

政策評価情報の循環過程の確立に向けた一考察

林 健一*

1 はじめに

地方自治体の政策（行政）評価システムは、1990年代後半における三重県の取り組みを嚆矢とするが、その本格的な普及が始まってから10年余りが経過し、多くの自治体では制度の運用、定着段階に入りつつある。

このシステムは、当初、地方分権の進展、市民ニーズの多様化、さらには厳しい財政状況を背景に、住民へのアカウンタビリティ（説明責任）の確保、行政コストの削減、職員意識の改革、成果重視の行政への転換が期待されるツールとして導入されているが、様々な課題に直面している。特に運用段階においては、評価の精度や質の向上が求められる中、評価情報に対する住民の反応が低調であることが、喫緊の課題の一つとして挙げられる。

つまり、アカウンタビリティの確保が評価システム導入の基本目標とされながらも、一方的な情報提供や部分的な説明責任の履行にとどまるなど、現実には十分に機能し得ていないことから、その基礎にある「循環的な応答関係」の確立が求められていると考えられるのである。

また、住民との協働による「公共性」を前提とする新しい地方行政においては、これま

で「聴き放し」と揶揄されるこれまでの広聴を改革し、住民の声を政策評価や施策の再検討に活用するための「広聴機能の充実」が行政広報の課題として指摘されている（上野，2003, pp.142-143）。

こうした問題群に対しては、理論的な側面から課題検討に対する深化が必要であることに加え、実務的な側面からは、自治体行政の現場における意見反映手法（広聴手法）の自覚的な活用が必要であろうが、個別の事務事業を中心とする、評価情報の質の向上や、評価システムの実用性向上に向け、いかなるコミュニケーション（広報・広聴）戦略を持つべきなのであろうか。

以上の問題意識に立ち、本稿では、まず、自治体における評価システム導入による成果と課題を確認し、アカウンタビリティの履行や、評価情報の質の向上、特に、住民の価値意識の把握と指標化の観点から、その課題を明らかにしていく。また、課題の全体像を捉えるため、広報・広聴システムと評価システムを融合したモデルを検討し、提示していく。

次に、現在用いられている広聴手法の比較分析を行い、この結果により各手法の強み・弱み（特長）を整理し、評価システムに適用していく場合の役割を体系化していく。ま

*本学社会システム研究所客員研究員

た、この体系上から、広聴手法の空白領域を補完するものとして、新たな広聴手法の方法論を提唱し、最後に、今後検討を要する課題を全般的に整理していく。

2 自治体評価システムの成果と課題

(1) 評価システム導入による成果と課題

地方自治体における評価システムの導入状況をまず確認しておく、総務省（2008）によれば、都道府県及び政令指定都市 100%、中核市 95%、特例市 91%、市区 65%、町村 25%となっており、システムの導入と活用が着実に進展してきている。

このシステムの導入による成果や課題を各自治体は、どのように評価しているのだろうか。総務省（2008）によれば、表 1 のとおり、各自治体が共通して成果を感じているのは「成果の観点で施策や事業を検討」、「事務事業の廃止や予算削減」、「個別の事務事業の有効性（あるいは効率性）の向上」という点

であった。

一方であまり成果が認識されていないのは「住民の関心や理解が深まる」であり、評価システム導入に伴い期待される成果としてよく言及される「予算配分が大きく変更」、「人員配置が大きく変更」という庁内の資源配分についても成果を感じている自治体はごく少数であった。

次に、総務省（2008）により各自治体の感じている評価システムの課題を見ていくと、表 2 のとおり、「評価情報の質」に関する課題と「評価結果の利用」に関する課題に大別される場所である。

まず、「評価情報の質」に関する課題では、「評価指標の設定」が最も多く、次いで「職員の意識」を課題とする団体が多い結果であった。「職員の意識」については、担当職員の負担や評価スキルをめぐる諸課題の解決の必要性がこれまで指摘されているが（南島，2007；新川，2008 など）、自治体行政の現場でもこうした課題が認識されていること

表 1 評価システム導入の成果

	都道府県 n = 47	政令指定 都市 n = 17	中核市 n = 37	特例市 n = 39	市区 n = 460	町村 n = 246
住民の関心や理解が深まる	31.9%	35.3%	32.4%	12.8%	21.3%	19.1%
成果の観点で施策や事業を検討	91.5	88.2	70.3	61.5	64.6	62.6
事務事業の廃止や予算削減	57.4	64.7	70.3	71.8	61.7	65.9
業務体系の再検討に繋がる	36.2	17.6	64.9	43.6	45.4	43.9
個別の事務事業の有効性が向上	48.9	47.1	59.5	53.8	45.4	44.3
個別の事務事業の効率性が向上	34.0	58.8	59.5	74.4	53.7	41.1
予算配分が大きく変更	2.1	23.5	8.1	5.1	10.9	6.1
人員配置が多く変更	2.1	0.0	0.0	2.6	0.9	0.4
職員の企画立案能力が向上	21.3	5.9	0.0	15.4	20.2	19.1
議会で結果が取り上げられる	31.9	47.1	21.6	30.8	23.9	8.9

出典）総務省（2008）。著者が一部加筆修正。

表2 自治体評価システムの課題

		都道府県 n = 47	政令指定 都市 n = 17	中核市 n = 37	特例市 n = 39	市区 n = 460	町村 n = 246
評価情報の 質	評価指標の設定	74.5%	94.1%	91.9%	79.5%	75.9%	71.1%
	長期的な方針・計画との連携	34.0	47.1	64.9	64.1	58.5	52.8
	職員の意識	57.4	29.4	75.7	71.8	73.0	69.1
	外部意見の活用	17.0	35.3	35.1	53.8	50.4	49.6
評価結果 の利用	予算編成等の活用	61.7	70.6	67.6	87.2	67.2	48.0
	定数査定・管理への活用	25.5	41.2	51.4	53.8	37.6	26.0
	評価情報の住民への説明責任	29.8	58.8	37.8	38.5	40.4	46.7
	議会への活用	6.4	5.9	2.7	23.1	15.2	16.7

出典) 総務省(2008)。著者が一部加筆修正。

を示している。

また、「外部意見の活用」は都道府県レベルでは課題とする団体は少ないものの、団体の規模が小さくなるほど課題とする割合が高い状況であった。

続いて、「評価結果の利用」に関する課題を見ていくと、「予算編成等の活用」は多くの自治体が課題として感じている項目であった。これに対して「(職員) 定数査定・管理への活用」は中核市や特例市を除き全体的に低調であり、本稿の検討課題である「評価情報の住民への説明責任」は、政令指定都市を除き、課題があると感じている団体は比較的小さい結果となっていた。

確かに、評価結果の公表は、都道府県96%、政令指定都市100%、中核市95%、特例市87%、市区72%、町村57%と高い割合で実施されており(総務省, 2008)、評価システム導入以前は行政機関が住民に対し自らの活動内容とその結果や成果を網羅的、体系的に公表、説明することはほとんど行われてこなかった。また、こうした情報を自治体のホームページ上で常時公開していることが

ら、自治体行政の現場ではあまり課題を感じないと判断したと推察される。

しかし、導入の成果として「住民の関心が深まる」に対し、低い回答率であったことが示唆するように、評価結果公表をしたからといって、アカウントビリティが自動的に履行されるわけではなく、そのスタート地点に立ったに過ぎないのである。

公表された評価結果情報は、住民等との対話のツールとして活用が期待されているが(新世紀地方自治研究会, 2000, p.52)、評価システムそれ自体にはアカウントビリティの履行や対話のための仕組みが含まれていない。このため、別のシステムの活用が検討されなければならないのであり、このシステムとして「住民の声」の反映手法に焦点を当て、その活用状況について次項で検討していくことにする。

(2) 「住民の声」の反映状況の分析

住民から寄せられる情報(住民の声)は、提案、要望、意見、苦情、問合せ、相談など様々なものがある(土橋, 2006, pp.85-86)。

表3 「住民の声」の有無（事務事業レベル）

		都道府県	市・区	町	村
1 反映させている	件数	29	192	39	7
	%	72.5	43.6	19.7	30.4
2 今後反映させる予定である	件数	2	161	104	13
	%	5.0	36.6	52.5	56.5
3 反映させる予定はない	件数	7	75	43	1
	%	17.5	17.0	21.7	4.3
無回答	件数	2	12	12	2
	%	5.0	2.7	6.1	8.7
合計	件数	40	440	198	23
	%	100.0	100.0	100.0	100.0

出典）三菱総研（2008）を部分抜粋。

住民を基点とするこうした情報を評価システムに反映するとは、概念的にいえば、a. 住民が評価システムの構築に参加する、b. 評価結果を公表して意見、要望、提案を求める、c. 行政活動に対する住民の主観的な評価、意識、満足度を把握し、アウトカム指標（効用指標又は効果指標）として活用することに大別される（島田，1999，pp.172-177，p.214）。

本稿では主に b. 及び c. が検討対象となるが、「住民の声」の反映の有無について、三菱総研（2008）により確認していくと、表3のとおり、都道府県では72.5%、市区43.6%が「反映させている」と回答している。これに対して町、村では、都道府県などと比較し、評価システムの導入が遅れていることを反映し、「今後反映させる」の割合が過半数を超えている状況であったが、いずれのレベルの自治体においても住民の声を反映していこうとしている姿勢が読み取れる。

次に、三菱総研（2008）により、その反映方法の内容を見ていくと、表4のとおり、住民の声を反映方法で最も多い回答は、いずれ

のレベルの自治体においても「評価方法、評価結果等を公表することにより、住民の声を求めている」であり、次いで「住民・住民代表（第三者機関における公募市民等）が評価」、「住民アンケート調査の結果の指標化」の順であったが、その回答率は総じて低調である。

この様に、「住民の声」の反映についての現状は、間接的な形での意見反映がほとんどで、関与する段階も評価結果の公表段階が中心となっており、住民意識の指標化や評価システムの構築段階への関与は低い水準であった。

（3）本稿における検討課題と分析の視点

①本稿における検討課題

以上の調査結果により、本稿では次の課題について検討していくことにする。

第1に、業績測定（performance measurement）を中心とする我が国の自治体評価システムにおいて、設定した評価指標に基づく成果の把握や目標管理の質は、評価情報全体の

表4 「住民の声」の反映方法（事務事業レベル）

		都道府県 (n=31)	市・区 (n=353)	町 (n=143)	村 (n=20)
システム 構築	1 評価制度・システムの構築に住民が直接参加	0.0%	3.1%	4.2%	5.0%
	2 評価指標の選択など、住民の声を反映させて構築	0.0	3.1	10.5	0.0
評価実施	3 住民アンケート調査の結果を指標化	3.2	22.4	20.3	40.0
	4 住民・住民代表（第三者評価機関における公募市民等）が評価	16.1	35.7	33.6	40.0
	5 評価方法、評価結果等を公表することにより、住民の声を求めている	96.8	82.2	72.0	55.0
	6 その他	3.2	3.7	8.4	0.0
	7 無回答	0.0	0.8	0.0	0.0

出典）三菱総研（2008）を部分抜粋。一部著者が加筆修正

質や有用性に影響する重要な要素であるが、こうした中核部分に課題が存在していた。

この成果の把握については、従来から自治体行政の現場では「行政供給」の側面のみ着目して、行政内部のサービス生産活動の結果を提示するものが大部分であり、「行政需要」の側に発生した変化に注意が向けられる機会は、直接の担当者の間でも日常極めて少なかったとの指摘がなされている（斎藤, 1999, p.22）。

こうした課題の改善には様々な対応が考えられるが、評価情報の質の向上に向け、後者の「行政需要」の変化を把握するためには、地域住民の日常生活から発生する満足度や不満、要望度（重要度）、不安度など、住民が抱く価値意識や価値判断の実態を認識し、成果指標の1つとして指標化していくことが重要な課題となる。

つまり、行政サービスの成果を住民の価値意識のレベルまで掘り下げ、質的な観点からその実態を明らかにするため、これに適した「住民の声」の把握反映手法を具体化していくことが必要なのである。

第2に、「住民の声」の反映に関する現状は、結果公表段階の意見反映が中心となって

おり、評価システムや評価情報の形成過程における関与は限定的であった。

著者は、別稿（拙稿 2005a）において、評価結果情報に対するパブリック・コメント手続（以下「PC手続」という。）の適用事例を分析し、そのコミュニケーション過程の内実を把握してきたが、そこでは、a. 住民からの提出意見はごく少数であり、大部分の評価結果にはフィードバックがない、b. 一般的な意見や不明点の質問とその応答を中心とするコミュニケーション内容である、c. 意思決定に資する情報の把握手法としての役割よりも、説明責任を限定的に履行する役割に留まっているとの問題点が観察し得たところである。

これは単にPC手続の運用上の課題に留まるものではなく、評価システムを活用したアカウンタビリティの履行という重要な機能に関する問題である。

現状の意見反映は、行政学の行政責任論における「責任の4局面とサイクル」（足立, 1992, pp.242-250）の基礎にある、問責者（委任者：住民）と答弁者（代理人：行政）の循環的な応答関係が極めて弱いといえる。また、広報の結果反応がフィードバックしない状況は、本来の広報活動ではなく報

道活動（information activity）にすぎないといわれるが（本田，1995，p.90）、現状は一方的な情報提供となっており、ここにおいてもこうした批判が成立するであろう。

つまり、「アカウンタビリティの確保」が評価システム導入の基本目標とされながらも、その機能を十分に果たし得ていないのである。

我が国の評価システムは問責者の存在が見えず、答える責任を果たす方法の指定がなく、アカウンタビリティ確保のメカニズムがうまく機能しない致命的な制度設計のミスがあるとの指摘がなされている（山谷，2006，p.233）。制度運用期にある今、アカウンタビリティを履行した結果に基づきフィードバックされる情報の収集、把握方法のあり方について検討を加える必要があり、このためには既存の広聴手法の分析とその結果に基づく体系化や、情報収集目的に適合する新たな手法が構想されなければならない。

これまでアカウンタビリティの観点からは、評価情報のわかりやすさを中心に、住

民に対する評価情報の提供方法や、その内容に対する改善策が指摘されてきた（高千穂，2008；新川，2008，p.34）が、評価情報の形成や評価結果に関し、本稿の問題関心である外部インテリジェンスをどのように収集するのかという視点からの分析はほとんど見られないのである。

そこで、本稿においては、評価システムにおいて多様な「住民の声」をどのように収集していくのかを検討課題とし、検討に当たっては、広報・広聴システムと評価システムの関係全体を視野に入れ考察を加えていくことにする。

②分析の視点

では、広報・広聴システムと評価システムを関連づけようとした場合、評価情報の循環過程においてどのような役割を分担することになるのでしょうか。また、こうした観点から捉えた場合、解決すべき課題としていかなる事項が提示できるであろうか。両システムの関係を図示すると図1のとおりなるが、ま

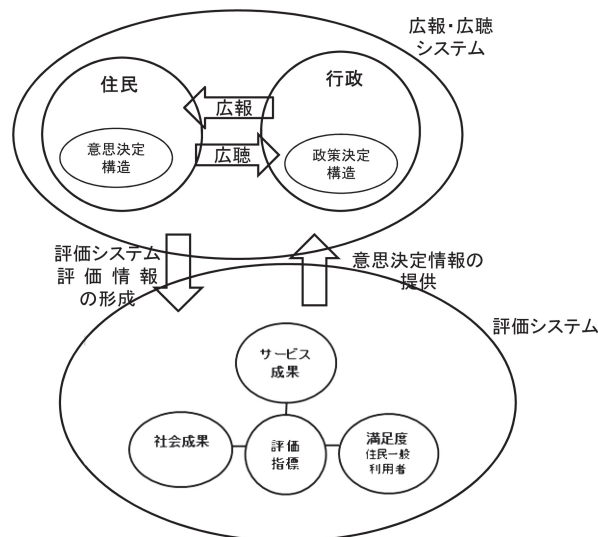


図1 広報・広聴システムと評価システムの関係
出典）著者作成

ずは、各システムを定義しておく。

住民と自治体のコミュニケーション活動である広報過程（広報・広聴システム）とは、行政情報を提供する広報（public information）活動と住民からの情報を広く収集、管理する広聴（public intelligence）から構成される。両者は、連続的な循環過程を形成して成立するが、これを概念的に整理すると、a. 行政内部で行われるコミュニケーション過程、b. 行政体と住民のコミュニケーション過程、c. 住民のコミュニケーション受容過程に大別される（美ノ谷，1971, p.42）。

また、評価システムとは、政策評価を構成する8つのステップ（斎藤，1999, p.38）、つまり、政策評価課題の設定→政策実態（構造・制度）の確認→政策評価の基本的視点の検討→政策目的と成果項目の列挙→評価指標の選択→評価体系図の作成→政策評価表の作成→政策の見直し評価という、一連の作業から構成されるシステムをいうものである。

これら2つのシステムを関係付ける場合、評価システムの運用に広報・広聴システムを融合させて有効に機能させることや、住民－行政の間の情報共有化をもたらしことが焦点となる。また、広報・広聴システムを通じた評価システムへの住民参加は、単に評価過程への参加の場を提供するためだけのものではなく、評価情報の形成や評価結果の利活用を含む政策サイクル（Plan-Do-See）全体を包括する広い視点から認識される必要がある。

本稿では主に住民－行政の間を検討領域とするが、ここでは情報提供型の住民参加システムを評価システムに組み込むためのコミュニケーションチャンネルをどのように設定していくのが基本的な論点となるが、広報・広聴システム全体との関連では、次のような検討すべき論点があると考えている。

まず、「広報システム」に関する論点は、

住民をはじめとする問責者の具体像を念頭に、誰が、誰に対し、どんな種類のアカウントビリティを追求するのか。このためにはどんな媒体やコミュニケーション形式で情報提供を行うのか。また、どんな情報産出手法や分析手法を用いた情報を提供するのかである¹⁾。次に「広聴システム」に関する論点は、評価情報の形成やシステムの改善をはじめ、政策（意思）決定者が必要とするフィードバック情報を念頭に、どんな広聴手法を用いることが適当かである。

本稿では、このうち後者の「広聴システム」、特に広聴手法のあり方を検討し、評価システムの精度向上やそこから産出される情報の質の向上に有効な、評価情報の循環過程の確立に寄与していくことを目的とするものである。

3 広聴手法の比較分析と新たな手法の構想

(1) 評価情報形成過程と広聴手法の活用概況

課題の検討に先立ち、図1により、評価情報の形成を中心とする、行政の政策決定の内部構造と、広聴システム（特に、意見把握・反映手法）の関係を確認しておくことにする。

行政機関が行う評価の一般的なプロセスは、事業実施後、事業担当課が主体となって選定した指標に基づき、情報収集と1次評価が行われ、評価制度を所管する内部の管理部門による2次評価や首長への説明を経て、評価結果の原案（事業評価書案）が作成されている。評価情報の循環過程を考察する上で、行政内部における事業担当課と制度所管部局のコミュニケーション過程に注目し、その分析を行うことも重要であるが、ここでは検討の対象としない。

こうして形成された評価情報は業績測定情報とそれに基づく判定を中心的な内容としているが、基礎的なデータの収集は各種業務統計を用いられることが多く、住民意識調査・満足度調査は必要に応じて補足的に行われることが多い。

また、作成された原案に対しては審議会形式の外部評価委員会やPC手続が意見・把握反映手法として活用されている他、評価結果公表後における意見・把握反映手法は、自治体のWEB上で随時の意見募集が行われている。

(2) 広聴手法の比較分析

次に、各広聴手法の特徴と課題について比較分析していく。この分析にあたっては、(1)でみてきた手法のほか、広聴手法を幅広く検討対象とし、次の2つの視点を軸とした4象限のマップに当てはめ整理、分析を行っていくことにする。

分類のための軸の1つ目（縦軸）は「広聴の相手方」であり、行政機関が誰から情報収集するのかという視点からの分類であり、広く一般住民を対象とする広聴（一般）と、特定の属性を持つ人や団体を対象とする広聴（特定）を分類基準とした。

もう1つの軸（横軸）は、何をテーマに情報収集が行われるのか、つまり「広聴のテーマ（目的）」による分類であり、自治体行政の制度全般や運営状況全般に関する意見や提案の把握を目的とする広聴（全般）と、特定の事業、計画、条例、規則、評価（以下「特定事業等」という。）に対する意見や提案の把握を目的とする広聴（個別）を分類基準とした。

この視点で各広聴手法を分類、マッピングしたものは図2のとおりとなるが、各カテゴリー別にその特長について見ていくことにする。

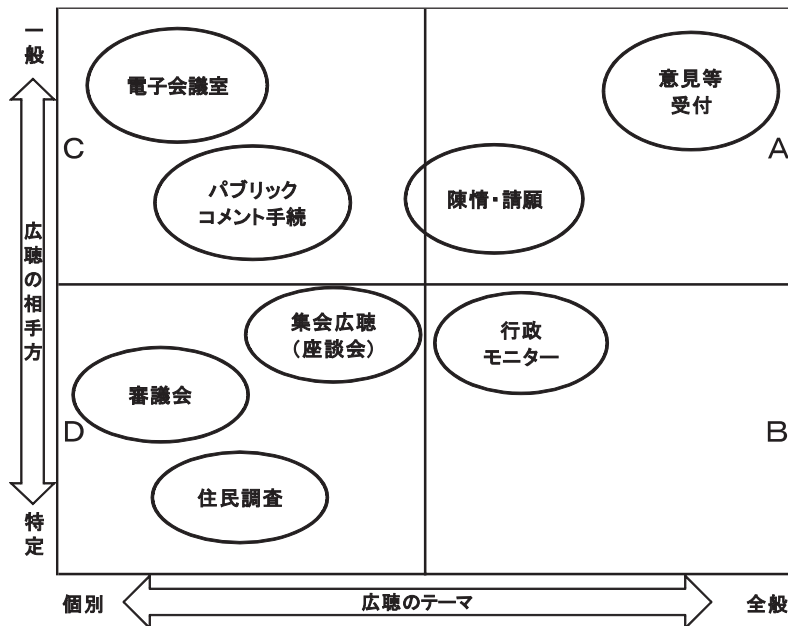


図2 広聴手法の分類
出典）著者作成

①カテゴリー A

広聴には住民から自発的に意見等が提出され、これに対応するもの（受動的）と、行政機関が積極的に意見等を求めるもの（能動的）とに分類可能であるが、カテゴリー A は、前者に対応するものであり、広く一般住民からの提供情報を把握する役割を担っている。

ここに分類される主なものは、日常的に受け付けている住民等からの意見、要望、提案（以下「意見等」という。）の募集や苦情、問合せ、相談の受付、さらには、各種団体からの陳情、請願であり、伝統的な広聴手法が該当する。

具体的にはいわゆる「個別広聴」が該当し、「首長への手紙（提案）」、「提案箱」、「住民相談」など名称はさまざまであるが、多くは電話、ファックス、電子メールなどの方法が利されており、行政機関の制度ではないが、新聞投書もこのカテゴリーに分類されるであろう。

また、請願は、地方議会に対してその職務に係わる事項について、意見、提案、苦情を申し立てる制度である（地方自治法第 124 条）。これに対し、陳情は、議会だけでなく首長部局に対しても直接意見等の提出が可能であるが、法律上の根拠は特になく、議員の紹介も不要であるとされている。

②カテゴリー B

右下のカテゴリー B は、特定の属性を有する者から全般的課題に対する意見等を能動的に把握するものであり、「調査広報」の一種である「行政モニター制度」が該当する。この制度は応募のあった住民をモニターとして委嘱し、行政運営全般に関する改善情報や、事業の立案の参考となる意見、提言や要望を得るものである。また、行政機関からの情報提供や施設見学などにより、各自治体へ

の理解を深めることも目的とされている。

これまで、この制度に対しては人数が限定的である、参加者の年代、性別に偏りが見られるなど制度運用面での問題点が指摘されているが、意見等の提出に積極的な協力が得られることから、多くの自治体が採用している。

③カテゴリー C

左上のカテゴリー C は、広く一般住民を対象に特定事業等に関する意見等を把握するため、行政機関が能動的に行うものが該当し、自治体 WEB 上で行われる「電子会議室」や「パブリック・コメント手続」が主に分類される。

電子会議室は、インターネット上の電子掲示板を活用し、住民との幅広い議論や意見交換ができる広聴ツールであり、三重県庁、藤沢市、大和市が先駆的に活用を開始し、多くの自治体が期待感とともに会議室の運用を開始している。

しかし、現在ではその多くが休止・廃止しており、三重県は県民参加型掲示板「e-デモ会議室」を 2006 年 3 月末に廃止している。その廃止理由として、発言者の固定化や意味不明な投稿の多発などの原因で議論を通じた結論や提案を出せなかった、県からの情報提供や積極的な参画が困難であった、費用対効果の点から十分な成果基準に達しなかったことが挙げられている²⁾。

電子会議室は時間や場所を問わず意見交換ができることがメリットの一つであるが、県側からの回答手続（決裁手続）に時間を要しレスポンスが遅くなったり、全ての参加者に誤解のないように説明を行う必要があることから、回答内容が平板で無味乾燥なものになったりするなど、そのメリットが十分活かせなかった事情が背景には存在しているよう

である。

次に、PC 手続であるが、「意思形成過程において、広く住民等に対して原案等を公表し、それに対して提出された意見を考慮して意思決定を行う手続」と一般的には定義される。

この制度は、県民の視点から自治体行政改革を推進するための新たな住民参加や協働の枠組みとして導入され、その役割として、多様な住民意見の把握による情報源の多元化を図ること、政策立案過程の透明性を高めること、事業の立案や選択などに対する説明責任を果たすこと、これらにより信頼回復に寄与することが期待されている。なお、この手法の問題点は前述したとおりである。

④ カテゴリー D

左下のカテゴリー D は、特定の属性を有する人や団体を対象に、特定事業等に関する意見等を把握するためのものであり、ここには主に「集会広聴」、「審議会」、「住民意識調査（満足度調査）」が分類される。

集会広聴は、自治体の首長又は職員と住民が懇談し、そこから出された意見、提案等を政策形成などに活用するものであり、懇談会、タウンミーティング、出前トークなど名称は様々であるが、広報、広聴を兼ね備えたシステムとして多くの自治体で活用されている。

審議会は、行政運営のあり方や政策の立案、提案などのために専門家などで構成された諮問会議であるが、有識者による専門的知識の提供、中立的な立場からの利害調整などの役割が期待されている。

これには特定の課題について審議、調査、検討を行うための付属機関として設置されるもの（地方自治法第 138 条の 4）から、事務内容の必要性に応じ設置される委員会形式の

会議までであるが、評価システムとの関連では後者の形式による「外部評価委員会」として設置されることが多い。

この制度については、教科書的であるが、①行政機関による委員選出方法の問題、②責任回避手段としての利用、③答申の無視による審議会の無力化の問題が共通して指摘されてきたが、審議会の公開による透明性の確保や委員の公募、さらには PC 手続の導入などの改善がこれまでなされてきている。

住民（意識）調査（citizen survey）は、地域住民を対象に、a. 住民の生活意識・行政需要の把握、b. 個々の施策や事業の評価指標の作成、c. 個々の行政サービスの満足度の測定、d. 評価結果に対するフィードバックの把握などを目的として実施される（小野・田淵，2001, p.156）。

これは、調査広聴の代表的活動であり意識調査、意向調査、満足度調査とも呼ばれ、アンケート形式で実施されているが、住民意識調査を評価システムにおいて活用する場合の代表的な利用法は「住民満足度（指標）」の算定である。

この住民満足度（指標）とは、事業成果の実態を住民満足度という心理的尺度で捉え直したもので、成果の達成状況を物理的データでは把握しにくい部分を補足するものであり、広く住民一般を対象として、地域生活の全般な視点から住民の満足度を把握するもの（住民一般満足度）と、特定のサービスの利用者を対象に、個別具体的なサービスの提供状況に対する利用者の観点から満足度の把握を行うものに大別される（斎藤，1999, pp.22-30）。

これらは、一般の指標データの様に客観的、物理的単位で測定される指標とは異なり、「住民の意識」に基づく主観的な心理尺度で測定されるものであるから、その把握

にはアンケート調査を中心とする量的調査（quantitative research）に加え、態度や行動、表面化されていない心理や意識まで探る質的調査（qualitative research）を併用することが有用と考えられる。

⑤比較分析のまとめ

以上のとおり、カテゴリー A、B は対象者、対象テーマともその範囲は広く、自治体行政制度、運営の全てが対象となるなど、間口が広く、把握可能な情報の自由度が高い。このため、行政の制度、運営の問題点を把握し、改善を図るための情報の入手源としての活用が中心となり、陳情・請願を除いて、個別事業等との結びつきは弱いといえよう。

つまり、行政制度、運営全般に対するモニタリングや、一種の外在的な行政統制手法として機能しているといえよう。いわば、これらの広聴手法は、「評価（evaluation）」よりも「監察（inspection）」さらに「監査（audit）」に親和的な広聴手法であろう³⁾。ただ、行政モニター制度については、設定テーマによるところが大きく、住民の価値判断に基づく満足度等の情報の入手が困難な場合などにはその代用手法として活用可能であろう。

また、カテゴリー A については政策等への影響力の疑問があるほか、A、B 両カテゴリーとも共通して、提案から回答に至るプロセス、反映結果が外部からはわかりにくく、透明性の観点でも課題がある。

これに対し、カテゴリー C、D は、A、B と異なり、個別事業等を中心とする「広聴」であり、評価システムへの適用が有用である。これらの活用により、評価システムの改善情報や住民を基点とする情報の指標化など、評価情報の形成に資する情報の入手が期待される。では、この目的を達成するためには、現在の手法の活用やその問題点の改善で十分であろうか。特に、住民の価値意識の把握とその指標化という課題に対する広聴手法として不足する点はないのであろうか。次項ではこの問題点を検討していくことにする。

(3) 新たな広聴手法の構想とその体系

①各広聴手法の役割分担とその空白領域

さて、カテゴリー C、D に分類される広聴手法について、これまでの分析を基に、今後評価システムに適用していく場合の役割を体系化したものが表 5 である。これにより各手法の強み・弱み（特徴）を再度整理し、評価

表 5 評価システムにおける広聴手法の適用体系

評価システムにおける役割	広聴手法	特徴	広聴の相手方	情報の流れ	広聴の媒体
住民意識・満足度、意見・要望の把握	住民意識（満足度）のアンケート調査	量的調査手法による把握	地域住民一般	一方向 間接的	調査書式
	パブリック・コメント	情報源の多元化、透明性のある過程	意見提出希望者（地域住民）	双方向 間接的	インターネット、書面
	新たな手法（FGI など）	質的情報の把握（意見等の背景、状況の把握）	行政サービスの受益者、利害関係者	双方向 直接的	グループによる対話
専門知識の吸収	審議会（外部評価委員会）	制度運用に関する助言の活用、内部評価の客観性担保	専門家、有識者、各界代表	双方向 直接的	審議会の場における口頭

出典）著者作成

システムにおける広聴手法の空白領域の存在を確認し、新たな手法の具体像を提示していくことにする。

審議会（外部評価委員会）は、制度の設計、運用に対して専門的な立場からの知識や助言が得られるほか、第三者的な立場の者が内部評価に加わることで客観性の確保が期待される手法である。このため、専門家や一般住民の視点に立った意見等の反映は可能であるが、個別事業等に着目した場合、その利用者（受益者）の観点からの検討は一般的に困難である。

PC 手続は、より多くの住民等からの意見聴取を可能とする透明性の高い手法である。しかし、意見提出は意見提出希望者（住民）の自発性に任され、行政機関は基本的に受身の立場である。このため、提出意見以外の情報の入手は困難であり、必要な情報が入手できるかどうかは不確実である。また、インターネットを媒体とした間接的な広聴であり、書面に書かれたことの解釈が必要であるが、意見提出に至った背景や具体的な問題状況がわかりにくいことが指摘できる。

住民意識調査は、統計的手法の活用により、住民意識や満足度の構造、その時系列的把握による変化について、数量的な記述と説明を行うことを可能とする手法である。また、サンプルの代表性を担保するため、デモグラフィックな属性（性別、年齢、居住地域、所得、職業、学歴、家族構成などの属性）に基づき、無作為抽出されることから、科学性（検証可能性）が確保される。

しかし、万能な手法なるものは存在しないのであり、把握しようとする情報の性格によっては統計手法には適さないものもある。例えば、事象をそれが起こる日常の具体的文脈との関連で詳しく記述することや、具体的な人、状況に結びついた知見を生み出すこと

が質的調査（研究）の目的とされ、口頭データへのアプローチはその重要な柱の一つとされている（ウヴェェ、2002, pp.5-7）。

こうした質的調査手法を活用した情報把握は、評価の前段として必要となる住民基点の情報や、統計データを中心とする業績測定情報の解釈に有用な情報、さらには評価指標や目標値の設定やこれに基づく行政内部の判断（評価）に対する意見等を収集していく上で必要なことであり、こうした目的に適合的な情報把握（広聴）手法が具体化されなければならないのである。

つまり、いずれの手法もその特性から個別事業等に対する質的情報の把握は困難な面があり、行政機関が能動的かつ直接的に、行政サービス利用者（受益者）から質的情報を把握する手法が空白の領域となっている。

このため、これまでの手法を補完する観点から、新たに能動的で直接的な広聴手法を活用した質的情報収集が求められるが、口頭データの収集と把握分析には多種多様な選択がある⁴⁾。こうした手法のうち、日常的な文脈と関連がある形で口頭データの収集を可能とする、フォーカス・グループ・インタビュー（Focused Group Interview：FGI）を適用していくことが有用であると考えられる。

②新たな広聴手法（FGI）の具体像とその特性

FGI には、多様な定義があるが、その定義には表 6 のような中核的な要素が含まれている（ヴォーン他、1999, p.8）。

この手法は、1940 年代に生まれたクルト・レヴィンのグループダイナミクス理論を背景に、マーケティング・リサーチの分野で幅広く用いられているが、最近では、医療や看護、保健福祉行政といったヒューマンサービスの領域において、利用者、関係者、住民の声を

表 6 FGI の定義の中核的要素

- ・グループは、ある特定の話題に対して見解を出すことが要請された、ターゲットとなる人たちの形式ばらない集まりである。
- ・グループの人数は少数で、通常 6 人から 12 人のメンバーからなる比較的同質的な人々である。
- ・よくトレーニングされた司会者（モデレーター）が、仮説と質問を準備して、参加者の反応を引き出す。
- ・FGI の目標は、特定の話題について参加者の理解、感情、受け止め方、考えを引き出すことにある。
- ・非常に多数の人々に対して応用できるような量的な情報を生み出すものではない。

出典) ヴォーン他 (1999, p.8) により作成。

表 7 FGI の目的

1. 関係者の「なまの声」を体系的に整理する。
2. 関心テーマの背景にある潜在的・顕在的な情報を把握する。
3. 質的なアプローチを用いて、さらなる研究のための仮説を立てる。
4. 新しい考え方や概念、やり方や解決の方法を創造する。
5. 新しいプログラム、サービスなどの基本的な課題を明らかにする。
6. 関心のあるプログラム、サービス、構造などについて、関係者の印象を明らかにする。
7. 関係者がどのようなニーズ・意見をもっているのかを明らかにする。
8. 質的または量的な研究に必要な質問項目や調査項目を引き出す。
9. 質的または量的な研究に用いた項目の適切性、妥当性について明らかにする。
10. 既存のプログラムを評価する など

出典) 安梅 (2001, p.3) により作成。

反映させる質的な調査研究手法として活用が進んでいる。

FGI は様々な情報の把握に利用することができるが、安梅 (2001) によれば、その目的は表 7 のとおりである。この内で特に評価システムへの適用で意味深いのは、関係者の「なまの声」やその背景にある潜在的・顕在的な情報やニーズの把握を可能とする点である。住民の価値意識の把握とその指標化が強く求められるなか、今後の活用が期待される方法である。

FGI はこの様に比較的小数のグループから問題の深層を探る方法であり、実施の際の問題点として、グループとそのメンバーをいかに選ぶか選定が課題となるが、住民の価値意識の把握とその指標化にあたっては、特にどのようなグループに焦点を当てるべきであ

ろうか。私見では、広聴の相手方についても「住民一般」として括られている層を細分化し、特に、これまで注目されてこなかった「利害関係者 (stakeholders)」を対象とすべきであると考えている。

ここで「利害関係者」とは、プログラムがどの程度うまく機能しているのかということに重要な利害関係を持つ個人、集団、組織のことである (Rossi et al, 2004 = 2005, p18)。

具体的には、a. 政策立案者と意思決定者、b. プログラムスポンサー、c. 評価スポンサー、d. 標的となる参加者、e. プログラム運営者、f. プログラムスタッフ、g. プログラムの競合者、h. 社会文脈上の利害関係者、i. 評価と研究の学会であるが、評価者はこれらの利害関係者たちとの関係性に注意を払いその関心を承知しておき、評価計画の中に彼

らたちとどのようにかかわるべきかを盛り込まなければならないとされている (Rossi et al, 2004=2005, p48)。

私見では、これらの集団のうち、特に、
d. 標的となる参加者 (target participants)、
e. プログラムの競合者 (program competitors)、
h. 社会文脈上の利害関係者 (contextual stakeholders) に注目し、こうした者を評価対象事業毎に分析、抽出し、その関心や考え方を直接把握することが有用であると考えている⁵⁾。

③今後の検討課題

最後に、FGI 手法に関する今後の検討課題について、本手法の活用とそこから得られた情報の利活用それぞれの側面から整理しておくことにする。

第1に、FGI 手法を活用する上での課題であるが、本手法への取り組み実績は我が国の自治体では現在のところ存在していない⁶⁾。このため、活用事例の蓄積が待たれるが、本手法をどのような場面で活用することが望ましいのか、有効に機能させるにはどんな配慮が必要か、活用方法によってはどんな機能障害現象が生じるのかなど、制度を有効に活用する上での運用面に関する課題が挙げられる。この点に関しては実践の中で更に議論を深めるべきであろう。

第2に、FGI 手法を活用して得られた情報の活用面でも課題がある。具体的には、住民の意識や各種提言内容の指標化をどのように行っていくのかという中核的な論点⁷⁾に加え、評価情報の形成過程など行政機関内部における意思決定に住民の意識や提言が有効に作用する領域の確認、行政実務に参照度の高い情報として備えるべき要件など、論ずべき課題が残されている。

さらには、本稿では論ずる余裕がなかった

が、「広報」の側面での課題、つまり、広聴システムが有効に機能するための前提条件である情報提供に関する諸問題も検討されなければならないであろう⁸⁾。

4 おわりに

本稿では、住民を基点とする評価情報 (住民満足度等) の指標化の前段として必要となる、住民-行政の間のコミュニケーション過程 (広聴手法) のあり方について、広報・広聴システムと評価システムの関係全体を念頭におき検討を行った。

今後の方向性としては、表5に示した各広聴手法が持つ機能と特性を活かし、重層的に住民にアプローチする工夫が必要と考えられる。

その際には、「政策決定者の評価情報ニーズ」—住民満足度等の指標化を図るために行うものなのか、または評価結果に対する意見等の把握のために行うものなのか—はもとより、「情報収集の目的」—住民の主観的判断や心理の把握を目的とするのか、または住民の生活行動や経験に基づく意見等の把握を目的とするのか—を自覚し、適切な相手方と広聴手法を選定することが必要である。

この点に関し、やや本論から離れるが、より根本的には「評価はそもそも誰のためになされるものか」が問われなければならない。この論点は住民又は政策決定者どちらのための情報産出かという観点からも検討可能であるが、ここでは政策決定者の多様性に着目しておきたい。つまり、予算、人事、組織の査定を行う機関の意思決定者と、個別事業の実施機関の意思決定者がさしあたり想定されるが、それぞれの関心から必要とされる評価の目的は異なるのである。現在のシステムは前者に力点があり、主に予算、人事、組織

の削減効果が期待されているが、こうした資源配分への寄与が弱いことや、職員の評価疲れに象徴される問題もあり、今後の自治体行政における評価システムの定着、活用に向けては、後者の有用性に力点を置くべきであろう。本稿ではこうした認識から、個別の事務事業の改善を念頭に議論をしてきたところである。

これまでの評価システムにおける広聴手法の活用は、これらの点に対する認識が弱いのであり、評価情報の質の向上と評価システムの実用性向上に向け、明確なコミュニケーション（広報・広聴）戦略を持つことが重要である。

本稿で検討したこうした試みは、評価に関するコミュニケーション過程に直接参加的な要素を付け加えようとするものであるが、世論操作や「支持の動員」のための作為的な情報収集を目的とするものではない。あくまでも個別の事務事業の成果を測定するための指標の作成や、評価結果に関する意見等を求めるための試みである。

いわば、評価に関連する情報や知恵を住民の生活世界から広く求め、できるだけ掘り下げ客観的に分析するため、地域住民の意識や行動に関するデータ、地域の具体的な問題状況や住民ニーズの把握分析など、評価に必要な情報を入手するための取り組みなのである。

特に、本稿では、これまでほとんど注目されてこなかった「利害関係者（stakeholders）」の経験や実感を収集活用することを補完手法として提案してきた。住民自治の観点からは、こうした限定的な範囲の対象者による狭い範囲での参加は消極的に解されようが、積極的な広報活動を伴う PC 手続の活用など、評価プロセス全体の透明性の確保によりこうした疑問は回避されよう。

さて、これまでの議論をより大きな観点で見た場合、「情緒的な参加」、つまり、不毛な政治談議や誹謗中傷、一般的な不満の表明、マスメディアの報道やその評価を代用した意見の表明（？反応）による参加ではなく、政策形成サイクル全体における理性的な対話を行うための準備でもある。

すなわち、住民が十分に情報を入手し、熟慮された上で形成される「公的意見（public opinion）」の形成、把握に向けて、対話の促進や議論の質の向上に対する工夫が必要であり、そのための工夫の 1 つとして、意思決定情報を提供する評価システムを中核とする政策形成システムの形成を視野に入れた観点からの議論でもある。個別事業の評価、改善にとどまらず、より本質的な社会に発生している政策課題を解決していく上では、利害関係者を中心とする関係者の社会的相互作用が行われる「場」の設定が重要であるが、この問題については触れることができなかった。

以上、省みて論ずべき課題が多々あり、他日を期することとしたい。

[注釈]

- 1) この論点に関しては、山谷の見解（同 2006, p.233）を参照した。
- 2) 日経 BP 社ホームページ（<http://www.nikkeibp.co.jp/423/423370.html>）の報道記事（2006 年 2 月 28 日）による。
- 3) 行政監察、監査、評価の違いは山谷（2006, pp.55-60）を参照のこと。
- 4) ウヴェ（2002, pp.162-163）において、口頭データ収集法の比較、整理がなされており参考となる。
- 5) それぞれの定義は次のとおり。「標的となる参加者」とは評価される介入やサービスを受ける個人や世帯、その単位のことである。「プログラムの競合者」とは利用可能な資源について、そのプログラムと競合する組織や集団

のことである。「社会文脈上の利害関係者」とは、プログラムの近接環境にあり、そのプログラムが何をしており、プログラムに何が起きているのかについて関心を持っている組織や集団、個人のことである (Rossi et al, 2004=2005, p48)

- 6) FGI の適用事例に関する文献は、豊中市の担当職員を対象に行政経営システム構築のためにその適用を行ったもの (佐藤, 2005) や、個別事業の評価書を活用した利害関係者からのアンケート調査を行ったものがある (林, 2005b)。なお、本稿は、著者が日本評価学会春季第5回全国大会 (2008年6月8日) で行った報告 (林, 2008) の際に行われた質疑をもとに、FGI 手法を含めた広聴手法の体系化を試みるものである。
- 7) 斎藤 (2003, pp.19-21) において、高崎市の第4次総合計画の策定に当たり設置された「まちづくり協議会」における地域の課題や住民ニーズの指標化による地区全体の意見集約を試みた我が国初の実証結果が紹介されているが、それによれば、地域住民からの提言内容を①問題・課題指標、②対策・対応指標、③比較データ指標の3つによる指標化が検討されている。
- 8) こうした検討に際しては、公表目的の明確化が重要であり、意見を求めるための公表 (パブリック・コメント的役割)、内部評価のチェック機能 (住民による二次評価的役割)、やっていることを見せる (透明性の確保) など、いずれの機能を重視するかによって情報提供内容も異なるであろう (小野・田淵, 2001, pp.66-69)。

参考文献

- 足立忠夫 (1992) 『新訂 行政学』, 日本評論社
- 新川達郎 (2008) 「政策評価制度の現状と課題」『季刊 評価クォーターリー』, No5, 24-34
- 安梅勅江 (2001) 『ヒューマンサービスにおけるグループインタビュー法—科学的根拠に基づく質的研究の展開』, 医歯薬出版
- 上野征洋 (2003) 「行政広報の変容と展望—理論と実践のはざままで」, 津金澤聡廣・佐藤卓己編『広報・広告・プロパガンダ (叢書 現代のメディアとジャーナリズム 6)』, ミネルヴァ書房, 120-146
- ウヴェ・フリック (2002) 小田博志・山本則子・春日常・宮地尚子訳, 『質的研究入門—人間科学のための方法論』, 春秋社
- 小野達也・田淵雪子 (2001) 『行政評価ハンドブック』, 東洋経済新報社
- 斎藤達三 (1999) 『実践 自治体政策評価』, ぎょうせい
- 斎藤達三 (2003) 「自治体総合計画の策定と運用の実態」, 同監修『計画と予算の統合—総合計画と政策評価』, 地域科学研究会, 24-40
- 佐藤卓己 (2008) 『輿論と世論—日本の民意の系譜学』, 新潮社
- 佐藤 徹 (2005) 「行政経営システムの構築要件—フォーカス・グループ・インタビューによる分析をもとに」, 地域政策研究 8-2, 97-108
- 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部 (1999) 『行政評価』, 東洋経済新報社
- 新世紀地方自治研究会 (2000) 『行政評価のツボ—市町村のための行政評価ハンドブック』, ぎょうせい
- 白石陽子 (2006) 「地域福祉計画策定における広報・広聴活動に関する課題—担当者へのアンケート調査から」, 『政策科学』 13-2, 41-53
- 総務省 (2008) 「地方公共団体における行政評価の取組状況 (平成 20 年 10 月 1 日現在)」
- 高瀬淳一 (1999) 『情報と政治 (シリーズ 21 世紀の政治学 10)』, 新評論
- 高千穂安長 (2008) 「自治体の評価能力向上研究—わかりやすい評価説明のために」, 『日本評価研究』 vol8, No1
- 土橋幸男 (2006) 『分権時代の広聴入門—理論と実践』, ぎょうせい
- 南島和久 (2007) 「政策評価制度の役割と課題—制度運用の論点」『季刊 評価クォーターリー』, No3, 25-34
- 林 健一 (2005a) 「業績測定評価に対するパブリック・コメント手続適用の意義について」, 日本地域政策学研究第3号, 99-106
- 林 健一 (2005b) 「政策評価情報の効果的な提供方法のあり方についての検討—フォーカス・グループからの意思決定情報把握の試み」, 会計検査研究 No.32, 213-227

- 林 健一 (2008) 「評価情報の形成におけるフォーカス・グループ調査の活用—茨城県の事例研究を中心に」, 『日本評価学会春季第5回全国大会 (2008年6月8日) 発表要旨集録—みんなにわかる評価—』, 79-86
- 本田弘 (1995) 『行政広報—その確立と展開』, サンワコーポレーション
- ヴォーン・シュナム・シナグブ (1999) 井上理監訳・田部井潤・柴田宣幸訳 『グループ・インタビューの技法』, 慶應義塾大学出版会
- 三菱総合研究所 (2008) 「地方自治体における行政評価等への取り組みに関する実態調査」
- 美ノ谷和成 (1971) 「行政広報とコミュニケーション」, 『立正大学文学部論叢』 第42巻, 21-43
- 山谷清志 (2006) 『行政評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』, 萌書房
- Rossi, Lipsey, Freeman (2004) *Evaluation-A Systematic Approach* (7th.ed), Sage = 大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎訳, 2005, 『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』, 日本評論社

Discussion Aimed at Establishing a Cyclical Process for Policy Evaluation Information

Kenichi HAYASHI

Research Institute of Social System, Chuo-gakuin University

Abstract

More than 10 years have passed since Japan began the evaluation of municipal government policy. But amid calls for increased precision and quality in such evaluations, the endeavor is confronting the problem that citizens have little interest in the evaluation information.

The objective of this paper is to discuss what the communication process between citizens and government needs to be like as a prerequisite for understanding and developing indicators for evaluating information from citizens, and to contribute to solving this problem.

In order to do so, I performed a comparative analysis of the public intelligence methods currently being utilized, focusing on their objectives and the parties involved, and systematically organized them for future utilization. I also discussed a new methodology for filling in the gaps in the public intelligence methods and indicated a future direction in which it will be necessary to leverage the functions and attributes that each different public intelligence method possesses, and to approach citizens on multiple levels.