

【研究ノート】

政策評価指標体系におけるコミュニケーション性 - 住民満足値の導入に向けて -

中島とみ子

高崎経済大学大学院博士後期課程

tomika@wf7.so-net.ne.jp

要 約

本論文で考察する「コミュニケーション性」とは、筆者が提案している「政策評価指標体系」における5つの特性のうちの1つである。政策評価指標体系の特徴は、住民個人によって作られる〈住民ニーズ指標〉と、行政によって作られる〈アカウンタビリティ指標〉とをコミュニケーションツールとし、住民と行政と公共サービス支援コミュニティの3者をコミュニケーションの行為者として位置づけるところにある。

政策評価指標体系における「コミュニケーション性」を検証するために、高崎市給食サービス回数増アンケートを事例として取り上げる。検証する主な内容は、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉から導き出される「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出方法、および、これらを「コミュニケーション成果指標」として、行政活動へ導入することの可能性とである。「コミュニケーション成果指標」は住民と行政とが共有することのできる情報として位置づけることができる。

キーワード

政策評価指標体系、住民ニーズ指標、アカウンタビリティ指標、コミュニケーション性、住民満足値

1. 政策評価指標体系の特性と本論の構成

社会活動とその成果に関する「指標」は、現在までさまざまな広がりを見せてきている。価値尺度においては、貨幣から非貨幣的指標へ、目的性においては、市場分析からアウトプットの把握や政策目標設定のための指標へ、そして、対象領域においては、市場から社会、個人へと広がってきている。これらは、社会の多様な価値観を、指標を通して把握しようとしてきた経緯を示すものであり、その方向は、必然の結果として、指標作成における評価主体や評価基準の多元化を導くことになる。

筆者は、先行論文において「住民ニーズに基づく政策評価指標の体系化」に関して、その主要な指標としての〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とを提案し(中島2003a, p.75)、これら2つの指標が担う政策評価指標体系の特性として「コントロール性」・「参加性」・「地域性」・「アカウンタビリティ」・「コミュニケーション性」の5つの特性を提示した(中島2003b, p.75-76)。

表1は、別稿(中島2003b, p.76/中島2003c, p.29)において、政策評価指標体系の5つの特性を横軸に、これまで提示され使用されてきた各種指標体系を縦軸に、開発された時代とその関係性とに注意しながら検討し、5つの特性のそれぞれを内容

表1 政策評価指標体系の特性

特性 指標体系名	コントロール性	参加性	地域性	アカウンタビリティ	コミュニケーション性
経済指標	／	／	／	／	／
国民福祉指標	／	／	／	／	／
社会指標	／	△	／	／	／
新国民生活指標	／	△	／	／	／
行政指標	○	／	／	／	／
地域指標	○	△	○	／	／
Policy Indicators	△	△	○	／	○
ベンチマーキング	△	○	○	○	△
*政策評価指標	○	○	○	○	○

最下段の*印「政策評価指標」は筆者が提案したものである

(出所) 中島2003c, p. 29

に持つもの、持たないものとを明らかにしたものである。5つの特性の捉え方については、以下概要を記しておく。

「コントロール性」については、指標の目的に対して、直接的に何らかの影響やインパクトを施策や事業に与えることのできる政策手段を含むものを、間接的に何らかの影響やインパクトが存在するものをとした。

「参加性」については、指標の設定により、住民の意見が直接に、行政の意思決定過程や行政活動の評価に反映される場合を、住民アンケートや意識調査等が、基礎資料または参考資料とされる場合はとした。

「地域性」については、地域で暮らす生活者住民の価値観を反映することのできるものをとした。これは、統一的な基準によって相対的な差異を表現した「地域差」とは異なる視点である。

「アカウンタビリティ」は、住民に対する行政の説明責任と捉え、ここでは、手続き的な側面の説明責任に加えて、成果結果の説明責任も含むものをとした。

「コミュニケーション性」については、指標が、行政と住民との間の伝達的手段としてだけでなく、コミュニケーション行為を行うそれぞれの主体に対しての意識に影響を与えることができるものをとした。

これらの特性は、住民が作る<住民ニーズ指

標>によって「参加性」と「地域性」が担われ¹、自治体担当課が作る<アカウンタビリティ指標>によって「アカウンタビリティ」が確保される。そして、<住民ニーズ指標>と<アカウンタビリティ指標>とが、自治体の評価システムの一環として機能することによって、「コントロール性」と「コミュニケーション性」を確保することができ、政策評価指標体系は5つの特性のすべてをもつことになるのである。

本論文では、政策評価指標体系における5つの特性のうちの「コミュニケーション性」について明確にしていくことを目的とする。政策評価指標体系における「コミュニケーション性」の特徴は、<住民ニーズ指標>と<アカウンタビリティ指標>とをコミュニケーションのツールと位置づけることだけでなく、住民と行政とをコミュニケーションの行為者として位置づけることにある。つまり、<住民ニーズ指標>は、行政活動における有効性と必要性とを評価基準として、地域住民が作成する。一方の<アカウンタビリティ指標>は、行政活動における効率性と実現性とを評価基準として、自治体各担当課が作成する。このように、住民と行政とがそれぞれの指標を作成することにより、政策評価指標体系においては、住民と行政のそれぞれがコミュニケーションの行為者(評価主体)と位置づけられるのである。

2章では、これまでの各種指標体系との比較を通して、政策評価指標体系におけるコミュニケー

ション性の意味を明らかにする。3章では、コミュニケーション性の概念について、評価主体と評価基準の視点から考察を行う。4章では、政策評価指標体系におけるコミュニケーション性を検証するために、高崎市給食サービス事業における回数増アンケート調査を事例として取り上げる。アンケート調査の実施過程から住民ニーズの指標化についての分析を行い、そして、調査結果からコミュニケーションの成果指標として、「住民満足値」の算出、「不要値」概念の提示、「平均住民満足値」の算出を行う。5章では、＜住民ニーズ指標＞と＜アカウントビリティ指標＞から導き出された、「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づけ、行政活動への導入の可能性を捉える。

筆者の用いる「政策評価」という語は、西尾(2000)の定義に従うものである。すなわち「政策・施策・事務事業のうちのいずれのレベルを対象にするにしろ、政府の活動方針とその結果の関係を当該活動方針に内在しているはずの目的・手段連鎖に照らして評価する活動をすべて広義の『政

策評価』と呼ぶ(西尾2000,p.28)」に準じるものである。

2. コミュニケーション性

(1) 各指標体系に見るコミュニケーション性

政策評価指標体系の特性の1つである「コミュニケーション性」を明らかにするために、これまで開発されてきた、社会活動とその成果に関する各指標体系に見られる「コミュニケーション性」の捉え方を、コミュニケーションの視点の有無を含めて表2として示した。

「経済指標」は、貨幣に代表される統一的な価値尺度で市場システムの分析を行ってきたため、コミュニケーションの視点は見られない。「国民福祉指標」²も同様である。

「社会指標」は、わが国においては「国民の福祉水準の全体的な判定」を行うことを目指してきた(国民生活審議会調査部会編1974,p.15)。住民意識調査やアンケート調査等は、福祉の状態を非貨幣的な指標を中心に捉えることを目的に実施さ

表2 各種指標体系に見るコミュニケーション性

	コミュニケーション性に対する視点	コミュニケーション性
経済指標	国民所得等、市場経済の結果分析であり、コミュニケーションの視点は見られない	／
国民福祉指標	市場経済に乗らない部分を経済指標の補完的な指標としてあらわしたもので、経済指標と同様に、コミュニケーションの視点は見られない	／
社会指標	行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行い、国民の福祉の状態等の分析に役立てるにとどまる	／
新国民生活指標	行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行い、国民の福祉の状態等を、自治体間比較の可能な個人単位で表示した	／
行政指標	行政活動における資源や予算等インプットについての内部指標であり、コミュニケーションの視点は見られない	／
地域指標	地域行政活動における受給者としての住民にアンケート等を行うが、一方的に意見を聞くにとどまる	／
Policy Indicators	コミュニケーションを前提として、公共討論のための指標として提案されている。	○
ベンチマーキング	市民と地域の豊かさや進歩等のテーマについて、数値の指標を設定し、監視し続け、定期的にその状況を地域住民に報告する。	△

(出所)筆者作成

れてきたものである。しかし、住民意識調査やアンケート調査等から社会指標が作成される際、住民の意見は主観的なものとされたこと、また、「社会指標が社会計画等政策決定の具として使用される場合、何らかのウエイトが付されることが必要である（国民生活審議会調査部会編1974、p. 29）」と考えられたことなどから、客観性の点において問題を含むこととなった。そのため、社会指標は、コミュニケーションツールとしての役割を担うことはできない。「新国民生活指標」も同様である。

「行政指標」については、行政活動における資源や予算等のインプットについての内部指標にとどまり、住民と行政とのコミュニケーションは視野に入っていない。「地域指標」は、地域住民の意識調査やアンケート調査等が行われるが、その扱いについては「社会指標」と同様に参考資料にとどまる。

「Policy Indicators」は、アメリカで公共討論に参加するための指標として提案されたものである。そこでは、行政とコミュニティ（市民と公共のリーダーを有する）の間の共通の会話のために指標が位置づけられ（Macraer1985, p.15）コミュニケーション性が明確に打ち出されている。

ベンチマーキングは、市民と地域の豊かさや進歩にとっての注意を払うべきテーマについて、その変動状況を表す数値の指標（ベンチマーク）を設定し、定期的にその状況を地域住民に報告する（上山1999、まえがき）ものである。市民個人が作成したものの中から数値指標が設定される点において、指標（ベンチマーク）をコミュニケーションツールと位置づけることができるが、行政と住民とがコミュニケーションの行為者として位置づけられていない点において、コミュニケーション性は となる。

表2から明らかになることは、コミュニケーション性をもつ指標体系はアメリカで提案された「Policy Indicators」のみであり、これまでわが国で使用されてきた指標体系には、コミュニケーション性の視点が見られないということである。

コミュニケーション性は、情報公開法の制定と不可分な関係にある。わが国で情報公開法が制定されたのは2001年5月である。日本国憲法には

「表現の自由」が定められ、国会審議や裁判法廷の公開も定められている。しかし、情報公開法が制定されるまでは、行政文書を公開するかどうかの判断について、法で定められたもの以外は、行政機関の裁量に委ねられてきた。情報公開法は、「行政運営の公開性を向上させ、政府がその説明責任を全うするようにするために・・・行政機関の保有するすべての情報を対象として、国民一人一人がそれらの情報の開示を請求することができる権利³」を定め、その目的として、行政運営の公開性の向上を掲げている。

情報公開制度による、行政と住民との情報の共有は、住民参加を促進するとともに、行政活動に対して、行政外部からの評価を可能にした。内部評価と異なり、外部評価は、その方向として評価の多元化に向かう。多元化された評価は、評価主体間のコミュニケーションによって調整・統合され、社会の価値観として位置づけられていくべきであると考ええる。

政策評価指標体系がその特性として「コミュニケーション性」を持つことは、時代の要請として捉えることができる。

(2) 政策評価指標体系におけるコミュニケーション性

a, コミュニケーションエリア

これまで、行政と住民とのコミュニケーションの必要性が言われてきたにもかかわらず、それが実現していない要因として、前述した情報公開法制定の遅れの他に、「指標化」のあり方を指摘することができる。それは、本来、多様なものとして存在する住民のニーズを、行政が、行政活動に反映させることを目的として、統合し「指標化」する際に生じる問題点である。それをコミュニケーションエリアという概念を用いて理解しておきたい⁴。

公共サービスを受ける地域住民のニーズは多様である。こうした多様な地域住民のニーズを「水平軸」に位置づけ、これまで行政が政策への反映を目的に行ってきた指標化を「垂直軸」として捉えることにする⁵。

前項で整理・分析した各指標体系について見れ

ば、経済指標は貨幣という統一的な価値基準によって垂直軸に位置し、また、非貨幣的な指標として開発された社会指標についても、経済指標の対応物として統合が重要視された結果⁶、ウエイト付けによって垂直軸へ置き換えられることになった。そして、新国民生活指標は、個人単位に表示することによって垂直軸への置き換えを行い、豊かさ指標として各県の序列化を行ったのである⁷。こうした指標の「垂直軸」への置き換えは、ともに、価値の統合を目的として行われてきたものと捉えることができる。

指標化する際に生じる問題点とは、「水平軸」上に位置づけられる住民ニーズを、価値の統合を目的として「垂直軸」上に置き換えてきたことと、それが、行政によってのみ行われてきたこととである。住民と行政とがそれぞれ異なった軸を持ちながら、それを認識してこなかったところに、行政と住民とのコミュニケーションが実現していない大きな要因がある。

以上の観点から、政策評価指標体系においては、住民個人が、自身のニーズをすこしでも垂直軸へ近づけるために「住民ニーズ指標」を作成する。そして、行政側は「住民ニーズ指標」への対応状況を示すものとして、できるだけ「水平軸」に近づけた「アカウントビリティ指標」を作成する。このような住民と行政との双方における「指標化」の努力によって、「住民ニーズ指標」と「アカウントビリティ指標」との間にコミュニケーションエリアが確保され、2つの指標がコミュニケーションツールとしての役割を担うことができるようになる。政策評価指標体系における「住民ニーズ指標」と「アカウントビリティ指標」との作成は、住民と行政という立場の違いを前提として、両者が共有できるコミュニケーションエリアを設定するために行われる「指標化」の努力なのである。

b, 住民ニーズの流れとコミュニケーション性

政策評価指標体系における5つの特性の1つである「コミュニケーション性」は、地域住民個人によって作られる「住民ニーズ指標」と自治体各担当課によって作られる「アカウントビリティ指標」とが、自治体の評価システムの一環として機能す

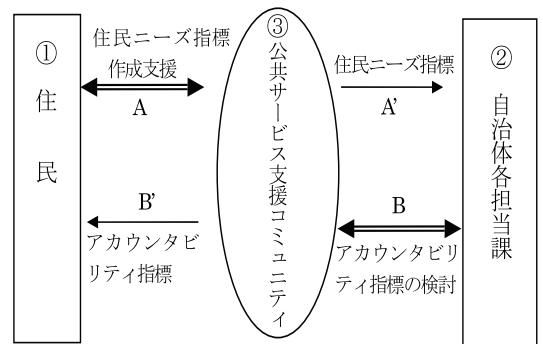
ることにより確保される。

図1は、政策評価指標体系における「コミュニケーション性」のあり方を図示したものである。図においては、コミュニケーション行為者としての住民()、自治体各担当課()、公共サービス支援コミュニティ⁸()を位置づけ、「住民ニーズ指標」の流れ(A,A')と「アカウントビリティ指標」の流れ(B,B')とを示した。

Aにおいて住民は、公共サービス支援コミュニティ(Public Service Support Community、以下、PSSコミュニティと記す)から、公共サービスに対する関連情報の提供や住民ニーズの指標化の支援を受け⁹、住民ニーズ指標を作成する。作成された住民ニーズ指標は、公共サービス支援コミュニティから自治体各担当課に渡される(A')。自治体各担当課は、住民ニーズ指標への対応状況を示す「アカウントビリティ指標」を作成する。Bにおいて、PSSコミュニティは、自治体各担当課からの「アカウントビリティ指標」を検討し、その結果を住民にフィードバックする(B')。

このような流れを確保することによって、住民と行政とが、情報の共有を前提としたコミュニケーションを行うことが可能となる。つまり、公共サービスの受給者である住民と、提供者である行政とが、それぞれが作成した「住民ニーズ指標」と「アカウントビリティ指標」とをコミュニケーションツールとして、コミュニティ形成を目的と

図1 政策評価指標体系における住民ニーズの流れとコミュニケーション性



(出所) 筆者作成

するPSSコミュニティを介して、コミュニケーションを行うのである。

図1におけるコミュニケーション性は、〈住民ニーズ指標〉によって、社会の多様な価値観を地域政策に反映させるためのものである。ここに、政策評価指標体系における「コミュニケーション性」の意義がある。

3. コミュニケーション性の概念

(1) 政策評価指標体系の評価主体と評価基準

前述したように、「指標」はさまざまな側面において広がりを見せてきている。こうした指標の多様化は、その時代の社会の価値観を適切に政策に反映させるために必要とされるものであり、必然の結果として評価主体や評価基準の多元化を導くことになる。山谷は「評価が多元化するということは、評価基準も多元化するということであり、それには社会の多元的な価値観が適切に反映していなければならない(山谷2000、p.105)」と指摘している。

社会の多元的な価値観を適切に反映させるために、政策評価指標体系は3つの評価主体と評価基準とをもつ。表3は、政策評価指標体系における3つの評価主体、すなわち、地域住民個人、自治体各担当課、公共サービス支援コミュニティ(PSSコミュニティ)の別に、それぞれ役割・作成指標、対象領域、評価基準を整理したものである。

地域住民個人は、〈住民ニーズ指標〉を作成することによって、行政活動における有効性と必要性を評価する。自治体各担当課は、〈住民ニーズ指標〉への対応状況を示す〈アカウントビリティ指標〉を作成することによって、有効性と必要性を加味した効率性と実現性を評価することになる。そして、PSSコミュニティは、〈住民ニーズ指標〉の作成を支援し、〈アカウントビリティ指標〉の作成を促す点において、エンパワメント評価を行う評価主体として位置づけることができる¹⁰。

政策評価指標体系においては、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウントビリティ指標〉とをコミュニケーションの媒体(コミュニケーションツール)として、地域住民個人と自治体担当課と公共サービス支援コミュニティの3者がコミュニケーション行為者と位置づけられるのである。

コミュニケーション行為について、池田は「人は、自分の住む社会とは何かを問う存在であり、その社会全体の動きを見つめながらそのリアリティを問い続ける存在」であるとし、こうした日常を生きる存在である人の「コミュニケーション行為が、共有と非共有を生み、またマイクロ=マクロ・ダイナミックスの少なくともある部分を動かすのである。コミュニケーションを論ずるということは、こうした背景を持つこと(池田2000、p.207)」と述べている。〈住民ニーズ指標〉の作成は、まさに、自分の住む社会全体の動きを見つめながらそのリアリティの形成にかかわるといふ、コミュニケーション行為なのである。

表3 政策評価指標体系における評価主体と評価基準

評価主体	役割・作成指標	対象領域	評価基準
① 地域住民個人	住民ニーズ指標の作成	行政活動	有効性・必要性
② 自治体担当課	アカウントビリティ指標の作成	住民ニーズ指標	効率性・実現性
③ 公共サービス支援コミュニティ(PSSコミュニティ)	・住民ニーズ指標作成支援(参加率・指標化率等) ・アカウントビリティ指標の作成を促す(検討率・指標化率等)	・住民ニーズ指標 ・アカウントビリティ指標	・エンパワメント(参加性・政策的地域性の確認) ・コミュニティ形成

(出所)筆者作成

(2) コミュニケーションと合意形成

以上述べてきたように、政策評価指標体系は、3つの評価主体と評価基準によって、住民のニーズを適切に行政活動へ反映させるための指標体系である。つまり、政策評価指標体系においては、地域住民個人と自治体担当課とPSSコミュニティの3者がコミュニケーション行為者となり、<住民ニーズ指標>と<アカウンタビリティ指標>とをコミュニケーションツールとして、合意形成のためにコミュニケーションが行われることになる。

行政による公共サービスの最終目的は「住民満足」である¹¹。このような考え方は、社会指標が使われ始めて以降、現在まで一貫して続いている捉え方である。政策評価指標体系における合意形成もまた、公共サービスにおける住民満足という目的追求のために行われなくてはならない。

政策評価指標体系の特性である「コミュニケーション性」について、コミュニケーションと合意形成という観点から理解するとき、ハーバーマスが捉えたコミュニケーション行為における「三つの世界連関」との対比が有効である。

ハーバーマスは、「言語は了解に役立つコミュニケーションの媒体であるのにたいして、行為者は相互に了解し合い自分の行為を調整することによって、それぞれに一定の目的を追及する（ハーバーマス1985,p.149）」と「コミュニケーション行為」と「コミュニケーション」¹²との違いを捉えている。そして、「コミュニケーション的行為」については、「言語をある種の了解過程の媒体として前提し、その過程のなかで参加者たちは一つの世界に関係することによって、相互に妥当性の要求 - 承認されたり反論されうる - を掲げ」、「相互行為に参加する人々が、（中略）行為者の三つの世界連関の中にひそんでいる合理性の潜在力を、協力して了解という目的追求のために動員することである（ハーバーマス1985,p.149-150）」と述べている。

ハーバーマスの捉える「三つの世界連関」とは、行為主体の発言と、主観的世界（発話者だけが可能な体験の全体として）との間、客観的世界（真の言明が可能となるすべての存在の全体とし

て）との間、社会的世界（すべての正当性に規制される相互人格的な関係の全体として）との間（ハーバーマス1985,p.150）における連関であり、「この意味で了解に定位する行為者は、自己の発言によって暗黙裡に三つの妥当性の要求を掲げねばならない（ハーバーマス1985,p.150）」とする。ハーバーマスのこうした捉え方は、コミュニケーションを行う「主体」の内に、それぞれ「三つの世界連関」を成立させる必要があることを述べたものである。

2章において確認したように、これまでわが国において使用されてきた各種指標体系にコミュニケーション性の視点が見られなかったことや、他の国より情報公開法の制定が遅れたことなどからも明らかのように、日本においては、「コミュニケーション性」が育まれる土壌が存在してこなかった。したがって、ハーバーマスが捉えるような、一つの主体が「三つの世界連関」を獲得しにくい現状がある。こうした現状から、政策評価指標体系は、住民と行政とPSSコミュニティとの3者をコミュニケーションの主体として、その協働により「三つの世界連関」を成立させ、「コミュニケーション性」を確保しようとするものである。

政策評価指標体系の「コミュニケーション性」は、公共サービスにおける「住民満足」という目的追求のために、住民と行政とPSSコミュニティとが、「三つの世界連関」の一つずつを担って合理性の潜在力を動員することとなる。

具体的には、表3で示した3つの評価主体が各評価基準に従い、それぞれの役割や指標の作成において、コミュニケーション行為者として参加する。そして、それぞれの役割を明確に位置づけることにより、ハーバーマスのいう「三つの世界連関」である、主観的世界、客観的世界、社会的世界のそれぞれを、住民、行政、PSSコミュニティが担うことになる。この過程を通して、それぞれが「コミュニケーション性」を習得していくことになる。「コミュニケーション性」が成熟すれば、各主体が、それぞれの要求のなかに「三つの世界」を掲げ、妥当性要求を行うことができるようになると思われる。

政策評価指標体系が3つの評価主体を持つことの意味は、ハーバーマスの捉える「三つの世界連

関」の中に潜んでいる合理性の潜在力を、公共サービスという一つの場において協働させ、「住民満足」という目的追及のために動員することに他ならないのである。

政策評価指標体系における「コミュニケーション性」とは、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウントビリティ指標〉とを了解過程の媒体として、参加者である住民と行政とPSSコミュニティの3者が、公共サービスという一つの場に関係することによって、協働して合意形成を行うためのコミュニケーション行為であると定義することができる。

4. コミュニケーション成果指標の算出 - 高崎市給食サービスを事例として

本章では、政策評価指標体系におけるコミュニケーションの有用性を検証するために、高崎市給食サービスにおける回数増アンケートを事例として取り上げる¹³。(1)では住民ニーズの指標化について、(2)では、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウントビリティ指標〉とによる「コミュニケーション成果指標」としての「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出について、それぞれ検証を行う。

(1) 住民ニーズの指標化

a, 高崎市給食サービス回数増におけるアンケート調査の背景

平成14年3月に、高崎市給食サービス回数増のアンケート調査が、高崎市保健福祉部高齢福祉課を実施主体として行われた。このアンケート実施の背景を捉えるためにグラフ(図表)を作成した。

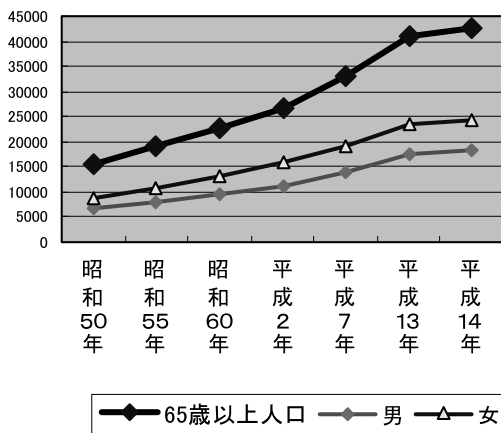
図2からは、高崎市における65歳以上人口の急激な増加が見られる。平成13年には4万人を超えていることが確認できる。

図3は、高崎市給食サービスと在宅介護支援センターに関する予算をグラフで示したものである。(イ)が、給食サービスの予算の変化を示したもので、平成3年、平成12年、平成14年に予算が大幅に増えていることがわかる。

図4は、高崎市が給食サービス事業として始めた昭和55年からの、給食サービス受給者の変遷を示したものである。平成3年¹⁴、平成12年、平成14年に、受給者数が大きく増加している様子が読み取れる。

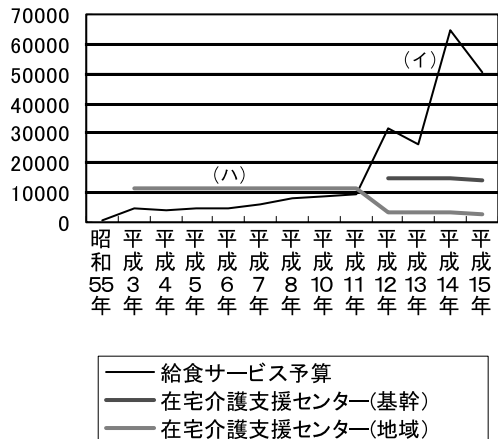
これら3つのグラフから、高崎市における給食サービス事業の拡大に関しては、高齢者人口の増加、平成3年のゴールドプラン、平成12年の介護保険制度の導入が大きく影響していることがわかる。特に、高崎市固有の要因としては、平成14年

図2 高崎市高齢者人口の変遷



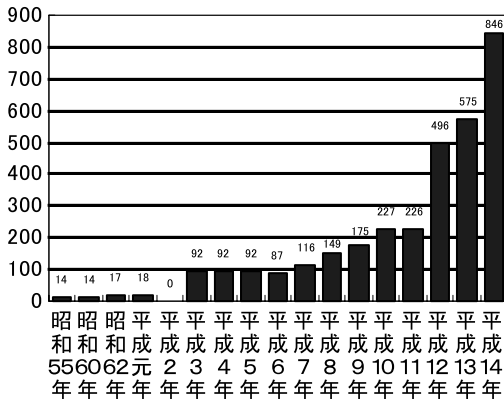
(出所)筆者作成

図3 給食サービス関係予算



(出所)筆者作成

図4 給食サービス受給者の変遷



(出所) 筆者作成

に高崎市における高齢化率の上昇に伴い国からの補助金の増額¹⁵が行われたことがあげられる。この補助金の増額に対して、高崎市では福祉の底上げという観点から給食サービスの回数増を決定し、平成14年2月に、受給者を対象としたアンケート調査を実施したのである。

b, アンケートによる住民ニーズの指標化

平成14年2月に高崎市によって実施された給食サービスの回数増に関するアンケート調査の内容は、「週2回と決められていた給食サービスの回数を、月曜から金曜日で、5回まで増やせませんが、何回にしますか」というものであった。給食サービス委託先ごとに、宅配している受給者に直接面接し、または、アンケートという形で行われている。受給者にアンケート調査を行った委託先は、民間企業2社、養護老人ホーム1施設、デイサービス8施設である。

表4は、アンケートの結果を、給食サービスの委託先種類別¹⁶に、受給者の要望回数とその人数とをまとめて表にしたものである。表に示したように、1回と答えた人は15人、2回は153人、3回は57人、4回は17人、そして5回と答えた人は71人、計310人であった。その他は、入院等で確認できなかった人数である。

希望回数の比率を見るために、円グラフで表示

したものが図5である。5回まで給食サービスを受けられるという説明の下で、1回と答えた人は5%、2回は49%、3回は18%、4回は4%、そして5回と答えた人は23%であった。

高崎市は、アンケートによって顕在化した住民ニーズに対して、個別に対応している。つまり、2回と答えた人に対しては2回の給食サービスを実施し、3回と答えた人には3回、5回と答えた人には5回の給食サービスを実施しているのである。

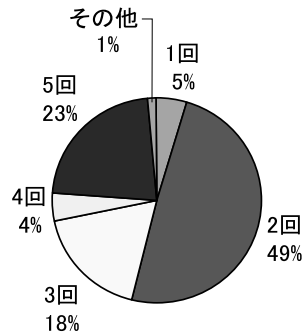
<住民ニーズ指標>は、住民が作るものである。個人としての住民が自身のニーズ(需要)を指標化することによって、<住民ニーズ指標>は行政活動における需要(必要値)としての位置づけをもつことができるからである。高崎市の給食サービス回数増アンケート調査において、アンケートに答えた住民の要望回数が、住民個人によって作られる<住民ニーズ指標>であり、給食サービス事業における「必要値」となる。それに対応した高崎市の実施回数が、自治体各担当課によって作られる<アカウントビリティ指標>であり、給食サービス事業における「実現値」となる。

表4 給食サービス必要回数

	1回	2回	3回	4回	5回	その他
民間企業(2)	4	48	28	8	26	
養護老人ホーム		24	1	1	7	
デイサービス(8)	11	81	28	5	38	4
計	15	153	57	14	71	4

(出所) 筆者作成

図5 必要回数別割合



(出所) 筆者作成

(2) コミュニケーション成果指標の算出

<住民ニーズ指標> (必要値) と <アカウントビリティ指標> (実現値) とから算出できる指数を、総称して政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づける。以下に、高崎市給食サービスの回数増アンケートから、「コミュニケーション成果指標」である「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」の算出方法を示していく。

a, 住民満足値の算出

高崎市の給食サービスの回数については、平成14年度から、アンケートの希望回数どおりの給食サービスが実施されている。この状態を、給食サービスの回数における住民満足という観点から捉えると、給食サービスを1回必要とする人に対して1回、2回必要な人には2回、そして5回必要な人には5回のサービスが実現された結果、各受給者の満足は、どの場合も100%となる。

このように、<住民ニーズ指標> すなわち「必要値」と <アカウントビリティ指標> すなわち「実現値」とから、「住民満足値」を算出することが可能である。

【計算式1】

住民ニーズ指標 (必要値) アカウントビリティ指標 (実現値)

$$\frac{\text{実現値}}{\text{必要値}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$$

【計算式1】は、<住民ニーズ指標(必要値)> が <アカウントビリティ指標(実現値)> より大きい、同じ場合には、必要値を分母とし、実現値を分子とすることによって住民満足値を算出する。

b, 不要値の導入

次に、<住民ニーズ指標> が <アカウントビリティ指標> よりも小さい場合を想定してみる。このことは、個人を単位とする <住民ニーズ指標> の性格を考える際に重要なことである。

高崎市給食サービス回数増アンケート調査においては、前述したように、個別の住民ニーズ指標に対応した結果、<住民ニーズ指標(必要値)> と <アカウントビリティ指標(実現値)> とが一致した結果となった。

しかし、群馬県内の主な市が実施している給食サービスにおける配達回数は、平成12年度時点で、前橋市が不定期(利用者との調整)としている以外は、週2回(桐生市)、週3回(伊勢崎市)、月2回(太田市)、週2回(沼田市)、週5回(館林市)、週3回(渋川市)、月3回(藤岡市)、週6回(富岡市)と一律提供回数で実施されている¹⁷。また、高崎市においても平成13年度までは、一律2回の提供回数で実施してきた経緯を持つ。

一律提供回数による公共サービス実施の実態は、これまで住民ニーズの把握を、平均値や最多ニーズとして指標化することが一般的とされてきたことを示している。平均値や最多ニーズによる公共サービスの実施は、{住民ニーズ指標 アカウントビリティ指標}のケースと同時に、{住民ニーズ指標<アカウントビリティ指標}のケースも生み出すことになる。後者の{住民ニーズ指標<アカウントビリティ指標}ケースにおいては、住民が必要とする以上の公共サービスの提供が行われることも視野に入れなくてはならない。この場合、必要値を超える部分を「不要値」という概念を導入して「住民満足値」を捉える必要があると考える。

【計算式2】は、<住民ニーズ指標(必要値)> が <アカウントビリティ指標(実現値)> より小さい場合の「住民満足値」の算出方法である。必要回数を実現した際の住民満足値100%から、必要値以上に供給されるサービスを「不要値」としてマイナスするものである。

【計算式2】

住民ニーズ指標 (必要値) アカウントビリティ指標 (実現値)

$$100 - \frac{\text{実現値} - \text{必要値}}{\text{実現値}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$$

(不要値)

「不要値」を導入した「住民満足値」の必要性を明らかにするために、これまで一般的におこなわれてきている「一律の回数」での実施を想定して、その場合の「住民満足値」を試算した結果を、表5として示した。

横軸（A）に必要回数、縦軸（B）に一律提供回数をとり、それぞれの住民満足値を算出した。

印の住民満足値は、【計算式1】を用い、印は、不要値を考慮した【計算式2】を用いて算出した住民満足値である。

一律提供回数3回を例にとると、1回必要とする人が3回提供された場合、1回分は満足だが残りの2回は不要値となり、その結果住民満足値は33.3%となる。2回必要とする人が3回提供されると不要値が1回で、住民満足値は66.7%、3回必要とする人が3回提供された場合は100%、4回必要とする人が3回提供された場合75%、そして、5回必要とする人が3回だけ提供された場合、60%の住民満足値が算出される。

このように、【計算式1】と【計算式2】を併用することによって、個別の<住民ニーズ指標>に対応した「住民満足値」を得ることができるようになる。

c, 平均住民満足値の算出

<住民ニーズ指標>（必要値）と<アカウントビリティ指標>（実現値）とから、個別の住民満足値を得ることによって、「平均住民満足値」の算出が可能となる。

平均住民満足値は、【計算式3】として示したよ

うに、各住民満足値にそれぞれの人数をかけたものの総和を、全体の人数で割って算出することができる。

【計算式3】平均住民満足値の算出方法

$$AM = \frac{\sum_{k=1}^5 (Mk \times Pk)}{SP}$$

（1回～5回）の住民満足値 = Mk (k=1,2・5)

（1回～5回）の人数 = Pk (k=1,2・5)

総合人数 = SP

平均住民満足値 = AM

表5の最右欄に、【計算式3】を用いて算出できた「平均住民満足値」を示した。この「平均住民満足値」については、前述した表4の高崎市のアンケート調査結果の数値（人数）を【計算式3】にあてはめて試算したものである。その結果、一律提供回数が1回の場合、平均住民満足値は41.3%で、一律提供回数が2回の場合は75.4%と平均住民満足値は増加する。しかし、一律提供回数が3回以上になると70.0%（3回）、62.5%（4回）、58.3%（5回）と、その平均住民満足値は減少していく。

表5の数値に表れたように、一律提供回数が増えても、平均住民満足値は必ずしも比例して増えていかないことが明らかになる。これは、住民満足値に「不要値」の概念を導入したことによるものである。

行政活動における「不要値」の導入の視点から、一律提供回数で給食サービスが実施された場合の

表5 一律提供回数と住民満足値

	1回	2回	3回	4回	5回	平均住民満足値
1回	○100.0%	○ 50.0%	○ 33.3%	○ 25.0%	○ 20.0%	41.3%
2回	● 50.0%	○100.0%	○ 66.7%	○ 50.0%	○ 40.0%	75.4%
3回	● 33.3%	● 66.7%	○100.0%	○ 75.0%	○ 60.0%	70.0%
4回	● 25.0%	● 50.0%	● 75.0%	○100.0%	○ 80.0%	62.5%
5回	● 20.0%	● 40.0%	● 60.0%	● 80.0%	○100.0%	58.3%

（出所）筆者作成

印は、計算式1から住民満足値を算出、印は、計算式2から住民満足値を算出

・計算式3から表最右欄の平均住民満足値を算出、A：必要回数、B：一律回数

「平均住民満足値」(表5)と、1週間当りに提供される「総食数」との関係を表6として示した。1週間あたりの提供総食数については、前述の高崎市のアンケート調査における受給者人数(310人)を用いた。

一律提供回数が1回の場合、1週間当りの提供総食数は310食で、平均住民満足値は41.3%となる。一律提供回数が2回の場合提供総食数は620食で、平均住民満足値は75.4%となる。3回の場合930食で70.0%、4回の場合1240食で62.5%、そして、一律提供回数が5回の場合、提供総食数は1550食になり、平均住民満足値は58.3%となる。

表6からは、給食サービスの提供総食数が多くなっても、必ずしも平均住民満足値は大きくなるということが明らかになる。

一方、現在実施されている高崎市の給食サービスにおける1週間あたりの提供総食数は903食である。一律提供回数で実施された場合を試算した表6において、903食の提供総食数に最も近いものは、一律提供回数3回の930食である。この場合、930食で70.0%の住民満足値しか得られていないのに対して、それよりも少ない903食の提供食数で、100%の住民満足値を得ている高崎市給食サービスは、個別の<住民ニーズ指標>に対応したコミュニケーションの成果として捉えることができる。

5. コミュニケーション成果指標の有用性

(1) コミュニケーション成果指標の位置づけ

今回事例として取り上げた高崎市給食サービス

表6 提供食数と平均住民満足値

一律提供回数	1週間提供総食数	平均住民満足値
1回	310食	41.3%
2回	620食	75.4%
3回	930食	70.0%
4回	1240食	62.5%
5回	1550食	58.3%

回数増アンケートにおいては、受給者住民の答えた必要回数が<住民ニーズ指標>となり、行政の実施回数が<アカウントビリティ指標>となった。そして<住民ニーズ指標>と<アカウントビリティ指標>とから、住民と行政とのコミュニケーションの成果として、給食サービス回数における「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」という指数の算出が可能になることを検証した。これらの指数は、行政と住民とのコミュニケーションの成果として導き出されるものであり、政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」と位置づけることができる。

「コミュニケーション成果指標」は、行政と住民とのコミュニケーションの成果である。したがって、<住民ニーズ指標>と<アカウントビリティ指標>から算出される指数は、住民、あるいは、行政のどちらかに属するものではなく、住民と行政とが共有することのできる情報なのである。「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を「コミュニケーション成果指標」として位置づけることの意味はここにある。

前述したように、公共サービスにおける最終目的は「住民満足」であるとされる。「住民満足」については、これまで住民アンケートや住民意識調査等によって、主観的な状態を示す「住民満足度」として把握されてきた。2章(1)において分析したように、これまで、社会指標等において、住民満足を把握するためのアンケート調査が繰り返されてきたにもかかわらず、それらのアンケート結果を、行政活動へ反映させる際には、依然として参考資料にとどまっている。

主観的な状態を示す「住民満足度」に対して、「住民満足値」は、行政と住民との間のコミュニケーションによって、客観的な指数として明示できる「コミュニケーション成果指標」なのである。

もちろん、<住民ニーズ指標>として住民のニーズの全てを指標化(定量化)できるわけではなく、「住民満足値」として把握できるものも「住民満足」の一つの側面ではある。しかし、政策評価指標体系は、「コミュニケーション性」を特性としてもつことにより、指標作成のあり方をも含めたさまざまな側面において、住民と行政との間で、コミュニケーションによる合意形成の可能性を広

げることができる指標体系なのである¹⁸。

(2) 住民満足値と公正性

4章で検証したように、政策評価指標体系においては、「コミュニケーション成果指標」として、客観的な指数である「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」を把握することができる。そして、これらの指数の算出によって、公共サービスにおける「公正性」の把握が可能となるのである。「公正性」については、「公平性」との差異を以下のように理解しておきたい。

「公正性」について、斎藤達三は、公共サービスにおける公共性体系のカテゴリーの1つと位置づけ、「公正性」を構成する要素として、「必要性」・「公平性」・「応能性」をあげている（斎藤1999、p.31）。

これまで、行政は、公共サービスに関して、必要値＝実現値となることを目標にしてきた。しかし、ここで注意すべきことは、この場合の必要値が、平均値や最多ニーズ等に集約された「集団としての必要値」であるということである。集団としての必要値では、「公平性」は確保できても、「公正性」を確保することはできない。「公正性」を確保するためには、「公平性」を前提とした上で、個別の「必要性」や「応能性」を把握する必要がある。そのために必要な指標が住民個人によって作成される「住民ニーズ指標」なのである。

* * *

政策評価指標体系における「コミュニケーション成果指標」は、前述したように行政と住民とが共有できる情報である。したがって、「不要値」概念を導入した「住民満足値」は、住民の満足を客観的な指数として示すことができる一方で、行政活動における効率性の評価基準とすることもでき、また、公正性の確保のための基準ともなりうるのである。

ここに、政策評価指標体系における特性の1つとして「コミュニケーション性」を掲げる意義があり、その有用性を捉えることができる。

本稿は、2003年7月5日の「日本地域政策学会第2回全国研究大会」において発表した「住民ニ

ーズの指標化 高崎市給食サービスを事例として」の一部である。

注記

- 1 詳細は（中島2003c）を参照。
- 2 「国民福祉指標」「社会指標」「行政指標」「地域指標」「Policy Indicators」「ベンチマーキング」等についての文献、および内容分析については、（中島2003a、2003b）を参照。
- 3 www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/990705c.htm 2003/09
- 4 この点については、「政策評価指標体系におけるコミュニケーションエリア」として新たに稿を用意しているが、ここではその概要を記す。
- 5 森岡清志は、松島静雄、P.M.ブラウ、稲上毅の定義に準じて、社会分化を、垂直的分化と水平的分化に区分する。「垂直的分化とは、人々の社会的諸属性を構成する変数群のうち、もともと量的変数として表示されるもの（中略）量の大小が、そのままランキング・オーダーにのせられ、垂直的格差を生み出す分化であるといえる。」「水平的分化は、人々の社会的諸属性を構成する変数群のうち、もともと質的変数として（中略）表示されるものを基準とする横的分化である。」「この水平的分化は、量的パラメーターをもたず、したがって垂直的な格差づけの分化にはもともとなじまない性格を有している」と捉えている（森岡1993、p.11-12）。
- 6 ドレヴノフスキは、「経済的変数の対応物として社会的変数が導入されるべきであるのだとすれば、（中略）生活水準指数とか福祉状態指数のような社会的統合物を作り出すことが必要」であると捉えた。（ドレヴノフスキ1977、p.41）
- 7 「新国民生活指標（豊かさ指標）」は、統合化された指標を、平均的個人単位に表示しなおして地域間比較を行ってきた。しかし、発表されるたびに下位に位置づけられた自治体からその信憑性について批判の声が上がった。その結果、現在では、豊かさ指標についての平均値による算出と公表は行われなくなっている。豊かさ指標が各自治体間の比較のために使われるとき、平均値による算出は（個別性を内容とする）「地域性」を（画一的な）「地域差」に置き換えて行われたのである（中島2003c、p.32）。
- 8 図1は、別稿（中島2003c）において示した【公共サ

ービス支援コミュニティと住民ニーズの流れ】をもとに、コミュニケーション性の視点で書き加えたものである。公共サービス支援コミュニティ（PSSコミュニティ）は、社会貢献を目的とした非営利団体であり、コミュニティ形成を目的とするものである。

- 9 具体的な作成例については（中島2003c, p.39）参照
- 10 表3において、公共サービス支援コミュニティの評価基準である「参加性の確保」と「地域性の確認」は、住民ニーズ指標の作成を支援することを通して行われることになる。前者の「参加性の確保」は、住民の自立を促進するとともに、行政が住民に政策形成に関する権限を与える分権を促すことでもある。ここではこうした、自立と分権の2つの意味を含んで、エンパワメントという言葉を用いている。山谷の捉える「市民がノウハウを獲得したり、判断能力を自ら身につけることを支援する（山谷2000, p.98）」ことと、小林の「『分権』の一形態といえる（小林2003, p.231）」とするエンパワメントの意も含む。
- 11 昭和49年に刊行された『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』で「満足度とは各目標分野における最終的なアウトプット指標であり、他の指標はこのアウトプットへのインプットである（国民生活審議会調査部会編1974, p.33）」とされている。
- 12 ハーバーマス（1985）の訳者は、「コミュニケイション」と表記しているが、本論では「コミュニケーション」と表記しているため、引用は「コミュニケイション」を用い、その他では「コミュニケーション」を用いている。
- 13 基本的な資料は高崎市保健福祉部高齢福祉課により提供されたものであり、図表は筆者が作成した。なお、高崎市給食サービスの事例を題材にして、別稿で公共サービス支援コミュニティについての検証を行った（詳細は（中島, 2003c）を参照）。
- 14 平成2年のデータが欠けているために、受給者数の増加は、平成2年と3年のどちらの年に生じたかは、現在のところ不明であるが、平成3年に大きく増加したものと捉えていく。
- 15 65歳以上の人口が42,000人となり、国からの補助金の割り当て枠が一段階上がったことなどがある。
- 16 高崎市の給食サービス委託先についての考察は、別稿（中島2003c）においておこなった。
- 17 高崎市保健福祉部高齢福祉課提供資料より
- 18 住民が<住民ニーズ指標>を作成する過程は、コミ

ュニケーションの行為者として、地域住民の自立に不可欠な「個人内統合」が行われる過程でもある。「個人内統合」については別稿「政策評価指標体系におけるコミュニケーションエリア」に関して詳述する予定である。

参考文献

- 池田謙一（2000）『コミュニケーション』、社会科学の理論とモデル5、東京大学出版部
- 上山信一他監訳（1999）『行政評価による地域経営戦略 - ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング』、東京法令出版
- 国民生活審議会調査部会編（1974）『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』、大蔵省印刷局
- 小林良彰他（2003）『事業別自治体財政需要 NPMの事例：市民によるまちづくり～千葉県流山市』、『地方財務』(586)ぎょうせい：231-251
- 斎藤達三（1999）『実践 自治体政策評価』ぎょうせい
- 中島とみ子（2003a）「住民ニーズに基づく政策評価指標の必要性 - その開発過程における類型 - 」、『日本地域政策研究』(創刊)、日本地域政策学会：71-78
- 中島とみ子（2003b）「住民ニーズに基づく政策評価指標体系の特性 - 住民ニーズ指標とアカウントビリティ指標 - 」、『地方自治経営学会誌』(13)地方自治経営学会：93-102
- 中島とみ子（2003c）「住民ニーズ指標と公共サービス支援コミュニティ - 政策評価指標体系における参加性と政策的地域性」、『地域政策研究』(6(2))高崎経済大学地域政策学会：27-42
- 西尾勝編著（2000）『行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性』、行政管理研究センター
- 森岡清志（1993）「都市的ライフスタイルの展開とコミュニティ」、蓮見音彦・奥田道大『21世紀日本のネオ・コミュニティ』、東京大学出版会、9-26
- ハーバーマス, ユルゲン/川上倫逸, M・フーブリヒト, 平井俊彦訳（1985）『コミュニケイション的行為の理論（上）』、未来社
- 山谷清志（2000）「評価の多様性と市民 参加型評価の可能性」、西尾勝編『行政評価の潮流 参加型評価システムの可能性』、行政管理研究センター、77-105
- ドレヴノフスキ, ヤン, 坂本靖郎訳（1977）『福祉の測定と計画』、日本評論社

Macrae, Duncan Jr(1985). *Policy Indicators-Links between Social Science and Public Debate*. The University of North

Carolina Press.

(2004.1.9受理)

On “Communications” in a System of Policy Evaluation Indicators -Towards the Introduction of the Residents’ Satisfaction Quotient-

Tomiko Nakajima

Takasaki City University of Economics graduate school
Tomiko@wf7.so-net.ne.jp

Abstract

The “Communications” considered in this paper are one of five features in a system of policy evaluation indicators proposed the author.

Using the residents’ needs indicators produced by individual residents and the accountability indicators produced by the administration as a communications tool aim to establish residents, administration and the public service support community as active agents of communication.

In this paper the example of the questionnaire on increase in frequency of use conducted by Takasaki City Meal Service is used to verify "Communications" in a system of Policy Evaluation Indicators. The main elements verified were : (1) a method of calculating ‘resident satisfaction quotient’, a ‘non use quotient’ and an ‘average residents’ satisfaction quotient’ derived from ‘the residents’ needs indicators’ and ‘accountability indicators’. (2) the possibility of introducing these into the administration’s activity as "communications results indicators " .

The "Communications results indicators " can be established as a information to be used jointly by residents and the administration.

Keywords

system of policy evaluation indicators, residents’ needs indicators,
accountability indicators, communications, residents’ satisfaction quotient