

非合理的状況から生まれた「良い」政策・上

—長久手市「平成こども塾」の事例から—

本稿は7月11日の第39回都市再生研究会にて研究発表されたものです。長文のため今回と次号の2回に分けて掲載します。

島田 善規（環境学博士）

1 「平成こども塾」はどのようにできたのか

行政の政策は、税金が使われるのだから、その政策を選択した理由・目的や実現手段が明確であり、効率性や計画性などが重視され、目標にてらして成果が評価されるべきだ。一口に言えば、合理的であるべきだという主張がある。他方には、その主張はあまりにも理想的すぎるという批判がある。コロナ危機がそうである。全国民にマスクを配布したいいわゆる「アベのマスク」が典型的であるが、政府も専門家も国民も、非合理的で予測できない状況にうまく対応できていない。

現実の政策過程は、課題（アジェンダ）の設定、政策の決定から、実行、評価にいたるまで、偶然もある複雑な流れである。この過程では、利益をめぐる政治の影響をはじめ、予測できない多くの要素が作用しあっている。変化する状況に依存しているという意味で、「合理的ではいられない側面」（以下「非合理」）が強い。おそらく多くの場合、合理・非合理のふたつの側面にはさまれながら、より「良い（good）」政策（施策・事業）を実現していくというのが、現実のプロセスであろう。

では、より良い政策とはどのようなものだろうか。本稿は合理的ではいられない複雑な状況の下で、行動しながらより多くの市民の納得が得られる答え（解決策）を生み出して（創発して）いくプロセスを「良い」と評価

する。経済学的な最適化モデルに描かれたような決定がなされるという意味ではない。また、効率性や満足度の高さを選択するのではない。満足度は低いが、妙に納得してしまうこともある。

「非合理的状況下での良い解決策の創発」を、限られた範囲ではあるが政策に「合理性」を回復するプロセスであると表現できるなら、「非合理的状況下での合理性の回復」プロセスと言える。逆に言えば、非合理的状況を利用しあるいは甘んじ、合理性の回復を放棄しあるいは失敗し、多数の納得が得られない政策を生むプロセスを、「悪い」と評価する。

本稿は、愛知県長久手市にある「長久手平成こども塾」（以下、こども塾）を、良い事例として紹介する。非合理的な状況下で、どのように限られた合理性の回復を進め、良い政策を創発し、効果をもたらしたのか、そのプロセスを記述することが本稿の目的である。

こども塾は存在感のある「丸太の家」（下掲写真）を活動拠点施設とした、環境学習事業などを続けてきたことで知られている¹⁾。



多彩なプログラムが実施され（沖義裕2013）、今日的なレベルでも、優れた環境学習事業・政策であると言える。たとえば長久手市の小学生は6年間で3回もここで体験学習する。ではこの先進的で積極的な政策・事業は、どのようにして決定され、実施されてきたのだろうか。

長久手市は、名古屋市の東部に広がる「東部丘陵地域」に位置する、人口約6万人の小規模な田園・住宅都市である。2005年に「愛知万博」が開催されて、その名が知られるようになった。東部丘陵地域は、隣接する日進市などを含めて、今なお人口の急増が続き、経済的にも発展が続く、全国的にも注目できる地域である（島田善規・中川博一2019）。

こども塾とは、子供を中心にした環境学習プログラム・事業の総称²⁾で、「里山の豊かな環境を生かした体験活動による、子どもたちの生きる力の育成」（改定（第2次）『長久手市平成こども塾マスタープラン』2016.3）を基本理念としている。活動拠点である「丸太の家」（2006.4開所）は、長久手市東部の熊張地区の丘陵地に建つ施設で（敷地面積4,431㎡、延べ床面積374㎡、整備事業費約5,533万円、用地費約10,059万円、毎年の運営費約1,500万円）、野外作業場「かまど広場」などが併設されている。敷地内の竹林、畑、広場や、近隣の里山、田園で各種のプログラムを実施している。近年では毎年200ほどのプログラムに、のべ5000人超が参加している。

こども塾の目的は、「長久手田園バレー事業の趣旨を次世代に引き継いでいく、いわばこども版プロジェクトが『長久手平成こども塾』（『長久手平成こども塾マスタープラン』2005 注:第1次マスタープラン）であるとされている。上位計画である「長久手田園バレー構想」とは、『長久手町第4次総合計画』（1999.3策定、以下「4次総」）の4大柱のひとつ、「環境緑地系プロジェクト」として、「『農のある暮らし・農のあるまち』を目指して」策定された構想である（2002.3『長久手田園バレー基本計画』）³⁾。



平成こども塾の略地図 注：星印

しかし、策定時の4次総自体には、こどもを中心にした環境学習施設を整備するという具体的な計画は書き込まれていない。この時点では、こども塾という政策が発想されていなかったからである。『長久手田園バレー基本計画』（2002.3策定）にも記載されていない。政策が発想されたばかりで、まだ書き込める状態ではなかったのである。基本計画ではこども塾の整備は、大つかみな「環境共生施策の里山の保全、里山の活用の推進」⁴⁾というくりに位置づけられている（具体的な事業名は書かれていない）と、後付けで説明されている（議会答弁）。

詳しくは第3章で述べるが、こども塾は、予測できなかった外部アクターの圧力によって、政策の課題設定や目的などの「移行」が起きていた事例である。政策目的などを変更・変質させる意図は薄かったが、創発された政策の内容などが、結果として新しい内容に移行していた。4次総と長久手田園バレー構想の内容が、後から大きく充実・追加されたのである。誤解もあると思うが「JA愛知尾東の不良資産」とやゆされた用地を、取得する決断の既成事実化が先行し、状況に依存しながらその使い道を創発したというのが、事実に近い経過だろう。

外部アクターの圧力によって、政策の課題、

目的、政策案、アクターなどが移行する現象は、一般的に観察される。この移行から、適した解ではないというという意味で、悪い政策がアウトプットされる現象も、しばしば観察される。では、こども塾の事例ではなぜ良い政策がアウトプットされたのか。外部アクターの圧力によって政策目的などの移行が起きた政策であるにもかかわらず、どのようにして良い政策への転換が起き、どのような効果をもたらしたのかを、以下に記述する。

2 なぜ「悪い」政策が生まれるのか

2.1 政策選択における合理性と非合理性

「悪い」政策が、なぜ生まれるのか。政府（国・自治体）の政策は、どのように選択され実行されるのか。政策の課題があらかじめ明確であり、目的が首尾一貫しており、選択肢の中から最適な解が、合理的に選択され実行されているのだろうか。しごく当たり前の疑問である。ところが現実には、良いとは思えない、非合理性に満ちた政策を我々はしばしば目にする。

このような現実が起きる理由として、①各種の制約の下で実行可能性に配慮しながら政策がデザインされること、②人々の価値観の容易に調停しがたい相克、③予測困難な不確実性（人間の認知能力の限界）があげられる（足立幸男2009）。

足立の指摘する③、人間の認知能力には限界がある。この限界については、サイモン（Simon H. A.）の「限定合理性」理論がよく知られている。限られた合理性とは、人間行動を、「合理的であるよう意図されているが、しかし、限られた範囲でのみ合理的である」と考えるものである（渡部直樹1991）。問題の大きさに比べて、「複雑な問題を定式化し解決する人間の知的能力は極めて小さい」。このため行為者の心理は、満足か不満足かという単純な判断モデルを選んで、より満足な代替案の選択へ動き、その選択が合理性の極大化を追求するかどうかは、曖昧にされる。

さらに、問題の構造自体（あるいは背景にある文脈）が悪いため、良い解が生まれないこともある。終息ルールが決まっていない問題をはじめ、後戻りできない問題、トレードオフになる問題、科学技術の限界、暴力や妄信の支配、政治的利益の優先などである。努力すれば良い解が得られるとは限らないので、多かれ少なかれ非合理性を含んだ政策過程となる。

終息ルールが決まっていないという悪構造の例であるが、市民がどこまで話し合えば解決したことになるのか、手続きが了解されていないと、話し合うほど混乱に陥ることもある。市民参加・市民主体と呼ばれる場には、必ずしも合理的でない意見が絶えず流れ込む。しかし、市民参加に悲観的になるのではなく、逆によく話し合えば必ず良い解決が生まれると楽観的過ぎるのでもなく、あるいは市民参加の結果だから非合理的であっても良い解であると強弁するのではなく、限られた範囲のなかであっても、政策を合理的なものにする努力が求められる。

2.2 政策過程を記述する理論（モデル）

非合理性を含む政策は、どのようなメカニズム（あるいは相互作用）で生まれるのか。政策過程には、複雑なメカニズムが働いている。たとえば多くの人々が緊急で深刻だと認知する問題は政策課題となりやすい。しかし、何が深刻だと認知するかは人々の価値観に左右され、また深刻だと認知した人に政策への影響力があるとは限らない。深刻さの証拠が揃い、可視化されるかどうかはわからない。

では、この複雑なメカニズムは、どのように説明（あるいは記述）されてきたのだろうか。足立は、政策決定過程を記述する理論を4つの類型に大別しつつ、数多くの理論モデルを紹介している⁵⁾。

多くの理論モデルをごく乱暴に整理すると、合理的であることを理念的に重んじるか、非合理性に依存する現実を客観視するかの違いに大別することができる。本稿は、非合理的

状況における合理性を扱うので、モデルの合理・非合理の描き方の違いを、対比しやすい理論を選んで紹介する。2.3節では、合理性を重んじる代表的な理論として「包括的合理性モデル」を紹介する。2.4節では、非合理的な現実過程を記述する理論のひとつとして「ゴミ箱モデル」を紹介する。2.5節では、非合理的な心理的過程を記述する理論のひとつとして「社会心理学的アプローチ」を紹介する。

足立の整理に照らしつつ、長久手市政の長期の変化を大観すると、政策過程のメカニズム(相互作用)が変化しているように感じられる。かつては「ゴミ箱モデル」的な相互作用に動かされたが、近年は「社会心理学的」相互作用を行政が操作していると解釈すれば、整合的に記述できそうである。社会心理的な相互作用に動かされる現実を、やむなく容認するというよりは、あるべき理想社会として持ち上げる政策過程への変化である。ただ、本稿の範囲では、市政の変化の初期までにとどめ、変化の深化は別稿の課題とする(一部は島田・中川2019に記述した)。

2.3 合理主義アプローチから

2.3.1 包括的合理性モデル

本稿は「合理性」を、合理主義の厳密なそれとは異なる意味で用いるので、厳密なモデルの主張についてまず述べる。合理主義アプローチの例として、政策決定における「包括的合理性モデル」を紹介する。

このモデルは、問題分析、代替案のリストアップ、帰結予測の3つの局面における周到性ないし包括性を要求する。3つの連続的手順をシステムティックに踏むことが必須の要件であるとみなす。すなわち、①周到な問題分析を通して政策目的を確定する。②政策目的の達成にとって有効なすべての代替的政策をリストアップし考慮する。③代替的政策案を実行に移したときに発生が予測される重要な帰結のすべてを比較検討し最適政策を選択・決定するという手順である(足立)。

このモデルは理想的過ぎるとしても、より包括的に合理的であることを、規範として重視しようとする試みは続いている。その一例が、マネジメントサイクルとして発展したPDCA(Plan, Do, Check, Action)を政策過程へ適用しようとする努力である。「政策評価法」(2001)では、Checkを重視するとされているのだが、実際の政策サイクルにおいては「Planの部分に相当の関心が払われていた」

(大西純也・福元渉2016)。Planの重視は定着し、今日ではPDCAサイクルを組み込んだ各種の行政計画(Plan)の策定に多くのエネルギーが費やされるが、長久手市も例外ではない。また、計画と予算・決算との連携が求められる。さらに、議会や市民のCheckもPlanに照らして行われ、行政側もPlanに照らしての説明に追われる。合理性モデルによれば、政策目的を効率的に実現できる手段・政策が、選択されているはずだという建前があるからである。

しかし、そもそも合理性モデルでは、現実の政策過程を説明しきれない。予測能力の限界などがあるからである。ところが、製造ラインの品質を管理するようなPDCAを、当然のように政策過程に組み込み、合理的に見せる努力が続いている。この矛盾に行政の実務は苦しんでいるのではないか。PDCA的な計画書が求める合理性と、本稿で記述する「行動しながら納得のいく解決策を探すプロセス」が求める合理性は、異なっている。あらかじめPlanできなかった、良い解決策を探す合理性である。逆に、一旦Planしたら、何があっても押し通す非合理性を批判する。

2.3.2 合理的であろうとする技法とジレンマ

現実の政策過程は状況の変化に依存しており、この変化に対応する資源は限られる。また、選挙のキャッチコピーのような上位政策であれば、コピー句のままでは具体化は進まない。では、この現実に行行政の実務はどのように対応しているのだろうか。

状況の変化などに対応するひとつの技法は、

「移行」である。上位の政策を、下位の計画、施策、予算、事務事業と順次具体化するプロセスで、問題の定義、課題の設定、解決策の選択、実施事業などの内容を、移行させる手法である。時には、上位政策を具体化するプロセスで、事実上の修正に近い移行も行われる。また、移行にともない手段と目的が転換するという現象も、しばしば起きる。

またひとつの技法は、インパクト（社会的変化への波及）効果や、アウトカム（成果としての変化）効果で表現されることが多い上位の政策を、具体化のプロセスで、アウトプット（実施結果）目標や、インプット（投入資源）目標に移行させることである。しかし、近年、下位の計画レベルにおいても、インパクトやアウトカムを重視するマネジメントが求められるようになった。これが主観的指標を多用する現象を招いているのではないか。インパクト効果やアウトカム効果を客観的に計量することは難しいので、操作しやすい曖昧な主観的指標が、安易に使われている。

手続き的には、下位計画などでの移行が、議会や審議会などに認められることが必要となる。認められれば、移行後の課題設定や目標にてらしてならば、実施計画の合理性を保ちやすくなる。しかし、上位目標との乖離が忘れられやすくなる。

では、上位政策はどのように扱われるべきか。近年、上位政策の目的は、ワンフレーズ、情緒的理念的な言葉で表現されることが多くなった。マニフェスト（具体的な公約）は、一時の流行として忘れられたかのようだ。情緒的に表現された政策目的は、具体的な課題や目標に移行させなければ、解自体が得られないだろう。たとえば、「みんなで支え合う、市民が主体のまちづくり」のようなインパクト効果で表現された政策である。「市民が主体」と理念を繰り返し唱えただけでは、人は主体的に行動しないことが多いから、解にならない。

ところが、この移行には多くのアクターが関与し、必ずしも合理的に進まない現実があ

きまとう。利益・圧力団体や、政治家、市民集団や官僚さえも、自己・自集団の利益（経済的な利益とは限らない）へ移行、誘導しようとする。一方、この非合理性が混入すれば、上位政策と実施計画・予算とが連鎖していないと批判しやすくなる。上位政策に照らせば、課題や目標などが移行しているからである。しかし、この批判は、状況の変化などを軽視し、上位政策を具体化プロセスへゆだねることに消極的であるために、合理性が低下するおそれがある。つまり、具体化の過程で、課題や目標などを移行させると、合理性と非合理性が入り組んだ複雑な状況が生まれやすくなる。しかし、移行させなければ、多くの時間と資源をいくら投入しても、情緒的、理念的な上位政策の具体化は進まない。複雑なジレンマが生じる。

2.4 「ゴミ箱モデル」

—行動しながら納得のいく解を探す「合理性」

次に、合理主義アプローチを批判するモデルのひとつを紹介する。こども塾の事例について次節の記述は、このゴミ箱モデルを参考に

する。ゴミ箱モデル⁶⁾とは、足立によれば、「政策決定過程の赤裸々な現実やそのアウトプットたる政府政策の『合理性』の実相を浮き彫りにするための効果的な分析枠組み」である。ゴミ箱とは、政策の「選択機会」の比喩であり、「おもちゃ箱」に近いイメージである。不確実で多様な要素をゴミになぞらえ、「そもそもゴミ箱の中にどのようなゴミがどれくらい投入されたか」および「ゴミ箱の中でゴミがどのように混ぜ合わされたか」によって、政策は偶然的に産出される。ゴミ箱に「①各々に異なる政治的資源（政策過程に対する影響力）を有する、②多種多様なアクターが、③多種多様な問題認知（政策目的）と、④多種多様な処方箋（筆者注 政策のアイデア）」が持ち込まれ、政策が生まれる。

このモデルは、次のような含意を有する。「時間をかければかけるほどよい答えが見つ

かる、分析と審議検討を尽くせば(略)関係者の多くが納得できる答えが見つかるというわけでもない」「『納得のいく答えが見つかるまで結論を出さず行動もしない』という頑なな態度に終始するよりはむしろ、『行動しながら納得のいく答えを探す』方がかえってよい結果を期待できるのではないか、という規範的含意である。」

このモデルのような政策過程では、合理主義アプローチのような最適解は得られないかもしれない。しかし、そもそも投入される要素によってアウトプットが左右されるのだから、時間をかけて最適解を探索するよりは、行動(ゴミ箱へゴミを投入)しながらより多くの納得が得られる解決策を探す方が賢明である。そういう意味で、限られた範囲で合理性を回復できる可能性があるとも言える。

ゴミ箱モデルは、予見することの困難性、曖昧性や不確実性を強調するのに対して、まったくの場当たりというほど非合理的ではなく、パターンのようなものがあると考えられるモデルがある。たとえば「機会」を強調する「政策の窓モデル」⁷⁾が有名である。2.6節で紹介する「自治体組織の意思決定モデル」(澤田道夫)も、パターンのひとつと言えよう。

2.5 社会心理学的アプローチ(集団思考)

政策過程への社会心理学的アプローチとは、足立によれば、合理主義アプローチの「非現実性を批判し、個人および集団の『必ずしも合理的であるとはいえない』心的(情報処理)メカニズムの現実に適合した政策過程像」を定式化しようとする理論である。様々なアクターの論争や駆け引きで、政策が生まれては消えていく。

一口に言えば、アクター(個人と集団)の心理とその変化を重視するアプローチである。主観が重視され、客観的に良いかどうかという判断すら薄れてくる。市民主体、市民参加が強調される今日では、市民が重要なアクターとなっている。しかし、心理的要素を重視する政策過程において、市民が期待されるガバ

ナンス機能を果たせない「失敗」に陥ることがあるのではないか。この点に着目し、市民の失敗を回避するガバナンスモデルの開発が求められている。さらに、心理的要素だけでなく、市民アクターが持ちうる政策力や実行力によって、政策が良いものになるか(ならないか)が問われている。

では、政府と市民の政策力はどうすれば高まり、良い政策が生まれるのか。政策の質が依存する要因のひとつは、「様々な個人や集団が政策過程に発信する様々な異なる政策提案の質である。」「当の個人や集団がどの程度の質と量の情報に基づき、どの程度合理的で周到な分析、吟味検討、討議を経て政策案を選択したか、つまりは当の個人や集団の『政策力』(政策デザイン力)によって左右される。」(足立)。

つまり市民の討議で出された意見が、あるいは市民集団内の決定が、そのまま政策に反映する(させる)という意味ではない。情報の質と量が足りず、市民が質の悪い政策を選択する可能性があるからである。だから、良い政策を創発するために、市民討議の公共性を高める方法の開拓が求められる(島田2017)。

足立はこのアプローチの例として、「集団思考」のダイナミクスによって、組織や政策決定の非合理性を解明しようとした、ジャニス(Janis I. L.)を紹介している。ジャニスによれば、この集団が「集団思考」にとらわれると、政策の意思決定で「病理ないし欠陥」⁸⁾を示すようになる。「集団思考」とは、「求心力が強い(凝集性が高い)集団に見いだされる、集団構成員に同調を『強要する』(略)強力な『心理的動員』である。」

本稿は、市民集団を批判するために、これらの理論を紹介しているのではない。むしろ、個人の限定合理性の制約を乗り越えるために、集団は存在する。また、NPOの政策提言能力(アドボカシー)が評価されることも多い。求心力の弱い集団では、事業の実行力は期待できない。本稿は、市民集団も限定合理性の制約から逃れられないことに注意を払わず、

集団凝集性が高いかどうか、討議の質が高いかどうかを問われることも無く、説明責任を求められることも無く、市民が話し合った結果だから良い政策であるはず、市民・市民集団であれば主体的であるべき、とする規範的言説（いわゆる「あるべき論」）の危うさを指摘している。市民集団が参加する政策過程において、ジャニスが指摘する病理・欠陥を回避する方法は、いまだ開発途上にある。

以上「政策過程を現実にコントロールしている論理ないしは法学とはいかなるものであるか」、理論・モデルの概観を紹介した。しかし、理論に拘泥するのではなく、現実が重要である。足立は、「これら政策過程の記述・説明理論（モデル）の各々は、政策過程のある断面にスポットを当て」たもので、その理論「単独で政策過程の全容を余すところなく説明することまではできない」と締めくくる。こども塾をめぐる政策過程が、いかなる意味で合理的であり、あるいは合理的でなかったのか、どのような状態で合理・非合理が入り混じっていたのか、生じた現象をトータルに把握しなければならない。

2.6 自治体組織の意思決定モデル

以上に紹介したモデルは、政策過程の合理性・非合理性は、二項対立的なものではないことを示している。政策はある限られた範囲でしか合理的であることができない。状況に依存した良い解が決定・実行される過程を、どのように切り取るかの違いであると言える。依存する状況とは、政策問題の認知、多様なアクター、政策案、制約条件、政治機会などである。たとえば、あるべき規範性を重んじて切り取れば合理性モデルに近づき、現実の姿の記述にとどめれば非合理性モデルに傾くと言える。状況に依存しながらも、どうやらパターンのようなものがありそうである。

自治体の政策や意思決定は、外部の環境や状況に少なからず依存している。この視座から、政策過程を記述する研究が進んでいる。

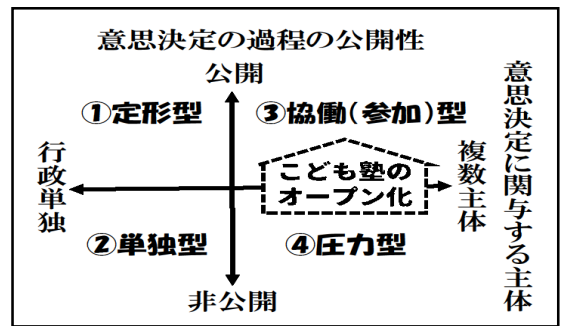


図 自治体組織の意思決定モデル

澤田2015に加筆

しかし、行政組織の意思決定の「態様」について、日本における研究は「今日に至るまで意外なほどに進んでいない」（澤田道夫2015）。

澤田によれば、「行政の組織を考察するうえで、組織内部のサブシステム間関係だけではなく、外部環境との関わりをも視野に入れる必要がある。」澤田の提示するモデルは、意思決定の過程が外部に明示的に「公開」されているか、それとも「非公開」のまま暗黙のうちに行われているかという「意思決定の過程の公開性」をひとつの指標とする。もうひとつ指標として、意思決定の主体が自治体組織の内部のみか、外部の関与の余地があるかという「意思決定に関与する主体の多元性」をあげる。このふたつの指標軸による分析枠組みが上図である。図の左上が ①定形型、順に行政単独で決定される②単独型、③協働型⁹⁾、非公開の圧力で決定される④圧力型である。ただし、この枠組みは動的なものであり、単純な四分法ではないという。

ただし、意思決定過程に限って用いるのであれば、本稿では「協働型」ではなく、「参加型」という用語に置き換える。近年では協働という言葉は、決定過程ではなく、実行過程で協働事業を市民が担うという意味で用いられる用法が増えているからである。澤田のモデルの③参加（協働）型と④圧力型とは、意思決定に関する主体（アクター）が多く存在するので、ゴミ箱モデルのパターンの一種とみることができるのではないかと。

次章の論点を先に述べるが、こども塾の政

策過程は、この図に書き込んだように④圧力型から③参加型へ移行したという記述が本稿の骨子である。この移行にともなって、関与主体の「合成的意思決定」（澤田）が進み、先進的な環境学習事業が実現したと解釈した。

この移行について澤田は、「意思決定のオープン化傾向」によって、トレンドとも言うべき変化が起きていると指摘する。②単独型と④圧力型から、①定形型あるいは③参加型への移行である。こども塾でも意思決定のオープン化が進められた。

ところで澤田は、「意思決定のオープン化」によって、逆に「自治体の独善化」が起きるのではないかと、重要な仮説を提示する。なぜ③参加型で自治体の独善化が起きうのか。「政策の創発」という観点から考察すると、協働であっても、政策イニシアティブは行政が握っている事例が多いからである。「協働で行われるはずの③の協働型意思決定においても、（略）政策の創発は行政主導偏重である。」「自治基本条例の制定にせよ、協働のまちづくりの取り組みにせよ、現状においては自治体側がそれを行おうとしない限り、政策の創発自体がなされないケースが大半である。協働型意思決定の実行は、自治体の規範意識に依拠して」いる。「この仮説に基づく意思決定のオープン化においては、協働による住民参加さえもが政策イニシアティブの剝奪のための手段として利用される。即ち、『直接住民の声を聞く』という建前により政治の介入を封じたうえで、『住民の理解を得た』というお墨付きを得るために、『協働』が利用されることになるのである」（下線筆者）。

なお、澤田は「④の象限については政策イニシアティブは他の主体に握られている。このため自治体は、可能な限り意思決定のオープン化を図ることによって他の主体のコントロールから逃れようとする事となる」と述べる。こども塾の事例も意思決定のオープン化にともなって、行政のコントロールを取り戻すプロセスを経過した。こども塾は④圧力

型から③参加型へ移行させ、政策イニシアティブを町行政に取り返した事例である。圧力側の主体とは、農協の用地の買取りに動いた主体と、これを批判した議員・市民である。

では、こども塾において、なぜこの③参加型への移行が、澤田の指摘するような独善化から回復し、うまくいったのか。合理的で首尾一貫した計画だったからか。そうではなく、多様なゴミが投げ込まれたゴミ箱から、行動しながら大方の納得が得られる解が創発されたからではないか。その解が、環境が重視される社会的文脈に合っていたために、結果として「良い」と認知されるようになったのではないか。これが次章からの記述である。なお、オープン化も参加も、本稿は良い政策との因果関係があるとまでは主張しないが、整合的に解釈できる事例であった。また、次節で記述する協働の成功も、良い政策の「原因」のようなものではなく、プロセスのひとつの側面として紹介する。

注

- 1) 活動拠点施設「丸太の家」は、(一社)日本ログハウス協会が主催する2006年度ログハウス建築コンテストで「農林水産大臣賞」を受賞した。「こども塾屋外作業場」は、(一社)愛知県木材組合連合会が主催する2006年度第10回木の使い方コンテストにおいて「最優秀賞愛知県知事賞」を受賞した。「平成こども塾」は、NPO木の建築フォーラムが主催する2008年度第5回木の建築賞コンテストにおいて「木の建築賞」を受賞した。また、プログラム活動では、「長久手の昔をしのぶ稲作り」が、(一社)地域環境資源センターが主催する2007年度第9回「田んぼの学校」企画コンテストにおいて「企画賞」を受賞した。「こども塾こどもファーム」が、全国農業協同組合中央会(子どもファーム・ネット推進協議会)主催の平成18年度「子どもファーム活動コンクール」において入賞した。
- 2) (下)に掲載の別図、平成こども塾のプログラムと実施形態(マスタープラン2016より)。2018年度は、学校連携プログラム67回、平成こども塾プログラム10回程度、専門プログラム18回、サポーター自主プログラム12回、平成こども塾サポート隊委託プログラム98回、計200回超のプログラムを実施した。
- 3) 「長久手田園バレー構想」により、都市農村交流施設として農産物直売所を中心とした「あぐりん

村」(2007.4)を整備し、ふれあい農園(市民農園)「たがやっせ」や、農業体験講座「農学校」などの施策を実施してきた。

- 4) 長久手町議会平成14年 第4回定例会(第3号12月 8日) No.119 答弁。
- 5) 足立の整理によれば、①誰が政策をコントロールしているかに着目する「権力構造アプローチ」として、エリートが大衆をコントロールする「エリート主義」、諸集団が牽制・調整し合う「多元主義」、巨大利益集団が協調しあう「ネオ・コーポラティズム」がある。②合理性の果たす役割に着目する「合理主義アプローチ」として、「包括的合理性モデル」、合理的行為主体としての政府が最善と思われる処方箋を選択・決定したと解釈する「合理的行為者モデル」、公共アリーナで政治アクター(政治家、官僚)が経済人として合理的に行動し利益配分すると記述する「公共選択モデル」、高度な合理的思考・決断力などは求めにくいという制約条件の下で大問題を要素(小問題)に分解して処理するなどの現実を記述する「限定合理性モデル」、「増分主義モデル」などがある。③政策過程におけるアクターの複雑かつ重層的な相互作用過程に着目する「過程アプローチ」として、「ゴミ箱モデル」、「政策の窓モデル」、アクター間の「ネットワークアプローチ」などがある。④個人および集団の「必ずしも合理的であるとはいえない」心的(情報処理)メカニズムに着目する「心理学的アプローチ」として、「大衆」の非合理性などを扱う「精神病理学的アプローチ」、「社会心理学的アプローチ」、情報処理系としてとらえる「サイバネティック・アプローチ」などがある。
- 6) 足立によれば、ゴミ箱モデルは、コーエン、サイアート、マーチ、オルセンらによって定式化された。不確実性のもとでの組織の意思決定や政策選択を説明するモデルとされる。
- 7) 足立によれば、キングダムの「政策の窓モデル」では、ゴミ箱モデルほど非合理的なものとは考えず、洞察力と行動力を兼ね備えた政策事業家(policy entrepreneur)の能動的行為に期待する。相互に独立した「問題の流れ」「政策アイデアの流れ」「政治の流れ」が合流するその一瞬をとらえ、政策の窓が開く。
- 8) 病理ないし欠陥とは、「可能な選択肢をできるだけ多くリストアップし相互に比較するという作業が十分に行われないようになること」や、「ある選択をした場合の予想されるリスクを慎重に予測し吟味するという作業が疎かになること」などである。
- 9) 澤田は、③協働型について、意思決定の遅延は指摘するものの、「自治本来の効率」は高まるとするなど、その評価は高い。市民アクターに対して、

ジャニスが指摘する病理や欠陥についての懸念は弱いようだ。

引用・参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉2010『公共政策学の基礎』有斐閣。
- 足立幸男2009『公共政策学とは何か』ミネルヴァ書房。
- 伊丹敬之2005『場の論理とマネジメント』東洋経済新報社。
- 大西淳也・福元渉2016『PDCAについての論点の整理』財務省。
- 沖義裕2013「長久手町平成こども塾の歩み—市制施行後の発展に向けて—」『環境教育vol.22-2』。
- 澤田道夫2015「自治体組織の意思決定モデルに関する一考察」『アドミニストレーション22巻1号』。
- 島田善規2017『聞き合うまちづくり 交通まちづくりにおける認識の同型性の構築に関する研究』名古屋大学大学院環境博第396号。
- 島田善規・中川博一2019『市民自治へのガバナンス』東海自治体問題研究所。
- 渡部直樹1991「意思決定学派における問題状況について—限られた合理性の概念からゴミ箱モデルまで—」『三田商学研究34巻5号』。