

第2章 政策形成過程とは何か

第1節 政策形成

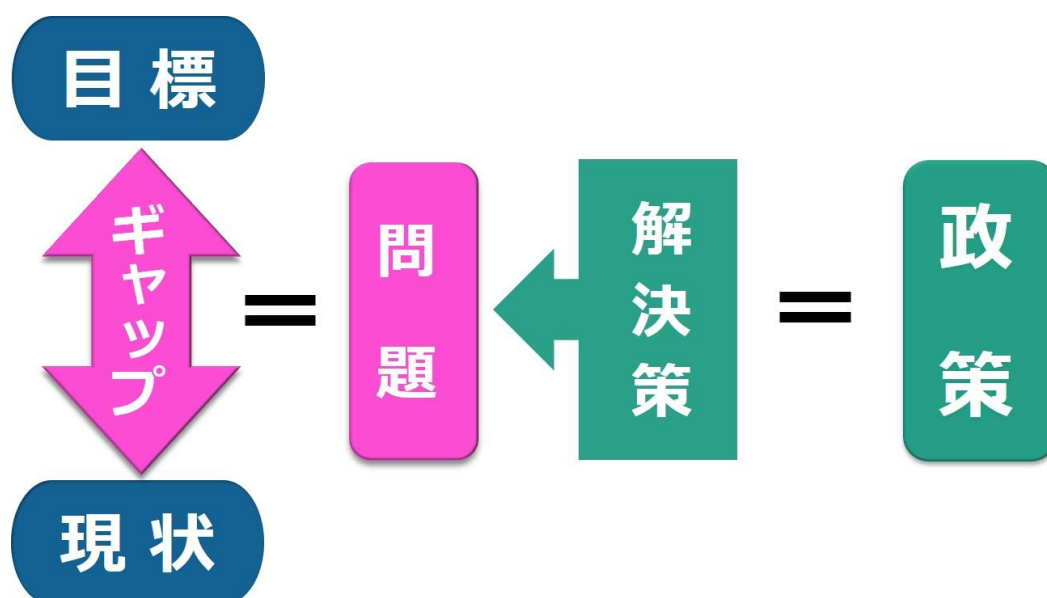
1 政策とは何か

政策とはどのようなものなのでしょうか。

政策は、これまで様々な捉え方や定義がなされてきました*1。

このテキストでは、目標と現状との差（ギャップ）を「問題」ととらえ、その「問題」の解決策を「政策」と考えることとします。

続いて、政策がどのように成り立っているのかについて考えてみましょう。政策の全体像は、次のように図式化することができます。

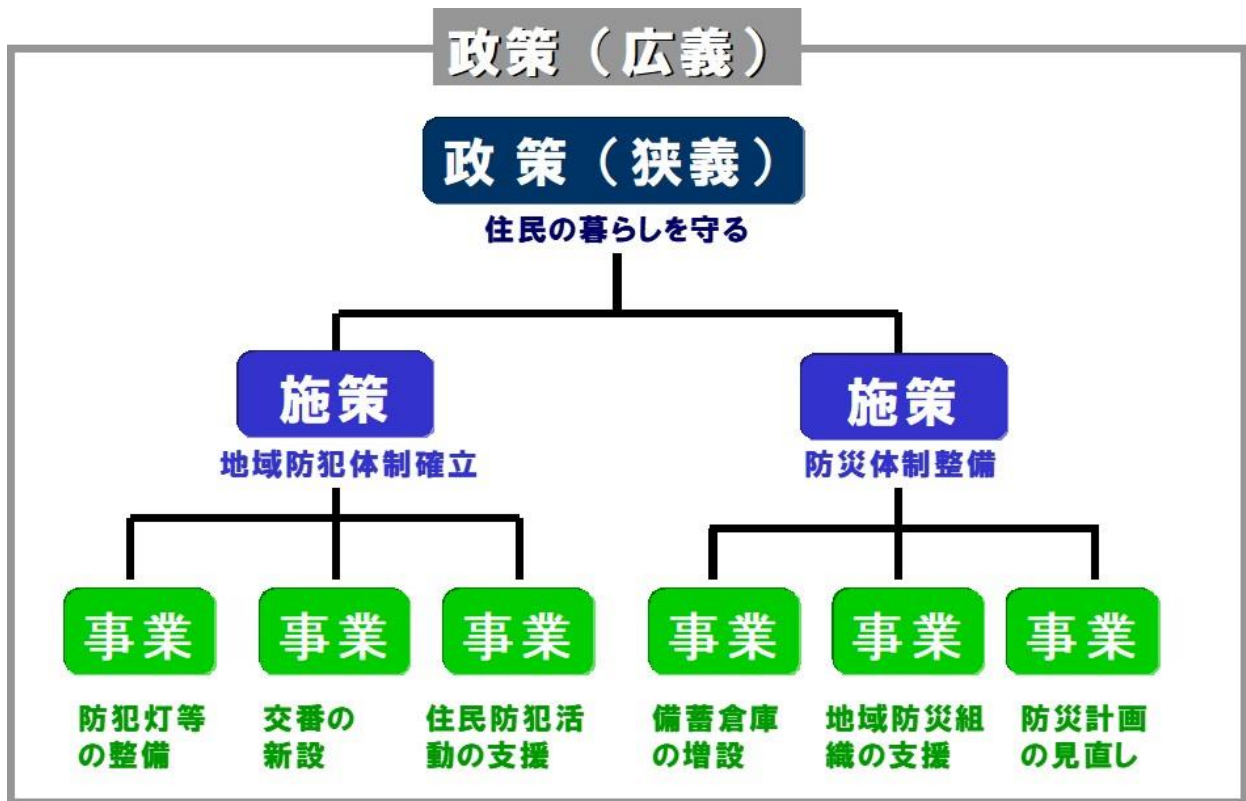


このように、「政策」は、目標と現状との差（ギャップ）を埋める方策、現状を目標に到達させる方策です。

*1 一例として、「個人や企業では解決できない公共問題に対する政府のとり問題解決の技法」や、「地域社会の様々な問題を解決し、住みやすい地域を実現するための国や地方自治体の行動指針」ととらえることができます。

2 政策の段階的体系

政策は、狭義の政策・施策・事業に体系化されます。そして、それぞれは、段階性のある体系をなしています。体系図は次のとおりです。



事業が実施されることにより、施策が達成されます。つまり、「事業」の目的は「施策」であり、「事業」は「施策」を実現するための手段となっています。そして、施策が実現されることにより、政策が達成されます。ここでも、「施策」の目的は「政策」であり、「施策」は「政策」を実現するための手段となっています。下位のものが手段となってその上位のもの（＝目的）を実現し、それが実現されることによって、さらにその上位のものが実現されるという因果関係があります。

しばしば政策と施策、事業の違いが問われますが、このテキストでは、最も高次な行政の目標と方策（達成方針）等を示すものが「政策（狭義）」であり、その下に政策を具体化するための複数の「施策」が、さらにその下に「事業」が連なる形をとるものと関係づけることにします。

3 政策の構造

(1) 政策の目的

政策にはそれが達成しようとする目的が含まれていなければなりません。目的には具体的なものから抽象的なものまでありますが、その具体性・重要性から、行政が達成しようとする目的は段階的な構造となっており、下位の目的は上位の目的の手段となっています。

(2) 政策の主体

政策の実施主体は、多くの場合は政府、自治体などの行政機関ですが、第1章で説明したとおり*2、今日、公共サービスの提供をすべて行政機関のみが担うわけではありません。

N P O (Non-Profit Organization : 非営利組織) や N G O (Non-Governmental Organization : 非政府組織)、ボランティア、民間事業者等、多様な担い手が公共サービスを提供しています。こうした担い手も、政策の主体となり得るのです。行政は「協働」や「パートナーシップ」をキーワードにして、共に政策を実施することになります。

(3) 政策の対象

政策は特定のカテゴリーの人・事業者等を対象とする場合が多くあります。行政サービスの受益者が政策の対象者であることが多いのですが、一方、一定の社会的目的を達成するために、住民の行動を制御する規制行政にあっては、規制の対象となる者とその政策の執行によって利益を得る者とが必ずしも一致しません。

(4) 政策の手段

政策の目的を達成するために、どのような方法をとるのが大きな問題となります。目標を実現するための行政の手法として、①権力的な手段、②経済的誘因の提供、③情報の提供、④物理的制御、⑤直接サービスの提供などが考えられます*3。

①権力的な手段

法的な権限に基づき対象者に一定の行為を義務づけ、それに従わなかった場合には、強制的に罰則を課すなどしてあるべき方向に導こうとするものです。具体的には法律・条例等の根拠に基づいて行われ、この手法は公権力の行使が認められている政府・自治体の最も基本的な政策手段です。

*2 本書3頁

*3 ここでは佐々木信夫著「自治体の公共政策入門」(ぎょうせい)を参考にしました。

②経済的誘因の提供

経済的利益の最大化を目指す行動動機をとらえて、一定の行動を促したいときはプラスの利益を付与し、逆にそうした行動に走らないようブレーキをかけたいときは不利益を与えることで望ましい姿を実現しようとするものです。具体的には補助金の交付や過料の徴収などです。

③情報の提供

期待する行動を選択するような情報を積極的に提供することで対象者の行動を促そうとするものです。情報提供の一種として「行政指導*4」があります。対象者の任意の行動に基づくという点で前記①②よりも効果の確実性という点で劣ります。

④物理的制御

公園への車両進入禁止など人々の行動を物理的に一定方向へ向かうよう環境操作を行う方法です。

⑤直接サービスの供給

行政が直接サービスやモノを供給する活動です。行政が民間活動を補完する場合、民間活動ではできない活動分野、またはやってはならない活動分野に対して、行政が直接サービスの供給主体となって行うことをいいます。

(5) 政策の表現形式

政策は、様々な方法によって表明され、伝えられています。

地方自治体における政策の代表的な形式で、かつ実効性の大きいものとして、①計画、②条例・規則、③予算、④行政指導の4点が挙げられます。

ある特定の政策を実施する際に、これらの形式を複合的に併用する場合があります。

しかし、政策は、ただ立案し、提起すればいいということではなく、実現しなければ意味がありません。そのためには、「方針（施政の基本的な考え方）」、「方向（どちらに進めるか）」、「方法（どうやって実現するか）」を兼ね備えさせ、政策に具体性を持たせる必要があります。

*4 行政指導は行政手続法により、「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特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。」(2条6号)と定義されています。法的強制力によらず、あくまで相手方の自発的同意による受け入れを求める点に特徴があります。

第2節 政策形成過程とは何か

政策形成の過程は、一般に、次の4つの過程のサイクルとしてとらえることができます。これは、仕事の進め方についてのPLAN(計画)・DO(実施)・CHECK(評価)・ACTION(改善)のマネジメントサイクルと同じ考え方に立つものです*5。

政策を企画・立案し、実施して、その結果を評価し、さらに次の政策の企画・立案につなげるというらせん状のサイクルになっています。

【政策形成過程（マネジメントサイクル）】



1 政策立案過程(P L A N)

政策立案過程は、政策形成の最初の過程であり、次の9つのステップから成ります。

- | |
|---|
| ①現状の把握 → ②理想の認識 → ③目標の設定 → ④問題の発見 →
⑤問題の分析・構造化 → ⑥政策課題の設定 → ⑦政策案の検討・選定 →
⑧政策案の提案 → ⑨政策の決定 |
|---|

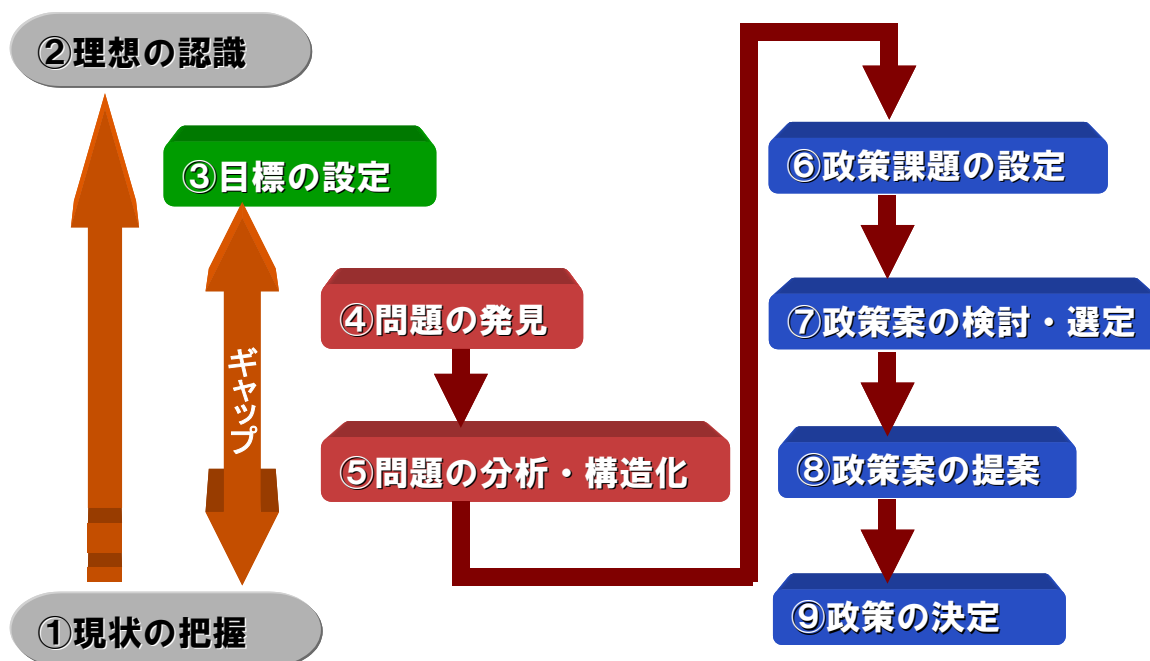
政策形成の第一歩で、かつ一番大切なステップは、問題を発見することです。そのために、収集・整理された情報を基に現状を客観的に把握した上で、現状を理想へ近づけるために具体的な目標を設定します。

次に、問題を引き起こす要因などを探ることにより、要因相互の関係を明らかにし、目標達成のために行政として解決すべきことを政策課題として設定の上、政策案を検討、作

*5 PLAN→DO→SEE(評価)を唱える人もいます。また、DOの前に、DECIDE(意思決定)を加える考え方もあります。

成します。政策案は複数作成し、事前評価によってそれらに優先度をつけ、住民・議会・首長などに提案します。政策案の選択については、住民の合意を踏まえ、最終的には議会や首長等により、組織的な意思決定が行われます。

【政策立案過程】



2 政策実施過程(D O)

政策実施過程は、立案した政策を実施し、評価・見直しする過程です。この過程では、戦略を立て、効果的に事業を実施していく必要があります。また、長期にわたる政策の場合には、実施の途中で発生する問題や環境変化に対する迅速な対応が必要となります。

3 政策評価過程(C H E C K)

政策評価過程は、実施した政策を評価する過程です。この評価には、事後評価のみならず政策立案過程（意思決定手続等）の評価も含まれます。多角的、総合的に評価するなどの留意点を踏まえて、的確に評価することが必要です。

4 政策改善過程(A C T I O N)

政策改善過程は、評価結果を基に政策を見直す過程です。新たな政策の立案過程や実施過程にフィードバックし、以後のより良い政策形成に役立てるものです。

第3節 政策法務

1 政策法務とは何か

自治体の条例制定権や法令解释权が拡大する中で、自己決定・自己責任の原則の下、自治体には、独自の政策を形成し、実施していくことが求められています。

これに伴い、自治体の政策形成・実施と法務を結びつける、「政策法務」の視点とその取組が重要となっています。

政策法務のポイントには、①条例・規則等を政策の実現手段ととらえること、その際に、②条例・規則等を制定するだけにとどまらず、その執行と争訟・評価も対象とすること、などが挙げられます。

地域の課題解決に向け、自治体は、「法」という道具（ツール）を駆使して、政策を立案・実施していかなければなりません。言い換えるなら、私たち自治体職員は、「法令に使われる職員」ではなく、「法令を使いこなす職員」となることが求められているのです。

2 政策法務の段階

政策法務は、次の3つの段階から構成されます。

- ①条例・規則等の立案を行う「立法」
- ②条例・規則等の内容を解釈し、制定された目的に沿って適切に適用する「執行」
- ③条例・規則等の運用・執行の成果や状況を点検して見直しを行う「争訟・評価」

(1) 立法

政策を実現するためには、条例・規則等を制定する立法段階で、いかに効果的、効率的な制度設計を行うかが重要です。

ここで注意しなければならないのは、立法事実^{*6}をどのように把握するかです。立法事実は、制定・施行後の解釈や運用の方針にもなるため、抽象的なものではなく、現実性や客観性を持たなければなりません。

自治体の制定する条例・規則等は、住民の権利義務に大きな影響を与えます。そのため、実際に条例・規則等を制定するに当たり、課題を解決するうえで、現行の法令等では本当に解決できないのかといった検討が必要です。アカウンタビリティ（説明責任）の観点か

*6 立法の基礎にあつて、その合理性を支える社会的・経済的な背景やその状況のことを指します。

らも、十分に議論を尽くし、公平公正を確保することが求められます。

(2) 執行

政策を実現するためには、制定された条例・規則等を、当初期待した目的に沿って適切に執行する必要があります。

ただし、定められた基準や手続を、忠実に実施するだけではいけません。住民ニーズの変化などで状況に合わなくなり、それまでの条例・規則の解釈や取扱いを変更しなければならないこともあります。地域の課題解決のため、自治体の法令解釈権を十分に活用して、政策を実現させることが求められているのです。

(3) 争訟・評価

執行の成果や状況を評価して、必要がある場合には条例・規則等の改廃や執行の見直しにつなげることが重要です。その際には、条例等の目的・内容や執行状況などの多様な視点から評価するとともに、場合によっては時期を設定し、定期的にも実施することも有効です。

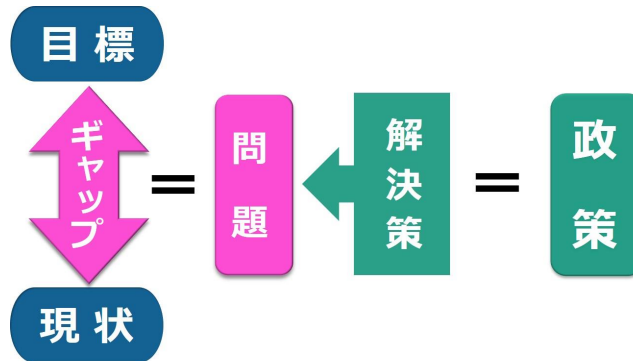
また、自治体が行う条例制定や法令解釈に対しては、最終的に各自治体が責任を問われることとなります。これは、条例等を執行することで、訴訟や不服審査請求が提起されることを意味します。これにより条例・規則等が違法・無効とされたり、従来の執行の方法が否定されたりすることで、当初期待した目的が達成できなくなる恐れがあります。

3 政策法務とマネジメントサイクル

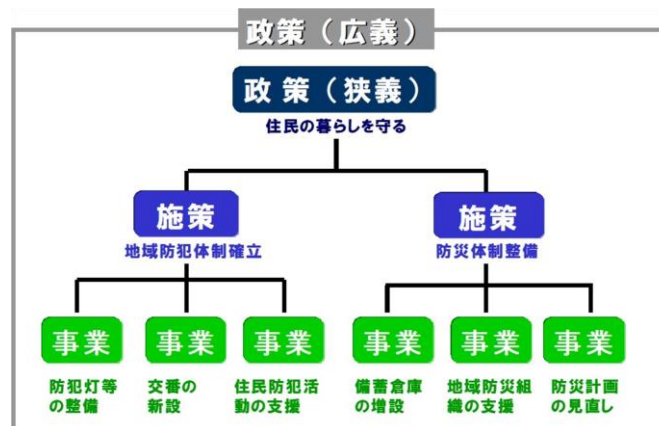
政策法務における、立法、執行、争訟・評価の3つの段階は、マネジメントサイクルにおけるPLAN(計画)、DO(実施)、CHECK(評価)・ACTION(改善)としてとらえることができます。つまり、単に条例・規則等を制定して終わりではなく、執行する中でその課題点を探り、社会環境の変化なども踏まえて評価することを通じて、不断に見直しを行うことが求められているのです。

◆◆◆第2章のポイント◆◆◆

- ① このテキストでは、目標と現状との差（ギャップ）を「問題」ととらえ、その「問題」の解決策を「政策」と考えることにします。なお、政策は、次のように図式化することができます。



- ② 政策は、「(狭義の)政策」、「施策」、「事業」に体系化されます。最小単位が事業であり、事業の束が施策、施策の束が政策で、これら全てを包含して(広義の)政策の体系ができています。



- ③ 政策形成過程は、「政策立案過程(P L A N)」「政策実施過程(D O)」「政策評価過程(C H E C K)」「政策改善過程(A C T I O N)」のマネジメントサイクルから成ります。

