

# 地方統計機構と統計の利活用

菊地 進 (立教大学)

# I 地方統計機構と統計の利活用<sup>※</sup>

立教大学経済学部 菊地 進

はじめに

- 1 地方統計に関する課題認識の推移
  - 2 「統計基本計画」における地方統計への言及
  - 3 地方公共団体の統計部局の現状
  - 4 地方統計をめぐる課題
  - 5 利活用と活性化の方向－むすびにかえて
- 補論 1 岐阜県長期構想の策定と統計の利活用  
補論 2 福井県の政策推進データシステム

## はじめに

1947年の統計法、1952年の統計関係調整法の制定により、戦後のわが国の統計行政の基本的枠組みが形作られた。統計調査については、国が企画立案し、実査を担う組織を地方公共団体内に設ける、いわゆる地方統計機構の制度も作られた。爾来、半世紀以上が経過し、多数の指定統計調査、承認統計調査、届出統計調査が実施され、これら基礎統計に基づき国民経済計算、産業連関表、景気動向指数など多くの加工統計も作成され、一時は国際的にも最も充実した統計国と評されるようになってきた。

しかし、高度成長の終焉とともにその制度的ほころびもまた目立つところとなり、1995年の統計審議会答申『統計行政の新中・長期構想について』では、統計行政改革の必要性が指摘されていた。その後、2000年代に入り、国の行財政改革、地方行財政改が進められるなか、統計行政についても様々な改革が進められるようになり、それを加速させるため、統計法自体の改正の必要性も唱えられるところとなった。

こうして2007年5月、実に60年ぶりに『統計法』が全部改正され、統計審議会に代わり内閣府のもとに統計委員会がおかれたのである。そして、国には統計行政の改革を計画的に進めていくことが義務付けられた。この計画原案の作成は統計委員会のもとで進められ、『統計法』が全面施行された2009年4月、「公的統計整備のための基本計画」（以下、「統計基本計画」とする）が閣議決定された。

「統計基本計画」では、公的統計整備のための課題と今後5年間に講ずべき具体的施策が定められている。2013年までの計画であるが、このなかで達成が最も厳しいとみられているのが地方統計機構の維持発展である。というのは、政府統計の実査は地方公共団体内に設けられている地方統計機構によって担われているが、その維持は国費のみで可能となっているわけではなく、地方公共団体の負

---

<sup>※</sup>文部科学省科学研究費補助金プロジェクト『地域経済活性化と統計の役割に関する研究』（基盤研究B、2006-2009年度、課題番号14330042、研究代表・菊地進立教大学教授）の成果の一部である。

担も少なからずある。それでも政府統計の実査を担っているのは、政策の実施と評価のために地方公共団体自身それを必要としているからであり、地方の統計情報の提供を自らの責務と考えているからである。

しかし、地方財政が厳しくなるなか、従来通りの形で統計業務を維持するというわけにいかなくなってきた。実際、地方公共団体における統計関係予算はこのところ毎年のように削減されてきており、都道府県等独自の統計関係事業は急速に縮小されてきている。その上、調査環境の悪化も進んでいる。

このように、統計基本計画が策定されたとはいえ、日本の統計はその土台のところで大きな困難を抱えているのが現状である。本章では、地方自治体の政策部門、統計関係部門への実地のヒアリングによる知見を踏まえ、地方統計と地方統計機構の維持発展のためにいま何が必要であるかについて考えることとしたい。

## 1 地方統計に関する課題認識の推移

地方統計と地方統計機構の今後を考えるに先立ち、統計審議会や各種検討委員会において地方統計の抱える課題についてどのような認識がなされてきたか、その主要点を振り返っておきたい。

### 『統計行政の新中・長期構想』(統計審議会答申、1995年3月)<sup>1</sup>

先にも述べたように、統計行政の改革の必要性とその方向を最初に示したのが1995年の統計審議会答申『統計行政の新中・長期構想』である。ここでは、国の配置する統計職員の削減、人事ローテーションの短期化による経験者の確保難、国庫負担の交付金化による兼務職員の増加(統計専任職員職の実質減)等により、地方統計機構は厳しい現状にあるとの認識を示している(第3章3の(1))。そして、地方統計機構充実のための対策の1つに「都道府県等の統計主管組織の活性化」を掲げ、その理由を次のように指摘している。今日問題になっている点がすでに指摘されている。

「都道府県等の統計主管組織は、国の統計調査の実査担当部局としての機能を果たす業務が中核となっていることもあって、地方において創意・工夫する余地が少ないという意識が生じがちであるが、統計従事職員が創意・工夫を発揮する分野を広げることによって、その職員の士気が高まり、統計組織が活性化する可能性が生まれる。組織の活性化を図る方策の一つは、地方における統計情報の発信者、統計の利用者としての機能を充実させていくことである。このため、自ら従事した統計調査の結果が都道府県等の施策を遂行する上で積極的に利用され、役立つものであることの認識を高めることが重要である。」

「さらに活性化対策の一つとして、都道府県等が独自に企画・実施する統計調査に関する統計主管課による支援、調整がある。この地方の統計調査は、統計主管課以外の行政担当部課で企画・実施されることが多いが、これに対して、統計主管課が統計の専門知識や情報に基づいて支援、調整を行うことは、効果的で効率的な統計調査の実施を推進し、何よりも報告者負担の軽減に寄与するも

---

<sup>1</sup> 総務省統計局統計基準部監修『統計行政の新中・長期構想』(財)全国統計協会連合会、1995年5月)所収。

のである。』<sup>2</sup>

このように、統計主管課の活性化を目指し、地方における調査結果公表の拡大及び早期化に関する支援、地方における独自集計に対する支援、地方で行う統計調査の企画及び調整に関する支援を国としては行う必要があることをこの答申では指摘した。のちに見るが、ここでの基本的考え方のいくつかは、「統計基本計画」においても踏襲されている。

### 『統計行政の新たな展開方向』(各府省統計主管部局長等会議の申し合わせ、2003年6月)<sup>3</sup>

2000年代に入ると行政構造改革が議論から具体化の段階に入り、新府省が設置されるとともに、統計審議会もまた法施行型の委員会へと性格が変えられ、統計制度の改革に関わるような議論ができなくなった。そのため、統計行政の改革に関わる議論は、各府省統計主管部局長会議において行われことになる。2002年から2003年にかけて行われた検討結果をまとめたものが『統計行政の新たな展開方向』である。

ここでは、地域経済に関する統計について、企業調査における本社一括方式導入への対処と、地域産業把握のための独自分類、独自集計への支援の必要性を唱える一方、地方統計機構の充実についても節を割いている(第3の7)。地方統計機構に関しては、統計専任職員の削減、都道府県等の統計主管課の事務負担の増加に懸念を表明し、統計職員配置定数の見直し、大規模調査の実施時期の調整、研修を通じた統計職員の資質の向上、分かりやすい調査手引の作成と職員訓練の必要性を訴えている<sup>4</sup>。

各府省統計主管部局長会議という国の行政組織の申し合わせであるため、統計審議会1995年答申のように、地方統計組織の活性化の在り方という点には踏み込むことができていない。

### 『政府統計の構造改革に向けて』(経済社会統計整備推進委員会報告、2005年6月)

統計行政の改革のスピードを一段と上げることを目的として、2004年11月、内閣府の下に経済社会統計整備推進委員会が設けられた。同委員会は、統計法改正を含めて既存統計の抜本的見直しが必要となっているとして、『政府統計の構造改革に向けて』と題する報告をまとめた。この中で、地方統計に関しては、「地方公共団体におけるこうした統計機構は、今後とも大規模な統計調査の円滑な実施の上で欠かせないものであるが、地方公共団体における厳しい行財政事情、統計調査内容の複雑・高度化、調査環境の変化等が相まって、現状において統計調査の実施が難しくなっている。したがって、地方の統計組織についても改革が必要である。」としている。

ただし、具体的取り組みという点では、「既存統計に係る要員の活用も視野に入れた組織体制の整備について検討を行う必要がある。」と述べるにとどまっている。(3の(2)のイ、p.21-22)

---

<sup>2</sup> 同上、p.53-55。

<sup>3</sup> 総務省統計局統計基準部監修『統計行政の新たな展開方向』(財全国統計協会連合会、2004年3月)所収。

<sup>4</sup> 同上、p.64-65。

## 『統計制度改革検討委員会報告』(2006年6月)

経済社会統計整備推進委員会報告を受け、統計法制度の抜本的な見直しについて検討することを目的として、2005年9月、統計制度改革検討委員会が設置された。同委員会は、法改正の下敷きとなる考え方について整理をした。地方統計機構に関するところでは、地方公共団体の責務と地方公共団体が行う統計調査の二つの面から言及している。

地方公共団体の責務については、「国との適切な役割分担を踏まえて、その地域の需要に応じた公的統計の作成・提供に当たるもの」としている(第2の4)。そして、特に期待されるのは次の点であるとした。「公的統計の整備に関して、地域における公的統計の作成主体としての地方公共団体は、国が全国的な規模で又は全国的な視点で作成する統計と適切に役割分担しながら、自らの政策決定や地域の事業者や住民のニーズに対応するために統計を作成・公表することが求められる。そのような統計は、各地方公共団体において、調査統計・業務統計・加工統計を問わず、現に多数作成されており、地域における情報基盤として重要な役割を果たしている。」<sup>5</sup>

このように、地域における情報基盤としての統計の作成と提供は地方公共団体の責務であるとした。そして、自らの政策決定における利用にも応えられなければならないとした。他方、国の機関が作成する統計を基幹統計と一般統計に分け、「地方公共団体の作成する統計」はそれらとは別建ての扱いにするとした<sup>6</sup>。これは、「地方の自主性及び自立性を尊重する観点」からであるという。すなわち、所管大臣に届け出て統計調査を実施することが予想される都道府県、政令市等においては、「地域の広がり、人口・財政規模、地方公共団体としての権能等に照らして、相当程度の規模で統計調査を行うことが想定」され、その取り組みの自主性及び自立性を尊重する必要があるというのである。しかし、地方公共団体の現状を考えると、独自の調査はますます困難になっている。地方の自主性及び自立性を尊重するというだけでは済まされない状況にあるのが現実である。

## 『統計法』(2007年改正、2009年4月1日全面施行)<sup>7</sup>

今回改正された『統計法』では条文がすべて書き換えられており、いわゆる全部改正となっている。そして、多くは「統計制度改革検討委員会報告」の内容に基づいて条文化されている。ただし、地方公共団体が作成する統計についてはその含意が条文上はほとんど読み取れないのが実態である。

基幹統計の定めが3つの条文、基幹統計調査が10の条文、一般統計調査が5つの条文を割いているのにたいし、地方公共団体又は独立行政法人等が行う統計調査の定めは2つの条文のみである。しかもそのうち一つは、届出義務と「基幹統計の実施に支障を及ぼすおそれがある場合は、・・・届出のあった統計調査の中止を求めることができる」(第24条)という制約条項に過ぎず、地方分権にふさわしい地方公共団体での統計作成をどのように育てるかの視点は、残念ながら見いだせない。

地方公共団体が作成する統計に関する統計法上の含意については、「統計制度改革検討委員会報告」に遡るしかない。しかし、これも市民が簡単に参照することはできなくなっている。

<sup>5</sup> 『統計制度改革検討委員会報告』(2006年6月)、p12。

<sup>6</sup> 別建てであるとはいえ、中立性、信頼性、比較可能性、秘密保護、透明性、適時性、効率性、統計への容易なアクセスという8つの原則を守ることは、国の機関の作成する統計と同じである。

<sup>7</sup> 改正された『統計法』については、総務省統計局のホームページ <http://www.stat.go.jp/index/> を参照のこと。

## 2 「統計基本計画」における地方統計機構・地方統計への言及

さて、それでは 2009 年に策定された「統計基本計画」ではどうか。そこで、地方統計機構・地方統計についてどのような言及がなされているかについてみてみたい。

『統計法』はその第 4 条において、「政府は、公的統計の整備に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、公的統計の整備に関する基本的な計画を定めなければならない」とし、そこで定めるものは、整備のための基本的な方針と講ずべき施策、推進に必要な事項であるとした。これは閣議決定を要するものであり、統計をめぐる社会経済情勢の変化を勘案し、おおむね 5 年ごとに変更するものとした。そして、計画を策定する際、総務大臣は内閣府に設置する統計委員会の意見を聞かなければならないとした。以上の点を法律の条文に落とし込んだのである。

政府は、『統計法』が施行された 2007 年 10 月に統計委員会を設置し、翌 2008 年 1 月、総務大臣は同委員に「公的統計の整備に関する基本的な計画」の策定を求める諮問を行った。これを受け、統計委員会は基本計画部会と 4 つのワーキンググループを設置し、1 年近い検討を経た後、同年 12 月、「公的統計の整備に関する基本的な計画」と題する答申を総務大臣に行った。そして、2009 年 3 月にこれが閣議決定され、2009 年 4 月から 5 年間の計画が定められた。

策定された「統計基本計画」では、公的統計の直面する現状についていくつかの課題認識を示している。第 1 に、行政において「証拠に基づく政策立案」(evidence-based policy) への要請が高まっている、第 2 に、経済・社会環境の変化に伴い、公的統計の作成・提供のニーズも変化し、多様化してきている、第 3 に、調査環境の悪化が進んでいる、第 4 に、情報通信技術の発展に伴い統計利用ニーズが多様化してきている、第 5 に、公的統計作成・提供のための予算、人員(統計リソース)減少してきている(第 1 の 2、p.4)、以上 5 点である。

これらの課題は、地方公共団体においても同じで、特に、第 1 と第 5 については、国以上に重くのしかかってきているのが現実である。「統計基本計画」では、地方統計は「実査体制(統計専任職員)の機能維持、国と地方の連携」(第 3 の 2 の(2)、p.27-29)の項で取り上げられている。表題は実査体制の機能維持であるが、内容はもう少し踏み込んでいる。

すなわち、そこでは、地方の実査体制の現状として、「地方公共団体の統計部局は、・・・大規模調査を一括して担当し、統計の真実性と統一性を確保するとともに、地方独自の活用を図るなど、わが国統計調査の基盤を確立する上で重要な役割を果たしている」(p.27)ととらえる一方、「公的統計の多くは、・・・地方公共団体においても幅広く活用されるものであり、その整備に当たっては国の視点だけでなく地域の視点に配慮することも必要である。地方公共団体では、公的統計を自ら利用するとともに、住民に対する情報提供の機能も有しており、統計の広範な普及に当たっては、このような点を踏まえつつ国と地方の協力を一層深めることが必要である」(p.28)としている。

まさに、地方公共団体の統計部局は、わが国統計調査の基盤を確立する上で重要な役割を果たすばかりでなく、地域の情報基盤としての統計の確率を果たす上でも重要な役割を果たすべきであるということである。

そのように考えると、実査体制の現状・課題は何か。この点について「統計基本計画」では次の 4 点を指摘している。

- i) 都道府県の統計主管部局の職員(統計専任職員)や市町村の統計関係職員については、地方行政改革の中での大幅な削減が進められている。

ii) 実査を担当する現場では、統計調査業務と他業務の兼務が普通で、大規模周期調査の実施時期によっては要員の確保が困難となり、業務量の平準化が必要である。

iii) 統計専任職員の平均年齢と交付金の基準単価とのかい離が生じ、当道府県の負担が増えるとともに、交付対象外となる再任用短時間勤務職員の配置が増加しつつある。

iv) 高齢化と調査環境の悪化により、統計調査員が不足し、確保が困難になっている。

このように、地方公共団体の統計部局に与えられた意義役割を考えると、現場が大変深刻な状況にあることは「統計基本計画」でも認識されていることが分かる。

では、これを乗り越えるための具体的計画は何か。この点について、「統計基本計画」では、別表において「今後 5 年間に講ずべき具体的施策」(平成 21 年度から実施)として、次の 8 点を掲げている(p.57-58)。そこでは国の担当部署も明記されている。

- ・地方公共団体を經由する必要がある調査員を必要とする調査の範囲を精査し、必要な見直しを実施する。(各府省)
- ・地方統計機構の業務量を極力平準化するよう調整に努める。(総務省)
- ・地方のニーズも踏まえ、地方表章の充実の計画的に推進するとともに、上乘せ調査(客体数、調査事項)を地方公共団体が実施できるよう支援する。(各府省)
- ・地方統計機構の機能をより充実させる観点から、・・・専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しについて検討する。平成 22 年度までに結論を得る。(総務省)
- ・各府省と協力して、地方公共団体の政策部門や人事・財政部門等に対し、所管する統計調査の具体的な利活用方策、統計の有用性等を周知することにより、地方統計機構が必要な人材を確保できるよう支援する。(総務省)
- ・統計調査員職務を精査して、現在の統計調査環境に対応した統計調査員の役割を定めるとともに、それに応じた処遇改善等を早急に検討し、実施するよう努める。(総務省)
- ・統計調査員の役割や社会的重要性について、継続的に調査客体等にたいする周知を推進する。(総務省、関係府省)
- ・地方支分局等を通じて育成・確保している統計調査員の情報を地方公共団体にも提供する仕組みを構築する。(各府省)

いずれも大事な点であるが、特に注目したいのは上記のアンダーラインを引いた 2 点である。一つは交付金の基準単価の見直し、調査員の処遇改善という予算措置を伴う施策である。地方公共団体より強く要望されてきていながら実現されてこなかった点であるが、「統計基本計画」の施策として閣議決定されたことにより、どれだけ進展が見られるかに注目しなければならない<sup>8</sup>。

もう一つは、地方公共団体の政策部門や人事・財政部門が統計利活用と人材確保の必要性を理

---

<sup>8</sup> 2009 年 10 月に、新政権のもとで、2010 年度予算についての事業仕分けが行われた。この中で、国勢調査についても俎上に上り、予算の 10～15%程度の縮減というワーキンググループの評価が下された。これはあくまでも事業仕分けの評価であり、予算の決定ではないが、「国勢調査の成果が目に見えない。調査をすることが目的となっていて、本来、何のために実施するか不明」といった評価コメントも付され(行政刷新会議、第 1 WG 評価コメント、事業番号 1-34 国勢調査の実施)、その意義と予算の必要性を精査するというよりは、統計についても予算削減すべきという国民感情を煽るための議論というものもみられた。このことを考えると、これらの施策の実現可能性については厳しい見通しを持たざるを得ない。

解できるようにするという点である。この施策の担当は総務省となっている。地方公共団体の事業担当部局の多くは、対応する国の機関とのつながりが強く、総務省統計局が地方公共団体の政策部門や人事・財政部門等に対して統計の有用性を周知するよう働きかけるというのは異例であるが<sup>9</sup>、ここで目指されている施策が実現されるかどうか、地方公共団体の統計部局が活性化し、地域の情報基盤としての統計を確立することができるかどうかの重要な鍵を握っていると考えられる。なぜそうであるのか、次にこの点を、地方公共団体の政策部門、統計関係部門の現状を踏まえながら考えてみることにしたい。

### 3 地方公共団体の統計部局の現状

#### (1) 財政削減、人員削減

統計審議会の 1995 年答申と同じ年、『地方分権推進法』が施行され、地方分権改革に向けた準備が開始される。それが実行段階に移されるのは、国の機構改革と同じ 2000 年からであった。この年、機関委任事務が廃止され、国の委託によって行う地方公共団体の事務は法定受託事務とされた。また、翌 2001 年には地方分権推進委員会の最終報告が出され、地方分権改革から引き続き地方行財政改革へと向かうべきことが提言された。

これを受け、2002 年に小泉内閣の下で三位一体改革(税と補助金と交付金)の推進が決定され、政府と地方関係機関との協議が続けられることになる。この協議は 2004 年まで 7 回ほど続けられ、その結果行き着いたのが 2004 年 11 月の「三位一体改革の基本的枠組みに関する政府・与党合意」であった。ポイントは、4.7 兆円の国庫補助負担金の削減、5.1 兆円の地方交付税交付金の削減、3 兆円の所得税から個人住民税への移譲である。税原移譲の額よりも国庫補助負担金の削減額、地方交付税交付金の削減額の方が大きく、明らかに、地方公共団体にとっては不満の残るところであった。しかし、国からはさらにたたみかけるように地方行政改革の推進に関する「集中改革プラン」の策定が求められ、地方公共団体は応じていかざるをえなくなるのである。

国は、この「集中改革プラン」の内容を方向づけるため、「地方公共団体における行政改革のさらなる推進のための指針」(総務省、2006 年 7 月)をまとめ、地方公共団体における総人件費改革と公共サービス改革の推進を求めた<sup>10</sup>。

総人件費改革においては、①地方公務員の職員数の 5.7%削減(5 年間)、②地方公務員の給与への地域民間給与の反映、③第 3 セクター等の職員数、給与などの情報公開、補助金、委託金の抑制を求めた。また、公共サービス改革では、計画策定(Plan)→実施(Do)→検証(Check)→見直し(Action)のサイクルに基づく不断の事務・事業再編・整理、廃止・統合を求めた。

こうして、ほとんどの地方公共団体が総人件費改革、公共サービス改革を含む「集中改革プラン」に取り組むこととなったのである。総務省では、2009 年 10 月に『地方行革の取り組み状況』を発表し、2005 年度から 2008 年度までの地方行革の取り組み状況についての報告を行っている。これによると、都道府県、指定都市、市町村における集中改革プランの作成・公表割合は 100%となっている。

<sup>9</sup>少なくとも、統計審議会や検討委員会の答申においてそうした表現が取られることはこれまでなかった。

<sup>10</sup> 同指針では、この他に地方公会計改革、情報開示の徹底・住民監視(ガバナンスの強化)、総務省による助言とフォローアップの強化を掲げている。



また、地方公務員の定員数では、2005年度から2008年度にかけて削減が進められ、都道府県では3.0%減(教育・警察を除くと8.5%減)、指定都市では7.3%減、市町村では6.4%減となっている。トータルでは3年間で4.7%減である。さらに、歳出について言えば、国の一般歳出が1998年度から2008年度までの10年間で2.8%増となっているのに対し、地方公共団体の一般歳出は7.6%減となっている。こうして、地方分権とはいいながら、公的支出の削減は地方に大きくしわ寄せされてきているのが実態である。そして、のちに見るが、こうした地方財政改革は地方統計行政にも大きな影響を及ぼすことになる。

## (2)PDCA サイクルに基づく行財政運営

2006年の「地方公共団体における行政改革のさらなる推進のための指針」ではPDCAサイクルに基づく不断の事務・事業再編・整理を求めたが、その推進に際しての考え方は、1997年の「行政改革審議会答申」に含まれていた政策評価の導入にあった。同答申での提言以来、いくつかの地方公共団体では事務事業を中心に試験的に評価制度の導入が試みられてきた。新公共経営理論(New Public Management)に基づく実験的導入であったといってもよい。

その後、国の機関において「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2000年7月)が定められ、2001年6月には『行政機関が行う政策の評価に関する法律』(政策評価法)が制定された。そして、これを機に地方公共団体においても、事業評価、事務事業評価の取組みが急速に広がっていくようになる。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」においては、政策評価の目的、枠組みおよび実施に当たっての基本的考え方が次のように謳われている。

### 第1 政策評価の目的及び基本的枠組み

1目的 行政の説明責任の徹底、効率的で質の高い行政の実現、成果重視の行政への転換

#### 2政策評価の基本的枠組み

(1)「政策評価」の概念 「企画立案(plan)」、「実施(do)」、「評価(see)」を主要な要素

#### (2)評価の対象範囲

「政策(狭義)」:特定の課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動

「施策」:「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動

「事務事業」:「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段

### 第2 政策評価の実施に当たっての基本的な考え方

1 評価の時点 「事前の評価」、「事後の評価」、「途中の評価」

2 評価の観点 「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」、「優先性」

#### 3 評価の方式及び実施の考え方

(1)事業評価 ニーズや上位の目的に照らしての妥当性、行政が担う必要があるか。

(2)実績評価 達成すべき目標を設定し、実績を測定し、達成度を評価。その情報を提供。

(a)主要な施策等に関し、国民に対して「いつまでに何についてどのようなことを実現するのか」を分かりやすく示す成果(アウトカム)に着目した目標(「基本目標」)を設定する。達成期間は5年程度。

可能な限り具体的な指標・数値による定量的な評価を行う。困難である場合は、客観性の確保に留

意し、定性的な指標を用いる。

- (b) 目標については、定期的・継続的に実績を測定し、必要に応じて、随時、関係する施策等の改善・見直し又は目標自体の見直しを行う。
- (c) 目標期間が終了した時点で、目標がどの程度達成されたかについて評価し、必要に応じて、施策等や次の目標期間の目標設定の在り方について見直しを行う。
- (d) 目標の設定、実績の測定、目標期間終了時の評価については、それぞれの段階でその結果等を公表する。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、「基本目標ならびに達成目標のイメージ例」まで示されており、当初取り組んでこなかった地方公共団体でもこれに沿って、事務事業評価シートを作成し、事務事業評価の実施と公表が行われてくるようになる。まずは事務事業評価からはじまり、次いで計画の策定と政策・施策評価へと展開していった。地方自治法第2条に、「その事務処理を行うに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。」とあることから、多くの地方公共団体は古くは1960年代から将来計画を策定してきた。ただし、2000年代の初めまでは網羅的総花的な計画であり、到達度の点検がなされるわけではなく、一種の将来ビジョンを示すものに過ぎなかった。

しかし、2000年代半ばに入るところより、重点課題への資源投入を可能とするよう、計画においても「選択と集中」の視点が重視されるようになり、政策の体系化とその点検評価が実施されるようになる。すなわち、目指す姿(理念)の策定⇒基本方針⇒政策⇒施策⇒基本事業⇒事務事業というように政策・施策・事務事業の体系化がなされ、10年程度の長期計画、5年程度の中期計画(実施計画)、予算を伴う単年度の計画が策定され、事務事業評価に加え、政策評価、施策評価、さらには外部評価も実施されるようになる。そして、そうした評価体系が出来上がると、庁内全体で毎年数千枚の評価シートを作成することが必要となってくるのである。

しかし、さすがにここまで来ると地方公共団体職員にとっても負担感が大きくなり、しかもそうした中で、三位一体改革後の補助金、交付金の削減と「集中改革プラン」による地方行財政改革が進んできたわけであるから、膨大なシートを使った評価制度自体に対する地方公共団体職員のモチベーションは下がってこざるをえないことになる。ヒアリングを通じた感触であるが、地方公共団体の事業評価制度については、2008年ごろより間違いなく転機を迎えるところとなってきている<sup>11</sup>。また、総合計画については簡略化が進み、計画策定に際してのシンクタンク、コンサルタントへの委託予算がなくなってきたことから、地方公共団体職員が自前で策定しなければならなくなってきた。調査も簡単には外部委託が出来なくなってきた。

ということは逆にいえば、地方公共団体職員の政策形成力がこれまでと比較にならないくらい強く求められるようになってきているということである。また、調査についても自ら実施するだけの能力を持たなければならなくなってきた。すなわち、一定の統計力が必要とされてきているのである。それが地方公共団体の現場においてどのように自覚され、どのように位置づけられているか、これが今後

---

<sup>11</sup>地方公共団体の評価制度については三菱総研の田淵雪子氏が系統的に調査を行ってきているが、2008年より転機を迎え新たな道が模索されてきていることについては、我々と同様の見解に達している。

の地方公共団体ならびに地方統計機構の発展方向を考えていくうえで重要なポイントとなってきている。では、地方統計ならびに地方統計活動の状況はどうか、統計がどのように政策に活かされているか、地方公共団体の現場の状況を見てみることにしたい。

### (3) 統計主管課業務の到達点

地方公共団体における統計セクションについていうと、都道府県では統計主管課が設けられ、国の統計調査の実査を担うとともに地方公共団体独自の統計活動を行っている。政令市など大規模市においても独自の統計セクションが設けられ、実査と単独事業の両方が行われている。その他規模の小さい市町村では、統計係という形で他業務と兼務の体制で統計関係業務が行われている<sup>12</sup>。

ここでは、統計業務が最も整備されている都道府県の統計主管課について見てみたい。国より交付金を受けているため、国の統計調査の実査業務は最優先課題となる。この交付金は都道府県ごとに統計職員定数が定められ、基準単価にその人数を掛けた形で金額が決まってくる。統計職員定数については1960年代以降漸減してきていたが、三位一体改革後の「集中改革プラン」の過程で一層の削減が進められてきている。

都道府県統計主管課の事務概要のうち、国の統計の実査に関わる部分はおおよそ次の通りである。このグループ分けは都道府県によって様々である。

#### ・企画・調整グループ

統計調査員確保対策事業、地方統計職員訓練事業、予算・決算監査、連絡調整

#### ・人口・労働力統計グループ

住宅・土地基本調査、漁業センサス、労働力調査、毎月勤労統計調査、国勢調査、就業構造基本調査、社会生活基本調査、農林業センサス等

#### ・経済統計グループ

経済センサス、個人企業経済調査、小売物価調査、家計調査、商業動態統計調査、特定サービス産業実態調査、工業統計調査、生産動態統計調査、商業統計調査、全国物価統計調査等  
以上が国の統計事業としての内容であり、事業経費は受託統計予算として国から交付される。統計主管課の年間予算の8割近くが国の事業経費となっている。

では、予算としては限られているが、単独統計事業としてどのようなものがあるだろうか。これは、大きく、独自調査・上乘せ調査、加工統計の作成、統計情報普及の三つに分けられる。

#### <独自調査・上乘せ調査>

人口移動調査・県の推計人口作成のため

県法人企業統計調査・県民経済計算作成の基礎資料とするための補完調査

県生産動態統計調査・県の鉱工業生産指数作成の基礎資料とするための補完調査

小売物価調査・県の小売物価指数作成のため 等々

#### <加工統計の作成>

県民経済計算の作成、市町村民経済計算の作成、産業連関表の作成

---

<sup>12</sup>統計係は選挙実務を兼務することが多く、大規模調査と選挙が重なる 때가最も過酷な状況になると言われている。

県の人口推計、鉱工業指数の作成、小売物価指数作成

景気動向指数の作成、景気動向資料の作成

地域経済に関する調査分析、月例経済報告 等々

<統計情報の普及>

社会・人口統計体系整備・国への資料提供と県内資料の作成、独自ランキング情報

統計・経済情報のデータベース化と情報提供、WEB 提供

統計資料室の管理及び統計データの管理、提供

広報・啓発、統計表彰、統計協会・全国統計大会 等々

おおよそ以上の業務が都道府県の統計主管課において行われるようになってきている。現段階での到達点と見てよいであろう。ただし、足並みが揃う形で、それらすべてが各地で行われているということではない。特に三位一体改革後、さまざまな予算削減が行われ、業務においても目に見えた変化が進んできている。一つは印刷物を廃止し、出来るだけ WEB による統計情報提供で済ませるという方向である。この面での予算削減が年々進んでいる。もう一つは、独自調査の廃止である。鉱工業生産指数や県民経済計算作成のための補完調査(上乘せ調査)はもとより、独自の小売物価指数作成のための小売物価調査する廃止に踏み切るところが増えてきている。更には、最後の砦とも思われた人口移動調査についても、被調査者に移動理由等で回答を求める独自調査を廃止し、市町村からの住民台帳の報告とりまとめに限定されてくるようになってきている。統計主管課による独自調査がめっきり減ってきたというのが、「集中改革プラン」後の状況である。これは事業主管課においてもそうである。

#### (4) 統計主管課の抱える困難点

都道府県の統計主管課は、すでに見たような一定の困難点を抱えていることから、毎年要望書をまとめ国の機関と協議を行っている。協議をするわけであるから、地方の側もまとまっていなければならない。地域ブロックごとの連絡協議会を経て、都道府県統計連絡協議会で要望をまとめ、国へ提出している。そして年 1 回、国と地方の間で協議が行われ、各省からの回答が『会報』としてまとめられている。国の統計は統計局のみでなく各省庁が作成するものもあることから、この協議には総務省のみでなく、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省からも担当者が参加している。

論点は多岐にわたるが、2007 年度の要望事項で見ると、注目されるのは次の点である。第 1 に、「統計調査の実査を取り巻く環境が年々悪化する中、様々な調査手法を模索していることも加わり、都道府県の統計専任職員の負担が非常に重くなっている。こうした状況の下で、統計専任職員定数の削減が進められている。ついては、都道府県の統計専任職員の定数は、今後も地方の実情を十分に踏まえた配置にすること」を求めるとしている。この点について、国からの回答は、「統計専任職員の定数については、国家公務員の定員削減計画を踏まえつつ、地方の業務量、実情等も考慮して検討したい」とするにとどまっている。

第 2 に、「都道府県統計専任職員費については、都道府県統計専任職員の年齢構成及び給与支給実態に合わせて引き上げること」を要望するとしている。この点については、「昨今の厳しい財政事情の中、公務員の総人件費の抑制についても議論されているところであり、このような状況を勘案しつ

つ、従事業務内容・給与実態を踏まえ、積算基準の見直しについて検討していきたい」と答えている。各省庁からの回答としてはここまでの限界であろう。この点については、「統計基本計画」で、地方統計機構の機能をより充実させる観点から、専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しについて検討するとの項目が設けられた。この実施がどのように進むかに、注目しなければならないであろう。

そして、第3に、「統計調査結果の地方還元の拡充」を要望するとし、「都道府県、市町村において、地域における景気対策や雇用対策を進める上でその基礎資料となる労働力調査、家計調査、個人企業経営調査、商業動態統計調査、サービス産業動向調査等の統計調査について、各都道府県別の集計を可能とするなど、地方統計調査結果の地方還元を引き続き推進すること」と述べている。この点については、「地域別表彰を可能とするには、地域別表彰を全国ベースから都道府県ベースにする必要があり、その結果、膨大なサンプル数を調査する必要が生じる」ため現状では困難であると回答している。しかし、地方公共団体による独自調査が一層困難になっている状況下では、「行政のための統計利用」として標本調査に基づく小地域推計を可能とするような道が検討されてしかるべきであろう。

ところで、第1の要望にある都道府県統計専任職員配置定数であるが、1947年の5,030人をスタートに毎年削減されてきているが、1990年代までは毎年20～30人の削減であった。それが、2006年には一気に73人、「集中改革プラン」の進行期には毎年43人と倍近い削減数に跳ね上がってきているのである。国の統計調査の数が減っているということではないから、統計主管課としての業務においては県単独事業部分の縮減へと向かわざるをえないことになる。

こうした中で心配されるのは、統計を扱う力の後退である。ぎりぎりの人員で実査と県単独事業を担わねばならないだけでなく、人事異動が極めて速くなっており、統計を扱う力を養成する余裕がなくなってきた。3年での異動が普通になっており、現場では1年目「見習い」、2年目「中核」、3年目「ベテラン」といわれることすらある。こうした状況では、マニュアルと首っ引きになり任期中を何とか乗り切ればよいとする機運すら生まれかねないことになる。そして、統計関係部署はあまり異動で行きたくない部署と捉えられるようになれば、統計主管課における実査機能、利活用力の急速な低下が避け難いことになる。まさに、意欲と力の低下という負のスパイラルに陥りかねない。

地方統計は今そうした岐路に立っていると見なければならぬであろう。地方公共団体の統計主管課が行き詰まりを見せれば、日本の統計がその土台において崩壊を起こしかねないことになる。そうならないよう、国、地方、統計研究者が協力すべき時期に来ているように思われる。

## 4 地方統計の利活用と活性化の課題

### (1) 統計と統計主管課の位置づけ

統計法が改正され、「行政のための統計」から「社会の情報基盤としての統計」へと統計の位置づけが変わったからといって、行政のための統計利用が軽視されてよいということにはならない。否、それは一層重視されなければならない。この点はとりわけ地方行政についていえることである。なぜなら、地方行政は市民生活と直接触れ合うものであり、行政サービスの性格上、地方行政での利用は市民利用、社会利用の中核に位置するといっても過言ではないからである。

そのように考えると、行政における統計の役割について改めて広い視点から考えてみる必要がある。

高度経済成長が終焉し、バブル崩壊後の長期不況から抜け出せないまま、少子高齢化社会へと進み、行政サービスについても資源の制約から見直しを迫られてきている。「選択と集中」を合言葉に進められてきた目標（目指す姿）－政策－施策－事業という政策体系作りは、そうした行政サービスの見直しの中で展開されてきた。行き過ぎた事業評価制度の導入はかえって非効率となるが、事実根拠に基づく政策形成とその実施は今後も発展させていなければならない。その事実根拠の一つに統計と独自調査の結果がある。

これが活きるためには統計を政策形成に活かすという視点が必要であり、その作成と提供を担う統計主管課についても政策形成に寄与する機構としての位置づけが必要である。早い時期にそうした方向へ切り替えたことで知られているのが東京都三鷹市の統計係である。三鷹市は、統計を政策の企画・立案に活かすため、統計係を企画部企画経営室に置いた。そして、政策の策定に活かすとともに、コミュニティ行政の実現に向け、市のかかえる課題や論点を、統計データを用いて市民と共有する努力なども行われてきている<sup>13</sup>。これは、三鷹市の職員が積極的に市まちに入り、地域コミュニティでの会合に参加する伝統が結実したものとみてよい。そして、ここには市長が統計や調査を重視するスタンスを取っていたことが大きく影響している。

2005年に島根県でも同様の方向を取ることとなった。同県では政策企画局に統計課を置き、時々経済動向分析についても統計課が担うようになった<sup>14</sup>。景気動向指数については統計課が作成するというケースもあるが、経済動向分析については、産業労働部が行うかあるいは庁内では行わないかのいずれかである。県の統計課がそれを担うというのは大変珍しいことであるが、現在でも継続されている。島根県では経済動向を捉える上で必要な各種データについても各機関から集め、統計課の責任において発表している。担当職員によれば日銀支店や地域シンクタンクなどから質問が入り、かなり緊張するとのことであるが、データを扱う力、分析力をつける上で非常に重要な取り組みである。

このように統計課を政策統計課と位置付け、政策形成とその点検評価へ役役立てる動きは2000年代半ばより進行してきた。京都府調査統計課がそのような方向への切り替えを検討したのは2007年であったが、この時には、都道府県での統計課設置部門は、政策企画部門が29、総務管理部門が11、その他（県民部等）が7であった。統計法の改正を契機に、京都府調査統計課では、2007年度までの7係を5担当とし、特に情報分析担当を設けるなど再編を行っている。

そして、2008年6月の京都府定例議会<sup>15</sup>では、「我が国が人口減少に転じ、投資余力も減退していく中で、適切な資源配分を行うことが一層重要になっている。府においても、社会経済動向を的確に把握し、統計データに基づく計画策定や施策、事業の立案が従来以上に求められている。そこで、政策企画との一体性のため、統計調査に加えてデータ分析も行う調査統計課を政策企画部に設置した（総務部から移管）」と説明し、「府民、市町村への統計情報の提供に加え、統計データの分析等

<sup>13</sup> 市の統計係ではあるが、基本統計データ集である『三鷹市統計データ集（平成17年度）』のほか、「統計ニュース」、「みたか統計情報ニュース」、「統計ランキングでみる三鷹市」、「三鷹を考える論点データ集」を発行し、統計情報を積極的に市民に持ち込もうとする姿勢が明確である。

<sup>14</sup> 島根県については、2005年に策定された「島根県総合計画」に際し、「“優先施策”の選定」、「活動評価シート」などにより統計や調査資料の利用が活発に行われた。そうした計画策定における統計活用の姿勢については、時事通信『地方行政』2005年17、21、24、28日号にまとめられている。

<sup>15</sup> 2008年6月の京都府議会説明資料より。

により府の政策企画に積極的に寄与することとし、当面、府の新たなビジョン検討への参画、重要テーマに関するデータ分析、アクションプラン検討へのデータ提供などを進める」とした。

地方公共団体の統計主管課にいま求められているのはこうした方向への切り替えであろう。ただし、統計主管課のみがそうした位置づけを自覚しているだけでは、「政策統計課」にはなりえない。統計に対する全庁的位置づけがどうであるかが問われることとなる。統計法の全部改正を機にこうした点での再整理も始まってきている。例えば、和歌山県では、2007年10月に、企画部計画局統計課が「統計データのデータベース化・共有化・オープン化のための取り扱い指針」を策定した。そして、統計データの定義、統計データの取り扱い原則、統計整備・管理体制、管理する統計データの保存、管理する統計データの公表、庁内共有データベースのあり方について整理し、庁内での共有を図ることを試みている。そして、指針の目的について次のように説明している。

「本格的な地方分権の時代を迎え、地方独自の政策的意志決定と行政の成果の公表・評価が重要になっています。統計データは、そのための基本となる国民・県民共有の財産であり、また行政の基盤をなすものとなります。しかしながら、これまでの統計データについては、個々の目的に沿ってバラバラに作成され、公表されてきた状態となっています。そのため、データの収集に時間がかかる、また各種データの複合的な分析が出来ない等の非効率が発生している現状となっていました。そのため、そうした弊害を出来るだけ少なくするため、情報技術の進歩に併せ、統計データの共有化・オープン化を円滑に進めることを目的に、組織的な整備を実施していくものです。」<sup>16</sup>

こうした目的の下、WEB ページである「和歌山情報館」を利用したオープン化された統計情報の共有と、庁内システムである“INTRA-Wakayama”による庁内統計・業務データの共有のシステム作りに着手することを宣言している。どの地方公共団体においてもそうした整備が求められてきていることができる。

## (2) 庁内統計利活用体制の確立

今後目指されるべき統計主管課の位置付けならびに統計データ全庁的共有の方向については上にみたとおりである。しかし、そうした位置づけの統計主管課に配属となったとしても、その後の異動が速く、必ずしも“統計力”が身につくとは限らない。また、政策統計課という位置づけがなされても定着までに時間がかかる可能性もある。そのため、統計の利活用については、もう少し広く庁内全体に目を向ける視点から考えてみる必要がある。

三鷹市の例でみたように、管轄地域の抱える課題については市民・県民とのデータに基づく共有が大事である。その意味では、どのような部局、どのような事業主管課であっても何らかの統計データの利用ないし活用が必要となってくる。そうであれば、その水準を全体としてあげるとい方向が目指されてよい。その意味で地方公共団体の職員全員統計力の時代に入ったといつてよい。

しかし、一気にそれが達成されるということではなく、まずは、統計の利活用が最も活発化する際の力を伸ばし、定着を試みるのが大事である。先に事務事業評価が見直し期に入ったと述べたが、データに基づく計画策定、政策形成までもが不要になるということではない。むしろ、シンクタンク頼みにせず、地方公共団体職員自身が自らの頭で考える計画策定が一層大事になってきている。庁内の多く

<sup>16</sup>和歌山県企画部計画局統計課「統計データのデータベース化・共有化・オープン化のための取り扱い指針」

の計画は個別の事業主管課が策定するものであり、企画部等の政策調整セクションがその全体調整を行う。そして、こうした政策立案の時に統計の利用が意識的に全体として進められることになる。

地方公共団体において統計が最も活発に利用されるのは長期計画策定時である。計画策定においては、人口動向の分析と産業構造の分析が出発点となる。10年にわたる長期計画の策定であれば、1～2年前から企画政策部門に担当が設けられ、各部署からチームメンバーを集めたプロジェクト型のチーム編成がなされることが多い。この点で、いくつかの地方公共団体で興味深い取り組み例が見られる。簡単に見ておきたい。

・『宮城の将来ビジョン』(2007年3月策定)

庁内若手中堅職員 75 人によるワーキンググループを設置し、宮城県における現状や課題について調査・検討を実施した。

・『滋賀県基本構想』(2007年12月策定)

庁内検討ワーキンググループ(「しが 2030年の姿」検討ワーキンググループ)を設置し、2030年の滋賀を構想する。メンバーはおおむね 35歳未満の部局を超えた若手職員で構成された。

・『岐阜県長期構想』(2009年3月策定)

各課で政策に関わる 30代の職員が 26人集まりワーキンググループをスタートさせ、最終的に 40名規模の将来構想研究会となり、庁内認知もえた。

これらの県では、将来の姿を構想することと職員を育てることを兼ね、若手職員を加えながらチーム編成をしていることが特徴的である。

上記の『宮城の将来ビジョン』では副題に「富県共創!活力とやすらぎの邦づくり」とつけられており、県内総生産額を 10兆円以上にするという目標が掲げられ、経済活性化策が重視されることとなった。そのため、工業統計調査をはじめとする公的統計を用いて付加価値分析を行うなど県内産業の強み・弱みの分析を庁内の職員の手で行った。その担当者は、統計主管課に配属された経験があり、実査や県民経済計算の策定に関わり、統計の癖を知ったことが大変役立ったと述懐している。このように、統計主管課への配属経験が後にプラスに活きることが望まれる。

長期計画策定時の統計利用、若手職員の活用という点では、岐阜県のケースが興味深い。岐阜県では、2003年に策定された『県民協働宣言』(2004年度～2008年度)が終了することから、2007年4月より、2009年度以降の長期構想を策定するための検討に入った。長期計画の場合、コンサルタントに依頼しながら審議会をつくって策定する県も少なくなかったが、岐阜県では職員自身が奔走し、自ら統計データを使って分析し、統計データを用いて県民と課題意識を共有する取り組みが行われ、史上まれに見る熱気あふれる策定プロセスが現出された。

長期計画策定の基礎であり出発点となるのは人口の将来見通しである。これについては統計主管課の下に研究会を組織し、独自の分析を行った。岐阜県ではこの結果に基づき、長期構想の検討を始めたのである。長期構想の検討グループには、統計主管課のメンバーも加わり、県の抱える課題を、データを用いて分析し、説明することが試みられた。まさに政策形成と統計という点で興味深い事例であり、本稿補論 1 おいてより詳細に紹介することにしたい。

さて、地方公共団体内での統計利活用という点でもう一つ見逃せない点がある。それは、計画策定後どうなるかという点である。計画策定に当たって、個別計画は各事業主管課において作成が進められるが、選択と集中を含めたその全体調整は企画部門の計画担当部署が行うことになる。10年計画



のような場合、多くは 2 年位かけて作成が進められるが、策定された計画が議会を通り、いざ実施段階になると、策定に当たった企画部門の職員は異動になることが多い。数名残っても、まもなく異動してしまうのが実態である。

計画の策定後は、それを単年度計画に落とし込むことを含めた進行管理が必要となってくるが、計画策定に関わった職員が引き続き関与するというというのはむしろまれである。さてそうするとどうなるか。計画の内容については、長期計画―実施計画―単年度計画という形で成文化され、一部は議決が行われ計画文章として引き継がれることになる。問題は、そうした計画を策定するにあたって、地域の統計データをさまざまな角度から分析し、時には独自調査を行って試行錯誤を重ねて策定していった考え方とその時のデータの分析の方法である。ここが十分引き継げないまま、進行管理が進められていくことが多い。

長期計画策定時に最も統計データの利活用が活発になるが、それを過ぎるとあっという間に下火になり、さてデータの利用はどうであったかと問われると、あまり思い出せないというケースが少なくなる。事実、統計をどのように利用したかという問いにたいしては、そもそもそうした視角から考えたことがなかったという現場の声が圧倒的多数である。統計データの利活用は、計画策定時に最も活発化するが、単年度の行政遂行の中では必ずしも蓄積されず、異動と共にその成果が雲散霧消しかねない状況にある。

財政制約がさらに強まり、異動人事も進行する中で、計画策定時に活発になった統計データ活用の動きを維持し発展させるには、それなりの庁内体制の整備が必要である。財政難の進行により、シンクタンクへの分析委託ができなくなり、長期計画の原案策定を庁内職員自身の手で行わねばならなくなっていることを考えると、そうした必要性に関する庁内の意識は強まってきているように思われる。

統計データの利活用の成果を蓄積し、単年度業務においても利活用を促し、共有することを試みようとしている例として、福井県政策推進データシステムをあげることが出来る。福井県では、2004 年に政策マネジメントシステムを導入し、「選択と集中」を通じて政策効果を高めるとともに、職員による自発的な課題の発見や解決策の提言などを引き出すことを試みた。そのポイントは、APDSシステムにある。これは、「計画：プラン(Plan)」・「実施：ドゥ(Do)」・「評価：シー(See)」サイクルの中の「計画(プラン; Plan)」から、「A」という「分析：アセスメント(Assessment)」機能を分離し、最上位に位置づけるマネジメントシステムである。

そして、「Aで始まる福井県」とよび、政策の企画立案にあたっての現状分析、施策実施の達成状況の分析を重視し、独自調査や独自リサーチを心がけるようにしたのである。むろん、そうした調査が活かされ、引き継がれるためには、それなりの体制が必要である。そのために作られたのが、「データパーソン」体制である。福井県では、2002 年より、全部局に政策推進グループがおかれ、部長のスタッフ機能を果たす一方、総合政策部には政策推進課がおかれ、全体の政策調整を行ってきた。また、アセスメント重視の立場から、統計課は政策統計課と名前がつけられた。この延長線上で各課に政策推進担当が置かれるとともに、「データパーソン」が配置されたのである。

こうして、2007 年より、この配置を活かして政策課題に対する統計データの収集・分析を行えるようにするため、「政策推進データシステム」をスタートさせた。これは、政策推進のための分析テーマの設定やデータ分析等について統括する体制で、データパーソンがデータマネージャー(政策統計課

長)等と連携して実際にデータの収集・分析を行い、「政策推進データ」をストックしていくシステムである。

これが十分機能していくためにはまだ時間を要すると思われるが、統計データの利活用を促し、その成果を蓄積していく上で、重要な方向性を示していることは間違いない。この福井県の例については、本稿補論 2 においてより詳しく見てみることにしたい。

## 5 地方統計の利活用と活性化の方向—むすびにかえて

さて、統計基本計画における「今後5年間に講ずべき施策」に戻ってみたい。先ほど第 1 に注目したのが、「専任費制度の基準単価、交付対象範囲等の運用の見直しの検討(総務省)」である。閣議決定された以上、見直しが全くなされないとはいわないが、国においても財政削減、事業仕分けが進行している折、劇的な改善がなされるとは考えられない。見直しへの大きな期待は出来ないと言わざるをえない。ただ、仮に一定の改善がなされたとしても、全庁的に統計と統計利活用への位置づけがきちんとなされていなければ効果はない。

統計基本計画の施策のうち、地方統計に関するもので筆者が最も注目したのは、「政策部門、人事・財政部門等に対し、所管する統計調査の具体的な利活用方策、統計の有用性等を周知することにより、地方統計機構が必要な人材を確保できるよう支援(総務省)」する点である。地方統計機構ならびに地方公共団体の統計活動の現状が明らかになるにつれ、この点が最も注目されるのは明らかである。

しかし、統計基本計画の施策の表現では、地方公共団体の政策・人事・財政部門に統計利活用の意義を理解してもらい、地方統計機構が必要とする人材を異動させて欲しいと言っているに過ぎない。統計主管課への人材配置は確かに重要である。それは否定すべくもない。だが大事なのは、統計審議会 1995 年答申で強調されていたように、「統計従事職員が創意・工夫を発揮する分野を広げることによって、その職員の士気が高まり、統計組織が活性化する可能性」を高めることである。地方公共団体の一部ではそうした努力を始めようとしているところがある。これを普及し、支援することが国の役割ではなからうか。その意味で、この支援は総務省の役割に限定されるのではなく、各府省を挙げて行うべき課題である。事業主管課を含む地方行政のあり方、組織のあり方に踏み込んで統計利活用の必要性を議論していく必要がある。

地方公共団体に期待したいのは、一定の統計力が地方行政に携わる全職員に必要とされるようになってきていることの明確な認識を持つことである。そうした認識の下に、全庁的・組織的な統計データ利活用の仕組みを構築することが望まれる。もちろん全員統計力と言ってもいくつかの段階がある。その基準については、高等教育機関での統計教育の在り方とも連携させて、今後、産官学の協力の下に研究を進めるべきであろう。

地方公共団体の統計条例の改正が進み、学術研究への調査票情報の提供を謳おうとするケースも出てきている。学が地方公共団体の政策形成、データに基づく政策形成にも目を向けることが必要な時期にきているように思われる。研究者が統計部門、政策部門、個別部門の取り組みに目を向けることによって、地方公共団体職員への大きな刺激となり、職員の取り組みの意欲も増す。また、学との連携の道も開かれ、研究者の研究の幅も広がることになる。公的統計については、そうした大きなビジョンの下に整備・充実が進められていくことが望まれる。

## <参考文献>

- 1) 統計委員会『『公的統計の整備に関する基本的な整備に関する基本的な計画』に関する答申』、08年12月。
- 2) 統計委員会委員長竹内啓「今後の統計委員会の運営について」、09年3月9日。
- 3) 統計委員会「諮問13号の答申 全国消費実態調査、社会生活基本調査、就業構造基本調査及び住宅・土地統計調査に係る匿名データの作成について」、09年3月9日。
- 4) 独立行政法人統計センター「匿名データ提供施設基準」、09年3月9日。
- 5) 独立行政法人統計センター「オーダーメイド集計施設基準」、09年3月9日。
- 6) 独立行政法人統計センター阿向泰二郎、三神均、姉崎慎吾「新統計法によるマイクロデータ利用制度と統計センターの取り組み」、09年4月11日、経済統計学会関東支部例会。
- 7) 財団法人統計情報研究開発センター「小規模匿名標本データのユーザビリティに関する研究結果報告」、08年3月。
- 8) 総務省政策統括官「経済センサスに関する統計委員会の要請に対する政府の検討結果」、09年3月9日。
- 9) 内閣総理大臣「諮問16号 国民経済計算の作成基準の変更について(諮問)」、09年4月13日。
- 10) 総務省政策統括官「経済指標会議の設置について」(指数及び季節調整法関係)、09年6月26日。
- 11) 各府省統計主管者会議「『公的統計の整備に関する基本的な整備に関する基本的な計画』の推進について」各府省統計主管者会議申し合わせ、09年4月23日。
- 12) 各府省統計主管者会議「『統計行政の新たな展開方向』の推進状況(09年3月末現在)」各府省統計主管者会議申し合わせ、09年7月1日、『新たな展開方向』は同年3月31日で廃止。
- 13) 総務省政策統括官上田聖「統計法成立から全面施行までの動向と今後の法運用について」、09年6月6日、経済統計学会関東支部例会。
- 14) 統計委員会人口・社会統計部会懇談会配布資料「諮問18号の答申(案)国勢調査の変更について」、09年8月21日。
- 15) 栃木県総合政策部「各都道府県 総合計画実施状況調査」、08年7月。
- 16) 都道府県統計連絡協議会「都道府県統計連絡協議会会報」第56号、08年8月、国への要望と各府省からの回答のまとめ。
- 17) 京都府総務部統計課「統計調査等実施状況(平成19年度)」、本庁各課、地方機関、行政委員会、議会事務局の実施する調査の全体概要のとりまとめ。
- 18) 二浦孝彦「三鷹市における統計情報の利活用」『ESTRELA』(04年8月号、統計情報研究開発センター)

## 補論 1 岐阜県長期構想の策定と統計の利活用

岐阜県は、2003(H15)年に策定された「県民協働宣言H16～20年」の終了を迎え、2009(H21)年以降の長期構想づくりに入った。作業は2007(H19)年4月より開始され、2009(H21)年3月に岐阜県長期構想が県議会で議決されるまで2年を要した。地方統計の利活用の面からみて、策定プロセスに非常に多くの示唆的内容が含まれている。2008年8月18日、2010年2月3日に行った訪問調査をもとにいくつかポイントとなるところを紹介したい。

本号では、長期構想の作成に直接関わった都竹淳也氏、清水浩二氏の投稿も寄せられている。本稿と重なるところがあるが、当事者として控えめのところもあり、ヒアリングと資料整理を試みた立場から筆者なりの整理を行っておくこととしたい。

### 1. 岐阜県総合計画のあゆみ

岐阜県総合計画の歩みは次の通りである。

- ・S41～第1次総合計画「明るく住みよい郷土」(松野知事)・・・高度成長、均衡ある発展
- ・S47～第2次総合計画「高次かつ多面的な福祉」(平野知事)・・・過密、過疎、公害下
- ・S52～第3次総合計画「みどりの連帯社会を目指して」(植松知事)・・・開発縮小
- ・S59～第4次総合計画「みどりの連帯社会を目指して」(植松知事)・・・バブル直前
- ・H6～第5次総合計画「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・住み良さ
- ・H11～県政の指針「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・県政の指針
- ・H16～H20 県民協働宣言「日本一住みよいふるさと岐阜県」(梶原知事)・・・県民と協働
- ・H21～H30 長期構想「希望と誇りの持てるふるさと岐阜県を目指して」(古田知事)  
・・・人口減社会への挑戦

< 県民協働宣言の策定の特徴 >

1999(H11)年の「県政の指針」時代、総合計画はつくらないというスタンスであったが、指針の内容は第5次までの総合計画と大きく変わっていない。そして、ここまでの計画策定の方法は審議会を用いた方式であった。

2004(H16)年の「県民協働宣言」においては、21世紀ビジョン委員会を設置し、やはり答申を求める形を採っている。ただし、策定にあたって、県民の意向を集約することを重視し、県民から選ばれた専門委員を起草者として本文の執筆依頼がなされている。専門調査会議は8回開かれ、公開によるワークショップも開き県民と議論した。ただし、県民との協働という理念は望ましいが、専門委員といえども日々行政を担うわけでないから、意見・指摘にはおのずと限界もあった。

### 2. 古田知事による政策総点検

2004年～2008年(H16～H20)の「県民協働宣言」の途中、2005(H17)年2月に古田肇知事が就任し、政策の見直しが行われた。就任後、新知事はただちに21世紀ビジョン委員会に対し「県民協働宣言」の修正・変更の諮問をするとともに、庁内外で政策総点検を行った。県政のあらゆる政策を俎上に載せて、全庁的・大規模に県民との意見交換を実施した。のべ2593回、47976人に上る。そのほか、県民委員会8回、分科会62回を開催し、パブリックコメントを求めることも実施した。

庁内においても、部局単位で政策のあり方について徹底的に議論が行われた。こうした議論を経ながら、2007(H19)年3月に、「県民協働宣言」改訂版がまとめられたのである。作成は21世紀ビジョン委員会によって行われた。メンバーはそれまでと大きく変わっていないが、徹底的に議論することが行われたため、委員から悲鳴が上がるほどであった。

政策総点検を行う一方、岐阜県の人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態について分析し、人口の将来動向をとらえるため、専門家と庁内関係者による「岐阜県人口・少子化問題研究会」を統計課の下に設置し、厳しい現実から目をそむけない検討を行った。研究会は、9回の会合、3回の作業部会をへて2007年(H19)3月に研究会報告書を発表した。人口の将来推計は国立社会保障・人口問題研究所とは異なる方法であったが、この将来人口推計が次の長期構想の策定作業につながることになる。

### 3. 古田知事のもとでの長期構想の策定

2007(H19)年4月、2009(H21)年以降の長期構想を考えるため、総合政策課に3名の「長期構想担当」が配置される。当初机しかない状況であったという。担当者は、「岐阜県人口・少子化問題研究会報告書」を踏まえ、前例にとらわれない長期構想が必要とされていると考え、専門家・有識者訪問によりアドバイスをえながらも、県職員自らが考えねばならないと判断した。4月から7月にかけて40名ほど専門課を訪問し、その中で良い意見が浮上した場合は、後に、庁内の研究会・勉強会に招き、皆で学ぶこととした。

一方、庁内に対しては、岐阜県の将来構想を考えるため、各課の政策に関わる若い職員に関与してもらいワーキンググループの設置を呼び掛けた。異論も寄せられたが、なんとか30代の職員26人が集まりワーキンググループをスタートさせることができた。各課の現場担当者であり、必ずしも統計分析の素地があるわけではないので、統計課ないし統計課経験者の参加も要請した。

ワーキンググループとして議論を開始してのち、古田知事より連絡が入り、ワーキンググループでなく、正規にやってはどうかとの要請があった。このときの知事の要請は、①思ったとおりに、自由にやること、②従来の考えと違ったところがあっても、堂々と意見を述べることであった。さらには、経費が必要なら使ってもよいとして、補正予算で400万円ほどの活動費が計上された。シンクタンクへの委託費が想定されたものであるが、県職員自ら考えることが大事と考え、使わなかったという。

ともあれ、こうして、ワーキンググループは、知事に認知され、したがって、庁内で公認の将来構想研究会となった。

### 4. 岐阜県将来構想研究会

将来構想研究会は、2007(H19)年7月26日に研究会準備会を開催したのち、8月9日の第1回研究会から2008(H20)年3月19日の第18回研究会まで、2007(H19)年度を通じ毎月2回開催された。このほか、政策討論会・勉強会も月1回以上のペースで開催された。

研究会運営にあたって注意したことは次の通りであったという。

- ①データを丁寧に分析して、どこに課題があるかを議論し、見つけ出す。
- ②10年の計画を立てる作業だが、30年先くらいを見通して検討してみる。
- ③現在のまま推移すると地域がどうなるのかについて、できる限り推計を行う。

④人口減という事態に対しても目をそむけず直視する。

⑤並行して、現場の実情を調査するフィールドワークを実施する。

各課の職員は必ずしも統計分析の経験があるわけでないため、統計課の職員や統計課を経験した職員に専門研究員として入ってもらった。その中には、シンクタンク経験者もいた。こうして、長期構想研究会は、40名の規模の検討グループとなった。

## 5. 起爆剤となった政策討論会・勉強会

研究会では、課題別に担当者が分かれて検討が進められた。データ分析の仕方については、総合政策課と専門研究員がサポートした。そして、一定程度整理が進んでくると、さらに広範囲な目から見た検討、討議が必要であることが認識されてきた。通常の研究会ではペーパーを出して終了となるが、長期構想研究会では政策討論会の場を設け、成果を広く公表した。また、外部専門家を招いた勉強会も公開で開催した。いずれも、2007(H19)年10月より開始した。

政策討論会は、ランチミーティング方式を参考に、昼休みの時間を使ってマスコミ、県民、議会に公開する形で実施した。研究・分析したテーマに加え、考えられる政策の方向性を研究員が交代で発表した。時間が限られており、また、広範な層が耳を傾けられるよう、プレゼン資料には課題の本質を深くえぐるとともに、それを簡潔に示すことが求められた。発表にあたっては、定期的な内部会合を開催し、研究結果を発表し、議論した。そして、それをもとに資料を再調整するなどの手順を踏んだ。

グラフにつけるアピール文をいかに簡潔に、そして、本質をつく表現にするかに細心の注意が払われた。第1回発表から労作が続き、また、議会やマスコミからの反応があったことから、それが励みになり、その後も質の高いプレゼンを続けることができた。2008(H20)年6月までに計16回実施されている。そのための研究会会合は都合23回にも上った。ここでの発表は、研究員の研究活動の結果として行われ、研究との位置づけがあることにより一層深く考えることができたのである。

## 6. 将来構想研究会報告「長期構想の策定に向けて」に基づく県民との協議

将来構想研究会は2008(H20)年4月22日に『長期構想の策定に向けて—人口減少時代への挑戦—』と題する報告書を発表した。1年間の研究の成果を取りまとめたものである。この内容については、2008(H20)年5月20日の政策討論会で広く明らかにされている。岐阜県は、これをもとに、県側から課題と対応策のたたき台を提示し、県民との意見交換を行うこととした。県民のニーズや夢を聴取するパブリックコメントではなく、パブリック・インボルブメントの考え方で実施することとした。

そのために以下のような取り組みが行われてきている。

・有識者との膝詰め談義;研幹部に参加してもらい各分野の専門家、市町村長などを訪問

30人で300人ほど訪問した。1人1.5時間から3時間であった。

・車座討論会;5~10人の少人数ミーティング。申し込みに応じて夜間、土日を開かず対応した。

県民との意見交換の中心であり、市町村職員とも意見交換した。

・圏域別の県民フォーラム;5圏域で、振興局に依頼し、50人規模で実施した。

・オンラインフォーラム;登録制のオンラインでの意見交換の場で研究員がビデオで説明した。

・既存の各種会議を活用した意見交換

こうした取り組みを通じ、データにもとづくプレゼン資料を見て、何となく感じていたことがデータを見て

よくわかった、やっぱりそうだと実感できたという声がよく聞かれたという。

## 7. 中間とりまとめ策定に向けた全庁討議

意見交換の結果は総合政策課にすべて集約し、庁内イントラ上の掲示板で共有された。また、テーマ別に意見やアイデアを整理することも行った。各部署での討議としては、各部政策課を中心に直面する課題に対する政策の在り方を討議するとともに、将来構想研究会報告について討議してもらい、組織として責任を持って回答してもらうこととした(6～7月)。それを踏まえ、各部政策課長と総合政策課長間で協議が行われた(7～8月)。全庁横断的な重点政策については、総合政策課を中心に知事を含めて少人数で協議し、各部政策課長の会議である政策調整会議の議論を経た。

こうして、車座討論会、圏域別意見交換会、インターネット県民委員会などを通じて県民との意見交換をする一方、庁内での幅広い意見交換も行い、2009(H21)年9月に「中間とりまとめ(案)」が作成されたのである。この作成に際しては、財政課等を交えて各部政策課との協議も行い、この「中間とりまとめ(案)」をもとに9月議会での政策討議が始められた。

同時に重点プロジェクト案についても各部政策課との協議を経て作成が進み、あわせて議会での議論に付した。この9月、10月の議会の議論を踏まえ、10月末に「中間とりまとめ」が策定され、ただちに知事記者会見での発表が行われた。また、翌11月には、「中間とりまとめ」をもとに県民からの意見募集(パブリックコメント)を行うとともに、膝詰め談義で意見聴取した有識者に面談等により意見聴取を行った。さらには、全庁職員からの意見募集も行われた。

構想策定の最終局面として、H21年度の重点事業の協議と並行して、計画の進行管理に関わる数値目標の策定について各部との協議が行われた。これは財政課と合同で行い、12月議会に向けて準備された。こうして、12月議会でその全体を報告しながら、「最終とりまとめ」を作成し、それを12月25日に知事記者会見で発表した。そして、議案提出に向けた最終調整の後、2009(H21)年3月の議会に上程し、「岐阜県長期構想」が議決されたのである。議決を3月議会としたのは、2009(H21)年1月に知事選挙が行われたためである。この選挙で古田知事が再選されている。

## 8. 「岐阜県長期構想」の構成と性格

ここで策定された岐阜県長期構想は、「あらゆるビジョン・計画の最上位に位置し、県政の基本目標、目指すべき将来像及びその実現のために県が取り組むべき政策の目的と方向性を明らかにする“県政の指針”」と位置付けられた。ただ、他県に見られるように、この構想に直結する実施計画を定めたものではなかった。というのは、経済環境の変化が激しく、予算についても毎年度見直しが必要となっている状況下では、長期計画⇒中期計画⇒実施計画という形でブレークダウンしても、予算を伴うような実施計画を立てることは難しいからである。ただし、年1回の進捗状況の点検は総合計画課で行っている。

「岐阜県長期構想」では、目指すべき基本目標を「希望と誇りの持てるふるさと岐阜県づくり」とし、目指すべき将来像として、「安心して暮らせる岐阜県」、「人・モノが活発に交流する岐阜県」、「誰もが生き生きと活躍できる岐阜県」、「清流と自然を守る岐阜県」、「つながり、支えあう岐阜県」という5つの目標を定め、それぞれに、重点的に取り組むべき政策の方向性がまとめられた。同構想では、この詳細が「県が取り組む政策の方向性」(第5章)としてまとめられ、「岐阜県長期構想」の中心部分を成し

ている。

第2章「本件を取り巻く環境と取り組むべき課題」では、将来構想研究会以来取り組んできた、県の課題をデータで捉えるという研究の成果が取り上げられている。データに基づき分かりやすく説明されている。

第3章「県政運営の基本指針」では、県政を進めるにあたって、県民、市町村、県・国が果たすべき役割について考え方をまとめている。県・市町村の取り組むべき政策の優先順位の考え方としては、①自らの力で暮らしていくことが困難な立場にある人たちを支援すること、②住民だけではできないが、誰もが必要としていることを行うこと、③住民が生活の糧を得られる環境を作ること、④地域を代表して、国内外で果たすべき役割を担うこと、と捉えている。

また、県民との連携については、(1)現場主義を徹底し、課題を把握する、(2)情報を分かりやすく公開し、県民と課題を共有する、(3)県民と共に地域づくりを進めるための議論の場を作る、(4)県民と連携し、話し合いながら、それぞれの役割を果たす、という基本姿勢を盛り込んでいる。これは、今回の長期構想策定に際しての姿勢そのものであり、それを凝縮・理論化したものと評価できる。

## 9. 重点プロジェクト

岐阜県将来構想では、目指すべき将来像と政策の方向性を踏まえ、その実現に向けて分野ごとに重点的に予算、人などの行政資源を投入して取り組む事業を重点プロジェクト(第6章)としてまとめている。5つの将来像それぞれに対応する形で重点プロジェクトを設け、計16のプロジェクトを設定している。

「安心して暮らせる岐阜県づくり」・介護サービスプロジェクト、安心医療確保プロジェクト、障がい者支援プロジェクト、暮らしの安全・安心確保プロジェクト、自然災害死者ゼロプロジェクト  
「ふるさとの岐阜県の資源を活かした活力づくり」・モノづくり立県プロジェクト、観光消費額増大プロジェクト、農産物出荷額増大プロジェクト、県産材出荷額増大プロジェクト、未来の交流基金プロジェクト

「誰もが活躍できるふるさと岐阜県づくり」・人材力底上げプロジェクト

「美しい自然と環境を守る“清流の国”づくり」・美しい緑と清流づくりプロジェクト、ぎふエコプロジェクト

「ふるさと岐阜県を未来につなぐ人づくり」・子供を産み育てやすい岐阜県岐阜県づくりプロジェクト、地域社会人育成プロジェクト、岐阜清流国体・岐阜清流大会プロジェクト

他県で言うと実施計画に当るものとも考えられるが、岐阜県将来構想では各プロジェクトに含まれる個別の推進事業がリストアップされているのみで、実際の事業ごとの予算措置等については、毎年検討され、別途進行管理が行われる。

## 10. 数値目標の設定と考え方

岐阜県将来構想では、目指すべき将来像と政策の方向性を、各種統計などの数値を用いて分かりやすく提示するために、数値目標を設定している。これは、県が実施する事業の成果を検証・評価するための基準であり、目標に対する達成度を測るための指標である。

(1)長期目標(観測指標)



県が目指すべき姿を数値化するために設定し、広く県民との共有を目的とした観測指標と位置付けられている。「地域や県民の暮らしなどの状態や変化を実感しやすい指標」や「全国順位や全国平均との比較が可能な全国統一指標」を選定している。より具体的には次のように類型化される。

- ・政策目的に照らし、理想の姿を示す。
- ・現状で全国平均以上のレベルであり、さらに上位を目指すもの。
- ・現状で全国平均以下のレベルにあるため、少なくとも全国中位水準を目指すもの。
- ・国としてすでに目標を設定しており、これを目指すもの。
- ・将来の変化予測を踏まえ、目指す水準を示すもの。
- ・過去の傾向等を踏まえ、向上または減少を目指すもの。

## (2)事業実施目標

県として実施する事業の目標として重点プロジェクトを対象に目標を設定しており、ここに含まれないものについては、各分野におけるビジョン・計画において提示されている。事業主体として把握できる実績値および関連する統計を用いている。

自然体のままで実現できる数値ではなく、今まで以上の努力をすることを前提に実現可能と思われる数値であるという。

## 1 1. 政策策定への統計・数値の活用

### <使える統計は全数調査>

現状を分析し課題を抽出するには実数に着目することが大事であり、国勢調査、事業所・企業統計調査、工業統計調査等の全数調査統計をフル活用している。標本調査では、就業構造基本調査、宿泊旅行統計調査を活用している。

### <政府統計で足りない部分を県独自調査等で補う>

統計課実施の独自調査(人口動態調査・移動理由、輸出統計)、県民経済計算等による詳細分析を行っている。転出入の際に事由を問うたアンケートを実施しているのは10県程度である。

庁内各課の実施する統計調査、業務資料

(観光リクレーション動態調査、耕作放棄地、いじめ件数、児童虐待、孤独死など)

就調と課税所得データを突き合わせると、定年後再雇用の年収400～500万円層が増えていることが浮かび上がるなど、政策のヒントとなる。

関係者からの聞き取りやフィールドワーク

### <既存統計の問題点>

- ・経済関係の統計、特にサービス業の統計が不足している。
- ・観光に関する統計の不足が目立つ。観光消費額を捉える全国がデータない。
- ・長期時系列データの未整備、ネットでとれなくなったところがある。
- ・集計内容の変更により時系列比較ができなくなったケースがある。
- ・都道府県における個票活用の拡大が望まれる。

### 13. 今回の長期構想策定の特徴と策定後の状況

今回の取り組み方において、長期構想の策定に関しては、次の点で大きな変化が見られたという。

- ①委員会を設けて答申を受ける審議会方式を撤廃した。県職員自らの責任で策定し、世に問うという姿勢を明確にした。
- ②若い職員が積極的に課題の分析・研究を行い、問題提起をした。これを可能とするうえで、知事のリーダーシップは大である。
- ③とるべき政策を県民とともに考えるための意見交換を実施した。県民からアイデアをもらうことを目的に大規模に実施した。
- ④有識者会議に代えて、有識者を訪問し意見を聞いた。当初の専門家・有識者のみでなく、将来構想研究会の報告をもとに、県内の有識者意見聴取を大規模に行った。
- ⑤県議会とも会派ごとに討論を行った。議員に問題提起し意見交換を行った。
- ⑥統計業務と政策形成のリンクが行われた。将来人口推計について、統計課の下に研究会を組織し、独自分析を行った。それが、将来構想研究会の分析のスタートになっており、将来構想研究会にも専門研究委員として加わり、データ分析を担当するとともに、研究員の取り組みをサポートした。

長期構想策定後も、車座討論会や各種フォーラム、出前授業などが行われており、長期構想の説明や課題の共有について引き続き取り組みが行われている。岐阜県の将来構想策定に向けて設置された「将来構想研究会」を発展させ、庁内シンクタンクとして新たに「岐阜県政策研究会」を設置した。メンバーは、30歳代を中心とする若手職員20名程度(主査・主任級)で、事務局は総合計画課に置かれている。常設型の横断的政策研究組織であり、若手職員の政策立案能力を高めることと、若手職員が自ら提言を行うことを通じ、自らの考えを自由に言える「風通しの良い組織」をつくることを狙いとしている。

#### <参考資料>

- 1)『県民協働宣言(H16～20年度/改訂版)』、2007(H19)年3月、A4カラー版冊子182頁。
- 2)『岐阜県人口・少子化問題研究会 報告書』、2007(H19)年3月、A4版冊子197頁。
- 3)『『県民協働宣言』進捗状況』、2007(H19)年9月、55頁。
- 4)「平成19年度 事務事業の外部評価について」、21頁。
- 5)「事務事業の見直しについて」、2007(H19)年8月、A4版プリント62頁。
- 6)「岐阜県が直面する課題～長期構想策定に向けて検討すべき論点～」、A4カラー版10頁。
- 7)『(研究会報告)長期構想の策定に向けて～人口減少社会への挑戦』、2008(H20)年4月、75頁。
- 8)「長期構想の策定に向けて～人口減少時代への挑戦～」、2008(H20)年5月20日。
- 9)岐阜県長期構想(H21～30年度)『希望と誇りの持てるふるさと岐阜県を目指して』、2009(H21)年。
- 10)笠松中学校での車座討論会資料『実はスゴイ! 岐阜県の秘密～私たちはふるさとの誇り～』、2009(H21)年11月、岐阜県総合企画部総合政策課政策研究担当。
- 11)『岐阜県経済の現状』、2010(H22)年1月18日、岐阜県商工労働部。

## 補論 2 福井県の政策推進データシステム

福井県は、総合計画をつくらず、知事と各部局が政策協定を結んでいる。これが政策運営の指針となっており、この点に興味をひかれて2008年8月19日に訪問した。大勢に流されず独自の道を歩む姿勢と深く関わっていると思われるが、マネジメントシステムとデータ活用についても独自の考え方が採られており、むしろこちらの面で非常に興味深い事例となっている。以下、ヒアリングと資料を踏まえて紹介しておく。

### 1. 福井元気宣言と各部局との政策協定

西川一誠知事は、自治省、国土庁を経て、1995(H7)年10月に福井県副知事に就任し、2003(H7)年4月の選挙で初当選した。2007(H19)年4月に再選され2期目に入った。西川知事は、知事当選後、マニフェストとして「福井元気宣言」(平成15年度)を発表し、あわせて7部局長との間で、「福井元気宣言」推進に関する「政策合意」を交わした。「政策合意」とは、各部局長がそれぞれの職務に関わる目標を設定し、責任をもって取組みを推進するための知事との合意で、これにより、各部局長が、所轄部局のトップであるだけでなく、「福井元気宣言」を実現するための知事の政策スタッフであることを明確にし、知事のリーダーシップが発揮できる体制を構築しようとするものである。(この例は静岡市にもみられる。)

さらに、現場レベルでの政策効果の向上のため、2004(H16)年2月に「政策推進マネジメントシステム」を策定した。APDSサイクルの導入と呼んでおり、ここでいうAはActionでなくAssessmentである。分析、データ活用の視点がこのアセスメントに込められている。以来毎年、政策合意が交わされてきている。「I基本姿勢」、「II取組項目」で構成されており、年度終了後、知事と各部局長間で「政策合意」の達成状況の確認が行われている。2005(H17)年3月には、県庁若手職員の政策立案能力養成を兼ねて「ふくい2030年の姿—25年後のふくい 夢と希望の未来像—」を作成し、県の政策形成の参考資料にした。

2期目に入った2007(H17)年5月に「福井新元気宣言」を発表し、2008(H18)年時点では、これに基づく「政策合意」とその進行管理が行われていた。総合計画として策定していない県は、高知県、福井県、鳥取県であったが、鳥取県は2008(H18)年より策定に入っている。

### 2. 政策推進マネジメントシステム

「政策推進マネジメントシステム」は、政策効果を重視した政策形成のための行政システムであり、2004(H16)年2月に策定された。「選択と集中」を進めるとともに、組織の制約や先例に捉われない施策の可能性を引き出すため、職員による自発的な課題の発見や解決策の提言などを積極的に促進することを目指している。行政が陥りがちな「無謬の前提」に固執することなく、失敗を隠さず、失敗に学ぶ組織を目指す狙いもあるという。

「PDSサイクル」よばれる組織運営の考え方(「P」;「計画:プラン(Plan)」、「D」;「実施:ドゥ(Do)」、「S」;「評価:シー(See)」)があることを踏まえ、福井県では、この考え方を独自に発展させ、「計画(プラン;Plan)」から、「A」という「分析:アセスメント(Assessment)」機能を分離し、最上位に位置づけた。この「APDSサイクル」を機能させるため、4つの「起動エンジン」を運営の中に設定した。

- ・「分析」起動エンジン;現場主義マーケティング、現状分析を「計画」の前に実施
- ・「計画」起動エンジン;ロジック・モデルによる政策議論

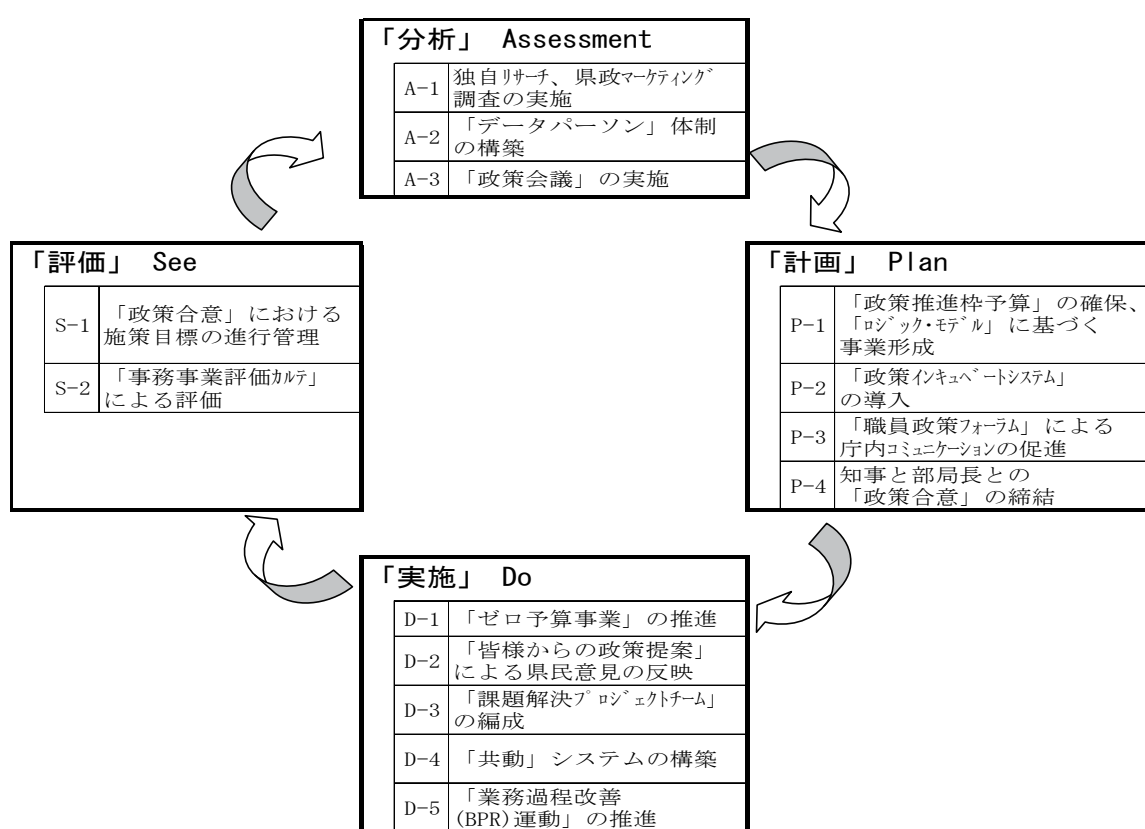
事業案の実効性を論理的に追求しながら、「選択と集中」を実現

- ・「実施」起動エンジン;BPR 運動、ゼロベースで、現場改善を進める運動
- ・「評価」起動エンジン;成果分析による事後評価

施策レベルの指標「福井元気指標」による施策の進捗度のチェック。個々の事務事業の事後評価。

「ロジック・モデルによる政策議論」とは、個々の事業の実効性を論理的に確認・検証するためにロジック・モデルによる事前評価を実施し、その内容を検証しながら、知事のトップマネジメントにより新規事業の採否を決定する方法である。

\*「ロジック・モデル」;「事業の活動からその期待する成果までのプロセスが論理的に説明されているか」を確認するため、事業が県民に与える影響の動きを具体的に図表化したものである。アメリカで、連邦政府など多くの政府・非営利組織が予算の編成や助成事業の採否を決定するプロセスの中で活用されている。



### 3. 「分析」起動エンジン-A で始まる福井県

政策の企画立案にあたっての入念な現状分析、施策実施の達成状況に基づく再度にわたる分析を重視し、「分析(アセスメント)」をマネジメント・サイクルの最上位に位置づけた。そして、独自調査・リサーチを重視することを心がけた。

1つは、独自調査・マーケティング調査の強化である。既存の統計資料等では、①地域単位や期間別の詳細な統計が把握できない、②結果が出るまで時間が掛かり古い数値に依拠せざるを得ない、③県独自の課題を捉えることができないなどの問題がある。そこで積極的に県独自の指標を設けたり、データを収集したりすることとした。

第2は独自リサーチの実施(各部局)である。関係者を直接訪ねヒアリング調査を実施するなどして、より

具体的な情報を収集することとした。新聞、雑誌、インターネットからも情報を収集し、比較分析なども行う。第3は県政マーケティング調査の実施(各部局、県民サービス部)である。県政マーケティング調査は、1,000人を受作為に抽出して調査を行っている。独自調査については委託する場合もある。ただし、そもそも、根本的に調査しようがないものもある。また、県独自の調査をすることも必要であるが、他県と比較できないと言う難点がある。独自調査の予算は1,500万円である(1件の最高額は500万円程度)。

さらに、こうした調査が活用されるよう「データパーソン」体制と「政策会議」を機能させることとした。「データパーソン」体制(各部局、政策統計課政策推進室)とは、データに習熟した者を責任者(2007年度から各部、2008年度から各課1名)とするものとしており、開始直後においては試行錯誤的な面もあり、政策統計課がアドバイスすることもあった。また、「政策会議」(各部局、政策推進課)とは、外部有識者をブレインアドバイザーとして把握し、直接提言を得る試みである。会議形式ではなく、時期や形式を特定せず知事や部局長が直接提言を得たり、出張地等で随時設定したりする。2007年から始めたもので、それまで各部が個別に行っていた意見収集方法をシステム化したものである。従来のような委員会形式をとるものではない。

#### 4. 「計画」起動エンジン

「計画」起動エンジンにおいては、成果主義の視点からの事業形成の促進、練磨不十分な「原石」的アイデアの活用、異なる所属の職員間における情報共有化の促進、マニフェストの年次進行計画としての「政策合意」が柱となる。この実効性ある推進のため、「政策推進枠予算」の確保が行われる。これは、マニフェストに基づく事業に活用するため、事務事業のスクラップなど行財政構造改革により財源を生み出そうとするものである。優先度の高い施策については、成果主義の視点で議論・検討を行う。予算要求資料は、庁内ネットで参照できる。

また、実施する事業活動と成果の関係を明らかにするため、「ロジック・モデル」を採用した。これは、「事業の活動からその期待する成果までのプロセスが論理的に説明されているか」を確認するため、事業が県民に与える影響の動きを論理的に図式化したもので、事業形成のための下調べ的な資料となる。より詳しく言えば、i 現状分析(課題がどこにあるか;Aに相当)、ii 解決に向けての考え方(課題解決の方策として何が考えられるか;Pに相当)、iii 事業活動(実際の事業として何を行うか;Dに相当)、iv 最終成果(その成果として何がもたらされるか;Sに相当)の4段階をフロー図に表し、現状分析から最終成果に至るまでの因果関係を論理的に確認・検証するものである。

さらに、政策立案が自由闊達に進むよう、「政策インキュベーションシステム」がとられた。これにより、熟度不十分として事業化が見送られた施策案についても、引き続き基本となるアイデア等を活かして再構築を図ることが可能となる。また、「職員政策フォーラム」を設け、自由な書き込みができるようにした。これは、組織内ソーシャル・ネットワーキング・システム(SNS)、いわば庁内 mixi(ミクシー)である。知事と部局長との「政策合意」については、マニフェストの年次実行計画に相当するものとして、2003年度以降、毎年度初めに結んでいる。

#### 5. 「実施」起動エンジン

政策、施策の実施に際しては、予算をもとめない施策の推進、事業実施における県民意見の反映、部局横断的な課題解決の促進、地域住民等とともに考え活動する施策の推進などもまた1つの柱となる。

そのため、「ゼロ予算事業」というものが組み込まれている。財政難の折、予算を伴わないが職員の努力で実行できる施策も少なからずある。予算措置された施策のみが事業として認知されると、こうしたゼロ予算ベースの施策は注目されることがなく、職員の士気は上がりにくい。このため、職員が日常業務の中で積極的に工夫し、生み出した施策を事業として認知し、奨励する仕組みは大事である。

県民意見の反映については、「皆様からの政策提案」という制度を取り入れている。新規施策のみならず、継続的な施策、ゼロ予算ベースの施策を含め、その概要を公表して県民から意見募集し、県民ニーズに可能な限り合致するようにするものである。それと、施策を考えるとところから活動に移していくところまで県民・民間と共に進める県民「共働」システムを構築してきている。これは、知事の第2期目のマニフェストに基づいており、2007(H19)年より実施に移してきている。例としては、子ども連れの家族を対象とする協力店舗での割引、あるいは行政と民間が共働して妊婦や子ども連れ家族を優先する「ママ・ファースト運動」などがある。

他方、「タテ割り」になりやすい組織の中で部局連携による課題解決を促進するため、必要に応じて「課題解決プロジェクトチーム」を編成する。これは、企画幹クラス以上がリーダーとなり、部局横断的な体制で課題の解決策を検討するチームである。このとき、チームを恒常化させることは望ましくなく、新たな課題に対してその都度チームを編成し、原則として2～3か月、最長でも6か月以内というシステムを採っている。さらには、「業務過程改善(BPR :ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)運動」と称する、慣例・前例等にとらわれることなく、ゼロベースで業務の改善の進め方を改善する運動を全庁的に実践してきている。これは優れた改善事例について事例発表会等を通じ、職員に周知し、全庁的な改善策の速やかな実践や普及を図るとともに、職員の改革意識を醸成することをねらいとしている。

## 6. 「評価」 起動エンジン

県政のあらゆる分野に的確な数値目標を設定することは技術的に困難であるが、客観的基準で施策の評価を行うには、できる限り数値化された評価指標(ベンチマーク)を用いて進行管理を図ることが重要である。政策、施策の評価については、「政策合意」における施策目標の進行管理と「事務事業カルテ」による事業評価として行っている。

各部局は、「政策合意」に基づき毎年度実行すべき施策の達成目標を可能な限り数値目標により設定している。その際、個別事業のロジック・モデルに記載した最終成果との整合性を図り、4年間の政策効果を測定するための数値指標を設定する。また、毎年度初めに全事務事業に対し、評価シートを作成し、成果を精査する。そして十分な成果を伴わないと判断した事務事業については、担当課に改善を指示するとともに、成果が全く見込めないと判断した場合には執行のあり方を再検討ないし取りやめる。

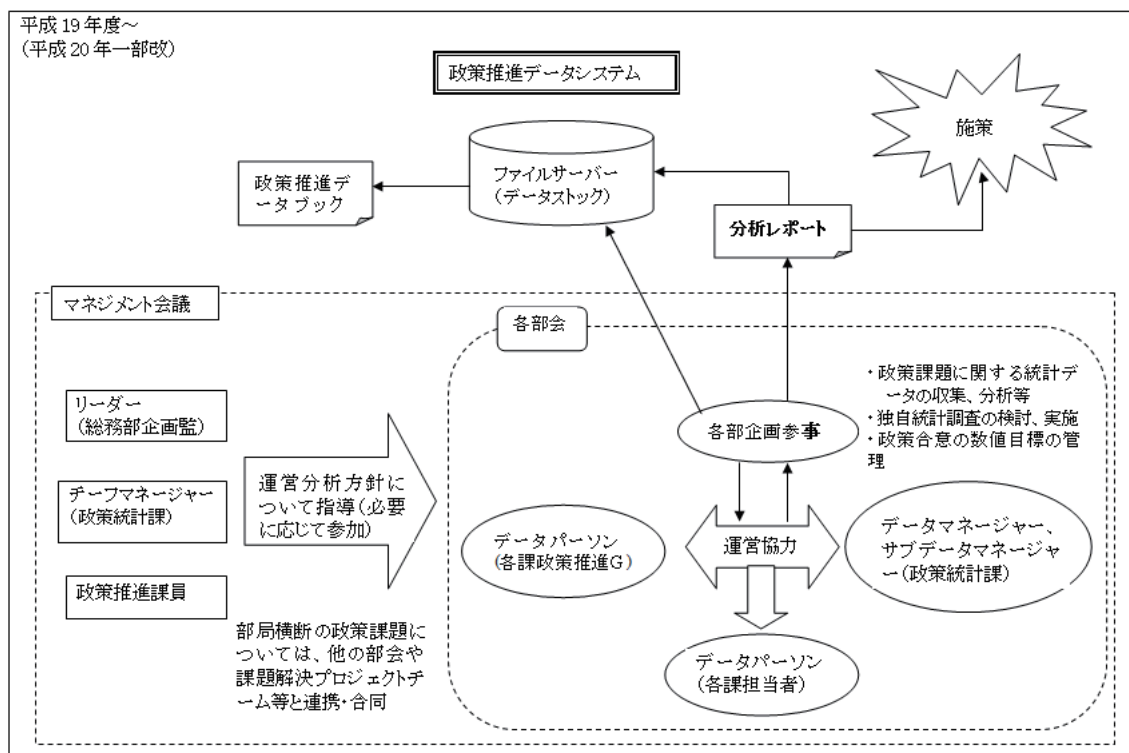
こうした「政策合意」に基づく四つのエンジンを進める中で変わってきたこととしては、スピードが重視されるようになったこと、県民に行政サービスの目的を明確に説明しようとする意識になったこと、必要などころは重視し、不要などころは切るという、予算等でメリハリがつくようになったこと、現物を重視するようになったことなどがあげられる。

## 7. 政策推進データシステム

福井県では、2002(H8)年より、全部局に政策推進グループがおかれ、部長のスタッフ機能を果たすとともに、部内の共通業務を担っている。具体的には、予算のとりまとめ、部内の業務の再構築を含む部内

調整、各部との調整である。そして、総合政策部に政策推進課がおかれ全体の政策調整を行っている。また、アセスメント重視の立場から、統計課は政策統計課としてそのミッションを示す名がつけられている。統計課は、課長の下に統計分析グループ6名、産業統計グループ8名、人口・生活統計グループ7名で構成されている。

2007(H19)年度よりスタートした政策推進データシステムは下図のとおりである。ポイントは、全部局の政策推進グループおよび全部局の全課にデータパーソンがおかれ、政策課題に対する統計データの収集・分析を行うという点にある。そしてそれをサポートする役割を政策統計課並びに政策推進課が担う。データマネージャー、サブデータマネージャーは政策統計課職員が担い、データパーソンは100名近くに上っている。



各部企画参事は、各部会の主宰者、責任者として、分析テーマの設定やデータ分析等について統括するとともに、各部の「政策推進データストック」の責任者となる。全体のマネジメント会議は年3回ほど開き、各部政策推進Gのデータパーソンが参加する。マネジメント会議のリーダー(総務部企画監)、チーフマネージャー(政策統計課長)、政策推進課員は、必要に応じて各部会に参加し、運営・分析方針について指導する。

データパーソンは、各部会に参画し、データマネージャー等と連携してデータの収集・分析等を行う。各課政策推進Gのデータパーソンは、各部の「政策推進データストック」の管理を行う。各課のデータパーソン担当者は、各課の「政策推進データストック」の管理を行う。データマネージャー・サブデータマネージャー(政策統計課職員)は、データパーソンと連携してデータの収集、分析等を行う。また、各部会におけるデータパーソンのスキルアップに協力するとともに、独自統計分析の実施に協力する。データに基づき各課へ課題を提起するとともに、研修も提起する。ただし、受けさせられるという意識にならないように情宣に工夫する。

政策統計課の役割は次の通りである。統計分析研修会の開催、政策推進データストックのサーバの管

理、独自統計分析の予算の執行、県民向け等の定期刊行物の作成、ふくeアンケートの実施への協力である。

## 8. 政策策定のための独自調査の例

統計主管課は、2006(H18)年まで情報政策課という名前であったが2007(H19)年度、知事の2期目から政策統計課となり、各課の政策課題についても分析が試みられるようになった。がん検診受診率については、市町村経由ではつかめないのので、医師会ルートで調査した。医師会からは苦情も出されたが、なんとかお願いした。ただし、どこまで調査するかは難しい問題がある。子育ての状況については、国の調査にプラスアルファした。

福井県は自動車保有率が高く、環境問題を考える一環で自動車の走行距離について調べたこともある。陸運事務所の協力を得て車検間の走行距離を調査した。また、家族との触れ合い時間を調査するため、家族時間調査を行った。社会生活基本調査では、10歳以上となっているため、10歳未満で調査した。

こうした独自調査を進める中で、政策統計課員の中に政策形成に関与するという意識が生まれてきている。

### <参考資料>

- ・『福井県政策推進マネジメントシステム(職員用テキスト)』、福井県総合政策部政策推進課、2008年3月。
- ・『一目でわかる福井のすがた(H20年版)』、福井県総務部統計課、2008年3月。
- ・「H19年度事務事業カルテについて」
- ・「H20年度事務事業カルテ」
- ・「H19年度事務事業評価の結果概要」
- ・「政策推進データシステム」
- ・「政策推進データストックインデックス(参考)」
- ・「福井県の将来人口推計」(H19年6月)
- ・「最近の福井県倒産状況」
- ・「各種統計指標から見た市町ごみ排出量の要因分析」(2008/6/11)
- ・「H20年度政策推進データシステム統計研修(前半)」チラシ
- ・「H20年度事業説明」(一部)政策統計課