

自治体経営における問題構造の解明

—DEMATEL 法による分析—

佐藤 徹*

(高崎経済大学地域政策学部准教授)

1. はじめに

今日、多くの自治体が地方分権時代における自治体経営のあるべき姿を模索し、種々の改革に取り組んでいる。

そもそも行政の「経営」への関心の高まりは、1990年代以降の政府の政策への失敗や国際的な影響が大きい。だが、包括的な経営システムへの志向は、まず地方自治体で始まった(古川 2002)。財政危機を背景とする無駄な事務事業の見直しや行政職員の意識改革の手法として、1990年代半ば以降、行政評価システムが全国の自治体に波及した。その後、自治体政策の根幹である総合計画の政策体系や進行管理システムと連動させる動きが広がった。さらに、従来は個別に運用されてきた予算編成や定数管理などの諸システムとの統合を図り、総合的な行政経営システムを構築しようとする自治体も珍しくなくなった。

一方で、地域における公共的課題の解決や公共サービスの供給を行政だけが担うのではなく、市民・NPO・事業者・大学等の多様な主体と連携して行うことが不可欠となっている。このため、自治体ではローカル・ガバナンスの視点から、新しい公共空間の形成をめざし、自治基本条例等の制定や協働事業提案制度の創設など協働型地域経営システムの構築に向けた取り組みが行われている¹⁾。

しかし、様々な制度やシステムを導入しても、それらを有効に機能させ十分な効果を発揮しているとは言い難い。多くの自治体では、期待通り改革の効果があがっていないのが現状ではなかろうか。こうした

* 1967年生まれ。大阪大学大学院国際公共政策研究科修了。大阪府豊中市政策推進部、高崎経済大学地域政策学部地域政策学科専任講師、同助教授を経て現職。内閣府官民競争入札等監理委員会専門委員、岩手県政策評価委員会委員、東京都狛江市行政評価委員会委員長、埼玉県川口市自治基本条例策定委員会副委員長(行政経営部会長)など公職多数。所属学会：日本計画行政学会、日本公共政策学会、日本地域政策学会、日本行政学会等。著書：『行政経営のための意思決定法』(共著、ぎょうせい、2006年)、『市民会議と地域創造』(単著、ぎょうせい、2005年)、『新説 市民参加』(共著、公人社、2005年)等。

1) 例えば、磯村英一監修・坂田期雄編集(1983)や自治省行政局振興課監修(1992)などでは、組織機構の見直し、外部委託やOA化、職員定数の縮減・適正化、財政分析などに多くの紙面が割かれているのに対し、総務省(2005)や関西社会経済研究所(2006)では、自治体経営に住民参加や地域協働をも含めた内容となっている。

背景には、政策実務の現場では全国的な潮流に乗り遅れまいとして、趣旨やねらいを十分に理解しないまま手法やシステムを導入しがちであったり、その結果として導入自体が自己目的化してしまったりといった要因も少なからずあるだろう。

また先進自治体の事例に目を奪われ、形だけの模倣に終わってしまっているケースも散見される²⁾。そもそも地域や組織の初期条件が異なるのであれば、他自治体での成功事例が自己の自治体にそのまま妥当する保証はないのである。むしろ新たな手法やシステムの導入以前に、自己の組織や政策現場にどのような種類の問題が存在し、それらの原因が何であるかを明らかにするなど、自治体経営に関する問題構造を分析することが先決である。とはいえ、問題の構造化を行うことは容易ではないのも事実である。なぜならば、自治体経営に関する諸問題は多岐に亘り、複雑に関連し合っていることが予想されるからである。

そこで本研究では、構造モデル (structural model) の一つとして知られているデマテル法 (Decision Making Trial and Evaluation Laboratory, 以下 DEMATEL 法とする) を用いることによって、自治体経営における複雑な問題の全体構造を把握するとともに、問題発生メカニズムと問題の本質を解明することを目的とする。

なお、本稿の構成は以下のとおりである。まず、問題の構造化とその手法について検討したうえで、調査分析の対象と手法について述べる。つぎに、DEMATEL 法による分析結果を明らかにし、その考察を示す。最後に、全体のまとめを行う。

2. 問題の構造化とその手法

本研究では、自治体経営に関わる複雑多岐に亘る問題をいかに構造化するかが大きな課題である。ここでいう問題の構造化 (problem structuring) とは、特定の政策課題を解決するための問題点の本質がどこにあるかを認識し、問題の抱える要素を組み立て、その持っている性格を認識することである (宮脇 2003)³⁾。

ところで、一般的に政策過程は、①課題設定 (agenda setting)、②政策立案 (policy making)、③政策決定 (policy decision)、④政策実施 (policy implementation)、⑤政策評価 (policy evaluation) といった5段階モデルで説明されることが多い。問題の構造化は、アジェンダ・セッティングの準備作業であると考えられる (真山 1998, 2001)。

それでは、問題の構造化手法にはどのようなものがあるのだろうか。真山(1999)によれば、従来の政治学・行政学では、行政官僚制や利益団体が繰り広げる交渉や取引を対象とした政治分析に加えて、政策作成構造の緻密な分析・解明を得意とするが、良質な政策を作成するための技術や技法の開発については怠ってきたという。

これに対し、実務上はKJ法などが用いられることも多い。だが、KJ法などによって仮に自治体経営に関する諸問題を適切に抽出できたとしても、それらがどのように関連し合い全体を構成しているのか、あるいは最も根源的な問題や中心的な問題が何であるかなどを明確化することはそう容易なことではない。

なぜならば第1に、自治体経営を構成する「総合計画」「行政評価」「予算編成」「人事管理」「組織マネジメント」「市民協働」などの諸システムは相互に影響を及ぼし合っているからである。第2に、これらが

2) 大阪府市町村振興協会(2004)によれば、経営手法(ツール)の導入時にありがちな「過ち(罣)」は、①「形式主義」の罣(あいまいな目的設定の問題)、②「部分最適化」の罣(目的設定が限定的過ぎる問題)、③「管理主義」の罣(導入・推進の体制の問題)の3つに分類できるとしている。

3) 政策問題の構造化 (Structuring Policy Problems) は公共政策研究の代表的なテキストの一つであるDunn(2004)においても一つの章として扱われるほど、政策研究における重要な関心事となっている。

複雑なネットワーク型構造を形成しているからである。各システムに内在する問題やこれらシステム間のリンケージに関する問題があり、さらに、こうしたシステムの背景にはその運用ルールに関する問題、システムの運用者である自治体職員の意欲や行動に関わる問題、行政の組織風土に関する問題、住民の価値観や意識に関する問題などが複雑に絡み合っている。第3に、自治体経営に関わる問題は規模が大きく、大半はアルゴリズム化が困難だからである。

つまり、問題の構造があらかじめ明らかであれば、問題解決に向けてオペレーションズ・リサーチやシステム工学などのハードシステムによるアプローチが有効であるが⁴⁾、そうではない悪構造 (ill-structured) の問題に対しては、分析者がまず問題自体の性質を明確にすること、すなわち問題の構造化に積極的に関わらなければならないのである (宮川 1994)⁵⁾。

こうした状況下において、何が問題なのかを明らかにすることを目指したものとして、構造モデル (structural model) を用いた分析法がある。榎木・河村(1981)によれば、代表的なものとして認知マップ法 (cognitive map)、ISM法 (Interpretive Structural Modeling)、DEMATEL法などが知られている。KJ法がシステム構成要素間の関連を主として主観的に整理するのに対して、これらはグラフ理論を応用して多階層の有向グラフ (後述の図1参照) として把握する点に最大の特徴がある。このうち、DEMATEL法は米国のバテル研究所が、世界各国が現在直面している困難かつ複雑な問題の解決方向を模索するプロジェクトにおいて問題構造把握のために開発した方法として知られており、要素間の関係の有無だけでなく、要素間の関係の強弱をも表現できるものである (門間 1996)。

そこで本研究では、複雑かつ不明瞭な問題構造を有することが予想される自治体経営に関して、自治体職員の専門的知識や問題に対する認知度をアンケート調査により集約することで、問題群のうちどれが重要であり原因なのか、また最終的にどのような結果を引き起こしているかを把握するための分析手法として、DEMATEL法を用いることにした。

なお、DEMATEL法に関する既往研究としては、わが国では農業振興や地域開発問題などへの適用が主であり (諸・星野 2004, 村上 2003, 山田 2002, 木俣 2001 など)⁶⁾、本研究のようにDEMATEL法を自治体経営に適用した研究は見当たらない。

3. 調査分析の対象と方法

(1) 調査分析の対象

本研究では、北海道帯広市を調査分析の対象とした。同市を選定したのは、①分権時代に対応した自治体経営のあり方に関する調査・研究に精力的に取り組んでいること、②単なる調査・研究ではなく次期総合計画の策定方針に反映させようとしていること、③筆者が自治体経営研究会にアドバイザーとして参画しているため実証分析が行えること等の理由による。

帯広市は、人口約 17 万人、面積約 618.94 平方キロメートルを有し、北は大雪山系、西は日高山脈に囲

4) 最適解をいかに見出すかを主眼とするハードシステム・アプローチに対して、問題の構造化のためのアプローチとしてソフトシステム・アプローチがある。ソフトシステム・アプローチのひとつにソフトシステム方法論 (Soft Systems Methodology ;SSM) があるが、これは複数の関係者が関与する複雑な意思決定状況下において、ディベートや自由討論によって相互理解と学習を支援するためのガイドラインとしてチェックランド (PCheckland) によって提案されている (木嶋 2002)。後述の構造モデルによる分析はSSMの一つである。

5) しかも、このとき問題解決が成功するためには正しい問題に対する解を求める必要があるが、それに失敗するのは正しい問題に対する誤った解を求めるといふよりは、誤った問題を解くためであることのほうが多い (Ackoff 1974)。このような「第3種の誤り」(Raiffa 1968) を犯さないようにするためにも、問題の構造化には十分な注意を払わなければならない。

6) 近年の研究としては、農村女性起業グループの活動が地域社会へ与える多面的効果を解明したものととして諸・星野(2004)が、また地域開発構想の策定過程で地域が抱える問題構造の特性を解明したものととして村上(2003)などがある。

まれた広大な十勝平野の中央部に位置している。このため、交通の要衝として産業・経済、教育・文化、行政などの都市機能が集結する十勝地方の中核都市として発展してきた。

現行の第5期総合計画（基本構想）は、目標年次を平成21年度（2009年度）とする10ヶ年計画として平成12年度（2000年度）に策定されたが、地方分権の進展などにより自治体を取り巻く環境が大きく変化し、総合計画においても経営的視点がより一層求められることとなった。

このため、同市では平成22年度（2010年度）を初年度とする次期総合計画（第6期総合計画）の策定にあたり、目指すべき自治体経営の姿を明らかにし、これをもとに新しい総合計画のあり方について調査・研究するため、平成18年（2006年）2月、自治体経営研究会を設置した⁷⁾。研究会のメンバーは、総務部庶務課・職員課・行政改革推進事務局、財政部財政課、保健福祉部児童家庭課、学校教育部総務課、上下水道部総務課、企画部住民活動課・企画課に所属する実務担当職員（課長補佐、係長、係員）11名で構成されている。

(2) 調査分析の手順

調査分析の手順は次のとおりである。

- ①課題認識の共有化
- ②問題項目の抽出・分類
- ③カテゴリー別の問題項目の一対比較調査
- ④各カテゴリーの主要問題項目の発見・抽出
- ⑤主要問題項目の一対比較調査
- ⑥主要問題項目間の総合的影響関係の把握

① 課題認識の共有化

自治体経営改革には、現場の第一線の自治体職員が自らすすんで問題を発見し、その解決に向けて有効な対策を講ずることが重要である。そこで、まず職員どうしがお互いの立場を超えて自治体経営のあり方について議論を深め、問題認識を共有化した。

具体的には、第1回研究会（H18.2.21）でNPM論の第一人者でもある大住荘四郎氏（関東学院大学教授）を講師に招き、自治体経営に関する基礎知識の獲得に努めた。第2回研究会（H18.4.19）では「市民サービスや財政の視点から、現在どのような課題があるか」という問題意識のもと議論を深め、第3回研究会（H18.4.28）では「自治体経営改革の基本的視座」というテーマで筆者が講話した後、研究会メンバーと討論した。

さらに、平成18年（2006年）4月から6月にかけて自主勉強会を開催した。これは研究会メンバーが交替で講師となり、実務担当者の視点から「市の台所（財政）事情」「総合計画の進行管理と政策・施策評価」「民間企業経営と人事管理手法」「市民意向把握のあり方」「余裕教室の現状と活用方法」「保育サービス、子育て支援施策の現状と課題」「市役所組織の課題・問題点と今後の組織に求められるもの」「定数管理・人事配置の現状とこれからの人材育成」「なぜ今市民協働なのか」「企業会計手法と上下水道ビジョン」というテーマで計6回開催された。

7) 自治体経営研究会（事務局は企画課が担当）は第5期帯広市総合計画の21世紀フロンティアプロジェクトとして位置づけられ、平成19年（2007年）1月まで開催された。研究会の検討成果は、総合計画推進委員会（部長級で構成）が次期総合計画の策定方針を取りまとめる際に活用するものとされた。

② 問題項目の抽出・分類

前述の研究会や勉強会での発話記録から、自治体経営に関する問題点として約170項目を抽出した。しかし、これらは必ずしも体系的・包括的に提起されたものではなかったため、第4回研究会（H18.7.20）では筆者がファシリテーターとなり、政策目標、予算編成、行政評価、定数・人事、市民協働などのテーマ別に3又は4の小グループに分かれて、KJ法によるワークショップ形式で問題点の抽出を行った⁸⁾。その際、(a)現場の視点でアプローチする、(b)自己の経験をもとに考える、(c)意識・行動・組織・制度などの広範な視野で検討する、(d)仮説や推測であってもかまわないものとした。第5回（H18.9.11）及び第6回研究会（H18.9.21）においても同様に検討を行い、自治体経営に関する問題項目を抽出した。さらに、類似項目を整理・統合し、その他自治体経営に関し問題と考えられる項目を補足した⁹⁾。

そして、最終的に「A.総合計画」(19)、「B.行政評価」(22)¹⁰⁾、「C.予算編成」(20)、「D.定数管理」(13)、「E.組織マネジメント」(19)、「F.地域経営」(21)の6カテゴリ、計114の問題項目に集約・分類した。

③ カテゴリ別の問題項目の対比較調査

114の問題項目間の影響関係を一度の対比較によるアンケート調査で把握することは、回答者に過度の負担を強いることになる。そこで、カテゴリごとにDEMATEL法を用いて主要な問題項目を発見・抽出し、そのうえでそれらの影響関係を把握するために再度DEMATEL法を用いて分析することにした。

まず、各カテゴリの主要な問題項目を抽出するため、対比較調査を実施した（H18.11.7～11.10）。実際には問題項目を縦と横に配列した行列タイプのアンケート調査票をカテゴリごとに作成し、ある問題項目*i*が他の問題項目*j*の発生に対してどの程度直接的な影響を及ぼしているか（ a_{ij} ）を、対比較方式により5段階の基準（4：きわめて大きい、3：かなり大きい、2：大きい、1：やや大きい、0：影響なし）で尋ねた。

なお、調査対象者は上記の6つの各カテゴリに精通している実務経験職員とした¹¹⁾。その内訳は各カテゴリに関連する業務を実際に担当している研究会メンバー5名、過去に関連業務を担当したことのある研究会メンバー3名、研究会メンバー以外の担当職員6名の計14名である。

この際、調査票を配布するだけでなく、研究会メンバーには第7回研究会（H18.10.26）において調査目的と調査票の記入方法を説明するとともに、研究会メンバー以外の調査対象職員には研究会メンバー又は企画課職員が別途説明を行い、回答を依頼した。後日調査票を回収した結果、13名から有効回答を得た。

④ 各カテゴリの主要問題項目の発見・抽出

上記の対比較調査をもとにDEMATEL法によって分析した¹²⁾。まず対比較調査の回答結果から直接的な影響のみを表した直接影響行列 $A: [a_{ij}]$ を得た。これをもとに、各問題項目間の直接的な影響の強さを相対的に表した正規化直接影響行列 $X: [x_{ij}]$ を次式(1)により算出した。すなわち、正規化直接影響行列 X は直接影響行列 A の各行の和を算出し、その中の最大値で A の各要素を割ることによって得た。

8) ここでは、佐藤(1984)を参考にして「発生型の問題」「探索型の問題」「設定型の問題」の3つの視点で問題を抽出した。

9) 佐藤(2005)で明らかになった問題項目のうち、帯広市にも該当すると考えられる項目を追加した。

10) 帯広市では平成18年度（2006年度）から事務事業評価を廃止し、政策・施策評価システムを導入している。

11) DEMATEL法における対比較調査は回答者の直感的な判断によるため、一般的な統計調査とは異なり、問題に対して関心が深い者や精通している者を回答者にすることが有効とされている。

12) DEMATEL法の数学的理論の詳細については、木下(1996)等を参照されたい。

$$X = \frac{1}{\max_{1 \leq j \leq n} \sum_{i=1}^n |a_{ij}|} \cdot A \quad \dots\dots\dots(1)$$

つぎに、直接的影響だけでなく間接的影響も含めた総合影響行列 $F: [f_{ij}]$ を、単位行列を I として次式(2)により算出した。

$$F = X + X^2 + X^3 + \dots = X (I - X)^{-1} \quad \dots\dots\dots(2)$$

I は単位行列

さらに、DEMATEL 法による分析結果から、各カテゴリーにおいて中心度が大きい項目を重点に原因度も考慮しながら、6つのカテゴリーごとに主要問題項目（合計22項目）を抽出した。

⑤ 主要問題項目の一对比較調査

前述の調査対象者14名全員に対し、22の主要問題項目に関する一对比較調査を実施した（H18.11.21～11.24）。

⑥ 主要問題項目間の総合的影響関係の把握

一对比較調査の回答結果をもとに DEMATEL 法による分析を行った。すなわち、問題項目間に存在する直接的な影響関係に関する14名の回答結果を行列化し、それを総和することにより直接影響行列 A を算出した。つぎに、式(1)により正規化直接影響行列 X を算出し、さらに、問題項目間の影響関係の方向性を明らかにするため、式(2)により間接的影響も含めた総合影響行列 F を算出した。

4. 分析結果と考察

表1は DEMATEL 法によって得られた主要問題項目間の総合影響行列 F である。行列の縦の j 列は影響を受ける問題項目を、横の i 列は影響を与える問題項目を示しており、行を横にたどることで、当該項目が他の項目から受ける影響の度合いを読み取ることができる。

総合影響行列 F の行和 D は、ある項目が他の項目に与えている影響の総和（影響度）を表しており、列和 R はある項目が他の項目から受けている影響の総和（被影響度）を表している。このとき $D+R$ は影響度と被影響度の和であり、問題となっている構造の中で当該項目がどの程度中心的な役割を果たしているか（中心度）を表している。これに対し、 $D-R$ は影響度と被影響度の差であり、この値がプラスの場合には他の項目に及ぼす影響の大きさを示し、原因としてどの程度作用しているか（原因度）を表している¹³⁾。

図1は中心度（ $D+R$ ）と原因度（ $D-R$ ）の各々を X 軸、 Y 軸とする $X-Y$ 直交座標系にプロットし、中心度および原因度の大きな項目の影響度に着目しながら問題項目間を有向枝で結んだものである。ここでは X 軸の正方向が原因性を、 Y 軸の正方向が中心性を表している。

13) 榎木・河村(1981)では、行和と列和の合計を「関連度」、行和と列和の差を「影響度」としているが、本稿では門間(1996)に倣い、行和を「影響度」、列和を「被影響度」とし、また行和と列和の合計を「中心度」、行和と列和の差を「原因度」と呼ぶことにする。

これより、「19.行政職員と市民が総合計画の目標を十分に共有できていない」「22.市民は行政が何をやっているのかわからない」「4.総合計画が理念的で数値目標がない」「5.総合計画の全庁的な推進の仕組みが充分でない」が重要な要因であることがわかる。

また、「5.総合計画の全庁的な推進の仕組みが充分でない」が原因となって、「1.総合計画に掲げた政策目標を職員があまり意識していない」や「2.予算編成過程において総合計画に基づく政策論議ができていない」という結果を生み出しており、最終的に、「10.予算編成過程では総合計画の政策目標が忘れ去られている」という結果をもたらしていることがわかる。

さらに、「12.市全体での政策の優先順位づけや予算配分が行われていない」ために、「8.政策・施策評価が事業や業務の改善につながっていない」という結果を生み出すとともに、「2.予算編成過程において総合計画に基づく政策論議ができていない」という状況を生み出している。その結果として、やはり「10.予算編成過程では総合計画の政策目標が忘れ去られている」という問題が生まれていることがわかる。

一方、自治体経営の最も中心的な問題は「2.予算編成過程において総合計画に基づく政策論議ができていない」という点であることがわかる。これは「1.総合計画に掲げた政策目標を職員があまり意識していない」という問題と相関関係にあることがわかる。また、「19.行政職員と市民が総合計画の目標を十分に共有できていない」や「4.総合計画が理念的で数値目標がない」などにも起因していることがわかる。

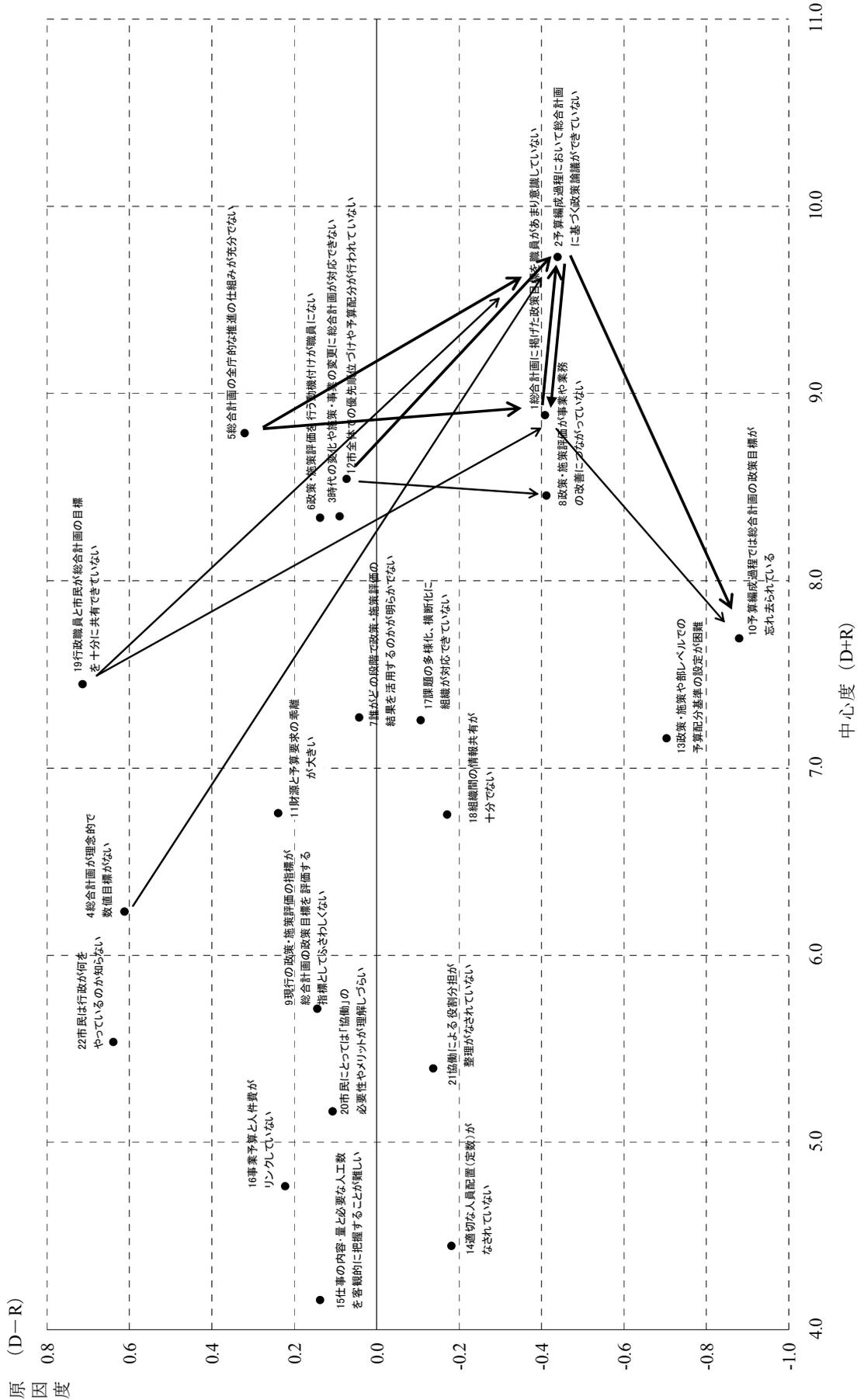
表1 総合影響行列F(自治体経営における主要問題項目間の総合的影響関係)

カテゴリー	No	問題項目	A										B										C										D										E										F										行和D	列和R	中心度(D-R)	原因度(D-R)
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22																				
A.総合計画	1	総合計画に掲げた政策目標を職員があまり意識していない	0.210	0.315	0.220	0.159	0.254	0.240	0.198	0.246	0.161	0.266	0.173	0.244	0.214	0.116	0.099	0.116	0.203	0.192	0.201	0.132	0.144	0.137	4.239	4.649	8.888	-0.409																																						
	2	予算編成過程において総合計画に基づく政策論議ができていない	0.312	0.231	0.341	0.174	0.274	0.256	0.216	0.238	0.172	0.238	0.194	0.236	0.249	0.128	0.114	0.130	0.208	0.192	0.192	0.147	0.162	0.138	4.647	5.090	9.737	-0.442																																						
	3	時代の変化や施策・事業の変更により総合計画が対応できない	0.276	0.295	0.181	0.165	0.281	0.230	0.202	0.255	0.169	0.240	0.178	0.225	0.225	0.116	0.101	0.109	0.206	0.187	0.193	0.141	0.153	0.140	4.237	4.102	8.339	0.134																																						
B.行政評価	4	総合計画が理念的で数値目標がない	0.225	0.243	0.184	0.101	0.198	0.190	0.165	0.199	0.142	0.210	0.136	0.189	0.175	0.092	0.085	0.094	0.148	0.145	0.163	0.111	0.119	0.113	3.424	2.814	6.238	0.610																																						
	5	総合計画の全庁的な推進の仕組みが充分でない	0.296	0.324	0.237	0.159	0.204	0.260	0.233	0.267	0.170	0.274	0.195	0.261	0.238	0.125	0.111	0.136	0.222	0.213	0.190	0.136	0.149	0.135	4.556	4.238	8.794	0.318																																						
	6	政策・施策評価を行う動機付けが職員にない	0.282	0.238	0.229	0.154	0.241	0.185	0.221	0.278	0.162	0.253	0.187	0.232	0.215	0.116	0.103	0.115	0.188	0.191	0.179	0.125	0.142	0.123	4.219	4.131	8.350	0.088																																						
C.予算編成	7	誰がどの段階で政策・施策評価の結果を活用するのかが明らかでない	0.221	0.253	0.196	0.128	0.231	0.230	0.140	0.244	0.135	0.210	0.157	0.213	0.195	0.104	0.092	0.103	0.177	0.171	0.152	0.106	0.119	0.106	3.656	3.616	7.272	0.041																																						
	8	政策・施策評価が事業や業務の改善につながっていない	0.232	0.272	0.228	0.142	0.225	0.239	0.215	0.189	0.150	0.224	0.179	0.232	0.205	0.119	0.100	0.119	0.195	0.186	0.174	0.123	0.135	0.122	4.024	4.437	8.460	-0.413																																						
	9	現在の政策・施策評価の指標が総合計画の政策目標を評価する指標としてふさわしくない	0.187	0.198	0.162	0.127	0.159	0.168	0.144	0.180	0.086	0.170	0.115	0.153	0.146	0.088	0.075	0.087	0.135	0.125	0.137	0.094	0.105	0.092	2.931	2.788	5.719	0.143																																						
D.定数管理	10	予算編成過程では総合計画の政策目標が忘れ去られている	0.232	0.272	0.198	0.127	0.201	0.188	0.160	0.203	0.127	0.157	0.147	0.192	0.178	0.095	0.085	0.099	0.154	0.143	0.145	0.103	0.116	0.103	3.410	4.289	7.699	-0.880																																						
	11	財源と予算要求の乖離が大きい	0.199	0.221	0.185	0.130	0.189	0.181	0.164	0.196	0.126	0.206	0.120	0.221	0.210	0.116	0.101	0.115	0.164	0.158	0.148	0.109	0.122	0.109	3.500	3.263	6.763	0.237																																						
	12	市全体での優先順位づけや予算配分が行われていない	0.238	0.238	0.236	0.156	0.249	0.236	0.207	0.240	0.145	0.233	0.216	0.193	0.249	0.126	0.111	0.129	0.214	0.199	0.181	0.132	0.140	0.133	4.308	4.237	8.545	0.072																																						
E.組織マネジメント	13	政策・施策や部レベルでの予算配分基準の設定が困難	0.187	0.218	0.171	0.122	0.184	0.180	0.155	0.183	0.113	0.187	0.167	0.202	0.134	0.099	0.089	0.104	0.156	0.149	0.130	0.099	0.105	0.093	3.228	3.933	7.161	-0.705																																						
	14	適切な人員配置(定数)がなされていない	0.123	0.133	0.105	0.074	0.115	0.114	0.095	0.119	0.072	0.111	0.090	0.113	0.109	0.053	0.084	0.075	0.128	0.120	0.088	0.068	0.077	0.068	2.134	2.317	4.451	-0.183																																						
	15	仕事の内容・量と必要人工数を客観的に把握することが難しい	0.118	0.130	0.111	0.072	0.110	0.106	0.092	0.116	0.071	0.109	0.099	0.122	0.118	0.123	0.047	0.101	0.120	0.102	0.087	0.065	0.070	0.061	2.150	2.015	4.165	0.134																																						
F.地域経営	16	事業予算と人件費がリンクしていない	0.140	0.156	0.134	0.095	0.132	0.131	0.112	0.139	0.088	0.129	0.115	0.143	0.141	0.116	0.112	0.060	0.119	0.105	0.095	0.078	0.084	0.070	2.494	2.275	4.768	0.219																																						
	17	課題の多様化、横断的に組織が対応できていない	0.214	0.243	0.206	0.125	0.210	0.191	0.172	0.206	0.129	0.193	0.152	0.195	0.188	0.124	0.102	0.108	0.138	0.189	0.151	0.109	0.128	0.103	3.575	3.684	7.259	-0.109																																						
	18	組織間の情報共有が十分でない	0.193	0.215	0.173	0.109	0.183	0.170	0.154	0.186	0.112	0.171	0.140	0.190	0.169	0.114	0.088	0.097	0.220	0.120	0.150	0.109	0.118	0.111	3.293	3.466	6.759	-0.172																																						
F.地域経営	19	行政職員と市民が総合計画の目標を十分に共有できていない	0.265	0.265	0.255	0.163	0.219	0.222	0.190	0.235	0.149	0.255	0.169	0.217	0.191	0.107	0.093	0.108	0.191	0.185	0.145	0.170	0.182	0.166	4.082	3.369	7.451	0.713																																						
	20	市民にとっては「協働」の必要性やメリットが理解しづらい	0.147	0.153	0.143	0.104	0.133	0.128	0.115	0.136	0.100	0.131	0.104	0.130	0.121	0.073	0.069	0.090	0.116	0.121	0.155	0.076	0.161	0.133	2.639	2.532	5.171	0.106																																						
	21	市民がすべきこと、行政がすべきこと、ともにすべきことなど協働による役割分担が整理がなされていない	0.151	0.159	0.143	0.105	0.137	0.128	0.125	0.142	0.093	0.128	0.107	0.132	0.120	0.083	0.072	0.094	0.120	0.115	0.137	0.147	0.080	0.111	2.630	2.769	5.399	-0.139																																						
	22	市民は行政が何をやっているのかわからない	0.176	0.184	0.163	0.123	0.160	0.157	0.143	0.172	0.115	0.157	0.122	0.161	0.144	0.085	0.080	0.087	0.149	0.142	0.175	0.154	0.158	0.082	3.090	2.451	5.541	0.639																																						

0.24以上0.27未満

0.27以上

図1 有向グラフによる主要問題項目間の因果関係



5. おわりに

自治体経営における中心的問題や発生メカニズムは、おそらく自治体によって異なるだろう。だとすれば、問題解決に有効なプロセスやアプローチもおおのずと違ってくるはずである。

自治体経営改革にあたっては、どちらかといえば、従来は‘先進的’と称される事例の研究が中心であったが、そうした取り組みとあわせて、自治体組織の内外に存在する問題構造の実態解明が有効である。

そうした観点から、本研究では実際に自治体経営のあるべき姿を模索し、改革に向けて多様な取り組みを展開している自治体に DEMATEL 法を適用することによって、自治体経営における問題構造の本質がどこにあるかについての解明を試みた¹⁴⁾。

その結果、①自主勉強会やワークショップにより、参加メンバーの課題認識の共有化が図られ、スムーズに DEMATEL 法による一対比較調査へと移行できること、② DEMATEL 法の適用によって、問題相互の複雑な影響関係を定量的に抽出し、問題の全体構造を可視化できること、③自治体経営における中心的問題や根源的問題、さらに、問題発生メカニズム（どのようなパスを経て問題が生じているか）を発見できること、などが明らかになった。

ただし、いうまでもなく上記の分析結果はあくまで今回分析対象とした帯広市におけるデータによるものであって、ただちに一般化することは適切ではない¹⁵⁾。しかし、自治体経営における複雑で多岐に亘る問題構造を解明するうえで、DEMATEL 法による分析は有効な手法の一つであると考えられる。また、今後経営改革を積極的に推進しようとする自治体に対して、有用な知見を提供しえたのではないかと思われる。

最後に、本研究は「分権時代における自治体経営とは何か」という問いかけから出発している。各種の経営改革ツールや先進事例に振り回されて、問題の本質を見失いつつある自治体の現場にしばしば遭遇することがある。システム思考の提唱者であるセンゲ (Perter M. Senge 1990 = 1995) によれば、レバレッジの原則、すなわち構造のどこに働きかけ、どこを変えれば、決定的かつ持続的な改善へとつなげられるかを把握することが重要だという。自治体経営における問題構造の本質が解明されれば、自ずとどのような改革が必要であるかが見えてくるのではないだろうか。

<謝辞>

本研究を遂行するにあたり、帯広市の本迫政策推進部長、安達企画課長、石井企画課主事他の多くの職員の方々にご助力頂きました。また、分析結果の公表についても御快諾頂きました。ここに記して、厚く感謝の意を表します。

14) 本稿では自治体経営全般に関する問題構造の分析を示したが、このうち政策の優先順位づけに焦点を当てた研究として佐藤(2007)がある。
15) 帯広市では、本稿で示した自治体経営研究会の分析結果などもふまえ、平成19年8月3日付けで政策推進部長名により「新しい総合計画の策定方針」を各部長・各事務局長に通知した。この方針の中で、(1)目標を明示した計画、(2)成果がわかる計画、(3)行政評価や予算と連動する計画、(4)社会経済情勢の変化に柔軟に対応できる計画という4つの考え方が示された。具体的には、たとえば総合計画策定審議会とは別に市民主体の検討組織(市民会議)として「おびひろ市民みらい会議」を設置したり、職員総参加による目的・手段型政策体系の構築や政策・施策レベルの成果指標・目標値の設定などに積極的に取り組んでいる。

<参考文献>

- Ackoff Russel L. (1974), *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, John Wiley & Sons.
- Peter M. Senge (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*. Currency Doubleday (守部信之訳, 1995年『最強組織の法則 - 新時代のチームワークとは何か - 』徳間書店)
- Raiffa, Howard. (1968), *Decision Analysis: Introductory Lectures on Choices under Uncertainty*, Addison-Wesley.
- William N. Dunn (2004), *Public Policy Analysis: An Introduction, Third Second Edition*, Prentice Hall College Div.
- 阿部秀明 (1992) 「リゾート開発が地域に与える社会・経済的効果—占冠村のリゾート開発を事例とした認知構造図分析—」『北見大学論集』27 : 167-185
- 磯村英一監修・坂田期雄編集 (1983) 『自治体の経営診断—効率化・減量経営の積極策』ぎょうせい
- 大阪府市町村振興協会 (2004) 『自治体経営研究会最終報告』
- 関西社会経済研究所 (2006) 『自治体経営改革の自己診断2006—自己評価に基づく組織運営(ガバナンス)評価』
- 木嶋恭一 (2002) 「ソフトシステムアプローチ」『社会・経済システム』23:51-65
- 木俣勲 (2001) 「中山間地域における農業集落排水処理施設整備前後の住民意識の比較分析」『農業土木学会論文集』69(3) : 367-375
- 木下栄蔵 (1996) 『マネジメントサイエンス入門—経営・政策科学の戦略モデル』近代科学社
- 佐藤允一 (1984) 『問題構造学入門』ダイヤモンド社
- 佐藤徹 (2005) 「行政経営システムの構築要件—フォーカス・グループ・インタビューによる分析をもとに—」『地域政策研究』8-2 : 97-108
- 佐藤徹 (2007) 「自治体行政における政策の優先順位づけ—職員の所属別意識構造の分析—」『地方自治研究』Vo.22 ,No.2,13-26
- 榎木義一・河村和彦 (1981) 『参加型システムズ・アプローチ—手法と応用—』日刊工業新聞社
- 自治省行政局振興課監修 (1992) 『21世紀の地域づくりをめざす市町村経営管理の考え方と手法』自治日報社
- 総務省 (2005) 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略』
- 古川俊一 (2002) 「公共経営とは何か」古川俊一・NTT データシステム科学研究所編『公共経営と情報通信技術』NTT 出版
- 真山達志 (1998) 「政策過程って何だろう」佐々木信夫編著『政策開発—調査・立案・調整の能力』ぎょうせい
- (1999) 「公共政策研究の一つの捉え方—主として行政学の立場から—」『日本公共政策学会年報1999』
- (2001) 『政策形成の本質』成文堂
- 宮川公男 (1994) 『政策科学の基礎』東洋経済新報社
- 宮脇淳 (2003) 『公共経営論』PHP 研究所
- 村上正俊 (2003) 「地域課題把握調査における DEMATEL 法の活用」報文集(北海道土地改良設計技術協会) 15 : 61-70
- 門間敏幸編著 (1996), 『TN 法—むらづくり支援システム—実践事例集』農林統計協会
- (2001) 『TN 法 住民参加の地域づくり』家の光協会
- 諸洋子・星野敏諸 (2004), 「DEMATEL 法による農村女性起業グループ活動の多面的効果の構造把握」『農村計画学会誌』23 (別冊) : 151-156
- 山田高史 (2002) 「DEMATEL 法を用いた雪国の歴史的変遷と地域づくりについて」『北陸地方整備局管内技術研究会論文集2002年度 : 449-452