

# Development Bank of Japan Inc.

日本政策投資銀行 地域振興部

## 地域調査研究

自治体経営と政策力の強化

—「縦横（タテヨコ）」の点を線にする—

Vol.5  
2009/2

本誌の内容や意見は、執筆者個人に属するものであり、株式会社日本政策投資銀行あるいは同地域振興部の公式見解を示すものではない。

# 自治体経営と政策力の強化

## —「縦横(タテヨコ)」の点を線にする—

名 取 隆<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 株式会社日本政策投資銀行 地域振興部 企画審議役



## 要 旨

自治体行政を取り巻く社会情勢は大きく変化している。その背景として、日本経済の低成長あるいは安定成長への移行、少子高齢化、グローバル化、地域間格差の拡大そして価値観の多様化という大きな流れがある。同時に、地方分権一括法の施行が重なったことから自治体行政にとって、①行政ニーズの多様化・多発化、②財政悪化、③住民意識の高まり、④地域自立化の要請、という4つの大きな変化が押し寄せている。こうした変化を背景に自治体は政策官庁への脱皮と政策力の強化が喫緊の課題となっている。

ところが、自治体の政策力に関して次のような問題がある。第一に政策構想面での問題である。政策づくりの構想段階において、政策構想を練るための明確な担い手や手法・組織が整備されているのかどうか、という問題である。政策構想段階は、問題の所在を明らかにしてその対策を練るという重要な段階である。政策構想の担当部署と組織及び構想手法が整備されている必要があると考える。第二に政策立案面での問題である。政策の立ち上げ段階において、どの程度、職員参加、住民参加による合意形成のしくみが機能しているのかどうか、という問題である。職員、住民等を巻き込むしくみが十分に浸透していない可能性がある。その場合に、有効な組織あるいは手法をあきらかにする必要がある。第三に政策運営面での問題である。自治体の政策の要として根幹をなす総合計画の位置づけが明確で、政策運営後に政策の事後的な検証、改善のプロセスが機能し、新しい政策づくりに活かされているのかどうかという問題である。

以上、現状の自治体の政策形成に関する3つの問題を提示した。これらの問題は2つの切り口から整理することができるものと思われる。第一の切り口は、情報の縦の流れの分断という問題である。仮に地域の方向性に関する上位の明確なビジョン・理念がなく、また総合計画と下位の個別事業とのつながりと整合性を欠き、予算と組織の裏付けのない政策ばかりということになると、それは施策体系に一貫性が欠如しているといわなければならない。その場合、PDCAサイクルは十分に機能できなくなるので、政策改善機能を欠き政策形成は不十分なものとならざるを得ない。それは情報の縦の流れが阻害されて生じる問題とも表現できる。第二の切り口は、情報の横の流れの分断という問題である。これについては政策構想、立ち上げ、政策運営の場において自治体のステイクホルダー（自治体首長・職員、議会、住民、企業、大学・企業等）が分断、あるいは孤立しているために情報と意思疎通が不十分なことである。具体的には横の連絡連携を司る手法や組織が欠如し、ステイクホルダーの意見収集、対話、相互学習が不十分であると合意形成に齟齬が生じ、政策形成上において様々な問題が起きる。例えば、ステイクホルダーによって異なる地域ビジョンが分立し、地域問題・政策課題が見いだされず認識にズレが生じ、ステイクホルダーの間で不満が増加することである。その結果として、政策構想、立ち上げ、運営に齟齬が生じることになる。

上述の問題意識を踏まえて、先行研究の分析結果から、本研究において自治体が政策力を向上させるためには次の条件を満たすことが必要ではないかと考え、仮説として設定する。

(1) 政策の構想段階において、外部人材の活用が有効であり、そのためには庁内シンクタンク的な組織が適していること。

(2) 政策の立ち上げ段階においては、職員参加、住民参加による合意形成機能が重要であり、そのためには企画系部署、庁内プロジェクトチーム（PT）の役割が大きいこと。

(3) 政策運営段階においては、体系的に管理された総合計画と政策の評価・改善のしくみをリンクさせることが重要で、そのためには企画系部署の役割が大きいこと。

上記の仮説を検証するために、政策力の高い4つの市（八王子市、横須賀市、小田原市、三浦市）を選定し、文献調査とインタビューによる事例分析並びにアンケート調査（AHP法）を行った。その結果、以下の検証結果を得た。これらは、自治体が政策力を向上させるための条件として当初に設定した仮説とほぼ矛盾のないものとなった。したがって、これらの条件を満たすことが自治体の政策力向上の条件の一部とみなすことができる。

(1) 政策の構想段階では、首長が自らの政策ビジョンと問題意識に基づいて、イニシアチブとリーダーシップをとることが大事なことと思われる。政策構想を中長期と短期と分けて考えると、庁内シンクタンクは中長期の政策構想を担う柱として、そして首長のブレーン組織として自治体は大いに活用すべきものとする。また、首長の補佐組織としての企画系部署の重要性も一層高まっている。また、短期の政策構想においては、庁内横断組織やプロジェクトチームも効果的である。

中長期的な政策構想における庁内シンクタンクや企画系部署の活用の際の重要なポイントは優秀な外部人材の活用である。外部人材は大学の研究者等に限らず、財務、金融、個別事業の運営等に詳しい金融機関や外部シンクタンク等の有識者を庁内シンクタンクや企画系部署に加え、実践的な応用研究を行うことが必要と思われる。その結果として、庁内シンクタンクや企画系部署は、首長の実質的なブレーンとして大いに有効に活用できよう。

庁内シンクタンクについては独立性、自立性の確保という課題と、庁内シンクタンクを維持するための財源と定員の確保という課題がある。特に中小規模の自治体にとってはこの問題が大きなポイントになると思われる。

(2) 政策の立ち上げ段階においても首長のリーダーシップは重要である。首長のリーダーシップの下で、企画系部署が主導して、庁内外関係者との間のコンセンサスづくりにより、議会等における承認を経て政策のスムーズな決定につなげていくことが大事である。コンセンサスづくりのためには、職員や市民による各種委員会・会議、市民集会、ワークショップなどのコミュニケーション手法が効果的である。

ただし、留意すべきことは合意づくりにおいて、市民委員会、市民会議等の手法が万能ではないことである。個別政策の立ち上げの最終的な判断は、あくまで自治体（特に首長）の責任においてなされることを忘れてはならない。

(3) 政策の運営段階では、企画系部署や庁内シンクタンク等の主導により、PDCAサイクルの機能を活用して、政策運営後に得られた政策効果を再吟味するなどの政策改善活動を行うことが大事である。つまり、施策体系の一貫した総合計画を行政評価システムと意識的にリンクさせて、基本政策、施策、事務事業の進行管理を行い、政策効果を適切に検証し政策改善に結びつけることがポイントとなる。事務事業だけでなく政策、施策とい

う上位レベルまで、目標やアウトカムを基準とした評価を実施すべきであろう。とはいえ、行政評価システムはまだ手法が十分に確立されているとは言い難いという事実にも留意すべきである。財政制約下ではどうしても政策の選択と集中を行わざるを得ない。地域ビジョン・政策や地域住民の要請等に基づいた総合的な政策判断によって、首長が最終的に事業、施策等のスクラップアンドビルドの判断を下さざるを得ない場合もあるものと思われる。

以上の検証結果を総合すると、自治体経営を成功に導くポイントは**縦横(タテヨコ)の点を線にすること**であると結論できる。すなわち、政策形成において従来は分断されていた縦の情報の流れをスムーズにすることによって、縦の点を線に結合することである。縦の情報の流れが線として結ばれば、施策体系が基本政策から個別の事務事業に至るまでビジョン・理念で一貫したつながりと計画性のある、予算と組織に裏付けされやすい政策を展開することができる。同時に、総合計画における政策、施策、事務事業が行政システムとリンクして、着実に進行管理することによってPDC Aサイクル機能を発揮することにより、政策のS&Bと改善を行うことができる。

また、政策形成において従来は分断されていた横（自治体首長・職員、住民等）の情報の流れをスムーズにすること、すなわち横の点を線に結合することが重要である。横の情報の流れが線として結ばれば、政策の構想、立ち上げ、運営の各局面における首長、職員、市民の合意プロセスをふまえて、地域ビジョンの共有化、問題・課題の発見と認識の共有化を行うことができる。その結果、ステイクホルダーの満足度・納得度が向上し、スムーズな政策立ち上げが可能となり、政策改善へもつながることになる。



## 目次

はじめに	1
第1章 問題の所在	
1. 問題意識	2
2. 研究課題	4
第2章 研究内容と研究方法	
1. 政策の定義	8
2. 先行研究	9
3. 仮説と研究方法	16
4. 研究対象	22
第3章 検証	
1. 事例分析	
(1) 八王子市	27
(2) 横須賀市	40
(3) 小田原市	52
(4) 三浦市	61
(5) 事例分析による検証結果のまとめ	72
2. アンケート調査（AHP法）結果の分析	
(1) 概要	75
(2) AHP分析結果	
①構想段階	75
②立ち上げ段階	77
③運営段階	78
(3) まとめ	80
第4章 結論	
1. 前章のまとめ	82
2. 結論	84
おわりに	87
参考文献	88
付属資料	91



## はじめに

自治体のあり方が問われている。国の関与が減り、地域が自ら地域の課題を認識し、独自の政策を立案することが期待されている。一方で、財政逼迫の中で歳出の削減が迫られており、それは公共サービスの縮小という形で住民に影響を与える。行政には収入の天井があり実施可能な行政サービスが限られているため、政策を立案するにしても財政状況の制約を考えながら、政策の取捨選択をせざるを得なくなる。そのため、政策の選択手法や提供した行政サービスに対する住民の評価と納得を得ることが大切になる。

上記の観点から、自治体の政策形成（政策づくり）においては、その手法の巧拙が自治体経営の成功、不成功に直結する。したがって、自治体の政策形成（政策づくり）のプロセスや方策に関する調査研究が求められている。しかし、この種の調査研究は意外に少ない。その理由は、政策形成（政策づくり）という概念の曖昧さ、定量化の難しさ、客観的な分析のなじみにくさなど研究上の困難が多いことがあげられる。本研究もそうした限界を逃れることはできなかった。しかし、いくつかの事例を観察し、若干のアンケート調査を加えることによってできるだけ客観的な分析に努めた。

本研究が、自治体の政策力の強化と自治体経営の向上に関する読者の理解を多少なりとも深めることに貢献することができれば筆者の喜びである。

## 第1章 問題の所在

### 1. 問題意識

自治体行政を取り巻く社会情勢は大きく変化している。背景として、日本経済の低成長あるいは安定成長への移行、少子高齢化、グローバル化、地域間格差の拡大そして価値観の多様化という大きな流れがある。この流れから、①行政ニーズの多様化・多発化、②財政悪化、③住民意識の高まりという変化が生じている。同時に、地方分権一括法の施行から、④地域自立化の要請、という変化が重なった。自治体行政にとってこうした4つの大きな変化が押し寄せており、自治体は政策形成とその遂行に関して従来に比べて多くの対応を迫られている。以下では4つの変化についてコメントを加える。

第一は行政ニーズの多様化・多発化という変化である。従来、行政ニーズは全国共通的でシビル・ミニマムの達成をめざす比較的シンプルなものが多かった。例えば、行政課題の大きなもののひとつは生活に直結する公共施設の整備だった。その場合、行政は定型的な対応で比較的、事足りた。ところが、シビル・ミニマムが満たされると、行政ニーズはハード施設整備だけでなく安全安心、心の豊かさ、いきがいなどのソフト分野に向かうことになった。それらは複雑であり、対応は非定型化せざるを得なくなり、行政は地域毎に異なる独自の対策を求められるようになった。

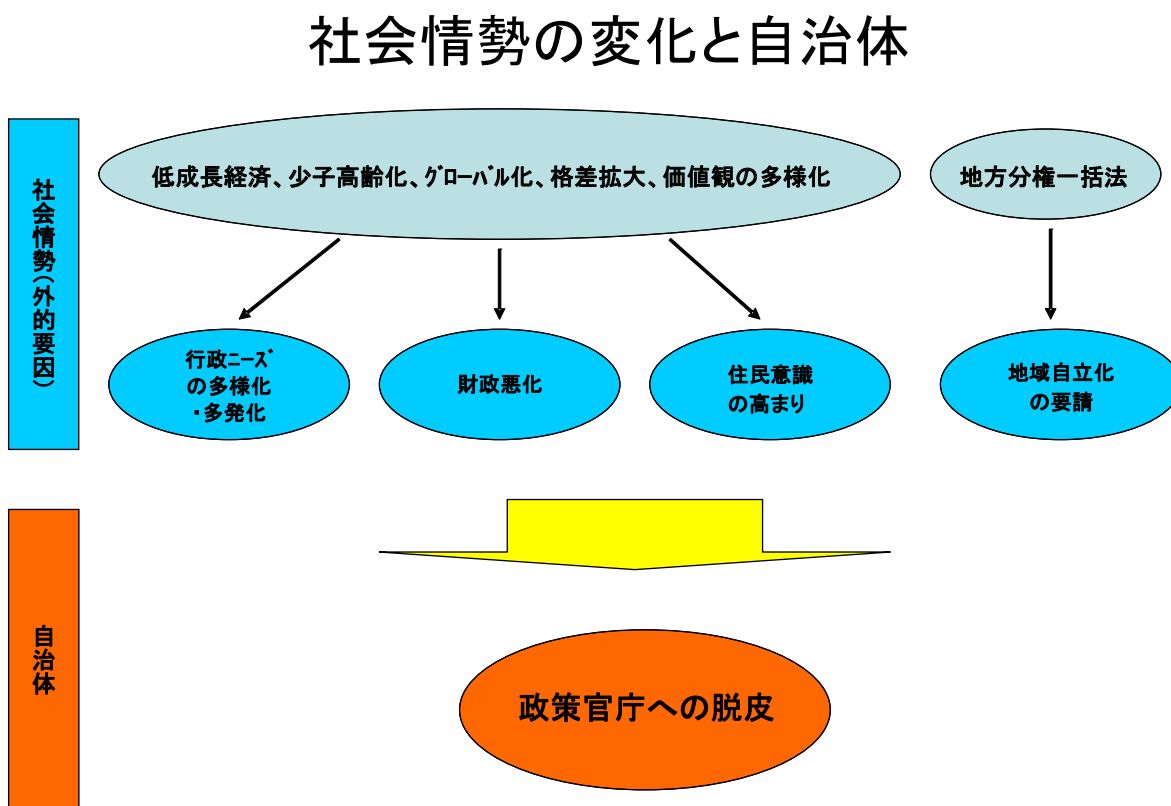
第二は財政悪化という変化である。バブル経済の崩壊後、日本経済は低成長期あるいは安定成長期に移行したとみられることから、税収の高い伸びがもはや期待できなくなっている。そして、国の財政悪化に伴い地方交付税、補助金についても現状の水準以上の金額を期待することはできない。したがって、歳入の伸びは見込めない。一方で、住民ニーズの多様化・多発化により住民ニーズをすべて受け入れるとするならば行政経費は際限なく膨らむおそれもあり、政策と予算の取舍選択をせざるを得なくなっている。

第三は住民意識の高まりという変化である。その内容は3つある。一つめは、財政悪化に伴って住民が納税者の立場から行政を監視する動きが強まっていることである。二つめは、住民は公共サービスの利用者であることから、行政は住民ニーズ（選好）に的確に応えるため効果的な予算配分と執行が求められていることである。そこで住民ニーズの把握が課題となってくる。三つめは、住民はあらゆる政策に利害を持つ関係者（ステイクホルダー）であることから住民の理解と協力が行政上、一層必要とされていることである。こうした住民意識の高まりの代表的なものが市民NPOや市民オンブズマンの活動である。

第四は地域自立化の要請という変化である。従来、国が政策の大枠をつくり、その下で交付金や補助金という形で予算手当もある程度なされ、自治体はそれに沿った政策実務を履行するしくみが主流であった。そのしくみの中では、自治体において自立化の必要性は出にくいという現実があった。しかし、地方分権一括法施行に伴い、そうしたしくみの見直しが行われている。

上述の4つの変化によって地方分権の流れが本格化し、自治体は政策官庁への脱皮を余儀なくされている。従来のように国による政策形成に代わって、自治体が主体となって政策形成を担うことになった。

図表1 問題意識



(出所)筆者作成

図表2 自治体経営の方向性

過去	現在～将来
事業執行中心型自治体経営 金太郎アメ的地域政策 部署縦割り型行政 事業積み上げ型行政 ハード(ハコモノ)重視政策 量充足型行政 財政部局による予算査定時代	戦略型自治体経営 独自の地域政策 横割り(部署横断的)型行政 ビジョン(目標管理)型行政 ソフト重視政策 質整備型行政 庁内、住民の行政評価による 目標管理型予算策定時代

(出所)筆者作成

以上の社会情勢の変化に対応して自治体経営は、従来の「事業執行中心型自治体経営」から「戦略型自治体経営」への移行が求められている。その具体的な内容は次の通りである。

第一は、従来の金太郎アメ的地域政策から独自の地域政策への移行が必要なことである。全国一律の定型的な政策では地域の実状にそぐわず、地域の人口構成、産業構成、就業構成などに合わせた地域独自の政策づくりが期待されている。

第二に、部署縦割り型行政から部署横断的な横割り型行政への移行である<sup>1</sup>。従来は、土木、建設、農業、福祉などの機能部署による事業をそのまま積み上げる形の政策で足りていた。それは、ハード（ハコモノ）施設の量を充足するという目的に対しては機能的かつ効率的なしくみだった。しかし、既述の通り行政ニーズの多様化等によって、市民はハード重視政策よりもソフト重視政策を、あるいは量充足型行政よりも質整備型行政を求める傾向にある。例えば、従来のように市民は「〇〇施設」を建設してほしい、という単純な要求だけするのではなく、安全・安心のまちづくり、観光を生かしたまちづくりといったコンセプトを重視した政策を求めるようになってきた。これらの政策は、多くの分野に亘るため必然的に複数の部局に関わることになる。従来縦割り組織のままでは、複数の部局間における庁内調整等に時間がかかるため、こうしたコンセプト重視の高度な政策ニーズを迅速に受け止めることが難しくなっている。

第三は、財政部局による予算査定時代から、庁内及び住民で実施される行政評価による目標管理型予算策定時代への移行である。既述の通り、自治体は財政悪化に伴い政策の選択と集中を余儀なくされていることがその背景にある。予算が限られている中では、全ての政策に予算の割り振りは不可能なので、政策に優先順位をつけて予算を配分することになる。そこで、どのように優先順位づけするのかという理念と方法論が必要となる。従来財政部局による予算査定では住民の納得は得にくい。庁内だけでなく、住民を中心とするステイクホルダーを巻き込んだ行政評価を行うことにより、政策の実績と効果の測定を行う目標管理型のしくみに移行し、予算にメリハリをつけることによって、政策の優先順位づけをする事例が増えている。

以上のように、自治体経営は従来の事業執行中心型自治体経営から、戦略型自治体経営へと移行せざるを得なくなっているため、戦略策定の基礎となる政策力の強化が自治体において喫緊の課題となっている。

なお、牧瀬（2006）は自治体職員研修の現状と課題についてアンケート調査をした<sup>2</sup>。それによれば、2005年度に実施した基本能力についての職員研修において求められているコンテンツの第一位は、「政策形成」である。そして、基本能力について職員研修で重視すべきコンテンツの第一位も、やはり「政策形成」である。こうした調査をみても、自治体における政策力向上の重要性、必要性が分かる。

## 2. 研究課題

本研究にあたり、自治体の政策づくりのステップ（構想、立ち上げ、運営）にあわせて

---

<sup>1</sup> ただし、縦割りが悪で横割りが善とは単純にいえない。むしろ、横割り組織が円滑に機能するためには縦割り組織の強化が必要であるとの意見もある。例えば、三鷹市の事例では横割り組織と縦割り組織を同時に強化した。井関・藤江（2005）によれば、三鷹市は2004年4月に組織を改編し、各部に調整担当部長を置いて横割りプロジェクトチーム制でテーマ部別に政策の提案と運営を行うと同時に、縦割り部署には権限を委譲するなどして機能を強化している。三鷹市長によれば「縦が強くないと横も強くなれない」という。

<sup>2</sup> 2000年国勢調査における、政令指定都市を除く人口20万人以上の113市・区にアンケートを送付し、91市・区から回答を得ている。

次の問題を設定する。

第一の研究課題は、政策構想面において、政策構想を練るための最適な手法と組織は何かという問題である。政策構想段階は、課題や問題の所在を明らかにしてその対策を練るという重要な段階である。仮に政策構想の現場に、構想を担当する部署とそのための手法や組織が整備されていないとすると、地域ビジョンの構想、政策課題の発見・抽出や認識等が行われるのかどうか不安が出てくる。そして、その場合に市民など地域のステイクホルダーとの間において、共通認識を得る上で齟齬が生じるおそれも出てくる。

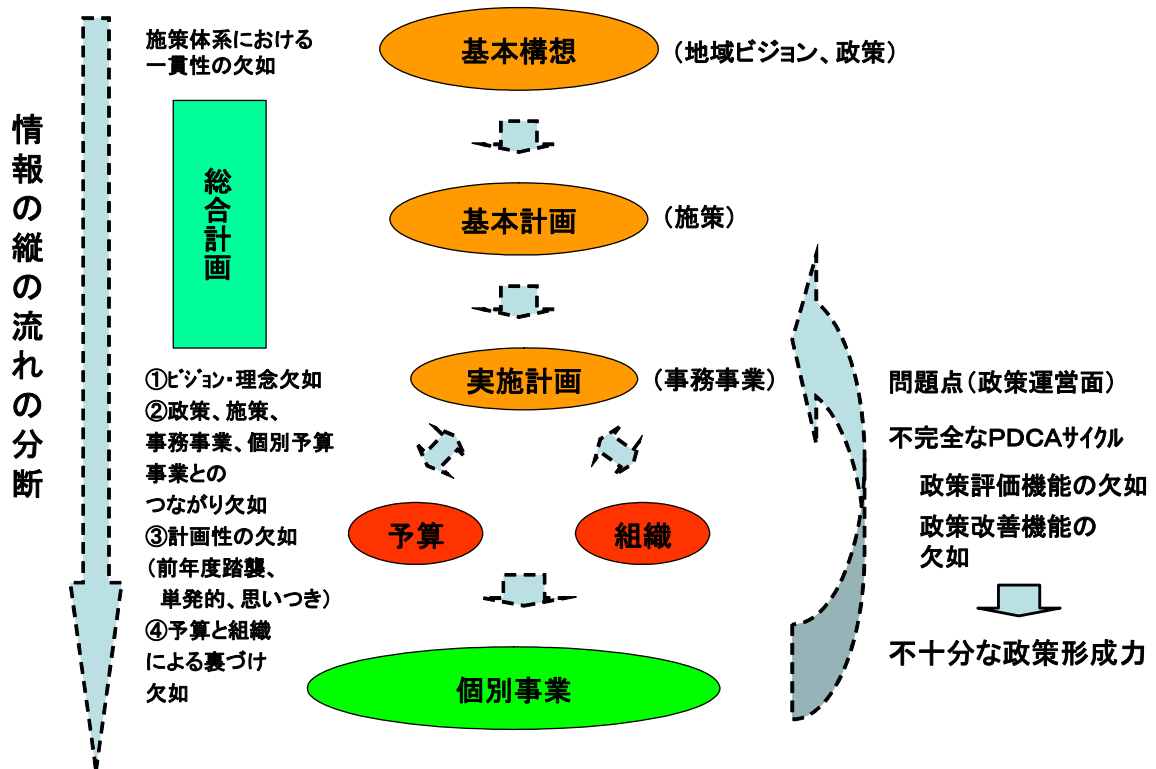
第二の研究課題は、政策立ち上げ面において、職員及び市民（住民）との合意形成を得るための最適な手法と組織は何かという問題である。部署が機能毎に縦割りに組織されている中で、横断的なテーマに関する政策づくりのための職員間の合意形成は、どのようにすべきであろうか。市民（住民）との合意形成においても、実質的に市民の声を聞き、政策に反映されるしくみとなっているのだろうか。そして、その場合に手法や組織体制はどのようなあり方が有効なのだろうか。

第三の研究課題は、政策運営面において、自治体の政策の要として根幹をなす総合計画に沿った最適な政策効果の検証、改善のプロセスと組織は何かという問題である。総合計画は一般に上位の基本構想（地域ビジョン、政策）、基本計画（施策）、実施計画（事務事業）に分解できる（図表3）<sup>3</sup>。したがって、これらを効率的かつ効果的に実施し、効果を検証し、改善につなげるための具体的な進行管理のしくみづくりの問題であるともいえる。

以上、現状の自治体の政策形成に関する3つの研究課題を提示した。これらの課題は2つの切り口から整理することができるものと思われる。第一の切り口は、情報の縦の流れの分断という問題である（図表3）。仮に、地域の方向性に関する上位の明確なビジョン・理念がないか、あるいは仮に明確なビジョンがあったとしても、総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）と個別予算事業とがちぐはぐで計画性を欠き、予算と組織との裏付けがないということになるとどうなるであろうか。その場合は、施策体系に一貫性が欠如しているといわなければならない。そうすると、PDCAサイクルは十分に機能できなくなるので、政策改善機能を欠き政策形成は不十分なものと成らざるを得ない。それは、情報の縦の流れが阻害されて生じる問題とも表現できる。第二の切り口は、情報の横の流れの分断という問題である（図表4）。これについては、政策構想、立ち上げ、あるいは行政評価の場においてステイクホルダー（自治体首長・職員、議会、住民、企業、大学・企業等）が分断、あるいは孤立しているために情報と意思疎通が不十分なことである。具体的には、政策構想、立ち上げ、運営上の手法と組織が未整備の場合は、政策形成上において様々な問題が起きる。例えば、意見収集、対話、相互学習等が不十分となり、結果として、ステイクホルダーによって異なる地域ビジョンが分立したり、地域問題・政策課題において認識にズレが生じたりして、ステイクホルダーの間で不満が増加し、政策課題の探索、発見等が不備となり、また、合意形成の困難さから政策の立ち上げに齟齬が生じ、政策改善に

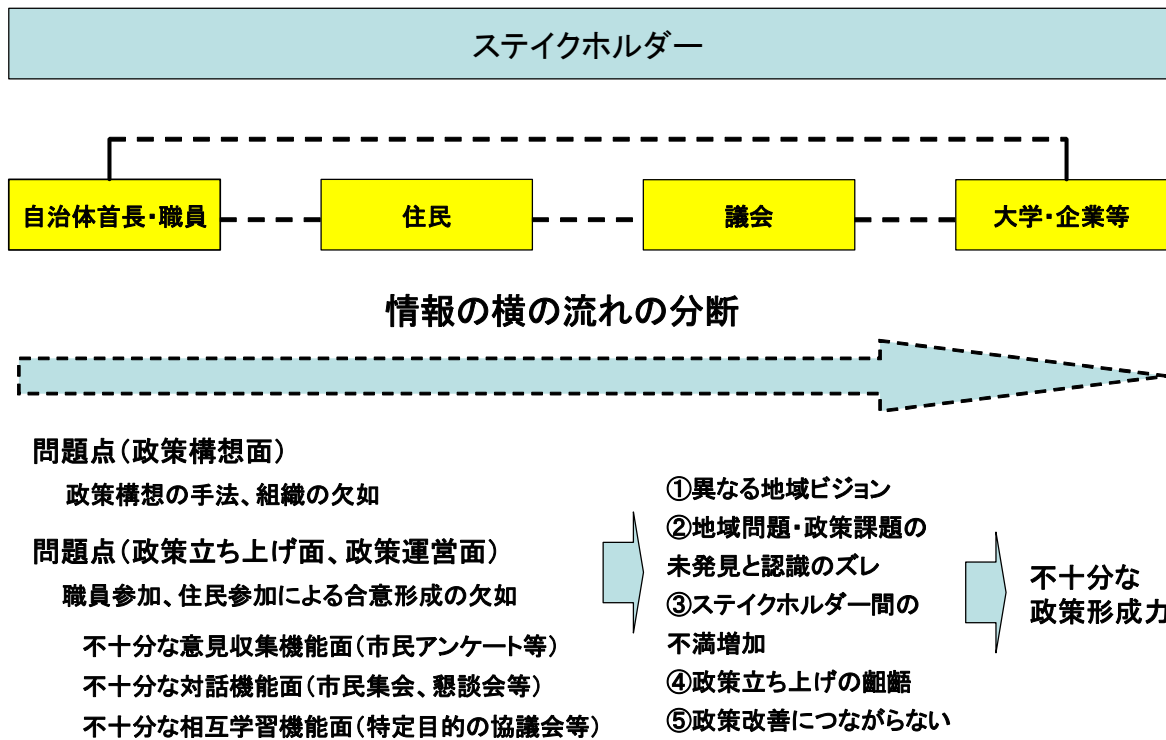
<sup>3</sup> なお、実施計画における事務事業と個別予算とは厳密には統一されていない。その理由は、予算は目的別、性質別に「款」、「項」、「目」、「節」の形式で策定されており、政策体系に準じたものとなっていないためである。その欠点を補うものとして事業別予算方式があるが一般的に使われていない。

図表3 情報の縦の流れの分断問題



(出所)筆者作成

図表4 情報の横の流れの分断問題



(出所)筆者作成

つながらないことになる。本研究にあたっては、上記の研究課題にしたがって先行研究をサーベイし、仮説を設定し、事例分析とアンケートによって仮説検証を行う。最後に、検証結果をもとに政策力を高めるための条件を明らかにする。

## 第2章 研究内容と研究方法

### 1. 政策及び政策力の定義

本研究では、自治体における政策力、言い換えると政策形成力<sup>4</sup>に焦点をあて、その向上策を提案する。研究に入る前に、本研究における政策及び政策力（または政策形成力）の定義を明らかにしておく。自治体は総合計画を策定している。総合計画とは福山（2006）によれば、「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための行政計画」であり、一般に基本構想<sup>5</sup>、基本計画、実施計画により構成されている。川崎（2006）によれば、基本構想とは10～20年間の長期的な展望や政策大綱といい、基本構想実現のため基本計画が5～10年間を目標期間として定められ、さらに基本計画を3～5年間で実現するために実施計画が策定される。そして、一般的には、基本構想において「地域ビジョン」と「政策」が、基本計画において「施策」が、実施計画において「事務事業」がそれぞれ策定されるという関係になっている<sup>6</sup>。そこで、本研究においては、政策とは主として総合計画に基づく「政策」、「施策」、「事務事業」であると定義する。以上を前提として、本研究でいう政策力とは、「政策」、「施策」、「事務事業」の構想、立ち上げ、運営を通して、次々と生じる新たな政策課題に効果的、効率的に対処する力であると定義する。したがって、単にひとつの問題発見、政策立案、政策執行で終わる単線的なプロセスの運営ではそうした力を発揮することはできない。政策力の高い自治体は、図表5に示すように政策過程において、政策評価と次の新たな課題設定を連動させる循環プロセスを重視しているはずである。政策循環においては、新たな問題を発見し、新政策の立案、執行、評価を行い、次の新たな問題発見、政策立案、政策執行、政策評価につながっていく。こうしたプロセスの中で、新たな政策課題を効果的、効率的に対処する力こそが政策力であるととらえる。

本研究では、政策形成の過程には3つの段階（構想、立ち上げ、運営）があるという前提で議論を進める。各段階の内容は以下の通りである。

構想段階：政策案を庁内の関係部署で検討する段階のこと。具体的には問題を発見し、分析し、課題設定をすることが中心となる。

立ち上げ段階：政策案を立案し、庁議、審議会、議会等で公式に検討し、政策を決定する段階である。

運営段階：決定された政策を庁内の関係部署で執行し、その結果を政策評価して、改善し次の政策構想につなげる段階である。

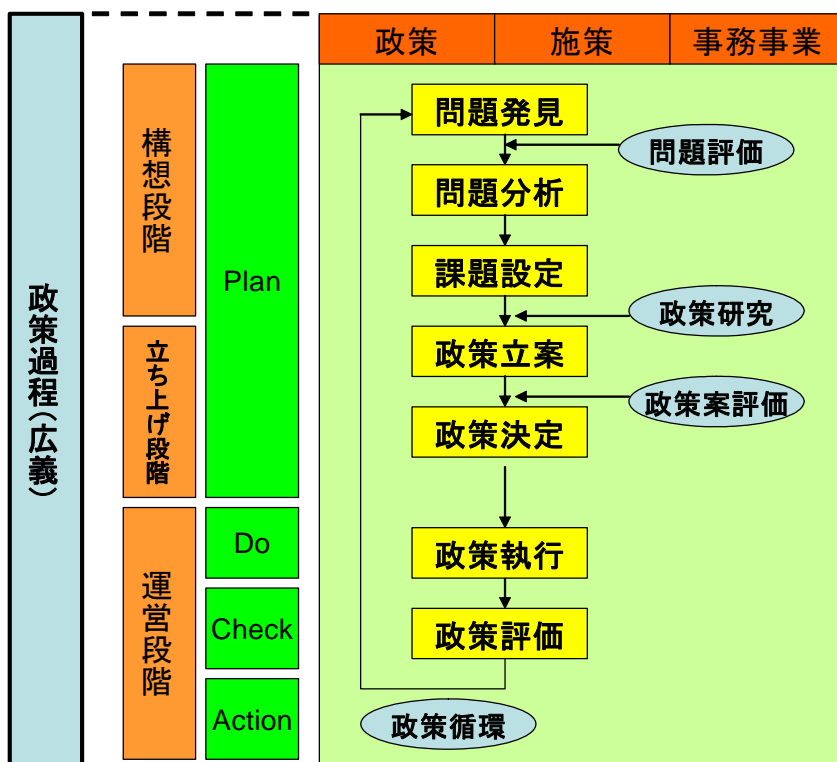
---

4 本研究において「政策」及び「政策形成」とは真山(2001)の定義を参考とした。真山によれば、「政策」とは「自治体が解決すべき問題と課題を示して事業の方向性とねらいを表明したもの」である。そして「政策形成」とは、①現状の分析、②問題の抽出、③政策課題の設定、④政策案の作成、⑤政策案の決定、の活動プロセスを指す。そして、真山は、政策形成する上で問題の発見や分析のために、具体的な事業過程での評価を用いる循環的なプロセスが重要であるとも指摘している。

5 地方自治法によって、自治体においては基本構想を策定し、議会の承認を得ることが義務づけられている。これに対して基本計画と実施計画についてはその定めがないため、必ずしも議会の議決を必要としない。しかし、中には基本計画を議会の議決の対象とする条例を制定している自治体もある。以上は、川崎(2006)による。

6 自治体において実施計画における特定の事務事業の呼称が異なる場合があり、例えば「実施計画事業」あるいは「実施事業」と呼ぶことがある。

図表5 政策過程の循環プロセス



(出所)阿部孝夫(1998)、真山達志(2001)ほかを参考に筆者作成

## 2. 先行研究

前章では、研究課題として3つの点を指摘した。第一は、政策の構想段階における最適な手法と組織の問題である。第二は、政策の立ち上げ段階における最適な合意形成の手法と組織の問題である。第三は、政策の運営段階における政策効果の検証、改善のための最適な手法と組織の問題である。以下では、これらの3つの点に対応した先行研究を概観する。

### (1) 政策構想段階における最適な手法と組織

#### 研究所、プロジェクトチーム、外部経験及び学習する組織

川端(2007)は政策形成力の開発のために、①行政機関内の研究所等における政策研究、政策研修スタッフとしての経験、②プロジェクトチームへの参加、③外部経験(人事交流、外部とのジョイント等)が有効であると指摘している。また、自治体の職場は学習する組織という側面を持つべきであるとする。職員の能力開発によって現場で暗黙知の創造を行い、さらに組織として現場で暗黙知を形式知化し、組織的に共有する必要性を説く。そのためには、組織横断的プロジェクトチームの設置や外部とのコラボレーションが方法のひとつであるとしている。

## 自治体シンクタンクの設置

庁内シンクタンクは一時期、設置ブームがあり、自治体シンクタンク研究会（2004）によれば、人口5万人以上の市では25自治体（うち17が自治体内）が自治体シンクタンクを設置しているとのことである。自治体シンクタンクの先進的事例は本研究で取り上げる横須賀市、小田原市、八王子市をはじめ、相模原市、上越市など多数ある。しかし、様々な理由から、現在は先行自治体でも組織の見直しなどを行っている模様である。

## 外部専門家の役割

原田（2001）は外部専門家が企業に果たす役割を論じている。原田は伝統的な価値体系が支配する閉ざされた村に、異質な価値規範をもたらす旅の雑貨商が訪れて、外部の空気をもたらす故事を事例として説明する。企業が必要としている人材は、この事例の旅の雑貨商のように、時代を見る眼が優れ、課題に的確にフィットする完璧なソリューションを提供しうるチームを編成できる人材である、としている。この概念において企業を自治体に置き換えれば、自治体における外部専門家が自治体においても同様の役割を果たしうるということができよう。

## 先行研究のまとめ

以上のように、政策構想段階における最適な手法と組織に関して、先行研究のポイントをまとめると、第一に研究所、プロジェクトチームなどが学習する組織の観点からふさわしいこと、第二に自治体シンクタンク設置ブームはそのあらわれであること、第三に人事交流などの職員の外部経験や、外部専門家の受け入れが大きな役割を果たすことである。

## (2)政策の立ち上げ段階における最適な合意形成の手法と組織

### 庁内における横断的コミュニケーションの重要性

愛知県の報告書では首長、自治体職員に関する庁内の横断的コミュニケーションの重要性が指摘されている。愛知県が実施した政策情報アンケート（名古屋市を除く愛知県内87の市町村を対象）の結果では、政策づくりの課題として横断的コミュニケーションをあげている。アンケートの個別意見として、「課を超えた会議等の議論の場や全庁的なシステムづくり」、「政策づくりの過程で担当課も同席させること」、「各部に調整担当をおき横断的な調整を図り政策形成すること」という組織横断的コミュニケーションの必要性を指摘している。そこで、愛知県は政策形成において、複数課にわたる政策を実質的に議論する組織形態として「プロジェクトチーム方式」が有効である、と指摘している。単なる「庁内連絡会議」では当事者意識は事務局だけが持ち、他の参加者は他人事という意識があって実質的な議論は難しいとしている。実際には企画部門が中心となって政策形成にあたるケースが多い。したがって、企画部門と関係事業担当課からなるプロジェクトチームを設けることが有効である、と指摘している。川越（2001）も職員間のコミュニケーションの必要性を強調しており、地方自治体の行財政改革のポイントとして、現場の実状を踏まえた改革のデザインが必要で、その場合、改革は官房部門（企画、人事、財政）のみの一時的

な仕事ではなく、「全庁をあげた」恒常的な取り組みでなければならないとする。

### 市民との合意形成に関する理論

市民との合意形成を図る上で個々の政策課題に対する市民の関心を高め、参加意識を醸成する工夫として審議会、委員会、市民説明会、セミナー、フォーラム、シンポジウム、ワークショップ等の様々な手法がある。

市民参加による合意形成手法に関する研究において、行政主導による公聴会や説明会は市民からの評価が低く、住民や市民が主導する参加手法（特にワークショップや計画づくり）のほうが評価が高い、という研究成果がある。例えば大阪谷（2001）によるまちづくりについての市民参加手法の評価に関して研究がある。大阪谷は市民参加の手法を、A. 行政が主体となった参加手法、B. 学習を主体とした参加手法、C. 住民主体の参加手法（地区レベル）、D. 市民主体の参加手法（全市レベル）と分類した。行政が主体となった参加手法は、①公聴会、②説明会、③郵便、FAX、電子メールによる意見聴取、④ヒアリング、⑤アンケート調査、⑥行政の各種審議会や委員会に市民が参加（委員公募）に分けている。学習を主体とした参加手法は、①講演会、②シンポジウム（フォーラム）、③タウンウォッチング（見学会）に分けている。C. 住民主体の参加手法（地区レベル）は①まちづくり委員会・協議会・研究会、②ワークショップ（地区限定型）、③計画づくりに分けている。D. 市民主体の参加手法（全市レベル）は、①まちづくり委員会・協議会・研究会（行政主導のものを除く）、②ワークショップ（テーマ限定型）、③計画づくりに分けている。これらを、①幅広い意見を取り込み、②参加者が限定されているか否か、③一方向の流れか双方向の流れか、④配布資料や説明が参加者にわかりやすいか、⑤継続性があるか否か、⑥出された市民の意見の取り扱いが明確か、⑦市民が発言する時間が十分に確保されているか、⑧能動的な参加か、受動的な参加か、⑨主催者が市民参加に積極的か、消極的か、⑩形式的に行われていないか、の10項目を単純な数値化で評価した。それによると行政主体の公聴会や説明会の得点は低く、住民主体や市民主体の参加手法（特にワークショップや計画づくり）の得点が高いという結果が得られた。これは興味深い結果であり、市民の主体性をできるだけ引き出す形式での合意形成がポイントであると思われる。

続いて市民主体の参加手法の中では、特にワークショップ<sup>7</sup>が合意形成では有効である、と各種研究において指摘されている。熊澤・中村（2003）の研究によれば、市民がまちづくりに関する情報の伝達を受けるとき、人の評価に変化をもたらす要因は、個人的関与性（まちづくりについて考えようとする個人の関与の大きさ）が最大の要因であることを実験で示した。したがって、まちづくり情報の伝達がうまくいくには住民の個人的関与性を向上させることが大切なので、そのための動機付けとなるまちづくり学習のプログラムを

---

<sup>7</sup> ワークショップ（workshop）の英語の原義は①作業場、工作室、工場、②（少人数で交流しながら行う）集中セミナー、研修会、③学会、学術会議という意味である。

（英辞郎on the WEB, <http://eow.alc.co.jp/workshop/EUC-JP/?ref=es>）。ここでいう意味は②とほぼ同義で、関係者や専門家が集まって、あるテーマに関して討議し一定の結論を導く作業という意味でも使われる。

考え、実践し、成果を蓄積することの必要性を提言している。

倉原（1999）は、札幌市手稲区の手稲駅及びその周辺の整備計画でのワークショップの事例において住民、行政、専門家が相互に知識、経験を寄せ合い学びあう場となったこと、住民からは、生活者ならではの課題の指摘があり視点が広がり計画の質が向上したこと、住民と行政の間での信頼感が増したこと、その結果として協働体験と達成感を味わうことができたこと、ワークショップの様々なメリットを紹介している。

### **総合計画の素案づくりからの市民参加(全国モデルとなった「みたか市民プラン 21 会議」)**

八王子市自治研究センター（2004）及び井関・藤江（2005）によれば、三鷹市の「みたか市民プラン 21 会議（以下、市民会議と略称）」は総合計画の策定において、素案づくりから市民が参加したことで注目された事例である。それまで総合計画は、市側が原案をつくり市民に提示して市民が意見を述べるというスタイルだった。1998年に、市民が総合計画の素案づくりをする形式で市民参加を行いたい、と市に提言した（「三鷹市の新しい市民参加のあり方について」）。これを受け、市は1999年4月に市民参加の仕組みを考える「準備会」の市民委員を公募し、準備会に375名の市民が参加した。その後、準備会は市民会議の組織のあり方や話し合いのルールを検討し、市が市民の提言をどのように取り扱うかを定めるパートナーシップ協定の素案づくりを行った。1999年9月に市は市民会議のメンバーを募集し、250人を超える市民が参加を申し込んだ。1999年10月に約200名の市民が集まり、市民会議が設立され、会則、会議のルールを決め市とパートナーシップ協定を締結した。その後、市は若手職員でプロジェクトチームを組織し、論点データ集等の市政に関する基礎資料を発行し、市民会議へ提供した。市民会議は総合計画の市民提言を作成し、2000年10月に市長に提出した。

この市民会議の事例では、市民が事前に会議のルール等を周到に定めたこと、市と市民会議が「提言を最大限尊重する」というパートナーシップ協定を締結したこと、市側から論点データ集等の基礎資料を発行し知識、情報の共有化に努めたことなどが注目された。それらの点から市民会議の全国モデルとみなされている。

### **多治見市の総合計画での合意形成手法**

多治見市の総合計画づくりは合意形成の成功事例といわれている。西寺（2004）は次のように述べている。

総合計画にない新たな施策が出てきた場合は、庁議の了承が必要であり、かつ「市民懇談会」にも諮る必要がある。首長による恣意的な施策をチェックすることが目的である。また、実行計画にあっても財源不足で予算化できない場合は、優先順位を役所内でオープンに議論し先送りするものを決める。財政課が施策選択することなく、オープンな議論で予算化し、説明責任を担当部課においた。総合計画策定には「計画策定市民委員会」をつくり市民参加を図った。職員参加、議員参加も行った。その場合は情報公開が前提である。特に財政（財源）に関する情報共有が大事である。

また、松下（2004）も多治見市の総合計画づくりにおいて、多治見市で作成した「討議課題集」が合意づくりを行うために重要であったと次のように指摘している。

多治見市は、総合計画の素案を作成するにあたっては、「討議課題集」の作成が不可欠としている。「討議課題集」がなければ市民、職員、首長、議員がどういうことを議論するのか分からず、議論がドグマ（独断と偏見）の対立となったり討議が散漫になったりするためである。「討議課題集」をもとに、議員の全員協議会、市民参加組織、職員参加組織で自由討議し議論を集約したものを総合計画の素案とする。その要約を基本構想として、議会独自の判断で基本構想を審議、議決する。そして、「討議課題集」は美文を廃して実質主義の内容でタブロイド版8枚程度に圧縮し、議員全員、市民全戸、職員全員に配布して情報共有を図っている。また、討議の前提として、情報公開が必須であると指摘する。さらに大事なこととして、政策づくりにおいて自治体幹部の「思いつき」を排除するために、職員のプロジェクトチーム及び「市民委員会」をつくる必要があるとしている。

### **総合計画策定における住民意見の反映手法**

一般に住民の意見等を政策に反映させるためには、住民アンケート、セミナーなど様々な手法がある。(財)大阪府市町村振興協会(2002)は、自治体へのアンケートによって手法別に、住民の意見等が総合計画の中にどの程度反映されたのかをたずねている。手法は住民アンケート、住民活動団体へのヒアリング、住民公募委員による委員会、地区別懇談会、セミナー・勉強会、ワークショップ、シンポジウム、パブリックコメント等である。これらの手法を行ったグループとそうでないグループに分けて、住民の意見等が総合計画の中にどの程度反映されたのかについてたずね、反映度を数値換算した。その結果、2つのグループ間で反映度合いに大きな差が出た手法は、セミナー・勉強会、ワークショップ、シンポジウムの3つであることが分かった。

### **先行研究のまとめ**

以上のように先行研究では、政策の立ち上げ段階における最適な合意形成の手法と組織に関して次のようにポイントが整理できる。まず職員間における合意形成のためには、庁内での横断的コミュニケーションを促進することが必要で、そのためには「プロジェクトチーム方式」や「庁内連絡会議」の有効性が指摘されている。そして、市民との合意形成に関しては、行政主導による公聴会や説明会よりも、セミナー・勉強会、ワークショップ、シンポジウムなどの手法が住民意見を反映しやすいことである。また、三鷹市や多治見市が総合計画策定の際に、市民が素案づくりの段階から参加したことの事例は、それらの手法等の先進性から合意形成のひとつのモデルともなっている。

### **(3)政策の運営段階における政策効果の検証、改善のための最適な手法と組織**

#### **長期総合計画における問題点**

松下（1999）は、長期総合計画の問題点と企画室見直しの必要性を早い時期から指摘し

ていた。松下の要点は次の通りである。

1960年代から自治体に企画室が設置され始め、長期総合計画の作成にあたったが、目的はシビル・ミニマムの充足、つまり個別政策の「量充足」にあった。その結果、長期総合計画にはほとんど計画の進行管理に不可欠の、実現すべき「施策一覧表」がっていない。今日、量充足のための個別政策の積み上げという段階は終わり、個別政策のスクラップアンドビルドと質的整備（政策・制度開発）の段階に入ったため、独自立案の計画が必要になる。武蔵野市はこの形態を先取りしていた。

松下が指摘するように、長期総合計画には多くの問題点が内包されていた。その問題のひとつは、機能別制の縦割り組織の弊害である。もともと自治体は、道路建設、産業振興、福祉増進、教育推進、衛生確保といった個別職能（機能）を切り口に機能部制組織で編成されている。この組織を効率的に運営するために組織はピラミッド型となっていた。そのため機能別制の縦割り組織の弊害が目立ってきた。石原（2002）によればそれらの弊害は、第一に、機能別制組織では事務事業を政策や施策という目的で実現する手段としてイメージすることが困難であること、第二に、機能別制組織では組織の連携は困難なためシナジー効果が発揮しにくい、と述べている。

### 模範的な多治見市の総合計画

近年になって多治見市の総合計画のあり方がひとつの頂点を形づくったとして、各種の先行研究において紹介されている。例えば大矢野（2004）は、多治見市の総合計画は縦割りの部門別体系を廃し、政策課題別に総合的・横断的に施策を編成して、政策の進行管理上「実用書」としての利用価値が高いと評価し、次のように述べている。

多治見市の総合計画の「策定手順」では、縦割りの部門別体系を廃し、地域課題を総合的・横断的かつ重点化した視点で編成している。この政策体系にあわせて、組織機構も再編されている。例えば道路行政であれば、市道、農道、林道を1つにまとめて所管している。総合的・横断的かつ重点的課題と行政の責任範囲を明確化することで、総合計画は行財政改革の推進計画の性格を併せ持つ。計画期間は10年で、前半5年を「実行計画」、後半5年を「展望計画」として両期間あわせて「基本計画」とし、「基本構想」は基本計画の理念、方向性を明示する。実施計画としての「実行計画」を構成する施策群が確実に実施されるように、各施策毎に1枚ずつシートがつくられる。シートには施策の位置づけ、目標、方策、担当課、関連課、財源、過年度の進捗状況、予算を明記し、施策の進行管理のための帳票となり毎年公表されている。これらの明示化は、達成すべき目標値を「いつまでに」、「どうやって」、「誰がやるか」を具体的に市民に提示することを意味する。この明示化によって部課、職員の責任も明らかになる。予算は従来の財政課による査定ではなく、枠配分方式で現場に予算編成権が委譲され「庁内分権」化しており、目標達成に向けて現場の企画力と調整力が問われることになる。庁内組織も課単位にフラット化して機動力をもたせている。この結果、「企画」、「予算」、「組織」、「人事」の一定権限を課長にゆだねる庁内分権を盛り込むことで、「総合計画」は市民に対す

る責任の明示と実効性を持つ政策文書となる。

### 岩手県滝沢村の事例

政策改善のためには、P D C Aサイクルに基づく政策の進行管理によって、政策効果を適正に評価するしくみづくりが必要と思われる。それによって、執行した政策の限界が明確となり、かつ新たな問題点があきらかとなる。そうした積み重ねが政策改善力につながると思われる。三鷹市や多治見市といった市だけでなく、村レベルでも岩手県滝沢村の好事例がある。岩手県滝沢村は地域ビジョンに基づき、目標を明確化（P D C A）した新総合計画を策定し、その過程で内部に全庁改善チーム、外部にまちづくり推進委員会を設置し、総合計画を予算・人事・組織に連動させているという。溝上（2007）によれば、滝沢村の第5次総合計画は特筆できる内容を持っているとのことである。第5次総合計画は、2005年度から2014年度までの10カ年計画が、基本構想、基本計画、実行計画で構成され、基本構想に目標値として47の「最適化条件」と「代表指標」、その達成度を測る41の「めざそう値」が明記されている。「最適化条件」の設定は住民参加型の審議会で検討し、この目標値の達成度を毎年の住民アンケートで住民自身がチェックし、数値化して検証しているという。これは予算にも生かすことができるもので、政策評価システムともなっている。基本計画にも目標が数値化されている。なお、滝沢村はこうした取り組みが評価され、2006年に地方自治体初の「日本経営品質賞」を受賞した。日本経営品質賞は、顧客価値経営に根ざした経営品質の向上を達成した企業を表彰するもので、これまでキヤノン、リコー、NEC、松下電器、日本IBMなどの大企業が受賞している。

### 政策、施策レベルの行政評価が課題

岩手県滝沢村の事例は例外的であり、自治体全般では必ずしも現実理想通りとはなっていないようである。富士通総研（2006）は、行政評価の成果は不十分であると指摘している。富士通総研（2006）のアンケート調査では、行政評価は事務事業レベルでは約6割が導入し普及しているが、一般職員の理解不足・抵抗や、企画部門・財政部門・行政改革部門の連携不足のため成果は不十分である。政策レベル、施策レベルでは行政評価の導入は進んでいない。総合計画の政策・施策・事務事業体系と予算編成単位をそろえているところは約2割とまだ少ない。行政評価の結果を活用して、「事務事業の優先度の見直し」や「実施計画の見直し」、「施策の優先度の見直し」を行う自治体も1～2割と少ない。

最近の地方公共団体における行政評価の取組状況については、総務省の発表資料<sup>8</sup>によれば、平成19年10月1日現在、行政評価を導入済みの比率は中核市では91.4%、特例市では95.5%とほぼ導入済みで、市区でも59.2%、町村は20.3%となっている。また、事務事業の見直しに直接反映しているのは、中核市では56.3%、特例市では45.2%、市区では40.0%、町村は44.4%となっている。これらの数字をみる限りではそれなりの比率に達し

---

<sup>8</sup> 総務省HP「地方公共団体における行政評価の取組状況（平成19年10月1日現在）」  
(<http://www.soumu.go.jp/iken/>)

ているとみることもできよう。しかし、次年度重点施策・方針の策定に行政評価の結果を直接反映しているのは、中核市では 25.0%、特例市では 10.0%、市区では 19.3%、町村は 22.2%にすぎない。したがって、これらの数字をみる限りでは、政策、施策レベルにおける行政評価が課題である、ということができる。

### 行政評価の様々な課題

行政評価には、他にも様々な課題がある。例えば次のような課題である。

- ①意識改革ツールなのか単なる予算査定ツールなのかなど、そもそも実施する目的が曖昧なこと。
- ②担当者の作業負担が多いこと。
- ③評価する場合の根拠となるデータがない場合があること。
- ④成果を定量的な指標で測れるか否かが困難な場合があること。
- ⑤評価結果を予算に反映させる手法が難しいこと。
- ⑥第3者評価をどこまで実施するか難しいこと（膨大な数の細かな事務事業まで第3者評価を行うのは実務的に困難）。

### 先行研究のまとめ

以上のように、政策の運営段階における政策効果の検証、改善のための最適な手法と組織に関して、先行研究のポイントは次のように整理できる。まず、従来型の多くの総合計画が機能別制の縦割り組織別に構成されていることの弊害である。個別の事務事業が部署毎に分散して計画されるため、自治体の基本政策あるいは施策の目的をトータルに実現する手段としてイメージしづらく、また、部署間連携が困難なため自治体組織全体としてのシナジー効果が発揮しにくいことである。こうした弊害に対処するため、総合計画のスタイルが変化しつつある。そうした総合計画の特徴は、第一に縦割りの部門別体系をやめて、政策課題別に総合的・横断的かつ重点化した視点で基本政策と施策を編成するスタイルで体系化していることである。第二に総合計画を行政評価システムとリンクさせ、行政評価を効果的に行うための進行管理の手段として、総合計画が適切に活用されていることである。なお、行政評価については事務事業レベルの導入は進んでいるものの、上位の政策レベル、施策レベルでは導入が進んでおらず、行政評価の結果を活用して、事務事業や施策の優先度を見直したり、実施計画を見直したりする具体的な効果を得ているところはまだ少ない。

### 3. 仮説と研究方法

既述の問題意識とそれらに関する先行研究の成果をふまえ、自治体が政策力を向上させるための3つの仮説を検証することとする。以下では仮説の内容と研究方法について述べる。

**仮説(1)政策の構想段階において、外部人材の活用が有効であり、そのためには庁内シンクタンク的な組織が適している。**

先行研究では、行政機関内における政策研究的な組織が効果的で、外部とのコラボレーションや外部専門家の活用の重要性を指摘している。そこで、本研究では、政策構想段階においては、大学有識者等の外部人材の活用が有効で、そのためには職員、市民等の参加する庁内シンクタンクなどの恒常的な組織が適しているのではないかという仮説を設定する。

研究方法としては、政策力の高い自治体の事例分析及びアンケート調査（AHP方式）によって、上記の仮説を検証する。

**仮説(2)政策の立ち上げ段階においては、職員参加、住民参加による合意形成機能が重要であり、そのためには企画系部署、庁内プロジェクトチーム(PT)の役割が大きい。**

政策の立ち上げにおいて合意形成機能が重要であることは先行研究で示された通りである。では合意形成のためにはどのような手法と組織がふさわしいのであろうか。先行研究では、できるだけ職員、市民を巻き込むことが重要であると指摘している。そして、そのためには、セミナー、ワークショップ、勉強会などコミュニケーションを円滑化するための手法活用が望ましいと指摘している。以上から、本研究では、職員参加、住民参加による合意形成機能が重要で、そのためには企画系部署や庁内プロジェクトチームの役割が大きいのではないかという仮説を設定する。

なお、ここで前提とする合意形成機能とは、具体的には以下を想定する。

- ①意見収集機能面（市民アンケート等）
- ②対話機能（市民集会、懇談会等）
- ③相互学習機能面（特定目的の協議会等）

研究方法としては、政策力の高い自治体の事例分析及びアンケート調査（AHP方式）によって、上記の仮説を検証する。

**仮説(3)政策運営段階においては、体系的に管理された総合計画と政策の評価・改善のしくみをリンクさせることが重要で、そのためには企画系部署の役割が大きい。**

先行研究では、多くの自治体において総合計画が依然として機能別編成となっていて、政策ビジョンに沿って体系化されていないことや、行政評価が政策、施策、事務事業レベルの評価・改善になかなかつなげていないと指摘している。成功事例では、行政評価を効果的に行うための進行管理の手段として、総合計画が適切に活用されているという。具体的には地域ビジョン・政策（基本構想）、施策（基本計画）、事務事業（実施計画）が体系的に整理され、それらは適切な目標管理がなされていること、そして、事業等の実施後には結果について検証と改善のしくみ(すなわち行政評価)が機能していると述べている。つまり、PDC Aサイクルが有効に機能することである。そして、そのプロセスに適した組織体制については、先行研究では報告例は見あたらないものの、庁内横断的な調整が必要となることを前提とすれば、企画系部署の役割が大きいものと考えられる。以上

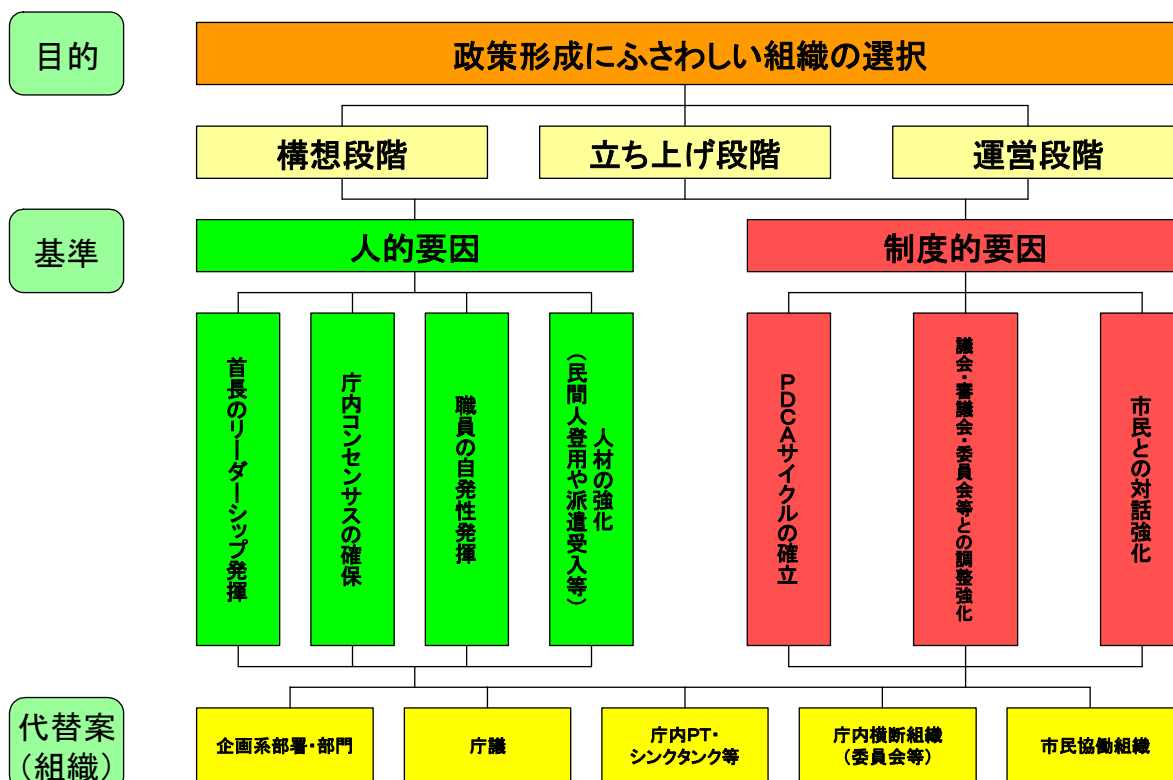
により、政策運営段階においては、体系的に管理された総合計画の存在と、政策の評価・改善のしくみが重要で、そのためには企画系部署の役割が大きいという仮説を設定する。

研究方法としては、政策力の高い自治体の事例分析及びアンケート調査（AHP方式）によって、上記の仮説を検証する。

### （参考）AHP法によるアンケート調査

AHP法（階層分析法：Analytic Hierarchy Process）について簡単に説明したい。内容は木下・田地（2005）の説明による。AHP法は不確定な状況や多様な評価基準において主観的判断とシステムアプローチをミックスした問題解決型の意思決定手法である。AHPでは問題の要素を最終目的—評価基準—代替案の関係でとらえて階層構造をつくり、最終目標に対する各代替案の重みを求める<sup>9</sup>。そして、本アンケートでは、政策形成における決定要因とそのため最適組織の探索という2層構造を設定する（図表6）。すなわち、最終目的は政策形成にふさわしい組織を選択することとし、組織は5種類の代替案から選ぶ。組織の評価基準は7つの政策決定要因とする。それによって政策形成上で有効な組織体制とその組織によって期待できる具体的な効果（政策決定要因）が判明する。政策形成

図表6 政策形成にふさわしい組織の選択(AHP法による検証方法)



(出所)筆者作成

<sup>9</sup> 詳細は木下（1998）、木下・田地（2005）をご参照願いたい。

は3つの段階（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）を経るものとし、3つの段階間における比較は行わず、それぞれの段階で独立して代替案の選択を行う。

なお、本アンケートは、高萩・中島（2005）の手法にしたがって、両氏の作成したソフトウェアを用いて分析している。

### ①アンケートの目的と考え方

本アンケートの目的は、既述の研究内容を検証するためのデータの収集と分析である。具体的には、政策力強化のための、政策形成プロセス（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）における最適組織の探求が目的である。ただし、「最適組織」をたずねる場合は政策形成の決定要因となる事項を前提に置く必要がある。例えば、政策の構想段階において、「庁内コンセンサス」が大事な要因であると考える場合に、どのような組織が最適かをたずねる方式を採る。そこで、本アンケートにおいて回答者は、3つの段階（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）ごとに、①政策形成の決定要因となる項目の重要度及び②その要因が機能する上で適している組織（あるいは集まり）の重要度、を回答する。重要度の度合いの回答の方法は、1～9の尺度の中であてはまるものに○を記入する形態をとる。

なお、本アンケートにおいて、個別の政策形成プロセスは既述の3つの段階（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）ごとに質問する。各段階は以下の局面を想定する。

### ②アンケート対象者

本アンケートは、事例研究の対象となる4つの市（選定方法については後述）のプロパー職員10名を対象とした。対象職員は過去に政策づくりに関わる経験があること、または現在、政策づくりに関わっていることを条件とした。なお、3つの市から各3名、残りの1つの市から1名が回答し、回答者は合計10名となった。回答者が10名という少数にとどまった理由は、AHPアンケートの質問項目数が多かったことと、回答内容が複雑であったことである。

標本数が10名と少ないため、アンケート結果はあくまで参考情報にとどまる。しかし、ヒアリングで得た内容とアンケートの回答結果がほぼ整合的であるので、アンケート結果はひとつの傾向を示すものとして、一定の価値があるものと思われる。

### ③アンケート時期

平成20年2月上旬～中旬

### ④アンケート項目の説明

#### 1) 政策形成の決定要因

本アンケートでは、政策形成の3つの段階（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）において、政策形成の決定要因となる項目を7つ想定している。その7つの項目と定義は以下の通りである。

○「**首長のリーダーシップ発揮**」：首長が政策的な統率力を発揮することをさす。

- 「**庁内コンセンサスの確保**」：庁内における意見の一致や合意形成を確保することをさす。
- 「**職員の自発性発揮**」：他からの指示、命令ではなく自己の判断で動く能力を発揮することをさす。
- 「**人材の強化(民間人登用や派遣受入等)**」：民間等の外部人材を登用したり、派遣出向者を受け入れたりすることによって、人材を強化することをさす。
- 「**PDCAサイクルの確立**」：総合計画（基本構想、基本計画、実施計画）に則り、PLAN（計画）、DO（実施）、CHECK（評価）、ACTION（見直しあるいは改善）のマネジメントサイクルに沿った政策運営を確立することをさす。
- 「**議会、審議会、委員会等との調整強化**」：議会や公式の各種審議会、委員会等における調整活動を強化することをさす。
- 「**市民との対話強化**」：市民との双方向のコミュニケーションを強化することをさす。  
具体的には、広報、公聴会、説明会、市民アンケート、パブリックコメント等の公式・非公式の活動の強化である。

## 2) 最適組織

本アンケートでは、政策形成の3つの段階（構想段階、立ち上げ段階、運営段階）における、政策形成の決定要因にふさわしい最適な組織（あるいは集まり）を5種類想定している。その5つの組織（あるいは集まり）と定義は以下の通りである。

- 「**企画系部署・部門**」：政策立案、企画調整の業務を行う部署をさす。企画部、企画調整部などがこれにあたる。また「市長公室」、「市長室」等のいわゆる「首長直轄部局」（首長直轄の政策補佐的部署あるいは秘書的部署）も含める。
- 「**庁議**」：庁議は首長をはじめとする自治体の幹部による合議体を指し、各部の部長が加わることもあり、実態は多様である<sup>10</sup>。厳密には「組織」というよりも「集まり」に近いものである。
- 「**庁内PT・シンクタンク等**」：庁内PTとは庁内で必要に応じて、公式・非公式に結成されるプロジェクトチームをいう。シンクタンクは庁内組織として設置されたものをさす。庁内における公式・非公式の研究会、勉強会も含める。
- 「**庁内横断組織(委員会等)**」：首長をリーダーとして組織される庁内の公式的な〇〇推進本部、〇〇委員会といった類の組織をさす。
- 「**市民協働組織**」：大学、民間NPO、市民協働型シンクタンク等をいう。

## ⑤ アンケートの回答方法

### 1) アンケートセット(末尾の付属資料を参照のこと)

本アンケートは、構想段階で1セット、立ち上げ段階で1セット、運営段階で1セット、合計3セット作成した。各セットには「政策形成の決定要因」に関して1枚、「最適組織」

<sup>10</sup> 村松(2006)による。

に関して7枚、合計8枚の回答用紙を用意した。

## 2) 政策形成の決定要因(7項目)の重要度比較

各段階において、最初に、政策形成の決定に影響する要因(7項目)の重要度を比較する。2つの項目を1組ずつ比較し、全部で21通りある。左側にある項目の重要度が、右側にある項目より高ければ、その重要度にしたがって左側に○をつけ、右側にある項目の重要度が左側にある項目より高ければ、その重要度にしたがって右側に○をつける。

例:「首長のリーダーシップ発揮」(左項目)と「庁内コンセンサスの確保」(右項目)の2要因を比較する場合に、左右同じくらい重要であれば1に○をつけ、「首長のリーダーシップ発揮」(左項目)のほうがかなり重要であれば5に○をつける。

逆に「庁内コンセンサスの確保」(右項目)のほうが「首長のリーダーシップ発揮」(左項目)よりも少し重要であれば1/3に○をつける。

### (例示)

自治体政策形成の決定要因(構想段階)に関する一対比較

	左の項目が圧倒的に重要 (中間)	左の項目がうんと重要 (中間)	左の項目がかなり重要 (中間)	左の項目が少し重要 (中間)	左右同じくらい重要 (中間)	右の項目が少し重要 (中間)	右の項目がかなり重要 (中間)	右の項目がうんと重要 (中間)	右の項目が圧倒的に重要 (中間)									
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	
首長のリーダーシップ発揮																		庁内コンセンサスの確保
首長のリーダーシップ発揮																		職員の自発性発揮
首長のリーダーシップ発揮																		人材の強化(民間人登用や派遣受入等)
首長のリーダーシップ発揮																		PDCAサイクルの確立
首長のリーダーシップ発揮					○													議会、審議会、委員会等との調整強化
首長のリーダーシップ発揮						○												市民との対話強化
庁内コンセンサスの確保												○						職員の自発性発揮
庁内コンセンサスの確保												○						人材の強化(民間人登用や派遣受入等)
庁内コンセンサスの確保												○						PDCAサイクルの確立
庁内コンセンサスの確保												○						議会、審議会、委員会等との調整強化
庁内コンセンサスの確保												○						市民との対話強化
職員の自発性発揮												○						人材の強化(民間人登用や派遣受入等)
職員の自発性発揮												○						PDCAサイクルの確立
職員の自発性発揮												○						議会、審議会、委員会等との調整強化
職員の自発性発揮												○						市民との対話強化
人材の強化(民間人登用や派遣受入等)												○						PDCAサイクルの確立
人材の強化(民間人登用や派遣受入等)												○						議会、審議会、委員会等との調整強化
人材の強化(民間人登用や派遣受入等)												○						市民との対話強化
PDCAサイクルの確立												○						議会、審議会、委員会等との調整強化
PDCAサイクルの確立												○						市民との対話強化
議会、審議会、委員会等との調整強化												○						市民との対話強化

## 3) 最適組織(5項目)の重要度比較

次に、各段階において、政策形成を決定する要因が機能する上で適している組織(あるいは集まり)(5項目)の重要度の比較をする。2つの項目を1組ずつ比較し、全部で10通りある。左側にある項目の重要度が、右側にある項目より高ければ、その重要度にした

がって左側に○をつけ、右側にある項目の重要度が、左側にある項目より高ければ、その重要度にしたがって右側に○をつける。

例：「首長のリーダーシップ発揮」の場として重要な組織という観点で、「企画系部門」（左項目）と「庁議」（右項目）の2項目を比較するとき、左右同じくらいよければ1に○をつけ、「企画系部門」（左項目）のほうがかなりよければ5に○をつける。逆に「庁議」（右項目）のほうが「企画系部門」（左項目）よりも少しよければ1/3に○をつける。

### （例示）

首長のリーダーシップ発揮(構成員層)に関する一対比較

	左の項目が圧倒的によい		左の項目がうんとよい		左の項目がかなりよい		左の項目が少しよい		左右同じくらいよい		右の項目が少しよい		右の項目がかなりよい		右の項目がうんとよい		右の項目が圧倒的によい	
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7	1/8	1/9	
企画系部署・部門						○												庁議
企画系部署・部門							○											庁内PT・シグタング等
企画系部署・部門								○										庁内横断組織(委員会等)
企画系部署・部門					○													市民横断組織
庁議									○									庁内PT・シグタング等
庁議										○								庁内横断組織(委員会等)
庁議							○											市民横断組織
庁内PT・シグタング等										○								庁内横断組織(委員会等)
庁内PT・シグタング等								○										市民横断組織
庁内横断組織(委員会等)							○											市民横断組織

同様に「庁内コンセンサスの確保」、「職員の自発性発揮」、「人材の強化（民間人登用や派遣受入等）」、「PDCAサイクルの確立」、「議会、審議会、委員会等との調整強化」、「市民との対話強化」のそれぞれの観点で、組織（あるいは集まり）の2項目間の重要度を比較する。

## 4. 研究対象

### (1) 政策力レベルの判断基準

本研究では研究対象として、政策力が高いと判断できる八王子市、横須賀市、小田原市、三浦市の4市の事例を取り上げる<sup>11</sup>。以下では研究対象としてこの4市を取り上げた理由について述べる。

<sup>11</sup> 研究対象とする自治体は政令指定都市を除く市町村から選定することとし、都道府県は除外している。なお本研究のためインタビューやアンケート調査の手に応じて頂いた協力的な自治体であることも、研究対象とする自治体の重要な条件となった。

政策力レベルの第一の判断基準は、自治体の政策に関する各種ランキング調査結果に基づく社会的評価である。具体的には、自治体の改革・革新の進展度を評価する日経グローバル、関西経済社会研究所のランキング、行政・組織運営の洗練度を評価する全国市民オンブズマン連絡会議の評価や大学からの受賞歴、行政情報化・電子化の進展度を評価する日経パソコン、日本経済新聞社・日経産業消費研究所、世界レポート連合インテリジェントコミュニティフォーラム、世界情報サービス産業機構、毎日新聞社などのランキングや受賞歴、そして環境政策面での受賞歴である。これらのランキングや受賞歴の収集は、雑誌、新聞記事検索やインターネット検索にて行った。

第二の判断基準は、政策の独自性である。独自性の定義はユニークな条例・政策を導入していること、全国に先駆けた政策が存在することとする。これらの政策はしばしば他の自治体の模範となって、類似の政策が全国に伝播する。ある自治体のユニークな政策が他の自治体に波及していく現象を、伊藤（2002）は「相互参照」という概念で説明している。相互参照とは、自治体が不確実性の高い環境に向き合っている場合に、政策決定に際して他の自治体の動向を参考にする行動を指す。自治体が地域のニーズに即した独自の政策をつくらうとしても、現実には常に国が先行事例を用意しているわけではない。伊藤によれば、むしろ自治体が採用したものと同様の政策を、国が後から採用することも多いという。また、そうした独自政策は、既存の法律や制度の改正や再構築を国に促すこともある。このように、独自政策は強い影響力を持つ場合がある。そこで、独自の政策を取り上げる場合に、他の自治体への波及性の有無や、既存の法律あるいは制度の改正または再構築への影響という観点も考慮した。

第三の判断基準は、国の提案事業・モデル事業への挑戦と国からの認定という観点からの政策提案力である。自治体が、国の提案事業やモデル事業に挑戦し認定を受けることは、決して容易なことではない。なぜならばそれは、自治体が自ら立案しその執行を国に約束することになるからである。したがって、そのことは自治体における一定の政策提案力を証明するものと考えられる。ここでは具体的な判断要素として、構造改革特区制度、地域再生計画及び頑張る地方応援プログラムを取り上げる。構造改革特区制度は、自治体が地域固有の課題を克服するため地域独自の政策を実行する場合に、法規制的な面で問題があれば国にその問題を知らしめて、国が法規制の緩和を行うというしくみである。佐々木（2004）は、予算をかけずに法規制をはずす方法で地域振興を図るという点で、この制度の活用は自治体に知恵があるかどうか成否のカギとなると指摘している。また、御園他（2007）も、構造改革特区制度は「全国的な規制改革の実現」という面だけでなく「地域活性化の推進」という目的も持っており、それは地域の自主性・自立性を重視し、地域が全員参加で政策立案するシステムであると論じている。したがって、構造改革特区制度への申請と認定は、自治体の政策力が試されるものと考えられる。地域再生計画についても、自治体が自らの地域の属性に根ざした計画を立案したものである。御園他（2007）は、国の地域再生計画の意義は、地域が自ら考え、実行できる体制づくりを促す点で有効であると論じている。したがって地域再生計画への申請と認定についても自治体の政策力を試すものと考えられる。頑張る地方応援プログラムへの申請と認定についても同様である。

## (2) 研究対象の自治体と選定根拠

### ①八王子市

第一に、各種ランキング調査や受賞歴による八王子市の社会的評価をみると、自治体改革、行政革新、情報化、行政評価について高い評価を得ている。例えば、関西社会経済研究所が18年度に実施した自治体経営改革の自己診断調査で、八王子がトップにランクされた。また、行政評価の観点からも、全国市民オンブズマン連絡会議による外部監査でA評価という高い評価を得ている。その要因としては、当市が外部監査を早くから導入するなど、全国的にも早い段階から行政評価に取り組んできたことが背景にある。

第二に、政策の独自性の観点から当市は、不登校対策のための学校設置、はちバスの導入、捨て看板防止条例、路上喫煙を規制する条例、手作り公園事業、サイバーシルクロード八王子等の産業振興策、団塊世代等地域参加支援デスク設置、などの个性的な政策が数多く打ち出されている。この中で特に注目されるのは、捨て看板防止条例である。この条例制定が契機となって、国に関連する法律の改正を促したと当市は説明している。基礎自

図表7 研究対象の自治体と選定根拠

	政策力のあらわれ		
	1. 政策の社会的評価 (各種ランキング調査)	2. 政策の独自性 (ユニークな条例・政策導入や全国に先駆けする政策)	3. 政策提案力 (国の提案事業・モデル事業への提案と認定)
八王子市 人口55万人	1. 自治体改革ランキング1位 (関西社会経済研究所、2006年10月) 2. 行政革新度ランキング37位(A評価) (日経グローバル、2006年度) 3. 情報化進展度49位 (日経パソコン、e都市ランキング2006) 4. 包括外部監査A評価(2002年度) (全国市民オンブズマン連絡会議)	1. 不登校対策学校設置の提案 2. 八王子市捨て看板防止条例(2003年3月公布) →国に関連法案の見直しを提案 3. はちバスの導入 4. 八王子市路上喫煙の防止に関する条例(2006年12月公布) →国に関連法案の見直しを提案 5. 八王子市地区まちづくり推進条例 6. 手づくり公園事業 7. エコで多彩な産業振興策 ①サイバーシルクロード八王子 ②産学連携機構の設立 8. 市民提案型補助金制度(市民企画事業補助金) 9. 団塊世代等地域参加支援デスク設置 10. 八王子みどり市民債の発行 11. 指定管理者制度導入施設での利用者満足度調査	1. 構造改革特区認定 ①不登校児童・生徒のための体験型学校特区 ②情報産業人材育成特区 2. 地域再生計画認定 ①余裕教室の活用によるのびのび子育て支援 3. 頑張る地方応援プログラム応募 ①安全で快適に暮らせる心やすらぐまちづくりプロジェクト ②国史跡八王子城跡を活用したまちづくりプロジェクト
横須賀市 人口42万人	1. 行政革新度ランキング26位(A評価) (日経グローバル、2006年度) 2. 自治体組織運営ランキング15位 (関西社会経済研究所、2004年5月) 3. 自治体電子化ランキング4位 (日本経済新聞社・日経産業消費 研究所、2006年7月) 4. 神奈川イメージアップ大賞(電子入札) (2005年1月、「神奈川21世紀の会」 毎日新聞社主催) 5. 世界情報サービス産業機構(WITSA)IT賞 (2004年5月) 6. インテリジェントコミュニティ世界7位以内 (世界テレネット連合インテリジェント・コ ミュニティ・フォーラム、2003年) 7. 毎日・地方自治大賞特別賞(電子入札) (2002年2月) 8. 地球環境大賞優秀環境自治体賞 (2002年4月)	1. 高齢者虐待防止事業への早い取組み ①2001年度 専門窓口設置 ②2004年度 高齢者虐待防止センター開設 2. 電子入札システム導入 ①条件付き一般競争入札への切り替え ②他自治体への入札システム貸し出し 3. 全国に先駆けたパブリック・コメント手続き条例制定 (2001年9月) 4. コールセンター(住民等からの問い合わせの統一窓口) の導入(2005年9月) 5. 全国初の自治体環境会計導入 6. 企画提案型市民協働モデル事業(横須賀コハク)	1. 構造改革特区認定 ①横須賀市国際教育特区(2003年8月) 2. 地域再生計画認定 ①空き教室を活用する子育て支援 3. 頑張る地方応援プログラム応募 ①横須賀市企業誘致プロジェクト 4. 厚労省高齢者虐待防止モデル事業認定 (2003年度)
小田原市 人口20万人	1. 行政革新度ランキング12位(AA評価) (日経グローバル、2006年度) 2. 自治体組織運営ランキング26位 (関西社会経済研究所、2004年5月) 3. 情報化進展度6位 (日経パソコン、e都市ランキング2005)	1. 景観計画及び景観条例(2005年12月制定) 2. 小田原市市民活動推進条例(2003年7月施行) →小田原市市民活動推進委員会設置 →委員会の第一次答申として市民活動への補助金制度 創設を提言(2003年12月) →「小田原市市民活動応援補助金制度」創設(2004年度) 3. まちづくり市民サポーター制度 4. 小田原市IT推進プログラム2005策定 5. 独自の中心市街地活性化対策 ①小田原宿なりわい交流館の設置 ②「おでん」をテーマとするまちづくり ③小田原・街かど博物館 6. 起業家育成支援施設の設置 ①おだわら街なか起業家支援センター 7. 市民選択枠予算導入	1. 構造改革特区認定 ①都市農業成長特区(2003年5月) ②医師臨床研修推進特区(2003年11月) ③LD、ADHD等の不登校時児童生徒の個に応じた 「生きる力」を育む教育特区 2. 地域再生計画認定 ①地域の資源が開花するまち・おだわら 3. 頑張る地方応援プログラム応募(2007年5月) ①子育て応援プロジェクト ②定住促進プロジェクト ③街なかにぎわい創出プロジェクト
三浦市 人口5万人	1. 第1回イノベーション・ポリシー賞 受賞対象:経営型行政運営と組織改革 (法政大学 2003年度)	1. ハイオメガタン構想 2. フィルムコミッション活動を活用した積極的シテールス 3. 産学連携によるアンテナショップの開設 ①「三浦市東京支店なごみま鮮果」(東京、神田) 4. 全国に先駆けた「市民納得度調査」の実施 5. 遊び心の要素を取り入れた清掃活動 (グリーンアップ・プロジェクト)	1. 地域再生計画申請 (6次経済の構築による三浦スタイル展開プロジェクト) 2. 頑張る地方応援プログラム応募 ①みうらスタイルプロジェクト ②市営漁港整備プロジェクト ③安心・安全なまちづくりプロジェクト

(出所)各種資料により筆者作成

治体から国に対して法律や制度の見直しを促すことは、地域自立化のひとつの兆しを示すものである。

第三に、政策の提案力の観点からは、当市は構造改革特区、地域再生認定、頑張る地方応援プログラムで独自の政策をベースに、関連テーマを提案している。具体的には、平成15年4月の構造改革特区（高尾山学園）、16年7月の地域再生（廃校校舎の転用）、17年10月の構造改革特区（デジタルハリウッド大学誘致）、19年度の頑張る地方応援プログラムへの応募（防犯パトロール・緊急避難所の設置、八王子城跡活用）などがある。この中で注目されるのは、構造改革特区で提案した高尾山学園である。高尾山学園とは不登校児童・生徒のための体験型学校である。従来の教育制度では、小中学校生徒の学年とカリキュラムの内容は厳格に定められているなどの問題があった。高尾山学園では、児童・生徒の学力に即して柔軟にカリキュラムを編成するなどの工夫をこらしている。

## ②横須賀市

第一に、各種ランキング調査結果による横須賀市の社会的評価をみると、行政革新、組織運営、行政の電子化、環境政策で高い評価を受けている。特に、当市の電子入札については、全国的に極めて高い評価を受け、標記の通り数多くの賞を受賞していることをみると、行政の電子化は相当程度、高いレベルにあることが分かる。

第二に、政策の独自性の観点からは、当市の情報フロンティア都市（電子自治体）政策が注目される。前述の電子入札もその中から生まれたものである。当市は、電子入札システムを早くから導入し、その先進性が評価されて他の自治体にシステムを貸し出すまでになっている。当市の行政評価業務も電子化されて、効率的なシステムとなっている。また当市の高齢者虐待防止事業への早い取り組みも全国的に有名である。高齢者虐待に関する専門窓口の設置や、高齢者虐待防止センター設置などは、他の自治体の模範ともなっている。ほかにも、行政に関する住民からの問い合わせを一元化したコールセンターの設置は、ユニークな政策といえよう。さらに、横須賀市都市政策研究所は特筆に値する。横須賀市都市政策研究所は、本格的な自治体シンクタンクとして全国の自治体に手本とされた。特に首都圏の自治体には強い影響を与え、類似の自治体シンクタンクがいくつも設置されている。ほかにも分権型条例、こども虐待予防事業、人事制度改革、市民協働のしくみなど多くのユニークな政策が打ち出されている。

第三に、政策の提案力の観点からは、構造改革特区（横須賀市国際教育特区）、地域再生計画（空き教室を活用する子育て支援）、頑張る地方応援プログラム（企業誘致）がある。また、高齢者虐待防止に関して当市は、厚生労働省により高齢者虐待防止モデル事業の認定を受け、その高い提案力が国に認められた。

## ③小田原市

第一に、各種ランキング調査結果による小田原市の社会的評価をみると、行政革新、組織運営、情報化進展で一定の評価を得ている。

第二に、政策の独自性の観点では、当市は先進的な景観行政で有名である。この政策は、

当市の方針である地域資源に立脚した政策づくりの中から発展したもので、平成18年2月に景観づくりの観点では全国的に先進的である「小田原市景観計画」、「小田原市景観条例」の制定に至っている。当市は、景観法施行後いち早く景観行政団体となり、景観条例、景観計画を導入した。景観計画は全国でも近江八幡市に次いで2番目の導入とされており、市域全体を対象とした計画は全国初である。また、中心市街地活性化でも独自の政策を展開している。当市のビジョン「世界にきらめく『明日の1000年都市』おだわら」に沿って地域資源の探索と活用を進めた結果、平成13年度に小田原市政策総合研究所（後述）が中心となって「東海道小田原宿千年蔵構想」の新政策が打ち出され、その具体策として「小田原宿なりわい交流館」が開設された。これは市内にある歴史的建築物を保存し活用するもので、まち歩き観光客の休憩所や市民活動の発表の場として活用している。さらに地域資源を生かすべく「まち歩き観光」政策の推進に発展した。その具体的な事業としては、「街かど博物館」事業などがある。この事業は、中心市街地の商店を「小田原・街かど博物館」として観光客に開放するというアイデアである。さらに、市民選択枠予算も当市独自の政策である。これは、市民満足度重要度調査（無作為抽出の市民3千人を対象）において示された重要度が高いものの、満足度の低い事業について、市税収入の1%相当（1億円）を枠として重点配分する制度である。

第三に、政策の提案力の観点からは、当市は構造改革特区、地域再生計画、頑張る地方応援プログラムのいずれも認定を受けている。

#### ④三浦市

第一に、各種ランキング調査結果による三浦市の社会的評価をみると、当市の積極的な経営型行政運営と組織改革を評価されて法政大学から賞を受けている。

第二に、政策の独自性の観点からは、漁業の強みを生かしたバイオマスタウン構想、フィルムコミッションを中心に、映画やテレビのロケ地として全国にPRするシティセールス政策、明治大学との連携（文部科学省の広域連携支援プログラムまたは現代的教育プログラムを活用）による東京、神田でのアンテナショップの運営、遊び心を取り入れた市民清掃活動（スカベンジ）によるまちおこしといったものがある。また、当市のオリジナリティが特に光っている政策とあってよいのは、「市民納得度調査」であろう。市民満足度調査は、現在では一般化し珍しくない制度だが、当市の「市民納得度調査」は、市民満足度調査のもつ問題点を大きく改善したものである。人口がわずか5万人の当市の規模を勘案すれば、同県内の大和市に次いで全国的にいち早く「市民納得度調査」を導入したことは、大いに評価できるものと考えられる。

第三に、政策の提案力の面では、当市の地域再生計画における「三浦スタイル」というオリジナルで分かりやすいコンセプトは高く評価できよう。もともと「三浦スタイル」は当市が以前から使っていた言葉ではあるが、これを統一コンセプトとして、6次経済の構築を目的にバイオマス、三浦シティプロモーション、各種の経済振興策を盛り込んでいる。小泉前首相が、地域再生の代表的プロジェクトとして当市の地域再生計画に着目し、当市を視察したことがあるなど、外部からの評価は高い。

### 第3章 検証

#### 1. 事例分析

##### (1)八王子市<sup>12</sup>

##### ①仮説(1)の検証

##### 総合計画から八王子市都市政策研究会議へ発展

当市は、政策構想を担う八王子市都市政策研究会議が存在する。この研究会議の設立は、市長が主導したというよりも職員主導といえる。新総合計画（八王子ゆめおりプラン）の策定時に職員のプロジェクトチームであるプランナーズが結成され、様々な活動を行った（詳細は後述）。その際に得た経験やノウハウをそのまま捨てずに活用することを考えた。新総合計画の策定に関して、職員は成功体験と能力向上を実感しており、獲得した政策形成能力を今後も維持したいと考えていた。そこで、プランナーズを発展的に組み直して庁内シンクタンクに改組するアイデアが出てきたという。ちょうど同じ時に、当市の行革審議会と職員の双方から同様の提案があった。また、庁内シンクタンクに関しては当時、すでに横須賀市の事例（横須賀市都市政策研究所）もあった。これらがきっかけとなって、八王子市都市政策研究会議の発足につながった。八王子市都市政策研究会議の活動は図表8にあるように、平成15年度から18年度については毎年、研究会議、研究会を10～30回程度開催してきた。

図表8 八王子市都市政策研究会議の設立経緯と動き

年月日	内容
平成12年1月	現市長誕生
平成12年11月	財政危機宣言（「八王子市財政白書」発行）
平成13年3月	「財政再建プラン ステップⅠ」策定
平成13年7月	庁内に基本構想等策定プロジェクトチーム発足 職員23名で構成。全員が在勤市民として「八王子ゆめおり市民会議」に所属。
平成13年8月	「八王子ゆめおり市民会議」発足
平成14年2月	八王子市行財政改革推進審議会による「新たな行財政改革について（答申）」中に、重点課題の1つとして、「政策を総合的につくりあげるシンクタンク機能を整備し、戦略的な将来構想を立てる必要があります」との意見が示される。
平成14年9月	職員提案制度に「八王子市都市政策研究所の設置」が提案され、奨励賞を受賞。 ゆめおり市民会議が市長に素案を提出
平成15年4月	市基本構想・基本計画「八王子ゆめおりプラン」を公表。 「長期的な戦略などを研究する組織を設け、複雑多様化する政策課題の解決を図る」ことを、施策の方向性として明記。
平成15年6月	政策会議で「八王子市都市政策研究会議」の設置を決定。
平成15年7月	企画政策室（現、総合政策部政策審議室）内に「八王子市都市政策研究会議」を設置
平成15年8月	組織改正 企画政策室から総合政策部政策審議室へ 行政経営部・市民活動推進部新設 各部に企画調整担当主幹を配置、政策立案機能の強化
平成15年7月～平成16年2月	研究会議、合同部会、都市体制部会及び都市政策部会開催（15年度 計24回）
平成16年5月～平成17年5月	研究会議、合同部会、しくみ部会及び政策部会開催（16年度 計32回）
平成17年8月～平成18年2月	研究会議、研究会開催（17年度 計13回）
平成18年4月～平成19年2月	研究会議、研究会開催（18年度 計23回）

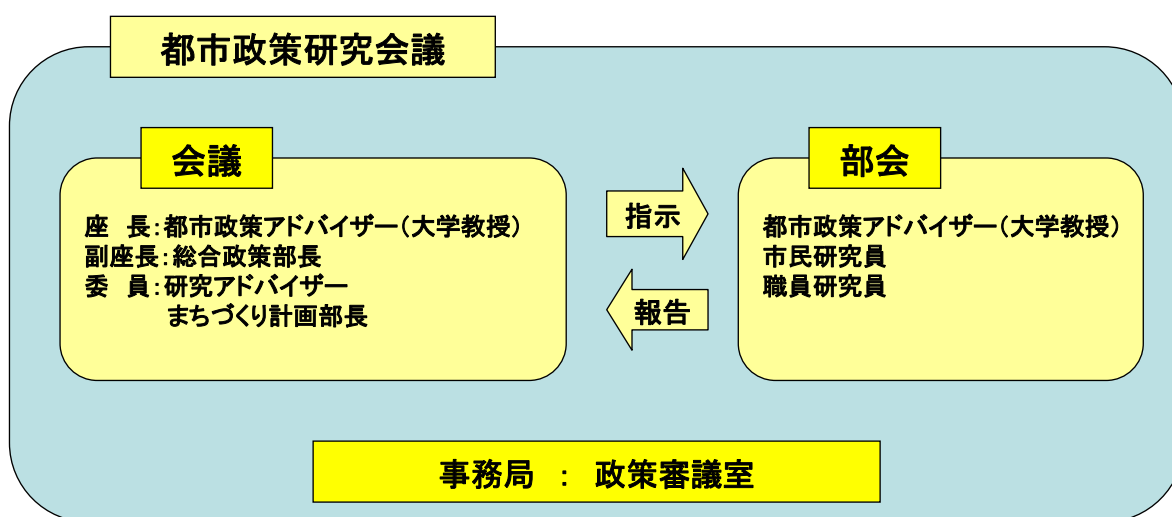
（出所）当市資料による筆者作成

<sup>12</sup> 八王子市には平成19年10月と11月に2回、往訪しインタビュー調査を実施した。2回とも市からは2～3人が出席し、それぞれインタビュー調査は2時間程度に及んだ。その際に市側から多数の関連資料を頂戴した。その後も電子メールで追加質問を行った。

## 八王子市都市政策研究会議の組織概要

八王子市都市政策研究会議の実質的なマネージャーは、総合政策部政策審議室の主幹(課長クラス)である。総合政策部政策審議室には4人の主幹がいて、その内1名が八王子市都市政策研究会議を担当している。ただし、担当主幹は本来業務があるため兼務である。研究会議は、市長の私的諮問機関という位置づけである。しかし、もともと市長主導で設置したわけではないため、一定の独立性を持つものとみられる。研究会議にプロパー職員はいないが、兼務職員が選定される。兼務の職員研究員は平成17年度から任期は1年である。研究員は兼務で、月2回(隔週金曜日の午後)の定期的な研究会に、所属長の了解を得た上で出席する。17・18年度の市民研究員は4人で、うち2人は純粋な公募、もう2人は市民団体から推薦を受けた人であった。19年度は、「都市間交流」をテーマとし、行政内部の情報整理や分析を重視したため、市民研究員は置かず職員研究員だけとした。職員研究員は8人で、うち7名は所属長からの推薦で選定し、公募は1人のみである。研究会議の成果物は報告書、提言書としてまとめ、市長に提出するとともに、広く市民に公表している。八王子市都市政策研究会議の運営予算は、年間200万円弱である。なお、会議の座長、委員として非常勤特別職である都市政策アドバイザー(大学教授)を19年度までは2名起用していたが、20年度は都市政策アドバイザーを座長1名のみとし、委員は非常勤特別職でない研究アドバイザーとした。

図表9 八王子市都市政策研究会議の組織図



(出所)八王子市HP

## 政策構想面における八王子市都市政策研究会議の意義

図表10にある通り、八王子市都市政策研究会議の位置づけは市長の私的諮問機関である。具体的には、市長に対して政策に関する適切な判断材料と選択肢、その客観的な根拠を提供する。そして、外部人材(大学教授)を活用しながら、独自で先駆的な付加価値の高い

課題を継続的に研究することや、当市独自の資源の収集・蓄積が求められている。担当所管が特定できないものや、単年度では結果が出せない研究、個人研究では得られない成果などが期待されている。このように研究テーマは中長期で、先々の課題を整理することが目的である。組織として研究結果をそのまま政策に反映させているわけではないが、実践力と人材育成的な要素を備えている。

以上から、八王子市都市政策研究会議は短期的な政策構想をねらうものではなく、人材育成を含めて、時間をかけて中長期の政策を構想することを目的とする組織である。ただし、市長には研究成果を提言書としてまとめ答申をしているので、部分的には短期の政策形成の参考材料にもなっている。研究成果は『まちづくり研究はちおうじ』という機関誌で発表している。機関誌が研究会議の政策を形成するための場（プラットフォーム）として機能している。八王子市都市政策研究会議は、高度な政策構想の場として一定の意義を持つものと考えられる。

#### 図表10 八王子市都市政策研究会議の特徴

- |  |
|--|
| <p>1. 位置づけ：市長の私的諮問機関（ブレインとしての機能）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①適切な判断材料・選択肢の提示</li> <li>②客観的な根拠の提示、数値やイメージの提供</li> <li>③付加価値（独自性、先駆性）の提示</li> </ul> <p>2. 外部人材の活用：座長、委員に大学教授を委嘱</p> <p>3. 活動内容</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>①総合的、先駆的な課題研究を継続的に実施<br/>例：担当所管を特定できない研究<br/>単年度では結果が出せない研究</li> <li>②既存情報の有効活用<br/>例：施策事例の整理・検証・応用<br/>調査等の成果物などの活用</li> <li>③八王子市独自の資源に関する情報の収集・蓄積</li> <li>④個人研究では得られない成果の獲得</li> <li>⑤成果発表の場は市長への提言及び機関誌『まちづくり研究はちおうじ』</li> </ul> |
|--|

(出所) 当市資料により筆者作成

#### 政策構想面における横断的組織の意義

当市では、庁内の横断的組織である「庁内連絡会」も短期的な政策構想の組織として有効に機能している。例えば、「デジタルハリウッド大学誘致」に関する構造改革特区計画の策定においては、学校教育部、財務部、市民活動推進部、産業振興部、まちづくり計画部を構成メンバーとする庁内連絡会を設置して対応した。学校教育部と財務部は廃校を普通財産にして活用する観点から、市民活動推進部は学園都市づくりを所管する観点から、産業振興部は地域経済活性化・産業人材育成を所管する観点から、まちづくり計画部は多摩ニュータウン再生の観点から、それぞれ構成メンバーとした。また、「市民企画事業補助金制度構築」の事例では、補助金支出が多い所管部の若手職員によりワーキング・グループをつくって制度イメージを固めた。このように、課題が明確で具体的な政策を構想する場合は、庁内横断的組織が最適といえる。

## 分析のまとめ

以上の分析から、当市の政策構想段階においては、外部専門家を交えた庁内シンクタンク（八王子市都市政策研究会議）が、中長期的な政策構想に有効であることがわかり、その点はほぼ仮説(1)通りだった。また、仮説では設定していなかった庁内横断組織についても、短期的な政策構想には有効であることが分かった。なお、筆者の視点であるが、庁内シンクタンクの研究テーマが多岐に亘ることを考えると、財務や個別事業等に詳しい金融機関や外部シンクタンク等の有識者を庁内シンクタンクの参加メンバーに加え、研究の幅を広げることも必要ではないかと考えられる。

## ②仮説(2)の検証

### 新総合計画における「八王子ゆめおり市民会議」～公募型市民会議方式～

新総合計画の策定時にあたって、市は市長の交代とも相まって、公募型市民会議方式の導入を決めた。これは、新総合計画策定時に市民会議を設置し、市民による素案の提案を求めるものである。参考にした他市町村の事例としては、三鷹市（既述）、日野市、多摩市など多摩地域での実践事例の影響もあったとみられる。日野市は、当市より1～2年前に実施していたので職員が直接ヒアリングに赴いたようである。ただし、日野市と当市の総合計画づくりは手法が異なる（後述）。従来型の審議会方式から公募型市民会議方式の市民会議への転換は、「市民協働」の具体的なあらわれともいえる。

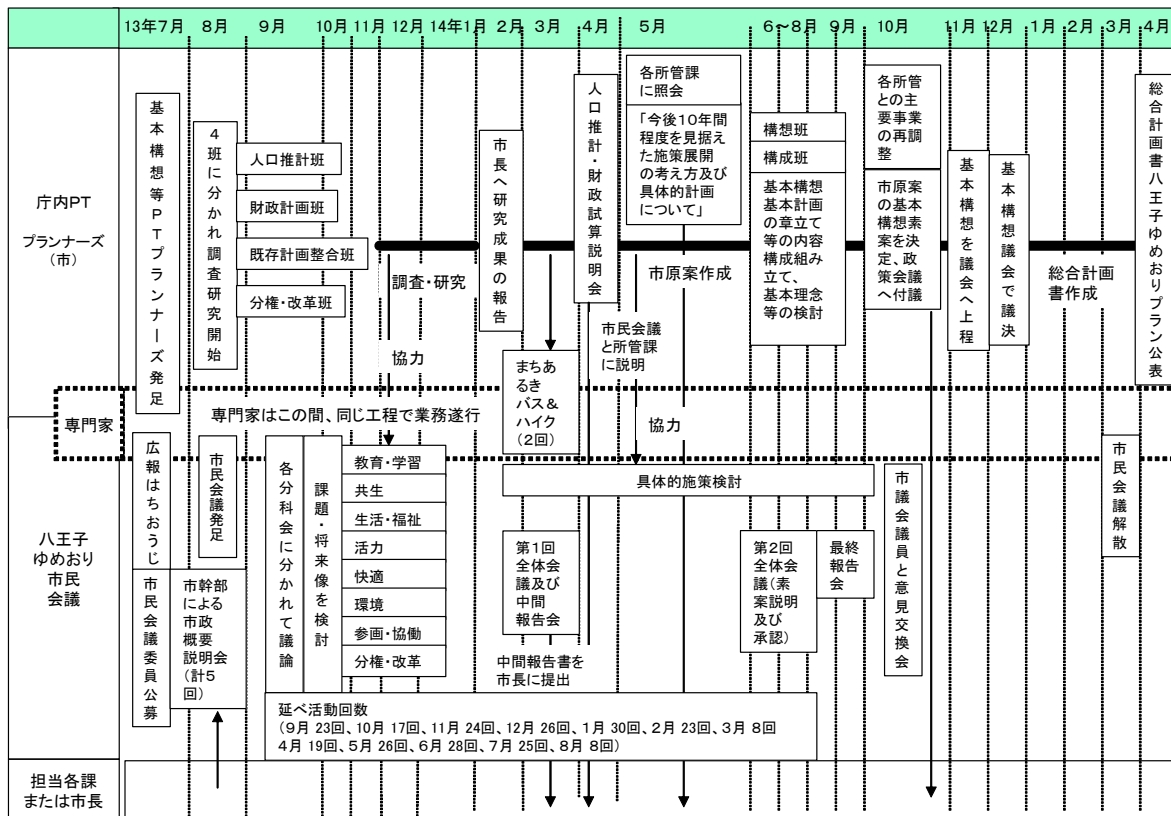
平成13年7月発行の「広報はちおうじ」にて市民会議の委員を募集した。対象は市内在住・在勤・在学の市民で、任期は13年8月から約1年6ヶ月を予定し、無報酬とした。申し込み時に、「市民会議への応募の動機」と「最も関心の高い行政分野」についての小論文（400字以内）を課した。

138名の応募委員からなる「八王子ゆめおり市民会議」は平成13年8月に発足した。8月には市の現状説明のため、市政概要説明会を5回開催した。13年9月の第1回合同分科会を皮切りに8つの分科会に分かれ、平日の夜間、土曜、日曜に集まり活発な議論を交わした。各分科会及びリーダー会議は延べ135回に達した。8つの分科会の検討範囲と構成人数は、「教育・学習（19名）」、「共生（8名）」、「生活・福祉（20名）」、「活力（16名）」、「快適（25名）」、「環境（19名）」、「参画・協働（11名）」、「分権・改革（15名）」であった。

平成14年3月に第1回全体会議及び市長宛の中間報告会を開催した。中間報告書の内容は、14年3月発行の「広報はちおうじ」にて概要を発表し、市民に対して意見、提案、感想を求めた。広報添付ハガキ（料金受取人払）に記入して投函する形態をとった。広報誌には、同時に15年度から24年度までの財政シミュレーションを掲載し、歳入減少のために旧総合計画による事業を継続すると大幅な予算不足となることが明示され、歳出の削減を視野に入れた新たな総合計画の必要が示された。広報添付ハガキによる市民意見受付数は延べ482件628項目に及んだ。その後、まちあるきバス&ハイクという視察会を2回、「人口・財政シミュレーション」説明会2回を開催した。さらに、各分科会、リーダー会議、調整委員会、起草委員会、代表団会議を延べ113回実施し、14年8月に第2回目の全

体会議を経て、9月に市長に対する最終報告会を行った。素案は希望する市民に無料で配布した。

図表11 八王子市の総合計画策定プロセス



(出所) 当市資料により筆者作成

### 「八王子ゆめおり市民会議」の市民委員選定

当市の市民会議委員の選定に関する考え方は、希望した市民は拒まないというものだった。三鷹市の市民会議では400人近い数の市民が希望したとのことで、当市は市民委員として当初300人の枠を見込み、枠を超えた場合は抽選により選定する予定だった。しかし、募集の条件として作文を求めたこともあり、当初の応募者は期待していたよりも少ない結果となり、後から市が声がけして補充した。応募者数が少ないこともあり、自主性を尊重し全員を採用した。

### 職員のプロジェクトチーム「プランナーズ」を設置

新総合計画（八王子ゆめおりプラン）の策定時に、当市職員のプロジェクトチーム「プランナーズ」を設置した。プランナーズの大事な役割のひとつは、将来人口推計、財政推計であった。特に財政推計については、新総合計画策定の参考資料とするための財政データ集が作成された。その理由は、財政の実状を市民、議員、職員に伝えるための情報が必要だったからである。市債残高は高水準で財政は逼迫していた。しかし、財政が厳しくと

もやるべき行政サービスがある。財政の制約の中で必要な公共サービスを考えることが本  
当の政策力と認識していた。

プランナーズのメンバーの選定は希望者を募る方式を採った。しかし、本来の職場と兼  
務となるので、プランナーズの活動を行う場合は上司の了解を求めなくてよいことにした。  
女性職員も積極的に参加を促した。メンバーの年齢は 20 代後半から 30 代前半と若手中心  
であった。役職でいえばほとんど主事で主任・主査クラスもいた。プランナーズは 4 つの  
班に分け、各班 6 名ずつとした。

### 「八王子ゆめおり市民会議」の運営

市民会議の事務局は企画政策室（当時）が担当した。8 つの分科会を主幹 4 人で担当し  
たので、主幹 1 人が 2 つの分科会を担当したことになる。議事録の作成は市民会議が自ら  
行うように説得した。議論のたたき台となるペーパーを事務局は作成しなかった。事務局  
の仕事は会場の設定や市民委員からの質問への回答、資料の提供などが中心で、会議の議  
論の中には入らないようにした。だが、実際には分科会間の調整など当初は事務局がコー  
ディネート機能を果たした。コンサルタントには事務局のサポート業務を中心に委託した。  
なお、当市は自前主義にこだわっており、コンサルタントに仕事の全面的な委託はしてい  
ない。それぞれの分科会にはリーダーを置き、分科会間の調整はリーダーが集まってリー  
ダー会議を開催して行った。したがって、全体会議の前に調整を済ますようにした。分科  
会において委員の中から司会と記録係を決め、ファシリテーターの役目を担ってもらった。  
市民会議では、分科会以外の議論の場として、有志だけの非公式の集まりもあったようだ  
が、そこでの議論は引きずらないようお願いし、公式の会議を重視した。あくまで市民  
会議の意見は意見として、市とは調整せずに提出してもらった。

なお、市民会議では市民委員からニーズや意見を引き出すために、事務局、ファシリテ  
ーターが用いたノウハウが各種ある。例えば、市民委員同士が仲良くなるために、まずは  
自己紹介でなく他己紹介の方式を採った。また、特有のルールを設定した。例えば、意見  
を言う時間は 3 分以内、結論は全員一致でなく 3 分の 2 以上の賛成とすることなどである。  
K J 法も採用し、模造紙や付箋も使った。最初は声の大きな人が目立つが、だんだんと温  
厚な人が自然にリードしていくようになったという。なお、「ゆめおり会議」というネーミ  
ングも市民から出たものである。

### 「八王子ゆめおり市民会議」の課題

市民会議の課題としては、①参加人数が少なかったこと、②市民運動として後が続かな  
かったこと、があげられる。「ゆめおりまちづくり研究会」という団体があるが、発表の場  
や資金の問題などから NPO 化までには至っていない。しかし、次のステップへと着実に  
市民の活動は歩んでいる。当市では、次回の総合計画策定においては、三鷹市のように市  
民会議の委員が市民の核になるなど裾野の広がり期待している。

## プランナーズ参加の人材育成機能

プランナーズのメンバーは、人口推計、財政推計の仕事だけでなく、市民会議の分科会にも委員として参加した。企画政策室の兼務発令としたプランナーズの職員は、市民としての身分で希望する分科会に出席した。全体として、プランナーズのメンバーは分科会に積極的に参加し、後半になって分科会をリードする職員もいたようである。プランナーズが担当した計画の数字を使うことは基本的にはなかったが、一部の分科会では、ある程度、参考にしたようである。自治体職員は、通常業務の中では市民と議論する場は想像以上に少ない。そうした中で職員が市民の中に入っていく、直接、市民と議論する経験を得たことは、人材育成の観点から大いに意味があったものと考えられる。このように、プランナーズの目的を職員の政策形成能力の向上の面から総合的に評価すると、メンバーの視野が広がったことで人材育成の意味があったといえよう。その後も当市で活躍している人材が多いという。

また、市民会議におけるルールづくりの方法、市民委員との調整法（仲良くなる方法）などの手法が職員に身につく、プロセスをシステム化することもできたため、市民会議の企画運営に関して十分なノウハウを蓄積できたことから、次回の市民会議にも十分に応用がきくものと考えている。

## 総合計画策定において獲得した学習能力～個別政策の策定に貢献～

プランナーズの経験がその後の政策づくりに役だったことは重要である。プランナーズの設置は自前の政策づくりの意味もあった。プランナーズは3つの機能を持っていた。すなわち「事務局機能」、「ファシリテーター機能」そして「政策情報生産・提供機能」である。この3つの機能はその後の庁内における個別政策の策定に生かされることになった。事務局機能とファシリテーター機能については庁内の調整作業にも応用できると当市では考えている。政策情報生産・提供機能については、プランナーズは将来人口推計、財政推計を行ったが、推計作業の経験がその後の情報生産・提供能力を高めることにもなった。このように、調整能力と情報生産・提供能力は総合計画策定において獲得した学習能力だが、それらは個別政策の立ち上げにも貢献した。

## ゆめおりプランの策定過程での経験がその後の政策づくりに貢献

市民会議の目的は、市民のニーズ、意見の把握と総合計画への反映だった。その意味で活動結果を評価すると、まちづくりに前向きな市民と出会えたことが大きなメリットであったと当市では評価している。その後の政策づくりでも、まず市民に方向性を聞いた上で、それに沿って各所管が計画を作るという方式を踏襲した。例えば、環境基本計画、産業振興マスタープランなどはその路線で作成した。具体的には当市では、政策の立ち上げの際には市民説明会の手法を活用している。その事例として「家庭ごみ収集の有料化」がある。

このルールの制定に際しては、延べで1,700回を超える説明会を開催し、全ての管理職が対応に当たったという。その結果、有料化とその手法についての理解が得られただけでなく、多くの細かな建設的な意見も収集できたという。他にも「デジタルハリウッド大学

誘致」では、市の誘致方針公表後、市民説明会を何度も開催し、地元市民組織との協議の場も設けたとのことである。

そして、ゆめおりプランの策定過程での経験から、職員が市民の中に積極的に入っていきようになったことは意義が大きい。従来のように、地域の有力者や声の大きい人だけが物事を進めるのではなく、多くの市民の中に職員が入っていくようになったことが仕事に活かされている。例えば、祭りや駅伝などへ職員がボランティアとして参加するようになったことや、「手作り公園」事業について企画系以外の職員が手伝ったことなどの例がある。

以上から、広い意味ではこのようなゆめおりプランの策定過程が、その後の政策構想や政策の立ち上げに役だったといえる。その具体的な事例として、平成14年度のはちバス（コミュニティバス）、14年度以降の条例（つきまとい勧誘行為や置き看板等放置行為を禁止する生活安全条例、暴走族追放条例、産業基本条例、企業支援条例、捨て看板防止条例等）、15年4月の構造改革特区（高尾山学園）、16年7月の地域再生（廃校校舎の転用）、17年10月の構造改革特区（デジタルハリウッド大学誘致）、19年度の頑張る地方応援プログラムへの応募（防犯パトロール・緊急避難所の設置、八王子城跡活用）などに結びついている。

なお、当市では恒常的な市民協働組織（市と対等関係を結べる団体）はまだ存在しないが、代わりに、委員会などの公募枠に、かつて市民会議などで活躍した先進性を持った市民に積極的に応募してもらい、一人でも多く関与してもらう機会を広げている。そうした前向きに議論できる市民の知恵を活用することによって、議会や一般市民の理解を得られるような政策立案に役立てようと考えている。市民の関心の高い案件では、審議会を傍聴する市民も多く、議会審議の中でも、市民の意向をどのように汲み取っているかが問われると考えている。

### **政策形成手段としてのプロジェクトチーム（横断的な学習組織）**

ゆめおりプランの策定過程で獲得した学習能力は、目標管理制度、自主研究グループなど庁内でやる気のある人間を伸ばすシステムの導入との相乗効果もあって、政策の立ち上げなど政策力の向上につながっている。例えば、庁内で課長補佐になったばかりの職員を集めてプロジェクトチームを組み、政策をまとめる制度がある。この制度は人事制度改革にもつながった。政策実現のためのこうした横断的プロジェクトチームはほかにも庁内にあって定着している。部内でもプロジェクトチームを持つところもある。

なお、プロジェクトチームに関する規程は要綱で大枠を定めているが、それぞれのチームが内規を作り、自主的にやっていて細かい統一ルールはない。ただし、プロジェクトチームが機能する条件は、①目的の明確化、②活動期間の限定、③リーダーの存在、と考えている。

### **分析のまとめ**

以上の分析から、当市の政策立ち上げ段階においては、①企画系部署のイニシアチブにより設置した公募型市民会議（八王子ゆめおり市民会議）が政策（総合計画）立ち上げに

有効だったこと、②そのために設置した職員プロジェクトチーム（プランナーズなど）が効果的だったこと、③PTが政策立ち上げのノウハウを蓄積し、その後の活動にも活用したことがわかる。したがって、仮説(2)はほぼ妥当と検証された。

### ③仮説(3)の検証

#### 総合計画の見直し

当市は平成11年に、20年度までの期間を目標とする「新八王子21プラン」（基本構想・基本計画）を策定した。しかし、その後にバブル崩壊後の経済低迷による税収の大幅な減少と財政の硬直化など、行政を取り巻く環境が大きく変化し、従来型の方式に基づく総合計画を見直す必要性が生じた。こうした背景により、15年度からの適用をめざした「八王子ゆめおりプラン」（新総合計画）を策定し、15年3月に発表した（一部既述）。

#### 横割りの政策目標設定と施策番号による体系化

旧総合計画「新八王子21プラン」（基本構想・基本計画）と新総合計画「八王子ゆめおりプラン」とを比較する。まず、旧総合計画「新八王子21プラン」においては、縦割りの所管毎に計画が設定されていることである。しかし、「八王子ゆめおりプラン」においては、横割りの政策目標が明確に設定されていることである。そして、その政策目標は施策体系図として整理され、体系図にそって個々の政策が展開されている。そのことが、当市の新総合計画の大きな変化である。

具体的に「八王子ゆめおりプラン」をみていきたい。「八王子ゆめおりプラン」は基本構想に基づき、当市が目指すべきビジョンとして6つの都市像（①新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち、②一人ひとりが大切にされ共助で築くふれあいのまち、③だれもがいつでも多様に学び豊かな文化を育むまち、④安全で快適に暮らせる心やすらぐまち、⑤魅力あふれる産業でにぎわう活力あるまち、⑥水とみどりを慈しむ地球環境にやさしいまち）を設定している。これら6つの都市像実現のため、17の基本施策と44の施策を策定した。これら44の施策の下に、個々の事務事業が連なるツリー構造として体系化している。なお、事務事業は行政活動の最小単位である細事業（予算事業）を束ねたものとして位置づけている。

#### 目標の数値化

「八王子ゆめおりプラン」においては、都市像は「編」、基本施策は「章」、施策は「節」とし、さらに施策を「細施策」に分けて整理している。そして各施策には「施策に対する指標名」が設定され、現状値と目標値が明示されている。例えば、第一編「新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち」の中にある第三章「行財政運営」には09とナンバリングされた9番目の施策である第4節「人材の育成と活用」がある。この第4節「人材の育成と活用」の施策に対応する指標名は、「職員提案の成果が事業化された数（累計）」という指標が設定されている。ちなみに、その指標の平成13年度現状値は9件で、目標値として17年度18件、19年度20件、24年度30件となっている。以上のように、44施策

それぞれに目標値が設定されている。

以上のように、「八王子ゆめおりプラン」では、所管部を横断する政策目標を明確に設定した上で、それが施策体系図に整理されて、施策体系図にそって個々の政策が展開され、数値で目標を管理している。

**図表12 八王子市の新旧総合計画における施策体系の比較**

【新八王子21プラン(前計画)＝「従来型」の体系】

<p><b>第1編 心ふれあう文化の香るまち</b></p> <p>第1章 生涯学習社会の形成</p> <p>第2章 教育の向上</p> <p>第3章 文化の向上</p> <p>第4章 国際化の推進</p> <p>第5章 コミュニティづくり</p> <p>第6章 学園都市づくり</p> <p><b>第2編 活力と豊かな暮らしのあるまち</b></p> <p>第1章 男女共同参画社会の形成</p> <p>第2章 健康づくり</p> <p>第3章 生涯福祉社会の形成</p> <p>第4章 生活環境の向上</p> <p>第5章 高度情報化への対応</p> <p>第6章 地域経済の活性化</p> <p><b>第3編 快適で機能的な住みよいまち</b></p> <p>第1章 都市基盤づくり</p> <p>第2章 市街地の整備</p> <p>第3章 都市環境の向上</p> <p>第4章 緑地の保全、活用、創造</p>
--

【八王子ゆめおりプラン(現計画)＝「施策番号」による目標管理の体系】

<p><b>第1編 新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまち</b></p> <p>第1章 自立した協働のまち(施策番号01～03)</p> <p>第2章 市民が納得できるサービス(施策番号04～05)</p> <p>第3章 行財政運営(施策番号06～09)</p> <p><b>第2編 一人ひとりが大切にされ共助で築くふれあいのまち</b></p> <p>第1章 市民生活・コミュニティ(施策番号10～12)</p> <p>第2章 地域福祉(施策番号13～16)</p> <p>第3章 健康・医療(施策番号17～18)</p> <p><b>第3編 だれもがいつでも多様に学び豊かな文化を育むまち</b></p> <p>第1章 生きる力を育む教育(施策番号19～21)</p> <p>第2章 豊かな心を育む生涯学習(施策番号22～23)</p> <p>第3章 文化の継承・創造(施策番号24～26)</p> <p><b>第4編 安全で快適に暮らせる心やすらぐまち</b></p> <p>第1章 都市環境整備(施策番号27～29)</p> <p>第2章 交通環境整備(施策番号30～32)</p> <p><b>第5編 魅力あふれる産業でにぎわう活力あるまち</b></p> <p>第1章 産業振興の推進(施策番号33)</p> <p>第2章 時代をリードする産業(施策番号34)</p> <p>第3章 地域性をいかした産業(施策番号35～37)</p> <p><b>第6編 水とみどりを慈しむ地球環境にやさしいまち</b></p> <p>第1章 良好な地域環境の形成(施策番号38～39)</p> <p>第2章 自然環境の保全・活用(施策番号40～41)</p> <p>第3章 循環型社会の構築(施策番号42～44)</p>
---

(出所) 当市資料により筆者作成

### 総合計画と予算との連結性

当市では、従来は総合計画と予算編成、予算執行が個々に存在し、それらの連携が十分でなかった。しかし、新総合計画においては制度上で施策と予算との連携を明確にしている。

新総合計画における計画期間は、基本計画については10年(平成24年度まで)、実施計画は3カ年である。計画を予算編成に反映させるため、新総合計画では10年間平均の財政見通しを前提に計画を組んでおり、基本計画をその中でおさまるようにするとともに、実施計画も毎年の事業評価をもとにローリング(見直し)している。財政難の中で持続可能な財政運営をするために、新総合計画においては、「持続可能な財政運営」と題する施策(施策番号08)において、「計画と連動した予算編成を行い、基本計画に掲げる施策を確実に実行し、市民サービスを安定的・継続的に供給できる財政運営をめざす」という方向を明示している。そのために、計画と連動した予算編成と財政基盤の確立、市税の適正な賦課

と徴収、受益者負担の適正化、財産の有効活用等を施策の展開として掲げ、それらに対応する事務事業として財政管理、財務会計システムの運営、市税の徴収及び収納管理、納税意識の啓発などをあげている。評価指標は市税収入率と市債依存率としている。

そして、施策と予算との関連性に関してもうひとつ重要なことがある。それは、行政評価システムの導入によって、施策、事務事業等の達成度、効率性などの客観的な評価を行い、それらの結果を予算に反映させることができるようになったことである。この点については後述する。

### 総合計画とリンクした行政評価システム

当市では、新総合計画の策定とその進行管理にあわせて、行政評価が本格導入されることになった。ここで、平成 18 年度行政評価報告書から当市における行政評価のしくみの概要をみる。まず、評価対象は「施策」、「事務事業」、「細事業」で、それぞれ「施策評価」、「事務事業評価」、「細事業評価」を実施している。細事業評価は毎年度の予算編成に反映させる目的で、行政活動の最小単位である細事業を、事業担当部署が「必要性」、「妥当性」、「有効性」、「効率性」及び「公平性」の観点から評価する。事務事業評価については、細事業を束ねる中事業を、担当部署が「必要性」、「妥当性」、「有効性」、「効率性」及び「公平性」の観点から評価する。これは、細事業単位のみでは施策目標の達成に個々の事業がどのように貢献しているのか、関係が必ずしも明確にならないためである。施策評価は、44 の施策を対象に、担当部署において 1 次評価、2 次評価、3 次評価を行う。1 次評価は、施策担当部署において 4 月から 6 月にかけて、各事務事業の上位の施策に対する貢献度を評価し、事務事業評価の結果を参考に事業間の優先順位をつけ、今後の展開の考え方を決定する。2 次評価は、行政評価の客観性を高めるために、庁内評価委員会において 6 月から 7 月にかけて、担当部署評価の妥当性を評価し、施策の今後の方向性について総合的に評価する。3 次評価は、4 月から 8 月にかけて、44 施策に対する市民アンケート調査及び外部評価委員会において市民の視点から評価する。外部評価委員会の委員は、広報誌やホームページで募集した公募市民と NPO、青年会議所等の団体から選んだ団体推薦の委員からなる。18 年度は 6 月から 8 月にかけて 5 回開催した。外部評価委員会による評価の対象は全施策ではなく、6 つの都市像について 1 つずつ代表的な施策を選び評価している。具体的な改善をもとめる事項もあり、それらの意見や提案は実施計画に反映されるしくみとなっている。

行政評価の意義を端的に説明する次の文章が、平成 18 年度行政評価報告書に書かれている。

『これまで行政評価にあたる部分の作業は、ともすれば前年を是とする発想のもと、担当者の頭の中で処理されていました。行政評価は、この頭の中での処理を外に出し、形として残す作業なのです。そして、それを誰が見ても分かるように統一した書式で行い、内外に公表することにより職員相互の情報共有をはかり、市民に対する説明責任を果たそうとするものです。』

これは、経営学の学習理論である知識マネジメントの考え方である。つまり暗黙知の形

式知化を意味する<sup>13</sup>。

以上のように、当市では行政評価システムを通して、施策、事務事業、細事業が目的実現のための有効な手段となっているかどうかをフィードバックしながら評価し、評価結果をふまえて、手段の代替や事業の見直しなど改善点を考えることとしている。

これまでは総合計画と予算編成、予算執行が個々に存在し、それらの連携が十分でなかったが、行政評価の導入によって、事業の達成度、効率性などの客観的な評価の結果を予算に反映させ、資源のより適切な配分が可能となった。

### 市民アンケートと連動する行政評価

当市は、行政評価と連動させて総合計画の政策効果（アウトカム）を毎年市民アンケートによって検証し、その結果を外部評価の1つに位置づけている。ちなみに平成18年度のアンケートは、3,000人の市民を対象に932人の回答を回収した。

当市は、以前から市政世論調査を実施しており、39年間続いている。毎年テーマを決めて市民に意見を聞いている。平成15年からは新総合計画「ゆめおりプラン」についてたずねている。なお、この調査とは別に、新総合計画策定時や財政再建プランの策定時など必要な折には、全世帯に配布する市の広報誌にハガキを添付するなどの方法によって市民の意見を聞いている。

上述の市民アンケートと市政世論調査とは別に、公の施設の利用に関する市民満足度調査を所管毎に実施している。公の施設は指定管理者に運営させており、それぞれの指定管理者が単発的に調査する形態をとっている。

### 評価活動による政策改善のあらわれ

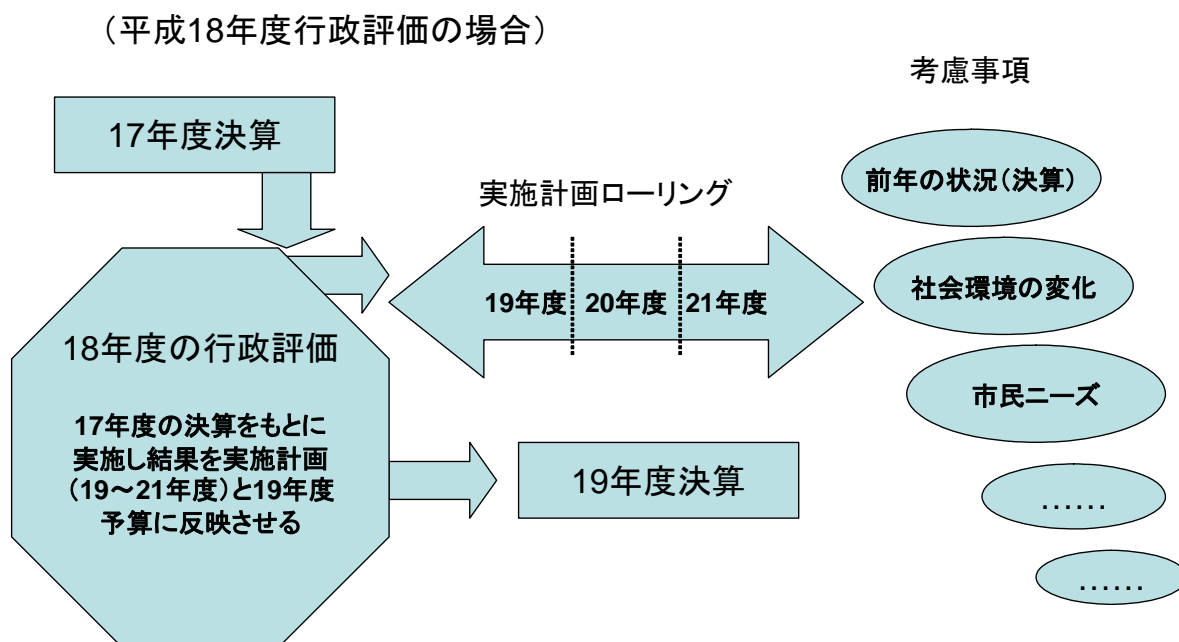
既述の通り、当市は総合計画を一貫した施策番号で管理し、長期の施策、中期の事務事業、毎年の活動単位である細事業を直結させて実施計画を毎年ローリングさせながら修正し、予算に反映させている。こうした周到な進行管理が政策の改善につながっている。具体的には、施策の意図と施策の対象となる市民のイメージを明確にした上で施策の評価指標を設定し、目標値の達成と実績の評価作業を通じて、個別事業の施策への貢献度、優先順位及び今後の展開を検討するというプロセスを踏んでいる。なお、施策の評価については担当部署、庁内委員会のほかに市民アンケート調査結果の分析を織り込んでいる。以上の作業プロセスは、着実な政策改善を促し、結果としてそうした作業が政策力の向上に寄与していると考えてよいであろう。以上のことを理解するために、以下では平成18年度の施策評価シートの事例を紹介する。

「地方主権の確立」という施策（施策番号03）の事例をみてみよう。平成18年度の施

---

<sup>13</sup> 野中/紺野（1999）によれば、知識創造のプロセスは暗黙知と形式知からなる相互作用で説明される。知識創造のプロセスでは次の4つのプロセスが循環する。①身体、五感を駆使し直接経験を通じた暗黙知の共有、創出のプロセス（共同化）、②対話・思慮による概念・デザインの創造。すなわち暗黙知の形式知化（表出化）、③形式知の組合せによる新たな知識の創造。すなわち情報の活用（結合化）、④形式知を行動・実践のレベルで伝達、新たな暗黙知として理解、学習（内面化）。この循環プロセスは暗黙知のSECIプロセスといわれている。

図表13 八王子市における行政評価の考え方



(出所)八王子市平成18年度行政評価報告書

策評価シートでは、施策のめざす方向として「地域の身近な問題は最も身近な自治体が解決することを基本とし、自己決定、自己責任を前提に市民意思を尊重してまちづくりをおこなう自治体をめざす…」と記載されている。具体的な事務事業は政策立案機能の充実、法規関係事務、統計情報の提供促進等を実施するとしている。この施策の評価指標は「①国・都への提案件数、②政策条例制定件数」とし、①については、平成17年度の目標値20件以上に対して実績値は17件で目標値を下回った。②は目標値の設定はなく17年度の実績は2件である。これらはそもそも高度な目標設定でもあり、一定の成果をみているといえよう。

また、「人材の育成と活用」という施策(施策番号09)の事例をみてみよう。平成18年度の施策評価シートでは施策のめざす方向として、「高度化・多様化する市民要望、厳しい財政状況、地方分権時代の都市間競争に対応し、より質の高い市民サービスをつくり出していく職員の育成をはかるとともにその活用につとめる」と記載されている。具体的には課題解決力・政策立案能力の高い職員の育成と質の高い市民サービスの供給を目的に、人事管理、職員研修、安全衛生管理、職員の福利厚生で必要な事務事業を実施するとしている。この施策の評価指標は「職員提案が事業化された数(累計)」とし、17年度の目標値18件に対して実績値は19件で一定の成果をみている。これらの事務事業の実績に対し庁内評価委員会では、職員の福利厚生について、「職員にアンケート調査をして費用対効果の検証をするべきである」と具体的な改善方法を指摘している。

さらに「総合交通体系の確立」という施策（施策番号 30）の事例をみると、具体的な改善提案が庁内評価委員会からなされている。施策のめざす方向として、「すべての人と車が共に快適・安全に移動できる交通環境実現のため、通行車両の分散化、公共交通への転換、自転車利用の促進などによる、安全で円滑な総合交通体系の構築をめざす」と記載されている。そのために必要な事務事業として、交通体系管理、交通安全対策、歩行者・自転車専用道路の整備、放置自転車対策、迷惑駐車防止、自転車駐車場の管理運営等を実施している。この施策の評価指標は「①ラッシュ時の平均走行速度（特定の道路）、②放置自転車台数」とし、それぞれ平成 17 年度の実績値は目標値をクリアし一定の成果をみている。庁内評価委員会ではその成果を評価しつつも、歩行者・自転車専用道路の整備については今後の展開をさらに拡充するべき、と改善提案がなされている。

以上で分かるように、庁内評価委員会は個々の施策に対して単なる実績評価だけでなく、具体的な改善提案をもあわせて行っていることがポイントである。施策の本来の目的、目標を達成するための政策改善がこうしたしくみの上で達成されていることが、重要であると思われる。

## 政策運営面における最適組織

総合計画の体系的な整備や行政評価の実施は、企画系部署が担っており、その意味では、政策運営面において企画系部署が大きな役割を担っているといえよう。ただし、本市の場合、庁内横断組織を設けて総合計画における施策、事務事業等の進行管理を行っているケースもあり、庁内横断組織も適した組織であるといえる。具体的には、こども育成計画、環境基本計画などは庁内横断組織を設けて計画の進行管理を行っている事例がある。

## 分析のまとめ

以上の分析から、本市の政策運営段階においては、①総合計画と予算との連結が意識されつつ、行政評価とリンクして進行管理されていること、②行政評価が施策評価まで及んでいること、③施策評価は市民アンケートの結果と連動させ、政策改善に努力していること、④総じて企画系部署の役割が大きい、庁内横断組織も有効であること、がわかる。したがって、仮説(3)はほぼ妥当と検証された。

## (2)横須賀市<sup>14</sup>

### ①仮説(1)の検証

#### 総合計画づくりの中から生まれた横須賀市都市政策研究所

本市には、政策構想の担い手としての横須賀市都市政策研究所がある。横須賀市都市政策研究所の設置経緯は図表 14 に示しているが、その要点を述べると次の通りである。1994 年に企画調整部企画調整課を設置（組織改正）し、政策の企画立案機能と総合調整機能の

---

<sup>14</sup> 横須賀市には平成 19 年 10 月と 11 月に 2 回、往訪しインタビュー調査を実施した。2 回とも市からは 2 人が出席し、それぞれインタビュー調査は 2 時間程度に及んだ。その際に市側から多数の関連資料を頂戴した。その後も電子メールで追加質問を行った。

強化を行った。1995年度から1997年度の3年間で総合計画策定作業（基本構想・基本計画・実施計画）を行う中で、専門委員制度を充実させた。総合計画策定作業が終了した1998年3月時点で、1998年4月からも総合計画策定時の調査・研究を継続することとし、調査・研究成果を「政策研究よこすか」としてまとめるとともに、部内において政策研究所の設立を検討した。前市長も政策の企画立案機能の強化が必要であるとの考えであったため、研究所設立の動きが結びつき、2002年4月に都市政策研究所を創設することとなった。

図表14 横須賀市都市政策研究所の設立経緯と動き

年月日	内容
平成6年4月	「企画調整部企画調整課」を設置 →政策の企画立案機能と総合調整機能の強化を図るため
平成7年4月～10年3月	総合計画策定作業（基本構想・基本計画・実施計画） →専門委員制度を充実
平成10年4月	政策研究事業スタート →総合計画策定時の調査・研究を継続 →政策研究ワーキング、市民協働の研究と実践、「政策研究よこすか」の創刊 →部内において政策研究所の設立について検討
平成14年4月	都市政策研究所創設 →市長の考え（＝政策の企画立案機能強化）と研究所設立の動きが結びついて創設
平成14年5月	構造特区ワーキンググループ発足 政策研究プロジェクトチーム発足 （テーマ：ニュー・パブリック・マネジメント、人口、産業、交通）
平成14年6月	政策研究プロジェクトチーム発足 （テーマ：ユニバーサルデザイン）
平成14年7月	外国人にとって訪問しやすいまちづくりワーキンググループ発足 規制改革特区プロジェクトチーム発足 まちづくり基本条例ワーキンググループ発足
平成14年12月	政策研究セミナー「ニュー・パブリック・マネジメントの実践」開催
平成15年6月	政策研究論文募集（前期）、政策提案募集 自治体学会関東フォーラムを共催で開催 政策研究論文募集（後期）
平成15年10月	「横須賀市の現状と課題」発行
平成15年11月	「私のアイデア、私のひらめき」募集
平成15年12月	「私のアイデア、私のひらめき」市長と若手職員の懇談会スタート
平成16年1月	政策研究論文及び政策提案の上位入賞者による市長へのプレゼンテーション実施
平成16年2月	政策研究セミナー「自治をすすめるための条例とは」開催
平成16年6月	第1回政策研究ワークショップ（テーマ：自治基本条例の現状と課題）開催 政策研究論文募集、政策提案募集
平成16年7月	第2回及び第3回政策研究ワークショップ（テーマ：データ分析を学ぶ）開催
平成16年8月	「私のアイデア、私のひらめき」市長と若手職員の懇談会開催
平成16年9月	日本計画行政学会第27回全国大会にてワークショップ開催及び研究報告
平成16年11月	第5回政策研究ワークショップ（テーマ：行政におけるマーケティング的考え方の展開）開催
平成17年2月	「自治基本条例を考えるセミナー」開催 市民参画型セミナー「ここで差がでる災害への備え」開催
平成17年5月	政策研究論文募集、政策提案募集
平成17年6月	「私のアイデア、私のひらめき」市長と若手職員の懇談会開催 第1回及び第2回政策研究ワークショップ（テーマ：公共経済学）開催
平成17年7月	第3回及び第4回政策研究ワークショップ（テーマ：営利組織の戦略と非営利組織の戦略）開催
平成17年12月	第5回政策研究ワークショップ（テーマ：戦略計画の策定）開催 市民参画型セミナー「災害時における情報の重要性を考える」開催
平成18年1月	第6回政策研究ワークショップ（テーマ：公共政策とマネジメントをめぐる視点）開催
平成18年2月	政策研究セミナー「地方自治体における行政評価システムの現状と課題－協働型評価の実践－」開催
平成18年3月	第7回政策研究ワークショップ（テーマ：計画づくりの視点－計画策定のポイント－）開催
平成18年5月～19年1月	新世紀ビジョン研究会開催（第1～第5回） 政策研究論文募集、政策提案募集
平成18年7月	政策研究セミナー「政策形成の過程を知る」開催
平成19年3月	政策情報アーカイブ開催（平成20年1月まで全8回） 「事務事業等の総点検」開始
平成19年6月	職員政策提案募集
平成19年7月	横須賀市の将来推計人口（平成19年8月推計）を実施

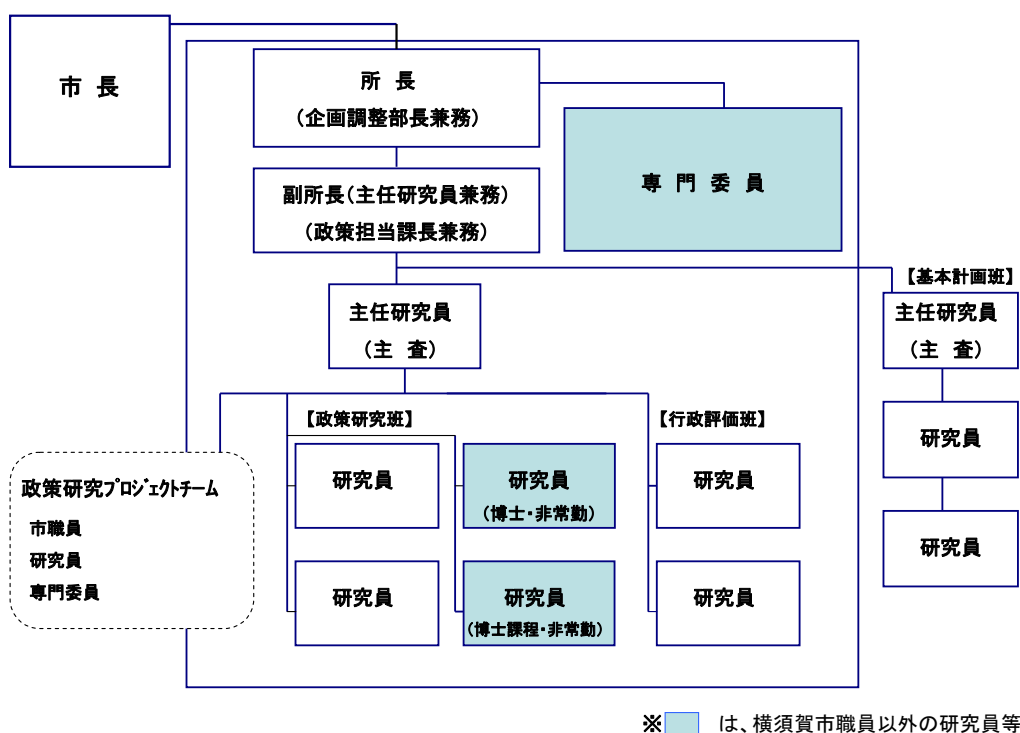
（出所）当市資料により筆者作成

## 本格的な自治体シンクタンク

横須賀市都市政策研究所の組織は、図表 15、特徴は図表 16 の通りである。研究所の独立性を担保するため、最初の 4 年間は所長に学識経験者を起用したが、平成 19 年度からは企画調整部長を所長とし内部中心でコンパクトな組織とした。ただし、首長の意向にそぐわない政策提案も排除しないという点では、研究の独立性は確保している。

平成 20 年 4 月現在、副所長以下研究員は 11 名である。そして、博士・修士課程修了者を常勤研究員として公募で採用し、政策形成能力を高めている。また、テーマに合わせて専門委員を呼ぶことにしている。専門委員を政策ブレーンとして位置づけ、共同研究体制を整備し、運営会議にも参画してもらっている。専門委員、研究員、市職員による政策研究プロジェクトチームを設置し、職員の知見を集積している。なお、19 年度までは研究員として三浦市から 2 名受け入れていた。うち 1 名は常勤でもう 1 名は週 1 回勤務ペースである。

図表 15 横須賀市都市政策研究所の組織図(現行)



(出所) 当市資料

## 政策構想と行政評価実務に大きな役割

横須賀市都市政策研究所の中心的役割は、①自主調査、②情報収集、③情報発信、④ネットワークの構築、⑤人材育成、である。最近、研究所の業務には調査研究だけでなく、より実務的な業務が加わった。実務的な業務とは、具体的には行政評価実務と次の基本計画づくりである。

## 政策構想面における横須賀市都市政策研究所及び庁内プロジェクトチームの意義

当市では、横須賀市都市政策研究所及び庁内プロジェクトチームが大きな役割を果たしている。例えば、構造改革特区の外国人教師の雇用（市費）は都市政策研究所が打ち出した政策である。また、当市の市民協働や行政評価、人事制度改革などの枠組みづくりなど当市の重点政策の構想は、ほとんど庁内プロジェクトチームの活動によって生まれたとのことである。当市では、部局を横断するテーマに関しては、基本的にプロジェクトチームを作ることとしており、庁内では各種のプロジェクトチームがある。プロジェクトリーダーは課長クラスだが、部長を超えて直接、市長に会えるなど、プロジェクトチームに強い権限を与え、組織として決定権限を持っている。ただし、プロジェクトチームばかりが増えると職員の負担が増え、担当する業務にマイナスの影響を与えるという問題点も一方では存在する。

### 図表16 横須賀市都市政策研究所の特徴

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 独立性：所長を市役所外部から招聘（設立時）</li><li>2. 外部人材の活用<ol style="list-style-type: none"><li>①大学院博士・修士課程修了者を常勤研究員として採用</li><li>②専門委員を政策ブレーンとして位置づけ、共同研究体制を整備し、運営会議にも参画</li></ol></li><li>3. 知見の集積：専門委員、市職員による政策研究プロジェクトチームを設置し、職員の知見を集積</li><li>4. 他都市とのネットワーク構築：三浦市から派遣研究員を受け入れ</li></ol> |
|--|

（出所）当市資料により筆者作成

### 人材育成の場としての横須賀市都市政策研究所

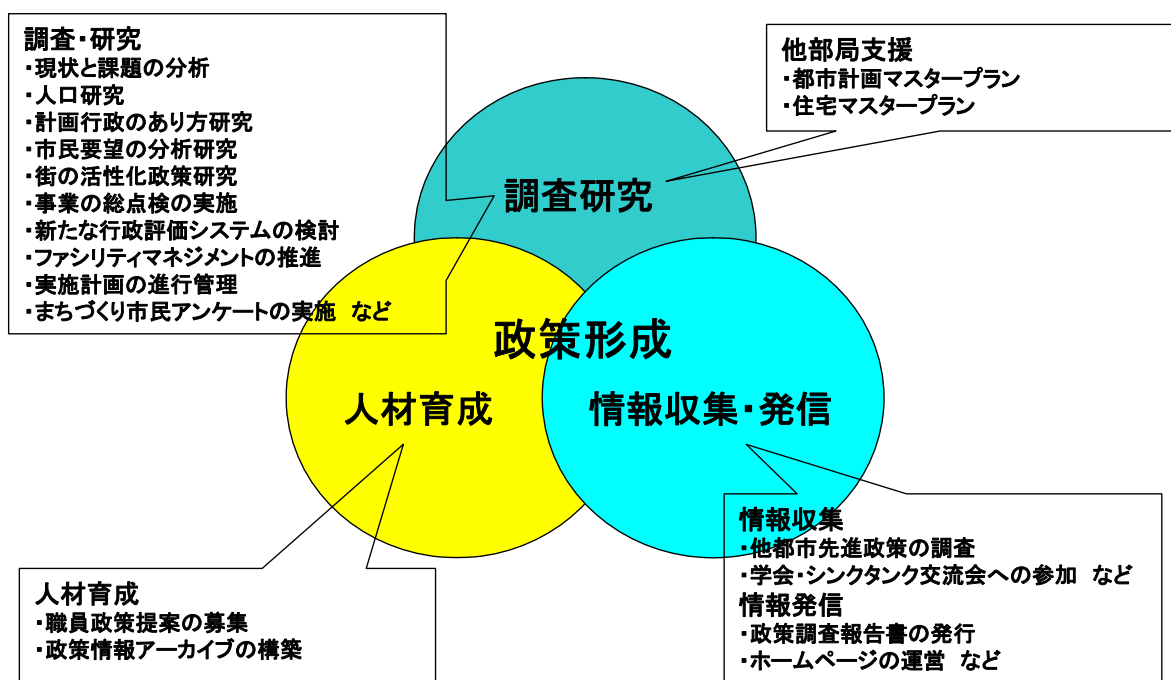
横須賀市都市政策研究所は自主性が発揮できる人材育成の場にもなっている。当研究所をプラットフォーム（場）として職員が関連する学会で研究発表したり、研究論文を執筆したりすることを奨励している。また職員政策提案制度も定着しており、職員は政策研究の成果を提案することが可能である。

### 政策づくりの担い手と組織は本来、それぞれの担当部であるべきであるとの意見も

政策づくりの担い手と組織について企画調整部や庁内シンクタンクについて述べてきたが、本来はそれぞれの担当部であるべきであるとの意見があった<sup>15</sup>。その理由は、担当部局のほうが市民に近いと、豊富な政策情報を持つからである。企画調整部や庁内シンクタンクの仕事は、担当部局間の横の調整や連絡、政策の順序づけ、ベースとなる情報の提供であるべきという意見である。

<sup>15</sup> これと類似の意見として、打越（2004）は事業部局（担当部局）による企画調整機能の拡充の必要性を指摘している。事業部局は地域社会の諸問題に真剣な対応をせざるを得ない「現場」を抱えている立場にあり、彼らが「政策体系」を考案する場合には彼ら自身が関連分野の調整主体となりうるとしている。

図表17 横須賀市都市政策研究所の役割



(出所) 当市資料

### 分析のまとめ

以上の分析から、当市の政策構想段階においては、①外部専門家を交えたシンクタンク（横須賀市都市政策研究所）が中長期的な政策研究に有効であること、②研究所は人材形成機能も担っていること、③庁内プロジェクトチームが短期的な政策構想にも有効なこと、がわかった。

なお、筆者の視点だが庁内シンクタンクのトップが内部者である場合は、できるだけ客観的な研究を維持することが課題となろう。

以上から、仮説(1)はほぼ妥当といえるが、政策構想段階においては、庁内シンクタンクに限らず、庁内プロジェクトチームも効果があることを付け加える必要がある。

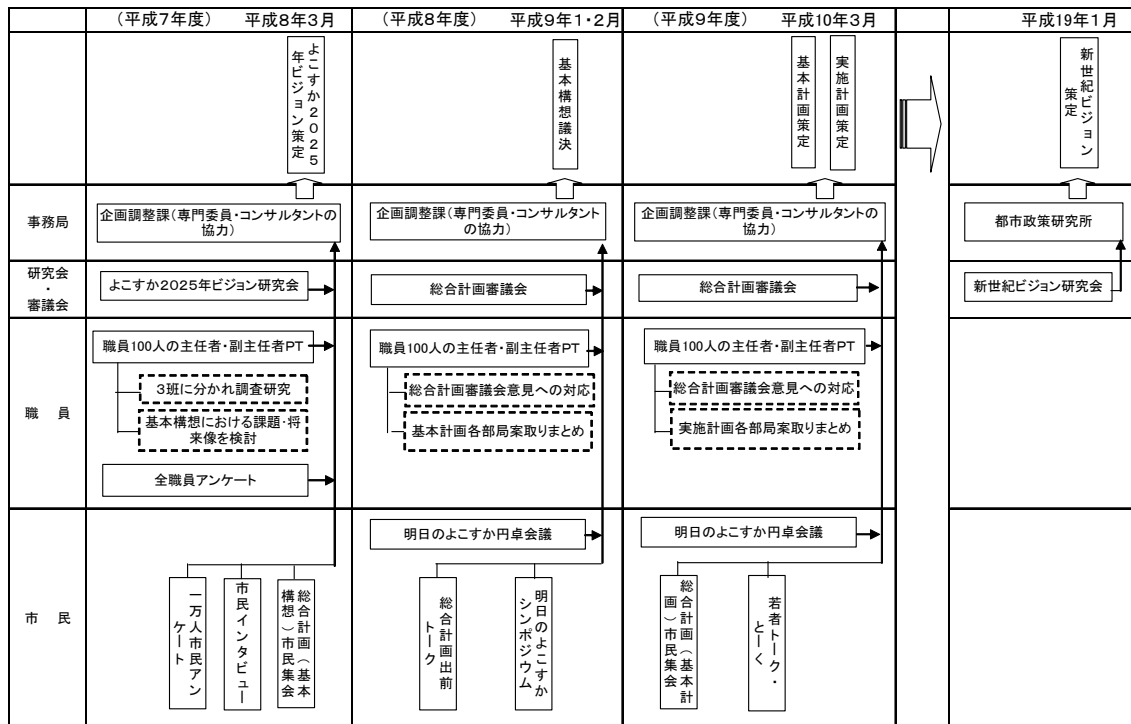
### ②仮説(2)の検証

#### 総合計画での「職員 100 人の総合計画策定主任者・副主任者」

当市は、総合計画策定においては職員間の協働を重視しており、総合計画の「横須賀市基本構想」策定時のプロセスにおいて、各部局職員 100 人を総合計画策定主任者・副主任者（以下「主任者・副主任者」として企画調整課に併任した。「よこすか 2025 年ビジョン」は平成 7 年（1995 年）に実質的にスタートしたが、策定にあたっては、100 人の「主任者・副主任者」によるプロジェクトチームが基本的なコンセプトをつくるなど大きな役割を果たした。プロジェクトチームは人数が多いため 3 つの班に分けて、それぞれに大学教授などの専門委員とコンサルタントが参加した。ファシリテーター役はコンサルタントが担当

した。このビジョンにもとづいて基本構想を平成8年度に策定した。

図表18 横須賀市の総合計画策定プロセス



(出所) 当市資料

続いて基本計画づくりのためにも、平成8年度に100人の「主任者・副主任者」によるプロジェクトチームを庁内に設置した。この場合は、事務局である企画調整課が参加職員の人選を行った。参加した100人の主たる所属は各部署だが、総合計画担当主任者及び同副主任者として企画調整課に併任辞令を出した。参加職員は、概ね30代後半から40代半ばまでの主任、主査クラスが中心で、原則として庁内の各課から1名出すこととした。課数は150以上あるため、計画に関係の深い課を選択して参加職員を出してもらった。政策テーマ毎にチームを編成し、進行はチーム毎にリーダーを決め、自主的運営とした。事務局は連絡・調整を担当し、ファシリテーターはコンサルタントで、アドバイザーは専門委員（慶應藤沢キャンパスSFCの教授等3名）とコンサルタントとした。総合計画策定主任者・副主任者である職員100人と専門委員、コンサルタント、事務局がワークショップを重ねながら、現状分析、問題・課題の抽出、将来ビジョンの検討、基本計画原案及び実施計画原案の取りまとめを行うとともに、市民集会、出前トーク等の市民参加事業へ参加した。全体で活動する場合と、いくつかの分科会に分かれて検討する場合があった。

総合計画市民集会と市民インタビュー

平成7年（1995年）1、2月に、基本構想策定にあたっての参考とするため「一緒に考えませんか 横須賀の21世紀」をテーマに、行政センター地区等の計12ヶ所で市民集会

を実施した（参加者 361 名）。そして、平成 7 年（1995 年）6 月に、高齢者、就業者、主婦、若者、子ども（小・中学生）の計 44 人の市民に対して、横須賀市のイメージや、行動範囲、日常生活に関する問題、横須賀市の目指すべき方向などについて、インタビューを実施した。

また、平成 9 年（1997 年）5、6 月に、基本計画策定にあたっての参考とするため「国際海の手文化都市をめざして」をテーマに、行政センター地区等の計 12 ヶ所で市民集会を実施した（参加者 271 名）。

### **1万人市民アンケート(意識調査)**

当市は、「よこすか 2025 年ビジョン」策定のために、平成 7 年（1995 年）7 月に市民意識調査を実施した。これは総合計画に付随した市民意識調査であり、正式名称は「新しい総合計画策定のための意識調査報告書」と称し、「1 万人アンケート」ともいっている。アンケート対象者はこども、成人、職員である。こどもへのアンケートははじめて行ったもので、対象者が 3,060 人で小学 4 年生（51 クラス）から回答者 1,558 人、中学 2 年生（29 クラス）から回答者 879 人、高校 2 年生（18 クラス）から回答者 623 人である。成人アンケートは、対象者が 7,000 人で回答者 4,268 人である。職員にも意識調査を実施し、回答者 3,358 人である。アンケートでは「定住意識」、「生活周辺環境」、「魅力的なまちの条件」などをたずねており、「生活周辺環境」においては市民満足度を調査した。このアンケートの質問づくりは相当、苦労したとのことである。

なお、総合計画策定の過程においては、基本構想素案を市内全戸に配布するとともに、市広報よこすか、ホームページ、ヒューネット（パソコン通信）においても意見聴取を行った。

### **全職員アンケートと総合計画出前トーク**

事務職、技術職を問わず全職員 4,268 名を対象に総合計画策定のため、将来の当市についての意見をたずねるアンケートを行った。

そして、平成 8 年度に市民の希望する日時、場所に出向き、総合計画に関して市民と直接、意見交換を実施した。広報よこすかで積極的に広報したことから、町内会や各種団体など合計 27 団体、589 人が参加した。この経験から現在は、「まちづくり出前トーク」を制度化し全庁的に実施している。

### **「明日のよこすか円卓会議」の設置と明日のよこすかシンポジウムの開催**

当市では、総合計画案の諮問は総合計画審議会方式を採用し、市民委員から成る「市民 100 人委員会」のような大規模な組織は設置しなかった。しかし、総合計画審議会を補完する形で「明日のよこすか円卓会議」を設置した。委員は公募の市民のみで、2 グループあった（A：12 名、B：10 名）。2 グループそれぞれ 7 回の会議があり、その役割は総合計画審議会と並行して、同資料を用いて市民委員で検討し市民としての意見を総合計画審議会に投げかけることだった。ファシリテーターはコンサルタントに委託した。

また、平成8年（1996年）10月に、基本構想の素案を市民に紹介するシンポジウムを開催した。パネラーは総合計画審議会委員長（大学教授）、総合計画審議会委員（商工会議所会頭）、市内在学の高校生等で、「将来のよこすかの望ましい姿」をテーマにパネルディスカッションを行った。

## 市民の関心

当市は、上記のアンケートにおいても、市内の全小中学校、市立高校、特殊学校を対象にこどもアンケートを行ったり、市民を対象としたシンポジウム、市民集会、インタビュー、出前トーク、全戸チラシ配布をしたりするなど、当時考えられるあらゆる市民参加の手法を試行し、関心を高める努力を行った。

## 議会の関与

総合計画策定に対する議会の関与については、総合計画審議会委員（35名）の中に、議会各会派から6名が委員として参加した。定例会の都度、総合計画審議会での審議経過を常任委員会に報告し、第1定例会（2月～3月）では全員協議会に報告した。なお、総合計画のための特別委員会は設置されなかった。

## OJT(オン・ザ・ジョブ・トレーニング)による人材育成とその後の政策立ち上げ段階での効果

総合計画づくりの経験は、政策形成の大きなOJT（オン・ザ・ジョブ・トレーニング）となった。この活動がすべての発端であり、この活動がなければ今のような政策的な成功はなかったと当市職員は認識している。特に、総合計画づくりのための職員100人による「主任者・副主任者」の制度は大きな意味を持った。既述の通り、参加者は庁内20部局から集まった当時、30代から40代半ばの中堅（主任、副主任）クラスの100人である。こうした働き盛りの職員と大学の先生、コンサルタントの参加者同士が、合宿も含めて1年間の期間、濃密に議論したことはその後の政策づくりに多大な効果を与えた。なお、職員は事務職だけでなく技術職も入っており、そのメンバーは今、市の行政を支えている。

## 分析のまとめ

以上の分析から、当市の政策立ち上げ段階においては、①企画系部署のイニシアチブにより政策立ち上げ（総合計画策定）のため設置した庁内プロジェクトチーム（職員100人による「主任者・副主任者」）が有効だったこと、②庁内プロジェクトチーム（職員100人による「主任者・副主任者」）のメンバーはその後の政策立ち上げにもノウハウを活用していることがわかった<sup>16</sup>。したがって、仮説(2)はほぼ妥当といえよう。

---

<sup>16</sup> ただし、当市の職員インタビューによれば、政策立ち上げ段階における最適な組織は本来、庁議であるべきとの意見があった。現在の庁議は各種の問題点を抱えてはいるものの、庁議は企業でいえば重役による経営会議にあたり、自治体経営の観点から重要視されるべきであると考えている。

### ③仮説(3)の検証

#### 政策自治体への取り組みのきっかけ

当市が、本格的な政策自治体へ取り組むきっかけは、平成7年(1995年)に実質的にスタートした「よこすか2025年ビジョン」(平成8年3月完成)づくりからはじまった。その背景として、時代環境が当市の変革への取り組みを後押しした。すなわち、平成7年7月の地方分権推進法の施行と平成12年7月の地方分権一括法の施行である。「よこすか2025年ビジョン」が総合計画における基本構想の土台になった。このビジョンにおいて当市の現状と課題をまとめ、職員間の共通認識となった。このビジョンづくりでは、外部人材として大学の協力を仰いだ。このビジョンで確認した基本コンセプトは、①右肩上がり経済の終焉、②自立的な都市発展の必要性、③当市のPR不足、である。このビジョンづくりは職員のプロジェクチームを組織して作業し、企画調整課に併任辞令を出す徹底した方法がとられた。

#### 総合計画の「横須賀市基本構想」策定の経緯

総合計画に関しては、平成7年度に2025年ビジョンを、平成8年度に横須賀市基本構想(～2025年度)を、平成9年度に横須賀市基本計画(～2010年度)をそれぞれ策定した。総合計画の策定から学んだ新たな視点は3つある。第一に市民協働への取り組みという新たな行政運営の視点であり、第二に行政評価への取り組みという結果重視の視点であり、第三に政策研究・組織改革への取り組みという変革・創造への視点である。

#### 一貫した政策目標別施策体系方式としての総合計画

総合計画は政策目標別施策体系方式となっている。すなわち施策を大枠の政策毎に体系的に整理し、編、章、節に個々の個別政策をブレイクダウンし、かつ達成目標値や目標年次を設定する手法である。具体的には、編にあたる「大柱」(「政策」に該当)が8項目、各大柱の下に章にあたる44の「中柱」(「施策」の方向性)、各中柱の下に節にあたる95の「小柱」(「施策」にあたる)がある。

総合計画は従前、部局毎の業務を積み上げていただけで、各部が担当していた業務は網羅的だった。前市長のリーダーシップと平成7年の地方分権推進法の施行によって、政策自治体への移行の必要性を意識するようになり、新しい総合計画では部局を超えることを意識するようになった。部局を超える施策の例として、「交流」という施策があるが、「交流」だけを専門に担当する部局はなく、「交流」自体が組織全体を横断する業務である。また、「海と緑」に係る施策、「活気あふれるまち」に係る施策は、一見相反する施策であるが環境と経済振興の「共生」を目指すというまちづくりの基本的な考え方に基づき同じ大柱に位置づけている。

そして目標設定は実施計画においてなされ、財政部門と企画部門が共同で計画案を査定している。全事業数は約1,000あり、全ての事業に総合計画の中の柱の番号をつけて管理

している。また、実施計画の事業は約 200 で残り 800 は定常的事業として分類している<sup>17</sup>。

なお、当市の場合は組織までは施策体系にあわせていないため、政策科目の予算については担当部が交差するマトリックス予算となっている。というのも、事業は部局を横断するため横系列の政策体系となっている一方、担当部は分野別で縦系列の体系になっているためである。したがって部門間調整を行っている。

## 行政評価の経緯

当市の行政評価は、平成 11 年度からスタートした総合計画の進行管理の中から発展したものである。総合計画の管理手法の検討と進行管理の実施のため、当市において「総合計画進行管理委員会」が設置され、11 年度に行政評価に関する提言がなされた。12 年度から 13 年度には、総合計画の体系にもとづいて評価方法やシステム全体について整備がなされた。13 年度には「総合計画進行管理委員会」を発展的に解消し、行政評価に対応する外部評価委員会として「まちづくり評価委員会」を設置し、事務事業評価の運用を開始した。そして、14 年度には政策・施策評価の運用がなされ、統合評価、外部評価が実施された。あわせて評価作業の効率化のため I T 版システムの開発が行われ、15 年度に I T 版の行政評価システムが稼働した。

## 行政評価のしくみ

すでに述べたように総合計画は施策体系方式となっており、政策毎に設定された達成目標値や目標年次がそのまま行政評価につながっている。具体的には総合計画において設定されている「大柱」の 8 項目、「中柱」の 44 項目、「小柱」の 95 項目について目標値と目標期間が決められており、それらの項目にしたがって評価した。

行政評価は「政策・施策評価」、「事務事業評価」及び両者をあわせた「統合評価」の 3 つによって構成されていた（図表 19）。行政評価は、最初に事務事業評価について実務部門からみた評価として担当者、課長、部長による庁内部局内での 1 次評価が行われた。次に庁内に設置する各部局の代表者からなる主査以下の横断的組織である「行政評価プロジェクトチーム」において、部局横断的・全庁的な観点から事務事業評価についての 2 次評価が行われた。この時にあわせて市民アンケートとまちづくり指標による政策・施策評価の結果をあわせた統合評価が公募市民等で構成する「まちづくり評価委員会」によって評価が行われ、評価結果はまちづくり成績表として公表した（図表 20）。なお、市民アンケートは政策・施策評価を行うために毎年実施している。

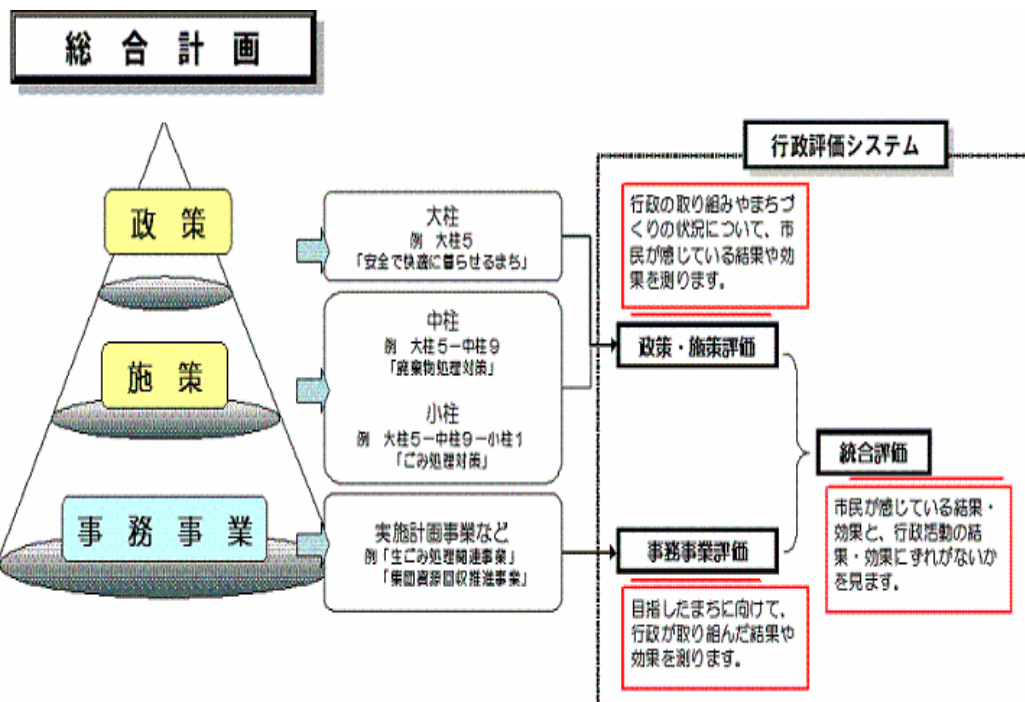
当市において、行政評価結果が各年度の予算編成方針や実施計画の作成に活用され、成果重視、資源の有効配分に寄与する仕組みとなっている<sup>18</sup>。

---

<sup>17</sup> 実施計画の事業数は正確には第 3 次実施計画（平成 16 年度～18 年度）は 180、第 4 次実施計画（平成 19 年度～21 年度）は 158 である。

<sup>18</sup> 総務省資料による。

図表19 横須賀市の行政評価のしくみ(1)



(出所)横須賀市HP

図表20 横須賀市の行政評価のしくみ(2)

		まちづくり成績表													
大柱	総合評価	政策・施策	事務事業	中柱	総合評価	政策・施策	事務事業	小柱	総合評価	政策・施策	事務事業				
1	いきいきとした交流が広がるまち	善	A	a	善	A	a	1 全国や世界に向けた情報発信	善	A	a	1 全国や世界への情報発信に向けたあらゆるメディアの積極的活用	善	A	a
								2 交流を支える人づくり	善	A	a	1 交流を支える人材や団体の発掘・育成・活用	善	A	a
								3 人を呼び込むしかけ・場づくり	善	A	a	1 交流の場づくり	善	A	a
								4 海に広がるネットワークづくり	善	A	a	2 交流の機会づくり	善	A	a
												1 海上交通の利便と施設整備	善	A	-
								5 陸に広がるネットワークづくり	善	A	a	2 新たな物流拠点の形成と港湾機能の高度化	善	A	a
3 首都圏新空港の利便性に向けた検討	-	-	-												
2	海と緑を生かした活気あふれるまち	+	黄	a	善	A	a	1 広域幹線道路網の整備促進	善	A	a				
								6 既存産業の高度化・転換支援	+	黄	a	2 公共交通の機能強化	善	A	-
												3 総合的な交通政策の推進	善	A	-
								7 だれもが働きやすい環境づくり	+	黄	a	1 視方向の情報通信ネットワークの形成	善	A	a
												1 市民生活に親いもたらす自然環境の保全	+	黄	b
								2 自然環境の再生と創造による都市空間づくり	+	黄	a	1 自然環境の積極的再生・創造	+	黄	a
												3 自然豊かな公園の整備	善	A	a
								3 自然豊かな公園の整備	善	A	a	1 自然豊かな公園の整備	善	A	a
												4 自然共生型産業としての農漁業の振興	善	A	a
								4 自然共生型産業としての農漁業の振興	善	A	a	1 高等教育機関、研究開発機関の集積	善	A	a
2 成長が期待できる産業の誘致	善	A	a												
5 高等教育機関などの集積・産業の誘致・起業支援	善	A	a	3 起業家支援	+	黄	a								
				1 既存産業の高度化・転換支援	+	黄	a								
6 既存産業の高度化・転換支援	+	黄	a	2 異業種交流の促進	+	黄	-								
				3 流通機能の強化	+	黄	-								
				1 高齢者、障害者、女性等の就業支援	+	黄	a								
7 だれもが働きやすい環境づくり	+	黄	a	2 勤労者福祉の充実	+	黄	b								

(出所)横須賀市HP

## 行政評価の見直し

当市の行政評価システムは、成果重視の行財政運営の理念を体現し、市民への責任ある情報の公表、職員の意識の変化の観点からは一定の成果を上げ、日常業務の一部として根付いた。しかし、1次評価から3次評価までシステムを精緻にすればするほど多くの工数がかかっていた。また、既述のように行政評価は成果重視、資源の有効配分に寄与する仕組みになっているが十分機能していなかった。そうした中で、横須賀市まちづくり評価委員会により次の問題点が指摘された。まず全体の問題として、年度終了後に評価を行うために、施策、事業の速やかな見直しにつながらないことである。そして、統合評価において、政策・施策評価と事務事業評価の因果関係が分析できないことである。また、政策・施策評価について、市民アンケートやまちづくり指標だけでは判断できない施策もあることである。さらに事務事業評価については、必ずしも事業改善や見直しのツールとして機能しなかったことである。以上の指摘を受けて、当市は、行政評価の課題を次のように整理した。第一に行政評価を経営資源の「選択と集中」に役立つ実効性の高いツールにすること、第二に評価結果をダイレクトに政策・施策のマネジメントに結びつけること（特に重点事業である「新世紀ビジョン」の推進）、第三に事業の廃止・休止を含めた効率化を実行するためのツールとすること、第四に評価結果を迅速に予算に反映させることである。

上記の問題意識の下で、当市は平成19年度には行政評価システムの運用を休止し、横須賀市都市政策研究所で素案がつくられ、20年1月には行政評価システムの本格的な見直し作業のため行政評価プロジェクトチームが設置された。そして、当市は次の内容の見直しを行った。まず、事務事業評価に関しては、従来のように実施計画事業のみを毎年度、評価することを改め、1,500あまりある一般会計の全ての事業・活動を3～4年に1回のペースで点検することとした。19年度はじめて取り組んだ事務事業等の総点検によって、245件を見直し、20年度から3年間で28億5千3百万円の一般財源を削減する見通しをたてた。次に政策・施策評価に関しては、従来のように基本計画にある全ての政策・施策を評価することを改め、重点施策（「新世紀ビジョン」）（内容は後述）の評価のみに絞り、市長・副市長及び関係部長がそろった企画調整会議で評価を行う形式に改め、20年度からスタートさせることとした。なお、統合評価に関しては、従来のように基本計画の全ての政策・施策の評価と事務事業評価とを統合することはやめることとした。

当市における以上の見直しは、評価作業を事業の効率化と政策・施策マネジメントへのダイレクトな反映という効果をねらうもので、行政評価システムに関する当市の5年間の運用経験があったからこそ生まれたものである。

## 総合計画の実質的な見直し

第4次の実施計画と平行して平成19年2月に「新世紀ビジョン」を策定した。「新世紀ビジョン」の目的は19年が市政100周年にあたるため、新世紀として今後の10年を見据える計画を作成したものである。現在の総合計画は前市長の時代に作成したもので、交流拠点となる公園、美術館、海辺沿いの道路など基盤整備について、ほぼ目標達成したが、市民生活に密着したソフト系の政策が道半ばであった。そこで新しい市長になってからは

子育て支援や教育・安全・安心などに係るソフト系施策を重点に「新世紀ビジョン」を策定した。総合計画は完成後にどうしても時代の流れに遅れてしまうので補正が必要である。また財政危機の状況下ではすべての計画の実施は困難であるので、「新世紀ビジョン」において重点プロジェクトを定め、それらのプロジェクトは優先的に予算措置の対象とすることとしている。なお、「新世紀ビジョン」の策定過程で「新世紀ビジョン研究会」を設置し検討した。

### 政策運営段階における最適組織

当市職員へのインタビューによれば、事業実施の段階では、常に政策目標、成果を意識しながら進行管理することが必要であり、その点でP D C Aサイクルの確立が一番重要と考えている。P D C Aサイクルの仕組みを適切に管理するためには、企画系部署が最適と考えており、既述の通り、企画調整部内の都市政策研究所が行政評価を管理する役割を担っている。

### 分析のまとめ

以上の分析から、当市の政策運営段階においては、①総合計画を体系化し、行政評価とリンクし進行管理されていたこと、②I Tを活用して独自に行政評価システムを構築し、事務事業評価だけでなく施策・政策評価の上位政策を含む評価を丹念に実施してきたこと、③行政評価が資源配分等で一定の成果を果たしていたものの、近時、政策の評価、改善力を一層高めるべく、現行の評価システムの見直しに果敢に挑戦していること、④企画系部署が中心的な役割を果たし、その指揮下にある研究所が行政評価システムの見直しという戦略的業務も担っていること、がわかった。したがって、仮説(3)はほぼ妥当といえよう。

なお、筆者の視点であるが、財政制約下ではどうしても政策の選択と集中を行わざるを得ない。その場合は首長の最終判断の重要性を忘れてはならない。P D C Aサイクルの機能を中心とする行政評価の重要性は言うまでもない。しかし、それだけで政策の選択と集中が自動的に可能となるわけではない。地域ビジョン・政策や地域住民の要請等に基づいた総合的な政策判断によって、首長が最終的に事業、施策等のスクラップアンドビルドの判断を下す場合があるものと思われる。

## (3)小田原市<sup>19</sup>

### ①仮説(1)の検証

#### 総合計画策定手法の延長線上として市内シンクタンクを設置

当市は、平成8年に総合計画策定にあたって公募市民による「総合計画市民百人委員会」を組織した(詳しくは後述)。その中で当市の都市ビジョン(「世界にきらめく『明日の1000年都市』おだわら」)がまとめられた。その後、12年度の地方分権一括法の施行により本

<sup>19</sup> 小田原市には平成19年9月と11月に2回、往訪しインタビュー調査を実施した。2回とも市からは2～4人が出席し、それぞれインタビュー調査は2時間程度に及んだ。その際に市側から多数の関連資料を頂戴した。その後も電子メールで追加質問を行った。

格的な地方分権時代を迎える中で、市全体の政策形成能力を向上させるため、市民参加の要素を取り入れた政策研究機関が必要と考えた。そこで、市長の発案で総合計画での市民協働の延長線上として、平成12年に市民協働による政策構想をめざす小田原市政策総合研究所が設立された。

### 小田原市政策総合研究所の概要

小田原市政策総合研究所は、所長に早稲田大学教授を起用するほか、上席研究員や顧問として大学准教授クラスの人材を起用している。その実質的なマネージャーとしては、特定研究員（当初は副主任研究員で大学院生、その後早稲田大学都市・地域研究所客員研究員）という職を置いている。当該研究員は当市の常勤職員でなく外部の人間である。所長が大学教授であることもあり、内部組織であるものの基本的に独立性は担保されているといえる。ただし、当研究所はあくまで庁内組織であり、年度当初に研究方針を決定するための会議として運営会議を設置しており、市長や副市長がそのメンバーとなっているため全く影響力がないとはいえない。

当研究所のメンバーに関しては、自治体内だけでメンバーを選定すれば指導する側も職員だけとなり、これからの時代の公務員の政策形成の向上には結びつかないと考えたという。そこで、当研究所に大学と市民から研究員を招くこととし、学識経験者や市民を交えて、それぞれの専門分野における知識を活用しながら、政策形成力の向上を図ろうとした。しかし、現在、研究期間との兼ね合いから市民研究員は不在で職員研究員のみとなっており（平成17年度までは市民研究員がいた）、また、職員数が極端に削減されている中で、職員研究員も主たる職務との併任で、研究業務と職場の仕事との両立が課題となっている。なお、研究員が一番多い時は課長1人、課長補佐1人、スタッフ2人だった。研究員の任期は原則1期3年である。現在、事務局も兼任となっていて、運営予算は、人件費以外はほとんどない。

### 研究テーマと研究成果

小田原市政策総合研究所の研究テーマは、1期目の平成12年度から14年度までが地域資源の発掘（「東海道小田原宿千年蔵構想」）、2期目の平成15年度から17年度までが地域コミュニティ、3期目の平成18年度・19年度が総合行政としての景観（「生活景」となっている。生活景とは「新しい城下町」づくりのためのまちづくりの手段を意味し、現所長が提案したものである。生活景というコンセプトは都市計画関係の学会ではトレンドとなっているようである。そして、当研究所のこれまでの活動評価としては、数々の研究成果を生み出している。例えば、前述の「小田原宿なりわい交流館」の開設、回遊バス事業、板橋秋の交流会事業をはじめ、まちづくりに取り組もうとする市民グループの結成（やんべえ倶楽部、NPO法人「小田原まちづくり応援団」、下曾我応援団「ぷらむ」）などがある。なお、これらの市民グループは当研究所の市民研究員の中から出てきたものである。研究成果の実現にあたっては第1期目は提案した内容を具現化するため、まちづくりデザイン課という別の課が関係課との調整にあたっていたが、第2期目以後の当研究所の基本

的な研究内容は中長期的な構想となり、短期間で政策に反映するものとはなっていない。また、研究所の目的には、研究所の活動を通してコミュニティの育成につなげる目的もあり、机上での議論だけでなく、実証研究として地域で活動を展開している。これを「ドゥタンク」と称している。

当研究所の研究成果としては、年度ごとに研究紀要を作成しており、そこに知識ノウハウが蓄積されている。また、実質的な指導者としての特定研究員が長く在籍しているので、そのことによっても知識ノウハウは継承されているものとする。

市民研究員の活動については、1期目に市民研究員がアーカイブ政策（「東海道小田原千年蔵構想」、すなわち小田原全体を多様な資産が蓄積された蔵と考え、その遺産を活用しようという政策）を提案し、実証実験を行い、その政策を実現する過程を検討する中で、行政と市民・民間のつなぎ役である中間組織として「小田原まちづくり応援団（まちえん）」の結成につながった。現在はNPOとして法人格を取得し、まちづくりの取り組みを行う市民活動を積極的に展開している。また、2期目の市民研究員は職員研究員とともに地域におけるコミュニティの研究を行った。研究期間終了後も、下曾我応援団「ぷらむ」という任意団体として、地域の中にあるコミュニティを担い、地域の課題解決のために活動をしている。なお、現小田原市長はこの研究所の第1期目の市民研究員の出身である。

### 小田原市政策総合研究所の貢献

小田原市政策総合研究所の貢献として、独自の中心市街地活性化政策がある。当研究所は、当市の都市ビジョンの延長として「東海道小田原宿千年蔵構想」（上述）を打ち出した。当研究所における政策研究がきっかけとなり、市内の歴史的建築物の保存に成功し、現在では「小田原宿なりわい交流館」（上述）という名称で、まち歩き観光客の休憩所や市民活動の発表の場として活用している。

地域再生計画においても、当市が平成17年6月に認定を受けた地域再生計画「地域の資源が開花するまち・おだわら」の中で、当研究所が地域再生計画の策定で果たした役割が次のように記されている。

- －政策研究所を中心に地域と市民等との協働のまちづくりを進めていること
- －まちづくりの過程で市民、事業者、研究者、学生など様々なまちづくりの担い手とのネットワークが広がってきていること

### 研究成果と政策実践の関係

小田原市政策総合研究所は市民感覚に沿った政策の形成能力向上を図るために、仮説を立て地域における市民との協働による実証実験を行うことによって、机上の論理に終わらない実現性のある政策を立案することができると考えている（シンクタンクからドゥタンクへ）。しかし、研究成果としての政策案の実現性については、設置当初は、前述の通り調整課が所管課との調整を担っていたものの、2期目以降は予算との連動性はなく、市長等の幹部職員の前で研究報告を行う中で必要性が高いと判断されれば政策として採用されるということである。なお、政策案が横断的政策である場合、最終的には縦割り部署に担当

が割り当てられることになるため、政策案が採用されるためには所管課への働きかけや市長のバックアップが必要である。ただし、中には所管課と関わらない提案もある。

### **小田原市政策総合研究所のあり方の見直し**

小田原市政策総合研究所は現在、そのあり方を考え直す時期になっている。当市の規模で庁内シンクタンクを運営することの課題は多いという。というのも、職員数が減少し、職員一人ひとりが担う担当業務が多くなる中、職員研究員が研究に専念できる環境が整わず、また、事務局を専属で担当する職員の配置が難しく、市民研究員等を交えた研究が行えないことや、財源の制約の問題などがあるためである。したがって、職員数がさらに減少傾向にある中では、十分な研究体制を整えることができず、庁内シンクタンクが機能不全に陥る恐れがあるという。

### **構想段階では内部の人材強化が重要**

職員インタビューによれば、政策の企画段階では、単に民間のシンクタンクや専門家を利用するのではなく、職員の人材強化を図ることが大切であるという。当研究所における大学教授の起用や市民研究員、学生研究員などは、内部組織にとってよい刺激になったとのことである。

### **分析のまとめ**

以上の分析から、当市は政策構想段階において、①外部専門家を交えた庁内シンクタンク（小田原市政策総合研究所）が中長期的な政策研究に有効であること、②庁内シンクタンク（小田原市政策総合研究所）の維持、運営についてはなお課題も多く、今後、そのあり方を見直すことが検討されていること、③職員の人材強化を図ることも大切であることが分かった。したがって、仮説(1)については、ほぼ妥当とはいえるが、庁内シンクタンクのあり方については難しい課題も残されていることや、職員の人材強化の必要性を付け加える必要がある。

なお、筆者の視点であるが、庁内シンクタンクの有効性は否定できないが、財政制約の中で庁内シンクタンクを維持するための財源と定員の確保の問題があろう。特に中小規模の自治体にとってはこの問題が大きなポイントになると思われる。

## **②仮説(2)の検証**

### **先駆的な「市民百人委員会」の設置**

当市は、総合計画の素案づくりの段階で市民参加を呼び込む「市民百人委員会」の設置という市民参加の試みを、平成8年という全国的にも早い段階から導入した。もともとこうした市民参加手法の導入は市長が先導したことであったが、庁内（企画政策課）でも全国的な「風」を感じていたという。図表21が前期基本計画の策定プロセスを示したものである。

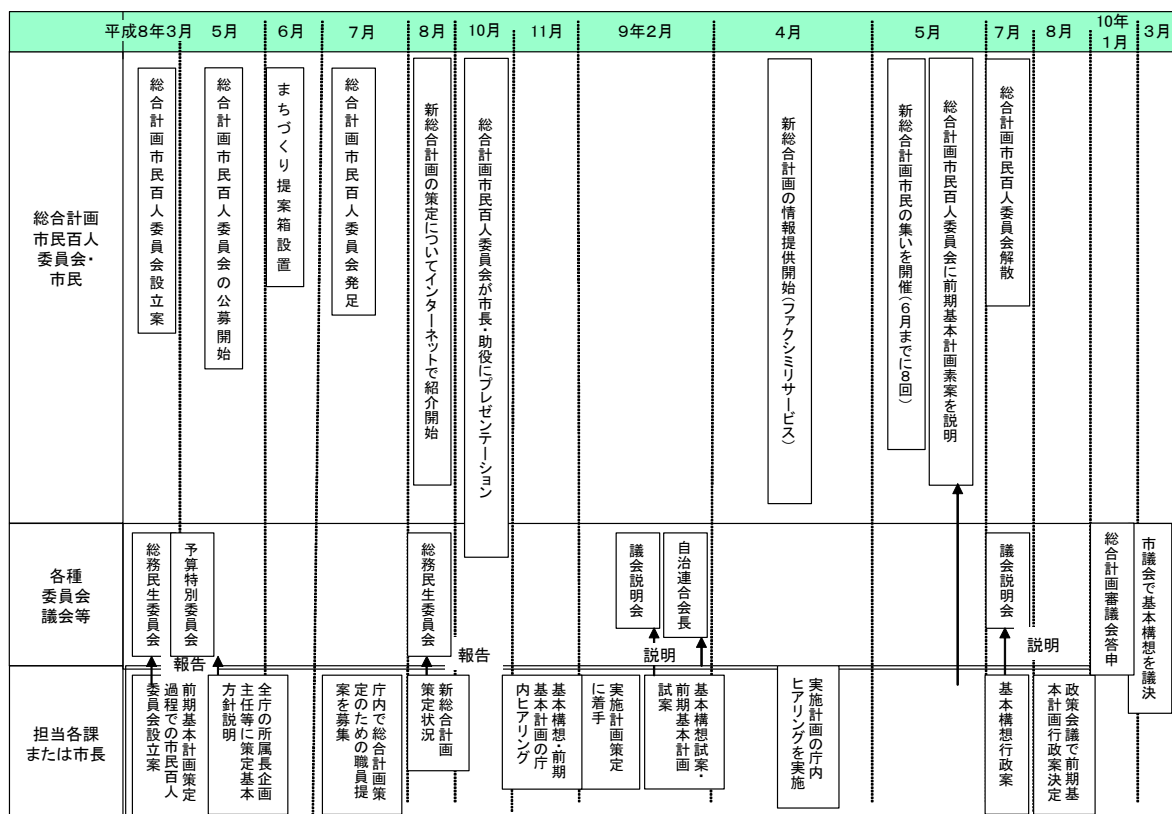
平成8年3月に「市民百人委員会」の設置案が出されており、8年5月には委員の公募

を開始した。それと並行して、当市は計画に対する市民の自由な意見を聞くために「まちづくり提案箱」を市内 31 ヶ所に平成 8 年 6 月から 1 年間設置した。その後、「市民百人委員会」を 8 年 7 月に設置し、市民と市職員の共同作業というプロセスを取り入れて総合計画素案の策定を行った。この時点で参考になるような類似の「市民百人委員会」的な事例はほとんどなく、手探りの状態だったという。

委員会の設置期間は平成 8 年 7 月から 1 年間だった。「市民百人委員会」のメンバー集めは苦勞しなかった。公募の市民 100 人が 6 分野の班に分かれて施策の方向を検討し、市は当該委員会からの提案を受けて基本計画素案をまとめた。この時に職員も関連所管課から主任、主査クラスが 100 人くらい集まり素案を書いた。この取り組みは全国的に先進的なものとして注目された。

「市民百人委員会」の重要な目的のひとつは市民から政策課題を抽出することだった。所管課の中で庶務担当を決め、庶務担当が部会事務局をつとめることとした。企画政策課の職員も所管課ごとに総合計画の担当係を決め、一緒に参加するなど職員も一緒に考えた。総合計画の中身はすべて自前で考えたもので、外部コンサルタントの支援はほとんど受けていない。以上の経過を経て、前期基本計画は平成 10 年度からスタートした。

図表21 小田原市の総合計画策定プロセス(前期基本計画)



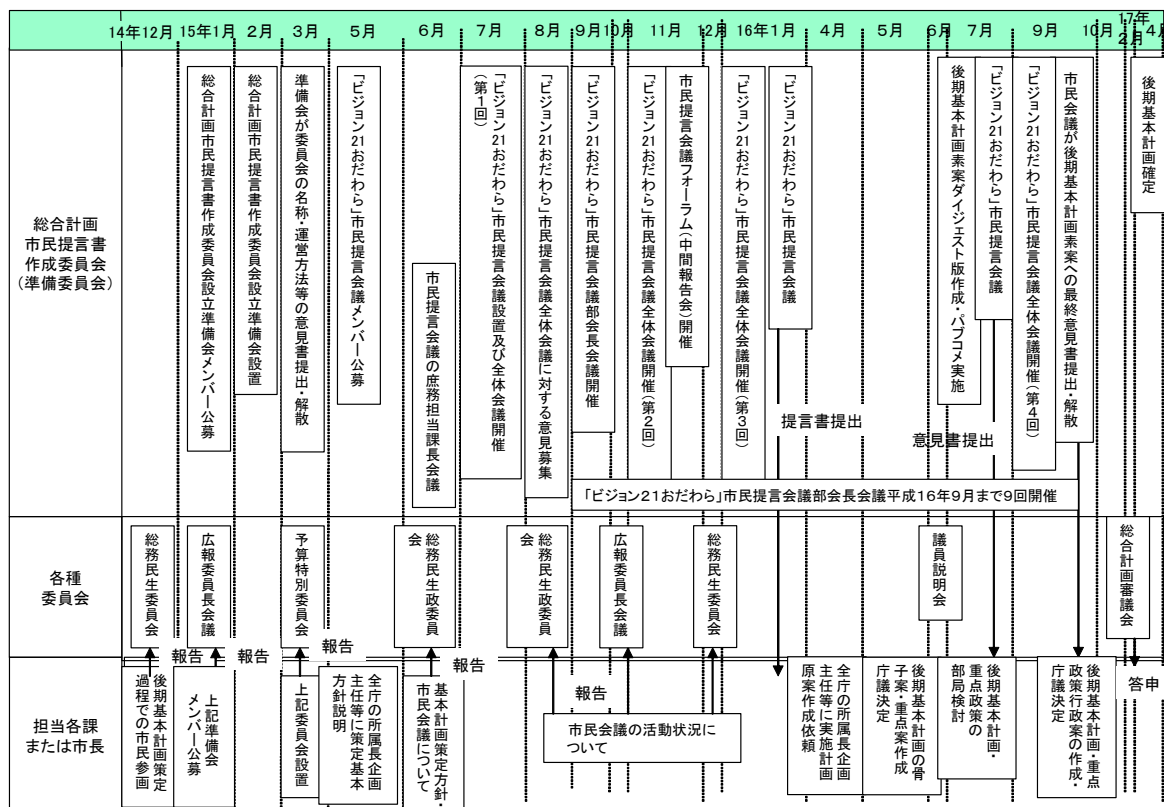
(出所) 当市資料により筆者作成

## 「市民百人委員会」から「市民提言会議」へ発展

前期基本計画では、市民参加を目的とした「市民百人委員会」の手法が用いられたが、後期総合計画では市民参加の度合いがさらに進んで、市民参画の形態である「市民提言会議」に発展した。その目的は単なる参加ではなく、市民が主体的に総合計画の素案を作成し市側に提案することである。

「市民百人委員会」の場合と同様に、「市民提言会議」のメンバー集めも特段の苦労はなかったという。提言会議の説明会の時は160人参加し、106人がその場で登録したとのことである。なお、市民参画とはいっても、市民の意見、ニーズをすべて取り上げるわけにはいかないため、職員と市民の間での対話が必要になる。例えば、法制度上の制約や考え方の違いなどを調整する必要がある。市民との調整活動にはそれなりのエネルギーを要するが、それはどうしても必要なコストであると市側では認識している。なお、市議会との関係については、基本構想自体が議決事項であるので基本構想は市議会が関与したが、基本計画段階では審議会委員を通じて議会各会派の意見を収集したとのことである。

図表22 小田原市の総合計画策定プロセス(後期基本計画)



(出所) 当市資料により筆者作成

## 市民参加、市民参画における課題も

以上で述べたように、市民委員会、市民会議の手法の有用性を確認できた。しかし、当市はこれらの手法が完璧とは決して考えていない。これらの手法を採用しても参加する市

民の数には限りがあり、それだけでは市民全体の合意を形成しているとは考えにくいからである。したがって、必ずしもこうした方式が政策の立ち上げに役立つとは言い切れないという。やはり行政に関心の高い市民の参加のみならず、これらに関心がない市民層、いわゆるサイレントマジョリティの意見を反映させなければ機能しにくいという。現時点では行政側がある程度、主体的に市民の意見や提案を取捨選択することが必要となろう。

将来は、地域組織の育成と権限委譲によって地域運営の中から出てくる声を制度設計に生かす手法や、市民力の向上を図る手法も検討したいという。例えば、公園管理など特定の地域に限定する業務を、地域住民が担うことなどである。

### 「再生と創造・おだわらルネッサンス 10」の推進組織

「再生と創造・おだわらルネッサンス 10」（詳細は後述）においては10の重点政策が定められている。「再生と創造・おだわらルネッサンス 10」の重点政策を定めた経緯は、市長選挙時に市長が市民に提示したマニフェストを市の政策として実現するという意味があった。その重点政策は部局を横断したニーズに対応するもので、この政策の実現と進行管理にあたっては従来の縦割り組織を越えた部局横断的な推進組織が設置された。この組織は「おだわらルネッサンス推進本部」という名称で、市長が本部長で事務局は企画政策課に置いた。10の重点政策は8つ（平成19年に3つに集約）にグループ分けし、それぞれに企画政策課からマネージャーを配属し、各部局から独立した立場で全庁的な調整にあっている。また重点政策を実現するための事業を提案するスタッフは、庁内公募により若手職員を配置し兼務とした。

当該推進本部は、目標に従って部局横断的な事業提案を行った。これら事業の予算化のため、関係所管課と調整を図る過程において職員の意識改革にもつながった<sup>20</sup>。

### 分析のまとめ

以上の分析から、当市は政策立ち上げ段階において、①企画系部署のイニシアチブにより設置した公募型市民会議（市民百人委員会及び市民提言会議）の活動が、政策（総合計画）の立ち上げに一定の成果をあげたものの、市民参加、市民参画にはなお課題が多いこと、②重点政策の実施のため、部局横断的推進本部が設置され活動していること、がわかった。したがって、仮説(2)はほぼ妥当であるものの、合意形成の上での課題がなお残っていることと、庁内横断的組織も有効であると付け加える必要がある。

なお、筆者の視点であるが、市民の意見を取り入れることの重要性は言うまでもないことだが、だからといって市民ニーズを全て取り入れることは財政制約下では無理がある。したがって、個別政策の立ち上げの最終的な判断は、あくまで自治体（特に首長）の責任においてなされることを忘れてはならない。

---

<sup>20</sup> 総務省HP「平成17年度地方行政改革事例集（平成17年8月末現在）」  
(<http://www.soumu.go.jp/iken/>)

### ③仮説(3)の検証

#### 総合計画のビジョン

小田原市では、「地域資源の重視」と「交流による都市の活性化」を掲げる首長のリーダーシップにより、平成10年4月に総合計画「ビジョン21 おだわら」が決定された。当市では、この「地域資源」と「交流」の理念が総合計画に「世界にきらめく『明日の1000年都市』おだわら」というビジョンとして反映され、それが職員の中で共通認識されているため、必然的にその発想で政策づくりを行っている。「明日の1000年都市」というキャッチフレーズは、総合計画策定時に提案され市長が採用したものである。このキャッチフレーズには、小田原には、法隆寺の古文書に記される形で歴史の舞台上に登場して千数百年以上の時を重ねてきた長い歴史があり、これからの1000年に向け、まちを彩る一つ一つの個性に磨きをかけ、世界を視野に入れたオンリーワンのまちづくりをするという思いがこめられている。そこで、小田原市政策総合研究所では、地域資源がまちのなかに数多くある様子を「蔵」とみなし、「1000年都市」というビジョンと結合し「千年蔵（ミレニアムアーカイブ）構想」に発展させた。つまり、「1000年都市」のビジョンが、個別施策にそのままつながっている。また、小田原市では長い歴史を持っているにもかかわらず、度重なる地震や火災、都市化などの影響で、歴史的資源がまちの中に点在してしまっている。そこで、「街かど博物館」事業として、まちなかにあり小田原のなりわいを今に伝える商店を「街かど博物館」として来訪者が見学できるしくみをつくった。当該商店は長い歴史を持っているにもかかわらず来訪者に覗いてもらえないことに悩み、市は、歴史資産がまとまって存在せず、市街に点在していたため、観光客をいかに回遊させるかが課題であった。そこで「蔵」にうもれた資産をみがくように、当該商店を小さな博物館になぞらえて、各商店の歴史に関する写真、イラスト、文献等や自慢の商品等を陳列し来訪者に鑑賞してもらえるようにした。この施策は点と点を線で結び、まちの回遊性をつくるのがポイントとなっている。総合計画の理念にある地域資産の活用と交流による活性化が、施策実施事業の底流にある。

#### 重点政策を定め、その中に一貫した施策体系を導入

当市の総合計画では、基本構想の対象期間を平成10年度から22年度までの13年間とし、まちづくりの基本的な考え方を示すものとして5つのまちづくりと15の施策の方向を定めている。5つのまちづくりの目標は「環境共生都市」、「生活福祉都市」、「文化創造都市」、「産業自立都市」、「市民参加都市」である。この目標の下に15の施策がつながっている。基本計画は前期7年間と後期6年間の2期に分かれている。前期基本計画は10年度から16年度までの7年間、後期基本計画は17年度から22年度までの6年間を対象期間としている。前期、後期ともに基本計画では、基本構想の施策毎に分類された計50の策定項目が定められている。

各策定項目には、基本方針、現況と課題、そして計画が定められている。しかし、すべての事業に施策番号を付与し、予算や評価まで進行管理を行うような施策体系化とはなっていない。代わりに、後期基本計画においては重点政策を指定し、それらを一貫した施策

体系とするしくみを導入している。重点政策は「再生と創造おだわらルネッサンス 10」という名称で呼ばれ、5つのまちづくりの目標のもと10の政策によって分類されている。10の政策とは「魅力満載にぎわいタウン」、「創造・いきいき地域産業」など縦割りの部署を越えた横割りの概念でまとめたものである。これらの理念の下に35種類の施策が定められ、それぞれの施策には「まちづくり指標」という具体的な目標値が設定されている。

### 外部評価委員会(重点政策の評価)

当市は、既述した重点政策の進行管理を行うため、外部評価委員会を設置し、外部から重点政策に関する評価を受けるしくみを採用している。当該委員会は、公募市民や学識経験者をメンバーとしており、その事務局を企画政策課（企画系部署）が担っている。当該委員会は平成18年3月に設置され、17年度、18年度の2ヶ年の重点事業の達成度を評価した報告書が19年9月に発表された。当該委員会の評価作業は、19年7月から9月にかけて9回にわたり開催された委員会の中で実施された。重点事業である35の施策毎に、22年度までの進捗状況を成果指標にもとづいてチェックし、4段階で評価した。4段階評価は具体的にはA（達成している）、B（ある程度達成している）、C（あまり成果が見られない）、D（全く成果が見られない）の分類となっている。4段階評価の結果は、Aが7施策、Bが25施策、Cが3施策、Dが0である。外部評価委員会委員長は、目標達成年度の22年度に向けての途中経過としての評価であることから考えて、B評価が多数占めたことは、ある程度達成できていると考えてよいと評価している。ただし、当該委員会は今後の取り組みとして、「全体に既存の考え方・スキルでの取り組みが散見される。時代や環境変化を考慮すれば、目標達成に向けて新たな方式やイノベーションなど、何らかの工夫と新規性が必要である」とコメントしている。外部評価委員会報告書を見ると、個別事業に関して、「目標値の設定が低すぎる」、「民間頼みの施策となっており市としての施策が見えてこない」、「所管がばらばらに取り組みしており一貫性がない」、「新たな取り組みが見えない」、「ハード整備だけでなくソフト整備の充実も必要」という厳しいアドバイスもなされている。

こうした外部評価の存在と外部による忌憚のないアドバイスが、当市の重点事業施策の改善を促進する源のひとつとなっているものと思われる。

### 市民満足度重要度調査

この調査は、当市の施策を生活基盤整備や子育て環境整備、学校教育の充実など32項目に整理して、それらに対する現在の市民の満足度と今後の市の取り組みの重要度を調査するものである。行政経営室（企画系部署）が事務を所掌している。調査目的は、今後の当市の資源配分や施策の見直しに役立てるためであり、平成14年度から継続して毎年実施している。調査対象は市内在住の18歳以上の3,000人で毎年60%以上の回収率となっている。アンケートは、総合計画にある50の施策をベースに32の事業分野毎にそれぞれの満足度と重要度を5段階（1：不満、2：やや不満、3：普通、4：やや満足、5：満足）で回答するようになっている。不満の場合はその理由を記入する。この調査の特徴は、調

査によって「重要度が高く満足度が低い」結果となった分野に対して、市民税の1%相当を優先配分する方針を採っていることである（平成17年度予算から）。

### 市民満足度向上行動計画

この市民満足度向上行動計画の目的は、毎年実施している上記の市民満足度重要度調査を通して市民から寄せられた不満の理由を着実に解消し、市民満足度を向上させることである。そのために当計画において具体的な行動（事業）と目標が示されている。市民満足度向上行動計画には、「解消すべき不満の理由」と事業名ごとに活動計画（目標と実績）、活動成果・不満の理由の件数、達成度（不満理由件数の減少）、事業成果（満足度）が記され、今後の対策と担当部局長が明示されている。そして、担当部局長は不満を解消すべく対策を実施し、その成果を検証の上、公表することとされている。この事務も行政経営室（企画系部署）が事務を所掌している。

### 政策改善への効果

重点政策の外部評価と施策に対する市民満足度重要度調査と市民満足度向上行動計画は、政策改善に対して大きな効果を持つものとみられる。職員インタビューによれば、施策の効果を検証しつつ改善を図っていくことは、限られた財源を効果的な施策に集中していくという観点から、今後、重要度が増していくとのことである。そのため、PDCAサイクルの確立は、政策の構想段階、立ち上げ段階において重要であると指摘している。

### 分析のまとめ

以上の分析から、当市は政策運営段階において、①重点政策の施策を体系化し進行管理していること、②重点政策に対する外部評価を実施していること、③市民満足度重要度調査の実施により、総合計画の施策をベースに重要度が高く満足度が低い分野に予算を優先配分するなどの対策を採っていること、④以上のことは企画系部署が主導していること、がわかった。したがって、当市においては総合計画に代えて重点政策を行政評価とリンクさせていることを除けば、ほぼ仮説(3)の通りと判断できる。

## (4)三浦市<sup>21</sup>

### ①仮説(1)の検証

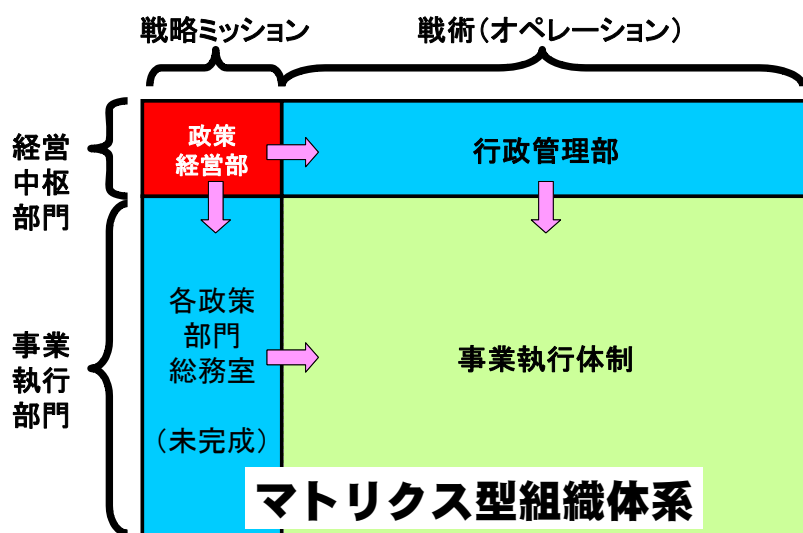
#### 三浦市のマトリクス型経営組織

当市においては、政策経営室（現在は政策経営部）が首長とコミュニケーションをとりつつ、新しい政策を打ち出してきた。当市は経営組織を、経営中枢部門と事業執行部門とに明確に分化し、さらに戦略型組織と戦術型組織とに区分するマトリクス構造を形成している（図表23）。この試みは、平成15年度、16年度の機構改革により3分の2程度が実現

<sup>21</sup> 三浦市を平成19年10月に訪問し、インタビュー調査を実施した他、平成19年12月に当方オフィスでもインタビュー調査を実施した。2回とも市からは1名が出席し、それぞれインタビュー調査は2時間程度に及んだ。その際に市側から多数の関連資料を頂戴した。その後も電子メールで追加質問を行った。

され、平成 20 年度からの機構改革において事業執行部門における各政策セクションに「総務室」を設置することによって、概ね完成するに至った。そして、経営中枢部門における戦略型組織が政策経営部である。ここはいわゆる「市長直轄部局」に相当するもので、庁議の事務局を担当し、政策経営部を中心に首長の指導力が発揮されている。

図表23 三浦市の経営組織



(出所) 当市資料

#### 首長と政策経営部が主導する政策構想

当市は従来からユニークな政策を展開している。それらの政策は総合計画の中に「三浦スタイル」というキーワードで盛り込まれ、代表的な政策は地域再生計画の中にまとめられている。「6次経済」、「バイオマス」、「みうらシティ・セールス・プロモーション（略称MCSP）」、「アンテナショップ（「三浦市・東京支店 なごみま鮮果」）」など各種の経済振興策がパッケージ化されており、小泉元首相が当市を訪問するなど高い評価を受けた。これらの一連の政策のほとんどは、首長と政策経営部が主導して構想したものといえる。

#### 外部人材活用による政策構想

当市は、平成 15 年度の機構改革において政策経営室（現在は政策経営部）を新設したが、マネジメント幹部である室長に、管理部門においては全国に先駆けて任期付き一般職職員を採用した。この外部採用の任期付き一般職職員が首長とともに政策経営室を主導し、数々の政策構想にあたった。その一例として、三浦市の都内におけるアンテナショップである「三浦市東京支店 なごみま鮮果」がある。この政策は政策経営室長が明治大学教授と知り合った縁で企画されたという。文部科学省の予算を活用しているため、当市の財政負担はほとんどない。また、政策経営室長は、市全体の経済振興計画の一貫として、バイオマス政策を地域再生計画に盛り込む提案を行ったほか、シティセールスプロモーションや三

浦スタイルといった政策も政策経営室のアイデアから生まれたものとのことである。政策経営室長のような外部採用の人材の場合は、地縁血縁こそないものの、かえってそれが自由な政策を展開できる理由にもなっているといえるかもしれない。

### **市民との対話の中からユニークな政策を構想**

当市はシティセールスを戦略的事業と位置づけているが、その代表的活動のひとつであるフィルムコミッション活動は市民との対話の中から生まれた事業である。フィルムコミッションは、当市と商工会議所青年部のメンバーとの長い話し合いの中から具体化したものである。活動主体として、民間団体「みうら映画舎」（平成19年にNPO化）が設立され、フィルムコミッション活動が始まった。平成19年11月に同市内で開催された「ロックの学園」をはじめとするエンターテイメント・イベントのサポートや地場産品の出張即売によるシティセールス等を視野に入れた活動を展開している。また、当市は従来、スカベンジ（ゴミ収集）活動に取り組んでいるが、これは関東学院大学の学生サークルとの協働事業として始まったものである。

### **みうら政策研究所の設置**

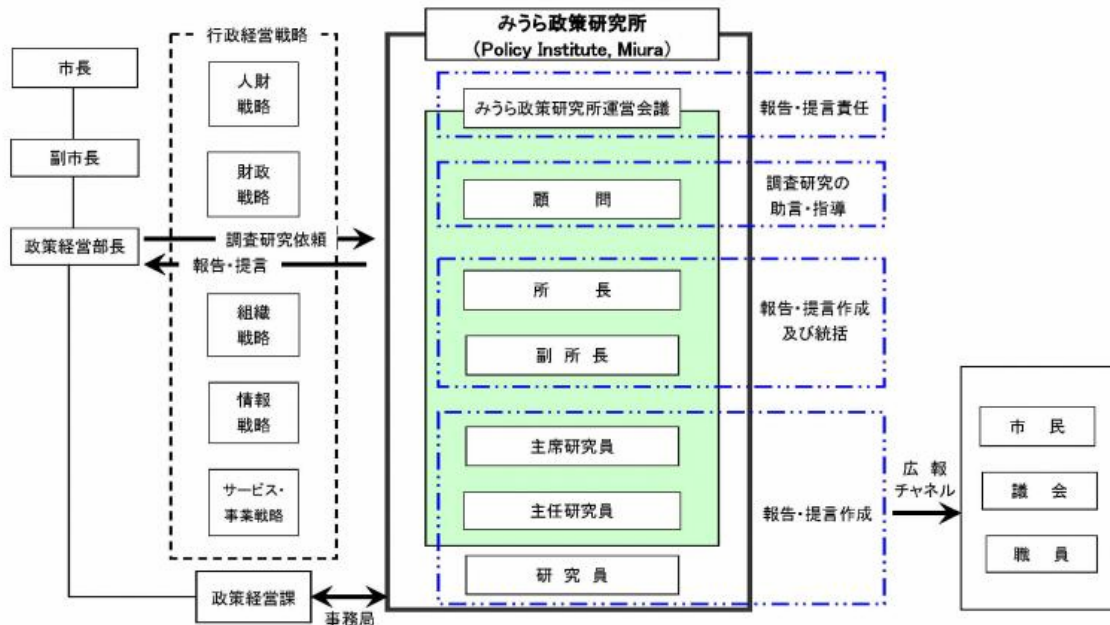
当市は平成12年度に総合計画を策定し、13年度に総合計画の進行管理のため「三浦市政策進行管理委員会」を組織した（後述）。その際には懇談会なども開催して外部人材を活用したが、政策づくりには引き続き大学教授などの有識者が必要だったことから市内において自治体シンクタンク設立の気運が高まった。当市は、14年度から横須賀市都市政策研究所（横須賀市企画調整部）に職員を派遣しており、同市から政策研究に関するノウハウを得て、15年度に「みうら政策研究所」を設立した。専門委員は「三浦市政策進行管理委員会」の委員を中心をお願いしたとのことである。

### **みうら政策研究所の概要**

みうら政策研究所の所長には慶應大学教授を起用し、副所長と専門員に民間シンクタンクの人材をあてている。研究所の事務局は政策経営課が担っている。政策経営部長が諮問（テーマを設定）しているが、研究期間中は活動に関与せず、研究員は報告書（提言をまとめたもの）を年度末に政策経営部長が受けるのみとなっており、独立性は確保されている。市長は研究所とは関わっていない。したがって、研究所の研究内容は自由である。みうら政策研究所に専任の研究員はいない。職員兼務の各研究員が調整しながら進めている。職員研究員の任期が1年間のためノウハウは蓄積されにくいのが、横須賀市から派遣されている職員が1年目に研究員となり、翌年に研究所事務局を担当するという流れにより、ある程度のノウハウは引き継がれているといえる。

平成19年度は15人の職員研究員がいる。市民研究員はいないが、外部専門家が関わっている。みうら政策研究所は専門委員の報酬以外に固有の運営予算はほとんどない。年に1度、市長、副市長、議長、専門委員による政策懇談会を行っている。

図表24 みうら政策研究所の位置づけ



図：研究所の位置づけ及び構成

(出所)三浦市HP

### 研究成果と政策実践の関係

みうら政策研究所は政策提言活動を続けており、現在までの活動の成果として経済振興のアイデア、小中学校の統廃合などがある。政策提言のクオリティの向上と提言を受ける側での活用がこれからの課題とされている。研究した政策と行政実務の実践活動とは直接の結びつきはなく、研究所の政策提言について予算との連動性はない。研究所の政策提言の取り扱いは政策経営部に委ねられている。

当研究所は中長期的な視野によるアイデアやユニークさのある研究を重視している。そして、当研究所の重要な機能は政策提言機能だけでなく、職員に対する研修機能も大事である。

### 分析のまとめ

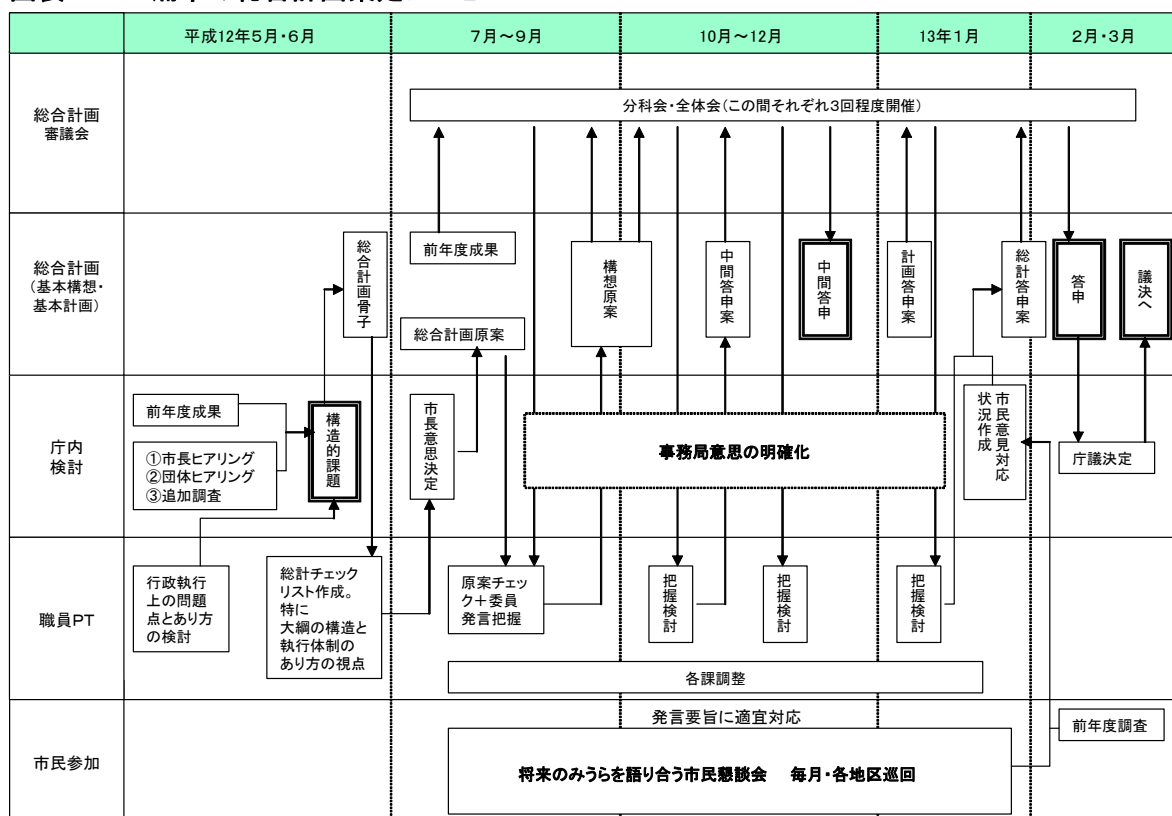
以上の分析から、当市は政策構想段階において、①首長と企画系部署（政策経営部）が政策構想を主導していること、②政策経営部に外部人材を導入したこと、③外部専門家を交えた庁内シンクタンク（みうら政策研究所）が、中長期的な政策研究に努力していること、がわかった。したがって、仮説(1)に対して、首長と企画系部署が政策構想を主導する場合のあることを付け加える必要がある。

## ②仮説(2)の検証

### 総合計画における職員プロジェクトチーム(MOG:三浦オピニオングループ)

総合計画策定の作業として、平成11年度(1999年度)に市民アンケート、職員アンケート、市民懇談会等を実施し準備を重ねた。12年度(2000年度)は図表25にあるように、総合計画審議会、庁内検討会議、職員プロジェクトチーム、市民参加を組み合わせ総合計画における基本構想と基本計画を検討した。総合計画策定作業の事務局は企画部企画課(当時)が行い、コンサルタントが事務局等を支援した。

図表25 三浦市の総合計画策定プロセス



(出所) 当市資料により筆者作成

総合計画の策定のためにMOG(三浦オピニオングループ)と呼ばれる職員プロジェクトチーム(16～17人)を集めた。メンバーの年代は、30代もいたがほとんどは40代半ばの中堅層の係長職クラスで構成され、兼務辞令が出された。平成12年5月から13年1月まで通算16回の会合を実施し、総合計画策定に大きな役割を果たした。

総合計画の策定そのものに職員が携わるしかけをつくった理由は、職員が「自分たちが作った総合計画」であるとの自覚を高め、総合計画が職員に周知徹底され、日頃の業務指針として、また行動規範として、さらに研鑽の教材として活用されることを期待したからである。また、MOGメンバーの育成も目的としていた。横須賀市が主任者、副主任者100名の職員で総合計画策定プロジェクトを実施していた事例も影響しているとのことである。

## 「市民懇談会」の設置

総合計画策定にあわせて、市民参加として市民懇談会というオープンな形式で意見を求める機会を設定した。市民懇談会は平成12年7月から12月の間に6回開催した。毎回フリー参加としたので参加者は固定していなかった。市民懇談会の目的は情報収集が基本であった。市民懇談会ではあえてたたき台を示さず、結論を誘導しないこととした。これによって市民による高い評価と信頼を得た。さらに福祉・教育・文化・産業等の団体による「グループ・インタビュー」を、12年6月に合計25団体を対象として実施した。

## 市民の意見や提言の位置づけ

当市は、市民の意見や提言の採用の可否は行政が決めるべきことと認識している。当市は、市民から意見、提言を受け入れるとしても、それらをどう判断し咀嚼するのかは市の判断であり、かつ市の役割と考えている。したがって、市民の意見、提言がすべて採用されるわけではない。

総合計画に付随した市民意識調査等は必須である。また、総合計画策定の過程において、当市の場合には広報誌であるMOGニュースを発行した。

## 市内プロジェクトチームの積極的な活用

平成15年以降、当市はプロジェクトチームを積極的に活用している。ただし、プロジェクトチームを組織する場合は、一定の権限と義務を当該組織に与えることが必要であると考えている。その点で当市は、プロジェクトチームを機能させるために「プロジェクトチームの設置等に関する規程」を定めている。そこではプロジェクトチームが機能するために次のルールを定めている。第一にチームの設置を正式に庁議で決定すること、第二にプロジェクトチームの目的を明示すること、第三に設置期間を明示すること、第四にチームメンバーとリーダーを首長が指名すること、第五にチームリーダーは進捗状況を庁議に随時報告すること、第六にチームは目的を達成するか、設置期間を終了するかなどしたときは解散することである。

## 分析のまとめ

以上の分析から、当市は政策立ち上げ段階において、①企画系部署のイニシアチブにより総合計画策定のため設置した職員プロジェクトチーム（三浦オピニオングループ）が有効であったこと、②短期間の政策立ち上げには、市内プロジェクトチームが積極的に活用されていること、がわかった。したがって、仮説(2)はほぼ妥当である。

## ③仮説(3)の検証

### 総合計画のビジョンと特徴

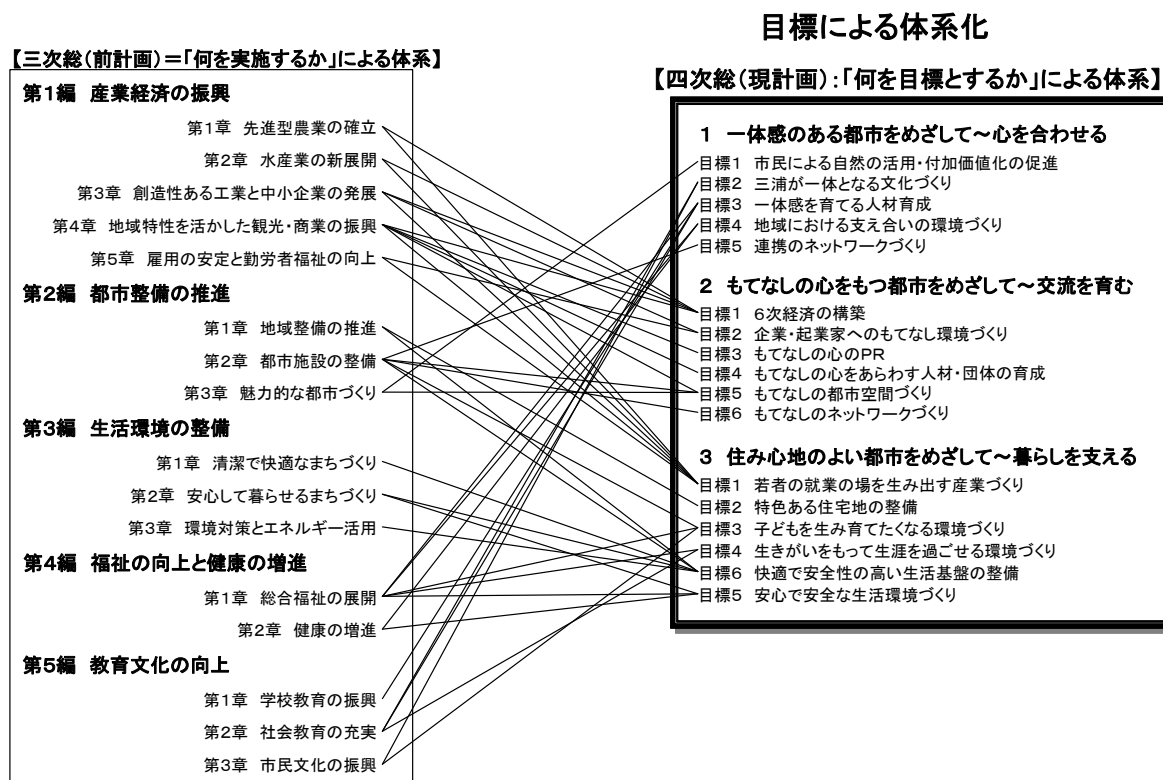
当市の総合計画のビジョンは、6次経済、エコツーリズム、シティセールスなどで構成され、「三浦らしさ」のあるものにまとめている。また、当市の第4次総合計画は、目標管理のしくみがユニークで、マネジメントを機能させることを前提に立案している。

## 前回と今回の総合計画の違い～目標別体系へ移行～

当市の現在の総合計画における基本構想の対象期間は、平成13年度（2001年度）から37年度（2025年度）までの25年間である。基本計画は「前期基本計画」、「中期基本計画」、「後期基本計画」に分け、「前期基本計画」は13年度（2001年度）を初年度とし、最終年度を22年度（2010年度）とする10年間の行政目標としている。実施計画は、基本計画に示した施策の方向性や基本的内容にしたがい財政計画と連動した事業を定めたもので、毎年度の予算編成、事業実施の指針となる。実施計画の計画期間は原則5年だが、第2次実施計画は社会情勢の急激な変化に対応し、財政推計を現実性のあるものとするために、計画期間を18年度（2006年度）から20年度（2008年度）までの3年間としている。

当市の総合計画の大きな特徴の第一は、政策目標別施策体系となっていることである。前回の総合計画までは分野別政策体系だったが、今回から政策目標別施策体系に転換し、さらにそれに伴う組織機構の再編、事務分掌の再編を明示した。施策を政策目標別に整理し、編、章、節に個々の政策をブレイクダウンし、実施計画において達成目標値や目標年次を設定するしくみとなっている。具体的に前回と今回の総合計画を比較する。

図表26 三浦市の新旧総合計画における施策体系の比較イメージ



(出所) 当市資料により筆者作成

前回の総合計画では「何を実施するか」という基準による体系で施策が整理されていた。そこでは「産業」、「都市基盤」、「生活環境」、「福祉」、「教育文化」といった分野別の体系だった。現在の総合計画は政策として「何を目標とするか」という基準による体系で施策

が整理されている。すなわち、大綱Ⅰ「一体感のある都市をめざして～心を合わせる」、大綱Ⅱ「もてなしの心をもつ都市をめざして～交流を育む」、大綱Ⅲ「住み心地のよい都市をめざして～暮らしを支える」という政策目標別の体系を構成している。こうした3つの施策大綱の下に、ブレイクダウンした下位目標が明示されている（図表 26）。また、政策目標の実現のために「計画の推進に向けて」というカテゴリーを設け、職員の意識と市役所のしくみの改革をすすめるべく、「創造力のある市役所づくり」、「経営力のある市役所づくり」、「機動力のある市役所づくり」、「開かれた市役所づくり」等の目標とその施策を設定している。したがって、基本計画は3つの施策大綱と「計画の推進に向けて」の4つのカテゴリーから構成され、それらのカテゴリー毎に目標と施策を定めている。なお、政策目標別体系の場合は、従来同じ分野に属していた施策でも、その目標が異なれば違う施策体系に位置づけられ、同様に従来違う分野に属していた施策でも、その目標が同じであれば同じ施策体系に位置づけられる。

第二の特徴は、政策評価における「アウトカム志向の徹底」である。行政は民間企業の利益指標のようなわかりやすい指標がないため、成果を測る指標を意識的に設定する必要がある。当市ではこの指標を用いてマネジメントサイクルをまわすこととしている。従来、行政は事業の「執行」を中心に業務を進めてきた傾向があるが、当市ではPDCAサイクルにおけるチェック、アクションまで入れてマネジメントを進めることとしている。基本計画では施策毎に「成果を評価する視点」が書かれている。一例として、「一体感のある都市をめざして～心を合わせる」の下位目標1「市民による自然の活用・付加価値化の促進」の中の施策(1)「活用できる自然環境の再生に向けた市民活動」の項目をみてみよう。この施策の「成果を評価する視点」として、「みうらの自然のふれあい、交流を深める場や団体の増加」、「放置ゴミの収集量・放置量の減少」という事項が掲げられている。

「アウトカム志向の徹底」については、当市のホームページでの表現を引用すると、『何がどのように執行されたか』にとどまらず、『執行された政策が、どのような効果（市民生活、地域経済への貢献）をもたらしたか』、までを対象とした政策評価の導入意思を明示したことが特徴である。アウトカムとは例えば、100万円の予算（インプット）で、100メートルの道路整備（アウトプット）を行った結果、渋滞が10%緩和した（アウトカム）というように表現される。つまり政策目標は、道路整備工事の実施というよりは渋滞緩和というアウトカムを得ることであると当市では認識している。

政策目標別施策体系のメリットとして当市のホームページでは4つ指摘している。すなわち、①縦割りの取り組みによる無駄の排除、②政策効果（アウトカム）志向の明確化（執行すればそれでよいのではなく、効果をもたらしてはじめて政策が評価されるという志向）、③縦割り行政で生じる隙間の解消と異分野間の共同の取り組みによる相乗効果の獲得、④当市の持つ固有の課題（にどう対処すべきか考えること）からの発想の定着、である。

### 政策目標にあわせて組織編成を見直し

当市の既述の総合計画は平成12年度に策定したものである。総合計画の内容は中央省庁の縦割り行政には合わせずに政策単位とした。当市の総合計画にみられる政策目標別体系

は全国的にはまだ少数派に属するもので<sup>22</sup>、政策単位となっているため、自ずと組織変更が必然となった。平成 13 年度から総合計画の実施のための進行管理委員会をつくったが（後述）、その過程で機構改革の検討を開始した。15 年度に機構改革として政策経営室をつくり（既述）、政策経営室の主導の下で 16 年度に組織を 4 部門として組織編成も政策目標別体系に合わせて 4 部門（3 つの施策大綱と「計画の推進に向けて」の Kategorie を管轄）に組み直し、総合計画の政策目標と組織を一致させた。組織を従来の分野別のままとすると部門間調整が課題となり、責任の所在が曖昧になるという問題を回避するためである。当市の場合も一部にマトリックス予算となるところが残ったが、各部門に仕事を振り分けて責任体制を明確にした。なお、第 2 次実施計画では個別の実施事業毎に所管する部課名が明示されている。

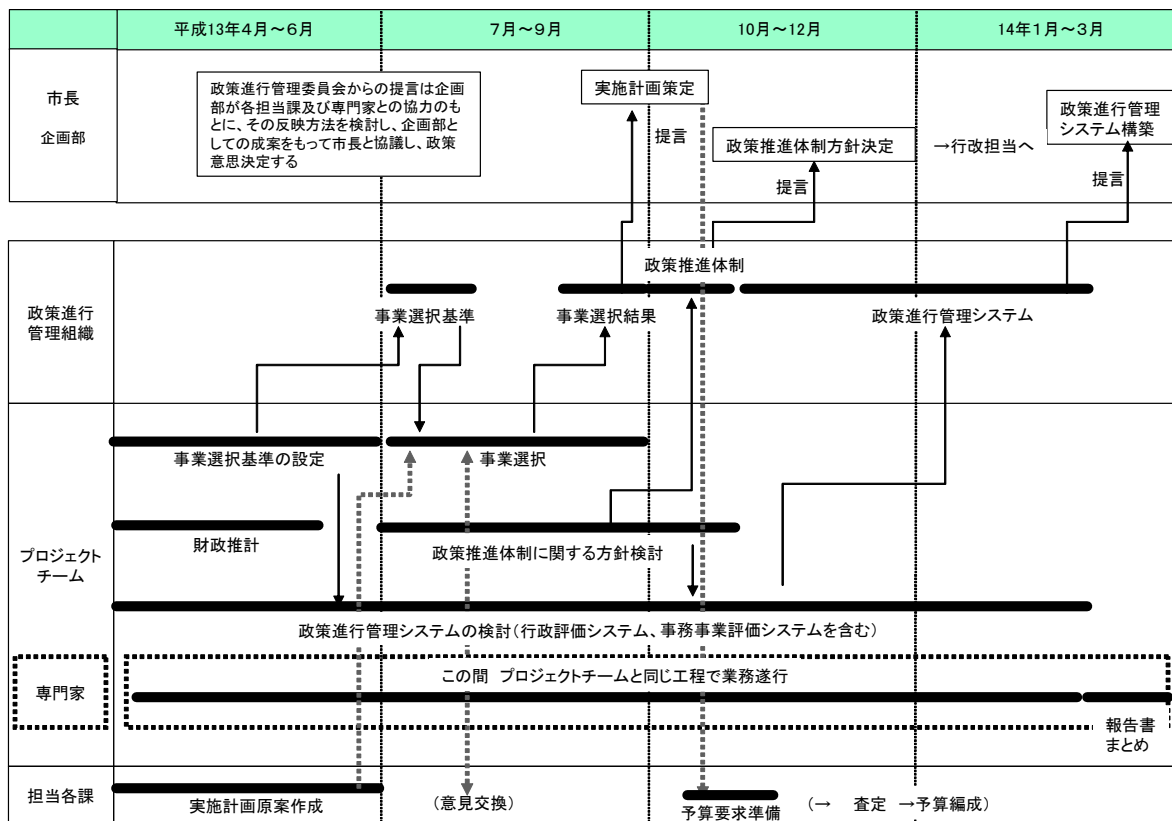
### **職員と外部専門家により進行管理システムを検討**

当市は平成 12 年度に基本構想と基本計画を作成し、13 年度に新しい総合計画がスタートするとともに、総合計画の進行管理のための体制として大学教授や民間有識者を中心とする「三浦市政策進行管理委員会」を新設した。また、それと同時に、庁内中堅若手職員によるプロジェクトチーム（MOG）を設置した。この「三浦市政策進行管理委員会」と MOG が中心となって経営システム改善を図ることとなった。このうち 13 年度に取り組んだことは実施計画の策定、政策推進体制に関する方針決定及び政策進行管理システムの構築である。政策推進体制に関する方針決定の内容は、政策体系に応じた組織機構の検討と事務分掌の検討等である。政策進行管理システムの構築とは行政評価システムが中心である。「三浦市政策進行管理委員会」と MOG の双方で共同作業を行いながら、実施計画、組織機構・事務分掌、進行管理システムに関する提言を市長・企画部に行った（図表 27）。

---

<sup>22</sup> ほとんどの自治体の総合計画は担当部局からの積み上げ方式、つまり分野別政策体系とみられる（第 2 章先行研究を参照のこと）。

図表27 三浦市の総合計画進行管理システム構築プロセス



(出所) 当市資料

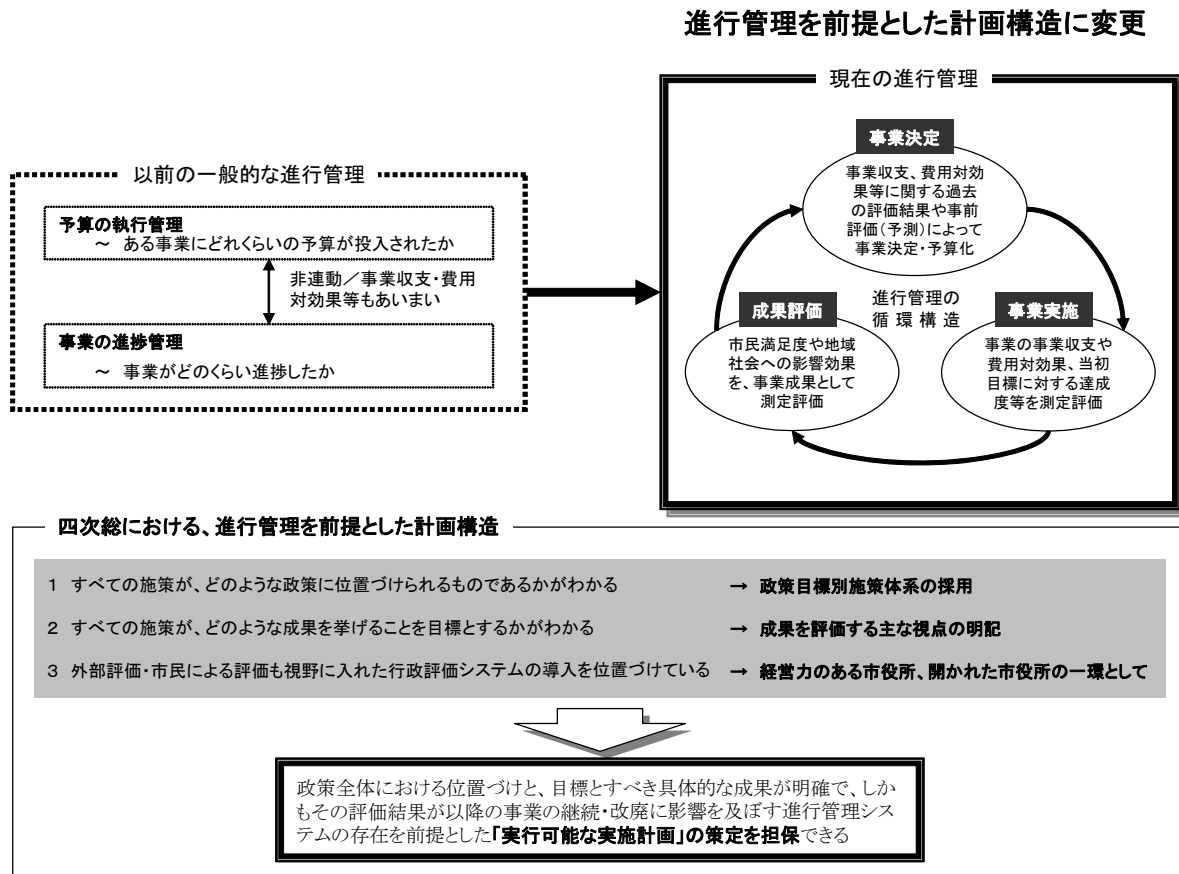
### 総合計画と行政評価がリンク

新しい総合計画の進行管理は、政策目標別体系のもとで施策と事業の政策的な位置づけと目標とすべき具体的成果が明確であり、行政評価の結果がそれ以降の施策と事業の継続と改廃に影響を及ぼすしくみとなった（図表 28）。すなわち、新総合計画では、政策毎に設定された達成目標値や目標年次がそのまま行政評価につながっている。ただし、実施計画の事業についてのみ評価している。現在は第2次実施計画（平成18年度～20年度）期間であり、そこでは188本の実施計画事業を選定し、事業毎の目標と効果を定めて進行管理している。評価の対象とする事業は実施計画の歳出額から義務的経費（公債費、国県補助事業の扶助費、人件費等）とその他経常的経費（施設の維持管理費等）を除いたものとなっている。その理由は義務的経費とその他経常的経費は評価が困難なためである。それらを除いた事業費であれば事業内容が明確なのでコントロールできるとしている。ちなみに第1次実施計画（14年度～17年度）は事業数650で全部の事業に対する評価を実施した。しかし、義務的経費とその他経常的経費という評価になじまない事業も入っていたので第2次実施計画では評価対象を絞り込んだ。

第2次実施計画においては、実施事業の選定にあたっての優先順位づけに関するルールを定めている。選定基準として基本的基準と個別基準がある。基本的基準は総合計画への寄与、数値目標があること、歳入増加への寄与などである。個別基準は前期実施計画の積

み残し事業、補助事業の2点である。これらの基準に照らして実施計画査定員が点数制で査定し、選定の優先順位を決めている。実施計画査定員は当市の幹部が中心で、対象者の基準も細かく定めている。

図表28 三浦市の進行管理



**(出所) 当市資料**

**行政評価のしくみ**

当市は行政評価を平成18年度に試行し、本格的な稼働は19年度からである。18年度は施策評価の手法として市民納得度調査だけを行っていた。しかし、19年度からは施策評価の手法として、市民納得度調査に加えて施策の効果測定とクロス評価を導入した。すなわち、これまで担当部署で行ってきた事務事業評価の1次評価に対して、施策評価のクロス評価を加味して、事務事業評価の2次評価の充実を図った。

当市における行政評価の目的は3つある。第一にメリハリのある施策展開である。事務事業を最終的に「拡大」、「縮小」、「現状維持」、「見直し」、「廃止」のいずれかに分類(評価)することによって、予算編成に有効なツールとする。第二に、より良い施策体系の組み立てのための基礎資料とすることである。進行中の前期基本計画については、行政評価により、「何をどれだけ行い、成果があり、どのような課題が残っているか」という総括が

必要である（当市資料より引用）。第三に行政活動を議会、市民等一般に説明するための客観的な資料とすることである。

### 「市民納得度調査」

納得度調査とは、行政の行う施策（事業群）にかけたコストとその政策成果（アウトカム）を市民に提示し、その上で成果に対する評価（成果があがっている、成果が足りない等）と、かけた費用（コスト）に対する評価（費用のかけすぎ、かけなさすぎ）を市民に判断してもらう調査である（当市資料より）。一般的に自治体で広く採用されている満足度調査と納得度調査とは次の点で異なる。第一に満足度調査は本来、当該行政サービスの受益者しか回答できないものであるため、受益者でない市民の回答は信頼性が低くなる。一方、納得度調査は、当該行政サービスの受益者としてではなく納税者としての総合的な意見を引き出すことができる。第二に満足度調査は当該行政サービスに不満があれば、施策の仕事量や費用を「拡大」すべきと回答し、満足していれば「現状維持」すべきと回答しがちである。行政は財源の制約がある以上、事業のスクラップも検討せざるを得ない場合があるが、満足度調査では事業のスクラップを判断できないという問題がある。一方、納得度調査は納税者としての立場から施策の仕事量や費用が「妥当」、「過剰」、「過小」という判断を可能とする手法を設計することによって、「納得できる」回答を引き出すことができる（当市資料より一部引用）。

### 分析のまとめ

以上の分析から、当市は政策運営段階において、①体系化された総合計画が行政評価とリンクして進行管理されていること、②行政評価を政策効果（アウトカム）志向に基づいて実施していること、③事務事業に加え、市民納得度調査を活用した施策評価を実施し、メリハリある予算策定を目指していること、④上記の活動は企画系部署が主導していること、がわかった。したがって、仮説(3)はほぼ妥当であるといえる。

### (5)事例分析による検証結果のまとめ

八王子市、横須賀市、小田原市、三浦市の4都市事例について、仮説の検証結果を整理したものが図表29である。図表29は事実関係を整理したものだが、これらに筆者の視点を加えた分析結果を以下のように整理した。

### 仮説(1)政策の構想段階において、外部人材の活用が有効で、庁内シンクタンクが適している。

#### 仮説(1)の検証結果

- ・外部専門家を交えた庁内シンクタンクは中長期的な政策構想に有用である。ただし、現状では外部専門家の幅がやや狭く感じられる。研究テーマの広がりや財務や個別プロジェクトの運営等に精通した金融機関や外部シンクタンク等の有識者なども活用する必要があるものと思われる。
- ・庁内シンクタンクは人材育成の場としても重要な役割を持つ。

図表29 事例分析の結果

	仮説① 政策構想段階においては、外部の人材が有効で、そのためには庁内シンクタンクが適する	仮説② 政策立ち上げ段階においては、合意形成機能が重要で、そのためには企画系部署、庁内PTの役割が大きい	仮説③ 政策運営段階においては、体系的に管理された総合計画と政策の評価・改善機能のしくみとのリンクが重要で、そのためには企画系部署の役割が大きい
八王子市	①外部専門家を交えた庁内シンクタンク(八王子市都市政策研究会)が、中長期的な政策構想に有効 ②随時につくる庁内横断的組織が、短期的な政策構想に効果	①企画系部署のイニシアチブにより設置した公募型市民会議(八王子ゆめおり市民会議)が、総合計画の立ち上げに有効 ②PTは政策立ち上げのノウハウを蓄積し、その後もノウハウを活用 ③企画系部署のイニシアチブで総合計画策定のために設置した職員プロジェクトチーム(PT)が有効	①総合計画を、6つの都市像、17の基本施策、44の施策、各施策の下に事務事業を配置する形で体系化し、進行管理 ②事務事業評価だけでなく、施策評価段階まで行政評価を実施 ③施策評価は市民アンケートの結果と連動させ、政策改善に努力 ④企画系部署の役割が大きい、庁内横断組織も有効である
横須賀市	①外部専門家を交えた庁内シンクタンク(横須賀市都市政策研究所)が、中長期的な政策研究に有効 ②庁内シンクタンクは人材育成の場となっている ③庁内プロジェクトチームが、短期的な政策構想に有効	①企画系部署のイニシアチブにより、総合計画策定のために設置した職員100人委員会が有効 ②職員100人委員会のメンバーは政策立ち上げのノウハウを蓄積し、その後もノウハウを活用 ③合意形成には庁議の役割を重視	①総合計画を8つの大柱(政策)、44の中柱(施策)、95の小柱(事務事業)に体系化し進行管理 ②ITを活用して独自に行政評価システムを構築し、事務事業評価だけでなく政策・施策評価まで評価を丹念に実施 ③政策の評価・改善力をさらに高めるべく、現行の行政評価システムを見直し中 ④企画系部署が中心的な役割を果たし、その指揮下にある研究所が行政評価システムの見直し中
小田原市	①外部専門家を交えた庁内シンクタンク(小田原市政策総合研究所)が、中長期的な政策研究に有効 ②研究所の維持、運営について課題が多く、今後、見直す予定 ③職員の人材強化を図ることが大切	①企画系部署のイニシアチブにより設置した公募型市民会議(市民百人委員会及び市民提言会議)が、総合計画の立ち上げに有効 ただし、市民参加、市民参画にはなお課題が多い ②重点政策の実現と進行管理のため、部局横断的な推進本部を設置	①10の重点事業を、35の施策に体系化し進行管理 ②35の施策に対して、外部評価委員会により評価を実施 ③市民満足度重要度調査により重要度が高く満足度が低い分野に市民税1%相当額を優先配分さらに、不満の多い分野については市民満足度向上行動計画により対策を実施し、成果を検証し公表 ④企画系部署が主導
三浦市	①首長と企画系部署(政策経営部)が政策構想を主導 ②政策経営部に外部人材を導入 ③外部専門家を交えたシンクタンク(みうら政策研究所)が、中長期的な政策研究に努力	①企画系部署のイニシアチブにより総合計画策定のために設置した職員プロジェクトチーム(三浦オピニオングループ)が有効 ②短期間の政策立ち上げには、庁内プロジェクトチームを積極的に活用	①総合計画において、基本計画が4つのカテゴリにより構成され、各カテゴリ毎に目標と施策を配置する形で体系化し進行管理 ②行政評価を政策効果(アウトカム)志向に基づいて実施 ③事務事業評価に加え、市民納得度調査を活用した施策評価を実施し、メリハリある予算策定を目指す ④企画系部署が主導

- ・ 庁内シンクタンクについては、独立性を確保して客観性の高い研究を行う必要性があることや、特に中小規模の自治体にとって財源や定員の確保などを中心に庁内シンクタンクの維持、運営、活用には多くの課題がある。
- ・ 企画系部署にも金融機関等の有識者を迎えて、政策構想の高度化を図る手法も有効である。
- ・ 短期的な政策構想のために庁内横断組織やプロジェクトチームが効果的である。

**仮説(2)政策の立ち上げ段階においては、職員参加、住民参加による合意形成機能が重要で、企画系部署、庁内プロジェクトチーム(PT)の役割が大きい。**

#### **仮説(2)の検証結果**

- ・ 合意形成には職員や市民による各種委員会、会議、プロジェクトチームのようなワークショップ的なコミュニケーション手法が効果的である。
- ・ 合意形成上で市民のニーズや意見を聴くことは大事であるとしても全て取り入れることは財政制約下では無理がある。やはり、あくまで自治体（特に首長）の責任において政策立ち上げの最終判断をせざるを得ない。
- ・ 政策立ち上げには企画系部署が主導することが基本的には一般的だが、部局横断的組織やプロジェクトチームも効果がある。

**仮説(3)政策運営段階においては、体系的に管理された総合計画と政策の評価・改善のしくみとのリンクが重要で、企画系部署の役割が大きい。**

#### **仮説(3)の検証結果**

- ・ 成功事例における自治体の総合計画はほぼ体系的に整然と管理され、行政評価システムとのリンクが意識的に行われている。
- ・ 政策、施策という上位レベルまで、目標やアウトカムを基準とした評価が実施されている。評価方法は内部スタッフだけでなく、外部委員会や市民へのアンケート（満足度、重要度、納得度）による客観的評価が重視されている。そして、評価結果を予算や新政策の策定作業に反映させようという意図が強く押し出されている。
- ・ 財政制約下ではどうしても政策の選択と集中を行わざるを得ない。地域ビジョン・政策や地域住民の要請等に基づいた総合的な政策判断によって、首長が最終的に事業、施策等のスクラップアンドビルドの判断を下す場合があるものと思われる。
- ・ 企画系部署が主導することが一般的だが、庁内横断組織や庁内シンクタンクを活用することも効果がある。

## 2. アンケート調査(AHP法)結果の分析

前節では八王子市、横須賀市、小田原市、三浦市の4都市事例について、仮説を定性的に検証したが、ここではアンケート調査により、仮説を数量的に検証する。

### (1)概要

①アンケート名：「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

②回答者数

調査対象の4市 合計 10名<sup>23</sup>

③回答者属性：順不動（個人情報保護のため）

職位	勤続年数
課長	29
担当主査	22
主査	15
主査	23
課長	28
主査	26
部長	32
次長兼課長	30
課長(主幹)	25
部長	5

④アンケート時期

平成20年2月上旬～中旬

⑤整合度(C. I.): 整合度とは回答値の信頼度を測る尺度だが、一般に0.1以内であれば信頼度の問題はないとされている<sup>24</sup>。今回の10名の回答者の回答値(3段階×10名=30通り)の整合度は全て0.1を下回っているため、信頼できるデータといえる。

### (2)AHP分析結果

#### ①構想段階

構想段階について、4市の回答者10名の集計値を表にしたものが図表30<sup>25</sup>で、グラフ化したものが図表31である(アンケート回答値の詳細な表は付属資料をご参照願いたい)。

1. まず政策要因の重みをみると、「首長のリーダーシップ」が約0.288と第一位で、「職員の自発性発揮」が約0.193と第二位、「庁内コンセンサス」が約0.139と第三位である。「人材の強化」の数値は約0.122であり、第三位の「庁内コンセンサス」の値とそれほど差のない結果となっている。

構想段階では、首長が率先して問題提起して政策を提案する姿がある一方で、職員サイドでも、自発性を発揮しつつ、庁内コンセンサスを取りながら政策構想に挑む姿が見える。

<sup>23</sup> 今回のAHP法によるアンケートは質問数が多く、回答に際して多大な手間と時間を要するため、回答者の数を増やすことが困難であった。したがって回答者数を絞らざるを得なかった。また、回答者の属性も課長前後のクラスが主体であり、バイアスがある。したがって、今回のアンケートは回答者数及び属性に制約が大きいため、アンケート結果はあくまで参考情報の域を出ないということを留意願いたい。

<sup>24</sup> 高萩・中島(2005)による。

<sup>25</sup> 四捨五入により小数点第三位まで表示。図表32、図表34も同じ。

また、政策構想の中で人材の強化を図るという姿も見て取れる。

2. 次に最適組織の選択をみると、「企画系部署・部門」の総合得点が約 0.292 と第一位、「庁内PT・シンクタンク等」が約 0.225 と第二位、「庁議」が約 0.183 と第三位となった。

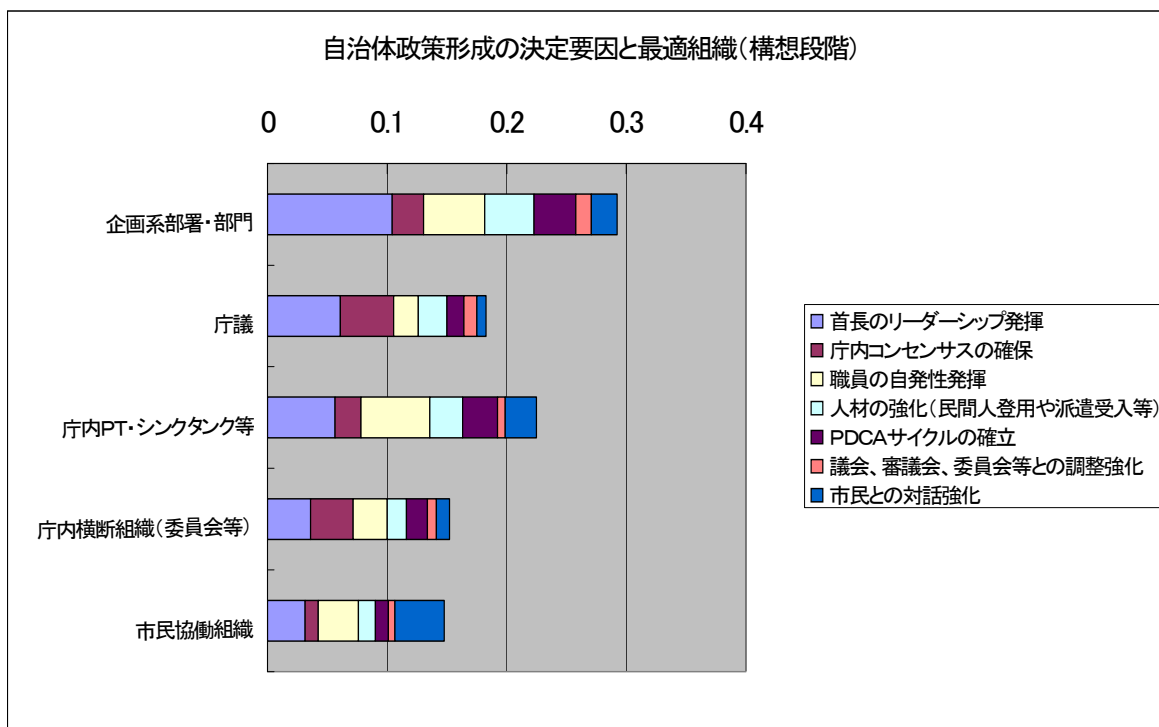
3. 最後にどのような政策要因が最適組織の選択に影響を与えているのかをみる。表とグラフでわかるように、「企画系部署・部門」を最適組織の第一位に押し上げた政策要因は「首長のリーダーシップ」、「職員の自発性発揮」、「人材の強化」である。「庁内PT・シンクタンク等」は、「職員の自発性発揮」と「首長のリーダーシップ」などの観点から、最適組織の第二位という結果になった。「庁議」は、「首長のリーダーシップ」と「庁内コンセンサス」などの観点から、最適組織の第三位となった。

図表30 AHP分析結果(構想段階)

	リーダーシップ	コンセンサス	職員の自発性	人材強化	PDCAサイクル	議会等との調整	市民対話	総合得点
重み	0.288	0.139	0.193	0.122	0.105	0.045	0.107	
	リーダーシップ	コンセンサス	職員の自発性	人材強化	PDCAサイクル	議会等との調整	市民対話	
企画系部署・部門	0.104	0.026	0.050	0.042	0.034	0.013	0.022	0.292
庁議	0.061	0.044	0.021	0.024	0.014	0.011	0.007	0.183
庁内シンクタンク等	0.056	0.021	0.058	0.027	0.029	0.007	0.026	0.225
庁内横断組織	0.035	0.036	0.029	0.016	0.017	0.008	0.011	0.152
市民協働組織	0.031	0.011	0.034	0.014	0.011	0.005	0.041	0.147

(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

図表31 AHP分析結果(構想段階)



(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

当初の仮説では、構想段階においては、職員、市民の参加する庁内シンクタンクが重要な担い手となるものと考えた。アンケート結果によりこの仮説を検証すると、「企画系部署・部門」が第一位となり仮説と異なる結果となった。しかし、「庁内P T・シンクタンク等」が第二位となり、ほぼ仮説に近いといえる。「庁議」が第三位となったことはやや意外な結果となった。庁議の重要性が増している理由は、最近になって庁議を、民間企業でいうところの「経営会議」として位置づけて、実質的な議論の場へと変えていく動きが背景にあるからと考えられる。

## ②立ち上げ段階

立ち上げ段階について、4市の回答者10名の集計値を表にしたものが図表32で、グラフ化したものが図表33である（アンケート回答値の詳細な表は付属資料をご参照願いたい）。

1. まず政策要因の重みをみると、「首長のリーダーシップ」が約0.266と第一位で、「庁内コンセンサス」が約0.228と第二位、「市民との対話強化」が約0.124と第三位である。

立ち上げ段階でも構想段階と同様に、首長が率先して庁内と議会に具体的な政策案を提示し、職員サイドでも庁内コンセンサスを取りながら、市民との対話強化によって政策案についての合意を得ようとする姿が浮かび上がる。なお、この段階では当然に必要と思われた「議会等との調整」が、意外にも約0.113と第五位であった。ただし、「議会等との調整」は、第三位の「市民との対話強化」の数値との差が小さいため、必ずしも低い数値であるとはいきれない。

2. 次に最適組織の選択をみると、「企画系部署・部門」の総合得点が約0.278と第一位、「庁議」が約0.198と第二位、「庁内P T・シンクタンク等」が約0.197と第三位となった。

3. 最後にどのような政策要因が、最適組織の選択に影響を与えているのかをみる。表とグラフでわかるように「企画系部署・部門」を最適組織の第一位に押し上げた政策要因は、「首長のリーダーシップ」、「庁内コンセンサス」、「議会等との調整強化」である。立ち上げ段階ではやはり、首長、職員だけでなく議会等との調整についても、企画系部署・部門の優位性が出ている。続いて「庁議」が、「首長のリーダーシップ」と「庁内コンセンサス」などの観点から、最適組織の第二位となった。「庁内P T・シンクタンク等」も、「首長のリーダーシップ」、「職員の自発性発揮」、「庁内コンセンサス」に加えて、「市民との対話強化」で得点を稼ぎ、最適組織の第三位になった。

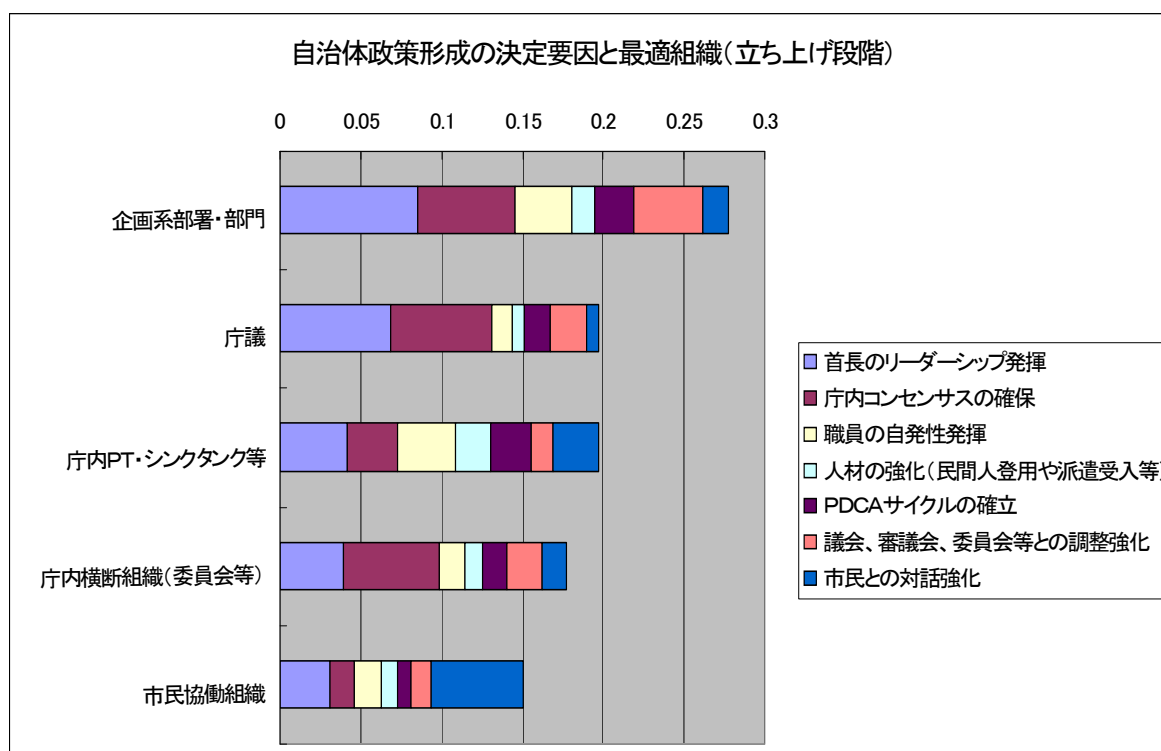
当初の仮説では、政策の立ち上げ段階においては、合意づくりのしくみが機能することが特に重要と考えられるため、最適組織は企画系部署や庁内P Tを想定した。アンケート結果により仮説を検証すると、「企画系部署・部門」が第一位、「庁内P T・シンクタンク等」が第三位と上位にランクされたことは仮説通りである。「庁議」が第二位となったことは、既述のように庁議が実質的に議論し、コンセンサスを得る場へと変化しているためと考えられる。

図表32 AHP分析結果(立ち上げ段階)

	リーダーシップ	コンセンサス	職員の自発性	人材強化	PDCAサイクル	議会等との調整	市民対話	総合得点
重み	0.266	0.228	0.116	0.065	0.088	0.113	0.124	
企画系部署・部門	0.085	0.060	0.035	0.014	0.025	0.042	0.017	0.278
庁議	0.069	0.063	0.012	0.008	0.016	0.023	0.008	0.198
庁内シンクタンク等	0.042	0.031	0.036	0.022	0.025	0.014	0.028	0.197
庁内横断組織	0.039	0.059	0.016	0.011	0.015	0.022	0.015	0.177
市民協働組織	0.031	0.015	0.017	0.010	0.008	0.013	0.056	0.150

(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

図表33 AHP分析結果(立ち上げ段階)



(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

### ③運営段階

運営段階について、4市の回答者10名の集計値を表にしたものが図表34で、グラフ化したものが図表35である(アンケート回答値の詳細な表は付属資料をご参照願いたい)。

1. まず政策要因の重みをみると、「PDCAサイクルの確立」が約0.212と第一位で、「庁内コンセンサス」が約0.197と第二位、「市民との対話強化」が約0.180と第三位である。

運営段階で「PDCAサイクルの確立」が上位にきている理由は、この段階で政策を実施し、政策効果を評価し検証するプロセスが重視されているためと考えられる。また、職員サイドで庁内コンセンサスを取りつつ、市民との対話を強化して政策を実施していく姿となっている。

2. 次に最適組織の選択をみると、「企画系部署・部門」の総合得点が約 0.263 と第一位、「庁内PT・シンクタンク等」が約 0.202 と第二位、「庁内横断組織（委員会等）」が約 0.186 と第三位である。

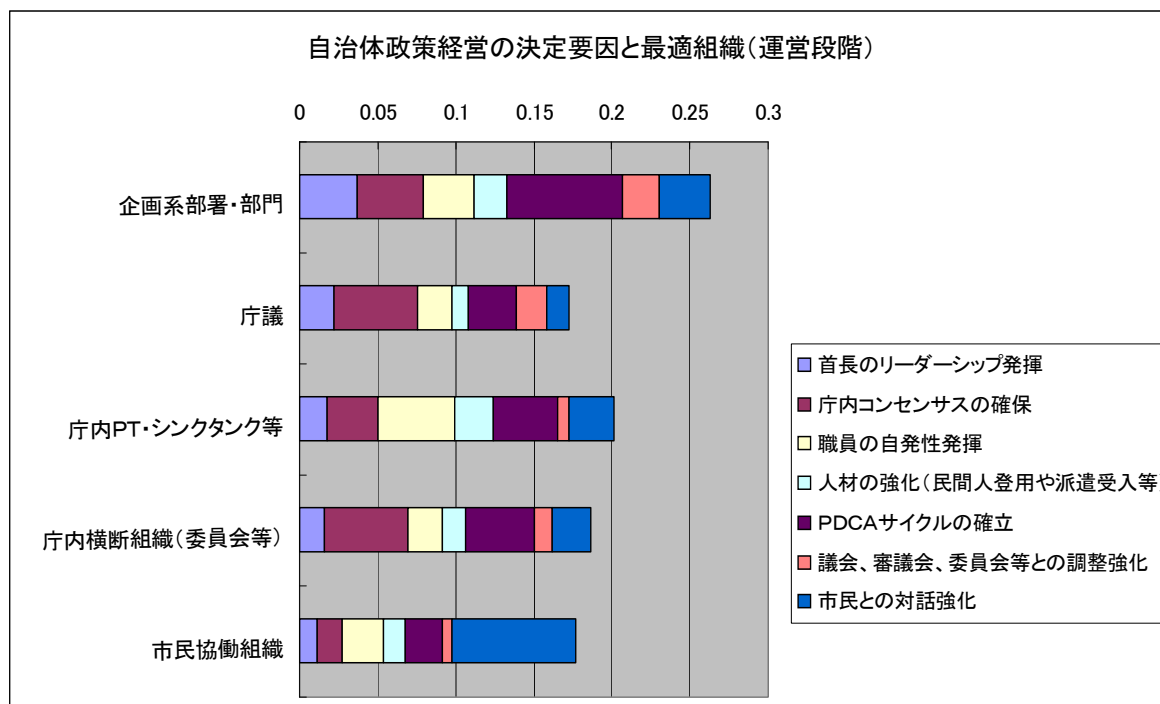
3. 最後に、どのような政策要因が最適組織の選択に影響を与えているのかをみる。表とグラフでわかるように、「企画系部署・部門」は「PDCAサイクルの確立」、「庁内コンセンサス」などの政策要因が寄与したため、第一位の最適組織となった。運営段階においてはPDCAサイクルをきちんと回しつつ、庁内コンセンサスを得て政策の実施と検証を行う点で、企画系部署・部門が望ましいと考えられている。続いて、「庁内PT・シンクタンク等」は、職員が自発性を発揮しつつ、PDCAサイクルの確立のために庁内PTやシンクタンクを活用するという観点から、最適組織の第二位となった。「庁内横断組織（委員会

図表34 AHP分析結果(運営段階)

	リーダーシップ	コンセンサス	職員の自発性	人材強化	PDCAサイクル	議会等との調整	市民対話	総合得点
重み	0.105	0.197	0.154	0.085	0.212	0.068	0.180	
	リーダーシップ	コンセンサス	職員の自発性	人材強化	PDCAサイクル	議会等との調整	市民対話	
企画系部署・部門	0.037	0.042	0.033	0.021	0.074	0.024	0.032	0.263
庁議	0.022	0.054	0.022	0.010	0.030	0.020	0.014	0.172
庁内シンクタンク等	0.018	0.032	0.050	0.024	0.041	0.007	0.030	0.202
庁内横断組織	0.016	0.053	0.023	0.015	0.043	0.011	0.025	0.186
市民協働組織	0.012	0.016	0.027	0.014	0.024	0.007	0.079	0.177

(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

図表35 AHP分析結果(運営段階)



(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

等)」は、庁内コンセンサスの取りやすさとP D C Aサイクルの確立の観点などから、最適組織の第三位になった。

当初の仮説では、体系的に管理された総合計画を政策の評価、改善のしくみとリンクさせることの重要性から、当然ながらP D C Aサイクルの確立が一番大きな要因であり、そのためには庁内での調整作業が必要となるため、企画系部署が最適組織となるものと考えた。アンケートの結果はほぼ仮説通りとなった。

### (3)まとめ

4市のアンケート調査（AHP法）の結果は、次のようにまとめることができる。

一**政策構想段階**では、「首長のリーダーシップ」、「職員の自発性発揮」、「庁内コンセンサス」が重要な政策要因となっている。そして、この段階の最適な組織体制は、「企画系部署・部門」、「庁内P T・シンクタンク等」、「庁議」の順である。この結果から分かるのは、政策力の高い自治体は、政策の構想段階において首長がリーダーシップを発揮し企画系部署や庁内シンクタンク等を活用して、政策課題の探索、調査、研究及び学習により政策を構想し、職員の自発性に基いて構想案についての庁内でのコンセンサス合意づくりを進めていくことである。

図表36 政策形成の決定要因と最適組織(アンケート結果の整理)

	決定要因		最適組織	意義
	人的要因	制度的要因		
構想段階	①首長のリーダーシップ発揮 ②職員の自発性発揮 ④人材の強化 (民間人登用や派遣受入等)	③庁内コンセンサスの確保 ⑤市民との対話強化 ⑥PDCAサイクルの確立 ⑦議会、審議会、委員会等との調整強化	①企画系部署・部門 ②庁内PT・シンクタンク等 ③庁議 ④庁内横断組織(委員会等) ⑤市民協働組織	①政策課題の探索、調査、研究、学習による政策構想 ②庁内関係者とのコンセンサス
立ち上げ段階	①首長のリーダーシップ発揮 ④職員の自発性発揮 ⑦人材の強化 (民間人登用や派遣受入等)	②庁内コンセンサスの確保 ③市民との対話強化 ⑤議会、審議会、委員会等との調整強化 ⑥PDCAサイクルの確立	①企画系部署・部門 ②庁議 ③庁内PT・シンクタンク等 ④庁内横断組織(委員会等) ⑤市民協働組織	①庁内外関係者との対話とコンセンサス ②スムーズな立ち上げ (議会承認)
運営段階	④職員の自発性発揮 ⑤首長のリーダーシップ発揮 ⑥人材の強化 (民間人登用や派遣受入等)	①PDCAサイクルの確立 ②庁内コンセンサスの確保 ③市民との対話強化 ⑦議会、審議会、委員会等との調整強化	①企画系部署・部門 ②庁内PT・シンクタンク等 ③庁内横断組織(委員会等) ④市民協働組織 ⑤庁議	①コンセンサスによる効果的政策運営 ②PDCAサイクル活用による政策改善

↓  
次の構想段階への展開

決定要因の重要度 ①第1位、②第2位、③第3位、④第4位、⑤第5位、⑥第6位、⑦第7位  
組織の最適度 ①第1位、②第2位、③第3位、④第4位、⑤第5位

(出所)「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

一**政策立ち上げ段階**では、「首長のリーダーシップ」、「庁内コンセンサス」、「市民との対話強化」が重要な政策要因となっている。そして、この段階の最適な組織体制は、「企画系部署・部門」、「庁議」、「庁内P T・シンクタンク等」の順である。この結果から分かるのは、政策力の高い自治体は、政策の立ち上げ段階において首長がリーダーシップを発揮し企画

系部署等を活用して、庁内外関係者との間のコンセンサスづくりを行って、政策のスムーズな決定につなげていることである。

－ **政策運営段階**では、「P D C Aサイクルの確立」、「庁内コンセンサス」、「市民との対話強化」が重要な政策要因となっている。そして、この段階の最適な組織体制は、「企画系部署・部門」、「庁内P T・シンクタンク等」、「庁内横断組織（委員会等）」である。この結果から分かるのは、政策力の高い自治体は、政策の運営段階において庁内外での対話によるコンセンサスづくりにより効果的な政策運営を行いつつ、企画系部署や庁内シンクタンク等の主導により、P D C Aサイクルの機能を活用して、政策運営後に得られた政策効果を再吟味するなどの政策改善活動を行っていることである。

## 第4章 結論

### 1. 前章のまとめ

前章では政策力の高い4つの自治体に関して、事例分析による定性分析とアンケート調査による定量分析を行って仮説を検証した。検証作業によって政策の構想、立ち上げ、運営の各段階の特徴をまとめると以下になるだろう。これらの特徴は、4事例に限定された分析から導き出されたものであるため必ずしも一般化はできない。しかし、自治体が政策力を向上させるための情報として大いに参考になるものと思われる。

#### (1) 政策の構想段階

この段階では、首長が自らの政策ビジョンと問題意識に基づいて、イニシアチブとリーダーシップをとることが大事なことと思われる。政策構想を中長期と短期とに分けて考えると、庁内シンクタンクは中長期の政策構想を担う柱として、そして首長のブレーン組織として自治体は大いに活用すべきものとする。また、首長の補佐組織としての企画系部署の重要性も一層高まっている。また、短期の政策構想においては、庁内横断組織やプロジェクトチームも効果的である。

中長期的な政策構想における庁内シンクタンクや企画系部署の活用の際の重要なポイントは優秀な外部人材の活用であることを強調したい。近年は行政が対応すべき分野が複雑多岐に亘るケースが多くなっていることを考えると、単に大学の研究者等に限らず、財務、金融、個別事業の運営等に詳しい金融機関や外部シンクタンク等の有識者を庁内シンクタンクや企画系部署に加え、実践的な応用研究を行うことが必要と思われる。その結果として、庁内シンクタンクや企画系部署は首長の実質的なブレーンとして大いに有効に活用できよう。

庁内シンクタンクについては2つの留意すべき課題がある。第一の課題は独立性、自立性の確保である。政治性とはある程度の距離を置きつつ、できるだけ客観的な研究を維持することが課題となろう。第二の課題は、財政制約の中で庁内シンクタンクを維持するための財源と定員をいかに確保するかである。特に中小規模の自治体にとってはこの問題が大きなポイントになると思われる。

なお、庁内シンクタンクは総合計画の策定作業において活躍した自治体内部の職員組織から発展的に生まれたケースが多く、自治体職員の人材育成の場としても重要な役割を持つ。八王子市の「八王子市都市政策研究会議」、横須賀市の「横須賀市都市政策研究所」、小田原市の「小田原市政策研究所」、三浦市の「みうら政策研究所」はみなその事例である。

最後に、政策構想段階において付言しておきたい点は職員の自発性の大切さである。首長のリーダーシップは重要ではあるものの、だからといって職員が受け身に対応していればよいわけでは決してない。職員は、首長の問題意識を的確に理解しつつ、自ら率先してチームをつくるなど自発的に構想を深めるよう努力すべきである。そして、構想案に関する庁内でのコンセンサスづくりが肝要である。

## (2)政策の立ち上げ段階

この段階でも首長のリーダーシップは重要である。首長のリーダーシップの下で、企画系部署が主導して、庁内外関係者との間のコンセンサスづくりにより、議会等における承認を経て政策のスムーズな決定につなげていくことが大事である。

コンセンサスづくりのためには、職員や市民による各種委員会・会議、市民集会、ワークショップなどのコミュニケーション手法が効果的である。こうした合意づくりのノウハウは、過去の総合計画策定での学習経験が生かされることが多い。八王子市の「プランナーズ」、横須賀市の「職員100人による総合計画策定主任者・副主任者」、三浦市のMOG（三浦オピニオングループ）がそれにあたる。これらのグループメンバーがその後、個別の政策を立ち上げる場合において、総合計画策定で経験した「事務局機能」のノウハウ、関連部署間・市民間を調整する「ファシリテーター機能」のノウハウなどを存分に生かしているのである。自治体職員インタビューでも、八王子市の「プランナーズ」、横須賀市の「職員100人による総合計画策定主任者・副主任者」において若手、中堅クラスが経験を積んだことが、その後の業務に大きく役立っていると述べていた。八王子市は総合計画策定時に蓄積したノウハウを使って、市民対話をきわめて適切に実施し、スムーズな政策立ち上げを可能としている。例えば、「家庭ゴミ収集の有料化」政策を立ち上げる際に、1,700回を超える市民説明会を行って市民の理解を得ることに成功したこと、「デジタルハリウッド大学誘致」において、誘致方針を公表した後に市民説明会を随時行い市民の理解を得たことなどがそれにあたる。

なお、留意すべきことは合意づくりにおいて、市民委員会、市民会議等の手法が万能ではないことである。なぜならば、参加する市民の数に限りがあることや、行政に関心の高い市民が多くなければ機能しにくく、しかも、市民ニーズを全て取り入れることは財政制約下では無理があるからである。したがって、個別政策の立ち上げの最終的な判断は、あくまで自治体（特に首長）の責任においてなされることを忘れてはならない。

## (3)政策の運営段階

この段階においては、企画系部署や庁内シンクタンク等の主導により、PDCAサイクルの機能を活用して、政策運営後に得られた政策効果を再吟味するなどの政策改善活動を行うことが大事である。つまり、施策体系の一貫した総合計画を行政評価システムと意識的にリンクさせて、基本政策、施策、事務事業の進行管理を厳密に行って、政策効果を適切に検証し政策改善に結びつけることがポイントとなる。事務事業だけでなく政策、施策という上位レベルまで、目標やアウトカムを基準とした評価を実施すべきであろう。ただし、行政評価の手法は自治体により様々である。八王子市は市民アンケートを用い、横須賀市や小田原市は外部委員による評価委員会を設置している。三浦市は斬新な市民納得度調査を開発した。大事な点は評価を内部スタッフだけでなく、外部委員や市民アンケート等を活用して、できるだけ客観的に評価し、評価結果を予算や新政策の策定作業に反映させることである。こうした業務は自治体全般に及ぶため、企画系部署が主導することが一般的だが、庁内横断組織や庁内シンクタンクを活用することも効果がある。

とはいえ、行政評価システムはまだ手法が十分に確立されているとは言い難いという事実にも留意すべきである。実際に横須賀市のように、行政評価のしくみについて大幅な見直し作業を行っているところもある。財政制約下ではどうしても政策の選択と集中を行わざるを得ない。PDCAサイクルの機能を中心とする行政評価の重要性は言うまでもないが、それだけで政策の選択と集中が自動的に可能となるわけではない。地域ビジョン・政策や地域住民の要請等に基づいた総合的な政策判断によって、首長が最終的に事業、施策等のスクラップアンドビルドの判断を下さざるを得ない場合もあるものと思われる。

## 2. 結論

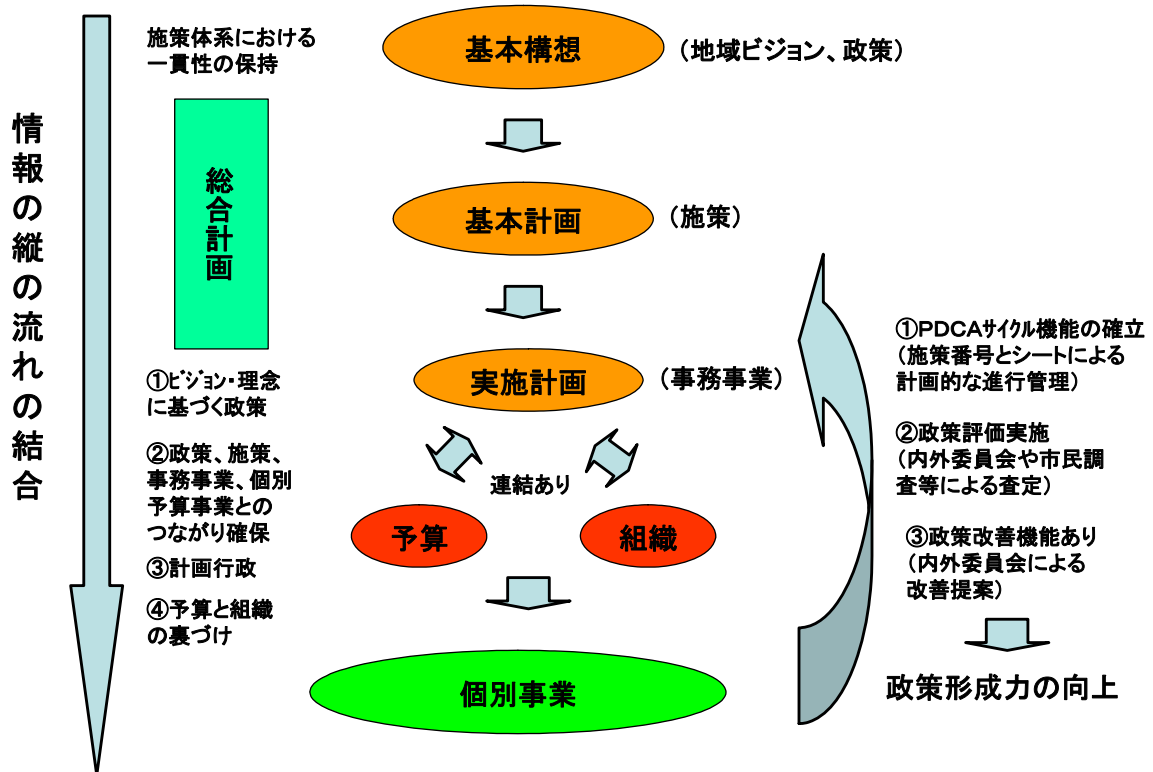
本研究で得られた結論は、自治体経営を成功に導くポイントは、**縦横(タテヨコ)の点を線にすること**である。

すなわち、政策形成において従来は分断されていた縦の情報の流れをスムーズにすることによって、縦の点を線に結合することである(図表 37)。縦の情報の流れが線として結ばれれば、基本政策から事務事業に至るまでビジョン・理念で一貫したつながりと計画性のある、予算と組織に裏付けされやすい個別事業を展開することができる。同時に、総合計画における政策、施策、事務事業が行政システムとリンクして、着実に進行管理することによってPDCAサイクル機能を発揮することにより、政策のS&Bと改善を行うことができる。

また、政策形成において従来は分断されていた横(自治体首長・職員、住民等)の情報の流れをスムーズにすること、すなわち横の点を線に結合することが重要である(図表 38)。横の情報の流れが線として結ばれれば、政策の構想、立ち上げ、運営の各局面における首長、職員、市民の合意プロセスをふまえて、地域ビジョンの共有化、問題・課題の発見と認識の共有化を行うことができる。その結果、ステイクホルダーの満足度・納得度が向上し、スムーズな政策立ち上げが可能となり、政策改善へもつながることになる。

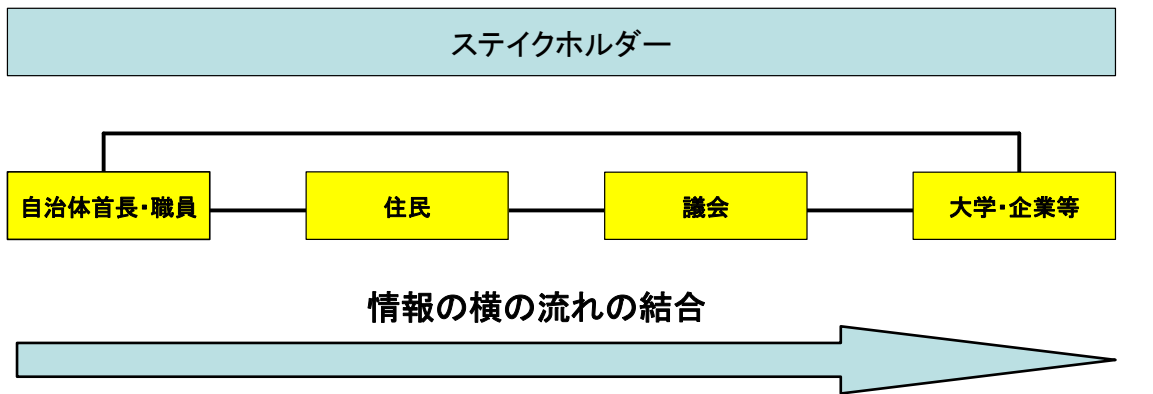
最後に、2つの点を強調しておきたい。第一のポイントは首長のリーダーシップへの期待の高まりと企画系部署の役割の重要性である。本研究で結論とした、縦横(タテヨコ)の点を線にするためには、首長と企画系部署が二人三脚で強く結びつく必要がある。首長が率先して政策構想をリードし、関係者の合意形成を得て政策を決定し、実施する場合に、首長の政策秘書部門を含む企画系部署を強化する必要があるだろう。本研究では、関係者間のヨコの合意形成、つまり横断的調整機能の重要性を指摘しているが、その横断的調整機能を司る部署がまさに企画系部署であるからである。企画系部署は、縦割組織の改善と横断的調整機能の強化を目的に、1960年代に全国の自治体に設置ブームがあったが、本来の横断的調整機能が薄れてしまったように見える。現在、あらためてその機能強化が求められている。企画系部署による横断的調整機能のひとつとして、庁議の活用も課題である。庁議は形式的な会議と化してしまっているといわれている。本来、庁議は重要な行政事項を議論し意思決定を行う機関である。ところが庁議にあげられる議題はすでに決定の終わった事項の報告であるケースが少なくない。実質的な議論は一部の関係者だけで済ませており、生産的な議論を行う場ではなくなっていることが多い。改善策として庁議を「行政経

図表37 情報の縦の流れの結合



(出所) 筆者作成

図表38 情報の横の流れの結合



政策構想面

政策構想の手法、組織あり

政策立ち上げ面、政策運営面

職員参加、住民参加による合意形成のしくみあり

十分な意見収集機能(市民アンケート等)

十分な対話機能(市民集会、懇談会等)

十分な相互学習機能(特定目的の協議会等)

①地域ビジョンの共有

②地域問題・政策課題の  
発見と認識の共有

③ステイクホルダーの  
満足度、納得度の向上

④スムーズな政策立ち上げ

⑤政策改善への直結

政策形成力の向上

(出所) 筆者作成

営会議」、「経営戦略会議」というような名称に変更し実質的な意思決定を行う場に再編した事例もある。こうした改革を先導するのも首長のリーダーシップと企画系部署の役割であろう。

強調したい第二のポイントは庁内シンクタンクや企画系部署における外部人材の有用性である。複雑多岐に亘る中長期的な政策課題に腰を据えて取り組むためには、専門知識を備えた人材を多方面から選び出し活用する必要がある。大学研究者等の活用がすでに幅広く行われているが、今後は財務、金融、事業運営等の計数に明るい実践的な専門知識を有する金融機関や外部シンクタンク等の人材を活用する必要性が一層高まるものと思われる。

## おわりに

本研究では、結論としてタテとヨコの情報の流れを円滑にすることの重要性を指摘した。そのためには、総合計画等の基本政策、施策、事務事業の周到な進行管理と行政評価の実施や自治体のステイクホルダー（自治体首長・職員、市民、議員、大学・企業等）の参加による納得性の高い合意づくりがポイントとなる。これらの事項は特段に目新しい内容ではないものの、実践することは容易なことではない。その点で今回、事例研究として取り上げた自治体は試行錯誤を伴いながら、粘り強く地道に業務に取り組み、着実な成果を積み重ねている。このような人知れず目に見えにくい現場の努力こそが、自治体経営を成功に導く秘訣であると感じられた。

さて、本研究を実施する上で多くの方々の協力と支援を得た。特に事例として取り上げさせて頂いた八王子市、小田原市、横須賀市、三浦市の関係者の方々にはインタビュー、アンケート、資料提供などでたいへんにお世話になった。ここにあらためて感謝申し上げたい。

## 参考文献

- 愛知県『平成12～13年度 愛知県市町村政策形成研究会報告書(特別版)』及び愛知県『政策情報アンケート(市町村)』
- 阿部孝夫(1998)『政策形成と地域経営』学陽書房
- 石原俊彦(2002)『政策体系を踏まえた組織改正の必要性、産研論集(関西学院大学)29号』
- 井関利明・藤江俊彦(2005)『ソーシャル・マネジメントの時代—関係づくりと課題解決の社会的技法—』第一法規
- 伊藤修一郎(2002)『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及—』慶應義塾大学出版会
- 打越綾子(2004)『自治体における企画と調整』日本評論社
- 財団法人大阪府市町村振興協会(2002)『総合計画に関する自治体アンケート調査結果報告書』
- 大阪谷吉行(2001)『「各種市民参加手法の評価の試み」、日本建築学会技術報告集 第12号、205-210』
- 大矢野修(2004)「政策イノベーションと自治体職員」今井照編著『自治体改革第3巻、自治体政策のイノベーション』ぎょうせい
- 川端大二(2007)『政策人材の育成—自治体経営の再創造に向けて—』ぎょうせい
- 川越慶太(2001)『第三世代に入った自治体改革～自治体行革の新潮流～』野村総合研究所地域経営ニュースレター May2001 Vol.33
- 川崎政司(2006)『地方自治法基本解説 第2版』法学書院
- 木下栄蔵(1998)『孫子の兵法の数学モデル 最適戦略を探る意思決定法AHP』ブルーバックス 講談社
- 木下栄蔵・田地宏一(2005)『行政経営のための意思決定法 AHPを使った難局打開の新技术』ぎょうせい
- 熊澤貴之・中村芳樹(2003)『「まちづくり情報の伝達方法の効果」、日本建築学会計画系論文集 第567号、1-5』
- 倉原宗孝(1999)『市民的まちづくり学習としての住民参加のワークショップに関する考察』日本建築学会計画系論文集 第520号 255-262
- 佐々木信夫(2004)『地方は変わるか』ちくま新書 筑摩書房
- 自治体シンクタンク研究会(2004)『自治体シンクタンクに関するアンケート結果(概要)市編』
- 総務省「部局横断的組織による新たな行政課題への取組み」、54 神奈川県小田原市、3. 組織・マネジメント、人事管理 『平成17年度地方行政改革事例集』 地方公共団体における行政改革の取組みについて (<http://www.soumu.go.jp/iken/>)
- 総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況(平成19年10月1日現在)』地方公共団体における行政改革の取組みについて (<http://www.soumu.go.jp/iken/>)

- 高萩栄一郎・中島信之（2005年）『Excelで学ぶAHP入門、問題解決のための階層分析法』オーム社
- 西寺雅也（2004）『多治見市の総合計画に基づく政策実行』地方自治体土曜講座ブックレット No. 98 公人の友社
- 野中郁次郎/紺野登（1999）『知識経営のすすめ—ナレッジマネジメントとその時代』ちくま新書 筑摩書房
- 八王子自治研究センター（2004）『ゆめをかたち—「ゆめおり市民会議」参加者の視点—』
- 原田保（2001）『場と関係の経営学』白桃書房
- 福山嗣朗（2006）『NPM実務の考え方・進め方』学陽書房
- 富士通総研（2006）『自治体マネジメントシステムに関するアンケート調査』
- 牧瀬稔（2006）『「職員研修に関する現状と課題」のアンケート調査結果』財団法人地域開発研究所
- 松下圭一（1999）『自治体は変わるか』岩波新書 岩波書店
- 松下圭一（2004）『転型期の自治体計画づくり』公人の友社
- 真山達志（2001）『政策形成の本質—現代自治体の政策形成能力—』成文堂
- 溝上憲文（2007）『「日本一の村」を超優良会社に変えた男』講談社
- 御園慎一郎他（2007）『地域再生システム論—「現場からの政策決定」時代へ』東京大学出版会
- 村松岐夫（2006）『テキストブック地方自治』東洋経済新報社



付属資料



アンケート回答用紙(構想段階)

1. 表紙

「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

ご回答用紙(政策決定要因1枚、最適組織7枚、計8枚)  
(構想段階)

お名前(公表しません): \_\_\_\_\_

部署 : \_\_\_\_\_

役職 : \_\_\_\_\_

勤務年数 : \_\_\_\_\_

ご質問のお問い合わせ先:株式会社日本政策投資銀行 地域振興部 名取(電話:03-3244-0032)









3. アンケート集計表(構想段階) (注) 数値は四捨五入により小数点第三位まで表示

氏名	首長のリーダーシップ発揮	市内コンセンサスの確保	議員の自発性発揮	人材の強化(民間人雇用や派遣など)	PDCAサイクルの確立	議会、審議会、委員会等との連携強化	市民との対話強化	総合得点	CI	
A氏	首長	0.366	0.162	0.299	0.229	0.153			0.074	
	企画系部署・部門	0.550	0.374	0.396	0.222	0.326	0.240			
	庁内PT-シタック等	0.182	0.071	0.303	0.222	0.182	0.267	0.052		
	市民協働組織	0.185	0.132	0.129	0.111	0.372	0.064	0.196		
	市民協働組織(委員会等)	0.268	0.049	0.071	0.222	0.123	0.002	0.156		
	C.I	0.058	0.036	0.046	0.000	0.034	0.068	0.358		
	企画系部署・部門	0.179	0.017	0.064	0.056	0.005	0.009	0.038		0.369
	庁内PT-シタック等	0.015	0.017	0.016	0.056	0.005	0.009	0.008		0.125
	市民協働組織	0.059	0.033	0.049	0.056	0.004	0.002	0.031		0.204
	市民協働組織(委員会等)	0.038	0.006	0.021	0.028	0.011	0.007	0.025		0.136
	市民協働組織	0.034	0.002	0.011	0.056	0.004	0.002	0.057		0.168
	首長	0.378	0.162	0.299	0.229	0.153				0.026
	企画系部署・部門	0.377	0.099	0.128	0.395	0.422	0.096	0.077		
	庁内PT-シタック等	0.229	0.187	0.070	0.272	0.139	0.279	0.051		
市民協働組織	0.107	0.226	0.228	0.160	0.152	0.270	0.265			
市民協働組織(委員会等)	0.226	0.442	0.106	0.062	0.172	0.172	0.093			
C.I	0.061	0.046	0.471	0.111	0.049	0.057	0.438			
企画系部署・部門	0.021	0.052	0.027	0.023	0.023	0.095	0.082			
庁内PT-シタック等	0.071	0.027	0.030	0.045	0.019	0.028	0.012	0.232		
市民協働組織	0.043	0.052	0.016	0.031	0.005	0.005	0.004	0.158		
市民協働組織(委員会等)	0.020	0.063	0.054	0.018	0.006	0.018	0.020	0.193		
市民協働組織	0.043	0.123	0.025	0.007	0.007	0.011	0.007	0.223		
市民協働組織	0.012	0.013	0.111	0.013	0.002	0.004	0.034	0.188		
首長	0.370	0.165	0.245	0.331	0.235	0.105		0.052		
企画系部署・部門	0.370	0.103	0.083	0.355	0.368	0.367	0.237			
庁内PT-シタック等	0.120	0.287	0.055	0.292	0.090	0.366	0.084			
市民協働組織	0.288	0.092	0.407	0.083	0.275	0.068	0.414			
市民協働組織(委員会等)	0.146	0.223	0.152	0.288	0.145	0.145	0.151			
C.I	0.076	0.133	0.167	0.118	0.069	0.054	0.111			
企画系部署・部門	0.052	0.069	0.085	0.098	0.095	0.063	0.087			
市民協働組織	0.123	0.011	0.020	0.011	0.044	0.019	0.026		0.254	
市民協働組織(委員会等)	0.040	0.019	0.013	0.003	0.019	0.019	0.005		0.125	
市民協働組織	0.056	0.006	0.100	0.003	0.045	0.004	0.045		0.298	
市民協働組織(委員会等)	0.049	0.022	0.071	0.005	0.049	0.008	0.017		0.219	
市民協働組織	0.025	0.009	0.041	0.004	0.011	0.003	0.012		0.105	
首長	0.378	0.162	0.299	0.229	0.153				0.052	
企画系部署・部門	0.114	0.102	0.240	0.129	0.110	0.130	0.149			
市民協働組織	0.163	0.138	0.098	0.081	0.088	0.049	0.056			
市民協働組織(委員会等)	0.277	0.312	0.232	0.292	0.338	0.296	0.296			
C.I	0.058	0.052	0.053	0.053	0.034	0.034	0.085			
企画系部署・部門	0.390	0.396	0.373	0.445	0.392	0.505	0.421			
市民協働組織	0.033	0.024	0.057	0.024	0.050	0.081	0.044			
市民協働組織(委員会等)	0.043	0.007	0.047	0.007	0.015	0.003	0.025	0.147		
市民協働組織	0.062	0.010	0.019	0.004	0.010	0.001	0.009	0.115		
市民協働組織(委員会等)	0.105	0.022	0.048	0.015	0.038	0.008	0.048	0.281		
市民協働組織	0.021	0.004	0.011	0.003	0.006	0.001	0.014	0.059		
市民協働組織	0.148	0.027	0.074	0.023	0.044	0.013	0.069	0.388		
首長	0.354	0.240	0.045	0.031	0.068	0.104	0.158	0.033		
企画系部署・部門	0.419	0.160	0.419	0.263	0.263	0.264	0.264			
市民協働組織	0.062	0.264	0.062	0.097	0.097	0.419	0.067			
市民協働組織(委員会等)	0.283	0.124	0.283	0.124	0.283	0.124	0.143			
C.I	0.160	0.416	0.097	0.160	0.419	0.160	0.098			
企画系部署・部門	0.097	0.061	0.263	0.062	0.062	0.062	0.420			
市民協働組織	0.017	0.049	0.017	0.017	0.017	0.017	0.016			
市民協働組織(委員会等)	0.042	0.032	0.007	0.013	0.018	0.027	0.042		0.288	
市民協働組織	0.093	0.063	0.003	0.003	0.003	0.043	0.011		0.152	
市民協働組織(委員会等)	0.053	0.030	0.019	0.008	0.011	0.024	0.194			
市民協働組織	0.037	0.100	0.004	0.005	0.028	0.017	0.016		0.226	
市民協働組織	0.054	0.015	0.012	0.002	0.004	0.006	0.067		0.140	
首長	0.360	0.097	0.262	0.086	0.099	0.031	0.065		0.089	
企画系部署・部門	0.091	0.110	0.266	0.490	0.239	0.098	0.086			
市民協働組織	0.456	0.475	0.053	0.054	0.141	0.080	0.058			
市民協働組織(委員会等)	0.168	0.154	0.421	0.475	0.451	0.451	0.233			
C.I	0.208	0.208	0.121	0.087	0.155	0.155	0.128			
企画系部署・部門	0.054	0.056	0.179	0.084	0.056	0.095	0.488			
市民協働組織	0.054	0.055	0.051	0.080	0.025	0.032	0.075			
市民協働組織(委員会等)	0.033	0.011	0.064	0.023	0.048	0.008	0.008	0.193		
市民協働組織	0.164	0.046	0.014	0.005	0.014	0.002	0.004	0.248		
市民協働組織(委員会等)	0.068	0.015	0.110	0.041	0.022	0.014	0.015	0.286		
市民協働組織	0.075	0.027	0.027	0.010	0.009	0.005	0.008	0.115		
市民協働組織(委員会等)	0.019	0.005	0.040	0.007	0.006	0.003	0.032	0.159		
市民協働組織	0.056	0.010	0.012	0.002	0.004	0.006	0.067	0.140		
首長	0.090	0.232	0.372	0.164	0.069	0.030	0.042	0.056		
企画系部署・部門	0.513	0.044	0.473	0.283	0.078	0.480	0.480			
市民協働組織	0.261	0.511	0.053	0.052	0.078	0.049	0.241			
市民協働組織(委員会等)	0.129	0.129	0.284	0.423	0.284	0.280	0.153			
C.I	0.063	0.247	0.143	0.164	0.164	0.447	0.073			
市民協働組織	0.033	0.072	0.067	0.079	0.282	0.166	0.049			
市民協働組織(委員会等)	0.059	0.067	0.066	0.065	0.063	0.025	0.046			
市民協働組織	0.046	0.010	0.046	0.016	0.046	0.029	0.029		0.305	
市民協働組織(委員会等)	0.024	0.119	0.020	0.008	0.005	0.001	0.010		0.188	
市民協働組織	0.012	0.029	0.098	0.069	0.030	0.008	0.007		0.252	
市民協働組織(委員会等)	0.006	0.057	0.053	0.027	0.011	0.014	0.003		0.171	
市民協働組織	0.003	0.017	0.025	0.013	0.019	0.005	0.021		0.084	
首長	0.090	0.057	0.222	0.398	0.159	0.049	0.025		0.086	
企画系部署・部門	0.300	0.486	0.345	0.486	0.287	0.287	0.163			
市民協働組織	0.434	0.388	0.417	0.472	0.272	0.452	0.318			
市民協働組織(委員会等)	0.073	0.070	0.071	0.071	0.072	0.072	0.058			
市民協働組織	0.142	0.094	0.120	0.135	0.135	0.084	0.084			
市民協働組織(委員会等)	0.052	0.180	0.048	0.037	0.037	0.037	0.379			
C.I	0.085	0.073	0.059	0.082	0.082	0.072	0.066			
市民協働組織	0.027	0.016	0.077	0.181	0.077	0.014	0.004	0.408		
市民協働組織(委員会等)	0.039	0.022	0.093	0.108	0.043	0.022	0.008	0.335		
市民協働組織	0.007	0.003	0.028	0.028	0.011	0.004	0.001	0.069		
市民協働組織(委員会等)	0.013	0.005	0.027	0.054	0.021	0.007	0.002	0.129		
市民協働組織	0.005	0.010	0.013	0.015	0.015	0.002	0.010	0.057		
首長	0.390	0.059	0.096	0.036	0.155	0.025	0.248	0.056		
企画系部署・部門	0.513	0.261	0.064	0.513	0.261	0.261	0.134			
市民協働組織	0.241	0.513	0.130	0.261	0.129	0.063	0.035			
市民協働組織(委員会等)	0.129	0.129	0.508	0.129	0.515	0.129	0.270			
C.I	0.063	0.063	0.263	0.063	0.063	0.063	0.070			
市民協働組織	0.033	0.033	0.035	0.033	0.033	0.033	0.491			
市民協働組織(委員会等)	0.059	0.059	0.067	0.059	0.059	0.059	0.074			
市民協働組織	0.195	0.015	0.096	0.019	0.041	0.007	0.034		0.315	
市民協働組織(委員会等)	0.099	0.030	0.012	0.020	0.020	0.002	0.009		0.182	
市民協働組織	0.049	0.008	0.005	0.079	0.079	0.003	0.067		0.260	
市民協働組織(委員会等)	0.024	0.004	0.025	0.002	0.010	0.001	0.017		0.083	
市民協働組織	0.003	0.011	0.025	0.001	0.019	0.012	0.122		0.158	
首長	0.390	0.249	0.096	0.059	0.155	0.036	0.025		0.056	
企画系部署・部門	0.470	0.470	0.144	0.045	0.470	0.470	0.070			
市民協働組織	0.262	0.262	0.079	0.079	0.262	0.262	0.045			
市民協働組織(委員会等)	0.144	0.144	0.470	0.470	0.262	0.079	0.144			
市民協働組織	0.079	0.079	0.262	0.262	0.144	0.144	0.079			
市民協働組織(委員会等)	0.045	0.045	0.045	0.144	0.045	0.045	0.262			
C.I	0.078	0.078	0.078	0.078	0.078	0.078	0.078			
市民協働組織	0.179	0.117	0.014	0.003	0.073	0.017	0.012	0.414		
市民協働組織(委員会等)	0.100	0.065	0.008	0.005	0.012	0.010	0.001	0.200		
市民協働組織	0.055	0.038	0.045	0.028	0.041	0.003	0.004	0.210		
市民協働組織(委員会等)	0.030	0.020	0.025	0.015	0.022	0.002	0.002	0.120		
市民協働組織	0.011	0.011	0.008	0.008	0.002	0.002	0.007	0.056		
首長	0.288	0.139	0.193	0.122	0.105	0.045	0.107	0.057		
企画系部署・部門										

アンケート回答用紙(立ち上げ段階)

1. 表紙

「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

ご回答用紙(政策決定要因1枚、最適組織7枚、計8枚)  
(立ち上げ段階)

お名前(公表しません): \_\_\_\_\_

部署 : \_\_\_\_\_

役職 : \_\_\_\_\_

勤務年数 : \_\_\_\_\_

ご質問のお問い合わせ先:株式会社日本政策投資銀行 地域振興部 名取(電話:03-3244-0032)

2. 回答用紙(立ち上げ段階)

①政策形成の決定要因

構想段階と同じ

②最適組織

構想段階と同じ

3. アンケート集計表(立ち上げ段階) (注) 数値は四捨五入により小数点第三位まで表示

氏名	項目	首長のリーダーシップ発揮	庁内コンセンサスの確保	職員の自発性発揮	人材の強化(民間人雇用や派遣受入等)	PDCAサイクルの確立	議会、審議会、委員会等との連携強化	市民との対話強化	総合得点	C1	
A氏	項目	0.290	0.138	0.102	0.146	0.049	0.179	0.095		0.042	
	企画系部署・部門	0.333	0.448	0.313	0.291	0.524	0.586	0.143			
	庁議	0.294	0.288	0.116	0.130	0.276	0.180	0.108			
	庁内PT-シンクタンク等	0.101	0.069	0.298	0.326	0.041	0.081	0.189			
	庁内横断組織(委員会等)	0.154	0.136	0.200	0.187	0.088	0.095	0.140			
	市民協働組織	0.117	0.060	0.073	0.066	0.071	0.059	0.420			
	C1	0.048	0.051	0.036	0.056	0.041	0.016	0.034			
	企画系部署・部門	0.097	0.062	0.032	0.043	0.026	0.105	0.014	0.377		
	庁議	0.085	0.040	0.012	0.019	0.014	0.032	0.010	0.212		
	庁内PT-シンクタンク等	0.029	0.010	0.031	0.048	0.002	0.014	0.018	0.152		
	庁内横断組織(委員会等)	0.045	0.019	0.020	0.027	0.004	0.017	0.013	0.146		
	市民協働組織	0.034	0.008	0.007	0.010	0.003	0.011	0.040	0.113		
	B氏	項目	0.230	0.206	0.079	0.057	0.041	0.182	0.203		0.072
		企画系部署・部門	0.112	0.388	0.057	0.041	0.074	0.023	0.228		
庁議		0.254	0.161	0.051	0.061	0.104	0.082	0.044			
庁内PT-シンクタンク等		0.161	0.131	0.448	0.175	0.137	0.161	0.268			
庁内横断組織(委員会等)		0.431	0.409	0.152	0.090	0.281	0.254	0.134			
市民協働組織		0.082	0.065	0.088	0.290	0.087	0.072	0.420			
C1		0.072	0.083	0.080	0.030	0.075	0.072	0.087			
企画系部署・部門		0.016	0.049	0.021	0.024	0.017	0.079	0.027	0.232		
庁議		0.058	0.033	0.004	0.003	0.004	0.015	0.009	0.127		
庁内PT-シンクタンク等		0.027	0.027	0.035	0.019	0.029	0.029	0.054	0.198		
庁内横断組織(委員会等)		0.099	0.085	0.012	0.005	0.011	0.046	0.027	0.283		
市民協働組織		0.019	0.013	0.007	0.009	0.013	0.013	0.085	0.158		
C氏		項目	0.172	0.184	0.057	0.041	0.074	0.154	0.228		0.042
		企画系部署・部門	0.381	0.171	0.186	0.158	0.243	0.080	0.080		
	庁議	0.093	0.249	0.119	0.113	0.244	0.394	0.081			
	庁内PT-シンクタンク等	0.192	0.101	0.407	0.448	0.083	0.086	0.155			
	庁内横断組織(委員会等)	0.288	0.398	0.218	0.213	0.210	0.202	0.290			
	市民協働組織	0.069	0.081	0.071	0.080	0.080	0.070	0.454			
	C1	0.041	0.052	0.094	0.048	0.068	0.082	0.073			
	企画系部署・部門	0.040	0.057	0.011	0.006	0.030	0.038	0.018	0.201		
	庁議	0.010	0.084	0.007	0.005	0.018	0.081	0.018	0.203		
	庁内PT-シンクタンク等	0.022	0.044	0.023	0.018	0.008	0.013	0.035	0.152		
	庁内横断組織(委員会等)	0.032	0.133	0.012	0.009	0.016	0.031	0.052	0.280		
	市民協働組織	0.007	0.027	0.004	0.011	0.004	0.013	0.103	0.158		
	D氏	項目	0.324	0.240	0.163	0.031	0.104	0.159	0.043		0.089
		企画系部署・部門	0.452	0.097	0.176	0.185	0.151	0.153	0.143		
庁議		0.065	0.263	0.063	0.097	0.097	0.419	0.062			
庁内PT-シンクタンク等		0.229	0.160	0.393	0.263	0.160	0.097	0.160			
庁内横断組織(委員会等)		0.189	0.418	0.099	0.160	0.160	0.160	0.097			
市民協働組織		0.096	0.062	0.269	0.062	0.062	0.062	0.419			
C1		0.034	0.017	0.016	0.017	0.017	0.017	0.017			
企画系部署・部門		0.160	0.023	0.012	0.013	0.027	0.042	0.012	0.289		
庁議		0.023	0.083	0.027	0.034	0.010	0.068	0.003	0.172		
庁内PT-シンクタンク等		0.081	0.038	0.027	0.008	0.017	0.015	0.007	0.194		
庁内横断組織(委員会等)		0.056	0.100	0.007	0.005	0.043	0.025	0.004	0.241		
市民協働組織		0.034	0.015	0.018	0.002	0.006	0.010	0.019	0.104		
E氏		項目	0.380	0.219	0.045	0.034	0.083	0.203	0.067		0.063
		企画系部署・部門	0.243	0.185	0.282	0.079	0.490	0.476	0.088		
	庁議	0.487	0.439	0.051	0.055	0.141	0.073	0.059			
	庁内PT-シンクタンク等	0.071	0.231	0.464	0.443	0.265	0.137	0.228			
	庁内横断組織(委員会等)	0.147	0.093	0.134	0.137	0.087	0.284	0.142			
	市民協働組織	0.046	0.050	0.069	0.085	0.056	0.051	0.482			
	C1	0.040	0.070	0.069	0.053	0.025	0.056	0.033			
	企画系部署・部門	0.065	0.041	0.013	0.040	0.006	0.096	0.006	0.280		
	庁議	0.171	0.056	0.010	0.012	0.012	0.015	0.004	0.801		
	庁内PT-シンクタンク等	0.027	0.051	0.021	0.019	0.019	0.028	0.015	0.175		
	庁内横断組織(委員会等)	0.052	0.020	0.006	0.003	0.007	0.053	0.009	0.153		
	市民協働組織	0.016	0.011	0.003	0.005	0.010	0.010	0.032	0.080		
	F氏	項目	0.324	0.219	0.045	0.034	0.083	0.203	0.067		0.063
		企画系部署・部門	0.243	0.185	0.282	0.079	0.490	0.476	0.088		
庁議		0.487	0.439	0.051	0.055	0.141	0.073	0.059			
庁内PT-シンクタンク等		0.071	0.231	0.464	0.443	0.265	0.137	0.228			
庁内横断組織(委員会等)		0.147	0.093	0.134	0.137	0.087	0.284	0.142			
市民協働組織		0.046	0.050	0.069	0.085	0.056	0.051	0.482			
C1		0.040	0.070	0.069	0.053	0.025	0.056	0.033			
企画系部署・部門		0.065	0.041	0.013	0.040	0.006	0.096	0.006	0.280		
庁議		0.171	0.056	0.010	0.012	0.012	0.015	0.004	0.801		
庁内PT-シンクタンク等		0.027	0.051	0.021	0.019	0.019	0.028	0.015	0.175		
庁内横断組織(委員会等)		0.052	0.020	0.006	0.003	0.007	0.053	0.009	0.153		
市民協働組織		0.016	0.011	0.003	0.005	0.010	0.010	0.032	0.080		
G氏		項目	0.408	0.365	0.274	0.135	0.095	0.057	0.026		0.086
		企画系部署・部門	0.225	0.490	0.456	0.099	0.071	0.044	0.051		
	庁議	0.487	0.087	0.057	0.052	0.143	0.074	0.073			
	庁内PT-シンクタンク等	0.069	0.141	0.236	0.429	0.119	0.119	0.137			
	庁内横断組織(委員会等)	0.140	0.226	0.082	0.135	0.261	0.503	0.264			
	市民協働組織	0.052	0.056	0.169	0.285	0.045	0.260	0.476			
	C1	0.040	0.025	0.042	0.030	0.055	0.073	0.058			
	企画系部署・部門	0.011	0.173	0.123	0.013	0.003	0.003	0.123	0.333		
	庁議	0.023	0.032	0.016	0.007	0.014	0.004	0.002	0.097		
	庁内PT-シンクタンク等	0.005	0.051	0.065	0.058	0.046	0.007	0.004	0.234		
	庁内横断組織(委員会等)	0.007	0.083	0.022	0.018	0.025	0.029	0.007	0.190		
	市民協働組織	0.020	0.020	0.040	0.048	0.024	0.015	0.044	0.158		
	H氏	項目	0.324	0.279	0.165	0.083	0.111	0.038	0.029		0.061
		企画系部署・部門	0.445	0.493	0.466	0.287	0.287	0.038	0.163		
庁議		0.261	0.241	0.272	0.452	0.452	0.470	0.318			
庁内PT-シンクタンク等		0.081	0.08	0.071	0.072	0.072	0.072	0.058			
庁内横断組織(委員会等)		0.155	0.144	0.152	0.152	0.152	0.152	0.084			
市民協働組織		0.049	0.040	0.037	0.037	0.037	0.037	0.379			
C1		0.100	0.080	0.082	0.072	0.072	0.072	0.068			
企画系部署・部門		0.144	0.138	0.089	0.015	0.032	0.011	0.008	0.423		
庁議		0.087	0.067	0.045	0.024	0.050	0.017	0.009	0.300		
庁内PT-シンクタンク等		0.026	0.023	0.012	0.004	0.008	0.003	0.002	0.077		
庁内横断組織(委員会等)		0.040	0.040	0.022	0.008	0.017	0.006	0.002	0.146		
市民協働組織		0.021	0.027	0.009	0.001	0.011	0.003	0.011	0.052		
I氏		項目	0.328	0.055	0.032	0.021	0.169	0.098	0.297		0.099
		企画系部署・部門	0.313	0.263	0.064	0.513	0.281	0.281	0.129		
	庁議	0.261	0.508	0.130	0.281	0.129	0.063	0.032			
	庁内PT-シンクタンク等	0.129	0.064	0.508	0.129	0.513	0.129	0.261			
	庁内横断組織(委員会等)	0.063	0.130	0.263	0.063	0.063	0.063	0.063			
	市民協働組織	0.033	0.035	0.035	0.033	0.033	0.513	0.513			
	C1	0.059	0.067	0.067	0.059	0.059	0.059	0.059			
	企画系部署・部門	0.168	0.014	0.002	0.011	0.044	0.028	0.038	0.303		
	庁議	0.086	0.028	0.004	0.002	0.006	0.010	0.161			
	庁内PT-シンクタンク等	0.042	0.004	0.016	0.003	0.087	0.013	0.078	0.242		
	庁内横断組織(委員会等)	0.021	0.027	0.009	0.001	0.011	0.003	0.013	0.071		
	市民協働組織	0.011	0.002	0.001	0.001	0.006	0.002	0.152	0.223		
	J氏	項目	0.248	0.389	0.158	0.096	0.059	0.036	0.025		0.056
		企画系部署・部門	0.262	0.073	0.148	0.045	0.146	0.470	0.470		
庁議		0.470	0.470	0.084	0.079	0.080	0.262	0.045			
庁内PT-シンクタンク等		0.144	0.144	0.459	0.470	0					

アンケート回答用紙(運営段階)

1. 表紙

「政策形成の決定要因と最適組織」に関するアンケート調査

ご回答用紙(政策決定要因1枚、最適組織7枚、計8枚)  
(運営段階)

お名前(公表しません): \_\_\_\_\_

部署 : \_\_\_\_\_

役職 : \_\_\_\_\_

勤務年数 : \_\_\_\_\_

ご質問のお問い合わせ先:株式会社日本政策投資銀行 地域振興部 名取(電話:03-3244-0032)

2. 回答用紙(運営段階)

①政策形成の決定要因

構想段階と同じ

②最適組織

構想段階と同じ

3. アンケート集計表(運営段階) (注) 数値は四捨五入により小数点第三位まで表示

氏名	首長のリーダーシップ発揮	市内コンセンサスの確保	議員の自発性発揮	人材の強化(民間人参加や派遣など)	PDCAサイクルの確立	議会、審議会、委員会等との連携強化	市民との対話強化	総合得点	順位
A氏	首長	0.192	0.041	0.163	0.034	0.272	0.170	0.212	0.041
	企画系部署・部門	0.156	0.250	0.137	0.183	0.290	0.176	0.227	
	庁務	0.192	0.125	0.100	0.205	0.377	0.181	0.075	
	市内PT-シンクタンク等	0.065	0.144	0.400	0.232	0.074	0.125	0.172	
	市内推進組織(委員会等)	0.078	0.193	0.200	0.232	0.131	0.129	0.130	
	市民協働組織	0.130	0.285	0.105	0.058	0.041	0.042	0.355	
	CL	0.063	0.019	0.000	0.015	0.002	0.029	0.098	
	企画系部署・部門	0.098	0.010	0.027	0.044	0.087	0.018	0.048	
	庁務	0.035	0.005	0.014	0.033	0.087	0.006	0.016	
	市内PT-シンクタンク等	0.012	0.006	0.055	0.038	0.017	0.004	0.037	
	市内推進組織(委員会等)	0.014	0.008	0.027	0.039	0.030	0.004	0.028	
	市民協働組織	0.024	0.012	0.004	0.009	0.009	0.002	0.084	
	首長	0.213	0.140	0.054	0.054	0.296	0.054	0.170	
企画系部署・部門	0.167	0.136	0.097	0.097	0.289	0.408	0.214		
庁務	0.394	0.223	0.062	0.062	0.155	0.136	0.071		
市内PT-シンクタンク等	0.096	0.142	0.160	0.160	0.096	0.142	0.142		
市内推進組織(委員会等)	0.278	0.408	0.283	0.283	0.230	0.223	0.223		
市民協働組織	0.065	0.091	0.283	0.419	0.230	0.081	0.550		
CL	0.061	0.087	0.017	0.017	0.049	0.087	0.087		
企画系部署・部門	0.011	0.029	0.014	0.005	0.086	0.026	0.036		
庁務	0.026	0.047	0.009	0.003	0.046	0.009	0.012		
市内PT-シンクタンク等	0.028	0.039	0.029	0.029	0.029	0.024	0.128		
市内推進組織(委員会等)	0.018	0.086	0.037	0.014	0.088	0.014	0.038		
市民協働組織	0.004	0.019	0.059	0.022	0.068	0.006	0.060		
首長	0.112	0.058	0.143	0.044	0.266	0.054	0.170	0.028	
企画系部署・部門	0.079	0.100	0.076	0.203	0.318	0.218	0.338		
庁務	0.119	0.100	0.093	0.103	0.094	0.364	0.101		
市内PT-シンクタンク等	0.160	0.181	0.166	0.207	0.143	0.052	0.079		
市内推進組織(委員会等)	0.274	0.324	0.271	0.406	0.271	0.105	0.167		
市民協働組織	0.367	0.076	0.395	0.081	0.080	0.169	0.314		
CL	0.077	0.075	0.028	0.099	0.073	0.027	0.027		
企画系部署・部門	0.009	0.100	0.004	0.007	0.019	0.051	0.079		
庁務	0.013	0.032	0.004	0.004	0.008	0.009	0.024		
市内PT-シンクタンク等	0.018	0.057	0.009	0.007	0.012	0.008	0.019		
市内推進組織(委員会等)	0.031	0.103	0.014	0.014	0.041	0.017	0.039		
市民協働組織	0.041	0.024	0.021	0.003	0.007	0.027	0.074		
首長	0.206	0.152	0.104	0.104	0.300	0.022	0.245		0.078
企画系部署・部門	0.141	0.140	0.251	0.142	0.245	0.245	0.109		
庁務	0.073	0.076	0.146	0.058	0.081	0.056	0.078		
市内PT-シンクタンク等	0.293	0.487	0.453	0.287	0.147	0.148	0.190		
市内推進組織(委員会等)	0.259	0.259	0.114	0.074	0.468	0.092	0.399		
市民協働組織	0.453	0.046	0.036	0.459	0.220	0.083	0.524		
CL	0.067	0.040	0.070	0.031	0.062	0.030	0.099		
企画系部署・部門	0.005	0.008	0.038	0.015	0.196	0.005	0.027		
庁務	0.083	0.034	0.022	0.006	0.031	0.001	0.019		
市内PT-シンクタンク等	0.010	0.028	0.069	0.028	0.056	0.003	0.047		
市内推進組織(委員会等)	0.001	0.014	0.017	0.008	0.014	0.010	0.025		
市民協働組織	0.016	0.003	0.005	0.048	0.084	0.002	0.137		
首長	0.104	0.045	0.354	0.240	0.139	0.031	0.068	0.033	
企画系部署・部門	0.160	0.285	0.160	0.419	0.160	0.263	0.160		
庁務	0.419	0.095	0.062	0.097	0.097	0.419	0.062		
市内PT-シンクタンク等	0.087	0.147	0.419	0.283	0.283	0.097	0.283		
市内推進組織(委員会等)	0.283	0.283	0.160	0.160	0.097	0.160	0.097		
市民協働組織	0.062	0.061	0.263	0.062	0.062	0.062	0.419		
CL	0.017	0.030	0.017	0.017	0.017	0.017	0.017		
企画系部署・部門	0.017	0.014	0.057	0.100	0.066	0.006	0.011		
庁務	0.043	0.004	0.023	0.015	0.015	0.013	0.126		
市内PT-シンクタンク等	0.010	0.007	0.148	0.063	0.042	0.003	0.018		
市内推進組織(委員会等)	0.027	0.018	0.034	0.038	0.032	0.005	0.007		
市民協働組織	0.006	0.003	0.093	0.015	0.010	0.002	0.028		
首長	0.102	0.218	0.165	0.044	0.370	0.042	0.069		0.057
企画系部署・部門	0.273	0.475	0.229	0.256	0.490	0.032	0.088		
庁務	0.467	0.149	0.049	0.057	0.141	0.051	0.059		
市内PT-シンクタンク等	0.095	0.095	0.495	0.406	0.281	0.281	0.223		
市内推進組織(委員会等)	0.131	0.077	0.130	0.094	0.087	0.165	0.142		
市民協働組織	0.033	0.041	0.095	0.187	0.056	0.104	0.482		
CL	0.098	0.076	0.078	0.053	0.025	0.033	0.033		
企画系部署・部門	0.028	0.103	0.038	0.011	0.181	0.013	0.006		
庁務	0.049	0.032	0.003	0.003	0.002	0.004	0.148		
市内PT-シンクタンク等	0.010	0.056	0.082	0.018	0.084	0.009	0.016		
市内推進組織(委員会等)	0.013	0.017	0.021	0.004	0.032	0.005	0.010		
市民協働組織	0.009	0.009	0.016	0.008	0.021	0.003	0.033		
首長	0.040	0.346	0.145	0.095	0.077	0.036	0.262	0.068	
企画系部署・部門	0.192	0.088	0.427	0.143	0.258	0.160	0.268		
庁務	0.254	0.430	0.059	0.096	0.055	0.082	0.055		
市内PT-シンクタンク等	0.229	0.141	0.263	0.441	0.263	0.263	0.126		
市内推進組織(委員会等)	0.195	0.287	0.158	0.067	0.167	0.419	0.079		
市民協働組織	0.130	0.054	0.096	0.253	0.095	0.097	0.471		
CL	0.054	0.022	0.012	0.044	0.018	0.017	0.050		
企画系部署・部門	0.008	0.039	0.067	0.014	0.044	0.006	0.070		
庁務	0.010	0.149	0.008	0.009	0.004	0.002	0.014		
市内PT-シンクタンク等	0.009	0.049	0.038	0.042	0.032	0.009	0.033		
市内推進組織(委員会等)	0.008	0.089	0.023	0.006	0.006	0.013	0.021		
市民協働組織	0.005	0.019	0.014	0.024	0.004	0.003	0.124		
首長	0.031	0.327	0.267	0.038	0.058	0.175	0.103		0.064
企画系部署・部門	0.277	0.277	0.277	0.287	0.284	0.287	0.165		
庁務	0.453	0.453	0.452	0.452	0.374	0.452	0.277		
市内PT-シンクタンク等	0.041	0.041	0.072	0.081	0.081	0.072	0.062		
市内推進組織(委員会等)	0.074	0.074	0.152	0.152	0.108	0.152	0.095		
市民協働組織	0.155	0.155	0.152	0.037	0.169	0.037	0.401		
CL	0.078	0.078	0.072	0.072	0.051	0.072	0.051		
企画系部署・部門	0.089	0.089	0.077	0.011	0.017	0.050	0.017		
庁務	0.014	0.148	0.121	0.017	0.022	0.079	0.029		
市内PT-シンクタンク等	0.001	0.013	0.010	0.003	0.004	0.013	0.006		
市内推進組織(委員会等)	0.002	0.024	0.019	0.006	0.006	0.027	0.010		
市民協働組織	0.005	0.051	0.041	0.001	0.010	0.007	0.041		
首長	0.049	0.153	0.089	0.022	0.061	0.035	0.290	0.098	
企画系部署・部門	0.513	0.129	0.084	0.129	0.129	0.513	0.063		
庁務	0.063	0.513	0.130	0.063	0.063	0.033	0.033		
市内PT-シンクタンク等	0.261	0.063	0.508	0.513	0.513	0.129	0.261		
市内推進組織(委員会等)	0.129	0.261	0.261	0.261	0.261	0.063	0.129		
市民協働組織	0.033	0.033	0.035	0.033	0.033	0.261	0.513		
CL	0.059	0.059	0.067	0.059	0.059	0.059	0.059		
企画系部署・部門	0.179	0.020	0.006	0.003	0.008	0.018	0.018		
庁務	0.022	0.079	0.012	0.001	0.004	0.001	0.010		
市内PT-シンクタンク等	0.091	0.010	0.045	0.011	0.031	0.005	0.076		
市内推進組織(委員会等)	0.045	0.040	0.024	0.006	0.016	0.002	0.037		
市民協働組織	0.012	0.025	0.011	0.002	0.002	0.012	0.196		
首長	0.025	0.255	0.035	0.056	0.401	0.090	0.139		0.071
企画系部署・部門	0.141	0.079	0.144	0.045	0.144	0.470	0.079		
庁務	0.258	0.144	0.075	0.084	0.084	0.252	0.045		
市内PT-シンクタンク等	0.486	0.262	0.470	0.459	0.262	0.079	0.144		
市内推進組織(委員会等)	0.075	0.470	0.262	0.266	0.470	0.144	0.262		
市民協働組織	0.042	0.045	0.045	0.146	0.045	0.045	0.470		
CL	0.067	0.067	0.067	0.064	0.078	0.078	0.078		
企画系部署・部門	0.003	0.020	0.005	0.002	0.058	0.042	0.011		
庁務	0.006	0.037	0.003	0.005	0.032	0.023	0.006		
市内PT-シンクタンク等	0.012	0.067	0.017	0.026	0.105	0.007	0.020		
市内推進組織(委員会等)	0.002	0.120	0.009	0.015	0.013	0.013	0.036		
市民協働組織	0.001	0.011	0.002	0.008	0.018	0.004	0.065		
10名平均	首長	0.105	0.197	0.154	0.085	0.212	0.068	0.180	
首長	0.105	0.197	0.154	0.085	0.212	0.068	0.180		
企画系部署・部門	0.037	0.042	0.021	0.074	0.032	0.024	0.032		
庁務	0.022	0.054	0.022	0.010	0.030	0.020	0.014		
市内PT-シンクタンク等	0.018	0.032	0.050	0.024	0.041	0.007	0.030		
市内推進組織(委員会等)	0.016	0.053	0.023	0.015	0.043	0.011	0.025		
市民協働組織	0.012	0.016	0.027	0.014	0.024	0.007	0		

地域調査研究 Vol.5

## 自治体経営と政策力の強化

—「縦横（タテヨコ）」の点を線にする—

2009年2月発行

発行 株式会社日本政策投資銀行  
編集 株式会社日本政策投資銀行 地域振興部

〒100-0004 東京都千代田区大手町 1-9-3 公庫ビル5階

電話 03-3244-1100

E-mail (地域振興部) [rppost@dbj.jp](mailto:rppost@dbj.jp)

ホームページ <http://www.dbj.jp>

<本誌の無断転用、転載を禁じます>