してクライアントを非公式のルールに従わせたり申請を取り下げるよう誘導したりする。その具体的な方法(福祉受給の「スティグマ」を含む)をエピソード的にいくつも提示している。
- (b) グッゼルがゴフマンの対面の相互行為分析を基礎に、政府職員と市民の相互行為を心理学や社会学などの学際的研究を呼びかけた(Goodsell, 1981)。しかし、この学際的研究は続かず、パブリック・エンカウンターという用語は忘れられたも同然となった。日本では理論的にリプスキーと距離を置く畠山がこれを採用していたが、そこでは SLB との差異が強調されすぎたように思われる。
- (c) 公式決定後の交渉不可避性を強調するが、それは、既存の政策(実施)研究には、決められた計画を機械的に実行するかのような暗黙的理解があるとの思いからであった。バレットとファッジは「交渉的秩序」(Strauss, 1978)に依拠して、実施過程のそうした現実を詳しく観察・記述するよう主張した。ちなみにストラウスはゴフマンとともに「シンボリック相互作用論」の第二世代にあたる。

これらは、シンボリック相互作用論からみると表層にとどまるものが多い。しかし、行政学・政策学の学生等でシンボリック相互作用論になじみのある人は少ないようなので、先に次節でその特徴を確認する。そのため、シンボリック相互作用論に明るい読者はこのまま 5 節に進めたい。

4 シンボリック相互作用論

シンボリック相互作用(行為)論(symbolic interactionism)は、言語コミュニケーションを通して人々がどのように相互了解を得、そうした協調的行為を通して集団や組織が生成変化する過程として社会を捉える。社会は個々人が双方の意味づけを互いに協調させて行為する小さな規模から生成し、それが組織や制度という調整の仕組みを通してより大きな規模の社会を成り立たせる。しかし制度は個別の場面でその通りには機能しないので、そこではまた別の相互行為が生じ、それらに基づいて規模の大きな社会秩序も変化を続ける。そして、他者と行為を合わせるための努力が衰退すると、その部分社会も消滅していく。

この理論はプラグマティズム哲学に遡るが、1960年代にハーバート・ブルーマー（1900-1986）が、20世紀初頭の「(初期)シカゴ社会学」の多様で職人芸的な研究方法を社会科学論的に体系化し直し、シンボリック相互作用論という名称で定着させた。本節では、その名付け親でもあるブルーマーと、彼の教え子でもあり、逸脱のラベリング理論で有名なハワード・ベッカー（1928-）、上述のストラウス（1916-1996）の三人を取り上げる。

それから、ゴフマンについてはこのあとでエンカウンター概念の基本事項を記す。ゴフマンは独自性が強く、理論的にも複雑で、シンボリック相互作用論の基本を確認するには向いていないためである。¹⁰⁾

(i) ブルーマー

シンボリック相互作用論はG・H・ミードの哲学・社会心理学（その自我論、コミュニケーション論は周知のとおり）を基礎とした30年代の「シカゴ社会学」を60年代の文脈で再提示している。シカゴ社会学はラザースフェルドやパーソンズなどの実証的・計量的研究に圧されて、1950年代には非科学的で時代遅れとみなされるようになっていた。¹¹⁾しかし科学への批判や学生運動が高まる60年代、実証主義は既存秩序維持の隠れたイデオロギーとして批判され、シンボリック相互作用論が若い学生たちから対抗的に支持を得た。彼らの強い要望に応える面もあって、ブルーマーがシカゴ社会学の研究方法を「シンボリック相互作用論」として体系化し直し、生きている人々の相互行為を“ありのままに”観察する質的研究を強調した。

人間は自身にとっての意味に基づいて行為する、意味づけは仲間たちとの相互行為から生じる、意味づけはその人が出会ってともに行為する人物が用いる解釈過程を通して修正される（Blumer, 1969, p.2）、という三つがブルーマーのいうシ

10) ゴフマンがシンボリック相互作用論に深く根差していることは間違いないが、社会の生成というよりは、日常的に頻発する儀礼違反で社会的諒解が崩れそうになる場面が多く、崩れかけた秩序を人々が修復しようとするさまを風刺的に描いている。結局、予め与えられた役割からあまり外れさせないようにするコントロールの作用を分析しており、機能主義的・システム論的にも捉えられる。

11) 松本（2021）が詳しく述べているが、大学当局が従来の社会学部の方針に否定的で、学部の教授人事案を拒否するなど、対立が激化し、その後、出身者は他大学に流出していくことになったという。

ンボリック相互作用論の基本的な考え方である。

こうした姿勢は非科学的と非難されやすいだろう。ブルーマーは次のように主張する。社会科学は、文化、制度、社会構造、モーレス、パーソナリティなどの、「精確な指示対象がないし、個別事情とその内容を、明快に特定化できるような基準尺度もない」概念を使わざるを得ず (p148, 訳 192頁), 自然科学のように「属性もしくは固定された基準尺度に関する明確な定義によって、対象の類に共通する性質を精密に指示する」ことはできないから (p.147, 訳 191頁), 「概念の抽象的な枠組みの中に実例を埋め込むのではなく、概念から出発して、実例の現実的な個別性に至」るような意味での概念が必要である (p.149, 訳194頁)。

自然科学と異なるこうした概念をブルーマーは「感受概念 (sensitizing concept)」と呼ぶ。それは主観的な意味に基づくものではあるが、その特定の概念が「包括していると仮定された経験的な実例を注意深く検討することによって、確かめることができ」、検証も洗練も可能であり、公式化したコミュニケーションができる (p.150, 訳 195頁) ので、社会科学に値するのである。

以上の概要では全体像が見えにくいかもしれないので、同書の明快な訳者解説を引用しておきたい。後藤は、「あえて要約的に言うならば」として「(1)あるがままの現実の、社会的相互作用過程そのものを主要な分析対象とし、(2)フィールド調査や参与観察法などを多用した質的社会調査法に特色を持つ、(3)社会的行動の意味的・シンボリックな面を重視した社会理論」(訳者解説274頁) という三つの特徴を挙げている。

(ii) ベッカー

一般的に、逸脱にはその行為や逸脱者自身に独特の原因を求める説明がなされてきたが、ベッカーは次のように主張し、逸脱概念の視界を転換した。「社会集団は、これを犯せば逸脱となるような規則を設け、それを特定の人びとに適用し、彼らにアウトサイダーのラベルを貼ることによって、逸脱を生み出すのである」(Becker, 1973 [1963] p.9, 訳 8 頁, 原文の強調は省略)。

ベッカーはジャズ演奏家の参与観察を通してマリファナ使用という逸脱行為を分析したが、後に芸術作品とそうでないものの違いを同じ理論で説明している。我々には薬物より芸術のほうが親しみやすいので、『アート・ワールド』(Becker, 2008 [1982]) を見ていく。

ベッカーは、芸術作品そのものの「価値」ではなく、芸術作品がどのような人々のネットワークを通して作られるのかを問う。アートは天才的な一人の芸術家が作るのではなく、「芸術家」を取り巻く様々な関係業務から構成される「アート・ワールド」の集合的行為として作られる。芸術作品とそうでないものの違いは、芸術作品を日常的に扱っている人々がそれを芸術とみなすかどうかにかかっており、両者の何か根源的な違いによるのではない。

アート・ワールドとは、芸術作品の生産や展示や販売などにかかわる人々の集団すべてのことである（当事者たちが曖昧にそう呼んでいる）。アーティストが制作するには、その材料を誰かがつくり調達できるようにしてくれなくてはならないし、作品が完成してもそれを展示できる場所があり、それを紹介したり販売したりする人も必要である。「そうした人々の協同的な行為が、ものごとを行う規則になった手段についての人々の連携しあった知識によって組織される。そして、そのアート・ワールドが、それに結びついたアート作品を作り出すのだ」。つまりアート・ワールドという用語は「ネットワークという意味で使」われている（Becker, 2008 [1982], 原書・訳書とも p.xxiv）。

アート・ワールドは分野や作品のタイプなどで複数の・同時的に生成し存在するが、それぞれのワールド（＝ネットワーク）において適応して行動できない者はそこに残れないし、関係者をうまく組織できなくなったワールドは衰退する。音楽や絵画のスタイルはめまぐるしく変わるので、ワールドの成員はその技術を習得するか、限られた一定の需要に応える仕組みへとかたちを変えて適応する。そうできなかったものは消滅する。

いわゆる芸術作品は、アート・ワールドで制作される作品のうちの一部である。ベッカーによると、アート（作品）をビジネス的・ルーティン的に取り扱う安定したネットワークが、それぞれの関係者がアートとみなしたものを作らせ、その一部を、アート（という名誉称号を持った）作品へと押し上げていく。それには、作品が取り扱いやすい物体である、美術館に収まるサイズや形態であるといったことが必要であり、そうした規則は既存の作品に合わせて作られている。しかし、規則どおりではアートにならない。画廊や出版社など（ワールドの一部）は、規則をどれくらい踏み外せるかを常に試している。

つまり作品はおおむね規則を守りながら、規則のどれかを破っており、それが関係者に理解できなくてはならない。そのため、素人による奇抜な作品はアート・

ワールドに認められ難い。素人の制作者は専門的な訓練を受けていないのでワールド関係者に共有される言語がない。強く訴えるものが何かあっても、評価のしようがなく困惑されるばかりとなる。

しかし、その奇抜さは、作者の才能・性質というよりも、「同僚の意見や実例によって修正され」(p.296)る機会もなく、アート・ワールドの規則と無関係に作られるためなのである。そうした作品「を際立たせているのは作品そのものの性格ではなく、むしろ同時代の規則からの制約への言及なしにそれが制作されることなのだ」(p.269, 訳 295頁)。

このように、我々には異質に見えるマリファナ常用も芸術活動も、他の社会と同様の相互行為プロセスによって生成し、発展し、消滅する。シンボリック相互作用論はこのようにして社会を個々人の相互行為から理解している。

(iii) ストラウス

シンボリック相互作用論には、扱う社会の範囲が小さい、その相互行為を外側から条件づけるような要因を考慮していない、といった批判が寄せられていた。シンボリック相互作用論が集団や組織を重視していることは間違いないが、ストラウスは、ミードが個人と組織・社会の相互作用を重視していたことに立ち返り、社会秩序が固定的・先験的に存在するものではなく、対人間の相互行為から生成変化するものであると主張する。そして、社会分析のミクロ的・マクロ的と切り分けるような捉え方に批判的である。

「交渉的秩序」は、60年代に書かれた、精神病院を参与観察したストラウス他の共著論文で用いられている。病院を運営する実際のルールは、患者のケースが様々であることから、法令を含む公式ルールがあてはまりにくいのであまり意識されておらず、それぞれの専門職による対応の臨機応変な相互調整で対応されていることを明らかにした。一般に優位な地位を占める医師もコ・メディカルの意向に受容的であり、時には付添婦の医学的でない見立てすら参考にしていたという (Strauss et al., 1963)。 *Negotiations* (Strauss, 1978a) において、こうした秩序生成の視座を規模の大きな社会関係に適用している。同書の第一部では、機能主義など他のアプローチによる官僚制組織や政治過程などの著名な文献を批判的に検討しているように (Strauss, 1978a)、ゴフマンやベッカーよりも組織的・政治制度的なレベルも扱っている。

同様の観点から、ストラウスは、コミュニケーションを通して同じ意味を共有する組織や集団を、ミクロ的・マクロ的などと限定するのではなく、「社会的世界論 (social world perspective)」を提唱し、対面的で規模や影響範囲の小さい範囲でも大きなものも、流動的で反決定論的な相互作用から一般的に分析する。

これは、それぞれの社会的世界に共有される「活動、成員資格、場所、技術、組織といった明白な事柄」をもあわせて吟味するので、意味共有のコミュニケーションに集中するアプローチではない (Strauss, 1978b, p.121)。実体的・物質的な要因をも同様に重視しているので、科学技術と社会の関係や政治運動などもよくつながる。たとえばある事柄が社会問題として浸透したり後退したりしていくのは、自ずとそうなるのではなく、広く受け入れられるための組織的な働きかけがあつてのことだからである。¹²⁾

(iv) ゴフマン

ボトムアップ派実施論が参照していたゴフマンは、それまでの社会学が組織や群衆などの集団レベルを扱っていたのに対して、二人か三人くらいの人たちが同じ場所で身体的に接近した状態でどのように意味を共有させているかに注意を向け、その詳細な参与観察を行っている。その相互行為には、その場に居合わせる人たちが焦点を共有している場合とそうでない場合とがあり、ゴフマンのいうエンカウンターとは前者を指す。具体的には、会話、ゲーム、ダンスなどがこれにあたる。

日常的な会話の場面を詳しく思い出すと、会話はそれほど順調に苦勞なく行われているわけではないことが我々にもわかる。話し手は聞き手が聞いているかどうか (関心を向けているかどうか) 確かめているし、聞き手もどの程度関心があるかを知らせたり知られまいとして相槌を打ったり視線を動かしたりしている。というのも、我々の意識は焦点から外れやすいからである。こうしたやりとりには暗黙的なルールがあり、これを踏み外すと、非公式の厳しい制裁が働きやすい。

12) これは「社会問題」の定義をめぐるスペクターとキツセの社会的構成主義に直結する (Spector and Kitsuse, 1977)。彼らの分析は言語的作用ではなく、ある主張がどのように提示され、広められるかという社旗的行為を具体的に分析する。シンボリック相互作用論がよく受け継がれるのである。

ここで注目しておきたいのは、エンカウンターの暗黙的な秩序が崩れやすく、双方がそれを維持するべく社会的役割に沿って努力していることである。ルールは慣習的で明確ではなく、どの程度の違反が許容されるか——要するにマナー違反のことなのだが——は場の状況だけでなく違反者の社会的地位にも左右される。

そのため、相互行為の暗黙的ルールに注意すると行為者の意思は問題ではなく、人々はルールの指示どおりに行動しているだけのように見えてくる。しかし会話やゲームを成り立たせる（続ける）ために双方が相手の様子を窺いながらどのように行為しているかという観察（の詳述）は小説の心理描写を思わせ、当事者の主観的理解に対する関心が極めて強い。その行為によって関係が改善したり崩壊したりするのだから、社会はあらかじめ存在して人を拘束するというよりは、その現場ごとに生成し、相互調整が効かなくなったり、調整の必要がなくなったりすれば消滅していく、という流動的なプロセスである。つまり社会とは何かというより、どのように生成変化し消滅するのかを問題としており、このように理解するならゴフマンはシンボリック相互作用論者である。

そもそも永遠に会話やゲームをしている人はないから（片方が続けたがっても他方は切り上げようとして、駆け引きが行われている）、エンカウンターは両者のあいだに何か当面の用があつてなされている。双方が関係を維持しているといっても、ゴフマンは距離のある相互行為（ルール）に強い関心を持っており、¹³⁾ 対面関係に温かい相互理解や濃密な共同性を期待するのは間違いである。

ここまで四つの代表的な考え方を見てきたが、全体として、シンボリック相互作用論は個人の存在がすでに他者の関係を織り込んでおり、社会性のない行為を具体的に挙げるほうが難しい。もし、先に社会全体を想定して徐々にミクロ的な現場へ分解していくようなイメージや、社会という大きな構造物に地縁組織や家族といった必須の部分が組み込まれているような受け取り方だと、シンボリック相互作用論の流動的・過程的な社会像は受け入れ難いかもかもしれない。本来、シンボリック相互作用論はミクロ的な個々人の行為（すでに社会性を帯びているが）と

13) ちなみに、焦点のない相互行為とは、面識のない人と同じエレベータに乗っているような場面を想像するとよい。我々はお互いに近づき過ぎたりも、全く無視したりもしないように配慮しているものである。

マクロ的な社会構造の理解を連続的に捉える理論である。何が逸脱行為であるかは多数派の人々の価値観を反映しており、逸脱者自身もまたそれを裏返しで受け入れて行為しているように、彼らの狭い人間関係だけが投影されているのではない。組織レベルや法制度レベルとのつながりに注意すると、ミクロ的な行為から社会構造の生成も説明できる。

とはいえシンボリック相互作用論のいわゆるマクロレベルでの弱さは否定しづらいが、実施部門におけるクライアントとの相互行為や、組織内部における状況定義の食い違いを職員等がどう調整するのかという対面的場面から視界を広げていくには、シンボリック相互作用論は政策実施研究に対して小さからぬ強みを持っているように思われる。

5 ボトムアップ派実施論における疑問点

ここからは実施論に戻る。実施論が部分的にシンボリック相互作用論を受容した際の理論的な疑問点を、3節で示した順に見ていくことにする。これも拙稿(2021)と重複するので、手短かに記す。

- (a) リプスキーでは職員がクライアントを一方向的に誘導しており、相互行為としての性質に欠けている。これは特に「スティグマ」概念で顕著であった。スティグマは相手の特異な外見を頼りに悪のレッテル張りつけようとするものなので、その人のことをよく知っている第三者には通用しないし、クライアントも付与されたスティグマを素直に受け入れるわけではなく、別の観点から対抗・応戦することも可能なのである(Goffman, 1963)。もっとも、職員は制度的に優位な立場にあるし、それを告発する問題意識をゴフマンも共有しているが、相互の戦略的なやりとりはSLB論に反映されていない。
- (b) 疑問が二つある。第一に、バレットとファッジが「政策」の交渉性・流動性を指摘するのに交渉的秩序論を持ち出すのは大袈裟なのではないか。もっとも、政策が実施機関と対象集団の相互行為によって絶えず作り替えられ続けているとの主張はストラウスの交渉論と合致するのだが、それまでの政策研究者が「政策」をそれほど固定的に受け止めてきたとは考え難い。そもそも、ウィルダフスキーは一貫して政策分析(科学的な予測)と実際に人間が為すこととのギャッ

プを重視していたではないか。

第二に、イデオロギーの位置づけである。バレットらは政策の「失敗」認識に政治イデオロギーが強く関与することを問題視していたのだが、シンボリック相互作用論（もちろん交渉的秩序を含む）では、専門職の「イデオロギー」がそれぞれの集団でどう生成されるか、そして、組織内では特定の状況においてその状況の認識をどう調整するのかに関心がある。

- (c) これも弱点が二つある。まず、グッゼルはゴフマンのエンカウンター概念の形式面を用いているが、それ以上ではなかった。次に、畠山はゴフマンの政治学的応用を目指したものの、実際にはフーコーに強い関心を抱いていた。畠山はフーコーに基づき、権力を抑圧・強制としてよりも、相手を誘惑するような、ある種の共犯関係に巻き込むような作用と捉え、政府や公務員によるクライアントの「善意の支配」に注意していたが、その後、畠山の問題意識は（よりフーコー的な）近代史観へと広がり、エンカウンター研究に興味を持てなくなったという（畠山2006）。

(a)と(b)は要するに行為の相互性が希薄だということだが、シンボリック相互作用論に依拠しようとしたのはバレットとファッジだけであり、リップスキーはクライアントを給付制限の方向へ誘導することを強く問題視していたのであるから、関連が弱いのは当然といえる。それでも、専門職の使命感を重視し、個々の現場での改善を促すリップスキーの姿勢では、職員自身が不作為の誘惑に抵抗する方法や、一部のクライアントには職員が誘導されてしまう事態（藤井2021）などへの考慮が求められてしかるべきである。それによって、組織的背景や社会構造的要因も扱いやすくなる。

では(c)についてはどうか。畠山は実際にはゴフマンよりフーコーを使いたかったようである。そうしなかった理由は明示されないが、1980年代末日本のフーコー論の環境は今日と大きく異なっており、行政学的にも当時は扱いにくかったものと思われる。

以上を簡単に表すと表2のようにまとめられる。

ただ、行政学系の学生にはゴフマンにもフーコーにもあまり馴染みがない人が多いので、両者が理論的にどう関わるのかを次節で述べておきたい。

表2 実施論との接点

ボトムアップ論者	接点の理論家	注目点	弱点
(a) リプスキー	ゴフマン	対面関係におけるクライアント操作	相互性が乏しい（職員→クライアント）
(b) ・グッゼル ・畠山	ゴフマン	対面関係のコミュニケーション	基本事項の確認のみ
	ゴフマン	対面的場面の戦略的行為	リップスキーと過大に差異化
	フーコー	権力行使の方法	示唆のみ
(c) バレット	ストラウス	「交渉的秩序」	「秩序」と「政策」という分析レベルのズレ

出典：拙稿（2021, pp.106-110, pp.131-142, pp.73-79）をもとに筆者作成

6 フーコー論との関係

基礎理論としてはシンボリック相互作用論を、④のタイプについてはフーコー理論と結びつけようとするのが筆者の試みである。実施論を標榜するこれまでの文献にそうした考察は（もちろん）見当たらない。

実施論の看板にこだわらないとしたら、福祉国家の権力をめぐるミクマイヤーとヴィラスンの福祉研究が、ゴフマン、フーコー、SLB /パブリック・エンカウンター、福祉サービス提供現場の観察と社会理論の統合を考察していた（Mik-Meyer and Villadsen 2013）。これも先に拙著で取り上げたものだが、日本で *Power and Welfare* の論評を見かけないので、ここでも少々取り上げておいたほうがよいと思われる。同書はフーコーやゴフマンだけでなくブルデューとルーマンまで射程に入れているが、ここでは前二者に絞る。

フーコーの理論については、19世紀末の大都市で急増した貧困層への慈善活動の分析に応用されている。事前活動家は、都市貧困層は治安を乱すリスク集団であると同時に個別の内面をみれば救済に値しうる人々でもある、という理解を世の中に広めていった。勤勉・節約に基づく向上心のある世帯とそうでない世帯は主婦がその家庭で秩序を保とうとしているかどうかで救済に値する魂を持っているかどうかを判定し（台所が散らかっていたり、子供の躰がなされていないようではいけない）、私生活を白状させて対象者を人格的に従属させつつ、勤勉と節約による主体的な生活の実践を指導していったという。ケースワーカーは、現在でも、

対象者を支援しているのか、ある望ましい価値観に服従させているのか矛盾を感じるといわれており、その両義性がこのようなフーコー的な統治技術の歴史的なつながりによってうまく描かれている。

ただしフーコーではその具体的なエンカウンターがわからないので、次にゴフマンの諸概念を用いたフィールド調査がなされる¹⁴⁾。ただし調査分野は高齢者の就業支援組織のエンカウンターに移る。施設のソーシャルワーカーは、ある女性クライアントが例外的に退職年金を例外的に早期に受給できるはずだと考え、申請するよう促すのだが、クライアントは「福祉を受ける」よりも（支援を受けながら）働いて暮らしたいと思っている。施設職員は市による面接審査で通りやすくなるよう簡単な練習をさせるが、ケースワーカーは面接で就労可能性を重視し、受給資格を認めなかった。この場合、ケースワーカーがワークフェアという国家的政策に忠実に業務を遂行しているだけでなく、クライアントにも福祉より自活という（かつての北欧の福祉国家でない）価値観が浸透している、とミクマイヤーとヴィラスンは指摘している。

貧困層の事例がうまくフーコーを使っているのと比べると、ゴフマンに関しては中途半端な感を否めない。この事例は、ソーシャルワーカー（施設職員）には境界的と思われたのだがケースワーカー（市職員）にはそうではなかった、というだけでも見える。ミクマイヤーとヴィラスンは福祉国家デンマークでもクライアントが新自由主義の理念によく適応していることを指摘するのだが、それには、クライアントの生活誌を記述するべきで、そこに面談の表局面（ケースワーカーの面接）と裏局面（ソーシャルワーカーの事前アドバイス）の対比を持ち込んでも説得的ではない。それに、職員が考える幸せな暮らし方をクライアントの意志に反して勧めるという事例としてこの事例をみるとゴフマンがふさわしいのだが、施設職員がクライアントの意志を砕いていくエピソード（『アサイラム』で紹介されている）ほどの理不尽さを描いているわけでもない。

しかしミクマイヤーは、後に、別の共著者と、ゴフマンをもっと生かした事例分析を行っている（Mik-Meyer and Silverman, 2019）。その調査対象はホームレス

14) 彼らは Hacking (2004) に依拠している。ゴフマンの描く儀礼的相互行為がどのような対面的行為の制度化から形成されたのかわからないので、フーコーのように歴史的に遡る、という着想である。

保護施設の面談である¹⁵⁾。シェルターに保護された後、その後の処遇を決めるために、施設のソーシャルワーカー、市のソーシャルワーカー、クライアントの三者で面談がなされる、という場のエンカウンターである。そこでは、クライアントが巧みな自己呈示を行って職員の判断を先導していく場合 (pp.1646-1648) もあれば、抵抗するクライアントに必要な専門職的判断に従わせていく場合 (pp.1648-1652)、クライアントがあまりに受動的でソーシャルワーカー同士の話し合いになり、クライアントの曖昧な希望以上に社会復帰への意欲を認めて解決する場合 (pp.1652-1655) もある。二人のソーシャルワーカーは、支援の必要性、市民として責任感を持って暮らそうとする態度、カネのかかるサービスの抑制といった観点を考慮しながら、展開に応じてアイコンタクトや身振りなど非言語的メッセージを交わし、適切なタイミングで役割分担して会話を進行させ、当該クライアントの意思を引き出そうとしたり説得したり、ソーシャルワーカーの判断が受け入れ可能か確認したりしながら処遇を決めている。

この分析では、二組織の職員とクライアントのあいだでクライアントの社会的役割(地位)を定義する駆け引きが詳述されており、ゴフマンを参照する意義はわかりやすい。ただ、他の社会理論とのつながりは議論されておらず、*Power and Welfare* に比べると構想は大きく後退したようである。この事例では新たな理解を伴った「主体」を生み出すような観点は含まれておらず、フーコーとのつながりはもともと示唆されてもいない。

もっとも、フーコーは個々のエンカウターの詳しいなされ方に興味はない。*Power and Welfare* では、デンマークで福祉サービス利用者にも新自由主義的な理解が広く浸透したらしいことにフーコー的な問いがよく関連するものの、ミクマイヤーとヴィラスンによる個別的な分析からそれが立証できたわけではない。それに、シンボリック相互作用論がゴフマンに偏っていたことも望ましいわけではなかった。

15) ホームレス支援施設のエンカウンターについては、Mik-Meyer and Villadsen (2013) でルーマンの応用を図っていたが、問いも修正しつつゴフマンの応用的説明を図っている。なおエンカウンター現場の観察は録画による (Mik-Meyer and Silverman, 2019)。

16) 正確には、順に、「neediness」、「worthiness」、「value for money」という三つの言説が「client centeredness」という福祉職の「言説」と関連している (Mik-Meyer and Silverman, 2019, p.1640)。

これはしかし無理な注文である。かつてパブリック・エンカウンター研究がうまくいかなかったと畠山自身が認めていたことも想起すると、フーコーとゴフマンと政策実施(少なくともサービス提供の現場職員行動)のあいだの関連を示したことの意義は大きいと思われる。

7 その他の社会理論に関する若干の検討

政策実施の社会理論的観点として、シンボリック相互作用論が他の社会理論よりも学説史的にかなり近い位置にあったが、社会理論に関心のある読者なら、もっと有名で今日的な社会理論を検討すべき、と思われたかもしれない。その通りにはいかないが、他の理論との接点についても二つばかり言及してみたい。

第一は、再びミクマイヤーとヴィラスンによるのだが、そのブルデューの応用例である。ゴフマンが触れない国家の影響として、肥満者の医学的な生活改善指導のエンカウンターが分析されている。クライアントは検査結果の医学的・科学的データを示した医師の説明によって肥満の危険を理解し、甘いものを食べさせないようにする医師や家族の介入が自身への愛であると認識し、医師の生活習慣改善指導を受けるという契約を自ら更新する、という場面である。これは医療費抑制や労働資本の確保といった国家の企図と医師(科学者、専門家)が結託して、信憑性の疑わしい政策を科学の装いでクライアントに信じさせ、クライアントが自らこの支配に従属していく、というラディカルな批判であった。

周知のように、日本のメタボ検診・健康指導も基本的に同様の政策ゆえ、途中までは我々にもわかりやすい分析である。わかりづらくなるのは階級構造と国家と医師の結託具合である。そのため、日本で考えると、この政策がどのようにもっともらしく演出されて我々にソフトに押しつけられてくるかに関心が傾きそうである。

ちなみにミクマイヤーとヴィラスンは、このブルデュー理論ではその構造の生成過程がわからないことを受けてルーマンのシステム理論で補おうとしているのだが、筆者にはそれが説得的に思えないので(拙稿 2021)ここでは割愛する。

第二に、主観的理解の本質的不一致を直視したうえで科学的思考の根拠づけを探る、現象学的社会学がある。これはシンボリック相互作用論と考え方がよく重なるが、科学的な知と一般人の日常的理解の成り立ちとの違いを重視し、前者が

後者を基盤としていると主張する。

現象学的社会学が政策学で言及されるときは『現実の社会的構成』(Berger and Luckmann, 1966)に偏っており、しかもの中身に立ち込んだ議論はなされておらず(実は筆者もそうなってしまうのだが)、何のために現象学的社会学に触れているのかわからないことが多い。現象学的社会学は、今も人気のあるエスノメソドロジーやナラティブ分析の先導者として紹介されることも多く、それでは先祖の墓参りのような扱いである。

筆者が目を向けたのは、フッサール現象学入門のような基本概念のほうで、それを社会学的に構成しなおしたアルフレッド・シュッツの基礎理論である(Schutz, 1962)。しかし直近のシュッツ研究書にも書かれていたように、シュッツの今日的意義は必ずしも明確ではない(高艸 2023)。これでは実施研究に直接かわりそうではないが、政策学でも客観性・主観性・間主観性といった用語は頻繁に使われており、その立ち込んだ議論が政策過程論において展開されていないのは不思議なことに思われる。幅広い合意の形成や調達が実施過程においても必要である以上、専門的知と日常的な理解の成り立ちの違いはもっと議論があってもよからう。

ただこれは、基礎的思考としてシンボリック相互作用論より適しているにしても、社会的実践との関わりではシンボリック相互作用論のほうが説得的である。¹⁷⁾

8. おわりに

本稿は実施論を4つの観点の積み重なりでおおまかに整理したあと、社会理論という、従来はあまり話題にならなかった研究分野が持つ意義を検討してきた。学説史的にシンボリック相互作用論は実施論のすぐ傍にあったのだが、実施論ではゴフマンの理論もほとんど関心をもたれてこなかった。社会理論らしい観点といえば、30年以上前の畠山がパブリック・エンカウンター論としてゴフマンとフーコーを示唆していたくらいであった。

17) たとえば、G.H. ミードの理論に加えられている現象学的な疑問(Natanson, 1973 [1956])を読むと焦点の違いがわかりやすい。

権力のもつ誘惑的な性質や執行する現場職員による善意の支配を重視した畠山の観点は、保護と監視の両義性や、生命それ自体を重視する政治・政策の拡大といった今日的論点にスムーズにつながる。それでも、フーコーの理論は対面的相互行為の詳細に適してはいないし、政策が公権力という強大な資源を背景に実施されることも理論的につながらない。とはいえ、些末な行為や生体情報を貪欲に収集し蓄積するデジタル監視や、医学や心理学を通じた生命体としての存在に対する生全般的な管理、人と接触することなしに親密感を伴った対象者の行動や価値観の誘導、といった技術を活用する政策分野の拡大に実施論も対応していく必要があり、この点でフーコー的統治性論は強みを持っている。

しかし、政策実施における行政と社会の基礎的關係を考察するにはフーコーの哲学的問題意識では独特すぎよう。そこには、人々がそれぞれの主観的意味理解を相互にどのように調整させているか、それを通して固有の行為者のネットワークがどのように生起し発展・衰退・消滅していくかを詳しく分析するシンボリック相互作用論が適しているのではないか。しかもこれは、いわゆるミクロ的研究とマクロ的研究をつなぐ方法論でもあるから、SLB 論に不足する相互行為としての性質や、その“ミクロすぎる”視野を広げていくことにも役立つ。

シンボリック相互作用論は行政学や政策学であまり注意を向けられていないので、本稿では、その祖である G・H・ミードの要点に触れたあと、その復活動向の代表的存在であるハーバート・ブルーマー、ハワード・ベッカー（逸脱行為や芸術作品の社会的定義）、アンセルム・ストラウス（交渉的秩序）の方法論的特徴を概観した。

しかしシンボリック相互作用論という名前もわかりにくいし、多様なアプローチを内包しているのでその輪郭も明確ではない。実証主義の強い米国の社会学における「陛下の反対党」ともいわれてきたほどであるから（Denzin, 2018）、7 節において社会理論のそのほかのアプローチについても（未整理ながら）少し言及しておいた。

ここまで本稿のあらすじを振り返ってきたが、シンボリック相互作用論はその他の理論と比べると、社会なるものの基礎的な理解としてわかりやすいほうではないかと思われる。日常とかけ離れた概念はほとんど使わないし、より哲学的な疑問が強まりそうなどころでは実際の行為の観察を優先するので、現実の観察と理論的思考との往復を図りやすい。

ベッカーやストラウスは要するにネットワークを分析しているのに、行政学との間には距離がある。シンボリック相互作用論が成員（関係者）個々の主観的行為のつながりから社会（ネットワーク）がどう生成変化するか（発展・衰退・消滅まで）という関心を持っているのと比べると、今日的な政策実施研究では、ネットワークの流動性を望ましい形態で安定させたいという志向が働いているからかもしれない。

本稿の中で筆者がシンボリック相互作用論として最もお勧めしたい捉え方は、ベッカーのアート・ワールドである。ワールド（すなわちネットワーク）の成長や消滅の過程分析は、実施論でもなじみ深い事柄をより具体的に理解するのに有益なものではないかと思われるからである。三つほど挙げてみたい。

第一に、ジャズ演奏家の例を思い出すと、現場に根差すことの重要さがよくわかる。演奏家は継続的に舞台に立っていないと（クールな）演奏様式の変化に気づけない。それに、新たな様式は非公式に同僚から学びとるしかない¹⁸⁾のである。制度未満の流動性に身を置かなければ専門的なワールドの生成変化に対応できない。特に門外漢には「現場にいなければわからないこと」がそれほど具体的には掴めないものである。

第二に、インタビュー調査では、ある課題を所管する体制や外部との協力関係が「いつしか消えていった」との回答に接することも多いが、実務者がワールド（ネットワーク）の衰退・消滅過程への知的関心を持っていれば、他の実務者の教訓になるだけでなく、取材を通して研究者にもその詳細が把握しやすくなる¹⁹⁾。そこから、将来的には政策ネットワーク論に新たな観点が得られるかもしれない。

第三に、実施研究の知見を持っている（知っている）ことと、ある場面でそれを使えと判断できることをつなぎやすくするには、類似の場面で当事者が事態をどのように認識・理解していたかという主観的経験を通すことが有益である。これは「失敗学」（畑村2002）の要点でもあるが、当事者たちによる意味づけとその調整過程の詳しい事例を実務者と研究者や学生が共有できると、「わかっ

18) 学校で教えるスタイルは評価が固まったものでプロの育成には向かず、学校はむしろ愛好者を育てている。愛好者のおかげで作品の市場が成り立ち、芸術家を職業的に支えられるようになる（Becker, 2008）。

19) 直接的には政策終了論との関りが強くなりそうだが、衰退させないとか再興させたいという前提なら確実に実施論として受け止められよう。

てもできない」という実施過程にありふれた阻害要因にも対処しやすくなるだろうし、研究者だけでなく市民にとっても、実施過程で注意すべきポイントを発見しやすくなるだろう。

このように、シンボリック相互作用論の具体的な効用として筆者が想像するのは、基礎理論としての期待からみるとまだ小さいが、特に実施過程の主観的側面に関心を向けるなら、シンボリック相互作用論は有力な候補であるといえよう。これからは、こうした捉え方の適否を含めて議論できる場を作っていきたい。

参考文献

- 荒見玲子 2014, 「政策実施に関わるアクターの応答性の規定要因とそのメカニズム」『社会科学研究』 65,1,135-178。
- 伊藤修一郎 2020, 『政策実施の組織とガバナンス』東京大学出版会。
- 今村都南雄 1997, 『行政学の基礎理論』三一書房。
- 薄井明 2022, 『『スティグマ』というエニグマ』誠信書房。
- 大田衛 2020, 「規制政策実施過程と市民」『年報行政管理研究』 55,81-99。
- 岡本哲和 1996, 「政策終了理論に関する考察」『情報研究』 5,17-40。
- 重田園江 2003, 『フーコーの穴』木鐸社。
- 重田園江 2018, 『統治の抗争史』勁草書房。
- 風間規男 2021, 「ガバナンスネットワーク研究の射程」『季刊行政管理研究』 173,25-36。
- 風間規男 2022, 「ガバナンス・ネットワークと「ヒエラルキーの影」」『立命館法学』 399・400,168-189。
- 北田暁大 2022, 『実況中継・社会学』有斐閣。
- 小泉義之, 立木康介編 2021, 『フーコー研究』岩波書店。
- 澤俊晴 2021, 「地方政府による政策実施の「拒否」」『季刊行政管理研究』 173, 50-62。
- 佐藤郁哉編著 2018, 『50年目の「大学解体」と20年後の大学再生』京都大学学術出版会。
- 嶋田暁文 2011, 「政策実施とプログラム」大橋洋一編『政策実施』ミネルヴァ書房, 9章。
- 嶋田暁文 2021, 「「野生の思考」の実践」『市政研究』 213,6-16。
- 鈴木潔 2019, 「ストリートレベル官僚制の管理手法」『公共政策研究』 19,78-89。
- 鈴木潔 2022, 「政策実施過程における政策知識の創出」『公共政策研究』 22,20-32。
- 高艸賢 2023, 『シュッツの社会科学認識論』晃洋書房。
- 高橋克紀 2014, 『政策実施論の再検討』六甲出版販売。

- 高橋克紀 2021,『政策実施論の再起動』第二版,デザインエッグ社。
- 高橋克紀 2022a,「政策実施研究を社会理論で補うための構成主義とシンボリック相互作用論に関する覚書」『姫路法学』65,105-166。
- 高橋克紀 2022b,「書評 伊藤修一郎著『政策実施の組織とガバナンス』」『公共政策研究』22,167-169。
- 武田宏子 2016,「再生産」とガバナンス」東京大学社会科学研究所ほか編『越境する理論のゆくえ』7章,東京大学出版会。
- 中野正大,宝月誠編 2003,『シカゴ学派の社会学』世界思想社。
- 那須耕介,橋本務編著 2020,『ナッジ!?!』勁草書房。
- 南島和久 2020,「政策実施過程の事例とその分析枠組」『神戸学院法学』3・4,81-110。
- 西岡晋 2012,「福祉国家再編政治のミクロ解釈学」,『金沢法学』55(1),1-32。
- 西岡晋 2017,「政策実施過程の構造的文脈」『公共政策研究』17,26-39。
- 西原和久 1998,『意味の社会学』弘文堂。
- 島山弘文 1989,『官僚制支配の日常構造』三一書房。
- 島山弘文 2006,『近代・戦争・国家』文真堂。
- 畑村洋太郎 2002,『失敗学の法則』文芸春秋。
- 檜垣立哉 2010,『フーコー講義』河出書房新社。
- 檜垣立哉 2023,「媒介子・フラット・ポストモダン」『現代思想』51,3,39-52。
- 藤井功 2021,「政策実施における倫理」高橋克紀編著『実務経験者と考える自治体の政策実施過程』コスモフラワー,6章。
- 藤井誠一郎 2018,『ごみ収集という仕事』コモンズ。
- 宝月誠 1990,『逸脱論の研究』恒星社厚生閣。
- 宝月誠 1998,『社会生活のコントロール』恒星社厚生閣。
- 宝月誠 2021,『シカゴ学派社会学の可能性』東信堂。
- 堀雅晴 2017,『現代行政学とガバナンス研究』東信堂。
- 前田伊瑞実 2021,「福島避難指示区域内における官民協働の仮設焼却施設整備」高橋克紀編著『実務経験者と考える自治体の政策実施過程』コスモフラワー,1章。
- 松岡京美 2014,『行政の行動』晃洋書房。
- 松本康 2021,『シカゴ学派の社会学』有斐閣。
- 真山達志 2001,『政策形成の本質』成文堂。
- 真山達志 2011,「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理」『法学新報』

118,3,603-626。

真山達志編著 2012,『ローカル・ガバメント論』ミネルヴァ書房。

真山達志編著 2016,『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房。

真山達志 2023,『行政は誰のためにあるのか』日本経済評論社。

森政稔 2008,『変貌する民主主義』筑摩書房。

森政稔 2020,『戦後「社会科学」の思想』NHK 出版。

森田朗 1988,『許認可行政と官僚制』岩波書店。

森田朗 2007,『制度設計の行政学』慈学社出版。

森田朗 2022,『新版 現代の行政』第 2 版,第一法規。

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

Barrett S. and M. Hill 1984, "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory", *Policy and Politics*, 12,3, 219-240.

Becker, H. 1973 [1963], *Outsiders*, The Free Press. (村上直之訳『完訳アウトサイダーズ』現代人分社,2011 年)。

Becker, H. 2008 [1982], *Art Worlds*, 25th anniversary ed., updated and expanded, University of California Press. (後藤将之訳『アート・ワールド』慶應義塾大学出版会, 2016 年。)

Berger,P. and T. Luckmann, 1966, *The Social Construction of Reality*, Doubleday. (山口節男訳『現実の社会的構成』新曜社, 2003 年。)

Blumer, H. 1969, *Symbolic Interactionism*, Prentice-Hall. (後藤将之訳『シンボリック相互作用論』勁草書房,1991 年)。

Bourdieu, P. 1979,*La distinction*, Editions de Minui. (石井洋二監訳『ディスタクシオン』藤原書店,1990 年。)

Bourdieu, P. 2013, "Symbolic Capital and Social Classes", *Journal of Classical Sociology*, trans. by R. Wacquant, 13,2,292-302.

Carter, M. and C. Fuller, 2016, "Symbols, Meaning, and Action", *Current Sociology*, 64,6,931-961.

Clarke, A. and S. Star 2008, "The Social World Framework", in E. Hackett et al. eds, *The Handbook of Science and Technology Studies*,3rd, Ch.5.

Denzin, N. 2018, "Symbolic Interactionism", Turner et al. eds. *The Wiley Blackwell of*

Encyclopedia of Social Theory, Wiley Blackwell.

- Foucault, M. 1975, *Surveiller et punir*, Gallimard (田村俶訳『監獄の誕生』新潮社,1977年。)
- Foucault, M. 2004, *Naissance de la biopolitique*, Gallimard (慎改康之訳『生政治の誕生』筑摩書房,2008年。)
- Foucault, M. 1976, *La volonté de savoir*, Gallimard. (渡辺守章訳『知への意志』新潮社,1986年。)
- Foucault, M. 2004, *Sécurité, territoire, population*, Gallimard & Seuil. (高桑和巳訳『安全・領土・人口』筑摩書房,2007年。)
- Goffman, A. 1959, *Presentation of Self in Everyday Life*, DoubleDay & Company. (石黒毅訳『行為と演技』誠信書房,1974年。)
- Goffman, A. 1963, *Stigma*, Prentice-Hall. (石黒毅訳『スティグマの社会学』せりか書房,2001年。)
- Goodsell, C. ed., 1981, *The Public Encounter*, Indiana University Press.
- Hacking, I. 2004, "Between Michel Foucault and Erving Goffman", *Economy and Society*, 33, 277-304.
- Hill, M. and M. Hupe, 2022, *Implementing Public Policy*, 4th, Sage.
- Jessop, B. 2010, *Governmentality*, Routledge.
- Luhman, N. 1987, *Soziale Systeme*, Suhrkamp. (佐藤勉訳『社会システム論』厚生社恒星閣, 上・下,1984年。)
- Lipsky, M. 1980, *Street-Level Bureaucracy*, 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。)
- Marshall, G. 1998, *A Dictionary of Sociology*, 2nd, Oxford.
- Mead, G. H. 1967 [1934], *Mind, Self and Society*, University of Chicago Press. (河村望訳『精神・自我・社会』人間の科学社,1995年。)
- Mik-Meyer, N. and K. Villadsen 2013, *Power and Welfare*, Routledge.
- Mik-Neyer, N. and D. Silverman, 2019, "Agency and Citizenship in Public Encounters", *The British Journal of Sociology*, 70, 5, 1640-1660.
- Natanson, M. 1973 [1956], *The Social Dynamics of George H. Mead*, Nijhoff (長田攻一, 川越次郎訳『G.H. ミードの動的社會理論』新泉社,1983年。)
- Oksala, J. 2007, *How to Read Foucault*, Norton. (関修訳『フーコーをどう読むか』新泉社,2011年。)

- Pressman, J. and A. Wildavsky, 1973, *Implementation*, University of California Press.
- Ritzer, G. ed. 2005, *Encyclopedia of Social Theory*, Sage.
- Rose, N. 2007, *Politics of Life Itself*, Princeton University Press. (檜垣立哉監訳 『生そのものの政治学』 法政大学出版局, 2014 年。)
- Sabatier, P. 1986, ““Top-Down” and “Bottom-Up” approaches to Implementation Research”, *Journal of Public Policy*, 6, 1, 21-48.
- Schutz, A. 1962, *Collected Papers I: The Problem of Social Reality*, ed. by M. Natanson, Nijhoff. (渡部光ほか訳, 『アルフレッド・シュッツ著作集 第二巻 社会的現実の問題 [I], [II]』, マルジュ社, 1985 年。)
- Schütz, A. 1974 [1932], *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt*, Suhrkamp. (佐藤嘉一訳 『社会的世界の意味構成』 改訳版, 2006 年。)
- Spector, M. and J. Kitsuse 2001 [1977], *Constructing Social Problems*, Transaction. (村上直之ほか訳 『社会問題の構築』 マルジュ社, 1990 年。)
- Strauss, A. et al., 1963, “The Hospital and Its Negotiated Order”, in E. Freidson ed., *The Hospital in Modern Society*, Free Press.
- Strauss, A. 1978a, *Negotiations*, Josey-Bass.
- Strauss, A. 1978b, “A Social World Perspective”, *Studies in Symbolic Interaction*, 1, 119-128.
- Thompson, M., R. Ellis, A. Wildavsky, *Cultural Theory*, Westview Press, 1990.
- Turner, B. et al. eds., 2018, *The Wiley Blackwell of Encyclopedia of Social Theory*, Wiley Blackwell.
- Zahavi, D 2014, *Self and Other* Oxford University Press (中村拓也訳 『自己と他者』 晃洋書房, 2017 年。)
- Zuboff, S. 2019, *The Age of Surveillance Capitalism*, PublicAffairs. (野中香方子訳 『監視資本主義』 東洋経済新報社, 2021 年。)

