

総論「政策自治体への道しるべ」

1 序 - ボールは地方に -

平成12年4月1日、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」が施行され、地方分権はいよいよ本格的実行の段階に入った。しかし、市町村の職員に、12年4月1日以降前年度に比べ何か仕事が変わったかと聞くと、ほぼ全ての職員が何も変わらないと答え、ごく一部の職員が少し変わったと答えるであろう。これは、現在の地方分権の状況と問題点を如実に表している。分権は確かに進んだ。しかし、その内容は、権限の委譲など直接的なものが少なく機関委任事務の廃止を始めとする国の関与の縮小が中心であること、税財源や個別法の問題など残された問題が多くあること、などから目に見えにくいものとなっている。これは、ある意味で当然である。地方分権が12年4月1日で完成したのではなく、地方分権推進委員会の諸井会長がしみじみコメントしているように、「分権の扉を開けた」だけだからである。

しかし、一方でこの「扉を開ける」ことこそ最も重要であり、またその作業がいかに大変であったかは、平成7年の発足以降の地方分権推進委員会の奮闘をみれば明らかであろう。本来であれば、扉を必死にあけるのは地方の役割であったろう。今回の分権改革について、地方が真剣にそれを望み、団結して必死にそれに取り組んだのかというと疑問なしとはしない。この点、本当の意識改革が必要であるのは、地方の側であったかも知れない。しかし、幸いにして扉は開けられた。その扉を先に進むのは、今度こそ地方の役割である。その先の道は決して平坦ではないかも知れない。道と呼べるものさえないかも知れない。しかし、その道を地方自らが切り拓いてこそ、地方分権は職員全員が意識できるものになり、ひいては住民の目に見える - 地方分権が進んでよくなったね - というものになるであろう。

ボールは今地方にある。一步踏み出すのは地方の番である。だれも背中を押してはくれない。扉の先を自ら進んだ自治体のみが、真の地方分権を勝ち取ることができる。そしてその過程で、志を同じくする自治体同士が力を結集し残された制度の改革に立ち向かう、そういう姿こそこれからの自治体の姿であろう。さらに言えば、大多数の自治体はまだ扉に立ちつくしたままであるが、一步あるいは数歩進んだ自治体も確実に存在する。今後、自治体間の歩みの差はますます広がるであろう。立ちつくした自治体（千葉大学大森彌教授は「居眠り自治体」と呼んでおられた）の住民は、他に比べて低い行政サービスしか受けられないという場面もでてこよう。これが、地方分権のもう一つの行き先である。

2 政策形成の必要性

「政策」とは、狭義には、行政の各分野において実現すべき基本的な目標・方向であり、その政策を実施するために、具体的な取組方向・内容を示す「施策」と、その下での個別事業があると考えられます（政策 - 施策 - 事業）。しかし、この報告書では、こういった狭義の政策だけでなく、施策及び事業を含めた一連の取組として、「政策」という言葉を使用していきます。

地方分権は、自治体の政策形成を容易にし、また他の団体との競い合いという面から政策形成を余儀なくさせる役割を果たす。しかし、地方分権は制度の問題であり、地方の政策形成が求められる実質的な理由ではない。そもそも、市町村において政策形成が必要になった根本的な要因は、一言で言えば「価値観の変化・多様化」である。そしてその背景として、高度成長の中で、戦後日本人の共通的価値観であった物質的豊かさがある程度実現し、精神的豊かさが求められるようになってきたこと、少子・高齢化の進展により人口減少社会に突入しようとしていること、の2つをあげることができる。

三種の神器や3Cという言葉に象徴されるように、物質的豊かさの内容には共通性があるが、精神的豊かさは人それぞれである。また、これまでの我が国の政策は、人口が増加し経済が成長することを当然の前提とし、またそれらの促進を目標として組み立てられていたが、その前提が大きく崩れようとしている。地域の置かれた状況は、全国さまざまであり、そこに暮らす人々が求めるものも多様である。これを、全国一律の政策で対応しようとするのが、困難になってきたのである。地方の多様なニーズを踏まえた取組を進めるのであれば、ニーズを最も良く知った地方において行うのが有効であり効率的である。これが地方分権の最大の理由である。最近、国は、地方の自主性を高め使い勝手をよくした施策を考えているが、それは本来あるべき姿ではない。地方が自ら政策を考え実施する力量を備えるまでの過渡期的な対応であろう（あるいは、なければならぬ）。国は、国際問題など、国としてより力を入れるべき課題に専念すべきなのである。

問題は、地方の側がこうした「パラダイム変化」とも呼べる背景の変化と、政策形成の重要性を理解しているかどうかである。かつては、住民ニーズは全国共通であり、それに対応した施策も国が用意しているため、地方は何も考えず黙々と与えられた仕事をこなしていればよかった。また、住民サービスが不足している時代は、何をやってもその分住民福祉の向上につながるため、仮に選択の必要があるものでも、深く考えることなく（例えば近隣市町村が実施しているから自分のところもといった単純な動機で）実施しても大きな誤りには

つながらなかった。また、人口増加、経済成長といった基本的なトレンドに変化はないため、前年と同じ施策を実施していれば誤りは生じなかった。しかしこうした古き佳き時代はすでに終わった。今は、前年と同じ事業こそ果たしてまだニーズがあるのかを疑ってかかるべきであるし、さまざまなニーズの中から何を選択すべきなのか、さらにはどうすればニーズを正確につかめるのかを常に考え、議論していかないと、本当に住民の満足のいく政策は実施できなくなっている。あるいは全国の最大公約数を対象とした国の政策が、その市町村にとっては誤りであるという場面さえ生じてこよう。

まずは、すべての地方公共団体が、こうした状況の変化を認識し、政策形成の重要性を正しく理解することが重要である。そして、これがない限り次のステップには進めないという意味では、最大の課題であると言えよう。

3 政策形成の意識と取組

2で述べたように、政策自治体への出発点は、政策形成の必要性を正しく認識することである。この点について、名古屋市を除く県内87市町村を対象に今回実施したアンケート調査（以下「市町村アンケート」という。）により、県内市町村の現状をみてみると、「今後、地方分権の進展により、市町村独自の政策を実施する機会が増えると思いますか。」という問いに対しては79市町村が「思う」と回答しており、また、「今後、市町村の政策形成能力の大小により、地域の発展や住民福祉の向上等に差がつくと思いますか。」という問いに対しては81市町村が「思う」と回答している。これを見る限り、政策形成の必要性は各市町村で広く認識されていることがうかがわれる。問題は、こうした認識がどれくらい強いものなのか、すなわち具体的な行動につながるほどに強いものなのかという点である。

例えば、「平成12年4月1日以降、機関委任事務が自治事務になったり、権限が市町村に委譲されたことに伴い、従前の事務のやり方（様式、手続、処理基準など何でも可。ただし手数料条例の制定など必然的に実施したものは除く）を改善したことはありますか。」という問いに対しては、「既に実施した」または「具体的に検討している」市町村は13団体にとどまっており、47団体が「近いうちに検討したい」または「当面検討する予定はない」という回答であった。また、「検討したが改善すべき事項はなかった」とする市町村が27団体あるが、その大半が、各事務担当課においてそれぞれ検討したというものであり、どの程度の問題意識をもって検討がなされたかは明らかではない。

実はこれは今回の地方分権の中で、最も基本的な作業であり、まさしく政策自治体への第一のステップである。1で述べたように今回の地方分権の制度改

正は、戦後50年の枠組みを変革するまさにエポックメイキングな改革ではあったが、本来、地方分権がめざすべきところからすると、まだまだ十分なものではない、そういう認識が一般的である。しかし、そこから1歩前に進むためには、まずは今実現した制度の中で可能なことを目一杯やってみて、そのうえで必ずでてくるであろう不足する部分について、次のステップとして地方が主体となって実現をめざしていく、そういう努力が不可欠である。逆に言えば、今回実現した制度も十分活用できない団体に、地方分権を語る資格はないのである。この点について、もし認識が足りない市町村があるとすれば、非常に残念である。もちろん認識したうえで、なおかつ事務量の問題、人材の問題等から十分な検討ができない市町村も多いであろう。それはそれで問題ではあるが、少なくとも技術的に対応の方法はある。しかし、仮にも認識が不足しているようなことがあれば方法はなく、真の分権時代は遠いと言わざるを得ない。

東京都小平市では、地方分権一括法が成立する前の平成11年1月の時点において、庁内関係部課長からなる「小平市地方分権推進検討委員会」を設置し、市の地方分権に対する基本方針を定めるとともに、今回の法及び制度改正に関し、市の事務への影響とそれへの対応及び制度改正の活用方針について、事務の1件ごとに関係課にヒアリングしながら検討・整理を行った。その意識とともに、報告書の内容も極めて優れたものであり、分権時代の自治体のあり方として大いに模範にすべきものであろう。

なお、市町村の政策形成の取組の現状に関し、市町村アンケートにおいて、他市町村に例のない(少ない)条例制定の有無を尋ねたところ20団体が「ある」という回答であった。また、条例以外で他市町村に例のない(少ない)独自の政策実施の有無を尋ねたところ、27団体が「ある」との回答であった(内容は多様)。さらに、この地域の市町村の実情に詳しい(社)地域問題研究所(以下「地問研」という。)田辺主任研究員に政策形成の意識や取組の現状をヒアリングしたところ、

この地域(東海地域)は相対的に豊かであるが故に危機意識に欠け、それが独自の政策形成の障害になっている面があること

最近特に10万人前後の市に積極的な取組が多いような印象を受けることなどの指摘があった。

少なくともスポット的には、政策形成の芽は見られるところであり、今後これを当該市町村内全体、さらには県内市町村全体に広げていくことが課題である。

4 政策形成のプロセス - How To 政策形成 -

政策研究大学院大学横道清孝教授によると、政策形成は、政策の企画立案（問題の把握及び政策の形成）、政策の調整、政策の決定（政策判断）、政策の実施、政策の評価（事後評価）というプロセスによって実施される。この報告書では、このうち ~ までを取り上げることとし、これを実務の流れに応じて組み直すと、政策形成のプロセスは以下のように考えることができる。

問題意識をもつ

住民ニーズを把握する

企画・立案する

・情報を集める

・アイデアをだす

・制度化・事業化する

合意形成を図る

以下それぞれについて、市町村の現状と課題や取組のポイントを整理する。

（１）問題意識をもつ

政策形成の第一歩は問題意識をもつことである。今のままでいいと思ったり何も考えなければそれ以上前には進まない。現状を変えよう、もっといいものにしようというところから政策は生まれるのである。問題意識のもち方としては、日ごろの事務等の中で感じた問題点を発展させる方法とそうだったらいいのにという夢を実現させる方法の２つが考えられる。以下それぞれについて、ポイントとなる点を整理する。

ア 日ごろの事務の問題点を発展させる

日ごろの事務の中で、この様式の項目はすべて必要なのだろうか、この書類は何に使っているのだろうか、そもそもこの事務は何の役に立っているのだろうか、あるいはコストに見合った効果があるのだろうかと感ずることがある（もちろん感ずることがない場合もあるし、感ずるべきであるのに感ずない人もいる）。

こうした疑問を放置せずに、なぜそうなっているのかを考えていくと、法律や規則で決まっていて変更することはできないというものもあるし、これまでそうであったが地方分権の中で市町村の判断で決められるようになったというものもあるし、以前から市町村独自で決めることができたものもある。法律等で決まっていれば直ちには無理であるが、そうでなければ、様式を変更した

り不要な書類を廃止したり、事務の内容を改善したりして、よりよいものになるよう工夫することができるし、さらに1歩進んで今の事務を廃止し、住民ニーズにあった新たな事業を実施することもできる。このように、日ごろの事務における問題意識が政策形成に発展する場合がある。問題は、日ごろの事務の中で、どのように問題意識をもてばよいのかという点であるが、そのきっかけとして次の2つが考えられる。

一つは、自分で問題点を感じることであるが、実はこれはなかなか難しい。四六時中問題はないかと考えながら事務を行うわけにもいかないし、そもそも今の仕事やそのやり方に慣れると、自分ではそれが当たり前であると思い、おかしいところに気がつかないものである。日常の事務を少し離れ、客観的に事務を見直す機会を意識的に設けることが必要である。

もう一つは、住民の意見・要望・苦情などを素直に聞き、それを考えるきっかけにすることである。住民から寄せられる意見等の中には、職員では気がつかないような貴重な意見が含まれていることがあり、それらをヒントに、今までとは違った視点で事務を見ることにより、問題意識が生まれてくる場合がある。まだ役所に染まっていない若い職員の意見なども、住民と同じく参考になる。

イ そうだったらいいのにな

問題意識のもう一つのもち方として、現状が決して悪いわけではないが、こうなればもっとよくなるという観点で意識をもつ方法がある。筆者が子供と一緒に時々見ているNHKの「おかあさんといっしょ」という番組の中に、「うちの庭がジャングルで、子犬のタローがライオンで、そうだったらいいのにな、そうだったらいいのにな(楽しい曲なのでメロディをお伝えできないのが残念です)」という歌がある。そうだったらいいのにという夢をもち、それを問題意識にする方法である。ただ、一口に夢をもてと言っても簡単ではない。何か具体的な夢を実現するために市町村職員になったという人は決して多くはないどころか、多分ほとんどいず、多くの場合は何となく役所に入り、その中で経験を積むにつれてライフワークができ夢が固まってくる(一生固まらないという人も多いが)のであろう。この点からは、夢をもち、その実現を問題意識としてもつべきなのは、管理職でありさらに当然であるが市町村長であろう。

こうすればもっとよくなるという観点から問題意識をもつきっかけとしては、住民のニーズや他市町村の先進的な事例を参考にすることが考えられる。住民のニーズについても、アンケートなど何かの方法で把握するだけでなく、自らが職員を離れて住民の立場に戻り、住民として何が必要か、何があればも

っといいまちになるのかを考えれば夢が生まれてくる。また、他市町村のいい事例をみて、こういうものが自分の市町村にあったらという思いを、問題意識につなげていくことも有効な方法である。

(2) 住民ニーズを把握する

ア 住民ニーズの把握方法

たとえ問題意識をもったとしても、それが住民ニーズから離れた一人よがりの内容であれば、いい政策にはつながらない。住民ニーズを把握し、それと乖離がないかチェックすることが必要である。また、(1)のイで指摘したように、住民ニーズをきっかけに問題意識をもち、政策につなげていく方法もあるし、実際よく行われるところである。このように住民ニーズの把握は、問題意識をもつことと並んで、政策形成の出発点であり、これらは並行して、しかも双方向に関連して実施されることが必要である。住民ニーズの把握が十分でなく、ニーズの乏しい事業を実施したがために、途中でトラブルになったり、完成しても利用者がいないなど効果がなかったりする事業は、(具体例には言及しないが)多々見られるところである。

ちなみに、市町村アンケートによると、政策づくりのネックとして「住民ニーズがうまく把握できない」をあげる市町村は32団体存在する。市町村は、住民に最も近い団体であるはずであるので、そうした中での32という数はかなり大きな値であると言えよう。なお、余談であるが「ニーズを把握しても具体的に動こうという意欲に欠ける」という市町村も32団体(うち4団体は両方に回答)存在する(これを意外に少ないとみるのか、そんなもんだとみるのか、思ったより多いとみるのかはコメントを差し控えることにします)。

住民ニーズの把握方法としては、次のようなものがあげられる。

日常の業務の中での把握(住民の意見、要望、苦情等)

目安箱、ホームページなどによる常設の住民意見の受付

一般住民やモニターへのアンケート調査

審議会、委員会、その他住民代表をメンバーとする各種会議における意見
住民との懇談会、意見交換会

議員の発言、要望

これらについては、どれが優れているというものではなく、基本的にはすべてが重要である。しかし、それぞれに特徴をもっており、それらを理解したうえで、目的に応じて最も適切な手段を取捨選択して活用していくことが必要であろう。その際、特に留意すべき事項として、以下の2点を指摘したい。

イ 間接的把握から直接的把握

一人の住民の意見はなかなか聞いてもらえないのに、同じことを議員を通して言うと役所はすぐ対応してくれるといった話は（真実かどうかは別として）よく聞くところである。もし多少なりともそういう実態があるとすると、それは、議員の顔を立てないと議会でいろいろ質問されてうっとうしいということではなく（本当はそれもあるが）、議員は住民を代表しておりその意見は住民を代表した意見であるからである。自治会長などいわゆる地域の有力者と言われる人の意見を重視するのも、同じ理由である。審議会や検討会議等に、各種団体の代表者を入れ、それによって住民意見を聞いたということにするのもこの類である。このように、これまで行政は、住民ニーズの把握方法として、議員など住民の代表者を通じた把握を重視してきた。代表者を通じて把握する方法は、個々の住民から直接ニーズを聞くよりも事務的にはるかに楽であるという点も大きい。

しかし、近年住民の価値観が多様化しており、議員など住民代表と言われる人の意見が必ずしも住民全体の意見ではない、というより住民意見を代表しきれない状況になってきている。議員の意見が、実は住民全体ではなく一部支持者の意見であるというケースも多い（もちろんこれは以前でもあったであろうが、近年こういう状況はより起こりやすくなっている）。

なお、最近では審議会等の委員を公募することにより、より幅広い（今までであれば反映されなかったであろう）住民の意見を反映させようとする試みが増えつつある。万能ではないが、効果的かつ比較的容易に行える取組であり、積極的に推進すべきであろう。

住民ニーズの把握方法として、もう一つ重視してきたのは、アンケート調査である。アンケート調査は、多数の住民の意見を把握できるため、総合計画の策定時など住民の基本的なニーズを把握する際や、ある具体の政策に対しニーズがあるかどうかを含め考えを聞く際などに多用されてきた。しかし、アンケート調査には、その回答が本当に住民の意見であるのかという問題が常につきまとっている。これは一つには、アンケート調査は、与えられた設問に対し回答するもので、もともと受身のものであるという点にある。多くは与えられた限られた選択肢の中から回答を選ぶものであり、選択肢の設定次第では本当の意見とずれる可能性がある（そうした性質をうまく利用し、誘導的な設問・回答を設け、行政の意見をオーソライズすることもよく行われるところである）。

さらに、アンケート調査は、ある問題についてよく理解し考えて回答した人も、ほとんど考えずに回答した人も同様に一人として評価するため、意見の強さを反映できないという問題を有している（この点からは、自由意見を重視す

るのも一つの方法である。わざわざ意見を書くというのはそれだけ思いが強いということである。)。このように、アンケート調査も住民ニーズを完全に反映したものではない。

こうした中で、これまでの代表者を通じた、あるいは数値化された情報を通じた間接的なニーズの把握から、住民との対話やインターネットでの意見受付など直接的なニーズの把握が重視されるようになってきている。例えば、計画や条例を作成する場合に、事前に案を公表し、インターネット等で広く住民から意見を募集する「パブリックコメント」を導入するところが増えている。これまでであれば、各界の代表者や有識者からなる審議会や検討委員会で検討することで、住民意見を聞いたということになっていたものが、それでは十分ではないと考えられるようになったからである。さらに、総合計画や個別分野の計画づくり、公園や住民が利用する施設の建設に当たり、事業の最初の段階から住民の参加を求め、住民と一緒に作り上げていく「ワークショップ」方式を導入するところも増えている。また、最近市町村の多くで実際されている「出前講座」なども、行政施策を説明し行政への理解を深めてもらうという面はもちろんあるが、それにとどまらず住民の意見・ニーズを直に聞くという面でも有効である。さらに毎年テーマを変えて、住民との懇談会を開催するという方法もある。

筆者が数年前県環境部に在籍したときに、地球環境問題の行動計画である「あいちアジェンダ21」を策定したが、素案ができた段階で県内9地域を回り、住民の方(公募ではなく市町村からの推薦ではあったが)に直接説明し意見を聞く機会をもった。出席した方は、環境問題に関心が高い人ばかりであり、県庁に座っているとは気がつかない身近な視点からの、しかし重要な意見が多く、大いに参考になるとともに、そうした意見を聞いたことで、自分が考えていることと住民の方の考えにズレがないかをチェックすることができ、内容にいささかの自信がもてたことを覚えている。このように、住民ニーズを肌で感じる機会をもつことは、政策形成に当たって極めて重要である。最近では、国でさえ、その重要性を強く認識し、全国各地を閣僚が回ってタウンミーティングを実施している。これは、政府の政策の説明という面が強いし、意見を述べる人は予め決まっているようであるが、会場からの自由な発言の機会もあるようであり、また、何よりも現地に赴いて実施するという点が評価できる(受入側を含め事務方はさぞ大変なことでしょう。ご苦労様です。)。同じ意見でも、呼びつけて聞くのと、現地の環境のなかで聞くのでは、肌で感じるものが大きく異なる。小泉首相のメールマガジンの7月12日号の「大臣のほんねとーく」で、川口環境大臣は、民間企業の経験を踏まえ、以下のように述べている。

お客様志向（抄）

（略）

例えば、民間企業の考え方のひとつに、徹底した「お客様志向」があります。お客様が望む商品やサービスを魅力ある価格で提供できない企業は、遅かれ早かれ市場から立ち去ることになります。ですから企業はお客様の声を聞くためにベストをつくし、それを事業に反映しようとしています。

（略）

違いがあることは良いことで、相手の考え方をわかりあうことが相互の理解をさらに進めることになるのでしょうし、また、相互に学ぶことによる刺激がなければ進歩はありません。ですから私は「対話」が大変大事だと思っています。

環境省では、パートナーシップを仕事のスタイルにしています。地域、N G O、企業、地方自治体の方々と、考えていることを言葉にしなが、現場を見ながら、政策を立案・実行していきたいところがけています。

そのために、今年の1月から、全国各地でタウンミーティングを始めました。ホームページでは皆さんのご意見をいただいています。

（略）

国にとっての「お客様」は広く国民の皆様です。国も、企業の「お客様志向」から大いに学ぶべきだと思っています。

住民から最も遠い存在であるといつてよい国ですらこうである。住民に最も身近な市町村が何をか言わんやである。

ウ 現場で宝を見つけよう

住民すなわちお客様との対話は、改めて機会を設けないとなしえないものではない。我々は、毎日電話や窓口その他の機会に住民の方と接し、いろいろな意見や要望あるいは苦情（これが最も多いが）をいただいている。実は、これは立派な住民ニーズの把握であり、住民からの直接のしかも強いニーズであるという点で極めて重要である。企業であれば、販売窓口やお客様相談窓口における情報を最も重視するであろうが、この点行政においても同様であるべきである。

問題は、窓口における意見等は、たとえそれが非常に重要でかつ普遍的な住民ニーズを反映したものであつても、その場面では単に1人の住民の1個の意見にすぎず、また内容も整理されていないことが多いため、他の比較的重要度が低い多くの意見の中に埋もれて見過ごされてしまうことが多いことである。こうした意見は、担当者の段階で見過ごされると、上に上がる機会はずなく

なる。したがって現場担当者が、日常接する数多くの意見等の中から、住民ニーズを反映した重要な意見に気づくことができる、言わば「宝を探す」ことができる感性をもっているかどうか勝負の分かれ目となる。そしてその感性は、日ごろから事務のなかで「考える」ことを行うことでのみ磨かれるものであろう。

そのため、少なくとも住民と対話の原点である窓口等において、事務的に必要最小限の対応をするのではなく、相手が疑問に感じていることはやり過ごさずに説明をし理解を得る、また、相手を貴重な情報源と考え、質問、意見、苦情等があった場合は、腹を立ててそんなことできんと思う前に（思った後でもよいが）、本当にできないのか、相手の言うことに理がないのか考え直してみることが必要である。

さらに、こうした現場担当者が首尾よくつかんだニーズが、自らが対応できるものは別として、そうでなければ上司や担当課など必要なところに確実に行き渡るようになっていくことも重要である。実際、せっかくの貴重な情報が、どこか伝達の途中で消え去って（あるいは意図的に消されて）しまうケースも多い。意見、苦情等の報告を、内部でシステム化しておくもよい。

組織の問題は、実は個人の問題にも影響する。日ごろから現場の職員の意見（前向きな意見）が重視されるような組織であれば、住民ニーズについても感度よくとらえ、上司や関係するところに伝えようという姿勢が自ずと身につくはずであるし、逆に下が何を言っても聞いてもらえないような組織であれば、せっかくニーズをつかんでもそのままか、あるいはニーズをつかもうという気にさえならなくなるであろう。

（３）情報を集める

住民ニーズが把握できれば、次にそのニーズを充足させるための政策を考えることになる。しかし、天才でもない限り、自らの頭だけで考えることなど不可能であり、考えるための材料すなわち情報を集めることが必要である。

政策形成のための情報は、情報の種類、情報源、収集時期によって次のように整理できる。

項目	内容
情報の種類	・既存の施策・制度 ・国・県の新たな政策の動向 ・先進事例 等

情報源	<ul style="list-style-type: none"> ・テレビ・ラジオ ・新聞 ・官庁速報 ・行政関係雑誌 ・インターネット ・文書、資料、報告書、白書、刊行物、会議 ・県・事務所 ・他の市町村 ・人（FACE to FACE）等
収集の時期	<ul style="list-style-type: none"> ・必要な都度収集 ・日常的に収集

市町村アンケートによると、政策づくりのネックとして「政策づくりに必要な情報が集められない」をあげる市町村は19団体で決して多いとは言えない。ただ、情報収集は政策づくりを実施しようという段階で始めて顕在化する問題であり、独自の政策づくりを行ったことのある団体が限られている現状では、未だ問題意識として現れていない市町村も多いものと思われる。実際、筆者の経験でも、政策形成に限らず何か新しい取組を始めようという場合には、参考になる情報を集めることができるかどうかほとんど決定的と言ってもよいほど重要な意味をもっている。

以下、情報収集にあたってポイントとなる点を整理する。

ア 情報収集のポイント

(ア) 情報の種類

政策を考える場合、国・県等の既存の施策・制度で活用できるものがあれば、それを利用するのが効率的であり、補助があれば財源的にも有利である。したがって、まず、既存の施策・制度に関する情報を収集することが必要である。その結果、既存制度がそのまま活用できればそれにより、活用できなければ次の方策を考えることになるが、よくあるのは、既存制度が求める内容に一部合わない、例えば補助要件に一部合致しないという場合である。これまでであれば、要件に合わせて事業の内容を変更する、すなわち、やむなく不要な機能を付け加えるなどといった対応をすることが大半であった。しかし今後は、地方分権の中で国の運用等の柔軟性も高まっていることから、まずは合理的な根拠を示して（これは必ず必要）、実態に合うよう制度や運用の変更を交渉するという努力をすべきであろう。

次に、現在は制度等はないが、国・県等が新たな政策として検討している場合がある。こうした情報を一早く入手していれば、国・県等の検討状況に応じて考えていくことができるし、国・県等の政策の内容が、実態に合ったものに

なるよう働きかけていくことも可能である。これまでも国がモデル事業を検討する場合等においては、一部市町村のニーズを把握したり先進的な市町村の取組を参考にするなどされてきたところであるが、地方分権の中で、一般的な制度をつくる場合等にもあらかじめ地方の意見を聞く機会が増えており、また、実態としても地方の実情を重視する傾向が強まっている。意識をもって情報を集めるとともに、必要があればどんどん国・県等に言うべきであろう。

このような国・県の既存の制度等を点検したうえで、利用できるものがない場合に、始めて市町村独自の政策として検討していくことになる。この場合には、考える素材として、先進的な取組や類似の取組を行っている市町村の事例等が参考になろう。ただし、それに頼り過ぎることは禁物である。先進自治体の政策を単にコピーするだけという安易な取組も、巷よく行われているところであるが（自戒を込めて）、市町村それぞれに置かれた状況や住民ニーズは異なるのであり、同じ政策を同じように実施しても効果は十分上がらないというケースもよくみられる。先進事例は、あくまでも考える素材とし、自らの努力で創りだすことが必要であろう。

なお、まず国・県の制度等の利用を考えるという姿勢は、地方分権に逆行するのではないかと感じるかもしれないがそうではない。これまでは、住民ニーズを十分確かめることなく、また、政策の内容として必要な事項を十分考えることなく、単に国に制度があるから、あるいは国に言われたからそのとおりにやるという姿勢であったことが問題なのである。市町村自らが、まずあるべき政策の内容を考え、その実現の手段として国等の制度を利用することは、何ら地方分権の趣旨に反するものではなく、行政合理化の観点からはむしろ推奨されるべきものであろう。

(イ) 情報源

情報を収集しようとする場合、先に整理したようなさまざまな情報源があるが、それぞれは情報の鮮度、種類、内容の詳細さ、入手の難易性などの点で特徴を有しており、それらを十分認識したうえで、目的に応じた適切な手段によることが必要である。

例えば最も新しい情報が入手できる手段は、テレビ・ラジオである。台風で災害が予想される場合や被害が発生した場合等で、最新の情報を入手するには、これに勝るものはない。ただ、通常時は、テレビ・ラジオは情報量が限られるとともに、テレビ・ラジオによって最新の情報を入手し、しかもそれを何らかの政策判断に活用しなければならないというケースはほとんど想定できないため、相対的に重要度は低い。

なお、最近ではインターネットにより、テレビ・ラジオに劣らず新しい情報を、より詳しい形で入手できるようになってきている。例えば、国等の記者発表資料の中には、発表と同時にインターネットで提供されるものがあり、テレビ・ラジオと同時に（あるいはより早く）、情報全体を入手することができる。テレビ・ラジオの早さとしての優位性は縮小していくであろう。また、テレビ・ラジオのもう一つの弱点は、情報をストックしにくい（テープに保存可能であるが手間がかかり保管がやっかい、再度見たり聞いたりするのも面倒）ことであるが、この点でもインターネットの優位性は明らかである。

むしろ、テレビ・ラジオの情報源としての特徴は、分かりやすさと印象度にあると言えよう。画像や音声といった手法は分かりやすく、特に解説が付されたり特集になったものは、印象度が高く記憶に残りやすい。できればいい話題で取り上げられたいものである。

テレビ・ラジオに次いで新しい情報が入手できるのは、新聞である。新聞は、情報の種類や一つの項目ごとの情報量も豊富であり、また、地域の情報など新聞でしか入手できない情報が多く含まれており、情報源として極めて有用である。また、スクラップしたり、縮刷版や最近ではインターネットを活用することなどにより、過去の情報を探することも比較的容易である。ただ、情報の種類や量が豊富であるが故に、必要なものや役立ちそうなものをうまく選択しないと時間がかかり、また、記憶にも残りづらいという問題がある。こうした新聞情報の収集・整理を組織全体でシステム化できれば効率的である。なお、新聞記事には、新聞社や個人の意見が込められていることがあり、必ずしも客観的な情報でない場合があるので、利用にあたってはこの点にも注意が必要である。

行政関係に限られるものの、毎日提供される情報源として官庁速報がある。官庁速報は、国の政策の動向から全国の市町村の取組事例まで、幅広い情報が掲載されており、特に、県、市町村の取組事例の豊富さは、これに勝るものはない。最近では、インターネットを利用すれば、過去の記事を簡単に検索できるようになっている。ただ、官庁速報もボリュームがあるため、暇な人はじっくり読む（ただしその後何も仕事には反映されない）が、本当を情報を必要としている人は忙しくて読む時間もないというような事態がまま生じている。これについても組織全体として情報を整理し、必要なところへ必要な情報が行き渡るようなシステムができれば効率的である。

このほか、各種発行されている行政関係の雑誌類も有用な情報源である。雑誌は、あるテーマについて、解説やコラム、インタビュー、ルポなどの形で掘り下げた内容が掲載されており、特定の問題について理解を深めるとともに、自らの意見を考えるきっかけとして役立つものである。しかし、すべてをじっ

くり読むなどという時間があるはずもなく、実際には、ちらちらとながめながら役に立ちそうなものだけ読む、あるいはコピーを取り後で読む、あるいはこういう記事があったということだけ記憶あるいはメモに留めておき、後で必要になったときにバックナンバーを読むといった対応になるであろう。このため、役に立ちそうなものを素早く見つけることができる嗅覚が求められるとともに、組織で共有した方はよいと思ったものは付せんを貼って回覧する(あるいはコピーをとって回覧する...これってもしかして著作権法違反?)といった工夫も必要である。

県・国等から送られてくる文書、資料、報告書等や会議での説明も当然ながら重要な情報源である。事務の中で、正確な情報を得るためには、最終的には公式文書等に当たらなければならない場面は多い。しかし、公式文書には、必要最小限の事項しか記載されていない場合があり、また一読しただけでは内容が分かりにくいものも多い。こうした点を補うのが会議における説明であるが、最近では会議が開かれず文書が送られてくるだけといった場合も増えてきており、自ら通知類を読み解く能力が求められている。このためには、日ごろからいろいろな手段でバックグラウンド情報を集め、問題への理解を深めておくことが必要である。

なお、国の審議会の答申等は、これまで県の担当部局以外は入手に手間を要したが、インターネットで提供され容易に入手できるようになっている。国の審議会・研究会等は、当然のことながらその分野における日本の英知を集め、将来を見据えたレベルの高い議論がなされており、その答申等には、今後の政策づくりにあたって参考となる貴重な意見が含まれている。ボリュームが多いため読もうという気にさえならないのが現実ではあるが、今後は、市町村においても、こうした答申等の中から役に立つ情報をうまく見つける意識とテクニクを身につけることが必要である。

誰かに聞くということは、聞く人さえ間違わなければ、情報を得る最も簡便かつ確実な方法である。具体的には、県に聞く、周りの市町村に聞く、有識者に聞くなどである。これまでは、市町村は、事務の取扱い等について不明な点があれば通常県に聞いていた。これは、機関委任事務であればもちろん、そうでないものについても、県(もともとは国)が事務の取扱いについて細部まで規定し指導を行っているため、事務の円滑な遂行のためには当然のことであった。しかし、今、地方分権が進展するなかで、機関委任事務は廃止され、国、県、市町村はそれぞれ対等・協力の関係になっている。国は法律・政令事項以外の細部は地方に任せるスタンス(少なくとも公式には)であり、県は市町村への指導権限はなく、市町村は自らの判断のもとで責任をもって事務を行うこ

とが求められている。こうした中で、県からの情報収集についても変化が生じてこよう。これまでのように1から10まですべて県に聞く(もちろんすべてそうであったという訳ではありません。多少誇張してあります。)のではなく、まず自らで調べ、自らの意見をもって県と相談する、また、その過程において必要であれば他の市町村の状況を聞き、考える材料にする、そういった姿勢が求められている。もちろん、これには相応の手間がかかる。県は市町村の状況を集約している場合も多く、それらを踏まえた県の意見を聞きそれに従えば、誤りも少なく何より簡単であった。しかし、これでは政策形成に最も必要な「考える」能力がいつまでたっても身につかない。また、そもそも県・国の意見が正しいとは限らない時代になっている。最初は苦しくとも、できる限り自ら調べ考える(それでも分からなければ県に聞くしかないが)、そうした日々の努力の積み重ねの中でこそ、これからの分権時代に対応できる政策自治体への道が開けてこよう。ただし、その前提として、県のもっている市町村の情報は、インターネット等で各市町村が入手できるようにし、各市町村がばらばらに照会するような手間を省略する仕組みを工夫しなければならない。

なお、最近、地方分権の名の下で、県が不親切になった、何も教えてくれなくなったという不満を市町村から時々聞く。一方で、相変わらず、事務処理の細部まで県が手本を示すなど、本当に地方分権の認識があるのかという例も承知している。考えてみれば地方分権と言っても、事務の内容が大きく変わったわけではなく、市町村の体制も大きく変わったわけではないため、これらは当然と言えば当然の出来事である。いきなり0から全て自分で考えるというのは、無理と言うのものであろう。しかし、これまでのように1から10まで教えるといったことももちろん適切ではない。県の役割としては、結論を教えるのではなく、調べ方や考え方といったノウハウを教える、考えることができる人材や体制づくりを支援する、あるいはモデル的に一緒になって考える、そういったことが必要であろう。地方分権はスタートしたばかりであり、今まさに過渡期である。県、市町村双方が目的とする所を同じくし、そこに向けてソフトランディングを図れるような関係づくりが求められる。

話がそれだが、最後に、情報源として最も重要であるのは人、すなわち FACE to FACE の情報である。現代は、インターネット等の普及により、これまでとは比較にならない幅広い情報を、容易に入手できるようになってきているが、そうした中でこそ、逆にオープンにならない情報の価値が高まっており、それを伝えるのは人である。オープンになる前の情報やそもそもオープンになることのない裏情報をつかむことは、民間のように会社の浮沈がかかるとまではいかななくても、他に例のない独自の政策をいち早く生み出すきっかけになりうる。

また、そこまでいかなくとも、公式なルートではなかなかアクセスできなかった情報も、よく知っている人に聞けば簡単に入手できたという例は、誰しも経験することであろう。さらに、人を通して得られる情報は、その人の価値判断が加わっていることから、内容的にはオープンなものでも重要性があり印象度が高いという面もある。こうした人のネットワークをどれだけ有しているかが、最終的にその人個人の、ひいては組織の力量に直結するのである。

(ウ) 収集の時期

政策形成のための情報収集には、何かを具体的に考える際に参考となる情報を収集する場合と、日常的、基礎的に情報を収集する場合の2つがある。

必要な際に情報を収集する場合については、必要とされる情報の内容に応じて、それが含まれていそうな情報源を当たるということになるが、インターネットを活用すれば、これまでに比べ格段に容易に情報が得られるようになっている。しかし、そうは言ってもやみくもに調べるのでは時間がかかる。日ごろからどういうところにどういう情報があるかに関心を持ち、必要な時にストレートに的確な情報源にヒットできるような体制をつくっておくことが重要である。

こういった情報収集のノウハウは、県においても、これまで特定の個人にはあったが組織に共有されてこなかった。これには、特定の個人以外は情報に対する関心が低い(その背景としてそもそもタイムリーな情報収集を必要とする業務が少なかった)ということと、個人の努力により修得したノウハウであるのであまりオープンにしたいくないという二面があるように思う。しかし、我々は情報の量で勝負するのではなく、得られた情報のうえにどれだけ付加価値をつけることができるかで勝負すべきであり、情報収集は組織全体で効率的に行うべきであろう。

情報収集でより重要であるのは、日常的な情報収集である。必要なときに情報を集めようとしても、日ごろから情報に対する関心が低く、情報が整理されていないと、求める情報に行きつくには時間がかかる。日ごろの情報をヒントとして関連するものを探す方が効率的であるし、何よりも、必要が生じた際に探すことのできる情報量には、時間的な制約やタイミング(情報はホットなものが充実している)等から限界がある。さらに、必要に追われて付け焼き刃で情報を集めても、それをういて本当に政策形成が可能かという本質的な問題もある。日ごろから役にたつ情報を知識としてインプットし、それらをもとに物事を考えていないと、いざという時に政策のアイデアなど浮かぶはずもない。こうした点からは、日ごろの情報収集こそ重要であり、組織全体で取り組むべ

き問題である。日常的な情報源の代表は新聞であり、官庁速報であるが、これらをはじめ必要な情報を組織的に収集し、整理し、共有しておく、これが政策自治体の基礎である。

イ 日常の情報収集の方法

このように日常的に情報に関心をもち、収集した情報が知識としてストックされることにより、職員個人及び組織全体の政策形成能力は向上する。

市町村アンケートにおいて組織として日常的に収集・整理している情報の種類を尋ねたところ、「近隣市町村の情報」が54団体と最も多く、その他「国の施策、制度、事業等に関する情報」、「県外の市町村の情報(先進事例等)」、「県の制度、事業等に関する情報」についても、40を超える市町村が収集・整理していると回答している。ここからは、日常的な情報収集に対する取組は、相当程度しっかりと行われている状況がうかがわれる。

一方で、日常的な情報収集手段の代表である新聞と官庁速報の取扱いをみると、必ずしもそうとは言えない状況も読みとれる。新聞情報の取扱いについて、「組織全体として整理・回覧している」市町村は18団体に過ぎず、「一部の課室において整理・回覧している」市町村が42団体、「幹部用として整理・回覧している」市町村が5団体となっている。また、「組織としては整理・回覧していない」市町村も17団体存在する。一部の課室または幹部用として整理・回覧している市町村については、その情報が情報を必要とする課室や担当者に行き渡るシステムになっているかどうかが問題である。そうでないと、収集の効果は半減どころかほとんどなくなると言っても過言ではない。

官庁速報については、「全職員に回覧している」市町村は8団体、「一部の職員に回覧しているが、各事務に関係ある情報は担当者に伝わるシステムになっている」市町村は28団体にとどまっており、37団体が「一部の職員に回覧しているが、各事務担当者への伝達までは行われていない」と回答している。これについても、新聞情報と同様の問題が指摘できる。さらに、「インターネット等で、必要な情報は誰でも入手できるようになっている」と回答している市町村が6団体あるが、必要とすべき人が実際に情報を入手しているかが問題である。

情報収集の基本は、必要とされる情報が必要とする人にタイムリーに行き渡るかどうかである。必要とされる情報の内容や量も、これまでのように事業を執行していればよかった時代と、政策形成が求められる時代とでは大きく異なっている。そうした観点で、各市町村が日常の情報収集体制をもう一度根本的に見直すことが課題である。

日常的な情報の代表的な情報源は、新聞と官庁速報であるので、以下それぞれの具体的な収集・整理の方法を整理する。

(ア) 新聞

新聞は、個人としては大半の人が毎日読むと思われるので、個々人の意識が高ければ新聞情報の収集は個人に任せ、組織としては対応しないという方法も考えられる。しかし、通常、個人での収集は、情報の種類・量等において個人間でばらつきが大きく十分とは言えないため、効果的な情報収集のためには組織的な対応が望まれる。具体的には、切り抜き、台紙に貼り付け、回覧し、保管するという作業になるが、この場合、誰が行うのか、どの新聞のどの記事を収集するのか、誰に回覧するのかの3点が問題になる。

このうち 誰が行うのかについては、広報担当課等一つの課が代表して行う場合、各課ごとに行う場合、部などそれらの中間的な単位で行う場合、さらには重要な記事については広報担当課等が行い細かいものについては各課が行う場合などが考えられる。これらは、どれが優れているという問題ではなく、組織の規模や業務の体制(また何よりも新聞の購読数)等を勘案して、市町村ごとに最も効率的な方法を選択していくべきである。ただ、一つの課のみが行うということになると(そのための人員等が措置されていないと)、その課の負担が大きく、また、各課が事務レベルで必要とする情報まで収集しきれない恐れもある。一方、担当課ごとに行うと、同じ情報をいくつかの課が重複して整理するという無駄が発生する可能性が高い。こうした点からは、中間型や折衷型が適切とも言えるが、この場合も、それぞれの役割分担を明確にしておかないと、二重に収集したり収集漏れになったりする情報がでてくるので注意が必要である。

次に の、どの新聞のどの記事を集めるのかという問題である。このうちどの新聞の記事を集めるかは、基本的にはそれにかかる時間との兼ね合いの問題であり、各紙から集めることができればそれにこしたとはない。ただ、同じ内容の記事を集める必要はなく、一つの新聞をベースにして、それと異なるもののみ他の新聞の記事を集めるというのが効率的であるし、さらに割り切れば、組織としては1紙のみを整理し、後は個人でという対応もあり得よう。

より重要なのは、どの記事を集めるのかという問題である。新聞によく載る情報で行政に関係するものとしては、国の政策や制度の動向、県行政に関する情報、他の市町村における先進的取組の情報や(問題を起こすなど)参考になる情報などであり、これらを中心に収集するということになる。あまり絞りすぎると後で役に立たず、あまり多すぎると手間等が大変なため、必要・十分な

情報の種類・量を把握し、効率的な収集を行うことが必要である。

最後に の、誰に回覧するのかという問題である。新聞記事という性質からいうと、1日～2日の間に回覧することが望ましいため、それを超える単位で整理する場合は、コピーするか管理職等一部の職員に回覧するということになる。後者の場合は、必要な情報が管理職等から担当者に行き渡るような仕組みが不可欠である。

(イ) 官庁速報

官庁速報の情報は、1日2日を争う情報ではないため、購読部数との関係にもよるが、全職員に回覧できればそうすべきであろう。ただ、全員が一から記事を読んで必要なものを探すということも効率が悪いので、課や部ごとに誰かが情報整理担当者となり、必要な記事に付せんをつけて回覧するという方法が考えられる。

管理職など一部の職員にしか回覧されない場合は、その職員が必要な情報を必要とする職員に確実に伝える仕組みが必要である。必要な部分をコピーして回覧するという安易な方法は、著作権法に違反すると思われるので何か工夫が必要である(もっともこれに勝る簡便な方法はない)。

なお、インターネットのサービスに加入していれば、だれでもいつでも入手可能である。しかし、各人がそれぞれ毎日必要な情報を探すのは効率的とは言えないため、やはり部や課ごとに情報担当者を決め、必要な情報のみ抽出するのが効率的であろう。

(4) アイデアをだす

考える材料としての情報が集まれば、次に、アイデアをだす段階に入るが、いいアイデアを生み出すためには、そのための仕掛けすなわち環境が不可欠である。ここでは、そのうち3つの手法について整理する。

ア ディスカッション

一つは、市町村内部でのディスカッションである。誰かと議論することで自分では思いつかないアイデアや意見が得られるという経験や、1人で考えている間は思いつかなかったことでも、議論の中で、他の人の意見に触発されて突然いい考えを思いつくといった経験は誰にもあるはずである。いいアイデアを生み出すための仕掛けとして、ディスカッションは極めて有効である。

ディスカッションの方法としては、まず議論の項目と材料となる関連情報くらしを整理し、直接の担当者を中心に、フリーに幅広い視点からアイデアを出

し合う、そうしたところから始めて、アイデアを具体化していく過程の節目節目で、何人かで議論することが重要である。この際、論点を整理したディスカッション・ペーパーを用意しておく、議論がいたずらに拡散されずに効率的に行うことができる。ただし、あまりに論点にこだわり、議論の発展を妨げないよう注意が必要である。

ディスカッションにあたってもう一つ重要であるのはメンバーである。直接の担当者だけでなく、参加者全員が当事者意識をもっていないと、実のある議論は期待できない。その典型がよくある「庁内連絡会議」というものである。複数の関係課に関わる政策を検討・実施する場合、関係課による連絡会議を設け調整することが多いが、この場合、当事者意識をもっているのは事務局となる直接の担当課だけで、他の課の参加者は、自分の課に迷惑がかかるようなことに強く反対するのが唯一の役割であり、後は他人事であるという場合も多い。これでは、実質的な議論にならないのは当然である。複数課に関わる政策を実質的に議論するためには、プロジェクトチームを設けるのがベストであろう。この場合のプロジェクトチームというのは、メンバー全員が、出身課の立場を離れ、当事者として参加するチームのことである。こうした当事者意識が共有されたメンバーの間でこそ、始めて前向きなアイデアが生まれる議論がなされるのである。

イ 外部の知恵の活用

アイデアをだす二つめの方法は、シンクタンクなど外部の専門家の知恵を借りることである。政策形成に際しては、基礎的調査や実現可能性を探る調査が必要な場合や、高度な専門的知識や立案能力が必要な場合がある。こうした場合に、市町村に時間的または能力的な余裕がないときは、シンクタンク等外部の知恵を借りることによりそれらを補うことが可能である。問題は、よくありがちであるが、シンクタンクに委託したことにより市町村が当事者意識を忘れて全くのお任せになり、使えるような結果が得られなかったり、いいものができあがっても、結局政策として実現させることができなくなったりするケースである。シンクタンク等を活用する場合は、いわゆる「丸投げ」ではなく、職員とシンクタンク等が共同で考えアイデアをだすという方法とすべきであり、その過程で始めて職員にもノウハウが蓄積され、政策形成能力が向上することになるのである。

ウ 住民参加

アイデアをだす三つめの方法は、NPOとの協働も含めた住民参加である。

住民参加は、住民ニーズの把握や次に述べる合意形成の手段としてだけでなく、行政だけでは気がつかないアイデアをもった政策を生み出す手段としても有効であり、ワークショップ方式を始め各地で取組が盛んになってきている。こうしたなかで、新しい取組として評価できるのが、小田原市の「政策総合研究所」である。この研究所は、個性豊かなまちづくりを進めるための具体的政策を研究することを目的に、平成12年4月に市が設立したもので、市民から研究員を公募し、その市民研究員が中心になって、具体的な政策レベルで研究を行っている。人口20万人の市がこうした研究所を単独で設置すること自体驚くべきことであるが、なお素晴らしいのは、市民が主体になりユニークかつレベルの高い研究がなされていることである。

以上、アイデアをだすための仕掛けとして、3つの方法を説明したが、市町村内部でのディスカッションは、その時になって付け焼き刃的に実施しても十分な成果は得られない。また、専門家を活用する場合や住民参加を行う場合についても、職員の側に専門家のアドバイスや住民の意見を受け止める基本的な素地がないと、実のある取組につながらない。そのためには、日ごろから、職員が考え議論する土壌がその団体にあるかどうかであり、改まって政策形成をと構えるのではなく、日常の事務レベルにおいて、おかしいと思ったこと、こうすればよいと思ったことについて、雑談程度でもよいのでフランクに意見交換できる土壌をもつことが重要であろう（これは、組織改革の手法として最近脚光を浴びている「オフサイト・ミーティング（気楽にまじめな話をする場）」ほど公式のものではなく、言ってみれば「まじめな雑談」程度のものでよい。）。

（5）制度化・事業化する

アイデアがまとまれば、次にそのアイデアを形のあるものにしていく作業が必要である。ハード事業であれば、基本構想の策定から始まり、ステップを追って事業化していくということであるし、ソフト施策であれば、条例や要綱等によって制度化することである。ハード事業については、計画策定のできるだけ早い段階から住民の参加を求めるといった新しい観点はあるものの、基本的にはこれまでも市町村において広く実施されており、基本的なノウハウは有している。問題は条例・要綱等の作成である。これまで県や国は、団体委任事務はもとより公共事務・行政事務に関しても、条例準則やモデル条例あるいは要綱案等を示し、多くの市町村は何も考えることなく（やや言い過ぎではあるが）そのとおり条例や要綱を作成してきた。このため、独自の条例等を作成してい

る一部の市町村を除き、施策を条例の形で制度化する(いわゆる「政策法務」)能力が欠けているのが実態である。なお、地方分権一括法が施行された平成12年4月以降も、自治事務に関し、モデル条例ならまだしも規則の案や中には要綱の案まで示す部局が県にあるのは驚きである。

政策法務については、それだけで一つの大きな論点であり、またこの研究とは別に、県と市町村が共同で研究する機会もあるようであるのでそこに譲ることとし、ここでは一つだけ指摘しておきたい。我々は条例を独自に作成する場合(準則やモデル条例がない場合)、県や他市町村における似たような条例をベースに考えることが多い。それ自体が悪いわけではなく、作業の効率化につながる面はあるが、こうしたやり方では、条文一つ一つの意味を十分に吟味せず、自己の市町村の実態に合わない条文や具体的に施策が伴わない条文が入ったり、参考とした条例に頭が引っ張られ、他の必要な条項を思いつかなかったりするといった問題がある。まずは施策の内容として、誰を対象にどういう方法で何をやりたいか等を細部までしっかりと固めることが先決であり、条例はそれを法規の形にするだけという当たり前の点を敢えて強調しておきたい。

(6) 合意形成を図る

住民ニーズが的確に把握でき、それを踏まえた政策が企画・立案されたとしても、直ちに実行できるわけではない。トップダウンによるものであれば別であるが、そうでなければ、まず、トップを含めた上司の了解を得ることが不可欠であるし、予算を必要とするものであれば、財政当局に認められることも必要である。また、事業によっては事前に議員の理解を得ておくことが実現の早道であるといった場合もあるうし、住民の権利義務や住民生活に関わりの深い政策については、住民の理解が不可欠な場合もある。このように、立案した政策を実現していく過程においては、関係者の合意形成が必要である。

こうした合意形成にあたっては、内部における場合はもとより、議員や住民に対する場合についても、これまで多くは「根回し」という手法がとられてきた。しかし、今は、情報公開の時代であり、住民参加の時代である。早い段階から情報をオープンにし、それにより正しい理解を得たうえで、冷静な議論により合意形成を図ることが求められるようになってきている。「根回し」から「情報を共有したオープンな議論」への転換である。

これは、住民の賛成が予想される事業だけでなく、住民の反対が予想される事業についても同様である。住民の反対が予想される事業については、これまで、有力者等に根回し、半ば既成事実化した後でオープンにしないと、意見がまとまらずとても実現には至らないと考えられてきた。しかし、現在では、既

成事実化したと思っても真の理解が得られていない事業は、その後の反対により見直しを余儀なくされる事態が生じている。好むと好まざるとに関わらず、早い段階からの情報公開が求められており、結果的にはそれが早道になるのである。全国には、ごみ処理施設などの迷惑施設について、早い段階から情報を公開し、苦労しながらも住民との合意形成に努力している市町村があり、そうした先進的自治体の取組を見習う必要がある。

また、これは決して都市部だけの問題ではない。もちろん、住民意識の現状には全国的に大きな差があり、現段階では従来型の「根回し」の方がなお有効な場合も多い。そうした市町村では、新たな合意形成の手法の必要性についての認識が低いことは当然である。しかし、住民の意識は、速度の差こそあれ着実に変化している。決して都会とは言えない(失礼しました)北海道のニセコ町の取組等をみれば分かるように、どのような市町村においても、遅かれ早かれ従来型の手法の転換が求められることは確実であろう。

こうした観点から、今後合意形成を図るためには、以下の点に留意する必要がある。

ア 情報公開

当然のことであり、コメントするまでもないであろう。

イ 分かりやすい資料づくり

合意形成に際し相手の正しい理解を得るためには、資料の作り方や説明の仕方が重要である。住民への説明であれば、専門用語を避けた理解しやすい内容が求められるが、実は行政の経験が長くなるとこれが意外と困難なものである。専門用語に慣れてしまうと、相手がそれを知らないことにすら気がつかなくなることがあるし、気がついたとしても専門用語を分かりやすく言い替えるのは意外と難しいものである。また、我々は得てして伝えなければいけないことがあると、相手のキャパシティをこえて、それを目一杯詰め込んでしまいがちになる。伝えたいことではなく、相手が理解できることを第一の基準として考え、相手の目線にたって資料を作成し説明する、そうした姿勢が必要である(これは、パンフレットなど啓発資料の作成でも同様である)。

また、トップへの説明であれば、ポイントを押さえた資料と説明が肝要である。トップは多忙であり、説明のための時間が十分に取れないことが多いが、そうした中で最終的な判断を求めなければならない場合も多い。このためには、判断が的確に下せるような情報を簡潔に提供することが必要であり、ポイントを押さえた資料や説明はもとより、選択肢がいくつかある場合は、それぞれの

優れた点と問題点を整理しておくことなどが重要である。分かりやすい資料を意識して作成すれば、それが分かりやすい説明につながるという点では、分かりやすい資料づくりが、最初のステップとなる。

ウ 説明・説得

説明の基本は、分かりやすい資料に基づいて分かりやすく説明するということである。最近では、コンピュータを利用し、ヴィジュアルな要素を駆使することが可能であり、理解を容易にする手法として有効である。賛成者への説明やニュートラルな状況での説明であればこれに尽きようが、問題は反対が予想される住民等への説明・説得である。これまでは、有力者等への根回しにより、反対がしにくい環境をつくるあるいは反対が手遅れな状況をつくるというようなこともなされてきたが、今後はこうした手法は困難である。従って、オープンで冷静な議論によって理解を得ていくしか道はない。ただ、問題は、反対者の意見等は、冷静な議論以前のエゴに近い感情的なものから、緻密な理論や固い信念をもったものまで幅広いことである。議論以前の状態であれば、議論の土俵に乗せること、理論や信念の勝負になれば、相手に負けない理論や信念をもつことが必要である。いずれにしろ、知識はもとより、相手の信頼を得、相手を説得しうる誠実性、熱いハート、時にはそれらを演技する力をもつことが必要であるし、世論をジャッジにしたオープンな議論のなかで、世論にうまく訴える戦略性をもつことも重要である。さらに、環境問題のように、反対する住民の方が豊富な知識をもち意欲が高いケースもみられる。こうした場合に、事業を進めようとする行政の職員が、いやいやとまでは言わないものの（実際にはそうした場合もないわけではない）、単に仕事として熱意もなく行っているような状態であれば、説得などにはほど遠い状況になる。少なくとも、知識、熱意では負けないというプロ意識をもって説明・説得に当たるべきであるし、そういう職員に行わせるべきである。仮にそうした職員がいないような状況であれば、そもそもその事業を実施するのは誤りであろう。

5 政策形成の体制整備

政策形成のプロセスが理解されたとしても、実際に政策形成を行うためには、政策形成を行う人材と組織体制が課題となる。以下、これらの点について整理したい。

(1) 人材育成

市町村アンケートにおいて、政策づくりに際し市町村内部でネックになって

いる事項について尋ねたところ、最も回答が多かったのが「政策づくりに知識・経験を有する人材が少ない(いない)」であり、実に68団体(ただし複数回答)がこれをあげている。人材育成は、政策形成に当たり、市町村に共通する最も大きな課題であるといえよう。

ア 人材育成の手法

- 人材育成の手法としては、大きくは、
 政策形成に適した職員を採用する方法
 人事制度等により職員のやる気を高める方法
 研修等により職員の能力を高める方法

の3つが考えられる。各方法について、考えられる主な取組を整理すると以下のとおりである。

方 法	取 組
政策形成に適した職員の採用方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 社会人採用 ・ 採用試験の工夫 学歴不問 面接重視(集団面接、面接官への民間人の採用等) 等
職員のやる気を高める方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 庁内公募制度 ・ 目標管理制度 ・ 給与等における能力・成果主義 ・ 希望昇格・降格制度 等
職員の能力を高める方法	<ul style="list-style-type: none"> ・ OJT ・ 市町村職員研修会等における研修 ・ 県・他市町村との人事交流 ・ 民間企業等への派遣研修 等

これらのうち、「OJT」と「市町村職員研修会等における研修」を除く取組について、市町村アンケートにおいて県内市町村の実施状況を尋ねたところ、最も多いのが「県との人事交流」であり、50団体で実際されていた。これは、昭和48年度から制度として県による市町村実務研修生の受入れが実際されていることの成果である(なお、実際は、実務研修生の派遣市町村数は13年度までに81市町村である)。その他の取組としては、多いものでも「民間企業等への研修派遣」の16団体にとどまっており、一部の先進的な市町村において実施されているという状況である。ただし、「県との人事交流」以外の取組については、最近になって新たに実施する市町村が増加している。これは、地方分権の進展等の中で、市町村の人材育成の重要性への認識が高まっている証左であり、今後さらに取組が進むことが予想される。

なおこれらの取組は、政策形成能力の向上に資することは確かであるが、政策形成能力の向上だけを目的としたものではなく、また、単独の取組だけでは、対象となった個人はともかく、組織全体の能力を高めるまでの決定的な効果をもつものではない。したがって、導入にあたっては、市町村の実情に応じて、高い効果が見込まれかつ実施が可能な（あるいは著しく困難でない）取組を選択することが必要である。また、場合によっては、プライオリティーの高いものから段階的に実施することも求められる。さらに、例えば研修の成果を人事に反映させるなど、それぞれの取組を連携させて実施することも必要である。市町村アンケートによると、特別研修や県への派遣研修の成果を人事異動に反映させている市町村は半数を超えるが、そうしたいわばピンポイント的な活用だけではなく、研修の成績や研修で明らかになった本人の適性や意欲を、給与、昇任・昇格、職員配置など人事管理全体に反映させていくことが必要である。ついでながら述べると、研修にかかるコスト・時間を考えれば、その成果を厳しく問うことは民間では当然であろうし、そのことが研修を受ける場合の真剣さにもつながるであろう。ただ、そのためには、市町村アンケートでいみじくも回答があったように「人事管理上参考になる研修が少ない」というのも事実であり、研修の目的の明確化とそれに応じた研修内容の見直しが不可欠である。

人材育成に際し注意しなければならないのは、政策形成能力は、頭脳的な能力の問題というより、むしろ経験の問題であるということである。我々は得てして前者の問題として考えがちであるが、実は経験（さらに言えば意欲）の方がはるかに重要である。これは、試験の点数という面では、平均すれば市町村職員より高いと思われる県において、特に優れた政策形成が行われているわけでないという事実をみれば明らかであろう。市町村職員はこれまで政策形成の経験が少ないため、現時点で政策形成能力が不足するのは当然であるが、今後、政策形成の機会が増えれば確実に能力は高まる。全国には、先進的に優れた政策づくりを行っている市町村がたくさんあることを考えれば、潜在的な能力にもっと自信をもつべきである。問題は、これまでほとんど考えることなく、国・県から言われたとおりに事務を行ってきた人の場合、いきなり政策を考えるととっても無理があるという点である。このため、政策形成を担う人材を具体的にどう育成するのかという点では、大いに工夫しなければならない。

イ 人材育成の取組ステップ

人材育成のためには、アで例示した取組を各市町村の実情に応じて進めることが必要であるが、実効性を高めるためには、以下のステップにより体系的に進めることが望ましい。

STEP 1 求められる職員像の明確化

- ・市町村の将来目標と其中での行政の役割を踏まえつつ、今後求められる職員像を明確にする。
- ・これは、これまで述べてきたように、一言で言えば「考え、工夫することができる職員」であろう。

STEP 2 現状分析

- ・現在の職員の能力等を分析し、求められる職員像に比べ何が不足しているのかを検討する。
- ・これは、個人個人の問題でもあるが、より重要なのは組織全体の問題としてとらえることである。1人にすべてが備わっているようなスーパーマンなどいるはずはなく、1人ひとりの職員は、優れた点、足りない点を併せもっているのが普通である。問題は、1人ひとりの個性を生かし、それぞれが足りないところを補い合いながら、組織全体として求められる能力が備わるかどうかであり、そういった視点から何が足りないかを見なければならぬ。
- ・ただ、管理職、中間管理職、中堅職員、若手職員といった階層ごとに、基礎的に求められる能力はあるため、それらがそもそも各個人に備わっているかという点での分析は必要である。

STEP 3 向上を図るべき能力の明確化

- ・現状分析の結果をふまえ、どういった職員についてどういった能力の向上を図るのかを明確にする。
- ・この場合、すべての職員について向上が必要な能力もあるであろうし、特定の層の職員だけに向上が求められる能力もある。
- ・また、必要性の程度も、必ず必要なものと、備われれば望ましいものがある。これをしっかりと区別し、まずは必ず必要なものに絞って、その向上を図るべきである。でないと取組に真剣さが生まれぬ。

STEP 4 向上手法の検討

- ・向上を図るべき能力ごとに、そのために効果の高い手法を検討する。
- ・実施にあたっては、比較的容易に実施できるものから、制度の改正等相当の準備を要するものまでである。また、職員の理解がないと導入が難しいものも多い。実施の手順や実施にあたっての問題点等を事前によく検討したうえで、円滑な実施が図られるよう戦略性をもって行う必要がある。

ウ 人材育成基本方針の策定

こうした人材育成の取組を総合的に進めるために、人材育成基本方針を策定

することも有効な方法である。人材育成基本方針については、平成9年11月に当時の自治省が、地方公共団体が策定する場合の参考として「地方自治新時代における人材育成基本方針策定指針」を作成している。もちろん国が言うからつくるとい時代ではなく、また基本方針がなくても人材育成は可能である。しかし、人材育成は、先に述べたように、さまざまな取組の中から市町村の实情にあったものを、体系的・有機的に実施する必要がある、人材育成基本方針はそれらを考えるための手段として適している。策定する場合は、内容はもとよりその策定プロセスが重要であり、一部担当課だけで策定するのではなく、アンケートやプロジェクトチームなどにより組織全体を巻き込んでいくような仕掛けが必要である。そうした中で、はじめて職員全体の意識が高まり、内容にも反映され、ひいては実効性が高い指針の策定が可能となる。さらに進んだ取組として、住民や民間有識者等の声を聞くことも考えられよう。県内では、豊田市が平成11年3月に策定しており、愛知県も11年3月に策定した。

なお、人材育成は各市町村共通の課題であり、共同で実施するか、少なくとも研究できれば効率的である（特に規模の小さい市町村にとって）。例えば、人材育成基本方針を市町村共同で研究・策定することも考えられるし、関心が共通する個別の取組について共同で研究し導入することも考えられる。ちなみに、市町村アンケートにおいて、今後実施したいと考えている人材育成の取組を聞いたところ、「人事・給与における能力・成果主義」（39団体）及び「目標管理制度」（37団体）をあげる市町村が多く、これらが研究項目として適していよう。市町村間で自主的にそうした動きがでてくればそれにこしたことはないが（本来はそうあるべきであろう）、そうでなければ当面県のリーダーシップが期待される。

（2）組織体制

政策形成に際しては、内部的にどういった組織においてそれを行うかも重要な課題である。人材がそろっても、実力が発揮できるような組織体制が整っていないと、いい政策は生まれにくい。以下、この点について整理する。

ア 政策形成の組織

政策形成を行う場合の組織体制については、

企画担当課が中心なるケース

各事業担当課において行うケース

プロジェクトチームなど事案に応じた横断的組織を設けるケース

の3つのケースが考えられる。

これらは、どの方法が一番よいというものではなく、それぞれにメリット、デメリットがあるため、つくろうとする政策の目的・内容、市町村の規模等の状況に応じて、その都度適切なものを選択するということになる。ただ、政策づくりは、実務上の発想からかい離しては現実的ないいものはできないという面と、実務の片手間になしうるものではないという2つの面をもっている。筆者の経験からも、一方で単純労務作業を行いながら、他方で政策づくりのような考える仕事を行うということは、時間的な制約はもとより、せっかくだいい考えが浮かんでもまとまる前に単純作業に中断されるといった精神的な苦痛が大きく、当然いいアイデアなど浮かばなくなる。いい政策づくりを行うためには、いい組織体制をつくるのが不可欠である。

政策づくりにあたっては、現在の事務の問題点等を十分認識したうえで、住民ニーズに対応した実現可能な施策を立案することが必要であるが、こうした点を重視すれば、実務を担い住民にも近い事業担当課において行うことが最適である。しかし、一方で、事業担当課で行う場合は、既存の事業にとらわれない自由な発想ができるのかという問題、考えるための時間的・精神的な余裕をもつことができるのかという問題がある。したがって、この方法は、既存の事業の見直しで足りるような場合か、あるいはある程度規模の大きい組織の場合に限られるであろう。

こうした点から、実際には企画担当課が中心となって政策形成にあたるケースが多いと思われる。企画担当課は、市町村の中では最も政策づくりのノウハウを有している部署であり、常日ごろから新しい情報に接するとともに、幅広い視点から市町村行政をみることができる立場にある。こうした点からは、政策形成の担い手として適任であろう。実際、地問研の田辺主任研究員によると、県内市町村の企画担当課の能力は、この10年間で急速に高まったと感じているとのことである。一方、企画担当課が政策づくりの中心になる場合、往々にして理論が優先し、実務レベルの発想からかい離し現実的な政策が立案できないケースもみられる。したがって、事業担当課との連携をいかに密にするかが課題である。

これらを勘案すると、第3の方法として、少なくとも現段階においては、企画担当課及び関係事業担当課からなるプロジェクトチームを設けることが有効である。実際、私が知る中にも、プロジェクトチームを設置し、いくつかの部門に係る重要な課題に次々と取り組んで成果をあげている市町村が存在する。プロジェクトチームは、実務感覚を取り入れることができ、かつ、実務から離れた場で集中して考えることができるという意味で、優れた方法である。問題は、参加するメンバーの意識とチームの運営方法である。プロジェク

トチームを結成したにもかかわらず、一部のメンバーしか当事者意識がない、あるいは活発な活動が展開されうるような運営がなされていないなどの理由から、効果をあげることができない事例も実在する。中にはチームをつくることが最大の目的であると思えないようなケースも存在するが、こんなものは問題外である。次に述べるように、プロジェクトチームを設置する場合は、チームが有効に機能するような仕掛けも同時に考えなければならない。

なお、プロジェクトチームによる政策づくりを、全庁的かつ総合的に行った例として、滋賀県大津市の「新世紀政策研究プロジェクト(トップラナープロジェクト)」が挙げられる。これは、公募による若手・中堅職員が中心となり、21世紀の市の政策課題を調査研究しその具体的な対応策を検討したもので、平成12年8月に発足し、各分野で活躍する市民団体の代表など有識者の助言等も得ながら、13年2月にLEMONプランと名付けられた報告書を作成した。その中では、21世紀の大津市に対する提案として、「生命の尊さを実感する多参画空間 - 福祉のオープンリビング」をはじめ15の具体的施策が提言されている。

イ プロジェクトチーム結成のポイント

ここでは、実際にプロジェクトチームを結成する場合の手順とそれぞれの留意点を整理する。

POINT 1 チームの設置方法

- ・プロジェクトチームが制度化されているケースはほとんどなく、通常は必要が生じた都度設置される。その際、トップダウンによる方法とボトムアップによる方法の2つが考えられる。
- ・このうちボトムアップによる方法は、メンバーの意識や意欲が十分でなく実質的に機能しない場合もままみられるので、注意が必要である。事前に関係者の理解をよく得て、当事者意識をもってもらうことが必要であるが、なかなか難しいケースも多い。
- ・実際にはボトムから発想したとしても、トップにうまく仕掛け、トップダウンとして有無を言わず関係者を巻き込んで実施することも多い。ただし、こうした仕掛けはばれると効果は半減する(しかもなぜかこういったものはばれやすい)ので、慎重を期す必要がある。

POINT 2 目的・権限

- ・次に、プロジェクトチームの目的を明確にすることが必要である。チームが、具体的な政策の策定を目的としているのか、あるいはトップが判断するに際しての材料を提供するだけなのか等によって、チームのメンバーの

取組意識や検討の内容が大きく異なってくるからである。

- ・また、チームに目的に応じた権限が備わっていないといいものはできない。具体的政策を策定しても、それが必ず実現されるものなのか、そうでないのかでは、意欲を含め取組のレベルが大きく異なるからである。

POINT 3 メンバーの選定

- ・メンバーの選定にあたっては、まず個人を単位に選ぶのか、課室を単位に選ぶのかという問題が存在する。
- ・一般論としては、これまでにない新しい分野の政策を考える場合や、従来の事業から離れた新しい発想を要求するような場合は個人が適しているであろうし、実現性や実施段階の容易性という点を重視すれば、課室を単位とする方が適当であろう。
- ・個人を単位に選ぶ場合は、意欲のある者、知識・経験がある者という基準になるだろうが、このうちより重要であるのは前者である。公募も当然考えられる。
- ・一方課室を単位とする場合は、どこの課室を入れるのかとその中の誰（またはどのクラス）をメンバーとするのかの2つの問題が存在する。
- ・課室については、テーマとの関連性の強弱に応じ、あまり関連が薄いメンバーを加えると真剣味が欠けるようになるが、余り絞りすぎても必要な視点が欠けたり庁内合意が困難になったりするので、注意が必要である。一言で言えば、「過不足なく」ということになるだろう（そんなことは分かると言われそう）。
- ・ただ、内容に関してのメンバーの不足は他に補完する手段がないわけではない。むしろ重要なのは人数である。実質的な議論をしたいのであれば、それが可能な人数は限られてくるため、人数を優先して固めるべきである。
- ・次に、具体的に誰をメンバーとするのかが問題である。これには、課長補佐や係長といった役職で選定する場合と、役職に関わりなく適任者を選定する場合がある。これもケース・バイ・ケースであり、出身課室との調整を重視する場合は役職者が望ましいであろうし、アイデア等を重視するのであれば、その分野に最も精通した職員や柔軟な発想ができる職員が望ましい。
- ・真に機能を重視するのであれば、人物を優先し、適任者を1本釣りする（形式的に無理ならそのように仕向ける）ことが必要である。

POINT 4 運営

- ・プロジェクトチームは通常の職務に加えて実施される場合が多いため、効率的な運営が肝要である。特に、優秀な人材が集まった場合、通常そうし

た職員は通常事務でも忙しいため、過度の負担にならないような工夫が不可欠である。

- ・こうした点からは、リーダーと事務局の役割が重要である。具体的には当日の議論を効率的に運営すること、そのため、毎回の会議の目的と論点を明確にすることや効果的な資料を準備すること等が必要である。さらに、基本的な要素として、全体のスケジュールをしっかりと組むことである。どんな仕事でもまずスケジュールを引くことが最初の作業であり、かつ最も重要な要素である。スケジュールがうまく引ければ、その仕事は半分とまではいかなくとも、3分の1は成功したようなものである。
- ・問題は、チームの運営に知識・経験を有するリーダーが市町村内にいないときである。この場合は、やみくもにチームを結成しても、うまく機能しない可能性が高い。外部の有識者に知恵を借りる、あるいは少なくとも基礎的な素養を身につけてから発足させるなどの工夫をすべきであろう。ただ、メンバー全員が素人であっても、全員が熱意に溢れていれば何とかするという面はある。

POINT 5 成果の作成・発表

- ・検討結果がまとまった場合、内容はもちろんであるが、それをどのように取りまとめ、発表するかも重要である。いくら内容が優れていても、必要な相手にアピールできなければ、結果的に実現しない可能性が高い。
- ・この点でも、リーダーや事務局の知恵と工夫が問われることとなる(具体的には別に記述した説明・説得手法等を参考)。

6 政策形成の支援方策 - 3つの提言 -

政策形成能力の向上を図るためには、各市町村において4、5で整理した取組を進めることが必要であるが、なかには市町村単独で実施することが困難であったり、市町村共同で実施する方が効率的な取組がある。ここでは、市町村共同で実施でき、かつ高い効果が見込まれるという観点から、市町村の政策形成を支援する3つの方策について提言したい。

(1) 政策形成プロセス研修の実施

政策形成能力の向上にあたって研修の果たす役割は大きく、また、現在も市町村職員研修会において実際されているように、共同での取組に最も馴染む分野である。ただ問題は、現在の研修のカリキュラムの中に、政策形成能力の向上に直接効果があるものがないことである。政策形成に限らず現在の研修の問題点をみると、

目的意識が希薄。すなわちどういう職員を養成するために、どういう研修が必要かが不明確である。

従って研修内容がニーズにあっていない。

コスト意識がない（コストに見合った効果があがっているのか不明）。

一般研修や講演会的なものが多い（業務の改善等に直結しない一般的な教養の向上を、コストをかけて行う必要があるのか）。

参加者の意識が低い。これは個人の自覚の問題であるとともに、研修の成果を評価せず人事にも反映させないというシステムの問題でもある。

という点が指摘できる。

このため、

求められる職員像とそのために必要な能力を明確にするとともに、その向上のために研修として何を行うべきかを検討する。

その研修が、職員の能力の向上にどれだけつながるのか、それはコストに見合ったものなのかを検討し、また常に検証するとともに、研修の成果を評価し、人事管理に広く活用していく。

ことが必要である。

これらの点を踏まえると、当然、一般研修ではなくテーマを特定した特別研修が中心になるであろうし、その内容も業務の改善や職員の具体的な能力の向上につながるものが主眼となろう。さらに、すべての人が順番に研修を受けるのではなく、意欲を有し希望する人が受けるようにし、そこで成果をあげれば人事管理に必ず反映させていくべきである。

このように、研修全体について抜本的な見直しが必要であるが、これには一定の時間を要するため、研修内容など当面できるところからでも実施する必要がある。市町村アンケートにおいて、今後職員研修において重要と思われる内容を尋ねたところ、トップは「政策づくり技法」（56団体）であり、次いで「政策法務」（33団体）、「接遇・交渉・説得等の対人技法」（30団体）の順となっていた。ここからは、政策形成に直接役立つ研修へのニーズが強いことがうかがわれる。

問題は、政策形成のための実践的な研修カリキュラムがないことである。政策形成については、市町村職員研修会においても現在「政策課題研究」が実施されているが（これも数年前からであるが）、政策形成の理論や一般的なプロセスは理解できても、実際に政策がつかれるようなノウハウが修得できるかという疑問なしとはしない。そのため、政策形成技法といったより実践的な内容を主眼とする政策形成プロセス研修の創設を提言する。

【政策形成プロセス研修】

1 内容

(1) 政策形成の必要性

- ・地方分権を踏まえ、市町村における政策形成の重要性について認識を深める

(2) 政策形成のプロセスとその技法

- ・政策形成の全体プロセスと各プロセスごとの具体的な手法について、修得を図る

問題意識のもち方

問題意識をもち政策につなげていくための方法

住民ニーズの把握方法

アンケートなど住民ニーズの把握・分析方法

情報の収集方法

政策形成に必要な情報の種類・内容やその入手方法

考えるための仕掛け・環境

ディスカッションなどアイデアをだすための各種の方法や、アイデアが
でやすい職場環境づくり

制度化の手法

条例化、要綱化などアイデアを制度化する手法

合意形成の手法

上司、住民等への説明・説得手法

(3) 政策提言

- ・上記(2)については、具体的な政策テーマをもって行い、それを活用して具体的な政策提言を行う

2 研修形態

- ・10人程度のゼミ方式

- ・個別の市町村の具体的な課題に即した研修が望ましいため、市町村ごとに実施するのが最も効率的。できなければ、地域ごとなど課題を共有する単位で実施

3 研修期間

1年(月1回程度)

これは、どのようにニーズを把握し必要な情報を集めるのかといった政策形成技法の修得を目的とするとともに、各市町村の実際の政策課題に応じて行うことにより、実践的要素を取り入れ、さらに具体的な政策提言まで行おうとい

うものである。

現在、この政策形成プロセス研修の実験も一つの目的として、海部郡蟹江町において、筆者の呼びかけにより庁内若手・中堅職員からなる「かにえ21世紀塾」が発足し、政策形成技法の修得と具体的政策研究が進められている。この活動が成果をあげることができれば、内容を整理し研修としての体系化を図るとともに、カリキュラムの作成を行いたいと考えているので、参考にさせていただければ幸いです。また、13年度から県の主査・課長補佐級選択研修において、政策形成プロセスを主眼とした政策形成コースが創設されているので、それらも参考になると思われる。

いずれにしても、実践的な政策形成技法（もちろん市町村の政策形成に実際に役立つものでなければいけない）を研修に取り入れることが急務である。

（２）政策形成支援サイトの設立

インターネットの普及と地域づくりに関連する各種機関・団体のホームページの充実により、政策形成に関する情報は格段に入手しやすくなった。しかし、情報が整理されていない、そもそも提供されていない、サイトを見つけるのが難しいなどから、入手しにくい情報があるのも事実である。

その一つが、補助金に関する情報であろう。補助金の情報は、各省庁など補助主体ごとであり、事業に利用可能なものが一元的に整理されていない。市町村アンケートにおいても、県のもっている情報で入手したい情報のトップに「補助金など市町村の地域づくりに関する情報」（62団体）があがっている。

こうしたことから、補助金など整理されていない情報を一元的に提供したり、県の情報、県内市町村の情報で政策形成に役立つものを提供したり、各種政策関連情報の窓口となる機能を有するサイトがあれば、効率的に政策形成を進めることができる。このため、県内市町村と県の共同の取組として、次のようなサイトの設立を提言する。

【市町村政策形成支援サイト】

1 目的

- ・市町村の政策形成に資する県や県内市町村等の情報を提供するとともに、政策形成の情報窓口や市町村への調査機能を有する政策形成支援の拠点（サイト）とする

2 設置主体

- ・市町村共同の組織（例えば市長会・町村会、市町村振興協会など）

3 運設

- ・設置主体が行うか、シンクタンク等専門機関に委託

4 内容

(1) 県の有する情報の提供

- ・国・県等の補助金情報、議会の質問項目、議会参考資料、行政活動報告書等
- ・情報の収集は、設置主体が県の協力を得て行う(できる限りシステム化を図る)

(2) 県内市町村の情報の提供

- ・議会情報、施策・条例関係情報、研究会報告等
- ・各市町村が随時入力

(3) 県内市町村に対する質問・調査機能

- ・他市町村の実態を調査したい場合に活用

(4) 政策支援情報窓口機能

- ・他の政策形成関係サイトへのリンク

(5) 意見交換機能

- ・政策形成に関する意見交換のボードを設ければ、質問や自らの発想への意見を随時求めることができ、考える際の手助けになるとともに、具体的な研究や実践に際して、参加者を集めることも可能になる。

5 その他

- ・オープンなシステムとするかクローズドとするか。クローズドとする場合その手法は(県の総合行政ネットワークが活用可能か)。

これらについては、ニーズ、費用、構築体制、情報の収集・入力体制、関係主体の合意形成などさまざま観点から検討が必要である。その詳細については、別の機会に譲るが、このうち入口となるニーズについては、

市町村アンケートでは補助金等の情報へのニーズが高く、また地問研田辺主任研究員へのヒアリングにおいても補助金情報の入手のしにくさが指摘されていたこと(かつて県地方課において公共施設の財源制度一覧を作成し重宝されていた)。

県は、国からの情報と市町村から情報の結節点であり、豊富な情報を有している。ただ、県の情報の多くは存在すら外部には明らかでなく、また、担当が分かれアクセスが困難なため、外部に利用されていない(県庁内部でも課が異なれば同様)。これらが活用できれば、市町村の政策形成に大いに役立つ。

県内市町村間の情報についても、特別のつながりや新聞情報以外では入手し

にくい場合が多く、また、どうしてもほしい場合は、多大の労力をかけて個別に照会している。こういった市町村間の情報を入手しやすくすることは、大いに利便性が高まる。

等の理由により、十分存在することが見込まれる。

今後、実現に向けた具体的な取組が進められればと考えている。

(3) 政策形成支援調査の実施

大規模または複雑な政策や他に例のない先進的な政策づくりを行う場合においては、調査・研究し考える機能、いわゆるシンクタンク機能が必要である。基礎的な情報を収集・分析したり、立案した政策についてその実現可能性やコスト・パフォーマンスを調査・検討したり、それを条例や制度の形にまとめたりする機能である。これは、これまで市町村においてほとんど必要がなかったため、現在の市町村に欠けている機能である。たまに必要性が生じても、外部のシンクタンクを活用すれば足り、またその方が効率的であったため、これまであまり重視されてこなかったのが実情である(実は県も基本的には同様である)。しかも委託してしまえばすべてお任せで、一緒に考えることなどしないのはもとより、内容や進行さえもチェックしないような例も見受けられた(なお、全国的には早くからシンクタンク機能の重要性を認識し、政令指定都市以外の市町村においても自前のシンクタンクを要している団体が存在する。そうした例として「あまがさき未来協会」など)。

しかし、今後は政策形成の機会が増加することから、こうしたシンクタンク機能の重要性は格段に高くなる。これは、4(4)ウで述べた小田原市や上記の尼崎市の例にあるように、最終的には市町村自らの中に備えることが望ましいものではあるが、直ちには困難であり、また、規模の小さい市町村では効率的とは言えない。したがって、こうしたシンクタンク機能を共同で備えることが考えられる。具体的には、研修機能を併せもった方が効果的であると思われるため、市町村職員研修会を発展的に解消した共同研究機構の設立を(本当は)提言したいところである。

【愛知県市町村政策研究所(仮称)】

1 目的

・市町村に共通する課題に対応した政策の調査・研究・提言及び職員の研修

2 組織形態

・任意団体でも可能であるが法人化の方が望ましい

3 設置主体

・県内一般市町村

4 主な業務

(1) 調査研究機能

- ・各市町村から寄せられた政策課題について、実現可能性を含めた調査・研究を行い、具体的な施策を提言する。
- ・その際、実現までのステップや予算など、実務的に利用可能なものとする。
- ・こうした具体性を担保し、かつ市町村職員のレベルアップを図るため、研究所と市町村の共同研究とする。

(2) 研修機能

- ・現在の市町村職員研修会の機能を引き継ぐ。
- ・ただし、研修内容は政策形成等を中心にしたものに改める。

(3) 政策形成支援機能

- ・別に提言した政策形成支援サイトの運営を引き継ぎ、政策形成の情報拠点としても機能させていく。
- ・政策形成に資する活動の場所や交流の機会を提供する。

5 体制

- ・研究員は当面市町村及び県からの派遣とし、将来的にはプロパー職員の配置も検討する。
- ・学者等有識者の参画を得る（客員研究員やアドバイザー等）。

この研究所構想については、機能面、実務面双方に多くの課題が存在し、実現に向けてはさまざまな角度からの検討・調整が求められることは言うまでもない。

たとえば機能面の問題の一つは、県との関係である。残念ながら、県の政策研究に対する意識や取組は高いとは言えず、県自身で政策研究組織が必要であるという認識があるかどうか不明であるが、仮に県も参画し、共同して地域における政策を考える組織を設立できれば、その効果は極めて高いものとなる。

二つめは、既存の地域のシンクタンクとの関係である。当地域には、地域づくりに長年の経験を有し、市町村の政策支援にノウハウをもった民間シンクタンクが存在する。この研究所は、こうした民間シンクタンクと競合するとともに、果たしてそれを超える研究が可能かどうかという問題がある。これには二つの対応方法が考えられる。一つは、研究の中身を、これまで民間シンクタンクが必ずしも得てとはしていない、政策への具体化を中心にするのである。二つめは、民間シンクタンクと協力し、民間シンクタンクのノウハウを活用し

ながら共同して研究に取り組むことである。より大胆な方法としては、研究所の運営そのものを委託することも考えられる。

実務面での問題は、枚挙にいとまがないが、現時点では必要性についてさえ市町村に十分な認識があるとは思えないため、まずは理解の向上から取り組む必要がある。

研究所構想については、このような課題を一つ一つチェックしながら、中期的視点で検討することが必要であるが、その間においても、政策形成にあたってシンクタンク機能が必要となる場合は確実に増加することが見込まれる。このため、当面の対策として、それを共同でカバーする政策形成支援調査の実施を提言する。

【政策形成支援調査（政策づくりの知恵袋調査）】

1 内容

- ・上記政策研究所の業務のうち、（１）の調査研究に該当する部分について、市町村共同で実施する。
 - ・具体的には各市町村から寄せられた政策課題について、実現可能性を含めた調査・研究を行い、具体的な施策を提言する。
 - ・その際、実現までのステップや予算など、実務的に利用可能なものとする。

2 事業主体

- ・市町村共同の組織（例えば市長会・町村会、市町村振興協会など）

3 実施方法

- ・各市町村から、実施したい政策テーマ（アイデアレベルでもよいができるだけ具体的なもの）を募集
- ・共通するテーマを優先しつつ毎年１～２テーマを選定
- ・参画を希望する市町村を募集し研究

4 研究体制

- ・市町村職員、県職員、及び場合によっては外部のシンクタンクの共同作業とする。

これまでも市町村共同で調査・研究を実施することはあったが、勉強的な内容のものが多く、具体的な事業に結びつくものではなかった。この調査は、具体的な政策の実施という明確な目的をもって行うものである点で、これまでのものと大きく異なっている。したがって、内容も、誰が、何を、どのような手法で実施し、それにいくらかかり、それを実施した場合の効果は何で、コスト等からみてどれだけメリットがあり、その実現のために合意形成などクリアす

べきステップは何で、どうすればそれがクリアできるのか、その困難度はどれくらいかといった、いわばトップの最終的な判断の基礎となり、GOができれば直ちに実施可能なレベルでの研究である。場合によってはいくつかの選択肢を示すことも必要であろう。

こうした共同研究を行い、具体例を積み重ねることが、政策研究所実現の最も近道かも知れない。

7 おわりに - 主役は市町村 -

今回の地方分権の制度改革は都道府県分権と言われている。今回の制度改革の象徴であり効果の面からも代表といえるものは、機関委任事務の廃止であるが、機関委任事務は、従来の都道府県の事務の約8割（市町村は約3割）を占めると言われるなどとも都道府県に多く、その廃止の影響も都道府県の方が強く受けるのは当然である。しかし、これは過渡期的な姿であり、地方分権の最終的な姿は市町村への分権であるはずである。なぜなら、地方分権が必要とされた最大の理由は、住民のニーズが多様化したことにより全国一律の政策が実態に合わなくなったことであるが、住民ニーズを最も的確に把握できるのは、住民に最も近い市町村だからである。何よりも、市町村職員には、素直に自分のまちをよくしたいという、まちづくりに対する強い「思い」がある。この2つの点において、分権の担い手として市町村は県よりはるかに適している。

あとは、まちづくり、政策づくりの技術と経験だけである。しかし技術は習得できる。経験は積み重ねれば身につけることができる。足りないところは、誰かに知恵を借りることもできる。しかし、地域をよくしたいという「思い」だけは、何かで補うことはできず、そしてこれこそが分権時代の地域づくりの担い手として最も重要な要素である。この点、敢えて自戒を込めつつ述べれば、今の愛知県職員が愛知県（県庁という組織ではなく、ましてや自己の所属する部や課ではなく、県民の集合体という意味での県）をどれだけよくしたいという思いをもって毎日の仕事を行っているのか、いささか疑問なしとはしない。これは、職員個人や組織体質の問題であるのか、あるいはもともと県という行政単位が生活圏でも経済圏でもなく、一体としてよくしようという意欲をもちにくいためかは不明である（おそらくはその両方）が、残念な限りである。

地方分権の第二幕はもうすでに始まっている。そして、今度こそその物語は地方がつくらなければならない。主役は、言うまでもなく市町村である。それぞれの市町村が、住民の人が今より少しでも幸せになるような政策を考え、住民の人が誇りをもって暮らせるような光輝くまちを創っていく、そうしたなかで、障害になる制度や足りない権限があれば、国に廃止や委譲を求めていく、

これが第二幕の物語の内容である。そしてこの第二幕が終了したときに、真の地方分権時代(この段階では地方主権と言うべきであろう)が到来しているであろう。

この研究は、市町村が、分権時代の主役たるにふさわしい政策形成能力を身につけるために、少しでも役にたてばという思いで実施した。そして、報告書が取組の終わりではなく、今後この中で提言した内容を具体化する責務を負っていると考えている。ぜひこの内容に賛同いただき、一緒に歩もうという市町村(あるいは他の機関・団体)がでてくることを期待したい。