

政策形成能力の育成

熊本県立大学総合管理学部准教授 井寺 美穂

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

はじめに

自治体を取り巻く環境が大きく変化するなかで、多くの地域課題や新たな行政ニーズが生まれており、自治体行政やその職員にはそれらの課題やニーズに対応する力が求められている。また、地域の特性を活かした持続可能なまちづくりを展開するためには、前例踏襲型ではない積極的な政策形成や、政策に強い職員の採用や育成が必要である。それと共に、それらの自治体で業務に従事する行政職員にも地域課題を見極める力や地域の特性・実情に適した対応策を立案する力をはじめ、地域をより良くしたいと思う情熱や意欲が不可欠である。特に、地方分権改革の進展は、このような政策形成主体としての地方自治体の役割を拡大させ、自治体が政策形成能力を保持する必要性を高めている。また、このような能力は総合計画や行政計画を策定する担当者だけでなく、自治体職員全体に求められるものである。

他方で、政策形成は単に職員の長年の経験や直感的なアイデアだけに依るものではない。問題の所在を明確にしたり、問題に適した対応策の模索、そして複数の対応策の比較検討やそれぞれの対応策に関する効果予測の分析など、多様な政策形成のプロセスや作業内容を理解した上で、それらを実施することができる知識や技能、対応力が必要である。

果たして、そのような政策を形成する能力や体力を自治体はどのように確保・育成していくべきであろうか。

政策形成能力の必要性

(1) 政策とは何か

政策の定義は多様であるが、一般には「ある問題を解決するために決定された行動の指針」などと定義される。その問題の性質が公共性を帯びた場合に、それらを公共政策と呼ぶ。また、公共政策の主体、すなわち問題解決策の主体は多様であることから、特に政府が取り組むものは「政府政策」と呼ばれる。

(2) 政策形成能力とは何か

政策は、問題の発見からその解決まで、それらの対応内容を時系列で整理した場合に、「**課題設定** (agenda setting)」（社会の諸問題を察知・認識して、その問題の原因・背景などを分析し、その問題に対応するか否かを決定する段階）、**政策立案** (policy making)」（前段階で多種多様な課題の中から、対処すべきものとして認知されたものについて、その対応方針を具現化する段階）、**政策決定** (policy decision)」（前段階で立案された政策案について、決定権限を有する機関が審査・審議し決定する段階）、**政策実施** (policy implementation)」（前段階で決定された政策を実施に移す段階）、**政策評価** (policy evaluation)」（実施された政策についての成果などが評価される段階）」に分けられ、この順序で各ステージを進むとされる。そして、これらの政策が辿る一連のプロセスを政策過程と呼ぶ。政策過程の観点から政策形成能力を定義した場合、政策形成とは課題設定および政策立案までの一連のプロセス、そして決定プロセスにおいて立案した政策案が採択されるように働きかけることを指し、それらの取組みにおいて必要とされる能力を政策形成能力という。

また、課題設定を更に「問題発見」や「政策研究」（地域独自の公共課題を発見し、その課題を解決する方策を探ること、そしてそのために現状を調査分析し、基礎概念や理論枠組みを創出すること）に細分化した場合には、政策形成能力とは「政策研究およびそれに基づく政策立案に必要とされる能力」と定義される。

(3) 政策形成能力の必要性

地方自治体が、地方自治法に定められた「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」を果たすためには、地域で生じている課題を発見し、その課題に適した解決策を立案し、それらの案の実施を通して、問題の解決を図る必要がある。地方自治体が地方自治法に裏打ちされる「地方行政を推進する責任」を果たすためには、組織的に自治体行政全体の政策形成能力を育成していかなければならない。

更には、中央地方関係の変化と共に、住民自治の強化や住民参画、協働の重要性が叫ばれるなかで、住民との合意形成に依拠した政策形成が求められており、それらの実践が可能な人材の育成が必要である。

このように、多様な理由により、従来以上に自治体に政策形成能力の確保が求められる時代において、それぞれの自治体はどのように行政職員のそれらの能力を育成すればよいのであろうか。

政策形成能力の育成

(1) 政策形成能力の育成方法

従来から、職員の政策形成は、実践的な研修を中心に、その育成が図られてきている。職員の能力を育成していく中心的な方法は、OJT（職場研修）やOff-JT（職場外研修）、自主研鑽（自学）の3つがある。そのなかでもOJTが能力獲得に対する影響力が強く、他方で体系的でシステムに組み込まれたOJTは少ないため、政策形成能力の育成の大半はOff-JTに委ねら

れてきたと言われている。

先述のとおり、政策形成は単に経験やアイデアによって作られるものではない。そのため、問題発見や現状分析、原因分析や課題設定の手法を理解した上で、対応策の比較検討、効果予測の分析など、それを実践するための基礎的知識や技能を学ぶ必要がある。それらは、通常、1日や短期研修で終了することが困難であることから、年間を通した中長期的な期間を通して実践的な研修スタイルで実施されることが多い。

(2) 事例紹介

筆者は、大学の授業や自治体の政策立案研修の講師等の機会を通して、地方公務員やそれらを目指す学生たちの政策形成能力の育成に携わっている。それらは半年間ほどの期間を使用しながら、実践的に地域課題を取り上げ、それらの解決策を立案し、提案（成果報告会の開催）するという手法である。その際に、受講生に対して、以下の3つの政策形成のポイントについて言及している（矢代；2017を参照）。

【問題起点の政策形成】

理想と現状のギャップを見える化した上で、問題の「本質」を明確にして、問題の「性質」を見極める。対策＝手段から検討するのではなく、まずは問題を明らかにすることから取り組みを始める。また、その際に問題の公共性についても考慮する。

【成果志向の政策形成】

プラン偏重型ではなく、地域課題の「解決」を意識した成果志向の政策づくりを行う。その際、既存の取り組みやその成果を確認した上で、原因分析や改善策について検討する。新たな対策案を検討する場合は、それらを実施し、成果を出すためには、どのような体制で、手順で進めるのか段取りについても検討する。更には、その対策の実現可能性（コストやリスク、制約等）の検討を行う。

【住民参画・協働による政策形成】

可能な限り、住民や関係者のニーズを把握す

ると共に、彼らと地域問題を共有し、その対策を考える。

また、以下の図表のような政策提案書の様式を活用して政策づくりを行ってもらっている。政策提案書は、提案内容の合意・承認を得るために、その結果の情報を整理したものであるが、政策手段に至るまでの考察の展開がわかるように、全体構造を工夫している。それらを工夫することで、聴き手（読み手）が抱く疑問への回答や、自分たちの考えを整理することにもつながる。

図表 政策提案書の様式

政策提案書												
政策名												
現状 (問題認識)	現在、どのような問題が生じているのかについて記載する。 ◎「目標」「現状」「不具合(ギャップ・障害等)」を可視化し、問題構造を明らかにする。 ◎公共性(＝公的な介入が必要である、誰にとつての問題か)について記載する。 ◎問題の重大性や深刻度を示す。 ◎現在の実態(何がどの程度、起きている)を具体的に(主張を裏付けるデータ)に把握する。											
問題分析	【既存の取組み】 現在、どのような対応策がとられているか 【原因分析】 問題を引き起こしている原因について考察し、その結果を記載する。 +住民や関係団体などのニーズを確認する。 +現在の対応策が機能していない原因についても考えてみる。											
政策課題	課題解決の方向性＝問題を解決するための方向性＝何をどう変化させるのかについて記載する。											
先進事例	他国や中央政府、他自治体の類似する取組事例を研究し、その概要を記載する。 +行政だけに限定せず、他の政策領域や民間企業等の取組事例など幅広く政策研究をしてみる。											
政策内容 (提案内容)	目標	解決の方向性をより具体的に記載する。目指す姿は、「何を(＝指標)」「どの程度(＝達成水準)」「いつまでに(＝期限)」の3つの観点から記載すると、聴き手(読み手)にとっては分かり易い。										
	実施主体 推進体制	実施する担当組織について記載する。また、参考者がいる場合はそれらの役割分担についてもふれる。										
	対象	政策の対象者(＝受益者)を記載する。										
	活動 (手段)	問題を解決する具体的な方法を記載する。 ※政策内容、期待する成果、費用、リスク、制約事項などを検討し、より有効性や効率性の高い案を記載する。										
予想される 効果	直接的 効果	評価指標(インプット、アウトプット、アウトカム、インパクト)を理解した上で、直接的効果について記載する。										
	間接的 効果	間接的效果について記載する										
政策の 実現性	コスト	コストについて算出して、記載する。 ※経営資源の有効・効率的活用について考慮する。										
	リスク	リスクや制約(予算・法令などの制限)について確認する。										
活動 スケジュール	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
	1年目											
	2年目											
	3年目											

(出典) 筆者作成

図表は、学び手が、政策形成のプロセスにおいて、特に意識してほしい項目をピックアップした作りとなっている。政策名および活動スケジュールの欄以外には、考察にあたっての注意書きを書き入れている。

政策形成は、「科学というよりは技術である」といわれることがあるように、政策形成のプロセスを体系的に理解し、段階的に取組みを行うためには上記の提案書を活用することも一考の余地があるであろう。段階的に立案作業を行う

ことで、忘れがちな重要な視点や作業を担保できる。

おわりに

自治体行政が、組織的に職員の政策形成能力を育成するために教育機会を確保することは、住民に最適な行政サービスを提供する責任を負う自治体の責任あるいは義務のひとつである。

医師は「医療－病気治療」の専門家、弁護士は「法律－紛争処理」の専門家と評されるように、我が国の地方公務員が「地域の公共政策－地域課題解決」の専門家と認識され、また職員自身がそのような自負を保持することができるような地方行政の実現に期待したい。

主な参考文献

- ・矢代隆嗣 (2017) 『自治体の政策形成マネジメント入門』、公人の友社
- ・真山達志 (2001) 『政策形成の本質-現代自治体の政策形成能力-』、株式会社成文堂
- ・牧瀬稔 (2020) 「地方自治体における政策思考を目指した研修(政策立案型自治体研修)の現状と可能性」『社会情報研究』第2巻1号、学校法人先端教育機構、35-46頁
- ・田中優 (2011) 「地方自治体職員における政策形成能力の育成について-「問題発見(気づき)能力」を中心とした考察-」『国際研究論叢』25(1)、大阪国際大学、151-166頁
- ・田中優 (2012) 「ガバナンス時代における自治体職員の政策形成能力」『国際研究論叢』26(1)、大阪国際大学、39-59頁

著者略歴

熊本県立大学 総合管理学部 総合管理学科 准教授
井寺 美穂 (いであ みほ)

熊本県立大学総合管理学部卒業。同大学院アドミニストレーション研究科博士後期課程修了。久留米大学法学部非常勤講師を経て、熊本県立大学総合管理学部講師、2017年より現職。
専門は行政学、大学では「行政学」「公共政策論」等の科目を担当。