

政策形成の手引

令和4年11月（第19版）

- ◆ 自治体の政策形成
- ◆ 政策形成過程とは何か
- ◆ 政策形成の進め方

彩の国さいたま人づくり広域連合

発 行 に 当 た っ て

人口減少社会の本格的な到来、地方創生を契機とした地域の特性に応じたまちづくり、激甚化する自然災害、DXの推進、感染症対策など、自治体を取り巻く環境は大きく変化しています。そのため、自治体職員には、地域が抱える様々な課題を的確に把握し、先送りすることなく、その課題解決のために前向きに取り組むことが、ますます求められています。

本書は、こうした時代の要請に応えるため、自治体職員の政策研究や政策形成のための手引書として発行しているものです。平成11年3月の初版以降、必要な改訂を加えており、今回の改訂では、前版のデータ等を最新のものに更新しました。各構成団体が実施する政策形成型研修のテキストとしての使用や、日常の政策形成の場において、広く活用されることを期待し、分かりやすさ、使いやすさに極力配慮しています。

本書の内容は、本編と参考資料編の2部構成となっています。まず、本編は、自治体が置かれている環境と政策形成の求められる背景を踏まえ、政策形成過程、政策形成の進め方など政策形成に関して理解しておく必要がある基本的な考え方をまとめてあります。次に、参考資料編では、政策形成過程の各場面でよく用いられる様々な手法について具体例を用いて紹介しています。

なお、本書の作成に当たりましては、各都道府県で作成された政策形成マニュアル等を参考とさせていただきました。その他、いろいろな形で御支援、御協力を賜りました関係者の方々に、ここに厚く御礼申し上げます。

平成11年3月	初 版	平成27年 3月	第15版
平成12年3月	第2版	平成31年 3月	第16版
平成14年3月	第3版	令和 2年 3月	第17版
平成15年3月	第4版	令和 2年 5月	第18版
平成16年3月	第5版	令和 4年11月	第19版
平成17年3月	第6版		
平成18年3月	第7版		
平成19年3月	第8版		
平成20年3月	第9版		
平成21年3月	第10版		
平成22年3月	第11版		
平成23年3月	第12版		
平成24年3月	第13版		
平成25年3月	第14版		

目 次

本 編

第1章 自治体の政策形成	1
第1節 環境変化と自治体の対応	1
1 社会環境の変化	2
2 住民ニーズの多様化・高度化	2
3 住民と共に進める行政運営	3
4 厳しい財政状況	3
5 E B P M（合理的根拠に基づく政策立案）の潮流	4
第2節 地方分権改革と地方創生の推進	6
1 地方分権改革のこれまでの歩み	6
2 「平成の大合併」	7
3 地方創生と今後の自治体運営	8
第3節 自治体職員と政策形成	9
1 政策形成能力の必要性	9
2 政策形成と意識改革	9
第1章のポイント	1 1
第2章 政策形成過程とは何か	1 2
第1節 政策形成	1 2
1 政策とは何か	1 2
2 政策の段階的体系	1 3
3 政策の構造	1 4
第2節 政策形成過程とは何か	1 6
1 政策立案過程（P L A N）	1 6
2 政策実施過程（D O）	1 7
3 政策評価過程（C H E C K）	1 7
4 政策改善過程（A C T I O N）	1 7
第3節 政策法務	1 8
1 政策法務とは何か	1 8
2 政策法務の段階	1 8
3 政策法務とマネジメントサイクル	1 9
第2章のポイント	2 0

第3章 政策形成の進め方	2 1
第1節 政策立案過程	2 1
1 現状の把握	2 1
2 理想の認識	2 2
3 目標の設定	2 3
4 問題の発見	2 5
5 問題の分析・構造化	2 7
6 政策課題の設定	3 2
7 政策案の検討・選定	3 4
8 政策案の提案	3 7
9 政策の決定	3 8
第2節 政策実施過程	4 0
1 意義	4 0
2 政策実施過程の内容	4 0
第3節 政策評価過程	4 3
1 意義	4 3
2 評価の留意点	4 3
3 評価の方法	4 5
第4節 政策改善過程	4 9
1 意義	4 9
2 フィードバックの必要性	4 9
3 フィードバックの方法	4 9
第3章のポイント	5 0
おわりに	5 1

参考資料編

政策形成における主な手法一覧表	5 2
ヒアリング調査	5 3
アンケート調査	5 5
情報の整理・加工	5 7
SWOT分析	5 9
回帰分析	6 1
B S 法	6 3
K J 法	6 5
特性要因図	6 7
ロジックマップ	6 9
チェックリスト法	7 1
NM法	7 3
工程表	7 5
ロジックモデル	7 7
デザイン思考	8 0
B P M N	8 1
参考文献	8 3

本

編

私たち自治体職員には、日常の業務の中で、「政策」を考え、実行していくことが求められています。

しかし「政策が自分の仕事にどのように関係するのだろうか？」といった疑問を感じている人もいるでしょう。

この疑問はとても大切です。

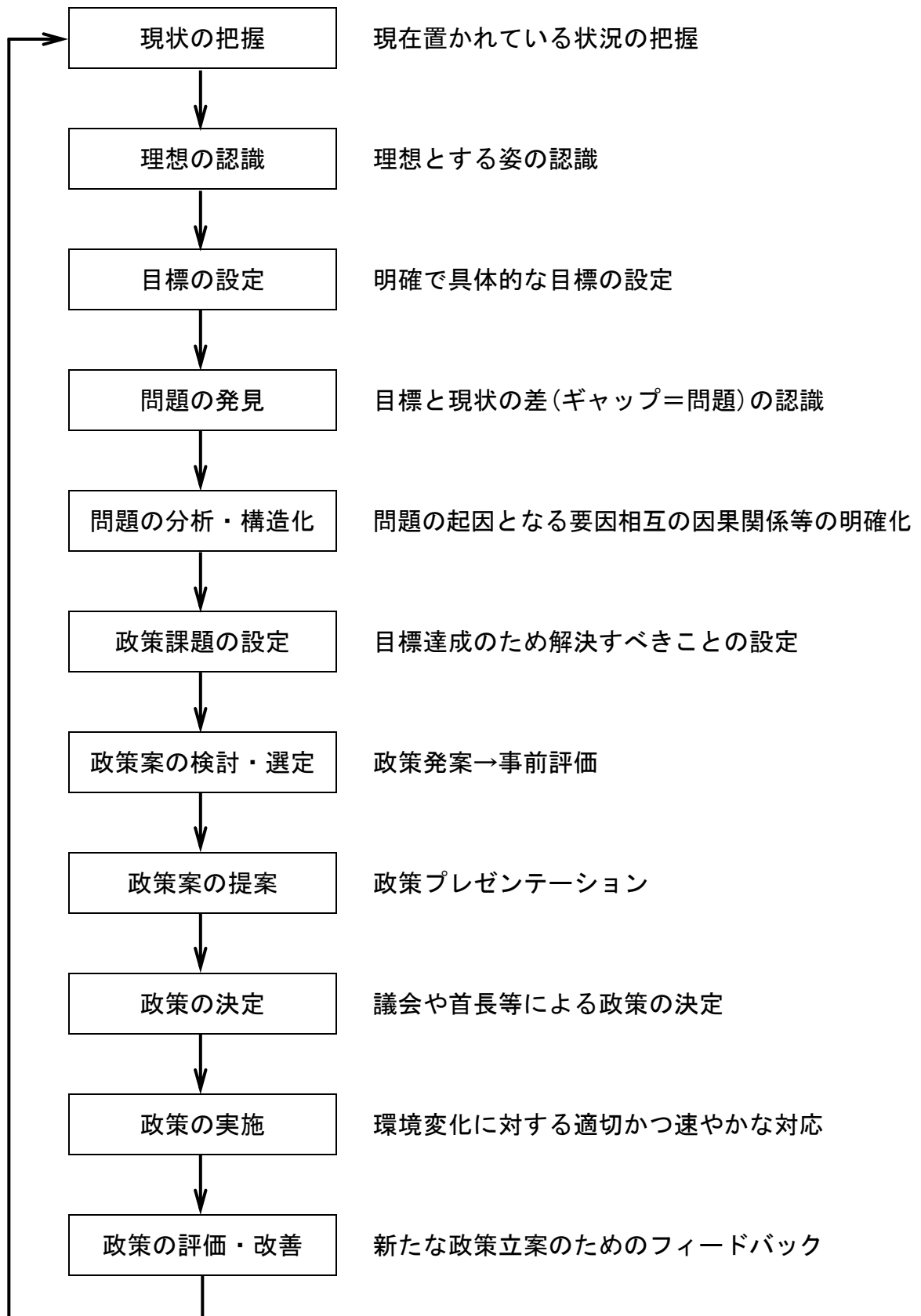
なぜなら、「疑問を持つ」ことが政策形成の第一歩だからです。

そこで、この本編では、始めに、自治体職員に、なぜ政策が必要なのかについて考えます。

その上で、政策形成の過程やその進め方などを学びます。

本書を通じて、「政策形成」の第一歩を踏み出しましょう。

◆◇◆ 政策形成過程のフローチャート ◇◇◆



第1章 自治体の政策形成

皆さんは「政策」という言葉を聞いて、どのように感じていますか。なんだか難しいものとか、自分とは関係ないものとは考えていないでしょうか。

政策形成の能力が求められるのは、私たち職員一人ひとりです。決して「企画課」や「〇〇政策課」など、特定のセクションだけが政策に携わるわけではありません。

本書では、政策を、「目標と現状との差（ギャップ）を『問題』ととらえ、その『問題』の解決を図るための方策」と考えることにします。

あなたの普段の仕事の中で、ふと疑問に思うことはありませんか。

政策形成は、この疑問から始まるのです。

私たち職員一人ひとりが、それぞれの仕事や身近な物事に問題意識を持ち、そこにある問題に気付くこと、これが政策形成の第一歩です。

第1節 環境変化と自治体の対応

私たちは、今、大きく、そして早く社会環境が変化する時代に生きています。皆さんも、こうした変化を国際社会の動きから日々の生活に至るまで、メディアを通し、また、自分自身の生活体験を通して実感されていることでしょう。

住民が真に豊かさを実感できる地域社会を実現していくためには、このような変化を的確にとらえ、政策を展開していかなければなりません。そのためには、政策を考える私たち自治体職員が、社会の変化について何がどのように変わっているのか、状況を明確に把握していることが重要です。

そこで、自治体の政策形成に関わりの深い環境の変化として、本節では、1. 社会環境の変化、2. 住民ニーズの多様化・高度化、3. 住民と共に進める行政運営、4. 厳しい財政状況、5. EBPM（合理的根拠に基づく政策立案）の潮流を、第2節では地方分権改革と地方創生の推進を取り上げます。その上で、第3節では、なぜ自治体職員に政策形成能力が求められているのかについて考えることにします。

1 社会環境の変化

私たちは、社会環境の変化を踏まえて政策を考えていかなければなりません。社会環境の変化は困難な問題を引き起こす原因になりますが、同時に政策展開の可能性を広げられる側面があることを忘れてはいけません。主な社会環境の変化は次のとおりです。

- ① 人口減少・少子高齢化の進行
- ② グローバル化の進展
- ③ 新型コロナウイルス感染症による経済社会活動の急激な変化
- ④ デジタル技術の進展・拡大とDXの推進
- ⑤ 世界的なSDGs推進の高まり

例えば、③についてですが、令和3年6月末時点の埼玉県の前在留外国人数は、全国で5番目に多い198,548人となり、県人口に占める割合も2.7%にまで増加しています。そのため、就労、教育など生活の様々な場面で、外国人住民のコミュニケーション能力の不足、日本人と外国人が地域社会を支え合う意識の不足、そして外国人が自立するための環境整備が不十分といった課題が顕在化しています。

外国人住民を地域社会の一員として受け入れ、地域で共に支え合う共生社会をつくるためには、国が動き出すのを待っていてはいけません。自治体が自らの問題としてとらえ、自ら創意工夫し、国に先んじる形で対策を講じなければなりません。

このように、自治体職員には、こうした社会環境の変化に対して、迅速かつ的確に政策を立案・実行していくことが求められています。

2 住民ニーズの多様化・高度化

日本では、戦後長らく、あらゆる面で欧米に追いつくことが実質的な社会目標になっていた感がありました。そして、高度経済成長期を経て、この目標をある程度達成した現在、人々の間に次のような変化が生じ、全国一律的な社会目標は意味を失いつつあります。

まず、経済的に豊かになったことにより自我や自己実現への欲求が高まり、人々の関心は「物の豊かさ」だけでなく「心の豊かさ」にまで広がりを見せるようになり、価値観の多様化が進んでいます。

また、人々は量的な豊かさが満たされてくると、今度は質的な高さを求めるようになってきました。たとえ量が十分であっても、質が良くなければ満足できないのが現代の特徴

とも言われています。

このように人々の意識が変化したことにより、行政に対する住民のニーズも多様化・高度化しています。これからの自治体は、住民のニーズを的確に把握し、住民の目線で政策を立案、実施していかなければなりません。

3 住民と共に進める行政運営

社会環境や価値観の変化等に伴い、行政に求められる住民ニーズは多様化・高度化しています。しかしながら、自治体のみでそのすべてに対応していくことは、質的にも量的にも限界があります。

一方で、行政だけではなく、住民やコミュニティ組織、NPO、民間事業者などの地域の主体の中に、「自分たちのまちは、自分たちの手で良くしていきたい」という意識を持つ主体が増えています。このような様々な主体は、「公」の主要な担い手となり得る意欲と能力を兼ね備えており、様々な活動を既に活発に展開しています。

このような住民の意思を行政運営に反映させるためにも、これからの自治体は、住民の理解と納得が得られるように、政策形成の過程を含めて、行政の持つ情報を幅広く、分かりやすく、積極的に提供することで、透明性を高めていかなければなりません。

その上で、多様な住民参加の形態・方法を模索していくことが重要です。そのための手段として、「パブリックコメント制度」や「住民投票」などを活用する自治体や、住民自治の根本規範ともいえる「自治基本条例」を作成する自治体、行政活動への住民参加の制度を定めた「住民参加条例」を作成する自治体も増えています。相模原市では、令和3年にまちへの誇り、愛着、共感をもち、まちのために自ら関わっていこうとする気持ちを高めることを目的として「さがみはらみんなのシビックプライド条例」を制定しています。

多様化・高度化する住民ニーズを的確に把握し、住民が真に豊かさを実感できる地域社会を実現するためには、自治体が一方的に政策を考え、実施するのではなく、住民の知恵やエネルギーを引き出し、政策を共に作っていくという姿勢が求められているのです。

そのためには、自治体は、住民をはじめとした、地域の多様な主体の力を引き出していく必要があるでしょう。

今後は、これらの点を踏まえて政策形成を進めていかななくてはなりません。

4 厳しい財政状況

これまで見てきたような社会環境の変化の中で、量、質ともに行政需要が拡大する一方、長引く景気の低迷により、国、自治体の財政はともに厳しい状況にあります。

令和4年度末の国及び地方の長期債務残高（予算ベース）は、国が約1,055兆円、地方が約189兆円となっています。また、令和4年度の国の一般会計歳入（当初予算ベース）では、租税及び印紙収入は全体の約60.6%であり、残りのうち、34.3%（約3兆6,260億円）を公債金収入が占めています。

埼玉県も例外ではなく、県債残高は年々上昇し続け、令和4年度の当初予算時見込みは3兆7,982億円となっています。平成25年度末に901億円あった財政調整のための基金残額は、令和4年度末見込みでは497億円となっており、2分の1程度にまで減っています。また、令和4年度一般会計歳入予算の35.9%は、県債、地方交付税及び国庫支出金で占められており、財政的に借金や国に未だ依存している状況です。

このような状況下では、いかにして歳入を増やすのかといった視点を持つことも重要です。その際には、短期的な歳出増にこだわるのではなく、地域産業の育成による中長期的な歳入の増加を目指すなど、「未来への投資」といった切り口から政策を考えることも必要でしょう。

このように、厳しい財政状況の下で、今後も自治体は政策を実施していかなければなりません。最少の資源（人・物・金・情報）の投入で、最大の効果を挙げるような政策を考えるとともに、住民の立場に立って、政策の取捨選択、優先順位付けをしていくことが大切です。

5 EBPM（合理的根拠に基づく政策立案）の潮流

近年、国や自治体ではEBPMを進める動きが盛んになっています。EBPMは、Evidence-Based Policy Makingの略で、「証拠に基づく政策立案」「根拠に基づく政策立案」「エビデンスに基づく政策立案」と訳されます。

EBPMの定義は多様ですが、内閣府では、「政策の企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠（エビデンス）に基づくものとする」と^{*1}とされています。EBPMは、経験（エピソード）や勘に頼るのではなく、データや因果関係を適切に分析して客観的な視点をもって政策立案するという考え方で、

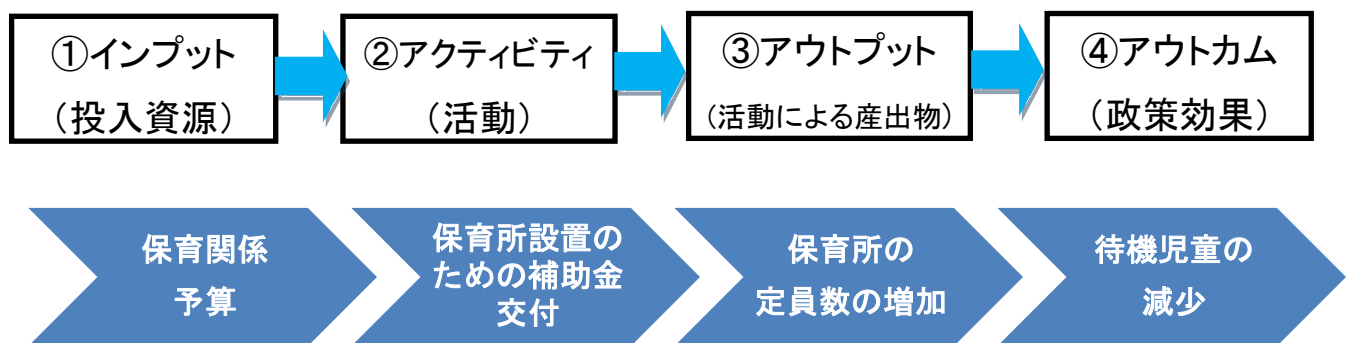
^{*1} 内閣府ホームページ「内閣府におけるEBPMへの取組」（<https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html>）

これまでのエピソード・ベース^{*2}からエビデンス・ベースへの転換が提唱されています。

E B P Mの前提として、ロジックモデル^{*3}を明らかにすることが重要であるとされています。ロジックモデルとは、行政の活動が最終的な成果につながるまでの因果関係を論理的に図式化したものです。これにより、政策検証過程の可視化と枠組の統一が図れます。

ロジックモデルは次の図表で例示されるように、①政策の実施に必要となる資金や労働力などの投入資源（インプット）、②その資源を生かして行われる活動（アクティビティ）、③活動によって直接的に生み出されるもの（アウトプット）、④政策により生じた効果・成果（アウトカム）の間における論理的な関係を表現する説明図となっています。

（ロジックモデルの例）



埼玉県でも予算編成時にE B P Mの考え方を取り入れていて、成果目標・終期の設定、事業効果の検証、事業のあり方の見直しなどの際に活用されています。

どの自治体でも厳しい財政状況が続く中で、データを活用した合理的根拠に基づく政策立案を行うことで、限られた予算・資源を有効に活用し、政策効果を最大限に発揮させることが期待されています。

また、最近ではE B P Mとも親和性が高い、ナッジ理論^{*4}にも注目が集まっています。ナッジ理論は、行動科学に基づき、人々の選択肢を奪うことなく、また、金銭的なインセ

^{*2} 内閣府ホームページ「EBPMの概要」 (<https://www8.cao.go.jp/jinji/saiyo/daisotsu/ebpm/index.html>)

^{*3} ロジックモデルについては『EBPM(エビデンス(証拠・根拠)に基づく政策立案)とは何か』（小倉将信著、中央公論事業出版）、『エビデンスに基づく自治体政策入門』（佐藤徹編著、公職研）、『EBPMの経済学 エビデンスを重視した政策立案』（大橋弘編著、東京大学出版会）等を参照。

^{*4} ナッジ(nudge)は「注意を引くために肘で人を軽く押す」という意味の英語。2017年にノーベル経済学賞を受賞した行動経済学者リチャード・セイラー教授らが定義した考え方。ナッジは行動科学の知見に基づくものであるため、社会実装する際には、ナッジに関する知見が得られた背景や条件に立ち返って吟味する必要があり、必然的に科学的な根拠に基づいて検討することになります。そのため、ナッジ理論はEBPMと親和性が高いと言われています。

ンティブを用いることなく、本人や社会にとって望ましい行動を促していく手法です。実際の例として「損失を回避したい」という人々の心理特性に着目した大腸がん検診の受診勧奨があります。「今年度受診しないと来年度は検査キットをお送りできません」とした文言の方が「今年度受診した方には来年度も検査キットをお送りします」とした文言よりも受診率が高い結果となりました。このように、人々の心理や意思決定の特性に着目して働きかけるナッジ理論は、費用を抑えながら相手を動かすことができるとともに、少しの工夫で成果をあげることができるという特長があります。ナッジ理論を上手に使うことで財政負担を抑えながら政策効果を高められる可能性があります。

第2節 地方分権改革と地方創生の推進

1 地方分権改革のこれまでの歩み

これまでの地方分権改革は、大きく（１）第１次地方分権改革と（２）第２次地方分権改革に分けられます。

（１）第１次地方分権改革

平成１２年４月に施行された「地方分権一括法^{*5}」では、地方分権を推進するため、①機関委任事務制度の廃止とそれに伴う自治事務と法定受託事務への事務の再編成、②国の関与の廃止・縮減、③権限移譲の推進、④都道府県と市町村の関係の見直しなどが図られました。その結果、国・県・市町村の関係は、従来の「上下・主従」から「対等・協力」へと大きく変わりました。

しかし、この地方分権改革は、事務権限の移譲にとどまり、財源の移譲は進みませんでした。そこで、「地方が決定すべきことは地方が自ら決定する」という方針の下、①国から地方への税源移譲、②国庫補助負担金の廃止・縮減、③地方交付税の見直し、の３つを一体的に行う三位一体改革が行われました。

この改革により、税財政面で自治体の裁量を増やし、その自主性・自立性を担保することが期待されました。具体的には、平成１６年度から平成１８年度までの３年間で、①約４．７兆円の補助金・負担金の削減・廃止、②所得税から個人住民税へ約３兆円の税源移譲、③地方交付税約５．１兆円の大幅な抑制、が実施されました。

その一方で、三位一体改革による地方交付税総額の削減のショックが、市町村合併を加

^{*5} 正式名称は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」です。

速させる要因になったとも指摘されています。

（２）第２次地方分権改革

平成１８年１２月には、国から地方へ権限と税財源を移すための基本理念と手続きを盛り込んだ地方分権改革推進法が成立し、平成２１年１２月には「地方分権改革推進計画」が閣議決定され、その後、いわゆる第１次一括法、第２次一括法に基づき、①義務付け・枠付けの見直し、②国・都道府県から都道府県・市町村への権限移譲が図られました。その後も範囲の見直しを行い、令和２年４月現在、第９次一括法まで成立しています。

また、平成２６年６月には、地方分権改革有識者会議において「地方分権改革の総括と展望」が取りまとめられました。これを受け、新たに地方の「発意」と「多様性」を重視し、地方に対する権限移譲及び規制緩和に係る改革提案を地方公共団体等から募る「提案募集方式」が導入されました。

このように、地方分権改革の推進に伴い、自治体を持つ権限は拡大しつつあります。移譲された権限を有効に活用し、地域に対する責務を果たすためにも、私たち自治体職員の政策形成能力が求められているのです。

２ 「平成の大合併」

こうした流れの中、全国で市町村合併が活発に行われてきました。自主的な市町村合併を推進するため制定された「合併特例法^{*6}」は平成１１年に改正され、合併特例債を柱とする財政支援策が創設されました。「合併特例法」は１年間の経過措置を経て平成１８年３月をもって失効しましたが、平成１７年４月１日から「市町村の合併の特例等に関する法律」（いわゆる合併新法）が平成２１年度までの時限立法として施行され、引き続き自主的な市町村合併を推進するための措置が講じられました。

いわゆる「平成の大合併」と呼ばれる国主導の合併推進施策の結果、全国の市町村数は、平成１１年３月３１日の３，２３２から、平成３１年４月時点では１，７１８にまで減少しました。また、県内でも市町村合併が行われ、平成１１年度の９２から、平成２３年１０月１１日には６３まで市町村数が減少し、現在に至っています。

このような平成１１年以来の全国的な合併推進運動について、政府の第２９次地方制度調査会は、合併新法の期限である平成２２年３月末までで「一区切りとするのが適当」と

^{*6} 正式名称は「市町村の合併の特例に関する法律」です。

答申しました。そして、今後の事務処理については、市町村合併、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携、小規模市町村に対する都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、「それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべき」と提言し、今後の基礎自治体のあり方についての基本的な考え方が示されています。

平成の大合併は、新しい地域づくり・まちづくりを考える、すなわち政策形成に取り組む大きな契機になったと言えます。各自治体は、今後も、それぞれが置かれた地域の現状や将来動向を踏まえながら、自らの判断で自由に選択していくことが求められているのです。

3 地方創生と今後の自治体運営

地方創生は、人口減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への一極集中を是正し、それぞれの地域で住みやすい環境を整え、将来にわたって活力ある地域社会を実現することを目的としています。

国においては平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」が施行され、同年12月には「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されました。

同法においては、県及び市町村にも地方版総合戦略を策定するよう努力義務が規定されています。

また、令和元年12月には「第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略」が策定されたところです。この中で新たな横断的な目標として、①多様な人材の活躍を推進することと②新しい時代の流れを力にすることが掲げられています。②は具体的に、地域におけるSociety 5.0の推進と地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくりの推進が求められています。さらに、令和2年12月の「第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2020改訂版）」では、感染症による影響を踏まえ、DXの推進と脱炭素社会の実現に向けた取組、地方創生テレワークの推進、魅力ある地方大学の実現、関係人口の創出・拡大、企業版ふるさと納税（人材派遣型）の創設、スーパーシティ構想の推進などの今後の地方創生の取組の方向性が示されています。

地方創生は、各地域が熱意と創意工夫により、その地域の強みや魅力を活かした自主的・主体的な取組が重要であり、各自治体には、時代の潮流を捉え、その地域の特性に応

じた戦略的なまちづくりが求められています。これには、行政ニーズを的確に捉え、課題解決を図る職員一人ひとりの政策形成能力の向上が必須なのです。

第3節 自治体職員と政策形成

1 政策形成能力の必要性

政策形成能力とは、「住民の福祉を向上させるための政策を立案する能力にとどまらず、これを実施し、その成果の評価を踏まえて改善していくことを含む総合的な能力」であると言えます。

地方分権が進み、国・県・市町村の関係は、これまでの上下関係から対等協力の関係へと変わりました。これにより、自治体は自己決定権を拡大することができ、地域の多様な主体と共に「地域のことは、その地域の実情により、その地域の責任で行う」ことが可能となったのです。

このように地方分権が進展する中、住民は、多様なニーズや地域の状況に応じた特色ある政策の実行を自治体に求めています。これからは、自治体の政策形成能力の高低によって、自治体間に格差が生じてくることが予想されます。来るべき自治体間競争の時代において、住民の期待にしっかりと応え、選ばれる自治体になるためには、地域の実情と住民のニーズを一番知り得る立場にある自治体職員の政策形成能力を、格段に高めていくことが要請されます。

自治体職員の政策形成能力を高めるためには、職員個人の努力も大切ですが、組織全体で取り組む必要があります。分権時代の自治体は、困難な政策課題に組織としてチャレンジする「挑戦する組織」に変わっていくことが求められているのです。

しかし、一朝一夕に組織が変化することはありません。そのためには、まず職員一人ひとりが変わらなくてはなりません。自治体職員の政策形成能力の向上は、そのための第一歩となります。

自治体職員の政策形成能力の有無にかかわらず、「政策実施の結果＝行政サービス」を手にするのは地域住民です。住民の負託と信頼に応えるためにも、私たち自治体職員一人ひとりが、政策形成能力の向上に努めていかなければならないのです。

2 政策形成と意識改革

ここまで自治体を巡る大きな環境の変化を概観してみました。このほかにも、今日の自治体は日々刻々と様々な変化に直面しています。私たち自治体職員は、このような変化を機敏に感じ取って、新たな環境に対応した政策を展開し、事務事業を行わなければなりません。それゆえ、これからの政策形成は、従来のものの見方や考え方、発想にとらわれていてはできないのです。

常にこれまでとは違ったものの見方や考え方、視点を持って、環境の変化をとらえて問題を発見し、これまでとは違う自由な発想で解決策を企画、提案することが必要になります。従来の慣習や前例を踏襲していたのでは、新たな問題の発見や、住民が真に求めているニーズを掘り起こすような政策形成はできません。

政策形成にとって最も大切なことは「職員の意識改革」と言っても過言ではありません。常に住民の目線で問題を発見し、新鮮な発想で斬新な解決策を考えることが求められています。こうした意識を持つためには、すべての職員が、日常の業務の中で何事にも疑問や関心を持つことが重要です。つまり、どのような部署に配属となり、また、どのような業務に就いていても、すべての自治体職員に、政策形成能力が求められているのです。

意識改革を行わなければ政策形成、すなわち、住民や社会の多様なニーズに合った行政を行うことはできないのです。私たちは常に意識改革を図り、ニーズに合った政策形成を行っていかなければなりません。私たち自身が変わること、これが政策形成の第一歩なのです。

◆◆◆第1章のポイント◆◆◆

- ① どのような部署に配属となり、また、どのような業務に就いていても、すべての自治体職員に、政策形成能力が求められています。
- ② 自治体を取り巻く環境は大きく変化しており、私たち自治体職員は、この変化を的確にとらえ、政策を展開していかなければなりません。
- ③ 地域の実情と住民のニーズを一番知り得る立場にある自治体職員こそ、政策形成能力を身につける必要があります。
- ④ 自治体職員一人ひとりの政策形成能力の向上が、組織を変革させる大きな原動力となります。
- ⑤ 常に住民の目線で問題を発見し、新鮮な発想で斬新な解決策を考えることが求められており、こうした「職員の意識改革」が政策形成の第一歩です。

第2章 政策形成過程とは何か

第1節 政策形成

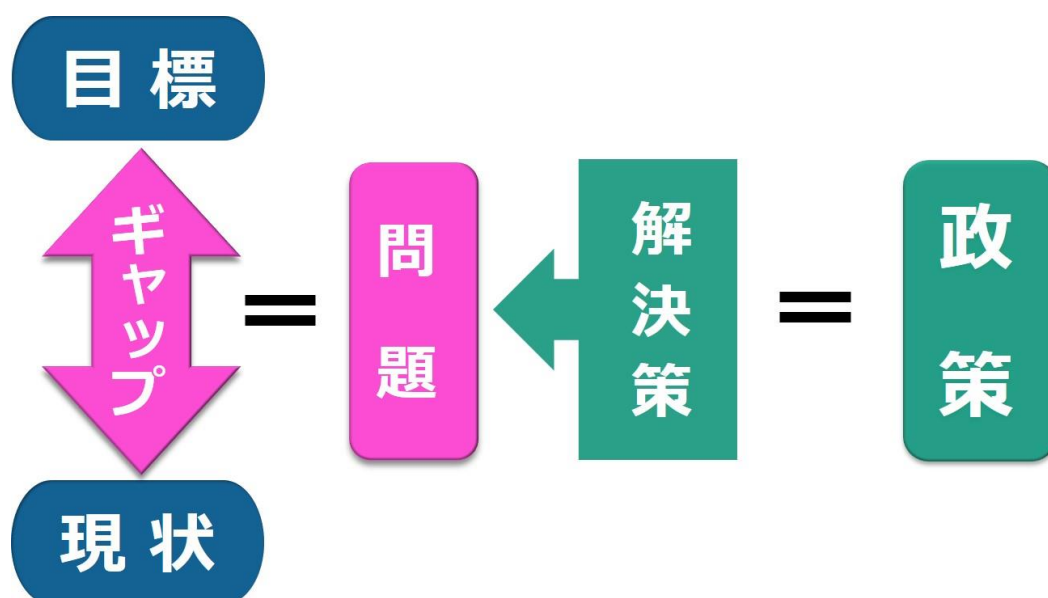
1 政策とは何か

政策とはどういうものなのでしょうか。

政策は、これまで様々な捉え方や定義がなされてきました^{*1}。

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

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

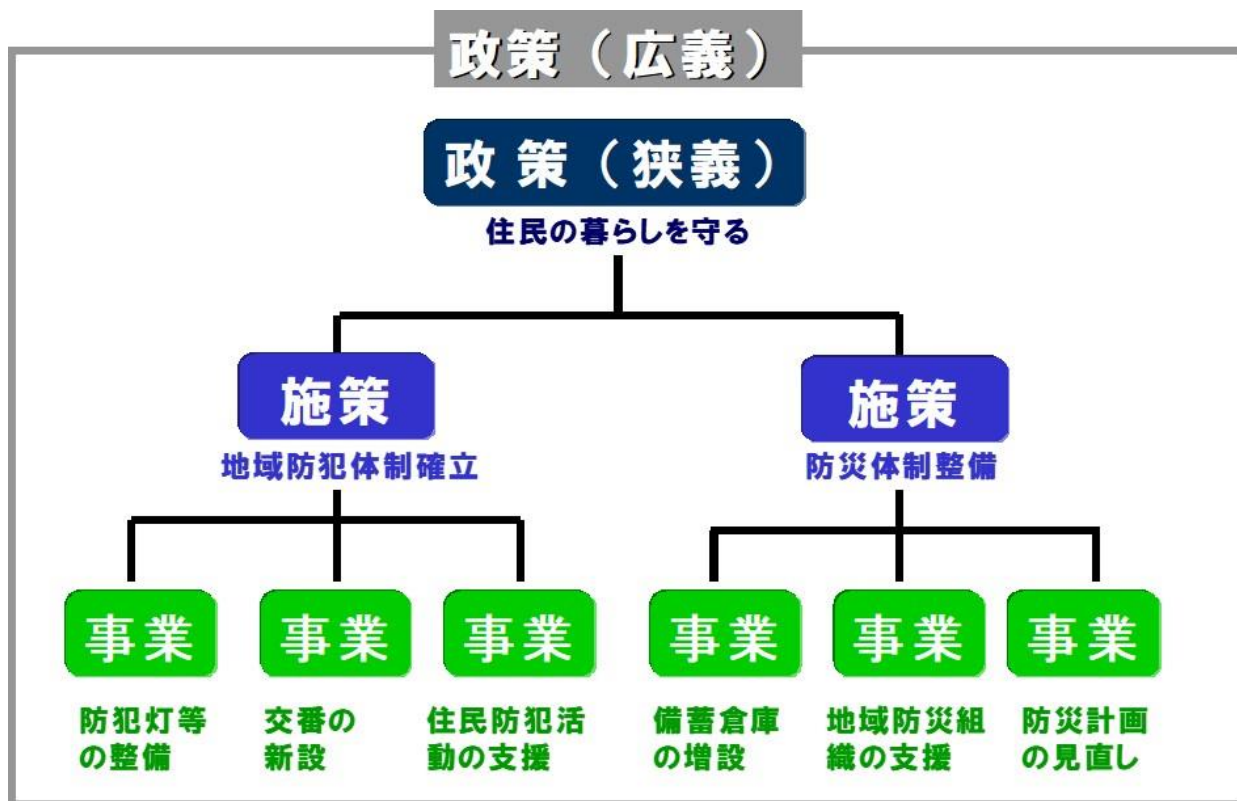


このように、「政策」は、目標と現状との差（ギャップ）を埋める方策、現状を目標に到達させる方策です。

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

2 政策の段階的体系

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



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

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

3 政策の構造

(1) 政策の目的

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

(2) 政策の主体

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

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

(3) 政策の対象

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

(4) 政策の手段

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

①権力的な手段

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

*2 本書3頁

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

②経済的誘因の提供

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

③情報の提供

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

④物理的制御

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

⑤直接サービスの供給

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

（５）政策の表現形式

政策は、様々な方法によって表明され、伝えられています。

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

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

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

^{*4} 行政指導は行政手続法により、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。」（2条6号）と定義されています。法的強制力によらず、あくまで相手方の自発的同意による受け入れを求める点に特徴があります。

第2節 政策形成過程とは何か

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

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

【政策形成過程（マネジメントサイクル）】



1 政策立案過程(P L A N)

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

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

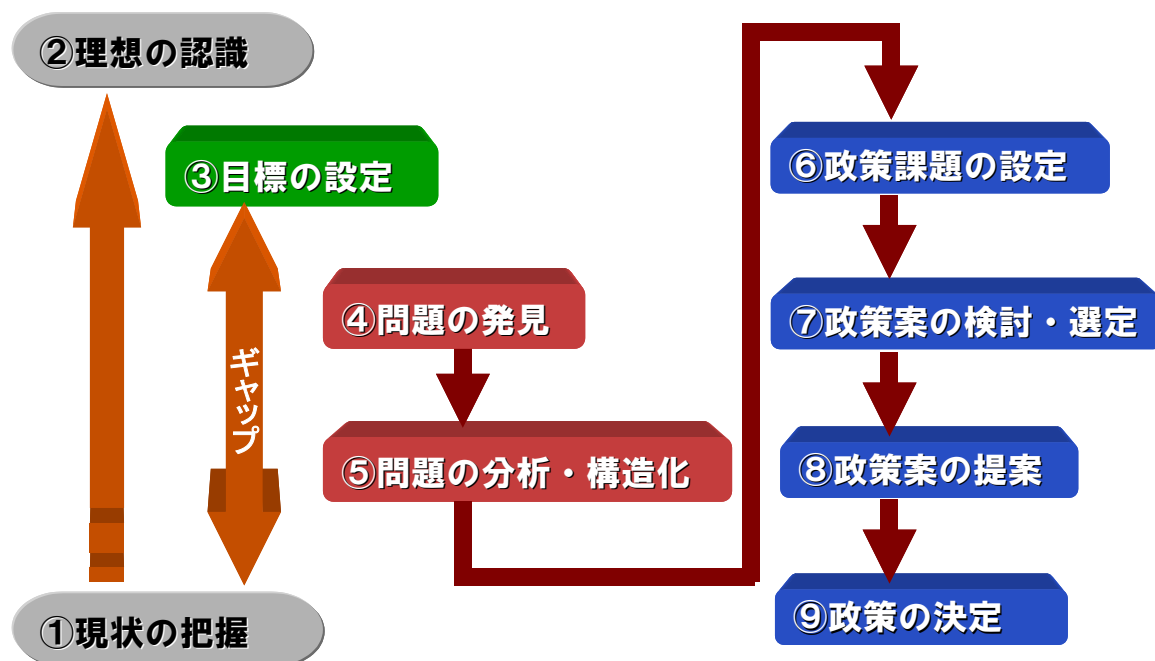
政策形成の第一歩で、かつ一番大切なステップは、問題を発見することです。そのために、収集・整理された情報を基に現状を客観的に把握した上で、現状を理想へ近づけるために具体的な目標を設定します。

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

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

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

【政策立案過程】



2 政策実施過程(D O)

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

3 政策評価過程(C H E C K)

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

4 政策改善過程(A C T I O N)

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

第3節 政策法務

1 政策法務とは何か

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

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

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

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

2 政策法務の段階

政策法務は、次の3つの段階から構成されます。

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

（1）立法

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

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

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

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

らも、十分に議論を尽くし、公平公正を確保することが求められます。

（２）執行

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

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

（３）争訟・評価

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

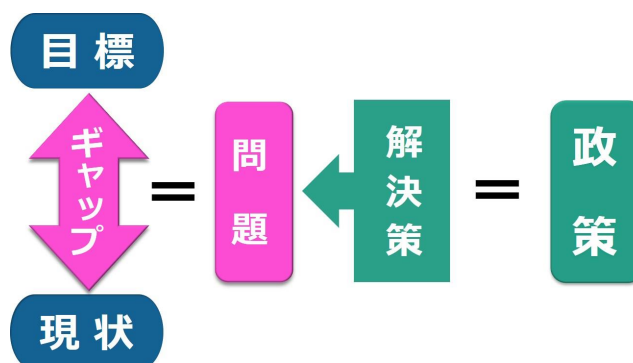
また、自治体が行う条例制定や法令解釈に対しては、最終的に各自治体が責任を問われることになります。これは、条例等を執行することで、場合によっては訴訟や不服審査請求が提起される可能性があることを意味します。これにより条例・規則等が違法・無効とされたり、従来の執行の方法が否定されたりすることで、当初期待した目的が達成できなくなる恐れもあります。

３ 政策法務とマネジメントサイクル

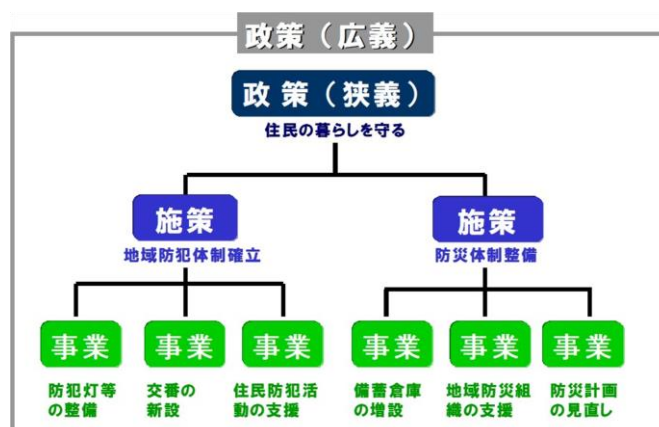
政策法務における、立法、執行、争訟・評価の３つの段階は、マネジメントサイクルにおけるPLAN(計画)、DO(実施)、CHECK(評価)・ACTION(改善)としてとらえることができます。つまり、単に条例・規則等を制定して終わりではなく、執行する中でその課題点を探り、社会環境の変化なども踏まえて評価することを通じて、不断に見直しを行うことが求められているのです。

◆◆◆第2章のポイント◆◆◆

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



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



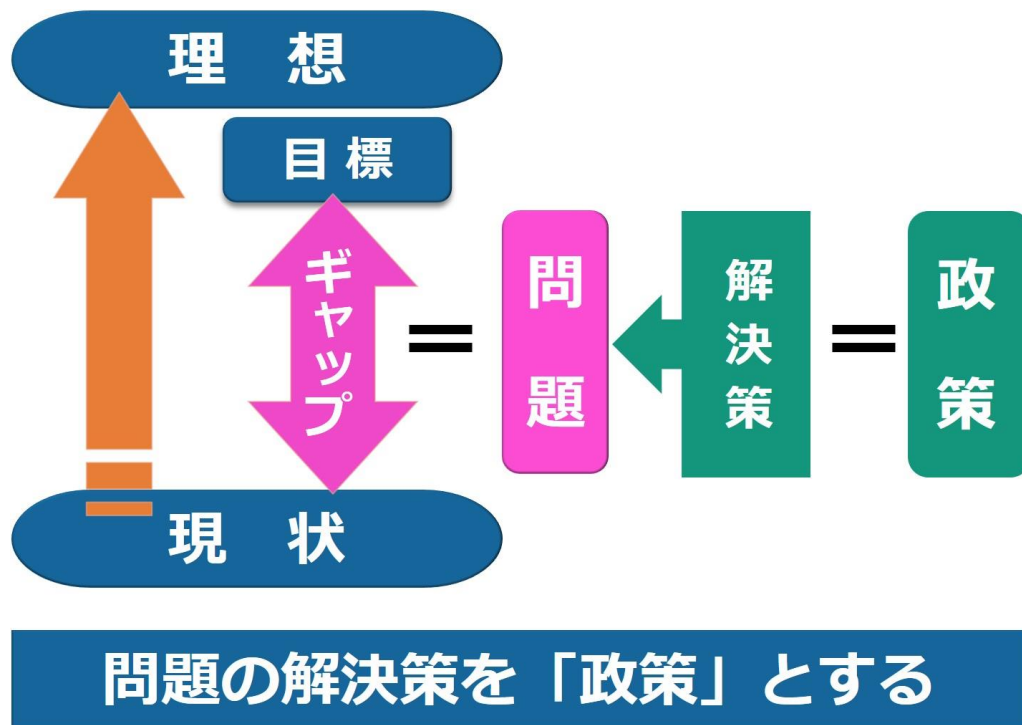
- ③ 政策形成過程は、「政策立案過程（PLAN）」「政策実施過程（DO）」「政策評価過程（CHECK）」「政策改善過程（ACTION）」のマネジメントサイクルから成ります。



第3章 政策形成の進め方

第1節 政策立案過程

【政策立案過程とは？】



1 現状の把握

普段、何気なく見過ごしている事象や当然と思っている事柄について、「なぜなのだろう」、「何か変だな」、「ちょっと気になる」ということを思ったことはありますか。

現状を的確に把握するためには、日常の様々な事象を、新たな視点で見つめ直したり、考え直したりすることが非常に有効です。

問題はなぜ発生したか、その問題を引き起こしている要因は何なのか、その問題は今後どうなっていくのか、などを認識する前提として、「今までどうだったのか」、「今どうなっているのか」、「これからどうなりそうか」といった現状について、しっかりと把握します。現状をしっかりと把握できなければ、的確な政策を立案できません。

まずは、現在の置かれている状況に関する客観的なデータを収集します。現状の様々な点について、細かく観察してみてください。

例えば、令和2年（2020年）人口動態統計（確定数）によると、埼玉県の場合、合計特殊

出生率は1.27で、人口を維持するために必要な2.07を大きく下回っています。また、埼玉県の生産年齢人口（15～64歳）は平成12年（2000年）の501万人をピークに減少が続いており、県の推計によると2030年には433万人、2040年には380万人まで減少する見通しとなっています^{*1}。

「このことは今後の日本に、また埼玉県にどういった影響を与えるのか」、「5年前と比べたらどうだろう」などと思うことです。そして次に、「なぜなのだろう」、「何か変だな」と感じた対象の事象をしっかりと認識してください。「問題意識」を持って現状を把握することは、政策形成を進める上で非常に重要です。

そのためにも現状に直接的、間接的に関係しそうなデータを、様々な視点で収集していきます。統計やニーズ調査などによって、定量的・定性的に把握したり、また、他の自治体のデータと比較したりする方法も有効です。

ただ、現状はできるだけ客観的に把握する必要があります。そのためには、①情報源を確認し鵜呑みにしないこと、②文献の引用には誤りがあり得るので、原典を確認すること、などに注意してください。また、集めたデータは、表計算ソフトなどを利用し、加工して使いやすいものにしていくと良いでしょう。

加えて、第2章第2節3でも述べたとおり、先に実施した政策の評価結果をきちんと把握し、現状認識に反映（フィードバック）させることも必要です。

2 理想の認識

現状を把握した後、現状に対して理想を明確にします。理想は、現状が目指す到達点、いわば究極の姿です。

個々がイメージする理想は、個々の置かれた立場などによって大きく異なります。政策形成を行う際には、組織全体で組織の向かうべき方向を共有することが必要になります。そのため、理想は、組織内、そして住民にとっても、将来の目指すべき姿が分かりやすく理解できたり、イメージできたりするものであることが必要です。

また、理想を認識することによって、現状との差が浮き彫りになり、何が問題なのかを明確にとらえることができます。

例えば、「1 現状把握」で示した、合計特殊出生率が低く、このままでは2040年に生産年齢人口が380万人になるという現状からは、このことに問題があるのか判断で

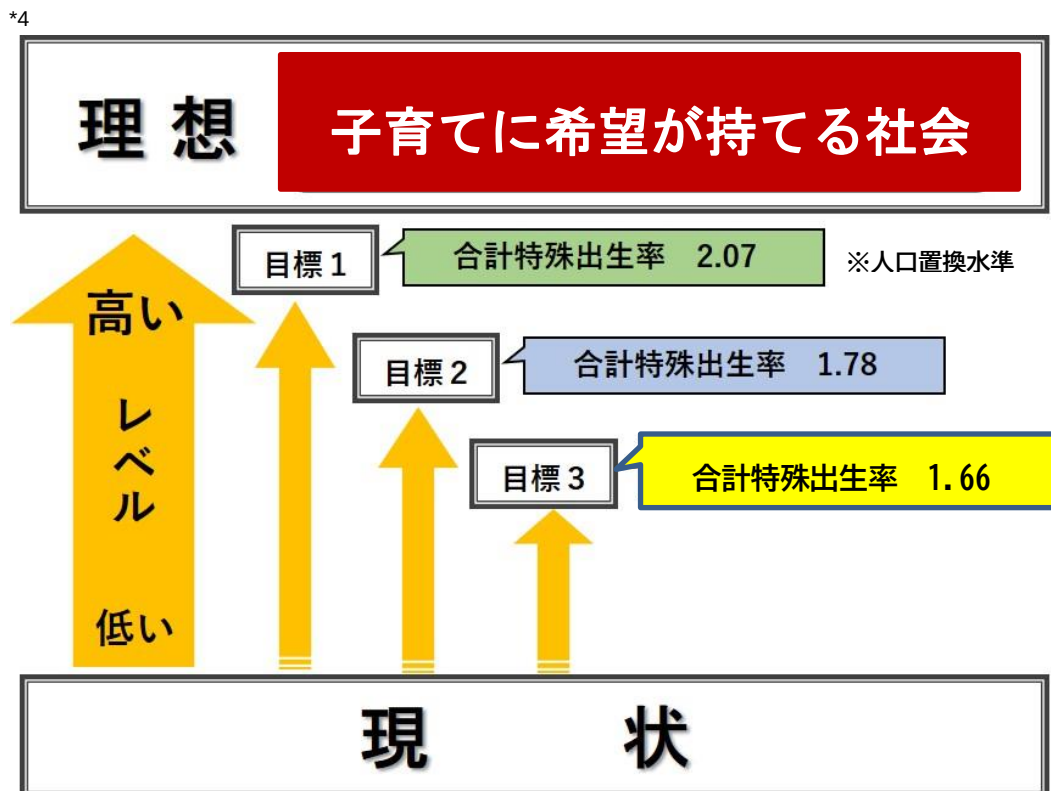
^{*1} 「埼玉県5か年計画（令和4年度～令和8年度）」10頁

きません。しかし、「子育てに希望が持てる社会^{*2}」という理想を思い描いたとすると、現状との差、つまり「問題」が明確になります。ですから、このような理想の認識がないと、何が問題なのか明確にとらえることができません。このことから、理想の認識は、政策立案の上で重要なポイントとなります。

3 目標の設定

現状と理想が分かったところで、目標を設定します。目標とは、現状を理想に近づけるために、目指す状況を明確かつ具体的に表現したもので、実現可能なものです。目標をさらに数値化できれば、達成度がより分かりやすくなります。この目標と現状との差（ギャップ）を「問題」ということについては、前述のとおりです^{*3}。

理想は、現状が到達する最終点、いわば究極の姿ですから、いきなり達成するのは困難です。そこで、理想に達するまでの中間点として目標を設定します。「理想」よりも具体的な「目標」を設定することによって、現状と理想の差がより具体的で鮮明になり、「問題を引き起こしている要因は何か」、「それを解決するために、具体的に何をしなければならないか」が浮かび上がってきます。



^{*2} 「埼玉県 5 か年計画（令和 4 年度～令和 8 年度）」 32 頁の 12 の針路を参考に当広域連合が作成しています。

^{*3} 本書 12 頁

^{*4} 「埼玉県 5 か年計画（令和 4 年度～令和 8 年度）」 32 頁の 12 の針路、69 頁の指標等を参考に当広域連合が図を作成しています。

（１）目標設定の留意点

理想はイメージであり抽象的に表現されることが多いので、目標を設定するには、理想を具体的に「何をどのくらいどうする」といったような形にしていきます。

ここでは、目標レベルは適当か、達成までに時間はどれくらいかかるか、分かりやすい指標があるか、に留意して目標を設定します。

ア 目標レベルは適当か

目標のレベルは高ければよいというものではありません。実現できない目標では意味がありません。把握した現状を踏まえ、どの程度の目標を掲げるべきか検討する必要があります。

イ 時間はどれくらいかかるか

緊急に解決しなければならない問題なのか、中長期的な問題なのかによっても目標設定が違ってきます。目標達成までの時間を考慮して目標を設定する必要があります。

ウ 分かりやすい指標があるか

住民と目標を共有し、住民の行政への関心や参加を高めるため、住民の目線に立った分かりやすい指標で目標を設定することが必要です。そのため、目標をベンチマーク^{*5}のように指標化するのもよいでしょう。指標化することにより、政策を実施する際に目標に対して現状が今どの段階にあるのかを把握でき、住民に分かりやすくなるだけではなく、適切な評価を行うことも可能になります。

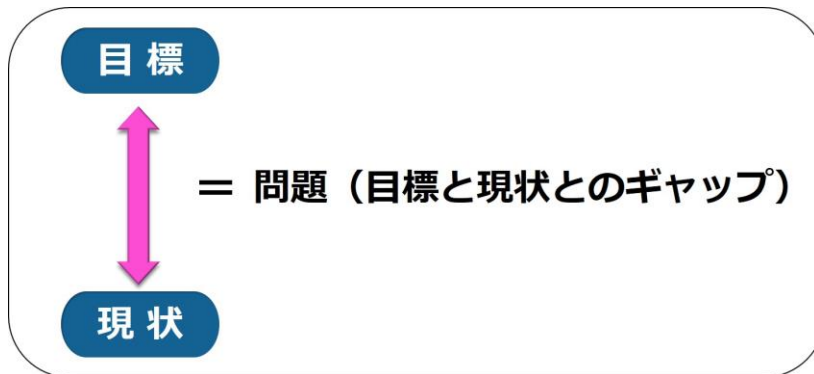
さらに、これまで行政の力だけでは不十分であった諸分野（環境問題、地域の治安問題など）で、住民、民間企業やNPOとの連携や協働の関係を築いていくためにも必要でしょう。

^{*5} ベンチマーク（政策目標指標）は、行政評価制度の先進国であるアメリカのオレゴン州などで行われている評価の手法です。行政が施策を進めるに当たり、その結果にかかる的確な評価を行うためには、数値化された目標を設定し、その達成の状況を見ることが一番効果的です。オレゴン州では、具体的な数値目標を設定できる政策について、住民のアンケートを通じて目標を設定しています。

4 問題の発見

(1) 「問題」の定義

「問題」とは「目標と現状との差（ギャップ）」です。



上図のように問題をはっきりと認識するためには、明確な目標設定と的確な現状把握が必要です。何が問題なのかが分からないときには、現状を再度見直した上で、目標を再設定する必要があります。

問題は、問題発見の視点により認識型問題、探索型問題の2種類に大別されます*6。

ア 認識型問題

多くの住民が認識していて苦情や陳情の形で表れることが多い問題です。問題は既に顕在化しているので、それに対して対症療法的に対応せざるを得ない性格を持っています。ただし、ここでいう「認識している」ことは、単に知っているということではなく、問題を正しく理解し、自らの問題として自覚している状態を指します。

イ 探索型問題

誰の目にも明らかな認識型の問題と違い、ほとんどの人が気づいていない深刻な問題が進行していることがあります。また、表面的な問題（認識型問題となることが多い）に目を奪われ、本質的な問題を見落としていることがあります。さらに、現在はそれほど問題ではないが、近い将来には大きな問題となるようなものもあります。

これらの問題は意識的に探し求めないと見つけることができません。このような問題を探索型問題と呼びます。

*6 真山達志著『政策形成の本質』成文堂 109頁

探索型問題は、日常の現実をただ眺めているだけでは発見できません。探索型問題を発見するためには、問題を見つけ出そうとする意識と、現状を的確に分析する能力が必要です。探索型問題の発見は、根本的な解決につながることが多く、また、問題を最小限に食い止めることもできるため、自治体にとっては、いかに早くこの問題を見つけ出し、取組を開始することができるかが重要となってきます。

【認識型問題と探索型問題の比較】

	認識型問題	探索型問題
概 要	一般的な住民の多くが日常生活の中で認識可能な問題	意識的に問題を探し求めて見つけ出すことが可能な問題
特 徴	問題に対して受動的 対症療法的な対応 問題は深刻な状況 対応への理解が得られやすい 応急処置的 従来 of 行政課題	問題に対して能動的 予防的な対応 問題は潜在的な状況 対応への理解が得られにくい 根本的な解決 これからの行政課題
問題への対応	問題が顕在化しているので緊急的対応が取られることが多い	問題の本質が見えにくいので対応が後回しになりがち
例	ごみ問題、交通関連問題	少子化問題、地球温暖化問題

(2) 何が問題なのかを把握する

政策形成の第一歩は、何が問題なのかを探り、把握することです。「問題」は目標と現状との差（ギャップ）ですので、この差を明確に把握することになります。

ア 問題意識の醸成

今後、地域がそれぞれの個性を活かしつつ発展していくためには、個々の職員が、「探索型問題」を見いだせるような「問題意識」をいかに醸成できるかにかかっています。

そのために大切なこととして、普段から①現状を分析し、問題提起できる行政の専門家としての視点をもつこと、②様々な分野に関心を持ち、情報に接すること、③いろいろな人と話をすること、④住民の立場、納税者の感覚で物事を見る癖をつけること、などが挙

げられます。問題意識を醸成するためには、自らの担当業務といった狭い視野ではなく、地域の変化に広く意識をめぐらせることが重要です。

イ 問題意識の共有化

問題を組織内で共通の問題とするためには、自分から積極的に議論を投げかけることが大切です。まずは職場内で「情報の共有化」を図り、職員間で大いに議論を始めてください。話題を持ち寄り、日時を決めて定期的に議論する場を設けるのもよいでしょう。庁内LANの掲示板システムを利用し、苦情をデータベース化している自治体もあります。問題意識の共有化や共通認識を持つことは、政策を実施する段階でも、組織が一体となって取り組めることにつながります。また、こうした材料を基に、共有化した問題を議論することで、幅広い視野から考え方を学び、他人を論理的に説得できるような訓練を積むことができるようになります。

5 問題の分析・構造化

政策の目的は問題解決です。まず、いったいどんな「問題」なのか、どんな背景や事情があって「問題」となっているのか、問題を取り巻く状況やその発生の要因を明らかにし、その問題が発生している構造を探っていくことが必要です。

問題の分析・構造化を行うことで、「何が問題なのか」や「より重要度の高い問題はどこにあるのか」を的確に把握することができます。これにより、問題解決に効果的な政策の立案につなげることができるのです。

問題の分析・構造化は、次のように進めていくとよいでしょう。

(1) アウトラインをつかむ

可能な限り多くの文献、資料に目を通し、問題のアウトラインをつかむとともに、問題に関する様々な情報を集めます。

問題の範囲が広く論点が漠然としている場合は、得られた情報を整理して少し絞り込んでおくと、問題をとらえやすくなります。

ア 問題に関連する書籍を読む

問題の概要をつかむには、関連する書籍を読むことが近道です*7。

例えば、問題に関するエッセンスがコンパクトにまとめられた新書などで複雑に絡み合う様々な問題の概要をつかむことは有効な方法の1つです。

イ 白書類を読む

政府が発行する白書類*8も、知りたい問題の概要をとらえるのに適しています。白書は、年度ごとに特定のテーマを特集していることが多いので、直近以外の白書を探してみることも有用です。また、他の分野の白書にも、同一の問題に関し、異なる視点から記述されることがあるので参考になります。

(2) 情報の収集・整理

問題のアウトラインがつかめたら、問題を分析するためのデータ・情報を集め、扱いやすい形に整理、加工します。そして、問題と関連のありそうなポイントを把握します。

ア 情報の収集

問題解決のためには、質の高い情報をより多く、迅速に得ることが必要です。「何を明らかにしたいのか」を念頭に置き、情報を収集していくことが大切です。

また、何らかの仮説を立てた上で、それを立証できる、あるいは反証できるような情報を収集するのがコツです。

情報はいろいろなところに点在しています。例えば、住民や現場からは生きた情報を直接的に得ることができますし、インターネットや商用データベースによる検索は広範囲から最新の情報を得るのに有効です。また、新聞、課内資料や会議、議会資料には重要な情報がたくさんあります。

なお、情報収集に当たっては、「現状把握」の際と同様に、直接的・間接的に関係しそうなデータを、様々な視点から収集した上で、客観的に把握することが必要です。

*7 彩の国さいたま人づくり広域連合では、地方自治や政策研究に関する書籍や雑誌等を収集し、埼玉県及び県内市町村職員に向け情報提供を行う「政策情報ライブラリー」を設置しています。詳しくは、彩の国さいたま人づくり広域連合ホームページ(<http://www.hitozukuri.or.jp/research/library/>)を御覧ください。

*8 内閣府ホームページ(<https://www.cao.go.jp/whitepaper/>)では、各省庁が発行する白書、年次報告書等を、過年度分も含めて閲覧・印刷することができます。

イ 情報の整理・加工

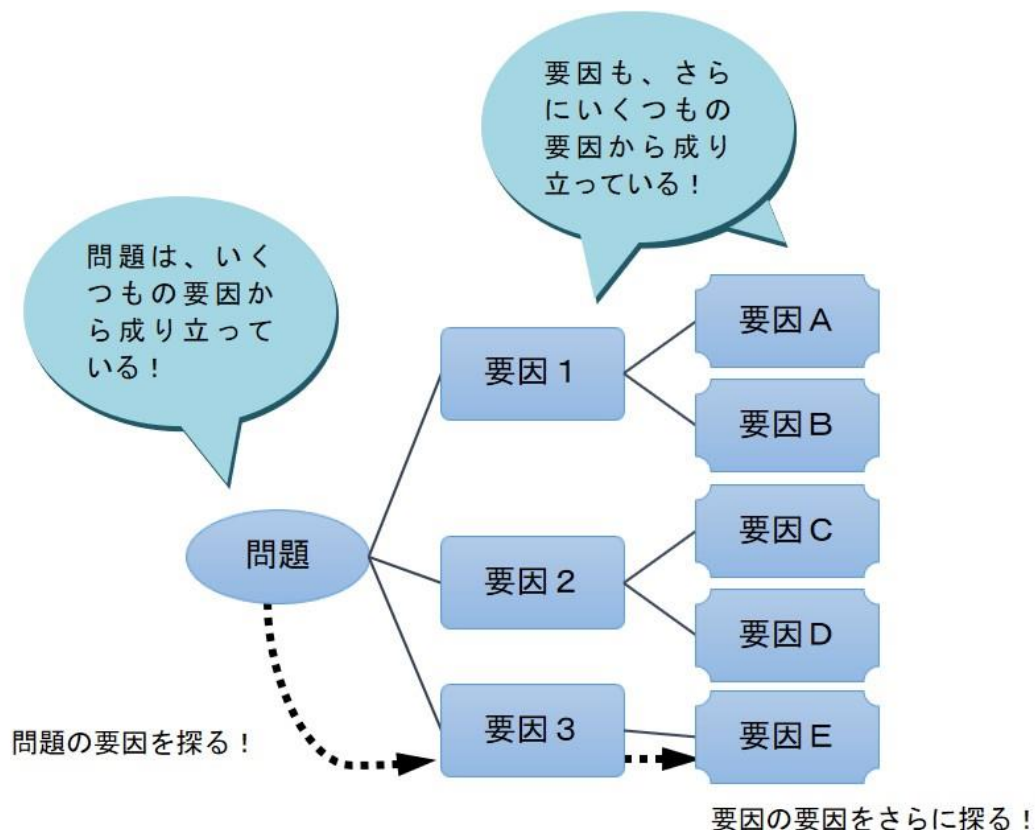
得られた情報を有効に活用するためには、情報は整理されていなければなりません、整理はあくまで分析のための手段であって目的ではないので、効果と時間のバランスを考えながら行います。

問題がどういう状態なのか、どうして発生したか、その及ぼす社会的・経済的影響はどのようなかなどを探らなければなりません。それには、まず何を探るのかをはっきりさせておく必要があり、情報の加工が必要となります。なぜなら、収集した情報は、通常文字情報や数字情報が混在しているだけでなく、不要なものが多く含まれていたり、情報の粗密もあり混沌とした状態だからです。

（3）問題を分析・構造化する

問題を取り巻く状況がはっきりしてきたら、次に問題を引き起こしている要因やそのメカニズムを明らかにしていかなければなりません。

問題の分析・構造化とは、「問題を引き起こしている要因を探り、それらが問題に対してどのように影響を与えているのか、また、要因相互の関係がどのようなになっているのかなど、その因果関係や相関関係などを明らかにし、それを分かりやすく、簡潔に表すこと」です。



通常、物事を理解するには、ある程度単純化しないと理解することはできません。問題の場合も同じです。不必要な細部は捨て去り、問題を引き起こしている要因だけを取り出して、その因果関係などを探り出し、表現する「モデル化」が必要です。

ア モデルの種類

モデル化には、その表現方法によって、記述モデル、図式モデル、数式モデル、の3つの形態があります。

① 記述モデル

問題の構造を文章で記述したものです。

(例) 未婚率が上昇すると、少子化が進行する。

② 図式モデル

問題の構造を図形やフローチャートなどで表したものです。問題を構造化しやすく、問題の所在をとらえやすいという特徴があります。

(例)



K J 法、特性要因図、ロジックマップ（参考資料編参照）

③ 数式モデル

問題の構造を、数式を使って表したものです。シミュレーションがしやすく、要因が変化すると結果がどう変化するかといった定量的な分析が可能です。

(例) ごみの排出量について人口を原因として数量化すると

ごみの排出量 $F(X)$ = ある係数 + ある係数 $\times$ 人口

$F(X) = A + B \cdot X$ （Aは定数、Bは係数）

回帰分析（参考資料編参照）

イ モデルのつくり方

モデルを考える場合、思いつく限りの要因を整理してまとめていく方法（B S 法とK J 法又は特性要因図の組み合わせなど）と、問題を引き起こしている特定の要因を追及していく方法（ロジックマップ）があります。

また、問題の要因を考える方法として、仮説検証法があります。これは、まず始めに、問題と要因を論理的に結びつけた仮説をつくり、次に、仮説に関連する情報や事実を収集し、仮説の真偽を判断する方法です。

これらモデルを作成する際には、MECE^{*9}という物事のとらえ方が有効です。MECEとは、論理思考を行う際の基本となる考え方で、「個々にみてダブリがなく、全体としてモレがない」ように物事を整理します。モレやダブリのない効率的な分類をすることで、問題を適切に分析・構造化することができるでしょう。

^{*9} MECEは、英語の Mutually Exclusive and Collectively Exhaustive の頭文字をとったもので、「ミッシー」「ミーシー」などと呼ばれます。

6 政策課題の設定

問題の分析・構造化によって、問題の要因相互の関係を明らかにし、整理した上で、目標を達成するために「行政として何をしなければならないか」を設定します。これが政策課題です。

政策課題を設定する際の留意点を挙げると、次のようになります。

(1) 問題解決に有効か

政策課題に取り組むことによって、問題を解決し、目標を達成することができるかが重要です。その政策課題の設定が、問題解決に本当に有効か否かについて確認することが必要です。

(2) 行政が取り組むべき課題か

政策課題は、行政が解決すべき課題です。問題解決の主体となるものとしては、行政、民間企業、NPO、住民個人など様々あります。

行政が取り組むべき固有の課題、又は、他の主体に比較して、行政が取り組む方が効果が高い課題であるかが重要です。この際参考になるのがいわゆる「補完性の原理^{*10}」です。

(3) 事業展開が可能か

政策課題として取り上げる以上は、その解決のために何らかの事業を実施して取り組むことになります。実際に事業を実施し、課題に対応することが可能である必要があります。解決策は1つだけとは限らないので様々な側面からのアプローチが必要になります。

(4) 住民の納得が得られるか

住民の意識は多様であり、誰もが納得する課題を提起することは困難なことかもしれません。また、一部の住民の反対があっても行わなければならないことがあります。しかし、アカウンタビリティ(説明責任)が当然求められている現在、より多くの住民の理解、納得が得られるよう説明を尽くさなければなりません。

*10 本書 33 頁

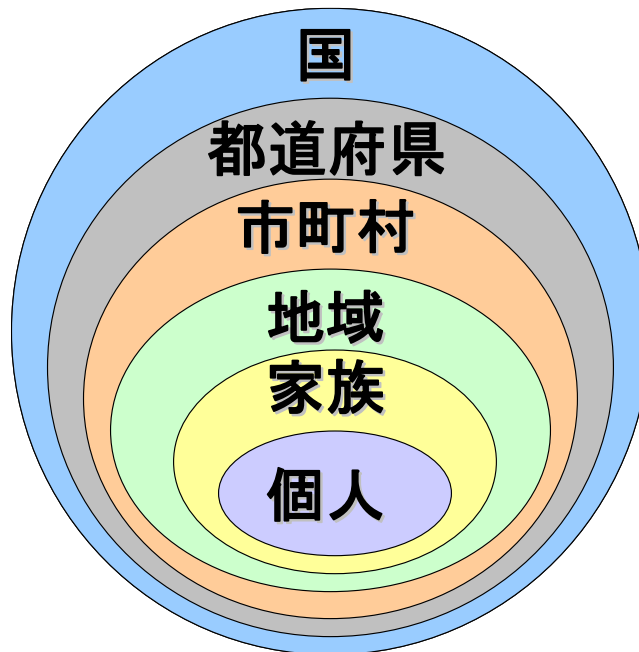
（５）緊急性はあるか

すべての政策課題に対応することは不可能です。政策課題の優先順位を考えなければなりません。その場合検討しなければならないのが緊急性です。すぐに対応しなければならない課題か、比較的時間の余裕のある課題なのかを十分検討し、緊急性の高いものを優先します。

補完性の原理

補完性の原理とは、個人自らができることは個人が行い、個人では不可能なことや非効率なことは家庭が、家庭にできないことは地域が、地域にできないことは市町村が、市町村にできないことは都道府県が、都道府県にできないことは国が行うというように、「小さな単位では不可能なことを大きな単位順に補完していく」というものです。

【補完性の原理 概念図】



7 政策案の検討・選定

(1) 政策案の作成の心構え

政策課題が明らかになったところで、その解決策として政策案を作成することになります。優れた政策とは、現実的で目標を実現する方法が具体的に示されたものです。これからは、従来のように前例踏襲、横並び意識では解決できない政策課題が生じてくることでしょう。したがって、政策案の検討・選定においては、固定観念にとらわれない柔軟な発想と創造力が求められてきます。

また、様々な視点から数多くの政策案を考えて比較検討することが必要です。数多くの政策案が整理統合されてより良い案が生まれますので、なるべく多くの政策案を作成します。

(2) 政策案の発案方法

問題の要因が明らかになれば、それらを一つひとつ取り除いていくことが解決につながります。しかし、実際には、要因が明らかではなかったり、要因が複雑に絡み合ったりしています。要因を特定できても取り除くことができない場合もあります。したがって、次の点を踏まえ、知恵を絞って解決策を考える必要があります。発案方法としては概ね次のようなことが考えられます。

ア 住民と共に考える

例えば、環境やまちづくりの分野では、「住民参画による政策形成」の取組が進んでいます。ワークショップ、市民参加型プロジェクトチーム、パブリックインボルブメント^{*11}、グラウンドワーク運動^{*12}など手法は様々ですが、施策の当初（立案）段階から住民が積極的に関わることにより、住民と行政の協働の下、合意形成に成果を上げ、より実効性の高い政策案を考えることが可能になります。

^{*11} Public Involvement（略称：P I）。道路行政、都市再開発等における、「計画の策定に際して、広く意見・意思を調査する時間を確保し、かつ策定の過程を知る機会を設ける」仕組みを指します。

^{*12} 1980年代に英国の都市周縁部で始まった、パートナーシップによる地域での実践的な環境改善活動。地域を構成する住民、企業、行政の三者が協力して専門組織（グラウンドワーク・トラスト）を作り、身近な環境を見直し、自らが汗を流して地域の環境を改善していくものです。

イ 民間の手法に学ぶ

厳しい競争環境の中、業績の浮沈に関わるリスクと背中合わせで経営革新を続けてきた民間企業に学ぶことは多いはずです。行政経営（NPM^{*13}）や公会計改革、行政マーケティング^{*14}などは民間手法に範を持つものです。民間の優れた経営理念や経営手法を積極的に取り入れ、効率的で住民目線に立った行政サービスを提供し、住民満足度の向上に結び付けていくことは、今後の自治体運営において重要な理念と言えます。

ウ 発想技法を利用する

B S法やK J法など、発想技法は数多く開発されています。これらは、政策形成技法として多くの場面で利用されています。

エ 学者、有識者に学ぶ

学者、有識者などの意見の中には大変参考になるものがありますので、各種論文や出版物を読むことが必要です。また、いろいろな講演会やシンポジウム、各専門分野の学会などに参加して情報を得ることも有用です。

オ 他の自治体、国に学ぶ

同様の問題に対し、他の自治体（海外も含め）が取り組んだ先例や、参考となり得る事例に当たる方法です。自分達の自治体に適用できる点、アレンジすべき点を精査し、導入の可否について検討する必要があります。ただ、よく言われるように公務員の悪い特性の1つに「横並び主義」があります。「他の自治体がやっているから」という理由で安易に考えることがないようにしなければなりません。

カ 過去に学ぶ

類似した過去の問題解決事例や参考となる事例に当たる方法です。これについてもいわゆる「前例踏襲主義」に陥らないよう十分注意する必要があります。

*13 大住荘四郎編著『行政経営の基礎知識』東京法令出版 2、3頁

*14 行政サービスにマーケティング手法を導入するという考え方。効率改善や民営化、民間委託だけでなく、住民の満足度を上げるための現場活動やコミュニケーションを図ろうとするものです。

（３）政策案の検討

政策案には、少なくとも目的、課題、主体、対象、手段、スケジュール、費用、効果が含まれている必要があります。

政策の効果を考えるに当たっては、シミュレーションを試みる必要があります。ロジックマップを用いた効果のフロー化や、回帰分析など定量的な手法を使った効果予測は、住民に政策を分かりやすく説明する上で求められてくるでしょう。また、シミュレーションしていく中で、政策案の課題や有効性が明らかになっていくことも多いので事前評価としても役立ちます。

（４）政策案の選定（事前評価）

政策案は複数作成したら、ランクを付けるための事前評価を行います。事前評価は、将来、政策を実施した場合の効果を事前に予測することにより、政策案を評価することです。事前評価の基準としては、大きなものとして公平・公正基準と効率基準という２つの基準があります。

ア 公平・公正基準

公平・公正基準とは、自治体の基本的役割に基づくもので、社会的合意を得るための最大の根拠となります。公平は形式的平等、公正は実質的平等としてとらえることができます。例えば、消費税は、所得の多い少ないにかかわらず、税率が一律の課税であるという点で形式的には平等とも言えます。一方、所得税の累進部分は所得の多い人からは多く、少ない人からは少なく徴収するという点で実質的な平等を目指すものとも言えます。

イ 効率基準

効率基準とは、行政運営が住民の税金により賄われていることから、出来るだけ行政資源や時間を節約して、最少の経費や最短の時間で最大の効果を得る行政を行うことを目的とするものです。

公平・公正基準、効率基準の２つの基準は相反する基準となるがありますが、政策の評価は、これらをバランスよく組み合わせて行うことが大切です。

ウ その他の基準

また、その他の基準として、問題解決性・実行可能性・緊急性・アカウンタビリティ（説明責任）・政策実施の副作用なども考慮する必要があります。

【事前評価の基準】

公平・公正基準	形式的・実質的平等に妥当性があるか
効率基準	最少経費・最短時間で最大効果を得られるか
問題解決性	政策を実施することで、問題がどこまで解決されるか
実行可能性	条例、予算、住民の合意形成などの点から政策に現実性があるか
緊急性	すぐに取り組まなければならない政策か
アカウンタビリティ(説明責任)	政策を住民に説明でき、合意・納得が得られるか
政策実施の副作用	政策の実施により新たな問題が生じないか

8 政策案の提案

私たち自治体職員がいかに優れた政策案を作成しても、それが政策として決定されなければ実施することはできません。そのためには、庁内での意思決定過程も含め、住民・議会・首長に対する政策プレゼンテーションが非常に重要になります。

説得力のポイントは、政策によって解決すべき問題とは何か、なぜその政策が必要なのか、その問題の深刻性、そして提案する政策案の優越性を明確に訴えることにあります。それらを客観的な根拠に基づいて説明ができるようにまとめていくことが大切です。この作業においては、肯定、否定双方の立場から政策案を吟味できるディベートの考え方を取り入れることが有効です。

【説得力のポイント】

問題の定義	解決すべき問題は何か
問題の深刻性	現状及び将来の状態はどうか
政策案の優越性	問題解決性があるか。実行可能性が高いか。緊急性が高いか

9 政策の決定

最終的に残った複数の案に対しては、事前評価に基づきランク付けを行います。

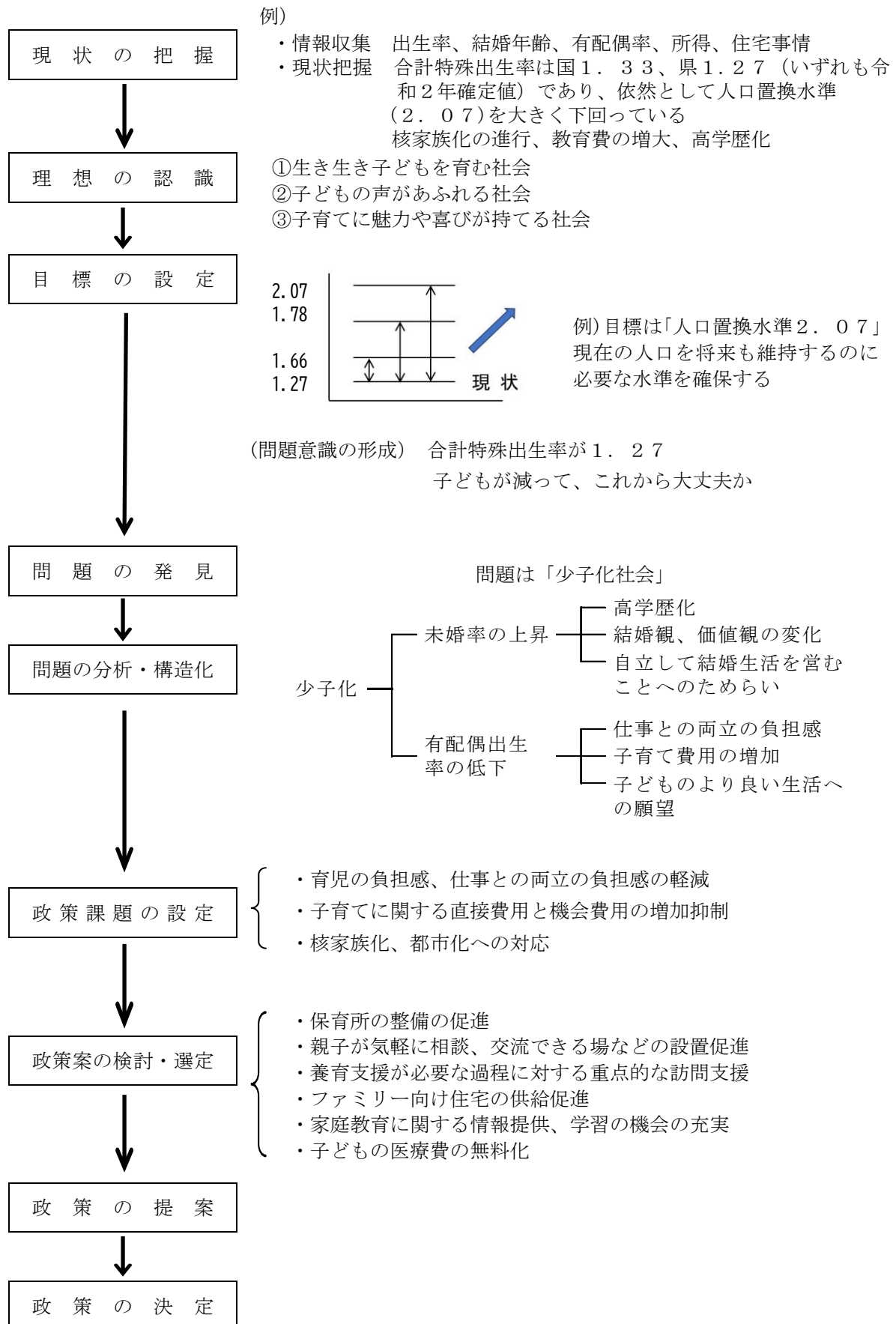
どの政策案を選択するかは、住民の合意を踏まえ、最終的には議会や首長等が決定します。

あらかじめ私たちは、どの政策案が最も実行可能で効果的かを客観的・専門的に予測して、議会・首長等が適切な判断を下すことができるようにしなければなりません。優先順位を決め正しい情報を提供すれば、住民の代表である決定機関が最も優れた政策を選択することができることになります。

ここまで、問題意識の形成から政策の提案、合意形成へと順序立てて述べてきました。後は決定機関の判断を待つだけです。しかし、政策を立案する過程はこのように常に一方通行で進むとは限りません。通常、こうした順序を経ながらも多くの壁に当たり、前のステップに戻ることがあります。つまり、政策立案の過程は順序立てて個々に独立したステップを踏むだけではなく、相互に影響し合う関係にあるといえます。前のステップに立ち戻る際には、なぜ次のステップに進まなかったのかを検証することが必要になります。

最後に、もう一度政策立案過程を振り返っておきましょう。（テーマ例：「子育て」）

政策立案過程フロー図



第2節 政策実施過程

1 意義

政策実施過程は「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*15}の「DO」の部分に当たり、政策立案過程「PLAN」で決定した政策を実施する過程です。「政策＝問題の解決策」であり、「問題＝目標と現状との差（ギャップ）」ですので、政策の実施とは、目標と現状との差（ギャップ）を埋め、現状を目標に近づけていく作業に他なりません。

この過程では、様々な新しい情報を収集できます。例えば、政策を実施することにより、新たな問題が発見されたり、実施した政策では当初の予想ほどには問題を解決できないことが確認できたり、問題を解決するための他の有用な政策に気付いたり、様々な情報を収集できます。特に行政の仕事の大部分を占める政策実施過程で発見される様々な問題や、住民からの苦情などを一過性のものとせず、組織の課題としてとらえることが重要になってきます。これらの情報に基づき、実施している政策を修正・変更して、より効率的、効果的に目標に到達できるようにすることが大切です。

また、政策実施に当たっては、情報の共有によって住民の理解を得ることが不可欠であり、さらには行政と住民が協働して政策を実施していくことも考えられます。そこで、住民とのコミュニケーションをより一層深めていくことも重要です。

2 政策実施過程の内容

（1）政策の具体的部分の決定

政策立案過程で決定された政策は、具体的な内容についてまで詳細に決定されることがありません。したがって、政策実施過程の第一歩は、決定された政策の範囲内において、政策の具体的部分を決定^{*16}します。この部分は、「行政における裁量」と言われる部分ですが、実はこの政策の具体的部分の決定という作業は、政策実施過程の中で大きな部分を占めており、政策実施過程の本質的要素です。つまり、政策の決定に至るまでの政策立案過程での作業が、政策の具体的部分を決定するために政策実施過程でも行われます。政策

^{*15} 本書 16 頁

^{*16} 具体的部分の決定は、政策の要素である「目的」(WHY)、「主体」(WHO) など政策のあらゆる部分に及びますが、その中心は、執行方法(HOW)についてです。

実施過程では、「具体的部分の決定」→「実施」→「結果の発生」という過程が何度も何度も繰り返されます。

また、政策の実施段階では、政策の目的に沿った効果や行政の効率が最大になるように組織を編成し、運営する必要があります。さらには、行政の持つ資源（人・モノ・金・情報）ごとに管理することにも必要になってきます。特に、情報は組織を連携させてうまく運営し、的確に目標を達成するために大切な資源ですので、その管理は重要になってきます。情報を一極に集積し、それを全関係者に伝達して、共有することが必要です。

（２）進行管理

政策実施過程は、立案した政策が期待される成果（問題の解決）につながる重要な過程であり、この部分が確実に進行しなければ、目標は実現できません。このため、政策実施過程では、進行管理が重要です。

政策を順調に実施しているかどうかを判断するためには、評価の基準が必要となります。できるだけ客観的な進行管理を行うため、進行状況を判断する評価基準は客観的なものとするのが大切です。具体的には、日時と業務を表にし、事務内容や手順を示したフローチャートなどを作成し、これらを基準にして進行状況をチェックすることが有用です^{*17*18}。

（３）協働による政策実施

現在は、行政だけが政策実施の主体になるわけではありません。これからの自治体の政策の実施に当たっては、行政だけではなく、地域住民、NPO、民間企業などと協働を進めていくことが重要です。今後は、行政と住民等が一体となって、政策を実施していくことができる仕組みづくりも求められてくるのです。

また、多くの主体が参加し、協働で政策を実施する際には、各主体が持つ背景の違いから、目指している理想や目標、そして問題としてとらえている内容にずれが生じてしまうケースも考えられます。このギャップを解消するため、私たち自治体職員は、まず住民目線で物事をとらえ、どのようにしたら政策の対象となる住民のニーズに応えることができるのかについて検討する必要があります。その上で、協働の相手となる住民等と、互いに綿密なコミュニケーションを図り、政策に対する認識を、実施主体間で共有することが何

*17 作業日程表、役割分担表、予算執行計画、工程表（参考資料編参照）などもあります。

*18 阿部孝夫著『政策形成と地域経営』学陽書房 178頁～

より大切になります。

（４）政策実施中の評価（時中評価）

政策実施過程では、様々な情報を収集することができます。目標を実現するためには、政策を実施しながら、これらの情報を基に決定された政策の範囲内において、適宜評価（政策立案過程「CHECK」の部分）し、微調整を行うことが必要となります。また、政策の実施は長期にわたることも多いので、特に、社会環境の変化の著しい現在では、現状が変化した結果、政策が問題の解決策とならなくなってしまう場合もあります。政策実施過程でも常に評価を行い、場合によっては、決定された政策自体の変更や中止ということも必要になります。決定された政策を漫然と実施することなく、適宜評価し、見直していくという姿勢がとても重要になってくるのです。

当初予測していなかった環境の変化は往々にしてあることですから、政策の変化は避けられないことなのです。重要なのは、その変化に対して柔軟に対応することです。例えば、中小企業支援のための融資事業を実施していたところ、国の中小企業対策事業が国会で承認された、下水道敷設のために地盤を掘削していたら埋蔵文化財が出てきたなどいろいろ考えられますが、その場合には、政策の変更、延期、中止など速やかな対応が要求されます。

時中評価の例 ～大野ダム建設事業の中止決定～

平成4年度から埼玉県が事業着手した「大野ダム」は、治水と水道用水の新規開発のために計画された多目的ダムです。総事業費122億円を見込んでいましたが、その後長期水需給計画の見直しを行ったことや、代替手段として河道改修による治水が可能となったことなどから、県公共事業評価監視委員会に大野ダム建設事業の「中止」を諮問し了承され、平成17年1月、県土整備部公共事業評価検討会議において正式に中止を決定しました。

第3節 政策評価過程

1 意義

政策評価過程は、実施された政策を事後評価する過程です。「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*19}の「CHECK」の部分に当たります。決定した政策の実施によって、目標と現状との差（ギャップ）が埋まったのか、現状が目標に到達したのかを検証する過程です。

平成14年4月1日に施行された「行政機関が行う政策の評価に関する法律」では「行政機関は、（略）適時にその政策効果（略）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性、又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価する」ことを「政策評価」としています。

つまり、この事後評価は、政策の実施によってもたらされた結果を、政策の達成目標に照らして比較検討することです。事後評価の主な役割は、実施した政策の軌道修正のみならず、新たな政策立案、実施のための情報のフィードバックにあります。これにより、「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というサイクルは、あたかも“らせん”のように連続して続くことになります。また、「政策－施策－事業」の関係は「目的－手段」の関係になっています。事業の目的は施策であり、事業は施策を実現するための手段となっていますので、それぞれ上位の目的にどれだけ寄与しているかという視点で評価することも重要になります。

また、アカウンタビリティ（説明責任）を果たしたり、効率的・効果的な事業を実施したりするためにも政策評価は必要です。

2 評価の留意点

客観的で明確な基準を設けて、適切な評価を行うことは難しいことです。しかし、次のような点を踏まえて、的確な評価ができるように努めなければなりません。

（1）多面的・総合的評価

異なる基準を適用すれば、同じ政策であっても異なる評価を受けることになります。そのため、いくつものモノサシによって多面的・総合的な評価をする必要があります。

^{*19} 本書 16 頁

例えば、地域住民の利便性の向上と産業振興のために道路を造った場合、当初の目的が達成されたという点では優れた政策であったと評価できますが、環境アセスメントでの予測を上回って生態系に影響を及ぼしたとしたら妥当な政策とは言い切れないのではないのでしょうか。

（２）中長期的視点

政策の中には、すぐに効果が出ないものもあり、また、短期的な効果と長期的な効果とが一致しない場合もあります。短期的に効果が出なくても、中長期的には効果が出るものがあります。即効性がないから事業を継続しても無駄だと短絡的に決めないで、中長期的な効果も考慮に入れる必要があります。

（３）外部要因の考慮

政策の効果は必ずしもそれ自体の効果だけに限らず、複数の政策を実施することによってもたらされる場合もあります。また、社会環境の変化により自ずと問題が解決されてしまう場合もあります。したがって、異なる政策間の相互関係や社会環境の変化なども考慮に入れる必要があります。

（４）政策段階別^{レベル}評価

政策段階別^{レベル}に、評価には特徴があります。政策は、第2章の体系図のように、「政策－施策－事業」という体系に分類できます。この各段階で目的に対してどの程度効果的に実施されたかを評価するものですから、あらかじめその違いを認識しておくことが大切です。

ア 「政策」段階での評価

「政策」は、自治体の基本構想や長期計画、実施計画に反映されます。また、首長や議員が掲げる公約が、直接選挙を経て信任される場合もあるでしょう。

しかし、この場合は、首長等の人格も含めて評価されるという一面もあり、政策そのものについて評価ができないという問題があります。アメリカで行われているベンチマーク^{*20}など「政策」段階での評価方法について導入を検討していく必要があります。

^{*20} 本書 24 頁

イ 「施策」段階での評価

「施策」は、政策を実現するための手段です。具体的であるため、住民から見ても分かりやすいという利点があります。しかし、「施策」段階での「効率性」を評価するには、まず事務事業の総合的な評価をしなければならないことから、施策評価のみを簡易に行うことはできません。

ウ 「事業」段階での評価

「事業」は、行政の仕事を構成する最小単位であり、予算編成時に評価が実施されてきました。そのため効率性については評価しやすいのですが、事業数が多いことと、その内容が効率性評価など専門的になりやすく、住民から見ても分かりづらい点があります。

3 評価の方法

(1) 評価者

評価を行うものとして、行政の内部で行う「内部評価」と行政の外部の者が行う「外部評価」があります。

ア 内部評価

行政内部で職務を担当し、その内容に精通している職員が専門的に行うので、最も安定的に評価できることから評価の基本となるものです。このとき、事業の企画・立案担当者だけでなく、事業の執行現場の職員も含めて議論することが重要です。自己評価を行うことにより、施策・事業の見直し・改善につなげる契機とし、企画立案や予算要求に反映させることができます。

ただし、どうしても評価が甘くなってしまう可能性があり、十分注意が必要です。

イ 外部評価

外部の有識者など職員以外の者が行うので、客観性を確保でき、行政に都合のよい評価を排除できる利点があります。地方自治法上の制度として監査委員監査や法定外部監査制度などもあり、この監査結果を十分活かす必要もあります。

しかし、行政担当者でない者が、内容の細部まで多岐にわたり評価できるかという評価結果の安定性に課題が残ります。

(2) 評価手法

評価手法は、大きく分けて3つあります。

ア 数値目標による評価

政策の具体的な活動目標を数値化して、その達成度合いを客観的に評価します。数値目標の設定の仕方として「投入（インプット）指標」、「結果（アウトプット）指標」、「効果（アウトカム）指標」の3つの指標の取り方が考えられます。

①投入（インプット）指標

実施するために投入する費用や人員、物量などの行政資源の投入量を指標とします。

②結果（アウトプット）指標

実施のために投入された資源が、実施活動によって形を変えた結果を指標とします。

③効果（アウトカム）指標

実施された結果について、住民にとってどれだけ効果があったかを指標とします。

【数値目標の種類】

	投入(インプット)指標	結果(アウトプット)指標	効果(アウトカム)指標
指標	行政資源の直接投入量	行政資源の投入による結果量	住民にとっての最終的效果
例	予算額 8,000万円	道路新設 1 km・歩道整備 1 km	渋滞の待ち時間 15 分解消
特徴	コストの把握が容易	数値目標の設定が容易	住民から見て分かりやすい

表にまとめたように、これら3つの指標には、それぞれ特徴があります。この中で、投入（インプット）指標と結果（アウトプット）指標は、予算や政策を実施した結果であり、容易に評価することができます。しかし、最も重要なのは、予算を確保することでも、政策を実施することでもありません。政策の目的である問題解決に、どれだけ効果があったのかという点が何より大切です。政策を評価するときにはもちろん、政策を立案する際にも、効果（アウトカム）指標を常に念頭に置いておく必要があるでしょう。特に近年はK

P I ^{*21}（重要業績評価指標）を用いて施策の進捗を検証することもあります。

イ 費用（コスト）による評価

効率的・効果的な行政を行う上で、費用（コスト）に着目した評価があります。

費用便益分析や費用対効果分析など、公共事業において広く行われています。

財政危機時代を迎え、現在、多くの自治体がバランスシートや行政コスト計算書を作成して、自治体の資産や業務の費用といった情報を住民に公開しています^{*22}。

①費用便益分析

政策等の実施に伴い発生する社会的費用(cost)と社会的便益(benefit)についてすべて貨幣価値で表示し、その比較を行う手法です。費用と便益の分析を数値で行うことから、理論的には道路と鉄道、道路とダムのような異なる分野の比較も可能となります。

②費用対効果分析

費用便益分析と同様に、政策等の実施に伴い発生する社会的費用や社会的便益について（費用÷便益）という形で表現しますが、費用便益分析と違って必ずしもすべてを貨幣価値で表示することなく比較する方法です。感覚的に分かりやすく情報収集の手間も少ないという利点がありますが、異なる分野の比較はできません。

【費用（コスト）分析の例】

	費用便益分析	費用対効果分析
特 色	費用・効果を貨幣換算する	費用・効果を必ずしも貨幣換算しない
利 点	貨幣価値を通じて、評価対象間の相対比較が可能	分かりやすく手間がかからない
問題点	貨幣への換算について、一定の価値観が入り込む	異なる分野の評価対象間での比較ができない

^{*21} Key Performance Indicator の略

^{*22} また、これまでの性質別の費用把握だけでは財務改善につながらないとして、行政の活動（業務）単位に分けたコストを把握しようとするABC（Activity Based Management：活動基準原価計算）分析も着目されています。隠れたコストを明らかにすると同時に、役所の業務改善（ハイパフォーマンス化）に寄与できるものと期待されています。

ウ 時による評価

政策実施中の評価^{*23}でも触れましたが、事後評価においても同様に、計画立案時点では大きな効果が期待された事業でも、時の経過とともに、社会状況や住民意識が変わる中で、当初の目的や効果などを再評価します。

有名な例として、北海道で導入された「時のアセスメント^{*24}」では、「時」をものさしとして政策の見直しを行っています。

（3）評価の視点

評価の視点として、大きく分けて3つ挙げられます。

ア 必要性

その政策の目的が真に住民にとって必要なものかどうか。

イ 有効性

その政策の所期の目的が十分達成されているかどうか。

ウ 効率性

同じ経費であれば最も高い成果を上げる方法が採られているかどうか。

^{*23} 本書 42 頁

^{*24} 詳しくは、北海道ホームページ（<https://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/sks/toki/tokiindex.html>）を参照。

第4節 政策改善過程

1 意義

政策改善過程は、評価結果を基に政策を見直す過程です。「PLAN」→「DO」→「CHECK」→「ACTION」というマネジメントサイクル^{*25}の「ACTION」の部分に当たります。新たな政策の立案過程や実施過程にフィードバックし、以後のより良い政策形成に役立てるものです。

2 フィードバックの必要性

事後評価には、新たな政策立案及び実施のための情報の提供という重要な役割があります。政策の事後評価を通じて得られた事柄を、次の政策立案及び実施へとフィードバックさせていくことが必要となってくるのです。

そのためには、今後の新たな政策形成の参考になるように、資料などを整理し記録をまとめておくことが大切です。これにより、政策形成過程のマネジメントサイクルを定着させ、職員一人ひとりの意識改革や政策形成能力の向上にもつながります。つまり、事後評価は新たな政策形成の第一歩となるのです。

3 フィードバックの方法

評価結果をどのようにフィードバックするかは、自治体によって異なりますが、進捗状況を毎年度確認し、その評価結果を踏まえて施策の進め方について必要な見直しを行うとともに、翌年度の予算・組織や事業の実施方法に反映させることが考えられます。

また、評価結果やフィードバックの状況を住民に公表することもとても重要なことです。

^{*25} 本書 16 頁

◆◆◆第3章のポイント◆◆◆

政策形成過程 = P D C A サイクル

1 政策立案過程（PLAN）

① 現状の把握	① いろいろな角度から情報収集し、現状を把握します。
② 理想の認識	② 自分たちの描く理想を認識します。
③ 目標の設定	③ 理想へ段階的に近づくための、具体的な目標を設定します。
④ 問題の発見	④ 目標と現状との差(ギャップ)＝問題を発見します。
⑤ 問題の分析・構造化	⑤ 問題を引き起こしている要因を探り、要因相互の因果関係を明らかにします。
⑥ 政策課題の設定	⑥ 問題を分析した上で、現状を目標に到達させるために行政が解決すべき課題を政策課題として設定します。
⑦ 政策案の検討・選定	⑦ 政策課題の解決策として、多くの政策案を検討し、評価基準により選定します。
⑧ 政策案の提案	⑧ 選定した政策案を住民・議会・首長などへ提案します。
⑨ 政策の決定	⑨ 議会や首長等が政策を決定します。

2 政策実施過程 （DO）

決定した政策を実施します。
実施している途中であっても、常に評価をして軌道修正したり、社会環境の変化などに合わせて、適切かつ迅速な対応をする必要があります。

3 政策評価過程 （CHECK）

実施の結果について事後評価をします。
現状が目標に到達したのかを検証します。

4 政策改善過程 （ACTION）

評価の結果は新たな政策立案・実施のためにフィードバックします。

おわりに

政策形成の進め方について、政策の立案から実施、評価、そして改善に至る過程について、順を追って見てきました。政策形成とはどんなものなのか大体お分かりいただけたでしょうか。

もちろん、政策形成は、本書のとおりに進めればすべてうまくいくというわけではありません。大切なのは、職員一人ひとりが、日常の業務を通じて身近なところから政策形成の経験を積み重ねていくことにより、自分なりのノウハウを身につけていくことです。

第1章で説明したとおり、政策形成にとって最も大切なことは「職員の意識改革」と言っても過言ではありません^{*26}ので、皆さん自身が問題意識を持って政策形成を実践してみてください。

仕事ではチームワークが重要です。目的を同じくする仲間と熱くディスカッションできる職場風土を作ることが重要です。政策形成の樹はここから芽生え、根づいていくのです。

*26 本書9、10頁

参考資料編

ここでは、政策形成過程の各場面で使われる主な手法について、具体例を用いて紹介します。

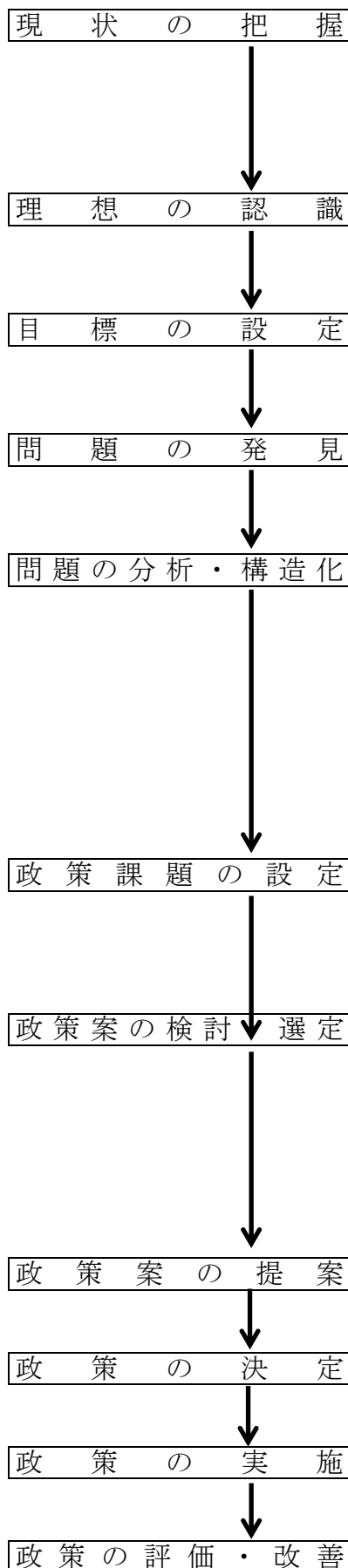
政策形成の様々な場面で、この参考資料編をお使いください。また、普段の業務においても、きっと役立つことと思います。

しかし、手法を使うことで、自動的に答えが出てくるわけではありません。

これらの手法は、あくまでも1つの手段です。手法を使って、「自ら考える」ことこそが何より重要なのです。

これらの手法を理解し、無意識に使いこなすようになればしめたものです。あなたには、着実に「政策形成能力」が養われているでしょう。

政策形成における主な手法一覧表



ヒアリング調査 (P53)
 アンケート調査 (P55)
 情報の整理・加工 (P57)
 SWOT分析 (P59)

ヒアリング調査 (P53)
 アンケート調査 (P55)
 情報の整理・加工 (P57)
 回帰分析 (P61)
 B S 法 (P63)
 K J 法 (P65)
 特性要因図 (P67)
 ロジックマップ (P69)

SWOT分析 (P59)
 回帰分析 (P61)
 特性要因図 (P67)

B S 法 (P63)
 K J 法 (P65)
 チェックリスト法 (P71)
 NM法 (P73)
 ロジックモデル (P77)
 デザイン思考 (P80)
 B P M N (P81)

工程表 (P75)

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
ヒアリング(聞き取り)調査	現状の把握、問題の分析	21、27

【概 要】

ヒアリング調査は、住民、専門家、有識者等に面会し、質疑応答や意見交換を通じて、情報や知識を得る調査方法です。

テーマによっては、特定の個人や団体しか詳細な情報を持っていない場合があります。また、研究を進めていくうちに、特定分野の専門的知識や有識者の意見、助言などが必要となる場合も少なくありません。こうした時に、ヒアリング調査を行うことで、必要な情報、知識、助言等を得ることができます。

また、ヒアリング調査とアンケート調査を組み合わせるのも効果的です。次にその一例を示します。

・ヒアリング調査→アンケート調査

ヒアリング結果に基づき、問題発生の原因、将来予測などの仮説を立て、それを検証するためのアンケートを実施する。

・アンケート調査→ヒアリング調査

アンケート調査結果から何を読み取ることができるのか、ヒアリング調査により聴取する。政策形成にヒアリング調査を積極的に取り入れることにより、情報や知識を効率的に入手し、政策の質的な向上と円滑な実施を図りましょう。

【特 徴】

長 所

- ・必要な情報や知識を比較的容易に得ることができる。
- ・目的とする事項の背景や周辺情報、場合によっては、オフレコの情報についても聞くことができる。
- ・資料や他の情報源の提供を受けることができる。
- ・質疑、意見交換の中で不明瞭な点は、その場で確認することができる。
- ・相手の反応から、情報の重要度の推測ができる。
- ・相手とのコネクションができる。

短 所

- ・時間が限られているため、予定どおりの質問、意見交換ができない場合がある。
- ・初対面の相手の場合、打ち解けた話ができるまでに時間がかかる場合がある。

【実施方法】

ヒアリング調査を、(1)事前準備、(2)調査の実施、(3)事後処理の3つのステップに分け、各ステップの進め方と留意点をまとめたのが次のページの図です。

【参考文献】

『ビジネス・インタビュー入門（日経文庫）』（日本経済新聞社）

【ヒアリング調査の3つのステップ】

（１）事前準備

- ・ヒアリングを実施する目的（どのような情報を得たいのか、何を知りたいのか）を明確にする。
- ↓
- ・目的に適したヒアリング相手を選定する。
- ・目的に応じて、様々な分野の相手を組み合わせてヒアリングを実施することも考える。
- ↓
- ・書籍、新聞、雑誌などを利用して、相手の情報を入手しておく。
- ・時間の制約があるので、質問事項は、あらかじめ十分に整理しておく。
- ・ヒアリング中に記入できるような、調査票（「調査票の項目例」参照）を作成しておく。
- ↓
- ・相手に電話で、研究の概要、ヒアリング調査の趣旨などを説明し、面会の約束をとる。
- ・ヒアリング調査の日時、場所、参加者、質問内容等を明示した依頼文書を事前に相手方に送付し、あらかじめ検討しておいてもらう。

調査票の項目例

- ・調査日時
- ・調査場所
- ・調査者の氏名
- ・調査の目的
- ・相手の役職、氏名
- ・相手の連絡先住所、電話・FAX番号・メールアドレス
- ・ヒアリングの内容（質問事項及び意見交換等）
- ・まとめ
- ・調査者の感想

（２）調査の実施

- ・ヒアリング調査は、2人以上で行い、相互に質問と記録を補いながら進める。
- ↓
- ・一般的なヒアリング調査は、2時間を限度とする。
- ↓
- ・調査票に沿って、聞きたいことを要領良く質問していく。
- ・相手の考えや情報をうまく引き出すことを心掛けて、話を進めていく。
- ・当初用意した質問項目にとどまらず、背景や周辺情報などについても幅広く話を聞くと、その後の研究で役立つこともある。

（３）事後処理

- ・ヒアリング調査が終わったら、できるだけ早く結果をまとめる。
- ↓
- ・速やかに相手に礼状を出す。
- ↓
- ・調査結果を公表する場合には、相手方に原稿を送付して記載事項の確認を依頼するとともに、公表の了承を求める。
- ↓
- ・調査結果を参考に成果物（報告書等）をまとめた場合には、成果物を相手に送付する。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
アンケート調査	現状の把握、問題の分析	21、27

【概 要】

住民の意向を客観的に把握するためには、アンケート調査が極めて有効です。また、価値観など数値で把握できない定性的な事柄は、自分一人がいくら考えても客観的なものとはなり得ず、住民や有識者の意見を聞くしか客観的な把握の方法はありません。国や各種団体が実施しているものも参考になりますが、テーマに合致したものがなければ、独自に行う必要があります。

【特 徴】

ある特定の集団に関する情報を、一般的には調査票を用いて収集します。この手法は政策形成の上で非常に有効ですが、本格的に実施するには大変手間や費用がかかります。

【実施方法】

(1) 調査の企画

①何を知りたいのか、何を明らかにしたいのか、目的をはっきりさせます。

②調査対象と調査方法を決めます。

(2) 調査票の作成

調査票の果たす役割は重大です。したがって、調査票の作成には細心の注意が必要です。

(3) 標本の設定

ア 標本の抽出

(ア) 県民アンケートの場合

①全県から地域ごとの差異も勘案して選ぶのが普通です。その場合は、まず地域を区分し、地域ごとに抽出する市町村を選びます。

②市町村から住民を選ぶ場合、住民基本台帳から無作為抽出によって選ぶのが普通です。また市町村にお願いして選挙人名簿を閲覧して、そこから抽出する場合があります。

(イ) 自治体職員アンケートの場合

県や市町村の職員を標本にすると手軽に行えます。ただし、母集団が自治体の職員であるため調査結果を分析する時も「自治体職員の意識」であることを念頭に置く必要があります。

イ 標本数の決め方

標本数をどのように設定するかは、なかなか難しい問題です。県民世論調査のように母集団が大きい場合は、むやみに標本数を増やしてもあまり意味がありません。2,500程度の標本数が適当であると言えます。逆に母集団が小さい場合は、ほとんど全数調査に近い標本数が必要となります。

(4) 試験調査

いきなり実際の調査を行うのではなく、調査票などの適否を調べるため、職場の同僚など少数を対象に試験的に実施してみて、手直しをすることが有効です。

(5) 調査票の配布、回収

回答期間は短すぎても、長過ぎても適当ではありません。2週間位が妥当なところでしょう。

(6) 集計、分析

標本数が多い場合、集計は手作業ではとてもできません。専門業者に委託している場合は、問題ありませんが、自前で集計する場合はパソコンの活用が有効です。現在では、様々な統計ソフトも市販されていますが、普段皆さんが利用している表計算ソフト「エクセル」でも十分対応可能でしょう。

単純集計による分析も重要ですが、アンケートの性格によっては、ある質問に答えた人が、関連質問にどう答えているかの分析（「クロス集計」という）が重要な場合もあります。このような場合は何をクロスさせるかが分析の善し悪しを左右するでしょう。

(7) 公表

分析した結果を相手に効果的に伝えるには、グラフ化すると分かりやすいものです。エクセルのグラフ機能の利用が便利です。

【参考文献】

『アンケート調査の方法』辻 新六、有馬 昌宏（朝倉書店）

【アンケート実施上の留意点】

（１）実施に当たって特に考えること

基本的なことです。再確認してみましょう。

- ・ 本当に必要か（本格的にやると、大変手間や費用がかかる）。

- ・ 利用できる既存の資料はないか。
- ・ ヒアリング調査など他の調査方法では代用できないか。

（２）調査票作成上の留意点

アンケートの目的に従い、「何を知りたいのか」を念頭において質問を作りましょう。

- ・ 質問項目を多くしすぎない。
- ・ １つの質問で２つ以上のことを聞かない。
- ・ 必要により、「分からない」、「その他」のような選択枝や自由意見記入欄を設ける。
- ・ 答えやすい質問を始めの方に置き、徐々に難しい質問を配置していく。
- ・ 回答者の個人的属性ごとに分析することが必要な場合は、フェイスシート（性別、年齢、居住地、職業などの個人的属性を調査項目としたページ）を設ける。
- ・ 質問用紙と回答用紙とを分けると、集計がしやすい。

（３）アンケート調査でよくある後悔や反省

手間ひまかけて実施したアンケートも、振り返ってみると反省点が多々あるものです。そうしたものをいくつか挙げてみました。

- ・ 回収率が低かった。
- ・ 調査票の集計は終わったが、分析方法がわからない。
- ・ 無回答の多い質問があった。
- ・ 文章があいまいで、様々に解釈できる質問があった。
- ・ 調査目的と遊離してしまう結果となった。
- ・ 分析の際に、結局使わなかったフェイスシートの項目があった。
- ・ フェイスシートで区分した属性ごとに分析しようとしたが、標本数が少なすぎた。
（各項目ごとにできれば１００は欲しい。）
- ・ ろ過式質問を行う場合に、ろ過された回答者の数が少な過ぎて分析できなかった。
（例えば、ある施設を利用するかしらないかを問い、非利用者にその理由を聞くといったように、質問に回答してもらう人々を限定していく質問のこと）
- ・ 実施結果を広く公表できなかった（しなかった）。
- ・ 実施結果を政策研究に十分生かせなかった。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
情報の整理・加工	現状の把握、問題の分析	21、28

【概 要】

(1) 情報の整理

情報整理の原則は、「情報の集中化」、「情報の規格化」、「情報の即時化」の3つであると言われています。

ア 集中化

情報は「集中」することにより累進的な効果を生みます。得た情報は「集中」させるのが第一です。後にデータの検索・加工・分析が容易になるように、数字データについては表計算ソフトを、文字情報についてはデータベースソフトを活用すると便利です。市販のソフトで、自分なりのフォーム(入力票)を作って情報をデータベース化していくのもひとつの方法です。

イ 規格化

整理方法が単純で一貫性があると、整理や検索をするのに便利です。例えば、新聞等の切り抜きもサイズの決まった台紙(A4版等)に統一することなどです。

ウ 即時化

何かを思いついた時すぐ記録できるように、身のまわりにいつでも情報を整理する道具を持っておくことが必要です。

(2) 情報の加工

ア 文字主体の情報の整理

文字主体の情報は、5W2Hに要点を整理したり、箇条書きや図表化等をする、ポイントを明確にできます。

例えば、「放課後児童健全育成事業」については、次のように整理できます。

5 W	{	いつ (w h e n)	平成15年度に
		どこで (w h e r e)	全国で
		だれが (w h o)	厚生労働省が
		なにを (w h a t)	授業の終了後に児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与える。
		なぜ (w h y)	保護者が労働等により、昼間家庭にいない小学校低学年児童の健全育成を図るため
2 H	{	いくらで (h o w m u c h) ...	7,432百万円で
		どのように (h o w)	放課後児童クラブを10,800箇所から11,600箇所に拡充することにより

【参考文献】

『経済論文の作法』小浜裕久／木村福成（日本評論社）
『情報スーパー活用術』西村顕治（ちくま新書）

イ 数字主体の情報の整理

数字情報は、加工することによって、より鮮明にその特性や特徴を把握できます。

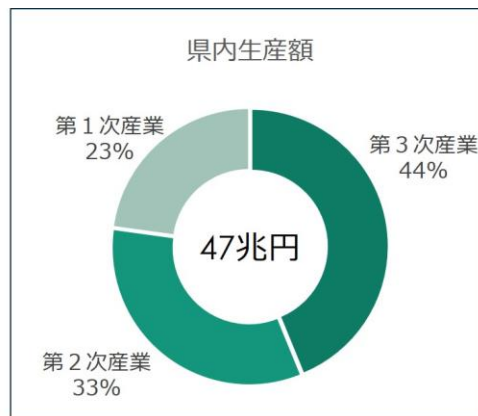
① グラフ化する

グラフ化は、数字情報を把握するのに有効な手段です。グラフ化し、視覚化した方が、全体の数字の推移や状況を一見してつかめます。図表表示の方が数値表示より全体をつかみやすいのです。

例) 県内産業構造別生産額

	県内生産額
第1次産業	10,657,389
第2次産業	15,570,603
第3次産業	20,457,985

グラフ化!



② 単位当たりに直す

数字を比較する場合、サイズをそろえないと本当の比較にはなりません。実数をそのまま比較するだけでなく、住民1人当たりにしたり、単位面積(1㎡)当たりにしたりして比較することが必要です。こうした点を疎かにしてしまうと、的はずれな分析となってしまうことがあります。

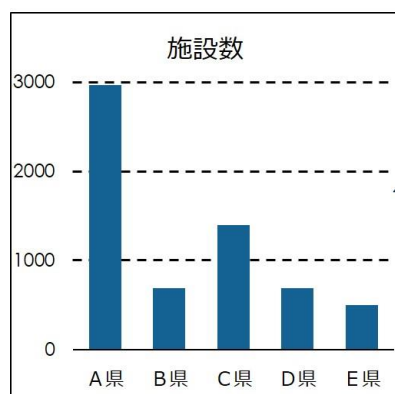
例) 都道府県別医療施設数

③ 特徴をとらえる統計加工

	施設数	人口
A県	2,974	5,692,217
B県	689	1,257,033
C県	1,399	6,759,186
D県	687	1,123,043
E県	496	614,954

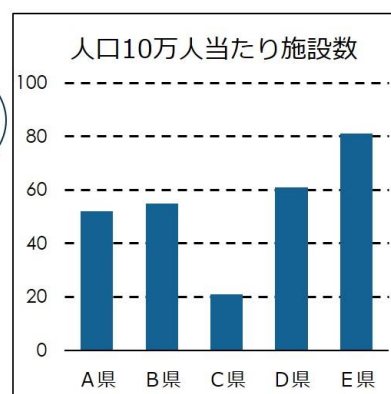
人口当たりに直すと

	人口10万人当たり施設数
A県	52
B県	55
C県	21
D県	61
E県	81



A県だけ飛び抜けていて比較にならない!

人口当たりに直すと



数量データは加工して特徴をとらえていく必要があります。基本的なものとして、平均・分散・標準偏差、寄与率・寄与度、構成比・特化係数等があります。分析手法として、相関分析、回帰分析、主成分分析等があります。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
SWOT分析	現状の把握、政策課題の設定	21、32

【概要・特徴】

SWOT分析とは、自治体やその組織を取り巻く環境を「Strength（強み）」、「Weakness（弱み）」、「Opportunity（機会）」、「Threat（脅威）」の4つの要因に分類することで現状を整理し、政策立案や戦略策定などに活用するため分析手法です。それぞれの頭文字をとって「SWOT」分析と呼んでいます。

SWOT分析では、環境要因を「内部環境（強みと弱み）」と「外部環境（機会と脅威）」に整理する過程を通じて、自治体やその組織が直面する課題を浮き彫りにすることができます。

【実施方法】

SWOT分析の手順は、次の2つの段階に分かれます。

（1）第1段階《要素の抽出と整理》

自治体やその組織を取り巻く環境を「内部環境」と「外部環境」に大別したうえで、それぞれのプラス面、マイナス面に着目し、「強み」「弱み」「機会」「脅威」に整理します。

内部環境とは、組織やその事業がどんな点で充実しているか、不足しているか、について、プラスの要因は「強み」に、マイナスの要因は「弱み」に整理します。内部環境の例には、財政力、人材、地域の地理的条件や自然条件、文化、風土、歴史などが挙げられます。

他方、自らがコントロールできない周辺地域の経済・産業・社会構造や国の政策動向などを「外部環境」とし、そのうちのプラス要因を「機会」に、マイナス要因を「脅威」に分類します。

図1 SWOT分析の第1段階

	プラス面	マイナス面
内部環境	S trength (強み)	W eakness (弱み)
外部環境	O ppportunity (機会)	T hreat (脅威)

（2）第2段階《クロス分析による戦略策定》

（1）で整理したそれぞれの要因を、「強みと機会」、「強みと脅威」、「弱みと機会」、「弱みと脅威」の形に組み合わせ、とるべき政策立案や戦略策定に向けた方針や目標設定を検討します。

この第2段階は、特に「クロス分析」や「クロスSWOT分析」と呼ばれます。

◎クロスSWOT分析のパターン

ア 「強み × 機会」 ⇒ 戦略1

強みを武器にして、機会を最大限に生かすための戦略を検討する。

イ 「強み × 脅威」 ⇒ 戦略2

強みを生かして脅威に対抗するための戦略を検討する。

ウ 「弱み × 機会」 ⇒ 戦略3

弱みによって機会を失わないようにするための戦略を検討する。

エ 「弱み × 脅威」 ⇒ 戦略4

弱みと脅威が重なる最悪の事態を回避するための戦略を検討する。

【参考文献】

『自治体マーケティング戦略』淡路富男（学陽書房）

『知的生産力が劇的に高まる最強フレームワーク100』永田豊志（ソフトバンククリエイティブ）

図2 SWOT分析の第2段階

外部環境 内部環境	O ppportunity (機会)	T hreat (脅威)
	S trength (強み)	W eakness (弱み)
戦略1 ⇒ 積極的戦略 強みを生かして機会を最大限に利用するための戦略	戦略2 ⇒ 差別化戦略 強みで脅威を克服する戦略	
戦略3 ⇒ 段階的戦略 弱みを段階的に克服し、機会を生かしていく戦略	戦略4 ⇒ 専守防衛又は撤退 弱みと脅威で最悪の事態を招かない戦略	

【具体例】

図3 埼玉県Z市の地元産青果物の販売振興に向けたSWOT分析

外部環境 内部環境	O ppportunity (機会)	T hreat (脅威)
	①有機栽培等による高付加価値野菜や新鮮野菜に対するニーズが高まっている。 ②食の安全に対する関心が高まっている。	①特長のない青果物の価格が下落傾向にある。 ②青果物の輸入が増加し、低価格化が進行している。
S trength (強み)	戦略1 ⇒ 積極的戦略	戦略2 ⇒ 差別化戦略
①多種類の青果物を栽培している。 ②大消費地に隣接している。 ③充実した交通インフラを持つ。	◆飲食業者向けの商談会を主催し、産直野菜の販路開拓を支援する。	◆「朝採り&安心野菜」の認証制度を設けることで、ブランド化を図る。
W eakness (弱み)	戦略3 ⇒ 段階的戦略	戦略4 ⇒ 専守防衛又は撤退
①ブランド力を持つ青果物の数が少ない。 ②品種別の生産量が低い。	◆6次産業化 ^{*1} により、商品の高付加価値化を図る。	◆「地産地消」を推進する。

(淡路富男『自治体マーケティング戦略』を参考に作成)

*1 地域で生産(1次産業)した農林水産物等を素材にして、商品加工(2次産業)することで、より付加価値をつけ流通・販売(3次産業)すること。1次、2次、3次の各産業を掛け合わせるといった意味で「6次」と称する。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
回帰分析	問題の分析、政策課題の設定	30、36

【概 要】

回帰分析は一方の変数Xが他方の変数Yの説明要因としてどれだけ説明できるかを数式モデルで定量的に分析する手法です。この変数Xを説明変数（独立変数）、変数Yを目的変数（従属変数）と呼びます。

分析の方法としては次の2つの方法があります。

- 時系列分析……………時間の変化で、ある事柄がどのように変化したかを過去のデータに基づき定量的に予測する。
- クロスセクション分析………外的要因で、ある事柄がどのように変化するかを定量的に予測する。

【特 徴】

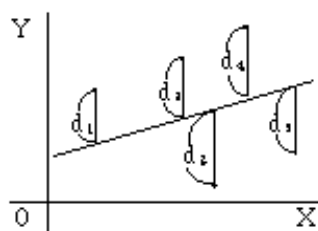
2変数X、Yの関係を $Y = f(X)$ という数式で表し、未来をその延長線上にあると考え将来を予測する方法です。

回帰モデル式は、例えば $Y = f(X) = a + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3$ のように表されます。

上のモデルの説明変数X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ます。

ここでは、一般的によく使われる単回帰について説明しましょう。

図1 $Y = a + bX$



単回帰モデル式を $Y = a + bX$ (a :切片、 b :傾き係数)とした場合に、 a 、 b を求めるためには、図1の d_i (各点と、各点からY軸に平行に引いた直線とこの直線との交点との距離)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とになります。これが、最小2乗法と呼ばれるものです。

計算過程は省略しますが、最小2乗法を使って a 、 b の値を求めると次のようになります。

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

上の式で a 、 b の値が出ますが、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ります。

これには、決定係数 (R^2)を使うのが便利です。決定係数とは相関分析で説明した相関係数 r を2乗した値です。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と言えます。

【利用手順】

表計算ソフト「エクセル」では、

- ①メニューの[データ]→[データ分析]を選ぶ。(無い場合→アドインから分析ツールを有効にしてください)
- ②[データ分析]のボックスから[回帰分析]を選び、ダイアログボックスにデータ範囲を入力。(次ページの例を参考にしてください)

【参考文献】

- 『政策形成マニュアル』(愛媛県研修所)
- 『回帰分析のはなし』蓑谷 千風彦(東京図書)
- 『多変量解析のはなし』大村 平(日科技連)
- 『すぐわかるEXCELによるアンケートの調査・集計・解析』内田 治(東京図書)

【具体例】

表1は埼玉県の人口とごみの年間総排出量を表にしたものです。

表1 埼玉県の人口とごみの年間総排出量

年	人口(人)	ごみの年間総排出量	年	人口(人)	ごみの年間総排出量
1985	5,794,832	1,580,008	1993	6,603,024	2,220,940
1986	5,883,239	1,732,517	1994	6,678,016	2,290,374
1987	5,974,555	1,857,790	1995	6,743,099	2,293,822
1988	6,096,604	1,967,927	1996	6,769,214	2,307,401
1989	6,218,205	2,083,860	1997	6,819,739	2,386,283
1990	6,330,928	2,112,666	1998	6,861,975	2,457,454
1991	6,426,004	2,163,463	1999	6,900,519	2,488,349
1992	6,519,546	2,178,790	2000	6,933,918	2,556,109

表計算ソフト「エクセル」で回帰分析をしてみましょう。まず上の表を入力します。

回帰モデル式 $Y = a + bX$ の切片 a と傾き b の値及び決定係数 R^2 の値を求めます。

エクセルでの回帰関数は次のとおりです。

[データ]→[データ分析]→ボックスから[回帰分析]→ダイアログボックスに入力

入力 Y 範囲 (Y) : ごみの年間総排出量

入力 X 範囲 (X) : 人口

有意水準 : 95%

※有意水準とは、ある統計的仮説を棄却するかしないかを定める基準の確率。例えば5%や1%を基準にして、これ以下の確率の事柄が起これば、仮説は正しくないと判断され棄却されることになります。

これにより計算した結果は次のとおりになります。

切片 $a = -2378889.6$

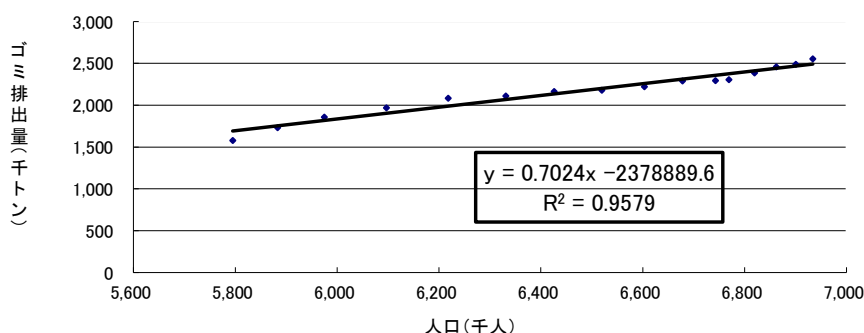
傾き $b = 0.702439275 \div 0.7024$

決定係数 $R^2 = 0.957943904 \div 0.9579$

したがって、回帰直線式は $Y = -2378889.6 + 0.7024X$ になりました。

また、決定係数がかなり1に近いので、この回帰直線式は、ほぼ正確にXとYの関係を表していると言えるでしょう。これをグラフにしたのが図2です。

図2 人口とごみ排出量



この式のXに7,300,000を代入すると $Y = 2,748,630$ になります。埼玉県の人口が720万人になると、ごみの量が2,748,630 tになると予測されるわけです。この量にどう対処するか、例えばゴミの減量策を考えるか、処分場を作るかなどと検討していくわけです。

この分析によって、人口とごみの量の間に統計的にもかなりの因果関係があることが分かりましたが、この例のように直線(1次式)を想定しての分析では、あまり遠い未来を予測するためには適当ではありません。直線での回帰分析のほかに、2次曲線や指数曲線などを使用する方法もありますが、将来の傾向を予測して適当な線形を選択することが必要になります。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
B S 法 (ブレインストーミング)	問題の分析、政策案の検討・選定	31、35

【概 要】

B S 法はブレインストーミング (Brain Storming) の略で、アメリカのオズボーンが考え出したアイデア創造法です。基本的な考え方は次のとおりです。

①集団によりアイデアを発想する。

- ・実施するには、個人よりも集団がよいとされています。それは、1人よりも2人、2人よりも3人の方がアイデアをたくさん出せますし、よいアイデアが生まれる可能性が高いからです。もちろん個人で行うこともでき、ソロ・ブレインストーミングと呼ばれます。

②発散的思考により着想を得る。

- ・64頁で説明するK J 法がアイデアをまとめる収束の技法であるのに対して、B S 法は発散の技法とされています。

【特 徴】

B S 法には、守らなければならない4原則があります。

①批判厳禁

- ・他人のアイデアにケチをつけてはいけません。みんなが萎縮してしまい、アイデアが出にくくなるからです。

②自由奔放

- ・前例や固定観念にとらわれないでください。
- ・思いついたら何でも明るく口に出してください。

③量を求む

- ・できるだけたくさんアイデアを出してください。
- ・あらゆる角度から発想してください。

④結合改善

- ・他のメンバーのアイデアに便乗し、どんどん新しいアイデアを考えてください。
- ・出されたアイデア、言葉をヒントにさらにアイデアを広げてください。

【利用手順】

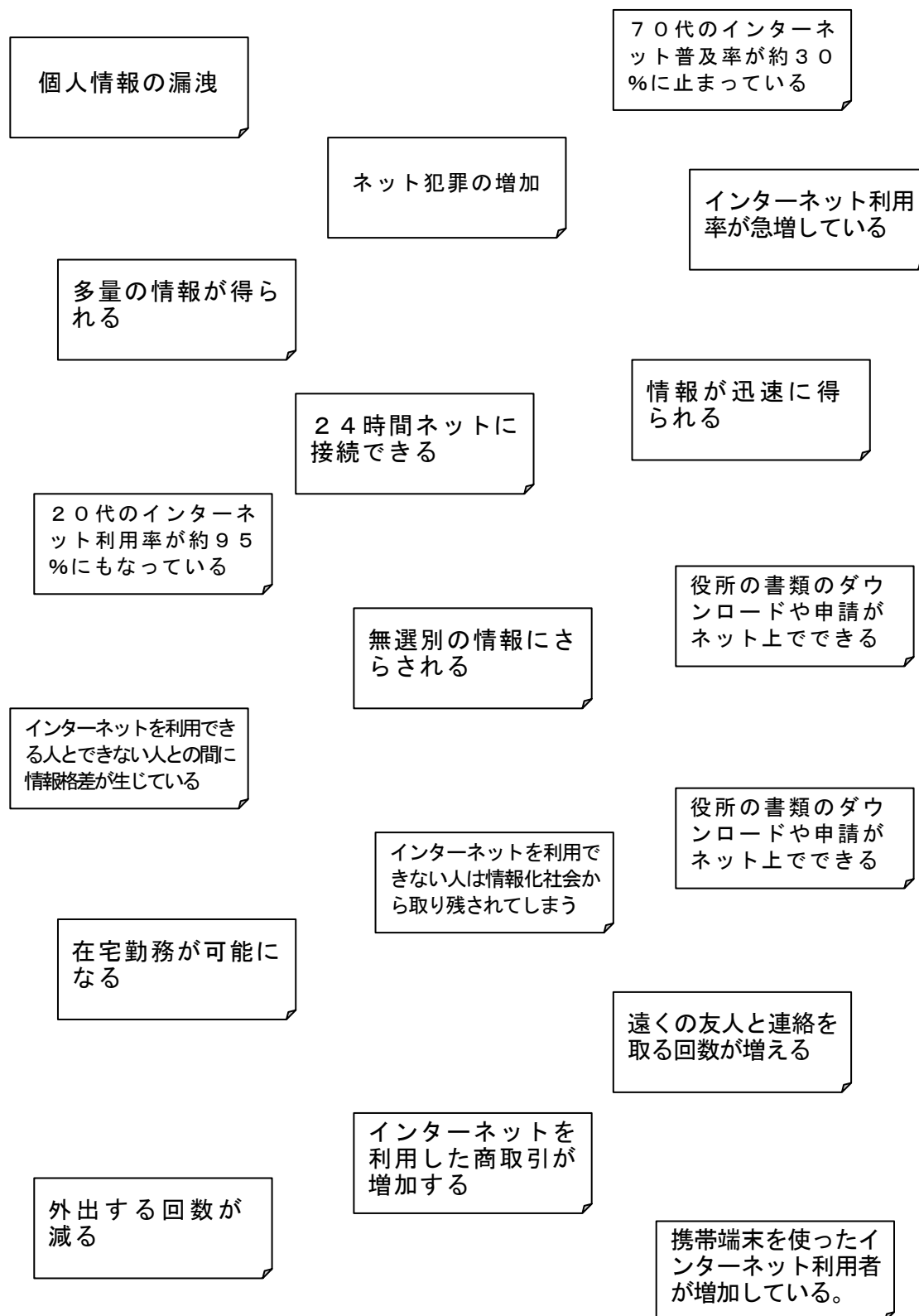
B S 法はK J 法と組み合わせて行くと効果的です。

その場合は、B S 法（発散的思考）→K J 法（収束的思考）という手順を踏みます。

ここでは、B S 法をK J 法につなげるということで、アイデアを適当な大きさのカードに記録していくことにします。アイデアは、一般的な「～を…する」形式で出すことにします。次のページの具体例では、情報化の現状について考えてみます。(図1)

【具 体 例】

図 1 情報化の現状はどのようなものか



手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
K J 法	問題の分析、政策案の検討・選定	30、31、35

【概要・特徴】

文化人類学者の故川喜田二郎氏の提唱する発想法で、氏の頭文字をとってK J法と名付けられています。カードを使いながら、バラバラのアイデアを親近性を基にグループ化し、全体を関連づけていく収束技法で、63頁で説明した発散技法であるBS法と組み合わせて行うと効果的です。

【利用手順】

BS法の事例であるゴミ減量化策を、図1のフローチャートにそってK J法でまとめてみましょう。

まず①のカードづくりは終わっています。

次に②のグループ編成です。内容の似たカード同士を集めて、小グループを作ります。この時は、固定観念や先入観を捨て、虚心にカードに心を傾けてください。あらかじめ「〇〇分野」「△△分野」という思考の枠組みを作って、それに当てはめていくのではいけません。

仲間はずれになったカードは無理にどこかのグループに編入するのではなく、そのカードだけで1グループにします。1枚でほかのグループに匹敵する独自の主張をしていませんか？

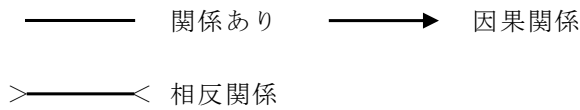
奇想天外なカードは、少し視点を変えたり、ほかのカードの発想と組み合わせたりすると、思いもかけない斬新な発想に化けることがあります。

各グループの表札は、「自分はなぜこれらのカードを一緒にしたのか」を考えながら作ってください。

以上のような要領で小→中→大グループに編成していきます。

③ではグループ化したカードを落ち着いたいい構図に広げます。

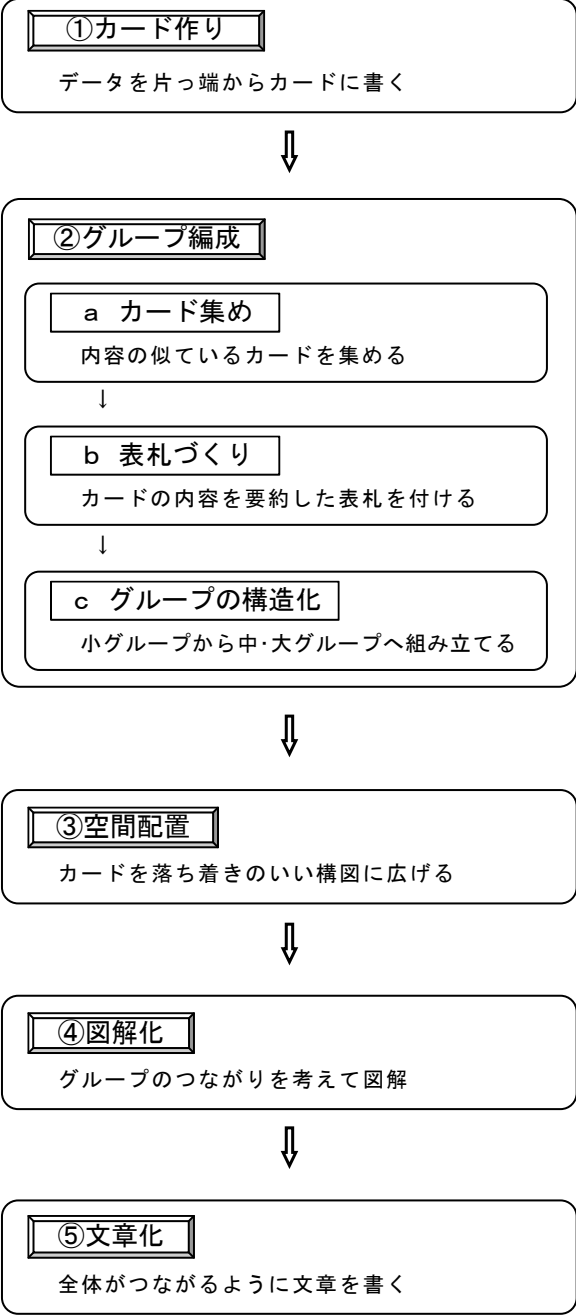
④の図解化というのは、グループ間の関係を次のような記号で表すことです。



図解したものは、図2のとおりです。

⑤の文章化は、図解化されたものを文章として整理することです。文章になりにくいということは、空間配置と図解化が不十分であるということです。ですから、再度前のステップに戻ってやり直してください。

図1 K J法のフローチャート

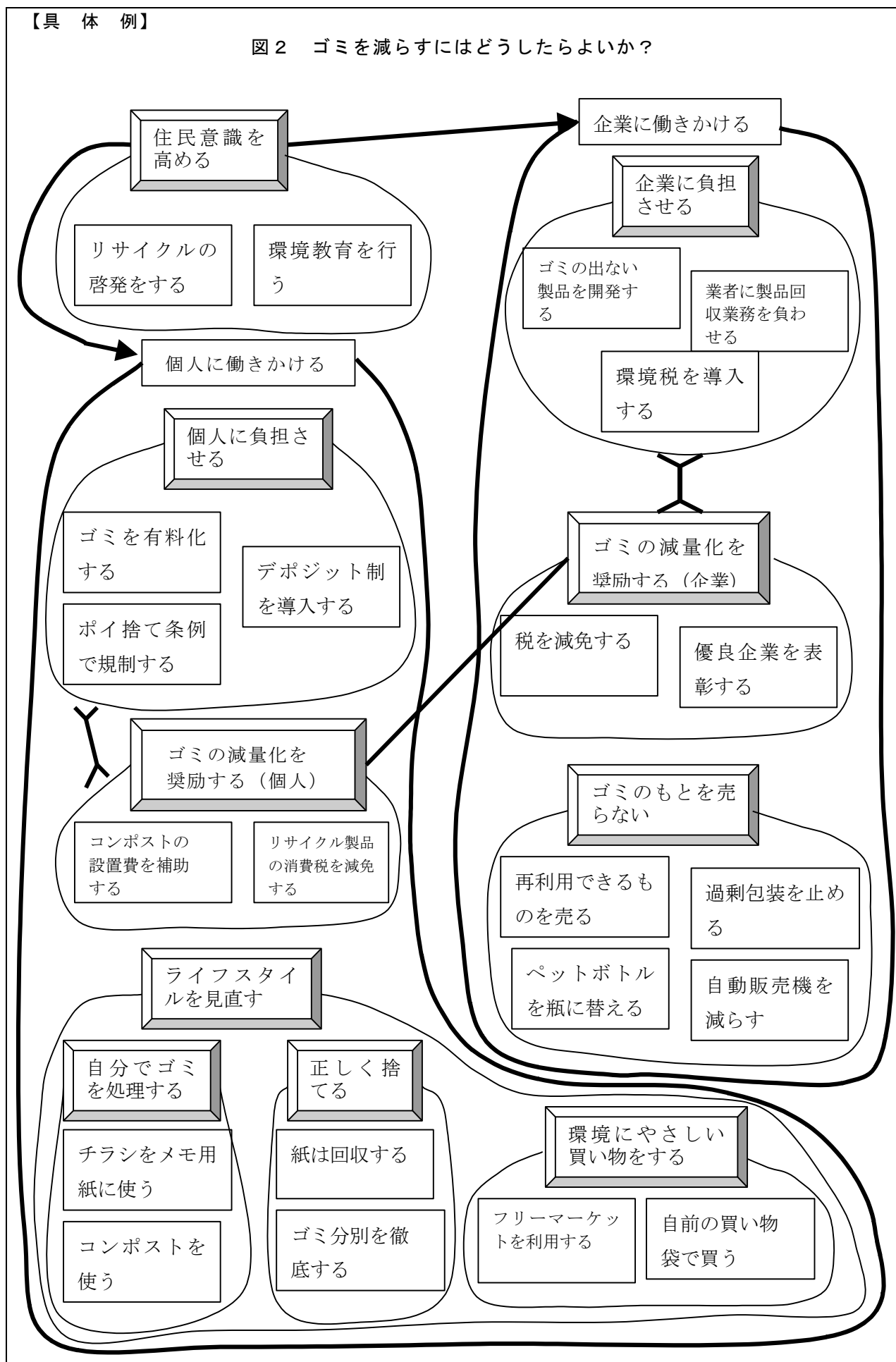


【参考文献】

『ビジネス・インタビュー入門（日経文庫）』（日本経済新聞社）

【具 体 例】

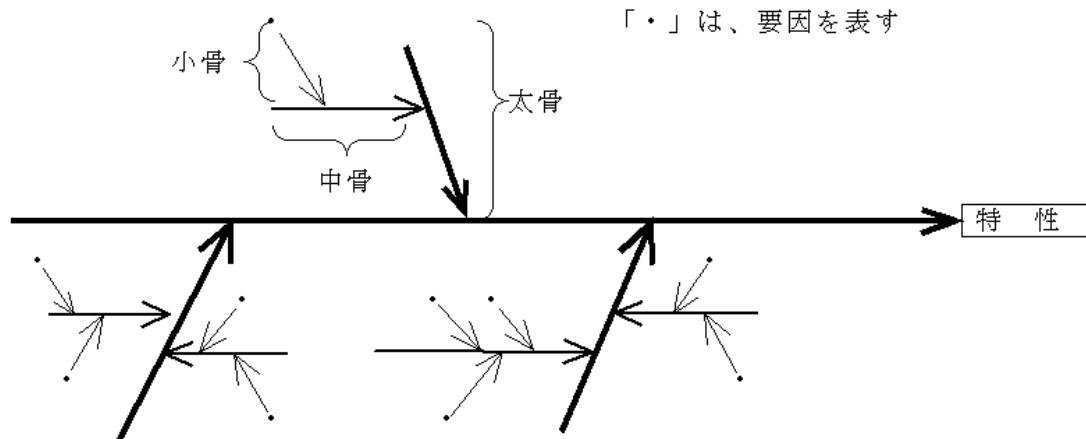
図2 ゴミを減らすにはどうしたらよいか？



手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
特性要因図	問題の分析、政策課題の設定	30、31

【概 要】

特性要因図は、任意の「特性」（「結果」と考えると分かりやすい）を生じさせている種々の「要因」（「原因」と考えると分かりやすい）を洗い出し、それらを魚の骨のように図解して、因果関係を明らかにする手法です。



特性要因図を活用する場面に応じて、「特性」、「要因」という言葉は、次のような言葉で読み替えることができます。

活用する場面	「特性」	「要因」	特性要因図でなにができるか？
現状の把握	現状	現状を構成する要素	ある現状を構成している様々な要素を明らかにすることができる。
問題の分析・構造化	問題	問題を生じさせている原因	ある問題の原因を洗い出し、それらの関連性を明らかにすることができる。
政策案の作成	実現すべき目標	目標を達成するための手段	実現すべき目標を達成するための手段を明らかにし、それらをグループにまとめることができる。

【特 徴】

- ・ 特性－要因の因果関係を系統立てて整理し、原因追求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できる。
- ・ 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できる。
- ・ 様々な場面で活用することができる。
- ・ 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できる。
- ・ 一人でも多人数でも行うことができる。

【利用手順】

特性要因図は、次のような順序で作成します。

- ① 特性の決定→② 要因の洗い出し→③ 要因の整理→④ 要因の分類→⑤ 特性要因図の作成→⑥ 特性要因図の検討

【参考文献】

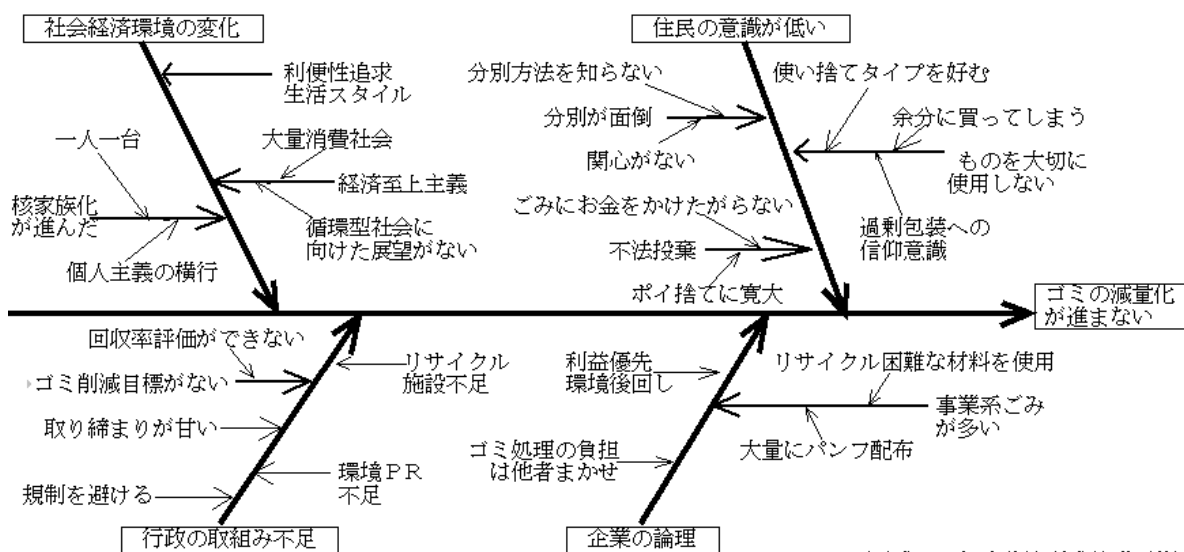
- 『政策形成マニュアル』（愛媛県研修所）
『自治大学校における政策形成能力向上方策に関する報告書』（自治大学校基本問題研究会）

【具体例】

では、実際に特性要因図を作ってみることにしましょう。

ここでは、「ゴミの減量化が進まない」という問題（特性）を取り上げて、その原因（要因）を探ってみます。

特性要因図の例



(平成13年度政策形成基礎研修)

この特性要因図が完成するまでの作業を、順を追って見ていきましょう。

①特性の決定

まず取り上げる特性を決定します。ここでは、「ゴミの減量化が進まない」が特性です。

②要因の洗い出し

次に「ゴミの減量化が進まない原因（要因）は何か」をBS法の要領で洗い出します。原因はできるだけ具体的なものを考えるようにします。また、カードを利用すると、後の作業をスムーズに進めることができます。この場合には、1枚のカードに1つの要因を書き出すようにします。

③要因の整理

BS法によって洗い出された要因は玉石混淆です。そこで、不適当なものを取り除いたり、重複したりする内容のものをまとめるなど、要因の整理を行います。

④要因の分類

次の要領で、要因を分類し、標題をつけます。

ア 関連のある要因をまとめ小グループをつくる。

イ 小グループを中グループにまとめる。

ウ 中グループを大グループにまとめる。

エ 大中小の各グループに、その内容を表す標題をつける。

⑤特性要因図の作成

ア 用紙の中央右端に特性「ゴミの減量化が進まない」を記入し、背骨となる矢印を引く。

イ 背骨に向けて太骨（太い矢印）を引き、その端に大グループの標題を書く。

ウ 太骨に向けて中骨（やや細い矢印）を引き、その端に中グループの標題を書く。

エ 中骨に向けて小骨（細い矢印）を引き、その端に個々の要因を書く。

⑥特性要因図の検討

特性要因図を書き上げると、「やれやれこれで終わった」と思いがちです。でも、ちょっと待ってください。特性要因図は、「ある特性を生じさせている要因の一覧表を図解したもの」に過ぎません。検討を加えてこそ、特性要因図が生きてくるのです。

例えば、この例では、特性要因図を基に、ゴミを減らすためにはどのような方法が考えられるのかを検討することができます。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
ロジックマップ	問題の分析、政策課題の設定	30、31、36

【概 要】

ロジックマップは、現実の事象を単純化し、本質的な事項のみを抽出して組み立てた図式モデルを作ることによって、何が原因で問題が生じたのかを探る手法です。図式モデルのうちでも比較的汎用性の高い手法と言えます。

【特 徴】

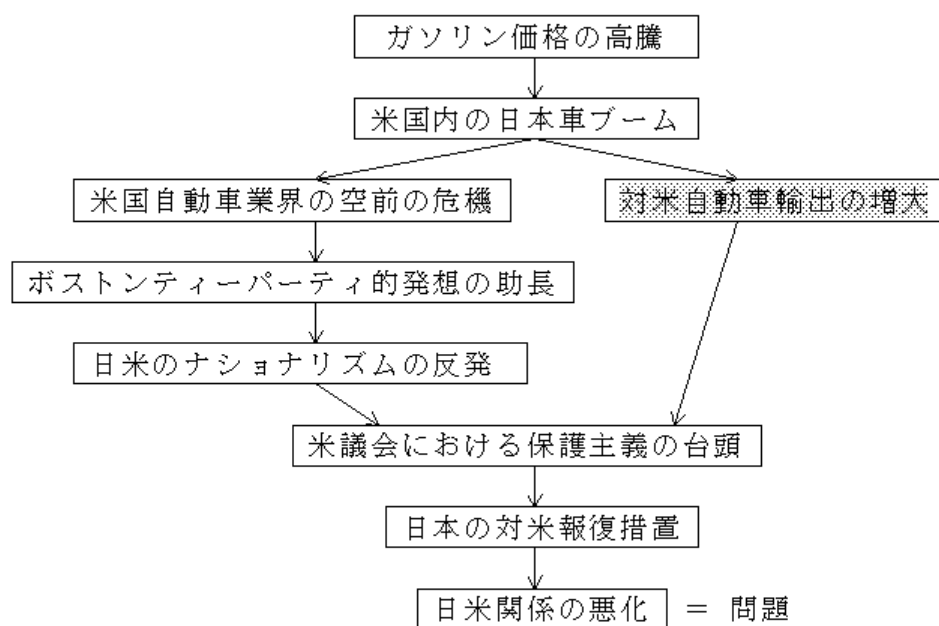
私たちは、日常、原因から問題が生じるまでの論理の流れをとにかく頭の中だけで考えようとしがちです。しかし、この方法では、特に複雑な問題の場合などには、原因と結果を取り違えたり、原因相互の関係を十分把握し切れなくなるなど、十分な問題把握ができないことがあります。

そこで、この手法は論理関係をビジュアル化し、一目で問題の構造を把握できるように工夫されたものです。

【利用手順】

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す。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す。

故天谷直弘氏のロジックマップの例



(出典：「政策形成マニュアル」(愛媛県研修所))

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網掛け部分であることが分かります。そこで、我が国の政策としては、対米自動車輸出を抑えるため、自動車輸出の自主規制策をとったわけです。

このように行政が操作できる要因をモデルにいかに関与できるかが重要なポイントになります。

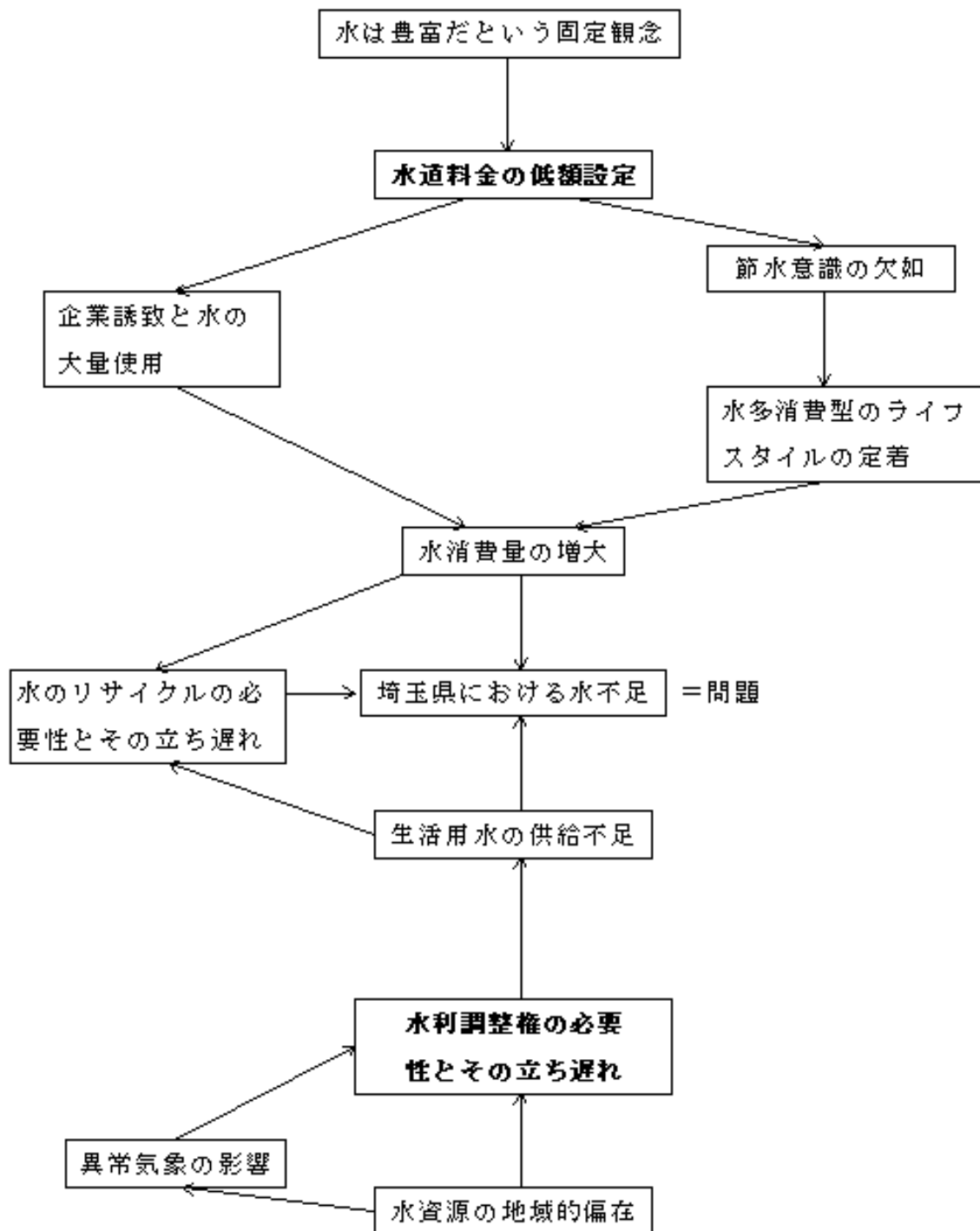
【参考文献】

『政策形成マニュアル』（愛媛県研修所）

『自治体職員の問題解決プロセス』伊藤介一編著（学陽書房）

【 具体 例】

ここでは、埼玉県における水不足を問題として作成したロジックマップを紹介します。



(平成8年度自治研修協議会研究会資料から作成)

ここでは、「水道料金の低額設定」と「水利調整権の必要性とその立ち遅れ」が行政の操作可能な要因と言えます。したがって、実際の政策案の作成に当たっては、行政が操作可能なこの部分をさらに細かく分析していくことになります。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
チェックリスト法	政策案の検討・選定	35

【概 要】

アイデアは過去の知識や経験の解体結合により生まれてくることが多いですが、この解体結合の仕方をさらに細かく分析したリストがあると便利です。チェックリスト法は、アイデアを考える際に発想のヒントとなる視点をリストにしておき、それに従いアイデアを出していく手法です。

政策案の作成の際、これを利用すると、視点を広げたり、変更したりするなど様々な視点から考えていくことができ大変有効です。

このような発想のためのチェックリストは、BS法の創始者オズボーンのチェックリストが最も有名です。

【特 徴】

チェックリストというのは、物事を考えるときに、漏れがないように一つずつチェックしていくための一覧表のことを指すのは御承知のとおりです。世の中には目的に応じて様々なチェックリストがありますが、一般的には、ミスや漏れを防ぐための消極的なものと考えられています。

しかし、政策形成におけるチェックリストは、政策案づくりのための新たな視点や発想を促す積極的なものとしてとらえてください。アイデアを出す視点をあらかじめたくさん挙げてリストにしておき、それらの一つひとつの視点で考えてみることにより、従来見過ごしていた事柄や新たな発想が得られることがあります。

【利用手順】

①リストを準備する。

政策案作成のために適した発想リストを探すか、自分で作る必要があります。

テーマに応じて過去の成功事例や先進事例を集めるとともに、他の政策分野にも関心を広げて、自分なりに発想の視点を整理分析してリスト化します。一から全部作るのは大変手間がかかるので、既存のものをテーマに合わせて改良するのが効率的です。

②アイデアを考える。

用意したリストに従い、アイデアを考えます。ただ、漫然とリストを見ているだけではなかなか良いアイデアは生まれません。そこで、テーマに関する既存の概念を打ち破るような大胆な発想をしてみてください。

【参考文献】

『問題解決手法の知識』高橋誠（日本経済新聞社）

『思考技術としての発想法』中村芳樹（海文堂）

【具 体 例】

オズボーンは発想力を伸ばすための手段として、9つのポイントから成るチェックリストを作っていますので紹介します。

＜オズボーンの発想チェックリスト＞

①ほかに使いみちはないか

- ・新しい使いみちはないか。
- ・新しい使い方をするには、どのように修正したらよいか。

②ほかからアイデアは借りられないか

- ・これに似たものはないか。
- ・ほかのアイデアが借りられないか。
- ・何か（誰か）のマネができないか。

③変えたらどうか

- ・新しく変えてみたらどうか。
- ・意味（色彩、動作、音、匂い、形、型）を変えたらどうか。

④拡大したらどうか

- ・もっと回数（時間）を増やしたらどうか。
- ・ほかの価値（部分）を付け加えたらどうか。
- ・もっと強く（高く、長く、多く）したらどうか。
- ・何か付け加えたらどうか。
- ・掛け合わせたらどうか。

⑤縮小したらどうか

- ・もっと小さく（短く、低く、薄く、軽く、分割）したらどうか。
- ・何か減らしたらどうか。

⑥代用したらどうか

- ・ほかの人（もの、方法、順序、場所、成分、材料、動力）にしたらどうか。

⑦入れ替えたらどうか

- ・要素（原因と結果）を入れ替えたらどうか。
- ・他の（型、レイアウト、順序）にしたらどうか。
- ・日程（ペース）を変えたらどうか。

⑧逆にしたらどうか

- ・上と下（表と裏、前と後、右と左、主体と客体、役割）を逆にしたらどうか。

⑨組み合わせたらどうか

- ・混合、組み合わせ、組み立てたらどうか。
- ・目的（対象、アイディア、ユニット）を組み合わせたらどうか。

御覧のように、このチェックリストは製品づくりのための発想をするのに向いており、政策案の作成のようなソフト面での発想リストとしてそのまま使うことはできません。

発想のためのチェックリストは、対象や場面に応じて、試行錯誤を重ねつつ最終的には自分に最も適したものを作らなくてはなりません。そのためには、自分が発想する時に用いる考え方をすべて洗い出し、これに他の人の考え方を付け加えるなどしながら作ることが必要です。

なお、上のチェックリストでいうと①や②に近いのですが、他の政策分野で成功した事例を新たな政策づくりに応用していくことも有効です。その場合、他の分野の政策の特徴をリストアップしたチェックリストを用意しておくことになります。ちなみに具体例を次に挙げておきます。

★ 地域交通事業の再建、存続策

経営が悪化している地域の交通事業の再建、存続に関して、自然保護の分野で採用されているナショナルトラスト※の考え方を借りてみる。例えば交通事業会社の株式を地域住民が購入する。

※ナショナルトラスト・・・無秩序な開発から自然環境や歴史的環境が破壊されるのを未然に防ぐため、広く住民から寄付金を募って土地などを買取り、自然環境や歴史的環境を保存管理する運動

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
N M 法	政策案の検討・選定	3 5

【概 要】

創造工学研究所所長であった中山正和氏が考案した類比（アナロジー）による発想法です。我が国では、B S 法、K J 法、チェックリスト法に次いで使用されていると言われています。「類比（アナロジー）による」というのは、何かとテーマを結びつけながら、発想をしていくということです。

N M 法の考え方というのは、『アイデアは既得の知識の組み合わせである。この既得の知識を忘却の彼方から引き出すことがアイデアを出すには必要である。そこで頭の中におき忘れられている重要な記憶の検索、すなわち「記憶の空間」で情報収集する。そのために「直接役に立つ情報」「一見関係ないが何かありそうな情報」「ついでに集まった情報」を収集し、その中から問題と本質を同じくするアナロジーを求め、アイデアを抽出する』（中山正和「発想の理論」）というものです。

基本的にN M 法は、発想のために用いる方法であり、問題点の洗い出しにはあまり向いていません。私たちが、解決策を考えるに当たってアイデアを必要とするケースはたくさんあります。解決策を考えるとき、他県、近隣市町村の事例を参考にしますが、埼玉県だったら埼玉県らしさ（埼玉方式）、あるいは川越市だったら川越市らしさ（川越方式）といった独自性を持った解決策を打ち出したい、そう思うことがみなさんにもあるはずです。そういう場合にN M 法は役に立つのではないのでしょうか。また、B S 法をやっていて、どうしてもアイデアが出ない場合などにも有効だと思います。ここではN M 法の中のひとつの手法について御紹介します。

【手 順】

①テーマの設定：	できるだけ具体的なものがよい。 ※例えば、「子育て情報の提供の充実」
②キーワードの設定： KW (Key Word)	テーマの本質を表すもので、形容詞等のキーワードを設定するとよい。ポジティブなもの、理想像を表す語を設定するとよい。 ※事例では、「安心」に設定。
③連想： QA (Question Analogy)	キーワード「安心」から「何を連想するか」病院、交番とか物を連想するとよい。
④連想の背景を探る： QB (Question Background)	連想のひとつに対して、「そこでは何が起きているか」「どうなっているか」を想定する。
⑤連想の背景がテーマに持つ意味： QC (Question Conception)	B S 法の要領でテーマと④のQ B を結び付けながらアイデアを出す。 (連想の背景が「テーマ」に対してどういう意味を持つか考える。)
⑥解決案の作成：	出たアイデアをK J 法の要領でまとめる。

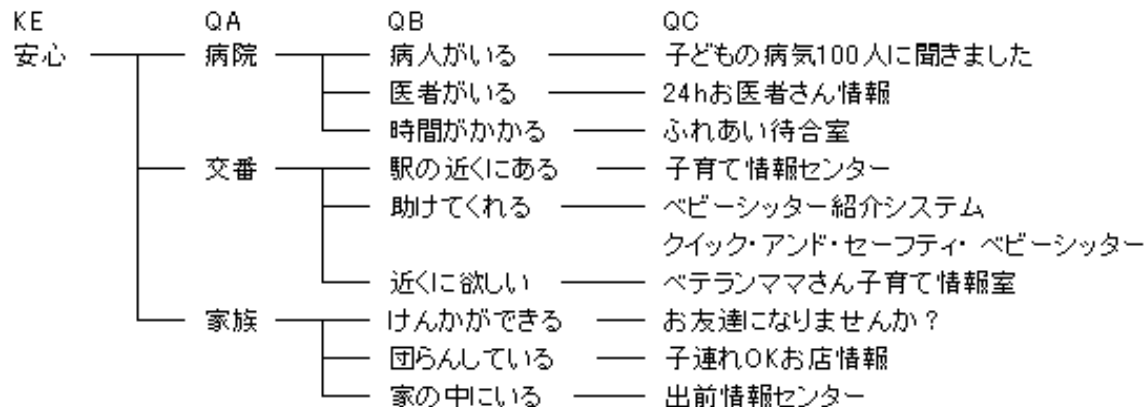
【参考文献】

『N M 法のすべて』中山正和（産業能率短期大学出版部）
『政策形成の手引き』（千葉県企画部企画課政策班）

【具体例】

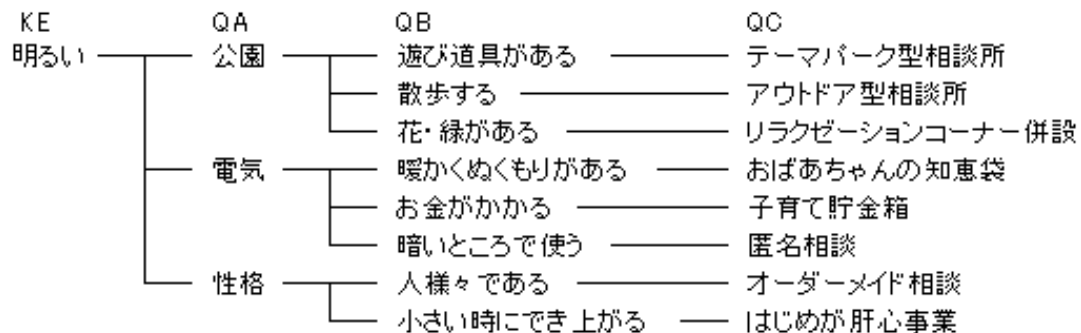
それでは、実際に前ページ①～⑥までの手順で政策案を考えてみることにしましょう。

事例1 子育て情報の提供の充実化



事業名	ベテランママさん子育て情報室
目的	家の近くで、気軽に子育て情報が得られるようにする
主体	子育てを終えた女性、保育士・幼稚園教師の経験者
対象	子育て情報を必要とする子育て中の人
手段	・ベテランママさんに行政からの子育て情報を提供する ・場所の提供に対し支援する

事例2 子育て相談の充実



事業名	テーマパーク型子育て相談所
目的	楽しく遊びながら相談できる場の提供
主体	民間企業
対象	子育ての相談をしたい子育て中の人（男女）及びその子ども
手段	税制上の優遇等の支援により、民間企業がビジネス参入できるようにする。

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
工程表(ガントチャート)	政策の実施	4 1

【概 要】

工程表（ガントチャート）は、工程と作業を時間的に配分する日程計画で、事業や作業の進度を管理し、統制するのに有効な手法です。元々、生産工場において、①納期と数量、②製造コスト、③品質、を満足させるために、経済的にかつ能率的に生産活動を行うよう計画を立て、進捗を計り、管理する活動に用いられていました。

政策の実施過程の場面では、一体化した政策体系の下で、工程表を使用し、それぞれの施策の推進を可視的に管理・統制する必要があります。グループで使用すると、お互いの進捗状況がよく分かるだけでなく、各自の責任感や参加意識を高めることができます。また、個人でも、普段の業務の中でスケジュールを立てる際、大いに役立ちますので活用するとよいでしょう。

なお、進行管理を図る手法には、この他にもダイアグラムやP E R T、プロセス・チャートなどがあります。

【特 徴】

工程表は事業（生産）のプロセスを直接的に管理し、その達成コストを最低量にすることを目的とします。その際、以下の視点から作成されます。

- | | |
|-----------------------|-----------------------------|
| (1)何が生産（達成）されるべきか | What is to be made. |
| (2)何から生産（達成）されるべきか | From What it is to be made. |
| (3)どこで生産（達成）されるべきか | Where it is to be made. |
| (4)どんな方法で生産（達成）されるべきか | How it is to be made. |
| (5)いつ生産（達成）されるべきか | When it is to be made. |
- （＊ L.P.Alford による定義）

【利用手順】

①統制項目を記入する。

日程計画の横項目（行）を、対象別に区分けします。例えば、各職場別、各担当者別、各活動事業別、各管内地域別、各成果品別というように、時間で統制すべき内容を細分し、これを相互関連をもたせながら記入します。

②計画（実施）期間を設定する。

縦項目（列）には、作業工程が全体的に見わたせるよう、一定時間（日、週、月、年）を設定します。

③作業量の表示

日（週、月、年）単位に区切られた空間に、実際作業量をやや太い線の長さで引きます。ついでに、線の左上に計画作業量を記入しておくことで進捗度が確認できます。

【参考文献】

- 『T Q Cの実務』土屋敏明（中央経済社）
『ガントの図表と生産統制の方法』山本純一（甲南大学経営学会）
『第3版 品質管理入門』石川馨（日科技連）

【具 体 例】

ここでは、地方公共団体の総合計画策定過程の一例を紹介します（各職場別の例）。

第○次総合5ヵ年計画策定作業スケジュール
（平成○年度～平成○年度）

		4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
		I	II	III		IV		V			VI		VII
全体の流れ		策 定 方針の 決 定	計 画 骨 子 の 作 成	メ イン テ ー マ の 設 定 (各種調査の実施)		計 画 原 案 の 作 成		計 画 原 案 の 修 正 (現況と課題のまとめ)			計 画 原 案 の 確 定		計 画 決 定
			臨時議会	定例議会		定例議会				定例議会		定例議会	
庁	策定委員会 (部長 名) 座長:企画部長	▲ 策定方針 確認		(組織長会議に併せて開催)				▲ 計画原案 を諮る	(組織長会議に併せて開催)			▲ 計画原案 を諮る	
	連絡委員会 (課長 名) 座長:企画課長	▲ 策定方針 確認	▲ 計画骨子案確認					▲ 計画原案 を諮る				▲ 計画原案 を確認	
	策定作業班 (主査 名)		▲ 編成 視察	▲ メ イン テ ー マ の 設 定	▲ 分野別課題研究	▲ 現況/課題のまとめ							
内 組 織	事務局(企画課)	▲ 前期計画の評価			▲ 計画原案作成(施策体系/計画方向)			▲ 計画原案修正(現況/課題/計画)			▲ 計画原案確定(計画)		▲ 計画案 首長決裁
		▲ 計画骨子案作成					▲ 実施計画原案の作成(○年度予算要求/査定)						
		▲ 計画事業調査 (ヒアリング)					▲ 基礎指標作成(人口/財政)						
市 民 参 加	(コンサルタント)	▲ 業者 選定	▲ 社会・経済状況分析	▲ 計画目標の指標作成		▲ 庁内 まちづくり 懇談会(専門家)							
			▲ 個別計画の整理										
			▲ 職業意識調査(調査表作成/集計/まとめ)										
市 民 参 加	総合計画審議会		▲ 策定方針の報告					▲ 計画原案 を諮る					▲ 計画案 報告
	市民意向調査		▲ 調査票 作成	▲ 送付	▲ 回収	▲ 集 計 / ま と め		▲ 報告書 作成					
	その他								▲ 地域 説明会	▲ 広報特集号(意見収集) (計画原案の提示)			

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
ロジックモデル	政策案の検討・選定	4、5

【概 要】

近年、国や自治体ではE B P Mを進める動きが盛んになっています。E B P Mとは、Evidence-Based Policy Making の略で、「証拠に基づく政策立案」「根拠に基づく政策立案」「エビデンスに基づく政策立案」と訳されます。E B P Mの前提として、ロジックモデルを明らかにすることが重要であるとされています。

ロジックモデルとは、施策における目的と行政の活動の結びつきをわかりやすく図示したものであり、行政の活動が最終的な成果につながるまでの因果関係を論理的に図式化したものです。

ロジックモデルを策定することは、事前又は事後的に施策の設計上の欠陥や問題点を発見すること、インパクト評価等の他のプログラム評価を実施する際の準備、施策を効果的かつ論理的に立案する等の意義があります。

【特 徴】

次に示したとおり、ロジックモデルの構成要素は、投入、活動、産出、直接効果、中間成果、最終成果という6つの項目があります。これは、行政組織がある目的を達成するために、何らかの資源を投入して事業等の活動を行い、その活動が何らかの産出や成果（直接成果、中間成果）を生み出し、最終的に目的を達成するまでの過程を模式的に想定して、その過程をいくつかの要素に分解して示したものです。これらの要素が各段階を経て因果関係を持つものとして想定されています。

ロジックモデルを作成することで、政策検証過程の可視化と枠組の統一が図れます。行政活動の実施によってどのような成果が見込まれるかというロードマップを可視化することは、戦略的に政策を考えることに貢献するだけでなく、行政が住民に対して説明責任を果たすという意味においても有効です。

【ロジックモデルの構成要素】

①投入 (インプット)	②活動 (アクティビティ)	③産出 (アウトプット)	④成果 (アウトカム)		
			直接成果	中間成果	最終成果
一連の活動を実施するために必要な投入資源	問題に対処するために実施する具体的活動	活動が完了した時に活動が実施されたことを示す事実	活動完了後、比較的すぐに期待される変化	活動完了後、一定の期間後に期待される変化	最終的に実現を目指す状態

(例)「駅前の放置自転車対策」

・自転車整理員費用 (募集費、給与)	・行政が自転車整理員を派遣する	・整理員が自転車撤去作業を実施する	・放置自転車が撤去される	・放置自転車が減少する	・歩行者の通路、安全が確保される
・自転車搬送用車両の手配					
・職員(巡回要員)	・行政が職員を駅前に派遣する	・職員が駅前の巡回を実施する	・自転車の放置が抑制される		
・駐輪場整備費	・行政が駐輪場を整備する	・駐輪可能台数が増加する	・駐輪場の利用が増加する		
・駐輪場用地の確保					

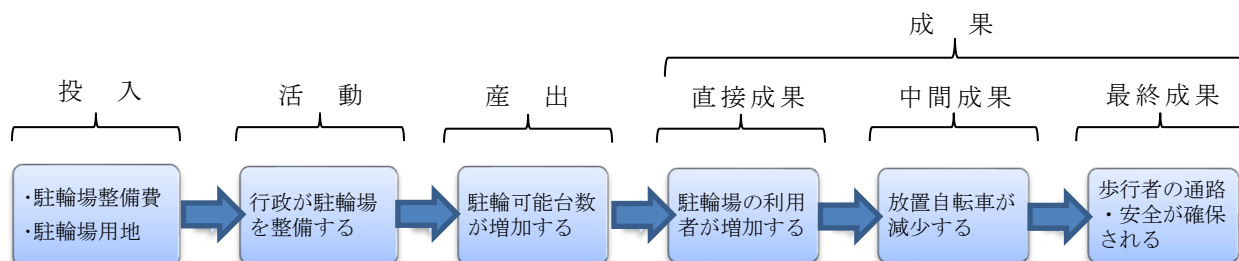
【事 例】

具体的な事業を基にロジックモデルの作り方を紹介します。

事例 1 「単線フローチャート型」

下の図は前頁の「駅前の放置自転車対策」施策の中で「駐輪場の整備」という事業に関連するものだけを取り出して、左から右に並べたものです。

左側に投入や活動、産出を配置し、右側に成果（直接効果、中間成果、最終成果）を配置し、左から右に向かって因果関係が働くように図式化するのが一般的です。各要素間の因果関係を起点から結果までを順をたどってつながるように作成します。



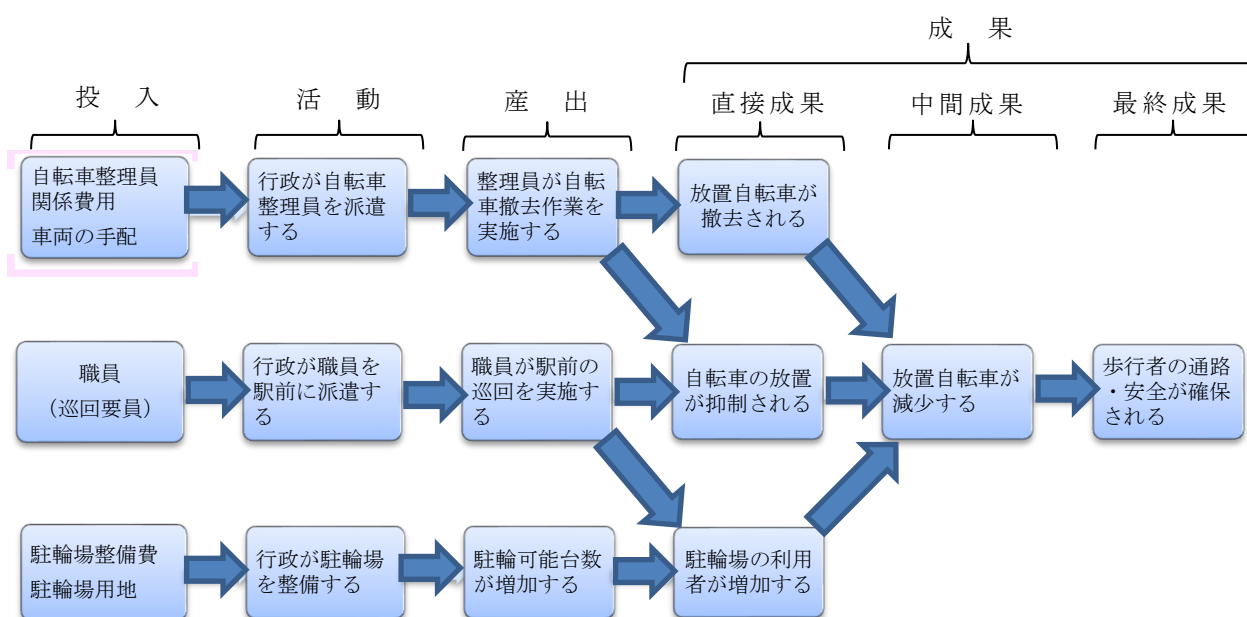
事例 2 「複線フローチャート型」

下の図は前頁の「駅前の放置自転車対策」施策（複数の事業）についてロジックモデルを作成したものです。

1 つ目の作り方は、事例 1 の「単線フローチャート型」と同様に左側の投入や活動を最初に設定し、次に産出、直接成果、中間成果、最終成果という順序で因果関係の起点から結果までを順にたどって作成します。事業内容、事業同士の関係性や施策の目指す最終成果について明確なイメージがないとこの方法でロジックモデルを作成することは困難です。

2 つ目の作り方は、右から左へとロジックモデルを作成する方法です。最初に最終成果を設定し、その後、因果関係の連鎖を上流方向にたどって中間成果、直接成果、産出、活動、投入の順に設定していく方法です。

3 つ目の作り方は、左から右へ、あるいは右から左へという一方向ではなく、両方の方向を併用してロジックモデルを作成する方法です。ロジックモデルの因果関係を上流→下流と下流→上流という両方向から同時並行的にたどることでロジックモデルを完成させます。

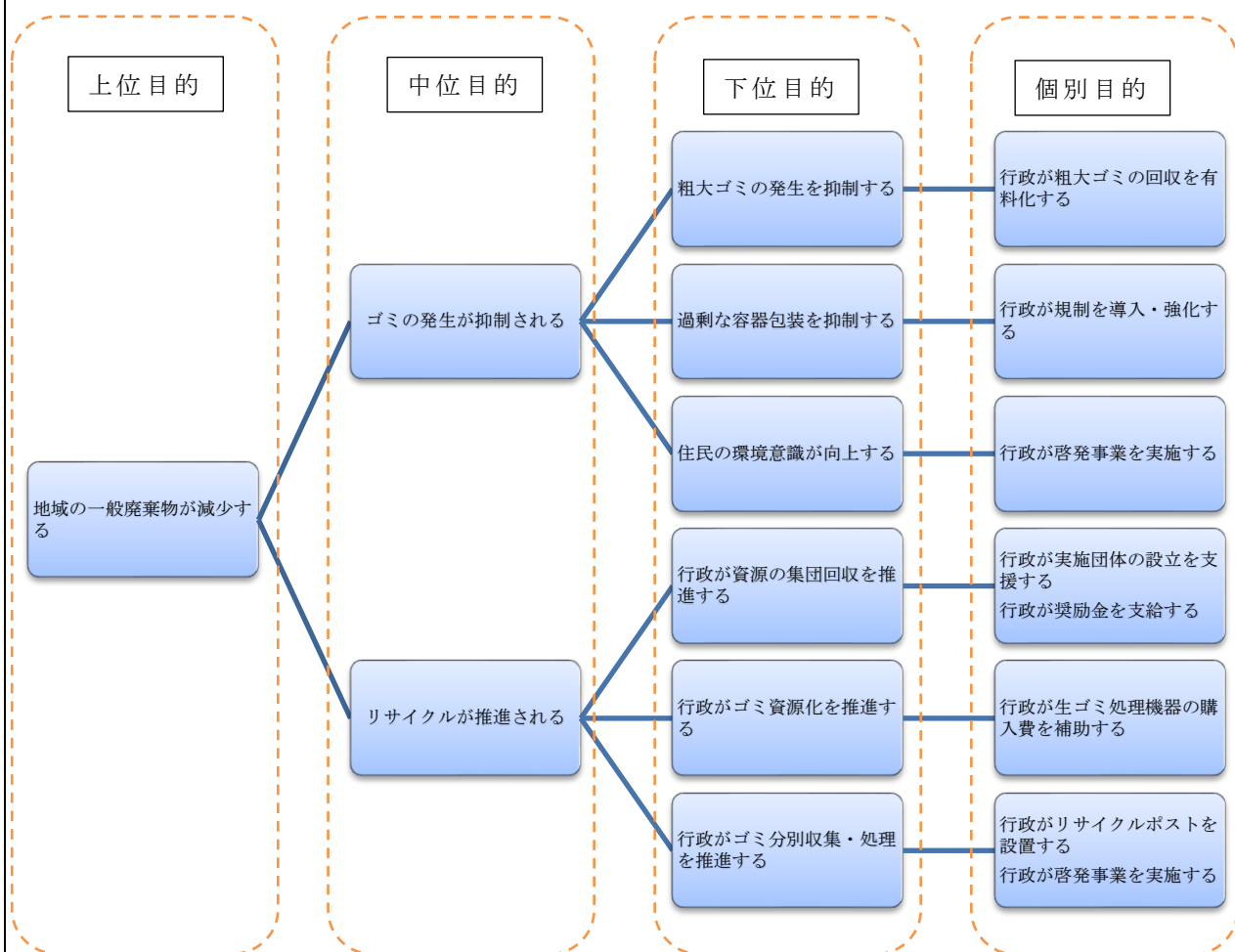


事例 3 「体系図型」

下図は「地域の一般廃棄物対策」という施策を例に体系図型のロジックモデルを示しています。

体系図型のロジックモデルは、図示される要素が上位目的、中位目的、下位目的、個別目的という名称に分類されており、目的と手段の関係に着目して構成されます。これは上位の目的とこれを達成するための手段（下位の目的）が連鎖する関係を体系図化したものです。

施策の目的から事業をとらえることで、その事業を実施することが妥当なのか、改善する余地はあるかといった視点で考えられます。既存事業の既成事実化を避けて、上位目的から順に説き起こして、目的を達成するために最適な手段を導くことが可能になります。



【参考文献】

『エビデンスに基づく自治体政策入門ーロジックモデルの作り方・活かし方』佐藤徹（公職研）
『EBPM[エビデンス(証拠・根拠)に基づく政策立案]とは何か』小倉将信（中央公論事業出版）

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
デザイン思考	政策案の検討・選定	34～38

【概 要】

デザイン思考とはサービスを利用する利用者の一連の行動に着目し、サービス全体を設計する考え方です。利用者中心の行政サービス改革を徹底し、利用者から見て一連のサービス全体が、すぐ使えて、簡単で、便利な行政サービスを追求していくものです。

政策案を検討する際にこのデザイン思考を取り入れ、利用者（住民）目線で行政サービスを考えたり、改善していくことが重要です。

（イメージ）

利用者の一連の行動に着目する



デザイン思考では、利用者の一連の行動に着目し、サービスを利用しようとした背景、利用までの過程など、利用者の心理や行動等を含めた体験全体が最良となるようサービス全体を設計していきます。

【デザイン思考のアプローチ】

デザイン思考では、提供者（行政）の視点ではなく、利用者の視点に立って、何が必要なのかを考えることが重要です。そのためには利用者の「ニーズ」や「痛み」を知ることから始まります。利用者の経験を追体験し、可視化することで真の課題やニーズを探るというアプローチが有効です。

さらに、試行錯誤と軌道修正を繰り返しながら、提供されているサービスの内容、品質が継続的に改善され、向上するような状態を実現していくというアプローチも求められています。

【政府のサービス設計12箇条】

利用者中心の行政サービスを提供するために必要となるノウハウを「サービス設計12箇条」として紹介します。それぞれのルールの内容は、「デジタル・ガバメント推進方針」（平成29年5月30日、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議決定）に盛り込まれたサービスデザイン思考を具体化したものであり、これまでのデジタル化・業務改革（BPR）の取組から得られたノウハウをベースとしつつ、サービス改革に関する国際的な動向を取り入れたものです。

サービス設計12箇条

- 第1条 利用者のニーズから出発する
- 第2条 事実を詳細に把握する
- 第3条 エンドツーエンドで考える
- 第4条 全ての関係者に気を配る
- 第5条 サービスはシンプルにする
- 第6条 デジタル技術を活用し、サービスの価値を高める

- 第7条 利用者の日常体験に溶け込む
- 第8条 自分で作りすぎない
- 第9条 オープンにサービスを作る
- 第10条 何度も繰り返す
- 第11条 一遍にやらず、一貫してやる
- 第12条 情報システムではなくサービスを作る

【参考資料】

『デジタル・ガバメント推進方針』平成29年5月30日決定（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部・官民データ活用推進戦略会議）
『デジタル・ガバメント実行計画』令和2年12月25日改定（閣議決定）

手 法 名	主 な 適 用 段 階	本編関連ページ
B P M N (ビジネスモデリング表記法)	政策案の検討・選定	3 4 ～ 3 8

【概 要】

B P M Nとは、Business Process Model and Notation の略で、ビジネスプロセスモデリング表記法と訳されます。米国の非営利の標準化団体であるOMG（Object Management Group）により開発された表記法でISO19510として国際標準となっています。

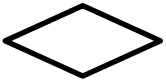
B P M Nは、計画された業務プロセスの手順を最初から最後までフローとして描画する手法です。「○」「→」などの記号を用いて業務フローを図式化、可視化するため、誰もが直感的にわかりやすいというメリットがあります。B P M Nで書かれた業務フローは誰が読んでも同じ意味として伝わるため、情報システム担当者だけでなく、業務担当者や経営層でも理解できる標準化された共通言語として使用できます。

【特 徴】

項目	内容
国際標準である (ISO19510)	調達において中立・公平性が確保できる。広く流通し、将来性の確保が期待され、作成した業務フローを長期間活用できる。
業務担当者でも容易に理解可能	システムの操作フローを中心に記載する方法ではなく、人の動きを含めた表現が可能のため、非システム系の者でも利用が容易である。
作成支援ソフトの充実により 作成労力の抑制が可能	有料無料の作成支援ソフトなどが多くあり、作成労力を抑制することが可能である。
目的に応じて表記の粒度 を分けることが可能	使用目的や主体に応じて表記の粒度を分けることが可能であるため、幹部職員が業務の全体像を把握した上で業務分析を行ったり、現場の担当者が業務のシステム化の詳細検討を行うことが一連の記法の中で実施可能である。
システム開発工程との連続性	作成支援ソフトを使うことで、作成した業務フローからプログラムソースコードを生成できる。このことにより開発の省力化を図ることが可能になり、実装までの期間短縮につながる。

【B P M Nの記号】

B P M Nでは、以下の記号などを使って表記します。（代表的なものを紹介します）

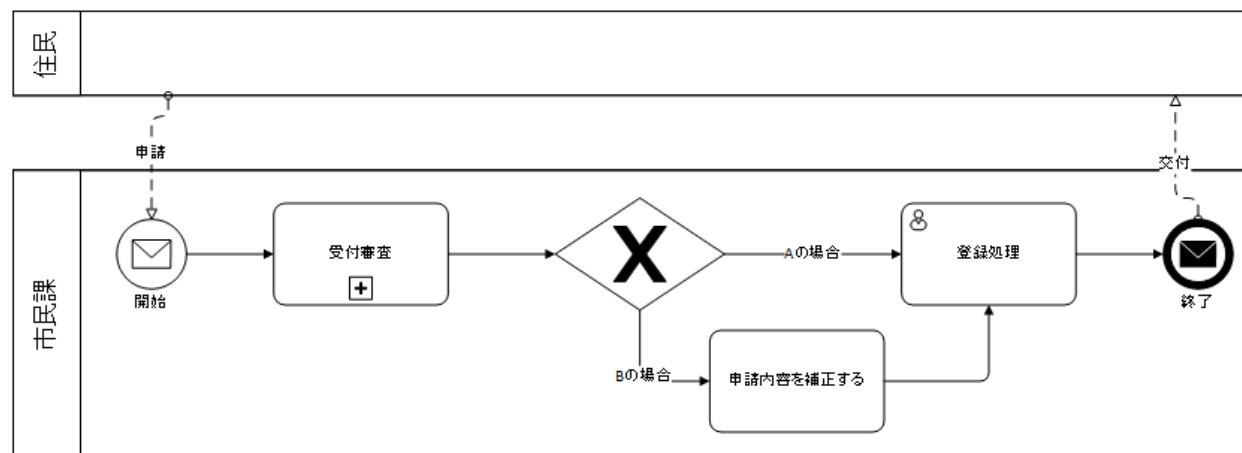
① イベント		円で表し、何らかの事象の発生を示す。開始、中間、終了等がある。処理のきっかけや結果を表す。
② アクティビティ		角を丸めた四角形で表し、実施すべき作業を示す。タスクとサブプロセスに分けられ、サブプロセスには底辺にプラス記号を付ける。
③ ゲートウェイ		菱形で表し、条件やイベントに基づき何らかの判断を示す。業務フローの分岐と結合にも使われる。
④ シーケンスフロー		実線矢印で表し、アクティビティの実施される順序を示す。条件付きフローやデフォルトのフローを示す場合もある。
⑤ メッセージフロー		点線矢印で表し、プールを跨いでメッセージのやり取りがあることを示す際に使用する。

※プール…プロセスの主要な参加者、組織や部署でグルーピングされた要素

【具体例】

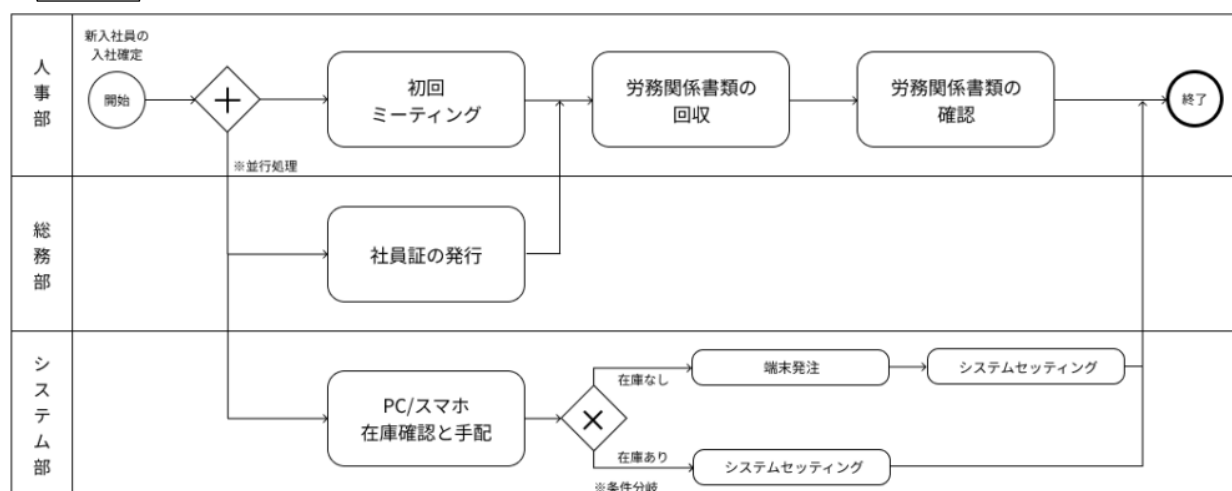
下の図1は、住民からの住民票の写しの交付申請に基づき、市民課が住民票の写しを交付するまでの業務フローをBPMNで簡単に示した例です。

図1



下の図2は新入社員の入社確定からの各部署（人事、総務、システム）での業務フローをBPMNで簡単に示した例です。

図2



【参考資料】

『地方公共団体の情報システム調達における機能要件の表記方法に関する調査研究』平成27年3月（地方公共団体情報システム機構）

『地方公共団体における基幹業務システムの標準仕様における業務フローについて』令和3年1月（デジタル庁）

一般社団法人BPMコンソーシアム ホームページ <https://bpm-consortium.or.jp/bpmn/>（令和4年10月31日アクセス）

kaizen penguin ホームページ <https://kaizen-penguin.com/about-bpmn-9771/>（令和4年11月16日アクセス）

参 考 文 献

本書の作成に当たり、特に参考にした文献を紹介します。皆さんにも大変参考になると思いますので、是非ご活用ください。

- 『公共政策の基礎』宮嶋勝著・編(東京工業大学社会工学科宮嶋研究室、1994)
『実践・政策研究入門』(愛媛県研修所、1995)
『自治体政策学入門』佐々木信夫著(ぎょうせい、1996)
『政策研究のすすめ－職員の政策形成能力向上のために』(埼玉県自治研修センター、1997)
『政策形成と地域経営』阿部孝夫(学陽書房、1998)
『コンサルティング能力』佐々木直彦(日本能率協会マネジメントセンター、1998)
『政策形成研修マニュアル』(自治研修協議会関東部会専門研究委員会、1998)
『政策評価の方法とシステムについて』(埼玉県自治研修センター、1999)
『戦略的政策形成』川端大二・太田和紀・上子秋生著(公務研修協議会、2000)
『政策形成の本質』真山達志著(成文堂、2001)
『政策形成ハンドブック』(愛媛県研修所、2002)
『愛知県市町村政策形成研究会報告書』(愛知県総務部市町村課、2002)
『自治体再生戦略』上山信一・伊関友伸著(日本評論社、2003)
『世界の行政改革 21 世紀型政府のグローバル・スタンダード』経済協力開発機構(OECD)編著(明石書店、2006)
『自治体の政策創造』青山侑著(三省堂、2007)
『変化に挑戦する自治体－希望の自治体行政学－』大森彌著(第一法規、2008)
『自治体政策法務』田村泰俊・千葉実・吉田勉編著(八千代出版、2009)
『職員研修ハンドブック 2009』埼玉県総務部人事課編集(埼玉県、2009)
『政策立案の技法－問題解決を「成果」に結び付ける 8 つのステップ－』
ユージン・バーダック著、白石賢司・鍋島学・南津和弘訳(東洋経済新報社、2012)
『自治体の政策形成マネジメント入門』矢代隆嗣(公人の友社、2017)
『EBPM(エビデンス(証拠・根拠)に基づく政策立案)とは何か』小倉將信著(中央公論事業出版、2020)
『EBPM の経済学 エビデンスを重視した政策立案』大橋弘編著(東京大学出版会、2020)
『エビデンスに基づく自治体政策入門』佐藤徹編著(公職研、2021)

また、問題を発見したり解決策を検討したりするに当たり、参考になる雑誌、論文集等を紹介します。

- | | |
|------------|-------------------------|
| 『月刊ガバナンス』 | (ぎょうせい) |
| 『自治研究』 | (自治研究編集部編 第一法規) |
| 『自治実務セミナー』 | (自治実務セミナー編集部編 第一法規) |
| 『月刊地域開発』 | (一般財団法人日本地域開発センター) |
| 『月刊地方自治』 | (地方自治制度研究会編 りょうせい) |
| 『自治体法務研究』 | (一般財団法人地方自治研究機構編 りょうせい) |
| 『月刊都市問題』 | (公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所) |
| 『政策情報かわさき』 | (川崎市総合企画局自治推進部) |
| 『日経グローバル』 | (日本経済新聞社産業地域研究所) |

彩の国さいたま人づくり広域連合は、

地方が主役となる分権時代の「人づくり」を目指して、埼玉県と県内全市町村が設立した地方自治法に基づく『広域連合』（特別地方公共団体）です。「人材開発事業」「人材交流事業」「人材確保事業」を3本柱として事業を展開しています。

このうち「人材開発事業」としては、県、市町村職員を対象に、その職位に応じた能力を養成する「階層別基本研修」や職員自らが様々な課題への対応能力を高める「階層別選択研修」などを実施しております。

特に、県職員と市町村職員が共に学ぶ共同研修等を行うことにより、県内自治体職員の相互啓発や人的ネットワークの形成に努めています。

当広域連合は県内自治体職員の皆さんの能力開発の場ですので、積極的に御活用ください。

政策形成の手引

令和4年11月発行

企画編集・発行

彩の国さいたま人づくり広域連合

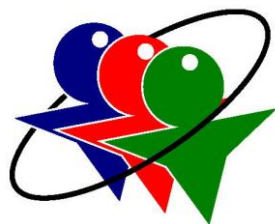
事務局 政策管理部 企画・政策研究担当

〒331-0804 埼玉県さいたま市北区土呂町2-24-1

TEL: 048-664-6685 / FAX: 048-664-6667

URL: <http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/seisaku.htm>

無断転載禁止



真の地方自治の確立に必要な自治体職員の人材開発、
人材交流、人材確保の3本柱をイメージした広域連合章です。