

神奈川県

自治総合研究センター

平成13年度自治総合研究センター独自研究報告書

# 分権時代における政策過程のあり方について

2002（平成14）年3月

## ま え が き

神奈川県自治総合研究センターでは、自治体行政の諸課題について調査研究を行う研究事業の一環として、研究部の職員が中心となって行う「自総研独自研究」事業を実施しています。この事業は、複数の部局にまたがる制度の研究等を行うもので、関係各方面の学識者で構成される研究会を設置し、この研究会の助言を仰ぎながら研究部の職員が研究を進めるものです。

本報告書は、2001（平成 13）年度に「分権時代における政策過程のあり方について」を研究テーマとして取り上げましたので、その 1 年間にわたる調査研究の結果をまとめたものです。

本報告書を作成するにあたっては、研究会（座長：小池治横浜国立大学教授、委員：平石正美国土舘大学助教授、委員：樽井彰子 N P O 法人鎌倉市市民活動センター運営会議理事）の委員の方々をはじめ、関係各位の皆様から、様々なご協力とご指導をいただきました。この場をお借りして深く感謝申し上げます。

本報告書が、今後の行政施策推進の一助となれば幸いです。

2002（平成14）年 3 月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 片 山 胖

## 目 次

本書の活用の仕方	1
----------	---

### 第1部 総 論

第1章 自治体の政策過程をめぐる現状と課題	4
第1節 分権時代における政策過程の現状と課題	4
第2節 政策評価をめぐる最近の動き	9
第2章 政策過程概論	18
第1節 「政策」とは	18
第2節 政策過程（PDSサイクル）とは	21
第3章 協働社会における政策過程のあり方	23
第1節 政策の各過程における市民との協働の必要性	23
第2節 協働社会における政策過程のあり方	26

### 第2部 各 論

第4章 政策の各過程における市民との協働の手法	30
第1節 問題の発見や課題の設定に関する手法	31
1 調査（社会調査）	
2 問題の構造化の手法 （記述モデル、図式モデル－特性要因図（分析）、ロジックマップ、 KJ法、数式モデル－相関分析、回帰分析）	
3 ITの活用	
第2節 効果的な情報提供とコミュニケーション実現の手法	37
1 効果的な情報提供の手法 （情報公開制度、行政手続制度、プレスへの活用、その他の情報提供）	
2 効果的なコミュニケーション実現の方法 （ブレインストーミング、ディベート、ワークショップ、 パブリック・インボルブメント（PI）、メーリングリスト）	
第5章 政策過程における具体的手法とポイント	44
第1節 政策の立案段階（PLAN）	45
1 政策立案段階のポイント	45
問題の発見	
政策課題の設定	
政策課題の分析と明確化	
政策立案	

	政策決定	
2	チェックポイント	54
3	市民との協働のポイント、その手法	56
	ポイント1 必要な情報の提供	
	ポイント2 市民ニーズの十分な把握	
	ポイント3 市民との合意形成のあり方の整理	
第2節	政策の実施段階（D O）	66
1	政策実施段階のポイント	66
2	チェックポイント	68
3	市民との協働のポイント、その手法	69
	ポイント1 実施中の政策に対する市民の評価を知る	
	ポイント2 市民の意見をもとに必要な見直しを行う	
第3節	政策の実施後の段階（S E E）	71
1	政策実施後の段階のポイント	71
2	チェックポイント	72
3	市民との協働のポイント、その手法	73
	ポイント1 評価に必要な情報の提供	
	ポイント2 内部評価と市民評価の関係の整理	
	ポイント3 評価のフィードバックの取り組み	
<b>第6章</b>	<b>政策過程全体を通じた留意点</b>	<b>75</b>
第1節	フィードバックの視点	75
第2節	政策過程と行財政システム	75
第3節	政策リテラシーの向上	76

<b>資 料 編</b>
--------------

「サンプリングのしかた」	80
「調査票の作り方」	83
「特性要因図（分析）」	86
「KJ法」	89
「相関分析」	91
「回帰分析」	93
「ロジックマップ」	95
「ブレインストーミング」	96
「ディベート」	99

## 本書の活用の仕方

本書は次のような特徴を持っていますので、活用にあたり参考にしてください。

### 1 本書の構成と具体的な活用の仕方

本書は、政策過程の分析に基づいて、政策の立案（PLAN）、実施（DO）、評価（SEE）のそれぞれの段階ごとのチェックポイント、市民との協働を進めるにあたってのポイントをわかりやすく解説したものです。

本書を活用するにあたっては、次のガイドに従って読み進んでいくことをおすすめします。

政策過程分析や市民との協働の全般的考え方を知りたい場合は？

第1部総論（4ページ～27ページ）を参考にしてください

政策の各過程ごとのチェックポイントを知りたい場合は？

第2部第5章（44ページ～76ページ）を参考にしてください

市民との協働の手法を知りたい場合は？

第2部第4章（30ページ～43ページ）

資料編（80ページ～100ページ）を参考にしてください

### 2 職員向けの実務マニュアル

地方分権が進んでいく中では、職員の政策形成能力の向上とともに、県の機関と市民とが協働して政策を具現化していくことが、ますます求められていくものと思います。

そこで本書は、職員向けに、政策の各過程ごとのポイントや市民との協働の手法をわかりやすく解説しています。

### 3 「市民とのコミュニケーションの充実」という視点を重視

市民と県機関との協働の手法はいろいろな視点から説明・紹介することが可能ですが、本書では、「協働」を進めるということを、市民の意見や要望を良く把握し、意見交換を密にし、意思決定の過程に市民が参画するという一連のコミュニケーションのプロセスの充実と考えました。

また、このコミュニケーションの前提として、自治体を持つ情報をいかに市民の側にオープンにし、必要な情報を市民と共有できるかといった情報の開示の面も重視しています。

こうした、情報の開示の面までを射程距離に入れた「市民と自治体間のコミュニケーションの充実」が、「市民との協働」の実体にはほかならないというのが本書の基本的立場です。

# 第1章 自治体の政策過程をめぐる現状と課題

## 第1節 分権時代における政策過程の現状と課題

### 1 政策過程が注目される理由

地方分権が着実に進展する中、各自治体は、市民のニーズを十分に把握し、地域の実情に即した政策を実行するという政策立脚型の行政を展開していくことが求められており、そのためにも、自治体職員一人ひとりが、政策立案、実施能力を向上していくことが不可欠となっている。

ところで、「政策過程（PDSサイクル）」とは、課題の発見から政策立案・決定という政策形成（PLAN）段階から政策の実施（DO）、評価（SEE）という一連の流れを総称するものであるが、今までは、とかく政策の立案段階である政策形成（PLAN）に視点が置かれていた（政策過程（PDSサイクル）の詳細は、第2章、18ページ以下を参照）。

しかしながら、最近の自治体における行政改革や評価制度の動きにもみられるように、政策の実施、評価にも視点を置き、「政策過程」全体を管理運営するプロセスマネジメントという考え方に変わりつつある。

そこで、自治体を取り巻く諸環境の変化など、「政策過程」が注目されている背景について、もう少し詳しくみていくことにする。

#### (1) 地方分権の進展に伴う政策過程への期待

2000（平成12）年4月に地方分権一括法が施行され、中央から地方へ様々な権限移譲が行われた。これにより、いままで全国画一的に行われてきた政策も、自治体自らが地域の特性を十分に踏まえた政策を立案し展開していくことが求められている。

自治体自らが政策を立案し展開するということは、単に従来の機関委任事務が廃止され国の関与が縮小した上で、引き続き事業を継続すればよいということではなく、地域の現状に即した政策展開を、自治体職員自らが考え実行していかなければならないことを意味する。これからの自治体においては、同じ分野の政策、例えば、福祉政策などにおいても、ナショナルミニマムの基礎的な部分では全国一律に政策展開されるが、それ以外の部分では、自治体の取り組み如何でかなりの地域間格差が生じてくるものと考えられる。

したがって、地方分権を着実に推進していくためには、よりよい政策展開を図ることが必要であり、そのためにも、自治体職員の政策立案、実施能力の向上が求められている。

#### (2) 市民との合意形成による協働社会の実現

市民意識・行動の多様化のなかで多種多様に膨らむ市民ニーズに対して、自治体はそのすべてのニーズに対応することには限界がある。これからの社会においては、自治体がすべてのニーズを単独でまかなうのではなく、自治体も地域の一員であるという位置付けのもと、市民と自治体がそれぞれ責任を持った役割分担を行い、市民と自治体とのパートナーシップによる協働社会の実現が必

要となってくる。

この市民と自治体のパートナーシップによる協働社会を実現させるためには、市民と行政の情報の共有化を図り、市民との合意形成を行うことが不可欠となるが、そのためには、自治体は、行政の透明性を確保し、アカウンタビリティ（説明責任）を果たしていかなければならない。

また、行政の透明性の確保を行う際には、行政活動の結果のみを周知・公表するのではなく、政策の立案から実施、評価に至る政策過程全般において、そのプロセスを周知・公表していく必要がある。

### (3) 行政需要と行財政運営

前述の市民の多種多様な形でのライフスタイルの出現や価値観の多様化は、自治体に対する多様な行政サービス提供への要請へつながってきている。

こうした行政需要の質、量の両面における増大に対して、各自治体の財政環境は、長期に及ぶ景気の低迷を反映してきわめて厳しい状況にあり、そのすべてにこたえられない状況となっている。

こうしたことから、政策立案を行う上では、市民のニーズを十分に把握するとともに、その中から時宜に応じた真のニーズを拾い出し、限られた財源を効率的・効果的に配分していく必要がある。

また、このことは、政策立案時のみに言えることではなく、政策の実施段階でも、諸環境の変化に即応した対応が求められることから、政策立案から実施、評価という政策過程のすべての段階を通じて、人事・組織・財政といった行財政運営の観点を含む自治体経営（マネジメント）の考え方を十分に取り入れて対応していく必要がある。

## 2 行政における事業指向型発想からの脱却

従来、行政が問題を発見し、その解決策を講じる対象として、事業に比重を置いて取り組む場面が多々見受けられた。これは、事業が予算編成や人事・組織を検討する際の基礎となっていること、政策を展開する事業課においても、事業を単位として投入予算（input）に対する結果（output）が明白となることなどから、どうしても事業中心に物事を考えがちになってしまうからである。

また、地方分権一括法の施行前の国と地方の関係においても、目的たる政策や制度などは中央である国が考え、地方はその手段となる事業を展開していたことなどから、自治体の課題解決は事業に比重を置かざるを得ない状況となっていた。

この従来の行政における課題解決の考え方を、真山<sup>1</sup>は「事業指向型発想」（図 1-1-1）と称しており、反対に目的である政策から手段である事業を検討する考え方を「政策指向型発想」（図 1-1-2、脚注 1 を参考に作成。）としている。

この「事業指向型発想」は、例えば、ごみ処分場の処理能力がここ 2～3 年のうちに限界に達するため、処分施設をどうするかという場合のように、既存の事業を基準として問題の解決策を講じる考え方である。「ごみ処分場が満杯」という問題が認識されると、間髪を入れずに、ほぼ同時に「新規処分場の建設」という解決策が策定され始めることになる。普通の問題解決プロセスでは、まず

---

<sup>1</sup> 真山達志「政策形成の本質」（2001）成文堂

原因の追求から始まり、その原因を除去することを通じて問題の解決を図ろうとするものであるが、この場合は、原因の解明を行わないまま解決策が出来上がる。それは、行政においては問題に対する解決策のレパートリーが膨大な先例としてあらかじめ用意されており、それに従ってことにあたれば解決が可能だという、対応パターンが出来あがっているからだと考えるからである。

しかしながら、この「事業指向型発想」には、行政が直面する課題をどう解決するかということだけに着目し、何のために行う事業なのかという「目的」が不明瞭となっていることが多く、さらには、「目的」が不明瞭であることから、ややもすると所期の目的とは異なる方向に進む心配もある。

また、「目的」が不明瞭だと事業の実施段階においても、様々な諸環境の変化に追いついていけず、抜本的な見直しも困難となるなど、「事業指向型発想」での事業展開には自ずと限界が生じてくる。

こうしたことから、地方分権が進展し、自治体自ら「目的」である政策を立案、実施していかなければならない今日、従来、行政が展開してきた「事業指向型発想」から脱却し、「政策指向型発想」へと考え方を移行して、政策から事業までを改めて見詰め直し、再構築していく必要がある。

この「政策志向型発想」では、問題が生じている原因にまでさかのぼり、原因の抽出やその分析を行うことにより問題の本質の解明を行う。その上で政策課題を設定し、政策を策定した上で、具体的な事業の選択を行うという考え方である。このことは、政策の立案から実施・評価に至るまでのすべての政策過程において実施することが望まれる（次ページ、図1-1-2参照）。

図1-1-1 事業指向型発想（問題解決）

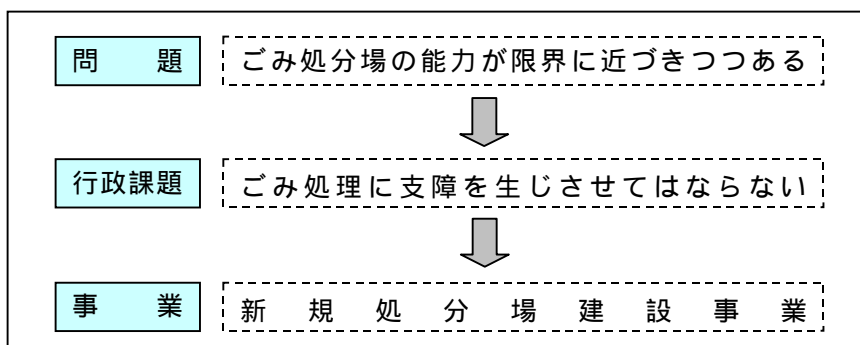
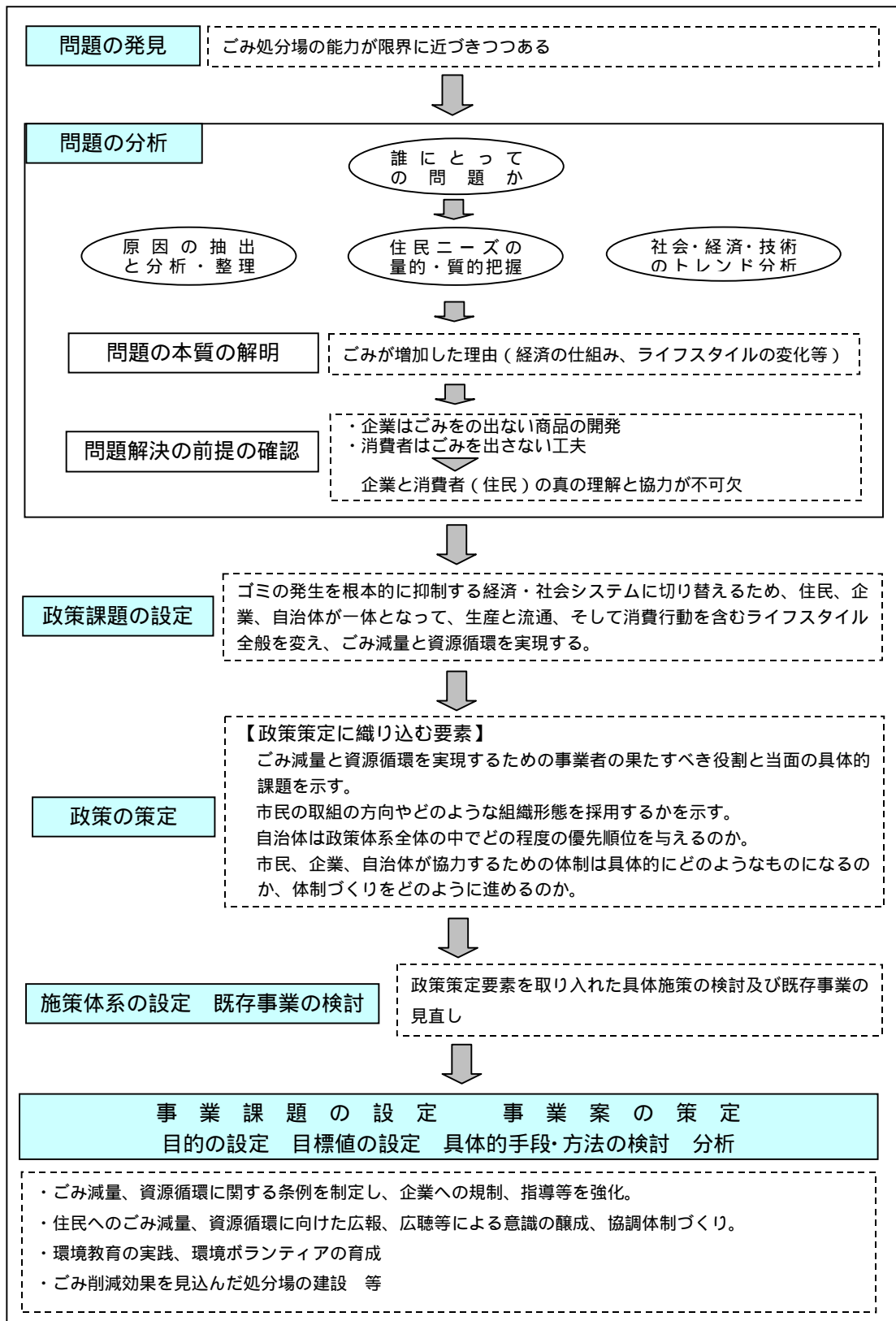




図 1 - 1 - 2 政策指向型発想（問題解決）



### 3 ナレッジマネジメントの導入

分権時代においては、自治体経営の概念を取り入れて政策過程を管理するプロセスマネジメントが必要であることは前述したとおりであるが、このマネジメントの考え方は、今まで行政において実施されてこなかったかというところではない。従来行政活動においても、予算編成や組織を検討する際など、大なり小なりマネジメントの考え方は実施されてきた。

また、政策立案や政策実施、評価といった政策過程の各場面においても、行政に蓄積された膨大な情報やノウハウを活かし、課題解決に取り組んできた。

しかしながら、こうしたマネジメントの考え方や膨大な情報、ノウハウといった知識は、口頭での伝承であったり、記録をとっていたとしてもその場限りで机やキャビネットの奥底にしまわれてしまうといった場面がまま見受けられる。これでは、折角議論した内容や経緯が後世に残されないし、後年度で何かあったとしても過去の状況を理解することができない。または、内容が伝わったとしても不正確であったりと、様々な不都合が生じることとなる。

そこで、こうしたノウハウや情報といった知識をも管理しようとする考えに立つのが、ナレッジマネジメントである。

ナレッジマネジメント（Knowledge Management）とは、直訳すると知識管理であり、現代用語の基礎知識<sup>2</sup>によれば、「組織の中や社外にあるナレッジ（過去の経験から得られた知識）を経営管理し、新しい価値を創造する力（資産）に変えていく経営管理・手法」としており、欧米の企業の間で導入が加速している知的資産を最大限に活用する手法で、情報通信サービスの高度な進展を背景に、1980年代後半からその枠組みが形成されてきた。

自治体におけるナレッジマネジメントとしては、

- ・ 担当職員が持っているノウハウや知識
- ・ 政策立案や政策決定時における決定者の考えなどの政策に関連する様々な情報
- ・ 市民からの意見、要望、問い合わせの内容

等をデータベース化し、これを他の職員が共有することにより、情報収集に係る時間の節約、事業の重複の防止、部局を超えた横断的な対応が可能となる。

最近では、自治体のIT化も進み、一部の自治体でナレッジマネジメントの導入を試みる団体も出始めている。今後、政策過程を実効性のあるものにし、行政のアカウンタビリティを果たす上でも、行政におけるナレッジマネジメントを導入し、政策過程のプロセスマネジメントを実行していくことが望まれる。

---

<sup>2</sup> 自由国民社「現代用語の基礎知識」（2001）

## 第2節 政策評価をめぐる最近の動き<sup>3</sup>

### 1 政策評価が注目される理由

政策評価が注目される理由としては、様々な要因が考えられるが、大きく分けて次の3点が主な要因となっている。

#### (1) 自治体を取り巻く財政環境の変化

日本経済が長期低迷を続ける中であって、国、地方自治体の財政の悪化が続いており、自治体は、これまでの右肩上がりの経済成長に伴う財政規模の膨張を背景とした「あれも、これも」の政策・プロジェクトの採択から、公共部門の規模と範囲を縮小し、政策関与のあり方を根本から問い直す「あれか、これか」の政策・プロジェクトの選択へと、行政システムを改革することが迫られている。「政策評価」が脚光を浴びる大きな要因として、この「あれか、これか」の政策・プロジェクト選択にあたっての一つの有効な手法として「政策評価」が活用できるのではないかと、自治体の切実なニーズが根底にある。

#### (2) 不透明な政策決定プロセスに対する批判の高まり

さらに、政策評価が世論の支持を得る直接的な要因に、行政機関の公費の支出に対する不透明感の高まりや、情報が十分に開示されないことなどに対する納税者である市民の行政に対する関心の高まりがある。

大規模公共事業の継続にあたって十分な情報開示と説明が不足していることに代表されるように、市民と乖離して、利益共同体間、あるいは行政組織内部で完結する政策決定プロセスの問題点が明らかになるにつれ、こうした不透明な政策決定プロセスに対する世論の批判や市民の不満が当然の帰結として高まってきたのである。

こうした政策や行政の持つ構造を明らかにし、それを改善し、あるいは防止するシステムを再構築する必要性と期待が、「政策評価」に込められている。

#### (3) 分権時代の自治体経営への期待感

地方自治法には、「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と「自治体経営」の考え方が掲げられている。

しかしながら、民間企業の経営目標のわかりやすさに比して、地方公共団体が最大化すべき住民福祉効果の数量化は難しい。

では、経営感覚をとり入れた地方行財政運営を実現していくための方策とは何であろうか。

関西学院大学の林によれば、こうした行財政運営を実現するための、以下の、2つの条件と、政

<sup>3</sup> 自治総合研究センター「平成10～11年度 政策評価システムの研究」(2000)より抜粋し、一部修正を加えて掲載。

策上導かれるべき7つの目標をあげている。<sup>4</sup>

#### 条件

地域の限られた資源を最も有効に活用して、住民に提供できる行政サービスを最高の水準にまで高めること。

住民選好に合った行政サービスの組み合わせを選ぶこと。

#### 目標

地域経済を成長させ利用可能な資源を拡大する（税源の涵養）

行政サービスの生産技術を改善する（生産性の向上）

民間委託の促進や職員の勤労意欲を向上させるなど所与の資源を有効に利用する（インセンティブの付与）

正しい住民ニーズの表明を誘導する（情報の公開）

住民ニーズを的確にキャッチする（情報の収集・住民参加）

住民ニーズに合った地域づくり計画の策定と政策形成（企画力の向上・予算の編成）

政策の効果測定とその後の政策への反映（フォローアップとフィードバック）

今後の自治体経営は、様々な個人のニーズから真に求められているニーズを拾い出し、行政需要として取り上げたものを、予算の制約を考えつつ優先順位を付して現実の政策に転換していくという政策過程を築き上げることが重要である。

この政策過程をうまく潤滑化させていく上で、上記の条件や目標の根底を支える「政策評価」の役割が期待されているのである。

## 2 政策評価における評価の視点（基準）

政策評価は、政策が法令どおり行われているかどうかという点を超えて、次の4つの視点（基準）を含めて総合的に行う必要がある。

経済性（Economy）

同じ成果をもっと安い経費で達成する方法があるのではないかという基準

効率性（Efficiency）

同じ経費でもっと高い成果をあげる方法があるのではないかという基準

有効性（Effectiveness）

施策ないし事業計画の所期の目的が十分に達成されているかどうかという基準

公平性（Equity）

政策の効果の受益や費用の負担が社会におけるいろいろな集団の間に公平に配分されているかどうかを表す基準

この4つの視点については、論者により様々な見解があるが、それぞれに共通する代表的な視点

<sup>4</sup> シリーズ/やさしい経済学「地方財政の構造改革」(1999)日本経済新聞社

について取り上げた。

また、この基準は理論な基準であり、実際の評価においては、「必要性」、「緊急性」、「妥当性」などの視点も必要となってくるものである。

### 3 自治体における政策評価の取組状況

自治体における政策評価の取組は、「政策」、「施策」、「事業」と評価の対象は様々ではあるが、評価の手法を取り入れる団体は年々増加しており、総務省の調査によれば、2001（平成13）年7月末現在の行政評価<sup>5</sup>導入状況は、表1-1-1にあるように、「既に導入済み」、「試行中」、「検討中」と行政評価に取り組んでいる団体は、都道府県で46団体とほとんどの団体が導入または検討をしており、指定都市においてはすべての団体で取り組まれている。市区町村については、「既に導入済み」という団体は、全体の5%程度であるが、「試行中」、「検討中」まで含めると全体の半分強の56%の団体で取り組まれており、この数値は、年々増加傾向にある。

表1-1-1 地方自治体における行政評価の導入状況

（2001（平成13）年7月末現在：総務省調べ）

区 分	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
既に導入済み	37 団体	79%	7 団体	58%	150 団体	5%
試行中	6 団体	13%	5 団体	42%	140 団体	4%
検討中	3 団体	6%	-	-	1,519 団体	47%
考えていない	1 団体	2%	-	-	1,426 団体	44%

構成比は、それぞれ全都道府県（47 団体）、全指定都市（12 団体）、全市区町村（3,235 団体）に占める割合である。

なお、都道府県及び指定都市における団体別の行政評価の導入状況等については、表1-1-2のとおりとなっている。

<sup>5</sup> 総務省関連記事については、「行政評価」として記述する。

表1-1-2 都道府県及び指定都市における行政評価の取組状況（集計表：総務省調べ）

（平成13年7月末日現在）

都道府県 指定都市	導入状況				評価の実施根拠				評価の対象					公表状況					
	導入済み	試行中	検討中	考えていない	導入予定年度又は導入年度	条例	規則	要綱等	その他	政策	施策	すべて 事務事業の	うち公営企業会計 事業を含む	事務事業の一部 うち公営企業会計 事業を含む	その他	すべて公表	一部公表	公表していない	
北海道	○				11			○			○	○				○			
青森県	○				12			○		○	○	○				○			
岩手県	○				9			○		○	○	○				○			
宮城県	○				11			○		○	○	○				○			
秋田県	○				11			○		○	○			○		○			
山形県	○				12			○						○		○			
福島県	○				13			○			○			○		○			
茨城県	○				13			○			○	○				○			
栃木県	○				13			○		○	○			○		○			
群馬県	○				9			○			○					○			
埼玉県	○				10			○			○	○				○			
千葉県	○				12			○		○	○			○		○			
東京都	○				13		○	○		○	○			○		○			
神奈川県	○				13			○						○		○			
新潟県	○				13			○		○	○			○		○			
富山県		○			14			○			○			○		○			
石川県		○			未定			○			○			○		○			
福井県	○				12			○		○		○				○			
山梨県	○				13			○			○					○			
長野県	○				13			○			○					○			
岐阜県	○				12			○		○	○			○		○			
静岡県	○				9			○		○	○	○		○		○			
愛知県		○			14			○			○	○				○		○	
三重県	○				8			○			○	○				○			
滋賀県	○				11			○		○	○			○		○			
京都府	○				13			○			○			○		○			
大阪府	○				11			○			○	○				○			
兵庫県	○				11			○			○	○				○			
奈良県	○				12			○						○		○			
和歌山県	○				12			○			○	○				○			
鳥取県			○		未定														
島根県			○		未定														
岡山県	○				11			○						○		○			
広島県		○			14						○					○			
山口県	○				11			○						○		○			
徳島県		○			14						○					○			
香川県	○				13			○			○			○		○			
愛媛県	○				13			○		○				○		○			
高知県	○				12			○						○		○			
福岡県	○				13			○						○		○			
佐賀県	○				11			○						○		○		○	
長崎県	○				13			○			○	○				○			
熊本県	○				13			○		○	○	○				○			
大分県		○			未定					○	○			○		○		○	
宮崎県			○		未定														
鹿児島県			○		未定														
沖縄県	○				12			○			○					○			
合計	37	6	3	1		0	1	36	0	14	27	17	11	24	7	0	39	1	3
札幌市	○				11			○		○	○			○	○		○		
仙台市	○				13			○		○	○	○				○		○	
千葉市	○				13			○			○	○				○		○	
横浜市		○			未定									○				○	
川崎市	○				10			○		○	○			○	○		○		
名古屋市	○				13			○				○				○			
京都市		○			16					○	○	○				○			
大阪市	○				12			○				○				○			
神戸市	○				11			○				○				○			
広島市		○			15						○			○	○		○	○	
北九州市		○			14						○			○	○		○	○	
福岡市		○			14					○	○			○		○		○	
合計	7	5	0	0		0	0	7	0	5	7	5	3	7	4	0	5	2	5

注) 1.ひとつの団体が複数の評価制度がある団体については、取組の進んでいる制度について計上している。  
 2.行政評価の根拠「要綱等」には、実施要領、通知、通達、方針、計画等も含まれる。  
 3.「公表状況」は、導入済の団体と試行中の団体について調査した。

表 1 - 1 - 2 の「評価の対象」にもみられるように、「政策」、「施策」、「事業」と各都道府県で取扱いが異なっている。評価には、様々な手法や導入経緯があり、「何のために行う評価か」、「何を目的に実施する評価か」など、その目的に応じて何種類もの評価手法が考えられる。評価制度とは、何種類もある評価ツールを、目的に応じて必要な引き出しを開け、組み立てていくものであるから、10 人いれば 10 通りの評価制度が考えられるものである。

そこで、自治体における導入目的やその経緯について主な団体についてみると、大きくは次の 2 つに大別される。

施策、事業の廃止、休止を目的に、行政改革の視点で評価する。(時のアセス)

政策、施策、事業の統制を図り、それぞれを効果的に機能させることを目的に評価する。

上記の大別を都道府県の状況でみると、は、北海道の「時のアセスメント」、は、三重県、埼玉県などが代表例としてあげられる。

また、については、ほとんどの自治体で取り入れられており、その大部分は、予算編成の基礎となる事業評価を中心に手掛けられているが、政策や施策の「手段」となる事業だけでは評価に限界があることから、政策、施策、事業を体系的に捉え、それぞれを「目的」と「手段」の関係で効果的に機能するよう、施策評価、政策評価へとステップアップしている。

なお、北海道については、の「時のアセス」から手掛け、現在は、の政策評価である「政策アセスメント」へ移行している。

本県においても、2000(平成 12)年度から評価制度を導入し、特定事業に的を絞って評価に取り組んでいるところであり、試行年度である 2000(平成 12)年度は 17 事業、本格導入である 2001(平成 13)年度は 95 事業を対象に評価を実施している。

表 1 - 1 - 3 神奈川県平成 13 年度政策評価の結果について

1	対象事業数	12 部局 95 事業
2	評価結果	
	A (継続が適当である)	32 事業
	B (改善を検討すべきである)	46 事業
	C (休止又は廃止を検討すべきである)	17 事業
3	評価結果の予算等への反映	
	評価結果については、事業を実施する際の改善や平成 14 年度以降の予算に反映する。	
4	公表	
	評価結果及び評価対象の 95 事業の評価調書(個票)を県政情報コーナー等に配架するとともに、ホームページに掲載し、広く公表する。	

(出所：神奈川県記者発表資料〔行政システム改革推進課所管〕)

アドレス：<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H13hyokakekka.htm>

なお、政策過程における自己評価のポイントは第 2 部第 5 章(44 ページ以下)で記述することとするが、評価制度の詳細については、当センター発行の「平成 10～11 年度 政策評価システムの研究(2000)」を参照されたい。

## 【神奈川県の平成13年度政策評価実施の概要】<sup>6</sup>

- 1 目的 次に掲げる事柄を主な目的として、政策評価を実施する。
  - 評価に基づく合理的な事業選択
  - 限られた財源、人員等の行政資源を、より効果的に投入すべき施策・事業へ配分するための指標とする。
  - 説明責任の徹底
  - 評価結果の「公表」により、行政の透明性をより一層高め、県民への説明責任を果たすことを徹底する。
  - 職員の意識の向上
  - 事業への目標設定や進行管理を通じ、職員の目的意識やコスト意識の向上を図る。具体的には、主として事業レベルで、その事業の必要性や有効性、目標と実績との乖離等を評価し、事業の継続の判断や実施上の改善に活用する。  
さらに、評価結果については、行政システム改革の取組及び予算編成等に反映させる。
- 2 実施対象機関 知事部局、企業庁、教育庁において実施する。
- 3 評価対象事業の範囲及び選定方法  
評価対象事業は、次の範囲の事業で、現に実施中の事業から各部局が候補を選定し、行政システム改革推進課が取りまとめたうえ、行政システム改革調整会議において決定する。  
平成13年度においては、評価対象事業数は原則として1課1事業を選定する。
  - 行政改革の課題に該当する事業
  - 行政改革の課題は、行政改革担当部長が指定するものとし、13年度の課題として、「公の施設における組織・執行体制及び事業運営」を指定。
  - 各部局で課題となっている事業次の例示を参考に、各部局が評価対象事業の候補を選定。
  - ・予算における時限到来事業
  - ・10年以上継続実施している事業
  - ・従来の実施方法の改善が課題となっている事業
  - ・休止・廃止を含めた見直しが課題となっている事業
- 4 評価対象事業の単位  
評価対象事業は、原則として予算における細事業（若しくは事業）またはそれを組み合わせたものとする。
- 5 評価の実施  
次の区分により一次評価と二次評価を実施する。
  - 二次評価の対象とする事業は、課題性の高いもの等について各部局と行政システム改革推進課との協議を経て、行政改革担当部長が指定。
  - 一次評価：事業を所管する部局長が評価する。
  - 二次評価：一次評価を踏まえ、行政システム改革推進課長（行政改革の視点）、財政課長（財政の視点）、政策調整課長（計画推進の視点）の所見を付して、行政システム改革調整会議において評価する。
- 6 評価の項目 次のとおり、項目別評価と総合評価を行う。
  - 項目別評価は、対象事業の必要性、効率性、有効性、公平性、優先性の5項目（ ）について、「1～3」の3段階により評価する。この場合、特に次の点に留意する。
  - 効率性の評価においては、人件費、減価償却費など対象事業の全体コストの把握に努める。
  - 有効性の評価においては、活動指標（アウトプット指標）・成果指標（アウトカム指標）に対する達成状況、目標と実績の乖離及びその理由の把握を行う。総合評価は、次の3段階により行う。
  - A：継続が適当
  - B：改善を検討すべきである
  - C：休止又は廃止を検討すべきである
- 7 研修会の実施  
このシステムの円滑な実施を図るため、評価対象事業所管課の担当者等を対象に研修会等を実施する。
- 8 公表  
最終の評価結果については、県民に公表することとし、個別の評価調書（個票）についても、県政情報コーナー等へ配架する。  
  
項目別評価のそれぞれの視点は次のとおり  
必要性：行政対象の増減や住民ニーズの変化など事業の開始時との環境変化に対応しているか。  
国、市町村、民間との役割分担からみて、県が実施する必要があるか。  
効率性：他の類似事業と比較して投入された資源量に見合った効果が得られているか。費用対効果は適正か。  
有効性：政策達成のために有効か。期待された成果が得られているか。  
公平性：事業の目的に照らして、効果の受益や費用負担のバランスは適当か。  
事業の目的に照らして、受益の機会が均等に保障されているか。  
優先性：達成時限の義務づけがあるか。他の事業（類似事業など）と比較して優先して実施すべきか。  
先送りした場合に大きな影響があるか。

<sup>6</sup> 2002年2月18日神奈川県記者発表資料（<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H13hyokakekka.htm>）



## 【北海道の評価制度】

### 「時のアセスメント」の実施

北海道においては、平成9年に「時のアセスメント」(時代の変化を踏まえた施策の再評価)制度を導入しました。

行政が取り組む施策の中には、時の経過とともに、住民意識や社会情勢が変化し、施策の意義や価値が変わっているにもかかわらず、十分な検証が行われないままに、施策を継続してきたものがあります。

このようなことから、長期間停滞している施策などについて、「時」という客観的な物差しを当て、一度立ち止まって、自ら再評価し、今後の対応などについて整理することが、「時のアセスメント」の趣旨です。

対象となる施策の要件は、

施策が長期間停滞しているもの

時の経過の中で、施策を取り巻く社会的状況や住民要望の変化などにより、施策の価値や効果が低下しているもの

施策の円滑な推進に課題を抱えており、施策が長期間停滞するおそれがあるもの

の3点であり、これまでに9施策(事業)を対象に選定して再評価作業を実施し、平成11年3月までに、それぞれの対応方針を決定しました。

### 「政策アセスメント」への取り組み

北海道ではさらに、この「時のアセスメント」の精神を道政全般に拡大し、道政運営に「政策評価」の視点を導入して、すべての施策を対象とした統一的で、より客観的な政策評価システムの導入に向けた取り組みを進めることとし、平成10年度の試行を経て、平成11年度から本格実施しています。

こうした政策評価の取り組みを行う趣旨は、政策の企画(Plan) - 実施(Do) - 評価(See)という政策循環サイクルを確立するとともに、政策決定や事業遂行に関する情報を広く道民に提供する仕組みづくりを進めることにあります。

それにより、政策重視・成果重視の視点に立った評価を行い、その結果を道政の各分野において反映させ、活用していくことを目的としており、そのねらいは主に、

合理的な政策の選択と政策の質の向上

行政の透明性の確保と説明責任の遂行

簡素・効率化の視点からの行政資源の効果的配分

の3点であります。

(出所：北海道ホームページ、<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-shyok/hyokaindex.htm>)

## 【三重県の評価制度】(みえ政策評価システム)

### I 評価の目的

三重県では事務事業評価システムにおける評価の目的を次のように整理してきました。この考え方は基本的に新しい評価システムにおいてもかわらないものと考えています。

#### 1 政策や行政活動の質の向上

- (1) 評価の結果を次の意思決定に反映する
- (2) マネジメントツールとして活用する
- (3) 意識改革、政策形成能力の向上につなげる

#### 2 行政の説明責任(アカウンタビリティ)を果たす

「さわやか運動」でも「ビルド&スクラップ」という言葉で強調されたように、事業の見直しは結果として生じるのであって、評価は事務事業の廃止や削減などを目的として取り組むものではないと考えています。

また、意識改革のツールに重きをおいて取組が始まりましたが、の内部のマネジメントツールとしての役割から、の アカウンタビリティを重視する方向に軸足を移したのが今回の見直しであるといえます。

### II 導入の経緯

1995年度に導入以来、わが国の行政体における評価の先駆けとして関心を集めてきた事務事業評価システムの進化形として位置づけています。

1995年度 「さわやか運動」開始、評価システム検討開始

1996年度 事務事業評価システムの導入(事務事業の事中評価)

1997年度 基本事務事業単位の設定、事務事業目的評価表の公表

1998年度 新規と継続への事務事業評価の分化(事前評価と事中評価)

1999年度 運用・様式の改定(継続事務事業は事後評価に)

2000年度 新しい評価システムの検討開始

2001年度 政策推進システム・みえ政策評価システムの試行

これまで事務事業評価システムは改善に向けた取り組み(試行錯誤)を行なってきましたが、今回は1999年度の改定を上回る抜本的な見直しであり、次のような課題の克服と機能の拡充を図ったものです。

- (1) 「三重のくにづくり宣言」との不整合 政策・事業体系、数値目標の一元化
- (2) 評価対象が事業レベルに限定 「施策」にも評価を導入<後述>
- (3) 県職員による自己評価 成果の確認と検証等による客観性の確保
- (4) 評価内容がわかりにくい わかりやすさを重視した施策評価の実施
- (5) 職員の作業負担が大きい 資源配分との連携強化とデータベース化

### III 評価の類型

みえ政策評価システムとは、行政評価(政策評価)に関する理論に照らすと、どんな評価のしくみなのか、対象、時期、手法で大きく類型化してみます。

対象：政策 施策 事業の体系を包含

- ・「三重のくにづくり宣言」における施策、基本事業、事務事業および生活創造圏づくりを対象としています。
- ・施策を対象に加え、いわゆる「事業」および「施策」を対象とした事務事業評価から、「政策」も含めた政策評価へと名実とも変わりました。

時期：事前・事中・事後評価

- ・中心にあるのは事後評価の考え方ですが、資源配分との連携をはかる観点から事中評価、事前評価も行います。

手法：業績測定型の評価(performance measurement)

- ・浅く広く、組織の全業務を対象として実施するものであり、特定の事業やプロジェクト等について、専門的な手法を用いて深く掘り下げ、調査分析するものではありません。

### IV 評価システムとしての特徴

もう少し踏み込んでこの評価のしくみを見てみるとどうなのか、事務事業評価システムでの整理の仕方を踏襲すると、次のように三つの特徴でとらえることができます。

#### (1) 目的からの評価

対象と意図、結果の3要素に区分し、事業の目的を明確にすることから、事務事業評価は始まりました。単なる事務改善、効率の向上ではなく、事業の目的、必要性を生活者起点で根本から問い直していこうという主張が込められたものです。

今回の見直しでも、「三重のくにづくり宣言」第二次実施計画における「基本事業」を確定する過程で、生活者である県民の立場から、対象と意図による目的の明確化を行なっていたところでした。

(2) 政策・事業体系に基づいた目的の体系からの評価

目的を対象と意図だけでなく、「結果 (= 上位の基本事業、あるいは施策の意図)」でとらえるということの意味は、目の前の事業を何のために行なうのかを、県のしごとの全体像のなかで、常に意識しようということにあります。

今回、「三重のくにづくり宣言」の事業と事務事業評価システムの基本事務事業を「基本事業」として再編していただき、第二次実施計画における政策・事業体系として整理することができましたので、三重県における目的の体系が一元化されました。

(3) 数値目標による評価

一番関心を集めてきたのが数値目標(目的の指標化と目標値の設定)ということになるのかもわかりません。客観的な数値で表わすことで、何よりも目的が明確になり、また、わかりやすいので職員相互で、あるいは県民の皆さんとの間でも共通言語として活用していくことができると考えてきました。

誤解を招きやすいところでもあり、各方面で評価が導入されたことを反映して全国的にもさまざまな意見がみられます。庁内でも、「成果指標」をめぐる試行錯誤を重ねてきた経緯もあってか、未だに腑に落ちないという趣旨のご意見も少なくありません。

今回の見直しでの結論は、評価表の様式に表れているように数値目標だけで評価するわけではないということ、および、評価結果の活用の際しても、たとえば予算額との機械的な連動はありえないということです。数値目標の有用性を軽んじるものではありませんが、その限界も踏まえた活用をするべきだと考えています。

みえ政策評価システムにおける評価

	評価の目的	評価の基準	指標の考え方	評価者
施策評価	県民へのアカウントビリティを果たす  県民とのコミュニケーションツール	(1) 目的からの評価 (2) 数値目標の達成状況 (3) 施策展開に要したコスト (4) 構成する基本事業の状況	施策の数値目標* アウトカム 県民にとっての成果を表す指標	担当部局の総括マネージャー
基本事業評価	予算等の資源配分の意思決定に反映する  マネージャーのマネジメントツール	(1) 目的及び目的の体系からの評価 (2) 数値目標の達成状況 (3) 事業執行に要したコスト (4) マネジメントに資する多角的な視点 (5) 総合行政の視点 (6) 構成する事務事業の状況	基本事業の数値目標* 原則アウトカム 資源投入効果が把握できる指標  マネジメント参考指標 ・ 主要な活動状況 ・ 県民等との協働 ・ 他団体との比較 ・ 間接、副次的効果	担当のマネージャー
事務事業評価	意識改革、体質改善  担当者のマネジメントツール	(1) 目的及び目的の体系からの評価 (2) 公的関与の妥当性及び税金投入の妥当性 (3) 事業目標指標の達成状況 (4) 事業執行に要したコスト (5) 地域機関からのコメント (6) 行政経営品質カテゴリー	事業目標指標 アウトプット 又はインプット  (複数の指標)	担当者

\*印は『三重のくにづくり宣言』第二次実施計画の数値目標となる。

(出所：三重県ホームページ：<http://www.pref.mie.jp/SEIHYO/plan/jimu02/miehyoka.htm>)

# 第2章 政策過程概論

## 第1節 「政策」とは

### 1 「政策」とは

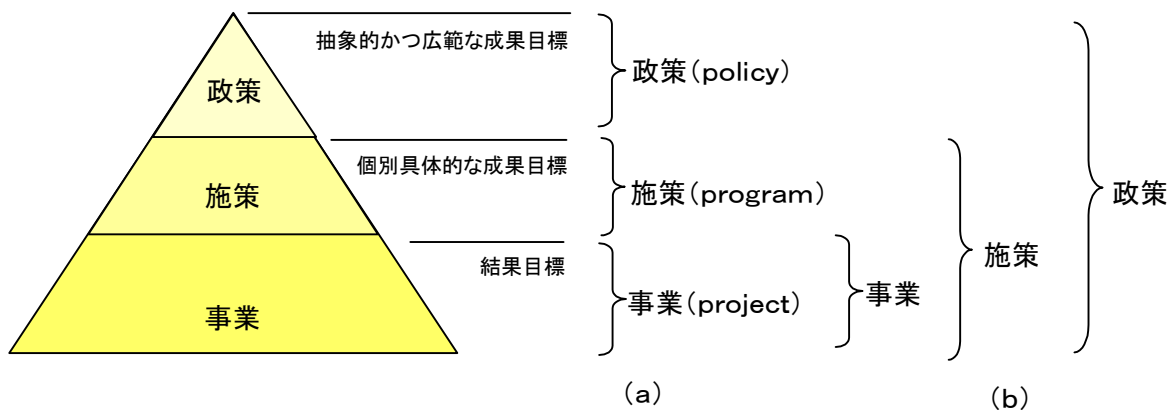
「政策」という言葉は、日常的に使われ、取りたててその意味内容を確認することは少ないが、人により、文脈によって、様々な意味合いで用いられ、しばしば議論のすれ違いを生んでいる。

「政策」について現代政治学事典<sup>1</sup>では「一般に個人ないし集団が特定の価値（欲求の対象とするモノや状態）を獲得・維持し、増大させるために意図する行動の案・方針・計画であると通常定義される。」とされ、現代政治学小辞典<sup>2</sup>では、政策について「政治が追求すべき目標とその達成の計画を示すもの」と定義している。

また、宮部・水上<sup>3</sup>は、「政策」を図1-2-1(a)にあるように、「政策を行政課題への対応の基本方針、施策を政策目標の実現に向けた制度や予算といった具体的方法、プロジェクトを各施策の下にある個別事業と区別する」と整理している。

しかし、「政策」をこのような体系の最上位に位置する基本方針だけを指すものと理解した場合、「政策評価」などは“基本方針を評価するもの”ということになり、どうにもスッキリこない。むしろ、山谷が、「政策はいくつかの下位的な活動単位から構成される<sup>4</sup>」、「政策には3つの要素、つまり目的、その目的についての期待する程度を語る指標、そして目的を達成する手段が含まれる<sup>5</sup>」と述べているように、「政策」とは、図1-2-1(b)にあるように、基本方針から具体的事業までの階層化された体系全体であり、それぞれを「目的」と「手段」の関係で結びつけ、これらを包括したものを「政策」と定義付けることが妥当と考えられる。

図1-2-1 自治体政策の3層モデル



<sup>1</sup> 大学教育社編「現代政治学事典」(1991) プレーン出版

<sup>2</sup> 有斐閣双書 小辞典シリーズ「現代政治学小辞典」(1978) 有斐閣

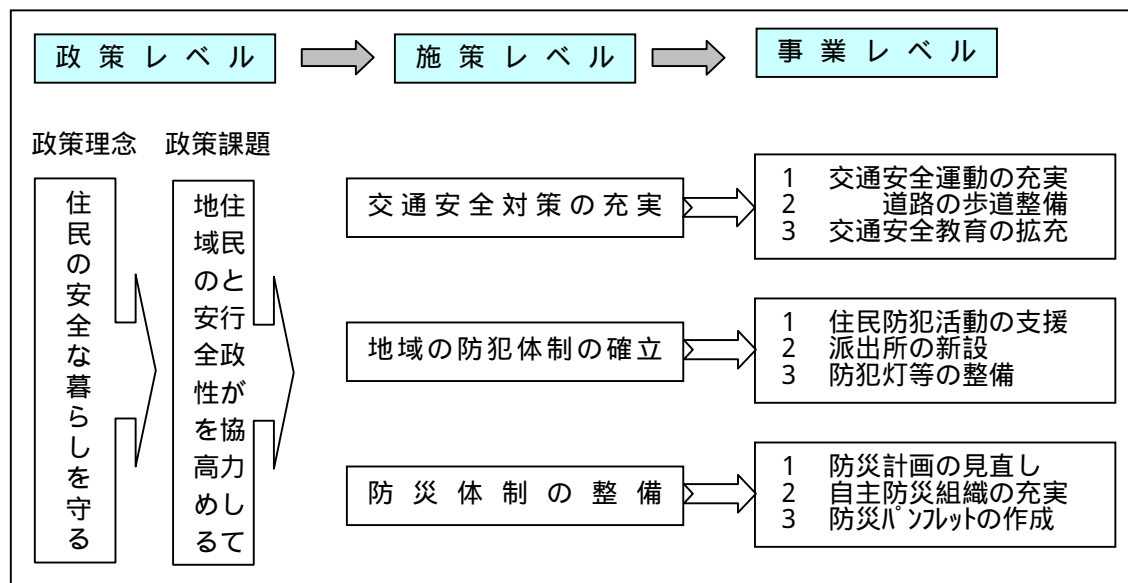
<sup>3</sup> 宮部潤一郎・水上耕一郎「政策評価制度の確立」(1999)『日本の課題 2000 産業創発』野村総合研究所

<sup>4</sup> 山谷清志「政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ」(1997) 晃洋書房

<sup>5</sup> 山谷清志「自治体の政策責任 - アカウンタビリティとレスポンシビリティの交錯」(1999)『年報自治体学第12号』良書普及会

このことについて、真山<sup>6</sup>は、「政策とは、自治体の取組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である。したがって、事業の企画・立案に先立って定めるものであり、多くの事業を体系付けるもの」と「政策」の再定義を行い、具体的な事例として次の図1-2-2を示している。

図1-2-2 政策・施策・事業の関係



## 2 「政策」のイメージ

政策は、政策主体により決定・実施される段階で、様々な意味内容をもってアウトプットされる。したがって、政策案を立案する立場にある者は、アウトプットされる政策のイメージにはどのようなものがあるのかを十分認識しておくことが大切である。

森田<sup>7</sup>は、アウトプットされる政策のイメージを政策過程に従い、次のように類型整理し、明確化を図っている。

### 政治的スローガンとしての政策

政府が社会問題として認知し、課題設定したものに対する政府の解決方向や対応方向などの政府行動のアウトライン（例：公的スローガン、政府の発言等）。

現象的には、マスメディアや、一般の人々の日常用語法における「政策」として受け止められる。

### 問題解決としての政策

課題設定がなされた後、その課題を実際に解決していくための、あるいは問題を発生させている複雑な社会システムの諸要素を制御するための政府活動の案、すなわち、政府行動プログラム。

<sup>6</sup> 真山達志「政策形成の本質」(2001)成文堂

<sup>7</sup> 森田朗「組織と政策」(1991)行政管理研究センター

政府行動プログラム等は、これに基づいて法制度が作られ、予算要求がなされる基盤となるアイデアの体系ないし、考え方の枠組である（例：過密化した都市交通問題への対応としての「交通政策」や、国民の生産学習への要望に応えることをめざして創られた「生産学習政策」等）。

現象的には、基本的に行政担当者を中心とした政策立案者の視点からみた「政策」として受け止められる。

#### **制度（法律・予算）としての政策**

上記 が、法手続きないし予算などの一定の公示形式によって制定された場合の「公的政策」であり、当該政策にかかわる人々の行動基準や判断基準を形成するもの（例：条例、規則、要綱）。現象的には、立法者の観点に立った「政策」＜制度としての政策＞ということができる。

#### **行政機関の行動基準としての政策**

上記 の実施過程において、それを担当する機関の活動を統制し、資源の管理を行うための基準や指針。

現象的には、政策の実施活動組織を管理する立場からみた「政策」であり、法律や予算の定め方が抽象的である場合などは、この「政策」が実質的な政府活動を規定してくる（例：要領、通知等、国レベルでは通達・訓令）。

#### **実施活動としての政策**

行政現場の担当者が行う活動の総体。

現象的には、現場の行政官の目からみた「政策」ということである。

#### **政府サービスとしての政策**

政策実施の結果、市民や政府サービスの受け手等にどのように受け止められたかという、市民が政府活動の結果について抱くイメージである。

民主主義社会のもとでは、この最終的な「政策」の評価に基づいて、市民が投票行動等を行うのが原則である。

このように、「政策」のイメージとしても、上記のとおり、「政策」という言葉は多様な形で用いられていることがわかる。

なお、上述の「政策」のイメージは、主に国の「政策」をイメージしていることから、、 のように、地方自治体では馴染みの薄いものも含まれている。

## 第2節 政策過程（PDSサイクル）とは

---

### 1 政策過程とは

一般的に、政策形成過程や政策形成プロセスと呼ばれているが、自治体における政策過程とは、地域社会において解決が求められている問題や地域住民のニーズを主体的に発見し、その解決策を探るために現状調査や問題の分析を積み重ね、解決の基礎となる理念や目標を設定し、政策案に結び付け、政策として決定、実施、そして評価する過程である。

このプロセスは、基本的には、「政策の立案（PLAN）」、「政策の実施（DO）」、「政策の評価（SEE）」の3つの段階に大別され、この3つの段階が、それぞれ相互に連環する循環サイクルとなっている。

特に、「政策形成」と言われているものは、「政策の立案（PLAN）」段階を示しているのが一般的である。

ところで、PDSサイクルに加えて、PDCAサイクルという言葉もよく聞かれるが、このPDCAサイクルとは、ISO14001における環境マネジメントの規格要求項目として、民間企業や自治体で広く取り入れている環境経営を実現するための重要なツールのひとつであり、「計画（PLAN）」、「実施（DO）」、「点検（CHECK）」、「見直し・改善（ACTION）」の4つの段階に大別されている。また、最近では、「政策評価」を説明するプロセスとして用いられることもあるが、環境マネジメントのプロセスとして用いられるのが一般的である。

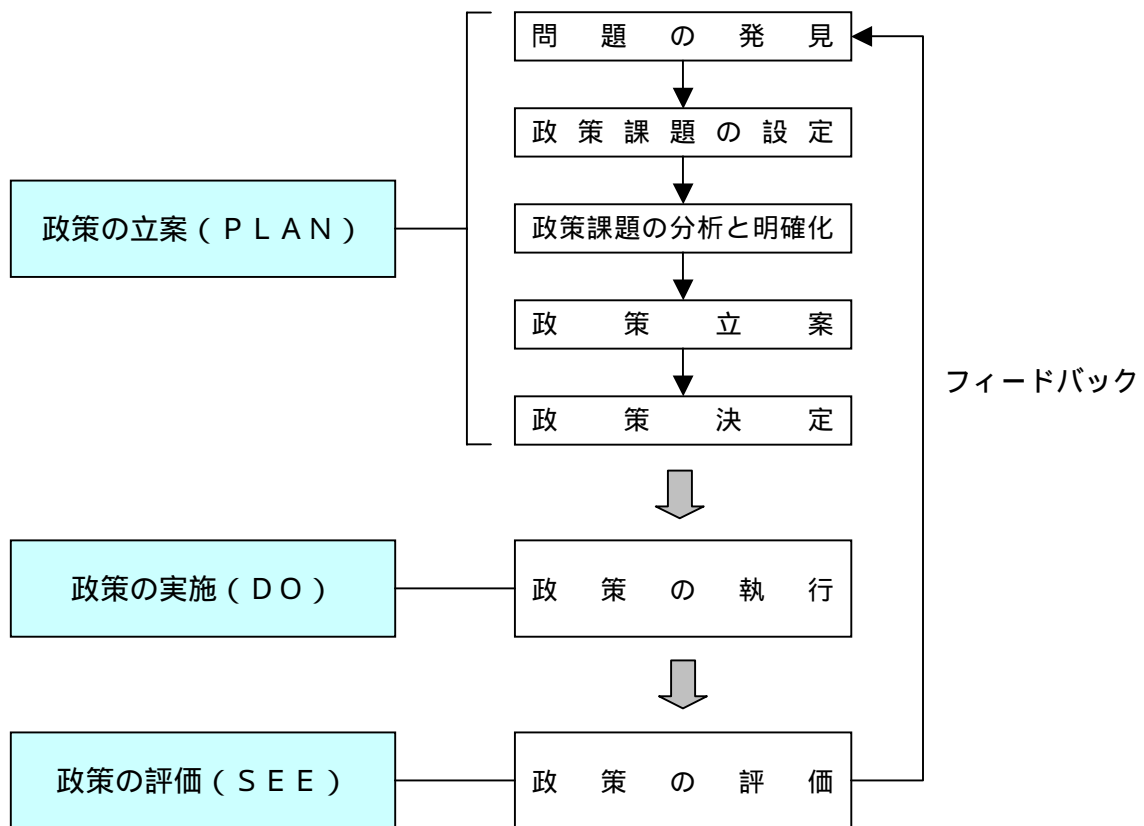
### 2 政策過程フロー

具体の政策過程の流れ（フロー）については、図1-2-3にあるように、「政策の立案」段階は、さらに、「問題の発見」、「政策課題の設定」、「政策課題の分析と明確化」、「政策立案」、「政策決定」の5つの段階に大別することができる（この「政策の立案」段階の区分については、論者により多少の差異はあるものの、概ね、この5つに大別できる。各過程の解説は、第2部第5章、44ページ以下を参照）。

これら各段階は、理論上は区分できても、実際には分離しがたく相互に関連融合されているものである。

従来は、主に「政策の立案」段階に関心が向けられることが多かったが、地方分権の時代を迎え、自治体もこの政策過程全体にわたり責任を担うことが求められている。特に、最近では政策の有効性などを評価する評価システムを導入する自治体が増えるなど、「政策の評価」に対する重要性が高まっており、評価した結果を政策の見直しに活かすため、さらには、行政の透明性の確保を行い、アカウンタビリティ（説明責任）を果たす上でも、政策過程を循環サイクルとして捉え、このプロセスを総合的に管理するプロセスマネジメントが重要となっている。

図 1 - 2 - 3 政策過程フロー





# 第3章 協働社会における政策過程のあり方

## 第1節 政策の各過程における市民との協働の必要性

### 1 地方分権改革と市民との協働

#### (1) 地方分権改革の流れ

1995（平成7）年の地方分権推進法に始まり、2000（平成12）年4月の地方分権一括法の施行に至る地方分権改革の大きな流れは、従来からの地方公共団体の性格に大きな変化をもたらした。その特徴は、第1に、国と地方公共団体の関係を上下主従の関係から対等協力の関係に転換したこと、第2に行政の執行にあたっての法治主義ないし法定主義の徹底、第3には公正透明・説明責任の重視という点にある。

こうした流れの中で地方公共団体は、従来の国との間の上下主従関係から脱却し、対等協力の関係に転換することを通じて、地方公共団体の団体としての自主性・自立性を強化した。そして、こうした自主性・自立性を確保するための具体的仕組みを地方分権に関わる制度・システムの中に織り込むことによって、団体自治を確立し、地方公共団体の自己決定・自己責任を可能とした。

地方分権一括法によって改正された新地方自治法第1条の2第1項では、自治体の役割を「地域における行政を自主的かつ総合的に実施すること」と明記した。また同法第1条の2第2項は、国と地方公共団体の役割に関して、「住民に身近な行政は出来る限り地方公共団体にゆだねることを基本と」すべきことを規定している。とりわけ機関委任事務制度の廃止に伴う国の関与の縮減によって、自治体の自己決定にゆだねられる範囲が相対的に拡大することになり、国のモデルに頼ることなく、独自に「政策」を作る範囲が拡大したのである。

#### (2) 市民のニーズを踏まえた政策立案の必要性

地方分権改革の流れの中で、自治体はその自主性や自立性を強化したこと、それに伴って「政策」を作り、また作らなければならない範囲が拡大したことは、同時に、そこでの「政策」の内容がそれぞれの地域の実情に応じたものでなければならないこと、またその地域に住む市民のニーズに添ったものでなければならないことにつながる。

このことは、自治体の持っている情報を市民に開示し、政策の決定のプロセスを明らかにするという政策形成にあたっての「透明性」、「信頼性」の確保という言葉で説明されることもあるし、自治体が政策の決定を行うにあたって市民に対して自らの言葉と責任において説明をしなければならない（アカウンタビリティ）という「応答性」の確保という言葉で説明されることもある。また、事柄を自治体組織の面から見れば「自治体職員の政策形成能力の向上・強化」という言葉で説明もされる。

しかし、より根本的な問題は、自治体が、そこに住む市民のニーズを良く理解すること、それを汲み取って政策の立案・実行することがより強く求められるようになったという点にある。政策の各過程で市民の声を反映した政策づくりのプロセスを工夫しなければ、その政策は、市民の納得を

得、実効性のある政策として展開することが出来なくなるといった良い。

## 2 市民とのパートナーシップによる自治体運営

### (1) 市民の意識・行動の変化

地方分権改革の流れの中で、地方自治体の自主性や自律性を高める必要性が生じてきたというのが、自治体の側から見た市民との協働を進める大きな契機だとするならば、より根本的な問題として市民の意識や行動が変化してきたという点を上げることが出来よう。いわば市民の側からの協働への動きである。

こうした市民の意識・行動の変化は、近年における日本社会の構造的な変化の中で徐々に進んできたもので、一言では説明できない複雑な要因から成り立っている。

例えば、次のような要因が考えられる。

- ・ 市民生活が豊かになるに従って、多種多様なライフスタイルや価値観が生じ、自治体に対する要望も多様なものとなったこと
- ・ 急激な都市化の中で、開発や環境問題に対する市民の不安や不満が大きくなり、それぞれの市民の不安や不満に対応するきめ細かい自治体の対応が必要となったこと
- ・ 情報化社会の進展の中で、市民は簡単に情報を入手することが出来るようになり、自らの問題は自治体に依存して解決を要望するというよりは、まず自らのこととして解決していく必要があると認識するようになったこと
- ・ 市民は、社会における危険や害悪などの除去をすべて行政の規制によって行うことは現実的には不可能であることを経験的に認識し、それ以外の自主的な運動や自治体との協力によって解決しようとする契機が生まれていること
- ・ NPOや地域団体等の準公共的使命を持つ自主的な団体が多く生まれ、それぞれの使命を単独で、あるいは自治体と協働して行う状況が生まれつつあること

### (2) 対等平等なパートナーシップの構築

こうした市民意識や行動の変化は、従来から「住民から市民へ」、「市民の自己決定・自己統治」、「参加から参画へ」等の言葉で語られてきた。

自治体政策の各過程での具体的な市民との協働の手法の面に引きつけてこの点を考えるならば、それは「行政サービスを単に享受するだけの客体としての市民」ではなく、自治体にとっては、「自らの考えで行動する、対等で平等なパートナーとしての市民」と位置づけ政策を進めていくことになる。

そのためには、自治体は、市民は行政と対等の立場に立つという対等の原則、市民活動が自主的に行われるという自主性の原則、自治体と市民は相互の長所・短所を良く理解してそれを補い合うという補完性の原則を確認していく必要がある。また、市民がその持てる力を十分発揮するためには、自治体はその政策情報を十分に説明し市民の理解を得る努力を果たしていく必要がある（アカ

ウンタビリティ」。

### 3 行財政運営の効率化と市民との協働

行財政運営の効率化の要請という点も、市民との協働を進める必要性を支える現実的な契機となっている。

市民の意識や行動の変化は、多種多様なライフスタイルを生み、それに伴って様々な行政ニーズを生み、自治体はそれに対応するきめ細かな政策展開を図っていかなければならない。しかし、自治体の行財政環境は長期に及ぶ景気の低迷を背景に、税収の伸び悩みや国からの助成の削減の中できわめて危機的な状況に陥っている。こうした中で、複雑で多様化するすべての行政ニーズに対応した政策の展開は不可能である。

行財政環境の悪化の中で、自治体に求められることは、すべての政策についての費用対効果を厳密に計測すること、人事・組織面での不必要な部署を整理統合していくこと、その他自治体経営(マネジメント)の観点から効率的な行財政運営に努めていくことにあると考える。

また、それらに劣らず重要な点が、政策の立案の過程にあっては、その政策が市民のニーズに添ったものであるのか、これからも環境の変化に即して必要な行政サービスを続けていくべきものなのか等市民のニーズを十分に把握し、その中で重要度の高いものは生かし、低いものは削減していくといった作業も必要となる。

こうした、市民のニーズに添った形で政策の取捨選択を行う場面においては、いかに日頃からの市民ニーズの的確な把握がなされているかがポイントとなる。限られた資源・財源を効果的に配分していく作業が避けられないもとでは、こうした場面でも市民との協働が重要になってくる。

## 第2節 協働社会における政策過程のあり方

### 1 市民と自治体の新たな関係

政策の各過程における市民との協働は、現実の政策の各過程の中でも具体的な手法として徐々に現実化してきている。自治体が、市民の声を単に聴くだけといった手法から、政策の各プロセスに参加するようになり、政策への関与の仕方もより密接なものとなりつつあるのである。

例えば、政策の立案段階においては、ワークショップや研究会への市民の参画を促してそこでの意見を政策へ反映させるための工夫を行い、あるいはパブリックコメント制度の導入のように、意見聴取を義務的に行う仕組みとして機能させることによって、市民の参画をより促そうとする工夫も進められている。さらには、自治体の計画策定や条例制定にあたって、原案を市民に、あるいは市民との協働で作成するという方法が採られる場合も生じている。

政策の実施段階においては、あらかじめ、実施中の政策についての市民の評価を取り入れる仕組みを予定しておいたり、市民が直接政策の実行組織に参画する手法がとられることもある。さらには、実施中の政策を市民の意見をもとに必要な見直しを行う仕組みを予定する場合もある。

政策の実施後の段階では、多くの自治体で導入されつつある政策評価システムの評価の過程の中で、「市民評価」、「外部評価」という形で、市民の意見を採り入れようとする動きが進んでいる。

こうした市民の側の評価を政策評価の中に取り入れていく手法は、それが新たな政策の立案や実施にフィードバックされることと連動し、自治体と市民の間の役割分担を見直し、さらには新しい役割分担を作り出し、自治体と市民の協働関係をさらに親密なものにする。

### 2 市民との協働の手法

市民と自治体との間の協働の手法はいろいろな視点から説明・紹介することが可能である。

本書は、この市民との協働の手法を説明する視点として「自治体と市民との間のコミュニケーションの充実」を重視した。

そもそも、政策の各過程をその立案（PLAN） 実施（DO） 評価（SEE）という過程に添って分析し、それぞれの過程の性質に応じて市民との協働が、どの過程において多く実践されているのかを見てみると、都道府県においては、政策の立案段階（PLAN）と実施後の評価の段階（SEE）に多いことに気付く。もとより、政策の実施段階における市民との協働が不必要であったり、不十分でよいということではないが、少なくとも市町村のような基礎的自治体の場合と比べると、事務の性格の相違等もあって、相対的にその比率が少ないと思われる。そして、政策の立案と実施後の評価の段階において重要な要素は、政策の立案や評価の過程に関わる政策情報の十分な開示や相互の意見交換にあると考えることが出来る。

こうして、都道府県段階での市民との協働を進めるということの実体をよりよく説明するものとしては、「自治体と市民の間のコミュニケーションの充実」、すなわち、市民の意見や要望を良く把握し、意見交換を密にし、意思決定の過程に市民が参画するということがもっとも適切と思われるのである。また、このコミュニケーションの前提として、自治体が持つ情報をいかに市民の側に提

供し、必要な情報を市民と共有できるかといった情報の開示の面もとりわけ重要となる。

市民の不安や不満に応えるためには、必要な情報を的確に市民に提供し、その情報を共有しながら、政策課題をともに議論し、議論の中での学習を通じて、市民もよりパブリックな視点を持ちながら、問題解決のための結論を導く。協働の手法にはいろいろあったとしても、問題の核心は、こうしたコミュニケーションの過程を充実して、問題を解決していくことにある。

情報の開示の面までを射程距離に入れた「市民と自治体間のコミュニケーションの充実」が、「市民との協働」の実体にはかならないというのが本書の結論といっても良いであろう。

従って、本書では、政策の各過程における分析を行うにあたって、こうした意味からコミュニケーションの充実の視点を重視している。

## 第4章 政策の各過程における市民との協働の手法

政策の過程は、「政策の立案（PLAN）」、「政策の実施（DO）」、「政策の評価（SEE）」の3つの段階に大別される（PDS サイクル）。

PDS サイクルによる区分は、問題を分析的に考えるツールである。こうした分析的な視点が有用なのは、政策が重層的な構造を持っている中で、常にそういった問題の重層的な関係を意識し、それを通じて、仕事の「目的」と「手段」の関係を整理しながら効率的に事務を執行することが出来るからである。

市民との協働をいかに実現していくかについても、政策の各過程の特質に応じた分析的な視点が有用であり、そのためには、それぞれの段階において市民との協働を進めるにあたってどのような手法が有効なのかを、まず理解する必要がある。

政策過程を分析し、それぞれのレベルでの活用すべき手法は、すでに多くの研究報告書等で取り上げられている。本書では、こうした手法のうち、政策の過程において、市民との協働を進めるにあたって必要と思われる手法を紹介したい。そしてそのそれぞれの手法が使われる場面を、「問題の発見や（政策）課題設定の場面」、「効果的な情報提供とコミュニケーション実現の場面」に分けて整理した。このそれぞれの場面にそって市民との協働を進めるにあたって採られる代表的な手法を分類し、その特徴と留意点を紹介する。

なお、それぞれの手法について、さらに具体的に内容を補足したものを、資料編（80ページ以下）に掲げた。

## 第1節 問題の発見や課題の設定に関する手法

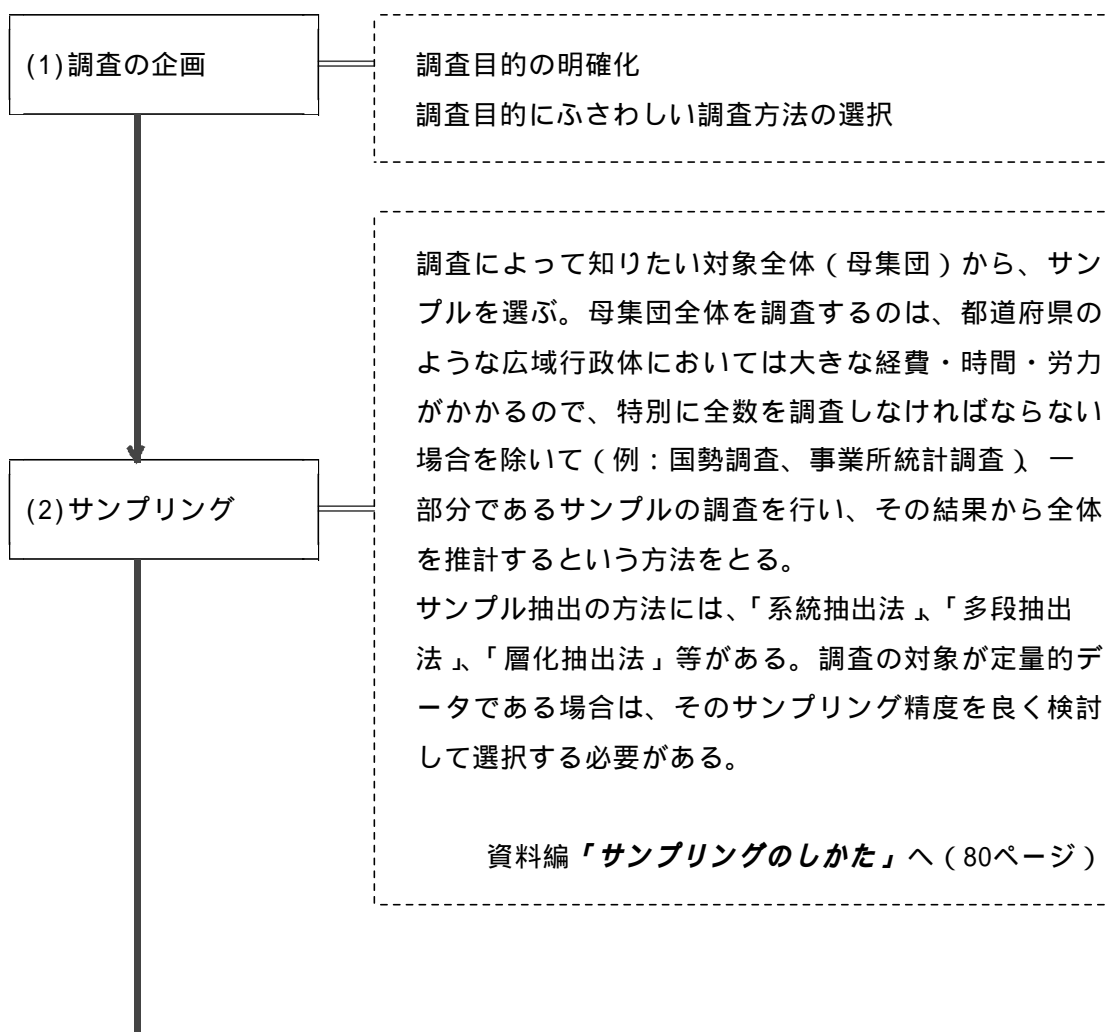
政策の各過程において、市民との協働を進めるにあたって必要な手法を具体的に考えると、その政策について何が問題で、解決のためにどういった課題があるのかといった問題点や課題の発見がまず必要となる。

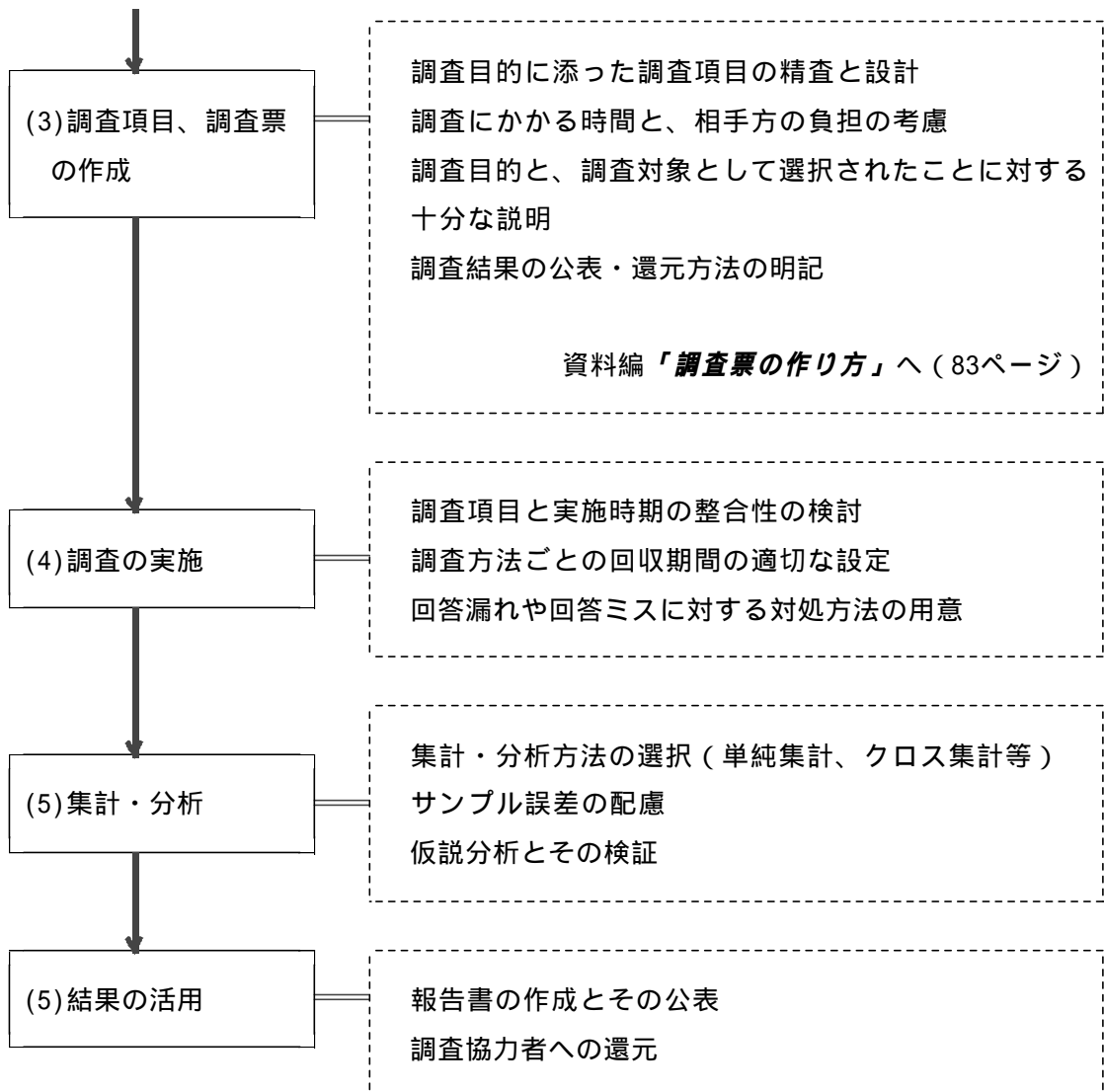
そこで、この問題の発見や課題の設定に関する主要な手法を説明・紹介する。

### 1 調査（社会調査）

政策課題の基礎となる市民や地域の実情を知り、さらに市民の自治体に対する意見や要望を知ることが広く調査と呼ぶ。この手法は自治体が実際の現場での社会事象から情報を得る方法として古くから使われる手法である。

調査のプロセスは（1）調査の企画（2）サンプリング（3）調査項目・調査票の作成（4）調査の実施（5）集計・分析（6）結果の活用という流れを経る。







## 2 問題の構造化の手法

### (1) 構造化とは

政策の立案を行うにあたっては、問題を引き起こしている原因（条件や要因）を探り、問題に対する影響範囲、問題発生の原因と結果との間の因果関係を明らかにする必要がある。

問題は定型的なものと非定型的なものに分かれ、定型的な問題は過去に蓄積した知識・経験等で対応できることが多いが、非定型的な問題は複雑な要因から成り立っており、正しく把握するためには問題の構造化という作業が必要となる。

すなわち、問題点を抽出した後、さらに問題を引き起こしている原因と結果との間の因果関係を整理し、簡潔な形に表すことが問題の構造化である。

この問題構造化のための手法としては、次の大きく3つの代表的なものがある。

- (1) 記述モデル 問題の構造を文章の方法で記述したもの
- (2) 図式モデル 問題の構造を図式・フローチャート等の方法で明らかにしたもの
- (3) 数式モデル 問題の構造を数式モデルで明らかにしたもの

### (2) 記述モデル

記述モデルとは、文章表現の形で問題の構造を明らかにするものであり、文章表現が系統立てて整理されたものとなっているか、わかりやすい表現となっているか、読み手である市民の理解度を良く配慮して記述されているか等に配慮して作成する必要がある。

この記述モデルは、次の図式モデルや数式モデルに比べると、比較的簡単に作成でき、定性的な分析には対応しやすい方法である。

### (3) 図式モデル

#### 特性要因図（分析）

資料編「特性要因図（分析）」へ（86ページ）

特性要因図（分析）は、主として品質管理の手法として用いられ発達したもので、製品の品質とその製造要因との間の複雑な因果関係を系統立てて整理し、製造過程の製品の品質に欠陥が生じた原因の追及に漏れのないようにするために考えられた手法である。

通常、特性要因図（分析）は、任意の「特性」を生じさせている様々な「要因」を洗い出し、それを魚の骨のように図解して作成する。

特性要因図（分析）の特徴としては次の点が考えられる。

- ・ 因果関係を系統立てて整理し、原因追及の漏れをなくすのに役立つ
- ・ 特性・要因の全体像を視覚的にとらえることが出来る
- ・ 多種多様な要因をいくつかのグループにまとめることが出来る
- ・ 様々な場面で活用することが出来る
- ・ 特別な準備や知識、訓練などは必要なく、誰でも気軽に行うことが出来る
- ・ 一人でも多人数でも行うことが出来る

#### ロジックマップ

資料編「ロジックマップ」へ（95ページ）

ロジックマップは、現実の事象を単純化し、本質的なもののみを抽出し組み立てた図式モデルを作ることにより、何が原因で問題が生じたかを探る方法である。原因から問題が生じるまでの論理の流れをマップに落としてみて、その論理の流れをビジュアル化し、明確に知ることが出来る。ロジックマップを作成する際に重要なポイントは、こうした論理の要因の中にかに、自分たちが操作できる政策要因を組み込むことが出来るかの点にある。

#### KJ法

資料編「KJ法」へ（89ページ）

カードを使いながら、バラバラのアイデアを親近性をもとにグループ化し、全体を関連づけていく収束技法で、創始者である川喜田二郎氏の頭文字をとって名付けられた技法である。

KJラベルと呼ばれるカードに一つ一つのデータを書き留め、類似のデータをひとまとめにしてグループ化し、これらのグループをさらに大きなグループとして、最終的にグループ相互の関係を体系化することにより、問題の全体像を整理してゆく。

多数のデータをもとに仮説をまとめたり、様々な側面を検討した材料をもとに全体像を組み立てることに効果的な方法である。

#### (4) 数式モデル

2変数の関係を表す統計指標としては相関関数がよく知られているが、問題の要因間の関係性を  $y = f(x)$  の様に数式で表したものを数式モデルという。ここでは代表的な手法である相関係数を求める相関分析と、数式モデルを求める回帰分析を紹介する。

##### 相関分析

資料編「相関分析」へ(91ページ)

2変数間の相互依存関係を探る分析手法で、問題の構造化分析を行う際の手助けとなる。

例えば、我々は、「家計の収入と支出の関係」、「身長と体重の関係」のように2つの変数の間に、「一方が増加すれば他方も一定の関係で増加する」という関係があることを経験的に知っているが、これと同じように、政策課題発見の基礎となる社会事象ごとの相互の関係を知るために使うことが多い。

相関分析は、単に2つの変数間の数学的な関係を調べる手法であり、両者の間の確かな相互依存関係の存在や因果関係の有無まで説明するものではない。これらを証明するためには、分析を行った結果が一般的な常識や理論で説明できることを確認する必要がある。

##### 回帰分析

資料編「回帰分析」へ(93ページ)

問題の構造化の手法の数式モデルの中で、もっとも代表的な分析モデルであり、政策案の事前評価の際の将来予測等でも活用することが出来る。

回帰分析は、ある変数を他の変数の決定要因または説明要因(例えば、家計の収入が支出を決定する一つの要因となっているように)として、両変数間の関係を定量的に分析する手法である。もっとも基本の関係は、目標にあたる変数(目標変数 =  $Y$ )を、他の変数(説明変数 =  $X$ )で説明しようとし、 $Y = f(X)$  の関係で表示される。

この $X$ にあたる説明変数が1個の場合は「単回帰」、2個以上の場合は「重回帰」と呼ばれる。

### 3 ITの活用

#### (1) インターネットホームページ

インターネットは、世界中のコンピューターが接続されたネットワークである。急速なネット社会の進展の中で、あらゆる分野で最新の情報がきわめて多種多様なかたちでインターネットを通じて発信されている。インターネットは、今日ではもはや政策形成に欠かせない情報収集ツールとなっている。

インターネットを通じて情報を発信している画面であるホームページには、そのホームページのアドレス、ないしはURLがあり、そのアドレスを手がかりにして必要な情報にアクセスする。またホームページには通常リンクと呼ばれる部分があり、ここをマウスでクリックするとたちまち関連する別のホームページへアクセスすることも出来る。

ホームページを見るには、インターネットを見るために必要なブラウザというソフトウェア（インターネットエクスプローラーやネットスケープナビゲーター等が有名）を入手し、それを立ち上げた上で、アドレスもしくはURLの欄にアドレスを入力すれば、そのホームページが表示される。

#### (2) 情報の検索

調べたい情報にたどりつくためには、ホームページのアドレスを知らなくとも、「検索サイト」という方法を利用することが可能である。ブラウザソフトの「検索」アイコン欄をクリックすると検索したいキーワードの入力欄が表示される。そこに、自分が知りたい事柄に関連する「キーワード」を入力し、検索の文字をクリックすると検索エンジンが自動的にキーワードの入ったホームページの一覧表を表示するので、そこから適当なホームページにアクセスすることが出来る。

代表的な検索エンジンには、

- ・ Y A H O O ! J A P A N ( <http://www.yahoo.co.jp> )
- ・ G o o g l e ( <http://www.google.co.jp> )
- ・ i n f o s e e k ( <http://www.infoseek.co.jp> )
- ・ L Y C O S ( <http://www.lycos.co.jp> )
- ・ g o o ( <http://www.goo.ne.jp> )
- ・ フレッシュアイ ( <http://fresheye.com> )

などがある。

## 第2節 効果的な情報提供とコミュニケーション実現の手法

政策の各過程において、具体的に市民との協働を進める手法を考えると、そこでは自治体と市民の間のコミュニケーションの進展という形が浮かび上がってくる。

そこで、ここではこのコミュニケーションの過程を「効果的な情報提供」の場面と「効果的なコミュニケーションの実現」の場面に整理して主要な手法を説明・紹介する。

### 1 効果的な情報提供の手法

#### (1) 情報公開制度

多くの自治体では、行政の特定の情報（主に公文書）を入手したい市民の要請にこたえるため、その情報を公開するためのルールを定めた情報公開条例を制定しており、国においても2001（平成13）年4月から情報公開法を施行した。

この法制度としての情報公開は、市民の基礎的な権利保障として情報提供の出発点となるものであるが、同時に自治体が市民に対して行う情報提供のすべてではなく、次のような法制度としての特徴を持っている。

第1に、情報公開制度は、行政機関が保有する情報であれば、その情報についての責任主体の開示の意思の有無を問わず義務的に開示するものであり、また、不開示の決定等に不服がある場合には第三者機関に対する審査請求が可能である。他方、自治体が任意にその情報を市民に提供する場合には、そのような強制の契機はなく、あくまでも自治体の自発性に基いた公開が基本となる。

第2に、情報公開制度は、その対象が文書その他の媒体に限られるが（「公文書」ないし「行政文書」の公開制度である）、自治体が任意にその情報を市民に提供する場合はそのような制限はなく、文書形式のもののほか、コミュニケーションの「場」そのものの公開（代表者以外の市民の傍聴を認める等）等、その対象は広範囲に及ぶ。

第3に、情報公開制度には除外規定が存在し、この除外規定によって非公開となる情報がある。この情報公開条例によって非公開とされる情報は、「個人に関する情報」、「法人に関する情報」、「いわゆる意思形成過程情報」等であり、公開することに優越する他の利益がある場合に制度上非公開とされる。

この非公開情報は、自治体が任意にその情報を市民に提供する方法を採った場合にも当然に公開が出来るわけではない。制度上非公開の扱いがなされる情報を、合意を条件に広く公開を進めて良いかは微妙な問題であり、情報公開条例に基づく開示の取り扱いと、それ以外の自治体が任意に情報を提供する場合の取り扱いとの間に、統一のとれた運用が望まれる。

## (2) 行政手続制度

1994(平成6)年10月に施行された行政手続法は、公正・透明な行政手続を確保するために、申請に対する処分、不利益処分、さらには行政指導等について、いわゆる告知・聴聞の機会の付与を中心とした手続的準則を定めた。これに連動してほとんどの自治体でも、自治体の事務に関して行政手続条例を定めた。この行政手続法の目的は、同法第1条に明定されているように、「行政運営における公正の確保と透明性(行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。・・)の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」こと(=「法定手続の保障」及び「法的対話の原則」)にある。

具体的には、「申請に対する処分」、「不利益処分」、「行政指導」、「届出」のそれぞれの行政手続の進行の場面において、審査の基準をあらかじめ公にし、処分の理由を提示し、指導の趣旨や内容を示す等の方法を採用することによって情報の提供が進められる。

法制度としての行政手続法(条例)は、行政施策の手続といった面を通じて、市民に対する情報提供の基礎をなすものといえる。

## (3) プレスの活用

プレスへの活用は、その影響力の大きさからみても、市民に対する効果的な情報提供の手法の中でも大きな比重を占める。

プレスへの活用にあたって、最大の留意点は、発表する資料や報告が地域や市民の実態を浮き彫りにし、市民のニーズをタイミング良くとらえたものかどうかの点の判別にあるといえよう。ポイントとしては、

- 市民や地域の実態を浮き彫りにした内容であるか
- 市民のニーズをタイミング良くとらえた内容となっているか
- 市民の不安や不満をいわずらわさないような配慮がなされているか
- 発表資料は簡潔で、読みやすいものとなっているか
- 関連するプレス発表の有無やその内容を良くチェックしたか

等である。

また発表後のフォロー・アップとしてどのような対応が必要なのか、報道担当者からの詳細な問い合わせに対応する準備や、その問題に関する地域での説明会や講習会等の開催の準備等もあらかじめ用意しておくことが重要である。

#### (4) その他の情報提供

効果的な情報提供の手法は他にも様々なものがある。自治体の広報誌や広報番組、各種の報告書の配布、啓発パンフレットの作成、電子情報としてインターネットホームページ上の情報提供、さらにはそれぞれの自治体の窓口での職員の対応によっても情報提供がなされ、まさに、ありとあらゆる場面を通じて市民に対しての情報提供がなされる。

情報公開制度や行政手続制度等に基づく情報提供は、制度として、あるいは自治体にとっての義務として最低限の情報提供の仕組みを担保したものであるが、市民との情報の共有、あるいは政策過程への市民の参画といった面から情報の効果的な提供を考えるなら、実はこうした日常的な情報提供の方法こそが、市民の声にこたえその信頼を得るための最も重要な手段となる。

こうした、日常的な情報提供の場面においてその効果的な方法を一言でいうことは難しいが、ここでは、自治体が市民に情報提供する場面で特に慎重な配慮が求められるリスク情報について「情報の送り手の4つの義務」として掲げたものを参考に掲げる。

#### 情報の送り手の4つの義務

- 1 情報は、危険に直面している市民が、その被害を避けることが出来るように与えられなければならない。  
情報の送り手は、「たとえ情報を伝えても市民はその意味を理解しないだろう」と勝手に判断して情報の伝達を控えてはならない。
- 2 市民は自らが選択できるように、情報に対しての権利を持っている。  
仮に2つの選択肢のうちの一つが専門家から見て非合理的なものであるとしても、情報の送り手は、市民が自らの意思で選択ができるように、全ての選択肢について情報を伝えるべきである。
- 3 人々は情報を求めている。また、恐怖に対処したり、欲求を達成したり、自らの運命をコントロールするのに必要な知識を否定してはならない。  
情報の送り手は、市民からの求めがあれば、十分に情報を提供しなければならない。
- 4 人々は政府が産業リスクやその他のリスクを効果的かつ効率的な方法で規制することを期待している。また、この責任が適正に果たされているという情報を受けることも期待している。  
市民は、行政の施策について、実効性があり（効果的）かつ費用対効果が高い（効率的）ことを期待している。また、リスクが適正に管理されているかについてチェックをし、その適否を判断するのは市民自身であり、行政はその判断根拠となる情報を開示していかなければならない。

（吉川肇子、『リスクとつきあう』、有斐閣、2000.3、p50 を参考に作成）

## 2 効果的なコミュニケーション実現の方法

### (1)ブレインストーミング

資料編「ブレインストーミング」へ(96ページ)

ブレインストーミングは、アメリカのF.A.オズボーンによって考案されたアイデア創造法である。何人かの集団が集まって、対象の問題について自由にアイデアを出し合って、より豊かな発想を創出するのに適している。

ブレインストーミングにあたっては、次の守らなければならない4原則がある。

批判をしない

他人のアイデアを批判してはいけない。みんなが萎縮してアイデアが出にくくなるからである。

自由奔放、何にもとらわれない

前例や固定観念にとらわれない。思いついたら何でも明るく口に出すこと。アイデアは自由奔放である方が良い。

量を求む。質より量

あらゆる角度から発想すること。出来るだけ沢山アイデアを出す。

結合改善

他のメンバーのアイデアに便乗してどんどん新しいアイデアを出す。出されたアイデア、言葉をヒントにさらにアイデアを出す。他人のアイデアの改良や組み合わせも行う。

### (2)ディベート

資料編「ディベート」へ(99ページ)

ディベートとは、ある一つのテーマについて、定められたルールに従い、対抗する2組の間で行われる議論をいい、肯定・否定の双方の立場から議論することに特徴がある。これは、ある政策案について多角的な視点から、しかも論理的に評価検討することが出来るとともに、事前の準備や討論会を進めるなかで、情報収集能力、論理的思考力、プレゼンテーション能力の向上にも役立つとされる。

ディベートの過程は、(1)テーマの設定、(2)資料・データの収集、(3)資料・データの分析、(4)グループごとの立論の構築(グループ討議)、(5)討論会の開催段階で構成される。ディベートとは(5)の討論会での議論のことのみをいうと考えがちだが、この(1)から(5)までのすべての過程がディベートであり、討論に先立って資料の収集を行い、その評価分析と論理の構築を行う過程が重要となる。



### (3) ワークショップ

ワークショップとは、本来の意味は「仕事場」というものであるが、自治体が市民の参加を得て、学習や創造のための場として活用される会議形式をワークショップと呼ぶことが多い。まちづくりの分野、美術や演劇の分野などで比較的早くからワークショップが用いられてきたが、特に決まった分野とか開催方法に一定のものがあるのではなく、それぞれに特徴を持った方法がとられ、こうした多様性もワークショップの特徴である。

多様性を持つワークショップだが、その特徴を日常一般的に開かれている会議と比較すると次のような特徴点が指摘できる。

#### 設定の仕方

会議は、通常司会者と多数の参加者が広い会場に分散して、説明と質問のやりとりという形式をとることが多いが、ワークショップの場合は、参加者それぞれが出来るだけ近接し、すべての参加者の顔が見えるように円形にしたり、机やいすを取り外すなどして、それぞれが親近感を持つような配置を工夫する。

#### 導入の工夫

会議の場合は、通常議題となっている項目に直ちに入り、報告や質問を行うことが多いが、ワークショップの場合は、参加者相互がそれぞれが親近感を持つための工夫を行うことが多い。進行役が、当日の会合の目的のための作業の手順を十分に説明したり、参加者各人が自己紹介を行ったり、本題に入る前の参加者間の緊張を解きほぐし、実りのある議論が進められるようにするための十分な時間をかける。

#### 発言や表現の特徴

会議の場合は、上司と部下といった上下関係等のいろいろな秩序にとらわれがちとなるが、ワークショップの場合は、こうした関係にとらわれず、基本的に平等な資格で、ブレインストーミングの手法を使って自由な発言や表現がなされる。その結果、議論が拡散することをあまりおそれず、新しい発想が生まれてくることを期待して進められる。

#### まとめ

会議の場合は、はじめからある一定の方向や結論が用意されていて、司会者はそれに向かって議論が収束するように努める場合が多い。ワークショップの場合は、議論の収束よりも自由な議論による拡散をおそれず、ある程度の混沌のうえで次のステップに移ろうとする発想が採られる。

#### (4) パブリック・インボルブメント（P I）

パブリック・インボルブメント（P I）とは、行政機関が主体となって、政策の決定にあたって市民との合意形成を目的にその意見や提案を広く取り入れる一連の取り組みをいう。

パブリック・インボルブメントの概念と手法は、主にアメリカの道路行政において発展してきた。1960年代の後半の米国では、都市部を中心に高速道路建設に対する大きな反対運動が起き、多くの建設計画が中止のやむなきに至った。このことの反省から、何らかの方法で市民の意見を計画の策定段階からとり入れることの重要性についての認識が高まり、道路行政の現場では様々な取り組みが行われた。その成果の一つが連邦陸上輸送総合効率化法（I S T E A）であり、この中で交通計画を決定するにあたり、パブリック・インボルブメントを行うことが義務づけられた。

パブリックインボルブメントの実施にあたっては、《行政が積極的に市民に接触すること》、《市民の意見を何らかの形で計画に反映させること》に特に重点が置かれる。そのためパブリック・インボルブメントの手法を実施するにあたっては次のような特徴点がある。

##### 《行政が積極的に市民に接触すること》

- ・ 広域の市民を対象とする場合 マスメディアやインターネットホームページでの情報発信
- ・ 狭い地域の市民を対象とする場合 ニュースレターや自治会広報誌等を通じた情報発信
- ・ パブリックコメントを実施するにあたっての説明会の開催等

##### 《市民の意見を何らかの形で計画に反映させること》

- ・ 意見交換の場の多彩な設定（協議会方式、実行委員会方式、対話集会方式等）
- ・ 正確な現状認識の尊重（現地見学会、現地調査等の活用）
- ・ 意見の集計・分析・とりまとめと、その結果の公表
- ・ フィードバック（施策への反映状況・非反映状況の整理と今後の予定の明示）

## (5) メーリングリスト

メーリングリストとは、パソコン上で電子メールを用いて、リストに登録されたメンバーに同時に配信される機能を利用して情報交換や議論をするツールである。

メーリングリストは、従来のコミュニケーションのツールに比べて、次のような長所を有しているとされる。

参加者が、一堂に会して話し合うことがなく、参加者それぞれがその場で参加できるという空間的制約がないこと、特に遠隔地の参加者であってもそのための不便さがない

参加者は、自分の都合の良い時間帯に参加することが出来るという時間的制約がない

参加者が多数であっても機能し、すべての人が意見を出し合うことが出来る

意見は直ちに記録として残るので記録性が高い、またその記録が参加者全員に共有できる

しかし、次のような短所も指摘される。

意見の集約や、その記録の共有はされるが、それが一定の意思決定に必ずしもつながらない

すべての人がメールを見る保障はなく、また返答に時間差があったり、参加者間にタイムラグが発生することがある

他の参加者の意見を読むだけなどの受け身に終始する参加者が発生することがある

電子メールでの言葉が、実際の参加者の真意と食い違っていたり、誤解を生ずるなどのトラブル発生可能性がある

メーリングリストを設置する場合は、まずどのようなメンバー構成にするかを定める。自治体の内部職員向けのものか、市民や学識者、NPO等を構成メンバーとするのか等の範囲を決める。

また、運用管理者をおくことが必要となる。運用のルールとして、メーリングリストの名称や目的、入退会方法、投稿上の注意事項の定め、内容の公開の可否やその範囲等を定める。

メーリングリストは新しい情報交換と議論のためのツールであり、多数の人たちが時間的・空間的な制約がなく双方向のコミュニケーションを行うことが出来るという長所を十分活用し、新しい発想を生み出すツールとして活用したい。

## 第5章 政策過程における具体的手法とポイント

---

政策過程（PDSサイクル）においては、新規または継続の種類によって、また、政策を展開する期間によっても、展開の方法が異なる。

特に、政策を展開する期間については、実際は、3～5年間程度のものから、期間を設けないものまで様々であるが、期間を設けない政策やあまりに長期間に及ぶ政策では、後年度へ行くほど当初の目的を見失いがちとなり、政策目標も設定しにくい。また、行政計画の実施期間や予算の編成過程においても3～5年間の期間を設定して実施しているものが多いことから、5年程度の期間を設定して政策を展開することが望ましい。

本章では、この期間の初期の政策立案段階、それに続く政策実施段階、さらには政策の実施終了後における評価段階について、それぞれ政策を形成、実施する上でのポイント、チェック（評価）ポイント、市民との協働の考え方を、事例を織り交ぜながら記述する。

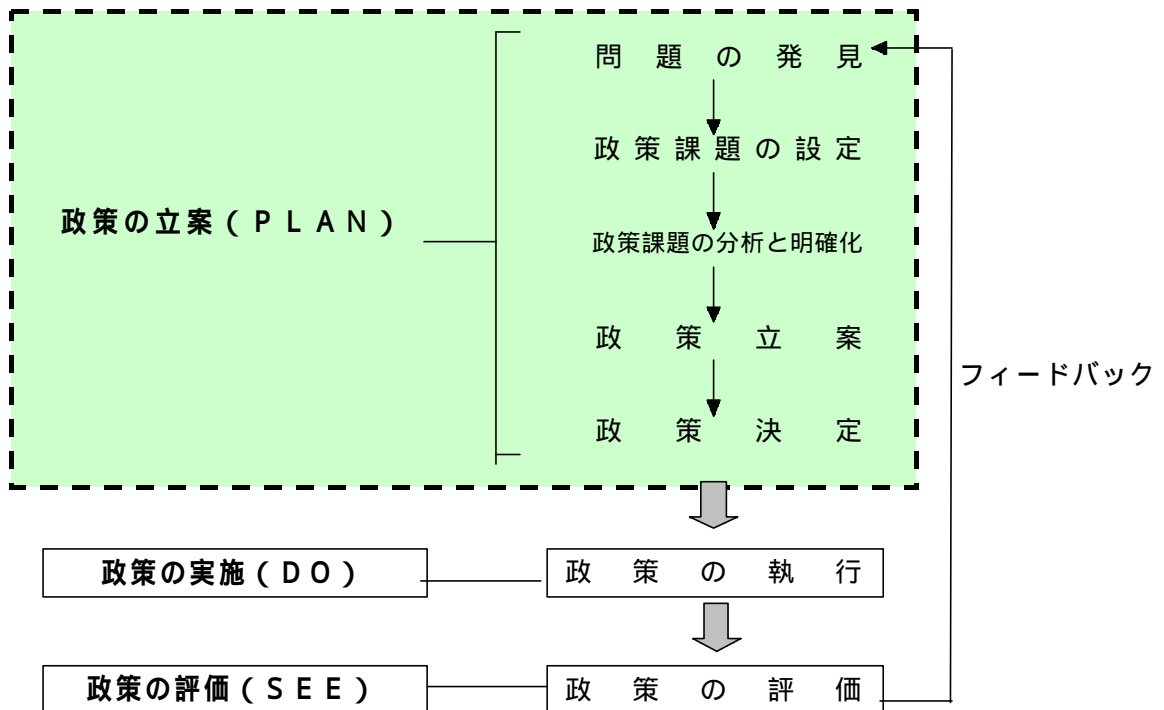
# 第1節 政策の立案段階（PLAN）

## 1 政策立案段階のポイント

政策過程における「政策の立案」段階は、図の政策過程フローの点線で囲ったところであるが、「政策の立案」段階における政策形成のプロセスとしては、基本的には、市民のニーズなどの現状を把握し、その中から行政として実施する課題を設定して、その解決策となる政策を立案、政策の決定を行うことになる。

以下、「政策の立案（PLAN）」時における段階ごとのポイントを整理する。

政策過程フロー



## 問題の発見

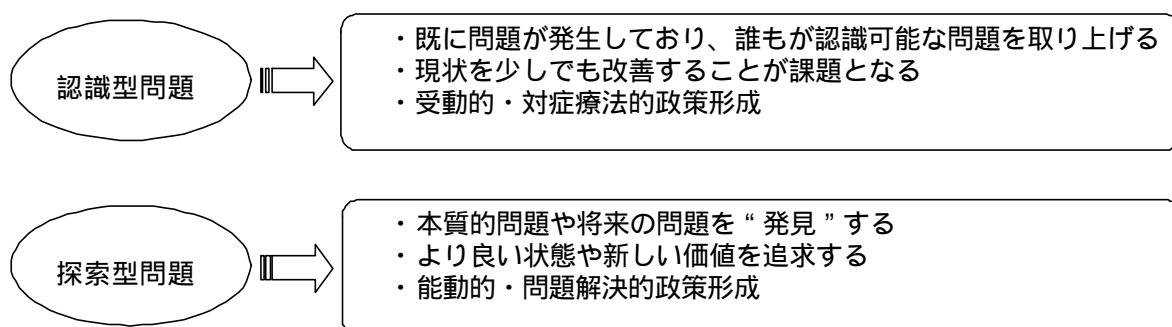
### 問題発見とは

市民からの要望や苦情という形で表明される諸問題に気づいたり、業務の一環として行う現状分析や各種の統計の検討、さらには業務や日常生活を通じて諸問題を発見することである。<sup>\*1</sup>

### 問題の種類<sup>\*2</sup>

問題の発見を類型化してみると、誰もが認識できる問題が既に発生しており、現状を改善するための対処を検討しなければならないという「認識型問題」と、本質的な問題や将来の問題など、より良い状態や新しい価値を追求する「探索型問題」に大別できる。例えば「高齢社会における寝たきり老人の介護の問題」等が前者であり、「地球温暖化に伴う諸問題」等が後者である。

従来の行政における問題発見は、前者の「認識型問題」が多く、この「認識型問題」は、財源不足や人員不足などの投入資源が不足した場合、有効な手が打てないという限界が生じる可能性がある。問題の発見においては、問題の本質を確認し、将来発生するであろう課題にも対応した「探索型」が望ましい。



### 問題発見のポイント

- ・ 行政における問題だけでなく、社会全体の問題として捉える
- ・ 市民のニーズの量的・質的の把握と要請の度合いを見極め、真の市民ニーズを理解する
- ・ 社会・経済環境の現状分析及び将来予測を行う
- ・ 地域の特性を十分に踏まえる

### 問題意識の醸成

「問題の発見」は、身近で現象的な問題を見つけやすい事業課が中核を担うことになる。事業課の問題意識の度合いにより政策の良し悪しが決まることもあることから、日ごろから、市民ニーズの現状把握を行い、問題意識を持ちつつ、担当する職務に関連する学術上の理論動向、新しい技術、最近の論点などについて、常に情報をもつことが大切である。また、問題は多岐の分野に及ぶことが多いことから、担当業務以外に広い視野で物事を把握し、分析することも大事なことである。

\*1 真山達志「政策形成の本質」(2001)成文堂

\*2 同上

## 政策課題の設定

政策課題の設定とは

行政による解決が必要だと認知された社会問題であり、その問題に対する可能な、または望ましいと期待された行政対応の一般的な方向付けである。<sup>\*3</sup>

問題の発見をしても、行政による解決が必要でないものや、問題をそのまま放置したものは、問題のままで終わってしまう。行政による解決が必要という方向付けをしたものを政策課題という。

政策課題の発生形態

政策課題の発生パターンは次のように類型できる。<sup>\*4</sup>

区 分	ト ッ プ ダ ウ ン 型	ポ ト ム ア ッ プ 型
行政外部	<b>利益代表 = 有力者型</b> (業界団体、労働者団体等の職能代表及びマスコミ、オピニオンリーダー等からの提起)	<b>市民参加 = 住民運動型</b> (一般市民、市民団体、市民運動等からの提起)
行政内部	<b>政治家型</b> (議会(議員)、首長、各種委員会、行政幹部等からの提起)	<b>行政型</b> (行政組織の職員、所属、部門等からの提起)

政策課題発見の三つの思考方法<sup>\*5</sup>

区 分	説 明
基準からの逸脱はないか (異常的課題)	行政は原則として、国の法律や県の条例など遵守すべき「基準」がある。その「基準」を中心に日頃から現状を把握しながら行政活動を自己評価し、「基準からの逸脱」(ギャップの発生)があれば、それを問題としてその原因を探りながら、解決に向けた対策を立てる。この「基準からの逸脱」とは行政の理念等も含まれる。
将来の危険兆候はないか (予防的課題)	将来を予測するとき、現状の好ましい状況を破壊するという「事態悪化の兆候」を発見して、その事態を回避するための予防的な対策を検討すること。例えば、環境問題のように、現状をそのまま放置しておく、将来的には危機的状況が発生するという問題。
より良いものを創れないか (変革的課題)	あらゆる機会を積極的に活用し、地域社会のより良い状態を追求する過程で、創造的に現状を変革していこうとするもの。

\*3 日高昭夫『自治体行政研修における「政策課題研究」の意義と「課題設定」の一般的枠組み』

\*4 同上を - 部加工

\*5 片野鐘太郎「実践・政策研究」(1992)第一法規

#### 政策課題設定のポイント

- ・ 前ページの政策課題発見の三つ思考方法によるそれぞれの指標との照合
- ・ 行政が担う役割の明確化（官民役割分担の明確化）
- ・ 優先基準としては、重大性、緊急性、拡大性、効果性などの視点を踏まえる
- ・ 目標を現在よりも高い水準（理想的水準）に設定する
- ・ 将来の問題を予想して取り組んだり、変化を先取りする

〔政策課題設定の手法〕調査（社会調査）、特性要因図（分析）、ロジックマップ、相関分析、  
回帰分析等



## 政策課題の分析と明確化

---

政策課題の分析と明確化とは

政策課題の設定ができて、その内容が漠然としていては解決策を導き出すことは難しい。解決策を導き出す前に、その課題の実態（課題構成事実）を十分に把握・分析し、課題の明確化を図り、その実態を構造的に理解しておくことが大切である。

課題構成事実の把握（情報収集）

課題の実態把握、いわゆる課題構成事実の把握については、その課題が置かれている諸環境がどのようなになっているかの情報収集を綿密に行うことがポイントとなる。政策課題を把握、分析を行う上でも、様々な角度からの情報が必要となってくる。

この情報収集については、課題の担当セクションにおいても、過去からの経緯・データ、各種統計など、様々な情報を有しているが、課題の明確化を図る上で求められる基本的な情報を挙げると、次のようなものが考えられる。

- ・ 課題の置かれている現状と将来予測
- ・ 市民のニーズの動向
- ・ 社会・経済環境の変化
- ・ 関連法令、基準等
- ・ 制約条件
- ・ 国、他の自治体、民間等の動向
- ・ その課題固有の情報

また、情報を分析する上では、課題の内容を5W1Hに要点を整理しておくことが大切である。

5W1H・・・When（いつ） Where（どこで） Who（誰が）  
What（何を） Why（なぜ） How（どのように）

〔課題構成事実の把握（情報収集）の手法〕

文献調査、アンケート調査、調査（社会調査） KJ法 等

政策課題の分析

課題構成事実の把握（情報収集）が済んだ後、これらのデータを活用して分析作業を行うことになるが、分析におけるポイントとしては、次のようことが挙げられる。

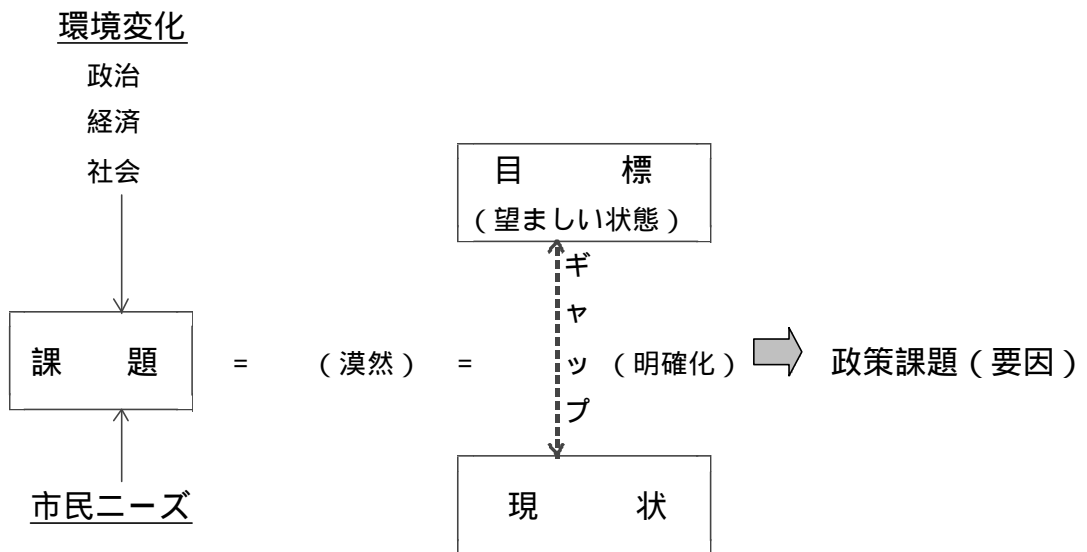
- ・ 構成事実の原因と諸環境との因果関係の検討
- ・ 法令や基準等との照合による合法・違法性の検討
- ・ 制約条件の程度
- ・ 全貌把握
- ・ 構成事実から何が読み取れるかの検討

〔政策課題設定の手法〕 特性要因図（分析） ロジックマップ、相関分析、回帰分析 等

## 政策課題の明確化

課題を取り巻く諸環境などの現状が正確に把握され、その分析が進むにつれ、当初、漠然とした課題も、「望ましい状態」というものが見えてくる。この「望ましい状態」と「現状」とのギャップこそが政策課題の中身であり、政策形成で解決しなければならない具体的な要因(問題点、原因)である。

ギャップの内容はいったい何であるかを分析、追及することにより、政策課題について、何をどうすればよいかが分かってくる。この手順を政策課題の明確化という。<sup>\*6</sup>



\*6 清水江一「自治体の政策形成戦略」(1997)ぎょうせい

## 政策立案

---

### 政策立案とは

課題の把握を前提にして、明確な目標を設定し、その達成のための複数の政策案を作成・検討し、事前検証を行い、成案にしていく過程である。

政策立案は、PDSサイクルのPLANに位置するが、複数の政策案を作成し、検討する際には、DOを仮想的に行い、その検証、評価であるSEEも同時に実施し、より効果的な政策案を取捨選択することになる。

### 政策目標の設定

政策課題の明確化の際に、「望ましい状態」である目標を設定することになるが、これは理想的な目標であり政策を展開する上での絶対的な目標ではない。政策立案にあたっては、政策課題を事実即して客観的に捉えた上で、何を実現していくかという明確な目標の設定が大切となる。目標の設定基準として次のようなことが挙げられる。

#### (目標の設定基準)<sup>\*7</sup>

- 「限界値基準」・・・これ以下の状態に陥ることだけは絶対に避けなければならないという最低限度の目標値 (例：違法性や批判回避など)
- 「充足値基準」・・・政策目標がこの水準まで達成できればそれで善しとする当面の目標 (例：行政計画上の目標値など)
- 「期待値基準」・・・できることならこの水準までに到達したいという理想の目標値 (例：先進的達成水準や長期達成水準など)

### 市民参加による政策目標の設定

政策目標の設定にあたっては、市民にも分かりやすい目標を設定することが望ましい。

特に、最近の自治体の動きとしては、米国オレゴン州などに代表される「成果指標(ベンチマークス)」などを用いて、市民と行政が共同で政策目標を設定していくという方向に動いている。

### 政策案の作成

より良い政策案を作成するためには、様々な観点から政策案を作成すべきであるが、この際、必要なことは、政策の守備範囲を確認することである。

「行政サービスの水準」、「受益の資格条件」、「供給形態」、「負担配分」といった4つの要素によって政策の守備範囲を位置付けることで、ほとんどの政策がどのようなものであるか確定していく。

また、政策案を構想していくにあたってのアイデアの出し方として、

---

\*7 西尾勝「行政学」(1996)有斐閣より - 部引用

- ・ 常識の打破から試みる
- ・ 既知の事柄を違った視点、角度から考えてみる
- ・ 既知の事柄に、初めて見聞した事柄を結び付けて考えてみる

など、柔軟な発想と大胆な取組により、新しい政策案誕生の可能性が一層高まってくる。

#### 代替案の検討

政策案の作成においては、政策目標へ到達するよう、政策課題を解決するためのあらゆる手段を検討することとなる。「政策」を目標とするならば、下位の「施策」が手段となり、その「施策」にも当然のことながら目標があり、その手段として「事業」を検討するというように、「政策」・「施策」・「事業」を階層的に包括して政策案を作成する。

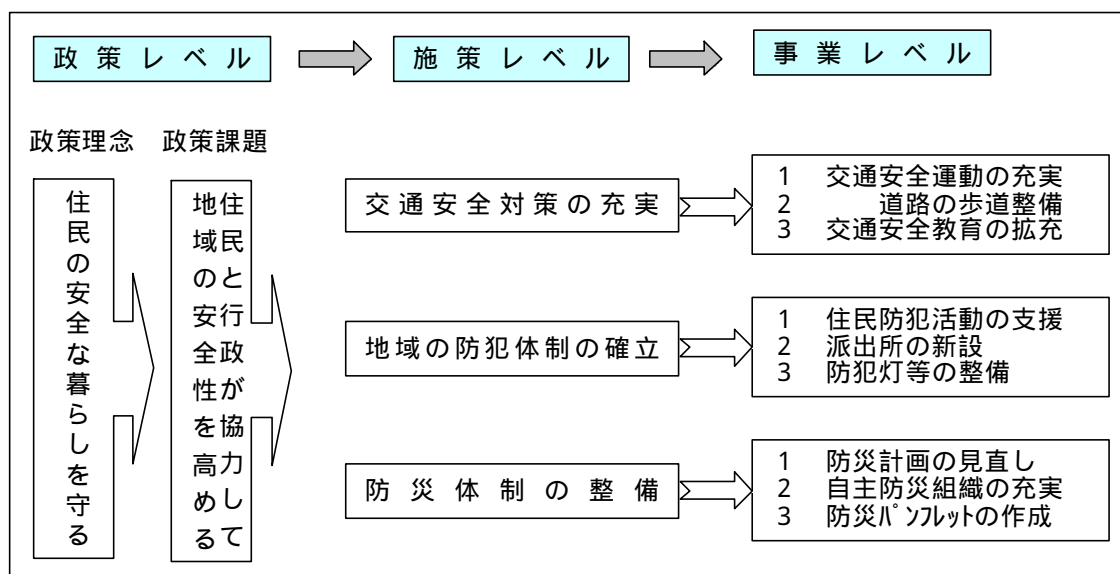
また、「政策」及び「政策目標」というものは、そのもの自体が抽象的にならざるを得ないものであるから、その下位である「施策」以下で「政策」の具体化を図ることになる。

この場合、目標を達成するための手段は決して1つではなく、様々な案が考えられる。この複数の案について、それぞれの特徴、効果、問題点など、案のメリット・デメリットを比較検討、整理し、その中から、最善の策を探る。また、代替案の検討を行い、整理しておくことは、次の「政策決定」段階において、政策決定者の意思決定を容易にするものである。

「政策」・「施策」・「事業」の関係を例示で表すと次のようになるが、最終的な手段である事業は、例示にもあるように、「防災計画の見直し」などの行政計画、条例・規則による規制等、事業の予算化を伴わないものもある。

このような様々な事業の特徴をつかみ、取捨選択し、あるいは複合して実施することにより、効果的で有効な目標の達成を目指すことになるが、一つの政策課題に対して部局横断的な事業の展開が求められることから、担当職務のみにとらわれるのではなく、広い視野で物事を見ることが大事である。

政策・施策・事業の関係<sup>\*8</sup>



\*8 真山達志「政策形成の本質」(2001)成文堂

## 政策決定

---

### 政策決定の概要

政策決定は、政策立案の段階と連続しており、実質的に両者を区別することは困難だが、それを前提に、ここでは政策決定のメカニズムと決定を行う場合の留意点について記述する。

政策決定には、条例や予算など議会の議決を要するものと、首長（行政）自らが決定できるもの（専決事項）の2通りがある。

首長自らが決定する場合（行政内部の意思決定過程）は、審議会などの意見を聞いたり、市民参加を行うなど、第三者の意向を取り入れる場合もある。

したがって、一般に、自治体の政策は、議会（議員）を中心とした行政外部意思決定主体と、首長を中心とした行政内部意思決定主体が、当該自治体を取り巻く情勢や都市構造などの影響を受けつつ、これら主体の絡み合いの中から決定されることとなる。

政策決定段階は、政策をめぐる利害関係者間の調整により行われているが、本来は、その決定は合理的なものでなければならない。

### 政策の合理性モデル

政策決定における合理性とは、政策目標の効率的達成を追求するものであるが、ここでいう「効率的」な政策とは、政策が達成する価値（便益）が、そのために犠牲にされる価値（費用）を上回り、両者の比率（費用便益率）が他のいかなる政策案よりも大きい政策をいう。

このモデルの限界としては、

社会全体が合意しているような政策価値が存在しない点

対立する価値の相互比較が不可能である点

実際の政策決定者は効率の最大化を達成する前に満足できる段階で探求をやめてしまう点などの限界が指摘されている。<sup>\*9</sup>

一方、費用水準を固定しておいて、その中で最も大きな効果を得られるものを採択（決定）していく考え方もある。

### 政策決定者に求められる視点

このように、政策の合理性モデルには限界があるが、政策決定者としては的確な状況把握を行い、効率的な意思決定を行うことが原則的に求められる。

また、この外にも公平性や実現可能性への配慮も事前評価の立場から大切な視点といえる。

一方、分権時代においては、市民への積極的な情報提供を行い、市民が参加できるような政策決定過程を構築することを検討する必要がある。このことは政策実施段階での政策の実効性を確保する観点からも重要となってくる要素である。

---

\*9 宮川公男「政策科学の基礎」(1994) 東洋経済新報社

## 2 チェックポイント

政策の形成に際しては、「問題の発見」から「政策立案」、「政策決定」までを、一つひとつ積み木を積んでいくように順序良く構築してきたところであるが、この作業はミクロ的な作業であり、様々な理論構築の上に成り立っていることから、意外と考えが偏っていたり、最終の姿に不具合が生じていても分からない、見つけにくいということが考えられる。

そこで、形成された「政策」、「施策」、「事業」を改めてマクロ的に評価の視点でチェックし、最終の姿が「なぜ、そのようになったか。」を再度、分析、再確認しようとするものである。

チェックに当たっては、「政策」そのものは、得てして抽象的な部分が多く、具体的内容は、その下位に位置する「施策」以下で示されていることから、「政策」そのものをチェックする内容としては、「政策目標」の設定や達成の見込み等についてチェックを行うこととし、ここでは、「施策」、「事業」について、そのレベルごとに整理し、主だった視点を記述する。

### 施策レベル

チェックの視点	内 容
必 要 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会・経済情勢や法律等の要請、市民のニーズ等に照らし、施策に取り組むことがどの程度必要か。</li> <li>・ 当該施策を実施しなかったらどのような影響があるか。</li> </ul>
妥 当 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施策の目的を実現する手段として、立案された事業の構成は妥当か。</li> <li>・ 施策の効果を推し測る上で設定する成果指標等の選定は妥当か。</li> <li>・ 施策目標の設定は妥当か。無理はないか。低すぎないか。</li> </ul>
有 効 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上位目標である「政策」に対して有効に働いているか。</li> <li>・ 「政策」、「施策」、「事業」が、それぞれ「目的」と「手段」の関係で体系立てて整理されているか。</li> </ul>
緊 急 性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 今やらなければならない施策か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。</li> </ul>

事業レベル

チェックの視点	内 容
有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上位目標である「施策」に対して有効に働いているか。</li> </ul>
妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業内容が施策の目的を実現する手段として妥当か。</li> <li>・ 事業目標の設定は妥当か。</li> <li>・ 事業の実施主体は妥当か。市民と行政間、行政機関相互（国・都道府県・市町村等）の役割分担は明確になっているか。</li> <li>・ 受益と負担の関係が公平で妥当になされているか。</li> <li>・ 事業の手法は妥当か。外部委託等アウトソーシングによる事業実施の可否。</li> <li>・ 法令や基準から逸脱していないか。</li> <li>・ 事業規模や実施時期は妥当か。</li> <li>・ 事業によっては、環境への配慮や高齢者、障害者等への配慮はなされているか。</li> </ul>
効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最小の費用で最大の効果が得られるか。（費用対効果）</li> <li>・ 事業費のみならず、人件費等についても考慮されているか。</li> <li>・ ランニングコストの算定はされているか。その内容は適正か。</li> </ul>
緊急性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 時限設定がされているか。</li> <li>・ 今やらなければならない事業か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。</li> </ul>
代替案の検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 代替案の検討がされているか。</li> <li>・ 複数案において、比較検討されているか。</li> </ul>

### 3 市民との協働のポイント、その手法

#### (1) 政策立案段階での市民との協働の視点

政策の立案段階は、問題の発見 政策課題の設定 政策課題の分析と明確化 政策立案 政策決定のプロセスをとる。このそれぞれのプロセスにおける市民との協働作業はどのような手法が考えられるのか、そのポイントは何かが問題となる。

この政策立案というプロセスを市民との協働という視点で考えると、つぎのポイントが浮かんでくる。

第 1 は、市民の側に政策立案に必要な情報をいかに適切に提供するかである。情報の提供は政策立案のための前提条件であるが、情報がないところには適切な課題の発見も立案もあり得ないという意味できわめて重要なポイントとなる。

第 2 に、こうした情報の提供を受けた市民の側が、どのようなニーズを持っているのかを把握することである。

第 3 に、政策の立案にあたって市民の側とどのような形で合意形成を図るのかを検討することも重要となる。

#### (2) ポイント 1 必要な情報の提供

必要な情報を提供することは、政策の立案を市民との協働のプロセスの中で行っていく前提条件であり、市民と自治体がコミュニケーションを始めるにあたっての最初のステップである。

政策の立案が市民の意見との協働の中で進められるべきであるとしても、不十分な情報の中での市民の意見を集合しても、それは真の意味での政策立案にあたっての公共的な意見にはなり得ない可能性がある。そうした意味で、必要な情報を適切に提供することは、なによりも重要であるといえる。

自治体の保有する情報の特徴は、大量であること、多種多様であること、内容の専門性が高いこと、個人のプライバシーに関わる情報を多く含んでいること、さらには、自治体の保有情報はもともと内部資料、あるいは行政機関相互の連絡資料という形で作られ、市民への還元とすることを意識しないで作られているという点にあるとされる。

情報の提供は、こうした自治体の保有する情報の特徴を踏まえて、効果的なコミュニケーションの第 1 歩を進めるといふ観点から進めることが大切である。



## 【多様なチャンネルを通じた情報提供】

自治体が保有する情報を、それを知りたい市民の要望に添って公開するためには、その情報を提供するための多様なチャンネルを用意することが重要である。

ほとんどの自治体では、情報公開条例に基づく開示請求権を市民の権利として保障している。こうした法制度としての情報公開は、市民の基礎的な権利保障として情報提供の出発点となるものである。

また、1994（平成6）年10月には、公正・透明な行政手続を確保するために、申請に対する処分、不利益処分、さらには行政指導等について、いわゆる告知・聴聞の機会の付与を中心とした手続的準則を定めた行政手続法が施行された。これに連動してほとんどの自治体でも、自治体の事務に関する行政手続条例を定めた。この行政手続条例は、行政上の意思決定の過程とその内容がその権限行使の相手方に明らかになるように必要な情報を開示するものであり、やはり、市民の基礎的な権利保障として情報提供の出発点となるものである。

自治体は、こうした法制度としての情報提供のシステムを基礎としながら、その情報提供のチャンネルを広げていく工夫が必要となる。

また、こうした法制度としての情報提供のシステム以外にも、自治体は多様な形で情報提供の仕組みを持っている。例えば、広報誌、記者発表、普及啓発資料の作成、その他きわめて日常的な形で多くの情報媒体を持っている。こうした多くの情報媒体をさらに工夫し、市民が情報を知る機会を増やすという視点に立って、多様な形で情報提供のチャンネルを増やすことが望ましい。

### （参考例） 三重県ホームページ情報公開

三重県では、同県情報公開条例（1999（平成11）年10月15日施行）の情報開示請求の方法（同条例第6条）において、開示請求は一定の事項を記載した書面を実施機関に提出しなければならないとしている（書面主義）。そしてその解釈運用において遠隔地の請求者の利便を考慮して、郵送、ファクシミリ、電子メール等を利用して、開示請求書を提出することが出来るものとしている。

このうち、電子メールによる開示請求は、「インターネットによる公文書の開示請求」として、インターネットの普及の急速な進展の中で、市民の情報へのアクセスを高め、多様な情報提供のため市民の情報へのアクセスの利便性を高める方法として位置づけている。

(<http://www.pref.mie.jp/KOUKAI/tyuigaki.htm>)



## 【市民にわかりやすい情報提供】

情報提供にあたってもう一つポイントとなる点は、「市民にとっていかにわかりやすいか」に配慮することである。これは、前述の「政策の分野や性質等に応じた情報提供」の一つであるが、自治体が情報提供するにあたっては特にこの「わかりやすさ」という点を強調しておきたい。

わかりやすい情報とは、結局は情報の受け手のニーズに配慮した情報提供のことをいう。この点を強調するのは、形式的に情報提供の窓口があっても、そこから得られる情報がわかりにくいものであれば、市民はその情報提供に不満を持ち、その不満は不安を呼び起こし、最終的には情報の送り手である自治体に対する不信感となるからである。これは、自治体が市民との協働で政策を形成していくことを目標としてその第1歩にあたる情報提供の場面で失敗することに他ならない。

このわかりやすい情報提供の具体的な手法については、いわゆる社会心理学の分野でコミュニケーションの手法や技法の研究として多くの蓄積がなされており<sup>1</sup>、こうした手法を活用することが望まれる。

### (参考例) 神奈川県アボイドマップ

災害の危険を未然に防止するためには、災害危険情報をいかに正確に公表していくかという点が重要となる。しかし、市民がこうした情報を適切に使い自主的な行動に結びつけるためには、市民にとってのわかりやすさを意識し、その点への十分な配慮を行った情報提供の仕方が必要となる。

アボイドマップは、自然災害が発生しやすい土地を調査・把握し、その結果を地図上に表示し、市民が土地の購入、土地開発、防災活動等の土地利用を行うにあたって自主的な判断が進められることを目的に作成されたものである。

神奈川県では、1988(昭和63)年に最初のアボイドマップを作成し、その際には地域ごとの過去の災害履歴の表示が中心であったが、その後、災害の内容を「風水害編」と「地震編」とに分け、それぞれについて「被害予測」という将来の危険性に対する表示も盛り込んだ。そしてこの被害予測については、危険度の高い順に3つのランクに分け表示し、あるいは、被害の種類を3つのパターンに分け表示した。

(「神奈川県アボイドマップ」昭和63年11月～平成2年1月、  
「神奈川県新アボイドマップ」平成3年2月～平成9年6月)

1 岡本浩一著「リスク心理学入門」1992・11サイエンス社

### (3) ポイント 2 市民ニーズの十分な把握

必要な情報の提供は、市民に政策立案にあたっての基礎データを与えることによって、いわば政策への参加の入り口を開けることである。次に問題となるのは、こうした情報の受け手である市民の側が政策課題に対してどのような意見や要望を持っているのか、そのニーズを正しく把握することである。この市民の側からの情報を正しく受け止めることは、自治体の市民との間のコミュニケーションの進展という視点からは第 2 のステップであるとともに、政策立案のプロセスの中ではその第 1 歩のステップである。

市民ニーズの把握は、自治体にとっては伝統的に「社会調査」や「アンケート調査・ニーズ調査」として多くの実例がある分野である。そこで、ここではその代表的な手法にそって実施にあたってのポイントを明らかにする。

#### 【ニーズ調査・アンケート調査】

調査票の設計や調査項目を設定するにあたっては、何の問題について明らかにするのかという調査目的がある。まずその目的を明確化することが大切である。

また、この調査目的が、誰もが認識できる問題がすでに発生しており、現状を改善するための対処を検討しなければならない「認識型問題」なのか、本質的な問題や将来の問題等より良い状態や新しい価値を追求する「探索型問題」なのか（第 5 章第 1 節、46 ページ）を見極め、調査指標を選択する。

さらに、市民のニーズの把握にあたっては、それが定量的なデータなのか、定性的なデータなのかを踏まえて、分析の手法や計量化の手法をあらかじめ選択しておく。

#### （参考例） 岩手県 県の施策に関する県民意識調査

岩手県では、「岩手県総合計画（1999（平成 11）年 8 月策定）」に基づいて県が実施する施策について、県民がどの程度重要性を感じ、現状にどの程度満足しているかを把握し、今後重点的に取り組むべき施策の方向性を明らかにするために、県の施策に関する県民意識調査を実施した。

調査は、県内在住の 20 歳以上の男女 14,000 人を対象として、県の施策に関する満足度と施策の優先度をきくものがあり、これについては約 30 の質問項目の集計をもとに、「満足」の高い項目、「不満」の高い項目、優先度の高い項目をそれぞれ明らかにしている。

また、モニター（平成 11・12 年度の銀河系岩手モニター）を対象として、県の施策に関する改善状況及びその要因をきくものがあり、これについては、施策の取り組みが、「良くなったまたは良い状態」になったもの、「悪くなったまたは悪い状態」になったものを明らかにしている。

これらの調査結果は、政策評価に取り入れるとともに、将来に向けた予算編成や施策化へ反映させるものとしている。

[\(http://www.pref.iwate.jp/hp-201/kenminishiki-tyousa/\)](http://www.pref.iwate.jp/hp-201/kenminishiki-tyousa/)

## (参考例) 宮城県 県民満足度調査

宮城県では、県の福祉、環境、教育、産業、社会資本整備等の様々な分野の取り組みの目的や現状について、県民がどの程度満足しているか、どの程度重要と考えているか等を調査し、県の行政活動を評価する上での重要な情報として活用するとともに、政策等の企画立案や予算に反映させることを目的に、県民満足度調査を実施している。

この調査は、「一般県民満足度調査」、「有識者満足度調査」、「対象者満足度調査」の3種類よりなり、第1回目の調査として、「一般県民満足度調査」と「有識者満足度調査の一部」を実施した。

一般県民満足度調査は、県民4,000名を対象に、また有識者満足度調査の一部は、県内市町村職員を対象に、38の目的(政策)に関する設問7項目(認知度、関心度、重視度、満足度及び目的(政策)の中で優先すべき取り組み(施策)とその重視度、満足度)を聴き、その結果はデータベース化を図り、政策評価や企画立案に活用している。

なお本調査の特徴点として次の点をあげている。

- 総合的な調査・・・特定分野に限った調査ではなく、県内で実施されている様々な取り組みの全体を網羅(一部、県以外の主体が実施している取り組みも含む。)して、総合的に実施する調査
- 定量的な調査・・・県民の意向を体系的、かつ定期的に、数量化(0～100点の点数化)して把握する調査
- コミュニケーション調査・・・単に県民の意向を把握するだけではなく、県の情報を県民に伝え、県民と県とが情報を交換して共有する双方向の調査(調査票=県民の意見聴取、参考資料=県からの情報提供)

(<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/manzoku>)

## 【パブリックコメント】

パブリックコメント制度とは、重要な施策の立案にあたり、その趣旨内容等必要な事業を公表し、専門家、利害関係人その他広く市民・県民から意見を求め、これを意思決定に反映する方式である。

自治体が、政策立案や決定にあたって市民の意見を聴取することは、伝統的に広聴という呼ばれ方の中でいろいろな方法で行われてきており、パブリックコメントもその一つの手法であることは他の場合と異ならない。

しかし、パブリックコメントと呼ばれる方法に特徴的なのは、市民の意見を聴取する政策の範囲や、原案の事前の公表の仕方、意見聴取の手法や意見聴取をする時期等をあらかじめ公表し、自治体の側にとっての義務づけという形で、手続きの公開と政策についての説明責任を明確にした点にある。

自治体としての重要な政策の立案にあたっては、必ず市民の意見聴取を経なければ仕事を前に進められないと言う意味で、いわば市民ニーズの把握が必要な要素になったものといえる。

また、パブリックコメントはあくまで意見聴取であり、政策の決定に対して拘束されるものではない。しかし、多くのパブリックコメントの仕組みの中では、出された意見の反映状況の公表を義務づける場合が多く、政策案を形成するにあたってそのプロセスを明らかにすることで、単に意見を聴いただけという範囲を超える意味合いを持っている。

### (参考例) 滋賀県県民政策コメント制度(パブリックコメント)

滋賀県では、パブリックコメントの制度化を提言した行政改革委員会の報告を受けて、2000(平成12)年4月1日から県民政策コメント制度(パブリックコメント)を要綱で位置づけ実施した。

対象となる政策の範囲としては、

県の長期構想、県行政のそれぞれの分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定及びこれらの重要な決定

県行政に関する基本方針を定め、または県民に義務を課し、もしくは権利を制限する条例・の制定または改廃にかかる案の策定

の2つとし、

それぞれの原案の公表の時期・方法、意見聴取に必要な最低期間の保証、聴取した意見等を「考慮して」意思決定することの明文化等を定めている。

この滋賀県の県民政策コメント制度は、パブリックコメントの全国に先駆けた実施といわれており、その後多くの都道府県で同様な制度化が進められている。

(「分権に対応した効率的な行政体制の構築—滋賀県の事例—」平成13年3月、(財)自治研修協会)

<http://www.pref.shiga.jp/public/index.html>

## 【審議会、研究会、ワーキンググループ】

審議会、研究会、ワーキンググループといった会議方式で、そこに市民の代表や市民の利益を代弁する構成員を参加させる方法は、市民のニーズを把握し反映させる手法としてきわめて重要である。

その場合のポイントは、審議会、研究会、ワーキンググループを組織化する目的を明確化すること、話し合いルールを事前に確立しておき構成メンバーに周知すること、構成メンバー全体に占める市民の代表者の比率や役割分担を、政策課題やその会議の目的との関係で明確化しておくことなどである。

### （参考例） 東京都総合環境アセスメント制度（試行・予定）

東京都では、総合環境アセスメント制度として、従来の環境影響評価条例に基づく事業の実施段階での環境影響評価手続に対して、計画立案の出来るだけ早い段階から環境に配慮すること、広域的な開発計画等における複合的・累積的な環境影響に適切に対応するため、計画の立案段階での情報を公開し、都民の意見を聴取しながら、計画をより環境に配慮したものに調整していくための手続の仕組み作りをすすめる、試行を踏まえた上での本格実施が予定されている。

この制度では、都民に開かれた制度とするために、「環境配慮書」の作成公開とそれに対する「説明会の開催」や「意見書の提出」の他に、次のような都民参加の機会を設けている。

#### 《都民の意見を聴く会の開催》

「環境配慮書」の内容について、都民の意見を審査会が直接聞くため、審査会による「都民の意見を聴く会」の開催

#### 《都民公募委員として審査会に参画》

「環境配慮書」の内容について、都民の感覚で審議するために、審査会のメンバーには、学識経験者の他に公募で選ばれた都民が参加

<http://www.kankyo.metro.tokyo.jp/j-asess/index.html>

### （参考例） 神奈川県パートナーシップセミナー

神奈川県では、パートナーシップセミナーとして、環境基本計画が基本としている「率先・参加・協働」による環境保全型社会を作っていくためには市民、企業、行政等各セクターがそれぞれの役割、責任を分担しつつ協働していくことが不可欠であるとの認識のもと、立場の異なる各セクターが同じテーブルについて対話を重ねることにより、情報の共有、相互理解、合意形成を図りながら、課題の発見とともに、具体的な政策についての展望も行うセミナーを開催している。

平成 12 年度は、かながわ環境白書を題材として、わかりやすい環境情報の提供はどのように行ったらよいのかをテーマに、市民、企業、教育関係者、環境 N G O 等の広範な参加者を得て開催された。

また、この会議にあたっては専門的なノウハウを持つ N P O 法人に依頼し、会議の進行を適切に行うための「ファシリテーター」を設置し、密度の高い意見交換と、参加者各層の合意のもとでの提案を得ることが出来た。

（「かながわ環境白書」を考えるパートナーシップ会議報告書、2001 年 3 月、神奈川県環境計画課）

#### (4) ポイント 3 市民との合意形成のあり方の整理

必要な政策情報の提供を進め、市民とともに政策課題の発見を行うと、つぎにはその政策の立案・決定がある。政策立案段階の最後の過程であるとともに、市民とのコミュニケーションのプロセスとしては、「合意形成」までも視野に入れたコミュニケーションの実現のプロセスとなる。

こうした合意形成は市民との協働の手法としてはもっとも進んだ手法であり、政策の実施段階での実効性（第5章第2節、66ページ）のことを考えるとその合理性が強調される。

反面、ことがらが決定という次元に関わることから、合意形成に至るプロセスの中で自治体と市民の間でどのような役割分担を持って作業を進めるかという「合意形成に至る市民と自治体の間での作業分担」が問題となる。

##### 【合意形成に至る市民と自治体の間での作業分担】

政策の決定には、条例や予算など議会の議決を要するものと、首長自らが決定できるもの（専決事項）の2通りがある（第5章第1節、53ページ）。

前者の場合は市民との協働で原案を作成する形を取る。その場合、市民と自治体の作業分担としては、原案作成を全面的に委任する方式、自治体側が素案を示しながら市民と協働で原案を作成する方式、あくまでも自治体側の作る原案の参考案を作る方式等がある。

後者の場合も、政策案作成を全面的に委任する方式、自治体側が原案を示しながら市民と協働で原案を作成する方式、あくまでも参考案を作る方式等に分かれる。

今日、自治体の政策決定にあたっては、この市民との協働の手法が幅広く取り入れられている。特にその際の特徴としては、条例等の議会議決事項に関しても原案作成という形で市民参加が図られる場合が多いこと、また政策原案について特に自治体側が案を示さずに、いわば白紙の状態から市民との協働作業を始め、原案を作成する例も出てきていることが指摘される。

こうした方式のいずれを採るのが妥当かは、政策の性質に応じて考えなければならないことであり、一概にどの方式が妥当かは論じられない。「政策」の持つ重層的な構造の中（第2章第1節、18ページ）で、ある事業にだけ市民との合意形成の方式を採ることが、その上位の施策や政策との関係で妥当かどうか、また合意形成ができるだけの市民側の理解度や成熟度が備わっているか、政策実施段階での政策の実効性確保にとって有用かどうか等の諸点を考慮して導入を進めることが大切である。



(参考例) 三重県NPO条例

三重県では、1998(平成10)年3月に成立した「特定非営利活動促進法(NPO法)」を受けて、所轄庁として法人設立認証手続等のための条例制定が必要となったことから「三重県特定非営利活動促進法施行条例」を制定した。

この条例は、法律を施行するための手続条例であるが、条例案の作成を市民参加の手法で進め、そこでの案が成案として審議可決された点に特徴がある。

当県では、NPO法が制定された直後に、この条例制定のための検討と、NPOと行政の協働のあり方を研究するために「みえNPO研究会」を発足させた。研究会委員は、NPO、県議会議員、大学、企業、行政、NPO有識者と各界からの幅広い構成とし、数回にわたる研究会は、一般市民への公開、誰でも参加できるよう夕方に開催、参加者への意見を述べる機会の保障等の配慮を行なった上で、みえNPO研究会として条例案を作成し、県庁内での審査を経て、議会に提出可決された。

(「三重県におけるNPO室の設置と住民参加によるNPO条例づくり」、地方自治職員研修1999.6月号)

(参考例) 埼玉県男女共同参画推進条例

埼玉県では、「埼玉県男女共同参画推進条例」を2000(平成12)年4月1日に施行した。

この条例制定の取り組みは平成9年度から進められ、「男女共同参画社会の実現に向けた県の強い意思表示」、「県、市町村、県民等の責務の明確化」、「具体的な課題に対応する規定」等をポイントとした内容とするとともに、その条例制定の過程で多くの市民の意見聴取や市民参加の手法を取り入れて、条例案を作り上げていった点に特徴がある。

すなわち、平成10年度には「アンケート調査」として、有識者、県内女性団体、事業所に、男女共同参画を困難にしている要因や、条例に盛り込むべき規定等を聴いた。また、「県民意見交換会」を開催し、条例に盛り込むべき規定内容について県民の意見・希望を広く聴いた。さらに、「男女共同参画推進条例(仮称)検討委員会」を設置し、そこでの検討結果を踏まえて、条例案を作成した。

(「埼玉県男女共同参画推進条例(仮称)の制定に向けて」、月刊自治フォーラム、1999年6月号、  
<http://pref.saitama.jp/bunya-jyosei.html>)

## 第2節 政策の実施段階（DO）

---

### 1 政策実施段階のポイント

#### (1) 政策の実施とは

政策の実施（DO）とは、政策過程において事柄の具体化を行う執行段階のことであるが、このことは、決定済みの事柄を決定通りに行う機械的な過程ということではない。

真山<sup>1</sup>によれば、政策の実施は、少なくとも次の2つの重要な側面を有していると指摘し、政策実施段階の重要性を述べている。

政策立案において「政策」は抽象的で、総花的な面を有しているが、これを実際に具体化していくのが政策実施過程である。

政策決定の重要な基盤となる地域の問題や市民のニーズの把握は、大半が政策実施を通じて行われている。

また、行政内部で検討、決定されてきた政策は、この段階で初めて外部に向かって具体的な姿を現すことから、市民からの様々な反応、評価の洗礼を受ける大事な段階である。

#### (2) 政策実施段階におけるポイント

ここでは、決定された政策が円滑に、また、実効性あるものとして執行（実施）されなければならない。そのためのポイントとしては、次のようなことが挙げられる。

- ・ 実施要領や精密なマニュアル、スケジュールの作成
- ・ 政策PR、積極的な情報提供を前提とした説明や交渉
- ・ 政策実施に伴う市民の反応等の把握
- ・ 政策を取り巻く社会・経済環境等の変化の把握
- ・ 財政状況の把握

この他、環境問題等政策が対象とする事象が複雑化、多様化しつつある今日、執行方法も単一のものではなく、総合的かつ複眼的な視点に立った対応が求められることを認識しておくことが大切である。

また、この時期にとって大切なことは、行政の説明責任（アカウンタビリティ）を果たすことである。不透明な行政活動を払拭し、市民と行政との協働社会を実現させようとするならば、社会・経済情勢の変化、財政状況、その他政策を取り巻く諸環境について十分把握をし、政策の実施結果と併せ、広く市民に公表し、政策の進捗について市民の理解を求めていく必要がある。

#### (3) 政策の見直し

政策の実施（執行）段階は、当該政策の現実適合性や有効性を確認する場面でもあり、政策が当

---

<sup>1</sup> 真山達志「政策形成の本質」(2001)成文堂

所の計画や予算通りに執行されているかどうかということとはもとより、当該政策に対する市民の反応、社会・経済情勢の変化、政治的影響等も考慮に入れながら政策の立案・決定段階では見えなかった現実とのズレが生じていないか、有効性を発揮しているかなどについて点検しなければならない。

もし、こうした「政策執行（実施）上の欠陥」が生じていれば、執行体制のあり方も含めて必要な措置を講じていく必要がある。また、政策立案段階で政策が決定されたことにより、既得権が発生したというような考えを持たず、行政サービスの供給体制が不十分であれば、柔軟な対応により修正されなければならない。

なお、政策過程においては、この執行段階が効率性や有効性確保等の観点から外部化（民間等への委託・アウトソーシング）が図れる部分である。

今後、こうした執行主体の多様化を進めていく上からも政策執行段階の実態的検証は大切なことであるとともに、前述の「政策執行（実施）上の欠陥」を確認・分析・整理し、次年度への取組、いわゆるDO（実施）SEE（評価）DO（実施）SEE（評価）を繰り返し、あるいは次の新たな政策へ活かしていくこと（政策立案段階へのフィードバック）は大変重要である。

#### **自治体経営（マネジメント）意識の醸成**

このように、政策の実施段階の重要性は前述のとおりであるが、政策実施段階は、社会・経済環境の変化に常に沿った形で展開されなければ効果が発揮できず、市民のライフスタイルが多様化する今日では、その変化の速度も増している。

また、市民のニーズや大きな社会変動がない場合でも、最近の厳しさを増す自治体の財政状況を鑑みると、政策実施の軌道修正もやむを得ない状況になることが想定されることから、こうした様々な環境の変化に即応するためにも、政策を取り巻く諸環境に目を配るとともに、政策を立案から完了まで経営的主眼で管理する自治体経営（マネジメント）意識を醸成していくことが求められている。

## 2 チェックポイント

政策実施段階におけるチェックポイントとしては、政策立案により決定された政策が、その後の社会・経済情勢の変化の中で、政策立案時とどのような乖離（ギャップ）が生じているのか、それに対しどのような見直しを行ったか、政策の進捗状況はどうか等をチェックするところにある。

「施策」、「事業」の各レベルにおける主なチェックポイントは次のとおりである。

### 施策レベル

チェックの視点	内 容
有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上位目標である「政策」に対して有効に働いているか。</li> <li>・ 「政策」、「施策」、「事業」が、それぞれ「目的」と「手段」の関係で体系立てて機能しているか。</li> </ul>
妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 施策の目的を実現する手段として、実施された事業の構成は妥当か。</li> <li>・ 施策目標の進捗度合いは妥当か。</li> <li>・ 市民ニーズや社会・経済環境等の変化に対応しているか。</li> </ul>
緊急性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 引き続き、実施しなければならない施策か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。</li> </ul>

### 事業レベル

チェックの視点	内 容
有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上位目標である「施策」に対して有効に働いているか。</li> </ul>
妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業内容が施策の目的を実現する手段として妥当か。</li> <li>・ 事業目標の進捗度合いは妥当か。</li> <li>・ 受益と負担の関係が公平で妥当になされているか。</li> <li>・ 事業の手法は妥当か。外部委託等アウトソーシングによる事業実施の可否。</li> <li>・ 法令や基準の変化はないか。</li> <li>・ 事業規模や実施時期は妥当か。</li> <li>・ 事業によっては、環境への配慮や高齢者、障害者等への配慮はなされているか。</li> </ul>
効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最小の費用で最大の効果が得られるか。（費用対効果）</li> <li>・ 事業費のみならず、人件費等についても考慮されているか。</li> <li>・ ランニングコストは計画通りか。</li> </ul>
緊急性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 今やらなければならない事業か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。</li> </ul>

### 3 市民との協働のポイント、その手法

政策の実施段階での市民との協働のポイントとしては、第1に、政策実施段階におけるポイント（本節、66 ページ）に対応して、それらについて市民の側がどのような評価を行っているのを知ること、第2に、政策の見直しの視点からみて、政策の実施過程全般について、市民の意見をもとに必要な見直しを行うことがあげられる。

#### (1) ポイント 1 実施中の政策に対する市民の評価を知る

政策の決定も、もちろん地域や市民のニーズを考慮し、あるいは市民の意見に基づいて行われる。しかし、その段階での政策は抽象的で、実際実施しなければ分からない点も多い。むしろ政策決定の重要な基盤となる地域の問題や市民のニーズは、政策実施を通じて初めて明らかになる点が多いといっても良い（本節、66 ページ）。

そこで、実施中の政策に対する市民の評価を知るとはきわめて重要な意味を持つことになる。

この段階でのポイントとしては、多くは事業レベルでの評価であり、実施にあたっての障害要因がどこにあるのかを明らかにすること、政策目標との関係で効率性や公平性等の客観指標の達成度を検証するとともに、市民の満足度や達成感等の主観的な指標についても把握しておくことがあげられる。

#### （参考例）

三重県 松坂地方県民局県民（行政サービス受益者）ニーズ、及び満足度把握のための調査

三重県松坂地方県民局は、県民（行政サービス受益者）が実施している行政サービスに関してどのようなニーズを持っているのか、またその行政サービスをどのように評価しているのかを把握するために、ニーズ及び満足度に関する調査を実施した。

この調査は、日本経営品質賞のアセスメントにより「県民を細分化して、それぞれのニーズに適合したサービス開発を検討することが今後の課題」と指摘されたことを受けて実施したもので、それぞれの調査対象を具体的なサービス受益者と特定した点に特徴がある。

例えば 「生活環境部の事業」に対する評価は、「NPOの代表」

「企画調整部の事業」に対する評価は、「市町村職員」

「農林商工部の事業」に対する評価は、「農林業従事者」 等である。

また、調査項目の設定については、個別の事業に対する客観的な評価の他に、松坂地方県民局の行っている行政サービスに対する県民の側の主観的な満足度指標を多く用い、地方県民局と県民の間のコミュニケーションのが充分図られているのかを特に重視した調査となっている。

（「県民（行政サービス受益者）ニーズ、及び満足度把握のための調査報告書」

平成 13 年 3 月、三重県松坂地方県民局）

## (2) ポイント 2 市民の意見をもとに必要な見直しを行う

上記の、市民の評価と政策のずれの程度がどのようなものなのかを把握し、必要な見直しを行う。その際のポイントとしては、市民の政策に対する評価は、主としてその政策から具体的なサービスを受ける単位としての「事業」のレベルであることが多い。従って、見直しを行うのはその事業レベルでの実行組織の問題なのか、その上位にある施策やさらには政策のレベルでの問題なのかを慎重に見極めていく必要がある。

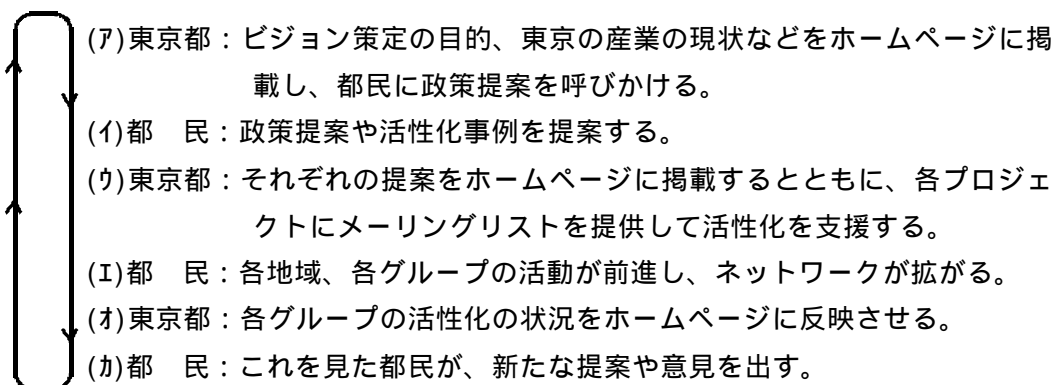
### (参考例) 東京都 都民と創る東京都産業振興ビジョン

2000(平成12)年7月に発表された「都民と創る東京都産業振興ビジョン」は、東京都の産業振興と活性化のために取り組まれるべき政策ビジョンを明らかにしたものである。

このビジョンの特徴は、政策の形成過程の情報公開、都民主導の政策形成と実施、静的なビジョンではなく、各地域、各産業での実際の活性化運動として取り組んだこと、外に向かったビジョンであるとともに、それと連動して、必要な行政の機能の見直しという行政改革を伴ったことなど多様な性格を持つ。

ここでは、IT(情報技術)をフルに活用した施策のフィードバックシステム(ダイナモ = Dynamo(情報がぐるぐる回り、熱を出す))を、都民の意見を踏まえた政策の見直しを政策の仕組みの中にあらかじめ導入したシステムとして紹介する。

「ダイナモ」とは、発電機のことであるが、次のような過程の繰り返し(情報のフィードバック)により、「政策の苗」が具体性を持った現実の政策に成長し、実行され、それを評価見直しし、新たな意見提案となり、さらにその過程が繰り返されることをイメージしている。



(「都民と創る東京都産業振興ビジョン'00」、平成12年7月、東京都)

## 第3節 政策の実施後の段階（SEE）

---

### 1 政策実施後の段階のポイント

#### (1) 政策実施後における評価とは

政策過程の各段階における評価の視点については、「政策の立案」、「政策の実施」のそれぞれの段階においてチェックポイントとして記述したところであるが、PDSサイクルにおける評価（SEE）、つまり、政策実施後における評価とは、政策過程全体を通して、その時々々の市民ニーズの状況や社会・経済環境の変化、政策目標の達成度合い等について、当初の見込みと実績との乖離を総合的に分析し、次期政策へその結果を反映させようとするものである。

また、政策過程は、「政策課題の設定」に始まって、「政策評価」に終わるのではなく、再び政策課題の設定に戻る循環過程であり、ある問題が新たな問題解決の原因となる以上、同じ過ちを繰り返さず、かつての経験を次の政策に活かしていくために、政策の評価を行う。

#### (2) 政策評価（実施後）のポイント

政策実施後における評価においては、当初想定していた社会・経済環境や市民ニーズ、その他政策を取り巻く諸環境がどのように変化し、実績はどのようになったかを分析するところから始まる。

この分析においては、見込みと実績結果の乖離だけに注目するのではなく、毎年度の政策実施における見直し状況等を考慮し、見込みから実績までの過程（プロセス）を十分に分析しなければならない。また、その分析結果は、市民へ情報提供するとともに、広く市民の意見を求める必要がある。

仮に、当初想定し得なかった社会・経済環境の変動等により、当初の政策目標が達成できなかったとしても、この過程（プロセス）を時宜に応じて市民へ情報提供することによって、理解が得られやすくなると思われる。また、このことこそが、行政の説明責任（アカウンタビリティ）を果たすということである。

加えて、情報提供に際しては、評価結果をそのままの形で提供するもの（公開）と、市民に分かりやすい形で加工して提供するもの（公表）の双方により、情報提供する必要があるが、どちらの場合においても、当初の政策立案から政策の実施、完了にいたるまでの一連のプロセスをとりまとめて情報提供することが望まれる。

#### (3) 評価主体

評価の手法や評価の基準については、第1章第2節（10ページ）で記述したとおりであるが、政策評価に係る評価主体については、行政内部の各担当部署で行うことを基本としつつも、極力第三者的な評価ができるように工夫することが大切である。

## 2 チェックポイント

政策評価(実施後)段階におけるチェックポイントとしては、政策立案により決定された政策が、その後の社会・経済情勢の変化により、どのような見直しを行ったかなど、政策過程の一連の流れを総合的に分析し、評価することになる。

「政策」については、当初設定した政策目標の達成状況と目標と実績の乖離原因、あるいは、当初の政策目標の設定そのものの是非等についてチェックすることになる。「施策」、「事業」の各レベルにおける主なチェックポイントは次のとおりである。

### 施策レベル

チェックの視点	内 容
必 要 性	・ 当該期間で完了とする施策か。引き続き実施が必要か。
有 効 性	・ 上位目標である「政策」に対して有効に働いたか。 ・ 「政策」、「施策」、「事業」が、それぞれ「目的」と「手段」の関係で体系立てて機能していたか。
妥 当 性	・ 施策の目的を実現する手段として、実施された事業の構成は妥当か。 ・ 施策目標の達成状況は妥当か。当初の目標設定に無理があったか。あるいは目標が低すぎたか。 ・ 施策の効果を推し測る上で設定する成果指標等の選定は妥当か。 ・ 市民ニーズや社会・経済環境等の変化に対応しているか。
緊 急 性	・ 今、引き続き、実施しなければならない施策か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。

### 事業レベル

チェックの視点	内 容
有 効 性	・ 上位目標である「施策」に対して有効に働いたか。
妥 当 性	・ 事業内容が施策の目的を実現する手段として妥当か。 ・ 事業目標の達成状況は妥当か。 ・ 受益と負担の関係が公平で妥当になされていたか。 ・ 事業の手法は妥当か。他に事業手法はなかったか。外部委託等アウトソーシングによる事業実施の可否。 ・ 法令や基準の変化はないか。 ・ 事業規模や実施時期は妥当か。 ・ 事業によっては、環境への配慮や高齢者、障害者等への配慮はなされていたか。
効 率 性	・ 最小の費用で最大の効果が得られたか。(費用対効果) ・ 事業費のみならず、人件費等についても考慮されていたか。 ・ ランニングコストは計画通りか。
緊 急 性	・ 今、引き続きやらなければならない事業か。後年度に先送りするとどのような影響があるか。



### 3 市民との協働のポイント、その手法

政策の実施後の段階における市民との協働は、実施した政策に対する評価が中心となる。この評価にあたってのポイントとしては、第1に事後評価を十分に行えるだけの情報提供を進めること、第2に自治体の内部評価との関係で、市民の評価をどう位置づけるかに関する事、第3にこの評価結果を、新たな事業のためにどう活用するのかのフィードバックが重要となる。

#### (1) ポイント 1 評価に必要な情報の提供

多くの都道府県ではいわゆる政策評価制度の導入がなされている（その概況につき、第1章第2節、9ページ）。

この政策評価制度導入の目的は、客観的な評価指標に基づく政策評価によって政策の透明性、効率性等を明らかにし、行政資源の効率的配分と行政サービスの向上をめざす点にある。まさに「評価」が目的であるが、実はこの政策評価制度の隠れたもう一つの意味は、自治体のアカウンタビリティの確保の点にあるとされる。評価するには、正しく情報が開示されなければならないということに帰結されるからである。

この情報の開示は、政策の実施結果に関する情報（評価結果）の開示が中心となるが、それに伴って、政策そのものに関する情報の開示も行われる。そこで、政策の実施後の評価にあたっては、実施した政策についての自治体内部の情報をいかに広く公開・提供するかという点が課題となる。

この評価に必要な情報の提供の際のポイントとしては、政策結果をそのままの形で提供するのか、市民にわかりやすい形で提供するのかといった情報の加工の程度、さらに政策の当初の立案から政策の実施、完了に至るまでのプロセスをわかりやすく明示して明らかにしていくといった工夫が望まれる。

#### （参考例） 北海道政策評価（政策アセスメント）

北海道では、1997（平成9）年に時代の変化を踏まえた施策の再評価制度として「時のアセスメント」を導入した。その後、この「時のアセスメント」の精神を道政全般に拡大し、すべての施策について統一的で客観的な政策評価システムとして「政策アセスメント」を実施している。

この政策評価の対象となる政策では、基本評価として「施策評価」、「事業評価」を対象とするほか、特定分野についての基本評価を補完する評価として「開発公共事業評価」、「関与団対評価」、「研究課題評価」、「地域政策推進事業評価」等の分野別の評価を実施することとしている。

そして、特に重要な点は、評価に必要な評価基準や評価調書の他、評価実施の結果を所定の場所で道民がいつでも閲覧できるようにするとともに、インターネットホームページ上でもその詳細な内容を知ることが出来るようにしている点である。

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-shyok/hyokaindex.htm>

## (2) ポイント 2 内部評価と市民評価の關係の整理

政策評価に關連する情報の開示が進むと、市民は単に「評価の結果」を知るだけではなく、評価そのものを自らがおこなうという評価の主体の広がりが生じる。こうして情報の開示は、評価の主体の広がり（内部評価に対する外部評価、ないしは市民評価）を導くことになる。

現実に、この外部評価ないしは市民評価については、他県において徐々に政策評価のシステムの中に組み入れられつつある。

その場合のポイントとしては、第三者評価機關の組織のあり方（独立性、専門性、構成員の資格等の組織上の位置づけを明らかにすること）、既存の内部評価制度との關係（評価の順序、評価項目の選択や役割の整理）、市民評価の評価意見の拘束力を明らかにすること等が重要となる。

### （参考例） 青森県事務事業外部評価委員会

青森県では、2000（平成 12）年度から簡素で効率的な行財政運営などを目的として事務事業評価システムを導入した。この事業評価は、予算計上されている細事業単位の事務事業を対象として部局における 1 次評価と、全庁的な評価会議による 2 次評価で行われる。

2001（平成 13 年）度においては、事務事業評価システムに生活者の視点、県民満足度の向上の観点を取り入れながら、評価の客観性・透明性を向上させるために、新たに外部評価を導入し、民間有識者で構成される事務事業外部評価委員会を設置した。

<http://www.pref.aomori.jp/hyoka/gaibu.htm>

### （参考例） 宮城県行政評価システムと第三者評価

宮城県では、行政評価システムの実施にあたり、その対象を「政策評価」、「執行評価」、「大規模事業評価」、「公共事業再評価」、「事業箇所評価」、「事務事業総点検」の 6 つの個別評価とした。そして、そのそれぞれについて県が自ら行う評価を基本としている。

このうち、「政策評価」、「執行評価（委員会が特に必要と認めるもの）」、「大規模事業評価」、「公共事業再評価」に関しては、第三者委員によって構成される「行政評価委員会」を設置しそれぞれについて第三者評価を実施している。

さらにこれらの評価について、県民の意見を聴取している。その上で、評価の経過と結果（評価の方法、評価に用いたデータや情報、最終的な評価に至る経過、評価結果等）を県民に、インターネットやプレス公表等の方法で公表している。

<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/gyousei/torikumi.htm>

## (3) ポイント 3 評価のフィードバックの取り組み

（フィードバックの取り組みは政策過程全般に関わる問題なので、第 6 章において取り上げる）

## 第6章 政策過程全体を通じた留意点

---

### 第1節 フィードバックの視点

---

「政策の立案」、「政策の実施」、「政策の評価」という政策の各過程は一つの循環過程であるが、この循環は、一巡して完結するものではなく、新たな政策課題を生み出し、次の循環過程へつながる。

特に、厳しさが増している近年の自治体の財政状況や成熟社会の状況を踏まえれば、全く新規に発生する政策課題というものは少なく、既存政策を継続的に実施しているものが多い状況となっている。

しかしながら、この既存政策からの継続的な実施においては、期間の設定がされていなかったり、あるいは、期間設定がされていても詳細な分析、評価をしていないと、政策の実施結果や経験が後年度に活かされないことがある。政策過程を一巡した際には、必ず評価を実施して、政策の継続の是非あるいは、別の政策課題として新たな政策過程を検討する必要がある。

また、政策の実施結果や経験を将来に活かすというフィードバックの考え方は、政策過程が一巡した後だけに実施するものではない。政策過程の途中段階でも、こうしたフィードバックの視点を取り入れて政策実施に取り組んでいく必要がある。

さらに、今後、市民と行政とのパートナーシップによる協働社会を実現する上では、政策評価における分析結果に基づき、市民との役割分担の見直しなどについても、このフィードバックの視点が重要となってくる。

### 第2節 政策過程と行財政システム

---

「政策の立案」や「政策の実施」の各段階において、的確な情報収集、分析を行い、優れた政策立案がされたとしても、それを実現するためには財源や人員が必要であり、行財政システムとの連携が十分機能しなければ、その政策の実現は難しいことになる。

現下の厳しい財政状況や行政改革の流れの中では、財源や人員の確保は非常に困難な状況であり、現実の行財政運営においては、内容が十分に精査された政策、施策、事業の中から、その年度に使用可能な予算、人員を緊急度に応じて効果的に配分し、この結果、予算化されなかった政策、施策、事業は、後年度に先送りしたり、施策、事業を休止・廃止せざるを得ない状況にもつながる。

このように、今までの政策過程においては、予算化されないと実施しないということに直結しがちであったが、今後、市民と自治体との協働社会を実現する上では、仮に、予算化されなかったとしても、そのまま終わらせてしまうのではなく、こうした状況を市民に投げかけ、次の展開策を見出す検討も望まれる。

例えば、予算化されなかった政策等について、再度、市民に投げかけたところ、市民自らで何とか実現しよう、官民の役割分担を見直して行政負担を減らそうといった声が出る可能性もあり、市民と一緒に他解決策を見出す打開策を模索していくことにもつながる。

そのためにも、日ごろから行政活動における情報提供を行い、市民の理解を得ておく必要がある。

### 第3節 政策リテラシーの向上

---

政策を市民との協働で進めるに当たって、避けて通れない問題がリテラシーの問題である。自己責任が強調されればされるだけ、市民の側が自ら政策に関する情報分析・判断能力を身につけるためのリテラシー（基礎教育）が重要となる。

自治体としても、市民に分かりやすい形で、様々な広報媒体を通じて情報提供を積極的に進めるとともに、学校教育や生涯学習の場を通じて、行政情報を理解し、自ら考える力を持つ市民を増やしていく取組を実施していく必要がある。

また、この問題は、自治体が一方向的に市民に政策リテラシー（基礎教育）を実施すれば事足りるという問題ではない。多様な形で市民参加が行われる中では、市民の自主的団体やグループが自らの自律的判断で政策課題についての議論を深め、場合によっては自分たちの団体や組織を通じて公共的なサービスを担うことが徐々に進んでいる。

そこで、こうした市民の団体や組織（NPO、地域組織等）の自主的な力を信頼し、場合によってはより良くその力を発揮できるような環境整備を進めることも、この政策リテラシーの向上にとって大きな力となる。

なお、行政情報の提供においては、市民が時間に拘束されずに情報を取り出して見ることができ、情報量も豊富に抱えるITを活用することも効果的である。

-

(1) サンプリングとは

サンプリングとは、調査によって知りたい対象全体（母集団）から標本（サンプル）を抽出することをいう。社会調査にあたって母集団全体を調査するのは、都道府県のような広域行政体においては大きな経費・時間・労力がかかるので、特別に全数を調査しなければならない場合（例：国勢調査、事業所統計調査）を除いて、一部分であるサンプルの調査を行い、その結果から全体を推計するという方法をとる。

(2) 母集団の意味

サンプリングとは、母集団との関係で成立する概念である。社会調査にあたっては、サンプリングに先立ってまず母集団の概念を明確にする必要がある。しかし、この母集団の概念は必ずしも明確でない場合がある。例えば、「ある時点における県内の有権者全体」という母集団はかなり確定的な母集団であるが、社会調査の対象はこのような特定の明確な集団に限定されない。例えば「政治の民主化の度合いと経済発展の関係」というテーマの場合、何が母集団か、またその母集団をどう識別するかは難しい問題がある。

そのような問題はあるが、社会調査にあたっては出来る限り母集団を明確にしておく必要がある。それが明確でない場合は、サンプリングの概念も成立しないし、また調査結果からの推論も意味がないものになる。もし、このような明確化が出来ないような場合は、一種の事例研究のような形のものとして割り切って調査・分析を行うことが望ましい。

(3) 確率抽出と非確率抽出

サンプリングの方法は、一般に確率抽出と非確率抽出の方法に分かれる。

確率抽出は、無作為抽出とも呼ばれる。無作為とかランダムとかいうと一見して非人工的で無秩序な感じがするが、実際はその正反対であり、「等確率」という条件を満たすために人為的な工夫が周到になされる。

非確率抽出の代表は、恣意的抽出で、何の方針も基準もなく行きあたりばったりに対象者を選ぶことである。また、調査者が「代表的」とか「典型的」と思うケースを選ぶものは、意図的抽出と呼ばれる。さらに、割当て抽出といって個体を何らかの複数の属性に従っていくつかのカテゴリーに区分したときに、各カテゴリーの占める比率が、母集団と同じになるように標本を割り当てて抽出する仕方もある。これらの非確率抽出は統計学的な推論が出来ないので、母集団が明確である限りは用いるべきではないとされる。

#### (4) 主な抽出方法

##### 系統抽出法（等間隔抽出法）

母集団  $N$  から  $n$  個のサンプルを等間隔に抽出する方法で、母集団の最初のサンプルを乱数表やくじでランダムに選び、2 番目以降は等間隔 ( $k$ ) ごとに ( $k = N / n$ ) サンプルを選ぶ。この方法は簡単でサンプリングエラーも少ない。

##### 多段抽出法

最初から直接に調査単位である個人や世帯などを抽出するのではなく、まず、大きな単位（例えば、投票区、丁目）を抽出し、そこから調査単位を抽出する方法である。広い地域に分散する母集団からサンプリングする方法として用いられる。また調査員による聞き取り調査のように、1 人の人間が聞き取れる範囲に限界があるような場合に用いられる。

ア) 第 1 段抽出	市町村
イ) 第 2 段抽出	投票区 町丁目
ウ) 第 3 段抽出	調査対象

この場合は、3 段抽出ということになるが、多段抽出法では、この段数が多くなるほどサンプルの精度は悪くなる。一般的には 2 段抽出が多いが、段数が多くなる場合には次の層別抽出法を併用して抽出する。

##### 層別抽出法

抽出の単位をあらかじめいくつかの内部的に等質な部分、いわゆる「層」に分け、その層ごとに抽出すべき抽出単位の数を割り当てておき、それぞれの層ごとに無作為抽出する方法である。

この層を区分する特性としては、例えば、第 1 段抽出の単位として市町村をおいた場合、「地域性」、「人口数」、「産業特性」等がある。そして、この各層にサンプル数を割り当てる。サンプルを割り当てる方法として、各層の大きさ（人口数等）に比例して割り当てる場合（比例割当て法）が多いが、逆に、各層に同数ずつ割当て、抽出確率の逆数でウエイト集計する方法もある。

この層別抽出法は、サンプルの偏りを少なくし、サンプリング精度を高めるための方法である。

(5) 実際のサンプリング 次表は、ある市の投票区と有権者登録数である。

投票区	男	女	計	投票区	男	女	計
第 1	2,523	2,667	5,190	第 13	2,863	2,952	5,815
第 2	2,096	2,312	4,408	第 14	1,970	1,963	3,933
第 3	1,608	1,895	3,503	第 15	2,927	2,789	5,716
第 4	2,881	3,185	6,066	第 16	1,612	1,586	3,198
第 5	1,507	1,680	3,187	第 17	2,592	2,303	4,895
第 6	2,546	2,768	5,314	第 18	1,478	1,405	2,883
第 7	1,822	2,122	3,944	第 19	3,113	3,082	6,195
第 8	2,568	2,767	5,335	第 20	2,365	2,487	4,852
第 9	1,928	2,103	4,031	第 21	2,456	2,778	5,234
第 10	1,424	1,426	2,850	第 22	3,401	3,299	6,700
第 11	3,341	3,378	6,719	第 23	1,775	1,861	3,636
第 12	2,239	2,191	4,430	合計	53,035	54,999	108,034

この表から、次の抽出を行う。

この市の20歳以上の男女から200人を抽出して調査をしたいが、調査を行える投票区は10カ所である。どの投票区を抽出するか。

まず、1から23までの投票区の累積有権者数を求める(108,034人)。次に等間隔( $k$ )を求める( $k = 108,034 \div 10 = 10,803$ (あまり4))。そして、1から10,803までの数字からランダムにスタート番号を選ぶ。仮に6,113という数値が選ばれたら、第2投票区が最初の被抽出地点となる。以下スタート番号に $k = 10,803$ を次々に加え、該当数値の属する投票区を抽出する。

調査対象を20歳から59歳までの女性だけ200人としたい。

20歳から59歳までの女性のリストは存在しないから、人口比例的に考え、の方法を用いて10地点を選び、1地点あたり20人ずつ選ぶ。そして個人を抽出する際には等間隔で選んで行き、途中で男性あるいは60歳以上の女性が当たればそれを除外、そこから再び等間隔で抽出する。

20歳以上の男女600人を抽出したい。

の方法を用いて、1地点あたりの人数を60人に増やすか地点数を増やす。一般に調査の精度を高めるには、地点数を増やす方が望ましい。

(参考文献)

基礎統計学 人文・社会科学の統計学(1994年7月 東京大学出版会)



(1) 調査票による調査の種類とその特徴

統計的調査では、データを定型化されたフォーマットに記録するために「調査票」が用いられる。調査票は、質問に対する回答が予定されている「質問紙」の形式をとり、それを完成させ回収しデータ分析を行う。

この質問紙による調査には、その種類によって以下の特徴があるので、まず、その特徴を踏まえ方法の選択を行う。

調査の種類とその特徴点

方 法	特 徴	自/他	回収率	コスト
個別面接調査法	一人一人の対象者に直接面接して質問する。細かな事柄も聞くことができ、回答の信頼性も高い。	他	中	高
郵 送 調 査	調査票を対象者に送付して記入の上、返送してもらう。回収率を上げるには、未回答者に何度か改めて調査票を送るのがよい（受取人払いの返信用封筒を同封しておくこと）	自	低	低
電 話 調 査	一般には電話があり電話帳に掲載されている人しか調査できないが、工夫によってサンプルの偏りは減少させることが出来る。但し複雑な質問は出来ない。また電話では調査主体が疑われる可能性が高いので、問い合わせ先の明示などの配慮が必要。	他	高	中
留 置 調 査	戸別訪問して調査を依頼して調査票を配布し、後日回収する。本人が回答したかどうか確実でないという問題があるが、微妙な意識を調査する等の調査内容でなければ問題は少ない。	自	やや高	やや高
集 合 調 査	ある学校の生徒とか企業の従業員とかを一カ所に集めて調査票を配り、記入してもらう。通常のランダムサンプリングでは使えない	自	高	低

注) 自/他 とは、自記(計)式、他記(計)式の区分で、対象者が自分で記入するのが前者である。

## (2) 調査票構成の原則

調査票には、何よりもまず調査したい項目が含まれていなければならないが、単にそうした項目を並べただけではよい調査票にはならず、以下の点に留意して作成する。

### 質問項目の並べ方

全体として体系的でわかりやすい流れ、一般的に言えば「起承転結」をもった構成が望ましい。すなわち、冒頭は誰もが容易に答えられるような無難でわかりやすい質問を、次にやや複雑で面倒な質問をし、その後、意識や態度に関するやや一般的な質問をし、最後に収入や個人のこと等の嫌われそうな質問を持ってくる。類似のテーマに関連する質問はバラバラではなくまとめておいた方が質問の意味が理解されやすい。いわゆる「フェイスシート」の項目は、冒頭、あるいは末尾にまとめた方が良いと言われるが、むしろ質問の流れの中で関連して聞けるものはそこに置いた方が良い。また、関連ある質問群の間では、より基本的質問から入るのがよい（例えば、家族関係についての質問群のはじめには、家族数、配偶者の有無等を入れる）。

### コンピューターとの関連

現在では、質問に対する回答をコンピューターを使って集計・分析することが多い。入力ミスを少なくするとともに集計作業が効率的に出来るように、回答を番号・符号を用いコーディング(coding)するその仕方を、あらかじめ用意するとともに、調査票の記載からもわかりやすいものとしておく。

### 選択肢と自由回答

通常の質問では、選択肢を用意しそこから選んでもらう（選択肢法）。1つの質問に1つの回答を選ぶ場合を単項回答（Single Answer, SA）と呼ぶ。このとき選択肢は出来るだけ網羅的でかつ相互に排他的な内容になっていなければならない。複数個の選択肢を選んでもらう場合が多項回答（Multiple Answer, MA）である。この場合には、「いくつでも」か、「3つまで」か、ちょうど「3つ」等選んでもらう選択肢を指定する。個人行動の理由を尋ねる時等（例えば余暇時間の使い方）は、選択肢に順序をつけて答えてもらう。

### 事前の検討

調査票を作成する段階では、あり得べき回答の予測をしながら作成をするが、実際には、きわめて主観的な狭い観点から調査票を作っており、実際に調査をすると思ってもよらない回答に出会うことがある。その場合に事後的な修正がなるべく必要にならないように、事前の検討を十分加えることが大切である。但し、このことは選択肢をいたずらに細分化することを意味しない。そのためにプリテスト（予備調査）を行うことが望ましい。

### (3) 質問文の作り方

良い質問文とは次のような性質を持ったものである。

#### 質問の意味が明確にしかもわかりやすく伝わること

複雑で一度読んだだけでは何を問われているかわからない質問文は良くない。また、難しい言葉、曖昧な言葉を含まないようにする。

#### 誰でもが答えうるものであること

例えば次のような場合である。

「もし犬や猫を飼っていて、家族旅行などで預けなければならないとき、あなたはだれに頼みますか」という質問をしても、実際に飼っていない人にとっては「考えたことがない」というのが実情であろう。「もし・・・だったら」等の仮定の質問は、その仮定の現実味が強くなければ意味がない。

#### 決まり文句（ステレオタイプ）や隠語、流行語を使わないこと

例えば「高級官僚の天下り」などである。こうした用語には、肯定的から否定的にいたる様々なニュアンスが含まれており、質問をする側のイメージと、回答者のイメージが一致しないことがある。

もとより、質問文は言語という文化的な要因によっていることから、完全にその意味が中立的にはならないが、それでも、多数の人にとってその意味が一義的に明確と考えられるものを使うことが望ましい。

#### 価値に関する質問と事実認識に関する質問を混同しないこと

例えば、「あなたは世の中で一番重要なのはお金だと思いますか」という質問文である。

この質問の意図が、対象者がどれだけ「拝金主義的か」という点にあるとしても、回答者は、自分が拝金主義的ではなくても、世の中全体が拝金主義的だと思っている場合は「yes」に回答することもある。このような質問は、回答者が自分の価値認識を答えるべきか、自分の事実認識を答えるべきか混乱することがあるので避けるべきである。

#### ダブルパーレル質問に注意すること

例えば、「あなたは、買い物や外食を主にどこでしますか」という質問文である。主に買い物をする場所と、主に外食する場所とが異なっている対象者にとっては、回答するのに2つの判断要素をふまえなければ回答できず、回答の意味が一義的に明確でないものとなる。

#### 質問の前提に注意すること

例えば、「あなたは『学歴よりも実力が大切だ』と思いますか」という質問文である。

この質問は、「学歴」と「実力」とが別個のもので、しかも比較可能であるという前提に立っている。しかし、人によっては「学歴そのものが実力の一部だ」と思っているかもしれない。その人には質問そのものがおかしいと感じられることになる。

#### (参考文献)

基礎統計学 人文・社会科学の統計学(1994年7月 東京大学出版会)

**(1) 特性要因図（分析）とは**

特性要因図（分析）は、主として品質管理の手法として用いられ発達したもので、製品の品質とその製造要因との間の複雑な因果関係を系統立てて整理し、製造過程の製品の品質に欠陥が生じた原因の追及に漏れのないようにするために考えられた手法である。

通常、特性要因図（分析）は、任意の「特性」を生じさせている様々な「要因」を洗い出し、それを魚の骨のように図解して作成する。

特性要因図（分析）の特徴としては次の点が考えられる。

- ・ 因果関係を系統立てて整理し、原因追及の漏れをなくすのに役立つ
- ・ 特性・要因の全体像を視覚的にとらえることが出来る
- ・ 多種多様な要因をいくつかのグループにまとめることが出来る
- ・ 様々な場面で活用することが出来る
- ・ 特別な準備や知識、訓練などは必要なく、誰でも気軽に行うことが出来る
- ・ 一人でも多人数でも行うことが出来る

**(2) 特性要因図の作り方****特性の決定**

まず取り上げる特性を決定する。88 ページの具体例では「ごみの排出量が増大し、ごみ処分場の能力が限界に近づきつつある」という問題が特性である。

**要因の洗い出し**

次に、「ゴミの排出量が増大し、ごみ処分場の能力が限界に近づきつつある要因（原因）は何か」をブレインストーミングの要領で洗い出す。また、このとき一要因につき一枚のカードに書き留めると、後の作業をスムーズに進めることが出来る。

**要因の整理**

ブレインストーミングで洗い出された要因は玉石混淆である。そこで不適當なものを取り除いたり、重複する内容のものをまとめるなど、要因の整理を行う。

**要因の分類**

次の要領で要因を分類し、表題をつける

- ・ 関連のある要因をまとめ小グループを作る
- ・ 小グループをまとめ中グループにし、中グループを大グループにまとめる
- ・ まとめた大・中・小グループごとに適當な表題をつける

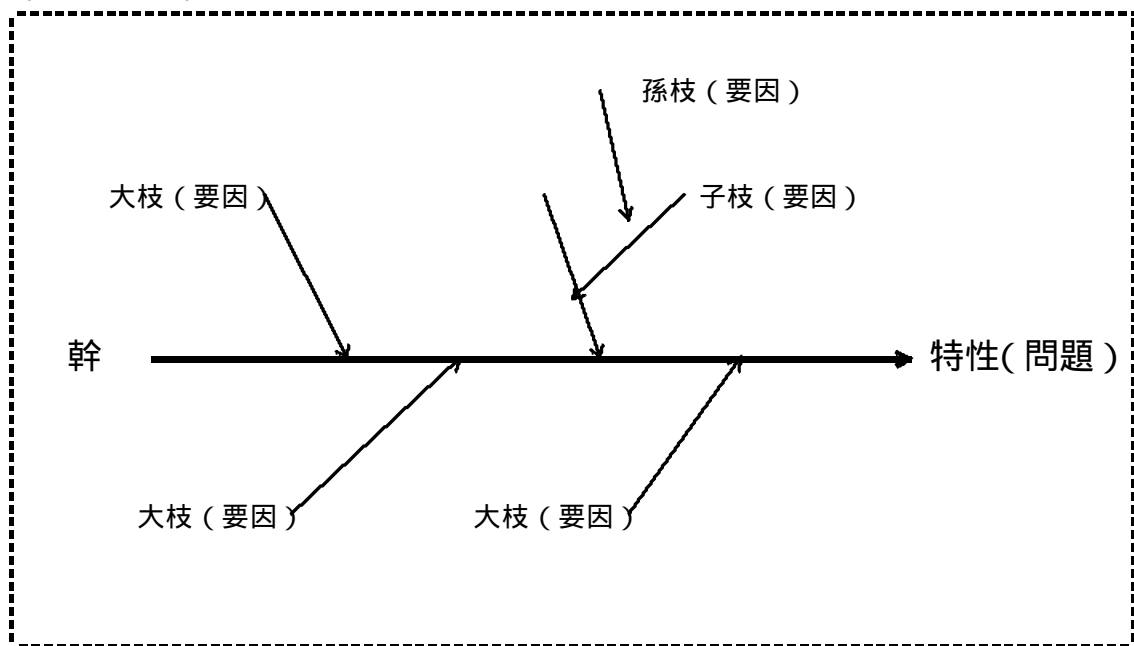
### 特性要因図の作成

- ・ まず、中央に横線を書き、一方の端に矢印をつける
- ・ 矢印の先端に、「特性（問題）」を書く
- ・ 幹を斜め後ろから突くような形で枝を書き加え、要因（原因）を記入する
- ・ 大きな要因から、それを構成している要素（小さな要因）を次々に取り出し、子枝、孫枝と表し、最後の要素まで取り出す
- ・ 要因（最後の要素）が把握できたら、重要度を検討し順位をつける

### 特性要因図の検討

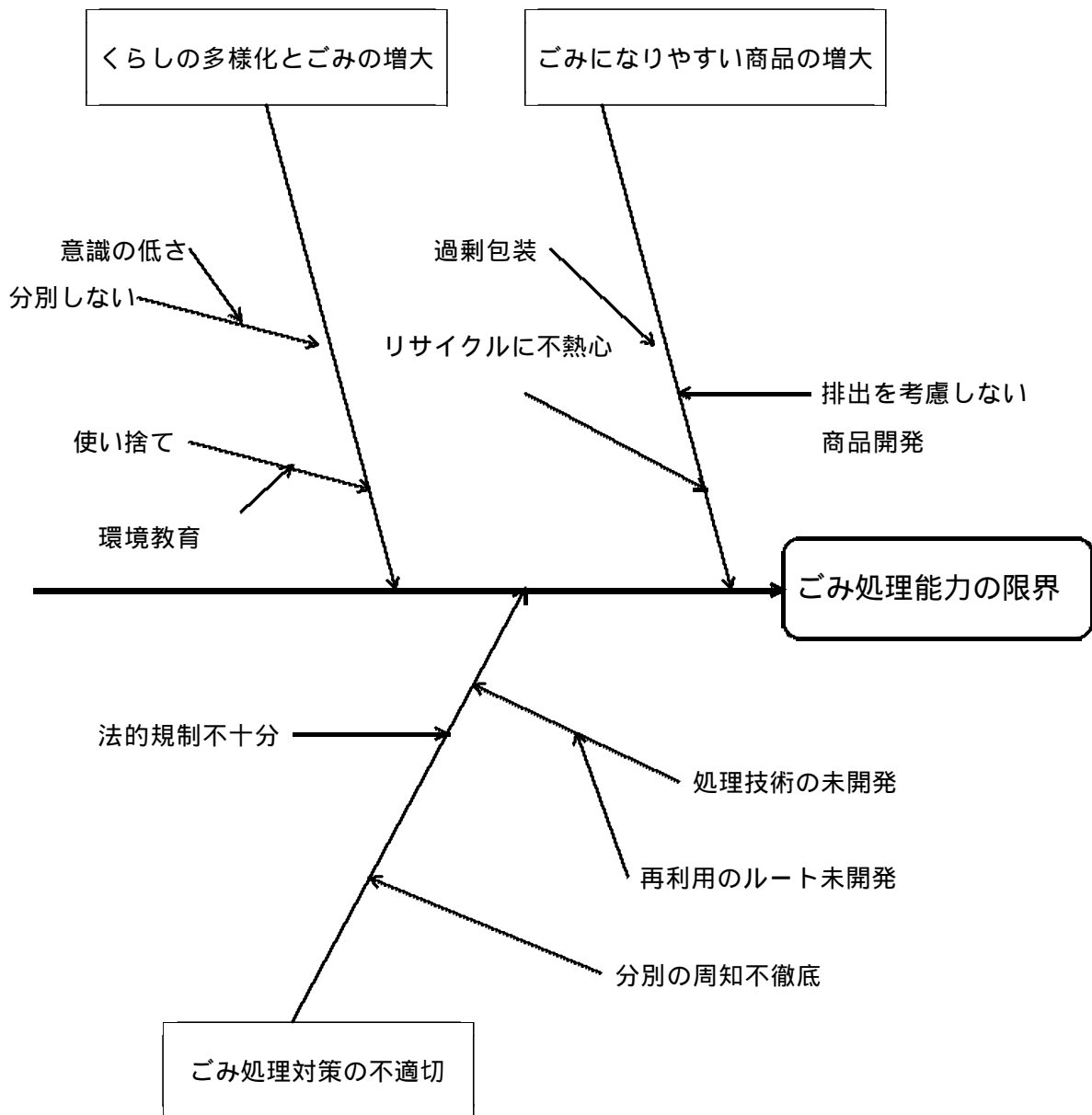
特性要因図を書き上げると、これで作業が終わったと思いがちだが、特性要因図はある特性を生じさせている要因の一覧を図解したものにすぎない。これに検討を加えてこそ特性要因図は生きてくる。これをもとに、問題の解決、目標達成のための手段の有効性を検討することが出来る。

### （特性要因図）



### (3) 具体例

実際に特性要因図を作ってみる。ここでは、「ごみの排出が増大し、ごみ処分場の能力が限界に近づきつつある」という問題（特性）を取り上げ、その要因（原因）を探る。



### (参考文献)

問題解決手法の知識 (1984年9月 高橋誠 日経文庫)

政策形成の手引 (1995年3月 神奈川県自治総合研究センター)

(1) KJ法とは

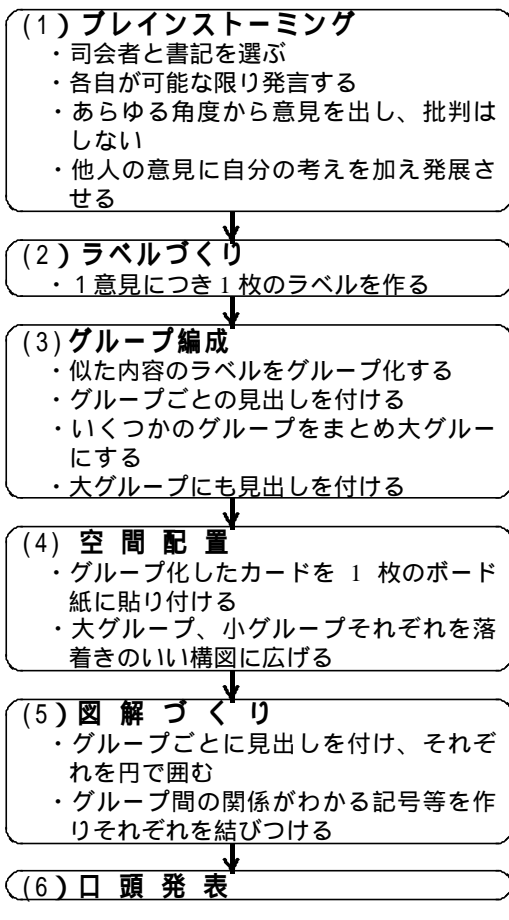
カードを使いながら、バラバラのアイデアを親近性をもとにグループ化し、全体を関連づけていく収束技法で、創始者である川喜田二郎氏の頭文字をとって名付けられた技法である。

KJラベルと呼ばれるカードに一つ一つのデータを書き留め、類似のデータをひとまとめにしてグループ化し、これらのグループをさらに大きなグループとして、最終的にグループ相互の関係を体系化することにより、問題の全体像を整理してゆく。

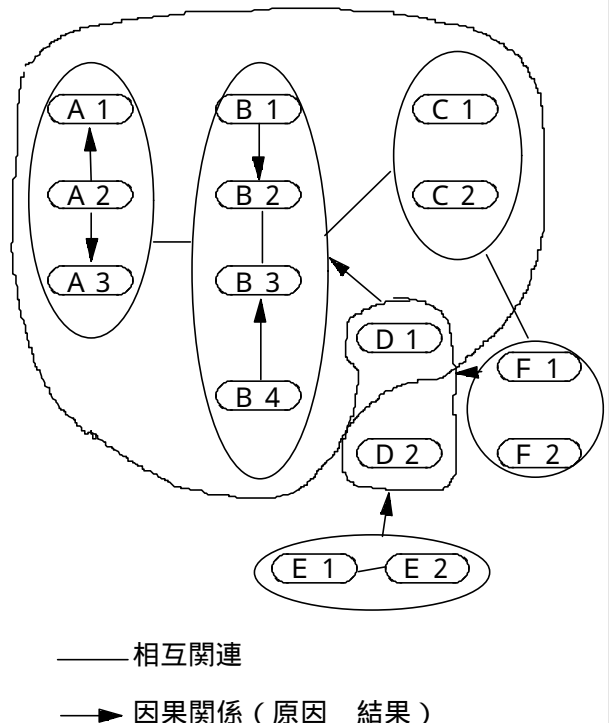
多数のデータをもとに仮説をまとめたり、様々な側面を検討した材料をもとに全体像を組み立てることに効果的な方法である。

(2) 進め方

KJ法は次のステップで進める。最後には、問題の全体が繋がるように文章化を行ってみる。文章化がしにくい場合は、空間配置と図解づくりが不十分なので、最初のステップに立ち戻る。

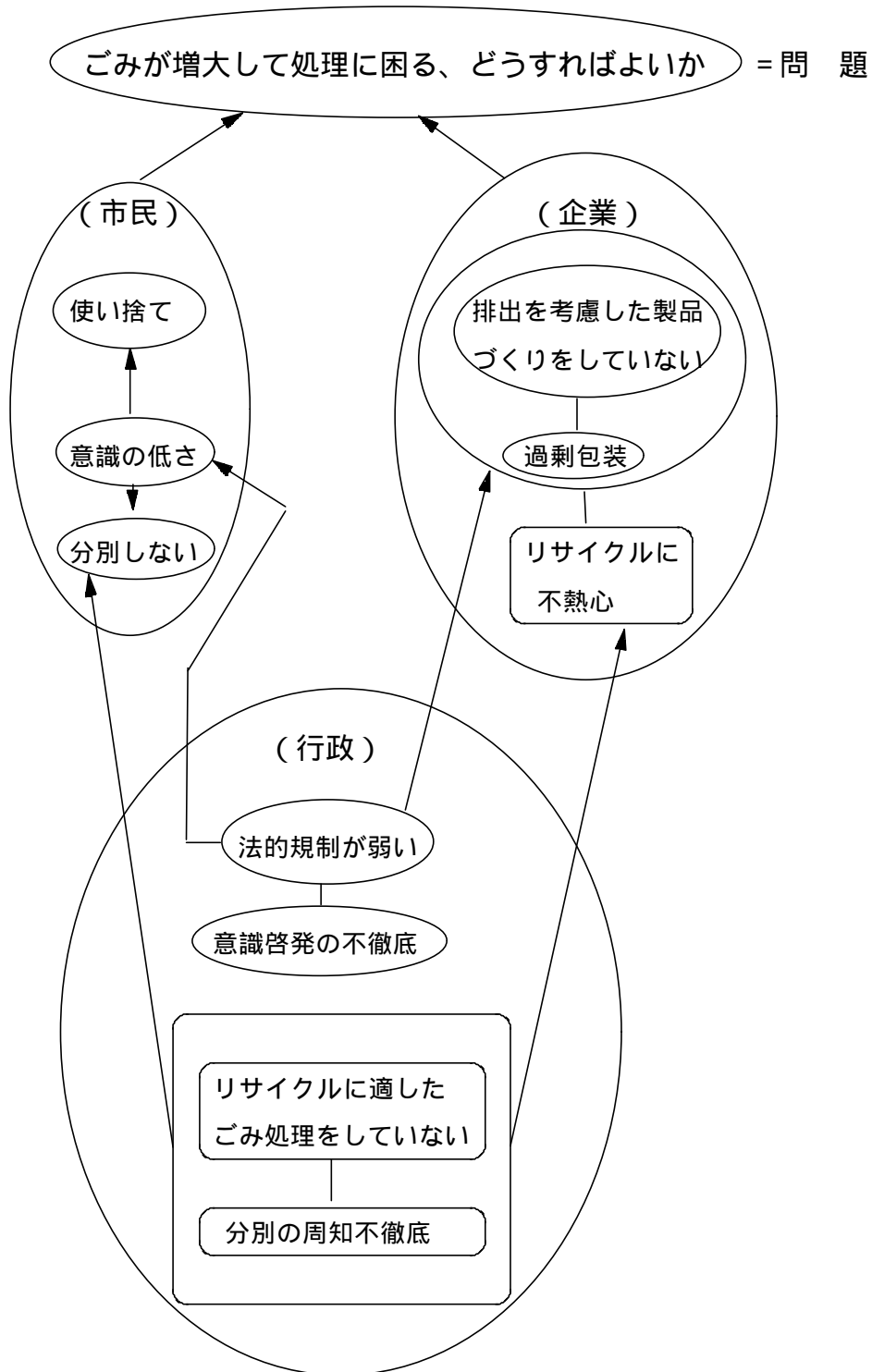


【ロジックマップのイメージ】



(3) 具体例

ここでは、ごみ処理対策を例に実際の図解づくりを行ってみる。



(参考文献)

職員研修ハンドブック(1992年3月 自治研修協議会関東部会専門委員会 ぎょうせい)



(1) 相関分析とは

2変数間の相互依存関係を探る分析手法で、問題の構造化分析を行う際の手助けとなる。

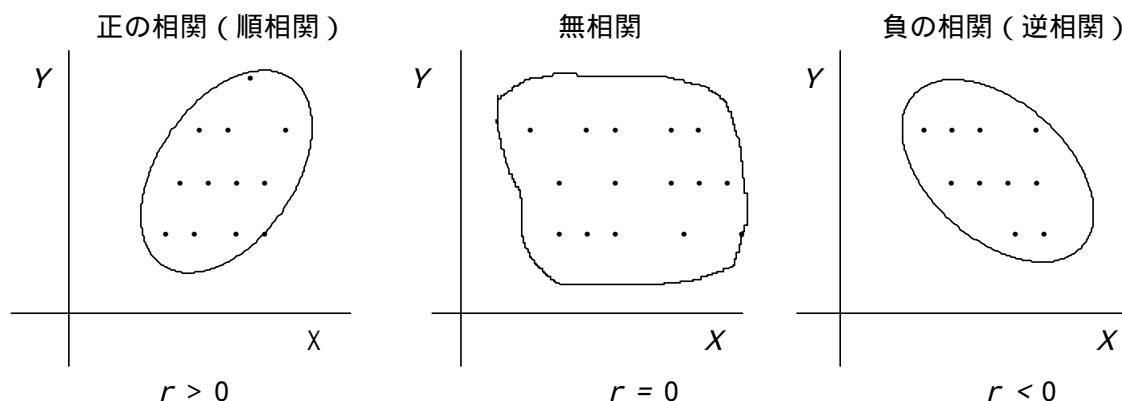
例えば、我々は「家計の収入と支出の関係」、「身長と体重の関係」のように2つの変数の間に「一方が増加すれば他方も一定の関係で増加する」という関係があることを経験的に知っているが、これと同じように、政策課題発見の基礎となる社会事象ごとの相互の関係を知るために使うことが多い。

相関分析は、単に2つの変数の間の数学的な関係を調べる手法であり、両者の間の確かな相互依存関係の存在や因果関係の有無まで説明するものではない。これらを証明するためには、分析を行った結果が一般的な常識や理論で説明できることを確認する必要がある。

(2) 散布図

2つの数値変数の関係を図の形で表示するものが散布図で、2つの変数間の関係を、ビジュアルにわかりやすく表示する方法である。

2つの変数間に因果関係（原因と結果の関係）が想定されるなら、横軸（X軸）には原因変数を、縦軸（Y軸）には結果変数を使う。また、横軸・縦軸とも軸目盛りは0（ゼロ）から始める必要はなく、全体に分散するような目盛りを適宜とる。なお、数値が細かく変化しない場合（例えば、成績の5段階評価、満足度調査の4段階評価等）は、数値が連続せず散布図に描くには適しない。



(3) 相関係数

相関関係は散布図で直感的な把握が出来るものの、数値化されていないため客観的な評価や把握がしにくい弱点がある。これをわかりやすい数値尺度で表現する方法が相関係数である。

2つの変数 X、Y間の相関係数 r は次の式で求める。

$$\text{相関係数 } r = \frac{(X - \bar{X})(Y - \bar{Y})}{(X - \bar{X})^2 \cdot (Y - \bar{Y})^2}$$

いま、ある県の 12 市の人口とごみ処理量の関係が次のようであるとして、このデータをもとに相関係数を算出する。

人口とごみ処理量の相関関係

市	人口 (X) 人	ごみ処理量 (Y) t
A 市	29,418	7,160
B 市	29,803	9,436
C 市	33,749	11,328
D 市	38,351	14,242
E 市	38,550	16,316
F 市	38,991	11,525
G 市	39,850	18,325
H 市	56,821	18,878
I 市	68,034	25,404
J 市	123,114	50,178
K 市	129,149	51,863
L 市	443,322	172,272
平均値	89,096	33,911

上記の式に数値を入れて r を求める。

$$r = \frac{59,022,032.972}{149,928,856,302 \times 23,294,159,543} = 0.9987298437$$

相関係数が 1 に近いことから、人口とごみ処理量はかなり強い正の相関があることがわかる。

r の意味

相関係数 r = 0 ~ 0.2 . . . ほとんど相関なし      0.2 ~ 0.4 . . . やや相関あり  
 0.4 ~ 0.7 . . . かなり相関あり      0.7 ~ 1.0 . . . 強い相関

(参考文献)

文科系のためのデータ分析入門 (神田範明、中山功、川副延生 平成 10 年 3 月 同文館)

(1) 回帰分析とは

回帰分析とは、ある変数を他の変数の決定要因または説明要因（例えば、家計の収入が支出を決定する一つの要因となっている）として、両変数間の関係を定量的に分析する手法である。

基本の関係は、目標にあたる変数（目標変数 = Y）を、他の変数（説明変数 = X）で説明しようとし、 $Y = f(X)$  の関係で表示される。この X にあたる説明変数が 1 個の場合は「単回帰」、2 個以上の場合は「重回帰」と呼ばれる。

回帰分析は、問題の構造化の手法の数式モデルの中で、もっとも代表的な分析モデルであり、政策案の事前評価の際の将来予測等でも活用することが出来る。

(2) 回帰モデル式

回帰モデル式では、2 変数 X、Y の関係を  $Y = f(X)$  という数式で表し、未来をその延長線上にあると考え将来を予測する。一つの説明変数で構成されるものが

**単回帰モデル式**  $Y = f(X) = a + bX$  であり、

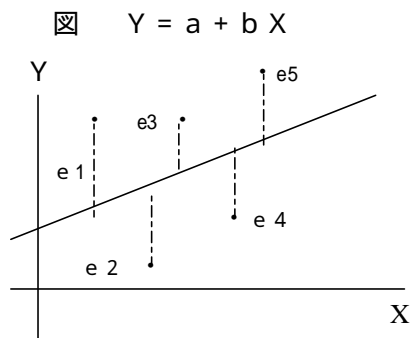
複数の説明変数で構成されるものが

**重回帰モデル式**  $Y = f(X) = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 \dots + b_nX_n$  である。

以下、一般によく使われる単回帰について説明する。

単回帰モデル式  $Y = a + bX$  ( $a =$ 切片、 $b =$ 傾き) とした場合に、 $a$ 、 $b$  を求めるためには、図の各 e 点から直線までの長さ ( $e =$ 残差という) の 2 乗和が最小になるような  $a$ 、 $b$  の値を求めればよい。これを最小 2 乗法という。

計算過程は省略するが、この最小 2 乗法を使って  $a$ 、 $b$  の値を求めると次のようになる。



$$a = \bar{Y} - b \bar{X} \qquad b = \frac{\sum X Y - n \bar{X} \bar{Y}}{\sum X^2 - n \bar{X}^2} \quad (\bar{X}, \bar{Y} \text{は算術平均})$$

上記の式で  $a$ 、 $b$  の値が出るが、この回帰モデル式について説明変数 X が本当に目的変数 Y を正しく説明しているかチェックする必要がある。

これには、寄与率（決定係数 =  $R^2$ ）を使うのが便利である。寄与率（決定係数）とは、相関分析の項で説明した、相関係数  $r$  を 2 乗した値である。決定係数は  $0 \leq R^2 \leq 1$  の値をとり、1 に近いほど回帰モデル式が、X に対する Y の関係を正確に表している。

### (3) 具体例

相関分析の項で使ったデータをもとに、人口規模によりごみの量を説明できるかを回帰分析により分析してみる。

単回帰モデル式  $Y = f(X) = a + bX$  は、  
ごみ処理量 (Y) = a + b · 人口数 (X) となる

人口とごみ処理量の相関関係

市	人口 (X) 人	ごみ処理量 (Y) t
A 市	29,418	7,160
B 市	29,803	9,436
C 市	33,749	11,328
D 市	38,351	14,242
E 市	38,550	16,316
F 市	38,991	11,525
G 市	39,850	18,325
H 市	56,821	18,878
I 市	68,034	25,404
J 市	123,114	50,178
K 市	129,149	51,863
L 市	443,322	172,272

最小 2 乗法を使って、a と b の値を求めると、次の式になる。

$$Y = -1,163.5657 + 0.3937X$$

この数式モデルの妥当性のチェックとして寄与率 (決定係数 =  $R^2$ ) を求めると、  
 $R^2 = 0.99746130$  となり、妥当性はあると判断できる。

この式をもとに、適宜推計予測を行う。例えば、人口が 100 万人の時のごみ処理量を推計する。

X に 1,000,000 を代入すると Y は、392,536.4343 となり、ごみ処理量は 39 万 2,536 t になることが予測できる。

### (参考文献)

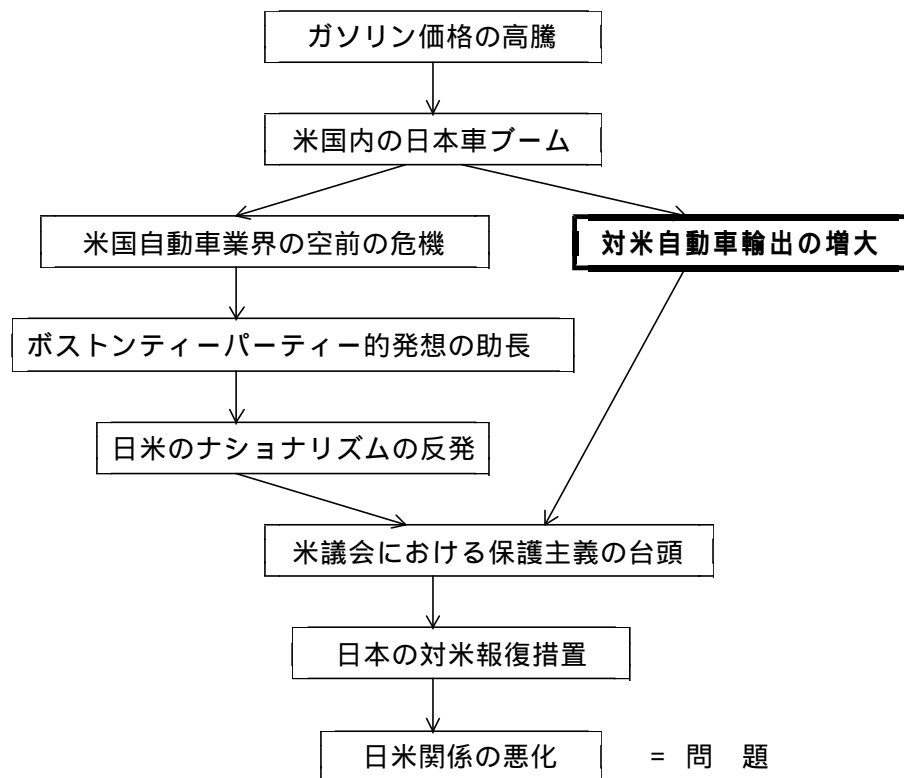
文科系のためのデータ分析入門 (神田範明、中山功、川副延生 平成 10 年 3 月 同文館)

## (1) ロジックマップとは

ロジックマップは、現実の事象を単純化し、本質的なもののみを抽出し組み立てた図式モデルを作ることにより、何が原因で問題が生じたかを探る方法である。原因から問題が生じるまでの論理の流れをマップに落としてみて、その論理の流れをビジュアル化し、明確に知ることが出来る。ロジックマップを作成する際の重要なポイントは、こうした論理の要因の中にいかに、自分たちが操作できる政策要因を組み込むことが出来るかの点である。

## (2) ロジックマップの書き方

よく例に出されるのは、対米自動車輸出規制策を提案した元通産省審議官の故天谷直弘氏のロジックマップである。これは自動車産業における日米貿易摩擦をどのように回避するかを考えたものである。



このマップによって、日米関係の悪化を解消するために、日本政府が関与できる要因が   (太線枠) で囲まれた部分であることがわかる。このように、行政が操作できる政策要因をマップの中にいかに組み込むかが重要なポイントとなる。

## (参考文献)

政策形成の手引 (1995年3月 神奈川県自治総合研究センター)

**(1) ブレインストーミングとは**

ブレインストーミングは、アメリカのA.F オズボーンによって考案されたアイデア創造法である。何人かの集団が集まって、対象の問題について自由にアイデアを出し合って、より豊かな発想を創出するのに適している。

ブレインストーミングにあたっては、次の守らなければならない4原則がある。

**批判をしない**

他人のアイデアを批判してはいけない。みんなが萎縮してアイデアが出にくくなるからである。

**自由奔放、何にもとらわれない**

前例や固定観念にとらわれない。思いついたら何でも明るく口に出すこと。アイデアは自由奔放である方が良い。

**量を求める。質より量**

あらゆる角度から発想すること。出来るだけ沢山アイデアを出す。

**結合改善**

他のメンバーのアイデアに便乗してどんどん新しいアイデアを出す。出されたアイデア、言葉をヒントにさらにアイデアを出す。他人のアイデアの改良や組み合わせも行う。

**(2) ブレインストーミングの進め方**

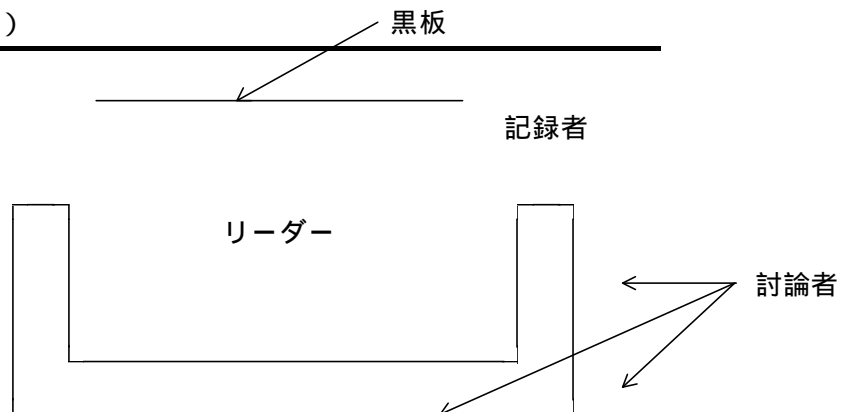
ブレインストーミングは、課題の提示、参加者の発言と記録、評価の順に進める。

**課題の提示**

まず、集団で討論する課題を設定する。ブレインストーミングで重要な点はこの課題の設定にあるといわれる。課題はなるべく具体的なものがよい。例えば「ごみを減らすにはどうしたらよいか」という課題ではあまり意見が出ない。「ごみの分別はどうしたら進むか」とすると多くの意見が出る。

集団の構成は、リーダー 1 名、記録係 1 ~ 2 名、討論者の数は 2 人より 3 人、3 人より 4 人の方がより多くのアイデアが出るため望ましい。一般的に短い時間でよいアイデアが生まれる可能性が高い人数は 10 名程度までといわれる。ブレインストーミングにかかる時間はおおむね 1 時間以内。1 時間以上行う場合は、途中で 5 分ぐらいの休憩を入れると効果的である。

( 討論形式 )



#### 発言・記録

リーダーが上記の「4つの原則」を説明し、討論者に議論にあたっての原則を理解してもらう。討論者に初めての人が多い場合は、簡単な課題で練習をし、原則を身につけてもらうのも良い。論者は自由に発言し、リーダーは「4つの原則」に従って発言を促す。記録者は発言内容をすべて記録する。

#### リーダーと記録者の留意点

- ・ リラックスした雰囲気がある自由な発想を促すことから、まず雰囲気づくりに心がける
- ・ 発言はリーダーがまとめ、記録者に伝える
- ・ 発言の流れを中断させないため、同じ内容の発言も記録する
- ・ 前の発言に関係のある発言には「便乗」といって手をあげさせる、便乗には発言の優先権を与える
- ・ 途中でアイデアが行き詰まった場合、リーダーが誘い水として2～3出す。
- ・ 発言内容が長い時は要約して記録する、但し抽象化しない

#### 評価

記録をもとに補足・分類する。評価の基準は一般的には「独自性」と「実現可能性」である。独自性や実現可能性の観点から出されたアイデアは積極的に評価する。この評価の中で、アイデア同士が結合され、より高いレベルのアイデアが生まれてくることが多いといわれる。

### (3) ブレインストーミングの効果と問題点

#### ブレインストーミングの効果

- ・ メンバーの参加意識を高めることが出来る
- ・ メンバーのコミュニケーションが良くなり、連帯感が高められる
- ・ メンバーの創造性が高められる

#### ブレインストーミングの問題点

- ・ ルールを活用して討議を進めても、メンバーがすでに持っている知識や経験の枠から大きく飛躍することは難しい
- ・ 発言の量が多いからといっても、それが必ずしも質的发展につながるとは限らない
- ・ 具体案が出ず、楽しいだけで終わる面がある

#### (参考文献)

職員研修ハンドブック(1992年3月 自治研修協議会関東部会専門委員会 ぎょうせい)

問題解決手法の知識(1884年9月 高橋誠 日経文庫)



(1) ディベートとは

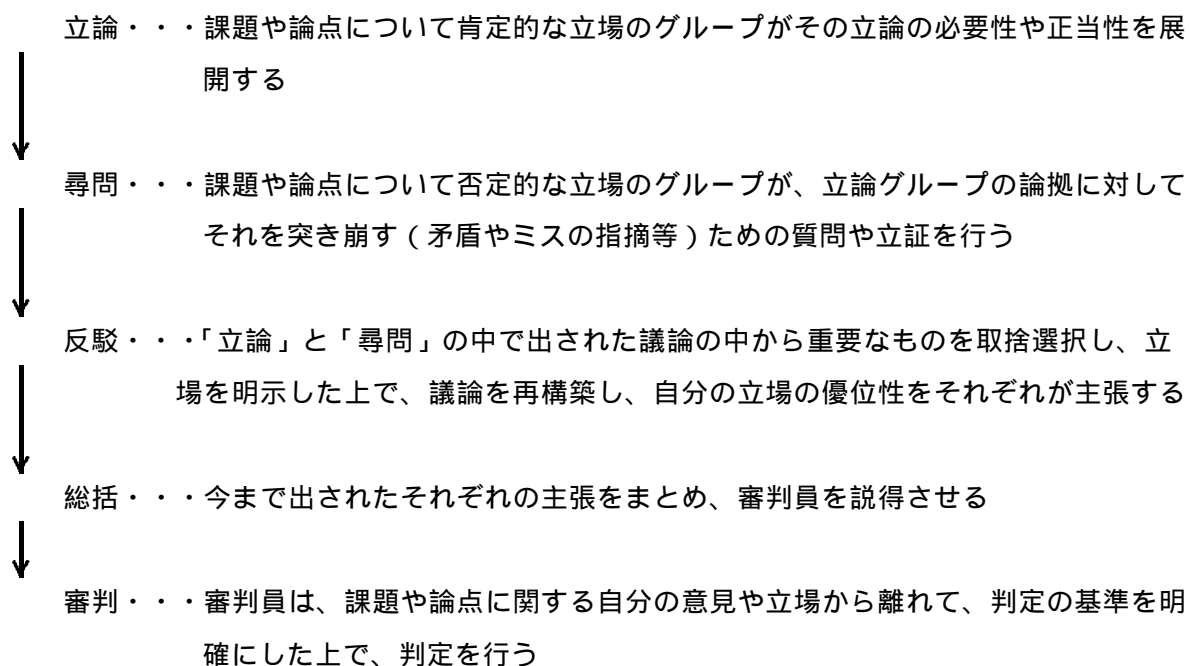
ディベートとは、ある一つのテーマについて、定められたルールに従い、対抗する2組の間で行われる議論をいい、肯定・否定の双方の立場から議論することに特徴がある。これは、ある政策案について多角的な視点から、しかも論理的に評価検討することが出来るとともに、事前の準備や討論会を進めるなかで、情報収集能力、論理的思考力、プレゼンテーション能力の向上にも役立つとされる。

ディベートの過程は、(1) テーマの設定、(2) 資料・データの収集、(3) 資料・データの分析、(4) グループごとの立論の構築(グループ討議)、(5) 討論会の開催段階で構成される。

ディベートとは(5)の討論会での議論のことのみをいうと考えがちだが、この(1)から(5)までのすべての過程がディベートであり、討論に先立って資料の収集を行い、その評価分析と論理の構築を行う過程が重要となる。

(2) 進め方

討論会では、通常次のような流れで議論が進められる。



討論会には様々なスタイルがあるが、1つの例を紹介する。

(フローチャート)

立論・尋問		反駁	
肯定側第1立論	10分	否定側第1反駁	5分
否定側による尋問	3分	肯定側第1反駁	5分
否定側第1立論	10分	否定側第2反駁	5分
肯定側による尋問	3分	肯定側第2反駁	5分
肯定側第2立論	10分		
否定側による尋問	3分		
否定側第2立論	10分		
肯定側による尋問	3分		

このような立論、反駁、尋問の後に、それぞれの立場からの総括が加えられ、最後に専門家(審判員)による審査が行われ、グループの意見の優劣が審査される。

### (3) ディベートの効果と留意点

ディベートの効果

- ・(客観的分析力)・物事の表裏両面を眺めることで、物の見方を幅広く、弾力的なものとするとともに自分の都合の良い面ばかりではなく、不利な面も併せて検討することから、公平客観的な思考能力や態度を養成することが出来る。
- ・(論理的思考力)・諸現象の因果関係を整理したり、分析や再構築を通じて結果に至る論理のプロセスを明確にする訓練を通じて、論理的思考力が高まる。
- ・(発表能力)・論旨を明確に絞り込む訓練や短時間で効率的かつ印象的にまとめるプロセス、あるいは相手チームや審判または聴衆に対する気遣いの訓練により、総合的な発表能力が身に付く。
- ・(傾聴力)・物事の両面を見る訓練をすることで、おのずと他人の見解に対して寛容になれ、さらに相手の立場に立って物事を考える姿勢が身に付く。
- ・(情報収集力)・立論、尋問、反駁の過程に耐えうるだけの資料、証拠の必要性が痛感され、しっかりした問題意識に基づく体系的な情報収集力が養成される。

以上の点に加え、総合的な能力を兼ね備えたリーダーの要請にも大きな効果がある。

ディベートの留意点

- ・(理詰め走る危険性)・相手の感情ばかりか、理性を無視し、険悪な関係になることもある
- ・(強引に自己を正当化しようとする)・時に論理の飛躍や悪用を引き起こし、フェアな態度を壊しかねない。

(参考文献)

職員研修ハンドブック(1992年3月 自治研修協議会関東部会専門委員会 ぎょうせい)

2001(平成13)年度自総研独自研究「分権時代における政策過程のあり方について」

研究会名簿

委 員	小池 治	横浜国立大学大学院国際社会科学研究科教授
	平石 正美	国土舘大学政経学部助教授
	樽井 彰子	NPO法人鎌倉市市民活動センター運営会議理事
事 務 局	原 洋一	神奈川県自治総合研究センター研究部長
	五十嵐 寛	神奈川県自治総合研究センター研究部主幹
	菊間 一郎	神奈川県自治総合研究センター研究部副主幹
	金子 浩之	神奈川県自治総合研究センター研究部副主幹

は執筆担当