

# 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—

中 島 とみ子

Residents' Needs Indicators and Public Service Support Community  
· On the Participatory and Regionality regarding Policy Evaluation Indicator Systems ·

Tomiko NAKAJIMA

はじめに

- I 政策評価指標体系の5つの特性
  - II 政策評価指標体系における参加性
  - III 政策評価指標体系における地域性(政策的地域性)
  - IV 公共サービス支援コミュニティの提案
  - V 公共サービス支援コミュニティの検証 - 高崎市給食サービスを事例として
  - VI 在宅介護支援センターの公共サービス支援コミュニティとしての可能性
- おわりに - 政策評価指標体系における公共サービス支援コミュニティの位置づけ

[Summary]

In this thesis, focus shall be on clarifying the role of “Residents’ Needs Indicators” in “Policy evaluation indicators system”. “Residents’ Needs” arise from among the life of regional communities. The life of a regional communities is composed of elements related to the local environment, its history, and the local populace within the region. It appears, it may be said that it derives from the diversity of residents and the history of the local environment. It is necessary to reflect various characters in the region in regional policies of the policy, the measure, and the business, etc. done to residents’ needs, and it is included to attract individuals from the local populace as a residents’ needs indicator in this flow.

In the chapters I・II・III, consideration of “Participation” borne by the “Residents’ Needs indicators” and “Region” is advanced through the arrangement and the analysis of the aspect and how to “Participation” seen in various indicators systems which have been developed up to now and “Region” to catch. In chapters IV・V・VI, to propose “Public Service Support Community” for the residents’ needs indicator to bear “Participation” and “Region”, and to verify the possibility, the Takasaki City lunch service business is taken up as a case.

## はじめに

筆者はこれまで、時代の要請としての「住民ニーズに基づく政策評価指標体系」の必要性を示し〔中島,2003a〕、「政策評価指標体系」が、「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つの特性を持つことを提示した〔中島,2003b〕。そして、この5つの特性を具体的に担う指標として、地域住民によって作られる〈住民ニーズ指標〉と、自治体行政によって作られる〈アカウンタビリティ指標〉とを提案してきたのである。

本論文では、「政策評価指標体系」における〈住民ニーズ指標〉の役割を明らかにすることを目的とする。公共サービスに対する住民ニーズは、地域社会の生活の中から生まれてくるものである。地域社会の生活は、地域の環境・歴史・地域住民の選択によって構成され、環境の多様性・歴史の多様性・住民の選択の多様性などから、地域社会の生活の多様性を捉えることができる。多様な地域生活の中から生じてきた住民ニーズはまた多様である。住民ニーズに対して行われる政策・施策・事業等が地域政策であり、地域政策の意義は、地域で暮らす住民の価値観に沿った政策を行うところにある。そこには地域の多様な性格が反映される必要があり、住民ニーズ指標として地域住民個人のニーズを捉えることも、この流れの中に含まれる。

前半のI・II・III章では政策評価指標体系の5つの特性を確認し、住民ニーズ指標によって担われる「参加性」と「地域性」について、それぞれ考察を進めていく。その際、整理・分析の対象とするのはこれまで開発されてきた各種指標体系に見られる「参加性」と「地域性」への視点・捉え方である。後半IV・V・VI章では、住民ニーズ指標が「参加性」と「地域性」を担うために不可欠な「公共サービス支援コミュニティ」を提案し、その可能性を検証するために、高崎市給食サービス事業を事例として取り上げていく。

本論文で使用する「地域」という用語は、生活者住民の生活空間をその範囲として捉えるときに使用する。したがって、その最小の範囲から最大の範囲まで、「地域」の大きさは多様である。

## Ⅰ 政策評価指標体系の5つの特性

筆者が別稿において示した政策評価指標体系の5つの特性については、「参加性」と「地域性」は地域住民個人が作る「住民ニーズ指標」によって担われ、「アカウンタビリティ」は「住民ニーズ指標」への対応状況を説明するために、行政が作る「アカウンタビリティ指標」によって確保される。そして、これら2つの指標を持つ政策評価指標体系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、「コントロール性」と「コミュニケーション性」が確保され、政策評価指標体系はこれら5つの特性のすべてをもつことができることを確認した〔中島,2003b:98〕。これら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おき（表1）、開発された時代とその関係性などに注意しながら検討した結果、それぞれの特性を内容にもつものともたないものとなった〔中島,2003b〕。

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「政策評価指標体系」は筆者が提案したものである。

5つの特性の捉え方の概要については、以下のようである<sup>1)</sup>。

- ① 「コントロール性」 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 とし、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。
- ② 「参加性」 指標の設定により、住民の意見が直接、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 とし、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。
- ③ 「地域性」 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。
- ④ 「アカウンタビリティ」 住民に対する行政の説明責任であり、手続的な側面の説明責任に加えて、成果結果の説明責任もふくむものを とした。

- ⑤ 「コミュニケーション性」 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変化を与えることができるものとした。

## II 政策評価指標体系における参加性

### (1) 各種指標体系に見る参加性

政策評価指標体系の特性である「参加性」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「参加性」の捉え方を整理・分析し【表2 各種指標体系に見る参加性】として示した。

「経済指標」は、市場を経由する経済活動についての情報を提供することを目的とする。市場システムへの関わりの結果として国民所得が示され、国民所得はその大きさが福祉の大きさを表すものとされた。「社会指標」<sup>2)</sup>は、非貨幣的・物質的指標によって、インプットや手段よりもアウトプット（社会的な成果）の形で福祉の状態を測定することを目的とし、住民参加の手段としてアンケート調査や意識調査が行われた。しかし、アンケート調査や意識調査等は、指標作成における基礎資料・参考資料としての位置づけにとどまっている。新国民生活指標も同様である。

「行政指標」では、行政活動における資源や予算等のインプットに対するアウトプットの把握の必要性が述べられているにとどまる。「地域指標」において、地域住民としての参加の手段であるアンケートや意識調査等は、「社会指標」と同様、基礎資料・参考資料にとどまっている。

【表2 各種指標体系に見る参加性】

	住民の「参加」「参加性」についての位置づけ	参加性
経済指標	生産や再生産に関わる労働者としての位置づけであり、住民参加の視点は見られない	／
国民福祉指標	経済指標に対してプラス・マイナスの補完的位置づけであり、経済指標と同様に住民参加の視点は見られない	／
社会指標	アンケートや意識調査が、指標作成における基礎資料・参考資料にとどまる	
新国民生活指標	アンケートや意識調査が、指標作成における基礎資料・参考資料にとどまる	
行政指標	インプットとアウトプットの両方を指標化する必要性が述べられているが、行政活動における資源や予算等のインプットに対するアウトプットにとどまる	／
地域指標	地域住民のアンケートや意識調査等が、基礎資料・参考資料にとどまる	
Policy Indicators	Policy Indicatorsを討論の具として、公共の議論への「参加性」を促進することができるが、政策への直接的反映が保障されているわけではない	
ベンチマーキング	地域住民個人が作成したベンチマークの中から地域目標を定め、行政活動の有効性を追跡する。自治体計画の策定過程への市民参加と密接に関連している。	

「Policy Indicators」は、カップル・世帯・地域（組織）などの各段階における討論のための指標であり、公共の議論への「参加」を促進するものである。その点において、それまでの指標が結

果分析を目的としたのに対して、価値観を統合する過程への参加を目的とした指標と捉えることができる。ムルトマ群のコミュニティ・ベンチマーキングは、地域住民個人の作成したベンチマークのうちから地域の目標を定め、行政活動の有効性を追跡するものである。参加性に焦点をあてれば、ベンチマークスは、市民参加の下に策定された自治体計画で行政サービスの達成目標として設定された指標であり、市民に公約された政策目標となるものである<sup>[西尾,2000:24]</sup>。

以上、参加性の視点から各指標体系を整理・分析した結果、指標は、市場の分析を目的とした経済指標から、社会指標・地域指標などのアウトプットの把握のための指標へ、そして、公共の議論のための指標（Policy Indicators）へ、さらに、政策目標設定のための指標（ベンチマークス）へ等の動向を確認することができる。

## （2）住民ニーズ指標が担う「参加性」

政策評価指標体系の特性である「参加性」は、住民個人が自身のニーズ(需要)を住民ニーズ指標として指標化することにより、自治体の政策形成過程への参加を可能とする点にその特徴がある<sup>(詳細は中島,2003bを参照)</sup>。これまで住民の意見は定性的なものが多く、そのことが、行政活動における有効性や需要として位置づけられない要因と捉えられてきた。住民ニーズを指標化することで、行政活動における有効性（アウトカム）の把握が容易になり、また、行政活動におけるニーズ（需要）の把握も可能になる。住民ニーズ指標は、前項で確認できた指標の動向に照らしてみると、行政活動の有効性(アウトカム)を把握する側面を持つと同時に、行政活動における目標設定のための指標の方向を具体化するものといえる。

## III 政策評価指標体系における「地域性(政策的地域性)」

### （1）各種指標体系に見る地域性

「地域性」の捉え方は、前述したように、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とした。これは、統一的な基準によって事象の相対的な差異を表現した「地域差」とは異なる視点である。政策評価指標体系の「地域性」を明らかにするために、各指標体系が「地域性」をどのように捉えてきたかを整理分析し【表3 各種指標体系に見る地域性】として示した。

貨幣という統一的な価値尺度によって近代化政策の推進力となってきた「経済指標」は、近代化推進の過程における経済効率優先と地域格差の是正を目指した政策の方向性<sup>[中島,2003a参照]</sup>とあいまって、それまでの「地域性」を「地域差」に置き換えていくことになった。

「社会指標」は、非貨幣的な指標を中心に、「国民の福祉水準の全体的な判定」を行うことを目指したために、体系的・総合的に測定する「指標の総合化」が必要とされ<sup>[国民生活審議会調査部会編,1974:15]</sup>た。つまり、「社会指標」においては、ナショナルミニマム等の画一的な福祉水準を決定するために指標の統合化が優先されたことによって、地域住民からの意識調査等に表れた「地域性」は、主

観的な部分と見なされ捨象されてきたと捉えることができる。

「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「地域性」を「地域差」に置き換えて行われたのである。

「地域指標」は、「地域社会圏ごとに社会的ニーズを数量的に表示したもの、あるいは社会的ニーズの推定に役立つようにニーズ規定要因の水準を数量的に表示したものをさす」<sup>〔河崎俊二他,1979:12〕</sup>と定義され、行政指標との違いとして「客観性ではなく恣意性を、総合性ではなく限局性をむしろ強調したい」<sup>〔河崎俊二他,1979:12〕</sup>と、「地域性」の視点を明確に出している。

「Policy Indicators」は、価値基準を一般的な福祉・正義・公正さに関連して、国家・州・地方の中で探すとしている。コミュニティ・ベンチマーキング（ムルトマ群）は、前述したように地域住民個人が作成したベンチマークのうちから地域の目標を定めている。地域性に焦点をあてれば、市民と地域の豊かさや進歩にとって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）を設定している<sup>〔上山信一他監訳,1999:まえがき〕</sup>ことがあげられる。

【表3 各種指標体系に見る地域性】

	地域性に対する視点	地域性
経済指標	経済効率優先と地域格差の是正を目指した結果、「地域性」を「地域差」に置き換えていった	/
国民福祉指標	経済指標に対してプラスマイナスの補完的位置づけ	/
社会指標	国民の福祉水準等の全体的な判定のための統合化が優先され、意識調査等に表れた地域の個性は、主観的な部分と見なされた	/
新国民生活指標	各自治体間の比較のために使用された豊かさ指標は、平均値による算出をおこない、「地域性」を「地域差」に置き換えた	/
行政指標	客観性と総合性を重要視	/
地域指標	客観性ではなく恣意性を、総合性ではなく限局性を強調	
Policy Indicators	価値基準は、一般的な福祉と、正義、公正さに関連して、特定の政治共同体・国家・州・地方のそれぞれの中で求める	
ベンチマーキング	市民と地域の豊かさや進歩にとって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	

以上、地域性の視点から各指標体系を整理・分析した結果、第1に、貨幣という統一的価値尺度から非貨幣的価値尺度の指標への動きが見られ、第2に、市場システムを対象とする指標から、社会、地域、そして個人を対象とする指標へと、その対象領域の広がりを確認することができた。すなわち、地域性の視点から捉えられた指標の動向は、価値尺度の多様化と対象領域の多様化の方向を示していると捉えることができる。

## (2) 住民ニーズ指標が担う「政策的地域性」

地域を行政区として管理するようになった明治期から、わが国の行政は、各地域を等質なものと捉えてきた。1960年代後半から1970年代にかけて行政が打ち出したコミュニティ施策においても、「従来のコミュニティを巡る議論が暗黙のうちに前提としてたのは、日本の社会の等質性の強さであり、それを基礎として緊密なコミュニティが形成されるものと想定されていた」<sup>4)</sup>のものであった。こうした日本社会全体の等質性を前提とすることによって、指標の統合化が進められてきたのである。

政策評価指標体系の特性である「地域性」については、各地域を等質なものとするこれまでの地域性と区別して、「政策的地域性」と呼ぶことを提案する。「政策的地域性」は、「生活者住民、個人の住民ニーズに反映された地域の特性」と定義することができる。政策的地域性は、個人が担うことによってより流動的になり、その時代の地域社会の価値観を反映できるところに、その特徴がある。公共サービスに対する住民ニーズは、地域社会の生活の中から生まれる。前述したように、地域社会の生活は、地域の環境や歴史、そして地域住民の選択によって構成されており、環境の多様性、歴史の多様性、住民の選択の多様性などから、地域社会の生活の多様性を捉えることができる。そして、その多様性の中から生じた住民ニーズの多様性に対して行われる政策・施策・事業等が、地域政策であり、地域政策には、当然のように、地域の多様な性格が反映される必要がある。それが「政策的地域性」の基本であり、住民ニーズ指標が住民個人のニーズを捉えようとするとき、地域の中の個人の多様性を捉えることも、また必然の流れとなるのである。

政策評価指標体系における「政策的地域性」は、多様な地域住民が、それぞれのニーズを明確にした住民ニーズ指標を作成する過程において、地域住民としての自立性を促進するものでもある。

## IV 公共サービス支援コミュニティの提案

### (1) 公共サービス支援コミュニティの性格

政策評価指標体系における住民ニーズ指標の役割について考察を進めた結果、住民が自らの住民ニーズを指標化することの意義として、「参加性」の検討からは、①住民ニーズ指標を作成することが、自身のニーズを行政活動に反映させるための住民参加の手段となること、また「政策的地域性」の検討からは、②自身のニーズを明確にすることで行政活動への認識が深まり、地域住民としての自立が促される、という2点を確認することができた<sup>3)</sup>。

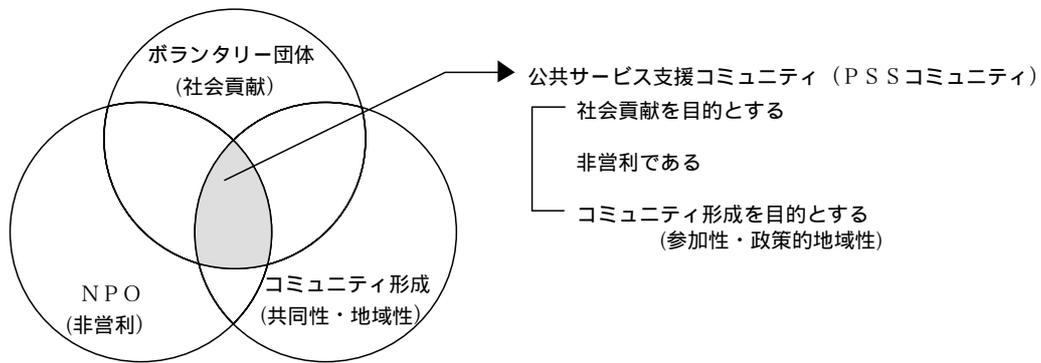
政策評価指標体系は、住民ニーズ指標とアカウンタビリティ指標とを主要な指標として、住民と行政との協働の評価システムを構築するための指標体系である。しかし、現状においてまだ存在していないこのシステムを機能させるためには、前述した住民ニーズを指標化する意義を理念としてもち、住民ニーズ指標によって担われる「参加性」の確保と、「政策的地域性」の確認とを、その重要な役割としてもつ存在が必要となる。それは、ボランティアアソシエーションのような、随時的

で任意的な、地域に根ざした新たなコミュニティとして位置づけられるものでなければならない。

このような、住民のニーズの指標化を支援し、作成した住民ニーズ指標を行政活動に反映させるために政策評価指標体系の一環として機能するコミュニティを「公共サービス支援コミュニティ (Public Service Support Community) - PSSコミュニティ - 」として提案する。

図1は、公共サービス支援コミュニティの性格を図として示したものである。このコミュニティは、①ボランティア団体<sup>4)</sup>、②NPO<sup>5)</sup>、③コミュニティ<sup>6)</sup>形成を志向する団体、の3者の性格が重なった位置づけを持つものとなる。したがって、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と定義される。コミュニティ形成のあり方については、森岡清志の捉え方に準じるものである。それは、「コミュニティは地域社会における共同問題の最適な処理システムが形成され、それによって住民自治が最適に機能している状態を指示する社会目標概念」であり、コミュニティ形成は「この社会目標としての望ましい地域社会の状態 - 最適な処理システム - をつくりだす営みである」<sup>[森岡,1993:25]</sup>とする捉え方である。

【図1 公共サービス支援コミュニティの性格】



## (2) 公共サービス支援コミュニティと住民ニーズの流れ

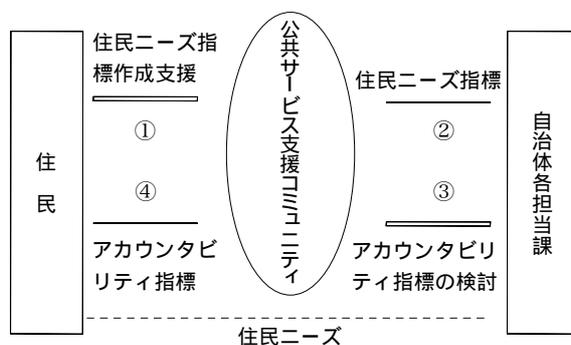
政策評価指標体系における公共サービス支援コミュニティ (PSSコミュニティ) の主な役割は、住民のニーズを行政活動に反映させることを目的とした住民ニーズの指標化の支援、および住民ニーズ指標に対する行政からのアカウンタビリティ指標の検討とである。図2は、公共サービス支援コミュニティと住民ニーズの流れとの関係を概念図として示したものである。

公共サービス支援コミュニティは、①住民のニーズを把握し、住民ニーズの指標化を支援するために、住民に対して公共サービスに対する関連情報の提供を行い、②作成された住民ニーズ指標を自治体各担当課に伝え、③住民ニーズ指標に対する対応状況を示すアカウンタビリティおよびアカウンタビリティ指標の作成を行政に促し、検討し、④自治体各担当課からのアカウンタビリティ指

## 住民ニーズ指標と公共サービス支援コミュニティ

標等を住民にフィードバックするためのコミュニティ組織として位置づけられる。

【図2 公共サービス支援コミュニティと住民ニーズの流れ】



## V 公共サービス支援コミュニティの検証 - 高崎市給食サービスを事例として

IV章で提案した公共サービス支援コミュニティ（以下PSSコミュニティと記す）の可能性を具体的に検証するために、ここでは、高崎市におけるひとり暮らし高齢者等給食サービス事業を事例として取り上げていく。

### (1) 高崎市「ひとり暮らし高齢者等給食サービス」の経緯

高崎市における給食サービスは、昭和55年以前に既に養護老人ホーム「東光園」が調理し、配達を地区のボランティアに依頼して実施していた経緯を持つ。昭和55年に東光園から民生委員を通して、「市の事業として実施してもらえないか」という話が持ち込まれた。そして、同年10月1日から、高崎市において「ひとり暮らし老人給食サービス」事業が開始され、平成13年には事業名が「ひとり暮らし高齢者等給食サービス」に変更されている（以下、「給食サービス」と記す）。

配達区域については、当初は豊岡地区と八幡地区だけであったが、昭和62年9月1日に中川地区・新高尾地区が加わり、平成2年11月1日に寺尾地区、平成3年5月21日に片岡地区・南地区・城南地区、平成5年5月21日に中央地区・北地区・東地区・西地区が加わり、平成12年11月から市内全域への配達が始まっている。

委託先については、配達区域の拡大とともに他の養護老人ホームや民間企業の参入が見られ、また、平成3年から順次設置された市有施設のデイサービスセンターも給食サービスを行っていた。平成9年4月1日に、市直営であったデイサービスセンター6館が、市内の各社会福祉法人等に委託されている。現在、給食サービスの委託先となっているデイサービスセンターは市有施設5館と民間直営施設3館の計8館である。

(2) 高崎市給食サービス事業に関する組織と住民ニーズの流れ

高崎市における給食サービス事業に関連する主な組織は、高崎市保険福祉部高齢福祉課、高崎市在宅介護支援センター基幹（1）・地域（18）、給食委託先としてのデイサービスセンター（8）・養護老人ホーム（1）・民間企業（2）となっている。

a, 高崎市における給食サービス申請から受給までの流れ

図3は給食サービスにおける申請から受給までの流れを、関連組織とともに示したものである。

まず、①あるいは①'の流れで、住民からの希望依頼や申請書が市在宅介護支援センターに届けられる。②該当地域の在宅介護支援センターから申請者宅への訪問調査が行われ、③訪問調査の結果が検討される。問題がある場合は、高齢福祉課・在宅介護支援センター基幹・該当地域の在宅介護支援センターの3者が定例会議で検討し、緊急の場合はケア会議を開きそこで検討する（③'）。④訪問調査の結果が在宅介護支援センターによって申請書の欄に記入され、高齢福祉課へ提出される。⑤高齢福祉課は、提出された申請書の確認決済をおこない、結果を在宅介護支援センターへ通知する。⑥在宅介護支援センターから認定あるいは却下の通知が、申請者へ郵送または手渡しで届けられる。⑦在宅介護支援センターから宅配委託先へ、給食サービス開始等の連絡をする。⑧宅配委託先から受給者へ、給食が配達される。⑨宅配業者は、毎月の給食宅配数を高齢福祉課へ報告。

【図3 高崎市における給食サービス申請から受給までの流れ】

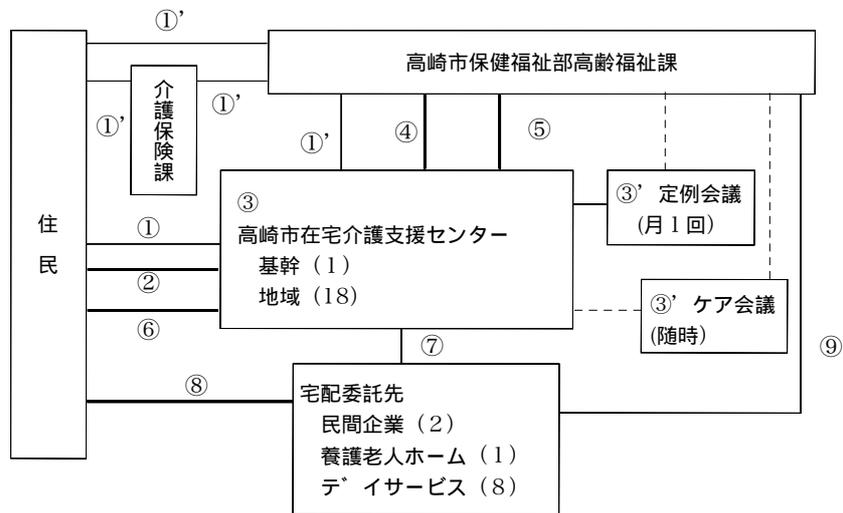
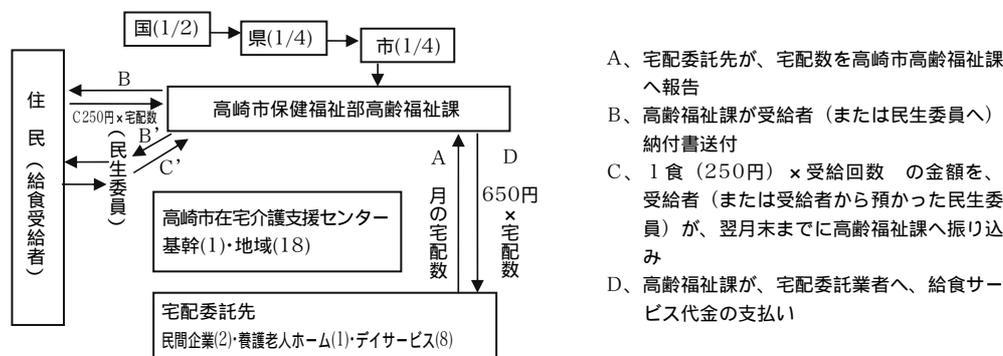


図3からは、在宅介護支援センターが関わる3つの対象が確認できる。第1は、申請者住民である。すなわち①申請（住民ニーズ）の把握から、②訪問調査による申請者住民の状況の把握・申請書作成の支援、⑥給食サービス受給の通知まで、住民が直接関わる組織は在宅介護支援センターと

なる。第2は、高齢福祉課である。④住民の申請書を在宅介護支援センターが完成させ高齢福祉課へ提出し、⑤その認定（却下）を高齢福祉課で行い、在宅介護支援センターに通知する。第3は委託先との関わりであり、⑦在宅介護支援センターが給食サービスの開始とその受給者の住所、受給内容等を、該当委託先へ通知する。このように、高崎市給食サービスの申請から受給までの流れにおいては、在宅介護支援センターは重要不可欠な役割を担っている。

b,高崎市における給食サービス回数増アンケート調査(平成14年3月)の流れ

【図4 給食サービス代金・補助金の流れ】



- A、宅配委託先が、宅配数を高崎市高齢福祉課へ報告
- B、高齢福祉課が受給者（または民生委員へ）納付書送付
- C、1食（250円）×受給回数 の金額を、受給者（または受給者から預かった民生委員）が、翌月末までに高齢福祉課へ振り込み
- D、高齢福祉課が、宅配委託業者へ、給食サービス代金の支払い

【図5 給食サービス回数アンケート調査の実施の流れと決定の流れ】

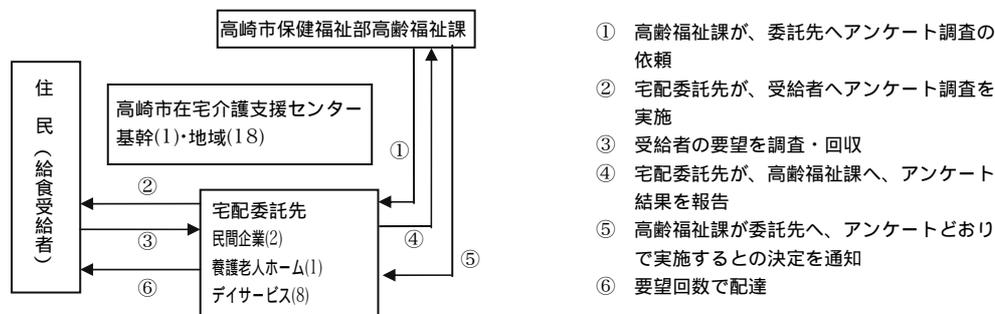


図4は、高崎市における給食サービス代金・補助金の流れを示したものである。現在、給食サービス1食につき650円で、その内訳は、国の補助金200円、県の補助金100円、市で100円、受給者負担250円である。補助金や給食代金は、高齢福祉課を通して宅配委託先へ支払われている。給食サービス事業は福祉事業として行われている。そのため、介護保険<sup>7)</sup>の予算に組み込まれている在宅介護支援センターは、この給食サービス代金・補助金の流れの外にある。

図5は、平成14年3月に高崎市によって実施された給食サービス回数増についてのアンケート調査の実施過程と決定の流れを示したものである。このアンケートは、高崎市高齢福祉課をアンケー

ト実施主体として、現在、給食サービス事業の委託先となっている民間企業2社、養護老人ホーム1施設、デイサービスセンター8施設を通じて行なわれている。

このアンケート結果について、回数増希望の有無の人数と比率を委託先種類別（民間企業2社と養護老人ホームとデイサービス8施設との3者）に示したものが【表4】である。そして、アンケート結果により回数増が実施された平成14年5月分と、その1年前、および1年後の3時点の提供総食数と前年度比とを、同じく3者に分けて示したものが【表5】である。

【表4 委託先種類別のアンケートによる回数増希望の有無】

	回数増希望無し	回数増希望有り	合計
民間企業（2社）	52人(45.6%)	62人(54.4%)	114人(100%)
養護老人ホーム（1施設）	24人(72.7%)	9人(27.3%)	33人(100%)
デイサービス（8施設）	92人(56.4%)	71人(43.6%)	163人(100%)

【表5 委託先種類別提供総食数の変化】

	平成13年4月分	平成14年4月分(前年比)	平成15年4月分(前年比)
民間企業(2社)	1,026	2,676 (+160.8%)	3,730 (+39.4%)
養護老人ホーム(1施設)	269	295 (+9.7%)	258 (-12.5%)
デイサービス(8施設)	1,320	1,738 (+31.7%)	1,497 (-13.9%)
合計	2,615	4,709 (+80.1%)	5,485 (+16.5%)

2つの表において目につくことは、委託先別の給食サービス回数増希望者数の多寡、および、同じく委託先別に実施された提供数における伸び率の差異である。実際にアンケート調査を行ったこれらの委託先は、給食サービスの配達区域の拡大を支えてきた点においては同じ位置づけであるが、提供できる食数に違いがある。つまり、民間委託先が必要に応じた配食数を確保できるのに対して、養護老人ホームやデイサービスセンターは、1日20～30食を上限とする配食数の制限<sup>3)</sup>をもつのである。そのため【表5】に表れた数値の偏りは、民間委託先に有利な結果を表わすものとなった。行政活動における社会成果（アウトカム）は行政内部だけでは把握できず、そのためにアンケート調査等が行われることになる。自治体を実施するアンケート調査は、行政活動における社会成果や住民のニーズを把握する上で重要なものである。営利団体を通すべきではなく、準公的性格を持つ組織を通してこそ、行政活動の有効性や住民ニーズをより正確に把握することができると思う。

## VI 在宅介護支援センターにおける公共サービス支援コミュニティとしての可能性

在宅介護支援センターは、ゴールドプランの一環として中学校区に1つを目標に平成3年から順次設置されていったもので、高崎市には平成14年現在、16の中学校区に対して18の在宅介護支

援センター（地域）と1つの在宅介護支援センター（基幹）とが設置されている。

在宅介護支援センターをPSSコミュニティとして捉えるために、政策評価指標体系における「参加性」と「政策的地域性」の視点から、①在宅介護支援センターによる住民ニーズの把握と住民ニーズの指標化支援について、②住民ニーズの公共サービス（給食サービス事業）への反映について、検討していく。

#### （1）在宅介護支援センターによる住民ニーズの把握と住民ニーズの指標化支援

在宅介護支援センターは、自らの役割を、地域住民への情報提供・助言などを行う総合調整役として認識しており、こうした認識のもとに、地域住民への情報提供や助言を行い、また給食サービスの申請者宅への訪問調査を行っている。

住民ニーズの把握については、住民から直接に、あるいは高齢福祉課・介護保険課を通して在宅介護支援センターに集められる（図3参照）が、それ以外にも、地区の民生委員や介護ヘルパー・ケアマネージャー等からの情報による把握も行われている。

住民ニーズの指標化支援については、平成15年から変更された給食サービス調査票の調査項目の中に、「食事の回数」や「体重の変化等」（「健康状態」の備考欄）など、数値化可能な項目が新たに採用されていることなどにも、その可能性を捉えることができる。また、調査項目の「スーパー等が近くにありますか」の設問に対して、「ある／やや離れた場所にある／ない」から選択する形式をとっているが、これを「申請者がスーパー等に行くのにかかる時間」と置き換えるならば、申請者住民の個別の身体状況を加味することのできる指標、すなわち住民ニーズ指標の作成を支援することとなる。住民ニーズ指標の必要性は、最寄のスーパーまでの所要時間の差異が、距離の差異以上に、人により異なるというところにある。たとえば、自動車・自転車・徒歩による所要時間の異なり、とくに高齢化社会においては、歩行の困難さから生じる所要時間を考慮する必要性が生じてきているからである。紙数の都合上、項目ごとの詳細な記述は割愛せざるを得ないが、在宅介護支援センターは、住民個人のニーズを把握し、住民ニーズの指標化を支援する組織としての可能性を十分に持っている。

これまで、在宅介護支援センターは、給食サービス申請時の調査項目（申請者の日常生活での動作能力等の聞き取り調査項目）については、項目間の関係や重さなどから経験的な判断基準（「右肩上がり」、「左肩上がり」など）に従ってきた。前述した住民の個別な状況を表すことのできる住民ニーズ指標の作成を支援することによって、在宅介護支援センターは、住民のニーズをよりの確に行政に伝え、給食サービスに反映させることができるようになると思う。

#### （2）住民ニーズの公共サービス（給食サービス事業）への反映

給食サービス利用申請書には「申請者 在宅介護支援センター 市」という記載や、「給食サービスを利用したいので、在宅介護支援センターを通して次のとおり申請します」の文面があり、

「調査者所属 高崎市在宅介護支援センター 氏名」を記入する欄が設けられている。住民の申請要望を受けて在宅介護支援センターが調査結果を記入することによって申請書が完成し、高齢福祉課へ提出される。調査段階で問題が生じた場合は、月1回行われる定例会議や緊急の場合開かれるケア会議において、該当地域の在宅介護支援センター(地域)と同(基幹)、高齢福祉課の3者によって検討される。会議での3者の立場は対等である。このようにして高齢福祉課に提出された申請書は、所得等の理由により在宅介護支援センターに戻される場合があるが、おおむね認定されている。

給食サービス事業における在宅介護支援センターの位置づけについて、住民ニーズ指標の作成・支援を担い、政策評価指標体系における「参加性」の確保と「政策的地域性」の確認を行うことのできる組織として、また、住民ニーズ指標を政策に反映することのできる組織として、PSSコミュニティとして機能しうる可能性を内包していることを確認できたと考える。

高崎市における給食サービスの事例から明らかになるのは、公共サービスへの反映を目的として行われる住民ニーズの把握は、公共性・公正性の確保という観点から、営利組織を通して行われるべきではないということである。しかし、透明性の確保という観点から、行政内部で行われるべきものでもない。そこに、社会貢献を目的とした非営利のコミュニティ形成のための組織であるPSSコミュニティの必要性がある。

## おわりに 一政策評価指標体系における公共サービス支援コミュニティの位置づけ

公共サービスにおける委託事業の割合が増加している現在、行政活動における公正性と透明性の確保のためには、営利を目的としない組織の存在を必要とする。そうした問題意識からPSSコミュニティを提案した。現在、行政と住民との協働を掲げたさまざまな組織作りが各地で試みられている。東京都中野区における中野方式は、「地域センター及び住区協議会」構想に基づいた、地域センター(=行政)と住区協議会(=区民)の協働による取り組みである。川崎市宮前区では3年前から区づくりプラン推進委員会が置かれ、区民のコミュニティ活動等を支援し、行政と区民との協働による区づくりが進められている。また、各地で設けられている「まちづくり協議会」なども、その性格や概念は必ずしも同じではないが、地域住民のニーズを把握し、政策へ反映させようとする試みという点において、その目的は同じであると捉えることができる。

PSSコミュニティ(公共サービス支援コミュニティ)は、「住民ニーズの最適な処理システム」の構築を役割として持つコミュニティとして、政策評価指標体系の中に位置づけることが妥当であると考えられる。それは、住民ニーズ指標の作成を支援する点、そして、行政からのアカウンタビリティおよびアカウンタ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<sup>9)</sup>を行うことをコミュニティ形成の意義として持つことができるからである。エンパワメントについて小林良彰は「市民を政策決定過程に関与させること、すなわち、市民に政策形成に関する権限を与えることもまた『分権』の一形態といえる」[小林他,2003:231]としている。「エンパワメント」とは、行政から捉

## 住民ニーズ指標と公共サービス支援コミュニティ

えれば分権であり、住民から捉えれば自立となる。社会貢献とコミュニティ形成を目的とした非営利団体としてのPSSコミュニティの必要性は、まさにここにある。

末尾になりましたが、本論文の作成に関しては斉藤達三教授のご指導をいただきました。また、各関係機関には調査等にご協力いただきました。あわせてお礼申し上げます。

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。

(なかじま とみこ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

### <注>

- 1) [中島,2003b]において掲載したものを一部修正した。
- 2) 「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) 住民ニーズ指標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、③住民ニーズ指標を必要値とし、アカウントビリティ指標を実現値として、住民満足を導き出すことが可能となる [中島,2003b:99] (住民満足については別稿を用意している) ことを加えて、住民ニーズを指標化することの意義はこの3点に集約される。
- 4) 「ボランティア活動」とは、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする非営利の公益的活動と定義され、「ボランティア団体等」とは、ボランティア活動を行う特定非営利活動法人及び法人格を持たない団体等とするとされている [www.pref.kanagawa.jp/osirase/kenminsomu/menu/shishin.doc 2003/05/25]
- 5) NPO (Nonprofit Organization, Not-for-profit Organization) 民間非営利組織  
アメリカのジョンズ・ホプキンス大学の非営利セクター国際比較研究プロジェクトが、世界のNPOの調査に使用した分類によれば、①正式の組織であること (formal organization)、②民間であること (Nongovernmental)、③利益分配をしないこと (nonprofit-distributing)、④自己統治的であること (self-governing) 理事会等の意志決定機関があること、⑤自発的であること (Voluntary)[www.bekkoame.ne.jp/kaihou/whatnpo.html 2003/05/25]
- 6) コミュニティの概念を最初に用いたのはアメリカのR・M・マッキーバーである。コミュニティについてはその後さまざまな見解が出されるが、倉沢は「日常の現実の上に築かれた社会学用語としてのコミュニティの概念」として、「地域性と共同性という、コミュニティの基本的特性」を共通点としてあげている [倉沢, 2002:17]。
- 7) 日本の自治法では税・財政条例は議会審議請求の対象からはずれているが、国保の保険料は現行法で除外条例に当たっていないと解される [兼子,1999:55-56] と兼子が述べることからすると、介護保険料の用途や料金の多寡については審議請求を求めることができると考えられる。
- 8) 養護老人ホームやデイサービスセンターの設置時に、国からの補助金の条件として、給食設備についての上限が20~30食と決められており (施設により多少異なる)、それ以上の配食設備をつくることができなかった。
- 9) 「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、という意味のエンパワメントという概念を基本的コンセプトに入れた『エンパワメント評価』」[山谷,2000:98]

### <引用文献>

- ・ 上山信一他監訳『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』1999 東京法令出版
- ・ 河崎俊二他「研究年報14 地域指標の策定と利用の方法に関する研究」1979 神戸商科大学経済研究所
- ・ 行政管理問題研究会「行政指標の体系化に関する研究 (第2次)」1984
- ・ 経済企画庁国民生活局編『新国民生活指標平成7年—ゆたかさをはかる新国民生活指標PLI』1995

中 島 とみ子

- ・ 倉沢 進 放送大学教材『コミュニティ論』 2002 放送大学教育振興会
- ・ 国民生活審議会調査部会編『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』1974 大蔵省印刷局
- ・ 小林良彰他「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』2003 ぎょうせい
- ・ Duncan Macrae, Jr. 『Policy Indicators - Links between Social Science and Public Debate』 1985 The University of North Carolina Press
- ・ 中島とみ子「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・創刊号』2003a 日本地域政策学会
- ・ 中島とみ子「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号』2003 b 地方自治経営学会
- ・ 西尾勝編著『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』2000 行政管理研究センター  
西尾勝「行政の評価方式の拡張をめざして」／山谷清志「評価の多様性と市民 —参加型評価の可能性」
- ・ 蓮見音彦・奥田道大『21世紀日本のネオ・コミュニティ』1993 東京大学出版会
- ・ 森岡清志「都市的ライフスタイルの展開とコミュニティ」(蓮見ほか 1993)
- ・ city.tokyo-nakano.lg.jp/chousei/ns016.html 2003.9.1