

タイトル	自治体の政策開発：その意味と可能性
著者	森，啓
引用	開発論集，80：53-63
発行日	2007-09-00

# 自治体の政策開発

## —— その意味と可能性 ——

森 啓\*

### 1. 政策開発の時代背景

自治体に政策開発が広がったのは80年代の初頭であった。

80年代の自治体の新潮流を特集したジュリスト総合特集(37号)には「今、自治体に政策開発の波が起きている。この波は時代の潮流ともなるであろう」と報告されていた。

80年代は後でも述べるように、都市型社会が成熟して公共政策課題が量から質に移り自治体の政策自立が現実化し始めた時期である。それまで自治体では「政策開発」なる言葉は使われていなかった。行政内の言葉として今でも少し妙な語法である。それがなぜ自治体に広がったか。

自治体の政策開発の意味を理解するには時代背景の理解が必要である。

[60年]

池田内閣が「所得倍増」をキャッチフレーズに生産優先の高度経済成長政策を展開した。激しい工業開発でたちまち公害列島になり住民闘争が各地に激発して革新首長を登場させた。その革新首長が議会は少数与党ながらも、住民パワーを背景に公害問題と福祉政策で自治体独自の政策を展開した。

いわゆる「自治体先導政策」の始まりである。そのころ提起された地域民主主義理論・自治体改革理論によって「自治体は国に従属する末端の執行団体ではない、政策主体なのだ」との理論認識が広まり始めた。60年代の革新自治体の登場が自治体政策自立の歴史の第一ページである。

[70年]

全国革新市長会が「都市づくり綱領」を発表した。それは、自治体が政府であることの宣言である。このころ「シビルミニマム」が自治体の政策公準を意味する用語として広がった。そして全国各地で独自のまちづくり政策が展開された。

仙台市公害市民憲章, 川崎市建築協定条例, 武蔵野市生活環境指標, 京都市美観条例, 横浜市日照指導要綱, 町田市福祉まちづくり要綱, 金沢都市美文化賞, 盛岡市伝統建造物保存指定, 釧路市幣舞橋四季像, 旭川市買い物公園, 北海道池田町CATV, 帯広市民の森。そして78年に

\* (もり けい) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

「地方の時代シンポ」、79年は「全国文化行政シンポ」、これは何れも、自治体が政策自立するための全国交流の仕掛けである。自治体が横に政策の交流連携を始めたのである。以来、自治体の政策交流は時代の潮流となる。そのころは自治体が輝いて見えた。つまり60年代後半から70年代にかけて、革新自治体を先頭に自治体の政策自立が目にも見えるようになった。

[80年]

工業化・都市化が進行して都市的な生活様式が農村にも山村にも広がり、社会構造が農村型から都市型に変わった。都市型社会の成熟である。

都市型社会では人々の生活は社会化する。つまり、市民の日常生活には公共政策による生活条件の整備が必要不可欠になる。そして、公共政策の課題が量的基盤整備事業から質的まちづくりに移った。そのため、前例のない政策課題が噴出してくる。自治体の政策自立が不可決になる。あたかもこの事態に対応するかの如くに、一斉に職員の自主的研究活動が始まった。「自主研究グループ」である。

60年代を革新自治体の時代、70年代を首長のリーダーシップによる独自政策の時代と位置づけるならば、80年代は自治体職員の政策開発の時代であると言える。つまり、政策開発は自治体の政策自立が職員層に広がったものである。

## 2. 政策開発の沿革

### (1) 自主研究グループ

政策研究の最初の形態は「職員の自主研究グループ」であった。

当時は「自主研」と呼ばれていた。自主研の主役は70年代に自治体に可能性を見て働き場を求めた職員層であった。ほぼ十年の職場体験を共有するこの職員層が、あたかも雨後の竹の子の如くに「自主研究グループ」を結成した。全国各地に自主研究会が群生した。研究会は連絡を取り合い「地方自治体活性化研究会」を結成し「自主研究実践ハンドブック(442頁)」を刊行した。そのハンドブックには研究分野別に全国590グループの自主研活動が紹介されていた。そして84年5月、東京中野サンプラザで「自主研究グループ全国交流会」を開催した。これは、当時の自治体職員の風潮を示す動きであった。そしてそれは「地方公務員から自治体職員」への自己変身の序曲でもあった。

### (2) プロジェクトチーム

80年代の初めのころ、行政内にプロジェクトチームの設置がつづいた。以前にもプロジェクトはあったが、それまでの「与えられた課題をどう進めるか」のプロジェクトではなくて、「政策課題の発見」「解決方策の開発」の研究プロジェクトが設置された。例えば、「住民参加システム」「県と市町村との関係」「情報公開」「環境アセスメント」「文化行政」「婦人行政」である。

自治体の政策開発の広がりには、この当時のプロジェクトチームの成果が背景にある。

### (3) 自治体首長の先見性

自治体の職員機構は、本来はシンクタンクである。行政機構は人材と情報の宝庫である。だが、現状はまことに残念ながら、省庁政策に従属する末端のぬるま湯の無気力で消極的で責任回避の集団であった。だが80年代に入り前例のない公共政策課題が噴出する成熟社会になった。省庁政策に従属していたのでは魅力のあるまちづくりは出来ない。自治体自前の政策開発が不可欠である。首長の能力だけでは対応できない時代になった。職員の能力を高める以外にはない。自治体職員は素材としては優秀である。先見性のある首長が職員の政策能力を高め発揮させる方策を模索し始めた。

その手始めは、自主研究グループの奨励と支援であった。

「庁舎内の会議室や印刷機器の便宜供与」「研究成果の発表と交流機会の設営」「学会出席や調査視察への配慮」「研究成果の印刷費助成」そして何よりも「研究活動を冷たい目で見ない組織内環境の醸成」これらが首長の指示で行われた。そしてそれが全国に広がった。

#### 第二は研究プロジェクトの設置

80年代の初頭、行政内に研究プロジェクトの設置が流行した。

しかしながら、何時の場合も時代を拓く試みには壁がある。年功序列組織の管理職は大体が無難に大過なくの現状維持的安定である、例外はあるけれども。だから、たとえ首長の奨励指示であろうとも、自分の所管事項が研究対象になることには心穏やかではいられない。管理職が会合し「最近の経験未熟な職員の夢物語は問題である、困った風潮だ、なんとかしなくてはならぬ」と申し合わせをしているのを目撃した、と当時の交流座談会で語られたことがある。で、そのような自治体は、現課の管理職の迷惑を避けるために、研究テーマは長期的で基礎的で理論的な課題に限定する。つまり、現実具体的な研究課題は避ける。つまり、何の役にも立たない研究になる、という弱点があった（今もあるかもしれない）。

第三が政策研究の専任組織である。

神奈川県は80年「公務研修所」を「自治総合研究センター」に改革し「研究部」を新設した。職員による政策研究の専任組織である。神奈川の公務研修所改革の波紋は大であった。北海道と東京都の研修所に政策開発の専任組織がつくられ、埼玉、静岡、滋賀、兵庫、鹿児島のように県のシンクタンクの新設が続いている。

84年10月18日、神奈川県自治総研究センターの研究部が事務局になって「第一回自治体政策研究交流会議」を開催した。全国から140団体352人が参加した。

この交流会議で自治体学会の創立が動議の形で提出され、埼玉での第二回交流会議で設立準備会が発足して、86年5月に横浜開港記念会館で自治体学会が創立された。

従属的な地方公務員集団から政策能力のある自治体職員機構への転換が始まった。

### (4) 職員研修所での政策研究

自治研修協議会の「平成5年度政策研修実施状況調査」によれば、都道府県・政令都市・主

要都市・市町村研修センターで「政策研究の研修」を実施していないのは1自治体のみである。職員研修所での政策研究は大別すれば二つになる。一つは「研究テーマ」を定め「メンバー」を募集して行う「政策課題（行政課題）研究」と呼んでいる形式である。他方は研修科目に組み込んで行う「政策研修」と呼ぶ形式である。何れも政策研究である。名称の違いは研修所の問題認識のちがいでであると理解したい。現段階では政策研究に定まった形態はないと考えるのが正当であるのだから。

自治体の政策開発の沿革は、以上のように「自主研究グループ」から始まり「行政内の研究プロジェクト」に広がり「職員研修所での政策研究」へと展開した。

### 3. 政策開発能力

政策開発能力とは、現在を未来にむかって構想し解決実現すべき課題を設定しその解決方策を考え出す能力である。

政策開発能力は政策課題の発見と解決方策の開発それ自体を实践する以外には身につかない。地方公務員は何事も無難に大過無くの管理職の指示に従属して、与えられた課題を法規・前例に従って執行してきた。修身雇用で年功序列であるために人事・昇格に捕らわれ不本意ながらも自ら縮身し感性を萎えさせてきた。新規事業の立案も制度の枠内で考えてきた。そのため、未来を構想し解決方策を提案するためのイメージを喚起する文章表現力は衰弱している。だから、政策能力と言われても簡単には身につかない。ところが、成熟社会になり前例のない質的な公共課題を政策課題として設定してその解決方策を考え出さなくてはならなくなった。それにはまず、市民生活の現場に出かけて自身の目・耳・心で見つめ聴き感じることである。現場であれかこれかと模索することである。人間の能力開花は真剣勝負でそれ自体に立ち向かうとき、自身も驚く知の躍動が生じる。

70年代に「革新自治体から自治体革新へ」とさかんに言われた。その意味は、首長が革新系というだけではダメで、自治体の「機構」も「政策」も「制度」も変革しなければならないとの反省から出た言明であった。

それから30年を超える歳月が経過した。「自治体理論」「政策形成力」「市民自治制度」は格段に前進した。自治体理論を研鑽する場として自治体学会も設立された。

情報公開条例、環境アセスメント条例、住民投票条例、パブリックコメント制度、オンブズパーソン制度、政策評価制度、市民自治基本条例、などの自治制度を制定する自治体も増えた。

自治体の政策開発は70年代と対比するならば画期的な展開である。しかしながら、統治行政の実態はほとんど変わっていない。なぜ変わらないのか。

「自分自身」は何も変わらないで、「新しい言葉」を使い「新しい制度」を制定すれば、それで「事態が変わる」と考えるからである。

「自分自身の変革を考えない」からである。学者も同じである。「目新しい言葉」を言説すれ

ば「それで事態が動く」と思っている。自分自身のことは常に「考察の対象外」である。

70年代には、自己犠牲を覚悟した「献身性」と「純粋性」が社会に存在した。例えば、かつての自治労自治研集会には熱気が漲っていた。だが今は「状況追随思考」と「主体鈍磨」の蔓延である。

自治体学会にも省庁官僚を講師として壇上に招く風潮が広がっている。

そのことと、行政学・財政学の専門学者が「合併の住民投票」で「投票率が五割を超えないときは開票せずに焼却する」の事態を黙過したと繋がっているのであろう。また、そのころの世論調査では、小泉首相の靖国参拝を「支持する」が40%を超えたと報道された。それとも繋がっているのであろう。

そしてまた、流行用語を使い学者のような文章を書く公務員も増えている。

例えば、自治体開発のチーム員に選ばれて調査報告書を書き上げる。だが自身の職場の改革はしない。職場では従順な公務員である。上司の評価は良い。だが地域の人々からは信頼されていない。庁内ではエリート職員であるが市町村職員から信頼されない府県職員も多い。一歩踏み出す勇気のない行政職員が増えている。状況変化に立ち向かう「気概」と「論理」が（少数の例外を別として）劣弱である。

状況追随思考が蔓延するのは「自治体理論」を「思考の座標軸」に定置していないからである。自己抑制は自身を不在にする。「自身の不在」から脱するのは「一歩前に入る行動」である。

一歩前に出れば「不協和音に包まれ」「不遇な立場に自身を置く」ことにもなる。「統治の職場秩序」から一歩踏み出すのは容易ではない。多くは「統治の服務秩序に順応し」自身を「地方公務員」に育てるのである。「行政文化・役所流儀」に同調するのである。だがしかし、一歩前に入るか出ないかが、地方公務員と自治体職員の分岐点である。

政令都市の退職公務員の平均余命は68歳。日本人の平均は男76歳、女性は85歳である。すなわち、公務員は8歳早く死亡しているのだ。なぜであるか。「自己抑制」が生命力を磨耗させるからであろう。

#### 4. 政策開発と主体の変革

政策開発能力を高めるには主体の変革が不可欠である。地方公務員から自治体職員への変革である。

「地方公務員」とは、行政とは法律の執行であると考え「現行制度上止を得ない一の論理」で自縛している行政職員である。「前例と規則に従い何事も無難に大過なく消極的で従属的な行政職員」が地方公務員である。

「地方公務員」は、統治行政の理論に縛られ自治体理論の視座を持たない。だから、自治体が政府であることが理解できない。都市型社会が成熟して前例のない質的課題が噴出しその解決には市民と行政職員の協働が不可欠であることが理解できない。「協働」という言葉を多用する

けれども「協働」には「主体双方の自己革新」が不可欠であることが理解できない。

「自治体職員」は、自治体理論を学習し実践する全日制の公共事務局職員である。市民と協働して住んで誇りに思える魅力ある豊かな地域社会を創る行政職員である。

地方公務員と自治体職員の相違は「市民自治の自治体理論」を学習し実践しているか否かの違いである。

地方公務員は「終身雇用制」であるが故に「人事昇進が最優先の価値」に絡め取られて上司に迎合する。例えば、前例のない公共課題の解決方策を市民と話し合っているとき、市民からの提案を「それが良いな」と思うときがある。「これまでのやり方とは違うが、そうしよう」と思うときである。

その場面が「地方公務員」と「自治体職員」の分岐点である。

公務員は通常「上司の了解を」と考える。「単独判断はよくない」「組織で行動すべき」「上司了解は当然」と考える。しかしそれは「自己保身の論理」でもあるのだ。なぜなら「上司了解」はその瞬間に責任は「上司に移る」のである。上司は「無難に大過なく」を常に考えているから「無難な従来方式」を望む。「そのやり方でやってみろ」とは言わない。

であるから、「上司の了解を得る」とは「自分が良いと思ったやり方」を放擲することである。それを承知での「上司了解」であるから「保身」であるのだ。

「無難を望む上司の意向」を素早く忖度する公務員が人事昇進は早い。

管理職は「自分に責任が及ぶ」ことを常に「注意深く回避」する。だから「報告・連絡・相談」を求める。報告・連絡・相談とは「勝手に自分で判断するなかれ」である。これが「責任回避の行政文化の構造」である。この行政文化が「行政不信」を堆積させ「行政劣化」を生じさせているのである。

因みに、新興宗教の掟は「ホー・レン・ソー」である。

## 5. 自治体職員の自己革新

「自治体職員の自己革新」とは如何なることか。

「慣例に従って何事も無難に」の「公務員の行動様式」を自分の才覚で越えることである。つまりそれは、「自分の考えで処理するか」「上司の指示に従うか」の緊張関係を越えることである。

上司の指示が、自分は「こうすべきだと思ったこと」と、異なることが予測されても「上司了解」を第一義にするのが地方公務員である。

「緊張関係」を「自分の才覚で乗り切る」覚悟がなくて、自治体学会などで発言をしても地方公務員である。地方公務員は後頭部を叩けばチホーコムインと音がすると言われている。

もとより、大問題になるようなことを自分の一存で処理してはならない。しかしそんなことは、公務員は誰もやらないのである。

問題は「自分の才覚で処理することはゼロではないのだ」の認識の有無である。「これは自分の才覚で処理すべきことだ」の行動様式を身につけたとき、そのとき「地方公務員から自治体職員への自己革新」が為される。

「自分の才覚で為すべきこと」がゼロ%であるのならば「協働」などと利いた風なことは言わないことである。

言葉でなら「分権改革」「制度改革」「市民との協働」と公務員も言う。けれども、自分自身の行動場面になると「無難に大過なく」「上司意向を忖度して」になる。

自治体職員の自己革新には「自治体理論」が必要である。人間は理性の存在であるから「理論的正当性の確信」が重要である。「一步前が出る」には「不利益になるかもしれない覚悟」が伴う。「出る杭は打たれる」のである。だがしかし、前に出ることが自分を「自治体職員」へと自己革新するのである。「全身丸やけど」の「玉砕」は賢くない。そのときは「半歩」前に出るのである。

人には「ものが見えてくる場面」がある。自身の才覚で壁を越えたときである。そのとき「ものごとが見えて」視界が開かれる。

現在は「争点が無くなった」と言われる。無くなったのではない。見えていないのである。70年代の対立軸は「経済体制のイデオロギー」であった。現在の対抗軸は「統治」に対する「自治」である。「国家統治の中央支配」に対抗する「市民自治の実践」である。

改革はいつの場合も「主体の問題」である。

## 6. 市 民

市民とは、自由で平等な公共性の価値観をもつ「普通の人」である。普通の人とは「特権や身分をもつ特別な人」ではないという意味である。

「市民」は、近代西欧の「Citizen」の翻訳語である。福沢諭吉が「社会を担う主体的な個人」の成熟を念願し期待して翻訳した言葉である。

シティズンは、近代イギリス市民革命の担い手で「所有権の観念」を闘いとり「契約自由の原則」を確立した「市民社会の主体」である。

福沢は「一身の独立なくしては」と唱え、自由と平等の精神をもつ自立した人間が開国日本に育つことを希求したのであろう。「シティズン」が有している自由と平等の考え方を導入しなければと考えたに違いない。

自己の才覚で利益も損失も判断していきいきと市（いち）で働く庶民こそが「シティズン」の訳語に相応しいと考えたのであろう。

「市民」（いちみん）と翻訳した。だが、福沢が期待をこめて翻訳した「市民」は使われなかった。

明治政府は、皇帝が君臨していた後進国ドイツの国家理論を手本にして「帝国憲法」をつく

り「教育勅語」によって忠君愛国の「臣民」を国民道徳として教えこんだ。臣民とは天皇の家来である。絶対服従の家来である。自立して社会を担う主体の観念はタブーであった。

1945年の戦後も使われなかった。弾圧されていた社会主義の思想が甦り、「市民」は「所有者階級」と考えられた。使われた用語は「人民」であった。リンカーンのPeopleも「人民の、人民による、人民のための政府」と訳された。

都市的生活様式が日本列島に全般化し地方分権たらざるを得ない80年代に至って、ようやく、福沢が期待をこめて訳語した「市民」が使われるようになった。「普通の人びと」によるまちづくりの実践が全国に広がったからである。

しかしながら、人間は誰しも自分が体験しないことは分からない。国家統治の官庁理論の人々には「住民」と「市民」の違いが分からない。

行政機構の内側に身を置いて官庁理論でやってきた公務員には、市民運動の人達は目先利害で行動する身勝手な人たちに見えるのであろう。そしてまた、公共課題の解決のために地域の人達と連帯して行動し、感動を共有した体験のない学者や評論家は「合理主義・個人思想・人権革命の歴史を持たない日本では市民などはいないのだ」などと言うのである。

近代市民革命のときの市民は「有産の名望家」であった。しかしながら、現代の「市民」は公共性の感覚を持ち行動する普通の人びとである。

都市型社会が成熟して、普通の人びとが市民である条件が整ったのである。

「市民」とは「公共社会を管理する自治主体」である。

「住民」とは、村民、町民、市民、県民など、行政区割りに「住んでいる人」のことである。そして「住民」という言葉は、住民登録・住民台帳・住民税というように、行政の側から捉えた言葉である。

行政が統治し支配する客体が「住民」である。住民は被治者で行政サービスの受益者である。「住民」という言葉には上下意識が染み付いている。その上下意識は住民の側にも根強く存続しているのである。

長い間、行政法学は「行政」を優越的主体と理論構成した。そして「住民」は行政執行の客体で被治者であった。「住民」という言葉には「自治主体」の観念は希薄である。

そこで、「住民」を「市民」との対比で定義するならば、「住民」は自己利益・目先利害で行動し行政に依存する（陰で不満を言う）人で、行政サービスの受益者とされる人である。

「市民」は、公共性の感覚を体得し全体利益をも考えて行動することのできる人。政策の策定と実行で自治体職員と協働することもできる人である。

しかしながら、「市民」も「住民」も理念の言葉である。理性がつくった概念である。実際には、常に目先利害だけで行動する「住民」はいない。完璧に理想的な「市民」も現実には存在しない。

実在するのは「住民的度合いの強い人」と「市民的要素の多い人」の流動的混在である。だが人は学習し交流し実践することによって「住民」から「市民」へと自己を変容する。人は成

長しあるいは頹廃するのである。

都市型社会が成熟して、生活が平準化し政治参加が日常化して、福沢の「市民」は甦ったのである。

## 7. 自治体職員の政策開発能力

通常、政策は「立案」「決定」「執行」「評価」の循環サイクルで説明される。以下、各段階での「能力」と「壁」を考察する。

### (1) 政策立案能力 —— 壁は自身の惰性思考

課題設定し解決方を提示するのが政策立案である。担当する職務で「改めるべきことは何か」「不十分なことは何か」が見えなければ政策立案はできない。前年踏襲になる。全国を見渡し最先端自治体と情報交流をしていなければ質の高い政策立案はできない。自分の仕事に真剣に取り組めば最先端の実績を上げている地域や自治体を知るようになる。知らないのは真剣に職務に向かっている証左である。

しかしながら、公共課題に意欲的に取り組む職員を管理職は必ずしも評価しない。自治体職員の日常は「上司意向を忖度して思考停止するか」「仕事の質を高める職業倫理か」の選択である。「主体鈍磨」と「状況追随思考」の蔓延は前者選択の結末であろう。

最新流行の課題を追うよりも現在の仕事の質を上げるのが重要である。

立案段階の能力は「問題発見能力」と「解決方策発明能力」である。立案段階の壁は自身の「惰性思考」である。惰性思考から脱するには「自治体学会」などに参加して「人と出会い」「自治体理論」を「思考の座標軸」に定置することである。一步踏み出せば「視界が開き光景が変わる」のである。

### (2) 政策決定能力 —— 壁は上司

この段階の能力は行政内手続能力である。起案し資料をつくり説明し決裁を得る能力。壁は「万事無難に大過無く」の保身の上司。

「前例はあるのか」「これまでどおりでなぜいけないのか」「他所でやっているか」「旨くない場合があるのではないか」「助役や首長はこの案で納得するであろうか」と思案し決裁を先延ばしする管理職がこの段階の障碍である。

障碍を巧みに通過する能力が政策決定段階の能力である。少数の例外はあるが、職場の管理職は「万事無難に大過無く」の行政文化の体現者なのだから、仕事をするには管理職の壁を越えなくてはならない。

「起案能力」「資料作成能力」も重要であるが、一番の能力は「管理職の責任回避本能」を突破する「才覚」と「気迫」である。正面突破だけでなく側面懐柔の才覚が必要。「どうしましょ

うか」と「指示を求める」丸投げの卑屈な態度は「自身を不在」にさせる。行政内手続は「住んでいることが誇りに思える地域」をつくる職業人として「対等に勝負をする場面」である。自治体職員として「才覚」と「気迫」を発揮する「スリリングな場面」である。良い仕事をした自治体職員は誰もこの場면을体験しているのである。

### (3) 政策実行能力 ―― 壁は統治理論

行政スタイルを「統治行政」から「自治行政」に転換する能力である。

最近の行政は市民自治的な言葉を使うが実態は統治行政そのものである。

「政策執行の主体は行政であって住民は行政サービスの受益者である。住民は政策の客体・対象、被治者である」の統治理論が厳然と役所内に存在する。

行政の管理職は「政策情報は原則公開です」「行政には説明責任があります」と言う。だが、行政実態は依然として「部外秘体質」である。上層管理職の言動は「市民の前」と「役所内」とでは大きく異なる。そのことが「行政不信」「行政劣化」の主原因である。

しかしながら、現代社会の公共課題は前例のない質的課題ばかりである。老人介護、廃棄物、都市美、子育て、防災などの公共課題は「統治行政の手法」では解決できない。「市民自治の手法」が不可欠である。であるから「市民自治制度」を装備したのである。

ところが、制度を運用する行政職員の「主体変革」が伴っていないから「有名無実の制度」に形骸化する。

長年続いた統治行政を転換するのは容易ではない。行政スタイルの転換は「創造的实践」であり「リスクを覚悟した行動」である。リスクを覚悟しなければ良い仕事はできない。保身の思考停止が「主体鈍磨」と「状況追随思考」を生じさせるのである。

### (4) 政策評価能力 ―― 壁は非本気

少し以前に「政策評価制度」の導入が流行のように広がった。だが「政策評価制度」が機能している自治体はどこにもない。なぜであろうか。

三重県庁方式や北海道庁方式などがインターネットで宣伝されマスコミが報道した。しかし宣伝され報道された「政策評価制度」が有効に機能しているとの事後報告や報道機関の検証記事は見聞しない。当該自治体の行政運営がさほど改革されたとも思えない。

実効性のある政策評価の仕組みをつくることのできないのはなぜか。

「政策評価書の様式と記入例」を作成して職場への説明会を実施するのだが、策定したメンバー自身が「アウトカム」「インプットデータ」「リンケージ」などの「カタカナ用語」の「にわか勉強」であるために、政策評価の説明ができない。説明ができないので学者やコンサルに説明して貰うのだが、その学者もコンサルも「行政実態がまるでわかっていない」から、抽象言語で「目くらし話し」をする。政策評価書の記入が作文になるのを「職場の認識の低さだ」と非難するのは欺瞞であろう。

なぜ、実効性のある政策評価制度がつかれないのか。

導入検討委員会のメンバー自身に「自分の職務の問題が見えていない」からである。自身の仕事の「改善すべきことは何か」「改革するにはどうすればよいのか」「その改革を妨げているのは何か」が見えていないからである。

先ずはそれが先行されるべきである。それがなくて検討委員会に出て、学者やコンサルの抽象概念を鵜呑みにするからである。学者やコンサルも本当はよく分かっていないのである。

メンバー自身に「自分の仕事の問題は何か」が見えていなくては、実効性のある政策評価のシステムをつくることができない。

そして、何事も「ものごとが見えてくる」には真剣な職務実践の体験が不可欠である。真剣な職務実践での「壁を越えた体験」が自分自身になれば問題は見えてこない。つまり、政策評価制度とは「政策の策定と実行を評価するシクミ」であるのだから、「政策現場の問題」が見えていなければ評価制度はつかれない。すなわち、政策の策定と実行の問題構造を洞察する視座をもたなければ「政策評価の仕組み」をつくることはできない。それが道理ではないか。

行政現場の実態が「まるで分かっていない」学者やコンサルから「政策評価の仕組みづくり」を教わるとするのは戯画であろう。

そしてさらに、政策評価制度が作動するには「行政の現状況に対する NO の認識」がなければならない。行政実態に対する「厳しい自己省察」がなければ「政策評価制度は作動」しない。「人畜無害・有名無実の制度」として形骸化するのである。問題は「現在の仕事の仕方で政策評価を導入できる」と考えるところにある。

この言明が正鵠である証明は、政策評価システムを導入したと自賛する自治体には「導入後も職場にさしたる変化は生じていない」「職員の問題意識も深まっていはいない」ことである。

例えば、政策評価の最先端にあると自負していた東海の県には、当初から市町村との関係を如何に改めるかの課題意識が完全に欠落していた。分権改革で一番の問題は府県の役回りの転回である。地方代官から市町村事務局への転回である。市町村との関係を改革しないで行われる県の政策（策定と執行）を如何なる観点で評価するのであるか。旧来の行政スタイルで立案し執行した事業や制度運営や施設整備を如何なる視座で評価するのであるか。

市民が期待する政策評価は数値化した擬似経営合理性などではない。

あるいはまた、政策評価書をホームページで公表したから画期的な仕組みであると自賛している自治体もあるが、公務員の抽象作文の評価書なんぞは誰も読みはしないのである。

政策評価段階の能力は、自分の職務を見つめる能力である。壁は「真剣でない」である。「非本気」が壁である。