

執行評価制度の運用上の公正性に関する考察 － 施策満足度調査を事例として

Consideration of fairness in operation of practice
evaluation – evaluation of public service satisfaction as
an example

秀島栄三・山岡泰幸

名古屋工業大学大学院工学研究科

Eizo HIDEISHIMA, Yasuyuki YAMAOKA

Graduate School of Engineering, Nagoya Institute of Technology

【Key words】

1. 評価 (evaluation)
2. 認証 (accreditation)
3. 公正性 (fairness)
4. 施策満足度調査 (survey of public service satisfaction)

【概要】

授業評価, 政策評価など組織や構成員の業務執行状況をマネジメントサイクルの下で評価し, 結果を対外的に公開することが多く行われるようになった. 本稿ではこれらを執行評価制度と呼ぶこととするが, これらはたとえ評価基準が適切であってもその運用を誤ると評価を実施するに至った動機や目的にそぐわない結果を招く危険性がある. 本稿では地方自治体が市民アンケートの形で行っている施策満足度調査を具体的事例として運用上の公正性について考察し, 施策立案主体であり調査主体である自治体, 市民とその標本である回答者という4つの関係主体の間におけるミスコミュニケーション等により調査の実施, 結果の解釈, 施策の立案に至るまでに不適切な事態が生じうるいくつかの可能性を明らかにした.

1. はじめに

大学では授業評価やJ A B E E (日本技術者教育認定), 政府・地方自治体では公共事業評価, 政策評価など社会的組織の運営状況や個々の役職の業務執行状況の評価が各方面で従来以上に実施されている. 組織や役職の運営・

執行のプロセスを対象に事実関係を調査あるいは自己申告に基づいて明らかにし、結果として良好な、あるいは適当な執行がなされているかを検証、さらに公表する。これらは少なくとも我が国では30年前には行われていなかったもので総称する言葉はまだ見あたらない。ここで便宜的に執行評価制度と呼ぶこととする。中古品の販売価格を決める等の査定、コンペティション等の選定なども評価制度と呼べるであろう。しかしこれらの査定や選定と違うのはいわゆるマネジメントサイクル「PLAN-DO-SEE-PLAN-DO・・・」の「SEE」に当たるものということである。「SEE」は「DO」を事後に評価するものであり、このステップにおいて不適切であれば次期の「PLAN」のステップで見直しを行い、次の「DO」に役立てる。すなわち将来の業務などの活動に影響を与えるような評価ということである。

上述のJABEEや生産に係る国際標準ISOなどでは組織の運営や執行のプロセスに係る質的水準が評価され、一定以上であれば「認証」を受けることとなる。「認証」を広告等において明示することで当該組織はその信頼性をアピールすることができる。公共事業評価や政策評価は、それを行わなくても効率性や政策の妥当性を追求することができるが、評価結果を公開することで行政組織としてその「アカウンタビリティ（説明責任）」をアピールすることができる。ここに一つの危うさがある。評価してみたところよい結果であればその結果はあえて公開されるが、認証されない、好評価が得られない場合には、認証機関や評価機関が公表することはあっても、評価された主体は自ら強調して公開しようとはしない。もしそうすると、つとめてその結果を知りたい受益者あるいは社会全体にとっては公正であるとは言い難くなる。

また、執行評価が繰り返されれば評価を受ける組織や個人は戦略的に評価基準に沿うように行動するようになるだろう。それ自体は悪いことではない。評価を行おうとする経営者や管理者もそれを見越して評価の枠組みを設計することが可能である。しかし例えば皆が似たような行動をとる結果、組織内の多様性が損なわれるなどの弊害が生じる可能性もある。それが意図せざることである場合、評価の枠組みの是非よりもそのような評価制度を運営することにおいて問題があると言える。

本論では、執行評価が制度として十分に確立されていないこと、また、たとえ制度が十分であっても評価者、被評価者、管理者ら関係主体が正しく理

解しないことから公正性が損なわれかねないことを指摘したい。この意味で不公正でありながら制度が実際に運用されている場合も多い。運用上の公正性という言葉を取って一般的な公正性とは異なるものとして用いる。評価が恣意的であるとか評価基準が特定の被評価者に著しく有利になるような評価は公正でないといえるだろう。仮にそれらの問題が無くても上述のように運用において問題が生じる場合を運用上の不公正と呼ぶこととしたい。以下ではこのような問題を抱える事例として自治体等地方公共機関が行う「施策満足度調査」を取り上げ、実施されながらも諸々の運用上の問題点が未解決であることを示し、今後の解決の糸口を探り、そこから翻って執行評価制度のあり方について考察することとしたい。

2. 執行評価制度と運用上の公正性

2-1 制度としての評価

日本はしばしば「なあなあ社会」と言われる。公衆の面前で他人に向けてカドがたつような発言はしないでおくことが美德であり、集団的に合議する場合に徹底的に議論し尽くすよりも自然に一つの雰囲気醸成されることが好まれる。これらは全否定されるものではない。「なあなあではない社会」に比べると様々な社会的費用、苦痛に至る負のストレスを格段に小さくしている、その意味で効率的な社会となっている可能性がある。

しかし全ての社会的課題がこのような形で処理されていいかどうかは疑わしい。また一部の社会的課題は議論の俎上に載り、他の課題は載らなかったりすると、そのこと自体もまた社会的に問題があるといえる。「なあなあ社会」とは「議論をしないこと、互いを評価しあわないことが望ましいという社会的規範がある社会」であるとすると、ある社会的課題が浮かび上がったときに、これを議論あるいは評価するか否かを必ずしも議論あるいは評価しない場合があることになる。逆に全てを議論し、互いを評価しあう社会であれば、全ての社会的課題について議論するか否かをまず取捨選択する議論が行われる。議会という仕組みは、議題に載ればこれを議論することになるが、世の中の社会的課題がすべて議会に取り上げられるわけではない。議題に載るか否かは、その社会的課題に関心をもち、議題に載せたい、載せることがで

きる主体が議会の近くに居る場合に限られる。現実的には多くの社会的課題は放置されていると考えられる。結果として問題が拡大、深化して初めて議論の俎上に載ることがある。社会的課題の内容、種類、その社会が置かれた状況によってはそれではもはや遅いという場合もある。議論をおおざなりにする社会は例えば正体不明のウイルスの伝染拡大など未知の事象に対して後手に回ることによって生じるリスクが高いといえるだろう。

合衆国の法令とその制定のされ方をみると相対的に手続き的に合理的であり一定の公正性を担保するものとなっている。各国の違いや歴史を考察することは本旨ではないが、国家の形成過程からして合衆国は建国当初から異なる立場に立つ主体（ステークホルダー）が向き合って議論して様々な制度を作ることが行われてきたといえる。しかし最初の1回がそうだからといってその後も同じことを繰り返してきたとは言い切れない。繰り返しゲーム¹⁾を重ね、時には従来形が覆されることもありつつ、やがて社会の標準形が仕立て上げられていくプロセスを想定することができる。

例えばここに2人の主体が居ることを想定する。2人の間で何らかの資源を分割しなければならない局面が訪れるとする。その際にコミュニケーションがないまま分割されたときに片方または両方が不満を抱く可能性がある。これが繰り返されたときに前回の不満を解消したいために次回はより多くを獲得しようという姿勢に出るかもしれない。もしどのように分割するかを決めるのに何らかの交渉がなされ、さらに合意が成立すれば問題は起きない。交渉がなされ、もしもそれが決裂する場合には、今回は多く得た方が次回は譲歩する、というように複数回にわたっての交渉解が成立する場合があります。一方、1人の主体は同じ場に居続けるとしても相手が入れ替わり立ち替わる状況で資源の分割を行うとすれば個々（ワンショット）の交渉で問題を解決していかなければならない。1人の主体が強い立場にあればルールは維持される。そうすると交渉の土台にあたる（上位の）ルールが用意されつつも、交渉はその都度行われる。スポーツや将棋・チェスのように駒の進め方や盤の大きさは（上位の）ルールで規定されるが、盤上ではきわめて多様な展開が想定される。単に事実を模倣することによる繰り返しではなく、社会の構成員が持つ支配的な規範が相互関係に影響を与え、新たなものが次第に

1) 例えば中山幹夫, はじめてのゲーム理論, 有斐閣, 1997.

確立していく。「新たなもの」とは、スポーツや将棋・チェスであれば勝勢・劣勢であるし、実社会では（下位の）ルール（制度や仕組み）の標準形がこれに相当する。

問題を長期的にみて片づければよいと考える社会が形成される可能性もあれば、既定の（上位の）ルールのもと毎回すなわち短期的に問題を片づけようとする社会が形成される可能性もある。日本の標準形は前者のようであり、米国のそれは後者のように見える。また、どちらが適当かは特定できない。しかし本題の執行評価制度は前者の社会にはそぐわない面がある。前者の社会では、執行評価制度を実施することを否定するか、前者の社会の規範に沿うように改善を図るか、せめて問題点をわきまえて運用する必要があると考えられる。

2-2 制度運用の公正性

執行評価制度が日本社会にそぐわない可能性があることを述べた。ここでは日本社会にそぐわないか否かを実証するのではなく、執行評価という制度を現実社会において運用する際に一般的にどのような問題点が生じうるかを考察したい。

まず執行評価制度は基本的に執行を行う組織の経営者あるいは管理者の目的に沿って設計されることとなる。表1に授業評価、JABEE、公共事業評価、政策評価それぞれを例に執行評価の目的を整理する。

表1 執行評価の目的

授業評価	大学が提供する授業すべてが一定水準以上の質を確保していることを確認する（公表する場合もある）質の高い授業を提供している教員を評価するとともに教員のインセンティブを鼓舞する
JABEE	教室が実施する教育プロセスが一定水準以上の質を確保していることを確認、認証する
公共事業評価	公共事業が一定以上の費用対効果を達成するものであることを確認、公表する
政策評価	政策が市民ニーズに合致していることを確認、公表する

執行評価を行うとすれば、これに複数の主体（組織の場合もあれば個人の場合もある）が関係する。およそ評価者、被評価者、管理者、第三者に分類できる。表2に4つの執行評価を例に関係主体をまとめる。評価者は被評価者の執行あるいは運営を評価する。管理者は被評価者について執行評価を行う必要性を認識し、執行評価制度そのものを制定する立場である。第三者は、評価結果を評価する立場にある。執行評価の結果は、組織を含む社会に向けて広く一般に公開され、第三者的な立場からの評価を明に暗に受けることとなる。具体的にはマスメディアを介することもあればホームページで公開するにとどまっている場合もある。

管理者が執行評価を行う目的が組織の業務全体に及ぶ場合には、管理者自身が評価される立場となる。管理者と被評価者はしばしば一致する。これら主体間の関係においていくつかの問題点が生じる。執行評価が行われる最初のうちはどうしても被評価者に抵抗感が生じやすい。評価されること、悪評価となることを恐れること、何か異なることに評価結果が用いられることへの危惧があること、そして労力が増えること等がその理由となりうる。授業評価は本来は教育サービスの改善を目的とするが、人事査定に転用することも可能である。うまく運用できれば教育職員のインセンティブ²⁾を鼓舞することにもなる。評価者にしても従来負わなくてよかった作業が増える。他者を批判するかのように見えることから抵抗感が生じる。管理者の目的も実施体制も正当であると認識されるにつれこの種の抵抗感は低下していくものと思われる。

表2 執行評価の関係主体

sikaku	評価者	被評価者	管理者	第三者
授業評価	学生	教員員	大学	学外
JABEE	学外審査員	教室(大学)	認証機関	学外
公共事業評価	政府or外部委員会	政府(行政)	政府(行政)	納税者
政策評価	政府or外部委員会	政府(首長)	政府(行政)	有権者・納税者

2) 例えば伊藤秀史, 小佐野広, インセンティブ設計の経済学, 勁草書房, 2003.

次に評価者と被評価者、被評価者と管理者の執行評価以外の場面での関係が緊密であると執行評価がやりにくくなる可能性がある。緊密ゆえに心理的に敬遠したい場合と明確な利害関係にある場合とがあると言える。この問題点を解消するためにしばしば第三者（外部者）を連れてくる場合がある。JABEEの学外審査員や政策評価において有識者などを集めて構成する外部委員会などである。しかしながら学外審査員とはいえ同じ学会に所属していて、むしろ教室の同僚より親しい関係にある可能性もある。完全に無関係な評価者を手配できない場合、また評価者が本当に無関係か否かを証明できない場合がある。現代は市民参加社会へと向かっている。企業に勤める傍らNPOなどで社会貢献に力を注ぐ人も多い。そうすると本業とは別のところで被評価者と繋がっている立場で評価者に選ばれる可能性もあり得る。本業の役職だけでは利害関係上評価者に選任される上で適格か否かが判断が付かないことになる。そのようにして密なソーシャルネットワークが築かれている社会では逆に互いが他者を評価することが難しくなると言える。

主体ということにおいて、評価者の適格性も考察しておきたい。例えばJABEEでは評価者は被評価者と同じ（技術）分野となる。分野を細分化してみれば完璧に同一とは限らない。外部委員会で例えば土木工学の研究者は土木政策を正しく評価できるだろうか。研究者よりも為政者の方が全方向的視野で的確に政策を選択している可能性が高いし、政策という専門性もあるとすれば土木工学を研究・教育していること故に有識者であるとは言えないことになる。授業評価で授業を評価する学生は、自らは授業の実施経験を無くして実施者に対して評価を下している。仮に卒業後に自らが受けた授業を評価するとしたら、今直前に終わった授業の評価と同様な結果を回答するであろうか。評価結果に対し、社会経験や時間の経過に伴う評価基準の移ろい、個々が関与する社会の広がりなどの影響をどのようにわきまえるか、未だ制度として成熟していないように見受けられる。

執行評価が繰り返行われていく上での時間軸上の諸々の問題点について考察する。第一に、執行評価が一回きりしか行われぬものとするとはこれはおおいに問題がある。一回の執行評価では現況を記述するにとどまり、特に第三者が評価する場合には改善されたのか改悪されたのか判断がつかないことも多い。第二に、先述のように執行評価が繰り返されれば被評価者（部署

や個人) 皆が似たような行動をとるようになり部署ごとの多様性が損なわれる可能性が考えられる。管理者としては組織全体で評価の枠組みの共通化を図りたいところだが、本来は部署ごとに評価対象や評価期間(スパン)は異なる。しかしこういったことまで考慮に入れると管理者は執行評価の実施に大変な労力を強いられることになる。第三に変化がないことは無視されやすい。管理者はとりわけ評価結果の向上を期待する。しかしながら評価対象によっては変わらないことが望ましいものもある。例えば政策評価として人口は増加することがよいことか定かでない。財政水準や面積規模からこれ以上は増えるべきではないと言える時局もあり得る。前回の評価結果との比較を行った場合に「変わらない」という結論は、政策が正しく作用したからかもしれないし、無策ゆえと受け止められる場合もあり得る。公共事業評価においては、有限規模の地域内で次第に社会基盤が充足されてくれば、整備事業の費用対効果は理屈上低下していくはずである。最近の公共事業は非効率であるからよくないと評価するのは適当といえるだろうか。時間の経過に伴い変えるべき評価基準というものもある。そうであっても現実にはなかなか切り替える時機が見いだされず、やり過ごす可能性が高い。

以上の論点は一般的知見に基づくものである。以下では施策満足度調査を具体的に調べ、3. で調査結果とその評価に関して現状とともにこれまで述べてきた論点に立って問題点が生じる可能性を指摘し、4. で改めて考察を加えることとする。

3. 施策満足度調査

多くの地方自治体が行政経営を改善・向上させる目的で、自治体住民への施策満足度調査(以下、施策満足度調査と称する)を実施している。基本的には施策に対して市民が評価する満足度と重要度について標本調査を行うものである。一般に満足度と重要度を四象限チャートにしたものを作成する。第1象限「満足度も重要度も高い項目」に位置する施策は、有効であり良好に達成できていると捉えられている。第2象限「満足度が低く重要度が高い項目」は有効な施策でありながら十分に達成できていない、よって施策の内容を見直す必要があると捉えられている。第3象限「満足度も重要度も低い

項目」は財政制約などから施策を減らさなければならない場合には廃止・縮小対象となりうる。第4象限「満足度が高く重要度が低い項目」は財政制約などから施策を減らさなければならない場合には廃止・縮小対象となるが市民からの反発も予想される。評価基準としてそのように考えることは可能であるが、この通りに施策を廃止、変更してよいか、後述するように、いくつもの疑問が生じる。もちろん施策の立案・廃止の検討は施策満足度調査のみですぐさまに行われるものではなく議会制民主主義に立脚する自治体行政であれば議会において結論が導かれる。

しかしながら議会側であれ行政側であれこれまで市民ニーズをモニタリングする機能が不足していたことは否めず、かつ広い意味でのモニタリング技術が発達し、経済的かつ容易に実現することが可能となってきた。地方自治体の役割は、それまでの政府の委任事務をこなす機関から自律した地方政府としての役割を期待されるように変わった。以降、地方自治体が自主性を高め透明性のある政策を実行するためのツールとして施策満足度調査の重要性が増してきた。北川・岡本は政策主体としてのアカウンタビリティを高めるため、行政の経営品質向上のために必要であると説いている³⁾。また、総務省は行政評価の一要素として着目した⁴⁾。平成18年の「市民から意見を吸い上げる仕組み」の有無の調査では中核市46団体中11団体(33.3%)が有していた。平成19年になると中核市32団体中17団体(53.1%)へ増加した。

このような時流の中で、A市では2008年に市内居住の成人4,000人を対象として施策満足度調査を実施した。なおA市は調査直前に3町が合併して出来た。7つの施策から36項目を質問し、約1,600の有効回答を得た。標本は住民基本台帳から無作為抽出され、郵送調査法により全員に同一質問を尋ねている。満足度・重要度とも5段階評価法が採用された。属性調査により性別、年齢、職業、家族構成、合併以前からの居住か否か、および小学校区の6つを聞いている。以下ではこのA市の施策満足度調査を対象に問題点を洗い出してみることにする。

まず施策満足度調査に関係する主体を整理する。地方自治体には政策・施

3) 北川正恭、岡本正邦: 行政経営改革入門, 生産性出版, p.110,117, 2006.

4) 総務省: 地方公共団体における行政評価の取組状況(H19,10)

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/080305_5.pdf 2009.4.19現在

策・事務事業を企画実施する施策立案主体の側面と、調査設計・実施・分析に関わる調査主体の側面があると捉えられる。また市民を、総体としての市民と標本に選ばれた回答者に分けて捉える。

次に調査の精度について確認する。平成12年の国勢調査に基づき比較すると表3のようになる。人口比と調査標本は最大差2%以内に収まっており、かつ旧町ごとに標本はそれぞれ500を超えている。一般に社会調査では精度とコストバランスから対象領域ごとに400標本を目標としており調査の精度に問題はない。

表3 旧町標本比率

地区	人口比率	調査標本比率
旧A町	31.4%	29.6%
旧B町	33.8%	32.6%
旧C町	34.8%	35.7%

限定的なデータから有効な解釈に結びつけるため、5段階に分けて回答を得ている満足度をFavor %、Unfavor %という指標に置き換える。Favor %（以下Fav%）とは5段階評価で「満足」と「やや満足」の和である。Unfavor %（以下Unfav%）とは「不満」と「やや不満」の和である。同様に、Important %（以下Imp%）とは5段階評価で「重要」と「やや重要」の和であり、Unimportant %（以下Unimp%）とは同様に「重要でない」と「あまり重要でない」の和である。「どちらでもない」はどこにも含まれない。この手法の特徴は、満足・不満足の両サイドに視点を置くことにある。本手法は、企業の営業企画部門などで使用され実績がある。また、すべての個票が明らかになっていなくとも分析が可能である。

表4に調査対象とするA市の施策を列挙する。A市における全項目のFav%の平均は24.2%、Unfav%の平均は16.3%である。また、Imp%の平均は54.9%、Unimp%の平均は4.4%である（表-4参照）。本調査結果の、Fav%平均が24.2%というのは、きわめて低い値である。たとえば高い満足感を顧客へ提供することをコンピテンシーとしているような企業群では、85%超を目標とし

ていることも珍しくない。経営品質プログラムでは、ある組織体が経営品質の向上を目指すときは、成熟度にあわせて段階的に改善してゆくことを求めている⁵⁾。まず、市民の多くが不満を抱き、かつ、重要度が高いと考えているエリアを優先順位づけるのが効果的である。本稿では不満足度と重要度に着目することで優先順位を求めることを「Unfav%-Imp%分析」と呼ぶことにする。

表4のUnfav%-Imp%の結果を散布図に示すと図1ようになる。各施策が図上に広く分布しているが、満足度が低い重要度は高いと評価される施策の多くは「生命維持」に、満足度も重要度もほぼ平均的に評価される施策の多くは「日常生活」に、満足度が高い重要度は低い施策の多くは「文化教育」にそれぞれ関係しているように見受けられる。

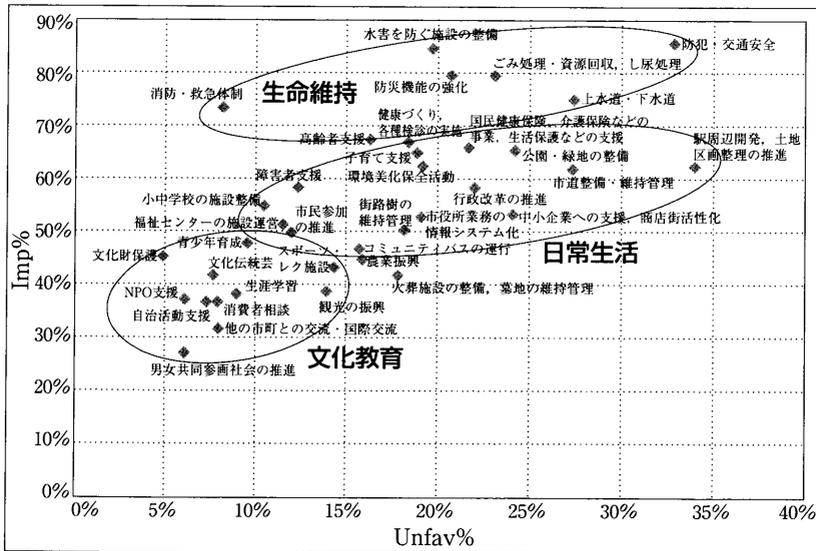
表4 36項目の不満足度・重要度

		Fav%	Unfav%	Imp%	Uninp%
1. 安全 ・安心	水害を防ぐ施設の整備（雨水貯留池やポンプ場の建設）	34.5%	19.8%	84.4%	1.2%
	防災機能の強化（防災無線や自主防災活動支援）	32.5%	20.5%	79.5%	1.4%
	防犯・交通安全（街路灯整備や交通安全活動）	32.0%	32.8%	84.7%	0.8%
	消防・救急体制（消防団への支援など）	34.9%	8.6%	72.8%	1.0%
	上水道・下水道（上水の供給、下水道の整備）	32.8%	27.4%	74.6%	2.2%
	ごみ処理・資源回収、し尿処理	48.3%	22.8%	79.2%	1.3%
	火葬施設の整備、墓地の維持管理	13.3%	17.7%	41.4%	7.6%
2. 健康 ・福祉 ・コミュニ ニティ	健康づくり、各種検診の実施	35.3%	18.1%	67.1%	1.4%
	福祉センターの施設運営	27.0%	11.1%	51.1%	4.7%
	子育てに関する支援（保育所運営、子ども医療費）	22.3%	18.8%	65.1%	1.5%
	障害者への支援（手当の支給や医療費助成）	17.8%	12.4%	58.4%	1.8%
	高齢者への支援（日常生活支援、生きがいづくり）	21.7%	16.6%	67.5%	1.8%
	国民健康保険、介護保険などの事業、生活保護などの支援	17.5%	21.9%	65.8%	1.3%
	青少年の健全育成（成人式や子ども会活動）	20.5%	9.7%	47.7%	6.1%
	消費者相談や啓発活動	11.1%	7.5%	37.2%	5.3%
	自治・コミュニティ活動への支援	19.9%	8.0%	37.0%	6.8%
	ボランティア・NPO活動の支援	16.2%	6.4%	37.4%	6.2%
男女共同参画社会の推進	10.0%	6.3%	27.9%	8.4%	

5) 日本経営品質賞委員会: 日本経営品質賞アセスメントガイド【2007年度版】, p.195, 2007.

3. 便利・快適	公園・緑地の整備	42.2%	24.2%	65.4%	3.6%
	環境美化, 環境保全活動	30.1%	19.1%	62.7%	3.0%
	駅周辺開発, 土地区画整理の推進	21.3%	34.0%	62.3%	5.3%
	街路樹, 植樹帯の維持管理	30.0%	18.2%	50.2%	5.1%
	市道の整備・維持管理	23.9%	27.3%	61.5%	3.3%
	コミュニティバスの運行	30.0%	15.8%	43.9%	12.7%
4. 教育・文化・スポーツ	小学校・中学校の施設整備	23.9%	10.5%	54.1%	1.9%
	生涯学習機会の提供	20.6%	8.9%	38.1%	5.7%
	文化活動, 伝統芸能・祭への支援	33.5%	7.8%	40.8%	8.3%
	文化財の保護	28.3%	5.0%	45.0%	5.3%
	スポーツ・レクリエーション施設の運営・管理	24.4%	14.5%	42.8%	5.9%
	他の市町との交流・国際交流	15.5%	8.0%	31.8%	11.0%
5. 産業振興	中小企業への支援, 商店街活性化	10.0%	24.1%	53.3%	4.1%
	農業振興, 土地改良や用水路整備	12.0%	15.7%	46.5%	4.2%
	観光の振興	15.6%	13.9%	38.9%	9.0%
6. 市民参加・行政改革	市民参加の推進, 広報などの情報発信	30.5%	11.4%	49.7%	4.7%
	市役所業務の情報システム化	18.5%	19.0%	52.2%	3.9%
	行政改革の推進	13.9%	22.1%	58.4%	1.9%
平均		24.2%	16.3%	54.9%	4.4%

図1 36項目の不満度・重要度散布図



以下、生命維持に関連する施策の調査結果について考察する。

a) 水害を防ぐ施設の整備 Unfav% 19.8% Imp% 84.4%

重要度が36項目中二番目に高い。合併前から居住している住民の Unfav%=20.8%，過去の水害を知らない新住民ではUnfav=11.7%と差がある。市はハザードマップを発行しているが、市民が内容を理解することは容易でない。34.5%の住民はやや満足以上と答え、これは36項目中4位の満足度である。しかし、不安が少ないことが必ずしも安全につながらず、さらに市民の防災意識を高める啓発が必要である⁶⁾。

b) 防犯・交通安全 Unfav% 32.8% Imp% 84.7%

36項目中2番目に不満足度が高く、重要度は最も高い。図-1では高優先度エリアにプロットされた。40歳代以下の世代、3歳以下の同居家族がいる世代、合併後の新住民は約40%の不満足を示している。勤労者層と子育て層に不満がある。防犯といっても交番が少ないのか防犯灯が少ないのか、交通安全といっても信号が必要か歩道が必要かが分からない。

c) 消防・救急体制 Unfav% 8.6% Imp% 72.8%

不満足度は低いが重要度は高い。施策立案主体が優先順位を誤る可能性がある。質問があいまいなので、市民が市民病院をもたないA市がどのように民間医療機関と救急救命態勢を連携しようとしているかは判断できない。

d) 上水道・下水道 Unfav% 27.4% Imp% 74.6%

不満足度・重要度とも高い。下水道設備は地域をブロックごとに集積した簡易下水処理を行っているが終末処理場は建設中でありサービスを開始していない。上水道は市民から親しみやすいが、下水道は見えないので判断が容易ではない。

e) ごみ処理・し尿処理 Unfav% 22.8% Imp% 79.2%

不満足度・重要度とも高い。36項目中最高の満足度(Fav%=48.3%)を得ているが、リサイクルセンターは企画設計段階にとどまっている。

f) 火葬施設・墓地管理 Unfav% 17.7% Imp% 41.4%

重要度は平均以下、70%が「どちらでもない」を選択している。市民には関心が低い様子が浮かび上がる。現在A市内に火葬場はないが住民の不満は

6) 後藤浩，竹澤三雄: 東京湾沿岸域住民の水災害に対する防災意識について，土木学会論文集D Vol.64 No.4, pp.586-597, 2008.

高くない。しかしいずれ建設計画が持ち上がった時，“Not in my back yard (NIMBY)” 論争が起きる可能性がある。

次に日常生活に関連する施策の調査結果について考察する。

a) 子育てに関する支援 Unfav% 18.8% Imp% 65.1%

不満足度・重要度とも平均値付近にあるが、層別すると、30歳代では、Unfav%=32.8%, Imp%=77.3%と答えている。また、3歳以下の子どもがいる家庭では、Unfav%=41.2%, Imp%=90.1%である。子育て層の不満は高い。調査主体が平均値で報告すると、施策立案主体は、必要層に対して過小サービス（やりなさすぎ）の危険がある。

b) 福祉センター施設運営 Unfav% 11.1% Imp% 51.1%

不満足度は平均値付近にあるが、70歳以上の層では、Fav%=36%と答え満足度は高い。調査主体による平均値の報告に対して、施策立案主体が高齢者向けに施設の拡充を計画すると、対象層に対して、過剰サービス（やりすぎ）提供の危険がある。

c) 公園・緑地の整備 Unfav% 24.2% Imp% 65.4%

市民の目に止まりやすい親しみやすい項目である。工場の多い地区1、地区2では不満足度が31.7%, 33.6%と他地域に比べ高い。反対に、歴史的建造物をもつ地区3では不満足度が16.2%にとどまっている。平均値で判断すると必要エリアに対して過小サービスの危険がある。

d) 街路樹の維持管理 Unfav% 18.2% Imp% 50.2%

前項同様に、市民の目に止まりやすい項目である。前出の地区1、地区2では不満足度が20.8%, 19.8%となり他地域に比べ高い。意外なことに、歴史的建造物をもつ地区3でも不満足度が20.4%あり、街の景観に敏感になっていることが分かる。平均値で判断すると、必要エリアに対して過小サービスの危険がある。

e) 市道の整備・維持管理 Unfav% 27.3% Imp% 61.5%

20歳代、30歳代、50歳代は不満足度がそれぞれ30%を超えている。勤労者層と子育て層に不満がある。地区別では地区4だけが不満足度が30%を超えている。対象エリアに対して過小サービスの危険がある。

f) コミュニティバスの運行 Unfav% 15.8% Imp% 43.9%

60, 70歳代の不満足度は低く、地域に根付いているといえる。一方、20,30,40歳代での不満足度がそれぞれ18%を超えている。運行本数の少なさが時間に敏感な層で不満となっている。地区別では、地区5だけが不満足度が20%を超えている。付近に市の体育・福祉施設がなく、便益を受けられないことが要因として考えられる。エリアごとに過剰・過小サービス提供の危険がある。

g) 商店街活性化 Unfav% 24.1% Imp% 53.3%

不満足度は高く重要度は平均値にある。行政として古くから取り組んでいる領域であるが、実効的な結果が出ていないことが不満足の原因と考えられる。自営業者が40%近い不満を表明している。年齢では50歳代が目立つ。地区5では旧街道沿いに歴史が長い商店街があり、不満足度は30%を超えている。対象エリアへの過小サービス提供の危険がある。

文化教育に関連する施策の調査結果について考察する。

a) 観光の振興 Unfav% 13.9% Imp% 38.9%

不満足度、重要度ともに低い。行政として古くから取り組んでいる領域で一定の評価を得ていると考えられる。70歳以上、および農業従事者の満足度が高い。

b) 自治コミュニティ活動支援 Unfav% 8.0% Imp% 37.0%

不満足度、重要度ともに低い。行政として古くから取り組んでいる領域で、住民意識としても一定の評価を得ていると考えられる。70歳以上、および農業従事者の満足度が高い。30歳代の不満足が3.9%と小さい。

c) ボランティアNPO活動支援 Unfav% 6.4% Imp% 37.4%

不満足度、重要度ともに低い。行政として比較的歴史の浅い領域である。72.9%が「どちらとも言えない」を選択し、住民意識としてもまだ評価が定まっていない。

d) 男女共同参画社会の推進 Unfav% 6.3% Imp% 27.9%

不満足度、重要度ともにもっとも低い。行政として比較的歴史の浅い領域である。78.9%が「どちらとも言えない」を選択した。住民意識としてもまだ評価が定まっていない。

4. 施策満足度調査の運用上の問題点

前章3. では施策満足度調査で得られる各施策の不満足度、重要度の調査結果をもとに、ここからどのような解釈を行い、施策を検討することができるかを考察した。本章ではさらにこのような調査を実施する場合に起こりうる数々の「誤り」を推察する。まず大まかに3つに分類した施策群ごとに考察すると次のようになる。

生命維持に関する領域において、市民の関心は高いが、目に見えない事象に関して具体的な判断材料を持っているわけではない。また、市民は現在を重視して考える性向がある。調査結果から施策立案主体は社会現象の解釈と長期的視野を誤らないようにしなければならない。

日常生活に関する領域では、約7割の「どちらでもない」層と少数の満足・不満足を表明する層に分かれる。平均値だけでは、本当に行政サービスを必要としている地域、職業、年齢、家族構成への適正サービス提供がされない可能性がある。

組織や社会の成熟度が増すと地域や他者への貢献の重みが増すことが分かっている⁷⁾。文化教育に関する領域においての市民の不満足・重要度の低さは、その領域に問題がないのではなく、市民が問題に気がついていないだけの可能性がある。

起こりうる「誤り」を関係主体間で整理すると図2および表5のようにまとめることができる。この場合、単に地方自治体と市民という二者関係で説明するのは不十分と考えられる。自治体は施策立案主体であると同時に調査主体であると考え。また標本調査という観点から市民の一部が回答しているものであり、標本をもって市民ニーズを的確に捉えられているかどうかという統計的な課題がある。

そして図2では表現できないが、単発的な調査では評価の経時変化をみることができず出発点を確認したにすぎない。複数回の調査による定量的差分の実証が望まれる。

7) リン・S・ペイン: バリュースフト, 毎日新聞社, pp.190-191, 2004.

図2 主体間関係と誤り

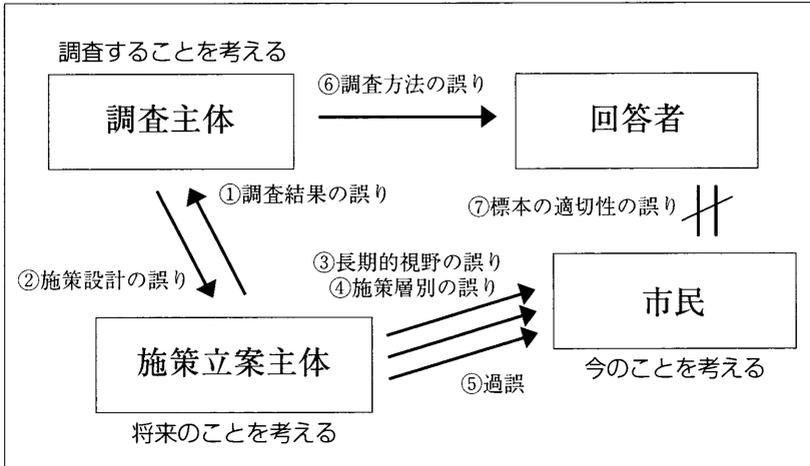


表5 謝りとその内容

誤りの分類	内容
①調査結果の誤り	調査主体が施策立案主体の要望に応えられず誤った調査を設計し、政策立案に必要なデータが揃わない。
②施策設計の誤り	市民の不満を解消するために施策立案主体は様々な施策代替案を案出できるが、調査主体の報告書から実施の解釈を誤る、選択肢を狭めてしまう。
③長期的視野の誤り	施策立案主体は長期的視野で物事を考えるが、市民は現在のことを考える。
④施策層別の誤り	施策立案主体が階層の違う、政策・施策・事務事業を混乱して立案する。
⑤過誤	対象とする地域、社会層に対して過剰もしくは過小なサービスを提供する。
⑥調査方法の誤り	市民の満足度、重要度を正しく読みとることができない調査を設計、実施する。統計処理を誤る。
⑦標本適切性の誤り	適切でない標本を使用し、市民総体の意見を正しくくみ取ることが出来ない。

5. おわりに

本稿では昨今、各方面で行われている評価行為に着目した。これらを執行評価制度と名付け、その一つと言える自治体による施策満足度調査を具体的事例として執行評価制度が有する課題について考察した。具体的には調査が行われた自治体において施策内容に関するヒアリングを行うとともに、集計結果から、また主体間関係から諸々の誤りが生じる危険性を推察した。巷間で「評価」という言葉が用いられるときに人によってその言葉が指す意味が非常に違うことをよく感じる。実際、多様な意味があり、「評価」という言葉そのものが現実に追いついていないのではないかと思われる。施策満足度調査一つを取り上げても、本稿で明らかにしたような課題があるからといってそれを理由に実施しないわけにはいかない。市民ニーズの把握、対応、そしてそれを行政が公開することは現代において欠くことが出来ないからである。執行評価制度はマネジメントサイクルの中で行われているものであるが、執行評価制度とその運用についてもまた改善を繰り返していく必要があるといえる。

謝辞 本稿は平成20年5月31日開催の公開講座「科学技術倫理-不安を感じたときエンジニアは何を優先すべきか？」で話題提供の機会を得たことをきっかけとし、社会的に「評価」が行われる場についてさらに考察を深めた結果をまとめたものである。末筆ながら貴重な機会をお与えいただいた瀬口昌久先生、藤本温先生に心より謝意を申し上げたい。