

# 社会資本評価における住民満足度評価の適用可能性

702-014 中村周介 指導教官 斉藤達三

Application possibility of the inhabitant degree  
of satisfactory appraisal in social overhead capital appraising

Shusuke NAKAMURA

はじめに

社会資本は行政の役割として大きな範囲を占める。我が国の社会資本の整備状況は国際的にも進んでいるが、公共投資の比率は主要各国と比較しても突出しており、現実としてはハードインフラの膨大な貯蓄である。本論文は、筆者が社会資本の現状を調査した際に感じた、住民のための整備はなされているか、また具体的な政策評価システムのもとにその整備が評価されているのだろうか、という疑問から出発することとなった。

本論文では社会資本に関わる政策評価導入の諸問題を解決する糸口を見つけるべく、社会資本に対する政策評価の現状と改善点を考察してきた。しかし、政策評価は手法と理論によりいくつもの形を持つことから、本論文ではある特定の行政需要発生過程に基づき分類された社会資本に範囲を限定し、その社会資本固有の政策評価はどうあるべきかを追求することにした。

## 第1章 本稿の目的と構成

本論文は、政策評価を導入するにあたりその対象となる事業の中から特に膨大なシェアを占める社会資本事業を取り上げ、これに評価を適用することが可能であるか、またどのような影響があるかを考察する。本章では社会資本を取り上げた背景、満足度の考察目的を述べた。

社会資本は経済企画庁や国土交通省他各種行政団体によりその整備状況を定期的に測定されている。しかしこれらの調査・測定の主目的は、整備はどの程度進んでいるか、未整備、未開発の部分はどこか、これから新規事業として行うべき事業はどれかという道標を示すものでしかない。これらの調査は評価とは言い難いものであり、次の政策に向けてフィードバックするための素材とはし

ていないのである。またこのようなコンセプトで行われる評価では、いまだ把握しきれていない資本が多々存在することとなる。

この問題の原因としていくつかの理由が挙げられる。一つは整備状況の全体的・具体的把握をしようとする際に大掛かりな社会調査の手法を必要とし、組織力の強い大きな行政団体でなければ困難である資本が多々存在すること、もう一つは定量的測定が困難である資本が存在することである。

本論文ではこれらの問題意識をふまえて、社会資本を評価するために政策評価をいかに適用するか、また社会資本の各分類に対して評価指標の設定を検討し、新しい社会資本整備の評価のあり方について一考察を試みていきたいと考える。

一方で満足度については、これまでも費用効果分析・費用便益分析をはじめ、貨幣的価値として表すことができる指標設定により評価されてきた。ところが満足度は住民の個々の価値観と取り巻く環境において大きく左右され、画一的な測定は不可能である。行政による事務事業は、政策評価の適用により透明性・公正性が確保されつつあるが、市民意識の向上に伴う行政への住民参加が活発となっている今日では、住民のための事務事業評価が求められている。特に住民の生活に直接関わるが多い公営施設事業や道路事業、行政事務事業等に対してこのような評価が求められている。公共サービスに対する住民の欲求の充足は、評価により表現されるべきものであり、評価システムもこの課題に対して取り組まなくてはならないのである。この公共サービスに対する住民の欲求充足を満足度とするのが適切なのである。

社会資本は満足度により効果を把握されたよりソフトな資本として整備されるべきとされる。したがって社会資本評価と満足度評価双方からの考察を骨格として本論文を展開していく。

## 第2章 社会資本の定義と範囲

社会資本事業に着目するにあたって、本論文ではまず社会資本と公共事業の相違点をあらわした。一般的に公共事業という言葉が使用されることが多く、社会資本との違いが曖昧になっているが、両者には予算策定上で明確な区別がなされており、これを第2章2-1で示した。また社会資本の定義として古くから様々な定義がされていることから、簡単ではあるが表による理論的整理を行った。これらの一般的な社会資本の定義の中から、経済審議会社会資本研究会によるものを採用し、本論文における社会資本の定義とする。定義が定まったところで、幅広い社会資本事業への政策評価の適用を検討することは困難であるため、行政需要の発生形態に基づいて分類した。

表 1：行政需要による社会資本分類

		需要の顕在化			
資本の非選択性	①	上下水道	②	美術館等	資本の選択性
	④	河川 消防	③	公園 道路	
		需要の潜在化			

(出典：筆者作成)

上図の分類における縦軸は、行政需要の形態すなわち住民が行政に対して公共サービスを求める形態を表したものである。横軸は住民が社会資本を利用する際に利用することを選択することができるか否かで分類している。

このように社会資本の分類を行った上で、政策評価との関係を考察していく。

### 第 3 章 社会資本事業への政策評価手法

次に第 3 章では社会資本における政策評価の手法を説明していく。評価手法は大別すると二つに分かれ、一つは一般的な政策評価手法、もう一つは経済的手法である。前者はさらに事前の評価・中間評価・事後的評価に分かれ、政策形成過程に準じたステップにより評価を行っていくものである。一方で後者は主に代替法・旅行費用法 (Travel Cost Method)・ヘドニック法 (Hedonic Approach)・CVM法 (Contingent Valuation Method) についてふれた。これらの手法は社会資本をいかに貨幣的価値として把握するかということをも前提にして研究されている手法である。本論文ではあくまで政策評価を導入した場合を想定して社会資本に対して適用できるか否かを考察するために、前者の手法をもとにこの後の検討を行うこととした。

### 第 4 章 政策評価における満足度

第 4 章では本論文のテーマでもある満足度についての考察である。見田・斉藤による価値意識と価値関数の理論を引用し、満足度の定義と形成過程についての理論的整理を行った。価値意識はパーソナリティ・文化背景の下に形成され、客体の性能に対して価値判断として現れる。この価値判断が満足度の形成要因となっており、これをもとに斉藤は価値関数を表した。

価値関数による満足度の特徴にふれたところで、次に政策評価における満足度指標はどのように設定されているかをみた。まずインプット指標・アウトプット指標・アウトカム指標についてみる

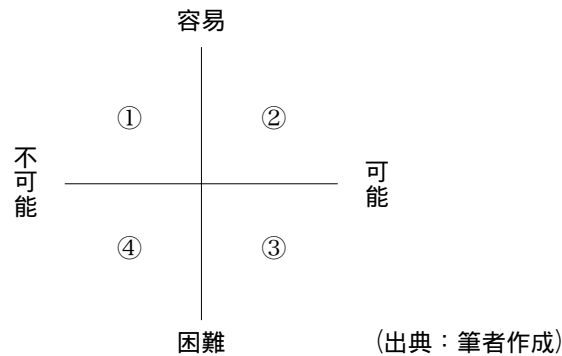
こととする。インプット指標は行政による公共事業にどのような資源の投入が行われたかを示すものであり、具体的には直接事業費、間接事業費、人件費、管理費等のトータルコストで把握される。アウトプット指標は事業実施によってもたらされる事業量（道路延長、施設建設数等）や業務量を指標化したものである。アウトカム指標は、住民にとって事業の成果がどの程度あったかを求めるものである。満足度を直接指すものはアウトカム指標であり、アウトカム指標の設定により政策事業の効果を明確に測定することが可能であるため、住民の視点から見た成果を保証する役割を担っているのである。

また、本論文では斉藤「実践自治体政策評価」における有効度指標体系をもとに指標設定を考察していく。これはサービス成果、社会成果、住民満足度の3つの指標により構成され、住民満足度は有効度指標の一つの構成要素として位置づけられている。サービス成果・社会成果は物理的側面、住民満足度は心理的側面を示し、お互いに補完関係にある。これら全てをまとめて総合満足度と称し、この三者のバランスに視点を置いて事例検討を行っていく。

## 第5章 社会資本分類別における住民満足度評価の適用検討

第5章では先に分類した社会資本に住民満足度評価を適用した場合、それが可能であるか、また把握し易いか否かを検討した。この検討の結果を第2章における分類表と重ね合わせ、表2のように示した。

表2：住民満足度測定の可能性と困難性



## 第6章 事例検討

続いて第6章では静岡県立美術館評価の事例検討を行う。社会資本の分類により②のカテゴリは住民満足度評価が可能でありかつ容易と述べた。ここでこの資本の一つである美術館の評価を検討し、具体性を持たせることとした。この事例はミュージアム評価が求められつつある現状におい

で比較的先進的なものである。この評価システムの検討として総務課・学芸課による自己評価から自己評価レポート、使命と戦略の設定、SOWTの策定までの一連のシステムを説明し、さらに6-3考察では自己評価における指標の設定に着目し住民満足度指標の設定を考察した。

総務課・学芸課による指標設定のバランスの違いはあるが（表3）、住民満足度指標が比較的多く設定されていることが伺える。有効度を構成する住民満足度はサービス成果・社会成果を互いに補完するものである。しかしこの美術館評価では、満足度指標は他の成果指標よりも重視される傾向が明確に見られ、満足度評価の必要性が高まっている状況を推挙することができる。これは美術館では公共サービスの美術館建設で事業が終了するわけではなく、資本整備後のサービスを評価しなければならないためである。公共サービスの内容の性能を評価するためには、住民の直接的な反応をもとに改善を行っていかなければならないのである。社会資本の分類別適用可能性の検討で美術館が属する②のカテゴリは住民満足度が比較的測定し易いと述べた。しかしながら測定が容易である一方で、正確な住民満足度を測定するためには、より多くの指標数設定が必要であることがこの事例から見て取れるのである。

表3：有効度区分における指標数の比較（総務課・学芸課）

	サービス成果	社会成果	住民満足度
総務課	15	11	15
学芸課	23	15	17

（出典：筆者作成）

## 第7章 総合的考察

これらの検討から第7章総合的考察では満足度評価導入の問題点と社会資本事業への政策評価導入について問題点と展望を考察していく。

公共サービスに対する住民満足度評価は、一般に住民の文化的背景や生活環境に強く左右され、統一的な満足度は測定することが困難とみられる。しかしながら行政がサービスを行う以上住民満足度を把握し、政策形成に反映させなければならない。この相反する問題を解決することで、行政は評価というツールを通じて住民からの信頼性を確保しなければならないのである。社会資本における住民満足度評価を重視しなければならない一つの大きい理由には、シビルミニマムからアメニティミニマムへの意識の変換がある。今日の行政が適切な政策形成を進めるにあたっては、住民の暮らしの視点に立つ満足度や快適感を常に確保しなければならない。しかし住民満足度は指標設定の段階から、当該資本においてはどのような住民満足度を把握すべきかが問題となる。この指標設定には深い洞察と過去の多量のデータが必要となり、行政職員の作業量と負担が問題となる。また独断的な指標設定の可能性も否めないため、事例のような公正性の確保を担保する指標設定の統一

的手続きの設定が配慮されるべきである。

社会資本に政策評価を導入する際にどのような問題があるのだろうか。実際にミュージアム経営には政策評価導入が行われているケースは少なく、これから本格的な導入が期待されている。この背景には、これまでの経営方式が完全に公共的なものであったこと、またミュージアムそのものの経営方針として、究極的には利潤を追求していないことが挙げられる。一つ目の問題はこれらの社会資本の行政による完全委任型の経営方式にある。通常ミュージアムには管理人が置かれ、行政が管理人に丸投げの形で経営を任せている。これにより経営が煩雑なものとなり、経営悪化が余儀なくされているのである。

二つ目の利潤を求めない問題とは、ミュージアムにおいて扱う『商品』とは芸術作品であり、そして『お客』とはこれを見に来る観覧者である。利用者の商品の選択は、あくまで感性に基づくものであって、『商品』の収蔵以外のサービスの評価を中心に経営を行っていかなくてはならないのである。この経営と無償事業の境界線を職員が明確に認識するための評価システムの構築が今後の課題であると考えられる。

## おわりに

本論文を通じて社会資本における政策評価を住民満足度の観点から考察した。そこではあまりにも膨大な社会資本整備ストックをいかにして政策評価システムに組み込み、現状値の把握・評価をするべきなのか、その際にどのような観点が重要かを見極める必要があった。よって本論文では社会資本の把握に行政需要による分類を行い、価値関数による満足度の形成過程を定義した上で、有効度指標区分をもとに住民満足度についての考察を行った。これらの過程を経て社会資本の中から住民満足度評価の必要な資本を選択し、これに基づき静岡県立美術館評価の事例検討を行い実際の社会資本ではどのように評価がなされているかを示した。

以上の本論文における検討結果が今後の社会資本の政策評価を行う上で少しでも役立つとすれば幸いである。担当教授である斉藤達三教授、政策評価ゼミの方々、事例研究の静岡県立美術館では静岡県庁文化政策課の岩瀬氏、その他たくさんの方々のご教示ご指導にこの場を借りて感謝と謝辞を述べたい。

### 参考文献

- 斉藤達三 「実践 自治体政策評価」ぎょうせい 1999
  - 斉藤達三 「地域経営のための事業別予算入門」ぎょうせい 1995
  - 見田宗介 「価値意識の理論」弘文堂ルネッサンス 1999
  - 村井良子編 「入門ミュージアムの評価と改善」株式会社アムプロボーション 2002
- ほか多数