

# 自治体職員の 政策形成能力と思考力

北海道大学名誉教授 宮脇 淳



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
(一助)三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
E-mail : info@mie-jichiken.jp  
https://www.mie-jichiken.jp/

## 1. はじめに

資源制約が強まる中で地方自治体として地域間競争が高まる一方で、自治体間連携の充実、ICT・AI・DXやグローバル化、リスキーマネジメントへの取組みなど大きな構造変化に直面し、自治体職員、そして自治体組織全体の新たな「政策力」の向上が強く求められる時代となった。政策力とは、単なる「思いつき」、「他の自治体や民間組織のコピー」、「ないもの探し」、「利害調整」ではない。地域や組織のジレンマを改善するため「新たなイメージを体系的に形成すること」である。それでは、「新たなイメージ」とは何か、「体系的形成」とは何か。以下でこの点について考察する。

## 2. 政策力を阻む非合理的な畏

政策力を掘り下げる前に、創造力を阻む要因を整理する。なぜならば、従来の地方自治体は中央集権の下で、必ずしも創造的な政策力を不可欠とする環境にはなかった。このため、新たなイメージを生み出すことを阻む組織的体質が、無意識の中

にも存在する。新たなイメージは、必ず過去の利害や体質と軋轢を生じさせる。民間化を含めた窓口改革ひとつみても、新たな手法は従来の仕事の流れ、情報共有の方法や人員配置のあり方、働き方などの軋轢を生み出す。このため創造的政策が求められる場で、次のような理由だけで新たなイメージを制約あるいは否定し、従来のやり方を肯定することは個人・組織・地域を問わず厳に慎まなければならない。なぜならば、自治体の将来に向けた可能性を封じ込める畏となるからである。

### (1)「今までやってきたから」

経験や知識を尊重することは、もちろん重要である。しかし、それに自縛し囚われてはならない。経験や知識も常に進化させる必要がある、とくにICT・AI・DX、そしてグローバル化がいずれの地域でも実質的に進む中では「進化」、すなわち、少しずつ日々変化し続ける努力が自治体や地域の持続性確保に不可欠となる。それは、戦後これまでの「モノ」を中心とする右肩上がり社会から、パワーシフト、すなわち経済社会を動かす要因が「情報」へと変化してきていることによる。

### (2)「数字の大小」

数字、データを根拠に政策を思考し検証することは、エビデンスの面からも重要である。しかし、数字は政策力を支える道具となっても、政策を決定する道具ではない。とくに、地方自治体の場合、国や市場の

定めたルールで統一的に形成した数値データだけでは、地域の特性を見失う危険性すらある。数字の大小ではなく、数字自体がもつ意味を検証し比較分析する道具として活用することで、政策力だけでなく説明力を高める要因となる。

### (3)「入手しやすい情報」

ICT等の進展で多くの情報が氾濫し、何人も容易に様々な情報を手あるいは発信することが可能な時代である。豊富な情報に政策力のヒントがある。しかし、その情報の質が一過性の内容かそれとも持続的変化の兆候を示す内容か十分精査する必要がある。従来から「大きな声を通りやすい」と揶揄されるのと同様に、一時的・流動的な情報は目立ちやすく、瞬間的に重要な姿に見えても、すぐに陳腐化し効果のない失敗を繰り返す危険性をもちやすい。情報のもつコンテキストは何かを、注意深く読み解く必要がある。

### (4)「伝聞」

他の地方自治体や民間組織等の工夫を知り参考とすることは、重要である。しかし、マネをするため他の事例を探す「ない物探し政策」や、たまたま耳にした情報で政策を展開する「出会い頭政策」では政策力自体は生まれず進化もしない。そこでは、必ず比較検証により、環境の違いを認識し自らの地方自治体や地域に合った進化をさらに創造する必要がある。さらに、ない物探し政策に止まれば、たとえ先進自治体に追い

つくことはできても、新しいステータスに至らず差別化や競争力の向上を生み出さない。

### (5) 「引出し」

過去の事例を蓄積し、活用することは重要である。しかし、引出しに保管した事例からだけで新しいイメージを模索することはできない。とくに、パワーシフトに直面した今日では、留意すべき点となる。「伝聞」同様に時の流れによる構造変化を十分に踏まえ、過去の事例内容を進化させる必要がある。そのためには、引出しだけでなく、発想、すなわちアイデアのファインテグの引出しを常に厚く形成する必要がある。

新しいイメージは、すぐに地域や組織に受け入れられるとは限らない。新商品の開発同様に時代や住民ニーズより先行することもある。その際に重要なことは、すぐに実現しなくても、その政策を捨てず蓄積することである。それが、創造の引出しとなっていく。

## 3. 政策の原動力

以上の畷を踏まえ、政策力の本質である「新たなイメージを体系的に形成すること」の原動力は何かについて整理する。

### (1) 政策力のスタートアップと異化

政策力のスタートアップは、自身、組織自身、地域自身が持っている「思い込み」を認識することで「当たり前」と位置づけていること

である。当たり前前の存在は無意識化しやすく、新たなイメージのタネがそこに隠されているにもかかわらず見過ごす結果となりやすい。新たなイメージは、奇抜なこと、誰も考えたことがないことを探す「ない物探し」ではなく、まず自分の地域・組織の当たり前前目を向け、そこを発掘・進化させることから始める必要がある。

自分の地域・組織の当たり前前目を向けるには、日常の出来事を多様な視点を持つて慎重に観察することが重要である。哲学者のヘーゲルは、「分かり切っていると見えることは、本当に理解されていることではない。分かり切っているという印象を与えるものは実は外見だけに過ぎないことを明らかにする必要がある」とし、異化の重要性を指摘する。異化とは何か。「当たり前」、「分かり切っている」ことを異なる視点から見つめ直し、隠されている新たなイメージを炙り出すことである。「当たり前前」、「分かり切っている」ことから新たなイメージを発掘するところが異化そのものであり、政策力の原点である。

### (2) ジレンマの発掘

それでは、「当たり前前」、「分かり切っている」ことの何に着目するか。そこに潜んでいる「ジレンマ」、すなわち板挟みの状態を認識することである。出来事の大小にかかわらず地方自治体が担う公共政策には板挟み状態が存在する。多くの異なる

価値観や考え方があり、それを繋ぎ合わせるのが公共政策である。たとえば、北海道が「寒くて広い」のは、当たり前前である。「寒くて広い」ことは、当たり前前に暖房、交通や農業等に多くの「化石エネルギー」を消費する。当たり前前と当たり前前を結びつければ、そこにジレンマが見えてくる。

ジレンマは、窓口対応でも存在する。高齢者が増加すれば、一人当たりの窓口対応の時間が長くなるのは当たり前前である。一方で、行政全体の仕事は増加し、人手不足が深刻化する。高齢者への対応と人手不足の間のジレンマに着目し、それを少しでも改善する方策はないかを探る。これが政策力である。政策は、住民ニーズに応えることという説明がある。間違いではない。しかし、住民ニーズには「あつたらいいな」の願望的な存在から、「ジレンマ」を抱える深刻なものまで存在する。政策が優先順位を高くして対応すべきは、「ジレンマを抱えたニーズ」であることを忘れてはならない。

政策を支える大きな存在として、国の法令や交付金制度、地方財政等がある。しかし、それらは政策力を支える原点ではない。政策力の原点は、「現場に宿る」。住民や地域の出来事に近くで接している地方自治体こそが政策力の原点である。そうした地方自治体が国の政策だけに依存していれば、地方自治体の政策力は極めて限られたものとなり、劣化せ

ざるを得ない。

### (3) 体系的とは何か

ジレンマを発掘し、そこに潜む新たなイメージの発見を体系的に行う

ことが政策力の基礎となる。「体系的」とは、ジレンマに「悩み続ける」のではなく「考える」へ進化させることでもある。悩むとは、新たなイメージという結論を闇雲に追い求める姿勢であり、考えるとは、新たなイメージという結論追及を一旦横に置き、まずジレンマを観察・分析する姿勢から始めることを意味する。悩みながら偶然、新たな視点を見つけ出すことはありえる。しかし、それは持続性・反復性のある政策力とはならず、出会い頭の政策に過ぎない。政策力を体系的に支える要因は、観察、分析、コミュニケーションの各力である。

#### ① 観察力

政策力の質は、出発点たる観察の質に左右される。地方自治体の大きなメリットは、地域と日々接する中で観察力を発揮し「政策は現場に宿る」ことを実践できる点にある。観察とは、注意深く対象を見ることがである。注意深くとは、ジレンマを人間行動として受け止め、その人間行動を生み出す要因は何かを探ることを意味する。しかし、全ての出来事を直接観察することは、困難である。このため、間接的な統計データや情報を活用する必要がある。とく



に、地域に密着したメッシュ情報の活用力を高める環境整備は重要となる。メッシュ情報の活用は、自治体自体が地域との情報ネットワークを密に形成するコーディネート力がカギを握る。そして、情報データの活用では、前述した非合理的な異に陥ることには留意する必要がある。

②分析力

注意深く観察しているだけでは、物知り以上の成果を生み出さない。観察した人間行動の中に潜むカギを発掘する必要がある。そのためには分析力が必要となる。分析とは、観察した対象を構成する要素に分けて、他の観察対象と比較することで共通点・類似点・相違点を見出すことである。多くの出来事の中に潜む共通点・類似点・相違点を認識することで、ジレンマを生み出す原因を表面的ではなく、時間や空間を越えて本質的な視点で発掘することが可能となる。その際に大きな助力を与えてくれるのが比較である。前述のヘーゲル同様に、「ハイデッカーは」忘却されているものの覆いを取り去って、あらわにすることを「を真理とした。この覆いを取り去るのが分析であり、それに基づく比較である。

③コミュニケーション力

さらに、観察・分析を展開するのに不可欠なのがコミュニケーション力である。政策力は、最終的に個人ではなく集団・組織・地域で形成される。知識・情報を観察・分析に融合し新たなイメージを形成、それ

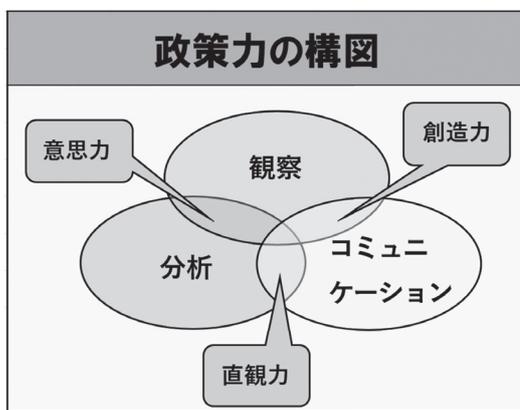
を他者に伝えると同時に、他者からの意見を踏まえてより良い政策に進化させることがコミュニケーションの中核的役割となる。他者とのコミュニケーションを通じた創造・着眼点の進化には、制約や否定から入らないブレイン・ストーミング法、欠けている視点を補うためのオズボーンのエッククリスト、関連しないふたつのものを結びつけてアイデアにするための強制関連法、類似の原理や事例を活用するアナロジー法、共通点や類似点を活用する等価返還法などの活用も有効である。

政策議論は、一方的主張やダメ出しではない。政策をより良くするため相互に指摘し発想し受け入れて自らの視点や考えを進化させていくことである。

④直観力と創造力と意思力

以上の三つの力が基本となり、さらに直観力と創造力が生み出される。直観力は、分析力とコミュニケーション力によって形成された知識と経験が原動力で発揮される。単なる一時的な思いつきや偶然ではなく、恒常的に気づきを生む能力である。そして、観察力とコミュニケーション力が重なり合ったときに自治体職員として新たなイメージ、すなわち創造力が自治体経営に対する行動規範に支えられた意思力が形成され、行動力と論理力が重なり合う時、創造力が発揮される。さらに、観察力と分析力は、政策のエビデンスや価値観を明確には政策力への信頼性を

高める意思力を形成することになる。



4. リスク認識

(1) 政策とリスク

最後に、政策力に関して最もこれまで不足し今後重要となる点として、「リスク」がある。政策力は、自治体や地域等の将来を描く力である。将来には、必ず不確実性が存在する。たとえば、計画は予定通りにはいかないのがむしろ本質である。この本質を受け止め、政策には必ずリスクが伴うことを認識しなければ、耐久力・持続力のある政策も生まれにくい。不確実性から生じるリスクを受けとめないことは、公共サービス改善のチャンスと政策の進化を失わせる要因ともなる。政策の視野が長期化すればするほど、リスクは幅変動要素は、時間軸の長さと共に

拡大するからである。しかし、その幅変動し拡大するリスクを少しでもマネジメントの視点が不可欠である。

経済社会や地域の「環境変化はない」と考えるほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を確率要因として認識することが、リスクから受ける地域のマイナス影響を軽減する。確実に発生が見込めない不測の事態の中でも、将来の状況の中で発生する確率が相対的に高く、組織や地域に対する影響度も大きいリスクにまずは焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることが耐久力のある政策形成のカギとなる。少しでもリスクの小さい政策を選択する姿勢を「マキシミン原則」という。リスクだけを並べたのであれば、将来に向けた身動きが取れなくなる。だからリスクを認識しないのではなく、リスクを受け止め少しでも小さくする視点を意味する。

たとえば、計画と現実にズレが生じた場合、国、地方自治体を問わず「景気の落ち込みにより」などの理由が提示されることがある。しかし、景気はそもそも変動するものである。変動する景気について異なるケースを認識し、ケースごとに生じた場合の対処方法・選択肢を事前に整理しておくことが重要である。これにより、自治体経営でよく生じる適時適切な政策が機動的に実施できない、いわゆる「政策のラグ」を抑

制することが可能となる。

耐久力ある政策の形成では、①不測事態への認識(将来起こりえる事態の列挙と確率イメージ、組織などに与える影響度の把握、事態発生の見積もり)、②行動開始時期の判断(不測事態の発生が近いことを知らせるシグナル予兆の認識と列挙、シグナルを認識し、その認識を伝達する部局の明確化)、③対応策の事前提示(発生したあるいは、発生すると思われる不測事態の影響を緩和する戦略の事前形成、緩和政策が計画や財政に与える影響の測定、緩和戦略実践のための事務事業の形成)等に関する意思決定と自覚的フィードバックによる検証が必要となる。

### ②リスク対応

リスク対応は、目標の達成に影響を与える事象がもたらす阻害要因をリスクとして識別・分析・評価し、当該リスクへの適切な対応を行う一連のプロセスを意味し、政策におけるリスクの可視化もこの中に位置している。ここでは、①取り巻くリスクについて適時・的確に把握し対応すると同時に、リスクが顕在化した時、早期な対策を選択できる体制を形成すること、②政策に関係するリスクを適切にコントロールするプロセスであるリスクマネジメントを確立すること、③リスクには、政策自体で発生するリスクと政策外の要因により発生するリスクがあり、いずれのリスクに対しても内容と発生原因を洗い出し識別し、見つけ出した

リスクは顕在化する可能性が高いリスク及びそれが地域等に与える影響の度合いの観点から評価するなどが必要となる。

具体的な対応としては、①受容 特別な対策を設けずリスクを受け入れる考え方、②回避 撤退などリスク自体を避けて通る考え方、③低減 Ⅱリスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方、④移転 Ⅱ保険制度やアウトソーシングの活用など地方自治体外部にリスクを転じる考え方、などがある。目標の達成の障害となるリスクを常に観察に基づき把握し、以上の方法または方法を組み合わせ、実効性のある対応策を決めることが重要となる。

## リスクへの対応

リスクへの対応具体的な対応は、リスクの発生確率と影響度の判断により、次の選択肢が基本となる。

- ①受容＝対策を設けずリスクを受け入れる考え方
  - ②回避＝撤退などリスク自体を避けて通る考え方
  - ③低減＝リスクの発生確率やリスク発生時の影響を抑える考え方
  - ④移転＝保険制度やアウトソーシングの活用など地方自治体外部にリスクを転じる考え方
- などがある。

実効性とは、リスクを管理しつつ本来の政策目的を達成することである。実効性を確保のための政策思考は、逸脱型、未来型、探索型、設定型に分けられる。目標とは、目的を達成するための段階的接近における段階ごとのゴールを意味する。したがって、実効性確保は、第1段階で目的を維持しつつ目標・手段の見直しを行うことが重要となる。しかし、地域の持続性を確保するため第2段階としては目的自体の適正性の判断を行うことも必要となる。

①逸脱型では、目的の達成を維持しつつ、その接近プロセスが何らかの原因によって維持できない場合、原因を明確にしてプロセスを維持しつつ、目標値への接近スピードとそれに基づく段階・手段の新たな設定を行う。③探索型では、目的の達成を維持しつつ、その水準の見直しを行い、目標変更を優先して行い、そのギャップを埋める接近プロセスや手段の最適化を図る。④設定型は、目的自体の再検証を行い、目的の新たな設定の中で目標などのプロセスと水準を設定する。

最終的に実効性そのものの確保を断念する「終結型」の選択も政策思考では重要となる。政策は将来を見る。将来を見る以上、エビデンス(根

拠)には不確実性たるリスクが存在し、そのリスクに対して如何に対応していくか、政策力の中で認識することが求められる。

### 【参考文献】

1. 宮脇淳『創造的政策としての地方分権・第二次分権改革と持続的発展』(岩波書店、2010年)
2. 宮脇淳『第三セクターの経営改善と事業整理』(学陽書房、2010年)
3. 宮脇淳『政策思考力』基礎講座』(ぎょうせい、2011年)
4. 宮脇淳編著『地域を創る!』「政策思考力」入門編』(ぎょうせい、2016年)
5. 宮脇淳編著『自治体経営リスクと政策再生』(東洋経済新報社、2017年)

### プロフィール

北海道大学名誉教授  
(株)日本政策総研理事長兼取締役

みや わき あつし  
**宮脇 淳**



参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総研を経て1996年4月から北海道大学法学研究科教授、2005～07年同大学公共政策大学院院長、2007～09年内閣府地方分権改革推進委員会事務局、2011～13年同大学公共政策大学院院長、2022年3月北海道大学定年退職、同年4月同大学名誉教授、株式会社日本政策総研理事長兼取締役、国、地方自治体等審議会会長・委員を多数経験、著書も編著『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社(2017)等多数。