

## ガバナンス時代における自治体職員の政策形成能力

田 中 優\*

### A Consideration on the Policy-Formulation Abilities for Local Government Officials in the Age of Governance

Masaru Tanaka \*

#### Abstract

Training to improve the policy-formulation abilities of local government officials has already been widely implemented.

However we must set aside the traditional types of training used to date and try new methods which incorporate the concepts of “platform” and “networking” while also focusing on the effectiveness of “on-the-job experience.”

#### キーワード

政策形成能力、自治体職員研修、ネットワーク、ガバナンス、OJE

#### Key words

Policy-Formulation Abilities, Training for Local-Government Officials, Networking, Governance, On-the-Job Experience

## I 地方分権化と政策形成能力

### 1 政策形成能力を取り巻く社会環境

ここ20年ほどの間における地方分権議論のなかで、「自治体職員の政策形成能力」が主要なテーマとして扱われていることには論を俟たない。「団体自治」や「住民自治」という基本的な憲法上の概念を通してみても、前者としては、専ら、国から都道府県・市区町村への権限・財源委譲という枠組みにおいて、それらを「使いこなせる」だけの力量や能力（＝「政策形成能力」）が求められているし、後者としても、住民主体のまちづくりを第一義的に支えていく存在として、あるいは、自律・協調的な解決行動をサポートし、ともに担っていくものとして、「政策形成能力」は欠かせないとされているのである。

一方で、近時のニューパブリックマネージメント（NPM）の考え方は、従来の行政手

---

\*たなか まさる：大阪国際大学現代社会学部准教授（2012.6.8受理）

法を否定し、究極的には行政不要のモデルすら提示してきているが、その是非はともかく、それでも行政職員の立場を残すということになるなら、それは、最終的に、「政策を作り出す存在」ということで維持されていくように思われる。この文脈においても、「自治体職員＝政策形成能力を有した存在（であるべき）」という議論は強い意義を持っているのである。

翻って、地方自治体の政府化（政策官庁化）を具現化する、あるいは、地域住民を支え、自治を推進していく役割を自治体職員に探った場合、それらの証左となる彼／彼女らの「政策形成（立案）能力」は果たして向上したといえるのであろうか。さらには、その育成手法・システムは完備され、適切に機能しているのであろうか。そして、そもそも、政策形成能力とは何なのかという問題設定もなされてこよう。

そこで、これらのテーマに関する評価を確認しておく、たとえば、『地方公務員研修の実態に関する調査（2010年3月自治体大学校）』における都道府県知事意見（108ページ）のなかでも、「自ら考え、判断し、行動する資質を備え、高い専門性・知識と政策立案能力を身につけた人材」（傍点筆者）を求める声が依然として多く見られているように、不十分とするものが一般的なのである。

したがって、本稿では、こういった社会環境認識、問題設定を踏まえながら、「政策形成能力」の内実を、新しい定義のもとに明らかにすることを主なねらいとして、以下に論を進めていくことにする。

## 2 政策形成能力の一般的理解（定義）

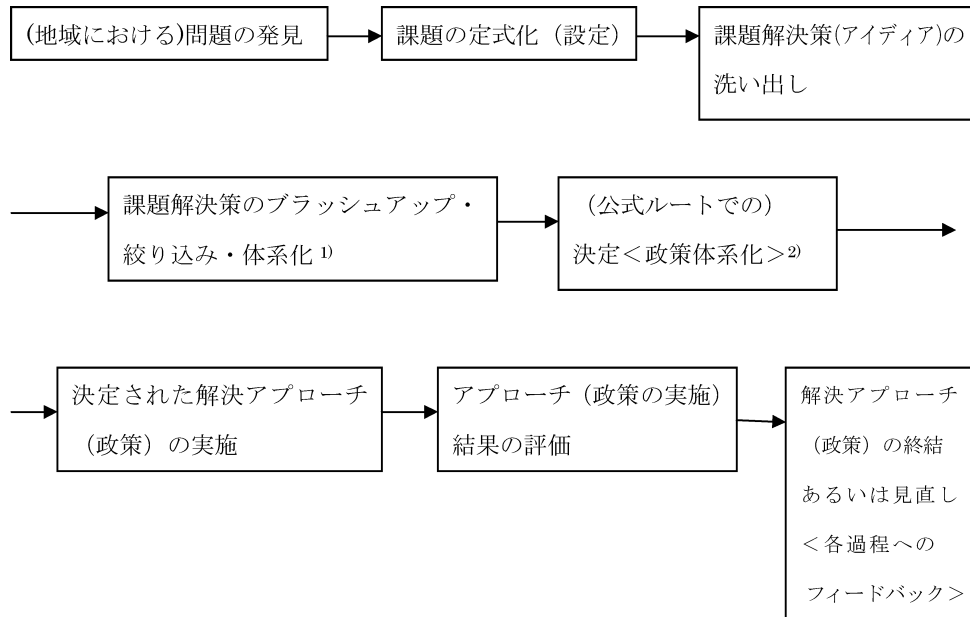
ここではまず、「政策形成能力」とは何かということについて、たとえ、この呼称が「政策能力」や「政策立案能力」であっても、求められてくる本質的な要素は変わってくるものではないという認識のもとに、自治体政策のサイクル（生成過程）を考えてみることで、一般的に定義しておくことにする（図1参照）。

下記の政策サイクルを前置したうえで、「政策形成能力」とは何かということを考えた場合、非常に概括的な定義の仕方にはなるが、そこに示された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ということになる（但し、「決定」のフェーズは除かれる）。

もちろん、各フェーズにおいて、当該能力は細分化され、より精緻に具体化されるものだし、自治体職員の階層や職層に応じて、重視されてくるフェーズが異なる場合もある。

たとえば、若手の吏員クラスやストリートレベル（住民と相対することの多い第一線）の職員には、「問題の発見」から「解決策の洗い出し」までの3つの局面が、もっとも必要不可欠な要素として求められてくるのに対して、所属長級や幹部クラスの職員においては、「解決策のブラッシュアップ・絞り込み・体系化」を図り、「決定」へ向けて、「公式ルート」での調整を仕組んでいく能力こそが大事だと捉える向きもある（田中（2006））。

しかしながら、いずれにせよ、一人一人の自治体職員において、「政策形成能力」なるものが、その呼称は何であれ、定義・確定をされ、きちんと身につくように組織的な仕掛けが整えられ、具体的に展開されていかないことには、「良き自治」、「良きガバナンス」



【図1 自治体政策の形成過程モデル<sup>3)</sup>】

[出所：日高（2000：24 ページ）に基づき、筆者一部加工による]

が実現しないことは自明であろう。

換言するなら、必要十分条件としての、「良き職員たち」による「良き自治体（ガバメント）」が各地域において構成されていなければ、「良きガバナンス」は画餅に帰してしまうのである。

ところで、政策形成能力が「能力」と定義されている限り、組織的な育成（能力向上のための）システムが、各自治体として用意されていなければならないが、そのあたりの状況はどうなっているのであろうか。

もちろん、職員採用という入口の段階で、政策形成能力が完備された人材を調達していくという方向性<sup>4)</sup>もあるだろうが、現下の財政難・コスト削減の状況を鑑みると、組織的に大きなインパクトを与えるほどの大量採用は見込めないし、何より、各自治体の抱えている地域課題の状況が一様でない中、採用後の組織的なトレーニングはやはり必要と言わざるを得ないのである。

## Ⅱ 自治体組織における「政策形成能力」への対応

では、そもそも、各自治体が、「政策形成」というものを意識し出したのは、いつ頃からであったのだろうか。

このことは、たとえば、「自治体学会」が1986年に始まり、全国自治体の政策研究活動の受け皿として機能してきたことをみれば理解できるように、ここ四半世紀ほどの現象だ

と考えられるが、果たして、「政策形成能力」について、自治体組織がどう位置づけ、どのように育もうとしてきたのかということについて、事例研究から、少し考察しておくことにする。

## 1 兵庫県自治研修所の事例

「日本の縮図」といわれる兵庫県では、戦後から一貫して、包括的な職員研修プログラムを展開してきている。その兵庫県自治研修所では、現行の都道府県職員研修所では珍しくなった、研修生の宿泊施設を依然として有し、県職員だけではなく、県下市町職員（神戸市を除く）の人材育成をも担う機関として、1994年創設の「兵庫県政学会」（自治体学会の兵庫県バージョン：2003年に兵庫自治学会に改称）の存在とともに、自治体人材育成のパイロットケースを数々生み出してきている。

いま、政策形成能力の育成が、そういった先駆的な自治体において、どのように扱われてきたのか確認しておく、次のようになっている。

たとえば、1992年度の研修基本方針（2ページ）を見ると、「職員のそれぞれが、豊かな感性で県民の多様なニーズを的確に受けとめ、自らが主体となって」「国際的な視野の中で、日本全体を展望しつつ、地域の持つ力を最大限に発揮させようとする視点にたつて政策を案出することが肝要である」（傍点は筆者）と書かれているように、この時に初めて、兵庫県という自治体組織が、職員研修所を通じてであれ、自らを自律した政策形成主体として位置付けたことが認識されている。

そして、阪神・淡路大震災という未曾有の事態を経た直後の1995年度研修計画（4ページ）を見ると、一層その流れには拍車がかかり、まず、「行政を担う職員の資質能力の向上が従来にもまして重要」と説かれ、そのうえで、「柔軟な発想による政策形成能力の向上」（傍点筆者）という重点事項が打ち出されたことを確認できている。

たしかに、こういった兵庫県の事例だけをもって一般化を図るわけではないが、概ね、各自治体とも、1990年代を通じて、最早、国の定めたルールを従順に適用しているだけでは、それぞれの地域特性に応じた施策展開（地域づくり）は行えない時代であることを、認識し始めたように思われる。したがって、そこにおいて求められる職員像は明らかにこれまでとは異なってきていたはずだし、「政策形成能力」が求められるという流れになっていたであろう。

では、こういった「自覚」から、20年近く経っていながらも、未だ「政策形成能力」が模索状態にあるということはどういうことなのであろうか。当該能力育成の現場から探っていききたい。

## 2 能力育成の三本柱

一般的に言う、ある能力を育成していく中心的な3つの方法としては、「研修所研修」「職場外研修」と呼ばれる Off the Job Training（以下 Off-JT と記載）、「職場研修」としての On the Job Training（以下 OJT と記載）、そして「自学」を挙げることができる。仮に、このうちの一つでも十分に機能しなければ、当該能力の育成は不完全に終わる可

性が高いと言われているが、OJT の部分が、能力獲得に対する影響力として一番大きい。

Off-JT に関しては、意識変容（行動変容へのきっかけ）をもたらすことができるが、実際の行動変容に向かわせるのは、OJT を通じてというのが、大方の理解となっている。

しかしながら、わが国の自治体では、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、政策形成能力育成の大半を、Off-JT に委ねてきたというのが実情である。

### 3 Off-JT の限界

兵庫県自治研修所における政策形成系（住民との協働力育成）研修の受講生に対し、意識変容と個人・組織の行動変容について質問したアンケート調査からは、Off-JT の限界が垣間見えてきている。

それは、研修受講後しばらくの期間をおいて、本人と所属長にフォローアップアンケート（受講後の意識・行動面で全く変容がなければ「1」、相当の変容があった場合を「5」として、1 から 5 段階までのスケール評価をさせた）を行ったものであったが、「他人の話に傾聴が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」とする意識面の項目では、受講生・所属長ともに、5 段階評価で 3.8 ポイント前後の平均値を示していたが、「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」とする行動項目では、いずれも平均値が、1.7 から 1.9 ポイントまでしか至っておらず、ほとんどの受講生に変容が見られていないことが明らかになっていた（田中（2007））。

このことからして、研修所研修（Off-JT）は意識面を変えるきっかけにはなりえても、行動面の変容までもたらすものではなく、それは実務でのトレーニング（OJT）に委ねられることが一般的な傾向であることが示されていたのである。地域における政策形成が、机の上で鉛筆を握り、パソコンのキーボードを叩いていれば実現できるものではないことから、行動面の変容を要請する政策形成能力についても、OJT での獲得・向上プロセスが本来的には求められるのである。

また、Off-JT の限界としては、次のようなことも指摘されている。すなわちそれは、行革など財政削減のなかで、研修部門などは効果の現れにくいものとして、予算が漸減の傾向にあり、各研修所側も、積極的なプログラム開発や内容の改善を行わなくなっているというものである。「トレーニング」として実効性が上がるように、Off-JT の設計・実施がされていない中、現場で使えるような「政策形成能力」を育成する方向には、なかなか繋がっていないのが現状なのである（土山（2008））。

### 4 “アート”としての政策形成能力と OJT

では次に、OJT における政策形成の状況や、そこにおける能力育成について確認しておくことにする。

いまここで、OJT における政策形成活動の促進や当該能力の向上について考えた場合、

ひとつには、「初心者」であることを問われずに、おおむね妥当な「政策」を、アウトプットとして出していくことを念頭においた「ガイドライン・ケーススタディ」などの作成が求められてこようが、この領域は実務ベースではもとより、研究ベースでも十分開拓は行われてきていない。その理由としては、政策を形成（デザイン）するためのガイドライン等が、サイエンス（客観的に把握されるもの、あるいは体系的・科学的な知識に基づいた技術やわざ）とアート（客観的に把握されないもの、あるいは属人的に習得される技術やわざ（こつ））の両域にまたがるにもかかわらず、前者の追究に傾注し、後者の面である技（わざ）や術（じゅつ）といった領域に踏み込んでこなかったことが指摘されているのである（窪田（2008））。

つまり、政策をつくる、立案する、デザインすることが、「わざ」や「術」といったものに関わることならば、その能力は、一朝一夕（短期間の Off-JT）で身につくような代物ではないことになる。すなわち、長年の政策実務の経験を通して透徹した洞察力と鋭敏な嗅覚（直感）を体得した者だけが、政策形成（課題解決の処方箋構想）のマスター（匠）となることができると言わざるを得ない。

ところが、昨今の地域課題は多種多様で、複雑系の様相を呈してきており、完全に同じであるような問題は現実には存在せず、したがって、課題解決のための解決案を考える、編み出すという作業は、その時々個別具体的な状況に即した、しなやかな発想と高度な判断力が要求されるような、当該問題に限られたオンリーワンの営為とならざるを得ないだろう（足立（2009））。

このように考えるなら、集合型のパッケージ化された Off-JT による対応が困難なことは容易に想像がつくが、だからといって、OJT ではどのようにカバーできるのであろうか。それは、政策形成能力が「わざ」や「術」といった領域に関わるものであるがゆえに、長期間にわたるマンツーマン訓練によって獲得できる余地を残しているのである。先人の知恵に学び、盗むことが可能なものののだ。

## 5 OJT を通じた政策形成能力の育成

たとえば、いま、伝統芸能などの「わざ」の獲得過程について、比喩的に考えてみた場合、次のようなことが抽出される。つまり、こういった技能の獲得においては、言語的な教示はあまり重要ではないこと、教え手による手本（演示）が重要であること、学び手が困難を感じたときにのみ、教え手が何回か介入するものであることが確認できている。そして、そこに働いているメカニズムは、「文化を通しての学習」というもので、すなわち、教えるという意図なしになされているような環境設定が、学び手の学習を促進するということなのである（高取（1994））。

では、これらのことを、OJT における政策形成能力の育成に敷衍してみた場合、「政策をつくる」という「わざ」は、実務とトレーニングとの境界が存在しないような状況の中で、つまり、地域課題の現場と（政策形成能力の）学習空間とが連続しているなかで身につけられるものであり、政策形成のマスター（師匠）の側で、見よう見まね、以心伝心的に獲得されるものとも考えられるのである。



したがって、こういった「わざ」獲得・習得の過程を考えると、Off-JTでも自学でもない、OJT の場合こそが、「政策形成能力」を身につける適切・適当なものと思えることができるのである。

## 6 「政策形成」の欠落した OJT

しかしながら、前述したように、「地方分権の進展にともなって」も、「地方分権に備えるため」でも、その関係性はともかく、自治体職員において政策形成能力は標準装備されていないというのが、一般的な見解となっている。近時においても、大阪府で施行された「職員基本条例」（2012年4月1日）では、その前文に、「府は、政策の立案に関する優れた能力を有し、自律性を備えた職員を育成するとともに」<sup>5)</sup>（下線筆者）と謳われているように、地域住民代表の地方議員や首長には、自治体職員に政策形成能力なるものが標準装備されていないと映っているのである。

それではなぜ、OJT を通じて政策形成能力が身についてこないのか、育まれていないのか。

この背景・理由を探るにあたって、「わざ」の獲得過程を振り返っておくと、ポイントは「マスター＝師匠」の存在であることがわかる。つまり、ある地域課題にとっての政策形成の「初心者」は、先人として政策形成を体現している職員をまずはお手本とし、彼・彼女らから、言語的・非言語的に学習していくようなフレームがなければ、そもそも政策形成能力の育成システムは起動しないということなのである。

結局、現場において政策形成が行われていない以上（この点は後述）、実務上のトレーニング（OJT）が成立する余地はないことは言うまでもなく、「政策形成」のマスター（匠の存在）、あるいはその領域に至らないまでも、エルダー・メンターとしての先駆者的存在さえも不在である中、「わざ」「術」としての政策形成が学習を通じて、一人一人の自治体職員に獲得されることは組織的にみてあり得ない話なのである。

前述したように、Off-JTにおいて政策形成能力を育成していこうとする方向性は、あくまでもイニシャルな部分を担当するに過ぎず、もはや全体をカバーするには限界が来ている。OJT において本来仕込まなければならないものが、追求されてこなかった代わりに、この四半世紀あまり、アリバイづくり的な Off-JT によって、政策形成能力を詰めていこうとすること自体が間違いであったのではないだろうか。

もちろん、きっかけを与える役割、意識啓発に資するメカニズム、基礎的な知識付与という機能などを、Off-JT は有している。したがって、グッドプラクティス等を通じた、ガイドラインやケーススタディによる政策形成演習は、研修プログラムとして用意されなければならないだろうが（これらの取り組みさえも端緒についたばかりといえるが）、繰り返すように、政策形成が「わざ」「術」といった“アート”に関連するものである限りは、On the Job Experience（以下 OJE と略す）というものを仕組んでいくことが、自治体組織・職員において、まずは求められるのである。

## 7 OJT から OJE へ

では、いまなぜ、仕事を通じた「一つ一つの具体的な体験・経験 (experience)」が重要となってくるのであろうか。もちろん、このことは、これまでの OJT が「手続的責任能力」の開発ばかりに汲々とし、「政策形成能力」の構築には何ら資してこなかったことへの反省を踏まえているのだが、繰り返しているように、後者の能力が、「わざ」「術」(＝アート)の領域に関連するものである限り、「体験・経験 (して生み出してきたこと)」の積み重ねを重視することは不可避であり、いわば、こういったことを軽視してきた従来型の自治体職員の思考・行動 (問題解決) 様式を見直さなければ、「政策形成能力」の獲得にはいつまでたっても繋がっていかないというパラダイムシフトを示しているのである。

ところで、ここで言う従来型の思考・行動 (問題解決) 様式とは、「事業指向型の発想」を意味しているものだが、これがどういったものであるのかについて、「認識型の問題」「探索型の問題」という類型も踏まえながら少し確認をしておきたい。

## Ⅲ 自治体行政 (職員) における問題解決 (≠政策形成)<sup>6)</sup>

### 1 事業指向型の問題解決

従来までの自治体行政 (職員) における地域問題解決のあり方は、「事業による問題対応＝事業指向型発想に基づくもの」が一般的であったし、現在も、政策形成的な発想が導入されているとは言いがたい状況が続いている (続いていなければ、自治体の OJT は政策形成能力の向上に資するものになっていよう)。

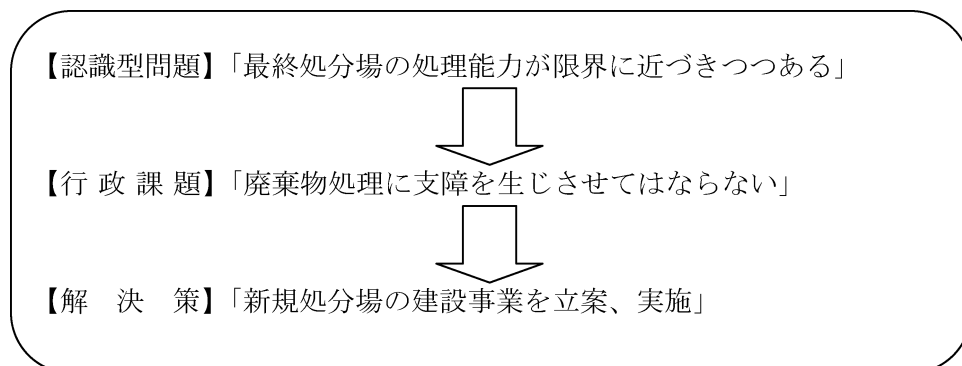
たとえば、いま、「最終処分場の処理能力 (受け入れ容量) が限界に近づきつつある」という問題が、ある自治体において生じていたと想定してみよう。まず、この問題については、地域住民の誰しものが、現地を確認すれば容易に理解できるものだろうし (見た目にも残余の土地がないことは明白であろうから)、現地視察がなくとも、図面や統計データを使っただけの現状説明を受けて、誰もが普通に「認識できた」場合には、問題の状態は相当深刻化しているといえるのである。

これまでの自治体は、専ら、こういった「認識型問題」を取り扱うことを得意としてきており、住民や議員からの苦情や陳情などがきっかけとなり明らかにされた「認識型問題」について、緊急かつ具体的な解決行動を、その都度仕組んできたと考えられている。

上記の最終処分場の例によると、当該自治体の行動としては、ただちに、「新規処分場建設事業」が解決策として開始されることになるが、これでは、政策形成のサイクルで示されるところの「問題の発見」はなされたものの、「なぜ、最終処分場の処理能力が限界に近づきつつあるのか」という本質的な部分を含む検討 (「課題の定式化」から「解決アイデアのブラッシュアップ・体系化」に至るまで) が一切なされないまま、解決行動が生じていることになるのである (図2参照)。

このフローでは、「最終処分場の処理能力の限界が近づきつつある」という問題に対する原因説明が一切なされていないにもかかわらず、「新規処分場建設」という解決策がいきなり出されてくることになるが、なぜこういった飛躍が可能なのであろうか。





【図2 事業指向型の問題対応フロー】

〔出所：真山（2001：129 ページ）を筆者一部加工による〕

要するに、解答があらかじめ用意されているからなのである。A という問題には X あるいは X' という解決事業（パッケージ）が、B という問題には Y あるいは Y' という事業（パッケージ）が、各自治体行政の積年のレパートリーとして持たれており（先例・前例の蓄積）、対応のパターン（マニュアル）ができあがっているのである。あるいは、「政策の伝播」「政策の波及」といえば聞こえはよいが、他の自治体で成功している〈問題－事業〉の枠組みを、少しかたちを変えて、自分のところに適用して済ませている場合もあるだろう。今回の最終処分場事例でいうと、他の自治体では、山間部を切り拓き、コンクリートで囲うなどの「遮断型処分場」で行っているが、当該自治体では、山間部の自然環境に配慮し、より安全な最終処分を行うために、海上埋め立てによる「管理型処分場」の建設で対応していくといったことである。

このように、「事業指向型の対応（問題解決）」は、問題原因に対する分析が十分に行われていないため、過去に蓄積された問題とはどこがどれだけ一致しているのかわからない。また、過去にうまくいった、他の地域で成功したからといって、今回スムーズな解決が図られるという保証もない。そもそも、そういった先進事例や過去の経験が適切であったかどうかの評価もされていないリスクが常にあるなか、一足飛びの、本質を追究しないミスリード（誤った解決策）によって、問題をより深刻かつ複雑にしてしまう可能性すらある。

さらに、こういった非常に単純化された対応方法（問題解決方法）を繰り返していると、まさしく、本質的な問題を発見したり、将来発生するであろう地域内の大きな問題を見つけ出したりする能力が育たないということになるのである。

ともかく、現状を分析し研究する視点が必要なわけであるが、自治体職員において政策形成能力が具備されていないことは、「事業指向型の問題対応」を繰り返してきたことから説明のつくところなのである。

さて、政策形成能力の向上には、「認識型問題」に対置される「探索型問題」にあたっていくことが必要不可欠と考えられているが、そのことについて少しまとめておくことにする。

## 2 「探索型問題」と政策形成

「探索型問題」とは、ある程度まで意識的に問題を探し求めて初めて見つけ出せるような問題のことであり（一般市民が見た目にも気づいたり、説明を聞けば理解できるといった単純な問題ではないということ）、本質的な問題や将来の問題を「発見」することになるのであって、より良い状態や新しい価値を追求することになるものである。また、通常は、いまだ多くの人の目には、それほど深刻かつ明白な問題とはなっておらず、問題解決の必要性も出てきていない状態であるが、あえて問題として取り上げ、それへの対応を議論するということは、まさしく、現状に対する挑戦であり、現状に満足している人々に対する積極的な問題提起となるものでもある。

このように、問題を探索的に扱うこと（目に見えている事象から、いくつかの検討課題を設定していくこと）は、根本的ないし本質的な問題解決に近づくことができたり、具体的な問題が発生する前に原因を取り除くことのできる可能性も大きくなると考えられている。

ところが、自治体組織の縦割り構造の中で日々業務を行っている職員にとって、探索型問題は非常に縁遠いものになっている。

## 3 問題発見における行政の特徴と限界

一般的に、地域の有力者や議員など大きな声に反応しやすいこと（サイレントマジョリティやマイノリティの声は無視しがちであること）や、組織の枠内の視線で捉えること、すなわち、問題を組織や所掌事務の範囲内で捉え、その枠組みにおいて対応策を考えがちであることが指摘されている。

したがって、どんなに重要な問題でも、自分の組織の範囲外の問題と見なされれば、無視される可能性がある。通常、こうした情報は他の部署と共有されることはないということが、問題発見における行政の特徴と限界である。

では、問題を「探索的に扱う」ということはどういうことなのか、もう少し具体的にイメージを膨らませておくことにするが、目に見えている、あるいは認識できている問題の「視点」をずらすこと、すなわち、複数のコンテキストを設定し、それぞれの文脈に置き換えて問題を読み解けるようにするということが、問題の本質追究へ向けたひとつの鍵になると考えている。

#### 4 問題を「探索的」に扱う意味（＝コンテキストに応じた理解）



【写真1 買い物かごを押して歩く高齢者の姿】

〔出所：筆者撮影による（2009年8月大阪府枚方市）・一部自動車ナンバー加工あり〕

上記の写真1は、地方都市に見られる日常的な光景で、買い物かごを押して歩く高齢者の後ろ姿となっている。

たとえば、いまここで、「認識型問題」として、この場面を捉えた場合、「車道と歩道が分離されておらず、歩行者と自動車・バイクが接触事故の虞がある」という原因に導かれ、「老婆が危ない」という問題の気づきを得るであろう。そして、「ガードレールの設置」や「歩道の嵩上げ」といった解決策に行き着くのである。

しかし、「探索型問題」として扱う場合には、その文脈から離れて考えてみる必要がある（図3参照）。

まさしく、問題を「探索的に扱う」ということは、下図に示されているように、いくつかのコンテキストを設定する中から、各文脈に応じた問題把握ができている状態を意味しており、複数の文脈のどこかに、本質を探り当てたものが存在していることになるのである。

文脈①「公共交通機関の整備・充実」

→原因：「路線バスやコミュニティバスが整備されておらず（廃止されており）、買い物場所まで、自宅から（危険な道路を）歩かざるを得ない」

⇒結果（問題の気づき）「老婆が危ない」

文脈②「中心市街地の活性化」

→原因：「自宅のすぐ近くにあった商店街の小売店舗が潰れており、郊外にある大型スーパーまで、自宅から（危険な道路を）歩かざるを得ない」

⇒結果（問題の気づき）「老婆が危ない」

【図3 異なったコンテキストによる問題理解】

【出所：筆者作成による】

## 5 小括

さて、ここまでで、職員の政策形成能力に関する議論は一巡したように思われる。もう一度整理をしておくと、地方分権化の進展に伴い、あるいは、地方分権化に備えて、自治体職員の政策形成能力は求められてきたし、そのあり方や向上方策についても検討されてきた。たとえば、一般的な政策形成モデルが、「問題の発見」に始まり、「政策の評価」から再びサイクルしていくものとした場合、この一連のプロセスを実現し、展開していくことが、政策形成能力の具体化であると一般的には定義づけられてきた。そして、そのことを目的として、さまざまなトレーニング手法の開発が、Off-JT のみに委ねられてきたが、現状を評価する限り、あまり奏功していない状態であることが判明した。

この原因としては、ひとつに、Off-JT 自体の原因もあったが、政策形成能力が「わざ」と「術」といったアートの領域に関連するものである限り、その育成については、OJT が中心となることについても確認をしてきた。

しかしながら、OJT では政策形成は行われていないばかりか、その帰結として、先駆的存在、すなわち「師匠」や「マスター」に該当する者が不在の中、政策形成能力の育成が図られるはずもないことを考察した。あわせて、政策形成という概念を採り入れてこなかった、これまでの自治体組織における問題解決（対応）方法（＝「事業指向型発想」）についても触れることで、本質を捉え、分析・研究していくきっかけとして、「探索型問題」を取り扱うことの意義についても論じたところであった。

結局のところ、こと政策形成の領域については、仕事を通じたトレーニング（OJT）が機能していないのであるから、まずは、現場における実践経験・体験を踏まえていくこと（OJE）が、必要不可欠な方向性であると示したのである。

蓋し、「地方分権と政策形成能力」という問題枠組みは、この20年あまりの間、ほとんど膠着状態にあるといえよう。

そこで、いったん、このフレームから離れて、一人一人の自治体職員を取り巻く個別具体的な地域課題現場から、帰納的・実態的に、政策形成能力というものを眺め、考察して

いくことにしてみたい。

実は、そうすることで、地方分権化の要請やその進展の有無にかかわらず、「自治体職員に政策形成能力は欠かせない」という核心が見えてくるようになるのである。

次章では、自治体職員を取り巻く、実際の地域課題現場を紐解くことで、「政策形成能力」についての再構築・再定義を図っておくことにする。

#### Ⅳ 地域課題現場からの要請（ネットワークによる政策形成）

前掲の写真1を思い出してもらいたい。一人一人の自治体職員が、物事の本質を切り取るような仕事の仕方、すなわち、問題を探索的に見ることができていれば、本論で述べているところの「政策形成能力」獲得の道筋は開けたものといってよい。

しかしながら、異なるコンテキストを立て、いくつかの課題設定を試みることは、実際のところできていない。それは、前述したように、組織が縦割り構造であったり、事業発想型の対応をしてきたことが、その証左として挙げられようが、では、そういった陥穽を乗り越えるためには、何が必要なのだろうか。

##### 1 「メソッド」および「アクター・資源」の統合

端的に述べれば、「メソッド」および「アクター・資源」の統合（インテグレーション）を図っていかなければならないということである。

まず、前者について考えておくと、これまでの、自治体（行政）単一の解決アプローチには限界があり、最大公約数的な処理がなされることで、「漏れ」が生じていた可能性は十分に考えられるところである。たとえば、問題を「探索的」に発見していかなければ、あるいは縦割り型の行政システムに依拠しない方法を確立できなければ、写真1にあるような「買い物難民」などの地域課題はなかなか抽出されにくいということになる。したがって、ここでは、新しい調査研究方法、「気づき」の手法が開発されていかなければならないという新たな方向性が導かれてくる。

次に、「アクター・資源の統合」が考えられる。〈問題発見－課題設定〉における「漏れ」をつくらないためには、アクター（資源）の多様性は必要不可欠である。自治体行政内部の固定された職員メンバーだけでは、潜在的な問題（買い物難民など）に気づかずに政策形成を進めてしまうかもしれない。こういった「見過ごし」を減らす意味では、当該地域課題解決にかかわるすべてのアクター（資源）が、最初から内包されて（参入して）おく必要がある（稲水（2010））。

結局、地方分権が進行するか否かにかかわらず、現場からの要請は、資源とアクターを動員し、方法をリニューアルしたかたちでの、いわゆるネットワークによる政策形成を求めているのである。

現下の地域社会における課題解決の状況が、こういったネットワークによるアプローチによって果たされるものとして理解した場合、従来型の政策形成の理解（自治体による単一的アプローチ：ガバメント型・フルセット型）は変わってくることになる。



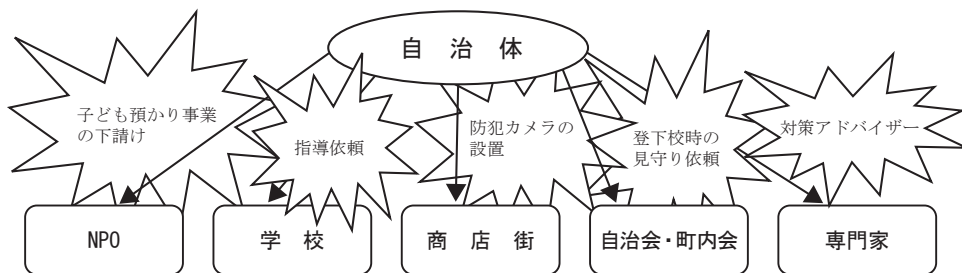
すなわち、アクターの統合（連携）やメソッドの統合によって、従来みえてこなかった問題が見えてきたり、あるいは既存の問題がまったく異なった性質を持つ問題として認識されたり、さらには、解決方法に一挙に接近できたりすることも可能になるのである（岡部（2006））。

逆に言うと、職員の側が、他アクターたちに対して、誰も気づいていない、あるいは指摘していない視点を提供し、その有効性について説得していくということがあってもよいということになる。

## 2 ガバメント型政策形成の限界

ネットワークによる政策形成を考える前に、ここでは、「地域における子ども（学齢期にある児童・生徒）の安全・安心」という地域課題を共通的に設定した中から、従来型の政策形成について比較考察を行っておきたい。

言うまでもなく、児童・生徒の安全安心については、登下校時の交通事故や連れ去り事件などに留まらず、休日においても、繁華街に遊びに行っているなかでトラブルに巻き込まれたり、性的な犯罪にあってしまうといったことは実際頻繁に起こっているし、今後も想定されてよい出来事である。したがって、即座に解決行動を仕組んでいかなければ、手遅れになる場合も考えられるだろう。ただ、これまでに採用されてきた以下のような仕組み（図4参照）では、果たして適切な課題設定からアプローチまでを行いうるのであろうか。



【図4 ガバメント型の安全・安心アプローチ（モデル）】

[出所：筆者作成による]

このモデルによると、自治体が一括して完結型で、地域の子どもに対する安全・安心の政策形成を行うことになる。すなわち、前記した政策サイクルに基づく、一人の職員、あるいは安全・安心担当課として、地域の子どもに安全・安心面でどういった問題が生じているかに気づき、課題設定をし直し、それらに対する解決アプローチを考え、取捨選択・優先順位をつけ、自らで実施、または各関係主体に実施協力をかけていくというものである。

しかしながら、こういったガバメントスタイルについては、次のような課題や限界を指摘することができている。

- ・単一の自治体において、フルセットの完結型で政策形成を行っていくことには、もはや、人的・財源的にも限界が来ている。
- ・先述もしたように、単一主体の固定されたメンバーでは、「問題の気づき」「課題設定」「解決案の策定」において、「漏れ」を生じさせたり、的外れになっている可能性もある。
- ・これも前記の通り、行政の縦割り構造が、適切な課題設定を拒んでいる。また、そもそも、事業型対応が行われており、本質に切り込めていない。
- ・NPOや自治会などの各政策主体も、いわゆる実施部分の動員を要請されているに過ぎず、インセンティブとしては弱いシステムとなっている。
- ・また、住民サイドとしては、税金を払っている以上、サービスは最大限受け取る権利があるという受動的な考え、態度を示すようになり、自治からはかけはなれたものになっていく。

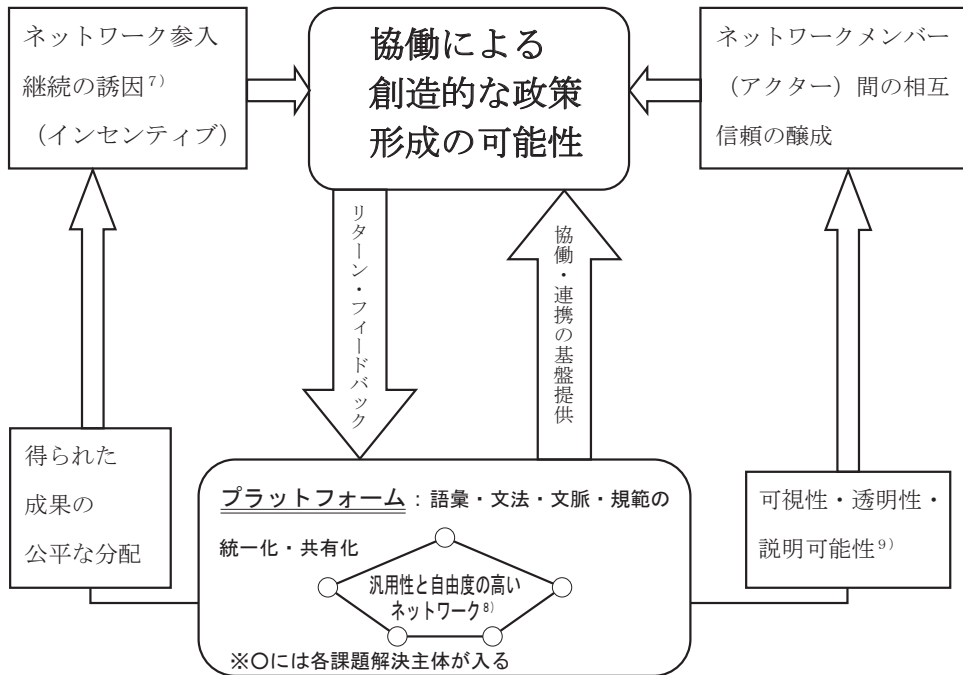
### 3 政策形成のパラダイムシフト

これからの社会環境が要請する、ガバメント型の政策形成スタイルに対置されるものとしては、ネットワークによる政策形成、すなわち、「自律・分散・協調」型システムとも呼べるものとなる。これは、課題解決に参入したい、あるいは当該課題に利害関係を有する各アクター（主体）が、文字通り、自律分散的に立ち回りながらも、協調関係（資源の相互依存関係）をつくることで、全体システムを最終解へ向けて動かしていく考え方である（図5参照）。そして、このモデルは、社会的なモデルとしての「参加型構造」ともみることができ、トップダウンで政策形成を行っていくような「命令統制型構造」（図4参照）とは対極に位置づけられる。

参加型構造のポイントは、自律・分散・協調的なエネルギーを活用するために、それぞれの自律的な主体が、よりの確な意思決定（課題解決アプローチなどの）を行いうるよう、課題状況の情報共有を促進しようとすることがあげられる。さらには、情報の発信力（影響力行使の可能性）を各主体に与え、それぞれがイニシアティブを取る課題解決に道を開こうという「エンパワーメント」の考え方を採用していることも取り上げられよう（國領（2009））。

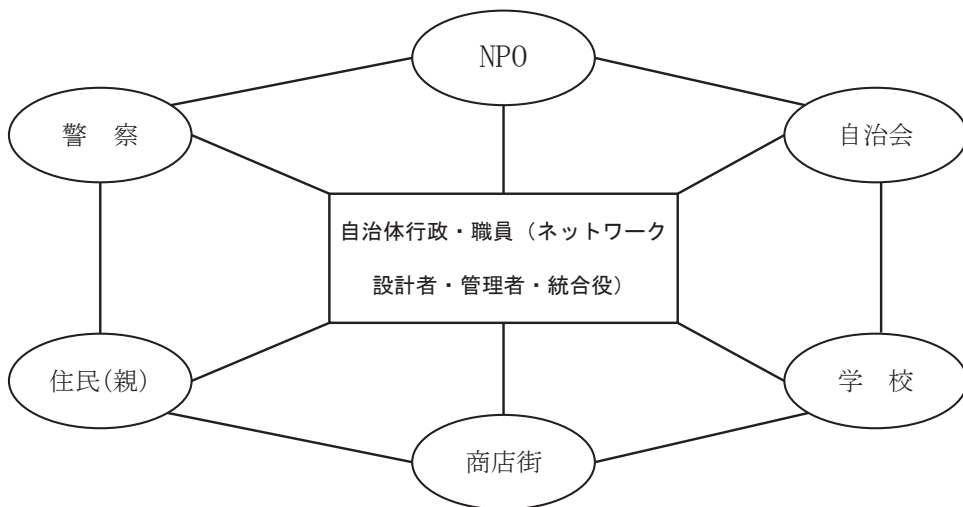
したがって、課題解決ネットワークを立ち上げた時、その中心にいるのは自治体行政（職員）かもしれないが（図6参照）、当該ネットワークが軌道に乗ってきたならば、自治体（職員）も一つのネットワークアクターとして、中心的な役割を他に移し、サポート役に回る（図7参照）ことが肝要である。

かつては、「自治体行政（政府）」が圧倒的な情報優位を背景に、ピラミッド構造のなかで、上意下達式に政策形成を行っていくことの方が、合理的であったのかもしれないが、いまでは、現場において経験に基づき政策を立案し、そこにおける各アクターがベストプラクティスを相互学習しながら、政策を遂行していくことの合理性が高まっている。



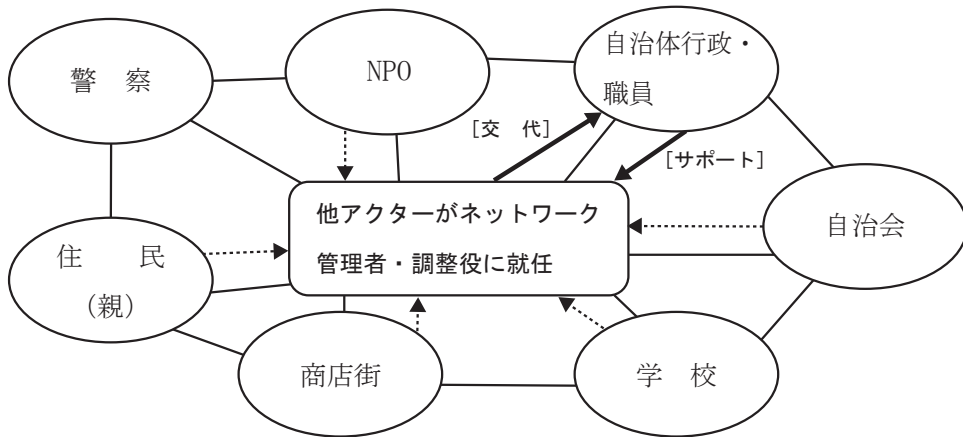
【図5 ネットワークおよびプラットフォームの構築による協働的政策形成の促進】

[出所: 國領(2009)を筆者一部加工による]



【図6 (安全安心) ネットワーク立ち上げ期のモデル】

[出所: 筆者作成による]



【図7 (課題解決) ネットワークが軌道に乗ってきた段階のモデル】

[出所：筆者作成による]

#### 4 ネットワーク参入のインセンティブ

さて、ある地域課題が解決に向かうには、各アクターが継続的にネットワークに参入し、機能し続けることが大切だが、その際に重要になってくる考え方が、成果の公平な分配によってもたらされる「インセンティブ」である。こういった仕掛けがないかぎり、自律・分散・協調型のネットワークを維持することは難しくなる。

たとえば、地域における子どもの安全安心について、関係したNPOの働きを考えた場合、「放課後の児童預かりを行った」「地区内の防犯マップ作成を先導した」など大きな貢献を成し遂げ、実績が認められた場合には、まさしく自らのミッションを大きくPRしたことになり、新たな仕事の依頼が舞い込むかもしれない。そして、そのことが、収益を生み出し、NPOの体力を強化し、組織の維持・拡大に大きく寄与することも想定されるだろう。また、商店街にとっては、子どもの安全安心づくりに成功したまちとして、外部からの視察来訪者が増え、経済効果に繋がる可能性もある。自治会・町内会にとっては、子どもの安全安心に積極的に取り組んでいる地域として、知名度が向上し、転入者が増加するかもしれない。

#### 5 協働のプラットフォーム

次に、ネットワークによる新しい政策形成を成立させる、重要なプラットフォームという概念も欠かせない。ここでは、ひとまず、この考え方について、ネットワークを通じた第三者（アクター）間の相互作用を活性化させ、課題解決へ結び付けていくような場と定義しておく。たとえば、合意調達の対象になるアクターが多いネットワークは、政策決定後の実施過程で多くの障害や遅延が起こる可能性が高くなるが、プラットフォームの概念を導入することで、ネットワークのアクターの多くが合意形成に関われる仕組みを、立ち上げに際しては、担保しておかなければならないのである（真山（2011））。

すなわち、プラットフォームとは、対話を通じて問題に対する基礎理解を目指す場とも

いえるわけだが、その際重要なことは、同じ語彙、文法、文脈、規範の上になって、ネットワークのアクターが相互に作用していくことである。

さらに言うと、具体的な解決策を確認し、課題に対する共通理解や進め方のルール<sup>10)</sup>を定めるといった機能を、プラットフォームは果たすことになる。また、各アクターが、課題解決の実際の前線（現場）にいるのではなく、一歩引きつつ、前線で起きていることの情報を的確に分析し、対応策を組み立てて、前線に返す「場」としてもプラットフォームは位置づけられるのである（図5参照）。

## 6 小括

こうして、ここまでの議論を踏まえると、「自治体職員の政策形成能力」という概括的な定義付けが具体化され、息吹が吹き込まれたのではないか。すなわち、地域の問題に気づき、課題として定式化する（問題を解決することでどのような状態を生み出そうとするのかを明確にする）過程で、関連する資源・アクターを動員し、ネットワークをかたちづくり、管理し、課題解決を先導していくことが、ある意味、自治体職員の政策形成能力としては求められてくることなのである。

繰り返しておくならば、地域課題に対する全体像（ゴールを見据えたプロセス）を構想すること、その能力がまず肝要ということで、具体的な解決に至らせるために、どういった資源が必要か、どのアクターに参入してもらわなければいけないかなど、プロセスの構成要素をデザインすること、そしてその組み合わせ（退出のルールも含む）、解決のための新たな分析・調査方法を工夫することが、新しい「政策形成能力」として求められてくるということなのである（岡部（2006））。

## V 新しい政策形成能力の内実

### 1 自治体職員の役割の見直し

結局のところ、現下において求められる「自治体職員の政策形成能力」とは、次のようなポイントで再構築・再定義することができる。

核となるものは、地域における問題への気づき・課題の定式化を踏まえた上で、①ネットワークを概念化（設計）する能力（どのようなネットワークをつくるのか）、②統合（管理）する能力（できあがったネットワークをいかにして安定的に機能させるか）、③ネットワークの中で効果的な知識共有の慣行を作り上げる能力という三点に要約できよう<sup>11)</sup>。

まず、①については、「大局的な視野」「戦略的思考」「リスク分析」「チーム作り」「地域診断<sup>12)</sup>」といったことが具体的な構成要素として求められてくる。いわば、ある地域課題に関しての目標設定のようなもの、大きな解決の筋道について構想する能力が、ここでは発揮される必要がある。そして、ネットワークの立ち上げ期として、関係のある人・団体をすべて巻き込み、自由度の高いネットワークを形成していくことが大事になる。ただ参入を待つ受け身の姿勢ではなく、ネットワークアクターとして、地域の各メンバーが位置づけられるように、自治体行政（職員）の側から、関心のあるテーマを提示していくこ



とも重要となってくる。もちろん、ネットワークは、自由度の高い設計で閉鎖性とは無縁にしておかなければならないが、課題や地域の状況に応じて構成メンバーを考えるべきで、その入退出ルールも含めて、前述したようなプラットフォームの設定にかかる法務能力も重要なことになってくる。

次に、②については、「仲裁」「交渉」「対人コミュニケーション能力」などが挙げられてくる。課題解決のネットワークを進めていくなかで、お互いの考えていることや思い、取り組み内容、資源、情報などについて、共有化を図り、双方の信頼感を醸成しておく必要がある。まさしく、自治体職員は「つなぎ役」として、コミュニケーションを積極的にとっていかなければならない。そして、時には、対立状況が生じたとき、調停役を担っていくこともあるだろう。

また、インテグレーター（統合・調整役）としても、もし何かが間違った方向に進んでいけば、その時は、正統性と強制力を有した自治体（職員）みずからが乗り出し、プラットフォームを通じて、ネットワークを監督していくべきなのである。もちろん、規制的な側面だけではなく、インセンティブをどのように構成メンバーに持たせていくのかということにも、配意していかなければならない。

最後に、課題解決に向けて最大の効果をあげていくには、ネットワークの各部分がいかによく情報を交換し、あらゆる局面においても、さまざまな方法で知識を共有するにかかっている。その意味において、ネットワークの中での、効果的な知識共有の慣行を作り上げる能力が必要となってくるわけだが、市民や各アクターとの、多数の接点における異なった経験が持ち寄られて、ネットワークに参入している多くの主体による、状況に応じた適切で有益な応答がはじめて可能となり、そこから大きな価値（課題解決）が引き出せるようになるということを、われわれは覚えておかなければならない。自治体（職員）は、こういった点においても、先導的役割を果たし、また、各アクターの知識共有が促進されるように、エンパワーメントを図っていかなければならない。

最終的には、自治体行政（職員）が主導で始まった課題解決ネットワークであっても、きちんと自律していくように（図6から図7へ）、緊張感と信頼感のバランスをとりながら、住民などの他アクターにセンター機能を徐々に委ねていくべきで、各アクターを評価（批判）しつつ育てていく視点（エンパワーメント）は欠かせないものである（風間（2010））。

## 2 新しい政策形成能力の育成

さて、ここまでの「ネットワーク・プラットフォーム」という新しい概念を通して見た協働型の課題解決（政策形成）では、従来までの政策形成能力に対する理解からすると、未知の領域に踏み込むことになる。したがって、新しい枠組みにおける政策形成能力に対応するためには、厳しいトレーニングや採用戦略のみならず、自治体行政としても、完全なる文化的転換（モードチェンジ）が求められることになろうが、まずは、現下の課題解決現場を、数多く「経験・体験」することから、政策形成能力育成の構想を練っていきたい。OffJTの（政策形成系）研修プログラムにおいて、基礎的な知識付与や意識改革のペー

スを築いていきながら、OJE という新しい手法で取り組みを進めていきたい<sup>13)</sup>。

そもそも、“Experience” の原義となったラテン語の “Experientia” には、「試みによる知識」という意味があるが、OJE という枠組みの中で、まずは「経験・体験」によって得られた知識を積み重ねていくことから始めていきたい。そのことが、いつしか、自治体職員のなかで、「わざ」や「術」としての政策形成能力を磨いていくことに繋がっていくのである。実際の政策課題現場に身を投じて、ネットワークの設計・管理およびプラットフォーム設定の経験を積んでいくことが、政策形成能力育成の近道になるし、管理者自身もそのことを評価し奨励していかなければいけない。

# 注

- 1) 課題解決策のブラッシュアップ（磨き上げ）や絞り込み、体系化については、自治体内部での決定過程でなされていくことが多い。たとえば、決裁（稟議）システムにおける、起案者（課題担当部局の一職員）から決裁権者（首長など）にまで至る過程や、首長・理事者などによる「政策（調整）会議」的なものを想起すればわかりやすいだろう。また、首長の諮問機関として設置されている「〇〇審議会」等が、当該局面において、相応の役割を担う場合もある。
- 2) ここでの主たる役割は、自治体議会によって担われることになるが、現状、「ブラッシュアップされ、選択され、体系化された政策」を追認することに留まっていることは、よく知られているところである。
- 3) 当該モデルは理念型にすぎないが、各自治体現場ではあまりに蔑ろにされている場合もあり、そのことから、自治体職員の政策形成能力の欠如が指摘されることもある（山谷(2010)などを参照のこと）。
- 4) 京都発の新しい取り組みとして注目を浴びている一般財団法人地域公共人材開発機構（<http://www.colpu.org/index.html> 参照:2012年6月3日確認）において、たとえば、そこで「地域公共政策士」の資格をとった人材が、自治体職員として提供されていくことを考えてみると良いだろう。
- 5) 「大阪府条例第八十六号 職員基本条例」（<http://www.pref.osaka.jp/attach/14705/00094933/syokuinkihonjyourei.pdf> : 2012年5月30日確認）による。
- 6) 本章の議論展開は、おもに真山(2001)の言説を中心としている。
- 7) たとえば、「産官学連携による地域雇用の確保」という政策課題を考えてみた場合、若年の未就労者対策のひとつとして、近年、「就業型インターンシップ」が導入されることが多くなったが、当該地域の民間企業が、わざわざ手間のかかるインターンシッププログラム導入というコストを負担してまで、課題解決ネットワークに参入してくれるのは、優秀な若手社員を、インターンシップを通じ、ミスマッチなく採用できるかもしれないというインセンティブが働くからである。
- 8) 設定課題につき、興味をもったアクター、利害関係を有するアクター（ステークホルダー）が、まずは参入（退出）しやすいように、自由度の高いデザイン・構造にしておくことがポイントになる。
- 9) 自分たちの課題解決ネットワークが、公共的価値のあるものであることを、また、そこにおける政策形成が、社会全体に貢献していくものであることを、説得力ある言説によって論証・説明していくことが求められる（足立(2009)）。
- 10) 課題解決ネットワークの仕組みや共通ルール、方法・手順などについて、条例等に規定しておくことは、有効なことといえる（齋藤(2004)を参照）。
- 11) こういった三本軸の整理の仕方については、おもにゴールドスミス・エッガーズ(2006)の議論をもとにしている。
- 12) 日常的に公衆衛生活動を行っている保健師の地域に対するアプローチ手法である（斉藤ほか

(2000)を参照のこと)。

- 13) OJE という新しい枠組みでの構想となれば、いずれにせよ、これからのトライアルになってくるが、たとえば、2007年から行われた、島根県海士町における総合振興計画づくりなどを、一つの方向性としては示唆しておきたい。この事例については、山崎(2011)を参照のこと。

#### 参考文献

- 足立幸男『BASIC 公共政策学第1巻 公共政策学とは何か』、ミネルヴァ書房、2009年。
- 稲水伸行「未分化な組織構造と問題解決・意思決定：ゴミ箱モデルのシミュレーション分析」、『組織科学』(組織学会) Vol. 43, No. 3、2010年、72-85ページ。
- 岡部光明「理論的基礎・研究手法・今後の課題」(大江守之・岡部光明・梅垣理郎編『総合政策学—問題発見・解決の方法と実践』慶應義塾大学出版会、2006年)、第2章。
- 風間規男「リスク社会と地域力再生戦略」(真山達志・今川晃・井口貢編著『地域力再生の政策学—京都モデルの構築に向けて—』ミネルヴァ書房、2010年)、第5章。
- 窪田好男「公共政策の多様性と政策デザインのガイドライン」(政策形成研究班『研究叢書 第38冊』関西大学法学研究所、2008年)第6章。
- Goldsmith, Stephen, Eggers, William. D, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Brookings Inst Pr, 2004, (城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳、『ネットワークによるガバナンス—公共セクターの新しいかたち』学陽書房、2006年)。
- 國領二郎「組織と混沌」『組織科学』(組織学会) Vol. 43, No. 1、2009年、29-42ページ。
- 斉藤恵美子・狭川庸子・都筑千景「地域看護診断の方法」(金川克子編著『地域看護診断—技法と実際』東京大学出版会、2000年)、第3章。
- 齋藤 誠「自治基本条例の法的考察」『年報自治体学』(自治体学会) 第17号、2004年、51-67ページ。
- 高取憲一郎『ヴィゴツキー・ピアジェと活動理論の展開』、法政出版、1994年。
- 田中 優「地方自治体における職員研修の変遷過程—兵庫県自治研修所を事例として—」『地方自治研究』(日本地方自治研究学会) Vol. 21, No. 2、2006年、54-68ページ。
- 田中 優「地方自治体職員のガバナンス能力育成研修—兵庫県自治研修所の事例—」『同志社政策科学研究』(同志社大学) 第9巻第1号、2007年、183-195ページ。
- 土山希美枝「地方政府職員研修の調査と検証—日本と6カ国調査」(土山希美枝・大矢野修編『地域公共人材叢書第2巻 地域公共政策をにう人材育成—その現状と模索』日本評論社、2008年)、第3章1節。
- 日高昭夫『自治体職員と考える政策研究—分権時代の新しい政治行政作法』、ぎょうせい、2000年。
- 真山達志『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』、成文堂、2001年。
- 真山達志「地方分権時代におけるネットワークの設計と管理—現代の自治体行政に求められる能力—」『法学新報』(中央大学) 第118巻3-4号、2011年、603-626ページ。
- 山崎 亮『コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる』、学芸出版社、2011年。
- 山谷清志「政策の正当性・妥当性—政策評価の視点から」『地方自治職員研修』(公職研) 第43巻11号、2010年、17-19ページ。

