ISSN 1882-2800

政策情報学会

政策情報学会誌

Journal of Policy Informatics

Vol.17, No.1

December 2023

Association for Policy Informatics

政策情報学会誌

Journal of Policy Informatics

Vol.17, No.1

政策情報学会

目　次

■論文（査読付き）
地方分権時代における自治体職員の専門性の実証的解明
―専門性測定尺度の信頼性と妥当性の検証―
…… 岡村　誠（東海学園大学）　5

■論文（査読付き）
「DXからみたグローバル・ニッチトップ企業の日独比較」
藤本　武士（立命館アジア太平洋大学）
岩本　晃一（独立行政法人経済産業研究所・APU-NEXT）
難波　正憲（立命館アジア太平洋大学）
ゲリット・ザーメス（ミッテルヘッセン工科大学）
…… ティム・マイバッハ（ミッテルヘッセン工科大学）　17

■論文（査読付き）
受入自治体から見た地域外関係者の定式化とその政策的含意
―移動する人々を把握し働きかける政策デザインの構想―
…… 奥田　恒（金沢大学）　41

■研究ノート
内閣府におけるEBPMの取組み
…… 杉谷　和哉（岩手県立大学）　55

■研究ノート
民主主義の後退か権威主義の擬態か
―2020年大統領選挙とポレグジットの議論を事例に―
…… 市川　顕（東洋大学）　67

投稿・執筆規程 …… 77

論文（査読付き）

地方分権時代における自治体職員の専門性の実証的解明

―専門性測定尺度の信頼性と妥当性の検証―

岡村　　誠
（東海学園大学経営学部）

―要旨―

本研究の主要な目的は、地方分権時代における自治体職員の専門性（職務遂行能力）を実証的に解明することにある。それゆえ、自治体職員の専門性を質的に分析した林（2013）を参考に専門性の測定尺度を作成し、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計分析によってその信頼性と妥当性を検証した。

分析の結果、当該尺度に関する内的整合性および収束的妥当性、弁別的妥当性、そして基準関連妥当性が確認され、自治体職員の専門性が、「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった林（2013）が示した 4 つの構成概念（人的要素）と、34 の能力項目によって構成されることが実証的に解明された。

［キーワード］自治体職員の専門性、専門性測定尺度、職務遂行能力、行政人材育成、政策能力

1. 緒言

1.1　研究の背景

今日のめまぐるしい科学技術の発展や社会の成熟に伴って人々の価値観やライフスタイルは多様化し、地域社会が抱える公共問題はVUCA（Volatility＝変動性、Uncertainty＝不確実性、Complexity＝複雑性、Ambiguity＝曖昧性）の様相を呈している。こうした中、地方行財政事情の悪化という深刻かつ構造的な問題を抱えながらも、人々の豊かな地域生活の実現化をめざす地方自治体（以下「自治体」という）にあっては、高度化・専門化する行政需要に対応できるよう組織体制を強化していく必要があり、そのために職員の職務遂行能力を向上させることが重要な課題となっている。2021年4月1日時点において、全国の自治体の95.2％（1,702／1,788）が「人材育成基本方針」を策定し（総務省2021）、組織的に職員の能力開発に取り組んでいることはまさにその証左であろう。

ところで、企業経営において組織成員に求められる職務遂行能力は「コンピテンシー（Competency）」と呼ばれ、McClelland（1973）やBoyatzis（1982）、Spencer and Spencer（1993）などによって理論化・体系化された。このコンピテンシー概念については、日本企業にも導入され、能力評価やキャリア開発の指標として広く活用されている。

他方、行政領域では、自治体職員に求められる専門的な職務遂行能力は「自治体職員の専門性」と呼ばれ、その向上は地方公務員制度改革の目標として掲げられてきた。しかし、井寺（2016）や藤田（2015）によれば、自治体職員の専門性については、その重要性が叫ばれながらも、具体的内容に踏み込んだ議論は等閑にされてきた。とりわけ近年、地方分権改革によって自治体の自己決定・自己責任の領域が拡充されるとともに、官民協働（Public Private Partnership）や公共サービスのアウトソーシングが積極的に推進される中、「自治体職員の専門性とは何か」に対する明確な答えは今もなお得られていない。すなわち、自治体職員の専門性は定式化されておらず、ゆえに自治体における行政人材育成の方向性や効果的な施策が確立されているとは言い難い。

以上から、21世紀の分権型社会において自治体が行政人材の育成を効率的かつ効果的に進めていくためには、自治体職員に求められる専門性の構造やそれを構成する具体的な能力を解明していくことが不可欠となる。

1.2　先行研究の検討と研究課題

自治体職員に求められる能力については、これまでに

自治体環境の変化に応じて様々な研究者が言及してきた。

例えば、終戦直後の自治制度の転換期においては、わが国の行政学の創始者である蠟山（1949）が、行政の民主化と能率を確保するために、「高度の行政的識見又は才幹」と「専門的な技術的な知識技能」を有する地方公務員の養成が不可欠であると指摘している。ここでいう行政的識見又は才幹は、民主的な地方自治を支える地方公務員の行動規範であり、いわば地方自治法制定初期の自治体職員に求められた倫理であるといえる（林2013：20）。また、西尾（1979）は、高度経済成長を経て市民の高学歴化が進み、地方公務員と市民との知識格差が急速に縮小する中、専門知識は自治体職員の専門性としては頼りないと指摘している。むしろ、地域社会の全体像に対する理解や、そこから生まれる平衡感覚を基盤とした「公共感覚」こそが自治体職員にとっての重要な専門性であり、こうした公共感覚に基づいて住民の利害や関心を調整・統合しようとすることが自治体職員の職業倫理であるとしている。

その後、1970年代後半には、地域社会における市民生活の質的向上が重視されるようになり、地域特性を反映した市民文化の創造を重視する行政組織への変革、すわなち「行政の文化化」（松下・森1981）が叫ばれはじめる。松下・森（1981）は、行政の文化化の実現には、自治体（職員）による住民ニーズを出発点とした総合的かつ自主的な政策[注1)]の形成が不可欠であるとしている。また、地方分権改革が本格化する2000年代になると、政策能力の重要性を指摘した文献（真山2001、森2003；2008など）が散見されるようになる。中でも真山（2001）は、独自性や自律性の発揮が求められる分権体制下の自治体においては、合規性や能率性といった手続的責任を重視する「行政マン」ではなく、高い政策能力を有し、行政活動の有効性といった内容的責任を果たすことができる「政策人」を育成・確保していくことが肝要であるとし、求められる自治体職員像がパラダイムシフトしたことを指摘している。

このように既存の文献においては、倫理や専門知識、政策能力などの必要性が指摘されてきた。しかしながらこれらの文献では、自治体職員に求められる能力を地方行政のあり方を踏まえて規範的に論じるにとどまり、必ずしも実地調査データに基づくエビデンスが示されているわけではない。こうした中、林（2013）は、先行研究の精緻な検討によって、自治体職員の専門性概念を「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」（林2013：7）と定義した。その上で、東京都X区（特別区）の職員を対象としたインタビュー調査によって、「倫理」（地方公務員としての行動の根拠となる心理的作用、あるいは職務に関する行動の適正な判断基準）、「基礎」（職務遂行上求められる基本的な能力）、「政策立案展開力」（問題解決のための方法やその行動計画を作る能力、あるいは政策プロセスの実施能力）、「専門的な知識や技術」（職務遂行上求められる専門的な知識や技術）といった4つの人的要素の観点から自治体職員の専門性を構成する具体的な能力を抽出している。この林の研究は、今日の地方分権体制下における自治体職員の専門性解明に向けた基礎的な研究として高く評価できる一方で、一自治体を対象としたケーススタディに過ぎない。したがって今後、自治体職員の専門性概念の理論化・一般化に向けては、全国的調査を通じた実証研究の蓄積が課題となる。

なお、量的データの分析によって自治体職員に求められる能力を提示した数少ない先行研究として大森（1994）や榊原（2004）がある。中でも榊原（2004）は、一県下の市町村職員を対象に実施した質問紙調査結果の因子分析によって、自治体職員として強化すべき能力が「協調・実行力」「企画・分析力」「指導・統制力」で構成されることを明らかにしている。しかしながら、こうした大森（1994）や榊原（2004）が依拠した調査は、地方分権改革以前に実施されたものであり、求められる役割が変化した今日の自治体職員に援用することは困難と言わざるを得ない。

1.3　研究の目的

以上を踏まえ本研究では、林（2013）に依拠して「自治体職員の専門性」を「自治体職員が社会の中で果たすべき役割からくる能力」として捉える。その上で、自治体職員の専門性を測定するための尺度（以下「専門性尺度」という）の構築を通じて地方分権時代における自治体職員の専門性の構成概念と具体的な能力項目を実証的に解明するとともに、専門性形成の現状と課題について考察することを目的とする。

2. 方法

研究目的の達成に向けて、はじめに林（2013）の調査結果を参考にして仮説的な専門性尺度を作成した。続いて、その信頼性（内的整合性）と妥当性（収束的妥当性、弁別的妥当性、基準関連妥当性）を全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計的分析を通じて検証した。そして最後に、当該尺度を用いて自治体職員の属性による能力の比較・分析を行った。

2.1　専門性尺度の作成

林（2013）に依拠して、自治体職員の専門性を構成する4つの人的要素（「倫理」「基礎」「専門的な知識や技術」「政策立案展開力」）を仮説的構成概念と措定し、それらを操作化することで、具体的な能力項目（インディケータ）として「倫理」で6項目、「基礎」で9項目、「専門的な知識や技術」で6項目、「政策立案展開力」で10項目を設定した。なお、林（2013：209）では、「専門的な知識や技術」には「組織や人のマネジメント力」

も含むことが示されているが、その具体的な能力項目については林（2013）の調査では十分に言及されていない。そこで中原・保田（2021：148）のマネジメント能力尺度も参考にしながら「専門的な知識や技術」で6項目を追加し、4次元37項目から成る専門性尺度の原案を作成した。

次に、基礎自治体（東京都特別区）を研究対象とした林（2013）に基づいて設定された専門性尺度の原案が、広域自治体（都道府県）にも援用可能であるか、あるいはほかに必要とされる能力がないかを、現役の都道府県職員3名から確認してもらった。その結果、質問項目の内容が妥当であることが確認されると同時に、「基礎」で2項目、「専門的な知識や技術」で1項目が新たに追加された。

以上のような手続きによって、最終的に「倫理」6項目、「基礎」11項目、「専門的な知識や技術」13項目、「政策立案展開力」10項目の4次元40項目で構成される仮説的な専門性尺度を作成した（表1）。なお、各能力項目の評価方法に関しては、「まったくない」から「とてもある」までの6件法を用いた自己評価方式を採用し、順に1点から6点を付与することで、リッカート型6段階尺度として扱った。

表1　仮説的な専門性尺度

仮説的構成概念		能力項目（インディケータ）	質問文
倫理	1	バランス感覚	地域全体の利益のバランスをとりながら職務を遂行する力
	2	先見力	先を見通し、地域がめざすべき将来像を思い描く力
	3	住民を原点とした思考力	常に住民を原点とし、住民にとって何がいいのかを考える力
	4	法令運用における柔軟な判断能力	法令を運用（適用）する際に柔軟な判断をする力
	5	多角的視点	職務において行政組織のみならず住民や事業者などの様々な関係者の視点で物事をみる力
	6	公平・中立性	特定の者に肩入れすることなく、公平・中立な立場に立って職務を遂行する力
基礎	1	職場適応能力	担当業務の内容を早く理解し、職場に適応する力
	2	自治体全体の現状・課題の理解	所属する自治体全体の現状や課題についての理解（知識）
	3	地方自治制度の理解	現在の地方自治の制度・仕組みについての理解（知識）
	4	法令理解能力	法令を読み解き、理解する力
	5	規程に基づく事務処理能力	法令や要綱等に基づいて的確に事務を処理する力
	6	窓口対応能力	住民や事業者などの来庁者に対して適切に窓口対応する力
	7	意思決定の仕組みの理解	自治体組織の意思決定の仕組みについての理解（知識）
	8	論理的な意思決定プロセスの構築能力	意思決定（決裁）の手続きのプロセスを論理的に構築する力
	9	事案対応能力	事案をすみやかに上司に報告・説明し、対応方針の決定を促す力
	10	議会答弁作成能力	議会での首長や部長の答弁を作成する力
	11	会議企画・運営能力	委員会や審議会等の各種会議を企画・運営する力
専門的な知識や技術	1	担当分野の国・他自治体の政策の理解	担当分野に関する国や他自治体の政策についての理解（知識）
	2	担当分野の地域課題の理解	担当分野に関する地域の現状や課題についての理解（知識）
	3	担当分野の社会動向の理解	担当分野に関する最新の社会動向についての理解（知識）
	4	担当分野の条例・計画の理解	担当分野に関する自治体の条例・計画についての理解（知識）
	5	担当分野の法令の理解	担当分野に関する法令についての理解（知識）
	6	担当分野における行政指導能力	担当分野において関係者（住民・事業者・団体等）に助言や行政指導を行う力
	7	職場メンバーのケア能力	職場のメンバーのメンタルヘルスや健康に配慮する力
	8	自治体組織の構造の理解	自治体組織の編成・構造についての理解（知識）
	9	自治体組織の人事・労務制度の理解	自治体組織の人事・労務制度についての理解（知識）
	10	職場メンバーのモチベーション管理能力	職場のメンバーのやる気やモチベーションを高める力
	11	職場全体の業務進捗管理能力	職場全体の業務の進捗状況を把握・管理する力
	12	職場における協力体制構築能力	自治体組織や所属の目標に向けて職場メンバーの協力体制を構築する力
	13	職場メンバーへの業務配分能力	職場のメンバーに対して適切に役割や業務を依頼・配分する力
政策立案展開力	1	政策課題の明確化能力	地域が抱える問題を発見し、政策課題として明確化する力
	2	調査企画・実施能力	施策の立案に向けて、地域のニーズを把握するための調査を企画・実施する力
	3	データに基づく施策構想能力	資料やデータを収集・分析し、効果的な施策案を考える力
	4	施策案の作成・修正能力	首長をはじめとする上司の方針・意向を汲み取り、施策案を作成・修正する力
	5	施策案の組織内での合意形成能力	施策案を自治体組織内部の関係部局（財政や隣接分野等）に説明し、合意を形成する力
	6	施策への住民参画の場づくり能力	施策の立案・策定にあたって住民参画の場（会議やパブリックコメント等）をつくる力
	7	施策の成果指標の設定能力	施策の成果を測定するための指標を設定する力
	8	施策成果の測定・評価能力	施策の成果を的確に測定・評価する力
	9	施策展開に向けた外部との協働能力	施策の展開にあたって、自治体組織外部の関係者（住民・事業者・団体等）と連携・協働する力
	10	施策展開に向けた資源獲得能力	施策の展開に必要な資源（予算・人材・情報等）を獲得・調達する力

2.2　外部変数の設定

ここでは自治体職員の専門性の基準関連妥当性を検証するための外部変数（成果指標）を設定する。とは言え、公共セクター（自治体）には定量的かつ共通の組織成果（業績）指標は存在しない。そこで本研究では、豪州の政府機関や公的機関の職員を対象とした調査を通じてGriffin et al.（2007）によって開発された組織成員のパフォーマンス尺度に着目した。

Griffin et al.（2007）のパフォーマンス尺度は、「役割に応じた所定の職務を遂行すること：Fullfills the prescribed or predictable requirements of the role（Griffin et al. 2007:330）」に関わる「熟達行動：Proficiency」、「変化を的確にとらえ、対応し、支持すること：Copes with, responds to, and supports change（Griffin et al. 2007：330）」である「適応行動：Adaptivity」、そして「変化を引き起こすことであり、自発的で未来志向であること：Initiates change, is self-starting and future-directed（Griffin et al. 2007: 331）」に関わる「プロアクティブ行動：Proactivity」といった3種類の行動的成果を職務の貢献対象（個人・職場・組織）別に類型化した9次元27項目で構成される（表2）。こうした行動的成果に関しては、以下のとおり自治体職員の専門性との関連が予想された。

まず、自治体職員の専門性の仮説的構成概念である「基礎」は、自治体職員が職務を遂行するために必要となる基本的な能力であり、法令等の規程に基づいて的確に事務を処理する実務能力などで構成される。したがって、所与の職務を着実に遂行することに関わる「熟達行動」に影響していると考えられた。また「専門的な知識や技術」には担当分野における国の政策や社会の動向など、職務に影響を及ぼす外部環境に関する知識が含まれる。こうした知識は環境変化に対して適切に対応することに役立つため「適応行動」に寄与すると思われた。そして「政策立案展開力」は、先述の通り問題解決のための方法やその行動計画を作る能力として捉えられる。換言すれば、望ましい状況を実現するための改善方策を考え、実行する能力であり、改善・変革志向の行動的成果である「プロアクティブ行動」への関連が予想された。

このように、専門性尺度の項目がそれぞれの構成概念を適切に測定しているのであれば、自治体職員の専門性は上述したパフォーマンス（行動的成果）に影響すると考えられる。加えて、こうしたGriffin et al.（2007）のパフォーマンス尺度については、すでに太田ほか（2016）によって和訳された上で国内での信頼性と妥当性が確認されている。以上から本研究では、Griffin et al.（2007）のパフォーマンス尺度を専門性尺度の外部変数として設定した。

表2　Griffin et al.（2007）のパフォーマンス尺度

次元			質問項目
熟達行動	個人レベルの熟達行動	1	職務をうまく遂行している
		2	標準化されたやり方で職務をこなしている
		3	職務を適切にやり遂げていると自負している
	職場レベルの熟達行動	1	職場の人々と仕事の調整を行っている
		2	職場の人々とうまくコミュニケーションをとっている
		3	何かを頼まれたり、必要な時には職場の人々に手を貸している
	組織レベルの熟達行動	1	外部の人々（住民・団体・事業者など）に肯定的な組織のイメージを示している
		2	外部の人々が組織の批判をしたときは、組織を擁護している
		3	組織のことを肯定的に話している
適応行動	個人レベルの適応行動	1	職務の変化にうまく適応している
		2	職務遂行の手法上の変化に対して取り組んでいる
		3	職務の変化に対応するために新たなスキルを学んでいる
	職場レベルの適応行動	1	職場に影響を及ぼすような変化に効果的に取り組んでいる
		2	職場で仕事のやり方が変わった場合のために新たなスキルを学んだり、新たな役割を担ったりしている
		3	職場での仕事の遂行上の変化に対して建設的に対応している
	組織レベルの適応行動	1	組織全体にわたる変化に対して柔軟に対応している
		2	組織の運営にかかわる変化に取り組んでいる
		3	組織全般にわたる変化に対応するためにスキルを学んだり、情報を獲得したりしている
プロアクティブ行動	個人レベルのプロアクティブ行動	1	職務をよりよく遂行するための手法を自発的に実行している
		2	職務を遂行する手法に関する改善案を考え出している
		3	職務遂行の方法を適宜変更している
	職場レベルのプロアクティブ行動	1	職場単位で効率を高められるような手法を提案している
		2	職場単位で成果を高めるための手法を改善、開発している
		3	職場単位での仕事の改善を行っている
	組織レベルのプロアクティブ行動	1	組織全体の効果を改善するために提案を行っている
		2	組織効率の改善のために変革に自ら取り組んでいる
		3	組織内の効率性を高めるための手法を提案している

表3　サンプル概要

プロフィール		度数	%
性別	男性	322	82.4
	女性	69	17.6
採用区分	事務系	296	75.7
	技術系	95	24.3
職位	主事・技師相当職	79	20.2
	主任相当職	87	22.3
	主査相当職	36	9.2
	係長相当職	48	12.3
	課長補佐相当職	51	13.0
	課長相当職以上	66	16.9
	その他	24	6.1
自治体職員歴（勤続年数）	10年未満	103	26.3
	10年以上20年未満	85	21.7
	20年以上30年未満	99	25.3
	30年以上	104	26.6

プロフィール		度数	%
所属自治体の区分	都道府県	111	28.4
	政令市	66	16.9
	中核市	42	10.7
	施行時特例市	4	1.0
	一般市	105	26.9
	町・村	38	9.7
	東京都特別区	22	5.6
	その他	3	0.8
所属自治体の所在地域	北海道地方	31	7.9
	東北地方	27	6.9
	関東地方	116	29.7
	中部地方	72	18.4
	近畿地方	57	14.6
	中国・四国地方	37	9.5
	九州地方	51	13.0

2.3　質問紙調査の概要

統計分析に必要なデータを収集するために、アイブリッジ株式会社のネットリサーチ（Freeasy）を用いて、全国の自治体職員に対する質問紙調査を実施した。調査は、Freeasyに会員（モニター）登録している地方公務員のうち、行政事務に従事する職員を対象とし、主に公共サービスの現場業務に従事する現業職や公安職（警察、消防士）、教育職（学校教員）、その他国家資格を要する業務に従事する職種（医師・歯科医師、保健師、栄養士、看護師など）は対象外とした。調査実施期間は2022年8月31日から9月7日までであり、調査に回答した466人のうち、回答時間が極端に短い者や回答に規則性がある者などの不適切な回答を行った者を除いた391人を分析対象とした。

質問紙調査への回答にあたっては、個人情報保護に配慮して無記名とし、個人の特定につながる情報は収集しないようにした。また、調査協力依頼および回答フォームにおいて、調査の趣旨や目的のほか、回答データが統計的に処理されること、回答は強制ではないことなどを示し、倫理的配慮を徹底した。

サンプルの概要は表3のとおりである。回答者が所属する自治体を地域別にみると、北海道地方が7.9％（31人）、東北地方が6.9％（27人）、関東地方が29.7％（116人）、中部地方が18.4％（72人）、近畿地方が14.6％（57人）、中国・四国地方が9.5％（37人）、九州地方が13.0％（51人）であり、総務省（2022）の「令和3年地方公共団体定員管理調査」における都道府県および市区町村の一般行政部門に従事する職員数の地域別割合（北海道地方：5.0%、東北地方：8.8％、関東地方：29.2%、中部地方：17.6%、近畿地方：16.1%、中国・四国地方：10.7%、九州地方：12.6%）と近い値を示した。したがって、本研究の分析対象であるサンプルは、地域的代表性を有していると判断できる。ただし、現在、ネットリサーチは多くの実証研究で用いられ、学術的調査の手法として普及してはいるが、それによって得たデータに関しては、サンプリングバイアスを完全に排除することは困難である点は留意しておく必要がある。

なお、本研究で収集した量的データの統計分析・処理にあたっては、IBM SPSS Statistics 27.0およびAmos27.0を用い、有意水準を5％未満（$p<.05$）に設定した。

3. 結果

3.1　因子構造の検討

自治体職員の専門性の因子構造の検討に先立って仮説的な専門性尺度を構成する40項目の自己評価得点の平均値（M）と標準偏差（SD）を算出したところ、天井効果（M＋SD＞6）とフロア効果（M－SD＜1）は確認されなかった。それゆえ全項目に対して探索的因子分析（主因子法・プロマックス回転）を実施したところ、「基礎」に関する2項目と「政策立案展開力」に関する1項目の計3項目において因子負荷量が.40未満となり、また「基礎」に関する1項目、「専門的な知識や技術」に関する2項目の計3項目において複数因子で同程度の因子負荷量を示した。そのため、これら6項目を不適切な測定項目として除外し、残りの34項目に対して再び探索的因子分析を実施した。その結果、固有値1を超える因子が4つ抽出され、各項目が概ね仮説的構成概念に従って首尾よく識別されたことから、それぞれの因子を仮説的構成概念のとおり「F1：政策立案展開力」「F2：専門的な知識や技術」「F3基礎」「F4倫理」と命名した（表4）。

続いて、抽出された因子構造がデータに適合しているかを確認的因子分析によって検討した。その際、確認的因子分析における適合度評価指標については、CFI

表4　因子構造の分析結果

	M	SD	因子負荷量 F1	F2	F3	F4
F1　政策立案展開力						
政6:施策への住民参画の場づくり能力	3.33	1.08	**.89**	.02	-.06	.00
政7:施策の成果指標の設定能力	3.45	1.05	**.89**	.03	-.08	.04
基11:会議企画・運営能力	3.42	1.21	**.88**	-.04	.08	-.03
基10:議会答弁作成能力	3.40	1.25	**.87**	-.04	.10	-.09
政1:政策課題の明確化能力	3.47	1.07	**.81**	.01	.00	.07
政5:施策案の組織内での合意形成能力	3.56	1.08	**.79**	.05	.07	.03
政2:調査企画・実施能力	3.47	1.07	**.79**	.06	.00	.04
政8:施策成果の測定・評価能力	3.53	1.03	**.78**	.07	-.06	.11
政10:施策展開に向けた資源獲得能力	3.50	1.11	**.78**	.10	-.02	.01
政4:施策案の作成・修正能力	3.71	1.12	**.71**	.02	.18	-.03
政9:施策展開に向けた外部との協働能力	3.63	1.03	**.62**	.18	-.06	.11
F2　専門的な知識や技術						
専3:担当分野の社会動向の理解	3.91	1.00	.09	**.78**	.14	-.16
専2:担当分野の地域課題の理解	3.95	.92	.09	**.77**	.04	-.05
専11:職場全体の業務進捗管理能力	3.87	1.05	.06	**.76**	-.13	.17
専12:職場における協力体制構築能力	3.86	1.01	.06	**.73**	-.16	.24
専1:担当分野の国・他自治体の政策の理解	3.86	.97	.06	**.71**	.16	-.04
専4:担当分野の条例・計画の理解	3.85	.95	.16	**.69**	.19	-.18
専8:自治体組織の構造の理解	3.95	.98	-.01	**.69**	.17	.00
専5:担当分野の法令の理解	4.00	1.01	.10	**.67**	.27	-.21
専10:職場メンバーのモチベーション管理能力	3.87	1.00	-.01	**.67**	-.18	.33
専13:職場メンバーへの業務配分能力	3.81	1.02	.14	**.67**	-.13	.17
専9:自治体組織の人事・労務制度の理解	3.86	.99	-.09	**.65**	.15	.06
F3　基礎						
基4:法令理解能力	4.04	1.01	.14	-.08	**.87**	-.06
基5:規程に基づく事務処理能力	4.19	.92	-.05	.07	**.85**	.02
倫4:法令運用における柔軟な判断能力	4.17	1.00	-.03	.04	**.59**	.27
基1:職場適応能力	4.31	.95	-.13	.15	**.48**	.28
基7:意思決定の仕組みの理解	4.14	.95	.11	.10	**.47**	.23
基3:地方自治制度の理解	3.95	.93	.17	.11	**.47**	.15
基8:論理的な意思決定プロセスの構築能力	3.98	1.00	.24	.04	**.44**	.21
F4　倫理						
倫3:住民を原点とした思考力	4.14	1.02	.08	-.12	.10	**.76**
倫5:多角的視点	4.09	.99	.00	.02	.26	**.64**
倫2:先見力	3.82	1.05	.24	.02	.02	**.63**
倫1:バランス感覚	4.01	1.05	.17	.08	.04	**.62**
倫6:公平・中立性	4.49	1.04	-.26	.22	.31	**.44**

† 主因子法・プロマックス回転

†† 表中の表記「政」「専」「基」「倫」は、それぞれ仮説的構成概念の「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」を意味する。

††† 確認的因子分析結果（モデル適合度）：CFI=.90、RMSEA=.08

表5　信頼性および収束的妥当性、弁別的妥当性の分析結果

	α係数	λ	AVE	MSSV	因子間相関 F1	F2	F3	F4
F1　政策立案展開力（11項目）	.97	.80-.89	.73	.60	-	.78	.68	.71
F2　専門的な知識や技術（11項目）	.95	.73-.84	.66	.60	.60	-	.75	.77
F3　基礎（7項目）	.92	.72-.82	.64	.56	.46	.56	-	.69
F4　倫理（5項目）	.89	.63-.86	.63	.59	.51	.59	.48	-

† 因子間相関に関しては、対角線から右上半分には因子間相関係数を、左下半分には因子間相関係数の二乗を表示した。

（Comparative Fit Index）とRMSEA（Root Mean Square Error of Approximation）を採用し[注2)]、山本・小野寺（2002）に基づき「CFI≧.90」「RMSEA≦.08」を採択基準として設定した。結果、CFI=.90、RMSEA=.08といった値が得られ、それぞれ基準を満たした（表4）。したがって、探索的因子分析によって抽出された専門性尺度の因子構造がデータと適合的であることが確認された。

3.2　内的整合性の確認

信頼性の検証にあたっては、因子ごとに信頼性分析を施すことでCronbach's α（以下「α係数」という）を算出し、「α係数≧.80」（村上2006）を基準に内的整合性を確認した。分析の結果、α係数は、「政策立案展開力」で.97、「専門的な知識や技術」で.95、「基礎」で.92、「倫理」で.89といった値が得られた（表5）。したがって、すべての構成概念において基準を満たしたことから、内的整合性を支持する結果が得られた。

3.3　収束的妥当性の確認

収束的妥当性については、確認的因子分析で示されたλ（標準化因子負荷量）と、構成概念（因子）ごとのλの二乗値の平均値であるAVE（Average Variance Extracted：平均分散抽出）を指標として用い、「λ≧.50」（Bagozzi and Yi 1988）、「AVE≧.50」（Fornell and Larcker 1981）を基準に検討を行った。その結果、各能力項目のλの値は.63から.89までの範囲にあり、また各構成概念のAVEの値は.63から.73までの範囲にあった（表5）。したがって、すべての能力項目および構成概念において基準（λ≧.50、AVE≧.50）を満たしたことから、専門性尺度は収束的妥当性を備えていると判断できる。

3.4　弁別的妥当性の確認

自治体職員の専門性の構成概念の弁別的妥当性については、MSSV（Maximum Shared Squared Variance：因子間相関係数の二乗の最大値）を算出した上で、AVEとMSSVを比較し、「AVE＞MSSV」（Fornell and Larcker、1981）であることを基準として検討した。その結果、MSSVは.56から.60までの範囲にあり、すべての構成概念においてAVEがMSSVを上回っていたことから弁別的妥当性を支持する結果が得られた（表5）。

3.5　基準関連妥当性の確認

基準関連妥当性に関しては、Pearsonの相関分析によって専門性の構成概念ごとの項目得点の平均値（以下「能力得点」という）とパフォーマンス尺度の下位次元（行動的成果）ごとの項目得点の平均値（以下「行動得点」という）の間に有意な相関があるか否かを基準に確認した。結果は表6のとおりである。

相関係数の値をみてみると、「政策立案展開力」で.45から.69までの範囲、「専門的な知識や技術」で.65から.70までの範囲、「基礎」で.56から.66までの範囲、「倫理」で.59から.65までの範囲にあり、いずれも0.1％水準で有意であった。こうした結果から、自治体職員の専門性が高いほどパフォーマンスも高い傾向にあることが確認され、基準関連妥当性を支持する結果が得られた。

3.6　個人属性による能力の比較・分析

ここでは信頼性と妥当性が確認された専門性尺度を用いて、自治体職員の専門性を構成する能力を個人属性によって比較した。その際、個人属性に関する変数として、次のような理由から「採用区分」と「職位」を設定した。

自治体職員の採用区分（職種）は、事務系（行政職）と技術系（技術職）に分類される。一般に、前者は多様な分野（部局）を幅広く異動するジェネラリストとしての、後者は特定の分野（部局）内での異動を繰り返すスペシャリストとしてのキャリアを歩むこととなり、両者は自治体職員として蓄積される能力が異なると考えられた。また、Lombardo and Eichinger（2010）によれば、個人の能力向上（成長）の7割程度が職務経験によるものであるとされ、ゆえに自治体職員は、職務経験やキャリアを重ねて職位があがるにつれて能力も向上していくと考えられた。したがって、「採用区分」と「職位」の2つの個人属性によって自治体職員の専門性を構成する各能力の差異を分析することとした。具体的な分析方法および結果については以下のとおりである。

はじめに、採用区分によって能力の比較を行うため、サンプルを「事務系（n1=296）」と「技術系（n2=95）」の2群に分け、t検定によって能力得点の差を分析した（表7）。その結果、「政策立案展開力」（t値=-.49）、「専

表6　基準関連妥当性の分析結果

	熟達行動			適応行動			プロアクティブ行動		
	個人レベル	職場レベル	組織レベル	個人レベル	職場レベル	組織レベル	個人レベル	職場レベル	組織レベル
政策立案展開力	.45 ***	.49 ***	.65 ***	.62 ***	.62 ***	.69 ***	.62 ***	.68 ***	.69 ***
専門的な知識や技術	.66 ***	.68 ***	.65 ***	.67 ***	.66 ***	.67 ***	.67 ***	.70 ***	.65 ***
基礎	.66 ***	.62 ***	.59 ***	.65 ***	.63 ***	.64 ***	.63 ***	.58 ***	.56 ***
倫理	.63 ***	.65 ***	.64 ***	.64 ***	.65 ***	.63 ***	.62 ***	.63 ***	.59 ***

† *** p＜.001

表7　個人属性による能力得点の比較分析結果

		政策立案展開力	専門的な知識や技術	基礎	倫理
サンプル全体（N=391）		3.50	3.89	4.11	4.11
採用区分（N=391）	事務系(n1=296)	3.48	3.89	4.10	4.10
	技術系(n2=95)	3.54	3.90	4.15	4.15
	t値	-.49 n.s.	-.10 n.s.	-.52 n.s.	-.49 n.s.
職位（N=367）	①主事・技師相当職(n1=79)	3.14	3.66	3.76	3.81
	②主任相当職(n2=87)	3.20	3.67	3.98	3.95
	③主査相当職(n3=36)	3.31	3.79	4.20	4.16
	④係長相当職(n4=48)	3.62	3.97	4.10	4.19
	⑤課長補佐相当職(n5=51)	3.77	4.07	4.21	4.18
	⑥課長相当職以上(n6=66)	4.12	4.33	4.56	4.53
	F値	13.05 ***	8.27 ***	9.04 ***	6.53 ***
	多重比較	①<④・⑤・⑥ ②<⑤・⑥、③・④<⑥	①・②<⑤・⑥ ③<⑥	①<③・⑤・⑥ ②<⑥、④<⑥	①・②<⑥

† 職位による比較では、職位不明の者（その他と回答した者）24名を除いた367名を分析対象とした。

†† n.s. no significant　*** p＜.001

門的な知識や技術」（t値=-.10）、「基礎」（t値=-.52）、「倫理」（t値=-.49）のいずれにおいても、採用区分によって能力得点に有意差は確認されなかった。

次に、職位によって能力を比較するため、職位が特定できない者（職位に関する質問にその他と回答した者）24名を除く367名を「①主事・技師相当職（n1=79）」「②主任相当職（n2=87）」「③主査相当職（n3＝36）」「④係長相当職（n4=48）」「⑤課長補佐相当職（n5＝51）」「⑥課長相当職以上（n6=66）」の6群に分け、一元配置分散分析・多重比較によって能力得点の差を分析した（表7）。その結果、「政策立案展開力」（F値＝13.05）、「専門的な知識や技術」（F値＝8.27）、「基礎」（F値＝9.04）、「倫理」（F値＝6.53）のいずれにおいても職位の効果が0.1%水準で有意であった。また、多重比較の結果、職位が高い群ほどを能力得点は高い値を示す傾向にあった。

4. 考察

本研究では、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査データの統計分析を行ったところ、専門性尺度の内的整合性、収束的妥当性、弁別的妥当性、基準関連妥当性を支持する結果が得られ、信頼性と妥当性を検証することができた。したがって自治体職員の専門性が「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった4つの構成概念と34の能力項目によって構成されることが実証的に解明された。以下、分析結果を踏まえて自治体職員の専門性の特徴や具体的内容、あるいはその形成に向けた現状と課題について考察していく。

4.1　専門性の特徴

専門性の構成概念間の相関係数をみると.68から.78までの範囲にあり、中程度から強い相関関係が確認された（表5）。こうした結果から、自治体職員の専門性は各人的要素の相互作用によって発揮されると林（2013）が指摘したように、4つの構成概念（人的要素）はそれぞれが独立して存在しているわけではなく、相互に強く関連し合っていることが明確となった。

また、自治体職員の専門性とパフォーマンスとの関連性を概観してみると、表6で示されたように、能力得点と行動得点はいずれも有意な相関関係にあることが確認された。したがって、当該尺度によって測定される能力が高いほどパフォーマンスも高い傾向にあることが明確になり、自治体職員の専門性がパフォーマンスに寄与するものであることが示唆された。

次に、表7で示した、自治体職員の専門性を構成する能力の個人属性による比較・分析結果をみると、採用区分によって能力得点に違いがないことが明らかとなった。その一方で、職位によって能力得点に差異が確認され、職位が高い群ほど値が高くなる傾向にあることが分かった。このことは、本研究で作成した専門性尺度が、自治体職員の採用区分、すなわちジェネラリストであるか、スペシャリストであるかによる能力の違いを識別するものではない一方で、職位が上がるにつれて蓄積される能力を測定し得ることを意味している。

以上のことから、自治体職員の専門性は、採用区分（入庁後の配属・異動パターン）の違いにかかわらず、高いパフォーマンスを発揮するために習得することが望ましい自治体職員に共通の職務遂行能力としての性格を有し

ているものと思料される。

4.2　専門性の具体的内容

自治体職員の専門性を構成する具体的な能力項目を確認してみると（表4）、第一に「政策立案展開力」は、「施策への住民参画の場づくり能力」「施策の成果指標の設定能力」「政策課題の明確化能力」「施策案の組織内での合意形成能力」「調査企画・実施能力」などで構成され、とりわけ「施策への住民参画の場づくり能力」と「施策の成果指標の設定能力」で.89という高い因子負荷量が確認された。このことから、政策過程において住民参画の場を設定したり、各施策の指標を設定したりする能力が「政策立案展開力」を規定する重要な要素となっていることが読み取れる。また、「政策立案展開力」には、「会議企画・運営能力」や「議会答弁作成能力」といった、事前に「基礎」として仮定された能力項目も包括されていた。政策の決定や執行にあたって、会議（審議会等）での議論・意見聴取や議会での質問に対する説明が必要となることも少なくない。ゆえにこれらは、自治体職員としての基本的な実務能力というよりは、政策プロセスを的確に遂行するための能力として捉えられているのではなかろうか。

第二に、「専門的な知識や技術」の能力項目は、当初想定したとおり「担当分野の社会動向の理解」「担当分野の地域課題の理解」「担当分野の国・他自治体の政策の理解」などの個別政策領域に関する知識と、「職場全体の業務進捗管理能力」「職場における協力体制構築能力」などの職場の管理・マネジメントに関する能力で構成されていることが明確となった。中でも「担当分野の社会動向の理解」（.78）と「担当分野の地域課題の理解」（.77）の因子負荷量が高かった。このことから、自治体職員としての専門的かつ高度な職務を遂行するためには、担当業務に関する社会動向や地域の課題を把握し、理解しておくことが重要であるといえる。

第三に、「基礎」には、「法令理解能力」「規程に基づく事務処理能力」「職場適応能力」「意思決定の仕組みの理解」「地方自治制度の理解」などといった能力項目が含まれていた。そのうち「法令理解能力」と「規程に基づく事務処理能力」において.80を超える高い因子負荷量が確認された。このことから、法令を的確に理解した上で、そうした法令に基づいて事務を的確に遂行する能力が自治体職員に求められる重要かつ基本的な職務遂行能力であることが明確となった。また、事前に「倫理」の能力項目として措定した「法令運用における柔軟な判断能力」も「基礎」に内包され、当該能力が、自治体職員としての基本的な能力として捉えられていることが明らかとなった。さらに「基礎」には「職場適応能力」も含まれていた。このことは、自治体職員の多くが3年程度の短いスパンで部署異動を繰り返すという自治体組織の人事制度の特徴が反映されているといえる。

第四に「倫理」は、「住民を原点とした思考力」「多角的視点」「先見力」「バランス感覚」「公平・中立性」といった公務を遂行する上での思考や考え方に関する能力項目で構成されていた。また、それぞれの因子負荷量をみてみると、「住民を原点とした思考力」で.76と高い値が確認された。他方で、「公平・中立性」に関しては.44と相対的に低い値であった。したがって今日の自治体職員には、職務を公平・中立な立場に立って遂行できているか以上に、住民の視点をもって遂行できているかが強く問われているといえる。換言すれば、地方分権改革の進展や社会の成熟化によって、自治体に対しては、公平に行政サービスを供給することよりむしろ、地域の特色や住民一人ひとりのニーズに応じて行政サービスを供給する姿勢が求められていると思料される。

以上のようなことから、今日の自治体職員の専門性は、社会情勢や自治体の特性に応じた多様な能力によって構成されることが明確となった。こうした具体的な能力項目は、今後、地方分権時代において高いパフォーマンスを発揮する行政人材を育成するための指標としての意味を有するものである。

4.3　専門性形成の現状と課題

ここでは、本研究の統計分析結果と林（2013）の質的調査結果を照合しながら、自治体職員の専門性形成の現状と課題について考察していきたい。表7に示した全サンプル（N=391）の能力得点をみると、「政策立案展開力」が3.50、「専門的な知識や技術」が3.89、「基礎」が4.11、「倫理」が4.11であり、「基礎」と「倫理」に関しては4点（どちらかといえばある）を上回っていたが、「政策立案展開力」では相対的に低い値を示した。こうした結果は、今日の自治体職員が、基本的な実務能力や倫理観を相当程度有しているのに対して、新たに施策を立案し、その成果を測定・評価するといった政策プロセスを的確に遂行する能力に関しては十分に有していない傾向にあることを示唆していると考えられる。

そこで、職位別の能力得点の比較・分析結果をみてみると、「政策立案展開力」に関しては、主事・技師相当職群で3.14と、ほかの能力と比較して顕著に低く、3点（どちらかといえばない）に近い値であった。また、主任相当職群（3.20）や主査相当職群（3.31）においても、依然としてスケールの中間点（3.50）を下回る低い値であり、主事・技師相当職群との有意差はみられなかった。したがって、自治体職員としてのキャリアの浅い若手職員は、総じて「政策立案展開力」が低いという現状が明らかとなった。他方で、係長相当職群（3.62）や課長補佐相当職群（3.77）、課長相当職以上群（4.12）においては、主事・技師相当職群と比較して有意に高い値が示された。こうした結果は、係長相当職を契機として自治体職員の「政策立案展開力」が向上していることを示唆するものであろう。林（2013）によれば、係長

には「政策の提言を具体的な形として立案することが求められ」（林2013:216）るとされ、こうした役割を担っていく中で「政策立案展開力」が形成されているのではないかと考えられる。

続いて、「専門的な知識や技術」に関しては、主事・技師相当職群で3.66となり、「政策立案展開力」に次いで低い値となった。また、主事・技師相当職群との比較では、課長補佐相当職群（4.07）と課長相当職以上群（4.33）において有意に高い値が確認された。したがって「専門的な知識や技術」は、課長補佐相当職を境に大きく向上しているといえる。一般に課長補佐は、課長への技術的助言や所属の人事管理といった職務を担うこととなり、こうした職務経験を通じて担当分野における高度な知識や人材マネジメント能力といった「専門的な知識や技術」を習得しているのではないかと推察される。

次に、「基礎」の能力得点をみると、主事・技師相当職群で3.76となっており、先述した2つの能力と比較して高い値を示した。それゆえ、主事・技師の段階で、行政実務に関する基本的な職務遂行能力がすでに一定程度形成されていると考えられる。また、主事・技師相当職群との比較では、主査相当職群（4.20）と課長補佐相当職群（4.21）、課長相当職以上群（4.56）で有意に高い値が確認された。このことは、主査相当職を契機として「基礎」が一層向上していることを示唆するものであり、主査は職場（所属部署）における実務実践の中核として「基礎」を一層習熟させる職層であるとした林（2013：214）とも一致している。

最後に、「倫理」に関しては、主事・技師相当職群における得点は3.81であり、すべての能力の中で最も高い値を示した。そのため「基礎」と同様に、主事・技師の段階で地方公務員としての倫理観（職業規範）がある程度備わっていると考えられる。また、主事・技師相当職群との比較では、主任相当職群（3.95）や主査相当職群（4.16）、係長相当職群（4.19）、課長補佐相当職群（4.18）では有意差がみられず、職位があがっても能力に顕著な変化がないことが示唆された。その一方で、課長相当職以上群（4.53）では、主事・技師相当職群と比較して、有意に高い値が確認された。課長や部長は多くの決裁権限を有するがゆえに自治体としての意思決定や判断をせまられることも多く、その都度、自治体職員としてのあり様（規範）を意識・確認することとなる。こうした課長や部長の意思決定や判断の経験が「倫理」を一層向上させているのではないかと推察される。

以上を総括すれば、自治体職員の専門性のうち「基礎」や「倫理」は、主事・技師といったキャリアの早期の段階で、すでにある程度形成されていることが明らかとなった。現在、多くの自治体において、新採用職員研修や上司・先輩職員による職場内研修（メンター制度）が実施され、文書事務や服務規程などといった地方公務員として必要とされる基本的な知識や姿勢（考え方）を学ぶ機会が若手職員に提供されている。上述したような自治体職員の「基礎」や「倫理」の早期開発が実現できている要因には、これらの人材育成施策（研修制度）の普及・確立が考えられる。

他方、「政策立案展開力」に関しては、主事・技師や主任、主査に相当する職位にある多くの自治体職員が十分に有しておらず、管理的立場である係長相当職になってから実際の職務経験を通じて習得していることが示唆された。換言すれば、自治体職員がキャリア早期から研修や職務経験を通じて「政策立案展開力」を向上させることができていない状況にあるといえる。このような背景には、自治体組織において政策形成について学ぶ研修カリキュラムが十分に確立されていないか、あるいは職員一人当たりの業務量の増加によって新たな政策を考える時間的余裕がないため（稲継・大谷 2021：56）、管理職以外の（一般）職員が新たな政策を立案することができていないという事情があるのではなかろうか。

地方分権時代において自治体が自律性と独自性を発揮していくためには、住民意思に基づく地域に即した政策形成が不可欠であり、その実現に向けては、自治体の幹部職員のみならず、住民と直接的な接点を持ち、地域の行政需要を熟知している若手の第一線職員の政策能力を底上げするとともに、政策形成への参画を促進していくことが重要な課題となる。それゆえ自治体にあっては、業務効率化を推し進めると同時に、そうした若手職員が実際に政策形成を実践し、そのために必要な知識やスキルについて経験を通じて学習することができる制度や仕組みを構築していく必要があろう。例えば、島根県は「若手職員の政策提案制度」を2007年に創設し、毎年度、公募によって集まった20歳代から30歳代の職員グループが知事に対して政策提案を行う機会を設けている。また、愛知県のみよし市や弥富市は、異なる部局の若手職員でプロジェクトチームを構成し、実際に政策を立案・実践する機会を提供している。今後、こうした仕組みを能力開発研修（人材育成）の場として活用するなどして、若手職員が自発的・主体的に政策形成に参画し、キャリア早期から実務経験を通じて「政策立案展開力」を習得していくことを自治体組織として積極的に推し進めていくことが肝要であろう。

5. 結語

本研究では、林（2013）に基づいて作成した専門性尺度の信頼性と妥当性を、全国の自治体職員を対象とした質問紙調査結果の統計分析を通じて検証した。その結果、地方分権時代における自治体職員の専門性が、「政策立案展開力」「専門的な知識や技術」「基礎」「倫理」といった4つの構成概念と34の具体的な能力項目によって構成されることが実証的に解明された。

こうした研究成果は、政策官庁としての役割が求めら

れる今日の自治体に勤務する職員（行政人材）のあり様を描写することを通じて、政策過程の合理化に向けた諸要件の解明をめざす政策情報学の発展に貢献することが期待できる。また、本研究の主要な成果である専門性尺度を活用することで、自治体職員の能力習得状況を把握することが可能となるのみならず、能力開発カリキュラム（研修制度）の再編成に貢献することができる。すなわち、従来の階層別研修を中心とした画一的な人材育成施策に加えて、本研究で作成した専門性尺度の各項目に基づき、林（2013:227）が提案したような4つの人的要素に沿った研修カリキュラム(例えば「基礎コース」「政策立案展開コース」など）を創設することで、自治体職員個人の習熟度や求められる役割に応じた効率的かつ効果的な能力開発（行政人材育成）が可能となる。

このように本研究には、学術的意義や実務へのインプリケーションを見出せる一方で、次のような限界や課題がある。第一に、専門性尺度の一層の精緻化が必要であろう。本研究では、行政活動の評価を客観的かつ定量的に評価する統一的基準（成果指標）が存在しないという行政の特殊な性格上、外部変数には調査対象者の自己評価に基づいたパフォーマンス尺度を用いざるを得ず、回答者の主観を完全に排除することが困難であった。今後は、より客観的な成果指標との関連性を分析することで、専門性尺度のさらなる妥当性を検証していくことが求められる。

第二に、本研究では、自治体職員の専門性を構成する弁別可能な4つの構成概念の存在が明らかになると同時に、それらの構成概念間には中程度から強い相関関係があることが示された。このことは、構成概念に共通して影響を与えている高次の因子が存在している、すなわち自治体職員の専門性が何らかの階層構造を成している可能性を示唆するものである。今後、共分散構造分析を活用し、自治体職員の専門性の構造を同定していくことが求められよう。

第三に、本研究における基準関連妥当性の検証にあたっては、自治体職員の専門性を構成する能力とパフォーマンスとの相関関係を明らかにしたにすぎない。今後は質的調査データや時系列データの収集・分析を通じて、各能力が個別の行動的成果に与える影響を詳細に解明していく必要があろう。

最後に本研究では、自治体職員の専門性の構造と能力項目を提示するにとどまり、その形成メカニズムや促進要因については追究することができなかった。今後、エビデンスに基づいた効率的かつ効果的な行政人材育成システムを構築・確立するためには、自治体職員の行動および経験が能力向上に与える影響、あるいは能力向上過程を詳細に分析し、自治体職員の専門性形成メカニズムを解明することが重要な課題となる。

謝辞

本研究における調査にご協力いただきました自治体職員にこの場をお借りして御礼申し上げます。あわせて、本論文の執筆にあたり、大変貴重なご指摘やご助言をいただきました匿名の2名の査読者や編集委員の方々にも深く感謝申し上げます。

参考文献

Bagozzi, R.P., and Yi, Y. (1988) On the Evaluation of Structural Equation Models. Journal of the Academy of Marketing Science, 16 (1): 74-94.

Boyatzis, R.E. (1982) The Competent Manager: A Model for Effective Performance. WILEY-INTERSCIENCE.

Fornell, C., and Larcker, D.F. (1981) Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error. Journal of Marketing Research, 18 (1): 39-50.

藤田由紀子（2015）「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？―英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設―」『年報行政研究』第50巻、2-23。

Griffin, M. A., Neal, A., and Parker, S. K. (2007) A new model of work role performance: Positive Behavior in Uncertain and Interdependent Contexts. Academy of Management Journal, 50 (2)：327-347.

林奈生子（2013）『自治体職員の「専門性」概念―可視化による能力開発への展開―』公人の友社。

井寺美穂（2016）「地方政府における職員の専門性とその限界―基礎自治体の専門職員を対象に―」『アドミニストレーション』第23巻第1号、33-44。

稲継裕昭・大谷基道（2021）『職員減少時代の自治体人事戦略』ぎょうせい。

岩崎正洋（2012）『政策過程の理論分析』三和書籍。

Lombardo, M.M., and Eichinger, R.W. (2010) The Career Architect: Development Planner, 5th edtion. Lominger.

松下圭一・森啓（1981）『文化行政―行政の自己革新―』学陽書房。

真山達志（2001）『政策形成の本質―現代自治体の政策形成能力―』成文堂。

McClelland, D.C. (1973) Testing for competence rather than for "Intelligence". American Psychologist, 28 (1): 1-14.

森啓（2003）『自治体の政策形成力』時事通信社。

森啓（2008）『新自治体学入門―市民力と職員力―』時事通信社。

村上宣寛（2006）『心理尺度のつくり方』北大路書房。

中原淳・保田江美（2021）『中小企業の人材開発』東京大学出版会。

西尾勝（1979）「公務員の専門能力とは何か」『地方公務員月報』1979年6月号、2-9。

大森彌（1994）『自治体職員論』良書普及会。

太田さつき・竹内倫和・高石光一・岡村一成（2016）「プロアクティブ行動測定尺度の日本における有効性：Griffin, Neal & Parker (2007) のフレームワークを用いた検討」『産業・組織心理学研究』29 (2)：59-71。

蠟山政道（1949）「今後の地方自治の問題」『自治研究』第25巻第1号、3-11。

榊原國城（2004）『地方自治体職員の職務遂行能力形成過程』風間書房。

総務省（2021）「人材育成等に関する調査結果概要（令和3年度第4回地方公共団体における人材マネジメントの方策に関する研究会資料4）」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000789918.pdf（2023年3月13日閲覧）。

総務省（2022）「令和3年地方公共団体定員管理調査結果」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000806511.pdf（2022年11月3日閲覧）。

Spencer, L.M. and Spencer, S.M. (1993) Competence at Work: Models for Performance. John Wiley & Sons, inc.
豊田秀樹（2007）『共分散構造分析（Amos編）―構造方程式モデリング―』東京図書。
山本嘉一郎・小野寺孝義（2002）『Amosによる共分散構造分析とその解析事例（第2版）』ナカニシヤ出版。

脚注

1）「政策」は、広義には「政府が公的（ないし公共的）な問題を解決するための手段」（岩崎 2012：7）と定義することができ、行政目標の達成のための抽象的な方策を示す「（狭義の）政策（Policy）」、そうした（狭義の）政策を実現するための個別手段である「施策（Program）」、そして施策を遂行するための具体的な「事務・事業（Task ／ Project）」を包括した概念として捉えることができる。本研究における「政策」という用語は、こうした広義の「政策」を意味するものとして用いる。

2）確認的因子分析におけるモデル適合度の評価指標には、GFI（Goodness of Fit Index）、AGFI（Adjusted Goodness of Fit Index）、CFI、RMSEAが用いられることが多いが、豊田（2007）によれば、観測変数が30以上で自由度が高い場合GFIやAGFIが低いという理由でモデルを棄却する必要はないとされる。本研究では、観測変数（質問項目）が34項目であることから、GFIとAGFIを除き、CFIとRMSEAを評価指標として用いた。

論文（査読付き）

「DX からみたグローバル・ニッチトップ企業の日独比較」

藤本　武士
（立命館アジア太平洋大学国際経営学部教授・立命館アジア太平洋大学次世代構想センター：APU-NEXT ディレクター）

岩本　晃一
（独立行政法人経済産業研究所リサーチアソシエイト・APU-NEXT 客員メンバー）

難波　正憲
（立命館アジア太平洋大学名誉教授・APU-NEXT メンバー）

Gerrit Sames, Dr., Professor
（für allgemeine Betriebswirtschaftslehre mitam Fachbereich Wirtschaft an derTechnischen Hochschule Mittelhessen）

Tim Maibach, MA
（wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Wirtschaft an der Technischen Hochschule Mittelhessen）

—要旨—

今回の日独共同調査はミッテルヘッセン工科大学（Technische Hochschule Mittelhessen）の協力のもと、特殊分野の企業でトップクラスとされる経済産業省選定 200 社のグローバルニッチトップ企業の中から、ドイツの企業と比較調査した。全くの同一質問項目 48 項目を用いて、すでに始まった DX（デジタル・トランスフォーメーション）時代に、どれほどの進捗度に差があるかを 2 年かけて測定した日本で初めての調査結果となる。高い技術力を持つ日本企業がドイツ企業と比較して、主要な側面となるインテリジェント生産の側面、ビジネスモデルの側面、インダストリー 4.0 の戦略かつ組織的な組み込みの側面、スマート工場・製品のすべての側面において、日本はドイツより遅れている。日本が特に優れていた点は、「プラットフォームを利用する、または自ら運用する（例：お客様との交流のためなど）」、「ポカヨケのコンセプトで失敗しないように心がけている」、「ソリューションサービス（例：点数支払あるいは時間支払による機械設備 / 工場の利用）」の 3 つである。本研究では、48 項目から定量的に明らかにした。今後の日本の経済・経営支援の政策にどう生かすべきかについての政策提言を、政策情報学会から示す意義は大きい。

［キーワード］中小企業・DX（デジタル・トランスフォーメーション）・GNT（グローバル・ニッチトップ）・イノベーション・DB（データベース）・マーケティング

1. はじめに

最初に、簡単に本調査研究の経緯について説明したい。本日独共同研究の起源は、約 7 年前に遡る。

当時、「独り勝ちのドイツ」と呼ばれる程、強いドイツ経済の秘密を探ろうとしていた。段々と調べていくうち、どうやらその主要因は「Hidden Champion; HC（隠れたチャンピオン）」にあるらしいということがわかってきた。

中小企業でありながら、大企業よりも強い競争力を持

つ企業群の存在は、衝撃的だった。日本にいると、中小企業は弱いもの、という思い込みがあったからだ。そこで、ドイツに現地調査に出かけることにした。

日本にいるドイツ人に話を聞くと、「隠れたチャンピオン」の存在は至極当然で当たり前のことで、特に目新しいものではないらしく、ハーマン・サイモン氏以外、研究している人がなかなか見つからなかった（Simon, Hermann（2009））。

そんなとき、フランクフルトに立地している投資誘致機関で働く日本からの投資誘致を担当している日本人女性がいろいろと調べて下さり、ゲリット・ザーメス教授（Prof. Dr., Gerrit Sames）(注1) を推薦して頂いた。ヘッセン州の首都ヴィーデスバーデン市内の広大な敷地に立地する美しいミッテルヘッセン工科大学（Technische Hochschule Mittelhessen）に、民間企業を辞めて最近来られた方だった。

ゲリット・ザーメス教授は、初見の岩本を歓迎してくれ、多くの資料やデータを下さった。

岩本は、日本に帰国後、ゲリット・ザーメス教授と同じような調査をやってみたいと思い、日本企業を対象に、デジタル化の進展に関するアンケート調査を行った。（木本、澤谷、齋藤、岩本、田上（2018））

2020年秋、ゲリット・ザーメス教授の下で働く花本氏から、突然、メールをもらって驚いた。ゲリット・ザーメス教授が岩本の事を覚えていて、日独共同でシンポジウムをしたいと言ってきた。ドイツ政府教育研究賞からの予算が、日本又は米国との共同研究を条件にしているからだという。

詳しく話を聞くと、ミッテルヘッセン工科大学の諸氏約10名が2021年4月初旬に来日するので、こちらは単に日本側の発表者3名を確保し、会場とランチの場を用意し、エクスカーションとして都内の桜の綺麗な場所を案内すれば良いだけだったので、快く承諾した。

初めて訪日するドイツ人も多く、期待は高かったが、残念ながら、コロナが拡大し、オンライン・シンポジウムになった。当時、国際シンポジウムが日本にいながらにして、オンラインで出来ることは大変な驚きだった。今では当たり前になっているが。その結果は、独立行政法人経済産業研究所のホームページに公開している（花本、岩本（2021））。

このシンポジウムの成功に気を良くしたゲリット・ザーメス教授から、今回の日独共同調査の提案があった。ドイツ教育研究省から予算を交付された研究機関は10以上あったが、日本又は米国において共同研究相手が見つかり、多少なりとも成果が出た機関はわずか数ケ所しかなかったという。

ところで、今回の日独共同調査は、同じ調査票を用いるもので、半年もあれば終わるだろうと考えていたが、実際は2年を要した。

1国だけで調査をするのであれば、普通の調査であるが、異なる国どうしが共同で調査をするというのは、こんなに細かく難しい点がたくさんあるのか、という驚きであった。

今回の調査の意義を挙げると以下の点である。

第一に、日独が同じ調査票を用いて調査を行ったことである。そのため日独比較が可能になる。

第二に、日本はデジタル分野で世界に遅れていると言われてきたが、本当にそうなのか、遅れているのであればどこがどの程度遅れているのか、これまで何も根拠データがなかったが、今回初めて明らかになった。

第三に、日本側は、GNT（Global Niche Top：グローバル・ニッチトップ、以下GNT）企業という競争力の高い企業を調査対象とした。結果、それでも、ドイツの一般的な企業よりもデジタル化が遅れていることが明白になった。日本は何というデジタル化の遅れた国なのだろうと実感した。

第四に、ドイツは、製造業の製造現場にデジタル化を導入するインダストリー4.0（Industrie 4.0）を、国を挙げて推進していることもあり、今回の調査でもドイツ企業は、製造現場のデジタル化が日本企業と比べて最も進んでいる分野であることがわかった。

一方、日本企業がドイツに比べて最も進んでいるデジタル分野は、プラットフォーム分野であることがわかった。既存のシステムを購入してきて使っている企業が多いことが分かった。

今回の調査では、ドイツ側のリードと、ドイツ側の作業に負うところが大きかった。

改めて、ミッテルヘッセン工科大学経営学部のゲリット・ザーメス教授、経営学部長ニルス・マデーヤ教授、修士テイム・マイバッハ氏 (注2)、コーデイネーターのミエ・ハナモト氏、そして本研究に理解を示して研究資金を提供して下さったミッテルヘッセン工科大学学長を始めとする関係の皆様方に感謝の意を示したい。

経済産業省製造産業局のGNT担当の皆様方には、人事異動で交代しても継続して我々に協力して頂き大変感謝する。

また回答して頂いた企業におかれては、ドイツ側が、回答率が50％近くもある、と驚いたくらい、こちらの趣旨に賛同して頂き、大変忙しいなか、調査に協力して頂いた。感謝したい。

2. GNT 企業及び経済産業省の協力について

まず、日本側の調査の概要を説明する。調査対象は、経済産業省が選定したGNT200社である。GNTは、強い競争力を有する企業であるが、ドイツの「隠れたチャンピオン」とは若干定義が違う (注3、注4)。まさに文字どおり、世界の狭い市場で当該企業のある商品がトップ又はそれに近い地位にある、という意味である。

GNT200社の大部分は中小企業だが、大企業もある。大企業はその1つの部署が作る製品が、GNTという意味である。

日本では、ドイツに比べてデジタル化が遅れていると言う感想を言う人は多くいても、その証拠を提示した人は誰もいなかった。

今回の調査では、日本の強い競争力を有するGNT企業であっても、ドイツの一般的な企業よりデジタル化が遅れていることが明らかになった。

その調査結果は、恐らく、多くの日本人に対して、強いインパクトを与えるだろう。

経済産業省も、日独の差が、はっきりと目に見える形で出てくることを期待し、GNT企業にアンケート調査票を発送して下さった。

GNT企業の名簿は、経済産業省が、外に出さないと企業に約束しており、経済産業省内部で保有している。そこで経済産業省に依頼し、名簿を持つ経済産業省から調査票を発送して頂いた。督促も行って頂いた。

本調査結果が、日本がドイツ企業に比べて遅れている点をはっきりと明示することが出来れば、行政として、その分野を伸ばすよう支援することができる、という意味において行政に貢献する。

今回の結果が、日本にとって、色々な意味で、より良い効果をもたらすことを期待する。

3. 本調査の趣旨・目的・意義

ゲリット・ザーメス教授は、約7年前、岩本が訪問したとき、大学に転職後、初めて実施したアンケート調査を見せてくださった。大学が立地するヘッセン州を中心とし、その周辺に立地する製造業に対して行ったアンケートであった。

2021年のオンラインでの日独共同シンポジウムにおいても、ゲリット・ザーメス教授は、同じ企業を対象にしたアンケート調査を披露された。

今回の調査でも、同教授は、これまでと同じ企業に配布している。そのことによって、いくつかの質問事項を毎回継続し、時間的変化を追うという定点観測を目的としたことが第1点めである。

同教授の持論は、ドイツの中小企業はデジタル化が遅れている、である。そのため、中小企業と大企業との比較を色々な観点から行うことを主眼とする分析が行われてきた。

だが今回、日本と共同調査をすることで、ドイツと日本との比較をするという、さらにもう1つの重要な意義を持つことが可能となった。

日本側メンバーが所属する立命館アジア太平洋大学次世代事業構想センター（APU-NEXT）は、ドイツの隠れたチャンピオン及び日本のGNTを研究している日本で唯一のセンターである。今回の共同研究は、ドイツ・ミッテルヘッセン工科大学と立命館アジア太平洋大学との間で共同研究MOUを結んで行った研究である。

日本側としては、日本のGNT企業を研究対象としながら、予算等の制約等から、なかなかアンケート調査を行うことができなかった。せいぜい、個別訪問してヒアリングすることぐらいであった。このため今回の共同調査を好機と捉え、GNT企業のデジタル化の状況がどうなっているか、ドイツ企業の比較はどうか、などについて調査分析を行うことが目的であった。これまでGNT企業を対象とする研究は、デジタル化に関する調査が行われたとはなく、今回が初めてあった。

もし、日本のGNT企業が一般的なドイツの製造業よりもデジタル化が遅れているのであれば、どの程度の遅れなのか、特にどのような分野で遅れているのか、そこを目に見える形で明らかにすることができれば成功である。

また、同じものづくりの国ドイツと比べて、どこがどのように違っているのか、という点を明らかにできれば、政策に反映することができるとの背景がある。

同時に、アンケートに答えて下さった企業においても、自社が日本のGNT企業全体の中でどのあたりの位置にあるか、またドイツとの比較ではどの位置にあるか、という点を明らかにしたいとの背景から、アンケートの記入に協力して頂いたと理解している。

このため企業には本論文を以て調査結果を公表し、メール等の手段でフィードバックする予定である。

4. アンケート調査の構造

今回の調査で用いた各指標は、ドイツが推進しているインダストリー4.0（Industrie 4.0）を各要因に分解し（Industrie 4.0 INDEX）、それを整理した指標（Construction Kit-Index Idustrie 4.0）を用いて、今回のアンケート調査向けに整理統合した指標（DigiJaDe Index）である。その簡単な過程と概要を説明する。

ノルトライン=ヴェストファーレン州（NRW）の工業企業におけるインダストリー4.0の発展に関する調査 – プロジェクト「Imit2」の一環として、製造企業を対象にアンケートを実施した。同調査は、ルール大学ボーフム教授によって実施された。

ルール大学ボーフムが実施しているプロジェクトImit2 – “Industrie 4.0: Mitbestimmen - mit gestalten”（インダストリー4.0：共同決定 – 共同設計）は、デジタル化を進め、インダストリー4.0に向けて発展していくにあたり、従業員によるイノベーションを活用することを意図している。

同調査結果は、図1のように整理分類された（Dominik Lins, Christopher Prinz und Bernd Kuhlenkötter, Bochum（2018））。

Kuhlenkötter/Lins et al.（2018）が開発したインダス

図1　科学的背景　インダストリー4.0インデックス

トリー4.0インデックスに基づき、次のステップは研究プロジェクトに向けて包括的でモジュール式の構築キットを開発することであった。このキットは以下の7つのモジュールにより構成されている：（図2）

1）知的生産システムを通じた計画立案と制御
2）ビジネスモデルの観点
3）インダストリー4.0の戦略的・組織的な埋め込み
4）インテリジェントな機械設備／工場の活用
5）価値創造の文脈における人間
6）スマート製品の生産
7）技術システム

これまでに実施されているビジネスプロセス（2018）とビジネスモデル（2020）に関するゲリット・ザーメス教授が以前に実施した2件のアンケートが本アンケートの基礎となっている。デジタルトランスフォーメーションの状況に関する今回の共同調査では、2つの質問票から合計15問を抽出し、デジタル変革のステータスに関する共同アンケートとした。

アンケートからは、回答時間の目安を約10分とすべきことが示された。そのため、質問の数は最大50問としている。これに伴い、他の領域からさらに35問を質問票に含めることになる。

これらの質問は、既にドイツで実施されている質問票との比較や、ドイツと日本の比較を保証できるよう、リッカート尺度という形で評価できるようでなければならない（図3）。

質問の選択基準はドイツと日本における二つの戦略である。インダストリー4.0（ドイツ）とソサエティー5.0（日本）という二つの戦略の比較からは、両国の戦略が共通の基礎に基づいていることが示されている。これらの戦略はCPS／埋め込みシステム、IoT、およびサイバーセキュリティに集中している。他の技術やイノベーションに関しては、これらの戦略はお互いを補完しあっているように見える。インダストリー4.0はデータ・アナリティクスや積層造形法による工程に注目している一方で、ソサエティー5.0はヒューマン・マシン・インタラクションやインテリジェントサービスに注目することで評価点を稼いでいる。その結果、いずれの戦略もインデックスにおいて平等に表現されている（表1）。

今回の日独共同調査（ドイツ側は、今回の協同調査を「デジジェイド（DigiJaDe）プロジェクト」と呼んだ）[注5]の調査指標は、

・DigiJaDeインデックス：　ビジネスプロセス（2018）とビジネスモデル（2020）についてこれまでに実施されたアンケート
・Speringer/Schnelzer（2019）に基づいた焦点の特定：最終研究プロジェクトの目標への志向：デジタル変革

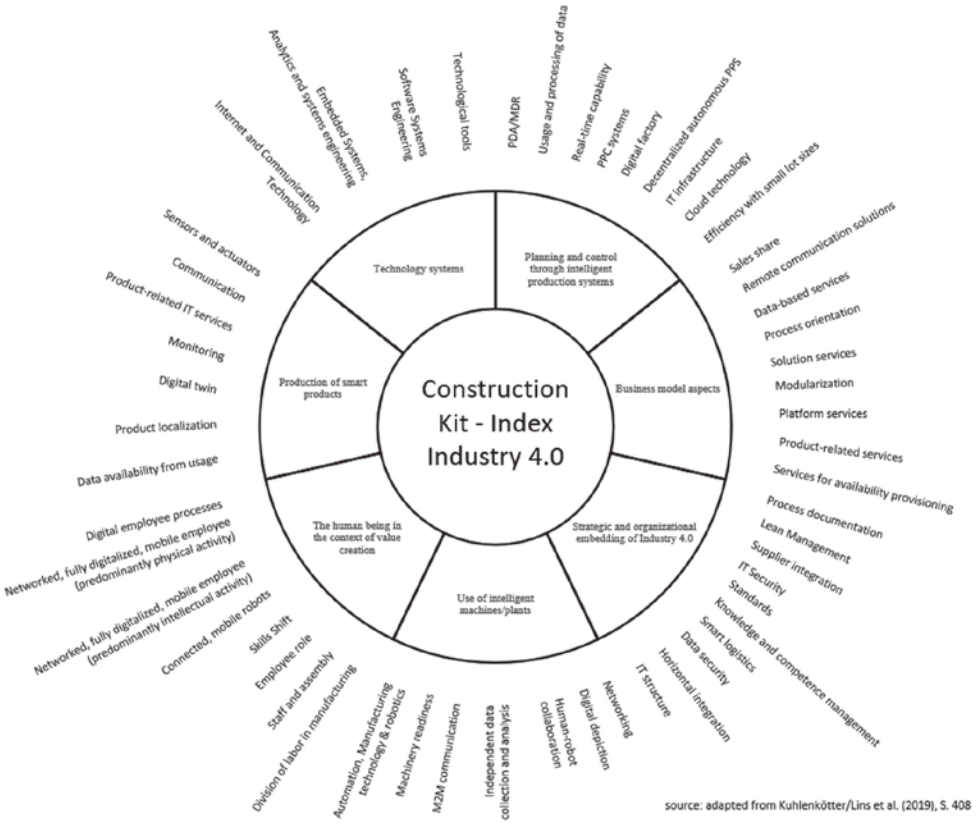

図2　インダストリー4.0のコンストラクションキット

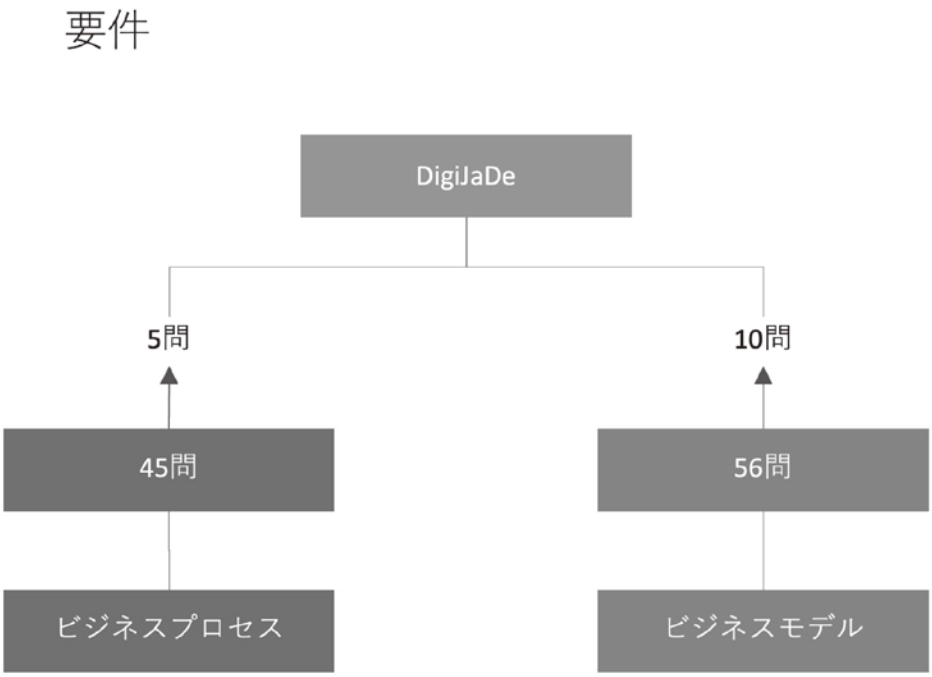

図3　調査の要件

表1　焦点の特定：各国のデジタル化の目標比較

焦点の特定

Technologies / Innovations		I4.0 (DEU)	S5.0 (JPN)	IIoT (USA)	MIC2025 (CHN)	CF (MEX)	MI4.0 (IDN)
CPS / embedded systems		●	●	●	●	●	●
IoT		●	●	●	●	●	●
Cyber Security		●	●	●			
Data Analytics	Cloud Services	●			●	●	●
	Big Data	●	●	●	●	●	●
AI / Human-Machine Interaction			●	●	●		●
Smart Services / Smart City / Super Smart Society			●				
Advanced Production	Smart factory	●				●	
	Robotics		●	●	●	●	●
	3D printing	●		●			●
	sensor tech.						●

Source: Speringer/Schnelzer (2019), S. 31

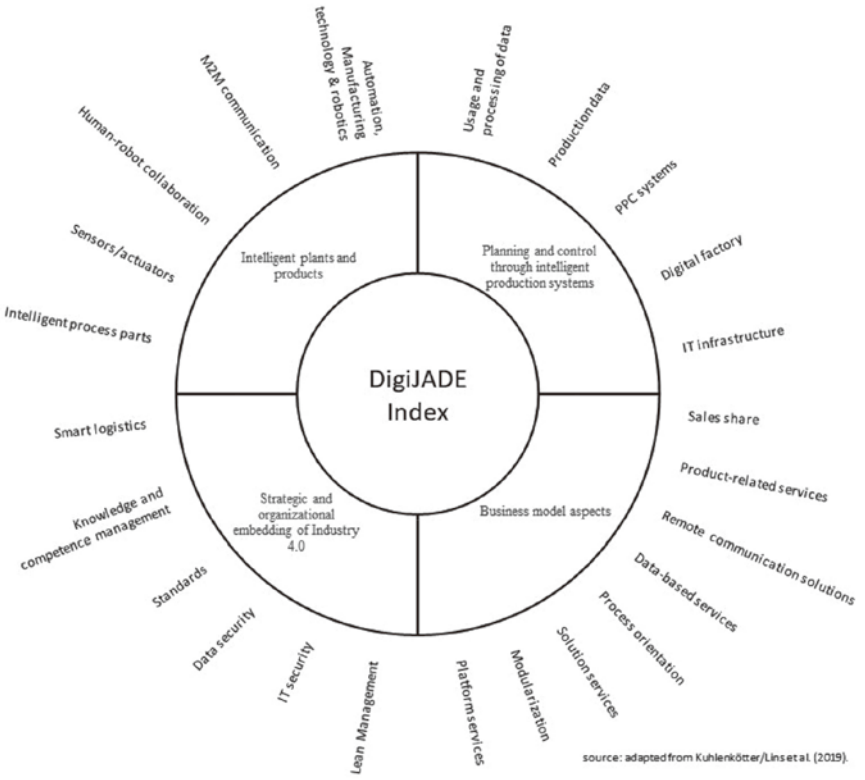

図4　今回の日独共同調査 DigiJaDe の調査指標

のための標準の導出

以上を考慮して質問は以下のように設定された。(図4)

全般パート1：3問
モジュール：4
サブカテゴリ：24
質問／ステートメント：48
全般パート2：12個の障壁

測定可能性（measurability）は、僅かに改変したリッカート尺度により保証される。これまでのアンケートとの比較可能性を担保するために、中立的な選択肢は意図

表2　測定可能性

測定可能性

レベル	回答	デジタル化の値
1	デジタル化には未着手	1
2	小さな程度のデジタル化	2
3	大きな程度のデジタル化	3
4	一貫したデジタル化	4
5	n/a	-

層	例
全体	知的生産システムを通じた計画立案と制御（25%）、ビジネスモデルの観点（25%）、インダストリー4.0の戦略的・組織的な埋め込み（25%）、インテリジェントな工場および製品（25%）
カテゴリ	知的生産システムを通じた計画立案と制御
サブカテゴリ	データの使用と処理
質問／ステートメント	機械を装備する理由： 工程の計画立案と制御を最適化するための手作業によるデータ評価

的に省いている。最も低い選択肢「デジタル化には未着手」には1の値を割り当てる。そのため、1未満のデジタル化のレベルは達成できない。（表2）

測定は以下の4つのレベルで可能である:
質問／ステートメント
サブカテゴリ
カテゴリ
全体

5. ドイツの分析

全体の概略として、「知的生産システムによる計画制御（2.37）」と「インダストリー4.0の戦略的・組織的な定着化（2.17）」のモジュールは、「ビジネスモデルの側面（1.80）」や「スマート工場・製品（1.70）」のモジュールよりも、すべての企業規模で平均してデジタル化が進んでいる。

真ん中のグラフでは、企業を中小企業と非中小企業にサイズ別で区分した。中小企業は249名より少ない従業員数で、非中小企業は250名以上の従業員数とした。非中小企業は中小企業と比較してすべての分野でよりデジタル化されている。一部の例外を除き、大企業ほどデジタル化が進んでいる。

このグラフでは、2018年のビジネスプロセス調査から採用または微調整された5つの質問が示されている。2018年調査と比較して、2022年調査では進捗が確認できる。4年間という期間では、その進歩は僅かであると評価せざるを得ない。

デジタル化の程度は、良くても最大値「4」のうち、概ね「2」と「3」の間である。中堅企業では、業務は依然として従来のプロセスで行われており、既存のデジタル技術の利用は取るに足らない程度の進捗しか見せていない。

生産データに関する質問項目は、以下である。
1）製造データは保存され、文書化されている。
2）製造データは評価され、製造プロセスを監視および制御するためのベースとして機能する。
3）製造データは、製造プロセスを計画及び制御するためのベースとして機能する。
4）製造データをベースにして、製造プロセスの計画及び制御が自動で行われる。

ほとんどの企業が、生産データを計画・制御するためのベースとして利用している。非中小企業では42社中3社が「1」と回答しているが、中小企業では60社中20社が「1」と回答している。

データの使用と処理について、機械からのデータ取得の状況を見ると「プロセスの計画と制御を最適化するための手動データ処理」では、データは文書化されるだけでなく、すでに処理されている。手動データ処理は、デジタル化は成熟度が中程度と理解できる。

「自動データ処理」では、データは自動的に保存され、

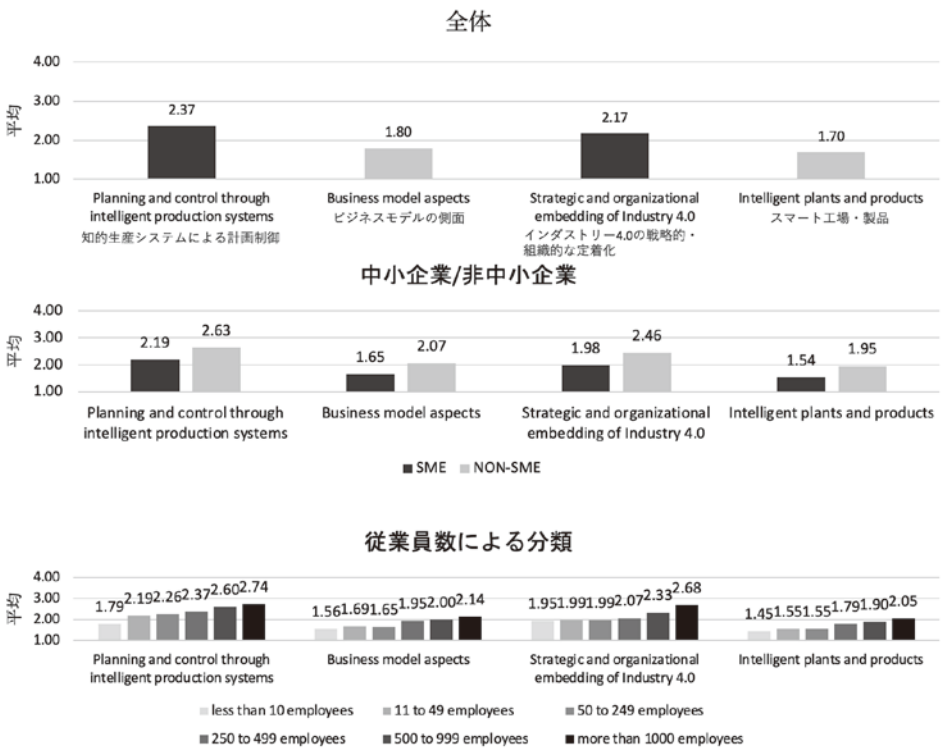

図5　ドイツの分析中小企業と従業員数による分類

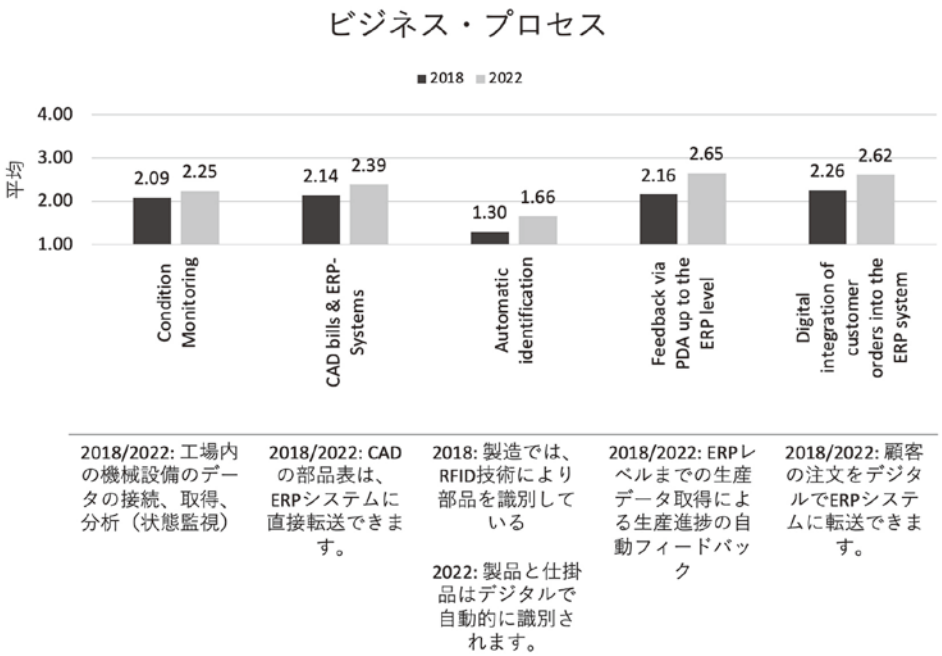

図6　ビジネス・プロセス

処理され、プロセスの計画と制御に使用される。製造データは、製造プロセスを計画及び制御するためのベースとして機能する。傾向としては、プロセスの計画と制御のための最適化において、データを高度に活用するようになっている。非中小企業では、すでにデータの自動評価に向けて開発が進んでいる。自動データ処理を一貫して使用しているのは11社のうち7社が中小企業である。このことは、中小企業も自動データ処理を使いこなす能力があることを示している。一方、自動データ処理を全く使用していない10社も全て中小企業である。

デジタルファクトリーについて、「工場内の機械設備のデジタルレイアウトの利用可能性」では、デジタルレイアウトは、生産監視などエンジニアリングの上位シ

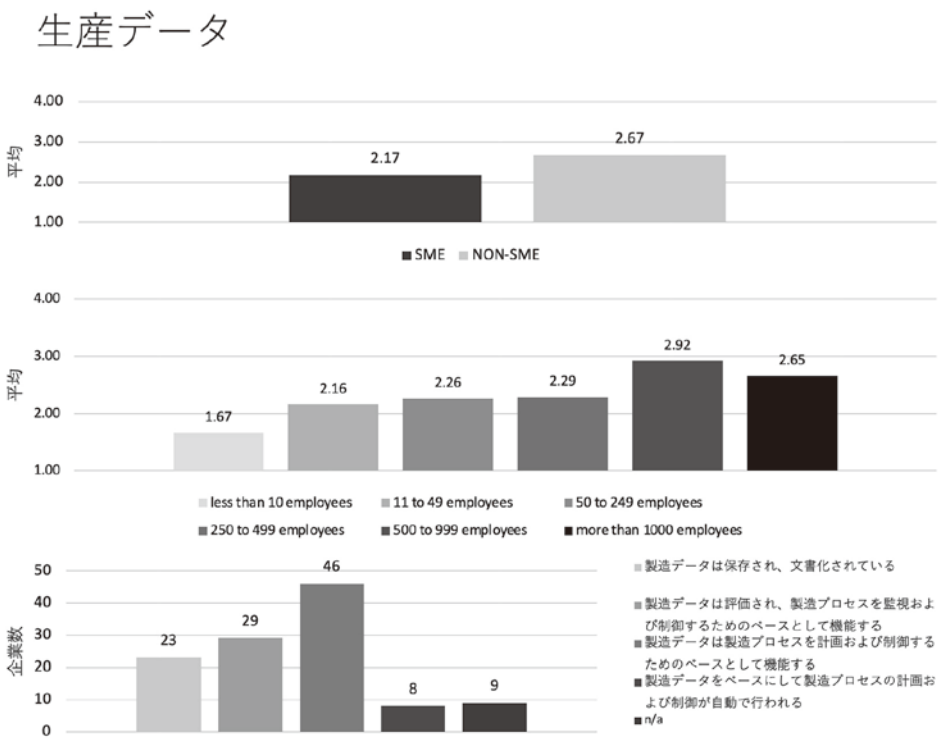

図7　生産データ

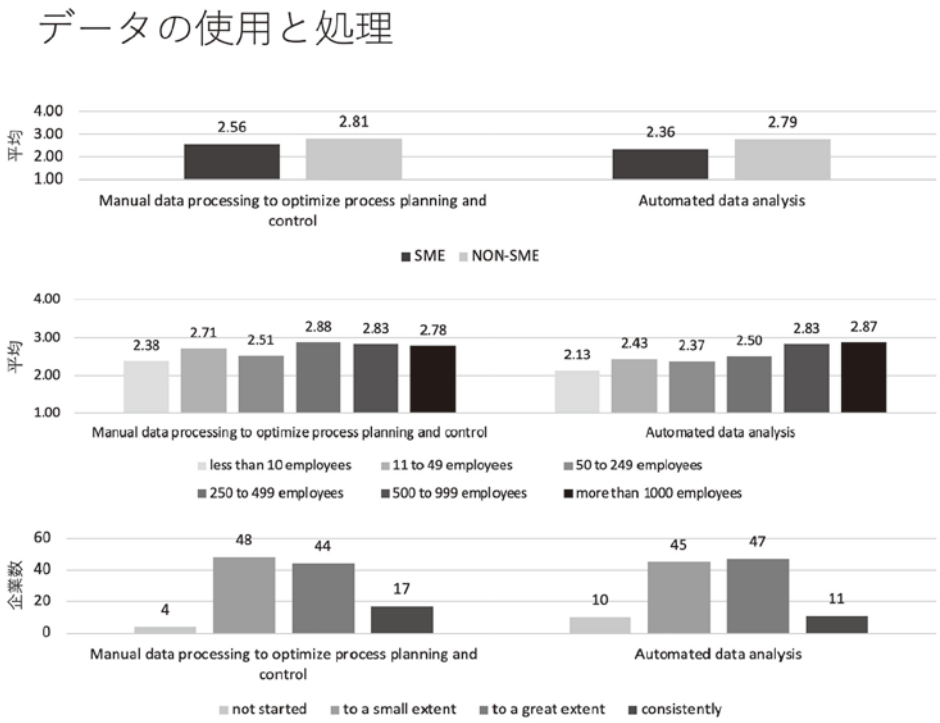

図8　データの使用と処理

ステムに、必要なデータを投影するために使用される。データは、多様な計画およびシミュレーションシステムから取得することができる。

機械設備のデジタルレイアウトは、中小企業よりも非中小企業でより一般的である。しかし、従業員数が10人以下の企業でも、少なからず導入されている。「センサーデータの自動的な記録（例：機械の温度）」は、中小企業より非中小企業の方が圧倒的に多い。

ビジネスモデルの側面について、サービスの提供についての質問には、ほとんどがデジタルサービスの発展で遅れている。中堅製造業の事業活動の中心は、まだ物理

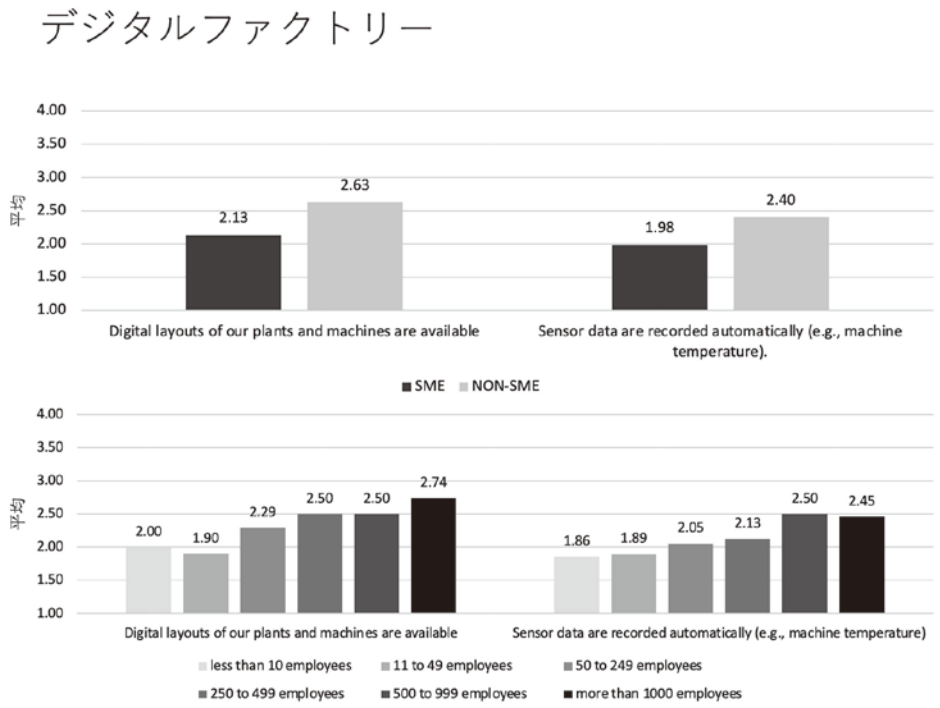

図9　デジタルファクトリー

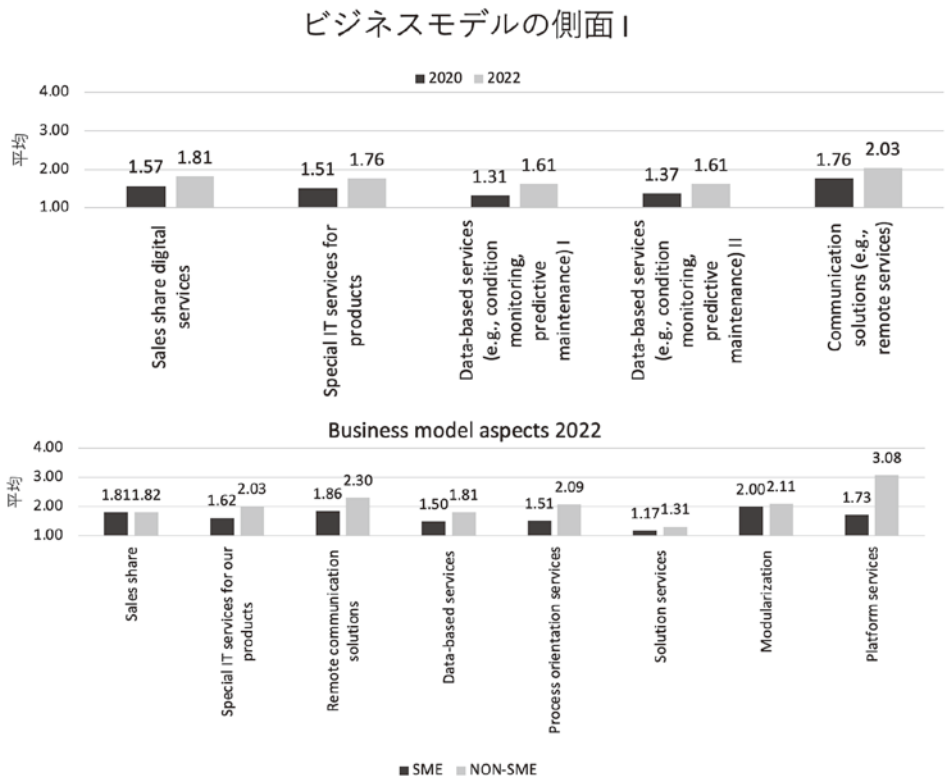

図10　ビジネスモデルの側面 I

的な製品の販売にある。デジタルサービスを通じて顧客に付加価値サービスを提供する機能は少しずつ進んでいる。2020年と2022年での中小企業と非中小企業レベルでの比較はできない。非中小企業は、2020年時点ですでに中小企業よりもビジネスモデルの側面で進んでいたと推測できる。この傾向は2022年でも続いている。中小企業（平均1.73）と非中小企業（平均3.08）の差は、調査全体でも最も大きい。

2020年にプラットフォームに関する3つの質問を行い、その結果を2022年の少し変更した1つの質問と結果を比較した。プラットフォームモデルへの参加やプ

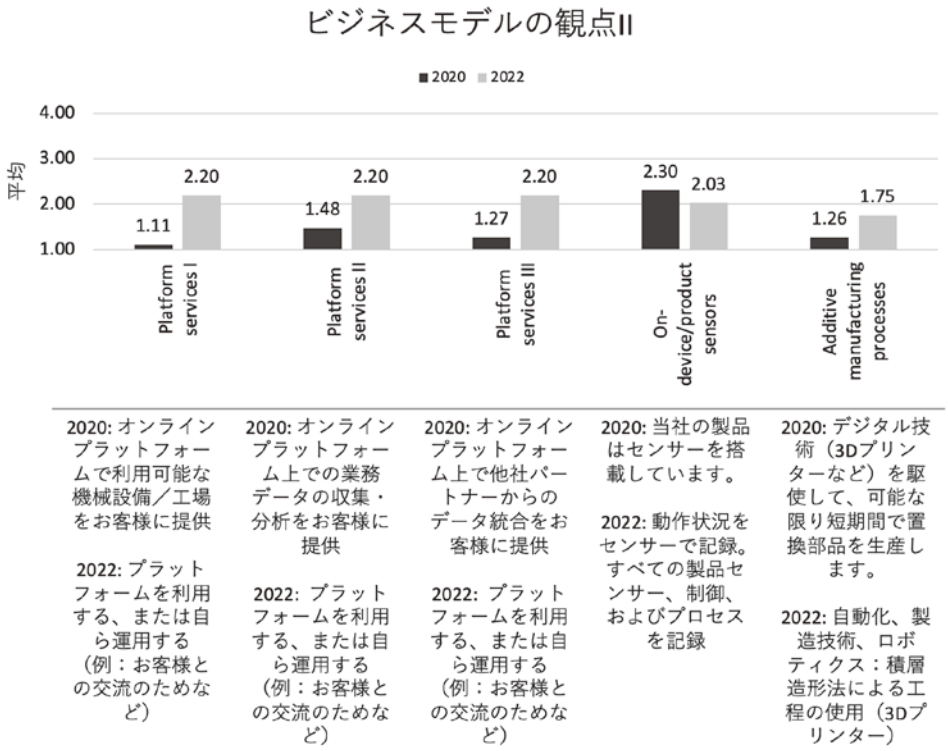

図11　ビジネスモデルの観点 II

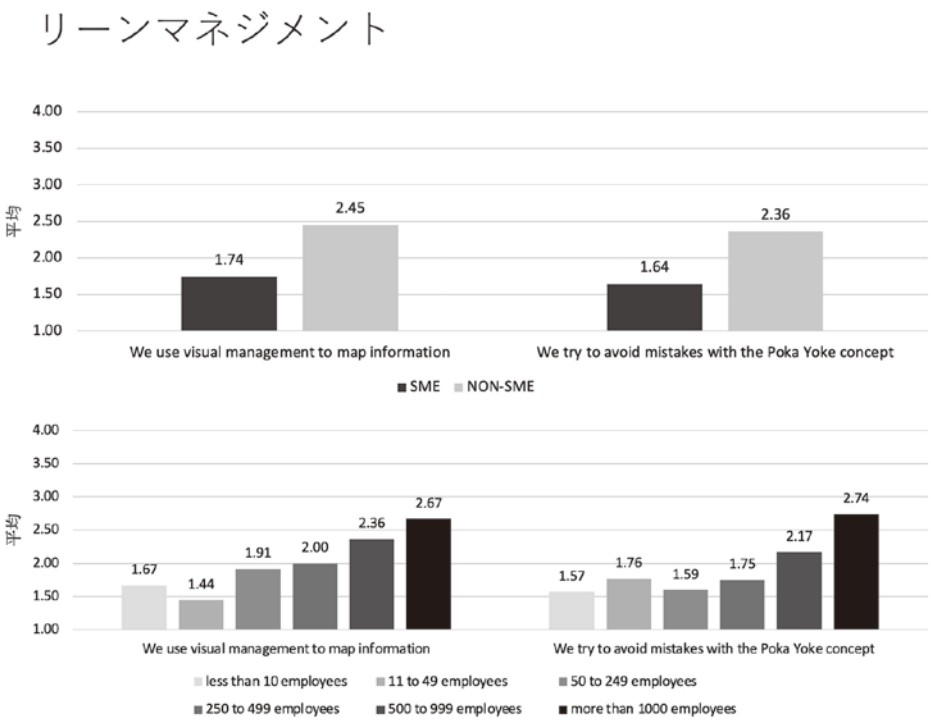

図12　リーンマネジメント

ラットフォームの運用は進んでいる。まだ改善の余地があるにせよ、わずか2年で明らかな向上が見られる。やや意外なのは、製品に搭載されているセンサーの装備に関する設問での減少である。ここでは、2020年と比較して2022年の質問に対する回答がわずかに減少しているがわかる。考えられる理由としては、2020年は製品そのものに搭載されているセンサーの有無について質問したが、今回の2022年の調査では、どちらかというと、より使い方に重点を置いており、考えられる結論としては、製品に通信可能なセンサーが搭載されているが、機械／システムメーカーは、データを収集または分析する機会をまだ活用できていないことである。

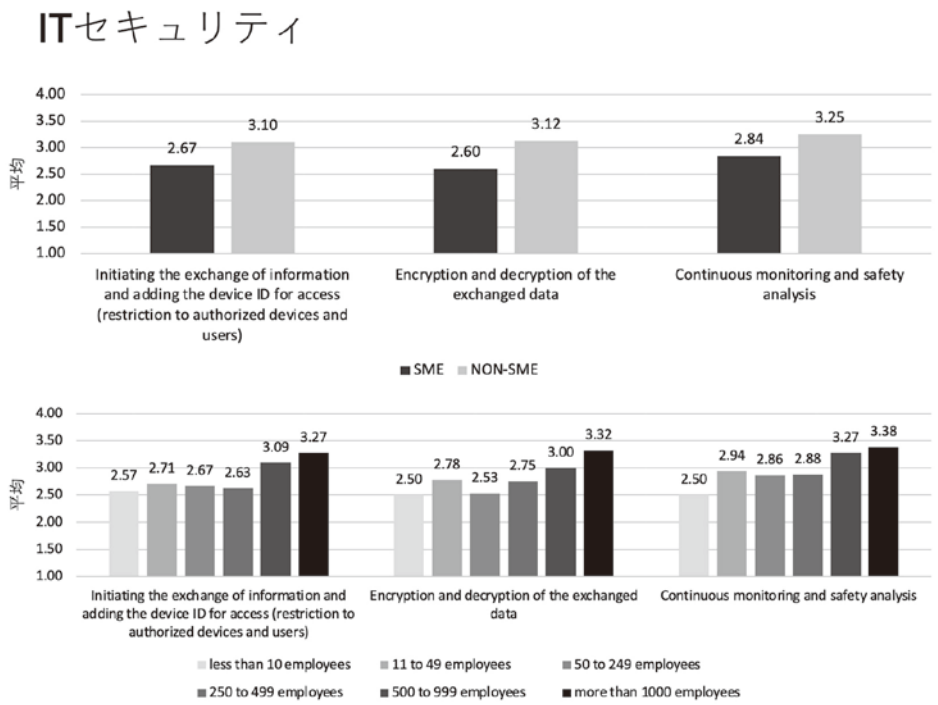

図13　ITセキュリティ

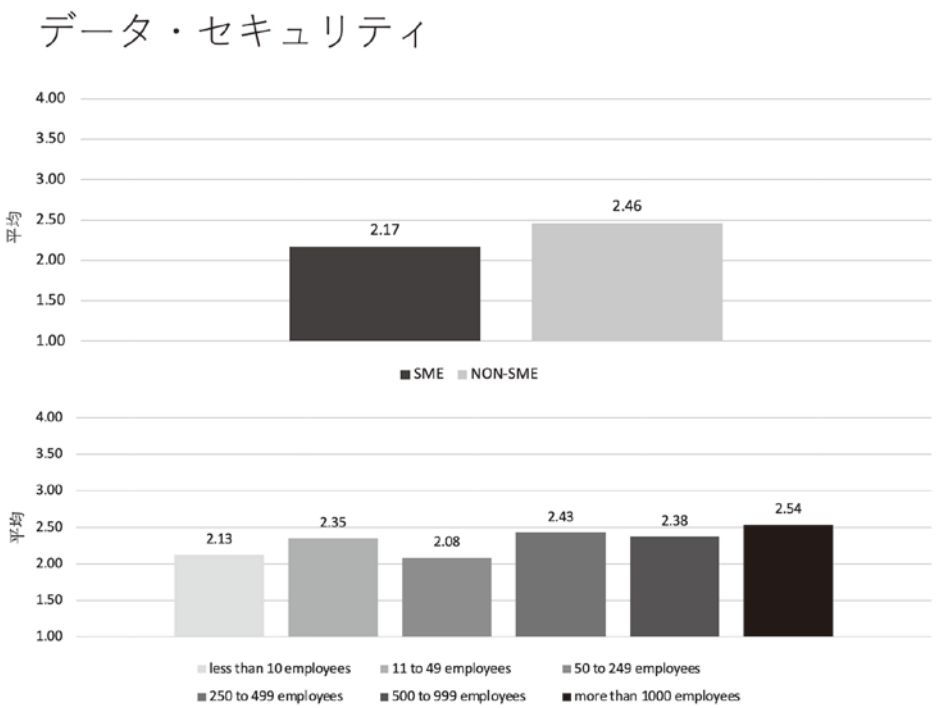

図14　データセキュリティ

リーンマネジメントは、プロセス効率を高めるために試行され、実証された効果的な管理手法であるため、インダストリー4.0の定着化を支援することができる。ビジュアルマネジメントとは、目標・標準・仕様などの関連パラメータを視覚的に表現することである。ポカヨケとはプロセスや設計の特徴を利用して、その原因を突き止め、エラーや不具合を検出することである。中小企業と非中小企業のリーンマネジメントの分野では、その差は大きいと言える。インダストリー4.0の基本的な構成要素として、中小企業におけるリーンマネジメントの状況は不十分である。非中小企業の20％以下がビジュアルマネジメントを使用していないのに対し、中小企業では50％を超えている。ポカヨケのコンセプトでの使用では、使用していない中小企業の割合はさらに6割を超えている。非中小企業では同じく20％以下となっている。

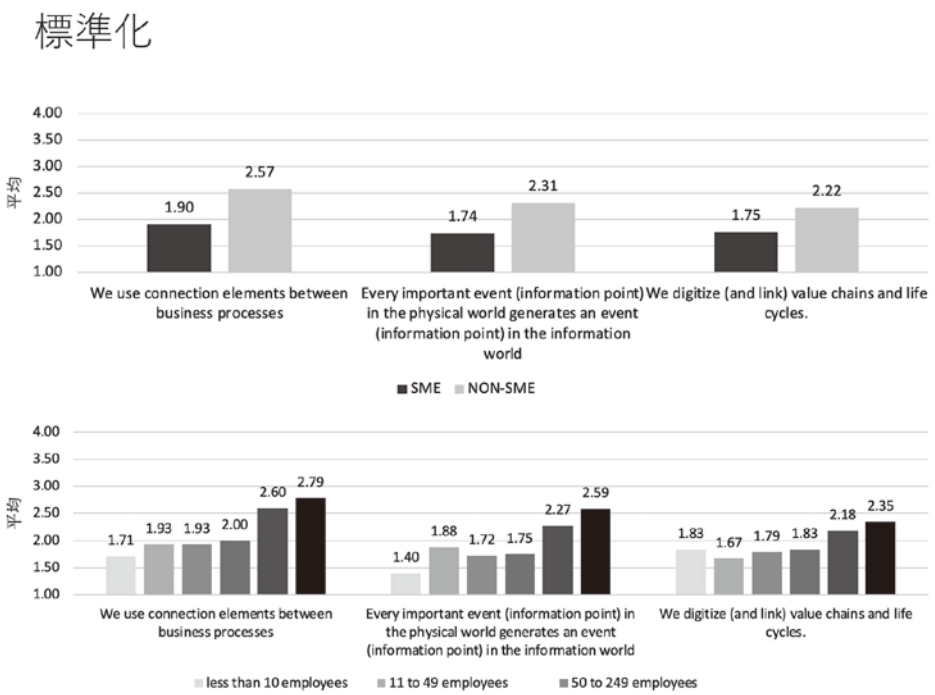

図15　標準化

ITセキュリティについては、サプライチェーン内での情報共有は、生産性を向上させる一方で、IT攻撃のリスクもある。

「質問1：情報交換の開始とアクセス用デバイスIDの追加（許可されたデバイスとユーザーへの制限）」から「質問2：交換するデータの暗号化・復号化」、そして「質問3：継続的なモニタリングと安全性解析」へとデジタル化の度合いが高まっている。したがって、3番目の「継続的なモニタリングと安全性解析」に一貫して回答できた企業が、最もデジタル化の度合いが高い。

全体として、ITセキュリティに関する質問の結果は肯定的である。ドイツ企業は、ITのリスク要因を認識し、適切な対策をとっている。この分野では非中小企業が中小企業より進んでいるとしても、ITセキュリティの水準は中小企業でも十分である。

データセキュリティに関する質問は、以下の質問で測定した。

①ミラーシステム
②バックアップ/リカバリ
③スナップショット拡張方式によるバックアップ/リカバリ
④トランザクションのレプリケーション

デジタル化の程度は、選択肢①から④まで増加する。したがって、③番目の「継続的な監視と安全性分析」に一貫して回答できた企業が、最もデジタル化の度合いが高い。

中小企業と非中小企業の差は僅かである。従業員グループ別の分布や回答の頻度分布には例外は見られない。

標準化について、三つの質問を用意した。一つ目は「ビジネスプロセス間の接続要素を利用している」である。これは、接続する要素を、適切なインターフェイスを使用することで、基幹業務システムと他の業務プロセスを接続することを意味する。二つ目は「現実空間の重要なイベント（情報発生点）はすべて、情報空間のイベント（情報発生点）を生成している」である。これは、インターフェースを介して、データやプログラム全体をERPシステムなどと連携させることができることを意味する。三つ目は「バリューチェーンやライフサイクルをデジタル化（ネットワーク化・リンク化）している。」である。これは、バリューチェーンとライフサイクルの連結において、購買、物流、生産などの水平統合や、製品や機械のシミュレーションによる開発などを、ますます強力に連携することで、ライフサイクルやバリューチェーンのデジタル化、メーカー間の連携が進み、新しい可能性が生まれていることを意味する。標準化の進展は、中小企業よりも非中小企業で著しく進んでいる。中小企業の35%はコネクタを使用せず、50%は現実空間の重要なイベント（情報発生点）で情報空間の情報ポイント（情報発生点）を生成しない。

スマートプロセス部品については、知能システム/機械設備を使って生産しており、マシンパークにおける知能システム/機械のシェアが高いほど実効性が高い。その段階では、センサーやアクチュエーターなどの技術を搭載し、外部環境とともに組織化し、データや情報を学

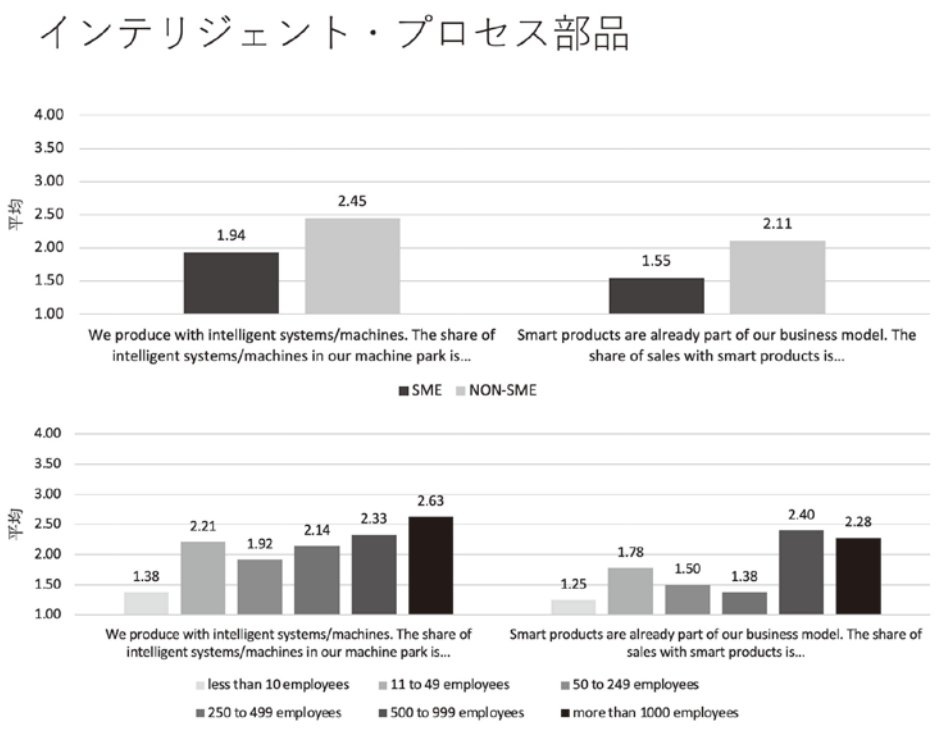

図16　インテリジェント・プロセス部品

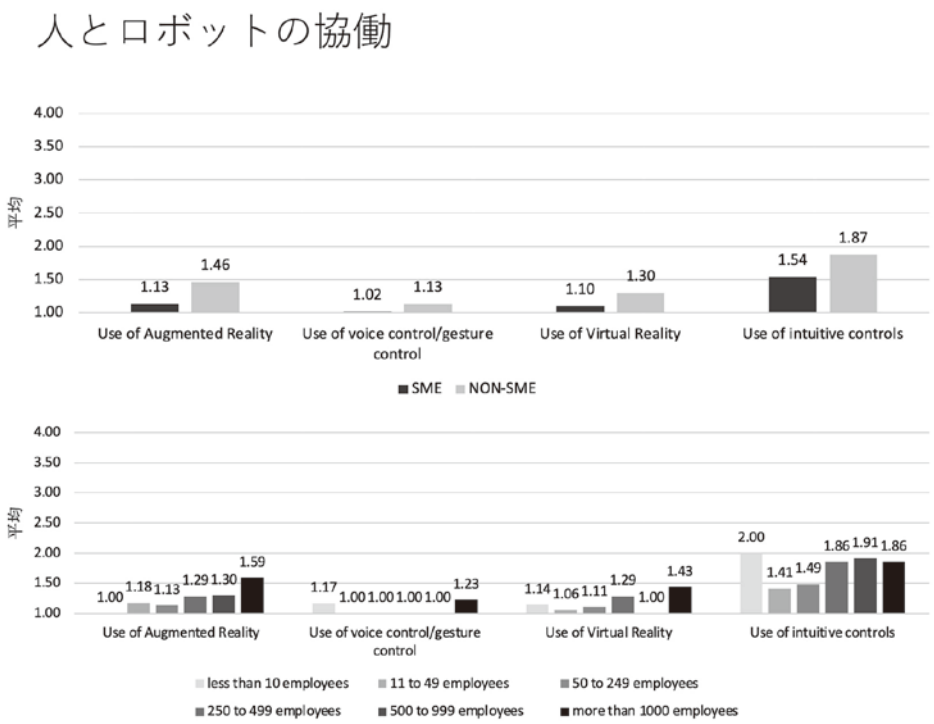

図17　人とロボットの協働

習･処理し、自社の状態や状況を分析することができる。そのデータをもとに、判断ができる。

知能システム／機械設備は製品より実効性が高い。中小企業は非中小企業に比べて、知能システム／機械設備や製品に関する実効性が劣っている。中小企業の43%は実質的に知能システム／機械設備を持たず、60%以上は実効性ある製品を持たない。また、従業員数250人以上499人以下の企業では、実効性ある製品のシェアが非常に低いことも注目すべき点である。

人とロボットの協働については、次の項目を質問として使用した。一つ目は「AR（Augmented Reality：拡張現実）」で、仮想の立体映像が、視聴者の現実世界に投影される。視聴者は、統合された要素により、仮想オブ

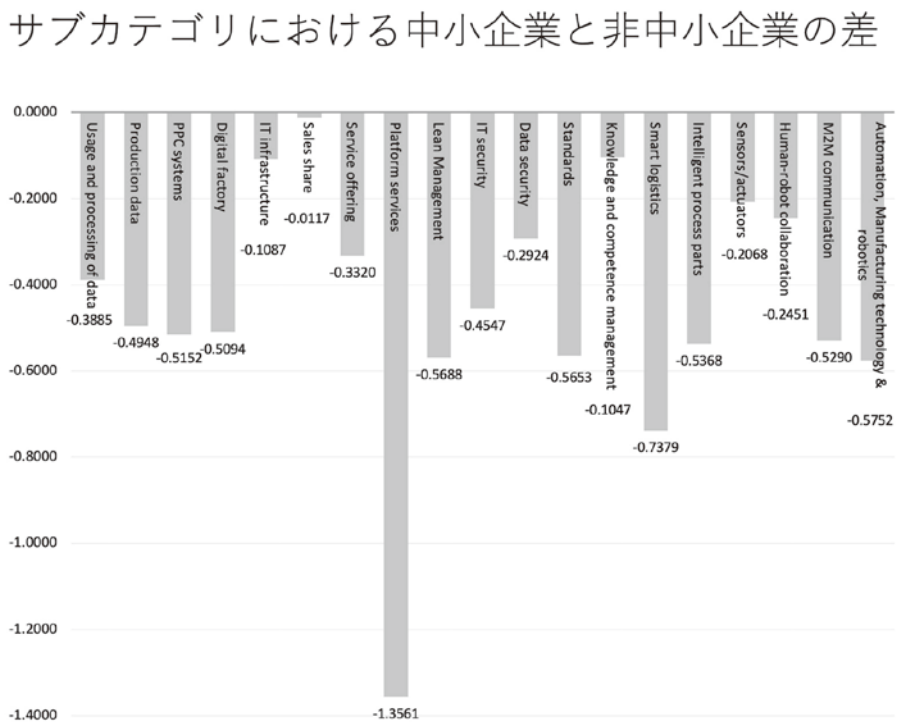

図18　サブカテゴリにおける中小企業と非中小企業の差

ジェクトと対話することができる。オブジェクトは、リアルタイムで視聴者の環境に挿入される（例：スマートグラスを使用）。二つ目は「音声制御／ジェスチャー制御」で、機械の直感的なプログラミングや制御の方法のひとつに、音声制御がある。音声による操作は、すでに日常生活の中で当たり前のものとなっている。ロボット工学の分野でも同様で、音声制御はすでにさまざまなアプローチで見受けられる。三つ目は「仮想現実：バーチャルリアリティ（VR）」である。これは、現実的な環境をシミュレートする高度なヒューマン・コンピュータ・インターフェースである。参加者は、仮想世界の中を動き回ることができる（例：VR グラス）。四つ目は、「直感的制御」で、多くの場合、プライベートな環境での直感的な操作に基づく使い勝手の向上がメリットとなる。革新的な操作上のコンセプトは、システムのコントロールに支援的に関与することにつながる。ここでの使用の対象では、先進的な技術の使用はほとんどない。従業員数1000人以上の企業だけが、この結果でわずかに良い結果を出している。

ここでは、中小企業と非中小企業との差分を示す。中小企業と非中小企業の差はマイナス値で表示している。非中小企業はすべての領域で中小企業よりデジタル化が進んでいる。収益に占めるデジタルサービスの割合は、中小企業と非中小企業とでほぼ同じである。この結果は、提供されるサービスによって確認することはできない。この理由の1つは、非中小企業では、中小企業と比較して総収入が著しく高いため、デジタルサービスのシェアが低くなっているが、提供するサービスの範囲は中小企業と比較して著しく高いことが考えられる。プラットフォーム・サービスの分野では、非中小企業は中小企業より著しく高いパフォーマンスを示している。プラットフォーム・サービスの分野では、非中小企業は中小企業よりも著しく優れている。1.3561の差分は、調査全体で最も大きい。全体として、一部の例外（ITインフラと知識・能力管理）を除き、デジタル化の度合いには0.2以上の差があることがわかる。この結果は、非中小企業におけるデジタルトランスフォーメーションの進展が大きいことを裏付けている。

6. 日本の分析

ここでの調査では、企業規模別の平均スコアを出すために48の質問が4ポイントで区分しており、全てをポイント化すると全部で192ポイントなるが、全ての91のデータの中から、従業員が10名以下をG1、11～49名をG2、50～249名をG3のように6つのグループに分けて調査した。企業数はG1が1社のみ、G2は10社とそのように区分すると、日本で明らかになったことは、G6のように大規模企業の方がスコアも高く、250名から500名のG4以上が大きいとなっている。G4～G6はほぼ同じ結果となっており、それ以外に特に目立った差は見られない。

ここでは従業員別に小規模企業から大規模企業までグループを6つに分けたうち、どれほどのポイントを回

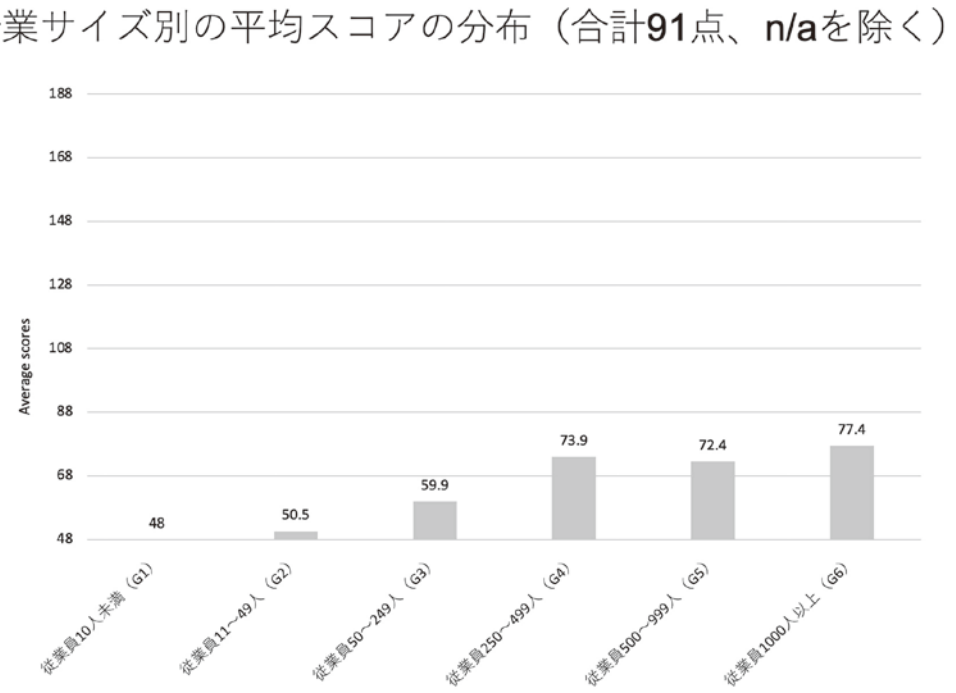

図19　企業サイズ別の平均スコアの分布

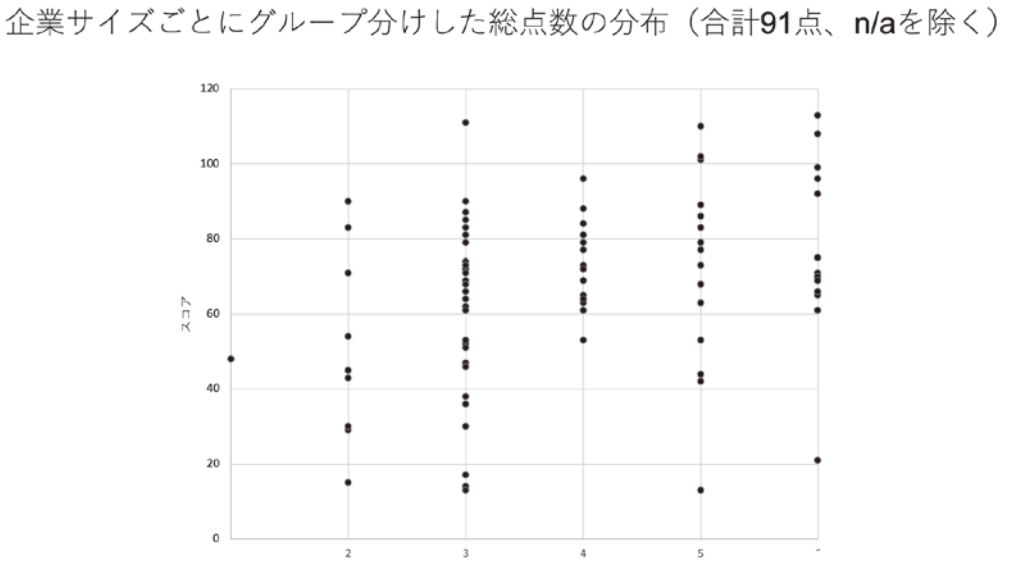

図20　企業サイズ毎にグループ分けした総点数の分布

答しているのか示したものである。従業員が少ないG1を除き、すべてのグループでスコアが40～50の平均となっており分散が大きい。G3では最も低いのは13ポイントで、最大では111ポイントにもなる。それぞれの回答には大きな幅があることが明らかとなった。非中小企業のG5を見ると、ポイントは最小で13だが最大では110ポイントとなっている。回答でのポイントはG3とG5とG6で最高スコアがほぼ同じで幅が大きい回答であった。これが日本企業の特徴である。

回答のレベルの1から5までで回答数を調べたもので、日本企業は主に1を回答した企業が多く、1と2の回答だけで69.3％となっている。これが日本企業の特徴である。一方で、3と4についての回答は企業が限りなく少なく、10.4％しかない。ドイツ側の回答とは明らかに異なることで、DXに関しては日本企業が課題を抱えていることがわかった。

各主要カテゴリーに属する個別の質問に対する点数からデジタル化の進捗を確認する。デジタル化はほぼ1・2・3・4の順に進んでいる。

プラットフォーム・サービスが日本企業の場合は高く、ドイツと比較すべきポイントである。次に多いのがIT

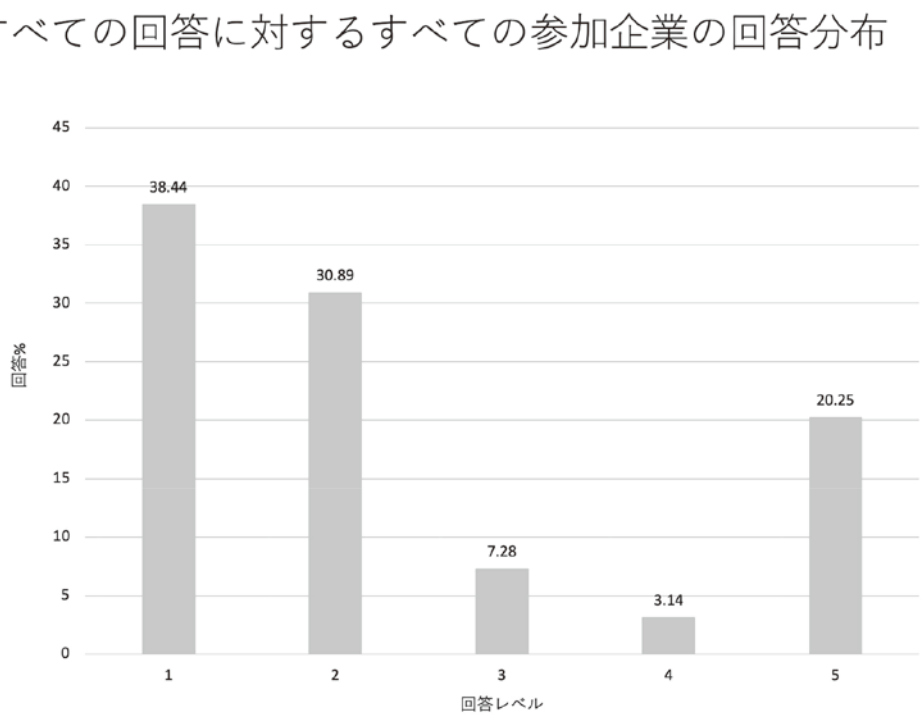

図21　参加企業の回答分布

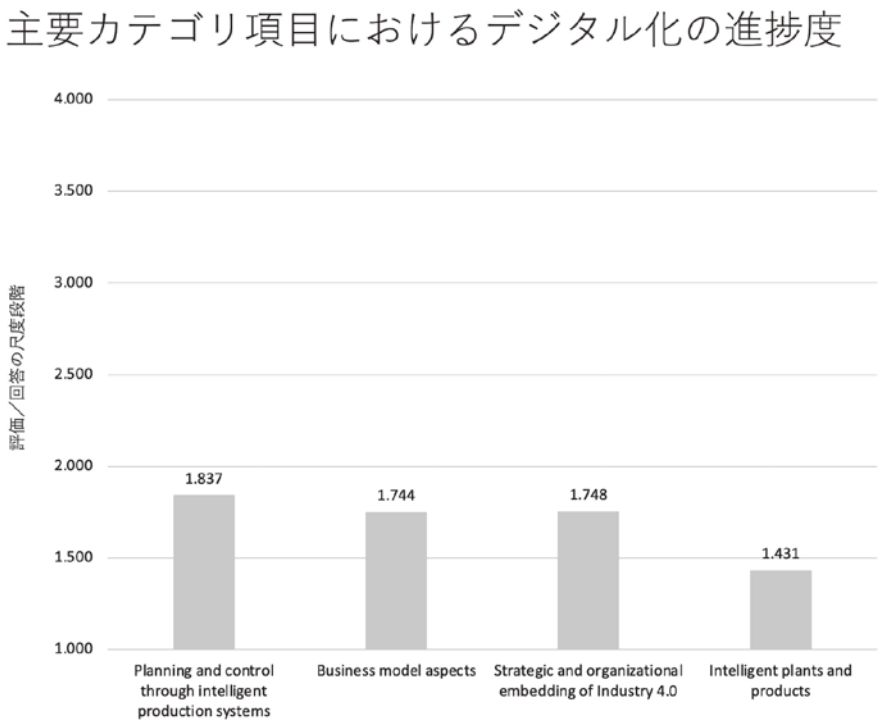

図22　主要カテゴリ項目におけるデジタル化の進捗度

セキュリティであり、これらは日独比較すべきポイントである。

デジタル化の進捗がどの順序となっているかを見ると、回答のポイントが高かったものを左から並べて、最も高いのがNo.19のプラットフォーム・オペレーションの活用であった。しかし、この項目は「はい」または「いいえ」の回答（1または4）を求める唯一の項目である。これを除くと、最高スコアは「22.情報交換の開始とアクセス用デバイスIDの追加（許可されたデバイスとユーザーへの制限）」の2.48点であった。最低スコアは「40.音声制御／ジェスチャー制御」の1.06点である。2点

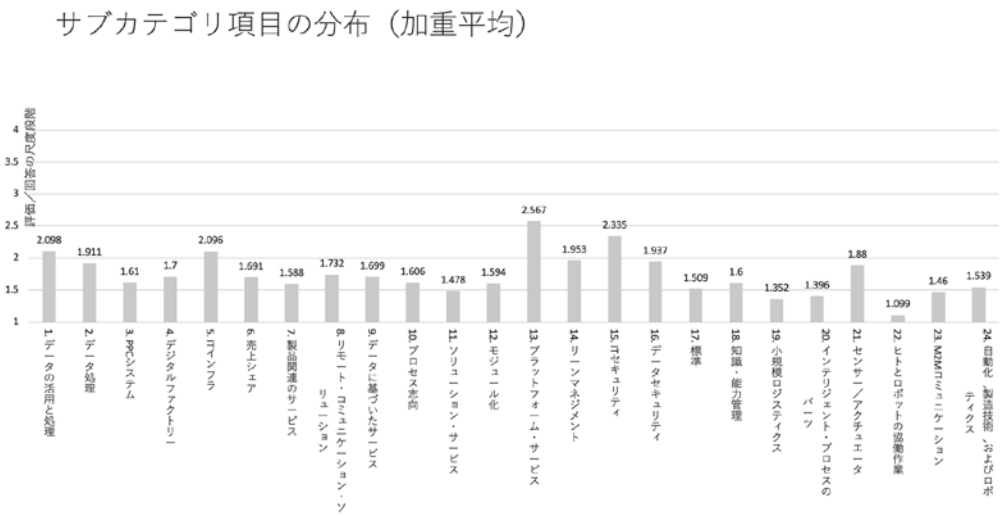

図23　サブカテゴリ項目の分布

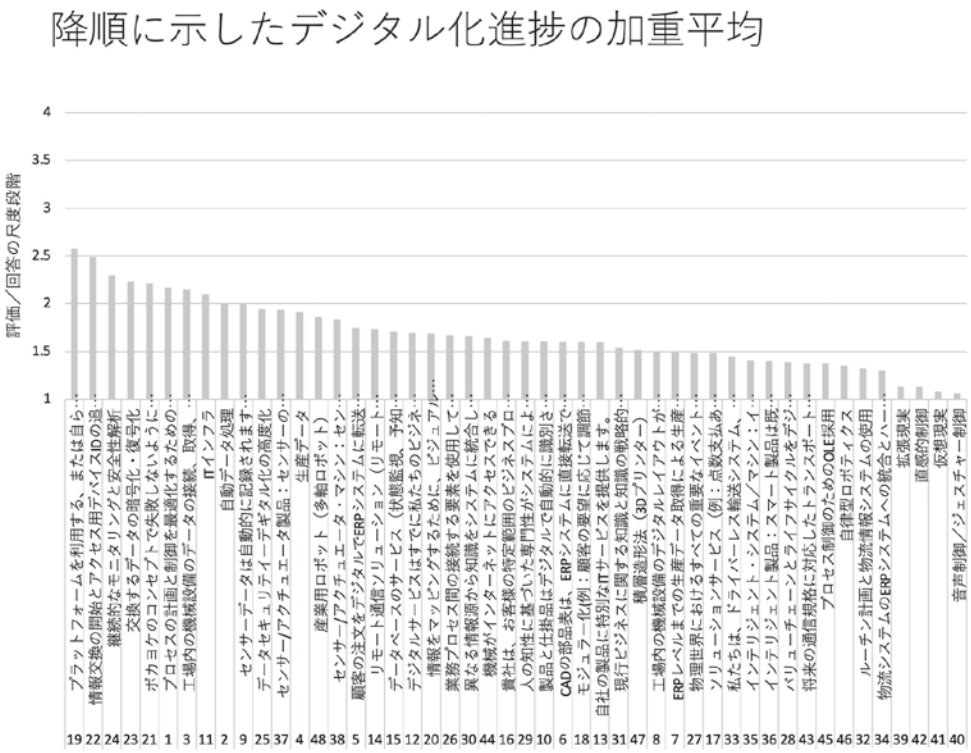

図24　降順に示したデジタル化進捗の加重平均

以上の項目は7つある。順に減少していくと音声制御や仮想現実はほぼ少なくなっているのが日本企業の特徴である。

日本企業の特徴として、回答1以下を回答した上位レベルの企業以内が、下位層で1などを回答している企業が多い。上位企業は2や3を回答しており、上位企業と中位企業ならびに下位企業とで、どの質問に対する回答スコアであったかを比較できる。日本企業とドイツ企業でどの質問が違う結果なのかをみるべきだが、日本企業はドイツよりDXでは遅れ気味であることがわかった。

7. 日本とドイツの比較分析

7.1　日独企業の属性分析

アンケートへの参加企業数は、ドイツ115社、日本93社で合計208社となった。

産業分野的には、日本、ドイツとも産業分野の上位3位に「機械およびプラントの建設」と「電気・電子アセンブリおよび製品の機器製造」が入っている（図26）。

参加企業の規模的な分布に関してはドイツと日本ともに、ほぼ適切といえる（図27）。

図27における区分はドイツの中小企業の定義、「従業

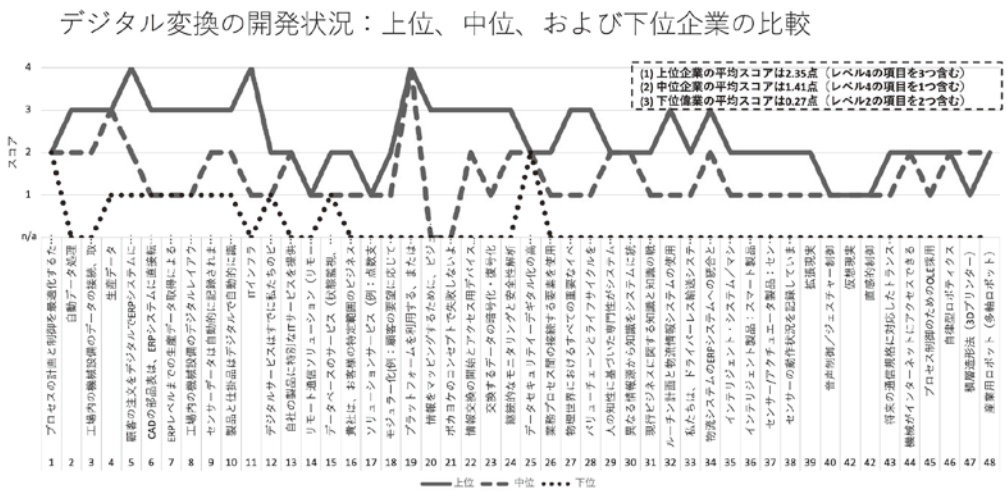

図25　デジタル変換の開発状況：上位、中位、及び下位企業の比較

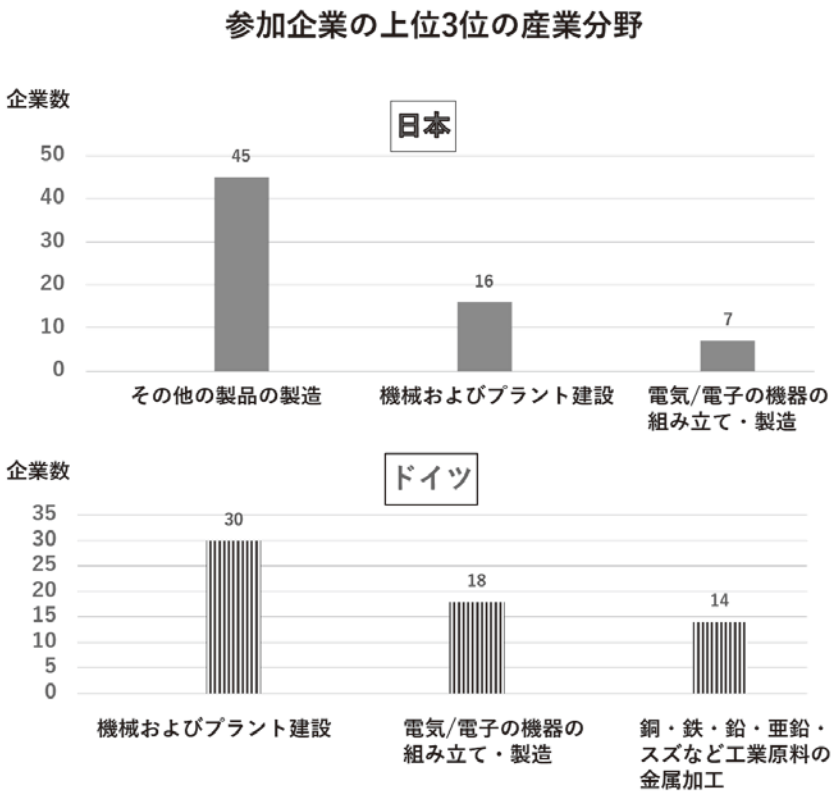

図26　参加企業の上位3位の産業分野

員が249人以下で、かつ、売上高が5000万ユーロ以下の企業」に基づく。ただし、本アンケートでは売上高は尋ねていないため従業員だけに注目した分類である。

参加企業の規模に関し、日本は中小企業より非中小企業が若干多い。ドイツは逆に中小企業が非中小企業より多い（表3）。

7.2　日独企業の全体分析

日本とドイツのデジタル化の進展状況を参加した個別企業の観点から全体として比較すると、図28となる。

図28において、個別質問48項目の評価レベル（1、2、3、4）に対し参加企業が回答した「評価点の合計」を、全参加企業について、最高点から降順に、日独比較の形で示している（有効回答数：日本91社、ドイツ115社。n/aは除いてある）。

一つの企業が全48項目をすべてレベル4で回答した場合、合計点は192点になる。回答した企業の最高点は、ドイツ企業は143点, 日本企業は113点である（100点満点換算では、それぞれ74.5点と58.9点）。日本企業の最高点はドイツ企業の15位に相当する。中位数は日本69点、ドイツ84点となっている。ドイツの15位

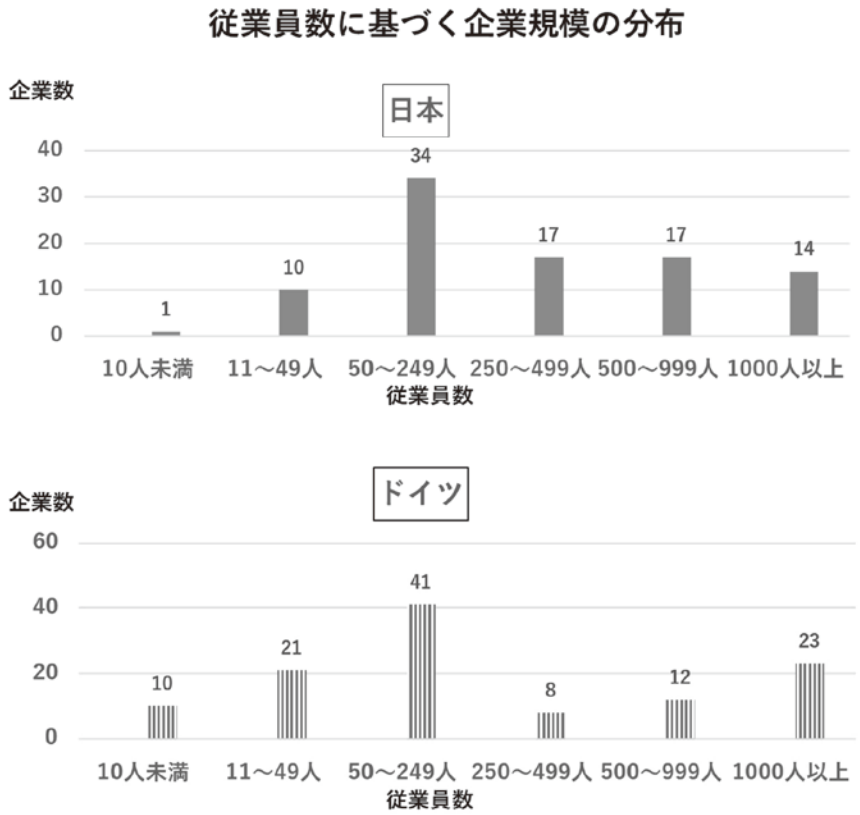

図27　従業員に基づく企業規模の分布

表3

	日本	ドイツ	合計
中小企業 （従業員249人未満）	45社（48.4%）	72社（62.6%）	117社（56.2%）
非中小企業 （従業員250人以上）	48社（51.6%）	43社（37.4%）	91社（43.8%）
計	93社（100%）	115社（100%）	208社（100%）

（中小企業の定義はドイツ基準に基づく。ただし、本アンケートでは売上高は尋ねていないため従業員だけに注目している）

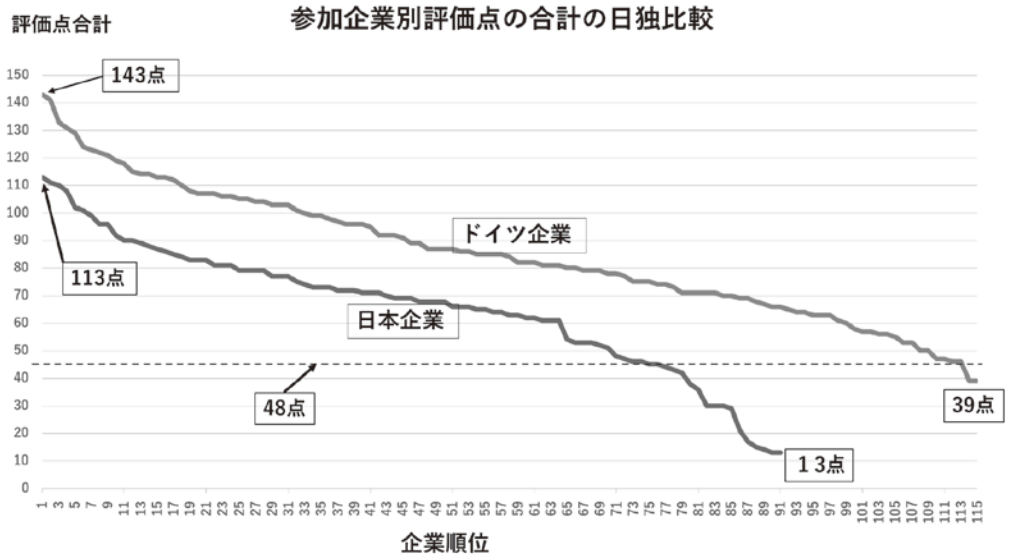

図28　参加企業別評価点合計の日独比較

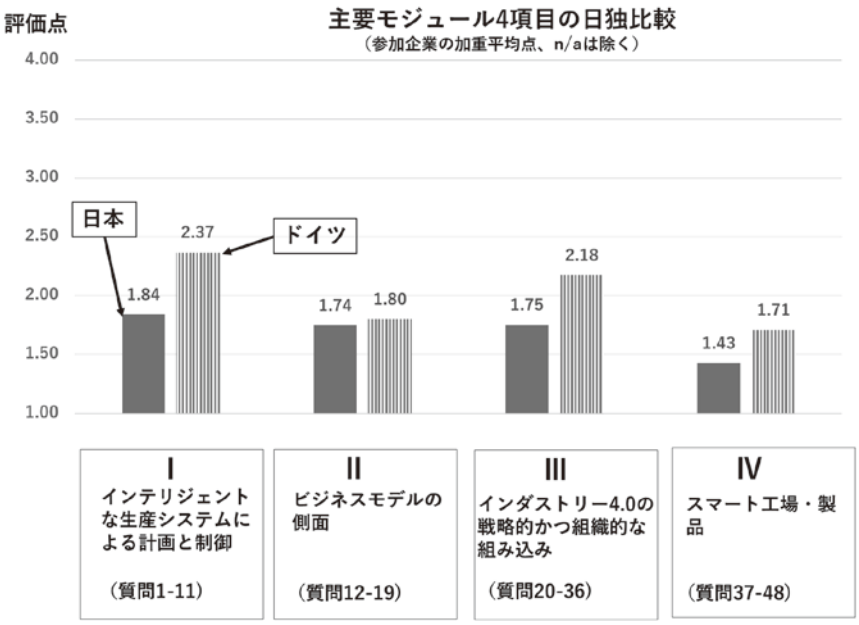

図29　主要モジュール4項目の日独比較

から中位数である84点（58位）の間に位置する日本企業は上位の44社である。

最低点は、日本企業は13点、ドイツ企業は39点である。

評価点1は「未着手」を示すことから、平均点が48点以下はデジタル化がほとんど未着手であることを示している。

ドイツでは48点以下の企業は6社（5.2%）に止まるが、日本は21社（23.1％）ある。また、ドイツは全体として、なだらかなカーブを描くが、日本は65位以降から勾配が急になっている。これは全体の約3割に相当する企業がデジタル化の取り組みが遅れていることを表している。

7.3　主要モジュール4項目の日独比較

ついで、本アンケート調査の基本構造に従い、マクロからミクロの視点へと分析を進めたい。

ここで、質問48項目について回答を正確に観察するベストの方法は48のグラフを作成することである。しかし、この方法は紙幅が大幅に不足することから、ここでは全体像を俯瞰することを優先し、「評価点の加重平均」の考え方を採用した。これは各質問項目への評価レベル1、2、3、4を加重平均し、一つの値でその質問を代表する値と見做す方法である。その際、除数（分母）として「質問項目別の有効回答数」を使用する（全体の有効回答企業数、ドイツ115社、日本91社ではない）。これは個別の質問項目に関し、有効回答数が少ない場合（例：日本51、ドイツ82）があり、この場合、除数として日本91やドイツ115を用いると個別の平均値をゆがめる恐れがあるためである。一方で、除数が変動することで全体像をゆがめるデメリットも考えられる。ここでは個別の項目の正確性を重視し、有効回答数が変動する方式を採用することとした。この方式は以下においても平均点を算出する分析にすべて適用している。

まず、大項目である主要モジュール4項目の回答結果を見よう（図29）。

図29において、モジュール4項目の意図は、「Ⅰ.インテリジェントな生産システムによる計画と制御」のデジタル化の基盤導入の段階から、Ⅱ、Ⅲを経て「Ⅳ.スマート工場・製品」に至る進展・高度化の過程をアンケートにより観察することにある。

ドイツについては、全体として評価点の平均点が2.37から1.71の間に分布しており、Ⅱを除くと全体としてⅠからⅣに向けて順調に進展しているといえる。

日本は全体としてⅠ、Ⅱ、Ⅲはほぼ並行している進展しているが、「Ⅳ.スマート工場・製品」が相対的に遅れている。

日本の「Ⅰ.インテリジェントな生産システムによる計画と制御」の平均評価点1.84の意味は、全体としてはデジタル化に着手しているが、評価点2「少しの程度まで」の段階にはまだ到達していなことを意味する。すなわち、全体の加重平均点で見ると、デジタル化を開始した、もしくは、開始直後の段階にある。

全体的には、日独ともに、「Ⅱ.ビジネスモデルの側面」がほかの項目に対し相対的に遅れている。

日独の差については、大きい順に、「Ⅰ.インテリジェント生産」の0.53、「Ⅲ.インダストリー4.0の戦略かつ組織的な組み込み」で0.43、「Ⅳ.スマート工場・製品」の0.28、「Ⅱ.ビジネスモデルの側面」の0.06の順となる。Ⅰ、Ⅲ、Ⅳにおける差の要因は、ドイツがインダストリー4.0を国策として強力に展開した結果と解釈できる。Ⅱについては、ドイツ自体があまり進展していない

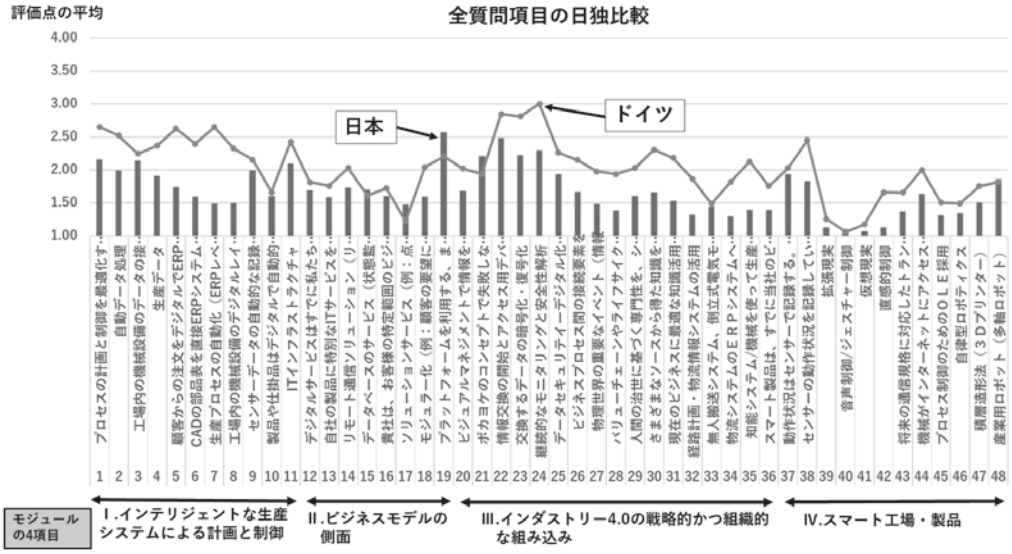

図30　全質問項目の日独差

ため、日独の差は小さいと解釈できる。

7.4　個別具体的な質問項目での日独比較

では、具体的には48の質問項目のどこに日独の差がみられるのだろうか。

図表30は48の質問項目に関し、参加企業の加重平均点について日独の差を示している。

質問項目別にみると、折れ線で示すドイツが棒線で示す日本をほとんどの項目で上回っている。日本がドイツを上回る項目は5項目あり、その上位3項目は、「19.プラットフォームを利用する、または自ら運用する（例：お客様との交流のためなど）」、「21.ポカヨケのコンセプトで失敗しないように心がけています」、「17.ソリューションサービス（例：点数支払あるいは時間支払による機械設備/工場の利用）」である。

その一方で、点数が突出している項目が日独で共通する現象が観察される。まず、ドイツの平均点のトップ5位は質問項目24、22、23、1、7の順となる。日本についても上位5位の項目は19、22、24、23、1となる。このうち、24、22、23の3項目は「Ⅲ.インダストリー4.0の戦略かつ組織的な組み込み」の項目であり、「Ⅰ.インテリジェントな生産システムによる計画と制御」の各項目の点数を越えている。少数ではあるが、ⅠよりⅢが先行している項目が観察される。

しかし、これらの3項目を仔細に見ると、24（継続的なモニタリングと安全性解析）、22（情報交換の開始とアクセス用デバイスIDの追加（許可されたデバイスとユーザーへの制限））、23（交換するデータの暗号化・復号化）と、情報収集に関連する項目であり、コスト的に比較的少額で成果が期待できる安全な投資であり、デジタル化に着手する好都合な対象といえる。

同様に日独ともに突出している2項目（37、38）は、センサーによる情報収集の項目である。

これらの突出した項目は各モジュールにおける基盤条件であり先行的に実施されているが、モジュール内の主要な項目については、実施が遅れ気味で、点数が低いため、モジュール全体の比較では、「Ⅰ.インテリジェントな生産システムによる計画と制御」が最も高くなっている。

7.5　個別項目での日独差の分析

そこで、個別項目の差はどの程度なのか、図31は図30の日独差を降順に並べ替えたものである。差の大きい上位5項目としては下記が挙げられる。

「7.生産プロセスの自動化（ERPレベルまでの生産データ取得によるフィードバック）」
「5.顧客からの注文をデジタルでERPシステムへ転送」
「8.工場内の機械設備のデジタルレイアウトの利用可能性」
「6. CADの部品表を直接ERPシステムに転送可能」
「35.知能システム/機械を使って生産しています。マシンパークにおける知能システム/機械のシェアは…」

差が最も大きい「7.生産プロセスの自動化（ERPレベルまでの生産データ取得によるフィードバック）」について見ると、日本1.49、ドイツ2.65であり、その差は、1.16ある。これは日本が評価点2「少しの程度まで」の手前の段階である一方、ドイツは1段階先の3「かなりの程度まで」に近い状況にあるためである。

日独差の大きな上位5つの項目のうち、質問番号7、5、8、6の4項目はモジュール「Ⅰ.インテリジェントな生産システムによる計画と制御」に含まれる。これは上述の図29「主要モジュール4項目の日独比較」において、平均点の差が最も大きかった「Ⅰ.インテリジェントな生産システム」における日独差0.53の具体的な項目と

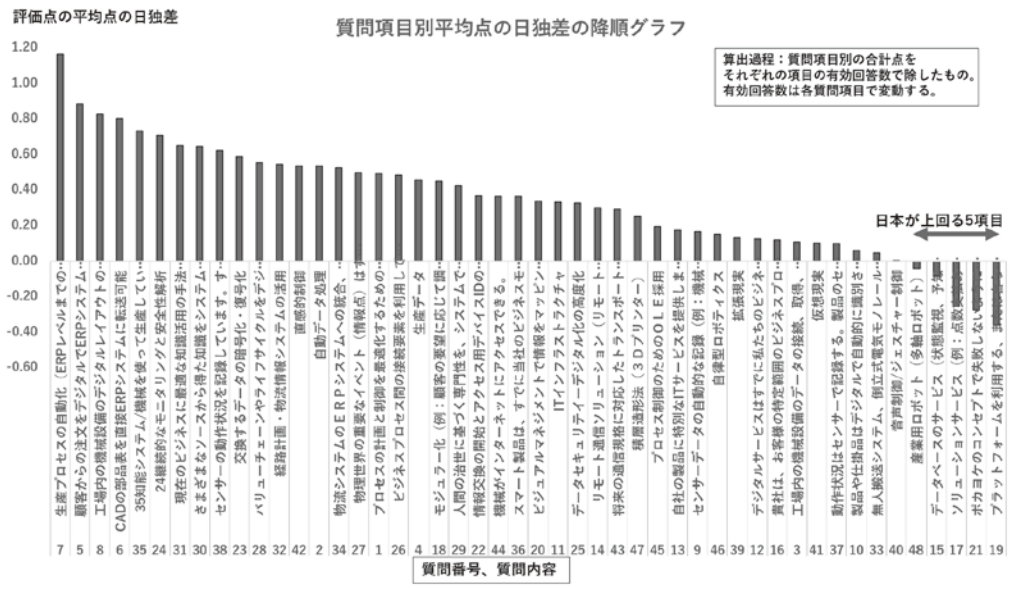

図31　質問項目別の日独差の降順グラフ

差の値を示している。

以上の点を踏まえると、日本とドイツの企業全体の比較においては、「主要カテゴリー4項目」（図29）では、すべての項目で日本が遅れている。つぎに具体的な48の質問項目の視点（図31）では、日本が先行しているのは5項目、日独同値が1項目、ドイツ先行は42項目となる。

日本におけるDXの展開についてはいくつかの先進事例が報告されている。そのうち経済産業省が選定した「DX銘柄」や「DXセレクション」の企業を対象として、DXの進展状況について、本稿と同じ内容でアンケートを実施し、本稿の結果と比較・分析を行うことを次の課題としたい。とくに、日本のDX先進企業が個別企業ベースで日独比較グラフ（図28）上でどのような位置付けになるか興味がもたれる。

8. おわりに

本日独研究調査により日本企業がドイツ企業とのデジタル化における違いを比較するとプラットフォームを利用する点が進んでいると確認できた。ただし、ほぼ全ての項目でドイツ企業がデジタル化を進めており、日独調査企業約200社から中小企業以外の企業含め調査した結果、日本企業は現時点でデジタル化が進んでいないことが明らかとなった。特に日本は、「生産プロセスの自動化（ERPレベルまでの生産データ取得によるフィードバック）」、「顧客からの注文をデジタルでERPシステムへ転送」、「工場内の機械設備のデジタルレイアウトの利用可能性」、「CADの部品表を直接ERPシステムに転送可能」、「知能システム/機械を使っての生産」が最もドイツから引き離されており、今後、この違いが経済界・産業界に及ぼす影響は大きい。経済産業省グローバルニッチトップ企業100選は2013年度と2020年度に選定されており、合計200社ある。2018年度には2013年度に選定された100社を経済産業省がフォローアップ調査されている。我々の今回の調査は、日本を代表するそれら企業に日独同一質問項目でDXの側面から調査したもので、調査結果については2023年4月20日DigiJaDe Symposium (注6) でのシンポジウムで日独双方から議論された。技術によるイノベーションがデジタル化によるマーケティングによって市場の創造を目指す国際的な競争の段階に入ったというのが実感である。今回の日独比較の調査結果は日本が何から強化すべきかの示唆になると考える。

最後に、今回の調査は、ドイツ側の協力をいただいたミッテルヘッセン工科大学経営学部ゲリット・ザーメス教授、ニルス・マデーヤ教授、修士テイム・マイバッハ氏、コーデイネーターのミエ・ハナモト氏、そして本研究に理解を示して研究資金を提供して下さったミッテルヘッセン工科大学学長を始めとする関係の皆様方、アンケート調査に協力してくださった経済産業省製造産業局GNT担当の皆様方や回答して頂いた企業の方々の協力、JSPS科研費JP19K01854の助成があって実施できたものであることに感謝申し上げたい。

参考文献

- 木本、澤谷、齋藤、岩本、田上（2018）「日本の第4次産業革命におけるIT, IoT, ビッグデータ, AI等デジタル技術の普及動向」RIETI Policy Discussion Paper 18-P-019、2018年12月.
- 花本、岩本（2021）「第126回『デジ真理』プロジェクト主催日独WEBカンファレンス『仕事の未来』」IoT, AI等デジタル化の経済学、2021年2月9日、独立行政法人経済産業研究所ホームページ（https://www.rieti.go.jp/users/iwamoto-koichi/serial/126.html）.
- Simon, Hermann (2009), Hidden Champions of the 21st

Century, New York: Springer
● Dominik Lins; Christopher Prinz und Bernd Kuhlenkötter; Bochum (2018), “Industrie 4.0-Umsetzungsstand bei Industrieunternehmen in NRW”, ZWF, Jahrg. 113 (2018) 5

脚注

注1）
Gerrit Sames, Dr., ist Dekan und Professor für allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt ERP-Systeme am Fachbereich Wirtschaft an der Technischen Hochschule Mittelhessen und Leiter des Schwerpunkts Digital Business

Anschrift: Technische Hochschule Mittelhessen, Fachbereich Wirtschaft, Wiesenstraße 14, 35390 Gießen, Deutschland, Tel.: 0641-309 2754, E-Mail: Gerrit.Sames@w.thm.de

注2）
Tim Maibach, MA, war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Wirtschaft an der Technischen Hochschule Mittelhessen, E-Mail: Tim.Maibach@gmx.de

Anschrift: Technische Hochschule Mittelhessen, Fachbereich Wirtschaft, Wiesenstraße 14, 35390 Gießen, Deutschland; E-Mail: Tim.Maibach@gmx.de

注3）
GNT企業の定義
2020年に経済産業省がホームページで公募を実施し、249件の応募があった。
ステップ1 定量評価項目によるスクリーニング、
選定要件；
・大企業　世界市場の規模が100～1000億円程度であって、概ね20%以上の世界シェアを保有。
・中堅企業　概ね10%以上の世界シェアを保有。
※中堅企業　大企業のうち売上高が1000億円以下
・中小企業　概ね10%以上の世界シェアを保有。

ステップ2　次いで、外部の選定委員（委員長：沼上一橋大学理事・副学長）による審査
評価ポイント
・収益性　従業員あたり売上高　営業利益率
・戦略性　技術の独自性
・唯一性
・展開可能性　納入先企業数（国内・海外）　従業員増加人数
・競争優位性　サプライチェーン上の重要性　世界市場シェアとその将来予測　市場規模とその将来予測
・国際性　海外売上高比率　販売国数、海外との取引実績
以上の審査を経て、2020年版「グローバルニッチトップ企業100選」として113社を選定した。
出典）経済産業省

注4）
隠れたチャンピオン企業の定義
ハーマン・サイモン（コンサルティング会社サイモン・クチャーアンドパートナーズ創業者）の定義によれば、隠れたチャンピオンとは、以下の3つの基準を満たす企業のことを指す。
・市場シェアの基準：グローバルで1～3位、または当該企業のある地域（アジア、ヨーロッパ、北米等）で1位。
・売上の基準：40億ドル未満
・認知度の基準：一般の人には知られていない。

注5）
「ディジジェイド（DigiJaDe）」とは、Digitalization of JAPAN and DEUCHEの略である。

注6）
https://www.thm.de/w/studium/allgemeines/aktivitaeten/forschungs-aktivitaeten/online-symposium-zum-projekt-digitalisierungsvergleich-deutschland-japan-DigiJaDe

論文（査読付き）

受入自治体から見た地域外関係者の定式化とその政策的含意

―移動する人々を把握し働きかける政策デザインの構想―

奥田　　恒
（金沢大学）

―要旨―

本稿は移動が常態となる社会において、受入自治体が地域外関係者をいかに把握し、彼らといかなる関係を築きうるかを検討する。人と土地の関係をめぐっては、マクロ的な規範的議論と個別政策にかかわるミクロな議論は充実しているため、本稿は両者を架橋する「政策目的・政策手段の組み合わせ」を主題とする。まず、地域外関係者をめぐるガバナンス状況を整理し、彼らを把握し働きかける自治体政策がいかなる制約のもとにあるか確認する。次いで、制約を回避するため、地域外関係者の類型論を参照し彼らの性格づけを行う。最後に、地域外関係者の性格に沿うように、政策目的・手段を組み合わせる政策デザインを構想する。具体的には、地域とのかかわりの薄い関係を望む人々への「観光・消費促進」と、より濃い関係を望む人々への「変容の働きかけ」というふたつの方針を示す。そのうえで、各関係者の政策需要にあわせ両方針を使い分けることが、ガバナンス状況の制約を回避するためにも求められると指摘する。

［キーワード］地域外関係者、よそ者、住民、ドライな議論／ウェットな議論、政策デザイン

1. はじめに

近年、ICTの発達や新型コロナ問題の影響もあり、二拠点居住やワーケーションなどの新しい居住・労働のあり方が注目されている。そうした人々は、「リピーター観光客」「よそ者」「二（多）拠点居住者」等さまざまに捉えられる。定住者でも短期観光客でもないライフスタイルをもつ人々を捉える「関係人口」という用語も注目を集めている（田中2021; 総務省）。ある地域に住民票をおかないままその地域とのかかわりをもつ人々を、本稿は「地域外関係者」と総称する。本稿の目的は、それら地域外関係者を受け入れる自治体側の観点から、流入する人々を把握し彼らと関係を築く土台を探ることにある。そのために、移動と居住をめぐるガバナンス状況を踏まえたうえで、自治体と地域外関係者の双方に寄与する政策デザインを構想していく。

関連する巨視的な論争状況として、個人と土地の関係にかかわる問題を指摘できる。この問題は、東日本大震災と原発事故を受けた避難民に対する「二重の住民登録」をめぐる論争のなかで顕在化した。原発事故の結果、周辺地域に居住していた人々は他地域への避難を余儀なくされたが、これを受け、避難元・避難先ふたつの地域への二重の住民登録を認めるべきとの問題提起がなされた（今井2014）。こうした提案は、個人の生・アイデンティティにとっての土地の重要性を指摘する「ウェットな議論」にもとづくことで、正当化されやすくなる（犬塚2017: 78）。他方、法学・政治学の伝統的な理解にもとづけば、土地は単なる物理的領域とみなされるため、二重の住民登録の擁護は容易ではない。こうした議論を、自由主義や統治の便宜にもとづく「ドライな議論」と呼べる（Ibid）。本稿は、現代社会のデファクト・スタンダードといえるドライな議論をさしあたり念頭におく。

本稿の目的は、地域外関係者に対する自治体の期待と制約を踏まえ、期待の実現に寄与する政策デザインを構想することである。そうした政策デザインは、自治体のおかれたガバナンス状況と地域外関係者の性格を踏まえたものである必要があるだろう。以上の必要に応えるため、本稿は、政策デザイン論、特に複数の政策の組みあわせにかかわるポリシーミックスの枠組みを提示する。その枠組みにもとづき、ガバナンス状況と受入自治体の政策選好という、政策デザインを規定する状況を描く。問題は、政策を取り巻く制度状況が「ドライ」である半面、受入自治体は土地への愛着を反映した「ウェット」な政策への選好をもつ点にある。それを受け、地域外関係者の特徴を類型的に捉えることで、彼らを把握し働きかけるための政策デザイン方針を得る。地域外関係者の

「ウェットさ」への選好は連続的に捉えられるため、その類型ごとに政策目的・手段を使い分けることで、上述の期待実現に貢献しうると主張する。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、本稿の意義と目的について確認する。マクロな議論とミクロな議論については先行研究が充実していることを指摘し、両者を架橋するメゾ的な議論を本稿の課題と位置づける。第3節では、政策デザインの「多層的入れ子モデル」を紹介し、本稿の枠組みとする。これが前節でのマクロ的・ミクロ的議論を踏まえた、メゾ・レベルでの枠組みである。第4節では、政策のガバナンス状況にかかわる描写を行う。前半で受入自治体のおかれた制度的制約を、後半で自治体がもつ地域外関係者への期待ないし政策選好を扱う。この作業は、三側面からなる住民概念の特徴づけを手がかりに行うことになる。第5節では、前節を踏まえ、受入自治体が地域外関係者の政策需要を捉えるための分析を行う。地域外関係者の類型論を参照し、彼らの連続性と多様性を示す。以上にもとづくことで、彼らを把握し働きかけるための政策目的・手段の使い分けが、可能かつ必要であることを示す。

2. 本稿の位置づけと意義

本節では本稿の意義と目的を明らかにする。地域外関係者の把握と関係構築という課題については、マクロ的・ミクロ的な視点それぞれからの先行研究は充実しているが、両者を架橋するメゾ的な研究が不足していると指摘する。前者の例が、政治思想や憲法秩序にかかわる巨視的な論争である。後者についても、多様な地域外関係者にかかわる調査や政策手段の蓄積は、個別的には多く存在する。本稿の目的は、ふたつの議論を架橋し統一的な政策的ビジョンを示す、メゾ的な構想を提案することにある。

2.1　巨視的な論争状況

まず、巨視的な論争状況を確認したい。それは、個人と土地の関係にかかわる政治思想や憲法秩序にかかわる問題である。

論争の背景として、東日本大震災と原発事故からの避難を受けて今井照が提案した「二重の住民登録」がある（今井2014; 2016）。これは、福島第一原子力発電所の事故により他地域に避難することになった人々に対し、「避難先と避難元での双方において市民としての権利と義務（シチズンシップ）を保障する」という提案である（今井2016: 30）。犬塚元は、この提案に対するさまざまな議論を個人と土地の関係という観点からまとめ、「ドライな議論」と「ウェットな議論」の対立と整理した（犬塚2017）。以下、それぞれの主張を、各陣営の二重の住民登録への評価にも触れつつ紹介する。

「ドライな議論」とは、個人と土地・時間の結びつきを公的な保障の対象とすることに否定的な立場を指す。その背景には「公私二元論や自由主義の原理」があり、それゆえ「アイデンティティの問題に公権力が関与することに極めて抑制的な」態度が導かれる（Ibid: 79）。それにしたがえば、たとえある個人が愛着をもつとしても、そのとき居住していない故郷や避難元とのつながりは公的に保障される対象ではない。それゆえ一般的に、二重の住民登録にも抑制的・警戒的な傾向をもつ。飯島淳子は、近代立憲主義を「生きる空間ないし郷土への愛着を法律論から放逐し、土地（権力の源泉）と家（権力と財産）から切り離すことでようやく、住民からの個人の解放を成し遂げた」ものと捉える（飯島2015: 139）。こうした見解からみれば、二重の住民登録は「個人の解放」を逆行させるものであり、否定的に捉えられることになる[1]。

それに対するウェットな議論とは、土地と個人の生・アイデンティティの繋がりを強調する立場を指す。この立場は、「権利主体を個人に限定するだけでは不十分である」と考え、自由主義から導かれる保障の不足を指摘する（Ibid）。政治理論的な立場としては、個人の権利に還元されない「集団の権利」を擁護する多文化主義や、少数派集団を公的領域において肯定的に評価するアイデンティティ・ポリティクスが挙げられる（Ibid）。二重の住民登録との結びつきとして、松尾隆佑による、ステークホルダー・シティズンシップ論に依拠した二重の住民登録の正当化が挙げられる（松尾2018）。ある政治的共同体に対する「ステークホルダー」と見なされるのは、その「政治的共同体の繁栄と自分自身の将来にわたる自律や福祉、人生の展望を結びつけ、その政治的共同体の未来をかたちづくる集合的意思決定に参加したいと考えるような諸個人」とされ、個人の主観的側面を織り込む仕方で従来のシティズンシップ概念を再考する議論である（Ibid: 151）。このように、ウェットな議論とは、時間や空間を超えた個人と土地の結びつきを、なんらかの仕方で公的に正当化する議論といえる。

以上、巨視的な論争状況としてのドライな議論とウェットな議論を紹介した。こうした二重市民権の議論は、より近年、移動を常態とする社会という文脈に適用されて論じられることもある（今井2022）。その意味で、近年注目を集める関係人口への期待はウェットな議論の変奏といえる。実際に、松尾は二重の住民登録を論じる際、関係人口概念に触れつつ、関係人口を推奨しながら二重の住民登録に否定的な政府・総務省の一貫性のなさを批判している（松尾2022: 102）。

こうした図式のもとで、本稿は、前者のドライな議論を念頭におき地域外関係者への政策対応について考察する。こうした政策対応は、概していえば、後者のウェットな議論と相性がよいかもしれない。しかし、ウェットな議論の直接的擁護は上記論争とかかわらざるを得ないこと、くわえて、上で触れた通りの先行研究の充実が見

られることから、現代社会のデファクト・スタンダートともいえるドライな議論に焦点をあわせたい。すなわち、現行社会のガバナンス配置を変革する提案には踏み込まず、既存の制度状況にもとづき、移動する住民の把握・管理に焦点をあてる。このような目的設定を行うのは、本稿がドライな議論を支持するからでは必ずしもない。後述するように、ドライな議論を前提として移動する人々の把握・管理にとりくむことは、政策を構成する諸要素の一貫性維持という課題に直面する。もしその困難が著しく大きなものであれば、ウェットな議論の必要性を間接的に示すことにもなるだろう。

2.2　個別的な情報収集と政策手段

次いで、個別的な対応策についての議論・研究を見ていく。近年、地域外関係者への受入自治体の期待は高く、観光客誘致から移住支援まで、さまざまな政策が展開されている。当該自治体の資源や来訪者の属性・移動手段などについての情報収集も、ときに研究機関と協働しつつさまざまに試みられている。

代表的な例として、観光客の獲得競争が挙げられるだろう。受入自治体は、それぞれの地域への観光客を増やし、さらにはくりかえし訪れるリピーターとなることを期待し、意を凝らした観光政策を展開する。上田誠は、受入自治体から見た観光政策の諸アクターを「該当地域の公的アクター」「該当地域の民間アクター」「地域外の民間アクター（観光客）」と分類し、他地域自治体と第三の「地域外の民間アクター（観光客）」を取り合う競争関係にあると整理する（上田2016: 231-234）。その整理のもと、各アクターの強みと弱み、他の自治体との関係構築などを分析する枠組みを示す（Ibid: 235-237）。より個別的には、観光客にGPSロガーを装着させて観光行動を研究する試みが存在する。観光客の移動ログを通じて交通手段の活用状況を把握したり、観光時の心拍数の変化を介してどの観光スポットが彼らを惹きつけるのかを再発見・評価したりする、といった調査である（大澤・藤生・松田・寒河江・鶴田・髙山・中山2018）。いずれも、遠方に居住し容易に情報を得られない人々に対し、影響力行使の手段を探ったり、行動傾向を把握したりする、政策実践にも近い研究である。

よりかかわりの深い地域外関係者への研究・実践も多数存在する。一例として、移動先地域での起業支援が挙げられる。筒井一伸らは、受入地域において起業を試みる人々が、事業を軌道に乗せるまでの各段階でいかなる支援を必要としているか、その各段階で国・都道府県・市町村・地域共同体などの各アクターがいかなる支援をなしうるかを整理している（筒井・佐久間・嵩2014: 42-44）。その研究によれば、活動初期の起業支援や研修の提供では国や都道府県が主な支え手だが、事業を始めたのち、地域での雇用支援、なりわいづくりや情報交換の場の提供といったサポートでは市町村やNPOといったより小さく距離の近いアクターが重要になるという（Ibid）。これは各段階での自治体・地域住民によるサポートへの示唆でもあり、同時に、地域外関係者に該当地域になじんでもらう過程でもあろう。

以上のさまざまな試みは、政策研究の文脈では、たとえば、クリストファー・フッド（Christopher C. Hood）の政策ツール（policy tool）の議論としてまとめられる。フッドによれば、政府の政策ツールは、依拠する資源に応じ、情報・財政・権威・組織の四分類にまとめられる（Hood 1986; 壬生2016）。これまでに示した例からは、働きかけのひとつの鍵を、観光の宣伝・観光資源の再評価・起業支援のためのノウハウ伝授などの情報を用いた政策ツールに見出すことができるかもしれない。

とはいえ、以上のようなまとめにも限界がある。なぜなら、第一に地域外関係者に対する政策はほかにも多数存在し、先に挙げたのはそのごく一部でしかない。第二に、政策手段の分析を重ねても、それだけでは、受入自治体の政策指針への助言としては不十分である。政策手段どうしの補完関係や自治体のもつビジョンの検討に至らないからである。第三に、個別的手段の検討だけでは、本節前半で示した規範的指針――それはときに憲法秩序にまで及ぶ――と自治体政策を架橋することも困難である。

以上を受け、巨視的な論争と個別的政策手段論の中間にある、複数の政策をまとめ評価する構想の提案が本稿の課題となる。次節では、そのようなメゾ的な枠組みを示す。それは、複数の政策目的・政策手段を組み合わせ、使い分ける指針としての「政策デザイン」の構想である。

3. 枠組みの提示：政策デザインの多層的入れ子モデル

本節では、前節の先行研究を射程に含みながら、両者を架橋する政策デザインの枠組みを示す。枠組みには、まず本稿がドライな議論を前提とすることの含意を表現できること、さらに複数の政策手段の関係を精査できるものであること、の二条件が求められよう。依拠するのは、マイケル・ハウレット（Michael Howlett）による「多層的入れ子モデル（multilevel nested model）」である（Howlett 2009）。それは、複数の政策目的・政策手段の組みあわせにかかわる「ポリシーミックス」の研究のひとつである。

3.1　多層的入れ子モデルの分析枠組み

多層的入れ子モデルについて説明していく。そのモデルは、政策を構成する目的と手段をそれぞれ複数の階層から捉え、政策目的にかかわる諸階層、政策手段にかかわる諸階層、そして各階層での目的と手段の適合性を検証する枠組みである。ハウレットは、政策目的と政策手段はいずれも、ガバナンス配置・政策レジームの論理・運用計画の二重の入れ子関係にあると捉える。

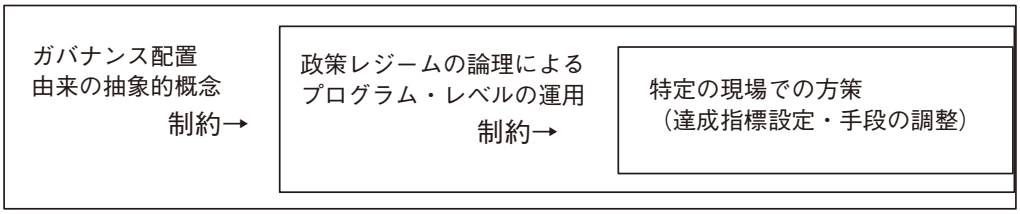

図1.「多層的入れ子モデル」の二重の入れ子（Howlett 2009をもとに筆者作成）

ハウレットのモデルは複雑なため、順を追って説明していく。最初に入れ子状の三階層を特徴づける。それは最上位・中位・最下位の階層からなる二重の入れ子構造である（上記図1）。

最上位に位置するのが、ガバナンス配置（governance arrangement）にかかわる事柄である。「有力な政策アクター・アイディア・制度的ルールの集合に応じて」決まる、長期にわたって持続するガバナンス状況を指す（Ibid: 76）。政府の政策デザイナーから見れば、その内部で仕事をせざるを得ない所与の環境である。個別の地方自治体から見ても同様の所与の環境かもしれない。この階層で形成される「抽象的な狙い」や「実施選好」は、すでに確立されたものとして政策デザイン活動を制約する。

中位の階層は、政策レジームの論理（policy regime logics）にかかわる（Ibid: 78）。政策目標の設定やそれに応じた政策手段の選択・組み合わせを決める階層である。この階層が上位のガバナンス・モードに制約される理由は、政策手段はそれぞれ密接に結びつく統治資源をもち、政府による手段選択は、その背後にある統治資源への選好を反映するためである。同時に、政府はさまざまな分野において独立した政策スタイルを確立し、それを長期間持続させることがある（Ibid: 81）。そうしたスタイルは、政府の政策目的にとって常に最善であるとは限らない。

最下位の階層はもっぱら政策手段の技術的課題にかかわる（Ibid : 82）。ここには、より限定された政策ターゲット設定と手段の微調整が含まれる。この場合の政策ターゲットとは、政策目標よりも細かい達成指標を指す。政策目標を構成する要素や代替的な指標などである。達成すべきターゲットの決定と、その達成のための手段調整を行うことが、もっともミクロな第三階層での作業である。

次いで、上記の二重の入れ子モデルが、政策目的と政策手段のそれぞれにどうあてはまるのか、説明する（下記図2）。

まず、政策目的にかかわる「多層的入れ子」を確認する。最上位にあるのが、ガバナンス・モードに起因する「抽象的な政策の狙い（abstract policy aim）」である。例を挙げれば、現在、多くの先進国では、公共サービスの民営化・市場化によって特徴づけられる「市場的ガバナンス」が主流だとされる（Ibid: 76）。市場的ガバナンスは、利益率・産業の活性化・雇用形態・国際競争力といった要素を政策の狙いに据えがちである（Ibid: 77）。これが中位に位置する「政策目標（policy objective）」を制約する。市場的ガバナンスの例を続ければ、このガバナンス形態のもとでは「市場の失敗の是正」「政府の失敗の是正」という発想からの目標設定がなされがちである（Ibid: 79）。政策目標は、さらに下位の「政策ターゲット（policy target）」を制約する。たとえば、投入資源に照らした効率性、政策のもたらす効果、その衡平への影響といったより細かく技術的な指標があてはまる。

次に政策手段にかかわる「多層的入れ子」である。最上位に位置するのが「実施選好（implementation preference）」である（Ibid: 76）。それぞれの政府は独自の法体系や慣行をもち、その結果、政府が好むもしくは得意とする政策手段にも幅がうまれる。そうした「癖」のようなものがこれにあたる。市場的ガバナンスというガバナンス形態は、一般的に政府によるサービスの直接供給やアクターの直接規制を避ける傾向があり、逆に、民営化や補助金のような市場を活用する影響力行

	ガバナンス配置	政策レジームの論理	運用計画
政策目的	ガバナンス・モード 例）マーケット・ガバナンス	政策目標 例）市場の失敗・政府の失敗の是正	政策ターゲット 例）効率性・効果・衡平への影響評価
政策手段	政策実施選好 例）非国家的な影響力行使への選好	望ましい実施スタイルと政策ツール選択 例）情報、権威、財政、組織の政策手段選択	政策ツールの調整 例）政策手段の技術的側面の考慮

図2. 入れ子状の手段選択モデル（Howlett 2009: 85を単純化）

使を好む（Ibid）。実施選好は中位にある「政策ツール（policy tool）」を制約する。政府が好まない政策ツールは採用されづらい。実施担当公務員や政策対象者の抵抗が大きいツールも同様である。ツール選択においては、フッドが示した資源の種類にもとづく政策ツールの分類が参照される（Hood 1986）。市場的ガバナンスのもとでは、政府は、直接規制のツールよりも情報や財政に由来するものを用いやすい。最後に、選ばれたツールを前提として、現場担当者たちはツール細部の調整（tool calibration）をおこなう（Howlett 2009: 82）。中位階層でのツール選択が、下位階層でのツールの調整活動を制約するのは自明であろう。比較的技術的な政策手段の評価が主であり、強制性の度合い、政策対象への影響が直接的か媒介を経るか、既存の実施構造を利用できるか新たなものをつくるのか、予算や政策レビューにおいて可視的か否か、といったことが考慮される。

3.2　政策デザインへの示唆

次いで、モデル内の各要素の関係を確認する。ハウレットは、政策デザインの分析視角として、以下三つの観点を提示する。

第一に、各階層間の政策目的どうしの関係である。これは、入れ子状の三要素「抽象的な狙い・目標・ターゲットのすべての階層が整合的である（coherent）」か否かである（Ibid: 74）。第二に、同様に、各階層間の政策手段の評価基準がある。すなわち「実施選好・政策ツール・ツールの調整が一貫している（consistent）」か否かである（Ibid）。いずれも、ガバナンス状況を受けて、政策目的と政策手段のそれぞれが、三つの階層間で矛盾をきたさず補完的に働くことを求めている。

第三に、政策目的と政策手段の各階層どうし――政策の狙いと実施選好・目標と政策ツール・政策対象とツールの調整――が「一致し収斂している（congruent and convergent）」か否かである（Ibid）。これは前二者と異なり、同水準の階層にかかわる。すなわち、同じ階層における政策目的と政策手段の適合性が問題となる。一般的に政策デザインとは、政策目的や問題の原因に対し、適合的と思われる政策手段を選択したり創出したりする活動であり（Linder and Peters 1984）、その意味ではもっともスタンダードな観点といえる。それを、最上位のガバナンス配置（governance arrangement）、中位の政策レジーム（policy regime logic）、最下位の運用計画（operational planning）のそれぞれで問うのがハウレットの枠組みである（下記図3）。

以上の枠組みが、本節で示すべき枠組みの条件に適うことを確認する。第一に、本稿が前提とする「ドライな議論」を位置づけられることである。その位置づけは、上記枠組みの最上位の階層――ガバナンス・モードと政策実施選好――にあたる。そこに「公私二元論や自由主義の原理にもとづ」く「伝統的な法学・政治学の立場」をあてはめることになる[2]。

土地への愛着の法制化に即して述べよう。まず、政策目的を規定する「抽象的な狙い」についてである。近代立憲主義の前提にある、法律論の「土地（権力の源泉）と家（権力と財産）」からの切り離しについては、前節で飯島の指摘を見たとおりである（飯島2015: 139）。こうした観点からすると、土地への愛着を公的に保障する政策は正当化しがたい。政策手段すなわち「政策実施選好」については、支配の便宜という観点から説明できる。金井利之は「政治体制である近代主権国家の側からすれば、住所はどこか一カ所に定置させたいという要望があり得る」と述べる（金井2015b: 81）。住所を一箇所に定めるというのは生活に即した制度化ではなく、むしろ、統治の都合のための政策実施選好と捉えられる。こうした状況は、次節の第4節であらためて詳述する。

第二に、複数の政策手段の関係を精査するメゾ的な視点についてである。上記枠組みは、もともと、階層間の目的・手段それぞれの一貫性と、同階層での目的・手段の適合性を検討するために提案された。これにもとづくことで、マクロなガバナンス状況との関係や個別の政策手段どうしの関係を精査できる。すなわち、多層的入れ子モデルは、政策目的・手段の組み合わせという観点から、マクロな議論とミクロな政策を架橋する枠組みなのである。

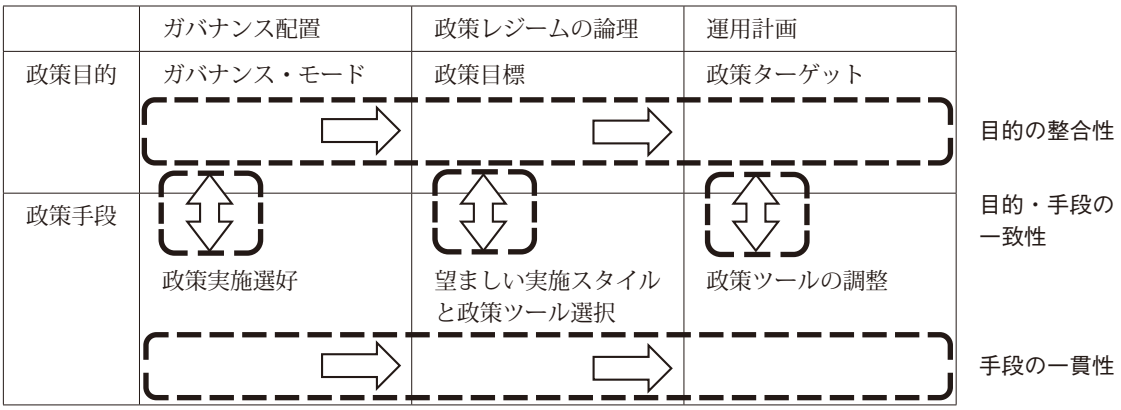

図3. 多層的入れ子モデルにおける要素間の関係（Howlett 2009: 85を単純化・加筆）[3]

本稿の目的は、最上位階層の制約に反しないように、あるいは制約をかいくぐりながら、受入自治体が地域外関係者を把握し惹きつけるための中位レベルの政策方針を探るものといえる。上に示した枠組みは、そのために有用である。こうした要求を満たす具体的な政策デザイン構想については、次節で政策を取り巻く状況を説明したのち、第5節で展開することになる。

4. 住民管理のガバナンス状況

最初に、受入自治体がおかれた状況、つまり、移動する人々の把握手段や体制を確認する。本節では、住民の把握・管理にかかわるガバナンス状況を特徴づけ、自治体のおかれた制約と政策選好を確認する。そのために、「住民」概念を三側面から特徴づける類型論を手がかりとする。

金井は、住民という基礎概念を「市民住民」「公務住民」「対象住民」の三性質からなると理解し、それぞれについて、地方自治の背後にあるパラダイムを明らかにしている。市民的側面は参政権を行使し政策をつくる「統治者本人」としての性質、公務的側面は政策を担い実施していく「実施者」としての性質、対象的側面は居場所や状態を把握・管理される、統治や政策の「客体」としての性質を指す（金井2015a; 2015b; 2015c）。本稿は、流入する地域外関係者の把握と関係構築、それにもとづく役務への期待に関心をもつ。それゆえ、以下ではもっぱら対象住民側面と公務住民側面に着目して議論を進める。まずは対象住民についての整理を踏まえ、その整理のなかで地域外関係者と受入自治体がどう位置づけられるか述べる。後半では、公務住民についての議論から、地域外関係者にかかわる政策選好と政策デザイン上の難点を確認する。

4.1　住民管理の困難：対象住民側面

対象住民をめぐる背景もしくは全体像としては、近代国家における国内での「居住移転の自由」という基底的な権利と、他方での移動する人々に対する効果的な支配の困難というジレンマが存在する（金井2015b: 77）[4]。そこで、効果的な統治の便宜から出てくる姿勢が「「移転の自由」を認めた上で、実は一カ所に住所を定める」べきという要請となる（Ibid）[5]。もともと、住民を定義づけるために「住所」が用いられるようになったのは、1911年の市政町村制改正にさかのぼる（渡部2020: 114-115）。改正の意図は、民法に定められる「生活の本拠」としての住所と結びつけることで、住民をひとつの市町村にのみ属させ、行政の効率化・支配の強化を図ることにあった（Ibid: 115; 121）[6]。こうした住民制度は戦後においても継承され、渡部朋宏によれば、東日本大震災後の二重の住民登録を阻むように作用した（Ibid: 154-155）。個人と土地とのドライな関係の背後には、自由主義原理にくわえ、以上のような支配の便宜も存在する（cf. 犬塚2017）。

さて、対象住民の把握方法は、「二重のゾーン・マン折衷ディフェンス方式」と言い表される。これは、ゾーン・ディフェンス方式とマン・ツー・マン・ディフェンス方式の折衷なので、まずそれぞれの純粋な方式を確認する。いずれの両方も、どの自治体が誰を管理するかという分業の仕方にかかわる。ゾーン・ディフェンス方式とは、「分業の管轄を空間によって指定する」方法である（金井2015b: 88）。このシステムのもとでは、「設定されたある区域（ゾーン）に入ってきた動く対象については、当該区域（ゾーン）を管轄する自治体の行政対象として認定する」（Ibid: 89）。もう一方のマン・ツー・マン・ディフェンス方式は、「特定の人間に特定の自治体を一対一で専属的に割り当てる」かたちで自治体間の分業を行う（Ibid: 88）。

両方式は、いずれも純粋なかたちでは人々の把握に困難を抱える。マン・ツー・マン・ディフェンス方式の難点は、「行政対象が遠方に移動しても、追跡・把握し続けなければならない」ことにある（Ibid: 100）。どこまでも移動しうる住民を際限なく追いかけ把握することは現実的ではない。それに対し、ゾーン・ディフェンス方式の課題は、「マーク対象の受け渡しという移管がシームレスに円滑でなければ、ノーマークを作ることになる」点にある（Ibid: 101）。純粋なゾーン・ディフェンス方式では、区域を越えて移動する人々のマークの受け渡しが複雑になるし、そもそも、市町村・都道府県の境界移動が見張られ把握されているわけではない。つまり、多数の抜け漏れ発生は避けられない。

それを踏まえ、われわれの社会は「ゾーン・マン折衷ディフェンス方式」と呼ぶべき方式を採用している。その折衷は以下のようになされる。まず、①「人間を住所に定置して、住民の自治体間の管轄を住所という空間上の位置に基づいて決める」（ゾーン・ディフェンス）（Ibid: 91）。そのようにして自治体の管轄区域が決まったら、各自治体の区域に住民票をおく人々に対し、自治体が「一対一の専属的な関係とな」るように紐づける（マン・ツー・マン・ディフェンス）（Ibid）。これがひとつめの折衷であり、現住所主義と呼ばれる。

これにくわえ、移動する人々に対応するには、さらなる折衷が求められる。すなわち、③ある地に住民票をおく人々は、移動先の自治体においても役務提供を求められたり、行政サービスを享受したりする（ゾーン・ディフェンス）（Ibid: 91-92）。移動先でのこうした対象住民としての扱いは、現住所主義に、さらに現在地主義的なゾーン・ディフェンスが折衷されていることの表れである。以上の折衷方式は、たとえば、居住区域外での交通違反などで明らかになる（Ibid: 90-91）。速度違反を犯した人を取り締まるのは移動先の都道府県警であるが、免許証は住民票をおく都道府県の公安委員会から発行され

ており、処分もその公安委員会から受ける。こうした処分に際しては、現在地主義的なゾーン・ディフェンスを敷く移動先自治体から、現住所主義により該当住民と結びつく居住自治体への「マークの受け渡し」が行われる。

先に確認したとおり、本稿の関心は、受入自治体による地域外関係者の把握と管理であった。つまり、③現在地主義にもとづくゾーン・ディフェンスの成否が問題となる。受入自治体は、管轄区域外の人々に対し「役務提供し、負担分任をさせ、さらに、その他の規制もしている」（Ibid: 91）。このとき「何を行政対象と認定し、何を行政対象と認定しないかは、自治体の政策判断次第」とされる（Ibid: 94）。移動先自治体は地域外関係者に対してさまざまな期待――たとえば、観光や物品購入からボランティア、さらには二拠点居住先としての選択――を抱きうるし、そうした行動を促す政策への選好をもつ。

ただし、対象住民にかかわる分業方式の検討から明らかになったのは、分業の便宜は、個別の自治体のためのものでは必ずしもない点である。金井によれば、以上みてきた区域による管轄自治体の決定の要点は、自治体間の「強制分業制」を成立させる点にある（Ibid: 93）。重要なのは、自治体個体群がチームとしてネットワーク体系を形成し、国家のなかで遺漏なく住民を把握する点である（Ibid: 101）。こうした体制のありようは、地方自治体が、国の行政区画としての性質を色濃く持つことに由来する。歴史的に見れば、明治期の三新法制定・郡区町村編成法といった契機において、市町村を自治の単位とする構想は提起されながらも否定され、結果として「府県の下部機関としての「行政区画」に位置づけられた」（渡部2020: 95-99; 120）。

これを各自治体の側から見れば、対象住民を把握し管理するためのパラダイムは、それぞれの受入自治体の政策選好を満たすようにはそもそも設計されていない、ということになる。ゾーン・ディフェンス方式のみによる地域外関係者の管理は、人々が移動する以上、常に困難である。すなわち、対象住民把握の仕組みは中央政府レベルでの支配の便宜のために設計されているのであり、個別の自治体、特に対象住民の居住先でない受入自治体にとっては、抜け漏れを避けられない仕組みとなっている。しかし、地方自治体は、現代においては文字通り自治を行う主体もしくは地方政府でもあり、独自の政策選好を有する。

4.2　受入自治体の政策選好：公務住民側面

そこで本節の後半では、自治体の地域外関係者への期待と関係の築き方を確認するため、公務住民側面の観点を見ていく。あらためて確認すると、「公務的側面をもつ」とは政策を担い実施していく役割をもつことを指す（金井2015c）。公務の担い手としてまず想定されるのは公務員であるが、とはいえ、「自治会・町内会や福祉ボランティア」といった一般住民が一定の公共サービスを担うことは以前より広く見られる（Ibid: 32）。さらにいえば、「公務」を行う主体はその地に住民票をもつ住民とは限らず、「非住民かも知れないし、民間営利企業や民間非営利団体でもあり得る」（Ibid: 33）。

そもそも、人々は単に生活し行動するだけでその区域の「人間諸活動」に影響を与える。その意味では、「すべての人間活動は、私事的な活動を超えて、外的空間管理としての公務性を、多かれ少なかれ、帯びざるを得ない」と金井は言う（Ibid: 44）。そうした一連の行動について、自治体は「是非弁別を政策判断する」が、それは人々の私事的活動への政策判断でもある。金井はこれを指して、「自由主義とは、できるだけ人間活動の弁別を行政が行わないというスタンスかもしれないが、それでも全ての活動を放置するというわけではない」とまとめ、同時にそうした判断が論争的であり時代や場所によって変わる相対的なものでもあると指摘する（Ibid）。

これを今日の経済成長が鈍化し少子高齢化が問題となる社会に即すと、以下のようになる。すなわち、自治体は「健全・適切と称する経済活動や生産活動を行うこと自体」を人々に期待するようになっている（Ibid）。地域での普段の生活を送る際も、それを目に見えるかたちで送ることを通じた「まちの賑わい」の創出が、「公務住民の大きな任務になりつつある」とされる（Ibid）。人と土地の関係をめぐる論争に即せば「ウェットな議論」にもとづく期待といってよい。こうした違いを正当化する論拠として、飯島が最高裁判例を引きつつ指摘する、「国民と住民」の対置関係が挙げられるかもしれない（飯島2015: 139）。すなわち、日本においては、国民としては「一切の具体的属性を捨象された諸個人からなるデモクラシーのなかで生きる」と見なされつつ、同時に半面、地方自治体とのかかわりでは「具体的な生身の人間として、共同体主義的民主主義のなかで日常生活を生きる」と想定されるという対置である（Ibid）。

こうした期待は、まったく同じ理由で観光客や二拠点居住者にも向けられる。先に確認したように、公務住民はその自治体に住所をもつ住民である必要はない。むしろ、自治体にとっては、「域外から自発的に志願する公務住民を集められるかどうか」が重要な関心事となる（金井2015c: 42）。マナーを守って観光し、リピーターとしてその地をくりかえし訪れてもらうことは、消費以外の経路も通じて移動先自治体の利益となる。さらに、二拠点目の居住地を構えたり、地域のボランティア活動を担ったり、その地で起業・継業などしてくれればいっそう好ましいだろう。少なくとも当座の数十年間は国全体での人口減少が確実視されるなか、地域外関係者の頻繁な往来や居住にはいっそうの期待が集まるとすらいえる。こうした期待の表れの一例として、「自治基本条例のなかには準住民（在勤者・在学者等）を対象とするものがある」という現象を挙げることもできる（飯島2023: 15）。

表1. 公務住民の類型（金井2015c: 36より、太枠は筆者加筆）

	従事する契機	報酬水準・反対給付水準	「行政させる者」との関係	住民に限定か否か
公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令 労働関係	非限定
地元採用枠または地元居住義務の公務員	自発	市場（公民均衡）価格	上下内部関係、指揮命令 労働関係	限定 違法か
公務住民Ⅰ （滅私奉公住民）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉 奉仕・貢献・奉公活動	限定
公務住民Ⅱ （ボランティア住民）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 非営利・公益活動	限定
公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	非限定
地元優先公務企業	自発	市場価格（営業価格・競争価格・談合価格など多様）	水平外部関係、契約関係 受注者債務＝公務遂行義務	限定 違法か
公務団体Ⅰ （下請型公務団体）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝奉仕価格	下請、上下関係、名誉 拝命・貢献・篤志活動	非限定
公務団体Ⅱ （ボランティア団体・NPO）	自発	なし、または費用弁済等低価格＝ボランティア価格	対等・協力、協働 使命・非営利・公益活動	非限定
徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、現物給付や低価格	上下内部関係、指揮命令	限定
域外徴用	義務	マイナス、ゼロ、または、現物給付や低価格	上下内部関係、指揮命令	非限定

とはいえ、本節の前半で確認したように、地域外関係者への期待とそれを促す一連の自治体行動は、「現在地主義的なゾーン・ディフェンス方式」にもとづき計画され実行される（金井2015c: 42-43）。ただし、個別自治体の観点から見た場合、ゾーン・ディフェンスのための人々の把握手段は必ずしも充実しておらず、影響力行使にもおのずと限界がある。金井は四つの基準にもとづき公務住民を細かく分類しているが（上記表1）、本稿が扱う地域外関係者は、いずれも自発的に公務を担う地域外関係者となるだろう。観光客であれば市場を介した水平的関係にある「公務企業」、ボランティアであれば対等な協働関係にある「公務団体Ⅱ」が該当しよう。受入地域に対しよほどの愛着や特別な縁を感じる人であれば、篤志家として自治体の下請けを担う「公務団体Ⅰ」という可能性もある。

4.3　まとめ

本節をまとめよう。前半では対象住民側面について、国全体としての住民把握体制を確認したのち、それは受入自治体の地域外関係者把握にとっては不備の大きなものであることを確認した。後半では、住民に対し広い意味での「公務」を期待する地方自治体の期待を見てきた。ここにおいては、政治思想・憲法レベルでは戒められるウェットな政策選好と、それにもとづく政策が、判例などでも一定程度許容される可能性も示唆された。こうした隔たりは、地方自治体が、一方では国の行政を担う一部であると同時に、他方では自身の価値と利害を有する政治体であることの反映と見ることができるかもしれない。

ただし、いずれにせよ、地域外関係者を把握し働きかける手段は充実してはいない。次節では、そうした限界の中で有望な着眼点について、地域外関係者の類型論から考えていく。本節の言葉でいえば、受入自治体が、地域外関係者を（いっそう）公務住民化することはいかにして可能かを探ることになる。

5. 地域外関係者の類型化

本節では中位の政策レジーム階層での工夫の余地を探る。具体的には、「よそ者論」を参考にした地域外関係者の類型化を参照する（敷田2022; 敷田・森重・池ノ上2019; 森重・内田・敷田・海津2020）。こうした類型論は、地域外関係者の属性に応じた多様な期待のありかた、働きかけかたについて、豊富な実践的含意をもつ。関係者の政策需要を捉えることで、彼らの同意のもと、ウェットな関係構築をもたらす政策を一定程度進めることが可能になると考えられるからである。

5.1　基準と類型の紹介

まずは類型化の基準を示す。それは、「よそ者が資源を所有するかどうか」「地域でサービスの創出や消費に関与しているか」のふたつの基準によって分類される、四つからなる類型である（敷田・森重・池ノ上2019: 5）[7]。

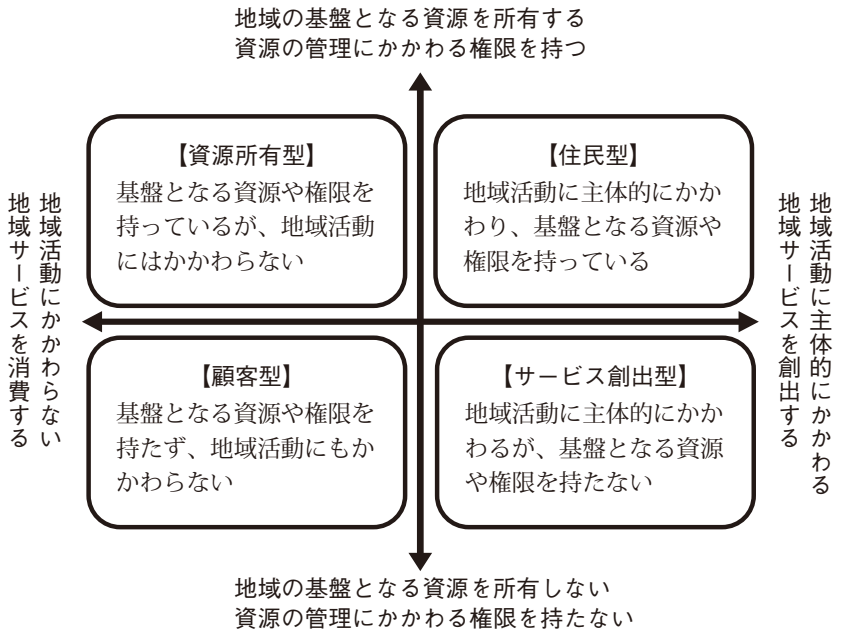

図4. 地域外関係者のかかわりの類型化（森重・内田・敷田・海津2020: 51より）

第一の資源の所有についての基準は、「地域外に持ち出せない基盤的資源やその管理にかかわる権限を持っているかどうか」についての視点である（森重・内田・敷田・海津2020: 49）。これは「土地などの地域の基盤となる資源へのかかわりを指し、資源の所有や管理の権限を持っているかどうか」を問う（Ibid: 51）。基本的には、土地や家の所有によって満たされる基準である。

それに対し、第二の地域でのサービス創出は、「地域活動にかかわり、サービスを主体的に創出するかどうか」についての基準である（Ibid: 49）。ここでいう「地域サービス」は、主には「公共サービスのような地域の活力や賑わい、生活支援、環境保全など、まちづくりや地域課題の解決のためのサービスを指す」が、同時に、「民間企業や団体が創出するサービス事業の活用」も含む（Ibid: 51）。基本的には、ボランティア活動をはじめとする地域貢献が念頭におかれている。

以上ふたつの基準により、地域外関係者を四種類に類型化できる（上記図4）。第一から第三の類型が「よそ者」で第四の類型は「内部者」として扱われると想定される（呼称について、敷田2022および森重・内田・敷田・海津2020、下記紹介の呼称も同様）。

第一が、「顧客型」の地域外関係者であり、「第1種よそ者」とも呼ばれる。主にマス・ツーリズムなどで一時的に地域を訪れサービスを消費する観光客が想定される（森重・内田・敷田・海津2020: 51）。「サービスを利用するだけで去っていく」人々であると特徴づけられる（敷田・森重・池ノ上2019: 5）。

第二に、「資源所有型」の地域外関係者である。「第2種よそ者」と呼ばれることもある。「資源や管理権限を所有しているが、地域活動にはかかわらず」、したがって、もっぱらサービス消費活動を行う人々である（森重・内田・敷田・海津2020: 51）。具体的には「不在地主や別荘所有者」が想定されている（Ibid）。彼らは、購入した資産を利用しながら地域でのサービスを消費する――たとえば購入したマンションから花火大会の花火を見る――ことで、「自らの保有する資源をさらに豊かにする」とされる（敷田・森重・池ノ上2019: 5）。

第三に、「サービス創出型」の地域外関係者である。「第3種よそ者」であり、「よそ者」のなかではもっとも地域へのかかわりが濃いとみられる。「サービスを創出するが、地域の基盤となる資源や管理権限を持たない地域外関係者」を指す（森重・内田・敷田・海津2020: 51）。地域おこし協力隊やボランティアがこれにあたる（敷田・森重・池ノ上2019: 5）。よそ者であっても、「地域行事への参加で「にぎわい」が創出できる」ため、資産を所有することなしにサービス創出に寄与できる（Ibid）。

最後が、内部者として扱われる「住民型」の地域外関係者である。「地域活動・サービスの創出にかかわり」、同時に「地域の基盤となる資源や管理権限も持つ」（森重・内田・敷田・海津2020: 51）。この二条件を満たすことが、地域内部の人間と見なされる必要条件である[8]。なお、「住民型」地域外関係者への移行については、この二条件を満たすだけでよいのか、あるいはそれを前提としたさらなる地域とのかかわりが必要なのか、先行する類型論の間でも見解に幅がある（後者の見方をとるものとして敷田2022: 72）。本稿は四類型どうしの関係から得られる政策的含意に焦点をあてるため、この点は深掘りせず、前者の想定のもと議論を進める。

以上の用語の整理を、次頁表2のもとで行っておく[9]。本稿は、「地域外関係者」を包括概念とし、それを四つに分類する類型論を採用している（顧客型／資源所有型／

表2.「地域外関係者」関連概念の整理（筆者作成）

地域外関係者			
よそ者			内部者
顧客型 （第１種よそ者）	資源所有型 （第２種よそ者）	サービス創出型 （第３種よそ者）	住民型
例）観光客	例）別荘所有者	例）ボランティア	
関係人口			

サービス創出型／住民型）。なお、近年人口に膾炙する「関係人口」概念――交流人口でも定住人口でもない地域と多様にかかわる人々（総務省）――については、地域外関係者のうち、受入先地域との関係がごく薄い短期観光客を除外した概念であると本稿は理解する。リピーター観光客なら関係人口と見なされうるため、「顧客型」関係者のさらに一部を除外した概念となろう。本稿は、地域とのかかわりが薄い人々も射程に入れた自治体政策に関心があるため、より包括的な「地域外関係者」という括りを採用していることになる。

5.2　類型化の意義と政策的含意

以上を踏まえ、地域外関係者の類型論の意義を確認し、次いで政策的含意も述べる。上記類型の特徴は「観光客と移住者を連続的な存在と捉え」る点にある（森重・内田・敷田・海津2020: 48）。

そこから導かれる第一の意義は、地域外関係者の間でも、地域へのかかわりの濃淡には差があることを示した点である。地域とのかかわりは、「第１種よそ者」から「第３種よそ者」まで、数字が大きくなるほど濃くなると想定されている。これは、自治体から見れば、数字が上がるほど「対象住民」として把握しやすく、「公務住民」としての活動をいっそう期待できるようになる、ということでもある。前節までの用語を用い、より「ウェット」な関係への移行と言い換えてもよい。

第二の意義として、上記類型どうしの関係は、よりかかわりの濃い関係者への変容について示唆を持つ。調査によれば、地域外関係者は「地域活動にかかわる中で、次第に「住民型」へと移行」したことが観察されるという（Ibid: 56）。まず、第１種よそ者は、「滞在の長期化や複数回の訪問を契機として不動産などの地域資源を所有する」ことがあり、その結果「二拠点居住者としての第２種よそ者に変容」しうる（敷田2022: 71）。さらに、第２種よそ者のなかにも、「自分が移住先で快適に過ごすだけでは満足でき」ずに商品やサービス創出への寄与をはじめる人が出る（Ibid: 71-72）。本稿は、このとき「第２種」「第３種」両方の性質を兼ねた「住民型」への変容が起こるとみなす。

別のパターンとして、第１種よそ者だった地域外関係者が、資源を持たず長期滞在するうちにボランティア活動等にかかわるようになり第３種よそ者へと移行する例もある（森重・内田・敷田・海津2020: 55）。これらの人々への評価は論考によって幅があり、敷田麻実（2022）は「地域資源の所有には興味がなく」「地域向けのサービス創出自体に楽しみや生きがいを見出している」人々とみなし、「住民型」へと変容する誘因を持たないと分析する（72）。逆に、森重昌之ら（2020）は、釧路市では行政のコーディネートもあり、ボランティア活動に従事する第３種よそ者がのちに「不動産所有や賃貸物件の通年契約」という資産所有の条件も満たし、「住民型」へと移行した例を複数示している（55）。両者の見方を統合することは本稿では難しいが、釧路市の事例は、第１種よそ者から直接第３種よそ者となった地域外関係者でも、自治体の働きかけによっては「住民型」へと変容する余地があることを示唆するように思われる。

以上から得られる政策的含意を、先行研究に沿って二点述べる。

第一の含意として、「よそ者」の多様性を認識することで、受入自治体はそれぞれの特徴に適した情報把握の仕方や働きかけの仕方を選択できるとされる（Ibid: 56）。各地域外関係者は異なる生活と政策需要をもち、移動先自治体への期待も当然に異なる。この点は、比較的移動先へのかかわりの薄い「第１種よそ者」「第２種よそ者」の重要性と彼らへの対応に特に示唆を持つ。たとえば、観光客をはじめとする「第１種よそ者」には、生産したものの地域内では消費しきれない産品・サービスを購入・消費してもらうことが期待できる（Ibid）。また、マンションや別荘所有者としての「第２種よそ者」も、彼らの存在によって地域資源を維持・向上させる側面をもつ（Ibid）。

第二の含意は、類型どうしの連続性にかかわる。上記類型にもとづく観察は、住民型への変容は「資源所有とサービス創出を通じて」起こることを示唆するという（敷田・森重・池ノ上2019: 8）。したがって、彼らの地域とのかかわりを「濃く」したいのであれば、それらの人々の「資源所有」や「サービス創出」へのきっかけを、自治体が提供するという政策がありうる[10]。事実、釧路市の事例では、長期滞在者（第２種よそ者）がいっそう濃いかかわりをもつ住民となる背景に、「長期滞在者と釧路市内のさまざまな地域活動をつなぐ市役所のゲートウェイとしての役割」が認められたという（Ibid: 7）。

なお、上記の見方は、住民型への変容過程が「長期滞

	ガバナンス配置	政策レジームの論理	運用計画
政策目的	ガバナンス・モード ドライな自由主義的制約vs.ウェットな政策選好を持つ地方自治体の併存	①観光・消費促進 （主に顧客型） ↕ 働きかけ手段： 広い情報発信	②変容の働きかけ （資源所有型以上） ↕ 働きかけ手段： 市役所などを介した地域社会との仲介
政策手段	政策実施選好 支配の便宜にもとづく国レベルの制度	情報収集手段： 観光客の動向調査 観光地の魅力調査	情報収集手段： 資産管理・ボランティア会合を介した情報把握

図 5. 本節で議論した政策目標・手段の関係（Howlett 2009: 85 を単純化・加筆）

在や地域行事への参加によって自然に」なされるかのような考えを戒める見方でもある。長期間地域内にいながらなお「よそ者」と見なされる人々は、自身にとってのメリット・デメリットを認識したうえで、みずからの意思で「よそ者」にとどまっていることになる（Ibid）。

以上、地域外関係者の類型化を通じ、それらの人々の多様性と連続性を確認した。まとめれば、一点目の含意は、「かかわりの薄い」（もしくはドライな）関係者と「かかわりの濃い」（もしくはウェットな）関係者それぞれにあわせた複数の政策目的・政策手段が必要であることを示す。二点目として、ある地域外関係者をより「かかわりの濃い」者へと変容させるための政策が可能であるという含意を指摘できる。

5.3　類型化を踏まえた政策デザイン方針

前項までの地域外関係者の類型を踏まえることで、本稿の狙いであるメゾ・レベルの構想、すなわち政策目的・手段の組み合わせへの指針が得られる。これまでの議論に立ち戻り、多層的入れ子モデルのもと整理し確認する。下記記述について、あらかじめ上記図 5 で表しておく。

ハウレットの枠組みでは、政策デザイン活動はより上位のガバナンス状況の制約を受ける。本稿でいえば、自由主義原理にもとづく政策目的への制約と、国レベルの住民管理制度に由来する関係者把握の限界である。他方、地方自治体の視点に立てば、地域外関係者の来訪・定住を好ましく捉えうること、そのために彼らとウェットな関係を築く政策選好をもつことを確認した。すなわち、最上位階層のガバナンス・モードは、国の制度から見れば政策目的と政策手段は一致してドライな性質をもっており、それに対し、国と自治体の政策目的に着目すれば、最上位階層内においてすら対立する不整合なものとなっていた。

自治体政策を立案するうえでは、上述の状況を受け、自治体の政策選好と整合的でありながら、同時に、国の制度に対して少なくとも正面からの不整合をきたさないような政策目標と政策ツールが求められよう。これが、中位レベルの構想としての政策デザイン論への要請でもある。本節で見てきた地域外関係者の類型は、こうした要請を満たす組み合わせを構想するための、政策対象集団の性格づけの作業と位置づけられる。

そのうえで、「政策レジームの論理」における政策目標・ツールを「一致」させることが、政策デザインには求められる（cf. Linder and Peters 1984: 250）。前項でまとめた政策的含意を踏まえれば、それは、かかわりの薄い地域外関係者とある程度濃くなった人々への期待を連続的に捉えたうえで、それぞれに対し実現可能な把握・働きかけを行う政策となろう。

以上の条件を満たす組み合わせの土台として、フッドによる政策ツールの議論、特に「情報にもとづく政策ツール」の特徴づけを説明する。情報を用いた政策ツールでは、対象を問わない広い情報収集・情報発信と、対象を限定して行うきめ細かい収集・発信が連続的なものとして示されている（Hood 1986; 壬生 2016: 166-169）。情報収集についていえば、もっとも消極的なツールが政府みずからは何もせず市民や事業者とのネットワークから情報を得る「結節点の受信機（nodal receivers）」、もっとも積極的なものがみずから情報を得る「直接質問（direct inquiry）」での情報収集、という具合である（Hood 1986: 92-94）。他方の情報発信ツールは、対象をどれほど特定したものかに応じて分類される。対象を定めず広く発信する「広く提供されるメッセージ（broadcasting message）」、特定の集団に対する「集団を対象にしたメッセージ（group-targeted message）」、もっとも対象を限定した個々の受け取り手に合わせた「誂え型メッセージ（bespoke message）」という具合にグラデーションを描く（Ibid: 24-28）。これらの政策ツールの働きを理解し政策目的・手段を適切に設定することが、政策デザインに求められる。

以上の枠組みに、本節で述べた地域外関係者の類型およびその政策的含意をあてはめると、以下三点の政策デザイン方針を導くことができる。

第一に、観光客をはじめとするかかわりの薄い地域外関係者を惹きつけるための政策目的・手段である。森重

らの指摘でいえば、地域内で消費しきれない産品を地域外の人々に購入してもう、地域資源の維持を長期滞在者や短期ボランティアにも担ってもらう、といった狙いをもつ。金井が指摘するように、人々は普通に生活し拠点を維持するだけでも、まちの賑わいの演出に寄与するなど「公務住民」としての役割を一定程度果たす（金井2015c: 44）。そのためには、たとえば、その地を訪れる観光客の期待について、旅行代理店などに委託するかたちで情報収集を行ったり、観光客対象のアンケート調査やGPSロガーをつけての行動分析をしたり、という手段が用いられうる。この知見は、観光地や長期滞在地としての魅力を、広く社会に情報を発信する際に活かされる。これを、「観光・消費促進」のための政策方針と呼ぶことができる。

第二に、よりかかわりの濃い関係者への変容に向けた働きかけである。森重らの調査の重要な知見は、地域外関係者の地域とのかかわりが連続的で変容しうるというものである。そうした人々の情報収集・情報発信にとって鍵となったのが、ゲートウェイとしての市役所であった。市役所は相談・問い合わせのための情報の結節点に位置するため、相談を望む地域外関係者の情報を得ることができる。頻繁に訪れる人々については、直接質問を通じたより詳しい情報収集も可能である。以上の情報は、地域住民と地域のかかわりを「濃く」するため、誘え型メッセージに活用されうる。こうした活動は、「変容の働きかけ」のための政策方針といえるだろう。

第三に、「観光・消費促進」「変容の働きかけ」という上述のふたつの政策方針を使い分ける必要性である。「観光・消費促進」「変容の働きかけ」という両方針はときに衝突する。釧路市の事例は、資源所有とサービス創出という活動が、自治体による情報把握の契機でもあることを示す。その情報は「変容の働きかけ」に利用可能である。しかし、敷田らは同時に、長期間地域内にいながらそれ以上の変容に興味を示さない人々の存在を指摘してもいる（敷田・森重・池ノ上2019: 7）。それらの人々へ、意に反して情報収集・働きかけを行うことは、プライバシーの侵害や生活への過度な干渉と捉えられかねない。

そもそも、住民類型論を参照したのは、各関係者にとって好ましい政策を探り実行することで、自由主義の制約内で可能なウェットな政策介入を探るためであった。ドライな政策を好む人々への政策需要を無視した働きかけは、ガバナンス状況と深刻な不整合を生じさせる。特に、ボランティア等の第3種よそ者への対応は注意を要する。なぜなら、彼らのなかには地域とのより濃いかかわりを希望する者もいれば、対照的に、サービス創出自体を目的としそれ以上の変容を望まない者も観察されるからである（cf. 森重・内田・敷田・海津2020; 敷田2022）。関係者の政策需要との合致こそ、ウェットな関係をもたらす政策推進の鍵である。働きかけの成功のためにも、ガバナンス状況との整合性のためにも、政策方針の使い分けは重要である。

6. まとめ：理論的・実践的含意

以上、ガバナンス配置について「ドライな議論」という支配的パラダイムを所与とし、それとは必ずしも一貫しない、移動する人々に働きかける自治体政策の内容・条件を探ってきた。そのような本稿の狙いは、マクロな議論とミクロな政策手段研究を架橋する、メゾ・レベルでの政策デザイン構想を示すことにあった。

第2節では議論状況の整理ののち、メゾ・レベルでの政策デザインという本稿の課題を示した。第3節では分析枠組みとしてハウレットの多層的入れ子モデルを示し、その図式のもと、以降の議論を進めた。

第4節の住民概念を通じた整理では、前半で受入自治体が地域外関係者を「対象住民」として把握・管理する手段は充実していないことを確認した。後半では、それにもかかわらず、地域外関係者の来訪・活動という「公務住民」活動への自治体の期待は高いことを確認した。最上位には国レベルのドライな制度がありつつも、個々の受入自治体はウェットな政策への選好をもつというガバナンス状況を描いた。

第5節の地域外関係者の類型化による整理では、地域外関係者を四つに類型化し、彼らの特徴づけを通じ、「観光・消費促進」「変容の働きかけ」というふたつの政策方針を示した。いずれも地域外関係者を惹きつけるための政策方針だが、特に後者は、地域外関係者を「かかわりの濃い」類型へと変容させるものである。マクロ的な議論とミクロ的な個別手段への知見を架橋するためには、これら一貫した方針のもと、政策目標・政策ツールを選択し組みあわせる構想が求められる。

両方針の組み合わせにおいて特に注意を要するのは、ウェットな関係構築を目指す政策は、地域外関係者の政策需要をつかみそれに沿うかぎりで行うことが望ましい、という点であった。それは、政策デザインが、それがおかれたガバナンス配置と整合性を保つための要請でもある。以上が、基本的にはドライなガバナンス状況を前提に地域外関係者を把握し働きかける、メゾ・レベルでの政策デザインの構想である。

6.1　政策デザイン論への含意と今後の課題

本稿の最後に、以上を政策デザイン研究の文脈におき、今後の課題としたい。具体的には、ハウレットの「多層的入れ子モデル」の最上位階層との隔たりをどう考えるかについて触れておきたい。本稿では、自由主義や統治の便宜といった「ドライな議論」が反映された、伝統的なガバナンス配置を想定し議論を進めた。その反面、個別自治体は地域外関係者を惹きつけ地域貢献を促すような、ウェットな政策選好を少なからず有し、そのための目的設定・手段選択を行いうることを確認してきた。

この隔たりをどのように見るか、という課題である。

第一に、ドライなものと想定してきた最上位階層のガバナンス状況は、必ずしも一枚岩ではない。中位階層である受入自治体の政策から見たとき、より上位には、①国の制度、②国による政策、③自治体制度という三つの制約条件が折り重なっている[11]。本稿でも、①国の制度にはドライな体制が見いだせるが、③自治体制度をみれば、各自治体がウェットな政策への誘因をもつことを述べた。また、②国による政策についても、関係人口やふるさと納税など、個人と土地とのウェットな関係を称揚する政策が取られることもある。こうした、本稿で所与と捉えたガバナンス状況自体を整理・評価する余地があるかもしれない。

第二に、こうした状況の評価である。ハウレットの想定に反して、両階層間の隔たりは、必ずしも悪いとは言い切れない可能性がある。報告冒頭で整理したとおり、自由主義をひとつの背景とする「ドライな議論」には、私生活への過度な介入や人権侵害を防ぐ機能がある（犬塚2017; 太田2016）。くわえて、こうした隔たりをむしろ好ましく捉える議論も存在する。飯島は、国との関係では具体的属性を捨象された個人として、地方では具体的な生身の人間として生きるという人間像に触れ、「国と地方公共団体との間のひとつの均衡抑制が期待されている」可能性を指摘した（飯島2015: 139）。この見方をとる場合、目的・手段をすべて一貫させるという政策デザイン論の要求を相対化し、その提案を望ましいと見なすための条件を明確化する必要があるかもしれない[12]。

第三に、中位レベルの政策デザインにおける工夫の余地も指摘したい。上位階層内部の不一致や階層間の隔たりがあるとき、そうした隔たりがあたかも存在しないかのようなレトリックや情報発信を行うことが、限界はあれど可能かもしれない。もともと、政策デザインの機能には、政策正当化のレトリックを社会に発信し政策への信頼性を確保するものがある（足立2005）。ただし、こうした見方は政策デザイン論の問題意識から出てくるものであり、「ドライな議論」に近い見解からは、地方自治体による「地域住民社会の組織編成への干渉」を糊塗するものとして、警戒的に捉えられうる（飯島2023: 15）。この論点もまた第二の課題、つまり政策デザイン論の要求の相対化・明確化を求めるものかもしれない。

以上、政策デザイン論に対し、若干の含意を得ることを試みた。いずれにしても、移動する人々に対する個別自治体による政策デザインは、ガバナンス配置をはじめとするより広い環境のもと、限られた資源を用いて行われることが決定づけられている。それら諸制約といかに折り合いをつけていくか、その努力は、人々の移動がより頻繁になるなかでこれまで以上に求められることになるだろう。

謝辞

本稿は、日本公共政策学会2023年度研究大会（於コラッセふくしま）での報告を元に加筆修正を行ったものです。報告では、司会の若林悠先生、大会企画委員長の辻陽先生にたいへんお世話になり、さらに、討論者の金井利之先生からは多岐にわたる本質的かつ詳細なコメントをいただきました。二名の本誌匿名査読者からも、本稿の論旨・意義にかかわる重要な指摘をいただきました。記して御礼申し上げます。また、本稿はJSPS科研費（21K13226）、金沢大学秀峰プロジェクト、金沢大学法人主導（トップダウン）型研究課題による成果の一部です。

参考文献

足立幸男（2005）「構想力としての政策デザイン」足立幸男編著『政策学的思考とは何か：公共政策学原論の試み』勁草書房, pp. 53-86.

飯島淳子（2015）「「居住移転の自由」試論」嶋田暁文他編『地方自治の基礎概念』公人の友社, pp.120-143.

――,（2023）「住民論について」『自治総研』通巻533号2023年３月号, pp.1-21.

犬塚元（2017）「政治思想の「空間論的転回」」『立命館言語文化研究』29巻1号, pp. 67-84.

今井照（2014）『自治体再建: 原発避難と「移動する村」』筑摩書房.

――,（2016）「「二重の住民登録」をめぐる議論について」『復興』第14号（Vol.7 No.2), pp. 29-35.

――,（2022）「移動社会化における市民権保障に向けて ―「二重の住民登録」はなぜ実現しなかったのか」『自治総研』529号, pp. 69-109.

上田誠（2016）「観光政策における政策アクターの多様性と相互関係」真山達志編著『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, pp. 219-239.

大澤脩司、藤生慎、松田耕司、寒河江雅彦、鶴田靖人、髙山純一、中山晶一朗（2018）「GPSロガーを用いたクルーズ旅客の観光行動分析手法に関する研究」『日本クルーズ＆フェリー学会論文集』pp. 17-23.

太田匡彦（2016）「自治体による公共サービスの対象者と住民」『都市とガバナンス』26号, pp. 12-21.

奥田恒、吉川和挟（2020）「政策デザインにおける問題の再定義」『公共政策研究』第20号, pp. 120-133.

金井利之（2014）「住民生活再建と住民登録の在り方」『学術の動向』19巻4号 p. 81-88.

――,（2015a）「公務住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治総研』通巻438号2015年４月号, pp.27-48.

――,（2015b）「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」嶋田暁文他編『地方自治の基礎概念』公人の友社, pp.69-119.

――,（2015c）「市民住民側面から見た自治体・空間の関係」『自治研究』第91巻第6号（2015年6月号）, pp. 54-80.

――,（2021）「住民と自治体」磯崎初仁、金井利之、伊藤正次『ホーンブック地方自治〔新版〕』北樹出版, pp. 242-251.

敷田麻実（2022）「地域再生におけるよそ者の分類と変容に関する研究―資源所有とサービス創出によるモデルの提案―」『日本地域政策研究』第28号, pp. 66-75.

敷田麻実、森重昌之、池ノ上真一（2019）「よそ者の地域定住者への変容に関する考察」『知識共創』第9号, pp. Ⅲ 4-1 - Ⅲ 4-10.

総務省「関係人口とは」〈https://www.soumu.go.jp/kankeijinkou/about/index.html〉2023年10月25日アクセス.

田中輝美（2021）『関係人口の社会学』大阪大学出版会.

筒井一伸、佐久間康富、嵩和雄（2014）『移住者の地域起業による

農山村再生』筑摩書房.
松尾隆佑（2018）「原発事故避難者と二重の住民登録――ステークホルダー・シティズンシップに基づく擁護」『政治思想研究』, pp. 140-168.
――,（2022）『3・11の政治理論――原発避難者支援と汚染廃棄物処理をめぐって』明石書房.
壬生裕子（2016）「自治体の政策手段と今日的課題」真山達志編著『政策実施の理論と実像』ミネルヴァ書房, pp. 160-175.
森重昌之、内田純一、敷田麻実、海津ゆりえ（2020）「地域外関係者のかかわりの類型化によるまちづくりの実践」『観光研究』32巻1号, pp. 47-59.
渡部朋宏（2020）『住民論―統治の対象としての住民から自治の主体としての住民へ』公人の友社.

Hood, Christopher C. (1986) *The Tools of Government*, Chatham House Publishers.
Howlett, Michael (2009) "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design", *Policy Sciences*, Volume 42, No. 1, pp. 73-89.
Linder, Stephen H., and B. Guy Peters (1984) "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, Volume 4, Issue 3, pp. 237-259.

脚注

[1] ただし、ドライな規範的指針を前提としたうえで、二重の住民登録をある程度正当化可能と主張する議論もありうる。金井（2014）は二重の住民登録について向けられた複数の疑義――たとえば避難住民に対し二地点での選挙権を付与するため参政権の不平等が生じるといったもの――に対し、現行秩序のもとでもそうした懸念は解消可能であるとの議論を展開した。

[2] これとは逆に、「二重の住民登録」の正当化のためにウェットな議論を展開することは、政策目的か政策手段のいずれかもしくは双方において、伝統的なドライな議論を問いなおすものであるということができる。

[3] 目的の整合性・手段の一貫性については、上位階層が下位の活動を制約する。よって、図中では右方向の矢印で表現している。それに対し、同階層内での一致性については、目的と手段がたがいに適合的か否かが問題となる。よって、双方向の矢印で表現している。

[4] その意味では、最上位階層での目的と手段の一致性がまず自明ではない。肯定的に捉えれば、上位階層の諸要素に矛盾や隔たりがあることで、下位階層での政策デザインにいっそうの裁量が生じ、一見すると上階層に反するような政策を進められるのだといえるかもしれない。

[5] このとき、「政治体制による裁量的選択」として「住所零説ないし住所無数説を認めない」という「パラダイム的非決定」がなされており、それは仮に意識されていなくとも政府の価値判断にもとづく決定であるとされる（金井2015b: 80; 84）。

[6] ただし、今日の民法解釈においては、住所は単一説ではなく複数説が主流とされる（渡部2020: 49; 金井2021: 244）。

[7] なお、第5節では類似する三本の先行研究を参照するが、それぞれの先行研究は、重なりつつも異なる用語法・考察をもつ。本稿の整理は、森重・内田・敷田・海津（2020）のものにもっとも近い。

[8] 本稿では、本稿では、森重・内田・敷田・海津（2020）にしたがい、「内部者」「住民型」の人々も地域外関係者と捉えている。ただし、依拠する先行研究のなかにも、当分類を「一般には地域住民」と想定するものがある（敷田・森重・池ノ上2019: 6）。
ただし、このように考えた場合、住民票をおく狭義の住民にも、資産を保有しなかったり、地域サービス創出の活動に積極的でなかったりと、「住民型」の条件を満たさない者が多数想定される。上記類型がそれら決して少なくない人々をどう扱うか、その扱いと本報告が引くような地域外関係者の扱いとの整合性や公平性といった問題については、稿をあらためたい。

[9] 前述の通り、地域外関係者を指す用語には、先行研究の間で違いが認められる。地域外関係者の用語法については、本稿は基本的に森重・内田・敷田・海津（2020）に依拠し、補助的に敷田（2022）も参照している。

[10] この政策的含意は観光客への働きかけにとどまらない。その代表が移住政策である。現在展開されている移住政策は、多くの場合、直接的に外部からの移住者を募るものであるという（森重・内田・敷田・海津2020: 56）。移住政策の多くは、移住と同時に「定住型」住民としての振る舞い、扱いを求める傾向が強いとされる（Ibid）。ところが、森重らの観察によれば、「地域外関係者は、地域活動にかかわる中で、次第に「住民型」へと移行していた」（Ibid）。そうであれば、観光客であれ移住者であれ、彼らの「よそ者」扱いからの脱却を促したいのであれば、それらの人々が「サービス創出」に関わる機会を、地域もしくは自治体が提供することが求められるという。

[11] この課題は、本稿の元になった学会報告（日本公共政策学会2023年度研究大会）に対し討論者の金井から受けた指摘のうち、本稿の枠組内で特に応答困難だったものにあたる。

[12] この課題は、ハウレットの政策デザイン方針に対し、行政法学の法理を用いて政策デザインを統制するという提案につながる可能性がある。そうした構想の例として、奥田・吉川（2020）。

研究ノート

内閣府における EBPM の取組み

杉谷　和哉
（岩手県立大学）

—要旨—

内閣府は本府とそれ以外の部局に分かれて EBPM（Evidence-Based Policy Making）を推進してきた。本稿ではそれらの取組みを整理し、それぞれの特徴や課題を明らかにすることを目的とする。具体的には、内閣府本府においては、取組み対象数の減少と、ロジックモデルの活用内容が不透明といった問題を抱えている。それ以外の部局については、データ整備をはじめとした多様な取組みが行われており、いずれも EBPM の基盤づくりと言うべき営為を担っていることが明らかとなった。これらの検討を踏まえ、転換期を迎える EBPM の取組みを改革していくにあたって、現状を整理、確認しておくことが何よりも重要であることを示しつつ、今後の改革にあたっての見通しを示唆した。

［キーワード］エビデンスに基づく政策、内閣官房、ロジックモデル、政策能力

1. はじめに

2022年12月21日、岸田文雄総理は、「行政事業レビューのプロセスを抜本的に見直す」ことを表明し、EBPM（Evidence-based Policy Making）を推進すると発表した[i]。EBPMを軸に政策評価に関係する制度が見直されることが正式に発表されたことで、今後、大きな動きがあることがうかがえる。

また、岸田総理の発表と同じ日に総務省の政策評価審議会が提出した答申において、内閣官房と総務省の連携や、各府省の実践や、人材育成に関する情報の取りまとめ及び支援を行うこと等が記載されているのも重要であり、内閣府の存在感は増しつつある（政策評価審議会2022：2-5）。

内閣府はそもそも、政治主導ならびに官邸主導を目指して整備されたもので、従来はボトムアップ式に行われてきたとされる政策調整を、トップダウン式に改革することがその目的であった（牧原2009：249-258）。その役割を考えるうえでは、内閣官房の存在を射程に入れて議論を進める必要がある。

内閣府と内閣官房の役割は、一見すると分かりづらい面もあるが、その役割分担は明確である。「内閣府設置法」の第三条には、「内閣府は、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする」とあり、同条三項において、「内閣府は、第一項の任務を遂行するにあたり、内閣官房を助けるものとする」と位置付けられている。換言すれば、内閣府とは、「内閣府設置法」に規定されている、総理府や経済企画庁を前身とする、内閣官房とは別個の組織であり、内閣官房の下に位置する組織なのである（高橋2010：123）。

こうした成り立ちの違いから、内閣官房と異なり内閣府は、政策を所管する、いわゆる「政策官庁」的な側面を持ち合わせている。したがって内閣府は、内閣補助事務（総合調整事務）と、分担管理事務（実施事務）という二面性を有する組織となった（榎本2022：96）。

内閣府は設立から今日に至るまでのあいだ、重要政策課題が増えるにつれて、業務が肥大化していくという問題に直面してきた。このような事態は、司令塔的な役割の遂行という、本来の目的に照らしても好ましくないため、いわゆる「スリム化」がかねてから試みられてきている（瀬戸山2015）。しかし、実際には当初議論されていた定期的な見直しも実施されず、その業務は拡大の一途をたどっているのが現状である（宮﨑2022）。とりわけ、デジタル庁や子ども家庭庁といった、特定の政策トピックにまつわる組織の運営においても、内閣及び内閣府が重要な役割を果たすことになっており、業務

の過剰さという問題を抱えたままとなっている（榎本2022：103-105）。

権限の集中は、本来期待されていた調整機能の発揮を難しくするだけでなく、政策過程を集権的なものにし、政策の吟味を不十分なものにしたとの見解がある（飯尾2019）。官邸主導をはじめとした権力の過剰な集中は、政策過程の合理化を名目としていたにもかかわらず、かえって非合理的な政策立案を招いたとの指摘は、確かに一定の説得力があり、とりわけ第二次安倍政権以降は、こうした見解がいくつか披歴されてきた（新藤2021；田中2021）。

ただ、これらの見解は、内閣府の担っている多様な役割を鑑みたとき、一面的に過ぎると言わざるを得ない。というのも、政策並びに政策過程の合理化という点から見ても、内閣府はEBPMの取組みを独自に進めてきたこともあり、むしろ合理化に注力してきた組織と見ることも不可能ではないからである。しかし、内閣府の研究においては、こうした内閣府独自の政策評価の取組みはあまり注目されてこず、体系的な整理もなされてこなかった。このため、内閣府の取組みに関する理論的な整理と位置づけは、学術的に手薄な状態であると言わざるを得ない。

こうした状況を踏まえ、本稿は内閣府のEBPMの取組みを整理し、その特徴や課題を明らかにするのを目的とする。現状ではあまり蓄積のない、内閣府の取組みに関する理論的な検討を加えることには少なからぬ意義があるほか、EBPMに関しても、ほとんど考察されてこなかった実践を整理し、見通しを与えることで、今後の改革を考えるうえでも一定の示唆をもたらすことが期待される。

本稿の構成は次の通りである。まず、内閣府本府におけるEBPMの取組みを概観する。その際に、内閣府本府におけるEBPMの推進体制もあらかじめ確認する。続けて、内閣府の各部局におけるEBPMの取組みについても検討を加え、それぞれの特徴と課題を明らかにする。

2. 内閣府本府における EBPM の取組み

内閣府におけるEBPMの推進体制ならびに、その取組み内容を概観するにあたっては、内閣府本府による取組みと、各部局による取組みとを分けた方が分かりやすい。そのため、以下では本府と各部局の取組みに分けてそれぞれの取組み内容を概観する。

2.1　内閣府本府の EBPM 推進体制

内閣府本府のEBPM推進体制は、「内閣府本府合理的根拠政策立案（EBPM）推進チーム」（以下、「EBPM推進チーム」と記す）によって担われている。EBPM推進チームの構成は表1にある通りである（内閣府2020）。この構成員は、基本的には内閣府の職員で占められており、2022年12月現在、「大臣官房企画調整課長」と「合理的根拠政策立案推進室長」の二つの役職が併任となっている。この推進チームがどの程度、全体の取組みを監督しているか不明瞭な部分もあるが、専任の職員らによって構成されたチームがあることから、内閣府としてもEBPMに力を入れていることが伺える。

2022年12月時点でのEBPM推進チームの最新の方針に関しては、『令和4年度内閣府本府におけるEBPM取組の方針』という文書に記載されている。これによれば、大きく分けて七つの方針があり、表2がその一覧である（内閣府2022a）。

これら①～⑦の方針に通底しているのは、ロジックモデルの作成及び、数値目標を用いた業績管理によって、EBPMを推進する構えである。こうした方針は、内閣官房行政改革推進本部が所管する、行政事業レビューにおけるEBPMの取組みと軌を一にしている。というのも、行政事業レビューにおけるEBPMは、いくつかの事業を対象とし、それらについてロジックモデルを作成してレビューの場で活用するというものだからである（杉谷2021）。加えて、内閣府に設置されている、経

表1　EBPM推進チームの構成

役職	構成員
チーム長	大臣官房政策立案総括審議官
チーム員	大臣官房人事課長
同上	大臣官房会計課長
同上	大臣官房企画調整課長
同上	大臣官房企画調整課合理的根拠政策立案推進室長
同上	大臣官房政策評価広報課長
同上	経済社会総合研究所総務部長

内閣府HPを参考に筆者作成。

表2　内閣府本府におけるEBPM取組の方針

取組み内容	詳細
①予算要求における取組	(1) 各部局は、EBPM 推進室（以下「推進室」という。）の協力を得て、政策目的の達成までに至る因果関係の仮説を示す「ロジックモデル」（別紙）を作成する。 (2) 各部局は、「ロジックモデル」の作成に当たり、当該予算事業の必要性及び効果を検証するためのデータ及びアウトカムを測定する指標を積極的に盛り込む。具体的には、活動の実績がもたらす状況の変化、人の行動変容、その他成果をアウトカムとして設定し、併せて、何をもってアウトカムを定量的に測るのか（例：事業の実施前及び実施後のアンケート調査結果）を記載する。 また、内閣府本府政策評価基本計画（第７次）（令和２年５月14日内閣総理大臣決定）に基づくロジックモデル（以下「政策評価ロジックモデル」という。）を作成している場合には、「政策評価ロジックモデル」と整合的なものとする。 (3) 各部局は、アウトカムを定量的に測ることが困難な場合には、代替となる事項をもってアウトカムを測ることを「ロジックモデル」に記載するとともに、その理由を推進チームに説明する。併せて、アウトカムを定量的に測るための調査などを新規予算要求に組み込むことについて検討する。 (4) 各部局は、財務当局への説明においては、「ロジックモデル」を積極的に活用する。 (5) 推進室は、各部局が作成した「ロジックモデル」のうち、効果検証の対象となる実例報告対象事業をとりまとめ、公表する。 2 各部局は、過年度における実例報告対象事業について「ロジックモデル」をさらに精査した上で効果検証を行い、効果検証結果を推進室に報告する。各部局は、事業の実施内容を見直す場合又は継続して予算要求する場合には、その検証結果を踏まえて行う。
②ロジックモデルの精査	過年度における実例報告対象事業について「ロジックモデル」をさらに精査した上で効果検証を行い、効果検証結果を推進室に報告する。各部局は、事業の実施内容を見直す場合又は継続して予算要求する場合には、その検証結果を踏まえて行う。
③税制改正における取組	内閣府が主要望となる令和５年度租税特別措置等（継続要望を含む）については、上記１「予算要求における取組」にならい、政策目的の達成までに至る因果関係の仮説を示す「ロジックモデル」（別紙）を作成する。その際、当該租税特別措置等の必要性及び効果を検証するためのデータ及びアウトカムを測定する指標を積極的に盛り込む。アウトカムを定量的に測ることが困難な場合には、代替となる事項をもってアウトカムを測ることを「ロジックモデル」に記載するとともに、その理由を推進チームに説明する。税務当局への要求プロセスにおいては、積極的に「ロジックモデル」を活用して説明することとする。 推進室は、各部局が作成した「ロジックモデル」のうち、効果検証の対象となる実例報告対象事業をとりまとめ、公表する。
④延長する取組みに関する措置	過年度要求で認められた租税特別措置等のうち、その期限が到来して延長や拡充が想定されるものについては、次回の要望に向けて、同様に「ロジックモデル」の作成を検討する。特に、令和４年度要求の際に、次回要望に向けて当該措置の効果検証をすることを税務当局より求められた部局は、令和５年度内に「ロジックモデル」を作成することとする。
⑤政策評価における取組	令和４年度において、政策評価体系に基づく政策に係る事後評価の対象となる施策のうち可能なものについて、事前分析表の作成の前に、政策の目的の達成までに至る因果関係の仮説を示す「政策評価ロジックモデル」を作成し、課題設定・目標設定、施策と事務事業との対応、効果の測定手法等を整理することとする。
⑥規制の政策評価における取組	令和４年度に実施する規制の政策評価について、費用や効果の把握・分析をより定量的に行うなど、客観的な評価に努める。
⑦人材育成等の取組	・令和４年４月より、オンデマンドによるEBPM研修（全職員が受講可能、白書執筆担当課等の企画官以下は必修）を実施する。 ・国内外の大学・研究機関との交流を通じて、EBPMの推進に資する人材育成の取組を図る。 ・人事評価において、評価者が被評価者の EBPM 推進に係る取組を勘案するよう周知を行う。 ・EBPMへの関心が高い職員やEBPMを実践している職員をリスト化し、そのネットワーク化を図る。

内閣府（2022a）を参考に筆者作成。

済財政諮問会議が所管する、「経済財政再生計画における重要業績指標（KPI）整備」もEBPMの一環として行われているが、こちらもまた、KPI（Key Performance Indicators）の整備を中心としており、この方針と似た枠組みが採用されている。上に挙げた方針は2022年12月に提出されたものだが、2018年から続いている取組みと大きな違いはない。

一連の方針は、内閣府におけるEBPMの取組みの一端であるが、内閣府全体の取組みをより子細に見るためには、内閣府が所管する事業における取組みを見る必要がある。以下では本府の取組みを2018年度とそれ以降に分けて検討し、その全体像をより子細に明らかにすることを試みる。

2.2　内閣府本府の 2018 年度の取組み

内閣府本府におけるEBPMの方針に関しては、『平成30年度 内閣府本府EBPM取組方針』に記されている。ここでは、大きく四つの取組みが中心として掲げられている（内閣府2018a：2）。

①各部局においてEBPMに対する意識を高める観点から、検証結果の概算要求への反映も念頭におき、自らの政策の検証を行うこと
②特定の政策領域についてエビデンスの質を高めること
③府省横断的な政策課題について、司令塔としてEBPMを引き続き推進すること
④統計等データの利活用環境の整備、人材の確保・育成、ネットワーク構築、政策評価・行政事業レビューとの連携に引き続き取り組むこと

開始当初ということもあってか、上で見た2022年の方針と比べれば、やや簡素ではあるものの、大まかな内容はそれほど変わっておらず、内閣府におけるEBPMの展開はある程度は一貫して進められてきたものだと見てよいだろう。

内閣府は内閣官房とは異なり、政策の立案や企画の能力を有していることを上で確認したが、実際に一部の分野の政策を関連省庁との連携等を通じて所管している。内閣府HPには「経済財政」、「科学技術・イノベーション」、「地方創生」、「暮らし」、「防災」、「沖縄及び北方対策」、「国の基盤を支える制度等」が「政策一覧」として掲げられている[ii]。そして、『取組方針』においては、全ての事業所管部局が、所管事業の中から一つ以上を「EBPM対象事業」として取り上げるとされている。その際には、「検証結果を反映できるか」、「検証コストに見合う事業か」、「客観的・定量的な評価が可能か」、の観点から選定すると掲げられている（同上）。その上で、選定された事業についてはロジックモデルを作成することにより、課題把握や目標設定、政策手段の比較・検討ならびに、手段と目標の因果関係の検討や効果の測定を行うと明記されている（同上：3）。

この方針を踏まえ、2018年度は30事業が選定されている[iii]。表3は、その一覧である。一見して分かるように、様々な分野の政策が並べられており、統一感はあまりないものの、これら30の事業については全てロジックモデルが作成されているという点では共通している。内閣府本府におけるEBPMの取組みに関しては、ロジックモデルに大きな役割が課せられていると見て差し支えない。

これらの取組みを内閣府は、「EBPM実例創出」と呼んでいる。「EBPM実例創出」とは、事業の選定から始まり、内閣府本府の「EBPM推進チーム」と「EBPM推進室」がそれぞれの事業担当者へヒアリングを実施した上で、有識者にロジックモデルの見直しを依頼した上で、HPに公表するという流れになっている（内閣府2018b：1）。

この取組みはいかなる成果を生んだのだろうか。事業担当者を対象として行われたアンケートでは、「EBPMの観点からの検証を行ったことで（ロジックモデルの作業やヒアリング等を通じて）、どのような気づきが得られましたか」との設問があり、「政策手段と目標との因果関係について、捉え直すことができた」との回答が40%、「事業の目的について、捉え直すことができた」とする回答が36.7%と、比較的好意的な意見が少なくないものの、「得られものはなかった」とする回答が26.7%あり、必ずしも肯定的な反応ばかりではないのも分かる[iv]。更に、次年度（2019年度）の予算編成のプロセスについても、生かされなかったとする回答が60%にのぼっており、課題が残る結果となっている（同上：3）。

あわせて、有識者からは政策に携わるスタッフの意識だけでなく、行動が変容したかどうかについても着目すべきとの見解が示され、フォローアップの必要性が強調されている。関連して、EBPMに関する研修会の継続的な実施も掲げられており、この実践を皮切りに、取組みを拡大していこうとする意図がうかがえる。

2.3　2019 年度以降の取組み

2018年度の内閣府の取組みはスタート時点から30事業を対象としており、比較的多数の事業が対象となっていたと見てよいだろう。同様の取組みである行政事業レビューの「試行的検証」（ロジックモデルの作成を義務づけるもの）の対象となった事業数が、同じく2018年度で14事業であったことを踏まえれば、内閣府のEBPMに対する姿勢は、かなり前向きなものだったと言える（EBPM推進委員会2018）。

これに対して、2019年度以降の取組みはいずれも少数にとどまっている。2019～2022年度までの取組みをまとめたのが表4である。この表を見れば分かるように、

表3　2018年度の内閣府本府におけるEBPMの取組み

事業No	事業名
1	迎賓館の魅力向上に向けた施設整備
2	公文書管理に関する研修の充実強化
3	政府広報ホームページ事業諸費
4	拉致被害者等の支援に必要な経費
5	社会保障・税番号システム整備等業務経費
6	消費税価格転嫁等総合相談センター設置運営業務
7	政府調達苦情処理の推進に必要な経費
8	民間資金等活用事業の推進
9	経済財政分析の広報
10	第５期科学技術基本計画及び科学技術イノベーション総合戦略の推進に必要な政策立案調査
11	地震対策の推進に必要な経費
12	原子力災害時に対応する中核要員の人材育成の推進
13	沖縄国際物流拠点活用推進事業
14	全国交通安全運動
15	中国・ハルバ嶺における遺棄化学兵器廃棄処理事業
16	栄典事務の適切な遂行
17	交通環境イノベーション事業推進調査（公共交通の活性化）
18	女性リーダー育成事業
19	専門調査会の運営
20	公益法人制度の適正な運営の推進
21	経済研修所運営に必要な経費
22	赤坂・京都迎賓館参観経費
23	都市再生推進経費
24	クールジャパン戦略推進経費
25	実用準天頂衛星システム事業の推進
26	北方領土返還要求運動推進等経費
27	有人国境離島政策の推進に必要な経費
28	国際平和協力のための人材育成経費
29	科学の役割についての普及・啓発
30	官民の人材交流の円滑な実施のための支援

（出所）内閣府のHPを参考に筆者作成

表4　2019～2022年度の内閣府本府におけるEBPMの取組み

実施年度	事業名
2019年度	安全・安心分野におけるニーズ・シーズの把握とマッチング
	地域の課題解決に資する交通安全計画推進に関する調査
	ＤＶ被害者等セーフティネット強化支援パイロット事業
2020年度	防災スペシャリスト養成eラーニング整備のための経費
	性暴力被害者等相談体制整備事業
2021年度	地区防災計画による自助・共助の強化に関する調査・検討業務
	DX地域活性化推進事業
2022年度	デジタル田園都市国家構想交付金調査事業
	沖縄国際交流体験促進事業

（出所）内閣府のHPを参考に筆者作成

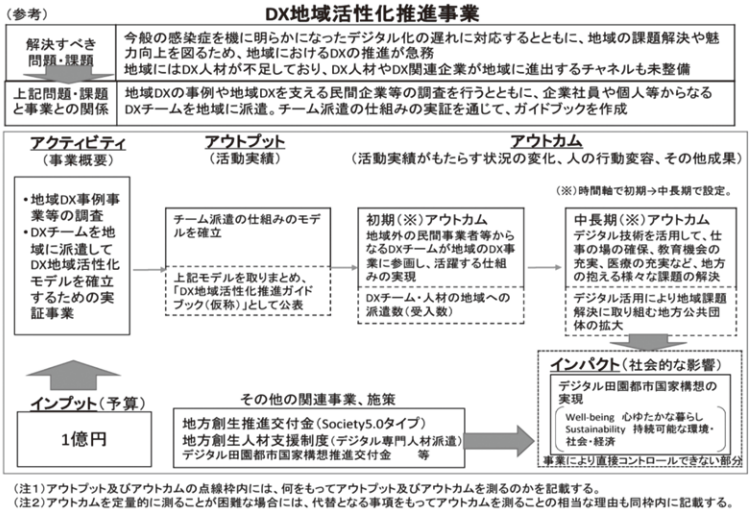

図1　内閣府本府のEBPMにおけるロジックモデル

（出所）内閣府HPより抜粋
（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/r3/pdf/r3_chisou.pdf）
（最終アクセス、2023年1月24日）

2019年度から2022年度までの取組みの数は10にとどまっている。これら10の取組みについてはそれぞれ、ロジックモデルが作成されているという共通点がある。

図1は、2021年度の事業である「DX地域活性化推進事業」のロジックモデルである内閣府本府の本取組みにおいて作成されているロジックモデルはいずれも、このような構造で成立している。ただ、既に指摘したように、2019年度から、内閣府本府のEBPMの規模は、当初よりも格段に小さなものになっており、その意義は検討に付されるべきだろう。

同時に、こうした取組みは、たとえ少数であっても意義があると考えることもできる。しかし、評価に関する情報の公開という点では、内閣府本府のEBPMの取組みは極めて大きな問題を抱えている。というのも、これらの取組みに関するアンケートや振り返り、更にはロジックモデルをもとに行われた議論の内容についての記録といった情報は一切公開されていないのである。後に詳しく検討するが、これではロジックモデルの作成に投入された労力に見合うだけの成果を生み出すことは難しく、変更すべき点だと言えるだろう。

ここまで、内閣府本府の取組みを概観してきた。続いて以下では、内閣府の各部局における取組みを概観、整理することによって、内閣府におけるEBPMの全体像を素描する。

3. 内閣府の各部局における取組み

内閣府の各部局における取組みは、「経済・財政一体改革推進委員会」によるもの、「経済財政白書におけるEBPMの取組」、「科学技術イノベーション推進事務局」によるもの、「経済社会総合研究所」によるもの、「地方創生推進事務局」によるもの、にそれぞれ分けられる[v]。

まず、「経済・財政一体改革推進委員会」によるEBPM推進及び「経済財政白書におけるEBPMの手法」が挙げられる。「経済・財政一体改革推進委員会」とは、経済財政諮問会議の下に設置された専門調査会である[vi]。この委員会の活動自体は2015年から開始されており、当初は教育分野においてのみエビデンス重視が掲げられていたが、実際に運用が進んでいくにつれ、多様な政策分野でのEBPM推進を担うようになってきた（経済・財政一体改革推進委員会2015：4）。

「経済・財政一体改革推進委員会」におけるEBPM推進は、『経済財政運営と改革の基本方針2018』（いわゆる「骨太の方針」）に記載されている、「新経済・財政再生計画」の履行へのコミットを契機により一層強まることとなる（経済財政諮問会議2018）。2023年1月現在の「経済・財政一体改革推進委員会」のHPには、「『新経済・財政再生計画』を着実に実行するため、経済財政諮問会議の下に、専門調査会として『経済・財政一体改革推進委員会』を設置しています」との説明があり、この委員会の存置理由が「新経済・財政再生計画」にあることが明示されている[vii]。

「新経済・財政再生計画」とは、『経済財政運営と改革の基本方針2018』の第三章に該当するもので、財政健全化に向けたビジョンが記載されている（同上：50）。経済・財政一体改革推進委員会は、「新経済・財政再生計画工程表」を2018年度より作成し、関連する政策のマネジメントにあたっているとの説明がなされている[viii]。

「経済財政白書におけるEBPMの取組」は、内閣府が発行する『経済財政白書』に依拠したもので、その内容

は、白書を通じた現状や課題の把握、政策課題や施策の経済的影響に関する分析、それらを踏まえた政策の提言が主であるとされている。

「科学技術・イノベーション事務局」は、『科学技術・イノベーション基本計画』の策定などに携わる機関で、2021年4月より設置された（衆議院調査局2017）。ここでのEBPMはe-CSTI（Evidence data platform constructed by Council for Science, Technology and Innovation)を活用することが強調されている。e-CSTIとは、「大学等の研究機関における『研究』、『教育』、『資金獲得』に関するエビデンスを収集し、インプットとアウトプットの関係性を『見える化』するための各種分析機能を開発し、関係省庁や国立大学・研究開発法人等の関係機関に対して分析機能・データを共有するプラットフォーム」であるとされている[ix]。

このe-CSTIの運用の一例が、e-Rad（府省共通研究開発管理システム）を通じたものである。e-Radは、科研費申請の電子化するためのシステムとして知られているが、2022年から所管が文科省から内閣府に移管され、科研費の予算執行データの集積や分析を行う役割を課せられている。e-CSTIは、e-Radを通じて集積された情報や、それを基にして導出されたエビデンスを提供してお

表5　EBPM研修の構成

名称	内容
EBPM研修	●EBPMの基礎と応用 EBPM（エビデンスに基づく政策立案）とは何か、EBPMにおけるエビデンス、エビデンスレベルの要件、エビデンスのためのデータの設計・分析の方法等、EBPMの基礎的知識を学ぶ
計量経済分析研修	●計量経済分析入門（基礎編） 計量経済及び様々な業務分析に付随する統計に対する基礎的知識を学ぶ。 ・統計分析をすることの意味（客観的状況の把握、因果関係の定量的把握、政策効果・予測の定量的把握） ・記述統計（ヒストグラム、記述統計量、散布図、記述統計量） 推測統計（確率論基礎、正規部分布、標本平均の確率分布、区間推定・仮説検定） ●計量経済分析入門（応用編） ・計量経済及び様々な業務分析に付随する統計に関し、回帰分析を中心に学ぶ。 ・回帰分析（回帰モデルの推定、回帰分析の仮定、有意性検定、その他の検定、多重共線性とその対応、ダミー変数と構造変化）　等
	●時系列分析実習 時系列分析を中心とした計量経済分析について、演習でシミュレーションごとに学ぶ。 ・時系列モデルの基礎（推計上の前提条件の整理、時間トレンドの影響と除去法、季節性の影響と除去法、単位根検定） ・系列相関と分散不均一性（系列相関の検出方法、分散不均一性の検出方法及び対応方法） ・一変量時系列の推定（時系列予測・季節調整等利用例紹介、AR（自己回帰), MA（移動平均), ARMA（自己回帰移動平均）過程の理論的特徴、AR.MA.ARMAモデルの推定） ・多変量時系列（VAR）の推定と分析(誘導型VARと構造VAR, 推定、予測、分析)
経済社会関連統計研修	●季節調整法研修 ・季節調整の考え方・概要、X-12-ARIMAによる季節調整の手法等を学ぶ。
	●GDP（国内総生産）を学ぶ ・利用頻度が高いGDPに関して、主要系列の使い方など基本的な内容を学ぶ。
	●国民経済計算（SNA）ステップアップ ・SNAの体系や経済財政分析に必要となる系列の作成方法や使い方を学ぶ。
	●アンケート調査入門 ・アンケート調査の設計及び調査票の作成等基礎的な知識を学ぶ。
	●標本調査入門 ・標本抽出の方法等標本調査の基本的な考え方を学ぶ。
経済分析等に役立つExcel技能研修	●Excel基礎 ・初級（表・グラフ・データベース作成等)、関数基本、関数応用から構成。
	●Excel（マクロ／VBA）初級 ・マクロ／VBA等の代表的オブジェクトをはじめとする基本操作の学習
	●Excel（マクロ／VBA）応用 ・マクロ／VBAの各オブジェクト操作等、一般的な統計データの加工方法、回帰分析等の学習

（出所）経済社会総合研究所のHPをもとに筆者作成
（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/tie/tie_main.html）
（最終アクセス、2023年6月1日）

表6　内閣府の各部局におけるEBPM

位置づけ	担当部署	取組内容
各府省横断的な取組への貢献	経済・財政一体改革推進委員会	「新経済・財政再生計画」及び、経済財政白書におけるEBPMの取組
上記を除いた内閣府の各部局における取組	科学技術・イノベーション推進事務局	e-CSTIの公開及び運用
	経済社会総合研究所	経済研修所による、内閣府及び他省庁職員を対象としたEBPM研修の実施など
	地方創生推進事務局	RESAS及び、V-RESASの運用など

（出所）内閣府のHPを参考に筆者作成

り、科学技術・イノベーション分野におけるEBPM推進を担うプラットフォームとして位置づけられている（白井2022：18-20）。また、2021年に運用がスタートしている、『第６期科学技術・イノベーション基本計画』でも活用が強調されており、科学技術・イノベーション分野において重要な位置づけを与えられているのが分かる（内閣府2021：44）。

「経済社会総合研究所」とは、内閣府のシンクタンクとして、次のような営為にあたっているとされる[x]。すなわち、

①経済の全体像を体系的に記録することを目的に、GDP（国内総生産）に代表される国民経済計算体系（SNA：System of National Accounts）の推計作業を行い、四半期別GDP速報（QE：Quarterly Estimates）及び年次推計を公表するとともに、CI（景気動向指数）等の景気統計を作成・公表
②マクロ経済や生産性、SNA等の経済統計等を中心とした、経済社会活動に関わる実証的な研究
③政策分析のための手法等の研修を通じ、政策の企画や実施を担う人材を育成

以上の三つである。より具体的には、「経済社会総合研究所」内部に設置されている「経済研修所」が、内閣府及び他省庁職員を対象に様々な研修を行っている[xi]。2022年度は、EBPM推進に資するべく、データ設計や分析からなる「EBPM研修」や、「計量経済分析研修」等が実施されている[xii]。表5はその一覧である。

続けて、「地方創生推進事務局」による、「地域経済分析システム」及び、「V-RESAS」の実践が挙げられる[xiii]。

「地域経済分析システム」（Regional Economy Society Analyzing System=RESAS）とは、経済産業省と内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局が、地方創生を実現するために様々なデータや、その活用に関する知識紹介等を行うために提供されている[xiv]。RESASは、地方創生政策の一環である「まち・ひと・しごと創生」に関する情報提供（「地方人口ビジョンの策定」、「人口の現状分析」、「将来人口の推計と分析」）の実施、ビッグデータならびにオープンデータ政策の推進などを担っている（小林2016）。

「V-RESAS」（Vital signs of economy- Regional Economy Society Analyzing System）は、RESASと同様、地方創生の取組み支援のために、内閣官房デジタル田園都市国家構想実現会議事務局ならびに、内閣府地方創生推進室が運用している[xv]。V-REESASは、全国47都道府県の移動人口の動向や、飲食店情報の閲覧数、宿泊者数やイベントチケットの販売数等をリアルタイム(週一回程度の頻度で更新)で反映するサイトであり、それらのデータを用いて政策立案に役立てることが目的とされている。

以上が、内閣府の各部局において推進されているEBPMの全体像であり、その一覧をまとめたものが表6である。このように整理すると、内閣府の各部局におけるEBPMの取組みは主として、EBPMに資するデータ整備やその利活用推進ならびに、それらを利用した各府省との協働にあると捉えられる。

続けて以下では、これまでの検討を踏まえた上で、内閣府本府及び内閣府の各部局におけるEBPMの取組みそれぞれに関する特徴と課題を明らかにする。

4. 内閣府における EBPM の特徴と課題

ここまでの検討を通じて、内閣府本府並びに、内閣府の各部局によるEBPMに関して、その取組み概要が明らかとなった。以下では、それらの検討を踏まえ、それぞれの取組みの特徴を整理し、その課題を示すことにより、今後の議論の見通しを示すこととする。

4.1　内閣府本府における EBPM の特徴と課題

これまでの検討を踏まえると、内閣府におけるEBPMの全体像については差し当たり、表7のように素描でき、内閣府におけるEBPMは、本府における取組みと各部局における取組みの二つに大別でき、それぞれに特徴があ

表7　内閣府におけるEBPMの全体像

本府／各部局	担当部局	取組内容
本府	―	所管事業に関するロジックモデルの作成とそれに基づく評価
各部局	経済・財政一体改革推進委員会	「新経済・財政再生計画」及び、経済財政白書におけるEBPMの取組
	科学技術・イノベーション推進事務局	e-CSTIの公開及び運用
	経済社会総合研究所	経済研修所による、内閣府及び他省庁職員を対象としたEBPM研修の実施など
	地方創生進事務局	RESAS及び、V-RESASの運用など

（出所）内閣府のHPを参考に筆者作成

るのが分かる。

まず、内閣府本府においては、所管する事業に関するロジックモデルの作成及びそれに基づく評価が行われている。このように、EBPM推進にあたってロジックモデルを重視する立場は、決して特異なものではない。たとえば、経済・財政一体改革推進委員会が中心となっているEBPMは、「EBPM三本の矢」と呼ばれる取組みの一環であり、「第一の矢」のとして位置づけられている（杉谷2021a：93-97）。この取組みにおいても、ロジックモデルの作成が行われているほか、「第三の矢」である行政事業レビューにおけるEBPMの取組みにおいてもまた、ロジックモデルの取組みが行われている。これらを踏まえれば、日本におけるEBPM推進において重要な位置づけを与えられているツールの一つがロジックモデルであるのは明らかだろう。そして、内閣府のEBPM、とりわけ内閣府本府におけるEBPMにおいても、こうした傾向は当てはまっていると言える。

では、ロジックモデルの作成と運用は、EBPMにとっていかなる意味をもっているのだろうか。経済学者の金本良嗣は、ロジックモデルは問題の構造化に役立ち、プログラムのセオリーを吟味するツールとして意義を認めつつも、それは最初のステップに過ぎず、より精緻な方法論に支持される評価手法に取組む必要があると論じている（金本2020：13-16）。ロジックモデルの作成だけでは、プログラムの因果関係を厳密に把握することはできないのがその理由であり、実際には難しいものの、インパクトをより正確に把握することができるRCTをはじめとした手法を併用することが望ましいと論じられている。ただし、内閣府本府におけるEBPM推進は、ロジックモデルの作成に終始しており、追加的な分析などが行われている気配はなく、限定的なものにとどまっていると考えられる。

ここで、ロジックモデルの作成及びそれに基づく営為が、評価論においてどう位置づけられているかを改めて確認しておきたい。よく知られているように、プログラム評価は、「ニーズ評価」、「セオリー評価」、「プロセス評価」、「アウトカム評価」、「インパクト評価」から成り、これらを通じてプログラムを吟味するものである（源2020：32-37）。

理論上、ロジックモデルは工夫次第でこれらの評価全てに活用することができるが、とりわけセオリー評価とプロセス評価において重要な役割を発揮することが期待されている。なぜなら、ロジックモデルはプログラムセオリーを可視化、構造化したものであり、事後評価においては、それらの運用が正しく行われているかを検証することができるからである。ただし、プログラム評価全般がそうであるように、セオリー評価もまた、厳密に実施するのは難しく、ロジックモデルによる取組みはあくまで限定的なものであるということも指摘しておかなければならない。以下、セオリー評価とプロセス評価の二つの観点から、ロジックモデルを用いた現行の内閣府のEBPMがどのように位置づけられるかを検討する。

セオリー評価には大別して二つのアプローチがある（大島・源2020：85-87）。一つ目が「演繹的アプローチ」と呼ばれるもので、プログラムの関連資料や、関連する学術研究などを活用することによって、セオリーの妥当性を吟味する。これは言うなれば、普遍的なエビデンスを導出する志向性を有しており、プログラムセオリーが想定している論理構造が妥当なものかを検討するアプローチである。二つ目が「帰納的アプローチ」と呼ばれるもので、プログラムに関係する人々へのインタビューや参与観察といった、質的な調査を通じて、セオリーが妥当かどうかを検討する。演繹的アプローチが普遍的なエビデンスを志向するのに対して、帰納的アプローチはむしろ政策のコンテクストに着目し、エビデンスの個別性を重視するという特徴がある。これら二つのアプローチは相互に対立するのではなく、相補的な役割を果たすことが期待されている。

プロセス評価は、あるプログラムが設計された当初の計画通りに運用されているか否か、サービスが受益者に適切に提供されているか否か、マネジメントが適切であったか否か、といった点を吟味するアプローチである（同上：99-102）。プロセス評価もまた、関係者へのアンケート調査に代表される量的方法だけでなく、現場の関係者へのインタビュー調査のような質的方法も活用す

る。そして、このプロセスとアウトカムの関係を吟味、検討した上で、再びセオリー評価を実施し、プログラムの改善に繋げていくのである。

基本的に、セオリー評価は事前評価で、プロセス評価は事後評価に位置するが、既に述べたように、セオリー評価を事後的に改めて実施する運用もあり、これらいずれにおいてもロジックモデルは活用される。しかし、これらの評価を厳密に実施するには、ロジックモデルの作成だけでは不十分である。この点で、ロジックモデルは最初のステップに過ぎないとの金本の指摘は正鵠を射ている。

したがって、ロジックモデルの作成にとどまる内閣府本府におけるEBPMの取組みは、厳密な評価という点では不十分なものにとどまっていると言わざるを得ない。しかし、フルスペックのプログラム評価を実施するのが困難であるのを踏まえれば、たとえば業績測定に類する評価を導入し、事業の効率性を検討する方策などがあり得るだろう。内閣官房行政改革推進本部事務局が中心となっている、行政事業レビューにおいては、業績測定に類する評価を行い、EBPMを推進している実績があり、上述した通り内閣府と内閣官房が制度的にも近いことを踏まえれば、実行は比較的容易と考えられる（杉谷2021b）。

しかし、このような含意は同時に、別の問題点も浮上させることになる。それは、果たして内閣府本府で独自にEBPMの取組みを推進する意義はいかなるものなのか、という点に他ならない。というのも、内閣府の所管している事業のいくつかは行政事業レビューの公開プロセスの対象となっており、ロジックモデルの作成も行われている上、レビューシートや議事録も公開されているのである[xvi]。翻って、内閣府本府のEBPMはロジックモデルがただ公開されているだけで、それに伴っていかなる議論があったのか、どういった評価結果だったのかといった情報は一切公開されていない。このことを踏まえると、内閣府本府独自の取組みとしてロジックモデルを作成して公開するだけにとどめるよりは、行政事業レビューをより積極的に活用した方が、アカウンタビリティの向上という、政策評価の本分に資するのではないだろうか。

また、開始当初こそ30の取組みを対象としていた内閣府本府におけるEBPMの取組みは、現在は二つ程度にとどまるなど低調の兆しを見せている点も問題である。冒頭に述べたように、現在の内閣府は業務が過剰になりつつあるため、本府が所管する事業について、更なるリソースを投入することは難しいのかもしれない。しかし、たった二つや三つの事業だけを対象にロジックモデルの作成を試みても、その効果は薄いと言わざるを得ない。この点を鑑みても、中長期的には行政事業レビューの取組みに一元化する方向を検討したほうが適切であると言えるだろう。

いずれにせよ、内閣府本府におけるEBPMの取組みは、現状ではロジックモデルの作成とそれに基づく評価にとどまっている上、それをどのように活用したのかといった点がほとんど不明瞭な状態にあることに、課題があると概括できる。

4.2　内閣府の各部局における EBPM の特徴と課題

内閣府の各部局におけるEBPMの実践は、内閣府本府におけるそれと異なり、EBPMの基盤となりうるデータの整備や、政策に携わるスタッフのスキルアップといったことに注力している。こう捉えれば、内閣府におけるEBPMは、本府と各部局で役割分担ができていると捉えることも可能である。

データ整備に関して言えば、EBPMの推進にあたって、記述統計をはじめとした、様々な情報が重要となることは、日本のEBPMが開始された当初から関係者のあいだである程度は共通の認識として定着していたことが指摘できる。日本は2009年と2018年に統計法の改正をそれぞれ経験しているが、前者において記述統計は「公共財」と位置付けられ、2018年の統計法一部改正に関する議論では、EBPMとの結びつきが明確に強調された（杉谷2020）。内閣府の各部局におけるEBPMの枠組みは、こうしたデータ整備とEBPMの関連を強調する文脈の中にも位置付けられよう。

加えて、EBPMに資する能力開発もまた重要である。上で見たように、現行の取組みは、データ分析を中心としたスキルに重点が置かれている。これらの知識が重要であるのは言うまでもないが、EBPMの推進にあたっては別の能力も必要となる。こういった能力は、「政策分析的能力」（Policy Analytical Capacity）と形容されることもあり、統計的な知識や、データ分析ツールを使いこなすスキルといったものだけではない内容が示唆される（Howlett, 2009）。EBPM推進にあたって、どのような能力が行政官にとって必要なのかについては、実践、理論の双方を通じて、より議論を深めていく必要がある。

関連して、エビデンスに基づいて政策をつくり、実践するにあたっても、たとえばその政策が支持されるような合意形成に取組む必要があること、研究に基づいた知識だけでなく、政治的な知識や、実践知といった要素も需要だとする指摘もある（Fleming and Rhodes, 2018）。こういった指摘を踏まえれば、EBPM研修の在り方として修得が目指されるスキルに関して、より幅広いものが考慮されて然るべきだと考えられる。

もちろん、だからと言って現行の研修制度で行われている一連のスキルが、EBPMにとって不要かと言えば、決してそうではない。特にEBPM実践が他国よりも遅れている日本においては、これらのスキルを政策に関わる人材が身につけることの意義は、極めて大きいと言える。そのうえで、これらのスキルを有効に活用するためにも、上述した能力もまたEBPMの着実な実践に役立ち

うることを、ここでは強調しておきたい。

5. 結論

以上の検討を通じて、内閣府におけるEBPMの大まかな全体像と、その取組み内容について概観できたものと思われる。この営為を通じて得られた含意について、最後に改めて確認しておきたい。

まず、内閣府本府におけるEBPMの取組みは、外形的にはロジックモデルの作成と公表のみにとどまっており、評価の客観性やアカウンタビリティの行使といった点から見ても不十分であることが明らかとなった。本稿では、類似した取組みである行政事業レビューへの統合を提案したが、同じようにロジックモデルの作成及びそれに基づく検証を行うのであれば、行政事業レビューの方が情報公開の面でも優れているのがその理由である。

続けて、政策能力に関しても、諸外国の研究を中心に示唆を提示した。こうした類の研究は国内ではとりわけまだ多くないため、これからも研究と実践の積み重ねが必要とされている。政策に関係するスタッフの能力開発はEBPM推進にあたって不可欠なため、今後も継続的に取組む必要があると言えるだろう。

また、本稿では内閣府と内閣官房の役割分担が適切に行われていることを前提としてきたが、実のところ、業務によっては一体化が進んでいるケースも見受けられることも見逃すべきではない（曽我2022：64）。たとえば、内閣府が取組む行政改革の目玉の一つである、「規制改革・行政改革ホットライン（縦割り110番）」は、国民や企業から規制改革に関する提案を受け付けるものだが、実際の提案については、内閣官房にある行政改革推進本部事務局が中心となって対応すると説明されている（内閣府2022b）。こうした事例からも、内閣官房と内閣府を明確に区別するのは簡単ではないことが伺える。この意味でも、内閣官房におけるEBPMと、内閣府におけるEBPMのあいだに重複がないかどうかといったことを改めて吟味する必要があると考えられる。

冒頭に述べたように、内閣府は本来、内閣官房の補助という役割を担うべくデザインされた組織である。しかし、内閣府は実際の運用が進むにつれ、各省庁のリソース不足に伴う、種々の業務を担うことになってきた（小林2021：185-187）。首相の強いリーダーシップを支える内閣府というのは一面的な見解に過ぎず、実態を伴っていない。この点を鑑みても、内閣府が実際に行っている取組みの内実については、更なる整理、検討が必要とされている。そして、EBPM推進にあたって、内閣府に新たな役割を与えるとしても、現状をつぶさに把握し、その問題点や課題を明らかにすることが求められている。

参考文献

（日本語）
（URLは全て、2023年6月1日、最終アクセス）
飯尾潤（2019）「政策の質と官僚制の役割：安倍内閣における「官邸主導」を例にして」『年報行政研究』54巻、2-20頁。
大島巌・源由理子、「プログラムの形成・改善段階の評価：プロセス評価とアウトカム／インパクト評価の方法」、山谷清志監修『プログラム評価ハンドブック：社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』、晃洋書房、97-105頁。
榎本尚行（2022）「内閣補助部局の組織変遷と政策調整の在り方」『立法と調査』451号、95-110頁。
金本良嗣（2020）「EBPMを政策形成の現場で役立たせるために」、大橋弘編『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』、東京大学出版会、1-41頁。
経済・財政一体改革推進委員会（2015a）『経済・財政再生アクション・プログラム：“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による「工夫の改革」』
（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_271224_3.pdf）。
経済財政諮問会議（2018）『経済財政運営と改革の基本方針2018：少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現』
（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf）。
小池拓自・落美都里（2020）「我が国におけるEBPMの取組」『EBPM（証拠に基づく政策形成）の取組と課題 総合調査報告書』、国立国会図書館 調査及び立法考査局編、2020年、16。
小林隆（2016）「地方創生政策における地域経済分析システム『RESAS』の役割と課題」、『東海大学紀要 政治経済学部』、第48号、63-85頁。
小林悠太（2021）『分散化時代の政策調整：内閣府構想の展開と転回』大阪大学出版会。
白井俊行（2022）「内閣府エビデンスシステム（e-CSTI）の概要と今後の方向性」、『カレントウェアネス』、第354号、18-20頁。
新藤宗幸（2021）『権力にゆがむ専門知：専門家はどう統制されてきたのか』朝日新聞出版。
杉谷和哉（2020）「統計改革の展開と課題：2009年と2018年の統計法改正の過程と論点をめぐって」『政策情報学会誌』14巻1号、5-18頁。
杉谷和哉（2021a）「日本における『エビデンスに基づく政策形成』の取組み：『EBPM三本の矢』を中心に」、『社会システム研究』、93-97頁。
杉谷和哉（2021b）「行政事業レビューにおけるEBPMの実践についての考察」『日本評価研究』21巻1号、99-111頁。
政策評価審議会（2022）『デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申：政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために』（https://www.soumu.go.jp/main_content/000852431.pdf）。
瀬戸山順一（2015）「内閣官房・内閣府の業務のスリム化：内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律案」『立法と調査』364号、3-17頁。
曽我謙悟（2022）『行政学[新版]』有斐閣。
髙橋洋（2010）「内閣官房の研究：副長官補室による政策の総合調整の実態」『行政研究叢書』45巻、119-138頁。
田中信一郎（2021）『国家方針を転換する決定的十年：新自由主義から社会的共通資本へ』現代書館。
内閣府（2017）『経済財政白書におけるEBPMの手法』
（https://www5.cao.go.jp/keizai3/2017/0731wp-keizai/sankou.pdf）。
内閣府（2018a）『平成30年度 内閣府本府EBPM取組方針』
（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/h30/pdf/torikumi.pdf）。
内閣府（2018b）『平成30年度 内閣府におけるEBPMの取組について【概要】』

（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/h30/pdf/h30_cao_ebpm_summary.pdf）。
内閣府（2020）『内閣府本府合理的根拠政策立案（EBPM）推進チームについて』
内閣府（2021）『第６期科学技術・イノベーション基本計画』（https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/6honbun.pdf）。（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/ebpm_team.pdf）。
内閣府（2022a）『令和４年度内閣府本府におけるEBPMの取組方針』（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/pdf/ebpm_houshin.pdf）。
内閣府（2022b）『内閣府 組織・業務の概要2022』（https://www.cao.go.jp/about/doc/about_pmf.pdf）。
牧原出（2009）『行政改革と調整のシステム』　東京大学出版会。
源由理子（2020）「評価の５階層とプログラムセオリー」、山谷清監修『プログラム評価ハンドブック：社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』、晃洋書房、31-49頁。
宮﨑一徳（2022）「内閣官房・内閣府の拡大の行方」、『立法と調査』450号、3-10頁。
EBPM推進委員会（2018）『平成30年度行政事業レビュー公開プロセスにおけるEBPMの試行的実践』（https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11987457/www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai3/siryou2_1.pdf）。

（英語）
Fleming, J. and Rhodes, R. (2018) “Can Experience be Evidence?: Craft Knowledge and Evidence-based Policing”, *Policy & Politics*, 46(1), 2018, pp.3-26.
Howlett, M. (2009) “Policy Analytical Capacity and Evidence-based Policy-making: Lessons from Canada”, *Canadian Public Administration*, 52(2), pp.153-175.

脚注

（URLは全て、2023年６月１日、最終アクセス）

[i] テレ朝ニュース、「『行政事業レビュー』見直し　岸田総理が指示」（2022年12月21日）（https://news.tv-asahi.co.jp/news_politics/articles/000280675.html）。

[ii] 内閣府HP、「内閣府の政策」（https://www.cao.go.jp/seisaku/seisaku.html）。

[iii] 内閣府HP、「EBPMの観点からの政策の検証等」（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/h30/kensyou.html）。

[iv] 同上、2。

[v] 内閣府HP、「内閣府におけるEBPMへの取組」（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html）。

[vi] 内閣府HP、「経済・財政一体改革推進委員会」（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/index.html）。

[vii] 内閣府HP、「経済・財政一体改革推進委員会」（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/index.html）。

[viii] 経済・財政一体改革推進委員会公式HP（https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/index.html）。

[ix] 内閣府HP（https://e-csti.go.jp/about）。

[x] 内閣府HP、「経済社会総合研究所とは」（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/about/main.html）。

[xi] 経済社会総合研究所HP、「経済研修所」（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/tie/tie_main.html）。ただし、EBPM研修に関しては、開催時期が「未定」のままとなっており、実施したかは不明。

[xii] 内閣府HP、「経済研修所」（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/tie/tie_main.html）。

[xiii] 内閣府HP、「内閣府におけるEBPMへの取組」（https://www.cao.go.jp/others/kichou/ebpm/ebpm.html）。

[xiv] 「地域経済分析システム」公式HP（https://resas.go.jp/#/13/13101）。

[xv] V-RESAS公式HP（https://v-resas.go.jp/about）。

[xvi] 内閣府HP、「行政事業レビュー」（https://www.cao.go.jp/yosan/review.html）。

研究ノート

民主主義の後退か権威主義の擬態か

―2020 年大統領選挙とポレグジットの議論を事例に―

市川　　顕
（東洋大学　国際学部）

1. はじめに

2010年代は欧州連合（EU）にとって受難の時期だった。2008年からのリーマンショックによる経済の低迷、2009年に発覚したギリシャ危機、2014年のウクライナ危機、2015年からの難民危機、2016年のEU離脱の是非について行われた英国での国民投票（Brexit）、そしてこの間のポピュリズム政党の伸張がそれである。2020年代に入っても、新型コロナのパンデミックやこれに対する復興基金を巡るEU加盟国内での論争など、EUが対応すべき案件は困難さを増している。

2022年2月24日にはロシアによるウクライナ侵攻も始まった。ウクライナに国境を接し、第二次世界大戦や冷戦期にソ連の負の影響を受けた記憶が残るポーランドは、明確にウクライナ支援と脱露の意向を示した。ウクライナを支援することが、民主主義世界を守ることであるとの言説も飛び交った。

しかし、ポーランドに関しては近年、ハンガリーと共に、EU加盟国における民主主義の後退の典型事例とされてきた。フィナンシャル・タイムスのラックマン（Gideon Rachman）が「民主化の逆転」（日本経済新聞 2017.2.26）と、日本経済新聞の秋田浩之が「民主化の逆走」（日本経済新聞 2018.4.20）と、さらには多くの論者が「価値の危機」（Kenealy et.al. 2018: 6, Sedelmeier 2018: 189および森井2020: 13）と表現する事象がそれである。

ここでは、刀祢館が述べるように、政府は「選挙に基づく民主主義体制であっても、権力をチェックする機能を軽視し権威主義的に振る舞う」（日本経済新聞 2018.5.31）傾向があり、これがいわゆるイリベラル・デモクラシー（Illiberal Democracy）の状況を生み出すことになる（庄司2018: 36・138）。

そこで本稿では、ウクライナ戦争前のポーランドを事例として、2020年の大統領選挙とポレグジットにおける議論を題材として、民主主義の後退についての理解を深めたい。ここでの問いは三つある。第一の問いは、ポーランドは民主主義の後退を起こしているのか、というものである。これを検証するために、第2節でV-DemおよびWJPのインデックスを分析する。第二の問いは、ポーランドの為政者はいかなる国内政治運営を企図しているのか、というものだ。これを検証するために、第3章でポーランド大統領の就任演説を分析する。そして第三の問いは、ポーランド政府の思惑はEU政治のなかで具現化可能なのか、というものだ。これを検証するために、第4節で「ポレグジット」をめぐる政治過程を分析する。これら三つの問いを検証することで、最終的に第5節において、ポーランドの現政権が目指す、三つの方向性を指摘したい。

2023年秋には、ポーランドは議会選挙を控えている。ウクライナ戦争において難民受け入れや積極的な軍事支援などで話題に事欠かなかった同国の民主主義観を、今一度確認しておくには良い機会であると思われる。

2. ポーランドにおける民主主義 ―V-Dem と WJP―

本節では1項でV-Demの自由民主主義指数（LDI：Liberal Democracy Index）を、2項でWJP（World Justice Project）の法の支配指数を取り上げ、数値の上で近年のポーランドの民主主義の状況を把握する。具体的には、ポーランドにおいて民主主義の後退は確認できるのか、もしそうであるならば、とくにどの分野が民主主義の後退に影響を与えているかを数値上把握したい。

2.1　V-Dem の 2021 年報告書におけるポーランド

2021年3月、V-Dem Instituteは『権威主義化の蔓延：民主主義報告書2021』を発表した。当報告書では、2010年と2020年における世界各国の民主主義の状況を比較分析することに焦点を当てている。例えば、権威主義国家に住む世界人口の割合は2010年の48%から68%に増加し、表現の自由の脅威が存在する国家は2017年の19か国から2020年には32か国に増加し、権威主義傾向にある国家に住む世界人口の割合は2010年の6%から34%に増加したとする（V-Dem 2021: 7）。

詳細を見ていくと、「北米や欧州では、過去10年間に民主化が進展していない」（V-Dem 2021: 18）として、中でもハンガリー、ポーランド、セルビア、スロヴェニアおよび米国の民主化指標が下落したことを示した。

さらに重要な指摘としては、過去10年間に民主化指標が大幅に下落した10ヵ国に関する記載である。表1は2010年と2020年のV－Demの自由民主主義指数を比較し、負の変化が大きかった上位10ヵ国を示したものである。ここでポーランドは世界最大の減少幅を記録した（V-Dem 2021: 19）。この間にあったといえば2015年の上下両院選挙による政権交替である。2007年および2011年の上下両院選挙では中道右派の「市民プラットフォーム」（PO：Platforma Obywatelska）の後塵を拝した右派ナショナリズムの「法と正義」（PiS：Prawo i Sprawiedliwość）だが、2015年および2019年の上下両院選挙では第一党（上院（全100議席）：2015年61議席、2019年48議席）（下院（全460議席）：2015年：235議席、2019年235議席）となり、郊外の比較的低所得な支持層を背景として、カトリックおよびポーランドの伝統を反映したナショナリズムに基づく政策を推し進めるとともに、メディア統制、司法統制、同性愛反対といった西欧のリベラルな価値への挑戦も行ってきた。

また、2015年には「法と正義」の支持を背景としたドゥダ（Andrzej Duda）が大統領選挙で勝利し、コロナ禍で行われた2020年の大統領選挙でも辛勝した（3節を参照のこと）。

V-DemではLDIとは別に各国を自由民主主義（Liberal Democracy）、選挙民主主義（Electoral Democracy）、選挙権威主義（Electoral Autocracy）、閉鎖的権威主義（Closed Autocracy）に分類している（V-Dem 2021: 31）。ポーランドは2021年のLDIが0.49で63位（V-Dem 2021: 34）となり、政治体制は選挙民主主義へと下落した（V-Dem 2021: 31）。

2.2　WJPの法の支配報告書におけるポーランド

前項ではV-Demのデータにおいて2010年から2020年におけるポーランドの自由民主主義指数が大きく変化したことを確認した。ここではさらに、法の支配についての指数を発表しているWJP（World Justice Project）の報告書『WJP法の支配指数2021』を参照してポーランドにおける法の支配の状況を確認したい。

ポーランドの法の支配指数（2021年）は、0.64で世界139か国中36位、欧州・北米地域31か国[1]中26位となっている。また過年度のスコアを概観すると、2015年0.71、2016年0.71、2017-18年0.67、2019年0.66、2020年0.66、2021年0.61と、こちらもV-Demの民主化指標同様低下している（WJP 2021: 141）。法の支配指数は8つのファクター、つまり、①政府権限の制約、②汚職の少なさ、③政府の開放性、④基本的権利、⑤秩序と安全、⑥規制の施行、⑦民事裁判制度、⑧刑事裁判制度、からなる。以下、ポーランドにおける法の支配指数が、世界および欧州・北米地域との比較からみて特に低いと考えられるものを中心に概観していきたい。

第一のファクターは「政府権限の制約」である。このファクターは全8ファクターの中で特に低いスコアとなっており、世界139か国中67位、欧州・北米地域31か国中29位である。また過年度のスコアを概観すると、2015年0.77、2016年0.68、2017-18年0.61、2019年0.58、2020年0.58、2021年0.54と2015年から一貫して下落傾向となっている。このファクターは6つのサブファクターによって構成されているが、「1-1政府の権限は立法機関によって効果的に制限されている」「1-2政府の権限は司法によって効果的に制限されている」「1.3独立した監査・審査により政府の権限が効果的に制限されている」ではすべて世界平均を下回るスコアとなっている。これは、ポーランドにおいて政府が立法機関、司法機関、および会計検査院や人権オンブズマンといった組織と比較して大きな力を有していることを示すものである（WJP 2021a）。

表1：権威主義化する国家上位10ヵ国（2010-2020年）

順位	国名	変化	2010年のLDI	2020年のLDI	2010年の政治体制	2020年の政治体制
1	ポーランド	－0.34	0.83	0.49	自由民主主義	選挙民主主義
2	ハンガリー	－0.32	0.68	0.37	選挙民主主義	選挙民主主義
3	トルコ	－0.29	0.40	0.11	選挙民主主義	選挙民主主義
4	ブラジル	－0.28	0.79	0.51	選挙民主主義	選挙民主主義
5	セルビア	－0.27	0.51	0.24	選挙民主主義	選挙民主主義
6	ベナン	－0.26	0.55	0.29	選挙民主主義	選挙民主主義
7	インド	－0.23	0.57	0.34	選挙民主主義	選挙民主主義
8	モーリシャス	－0.23	0.73	0.50	自由民主主義	選挙民主主義
9	ボリビア	－0.18	0.41	0.231	選挙民主主義	選挙民主主義
10	タイ	－0.17	0.34	0.17	選挙民主主義	閉鎖的権威主義

出典：V-Dem 2021: 19

第二のファクターは「汚職の少なさ」である。このファクターは世界139か国中25位、欧州・北米地域31か国中18位であり、一見平均的な数値に映る。また過年度のスコアを概観すると2015年0.65、2016年0.73、2017-18 年 0.72、2019 年 0.73、2020 年 0.73、2021年0.72と安定しているように見える。このファクターは4つのサブファクターによって構成されているが、「2-1行政府の公務員が公職を私利私欲のために利用しない」「2-4立法府の公務員は公職を私利私欲のために利用しない」では地域平均を下回るスコアになっている。これは、2-2の裁判官、2-3の警察および軍、と比較して公務員と国会議員への汚職に関する信頼度が相対的に低いことを物語る（WJP 2021b）。

第三のファクターは「政府の開放性」である。このファクターは世界139か国中44位、欧州・北米地域31か国中29位であり、地域においてかなり低い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015年0.67、2016 年 0.72、2017-18 年 0.66、2019 年 0.63、2020年0.60、2021年0.59と低下傾向にある。このファクターは4つのサブファクターによって構成されており、「3-1公表された法律と政府のデータ」「3-2情報への権利」「3-3市民参加」「3.4苦情処理メカニズム」すべてで地域平均を下回っており、なかでも「3-2情報への権利」（政府機関が保有する情報へのアクセスが認められるか、これらのアクセスが合理的な期間内に認められるか、提供された情報が適切かつ完全なものであるか、情報へのアクセスが合理的な費用で賄賂を支払うことなく認められるか）については、世界平均すら下回っている（WJP 2021c）。

第四のファクターは「基本的権利」である。このファクターは世界139か国中53位、欧州・北米地域31か国中29位であり、世界においても地域においてかなり低い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015 年 0.77、2016 年 0.74、2017-18 年 0.66、2019年0.66、2020年0.64、2021年0.61と年々低下傾向にあることがわかる。このファクターは8つのサブファクターによって構成されており、全項目で地域平均を下回っているが、とくに「4.5 信仰と宗教の自由が効果的に保証されている」は世界平均すら大きく下回り、「4.7集会および結社の自由が効果的に保障されている」「4.8労働基本権が実効的に保障されている」についても世界平均と同値である。「4-5信仰と宗教の自由が効果的に保証されている」は、宗教的少数派の人々が、自由かつ公然と礼拝や宗教的実践を行うことができるかどうか、また、信者でない人々が宗教的な法律に従わなければならないことから保護されているか、を測定するものであり、「法と正義」支配のもとでのカトリックの伝統回帰による宗教的少数者の自由が狭まっていることを物語る。また、「4-7集会および結社の自由が効果的に保障されている」については、人々が報復の恐れなしに、コミュニティの会合に自由に出席し、政治団体に参加し、平和的な公共デモを行い、請願書に署名し、政府の政策および行動に反対する意見を表明できるかどうか、を測定するものであり、地域平均が0.80のところ0.62と世論が政府に対して異議申し立てをしにくい環境が看取できる。（WJP 2021d）。

第五のファクターは「秩序と安定」である。このファクターは世界139か国中24位、欧州・北米地域31か国中17位であり、比較的高い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015年0.85、2016年0.85、2017-18 年 0.85、2019 年 0.86、2020 年 0.86、2021年0.86と安定している。このファクターは3つのサブファクターによって構成されており、「5-1犯罪の効果的抑制」および「5-2市民紛争の効果的抑制」で地域平均を上回っているが、「5-3個人的な不満解消のために暴力に頼らない」では地域平均0.70のところポーランドは0.63となっている。この項目は国民が民事上の紛争解決のために脅迫や暴力に頼るかどうかを計測する指標となっており、民事裁判における紛争解決のさらなる普及が求められる（WJP 2021e）。

第六のファクターは「規制の施行」である。このファクターは世界139か国中38位、欧州・北米地域24か国中31位であり、北米･欧州地域において低い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015年0.60、2016 年 0.62、2017-18 年 0.61、2019 年 0.62、2020年0.62、2021年0.61と低位で推移している。このファクターは5つのサブファクターによって構成されており、「6-2政府規制が不適切な影響を受けることなく運用・施行されている」では地域平均を超えた値（地域平均0.82、ポーランド0.87）となっているが、「6-3行政手続きが不当に遅延することなく行われている」「6-4行政手続きにおける適正手続きの法的尊重」では世界平均さえ下回る結果となっている。このことは国家レベルにおける規制の施行の力は強いものの、現実に地方政府などの現場において混乱や遅延が発生していることを物語る（WJP 2021f）。

第七のファクターは「民事裁判制度」である。このファクターは世界139か国中44位、欧州・北米地域24か国中31位であり、北米･欧州地域において低い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015年0.65、2016 年 0.66、2017-18 年 0.64、2019 年 0.64、2020年0.63、2021年0.61と低位で推移し、低下傾向にある。このファクターは7つのサブファクターによって構成されており、「7-4司法に対して不適切な政府の影響がない」「7-5司法が不合理な遅延をもたらしていない」「7-6司法が効果的に執行されている」で世界平均を下回っている。このことは、司法制度に対して不適切な政府または政治的影響が看取され、司法手続きおよび判決の不合理な遅延が見られることを意味しており、ここでも政府の司法に対する影響力の強さが確認できる（WJP

2021g)。

第八のファクターは「刑事裁判制度」である。このファクターは世界139か国中34位、欧州・北米地域24か国中31位であり、北米・欧州地域において低い値となっている。また過年度のスコアを概観すると2015年0.74、2016年0.69、2017-18年0.62、2019年0.61、2020年0.60、2021年0.58と低位で推移し、低下傾向にある。このファクターは7つのサブファクターによって構成されており、「8-5裁判官が犯罪組織からの贈収賄や不適切な影響をうけていない」は地域平均の0.77を上回る0.80である一方で、「8-6刑事裁判制度が政府の不適切な影響を受けていない」については世界平均を下回っている。このことは刑事裁判制度が政府や政治の影響から十分に独立していないことを示しており、ここでも政府の司法に対する影響力の強さが確認できる（WJP 2021h)。

以上2-1および2-2での議論をまとめると、V-Dem『民主主義報告書』により、ポーランドの民主主義に対する評価はこの10年間で、世界の中で最も下がったことがわかる。また、ポーランドの民主主義に対する評価の下落はWJP『法の支配指数』によれば政府の強力化、より詳細にいえば他の権力に対する政府の相対的な強さの増大、ナショナリズムの強化、そしてマイノリティの権利の抑圧が確認できる。

3. 2020 年大統領選挙とドゥダの就任演説

本節では、2020年7月12日の決選投票で市民連合のトシャスコフスキ（Rafał Trzaskowski）を相手に、51.03%の得票率で辛勝したポーランド大統領ドゥダの2020年8月6日の大統領就任演説から、与党「法と正義」の希求するポーランド国内政治のあり方を確認する。この選挙は二つの意味で注目される選挙であった。第一に、この選挙戦がコロナ禍のもとで行われていたことであり、第二に、その結果として国民の関心が高まったことでポーランドの大統領選挙としては記録的な68.18%の投票率を記録したことである。この国民の高い関心の中で行われ、ドゥダ（51.03%）とトシャスコフスキ（48.97%）と真っ二つに割れた大統領選挙から、与党「法と正義」を支持母体にもつドゥダはどのようなメッセージを就任演説で示したのだろうか。そしてそれは、どのような国内統治のあり方を意図しているのだろうか[2]。

3.1　2020 年大統領選挙の総括

ドゥダは大統領就任演説を「人間社会におけるすべての権力は、国民の意思に由来する」という言葉から始めた。得票率が51.03%であったものの、投票率が7割に迫る数字であったことを挙げ、「約1050万人が私に投票してくれた。何よりもこれは、大きなコミットメントであり、私は深い謙虚さをもってこれを受け入れる」と述べた。そして、今回の選挙について以下のように総括した。

「この選挙は難しい選挙だった。パンデミック、ロックアウト、選挙運動の中断、野党候補者の変更、選挙日程の延期など。しかし、最も重要なことは、完全に民主的で、公正で、非常に効率的な方法で選挙が実施されたということだ。ポーランド人は投票する権利を行使することができたのだ」

ドゥダにとって今回の選挙戦が困難を極めたのは確かだ。与党を支持母体にもつドゥダ陣営は当初、コロナ禍にもかかわらず支持率の高さを背景として、郵便選挙という手法を用いてでも選挙日程を堅持しようとした。選挙の延期が決まり、野党市民連合側が6月4日に候補者をキダヴァ＝ブウォニスカ（Małgorzata Kidawa-Błońska）からトシャスコフスキに変更すると、両者の支持率は拮抗した。2020年6月28日の大統領選挙では過半数を確保することができず、決選投票にもつれ込むことになった。危機感を強めたドゥダは7月に入ると、右派ナショナリズムに基づく家族の権利や伝統的価値観の保護をいっそう強調し、支持層である郊外の中小都市への全国行脚につとめた。そこでの発言には、LGBTなど性的少数者への差別的発言も含まれていた。その結果として手にした勝利に、彼は「完全に民主的」というレッテルを自ら貼ったのである。

3.2　伝統を重んじる政治と発展を希求する経済の両立

この就任演説で、ドゥダは「私は「ポーランド問題（Polish Affairs)」の大統領になりたいと思う」と述べ、そのために「私たちは、それらに対して可能な限り広範なコンセンサスを築くべきだ」とした。

ここで「ポーランド問題」としてドゥダが提示したのは、①家族、②安全保障、③雇用、④投資、⑤尊厳である。ドゥダは言う。「この5つの「ポーランド問題」は、伝統と現代性を両立させることができるポーランドを象徴している。なぜなら、この二つの価値観は相互に排他的なものではなく、むしろお互いに補完し合うものだからである。野心的で、速いペースで発展し、革新的でありながら、そのルーツや歴史、アイデンティティ、伝統を大切にする、これが私の夢のポーランドだ」。この発言は、矛盾に満ちていると捉えられなくもない。しかし、ドゥダの論理は以下のように解釈可能だ。つまり、伝統を国家としてのポーランド、現代性を欧州連合（EU）として把握すると、ポーランドはEUに加盟し続けながら、政治的には歴史や伝統、アイデンティティを重んじつつ、経済的には西側加盟国にキャッチアップする、という姿勢を明らかにしたものと読める。このような姿勢は、田中のいう「二重の格差」という概念で説明可能であろう。田中は「二重の格差」について「対西欧所得格差と国内所得格差」であるとし、これが東欧のポピュリ

ズムの基礎にあると理解する（田中2019：32-33）。つまり、ドゥダが支持母体とする郊外に住む保守層（言い換えればポーランドのEU加盟の恩恵を最も受けていない層）にとっては、政治的にはポーランドの伝統の継続が、経済的にはポーランド国内およびEU域内における経済格差の是正が必要なのだといえる。

3.3 「5 つのポーランド問題」

ドゥダの大統領就任演説は、中盤はすべて上記の「5つの「ポーランド問題」」について詳しく述べられる。この部分はドゥダの2020年からの二期目に対する具体的決意が込められている部分であるので、詳述していきたい。

ドゥダが第一に取り上げたのは「家族」である。彼によると家族とは「社会・経済・文化を創造し、形成するものであり、基盤となるもの」であり「私たちの最大の財産」であるとする。ゆえに「家族を守り、その発展のための条件を確保するために、最大限の努力をしなければならない」とする。さらに、ドゥダのいう「家族」は、以下の叙述をともなって「国家」と共鳴する。「私たちの偉大な同胞である聖ヨハネ・パウロ２世（Karol Wojtyła）は、何度も政治家に向けて、家族に特別な保護を与えるよう訴えた。（中略）彼はこう言った。『家族は社会生活および人間社会の基本的な細胞である。家族の行く末は、国家の行く末でもあるのだ』と」。国民的な精神的支柱であると言っても過言ではないヨハネ・パウロ２世の言葉を借りて、伝統的家族を中心とした伝統的国家の構築を第一に訴えるところは、右派ナショナリストの真骨頂である。

第二の問題は「安全保障」である。ここでドゥダは安全保障の概念について以下のように述べる。「安全保障の概念は幅広く理解されなければならない。軍隊や警察だけではなく、エネルギー、健康、食料の安全保障も含まれる。特に新型コロナのパンデミックが始まったとき、私たちが実際に気づいたことは、食料安全保障を確保してくれているポーランドの農家の方々の努力である。彼等の努力のおかげで、今日、私たちは食料安全保障の恩恵を受けることができるのだ。心から感謝したい」。このようにドゥダは安全保障概念を拡張するのみならず、自らの支持母体である郊外地域のポーランド農家に賛辞を送りつつ、国家という枠組の強化を強調している。

第三の問題は「雇用」である。先述の通り、ドゥダはポーランドの経済発展を強く主張する。「私たちは、野心的なポーランドを望んでいる。潜在能力を伸ばすポーランドである。そのためには高収入の新しい雇用を創出する必要がある。経済の分野で他国との競争に打ち勝つポーランド。国民が経済的にも職業的にも成長し、財産を増やすための条件を整えるポーランド。これは特に若い世代に言えることである。彼等が外国に行かないように、国内でよい仕事をするチャンスを得て、国内で家族を築き、発展させ、国内でポーランド人の子どもが生まれるようにしなければならない」。この引用部分の前半では、EU加盟国として特に西側加盟国との経済格差を埋めるべく経済発展すべきとの論理が働いていることが見て取れる。注目すべきは後半であり、ポーランドがEU域内において西側加盟国に経済的にキャッチアップした暁には、ポーランド人が他国に流出する必要がなく、それゆえ国内でポーランド人同士の結婚が増え、伝統的家族への回帰が起こる、と考えている部分である。経済発展とナショナリズムの不可分性を顕著に表した叙述として注目できる。

第四の問題は「投資」である。ここでは、コロナ禍という時代背景を踏まえ、投資分野における国家の役割にまず重きが置かれる。「危機的状況下では、迅速かつ大胆な決断が求められる。また、投資の分野では、まさに国家が刺激を与えなければならず、国家が模範を示さなければならない。危機の時代にこそ、公共投資が優先されるのだ。ポーランドでは、投資なくして発展はない。そしてパンデミック前のような経済発展の軌道に戻さなければならない」。そのうえで、国家が主導して行う投資の具体例として、三海域構想（3SI）を挙げる。「ポーランドにとって大きな発展の機会がある分野は、三海域構想に基づく投資である。（中略）バルト海、黒海、アドリア海の３つの海を結ぶ効率的な輸送インフラが必要だ。また、EU内の経済やインフラの発展レベルとのバランスをとる必要もある」。三海域構想はポーランドが主導する地域協力の枠組みであり、参加国は、経済成長、安全保障、より強固で結束力のあるヨーロッパを目指すという共通の目標を掲げている。これらの目標を達成するために、エネルギー、交通、デジタル分野のインフラ整備に向けた協力が企図されており、EUの東縁諸国の一体的な経済発展とそこにおけるポーランドのリーダーシップが希求されている。

そして第五の問題は「尊厳」である。ここでドゥダはまずポーランド国家を称賛する。「ポーランドは素晴らしい人々の国だ。おもてなしの心があり、開放的で、美しい国だ。誇りに思える素晴らしい歴史を持つ国だ。私たちは、このポーランドとポーランド人の真実を必ず守る。それが私たちの義務である。それは、ポーランド共和国大統領の義務でもある」。そのうえで、ポーランド人の一体性に訴えかける。「ポーランド国民は皆、平等だ。大都市の住民も、小さな町の住民も、村の住民も違いはない。私たちは、ポーランド人を、収入、教育、イデオロギー、宗教的信条などの理由で、良い人と悪い人に分けることはしない。誰もが尊重されるべきである」。EU加盟国であっても、上記の意味での尊厳あるポーランドは決して忘れない。ドゥダの強い意見表明である。

3.4　3 つの信念

この演説を締めくくるにあたって、ドゥダは3つのことを信じていると述べた。第一は、ポーランド国家である。ポーランド国家を「誇り高く、素晴らしい国」であるとし、「私たちの知恵と勤勉さ、忍耐力と勇気」によって、コロナ禍で生じた多くの課題に対処可能であるとする。第二は、神である。すべての国民が神を信じる必要はないと留保しつつも、「ポーランドは966年に洗礼を受けたことで、ヨーロッパにその地位を確立した。1054年もの間、私たちはヨーロッパの一部であり、私たちはそのことを忘れない」とする。966年の洗礼とは、ピャスト朝のミェシュコ1世（Mieszko I）がローマ教会の主導でキリスト教に改宗したことを指している。キリスト教共同体としての欧州の一員として、自らの存在を強調していることが読み取れる。そして第三は、ポーランドのより良い未来である。「私たちは主権をもち、独立し、民主的」であるとし、輝かしい未来を展望する。ここでも国家主権や国家としての独立を強調するのがドゥダである。そして、就任演説は「ポーランドに神の祝福があらんことを」という言葉で締めくくられるのである。

このようにドゥダの大統領就任演説を見ていくと、以下の点が確認できる。第一は選挙に勝ったものが民主的に正統な代表であるという信念であり、第二にポーランドの伝統、農家を中心とするポーランド郊外地域の発展、およびEUの西側諸国への経済的キャッチアップの希求であり、第三にEU加盟国であろうと主権と独立を強調し、キリスト教共同体の一員としての地位を確認する姿勢である。

4. ポレグジットをめぐる議論 ―2021 年を中心に―

本節では2021年の後半にとくに話題となった、いわゆる「ポレグジット（Polexit）」言説についての政治過程を概観する。すでに2節で政府の強力化、より詳細にいえば他の権力に対する政府の相対的な強さの増大、ナショナリズムの強化、そしてマイノリティの権利の抑圧の傾向が確認され、3節で選挙に重きを置いた民主主義理解、ポーランドの伝統への回帰および経済発展の希求という傾向が確認された。このような傾向は、このポレグジットにまつわる政治過程においても観察されるのだろうか。

4.1　ポレグジットはファンタジー？

ポーランドのEU離脱を意味するポレグジットという言葉は、2021年からメディアで大きく取り上げられるようになった。これは、ポーランドにおける裁判官を対象とした懲戒委員会制度がEU法に違反していると判断し、その即時停止を命じた欧州司法裁判所の判決（7月15日）を受け、翌16日にポーランド政府報道官が「政府が何らかの変更を行うことは予定していない」と対決姿勢を示したことで注目されはじめた。ラトガーズ大学のケレメン（R. Daniel Kelemen）は、ポーランドは事実上「EU法秩序から離脱した」（Tilles 2021e）と述べ、リーガル・ポレグジットなる言葉も取りざたされるようになった。

これに対して「法と正義」のモラヴィエツキ（Mateusz Morawiecki）首相は「ポレグジットのリスクはない。これは一種のファンタジーだ」と断じ、「ポーランド政府の行動がポーランドを事実上EU法秩序から、さらにはEUそのものからも遠ざけるもの」と考えるのは野党による与党へのレッテル貼りであるとの見解を示した。欧州復興基金における法の支配条項をめぐる対立については、モラヴィエツキはこのポーランド政府の方針を「ユーロリアリズム（Eurorealism）」と表現し、「（EUに）加盟する際に、他の加盟国同様、EU機関に権限を移すことに同意しなかった国家主権の分野を守る」という方針であると説明し、ポーランドは「強力なEUのなかの強力な国家であり、ポーランド抜きのEUを想像することは困難である」と強気の姿勢を見せた（Tilles 2021e）。

この議論に対して、火に油を注いだのが法相のジョブロ（Zbigniew Ziobro）である。「法と正義」の連立相手である「連帯ポーランド」党首である彼は8月26日、EUがポーランド政府の司法政策に反対することで、ポーランドに対して「ハイブリッド戦争」を仕掛けていると強い表現で非難した（Tilles 2021b）。このようなポーランド側の強硬姿勢に対して、欧州委員会は9月7日、ポーランドが欧州司法裁判所による懲戒委員会制度の即時停止を行っていないことを理由に、金銭的ペナルティを課すよう欧州司法裁判所に要請した。欧州委員会司法委員のレインダース（Didier Reynders）は、「我々は暫定措置の不履行に対する財政的な罰則を要求し、7月15日の判決の完全な実施を求めている。欧州の裁判官の独立性を確保することは、私の義務である」と語った（Tilles 2021c）。EU法の専門家からは「素晴らしいニュースであり、久しぶりに（欧州委員会は）不当な遅延のない正しい行動をとった」と賛辞が沸いたが、同日ポーランドのカレタ（Sebastian Kaleta）副法相は「欧州委員会は不法にポーランドの資金を阻止し、罰則を適用している」と述べ、欧州委員会の一連の動きを「攻撃行為」のなかの「不法な攻撃」であるとした（Makszimov 2021）。

欧州委員会は、これと並行して、ポーランド政府に対して7月15日の判決への対応をどのように実施するかを説明する期限を8月16日までと設定した。ポーランド政府は、期限である8月16日に「司法制度の効率性を高めるために、裁判官の責任分野を含む司法改革を継続する」と約束したが、他方で、司法に関連する欧州司

法裁判所の暫定措置命令がポーランド憲法に違反するとした7月14日のポーランド憲法裁判所判決にも言及した（Tilles 2021c）。これは、EU法の優越というEUの存立基盤に対する挑戦とも受け取れるものであった。実際、モラヴィエツキは2021年初頭にはすでに、ポーランド憲法がEU法よりも優先されることを確認するようポーランド憲法裁判所に求めていた。

4.2　テルレツキ発言―ポレグジットに現実味？―

この状況をさらに混迷させたのが、9月8日のテルレツキ（Ryszard Terlecki）発言である。テルレツキは「法と正義」の指導者の一人であり下院副議長も務めていた。また同党党首カチンスキ（Jarosław Kaczyński）氏の最側近でもあり、テルレツキの発言はカチンスキの考えを代弁しているとされることも多い。彼は「EUは我々にとって受け入れ可能なものであるべき」であるとし「そうでなければ我々は抜本的な解決策を模索しなければならない」「イギリス人はブリュッセルの官僚主義の独裁が自分たちに合わないことを示して去っていった」と述べて物議を醸した（Kaczyński 2021b）。さらに「（ポーランドでは）EUへの支持が非常に強い。しかし、我々の自由と発展を制限するようなものに押し込められるわけにはいかない」とも発言したとされる（Tilles 2021a）。これに刺激される形で「連帯ポーランド」のコヴァルスキ（Janusz Kowalski）も「イギリスの道（Brexit）がポーランドにとっても良いかどうか、信頼できる評価をする時が来た」と述べ（Kaczyński 2021b）、「法と正義」のススキ（Marek Suski）も「ブリュッセルは我々に支配者を送り込んでくる。彼等はポーランドを支配し、我々を屈服させ、我々が自由なポーランド人の誇り高い国ではなく、ドイツのラント（州）になるようにするためのものだ」と刺激的な発言を行った（Tilles 2021d）。これらの発言は、与党の議員がポレグジットに言及した初めての発言として大きな注目を集めることとなった。

もちろんEU加盟国としての経済発展を企図するポーランド政府はこの発言を打ち消すのに躍起となった。モラヴィエツキは「ポレグジットの話はない」とし、政府報道官のミュレル（Piotr Puller）も「我々はEUを離脱しない。離脱は我々にとって有益でないからだ。ポーランドはEU加盟国であり続けたいし、同時にポーランドが主体的な役割を果たすことを望んでいる」として、EU加盟国としての影響力行使を望んでいる旨述べた（Kaczyński 2021b）。

15日にはカチンスキが国営通信社PAPとのインタビューで「ポレグジットはあり得ず、ポーランドがEU加盟国であり続けるとともに、同時に主権国家であり続けることを望む」と発言（在ポーランド日本大使館 2021.9.17: 2）、16日には「法と正義」が文書で「「法と正義」の目的はポーランドがEUから離脱しないことである」との声明を出した（Kaczyński 2021a）。野党議員からは「ほとんどのポーランド人が支持しているEUに対抗しようとする一方で、同じEUから資金を得ようとしていることは理解しがたい」（Tilles 2021d）との意見も出た。実際、同月14日に発表された世論調査（United Surveys実施）によると、回答者の88.1%がポーランドはEUに残留すべきであると考えており、EUから離脱すべきとする回答は7.1%に留まっている。また、同月15日に発表された世論調査（INRiS実施）では、回答者の68%が、ポーランドがEUに加盟していることについてメリットが大きいとし、デメリットが大きいとしたのは10%であった（在ポーランド日本大使館 2021.9.17: 2）。

4.3　ポーランド憲法裁判所 10 月 7 日判決

3節で見てきたように、「法と正義」政権でのポーランドの国家運営は、伝統回帰としての国家主権（とくに政府部門）の強化と経済発展としてのEU加盟という微妙なバランスの上に立っていた。これが、4-1や4-2で見てきたようなポレグジットの議論によって、大きく揺らぎを見せる。モラヴィエツキは一貫してポレグジットを否定し事態の鎮静化を図ろうとしたが、自らポーランド憲法裁判所に求めていた「ポーランド憲法がEU法よりも優越されること」に対する判決は、状況をさらに混迷の道へと誘うことになった。

ポーランド憲法裁判所は10月7日、EU条約の一部の条項がポーランド憲法と「両立しない」とし、EU諸機関に対して、ポーランドの司法に干渉することで「権限の範囲を超えた行動」をしないよう警告した。ソハニスキ（Bartłomiej Sochański）判事の言を借りれば「ポーランドの法制度において、EU条約はポーランド憲法に従属しており…ポーランドの法制度の他の部分と同様に、憲法に従わなければならない」としたのだ。ポレグジットの議論では鎮静化を図ったカチンスキもこの判決を受けて「ポーランドでは、最高法規は憲法であり、ポーランドで施行されているすべてのEUの規制は、ポーランド憲法に従わなければならない。これは司法にも適用され、EUはここで何も言うことはない」と述べた（EurActiv 2021.10.8）。

これに対して欧州委員会は即座に対応した。重要なので引用する（European Commission 2021）。

「2021年10月7日のポーランド憲法裁判所による判決は、EU法の優位性と欧州司法裁判所の権威に関連して、深刻な懸念を抱かせるものである。欧州委員会は、EUの法秩序の創設原則、すなわち以下のことを支持・再確認している。

- EU法は、憲法上の規定を含む国内法よりも優先される。
- 欧州司法裁判所の判決はすべて、国内裁判所を含むすべての加盟国当局を拘束する。

我々はポーランド憲法裁判所の判決を詳細に分析し、次なる段階を決定する。欧州委員会は、EU法の統一的な適用と完全性を守るために、条約に基づく権限の行使を躊躇しない。EUは価値と法の共同体であり、すべての加盟国で支持されなければならない。条約に基づく欧州人の権利は、欧州連合内のどこに住んでいようと保護されなければならない。欧州委員会は、欧州連合の法秩序の適切な機能を保護するという任務を担っており、今後もそれを確保していく。」

本章の議論で特に重要であるのは、欧州委員会が「EUは価値と法の共同体」であると釘を刺していることである。選挙によって「法と正義」政権がポーランド国民の信任を得たからといって、ポーランドが主権国家としての凝集性を高めるためにEUの価値と法を侵すことはあってはならないとしているのである。「法と正義」政権の国家運営のロジックを欧州委員会が蹴った瞬間だった。

ポーランドの野党はこの状況を「ポレグジットへのカウントダウン」「地雷原への突入」と断じ（Kaczyński 2021c）、欧州人民党に所属するオランダ人欧州議会議員のレナース（Jeroen Lenaers）は「ポーランド政府と「法と正義」がポーランドのEU加盟に終止符を打ちたくないと主張しても、それを信じることは難しい」「かれらの行動は正反対の方向に向かっている。もう十分だ。ポーランド政府は信頼を失っている。これはEU全体に対する攻撃だ」と語気を強めた（Gotev 2021）。

5. むすびにかえて

本章では第2節でV-DemとWJPのインデクスを参照し、ポーランドにおける民主主義の後退が数値上進んでいることを確認した。なかでも政府の強力化、より詳細にいえば司法やメディアを始めとする他の権力に対する政府の相対的な強さの増大、ナショナリズムの強化、そしてLGBTをはじめとするマイノリティの権利の抑圧の傾向が確認された。

第3節では「法と正義」が支持する現職大統領ドゥダが再任にあたって行った就任演説を分析した。この演説から引き出されることは、選挙への強い執着、政治的な伝統回帰と経済的な発展志向、そしてEU加盟国であろうとも自国の主権と独立を強調し、キリスト教共同体の一員としての地位を確認・強化する姿勢であった。

第4節では2021年のポレグジットをめぐる政治過程やアクターの言説から、EUからの離脱は求めないものの、EUの基礎的な存立基盤である「価値と法の共同体」という部分にまで侵食するほどの国家権力の強調を見ることができた。

ここに、現在のポーランドにおける「法と正義」を中心とする政権が目指す三つの方向性を指摘して本章を閉じようと思う。

第一のフェーズは国家である。ポーランド政府は国内においてEU加盟によって相対的に利益を得られていないと感じる、主に郊外中小都市のキリスト教と伝統主義に根差す人々にナショナリズムを呼びかけること（Immerzeel, and Pickup 2015: 358-359参照）で、ポーランド社会に「ナショナリズムに根ざす我々とエリートの彼等」という分断線を引くポピュリズム的手法で選挙に勝つことを志向している。

第二のフェーズはEU域内地域協力である。本章で言及した三海域構想やヴィシェグラード・グループといったEUの東側加盟諸国による地域協力を用いて、EUから経済的利益を引き出しつつも、ポーランド政府の国家主権に対する考え方を「拡声器」のようにEU内に反映しようと努めている。

そして第三のフェーズはEUである。ポーランド政府にとってみれば、EUは経済的利益の源泉であり、その意味で強いEUを求めている。しかし、いざ政治的見地からみれば、彼らが求めているものは、EUに対する国家主権の優越であり、価値と法の共同体の修正である。このことは必然的に「民主主義の後退」をともなうとともに、EU諸機関というエリートに対抗するポーランド政府という図式を提示するものである。

註：本稿は、科学研究費補助金基盤研究(B)「西洋化と民主化のリンケージを阻む諸要因に関する比較研究」課題番号：18H00821（研究代表者：今井宏平　アジア経済研究所）および科学研究費補助金基盤研究(B)「欧州統合の「逆行」とEU-アジア太平洋関係：国際構造と地域統合の相関についての考察」（研究代表者：岡部みどり　上智大学）による研究成果の一部である。

参考文献

在ポーランド日本大使館(2021.9.17)『ポーランド政治・経済・社会情勢（2021年9月9日～2021年9月15日）』在ポーランド日本大使館。

庄司克宏(2018)『欧州ポピュリズム―EU分断は避けられるか―』ちくま新書。

田中素香(2019)「ポピュリズムとEU－政治経済学の視角から格差問題を中心に－」『日本EU学会年報』第39号pp.20-43。

日本経済新聞(2018.5.31)「欧州分断するポピュリズム」朝刊6面。

日本経済新聞(2018.4.20)「中国の分断力、欧州も割く」朝刊6面。

日本経済新聞(2017.2.26)「崩れゆく民主主義観―中間層の支持低下、漂う独裁への誘惑―（FT）」朝刊13面。

EurActiv(2021.10.8), “Polish Court Rules against Supremacy of EU Law, Deepening Row with Brussels”, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/polish-court-says-some-eu-treaty-articles-unconstitutional-deepening-row-with-brussels/ [Last access: 2021.11.7]

European Commission(2021), *European Commission Reaffirms the Primacy of EU Law*, 7 October 2021, (Brussels, European Commission), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5142 [Last access: 2021.11.7]

Gotev, Georgi(2021), “Poland’s PiS Party is Pushing the Country

towards EU Exit, EPP Warns", *EurActiv*, 8 October 2021, https://www.euractiv.com/section/elections/news/polands-pis-party-is-pushing-the-country-towards-eu-exit-epp-warns/ [Last access: 2021.11.7]

Immerzeel, Tim and Mark Pickup(2015), "Pipulist Radical Parties Mobilizing 'the People'? The Role of Populist Radical Right Success in Voter Turnout", *Electoral Studies*, No.40, pp.347-360.

Kaczyński, Piotr Macej(2021a), "Polish Ruling Party Puts an End to 'Polexit' Discussion", *EurActiv*, 16 September 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polish-ruling-party-puts-an-end-to-polexit-discussion/ [Last access: 2021.11.7]

Kaczyński, Piotr Macej(2021b), "Poland's Ruling PiS Sends Mixed Signals on 'Polexit'", *EurActiv*, 10 September 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/polands-ruling-pis-sends-mixed-signals-on-polexit/ [Last access: 2021.11.7]

Kaczyński, Piotr Macej(2021c), "Poland Enters Minefield over EU Order", *EurActiv*, 8 October 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/poland-enters-minefield-over-eu-order/ [Last access: 2021.11.7]

Makszimov, Vlagyiszlav(2021), "Commission ups the Ante, Asks Court for Financial Penalties against Poland", *EurActiv*, 27 October 2021, https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/commission-ups-the-ante-asks-court-for-financial-penalties-against-poland/ [Last access: 2021.11.7].

Tilles, Daniel(2021a), ""Drastic Solutions" Needed in dispute with "Brussels Dictatorship", Says Senior Polish Official", *Notes from Poland*, 9 September 2021, https://notesfrompoland.com/2021/09/09/drastic-solutions-needed-in-dispute-with-brussels-dictatorship-says-senior-polish-official/ [Last access: 2021.11.23]

Tilles, Daniel(2021b), "EU Engaged in "Hybrid War" against Poland, Says Justice Minister", *Notes from Poland*, 26 August 2021, https://notesfrompoland.com/2021/08/26/eu-engaged-in-hybrid-war-against-poland-says-justice-minister/ [Last access: 2021.11.23]

Tilles, Daniel(2021c), "EU Seeks Daily Fines for Poland over Non-compliance with ECJ Ruling", *Notes from Poland*, 7 September 2021, https://notesfrompoland.com/2021/09/07/eu-seeks-financial-penalties-for-poland-over-non-compliance-with-ecj-rulings/ [Last access: 2021.11.23]

Tilles, Daniel(2021d), ""We will Fight Brussels Occupier" as We Did the Germans and Soviets, says Polish Official", *Notes from Poland*, 10 September 2021, https://notesfrompoland.com/2021/09/10/we-will-fight-brussels-occupier-as-we-did-the-germans-and-soviets-says-polish-official/ [Last access: 2021.12.11]

Tilles, Daniel(2021e), "No Risk of Polexit" from EU, Says Polish PM amid Brussels Row", *Notes from Poland*, 20 July 2021, https://notesfrompoland.com/2021/07/20/no-risk-of-polexit-from-eu-says-polish-pm-amid-brussels-row/ [Last access: 2021.11.23]

Kenealy, Daniel, John Peterson and Richard Corbett(2018), "Introduction", Kenealy, Daniel, John Peterson and Richard Corbett eds., *The European Union: How Does It Works?*, (Oxford, Oxford University Press), pp.3-23.

Sedelmeier, Ulrich(2018), "EU Enlargement and Wider Europe", Kenealy, Daniel, John Peterson and Richard Corbett eds., *The European Union: How Does It Works?*, (Oxford, Oxford University Press), pp.167-192.

The President of the Republic of Poland(2020.8.6), "Address by the President before the National Assembly", https://www.president.pl/en/news/art,1197,address-by-the-president-before-the-national-assembly.html [Last access: 2021.8.17]

V-Dem(2021), *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, (Gothenburg, V-Dem Institute).

WJP(2021), *WJP Rule of Law Index 2021*, (Washington D.C., World Justice Project).

参考URL

The Three Seas Initiative: https://3seas.eu/

WJP(2021a), *Constrains on Government Powers*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Constraints%20on%20Government%20Powers/ [2021.11.13]

WJP(2021b), *Absence of Corruption*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Absence%20of%20Corruption/ [2021.11.13]

WJP(2021c), *Open Government*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Open%20Government/ [2021.11.13]

WJP(2021d), *Fundamental Rights*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Open%20Government/ [2021.11.13]

WJP(2021e), *Order and Security*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Order%20and%20Security/

WJP(2021f), *Regulatory Enforcement*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Regulatory%20Enforcement/

WJP(2021g), *Civil Justice*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Civil%20Justice/

WJP(2021h), *Criminal Justice*, https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2021/Poland/Criminal%20Justice/

脚注

[1] 欧州・北米地域31か国は以下の通り（2021年のWJP法の支配指数の高い順）。デンマーク、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン、ドイツ、オランダ、ルクセンブルク、オーストリア、アイルランド、エストニア、カナダ、ベルギー、イギリス、リトアニア、スペイン、チェコ、フランス、ラトビア、ポルトガル、アメリカ、キプロス、スロヴェニア、マルタ、スロヴァキア、イタリア、ポーランド、ルーマニア、クロアチア、ギリシャ、ブルガリア、ハンガリー。

[2] 本節で引用するドゥダの就任演説については、The President of the Republic of Poland（2020.8.6）から引用している。

『政策情報学会誌』投稿・執筆規程

2006 年 12 月 23 日作成
2010 年 2 月 6 日改訂
2012 年 4 月 23 日改訂
2013 年 4 月 1 日改訂
2014 年 3 月 13 日改訂
2016 年 4 月 15 日改訂
2023 年 7 月 8 日改訂

1. 投稿規程

⑴ 投稿資格

(a) 投稿執筆者は、原則として学会員とする。ただし投稿執筆者は当年度学会費納入済みであること。

(b) 連名による投稿の場合、少なくとも 1 名は学会員である必要がある。

(c) 学会員以外でも、理事会が認めた者については、投稿資格を有するものとする。

(d) なお、投稿執筆者が会員ではなく、原稿投稿中に学会へ入会する場合には、学会誌編集委員会の判断により、投稿資格の有無を判断するものとする。

⑵ 投稿原稿

(a) 投稿原稿は、論文（査読あり）、論説（依頼のみ）、研究ノート、書評、資料、文献紹介、学会紹介とする。

(b) 原稿は横書きの Microsoft Word 形式の原稿とし、A4 判の用紙に1カラム（1段）、40文字×40行で印刷する。

(c) 論文は原則として、30,000 字以内（注、図表などを含む）とし、研究ノートは 20,000 字以内とする。また、書評、資料、文献紹介、学会紹介は 3,000 字程度とする。

⑶ 投稿手続き

(a) 投稿手続きは電子メールによる投稿を原則とする。この場合、Microsoft Word 形式で学会誌編集委員会へ原稿データ、投稿申込書を提出する。

(b) なお、従来の投稿手続きにおいて設定されていた郵送による投稿手続も可能である。

この場合、Microsoft Word 形式に印刷された用紙、投稿申込書を、学会誌編集委員会宛てに郵送する。投稿は基本として、学会誌編集委員会に問い合わせてから行うものとする。

(c) 郵送手続きの際には、データを記録した記録媒体を添付しなくてはならない。

※データ形式は、Word2003 までの .doc 形式ないしは Word2007 以降の .docx 形式のいずれかの形式とする。

⑷ 原稿の受付および査読について

(a) 原稿送付先に到着の日を「原稿受付の年月日」とし、掲載が決定された日を「原稿受理の年月日」とする。

(b) 投稿原稿の掲載は、論文審査委員会の査読を経て決定される。査読の結果、内容の修正を依頼し、掲載を断る場合もある。特に、後述する執筆規程を遵守できていない原稿については、その内容の可否を問わず受理を行わない。

(c) 初校は著者校正とする。その際には、委員会からの査読結果による指示が無い限り、原文の大幅な加筆・修正は認められない。

(d) 掲載決定の通知後、最終原稿を提出する。電子メールによる提出も可能であるが、郵送による提出の場合、印刷された原稿とデータを同時に提出すること。指定期日までに最終原稿を提出しない場合は、そのまま掲載する。

(e) 掲載原稿は返却しない。

⑸ 掲載後、原稿内容の取り扱いについて

(a) 執筆者に対して 5 部の本冊及びその電子版を提供する。これ以上の本冊を希望する場合には、理事会による特別な許可を除き、執筆者に印刷・送付費用の負担を求めるものとする。

(b) 学会誌に掲載される全ての論文・記事の著作者人格権は執筆者、著作財産権は政策情報学会に帰属する。政策情報学会は学会誌の刊行や電磁的処理にあたって著作者人格権が害されることがないように配慮しなければならない。論文などの全てあるいは大部分を他の著作物に利用する場合は、その旨を学会誌編集委員会に申し出ると同時に、出典を明記すること。

(c) 原稿料の支払い、掲載料の徴収は行わない。

2. 執筆規程

⑴　記述項目

必須の記述項目は、「主題」・「執筆者氏名」・「所属」・「本文」である。必要がある場合には、「副題」「共同研究者」を記述する。なお、内容に応じて章節に区切って記述するようにする。

⑵　原稿のフォーマット

(a)　原稿サイズはA4とし、1カラム（1段）、40文字×40行、上下の余白は30mm、左右の余白も30mmで作成する。記述する各項目の文字サイズとフォントについては、表1に示されている通りとする。また、行の揃えについては、表2に示されている方式に従うものとする。

(b)　本文中の章、節、項の見出しは、ポイントシステムによる記述を行う。

例　第1章⇒ 1.
　　第2章第1節⇒ 2.1
　　第3章第1節第2項⇒ 3.1.2

(c)　文章については、原則として常用漢字と現代仮名遣いを用いる。

(d)　本文中の図書および雑誌名は、和図書の場合は『　』に入れ、欧語の場合には下線を引くかイタリック体とする。

(e)　脚注および引用文献は一括して、本文の後に通し番号順に記載する。

(f)　同一文献を二度以上引用する場合には、初出の脚注番号を用いる。

(g)　表は、その上部に表□と表記し、標題を添える。また、図や写真は、その下部に図□と表記し、標題を添える。

(h)　参考文献の記述フォーマットに関しては、科学技術振興機構による『参考文献の役割と書き方（https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/12003258/jipsti.jst.go.jp/sist/pdf/SIST_booklet2011.pdf）』に示されたものを基準とする。そのため、「SIST02（参照文献の書き方）」に基づく記述を義務付ける。

表1　文字サイズとフォント一覧

項目	ポイント数	フォント
主題	16	明朝
副題	12	明朝
氏名	12	明朝
（所属）	11	明朝
要旨	11	明朝
キーワード	11	明朝
本文	11	明朝
参考文献	10	明朝

日本語用のフォントはMS明朝、英数字用のフォントはCenturyないしはTimes New Romanを使用する。

表2　行揃え

項目	行揃え
主題	中央
副題	中央
氏名（所属）	中央
要旨	左
キーワード	中央
本文	左
参考文献	左

編集後記

政策情報学会誌第17巻を発行いたします。

投稿者の皆さまをはじめ、査読者および編者、印刷会社の皆さまなど、関係者の皆さまのご協力により本学会誌の発行ができましたこと、厚く御礼申し上げます。

今後、学会員の皆さまのみならず、全国の主な学術関連機関や大学の図書館にも寄贈し、できる限り多くの方々に届きますように取り組んで参ります。

引き続き、皆さまのご支援・ご協力を、なにとぞよろしくお願い申し上げます。

学会誌編集委員会委員長　藤本 武士

学会連絡先

■政策情報学会事務局

〒272-8512　千葉県市川市国府台 1-3-1

千葉商科大学内

E-Mail：info@policyinformatics.org

■投稿先

原稿募集時期が来ましたら、学会 Web サイトや Newsletter 等でお知らせします。

『政策情報学会誌』第 17 巻　第 1 号

■発行日　2023 年 12 月 2 日

■発　行　政策情報学会 学会誌編集委員会

■発行人　政策情報学会　会長　市川　顕

■学会誌編集委員会委員長　藤本 武士

■論文審査委員会委員長　山脇 直祐

■表紙デザイン　吉羽 一之

■編集・本文デザイン・印刷

小野高速印刷株式会社

〒870-0913　大分市松原町 2-1-6

TEL 097-558-3444　FAX 097-552-2301

api

Association for Policy Informatics