

〈研究ノート〉

# 自治体における政策手段研究序説

佐藤 徹

## An Introduction to the Study of Policy Instruments in Local Governments

Toru SATO

### 要 旨

わが国では既に多くの市町村が人口減少・少子高齢化をはじめとする諸問題に直面している。こうした問題に抜本的に対処するためには、種々の施策が多様な政策手段を通して実施されている現状を構造的に分析し、どのような場面でどのような政策手段が有効かを究明する必要がある。

しかし、そもそも基礎自治体において、どのような種類の政策手段が存在するかについての体系的な研究がほとんど行われていない。

そこで本研究では、わが国の基礎自治体における政策手段の新しい分類体系（Taxonomy）を構築するにあたり、フィージビリティ・スタディとして、情報システム分野における分類方法として定評のあるTaxonomy Development手法の適用可能性を検証した。

キーワード：政策手段、分類体系、自治体、フィージビリティ・スタディ

### Abstract

Many local municipalities in Japan have been confronted by various challenges such as population decline, the decline in the nation's birthrate and the aging of society. Drastic solution to these issues require to make a structural analysis of the present state which different measures are implemented using various policy instruments and to determine what policy instruments are effective in what situation.

However, no systematic study has been done so far on what kinds of policy instruments

present in a municipality.

This is a feasibility study to examine applicability of Taxonomy Development method, a well-established method of classification.

Key words: Policy Instruments Taxonomy Local Governments Feasibility Study

## I. 研究の背景と目的

本稿の目的は、わが国の基礎自治体における政策手段の新しい分類体系（Taxonomy）を構築するにあたり、情報システム分野における分類方法として定評のあるNickersonら（2013）のTaxonomy Development手法の適用可能性を検証することである。

英国のクリストファー・フッド（C.Hood）は、The Tool of Government（1983）において、政策手段とは「政府が外部環境にコンタクトをとるための手段」であるとしている。

公共目的を実現していくためには、通常幾つかの手段の組み合わせが必要であるが、ある手段を用いて他の手段の代用とすることもできる。それ故、手段相互の代替性を考え、その最適な組み合わせを案出していなければならない（片岡1990）。

そして今日、政府・自治体の政策手段は多様化・高度化・複雑化している。その背景には、様々な要因がある。

第1は、政府・自治体が果たすべき機能の変化である。公的部門では1980年代以降、国際的に市場原理と企業経営の考え方を取り入れた新公共経営（NPM）が浸透し、21世紀に入ってからNPMの後継としてガバナンス型政府経営（NPG）が提唱されている。しかし、筆者も参加した科研費・基盤研究(A)『行政改革のインパクトとポストNPMへの展開に関する総合的研究』（研究代表：田尾雅夫）（2013～2016年度）における6か国の市民国際調査からは、伝統的な行政管理（OPA）からNPMへ、NPMからNPGへ移行しているというよりは、現実にはこれら3つの原理が併存・複合していることが明らかとなっている。

第2は、ICTの進展である。ICTの進歩や行政サービスの高度化、少子高齢化等の背景から、今後は過去のデータなどから将来の問題発生を予見して問題が起きる前に対応する予測・予防型のサービスや、個人情報などを安全かつ有効に活用して個人にカスタマイズして情報提供するサービスなどの有用性が非常に期待されている（総務省2019）。さらに、データ分析・活用手段としてのAI（人工知能）やRPA（ロボットによる業務自動化）にも注目が集まっており、一部の自治体ではすでに導入されている。

第3は、EBPMの推進である。近年、政策分析・評価が「証拠に基づく政策立案（Evidence-Based Policy Making：EBPM）」の推進によって再び注目されている。EBPMは科学的な分析で効果が

認められた政策を実施し、効率性を高めようとする。国民・住民に対する説明責任の向上と行政の効率化に資するという本来の目的達成に向けてEBPMとどう向き合うかが問われている。EBPMは、政策と効果の因果関係を特定化することで事前に「目的」と「手段」に科学的合理性を確保し、立案段階から政策の質を高めようとする（山本2018）。

加えて、わが国では既に多くの市町村において、人口減少と少子高齢化が深刻化しており、この傾向は今後も全国的に拡大していく。こうした人口構造の変化に伴いインフラの利用者や管理の担い手が減少するなど、様々な変化・課題が生じることが見込まれている（第32次地方制度調査会『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告』2019年）。このような課題に抜本的に対処するためには、種々の施策が多様な政策手段を通して個別にあるいは複合して実施されている現状を構造的に分析し、どのような場面でどのような政策手段が有効かを究明する必要がある。しかし、そもそも基礎自治体において、どのような種類の政策手段が存在するかについての体系的な研究がほとんど行われていない。

そこで、本研究ではフィージビリティ・スタディとして、Nickersonら（2013）のTaxonomy Development手法（後述）が基礎自治体における政策手段の分類にどの程度適用可能であるかについて検証する。

## Ⅱ．先行研究の検討

政策手段の類型に関する国外の研究としては、Hood(1983)がNATOスキームと呼ぶ類型があり、それを発展させた、N(stands for nodality or information resources)、A(for authority)、T(for treasure or money)、O(for organization or personnel)の4類型がある(Hood&Margetts2007)。またHoodの類型を援用したHowlett（2011）の8分類がある。このほか、Linder and Peters(1989)の7分類、Salamon(2002)の10分類、Levine(1990)の類型を発展させたBirkland(2005)の14分類などがあるが、理論的研究が中心である。

一方、国内の研究としては、『行政作用の本質と機能に関する調査研究報告書』（行政管理庁1984）がある。総務庁の法令検索システムを活用し、「行政手段」を表す作用法令上のキーワード分析を行うなどして13類型を設定した。また、Hoodの分類を参考にした田辺の研究(1993)や北山(2010)の類型などもあるが、主として政府の政策手段類型である。このほか、特に自治体を対象とした政策手段類型として、佐々木(2000)や田村(2000)などの整理がある。

しかし、これらの先行研究は、第1に、ほとんどが政府レベルの内容が中心であり、わが国自治体の昨今の状況（自治体の機能変化や自治体を取り巻く環境変化など）を踏まえた分析であるとは言い難い。第2に、行政管理庁(1984)などの一部の研究を除き、実際の行政活動を分析した実証研究が手薄である。第3に、分析者の主観に基づく分類であったり、網羅的な分類でなかったり、分類に重複が見られたりする。しかも、先行研究では政策手段の分類手法が具体的に明示

されていなかったりすることが少なくない。

本研究では、こうした先行研究の弱点を乗り越えるために、情報システム分野における分類方法として定評のある、TaxonomyDevelopment手法（Nickersonら2013）を採用することによって、政策手段の理論を精緻化するとともに、現実の自治体行政への適用可能性を探究する。

なお、TaxonomyDevelopment法を用いた既往研究としては、わが国では公共的データ活用の分類法に関する研究（井深・川島2017）など僅かであり、本研究のように、基礎自治体の政策手段の分類に適用した研究は見当たらない。

### Ⅲ. 分析の対象と方法

#### （1）分析対象

本研究の分析対象は、2019年度に戸田市（埼玉県）の外部評価対象となった諸施策に位置づけられた15本の事務事業である<sup>1)</sup>（表1）。同市を分析対象として取り上げたのは、(イ)全国的にみても積極的に行政評価に取り組んでいる先進自治体であること、(ロ)評価書に全ての政策分野の施策・事業に関する評価情報が掲載され公表されていること、(ハ)施策と事業の対応関係が明瞭で分析しやすいこと、(ニ)筆者が同市の外部評価委員会の委員長として長年にわたり参画しているため実証分析を行いやすいこと等の理由による。

戸田市は埼玉県南部にあり、人口約14万人、面積18.19km<sup>2</sup>を有する自治体である。近年は子育て支援をはじめ、教育・住環境の整備などの分野で先進的な取り組みを行っている。

同市は2002（平成14）年度から事務事業評価システムの検討を開始し、試行期間を経て2006（平成18）年度から事務事業評価と施策評価からなる行政評価システムを導入した。さらに2008（平成20）年度からは行政評価結果を外部の視点で再評価する外部評価を試行し、2016（平成28）年度には戸田市外部評価委員会条例に基づき外部評価を本格実施している。同市の広報誌『広報戸田市』（2012年5月1日号）によれば、行政評価とは「行政が行っている業務について、費用に見合う効果や予定通りの成果があがっているかなどの観点から、評価・検証を行い、その成果を行政活動に反映させるしくみ」であるとしている。また、業務の徹底的な振り返り、成果の重視と資源の有効活用、PDCAサイクルによる総合振興計画の進行管理、職員の経営能力の強化、市民への説明責任の5点を主な目的として行われている。

行政評価の基礎となる事務事業評価は、個々の事務事業に関して立案、進行管理、業績及び成果の確認改善等を行うものである。特に、課が担っている事務事業の成果がどのくらい達成されたかを明らかにし、次年度以降の事務事業の方向性を導き出す役割を担っている。事務事業評価には事前評価と事後評価があり、いずれもA4サイズ2頁の事務事業評価シートを作成する。事務事業評価シートには「事務事業名」「担当組織名」「担当者名」「組織コード」「事業コード」（会計・款・項・目・大事業・中事業）、「記入年月日」「事務事業の概要」を共通項目として、事前

自治体における政策手段研究序説

評価の場合には「事務事業の計画」「事前評価」「意思決定」が、事後評価の場合には「実施結果」（年度別の事業内容、事業費及びその内訳、目標達成状況を示す指標及びデータ、目標達成状況の分析）、「評価結果」（施策への貢献度、経費水準、事業手法、受益と負担の公平性の各視点からみた年度別評価結果及び判断理由）、「前年度中に実施した見直し内容」（見直し内容及び見直しの効果）、「今後の方針」（事業の方向性及びその判断理由、今後の取組方針）の記入が求められる。

これら事務事業評価シートに記載されている諸情報のうち、「事務事業名」「施策名」「実施主体」「対象」「事業目的」「事業内容」のデータを用いて分析を行うものとする。

表1 分析対象とした事務事業

| No. | 事務事業名          | 該当施策名               | 実施主体                             | 対象  | 事業目的   | 事業内容   |
|-----|----------------|---------------------|----------------------------------|---|--|--|
| 1   | 生涯学習事業         | 施策10<br>生涯学習活動の促進   | 市による単独直営                         | 生涯学習活動を希望する市民、団体  | 生涯学習の振興、推進を図る。   | 各種生涯学習に関する講座・教室。人材の森への講師登録者などの生涯学習に関する情報提供。P T A 連合会等への補助金の交付及び家庭教育学級事業への助言・補助。子育て講演会や親の学習事業などの実施。生涯学習施設の管理、貸出。  |
| 2   | 市民大学事業         | 施策10<br>生涯学習活動の促進   | 市による単独直営                         | 市内在住・在勤・在学者   | 学ぶ楽しさと活動する喜びのあふれる町づくりを推進し、学習意欲のあるすべての戸田市民に開かれ、市民の自己教育力を高めるとともに人材育成の場とする。併せて協働によるまちづくりの推進や教育水準の向上に寄与する。 | 時代と社会の要請に即応し、戸田の地域性や方向性を考慮したテーマや課題を掘り起こし、多様な学習機会を提供する。また、市民の高い学習ニーズに応えるため、大学と連携した講座やICT（情報通信技術）を導入した遠隔型の講座を開催する。 |
| 3   | 高齢者敬老事業        | 施策21<br>高齢者の社会参加の促進 | 市による単独直営、委託（企業）、協働・協力（ボランティア）    | 記念品の贈呈者：70歳以上の市民<br>敬老祝金の贈呈者：77歳、88歳、99歳、100歳の市民<br>敬老のつどいの対象者：70歳以上の市民 | 高齢者の長寿を祝い、併せて敬老の意を表すとともに、明日への活力としていただくため。  | 70歳以上の方に記念品を贈呈し、対象年齢の方に祝金を贈呈。また、70歳以上の方を対象に文化会館にて「敬老のつどい」を開催。演芸やアトラクションを催す。                                      |
| 4   | シルバー人材センター支援事業 | 施策21<br>高齢者の社会参加の促進 | 市による単独直営                         | 概ね60歳以上で、自分の持てる技術等を地域社会に役立てようとしている市民                                    | 高齢者が働くことを通じて健康維持や社会参加による生きがいづくりを進めることによって、高齢化社会に活力を生み出すため。   | シルバー人材センター運営資金の助成等。  |
| 5   | 老人クラブ活動事業      | 施策21<br>高齢者の社会参加の促進 | 市による単独直営                         | 戸田市老人クラブ連合会   | 戸田市老人クラブ連合会及び同連合会を構成する単位老人クラブへの支援を通じて、高齢者の主体的活動及び社会参加の促進を図る。   | 戸田市老人クラブ連合会の活動や資金を援助する。  |
| 6   | 健康長寿入浴事業       | 施策21<br>高齢者の社会参加の促進 | 市による単独直営、協働・協力（公衆浴場組合）           | 65歳以上の市民  | 高齢者の入浴による健康管理及び社会参加や情報交換の場づくりの一助とする。   | 公衆浴場に150円の利用者負担で入浴することができる入浴証の引換券を対象者に送付する。  |
| 7   | シルバースポーツ大会事業   | 施策21<br>高齢者の社会参加の促進 | 市による単独直営、協働・協力（老人クラブ連合会）         | 概ね60歳以上の市民  | スポーツ大会を通じて、高齢者の健康と生きがいを助長し、高齢者福祉の増進を図る。  | 年1回、10月にスポーツ大会を開催する。   |
| 8   | 市民相談事業         | 施策35<br>市民相談機能の充実   | 市による単独直営、委託（市民・NPO）、協働・協力（宅建協会等） | 市民で諸問題を抱える者   | 市民が日常生活において、抱えているさまざまな諸問題に対し、円満な解決方法を助言する。   | よろず相談、国税相談、厚生年金・労務相談、土地家屋調査士相談、行政相談、人権相談、法律相談、司法書士相談、行政書士相談、住まいの何でも相談、公正証書・遺言相談、マンション管理士相談、犯罪被害者支援特設相談。          |

佐藤 徹

| No. | 事務事業名             | 該当施策名                  | 実施主体                  | 対象                       | 事業目的   | 事業内容  |
|-----|-------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|--|---|
| 9   | ちびっ子プール補助金事業      | 施策40<br>魅力ある公園づくり      | 市による単独直営              | 戸田市民（幼児）                 | 町会地域内の親子の心のふれあいの場として、ちびっ子プールを設置し、近隣社会の意識の高揚と健康で心豊かな人間づくりに寄与する。                             | 該当する町会の創意工夫により、安全で楽しく、ちびっ子プールの運営が行えるように補助金を交付する。<br>各町会に、ちびっ子プールを、原則7～8月末までの期間に、14回以上開催することを伝えた上で、開設期間及び実施日時の設定を任せている。                            |
| 10  | 公園維持管理事業          | 施策40<br>魅力ある公園づくり      | 委託（企業、市民・NPO）、協働・協力   | 市民、公園利用者等                | 公園等に訪れる方々が安心して利用できるように、適切な維持管理を行う。   | 公園の樹木・施設物（球場を含む）の維持管理。  |
| 11  | 公園施設整備・改修事業       | 施策40<br>魅力ある公園づくり      | 委託（企業、市民・NPO）、協働・協力   | 市民、幼児から成人、高齢者や障害者等の公園利用者 | 公園利用者の誰もが安心して安全に利用しやすい施設づくりと、快適な公園づくりを目指す。   | ①新設公園整備②公園施設の改修③ちびっ子プール塗装④公園出入口の段差改良等（バリアフリー化）⑤砂場の改修⑥公園時計設置⑦老朽遊具の更新。  |
| 12  | 荒川水循環センター上部利用計画事業 | 施策40<br>魅力ある公園づくり      | 委託（企業）                | 市民並びに市外者                 | 埼玉県が進めている「彩の国アーバンアクア広場計画」、並びに、平成15年に策定された「戸田市荒川処理センター上部利用計画」に基づいて戸田市荒川処理センターの上部空間の有効活用を図る。 | 平成21年度に、戸田市荒川処理センターの上部空間（全面積5.6ha）の一部が整備され、暫定的に供用（埼玉県が整備）された。平成30年度内の全面供用を目指し、公園管理棟や運動施設の整備について、埼玉県、関係団体、地元協議会等と協議・調整を図り、上部空間の整備を図っている。           |
| 13  | 交通対策事務費           | 施策64<br>地域公共交通網の充実     | 市による単独直営、協働・協力（交通事業者） | 市民、交通事業者                 | 市内の公共交通体系の円滑化を図るため、鉄道事業者や路線バス事業者等に対する要望等の連絡調整を行う。<br>交通バリアフリー化に向けて、事業者と協力した取り組みを進めていく。     | 路線バスへのノンステップバス導入でのバリアフリー化支援、市の東西公共交通の根幹を成す路線バス運行維持に対する事業者への支援によるバス路線の運行維持を図る。また、鉄道事業者へJR埼京線の電車の増発や快速電車の増便を要望し、鉄道事業者が実施する駅のバリアフリー化への支援を検討する。       |
| 14  | コミュニティバス運行事業      | 施策64<br>地域公共交通網の充実     | 市による単独直営、委託（企業）       | コミュニティバス利用者              | 市内を5つの路線（喜沢・川岸循環、西循環、南西循環、美世循環）でカバーし、交通弱者やバスアクセス不便地域を緩和する。                                 | 駅や病院、公共施設等と結び、使いやすく安心して利用できる市内循環バスの運行。  |
| 15  | 在住外国人支援事業         | 施策80<br>市内在住外国人への支援の充実 | 協働・協力（国際交流協会）         | 市民                       | 市内在住外国人と地域住民との多文化共生を推進することで、異文化理解の向上や異文化コミュニケーション力に秀でた若い世代の育成を図る。                          | （公財）戸田市国際交流協会を中心に、市内在住外国人への支援を行い、多文化共生社会を構築するための事業を展開していく。在住外国人が日本人での生活を円滑なものにするための日本語教室や困りごと・生活相談、在住外国人と地域住民が交流できる国際交流サロン等、多種多様な事業を実施し繋がりを広げていく。 |

出所）戸田市事務事業評価シートをもとに作成

## （2）分類の手順

「分類」そのものについては、たとえば生物学や図書館情報学をはじめとして諸分野の学問的發展に大きく貢献しており、その有効性については論を待たないだろう。しかし、「分類」そのものがしばしば分析者の直感によるものであったり、アドホックなアプローチによる分類であったりしがちである。この点につき、本研究で用いるTaxonomy Development法は、帰納的推論と演繹

的推論の両方のアプローチから分類を行い、根拠が明確で確立された一連の手順を系統的に繰り返すことで、分類時の主観性を最大限排除しようとするところに特徴がある。

Nickersonら（2013）が考案したTaxonomy Development法では図1に示したアルゴリズムに従う。

① メタ特性の決定 (Determine meta-characteristic)

メタ特性 (meta-characteristic) とは、分類体系において基礎となる最も包括的な特性のことである。つまり、全体集合を表すカテゴリーである。

もっとも、わが国の基礎自治体の政策手段の分類体系を構築するにあたり、メタ特性にあたる政策類型で確立したものは現在のところ存在しない。そこで、分類作業を進める上で何をメタ特性とするかが問題となる。この点につき、前述したクリストファー・フッドによる政策手段の定義、つまり「政府が外部環境にコンタクトをとるための手段」(Hood 1983)を援用し、「基礎自治体政府が外部環境にコンタクトをとるための手段」をメタ特性として設定する。

② 終了条件の決定 (Determine ending conditions)

終了条件としては、表1の客観的な終了条件 (Objective ending conditions) と表2の主観的な終了条件 (Subjective ending conditions) を用いるか、分析者自身が追加や定義を行う。

③ アプローチの選択

帰納的アプローチ (empirical approach) による分類では事業そのものを分類するのではなく、事業に内包される政策手段をすべて抽出した上で、それらを図1のフロー図(4e→5e→6e)に沿って分類することとなる。また、演繹的アプローチ (conceptual approach) においても、図1のフロー図(4c→5c→6c)に沿って分類作業を進めていく。

帰納的アプローチないし演繹的アプローチのどちらを選択するかについては分析者が任意に選択する。ただし、データが僅少な場合は帰納的アプローチを採用することが困難であるため、演繹的アプローチに頼らざるを得ないが、データが豊富にある場合はどちらのアプローチを選択するかは分析者が判断する。いずれのアプローチを採用するにしても、終了条件を満たすまで帰納的アプローチまたは演繹的アプローチを繰り返し、カテゴリーとサブカテゴリーを作成していく。なお、演繹的アプローチにおいては、わが国自治体の政策手段に関する論考である佐々木（2000）

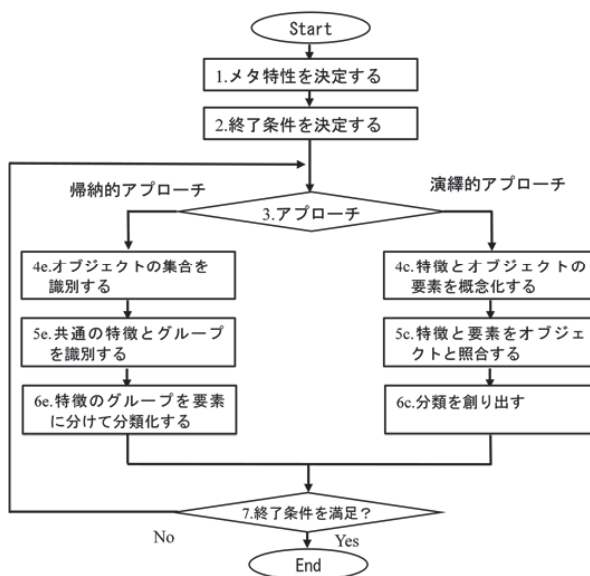


図1 Taxonomy development method (Nickerson et al.,2013)

及び田村（2000）を参照する<sup>2)</sup>。

④ 終了条件の確認

終了条件を満たすまで上記③を繰り返し、終了条件を満足した場合に分類を終える。

表2 客観的な終了条件 (Objective ending conditions)

| 客観的な終了条件  | コメント  |
|---|---|
| All objects or a representative sample of objects have been examined  | If all objects have not been examined, then the additional objects need to be studied   |
| No object was merged with a similar object or split into multiple objects in the last iteration                       | If objects were merged or split, then we need to examine the impact of these changes and determine if changes need to be made in the dimensions or characteristics  |
| At least one object is classified under every characteristics of every dimension                                      | If at least one object is not found under a characteristic, then the taxonomy has a 'null' characteristic. We must either identify an object with the characteristic or remove the characteristic from the taxonomy |
| No new dimensions or characteristics were added in the last iteration   | If new dimensions were found, then more characteristics of the dimensions may be identified. If new characteristics were found, then more dimensions may be identified that include these characteristics           |
| No dimensions or characteristics were merged or split in the last iteration   | If dimensions or characteristics were merged or split, then we need to examine the impact of these changes and determine if other dimensions or characteristics need to be merged or split                          |
| Every dimension is unique and not repeated (i.e., there is no dimension duplication)                                  | If dimensions are not unique, then there is redundancy/duplication among dimensions that needs to be eliminated   |
| Every characteristic is unique within its dimension (i.e., there is no characteristic duplication within a dimension) | If characteristics within a dimension are not unique, then there is redundancy/duplication in characteristics that needs to be eliminated. (This condition follows from mutual exclusivity of characteristics.)     |
| Each cell (combination of characteristics) is unique and is not repeated (i.e., there is no cell duplication)         | If cells are not unique, then there is redundancy/duplication in cells that needs to be eliminated  |

出所) Nickerson et al.(2013)

表3 主観的な終了条件 (Subjective ending conditions)

| 主観的な終了条件      | クエスチョン   |
|---------------|--|
| Concise       | Does the number of dimensions allow the taxonomy to be meaningful without being unwieldy or overwhelming? (A possible objective criteria for this condition is that the number of dimensions falls in the range of seven plus or minus two; Miller, 1956.) |
| Robust        | Do the dimensions and characteristics provide for differentiation among objects sufficient to be of interest?<br>Given the characteristics of sample objects, what can we say about the objects?   |
| Comprehensive | Can all objects or a (random) sample of objects within the domain of interest be classified? Are all dimensions of the objects of interest identified?   |
| Extendible    | Can a new dimension or a new characteristic of an existing dimension be easily added?  |
| Explanatory   | What do the dimensions and characteristic explain about an object?   |

出所) Nickerson et al.(2013)



## IV. 分析結果と考察

表4はTaxonomy Development法によって得られたカテゴリー及びサブカテゴリーと各事務事業の対応関係を示したものである。

なお、本研究では便宜上、カテゴリー及びサブカテゴリーの2階層で分類したが、例えば「補助金」の場合、個人への補助金あるいは団体への補助金か、さらに団体への補助金の場合、事業補助か運営補助かというように、3階層以上の更なる分類も可能である。また、表4において、どの事務事業にも対応しないカテゴリーやサブカテゴリーがみられるのは、僅か15本の事務事業のみをオブジェクトとして用いたことによるところが大きい。

前述のとおり、本研究の目的は、基礎自治体の政策手段の分類においてTaxonomy Development法がどの程度適用可能であるかを検証することであったが、概ね問題なく適用可能であった。ただし、今後の研究課題としては、次の諸点が挙げられる。

第1に、演繹的アプローチに用いる政策手段の理論類型について更なる既往研究の精査が必要である。本研究では先述のとおり、佐々木（2000）及び田村（2000）を参照したが、国内外の行政学、公共政策学をはじめ、隣接分野の自治体学、政策法務、さらに政策手段の理論化が進んでいる環境政策学等の知見についても幅広く参照しながら、政策手段の分類に関する理論的検討を行う。また、2000年以降の地方分権の動向やOPA・NPM・NPGの併存状況も考慮しながら、政策手段のメタ特性を分析する。

第2に、帰納的アプローチに用いるオブジェクト（事務事業）のデータ量を相当数確保するためには、政策領域を限定せず、かつ複数の基礎自治体にまで分析対象を拡大する必要がある。そして、上記から得られた政策手段のメタ特性に基づき、Taxonomy Development法により系統的な分類を行う。しかし、事務事業の単位（括り方）が大きい場合にはシートの記載欄に記入されていない情報があったり、詳細が省略されていたりすることも少なくないため、事務事業評価シートからでは捉えきれない諸情報を事業担当者への聞き取り調査により捕捉する必要がある。

第3に、膨大なオブジェクト・データの場合、帰納的アプローチによる分類をどのように行うかである。ビッグデータの活用による帰納的推論は人工知能（AI）の最も得意とするところであるが、AIを持ち出すまでもなく、本研究では事務事業評価シートの「事業内容」に記載されているワードに着目して分類を行った。今回は事務事業が15本と少数であったために比較的容易に分類できたが、事務事業数が膨大な場合にはテキストマイニング・ソフトなどを用い効率的に分類する必要がある。

第4に、分類における解釈や基準の曖昧さをいかに最小化するかである。先述の表2及び表3に示した終了条件が満足するまで分類作業を繰り返すことになるが、例えば「簡潔さ」（Concise）という終了条件を一つとってみても、分類された数が扱いにくくなく有意義なものであるかを判

定する明確な基準は存在せず、分析者の裁量に委ねられている。この点につき、分類体系の妥当性を検証するため、自治体行政に精通した複数の研究者や実務担当者への聞き取り調査を行い、分類体系の改良と質的向上を図る必要があるだろう。

第5に、以上によって生成された分類体系をもとに、本研究の「問い」、すなわち自治体における政策手段は、①先行研究や政府のそれと比べ、どのような点が異なるのか、②政策分野および政策目的によって、どのような政策手段が用いられる傾向にあるのか、③施策を横断して見られる政策手段とその特性はどのようなものであるかを解明することである。

表4 分類表

| カテゴリー     | サブカテゴリー  | 事務事業 |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|-----------|----------|------|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|
|           |          | 1    | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 権力的手段     | 許可・届出    |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 罰則・許可取消  |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
| 経済的誘因の提供  | 補助金      | ×    |   |   | × | × |   |   |   | × |    |    |    | ×  |    |    |
|           | 利子補給     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 奨励金      |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 税の減免     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 利用者負担の軽減 |      |   |   |   |   | × |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 現物支給     |      |   | × |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 現金支給     |      |   | × |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 特別課税     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 負担金      |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 制裁課徴金    |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
| 情報提供      | 広報       | ×    |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    | ×  |
|           | 行政指導     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
| 物理的制御     |          |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
| サービスの供給   | 相談       |      |   |   |   |   |   |   | × |   |    |    |    |    |    | ×  |
|           | 助言       | ×    |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    |    |
|           | 学習機会の提供  | ×    | × |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    | ×  |
|           | 施設の供用貸出  | ×    |   |   |   |   |   |   |   |   | ×  | ×  | ×  |    |    |    |
|           | 公共基幹サービス |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    |    | ×  |
|           | イベント     |      |   | × |   |   |   |   | × |   |    |    |    |    |    | ×  |
| コミュニケーション | 要望       |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    |    |    | ×  |    |
|           | 協議調整     |      |   |   |   |   |   |   |   |   |    |    | ×  | ×  |    |    |
| サービスの供給形態 | 直営       | ×    | × | × | × | × | × | × | × | × |    |    |    |    |    |    |
|           | 委託       |      |   | × |   |   |   | × | × |   | ×  | ×  | ×  |    | ×  |    |
|           | 協働・協力    |      |   | × |   |   | × | × | × |   |    |    |    | ×  |    | ×  |

## V. おわりに

筆者は長年にわたって、総務省、市町村アカデミー（市町村職員中央研修所）、県・市等が主催する、行政職員を対象とした政策立案や政策評価の研修講師をつとめてきた。研修の冒頭では、『あなたは、自身が担当している事業が総合計画のどの施策を実現するための事業であるかを言

えますか』という質問を投げかけることが多い。だが、この問いかけに自信をもって「イエス」と即答できる職員は極めて少ない。

一方、公共政策学の教科書には、公共政策とは「公共的問題を解決するための、解決の方向性と具体的手段」（秋吉・伊藤・北山2015）と定義される。田村明（2000）も指摘するように、政策には達成すべき目的があり、その目的のために多くの手段を統合して組み合わせて使うのが政策である。ところが、行政現場ではそもそも事業が「公共的問題の解決手段」であるとの発想に乏しい。本研究によって、こうした現状を少しでも改善し、自治体政策の立案・評価に関する理論と実践の架橋を目指したい。

（さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部教授）

#### <謝辞>

筆者は、2017年9月9日、青山学院大学で開催された第40回日本計画行政学会のセッション「行政改革・公共経営」において座長を務めた。本研究は、その際に行われた筑波大学の井深廉氏・川島宏一氏の共同報告から多くの刺激と示唆を得ました。記して感謝の意を表します。

#### <付記>

本年度をもって本学地域政策学部の定年退職を迎えられる大河原眞美先生には、長年にわたり、ご指導、ご支援を賜りました。心よりお礼申し上げます。大河原先生の益々のご活躍とご健康を祈念申し上げます。

本稿は、高崎経済大学研究奨励費「わが国の都市自治体における公共政策を分析するための政策手段の体系的分類に関する研究」による成果の一部である。

#### <注>

- 1) 令和元年度の戸田市外部評価委員会では、戸田市第4次総合振興計画の90施策のうち、「生涯学習活動の促進」「高齢者の社会参加の促進」「市民相談機能の充実」「魅力ある公園づくり」「地域公共交通網の充実」「市内在住外国人への支援の充実」「民間活力の導入」「職員の育成による組織の活性化」の8施策について外部の視点から評価を実施した。このうち、「民間活力の導入」及び「職員の育成による組織の活性化」の2施策は他の6施策とは異なり政策分野横断的な性格を有するものであるため、本研究の分析対象から除外した。その結果、本研究では「民間活力の導入」及び「職員の育成による組織の活性化」を除く6施策に位置付けられた15事務事業を分析対象とした。
- 2) 佐々木（2000）によれば、政策手段を①権力的な手段、②経済的誘因の提供、③情報の提供、④物理的制御、⑤直接サービスの供給の5つに類型化している。一方、田村（2000）は自治体政策の実現手段として、①計画・ビジョンの作成、②市民共同利用のモノづくり、③金銭の支出、④人的サービスの提供、⑤法務による規制、⑥プロデュース、⑦デザイン、⑧イベント、⑨情報活用、⑩学習、⑪組織編成と人材育成、⑫財源確保、⑬システムづくりが挙げられるとしている。

#### <参考文献>

- Birkland, T. A. (2005). An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Hood, C. (1983). The tools of government. London, UK: Macmillan.
- Hood, C., & Margetts, H. Z. (2007). The tools of government in the digital age. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael (2011). Designing Public Policies: Principles and Instruments, London: Routledge.
- Levine, C.H., Peters, B.G. and Thompson, F.J. (1990). Public Administration: Challenges, Choices, Consequences. Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown Higher. Education.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9, 35-58.
- Nickerson, R.C., Varshney, U., Muntermann, J. (2013). A method for taxonomy development and its application in information systems. *European Journal of Information Systems* 22, 336-359
- Salamon, L. M. (Ed.) (2002). The tools of government: A guide to the new governance. New York, NY: Oxford University Press.
- 愛知学院大学経営学部・田尾雅夫研究室（2017）、科学研究費基盤研究(A)25245025『行政改革のインパクトとポストNPMへの展開に関する総合的研究』成果報告書
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2015）『公共政策学の基礎 [新版]』有斐閣
- 井深廉・川島宏一（2017）「日本における公共的データ活用の分類法に関する研究～Nickersonら（2013）のTaxonomy Developmentの手法を用いて」日本計画行政学会第40回全国大会報告資料

佐藤 徹

- 片岡寛光（1990）『国民と行政』早稲田大学出版部
- 行政管理庁（1984）『行政作用の本質と機能に関する調査研究報告書』
- 佐々木信夫（2000）『自治体の公共政策入門』ぎょうせい
- 総務省情報流通行政局地域通信振興課地方情報化推進室（2019）『地方公共団体におけるデータ活用ガイドブックVer. 2.0』
- 第32次地方制度調査会（2019）『2040年頃から逆算し顕在化する地方行政の諸課題とその対応方策についての中間報告』
- 田辺国昭（1993）「行政の変化を捉えるには―『社会環境の変動とガヴァメンタルシステムの動態的連関に関する調査研究』  
のための概念枠組み―」『季刊行政管理研究』No.63,pp.4-14
- 田村明（2000）『自治体学入門』岩波書店
- 山本清（2018）「EBPMの推進と必要な人材」『季刊 評価クォーターリー』第46号,p.1