

政策議論の特性とゴミ箱

地方自治体の総合計画はもちろんのこと個別政策を議論する場合でも、政策自体が複雑性や異分野との相互関連性を持つため、単一の専門領域や利害関係の視点で完結することなく、複数の専門領域・利害関係を超越したアプローチが必要となる。しかし、現実には、各分野の学識経験者や行政担当者等が縦割りの断片的制度の中で行動するだけでなく、議論に参加する民間・住民も断片的利害関係や意見の中で行動し、超領域的・横断的な政策思考には十分に対応できていない。専門家、住民を問わず政策を考える際には、政策議論に潜む本質的な弱点・欠陥の存在を認識することが必要となる。具体的に弱点等を整理すると、明確な目的を共有した最適化が議論の中心となるのではなく、各参加者の目的や価値観が不明確でそれを明らかにすること自体が政策議論の初期段階では中心課題となること、政策の価値観を絞り込むことには限界があり、ほとんどの政策は複数の価値観を含むこと、の結果、政策は異なる価値観の上にひとつの姿で形成されるため、異質な利害関係間の調整を必然的とすること、良い決定の基準は、最適な手段ではなく、多くの人達の価値観が同意できる手段に求められること、目的や手段の集合は網羅的ではなく部分的に認識され比較されること、長期的な視野、広い視野、深い分析等には限界があること、政策は、不確実性があること、などである。

こうした弱点に加え、従来の縦割り・断片的な視野の議論では、問題を狭く定式化する傾向が強いこと、このため、政策領域に空白が生じやすいこと、分析のための理論も断片的に専門化しやすいこと、価値規範に基づく方法論が欠如しやすいこと、信頼できる事実に対する知識、理論、概念的分類法、疑わしい仮説、隠された価値判断等議論において様々な要素が混然すること、資源制約を無視する傾向があること、基準が曖昧なため、流行りに支配される傾向が強いこと、などの課題が存在する。

政策議論に関する以上の実態を整理した考え方として「ゴミ箱モデル」がある。政策選択を各種の問題とその解決案とが乱雑に入っているゴミ箱の中での選択として捉える考え方である。具体的には、政策形成を通じて関与する人々や組織が、不明確な選好、明らかではない技術、流動的参加をベースとして活動することによって、「組織化された無秩序」の中の政策形成プロセスが展開されると考える。組織の意思決定では、独自の利害を持つ参加者や参加組織が関わることで、いろいろな問題点が政策決定プロセスに持ち込まれ、いろいろな解決案が様々に考慮される。そこでの選択は、「いろいろな種類の問題や解決案が参加者によって生み出され、投げ込まれるゴミ箱」と同じ状況となり、そうしたゴミ箱の中での政策選択となる。ゴミ箱の混合状態は、利用可能なゴミ箱の数と種類、それぞれのゴミ箱に付けられているラベル名、投げ込まれるゴミの性質、ゴミが集められまた取り除かれていくスピード等により異なる。ゴミ箱的政策意思決定から生まれる結果、あるいはどのような問題及び解決案が脚光を浴びるかは、会議ごとに如何なるメンバーが出席するか、すなわち、人的構成によっても大きな影響を受ける。また、ある時には問題は実際に解決されるが、ある時には問題は別のゴミ箱へと移動し解決案が見つからないためゴミ箱の中で無視されることもある。ゴミ箱モデルの特性としては、第1に特定の問題があって、それを解決しようとして人々が動き始めるのではなく、解決案が先にあり、それが特定の問題を探し始めることが多いこと、第2に参加者の特定の組み合わせから可能な場合にのみ、人々は問題の解決に積極的に取り組むこと、第3に論理的に問題解決をするのではなく、解決案と問題とは選択状況における別々の流れとして同等な地位を占めること、第4に解決案の人氣が、人々がどの問題を考慮の対象として取り上げるのかに影響する場合も多いこと、第5に選択状況における流れの合流の姿によっては、従来、試みられなかった結合が出現し、極めて急激な変化が生まれる可能性があること、などである。これらは審議会、住民参加等パートナーシップによる政策議論に共通する課題である。