HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	問題・政策・政治の流れと政策の窓:NPO法の立法過程の分析に向けて
Author(s)	小島, 廣光
Citation	經濟學研究, 51(3), 31-84
Issue Date	2001-12
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/32236
Type	bulletin (article)
File Information	51(3)_P31-84.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 51－3
北海道大学 2001. 12

問題・政策・政治の流れと政策の窓
――ＮＰＯ法の立法過程の分析に向けて――

小 島 廣 光

目 次

Ⅰ 序
1 本稿の目的と政策の窓モデル
2 政策形成とアジェンダ
3 事例とモデルの概念図
Ⅱ 参加者とプロセス
1 参加者
2 プロセス
Ⅲ 3つの流れ
1 問題の流れ
2 政策の流れ
3 政治の流れ
Ⅳ 政策の窓と流れの合流
1 政策の窓の開放
2 政策企業家
3 政策の窓と波及
Ⅴ 結び
1 要約
2 政策の窓モデルの意義

Ⅰ 序

1 本稿の目的と政策の窓モデル

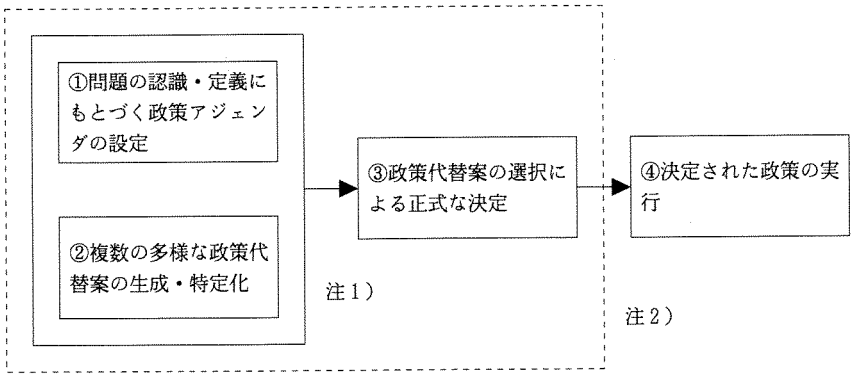
本稿の目的は，次稿以降で予定しているＮＰＯ法の立法過程の分析・解明に適用される「政策の窓モデル」を詳細に紹介・検討し，その評価を試みることである。

今日，非営利組織は，我が国の経済社会にとって不可欠の存在である。この非営利組織を支援するための「特定非営利活動促進法」が1998年3月に，「租税特別措置法等の一部を改正する法律」が2001年3月にそれぞれ成立した。前者の法律は，非営利組織の法人格取得を容易にするためのものである。一方，後者の法律は，特定非営利活動法人の活動を税制面から支援しようとするものである。なお本研究では，これら2つの法律を以下「ＮＰＯ法」と総称する。このＮＰＯ法は，今後，我が国の非営利組織とボランティア活動に大きな影響を与えていくものと思われる。

ＮＰＯ法の立法過程の分析・解明には，さまざまなモデルが適用可能である。しかし，さまざまなモデルのうちでも，特に1984年にジョン・Ｗ・キングダンによって提示された政策の窓モデルが，後述するように非常に有効であると考えられる[1)]。

キングダンは最初に次のように述べている。「私は数年前，研究者たちが公共政策に関する大統領の最終的裁定や議会での法律制定等の重要な決定について，ほんのわずかしか知っていないことを確信した。彼らは『問題はいかにし

1）Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed.: N.Y., Harper-Collins College Publishers.（なお初版は1984年である）キングダンの「政策の窓モデル」については，宮川による簡潔かつ適切な紹介がある。宮川公男(1995).『政策科学入門』，東洋経済新報社，pp. 180-187.



注1）実線の長方形は従来の研究では未解明であり，本研究でもっぱら解明されるプロセス．
注2）波線の長方形は本研究の分析対象プロセス．

図1　公共政策の形成と実行

て決定されるか』については多少知っているが，『問題はいかにして認識・定義されるか』についてはほとんど知っていない。すなわち，研究者たちは，政府や議会のさまざまな部署や委員会等で行われる正式の決定に関してはかなりの知識を蓄積してきた。しかし，公共政策の決定の前提となる政策アジェンダの設定と政策代替案の特定化のプロセスは，未知の領域である[2)]」。

公共政策の形成と実行は，図1に示されるように，①問題の認識・定義にもとづく政策アジェンダの設定，②複数の多様な政策代替案の生成・特定化，③政策代替案の選択による正式な決定（例えば，大統領の最終的裁定や議会での法律制定等），④決定された政策の実行の4つのプロセスから成り立っている。なお，①と②のプロセスのどちらが時間的に先行するかは公共政策ごとに異なる。また，4つのプロセスのうちのあるプロセスの成功は，他の残りのプロセスの成功を必ずしも意味しない。例えば，ある項目は政策アジェンダに上程されるが，その後，法案が議会を通過しない場合もある。さらに法案の通過は，立法趣旨にもとづいた公共政策の実行を必ずしも保証するものではない[3)]。

政策の窓モデルは，図1の③の正式な決定と④の政策の実行の前提となる，①の政策アジェンダの設定と②政策代替案の生成・特定化の2つのプロセスにもっぱら焦点を合わせ，①，②，③の3つの全プロセスを分析・解明しようとするモデルである。

具体的には次の4つの疑問に答えようとする。（1）問題はいかにして認識・定義されるのか。（2）政策代替案はいかにして生成・特定されるのか。（3）政治的出来事はいかにして問題と政策代替案に関わって登場してくるのか。（4）政治的出来事はいかにしてある決定的な時点に問題と政策代替案（以下では「政策案」と略記する）に結び付くのか[4)]。従来これらの疑問は非常に不完全な形でしか答えられてこなかった[5)]。

2　政策形成とアジェンダ

「アジェンダ」という単語は公共政策というコンテクストにおいてさえ，実に多様な使われ方をする。アジェンダは時々，ある会議のためにアナウンスされた問題を指す。また，「隠れたアジェンダ」というような使われ方で，組織

2）*ibid.*, p. xi.
3）*ibid.*, pp. 2-3.
4）*ibid.*, p. xi.
5）*ibid.*, p. 2.

者が参加者に採用を期待する計画案を指す場合もある。さらに，アジェンダは，首尾一貫した政策案のセットを指す場合もある。その際，各政策案は相互に関連を有し，「1980年代のアジェンダ」のように，一連の法律の制定につながる。いずれにせよ，本研究の重要な概念である「アジェンダ」は正確に定義される必要がある。

キングダンは，「政策アジェンダとは，政府および議会関係者や彼らと密接に結び付いている政府および議会周辺の人々が，ある特定の時機に真剣に注目している問題のリストである」と定義している[6]。例えば，運輸長官および下院や上院の運輸委員会の議員は，大量輸送機関の建設コスト，高速道路の路面劣化，航空規制によって生み出される非効率性，港湾でのタンカーの原油漏れ等の問題を一定の期間にわたり考察する。その際，彼らは，実際には，政府および議会関係者や彼らと密接に結び付いている政府および議会周辺の人々（以下では「政府議会の内部と周辺の人々」と略記する）が注目する全ての考えられる問題のセットの中から，いくつかの特定の問題に注目の焦点を合わせる。したがって，政策アジェンダの設定の過程は，全ての考え得る対象のセットを実際に注目される対象のセットにまで狭める過程である。

もちろん，政策アジェンダ（以下では多くの場合「アジェンダ」と略記する）のリストは政府および議会の部局ごとで異なる。例えば，大統領と彼の側近のアドバイザーは，アジェンダとして国際危機，大きな法案の提出，経済状態，大きな予算決定のような「大きな」項目を持っている。さらに，厚生省や運輸省のそれぞれの官僚のアジェンダのように，専門化したアジェンダもある。このうち厚生労働の分野においては，生物医学研究や医療サービスの直接提供等のさらに専門化したアジェンダがある[7]。

政府および議会（以下では「政府議会」と略記する）の行動に関する政策案のセットは，政府議会の内部と周辺の人々によって真剣に考察される。これら政策案の特定化のプロセスは，政策案の大きな集合を実際に選択される集合にまで狭める[8]。

政策アジェンダと政策案とを区別することは，分析上，非常に有用である。政策アジェンダには，しばしば，アジェンダと政策案の両者が含まれていたりする。したがって，アジェンダと政策案の間に明確な境界線を引くことは，必ずしも容易ではない。重大な危機や大統領や重要な議員がアジェンダを実質上決定していると主張する研究者もいれば，政策専門家や技術者が政策アジェンダに極めて大きな影響を及ぼしていると主張する研究者もいる。おそらく，公共政策の決定の前提となるプロセス，すなわち政策アジェンダの設定と政策案の特定化の2つのプロセスは，それぞれ全く異なったプロセスによって支配されていると考えられる。大統領は政策アジェンダの設定において重要であり，政策専門家は政策案の作成において重要である。大統領は議会の政策アジェンダを支配できるが，議員たちが検討する政策案を統制することはできない。したがって，政策アジェンダと政策案を区別することの意義は大きい[9]。

3　事例とモデルの概念図

（1）　レーガン政権の1981年度連邦予算編成

1980年の大統領選挙は，第2次世界大戦後の米国政治のなかでも非常に大きな変化を生み出した[10]。それ以前のどの大統領よりも保守的な共和党のロナルド・レーガンは，民主党の現職大統領ジミー・カーターを打ち破った。レーガンの大統領選の勝利に加えて，共和党は

6）*ibid.*, p. 3.
7）*ibid.*, p. 3.
8）*ibid.*, pp. 3-4.
9）*ibid.*, p. 4.
10）*ibid.*, pp. 210-212.

1950年代以来はじめて上院で過半数を獲得し，下院でも33議席を回復した。この新政権と共和党の上院での優位は，新しい極めて保守的な時代を予感させた。

後で詳細に述べる政策の窓モデルの用語によれば，政治の流れは明らかに2つの意味で進路を変化させた。第1に，新政権は右寄りに鋭く方向を変えた。この新政権と結び付いた議会での共和党優位は，より保守的な政策案が真剣に考慮される好機を生み出した。すなわち政策の窓を開いたのである。第2に，より保守的な国民のムードが選挙結果の中に見出された。もちろん，新政権も全ての政権同様，自ら国民の信任を得たと主張した。しかし選挙結果が，①レーガンの公約に対する有権者の賛成から生じたのか，あるいは②イラン人質救出事件のような出来事に対するカーター政権の実績に対する有権者の不満から生じたのかは明らかでない。しかし政治の流れが，新政権と議会での共和党優位を生み出し，政策がより保守化するための政策の窓を開いたことだけは確かである。

1970年代の10年間を通じて，さまざまな保守的なアナリストや活動家は，自らのアイディアを開発・整理するとともに，それらアイディアを都合の良い時機に提示できる政策案に翻訳していた。彼らの活動の場は，学会，自然環境財団のようなシンクタンク，ナショナル・レビューのような出版物，トーク・ラジオ，議会の公聴会，議場演説，等さまざまであった。これらのアイディアは，規制緩和やサプライサイドの経済学の研究成果を含んでおり，予算項目の優先順位，金融政策，政府プログラムの民間委託方法を変化させ，予算と具体的プログラムを再編成した。この保守的な「政策原子スープ」は，泡立って流れ，都合のよい時機に実際に立法化され得るような政策案を生み出し，政策形成システムを融和させた。このプロセスは，準備の整った具体的な政策案の生成につながった。

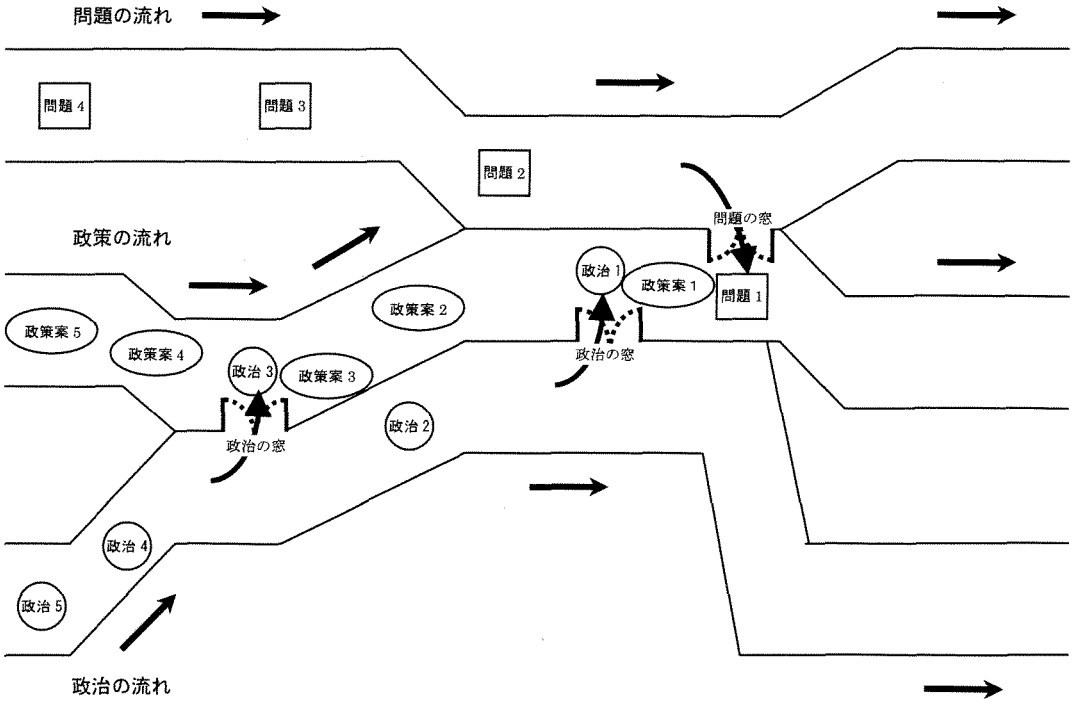
1981年の「レーガン革命」の鍵は，政治と政策の2つの流れの合流であった。政権は議案提出の準備に入り，政策の流れが政権に議案提出を行わせた。

それでは，問題，政策，政治の3つのうちのもう一つの流れである問題はどのようになったのか。政治の流れの変化はそれ単独で，予算問題を政策アジェンダに上程させ，問題を認識・定義させたことになる。この場合，問題は経済状態であった。経済状態は，1970年代の初めから中頃にかけて始まった長期の停滞に突入していると思われた（実際には，この停滞は20年間生じなかった)。加えて，1970年代のインフレ率は高く，政府の財政赤字は非常に大きなものになると思われた（1980年度のインフレ率と比べれば取るに足りないものであった)。このように政治と政策の流れが，問題の流れと合流する段階が準備されていた。「レーガノミックス」がこれらの問題に対する正しい解であるか否かが，熱く議論された。

レーガン政権の高官は，鉄は熱いうちに打つことの重要性を十分認識していた。ポール・ライトが言うように，大統領の資源は政権発足時が最も多く，それ以降は減少するのみである。好機を捉えられない場合，「政治の窓」と「問題の窓」の2種類から成る政策の窓は閉じてしまい，次に窓が開くのを待たなければならない。

政権の高官と彼らの議会の仲間は予算案の編成に取り掛かった。このような複雑で大きな事例の場合，たった一人だけの政策企業家（自ら賛成する将来の政策項目の見返りを期待し自らの資源を進んで投じ，特定の項目の政策アジェンダ上の優先順位を上げようとする提唱者）の名前を挙げることは非常に難しい。しかしあえて言えば，デビッド・ストックマンである。ストックマンは，ミシガン州選出の共和党議員で，1980年の大統領選挙運動時には精力的に活動し，レーガン政権の行政管理予算局長に任命された。彼は予算編成の内容と戦略を熟知しており，議会での予算審議に積極的に参加した。

政権の高官と議会の仲間が編成した予算案は，社会保障費を大幅に削減する一方で，大幅な減



出所：キングダン（1995）より筆者作成

図2　政策の窓モデルの概念図

税・国防費の増額・政府の裁量支出の削減等を行うものであった。上下両院の共和党議員は，この1981年度予算案に全員一致して賛成票を投じた（民主党のかなり多くの下院議員も賛成票を投じた）。

政策の窓モデルは，この事例にも明らかに当てはまっている。政治の流れが，政権交替と連邦議会での共和党優位を生み出し政治の窓を開いた。政治システムはかなりの間，多くの分野で保守的な政策案を生み出した。これら政策案は予算案の中に取り込まれ，1970年代に国民が認識していた多くの経済的な問題と結び付いた。政策企業家は，開いた問題の窓を利用して，予算項目の優先順位を大きく劇的に変化させることに成功した。

（2）　モデルの概念図

図2は政策の窓モデルの概念図である。以下この図2について簡単に説明を加える。

政策形成システムにおいては，問題，政策，政治の相互に独立した3つの流れがあり，いずれも左から右へ流れている。システムの多数の多様な参加者は，これら3つの流れに向かってさまざまな問題，政策案，政治を投げ込む。この場合，問題の流れに4つの問題，政策の流れに5つの政策案，政治の流れに5つの政治が，それぞれ投げ込まれ，各流れの中で浮遊している。

図2にも示され，またⅣ節の1項で詳述されるように，政策の窓には，政治の窓と問題の窓の2種類がある。政治の窓は，政治の流れの中の出来事（例えば，政権交替や国民のムードの変化）によって開く。一方，問題の窓は，差し迫った問題の発生（例えば，阪神淡路大震災の

発生，鉄道会社の倒産）によって開く[11]。

3つの流れのうち，政策の流れと政治の流れに関しては2つの合流が観察される。図の左端の合流に際しては，政治の窓が政策の流れに向かって開き，政治の流れを浮遊していた政治3が，この開いた窓を通って政策の流れの中に入り，浮遊している政策案3と結び付いている。図の真ん中の合流に際しては，政治の窓が政策の流れに向かって開き，この窓を通って政治の流れを浮遊していた政治1が政策の流れに入り，政策案1と結び付く。この2つの合流は，いずれも政策案と政治の2つだけの部分的な結び付きである。

この政策案1と政治1が結び付いた後に，図の右端に示されるように，政策の流れに向かって問題の窓が開く。この開いた窓を通って，問題の流れを浮遊していた問題1が政策の流れに入っていく。その結果，問題1が，既に部分的に結び付いている政策案1と政治1に結び付くことにより，3つが完全に結び付き，問題1・政策案1・政治1の一つのパッケージになる。この3つの完全な結び付きの場合，問題1が政策アジェンダ上の高い優先順位を獲得する確率は非常に高い。

以上説明してきた2つの部分的な結び付きと，一つの完全な結び付きは，いずれも政策の窓が開くことによって自然に生じるだけではなく，さらに政策企業家による意識的かつ積極的な行動の結果でもある。

上述のレーガン政権の1981年度連邦予算編成の劇的変化は，この図2の右端の状況に見事に対応している。すなわち，政権交替と連邦議会での共和党優位は，開いた政治の窓を通って政策の流れに入った政治1である。1981年度連邦予算案は政策案1である。国民が認識していた多くの経済的な問題は，開いた問題の窓を通って政策の流れに入った問題1である。この3つが完全に結び付くのを意識的かつ積極的に進めたのが，政策企業家であるストックマンである。

11) *ibid.*, pp. 173-175.

Ⅱ　参加者とプロセス

1　参加者

政策形成システムを議論するためには，まずそのシステムの参加者について確認する必要がある。具体的には，（1）どの参加者が重要か，（2）重要と考えられるが実はそうでない参加者は誰か，（3）各参加者が相互に，およびアジェンダ設定にそれぞれ関わっている方法等が確認される。確認に際しては，①各参加者の重要性，②各参加者が重要である点（各参加者はアジェンダ設定，政策案の特定化，あるいはその両者に影響を及ぼすのか），③各参加者にとって利用可能な資源の3つの観点から議論される[12]。

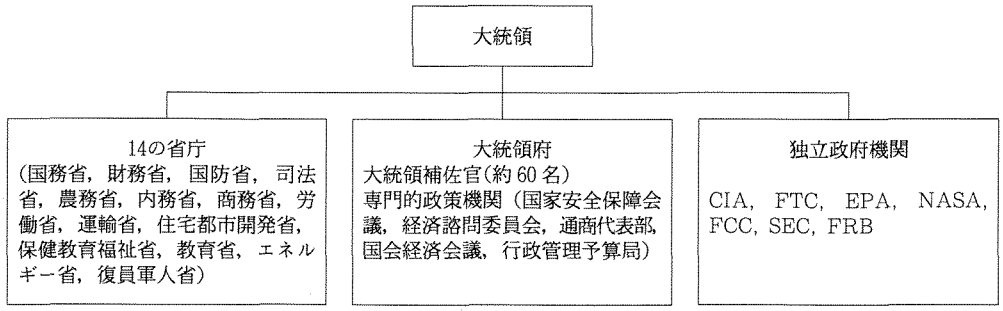
（1）　政府議会関係者

初めに，政府議会関係者である大統領，大統領スタッフ，長官，キャリア官僚，連邦議会の議員，議会スタッフについての議論から始める[13]。

大統領　政府議会の内部および周辺にいる人々は，しばしば大統領に代表される政府の意向を考えることで頭が一杯である（図3）。つまり，政府がある特定の問題を最も重要な事項であるとみなすと，他の参加者もそのようにみなすことになる。政府がつねに米国の政策アジェンダを支配しているということは，物事を誇張し過ぎてはいるが，政府がアジェンダ設定において際立った役割を果たすことは事実である。なお「政府」という場合，大統領，大統領スタッフ

12) *ibid.*, p. 21.

13) *ibid.*, p. 21.　政府議会関係者か，あるいは政府議会関係者と密接に結び付いている政府議会周辺の人々との区別は，若干人為的であるが，議論を整理するための大ざっぱな方法としては有用である。



(長官・副長官等は民間から大統領が任命)　　(トップは大統領が任命)

図3　米国の政府

(秘書官)，長官の3つの参加者のどれか一つか，あるいはそれらの組合せを指している[14]。

旧くから言われるように，大統領が政策案を提示し，議会が決着を付ける。もちろんその大統領も政策アジェンダ全体を統制できない。というのは，大統領が統制できない多くの出来事が，さまざまな参加者のアジェンダおよび大統領自身のアジェンダに影響を及ぼすからである。歴代の大統領は，自ら統制できない出来事が政策アジェンダに影響を及ぼすことに気付いてきた。それにもかかわらず，明らかに，大統領は他の参加者と比べて，政策アジェンダの設定に相変わらず大きな影響力をもっている。このように大統領は，政策アジェンダに大きな影響を及ぼし決定することはできるが，しかし，真剣に検討される政策案を左右したり，最終的結果を決定することはできない[15]。

大統領がアジェンダ設定に非常に大きな権限を持つ根拠として次の3つが上げられる。

①大統領は，議会に対する拒否権，および政府の政策形成に関わる者を任命・罷免する特権等の制度的資源を有していることである。議会に対する拒否権は，全ての参加者のアジェンダに強力な影響を及ぼす大統領の強みである。また，大統領府の主要な政策形成ポストを埋めるために，大統領自身の考え方に近い者を指名する。大統領の指名にもとづき任命された者が大統領にとって重要な項目に敏感でない場合，彼らは長くはそのポストに止まることはできない。

②大統領の第2の資源は組織的なものである。議会と比べて，組織的な専門家集団である政府は，大統領を中心とする一元的な集権的意思決定単位である。

③大統領の第3の資源は世論の関心を惹きつけられることである。大統領が世論の関心を惹き付けられることは，大統領自らのアジェンダを政府議会の内部と周辺の他の人々に採用させる圧力となり得る[16]。

大統領スタッフ　政府の第2の構成要素は，大統領に責任を負う大統領スタッフである。スタッフの何人かは大統領自身に対する個人的なアドバイザーである。しかし，大統領スタッフがアジェンダ設定のアクターとして余り重視されないのは，多くのアジェンダ項目が政府の下位単位に割り振られ委譲されるからである[17]。

長官　政府の第3の構成要素は，大統領によって指名される長官である。少なくとも伝統的な法理論によれば，長官は大統領の承認と指揮系統から自らの権限を獲得しており，政治システムにおける重要なアクターである。これら長官は，大統領や省庁のキャリア官僚，議員よりも

14) *ibid.*, p. 21.
15) *ibid.*, p. 23.
16) *ibid.*, pp. 24-26.
17) *ibid.*, pp. 26-27.

任期が短く，短期間に成果を上げようとする。

長官は少なくともアジェンダ設定に関する限り，キャリア官僚や政府議会の外部にいる参加者よりも重要であることは明白である。これは，民主主義が有効に機能している証拠であり，勇気づけられる結果である。各長官は政策案を特定し，決定を実行する際，大統領の意向を無視することはできない。しかし，彼らはアジェンダにかなり大きな影響を及ぼす。アジェンダ設定の際のさまざまな参加者の役割を記述したキングダンによれば，トップに長官がいる直接的トップダウン・モデルは，現実に驚くほどうまく当てはまっている[18]。

キャリア官僚　キャリア官僚は，しばしば多くのアジェンダ項目の源泉であると考えられる。彼らは必要な専門能力，プログラムに込められた原則への献身，プログラム拡張への関心，真の持久力を有しているといわれる。こうした属性は，①自らの省庁の長官にキャリア官僚を注目させたり，②キャリア官僚に利益団体や議員との強力な関係を構築させ，政策案にとって重要な情報の流れを形成させたりする。キャリア官僚は，このような非常に有利な立場にも関わらず，アジェンダ設定にほとんど影響を及ぼしていない[19]。

政策案の生成やアジェンダの実行の場合とアジェンダ設定の場合とでは，キャリア官僚の関わり方が異なる。キャリア官僚は，アジェンダ設定よりも，政策案の生成プロセスとアジェンダの実行プロセスに大きな影響を及ぼす。というのは，キャリア官僚は，主に設定されたアジェンダの実行に没頭する。彼らの多くは，既存のプログラムを管理しており，新しいアジェンダ項目に没頭することはない。キャリア官僚のパワーは，しばしば実行活動の中で行使される。出世第一主義者である彼らは，プログラムの管理に没頭することはあっても，新しいアイディアを推し進める，すなわちアジェンダ設定に割く時間をほとんど持っていないのである。

しかしながら，キャリア官僚は政策案の特定化に大きな影響を与える。一般に長官はアジェンダを定義し，キャリア官僚の助言を引き出す。したがってキャリア官僚は助言の源泉である[20]。

キャリア官僚の影響力は，彼らの持っているいくつかの資源の所産である。キャリア官僚の主要な資源としては次の3つが上げられる。

（1）キャリア官僚は長命である（在職期間が長い）。一方，長官はまるで回転ドアのように1，2年で交替する。

（2）キャリア官僚は専門的知識を蓄積している。彼らは現行のプログラムの経験や利益団体や議員との折衝により，政策の変更を企画することができる。

（3）キャリア官僚は議員や利益団体と強く結び付いている。この強い結びつきは一般に「鉄のトライアングル」といわれる。したがって大統領や長官でも，キャリア官僚を十分に統制できない[21]。

連邦議会の議員　議会はアジェンダ設定に関して，次のような多様な特徴を持っている。①議会は国民の代表者である議員が活躍する場である。②議会には憲法上のさまざまな責任が課せられている。③議会はメディアや世論の注目を受ける対象である。④多数の議員は相互に調整困難なアジェンダを生み出す。⑤議会は自ら行った意思決定の結果の実行を統制できない。⑥議会は詳細な政策案の作成に必要な専門能力を有しておらず，利益集団，国民，政府からの圧力に左右される。⑦議会は，圧力をかける政府によってあちらこちらに引っぱり回され，議会自体のアジェンダを設定することができない[22]。

議員は，政治システムの中でアジェンダと政

18) *ibid.*, p. 30, p. 32.
19) *ibid.*, p. 30.
20) *ibid.*, pp. 31-32.
21) *ibid.*, pp. 33-34.
22) *ibid.*, p. 34.

策案に大きな影響を及ぼす数少ないアクターであり，しばしば注目される。もちろん，統制できない出来事，大統領の要請，ロビー勢力もアジェンダに影響を及ぼそうとするために，影響の唯一の源泉を正確に析出するのは困難である。しかし議員は多くの他のアクターとは異なり，アジェンダに影響を及ぼすとともに，その政策案を統制するための法的な力を持っている。

議会はその際立った法的な力により，政策形成システムに波紋を起こす。政策の変更を目指す提唱者は，何が議会から獲得できるかを予測したり，自らの政策案を修正したり，時には問題を打ち切ったりする。

誰が各議員の関心事を統制しているかは，必ずしも明白ではない。しかし政府は，議会の支持を取り付けるための膨大な提案リストを常に用意するとともに，議会が受容しやすいような形式・内容で法案を作成する[23]。

議員が重要なアジェンダ設定者であり得るのは，彼らが次の4つの資源を持っていることに起因している。

第1に，国会には立法権が存在する。法律の通過が必ずしも政策問題の全てを決定する訳ではないが，政策の重要な変更には新しい法律が必要である。

第2に，議員は広範な広報活動を行うことができる。彼らは公聴会を開催し，法案を提出し，演説を行う。これら全ては新聞・雑誌記事になり，他の参加者に有効に伝達される。

第3に，議員は特定の問題に関する情報をブレンドすることができる。彼らは，キャリア官僚や研究者のような専門知識は有してはいない。しかし，議員は，法案に関する情報，政治状況の情報，研究者や圧力団体の生み出す情報，キャリア官僚や有権者の情報等を組合せることが可能な立場にある。各議員は，この組合せられた情報を相互に交換し合いながら学習する。

第4に，議員の任期はキャリア官僚より短いが，政権や長官の任期よりも長い[24]。

一方，なぜ議員はアジェンダ設定に携わろうとするのか。その理由は，議員が国会の各種委員会や議場における審議において，次の3つの重要な目標を達成しようとするためである。

第1の目標は選挙民を満足させることである。自己宣伝は重要であり，そのための一つの方法は新しい政策案を推し進めることである。政策提言に続く議員の自己宣伝は，彼が高い任務への就任を欲する際に役に立つ。

第2の目標は政界内部での評判を高めることである。議会や街中においてアジェンダに影響を及ぼすことは，自らが重要人物であり，一目置かれるべき有力者であることを証明することになる。そのため議員は，新しい政策の縄張りを切り開き，縄張りの中で侮りがたい人物になろうと努力する。

第3の目標は良い公共政策を構想することである。議員は，公共政策を具体化するためにアジェンダに影響を及ぼそうとする。彼らは特定のイデオロギーの提唱者である[25]。

議会スタッフ　議会を構成しているのは議員だけではない。①上院・下院の議会スタッフは議員にサービスを提供するとともに，議会におけるアジェンダ設定過程において独立した立場を持っている。②委員会専任スタッフも公共政策に影響を及ぼす。③議会スタッフの役割は，法案の草稿作成，利益団体との取引，公聴会の証人の手配，議員の演説の草稿作成，議員への簡潔な状況説明である。しかし議会スタッフの任免権は議員にあり，議会スタッフは最終的決定までは統制できない。

アジェンダと政策案が区別される場合，議員スタッフは，議員が選択した政策案に対して大きな影響を及ぼす。他方，議会のアジェンダに対する議会スタッフの影響力は，議会スタッフが選好した問題を追求しようとする議員の意欲

23) *ibid.*, pp. 35-36.

24) *ibid.*, pp. 36-38.

25) *ibid.*, pp. 38-40.

に依存する[26]。

以上Ⅱ節の1項の前半では，政府議会関係者の重要性と資源を検討した。大統領や長官はアジェンダ設定の中心であるが，しかし検討される政策案や決定された政策の実行までは統制できない。特に大統領が活用できる資源としては，上述のように，①議会に対する拒否権，②長官の任免権・罷免権，③調整権限，④議会内で同僚議員に対して自己宣伝できる立場等がある。

キャリア官僚はアジェンダ設定に関して，他の参加者に比べて特に重要である訳ではない。しかし彼らは，政策案の特定化と決定の実行に大きな影響を及ぼす。彼らの資源は，①長期在職，②専門性，③利益団体や議会との緊密な関係等である。

議会はアジェンダ設定および政策案の特定化の双方に際して，中心的役割を果たす。ただし，議員はアジェンダに大きな影響を及ぼすのに対して，議会の法制局および議会スタッフは政策案により大きな影響を及ぼす。議会の資源は，上述のように，①立法権，②広範な広報活動ができる有利な立場，③議員の任期が大統領・長官より長いこと，④政治的情報と技術的情報とを組合せできる有利な立場にあることである[27]。

（2） 政府議会関係者と密接に結び付いている政府議会周辺の人々

政府議会関係者と密接に結び付いている政府議会周辺の人々としては，利益団体，研究者，メディア，政党および世論等が上げられる。以下ではこれらさまざまな参加者の重要性を検討する[28]。

利益団体　利益団体は最も重要な参加者の一つである。利益団体は，現在の利益や特権を守ることにしばしば関心を持っている。したがって，将来有望なアジェンダ項目に賛成するよりもむしろ反対することにより，政策アジェンダに影響を及ぼす。利益団体は政策アジェンダを構築するようなことはしない。ひとたび政策アジェンダが他のプロセスや参加者によって設定された場合，利益団体は自らが選好する政策案を議論の中へ挿入しようとする。選挙・経済に対する影響力，凝集性および組織力を持っている利益団体は，これら資源を有していない他組織に比して，初めから有利な立場にある。しかし，優れた初期資源を持っている利益団体が必ずしも成功するとは限らない[29]。

研究者　研究者やコンサルタントは，アジェンダよりも政策案に対して，短期的結果よりも長期的方向性に対して，それぞれより大きな影響を及ぼす[30]。

メディア　メディアは一般に考えられているほど重要ではない。彼らは，政策アジェンダに影響を及ぼすというよりも，出来事を報道することに力点を置いている。メディアの間接的影響は世論に影響を及ぼすことである。この世論は政治家に影響を及ぼし，出来事を惹起するのではなく出来事を拡大する。特定の政策分野に特化したメディアは，政策共同体内部のコミュニケーションを促進し，アジェンダと政策案にマスメディア以上の影響を及ぼす[31]。

政党および世論　政党および世論は，政策案よりも政策アジェンダに大きな影響を及ぼす。選挙結果は政権の交代と議員の再編成を引き起こす。政権の交代と議員の再編成はいずれもアジェンダに非常に大きな影響を及ぼす。しかし一般に，選挙公約や政党の政策綱領は，公共政策の内容を詳細に規定するものではない。選挙公約や政党の政策綱領は，一般的な問題を設定しアジェンダに影響を及ぼすが，政策案を議論できるほど具体的ではない。国民のムードについての政治家の認識はアジェンダに影響を及ぼ

26) *ibid.*, pp. 40-42.
27) *ibid.*, pp. 42-43.
28) *ibid.*, p. 45.
29) *ibid.*, pp. 48-49, p. 51.
30) *ibid.*, pp. 55-57.
31) *ibid.*, pp. 57-61.

す。世論は特定のアジェンダ項目の促進要因としてよりも，可能な事柄に対する制約要因として機能する[32]。

（3） 見える参加者のクラスターと隠れた参加者のクラスター

公共政策の形成に関する従来の研究は，特定の参加者に焦点を合わせてきた。ある研究者は大統領をアジェンダ設定の中心として捉え，「大統領主導モデル」を展開している。別の研究者は主導権は議会にあるとする「議会主導モデル」を提示している。また他の研究者は「アイディアの源泉は，研究者，官僚，他の専門家から構成される政策専門家の共同体の中にある」と主張している。さらに別の研究者は，政党の再編と他の選挙関連の現象に焦点を合わせ，党員と選挙結果が公共政策のアジェンダに及ぼす影響を追跡している。このような世論や政府および議会によって形成された政策との適合性を強調するのが「代議制モデル」である。マスメディアの影響に焦点を合わせた研究者もいる。これらの研究者によるアジェンダ設定についての説明は，いずれも現実の一部分を捉えているが，いずれのモデルの説明も不完全である[33]。

キングダンは以上の点を考慮して，参加者を「見える参加者のクラスター」と「隠れた参加者のクラスター」の2つに大別している。

多くのメディアや世論から注目され見える参加者のクラスターには，大統領や長官，重要な議員，メディア，政党や政治活動に携わる選挙関係者が含まれる。他方，隠れた参加者のクラスターには，研究者，キャリア官僚，議会スタッフ等の専門家が含まれる。利益団体は，時と場合によって，2つのうちのいずれかのクラスターに属し，その活動は見えたり，隠れたりする。

参加者の役割を明確にする一つの方法は，アジェンダと政策案を区別することである。アジェンダは見える参加者のクラスターによって影響される。他方，政策案は隠れた参加者のクラスターから生まれる。おそらく，最も際立って見えるアクターである政権は，強力なアジェンダ設定者である。政権が特定の項目に高い優先順位を与える場合，アジェンダが設定される。議員，キャリア官僚，ロビイストの全てが，その優先順位の高い項目を注目するようになる。一方，この政権の決定によって他の問題は棚上げにされる。アジェンダ設定における政権の強力なパワーにも関わらず，政権はどの政策案が選択されるかを統制することはできない。

重要な議員は政策アジェンダにも影響を及ぼす。同様に，目に見える他のアクターもアジェンダに影響を及ぼす。メディア，政党，政治運動，選挙，世論や国民のムードの変化の全ては，政策案よりもアジェンダに影響を及ぼす[34]。

一方，隠れた参加者は政策案に影響を及ぼすが，アジェンダには影響を及ぼさない。例えば，研究者によるさまざまな著作は政策案の作成につながる。しかし研究者の著作がキャリア官僚の注目を，特定の問題から別の問題に変更させるようなことはない。キャリア官僚はアジェンダの設定者というよりは，しばしば政策案の作成者である。同様のことは，議会スタッフ，大統領スタッフ等の隠れた参加者にも当てはまる。政策案を作成するプロセスは，アジェンダ設定プロセスほど目立たない[35]。

「見える活動」と「隠れた活動」の区別も有用である。議員はアジェンダに影響を及ぼそうとする場合，聴き取り，挨拶，法案の提出等によって自らの構想を公表する。一方，政策案を特定しようとする場合，議員は，スタッフ，ロビイスト，政府議会周辺の専門家等と面接し，彼らの考え方を聞き，試案を世間に発表し，最終的に政策案を作成する。同様に利益団体は，政策案に関心を払い，政策案を作成し，アジェ

32) *ibid.*, pp. 61-67.
33) *ibid.*, p. 68.
34) *ibid.*, pp. 68-69.
35) *ibid.*, p. 69.

表1　各参加者のアジェンダ設定と政策案の特定化への影響

	参加者	見える／隠れた参加者	政策アジェンダの設定	政策代替案の特定化
政府議会関係者	大統領	見える	◎ 注1)	
	大統領スタッフ	見える		
	長官	隠れた	◎	
	キャリア官僚 注2)	隠れた		◎
	連邦議会議員	見える	◎	
	議会スタッフ	隠れた		◎
政府議会周辺の人々	利益団体	隠れた		◎
	研究者	隠れた		◎
	メディア	見える		
	政党／世論	隠れた	◎	

注1）◎は大きな影響を及ぼすことを示す(他の参加者についても同様).
注2）キャリア官僚は政策の実行に大きな影響を及ぼす.
出所：キングダン（1995）より筆者作成

ンダに上程されている問題に自らの解を結び付け，事前の議論を自らの方向へ向けさせ，自らの利益に反する政策案を阻止しようとする。しかし，利益団体がアジェンダに影響を及ぼそうとする場合，主に目に見える活動とそのアクターに依存せざるを得ない。すなわち，議会の委員会の委員長を説得し，公聴会の開催を計画させ，自らの考え方を政府高官の挨拶の中で公表してもらう必要がある。

なぜアジェンダ設定が見える活動とアクターとに結び付き，他方，政策案の特定化が隠れた活動とアクターとに結び付くのであろうか。その答えは，各タスクを遂行するために必要とされる資源，および各タスクに人々を惹きつける誘因にある。政策案を作成するためには，ある程度の専門知識と詳細な事柄にも関心を払おうとする意欲が必要である。専門家によって構成される政策共同体の中での議論の多くは，非常に技術的，専門的かつ詳細である。このような議論を注目することなしには，信頼できる政策案を作成することは不可能である。

見える政策舞台での誘因にはさまざまなものがある。引っ込み思案の議員は目立たない。自己宣伝は議員の再選や出世を促進する。政策の詳細を徹底して調査する議員は稀である。むしろ，議員は一般的な方向性を設定し，詳細は議会スタッフに任せる。次に，これら議会スタッフは，キャリア官僚，利益団体，研究者や他の専門家等に相談する。同様に，大統領は最初からよく見える政策舞台に関わっている。大統領，長官，議会の有力議員，政党，メディアのような目に見えるアクターに対する接近は，政策案の作成の場合よりもアジェンダ設定の場合に適している。

見える参加者は，まず初めに，アジェンダに影響を及ぼそうとする。次に，彼らは選択される政策案について，官僚，議会スタッフ，研究者や利益団体のような隠れた政策共同体の中の専門家に問い合わせる[36]。

表1は，以上説明してきた各参加者のアジェンダ設定と政策案の特定化への影響を要約したものである。

36) *ibid.*, pp. 69-70.

2　プロセス

この2項では，1項の参加者に続いてプロセスについて検討される。その際，発議の起源を明らかにするための枠組みである，①合理的意思決定モデル，②増分主義モデル，③ゴミ箱モデルについて考察される。これら3つの枠組みはいずれも一般によく知られたモデルであり，政策形成の一部分を記述している。前半では各枠組みの内容が紹介されるとともに，その限界について議論される。後半ではより包括的な理解を可能にする諸概念が提示される[37]。

特定の公共政策の提唱もしくは発議の起源がどこにあるかを明らかにすることは，アジェンダの設定や政策案の特定化にとってあまり意味はない。というのは，①アイデアはどこからでもやって来る，②発議の起源を突きとめるためには，過去を無限に遡らなければならない，③政策共同体の中で特定の問題がアジェンダになる場合，ほとんど全ての参加者がほぼ同時にその問題に注目するからである[38]。

(1)　合理的意思決定モデル

政策形成者が合理的意思決定モデルにもとづいて行動する場合，まず自らの目標をかなり明確に定義するとともに，目標の達成レベルを設定しなければならない。次に彼らはこれら目標を達成する多くの（理想的には，全ての）政策案を探索する。さらに政策案のコストと利益を評価しながら，政策案を体系的に比較するとともに，最低のコストで目標を達成する政策案を選択する。

しかし合理的意思決定モデルは，下記のようなさまざまな理由から現実を正確に記述していない。人間の情報処理能力は，合理的意思決定モデルが想定しているよりもはるかに限られている。人間は多くの政策案を探索したり，同時に記憶したり，体系的に比較したりすることはできない。人間は通常，目標を明確にしない。事実，目標を明確にすると，意図とは全く逆の結果を招くことがある。例えば，政治的提携を結ぶことは，人々が達成すべき目標に関して意見の一致を見ていない場合でも，人々を説得し特定の政策案に同意させることを意味しているからである。そのプロセスに参加する人々のうちのある者は，かなり合理的かもしれない。しかし多くのアクターが参加し，そのプロセスを出たり入ったりする場合，単一の意思決定構造を特徴づける意思決定の合理性は確保されない[39]。

(2)　増分主義モデル

リンドブロムらは増分主義モデルを提示している。増分主義モデルによれば，意思決定者はプログラム・問題の考察を新たに開始することはしない。そのかわり，現在おこなっていることを所定のものとして捉えるとともに，現在の行動をわずかに増減させることにより調整しようとする。政策形成者がその方針を採用する場合，膨大な数の大きな変化を点検する必要もないし，多くの時間を割いて目標を定義する必要もないし，現在の諸状況間の比較と現在の行動のわずかな調整を容易に行うことができる。結果として，政策は漸進的かつ小さな歩みで変化する[40]。

多くの政治プロセスや政府のプロセスが，増分主義モデルにもとづいて記述されてきた。ウィルダフスキーによれば，予算編成は増分主義モデルによって説明される。すなわち，すべての参加者は，政府機関には基準となる予算が存在すると考えている。人々が予算全体をゼロから検討することは稀である。人々がゼロから検討しようとした場合，必要不可欠なあまりにも多くの情報に当惑することになる。そこで人々は基準となる予算に少額を加算したり，少額を削

37) *ibid.*, p. 71.
38) *ibid.*, pp. 71-77.
39) *ibid.*, pp. 77-79.
40) *ibid.*, pp. 79-83.

減したりすることにより予算を編成する[41]。

政策の窓モデルにおいては，アジェンダと政策案とが区別される。このうち，アジェンダの変化は全く不連続であり，決して増分主義的ではない。しかし他方，政策案の作成は増分主義モデルによって記述され得る。政策形成者は，選択する政策案を考察する際，自らが以前より馴染んできた考え方や接近方法に依拠する[42]。

(3) ゴミ箱モデル

ここまでの考察は，政策形成に関する次の3つの中心的な疑問に対して，多くの重要かつ興味ある部分的解答を提示している。それは，(1) いかにしてアジェンダは設定されるのか，(2) いかにして選択のための政策案は特定されるのか，(3) なぜこのアジェンダ設定と政策案の特定化のプロセスは，実際に観察されるように展開されているのかである。II節の1項において，誰が重要な参加者であるのか，および参加者が重要である条件は何かについて，多くのことが明らかにされた。さらに政策形成を理解するのに役立つ諸概念の有効性も示唆された。しかし解答は部分的であり，理解は寄せ集めのガラクタのままである。そこで以下では，上記の部品を組み立て，全体を完成させるプロセスについて説明される。

政策の窓モデルの出発点は，コーエン，マーチ＆オルセンによって開発された「組織選択のゴミ箱モデル」である[43]。政策の窓モデルの輪郭は，ゴミ箱モデルのそれと非常に類似している。キングダンは，ゴミ箱モデルの主張に自らのいくつかの理論を追加することにより，研究の対象となる現象に適合するよう修正を試みている。したがってゴミ箱モデルは，政策の窓モデルの目指すべきゴールというよりも，むしろ出発点である。

ここではまずゴミ箱モデルの諸概念を説明し，いかにしてゴミ箱モデルのアイディアが政策の窓モデルの目的に合うように変更され得るかを明らかにする。

コーエンらは，彼らが「組織化された無秩序」と呼ぶ組織を理解することに取り掛かった。具体的には，彼らは大学を研究対象組織として取り上げている。「組織化された無秩序」は，①問題のある選好，②不明確な技術，③流動的参加の3つの一般的特徴を持っている。

①の問題のある選好とは，人々が自らの選好を正確に定義しないことを指している。政治家も自らの目標を定義しなかったり，定義することを拒否したりする。しかしリンドブルームが主張するように，人々は明確に定義された目標がなくても活動する。事実，達成しようとすることを曖昧にすることによって，しばしば活動は促進される。参加者が多少なりとも正確に自らの選好を定義しようとすると，参加者の間にコンフリクトが生じる。個人間さらには一人の個人の内部でも，選好は対立する。したがってコーエンらが述べるように，「組織は，凝集性のある構造であるというよりも，アイディアの緩やかな集合体である。組織は選好にもとづいて行動するというよりも，行動を通じて選好を発見する」。

②の不明確な技術とは，組織化された無秩序の成員が組織のプロセスをよく理解していないことを意味している。彼らは自らの職務はよく知っており，組織全体はかなりうまく行動する。しかし彼らは，なぜ実際に現在していることをしているのか，および，どのように彼らの職務が組織全体に適合しているのかについては，断片的かつ初歩的に理解しているに過ぎない。そこで彼らは，試行錯誤を繰り返し，経験から学

41) Lindblom, C. E. (1979). "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 14, pp. 79-88.

42) Wildavsky, A. (1979), *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd, Boston: Little Brown, Chapters 2 and 5.

43) Cohen, M. D., J. G. March, and J. P. Olsen (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 1-25.

習し，危機に際し実用的な工夫によって対処している。

③の流動的参加とは，参加者が問題によって意思決定に加わったり，加わらなかったりすることを指している。したがって，このような組織の境界はかなり流動的である。組織成員が問題に振り向ける時間や努力は，問題ごとに異なる。同一の問題であっても時間とともに変化する。誰が重要な特定の会議に出席し，その出席者がいかなる活動をするかによって，結果は大きく異なる。組織はこうした特性を持ちながらも機能する。すなわち，意思決定を行い，適応し，存続する。

以上のことは，政府議会の内部と周辺の人々を参加者とする公共政策の形成に関する組織（「組織化された無秩序」）にも非常によく当てはまる。政府議会の内部と周辺の人々に何を達成してもらいたいかに関しては，人によって意見は全く異なる。人々はしばしば，自らの選好を正確に定義する以前に行動せざるを得ない。人々は自らの目標を定義できたとしても，達成したいことの達成方法について分からない。もし人々が貧困をなくそうとしても，そのための技術は全くつかみ所がない。人々は，自らもその一部である組織を必ずしも理解していない。参加は全く流動的である。このように政府議会の内部と周辺の人々を参加者とする公共政策の形成に関する組織を「組織化された無秩序」であるとする主張は，決して的はずれではない。

この組織，すなわち意思決定構造には，①選択機会の流れ，②問題の流れ，③解の流れ，④参加者の流れの4つの流れが存在する。各流れは独自の生命を持ち，他の流れとほとんど無関連である。人々は，自らの職務を確保したり自らの部門を大きくしたいという利己心を持っているために，解を生み出し，その解について議論する。参加者は，得意な問題と解を持っており，意思決定に加わったり加わらなかったりする。コーエンらが指摘するように，この種の組織は，①問題を求めている選択機会，②決定状況を求めている問題，③問題を求めている解，④仕事を求めている参加者（意思決定者）の集合である。

選択機会（例えば，学長の選出）は，組織（例えば，大学）の中に浮かんでおり，独自の資源を持ったさまざまな参加者がコミットしている。さまざまな問題（例えば，研究者の質の維持，カリキュラムの改善，差別撤廃措置等）が選択機会に持ち込まれ，さまざまな解（例えば，学内・学外の学長候補者，部門の拡張や廃止）が考慮される。かくして選択機会は，「さまざまな種類の問題や解が，参加者によって生み出され，投げ込まれるゴミ箱」と考えられる。一つのゴミ箱の中のゴミの混合状態は，①利用可能なゴミ箱の数と種類，②ゴミ箱に付けられるラベル，③生み出されるゴミ（問題，解，参加者，参加者の資源）の性質，④ゴミが回収され視界から消えるスピード，等に依存する。

その結果は，①ゴミ箱の中のゴミの混合状態と②ゴミの処理方法の2つの関数である。例えば，誰が会議に招かれ実際に参加するかは，結果に大きな影響を及ぼす。いかなる解が参加者に対して打診・準備されているのか，どの問題が人々の心を占めているかは，いずれも重要である。これらの選択状況では，さまざまな流れが一つになる。例えば，ある解が提示された場合，参加者はその解が問題にとって不適切であると判断し，捨ててしまうかもしれない。参加者が特定の行動案に固執しており，解となるような問題を探し求め，解に適合しないような問題を捨ててしまう可能性も高い。脚光を浴びる問題と解は，会議に特定の参加者が出席したり欠席したりすることにより異なってくる。

問題はある時には解決される。また問題が別のゴミ箱にゆっくり移って行き，少なくとも次期以降まで解決されないこともある。あるいは，重要な問題は，それに対する解が存在しないという理由で無視されることもある。

いずれにしても，ゴミ箱モデルの論理構造は次の2点に要約される。（1）システム内には

別々の流れがある。（2）結果は，ゴミ箱の中の3つの流れの合流に大きく依存する。すなわち，結果は，①解と問題の結び付き，②参加者間の相互作用，③解，問題，参加者の偶然もしくは意図的な存在・欠如によって異なる。

このような論理構造を持つゴミ箱モデルは，上述の合理的意思決定モデルとは全く異なっている。人々は存在している問題を解決しようとするのではない。多くの場合，解が問題を探索する。人々が問題解決に取り掛かるのは，選択状況における問題，解，参加者の特定の組合せから問題解決が可能と判断される場合だけである。人々は，①問題を定義し，②可能な解を列挙し，③最小コストによる問題解決の点から解を評価する，という論理的手順にもとづいて行動する訳ではない。むしろ解と問題は，システム内の別々の流れとして同等の地位を占めており，特定の時点における特定の解の受け容れやすさが，どの問題が考察されるかをしばしば規定する。このようなプロセスから生じる変化は，必ずしも増分主義的ではない。選択状況における以前には見られなかった新しい流れの合流は，急激な変化を生み出す[44]。

（4）政策の窓モデル

キングダンはアジェンダ設定を理解するために，ゴミ箱モデルを適用する。適用に際しては，諸概念を目的に合うよう修正し，必要に応じて独自の概念が追加されている。政策の窓モデルの3つの流れは，ゴミ箱モデルのそれとは若干異なるが，基本的論理は同じである。政府議会の内部と周辺の人々を参加者とする公共政策の形成に関する組織は，「組織化された無秩序」とみなされる。政策の窓モデルはプロセスの構造とパターンの発見を意図しており，その強調点は「無秩序」よりもむしろ「組織化された」にある。この点でゴミ箱モデルと若干異なる。しかし，①不明確な選好，②明らかでない技術，③流動的な参加の3つの一般的特徴を認める点は，ゴミ箱モデルと同様である。政府議会の内部と周辺の人々を参加者とする公共政策の形成に関する組織には，独自の生命をもった別々の流れがある。これらの流れはある決定的な時点で合流し，合流はアジェンダを大きく変化させる。

政策アジェンダの設定には，問題，政策，政治という3つのプロセスがある。人々は，問題を認識し，公共政策の変更に関する政策案を提示し，選挙運動や圧力団体のロビー活動といった政治活動に携わる。原則的には，上述の参加者は，これら3つの各プロセスに関わっている。例えば，議員は，再選を目指して立候補し，政策案を提示する。圧力団体は，自らが得意な問題を認識させ，自らの解や政策案を採用させるべく圧力をかける。実際には，多くの参加者は3つのプロセスの流れを横切って行動するが，ある程度は専門化している。例えば，研究者は選挙や圧力活動といった政治の流れよりはむしろ，政策案を提示する政策の流れにより多く関わっている。政党は政策案の詳細な提示よりも，政治の流れに多く関わっている。しかし概念上は，各参加者は3つのいずれの流れにも関わることができる。実際，参加者によっては複数の流れに関わっている。このように政策の窓モデルでは，参加者とプロセスとが区別されている。

政府議会の内部と周辺の人々を参加者とする公共政策の形成に関する組織の主要な3つのプロセスの流れは，①問題の認識，②政策案の提示と洗練化，③政治である。以下この3つのプロセスの流れについて説明される。

第1に，さまざまな問題が政府議会の内部と周辺の人々に注目される。その際，いかに，なぜ特定の問題が参加者に注目されるのかが解明される必要がある。

第2に，政策案を提示することに傾注している専門家の政策共同体が存在する。この政策共同体には，キャリア官僚，議会職員，研究者，利益団体等が属している。彼らは秘かに得意な

44) Kingdon, *op. cit.*, pp. 83-86.

アイディアや利己的な目的をもっており，自らが得意なアイディアを広めようとする。そのアイディアは政策共同体の中で活気づく。選択の過程で真剣に取り上げられるアイディアや政策案もあれば，捨て去られるアイディアや政策案もある。これらの現象はゴミ箱モデルの解の流れに類似している。

第3に，政治の流れは，①国民のムード，②圧力団体の活動，③選挙結果，④議会での政党・イデオロギーの分布等のさまざまなものから成っている。この政治の流れの中の出来事は，問題の流れや政策の流れとは独立に生じる。かくして政治家は選挙民の間にある新しいムードを見分けようとする。選挙結果は新政権を勇気づける。新しいさまざまな議員の登場は議会の体質を変化させる。

参加者とプロセスは，促進要因としても抑制要因としても作用する。大統領や利益団体は特定の項目を政策アジェンダに含めるよう推し進めることができる。あるいは，問題の認識や解の提示は，特定の項目のアジェンダ上の優先順位を高めることになる。政府議会の内部と周辺の人々はまた，制約要因としても作用する。注目するためのコストが高すぎる場合，価値ある項目もあまり際立たなくなる。したがって，問題の流れはいくつかの項目のアジェンダ上の優先順位を高めたり，同時に他の項目のアジェンダ上の優先順位を低めたりする。国民一般の反対が強すぎるという理由から，検討されない項目もある。政治コストがあまりにも高い項目は脇にやられる。

これら3つのプロセスの流れは相互に独立に進展する。問題との適合・不適合に関わりなく，解は生み出される。政策共同体の準備状況や，国が直面している問題の変化に関わりなく，政治の流れは突然変化する。景気の悪化が予算制約に影響を及ぼし，政治家や政策専門家に重荷を課すこともある。しかしながら，流れは完全に独立ではない。例えば，政策の流れの一つであるアイディアの選択規準は，予算制約に関する政策専門家の予想によって影響される。また政治の流れの一つである選挙結果は，国が直面している問題に関する国民の認識によって影響される。この場合，政治の流れと問題の流れはある程度合流する。このような合流の機会はあるかもしれないが，3つの流れは相互に独立である。

3つの流れを別々なものと捉える場合，アジェンダと政策の変化を理解する鍵は流れの合流である。別々の流れは決定的な時点に合流する。すなわち，合流がみられる場合，問題は認識され，解は利用可能であり，政治状況は変化に適しており，諸制約も行動を許容している。提唱者はまず自らの政策案を提示し，次に，①解が付与可能な問題の生起や，②自らの政策案が採用され得るような政治の流れの進展（例えば，政権交代）を待つ。後述されるように，特定の人の政策案を推し進める好機は「政策の窓」と呼ばれる。特定の問題を政策アジェンダ上のより高い位置に押し上げるための条件が整えば，この政策の窓は短時間ではあるが開いている。しかし政策の窓はしばらくの間は開いているが，じきに閉じてしまう。例えば，予期しない新人議員の登院はある項目に関する議決を可能にするが，そのような議決が最初の2年間を超えて続くことはない。こうして突然，特定の項目に好機が回ってくる。その項目に関して，何かがなされることもあるし，何もなされないこともある。しかしいずれの場合でも，政策形成者はまもなく注目を他のものに移してしまう。こうして好機は過ぎ去っていく。政策企業家は，緊急を要する問題や好都合な政治状況に解を結び付け得る好機を逸すれば，次の好機を待たなければならない[45]。

45) *ibid.*, pp. 86-89.

Ⅲ　3つの流れ

1　問題の流れ

なぜ特定の問題は，他の問題以上に政府議会の内部と周辺の重要人物に注目されるのか。その答えは，（1）これらの人々が条件について学習する手段と，（2）条件が問題として定義される方法の2点にある。

まず（1）の政府議会の内部と周辺の重要人物の学習手段に関しては，①インディケータ，②衝撃的出来事，③フィードバックの3つのメカニズムが議論される。以下これらメカニズムについて簡単に説明する[46]。

政府議会の内部と周辺の重要人物は，①のインディケータを用いて問題の大きさ（例えば，病気の発生率やプログラムのコスト）を評価し，問題の変化を識別する。重要人物は，大きな問題や問題の変化に注目する。インディケータの解釈は，事実の直接的な評価を超えたはるかに複雑なプロセスである。インディケータの日常的監視に加えて，政府機関，非政府機関や大学の研究者は，特定の時期に特定の問題について調査研究を試みる。この調査研究も参加者が注目すべき問題を示唆する。

これらの人々は，②の衝撃的出来事（災害，危機，個人的経験，有力な象徴的事実等）を注目する。これらの衝撃的出来事はいくつかの条件を注目させる。この場合，衝撃的出来事は，それ単独ではなく，それを強化するような事前の認識，信頼に足るインディケータ，他の類似の出来事との組合せがより重要となる。

政府議会の内部と周辺の人々は，③のフィードバック（公式のフィードバックとしては，コストやプログラムの定期的評価があり，非公式なフィードバックとしては，議会事務局に伝えられる苦情等）により，現在のプログラムの状況に関する情報を提供したり，目標の未達成を指示したり，予期せざる結果を示唆したりする。

アジェンダに上程される問題もあれば，アジェンダから消え去る問題もある。なぜ問題はアジェンダから消え去るのか。その理由として次の5つが上げられる。

第1に，政府議会は問題に取り組んだり，曲がりなりにも問題を解決するかもしれない。政府議会が問題の取組みに失敗した場合，結果として不満が発生したり，当該問題が対処しやすい別の問題に転換されたりする。第2に，問題を浮き彫りにする条件が変化する（例えば，インディケータが上昇ではなく下降するか，あるいは危機が遠のく）。第3に，人々はある条件に慣れたり，問題のレッテルを貼り替える。第4に，他の意思決定項目が出現し，低い優先順位の意思決定項目を脇に押しやる。第5に，注目の受け方にはサイクルがある（例えば，高い成長率が平準化したり，一時的流行が通り過ぎていく）。

予算は特別な種類の問題を構成する。予算は特定の問題への関心や政策案を際立たせる促進要因として作用する。しかし多くの場合，予算は制約要因として作用し，解決に高いコストをともなう問題の優先順位を低める。国民経済の中にスラック資源が存在する場合，予算制約はそれほど厳しくは作用しない。一般にスラック資源はイノベーションを可能にする。予算制約は必ずしも明白ではない場合が多く，多様に解釈される。

次に（2）の条件が問題として定義される方法について考察される。一般に全ての条件が問題とみなされる訳ではない。条件と問題との間には差異が存在する。人々が何かを変更すべきであると確信する場合，条件は問題として定義され，政策アジェンダ上を上昇するチャンスを持つ。政府議会の内部と周辺の人々は，次の3つの方法で条件を問題として定義する。第1に，重要な価値を侵害する条件は問題に変換される。第2に，条件は他の国や他の関連組織との比較の結果として，問題に変換される。第3に，条件を特定のカテゴリーに分類することは，その

46) *ibid.*, p. 90.

条件を特定の種類の問題として定義することになる。例えば，身体障害者に関する公共輸送が欠如していることは，輸送問題としても，市民権問題としても分類可能である。そして問題の取扱いは，そのカテゴリーの分類によって大きく影響される[47]。

問題の認識はアジェンダ設定にとって重要である。ある特定の問題が政策アジェンダ上の高い優先順位を獲得する可能性は，政策案が重要な問題と結び付く場合，非常に大きくなる。いくつかの問題が緊急を要すると見なされる場合，それらの問題は単独で政策アジェンダの高い優先順位を獲得する。例えば，阪神淡路大震災の発生は，政府や議会が被災住民の窮状に注目し，災害復旧活動を推進するのに十分な根拠となる。しかし，しばしば問題が認識されるだけでは，特定の項目がアジェンダ上で高い優先順位を獲得できる訳ではない。さまざまな問題が政府議会の内外に溢れており，政府議会の内部と周辺の重要人物は，そのうちのごく一部分の問題に注目するだけである。

問題を解決しようとすることが，政府議会が解決策を考案する唯一の根拠ではない。問題を解決しようとすることとは異なるいくつかの要因が，政府議会の行動を促進する。政治家は自らの足跡を残すための諸方策を思案する。キャリア官僚は，自らの仕事の維持や縄張りの拡張につながることを意図して発議を試みる。

支配的な価値が変化し，その結果として新たな問題が定義されることもある。利益団体の圧力行動や他の選好の表明は，問題が解決につながるかは別として，その問題の優先順位を高める。米国における国民健康保険は，解が問題よりも先行して注目された極めて有名な例である[48]。

特定の問題が注目されることは，多くの場合，決して偶然ではない。政策企業家はかなりの時間とエネルギーを投じ，問題が政府議会の内部と周辺の人々に注目されるよう努力する。政策企業家については，Ⅳ節の2項で詳細に紹介・検討される。

政策企業家とは，自らが賛成する政策を将来の見返りとして期待しつつ，資源を進んで投じる人々である。その際，彼らは人々の問題に対する注目に影響を及ぼそうとする。例えば，彼らは新聞発表，公聴会での証言，演説等によってインディケータを強調する。彼らは重要な人々に直に面接し，問題を重要な人々の個人的な経験と結び付けようとする。彼らは手紙・訪問・抗議活動などにより，意思決定者にその後の展開をフィードバックする。彼らは特定の種類の問題の定義を推し進めようとする[49]。

2　政策の流れ

公共政策の選択に関する政策案のリストは，実際に真剣に検討される最終選抜候補リストにいかにして絞り込まれるのであろうか。その解答は次の2点に要約される。（1）政策の流れの中で政策案が生み出され，絞り込まれる。（2）特定の政策舞台の中にいる隠れた参加者である専門家が，最終選抜候補リストの絞り込みに関与している。

政策共同体の中からアイディアが生まれる。政策共同体の構成員は隠れた参加者である。この隠れた参加者には，利益団体のために働く研究者・コンサルタント，キャリア官僚，議会スタッフ，アナリスト等の専門家達が含まれる。生まれたアイディアはこの政策共同体の中で浮遊している。専門家達は，①自らの概念，②将来の方向性に関するあいまいな考え，③特定された政策案をもっている。専門家は演説，議案提出，メディアへの漏洩，論文の配布，会話，昼食会などの多様な方法で政策案のテストを試みる。彼らはアイディアを広め，他の人の仕事を批判し，自らのアイディアを検討・改訂し，

47) *ibid.*, pp. 113-114.
48) *ibid.*, p. 114.
49) *ibid.*, p. 115.

新しいアイディアを広める。これらのアイディアには，内容がまずまずのものもあれば，問題にならないものもある。しかし，多くのアイディアが考えられ，あらゆる段階で何らかの方法で検討される。このプロセスは何年も果てしなく続く。

政策共同体における政策案の生成は，生物学の自然選択のプロセスに類似している。生命が生まれる以前の「原始スープ」と生物学者が呼ぶものの中で分子が浮遊しているように，アイディアも政策共同体の中で浮遊している。多くの分子が生成するように，多くのアイディアが考えられる。アイディアは姿を現し，次に消滅する。①アイディアが浮遊し，②法案が提出され，③支持演説がなされ，④反応にもとづき修正がなされ，⑤アイディアが再び浮遊するという，長い融和のプロセスが存在する。分子がお互いに衝突するように，アイディアも相互に衝突し，さまざまな方法で他のアイディアと結び付く。原始スープの変化は，全く新しい要素の出現によってだけでなく，以前から存在している要素の再度の結び付きによっても生じる。多くのアイディアはこの「政策原始スープ」の中で浮遊しているが，自然選択のシステムにおけるように，存続するアイディアはいくつかの基準を満たしている。いくつかのアイディアは，生き残り，他のアイディアよりも真剣に検討される[50]。

（1） 政策共同体

政策案や解は政策共同体の中で生み出される。政策共同体の構成員である隠れた参加者の仕事は，政府や議会における計画策定・評価・予算編成に関するものである。これらの隠れた参加者はルースに結び付いた専門家共同体を形成している。例えば，健康共同体は，医療サービスの提供や食料・薬の規制のような専門化した複数の下位共同体から構成されている。このような共同体には，輸送共同体のようにルースに結び付いている共同体もあれば，タイトに結び付いている共同体もある。各共同体は，システム全体に散らばる多様な志向性と利害関係を有する人々によって構成されている。しかし彼らは，特定の政策領域における専門性と知識だけは共有している[51]。

（2） 政策共同体と政策原子スープ

誘因と政策企業家　政策案を提示したり，アイディアに光を当てたりする人々は「政策企業家」と呼ばれる。この政策企業家はいずれか1つの政策共同体の専門家である必要は必ずしもない。政策企業家が政府議会の内部か外部か，選挙で選ばれたか大統領に指名されたか，利益団体に属するか研究組織に属するかは，一切関係ない。しかしビジネスの企業家と同様に，政策企業家は，将来の報酬を期待して自らの時間・エネルギー・評判・資金等の資源を進んで投じる。期待される報酬には，①自らが賛成する政策，②参加による満足，③自らのキャリア・プロモーション等のさまざまなものが考えられる[52]。

起源，突然変異，および再結合　政策企業家が自らの得意な政策案を提唱する際の誘因には，さまざまなものがある。しかし政策案の起源を明らかにすることは，ほとんど意味を持たない。実際，政策案は理論的には無限といってよいほど多く存在する。政策原始スープの考え方は合理的意思決定モデルとは全く異なる。合理的意思決定モデルの場合，政策案は少数で明確に定義されており，意思決定者はそのうちの一つを選択する。一方，政策原始スープの考え方の場合，さまざま政策案が至るところで検討される。そのプロセスは進化論的であり，政策案のいくつかが存続し，積極的に受容される選択プロセスである。このため政策案の起源は重要ではな

50) *ibid.*, pp. 116-117.

51) *ibid.*, p. 117.

52) *ibid.*, pp. 122-123.

い。重要なことは，アイディアが絶えず衝突し，決定可能なほどに洗練される場合に生じる突然変異（全く新しい形態の出現）と再結合（既に熟知している要素をまとめること）のプロセスである。したがって人々とアイディアをまとめる政策企業家は，発明家よりも重要なことを行っているといってもよい。変化は，既に熟知している要素の再結合であることが多い[53]。

融和　アイディアはある程度，政策原始スープの中を自由に浮遊する。しかし政策企業家はそのプロセスが全く自由に変動することまでは許容しない。政策企業家は自らの政策案に関する議論を開始するに加えて，多くのさまざまな討論会で政策案を売り込む。これら政策企業家は，慣性に支配され変化に抵抗しがちな政策共同体と国民の両者を融和しようする。融和とは，政策企業家が政策共同体と国民に対して新しいアイディアを馴染ませ，自らの政策案を受容させようとするプロセスである。

長い融和のプロセスは政策変化にとって決定的に重要である。政策の窓が開く以前に政策案が長い懐妊プロセスを経験していない場合，真剣に聴き取りを受ける好機は，すぐに通り過ぎ見逃される。政策案を広めたり洗練化する仕事は，短期的に実を結ばない場合でも，無駄ではない。実際，政策案が適切な時に採用される場合，融和のプロセスは非常に重要である[54]。

（3）　存続規準

アイディアは政策原始スープの中を浮遊している。しかしアイディアは，ただ浮遊している訳ではない。アイディアは衝突し一緒になったりする。生き残るアイディアもあれば，消え去るアイディアもある。生き残ったアイディアは，当初のアイディアとは全く異なったものである。アイディアの出現は偶然であっても，その存続は偶然ではない。自然選択のシステムのように，存続する要素には一つのパターンがある。

アイディアの存続の確率を高める特徴として次の５つが上げられる。（１）技術的実行可能性，（２）政策共同体構成員の価値との整合性，（３）許容できるコスト，（４）一般大衆の黙認，（５）選挙で選任される政治家の支持である。これら５つの規準を満たさない政策案は，重要かつ存続可能な政策案とはみなされない。政策案が最初に，これらの一つあるいは複数のテストに失敗するならば，その政策案は改訂されたり，他の案と再結合したりして，再び浮遊する。一方，存続する政策案は通常これら５つの規準を満たしている。以下これら５つの規準が簡単に説明される[55]。

技術的実行可能性　政策案の提唱者は細部にわたる専門的事項を深く探求し，相互に整合しない部分を徐々に減らし，実行可能性を注目し，アイディアが実際に用いられるメカニズムを特定する。多くのアイディアは，それが良いアイディアでないという理由ではなく，実行の準備が不十分であるという理由で差し戻される[56]。

政策共同体構成員の価値との整合性　政策共同体の中で存続する政策案は専門家の価値と整合している。明らかに，全ての専門家が同じ価値を持っている訳ではない。専門家の間で価値が一致していない場合，政治の舞台でさまざまなコンフリクトが発生する。しかし，いくつかの点に関しては，多くの専門家が同じように現実を捉え，問題に対して同じ接近方法を主張する。専門家の思考は，保守－革新の一般的な次元だけでなく，公正や効率性のさまざまな次元から成り立っている。専門家の価値と整合しない政策案は，整合する政策案に比して，存続の可能性はより小さい。政策共同体での検討のプロセスにおいては，アイディア自体が重要である。圧力団体モデルないし圧力政治によってそのプロセスを完全に記述することは不可能であ

53) *ibid.*, p. 124.
54) *ibid.*, pp. 127-131.
55) *ibid.*, p. 131.
56) *ibid.*, pp. 131-132.

る[57]。政策案は政治的支持や反対によって部分的に評価されるが，さらに論理的もしくは分析的規準に照らして部分的に評価される。

政策共同体の専門家は，採用される政策案や真剣に考察される政策案にはさまざまな制約が課せられていることを知っている。これら制約についての予想が，アイディアや政策案が選択される最終的な規準を形成する。将来性がないという理由で聴き取りを受けないアイディアもあれば，専門家が将来性のテストを通過すると予想するために存続するアイディアもある。制約についての将来の予想に関しては，許容できるコスト，一般大衆の黙認，選挙で選任される政治家の支持の3つの選択規準が当てはまる。

許容できるコスト　専門家は，将来，政策案が許容可能なコストを生むことを知っている。このコストを上回るアイディアは打ち切られる。

一般大衆の黙認　専門家は彼らの政策案が最終的に一般大衆に受容可能なものでなければならないことを知っている。大衆とは，①国民の大部分，②政策案の結果に特別の利害関係を持つ狭い活動家，あるいは③その両者のいずれかを指している。政策案は多かれ少なかれ大衆の中から生まれてくるという主張は誤りである。同時に，提唱者が政策案を作成する際に大衆の反応を無視しているという主張も誤りである。

選挙で選任される政治家の支持　選挙で選任される政治家の賛成・反対は大衆の反応を反映している。専門家は政治家の賛成が得られそうにないアイディアは捨てる[58]。

（4）　アイディアの最終選抜候補リスト

政策共同体はアイディアの最終選抜候補リストを生み出す。上述の選択プロセスを通じて，いくつかのアイディアは，①定式化され，②融和のプロセスを経てもなお存続し，③専門家による政策案評価規準をほぼ満たす。全ての専門家が同意するただ一つの政策案が存在する場合もあるし，存在しない場合もある。しかし少なくとも1組の2，3の際立った政策案が，政策原始スープの表面まで浮かび上がり，意思決定者の検討を受けるのを待っている。アイディアはよく検討され，変化し，最初の政策案よりも目的に適うような組合せが生まれる。人々はある線に沿って考えることに慣れてくる。議論される政策案のリストは狭まる。そして少数のアイディアは，慎重に検討されるべき最終選抜候補として浮かび上がってくる[59]。

創発する合意：バンドワゴン効果とティッピング　上述のプロセスを通じて，合意が政策共同体の中で拡がる。この専門家の間での合意の拡がりは，①問題の認識と②解や政策案の合意の2種類の内容を含んでいる。①の問題の認識は本節の1項で議論された。②の政策案の最終選抜候補リストの合意も政策共同体の中で拡がる。多くの専門家は，特定の問題領域において一つの政策案に同意しない場合でも，選択されるべきかなり少数の政策案に関しては，少なくとも一定の理解には達する。

政策共同体の中では，「拡散」と「受容」の原則にもとづいて，バンドワゴン効果に似た現象がしばしば生じる。例えば，次のような発言がこの現象の存在を示唆している。

「それはまるで雪だるまのように，非常に複雑なプロセスである。それは荒野での1つもしくは2つの声で始まる。その声は他の人々を巻き込む。君たちは人々に話し掛け，それを繰り返し力説する」[60]。

特定のアイディアは次第に人気を博するようになる。政府議会の内部と周辺の人々は，「認識が広まっている」，「興奮が高まっている」，「皆が関心を抱き，話をしている」，「結論が近

57) *ibid.*, pp. 132-137.　圧力団体が活発に活動し，その影響が政治的決定および執行の過程に影響を及ぼす政治を圧力政治といい，現代デモクラシーの政治過程の一つの特徴である。

58) *ibid.*, pp. 138-139.

59) *ibid.*, p. 139.

60) *ibid.*, pp. 139-140.

付いている」と話す。ある程度の意見の拡がりの後に離陸点がやってくる。この離陸のプロセスは，トーマス・シェリングの「ティッピング・モデル」に類似している[61]。このモデルは，地域における人種のミックスの変化のプロセスを記述するモデルである。少数民族の家族が，従来は白人のみの地域に次から次へと移動していき，遂にはティッピング・ポイントに到達する。そのティッピング・ポイントを超えると，その地域は急速に少数民族の家族ばかりになり，ごく少数の白人が住む地域に変わる。これと同じように，アイディアは少数の人々から始まる。そして，アイディアの普及は，そのアイディアが一般的になる点まで急速に進む。政策案が多く議論されるほど，その政策案は真剣に取り扱われる[62]。

世の中に全く新しいものは何一つ存在しない（旧約聖書の伝道の書1：9） 政府議会の内部と周辺の人々は，「世の中に全く新しいものは何一つ存在しない」ことを，新人に冷静かつ忍耐強く好んで指摘する。これはアイディア等についても妥当する。「世の中に全く新しいアイディアは何一つ存在しない」ということは，上述のプロセスの論理的結果である。政策案が突然変異ではなく再結合によって変化する場合，新しい組合せの中に熟知した要素がつねに存在する。融和のプロセスが重要である場合，全く新しいアイディアが政策原始スープの中に現れ，そのアイディアがすぐに聴き取りを受けるようなことは決してない。行動すべき時が来た場合，すなわち政策の窓が開いた場合，一から新しい政策案を作成するのでは遅過ぎる。政策案は長い時間をかけて検討され，議論され，修正され，再試行されるという長いプロセスを既に経験していなければならない。

アイディア，政策案や問題は，時とともに浮かび上がってきて注目されたり，無視されたりする[63]。

利用可能な政策案の重要性　通常，特定の問題が政策アジェンダ上で確固たる位置を確保できるためには，存続可能な政策案が意思決定者に利用可能でなければならない。問題，特に緊急の問題が存在するだけでは決して十分ではない。一般に既に融和され，既に準備が完了した解が存在している。ポール・ライトが大統領のアジェンダ研究の中で述べているように，「利用可能な政策案」をもった問題はアジェンダ上の高い順位を獲得する。一方，それと同じ価値を持った問題でも存続可能で準備が整った政策案を持たない場合，アジェンダから締め出されてしまう[64]。

存続可能な政策案の利用可能性は，問題が政策アジェンダ上で高い優先順位を獲得するための十分条件ではない。しかし解が問題に付されている場合，問題が政策アジェンダ上で高い優先順位を獲得する確率は劇的に高まる[65]。

本節の2項では，政策案が生み出され，討議され，修正され，重要な検討対象として受容されるプロセスが考察された。このプロセスの多くは政策専門家で構成される共同体の中で生じる。共同体はタイトに結合している場合もあるし，ルースに結合している場合もある。結合がルースな場合，政策案が支離滅裂になったり，共通の志向性が欠如していたり，アジェンダが不安定になったりする。

アイディアと政策案の展開は，非常に多数の政策案が少数の真剣に検討される政策案に絞り込まれていく選択プロセスである。政策共同体に新しいアイディアが受け入れられるためには，長期間の融和のプロセスが必要である。政策企業家，すなわち自らが賛成する政策から生まれ

61) Schelling, T. C. (1978), *Micromotives and Macrobehavior*, N.Y., W. W. Norton, pp. 99-102.

62) Kingdon, *op. cit.*, p. 140.

63) *ibid.*, p. 141.

64) Light, P. C. (1982). *The President's Agenda*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, pp. 147-149.

65) Kingdon, *op. cit.*, pp. 142-143.

る将来の報酬を期待して，さまざまな種類の資源を進んで投じる人々は，あの手この手で自らのアイディアを推し進めようとする。彼らは一般大衆・専門家・政策共同体に対して説得による融和を試みる。何年もの努力の末，初めて政策案は真剣に検討される。この検討にもとづく熟知した諸要素の再結合は，全く新規の発議と同じくらい重要である。重大な変化が起きる瞬間には，新しいものは何一つ存在しない。アイディア自体は政治の圧力と同じくらい重要である。

いくつかの規準を満たす政策案の存続の確率は高い。第1に，政策案はよく工夫され実行可能なもの，すなわち技術的実行可能性が高いものでなければならない。第2に，政策案は，政策共同体のメンバーの価値に照らして受容可能なものでなければならない。政策共同体の価値は，政府の適切な役割や規模についての意見だけでなく，公正と効率性の概念も含んでいる。また，政策共同体の中の専門家は，自らの政策案が直面するであろう諸制約を事前に予想する。彼らは，自らの政策案を予想される許容コストに適合させるようにする。彼らは一般国民や専門家の黙認が得られるかどうかを検討する。彼らは選挙で選任される政治家の承認を得られるように自らの政策案を修正する。

このように政策の流れは政策案の最終選抜候補リストを生み出す。このリストは規準を満たす政策案に関する政策共同体の合意とは必ずしもいえない。むしろリストは少数の政策案が際立っているという合意を示しているに過ぎない。採用可能な政策案を持っていることは，特定の問題が政策アジェンダ上で高い優先順位を獲得していることを意味している[66]。

3　政治の流れ

問題の流れと政策の流れとは独立に政治の流れが存在する。この政治の流れは，①国民のムード，②圧力団体の活動，③選挙結果，④議会での政党・イデオロギーの分布等から成り立っている。政策共同体の内部での出来事や，特定の問題に関する政府議会の内部と周辺の人々の注目等とは全く別に，議会における新しい多数派の出現や新政権成立のような出来事が生じる。これら政治の流れにおける展開は政策アジェンダに大きな影響を及ぼす。新しいアジェンダ項目が際立つようになる一方で，他のアジェンダ項目は好都合な時期まで棚上げにされる。例えば，1993年8月の細川内閣の成立により，多くのアジェンダが設定され，それまでは不可能であったいくつかのアジェンダが可能になり，他のアジェンダは不可能になった。またいくつかのアイディアが受容される一方で，他のアイディアは受容されなくなった。

公共政策の分析は，これらの政治的出来事を政策形成プロセスの外部にあるものとして取り扱ってきた。公共政策の形成は官僚・議会スタッフ・研究者等の専門家の管轄にある。しかしキングダンによれば，このような見方は根本的に間違っている。確かに，専門化したプログラムの開発は，政策形成プロセスの重要な一部である。しかし，政治の流れは問題の流れと政策の流れを統合する重要な要素であり，政策形成にとって決して外生的な要素ではない。

そこで，（1）まず初めに重要な国民のムードについて議論され，国民のムードの中にある社会運動の位置について考察される。（2）次に圧力団体に目が向けられる。すなわち，特定のアジェンダ項目が，利益団体や政府の外郭団体等の中で際立つことに対する支持と反対のパターンについて検討される。（3）さらに政治の流れの中の政府議会における官僚の縄張りの防衛や，選挙結果にともなう重要人物の交替等の諸現象が考察される。（4）最後に政治の流れにおける合意形成について述べられる。政策の窓モデルでは，終始，政策の変化は重要な参加者の交替（例えば，政権の交代や新人議員の登院）の関数，あるいは国民のムードや利益団

66) *ibid.*, pp. 143-144.

体の構成の変化に対する反応として捉えられている[67]。

(1) 国民のムード

政府議会の内部と周辺の人々は国民のムードを感じ取る。彼らは国民のムードがいつ変化するのかを自らは知っていると思っている。国民のムードは「国内の風潮」,「世論の変化」,「広範な社会運動」等さまざまに呼ばれる。この国民のムードはいかなる名称で呼ばれようとも,次の3つの点では共通している。①国内のかなり多くの人々の考え方には,ある共通する傾向が存在する。②国民のムードは明確な方向性をもって時間とともに変化している。③ムードや風潮におけるこれらの変化は政策アジェンダや政策の結果に重要な影響を及ぼす。注意深く観察すると,世論の変化は政策共同体やその中で漂っている話題に限定されるものではないことが分かる。むしろ,「右寄りの動き」や「反政府的ムード」という言葉は,国民の中に存在する一般的なものの存在を意味している。

政府議会関係者がムードを認知することにより政策アジェンダ上の優先順位が高まる項目もあれば,低まる項目もある。政府議会関係者の国民のムードの認知は「肥沃な土壌」を生み出す。その際,次の点が指摘される。「種はどこからでもやってくる。しかし,発芽と生長を理解する鍵は,肥沃な土壌,すなわちアイディアが最初に受容されることである」。

国民のムードはいくつかの項目のアジェンダ上の優先順位を高める。一方,政策形成者による国民のムードの認知は制約として機能し,他のアジェンダ項目をより曖昧な位置に押しやる。例えば,1970年代の米国における反政府的風潮は規制緩和の計画を促進すると同時に,野心的な新規支出や政府規制の増加に水を差した。

各参加者は,特定の時点での国民のムードだけでなくムードの変化までも自らは認識できると感じている。国民のムードの振れは,時計の振り子の振れと同様に不可避である。政治はある時点で左に動き,振り子の揺れ戻しと同じ位の確かさで次に右へ動く。例えば,1970年代の米国では,1960年代の「偉大な社会」の政策形成の反動がみられた。

国民のムードは,政府議会の内部と周辺の人々が知覚するかなり曖昧なものとして捉えられてきた。国民のムードは,これらの人々にとっては明白なものであるかもしれないが,具体的なものではなく,特定不能なものである。この国民のムードはどこにあり,いかにして人々はムードの内容を知覚するのであろうか。一つのかなり明白な解答は,ムードは一般国民の中に必ずしも存在するものではないということである。研究者が試みるように,世論調査を行い,国民のムードもしくは風潮を構成する一般的選好を識別することは操作的には可能である。しかし政策専門家や政治家にとって,このような世論調査は的はずれである場合が多い。

国民のムードは時には社会運動にまで発展する。しかしその場合でも,社会運動が一般大衆に広く行き渡るところまではなかなかいかない。通常,社会運動が政策に影響を及ぼすためには,組織やリーダーシップが必要である[68]。事実,社会運動はほんの少数の活動的な人々と,驚くほどわずかな支持者が活動するだけである。例えば,消費者運動は,ラルフ・ネーダー,少数の活動家および議会における彼らの同盟者の努力により開始され,拡がり,大きな展開をみせた。もちろん成功する社会運動は多くの一般国民の人気を博し,選挙結果に影響を及ぼす。政治家は選挙結果を見ながら,時流に乗ろうとす

67) *ibid.*, pp. 145-146.

68) 資源を動員するリーダーの重要性を強調する社会運動に関する「資源動員」パースペクティブのステートメントについては,次の論稿が参考になる。
McCarthy, J. D., and, M. N. Zald(1977). "Resource Mobilization and Social Movement," *American Journal of Sociology*, 82, pp. 1212-1241.

る。このような社会運動は国民のムードを変化させる。ムードの変化は選挙結果，政党の盛衰，さらには利益団体の要求する政策決定者の対応にも影響を及ぼす。国民のムードの変化によって，以前は全く省みられなかった政策案が息を吹き返したり，逆に他の政策案が無視されるようなことが起きる。

政治家と官僚が国民のムードを知覚するプロセスは次の通りである。まず，政治家が市民からの郵便手紙，集会，人々の代表との多様なコミュニケイション等によってムードを感じ取る。次に，官僚がこれら政治家から国民のムードを読み取る[69]。

（2） 圧力団体

政治学の研究者は，利益団体の圧力，政治的動員，政治エリートの行動等の概念に馴染んできた。これら圧力団体は政治の流れの第2の構成要素である。

Ⅱ節において，アジェンダ設定と政策案の特定化のプロセスにおける利益団体の立場が検討された。その際，利益団体の資源，活動を阻止・促進する頻度，政党のような他の組織化された勢力の立場が議論された。そこで次に，圧力団体が政治の流れの中にいかにして送り込まれるのか，すなわち，いかにして政府議会の内部と周辺の人々が組織化されたさまざまな活動を認識し，それに反応するのかが議論される。

これらの人々の認識と計算を理解するのに重要なことは，利益団体の間の合意とコンフリクトである。重要な人々が全ての利益団体が同じ方向を向いていると判断する場合，環境はその方向に人々が動く強力な刺激を与える。しかし圧力団体の間に対立がある場合，政治リーダーは環境を特定の政策案に賛成する人と反対する人との間のバランスを破壊するものとして捉える[70]。

69) Kingdon, *op. cit.*, pp. 146-149.
70) *ibid.*, pp. 150-153.

（3） 政治の流れの中の政府議会

国民のムードの変化と圧力団体のバランスに加えて，政治の流れの第3の主要な構成要素は政府議会内部の出来事である。政権が交替すると，政策アジェンダに顕著な変化が生まれる。さまざまな種類の利益団体は政府に自らの要求を押しつけようとする（もしくは押しつけることに失敗する）。議席数は議会内での立場を変化させ，いくつかの政策案を推し進める一方で，他の政策案を葬り去る。省庁や議会委員会は，自らの政策の縄張りのシェアを高めるために闘い，アジェンダに影響を及ぼす。Ⅰ節で，政府議会内部のアクターの各々の重要性が別個に検討された。しかし以下では，政治の流れの中に政府議会内部のアクターを導入して考察する。考察に際しては，これらアクターが政策アジェンダ，交替および管轄に影響を及ぼす次の2つの主要なプロセスが検討される。第1のプロセスは，重要な参加者が交替するためにアジェンダが変化するプロセスである。第2のプロセスは，管轄の境界線の確定や縄張りをめぐる争いによってアジェンダが大きな影響を受けるプロセスである[71]。

主要な政府議会関係者の交替　政府議会関係者の場合，次の2つの方法のうちのいずれか1つの方法でアジェンダは変わる。権限を有する現職者が政策アジェンダの優先順位を変え，新たなアジェンダを推し進める。あるいは，交替した担当者がアジェンダに新しい優先順位を付ける。Ⅰ節では，このうちの最初の方法がかなり詳細に考察された。交替は新しいアジェンダを生み出すだけでなく，別の時期なら本来注目される他のアジェンダの考察を不可能にする。

最も重要な交替の一つは政権の交替である。上述のように，政権は政策形成舞台のアクターの一覧表の一番上に位置する。新政権の第1年目は変革に心を奪われている。政権の交代時，国民は新政権の優先順位が何か，政策アジェン

71) *ibid.*, p. 153.

ダはいかなるものかを固唾を飲んで見守っている。同様のことは，他の政府議会関係者についても当てはまる[72]。

管轄　交替に加えて，第2の中心的なプロセスは管轄の問題である。一般に憲法，憲章，法令や規制は管轄の範囲を確定する。政府や議会の各種委員会は縄張り争いを展開する。これらの組織の立場は管轄によって影響を受け，アジェンダ設定は縄張り争いによって影響される。ある項目は，管轄の境界線を引くことによって外部と定義されるために無視される。

「あなたがどこに立っているかは，あなたがどこの一員であるかに依存する」という金言に関する多くの証拠が至る所でみられる。政策の方向性を目指した闘いの中で採用される立場は，政府議会の特定の部署の管轄の範囲と利害を反映している。

多くのアジェンダ項目が政府議会のどこかのアジェンダ項目になりうる。しかしアジェンダ項目によっては，政府議会の特定の部署の管轄に属するという理由から，政策形成者に注目されないことがある。複数の管轄にまたがるような問題の場合，縄張り争いが生じ，手詰まりの状態になり易い[73]。

（4）　政治の流れの中の合意形成

前項で明らかになったように，政策の流れの中では，合意は主に説得と普及のプロセスを通じて形成される。あるアイディアが上記の5つの存続規準を満たし存続する場合，そのアイディアは政策共同体の中で普及していく。

政治の流れの中で形成される合意もある。しかし時流（楽隊車，バンドワゴン）を動かすようなプロセスは，問題の流れと政策の流れの場合とは全く異なっている。例えば，政策の流れは主に説得を強調する。すなわち，参加者が政策の流れの中で問題を認識し特定の政策案に決定する際，彼らは主に説得によって問題の認識と決定を行う。彼らはインディケータを整理し，ある条件は問題として定義することが可能であると主張する。あるいは参加者は，自らの政策案が技術的実現可能性や政策共同体構成員の価値との整合性のような論理的テストを満たしていると主張する。

他方，政治の流れの合意形成は主に取引による。政治の流れの場合，相手方に譲歩することによって初めて提携が行われる。あるいは，現在提携しているか今後提携しようとするメンバーは取引を行う。提携への参加は，人がその行動のメリットを納得したからではなく，提携に参加しない場合には参加することによる利益が得られなくなることを恐れるからである。政策案は政治の流れの中で既に十分に議論されている。アクターは提携しようとするのである。

キングダンはプロセスと参加者を区別している。ここでは，そのうちのプロセスが議論される。実際には，政策専門家が説得を，政治家が取引をそれぞれ独占している訳ではない。例えば，政治家が説得を，専門家が取引を行う事例もしばしば観察される。

キングダンが試みている聴き取り調査とケース・スタディには，取引と説得のプロセスのそれぞれの事例が溢れている[74]。

バンドワゴン効果とティッピング効果　前項において，政策共同体の中でのアイディアの爆発的普及が議論された。良いアイディアは支持者を惹き付けるにつれて，雪だるま式に人気を博する。時には悪いアイディアも人気を博する。政治の流れの中には，多くの提携が爆発的に展開されることがある。ただし各提携は相互に全く異なったダイナミクスによって動かされている。この場合，取引のプロセスが作用している。いくつかの利益を見越して提携を支持する人々もいる。何かが自らの脇を通り過ぎる場合，人々は利益を共有できないまま取り残されるのを恐

72) *ibid.*, pp. 153-154.
73) *ibid.*, pp. 155-159.
74) *ibid.*, pp. 159-161.

れ楽隊車（時流）に乗ろうとする[75]。

問題の流れと政策の流れとは独立に，政治の流れは自らのダイナミクスとルールにもとづいて流れていく。政治の流れは，①国民のムード，②圧力団体の活動，③選挙結果，④議会での政党・イデオロギーの分布等の要素から構成されている。

政治家や他の参加者は国民のムードやその変化を自ら知覚可能であると信じている。国民のムードは必ずしも大衆の中にある訳でなく，大衆の中のさまざまな分野で活発に活動している人々の態度の中に認知されるものである。政治家は自らのところにやってくる郵便手紙，訪問，帰省，新聞報道や選挙民との会話といったさまざまなコミュニケーションから国民のムードを知覚する。官僚は政治家から国民のムードを読む。国民のムードの認識は，そのムードに適合した政策項目を促進したり，適合しない項目への注目を妨げたりすることによって，政策アジェンダに影響を及ぼす。例えば，保守的な国民のムードは，コストの高い新規の提案を無視するようになる。一方，寛大な国民のムードは多くの財政支出を許容する。強力な利益団体の反対は複数の提案を困難にする。

政府議会関係者は圧力団体間の合意の程度を判断する。これら圧力団体の間に広範囲な合意が存在する場合，政府議会関係者はそれとうまく折り合いをつけようとしたり，少なくとも反対する者は誰かを知ろうとする。圧力団体の間にコンフリクトが存在する場合，政府議会関係者はそのコンフリクトの強さを判断する。その強さはコミュニケーションの頻度・集中度，および多様な圧力団体が持っている資源によって認識される。

しばしば圧力団体のバランスは変化を緩和する。というのは，現行のプログラムの受益者は現在のプログラムからの利益を守ろうとするからである。変化は賛成する支持者によって促進される。一方，変化は支持者が存在しないことや，圧力団体の反対によって緩和される。事実，強力な利益団体も圧倒され，利益団体の反対に関わらず，変化が生じることもある。

政府議会においては，変革はアジェンダに大きな影響を及ぼす。政権交替，議会での政党・イデオロギーの分布変化，政府機関でのトップの交替等は，アジェンダに重大な影響を及ぼす。アジェンダはまた，管轄の境界によっても影響される。縄張り競争は必ずしも手詰まりを生み出すとは限らない。事実，よく知られた問題の場合，縄張り競争は行動を妨害するというよりも促進する。管轄の別の効果は，いくつかのアジェンダ項目が政府議会内の他の部署で処理されると考えられ，無視されることである。いくつかの問題は，一般的なアジェンダ上では際立たないが，専門分化したアジェンダ上では非常に際立つことがある。

政策専門家の間で形成される合意とは対照的に，政治の舞台での合意は説得よりはむしろ取引を通じて形成される。参加者はひとたび何らかの社会運動が存在することに気付くと，進んで自らの利益を守ろうとする。このゲームへの突然の参加はアジェンダを大きく変化させる原因となる。というのは，さまざまな圧力団体は自ら参加することにより何らかの利益を受け取るからである。また，その社会運動についての一般的イメージが生み出されるからである[76]。

政治の流れの性質　政治の流れは特定の項目のアジェンダ上の優先順位を高めたり，あるいは低めたりする重要な要因である。政治家だけでなく政策形成システム内の全ての重要なアクターは，政治の流れの中の圧力団体のバランスが行動を起こすのに好都合か否かを判断しようとする。また彼らは，一般大衆がエリートによって追求される方向性を許容するか否かを判断しようとする。一般大衆が許容しそうにない場合，選挙の際の一般大衆の報復を考慮して，議会で

75) *ibid.*, p. 161.

76) *ibid.*, pp. 162-163.

提起されたアイディアであっても，ぶち壊されることになる。

さまざまな政治的勢いのうち，国民のムードと選挙結果の組合せは特にアジェンダに大きな影響を及ぼす。その組合せはいくつかの問題のアジェンダ上の優先順位を高め，政府議会が他の問題に注目することを事実上不可能にする。しかしひとたび特定の項目がアジェンダに上程されるや，圧力団体が登場してくる。これら圧力団体は，（1）考察されるべき政策案に関する最終的な妥協に影響を及ぼしたり，あるいは（2）政策案を無効にしたりすることによって，自らに有利なように結果を曲げようとする。しかし圧力団体が提案したり，自らアジェンダを設定したりすることは極めてまれである。圧力団体が国民のムードと選挙結果の組合せと対立する場合，少なくともアジェンダ設定に関する限り，国民のムードと選挙結果の組合せが最も大きな影響力を持つ。当然であるが，アジェンダに影響を及ぼすことは，政策案や結果を統制することとは異なっている[77]。

Ⅳ　政策の窓と流れの合流

1　政策の窓の開放

ある利益団体のアナリストは次のように述べている。「あなたが何らかの政策に賛成してロビイングをする場合，あなたは，他の人々と提携しながら，準備を整え，政治的勢いを結集し，座して好運を待つべきである。例えば，鉄道の規制緩和を行おうとした人々は，しばらくの間，成り行き任せにしようとした。しかし，波は彼らを岸まで運ばなかった。そこで彼らは，サーフボードをひっ掴み，別の波に乗ろうとしたが，うまくいかなかった。ペンセントラル鉄道の破綻は，彼らの息を吹き返す大波であった。観察の結果，次の点が明らかになった。変革を主張する人々は，大きい波を待っているサーファーに似ている。あなたがそこから脱出するためには，犬かきで泳ぐ準備をしていなければならない。大きな波が来る時に犬かきで泳ぐ準備をしていないならば，あなたは波に乗る気はないとみなされる[78]」。

政策の窓とは，政策案の提唱者が自ら得意な解決案を推し進めたり，自ら得意な問題に注目させたりする好機である。事実，上記のアナリストが述べているように，提唱者は，政府議会の内部や周辺で，すぐ使えそうな解決案をもって待ち伏せをしている。すなわち，提唱者は，政治の流れの中の有利で利用可能な出来事を待っているのである。窓は，時々，全く予想通りに開くことがある。例えば，あるプログラムの予定された更新は，多くの参加者が自ら得意なプロジェクトや関心事を推し進める好機を生み出す。窓は全く予期せず開くこともある。政策企業家は，好機が過ぎ去らないように，自ら得意な政策案を準備し，特定の問題を詳細に構成し，用意している必要がある。

Ⅲ節において，システムを流れる3つの流れが考察された。3つの流れは，次のような決定的な時に合流する。すなわち，問題が認識され，政策共同体の中で解決案が準備されており，政治変化が政策変化のための好機を提供し，行動を妨げる制約も厳しくないという時に合流する。このⅣ節では，3つの別々の流れが合流するプロセスが取り扱われる。まず，政策の窓とは何か，なぜ政策の窓は開くのかが議論される。次に，流れの合流が記述される。政策企業家は，政策の窓が開いている際の合流に重要な役割を果たす。すなわち，①解を問題に結び付ける。②政策案の改訂および政治的に都合のよい出来事の利用により，諸制約を克服する。次に，政策の窓が開く頻度，窓が開いている時間，窓の開放の予測可能性について議論される。最後に，波及，すなわち①特定の政策項目が政策アジェ

77) *ibid.*, pp. 163-164.

78) *ibid.*, p. 165.

ンダに上程されるプロセスとともに，②他の政策項目すなわち優先順位が当該項目の直前・直後にある項目が連続して上程されるプロセスについて議論される[79]。

（1） 政策の窓とは何か，なぜ政策の窓は開くのか

宇宙ロケットの打ち上げの際，窓は発射のための好機を提供する。目標となる惑星は適切な位置にあるが，長期間，その状態のまま止まることはない。かくして，好機が去らないよう窓が開いている時に，ロケットの発射は行われなければならない。好機はひとたび去っても，再びやって来るかもしれない。しかしその間，宇宙飛行士とエンジニアは，窓が再び開くのを待たなければならない。

同様に，窓は政策形成システムにおいても開く。自ら進んで行動する好機である政策の窓が開いているのは，ほんの短い期間だけである。参加者がこの好機を利用できないか，あるいは利用しないならば，この好機は失われ，次に再び好機がやって来るまで待たなければならない。3つの別々の流れは決定的な時に合流する。参加者は，問題，政策案，政治的勢い（①国民のムード，②圧力団体の活動，③選挙結果，④議会での政党・イデオロギーの分布等）を選択機会の中に投げ込む。その結果は，さまざまな要素の結び付きに依存する[80]。

開いた窓は政策アジェンダに影響を及ぼす。政策アジェンダの中で意思決定されるべき優先順位の高い項目の小さなセットが存在する。例えば，政策案は法案になる場合もある。あるいは，特定の問題は大統領や長官による緊急の意思決定のために検討される場合もある。もちろん，高い優先順位にあることは立法化されることを保証するものではない。

政策の窓が開くのはそれほど頻繁ではなく，また，ほんの短い間だけである。公共政策の大きな変化は，稀ではあるが，この政策の窓が開くことから生じる場合が多い。

多くの政策案は「待ち行列」をつくって，窓が開くのを待っている。窓が開くことは，しばしば待ち行列の優先順位を決定する。参加者は，特定の政策案の立法化の可能性が高いと判断すると，それらの政策案を他の政策案よりも優先させる。

次に，優先順位の決定の他の側面が取り上げられる。窓が開きそうにない場合，参加者は怠けてしまう。参加者は，実を結ぶ可能性の低い努力には時間，政治的資本，エネルギー等の資源を投じようとしない。多くの政策項目はアジェンダに上程されない。というのは，それらの提唱者が，特定の政策項目は推し進める程の価値がないと結論付けるためである。それらの政策項目は，立法化や他の意思決定の可能性があまりにも小さいために，取り上げられないのである。ある議会スタッフは，「我々は実現可能性の高いと思う問題に集中する。我々の時間には限りがあり，実現可能性が低い問題は取り上げられない」と述べている。

同じことは取引にも当てはまる。問題がまだ成熟していない場合，提唱者は原則的な立場を保持している。しかし，問題が立法化や実現可能な段階に至ると，提唱者は柔軟になり，原則的立場から取引し，妥協し，成功の見込みは高まる。人々は，最初のうちは原則的な立場を崩さないが，窓が開くと一気に妥協する[81]。

（2） なぜ政策の窓は開いたり，閉じたりするのか

Ⅲ節において，アジェンダと政策案とが区別され，3つのプロセスの流れに関してかなり詳細な説明が加えられた。アジェンダは，問題の流れと政治の流れによって大きな影響を受ける。一方，政策案は政策の流れによって大きな影響

79) *ibid.*, pp. 165-166.
80) Cohen, March, and Olsen, *op. cit.*, pp. 1-25.
81) Kingdon, *op. cit.*, pp. 166-168.

を受ける。基本的には，政策の窓は，政治の流れの変化（例えば，政権交替，議会の議席における政党やイデオロギー分布の変化，国民のムードの変化等）が原因で開く。あるいは，新しい問題が政府議会の内部と周辺の人々によって注目されるために，政策の窓は開く。おそらく，政権交替は最も理解しやすい政策の窓である。ある政治家は次のように述べている。「新政権は登場するとまず初めに，『我々は最初に何をなすべきか』を自らに問う」。新政権は，いくつかの集団・議員・部局等に好機（開いた政策の窓）を与え，前政権の時代に好機を持たなかった立場や政策案を推し進めたりする。あるいは新政権は，他の参加者を不利な立場に陥れたりする。

同じことは，政治家の交替にも当てはまる。議会の各種委員会の新委員長の登場，議員の大規模な交替，規制団体の職員の新たな就任等は，新しい担当者による聴き取り調査を受ける政策案の提唱者に対して窓を開く。しかし，政治的出来事（例えば，政権交代，議会での議席の再配分，国民のムードの変化等）は，いずれも何をなすべきかを具体的には特定しない。これら全ての政治的出来事は，特定の政策案によって実行される一般的な問題を設定するに過ぎない。

ひとたび窓が開くと，その窓は，長い間，開いている訳ではない。特定のアイディアに関する好機はやって来るが，しかし通り過ぎていく。窓は次の5つの理由から閉じる。

第1に，参加者は，意思決定や立法を通じて問題を片づけたと感じる。参加者が問題を片付けなかったとしても，ある行動がとられたという事実は，当面はその問題の幕を降ろすことになる。

第2に，第1の理由と密接に関連するが，参加者は行動を起こすことに失敗するかもしれない。参加者は一度失敗すると，さらに時間・エネルギー・政治的資本・他の資源を当該の試みに投じる気にならなくなる。米国のある官僚は，多くの経費節減法案を通過させようとしたカーター政権について次のように述べている。「カーター政権がこれら法案を通過させることが出来ない場合，当然，注目は他の政策案に向けられることになる」。

第3に，窓を開かせた出来事は消滅する。例えば，危機や衝撃的出来事はもともと短期的なものである。人々は航空機事故や鉄道会社の倒産について，ほんの少しの間，議論するだけである。また，窓を開かせることになった諸資源の段階的増加も長続きしない。例えば，新政権は2，3ヶ月の間しか蜜月を享受できず，その蜜月も必ず過ぎ去る。新大統領がいくつかの種類の意思決定（例えば，人事，予算，法律案等）を開始した瞬間，彼に落胆する人々もいれば，満足する人々もいる。最初の意思決定がなされるまでは，全ての人々は期待をもって新大統領を見守っている。しかし蜜月によって開かれた窓は，ほんの束の間，開いているに過ぎない。

第4に，担当者の交替が窓を開けた場合，その担当者もやがて交替する。重要なポストの担当者はやって来て去っていく。担当者の交替がもたらした好機も同様に，やがて去っていく。

第5に，政策の窓は，利用可能な政策案が存在しないために，時々閉じることがある。政策の流れに関するⅢ節の説明において，窓が開くずっと以前に，システムを融和させる必要があることが指摘された。すなわち，政策案が起案され，議論され，修正され，提出準備が行われている必要があるとされた。このような提出準備の整った政策案が利用可能でない場合，好機は通り過ぎてしまう。

窓の開いている期間が短いことは，「鉄は熱いうちに打て」という古い諺の通りである。ダウンズの「問題－注目の循環」も，好機が存在する場合の速やかな行動の必要性を強調している[82]。ダウンズによれば，行動への強い願望が，

82) Downs, A. (1972). "Up and Downs with Ecology: The 'Issue-Attention Cycle,'" *The Public Interest*, 28, pp. 38-50.

行動にともなう資金コストや社会コストの負担を許容する。行動しないまま窓が閉じた場合，再び窓が開くのには長い時間がかかる[83]。

認知，推測，誤った推測　ここまでは，いつ政策の窓が開くかが確実に予測できるかのように述べられてきた。残念ながら，そのプロセスを操作しようとする政策企業家にとって，現実はそれほど単純ではない。政策の窓（例えば，政権交替，政府の改造，大企業の倒産等）のいくつかの客観的な特徴を挙げることはできる。しかし，政策の窓は参加者の認識の中に存在するものである。参加者は，窓の開閉を認知し，その将来の開閉の可能性を推定する。しばしば誤って認知したり，誤って推定したりする。認知は誤らないかもしれないが，人間の本性は複雑であり不透明である。このため，窓が現在開いているのか，将来開くのかに関して，聡明な人々の間でも意見が異なることがある。

窓は開いていても，結局は，閉じてしまう。聡明な政治家たちは，タイミングの重要性にしばしば言及している。ある官僚は，「重要なことは，適切な時に政策案が存在することである」と述べている。この官僚の発言が意味していることは，政策案は用意されている必要があり，窓が開いた時に，浮上し，推し進められる必要があるということである。その政策の窓を見落とすと，窓が再び開くまで待つことになる[84]。

（3）合流

政策案および解は，政策の流れの中に浮かんでおり，議論され，改訂され，再び議論される。問題が認識され，代替的解決案が検討される「問題－解決モデル」とは異なり，解は，政府議会の内部や周辺に浮んでおり，自らに適している問題や採用可能性を高める政治的出来事を探索している。これらの政策案は政策の流れの中に絶えず存在する。しかし，これら政策案は，次の2つの理由から政策アジェンダに不意に上程される。第1に，これら政策案は緊急の問題に対する解と見なされるからである。第2に，政治家たちは，これら政策案を支持することが彼ら自身にとっても好都合であると判断するからである。例えば，米国では，国民健康保険は20世紀中絶えず議論されてきた。それに関する議論や情報は，今日まで，非常に良く検討されてきた。新政権や国民のムードの変化等の政治的流れが窓を開いた時，その政策案はアジェンダに上程された。

アジェンダが変化する場合，解は問題と合流し，政策案は政治的緊急事態と結び付き，そして政策案が提出される。政策案の提唱者は，提出された政策案とその時点の問題とを結び付け，政治の流れの中で最適な時にその政策案を推し進める。ある官僚は次のように述べている。「問題が他の形で再登場し続ける理由は次の通りである。あなたは問題をある年に土の中に埋めたと思っている。その問題が次の年に別の場所で現れる。問題は異なった包装をされているが，その中身は同じである」。再包装した提唱者の一人は次のように述べ，その意見に同意している。「新しいものは何もない。死んだ老犬を生き返らせ，それを小綺麗にし，浮かび上がらせたに過ぎない[85]」。

問題の窓と政治の窓　開いた窓は何を必要とするのか。その答えは，まず，窓を開いたものは何か，すなわち何がアジェンダを変化させたかに依存する。上述のように，通常，このような変化は，政策の流れではなく，問題の流れと政治の流れの展開に応じて生じる。問題の窓と政治の窓の2種類の窓は，それぞれ政策の流れから異なったものを借用する。意思決定者が特定の問題が差し迫っていると確信する場合，彼らは解と考えられる政策案を求めて政策の流れに達する。政治家が，特定のテーマを自らの政権にとって有利なものとして採用したり，自ら

83) *ibid.*, pp. 168-170.
84) *ibid.*, pp. 170-172.
85) *ibid.*, pp. 172-173.

の再選その他に役立つであろう政策案を捜し回る場合，彼らは政策案を求めて政策の流れに達する。

政策の窓のうちの問題の窓は，政府議会内で切迫している，あるいは少なくとも切迫していると見なされる問題によって時々開かれる。例えば，米国のペンセントラル鉄道の倒産は，ある種の反応を迫った。連邦政府が何もしない場合，北東部の荷主へのサービスは停止してしまう。ペンセントラル鉄道の倒産は，国民の鉄道の財務状態に関連するあらゆる種類の政策案（例えば，補助金，規制緩和，国有化，ローン保証，路盤の修理等）の提唱者たちに対して，政策の窓を開いた。各提唱者は，自ら得意な解を当面の問題に結び付けた。

政策の窓は，差し迫った問題の発生によって開くだけではない。政策の窓はまた，政治の流れの中の出来事（例えば，政権交替，国民のムードの変化，議会における新議員の登院等）によって開くこともある。これが政治の窓である。政治家は，特定の問題についてある種の発議を行うことを決定し，アイディアを探索する。提唱者は，政策案の市場に自らを置くことにより，政策の窓を作り出そうとする。次に多くの政策案が支持者達によって提示される。政策の流れの中でまとめられた利用可能な1つ以上の政策案は，こうしてアジェンダを変化させた政治の流れの中の出来事と結び付く。その際，問題も解も全く変わらないこともあり得る。しかし新しい政治状況に対応した政策案の利用可能性は，政策アジェンダを変化させることになる。

問題の窓と政治の窓は関連している。問題が差し迫って窓が開く場合，問題に対する解として生み出された政策案が政治的に受容可能なものであれば，それら政策案は有効に機能する。議会の十分な支持を得ることが出来なかったり，あるいは政府の反対を受けるような政策案は，たとえ当該問題に対する論理的には完全な解であったとしても，往々にして採用されない。同様に，政治的出来事が政策の窓を開く場合，参加者は提示された解が結び付くような問題を探索する。政治的出来事によっては，問題にかかりきりになる状況が生じることもある[86]。

好機を捉える　政策の窓が開いた時，政策案の提唱者は，好機を認識し，急いでその好機を利用しようとする。例えば，民間航空機がサンディェゴ上空で個人飛行機と衝突した時，その事件は，個人飛行機の規制の提唱者に対して政策の窓のうちの問題の窓を開いた。

好機が到来した時，参加者は，意思決定者が問題を解決することを期待しながら，問題を熟慮する。同時に，自らの政策案が採用されることを期待しながら，政策案を提示する。

政策の窓に加重な負荷がかかることは避けられない。窓が処理できる以上の解が存在する場合もある。窓が開いた時，解は窓に群がる。さらに政策企業家たちは，時々，アジェンダに多くのことを盛り込み過ぎ，全ての行動を無にする傾向がある。彼らが特定の項目の行動を妨げようとする場合，多くの他の項目も盛り込み，競わせようとする。

このように手に負えない程多くの問題と政策案が検討される場合，一体何が生じるのであろうか。あまり一般的ではないが，一つの可能性としては，全ての問題がそれ自体の重みから崩れてしまうことが考えられる。たいていの参加者は，問題が複雑すぎ，問題の数が多すぎ，政策案が多すぎると結論づける。参加者の関心は，他の処理可能な問題に移っていく。しかし，参加者がかなりの量の資源をその問題に投じる場合，いくつかの政策案は利用可能となる。時には，非常に大きな投資は，多くのあるいは全ての問題を解決するであろうし，大半あるいは全ての政策案を処理するであろう。より一般的には，いくつかの問題と政策案が，考慮中の特定の選択から他の選択に移って行く[87]。大規模な

86) *ibid.*, pp. 173-175.

87) これらの議論は，ゴミ箱モデルの問題解決，見過ごし，飛ばしについての議論を反映している。
Cohen, March, and Olsen, *op. cit.*, pp. 1-25.

資源を投じなくても済む選択はかなり容易に処理される。残りの選択に関しては，問題は解決され，曲がりなりにも意思決定は行われる。それらは，取引，提携，合意形成等の意思決定の研究においてよく知られたプロセスを通じて行われる。いかなる結果が生じるかは，投じられた資源の水準に依存する。参加者が自らの資源をより多く投じるほど，より多くの問題が解決され，より多くの政策案が提示される。

しかし，結果は全く予測不可能である。政府は，法案を提出するが，以後の偶発事件を統制したり，結果を予測したりすることはできない。問題自体は必ずしも特定の解を指定しないにしても，解は問題と結び付く。こうして鉱山災害は，鉱山の安全のための規制だけでなく，鉱山における肺嚢病のための規制も実現させる。結果は，特定の問題と政策案の組合せに依存するので，必然的に偶然性をともなう。この偶然性は，どんな参加者がいるか，いかなる政策案が利用可能か，何が人々の目を捉えるかの関数である。

ひとたび出来事が動き始め，その出来事の予測も統制も不可能な場合，そのプロセスの中にいる参加者は板挟みに陥る。法案が立法化の段階に入るにつれて，法案の提出は，修正案，改正案，全く新しい方向性，外生的政策項目が投げ込まれるゴミ箱となる。ひとたびアジェンダが設定されると，そのプロセスの統制は困難になる。このような現象は，一般に「パンドラの箱を開く」，「列車が線路を外れる」，「虫の缶を開く」と表現される。参加者は時々，現状よりも悪化する結果を覚悟で思い切ってやってみる替りに，窓を開けない選択をすることがある[88]。

合流の重要性　問題や政治は，それ単独で政策アジェンダを構築しうる。しかし，問題，政策，政治の3つの流れが合流する場合，特定の政策項目が政策アジェンダ上で高い優先順位を獲得する確率は劇的に高まる。例えば，政策の流れの中に浮かんでいる政策案は，政治の流れの中で際立った問題や出来事と結び付くと，政策共同体よりもはるかに広いコンテクストの中で真剣に検討されることになる。特定の政策案が解として問題と結び付く場合，その結び付きは政治の流れの中で支持を獲得することになる。同様に，特定の政策案が政治家に注目される場合，その政策案は現実の問題に対する解として正当化される。いずれの流れもそれ単独では，特定の政策項目を政策アジェンダ上の高い優先順位を確実に獲得するには十分ではない。

3つの要素のうちの1つが欠けている場合，例えば，①解が利用可能でなかったり，②問題が見付けられなかったり，問題がそれほど重要でなかったり，あるいは③政治の流れからの支持が得られない場合，特定の問題が政策アジェンダ上の高い優先順位を獲得する可能性は小さい。政策の窓は短い間は開いているかもしれない。しかし合流が直ぐに見られない場合，窓は閉じてしまう。その際，ある問題が急にアジェンダに上程され，しばらくの間そこに留まることはあり得る。例えば，大統領が特定の問題に高い優先順位を与えることは可能である。飛行機事故のような衝撃的出来事は窓を開くことが出来る。しかし，3つの流れの決定的な合流がみられなければ，その政策項目は直ぐに視界から消え去ってしまうことは確実である。その政策項目は政策アジェンダ上の高い優先順位を獲得することができないので，注目は他の問題に移ってしまう。

例えば，利用可能な政策案が政策の流れによって生み出されない場合，問題は視界から消え去るか，あるいはそもそも現れない。米国の長期メディケアの場合，問題の流れも政治の流れも全く適切なものであった。現在および将来の老齢化は最も緊急な問題である。圧力団体の「グレイ・ロビー」は十分な政治的影響力を発揮し，政治家が関心を示すに足る十分な誘因を生み出した。しかし提唱者たちは，患者と適当な施設や他のタイプのケアとを適合させる解を考案し

88) Kingdon, *op.cit.*, pp. 175-178.

なかった。ある回答者は次のように述べた[89]。「各問題はそれぞれ良い解をもっている訳ではない。長期メディケアの場合，誰かが有効な解をもって現れると，その解はすぐさま最優先の解になった」。

他方，政策案が既に存在する場合，その問題は直ぐに取り掛かられる。例えば，米国の州間ハイウエーシステム建設の場合，3つの流れの合流が生じた。交通渋滞の問題は顕在化していた。そのプロジェクトを進める政治的理由は十分あった。採用可能な政策案も直ぐに見付けられた。

なぜ特定の政策項目が，アジェンダ上で高い優先順位を獲得するのかを説明する単一の要因は，極まれにしか存在しない。一般に，ある項目のアジェンダへの上程は，特定の時機に結び付く複数の要素の交互作用のせいであり，決して一つの特定の要素や他の単一要素の影響ではない。特定の項目が熱く議論される理由に関する質問の回答は，通常，「単一の要素や，いくつかの単一の要素の足し算によるよりは，いくつかの要素間の交互作用によるものである」。強力な要因は交互作用であった。次の5つの発言はこのような理解を表現したものである。

① いくつかのことが同時にやってきた。
② 流れの合流点が存在した。
③ それは物事の結び付きであった。
④ 諸要素のクラスターは混ざり合った。
⑤ それはまるで複数の金属からできた合金のようである。

一般にいかなる要素も他の諸要素を支配したり，それらに先行する訳ではない。各要素はそれ自体の生命とダイナミクスを持っている。こうした流れの合流が，各流れの別々の展開とともに，アジェンダの変化を理解する鍵となる[90]。

2　政策企業家

それでは一体，何が流れを合流させるのか。この疑問の解明に際して，すでに馴染んだ概念である政策企業家が用いられる。前述の通り，政策企業家とは，将来の本質的・合目的・連帯の利益の獲得を期待して，自らの資源（例えば，時間，エネルギー，名声，資金等）を投じ，特定の政策項目のアジェンダ上の優先順位を高めようとする提唱者である。以下では，アジェンダ上の優先順位の向上や法律制定等に先行する重要な融和のプロセスにおいて，政策企業家が活動的となる誘因と彼らの活動について検討される。

政策企業家は，政治システムの至るところにおり，唯一の公式・非公式の職位の者だけしか政策企業家になれない訳ではない。政策起業家は，長官である場合もあるし，議員，ロビイスト，研究者，あるいはキャリア官僚であったりする場合もある。多くの参加者は，いくつかの重要な資源を持っている。本稿のⅡ節で各参加者の資源が説明された。政策企業家の職位が何であるかは，彼らの活動や成功とはほとんど無関係である。ある経験を積んだ専門家は，職位の間の差異について次のように述べている。「自分の省庁の中で最も重要なアクターは，時間とともにシフトしていく。その人の職位が多くの差異を生み出しているとは思わない。人は公式の構造の外部でも多くのことをやってのけることが可能である。人はそのことに驚くはずである」。

多くの事例研究において，特定の問題をアジェンダに上程し，法律制定に中心的役割を果たしている1人もしくは多くても2，3人の人々は，ほとんど常に指摘され得る。Ⅱ節で検討された参加者の多元的な資源についての議論からも明らかなように，いずれの事例においても，特定の問題をアジェンダに上程する責任がたった一人に課せられていることはなかった。何人もの

89) *ibid.*, pp. 232-237.　キングダンは，1976-1979年の4年間にわたって，議会スタッフ，官僚，長官，大統領スタッフ，規制機関の職員等に対してインタビューを試み，全部で247名の回答者（内訳：健康関係者133名，輸送関係者114名）からデータを収集した。

90) *ibid.*, pp. 178-179.

人に責任が課せられている場合でも，政策企業家が各ドラマの中心人物であることは間違いない[91]。

（1） 政策企業家の資質

政策企業家の成功には，いかなる資質が貢献するのであろうか。回答者の意見によれば，資質は次の3つに区分される。第1は，人の言い分を聞く能力である。第2は，政治的関係作りと交渉術に優れていることである。第3は，粘り強さであり，おそらく成功するための政策企業家の最も重要な資質である。多くの影響力のある政策企業家は，専門能力と政治的スキルを有している。しかし，真の粘り強さがあって初めて，成果を上げることができるのである。こうした政策起業家の多くは，非常にたくさんの人々との対話を試み，方針説明書を書き，重要な人々に手紙を書き，法案を起草し，議会の委員会等で証言し，昼食会に出席する[92]。

（2） 政策企業家と合流

政策企業家の成功のための資質は，政策形成システムを融和するプロセスにおいて有用である。しかし政策企業家は，自らの政策案や問題の構想を推し進める以上のことを行っている。彼らは窓が開くのを待っている。政策の窓のところで流れを合流させるのに際して，政策企業家は中心的役割を果たす。本節の最初のサーファーの比喩におけるように，政策企業家は犬かきで泳ぐ準備をしている。自らの感覚を研ぎすまし，波に乗る準備と統制不能な力を利用する準備をしていることが成功につながる。

政策企業家は，まず何よりも準備していなければならない。いつ部屋の窓が開くかは完全に予測可能であるが，政策の窓はそうはいかない。かくして政策企業家は，窓が開くのに先立って，自らのアイディア，専門能力および政策案を準備していなければならない。早めの考察と政策形成システムの融和がなされていない場合，窓が開いた時にも，政策企業家はその窓を利用することができない。

準備をしている政策企業家は，何がやって来ようが，それに乗ることができるのである。いかなる危機も好機として捉えられる。この節の初めの比喩におけるように，鉄道の規制緩和論者は，ペンセントラル鉄道の倒産を利用して，ほんのわずかな規制緩和の条項を，最終的に通過した法律に挿入することに成功した。新政権は国民のムードの変化に乗り，力を掌握するようになる。政策企業家は，自らの政策案を新政権のプログラムの一部分に組み込もうとする。問題は重要な人々の注目を受け，参加者は自らの政策案をその問題に結び付けようとする。その際，参加者は，「政策案の提唱は，当初は新たな問題と無関係であったとしても，これら政策案はさまざまな解を代表している」と主張する。

政策企業家は，自らの個人的目的を追求しながら，以前は別々であった流れを合流させる。彼らは，解を問題に，政策案を政治的勢いに，政治的出来事を問題にそれぞれ結び付ける。例えば，政策企業家が政策案を政治的流れの変化に結び付けようとする場合，政策案が解となるような問題が発見され，結果として，問題，政策，政治の3つの流れが合流する。あるいは，解が際立つ問題と結び付けられる場合，政策企業家は，政治的提携を結集し，3つの流れを合流させる。政策企業家がいないために，合流が生じない場合もある。提唱者がいないために，良いアイディアが利用されないままであったりする。解が存在しないために，問題は未解決のままであったりする。創意に富んだ先進的な政策案が存在しないために，政治的出来事が利用されないままであったりする[93]。

政策企業家が問題，解，政治を結び付ける際

91) *ibid.*, pp. 179-180.
92) *ibid.*, pp. 180-181.
93) *ibid.*, pp. 181-182.

に果たす役割の考察は，次に示すような4つの含意を有している。

第1に，政策企業家の役割を検討することは，個人のパーソナリティーか構造かの議論を理解するのに役立つ。変化を理解しようとする場合，社会科学者は構造の変化を観察する傾向がある。一方，ジャーナリストは，適切な時に，適切な場所にいる，適切な個人を強調する傾向がある。実際はいずれも正しい。個々の政策企業家の範囲外の要素のために，政策の窓は開く。政策企業家はその好機を活用するのである。政策の窓モデルにおける政策企業家の捉え方は，パーソナリティーが重要であることを伝える以上に，なぜ，しかもいつ政策企業家が出現するのかを明らかにしている。

第2に，企業家が流れを合流させる際に果たす役割を検討することは，提唱と仲介という2つの異なったタイプの活動を解明することに役立つ。政策企業家は，自らの政策案を提唱するだけでなく，人々と取引し，重要な結び付けを行いながら，仲介者として行動する。2つの活動は，一人によって担われることもあるし，専門化した二人によって担われることもある。後者の場合，一人の政策企業家は提唱に専念し，他の政策企業家は仲介に専念する。このような合流を強調することは，発明すなわちアイディアの考案と推進から，仲介に焦点を移すことを意味する。突然変異は再結合ほど重要ではないし，発明家は政策企業家ほど重要ではない。

第3に，政策企業家の果たす役割を考慮した自由な形式の政策形成プロセスは，創造性を促進する。マスコミ等の監視者は，政府議会の意思決定の一層の構造化を周期的に要求する。しかし，意思決定の構造は整然としたものではないし，政府の非効率は一般化しており，さらに人々は自らの目標を正確に定義し最も効率的な解を採用する訳ではない。複雑なプロセスには長所もある。政策形成システムにおいては，政策企業家は出現した好機の全てを活用し，自らが推し進めている解を問題に結び付けようとする。目標があまりにも厳密に定義されている場合，多くの興味ある創造的なアイディアは無視される。目標が曖昧で，政治的出来事が不正確で混乱しているために新しい革新的なアイディアが採用されることは，政策企業家や政策形成システムにとって好都合なことである。

第4に，政策企業家は必ずしも賢明な人である必要はなく，どんな職位の人でも政策企業家になれる機会が存在する。政策企業家は，優秀なアンテナを持ち，政策の窓を正確に読み取り，適切な瞬間に行動できる人であればよい。政策企業家は常に自らの政策案を推し進めようとする。窓が開くずっと以前から，彼は，何度も何度も3つを結び付けようとし，失敗した直後にもまた結び付けようとする。窓が開いた時，合流は偶然にやって来る。実際，合流は窓が開いている場合にのみ生じる訳ではない。政策企業家は，予め用意された解，問題，政治的勢いの3つを開いた窓のところへ持ってこられるよう，窓が開くよりもずっと以前から3つを結び付けようとしている。彼らは，絶えず，3つを結び付けたり，離れ離れにしたり，また別の方法で結び付けようとする。窓が開いた時，特定の政策項目が劇的かつ突然にアジェンダに上程される[94]。

3　政策の窓と波及

(1)　政策の窓の出現

2項では，政策の窓の概念，窓が開いた時に生じる合流，合流に責任をもつ政策企業家について議論された。3項では，①窓の開放の頻度と希少性，②窓の開放の規則性・循環性・予測可能性，③予測不能な窓について考察される[95]。

アジェンダ上の優先順位をめぐる競争　多くのアジェンダ項目は真剣に検討される必要がある。しかし，多くのアジェンダ項目は，押し合

94) *ibid.*, pp. 182-183.
95) *ibid.*, p. 184.

いへし合いし，政策アジェンダの上位には上がってこない。政策形成システムがアジェンダ項目を処理する能力には限界がある。すなわち，多くの問題が準備されており，3つの全ての流れもスムーズに流れている。真剣に認識された問題は，利用可能な解をもっており，行動への障害は存在しない。しかし多くの問題が意思決定の時を待って行列をつくっており，緊急性の高い項目は低い項目を待ち行列の後ろの方に押しやってしまう。大きな項目が意思決定者に注目されない場合，小さな項目でも自由にアジェンダ上の優先順位を上げることが可能である。これらの小さな項目がアジェンダ上の優先順位を上げるためには，自らの特徴を変える必要はない。他の項目と競合しないために，小さな項目でも真剣な検討を受けることができる。

政策の窓の開放が稀である一つの理由は，政策形成システムの容量にある。政府機関と議会の両者において，全てのアジェンダ項目が通過しなければならないボトルネックが存在する。なぜ福祉改革と国民健康保険が同時に考察されないかに関する質問の回答は，次の通りであった。「福祉改革と国民健康保険は，議会の同じ委員会，政府の同じ機関および当該機関の同じ人々を通過する必要があるからである」。このためのパイプラインは1つしかない。同時に，そのパイプラインが通すことのできる量は決して多くない。議会や政府の中枢部門に所属する人々が利用できる時間にも限度がある。主要なアジェンダ項目は，絶えず収縮するボトルネックを通り抜ける必要がある。政府のある高官は次のように述べている。「長官は非常に多くの事柄に注意を払わなければならない。これらの事柄は長官の時間をめぐって競争している」。ある議会スタッフも次のように述べている。「改正の必要のあった特定のプログラムは，それに携わるスタッフに限りがあるという理由で1年間延期された」。

時間および処理能力の限界に加えて，戦略的な配慮も，参加者が特定の時期に考察するアジェンダ項目の数を制約する。各参加者は，政治的資源のストックを持っており，そのストックを節約しながら使う。彼らの資源は有限であり，全ての事柄に同時に使うことは出来ない。大統領であっても，最も高い優先順位のアジェンダ項目のために自ら資源を節約する必要がある。ある官僚は，議会で難渋した法案について次のように述べている。「政権が切り札を使おうとしているより重要な事柄がある。特定の項目に対して熱意が冷めたからではない。あなただって，支出できる資本には限りがあるはずだ」。

他の戦略的制約も加重な負荷を課す可能性をもっている。例えば，政権が全ての項目の同時的処理を主張する場合，その主張は，政権が本来合理的に期待できる項目の処理を危うくする。例えば，米国の規制緩和の際に，カーター政権は航空問題に集中し，当分の間，トラック・鉄道・バス輸送の問題を放っておいた。もし政権が全ての項目の処理を主張していたならば，他の輸送問題に関する論争が航空問題を危険にさらしたはずである。航空問題に考察を限定することによって，全ての問題を同時に考察する場合に比べて，規制緩和に対する反対者は，あまり活動的でなくなり，規制緩和の結果に関心をそれほど払わなくなった。

同時に処理される項目数に関する能力や戦略的制約以外にも，別の制約が存在する。政府議会の内部と周辺の人々が一つの問題に集中すると，必然的に他の問題は考察されなくなる。

しかし，アジェンダ上の優先順位をめぐる競争は，あまり誇張されるべきではない。政策形成システムの能力はその時々で変動するし，アジェンダ上の優先順位をめぐる競争はゼロ・サムゲームでもない。アジェンダは拡張する時もあるし，縮小する時もある。米国政治における1932年〜36年や1965年〜66年のような改革が検討された期間においては，改革に関する議論が静かな期間よりも，政策形成システムは多くのアジェンダ項目を処理した。政権にも同様のサイクルが存在する。資源が最高にある政権

スタート時には，政権の終盤よりも，政策形成システムは多くのアジェンダ項目を処理する。

処理するアジェンダを増やす他のメカニズムは専門化である。アジェンダは，それがボトルネックを通過する限り制約を受ける。しかし多くのアジェンダ項目はボトルネックを回避できる。専門化のために，官僚や議会は同時にいくつものアジェンダ項目に注目することができ，項目間の優先順位を付ける必要性は小さい。専門化することにより政策形成システムがどれくらいのアジェンダを吸収できるかの条件は特定可能である。基本的には，政策形成システムは，多くの具体的・定型的項目を処理するが，しかし時には，少数の一般的・非定型的項目も処理可能である。問題が具体的であるほど，専門家により多くの問題が配分される。このようにして，全専門家が同時にいくつもの問題を処理できる。しかし一般的な問題は，官僚制のボトルネックに集中せざるを得ないか，あるいは委員会から本会議に送付されなければならず，特定の時期に検討される一般的問題の数には限度があることである。同様に，問題が定型的であるほど，専門家は標準的作業手続によってより多く処理することができる。このようにして，多くのアジェンダ項目が同時に処理可能である。非定型的項目がボトルネックに集中すると，長官や議会の重要な委員会による処理を待つアジェンダ項目の行列ができる[96]。

予測可能な窓　窓の開放は，時には，ほぼ正確に予測可能である。さまざまな種類の規則的サイクルが，時刻表通りに，窓を開いたり閉じたりする。その時刻表は，正確性と予測可能性の点においてさまざまである。しかし明らかに，窓の開閉はある種のサイクルにもとづいている。以下その理由が検討される。

まず，公式的要件（例えば，更新，予算サイクル，大統領の所信表明演説，定期的報告書等）が時間表の通りに窓を開く。多くの政府のプログラムは，ある時点で失効したり，再施行されたりする。更新は政策の窓となる。すなわち，政策企業家がアイディアを提出し，問題を浮き彫りにし，彼らの政策案を推し進める機会を与える。政策企業家はわざわざアジェンダに影響を及ぼす必要はない。政策企業家は，更新の時期が来た時に，準備を完了しておればよい。

更新に加えて，定期的に開く他の窓もある。例えば，財源やプログラムの変更を試みようとする参加者にとって，予算のサイクルは一つの手段である。毎年，予算は時計仕掛けのように注目を受ける。そのプロセスに関わる政策企業家は財源に影響を及ぼす機会を持つ。

大統領の所信表明演説や定期的報告書も同じように作用する。例えば，大統領の所信表明演説は典型的なゴミ箱である。政府の全機関，大統領スタッフ，利益団体，および他の参加者は，所信表明演説の中で高い優先順位をめぐって競争する。大統領の特定の問題や政策案への言及は，行われても1回か2回である。しかし，演説の中で言及された問題や政策案は，これを契機に幅広く検討されることになる。

必ずしも予測可能ではないが，生起とその規則性が明白な大きなサイクルが存在する。さまざま研究者が米国政治の中の改革のサイクルについて言及している。すなわち，改革エネルギーの爆発の期間の後，政策形成システムが一段落する期間が続き，さらにまた，新たに別の爆発の期間が続く。一段落の期間は，改革の再評価と検討のための時間を提供する。しかしこの再評価と検討の間に，大きな変化に向けた別の活動期間のための圧力が，次第に形成される。政治過程は長期にわたって穏やかではあり得ない。研究者や政治家はしばしば「振り子の揺れ」に言及する。揺れの一つは，改革の期間と一段落の期間との間の揺れである。もう一つは，国民のムードがリベラルか保守かの間の揺れである[97]。

予測不能な窓　キングダンは，各流れのダイ

96) *ibid.*, pp. 184-186.

97) *ibid.*, pp. 186-189.

ナミックスと流れの合流に関してかなり詳細に検討している。合流はしばしば偶然である。各流れは合流の準備ができている点まで独自に流れていく。全く同じ時期にある題が認識され，その解が用意され，その政治環境がたまたま適切な場合がある。あるいは3つの構成要素の一つが欠けており，結果として政策案がアジェンダに上程されないか，上程されてもほんの一瞬である場合もある。

多くの回答者が，どこまで詰めていっても偶然に左右される側面が残る点について次のように言及している。

「政府は結論に達していない。政府は自らを特定の方向か別の方向に動かす矛盾した状況に遭遇している。確認可能な社会的勢いが存在している。しかし，何がそれら社会的勢いから出現してくるかは正に偶然である」。

「私は『雷によってどんなアイディアが浮かんだか』をあなたに伝えることはできない。私は20年間にわたってこのプロセスを観察してきたが，『なぜ特定のアイディアが5年間これといって何もないまま存在し，その後，誰かによって推し進められ，突然，人気を博したか。なぜ同種の提唱者による他のアイディアが，この5年間推し進められてきたにもかかわらず，人気を博することができなかったか』をあなたに話すことはできない」。

どこまで詰めていっても最後まで偶然に左右される側面があるという認識は，全てのプロセスがサイコロを転がすようなものであることを決して意味してはいない。予算，国民の受容，資源の分布等のさまざまな制約が，予測可能な方法で政策形成システムに構造を与える。3つの流れとその合流は識別可能である。さらに，なぜ特定の項目がアジェンダに上程されたり，上程されても長続きしないかも説明可能である。V節の2項において，この偶然性のテーマが再度検討される。

多くの要素が，特定の問題のアジェンダ上の優先順位を高める。それらの要素の一つでも欠けている場合，その問題のアジェンダ上の優先順位は決して高くはなく，そもそもアジェンダに上程されないこともある。換言すれば，諸要素が偶然性に依存する場合，全プロセスが偶然性に依存するといえる。例えば，いくつかの政策が危機によって影響されるが，危機のタイミング（例えば，飛行機事故，ペンセントラル鉄道の破綻，石油危機等）は統制不能である。しかし部分的には予測可能である。そのプロセスは，適切な時点に政策企業家が出現することに依存する。政策企業家の出現・退出は結果に影響を及ぼす。

全ての流れの準備が整えられ，意思も能力もある政策企業家が本気で行動を開始しようとすることが時々みられる。その際，当該問題は，政策企業家が用いようとする手段を必要とする。この点は，米国の1970年代後半における水路利用料金制を輸送アジェンダに上程する運動にも当てはまる。水路利用に料金を課すアイディアは，何年も前からあった。1970年代にロック＆ダム21法案の真剣な検討と議会通過を可能にしたものは，人質（ダムが崩壊した場合に出る死傷者）の存在である。主要な利用料金推進者であるドメニッチ上院議員は，その問題と手段とを結び付けた。カーター大統領は，ロック＆ダム21法案に利用料金条項が含まれていない場合には拒否権を発動するといって議会を脅した。もしこの人質が利用できなかった場合，ドメニッチ上院議員，アダムス長官，カーター大統領のような積極的な政策企業家でさえ，おそらくロック＆ダム21法案をうまく通過させることは不可能であったといわれる[98]。

（2）　隣接問題への波及

特定の問題に関して窓が開くことは，他の類似の問題に関して窓が開く確率を高める。このような一連の出来事を記述するために，ハースが提示した「波及」の概念を用いることは有効

98) *ibid.*, pp. 189-190.

である[99]。特定の窓を利用することは，しばしば，政策舞台において将来の意思決定の手引きとなる原則を確立することになる。前例は，特定の政策舞台からそれに隣接する他の政策舞台へ波及していく[100]。

原則の確立　健康や輸送のような特定の政策舞台やその副舞台では，政策変化は，徐々に，逐次的に，小さなほとんど目に見えない歩みで進行するのが一般的である。しかし，先例となる大統領の最終的裁定の採用や画期的な法律の通過等の場合には，新しい原則が確立される。ひとたび大統領の最終的裁定の採用や法律の通過が生じると，その舞台における公共政策は，以前のものとは決して同じものではなくなる。その理由として次の2点が上げられる。①それ以降の公共政策は新しい原則に基づき形成される。②人々は新しい処理方法に慣れ，新しい方法を破棄することが困難になる。人々はこうした状況を「原則の確立」，「方向性の変更」，「ラクダの鼻をテントの下から入れる」，「足をドアーの中に入れる」，「先例を確立する」等と呼ぶ。

原則を確立することは，政策が短期間に劇的に変化することを必ずしも意味していない。しかし，この出来事の重要性は先例となるという点にある。先例が確立されると，政策を取り巻く将来の議論は，従来とは異なった方法で行われる。しかし同時に，新しい原則を確立することの政治的側面が重要である。変化を阻止しようとする旧い集団は敗北する。そして，状況は以前とは決して同じではない。その敗北した集団は，今後，自分たちは無敵であると主張できない。メディケアについて，その提唱者は次のように述べている。

「アメリカ医療協会のパワーはメディケアによって破壊された。実際，これこそがメディケアの最大の貢献である。ルビコン河を渡ったのである。私は，アメリカ医療協会がもはや重要ではないと言っているのではない。アメリカ医療協会は，物事をスピードダウンさせ，人々の注意をそらすことができる。しかし，もはや彼らは立法のスポンサーでも反対者でもない。アメリカ医療協会も敗北することが証明された現在，メディケアは別のプログラムに途を切り開いたのである」。

原則を確立することは非常に重要である。というのは，人々は新しい物事の処理方法に慣れ，新しい政策を自らの標準作業手続の中に組み込むからである。次に慣性が生まれ，システムが新しい方向に逸れるのを困難にする。例えば，患者も医者もメディケアに適応した。老人と幼い子供は医療費がメディケアから支払われることを好み，医者は払い戻しを好むようになった。メディケアを開始する際，政府がメディケアへ大規模な資金援助をすることが受け容れられた。反対者たちが「社会化された医療」というスローガンに立ち戻ったり，政府は原則として資金援助すべきではないと主張することは，非常に困難になった[101]。

隣接領域への波及　ひとたび先例が特定の領域で確立されると，その先例がそれと同じような領域で用いられ，類似の変化が促進される。例えば，航空規制緩和法案が成立すると，別の輸送方法の規制緩和の提案者たちは，航空規制緩和法の経験を用いて，トラック輸送や列車輸送に関しても類似の方策を主張した。事実，ラルフネーダーの自動車での成功は，非常に広範な消費者保護運動に波及した。

なぜこのような波及が生じるのか。一つの答えは，ウォーカーによるアメリカ上院におけるアジェンダ設定に関する研究の中に見出される[102]。彼は自動車の安全性の事例を記述した後で，政策企業家である上院議員が多くの法律を

99) Haas, E. B., (1968). *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press, pp. 291-299.

100) Kingdon, *op. cit.*, p. 190.

101) *ibid.*, pp. 191-192.

102) Walker, J. L. (1977). "Setting the Agenda in the U.S. Senate," *British Journal of Political Science*, 7, pp. 423-445.

導入し自らが革新家であるという評判を得たがることを指摘している。例えば，ひとたび彼らが自動車の安全性に関して自らが革新家であるという評判の効果に気付くと，彼らは他の安全性の問題を取り上げる。こうして議会は短期間に安全性問題の全てを経験する。というのは，それらの最初の問題がうまく当り，その問題に関わった政治家にとって「大儲け」であったからである。同様に，政治家は，航空の事例での規制緩和の利点に気付いた時，同様に人気のある状況の中で一層成功しようと他の問題に取り掛かる。

しかしその際，非常に速やかに行動することが重要である。最初の舞台の窓が隣接する舞台の窓を開くが，その窓は，開くのと同じようにすばやく閉じてしまう。最初の政策の実行は，その法律の通過の新鮮味を削いでしまう（例えば，1997年12月にＮＰＯ法と隣接する領域を対象とする介護保険法が国会で成立した。しかしこの介護保険法は，ＮＰＯ法の審議が活発になされていた1997年から1998年の時期には，未だ施行されてはいなかった）。航空規制緩和法は，低い料金，座席数に対する顧客数の高い比率，航空企業の高い利益等の直接的利益を生み出した。しかし，問題点もすぐ明らかになった。通常，政策の実行は不可避の問題を明らかにする。したがって，先例となるアイディアは他の舞台に素早く適用される必要がある。

最初に原則を確立する法律の通過は，政策を取り巻く集団の構造を変化させるために，波及が生じる。変化に抵抗する集団は敗れる。新しい政策を確立するために構築・育成された集団は，他の政策に移転される。例えば，ある集団は，自動車の安全性法案のために構築された。その集団は，他の安全性問題や消費者保護問題に移転可能であった。集団を構築する戦略は移転可能である。航空機の規制緩和の提唱者たちは，航空機の規制緩和が非常に役立つことを発見した。その際，少数の運輸会社が反対者の統一戦線の足並を乱し，規制緩和を支持した。戦略の成功から学ぶことによって，集団は，自らの側と仲直りしたトラック業者を有利にする法案を作成することによって，規制継続を唱えるトラック運送業者を取り除こうとした。

政策企業家が隣接する舞台を追求する誘因，および政策企業家を助ける提携の利用可能性に加えて，議論が波及を促進する。第1のケースの成功は，第2のケースの成功の論拠を類推によって提供する。例えば，規制緩和の事例では，トラック輸送の規制緩和の提唱者たちは，航空規制緩和の全ての利益を指摘し，トラック輸送に関する法律が通過するならば同じ利益が生じると主張した。すなわち，トラック輸送の競争は価格を下げることになるから，荷主の利益は大きくなると主張した。

このような議論には適切なカテゴリーの構築が必要である。問題が一つのケースから別のケースに進展するためには，2つの問題が同じカテゴリーに位置付けられる必要がある。例えば，問題が全て「安全性」というカテゴリーに属していると考えられる場合，人々は特定の安全性の問題から別の安全性の問題に容易に関心を移す。しかし，炭坑の安全性が労使関係のカテゴリーに属するとされる場合，自動車の安全性の議論を炭坑に適用することは難しい。このような類推を行うことができる唯一の方法は，鉄道と高速道路の両者をうまく包括し得るような「インフラの劣化」という大きいカテゴリーを採用することである。

いかなるカテゴリーを採用するべきかは，必ずしも明白ではない。身体障害者の活動家たちは，地下鉄への平等なアクセスを求める法律の制定を獲得した。この法律は文字通り，既存の地下鉄にエレベータを後から取り付けるという，したがって非常に金のかかる提案を含んでいた。カテゴリーの作成は問題と密接に関係している必要がある。その問題が輸送問題と分類される場合，多くの身体障害者にとって便利であるにもかかわらず，あまり金のかからない解が存在した（例えば，ドア・ツー・ドアのタクシー・

サービス)。しかし，その問題が「市民権問題」として分類される場合，「分離されているが平等な」輸送手段だけでは十分でなかった。市民権運動は身体障害者の交通問題に波及した[103]。

波及のパワー　最初の成功はとてつもなく大きい波及効果を生む。政策企業家は次の有望な問題に向かって突進し，集団はその有望な問題に乗り換え，類推と先例にもとづく議論が定着する。例えば，米国の規制緩和の事例において，1977年の後半と1978年頃は，トラック業者とトラック運転手の大きな反対集団の存在を指摘することにより，トラック輸送法制定の可能性は退けられた。しかし1979年には，航空規制緩和の法案の議会通過と成功により，これらの対抗勢力は明らかに敗走し，法案は審議された。トラック業者とトラック運転手の大きな反対集団でも，強力な波及効果によって敗北したのである。

政策企業家がゴールテープを切る時，すなわち波及が終了する時がやってくる。ある回答者が自動車の安全性について次のように述べている。「政策企業家たちはシートベルト，ステアリングコラム等の考えられる全てをやり尽くした」。同様に，水路利用者料金制は最後の輸送利用者料金制であった。高速道路建設のための燃料税や空港建設のための入場税の問題が存在していた。別の回答者は次のように述べている。「最後まで同意しなかった人々は水路利用者たちであった」。航空規制緩和法は，それが議会を通過した後，頻繁に参考にされた。航空規制緩和問題が水路規制緩和問題に波及したのである。航空規制緩和法とは全く対照的に，水路利用者料金制の問題は1978年から1979年にかけて全く参考にされなかった。というのは，規制緩和問題はもう残っていなかったからである。すなわち利用者料金制という手段は使い尽くされていた[104]。

103) Kingdon, *op. cit.*, pp. 192-194.
104) *ibid.*, p. 194.

問題，政策，政治の別々の流れは，決定的な時点で合流する。解は問題と結び付く。その解と問題は，好都合な政治的勢いと結び付く。政策の窓（得意な政策案を推し進める好機，もしくは問題の認識）が開いている場合，この合流は非常に生じ易い。

人を動かさずにおかない問題の出現や政治の流れの中の出来事によって，政策の窓は開かれる。したがって窓には，問題の窓と政治の窓がある。政策アジェンダは問題の流れ，あるいは政治の流れの中で設定され，政策案は政策の流れの中で生み出される。

重要な合流は政策案と他の何かとの合流である。自らの得意な政策案を提唱する政策企業家は，この合流に責任を負っている。政策企業家は，①自らが解を結び付けることが可能な浮遊している問題，②政策案にとって受け容れやすい状況を提供する政権交替のような政治の流れ，の2つのうちのいずれか一つを待ちながら，自らの政策案を準備している。ほぼ予定通りに開く窓もあるが，開くのが全く予測不能な窓もある。しかも開いた窓は突然閉じる。好機はやってくるが，好機はまた通過していく。ひとたび好機を取り逃がすと，次の好機を待たなければならない。

政策アジェンダは，問題の流れや政治の流れの中の出来事によって設定される。政策の流れの中で生まれた利用可能な政策案は，当該問題の政策アジェンダ上の優先順位が上がる確率を高める。換言すれば，問題，政策案，政治の受容可能性の3つの要素全てが一つに結び付く場合，特定の項目の政策アジェンダ上の優先順位が上がる確率は劇的に高まる。

最後に，特定の政策舞台での成功は，それに隣接する政策舞台での成功確率を高める。出来事が隣接する舞台へ波及する。波及の理由としては次の3点が上げられる。第1に，政治家が，それ以前に利益をもたらしたのと同じ馬に乗る報酬が大きいことに気付くからである。第2に，勝った集団は新しい問題に乗り移っていくから

である。第3に，人は先例にもとづいて議論するからである[105]。

V　結び

1　要約

キングダンによって提示された政策の窓モデルは，（1）他の問題が無視される一方で，なぜ特定の問題が政策アジェンダ上の優先順位を上げるのか，および（2）なぜ特定の政策案は他の政策案よりも真剣に注目されるのか，の2点を考察している。政策の窓モデルは，いかにして大統領，議員，権力者が最終的意思決定をするのかを議論しているのではなく，なぜ参加者が特定の問題を取り上げる一方で，他の問題を無視するのかを理解しようとするモデルである。本節では，①まず本稿で詳細に紹介・検討してきた政策の窓モデルの内容を要約し，②次に政策の窓モデルの特徴を述べ，③最後に他のモデルとの比較により政策の窓モデルの評価を試みる。

政策の窓モデルは，上記のようにアジェンダ設定と政策案の特定化という2つの意思決定の前提となるプロセスを解明しようとするモデルである。政策アジェンダは，政府議会の内部と周辺の人々が特定の時期に真剣に注目している問題のリストである。したがって，アジェンダ設定のプロセスは，政府議会の内部と周辺の人々が注目する問題のセットを狭める。明らかに，アジェンダの中にさらにアジェンダが存在する。アジェンダといっても，大統領や彼の仲間が関心をもつ項目のリストのような非常に一般的なアジェンダから，生物医学研究や水路輸送のような小さな共同体のアジェンダを含むかなり専門的なアジェンダまでさまざまである。一般的なアジェンダに上程されていない問題は，専門的なアジェンダの中で存続している。

政策案の特定化のプロセスは，政策案の大きな集合を実際に選択される集合にまで狭める。アジェンダと政策案との区別は，分析的には非常に有効である。他の問題が無視される一方で，なぜ特定の問題が政策アジェンダ上の優先順位を上げるのか。なぜ特定の政策案は他の政策案よりも真剣に注目されるのか。これらの疑問に対する政策の窓モデルにもとづく解答のいくつかは，誰が政策アジェンダと政策案に影響を及ぼすか，および，なぜその参加者が影響を及ぼすかに関わっている。他の解答は，これら参加者がアジェンダと政策案に影響を及ぼすプロセスに関わっている。

そのプロセスは，3つの流れ，すなわち問題の流れ，政策の流れ，政治の流れから成り立っている。人々は問題を認識する。人々は公共政策の変更に関する政策案を生み出す。人々は選挙運動や利益団体のロビー活動等の政治活動に携わる。大統領，議員，官僚，政党，圧力団体，研究者，メディア等の各参加者は，原則として，問題の認識，政策案の形成，政治の各プロセスに関与することができる。例えば，政治は政治分析の専門家や政治家だけのものではない。しかし実際には，参加者は通常，特定の一つのプロセスに特化する。例えば，研究者は政治よりも政策案の作成により多く関与する。政党は詳細な政策案を作成するよりも政治により多く関与する。しかし概念的には，参加者とプロセスとは別個のものとみなされる。各参加者および各プロセスは促進要因あるいは制約要因として作用する。

まず促進要因として，参加者あるいはプロセスは，特定の問題のアジェンダ上の優先順位を推し上げたり，ある政策案をより積極的に考察するよう推し進める。例えば，大統領や議会の各種委員会の委員長は特定の問題の強調を決定する。あるいは，災害が発生したり，よく知られたインディケータが変化するために，特定の問題が浮き彫りにされることもある。次に制約要因として，参加者もしくはプロセスは，特定

105) *ibid.*, pp. 194-195.

の問題や政策案の検討に水を差すこともある。例えば，ある項目についての活発な利益団体の反対は，その項目のアジェンダ上の優先順位を下げるだけでなく，アジェンダから外してしまうこともある。また，政権が特定の問題を優先するにともない，人々は他の問題を注目することが出来なくなる。参加者が特定の項目の予算コストに関心を払うと，当該項目の真剣な検討は非常に困難になる[106]。

（1） アジェンダ設定

いかにして政策アジェンダは設定されるのかは，①問題，②政治，③目に見える参加者の3つの要因によって説明される。

問題　第1に，なぜ特定の問題は他の問題よりも政府議会の内部と周辺の人々に注目されるのか。その解答は，1)人々が条件について学習する手段と，2)条件が問題として定義される方法の2点にある。

1）の人々が条件について学習する手段に関して次のような考察がなされた。政府議会の内部と周辺の人々が学習する手段としては，①インディケータ，②衝撃的出来事，③フィードバックの3つのメカニズムがある。彼らは，①のインディケータを用いて，特定の問題の大きさと変化を評価する。インディケータの解釈は，事実の直接的な評価よりも複雑なプロセスである。②の衝撃的出来事（災害，危機，個人的経験，象徴的事実等）は人々によって注目される。しかし衝撃的出来事は，それ単独ではなく，それを強化する事前の認識，信頼できるインディケータ，他の出来事との組合せ等によってより真剣に注目される。③のフィードバックは，現在の業績についての情報を提供し，目標の未達成を指示したり，予期せざる結果を示唆したりする。

特定の問題がアジェンダに上程される一方で，アジェンダ上から消え去る問題もある。政府議会は特定の問題を処理するかもしれないし，曲がりなりにもその問題を解決するかもしれない。問題を処理することに失敗した場合，結果として，人々の間に不満が生じたり，対処しやすい別の問題が注目されたりする。問題は，①増加率が安定する，②人々が条件に慣れてしまう，③注目が一時的なものである等の理由で消え去ることもある。

予算は特別な種類の問題を構成する。予算は特定の問題を際立たせアジェンダに上程させる促進要因として作用することが時々ある。しかし多くの場合，予算は解決にコストのかかる問題の優先順位を低める制約要因として作用する。国民経済にスラック資源が存在する場合，予算制約はそれほど厳しくは作用しない。一般にスラック資源はイノベーションを可能にする。しかし予算制約は必ずしも明白ではない場合が多く，多様に解釈される。

2）条件が問題として定義される方法に関しては次のような考察がなされた。一般に，全ての条件が問題と定義される訳ではない。特定の条件が問題として定義されるためには，政府議会の内部と周辺の人々が，条件を変えるために何かが行われるべきであると確信する必要がある。人々は，①自らの価値と照らして条件を評価する，②他の人々もしくは他国と比較する，③条件を特定のカテゴリーに分類する，等の方法により条件を問題として定義する。

緊急であると認識された問題は，アジェンダ上で高い優先順位を獲得する。例えば，阪神淡路大震災は，政府が復旧サービスの提供等に注目し行動をおこすのに十分な理由を持っていた。しかし多くの場合，問題の認識は特定の項目をアジェンダに上程するには必ずしも十分ではない。問題は政府議会の内部と周辺の至る所に溢れており，人々はそのうちのごく一部の問題に注目するだけである[107]。

政治　アジェンダ上での優先順位の高低を説明する第2の一般的要因は，政治の流れである。

106) *ibid.*, pp. 196-197.

107) *ibid.*, pp. 113-114, pp. 197-198.

問題の認識あるいは政策案の特定化とは独立に，政治的出来事は，自らのダイナミクスとルールにもとづいて流れていく。参加者は国民のムードの変化を認識する。選挙の結果，新政権（大統領と長官）はパワーを獲得し，議会の新しい政党・イデオロギーの分布が決まる。さまざまな種類の利益団体は，政府に自らの要求を押しつけようとする（もしくは押しつけることに失敗する）。

この政治分野の展開はアジェンダ設定を大きく規定する。例えば，新政権は自らの問題の認識と政策案に焦点を合わせるために，アジェンダを変え，高い優先順位にない問題に注目しなくなる。保守的な国民のムードは，コストのかかる新規の提案を無視するようになる。一方，寛大な国民のムードは多くの財政支出を許容する。強力な利益団体の反対によって困難になる提案もある。

政治の流れの中では，合意は，説得よりもむしろ取引によって形成される。参加者が政策の流れの中で問題を認識し特定の政策案に決定する際，彼らは主に説得によって問題の認識と決定を行う。彼らは，インディケータを整理し，特定の条件は問題として定義され得ると主張する。あるいは参加者は，自らの政策案が技術的実現可能性や，政策共同体員の価値との適合性等の論理的テストを満たしていると主張する。

国民のムードと選挙結果の組合せは，利益団体よりもアジェンダ設定をより大きく規定する。利益団体は，自らが選好しない政策案の検討を阻止することができるし，政策アジェンダ上で優先順位の高い項目に順応することもできる。しかし，利益団体が自らアジェンダを提案したり設定したりすることはごく稀である。利益団体が国民のムードと議会の政党・イデオロギー分布との組合せと対立する場合，少なくともアジェンダ設定に関する限り，国民のムードと議員の組合せの方が，利益団体よりも大きな影響を及ぼす[108]。

目に見える参加者　第3に，政策の窓モデルでは，目に見える参加者と隠れた参加者とが区別されている。メディアと国民の注目を受ける目に見える参加者には，大統領，長官，議員，政党等が含まれる。隠れた参加者には，キャリア官僚，議会スタッフ，研究者等が含まれる。目に見える参加者のクラスターはアジェンダに影響を及ぼし，一方，隠れた参加者のクラスターは政策案に影響を及ぼすことが明らかにされた。その問題が目に見える参加者のクラスターによって推し進められる場合，政策アジェンダ上の優先順位を上げる問題の好機は大きくなる。一方，その問題が目に見える参加者のクラスターによって無視される場合，好機は小さくなる。政権は，政党幹部や主要な議会委員会の委員長などの重要な議員とともに，主要なアジェンダ設定者である。

少なくともアジェンダ設定に関する限り，議員や長官は，キャリア官僚や政府議会の外部にいる参加者よりも重要であることが明らかにされた。民主主義が機能している証拠を探している者にとって，これは勇気づけられる結果である。これら長官は，政策案を特定し決定を実行する際，自らの途を自由に選択できる訳ではない。しかし，彼らはアジェンダにかなり大きな影響を及ぼす。アジェンダ設定の際のさまざまな参加者の役割を記述すると，トップに長官がいる「直接的トップダウン・モデル」が驚くほど当てはまっている[109]。

（2）　政策案の特定化

いかにして公共政策の選択に関する政策案のリストが，実際に真剣に検討されるリストに絞り込まれるか。その解答は，1）政策案は政策の流れの中で生み出され絞り込まれる，2）特定の政策舞台の中にいる隠れた参加者である専門家が関与している，の2つに大別される。

政策案および解は政策共同体の中で生みださ

108) *ibid.*, pp. 198-199.
109) *ibid.*, p. 199.

れる。この隠れた参加者の仕事は，政府や議会における計画策定・評価・予算編成に関するものである。

これらの隠れた参加者は，ルースに結び付いた専門家共同体を形成している。例えば，健康共同体は，医療サービスの提供や食料・薬の規制のような専門化した複数の下位共同体から構成されている。このような共同体には，輸送共同体のようにルースに結び付いている共同体もあれば，タイトに結び付いている共同体もある。各共同体は政策形成システム全体に散らばり，多様な志向性と利害関係を持つ人々によって構成されている。しかし彼らは，特定の政策領域における専門性と知識だけは共有している。

アイディアはこれらの共同体の中からふつふつと沸いてくる。人々は，演説，議案提出，メディアへの漏洩，論文の配布，会話，昼食会などの多様な方法で，政策案のテストを試みる。彼らはアイディアを広め，他の人の仕事を批判し，自らのアイディアを検討・改訂し，新しいアイディアを広める。これらのアイディアには，内容がまずまずのものもあれば，問題にならないものもある。しかし，多くのアイディアが考えられ，あらゆる段階で何らかの方法で検討される[110]。

政策案の生成は，生物学の自然選択に類似した選択プロセスとして捉えられる。政策原子スープと呼ばれる状況においては，多くのアイディアが，別のアイディアと遭遇したり，新しいアイディアと衝突したり，結合や再結合しながら浮遊している。政策の起源は，曖昧で，予測が難しく，理解したり構造化することが困難である。起源は偶然であるが，その選択は偶然ではない。特定のアイディアが選択されたり捨てられたりする規準を課すことにより，混沌から秩序が生まれ，偶然からパターンが生まれる。これらの規準には，（1）技術的実行可能性，（2）政策共同体構成員の価値との整合性，（3）許容できるコスト，（4）一般大衆の黙認，（5）選挙で選任される政治家の支持の5つが含まれる。政策共同体構成員の価値と調和しない政策案，許容できる以上のコストのかかる政策案，一般大衆の黙認しない政策案，あるいは政治家の間で受容されず実現不可能と判断される政策案のいずれも，上記の規準を満たす政策案よりも存続できる可能性は低い。

政策共同体の中での検討のプロセスにおいては，アイディア自体が重要である。圧力団体モデルではそのプロセスを完全に記述できない。政策案は政治的支持や反対によって部分的に評価されるが，さらに論理的もしくは分析的規準に照らしても部分的に評価される。

政策形成システムを融和させる長いプロセスが存在する。政策企業家は，自ら得意な政策案の検討を偶然に任せることはしない。彼らはさまざまな方法により，さまざまな討論会で検討を推し進める。政策形成プロセスにおいては，再結合（既に熟知している要素の合流）は突然変異（全く新しい形態の出現）よりも重要である。したがって，人々とアイディアをまとめる政策企業家は，発明家以上に重要なことを行っているのである。変化は，既に熟知している要素の再結合であることが多い。

長い融和のプロセスは，政策変化にとって非常に重要である。窓が開く以前に政策案が長い懐妊プロセスを経験していない場合，真剣な聴き取りの好機は，すぐに通り過ぎ見逃される。政策案を広め洗練する仕事は，短期的に実を結ばない場合でも無駄ではない。実際，政策案が適切な時機に聞き取りを受けるためには，融和のプロセスは非常に重要である[111]。

（3） 合流と窓

問題，政策，政治の別々の流れは，それぞれ独自の生命を持っている。政策が生み出されるプロセスと，政治的出来事が展開するプロセス

110) *ibid.*, p. 200.

111) *ibid.*, pp. 200-201.

とは異なるプロセスにもとづいて，問題は認識され定義される。政策案は，それが問題の解であるか否かに関わらず，また政治的考察に敏感であるか否かに関わらず，それ自体の誘因と選択規準にもとづいて生み出される。政治的出来事は，問題や政策案と関連があるか否かにかかわらず，独自のルールにもとづいて流れていく。

しかし3つの流れが合流する時がくる。例えば，緊急の問題が人々に注目され，政策案が解として問題と結び付くことがある。あるいは，政権交替のような政治の流れの中の出来事が，従来とは異なった方向性を要求することがある。その際，その政治的出来事に適合する政策案（例えば，新政権の哲学に合った法案の議会への提出）が現れ，その政策案が成熟した政治状況と結び付く。同様に，政治状況に適合し注目される問題もあれば，無視される問題もある[112]。

問題，政策，政治の3つ全ての流れが完全に合流し，一つのパッケージができる。新しい政策案の提唱者は，政治的に好都合な瞬間を利用するだけでなく，自らの政策案が緊急の問題に対する解であると主張する。同様に，特定の問題に関心をもっている政策企業家は，政策の流れの中の解を探索し，自らの問題と結び付け，次に，特定時点での政治的受容性を利用し問題と解の結び付きを推し進める。

途中のいくつかの時点で次のような部分的なパッケージが見られる。第1に，解が問題と結び付くが，受容可能な政治状況にはない。第2に，政治が政策案（解）と結び付くが，世論は緊急の問題が解決されるとは思っていない。第3に，政治と問題はともに行動を求めているが，提唱すべき有効な政策案がない。これに対して，3つの全ての流れの合流は，特定の問題が政策アジェンダに上程される確率を劇的に高める。

政府議会の内部と周辺の人々が真剣に注目する問題のリストである政策アジェンダは，問題の流れあるいは政治の流れの中でのみ，しかも目に見える参加者によってのみ設定可能である。例えば，政府議会の内部と周辺の人々は，問題に対する解を持つことなしに，重要な問題を注目することができる。あるいは，問題や解が存在しない場合にも，政治は特定の問題を強調することができる。高い優先順位のアジェンダ，すなわち大統領の最終的裁定や法律制定等の意思決定につながる問題のリストは，若干異なった方法で設定される。問題，政策案および政治上の受容可能性の3つ全ての要素が合流し一つのパッケージができる場合，特定の項目が政策アジェンダ上の優先順位を上げる確率は劇的に高まる。逆に，部分的な結び付きの場合，特定の項目の政策アジェンダ上の優先順位が上がることは少ない。例えば，解が付与されていない問題は，選択される優先順位にまで上がることは困難である。政治上の支持を得られない政策案は，支持を得られる政策案以上に，政策アジェンダ上の優先順位を上げることはできない。

キングダンが紹介している米国の2つの事例はこの点を例証している。航空規制緩和の場合，問題の認識，政策案の作成，国民のムードの変化の全ては，それぞれ別々に流れていた。1960年代の後半から1970年代の前半を通じて，国民は，経済が政府規制を原因とする重大な非効率に陥っていることを次第に確信するようになった。雑誌論文，議会証言，カンファランス，フォーラムを含む融和のプロセスを通じて，航空規制緩和の政策案が研究者や他の専門家の間で生み出された。1970年代に政治家たちは，国民のムードが大きな政府と政府介入を次第に敵視していることに気が付いた。したがって，問題，政策，政治の3つの全ての要素がほぼ同時にやってきた。こうした動きの鍵は，規制緩和についての政策の流れと，政府の規模を抑制しようとする政治的誘因との結び付きである。それら2つの要素は，経済の非効率にともなう重大な問題が存在するという認識と結び付いた。

水路利用料金制の事例も，同様の合流を例証している。利用料金制という政策案は，何年間

112) *ibid.*, p. 201.

も輸送の専門家の間で議論されてきた。政治の流れは利用料金を課すことを受け容れる政権を生みだした。この政策と政治の結び付きは，財政赤字期のロック・アンド・ダム26等の設備の修理・取替の必要性という問題と結び付いた。かくして，問題，政策，政治の合流は，水路利用料金制を政策アジェンダ上の特に高い位置に押し上げた。

上記の2つの事例とは対照的に，カーター政権期の国民健康保険法案の場合，3つの流れは合流しなかった。賛成者は，医療へのアクセスという現実の問題が存在すると主張した。一方，反対者は，深刻な問題の多くはメディケア，メディケイド，民間保険を通じて処理されると逆襲した。政治の流れは，健康保険法案に賛成する民主党支配の議会と政権を生みだした。しばらくの間は事態が前進しているかのようにみえた。しかし，政治の流れは，浮遊している多くの政策案の中から特定の実行可能な政策案を決定しなかった。新しい法案にとって不利となる，①予算制約，②法案自体の重要な問題点，③政治家が読み取った国民のムードは，克服するにはあまりにも大き過ぎることが明らかとなった。合流は不完全であった。国民健康保険法案がアジェンダに上程されていたのは束の間であった。ロナルド・レーガンの大統領選出は，この法案の当分の間の運命を定めた。

特定の領域での成功は，隣接する他の領域での成功に貢献する。例えば，ひとたび航空規制緩和法案が議会を通過すると，政府は積極的に他の規制法案に注目し，短期間にいくつもの法案を通過させた。この現象は波及と呼ばれる。この波及は次の理由から生じる。①政治家が同様の領域で成功を繰り返す利益に気付く。②勝った集団は新しい問題に乗り移っていくことが可能である。③提唱者は成功した先例にもとづき議論することができる。これらの波及は，アジェンダ設定に決定的な影響を及ぼし，障害として立ちはだかる大きな反対を打ち負かす[113]。

開いた政策の窓は，提唱者が自らの得意な解を推し進めたり，特定の問題を人々に注目させる好機である。事実，政府議会の内部と周辺の提唱者は，自らの政策案や問題をすぐに使えるよう準備しており，これらの好機がやって来るのを待っている。例えば，彼らは得意な解を持っており，（1）自らの解を付与できる問題が側を流れていくのを待つか，あるいは（2）自らが都合よく利用できる政治の流れを待つかする。あるいは彼らは，自らの特別の問題を注目させる同様の好機（例えば，これらの問題に関心をもつ新政権の登場）を待つかする。新政権は，提唱者が関心を持っている問題が注目されるように窓を開く。

窓は，問題の流れの中の出来事か，政治の流れの中の出来事のいずれかによって開かれる。したがって，窓には問題の窓と政治の窓の2つがある。例えば，新しい問題は，その問題に解を結び付けるような好機を生み出す。あるいは，議員の交替，国民のムードの変化，活発なロビー活動等の政治の流れの中の出来事は，いくつかの問題や政策案が注目される好機を生み出したり，他の問題や他の政策案が注目される好機の芽を摘んだりする。

時々，窓は全く予測通りに開く。例えば，法律の制定は，時刻表通りに改革を目指して行われ，特定のプログラムを変更したり，拡張したり，廃止したりする好機を生み出す。窓は全く予期せずに開く場合もある。例えば，飛行機が墜落したり，あるいは気まぐれな選挙が主要な議員の予期せざる交替を生む場合である。予測が可能か不可能かに関わらず，窓が開いているのは短時間でかつ稀である。好機はやってくるが，しかしまた過ぎ去っていく。窓は，長い時間，開いたままではない。好機を逸したら，別の好機が来るまで待たなければならない。

政策の窓が開くのは稀であり，かつ開いている時間も短かいことは，問題と政策案を結び付ける必要性を高める。窓が開くと，問題と政策

113) *ibid.*, pp. 201-203.

案は窓に集まる。特定の問題に関心をもっている人々は，開いた窓を問題に取り組み解決する好機として捉える。特定の政策案の提唱者は，開いた窓を政策案を立法化する好機として捉える。結果として，政策形成システムは多くの問題と政策案を抱え込むことになる。参加者が十分な資源を投じる場合，問題のいくつかは解決され，政策案のいくつかは立法化される。他の問題と政策案は十分な資源が投じられないために，他の場所へ流れていく。

政策の窓は，問題，政策案，政治が完全に結び付く，すなわち3つの全ての流れが合流し一つのパッケージができる好機を提供する。したがって政策の窓は，そのパッケージの政策アジェンダ上の優先順位を上げる好機を提供する。特に重要な結び付きは，解と他の要素との結び付きである。得意な政策案の提唱者は，自らが利用できる政治の流れを待ち，特定の瞬間に側を流れていく全ての問題に自らの解を結びつけようとする。彼らは，3つの流れが合流する場合には立法の可能性が高まることを知っている。したがって，ひとたび政策案が問題もしくは政治に部分的に結び付く場合，彼らは3つの全ての要素を結び付けようとする。このようにして政策案の提唱者は，①問題と解のパッケージを政治的勢いに，②政策案と政治的誘因のパッケージを問題に，あるいは③問題と政治のパッケージをいくつかの政策案に，それぞれ結び付けようとする[114]。

（4） 政策企業家

政策企業家は，自ら賛成する将来の政策の見返りを期待して，自らの資源を進んで投じようとする人々である。彼らは，①特定の問題についての率直な関心，②国家予算の確保・拡大や達成により受ける称賛等の利己的利益の追求，③政策価値の増大，④参加すること自体の喜び，の4つの組合せによって動機づけられる。

114) *ibid.*, pp. 203-204.

政策企業家は，議員，キャリア官僚，ロビイスト，研究者，ジャーナリストであったりするように，いかなるタイプの参加者からも生まれてくる。

一般に政策企業家は次の3つの局面で観察される。①特定の問題に対する関心をアジェンダ上のより高い位置に推し進めようとする局面，②政策形成システムを融和させるプロセスを通じて，自ら得意な政策案を推し進めようとする局面，③流れが合流する局面である。以下これら3つの局面について説明する。

問題に対する関心を高める。　政策企業家は，問題を劇的に表現するインディケータに光を当てようとする。彼らは，特定の種類の「問題の定義」を推し進めようとする。彼らは，衝撃的出来事が特定の問題のアジェンダ上の優先順位を高めることを知っている。このため彼らは，政策形成者の個人的な問題の捉え方や，問題の本質を突くような象徴的事実の普及を試みる。彼らはまた，アジェンダに影響を及ぼす今期の政府の業績に関するフィードバック（例えば，手紙，不満，政府議会関係者への訪問等）を促進しようとする。

自ら得意な政策案を推し進める。　政策企業家は融和プロセスにおける中心人物である。彼らは自ら得意な政策案に関して論文を執筆し，証言し，聴き取りを行い，メディアに取り上げてもらう努力をし，誰とでも積極的に会おうとする。彼らは自らのアイディアを観測気球として浮かべ，反応を見，自らの政策案を改訂し，再びアイディアを観測気球として浮かべる。彼らは一般国民，専門家，および政策共同体自体の融和を目指す。融和のプロセスは何年もの努力を必要とする。

流れを合流させる。　窓が開く時，政策企業家が再度登場する。彼らは自ら得意な政策案や問題についての関心を予め高め，好都合な瞬間に，その政策案と関心を推し進めようとする。彼らは自らの目標を達成しようとして，①解を問題に，②問題を政治的勢いに，③政治的勢い

を政策案に，それぞれ結び付けようとする。別々の流れの合流は，適切な時点での適切な政策企業家の出現に大きく依存する。

キングダンが紹介した米国の健康維持組織（HMOs）の事例において，ポール・エルウッドが登場し，自らの得意な政策案（HMOs）を，①医療費の問題と②健康法案を探索していたニクソン政権の政治的受容性とに結び付けた。問題の流れと政治の流れが政策の窓を開いた。そしてエルウッドはその好機を利用して政策案（HMOs）を推し進め，3つの流れを合流させた。

事例研究の中心となる分析対象は，窓が開いた時の政策企業家の出現と，自らの問題と政策案を際立たせる彼らの持続的な活動である。彼らは，公聴会での発言，政治的関係・交渉術，忍耐力等のいくつかの重要な資源を論争の中に投じる。ある項目のアジェンダ上の優先順位は，熟達した政策企業家によって高められる。一方，政策企業家があまり運動を展開せず，推し進めず，窓が開いる時にも重要な結び付けを試みない場合，その項目のアジェンダ上の優先順位は下がる[115]。

2　政策の窓モデルの意義

本稿で詳細に検討したキングダンの政策の窓モデルは，いくつかの重要な特徴をもっている。これらの特徴を（1）偶然性とパターン，（2）他のモデルとの比較による政策の窓モデルの評価，の2つのカテゴリーに分けて説明する[116]。

（1）　偶然性とパターン

現実の我々は多くの混乱，偶然の出来事，合流ないし結び付き，口では言い表せない幸運に遭遇したりする。さまざまな問題が，その理由はよく分からないまま，時々，アジェンダに上程される。我々は時々生じる合流ないし結び付きによって驚かされる。重要な参加者の偶然の出現や不在は結果に影響を及ぼす。このように最後まである程度の予測不能性が残るのである。

しかし，政策の窓モデルによって解明されたいくつかのプロセスが本質的に偶然であると結論付けることは，重大な誤りである。というのは，（1）各流れの内部プロセス，（2）合流を形成するプロセス，（3）政策形成システムに対する一般的制約の3つの源泉には明らかに一定のパターンが存在するからである。これら3つの源泉に関して次のような説明が加えられる。

第1に，各流れの中で機能するプロセスは必ずしも偶然であるとはいえない。まず，問題の流れの中では，各問題は表面化する好機を等しく持っている訳ではない。インディケータ，衝撃的出来事，フィードバックによって際立たない条件は，政府議会の内部と周辺の人々の注目を受けることは少ない。さらに，全ての条件が問題として定義される訳ではない。重要な価値と衝突したり，適切に評価・分類される条件は問題として定義される。しかしそうでない条件は，問題として定義されることは少ない。

次に，政策の流れの中では，全ての政策案が表面化する訳では決してない。政策案への選択規準の適用は，最初の喧噪の中からパターンを導出する。（1）技術的実行可能性，（2）政策共同体構成員の価値との整合性，（3）許容できるコスト，（4）一般大衆の黙認，（5）選挙で選任される政治家の支持の5つの規準を満たす政策案の存続可能性は高い。

さらに，政治の流れの中では，全ての環境や出来事が等しく生成してくる訳ではない。資源を持っている集団もあれば，持たない集団もある。国民のムードのうち変化するものもあれば，変化しないムードもある（例えば，社会主義への変化）。よく交替する議員もいれば，あまり交替しない議員もいる。

第2に，生じやすい合流もしくは結び付きもあれば，生じにくい合流もしくは結び付きもある。全てのものが他のものと相互作用する訳で

115) *ibid.*, pp. 204-205.
116) *ibid.*, p. 205.

はない。特定の項目の流れへの到達のタイミングは，他の項目の別の流れへの合流に影響を与える。例えば，窓は開くかもしれないが，政策の流れの中の解は入手不可能な場合もある。そして解が問題や政治と結び付かないうちに，窓は閉じてしまうかもしれない。あるいは，政策案が政策の流れの中でせっかく準備されているのに，政治条件がその政策案を推し進めるには不適切であったり，結び付きの可能性を限定することもある。タイミングに加えて，各流れの密接な関連性も合流の可能性を制限するかもしれない。全ての解が全ての問題に関して同等に議論される訳ではない。むしろ参加者は，何が問題に対する適切な解を構成するかに関して特定の認識を持っている。さまざまな解が特定の問題に結び付いたり，さまざまな問題が特定の解に結び付く若干の余地はあり得る。しかし参加者はまた，適切な合流に限定を加えるかもしれない。最終的には，有能な政策企業家の出現は合流の可能性を高める。政策企業家の存在しない場合の合流の可能性は非常に小さい。合流に自らの資源を投じようとする人を欠いているために，その際の合流は失敗しやすい。

第3に，政策形成システムには，参加者が行うゲームの基本構造となるさまざまな制約や限界が存在する。政治の流れはこれらの制約のうちの多くを生みだす。参加者は，国民のムードによって自らの行動に課せられる限界や，官僚や議員の選好によって課せられる狭い限界を認識している。当然，政府議会関係者もこれらの限界を認識しており，自らもその限界の中で活動しなければならないと信じている。予算もまた制約を課す。金のかかる政策案は，不況や財政逼迫時には取り上げられないが，好況時には多くの注目を受けやすい。①憲法，②法令，③管轄，④先例（判例），⑤慣習上の決定方法，⑥他の法律上の要件を含むさまざまなルールは，参加者に制約を課す。最後に，窓が稀にしか開かないことは参加者の行動を制約する。参加者はアジェンダ上の限られた余地をめぐって競争し，高い優先順位を求めて行列をつくる。政策の流れの中で専門家によって用いられる選択規準は，これらの制約を考慮したものである。

これらさまざまなタイプのパターン（各流れの内部ダイナミクス，合流の限界，一般的な制約）は，なぜ特定の項目が政策アジェンダに上程されないかを理解する際の助けになる。政策の窓モデルによって，米国の1970年代後半における健康と輸送に関する項目が検討された。それらのいくつか，例えば，長期ケアとメンタルヘルスのような項目は，政策アジェンダ上の低い優先順位にとどまっていた。その理由は，参加者が現実の問題を認識しなかったからではなくて，彼らが解として利用可能な政策案を発見できなかったからである。一方，バス路線の廃止のようなアジェンダ項目はその背後に強力な利害関係者を持っておらず，注目を受けられなかった。鉄道国有化の項目は強力な反対のために失敗した。他のアジェンダ項目は，専門化や管轄の制度が項目の動きを限定したために，健康アジェンダ上や輸送アジェンダ上の高い優先順位を獲得できなかった。医療の直接提供や食料・薬品の規制の項目は，専門化されたアジェンダ上では高い位置を獲得していたが，大きな健康アジェンダ上では必ずしも際立たなかった。環境問題や輸送安全性の項目は，最初は高い優先順位を占めていた。しかし，聴き取り調査の時点では流行遅れになっていた。このように政策の窓モデルは，特定の項目のアジェンダへの上程がうまくいく理由だけでなく，他の項目のアジェンダへの上程が失敗する理由をも理解するのに役立つ。

最後に，政策の窓モデルにおける全ての概念は，確率的であることに注目すべきである。キングダンは，「好機は増えたり減ったりする」，および「起こりそうな出来事もあれば，起こりそうにない出来事もある」ことを繰り返し述べている。これらのプロセスを記述するに際しては，遵守されるべき厳重なルールや条件の特定化は必ずしも成功しない。例えば，制約は絶対

的ではない。むしろ制約はいくつかの出来事を起こりにくくし，他の出来事を起こりやすくする条件である。これら制約はシステムに対して構造化を求める。しかし同時に，いくつかの灰色の領域や予測不能性の余地を許容するのも構造である。例えば，予算制約は参加者の価値等に照らして解釈されるが，時機によってはその予算制約のせいで，注目されなくなる政策案もある[117]。

（2） 他のモデルとの比較による政策の窓モデルの評価

政策の窓モデルは，多くの他の理論やモデルと比較した場合，次の4点で優れている。

第1に，政策の窓モデルは，政策アジェンダの設定と，政策案の特定化のプロセスを事例研究によって解明した。この2つのプロセスは，公共政策研究において，極めて重要でありながら従来未解明であった。図1にも示したように，公共政策の形成と実行は，①アジェンダの設定，②政策案の特定化，③正式な決定，④政策の実行の4つのプロセスから成り立っている。政策の窓モデルは，このうちの①と②のプロセスにもっぱら焦点を合わせ，①，②，③の全プロセスを先駆的に解明しようとしたモデルである。一方，合理的意思決定モデルに代表される他のモデルは，①と②が首尾よく行われたことを前提にもっぱら③のプロセスを解明しようとするモデルである。

第2に，政策の窓モデルは動態的モデルである。すなわち，政策の窓モデルにおいては，問題，政策，政治の3つの独立した流れはそれぞれ独自の生命を持ち，他の流れと同時かつ対等に政策形成システムを貫流していき，政策の窓が開いた時に合流する。一方，「政策進化モデル」に代表される他のモデルでは，出来事は，段階の順序通りにきちんと進行することが想定され，各段階が個別に分析されている点で静態的モデルである[118]。

第3に，政策の窓モデルは，第1と第2の特徴とも関連するが，公共政策形成の実際のほとんど全ての要素を考慮している極めて包括的かつ一般的なモデルである。一方，例えば，圧力団体モデルは政治の流れの一部を，増分主義モデルは政策の流れの一部を，それぞれ分析・解明しているのみである[119]。

第4に，政策の窓モデルは，それ自体の出発点としているゴミ箱モデルと比較した場合，次の点で優れている。ゴミ箱モデルにおいては，ゴミ箱の中のゴミである問題，解，参加者，参加者の資源が結び付くメカニズムが解明されていない。一方，政策の窓モデルにおいては，政策の窓の開閉，流れの合流，政策企業家，波及等の概念を導入し，さまざまな参加者によって生み出される問題，政策，政治の3つが結び付くメカニズムを解明することに成功している。なお，これら2つのモデルはいずれも，大きな政策変化の生起のメカニズムの解明に挑戦している点では共通している。

政策の窓モデルは曖昧で不正確な現象の理解をいくつかの点で大きく進歩させた[120]。しかし

117) *ibid.*, pp. 205-208.

118) *ibid.*, pp. 205-206.

119) 例えば，次の文献が参考になる。Sabatier, P.A., (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado, Westview Press. Sabatier, P.A., and H. C. Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework, an Assessment," in Sabatier, P.A., (ed.). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 117-166. Nikcolas, Z. (1999). "Ambiguity, Times, and Multiple Streams," in Sabatier, P.A., (ed.). *Theories of the Policy Process*, Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 73-93.

120) 複雑性のパターンに関する今日の理論構築のいくつかの魅力的な展開は，ゴミ箱モデルの理論化に匹敵する。例えば，ガブリエル&ジェンコは，多くの政治現象を時計ではなく雲として捉えるべきであるとし，機械の比喩よりも流体の比喩を用いるべきであると主張している。Gabriel, A., and, S. Genco (1977). "Clouds, Clock and the Study of Politics," *World Politics*, 29, pp. 489-522.

政策の窓モデルの視角はまだ不明確であり，政策形成システムの実態もまだ不透明である[121]。今後，政策の窓モデルにもとづく一層の研究や考察が試みられるならば，政策形成システムに関する明確な洞察が得られるはずである[122]。

121) Kingdon, *op. cit.*, p. 208.

122) 政策の窓モデルは，米国連邦政府のアジェンダ設定と政策案の特定化を分析するために提示されたモデルである。したがって，分析の前提となっている政策形成のコンテクストは，米国の大統領制を中心とする政治制度である。他方，筆者が次稿以降で分析を予定しているＮＰＯ法の立法過程のコンテクストは，日本の議院内閣制を中心とする政治制度である。そこで，コンテクストを米国から日本に移し変えた場合，政策の窓モデルは，いかなる修正・改訂が必要かも検討する必要がある。