

自治体における政策づくりの 意義と方法

平成29年度市町村セミナー（第129回）

7月14日（金）

菅原優輔

自己紹介

氏名：菅原優輔

略歴

- ▶ 東京大学法学部卒業
- ▶ 東京大学公共政策大学院修了
- ▶ 横須賀市都市政策研究所入庁（研究員）
- ▶ （一財）地域開発研究所入所（研究員）（現職）

専門 自治体行政学

行政組織の意思決定過程のあり方、有効な組織運営のあり方など

業績 『副首長、その不思議な存在（仮題）』（近刊）

講演のねらい

- ▶ 政策づくりが必要な理由の把握
- ▶ 政策づくりの流れの把握
- ▶ 政策づくりへの取り組み方の把握



実際の業務に活かしてもらう！

1. 今、なぜ、政策づくりか

1. 自治体を取り巻く環境の変化

▶ 様々な環境変化が自治体を取り巻いている

人口減少

地方分権

グローバル化

男女共同参画

東京一極集中

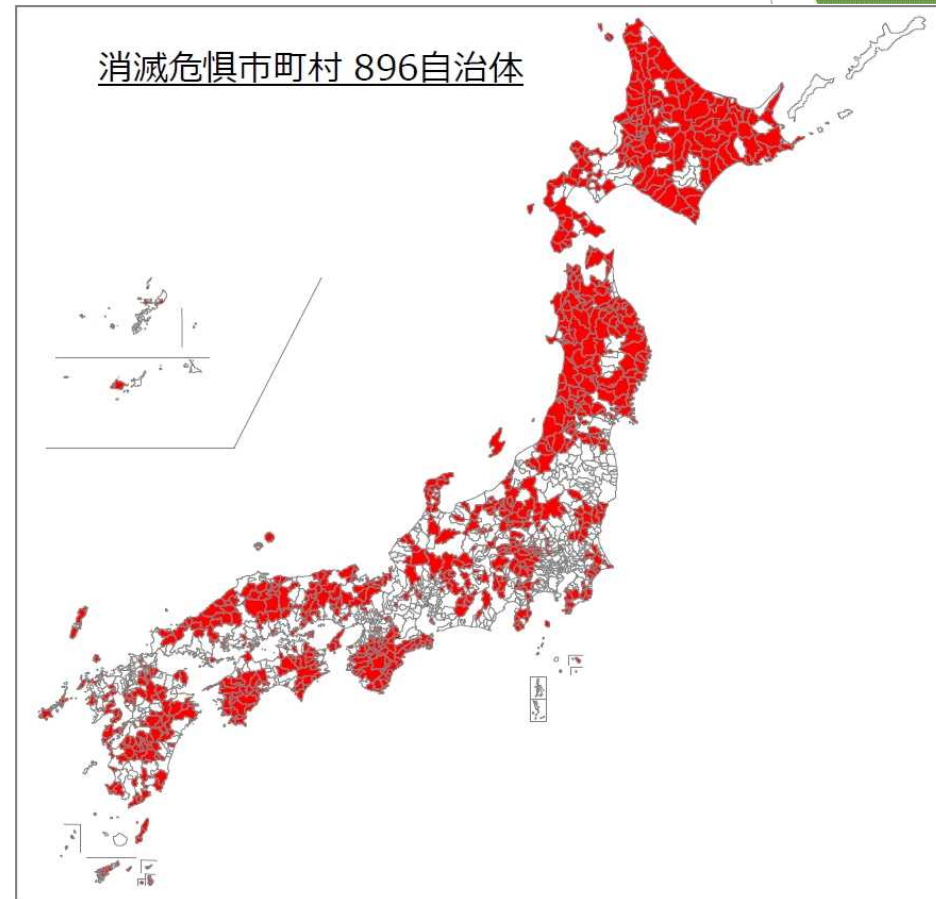
情報公開

1. 自治体を取り巻く環境の変化

- ▶ 2014年5月に民間研究機関「日本創成会議」が発表した通称「増田レポート」では、896の市町村が2040年に消滅可能性のある自治体として挙げられている



- ▶ 出生率の上昇が喫緊の課題となっている
- ▶ それ以外にも社会の変化に伴い発生・変化する課題への対応も必要である



1. 自治体を取り巻く環境の変化

多種多様な課題の発生・拡大



課題を解決可能な政策手段の企画・立案の必要性の増大



①現場情報の獲得
のための
組織体制の整備

②職員の政策形成
能力の向上

③適切な資源分配
実現のための
政策評価体制の
整備

2. 現場職員としての強み・責任

- ▶ なぜ栄養士の皆さんが政策づくりを学ばなければならないのでしょうか？

「専門職だから関係ないじゃん」

「毎日忙しいから無理だよ」

「私たちにそんな権限も能力もないよ」

- ▶ 本当にそうですか？

2. 現場職員としての強み・責任

- ▶ 自治体にはたくさんの情報が集まってきます

「〇〇地区の△△さんの家で子どもが生まれたって」

「××地区の道路、ひび割れしていたね」

「◇◇のマンションから虐待の通報があったらしい...」

- ▶ それらの情報に対して一義的に責任を負うのは誰でしょうか？

2. 政策づくりの流れ

1. 政策とは何か

- ▶ 政策という言葉は多義的である

例 1) 「〇〇政策」 「政策・施策・事業」

例 2) 「政策税制」 「政策法務」

例 3) 「政策推進課」

- ▶ 少し考えてみるだけでも、これだけ挙がる

1. 政策とは何か

- ▶ が、あまり難しく考える必要はない。行政評価法では...

(行政評価法第2条2項)

行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案する行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう。

- ▶ 「目的性」「企画（立案）性」の2つが挙げられている
この2つをもとに考えることが重要である

2. 政策づくりの流れ

政策目的の設定

- ① 問題の発見
- ② 問題の検討
- ③ 課題の選定
- ④ 目標の設定



政策手段の立案

- ① 手段の探索
- ② 手段の発想
- ③ 手段の選定



完
成

2. 政策づくりの流れ

1. 政策目的の設定

課題と目標を設定する段階

例) 子どもを保育所に預けられない親がいる 【政策課題】

⇒待機児童を解消する・減少させる

⇒〇〇年までに〇人にする 【政策目標】

2. 政策手段の立案

目標を実現するための手段を立案する段階

例) 新しい入所者を増やす、不適正な入所者を減らす

⇒保育所を整備する、両親の勤務状況を調査する

2－1．政策目的の設定

政策づくりの流れ

政策目的の設定

- ① 問題の発見
- ② 問題の検討
- ③ 課題の選定
- ④ 目標の設定



政策手段の立案

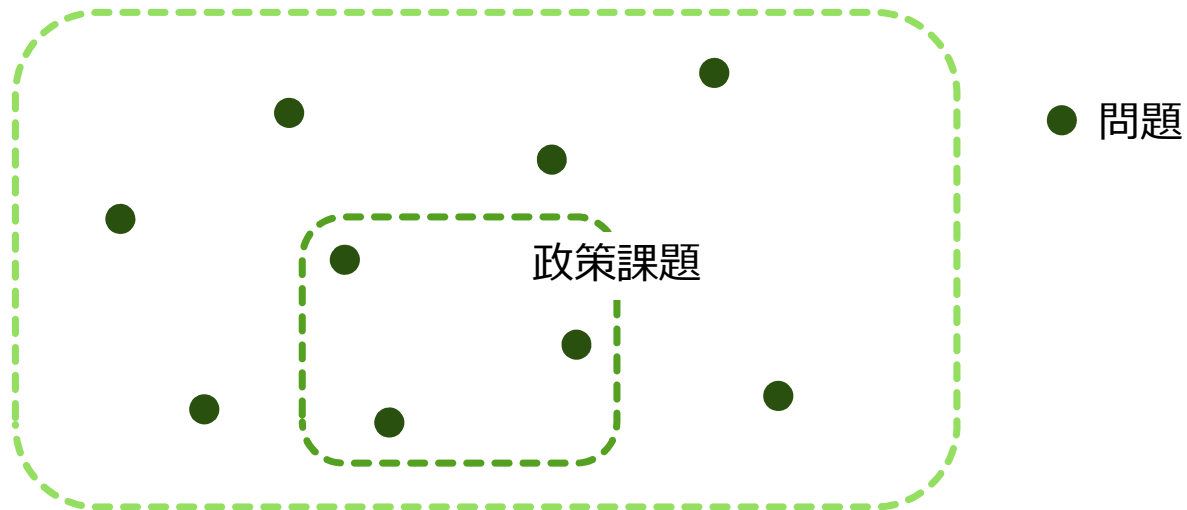
- ① 手段の探索
- ② 手段の発想
- ③ 手段の選定



完
成

1. 政策課題とは

- ▶ 「社会に存在する問題のうち、行政が対応すべき対象として人為的に選定されたもの」を政策課題と呼ぶ
 1. 社会には複数の問題が存在している
 2. そのなかで選ばれたものが政策課題である



1. 政策課題とは

1. 複数の問題がある
⇒問題発見プロセスがある
2. そのなかで選ばれたものが政策課題である
⇒課題選定プロセスがある
 - ・ 課題設定のためには情報を用いた検討が必要となる



- ① 問題の発見
- ② 問題の検討
- ③ 課題の選定

2. 政策課題の設定【問題の発見】

▶ どのような時に問題を発見しているのか？

▶ 例えば...

① 町内会長さんと会った時、「あそこの道路が割れているんだけど、どうにかならないかな...？」と言われた

⇒「住民からの直接の要望」

② 議員の先生に呼び出されて、「〇〇地区の道路が割れているので直してほしい」と言われた

⇒「議会や首長からの要請」

③ 地元の新聞に「〇〇地区では道路が割れており、渋滞の原因となっている」と書いてあった

⇒「マスメディアによる報道」

2. 政策課題の設定【問題の発見】

▶ 他にも...

- ④ 休みの日にまちを歩いていたら、道路が割れていることに気づいた

⇒「職員自身による発見」 ◎

▶ どうすれば、自分で発見できるのか？

- i. 日常業務に真剣に取り組む（自分で現場を確かめる、実際に住民と会って話す、**世間話をする**）
- ii. 専門誌の論文や専門紙を読む、講演会などで専門家の話を聞く
- iii. 自分とは異なった分野の人と交流する・意見交換する

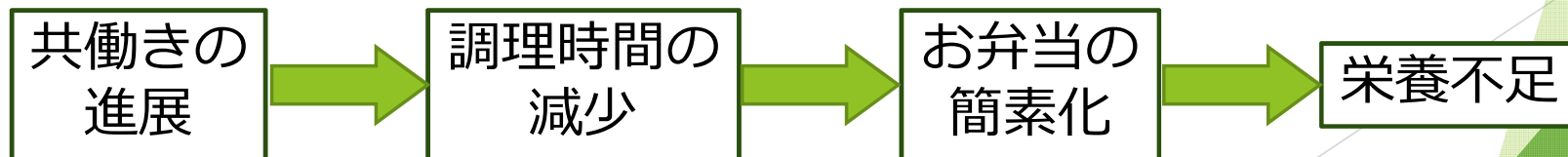
⇒魔法の杖はない（地道な努力が必要である）

2. 政策課題の設定【問題の発見】

- ▶ ただ、これだけだと、気合が必要だという話になるもう少し理屈で詰めていきたい...
- ▶ そもそも、問題はどのような時に発生するのか？

⇒環境が変化した時

- ▶ ということは、環境の変化（政策課題を生み出す原因）を考えれば、何か考えるヒントが出てくるのではないかな？
（風が吹けば桶屋が儲かる式）



2. 政策課題の設定【課題の選定】

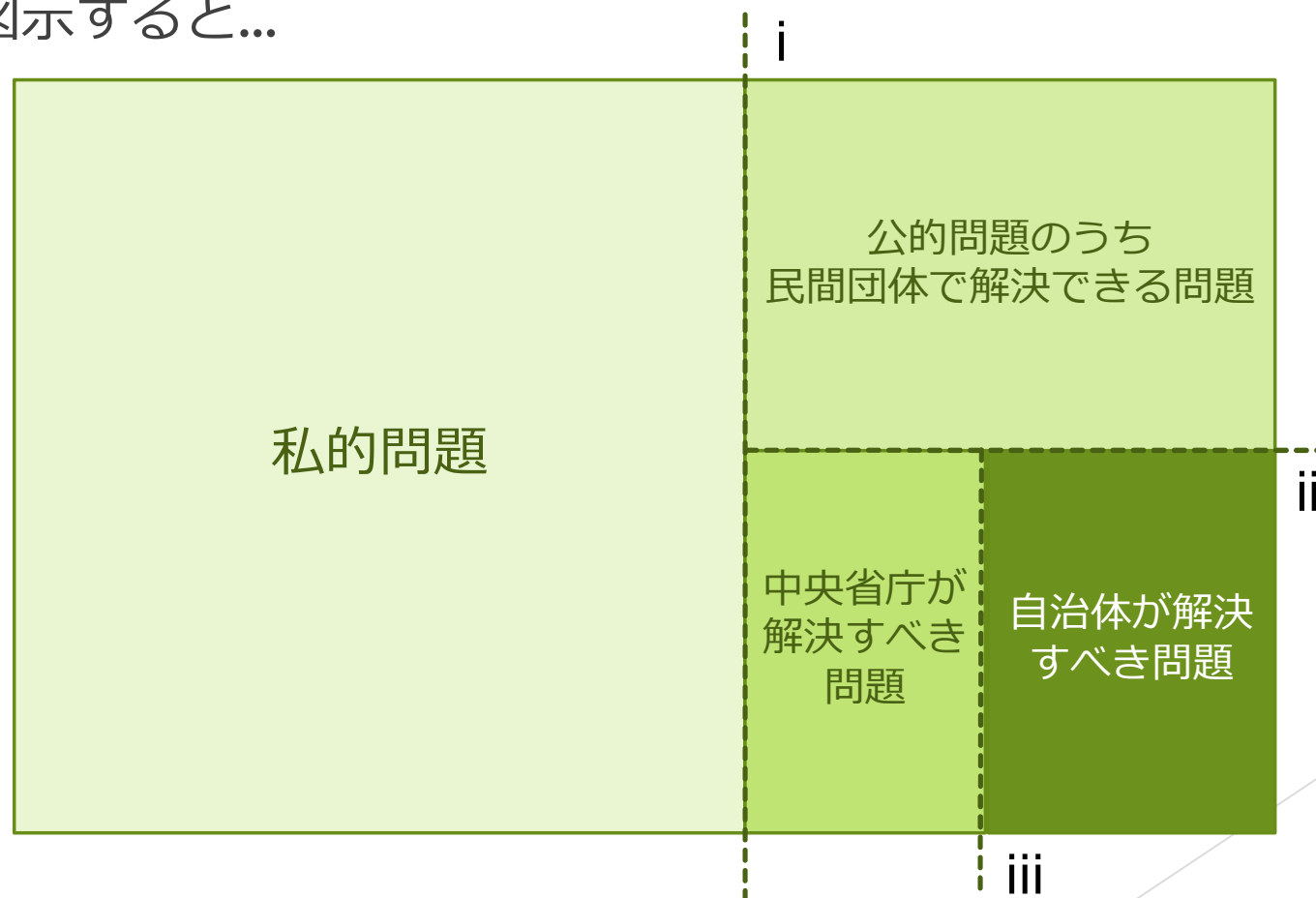
▶ どのように課題の選定をすればいいのか？ どのような基準があるのか？

① 公共性の基準

- i. 社会性のある問題であること（個人・家族の問題＝私的问题ではないこと）
- ii. 民間団体では解決できない問題であること（民間企業やNPO団体の活動によっては解決が期待できない問題であること）
- iii. 自治体が解決すべき問題であること（例えば、生活環境整備（社会保健・社会保障・社会資本）に関する問題であること）

2. 政策課題の設定【課題の選定】

▶ 図示すると...



2. 政策課題の設定【課題の選定】

- ▶ 公共性の基準だけでは課題に優先順位をつけることはできない

② 必要性の基準

問題の規模（需要量）がどの程度あるのか、変化していくのかを考え、現在の供給体制で解決できないのかを検討する

- | | | | |
|---------|---|----|-----------|
| i. 需要 | > | 供給 | ⇒積極的に対応する |
| ii. 需要 | = | 供給 | ⇒様子を見る |
| iii. 需要 | < | 供給 | ⇒撤退・縮小する |

2. 政策課題の設定【問題の検討】

- ▶ 課題の設定のために必要な情報を収集して検討する

① 現地訪問調査の実施

現地を訪問調査して、話を聞き、問題の性質や原因を把握する。民間団体の供給状況などを確かめるのもこの方法による。

② アンケート調査の実施

現地訪問調査に基づき、アンケートを作成・配布し、関係者の考え方を全体的に把握する。もともとある調査結果を利用してもよい。これらの結果は需要量の推計にも用いることができる。また、統計分析手法を駆使すれば原因を数量的に把握することもできなくはないが...

2. 政策課題の設定（まとめ）

① 問題の発見

受動的に発見する場合と能動的に発見する場合がある
環境の変化から考えてみる方法がある

② 問題の検討

現地訪問調査とアンケート調査という方法がある
問題の原因を分析・整理しておくで後で役立つ

③ 課題の選定

公共性の基準（→役割分担決定）と必要性の基準（→優先順位決定）が考えられる
課題を1つに絞る必要はない

3. 政策目標の設定

- ▶ 「何を」「いつまでに」「どの程度（いくつ）まで」を決める
- ▶ 「いつまでに」「どの程度（いくつ）まで」について、基本的には**定量的・数量的**な目標を設定する（後述の政策評価参照）
- ▶ 「何を」には「政策量」（performance）と「効果」（outcome）の2種類がある

3. 政策目標の設定

- ▶ 「政策量」とは当該政策によって直接的に生み出される産出のことで、「効果」とは当該政策によって間接的に生み出される産出のことである

例) 「離乳食指導推進事業」の場合

政策量 = 離乳食教室参加保護者数

効果 = 乳幼児の健康状態の改善、
保護者の育児不安の解消 etc...

- ▶ 両者を区別して測定することが重要である

2－2．政策手段の立案

政策づくりの流れ

政策目的の設定

- ① 問題の発見
- ② 問題の検討
- ③ 課題の選定
- ④ 目標の設定



政策手段の立案

- ① 手段の探索
- ② 手段の発想
- ③ 手段の選定



完
成

1. 政策手段とは

- ▶ 「ある目的や問題を『政策課題』として決定した上で、課題を解決するための政策目標の達成に向かって、その政策目標の実現のために行なう活動の総称」を政策手段と呼ぶ
- ▶ ある政策課題を解決するための政策手段は複数考えられる（1つに限定されない）
- ▶ 多くの手段により複合的に政策課題を解決しようとすることが重要である
- ▶ 政策手段の立案にあたっては、コスト意識をもつことが重要である（執行時のコスト＋立案時のコスト）

2. 政策手段の立案

1. 複数の手段がありうる（政策課題を解決するための方法は1つではない）
⇒手段整理プロセスがある
2. そのなかで選ばれたものが政策手段であり、執行に移される
⇒手段選定プロセスがある



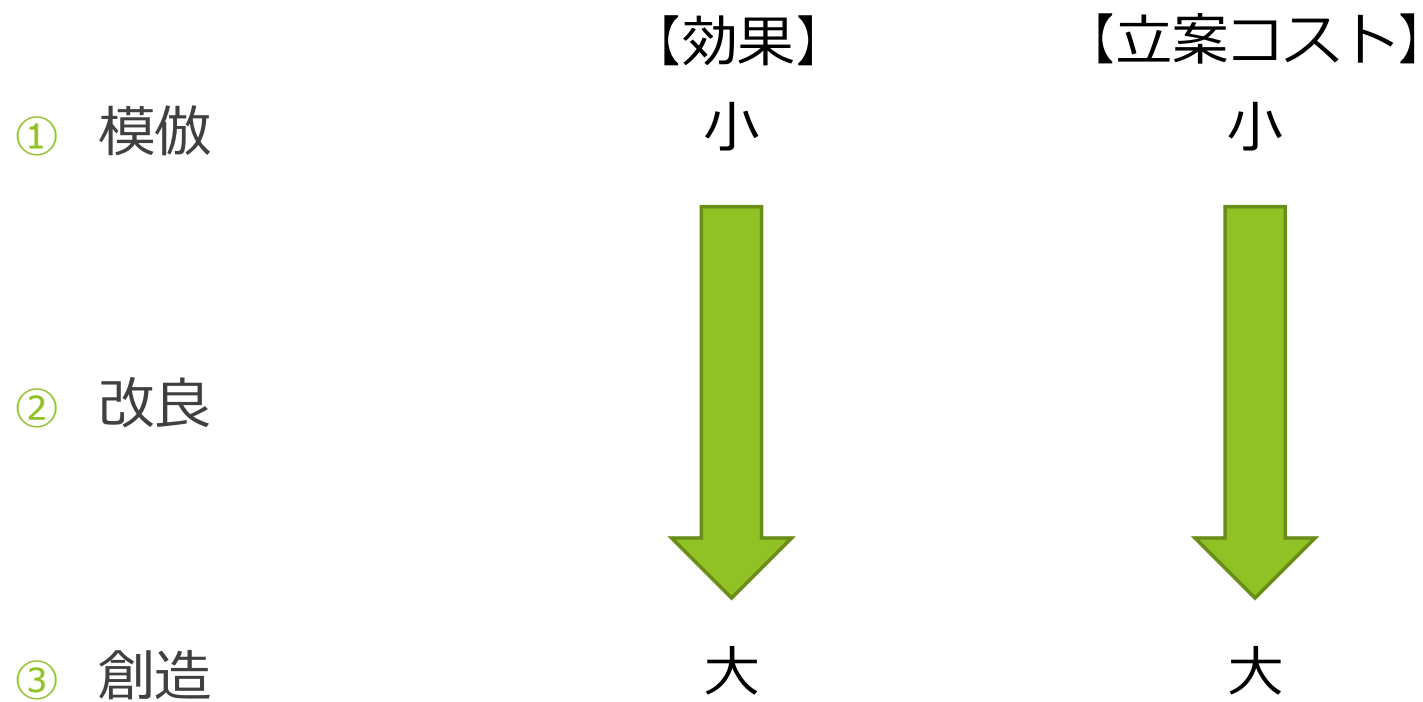
- ① 手段の整理
- ② 手段の選定

2. 政策手段の立案

▶ どのように手段を整理し、政策手段候補の一覧を作っていくか

- ① **模倣** ⇒ 他団体の取り組みを**模倣**する
= 【手段の探索】
- ② **改良** ⇒ 他団体の取り組みを自分たちに合うように**改良**する
- ③ **創造** ⇒ 自分たちで手段を**創造**（考案）する
= 【手段の発想】

2. 政策手段の立案



2. 政策手段の立案【手段の探索】

- ▶ 他自治体の取り組みはどのように探せばいいのか？

1. 情報収集

Lv.1 中央省庁のHPを見してみる

Lv.2 専門誌や専門書を読んでみる
(新書やWEB上の記事でもOK)

Lv.3 専門家ネットワークの集いに参加してみる



多様なメディアを駆使して、情報を収集する

2. 政策手段の立案【手段の探索】

2. 現地視察

- ① 人口規模、市街化状況、課題の特性などの基準から視察する自治体を選定する
- ② 実際に現地視察に行き、担当者や関係者から話を聞く（実施理由、苦労していること）
- ③ 聞いてきたことをもとに、本当にその政策が妥当か判断する



自分たちに合った政策を案として残す

2. 政策手段の立案【手段の発想】

▶ 新しい取り組みはどのように創ればいいのか？

1. 原則

課題の原因を追求し、直接手当する
(事業、補助・助成、認定・表彰、規制)

2. 工夫

- ①民間団体の能力を活用する
- ②対象をしぼる
- ③他の取り組みと連携する

2. 政策手段の立案【手段の選定】

▶ 3 E 基準と呼ばれる基準が一般的である

① 有効性の基準（**E**ffectiveness）

政策課題の解決（＝政策目標の達成）に効果があるのか、どの程度の効果があるのか

② 経済性の基準（**E**conomy）

それ以上費用が少なくてすむ手段はないのか、最小の費用で実施できる手段か

③ 効率性の基準（**E**fficiency）

費用対効果がもっとも優れている（効率的な）手段か

2. 政策手段の立案【手段の選定】

- ▶ 自分たちの自治体の「政策評価」の基準を参照することもある
- ▶ ある市町村の事務事業評価シートでは...
 - ① 事業の効果性
 - ② 手法の効率性
 - ③ マニフェストへの記載状況
 - ④ 総合計画への記載状況
 - ⑤ 当該自治体が実施する妥当性

2 – 3. 政策例

1. 政策例（その1）

▶ 例えば...

政策課題：中心市街地の空洞化

政策目標：来街者数を20%増加させる

政策手段

商店街の支援

アーケード設置、モール化 ⇒ 補助・助成

頑張る商店街表彰 ⇒ 認定・表彰

頑張る個店応援（専門家派遣） ⇒ 事業

道路整備・街路灯整備 ⇒ 事業

都市計画による用途規制 ⇒ 規制

郊外を市街化調整区域とする（開発抑制）

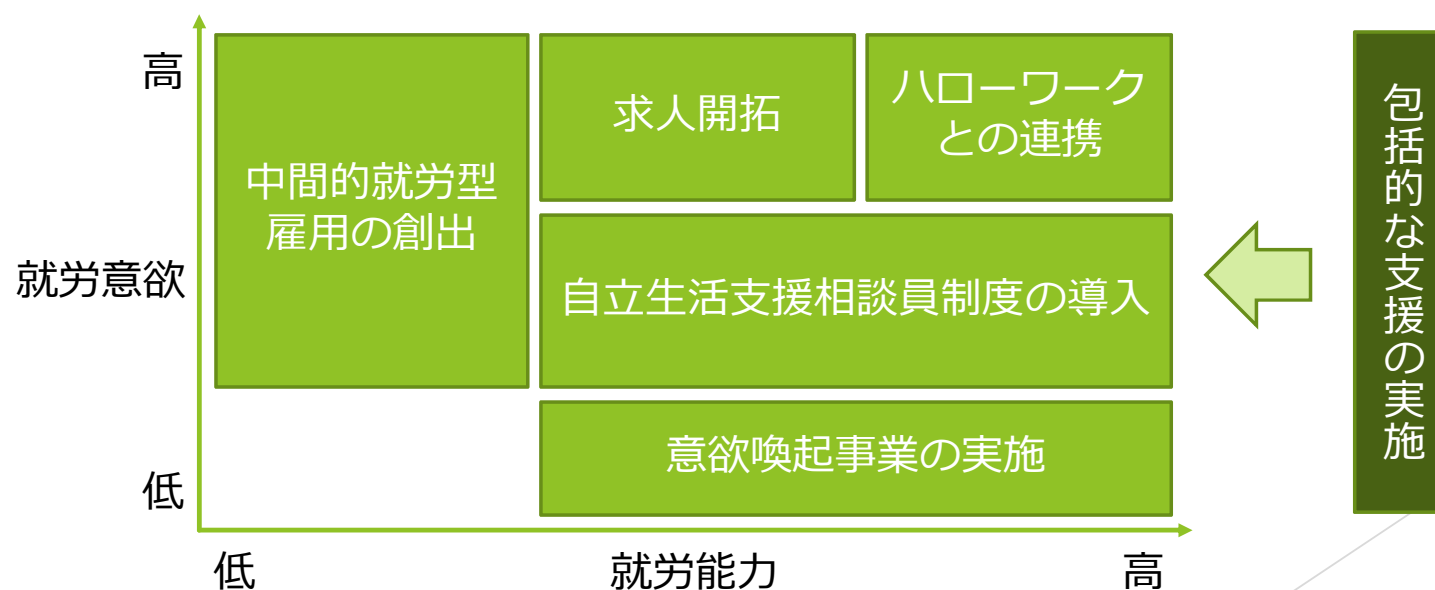
2. 政策例（その2）

▶ 例えば...

政策課題：生活保護扶助費の増加（平成13年度比70%増）

政策目標：特になし

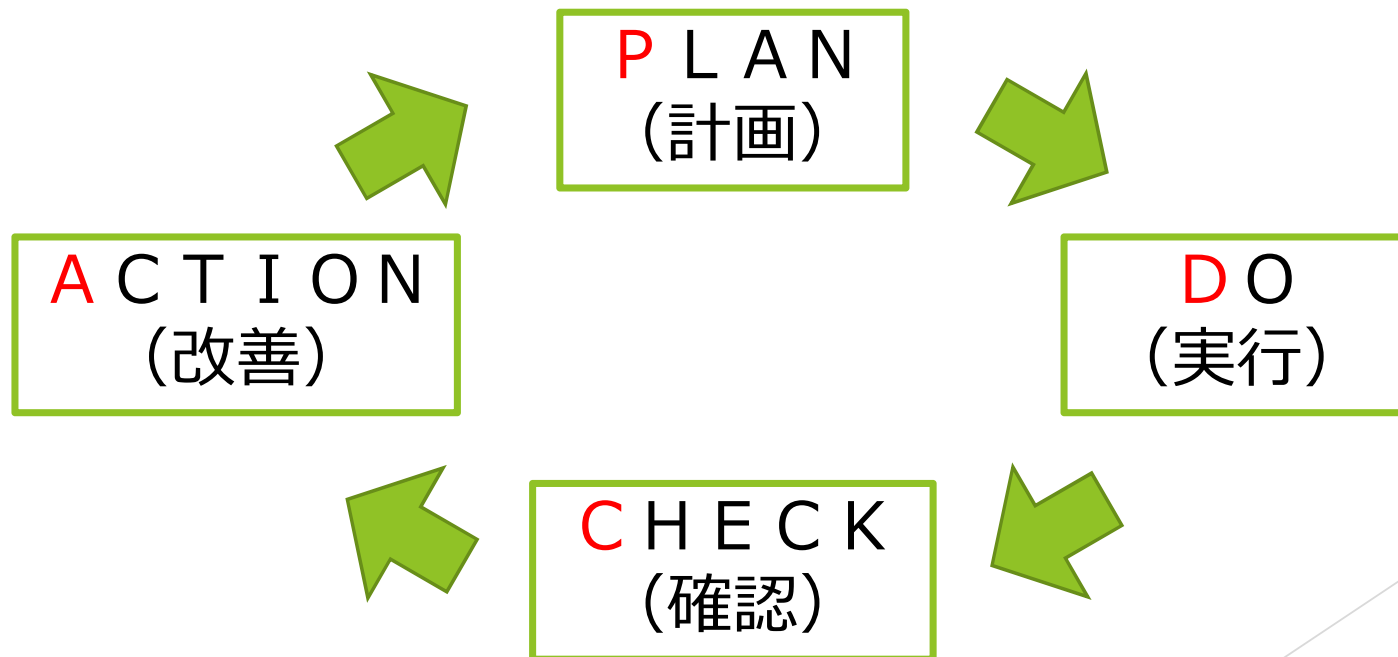
政策手段 生活保護受給者向け雇用創出・就労支援の拡大



3. 政策づくりのきっかけ

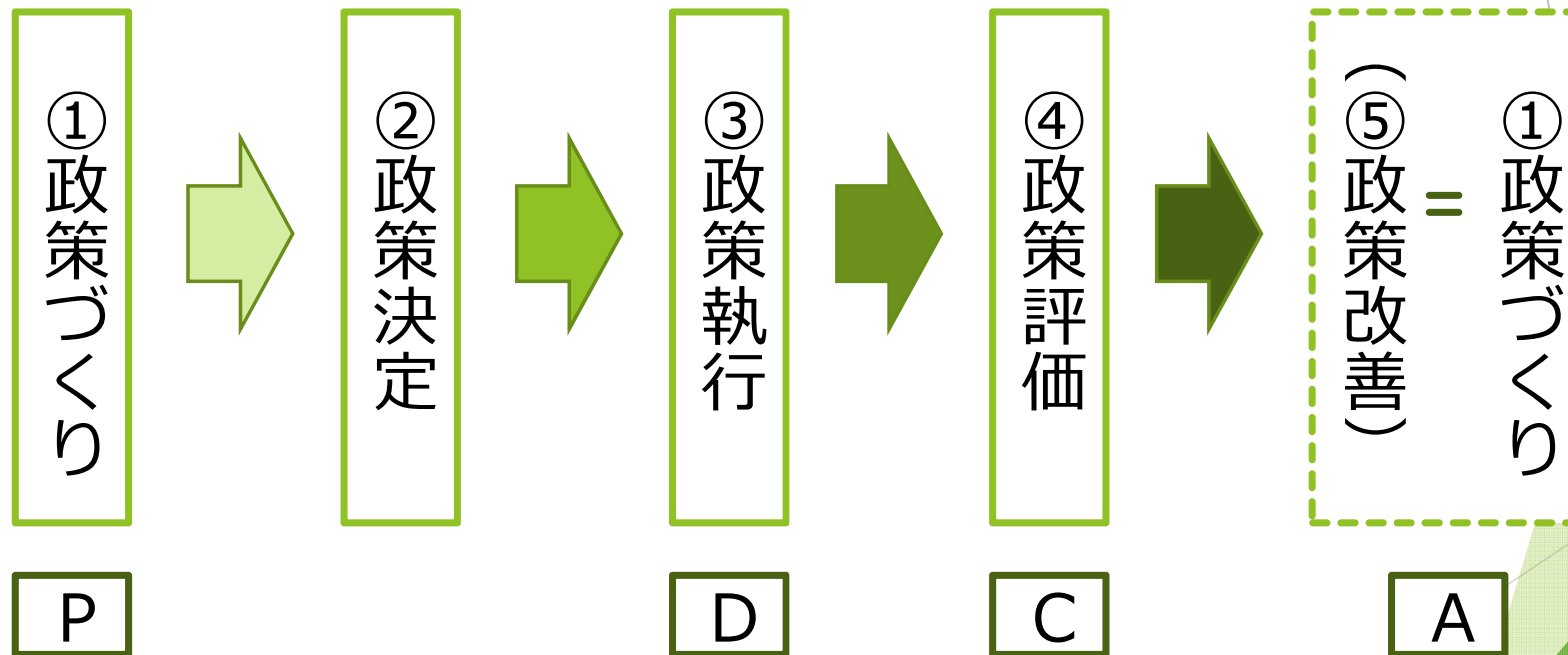
1. 政策の一生

- ▶ 政策づくりは単独で存在しているわけではなく、政策には流れがある
- ▶ と、その前に、PDCAという言葉をご存知だろうか？



1. 政策の一生

► 政策の流れは以下のとおり



1. 政策の一生

② 政策決定

1. 関係者の了解

利害関係者の了解 （例） 保育所建設時の周辺住民

2. 内部決裁

係長の了解→課長の了解→部長の了解

さらには財政や法規担当の了解、首長の了解・・・

3. 議会議決

予算や条例などの形態での議会の議決

議決事項でなくても、言及を要求されることもある

例） 市民便利帳 ⇒支出ゼロで民間に作ってもらう

1. 政策の一生

③ 政策執行

1. 執行体制の整備

執行体制・人員を整備する ←人事課などの了解

2. 執行手順の整理、理解

要綱やマニュアルなどの形で執行の手順や基準などを整理し、執行者に理解してもらう

3. 政策の周知

有効な政策執行のためには企業や住民など対象者・関係者の協力が不可欠である

例) 新保育所の周知

1. 政策の一生

④ 政策評価

● 執行状況の事後評価

政策評価 → 政策づくり (= 政策修正) → 政策決定 → 修正執行
(C) (A = P) (D)

実は、みなさんは、日々、政策評価をしている

例) 低い予防接種率 → 周知不足【政策評価】
→ 周知方法の改善【政策づくり】
→ 保育所との連携強化【修正執行】

政策の存立を
前提している

1. 政策の一生

- 修正すべき点にどう気づくか

軽微な不備 ⇒現場で日々気づいているはず

根本的な不備 ⇒なかなか手をつけられない⇒「政策評価」

- 「政策評価」とは

政策ごとに**共通の帳票**で政策の有効性、費用支出状況などを確認するもので、

基本的には有効性などを**定量的に**数値化して評価する

（目標達成度（%）や点数付けによる）

⇒政策を経年で／お互いに**比較可能に**

1. 政策の一生

- **携わっている仕事が必要だと言われたらどうするか？**

政策評価では、時に、政策の廃止や見直しが伴う

突然、行財政改革担当から「あなたの携わっている政策は効果的ではない。このままでは廃止せざるを得ない」と言われるかもしれない

⇒何かしらの理由付けが必要となる

⇒政策修正＝政策づくりのチャンス！

手段の見直し、目標の見直し、課題の見直し...

そして、新しい政策をつくることへ...

2. 政策づくりのタイミング

▶ どのような時に政策をつくればいいのか？

Lv.1 現場で不都合が生じた時
⇒手段の軽微な変更

Lv.2 「政策評価」により見直しの必要を指摘された時
⇒目的に照らした手段の大幅な変更
目的の変更・再設定

Lv.3 新しい問題に気づいた時
⇒目的の設定、手段の立案

ご清聴ありがとうございました