

## 行動と行動指針：政策実施研究を手がかりとして

大河原，伸夫  
九州大学教養部助教授

<https://doi.org/10.15017/1949>

---

出版情報：法政研究. 58 (4), pp.61-80, 1992-03-26. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

# 行動と行動指針

——政策実施研究を手がかりとして——

大河原 伸 夫

## はじめに

政策研究において、「政策」は様々な定義されている。それは、行動の指針——たとえば、「法律」、「行政規則」、「政府の公式声明」、「理想」、「意図」、「願望」など<sup>(1)</sup>、また、「意図」、「決定」、「プログラム」、「手続き」など——とされることとがある。また、「実際の活動 (practice)」<sup>(3)</sup>、「実際の行動 (behavior)」<sup>(4)</sup>、「政府が実際に行うこと」<sup>(5)</sup>などが、「政策」とされる場合もある。更に、「個々の局所的な行政活動 (action) の集合的パターン」<sup>(6)</sup>、「一貫した、定常的な行動 (behavioral) パターン」<sup>(7)</sup>、「行動 (action) パターン」<sup>(8)</sup>などが、「政策」と呼ばれる場合もある。

注目すべきは、政策と行動の関連についての概念構成次第で、研究の対象である「政策」自体の定義が相異なるものとなることである。そうした概念構成は、政策研究の基礎を成すと言えよう。

政策と行動を関連づけ、かつ、政策研究において広く用いられている概念枠組みが存在する。その枠組みにおいて、ヒエラルヒー上部で設定された政策は、ヒエラルヒー末端で行動として現実化される、とされている。

しかし、近年、政策実施研究において、そうした枠組みを「トップ・ダウン」のものと呼び、それに代わる「ボトム・アップ」の枠組みが必要であるとする見解が提示されている。

そこで、本稿においては、「トップ・ダウン」、「ボトム・アップ」の両枠組みを検討し、その問題点を論ずることを通じて、政策と行動の関連のさせ方を探ることを課題としたい。以下、まず、「トップ・ダウン」の枠組みの特徴を整理し、次に、その問題点を指摘する。そして、最後に、「トップ・ダウン」の枠組みのもつ問題点が、「ボトム・アップ」の枠組みの下でどのように扱われているかを、検討することにした。

## 一

政府内のヒエラルヒーの上部で基本的な指針（政策）が設定され、ヒエラルヒーの次のレベルで、それを具体化した指針が設定される。以下徐々に、ヒエラルヒーの各レベルで、上位の指針を具体化した指針が設定される。そして、最終的に、ヒエラルヒーの末端で行動がうみ出される。約言すれば、ヒエラルヒーの上部で設定される基本的指針は、抽象度を異にする諸指針の連鎖を介し、ヒエラルヒーの末端で行動として現実化される。―このような概念枠組みが、政策研究において、従来広く用いられてきた。それは、「政策中心的」あるいは「トップ・ダウン的」と呼ばれることがある<sup>(9)</sup>。

この枠組みについて、それは政策実施の実態をどの程度反映しているか、という角度から、後述のように、様々な論議が為されている。また、それが描く政策実施の像は望ましいものであるか、という角度からの論議もある<sup>(10)</sup>。しかし、本稿においては、抽象度を相異にする行動指針間の関係、また、そうした指針にてらして得られる行動記述の間

の関係が、この枠組みの下でどのように扱われているかという点に着目したい。

この枠組みは、通常、次のような考え方を包含している。すなわち、基本的な指針を含め、ヒエラルヒーの各レベルで設定される指針は、その抽象度を異にするに過ぎない。上位の指針は、その抽象度を下げれば、下位の指針へと変換され、下位の指針は、その抽象度を上げれば、上位の指針へと変換される。その意味では、ヒエラルヒーの各レベルで設定される指針の間には、同一性が保たれている。

従って、下位の指針にてらして為される行動記述と、上位の指針にてらして為される行動記述の間にも、同一性が成り立つ。前者の抽象度を上げれば後者へと、また、後者の抽象度を下げれば前者へと、それぞれ変換される。上位及び下位の指針それぞれにてらして為される行動記述は、相互に代替可能である。――

抽象度を異にする行動諸記述が、相互に代替可能なものとして扱われている好例は、グレアム・T・アリソン（Graham T. Allison）の著名な研究『決定の本質』<sup>(11)</sup>である。同書は、「政府行動」の説明要因として、「政府目的」、「組織の標準作業手続き」、及び「政府内政治」の三つを挙げている。「政府目的」にてらした説明においては、行動は、価値最大化の手段ととらえられている。<sup>(12)</sup>「標準作業手続き」による説明においては、行動は、組織の定型化された行動と把握される。<sup>(13)</sup>「政府内政治」に基づく説明においては、行動は、政府内の交渉・取引きの産物とされる。<sup>(14)</sup>もっとも、アリソンは、「標準作業手続き」及び「政府内政治」は、行動の説明要因として「政府目的」より秀れているとしている。<sup>(15)</sup>

さて、アリソンは、これら三つの要因に着目しつつ、一九六二年のキューバ・ミサイル危機における、米ソ両政府の行動の説明を行っている。その際、政府行動は、どのように記述されているであろうか。

『決定の本質』の冒頭で、説明されるべき政府行動として、ソ連政府によるキューバへの「ミサイル配備」、アメリカ政府によるキューバの「海上封鎖」、及びソ連政府による「ミサイル撤去」の三つが挙げられている。<sup>(16)</sup>しかし、説明

対象をこのように設定することについては、特に説明は為されていない。注目すべきは、同書において、政府行動が、これら三つとは抽象度を異にする記述も与えられている点である。

まず、「政府目的」に基づく説明を見よう。

ソ連政府による、キューバへの「ミサイル配備」の説明<sup>(17)</sup>において、着目されているのは、その「ディテール」<sup>(18)</sup>である。「ミサイル配備」の目的に関する諸仮説が検討されているが、その際、「ディテール」が、仮説の可否を判定する手がかりとなっている。

たとえば、ある仮説によれば、ソ連政府の目的は、当時トルコに配備されていたアメリカのミサイルを撤去させるための取引き材料を得ることであった。しかし、トルコには、アメリカのミサイルが一五基配備されていたのに対し、ソ連は、キューバに準中距離弾道ミサイルを四二基配備し、更に、中距離弾道ミサイルを二四基配備しようとしていた。トルコに置かれたミサイルを撤去させるためには、これほどの数のミサイルをキューバに導入する必要はなかった筈である。——この点を根拠に、アリソンは、この仮説を否定している<sup>(19)</sup>。

また、別の仮説によれば、ソ連政府は、アメリカにキューバを攻撃させ、その間にベルリンで行動を起こすことを目的としていた。しかし、キューバには、ソ連の軍事要員が一万人以上も派遣されていた。アメリカによるキューバ攻撃は、ソ連軍が多大の被害を蒙るといふ結果をもたらさざるを得ない。ベルリンでの行動を容易にするために、ソ連がそうした結果を容認するとは考えられない。——こうした理由で、アリソンは、この仮説も否定している<sup>(20)</sup>。

このようにして四つの仮説が退けられ、最終的に、ソ連政府の目的は、アメリカに対する戦略的均衡を達成することであったという仮説が、「ソ連の行動の特徴に関わる、より多くの重要なディテールを包括する」<sup>(21)</sup>ものとして採用されている<sup>(23)</sup>。但し、そうした戦略目的によっては説明不可能なディテールが存在することも、アリソンは指摘している。たとえば、キューバにおける地対空ミサイルの配置法は、ソ連が、戦略ミサイルを防衛する際に用いる、標準的なも

のであった。従って、アメリカの情報関係者は、地対空ミサイルの配置を手がかりに、戦略ミサイルを容易に発見することができた。戦略的均衡の達成という目的にてらし、ソ連が、標準的な方法で地対空ミサイルを配置したことは、不可解なディテールを成している。<sup>(24)</sup>

以上述べたように、アリソンは、単なる「ミサイル配備」ではなく、様々な「ディテール」を備えた「ミサイル配備」を説明対象としている。アリソンは、「政府目的」に依拠した説明においては、「説明対象は、事件の重要な側面を特定する暗黙の付録（appendix）を伴った、かなり曖昧かつ簡潔な文によって示される」と述べている。<sup>(25)</sup>しかし、「ミサイル配備」に関する限り、「付録」は明示されていると言えよう。

次に、「組織の標準作業手続き」に基づく説明を見よう。

アリソンは、「海上封鎖」の「ディテール」をとりあげ、それは「組織の標準作業手続き」に由来するとしている。たとえば、アメリカの艦船はキューバ沖五〇〇マイルの所に配置されたが、この「ディテール」は、海上封鎖の方法を定めるアメリカ海軍の「標準作業手続き」にてらして説明されている。アメリカの文民指導者達は、「封鎖」が米ソの軍事衝突の引き金になることを恐れていた。そのため、海軍が予定していた、キューバ沖五〇〇マイルの位置における封鎖線を、キューバに近づけるといふ決定をくだした。しかし海軍は、結局、その「標準作業手続き」通りに、すなわち、キューバ沖五〇〇マイルの位置に、艦船を配置した。文民指導者達の決定は、海軍の「標準作業手続き」に適合しなかったため、実施されずに終わったのである。<sup>(27)</sup>

先に、ソ連の目的にてらし不可解な、「ミサイル配備」の「ディテール」に触れた。しかし、ソ連軍は、その「標準作業手続き」に従って、地対空ミサイルを配置したに過ぎない。そして、その「標準作業手続き」には、外国による情報収集への対策は、盛り込まれていなかったのである。アリソンは、そうした「ディテール」も、ソ連の戦略目的ではなく、ソ連の組織の「標準作業手続き」にてらせば、容易に説明することができる<sup>(28)</sup>と述べている。アリソンは、

また、中距離弾道ミサイルの発射装置が再発射能力を備えていたことや、ミサイル基地がカモフラージュされなかったことなど、「ミサイル配備」の他の「ディテール」も、「標準作業手続き」に着目することにより、説明可能であることを示している<sup>(29)</sup>。

このように、「組織の標準作業手続き」に基づく説明においても、政府行動の「ディテール」が着目されている場合がある。

さて、以上の諸例に見られるように、「ミサイル配備」や「海上封鎖」は、より抽象度の低い水準においても記述されている。説明対象の記述の抽象度は、一定していない。興味深いことに、アリソンは、行動記述の抽象度が一定していないことを、問題としてとりあげていない。『決定の本質』の末尾で、「三つのモデルは、あるレベルでは、同じ出来事の相異なる説明をうみ出し、別のレベルでは、相異なる出来事の相異なる説明をうみ出す」という指摘が為されている<sup>(30)</sup>。しかし、「同じ出来事」と「相異なる出来事」の関係については、とりたてて論じられていない。「ミサイル配備」と「ミサイル基地をカモフラージュしなかったこと」、また、「海上封鎖」と「艦船の、キューバ沖五〇〇マイルにおける配置」は、それぞれ相互に代替可能なものとして扱われていると言えよう。

政策研究一般において、抽象度を異にする行動諸記述の間の関係は、論じられることが少ない。政策研究において、政策の抽象度は、しばしば着目される要因である。たとえば、抽象度の高い政策が、その実施過程や民主政そのものに及ぼす影響については、論議が為されてきた<sup>(31)</sup>。しかし、抽象度を異にする諸指針の間の関係や、そうした諸指針にてらして為される行動諸記述の間の関係は、従来、論議の対象となることは少なかった。これは、「トップ・ダウン」の枠組みの下で、そうした諸指針や行動諸記述が、それぞれ相互に代替可能と前提されていることによると考える。

二

以上、政策と行動を関連づけ、かつ、政策研究において広く用いられている概念枠組みをとりあげた。この枠組みの下では、基本的指針の「実施」―行動としての現実化―という観念は、基本的指針と、それを具体化して得られた諸指針の間の同一性を基礎に、成り立っていると見えよう。

しかし、そうした同一性の存否は、個別のコンテキストに応じて判断されるべきことであると考えられる。

たとえば、行動を説明するというコンテキストにおいては、いかなる抽象水準で行動を記述するかは、極めて重要である。説明対象の設定の仕方は、説明方法に影響を及ぼす場合がある。

再び、『決定の本質』を例にとろう。ソ連によるキューバへの「ミサイル配備」は、決定の実施に関わる「標準作業手続き」からは、説明され得ない。「組織の標準作業手続き」の中には、政府指導者たちに提供される選択肢を産出するものや、指導者たちが決定をくだす際に用いる情報や予測を産出するものがある。<sup>32</sup> 決定の内容が「ミサイル配備」であり、決定にてらして、行動が「ミサイル配備」と記述される場合には、そうした「標準作業手続き」に依拠して、「ミサイル配備」という行動を説明することは可能である。しかし、決定の実施の際に用いられる「標準作業手続き」は、「ミサイル配備」という行動の「ディテール」をうみ出す。従って、決定の実施に関わる「標準作業手続き」によって、「ミサイル配備」行動を説明することはできない。

逆に、「ミサイル配備」を具体化したものである「地对空ミサイルの標準的配置」、「戦略ミサイル基地をカモフラージュしなかったこと」、「再発射能力を備えた、中距離弾道ミサイル発射装置の配備」などは、ソ連の戦略目的によっては説明され得ない。それらは、「ミサイル配備」を担当した組織の「標準作業手続き」によってのみ説明可能であ

る。行動は、「地对空ミサイルの標準的配置」等と記述される限りで、「標準作業手続き」から説明され得るものとなる。行動が、より高い抽象水準で、「ミサイル配備」と記述される場合には、別の説明方法が必要となる。

「ミサイル配備」について、以上述べたのと同様のことが、「海上封鎖」にもあてはまる。「海上封鎖」は、アメリカの戦略的優位を維持するという目的にてらし、最も合理的な手段であったと説明可能である<sup>33</sup>。しかし、それを具体化したものである「キューバ沖五〇〇マイルの位置における封鎖線の設定」は、海軍の「標準作業手続き」によってのみ説明することができる。行動は、「海上封鎖」という記述の下では、戦略目的を達成する手段として、また、「キューバ沖五〇〇マイルの位置における封鎖線の設定」という記述の下では、「標準作業手続き」に従ったものとして、それぞれ理解することができる。

また、アリソンは、決定の作成以後、指針が次々に設定されていく過程において、ヒエラルヒーの各レベルで「政府内政治」が展開されるため、決定と行動の間に乖離が生ずる場合があることを強調している<sup>34</sup>。各レベルにおける指針にてらして記述される行動は、何れも「政府内政治」に基づいて説明され得る。その意味では、「政府内政治」に基づく説明は、行動記述の抽象度の如何を問わず、妥当性をもつ。しかし、「政府内政治」のディテールたとえば、それへの参加者―に着目すれば、ヒエラルヒーの諸レベルで設定される指針は、それぞれ、相異なる「政府内政治」によってうみ出されると言える。「政府内政治」のディテールに着目すれば、いかなる抽象水準で行動を記述するかにより、説明方法は相異なるものとなる<sup>35</sup>。

以上の諸例に見られるように、行動の説明というコンテキストにおいては、基本的指針とそれを具体化した指針を、相互に代替可能なものとして扱うことは、妥当でないと見えよう。

さて、抽象度を異にする指針間における同一性の存否の判断に影響を及ぼすコンテキストの例を、もう一つ挙げよう。

政策研究において、政策に関心が向けられるのは、それが行動記述の引照規準を成すからである。しかし、政策は、通常、抽象度の高い水準で記述される。そして、多様な、抽象度の高い政策が、ある行動へと具体化され得る。従って、政策が実効的であるか―行動として現実化されているか―は、不明確である場合が多い。これは、政策研究における基本的な問題の一つを成すと考える。

政策内容を分析の中心に据えることの重要性については、従来から指摘がある<sup>(36)</sup>。しかし、近年に至っても、多くの政策研究は、「政策内容―政治的論議の真の要素―を無視するも同然であるため、奇妙に抽象的な性格を帯びている」と評されている<sup>(37)</sup>。政策研究において、政策内容に焦点が当てられない傾向があるという点は、前述の問題と密接に関わっている。政策内容の記述は、政策が行動として現実化されていることの検証を踏まえて為されなければならないが、そうした検証は、しばしば困難であるからである。

行動指針が行動として現実化されていることが確定され得るのは、指針が行動を一義的に指定している―指針の抽象度が低い―場合である。従って、行動を一義的に指定する指針は、政策研究における重要な素材を成す<sup>(38)</sup>。

前述の「組織の標準作業手続き」も、そうした指針の一例である。「標準作業手続き」は、「通常単純なもので、簡単に習得し、一義的なものとして適用することが可能である」<sup>(39)</sup>。それは、「多数の普通の人間が、日々、さして思考することなく、数多くの事柄に対処すること」を可能にする<sup>(40)</sup>。ユージン・ミーハン (Eugene Meehan) は、行動を一義的に指定する指針を「選択のルール」<sup>(41)</sup>、「ポリシー」<sup>(42)</sup>、「行動プログラム」<sup>(43)</sup>、「行動のガイド」<sup>(44)</sup>等と呼んでいる。そうした指針は、ミーハンによれば、特定の選択を「強制する (force)」<sup>(45)</sup>。たとえば、体長一八インチ以下の魚は河川に戻すべきことを定めた、魚釣りに関する法律は、一二インチの魚が釣りあげられた場合、それを河川に戻すという選択を「強制する」<sup>(46)</sup>。

ミーハンが選択を、従って行動を、「強制する」指針に着目するのは、それを手段として、選好に適合した行動結果

を得ることが可能になるからである。<sup>(47)</sup>しかし、選好と行動を「強制する」指針との間には、抽象度の高い指針が介在し得る。本稿においては、抽象度の高い指針とは対照的に、行動を「強制する」指針が行動として現実化されているか否かは、容易に確定可能である点に着目している。<sup>(48)</sup>

「トップ・ダウン」の枠組みの下では、行動を一義的に指定する指針は、より抽象度の高い指針を具体化したもの——そうした指針により代替可能なもの——と把握される。しかし、行動を一義的に指定する指針を、政策研究における重要な素材ととらえるコンテキストにおいては、抽象度を異にする諸指針の間の代替性を前提しないことが妥当であると考える。

以上、コンテキストによっては、政策と、その具体化により得られた諸指針の間の同一性を前提することが妥当でないことを示した。「トップ・ダウン」の枠組みには、個々のコンテキストの検討なしに、そうした同一性を前提するという問題点が含まれていると考える。

### 三

近年、「トップ・ダウン」の枠組みに代わる、「ボトム・アップ」の枠組みが提唱されている。そうした枠組みを採用するものとして、マイケル・リップスキー (Michael Lipsky)、スーザン・バレット (Susan Barrett) ら、及びベニー・フジャー (Benny Hjern) らの政策実施研究は、よく知られている。<sup>(49)</sup>以下、彼らの研究を概観し、その中で、「トップ・ダウン」の枠組みに含まれる前記の問題点が、どのように扱われているかを検討しよう。

リップスキーによれば——「末端における多数の決定が集積して政策となる場合には、そうした決定を行うために設け

られたルーティンやカテゴリーが、上部で設定された限界の範囲内で、実質的に政策を規定する<sup>(50)</sup>。ヒエラルヒー上部の主体は、末端の主体が「裁量的な判断」をくだす際の「コンテキスト」を提供する<sup>(51)</sup>。すなわち、末端の主体は、「上からのルール、規則、指令」により制約される<sup>(52)</sup>。しかし、ヒエラルヒー末端の主体は、「政策連鎖の終点」に位置するのではなく、「第一的な行為者」である<sup>(53)</sup>。政策は、その実施者により、実質的に「形成」される<sup>(54)</sup>。

また、バレットらによれば、「実施は、政策形成の行政的な「後続段階」ではなく、政策過程の不可欠な部分ととらえられなければならない」。「政治過程」は、「当初の政策決定が為されたときに終わるのではなく、「中略」政策に影響を与え続ける<sup>(55)</sup>」。「実施者」は、受動的な存在ではなく、「自らの目標を積極的に追求する半自律的な集団」である<sup>(56)</sup>。従って、「政策は、「固定されたもの」としてより、交渉の対象たる、そして「中略」変更され得る、一連の意図としてとらえられなければならない<sup>(57)</sup>」。政策をめぐる交渉において、その「絶えざる再形成」が為される<sup>(58)</sup>。政策は、実施過程に先だって成り立つばかりでなく、実施過程においても成り立つ——政策は、「いわゆる実施過程のインプットではなく、その結果」であり得る<sup>(59)</sup>。

更に、フジャーソンらは、「実施構造 (implementation structure)」という概念を提出し、(一)政策の実施は、単一のフォーマルな組織によってではなく、実施構造によって為されるのが通常である。(二)実施構造は、公式に設置されるものではなく、政府内外の諸組織の構成員が、自発的に形成するものである。それは、組織横断的かつ非公式な行政単位である。(三)実施構造においては、参加者間のヒエラルヒー的關係は弱い。参加者は、それぞれ独自の目的・動機をもち、高度の独立性を保っている。(四)しかし、実施構造への参加者は、政策の実施に第一的な関心をい<sup>(60)</sup>ている。実施構造は、目的をもって行動する行政単位を成す、と述べている。

このように、「トップ・ダウン」の枠組みを批判するという観点から、政策実施に関する様々な像が提示されている。

「トップ・ダウン」の枠組みの下では、主体は命令系統上に位置づけられ、政策の作成者とその実施者は、截然と区別されている。対照的に、リプスキーやバレットらは、組織図上、政策実施を担当するとされる主体が、実際は政策作成も担当することを強調する。すなわち、リプスキーは、ヒエラルヒー末端の主体による政策作成に、バレットらは、政策「実施者」の、政策の「絶えざる再形成」への参加に、それぞれ着目する。また、フジャーソンらによれば、出身組織を異にする諸主体が、相互に独立性を保ちつつ、協力して政策の実施にあたる。このように、「ボトム・アップ」の枠組みを採用する論者の見解は多様である。しかし、そうした見解に共通しているのは、組織図上、命令を受け、政策を執行するとされる主体の、より能動的な機能に焦点をあてることであろう。

さて、「ボトム・アップ」の政策実施論において、「トップ・ダウン」の枠組みに含まれる前述の問題点は、とりたてて論じられていない。「ボトム・アップ」の実施論においては、命令系統上に位置づけられた主体の実質的機能に関心が向けられ、指針自体の性格には焦点があてられていない。

「ボトム・アップ」の枠組みの下でも、基本的指針は、抽象度を異にする諸指針へと具体化され得る。すなわち、ヒエラルヒー末端の主体の作成する政策、交渉により「再形成」される政策、及び「実施構造」に与えられる政策は、何れも、様々な指針へと具体化され得る。従って、抽象度を異にする諸指針の間の代替可能性に関する判断が、個別のコンテキストに応じて、必要となり得る。

「ボトム・アップ」の実施論において、指針の抽象度は検討の対象になっていない。このことに対応し、そうした実施論においては、「実施」概念にも検討が加えられていない。「トップ・ダウン」の枠組みの下で、政策「実施」の概念は、抽象度を異にする諸指針の間の同一性を前提に成り立っている。従って、本稿の視角からは、「実施」概念も、個々のコンテキストにてらして考察される必要がある。「ボトム・アップ」の枠組みの下でも、政策及びそれを具体化した諸指針に着目し、「実施」概念を、個別のコンテキストの下で考察することが必要であろう。

以上により、「トップ・ダウン」の枠組みに関し先に指摘した問題点は、「ボトム・アップ」の枠組みにも共通して  
いると考える。

## むすび

以上、政策と行動を関連づける、二つの枠組みをとりあげた。そして、抽象度を異にする諸指針の関係に着目し、両者に共通する問題点を指摘した。

その際、「トップ・ダウン」の枠組みの下で、行動の担い手がヒエラルヒーの末端に位置づけられている点については、論じなかった。「ボトム・アップ」の枠組みの提唱者も、この点を問題としてとりあげてはいない。バレットらは、中央政府が設定する指針と、地方の「現場における行動 (action on the ground)」を対比させている。<sup>(61)</sup> また、ヒエラルヒー上部に位置する主体が、政策を作成するものの、それを実施する意図をもたず、政策を「行動あるいは行動する意図の政治的シンボル」として利用する場合―政策が「行動に代替する」場合―に言及している。<sup>(62)</sup> これらのことは、ヒエラルヒー末端で行動がうみ出されるとする考え方を前提にしている。そうした考え方を前提にすれば、政策は、ヒエラルヒー末端における行動を経て、初めて「公衆に到達する」とされることになる。<sup>(63)</sup>

しかし、意図に基づく身体運動としての「行動」<sup>(64)</sup> は、ヒエラルヒーのいかなる部分においても、為され得る。「行動」には、指針の設定やその伝達という記述も与えられ得る。

「行動」一般への関心からは、指針の設定や伝達も包含するものとして、「政府行動」を把握することが必要となる。そうした関心から、行動と行動指針に関する概念構成を行うことを、課題としたい。そうした概念構成を行うことは、

政府行動のみならず、政治における集合体の行動一般の考察に、寄与するところがあると考ええる。

【註】

- (一) Meehan, Eugene, "Philosophy and Policy Studies" in Nagel, Stuart, ed, *Policy Studies and the Social Sciences*, Lexington, Mass, D C. Heath, 1975, p. 187
- (二) Barrett, Susan, and Michael Hill, "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective," *Policy and Politics*, V 12, N 3, July 1984, pp 219-240, on p 222
- (三) Lipsky, Michael, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head" in Burnham, Walter, and Martha W. Weinberg, eds, *American Politics and Public Policy*, MIT Press, 1978, p 396
- (四) Pressman, Jeffrey L, and Aaron B Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973, pp xix-xx.
- (五) Ridley, F., review of Richardson, Jeremy, ed, *Policy Styles in Western Europe* and Cox, Andrew, ed, *Politics, Policy and the European Recession*, *Public Administration*, V 61, 1983, pp 225-227, on p.226
- (六) Bunker, Douglas R., "Policy Sciences Perspectives on Implementation Process," *Policy Sciences*, V 3, N 1, March 1972, pp 71-80, on p.71.
- (七) Eulau, Heinz, "A Quasi-Longitudinal, Quasi-Experimental Design for Comparative Policy Analysis" in Eulau, *Politics, Self, and Society A Theme and Variations*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1986, p 370
- (八) Ham, Christopher, and Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Harvester Press, 1984, p.12
- (九) Barrett, Susan, and Colin Fudge, "Examining the Policy-Action Relationship" in Barrett and Fudge, eds, *Policy and Action Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen, 1981, pp 4,12
- (一〇) Palumbo, Dennis J, "Introduction (to Symposium Implementation What We Have Learned and Still Need to Know)," *Policy Studies Review*, V.7, N 1, Autumn 1987, pp 91-102 (この論文の整理を参照 (pp 93-94))°

- (11) Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown, 1971 (管理政治記『決定の本質』中央公論社、一九七七年)。Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis," *American Political Science Review*, V 63, N 3, September 1969, pp.689-718, Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," *World Politics*, V 24, *Supplement, Spring 1972*, pp.40-79; Allison and Frederic A. Morris, "Armaments and Arms Control Exploring Determinants of Military Weapons," *Daedalus*, V.104, N.3, Summer 1975, pp.99-130. 参考
- (12) Allison, *Essence of Decision*, *op. cit.*, pp.32-33.
- (13) *Ibid.*, pp.83, 87-90.
- (14) *Ibid.*, p.173
- (15) *Ibid.*, pp.4-7.
- (16) *Ibid.*, pp.1-2.
- (17) *Ibid.*, pp.40-56.
- (18) *Ibid.*, pp.55, 246.
- (19) *Ibid.*, pp.43-45, 104.
- (20) *Ibid.*, pp.45-46.
- (21) *Ibid.*, pp.43-52.
- (22) *Ibid.*, p.55.
- (23) *Ibid.*, pp.52-56.
- (24) *Ibid.*, pp.56, 107.
- (25) *Ibid.*, p.250.
- (26) *Ibid.*, p.103.
- (27) *Ibid.*, pp.129-130.
- (28) *Ibid.*, p.110.
- (29) *Ibid.*, pp 111-112.
- (30) *Ibid.*, p 251

- (31) たよぶが Jacobs, Mark D, "The End of Liberalism in the Administration of Social Casework," *Administration and Society*, V 18, N1, May 1986, pp 7-27; Protzas, Jeffrey M, "The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies," *Urban Affairs Quarterly*, V 13, N3, March 1978, pp 285-312; Fox, Charles J, "Biases in Public Policy Implementation Evaluation," *Policy Studies Review*, V 7, N1, Autumn 1987, pp 128-141 など参照。
- (32) Allison, *Essence of Decision*, *op cit*, pp 78-79, 88
- (33) *Ibid*, pp 56-62
- (34) *Ibid*, pp 169-173
- (35) フリソンの研究において、「政府内政治」によって説明されているのは、直接的には「ミサイル配備」や「海上封鎖」という、指導者レベルの決定である (*ibid*, pp 200-210, 230-244)。行動は、決定に「らし」「ミサイル配備」や「海上封鎖」と記述される限りで、「政府内政治」によって間接的に説明されるにとどまっている。このことは、「政府目的」や「決定実施に関わる「標準作業手続き」に依拠した説明の対象が、「政府行動」とされるのに対し、「政府内政治」に依拠した説明の対象は、「政府の決定や行動」とされている点に対応している (*Ibid*, pp 32, 79, 162)。
- (36) たよぶが Ranney, Austin, "The Study of Policy Content A Framework for Choice" in Ranney, ed, *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968
- (37) Ridley, *op cit*, p 225
- (38) Sorg, James D, "A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats," *Policy Studies Review*, V 2, N 3, February 1983, pp 391-407 は、「実施者の行動」が「政策説明」を「鏡のようにならびて出す (mirror)」場合と違って論じている (pp 401-402)。抽象度の低い指針に従った行動は、それを「鏡のようにならびて出す」と言えよう。(かとうが同論文は、「政策説明」の抽象度には言及していない。)
- (39) Allison, *Essence of Decision*, *op cit*, p 83
- (40) *Ibid*, p 89
- (41) Meehan, "Science, Values, and Policies," *American Behavioral Scientist*, V 17, N1, September/October 1973, pp 53-100, on p 88
- (42) *Ibid*, p 88, Meehan, "Policy Constructing a Definition," *Policy Sciences*, V 18, N 4, December 1985, pp 291-311, on p 299

- (43) *Ibid.*, p.299.
- (44) Meehan, "Philosophy and Policy Studies," *op cit*, p.190.
- (45) Meehan, "Science, Values, and Policies," *op. cit.*, p 88
- (46) *Ibid.*, pp 88-89.
- (47) Meehan, "Philosophy and Policy Studies," *op. cit.*, pp.187-188; Meehan, "Policy," *op cit.*, pp 299-300; Meehan, "Science, Values, and Policies," *op cit.*, pp 88-89
- (48) 行動を「義的」指定する指針は「行動のための単一的な (single) 書き真」(Levin, P. H, "On Decisions and Decision Making," *Public Administration*, V.50, Spring 1972, pp.19-44, on p.24) と呼ばれるべきである。
- (49) 「ボトム・アップ」の政策実施研究と呼びかける。なお「リチャード・エルモア (Richard Elmore) の研究は「ボトム・アップ」のマプローチを採用していると思われることがある。しかし「それは「ヒエラルヒー」末端の主体に広がる裁量の幅を認めるべき」とを主張している点で、本文でとりあげた研究とは性格を異にしており (Elmore, "Backward Mapping : Implementation Research and Policy Decisions," *Political Science Quarterly*, V 94, N 4, Winter 1979-1980, pp.601-616 参照)。
- 「ボトム・アップ」のマプローチを採用する研究を概観したため「レスター・ボウマン, Malcolm L. Giggan, and Laurence J O'Toole, Jr, "Public Policy Implementation: Evolution of the Field and Agenda for Future Research," *Policy Studies Review*, V.7, N.1, Autumn 1987, pp.200-216; Sabatier, Paul A, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, V.6, 1986, pp.21-48 参照。
- (50) Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, New York, Russel Sage, 1980, pp.83-84.
- (51) Lipsky, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," *op. cit.*, p 398
- (52) Lipsky, *Street Level Bureaucracy*, *op. cit.*, p.14.
- ヒエラルヒー末端の主体に広い裁量の幅が認められている場合においても「上位の主体や政府外の主体の提供する資源なしには」末端の主体の為し得ることも限られてくることを強調するものとして「Stone, Clarence N., "Efficiency Versus Social Learning: A Reconsideration of the Implementation Process," *Policy Studies Review*, V.4, N.3, February 1985, pp 484-496 参照 (pp.477-488)。

なか' Whitmore, Roger, "Modelling the Policy/Implementation Distinction The Case of Child Abuse," *Policy and Politics*, V 12, N 3, July 1984, pp 241-267 なか' ヒュラルヒー 末端における政策形成と' ヒュラルヒー 上部の主体の活動の間における相互作用に着目している。

- (33) Lipsky, "Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head," *op. cit.*, p.398
- (34) *Ibid.*, p 397, Lipsky, *Street Level Bureaucracy, op. cit.*, p.xii
- (35) Barrett and Hill, *op. cit.*, p 220
- (36) Fudge, Colin, and Susan Barrett, "Reconstructing the Field of Analysis" in Barrett and Fudge, eds, *Policy and Action Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen, 1981, p 258
- (37) Barrett and Fudge, *op. cit.*, pp.24-25
- (38) Fudge and Barrett, *op. cit.*, p.271.
- (39) Barrett and Hill, *op. cit.*, p.220

なか' Hood, Christopher, review of Barrett, Susan, and Colin Fudge, eds, *Policy and Action, Public Administration*, V 60, 1982, pp.368-369. なか' シレットらの見解は政策実施の複雑さを強調することにより、政策実施の理論を提示している」と批判している。

また、バレットらは政策実施の実態を指摘するのみならず、そうした実態に肯定的評価を与えている」ととらえたうえで、そのような評価は民主政に適合しないと批判する見解もある (Hogwood, Brian W., and L. W. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, 1984, pp 207-208)。

- (38) Hjern and David Porter, "Implementation Structures A New Unit of Administrative Analysis," *Organizational Studies*, V.2, N 3, 1981, pp 211-227 Hjern and Chris Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*, V 10, 1982, pp.105-115 は「実施構造」という概念は用いているが、政策実施を分析するにあたり、「協力的・民主的」モデルを用いることを提唱している (pp 109-110)。
- なお、フジャーンらが政策に関するコンセンサスの存在を前提しているとする批判はなか' Fudge and Barrett, *op. cit.*, p.257' また、個々の政策を超えて持続的に存在する「インフォーマルなネットワーク」に着目しているとする批判はなか' Wittrock, Bjorn, and Peter deLeon, "Policy as a Moving Target A Call for Conceptual Realism," *Policy Studies Review*, V 6, N.1, August 1986, pp.44-60 (p.51) 参照。

- (61) Barrett, "Local Authorities and the Community Land Scheme" in Barrett and Fudge, eds, *Policy and Action Essays on the Implementation of Public Policy*, London, Methuen, 1981, p.84.
- (62) Fudge and Barrett, *op. cit.*, p.276.
- (63) Sheffer, Gabriel, "Reversibility of Policies and Patterns of Politics," *Policy Studies Journal*, V 5, Special Issue, 1977, pp.535-553, on pp.543, 545.
- (64) 拙稿「政策と行動記述—J・ガネルの分析を手がかりとして—」『法政研究』第五七巻第四号、一九九一年三月、一一七—一三三頁。