

特集・職員の自主研究・施策研究―政策研究を目指して①

職員の政策研究を目指して

① 職員の政策研究を目指して
② 座談会・職員の政策研究を目指して

① 職員の政策研究を目指して

佐々木信夫

一 ― なぜ今、自治体の政策研究か
二 ― 何のための政策研究か
三 ― 自治体政策研究の特質は何か
四 ― 政策研究のポイント

一 ― なぜ今、自治体の政策研究か

二一世紀が視野に入ってきた。ある意味で、この九〇年代は次世紀へのかけ橋をつくる期間だ。世紀末論にはやや暗い影が付きまとうが、私はむしろ明るい面から次代の社会像を探りたい。これからの社会像という点では、いま国民の間に経済大国から「生活大国」をめざすべきだというナショナルコンセンサスが生まれつつある。これを大切にしたい。一人当たりGNP

で世界一の高水準をもちながら、市民の生活感覚に「豊かさ実感」がない、これを経済力にふさわしい生活水準にまで引き上げていこう、というのがめざすべき社会像であろう。

では一体、誰がこの生活大国づくりのリーダーシップをとるべきか。結論からいえば、その主役は地域の特性を生かし市民ニーズを鋭敏に受け止めながら行政を行える身近な政府であろう。つまり市町村が生活大国づくりの主役でなければならぬ。というのも、かつて経済大国をめ

ざした時代は、中央政府が権限も財源も人材も集めエリートの発想のもとに国づくりを行ってきた。そこでは中央政府が地域づくりの主役であった。地方自治体や民間企業は、そのリーダーシップのもとで国家事業実現のために一生けんめい働いてきた、こういっても過言ではない。これが明治以来百年の日本の姿である。

よく識者が折りにふれ、行政が画一的である、まちづくりが金太郎飴であると批判するが、私は、開発途上国型の日本においてナショナルミ

ニマムを実現することが至上命令とされた国家段階では、これは止むを得ないことではなかったかと思う。なぜなら、社会のニーズは地域間格差を是正し、みな同じようなハコモノを欲した状況にあったからである。

むしろ問題はこれから先の話である。すなわち二〇世紀型の延長線で従来の政策形成方式を続けて本当に生活大国ができるか、という点だ。というのも、いま政策ステージは大きく変わつつある。地域づくりのキーワードは、今までのような画一化ではなく「個性化」「自立」「創造」にかわり、行政サービスの質と選択肢の多さが競われる時代がきた。そのことが「豊かさ実現への道」だという市民ニーズが醸成されてきたのである。行政の文化が議論され、潤いのあるまちづくりが市政の焦点となってきたことはその表れである。国家が新しい段階に入ったといえれば大袈裟かもしれないが、それぐらいの大きな転換期にいま差ししかかっている。

とするなら、この社会像の実現には政策形成のモノサシが多くなければならない。地域特性に合う、市民ニーズに即した、参加型の多様な政策形成のモノサシを用意できるポジションにいるのは自治体、とりわけ市町村である。よく文明の成熟度は車イスで自力走行できる距離で測れるといわれるが、こうした「市民にやさし

いまちづくり」ができるのは自治体行政においてである。高度都市社会の下真ん中にある横浜市政においては、多様な政策形成のモノサシが必要なのは言うまでもない。少なくとも豊かさの実感できる横浜づくりを市政目標に掲げるなら、これを自前で考え出さなければならぬ。

それが職員の政策研究の基本的課題である。

二——何のための政策研究か

ところで政策研究というと、いま自治体には何か学者のような特殊な研究活動を行うことだとか、行政実務から離れたことを自由に研究することだとかいう風潮があるが、それは間違っている。自治体の政策研究はそのようなものではない。自主研究か組織内研究かその方法論は問わないが、現実の自治体の政策形成に役立つような実践的研究こそが、政策研究の核心だと思う。というのも、私は、ある識者が述べるような「六〇年代に自治体改革が提起されて以降に自治体に入った若い職員層の知的発酵がめざましく」「こういう流れがあと二十年続いたら、自治体関係の理論家も、学界からも育つだろうが、自主研究を積み上げた職員の中からどんどん出てくるだろう。少なくとも両方が交流しながら日本の自治体理論を高めていくことになる

う」といった、「自治体理論家」の養成や「自治体学理論」の構築が政策研究の中心だとは考えないからである。

確かに自治体の政策研究の積み重ねが、結果において従来のヨコタテ（翻訳）文化中心の学術理論を変えることはあろうし、そうなる確率も高いと思う。だが、それは自治体職員の自前の政策形成のための研究活動の副産物として起こることであって、自治体学理論をつくるための研究活動が、政策研究の本質だとするのは筋違いである。そのような自治体学理論の構築を自治体自身が組織的に始めるはずはないし、自治体理論家を養成することが人材育成の方向だと考えるはずもない。あくまでも自治体の政策研究は、実務の観点から政策形成にプラスになる実践研究こそがねらいなのである。

もっとも、現段階における自治体の政策研究には、本来は付随的と思われる事柄が主たる中身をなしている点を否定できない。というのも、政策研究のねらいは「基礎的な研究活動に基づき『政策提案』を通じて政策形成に寄与すること」にあるが、現在はそれに、職員の政策形成技術の向上を通じて政策マンを養成しようという人材育成機能が加わっているからだ。明治憲法下ではもとより戦後憲法の下においても、自治体が担ってきた役割は、地域の政策主体では

なく、国の決めた事業の実施官庁にあったことから、自治体には政策形成能力をもつ職員層があまり育っていない。事業遂行のプロはいるけど、政策づくりのプロはいないというのが実態だ。これは職員の資質の問題ではない。政策形成を必要とする役割環境に、自治体が置かれなかったことに起因することなのである。

その点、自治体に政策形成の要請が高まってきたことを受けて、これに対応するために政策研究を奨励しよう、政策研修を導入して人材育成を行うという考え方が台頭してくるのは時代の趨勢にあっている。だから現段階において、政策研究が本来もつ政策の研究機能に加えて、教育機能を併せもつたとしても決して間違ったことではない。

三——自治体政策研究の特質は何か

ところで、自治体職員が行う政策研究は、学者や研究者の行う研究とどう違うのだろうか。都庁の企画審議室などの体験から次の二点を指摘しておきたい。

一つは研究環境の点である。自治体の場合、大学等と異なり、現場主義に徹した政策研究が可能だということである。私自身、大学にかわってから、都庁時代のようにナマ数字を扱いが

ら政策研究を行うことがむずかしくなった。どうしても研究内容が抽象的、理念的になりがちだ。常に反省する点ではあるが、これが何とも改善しがたいのである。

自治体内に身をおくと意外に気づかないが、政策実務に役立つ政策研究は、どうも自治体内でしかできないのではないかと思われる。シンクタンクや大学の研究室でモノを考えると、現場感覚をその内容に盛り込むことがむずかしい。現場で拾いあげ加工できるデータを横において、しかも仲間と議論しながら自己の考えを練り上げる研究こそ、望ましい政策研究のスタイルだ。だから自治体職員は政策研究に限っていえば、学者などより恵まれた環境におかれているというところ。この点は他に求め得ないメリットと認識し、自信を持つべきである。

各地域で地域にあった洋服をつくり、市民の求めるサービスメニューを用意する、こんな政策づくりは現場感覚にもとづくチエなくして創りだせない。私は、横浜市が自前の職員の頭脳をシンクタンクと捉え組織化に成功するならば、並の総合研究所をはるかに超える力を発揮できると考えている。なぜなら、いまや横浜市は一流企業と並ぶ人材のストックに成功しているからだ。要はこれらの人材の研究能力を磨き、いかに活かしていくかどうかである。

第二の点は研究成果とその政策化の関係である。横浜市の政策研究は横浜市政に役立てるために行うものである。決して他の自治体、自治体行政一般のためではない。自治体の政策技術が一般化より特殊化、全国化より地域化の方向を辿るのは、それが地域特性を踏まえた、その地域にしか当てはまらない独特の内容をなすからである。ただその研究方法について、いまの自治体には若干危惧すべき風潮がある。

というのも、政策研究は付属の総合研究所か職員研修所に研究部門を新設しなくては、本格的なものとならないという認識がある点だ。確かに各自治体が政策研究所をもつことも、研修所に研究部門をつくることも大切なことだ。この点はむしろ歓迎すべきことだと考える。だが、政策研究は実践の科学である。時間の長短はともかく、明日の自治体政策の血となり肉となることを前提にした研究活動が政策研究である。

とすると、行政の政策現場から離れたところにスタッフを抱え、組織上も政策形成と無関係の独立した研究部門を設置して研究を進めることが適切かどうか。おそらく分離独立した研究部門では基礎研究しかできないのではなからうか。この基礎研究自体のストックが少ない現状では、それを増やすための研究所、研修所改編は意味のあることだ。だが、政策研究の真髄は

基礎研究より応用研究にある。理論とか原理とかデータ分析の調査研究よりも、実現性の点でも困難と思われる不確定要素が盛り込まれた生きた政策の応用研究こそ、現実の政策らしい政策である。いま自治体で最も欲しい研究はこうした領域のはずだ。これを作り上げるのは、政策現場から離れては無理である。この点では、自主研究グループが自己の職務体験をベースにしながら研究活動を行う意味は高い。

今まで外部のシンクタンクへの委託研究に頼ってきた政策研究が、本当に政策化しうるものであったかどうか。アウトプットの報告書の山の割には生かされていないのではないかと、というのが私の印象だ。その理由は、政策形成過程から遊離したところで研究が進められてきたことに根本要因がある。自治体が自前の研究所や研修所改編で対応できるのは、およそ基礎研究に限定された内容になるのではなからうか。応用分野の政策研究をこれらに期待することは過剰期待だと思える。

極端にいえば、私は、基礎研究は外部委託でもかまわないと思っている。むしろ大事なのは、応用研究まで外部委託してきた従来のやり方を変え、いかにして組織内において現場から遊離しない政策研究を組み立てるかである。そのため仕組みや制度をどうつくりあげることが問題

だ。決定打はないと思うが、少なくとも企画中枢部門がセンターとなって、組織横断的な研究 Project Teamをいくつも組織化することが先ずは必要である。その研究チームに必要な助言者を学者、研究者から選び、同じ土俵にたつて堂々と実践研究を進めればよい。都庁調査部では長年この手法をとってみたが、体験上この研究スタイルこそ、職員や組織にとって、また学者、研究者にとってもプラスの大きい研究方法だと思っている。

学識者からなる審議会、懇談会への過度の依存も、外部研究機関への政策に関する委託研究も、自治体政策の血となり肉とはならない。やはり皆さんが自前で考えることが一番役に立つ。もっと自信をもって研究活動を進められたい。

四——政策研究のポイント

さて、政策形成に役立つ政策研究は何をどのように進めればよいのだろうか。周知のように研究のステップは、

- ① 問題の設定
- ② 現状の分析
- ③ 政策の提案

の三つの場面からなる。ただこれを進める前提として、「政策とは何か」を明確にしておく必

要がある。行政学などの教科書には、「政策とは社会環境に対して行政が何らかの影響を与えようとする目的・手段の体系である」といった抽象的な定義がみられるが、私は別の角度から具体的な図式で説明してみたい。

気体↓液体↓固体

= 事業化・予算化

自然科学の現象として気体、液体、固体という概念を援用して公共政策の形成を考えてみよう。図において公共政策全体を気体、液体、固体の三つの場面に分けたとすると、気体は情報化、国際化、高齢化のような社会潮流、社会変動要因を指し、液体はそれに対する行政の基本対応プログラムの形成を意味する。そして固体とは、この基本対応プログラムから、より具体的なアクションプログラムを引き出す作業である。つまり政策とは気体から液体を作り出すことであり、さらに液体から固体を作り出す作業を施策ということができよう。そして完全に固体化されたものが毎年の事業であり予算だということである。

この政策形成を行う自治体の役割を政策自治体としての側面（政策官庁）、施策形成・事業実施を行う自治体の役割を事業自治体としての側面（事業官庁）ともいえよう。ただ、わが国

の中央地方関係においては、伝統的に中央政府が政策官庁であり、自治体はその事業官庁であるという構図が存在した。自治体が両側面を担った時代は未だない。だから事業官庁に位置づけられた自治体にとっては、自治体職員間に事務事業をめぐる施策論議はあっても、その前提をなす太い枠組みをめぐる政策論議はないということだ。

伝統的に事業自治体としての役割しか持たなかった自治体に、新たに政策自治体としての役割が付加される時代。ここに政策研究の浮上してくる背景がある。

結論的にいえば、政策研究とは地域を取り巻く社会環境に対し、まずは政策対応の太い枠組みを考える政策づくりと、それを事業化するためにより具体的な手段、施策を考える施策づくりの場面が存在する。

こうした流れを踏まえて政策研究のステップを概説するなら、以下のようになる。自治体の政策が生まれ、実施され、評価されていく場面は、大きく課題設定↓政策提案↓政策決定↓政策実施↓政策評価の五つからなるが、政策研究は主に①課題設定と②政策提案の場面に関わる研究活動のことである。

①課題設定↑浮上してくる社会問題に行政が対応すべき課題の発見・設定の段階

a 現在実施されている政策在庫・内容のチェック
 b 統計分析、調査などを踏まえ、社会問題を把握し課題を認知

②政策提案↓この課題について具体的な対応策を形成する段階

a 方法論の研究
 b 政策の実行可能性

⑦政治的実現可能性（議会通過？）

①行政的資源調達可能性（予算・定員・組織？）

⑦事務の実施可能性（法的制限・事務体制？）

c 合理的選択

⑦合理的選択の理論

①ゲームの理論

⑦システム分析

②オペレーションズ・リサーチ（OR）

⑦費用効果分析／費用便益分析

d 実施効果の検討

⑦実施過程がもつ独自の効果

①実施手段：アメとムチ

⑦受益と負担

②権威と説得

e 実施組織の検討

⑦内部条件（組織と実現可能性）
 ④外部条件の克服（議会、市民、団体、国）

③政策決定↓政策案について公式の決定権限をもつ機関が審議・決定する段階

a 首長部局の決定
 ⑦副知事（助役）に至る首長の補助機関レベルでの意思決定

①首長（知事、市長）の執行案決定（議案化）

b 議会の決定

⑦本会議に議案提出、首長より議案説明
 ④委員会での審議（議案説明、質疑応答、採決）

⑦本会議での採決

④政策実施↓これを具体的に実行していく段階

a 政策実施の計画化

⑦事業実施計画・実施要綱の作成

①予算実施計画・配布要領の作成

⑦組織・要因計画の作成

b 政策の事業実施

⑦事務事業の実務処理

④事務事業経過の報告

←

⑤ 政策評価と実行された結果について評価・修正を加える段階

a 評価基準 (1L + 3E)

⑦ 合法性 (legality)

↳ 法令、予算、規則や慣行に合うか?

⑧ 経済性 (economy)

↳ 同一成果を最も安価な方法で実現か?

⑨ 効率性 (efficiency)

↳ 同一経費で最も高い効果を実現か?

⑩ 有効性 (effectiveness)

↳ 政策・事業目的の成果達成か?

b フィードバック

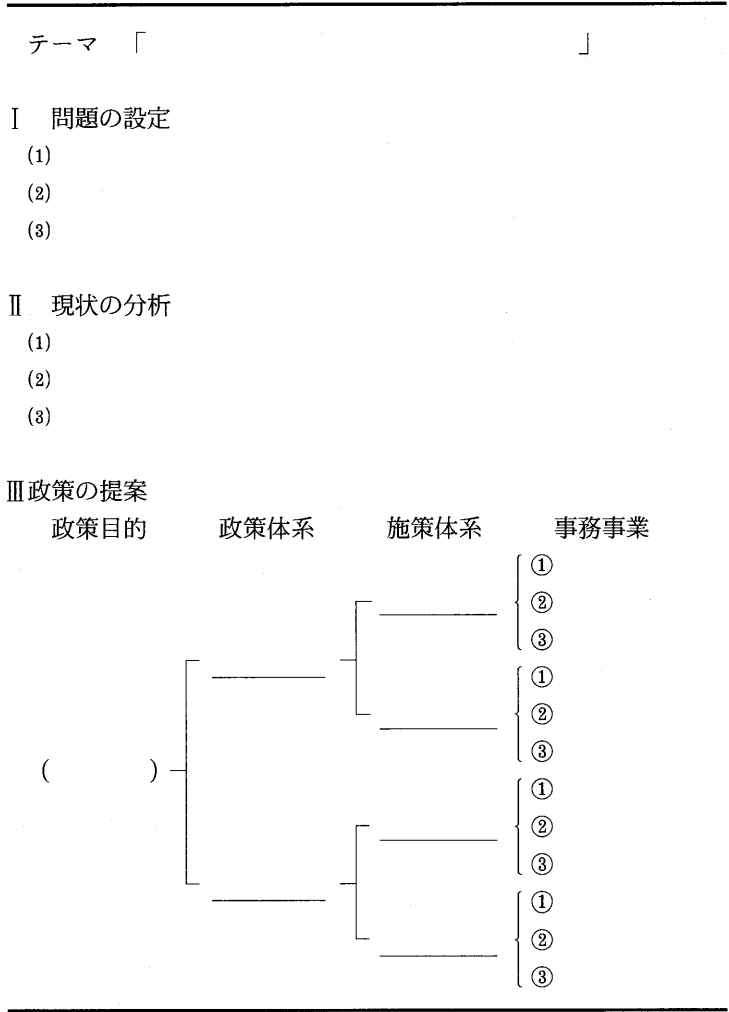
政策研究の作業を端的に示すなら、図の政策提案書に示された課題の設定、現状の分析、政策の提案を行う三段階作業からなっている。その作業過程で、いま述べた① a、b、② a、e のチェックポイントが存在する。

ここでは図の政策提案書に沿って政策研究の中身を概観しておく。

まずそれは、いま何を問題としようとしているのか、それにはどんな政策課題が含まれるかを探索する「課題設定」が第一。要点を整理する形で三つぐらいにまとめることをすすめたい。

次は課題設定に沿う形で「現状の分析」を行う。方法論は定量分析、定性分析など様々だが、

図 政策提案書



分析した結果をこれも三点ぐらいに整理してみたい。

そして、それに基づいて「政策提案」のポイントとして先に述べた「政策」づくり、「施策」づくり、「事務事業」づくりの一連の体系図式を描くようにしたい。具体的には、

◇気体↓液体

① 何が問題かを明確にする

◇液体↓固体

① 太い政策体系の中から施策体系をつくりだす

② それぞれの施策について実現可能性(合法

② 政策目的を吟味する

③ 政策化すべき課題を整理する

④ 行政の守備範囲(国・県・市・民間・第三セクター)を明確にする

性、経済性、社会的反応、行政内部）をチェックする

③個別事業の体系化、その中長期的計画をつくる

◇団体・事務事業

①事務事業の内容についてより具体的に掘り下げる

②これを実施するための財政措置について予算化する

これが一連の政策研究で行われるべき内容である。だから一般にいま各自治体で行われている行政課題研究にみられる「特定事務事業の研究」とは、かなり趣が異なっている。つまり単なる個別事業とか、アイデアの行政化を政策研究というのではなく、もっと根本的部分から問題を掘り下げ、実践的・実用的な部分にまでつなげていく包括的な研究が政策研究なのである。

これまで自治体ではこの課題設定、現状分析

政策提案の一連の作業を民間シンクタンクに委託し済ませてきた。あるいは国の行政指導や地域指定にゆだねてきた。ちなみに総合計画づくりが義務づけられた昭和四十年代はじめから急速に自治体計画づくりの民間コンサルタント、シンクタンクが簇生したが、これは自治体が自前で計画をつくるノウハウの蓄積もなければ人材も育っていないことを背景とした。

だが、いまそれを自前でやらなければならぬ時代に入っている。人任せの政策づくり、行政企画では自治体行政の質的向上も個性的まちづくりもできない。さいわい横浜市のような高学歴職員を頭脳として抱える自治体にあつては、それを自前のシンクタンクとしてうまく組織化できる環境にある。自治体職員を事業マンから「政策マン」に変えるべきだと主張する私の真

意は、実務家として実務能力ばかりを評価した

事業マン像を、実務能力、研究能力、批判力を兼ね備えた実務家＋研究者＋オンブズマンという三能力をもつ政策マン像に変えるべきだということにある。とりわけ現在の政策研究は自治体組織の政策形成力を高める活動であると同時に、職員個々の研究能力の養成をめざす活動でもある。横浜市の場合、このいずれにも成功し得る条件が備わっている。この条件を生かせばなら、横浜市を政策自治体と定義することができよう。地方「団体」ではなく、地方「政府」と呼べるような自治体づくりは、行革審のパイロット自治体云々を待つまでもなく、自治体が政策自治体に自己努力で変わっていくことではなからうか。

△聖学院大学教授△