

第一線職員研究の一試論

伊 藤 慎 式

- I. はじめに
- II. ストリート・レベルの官僚制論
 - 1. ストリート・レベルの官僚制
 - 2. ストリート・レベルの官僚をとりまく職務環境
 - 2-1. 境界的アクター
 - 3. ストリート・レベルの官僚制論の展開
 - 3-1. 政策実施研究とストリート・レベルの官僚制研究
 - 3-2. トップダウン・アプローチとその批判
 - 4. 政策の作成者としてのストリート・レベルの官僚
- III. 第一線職員の行動様式
 - 1. クライアントの選別と優先順位
 - 2. クライアントの取り消し
 - 3. クライアントの取り込み
 - 4. クライアントのカテゴリー化
- IV. 裁量論
 - 1. 裁量の相対化
 - 2. 裁量の分析枠組み
 - 3. 分析枠組みの検討
- V. おわりに
 - 1. 新しいストリート・レベルの官僚制
 - 2. 供給形態の多様化と今後の課題

I. はじめに

行政サービスに従事し、組織の下位単位に属する現場で働く第一線職員と呼ばれる人々は、組織とクライアント（サービスの受益者）である市民との間に立ち、行政サービスを提供している。通常、これらの人々は、行政サービスの資源である、ヒト・モノ・カネ、を自らの権限で、その使用範囲を決定することはできない。この限りでは、第一線職員は名実共に「下級職員」であり、政策の枠組みを決定する立場にいないことから政策討議の対象とはみなされない。また元来、政策研究の中

心は、政策決定までの過程である政策形成過程を中心に扱っていたことから、政策の実施担当組織やその実施担当組織で働く職員については研究対象として着目されてこなかった。

しかし、行政サービスの受益者であるクライアントにしてみれば、政策形成過程の中心的アクターである政治家やエリート官僚、各種業界団体に属する人々の行動以上に第一線職員に関心を寄せることが往々にしてある。なぜなら、個々のクライアントにとって、多くの行政活動の中身は、サービスを直接提供する第一線職員を通して初めて確認することができるからである。この意味では、「組織にとって、個々の送り手の果たす役割が、決定的に重要になる。送り手が働く意欲をなくし、手を抜いたりサボったりすれば、それは直接、そのサービスの量を少なくし、質を落とすことになるからである」¹⁾。例えば、公立の学校に通う子供を持つ親にとっては校長よりも担任の教師に関心を示す。福祉サービスの利用に関してはソーシャルワーカーや保険関係職員が重要になってくる。規制行政でいえば、交通違反の取締りやもめごとの仲裁等は、警察署長ではなく実際に現場に立ち入ってくる街頭の警察官の行動にかかっている。また、クライアントが必要とする情報の収集にあたっては、役所の窓口の対応如何でサービス内容の把握が決定的に異なることさえある。

このように、行政サービスの中身は、政策の執行に従事する第一線職員の行動によって特徴づけられているという側面を持っているのがわかる。

上述した問題意識に基づく研究は、アメリカでは1960年代後半に、政治学者マイケル・リプスキーが「ストリート・レベルの官僚制」と言う概念を提唱して以来、わが国でも第一線職員研究として今日まで続けられている（詳細は次章で説明する）。ストリート・レベルの官僚制研究は、「具体的な現場レベルでの執行活動においても、抽象的・一般的な政策を具体的・個別的な現実に適用するために個々の実施担当者による政策の解釈が行われ」²⁾ ている、という日常レベルでの行政の活動に焦点を当て、行政サービスを提供する現場の問題を理論化したことに研究の意義が見出せる。なかでも、個々の実施担当者による政策の解釈の際、裁量的な判断を多く伴うことを指摘したことは、政策の執行の現場の実態を把握する上で重要な意味を持つといえよう。

1) 田尾雅夫、第6章「第一線職員の行動様式」『講座行政学5巻』有斐閣、1994年、181ページ。

2) 真山達志 第2章「実施過程の政策変容」『講座行政学5巻』有斐閣、1994年、35ページ。

以上の認識から、本稿では、第1にマイケル・リプスキーストリート・レベルの官僚制論について概観する。第2に、ストリート・レベルの官僚の行動様式について触れる。第3に、ストリート・レベルの官僚の裁量をどのように把握することが可能であるか、について焦点を絞り、裁量の分析枠組みについて検討する。最後に、ストリート・レベルの官僚制研究の今後の課題と展望について触れる。

II. ストリート・レベルの官僚制論

1. ストリート・レベルの官僚制

上述した第一線職員が所属する組織は、「公共サービスを必須とする受給者に、それを提供する行政組織における官僚制システムの最先端部分として位置付けられる。」³⁾ この組織は政策の実施担当組織そのものであり、具体的には学校、福祉施設、交番、法律相談所等の組織を指す。これらの公共サービス実施担当組織のことをマイケル・リプスキー（以下リプスキーと呼ぶ）は「ストリート・レベルの官僚制」と名付けて理論化した。

リプスキーによれば、ストリート・レベルの官僚とは「行政サービスの提供に従事する職員で仕事の際、市民との間に直接的な相互作用を持ち、また職務の執行において相当程度の裁量を持つ者」⁴⁾をいう。また、ストリート・レベルの官僚をその必要な労働力に応じて相当数雇っている行政サービスのための組織を「ストリート・レベルの官僚制」⁵⁾と呼んでいる。

リプスキーはストリート・レベルの官僚の典型例として、先に挙げた組織に所属する職員で警察官・教員・保健衛生関係官・ソーシャルワーカー等を挙げている。また、ストリート・レベルの官僚とそうでない職員との区別として、リプスキーは「学校の校長は生徒と会うより教師と会う機会が多く、また交通警察官において裁量をほとんどもっていない」⁶⁾との理由でストリート・レベルの官僚ではないと述

3) 田尾, 前掲書, 191ページ。

4) Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage Foundation, 1980, p.3.

5) *ibid.*, p.3.

6) Lipsky, Michael. (1971). "Street-Level Bureaucracy and The Analysis of Urban Reform", *Urban affairs quarterly*, vol.6, No.4, 393.

べている⁷⁾。

2. ストリート・レベルの官僚をとりまく職務環境

リップスキーはストリート・レベルの官僚を取り巻く環境として以下の4点を挙げている。

- ① ストリート・レベルの官僚が属している組織には基本的には資源が不足している。
- ② ストリート・レベルの官僚は身体的、心理的な脅迫のもとで働いている。
- ③ 矛盾あるいはあいまいで多義的な仕事の予期：ストリート・レベルの官僚は期待されるパフォーマンスに対して不確実さに直面し、より困難な突出にしばしば遭遇する。
- ④ ストリート・レベルの官僚の役割は同僚、官僚組織に関連するグループ、または一般的な公共の期待によって形づくられる。

2-1. 境界的アクター

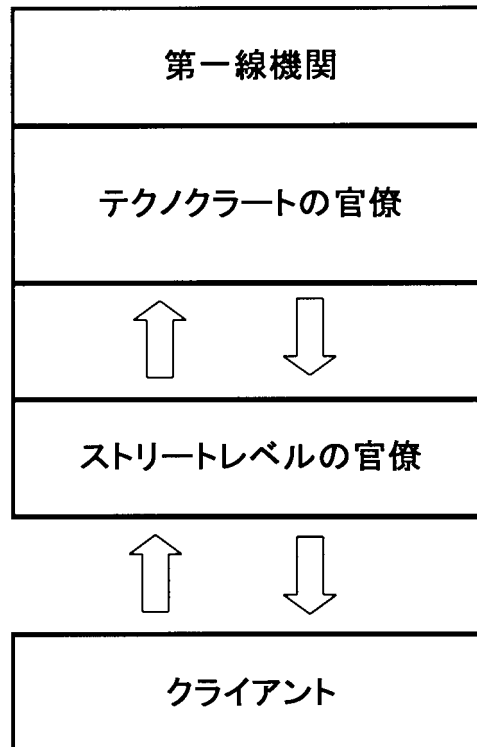
加えて、ストリート・レベルの官僚制の実証研究を行った畠山弘文はストリート・レベルの官僚は第一線機関とクライアントを結ぶ「境界的アクター」という職務環境に置かれている点を指摘している⁸⁾。

第一線職員は組織の下位単位に属する成員であるが、その特性は組織の上位単位に属する成員とは異なる。その違いを端的に述べれば、視覚的にはストリート・レベルの官僚は組織とクライアントを結ぶ境界的アクターに位置づけられることである。つまり、図にあるようにストリート・レベルの官僚の上司が組織内でのアクター（テクノクラートの官僚）であり、クライアントとの接触が基本的には行われな

7) わが国では、ストリート・レベルの官僚とそうでない者との区別において、例えば、新藤宗幸が窓口などの受け付け担当の職員は含まないとしているのに対し、佐藤郁哉は窓口などの受け付け担当の職員も含むとしており必ずしも見解は一致していない。しかし、ストリート・レベルの官僚を市民との相互作用を持つ者とみなしている点において、両者の見解は一致している。従って、筆者は職種や業務によって区別をするよりも組織と市民との間に立ち、直接的な相互作用を有する事が可能な位置にいる職員をストリート・レベルの官僚と理解するのが分析上、役に立つと考える。詳しくは、新藤宗幸『自治体公共政策論』1999年、島根自治体学会。佐藤郁哉『現代演劇のフィールドワーク』1999年、東京大学出版会を参照。

8) 畠山弘文、1989年、「官僚制支配の日常構造」三一書房、90-92ページ。

いのに対して，ストリート・レベルの官僚は組織と組織外への結合点にいてことであり，リプスキーの定義にあるようにクライアントへ直接，相互作用を及ぼすアクターとして捉えられる。言い換えれば，地方の政策の実施担当組織における行為システムは，政策決定システムと政策実施システムの2つの官僚制が存在することを意味する⁹⁾。



【図 ストリート・レベルの官僚制の職務環境】

出所：畠山弘文『官僚制支配の日常構造』三一書房，1989年，92ページを一部改変

3. ストリート・レベルの官僚制論の展開

3-1. 政策実施研究とストリート・レベルの官僚制研究

政策実施研究は，政策決定以後の政策実施過程を分析する研究である。政策実施研究は1973年に刊行されたプレスマンとウィルダフスキーの共著『実施』によって

9) 藤村正之「自治体福祉政策の実施構造—多元的に錯綜化する組織間関係—」(社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会，1992年)，236ページ。

脚光を浴び、アメリカで本格的にスタートし、1970年代、1980年代に多くの研究が発表され、政策研究に大きなインパクトを与えた。しかし、一方で、アメリカを初めとする政策実施研究であるトップダウン・アプローチに対して、イギリスに端を発する政策実施研究であるボトムアップ・アプローチの側から多くの批判や疑問が投げかけられた。

3-2. トップダウン・アプローチとその批判

トップダウン・アプローチは、規範的な政策決定理論の限界を認識し、政策決定以後の政策実施過程に着目したところから出発している。トップダウン・アプローチは主に中央の政策決定からスタートし、その後の中央から地方または地方の組織内での実施過程における変化に焦点を置いている。具体的には、議会が法律を制定した時点を政策決定と捉え、それ以後の実施過程から研究をスタートする¹⁰⁾。組織間関係においては、トップダウン・アプローチが主として、議会が法律を制定した後の法律が執行されるまでの流れを見るという点で、中央の政策決定機関から地方の実施担当組織へと垂直的に分析する傾向が強い。これがトップダウン・アプローチといわれる所以である。

1970年代を初めとする初期の「多くの政策実施研究は、誰が政策を執行しているかというよりも、政策の公式化が誰によって行なわれ、その影響力はどのくらいか、に焦点を当てている」¹¹⁾ ものであり、ヒエラルキーな視点から下位へと政策が下降するプロセスに焦点を当てて分析する傾向があった。実際、権力や地位は通常、組織のより高い位置にいる人々に関係している。つまり、ヒエラルキーの上位で公式化された政策が実施エージェンシーの下位単位までに行き届くまでのプロセスにおいて、その妥当性を問うために、中央から地方、更には地方レベルでの組織過程へと段階的に捉えて分析するのがトップダウン・アプローチの採るスタンスなのである。

以上のようなトップダウン・アプローチの特徴をリプスキーは「政策連鎖

10) 真山達志, 1991年, 9章「政策実施の理論」宇都宮深志・新川達郎編『行政の執行の理論』東京大学出版会, 217ページ。

11) Lipsky, Michael, "Standing the Study of public policy implementation on its head" in walter D. burnham and Martha W. Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1978, p.392.

(Policy chain)」と述べている。リプスキーのいう政策連鎖とは、政策実施過程において組織の上位にいる「政策宣言者 (declarer)」により作成された政策が上位者の意図に後続する形で下部に送られ政策が執行される、という前提を持つものである。いうまでもなく、政策の決定が実施過程を見越した上で行われるのであれば、上位者の意図した形で下位へと政策が下降するのは規範的にみても望ましいといえよう。しかし、リプスキーによれば、「政策実施者」に委ねられた裁量が極めて大きい場合、その「行動」を「政策宣言者」の意図が「導く (guide)」とはいえない¹²⁾、としている。そこで、リプスキーは、連邦政府による補助金プログラムにおける地方のエージェンシーの高い自律性や現場の警察官がその上司よりも多くの決定権を持っている例を挙げ、政策宣言者以外の下位単位による権威ないし権限に着目すべきであるとしている。また「2つあるいはそれ以上の組織によって政策の開発と実施が行なわれる場合、中央組織が政策を実施する（地方のエージェンシー）組織より多くの権力を有しているということは明白ではない」¹³⁾との理由から、ヒエラルキーによる政策の公式化が実施エージェンシーに行き届くまでのプロセスを見ていく従来の実施研究の分析枠組みでは限界があることを述べている。

以上のことから、リプスキーは、政策の中身の決定要因を上位の意図した目的に統一されない下位単位のエージェンシーや政策執行者である現場のストリート・レベルの官僚にあると推論して、その行為と環境に着目するよう提案する。また、これらの指摘されたトップダウン・アプローチの枠組みの問題点は、ボトムアップ・アプローチを研究する研究者の関心と結びつき、トップダウン・アプローチに対して水平的な下位の組織間関係、現場のストリート・レベルの官僚等が分析対象として研究されるようになったのである。

4. 政策の作成者としてのストリート・レベルの官僚

では、政策執行者であるストリート・レベルの官僚はどのようにして政策に影響を与えているのであろうか。ストリート・レベルの官僚制論は、複雑な職務環境でかつ、相対的に資源（時間、お金、情報）が不足しており、ある程度の不確実性を相手にしなければならないことからストリート・レベルの官僚が政策決定者の

12) 大河原伸夫『政策・決定・行動』木鐸社、1996年、101ページ。

13) *Ibid.*, p.393.

作成する抽象度の高い政策に拘束されることなく、自ら行動指針を作成している、という見解である¹⁴⁾。

またストリート・レベルの官僚は、畠山が指摘したように、市民と相互作用を及ぼす領域にいる境界的アクターでもある。職務環境においては、多くの不確実性に直面し、心理的な圧迫のもと、資源の乏しい状態で、同僚または一般的な役割期待のもとで職務遂行が求められているというものである。そして、複雑な職務環境への対応は自由裁量の領域を拡大させる。その結果、個々のストリート・レベルの官僚の行動の集合が政策のパフォーマンスとなって現れるということから、ストリート・レベルの官僚を政策作成者とみなすことができるとされている。これがリプスキーのいうストリート・レベルの官僚が政策作成者となる所以である。

Ⅲ．第一線職員の行動様式

ところで、ストリート・レベルの官僚（第一線職員）は、多様な業務にエネルギーを注がなければならないが、彼らの有する資源には制約があるので、多様な業務の中でどこにどれだけのエネルギーを投入するかを決めなければならない。資源の制約の中では「第一線職員と顧客との間にある多くの複雑なルールが、第一線職員の裁量を拘束するのではなく、むしろ裁量を拡大してしまう可能性もある」¹⁵⁾。このようなことから第一線職員の上司や上級機関はかれらの監視の役目を期待されるが、通常、かれらは上級機関や上司の監視の目を逃れた場所で、勤務しているので第一線職員の裁量の余地は依然として残る。このようにみると第一線職員が持つ裁量は、クライアントに対してある程度の影響力を与えることが可能であると想定できる。そこで次からは、ストリート・レベルの官僚がどのような行動様式をとるのかをみておきたい。

1. クライアントの選別と優先順位

サービスの受け手であるクライアントにしてみれば、受けられるサービスの範囲

14) 大河原伸夫「政策実施と行動指針の抽象度——M.リプスキーの研究を手がかりとして」『季刊行政管理研究』61号、1993年3月、34ページ。

15) 大山耕輔『行政の親展開』、法律文化社、2002年、141ページ。

内で可能な限り自らが必要なサービスを享受しようとするのが常である。個々のクライアントが必要とするサービスの質や量が異なる場合、個々のクライアントのニーズに沿ってサービスを提供しなければならないのが望ましいのは言うまでもない。しかし、サービスの送り手である第一線職員は、自らの業績を有る程度一定に保つために、クライアントを選別することがある。その顕著な例として、ピーター・ブラウによる公共職業安定所での観察が挙げられる。彼は、公共職業安定所の職員が月の申請者数によって評価されることから、仕事が容易に見つかりそうなクライアントを優先的に扱うことで自らの業績向上を上げるよう行動したという事例研究を行なっている。これは、第一線職員の評価基準がサービスのパフォーマンスに影響を与えたことを示している。

2. クライアントの取り消し

第一線職員は、クライアントに優先順位を付けるだけでなく、サービスの送り手と受け手との関係そのものを消滅されてしまうように働きかけることもある。第一線職員はクライアントのニーズが十分に把握できない場合や自らの専門性やサービスの範囲では対処できないと判断した場合、クライアントとの関係を断ち切ることでそのケースを回避しようとする。その場合、第一線職員が採り得る方策としては大きく2つある。1つは、たらいまわしであり、もう1つは、専門性による支配である。たらいまわしは、クライアントのニーズが十分に把握できない場合に使われる。ニーズを十分に把握できない第一線職員がクライアントに対して、他の窓口に行ってもらうことで間接的にクライアントとして拒否する事を意味する。専門性による支配とは、たらいまわしと違い、ある程度ニーズの把握ができていますが、サービスの供給が現実的に困難であったり、あるいは多大のコストがかかると判断した際に使われる。他のクライアントと比べて1人当たりのサービス供給コストが高いと感じた第一線職員は、手続き上の説明をわざと専門的に難しくする戦術をとる。この戦術の狙いは、クライアント自身、サービスを受けるまでのコストが予想以上に多くかかると認識させ、クライアント自らがサービスの享受する権利を放棄する方向に向かわせることである。

3. クライアントの取り込み

クライアントの関係を断ち切るのとは逆に新たなクライアントの創出を狙って、

第一線職員はクライアントを取り込む場合もある。クライアントの取り込みを図るのは、新しい施策や事業（広く新たな政策）が行なわれる場合に使われる事が多い。新たな施策や事業に予算がついてもクライアントの数が想定していたよりも少なく、予算を消化できない場合、需要がないと判断されることから、政策としては、その具体的な中身や効果を見ずして失敗と認識される。このような政策の失敗は、第一線職員が所属する実施担当組織そのものにも影響を与える。政策の失敗を起こさないために、ひとまず、一定数のクライアントの確保をする事が優先される。第一線職員は、施策や事業のメリットを強調してクライアントに働きかけ、少しでも多くのクライアントを得ようと行動する¹⁶⁾。

4. クライアントのカテゴリー化

第一線職員の職務環境の前提には、相対的な資源の不足があるので、多様なクライアントの個々の実情に合わせたサービスの提供にはおのずと限界が生じる。しかし、第一線職員はこれらの中で職務を全うしなければならない。そのために、第一線職員は、境界的アクターという立場をうまく利用する。第一線職員は、境界的アクターという立場から、組織の内部事実、規則カテゴリーや資源の量を把握していると同時に、クライアント自身の事実、クライアントの需要などにアクセス可能な存在である。これらの立場から、第一線職員は組織がより資源を投入しやすいように、クライアントの定型化を図る。つまり、クライアントの性質や特徴からいくつかのカテゴリーに類型化して対応することで、組織の効率性を上げることを意味する。また、単に第一線職員は「自らの都合で、働きやすい状況を作り出せるように、カテゴリー化を組み立てることもある」¹⁷⁾。

16) 西尾勝は規制執行活動において規制対象となる集団に違反者への制裁措置、遡守者に対する利益を繰り返し事前にその活動の中身を説明することで、以後の協力を要請する第一線職員の戦略を「周知戦略」と呼んでいる。本稿でのクライアントの取り込みもこれに負うところが多い。詳しくは西尾勝『行政学 新版』、有斐閣、2002年、220ページ—221ページを参照。

17) 田尾雅夫『ヒューマン・サービスの経営』白桃書房、2001年、65ページ。

IV. 裁量論

1. 裁量の相対化

以上、みてきたように第一線職員には、「彼らの所属する組織が供給する便益と制裁の性格を明らかにし、量や質を決定するための裁量が委ねられているのがわかる」¹⁸⁾が一口に裁量といっても様々なレベルの裁量が存在する。この点に関して、西尾勝は、裁量をより相対的に捉えるために「エネルギー振り分けの裁量」と「法適用の裁量」の2つに分けて説明を行なっている。西尾によれば、「法適用の裁量」とは、ストリート・レベルの官僚特有のものではなく、通常、執行活動を担当しているあらゆる職員の業務に程度の差こそあれ存在しているとされている。対して、「エネルギー振り分けの裁量」においては、かなりの程度まで、ストリート・レベルの官僚が持つ固有の裁量であるという。

ストリート・レベルの官僚（第一線職員）は、異質な種々の業務の処理を期待されていることが多く、限られた勤務時間とエネルギーを多様な業務のうちどれにどれだけの量を投入するかを決めなくてはならないが、その際、かれらの上司や上級機関の監視の目を逃れて職務を遂行する事ができる環境下にいる。この職務環境は、ストリート・レベルの官僚がエネルギー振り分けの際、上司や上級機関の指示を待たず自分たちの判断で決めざるを得ない状況にいることを示している。言い換えれば、ストリート・レベルの官僚は、クライアントに対する資源配分を自分たちの判断で自律的に決めることが可能であることを意味する。

このようにストリート・レベルの官僚が持つ裁量の中心は「エネルギー振り分けの裁量」であることがストリート・レベルの行動様式からみてもわかる。ただし、行政の活動において「法の適用による裁量」はあらゆる業務において存在する。よって、両者の裁量はストリート・レベルの官僚の職務ごとに、どちらか一方のみが適用されるというよりも両者の裁量が重なり合った上で職務を遂行しているとみたほうが現実的であるといえる。

18) Lipsky, Michael, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage Foundation, 1980, p.13.

2. 裁量の分析枠組み

上述したように、裁量が相対的に捉えられるならば、どのようにして相対化が可能であるかについての検討が裁量の分析を行う上で重要になってくる。スコールニックは、自らの警察研究の中で「権限のある裁量 (delegated discretion) と権限のない裁量 (unauthorized discretion)、つまり、警察官に明確に認められている裁量と、警察官が現実に行使はしているが、実は彼がその権限を持っていないかもしれない裁量との間の比較」¹⁹⁾ が必要であると説いた。

ドゥウォーキンは、裁量を「いかなる規準を前提としての裁量か」²⁰⁾ と問うことから検討し、裁量の行為が行なわれる際、ある「規準がどの範囲の策定にまで拘束力をもつとされているかを明確にする」²¹⁾ ことで裁量の相対化を図る。もっとも、ある行為規準が事前に決まっていれば、裁量領域も自ずと少なくなる。が、ドゥウォーキンは、ある行為が行われた背景としていかなる規準が存在していたか、或いはある行為が行なわれる際にどのような情報が与えられていたかを見ることで、裁量が行使される文脈を探る。

一方、裁量のコントロールの可能性について主眼を置いた研究もある。ケネス・デイビスは、行動指針としてルールを設定することで、必要とされる裁量を刈り込まずに、不必要な裁量を減らすことが可能であると説く。但し、デイビスがいうルールは、単に裁量を減らし、それが裁量に取って代わる事のみを意味するのではなく、「ルールのなかには、あらかじめ設定したあるポイントを超える裁量については制限するが、そのポイントまでは裁量を認めるものもある。裁量を補強するルールもある。実に多くのルールは裁量に指針を与える役割を果たす」²²⁾ と述べ、ルールと裁量の正しいミックスのあり方が第一線職員が採るべき適切な行動に結びつくと言っている。

19) Skolnick Jerome H. (1996). Justice without Trial. John Wiley & Sons.

[邦訳] 齋藤欣子訳『警察官の意識と行動』東京大学出版会、1971年。108-109ページ。

20) Ronald Dworkin. (1977). TAKING RIGHTS SERIOUSLY, Harvard Univ. Press.

[邦訳] 木下毅・小林公・野坂泰司 訳『権利論・増補版』木鐸社、2003年、27ページ。

21) 木下毅・小林公・野坂泰司 訳前掲書、28ページ。

22) ケネス・C・デイビス「警察の裁量をどうコントロールするか—シカゴ警察を中心に—」勁草書房 神長勲訳、1988年、102ページ。

3. 分析枠組みの検討

以上の議論は、ストリート・レベルの官僚の裁量の把握に役立つ。以下からリプスキーストリート・レベルの官僚制論に照らしてみたい。

リプスキーは、警察官、医師、保健衛生関係官、教師等の異なる職種からなる複数の事例を積み重ね例証することで、職種を越えた現場の第一線職員の持つ性質を一般化した。裁量の行使の際に、2つの疑問が残る。1つは、リプスキーは、資源の不足と複雑な職務環境の下で、ストリート・レベルの官僚が編み出す独自の方策によるクライアントの支配に重きを置きすぎている観が強いことである。確かに、組織の上級の管理者の関心は公式の組織目標と合致するような成果を得ることであるのに対して、組織の末端でサービス受給者と接しているストリートレベル・ビューロクラシーの関心は自分たちの都合に合わせて仕事を処理することにあり²³⁾、それが実施過程におけるギャップとして現れる。がしかし、「政策宣言者」の提供するコンテキストの下で、「ストリート・レベルの官僚」が作成する「政策」には、コンテキストに含まれる政策と整合性を持つもの、また持たないものがあるであろう²⁴⁾。それにも拘らず、リプスキーは、「ストリート・レベルの官僚」による「政策」作成を、大きな裁量に基づくものと一括し、その仲の種類には着目していない²⁵⁾。

つまり、上位者が作る「政策」とストリート・レベルの官僚が作る「政策」が整合性を持つ場合、ドゥウォーキンが述べたように、どのような規準やルールが存在しているか、またそれはどの程度ストリート・レベルの官僚を拘束するものかについての検討がなされていない。

もう1つは、政策の対象集団であるクライアントは受動的な存在とみなされている点である。第一線職員の行動様式で見てきたように、ストリート・レベルの官僚は限られた資源のなかで、様々な方策を用いて対応する。しかし、クライアントにとっては、ストリート・レベルの官僚が行う独自の方策に、不満を持ち、上級機関に告発（voice）したり、退出（exit）してサービスの受給者を放棄する事も想定されるが、この点については、リプスキーは十分な検討を行っていない。

最後に、裁量を分析する際、必要な事項について触れておきたい。まず、権限の

23) 宝月誠『逸脱とコントロールの社会学』、有斐閣アルマ、2004年、176ページ。

24) 大河原伸夫、前掲論文、36ページ。

25) 大河原伸夫、前掲論文 37ページ。

ある裁量と権限が委任されていないと判断された裁量との区別である。クライアントのニーズが異なるように、第一線職員によっても、その職務に対する理念の違いや専門知識・経験年数等、また上述したクライアントとの関係から鑑みて、同じ環境条件下でも違う行動を採ることが想定される。このことは、裁量の行使が職員によって異なることを意味するが、個々の職員に対して、権限のある裁量と権限のない裁量は何を持って判断するかについてミーティングや研修等を行い、ストリート・レベルの官僚間の認識の違いを埋める努力が必要である。

ついで、今後も、行政サービスの需要に対して資源は、相対的に不足した状態で提供されることになる。そのためには、クライアントのニーズを効率よく引き出す方策が必要となる。これは、①企業等のITの活用事例に習うこと、②また、パブリックコメント、苦情等で蓄積された声のデータベース化を進め、それらを次の政策にフィードバックさせる仕組みの開発が必要である。これらの方策はクライアントの取引コストの削減を図るのに役立つといえよう。

V. おわりに

1. 新しいストリート・レベルの官僚制

政策そのものの中身を決定するという意味で実質的な政策決定者と捉えられてきたストリート・レベルの官僚は、ストリート・レベルの官僚の定義で述べたように行政サービスの提供に従事する職員であることから、行政職員である公務員を指していた。ストリート・レベルの官僚制論がリプスキーによって体系化された1970年代までは、アメリカでは主として公共サービスの供給主体はフォーマルセクターが多くを占めていた。しかし、1980年代後半になると、NPOなどのインフォーマルセクター部門が拡大して来た。このことに鑑みて、リプスキーは、スティーブン・スミスとの共著「NONPROFITS FOR HIRE」の中で、新しいストリート・レベルの官僚制という節を設けて説明している。リプスキー等によれば、「あたかも公共セクターの一部のように、クライアントと直接相互作用を有する非営利組織で働く、多くの成員は、限られた資源で職務を遂行しなければならない」²⁶⁾ という特徴は、

26) Smith, Steven and Lipsky, Michael, NONPROFITS FOR HIRE: the welfare state in the age of contracting, Harvard University Press. (1993) p.115.

ストリート・レベルの官僚制の問題と同じであるという。なかでも、福祉NPO等は、ストリート・レベルの官僚制と職務環境において①資源の不足、②クライアントとの直接的相互作用、③公共的な期待によって役割が決められる。リプスキーはこれらの点で従来のストリート・レベルの官僚制と共通していることから行政以外の組織に転用させて議論を展開している。

2. 供給形態の多様化と今後の課題

わが国でも、NPOの数は2万を超え、公共サービスの担い手として、無視することの出来ないアクターとなっている。また、介護保険制度の在宅介護やPFI方式、指定管理者制度による施設の運営管理等からもわかるように公共サービスの供給形態は、ますます多様化の傾向にある。今後は、行政の第一線職員だけではなく、営利・非営利組織を含めた、第一線職員の研究が必要になってくる。協働やパートナーシップという言葉に代表されるように、マクロレベルでは水平的な組織間関係に基づき、政策が執行されてきている。複数の異なる組織が政策に関わることから、今以上に責任の所在の明確化と透明性が求められよう。また行政に至っては、民間企業における経営理念を・手法を可能な限り行政現場に導入することを通じて行政部門の効率化を図る、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）の実践に向けて試行錯誤を続けている。これらNPMによる行政組織改革とストリート・レベルの官僚制論をどのように結びつけることが出来るかは、今後の研究課題としたい。

参考文献

1. 大河原伸夫「政策実施と行動指針の抽象度—M・リプスキーの研究を手がかりとして—」『季刊行政管理研究』第61巻，1993年
2. 大河原伸夫『政策・決定・行動』木鐸社，1996年
3. 佐藤郁哉『現代演劇のフィールドワーク—芸術生産の文化社会学—』東京大学出版会，1999年
4. 新藤宗幸『自治体公共政策論』島根自治体学会，1999年
5. 田尾雅夫「第一線職員の行動様式」西尾勝，村松岐夫編『講座行政学第5巻』有斐閣，1994年
6. 田尾雅夫『ヒューマン・サービスの経営』白桃書房，2001年
7. 西尾勝『新版 行政学』有斐閣，2002年
8. 畠山弘文『官僚制支配の日常構造—善意による支配とはなにか』三一書房，1989年
9. 藤村正之「自治体福祉政策の実施構造—多元的に錯綜化する組織間関係—」社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係』，東京大学出版会，1992年

10. 真山達志「行政研究と政策実施分析—行政研究の分析モデルに関する一試論—」 『法学新報』第96巻第5・6号, 1986年
11. 真山達志「政策実施の理論」宇都宮深志, 新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会, 1991年
12. 真山達志『政策形成の本質』成文堂, 2001年
13. 水口憲人「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学6巻』有斐閣, 1994年
14. 本多滝夫他『民間福祉事業と公的責任』かもがわ出版, 2003年
15. 横山寿一『社会保障の市場化・営利化』新日本出版社, 2003年
16. 大山耕輔『行政の親展開』法律文化社, 2002年
17. 宝月誠『逸脱とコントロールの社会学』, 有斐閣アルマ, 2004年

外国語・邦訳文献

1. Lipsky, Michael. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.
[邦訳] 田尾雅夫訳『行政サービスのディレンマ』木鐸社, 1986年。
2. P.M. BLAU. (1956). *BUREAUCRACY IN MODERN SOCIETY*, Random House.
[邦訳] 阿利莫二『現代社会の官僚制』岩波書店, 1958年。
3. Ronald Dworkin. (1977). *TAKING RIGHTS SERIOUSLY*, Harvard Univ. Press.
[邦訳] 木下毅 小林公 野坂泰司 訳『権利論・増補版』木鐸社, 2003年。
4. Skolnick Jerome H. (1996). *Justice without Trial*. John Wiley & Sons.
[邦訳] 齋藤欣子訳『警察官の意識と行動』東京大学出版会, 1971年。
5. Kenneth Culp Davis. (1975) *Police Discretion*,
[邦訳] 「警察の裁量をどうコントロールするか—シカゴ警察を中心に—」勁草書房 (神長勲訳), 1988年。

外国語文献

1. Smith, S. & Lipsky, M. (1993). *NONPROFITS FOR HIRE: the welfare state in the age of contracting*, Havard University Press.
2. Jeffrey, M. Prottas. (1978). *The Power of The Street-Level Bureaucracy In Public Service Bureaucracies*, *Urban affairs quarterly*, Vol.13, No.3, 285-312.
3. Lipsky, Michael. (1969). *Toward a theory of street-level bureaucracy*, *Madison: Univ. of Wisconsin Press*, 1-46.
4. Lipsky, Michael. (1971). *Street-Level Bureaucracy and The Analysis of Urban Reform*. *Urban affairs quarterly*, vol.6, No.4, 391 - 409.
5. Lipsky, Michael. (1978). *Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head*, in Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg, eds., *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mass., MIT Press.