

特集・自治体における調査—調査から施策・事業へ①

# 自治体における政策と調査の基礎

政策形成能力向上  
のため人材育成

千歳 壽一

## 一——地方自治体における調査の必要性増大

政策立案に調査が必要なことはいうまでもない。最近では、時代的变化を背景に、調査の必要性が一層増大している。

住民の価値観の多様化、行政に対する要求の高度化、社会状況の変化の急速化などにより、地方自治体への期待が高まっている。従来のように、国が立案した政策を地方が実施するだけでは満足されず、地方の独自の政策立案が求められている。

自由な議論から新しい政策が生まれるといわれる。とらわれない発想は貴重であるが、思いつきの政策は一見名案のようでも、真の解決に

ならないことが少なくない。問題の所在の明確化、対策の検討、それによる効果の分析、二次的な問題点の吟味などが必要である。

調査は、問題が複雑になれば、それに応じて複雑かつ高度にならざるをえない。コンピューターの発達を基礎に、調査手法の高度化が進んだが、担当者にとって高度な手法の理解が必要になり、調査の困難性が増すことになった。

これに対して、委託調査による方法が解決策として利用されているが、委託の増加による問題も大きくなっている。基本的には、担当者の調査能力の向上が必要なのである。

しかし、人材育成は簡単ではない。専門性の向上とともに、配置転換など人事管理上の問題

- 一——地方自治体における調査の必要性増大
- 二——地方自治体の調査の類別
- 三——調査の実施機関と問題点
- 四——人材育成の方法
- 五——人材育成の具体的方法—東京都を例として
- 六——高度情報社会における自治体の政策形成能力向上

もある。結局、高度情報化社会における地方自治体の人材育成の問題に帰着するのである。

かつて筆者は、東京都職員研修所調査研究室において、調査や講義を行う傍ら、この問題を考察してきた。以下、東京都の例などを参考に論じてみたい。

## 二——地方自治体の調査の類別

行政において様々な調査が行われている。分類方法もいろいろあるが、その一つとして、次のような分け方がある。これを論じるさい、厳密に言えば、調査や政策の定義などを明確にしなくてはならない。しかし、ここでは調

査に関する人材育成に焦点を合わせるため、常識的な理解によるものとする。

目的により、政策立案のための調査と、政策実施のための調査に大別できる。前者は、新たな政策を立案するため或いは見直すための調査であり、後者は既定の政策を具体的に実施する対象の把握のために行う。

対象とする地域範囲により、行政区域全域の包括的な調査と、特定の地域に限定された調査に分けられる。段階別に、基礎調査、実施調査などがある。また、概略調査と詳細調査という分け方もできる。

調査を計画する主体により、自治体の独自調査、国などから委任される委任調査に分類することができる。さらに実施機関により、直営、委託に分けられる。

様々な部門からなっている地方自治体であるから、実施する調査の対象は、当然、それぞれ違っている。調査に用いる方法もそれぞれ違う。規模により、経費や期間が当然異なる。進め方や人員の配置も異なるであろう。

実際には、それぞれの分類がクロスされる。ここでは、政策立案のための調査に限定して考えることにしたい。

### 三——調査の実施機関と問題点

#### ①—委託調査増加傾向

調査は、直営で行う場合と他に委託して行わせる場合に大別される。さらに委託のうちに入る場合が多いが、政策などに関する複雑な調査では、一般に検討委員会方式と称して、委託者と受託者だけでなく、学識経験者も交えて検討する組織を置く実施形態をとることがある。

かつては委託はあまり多くはなく、受託機関も少なかった。かなり大規模な調査でも直営で行うのが普通であった。例外的に高度な専門的知識を要する新たな問題解決のための調査を、大学や学会などに委託することはあった。いっごころから委託が増え出したのか、自治体によっても異なり定かでないが、現在では概ね委託が主になっている。この傾向は、昭和四十年代の中ごろ、そのころ始まった民間シンクタンクの発生が契機となっていると考えてよさそうである。コンピュータの発達を基盤として、経営科学が進歩し、それに伴い調査分析の技法が急速に発展した。それによって、専門的訓練を受けていない自治体職員には追いつくことが困難になったことが考えられる。また、高度経済成長による地域開発の増加、住民意識の変化による行政需要の増加など調査を必要とする案件が増大した。しかし、それに対応するというような

理由では定数増加が容易に認められず、職員の処理能力を越えるようになったことにもよる。職員のなかにも、一度委託調査を経験すると、その効率の良さを捨て難いと感じる者が少なくない。

その後は、オイルショック後の総需要抑制に伴う人員増抑制、不況対策としての定数削減が行われ、計画や管理など、効果が外目に見えにくい頭脳労働部門にしわ寄せされることになった。景気が回復し、さらにバブルの時代になると、予算は増えても人員は増えないので、委託に頼らざるをえなくなった。

東京都の場合、平成三年度は、五百六件で、二百二十七億円、そのうち専門的・技術的調査を除くものは百二十三件、十七億円に至っている（東京都職員研修所調査研究室木谷正道調査研究担当統括課長による）。

#### ②—委託調査のメリットとデメリット

委託調査には、いくつものメリットがあり、デメリットもある。

まず、メリットとして、以下のような点が挙げられる。

① 高度で専門的な成果を期待できる。蓄積された知識と経験を生かしたそのない報告書を得ることができる。

②比較的小さい期間に、ある程度の費用でそれなりの結果が得られる。費用対効果を考えると合理的である。

③職員の定数増を回避することができる。

④対応の仕方によって、受託先から知識を吸収することができる。

それに対して、次のようなデメリットが現れている。

①調査を重ねても調査のノウハウが委託側には蓄積されないので、調査のできる人材が育たない。調査の方法がわからないと調査計画が立てられず、委託するためにも仕様書が書けず、経費も算出できない。やむをえず調査機関に全部用意してもらおうようになり、いわゆる丸投げ委託になる。当然、適切な監督はできない。

②結果が出された過程がわからないので、調査成果の応用がきかない。調査によっては、条件を設定して解答を出す場合がある。例えば、現状のままを推移するという仮定の下に、将来予測を行ったとする。結果はその仮定の下で出されたので、仮定した条件が変われば結果も変わるのが普通である。しかし、計算方法を理解しなくては、再計算ができず、報告書は片隅に置かれるだけになる。

③シンクタンクといえども、民間であれば、営利追求から逃れられない。力があっても初めか

ら予算に見合う力を出し切るとは限らない。八分の力で成果を提出し、委託者が受け取れば、あとはどうなるのであろうか。一〇〇%の力を出させることができる委託者が大勢いるとは考えにくい。

④全てのシンクタンクが、必ずしも能力が自治体より高いとは限らない。不得意の面もあるうえ、処理能力以上の委託を受けている場合、粗製乱造な調査になっても不思議でない。

⑤本質的な問題として、政策に重要な関連をもつ調査の基本的な部分を民間会社に委託することは、自治体の存在意義を問われることになる。それに対して、医師に治療や検査を委託するように、公的な資格をもつ団体に委託すれば、業務遂行上の基準があるので、委託で問題がないという意見がある。これは、単に病気を治すという技術を委託することで、例えば、コンピュータの計算だけを委託するようなものである。医療制度の問題解決を医師のみに委託することはできない。非営利団体の調査機関が発達していない日本では、政策の全面的委託は不都合が多い。

### ③ 政策形成能力向上への道程

短期的な視点に立つ場合、委託調査によるほうが速く解答をえることができる。また一過性

の問題に対しては、委託で済ませることが効率的であろう。

しかし、借り物の政策は、それ以上のものではない。長期的視点に立つならば、政策形成能力の向上につながるように配慮して直営によることが望ましい。

その際、費用、時間の制約をも考慮することが必要である。

要するに、政策形成能力向上に適し、かつ、費用・時間の少ない方法を見出すことが肝要なのである。ものによっては委託が適している場合があり、そうでない場合もある。といっても、現在、直営調査を主体にするということは現実的でない。直営か委託かを論じるのではなく、委託の良い点を生かし、悪い点を是正する対応が必要なのである。自治体側が主導権をとって委託を利用することが望まれるのである。

そのための方策を検討し、可能なことから実施すべきなのである。この場合、基本的に必要なのは、自治体側における調査手法の習得と発展的継続である。個々の担当者にとどまらず、組織として能力を保有することが重要である。それとともに、情報の蓄積と整理が不可欠なのである。

### 四 人材育成の方法

## ① 人材育成の段階

ここで、政策立案能力の基礎になる調査能力向上のための人材育成について検討する。

人材育成といっても範囲が広く、何段階かある。人材育成のレベルといってもよい。

① 職員のモラルの向上——なんといいてもやる気が肝心である。

② 基礎的能力涵養——高度な専門知識を得るためには、裾野を形成する基礎知識が必要である。

③ 専門的能力の付与——それほど高度ではないが、専門的知識が必要な場合がある。

④ 専門的能力の高度化——複雑な問題を解決する能力とともに、外部の専門家と対等に議論できる知識技術が求められる。

これらのうち、本論の趣旨からいえば、④に当たる委託調査の主導権をとれる人材育成が検討の対象になる。人材育成の方法は、基本的には、研修と自己啓発の支援であるということが出来る。ここでは主として研修を考えることにする。

## ② 研修の形態

研修の方法はいくつかある。必要とする専門化の程度、財政状況から最適の方法を選定することになる。

① OJTは研修の基礎であり、仕上げであるといわれる。単なる研修のための研修に終わらないため重要性が高い。しかし、職場の熟達者は多忙で研修の暇がない。進歩の早い現代では、熟達者がいても外部の最新の知識の導入が必要である。

② 集合研修は、研修施設における講義や実習であり、最も効率的に研修を進めることができる。ただし、進度に個人差があるので、効果の程度は、指導者、受講者、カリキュラムなどによって、差が大きい。

③ 個別研修は、派遣研修の一種で、少人数を指導者のもとに派遣して、特別な研修プログラムを作るなどして、研修を進めるものである。最も高い研修効果を期待することができる方法である。実際には、受託する機関が少ないので一般的でない。また経費がかさむ場合が多いと思われる。

④ 研究会方式研修では、研修生が定期的に集合して、研究テーマに沿って研究を進めるという形で、問題設定、資料調査、文献調査、意見聴取、分析、まとめなど行いながら、その分野に関する研修と、調査の進め方の研修を行う。この名称はまだ市民権をえておらず、かつて東京都では、ゼミナール型研修と呼んでいた。これを正規の研修でなく、自主研究グループで行う

場合もある。容易に着手できるのが利点である。そのため、かなり数多く行われているが、良い指導者がいない場合や研修生の資質によっては、研修効果が上がらず、自己満足に終わることが少なくない。

⑤ 専門OJTとは、高度な専門家のいる職場で、専門的業務の指導を受けながら専門実務を行うことである。トレーニー制と呼んでもよいが、どちらにしてもまだ一般的ではない。OJTのメリットを保ちながら、高度の知識技術を習得することができる、理想的な研修形態であるが、政策形成の調査の場合、指導者の専門家が少ないか、沈滞せず専門性を維持することが難しいのか、公共的な団体として実施している例は少ない。とくに自治体の機関として、存立にはいくつかの条件をクリアしなければならない。例えば、専門家が必要とするが、ジョブローテーションを考えると、行政マンとしての能力維持も欠かせず、両者の兼ね合いをどうするかが問題である。

## 五 人材育成の具体的方法

### —— 東京都を例として

人材育成の例として、筆者が勤務していた東京都職員研修所を紹介する。ここでは、いくつ

かの研修形態を組合わせて、目的とする人材育成に当たっている。

### ①体系的な研修

東京都は、集合研修を基軸とする体系的な政策科学の研修を用意している。集合研修「政策科学」の基礎として数理統計学のほかBASICなどのOA研修を位置づけ、上位には、集合研修ではないが、大学院派遣研修を設置している。

数理統計学入門 — 政策科学 — 派遣研修

BASIC

以下これについて説明する。

### ⑦政策科学研修

専門研修の集合研修で「政策科学」が実施されている。名称は若干変更されているが、昭和五十年代中頃から続けられている。ただし、昨年度は休止された。

講座の内容は、政策科学に関する基礎的知識・概念、分析・予測の手法など政策形成に必要な調査の手法が中心になる。構成は、講義とパソコン操作を含む実習と外部の有識者を加えた講師からなる。実習題材は、研修生がそれぞれ持参する。期間は、年により変わるが、通常は週一回約半年間で、定員二十五人以下である。分析・予測手法は、多変量解析（主成分分析、因

子分析、判別分析、数量化分析など）、計量モデル、システムダイナミックスモデルなどとなっている。

受講の基礎として、それぞれの職務の知識経験のほか、資格要件にはしないが、数理統計学とコンピュータの基礎的知識が必要である。

そのためこれと関連して、数理統計学の基礎的知識に欠ける者を対象に、それだけの基礎コースがある。コンピュータに関しては、別に専門研修として、簡易言語やBASICなど様々なOA研修が行われている。

毎年、受講者は必ずしも多くないが、満足して研修を終了している。このコースで学んだ手法を、早速、職場で生かした例もある。

### ④大学院派遣研修

筑波大学の経営政策の大学院に、一〜二人、二年間派遣する。また埼玉大学の政策科学の大学院にも同様に派遣する。どちらにおいても上記のような政策科学の手法の専門的な授業を受ける。正規の大学院生になるので、修士号の取得が義務づけられている。終了後、次に述べる調査研究室で活躍した者もいる。

### ②調査研究室におけるOJT

### ⑦発足と発展経緯

昭和六十三年四月、職員研修所に調査研究室

が新設された。目的は、都庁職員の政策形成能力の向上を目指し、各局から調査を受託して直営で実施しながら、政策開発と人材育成を行うことである。課長級研究員三、係長級三（うち兼務職員二）、主任級二、計八人、三局からの四テームで発足した。ちなみに、受託した四テームは、東京都産業連関表の作成、システム評価手法の開発、東京への諸機能の集中問題、福祉の分野における行政サービスと民間企業サービスの関係である。

最初は、スムーズなスタートと調査レベルを専門調査機関並みの水準とするため、経験者の比率を高くし、課長級三三%、係長級の全員、主任級五〇%が経験者だった。

調査を始めるに当たって、課長級も研究員として、分析、討議、執筆を行うように指示された。調査は、委託元の職員と頻りに協議しながら実施された。秋に入ると調査が軌道に乗り、そのころから連日深夜まで残業が続く、年度末は、何度か休日出勤になった。その結果、かなりなレベルの報告書を、委託元の局に提出することができた。

二年目に係長級が二人増加され、テームも六に拡大された。そして年度後半に至ると、未経験者は、かなりの経験を積み、知識を蓄積していた。調査の運営、報告書の作成に習熟し、デー

タの所在等々の知識も深まった。そして三年目に、二人が他の部局に異動していった。経験者もまた、行政事務から解放され、専門的な調査に専念できたため、一段と熟達した。

以来、東京都産業連関表、東京集中問題報告書など新聞で報道されたが、他にも高い評価を受けた成果を提出し、これまでに延べ三十四件に及んでいる(平成五年三月現在)。

組織も発展を続け、本年度までに総勢十四人(兼務、非常勤を含む)と倍増している。現在さらに、本格的シンクタンクをめざし、研究課題別に五分野の専門チーム体制を確立し、統括ラインと併せて次の六チームとしている。

- ① 都民生活チーム——都民のくらし、福祉、医療、地域社会など
- ② 都市づくりチーム——首都機能、都市開発、集中問題、震災など
- ③ 都市環境チーム——ゴミ、水、大気、生態系、地球環境など
- ④ 国際政策チーム——国際貢献、外国人問題、文化、女性など
- ⑤ 行財政経営チーム——財政分析、人的開発、組織政策など
- ⑥ 統括ライン——内外の調整、パブリシティ、調査研究室報、フォーラムなど

(調査研究室報T T M G創刊号による)

一方、受託研究とともに、スタッフの教育訓練のためのCAI(コンピュータ支援による教育)や視聴覚教材を導入し、情報処理、語学、統計解析、専門行政知識などのレベルアップを図っている。そのほか、フォーラムと呼ぶ公開ディスカッションを開催し、庁内職員の研鑽意欲の高揚に努めている。

加えて、近隣自治体との連携を深めるため、「首都圏自治体シンクタンク連絡協議会」発足を呼びかけ、神奈川県自治総合研究センター、財団法人埼玉総合研究機構、千葉県企画部など意見交換を行っている。

#### ④初期における調査研究室の問題点

発足前後、庁内の空気は、若干の反対、それよりはやや多いと感じられた賛成、かなり多い不安だった。各局の政策立案活動を阻害するという反対がある一方で、自治体が政策立案能力を高めるべきであり、大東京都にそれくらい組織を置くのは当然という賛成があった。また、趣旨はいいが、担当できる専門能力をもつ職員がいるのだろうか、望ましいレベルの報告書が出せるのかという不安の声が聞かれた。配属された職員がノイローゼにならないかと心配する声さえあった。

発足時の職員は、埼玉大学大学院派遣研修終了者や民間大手シンクタンク経験者など、経験

者が多かったので調査運営能力は高く、パソコン操作や統計解析手法にもかなり習熟していた。しかし、一流シンクタンクに負けないようにと自発的に頑張ったため、深夜まで働くことが多かった。朝の出勤時間は九時厳守のため、慢性的な疲労状態だったが、気力で対処していた。

二年目には十人に増員されたが、チームも六チームと増加し、困難は解消しなかった。人員増を要求しても、多くの実績を示さなければ人員増は認められないといわれ、多数の実績を示すためには、ある程度の人員が必要で、鶏か卵かの関係であった。

受託したチームを忙しくこなすだけの毎日が続き、新しい手法の導入を研究する余裕がないことに、知識が時代遅れになるような不安が広がった。行政マンとしてこれでよいかという心配もあった。若手の職員は、専門性の向上を望む反面、ゼネラルな問題が主になる昇進試験にも配慮しなければならなかった。

設立目的が政策立案能力向上と人材育成に置かれていたのであるから、内部で、そのため最適な組織形態について議論された。各局からの受託方式は、いわゆる調査のための調査に終わることなく結果が有効に利用されるが、受託量が多いと、研究する時間がなくなつた処理するだけになる。チームを自主的に決めて人数にゆと

りのある本数にすると、納得のいく調査ができるが、実務と遊離した調査になる恐れがあるほか、外部から評価されないので特別に研究心の旺盛な職員でないと、いい加減な調査になりかねない。

行政の組織のつねとして、担当者や上司が変わると、行政としての継続性はあるものの、若干変化するので、組織のあり方の議論もいく度か修正された。この問題は、筆者の後任の人々によって、適切に解決され、現在の形をとるようになった。

## 六——高度情報社会における自治体の政策形成能力向上

いま地方分権が叫ばれているが、国による制約は依然大きい。そのなかで、地方自治体は、地域に適した政策を探っている。不合理な制約に対しては、適切な調査で実態を明らかにし、合理的な政策で対応することが必要である。現在は高度情報化社会である。情報力を強めることで道を開くのである。

そのためには、自治体行政における専門的能力の向上が必須になる。全体のレベルアップのほか、行政組織のなかで、専門家を養成することが求められているのである。

高度な専門的職員とゼネラルな基礎に立つテクノクラート両方をおくことが必要である。東京都の調査研究室のような組織で、専門的職員

が中心となり専門的OJTをほどこし、行政マンとして有能であると同時に政策形成調査のための専門的能力を備えた人材を育成する。専門的職員は、専門的能力を発揮して調査に当たるとともに、専門分野における指導を行い、自らも研鑽を積む。

環境、国際化、高齢化、過疎過密などの問題の深刻化により、経済の熟成化のなかで、適切な政策的対応が迫られている。二十一世紀がどのような時代になるか、自治体に課せられた課題は、かつてなく大きくなっている。

△お茶の水女子大学文教育学部教授（地理情報学）／元東京都職員研修所調査研究室調査研究担当統括課長▽