

# 非合理的状況から生まれた「良い」政策・下

— 長久手市「平成子ども塾」の事例から —

島田善規（環境学博士）

## ＜前月号の主な内容＞

- 1 「平成子ども塾」はどのようにできたのか
- 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
  - 2.2 政策過程を記述する理論（モデル）
  - 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
    - 2.3.2 合理的であろうとする技法とジレンマ
  - 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」
  - 2.5 社会心理学的アプローチ（集団思考）
  - 2.6 自治体組織の意思決定モデル

## 3 こども塾が参加型政策へ移行した過程

### 3.1 背景に流れていた文脈

こども塾という政策は、首尾一貫した目的のもとで、合理的に決定され実行されたものではなかった。その過程は、ゴミ箱（政策の選択機会）に投げ込まれた様々な要素（課題、アクター、解決案など）と、その変化から生まれた。しかし、制御し予見することがまったく不可能なゴミの山から偶然生まれたと、強調しすぎることは誤りだろう。このプロセスすべてが偶然だとすると、非合理的な状況の下で、どのように合理性を回復し、先進的な環境学習施策へ移行させることができたのか、整合的に記述しにくくなるからである。以下の記述を一言でいえば、こども塾の事例では、圧力型の意思決定から、オープン化を進め、参加型の意思決定へと移行させたことにもなって、合理性を回復させることがで

## 平成子ども塾関連年表

年. 月	出来事
1999.3	『第4次長久手町総合計画』策定
1999.4	この頃愛知県知事が万博会場計画の変更決断、長久手がメイン会場に
1999.9	加藤梅雄町長2期目就任
2000.4	小中学校で「総合的な学習の時間」
2001.10	「長久手田園バレー会議」設置
2001.12	博覧会協会「2005年日本国際博覧会基本計画」発表
2002.2	県からオオナガ池購入の予算化打診
2002.2	業者が乗馬クラブ跡地に産廃施設をつくる計画の地元説明会
2002.3	『長久手田園バレー基本計画』策定
2002.4	小中学校週5日制実施
2002.4	議会の全員協議会でオオナガ池処分について「今後の用途を含めて」説明
2002.6	町、乗馬クラブ跡地と周辺竹林の土地利用及び協力の地元住民説明会
2002.6	農協から乗馬クラブ跡地購入の打診
2002.8	こども塾基地づくりワークショップ
2002.*	子どもと活動する「ようし隊」発足
2002.10	「長久手平成こども塾推進委員会」発足、マスタープラン策定始まる
2003.7	環境教育法成立
2003.9	加藤梅雄町長3期目就任
2004.*	『平成こども塾基本構想』策定
2005.3	『平成こども塾マスタープラン』策定
2005.3	愛知万博開幕
2006.3	「長久手町平成こども塾条例」制定
2006.4	平成こども塾「丸太の家」オープン
2006.4	平成こども塾運営委員会設置
2007.4	平成こども塾サポート隊設立

きた。

この細節では、こども塾という政策が形成された1999年～2006年とその前後を含む政治的・社会的な文脈（「政策の窓モデル」における「政治の流れ」を含む）を記述する。こ

ども塾は、文脈の変化にうまく乗った、関係者の多くの納得を得やすい政策を創発したと言える。加藤梅雄町長が、リーダーシップを発揮しやすい2期目、3期目にあたる時期だった。

文脈の第1は、愛知万博(2005)の会場計画の変化の文脈である。会場計画への反対運動などを受けて、万博のメイン会場が、長久手町にある「愛知青少年公園」に変更された。1999年4月頃、就任直後の神田愛知県知事は、万博会場の変更を決断したと言われている(島田2017)。万博会場案がBIE(博覧会国際事務局)で正式に承認されるのは、2000年12月であるが、この前後から「地元」となった長久手町は、万博の成功に大きな責任を負うことになった。会場の決定が遅れたために、万博開催までに残された時間は切迫していた。長久手町も愛知県も、複雑にからんだ諸事案の火急な処理を求められていた。観客の輸送計画さえ練られていなかった。議会や住民へのいねいな説明が、後回しにされやすい状況にあった。

第2は、環境を重視する社会へ変化する文脈である。環境政策の世界的な転換点となった「地球サミット」(「リオサミット」1992.6)、環境基本法の施行(1993.11)などを契機として、環境を重視する時代風潮への転換が進んでいた。万博のテーマが「自然の叡智」(1997.6 BIE総会)となったのも、この文脈に乗ったものである。環境教育法(2003.7)など、環境に関する法体系の整備も進んだ時期だった。

また、市民と市民運動がこの変化の重要なアクターとなった。阪神淡路大震災が起きた1995年がボランティア元年と呼ばれ、NPO法が制定(1998)された。成果をあげた万博会場の反対運動は、多くの市民を巻き込みながら環境運動へ展開し、一部は戦略を転換して万博に参加していった時期だった。

第3は、「第4次総合計画」から「長久手田園バレー計画」(2002.3)へと続く、町の上位計画の文脈である。田園バレー計画(構

想)は加藤町政の政策大綱のひとつであり、「豊かな自然とふれあいながらも都会的で便利な生活」「農のある暮らし・農のあるまち」が理念とされていた。しかし、こども塾の計画は当初は盛り込まれていなかった。ただ、総花的な構想であったので、環境学習というテーマも取り込みやすく、またこども塾の用地が構想のエリア内で取得されたことから、後にはこの構想の大きな柱のひとつに移行した。この経過への批判があったことは後述するが、時を経て環境学習という政策目的は違和感なく認知され、「田園バレー構想のこども版」という言説が定着し、事業化が進んだ。

第4は、学校教育の変化の文脈である。小中学校などでの総合的な学習の時間(いわゆる「総合学習」)が始まり(2000)、横断的・総合的な体験学習などの活動の場を提供することが求められていた。さらに、学校週休2日制が実施され(2002)、地域や家庭での教育の充実が求められていた。

### 3.2 圧力型意思決定の過程

こども塾をめぐる動きは、2002年当初頃に表面化する。問題に直面して迅速に行動を起こし、行動しながら、ゴミ箱からより良い解決方法を創発するプロセスが、突然始まった。プロセスの初期では、外部アクターの強い圧力を受けながら、解決策が創発された。

以下の記述は、長久手町(市)議会会議事録、各種資料およびインタビューによる。

このプロセスで投げ込まれたゴミの第1は、産廃施設計画だった。長久手町東部の熊張地区の丘陵地帯にあった、乗馬クラブ跡地(JA尾東農協が担保物件として所有していた)に、産廃業者が産廃施設をつくらうとしたことにかかわる圧力である。

この計画が明るみに出たのは、業者が産廃施設をつくる計画の地元説明会を、2002年2月に予定した頃である。産廃施設は嫌われやすく、反対の強い要望が、地元住民から町に出された。町は、農協からの申し入れを受け(2002.6頃)乗馬クラブ跡地を購入すること

を急遽決定し、農協は産廃業者へ土地の売却をしなかった。そして、この用地の利用方法として、長久手田園バレー構想のなかに位置づけ、子供たちの里山体験の場とする「教育の森構想」「基地づくり」施策として具体化するというアイデアが創発された。土地を所有し「文教施設」を建設することが、産廃施設への制度上最も確実な対抗手段であった<sup>10)</sup>。

このプロセスに対して、なぜこの土地の購入と用途の方向が議会にも十分な説明の無いまま急遽進んだのか、他の町有地の適切な利用が進まないのになぜこの土地の案件だけは進んだのか、もともと長久手田園バレー構想には入っていなかったではないか、農協の不良債権ともやゆされた土地を金額も決めずに購入を決めるとは裏で何かあるのではないかなど、議員などから激しく批判された。

産廃業者の撤退は円満に話しがついたとされているので、金融危機を経て土地の現金化を急いでいたと言われる農協と、産廃反対の地元住民からの圧力とは、強かったであろう。購入を認める議員も多数を占めていた。関係アクターの圧力を受け、土地を購入し産廃施設を阻止するという、当初の政策目的が決断されたのであろう。ここまでは非公開・非公式の動きである。次いで、その土地を利用した田園バレー構想の充実に政策目的が移行し、子供たちの里山体験の場となる基地づくりというアイデアになり、さらに環境学習プログラムなどの事業へと、目的と手段を移行させながら具体化・実施されていった。

産廃施設問題の解決には他の道もあるし、農協の経営問題は市政の課題とは言えないだろう。環境学習のフィールドは他の場所でも確保できる。首尾一貫した合理的な政策形成だったとは言い切れないだろう。

この用地の購入財源に、次にあげる「オヨナガ池」用地の売却代金を充てると説明されたために、また「環境」関連というイメージが繋がりに、こども塾は万博関連事業であるとする言説も生まれた。万博は背景となる文脈であるとともに、大きな圧力となっていた

かもしれない。市民参加と市民アクターが重視される時代である。にもかかわらずそのプロセスが軽視されやすかったのは、切迫した万博の圧力があつたからだろう。あるいは強烈な万博圧力を「口実」としてうまく利用したのかもしれない。

さらに大きな背景として、都市化が急速に進む長久手では、土地の確保が都市計画上の最大の問題になりつつあつた。土地が手に入りやすかつた時代の意識との、ズレが生まれていたのかもしれない。タイミングよく土地の権利を確保・制限することが、まず先決である時代へ変化していた。今日、都市の縮小時代を迎えても、長久手市の都市化は止まっていない。であるとしても、行政が先導して農地の転換を進める必要はあるのか。都市計画と公共用地の確保についての意識は、さらに複雑化しているのではないか。

ゴミの第2は、オヨナガ池用地の売却である。この売却資金の一部を、事業としての関連はないが、乗馬クラブ跡地の購入に充てると説明された。この池は、万博会場に比較的近い山野田地区にあり、区画整理で町が取得していた。もともと農業用ため池の入会地であつたが埋め立てが進み、行政財産から普通財産に変更されていた。公共的な利用ではなく、売却を想定して普通財産へ変更されていたのかもしれない。愛知県から、この用地を万博関係職員の宿泊施設用地（万博後に公営住宅に転用）として購入したいという意向が示された。この事案は2000年のある時期から検討されていたようだ。県が用地費を2002年度予算に計上することとなり、2002年2月から状況は急展開する。県の予算成立をふまえて、町は6月に補正予算を提出し、激しい議論の末、可否同数、議長裁決で可決され、約7億6千万円で7月に契約にいたつた。

逆に言えば、この資金の充てがなければ、町幹部が乗馬クラブ跡地購入を決断することは無かつたかもしれない。大きなゴミだった。このゴミが加工されるプロセスを、行政側から見れば、批判する議員から強い圧力を受け

た過程だった。他方批判する議員側からみれば、あるべき政策プロセスを町幹部が「圧力」をかけて曲げたと見える。行政と議会との協調や、市民参加が軽視されていたからである。しかし、町幹部が産廃施設阻止を最優先の問題と定義したのであれば、加えて万博に間に合わせるという圧力に対処することが最重要問題と定義したのであれば、これが確実かつ迅速な解決策であると判断したことは首肯できる。ただ、プロセスがていねいさを欠いていたことは否めないだろう。強引である、説明不足であると批判されやすかった。

2.3.2節で、目的等の移行は必要な技法だと書いた。しかし、飛び過ぎた移行・変転は混乱を生みやすい。オヨナガ池用地の用途は、そもそもは町の公共施設の配置を想定した「公共的なもの」（議会答弁）であっただろう。この目的が、万博関係者の宿泊施設・公営住宅用地へ移行し、さらに売却益の一部を乗馬クラブ跡地購入原資に転用する目的へ飛んだ。

なお、このオヨナガ池の問題は、今日に続く興味深い論点を含んでいる。議会で込み入った議論となったので、本稿のテーマからやや外れるが紹介する。①財産の売買など、地方公共団体が協調して事業を決定する場合の、手続き上の問題がある。県の予算が議決されなければ、行政は町議会に対してさえ情報を公表しにくかったことは、斟酌できないことではない。自治体間連携が求められる今日、制度運用の改善が必要であろう。②もともとは入会地（共有地）であった公有地は誰のものか、誰のために利用されるべきかという根源的な問題がある。公有地にしなかった（私有地あるいは財産区有地とし使用収益されている）入会地もあること、公有地とした場合も地元還元的な利用もありうることと比べる地元住民からすれば、穏やかではいられない問題だろう。③公営住宅の必要性はわかるが近所であってほしくないというNIMBY（ニンビー）施設であるという問題がある。住宅地域に良質な公営住宅を建設することがなぜ問

題にされるのか理解できない、という主旨の町長の主張は通じにくかった。社会的により良い住宅政策を、地元住民が選択できない現象である。④都市計画の政策形成における市民参加のタイミングの問題がある。用途が全く白紙の状態に参加プロセスをふまえるのか、それとも公営住宅の整備という方向が定まった時点で行うか、難問である。⑤隣接する大学の学生のものと思われる放棄自動車、違法駐車の問題があった。未利用の公有地・道路に放置された自動車を、自治体が処理しやすい制度が求められていた。

ゴミの第3は、名古屋大学のS教授とその研究室の学生の協力である。人物を「ゴミ」と表現することには難があるが、重要なアクターとして政策をプッシュしたという意味で、ここに記述する。また、参加型政策決定への転換もプッシュしており、研究者と協力した政策形成の成功事例と言えよう。

当時S教授は、長久手町「文化の家」（1998.7開館）の建設と運営に協力していた。私的な評価が入るが、専門の建築学をはじめ幅広く実践的な学識者であった。この当時、文化の家の整備・運営を通じて、教授とI助役や職員との協力関係が機能していた。取得する乗馬クラブ跡地の活用について、町が相談し、学校教育の枠を越えた自然と触れ合う森林体験の場にしてはという旨のアイデアが練られた。また、学生は「基地づくりワークショップ」（2002.8）などの学習プログラムの実施を担った。さらに、「平成こども塾推進委員会」（2002.10）の委員長に就任し、活動拠点「丸太の家」のデザインにも大きな役割を果たした。

しかし、学識者が制度にない形で関与することに対する批判も生まれた。こども塾のアイデアは、地元関係者などによる「長久手田園バレー会議」（2001.10設置）から出されたものではなかった。また、学習施設であるにもかかわらず、「総合学習」を進める学校教育関係者と調整するプロセスも不足していた。

この経過が批判点のひとつになる。農協などの圧力によって土地を購入したという批判をかわすために、田園バレー構想に含まれる計画（「田園バレー構想の子ども版」）であると言説を移行させていた。このため逆に市民参加の視点からは、田園バレー会議で練られたアイデアではないことなどを、手続き的な批判の理由にできたのである。

以後「土地ありき」の計画であると尾を引いた。市民参加の手続きや形式は重要であり、手続き的には不適切だったと言えなくはない。しかし、政策のアイデアがどのようなアクターによって、どのようなプロセスで練られるとうまくいくのか、最適な形はわからない。今日から振り返れば、田園バレー構想に当初から入っていたかどうか、手順が違う手続きは、大きな障害を残さなかった。振り返ると、こども塾という政策がいつ誰によって「決められた」のかは明確ではなく、いろいろな事実（ゴミ）が積み上がり「決まっていた」。土地の取得という事実から始まり、様々な出来事が既成事実となり、相互に圧力をかけあうゴミ箱となっていた。

ゴミの第4は、市民アクターと行政職員の活躍である。豊富なプログラムが、工夫を加えながら開塾以前から継続されている。ただ、次節で若干は触れるが、筆者の取材が不足しており、詳しくは別稿の課題とする。本稿では仮説レベルであるが、すぐれたリーダー、リーダーシップの存在、それらを結び付けた多様なネットワークの生成を指摘しておく。たとえば3.4節で触れるが、所管組織が度々変わったにもかかわらず、プログラム等の変更は少なかった。その理由は、惰性などではなく、現場のリーダーシップが確立しているからではないか。

以上4点に整理したゴミに共通する論点は、リーダーシップである。政策の質は、政策を提案する個人や集団の政策力によって左右される（足立）。また政策実行力も求められる。参加する市民集団・組織は、属人的であるため、意欲的なリーダーの存在が欠かせない。

行政組織におけるリーダーシップ機能については、言うまでもない。政策過程の折々に、公式・非公式に牽引力のある専門家のアドバイスを受けることは効果的だったろう。

問題は、参加・協働のプロセスを重視することと、リーダーシップを重視することとは、両立できないかもしれないリスクである。リスクはあったがこども塾では、行政組織の内外の、政策力と実行力のある複数のリーダーが大きな役割を担ったのは、偶然ではないだろう。

### 3.3 オープン化による参加型への移行過程

用地取得の意思決定は、ゴミの圧力に揉まれていた。しかし、田園バレー構想に位置づけ、里山体験の場となる基地づくりへと、政策目的を移行させてからは、意思決定のオープン化が進み、参加型と呼べる政策過程へ移行した。この移行と並行して、明確な政策目的、課題が設定され、実現手段・方法が合理的に検討されるプロセスが進んだ。

その特徴の第1は、環境学習プログラムの試行を先行させ、基地のハードづくりにつなげたことである。小学生を対象に竹をテーマの活動をする「たけのこ隊」が、早くも2002年5月に始まっている。サポートする市民グループもできた。子供たちによる「基地づくりワークショップ」が開催されている（2002.8）。こうした実践が、工夫を重ねながら現在に続くプログラム構成と、次に述べるアクターの連携関係との土台をつくったのではないか。

現在（コロナ危機の前）の長久手では、対話型ワークショップが数多く開催されている。ただ、対話（コミュニケーション）にかかるコストは大きい。共同作業・体験・学習を重視したワークショップの成果を、ハードの整備と運営に結びつけた成功事例として、掘り起こしが求められる。同じワークショップという名で呼ばれるが、デザインの違いがある。

第2は、プログラムを担う市民グループが育ったことである。子供たちの活動を支援す

るグループ（「よおし隊」）が結成され、町の広報で会員募集された（2002～2003）。町が目的や主旨などをあらかじめ示して、会員を募集している。グループが立ち上がるまで、町・職員が積極的に「援助」したのではない。

このプロセスは、すべてが自発的ではなかったかもしれない。コミュニティ内（長久手では概ね小学校区を単位として進められている）の対話から行動グループを生みだそうとする手法<sup>11)</sup>とは違うかもしれない。しかし、市民グループを育てた成功事例として、掘り起こしが求められる。いわゆるテーマ（主題）型・目的別の行動グループ作りである。なお、外部にも開かれた、テーマ型の場には、長久手の多数を占める新住民も、参加しやすいのではない。

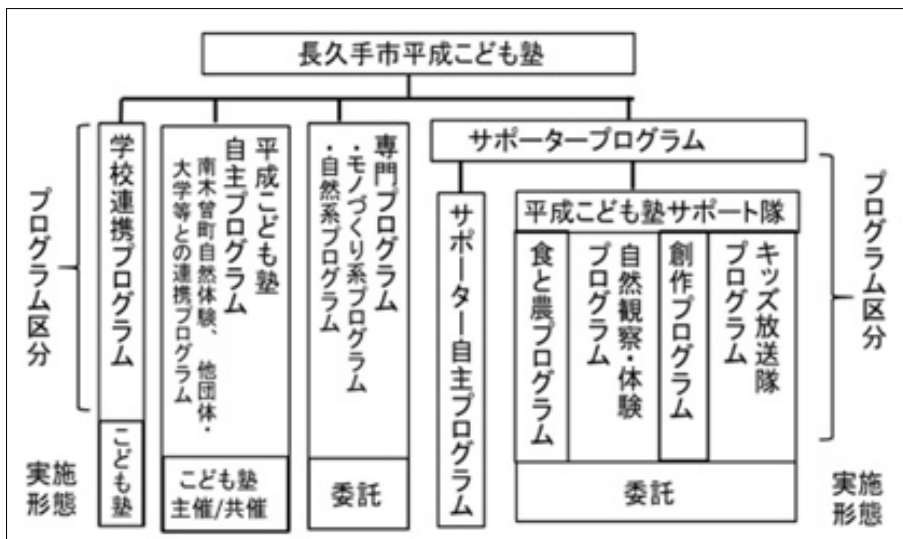
2007年4月には、「平成こども塾サポート隊」が設立され、担い手の高齢化が懸念されるが、今も活発に活動している。会員64名（2012.12時点）食と農班、創作班、自然班、キッズ放送隊のグループに分かれ、年間100回程程度のプログラムを実施する市民組織に成長した。なお、よおし隊の前身となったグループの活動があったが、取材不足である。また、参加者のなかから小グループ<sup>12)</sup>が生まれ、

学校連携プログラムなどを支えている。

もうひとつの特徴は、「ながくて里山クラブ」、「炭やき紅蓮隊」、「長久手湿地保全の会」などの市民グループや、南木曾町、大学、外部の環境団体<sup>13)</sup>、日本介助犬協会などの協力を得て、「こども塾自主プログラム」、「専門プログラム」、「サポーター自主プログラム」などを実施していることである。

つまり、地区住民の協力を得ていることは確かであるが、外部を含めて多くのアクターが集まり、環境学習活動を連携して進める場になっている。行政組織の中の「場」（伊丹敬之2005）がどのように生成し、マネジメントされてきたのか、深掘りが求められる。メンバーはテーマに賛同して集まっているので、地縁コミュニティ内部からアクターや住民組織を育てる手法との違いがあるのではない。なお、これらの団体（研究者・学生を含め）にとっては、実践フィールドの提供など、こども塾が組織の資源となる何かを供給していると思われるが、筆者の取材不足である。

第3は、公式な検討の場の設置と、計画書の策定である。関係者が参加する「平成こども塾推進委員会」が設置され（2002.10）、こども塾の目的、必要施設、管理運営等の練り直しが始まった。こども塾の場所について



別図 平成こども塾のプログラムと実施形態

は、候補地6カ所から委員会が選定するという手続きを取ったが、すでに決まったことという暗黙の了解はできていたようだ。ただ、暗黙の了解が、「土地ありき」だという批判を招いた。経過は定例教育委員会（2002.11）にも報告された。2004年春には、推進委員会の意見を踏まえて『平成こども塾基本構想』が策定されている。理念や位置づけだけでなく、拠点施設の概算面積まで示した具体的なものであった<sup>14)</sup>。2005年3月には、推進委員会の答申を受け、『平成こども塾マスタープラン』を策定した（2016.3に第2次プラン策定）。マスタープランでは、「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』」と位置づけ、学習活動の指針や、運営指針、運営等について外部委員が協議する「平成こども塾運営委員会」の設置などを定めた。

この後マスタープランの指針等に沿って、建設が進み、学習プログラムの計画・実施段階へと進んでいった。環境を重視する社会にふさわしい施策・事業が、周到に計画され実施されるようになった。環境学習施設を整備することへの批判は、次第に影を潜め、むしろ期待が広がっていった。このようにオープン化と参加が進むことと並行して、政策過程に合理性を回復させていった。

なお、このオープン化のプロセス、つまり政策メカニズム（あるいは相互作用）の変化を推進したアクター達は誰なのか、筆者の取材不足である。政策メカニズムを変化させることは簡単ではない。また、このオープン化と参加が進むプロセスで、「直接住民の声を聞いた」というお墨付きに利用されるだけの「イニシアティブの剥奪」は起きなかったのか。起きていたとすれば、それでも何故多くの納得を得る解に結びついたのか、取材不足である。

### 3.4 参加型への移行期におけるゴミの投入

ところで、オープン化による参加型への移

行期また移行後を含めて、政策過程にゴミ（不確実な要素）の投入が無かったわけではない。投入されたゴミの一つ目は、あてにしていた国の補助制度が廃止されたことである。1999年に森林環境教育などを位置づけた中央森林審議会答申が出され、林野庁は「教育のもり」整備事業を開始した。こども塾という政策が創発された当時、少なくとも2002年度には国の補助制度があり、有力な動機付けとなっていた。ところが、この制度が2005年度までには廃止されていた。2002年度～2004年度にかけ、批判の圧力を受けた町は、マスタープランの策定作業などのオープン化と参加のプロセスを踏み直していた。この間に、3割～5割程度も期待していた補助財源が消え、建設費のわずか5%程度の「まちづくり交付金」をあてるという対応に変わり、残りの費用は町財政の負担となった。

この出来事を、補助金の見込みが甘かったと批判することもできるが、逆に、批判を受けて「グズグズ」している間に、補助金を得る機会を逃してしまったとも評価できる。参加の手続きは重要である。しかし、時間をかけすぎること、機を逸した事例であろう。時間をかけるほど良い政策になるとは限らない。政策の窓モデルでは、政治的な機会などの「流れ」は、潮流の変化によりすぐに閉じてしまうとされる。どちらが良かったのか、合理・非合理が交錯したゴミだった。

二つ目は、林野庁からの出向職員3名の存在がある。専門知識を活かし、また農水省・林野庁との調整の任などに当たったと思われるが、取材不足である。

三つ目は、最初に設計者を選定するという公募型「設計プロポーザル」方式に対して「官製談合」ではないかと疑われたことである。この方式は国交省が1991年に認めているが、小自治体レベルではまだなじみが薄かった時期であった。技術力が十分ではない小自治体であっても、質の高い建築設計を実現するために求められた、課題解決型の手法である。適切に運用されれば、決して批判される

手法ではない。この方式で選定した結果「聞いたことがない会社」に発注されたという、筋違いな批判を受けた。ただし、民間の技術力に頼りすぎるのではなく、自治体自身の技術者・技術力を育てる努力は必要だろう。

四つ目は、環境学習の重要性が認知されるにしたがって、多岐にわたる期待が集まるようになったことである。2000年にいわゆる総合学習がはじまり、2003年には「環境教育法」が成立（2011「環境教育等促進法」へ改正）、2005年「環境万博」が開催された。環境学習の重要性が社会に認知され、こども塾への期待は高まった。マスタープランは、総花的な理念や意義をかかげているので、多様な期待を受け入れやすかった。さらに、田園バレー構想の一部とされたので、田園バレー構想の理念から連想された期待も流れ込んだ。

流れ込んだ多岐にわたる言説<sup>15)</sup>は、強弱はあるが圧力となるので、プログラムレベルでどのように期待に応えるか、現場は苦労しているのではないか。本稿の文脈でいえば、目的の移行の圧力を常に受けてきたことになる。しかし、評価は分かれるかもしれないが、プログラムの骨格の変更が無かったことは、前述した。多様な期待を受けたこども塾は、組織横断的な目的を持つ事業となっていく。

五つ目は、横断的な目的を抱えたことも影響したのだろうが、所管組織の変更がたびたび起きたことである。計画時には田園バレー構想の一部と位置付けられたため、建設部経済課の所管であった。建設部内の組織改正により、産業観光課、次いで田園バレー事業課へ移った。2010年には、学校教育の一環として位置づけられ、教育委員会教育総務課へ移管された。しかし、2016年には再び建設部に戻り、みどりの推進課の所管となった。里山保全へ、目的の移行が求められているのかもしれない。所管の異動は、何らかの影響（目的の移行圧力）を与えてきたと思われるが、プログラムの骨格は変わっていない。

六つ目は、事業運営を指定管理者へ委任する予定であったが実現せず、直営を続けてい

ることである。マスタープラン（2005）では、直営で始めるが、「第二段階」として指定管理者制度により民間に委任することを目指すとしていた。ただし、言い回しは慎重であった。「地域の民間団体の活動が十分活発化し、実力も備えた組織に成長することができたとき」という条件をつけ、さらに利用料金制によって「管理受託者の経営努力を引き出すことを狙っていますが、平成こども塾活動拠点施設の場合、このような利益追求行為がなじみません」と消極的な記述である。改定されたマスタープラン（2016）では、「当面は市が直営で管理運営を行います」と、方針を改めた。

受任するにふさわしい団体が存在せず、また利用料金制度の導入が困難であることは、当初から理解されていた。また、多くの市民団体が協力するプログラムの調整から、施設の管理・保守まで統括していくことが、横並び意識が強い市民団体にできるかどうかという課題も、予測できたであろう。にもかかわらず、なぜ指定管理者制度の導入がうたわれたのか。いわゆる「マッチポンプ」のような記述が入ったのは、何かの圧力を感じさせるが、取材不足である。

「公設民営」を可能にする指定管理者制度が導入されたのは2003年であり、制度への期待が高まっていた時期ではあった。この制度が始まり20年近くを経て、はたして民の創意工夫で高い公共サービスが提供されているか、受任意欲と能力のある市民団体が育たないのはなぜか、総括の時期に来ている。直営のこども塾では創意工夫が足りなかったのか、ムダな費用が発生したのか、総括されたうえでの方針変更だろう。ただし、これまでに官民連携の手法は幾つも生まれ、「安上がり手法」への期待があい変わらず残っている。

七つ目は、交通アクセスの不便さである。そもそも子供たちが自然とふれあいながら学ぶ施設であるので、交通至便な用地の確保は簡単ではない。駅前に畑をつくるような事業では、評価が二分するだろう。コミュニティ



バス路線の延伸で対応したが、休日のみ2本程度の運行である。不便さゆえの市民の要望が、形を変えて断続的に上がっている。施設側の課題というよりは、交通政策側の課題であろう。なお、学校行事には市のバス（自家用）等の送迎で対応している。

#### 4 こども塾の成果と課題

記述してきたように、こども塾のプロセスには多くのゴミが投げ込まれ、強い圧力を受け、合理的ではいられない複雑な状況に、行政はおかれた。その非合理的状況から、行動しながらより多くの納得が得られる「良い」解決策を創発してきた。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、非合理的状況下での合理性の回復プロセスであった。その結果、小自治体としては充実した環境学習施設が整備され、豊富なプログラムが市民の協力を得て実施され、利用者の満足度は高く、「ほぼ全てのプログラム」（議会答弁）でキャンセル待ちが生まれる状態が続いている。初期には建設自体に激しい批判が起きたが、次第に影を潜め、今では応えきれないほどの幅広い期待が寄せられる政策・事業となった。なお、上記の合理性の回復プロセスが、合理性モデルに描かれるような理念的に整ったものでなかったことは、前節で述べた。新たなゴミが投げ込まれながらも、合理性を回復する努力が続けられたプロセスだった。

合理性の回復に影響したと思われる変化は、第1に政策の具体化の段階で目的や手段を移行させたことだった。廃棄物処理施設の阻止という所期の目的を、教育施設の建設用地の取得、田園バレー構想への位置づけ、環境学習施設の整備、総合学習、里山保全などへ目的・手段を移行させてきた。

一般的に言えば移行させることによって、むしろ「悪く」なることがありうる。では、こども塾の事例では、何故合理性の回復ができたのか。第2の変化は、移行プロセスでオー

ブン化が進み、これと並行して合理性が回復したことである。廃棄物処理施設の阻止という決断には、スピードが必要だったとはいえ、「独断専行」とも批判された。しかし、この決断が下された後は、情報を開示し、審議会等を設置し、ワークショップを開催し、オープンなプロセスをたどった。

多くの納得が得られる効果をもたらした第3の変化は、参加（協働）である。「サポート隊」など多くの市民集団が育ち、支えられ、参加型の意思決定が行われ、豊富なプログラムが協働で実施されている。

では、参加によって逆に非合理的な現象が起きる「市民の失敗」は、何故起きなかったのか。前節を整理すると、こども塾の事例では、①政策の上位目的と計画は、参加プロセスを経ずに行政が決定していたこと、②この結果、具体化のどの部分に、市民が参加・協働するのかという範囲がある程度明確になり、参加・協働が自己目的化されなかったこと、つまり「市民への丸投げ」ではなく、行政との役割分担がある程度あらかじめ分かっていたこと、③メンバーの地域性を限定するのではなく、こども塾のテーマに賛同する、長久手以外のアクターを含めた、多様なネットワークがつけられたという特徴があった。ただし、以上の特徴が、一般的な成功の要因であるとはまでは、本稿は主張しない。事例報告の範囲である。

第4は、複数のリーダーシップの連携である。オープン化をすすめ、参加型の意思決定へ変えるというのは、言うほどたやすいことではなかっただろう。長久手の政策過程のメカニズム（相互作用）を変えた、行政側のリーダー達がいたに違いない。環境を重視する社会的文脈に合った解を創発したリーダーだった。また、市民集団も、語られることは少ないが失敗することがある。そのひとつの要因はリーダーシップの不足であるが、こども塾では違っていた。このようにこども塾では、研究者を含め、内外のリーダーシップの連携が生まれた。ただし、この連携がなぜ、どの

ように育ったかなど、取材不足を残している。

こども塾のように、賛否が対立した事例の取材には困難さがある。渦中では行政サイドの口は、さらに軽くない。時間を経過しなければ客観的な評価を下しにくい、関係者の記憶は薄れ、しかも記憶が変化している可能性がある。事実と言説（語られる記憶など）とのズレの再構築が必要になるが、裏付けられる資料は散逸し、保存期間を過ぎた行政文書の廃棄は進んでいる。あるいは記録さえされていない。こども塾も、貴重な事例であるが、検証しにくくなっている。

最後に、コロナ危機による大きな社会的変化を受けて、触発された問題意識を述べておきたい。まったく見通しの立たない状態、合理的な判断が下せない状態が続いている。世界の社会・経済・政治は大きな打撃を受け、ポストコロナと呼ばれる時代では、新たな変化が起きるだろうと予想されている。

コロナ危機は、大筋ではゴミ箱モデルが、起きた現象の記述に有効であることを示している。また、非合理的状況下で合理性を回復させる政策過程モデルの重用性が確認された。しかし、いくつかの点で本稿の主張も、ポストコロナでは通用しないという変化が起きるかもしれない。

その第1は、情報のオープン化に加えて、公共化が重要になることだ。本稿は行政が重要な情報を握ってきた時代の事例だったので、行政がもつ情報等のオープン化が、合理性の回復に必要なだと主張した。しかし、コロナ危機では、行政は一部の情報しか把握せず、各専門家や巨大ICT企業などが、個々の分野で情報を持つ状態が生まれた。また、玉石混交、なかには「反事実」の情報もあふれ、全体像をとらえにくいカオス状態となっている。

求められる変化は、まずは各主体が得た情報を、プライバシーを保護しつつ、誰もが利用できるようにする公共化である。対極にあるのが、監視国家とアナーキーな市場である。防疫を口実に個人の行動を監視し、規制・管

理するような国家にはしてはならない。あるいは、巨大企業が膨大な個人情報収集・蓄積し、他方では巧みな情報操作を放置するアナーキーな情報社会であってはならない。

第2は、コロナ危機によって分断化と貧困化が進み、参加型の政策決定と協働型の実行にも変化が起きると予想されることである。本稿は参加型の政策決定の重要性を主張したが、参加の内容や条件について深く検討しなかった。しかし、参加によってより良い政策決定にいたるには、幾つかの前提条件が必要である。そのひとつは、社会の分断が進んでいないという条件である。分断が進めば、参加の場は他者との対立の場になりやすく、良い政策は生まれにくい。コロナ危機は、「よそ者は来るな」「悪いのは\*\*」「自分だけが苦しい、不安」「監視し合う」などの分断意識を生み出している。つながりや絆とよばれるものの内に生まれた共感が、同時に分断と排除の意識さえ生み出している。分断された社会では、強力な指導者と国家が、イメージと情報を操作しながら支配する手法が通りやすくなる。絆と重苦しい同調圧力との違いが薄れ、美しい名で呼ばれる体制が支配構造に組み入れられていくだろう。

また、貧困化も進んでいる。コロナ危機には、貧しい者により多くの困難がかかってくるという逆進性がある。協働とは多様な主体が協力し合うことだが、貧困化が進めば、人々の生活と心から、他者と社会のことを考える余裕が薄れやすい。協働という行動と無償ボランティアという行動の境界線が薄い日本では、自発的な協働行動は減るのではないか。

第3に、本稿では政策目的等の移行に成功した事例を紹介したが、コロナ問題では、「不都合な移行」が起きている。たとえば、感染防止に必要な「濃厚接触の回避」「三密の回避」は、「外出の削減」「移動の削減」に移行している。また、「ソーシャルディスタンス」とは、一定の身体的な距離を保つ防疫手段のことであるが、感染者（かもしれない人）や医療従事者、外国人や他地域住民と

は、心理的・物理的な距離を置くという意識・行動に移行しつつある。他にも「非常事態」「100年に一度」「新しい生活様式」など移行が起きやすい言葉だろう。分かりやすく表現したいのだけれど、問題の取り違えを起こしやすいのではないかと。

第4に、本稿は、事例をゴミ箱モデルに照らして解釈したが、それで何になるのかという根本的な疑問である。本稿は、合理的ではいられないようなゴミ箱の中から、合理性を回復し良い政策を創発した事例を紹介した。一方、コロナ問題では予測不能のゴミが、ゴミ箱からあふれている。やむをえず、医療崩壊を防ぐという短期的な目標に集中した政策を選択せざるを得なかった。

しかし、大きく振り返ってみれば、危機は始まっていた。市場ではマスクの供給すら解決できなかった新自由主義経済の浸透、医療体制を脆弱化させてきた医療政策、感染症との「戦い」の歴史などへの危機感を持っていれば、新しい感染症によって医療崩壊が起きることを、予測することは可能だった。危機には市場が機能しないことを予測し、市場に頼りすぎない仕組みを作らなければならなかった。さらに深刻なのは、外出の自粛が目標だとされる「新しい生活様式」の下では、地域の「絆の力」<sup>16)</sup>で助け合う社会を理想とする活動は、大きな困難に当たってしまうことだ。

コロナ危機に直面して、「市場」も「地域」も脆弱であることが明らかになった。政府が、財政が、機能しなければならぬことが明らかになった。このような危機を避け、また対応するために、多くの納得を得るという意味で政策過程を「合理的」に機能させるための、理論と実践の深化が求められている。非合理性を包摂する合理的な政策過程である。

## 注)

10) 隣地に介助犬総合訓練センター「シンシアの丘」を建設する計画が進んでいたと言われる。

- 11) 近年の長久手市では、市民の行動グループの生成を目的とした、「コミュニティデザイン」(山崎亮)と呼ばれる対話的手法が好んで用いられている(島田2017、島田・中川2019)。
- 12) 協力グループには、「野外活動同好会」「Heartの会」「食生活改善推進委員会」「愛知県創造工作レクリエーション協会」がある。
- 13) 「ART&LIFE自然学校」「よりあい工房ばんどり」「愛知県シェアリングネイチャー協会」が、専門プログラムを受託している。
- 14) 長久手町議会平成16年 第2回定例会(第3号6月10日) No. 28, No. 38, No. 40, No. 41他。
- 15) 「総合学習」以外にこども塾に絡めて現れた言説を議会議事録から拾って例示すると、ゆとり教育、森林や自然体験・学習、竹林保全、竹の利用・炭焼き、自然素材の工作、里山保全・活用、万博の理念、農業体験、農業後継者育成、昔の遊び体験、環境の継承、子供と地域のふれあい、大人の生涯学習・環境意識、人と自然との交流、新旧住民の交流、都市と農村の交流、子どもの居場所づくり、自然素材の利用、里山ボランティアの活動拠点、雨水利用、食育、木育、地産地消、ビオトープ、生物多様性、バイオマス利用、南木曾町との交流、郷土料理づくり、人づくり、シティズンシップ教育、木望の森構想、長久手の景観、シンシアの丘とコラボ、プレーパーク、温暖化 等々。
- 16) 『人と人との絆の力があれば、目に見えないウイルスへの恐怖や不安な気持ちに必ずや打ち勝つことができる。私はそう信じています。』安倍首相2020.5.4記者会見。下線筆者。

## 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』。