

# 第 1 章

## 政策形成とは

### ポイント

- ▶ 政策科学や政策形成に関する教科書はさまざまなものがあるが、行政の実践の場ですぐに役に立つものは必ずしも多くない。
- ▶ まず、政策の概念と大学における政策関係学部の設定状況について概説した後、地域を取り巻く環境の変化のうち、少子・高齢化、国際化、情報化の3つの潮流を概観する。
- ▶ 本書は、政策主体として基本的には地方自治体を念頭に、政策づくりを進めるに当たっての必要な知識や参考となる事項について、自らが国、自治体職員として経験した政策形成や職員研修の講師として講義を行った内容を中心にまとめたものである。
- ▶ 主たる読者としては自治体職員を念頭に置いているが、大学生や市民の方、NPO関係者、そしてシンクタンクやコンサルタント研究員にも一読されることをお勧めしたい。

# 政策の概念と自治体・大学

## ① 政策とは

政策の定義はさまざまである。「政府・政党などの方策ないし施政の方針」(広辞苑)、「一般に何らかの問題についての目標志向的行動のパターンないし指針」<sup>(1)</sup>、「政治が追求すべき目標とその達成の計画を示すもの」<sup>(2)</sup>など、識者によって微妙に異なる。そもそも、「政策とは象のようなものである。あなたはそれを見れば象だと認識できるが、それを定義せよといわれると簡単にはできない」というイギリスの政府高官カニングムの発言が象徴するように、政策という言葉はスタンスや指針というものから実施行為に至るまでの全体にわたって多様に用いられ、それを明確に定義することは極めて難しい<sup>(3)</sup>。

次に、政策の主体が問題となる。基本的には個人と団体となり、公共の問題に関わる政策である公共政策の主体としては政府や政党、地方自治体やその他の公共的な団体ということとなる。

政策の中身あるいは要素としては、追求すべき目標やその目標を達成するための手段、そしてどのような順序で実施するかという計画性などがあげられる。政策のプロセスについては、Plan-Do-SeeやPlan-Do-Check-Actionといったことがいわれるが、この中でも評価の重要性が最近特に強調されている。

政策というものをつくるのは、個人あるいは団体に何か問題があって、その問題を解決することが目的となる。問題が全くない場合や、問題の所在が見えない場合には政策をつくる必要性は生まれない。その意味で、問題意識をいかに持つかが最も重要である。

自治体が行う政策は公共政策の中に含まれることとなるが、松下圭一氏に

よれば、公共政策の条件として、

- ・個人の解決能力を超える問題であること
- ・行政として対応することが効果的・効率的であること
- ・ミニマムの政策としての市民合意が得られること

の3つがあげられている<sup>(4)</sup>。

これまでは、政策を形成するのは国の役割であり、自治体は国が決定した政策を国のマニュアルに即して実施するだけの役割しかないと見る向きもあった。しかしながら、1960年代の国における環境政策の無策を補完するような形で制定された、いわゆる上乘せ・横出し規制を規定した公害防止条例や、国に先駆けること約20年、1982年の山形県金山町を第1号として神奈川県などで構築された情報公開の取組み、リクルート事件を教訓に川崎市で導入された公的オンブズマン制度や三重県の北川県政によって本格的に始められた行政評価、国の環境影響評価法施行前から東京都などによって実施されていた環境アセスメントなど、実態としてはむしろ先進的な自治体が国の政策を先取りしていた面も少なからず見られるのである。

また、地方分権の進展によって政策形成主体としての自治体の役割は、ますます高まるものと思われる。特に国と自治体の分担すべき役割を明確にして、自治体が個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るためには、地域の多様な価値観・ニーズに応じた政策づくりが必要となる。

地方分権推進委員会の中間報告でも、変動する国際社会への対応として、国内問題に対する国の負担を軽減し、国際社会への対応能力を高める必要があるとしている。グローバル化が進み、国際関係が複雑化する中で、外務省だけでなく、関係省庁が積極的に外交交渉に関わっていかねばならない状況にきている。いわゆる狂牛病の問題で肉骨粉の輸入を水際で止められなかった農水省の対応を見ると、地方へのばらまき補助金の事務に忙殺される時間と労力を割いてでも、国際的な問題に取り組むべきであったのではと思わずにはいられない。各省庁は外交関係の対応に軸足を置き、内政のことについては、基本的に自治体に任せることが国益にもかなっているのではなからうか。

## ② 政策と人材育成

地方分権時代を担う人材の育成については、1999年4月に出された地方公務員制度調査研究会による「地方自治新時代の地方公務員制度改革の方向」の報告書において、地方分権の進展、規制緩和等官民の役割分担の変化、民間における雇用形態の多様化等社会経済情勢の変化に対応した、新しい地方自治の時代にふさわしい地方公務員制度のあり方が提言されている。この中でも、政策形成能力の向上が大きな課題として取り上げられている。

地方自治体における職員研修は、従前は制度論に関する講義など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。もちろん、地方公務員のための中央研修機関として設立された自治大学校では、幹部職員養成のための高度な研修がすでに行われていたが、1団体当たりの参加者数には限りがあり、地方自治体全体を見渡せば、十分な研修体制であったとはいえない。しかしながら、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。

研修機関についても、ほとんどの都道府県や大規模な市で単独の研修所が設置され、また、市町村職員を対象とした全国レベルの研修機関として市町村アカデミーが1987年に、国際文化アカデミーが1993年に開校するなど、広域的な研修もこれまで以上に幅広く行われるようになった。このほか、埼玉県では、1999年、県及び県内全市町村により構成される「彩の国さいたま人づくり広域連合」を設立し、県と市町村が共同で職員の人材開発、交流等を行っている<sup>(5)</sup>。

これらの研修は比較的短期間のものが中心であるが、地方自治体の中には職員を政策研究大学院大学や筑波大学、東京大学、京都大学などの大学院へいわゆる国内留学させ、政策研究に1～2年間取り組ませるところも増えている。

### ③ 大学における政策関係学部設立の動向

昨今では政策研究を中心に据えた学部、学科等が大学に数多く開設され、この中では、政策研究はもとより、社会人を対象とした人材育成の講座も多数開設されるなど、地方自治体の外でも政策形成能力を向上させる取組みが増えている。

大学の全般的な動きについては、少子化による18歳人口の減少が受験者総数の減少をもたらし、まさに生き残りをかけて、社会のニーズにきめ細かに対応し、社会人のリカレント教育<sup>⑥</sup>も念頭に置いた学部、学科等の新設、改編等が盛んに行われている。全般的な傾向としては、学部、学科等の名称に「国際」、「情報」、「文化」、「環境」、「福祉」等を掲げる大学が増えているが、他方、国公私立を問わず、大学あるいは大学院に政策研究や地域政策、総合政策など、政策をキーワードとした学部、学科、コース等が相次いで開設されているのも、その中のひとつの潮流と見ることができる。これは、“新しい”時代に対応した“新しい”政策の必要性と、それをつくる人材の必要性ということを大学も感じ、その要請に対応していこうという動きの現れである。表1-1は、主な大学における政策関係学部の一覧である。

政策関係学部の範囲については、ここでは、学部等の名称に政策を掲げている大学のほか、地域行政に関する学部（例一熊本県立大学総合管理学部）を加えている。政策を掲げていても経済政策に関する学部（例一福井県立大学大学院経済・経営学研究科地域経済経営政策専攻）は除いた。なお、ここでは対象としなかったが、都市やコミュニティ、マネジメントに関する学部（例一名城大学都市情報学部）の中で政策研究に関する講座が開設されているものもある。

また、大学院については、1976年に開設された筑波大学大学院経営・政策科学研究科や翌年開設された埼玉大学大学院政策科学研究科（現・政策研究大学院大学）が、現役の自治体職員の派遣研修の受入れ先として有名であるが、1990年代以降、政策関係学部を開設した大学等で大学院を設置する動きが強まり、2004年度にも法人化した旧国立では東京大学、東北大学、香川大学で、私立では明治大学、南山大学、徳島文理大学などで公共政策系の大学