

政策終了論のための予備的考察

田 中 優*

A Preliminary Study of Policy Termination

Masaru Tanaka*

Abstract

This paper, covering previous research into policy termination theory, is a discussion paper for a preliminary study. Specifically, consideration is given to the concept of policy termination, factors which influence policy termination, and future policy termination research. Finally, due consideration should be given to the establishment of a policy termination theory as one field of public policy studies.

キーワード

政策終了、公共政策学、政策過程、政策学習

Key words

Policy Termination, Public Policy, Policy Cycle, Policy Learning

I はじめに

2015年度末時点における国と地方の長期債務残高が、およそ1,035兆円にもなる（対GDP比205%）と予測されている¹⁾中、未曾有の財政難時代を迎えて、政策スクラップの考え方や処方箋について検討し、行政実務に適用していくことは非常に意味のあることだと考えられる。ただ、実際に政策が廃止されたり、終了に向かうということは容易なことではないことも事実である²⁾。たとえばそのことは、総務省（2015）による、「未着手・未了の国事業（560件）についての政策評価を受けての対応」として、その内、「事業の休止または中止」に至ったのはわずか6件にしか過ぎないということに明らかだろう。

蓋し、行政組織自体、不要なものに対して見直しをしていく仕組みがそもそもない³⁾。そういったある種の自浄（改善）能力の欠如が一つの遠因になって、地域住民（国民）の不満は募り、政府に対する信頼度はわが国において、アジア諸国の中でも、非常に低いも

*たなか まさる：大阪国際大学グローバルビジネス学部准教授（2015.7.10受理）

のとなっている⁴⁾。そして、そこに、大衆性を帯びた人気の非常に高い政治家（首相・首長など）が登場すると、拍手喝采、彼・彼女らが、「終了・廃止」の花火を打ち上げる（それまでの政策が理屈もなく全否定され覆される）という光景が繰り返されることになるのだ⁵⁾。

しかし、本当にこれでよいのだろうか。一時の政治家の思い付きや感情に任せてしまうように、“ハードディスク”そのものを書き換えてしまうことが、政策終了の本質で、妥当な方法なのだろうか。たとえば、行政組織・職員として、日常の政策メンテナンス（“ソフトウェアの更新”）がきちんとできていれば、対応できることも多くあるのではないだろうか⁶⁾。

かくして、現在、求められていることは、政策終了を偶発の産物にするのではなく、政府におけるシステム化を図ることだろう。そのためには、政策形成の主要なアクターたる行政職員が「学習する存在」に変貌を遂げることが一番の近道である（そして、「学習」を経た行政組織は、不要な事業につき、翌年度の予算要求を行わない、あるいは計画にリストアップしないということになり、政策は“自動的に終わる”はずである⁷⁾）。

一方で、学術的にみても、「政策終了論」は「不当に無視されてきた」領域といえる。いわゆる「政策過程」の中でも、「アジェンダ設定」・「政策案の策定（問題の構造化を含む）」・「政策決定」・「政策実施」・「政策評価」のパートに関しては、それぞれに厚みのある研究蓄積がなされているのに比して、邦語による主な取り組みとしては、岡本（1996、2003）の論考が目立つくらいで、日本公共政策学会においても、『公共政策研究』（第12号、2012）でようやく特集に取り上げたに過ぎない（海外の学術雑誌では、1976年のPolicy Sciences、1997年・2001年のInternational Journal of Public Administrationで特集が組まれている⁸⁾）。

ただ、公共政策（学）が未来志向で、問題解決のための学問とするならば、未曾有の財政難時代にあって、「何を、いつ、誰が、どのようにして、終わらせるのか」という問いを立てることの大きな意義は認められるだろう。われわれ、公共政策を研究する者として、こういったクエスチョンに対し、規範的にも実務的にも、真摯に取り組まなければならないことは言うまでもないのである⁹⁾。

そこで本論では、ひとまず、岡本（2003）で触れられた内容に依拠しながら、政策終了論のための予備的考察（先行研究を用いた整理）を行い、その後に、今後の当該分野における展望と課題を述べていきたいと考えている。

II 政策終了の概念

Hogwood and Peters (1983) によれば、政策評価の次の段階として、①「政策維持」(policy maintenance) ②「政策継受」(policy succession) ③「政策終了」(policy termination) があるということになっているが、②については、「政策の遷移」とも呼ばれているように、たとえば、森田（1988）によると、政策実施過程における社会状況の変化への適応に関して、上位レベルの政策である法律の全面改正に至ることは極めて少ない（下位レベルの通達の

発行や省令の改正といった運用による解決が図られることが多い) ことが明らかにされている。いずれにせよ、前述の通り、①や②のレベルに留まり、③の終了という現象は確認しにくいものになっているが、ここでは、「何が終了するのか」「終了の起こりやすさに違いはあるのか」「どのように終了するのか」「終了の範囲はどうなるのか」という問いに従い、政策終了の概念について整理を行っていくことにする。

1 「終了」するものは何なのか

そもそも、「何が終了するのか」を明らかにしないことには、「政策終了」について論じることが叶わないだろう。DeLeon (1978) によると、「政策終了」とは、「政府の特定の機能 (function)、組織、政策、あるいはプログラムの意図的な (deliberate) 終結もしくは停止」と定義されているが、結局、「政策」そのものをどのように捉えるのかによって、終了のもたらすイメージはかなり変わってくることになる。そこで、「政策」の定義づけを教科書的に行っておくと、次のように整理される。

「政策」にはどういった方向性で問題を解決するかということから、具体的な解決手段までが含まれてくるが、「狭義の政策」には大きな方針や方向性といったことが該当し、次のレベルの「施策」としては、それら (狭義の政策) を実現するためのアプローチ・戦略が当てはまることになる。そして、もっとも下位のレベルに該当するものとしては、「事業」が挙げられ、ここには、アプローチや戦略を構成している各プログラムを認めることができている。たとえば、具体例として、農業政策を取り上げて考えてみた場合、「狭義の政策」段階では、地域農業の方向性が検討されるとともに、活力ある農業の育成といった基本的方針が策定されることになる。そして、「施策」レベルでは、活力ある農業を実現するために、農業の担い手育成や農産品の高付加価値化といった具体的方針が定められ、「事業」レベルにおいては、農業の担い手育成という施策に対応するかたちで、新規就農者への資金援助や技術指導などの具体的手段が考えられてくるのである (秋吉・伊藤・北山 (2010))。

こうして見てくると、「何が終了するのか」という問いについては、一言でまとめると、「政策の終了」というトートロジー的な答えになってしまうのだが、その内実は、非常に幅の広い終了レベルが想定されてくることになる。したがって、「政策終了」は実に捉えにくい概念・現象となってしまうのである。

しかし、この入口で堂々巡りを繰り返しても仕方がないので、政策終了を論じていく場合には、個々の事例などに即して、その都度、定義を行っていくことが適当と思われる。たとえば、柳 (2012:49) などが示すように、「政策の廃止」という概念を用いながら、そのことは、「公共的問題を解決するための政府による方針と諸活動の意図的な終結」を示しているというようにである。

なお、山谷 (2012:70) による「日本の終了の問題はプロジェクト終了の議論であって、政策終了でもプログラム終了でもない」という指摘も忘れてはならない。プロジェクトが、目的を達成するために臨時で構成される組織やその業務のことを一般的に指しているとするなら、わが国の「政策終了」議論は、非常にアドホックなものということになり、ラスウェ

ルの述べた「ofの知識」におけるものには到底なっていないということが言えよう。

2 「終了」の起こりやすさの違い

DeLeon (1978) の終了概念の定義によれば、機能（政府が市民に提供するサービス）、組織、政策、プログラムの順で終了が起こりにくく（難しく）なるということである。たとえば、わが国の「安全保障」という機能で考えてみると、現在、組織は防衛省が担っており、政策（前節で述べた「施策」に該当するものとして）については、「軍備管理、軍縮・不拡散への取り組み」などがあり、プログラムとしては、その政策に対応するかたちで、「中国遺棄化学兵器の発掘・回収事業」が行われているが¹⁰⁾、そもそも、近代国家として、「安全保障」という機能が終了しないことは自明のことであろう。組織は、防衛省から別の省庁に変わることがあるかもしれないが、それでも、政策やプログラムの終了に比べて起こりにくい話である。しかし、プログラムレベルの「兵器回収事業」は職員が命を受けて予算をつけられて行くことになるもので、遺棄兵器がすべて回収された時点で終了となるから、課題が解決されたら終わるものなのである。

なるほど、終了の起こりやすさの違いは、それがなくなったかどうかの確認のしやすさに現れてくる¹¹⁾ のかもしれないのだが、政策終了の焦点をプログラムレベルにあてた場合、政府行動を記述する抽象度が低くなることは言うまでもない。

なお、政策の改定が起こりにくいということについては、前記した森田（1988）の、上位レベルの法律全面改正に至る場合はきわめて少ないという研究成果や、真山（1994）による、大半の政策では実施過程での運用上の措置を積み重ね、政策（前節で述べた「狭義の政策」に該当するものとして）の改定までは至らないという指摘を想起されたい。したがって、われわれが「政策終了」という名の下に確認できているのは、やはりプログラム（事業）レベル（前節の山谷によるとプロジェクト）である可能性が非常に高いのである。

3 どのように「終了」するのか

Bardach (1976) によると、一時に終了が行われるケース (bang) といくつかの段階を経て徐々に政策が終了していくケース (whimper) があることになり、これらは、「全面的終了」と「段階的終了」という概念で表されることもできる。仮に、政策自体の重要性が低かったり、（終了に関しての）拒否点・拒否権プレイヤーが少ない、あるいは、終了決定権者のリーダーシップが強力な場合には「全面的終了」は起こり得るが、その他の場合は、一般的に、「段階的終了」となると考えられる。

また、最初から「全面的終了」を目指さずに、「段階的終了」が戦略的に採用されることもあり、Bardach (1976) はこういった経過措置の重要性を説く中で、クッション機能があることは、反対をおさえる効果を持つと述べている。同じように、山谷(2012:63)も、「プログラムの廃止は（機能・組織の廃止）を狙う政府にとってまず着手すべき第一歩であり、組織の廃止や政策の終了に対する強い抵抗・反対をかわす有効な方法」と整理している¹²⁾。

以上、前節でも述べたように、プログラムレベルの終了が起こりやすく、確認のしやす

いという話は、本節での戦略的な「段階的終了」と相俟って捉えることができるのである。

4 「終了」の範囲はどうなるのか

この内容については、政策の全体が終了するケースを「全体的終了」と呼び、一部が終了するケース「部分的終了」と定義することができるが、そもそも、この両概念につき、明確に分けることができるのかは疑わしいと言える。行政現場では、プログラム・予算の完全廃止ではなく削減がなされたり、組織の廃止ではなく人員の削減などを伴って継続していることはよくある話である。たとえば、ある市における窓口業務(住民票などの発行等)を事例に考えてみた場合、当該市では、本庁だけではなく、市域に点在する出張所・支所においてもそれら業務を行っていたとしよう。ところが、すべての出張所・支所が廃止され、そこの担当者についても本庁へ異動となった場合、さらに、本庁窓口でも当該業務を行わなくなったとした時、これをどう見るかということである。たしかに、利用者である市民サイドからすると、対面式の窓口サービスは「終了」したことをもって、「全体的に」終わったとも言えなくはないが、市域に多数あるコンビニエンスストアの発行機において、それら業務が継続的に行われている場合どう捉えるかということである。窓口組織や担当人員は存在しなくなったが、そこにかけてきた予算より遙かに低額のコストをもって、住民票などの発行が引き続き実施されていることをもって、「全体的」に終わったのか、「部分的」に終わったのかと判断することは、第1節の終了するものの定義と関連することもあり、非常に難しいのである(このことについては、学術的関心は惹起されても、実務的にはあまり意味がないと考えるがどうだろうか)。

Ⅲ 政策終了に影響を及ぼす要因

この章では、政策終了に影響を及ぼす要因について、まずは、そもそも「なぜ政策は終了するのか」ということについて論じ、とくに、政治的要因からの影響などに関する整理を行っておく。そして、政策自体の性質が及ぼす影響についても検討しておくことにする。

1 政策はなぜ終了するのか

政策体系の目的手段関係を考慮した場合、仮に、政策や組織が所期の目的を達成してしまっただけなら、政策が継続される理由はなくなるということになる¹³⁾。また、政策過程の中で、(社会環境の変化を受けた)政策評価が行われ、効率性や有効性の観点から存続が難しいと判断された場合も、「政策継受」か「終了」ということになる。これらは、合理的な終了と定義されることになるが、現実社会ではなかなか生じないことでもあり、規範としては意義のあるものだが、実態面を捉え説明する分析視点としては十分とはいえないとする考え方もある(岡本(2003))。

一方で、近年の研究では、「合理性」を主因にした終了分析も行われてきている。たとえば、柳(2012)は、自治体病院事業の廃止事例を取り上げ、政策の存在理由の有無が審議会の政策知識により裏打ちされることによって¹⁴⁾、まさしく存在理由という合理的要因が政策

廃止に関わるアクターの態度を変えたということを明らかにしている。また、松岡（2014）によると、「政策縮小段階から政策終了段階でも」、「施策実施の体系構築」を通じ、「行政機構の合理性確保」が行われていると述べ、政策法令体系や施策構造体系から説明のつかない行政活動は縮小ないしは終了へ向かうということを証明している。

2 政治的・経済的要因からの影響

わが国における2009年の民主党への政権交代を紐解くまでもなく、「八ツ場ダムのマニフェストによる事業中止」騒動を持ち出すまでもなく、政権交代や議会における勢力分布の変化、あるいは、首相や首長のリーダーシップの強さや有権者の絶大な支持など政治的要因によって、政策終了がもたらされることは想像に難くない¹⁵⁾。このことはたとえば、砂原（2011）では、都道府県のダム事業が分析され、事業開始時の知事とは異なる支持基盤を有した知事に代わることで廃止が進むことが実証され、また、三田（2009）は、国の川辺川ダム事業を事例に、事業反対派勢力支持の首長が選出されることなど、政治的資源の増加を休止要因として取り上げていることなどに明らかであろう。さらに、各アクター間の政治的相互作用の帰結としてみる「多元主義型決定モデル」を応用したもの¹⁶⁾もあり、政策終了の実態面を捉える視角としてはわかりやすいものになっている。

他方、経済的要因の影響については、DeLeon（1983）は財政上の必要性を挙げているし、Ye（2007）やGraddy and Ye（2008）なども、財政環境の悪化が引き金になり、終了対象政策に関して、政府全体の予算における配分割合が徐々に下げられてくるといったことを取り上げている。たとえば、民主党政権の目玉政策であった「子ども手当」が、当初のデザイン通りいかなかったことについては、財源不足や2011年に起きた東日本大震災の復興財源確保の優先を指摘する向きがあることをみても理解しやすいように、経済的要因が政策終了を促すということもわかりやすい分析視角といえよう。しかしながら、Daniels（2008）や岡本（2012）が指摘しているように、必ずしも経済的要因が政策終了をもたらしわけではないとする見方もあり、政治的要因と比べると一般化することには、いまま少しの研究考察を重ねる必要があるであろう。

3 政策自体の性質が及ぼす影響

本章の最後としては、どのような（政策の）性質が終了を導きやすいか、あるいは逆に終了を拒ませるのかについて整理しておきたいと思う。

カウフマンは、組織の「厚さ」（組織構成員の自律的な活動や独立性、専門的な技術や知識を有していることなど）が廃止への抵抗度を規定する（Kaufman [1987]（1991）：144）と述べ、カーペンターとルイスは、組織の「存続期間」に着目し、組織が廃止される確率は、組織の設立直後からしばらく経った後にいったん増加し、その後にもた減少するという実証してみせた（Carpenter and Lewis（2004））。また、カークパトリックらは、政策や組織の「年齢」や「不可視性」、政策が対象とする問題の複雑性などを性質の例として挙げ、政策や組織について新しいものほど終了しやすいといったことや、目立たないプログラムやプロジェクトほど、終了議論の俎上には載せにくいといったことを

整理したが (Kirkpatrick et al. (1999))、実証的に確かめられておらず、政策自体の性質が及ぼす影響についても今後の課題となっているところが多い (そもそも、第1章でも述べたように、政策自体を確認することが難しいということに関連していることである)。

したがって、自然的な要素に政策の終了を期待しにくいなら、人工的にそういった性質を持たせようということが実務的には検討されてきている。たとえば、「サンセット法」などが該当するだろうが、サンセットとは、ある行政組織や政策 (プログラム) について、「〇〇は、△△年□月◇日で廃止する」という期限をあらかじめ定めておき、議会が組織や政策の再設置 (継続) を改めて承認しないかぎり、それを自動的に廃止するというものである。わが国での事例は少ないが、アメリカ合衆国ではいくつかの事例が伺われている¹⁷⁾。また、田中 (2009) による、PFI事業破綻における施設買い取り条項などの「終わり方のルール」についても同じように捉えることができるだろう。

IV 政策終了研究の今後

ここまで整理してきて、最初にも述べたことだが、実務的にも貢献できる視点としては、政策終了を阻害する要因は何であって、さらにそれらをどのように取り除いていくかという問題に対する考察が非常に重要になってくるということである。この点については、政策終了にかかる先行研究の多くが、終了しない理由を取り上げ (Jann and Wegrich (2007))、また、阻害の要因を分析してきた (Bardach (1976))¹⁸⁾。たとえば、DeLeon (1987) によると、①政策形成者による抵抗②制度自体の永続性③「終了反対連合」の存在 (政策の終了がもたらす利益が社会全体に広く薄くもたらされるものであった場合には、終了に反対する少数者の影響力が相対的に強くなるのが集合行為理論によって予想されるというもの) ④法的手続きにかかわる障害⑤コストの問題 (終了よりも継続させた方が損失は少なくなるということや、終了を行うこと自体に一定のコストがかかることから廃止されないというもの) 等の終了阻害要因が考察されてきている。

いずれにせよ、これまでは、「政策の受益者」が注目され、その抵抗が終了を困難にする要因の一つであると論じられてきた (Wallerstein (1976)) ところだが、近年では、「終了による受益者」の存在に注目する必要性も唱えられてきている。この問題意識に立つと、終了による受益者がどのような状況で生まれるのか、そして彼・彼女らがどのように行動するのかについて分析が加えられることになり、終了メカニズムの解明につながる事が期待されてくる。

また、柳 (2012) が述べているように、政治的アクターが政策廃止を実現もしくは阻止するために政策の存在理由の有無というもの (政策知識) をいかに入手して有権者にアピールするかという点にも注意が払われるべきだろう。

しかしながら、ミクロな現象だけへの着目・考察によって、政策終了の議論がまとめられるということはないと言える。すなわち、マクロな視点も併せていく必要があるようである。たとえば、山谷 (2012) は、政策終了を成功させるために見るべきこととして、「レジーム」 (問題領域、アクター、規範、科学的な知識・事実と原理、行為者の行動を律するルー

ル、集団的意思決定の手続、実行のためのプログラムと組織、期待の収斂するところ)を指摘しており、なかなか一筋縄ではいかないことが想定されるが、それでも事象を総体として捉え終了を見つめていくことも忘れてはならないのだろう。

ともかく、どのように政策終了を進めるべきかという問いは、すぐれて実務的であるが、まずは一つ一つの終了事例の積み重ねから、規則性を発見し、因果関係を究明していかないことには、実務上の有意な政策提言には結びついていかない。単一の事例を扱うことにとどまる、結果の一般性に対する批判 (Daniels (1997)) は避けて通れないが、それでも、ミクロな事例分析にマクロ的な視点も重ねていきながら、政策終了研究を行っていくしか道はなさそうである。

V おわりにかえて

最後に、今一度、ラスウェルの「ofの知識」に基づきながら、政策終了論の立ち位置について確認をして本論を閉じたいと思う。

それはすなわち、政策終了の独自理論・概念をどこまで追究すべきなのかという問いによってもたらされることになるが、結局、既存の政策決定理論¹⁹⁾ を使った終了分析が可能ではないかということである。

したがって、たとえば、「(政策) 学習」や「知識」という概念を用いながら「政策終了」を読み解いていくこともできることになってくる。つまりこのことは、宗前 (2009) が整理している、政策学習は政策の内容およびその変化について分析することができる概念ということに明らかな通り、政策終了にも応用ができるということになるはずだ。

具体的には、Etheredge and Short (1983) による「政府学習」という概念²⁰⁾ などを用いながら、「職場」という単位に着目して、政策終了をみていくのが、筆者の今後の展望である (「職場学習」(伊勢坊 (2012)) という考え方の採用)。

また、政策学習や政策知識の関連では、政策の供給側からみた終了だけではなく、政策の需要側の要因も詰めて考えておく必要はある。その鍵となる概念が「現場知 (local knowledge)」というもので、これは、政策の需要側によって正当化された、政策のありかた (終了) を検討していくうえでの知識 (非専門家の有する知識) とされている (松岡 (2011))。

このように結局のところ、市民 (終了政策に関係するアクター) 側を組み込んだかたちでの「政策終了」検討が開始されてこなければならぬようだ。たしかに、政策終了へ向けた合意形成が難しいことは言うまでもない。ただ、終了へ向かう過程がすべて公開され、それらの情報が関係アクターの誰でもが手に入れられるものとなるならば、市民にとって、終了論は規範的であることにとどまらず、自治を体現するものとして、身近に取り組みされるものになるのではないか²¹⁾。ガバナンスの大きな主体である市民が加わることでようやく、政策終了論の存在意義が確立されてくるのである。

注

- 1) 財務省 (2014) を参照のこと。
- 2) 本稿では、「終了」「終結」「廃止」の用語定義について明確には行わず、とくに断りのない限り、同じものとして扱うことにする。ただし、後述の柳 (2012) のように、「廃止」概念を「終了」と分けて論じる場合ももちろんある。
- 3) 「時のアセスメント」や「公共事業再評価制度」などが、そういった仕組みに該当するかもしれないが、これらについては、北海道「時のアセスメント」(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/gkk/toki/tokiindex.htm><2015年6月6日確認>) や、三重県「公共事業再評価・事後評価について」(<http://www.pref.mie.lg.jp/JIGYOS/HP/saihyoka/index.htm><2015年6月6日確認>)などを参照のこと。
- 4) 小池 (2010) を参照のこと。インドやタイ・中国が軒並み、80%前後の信頼感を持っているのに比して、日本では20%に満たない数値になっている。
- 5) 民主党による事業仕分けを想起せよ。この評価等については、高木・三浦 (2013) などが詳しい。
- 6) 2015年5月の、大阪府域における、行政区廃止・統合 (特別区設置) を巡る、住民投票の顛末を想起せよ。立命館大学の森裕之は、大阪府を消滅させなくても、現行の府市間連携で二重行政の解消が十分進んでいることを指摘している (『IWJ Independent Web Journal』(<http://iwj.co.jp/wj/open/archives/244004#osaka>)<2015年6月10日確認>)。
- 7) もちろん、これほどに単純化できないこともまた自明である。たとえば、朝日新聞2015年6月23日付記事によると、厚生労働省の「100歳のお祝いに銀杯を贈る」という事業がチェックを受けた際、各有識者から、「抜本的改善が必要」とされ、「重要度の低い事業でわれわれの時間を無駄に使わないで」「この程度の話は省内で (どうするかを) 責任もって決めてほしい」といった不満が相次いだことが明らかになっていた。この顛末の意味するところは、行政内部での終了判断 (決定) の難しさ (自らではできないこと) を物語っているし、そもそも、課題があって解決方法があるという「政策」の概念すらもきちんと位置付けられていないことが看取できよう (そもそも、「100歳のお祝いに銀杯を贈る」という手段 (政策) は、一体、何の課題に対応したものののだろうか。厚生労働省の言うように、「高齢者福祉への国民の理解を深める」ことに繋がるのだろうか)。
- 8) 公共政策学の泰斗であるH.ラスウェルが、政策過程に関する「ofの知識」という概念を披露し、その中の最終第7段階目に「終結 (Termination)」を取り上げている (Laswell (1956: 2)) ことを鑑みれば、当該領域の不毛ぶりには首を傾げざるを得ないだろう。
- 9) 「政策終了」に関しては、結局、山谷 (2012:62) の述べるように、「政策の形成、実施、評価とくれば、『論理的に終了や変更がある』と推測する程度の認識であり、それが実践活動としてどのように行われるのかについては、想像の域を出ていなかった」という指摘が正鵠を得ており、われわれはこういった現状を乗り越えていかなければならないのだ。
- 10) 防衛省ホームページの「防衛省の取組」(<http://www.mod.go.jp/j/approach/index.html><2015年7月6日確認>) を参照のこと。
- 11) 岡本 (2003: 163) がまとめているように、「個別のプログラムの終了」は、「具体的な措置や制度などの形をとって現れるため、終了したかどうかの観察も容易」ということなのである。
- 12) 同じ文脈で、「迂回的方法の利点」(Majone1989/1998: 106-110) も捉えることができよう。
- 13) ただ、三田 (2012: 44) によれば、「道路特定財源制度の廃止により、道路整備事業費が変化しているとは言い難い」という現状が明らかにされた中、この理由として、「道路整備という広範な政策の内容が変わっていないため」ということも指摘されていた。このことは、「困難である政策終了を実現しても、政策終了により目指した成果を上げることが出来るとは限らない」ことを示しており、結局、われわれは、「成果を伴う政策終了を実現するには、政策の階層性・連関性を視野に入れることが必要」であるということ忘れてはならないのである。もちろん、階層性を意識した場合、課題がなくなれば、目的手段関係にある政策も終了するということになるはずなのだが、これはあまりに単純化されたモデルであり、実態は、課題は相変わらず残っているが、政策だけが消え去るあるいは変容する (継受していく) といった「悪い終了」も無数に存

在している。

- 14) 「部外者の登用」(Behn (1978: 402-403)) は政策終了を促す一つのきっかけになるのである。
- 15) DeLeon (1987)、Berry, Burden and Howell (2010)、砂原 (2011)、岡本 (2012)、松岡 (2014) などを参照のこと。
- 16) Daniels (1997) や Sato (2002) などを参照のこと。
- 17) 畠山 (1998) を参照のこと。
- 18) パーダックは、一般的に政治家には政策廃止に取り組むインセンティブがないと述べている。この他、阻害要因の分析については、DeLeon (1978) や岡本 (1996) などを参照のこと。
- 19) たとえば、アイデア・アプローチによる、首長を政策起業家 (policy entrepreneur) とみる「言説連合」は終了の推進母体になるし、「非決定」によって、政策が終了しなかったり、あるいは、「政策終了の窓が開く」ということで、キングダムの「政策の窓モデル」を使うこともできるであろう。さらに「拒否点や拒否権プレイヤー」が少なければ少ないほど、政策終了決定は進みやすいとも考えられるのである(秋吉・伊藤・北山 (2010) などを参照のこと)。
- 20) 政府を構成する職員の学習と、それをもとにした組織での学習という二段階の学習が想定されている。そして、政府職員の学習のタイプとしては、①科学的手法による学習②直観的能力③創造力④実施技能⑤優れた判断力と知恵、政府組織の学習のタイプとしては、①トップレベルの意思決定者の知性②集会的な知的結合が挙げられている。
- 21) このことについては、田尾 (2015) に示唆を受けた。

参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉 (2010) 『公共政策学の基礎』、有斐閣。
- Bardach, Eugene (1976), "Policy Termination as Political Process", *Policy Sciences*, vol.7, no.2, pp.123-131.
- Behn, Robert D. (1978), "How to Terminate a Public Policy : A Dozen Hints for the Would-be Terminator", *Policy Analysis*, 4 (3), pp.393-413.
- Berry, Christopher R., Barry C.Burden and William G. Howell (2010), "After Enactment : The Lives and Deaths of Federal Programs", *American Journal of Political Science*, Vol.54, No.1, pp.1-17.
- Carpenter, Daniel P.and David E.Lewis (2004), "Political Learning from Rare Events : Poisson Inference, Fiscal Constraints, and the Lifetime of Bureaus" *Political Analysis*, Vol.12, No.3, pp.201-232.
- Daniels, Mark R. (1997), *Terminating Public Programs : An American Political Paradox*, Armonk : M.E.Sharp.
- Daniels, Mark R. (2008), "Policy Termination", in Evan M.Berman (ed.) *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Vol.3 (2nd ed.), Taylor&Francis, pp.1499-1502.
- DeLeon, Peter (1978), "A Theory of Policy Termination", in Judith V.May, Aaron B.Wildavsky, *The Policy Cycle*, Beverly Hills, London : Sage Publications, pp.279-300.
- DeLeon, Peter (1983), "Policy Evaluation and Program Termination", *Policy Studies Review*, Vol.2, No.4, pp.631-647.
- DeLeon, Peter (1987), "Policy Termination as a Political Phenomenon" in Dennis Palumbo ed., *The Politics of Program Evaluation*, Newbury Park : Sage, pp173-199.
- Etheredge, Lloyd S. and James Short (1983), "Thinking about government learning", *Journal of Management Studies*, 20, pp.41-58.
- Graddy, Elizabeth A., and Ke Ye (2008), "When Do We 'Just Say No'? Policy Termination Decisions in Local Hospital Services", *Policy Studies Journal*, Vol.36, No.2, pp.219-242.
- 畠山武道 (1998) 「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』(会計検査院)、(17)、23-38ページ。
- Hogwood Brian W.and B.Gut Peters (1983), *Policy Dynamics*, Brighton, Sussex : Wheatsheaf Books.

- 伊勢坊綾 (2012) 『『職場学習風土』と『個人の経験学習』の関係を研究する』中原淳編著『職場学習の探究』、生産性出版、74-89ページ。
- Jann, Werner., and Kai Wegrich (2007), “Theory of the Policy Cycle”, in Frank Fischer, Gerald J. Miller and Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor & Francis Group, pp.43-62.
- Kaufman, Herbert ([1987] 1991), *Time, Chance, and Organizations*, 2nd ed., Chatham : Chatham House Publishers.
- Kirkpatrick, Susan E., James P. Lester and Mark R. Peterson (1999), “The Policy Termination Process : A Conceptual Framework and Application to Revenue Sharing”, *Policy Studies Review*, Vol.16, No.1, pp.209-236.
- 小池治 (2010) 「第2部第2章 アジアにおける政府の信頼」総務省大臣企画官房課『行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究報告書（平成21年度）』、35-52ページ。
- Laswell, Harold D., (1956), *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland.
- Majone Giandomenico (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press (今村都南雄訳 (1998) 『政策過程論の視座—政策分析と議論—』、三嶺書房)。
- 松岡清志 (2011) 「政策学習と政策知識」『早稲田政治公法研究』(早稲田大学大学院政治学研究所)、96、31-42ページ。
- 松岡京美 (2014) 『行政の行動—政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究』、晃洋書房。
- 真山達志 (1994) 「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫編『業務の執行』(講座行政学第5巻)、有斐閣、33-69ページ。
- 三田妃路佳 (2009) 「地方分権時代の河川事業休止と首長—川辺川ダム事業を事例として」『社会とマネジメント』(椋山女学園大学現代マネジメント学部)、6巻2号、107-143ページ。
- 三田妃路佳 (2012) 「政策終了における制度の相互連関の影響—道路特定財源制度廃止を事例として—」『公共政策研究』(日本公共政策学会)、第12号、32-47ページ。
- 森田朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』、岩波書店。
- 岡本哲和 (1996) 「政策終了理論に関する考察」『情報研究』(関西大学総合情報学部)、5号、17-40ページ。
- 岡本哲和 (2003) 「政策終了理論—その困難さと今後の可能性」足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』、ミネルヴァ書房、161-173ページ。
- 岡本哲和 (2012) 「二つの終了をめぐる過程—国会議員年金と地方議員年金のケース—」『公共政策研究』(日本公共政策学会)、第12号、6-16ページ。
- Sato, Hajime (2002), “Abolition of Leprosy Isolation Policy in Japan : Policy Termination through Leadership”, *Policy Studies Journal*, Vol.30, No.1, pp.29-46.
- 宗前清貞 (2009) 「第5章 医療政策における専門知の形成と機能」久米郁男編著『専門知と政治』、早稲田大学出版部、149-176ページ。
- 総務省 (2015) 「平成26年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告(概要)」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000351823.pdf<2015年6月18日確認>)。
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の選択—』、有斐閣。
- 高木麻美・三浦雅央 (2013) 「民主党による行財政改革：事業仕分け/行政事業レビューは何をもたらしたか(総点検：民主党政権の政策)」『季刊政策・経営研究』、2013(1)、42-52ページ。
- 田中優 (2009) 「『公有地信託制度(政策)に関する一考察—政策の失敗、政策の終結という観点から—」『地方自治研究』(日本地方自治研究学会)、Vol.24, No.1、39-49ページ。
- 田尾雅夫 (2015) 『公共マネジメント—組織論で読み解く地方公務員—』、有斐閣。
- Wallerstein, Mitchel B. (1976), “Terminating Entitlements : Veterans’ Disability Benefits in the Depression”, *Policy Sciences*, Vol.7, No.2, pp.173-182.
- 山谷清志 (2012) 「政策終了と政策評価制度」『公共政策研究』(日本公共政策学会)、第12号、61-73ページ。
- 柳至 (2012) 「自治体病院事業はどのようにして廃止されたか」『公共政策研究』(日本公共政策学会)、第12号、48-60ページ。

Ye, Ke (2007), *Policy Termination : A Conceptual Framework of and Application to the Local Hospital Context*, PhD Thesis, University of Southern California.

財務省 (2014)「国及び地方の長期債務残高」(<http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf><2015年6月3日確認>)。