

縦割り型政策形成の限界

まち・ひと・しごと創生政策による地方版総合戦略策定では、第1に自立性が求められている。自立性とは、長期的構造要因への対処であり、短期的な対処療法ではないこと、具体的には、特定の地域（民間・個人含む）に効果が帰着し、国の支援が将来なくなった後も地域自身で持続性確保が可能なことである。そして、第2に求められる地域性とは、縦割りではなく地域経営として民間も含め横断的に政策が形成されていることを意味する。

地方版総合戦略だけでなく地域政策は、本来、単一の視点・アプローチではなく、横断的・構造的な視点・アプローチが必要となる。しかし、現実には、縦割りの行政組織の中で分野ごとの断片的視点・アプローチのもと検討が進んでいる。こうした政策形成プロセスをすぐに変革することは困難であり、縦割りで形成した政策の特性を認識し、その課題の深度を理解することで政策形成の質の進化に繋げることが重要となる。縦割りの政策形成プロセスで認識すべき特性は、①明確な目的を所与とした最適化が中心の問題となるのではなく、政策形成の目的や価値規範が不明確でそれを明らかにすること自体が取り組むべき問題の中心課題となることが少なくないこと、②目的のほとんどは複数の価値・視点を含むこと、③②の結果、問題は異質な価値観の上に形成されており、異質価値観間の調整を含んだものになること、④政策は目的と手段の多層的組み合わせであり切り離すことが困難であることから、目的・手段・分析の適正性に制約が生じること、⑤良い決定の基準は最適手段よりも、より多くの人たちが同意できるということに求められがちであること、⑥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が多いこと、⑦長期的な視野、広い視野、深い分析といった高度の能力が要求されること、⑧政策は、様々な不確実性を抱えていること、⑨意思決定は、分析だけではなく、判断に大きく依存していること、⑩政治的・組織的考察を含むことで、実施上の問題の考察を重視する必要があること、などである。

以上の特性に加え、伝統的に縦割りによる政策は、①問題を狭く定式化する傾向が強い。このため、政策領域が空白となりやすいほか、②分析が断片化しやすいこと、③具体的方法論が欠如しやすいこと、④信頼できる事実に関する知識、試論的な理論、疑わしい仮説、隠された価値判断等様々な要素が混然としていること、⑤政策志向的研究や政策決定、そして政治自体の重要な特徴が無視される傾向にあること、⑥資源の制約を無視する傾向があること、⑦基準があいまいなため、流行に支配される傾向が強いこと、などの課題が存在する。以上の結果、本来、横断的な性格の地域問題を一次元のイメージで捉えやすく、問題をゆがめて認識したり、有効でない結論をもたらすことも少なくない点に留意すべきである。

さらに、縦割りの政策は管理科学的に機能する。管理科学的機能は目標を達成するため、合理性の果たす役割に関する一定の仮定を持ち、基本的な認識フレームとして「システムズ・アプローチ」を採用することが多い。システムズ・アプローチとは、異なった問題や事象が相互に密接に関連しているということを認識し、最適性の要求は満たさなくても、次善の解を得られるようにコントロールすることである。しかし、こうした管理科学の側面は、政策形成や政策執行の改善に対して以下の点で欠点を有する。それは、あるタイプの管理的な意思決定及びあるタイプの下位政策の改善のためには有用なアプローチを提供するが、より良い政策決定という面ではあまり貢献することができないということである。そして、①制度形成の領域に及びづらいこと、②コンセンサスの維持や相互提携関係の形成等政治的なニーズも領域外であること、③非合理的な現象を取り扱うことが困難なこと、④価値規範問題を取り扱うことはできず、価値に関しての一定の仮定を明確にすることが困難なこと、⑤利用可能あるいは容易に選択できる代替案の中から最適な案を選び出すことを基本とし、新しい代替案を考え出すことは領域外であること、⑥定量化と操作可能なモデルに依存し、複雑な社会問題を扱うことには限界があること、などである。