

地方自治体における政策形成能力の育成

井寺 美穂

目次

- I はじめに
- II 政策形成能力とは何か
- III 政策形成能力を高める意義
- IV 政策形成能力の育成
- V 今後の課題

I はじめに

少子高齢化やそれに伴う人口減少、インバウンドや多文化共生の推進による地域の国際化、新型コロナウイルス感染症の影響を受けながら加速するデジタル化の動きなど、地方自治体を取り巻く環境は大きく変化している。また、住民ニーズの多様化や高度化など、自治体および職員への期待も高まっており、社会経済環境の変化に応じたそれらへの対応が求められている。地方行政に係る多くの文献や議論においても「自治体職員の政策形成能力を育成する」ことの重要性はその多くで指摘されている¹。更には、今後、AIを含む自治体のDX化が進展するなかで、これまで職員が担ってきた業務の内容やその性質にも変化が生まれるであろう。そのような時代に、人間である職員に求められる能力は、情報収集能力や問題解決能力、企画発想力や創造性などの政策形成の基礎となる力であるといわれている²。

他方で、政策形成は単に自治体職員の経験やアイデアによってのみ作られるものではない。問題の所在の明確化や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、多様な政策形成プロセスを理解した上でそれを実施すること

¹ 田中(2012)は、地方分権議論のなかでは、団体自治の観点からは権限・財源委譲の枠組みにおいてそれらを使いこなせるだけの力量や能力が、また住民自治の観点からは住民主体のまちづくりを第一義的に支える存在として地域問題を解決する力が自治体職員には求められていると指摘する。これについては、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頁を参照した。

² その他、主体性や行動力、洞察力等の人間的資質、コミュニケーション能力やコーチングなどの対人関係能力が重要視されている。稲継裕昭(2018)『AIで変わる自治体業務-残る仕事、求められる人材-』、株式会社ぎょうせい、161-169頁を参照。

ができる知識や技能、対応力が必要となる。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³。我が国では、地方分権改革の進展によって政策形成主体としての地方自治体の役割が大きくなったといわれている。また、このような力は総合計画や行政計画を策定する担当者だけではなく、自治体職員全体に求められるといっても過言でない。牧瀬（2020）は、庁内に政策思考をもつ自治体職員が多くなることで、地域の政策形成の主体となる「政策自治体」へ変化すると指摘している⁴。

本論文では、未来志向の政策自治体を確立するための今後の自治体の道程を探究することを目的とする。特に、本論文では前者の能力に焦点をあて、その育成に係る手法や課題について考察する。まず、政策形成能力とは何か、その概念の明確化をした上で（II）、なぜ自治体に政策形成能力が求められるのか、その意義について検討する（III）。その後、政策形成能力を育成・開発する手法について考察し（IV）、今後の自治体の課題について述べる（V）。

II 政策形成能力とは何か

II-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。問題解決の主体は多様であることから、政策とは政府だけが策定するものではなく、特に政府が取り組むものは「政府政策」と呼ばれる。また、公共政策といった場合は、「ある公共的問題を解決するために決定された行動の指針」という意味となる。これに関しても、政府のみでなく、民間企業や市民団体、NPO や NGO 等の多くの団体や市民が、公益実現に向けた取り組みを行っている。

先述のとおり、政策の定義は多様であるが、代表的なものとしては「政府の方針・方策・構想・計画などを総称したもの」⁵、「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」⁶、「政府の選択的な作為もしくは不作為」、「公共問題に社会として対処するための行動指針」、「政府の案のみならず、地域社会において市民に影響を与える諸問題について、それに直接的に関わる市民たちが問題の解決を目指し、協議を行い、それらを通じて打ち出された方針やそれに基づく行動計画」等があるが、主体を政府に限定しているものは狭義といえるであろう。また、多くの定義をみてわかるように、その本質は「問題に対する方策」という点にある。

³ ここでいう体力とは財政力やマンパワーを指す。平野方紹「政策能力と人材育成の観点から」（政策・理論フォーラム／第2部「分権化時代を切り拓く自治体の政策形成」）178頁にも同様の指摘がなされている。

⁴ それに対して、狭視眼的な見地から目の前にある問題に取り組む現実対応しかできない「対策自治体」の存在について指摘しながら、不確実な時代には未来志向の政策自治体への変貌が求められると主張する。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、44頁を参照。

⁵ 西尾勝（2001）『行政学（新版）』、株式会社有斐閣、245頁。

⁶ 同上（西尾）、245-246頁。政策の具体的な内容は、法律・条例・規則・長期構想・予算・国会決議・閣議決定・首相の施策方針演説などによって示される。例えば、大気汚染防止を例に挙げるならば、大気汚染防止法をはじめ、同法に基づく政令や省令、関連する閣議決定、閣議了解事項、国会での大臣答弁、国際会議での発言内容、条約などの国際的協定、自治体の定める条例や規則、環境基本計画などの諸計画、国や自治体の予算のなかなどに、大気汚染防止の政策内容に関わる様々な要素が書き込まれている。

地方自治体がその地域で生じている、あるいは将来的に生じようとしている問題を解決することはもとより、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するためには地域の多様な価値観やニーズに応じた政策づくりが欠かせない。では、その政策づくりに求められる政策を形成する力とはどのような要素から成る概念であろうか。

II-2 政策形成能力とは何か

政策能力や政策立案能力、政策形成力等の様々な呼称があるが、本論文ではそれらの包含する本質的要素は等しいという認識のもと、「政策過程」「政策研究」「事業遂行」の3つの観点から政策形成能力の概念について考察する。

(1)政策過程の観点

行政活動は日々変化する環境に根ざしており、そのような環境のなかで政策の作成や執行は日常的に行われ、それらは時間的な流れに沿った過程としてとらえることができる。その政策が辿る過程を政策過程という⁷。以下では政府政策を想定して、政策が辿る過程について述べる。

一般に、政策過程は「課題（議題）設定（agenda setting）；社会の諸問題を察知・認識して、その問題の原案・背景などを分析し、その問題に対して政府として対応するか否かを決定する段階」からスタートする。ここでいう課題（議題）とは「権威的意思決定者の積極的かつ真剣な考慮の対象となった一連の項目」や「政府がそれまで課題とは考えてこなかった新しい問題」「毎年繰り返し取り上げられる諸問題」「既存の政策の見直し」など多様なものが想定されている。政治課題として認識された問題が進む次のステージが「政策立案（policy making）；政策の課題（議題）設定過程において多種多様の課題の中から、政府が対処すべきものとして認知されたものについて、政府の対応方針を具現化する段階」である。更に、対応方針が具現化された形で形成された政策は「政策決定（policy decision）；政策立案過程で立案された政策案について、制度上の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）；政策決定過程で決定された政策を実施に移す段階」、「政策評価（policy evaluation）；政策実施過程において実施された政策についての成果などが評価される段階」へと各ステージを進む。そして、評価の結果、一部の政策は終了し、そうではないものは改善されながら継続される。

以上のような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。例えば、田中（2012）は、「政策サイクルの各フェーズ（局面）を遂行できる能力の総体」を政策形成能力と定義している⁸。更には、それらの能力は、各フェーズにおいて細分化され、より精緻に具体化され、自治体職員の階層や職層に応じて重視されるフェーズが異なることもあると指摘する⁹。

⁷ 前掲註(5)西尾、249頁を参照した。

⁸ 前掲注(1)田中、40頁。

⁹ 同上（田中）、40頁。例えば、若手やストリートレベルの職員は問題の発見や解決策の洗い出しまでが特に不可欠な要素として求められるのに対して、所属長級や幹部クラスの職員は解決策のブラッシュアップや決定に向けた調整等の力が大事であると捉える向きがあるという。

(2)政策研究の観点

前項で述べた政策過程の観点からの定義を更に発展させたものが森（2003）の定義である¹⁰。森は、自治体の政策過程を「政策研究」「政策立案」「政策決定」「政策執行」「政策評価」のサイクルとして捉え、政策研究を政策立案の前段階に位置付けた。ここで示されている政策研究とは「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」と定義している¹¹。

更に森は、従来の政策形成は、首長のトップダウンやラインにおける新規事業、審議会や懇話会からの提言、住民からの陳情と要求、シンクタンクへの研究委託などによって行われてきたが、これからの政策形成は職員による「政策研究に基づく政策立案」が行われることにより、職員の政策形成能力が向上すると主張する。

上述のとおり、政策研究の観点から政策形成能力を定義する場合、それは「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」ということになるであろう。

(3)事業遂行の観点

政策形成を実践および事業遂行の観点から定義した場合は、それは「問題を発見し、その解決策を作り、実施を通してその問題を解決すること」と定義される¹²。この場合、単に立案だけではなく、実施や評価という一連のプロセスを通じて目的である問題・課題を解決することまでを含む。ここにおいて、政策形成は「企画」「計画」「実施」「評価」「成果実現（課題解決）」のプロセスとされ、その問題解決能力が政策形成能力を意味する。矢代（2017）は、そのような自治体に求められる問題解決能力を以下の図表1のように段階的に示している。

図表1 自治体職員に求められる政策形成能力

| 能力 | 内容 |
|-----------|--|
| 問題発見・解決能力 | 地域課題を明らかにし、その解決のための対策を作り、実践を通じて問題を解決する力 |
| 業務管理・指導能力 | 第三者に任せた業務について成果面・費用面で管理したり、必要に応じて指導する力 |
| 業務問題解決能力 | 既存業務を見直す力。必要な業務をゼロベースでその方法・分担面等から見直し、業務の3ム（ムダ・ムリ・ムラ）に気づき、その解消を通して業務の生産性を高める力 |
| 業務遂行能力 | 配属された新たな部署・担当において、その業務の本来の目的・目標を実現できる力 |

（出典）矢代（2017;脚注12）15-16頁を参考に、筆者作成

そして、最上段の問題発見・解決能力がこれからの時代に職員に求められる能力であると指摘

¹⁰ 森啓（2003）『自治体の政策形成力』、株式会社時事通信社、10-34頁を参照。

¹¹ 同上（森）、28頁。

¹² 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、14頁を参照。

する¹³。それ以外の能力は、既存の事業や業務を対象としたものであり、既に認識されている地域問題を解決するための力であり、将来的に自治体に対応しなければならない地域課題を主体的に発見し、対応していくためには最上段の能力を強化する必要があると主張している。

III 政策形成能力を高める意義

地方自治法は、第一条の二において、国と自治体との役割分担の在り方について規定するなかで、自治体の役割を「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広く担うもの」としている。主体的に地方行政を運営していくためには、当然に地域課題へ対応していく能力が不可欠であることは本法令においても確認することができる。

また、森（2003）によれば、我が国では1980年代初頭に自治体において政策研究の波が起き、当初は自主研究グループの小波であった取り組みが次第にうねりとなり、潮流となって全国的に広がっていったという¹⁴。その背景として、この時期が省庁主導の政策づくりが終焉を迎え、個性的で総合的な地域づくりを行うための政策づくりが求められる転換期であったこと、更には政策思考型の職員が育成されてきたことにあるという。中央地方関係の変化とともに、自治体が政策形成能力を保持する必要性が徐々に高まってきたことが読み取れる。

それ以外にも、平成11年に発表された「地方自治・新時代の地方公務員制度-地方公務員制度改革の方向-」（地方公務員制度調査研究会報告）にも、改革の背景や必要性のひとつとして、地方分権を担う人材の育成や確保について言及されている。具体的には、分権型社会における自治体には、「地域における総合的行政主体として、専門性を備えた政策を形成し、自律的に問題を解決すること」、更には「国際化・情報化の進展や環境問題などの新たな課題に対応すること」が求められており、それぞれの団体が、「自らの責任において社会経済情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応できるよう行政体制を強化すること」、このためには「分権型社会の担い手にふさわしい人材を育成・確保できる人事行政システムを整備し、首長が人事・組織の活性化にそのリーダーシップを発揮するとともに、職員の就業意識の変化にも対応し、職員が自発的にその資質・能力の向上に努め、それを十分に発揮することのできる環境を整備する必要がある」と言及されており、ここにおいても地方自治体に政策形成能力が求められていることを確認することができる。

上記のとおり、自治体が政策形成能力を高める意義としては、「地方行政を推進する責任を果たす」という意味はもとより、地方分権の流れのなかで生じた「中央地方関係の変化」、更には「自治体を取り巻く社会情勢や新たな課題やニーズへの対応」など多様な側面から政策形成能力が求められていることがわかる。その他にも、住民自治の強化とともに住民参画や協働の重要性が求められ、住民との合意形成に依拠した政策形成が求められていることや、従来は外部機関に有償で委託していたような事案についても、経済的な理由から自治体内部で対応せざるを得ない自治

¹³ 同上（矢代）、15頁。

¹⁴ 前掲註(10)森、10-15頁を参照した。自治体のなかには政策研究のための組織（職員研修所を拡充した研究部やシンクタンクの設置など）や制度（地域の研究所や大学と連携した研究や研究誌の発行等）を設置するところも増えていったという。

体財政の悪化なども政策形成能力の高まりを後押ししている¹⁵。

では、このような能力を自治体および職員はどのようにして育成しているのでしょうか。次章ではそれらの育成手法やその事例について検討する。

IV 政策形成能力の育成

IV-1 政策形成能力の育成の手法

(1) 育成手法

政策科学や政策形成に関するテキストは様々なものがあるが、行政の実践の場で直ぐに役立つものは多くないと言われる。また、歴史を見渡せば、1960年代までの職員研修は制度論に関する講義などのいわゆる座学が中心であり、必ずしも実践的なものではなかったケースが多い。1970年代以降、地方の時代といわれるようになってから、政策研究をはじめとする政策形成能力向上のためのより実践的な研修が先進的な自治体を中心に行われている。

田中（2012）や牧瀬（2020）によれば、自治体において、職員のある能力を育成していく中心的方法として①「職場研修」（On the Job Training、すなわち OJT）、②「研修所研修」「職場外研修」（Off the Job Training、すなわち Off-JT）、③「自学」の3つがあり、そのなかでも OJT が能力獲得に対する影響力が高いという。以下の図表 2 は、3つの職員研修の形態を整理したものである。

図表 2 職員研修の形態

| 形態 | 内容 | |
|----------------------------------|--|---------------------------------|
| OJT (On the Job Training) | 職場やその日常業務を通じた実務的経験により職員を教育する。上司や先輩による実務指導のことである。 | |
| Off-JT (Off the Job Training) | 日常の職場から離れて、研修所やセミナーなどに参加することで職員を教育する。 | |
| | 集合研修 | 研修施設における講義や実習 |
| | 個別研修 | 派遣研修の一種であり、少人数を指導者のもとに派遣して教育する。 |
| 研究会方式研修 | 研修生が定期的に集合して、研究テーマにそって研究を進める。ゼミナール型研修とも呼ばれる。 | |
| 自学 | 業務時間外による自己啓発活動 | |

（出典）田中（2012;脚注 1）や牧瀬（2020;脚注 4）、千歳（1992;脚注 16）の資料を参考に、筆者作成

図表 2 のとおり OJT とは、一般に日常業務を執り行う職場で実務を経験させることにより、職員を教育することである。研修の基礎であり、また仕上げであるともいわれる¹⁶。それに対して

¹⁵ 福原由美・鈴木浩「地方自治体における政策形成に関する考察」『都市計画論文集』37(0)、公益社団法人日本都市計画学会、278 頁を参照した。

¹⁶ 千歳壽一（1992）「自治体における政策と調査の基礎-政策形成能力向上のための人材育成-」『調査季報』114 号、

Off-JT は、日常の職場から離れて、研修所やセミナーなどの外部の機会を活用することである。自治体の財政難とともに、Off-JT に参加する機会も少なくなっているようであるが、さりとてこれらの機会は職員の意識変容やそのきっかけをもたらすことに繋がる。他方で、実際の行動変容に向かわせるのは OJT であるというが¹⁷、多くの地方自治体では体系的でシステムに組み込まれた OJT はほとんど行われておらず、その要因としては「余裕がない」「政策づくりを経験した上司や先輩が多くなっている」等が挙げられるという。そのような背景のもと、政策形成能力の育成の大半は Off-JT に委ねられてきた¹⁸。

先述のとおり、政策形成には単に経験やアイデアによって作られるものではない。問題の所在の明確化や対応策の比較検討、効果予測の分析など多様なプロセスおよびそれを実施する知識や技能が不可欠である。そのため、通常、政策形成能力を育成するための研修等は、1日や数日の研修で終了するものではなく、年間を通した中長期的な期間を通して実施されている。

(2)研修によって醸成される能力の要素

政策形成に係る研修は、それを行うにあたって必要となる情報収集力を基盤にした問題発見・課題設定力やその対応策を模索し企画する企画発想力、課題解決能力などの育成を目指して行うものであることから、それらに係る基礎的知識や技術を学ぶことで、少なからずそれらの能力の醸成に資するものとなるであろう。

また、牧瀬（2020）によれば、政策立案を伴う中長期的な研修は、自発性やチャレンジ精神、スタッフプライドの醸成にも期待できるという。例えば、政策立案のためのフィールドワークやヒアリング調査等の活動は受講者の自発的行動を促し、それらの形成に寄与するという。また、自治体を取り巻く困難な問題に立ち向かうためにはチャレンジ精神が不可欠である。そして、住民の福祉を増進し、地域のために何ができるのか、何をやるべきであるかを考えることで当事者意識が生まれ、それが自治体職員としての自覚や責任感を併せ持つ自負心、すなわちスタッフプライドの醸成にも役立つという。

IV-2 政策形成能力の育成の事例

政策形成能力を育成するためには、そのガイドラインやカリキュラムの構築が重要である。本論文では、それらに資することを意図して、本節では筆者が自治体研修で実施している政策立案研修の内容を中心にその手法について整理する。

(1)A市におけるカリキュラム内容

A市では若手職員を対象に、以前から政策立案研修が実施されている。その実施要領には「社

60頁を参照。

¹⁷ 田中（2012;脚注1）によれば、兵庫県自治研修所において受講者に対して行ったアンケート調査結果（研修受講後に、しばらくの期間をおいて実施したアンケート）では、「他人の話に傾聴できるようになった」「仕事に取り組む際、これまでより広い視野を持てるようになった」という意識面の項目では比較的の高いポイント結果となったが、「自分一人でワークショップの企画ができるようになった」「他の専門家の力を借りて、ワークショップが開催できるようになった」「自らがファシリテーターとして、ワークショップの運営ができるようになった」という行動項目ではいずれも低いポイントであり、ほとんどの受講生に変化が見られていないことが明らかになったという。

¹⁸ 前掲註(1)田中、43頁および前掲註(4)牧瀬、37頁を参照した。

会情勢の急速な変化・行政ニーズの複雑化など、本市を取り巻く環境は常に変化し続けており、スピード感をもってこれらの様々な課題を解決するためには、職員の政策形成能力の向上が重要である。このような状況を踏まえ、戦略及び政策（戦術）の検討や選定、ヒト・モノ・カネ・時間・情報等の効果的・効率的な活用、政策の実現可能性の分析等、政策の立案にあたって必要な知識・技能を習得すること」を目的とすると述べられている。

A市に限らず、多くの若手職員が政策思考を高めたいという意識をもちつつも、目の前に業務に追われ、自学で政策形成を学ぶ機会を確保する職員は少ない。そのような機会を確保しつつ、職員の意識改革をはじめ、それらの意識を行動に移すことができるような工夫が求められる。

以下の図表3は、A市で実施している研修カリキュラムの概要である。以下の内容にそって教育プログラムの内容について言及する。

図表3 研修カリキュラム

| 10:00 | | 12:00 | | | 16:00 | |
|-----------|------------------------------------|---|----|---|--------------|------|
| 第1回 研修 | オリエン テーション | 公共政策に関する基礎的知識-公共政策、政策形成能力、政策過程、政策形成の流れ- | 休憩 | 課題抽出の方法 | 政策提案書の書き方 | 事例紹介 |
| 第2回 研修 | 政策立案に関する基礎的知識(1) 政策目標、政策対応、政策手段 | | 休憩 | 政策立案に関する基礎的知識(2) デザイン思考、住民参画の手法 | プレゼンテーションの基礎 | |
| 第3回 研修 | グループ発表 | 政策効果を測るための指標 | 休憩 | 政策の実現性を高めるための手法-コストおよびリスクの視点- | 大学生との意見交換会 | |
| 第4回 研修 | グループ発表、講評 | | 休憩 | 政策をブラッシュアップするための手法-ブラッシュアップのための視点、チェックリストの活用- | 全体の振り返り | |
| 第5回 研修 | 成果発表会に向けた準備 | | 休憩 | 成果発表会 | | |

(出典) 筆者作成

(2)プログラムの概要

【第1日目プログラム】

「オリエンテーション」では、まず、なぜ自治体職員に政策形成能力や立案能力が求められるのかについて自治体を取り巻く近年の動向を踏まえながら概説している。更には研修の到達目標

に見える形で受講生に示すことで、彼らのモチベーション向上を期待した取組みを実施している。また、グループ活動を通じた政策立案活動を実践的に行うため、コミュニケーションの活性化を意図したチームビルディングのための時間も設けている。二コマ目の「公共政策に関する基礎的知識」では、今後の活動の基礎となる基礎知識の習得を意図した研修内容としている。具体的には、「公共政策とは何か（政策とは何か、公共政策の特徴、政策体系）」「政策過程」「政策形成とは何か（政策形成能力とは何か、政策形成の3つのポイント、政策形成のフレームワーク）」について学ぶ内容となっている。次の「課題抽出の方法」では、「問題とは何か（問題と課題の違い、問題の分類、問題発見の方法、問題発見のスタンス）」「初期プロセスのポイント及びその手順」「問題分析や課題設定に活かす手法」等を教授している。更には「政策提案書の書き方」では、アイデアや取組内容を実現するためには、周囲を納得させる必要があることを前提に、その手段のひとつとして、政策提案書を活用するという方法があることを伝え、提案書の書き方をマスターすることを目標に指導をしている。最後の「事例紹介」では、今後の研修内容の流れをよりよく理解してもらうために、政策提案の事例等や先行事例に係る情報収集の方法について指導している。

【第2日目プログラム】

第1回研修から第2回研修までの間に1か月ほどの期間を置いている。その間に、各グループは第1回研修時に習得した知識や技術を活用して、課題設定を行うことになっている。第2回研修では、それらの課題を解決するにあたり、必要となる政策立案に係る知識や技術を提供している。

まず「政策立案に関する基礎的知識(1)」では、「政策立案とは何か」「政策対応の方法」「政策手段」「政策立案のポイント」について学ぶ。続く「政策立案に関する基礎的知識(2)」では、近年、デザイン思考を政策形成に取り込む動きが見られることから、参照すべき先進事例のモデルが他地域等で見出せない、すなわち新たな企画や政策を実現したいときに有効なツールであるデザイン思考の政策立案の手法について教授している。更には、政策形成においては、住民とともに地域問題を共有し、その対策を考え、意思決定をしていくことも重視されているため、それに係る住民参画の手法について指導している。実際に、受講者全員にファシリテーターの役目を与えて、個別テーマをもとに実践的にワークを実施している。最後の「プレゼンテーションの基礎」では、自分の考えを熱い気持ちで発表することには限界があることに触れ、聞き手の状況や思いをくみ取った提案にするにはどのような方法があるのかについて「プレゼンテーションの基本」や「準備の重要性」といったテーマで指導している。

【第3日目プログラム】

前回の指導までに習得した知識や技術を通して、第3回指導の日時までに各グループは政策提案の大まかな方向性を検討し、その概要についてパワーポイントを活用したスライド報告をすることになっている。

そのため、初回のコマは「グループ発表」として、それぞれのグループに提案内容の概要説明をしてもらう。これらの中間報告を通して、自分たちの取組状況（進捗、具体性等）を客観的に

把握し、更には振り返りの時間を通して、今後の活動に役立つアイデアや情報を入手することを目的としている。振り返りはワールドカフェ方式による振り返りを実施している。次の「政策効果を測るための指標」では、世界的な政策評価の潮流について説明した上で、「政策評価とは何か」「政策評価の意義」「評価の基準や指標」について指導している。また、「政策の実現性を高めるための手法」では、提案する政策（施策・事業）が構想通りに実施できるか否かを判断する意思決定の材料となる政策の実現性についてふれている。実際に、コストやリスク、制約（予算・法令等の制限）について確認し、経営資源の有効・効率的活用について検討するように指導している。特に、行政資源（人、物、金、時間、情報など）の有限性や実施段階に入った政策が「その目的を達成できる場合」「決定された政策が不完全にしか実施されない場合」「実施されても当初の政策目標とかけ離れた結果を招いてしまう場合」などがあることを指摘した上で、様々な角度から政策の実現性を検討することの重要性について説明している。また、最後のコマには筆者が日頃から大学で指導している大学生との意見交換会の機会を設けた。実際に大学生たちに政策提案を行ってもらい、視聴者あるいは政策決定者の立場でそれらの報告を聞くことによる気づきを意図して実施した。

【第4日目プログラム】

前回同様に、これまでの研修を通して、グループ毎に政策立案を進め、その進捗状況の発表を行った上で、講師による講評を行っている。更には、午後の研修では「政策をブラッシュアップするための手法」として、どのような視点で、提案内容を再検討すべきあるか、また以下の図表4のチェックリストを提示して、検討内容に不足がないかどうかの確認をしてもらっている。その他、近年の動向として、EBPMやSDGsの観点から政策を検討することの意義について指導している。そして、最後のコマは「全体の振り返り」として、これまでの授業で提供した知識や技術に係る問題を30題作成して、その解答解説を行いながら、全体の振り返りを実施している。

【第5日目プログラム】

最後のプログラムは、成果発表会の開催である。当日は午前には各グループ毎の発表打合せや会場設営等が行われ、午後から発表会を開催している。発表会には市長や副市長等の幹部職員をはじめ、各部の関係職員等が参加する。

各グループの発表後、質疑応答の時間、講師による講評の時間が設けられ、最後に市長や副市長、講師による全体講評が実施される。

図表4 チェックリスト

| |
|--|
| 問題認識 |
| <input type="checkbox"/> 目標、現状、不具合（ギャップ・障害など）を可視化し、問題構造を明らかにしている。 |
| <input type="checkbox"/> 問題には公共性がある（＝公的な介入が必要である）。 |
| 問題分析 |
| <input type="checkbox"/> 現在の実態（何がどの程度、起きている）を具体的（主張を裏付けるデータを収集）に把握している。 |
| <input type="checkbox"/> 誰にとっての問題であるかを確認している。 |
| <input type="checkbox"/> 問題を引き起こしている原因について具体的（主張を裏付けるデータを収集）に分析している。 |
| <input type="checkbox"/> 住民や関係団体などの量的・質的ニーズを把握している。 |
| 政策課題（≒目的） |
| <input type="checkbox"/> 目指す姿（誰・何をどのように変化させるのか）を描くことができている。 |
| <input type="checkbox"/> その課題に取り組むことによって、本市にどのように貢献（好影響）するのかを理解している。 |
| 政策内容（提案内容） |
| <input type="checkbox"/> 目標（＝何〈指標〉を、どの程度〈達成水準〉、いつまで〈期限〉等）について設定している。 |
| <input type="checkbox"/> 当該問題に関する現在の国・県・市町村の対応策、役割分担（団体間、部署間の連携）について調べている。 |
| <input type="checkbox"/> 他自治体の類似する取組事例を研究している。 |
| <input type="checkbox"/> 政策主体、政策の対象者（受益者）について明確にしている。 |
| <input type="checkbox"/> 対象者の特性やニーズに適した対策案について考察している。 |
| <input type="checkbox"/> 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選択している。 |
| 予想される効果 |
| <input type="checkbox"/> 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、効果について考察している。 |
| <input type="checkbox"/> 目的・目標と効果に整合性がある。 |
| 政策の実現性 |
| <input type="checkbox"/> コストについて算出している。 |
| <input type="checkbox"/> 経営資源の有効・効率的活用について考慮している。 |
| <input type="checkbox"/> リスクや制約（予算・法令などの制限）について把握している。 |
| 推進体制 |
| <input type="checkbox"/> 実施する担当組織は適切である。 |
| <input type="checkbox"/> 参画者の役割分担について考察している。 |
| 活動スケジュール |
| <input type="checkbox"/> 実施しなければならない活動を洗い出し、それを時系列に順序立てている。 |
| <input type="checkbox"/> 達成すべき目標が段階的に（中間目標、最終目標）設定されている。 |
| <input type="checkbox"/> 実施中の機動的・柔軟な軌道修正を行うための仕組み・機会について考慮している。 |
| 関連資料 |
| <input type="checkbox"/> 提案の関係資料、裏付けとなる資料などを添付している。 |

（出典）筆者作成

(3)取組成果と課題

受講者からは「政策立案の手法やプロセスを学べ、今後の業務で活かせる部分が多く、学びの多い研修であった」や「レベルアップするよい機会であった」「自己研鑽としてはよい機会であった」等の研修での実りを感じさせる意見がある一方で、「時間外の作業が多く、モチベーションの維持に苦労した」や「本提案が今後、市政にどのように反映されるかが見え辛い」等の意見がきかれた。

研修が庁内で体系的にカリキュラム化され開催されたとしても、その位置づけは業務の一環という位置づけであり、業務時間を超える政策形成の取組みは、いくら学びの機会とはいえ、彼らにとっては「残業」という意識で捉えられていること、各職員が目的意識をもって自主的に取り組む「自学」とは意識付けが異なることがわかる。庁内における研修については、特に研修＝教育と業務の線引きの難しさを垣間見る事例のひとつであるといえる。また、このような課題は、他自治体における同様の研修でも生じているという。牧瀬（2020）は「通常業務に加えての参画であるため、職員の負担も大きい。これらの課題に対する明快な回答はない。」と指摘している¹⁹。

V 今後の課題

上記のとおり、事例を通して、政策形成能力を高める研修における課題等を確認することができた。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組織にとって、職員に対する研修等の教育機会の提供は、そのような職員を育てなければならないという自治体の責任あるいは義務のひとつであろう。事実、地方公務員法の第三十九条はその第一項において「職員には、その勤務能率の発揮及び増進のために、研修を受ける機会が与えられなければならない。」と規定している。では、職員はそれらの研修機会をどのような心構えで臨めばよいのであろうか。森（2003）が「人は自らを育てるのであって他者に育てられるのではない。」と指摘するように²⁰、人は何らかの知識や技術、思考を身につけようとする場面において、他人任せの受動的な姿勢では大きな成果は得られないであろう。

その他にも、近年、自治体のなかで浸透しつつある重要な用語として、SDGs やデジタル化、EBPM などがある。特に、EBPM は証拠に基づく政策立案と訳され、データを根拠とした政策作りの推進を求める用語である²¹。しかし、多くの自治体では未だ個人的経験や首長の意向などの

¹⁹ 前掲註(4)牧瀬、41 頁。

²⁰ 前掲註(10)森、6-7 頁。

²¹ 牧瀬稔（2019）「地方自治体における政策研究の視点と自治体行政の展望-地方創生時代に自治体(職員)はどうしていけばいいのか-」『Think-ing（彩の国さいたまづくり広域連合政策情報誌）』20、彩の国さいたまづくり広域連合、37 頁。本取組の背景には 2016 年に施行された官民データ活用推進基本法の存在がある。本法は第 1 条にて「...インターネットその他の高度情報通信ネットワークを通じて流通する多様かつ大量の情報を適正かつ効果的に活用することにより、急速な少子高齢化の進展への対応等の我が国が直面する課題の解決に資する環境をより一層整備することが重要であることに鑑み、官民データの適正かつ効果的な活用の推進に関し、基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務を明らかにし、並びに官民データ活用推進基本計画の策定その他官民データ活用の推進に関する施策の基本となる事項を定めることにより、官民データ活用の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進し、もって国民が安全で安心して暮らせる社会及び快適な生活環境の実現に寄与する」ことを目的とすると規定している。また第 3 条第 3 項の基本理念において「官民データ活用の推進は、国及び地方公共団体における施策の企画及び立案が官民データ活用により得られた情報を根拠として行われることにより、

非科学的であったり、政治的理由で政策立案が行われている例が多いという²²。政策プロセスから政治を排除しようとする試みはこれまでも幾度となく試みられ、失敗を経験してきた歴史があるが、近年のような人口減少社会において効率的な行政運営を実施していくためには、政策の取捨選択が欠かせない。特に、今後、急速に推し進められていくであろうデジタル化の波は、地方自治体の政策形成のあり方だけでなく、人材育成のあり方にも大きな変革をもたらす可能性を秘めているのかもしれない。

【参考文献一覧】

- ・ 稲継裕昭 (2018) 『AI で変わる自治体業務-残る仕事、求められる人材-』、株式会社ぎょうせい
- ・ 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
- ・ 永松俊雄 (2016) 『政策力の基礎-意思決定と行動選択-』、株式会社成文堂
- ・ 大森彌 (2015) 『自治体職員再論-人口減少時代を生き抜く-』、株式会社ぎょうせい
- ・ 林奈生子 (2013) 『自治体職員の「専門性」概念-可視化による能力開発への展開-』、公人の友社
- ・ ユージン・バーダック (著)、白石賢司・鍋島学・南津和広 (訳) (2012) 『政策立案の技法-問題解決を「成果」に結び付ける 8つのステップ-』、東洋経済新報社
- ・ 寛裕介 (2011) 『地域を変えるデザイン-コミュニティが元気になる 30 のアイデア-』、英治出版株式会社
- ・ 足立幸男 (2009) 『公共政策学とは何か』、株式会社ミネルヴァ書房
- ・ 森啓 (2003) 『自治体の政策形成力』、株式会社時事通信社
- ・ 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
- ・ 真山達志 (2021) 「自治体における実施過程からの政策形成の可能性」『同志社政策科学研究』22 (2)、同志社大学政策学会、87-99 頁
- ・ 牧瀬稔 (2019) 「地方自治体における政策研究の視点と自治体行政の展望-地方創生時代に自治体(職員)はどうしていけばいいのか-」『Think-ing (彩の国さいたま人づくり広域連合政策情報誌)』20、彩の国さいたま人づくり広域連合、35-41 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
- ・ 福原由美・鈴木浩「地方自治体における政策形成に関する考察」『都市計画論文集』37 (0)、公益社団法人日本都市計画学会、277-282 頁
- ・ 日下正基 (1998) 「自治体における政策形成技術の変革-Top Down 型政策形成と Bottom Up 型政策形成-」『社会・経済システム』17 (0)、社会・経済システム学会、47-53 頁

効果的かつ効率的な行政の推進に資することを旨として、行われなければならない。」と規定している。

²² 同上 (牧瀬)、37 頁。