

政策手法の紹介



財団法人地域開発研究所主任研究員 牧瀬 稔

今回（本稿）は、政策形成の手法について分かりやすく説明するために「Q & A方式」で紹介します。

質問をしているのは、某市役所の企画課企画係に勤務する若手職員の江田さん。そして回答は牧瀬です。

【質問】

政策形成手法・・・の前に、そもそも「政策」の意味が分からないんですけど・・・。

政策とは何か……。実は、とても難しかったりするんだ。政策の定義は、バラエティに富んでいる。いくつか紹介すると、例えば「政府が、その環境諸条件またはその対象集団の行動に何らかの変更を加えようとする意図のもとに、これに向けて働きかける活動の案」という定義がある（西尾勝（1993）『行政学』有斐閣）。

また、「自治体の取り組みによって解決すべき問題は何か、自治体が解決（達成）しなければならない課題は何かを明確に示すことによって、具体的な行動プランである事業の方向性や狙いを表明したものと定義する学者もいるんだよね（真山達志（2001）『政策形成の本質』成文堂）。

その他、たくさんの「政策」の定義があるのが現状なんだよね。その様々な定義がある中で、私は「地域（国や自治体（ひとまとめにされる土地のこと）が抱える問題の解決を図り、住民の福祉の増進を実現するために示された方向と対応」と捉えているんだ。ちなみに、地域は市域であったりとか、小学校区域であったりとか、ケースによって異なるものと考えている。そして政策に求められることは、

問題を解決する、あるいは方向と対応を実現するための「具体的な複数の手段」を提示することが重要と考えているんだ。ちなみに、「具体的な手段」のことを「事業」と言うよね。

ここで簡単に「政策」「施策」「事業」の意味を紹介しておこう。政策とは「自治体が目指すべきまちづくりの方向や目的を示すもの」になるし、施策とは「政策を実現するための方策」と捉えられる。そして事業とは「施策を実現させるための具体的な手段」となるんだ。政策は施策の集合体だし、施策は事業を集めたものになる。「政策づくり」と言うと高度な次元の話と思う職員も多いけど、「いま、そこにある問題を具体的にどのような手段で解決していくか」という、実は「事業」の提案なんだよ。事業の積み重ねが政策へとようになっていく。だから「政策づくり」は、そんなに難しいことではないと思う。そして、たくさんの事業を提案していくことがポイントなんだ。

「政策」「施策」「事業」を行政の組織に例えて、簡単に言うと「部」は政策レベルを扱い、「課」は施策を対象とするんだ。そして「係」は事業を実施することになる。これが「政策」「施策」「事業」の関係なんだよ。

江田さんは、企画「係」に所属する担当だから、今の時点では「事業」をつくる（形成）することになるよね。ただ、勝手に事業をつくっていいわけではなくて。ちゃんと部の政策や課の施策を踏まえた上で、事業をつくらないといけないんだ。ちゃんと部や課の方向性を捉えているかな？それをしっかりと把握して理解していないと、提案する事業も方向性が違ったものになってしまうんだ。なの

で、上司や同僚とコミュニケーションを密にして、それぞれの考えをしっかりと把握してね。

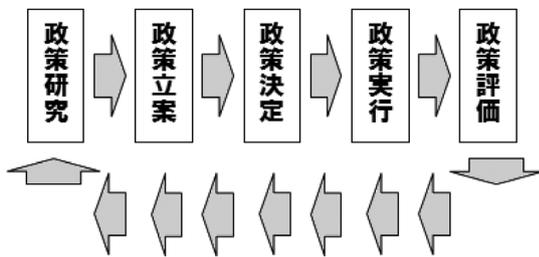
【質問】

政策の意味は何となく分かりました。じゃあ、「政策形成」って何なんですか。形成って「形づくること」という意味があるようですが、いまいち政策形成の意味が分かりません。

次は政策形成について考えてみよう。政策形成の流れのことを「政策形成サイクル」というんだ。このサイクルは、大きくわけて「①政策研究」「②政策立案」「③政策決定」「④政策実行」「⑤政策評価」の5ステージからなっている（図表1）。

例えば、観光誘客を進めようとするよね。観光誘客を進めるということは、その前提として、きっと観光誘客が進んでいない現状があるんだ。その現状

図表1 政策形成サイクル



を把握したり、「なんで観光客が来てくれないのかな」と理由を考察すると思う。観光誘客を実現するためには様々な事業案がでてくると思う。ここまでの過程が「①政策研究」になるんだ。ポイントは、さっき言ったけど「具体的な複数の手段」を考えることだよ。

そして提示された複数の事業案の中で、いくつかの事業に決定していくことが「②政策立案」になる。その後、決定した事業案を上司によって「③政策決定」してもらおう（教科書的には「議会」になる）。実際に事業を実施する段階が「④政策実行」になる。

事業を実施することにより、何らかの効果が生じると思われる。この効果は、観光客がたくさん来て地元事業者が潤うという良い効果や、観光客がゴミを棄てていくことにより地域が汚れるという悪い効果もある。これらの効果を冷静に評価することが「⑤政策評価」になるんだ。

そして「⑤政策評価」による結果は「①政策研究」にフィードバックされる。こうやって、政策づくりはぐるぐる回っていくことになるんだ。何度もぐるぐる回ることにより、政策が形づくられていく（政策が進化・深化していく）。この一連の流れを「政策形成」って言う。自分の仕事が、この政策形成の中で「どこに位置づけられているか」を考えて業務を進めていくことが大切だと思うよ。

いま江田さんは企画課企画係にいるから、「①政策研究」や「②政策立案」が中心になるよね。けど、江田さんが異動して環境課環境係にいくと「④政策実行」が主な業務になるかもしれない。あるいは、十数年後に出世して、課長や部長になると「③政策決定」が中心的な業務になるかもしれない。このように、政策形成サイクルを全体的に捉えて、自分の仕事が、この政策形成の中で「どこに位置づけられているか」を、しっかりと認識して仕事を進めていくことが大切なんだよ。

【質問】

よく「政策形成能力が大事だ！」なんて言われるんですけど、どんな能力なの？

この政策形成能力も様々な定義があるんだ。私も、どの定義も正しいような気がしている。その中で、私の定義は「問題を発見し、その問題を解決するため、一定の政策目標を立て、それを実現するために必要な枠組み・仕組みをつくり上げる能力」と捉えている。

そして、この中で特に重要なのは「問題を発見する」という点だと思っている。というのは、本屋さ

んに行くと「問題解決の手法」の本が沢山あるよね。例えば、SWOT分析とかマトリクス分析や3C分析など……。けど、そもそも「何が問題か」が発見できなければ、その学んだ問題解決の手法が全く使えないよね。その意味で「問題発見が一番重要」と思っているんだ。

なので、問題を発見できれば、その問題は8割くらい解決できていると言ってもいいと思う。なぜならば、問題さえ発見すれば、既存の政策づくりのフレームワーク（フレームワークとは「思考の枠組み」という意味になる）を当てはめていくだけのことだから。簡単にまとめると、政策形成能力は「問題を発見する能力が一番大事！」とすることができる！

【質問】

何となく政策が分かったかな（笑）。じゃあ、政策をつくる時に、注意することってありますか？

注意することはたくさんあるんだけど、最初に注意することを紹介するね。それは「問題設定の再確認」と言っておこう。次の2つの文章があるのだけど、どちらの中身が正しいと思う？

まずは「①計算能力は必要ない。なぜならば、私は主婦（主夫）だからだ」という文章がある。次に「②計算能力は必要だ。なぜならば、私は主婦（主夫）だからだ」というものもある。これらの文章を図表2に示してみた。どちらも文章はあっているよね（文法的に間違いはない）。けど、どちらの前提が正しいと思う？

たぶん、普通に考えると、②のほうが正しいと思う……。もし①であると、例えば、500円の商品を買うのに1000円払って、おつりが50円で「ラッキー☆」と思う人だよ。だって「計算能力は必要ない」んだから。そうじゃないよね。むしろ、主婦（主夫）だからこそ、計算能力は必要なんだと思う。

何がしたいかと言うと、①を前提と捉えて政策

**図表2 問題設定の再確認
その前提あってますか？**

- ①計算能力は必要ない。なぜならば、私は主婦（主夫）だからだ。
- ②計算能力は必要だ。なぜならば、私は主婦（主夫）だからだ。



文章はあっています。けど、どちらが前提が正しいですか（一般的には、②のほうが正しいのではないのでしょうか…）。

づくりを進めていくと、そもそも設定した前提が間違っているから、提案された政策（事業）も当然間違ってしまうんだ。なので、政策づくりの際に設定した前提が正しいかどうかちゃんと確認する必要があるんだ。私もよくやってしまうのだけど、設定した前提が間違っているため、提案した政策が「なんじゃこりゃ！」と指摘されることが多々あるんだよ。なので、くどいけど、設定した前提が正しいかどうか確認していくことが重要なんだ。これが最初に注意することかな。

そうそう「設定した前提が間違っている」なんてことは、政策をつくっている自分自身は気が付かないんだ。だって、自分は正しいと思っているから（笑）。そこで、設定した前提が正しいかどうかを早い段階で「他人（第三者）に聞く」ということが大切なんだよね。

【質問】

問題設定を再確認することが大切なんですね。これから一つ一つ他人に聞きながら、政策づくりを進めていこうと思います。そのほかに注意することはありますか？

あと、注意すること……。じゃあ「ロジカルシンキング」(logical thinking) を紹介しよう！ロジカルシンキングとは「筋の通った（理路整然とした）論理的な思考」(thinking that is coherent and logical) という意味になるよね。

あれ？引いている？

確かに「ロジカルシンキング」ってカタカナになると難しい印象を持ってしまうけど、実は、すごく当たり前のことを言っているんだ。この「ロジカルシンキング」は「論理的思考」と訳されることが多い。この「論理」という2文字が入ると、数学や論理学といった難しいことを思い浮かべるかもしれないよね。けど、単に「順序よく考えていく」だけを意味しているんだ。

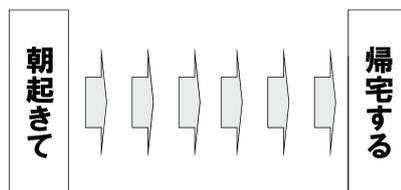
次の文章の意図って理解できるかな。それは「朝起きて、帰宅する」だけど……。支離滅裂しているよね。朝起きて帰宅するということは、職場に泊まっていたの？ということも考えられるよね。何れにしても、何を言おうとしているのかよく分からないよね。この文章を図表3とする。でも、本当の意図は図表4を言いたいんだ。それは「朝起きて会社に出社し、仕事をして帰宅する」という文章だったりする。

この図表4だと理解できるよね。けど、なぜか「会社に出社」と「仕事して」を省略して、「朝起きて、帰宅する」としてしまふことが少なくないんだ。この場合は、論理展開が明らかにおかしいよね。しかし、この「順序よく考えていく」（順序よく説明していく）ことができてない場合が多い（実は、私もできなかつたりする）。図表4のように「順序よく考えていく」ことが「ロジカルシンキング」なんだ。そんなに難しくないでしょう。

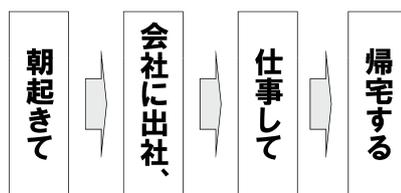
けど、自分自身は気が付いていないんだけど、「会社に出社」と「仕事して」を省略して、一気に「帰宅する」にになってしまうことがある。そして自分以外の第三者は「会社に出社」と「仕事して」が欠如しているため、全体の流れが全く理解できない。そして「その論理は欠落している（怒）」と他人から指摘されてしまうことがよくある。けど、自分は「なんで？」となってしまうことが多いんだ。そうならないためには、自分の考えている論理展開が、ちゃんと正しく流れているかどうか、やはり「他人

（第三者）に聞く」ということが大切なんだよね。

図表3 順序よく物事を考えていく



図表4 順序よく物事を考えていく



【質問】

政策をつくる前に、独り善がりではなくて、ちゃんと他人に聞いていくことが大切なんです。しかも一つ一つ聞いていくことが必要なんです。よく分かりました。ところで、政策をつくる場合に、誰でも分かる政策づくりの考えってありますか？

誰でも分かるって……。全ての人が分かるかどうか微妙だけど、政策をつくる時に、次の視点を持つといいと思うよ。特に事業を検討し提案する場合に使えると思う。それは「5W4H」になる。

5W1Hは聞いたことあるでしょう。これは「Why（理由・どうして、なぜ）」「What（目的・何を）」「Who（Whom）（主体・誰が）（対象・誰

に)」「When (時期・いつ)」「Where (場所・どこで)」「How (方法・どのようにして)」という6つの要素をまとめたポイントのことを意味するよね。5W1Hにそって整理し、5W1Hに分けて相手に伝えるようにすることにより、相手の理解が増すことができるんだ。これが「5W1H」で考えるメリットだったりする。

特に具体的に事業を検討する時は、この5W1Hを念頭において考えていくと、実践的な事業が提案できるよ。ちなみに「Who (Whom) (主体・誰が) (対象・誰に)」として「Who」と「Whom」を同じ範疇で捉えているけど、「Who (主体・誰が)」と「Whom (対象・誰に)」を分けることで、6W1Hとする場合もあるんだ。

そして「5W1H」に加え、プラス「3H」も重要なんだよね。この3Hとは「How Much (予算・いくらで)」「How Many (数量・いくらで)」「How Long (期間・いつまでに)」になるんだ。自治体財政は無限ではないよね。予算には限界が伴う。その意味では「How Much」も明確にする必要があるだろう。民間企業では、この「How Much」が決められることが多いけど、自治体では曖昧なことが多い。この点は改善する必要があると思う。

また「How Many」という思考も大切だ。これからは、全ての住民に対して施策や事業を実施する時代ではないだろう(むしろ全ての住民に対しては「実施できない」時代に入ってきている)。なので、本当に必要としている住民に対して施策や事業を展開していくべきだよ。ある意味、これからの自治体政策はメイン・ターゲットを設定して、施策や事業を実施していくことが求められてきているんだ。

そして「How Long」という考えも必須になりつつある。当たり前だけど、永続的に施策や事業を実施できるわけではないよね。期限を決めて、その中で集中的に施策や事業を実施していくことが重要なんだ。ちなみに、この期限が明確にならなければ、施策や事業は惰性でずるずると実施されてしまうだ

ろう。この傾向は良くない。あと、期限を決めて実施した後、必ず施策や事業の評価をしなくてはいけない。これが、先ほど指摘した「⑤政策評価」になるんだ。

これらの「How Much」「How Many」「How Long」という考えは、マニフェストにも盛り込まれている観点なんだ。このように、5W4Hという切り口で政策(施策や事業を含む)を考えていくとよいだろう。

【質問】

だんだんと政策形成の手法に関心を持ってきました。もう少し、初歩的な政策づくりのフレームワークを教えてください。

この後、予定があるから・・・(笑)。政策づくりのフレームワークはたくさんあるのだけど、比較的、簡単で使い勝手のいい手法を紹介するね。それは「マトリクス分析」になる。

マトリクス分析は単純な手法であって、縦軸と横軸に項目を設定し考えていく内容になる。例えば、地方自治体を実施している障害者に関する事業について検討してみよう。この場合は、縦軸に「経済的(市場的)」という項目を設定し、横軸は「福祉的」という視点にわけて考えてみる。図表5は、某N市で実際に行ったマトリクス分析になる。某N市は障害者に関する事業が40事業ほど実施されていた。この約40事業をマトリクス分析を用いて、それぞれに「類型化」することにした。その後、「経済的に高く(市場的に成立し)」かつ「福祉的要素の高い」事業については、民間企業にお願いしている(原則、某N市で実施することは中止している)。

図表5 障害者事業におけるマトリクス分析

	高		
経済的 高	経済的(市場的)	経済的 高	
福祉的 低		福祉的 高	
低		福祉的 高	
経済的 低	低	経済的 低	
福祉的 低		福祉的 高	

一方で図表6は、ある学生さんに対して実施したマトリクス分析になる。その学生さんは、就職活動をしていて、漠然と「環境系NPO」に就職したいと考えていた。そして、実際に就職活動をはじめると、就職先と考えていた環境系NPOが約50団体もあった。この約50団体全てを対象に就職活動をしたら、費用がかかってしまう。学生さんにとっては莫大な費用である。また時間も無駄になってしまうかもしれない。そこで、私はもっと焦点を絞る必要があると考えたんだ。

図表6 就職したいNPO団体を選定するためのマトリクス分析

	高		
給料的 高	給料的	給料的 高	
NPO的 低		NPO的 高	
低		NPO的 高	
給料的 低	低	給料的 低	
NPO的 低		NPO的 高	

焦点や対象を絞るためには、マトリクス分析が最適なんだ。図表6のように、縦軸は「給料」として、横軸を「NPO的」として、約50あるNPO団体を類

型化するといひ。ちなみに余談だけど、「NPO的」としているのは、必ずしもNPO法人だけではなく、任意団体や営利団体もあったから、「NPO的」としているんだよ。

図表6により検討すると、「給料」が高く「NPO的」である団体は10団体しかないことが分かった。そこで、その学生さんには10団体に絞って就職活動をしたほうがよいと伝えた。間違っても就職活動の対象としてはいけないのは、「給料が低く」かつ「NPO的でもない団体」になる（マトリクス分析をすると、このような団体が意外に多かった）。

このように縦軸と横軸を設定し、それぞれの軸に様々な視点を設定して、「類型化」していく手法がマトリクス分析になる。そんなに難しくないのでしょ。この分析により、漠然と抱いていた問題が明確になり、問題解決の手法を絞り込んでいくことが可能となるんだ。

【質問】

だんだんと政策形成の手法が身近に感じてきました。そのほかに気を付けることはありますか。

本当に時間がないから・・・。これで最後にするね(笑)。最後に「『見える化』の重要性」を話しておきたい。

見える化を簡単に説明すると、「頭の中で考えていないで、考えている問題などを紙に書き出し、見えるようにして把握すること」を意味する。頭にあった情報を紙に書き出し、視覚として認識することにより、その問題の解決の方向性が明確になってくることが多々あるんだ。マトリクス分析をする際に頭の中だけで考えるのではなく、図表5や図表6のように書き出す行為が重要なんだ。この書き出す行為が「見える化」になる。

また、見える化をする場合は、一人で頭の中だけで考えていないで、実際に書き出して、書き出した内容をみんなで議論することも大切なんだよ。みんな

なで議論することにより、自分自身が考えていなかった新しい発見が得られるから。

ここで言う「みんな」だけど、私は6～8人と思っている。その理由は、みんなで議論しようと思った時に、必ずドタキャン（直前になって約束を取りやめること）があるでしょう。例えば3人ドタキャンになっても3人以上は集まっていれば、何とか意見交換や議論はできるよね。だから6人以上は必要かなと。一方で、日程調整を考えると、8人が限度のような気がするんだ。9人や10人以上になってしまうと、全員が集まれる日程を確保するのは難しい。なので、私は感覚的に8人が限度かなあ・・・と思っている。

本屋に行くと、見える化に関する図書ばかりだよ。そして、この見える化の重要性はずっと指摘されている。それだけ重要な能力ということの意味しているのだろう。この「見える化」は、行政活動や政策思考など様々なものを「見える」ようにする試みになる。特に見える化により、地方自治体に影響する問題を的確に把握し、問題の影響を極小化させ、さらには問題の発生しにくい環境を再構築することができるんだ。

ちなみに、これからのビジネスパーソン（自治体職員を含む）には、「見える化」に加えて「見せる化」や「話せる化」という能力も必要だと言われるよね。前者の「見せる化」とは、例えば「私はこんなにすごいんですよ！」と針小棒大的にアピールしていく能力になる。もちろん嘘はいけないよ。この「見せる化」を自治体政策に当てはめると「広報戦略」になるだろう。自治体間競争においては、この

広報戦略（見せる化）の重要性が強く指摘されている。

一方で後者の「話せる化」とは「説明責任」とも言われるよね。説明責任とは、自治体政策の関係者に対して、自治体が十分な説明をなすべき責任を意味する。いずれにしても、「見える化」「見せる化」「話せる化」は、今後、ますます必要になってくると思われるんだ。

【質問】

もっと政策形成の手法を学びたいんですけど・・・。

実は、とてもいいテキストがあるんだよ！これは絶対にお薦め！私も太鼓判を押します。それは、彩の国さいたま人づくり広域連合が発行している『政策形成の手引』なんだ。なので、ぜひ有効活用して欲しいんだ。あと、また質問したい時のためにメールアドレスも教えておくれ。makiseminoru@gmail.comでは、連絡待っているよ。

寄稿者

牧瀬 稔（まきせ みのる）

財団法人地域開発研究所主任研究員

専門：自治体政策学、地域政策、地方自治、行政学

主な著書：『条例探訪～地域主権の現場を歩く』（時事通信社、2012年）

『政策形成の戦略と展開～自治体シンクタンク序説』（東京法令出版、2009年）

『議員が提案する政策条例のポイント～政策立案の手法を学ぶ』（東京法令出版、2008年）

『地域再生のヒント』（日本経済評論社、2010年、共著）など多数