

公共政策学の理論と手法

—「政策の窓モデル」と「唱導連携モデル」をめぐって—

岩浅 昌幸*・進藤 榮一**

はじめに：分析視座の転換

もし私たちが、公共政策がどうつくられているのかという政策形成過程ではなく、公共政策をどうつくり上げていくのかという政策実現方法へと分析視座の転換を行うなら、公共政策に関してまったく違う絵が見えてくる。

視座の転換は、私たちの視点と公共政策の現実との関係の転換を意味する。すなわち、「観察者としての視点」から「実践者としての視点」へと視座が重点移動していくことを意味している。実際、観察者の視点という額縁では見えなかった新しい絵が、実践者の視点という新しい額縁では見えてくる。

その論理が、80年代中葉以後、3つの新しい公共政策モデル^①——政策の窓モデル（Policy Window Model）と唱導連携モデル（Advocacy Coalition Model）と政策フォーチュンモデル（Policy Fortune Model）——として、米国の政策学界で打ち出されていた。ここでは、その内の前二者、政策の窓モデルと唱導連携モデルとを紹介し、政策理論上の諸問題を検討してみよう。

第1章 政策の窓モデルと三様の視点

1. キングダンと政策の窓モデル

なぜいくつかの主題が、政府のアジェンダ（政策課題）として設定され取り上げられるのに、他の主題は無視されるのか。なぜ政府内と政府周辺の人々が、ほかの代替政策案（オルタナティブ）を切り捨てながら、ある代替政策案だけを特定して採択し、アジェンダに載せ実現化への道を開くのか。いったい政策が実現の陽の目を見るためには何が求められ、どんな条件下に政策は実現するのか。

ジョン・キングダン（John Kingdon）は、この根源的な問いに答えようとした。

キングダンは、その基本的立場を、ジェームズ・マーチ（James March）らのゴミ箱モデル（Trash Can Model）の基本的視座に依拠して、政策形成の現場を「組織された無秩序」^②ととらえた。しかしゴミ箱モデルとは違って、政策形成の本質を「無秩序」の側でなく「組織された」側に置いた。そして70年代カーター政権下での二つの法案——国民健康保険法案と水路運輸法案——の政策実現過程を分析して、政策の窓モデルを構築した。モデル構築のために行った政策担当者らとの247回の濃密な聞き取り調査が、著者に「実践者としての視点」を与え、政策実現の三様の動きの相互作用を明らかにした。

2. アジェンダを設定する

第一にある政策問題を、取り上げるべきアジェ

2007年11月30日受付

* 成蹊大学非常勤講師 公共政策学、人間安全保障論、医療食料安全保障政策、憲法政策学

** 江戸川大学 経営社会学科教授 国際政治経済学、公共政策学、東アジア共同体論

ンダとして設定（セッティング）するに至る輻輳的な流れである。この流れは、主に政策決定コミュニティ内のスタッフ部門や政治的任命官たち（あるいは政府関係者や与党幹部議員）によって担われる。

これまで政策学者たちは、政策形成過程を分析するのに、システム論的な段階論のとりこになってきた。しかし政策形成は、決して段階ごとに順を追って、トップダウン的に、外から内に、上から下に政策形成過程が進行していくのではない。

政策形成の個々の水流が個別に動いていて、それらが、いくつかの条件が充たされた時に諸水流が合流し（カップルド）、政策集団全体に「流れ込み（フロー）」、何よりも政策アジェンダとして設定されなければならない。その時はじめて、政策実現の機会——「政策の窓（ポリシー・ウィンドウ）」——が用意され、実現の道が開かれる。

アジェンダ設定への条件は、次のようなものがある。まず予算上の条件。予算が十分あれば設定が促され、なければ阻害される。次いで、アジェンダ設定に動く人の時間や努力、活動家たちの熱意などだ。さらに、アジェンダ設定自体の内在的サイクル。アジェンダ設定の動きに弾みつけることに成功すれば賛同者は増え、失敗すれば賛同者の熱意は萎えていく。

3. 代替政策案を特定する

第二に、「代替政策案（オールタナティブ）」を特定（スペシフィケーション）するに至る流れである。この流れは、主に政策決定コミュニティ内のライン部門や現場の官僚たちによって担われる。

そもそも、政府内やその周辺に多種多様な問題があり、その問題をめぐって、政策代替案が議員やそのスタッフ、政府官僚や政党、利益集団や研究者、メディアなど、さまざまな人たちの間から出され、議論され、修正されたり討議外に移されたりする。さしずめそれは、生物学的自然淘汰のプロセスに似ている。

一方でキングダムは、政策実現に関して政策アイデア（思想／政策構想）自体が持つ隠された究極的重要性を、ジェームズ・M・ケインズの次の

ような言葉を引きながら強調した。

「経済学者や政治哲学者の思想（アイデアズ）は、それが正しい時でも間違っている時でも、普通考えられているよりも強い力を持っている。実際、世界が、思想以外のものによって支配されることはほとんどない。……既得権益の持つ力は、思想のゆっくりした浸透力とくらべらるなら、極端に誇張されていると確信する」⁽³⁾。

他方でキングダムは、政策実現に関して、代替政策案に向けさまざまなアイデア（構想）が関係者間に浮動している状態を、生命が生まれる前の分子の浮遊状態に見立て、それを「政策原子（プリメヴァル）スープ」と呼んだ。そのスープの中から沢山のアイデアが生まれ、法案として提起され修正され、時に消える。

スープの中に浮遊するアイデアが生き残って代替政策案に変身し特定されるには、次の条件が求められる。何より、技術的な実行可能性があること。政策形成共同体内のメンバーの価値意識との整合性があること。そして政策提言の直面する制約（予算上の制約、大衆の支持獲得の制約、政府官僚からの支援の制約）を取り除くことができること。

政策実現を楽しむ

しかも、単一のアイデアが、政策原子スープから浮かび上がり特定されるのは、政策構想自体の次のような動因が働くからである。まず、政策唱導者の個人的利益。次いで、一緒に唱和し唱導する人々が価値（イデオロギー／想い）を共有すること。さらに、団結して行動するインセンティブを刺激して時に政策推進オントレプレナール（起業家）ゲームに参画して政策推進グルーピーをつくり、その周辺にいることを好み楽しむこと。「電話をかけランチをとったり、討論し交渉したり」して、ゲームに参画することを単純に楽しんで進めることである⁽⁴⁾。

こうして議会とメディア、支持者と利益団体の動きとの長い融合プロセスをへて、アイデアが、

既存政策に代わる代替政策案として真摯な討議対象となって、政策アジェンダと合流して「政策の窓」が開かれる。

4. 窓はすぐに閉まる

第三に、政治的潮流（ストリーム）である。この流れは、主に政策決定共同体の外部にある政党やメディア、大衆によって担われる。

これまで見たように政策の窓は、アジェンダと代替政策案によって開かれるけれども、同時に政治的潮流の影響も受けやすい。窓は、政治的潮流の変化によってほどなく閉じられてしまう。

潮流は、政権交代や、議会勢力分野の変化、世論のムード、政党やイデオロギー分布の変化などによってつくられる。逆に、これまで十分取り上げられなかったアジェンダや代替政策案が、潮流の変化で浮上して政策の窓が開かれることもある。政策を推進する側にとっては「鉄は熱い内に打て」が、阻止する側にとっては「嵐が過ぎるのを乗り越える」が、政策実現の戦略と戦術の鍵概念となる。

こうして公共政策は、アジェンダと、代替政策案と、政治とが、相互に合流して政策の窓が開き、実現の道を拓く。

アジェンダが最初に設定され、次いで代替政策案が生まれるのではなく、むしろ逆である。政策構想（アイデア）に基づく代替政策案が、アジェンダ設定後に出されるのではなく、むしろ逆に代替政策案は、長い間唱導されつづけなければならない。そして政治的潮流は、かならずしも実現に向けて単線的に進むのではなく、むしろ逆に、多くの出来事がそれぞれの問題ごとに起きてジグザグを繰り返し、決定的な時点でアジェンダと代替政策案と合流して実現の道が開かれる。

鉄は楽しみながら打て

政策の窓モデルから私たちは、その実現のために求められる戦略条件が、窓が開いている「束の間」の時間に実現に向けて動く必要が求められるはずだ。しかし同時に私たちは、アジェンダも代替政策案の策定とともに、政策決定共同体（コミュ

ニティ）の内側で進展し、それが政策決定共同体の外側で展開する政治的潮流と合流して、政策の窓が開かれる現実を知っている。

だから政策実践者にとって政策実現の条件は何よりも、窓が開いている束の間の機会を逸せずにつかむこと、つまり「鉄は熱いうちに打つ」こと、それも運動の弾みと輪を広げるために「楽しみながら打つ」ことだ。そして、もし鉄が堅くなって動かなくなったなら（かつてクリントン政権期の医療改革法案がそうであったように）議会多数派の獲得か、政治的潮流の変化を待たねばならないことを知るだろう。

そして再度、アジェンダ設定に向けてシンボルを巧みに操作し、危機の出現をもとらえて、国民的ムードを現出しなくてはならないだろう。

キングダムは、いまや古典となった原著（1984年刊）を補訂して第二版を03年に出し、補章で80年代以後の政策動向を追い、政策の窓モデルを検証した。そして84年レーガン予算、86年税制改革法、93年以後のクリントン政権下の医療保障改革をめぐる政策の提案と挫折との過程を追跡して、モデルの有意性を確認していた⁵⁾。

5. 政策実現はなぜ難しいのか

だがそれにもかかわらずキングダム・モデルには、次のような疑問が持ち上がってくる。

そもそも医療保険改革法案は、キングダムが跡付けていたように、70年代後半のエドワード・ケネディ法案以来、30年以上もの歳月を経ているのに、そしてその間、カーター、クリントン両民主党政権下で法制化直前にまで行っていたのに、なぜ、その道が途絶したのか。

銃火砲規制法案に関しても、クリントン政権下で実現されていないながら、なぜその後、ブッシュ・ジュニア政権下で銃規制が再び緩和され、振り出し近くに戻っているのか。

なぜアジェンダが設定され、代替政策案が特定され、政治が動いて政策の窓が開いたのに、政策実現の道が拓かれないのか。拓かれてもなぜ再び、もと来た道に戻るのか。あれから30年余りの歳

月が流れているのに、いまだになぜ国民医療保険が作られないのか。なぜそのためにまた、08年大統領選挙（とヒラリーの登場）を待たなくてはならないのか。なぜ銃規制が進まず、銃犯罪が横行しつづけるのか。

鉄の三角形をどう打ち破るのか

そこから私たちは、医療保険にしる銃規制にしる、「帝国」の基本構造の変革を阻みつづける、黒く長い影に気付くはずだ。その影を私たちは、「鉄の三角形」と呼ぶことができる。

肥大化した利益集団が、議会や政治家と結託し、関係政府省庁と結び合いながらコングロマリットをつくり、変革を阻む三角形だ。時に「小政府（サブガバメント）」と呼ばれる。

地球大に経済と軍事の網の目を張りめぐらせた巨大な産業国家が、ビッグ・ビジネスを軸に、政府省庁と議会政治家との、政財官の三者からなる巨大利益集合体だ。かつてリンドブロムが焦点を当てた、ビッグ・ビジネスの動向である⁽⁶⁾。

軍産複合体

その典型を私たちは、軍需産業界と政界とペンタゴン（国防総省）とがつくる、軍産複合体（ミリタリー・インダストリアル・コンプレックス）に見ることもできる。60年代ベトナム戦争から今日のアフガン・イラク戦争に至るまで「帝国」の戦争システムを支えつづける、軍産官複合体である。その複合体が、情報革命とグローバル化のつくる「第三の軍事技術革命」——軍事事態革命（MRA）——が進展する中で息を吹き返して膨張しつつある。それが、おびただしいハイテク軍事化を進める過程で、旧ソ連邦崩壊と反比例的に、とりわけ9・11以後、復権している。

いったい、そうした堅固な三角形を、私たちはどう打ち破ることができるのか。たとえ打ち破ることができなくとも、それにひび割れを入れて、銃規制や国民医療保険制度であれ、軍縮軍備管理であれ、個別政策をどう変えることができるのか。

そこから私たちは、次章でふれるようにマンサー・オルソン（Mancar Olson）からジェームズ・ブ

キャンナン（James Buchanan）らに至る公共選択理論（Public Choice Theory）にならって、巨大で多様な利益集団が、全体の公共利益を食いつぶし、財政赤字を膨らませる「大きな政府」論の欠陥——もしくは民主主義体制固有の「政府の失敗」論——に行き着くこともできる。

6. むかみとゴミ箱を超える

あるいは、チャールズ・リンドブロム（Charles E. Lindblom）らとともに、いわばビッグ・ビジネス複合体の現実から出発して、それゆえに政策は容易に変えることも変わることもなく、「むかみを避けて」少しずつ進むしかないとして、増分主義モデルに立ち戻ることもできる。またマーチらとともに、ゴミ箱モデルに依拠して、ゴミ箱の中を漁りながら政策をつくっていかざるをえないと、主張することもできる。

しかしキングダンの場合、マーチらと同じようにゴミ箱モデルから出発していながら、マーチらと違ってそのゴミ箱の混沌とした政策課題群の隙間をかいぐって政策実現の道を、アジェンダ設定と代替政策案特定と、政治潮流変化の合流する中に見出そうとした。その意味でそこでは、政策の観察者から実践者への視座の転換がはかられて、政策実現の見取り図が描かれてはいる。

しかし、それにもかかわらず、もし現実の世界の中で「政策の窓」が容易に開かれることなく、よしんば開かれてもなお政策実現の道が容易に閉ざされるのだとするのなら、いったい私たちは何をなすべきなのか。いったいむかみとゴミ箱をどう超えることができるのか。政策実現のために、もっと具体的にどんな見取り図を描くことができるのか。

80年代中葉以後、アメリカ社会の新しい動きと、政策課題状況の変化の中で、ポール・サバティア（カリフォルニア大学デーヴィス校）やハンク・ジェンキンス＝スミス（ニューメキシコ大学）らは、運動の側に身を寄せながら、新しい政策理論を、唱導連携モデルとして打ち出した。

第2章 唱導連携モデルと市民社会

再び視座の転換の中で

確かに政策実践者への視座の転換は、サバティアの場合、キングダンの場合よりももっと鮮明に出された。そして転換した視座に立ってサバティアの場合には、政策実現のシナリオを、これまでにない斬新な枠組みによって明らかにした。そこから、鉄の三角形のつくる黒く長い影にもかかわらず、政策変化を推し進めることのできる政治力学の現実を——つまりは政策変化の機軸を——次のような形で指し示した。

1. 政府中枢からサブシステム相互の動きへ

第一に、政策変化の領域は、ラスウェル、イーストンからキングダンに至る既存の見方と違って、政府中枢機関ではなく、政策争点ごとに政策の実践に直接関与する副次的機関（サブシステム）にあるととらえ直した。

そこから、単に公的な政府機関だけでなく、政策争点に直接関与するシンクタンクや市民団体、NGOなどの多様な私的民間機関もまた、政策変化の推進役となる現実を指し示し、「鉄の三角形」論を超える実践的政策戦略の主体を鮮明にした。

しかも政策変化の主体が、単にナショナルなレベルに止まることなく、逆にローカルなレベルからナショナルなレベルへと転移する運動のダイナミズムをまた、明らかにした。藪野祐三教授（九州大学）のいう「ローカル・イニシアティヴ」の動き——地方が中央を変えていく動き——である。これはまた、かつて松下圭一教授が指し示した、自治体から国政を変容させるシビル・ミニマム政策理論の基軸に通底している。

実際、サバティアらが強調するように「米国ははじめ多くの国で、政策のイノベーションは通常、サブシステム・レベルで生じるのであり、そこから全国的レベルに広がっていく。そしてナショナルな介入が生じたあとでも通常、サブナショナルなイニシアティヴが続くのである」⁽⁷⁾。

2. 制度から唱導連携グループへ

第二に、政策変化の主体は、省庁内の諸機関や政党、議会委員会などの制度ではなく、唱導連携集団（アドボカシー・グループ）にあるととらえ直された。

唱導連携集団とは、ある政策争点に関して、基本的信条を共有し、一定の政策目標の実現のために、法律や予算、人事などを変えていこうとする、さまざまな地位にあって、時間をかけて共同歩調を取る人々の集合体をいう。

ほとんどの政策サブシステムにあって米国の場合、少なくとも50から100以上の組織が、長い目で見た時に政策変更に関与するけれども、重要な唱導連携の数はけっして多くなく、通常、2つから4つの主要な連携集団がつけられる。

しかも、敵対的立場に立つ唱導連携が構成され、政治的資源の占有をはかろうとすればするほど、対抗的に連携強化をはからなければ、運動は衰退し、逆に対抗的な連携を強めることができれば、共通の路線の下に、政策変の実現への道を拓くことができる。

3. 支配から連携へ

第三に、政策変化の流れは政策中枢システムのトップダウン的な流れではなく、政策副次集団（サブシステム）における複数の集団／機関相互間のボトムアップ的——もしくはミドルアップ的——な連携と協力にあるととらえ直した。

すなわち、上からの下への動きでなく下から上への動きが、そして、単一の権力による支配命令のタテの運動ではなく、複数の政策関連機関相互の連携と協力のヨコの運動が、政策変化の流れの中軸に据えられる。

力の源泉を価値剥奪に求めるラスウェル、イーストン流の伝統的な権力政治論への反措定である。そこから私たちは「力とは殴り殺すことではなく生み育てることである」というハンナ・アレント流の権力論につなげることができる。さらにそれを、連携とコミュニケーションに力の源泉を求めるユルゲン・ハーバーマスの流の、もうひとつの権

力観に至ることもできる。

サバティアらの唱導連携の政策理論は、シビル・ミニマム理論と同じように、ローカル・イニシアチブを理論の主軸にすえながら、シビル・ミニマム理論と違って、権力の源泉を、連携と協力に求めて、それゆえに「政策とは代替性である」という、もうひとつの政策観への転換を促していた。

4. 数十年単位で考える

第四に、政策変化に必要な時間は、唱導連携モデルの場合、ゴミ箱モデルや政策の窓モデルと違って、短期でなく長期にわたる時間ととらえ直した。すなわち、数十日から一、二年のような短期ではなく、少なくとも十年以上から数十年の長期にわたると、とらえ直したのである。

その時はじめて「鉄の三角形」が、それぞれの政策争点領域で、ひび割れを見せ、その隙間から赤錆びの腐食が徐々に進んで、現代産業国家——もしくは帝国——がゆっくりと変貌し揺らぎ始める近未来が見えてくる。

たとえ銃規制や国民健康保険、あるいは軍縮・軍備管理のような、アメリカ文化と歴史構造に根付いているため容易に実現されない政策課題であっても、確実にその実態を変えつつけるといわざるを得まい。

5. 信条体系を変える

第五に、政策変化の対象は、単にエリート集団の「利益体系」にあるのではなく、むしろエリート集団から市民運動諸団体に至る多種多様な人々の「信条体系」にあるととらえ直した。

公共政策や公共プログラムは、単に利益集団や権力者たちの持つ権益の反映ではない。むしろ政策に潜む価値の優先順位（プライオリティーズ）や、その優先順位をどう実現するのかという政策目的と手段との因果関係に関する見方、つまりは信条体系の反映である。であるなら、政策を変えるためには、利益体系もさることながら、それ以上に信条体系を変えることだ。

しかもその場合、たとえ中核的な価値体系が容易に変わらなくとも、政策実現の手段にかかわる

副次的な価値体系は変化しうるのだとして、信条体系を三分類した。

まず、中核的（コア）部分の中で、特に個人の哲学や生き方など規範的なものにかかわる、いわば基層のコア部分。次いで、当該政策のあり方や政策実現のための戦略政策にかかわる表層部の、いわば政策的コア部分。さらに、政策実現の手段・戦術、予算などにかかわる、むしろ利益体系に近い、二次的で副次的な、いわば手段のコア部分である。

基層のコアは容易に変わらないけれども、政策的コアは、経験や深刻な外的条件の変化などによっては変わりうるし、手段のコアは、長期の啓蒙や新しい情報の流入などによって、十分変わりうるのである。

唱導連携は、まさに、政策的コアから、手段のコアへの、働きかけを主軸に運動を展開し、政策変更につなげていく。

6. 学習が政策を変える

第六に、唱導連携モデルは、利益集団型の圧力政治過程ではなく、政策志向型の学習過程が政策を変えていくととらえ直した。

英国とスウェーデンの社会政策の変化に関してヒュー・ヘクロー（ジョージメイソン大学）が明らかにしたように、政策関係者たちは通常、政策志向型の学習を進めることによって、政策そのものが抱える問題点はむしろのこと、政策目的を実現する手段や政策過程に関する代替政策案／思想に関する考え方に、永続的な変更を加えることができる。

しかもその政策志向型の学習は、当該政策問題にかかわる（政治的条件の変化のような）外的ダイナミズムや、社会経済的諸条件からのフィードバック機能も内包している。たとえば、政権交代やグローバル化の進展のような外的条件の変化が、政策志向型学習に影響を与えながら、逆にその影響が、価値体系に及んで政策の変化を促していく。

そして、唱導連携集団のメンバーたちは、政策目的を実現するための政策手段について、より広範で妥当な情報を入手してそれを、政策学習に反

映させる。あるいはキャロル・ワイスが実証したように、社会調査から手にする知見そのものが、公共政策を形成する過程で活用できるのである。

政策研究の啓蒙機能

かくして、政策研究それ自体が啓蒙的機能を持ち、その機能を通じて政策の変化を推し進めていく。政策志向型学習は、政策目標を実現するための長期にわたる啓蒙的な機能を通じて、政策メカニズムの変容を促していくのである。

多様な政策研究から引き出される発見／知見が、累積的効果を伴って、当該政策の賛同者たちばかりでなく、中立的立場をとる一般市民から、積極的反対者たちにまで、その価値観に影響を及ぼしていく構造である。

結びに代えて

以上、2つの新しい公共政策モデルを紹介、概観し、その特質と問題点を明らかにした。いったい、それら新しい公共政策モデルは、現実の公共政策の構築と展開の中でどんな意味を持っているのか。戦後日本と、とりわけバブル崩壊後の、日本の公共政策形成にあって、どのような理論的視

座を提供しているのか、稿を改めて議論を展開したいと思う。

《註》

- (1) 政策の窓モデルについては、John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., Little Brown, 2003.
唱導連携モデルについては、Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993, -P. A. Sabatier, *Theories of Policy Process*, 2nd ed., Westview Press, 2007.
政策フォーチュンモデルについては、Gary Macciaroni, *Reversals of Fortune: Public Policy and Private Interests*, The Brookings Institution, 1995.
全体についての邦語文献は、宮川公男『政策科学入門』第二版、東洋経済新報社、2002年。
- (2) Kingdon, *op. cit.*
- (3) John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interests and Money*, 1938, p.383.
- (4) Kingdon, *op. cit.*
- (5) Kingdon, *op. cit.*
- (6) J. L. Walker, ed. *Mobilizing Interest Group in America: Pantones, Professions, nod Social Movements*, The University of Michigan, 1991.
- (7) 前掲書, 17頁。