

第1章 自治体の政策形成

皆さんは「政策」という言葉を聞いて、どのように感じていますか。なんだか難しいものとか、自分とは関係ないものとは考えていないでしょうか。

政策形成の能力が求められるのは、私たち職員一人ひとりです。決して「企画課」や「〇〇政策課」など、特定のセクションだけが政策に携わるわけではありません。

本書では、政策を、「目標と現状との差（ギャップ）を『問題』ととらえ、その『問題』の解決を図るための方策」と考えることにします。

あなたの普段の仕事の中で、ふと疑問に思うことはありませんか。

政策形成は、この疑問から始まるのです。

私たち職員一人ひとりが、それぞれの仕事や身近な物事に問題意識を持ち、そこにある問題に気付くこと、これが政策形成の第一歩です。

第1節 環境変化と自治体の対応

私たちは、今、大きく、そして早く社会環境が変化する時代に生きています。皆さんも、こうした変化を国際社会の動きから日々の生活に至るまで、メディアを通し、また、自分自身の生活体験を通して実感されていることでしょう。

住民が真に豊かさを実感できる地域社会を実現していくためには、このような変化を的確にとらえ、政策を展開していかなければなりません。そのためには、政策を考える私たち自治体職員が、社会の変化について何がどのように変わっているのか、状況を明確に把握していることが重要です。

そこで、自治体の政策形成に関わりの深い環境の変化として、本節では、1. 社会環境の変化、2. 住民ニーズの多様化・高度化、3. 住民と共に進める行政運営、4. 厳しい財政状況、5. 行政経営（NPM）の潮流を、第2節では地方分権改革と地方創生の推進を取り上げます。その上で、第3節では、なぜ自治体職員に政策形成能力が求められているのかについて考えることにします。

1 社会環境の変化

私たちは、社会環境の変化を踏まえて政策を考えていかなければなりません。社会環境の変化は困難な問題を引き起こす原因になりますが、同時に政策展開の可能性を広げてくれる側面があることを忘れてはいけません。主な社会環境の変化は次のとおりです。

- ① 人口減少・少子高齢化の進行
- ② 社会・経済の成熟化
- ③ グローバル化の進展
- ④ 情報通信技術（ICT）の進展
- ⑤ 地球環境問題の深刻化

例えば、③についてですが、平成30年6月末時点の埼玉県の在留外国人数は、全国で5番目に多い173,887人と10年前の約1.43倍となり、県人口に占める割合も2.38%にまで増加しています。そのため、就労、教育など生活の様々な場面で、外国人住民のコミュニケーション能力の不足、日本人と外国人が地域社会を支え合う意識の不足、そして外国人が自立するための環境整備が不十分といった課題が顕在化しています。

外国人住民を地域社会の一員として受け入れ、共に支え合う地域社会をつくるためには、国が動き出すのを待っていてはいけません。自治体が自らの問題としてとらえ、自ら創意工夫し、国に先んじる形で対策を講じなければなりません。

このように、自治体職員には、こうした社会環境の変化に対して、迅速かつ的確に政策を立案・実行していくことが求められています。

2 住民ニーズの多様化・高度化

日本では、戦後長らく、あらゆる面で欧米に追いつくことが実質的な社会目標になっていた感がありました。そして、高度経済成長期を経て、この目標をある程度達成した現在、人々の間に次のような変化が生じ、全国一律的な社会目標は意味を失いつつあります。

まず、経済的に豊かになったことにより自我や自己実現への欲求が高まり、人々の関心は「物の豊かさ」から「心の豊かさ」へと移行するようになりました。さらに、心の豊かさの内容は人によって様々であるため、価値観の多様化が進んでいます。

また、人々は量的な豊かさが満たされてくると、今度は質的な高さを求めるようになってきました。たとえ量が十分であっても、質が良くなければ満足できないのが現代の特徴

とも言われています。

このように人々の意識が変化したことにより、行政に対する住民のニーズも多様化・高度化しています。これからの自治体は、住民のニーズを的確に把握し、住民の目線で政策を立案、実施していかなければなりません。

3 住民と共に進める行政運営

社会環境や価値観の変化等に伴い、行政に求められる住民ニーズは多様化・高度化してきています。しかしながら、自治体のみでそのすべてに対応していくことは、質的にも量的にも限界があります。

一方で、行政だけではなく、住民やコミュニティ組織、NPO、民間事業者などの地域の主体の中に、「自分たちのまちは、自分たちの手で良くしていきたい」という意識を持つ主体が増えています。このような様々な主体は、「公」の主要な担い手となり得る意欲と能力を兼ね備えており、様々な活動を既に活発に展開しています。

このような住民の意思を行政運営に反映させるためにも、これからの自治体は、住民の理解と納得が得られるように、政策形成の過程を含めて、行政の持つ情報を幅広く、分かりやすく、積極的に提供することで、透明性を高めていかなければなりません。

その上で、多様な住民参加の形態・方法を模索していくことが重要です。そのための手段として、「パブリックコメント制度」や「住民投票」などを活用する自治体や、住民自治の根本規範ともいえる「自治基本条例」を作成する自治体、行政活動への住民参加の制度を定めた「住民参加条例」を作成する自治体も増えています。

多様化・高度化する住民ニーズを的確に把握し、住民が真に豊かさを実感できる地域社会を実現するためには、自治体が一方的に政策を考え、実施するのではなく、住民の知恵やエネルギーを引き出し、政策を共に作っていくという姿勢が求められているのです。

そのためには、自治体は、住民をはじめとした、地域の多様な主体の力を引き出していく必要があるでしょう。

今後は、これらの点を踏まえて政策形成を進めていかななくてはなりません。

4 厳しい財政状況

これまで見てきたような社会環境の変化の中で、量、質ともに行政需要が拡大する一方、長引く景気の低迷により、国、自治体の財政はともに厳しい状況にあります。

平成30年度末の国及び地方の長期債務残高（予算ベース）は、国が約915兆円、地方が約192兆円となっています。また、平成30年度の国の一般会計歳入（当初予算ベース）では、租税及び印紙収入は全体の約60.5%であり、残りのうち、34.5%（約33兆6,900億円）を公債金収入が占めています。

埼玉県も例外ではなく、県債残高は年々上昇し続け、平成31年度の当初予算時見込みでは3兆8,122億円となっています。平成8年度末に2,516億円あった基金の残額は、平成30年度末見込みでは735億円となっており、4分の1程度にまで減っています。また、歳入予算の30.7%は、県債、地方交付税及び国庫支出金で占められており、財政的に借金や国に未だ依存している状況です。

このような状況下では、いかにして歳入を増やすのかといった視点を持つことも重要です。その際には、短期的な歳出増にこだわるのではなく、地域産業の育成による中長期的な歳入の増加を目指すなど、「未来への投資」といった切り口から政策を考えることも必要でしょう。

このように、厳しい財政状況の下で、今後も自治体は政策を実施していかなければなりません。最少の資源（人・物・金・情報）の投入で、最大の効果を上げるような政策を考えるとともに、住民の立場に立って、政策の取捨選択、優先順位付けをしていくことが大切です。

5 行政経営（NPM）の潮流

自治体財政の悪化を背景に、民間企業の経営手法を可能な限り行政に導入する動きが進んでいます。行政経営（New Public Management、略してNPM）と言われるこの流れは、1980年代に、イギリス、アメリカ、ニュージーランドなどで導入が図られ、諸外国の行政改革において一定の成果を挙げています。

NPMの理論は、民間企業の経営理念・手法を導入し、競争原理を働かせて、行政活動の効率化や質の向上を図ろうとするものです。主な内容としては、①業績主義・成果主義を導入すること、②市場競争原理を導入すること、③住民を民間企業における顧客と見立て、住民の満足を得る行政を行うこと^{*1}、④組織をフラット化し現場に権限を委譲することなどです。まさに、これまでの「行政運営」を「行政経営」に変えようとするものです。

^{*1} 民間企業では「顧客満足」（Customer Satisfaction、略してCS）と言われ、マーケティングの基本とされています。これは、企業自身がどのように物を売るかという売り手志向ではなく、誰がどのような物やサービスを望んでいるのかという顧客志向の取組のことです。

この考え方では、住民^{*2}を民間企業でいうところの顧客ととらえ、住民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有しているとします。その上で、行政の最大の目的は、住民が納める税金や受益者負担に見合った行政サービスを提供し、税金や利用料金の払い甲斐、いわゆるバリュー・フォー・マネー（Value for Money、略してVFM）を高めることだと考えます。

NPMのうち、市場メカニズムの活用を図る取組としては、PFI（Private Finance Initiative）、民間委託、指定管理者制度、市場化テスト、民営化などが挙げられ、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、様々な手法で公共サービスの民間開放が図られており、各自治体に定着しつつあります。

これまでの行財政改革が手詰まりの状態の中で、NPMの考え方は、今後の自治体行政を活性化させる有力な方法として、ますます重要となっています。しかし、NPMが、行政活動の効率化や質の向上をもたらす一方で、その問題点も指摘されています^{*3}。

NPMによる短期的な成果・効果だけを追うのではなく、中長期的な視点に立って政策の効果（アウトカム）^{*4}を考えることを忘れてはなりません。政策形成を行うに当たっては、このような新しい行政経営、NPMの流れを踏まえ、民間の経営手法を政策の実現手法として取り入れることが必要不可欠なのです^{*5}。

また近年では、政策の有効性と信頼性を高めるため、客観的なデータに基づいた政策立案（EBPM^{*6}）を行うことも求められているところです。

*2 正確には、納税者又は行政サービスの享受者となります。

*3 例えば、NPMの顧客志向が進むことで、住民が行政サービスの受け手という受動的な立場に固定化され、行政サービスの単なる「受益者・お客さん」となってしまう、住民自らが自治の主体であるとの意識を奪ってしまうといった懸念があることなどが指摘されています。

*4 本書46頁

*5 行政経営については、『行政経営の時代』（上山信一著、NTT出版）、『自治体再生戦略』（上山信一、伊関友伸共著、日本評論社）、『NPMによる自治体改革』（白川一郎、㈱富士通総研経済研究所編著、（財）経済産業調査会）等を参照。

*6 Evidence Based Policy Makingの略

第2節 地方分権改革と地方創生の推進

1 地方分権改革のこれまでの歩み

これまでの地方分権改革は、大きく（１）第1次地方分権改革と（２）第2次地方分権改革に分けられます。

（１）第1次地方分権改革

平成12年4月に施行された「地方分権一括法^{*7}」では、地方分権を推進するため、①機関委任事務制度の廃止とそれに伴う自治事務と法定受託事務への事務の再編成、②国の関与の廃止・縮減、③権限移譲の推進、④都道府県と市町村の関係の見直しなどが図られました。その結果、国・県・市町村の関係は、従来の「上下・主従」から「対等・協力」へと大きく変わりました。

しかし、この地方分権改革は、事務権限の移譲にとどまり、財源の移譲は進みませんでした。そこで、「地方が決定すべきことは地方が自ら決定する」という方針の下、①国から地方への税源移譲、②国庫補助負担金の廃止・縮減、③地方交付税の見直し、の3つを一体的に行う三位一体改革が行われました。

この改革により、税財政面で自治体の裁量を増やし、その自主性・自立性を担保することが期待されました。具体的には、平成16年度から平成18年度までの3年間で、①約4.7兆円の補助金・負担金の削減・廃止、②所得税から個人住民税へ約3兆円の税源移譲、③地方交付税約5.1兆円の大幅な抑制、が実施されました。

その一方で、三位一体改革による地方交付税総額の削減のショックが、市町村合併を加速させる要因になったとも指摘されています。

（２）第2次地方分権改革

平成18年12月には、国から地方へ権限と税財源を移すための基本理念と手続きを盛り込んだ地方分権改革推進法が成立し、平成21年12月には「地方分権改革推進計画」が閣議決定され、その後、いわゆる第1次一括法、第2次一括法に基づき、①義務付け・枠付けの見直し、②国・都道府県から都道府県・市町村への権限移譲が図られました。その後も範囲の見直しを行い、令和2年4月現在、第9次一括法まで成立しています。

また、平成26年6月には、地方分権改革有識者会議において「地方分権改革の総括と

^{*7} 正式名称は、「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」です。

展望」が取りまとめられました。これを受け、新たに地方の「発意」と「多様性」を重視し、地方に対する権限移譲及び規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」が導入されました。

このように、地方分権改革の推進に伴い、自治体を持つ権限は拡大しつつあります。移譲された権限を有効に活用し、地域に対する責務を果たすためにも、私たち自治体職員の政策形成能力が求められているのです。

2 「平成の大合併」

こうした流れの中、全国で市町村合併が活発に行われてきました。自主的な市町村合併を推進するため制定された「合併特例法^{*8}」は平成11年に改正され、合併特例債を柱とする財政支援策が創設されました。「合併特例法」は1年間の経過措置を経て平成18年3月をもって失効しましたが、平成17年4月1日から「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる合併新法）が平成21年度までの時限立法として施行され、引き続き自主的な市町村合併を推進するための措置が講じられました。

いわゆる「平成の大合併」と呼ばれる国主導の合併推進施策の結果、全国の市町村数は、平成11年3月31日の3,232から、平成31年4月時点では1,718にまで減少しました。また、県内でも市町村合併が行われ、平成11年度の92から、平成23年10月11日には63まで市町村数が減少し、現在に至っています。

このような平成11年以来の全国的な合併推進運動について、政府の第29次地方制度調査会は、合併新法の期限である平成22年3月末までで「一区切りとするのが適当」と答申しました。そして、今後の事務処理については、市町村合併、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携、小規模市町村に対する都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、「それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべき」と提言し、今後の基礎自治体のあり方についての基本的な考え方が示されています。

平成の大合併は、新しい地域づくり・まちづくりを考える、すなわち政策形成に取り組む大きな契機になったと言えます。各自治体は、今後も、それぞれが置かれた地域の現状や将来動向を踏まえながら、自らの判断で自由に選択していくことが求められているのです。

*8 正式名称は「市町村の合併の特例に関する法律」です。

3 地方創生と今後の自治体運営

地方創生は、人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への一極集中を是正し、それぞれの地域で住みやすい環境を整え、将来にわたって活力ある地域社会を実現することを目的としています。

国においては平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、同年12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されました。

同法においては、県及び市町村にも地方版総合戦略を策定するよう努力義務が規定されています。

また、令和元年12月には「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されたところです。この中で新たな横断的な目標として、①多様な人材の活躍を推進することと②新しい時代の流れを力にすることが掲げられています。②は具体的に、地域におけるSociety 5.0の推進と地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくりの推進が求められています。

地方創生は、各地域が熱意と創意工夫により、その地域の強みや魅力を活かした自主的・主体的な取組が重要であり、各自治体には、時代の潮流を捉え、その地域の特性に応じた戦略的なまちづくりが求められています。これには、行政ニーズを的確に捉え、課題解決を図る職員一人ひとりの政策形成能力の向上が必須なのです。

第3節 自治体職員と政策形成

1 政策形成能力の必要性

政策形成能力とは、「住民の福祉を向上させるための政策を立案する能力にとどまらず、これを実施し、その成果の評価を踏まえて改善していくことを含む総合的な能力」であると言えます。

地方分権が進み、国・県・市町村の関係は、これまでの上下関係から対等協力の関係へと変わりました。これにより、自治体は自己決定権を拡大することができ、地域の多様な主体と共に「地域のことは、その地域の実情により、その地域の責任で行う」ことが可能となったのです。

このように地方分権が進展する中、住民は、多様なニーズや地域の状況に応じた特色ある政策の実行を自治体に求めています。これからは、自治体の政策形成能力の高低によって、自治体間に格差が生じてくることが予想されます。来るべき自治体間競争の時代において、住民の期待にしっかりと応え、選ばれる自治体になるためには、地域の実情と住民のニーズを一番知り得る立場にある自治体職員の政策形成能力を、格段に高めていくことが要請されます。

自治体職員の政策形成能力を高めるためには、職員個人の努力も大切ですが、組織全体で取り組む必要があります。分権時代の自治体は、困難な政策課題に組織としてチャレンジする「挑戦する組織」に変わっていくことが求められているのです。

しかし、一朝一夕に組織が変化することはありません。そのためには、まず職員一人ひとりが変わらなくてはなりません。自治体職員の政策形成能力の向上は、そのための第一歩となります。

自治体職員の政策形成能力の有無にかかわらず、「政策実施の結果＝行政サービス」を手にするのは地域住民です。住民の負託と信頼に応えるためにも、私たち自治体職員一人ひとりが、政策形成能力の向上に努めていかなければならないのです。

2 政策形成と意識改革

ここまで自治体を巡る大きな環境の変化を概観してみました。このほかにも、今日の自治体は日々刻々と様々な変化に直面しています。私たち自治体職員は、このような変化を機敏に感じ取って、新たな環境に対応した政策を展開し、事務事業を行わなければなりません。

第1章 自治体の政策形成

せん。それゆえ、これからの政策形成は、従来のものの見方や考え方、発想にとらわれていてはできないのです。

常にこれまでとは違ったものの見方や考え方、視点を持って、環境の変化をとらえて問題を発見し、これまでとは違う自由な発想で解決策を企画、提案することが必要になります。従来の慣習や前例を踏襲していたのでは、新たな問題の発見や、住民が真に求めているニーズを掘り起こすような政策形成はできません。

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。常に住民の目線で問題を発見し、新鮮な発想で斬新な解決策を考えることが求められています。こうした意識を持つためには、すべての職員が、日常の業務の中で何事にも疑問や関心を持つことが重要です。つまり、どのような部署に配属となり、また、どのような業務に就いていても、すべての自治体職員に、政策形成能力が求められているのです。

意識改革を行わなければ政策形成、すなわち、住民や社会の多様なニーズに合った行政を行うことはできないのです。私たちは常に意識改革を図り、ニーズに合った政策形成を行っていかねばなりません。私たち自身が変わること、これが政策形成の第一歩なのです。

◆◆◆第1章のポイント◆◆◆

- ① どのような部署に配属となり、また、どのような業務に就いていても、すべての自治体職員に、政策形成能力が求められています。
- ② 自治体を取り巻く環境は大きく変化しており、私たち自治体職員は、この変化を的確にとらえ、政策を展開していかなければなりません。
- ③ 地域の実情と住民のニーズを一番知り得る立場にある自治体職員こそ、政策形成能力を身につけることが必要です。
- ④ 自治体職員一人ひとりの政策形成能力の向上が、組織を変革させる大きな原動力となります。
- ⑤ 常に住民の目線で問題を発見し、新鮮な発想で斬新な解決策を考えることが求められており、こうした「職員の意識改革」が政策形成の第一歩です。