

実施の問題

- 実施過程への関心→高くはなかった
 - 暗黙の前提
 - よりよい政策案作成・決定にばかり関心
 - 決定と結果の **ミッシングリンク**
 - プレスマンとウィルダフスキー『Implementation』（1973）
 - 米連邦商務省経済開発局（EDA）の都市補助金プログラム
 - 1966「オークランド市に対し、2,300万ドル補助・貸付、3,000の雇用創出」
 - 失業救済、黒人暴動抑制
 - ⇒3年後の結果
 - 「108万ドルの補助・貸付、43人の雇用創出」
 - 何故？—彼らの問い
 - **クリアランス**・ポイントの数の多さ？
 - 決定が必要な機会の数
 - 合意を要する関係主体の数
- 多いほど成功の確率は少なくなる

実施の問題

- 実施の **ギャップ** = 政策の意図された目的と実施の結果の間に生じる乖離
 - 政策実施研究…失敗の研究
 - 研究は少ない 1 地味 2 「うまくいって当たり前」との認識
- 実施 **ギャップ** のメカニズム
- ① **合意調達** の失敗
 - 十分得られていない合意
 - 政策形成者と実施者が異なる場合に発生しやすい
 - ①コントロールのしやすさは政策内容・対象により違う
 - ②完全な実施の期待がないことも **政策**
 - ⇒実施研究のidentity crisis
∴政策決定の問題に帰着

実施への関心のひくさ

本当は反対だが通されてしまった
→政策形成過程で政策に協力しない。
政策決定者は関心がなくなる、

施に
小学

- ② **合意** の失敗
 - 合意があっても、政策の中身そのものが十分に検討されていない場合
 - ⇒実施研究のidentity crisis
∴決定過程と区別不明瞭
- ③ **合意** な失敗
 - プレスマン&ウィルダフスキーの研究
 - 些末な出来事の蓄積
- 戸部良一『失敗の本質—日本軍の組織論的研究』中公文庫

動画では『失敗の研究』と書きましたが間違いです。口頭で申しあげているように失敗の本質が書名です。

実施機関への委任

- 政策の大枠決定
→詳細は実施機関に委ねる
- 個人・企業の行動規制…法律
 - 規制の大枠は法律で定める
 - ①法律にすべて書き込むのは困難→**実施**機関に委任
 - ②環境変化やニーズ変化をあらかじめ予測した政策作成は不可能。実施段階で対応
- 政令への委任
 - ここまで決定/以下、実施
- **省令**での定め
- 訓令・通達での解釈指針の提示
- 森田朗の研究『許認可行政と官僚制』
 - 大半の事項の決定は担当府省の**裁量**に委ねられる

実施と政府間関係

- 政策実施にあたり、政策決定者が実施機関をコントロールする必要がある。
- 日本の場合、ほとんど、**中央—地方**関係を通じて実施
- 一般的な見方…中央によるコントロールの試み
 - ① 法令による義務付け
 - ② 通達の発出を通じた法律の運用方針や法解釈に関する省庁の見解の伝達
 - ③ 会議での説明を通じた意向伝達
 - ④ **補助金**を通じた誘導と型はめ
 - ⑤ 自治体幹部としてのエージェントの配置

中央地方関係論in日本

• 垂直的行政統制 モデル

辻清明

- 行政ルート中心
- 中央省庁のイニシアティブによる中央地方関係
- 中央が地方を統制する手段
 - 機関委任事務
 - 補助金
 - **天下り** 人事
- 戦前の要素の戦後への持越し
- 政治的資源・ルール
 - …法的権限・手続き
 - 地方に活動余地 少

• 水平的政治競争 モデル

• 村松岐夫

- 戦後政治社会は民主主義を採用/戦前戦後 **断絶** 論
- 知事の **公選** 化
- 地方議会が重要政策の最終決定者
- 中央では官僚より自民党政治家が力を持つ—地方選出代議士を通して **政治** ルートで圧力活動を展開
- 政治的資源・ルール
 - …補助金、天下り
- 中央地方の **相互依存** 関係

第一線職員（第一線公務員）

• 実施を担う職員

- 福祉事務所のケースワーカー
- 市役所の窓口職員
- **警察官**
- 土木事務所の許認可担当者

• 第一線職員を抱える組織

… **第一線官僚制**
(street level bureaucracy)

- リプスキー『行政サービスのディレンマ：ストリートレベルの官僚制』

• 第一線職員

- 仕事を通して市民と直接相互作用し、職務の遂行について実質上裁量を任されている行政サービス従事者
- ie.サービスの対象者と向き合って各対象者の事情をくみ取り、どういうサービスをどの程度提供するか、または提供しないかを判断する職員

第一線職員の重要性

- 第一線職員・現場の公務員はなぜ重要か
 - ①市民の **行政イメージ** を作る上で重要な存在
 - 行政活動は現場の職員によって行われている。
 - ②活動を通して、個々の市民生活に **行政具体的直接的** な影響及ぼす
 - さじ加減一つで市民生活に大きな影響
- ③行政の **パフォーマンス** も現場の公務員の働きぶりに左右される

第一線公務員の裁量

どのルールを採択するか裁量の自由がある。

- ルールの **大量** 性
 - →職員に裁量の余地
 - 「つまみ食いの形式主義」 (足立忠夫)
 - 法適用の裁量
- 注力の方角に関する裁量
 - 限られた勤務時間とエネルギーの振分
 - **エネルギー振分** の裁量
- 各対象者に対する対応方針をめぐる裁量

何の仕事をどの程度の熱意でやるか

- ①裁量は **不可避** である
 - 個別具体的な市民が相手
 - 状況に応じた対応
- ②裁量は **不可欠** である
 - 生身の個人を対象に仕事
 - esp 社会福祉関係
人間性にかかわる問題に対応
- 規制行政における裁量→西尾の分類 (既習)
 - 違反者の類型, 対応戦略

第一線職員のジレンマ

- 第一線職員のジレンマ
- 需要と供給のギャップ
 - 大量のサービス需要
↑↓
 - 予算、人員等の資源の不足
- 公共サービスのジレンマ
 - サービス供給の増加が、需要の増加をもたらしてしまう
- 第一線職員の職務の状況
 - ① **目標の**曖昧さ
 - 両立しにくい目標
 - 生活保護…生活保障と自立助長
 - 警察行政…法執行と秩序維持
 - ② **資源**の不足
 - ③市民の **非自発性**
 - 対象者の評価に無頓着になりがち

規制行政の執行過程

- 規制行政
- 行政処分は稀れ
- **行政指導**を繰り返す傾向
 - 理由
 - ①行政指導でも満足 of いく程度に違反が是正される
 - ②従わない者の多くは行政処分にも従わない
 - ③発動要件が抽象的な場合、自信をもって判断できない
- ④非難や **マイナス**評価を回避するため
- ⑤執行対象との **距離**が近い場合、一定の配慮が働く
- ⑥被規制者との関係悪化を避けたい

トップダウン・アプローチ

- 公共経営における目標と結果の間の「**実施のギャップ**」をどう埋めるか
- トップダウン・アプローチ
 - 政策決定者の意図通りに政策が実施されているか、を問う
- プレスマンら
 - 成功には、中央政府の組織間の協力や州・地方政府の部局との連携の緊密さが重要
 - 実施の連鎖：実施活動を多くの機関が分担する状態
 - 協力度合いが完璧でなければ
⇒小さな齟齬の蓄積⇒失敗
= **実施欠損**
- 複数のアクターがかかわると政策の意図を達成するのは非常に難しいことを示す
- トップダウンの実施研究への実務界からの関心の高さ
- ⇐トップダウン・アプローチに対しての強い批判
 - 現実の政策過程は複雑
 - 決定と実施の明確な区分は困難

ボトムアップ・アプローチ

- ボトムアップ型アプローチ
 - 実施とはとにかく何かを行うこと→妥協や修正は履行のための手段
 - 決定時の政策内容と実施後の出力のギャップは不可避
 - 政策過程の後半で参加したアクターによる修正がもたらす望ましい結果の場合もあり
 - 政策は多数の異なる組織間・アクター間での相互作用に依存する
- →実施過程にかかわる多様なアクターのネットワークを特定しようとする
- 政策決定者への提言
 - …実施を考慮して政策形成するように求めるものに
→ **バックワード・マッピング**
 - 思考法で制度設計すること提唱（エルマー）
 - 最終段階の行為の特定
→行為の対応した政策目的とその効果
→ **働きかけ**の対象特定
→実施機関の持つべき能力、資源