

地域総合計画への住民意識調査の利用可能性

田浦 元 (拓殖大学)

地域総合計画への住民意識調査の利用可能性

拓殖大学政経学部 田浦 元¹

はじめに

1. 地域総合計画と住民意識調査
 - 1-1. 総合計画の共通特徴と住民意識調査
 - 1-2. 埼玉県の総合計画と住民意識調査
2. 住民意識調査の利活用の二極性
3. 住民意識調査の利活用に関する課題
 - 3-1. 調査票設計上の課題
 - 3-2. 指標選定上の課題

おわりに

はじめに

本稿は、地方自治体における地域総合計画の策定および評価への住民意識調査の利活用の現状および課題を、地方自治体へのヒアリング調査の成果に基づき考察しようとするものである。わが国の多くの自治体では、地域総合計画の策定にあたり住民意識調査が実施され、さらに政策、施策の評価にも活用されている。しかし、数値目標の設定や指標の選定など、利活用の実態は自治体ごとに大きく異なる。筆者は文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」²の研究分担者として、2006年からの4年間に多くの自治体へのヒアリング調査を実施する機会を得た。そこで本稿では、これらヒアリング調査の結果を中心に、地域総合計画の策定や政策評価への住民意識調査の活用状況の実態を概観すると共に、地域総合計画への住民意識調査のより有効な利活用のための方法を考えたい。

1. 地域総合計画と住民意識調査

(1) 総合計画の共通特徴と住民意識調査

わが国の殆ど全ての地方自治体(以下、自治体)は、地域総合計画(以下、総合計画)を策定している³。そしてこれら総合計画の多くには、次の3つの共通点がある。第1に、総合計画の策定にあたり住民意識調査を実施していること。第2に、総合計画は重層的な構造をしていること。第3に、総合計画はPDCAサイクルに基づき評価、運営されていることである。

第1の住民意識調査については、現在殆ど全ての自治体で総合計画策定のための住民意識調査が実施されている。住民意識調査は、「県民意識調査」、「市民アンケート」等さまざまな名称で実施さ

¹ E-mail: gtaura@ner.takushoku-u.ac.jp

² 文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」(基盤研究 B、2006～2009年度、課題番号 14330042、研究代表者: 菊地進立教大学経済学部教授)

³ 地域総合計画に該当する計画を別の名称で呼んでいる自治体もある。例えば愛知県では地域総合計画に該当する計画を「地方計画」、「新しい政策の指針」と呼んでいる。本稿ではこれらも含め地域総合計画と呼ぶこととする。

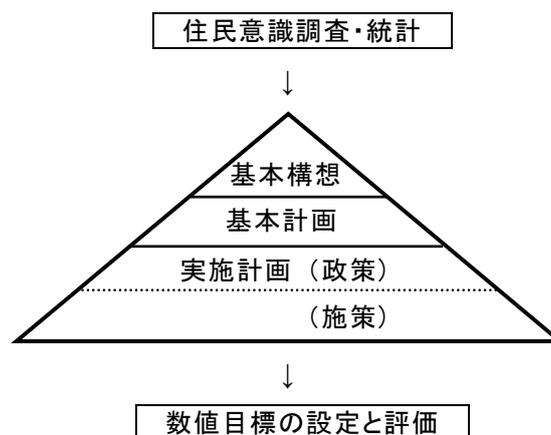
れているが、自治体の企画部門あるいは広聴部門が調査主体であることが多い⁴。自治体は、総合計画を通じて行政サービスを提供するにあたり、まず第1にそのサービスの受容者である住民がどのようなサービスを求めているのかを把握する必要がある。この住民ニーズを把握するための方法には、住民意識調査の実施、公聴会、有識者会議などの開催が考えられるが、これらの中で最も広範囲な住民ニーズが把握でき、かつ、最も客観的な方法として、住民意識調査は多くの自治体で住民ニーズ把握のための中心的な方法として実施されている。

また、担当省庁である自治省も、地方自治体は行政運営を行なうにあたり、住民意識調査の実施、審議会の設置、公聴会の開催などの方法により住民のニーズの把握を図るべきとの提言⁵を行っており、この提言も住民意識調査実施の根拠となっている。

住民意識調査を中心に住民ニーズが収集されると、それに応えるべく総合計画を策定する作業が始まるが、多くの自治体では住民ニーズに応えるための総合計画を重層的な構造に基づいて具体化している。これが第2の共通点である。特に「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」を基本とした3層構造の総合計画を策定している自治体が多い。

「基本構想」は、地域づくりの基本的な理念や地域の目指すべき将来像を示すものであり、重層構造の最も上の層に位置づけられる。これらの理念や将来像は、住民意識調査等で収集された住民ニーズや、各種統計指標などを参考に総合的に決定される。2層目の「基本計画」は、基本構造に基づき各行政分野における施策を総合的、体系的に示すものである。3層目の「実施計画」は、基本計画に定められた施策を展開するための個別の具体的計画を示すものである。実施計画は、「政策」と「施策」の2層に細分化されて策定される場合も多い。さらに「施策」の下には「事務事業」が置かれることが多い。なお、多くの自治体の総合計画がこのような3層を中心とした重層体系となっているのは、「計画は、基本構想・基本計画・実施計画からなる重層的計画体系として策定」されるべきとした自治省の提言⁶によるものである。多くの自治体では、それぞれの地域に合うような若干の改良点があるものの、住民意識調査により収集された住民ニーズ等に応えるべく、このような重層体系に基づき総合計画が策定される。

図1 地域総合計画と住民意識調査



⁴ これらの他に自治体の各部署等が特定の事案について独自に実施するアンケート調査もあるが、本稿ではこれらアンケート調査のうち調査目的に総合計画策定のためと明記されているもののみを分析対象とする。

⁵ 自治省行政局市町村計画策定方法研究会「市町村計画策定方法研究報告」(国土計画協会、1966年)

⁶ 自治省行政局市町村計画策定方法研究会、前掲書。都道府県についての制約はないが、それらの多くもこれに倣っている。

策定された総合計画は、多くの自治体では PDCA サイクルに基づいて評価、運営されている。これが第 3 の共通点である。PDCA サイクルは、計画(Plan)、実施(Do)、評価(Check)、改善(Action)の 4 つの段階を循環的に踏んで経営を改善しようとするもので、元来自動車産業などを中心とする製造業で行なわれていたものである。改善の後は、次期の計画、実施、評価、改善とこの 4 段階の循環が延々と繰り返されながら、経営も連綿と改善されてゆくというものである。この PDCA サイクルに基づくマネジメントを行政運営にも活用し、行政の効率化を図ろうとするものが新公共経営(NPM:New Public Management)である⁷。1980 年代にイギリスが新公共経営の手法により行政改革に成功し、わが国でもそれに倣い、中央政府の行政改革の理論的背景となり、地方自治体でも静岡県、三重県などが始めたのを契機に、現在では多くの地方自治体で行なわれている。

住民意識調査はこの PDCA サイクルのうち、計画および評価の段階で総合計画と密接に関係している。まず、計画策定の段階で、前述のとおり、住民ニーズを把握する中心的な方法として住民意識調査が実施される。また、策定された総合計画が実施された後には、総合計画がきちんと進化したか、住民ニーズにきちんと応えたか等について、評価が行なわれるが、この評価にも住民意識調査の結果数値が活用される。この評価により明らかになった問題点等を改善し、次期にはより良い計画が策定されることになる。

以上のように多くの自治体では、住民ニーズの把握のための中心的手法として住民意識調査が実施され、それにより得られた住民ニーズを踏まえた基本構想を持つ重層的な総合計画が策定される。また、総合計画の評価にも住民意識調査が活用され、自治体運営の改善に重要な役割を果たしている。

(2) 埼玉県総合計画と住民意識調査

本項では、前項で示した総合計画の 3 つの共通点と特に住民意識調査との関係性について、埼玉県総合計画を具体例として詳しく見てみることにする。埼玉県は、人口規模、県内総生産規模のいずれにおいてもわが国有数の自治体であり、比較的高水準の自治体運営がなされている。一方で、過度に特徴的な産業構造を有している訳ではなく、きわめて標準的な総合計画が策定されている。すなわち、埼玉県は、ごく標準的な自治体運営が比較的高い水準で行なわれている自治体として、総合計画と住民意識調査の一般的な関係性を示す具体例として最適である。

また、ヒアリング調査を実施した自治体の中でも、積極的に総合計画や住民意識調査への取り組みを行なっている印象を受けた。加えてさいたま市⁸が関東地方の県庁所在地としては最も新しい政令指定都市となるなど、自治体としての発展期にあり担当者の士気も高い。そこで、本節では埼玉県総合計画を例に、前項の総合計画と住民意識調査との関係性を詳しく見てみたい。

埼玉県では現在、埼玉県総合計画「ゆとりとチャンスの埼玉プラン」⁹が進行中である。この総合計

⁷ 財務省財務総合政策研究所『ニュー・パブリックマネジメント』(日本評論社、1999年)

⁸ さいたま市は、2001年5月1日に浦和市、与野市、大宮市の3市合併により埼玉県下初の100万人都市として誕生し、2003年4月1日にわが国13番目の政令指定都市となった。2005年の岩槻市との合併に伴い人口118万人(全国9位)の都市となる。平成の大合併と呼ばれる市町村合併ブーム期の2000年以降に関東地方で唯一誕生した、関東地方で最も新しい政令指定都市である。なお、さいたま市の他に2000年以降県庁所在地では、静岡市(2005年)、新潟市(2007年)、岡山市(2009年)が政令指定都市となっている。また、関東地方では相模原市が2010年の政令指定都市化を目指している。

⁹ 埼玉県『ゆとりとチャンスの埼玉プラン埼玉県5か年計画』(埼玉県、2007年)

画の計画期間は、2007年度(平成19年度)から2011年度(平成23年度)までの5か年である¹⁰。

この総合計画の策定にあたり、2つの住民意識調査が実施されている¹¹。ひとつは「(平成17年埼玉県)県民意識調査」¹²である。同調査は、「県政の今後の方向性を探り、県民ニーズに基づき施策や事業を構築する」¹³ことを目的として、県の企画部門である企画財政部計画調整課が実施した調査である。もうひとつは、県の広聴部門である県民生活部広聴広報課が毎年実施する「埼玉県政世論調査」¹⁴である。同調査も、今回の「総合計画策定に係る調査」¹⁵として明確に位置づけられている。

県民意識調査は、総合計画の計画期間が始まるおよそ2年前の2005年冬に県内在住者6000人を対象に実施された¹⁶。調査項目は、生活全般についての満足度と重要度、埼玉県のイメージ、定住傾向などであり、他の都道府県で実施されている県民意識調査と比較してもごく一般的な内容といえる。同調査により、「本県は、高い利便性と田園的な環境を備えた住宅地として県民から一定の評価を得ていること、また、老後の生活安定、次世代の教育、地域の安全に高いニーズがあることが示された」¹⁷と調査結果が総括されている。

この県民意識調査の結果を受け、総合計画が策定されることとなる。なお、埼玉県では、基本構想を「総論」、基本計画を「埼玉安心戦略」、実施計画を「分野別施策」、実施計画の中の政策を「基本目標」、施策を「施策」と呼んでいる。

はじめに、重層構造の最上段である基本構想が計画される。埼玉県総合計画では、基本構想、すなわち目指す将来像を「ゆとりとチャンスの埼玉」と銘打ち、「チャンスにあふれ誰もが夢を持てる元気チャレンジ埼玉」、「誰もが安心して暮らせる安心・安全埼玉」、「住みやすく環境にやさしいゆとりの田園都市埼玉」の3つを掲げている。第1の「元気チャレンジ埼玉」は、県民意識調査で高い県民ニーズがあることが明らかとなった「次世代の教育」を重視したものである。また、同様に県民意識調査で県民が高く評価していることが明らかとなった「高い利便性を備えた」地域性、すなわち交通網の充実と多彩な企業、研究機関、大学の立地を活用しようとするものである。第2の「安心・安全埼玉」は、県民意識調査でニーズの高かった「老後の生活安定」、「地域の安全」を踏まえて掲げられた目標である。第3の「ゆとりの田園都市埼玉」は、県民意識調査で県民が抱いている埼玉県の良好なイメージとして明らかとなった「田園的な環境を備えた住宅地」という特性をさらに推し進めようとするものである。このように、基本構想は県民意識調査で得られた県民ニーズを重視して作成されていることが分かる。

¹⁰ この総合計画は、前総合計画「彩の国5か年計画21」の計画期間満了に伴い策定されたものであり、政策指標15項目は前総合計画から継続されている。なお、本総合計画の計画期間は埼玉県が初めて人口減少に直面する5年間となるため、同プランは「あまり華々しい目標を掲げたものではなく、着実な計画を示すものとした」(ヒアリング調査による)とのことである。

¹¹ 埼玉県では今回の総合計画策定に係る調査として、これら2つの調査の他に、インターネット調査である「県政モニターアンケート」、および「若者層を対象とする『埼玉イメージ』の調査」を実施している。インターネット調査は今後の発展が期待できる調査方法であるが、調査対象の偏りの問題が知られており、本稿では分析から除外した。また、「若者層を対象とする『埼玉イメージ』の調査」は、調査対象を埼玉大学に在籍する大学生に限定し、調査対象数も50人程度と極めて小規模であるため、本稿では分析から除外した。

¹² 埼玉県企画財政部計画調整課『県民意識調査報告書』(埼玉県、2005年)

¹³ 同上書、1ページ3行目。

¹⁴ 調査期間は2005年7月～8月。調査対象は県内在住の20歳以上の県民3000人。

¹⁵ 埼玉県、前掲書、242ページ2行目。

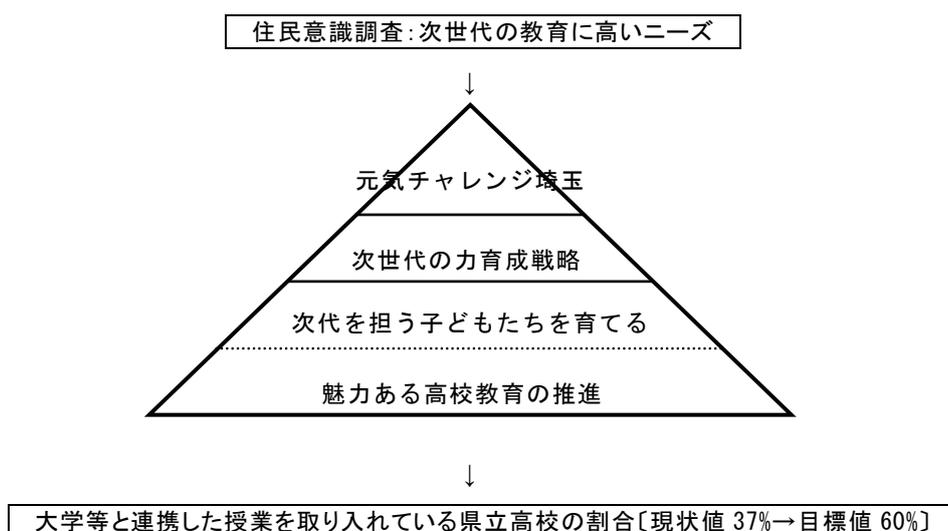
¹⁶ 調査期間は2005年1月27日～2月21日。調査対象は県内在住の18歳以上の県民6000人。調査対象の抽出方法は住民基本台帳による層化2段無作為抽出法で、調査方法は郵送配布、郵送回収による自計記入方式で行なわれた。有効回答数は2856票、有効回答率は47.6%である。

¹⁷ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、2ページ6～8行目。

2 段目の基本計画では、基本構想を実現するために「計画期間中に実施する戦略的な取組」¹⁸を、「次世代の力育成戦略」など 4 つの「埼玉安心戦略」¹⁹として掲げている²⁰。

3 段目の実施計画では、基本計画を実現するための具体的な事業が分野別施策として示されている。4 分野 17 の「基本目標」を掲げ、その中に 66 の「施策」が示されている。例えば「次世代の力育成戦略」に対応したものは、基本目標「次代を担う子どもたちを育てる」の中の施策として「魅力ある高校教育の推進」、「確かな学力の育成」等の 8 つの施策²¹が設定されている。

図 2 埼玉県総合計画と住民意識調査(一部)



また、埼玉県では施策ごとに「施策指標」を設定しており、その多くには数値目標を設定している。例えば、施策「魅力ある高校教育の推進」の施策指標は「大学や研究機関などと連携した講義や授業を継続して教育活動に取り入れている県立高校の割合」²²が設定されている²³。現状値(2005 年度)は 37%である同指標を、計画期間終了時(2011 年度)には 60%となるように数値目標が設定されている。なお、この数値目標設定の根拠は、「高校生の進路先は大きく、大学・短大、専門学校、

¹⁸ 埼玉県、前掲書、8 ページ 10 行目。

¹⁹ 「埼玉安心戦略」はこの他に、「県民の力集結戦略」、「民の活力応援戦略」、「地域の魅力創造戦略」。

²⁰ 埼玉県では、「埼玉安心戦略」を実現するための「10 の大作戦」も設定している。例えば「次世代の力育成戦略」については、「子どもを鍛える」、「あったか子育て」の 2 作戦を掲げ、4 つの戦略で合計 10 の「大作戦」を設定している。「県民の力集結戦略」については「県民パワーで地域いきいき」、「しっかりサポート福祉・保健・医療」、「もっと安心・安全」の 3 作戦、「民の活力応援戦略」については「がんばれチャレンジ経営」、「とことん産業集積」の 2 作戦、「地域の魅力創造戦略」については「どこでも楽々行ける」、「わくわく文化・スポーツ」、「環境をまもるつくる」の 3 作戦が設定されている。また、「10 の大作戦」のそれぞれに「戦略指標」を掲げており、その多くは数値目標として設定されている。これらは埼玉県総合計画の特徴的な取り組みといえる。

²¹ その他の施策は、「子どもたちの健康増進・体力向上」、「教員の資質・能力の向上」、「学校・家庭・地域が一体となった子どもの育成」、「非行防止と立ち直りの支援」、「私学教育の振興」、「特別支援教育の推進」である。

²² 指標の定義では、「大学・研究機関・民間企業などでの講義や見学等への生徒の参加、大学・研究機関・民間企業などから招いた講師による講義や授業を、継続して 3 年以上実施している県立高校の割合」(埼玉県、前掲書、228 ページ 6 行目。)

²³ この「施策指標」は基本構想の「戦略指標」の目標数値と一致するものが多い。例えば「大学や研究機関などと連携した講義や授業を継続して教育活動に取り入れている県立高校の割合」は「次世代の力育成戦略」の「子どもを鍛える」大作戦の戦略指標と同一の数値目標となっている。

就職に分かれており、そのうち大学・短大へ現役で進学する生徒が 30%を超える県立高校が約 6 割である。こうした学校を中心に大学等の講義・授業を実施することとして、この目標値を設定²⁴と説明されている。

同様に、施策「確かな学力の育成」の施策指標として「教育に関する 3 つの達成目標における基礎学力定着度」²⁵が設定されている。現状値は小学校 6 年生が 84.9%、中学校 3 年生が 82.0%であるが、目標値はいずれも 95.0%と設定されている。この数値目標設定の根拠は、「今後 5 年間でほとんどすべての子どもたちが「読む・書く」「計算」に係る基礎的・基本的な内容を身に付けていることを目指し、この目標値を設定」²⁶と説明されている。このように数値目標は、「魅力ある高校教育の推進」のようにデータの積み上げにより設定されるもの、「確かな学力の育成」のようにいわゆる「あるべき」論により設定されるものなど、自治体や施策により様々である²⁷。

以上のように埼玉県では、総合計画を策定するにあたり事前に県民意識調査を実施(前項の総合計画の共通的な第 1 の特徴)し、住民ニーズの把握を行なっている。そして総合計画はこの住民ニーズを重視して策定されている。例えば県民意識調査において明らかとなった「次世代の教育」への県民ニーズの高さを踏まえ、基本構想の柱のひとつとして「元気チャレンジ埼玉」が設定されている。総合計画はこれらを具体的に実現するための重層的な構造(第 2 の特徴)で策定され、基本計画「次世代の力育成戦略」、実施計画「次世代を担う子どもたちを育てる」、施策「魅力ある高校教育の推進」が設定されている。施策には施策指標が設定され、数値目標などでその達成度を計ることができるようになっており、PDCA サイクルに基づいた運営および評価が実施(第 3 の特徴)されている。

すなわち、総合計画は県民意識調査から得られた住民ニーズを重視して作成され、政策、施策についても県民意識調査と関連する数値目標により、評価を行なうことが可能となっている。本節では、このように総合計画と県民意識調査とが密接に関連付けられている具体例として埼玉県を例に見てきたが、多くの自治体において、このような総合計画の策定、評価と県民意識調査との関係性を見ることが出来る。

2. 県民意識調査の利活用の二極性

前節では埼玉県総合計画を例に、地域総合計画への県民意識調査の活用の実態を見たが、他の自治体の状況はどのようなものであろうか。県民意識調査は、当該地域における住民のニーズを当該自治体が把握し政策立案に活用することが目的であるので、それぞれの自治体が個別に調査を実施し、当該住民に個別に調査結果を公表するだけに留まることがほとんどである。そのため、わが国では県民意識調査の実施状況を体系的に把握する試みや研究は、1990 年代以前には内閣府『世論調査年鑑』²⁸を除いてほとんどされていなかった。しかし、同年鑑では町村による調査は掲載

²⁴ 埼玉県、前掲書、228 ページ 6 行目。

²⁵ 教育に関する 3 つの達成目標は、「学力、規律ある態度、体力の 3 分野について、各学年で確実に身に付けさせたい基礎的・基本的内容を、具体的な目標として定めたもの。」(埼玉県、前掲書、245 ページ 10 行目)であり、その中の「読む・書く」および「計算」のペーパーテストの平均正答率。

²⁶ 埼玉県、前掲書、228 ページ 3 行目。

²⁷ 数値目標の設定方法の代表的なものには、データの積み上げによるもの、傾向線の延長によるもの、「あるべき」論によるもの、マニフェストによるものなどがある。

²⁸ 内閣府大臣官房政府広報室『世論調査年鑑』(国立印刷所、各年版)

されておらず、また、平成 18 年(2006 年)版²⁹以降は刊行されていない。その他最近の地方自治体による住民意識調査の実施状況を全国規模で特に回収率との観点からサーベイした山田(2002, 2004a, 2004b, 2007, 2008)³⁰、社会調査の視点から大阪府と香川県の市町村住民意識調査を分析した大谷(2002)³¹等がある程度である。

そこで筆者は 2006 年から 4 年間、前述の文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」に研究分担者として参加し、全国の自治体に対してヒアリング調査を実施した。ヒアリング調査は、全国の都道府県および政令指定都市を中心に、それより小規模でも地域を代表する中核市や特徴的な取り組みを行なっている自治体についても実施した。ヒアリング調査の対象は、実際に自治体運営の舵取りを行なっている政策企画部門を中心に実施した。プロジェクトでは研究分担者がそれぞれの視点から地域経済活性化のための統計の役割について、ヒアリング調査を丹念に行ないながら考察しようとするものであった。筆者は住民意識調査の地域総合計画への利活用の状況を中心にヒアリング調査を試みた。これらのヒアリング調査から、住民意識調査の地域総合計画への利活用の状況は、積極的な自治体と消極的な自治体との間には大きな差があることが分かった。

住民意識調査を総合計画の策定や評価に積極的に活用している代表的な自治体として、静岡県を挙げることができる。静岡県は、「日本で初めての本格的な新公共経営を確立する総合計画の策定」³²を目指し、総合計画への数値目標の設定や、住民意識調査の活用いち早く取り組んできた自治体のひとつである。また、多くの自治体が静岡県を手本として総合計画の改善に取り組んでいることが、ヒアリング調査から明らかになった。

そこで、多くの自治体を手本とする静岡県総合計画の特徴を簡単に見ておくこととする。静岡県では現在、静岡県総合計画「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン」³³が進行中である。この総合計画では「県民くらし満足度日本一」をスローガンに掲げ、「顧客主義の徹底」と「新公共経営に基づく県民の視点による見直し」を実現すべく、166 指標³⁴の数値目標を設定している。

ここで特筆すべきことは、これら指標を「最終アウトカム指標」、「中間アウトカム指標」、「アウトプット指標」の 3 つに区分し、数値目標は可能な限りアウトカム指標(最終アウトカム指標あるいは中間アウトカム指標)を用いて設定しようと取り組んでいることである。今回の総合計画では 166 指標のうち 158 指標がアウトカム指標(最終アウトカム指標 106 指標、中間アウトカム指標 52 指標)となっている。アウトプット指標は、アウトカム指標の設定が難しい場合にのみ用いられ、今回の後期総合計画では僅

²⁹ 内閣府大臣官房政府広報室『世論調査年鑑平成 18 年版』(国立印刷所、2007 年)

³⁰ 山田茂「地方自治体のホームページに収録された世論調査結果の概況」(中央調査社『中央調査報』第 533 号、2002 年)

山田茂「地方自治体を実施する世論調査の把握方法」(日本世論調査協会『よろん』第 93 号、2004 年)

山田茂「町村等による住民意識調査の実施状況の動向」(『国士館大学政経論集』第 128 号、2004 年)

山田茂「都道府県・政令指定都市による住民意識調査の最近の実施状況」(『国士館大学政経論集』第 139 号、2007 年)

山田茂「中小都市・特別区などによる住民意識調査の実施状況の地域別特徴」(『国士館大学政経論集』第 144 号、2008 年)

³¹ 大谷信介『これでいいのか市民意識調査』(ミネルヴァ書房、2002 年)

³² 静岡県企画部企画監「総合計画の策定と進行管理」(静岡県企画部企画監、2 ページ)

³³ 静岡県総合計画「魅力ある“しずおか”2010 年戦略プラン—富国有徳創知協働—」後期 5 年計画(平成 18~22 年、2006(平成 18)年 4 月)

³⁴ 総合計画策定時の 158 項目を、後期 5 年計画策定(2006 年 4 月)に際し再編。

か 8 指標のみである。また、これら数値目標を、「推進目標」(主として県が相当程度の政策手段をもって達成をめざすもの)と「誘導目標」(県が、県民の皆様に呼びかけて共に達成をめざすもの)とに区分³⁵している点も特徴的である³⁶。

このように静岡県では、住民意識調査やその他アウトカム指標の積極的な活用により、地域総合計画の政策評価を明確な数値を用いて行ない、PDCA サイクルによる行政の効率化に積極的に取り組み、総合計画への住民意識調査やその他数値目標の導入の先進事例として多くの自治体から参考とされている³⁷。

多くの自治体が、静岡県やその他の先進的な事例を参考に、総合計画への住民意識調査等の活用の取り組みを進めている一方で、住民意識調査の地域総合計画への利活用に消極的な自治体も相当数存在した。これら自治体の中には、住民意識調査は住民の声を聞いているというポーズのためだけに実施しているだけであり、地域総合計画の策定や評価に使用する意思は無いという自治体も存在する。しかし、住民意識調査の地域総合計画への利活用に消極的な自治体の多くは、住民ニーズの把握は重要と考えているが、総合計画の策定や評価にはあえて使用していないという自治体であった。

これら自治体は、決して住民ニーズの把握の必要性を軽んじている訳でもなく、住民意識調査にも総合計画の策定や評価にも真摯な姿勢で取り組んでいる。しかし、住民意識調査を総合計画の策定にはあえて使用していないとのことである。これらの自治体へのヒアリング調査でその理由を聞いたところ、「住民意識調査の結果はあまり当てにならない」、「住民意識調査は、調査のたびに結果数値が大きく変動しすぎる」といった意見が大勢を占めていた。

総合計画への住民意識調査の利活用の現状は、住民意識調査を貴重なアウトカム指標と位置づけ積極的に活用している自治体から、住民意識調査は当てにならないので活用していないという自治体まで様々であることがヒアリング調査から明らかとなった。そこで次節では、住民意識調査の結果が当てにならないと考えられる理由について分析してみたい。

3.住民意識調査の利活用に関する課題

(1)調査票設計上の課題

前節では自治体へのヒアリング調査の結果、住民意識調査を総合計画の策定、評価に積極的に活用している自治体がある一方で、住民意識調査は当てにならないと考え、総合計画の策定や評価に使用することに消極的な自治体もあることが明らかとなった。そこで本節では、住民意識調査の調査票の設計段階まで遡り、なぜ住民意識調査は当てにならないと考えられているのか、また、その改善方法について 2 つの視点から考えてみたい。その第 1 は調査票設計上の課題、第 2 は指標選定

³⁵ 静岡県『静岡県総合計画魅力ある“しずおか”2010年戦略プランー富国徳創知協働ー後期5年計画』(静岡県、2006年、巻頭2ページ)

³⁶ さらに静岡県では、「顧客主義の徹底」と「新公共経営に基づく県民の視点による見直し」を徹底させるために、総合計画に4つの柱を掲げている。その第1は、「顧客主義への転換」であり、住民を公共サービスの顧客であると考えることである。最近では多くの自治体にこのような考え方が浸透し、このような意識に基づいた職員教育が行なわれ始めたが、その先駆けとなったのは静岡県等の先進的な自治体了新公共経営運動に取り組んだことの影響が大きい。第2は「業績、成果による統制」であり、数値目標の設定と行政評価の必要性が示されている。第3は「ヒエラルキーの簡素化」であり、監に基づく組織会変異より組織のフラット化が図られている。第4は「市場メカニズムの活用」であり、民営化やエージェンシーの活用による経営効率化の必要性が示されている。

³⁷ この他に、静岡県総合計画はPDCAサイクルと連動した業務棚卸表の活用でも知られている。

上の課題である。

調査票設計上の課題には、1.ひとつの設問や選択肢で複数の内容を聞いてしまうダブルバーレル、2.選択肢に重複を含む設問、3.論点の特定が不能な設問や選択肢、4.選択肢が網羅的でない設問、5.次元の異なる選択肢を含む設問、6.誘導的な設問などがあると考えられる³⁸。これらのうち住民意識調査の調査票では、ダブルバーレル、選択肢に重複を含む設問の2つが特に多く見られた。

そこでこれら2つについて、第1節で示した埼玉県を、引き続き本節でも具体例として見てゆくこととする。ただし、ここで留意されたいのは、埼玉県の調査票に問題点が多いということではない。むしろ埼玉県の調査票は、他の自治体の調査票と比較しても優れた設計がなされていると評価できる。住民意識調査の調査票の中には問題の多い調査票も多数存在するが、本稿の目的は欠点の多い自治体の調査票の問題をあげつらうことではなく、高い水準で調査が実施されている自治体の調査票においてもしばしば見られる問題について改善方法を提案し、わが国の住民意識調査全体の水準の向上を目指すものである。そのため、あえて優れた設計がなされている埼玉県の調査票を具体例とすることとした。

a.ダブルバーレル

埼玉県が現在の総合計画策定のために実施した「県民意識調査」³⁹は、他の自治体の住民意識調査と比較しても優れた設計がなされているもののひとつであるが、それでも次のような問題点を指摘することができる。第1に、ダブルバーレルである。ダブルバーレルは、ひとつの設問や選択肢で複数の異なる内容を聞いてしまうために発生するもので、多くの自治体の住民意識調査の調査票で最も多く目にする問題である。

例えば、埼玉県県民意識調査の「Q4.あなたは次のことがらについてどのようにお感じですか。各項目ごとに、あなたのお考えに近いものを満足度、重要度の各々について1つ選び、当てはまる番号に○をつけてください」⁴⁰という設問がある。これは住民ニーズを重要度と満足度に分けて聞く、政策立案に最も活用される設問であり、多くの自治体の住民意識調査で最も重要位置づけをされる設問である。この設問の選択肢には、「ショッピングやレジャーなどの余暇活動を楽しむ機会」、「趣味や生涯学習、スポーツなどの活動を行う機会」、「文化・芸術やスポーツなどを鑑賞する機会」、「鉄道やバスなどの交通機関の利便性」などの項目が設定されている。しかし、これらはいずれも、複数の内容を1つの設問で聞いているため正しく回答することができない。

はじめの「ショッピングやレジャーなどの余暇活動を楽しむ機会」は、本来であれば「ショッピングを楽しむ機会」と「レジャーを楽しむ機会」の2つの設問に分けて聞かなければならない設問を1つの設問で聞いてしまっているため、回答者は自身の意見を正しく回答することができない。例えば、「ショッピングを楽しむ機会」には十分に満足しているが「レジャーを楽しむ機会」には大きな不満を感じている回答者がいても、この設問では回答することができない。以下の選択肢も同様に、「趣味や生涯学習、スポーツなどの活動を行う機会」は、「趣味を行う機会」、「生涯学習を行う機会」、「スポーツを行う機

³⁸ アンケート調査の問題点等については、辻新六・有馬昌弘『アンケート調査の方法』（朝倉書店、1987年）に詳しい。また、大谷前掲書には具体例が多数示されている。

³⁹ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書。

⁴⁰ 同上書、巻末調査票2ページ18行目。

会」に分けて聞くべきである。「文化・芸術やスポーツなどを鑑賞する機会」は、「文化・芸術を鑑賞する機会」と「スポーツを鑑賞する機会」に分けて聞いた方がより住民ニーズを把握する分析ができるようになる。「鉄道やバスなどの交通機関の利便性」も「鉄道の利便性」と「バスの利便性」に分けるべきである。

同様に、買物や余暇活動などについて埼玉県内で行動することが増えたと答えた回答者⁴¹に理由を聞く「Q11-1.その理由は何ですか。次の中から2つまで選び、○をつけてください」⁴²の選択肢には、「1.県内の商業施設や文化施設、イベント、行楽地などが充実したから」、「2.テレビや雑誌などで県内の施設やイベント、行楽地などを紹介する情報が増えたから」、「3.鉄道や道路など、交通が便利になったから」などがある。1については、「商業施設が充実したから」、「文化施設が充実したから」、「イベントが充実したから」、「行楽地が充実したから」の4つに分けて聞かなければ、これら4つのどれが埼玉県内での滞留を増加させているのかが分からない。2についても同様に、施設、イベント、行楽地に分けて聞いた方が良い。さらに、情報発信源も「テレビ」と「雑誌」とに分けて聞けば、より有効な振興策を分析することができるようになる。3については、前述のQ4と同様に、「鉄道」と「道路」とに分けて聞いた方がより詳細な分析が可能となる。

こうしたダブルバーレルが発生する原因には、調査票の紙幅の制限、縦割り行政の弊害、単純なミスなどがある。はじめに紙幅の制限の問題であるが、調査票は限られた紙幅の中で作成しなければならぬので、あまりに多くの設問や選択肢を掲載することができない。そのため、鉄道とバス、テレビと雑誌など、本来は分けて聞いたほうがより詳細な分析が可能となることが分かっているものでも、これらを合わせて聞かなければならなくなる場合がしばしば発生する。しかし、紙幅の都合があつたとしても、前述の「商業施設の充実」と「行楽地の充実」などは分けて聞かなければほとんど有効な分析を行なうことができない。

次の原因である縦割り行政の弊害については、「埼玉県政世論調査」により顕著な例が見られる。「埼玉県政世論調査」は広聴部門が実施している住民意識調査で、第1節で示したとおり、「県民意識調査」と並んで総合計画策定に活用されている調査である。同調査は毎年ほぼ同内容で実施されているが、年を追うごとに少しずつ文言等についての改善が図られているので、以下では最新の2008年度(平成20年度)調査を例として示す。

同調査では、「問4.あなたは、日頃の生活の中で今お住まいの地域について、どのように感じていますか。(1)から(22)のそれぞれについて、そう思うものをお選びください。」⁴³という問題が設けられ、「まったくそうだと思う」、「まあそうだと思う」、「あまりそう思わない」、「まったくそう思わない」、「わからない」の5つの中から選択して回答させる設計になっている。その22の設問には、「道路・下水道が整っている」、「公園・遊び場・集会場などの施設が身近に整っている」などがある。ここで、道路と下水道とは管轄するセクションが近いために同一の選択肢に括られていると考えられる。しかし、回答者である住民のニーズにはそのような行政の機構上の問題は無関係である。この設問では、道路は比較

⁴¹ 「Q11.あなたご自身は、ここ数年間を考えると、休日などに買物や余暇活動などを楽しむ場合、埼玉県内で行動することが増えたと思いますか」(同上書、巻末調査票6ページ23行目)について「1.増えたと思う」と回答した回答者。

⁴² 同上書、巻末調査票6ページ29行目。

⁴³ 埼玉県県民生活部広聴広報課『平成20年度埼玉県政世論調査』(埼玉県県民生活部広聴広報課、2008年、196ページ4行目)

的整っているが下水道の整備には不満であるといった住民は回答のしようがない。このような設問は当然、「道路が整っている」と「下水道が整っている」とに分離して聞かなければならない。公園と遊び場と集会場についても同様である。これらの他に、ダブルバーレルを発生させる原因としては、調査票設計上の単純なミスもある。

b. 重複のある設問

次に、選択肢に重複を含む設問について見てみたい。これは多くの自治体の住民意識調査の調査票でダブルバーレルと並んでよく見られる問題である。

例えば埼玉県県民意識調査では、「Q12.あなたは埼玉県について、どのようなイメージをお持ちですか。次の中からあなたのイメージに近いものを5つまで選び、○をつけてください」⁴⁴という設問がある。これは県民が自県について抱くイメージを聞くものであり、多くの自治体で実施されている極めて重要な設問である。埼玉県では第1節で述べたとおり、目指すべき県の将来像として基本構想のひとつである「住みやすく環境にやさしいゆとりの田園都市埼玉」をこの設問の結果に基づき設定している。

しかし、この設問の選択肢を見ると、「10.親しみある」と「18.親しみやすい」がある。これらはほとんど同一の意味であり、大多数の回答者には明確な区別を持って選択することは難しい。このように重複する選択肢のある設問では、回答者の正しい意見をくみ取ることはできない。また、この設問では23の選択肢⁴⁵が示されているが、いずれも肯定的なイメージを持つ選択肢ばかりである。肯定的なイメージについてのみ聞くのも調査のひとつの方法として有効ではあるが、これだけ多数の選択肢を用意する紙幅があれば、否定的なイメージを持つ選択肢を入れることも可能である。なお、今回の調査では同様の方法で埼玉県の否定的なイメージについて聞く設問は設定されていない。

また、この設問の単純集計の結果は、「12.田園的」が37.6%で第1位となっており、県民の持つ埼玉県のイメージについて調査報告書では、「全体として、都会的・動的イメージよりも、田園風景などを背景とした素朴で穏やかな静的イメージでとらえられている」⁴⁶と結論付けている。さらに、この結果を踏まえ、基本構想として「ゆとりの田園都市埼玉」が掲げられたことは前述のとおりである。しかし、単純集計結果の第2位は「親しみある」(26.4%)、第3位が「親しみやすい」(21.6%)となっており、選択肢の重複の問題を含んだこれら2つが上位を占めてしまっている。さらに、これらを合計すると48.0%となり第1位の「12.田園的」を上回ってしまう。県民の持つイメージの第1位が、「田園的」ではなく「親しみ」であったとしたら、基本構想が「ゆとりの田園都市埼玉」とはなっていなかった可能性も十分に考えられる。

住民意識調査の調査票の中には、以上のように調査票設計上の問題点を抱えたものが数多くあった。繰り返しになるが、例として取り上げた埼玉県は良好な住民意識調査が行なわれている自治体である。住民意識調査には、もっと杜撰な調査が行われている例がいくらでもある⁴⁷。第1には、これら

⁴⁴ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、巻末調査票7ページ1行目。

⁴⁵ 「1.創造的」、「2.伝統的」、「3.活力ある」、「4.落ち着いた」、「5.ゆとりある」、「6.静かな」、「7.にぎやかな」、「8.明るい」、「9.開放的」、「10.親しみある」、「11.都会的」、「12.田園的」、「13.若々しい」、「14.成熟した」、「15.真面目な」、「16.さわやかな」、「17.あたたかい」、「18.親しみやすい」、「19.ほのぼのした」、「20.個性的」、「21.あざやかな」、「22.特にイメージはない」、「23.その他」、の23選択肢である。

⁴⁶ 埼玉県企画財政部計画調整課、前掲書、67ページ17行目。

⁴⁷ より問題を含んだ住民意識調査の例は、関西圏の市町村で実施されている住民意識調査について詳細に指摘した大谷前掲書などを参照されたい。

の問題についての改善を行なうことで、住民意識調査の精度は大きく好転するものと考えられる。

(2)指標選定上の課題

自治体へのヒアリング調査でしばしば聞かれた住民意識調査は当てにならないという意見の原因として、前項で示した調査票作成上の問題の他に、どのような指標を選定しているかという問題が考えられる。

数値目標として採用される指標は、次の3つに大別することができる。第1は、インプット指標である。これは行政活動の直接的な投入数値のことであり、予算数値や人工等がこれにあたる。第2は、アウトプット指標である。これは行政活動の直接的な結果数値、行政活動の結果直接算出された公共サービス等の大きさである。第3は、アウトカム指標である。これは社会的な成果数値、アウトプットにより誘発された住民等の行動により実現される成果のことであり、住民意識調査の結果数値もこれに含まれる。例えば、交通渋滞の解消を目指した道路延伸工事の場合でいえば、ある工事に予算をいくら投入したかがインプット指標、それにより道路が何キロメートル延伸されたかがアウトプット指標、さらにその結果交通渋滞がどの程度緩和されたかがアウトカム指標である。

ここで、総合計画の策定、評価への数値目標の導入に積極的な多くの自治体では、これらの指標のうち、アウトカム指標を優先して設定する傾向にある。前述のとおり新公共経営のフロントランナーである静岡県では、総合計画の施策の全てに数値目標を設定し、これらは可能な限りアウトカム指標を設定していた。また、静岡県を手本に新公共経営先進自治体を目指す自治体でも、これに倣う傾向にある。しかし、アウトカム指標の割合を高めることが、必ずしも適切な総合計画の策定や評価につながるとはいえないのではないか。本節ではこの点について考えてみたい。

はじめに静岡県の指標の選定について見てみたい。前述のとおり、静岡県総合計画では数値目標を可能な限りアウトカム指標として設定し、さらにこのアウトカム指標を、最終アウトカム指標と中間アウトカム指標とに分類し、可能な限り最終アウトカム指標を用いるように努めていた。そして、これらアウトカム指標で示すことが困難なものについてのみ、アウトプット指標を使用していた。その結果、166の数値目標のうち、最終アウトカム指標106、中間アウトカム指標52、アウトプット指標8となっていた。

そこでこれら8つのアウトプット指標について詳細に検討してみたい。これら8つのうち施策の数値目標としてアウトプット指標のみが設定されているのは2施策に対する4指標のみである。施策「健全な財政運営の推進」の数値目標として、「経常収支比率」⁴⁸、「起債制限比率」⁴⁹、「県債残高」⁵⁰の3つのアウトプット指標が設定されている。この施策に対する数値目標はこれら3指標のみである。このような財政運営関係の指標は、ヒアリング調査の結果、多くの自治体でアウトカム指標化が難しいと考えられているものである。

もう1つの施策は「武力攻撃事態等における国民保護措置」であり、この数値目標として「市町における国民保護計画の作成率」⁵¹がアウトプット指標のみで設定されている。これについても、目標年次

⁴⁸ 地方公共団体の経常的経費（人件費等）のために経常的な収入である経常的一般財源（地方税等）が充用された割合。静岡県総合計画では、現状値は89.0%、目標値は「90.0以下」としている。

⁴⁹ 地方債の返済に必要な一般財源の額が、標準財政規模と臨時財政対策債発行可能額との合計額に占める割合。静岡県総合計画では、現状値は13.1%、目標値は「15%台」としている。

⁵⁰ 現状値は1.879兆円、目標値は「上限2兆円程度」としている。

⁵¹ 現状値は0%、目標値は100%としている。

までに定期的に武力攻撃等が発生することは考えにくいので、アウトカム指標の設定が困難であることは容易に理解できる。すなわち、これら4指標にアウトプット指標が設定されていることは至極当然といえる。

8つのアウトプット指標のうち残りの4指標は、それぞれの施策に対してアウトカム指標と組み合わせられて使用されている。この点が静岡県総合計画の特徴的な点といえる。第1に、「都市機能の高度化」という施策について、「用途地域内の土地区画整理事業完了面積」⁵²および「市街地再開発事業等の完了地区数」⁵³の2つのアウトプット指標が設定されている。しかし、この施策にはこれらに加え、「日頃生活を営んでいる範囲において、都市的な機能が充足していると感じている人の割合」⁵⁴という最終アウトカム指標も設定されており、これら3指標で施策「都市機能の高度化」の評価を行なえるようになっている。なお、この指標は県民アンケート調査の結果数値⁵⁵から得られるものである。第2に、「安心・安全な教育環境の確保」という施策について、アウトプット指標「学校と地域が連携した防災活動の実施率」⁵⁶が設定されている。しかし、この施策にはこれに加えて、最終アウトカム指標「児童生徒の交通事故死傷者数」⁵⁷および中間アウトカム指標「学校の耐震化率」⁵⁸が合わせて設定されている。第3に、「学術・研究機関との創知協働の推進」という施策について、アウトプット指標「県の試験研究機関の特許出願件数」⁵⁹が設定されているが、この施策にはこれに加え中間アウトカム指標「県立大学・県試験研究機関が外部研究機関・企業等と受託研究・共同研究を行った件数」⁶⁰が合わせて設定されている。このように、静岡県では可能な限りアウトプット指標単独での施策評価は避け、他のアウトプット指標やアウトカム指標と合わせて数値目標の設定が行なわれていることが分かる。

静岡県総合計画は、数値目標には可能な限りアウトカム指標を設定しているという謳い文句の影響で、総合計画の数値目標化やアウトカム指標化の典型例として認識されることが多い。しかし、その内容を詳細に検討してみると、数値目標にアウトプット指標のみを使用しているのは僅か2つの施策であり、その他については住民意識調査の結果をはじめとするアウトカム指標や他のアウトプット指標と合わせて設定し、これらが補完的な役割を果たすように工夫されていることが分かる。

自治体へのヒアリング調査を実施したところ、静岡県総合計画を表面的に倣い、何でもアウトカム指標化するのが良いと考える風潮にある自治体が多い印象を受けた。しかし、実際には、必ずしも闇雲にアウトカム指標化することが良いのではなく、アウトプット指標を設定すべき場合や、複数の指標を補完的に設定すべき場合など、個々の事案に沿って指標の選定を行なう必要がある。

たしかに実際の住民ニーズに最も近い指標は、住民意識調査やその他のアウトカム指標である。しかし一方で、ヒアリング調査を実施したいくつかの自治体からは、これらの結果は当てにならないとい

⁵² 現状値は7308ha、目標値は「9023ha以上」。なお、これを率で表した「用途地域内の土地区画整理事業完了率」も示されている(現状値13.1%、目標値「16.2%以上」)。

⁵³ 現状値は43地区、目標値は「58地区以上」。なお、これを面積で表した「市街地再開発事業等の完了地区面積」も示されている(現状値19.8ha、目標値「26.1ha以上」)。

⁵⁴ 現状値は52.9%、目標値は「60.0%以上」。

⁵⁵ 県民アンケートの設問「まちや最寄りの都市での機能が充実している」について、「大いに充足している」と「ある程度充足している」を合計した値。

⁵⁶ 全学校のうち地域と連携した防災活動を実施している学校の割合。現状値は89.0%、目標値は100.0%。

⁵⁷ 現状値は4454人、目標値は「4000人以下」。

⁵⁸ 現状値は市町村立小中学校77.5%、県立高等学校67.7%、私立小中高等学校69.0%、県立盲聾養護学校94.8%であるが、目標値はいずれの区分も100.0%としている。

⁵⁹ 現状値は23件、目標値は「30件以上」。

⁶⁰ 現状値は139件(県立大学54件、研究機関85件)、目標値は「160件以上」。

う意見も聞かれた。住民意識調査やその他アウトカム指標は、自治体の努力とは無関係な外的要因の影響を過大に受けるため、積極的には活用できないという意見である。

住民意識調査などのアウトカム指標が自治体の努力とは無関係な外的要因の影響を過大に受けってしまう例は、次のような場合である。例えば、住民意識調査の「交通事故の心配がなく、安全に生活できる」、「医院・病院が身近にあり、病気になっても心配がない」、「雪の心配がなく安心して暮らせる」のような設問は、それぞれ悲惨な交通事故やその報道、病気の流行、天候などの外的影響を過大に受けってしまう可能性がある。そのため、このような設問では調査のたびに結果が安定せず、いきおい住民意識調査は当てにならないという印象を与えてしまう要因となっている。このような場合は、無理に住民意識調査やアウトカム指標を使用するよりも、アウトプット指標で代理する方が外的要因による変動を小さく抑えることができるだろう。また、静岡県の場合のように複数の指標を併用することも有効である。例えば、住民意識調査「交通事故の心配がなく、安全に生活できる」は、交通事故件数など他の指標と併用して数値目標化することにより、評価の客観性や安定性を高めることができるだろう。

以上のように、アウトカム指標とアウトプット指標の適切な使い分けや、数値目標の選定の工夫により、総合計画の策定および評価に住民意識調査をより有効に活用することが可能である。

おわりに

地域総合計画への住民意識調査の活用状況についてのヒアリング調査の結果、実に多くの自治体が総合計画をより良いものにしようと日々努力を重ね、様々な工夫を行なっていることが分かった。例えば総合計画の策定や評価に住民意識調査などを積極的に活用し、住民ニーズを反映させたPDCA サイクルに基づく行政運営を行なおうとする取り組みが見られた。他方、住民意識調査などのアウトカム指標は外的要因の影響を受けすぎるため、総合計画の策定や評価への積極的な活用は行っていないという自治体も多数存在することが明らかとなった。

そこで、住民意識調査について調査票に遡り分析を試みたところ、比較的高水準で住民意識調査を実施している自治体においても、調査票設計上の問題が存在することが明らかとなった。また、指標の選定についてもアウトカム指標化に拘らず、必要に応じアウトプット指標を活用することで外的要因による変動を抑えることができることが分かった。これら 2 点の改善により、総合計画の策定や評価に住民意識調査を一層積極的に活用できる余地は大きいといえよう。

謝辞

本稿は、研究分担者として参加させていただいた文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「地域経済活性化と統計の役割に関する研究」(基盤研究 B、2006～2009 年度、課題番号 14330042、研究代表者:菊地進立教大学経済学部教授)の成果の一部である。記して感謝の意を表す。