

政策評価結果に対する住民意見の把握手法のあり方についての予備的考察

— 自治体の運用事例を中心に —

林 健 一

Preliminary consideration about the state of the grasp technique of Public Opinion to a policy evaluation result- Analysis centering on the local government's example

Kenichi HAYASHI

Summary

There are many local self-governing bodies which raise establishments of accountability as an introductory purpose of policy evaluation; however, there are two problems in the present opinion reflection technique. First of all, is the problem that the released evaluation information is not shared with the population. Secondly is the problem that there is almost no reaction from the population to all the opinions collected.

In this research, public comment (PC) procedure and the focus group (FG) technique were used in order to examine the state of the grasp method of a public opinion. It was examined, and positive analysis was performed regarding the feature and depth of the contents of communication.

This analysis, points out the remaining of the surface-communication of information as a problem of PC procedure. Moreover, the details of the presentation opinion grasped by the FG technique were clarified, as well as, the validity as the opinion grasp technique was shown. Furthermore, the comparative analysis was made about the special feature of these two techniques, and also it pointed out about how to utilize the FG technique in the future.

I 問題の所在

政策評価はここ数年で地方自治体に広く普及してきており、その制度導入目的の1つとして「住民に対する説明責任（accountability）の向上」が挙げられることが多い。こうした考えを反映し、

総務省（2004）によれば、都道府県や政令指定都市の全団体が評価結果を公表している。

また、結果の公表と併せて住民等からの意見を評価に反映する仕組みを都道府県では 52.2% が、政令指定都市では 46.2% が導入しており、今後未導入の都道府県等や市町村においても意見反映手法の導入が急速に進んでいくことが予想される。

意見反映手法には様々な手法があるが、地方自治体では、評価を行う際に必要となる基礎情報を把握するため業務統計や住民意識調査等を活用している。

また、直接的な意見反映手法として、広聴手法やパブリック・コメント手続（以下「P C 手続」という。）が活用されている。これらの手法は、評価結果の解釈に必要な質的情報を始め、評価結果や評価システムのモニタリング情報、更には評価対象事業の内容改善につながる情報等、自治体の意思決定に必要となる情報を把握する役割を担うことが期待されている。

ところが、地域行政の現場では公表した評価情報が住民に見られていない、意見募集に対する住民の反応やフィードバックがほとんどないとの問題に直面している。つまり、現行の意見反映手法にはアカウントビリティの確立と意思決定情報の把握という 2 つの課題が存在しているのである。

さて、こうした事務事業評価を中心とする政策評価結果が住民に関心をもたれない理由として、一般的には提供情報が住民にとってわかりにくいことが挙げられている。

また、この理由として事務事業評価は行政内部の情報としての性格が強いことや、住民に関心があるのはどれだけ問題のある事務事業があったかということであり、その評価内容にまで関心は及ばないとの指摘もある（樹神,2003,p61-62）。

これらの指摘は原因の一端を示すものであるが、事業評価書の形式や提供する情報内容を中心とした制度論的な原因分析であり、意思決定やその内部構造、更には評価情報形成における市民と行政の相互作用に対する視点が弱いものと思われる。

そこで本稿では、現行意見反映手法に共通する問題点のより本質的な要因を析出し、新たな住民意見の把握手法のあり方を検討するための予備的考察を行っていく。この課題考察は政治心理学や社会心理学的分野における「政治的態度（態度）」の概念に注目し分析を行っていくものとする。

具体的には、「意見」を態度の表出手段と捉え、第 1 に、住民と行政のコミュニケーションの内容と形式を分析する 2 つのモデルを設定した。第 2 に、このモデルを利用し、P C 手続と著者が別稿（林,2005a,p.215）で提唱したフォーカスグループ手法（以下「F G」手法という。）、それぞれにより提出された住民意見の内容分析を行っていく。また、P C 手続との対比により F G 手法の特質と活用のメリットを明らかにしていくこととする。

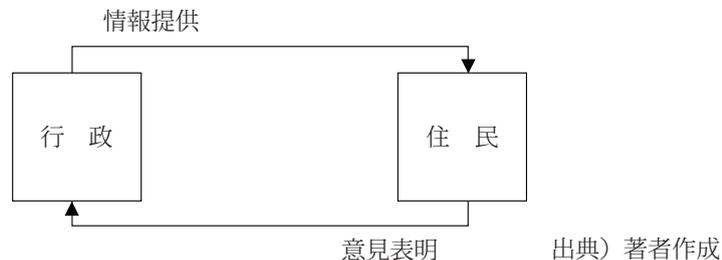
II 分析モデルの設定

行政が住民に意見提出を求める場合、その前提として行政から何らかの情報提供がなされる。住民はこれを受け内容を検討の後、自らの意見を形成し、再び行政へとフィードバックする。この相

互関係を図示したものが図1である。ここでは住民は自らの持つ意見や情報を行政に提供する役割（情報提供面での参加）を担い、行政はこうした情報を意思決定に活用していくことになる。以上のとおり、行政と住民間のコミュニケーション過程は、相互補完関係を基調としている。

本稿ではこうした関係におけるコミュニケーションの内容と形式それぞれの特徴を明らかにしていくための分析モデルとして、①提出意見の分類規準と、②コミュニケーションの深度分析モデルを以下のとおり設定した。

図1 行政と住民の相互関係



(1) 分析モデル1－提出意見の分類規準

まず、意見反映手法の適用過程における、住民と行政とのコミュニケーション内容の特徴と問題点を明らかにするため、社会心理学の分野における態度（attitude）とその構成要素に着目することとした。

態度とは一般的に「精神的、神経的な準備状況で、経験によって組織化され、関係する全ての対象や状況に対する個人の反応に直接的あるいは動的な影響を及ぼすもの」と理解されてきている（榊 2004,p.85）。

こうした態度のうち、特に、政治一般ないしは個別の政治問題に対する態度は、政治的態度（political attitude）と定義される。

本稿において、態度ないしは政治的態度に着目する理由は、荒木（1994,p.67）が指摘するのとおり、政治的態度を具体的に把握することにより、人々が政治過程や政治システムをどの様に認識し、感じ、評価しているのかを明らかにすることができるからである。

態度の構成要素は認知的（cognitive）成分、感情的（affective）成分、行為的（behavior）成分の3つから構成されると理解されている（山口,2004,p.54；榊,2004,p.88；原田,2005,p.78）。

これらの成分を具体的に見ると、表1のとおり、まず認知的成分については個人の「正しい－誤っている」、「良い－悪い」、「望ましい－望ましくない」という態度対象に対する評価的な信念とされる。次に、感情的成分は「好き－嫌い」等の態度対象への感情とされ、行為的成分は態度対象と関連するあらゆる行動の準備状態とされている。

表1 態度の3成分

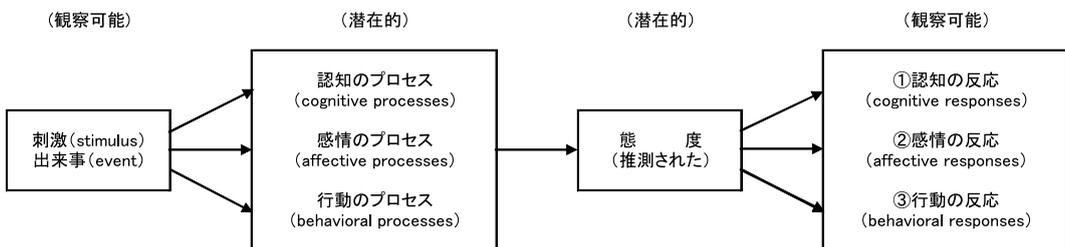
A) 認知的成分 態度対象に対する「正しい－誤っている」、「良い－悪い」などの評価的な信念 例：〇〇は有害である、役に立つ
b) 感情的成分 態度対象に対する「好き－嫌い」、「快－不快」などの感情 例：〇〇が好きだ、嫌いだ
c) 行為的成分 態度対象に対する「接近－回避」といった行動の準備状態 例：〇〇したい

出典) 原田 (2005,p.78) を一部修正

Oskamp and Schultz (2005,pp.9-12) はこれら態度の3成分の相互関係に関する先行研究を3つのモデルに整理している。本稿では、このうち態度の3成分の各要素と観察可能な反応との関係について明示的に捉えることのできる、潜在的プロセス (the latent process) モデルに注目する。

このモデルは図2のとおりであるが、刺激 (stimulus) つまり社会的な問題等の態度対象が個人の潜在的な認識、感情、行動のプロセスの全部又は一部を喚起し、①認知的な反応、②感情的な反応、③行動的な反応を示すとしており、態度はこれらの反応を媒介するものとされている。

図2 潜在的プロセスモデル



出典) Oskamp and Schultz (2005,p.12) を著者訳出 (一部加筆)

本稿では、観察可能な態度の顕在指標の1つとして提出意見を捉え、その内容 (反応) の解釈的理解を試みることにした。具体的には、行政からの情報提供に対する住民の意見表明内容が①～③のいずれに該当するのかについて表2の分類基準により解釈作業を行い、各提出意見を分類することとした。

この分類規準について若干解説していくと、行政からの提供情報に対する問題点の指摘、懸念事項の表明、代替案やその他提案¹⁾に類する内容を含む意見を「認知的な意見」と解することとした。

また、「感情的な意見」とは賛否の表明、疑問の表明、感想²⁾に類する内容を含む意見とし、質問、要望³⁾に類する内容を含む意見を「行動的な意見」と解することとした。

表2 提出意見の分類規準

①認知的な意見：態度対象に対する評価的な信念の言語的表明 例 問題点の指摘、懸念事項の表明、代替案等の提案 他
②感情的な意見：態度対象に対する感情的な言語的表明 例 賛否の表明、疑問の表明、感想 他
③行動的な意見：態度対象に対する行動の準備状態に対する言語的表明 例 質問、要望

出典) 著者作成

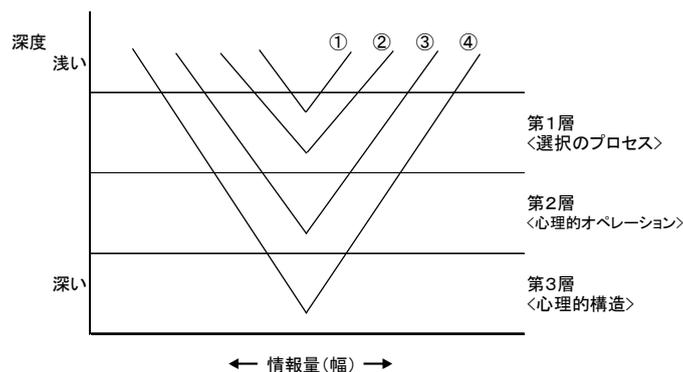
(2) 分析モデル2ーコミュニケーションの深度分析

次に、コミュニケーションの影響力を把握するため、表面的な話題からより深い話題への深まりを表す「深さ(深度)」を中心に分析することとした。また、話題のバラエティを表す「幅(情報量)」の観点からも可能な限り分析していくこととした。これらのうち、特に前者の分析視点を得るため、各主体の意思決定の内部構造に注目することとした。

山本(1990,pp.3-4)によれば、意思決定の内部構造は①選択のプロセス(第1層)、②心理的なオペレーション(第2層)、③心理(認知)的な構造(第3層)の3層構造的なものとして捉えることが可能である。具体的には、第1層は問題の認識、選択肢の設定・評価、選択という意思決定のプロセスであり、第2層は問題の認定、選択肢の検索、選択肢の順序付けを行う評価基準であり、第3層はこれらの基層をなす自己の基本的な価値、世界観、信条体系となっている。

こうした意思決定構造を念頭に置いたコミュニケーション深度のイメージは図3のとおりとなる。

図3 コミュニケーション深度のイメージ



出典) 著者作成

図についてまず見ていくと、縦軸はコミュニケーションの深度であり、下に行くほど深いレベルでのコミュニケーションとなり、これに対応する形で前述の意思決定構造の3層を配置した。

横軸は伝達される情報量とし、図示される三角形が鈍角である程情報量が多く、狭角である程情報量が少ないコミュニケーションとした。

コミュニケーションの深さやその情報量には様々なものがあり、実際のコミュニケーションを図にプロットした場合には、浅薄、広狭の違いにより様々なパターンが描かれうるであろう。その代表的なものとして①～④の4つのパターンが想定し得るところであり、意思決定の内部構造に及ぼす影響の違いから、コミュニケーションの深度を図3のとおり分類基準とした。

本稿では、これらの分類基準によりコミュニケーション深度を測定していくこととし、コミュニケーションがいずれのパターンに該当するのかを解釈、分類していくことにする。

表3 コミュニケーション深度の分類規準

<ul style="list-style-type: none"> ・レベル① 各主体の意思を知らせる反射的、表層的なコミュニケーション ・レベル② 提示した情報をどの様に認識・解釈・評価したのか等、意思決定プロセス（問題認識・評価・選択）に資する情報の伝達を中心となるコミュニケーション ・レベル③ 検討、選択すべき代替案の提案や、認識対象等を評価するための評価基準の提案等、意思決定プロセスの各要素の下位機能に関する情報伝達を中心となるコミュニケーション ・レベル④ 上記の基層となる価値観、価値意識、あるいは信条体系に影響を及ぼす情報の伝達が中心なる、より深いレベルでのコミュニケーション
--

出典) 著者作成

III 分析モデルに基づく事例分析

1 評価結果に対するPC手続の適用事例の分析

(1) 提出意見の概要

PC手続の適用事例の分析対象は、先駆的に実施している熊本県、山形県を対象とする。両県における意見募集結果の概要は表4のとおりである。以下では、意見の提出対象、計画階層、行政分野への集中度の3つの視点から提出意見の特徴を明らかにしていく⁴⁾。

表4 意見提出状況の概要

	熊本県			山形県		
	14年度	15年度	16年度	14年度	15年度	16年度
提出者数	11	24	10	未公表	同左	同左
提出意見数	28	60	13	55	70	12

出典) いずれも各県ホームページ上での公表資料による。

第1に、「何に対して提出された意見か」について分類したものが表5である。表のとおり、提出意見の対象となったのは、①評価対象（政策・施策・事業）の内容、②評価結果、③評価システム全体に対するモニタリング機能を果たすものに大別できる。

また、各県の特徴を見ると、熊本県では各年度とも評価対象事業の内容に意見が比較的集中しており、山形県では評価システムに意見が集中しているとの違いが見られるが、いずれも評価結果への意見は少数にとどまっていた。

表5 提出意見の対象別内訳

	熊本県			山形県		
	14年度	15年度	16年度	14年度	15年度	16年度
事業内容	16	49	7	5	6	5
評価結果	4	9	2	0	3	2
評価システム	11	6	7	50	61	5
計	28	64	16	55	70	12

出典) 著者の集計結果。

注) 論点により整理したので意見数と一致しない箇所がある。

第2に、熊本県では県総合計画の基本計画における政策、施策、事務事業を対象に評価を実施しており、山形県では県総合計画の後期主要プロジェクトの政策・施策を対象として評価を実施しているが、「どの計画階層に対して意見が出されているのか」について分類したものが表6である。

表6 提出意見の階層別内訳

計画階層	熊本県			山形県		
	14年度	15年度	16年度	14年度	15年度	16年度
政策	1 (38)	5 (36)	1 (35)	—	—	—
施策	2 (138)	16 (128)	1 (126)	5 (40)	6 (40)	5 (40)
事業	6 (723)	30 (630)	7 (630)	—	—	—
計	9	51	9	5	6	5

出典) 著者の集計結果。

注1 ()は計画階層ごとの評価対象の総数。

2 対象となった政策等により整理したため、提出意見数とは一致しない。

表により熊本県の実施結果を見ると事務事業に多くの意見が提出されており、より具体的な内容を持つものに関心が集まる結果となっていた。また、計画階層毎の評価対象総数と提出意見数を比較すると、両県とも大部分の政策等に対して意見提出がなされていない結果となっている。

第3に、提出意見の「行政分野毎の集中度」を見ていくと、次のとおり特定の行政分野に集中していることが観察し得た。

熊本県事例では、14年度はまちづくり（5件）、子育て支援（4件）に、15年度はまちづくり（10件）、水産振興（5件）、環境政策（5件）に、16年度は環境政策（2件）、まちづくり（2件）、ハイテク犯罪対策（2件）に意見が集中していた。

この様に「まちづくり」や「環境政策」に各年度とも意見が集中しているが、その内訳を見ると、まちづくりにおいては各年度とも九州新幹線整備や熊本駅周辺整備（連続立体交差整備、区画整理事業、都市計画道路整備事業）に関する事務事業への意見であり、環境政策は水保問題の教育等に関する事務事業への意見であった。

一方、山形県事例では、特定の行政分野に集中しておらず、年度毎に異なるが、15年度の例では子育て支援、都市公園整備、山形空港等に対して意見が提出されていた。

（2）分析モデル1による分析

次に、提出意見の内容面での特徴を把握するため、著者において提出意見の内容について解釈を行い、表2の分類規準により区分した。以下、県毎にこの結果を見ていく。

①熊本県の事例分析

まず、熊本県であるが、分類基準の類型毎に意見提出数を区分すると、14年度においては「感情的な意見」（④～⑥）が最も多かった（15件、51.7%）。また15、16年度は「認知的な意見」（①～③）が多く、それぞれ31件（44.9%）、12件（41.4%）となっていた。

次に、類型毎の内訳は図4-1のとおり整理が可能であるが、認知の区分の中では「提案」に、感情の区分では「感想」に、行動の区分では「要望」に該当すると解される意見がそれぞれ最も多かった。これに対して、賛否の表明や懸念の表明は比較的少数であった。

これらの具体的な意見内容を意見提出数の最も多い15年度事例により紹介していく。

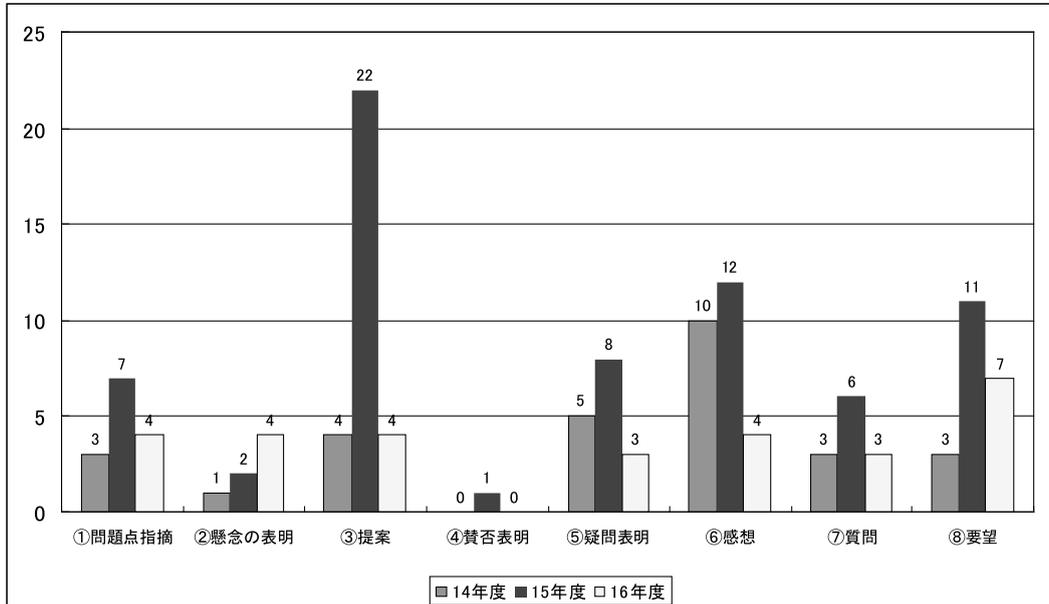
第1に、表5の区分のうち、「評価結果に対する意見（n=9）」については、成果指標に対する疑問表明が5件、評価結果（施策の方向性や判定結果）に対する質問が4件となっていた。

前者の一例を示すと、「下水道の環境保全率が九州最低。何故県はこのデータで評価しないのか（公共事業下水道整備促進事業関係）」という様な具体的な疑問表明が見られた。また、「県民に対してどれだけ具体的成果を上げることができたかで評価すべきだと思う（地域福祉計画策定等推進事業関係）」という様な抽象的レベルでの疑問表明も見られた。

第2に、「評価システムに対する意見（n=6）」であるが、この内訳は新たな意見把握方法等の提案が3件、資料の多さを訴える感想等が2件、政策評価の役割に対する質問が1件となっていた。

第3に、「事業内容に対する意見」について見ていく。まず、「提案」については、「新幹線活用のための観光・名物宣伝、イベント開催等の枝葉の議論だけではなく、交通結節点と観光結節点の機

図4-1 熊本県事例における提出意見の特徴



出典) 著者の集計結果。

能のあり方も並行して議論すべき（新幹線を活かしたくまもとづくり事業関係）」という様な検討すべき課題の提案が見られた。また、「市町村の図書館施設において高齢者の支援を得て幼児、児童に昔話や童話を語ってやることで情緒面での育成を図ることはできないか（子育て応援団推進事業関係）」という様な実施すべき事業内容に対する提案が見られた。

次に、「感想」については「知事がCMにまで出ている地産地消があまり進んでいない（高品質・低コスト農業生産の展開関係）」という様な端的な事業に対する感想の他、「玉名郡市の合併は（略）綿密なシミュレーションと多角的な検討、十分な情報提供に基づいた住民の合意形成、より具体的な新市建設のデザイン作りなどがもっと丁寧に積み重ねられるべきだった（市町村合併支援事業・市町村合併周知啓発事業関係）」という何らかの地域的な問題を伺わせる感想も見られた。

さらに、「要望」については「公共事業の結果に対しての住民からの評価等も募集公開して欲しい」という様な評価手法に対する要望や、「熊本・天草道路の早期完成をお願いしたい（地域高規格道路整備事業）」という様な事業推進や事業内容に関連する要望が提出されていた。

②山形県の事例分析

次に、山形県事例を見ていくことにする。まず、分類基準の類型毎に区分した意見提出数であるが、15年度は「認知的な意見」が最も多く（34件、47.2%）、14、16年度は「感情的な意見」がそれぞれ38件（65.5%）、6件（50.0%）となっていた。

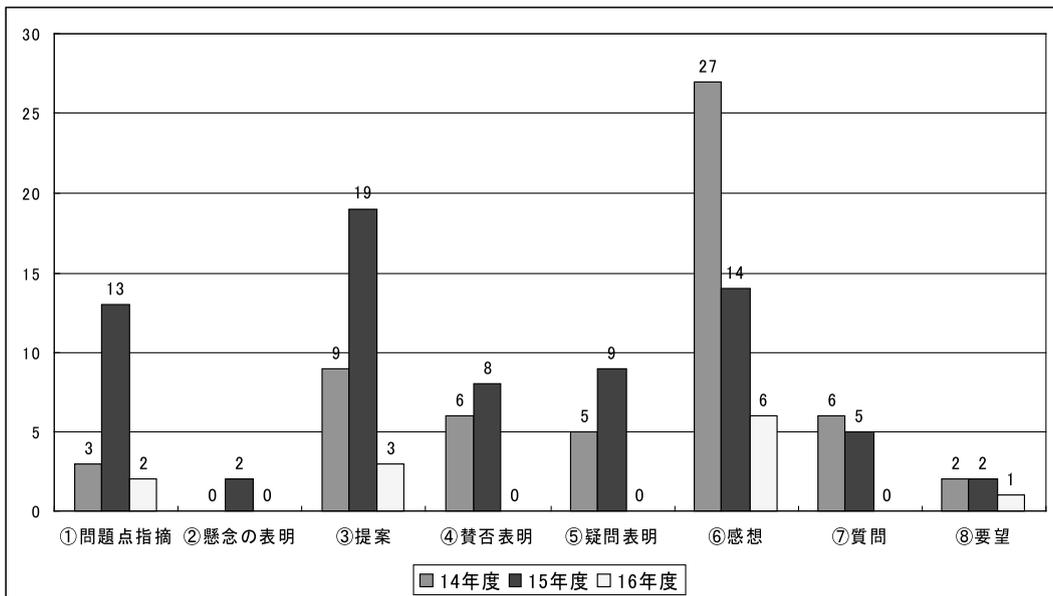
また、類型毎の内訳は図 4-2 のとおりとなり「感想」、「提案」、「問題点の指摘」と解される意見が多い結果となっていた。これに対して懸念の表明や要望は比較的少数であった。

山形県事例の提出意見は、表 5 のとおり、評価結果や評価システムに対するものが中心であったため、具体的な意見の例示はこれらについて行うことにする。

第 1 に、「評価結果に対する意見 (n=3)」については、全部が設定指標に対する感想であり、「成果指標が、その施策を適切に評価できているか不明」という様なやや抽象的な内容の感想が中心となっていた。

第 2 に、「評価システムに対する意見 (n=61)」は、評価方法や反映の仕方に対する感想や提案が 19 件、評価結果の記載方法に対する感想が 14 件、アンケート手法やその分析についての質問や疑問の表明が 11 件、政策評価に対する取り組み姿勢を評価する感想が 9 件、県民への広報や県民参加についての感想や提案が 8 件となっていた。

図 4-2 山形県事例における提出意見の特徴



出典) 著者の集計結果。

(3) 分析モデル 2 による分析

次に、コミュニケーション深度等を把握するため、表 3 の分類規準により提出意見を区分した。この区分にあたり表 2 のうち、行動的な意見 (質問・要望) とその応答をレベル①とし、認知的な意見 (提案を除く) と感情的な意見とその応答をレベル②とし、提案をレベル③に該当するものとして 3 年間の合計でその傾向を把握した。この分類結果は表 7 のとおりであり、約 8 割の意見がレベル①、②の深度に分布していた。

表7 コミュニケーションの深度分析結果

深 度	熊本県	山形県
レベル①	3 3 件 (26.0%)	1 6 件 (11.3%)
レベル②	6 4 件 (50.4%)	9 5 件 (66.9%)
レベル③	3 0 件 (23.6%)	3 1 件 (21.8%)
レベル④	0 件 (0%)	0 件 (0%)
計	1 2 7 (100.0%)	1 4 2 件 (100.0%)

出典) 著者の集計結果。

次に、行政はこれらの提出意見をどのように取り扱ったのかについて見ていく。

熊本県事例（15年度、n=60）については、意見に対する自治体の考え方を説明するもの（31件）、これまでの取り組みや今後の方針を説明するもの（25件）、事業等の趣旨目的の説明（3件）、質問への回答（1件）の順であった。また、山形県事例（15年度、n=70）では、自治体の考え方を説明するもの（68件）、これまでの取り組みや今後の推進方法等を説明するもの（2件）となっていた。

以上のとおり、いずれの県においても行政の回答は事業評価書等の記載内容を更に詳細に解説する内容となっていた。

このことは、住民の立場から様々な意見・提案が提出されていたものの、これらは行政にとって参考情報以上の役割を果たし得ていない結果であることを示している。したがって、P C 手続の役割は意思決定に資する情報の把握手法としてよりも、むしろ説明責任を部分的に果たす手法にとどまっているといえよう。

また、コミュニケーションの深度について言えば、行政の回答状況を考え合わせると、レベル①～③それぞれに意見の分布が見られるが、いずれも比較的深度の浅いレベルでのコミュニケーションが中心であると解されよう。見方によっては全体がレベル①に近いコミュニケーションレベルになっているともいえよう。

（４）P C 手続におけるコミュニケーションの問題点

分析モデルによる観察結果を要約すると、P C 手続の適用過程における問題点は次の3点となる。

第1の問題点は、住民からの提出意見数がごく少数であり、地域的な課題に対する関心を背景に、一部の事務事業等に対しては意見提出がみられたが、大部分の評価結果にはフィードバックがないことが挙げられる。

第2の問題点は、本手続でのコミュニケーション内容は、一般的な意見や質問とその応答が中心であり、表層的な情報伝達に終始していることが挙げられる。このためP C 手続は意思決定に資する情報把握手法としての役割よりも、説明責任を部分的に履行する役割に留まっている。

第3の問題点は、P C 手続の情報伝達媒体が文書形式であることから、コミュニケーションの中心が文書の解釈が中心となる。このため非言語的情報、つまり意見（態度）形成の背景にある潜在的な価値意識、評価基準、行動基準を把握することが困難であることが指摘できる。

以上の結果は、初期的な少数の事例に基づくものであり、制度普及に待つ点も多いことは事実である。しかし、意思決定に有効な情報を求めるとともに、有意義なコミュニケーションとなるよう何らかの補完、改善策が検討されるべきであろう。

2 フォーカスグループ手法の適用結果の分析

こうしたP C 手続型の意見把握手法の問題点を補完するものとしてF G 手法に注目していく。この手法は政策評価対象事業の関係者や受益者（団体・個人）に政策評価情報（事業評価書）を直接提供し意見把握を行うものであるが、本節では著者が茨城県庁の協力を得て実施した試行結果⁵⁾を検討素材としていく。

(1) 提出意見の概要

茨城県のアンケート調査⁶⁾では、事業評価書や評価対象事業の改善のための選択式の質問に加え、①評価書の書式に対する改善提案、②目標設定に対する意見、③評価結果に対する意見、④対象事業の方向性に対する意見、⑤自由記述回答について自由な意見や提案を求めた。この結果は表8のとおり意見提出状況であった。以下ではこれら①から④それぞれの具体的な提出意見の内容とその特徴を明らかにしていく。

表8 意見提出の状況

①評価書の書式に対する改善提案	36件
②目標設定に対する意見	11件
③評価結果に対する意見	34件
④対象事業の方向性に対する意見	59件
⑤自由記述	108件

出典) 著者の集計結果。

第1に、「評価書の書式に対する改善提案」の内訳は、追加記載すべき事項の提案や要望が21件、書式に対する感想が8件、具体的な問題点の指摘が6件となっていた。

これらの意見の一例を示すと、記載事項の提案については「事業参加者の声を記載した方がよい」、「事業実績(どの学校や地区の参加率が高いのか)を詳細に記載してほしい(いずれも森づくり事業)」等の提案がなされており、評価情報ニーズの把握が可能であった。

また、具体的な問題点の指摘は「溜沼が良くなっていないのに目標達成率90.9%というのはおかしい」等の指摘が水質浄化関連事業を推進する者から出されている。

第2に、「目標設定に対する意見」の内訳は、新たに目標として設定すべき事項の提案が10件あり、1件は問題点の指摘であった。具体例を挙げると、「CODだけでなく窒素、リン、カリの数値目標が必要（水質浄化関連事業）」、「県民1人当たりの森林面積の比率、比較や、林業産業による経済効果（販売実績）の比較で評価すべき（森づくり事業）」等の具体的な設定すべき目標値が提案されている。

第3に、「評価結果に対する意見」については、選択式で県の評価結果を尋ねたところ、67.8%が「評価は適当」としており、「評価が甘い」は17.8%、「評価が厳しい」は0.4%となっていた。

これらの判断理由について自由記述で回答を求めたところ、薬物対策関連事業の例では「評価が甘い」との理由として「薬物乱用防止活動がまだ県民全体に周知されていない」あるいは「高、中、小学校への講演に呼ばれる回数が少ない」等との判断根拠が各地域で薬物乱用防止に当たる薬物乱用防止指導員から示されていた。また、森づくり事業の例では「居住地区では森づくり運動が盛んに行われていない」等の指摘が事業参加者からなされている。

第4に、「対象事業の方向性に対する意見」については、「現行どおりにすべき」としたのは46.5%であり、「見直しにすべき」としたのは40.0%であった。これらの判断根拠について自由記述で回答を求めたところ、例えば、薬物対策関連事業では、薬物汚染の若年層への拡大を懸念し、啓発活動や学校教育活動の充実の必要性や事業対象年齢の拡大の必要性等を指摘し、事業拡充が提案されている。また、森づくり事業では「県の関与だけでなく、民間、市町村の関与を拡大すべきと考える。身近な行政又は会社（ボランティア含む）、地域の協力者が得られやすい」とし、事業縮小が提案されている。

（2）分析モデル1による分析

次に、提出意見の内容面での特徴を把握するため、表2の分類規準により、⑤の自由記述の意見を分類した。その結果は図5のとおりである。

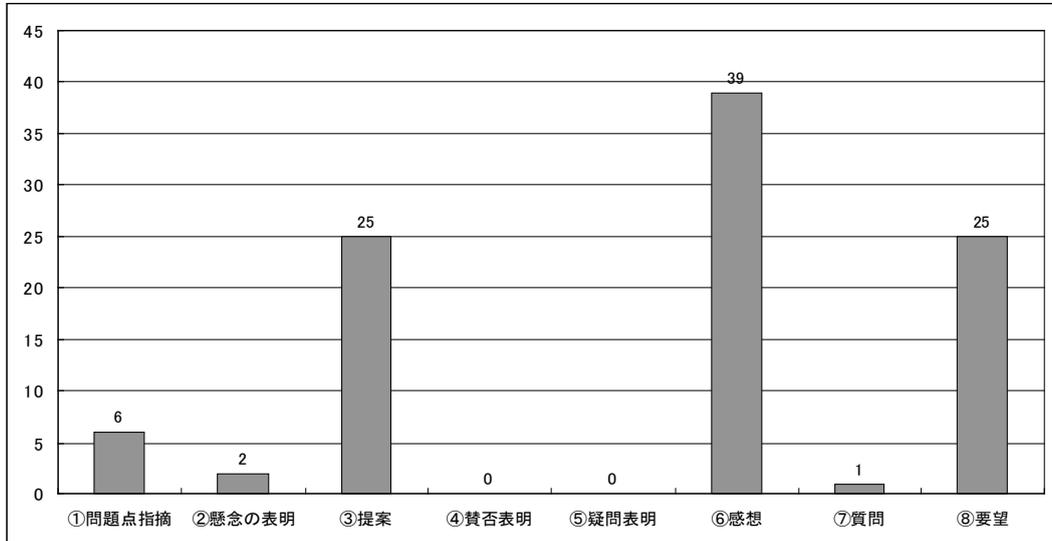
図のとおり、感想、提案、要望と解される意見等が多く、これら3つで全体の90.8%となっている。また、PC手続（図4-1、2）と比較して質問、賛否表明、疑問表明と解される提出意見数が極端に少数であった。

以下では、提出意見が集中した3類型について、意見の例を紹介していく。

第1に、「感想」については、例えば「湖沼河川の水質等、周辺環境は決して良い方向にいつているとは限らない。しかし行政の力にも限度があり、NPO等ボランティアの力を強化していく必要の時である。個々の責任において環境整備について考え行動を起こすことの必要性が問われていると考える（水質浄化関連事業）」との事業の推進方法に対する感想が出されている。

第2に、「提案」についての例は、「全校生徒や多くの人を対象にした運動が大切だが、小中学校など1クラス20～30人対象にゆっくり話し合う（深く話し合う）様な機会をもつような活動を少しずつはじめていくとよいと思う（薬物対策関連事業）」という薬物の危険性を理解させる取り

図5 茨城県事例における提出意見の特徴（自由記述意見）



出典) 著者の集計結果。

組みについて提案が出されている。また、「県発行のひばり等に掲載し、クリーンアップ涸沼の浄化に関心を持たせるように広報すべきである（水質浄化関連事業）」という浄化活動参加者増加のための提案等が出されている。

第3に、「要望」については、「森林作り活動者数を評価対象とするのではなく、森林ボランティアのリーダー育成に貢献する施策がほしい（森づくり事業）」という様な新たな事業の実施に対する要望が見られた。また、「林業従事者の高齢化が深刻な今、県有林だけでなく、里山の不在地主の荒廃した民有地の再生も対象として欲しい（森づくり事業）」という様な事業対象範囲の拡大に対する要望が出されている。

(3) 分析モデル2による分析

次に、コミュニケーション深度等を把握するため、表3の分類規準により提出意見を分類した。その結果は表8のとおりであるが、7割超の意見がレベル①、②の深度に分布していた⁷⁾。なお、P C手続と同様にレベル④にまで達する意見は確認できなかった。

さて、フォーカスグループに対するインタビュー等により意見把握を行う手法はこれまでマーケティング分野を中心に用いられてきている。こうした手法のメリットは、量的調査では得られにくい、特定の話題について、特定の者の理解、感情、受け止め方、考え方を引き出すことができる点にあるとされている。(ヴォーン他,2002,p.7-10; 上野 (2004))

今回の調査はこうした手法の適用可能性を探るためフォーカスグループに対するアンケート調査によった。

表8 コミュニケーションの深度分析結果

深 度	熊本県
レベル①	26件 (26.5%)
レベル②	47件 (48.0%)
レベル③	25件 (25.5%)
レベル④	0件 (0%)
計	98 (100.0%)

出典) 著者の集計結果。

これまで見てきたとおり、事業関係者（利害関係のある）の視点から、当該事業、評価システム、評価結果に対する意見とその背後にある理由や視点を確認することができたところである。

これらはいずれの意見も各事業の実情をよく知る者以外からは得ることの難しい内容であるといえよう。

Hatry (1999,p.75-76) は業績測定にあたり「顧客調査」を実施し、顧客の状態や行動、経験、満足度というアウトカムに関する情報の他、アウトカムの解釈情報を得ることの必要性を指摘しているが、FG手法はそのための有用なツールとなり得るであろう。

今後はより充実した評価情報の形成に向けて、明らかとなった問題点や調査対象者の意見について、グループ・インタビューないしはデプス・インタビュー（depth interview）を活用し、さらに詳細な情報を把握していくことも必要であろう。

また、FG手法自体の事例を蓄積し、手法の一般化に向けた課題や問題点を抽出していく必要がある。

3 PC手続とFG手法の比較分析

これまで分析モデル1、2に基づき、PC手続、FG手法それぞれの手法により提出された意見の内容分析を行ってきた。こうしたモデルの活用により住民と行政のコミュニケーションの特色や問題点がある程度浮き彫りにすることができたといえよう。

以上の分析結果により、それぞれの手法の特質について整理しておく、表9のとおりとなる。

表に示したとおり、FG手法はPC手続と異なり、特定の者から特定の話題について意見把握を行うものである。このため、政策情報源の範囲としては狭い形となるが、濃度の濃い情報が得られる可能性の高い手法である点にその特質がある。

意見提出者の範囲が限定的である点に関して、住民自治等の制度論的観点からは否定的に捉えられようが、意思決定への有用性や実効性のある住民参加という実用重視の観点からは別の評価が成り立つであろう。

PC手続においてもこうした意思決定に有用な情報把握の可能もつことは確かである。しかし、手続の運用状況や住民からの意見提出状況に依存する面がある。このため意見提出の前提条件の整

表9 P C手続とF G手法の比較分析表

	P C手続	F G手法
意見提出の対象	募集対象となる原案全般	特定のテーマ
意見提出者の範囲	意見提出希望者（非限定的）	利害関係者（限定的）
コミュニケーション手段	インターネット・文書	インタビュー（アンケートも可）
住民の意見提出状況	限定的で少数	非限定的で多数
意見・情報入手の確実性	不確実 / 状況依存的で、得られる情報内容は予想不可能	確実 / 意思決定者の情報ニーズに応じた情報の把握可能
コミュニケーションの頻度	一往復の意見交換	必要に応じた回数
コミュニケーションの深度	表層的	情報ニーズにより選択可能（臨場感、非言語、順言語の情報についても入手可）
提出意見の分析を行う上での問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・統計的な代表性なし。 ・書面の文言解釈が中心となり、意見の背景にある価値観、問題の広がり、安定性等の把握が容易ではない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・統計的な代表性なし。 ・意見等の解釈について行政関係者による事後的検討を要する。
透明性・客観性	客観性・透明性は高い（結果の周知方法の工夫は要）	利害関係者の選定、結果の活用状況の公表を要する。

出典）著者作成

備として、意見表明を行うための判断が可能となる情報提供と、意見募集の積極的な広報や制度利用方法の周知についての工夫が不可避的に必要になる。

末田・福田（2003,p.130-131）は、既に共有している情報が多ければ言語化して伝達する情報量は少なくなり、反対に共有している情報量が少なければ言語化して伝達する情報量は多くなるとしている。

こうした観点から見て、分析対象としたP C手続においては、住民との間に共有された情報が少ないことが伺われ、このことが質問や反映済みの意見が少なからず見られる理由として考えられる。

また、同手続は文書を基本とするコミュニケーションであり、深いレベルでのコミュニケーションを行うには限界があると思われる。

このため行政は今後意見募集を行う場合には、住民との間における意見募集対象とのコンテキストの度合いを認識し、配慮していく必要がある。

これに対してF G手法は既に意見募集対象について認識や経験を持つ者を直接の対象とし、意思決定者（政策分析者）の情報ニーズに基づいて行われるものである。こうした特性をもつため、評価システムあるいは評価対象事業改善に必要となる、全般的なモニタリング情報から、提出意見の背後にある住民個人の価値意識まで把握することが可能である。

IV おわりに

さて、本稿で得られた知見は限定的な事例に基づくものであり、一般化に向けて、適用事例の累積によりその信頼性、妥当性について検証される必要がある。

最後に、今後の検証に向けた準備作業として、FG手法の他の事務事業への適用に向けた課題の1つであるフォーカスグループの発見と設定について概述し結びに代えたい⁸⁾。

グループの発見と設定にあたっては、まずステークホルダーを識別し、その分布状況を把握する必要がある。この際には事務事業の運用状況を正確に把握している担当部門の持つ情報がベースとなり、基本的に意思決定者（政策分析者）の情報ニーズに応じてその対象範囲を選定していくことになる。しかし、批判的な注意喚起情報や、問題解決情報を得るとの視点からフォーカスグループを選定していく必要がある。また、客観性や結論の妥当性を高める観点から、ステークホルダーの分布や具体像（範囲・属性・関心や懸念や利害関心）を把握するための調査分析が行われる必要がある。

この分析にあたっての留意事項は2点指摘できよう。第1は、行政サービス・事業に対する需要の発現パターンを念頭に置いた分析、つまり、当該事務事業に対する住民の需要が、明確で顕在化するものなのか、不明確で潜在的なものなのか、いずれのパターンに該当するのかについて留意し、関係者の把握を適正に行っていく必要がある。

第2には、事業効果の帰属先に注目していく必要がある。今回の調査対象は薬物汚染防止、水質浄化、森林保全という私人の行為により公的利益の実現を目的とする、いわば利他的な行為に関する意見把握であった。

これに対して福祉サービス等の特定個人の行政需要を満たすものや、大規模な公共事業の推進等の利害対立が存在あるいは存在が予測される事業もある。これらの事業の意見把握に当たっては、提出意見の分布が利他的な事業とは異なると予測される。

このため、複数のフォーカスグループから多角的に意見収集することにより、客観性や透明性を高める他、意思決定内容の妥当性も確保していくことが求められる。

また、FG手法の活用他、コミュニケーションの深度レベルを念頭に置いた複合的なコミュニケーションチャンネルの活用が求められよう。

以上、省みて不十分な点多々あり、他日を期することとしたい。

謝辞

論文中の調査実施にあたっては、茨城県庁政策審議室を始め薬務課、環境対策課、林政課に多大なる御協力をいただきました。ここに記して感謝の意を表したい。

（はやし けんいち・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程）

【注釈】

- 1) 「提案」には主として「～したほうがよい」や「～すべき」との述語で表現される、意見対象に対する考えや代替案の提案を含む意見を区分することとした。
- 2) 「感想」には主として「～と感じる」や「～と思う」との述語で表現される、意見対象に対して感じたことや考え方を含む意見を区分することとした。
- 3) 「要望」には主として「～お願いしたい」、「～して下さい」、「～してほしい」との述語で表現される、特定事項の実現や何らかの期待を表明する内容の意見を区分することとした。
- 4) 本節の記述にあたっては林（2005b）で概観を加えた事例分析を活用し、本稿ではこれに16年度の意見募集結果を加えるとともに、分析モデル1、2を適用しその分析内容に加筆修正した。
- 5) 茨城県でのFG手法の試行結果全般に対する分析と考察は林（2005a）を参照されたい。
 なお、フォーカスグループとは行政サービスや事業の対象者・利用者、関係団体、潜在的に関心を持つと思われる者等のステークホルダーのうち、特に焦点を当てるべき者（集団）をいう。なお本調査におけるフォーカスグループは注6の調査対象者とした。
- 6) アンケート調査結果の概要は次のとおりである。
 調査期間 平成17年1月20日（木）～2月4日（金）。（2月28日までの回収分を集計）調査対象数412名、回収数230件、有効回答数230件、回答率55.8%
 調査対象事業とその概要
 ①県薬物乱用防止指導員協議会運営費補助（以下「薬物対策関連事業」と略称する。）
 ・事業概要 薬物乱用防止指導員協議会への運営費補助
 ・調査対象者 薬物乱用防止指導員研修会参加者149名
 ②クリーンアップひぬま推進事業（以下「水質浄化関連事業」と略称する。）
 ・事業概要 クリーンアップひぬまネットワークが実施する水質浄化事業への助成等
 ・調査対象者 クリーンアップひぬまネットワーク会員155名
 ③県民参加の森づくり事業（以下「森づくり事業」と略称する。）
 ・事業概要 林業体験教室の実施、育林支援のための森づくり参加会員の募集登録等
 ・調査対象者 森づくり参加会員108名
- 7) これらの意見に対する各事業担当者の反応（評価）については現在調査中である。
- 8) インタビュー手法を中心とする質的調査に対してはインタビュー効果、記憶効果、ドラマ効果等のバイアスの存在可能性が指摘されているが、ここではこうした問題への対応は議論しない。

【参考文献・資料】

- 荒木義修（1994）『政治的態度』堀江湛・富岡信男・上條末夫編著『政治心理学』北樹出版
- 上野啓子（2004）『マーケティング・インタビュー』東洋経済新報社
- 岡田直之（2001）『世論の政治経済学』東京大学出版会
- 樹神成（2003）『行政評価と住民参加』室井力編『住民参加のシステム改革-自治と民主主義のリニューアル（自治問題研究叢書）』日本評論社
- 榎博文（2004）『態度と態度変容』青池慎一・榎博文編著『現代社会心理学-心理・行動・社会-』慶應義塾大学出版会
- 末田清子・福田浩子（2003）『コミュニケーション学・その展望と視点』松柏社
- 総務省（2004）『地方公共団体における行政評価の取組状況（平成16年月末現在）』（平成16年12月28日公表）
- 林健一（2005a）『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-』会計検査研究第32号2005年9月号
- 林健一（2005b）『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』日本地域政策研究第3号
- 原田純治（2005）『態度と態度変容』原田純治編著『社会心理学-対人行動の理解』ブレン出版
- ヴォーン他（2002）『グループ・インタビューの技法』慶應義塾大学出版会
- 村上皓（2001）『政治意識の調査と分析』晃洋書房
- 山口勲（2004）『態度』白樫三四郎編著『社会心理学への招待』ミネルヴァ書房
- 山本吉宣（1990）『政策決定論の系譜』白鳥令編『政策決定の理論（現代の政治学シリーズ①）』東海大学出版会
- Dean,D.L（1994）How to use Focus Group. Wholey et al.ed Handbook of Practical Program Evaluation. Jossey-Bass
- Hatry,H.P（1999）PERFORMANCE MEASUREMENT-Getting Results,The Urban Institute（上野宏・上野真城子訳）『政策評価入門-結果重視の業績測定』東洋経済新報社2004年
- Oskamp,S and Schultz,P.W（2005）Attitudes and Opinions（3rd ed）Lawrence Erlbaum Associates

ホームページ

熊本県庁 http://www.pref.kumamoto.jp/invited/opinion/seisaku_hyoka2/index.asp

山形県庁 <http://www.pref.yamagata.jp/sm/kaikaku/1298400/6256400.html>