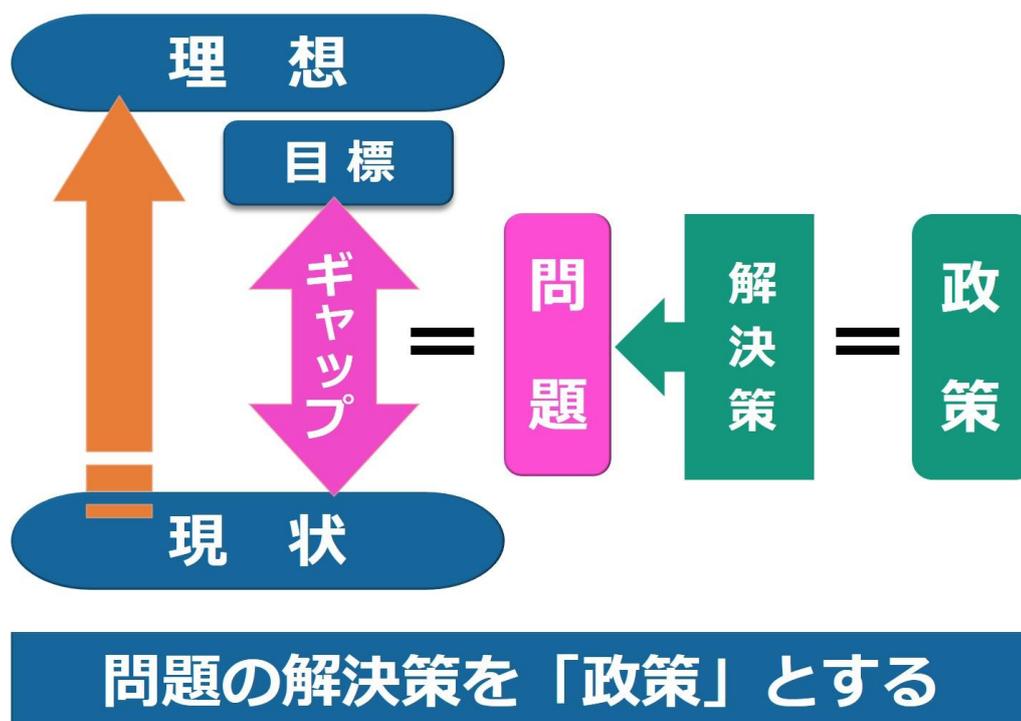


第3章 政策形成の進め方

第1節 政策立案過程

【政策立案過程とは？】



1 現状の把握

普段、何気なく見過ごしている事象や当然と思っている事柄について、「なぜなのだろう」、「何か変だな」、「ちょっと気になる」ということを思ったことはありますか。

現状を的確に把握するためには、日常の様々な事象を、新たな視点で見つめ直したり、考え直したりすることが非常に有効です。

問題はなぜ発生したか、その問題を引き起こしている要因は何なのか、その問題は今後どうなっていくのか、などを認識する前提として、「今までどうだったのか」、「今どうなっているのか」、「これからどうなりそうだ」といった現状について、しっかりと把握します。現状をしっかりと把握できなければ、的確な政策を立案できません。

まずは、現在の置かれている状況に関する客観的なデータを収集します。現状の様々な点について、細かく観察してみてください。

例えば、令和4年（2022年）人口動態統計（確定数）によると、埼玉県の合計特殊

出生率は1.17で、人口を維持するために必要な2.07を大きく下回っています。また、埼玉県の生産年齢人口（15～64歳）は平成12年（2000年）の501万人をピークに減少が続いており、県の推計によると2030年には433万人、2040年には380万人まで減少する見通しとなっています*1。

「このことは今後の日本に、また埼玉県にどういった影響を与えるのか」、「5年前と比べたらどうだろう」などと思うことです。そして次に、「なぜなのだろう」、「何か変だな」と感じた対象の事象をしっかりと認識してください。「問題意識」を持って現状を把握することは、政策形成を進める上で非常に重要です。

そのためにも現状に直接的、間接的に関係しそうなデータを、様々な視点で収集していきます。統計やニーズ調査などによって、定量的・定性的に把握したり、また、他の自治体のデータと比較したりする方法も有用です。

ただ、現状はできるだけ客観的に把握する必要があります。そのためには、①情報源を確認し鵜呑みにしないこと、②文献の引用には誤りがあり得るので、原典を確認すること、などに注意してください。また、集めたデータは、表計算ソフトなどを利用し、加工して使いやすいものにしていくと良いでしょう。

加えて、第2章第2節3でも述べたとおり、先に実施した政策の評価結果をきちんと把握し、現状認識に反映（フィードバック）させることも必要です。

2 理想の認識

現状を把握した後、現状に対して理想を明確にします。理想は、現状が目指す到達点、いわば究極の姿です。

個々がイメージする理想は、個々の置かれた立場などによって大きく異なります。政策形成を行う際には、組織全体で組織の向かうべき方向を共有することが必要になります。そのため、理想は、組織内、そして住民にとっても、将来の目指すべき姿が分かりやすく理解できたり、イメージできたりするものであることが必要です。

また、理想を認識することによって、現状との差が浮き彫りになり、何が問題なのかを明確にとらえることができます。

例えば、「1 現状把握」で示した、合計特殊出生率が低く、このままでは2040年に生産年齢人口が380万人になるという現状からは、このことに問題があるのか判断で

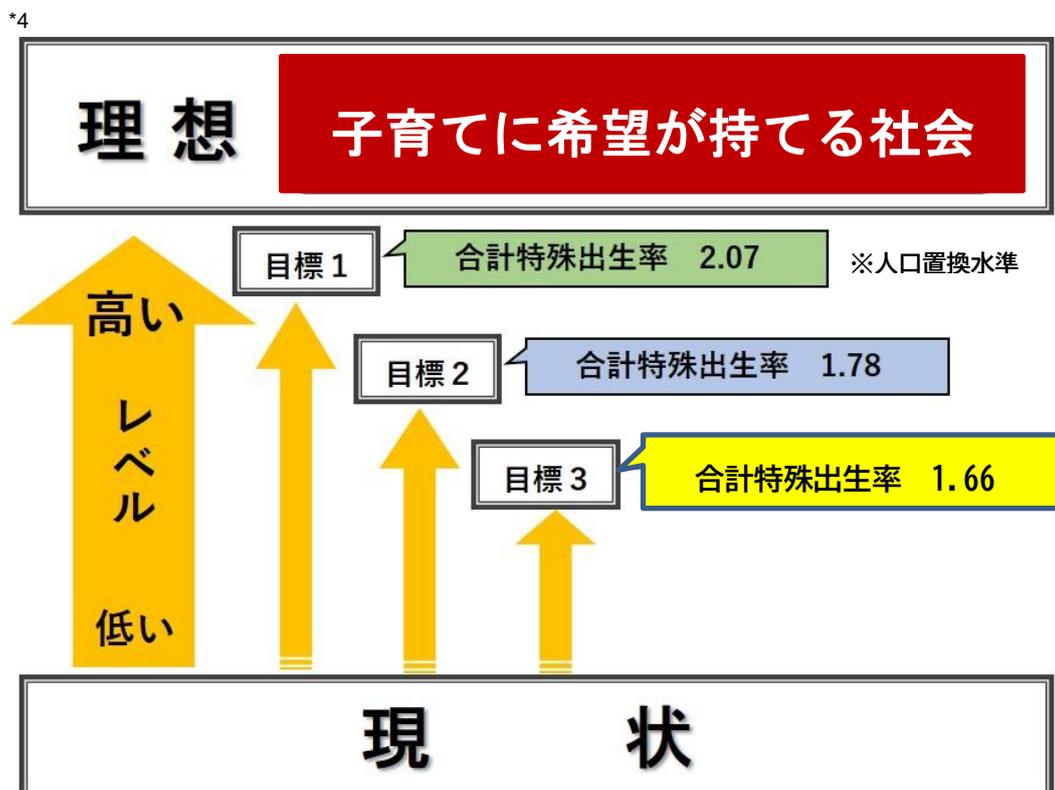
*1 「埼玉県5か年計画（令和4年度～令和8年度）」10頁

きません。しかし、「子育てに希望が持てる社会^{*2}」という理想を思い描いたとすると、現状との差、つまり「問題」が明確になります。ですから、このような理想の認識がないと、何が問題なのか明確にとらえることができません。このことから、理想の認識は、政策立案の上で重要なポイントとなります。

3 目標の設定

現状と理想が分かったところで、目標を設定します。目標とは、現状を理想に近づけるために、目指す状況を明確かつ具体的に表現したもので、実現可能なものです。目標をさらに数値化できれば、達成度がより分かりやすくなります。この目標と現状との差（ギャップ）を「問題」ということについては、前述のとおりです^{*3}。

理想は、現状が到達する最終点、いわば究極の姿ですから、いきなり達成するのは困難です。そこで、理想に達するまでの中間点として目標を設定します。「理想」よりも具体的な「目標」を設定することによって、現状と理想の差がより具体的で鮮明になり、「問題を引き起こしている要因は何か」、「それを解決するために、具体的に何をしなければならないか」が浮かび上がってきます。



^{*2} 「埼玉県5か年計画（令和4年度～令和8年度）」32頁の12の針路を参考に当広域連合が作成しています。

^{*3} 本書12頁

^{*4} 「埼玉県5か年計画（令和4年度～令和8年度）」32頁の12の針路、69頁の指標等を参考に当広域連合が図を作成しています。

(1) 目標設定の留意点

理想はイメージであり抽象的に表現されることが多いので、目標を設定するには、理想を具体的に「何をどのくらいどうする」といったような形にしていきます。

ここでは、目標レベルは適当か、達成までに時間はどれくらいかかるか、分かりやすい指標があるか、に留意して目標を設定します。

ア 目標レベルは適当か

目標のレベルは高ければよいというものではありません。実現できない目標では意味がありません。把握した現状を踏まえ、どの程度の目標を掲げるべきか検討する必要があります。

イ 時間はどれくらいかかるか

緊急に解決しなければならない問題なのか、中長期的な問題なのかによっても目標設定が違ってきます。目標達成までの時間を考慮して目標を設定する必要があります。

ウ 分かりやすい指標があるか

住民と目標を共有し、住民の行政への関心や参加を高めるため、住民の目線に立った分かりやすい指標で目標を設定することが必要です。そのため、目標をベンチマーク^{*5}のように指標化するのもよいでしょう。指標化することにより、政策を実施する際に目標に対して現状が今どの段階にあるのかを把握でき、住民に分かりやすくなるだけでなく、適切な評価を行うことも可能になります。

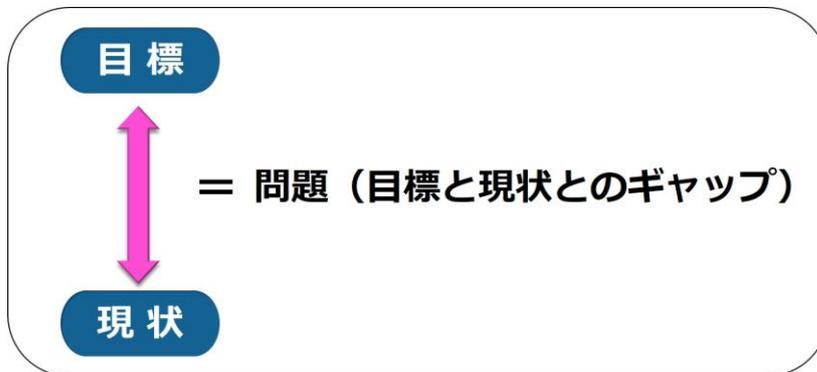
さらに、これまで行政の力だけでは不十分であった諸分野（環境問題、地域の治安問題など）で、住民、民間企業やNPOとの連携や協働の関係を築いていくためにも必要でしょう。

^{*5} ベンチマーク（政策目標指標）は、行政評価制度の先進国であるアメリカのオレゴン州などで行われている評価の手法です。行政が施策を進めるに当たり、その結果にかかる的確な評価を行うためには、数値化された目標を設定し、その達成の状況を見るのが一番効果的です。オレゴン州では、具体的な数値目標を設定できる政策について、住民のアンケートを通じて目標を設定しています。

4 問題の発見

(1) 「問題」の定義

「問題」とは「目標と現状との差（ギャップ）」です。



上図のように問題をはっきりと認識するためには、明確な目標設定と的確な現状把握が必要です。何が問題なのかが分からないときには、現状を再度見直した上で、目標を再設定する必要があります。

問題は、問題発見の視点により認識型問題、探索型問題の2種類に大別されます*6。

ア 認識型問題

多くの住民が認識していて苦情や陳情の形で表れることが多い問題です。問題は既に顕在化しているので、それに対して対症療法的に対応せざるを得ない性格を持っています。ただし、ここでいう「認識している」ことは、単に知っているということではなく、問題を正しく理解し、自らの問題として自覚している状態を指します。

イ 探索型問題

誰の目にも明らかな認識型の問題と違い、ほとんどの人が気づいていない深刻な問題が進行していることがあります。また、表面的な問題（認識型問題となることが多い）に目を奪われ、本質的な問題を見落としていることがあります。さらに、現在はそれほど問題ではないが、近い将来には大きな問題となるようなものもあります。

これらの問題は意識的に探し求めないと見つけることができません。このような問題を探索型問題と呼びます。

*6 真山達志著『政策形成の本質』成文堂 109頁

探索型問題は、日常の現実をただ眺めているだけでは発見できません。探索型問題を発見するためには、問題を見つけ出そうとする意識と、現状を的確に分析する能力が必要です。探索型問題の発見は、根本的な解決につながることが多く、また、問題を最小限に食い止めることもできるため、自治体にとっては、いかに早くこの問題を見つけ出し、取組を開始することができるかが重要となってきます。

【認識型問題と探索型問題の比較】

	認識型問題	探索型問題
概要	一般的な住民の多くが日常生活の中で認識可能な問題	意識的に問題を探し求めて見つけ出すことが可能な問題
特徴	問題に対して受動的 対症療法的な対応 問題は深刻な状況 対応への理解が得られやすい 応急処置的 従来行政課題	問題に対して能動的 予防的な対応 問題は潜在的な状況 対応への理解が得られにくい 根本的な解決 これからの行政課題
問題への対応	問題が顕在化しているため緊急的対応が取られることが多い	問題の本質が見えにくいので対応が後回しになりがち
例	ごみ問題、交通関連問題	少子化問題、地球温暖化問題

(2) 何が問題なのかを把握する

政策形成の第一歩は、何が問題なのかを探り、把握することです。「問題」は目標と現状との差（ギャップ）ですので、この差を明確に把握することになります。

ア 問題意識の醸成

今後、地域がそれぞれの個性を活かしつつ発展していくためには、個々の職員が、「探索型問題」を見いだせるような「問題意識」をいかに醸成できるかにかかっています。

そのために大切なこととして、普段から①現状を分析し、問題提起できる行政の専門家としての視点をもつこと、②様々な分野に関心を持ち、情報に接すること、③いろいろな人と話をすること、④住民の立場、納税者の感覚で物事を見る癖をつけること、などが挙

げられます。問題意識を醸成するためには、自らの担当業務といった狭い視野ではなく、地域の変化に広く意識をめぐらせることが重要です。

イ 問題意識の共有化

問題を組織内で共通の問題とするためには、自分から積極的に議論を投げかけることが大切です。まずは職場内で「情報の共有化」を図り、職員間で大いに議論を始めてください。話題を持ち寄り、日時を決めて定期的に議論する場を設けるのもよいでしょう。庁内LANの掲示板システムを利用し、苦情をデータベース化している自治体もあります。問題意識の共有化や共通認識を持つことは、政策を実施する段階でも、組織が一体となって取り組めることにつながります。また、こうした材料を基に、共有化した問題を議論することで、幅広い視野から考え方を学び、他人を論理的に説得できるような訓練を積むことができるようになります。

5 問題の分析・構造化

政策の目的は問題解決です。まず、いったいどんな「問題」なのか、どんな背景や事情があつて「問題」となっているのか、問題を取り巻く状況やその発生の要因を明らかにし、その問題が発生している構造を探っていくことが必要です。

問題の分析・構造化を行うことで、「何が問題なのか」や「より重要度の高い問題はどこにあるのか」を的確に把握することができます。これにより、問題解決に効果的な政策の立案につなげることができるのです。

問題の分析・構造化は、次のように進めていくとよいでしょう。

(1) アウトラインをつかむ

可能な限り多くの文献、資料に目を通し、問題のアウトラインをつかむとともに、問題に関する様々な情報を集めます。

問題の範囲が広く論点が漠然としている場合は、得られた情報を整理して少し絞り込んでおくと、問題をとらえやすくなります。

ア 問題に関連する書籍を読む

問題の概要をつかむには、関連する書籍を読むことが近道です*7。

例えば、問題に関するエッセンスがコンパクトにまとめられた新書などで複雑に絡み合う様々な問題の概要をつかむことは有効な方法の1つです。

イ 白書類を読む

政府が発行する白書類*8も、知りたい問題の概要をとらえるのに適しています。白書は、年度ごとに特定のテーマを特集していることが多いので、直近以外の白書を探してみることも有用です。また、他の分野の白書にも、同一の問題に関し、異なる視点から記述されることがあるので参考になります。

(2) 情報の収集・整理

問題のアウトラインがつかめたら、問題を分析するためのデータ・情報を集め、扱いやすい形に整理、加工します。そして、問題と関連のありそうなポイントを把握します。

ア 情報の収集

問題解決のためには、質の高い情報をより多く、迅速に得ることが必要です。「何を明らかにしたいのか」を念頭に置き、情報を収集していくことが大切です。

また、何らかの仮説を立てた上で、それを立証できる、あるいは反証できるような情報を収集するのがコツです。

情報はいろいろなところに点在しています。例えば、住民や現場からは生きた情報を直接的に得ることができますし、インターネットや商用データベースによる検索は広範囲から最新の情報を得るのに有効です。また、新聞、課内資料や会議、議会資料には重要な情報がたくさんあります。

なお、情報収集に当たっては、「現状把握」の際と同様に、直接的・間接的に関係しそうなデータを、様々な視点から収集した上で、客観的に把握することが必要です。

*7 彩の国さいたま人づくり広域連合では、地方自治や政策研究に関する書籍や雑誌等を収集し、埼玉県及び県内市町村職員に向け情報提供を行う「政策情報ライブラリー」を設置しています。詳しくは、彩の国さいたま人づくり広域連合ホームページ(<https://www.hitozukuri.or.jp/research/library/>)を御覧ください。

*8 内閣府ホームページ(<https://www.cao.go.jp/whitepaper/>)では、各省庁が発行する白書、年次報告書等を、過年度分も含めて閲覧・印刷することができます。

イ 情報の整理・加工

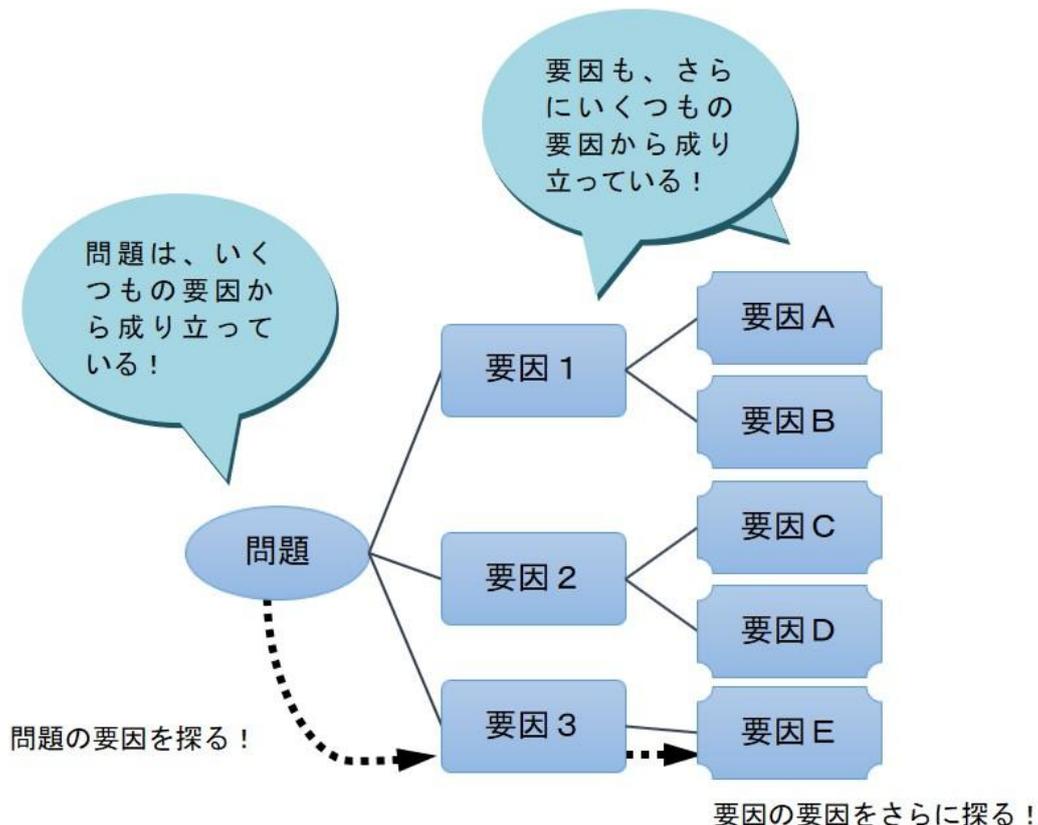
得られた情報を有効に活用するためには、情報は整理されていなければなりません、整理はあくまで分析のための手段であって目的ではないので、効果と時間のバランスを考えながら行います。

問題がどういう状態なのか、どうして発生したか、その及ぼす社会的・経済的影響はどのようなかなどを探らなければなりません。それには、まず何を探るのかをはっきりさせておく必要があります、情報の加工が必要となります。なぜなら、収集した情報は、通常文字情報や数字情報が混在しているだけでなく、不要なものも多く含まれていたり、情報の粗密もあり混沌とした状態だからです。

(3) 問題を分析・構造化する

問題を取り巻く状況がはっきりしてきたら、次に問題を引き起こしている要因やそのメカニズムを明らかにしていかなければなりません。

問題の分析・構造化とは、「問題を引き起こしている要因を探り、それらが問題に対してどのように影響を与えているのか、また、要因相互の関係がどのようになっているのかなど、その因果関係や相関関係などを明らかにし、それを分かりやすく、簡潔に表すこと」です。



通常、物事を理解するには、ある程度単純化しないと理解することはできません。問題の場合も同じです。不必要な細部は捨て去り、問題を引き起こしている要因だけを取り出して、その因果関係などを探り出し、表現する「モデル化」が必要です。

ア モデルの種類

モデル化には、その表現方法によって、記述モデル、図式モデル、数式モデル、の3つの形態があります。

① 記述モデル

問題の構造を文章で記述したものです。

(例) 未婚率が上昇すると、少子化が進行する。

② 図式モデル

問題の構造を図形やフローチャートなどで表したものです。問題を構造化しやすく、問題の所在をとらえやすいという特徴があります。

(例)



K J法、特性要因図、ロジックマップ (参考資料編参照)

③ 数式モデル

問題の構造を、数式を使って表したものです。シミュレーションがしやすく、要因が変化すると結果がどう変化するかといった定量的な分析が可能です。

(例) ごみの排出量について人口を原因として数量化すると

ごみの排出量 $F(X)$ = ある係数 + ある係数 × 人口

$F(X) = A + B \cdot X$ (Aは定数、Bは係数)

回帰分析 (参考資料編参照)

イ モデルのつくり方

モデルを考える場合、思いつく限りの要因を整理してまとめていく方法（BS法とKJ法又は特性要因図の組み合わせなど）と、問題を引き起こしている特定の要因を追及していく方法（ロジックマップ）があります。

また、問題の要因を考える方法として、仮説検証法があります。これは、まず始めに、問題と要因を論理的に結びつけた仮説をつくり、次に、仮説に関連する情報や事実を収集し、仮説の真偽を判断する方法です。

これらモデルを作成する際には、MECE^{*9}という物事のとらえ方が有効です。MECEとは、論理思考を行う際の基本となる考え方で、「個々にみてダブリがなく、全体としてモレがない」ように物事を整理します。モレやダブリのない効率的な分類をすることで、問題を適切に分析・構造化することができるでしょう。

*9 MECEは、英語の Mutually Exclusive and Collectively Exhaustive の頭文字をとったもので、「ミッシェー」「ミーシー」などと呼ばれます。

6 政策課題の設定

問題の分析・構造化によって、問題の要因相互の関係を明らかにし、整理した上で、目標を達成するために「行政として何をしなければならないか」を設定します。これが政策課題です。

政策課題を設定する際の留意点を挙げると、次のようになります。

(1) 問題解決に有効か

政策課題に取り組むことによって、問題を解決し、目標を達成することができるかが重要です。その政策課題の設定が、問題解決に本当に有効か否かについて確認することが必要です。

(2) 行政が取り組むべき課題か

政策課題は、行政が解決すべき課題です。問題解決の主体となるものとしては、行政、民間企業、NPO、住民個人など様々あります。

行政が取り組むべき固有の課題、又は、他の主体に比較して、行政が取り組む方が効果が高い課題であるかが重要です。この際参考になるのがいわゆる「補完性の原理^{*10}」です。

(3) 事業展開が可能か

政策課題として取り上げる以上は、その解決のために何らかの事業を実施して取り組むこととなります。実際に事業を実施し、課題に対応することが可能である必要があります。解決策は1つだけとは限らないので様々な側面からのアプローチが必要となります。

(4) 住民の納得が得られるか

住民の意識は多様であり、誰もが納得する課題を提起することは困難なことかもしれません。また、一部の住民の反対があっても行わなければならないことがあります。しかし、アカウンタビリティ(説明責任)が当然求められている現在、より多くの住民の理解、納得が得られるよう説明を尽くさなければなりません。

*10 本書 33 頁

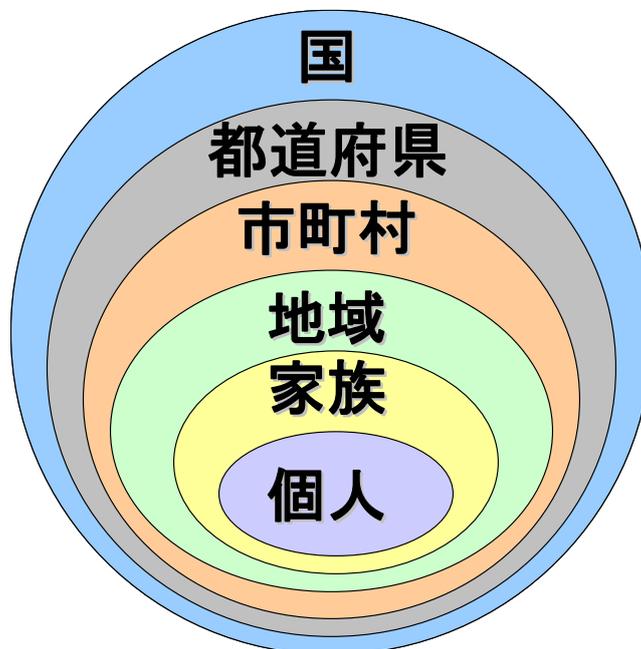
(5) 緊急性はあるか

すべての政策課題に対応することは不可能です。政策課題の優先順位を考えなければなりません。その場合検討しなければならないのが緊急性です。すぐに対応しなければならない課題か、比較的時間の余裕のある課題なのかを十分検討し、緊急性の高いものを優先します。

補完性の原理

補完性の原理とは、個人自らができることは個人が行い、個人では不可能なことや非効率なことは家庭が、家庭にできないことは地域が、地域にできないことは市町村が、市町村にできないことは都道府県が、都道府県にできないことは国が行うというように、「小さな単位では不可能なことを大きな単位順に補完していく」というものです。

【補完性の原理 概念図】



7 政策案の検討・選定

(1) 政策案の作成の心構え

政策課題が明らかになったところで、その解決策として政策案を作成することになります。優れた政策とは、現実的で目標を実現する方法が具体的に示されたものです。これからは、従来のように前例踏襲、横並び意識では解決できない政策課題が生じてくることでしょう。したがって、政策案の検討・選定においては、固定観念にとらわれない柔軟な発想と創造力が求められてきます。

また、様々な視点から数多くの政策案を考えて比較検討することが必要です。数多くの政策案が整理統合されてより良い案が生まれますので、なるべく多くの政策案を作成します。

(2) 政策案の発案方法

問題の要因が明らかになれば、それらを一つひとつ取り除いていくことが解決につながります。しかし、実際には、要因が明らかではなかったり、要因が複雑に絡み合ったりしています。要因を特定できても取り除くことができない場合もあります。したがって、次の点を踏まえ、知恵を絞って解決策を考える必要があります。発案方法としては概ね次のようなことが考えられます。

ア 住民と共に考える

例えば、環境やまちづくりの分野では、「住民参画による政策形成」の取組が進んでいます。ワークショップ、市民参加型プロジェクトチーム、パブリックインボルブメント^{*11}、グラウンドワーク運動^{*12}など手法は様々ですが、施策の当初（立案）段階から住民が積極的に関わることにより、住民と行政の協働の下、合意形成に成果を上げ、より実効性の高い政策案を考えることが可能になります。

^{*11} Public Involvement（略称：P I）。道路行政、都市再開発等における、「計画の策定に際して、広く意見・意思を調査する時間を確保し、かつ策定の過程を知る機会を設ける」仕組みを指します。

^{*12} 1980年代に英国の都市周縁部で始まった、パートナーシップによる地域での実践的な環境改善活動。地域を構成する住民、企業、行政の三者が協力して専門組織（グラウンドワーク・トラスト）を作り、身近な環境を見直し、自らが汗を流して地域の環境を改善していくものです。

イ 民間の手法に学ぶ

厳しい競争環境の中、業績の浮沈に関わるリスクと背中合わせで経営革新を続けてきた民間企業に学ぶことは多いはずです。行政経営（NPM^{*13}）や公会計改革、行政マーケティング^{*14}などは民間手法に範を持つものです。民間の優れた経営理念や経営手法を積極的に取り入れ、効率的で住民目線に立った行政サービスを提供し、住民満足度の向上に結び付けていくことは、今後の自治体運営において重要な理念と言えます。

ウ 発想技法を利用する

B S法やK J法など、発想技法は数多く開発されています。これらは、政策形成技法として多くの場面で利用されています。

エ 学者、有識者に学ぶ

学者、有識者などの意見の中には大変参考になるものがありますので、各種論文や出版物を読むことが必要です。また、いろいろな講演会やシンポジウム、各専門分野の学会などに参加して情報を得ることも有用です。

オ 他の自治体、国に学ぶ

同様の問題に対し、他の自治体（海外も含め）が取り組んだ先例や、参考となり得る事例に当たる方法です。自分達の自治体に適用できる点、アレンジすべき点を精査し、導入の可否について検討する必要があります。ただ、よく言われるように公務員の悪い特性の1つに「横並び主義」があります。「他の自治体がやっているから」という理由で安易に考えることがないようにしなければなりません。

カ 過去に学ぶ

類似した過去の問題解決事例や参考となる事例に当たる方法です。これについてもいわゆる「前例踏襲主義」に陥らないよう十分注意する必要があります。

*13 大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識』東京法令出版 2、3頁

*14 行政サービスにマーケティング手法を導入するという考え方。効率改善や民営化、民間委託だけでなく、住民の満足度を上げるための現場活動やコミュニケーションを図ろうとするものです。

(3) 政策案の検討

政策案には、少なくとも目的、課題、主体、対象、手段、スケジュール、費用、効果が含まれている必要があります。

政策の効果を考えるに当たっては、シミュレーションを試みる必要があります。ロジックマップを用いた効果のフロー化や、回帰分析など定量的な手法を使った効果予測は、住民に政策を分かりやすく説明する上で求められてくるでしょう。また、シミュレーションしていく中で、政策案の課題や有効性が明らかになっていくことも多いので事前評価としても役立ちます。

(4) 政策案の選定（事前評価）

政策案は複数作成したら、ランクを付けるための事前評価を行います。事前評価は、将来、政策を実施した場合の効果を事前に予測することにより、政策案を評価することです。事前評価の基準としては、大きなものとして公平・公正基準と効率基準という2つの基準があります。

ア 公平・公正基準

公平・公正基準とは、自治体の基本的役割に基づくもので、社会的合意を得るための最大の根拠となります。公平は形式的平等、公正は実質的平等としてとらえることができます。例えば、消費税は、所得の多い少ないにかかわらず、税率が一律の課税であるという点で形式的には平等とも言えます。一方、所得税の累進部分は所得の多い人からは多く、少ない人からは少なく徴収するという点で実質的な平等を目指すものとも言えます。

イ 効率基準

効率基準とは、行政運営が住民の税金により賄われていることから、出来るだけ行政資源や時間を節約して、最少の経費や最短の時間で最大の効果を得る行政を行うことを目的とするものです。

公平・公正基準、効率基準の2つの基準は相反する基準となることがありますが、政策の評価は、これらをバランスよく組み合わせて行うことが大切です。

ウ その他の基準

また、その他の基準として、問題解決性・実行可能性・緊急性・アカウンタビリティ（説明責任）・政策実施の副作用なども考慮する必要があります。

【事前評価の基準】

公平・公正基準	形式的・実質的平等に妥当性があるか
効率基準	最少経費・最短時間で最大効果を得られるか
問題解決性	政策を実施することで、問題がどこまで解決されるか
実行可能性	条例、予算、住民の合意形成などの点から政策に現実性があるか
緊急性	すぐに取り組まなければならない政策か
アカウンタビリティ(説明責任)	政策を住民に説明でき、合意・納得が得られるか
政策実施の副作用	政策の実施により新たな問題が生じないか

8 政策案の提案

私たち自治体職員がいかに優れた政策案を作成しても、それが政策として決定されなければ実施することはできません。そのためには、庁内での意思決定過程も含め、住民・議会・首長に対する政策プレゼンテーションが非常に重要になります。

説得力のポイントは、政策によって解決すべき問題とは何か、なぜその政策が必要なのか、その問題の深刻性、そして提案する政策案の優越性を明確に訴えることにあると言えます。それらを客観的な根拠に基づいて説明ができるようにまとめていくことが大切です。この作業においては、肯定、否定双方の立場から政策案を吟味できるディベートの考え方を取り入れることが有効です。

【説得力のポイント】

問題の定義	解決すべき問題は何か
問題の深刻性	現状及び将来の状態はどうか
政策案の優越性	問題解決性があるか。実行可能性が高いか。緊急性が高いか

9 政策の決定

最終的に残った複数の案に対しては、事前評価に基づきランク付けを行います。

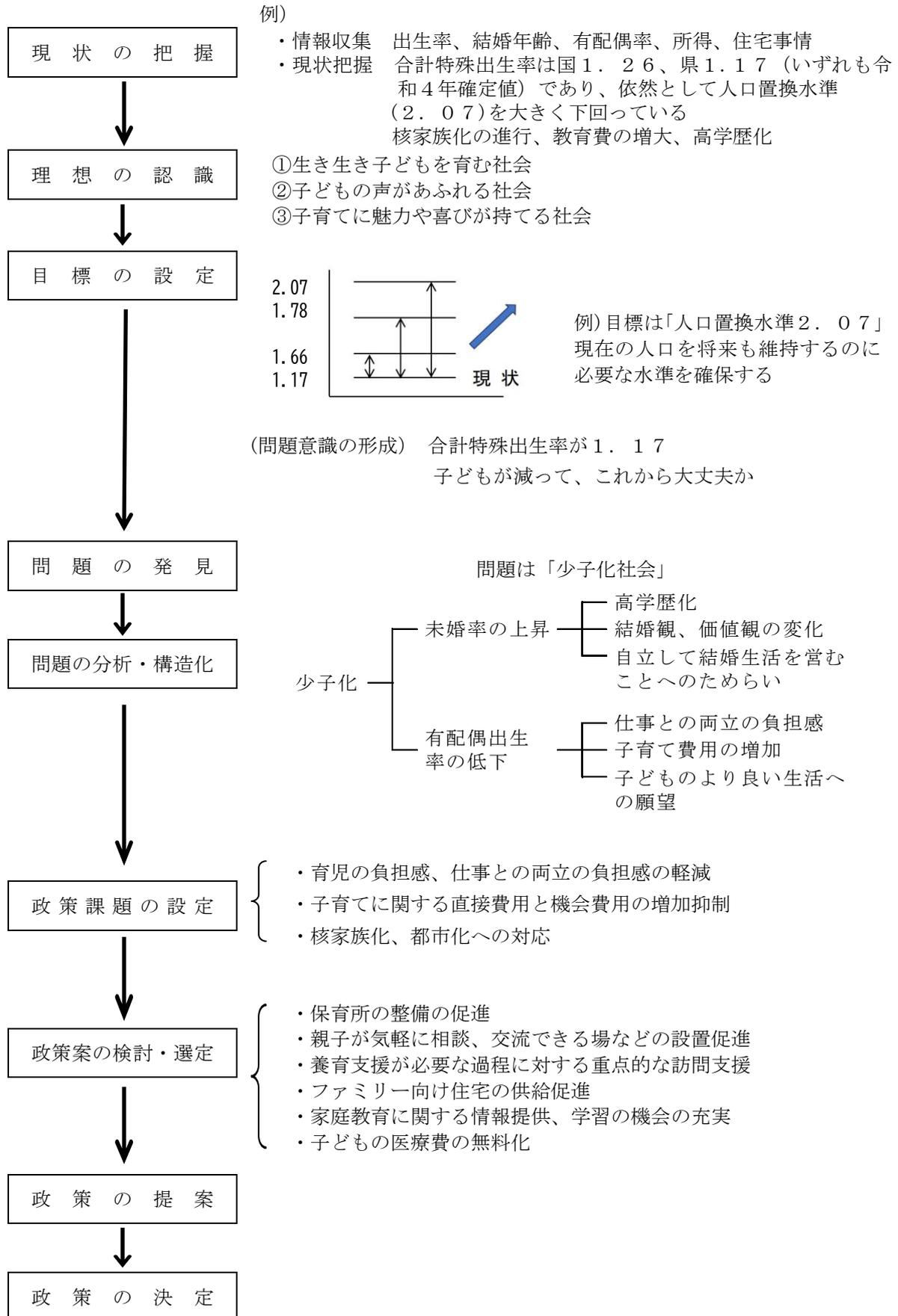
どの政策案を選択するかは、住民の合意を踏まえ、最終的には議会や首長等が決定します。

あらかじめ私たちは、どの政策案が最も実行可能で効果的かを客観的・専門的に予測して、議会・首長等が適切な判断を下すことができるようにしなければなりません。優先順位を決め正しい情報を提供すれば、住民の代表である決定機関が最も優れた政策を選択することができることとなります。

ここまで、問題意識の形成から政策の提案、合意形成へと順序立てて述べてきました。後は決定機関の判断を待つだけです。しかし、政策を立案する過程はこのように常に一方通行で進むとは限りません。通常、こうした順序を経ながらも多くの壁に当たり、前のステップに戻ることがあります。つまり、政策立案の過程は順序立てて個々に独立したステップを踏むだけではなく、相互に影響し合う関係にあるといえます。前のステップに立ち戻る際には、なぜ次のステップに進まなかったのかを検証することが必要となります。

最後に、もう一度政策立案過程を振り返っておきましょう。(テーマ例:「子育て」)

政策立案過程フロー図



第2節 政策実施過程

1 意義

政策実施過程は「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*15}の「DO」の部分に当たり、政策立案過程「PLAN」で決定した政策を実施する過程です。「政策＝問題の解決策」であり、「問題＝目標と現状との差（ギャップ）」ですので、政策の実施とは、目標と現状との差（ギャップ）を埋め、現状を目標に近づけていく作業に他なりません。

この過程では、様々な新しい情報を収集できます。例えば、政策を実施することにより、新たな問題が発見されたり、実施した政策では当初の予想ほどには問題を解決できないことが確認できたり、問題を解決するための他の有用な政策に気付いたり、様々な情報を収集できます。特に行政の仕事の大部分を占める政策実施過程で発見される様々な問題や、住民からの苦情などを一過性のものとせず、組織の課題としてとらえることが重要になってきます。これらの情報に基づき、実施している政策を修正・変更して、より効率的、効果的に目標に到達できるようにすることが大切です。

また、政策実施に当たっては、情報の共有によって住民の理解を得ることが不可欠であり、さらには行政と住民が協働して政策を実施していくことも考えられます。そこで、住民とのコミュニケーションをより一層深めていくことも重要です。

2 政策実施過程の内容

(1) 政策の具体的部分の決定

政策立案過程で決定された政策は、具体的な内容についてまで詳細に決定されることがありません。したがって、政策実施過程の第一歩は、決定された政策の範囲内において、政策の具体的部分を決定^{*16}します。この部分は、「行政における裁量」と言われる部分ですが、実はこの政策の具体的部分の決定という作業は、政策実施過程の中で大きな部分を占めており、政策実施過程の本質的要素です。つまり、政策の決定に至るまでの政策立案過程での作業が、政策の具体的部分を決定するために政策実施過程でも行われます。政策

*15 本書 16 頁

*16 具体的部分の決定は、政策の要素である「目的」(WHY)、「主体」(WHO)など政策のあらゆる部分に及びますが、その中心は、執行方法(HOW)についてです。

実施過程では、「具体的部分の決定」→「実施」→「結果の発生」という過程が何度も何度も繰り返されます。

また、政策の実施段階では、政策の目的に沿った効果や行政の効率が最大になるように組織を編成し、運営する必要があります。さらには、行政の持つ資源（人・モノ・金・情報）ごとに管理することも必要になってきます。特に、情報は組織を連携させてうまく運営し、的確に目標を達成するために大切な資源ですので、その管理は重要になってきます。情報を一極に集積し、それを全関係者に伝達して、共有することが必要です。

（２）進行管理

政策実施過程は、立案した政策が期待される成果（問題の解決）につながる重要な過程であり、この部分が確実に進行しなければ、目標は実現できません。このため、政策実施過程では、進行管理が重要です。

政策を順調に実施しているかどうかを判断するためには、評価の基準が必要となります。できるだけ客観的な進行管理を行うため、進行状況を判断する評価基準は客観的なものとするのが大切です。具体的には、日時と業務を表にし、事務内容や手順を示したフローチャートなどを作成し、これらを基準にして進行状況をチェックすることが有用です^{*17*18}。

（３）協働による政策実施

現在は、行政だけが政策実施の主体になるわけではありません。これからの自治体の政策の実施に当たっては、行政だけではなく、地域住民、NPO、民間企業などと協働を進めていくことが重要です。今後は、行政と住民等が一体となって、政策を実施していくことができる仕組みづくりも求められてくるのです。

また、多くの主体が参加し、協働で政策を実施する際には、各主体が持つ背景の違いから、目指している理想や目標、そして問題としてとらえている内容にずれが生じてしまうケースも考えられます。このギャップを解消するため、私たち自治体職員は、まず住民目線で物事をとらえ、どのようにしたら政策の対象となる住民のニーズに応えることができるのかについて検討する必要があります。その上で、協働の相手となる住民等と、互いに綿密なコミュニケーションを図り、政策に対する認識を、実施主体間で共有することが何

*17 作業日程表、役割分担表、予算執行計画、工程表（参考資料編参照）などもあります。

*18 阿部孝夫著『政策形成と地域経営』学陽書房 178頁～

より大切になります。

(4) 政策実施中の評価（時中評価）

政策実施過程では、様々な情報を収集することができます。目標を実現するためには、政策を実施しながら、これらの情報を基に決定された政策の範囲内において、適宜評価（政策立案過程「CHECK」の部分）し、微調整を行うことが必要となります。また、政策の実施は長期にわたることも多いので、特に、社会環境の変化の著しい現在では、現状が変化した結果、政策が問題の解決策とならなくなってしまう場合もあります。政策実施過程でも常に評価を行い、場合によっては、決定された政策自体の変更や中止ということも必要になります。決定された政策を漫然と実施することなく、適宜評価し、見直していくという姿勢がとても重要になってくるのです。

当初予測していなかった環境の変化は往々にしてあることですから、政策の変化は避けられないことなのです。重要なのは、その変化に対して柔軟に対応することです。例えば、中小企業支援のための融資事業を実施していたところ、国の中小企業対策事業が国会で承認された、下水道敷設のために地盤を掘削していたら埋蔵文化財が出てきたなどいろいろ考えられますが、その場合には、政策の変更、延期、中止など速やかな対応が要求されます。

時中評価の例 ～大野ダム建設事業の中止決定～

平成4年度から埼玉県が事業着手した「大野ダム」は、治水と水道用水の新規開発のために計画された多目的ダムです。総事業費122億円を見込んでいましたが、その後長期水需給計画の見直しを行ったことや、代替手段として河道改修による治水が可能となったことなどから、県公共事業評価監視委員会に大野ダム建設事業の「中止」を諮問し了承され、平成17年1月、県土整備部公共事業評価検討会議において正式に中止を決定しました。

第3節 政策評価過程

1 意義

政策評価過程は、実施された政策を事後評価する過程です。「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*19}の「CHECK」の部分に当たります。決定した政策の実施によって、目標と現状との差（ギャップ）が埋まったのか、現状が目標に到達したのかを検証する過程です。

平成14年4月1日に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」では「行政機関は、（略）適時にその政策効果（略）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性、又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価する」ことを「政策評価」としています。

つまり、この事後評価は、政策の実施によってもたらされた結果を、政策の達成目標に照らして比較検討することです。事後評価の主な役割は、実施した政策の軌道修正のみならず、新たな政策立案、実施のための情報のフィードバックにあります。これにより、「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というサイクルは、あたかも“らせん”のように連続して続くこととなります。また、「政策－施策－事業」の関係は「目的－手段」の関係になっています。事業の目的は施策であり、事業は施策を実現するための手段となっていますので、それぞれ上位の目的にどれだけ寄与しているかという視点で評価することも重要になります。

また、アカウンタビリティ（説明責任）を果たしたり、効率的・効果的な事業を実施したりするためにも政策評価は必要です。

2 評価の留意点

客観的で明確な基準を設けて、適切な評価を行うことは難しいことです。しかし、次のような点を踏まえて、的確な評価ができるように努めなければなりません。

（1）多面的・総合的評価

異なる基準を適用すれば、同じ政策であっても異なる評価を受けることとなります。そのため、いくつものモノサシによって多面的・総合的な評価をする必要があります。

*19 本書 16 頁

例えば、地域住民の利便性の向上と産業振興のために道路を造った場合、当初の目的が達成されたという点では優れた政策であったと評価できますが、環境アセスメントでの予測を上回って生態系に影響を及ぼしたとしたら妥当な政策とは言い切れないのではないのでしょうか。

(2) 中長期的視点

政策の中には、すぐに効果が出ないものもあり、また、短期的な効果と長期的な効果とが一致しない場合もあります。短期的に効果が出なくても、中長期的には効果が出るものがあります。即効性がないから事業を継続しても無駄だと短絡的に決めないで、中長期的な効果も考慮に入れる必要があります。

(3) 外部要因の考慮

政策の効果は必ずしもそれ自体の効果だけに限らず、複数の政策を実施することによってもたらされる場合もあります。また、社会環境の変化により自ずと問題が解決されてしまう場合もあります。したがって、異なる政策間の相互関係や社会環境の変化なども考慮に入れる必要があります。

(4) 政策^{レベル}段階別評価

政策^{レベル}段階別に、評価には特徴があります。政策は、第2章の体系図のように、「政策—施策—事業」という体系に分類できます。この各段階で目的に対してどの程度効果的に実施されたかを評価するものですから、あらかじめその違いを認識しておくことが大切です。

ア 「政策」段階での評価

「政策」は、自治体の基本構想や長期計画、実施計画に反映されます。また、首長や議員が掲げる公約が、直接選挙を経て信任される場合もあるでしょう。

しかし、この場合は、首長等の人格も含めて評価されるという一面もあり、政策そのものについて評価ができないという問題があります。アメリカで行われているベンチマーク^{*20}など「政策」段階での評価方法について導入を検討していく必要があります。

*20 本書 24 頁

イ 「施策」段階での評価

「施策」は、政策を実現するための手段です。具体的であるため、住民から見ても分かりやすいという利点があります。しかし、「施策」段階での「効率性」を評価するには、まず事務事業の総合的な評価をしなければならないことから、施策評価のみを簡易に行うことはできません。

ウ 「事業」段階での評価

「事業」は、行政の仕事を構成する最小単位であり、予算編成時に評価が実施されてきました。そのため効率性については評価しやすいのですが、事業数が多いことと、その内容が効率性評価など専門的になりやすく、住民から見ても分かりづらい点があります。

3 評価の方法

(1) 評価者

評価を行うものとして、行政の内部で行う「内部評価」と行政の外部の者が行う「外部評価」があります。

ア 内部評価

行政内部で職務を担当し、その内容に精通している職員が専門的に行うので、最も安定的に評価できることから評価の基本となるものです。このとき、事業の企画・立案担当者だけでなく、事業の執行現場の職員も含めて議論することが重要です。自己評価を行うことにより、施策・事業の見直し・改善につなげる契機とし、企画立案や予算要求に反映させることができます。

ただし、どうしても評価が甘くなってしまう可能性があり、十分注意が必要です。

イ 外部評価

外部の有識者など職員以外の者が行うので、客観性を確保でき、行政に都合のよい評価を排除できる利点があります。地方自治法上の制度として監査委員監査や法定外部監査制度などもあり、この監査結果を十分活かす必要もあります。

しかし、行政担当者でない者が、内容の細部まで多岐にわたり評価できるかという評価結果の安定性に課題が残ります。

(2) 評価手法

評価手法は、大きく分けて3つあります。

ア 数値目標による評価

政策の具体的な活動目標を数値化して、その達成度合いを客観的に評価します。数値目標の設定の仕方として「投入（インプット）指標」、「結果（アウトプット）指標」、「効果（アウトカム）指標」の3つの指標の取り方が考えられます。

①投入（インプット）指標

実施するために投入する費用や人員、物量などの行政資源の投入量を指標とします。

②結果（アウトプット）指標

実施のために投入された資源が、実施活動によって形を変えた結果を指標とします。

③効果（アウトカム）指標

実施された結果について、住民にとってどれだけ効果があったかを指標とします。

【数値目標の種類】

	投入(インプット)指標	結果(アウトプット)指標	効果(アウトカム)指標
指標	行政資源の直接投入量	行政資源の投入による結果量	住民にとっての最終的効果
例	予算額 8,000万円	道路新設 1 km・歩道整備 1 km	渋滞の待ち時間 15分解消
特徴	コストの把握が容易	数値目標の設定が容易	住民から見て分かりやすい

表にまとめたように、これら3つの指標には、それぞれ特徴があります。この中で、投入（インプット）指標と結果（アウトプット）指標は、予算や政策を実施した結果であり、容易に評価することができます。しかし、最も重要なのは、予算を確保することでも、政策を実施することでもありません。政策の目的である問題解決に、どれだけ効果があったのかという点が何より大切です。政策を評価するときにはもちろん、政策を立案する際にも、効果（アウトカム）指標を常に念頭に置いておく必要があるでしょう。特に近年はK

PI^{*21}（重要業績評価指標）を用いて施策の進捗を検証することもあります。

イ 費用（コスト）による評価

効率的・効果的な行政を行う上で、費用（コスト）に着目した評価があります。

費用便益分析や費用対効果分析など、公共事業において広く行われています。

財政危機時代を迎え、現在、多くの自治体がバランスシートや行政コスト計算書を作成して、自治体の資産や業務の費用といった情報を住民に公開しています^{*22}。

①費用便益分析

政策等の実施に伴い発生する社会的費用(cost)と社会的便益(benefit)についてすべて貨幣価値で表示し、その比較を行う手法です。費用と便益の分析を数値で行うことから、理論的には道路と鉄道、道路とダムのような異なる分野の比較も可能となります。

②費用対効果分析

費用便益分析と同様に、政策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益について（費用÷便益）という形で表現しますが、費用便益分析と違って必ずしもすべてを貨幣価値で表示することなく比較する方法です。感覚的に分かりやすく情報収集の手間も少ないという利点がありますが、異なる分野の比較はできません。

【費用（コスト）分析の例】

	費用便益分析	費用対効果分析
特 色	費用・効果を貨幣換算する	費用・効果を必ずしも貨幣換算しない
利 点	貨幣価値を通じて、評価対象間の 相対比較が可能	分かりやすく手間がかからない
問題点	貨幣への換算について、一定の価値観が入り込む	異なる分野の評価対象間での比較ができない

*21 Key Performance Indicator の略

*22 また、これまでの性質別の費用把握だけでは財務改善につながらないとして、行政の活動（業務）単位に分けたコストを把握しようとするABC（Activity Based Management：活動基準原価計算）分析も着目されています。隠れたコストを明らかにすると同時に、役所の業務改善（ハイパフォーマンス化）に寄与できるものと期待されています。

ウ 時による評価

政策実施中の評価^{*23}でも触れましたが、事後評価においても同様に、計画立案時点では大きな効果が期待された事業でも、時の経過とともに、社会状況や住民意識が変わる中で、当初の目的や効果などを再評価します。

有名な例として、北海道で導入された「時のアセスメント^{*24}」では、「時」をものさしとして政策の見直しを行っています。

(3) 評価の視点

評価の視点として、大きく分けて3つ挙げられます。

ア 必要性

その政策の目的が真に住民にとって必要なものかどうか。

イ 有効性

その政策の所期の目的が十分達成されているかどうか。

ウ 効率性

同じ経費であれば最も高い成果を上げる方法が採られているかどうか。

*23 本書 42 頁

*24 詳しくは、北海道ホームページ (<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sks/toki/tokiindex.html>) を参照。

第4節 政策改善過程

1 意義

政策改善過程は、評価結果を基に政策を見直す過程です。「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*25}の「ACTION」の部分に当たります。新たな政策の立案過程や実施過程にフィードバックし、以後のより良い政策形成に役立てるものです。

2 フィードバックの必要性

事後評価には、新たな政策立案及び実施のための情報の提供という重要な役割があります。政策の事後評価を通じて得られた事柄を、次の政策立案及び実施へとフィードバックさせていくことが必要となってくるのです。

そのためには、今後の新たな政策形成の参考になるように、資料などを整理し記録をまとめておくことが大切です。これにより、政策形成過程のマネジメントサイクルを定着させ、職員一人ひとりの意識改革や政策形成能力の向上にもつながります。つまり、事後評価は新たな政策形成の第一歩となるのです。

3 フィードバックの方法

評価結果をどのようにフィードバックするかは、自治体によって異なりますが、進捗状況を毎年度確認し、その評価結果を踏まえて施策の進め方について必要な見直しを行うとともに、翌年度の予算・組織や事業の実施方法に反映させることが考えられます。

また、評価結果やフィードバックの状況を住民に公表することもとても重要なことです。

*25 本書 16 頁

◆◆◆第3章のポイント◆◆◆

政策形成過程 = P D C A サイクル

1 政策立案過程 (PLAN)

① 現状の把握	① いろいろな角度から情報収集し、現状を把握します。
② 理想の認識	② 自分たちの描く理想を認識します。
③ 目標の設定	③ 理想へ段階的に近づくための、具体的な目標を設定します。
④ 問題の発見	④ 目標と現状との差(ギャップ)＝問題を発見します。
⑤ 問題の分析・構造化	⑤ 問題を引き起こしている要因を探り、要因相互の因果関係を明らかにします。
⑥ 政策課題の設定	⑥ 問題を分析した上で、現状を目標に到達させるために行政が解決すべき課題を政策課題として設定します。
⑦ 政策案の検討・選定	⑦ 政策課題の解決策として、多くの政策案を検討し、評価基準により選定します。
⑧ 政策案の提案	⑧ 選定した政策案を住民・議会・首長などへ提案します。
⑨ 政策の決定	⑨ 議会や首長等が政策を決定します。

2 政策実施過程 (DO)

決定した政策を実施します。
実施している途中であっても、常に評価をして軌道修正したり、社会環境の変化などに合わせて、適切かつ迅速な対応をする必要があります。

3 政策評価過程 (CHECK)

実施の結果について事後評価をします。
現状が目標に到達したのかを検証します。

4 政策改善過程 (ACTION)

評価の結果は新たな政策立案・実施のためにフィードバックします。

おわりに

政策形成の進め方について、政策の立案から実施、評価、そして改善に至る過程について、順を追って見てきました。政策形成とはどんなものなのか大体お分かりいただけただろうか。

もちろん、政策形成は、本書のとおりに進めればすべてうまくいくというわけではありません。大切なのは、職員一人ひとりが、日常の業務を通じて身近なところから政策形成の経験を積み重ねていくことにより、自分なりのノウハウを身につけていくことです。

第1章で説明したとおり、政策形成にとって最も大切なことは「職員の意識改革」と言っても過言ではありません*26ので、皆さん自身が問題意識を持って政策形成を実践してみてください。

仕事ではチームワークが重要です。目的を同じくする仲間と熱くディスカッションできる職場風土を作ることが重要です。政策形成の樹はここから芽生え、根づいていくのです。

*26 本書9、10頁