

兵庫県の政策分析研修

江口 靖夫

1. はじめに

兵庫県の職員に対するOR教育としては、ORスタッフ（政策等の分析を支援する専門家グループ。現在、情報管理課情報分析係に7名のスタッフがいる。）に対する教育と、一般職員に対する教育とがある。

ORスタッフに対する教育は、専門家としての資質を高めることを目的としているから、当然、教育レベルは高いものが要求される。したがって、教育方法は、学識者をまねいて研究会を開催するなどの内部での教育カリキュラムもあるが、大半は、セミナー、講習会等への出席や大学等への派遣など、外部の教育機関に依存している。

一方、一般職員に対する教育は、現実の行政の場で、ORやマネジメント・サイエンスの技法の利用が進むことを目的としているから、外部の教育機関に依存することは適当でない場合が多く、このため、県職員としての総合的な教育体系の中の教育カリキュラムの1つとして、内部の啓蒙、研修の場で実施することが必要となる。そこで、行政の効率化と科学化をねらいとする情報管理研修の一環として、政策分析関連の5つの研修コースを設定して、ORやマネジメント・サイエンスの理論と技法の研修を実施している。

本稿では、このような一般職員に対するOR教育の実態を紹介し、読者諸兄の参考に供したい。

えぐち やすお 兵庫県企画部情報管理課

2. 政策分析研修のねらいと経緯

今日、地方行政は、激しく変化する社会経済環境に的確かつ迅速に対応することが求められているとともに、財政のいちじるしい収支不均衡という中であって、厳しい行政改革を迫られている。

このため、まずは組織内部の意思決定過程の改善が必要であって、特に、正確で客観的な事実の分析をふまえた政策の立案、評価、あるいは地域社会の多価値化状況に対応した社会的調整をより一層効果的に遂行するための仕組み、態勢の確立が急務となっている。

そこで、このような要請に応えるための努力の1つとして、兵庫県では、昭和49年度以来、庁内での計画策定や政策の立案等の意思決定を支援するためのコンピュータ・システムとして、計画情報分析システム(Planning Information Analysis System : PIAS)を開発して、庁内の政策分析への活用をはかるとともに、昭和53年度には、このシステムの運用を促進し、あわせて、意思決定過程へ科学的な技法の導入、政策分析情報の提供等の意思決定支援活動を継続的に行なうための専門スタッフが情報管理課情報分析係として設置された。

これらの対応は、どちらかといえば専門家のリーダーシップによって意思決定過程を改善してゆこうとするアプローチである。しかし、県行政の具体的問題の解決の場で、ORやマネジメント・サイエンスの技法が役立つためには、ある特定の

分析技法を問題にあてはめるというのではなく、行政目的を十分に認識したうえで、行政課題の分析を行ない、その問題構造を明らかにして、その後で、その問題にふさわしい分析技法を適用するというアプローチをとるべきことはもちろんであるが、そのさい、特に重要なことが行政目的の認識である。これは、トップ・マネジメントとの意思の疎通をはじめとして、庁内の各関係部局、外部の関係機関、マスコミ等からの情報収集を通じて認識できるものである。これらのことを、少数の専門家が、広汎にわたる行政分野のすべてを継続的にカバーすることはきわめて困難である。むしろ、各行政分野の政策立案にあたる職員みずからが、行政目的の把握を行ない、問題の構造を分析するというほうが、トップ・マネジメントとの接触、情報収集の可能性という点からみて、より適切であるし、多数の職員が、これを実行できるということになれば、迅速な対応が可能となるだろう。

このためには、高度な分析や明確に行政分野が特定できないような問題の分析は専門家にまかせるとしても、特定の行政問題の分析は、担当する職員みずからが実行できるような能力をもたせねばならない。

ところで、兵庫県では、昭和43年度以来、全職員1人1人が、みずからの担当業務を効率的かつ科学的に執行してゆく心構えと、そのとりくみが必要かつ重要であることを認識して、すべての県職員を対象に、コンピュータ利用を中心とする情報管理研修を実施してきた。そして、前述のような意思決定過程の改善の必要性が高まり、それも全職員みずからがとりくまなければならないとの認識が高まってきたため、情報管理研修の一環として、昭和55年度から、政策分析に関する専門知識、技法の1つとして、システム・ダイナミックスの知識、技法を修得させる専門研修を実施することになった。そして、昭和56年度からは、政策分析に関する研修をより充実させるため、意識調

査・多変量解析（後に、アンケート調査とデータ解析と改称）、計量経済分析、産業連関分析に関する専門知識、技法を修得させるための、それぞれの専門研修を実施することになった。さらに、昭和58年度からは、日本型意思決定過程に特有の集団的合意形成にさいして重要となる、いわゆる「根まわし」等のさいの説明や説得をスムーズに行なうためのプレゼンテーション技術の重要性にかんがみて、グラフ、地図等の知識、技法を修得させるための図形・グラフィック研修を実施することになった。

3. 研修体系

県職員の総合的な教育、研修組織としては、自治研修所がある（なお、自治研修所では、県下の市町の職員に対しても教育、研修を行なっている）。ここでは、新任職員の研修からはじまって、中堅職員、監督職、管理職の研修まで、県職員として身につけておかなければならない基本的な考え方、知識、技法等を総合的かつ体系的に教育している。（必ず受講しなければならない一般研修と人事当局が指名する者または希望者を受講させる接遇研修等の特別研修とがある）

したがって、ここでのカリキュラムの中には、ORやマネジメント・サイエンスに関するものも含まれている。しかし、ここでは、あくまでも一般教養的なカリキュラムにとどまり、実際の業務と密着した形で、知識、技法の利用方法まで教育するものではない。

そこで、専門的な知識、技法等を教育する必要があるときは、自治研修所の手を離れて、各業務主管部局が実施することになる。すなわち、行政の効率化と科学化のための専門的知識、技法に関しては、企画部情報管理課が研修を実施することになる。（ただし、昭和56年度までは、自治研修所でも特別研修として「コンピュータによる情報管理」研修を実施していた）

さて、兵庫県におけるOR教育は、情報管理研

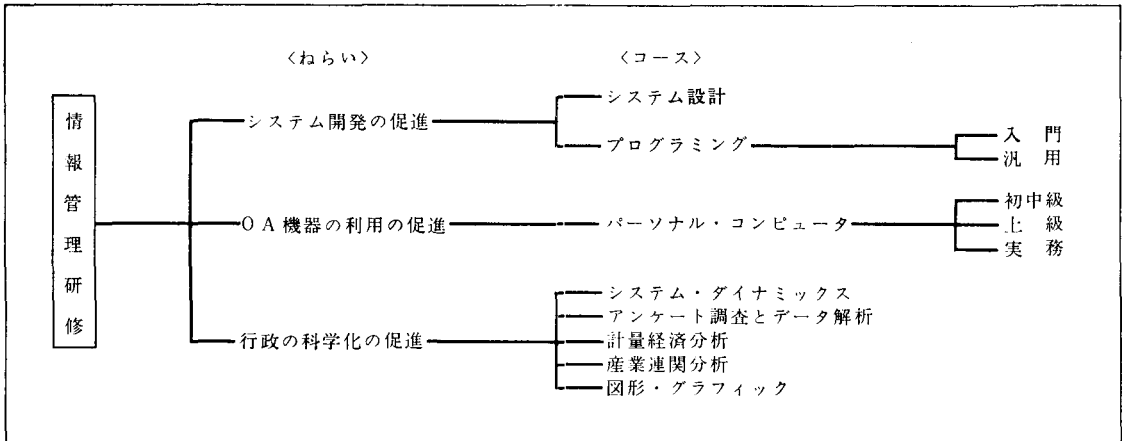


図 1

修の一環として実施していることは先にもふれたが、その研修体系は図1のとおりとなっている。つまり、行政の効率化と科学化を促進することを大目的として、この大目的のもとに、システム開発の促進、OA機器の利用の促進、行政の科学化の促進の3つの中目的を設定し、それぞれの中目的ごとに研修科目(研修コースと呼んでいる)を設定している。このうち、ORやマネジメント・サイエンスに関するものは、行政の科学化の促進という中目的のもとに、システム・ダイナミックス、アンケート調査とデータ解析、計量経済分析、産業連関分析、図形・グラフィックスの5つの研修コースを設定している。

4. 研修コースの概要

以下に、昭和58年度における各研修コースの期間、科目等の概要を紹介する。なお、受講対象者はいずれも一般職員であって、特に、計画策定、政策立案を担当する課の関係職員については要受講対象者として受講を呼びかけている。また、受講者の決定方法は、情報管理課が各部局へ通知する実施要領にもとづき、各職員が所属長に受講希望を申請し、これを各部局総務担当課長がとりまとめて情報管理課長に提出、情報管理課長は、定

員以内であれば、これらの職員を受講者として決定するという方法をとっている。なお、定員を超える希望者があるときは、各部局総務担当課へ調整を依頼する。

4.1 システム・ダイナミックス・コース

- (1) 開催回数および定員 年1回、20名
- (2) 期間 4日間
- (3) 講師 外部講師、実習アシスタントとして情報管理課職員
- (4) 科目
 - 計画情報分析システムの概要
 - システム・ダイナミックスの理論と応用
 - システム・ダイナミックス・モデルのコーディング法
 - モデル構築およびコンピュータ処理の実習

4.2 アンケート調査とデータ解析コース

- (1) 開催回数および定員 年1回、20名
- (2) 期間 5日間
- (3) 講師 外部講師、実習アシスタントとして情報管理課職員
- (4) 科目
 - 計画情報分析システムの概要
 - アンケート調査の基本手順
 - 統計解析プログラム・パッケージ

SPSSの使用法

○コンピュータ処理の実習

4.3 計量経済分析コース

- (1) 開催回数および定員 年1回, 20名
- (2) 期間 5日間
- (3) 講師 外部講師, 実習アシスタントとして
情報管理課職員
- (4) 科目 ○計画情報分析システムの概要
○計量経済分析理論
○計量経済分析プログラム・パッケージ: STEPS-BEICA の使用法
○コンピュータ処理の実習

4.4 産業連関分析コース

- (1) 開催回数および定員 年1回, 20名
- (2) 期間 5日間
- (3) 講師 外部講師, 実習アシスタントとして
情報管理課職員
- (4) 科目 ○計画情報分析システムの概要
○産業連関分析の理論と応用
○産業連関分析プログラム・パッケージ: IO-PACK の使用法
○コンピュータ処理の実習

4.5 図形・グラフィック・コース

- (1) 開催回数および定員 年3回, 各回10名
- (2) 期間 2日間
- (3) 講師 情報管理課職員
- (4) 科目 ○地理情報システム(計画情報分析システムのサブ・システム)の概要
○図面作成とグラフィック
○図形・画像作成プログラム: HGS
DPS, MAP, KJ-GRAPHの使用法
○コンピュータ処理の実習

5. 研修の特色

上記の研修コースは、いずれも一般教養としてのものでなく、実務にむすびつく即戦力を養成

することをねらいとしている。したがって、単に知識をつめ込むということではなく、理論と技法と道具(プログラム・パッケージ)の使用法とを総合的に理解させることを研修の目標としている。どちらかといえば、実習にウエイトを置いており、これは、理論や技法の理解が一部ブラック・ボックス的になっても、行政目的の把握さえしっかりしていれば、それにふさわしい技法を実際に適用することができるように考えた結果である。そして、理論、技法編は外部の講師が担当し、実習編は情報管理課職員がアシスタントとして主に担当している。これは、系統立った学問的レベルの理論を教育する一方で、受講者に身近な技法で、しかも、いつでも使える環境にあることを感じさせるための配慮である。このことは、1回の定員を使用可能なTSS端末装置の数に制限していることにも反映されているし、実習に使用している分析プログラム・パッケージは、いずれも計画情報分析システムを構成するソフトウェアであることにもあらわれている。

また、行政実務にむすびつくようにとのねらいから、研修内容については、おおむね講師にまかせているが、大すじについては、情報管理課で原案を作成し、これを講師と検討して決めるという方法をとっている。

6. 受講者の実態

昭和58年度末現在、延べ受講者数は、システム・ダイナミックス・コース:79名、アンケート調査とデータ解析コース:59名、計量経済分析コース:48名、産業連関分析コース:43名、図形・グラフィックス・コース:38名、合計267名(ちなみに、昭和43年度以来の情報管理研修全体では2768名の多きにのぼっている。)となっている。年々受講希望者は増加しており、昭和58年度の場合、システム・ダイナミックスおよびアンケート調査とデータ解析の2つのコースでは定員オーバーとなっている。(定員オーバーのまま受講させた)

受講者の年齢構成をみると、昭和58年度の場合、20歳代前半が12%、20歳代後半が41%、30歳代前半が33%、30歳代後半が10%、40歳代前半が3%、40歳代後半が1%となっており、20歳代後半と30歳代前半のいわゆる中堅職員で全体の74%を占めている。これは、当然のことともいえるが、受講対象の行政職員(一般事務・技術職員)の全体構成のうち、同年代が37%(20歳代後半16%、30歳代前半21%)であることからみれば、この年代の職員の学習意欲は評価できる。また、30歳代後半から40歳代前半の係長級の監督職の年代の職員も13%となっており、ORやマネジメント・サイエンスが、けっして若い年代だけのものではないと受けとめられていることの表われであろう。しかし、40歳代後半以後の管理職の年代になると、わずか1%と受講者が少なくなるが、これは、研修内容が実習中心という具体的業務処理に重点をおいていることから、管理職の業務内容とは必ずしも一致しないことからくるものであろう。これらの年代の職員に対しては、もっと概括的な教育カリキュラムを考えるべきであろう。もっとも、管理職に対しては人事課が実施する管理職特別研修が隔月1回のペースで行なわれており、この中で意思決定過程の改善をテーマとするものや、コンピュータ利用、ニューメディア等をテーマとするものがとりあげられているから、その立場にふさわしいOR教育はすでに実施されているといってもよいだろう。

7. 研修の効果

研修が所期の目的を達するには、研修した知識や技法(具体的にはプログラム・パッケージ)が実際の政策立案等のさいに適用されなければならない。研修の実施にあたっては、この点を強く意識しており、さまざまな形で、受講者に対して研修の成果として実務に適用するように呼びかけている。たとえば、研修終了後にアンケート調査を行なっているが、この中で、研修で習ったことが自

分の担当する業務に適用できるかどうかをたずねている。これに対して、ほとんどの受講者がなんらかの業務に適用してみたいとの回答をしている。具体的にコンピュータ処理をみずから行なったり、あるいはプロジェクトの提案をする者も出てきている。この点では、研修コースによってバラツキがある。つまり、アンケート調査とデータ解析コースと図形・グラフィック・コースの受講者からは、みずからパラメータ作成などを行なうコンピュータ処理を行なう者が多数でてきているが、システム・ダイナミックス・コース、計量経済分析コース、産業連関分析コースの受講者では、コンピュータ処理をみずから行なう者は数が少ない。これは後者が、どちらかといえば長期的にとりくむ計画策定業務に向いている技法である、との受けとめ方をしていることからきているのだろう。したがって、みずからコンピュータ処理を行なうよりも、専門スタッフの参画を求めるプロジェクトの提案という形で研修の効果があらわれてきている。

いずれにしても、ORやマネジメント・サイエンスの技法が組織の中に浸透してきており、専門スタッフが組織の中で浮き上がってしまうということがなく、さまざまな形でアドバイスを求められるようになったことも研修の効果であろう。

8. アフター・フォロー

研修会形式の教育は、研修修了後、時間が経過するにしたがって急速に学習効果が減衰する。このため、学習効果を維持させ、さらに自己学習によるレベル・アップをはかるためには、研修修了後のアフター・フォローが重要となる。

そこで、研修修了後の分析技法の業務への適用にさいして、いつでも、気軽に相談にこられるようにと、指導・助言の窓口を一本化し(研修の実施と指導・助言を担当するスタッフを情報管理課付に3名おいている)、専門スタッフもこれに協力する体制をとっている。さらに、政策分析の考え

方、手順を広く庁内に啓蒙するとともに、政策分析関連研修修了後のフォロー・アップをはかるために、昭和58年度から、「政策分析研究会」という名称の研究会を設置している。この研究会では、大学等の専門家による講義ならびにディスカッションによって運営しているが、その内容としては、欧米における最近の政策分析研究の動向、各種の政策分析手法の紹介とケース・スタディ、公共的意思決定における政策分析の役割、政策決定とパブリック・アクセプタンス、政策決定に対する社会科学的アプローチ、等を取りあげることになっている。

研究会のメンバーは、現在のところ特定化していないが、研修修了者のほかに、政策分析を必要とする課の職員にも参加を呼びかけている。昭和58年度の場合、6回開催したが、うち4回は大学教授による講義とディスカッション、2回は庁内の分析事例の紹介とディスカッションを行なった。毎回40名前後の参加者があった。なお、年度末には、この研究会の成果をとりまとめた報告書を作成し、庁内の関係課長、職員に配布した。

9. 今後の課題

今後も政策分析関連の研修を充実させ、数多くの職員に受講させたいと考えているが、そのためには、次のような課題がある。

- (1) どのような研修にもある課題だが、受講者のレベルの問題である。特に、ORやマネジメント・サイエンスについては、基礎数学の習熟レベルのちがいで、研修の理解度もちがってくると考えられるから、受講前に、受講希望者の基礎数学力をどう把握するか、さらに、基礎数学力の低い職員に対して、どのようにわかりやすく教えるか等を検討する必要がある。
- (2) ORやマネジメント・サイエンスの技法にはさまざまなものがあり、行政問題に適用可能な技法も多いので、研修コースを増すこと

が必要であるが、研修実施を担当するスタッフのマンパワー、適切な講師、実習に必要なプログラム・パッケージ等を検討する必要がある。

- (3) 現在、研修場所としては、県庁周辺の会議室を借り上げているほか、実習は、情報管理課の事務室内のTSS端末装置を使うほか、一部神戸商科大学の情報処理教育センターのTSS端末装置を使用させてもらっている。いずれも研修場所としては適当でなく、研修環境の整備が望まれる。

- (4) 政策分析が実務で実施されるためには、何よりも管理、監督の職にある職員のリーダーシップが必要である。特に、監督職の場合は、業務の第一線に立つリーダーであり、政策分析が実施されるか否かは、彼らの裁量次第であるといっても過言ではない。このため、この職員層に対して、その立場にふさわしい研修を実施する必要がある。

10. おわりに

ORやマネジメント・サイエンスの技法が、現実の行政の場でその役割をはたすためには、一部の専門家の努力だけでは限界がある。個々の職員が政策分析に関する知識、技法を修得することこそが、ORやマネジメント・サイエンスの実務化の原動力となるものであり、行政の効率化、科学化を現実のものとすることに結びついてくる。このような意味で、政策分析関連の研修を含む情報管理研修は、ますます重要となっている。

今後も、情報管理研修の充実、強化をはかり、行政の効率化、科学化をはかってゆきたい。

最後に、研修の実施にあたっては、神戸商科大学の秋葉博教授、河崎俊二教授をはじめとする諸先生方、神戸大学の定道宏教授、甲南大学の布上康夫教授に大変お世話になっている。ここに、心からの謝意を表するものである。