

政策形成の5つのポイント

東京工業大学名誉教授
宮 嶋 勝

自治体職員の「政策形成能力の向上」が言われて久しい。それを支えていくために、各自治体では「1人1台パソコンの配備」、「通信網の整備」等の基盤整備が、ほぼ完了している。今回の小論では、このようなITのインフラ整備を受けての自治体職員の「政策形成能力向上」のあり方を論じる。

1 自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ

私は、長い期間にわたって自治体大学校での講義・演習を担当してきた。これらの機会を通じて、全国の多くの自治体職員と各種の交わりを持つことができた。このような交流から、「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」との感を深くしている。

ここに2つの仕事のやり方を例示する。

仕事のやり方①：事業実施に当たり、前年どおり、前任者のとおりに今年度も踏襲する
仕事のやり方

仕事のやり方②：自分なりの企画を立て、新しい事業展開を模索していく仕事のやり方
世の中で“プロデューサー”と呼ばれている人たちの仕事ぶりを見ると、①のような仕事ぶりを思い浮かべる人は少ない。通常の“プロデューサー”と呼ばれている人の仕事ぶりとしては、②を思い浮かべる人が多い。

しかし、私が「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」と呼びかける真意は、担当している仕事を手掛けるときに、②の仕事ぶりを専らモットーとしてくださいということではない。10の仕事をするときに、「8、9の仕事は①のやり方で結構」であるが、「1、2の仕事は②のやり方を心掛けて欲しい」との意味合いである。

なぜ、このような意味合いで「自治体職員は地域づくりの“プロデューサー”たれ」と呼びかけるかということ、自治体の手掛ける仕事の大部分は「継続的に事業を実施していく」事業特性があるからである。継続性を重視していくと、①の仕事のやり方は、ある程度、

理に適っている。そのため、多くの仕事のやり方は①で結構である。しかし、継続性を重視しつつ、新規性が要求されてきている昨今の事業環境を勘案すると、「1、2の仕事は②のやり方を心掛けて欲しい」との呼びかけになるのである。

2 政策形成を支えるのは“読む力”

自治体は多種多様な事業を展開している。それらの事業の特質は大きく変容してきている。事業の特質の主な変容として挙げられるのは、「必需性が薄れて選択性に」、「画一的な事業展開から独自の事業展開に」、「量的充足から質的充実に」である。住民の日々の活動・生活を支える公共財が成熟度を増すに従って、公共財への住民ニーズの変容が事業の特質の変容として表れている。これらの変容は、自治体職員の政策形成能力のあり方に大きな変化をもたらしている。

私がよく使うフレーズとして、「都道府県職員は、全国に47人の同業者がいる」、「市町村職員は、全国に約1,800人の同業者がいる」がある。このことは、自治体の事業の多くはその自治体しかやっていない事業は少なく、自分の自治体がやっている事業は他の自治体でもやっているのが通例だから、このように言っているわけである。

多くの事業の必需性が高く、量的充足に追われていた時代の政策形成の基本は「画一性」であった。政策形成の「画一性」とは、全国の同業者は横一線で同じような事業展開をしていけば良いという手法である。画一的な政策形成を支えるのは「模範解答」の存在である。各事業分野に対して、多くの場合、中央政府なり事業官庁が、要綱なり、指導要領なり、法制度等を作成・整備する。これが「模範解答」として各自治体の担当者に配られる。それ故、同業者が同じような「模範解答」を下敷きにして事業を遂行していくので、事業遂行の差は自治体間ではあまり見られない。

しかし、必需性が薄れ、量的充足がある程度進むと、必然的に「選択性」が前面に出てくる。そして、事業のソフト化が進行する。「選択性」とは、自治体が提供する事業に対して、住民の側が自分達の選好を働かし、好みに合えば事業に参加してくるが、好みに合わなければ事業に参加してこない。それ故、住民の側が自治体の事業に参加するかしないかを「選択する」時代に入ってきているのである。この時の政策形成の基本は「独自性」である。もはや全国どこでも通用する「模範解答」は存在しない。全国の同業者が横一線で同じような事業展開は不可能になってきている。それ故、各自治体間での事業遂行の差が顕在化してくるのである。

このような政策形成のあり方の変化は、自治体職員の理論武装にも大きな変化を与えている。画一的な政策形成の時代に要求されていた「模範解答を正確に理解すること」だけでは政策形成は進まない。新たな政策形成に要求される理論武装は、しっかりとした“読む力”である。事業が置かれている現状を読まなければならないのである。住民に事業を

受け入れてもらうためには、住民の選好を読まなければならないのである。独自の政策立案に対して、その事業が地域にとってなぜ必要なのか、そして、事業の実施がもたらす政策効果等を読まなければならないのである。そして、事業の先行きを読まねばならないのである。現在の自治体の政策形成は「地域間競争」ともいわれている。この競争の中身を一皮めくれば、「読む力」の競争であることが明々白々になってきたのである。

自治体職員が今まであまり意を用いてこなかった「読む力」を強める」ための処方箋は非常にはっきりしている。その答えの一つは、各自治体で強力に進めてきた「1人1台パソコンの配備、そしてネットワーク化」にある。読むためには、それなりの道具が必要である。その道具がパソコンであり、ネットワーク化である。当然のことながら、自分の目の前の机上のパソコン君を自分の有能な部下として使っていける職員は良い仕事ができる職員である。逆に、パソコン君を部下として使いこなせない職員は良い仕事ができないのである。すなわち、読むには、それなりの道具を使いこなすことが必須の条件である。

このことに関連して、次のようなことを経験したことがある。私が長く勤めていた大学では、多くの学生が大学院まで進むため、ゼミでの指導は論文作成であった。そうした中で、比較的早い時期から、大学院の学生への「1人1台パソコンの配備」をやってきた。その結果は顕著に表れ、学生の論文の質が格段に向上してきた。若い人であるため、この道具を苦もなく使いこなし、論文の成果に繋げていく姿を見て、新しい道具の持つ力の素晴らしさを実感したのである。

「読む力」を強める」ためのもう一つの答えは、情報収集力の充実である。パソコン君が良い仕事をするためには、それなりのデータ収集、情報収集がなければ、パソコン君も力が発揮できない。ネットワーク化は自治体職員の情報収集力を格段に充実させてくれた。収集された統計情報や同業者の取組み事例等がパソコン君の力を借りて分析・処理されることによって読みが充実し、良い政策形成になっていくのである。情報収集での留意点は、「情報には2種類あり、一つは既存の情報であり、もう一つは自らの手で作る情報」ということである。既存の情報の収集は当然のことであるので改めて言うまでもないが、自らの手で作る情報にも強い関心を寄せて頂きたいのである。住民の選好を読む、事業の実施がもたらす政策効果等を読むケースでは、既存の情報では対応できないことが多い。そのような事態に対処するためには、それ相応のデータを自らの手で作る必要がある。情報を集める力だけではなく、情報を作る力を強めることは、「読む力」を強める」ことに直結しているのである。

これらの処方箋で「読む力」を強める」ためには、更に「場数・慣れ」が必要である。10回読んだ人よりは、100回読んだ人の方が良い読みができるノウハウが蓄積されるのである。それ故、機会あるごとに「読んでいく」をモットーにしていくべきである。

3 “漠構造”に対応する 政策形成

政策課題は大きく分けて、「“明構造”と定義される政策課題」と「“漠構造”と定義される政策課題」になる。この考え方は、物事をはっきりと2分して問題にアプローチする西欧流の発想法からきている。それ故、当面する政策課題が“明構造”と定義されれば“明構造”の持つ方法論が適用され、“漠構造”と定義されれば“漠構造”の持つ方法論が適用されるというシンプルな考え方である。

“明構造”と“漠構造”のそれぞれの原語は、“Well Structure”と“Ill Structure”である。余談であるが、“Well”と“Ill”が韻を踏んでいるところが、なかなかユーモアが効いており、別の意味で感心しているところである。原語そのものの意味するところは、英語圏ではない私には分かり難いところがあるが、“明構造”と“漠構造”となると、一目瞭然にその意味するところが判然とする。“明構造”と定義された政策課題とは、担当者が変わっても政策課題の定義、アプローチの仕方、解決策等はあまり大きく変わらず、ほぼ同一の扱いができる政策課題である。それに対して、“漠構造”と定義された政策課題は、担当者が変われば政策課題の定義、アプローチの仕方、解決策等が大きく変わる政策課題のことである。

自治体が担当するどの事業分野でも、初めは例外なく“漠構造”である。しばらく前の政策形成の流れを見てみると、多くの事業分野では、中央政府が“漠構造”の政策課題に対して「明構造化」してきていた。この「明構造化」された形で自治体の担当者に渡され、自治体の担当者は“明構造”を前提にした政策形成が通例であった。すなわち、中央政府と自治体の役割分担がはっきりしていた。この“漠構造”の政策課題が「明構造化」されたものは、前にも触れた「模範解答」である。

しかし、自治体の多くの事業で「選択性」が進行し、ソフト化すると、中央政府での「模範解答」づくりは難しくなり、計画づくりが自治体の担当者の手に委ねられるようになった。すなわち、これまでの“明構造”を前提にした政策形成から、“漠構造”を前提にした政策形成に移行してきたのが昨今の情勢である。これが、「画一的な政策形成」から「独自の政策形成」の展開に繋がっているのである。

“明構造”を前提にした政策形成の時代では、担当者に要求される資質は、「正確な理解力」である。与えられた「模範解答」をでたらめに理解しないこと、正確に理解したうえで政策形成に入ることである。職員が正確性をモットーにした仕事ぶりに強くなるための鍛え方は「座学」で充分に達成できる。担当講師が「模範解答」をしっかりと講義し、受講者の理解度をチェックしながら進めていく「座学」である。

しかし、“漠構造”を前提にした政策形成の時代では、担当者に要求される資質は、もはや「正確な理解力」ではなく、政策形成に担当者の「知恵」をいかにして働かすかである。この「知恵」を出す政策形成に向けて職員を鍛えるのは「座学」ではない。職員自ら

考え、「知恵」を出す「演習」方式しかないのである。

この「知恵」を出すに関して面白い文献に出会ったことがある。「知恵者」がおり、いろいろな「知恵」を出すのである。しかし、他方であまり「知恵」を出さない人もいる。私だけかもしれないが、人によって「知恵」のある人とそうでない人がいると思い込んでいた。その文献は「誰でも、皆、知恵者である」と言い切っていた。人によって「知恵」のある人とそうでない人がいるのではなく、「組織の構成員が、皆、知恵を出そう出そうと努力している組織になっている」のか、「組織の構成員が、知恵を出さない組織になっている」のかの違いだけである。それ以来、この見解を私も信じている。それ故、自治体職員はどの職員をとっても「知恵」を持っているので、“漠構造”の政策形成に向いている。後は職員の属する自治体が、職員に「知恵を出せ、知恵を出せ」と言う前向きの組織になってくれれば良いだけである。

4 政策形成の“縦糸と横糸”

自治体職員が地域づくりの“プロデューサー”として仕事をやっていくための理論武装として、「政策形成では“縦糸と横糸”に強くなれ」に着目して欲しい。政策形成を支える“縦糸”とは、担当する業務分野の専門知識等である。当然のことながら、この“縦糸”が弱ければ、しっかりした政策形成には繋がらない。このことは、自治体職員は重々承知して“縦糸”の強化に取り組んでいる。

しかし、強い“横糸”の存在にも当然のことながら注目して欲しい。どのような分野の事業展開でも、企画をまとめていくためには一定の検討プロセスを踏んでいく必要があり、この一定の検討プロセスをここでは“横糸”と呼んでいる。この“横糸”は2つのプロセスからなっている。すなわち、当面している政策課題に対して、プロセス①「現状把握を進めること」、次いで「現状把握から政策課題が抱えている問題点を発掘すること」である。

次に、プロセス②として、「発掘された問題点に対して、達成されるべき目標を明示し、目標達成のための具体的な解決策・提言をまとめていくこと」である。このプロセス①とプロセス②を強くしていくことが“プロデューサー”としての素地を培ってくれるのである。

この“横糸”の持つ方法論は古くからある方法論であり、一般に工学的な方法論（Engineering Method）と呼ばれている。“横糸”に強くなるためには、出発点である「現状把握力の強化」に絞られてくる。現状把握力がしっかりしていないと、たとえ問題点が発掘されても的を射た問題発掘にならない可能性を秘めているからである。自治体職員が“情報力”や“読む力”を発揮して問題発掘に繋げていくことが、良い企画案を作り上げていくうえで重要である。しかし、多くの職場では、プロセス①がなおざりになっているケースが散見される。個々の職員が自ら現状把握に努め、問題を発掘し、プロセス②に繋

げていっているというよりも、問題は上司から与えられ、担当者は指示された問題に対してプロセス②に入っていくケースが多いというのが現状である。この点は、長く自治体職員の政策立案研修を指導してきた私が痛感しているところである。

自治体職員にとって、プロセス①の成熟度とプロセス②の成熟度には差がある。多くの職員は職場でプロセス②を経験する頻度が多いため、かなりの成熟度に達している。この部分については、どの職員をとっても安心して委せていける。それに対してプロセス①は、多くの職員は経験度数が少ないため、職員間での成熟度にバラツキが感じられるのである。この点がこれからの政策形成の問題点の一つと感じている。

私が自治体職員の政策形成演習を指導し始めた時は(約 20 数年前になるが)、「模範解答」に基づく画一的な政策形成全盛の時であったので、当然のことながら、プロセス①を手掛けようとする雰囲気は皆無で、専ら政策形成イコールプロセス②であった。いかにして政策形成の中にプロセス①を定着させていくかが私の努力の大半を占めていた。近年では、多くの職員がプロセス①から政策形成を手掛けてくれるようになったので、政策形成演習は充実してきた。この雰囲気が日々の職場での政策形成にも自然に繋がっていくことが肝要である。

5 “住民との協働” に向けての政策形成

ある時、自治体職員向けに、「これからの自治体経営で重要と思われるキーワードを挙げて下さい」とのアンケート調査を実施した。「情報公開」、「行政効率化」、「財政再建」等の 10 数項目のキーワードの中から挙げて貰うというアンケート調査であった。事前に予想されたことであるが、“住民との協働” が 2 番目に多く、約半数の職員がこのキーワードを挙げてくれた。このことは、これからの自治体経営では、“住民との協働” が欠かすことのできない取組みであるとの認識は、ほぼ自治体職員のコンセンサスになっていると見て良いと思う。

“住民との協働” が、現在、自治体職員の共通の認識の背景にあるのは、自治体がカバーする「行政の範囲」と住民が求める「公共の範囲」にある。これが従来は、ほぼ一致していたが、新しい公共のような概念が登場して以来、住民が求める「公共の範囲」は急速に拡大してきている。この拡大に対処して、自治体がカバーする「行政の範囲」も拡大していけるならば問題はないのであるが、自治体の財政状況、人員減等の要因によって「行政の範囲」の拡大はままならず、そのため昨今では、自治体がカバーする「行政の範囲」と住民が求める「公共の範囲」の間に隙間ができてきている。この隙間を埋めていく概念として“住民との協働”があり、それが自治体職員のコンセンサスになってきているのである。

しかし、概念としてはもっともなことであるが、地域でこの隙間を実際に埋めていく手立てを実効ある政策として立ち上げていくためには、いくつもの山を越えていかねばなら

ない。それ故、“住民との協働”で隙間を埋めていける地域と、概念だけで実際には埋まっていけない地域が出てくる。これは、どちらかといえば、政策形成としては難しいタイプに属する分野である。これからの自治体経営で“住民との協働”が実効ある施策になっていくためのキーポイントは「要望する住民」にあるのではなく、「行動する住民」にある。ここでは、地域が抱えている課題解決に向かって、「市役所はXXをやってくれ、XXを補助してくれ」と専ら自治体に頼る住民を「要望する住民」と呼んでいる。それに対して、課題解決に向かって自ら行動する住民を「行動する住民」と呼んでいる。

私は、近年、自治体職員向けの講義では、必ず次のフレーズに触れている。このフレーズは、故ケネディ米国大統領の大統領就任演説の結びのフレーズである。

"Ask not what your country can do for you ;ask what you can do for your country"

この演説は、世界平和に向けて一人一人の国民が行動を起こして欲しいとの呼びかけである。その論理をここでは今日の地域づくりに代用しているのである。

私は、前者の「you」を「要望する住民」と呼んでいる。そして、後者の「you」を「行動する住民」と呼んでいる。極論すると、強い地域社会をつくっていくためには「行動する住民」がキーポイントで、いかに「要望する住民」が多くても強くはならないのである。それ故に「行動する住民」が多くなっていく地域では、“住民との協働”が実効ある施策となっていく。「行動する住民」が一向に増えていかない地域では、“住民との協働”は掛け声だけに終わり、実効ある施策となっていないのである。

最近、私が手掛けた調査で、次のような点が明らかになった。「行動する住民」を増やしていくためには、自治体が行っている事業について、その成果を住民に「情報伝達すること」である。そこでの調査の主たる目的は、条例の成果をどの程度自治体は把握し、その成果をどの程度住民に情報伝達しているかであった。取り上げた条例は、成果の把握が難しいタイプの「ゴミのポイ捨て防止条例」と、比較的成果が把握しやすいタイプの「違法駐車防止条例」であった。

「ゴミのポイ捨て防止条例」は多くの市町村が制定しており、非常にポピュラーな条例である。しかし、条例の成果を把握するのが難しいためか、ほとんどの市町村は条例づくりで終わっており、この条例をつくったことによって街がどの程度綺麗になったかの政策効果は把握していない。当然のことながら、この条例の政策効果の住民への情報伝達も行われていない。これでは、この条例が狙った「ゴミを捨てないようにしましょう、捨ててあるゴミを拾いましょう」との街を綺麗にする行動をとってくれる住民は出てこない。なぜなら、ほとんどの住民は条例の存在すら知らないからである。それ故、行動には繋がってはこないのである。しかし、ごく僅かな自治体（頑張る自治体）では、条例の政策効果を把握し（ただし、ごくいい加減なやり方であるが）、その成果を自治体の広報紙で住民に情報伝達している。そこでは着実に街が綺麗になってきているのである。すなわち、「行

動する住民」の増大に繋がってきているのである。

若い頃に勉強した文献に次のようなことが出ていた。この著者はアメリカの有名な企業家であったが、企業が伸びていくためには、社員への情報伝達が重要であると説いていた。また、企業への貢献意欲を社員の間に浸透させていくためには、積極的に社員に情報伝達することがその文献の結論であった。若い頃は情報伝達と貢献意欲の関連性が今ひとつ理解できなかったのであるが、「ゴミのポイ捨て防止条例」の調査を通じて、はっきりとその関連性が理解できるようになったのである。条例の成果を住民に伝えている（情報伝達有り）地域では、地域課題の解決に向けて「行動する住民」（住民の貢献意欲の高まり）の増加に繋がる結果となった。しかし、条例の成果を住民に伝えていない（情報伝達無し）地域では、地域課題の解決に向けた住民の行動は出てこない（住民の貢献意欲は生まれにくい）のである。

「違法駐車防止条例」の調査でも同様の結論が得られた。この条例は、政策効果（条例を制定する前と比べ、制定後どの程度違法駐車台数が減ってきているか）が把握しやすいタイプの条例である。調査対象の自治体からは、すべて制定前と制定後の違法駐車台数のデータが報告され、いくつかの自治体では50%～70%減という目覚ましい効果を上げていた。また、これらの地域では、この条例の成果が住民にもはっきりと認識されていた（情報伝達有り）。さらに、これらの地域を追跡調査したところ、指定区域外での違法駐車台数は指定区域並みになってきており、非活動日（見回りの人がいない時間帯）の違法駐車台数も活動日並みになってきている。そして、一般市民はボランティアとして違法駐車誘導に参加してきている。これらは情報伝達による住民の貢献意欲の高まりと捉えることができる。

多くの事業が「選択性」に移行してきている現在、事業への参加の主導権は住民側が握っている。それ故、住民への情報伝達は住民への参加意欲の高揚に欠かすことのできない重要な手立てになってきているのである。このことに留意した政策形成がこれからのキーワードである。