

地方自治体が行う市民満足度調査の政策立案上の不整合と限界に関する考察*

Inconsistency and limitations of citizen satisfaction survey for policymaking of local government*

山岡泰幸**・秀島栄三***

By Yasuyuki YAMAOKA**・Eizo HIDEISHIMA***

1. はじめに

多くの地方自治体が行政経営を改善・向上させる目的で、自治体住民への満足度調査（以下、市民満足度調査と称する）を実施している。調査を実施することにより自治体が真摯に市民の声と向かい合おうとしたとしても、これまでの自治体活動の評価ができ将来のあるべき姿を計画に反映できるかというところまで簡単ではない。本研究では、市民満足度調査を実施するに当たり登場するアクター、すなわち施策立案主体と調査主体、市民と回答者、これら四者の関係性に着目し、政策立案上の不整合をもたらし調査の問題点と限界について考察する。

2. 行政を経営するという概念の発芽

行政の過程は政策の立案から実施に至る過程ととらえられる。西尾はこれらを、計画(plan)→決定(decide)→実現(do)→評価(see)の4段階からなる循環サイクルとしてあげた¹⁾。組織は能率的な組織態勢と管理技術を磨いてきたが、そこには行政を経営するという概念は希薄であった。行政を経営するという概念が明白に生じたのは2000年以降である。1999年に制定された、いわゆる地方分権一括法で、第一条の二が次のように挿入された。「地方公共団体は、(中略)制度の策定および施策の実施にあたって、地方公共団体の自主性及び自律性が十分に発揮されるようにしなければならない」。

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なった。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市民満足度調査の重要性が増してきた。例えば、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と説く²⁾。また、総務省は行政評価の一要素として着目した³⁾。平成18年の「市

*キーワード：政策立案、市民満足度調査、行政経営

**学生員、修士(学術)、名古屋工業大学大学院工学研究科

(名古屋市昭和区御器所町、

TEL 052-735-5586、FAX 052-735-5586)

***正員、博士(工学)、名古屋工業大学大学院工学研究科

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。

一方、市民満足度調査が政策立案のサイクルに取り込まれつつも、より開かれた地方自治の実現になかなか結びついていかないという実態がある。その理由に三好・古川は、組織内のキーマン不在、トップや中間層の抵抗、担当者の専門性の不足などを挙げた⁴⁾。北川・岡本は、行政は誤りを犯さないと信じる凝り固まった気持ちに前進停滞の原因があるとした²⁾。

それでは組織内にキーマンが存在し、行政も誤りを犯すことを認め、市民の声を聞いて活動するならば、より開かれた地方自治の実現に結びつくのであろうか。そこで実証研究を通じてその問題点を明らかにする。

3. 市民満足度調査の事例分析

A市では2008年に市内居住の成人4,000人を対象として市民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、合併以前の居住か否か、および小学校区の6つを聞いている。

(1) 調査に関わるアクター

地方自治体には政策・施策・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。

(2) 標本の適切性

標本の不適切性がないかを検証した。平成12年の国勢調査に基づき比較すると表1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-1 旧町標本比率

旧町名	人口比	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%

(3) 分析手法の選定

限定的なデータから、有効な解釈に結びつけるため、5段階の満足度をFavor %、Unfavor %” という指標に置き換えた。

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。

(4) 不満足度・重要度結果

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-2参照)。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^{注1)}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」と仮に呼ぶことにする。

(5) 不満足度・重要度散布図分析

表-1のUnfav%-Imp%の結果を散布図に示すと図-1のようになる。およそ、不満足度が高く重要と評価された項目は「生命維持」に、不満足度と重要度が平均的な項目は「日常生活」に、不満足度が低く重要度も低い項目は「文化教育」にそれぞれ関係していると言える。

(6) 生命維持の視点で誤りの検証

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

表-2 36項目の不満足度・重要度

		Fav%	Unfav%	Imp%	Unimp%		
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%		
	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、子ども医療費助成)	22.3%	18.8%	65.1%	1.5%		
2 健康・福祉・コミュニティ	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%		
	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%		
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%		
4 教育・文化・スポーツ	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%

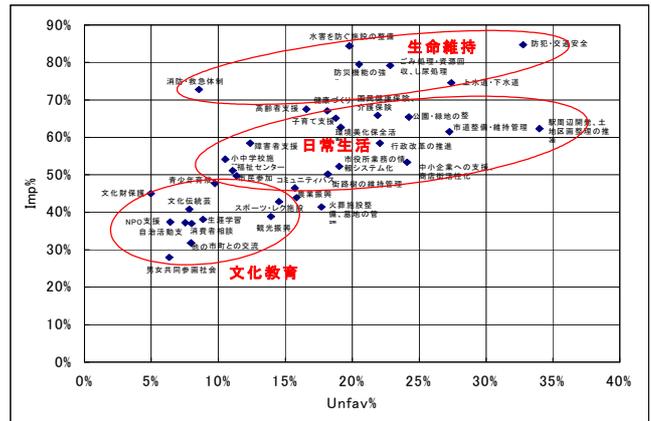


図-1 36項目の不満足度・重要度散布図

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⁾。優先順位、長期的視野の誤りを内在している。

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。調査設計の誤りを内在している。

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。調査設計の誤りを内在している。

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。長期的視野の誤りを内在している。

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。施策立案主体は、市民満足度の高さから優先順位をさげると、施策設計を誤る。また、長期的視野の誤りの原因となる。

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 backyard (NIMBY)」論争が起きる可能性がある。

(7) 日常生活の視点で誤りの検証

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。

(8) 文化教育の視点で誤りの検証

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。調査の誤りは見られない。

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歳代の不満度が3.9%と小さい。調査の誤りは見られない。

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。長期的視野の誤りを内在している。

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。長期的視野の誤りを内在している。

(9) 政策上の不整合をもたらす誤り

政策上の不整合をもたらす誤りの可能性について、調査結果の分析から、それぞれのアクターが起こす可能性のある「誤り」を七つ導いた(図-2)。それぞれの定義は表-3に示すとおりである。

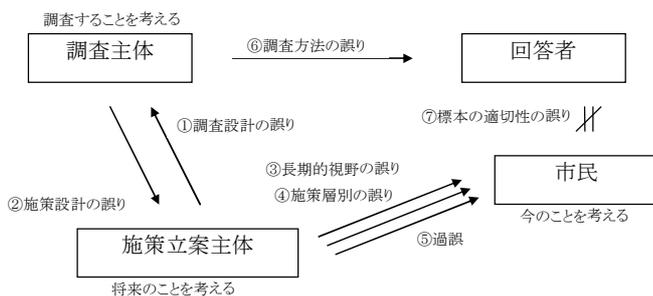


図-2 調査における七つの誤り

表-3 誤りの分類と定義

誤りの分類	定義
①調査設計の誤り	施策立案主体がこれからの施策を選択するときに、意志決定できるデータがそろわない、的はずれな質問を設計してしまうこと。
②施策設計の誤り	市民の不満を解消するために、政策立案主体は様々な施策が考えられるはずであるが、調査主体の報告書から社会現象の解釈を誤る、優先順位を誤る、選択肢を狭めてしまうこと。
③長期的視野の誤り	施策立案主体は時間的に長期スパンで物事を考えるが、市民は現在の事を考えるという認識のずれを指す。
④施策層別の誤り	施策立案主体が階層の違う、政策・施策・事務事業を混同して企画立案しようとする事。
⑤過誤	対象エリア・人に対して、過剰な、もしくは過小なサービスを提供すること。
⑥調査方法の誤り	統計方法や集計ミスをする事。施策立案主体の意図を調査主体が誤解し、正しい質問を設計できないこと。
⑦標本適切性の誤り	総体としての市民を均等に抽出したと言えない、適切でない標本を使用すること。

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できない過誤を犯す。

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。施策立案主体は、長期的視野の誤りの可能性を認識しておく必要がある。

(10) 市民満足度調査の限界

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。また政策・施策・事務事業という違う層の事業を同一調査で市民の評価を得ることは困難である。事務事業レベルで市民の評価を得たい場合には調査を多段型にするなどの工夫が必要となろう。

4. まとめ

本稿では市民満足度調査に関する課題を考察してきた。現状に諸々の課題があるとしても、それを理由に満足度調査を行わないわけにはいかない。さらに効果的で実務的な設計がなされる必要がある。

注

[1] 経営品質向上プログラムとは常に変化する顧客価値を重視し、絶えず高い価値を実現するための革新を生み出し、卓越した経営の実現を目指す考え方、フレームワークの総称。

参考文献

- 1) 西尾勝: 行政学の基礎概念、東京大学出版会、p.105, 1990.
- 2) 北川正恭、岡本正耿: 行政経営改革入門、生産性出版、p.110,117, 2006.
- 3) 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
- 4) 三好皓一、古川俊一: 評価論を学ぶ人のために、世界思想社、p.149, 2008.
- 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.
- 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.
- 7) リン・S・ペイン: バリューシフト、毎日新聞社、pp.190-191, 2004.