

住民満足度概念の展開と政策評価

中 島 とみ子

Progress of the Residents' Satisfaction Degree Concept and a Policy Evaluation

Tomiko NAKAJIMA

summary

Recently, based on the introduction of policy evaluation (an administrative evaluation) into many municipalities, we are seeing moves investigation on residents' satisfaction into the evaluation system. There are two purposes in this paper. First of all is to show a method of making the residents' satisfaction degree indications.

Secondly is according to the process where a data of the satisfaction degree investigations has been used, to locate those indices to the municipality evaluation system clearly as "residents' satisfaction quotient." I believe that this process is indispensable to progress the concept of satisfaction degree.

Concretely, I will introduce those indications into the municipality evaluation sheet. Those indicators concerning the residents' satisfaction, all of which were derived from indicators such as "residents' needs indicator," "accountability indicator" which are in a system of policy evaluation indicator proposed by the author, are "residents' satisfaction quotient", "unused quotient" and "average residents' satisfaction quotient." etc. Moreover, the method of integrating them into the evaluation system will be clarified.

はじめに

住民満足度調査は、社会指標の開発によってその重要性が認識され、現在まで多数実施されてきている。しかしながら、行政活動への活用については、公共サービスの質の面を問う住民満足度に

関する指標化の難しさから、政策への参考情報としての位置づけにとどまってきた。しかし、近年、自治体に政策評価（行政評価）が導入されたことにより、住民満足度調査を評価システムに統合しようとする動きが現れてきている。

本論文では、満足度調査が活用されてきた経緯を踏まえ、満足度概念の展開に不可欠となる住民満足度の指標化の方法を示し、筆者が提案している「政策評価指標体系」¹⁾を自治体評価システムに明確に位置づけることを目的とする。具体的には、「政策評価指標体系」における〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とから導き出される「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」等の住民満足に関する指標を、自治体評価シートに導入することにより、住民満足を評価システムに統合する道筋を明らかにしていく。

Ⅰ 満足度調査

（1）社会指標と満足度—生活の質をはかる満足度調査—

わが国における公の満足度調査は、昭和 47（1972）年に「国民選好度調査委員会」が「日本人の満足度」を発表したところから出発する。「国民選好度調査委員会」は、昭和 46 年に日本政府によって「社会福祉指標研究会」・「NNW 開発委員会」とともに設立されたもので、政府がこれらの組織を設立した背景には、わが国における経済成長政策の隘路として発生してきた交通事故問題や公害問題等の社会問題の発生があり、また、OECD（経済協力開発機構）によって加盟国に共通する社会指標開発が促進されたことなどがあった [中島, 2003a]。

「NNW 開発委員会」が昭和 48 年に発表した『新しい福祉指標：NNW』は、主婦の家事労働等も経済指標として換算するなど、経済指標を補完するための指標として開発されたものである。また、昭和 49 年に「社会福祉指標研究会（国民生活審議会）」が発表した『社会指標 よりよい暮らしへの物さし』において、「健康、教育、余暇等福祉を構成する 10 個の目標分野」が掲げられたため、「社会指標」は経済指標ではかれない生活の質を追求する指標として、国民福祉に大きく貢献することになった。そして、満足度に関しては、「満足度とは各目標分野における最終的なアウトプット指標であり、他の指標はこのアウトプットへのインプットである」[国民生活審議会調査部会編, 1974:33]と明記されたのである。これ以後、行政による公共サービスの最終目的は「住民満足」であるとされ、その捉え方は、現在まで一貫して続いている。

昭和 47 年に余暇に関する満足度調査が実施され、昭和 51 年の内閣広報室世論調査では国民の 61% が現在の生活に「満足」という回答結果が発表され、さらに昭和 60 年には、総理府調査によって「生活に満足」は 7 割と過去最高を示すなど、具体的な生活への満足度調査の結果が新聞報道等で盛んに取り上げられていくことになった [中島, 2003a]。

それまで、実態調査による経済指標で捉えられていた国民福祉の状態が、住民のアンケート調査に基づいた「満足度」として把握されるようになったことの意味は大きい。

(2) 自治体行政と満足度—住民満足度と自治体職員満足度—

生活の質を追及する社会指標の流れは、自治体行政においても、地域住民の満足度調査にもとづいた指標を、政策に反映させようとする「地域指標」開発への動きを生み出した²⁾。生活や福祉の状態について、行政からのアンケートに「満足度」という形で答えることが、自治体行政への住民参加のひとつの形として定着していくことになる。

斎藤達三は、昭和 63 年（1988）の『自治体経営 情報システムの原理—政策形成の新戦略—』において、自治体行政の事業（自転車・バイク駐輪、道路等）に関して、事業を実施する側の自治体職員の満足度と、受ける側の住民の満足度とについて調査を行い、次のように分析している。

自転車・バイク駐輪場に関しては、**事業成果指標**＝現在登録台数は預かり能力台数を下回っており、まだかなり余裕が見られる。**住民の判断と基準**＝かなり強い不満を抱いている。施設の配置（駅までの距離）や利用資格条件（通勤通学距離）などのサービス内容自体に問題があることが明らかとなり、これらの欲求が十分満たされず、それが事業全体に対する不満となって現れているようである。**職員の判断と基準**＝現状をかなり満足したものと受けとっている。職員の評価はこの量的な整備の進み具合から判断したと思われる。

また、道路に関しては、**事業成果指標**＝道路の新設、舗装等の量的な側面、**住民の判断と基準**＝安全性、歩き安さ、ゆとりの空間、都市景観など、単なる交通機能以外にその果たす役割は地域の空間全体に広がってきている。これらに適切な評価ができるのは日々道路を利用する住民であり、その主観に基づく総合的な判断は貴重な情報を提供することになる。**職員の判断と基準**＝住民の評価をかなり上回る。道路の新設、舗装等の量的な側面が念頭にあるからであろう。[斎藤, 1988: 149-155 /ゴシック・下線は筆者]

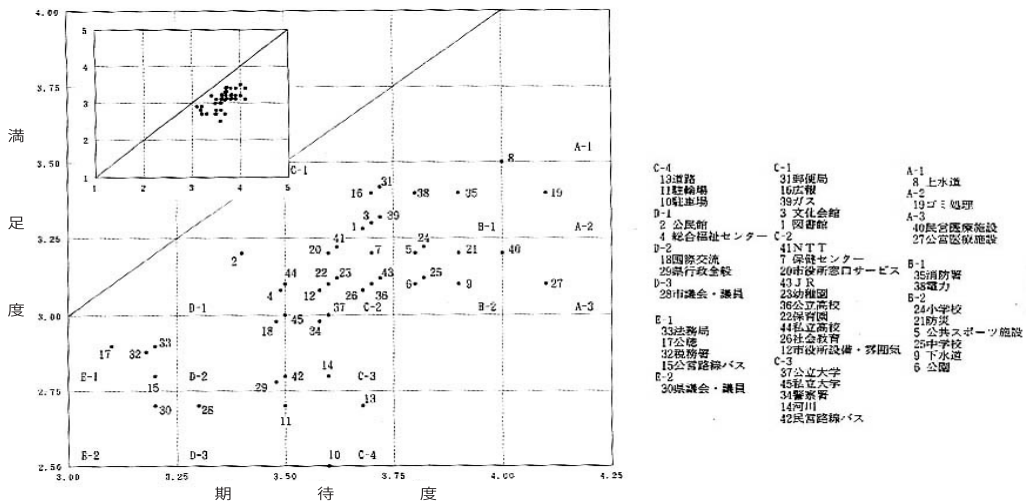
これらの分析から、斎藤は、「全般的には、住民の満足度が職員のそれを上回るケースはわずかで、ほとんどは職員が住民を上回っている」ことをあげ、「これは職員が考えているほど住民は現状の事業サービスに満足していない証拠である」と、行政職員の満足度と住民の満足度との間にギャップがあることを指摘している。そして、「この格差が大きくなればなるほど、行政の政策形成のあり方が基本的な視点から問われることになろう」[斎藤, 1988:149]と警鐘を促している。さらに、指標化については、「よりいっそう住民サービスや地域環境に近い状態で成果を捉えようとする」とき、「質的な判断要素」が加わることによる困難さはあるものの、「われわれはこの種の指標化を簡単に回避してしまうべきではなく、将来の課題としていずれ取り上げなければならないことは明らかである」[斎藤, 1988:166]と、昭和 60 年代前半にすでに、政策形成における住民満足度に関する指標化が不可欠であることを指摘している。

II 満足度調査と評価システム—満足からニーズへ—

(1) 第三者機関による満足度調査—公共サービスに対する満足度と期待度—

行政活動に関して、行政と住民との満足度にギャップがあるという斎藤の指摘は、『あなたは行政に満足しているか』（大島, 1995）にも影響を与えている。

【図1 満足度調査から捉える満足度と期待度との相関関係】



[大島, 1995:27 より／原題は「公共サービスへの期待度と満足度の関係 (全国)』]

著者である大島章嘉は、「市民が日常的にキメの細かい行政サービスを望むのに対し、行政は概して大型施設建設を指向し勝ちである」[大島, 1995:18-19] ことをあげ、第三者機関の立場³⁾で公共サービス水準測定を行っている。その際、公共サービス水準の測定については、「住民の満足度という視点から測定し、不満の原因を明らかにし、原因と満足度水準との定量的な関係を把握し、改善に結びつけることが必要」[大島, 1995:19] であると捉えている。【図1】は、大島が、調査対象自治体の行政サービス29業種の他に、JRなどの公共サービスを含めた合計45業種について、「満足度」と「期待度」の相関という観点から作成したものである。

この図の特徴は、生活の質の状態を把握する「満足度」に「期待度」という概念を組み合わせることにより、満足の内容をよりの確に把握しようとしている点にある。住民満足度を調査する際の視点が、満足度の把握から住民ニーズの把握へと展開する過程と捉えることができる。

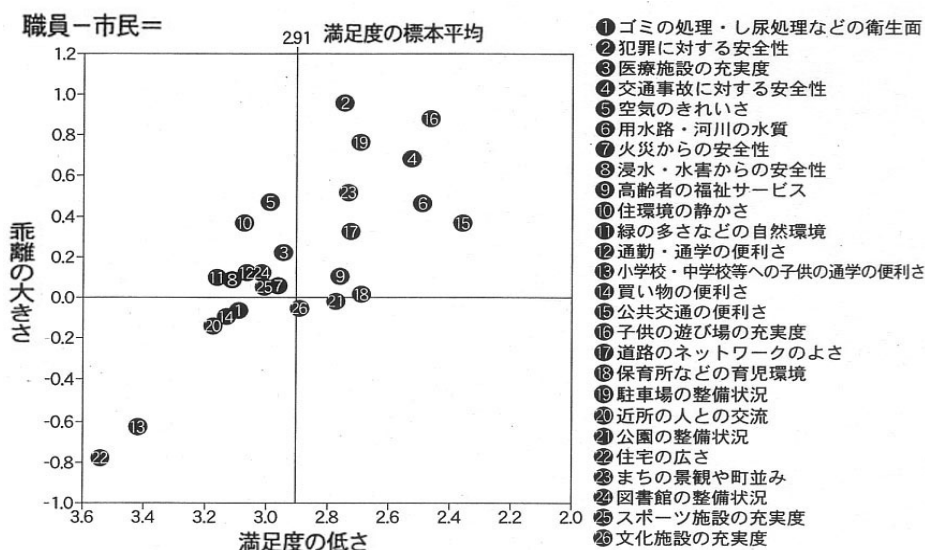
(2) 深谷市市民意識調査—市民と職員の満足度の乖離—

住民と行政との満足度のギャップを把握し、自治体の予算編成に活用する動きがある。杉本公明

は、「地方自治体の総合的なマネジメントシステムと『政策・経営志向型予算編成』」において、深谷市が市民を対象に作成した「国土利用計画策定のための市民意識調査」（2000年度）および同一項目で職員を対象にした「総合振興計画に関する職員意識調査」（2001年度に企画財政課が実施）の結果から、市民と職員の満足度の乖離に視点をあて、「市民と職員の満足度の乖離の大きさ」と「満足度の低さ」に関する相関図を作成している。

杉本は、「満足度が低く、かつ乖離の幅の大きいものに、市民・職員間の意識のギャップのみならず、市民本位の施策・事務事業を展開するための高い優先性が見られる」[杉本,2005:57]とし、「既に市民から預かった資源を執行した成果である満足度に対しての優先順位を重視すべきである」[杉本,2005:58]と捉えている。

【図2 満足度調査から捉える満足度と期待度との相関関係】



[杉本,2005:57 より]

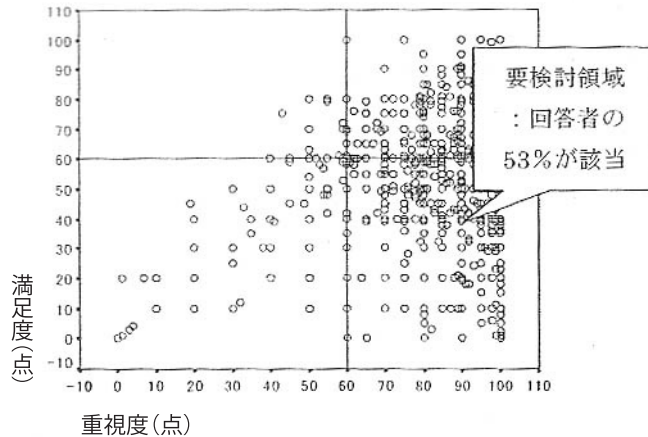
（3）宮城県県民満足度調査—住民参加型評価システムにおける満足度と重視度—

宮城県の県民満足度調査は、条例に基づく政策・施策評価のコミュニケーション調査⁴⁾として位置づけられており、その結果は「調査主体である政策・施策の実施者に活用されるばかりではない。調査対象となる住民、国民は、政策・施策の対象者、受益者、納税者、有権者などとして、自らのニーズに即した政策・施策の施行や策定を行政側に求める際に、コミュニケーション調査の結果を用いて、根拠に基づいた要請を行うことができる」[加藤他,2003:48]とされている。また、その意義として「調査対象にとっては、調査参加によって政策・施策評価に主体的に関わり、その結果として自分達のニーズや意見を政策・施策に反映させる機会が得られる。さらに、調査を通じて政策・

施策およびその評価に関する情報を得ることができる」[加藤他, 2003:41] と明記されている。

満足度との関係において注目すべき点は、宮城県行政評価システムには、6つの評価視点、①安定性、②信頼性、③重要性、④効果性⁵⁾、⑤効率性⁶⁾、⑥倫理性が定められており、③の重要性の内容として、「重視度」、「満足度」、「関心度」、「認知度」が設けられていることである。

【図3 満足度調査から捉える満足度と重視度との相関関係】



[加藤他, 2003:44 より／原題は、政策「雇用の安定や勤労者福祉の充実」に対する一般県民の重視度と満足度の散布図]

【図3】は、県民満足度調査結果から「満足度」と「重視度」とを評価軸として作成されたものである。「重視度」と「満足度」との関連分析によって、「回答者(評価者)が重視しているのに満足度は低い政策・施策、満足度は高いものの重視されていない政策・施策、あるいは重視度も満足度も低い政策・施策など、要検討の政策・施策を発見できる」[加藤他, 2003:47] という指摘がなされている。

前述した3例の満足度調査からの展開としては、県民満足度調査の結果が、住民参加型評価システムとして評価システムへの活用が明記されていること、また、調査実施に関しては、宮城県が調査主体となるが、データの集計および分析に当たっては、県・東北大学・委託先(東北大学大学院経済学研究課)の3者共同で検討・分析を行っていることなどが捉えられる。

(4) Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures

—市民満足データの業績評価へのリンク—

SWINDELL は、「市民満足調査は、市民意見や態度を測定し(潜在的に役立つ)政策入力情報を公務員に提供することとは、基本的に異なっている」[SWINDELL, 2000:31] と述べ⁷⁾、「政治プロセスへのこの種の直接投入は、意思決定へのコミュニティ参加、サービス決定のコミュニティコントロールを促進することができる」[SWINDELL, 2000:30] と主張する。

そして、現在、北アメリカの多くの政府管轄区において、市民調査や様々なタイプの業績評価手段が活用されており、その中には、サービス品質を測定するために、internal performance indicators（成果指標）と citizen satisfaction surveys（市民満足調査）の両方を用いる市やカウンティが多数ある⁸⁾ことを紹介している [SWINDELL, 2000:36]。

現在、ICMA⁹⁾ ベンチマーキングプロジェクトに参加している多数の市やカウンティでは、市／カウンティのサービスに関して、明確で目に見える警察、消防、EMS、公園、廃物、街灯になどの満足や生活の質の測定について、成果と満足データとを別々に検討しているが、いくつかは公表するためのデータがまとめてられている [SWINDELL, 2000:36]。

【図4 市民満足と業績評価との相関関係】

Performance Measure	Citizen Survey Measures		
	City Quality	Service Value	Street Repair
Road Costs (I)			
<i>r</i>	-.12	-.62	.38
<i>p</i> <	.38	.09	.20
<i>n</i>	10	6	7
Road Cost/Mile (E)			
<i>r</i>	-.55	-.83	-.40
<i>p</i> <	.06	.02	.21
<i>n</i>	9	6	6
Cost/Good Road (E)			
<i>r</i>	-.48		.69
<i>p</i> <	.14		.06
<i>n</i>	7		6
Good Roads (O)			
<i>r</i>	.40		-.36
<i>p</i> <	.16		.21
<i>n</i>	8		7

Note. (I) = Input measure, (E) = Efficiency measure, and (O) = Outcome measure.

[SWINDELL, 2000:41 より／原題は「Table2.Bivariate Correlations:Road Maintenance Services」]

【図4】には、Road Maintenance Services（道路管理サービス）の測定に関して、Citizen Survey Measures（市民調査測定）と Performance Measure（業績測定）との両方のアプローチを用いている直轄区によって作成されたものを、「市民満足と業績評価との相関関係図」として示した。

SWINDELL は、「サービス品質に関する客観的基準と主観的基準との関係をより理解することによって、両者の努力目標が、サービス品質を改良するという点を補強する」ことをあげ、「市民満足調査のポイントは、技術的な討論に専門家として加わるのではなく、有意義な方法で process of governance（統治プロセス）に市民として参加することである」 [SWINDELL, 2000:47] と、満足調査を、政策形成過程への市民参加として明確に位置づけている。そして、「プログラムの有効性、あるいは、総合的・客観的な方法でのサービス品質測定が非常に難しいという事実は、より良い指標を発展させる試みを思いとどまらせないであろう」 [SWINDELL, 2000:46] と、サービス品質に関する指標化の流れを、必然のものとして捉えている。

III 満足度調査の課題と方向性

以上、満足（度）調査に関する満足概念の展開を、年代の異なる6つの文献によって捉えてきた。その結果、第1に、満足度調査の実施主体に関しては、政策を実施する行政から第三者機関への流れを確認できた。まず、生活の質をはかるための国民満足度調査が「国」によって実施され(1972)、次いで、住民満足度調査が「各自治体」によって実施されてきた（1980年代以降）。そして、行政と住民との満足度に関するギャップが明らかになると（1988）、行政から独立した「第三者機関」による満足度調査も実施されるようになった（1995）。宮城県の県民満足度調査（2003）に見られるように、客観性・透明性を確保するために、実際の調査・分析は第三者機関に委託する自治体も登場している。また、SWINDELLが主張するように、「コミュニティ」を実施主体とする方向も示されている（2000）。後述することになる「給食サービスの質に関するアンケート」は、筆者が提案する「公共サービス支援コミュニティ(PSSコミュニティ)」に比定される在宅介護支援センターを実施主体としたものである。

第2は、満足度調査の活用に関しては、行政サービスの結果としての住民の満足度の把握から、住民のニーズとして把握し、それを政策や予算に反映させようとする流れである。これは、自治体への行政（政策）評価の導入と呼応した動きであり、住民満足調査とその結果に関する指標化の必要性を認識させることになったと捉えることができる。

これまで、住民満足度調査結果を政策へ反映させる際の「行政によるウエイト付け」に対しては、客観性と透明性の観点から問題視する声が多く聞かれた。満足度調査によって適格なニーズを把握し、それを評価システムへ反映させるためには、客観性と透明性を確保できる指標化が不可欠なものとなる。以下に示した2つの事例は、住民満足度調査から、より客観的な指標を明示し、自治体評価システムへの導入を試みるためのものである。

IV 政策評価指標体系と住民満足値—高崎市給食サービスアンケートを事例として—

斎藤達三は、自治体評価システムにおいて、政策の評価基準を考える際に最も基本となる枠組みは「効率性」と「有効性」の対比による区分であることを指摘する [斎藤, 1999:12]。「有効性」の確保に必要とされるのが、計画の達成成果に関する“評価”であるならば、住民に対する公共サービスの提供を主目的とする行政活動では、その成果を評価するシステムにおいて、住民満足に導くための住民ニーズの指標化が不可欠なものとなる。

筆者が提案している「住民ニーズに基づく政策評価指標体系」¹⁰⁾は、斎藤の捉える有効性の考え方を出発点とする。すなわち、「有効性」を評価する〈住民ニーズ指標〉¹¹⁾と「効率性」を評価する〈アカウンタビリティ指標〉¹²⁾とのコミュニケーションによって、「住民満足値」「不要値」・「平均住

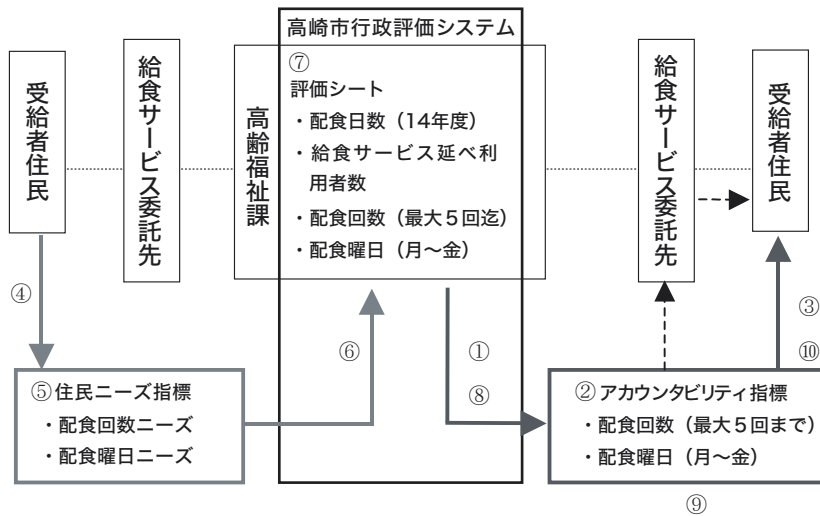
民満足値」等の「コミュニケーション成果指標」¹³⁾を行政活動の成果として把握することのできる指標体系として位置づけることになる。

(1) 食サービス回数増に関するアンケートから捉える住民満足値（高崎市）

以下に示す事例は、平成14年3月に、高崎市で実施された給食サービスに関する「回数選択アンケート」¹⁴⁾の結果を〈住民ニーズ指標〉として、「高齢者自立生活支援事業」に関する評価指標として評価シートに反映される過程を示したものである [中島, 2005a, 2005b]。

平成14年度から、高崎市の給食サービスの回数と曜日については、アンケートによって顕在化した受給者住民の個別の必要回数（1回要望者に1回、5回要望者に5回（1週間提供総食数））・必要曜日で、給食サービスが提供されている。

【図5 政策評価指標体系の高崎市行政評価システムへの導入】



[中島, 2005a, 2005b]

この事例では、〈住民ニーズ指標〉として「住民の要望回数（すなわち住民ニーズ）」をとり、最大提供回数を事前のサービス水準に関する〈アカウンタビリティ指標〉として、さらに、実施回数を事後の〈アカウンタビリティ指標〉としてとり、これら2つの指標によって「住民満足値」を導き出した。行政側が、配食回数（最大5回まで）・配食曜日（月～金）と、受給者住民の選択の余地を広げた〈アカウンタビリティ指標〉を示したこと、そして、受給者住民が、〈アカウンタビリティ指標〉の範囲で個人の必要回数と曜日とを答えたことにより、〈住民ニーズ指標（必要値）〉と〈アカウンタビリティ指標（実現値）〉とが一致し、住民満足値はすべて100%になる。

【計算式 1】 住民満足値

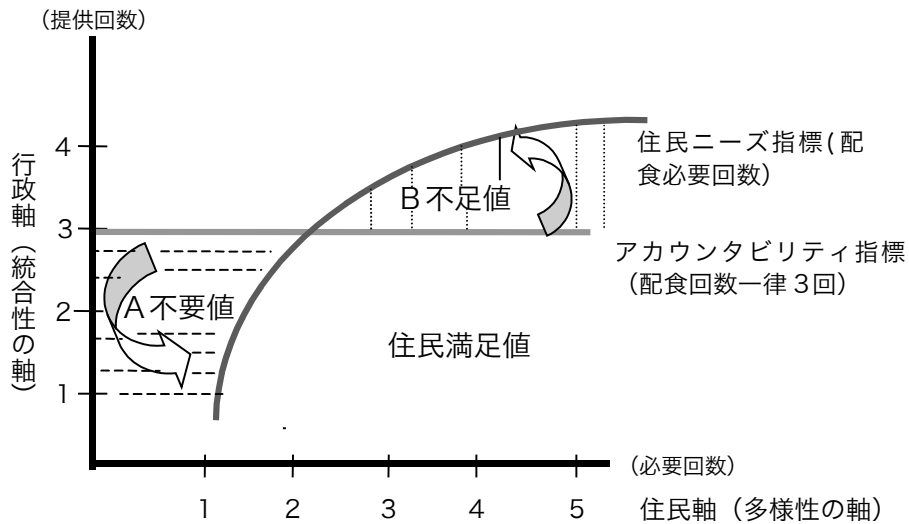
住民ニーズ指標 (必要値)	≥	アカウントビリティ指標 (実現値)
$\frac{\text{実現値}}{\text{必要値}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$		

【計算式 1】は、〈住民ニーズ指標(必要値)〉が〈アカウントビリティ指標(実現値)〉より大きいか、同じ場合には、必要値を分母とし、実現値を分子とすることによって住民満足値を算出する。

(2) 住民満足値と不要値

これまで、公共サービス実施に関する住民ニーズの把握は、平均値や最多ニーズとして指標化することが一般的とされてきた¹⁵⁾。この事例の分析において、「住民満足値」の中に「不要値」概念を導入する有用性を明らかにした。具体的には、給食サービスにおける配食回数が一律3回で行われた場合を想定し、〈アカウントビリティ指標〉と〈住民ニーズ指標〉とによって生じる「住民満足値」と「不要値」とを算出した。不足値・不要値と住民満足値の関係を〈アカウントビリティ指標〉を基準として概念化したものが【図6】である。また、不要値を考慮した住民満足値を算出する【計算式2】を示しておく。

【図6 一律提供による不要値と不足値】



[中島, 2005c]

【計算式 2】 不要値の算出と住民満足値

$$100 - \frac{\text{住民ニーズ指標} < \text{アカウントビリティ指標} \text{ (必要値)}}{\text{実現値} \text{ (実現値)}} \times 100 = \text{住民満足値}(\%)$$

【計算式 2】は、住民ニーズ指標（必要値）がアカウントビリティ指標（実現値）より小さい場合の「住民満足値」の算出方法である。必要回数が実現した際の住民満足値 100% から、必要値以上に供給されるサービスを「不要値」としてマイナスするものである。

行政活動に対して「不要値」を導入する視点から、一律提供回数で給食サービスが行われた場合の要望回数ごとの住民満足値と平均住民満足値とを算出し、【表 1】として示した。

この結果から、一律提供回数が増えても、住民満足値は必ずしも比例して増えていかないことが捉えられる。これは、住民満足値に「不要値」の概念を導入したことによってはじめて明らかになるものである。また、給食サービスの提供総食数が多くなっても、必ずしも平均住民満足値は大きくならないことがわかる。

【表 1 一律提供回数と住民満足値】

B \ A	1 回	2 回	3 回	4 回	5 回	平均住民満足値	1 週間提供食数
1 回	○ 100.0%	○ 50.0%	○ 33.3%	○ 25.0%	○ 20.0%	41.3%	310 食
2 回	● 50.0%	○ 100.0%	○ 66.7%	○ 50.0%	○ 40.0%	75.4%	620 食
3 回	● 33.3%	● 66.7%	○ 100.0%	○ 75.0%	○ 60.0%	70.0%	930 食
4 回	● 25.0%	● 50.0%	● 75.0%	○ 100.0%	○ 80.0%	62.5%	1240 食
5 回	● 20.0%	● 40.0%	● 60.0%	● 80.0%	○ 100.0%	58.3%	1550 食

- ・住民満足値のうち、○印は計算式 1 から、●印は計算式 2 から算出
- ・平均住民満足値は、計算式 3（延べ対象者 310 名の実際の各要望回数データを代入）から算出

A：必要回数 B：一律提供回数 [中島, 2004a]

【計算式 3】 平均住民満足値の算出方法

$$AM = \frac{\sum_{k=1}^n (Mk \times Pk)}{SP}$$

Mk(k=1,2...n) = (1 ~ n 回) の住民満足値
 Pk(k=1,2...n) = (1 ~ n 回) の人数
 SP = 総合人数
 AM = 平均住民満足値

【計算式 3】は、各住民満足値にそれぞれの人数をかけたものの総和を、全体の人数で割って平均住民満足値を算出する。

「住民満足値」に「不要値」概念を導入することの意義は、個別の住民ニーズ指標に対応した「住民満足値」として客観的な指数を示すことができる一方で、行政活動における効率性の評価基準とすることも可能になるところにある [中島, 2004a]。

(3) 住民満足値の自治体評価シートへの導入（高崎市行政評価シート）

同じく高崎市給食サービスに関して、平成 16 年に「給食サービスの質のアンケート」¹⁶⁾を実施し、これまで定性的であるために「苦情」として処理されることの多かった「給食の質」に関する住民ニーズの定量化を試みた。集計結果から、現在提供している水分量のご飯と、水分量がやや多いご飯との 2 種類を提供し、受給者住民がそのどちらかを選択できるようにすることによって、住民ニーズへの対応が可能になることを明らかにできた。

給食サービスに関する 2 つのアンケートから得られた結果を指標化（「配食回数 1～5」・「ご飯の硬さ 2 区分」）し、高崎市行政評価シート「事務事業評価シート 1」に仮に導入したものが【表 2】である（住民ニーズ指標欄は筆者が加えたもの）。そして、【表 3】には「事務事業評価シート 2」への記載方法を示した。平成 16 年の実績欄には、すでに実施されている「配食回数 1-5」と平均住民満足値を、平成 17 年の計画欄には、アンケート結果が反映された場合の「ご飯の硬さ 2 区分」と平均住民満足値とを加えて示すことができる。

前述したように、「回数選択アンケート」においては、行政側が、「1～5回」の範囲で、受給者住民の要望回数にすべて対応した結果、配食回数における平均住民満足値は 100%となった。また、「質のアンケート」においても、行政側が「ご飯の硬さ 2 区分」とし、受給者住民の要望に対応するならば、ご飯の硬さにおける平均住民満足値は 85%以上とすることが可能になる。

この事例から、公共サービスに関する住民満足促進は、住民の選択の余地を広げることが重要な要素であることが明らかになる。

【表 2 住民ニーズ指標を加えた定量分析】

		前期末類型	基準値	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	期間類型
アウトプット	配食日数 (日)	目標値	0	104	104	156	156	156	208
		目標値累計		104	208	364	520	676	208
		実績値	104	104	240	0	0	0	344
		実績値累計	0	104	344	344	344	344	344
アウトカム	給食サービス 延べ利用者数 (人)	目標値	0	35,000	40,000	45,000	50,000	50,000	75,000
		目標値累計		35,000	75,000	120,000	170,000	220,000	75,000
		実績値	30,774	35,130	63,203	0	0	0	98,333
		実績値累計	0	35,130	98,333	98,333	98,333	98,333	98,333
住民 ニーズ 指標	配食回数 1-5	目標値		2	1～5	1～5	1～5	1～5	
		目標値累計							
		実績値		2	1～5	1～5	1～5	1～5	
	ご飯の硬さ	目標値		1区分	1区分	1区分	1区分	2区分	
		目標値累計							
		実績値		1区分	1区分	1区分	1区分	2区分	
	実績値累計								
割合	75	単価(千円)	2.24	2.09	0.90	0.00	0.00	0.00	1.32
補正	十	効率性(%)		6.7	60.1	0.0	0.0	0.0	41.0
		有効性(%)		0.4	58.0	0.0	0.0	0.0	31.1

(高崎市ホームページ 2004.1 より一部を抜粋、網掛け部は筆者加筆修正) [中島, 2005a, 2005b]

【表3 平均住民満足値を導入した事業の計画・実績】

平成13年度		平成14年度		平成15年度	
計画	実績	計画	実績	計画	実績
給食サービスの実施 (104日)	給食サービス延べ利用 者数(35,130人)	給食サービスの実施 (104日)	給食サービスの実 施 (240日)	給食サービスの 実施 (156日)	
平成16年度		平成17年度			
計画	実績	計画	実績		
給食サービスの実施 (156日) . 配食回数(1~5回) 受給者住民における 平均住民満足値[配食 回数100%]	給食サービスの実施 (240日) . 配食回数(1~5回) 受給者住民における 平均住民満足値[配食 回数100%]	給食サービスの実施 (156日) . 配食回数(1~5回) ご飯の硬さ(2区分) 受給者住民における 平均住民満足値[配食 回数100%][ご飯の 硬さ85%以上]			

(高崎市ホームページ 2004.1 より一部を抜粋、斜体部は筆者加筆) [中島, 2005a, 2005b]

V 住民満足に関する指標を評価システムに統合する意義

住民満足度調査によって得られる「住民満足度」および「住民満足値」は、行政活動への関心も含めた住民参加の促進を実現するという点では同じである。しかし、公共サービスへのニーズの反映、すなわち自治体評価システムに統合するという観点からは、以下の3点を特徴として持つ「住民満足値」が、時代の要請として捉えられるのである。

①多様な個人への対応

福祉の状態の把握に関しては、「1人1人が享受している実物量を測ることをめざす」「富永, 1971:180」とされたにもかかわらず、行政は住民を画一的なものとして捉えてきた経緯¹⁷⁾を持つ。地域を同質なものとする見方によって、地域住民個人は、集団の中に埋没させられてきた。一般に行われている、給食サービス等における一律の提供回数なども、その現れと捉えることができる。

しかし、現在、公共サービスの受給者は、行政から多様なサービスが示され、それを選択することによって満足感が高められていくのである。その際、サービスを選択するのは、代表者ではなく受給者住民個人であることが重要な要件となる。「住民満足値」は、個人の選択の結果としての満足を表す基準だからである。

②コミュニケーションによる客観性と透明性の確保

前述したように、「住民満足度」を政策に反映させる際には、行政によるウエイト付けがなされてきた。一方、「住民満足値」は、行政によって作られる〈アカウンタビリティ指標〉と住民によっ

て作られる〈住民ニーズ指標〉との、2つの指標による数値の差から算出されるものであるため、客観性と透明性が確保される。客観性と透明性が確保される過程で、コミュニケーションツールとして機能すると考える。

言い換えれば、行政と住民とが2つの指標、〈アカウンタビリティ指標〉と〈住民ニーズ指標〉とをコミュニケーションツールとして用いることにより、合意形成を図った結果として導き出されるものが「住民満足値」なのである [中島, 2003c]。

③不要値によるマイナスのニーズの把握

不要値を考慮した「住民満足値」と、これまで使用されてきた「住民満足度」との違いを次のように捉えることができる。「住民満足度」においては、住民満足調査からニーズを把握するとき、「満足していない部分」をすべてプラスのニーズとしてきた。しかし、「住民満足値」においては「不要値」を考慮し、「満足していない部分」を「不足値」と「不要値」とに区別することにより、「不足値」をプラスのニーズ、「不要値」をマイナスのニーズとして把握する。これによって、公共サービスに関する住民のニーズをより正確に捉えると同時に、事業の効率性を高めることもできるのである。

「住民満足値」は、公共サービスの受給者住民個人によって〈住民ニーズ指標〉が作成され、それに対応した〈アカウンタビリティ指標〉が自治体各担当課によって作成された場合に、その成果を発揮することができる。

住民満足度調査の結果が、報道をにぎわせた 1970 年代後半から 80 年代にかけては、わが国は高度経済成長期にあり、シビルミニマムの水準が向上した時期にあたる。公共サービスに潤沢な予算をつぎ込めた時期を終え、現在、自治体は、行政の効率性と住民への有効性をともに成り立たせるために行政（政策）評価を導入している。こうした状況下で、公共サービスの水準を高めるために、受給者住民個人の満足をはかることのできる「住民満足値」は不可欠な指標であると考えられる。

〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉から導き出される「住民満足値」は、自治体政策への住民参加の実質を確保できる指標となり、その意味において、地域住民の価値観に沿った政策を行うための指針となり得るのである。ここに、住民満足に関する指標を評価システムに統合する意義を捉えることができるのである。

おわりに—住民ニーズ指標作成のための満足度調査へ（武蔵村山市）—

最後に、政策評価指標体系が住民満足度調査にどのように貢献し得るのかについて、2005 年 6 月に実施された、武蔵村山市市民課窓口住民満足度調査¹⁸⁾を事例として捉えておく。

【図 7】に示したのは、配布されたアンケートの内容である。一般的に行われている窓口満足度

調査と異なる点は、設問 1・設問 2・設問 6 に、満足度と合わせて所要時間や来庁時間帯を尋ねる内容になっていることである。この設問項目については、担当者からの相談に応じた筆者（中島）の意見を参考にして作成されたものである。

【図 7 武蔵村山市市民課サービス向上アンケート】

市民課サービス向上アンケート

市民課では、皆様のご要望をお聞きするためにアンケートを実施しております。あてはまるものにチェックまたはご記入をお願いいたします。

性 別 男性 女性
 年 齢 30歳未満 30～50歳代 60歳代 70歳以上

1 市役所まで何でこられましたか？
徒歩 自転車 バス 自動車 タクシー
 市役所までかかった時間 （およそ 分位）

2 市役所に来庁された時間帯は？
10時以前 10時～12時 12時～1時 1時～3時 3時以降

3 職員の状態・対応は、いかがでしたか？
とてもよい よい 普通 あまりよくない よくない
 ⇒感じたことを自由にお書きください。

4 申請や届出について、わかりやすい説明でしたか？
とてもわかりやすい わかりやすい 普通 ややわかりづらい わかりづらい
 ⇒具体的にありましたらお書きください。

5 申請書や届出書の書きやすさは、どうでしたか？
とても書きやすい 書きやすい 普通 やや書きにくい 書きにくい
 ⇒書きにくかったのは、どの申請書（届出書）のどこでしたか？

6 ご用件が済むまでの時間は、思ったよりどうでしたか？
短かった やや短かった 普通 やや長かった 長かった
 ご用件が済むまでにかかった時間 （およそ 分位）

7 その他 市民課のサービスに関して自由にお書きください。

ご協力ありがとうございました。

[武蔵村山市作成]

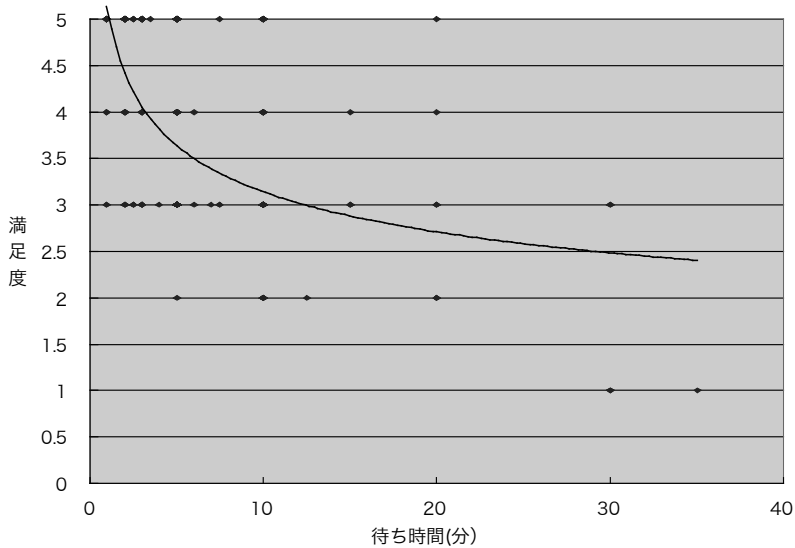
アンケートにおける有効件数は、対応 200 件（設問 3）・説明 192 件（設問 4）・書きやすさ 197 件（設問 5）・時間 195 件（設問 6）であり、また、窓口満足度評点（5 点満点）の集計結果として、対応 3.71・説明 3.66・書きやすさ 3.77・時間 3.68 が示されている。

これまで、満足度調査における具体的な数値記入については、「答える人が面倒がって答えないだろう」という推測の下で、できるだけ簡単なアンケートを作成する傾向が見られた。しかし、本アンケートの設問 6 における有効件数は他の設問とほぼ同じであり、また、解答内容についても、満足度を記入せずに所要時間のみを記入したものが 2 件、満足度を記入し所要時間を記入しなかったものは 1 件のみであった。

すでに捉えたように、アンケートを実施する際に、行政側が物理的（数值的）な指標すなわち〈アカウントビリティ指標〉を提示することによって、満足度調査は、満足の内容として具体的な数値の把握が可能になる。【図 8】は、満足度と待ち時間との相関関係図である。

武蔵村山市の窓口満足度調査は、第1回目であったため、行政の〈アカウンタビリティ指標〉として目標待ち時間等について示すことができなかったが、次回以降の満足度調査においては、担当課からの〈アカウンタビリティ指標〉として、例えば「待ち時間20分以内」を掲げるならば、〈アカウンタビリティ指標〉を考慮した住民満足度の把握が可能となる。さらに、待ち時間短縮のためにかかる人件費等を明示することができるならば、納税者でもある地域住民の「待ち時間」への理解はより深まると考える。満足度調査において重要なことは、それが、行政と住民にとってのコミュニケーションツールとなることができ、そして、コミュニケーションを繰り返していく過程で、住民の満足が高まっていくことである。

【図8 満足度調査から捉える満足度と待ち時間の相関関係】



〔武蔵村山市作成／図8の原題は「待ち時間と住民満足度」〕

今回の満足度調査においては、「窓口での待ち時間」という物理的な指標と満足度とを組み合わせた質問を作成したことによって、住民の個別な満足度を満足値として把握する道筋を付けたことになる。つまり、武蔵村山市市民課サービス向上アンケートの特記すべき成果としては、住民満足度の指標化が視野に入っていることがあげられる。

本アンケートの結果は、「17年度目標管理制度成果目標・達成方針」に記載されることになるが、それはまた、武蔵村山市が平成14年度から試行導入している行政評価の「事務事業評価調書」への記入ための基礎となるものである。現在、武蔵村山市ホームページには20事業が公表されているが、これら予算化された事業以外に、市民と直接対峙する市民課窓口に関する評価は必要不可欠だと考える。

これまで、住民満足度を単独で用いることについては、「意識や満足度は極めて主観的心理的なものであり、それが社会指標体系の中に組みこまれるにしてもその限界は十分注意すべきである」[国民生活審議会調査部会編, 1974:34] と捉えられてきた。斎藤も、「『サービス成果』とか『社会成果』という物理的な指標と一緒に用い、それを補完するような形で使う必要がある」[斎藤, 2001:57-58] と指摘している。政策評価指標体系においては、〈アカウンタビリティ指標〉を行政によって示される物理的指標と位置づけることにより、住民満足調査と結びつき、適切な〈住民ニーズ指標〉が把握できることになる。

住民満足値は、政策評価指標体系における重要な指標であり、また、公共サービスにおける住民満足度を、受給者住民の立場から数値化した指標として位置づけられる。住民満足が、いつの時代でも「様々な価値判断を下す際には最も優先的に検討すべきデータであることには間違いない」[国民生活審議会調査部会編, 1974:34] という指摘は、今日、より重要性を増している。

付 記

本論文は、博士論文「住民ニーズに基づく政策評価指標体系の構築に関する研究—住民ニーズ指標とアカウンタビリティ指標—」（2005年3月）において提示した〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とによって導き出される「住民満足値」等が、公共サービスの最終目的である「住民満足」の促進に、どのように貢献できるのかという点について、「住民満足度概念の展開」と「政策評価への導入」の観点から明らかにしたものです。

斎藤先生は、政策評価に住民のニーズを反映させることの必要性を説かれ、ご自身の研究においても、「住民満足度」を含む「有効度指標」による体系を確立し、政策評価への活用を進めてこられました。私が提案した「住民ニーズに基づく政策評価指標体系」は、斎藤先生の「有効度指標」を、住民の視点で捉えなおしたものといたします。

教室で講義する毅然とした姿に、また、私たちの疑問・質問に丁寧に答えてくださる姿に、私たちゼミ生は、斎藤先生を「ジェントルマン」と、敬意をこめて称しておりました。斎藤達三先生の退職記念号に「住民満足度概念の展開と政策評価」について、発表する機会を与えていただいたことを感謝いたします。

最後になりましたが、斎藤先生のご指導の下で博士論文を提出できたことを、嬉しく、誇りに思います。

(なかじま とみこ・株式会社アズ・インターナショナル 地域政策総合研究所主任研究員)

- 1) 政策評価指標体系は筆者が、以下の論文において提案したものである。
[中島,2003a]、[中島,2003b]、[中島,2003c] [中島,2004]、[中島,2005a]、[中島,2005b]
- 2) 昭和53年の小浜喜一『地方は動くー地域指標の見方ー』、昭和54年の宮崎県「プロビンス・ミニマム総合地域目標」、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』、昭和55年の磯村英一『地方の時代 創造と選択の指標』など、地域指標に関する研究や報告が、この時期に集中して出版されている。この背景には、「第三次全国総合開発計画(三全総)」が昭和52年に策定され、昭和55年には「過疎地域振興特別措置法」が公布されるという、政策的な動きと呼応した側面も持っていた [中島,2003a]。
- 3) 大島が事務局長を務める「市民満足度学会」では、これまで満足度ベストテンを公表していたが、2005年度からベストテンとともにワーストテンも公表し、関係組織の出席のもと表彰式を行っている。
- 4) 宮城県では、平成10年12月に「5つの改革」の柱の1つとして行政評価が導入された。コミュニケーション調査とは、システムコーディネート機能を備えた調査方法であり、調査の主体と対象における情報の授受と共有化を支援する。
- 5) ④効果性では、目標値達成度と評価者満足度との関連指標などがあげられている。
- 6) ⑤効率性についても、「評価者が政策・施策評価に要した時間の期待値と、評価後に政策・施策の知識量や関心度が増加した評価者割合から求められる「知識量増加指数/時間」、「関心度増加指数/時間」などが示されている。
- 7) ミラーの言葉「市民調査を支持する人々は、市民を意志決定の過程に運び込む「審議している民主主義」における運動」(ミラーとミラー, 1991a: 7)を引用している。なお、[SWINDELL, 2000]からの引用箇所の日本語訳は、筆者(中島)の試訳である(以下同じ)。
- 8) デイトン、オハイオは、どのように市民の評価が全国平均と比較できるかを決定するために、調査結果を全国的なベンチマークと比べている。ポートランド、オレゴンでは結局によって、サービスの努力と達成(成果測定)を発行して、そして成果データと並んでサービスの市民評価を含んでいる。バージニア、プリンスウィリアムカウンティは、市民満足調査委託を進行中であり、結局による成果データをインターネット上で市民に公表している。
- 9) In 1994, the International City / County Management Association(ICMA) created a forum for the first comprehensive benchmarking project. [SWINDELL, 2000:35]
- 10) 「政策評価指標体系」においては、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とが、3つの評価主体間(行政・地域住民・公共サービス支援コミュニティ)におけるコミュニケーションツールとなり、その成果として算出される指数(住民満足値等)が、コミュニケーション成果指標として位置づけられる。また、5つの特性については、〈住民ニーズ指標〉によって「参加性」と「地域性」とが確保され、〈アカウンタビリティ指標〉によって「アカウンタビリティ」が確保され、これら2つの指標が自治体評価システムに導入されることによって「コントロール性」と「コミュニケーション性」が確保される。
- 11) 住民ニーズ指標は、公共サービス全般において、地域住民個人のニーズを指標化したもの
- 12) アカウンタビリティ指標は、行政活動全般に関する情報、および、行政活動に関して住民に説明できる状態を指標化したもの
- 13) コミュニケーション成果指標は、〈住民ニーズ指標〉と〈アカウンタビリティ指標〉とをコミュニケーションツールとして導き出される指数の総称であり、「住民満足値」・「不要値」・「平均住民満足値」などである。
- 14) 平成14年2月に、高崎市「ひとり暮らし等高齢者者給食サービス」事業における住民のニーズを把握するためのアンケートが、担当課である保健福祉部高齢福祉課を実施主体として、受給者住民全員を対象に実施された。
- 15) 平成12年度時点で、前橋市が不定期(利用者との調整)としている以外は、週2回(桐生市)、週3回(伊勢崎市)、月2回(太田市)、週2回(沼田市)、週5回(館林市)、週3回(渋川市)、月3回(藤岡市)、週6回(富岡市)と一律提供回数で実施されている(高崎市保健福祉部高齢福祉課提供資料より)。また、高崎市においても平成13年度までは、一律2回の提供回数で実施してきた経緯を持つ。
- 16) 「給食の質に関するアンケート」は、平成16年7月に、在宅介護支援センター中央(基幹)により実施された。アンケート実施期間内の対象延べ人数は1,117人、回収率は52.7%である。本アンケートは、給食の質を定量化するために、委託先へのアンケートと、受給者住民へのアンケートとの2つのアンケートを併せて実施し、結果の集計から、①「委託先別・実施日別 ご飯の硬さに関する回答集計」、②「委託先別・実施日別 塩分量に関する回答集計」、③「委託先別・実施日別 脂質分に関する回答集計」等の図を作成した。
- 17) 経緯明治以降、近代化のために進められた国の画一的政策には、行政区域の改編、陰暦から太陽暦への改暦・税制度の改編、家制度の制定、等がある。
- 18) 武蔵村山市のアンケート実施期間は平成17年6月9日から16日まで、対象者は、15歳以上の市民課来庁者。アンケート用紙配布数548枚、回収数は515枚であり、有効回収率93.98%である。

<参考文献一覧>

- 大島章嘉 『あなたは行政に満足しているか』1995 日新報道
- 加藤由美他 「政策・施策評価におけるコミュニケーション調査の設計と検証」『計画行政26(2)』2003 計画行政学会
- 経済審議会 NNW 開発委員会編 『新しい福祉指標 NNW』1973 大蔵省印刷局
- 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

住民満足度概念の展開と政策評価

- 経済企画庁国民生活局編 『新国民生活指標平成7年一ゆたかさをはかる新国民生活指標PLI』1995 経済企画庁
- 斎藤達三 「行政における価値システム論」(自治大学校研究部編集『新しい経営戦略と行政』)1976 第一法規出版株式会社
- 斎藤達三 『自治体経営 情報システムの原理—政策形成の新戦略—』1988a ぎょうせい
- 斎藤達三 『新しい自治体経営管理の評価指標に関する調査研究—新しい事業別予算システムの開発—』1988b (財)自治研
修協会 地方自治研究資料センター
- 斎藤達三 『総合計画の管理と評価 —新しい自治体計画の実効性—』1994 勁草書房
- 斎藤達三 「自治体における政策評価体系の構築」『高崎経済大学地域政策研究』1998 高崎経済大学地域政策学会
- 斎藤達三 『実践 自治体政策評価』1999 ぎょうせい
- 斎藤達三 「高崎市総合計画策定の構想と課題 —実効性と参加性の計画体系」『高崎経済大学地域政策研究』2000 高崎
経済大学地域政策学会
- 斎藤達三 『自治体政策評価演習』2001 ぎょうせい
- 斎藤達三 『総合計画と政策評価』2003 地域科研究会
- 杉本公明 「地方自治体の総合的なマネジメントシステムと『政策・経営志向型予算編成』」『月刊 自治研』2005 自治研中央
推進委員会
- 東京大学富永研究室 『二基準点方式による福祉指標作成のこころみ(要約)』1972 東京都企画調整局計画所
- 富永健一 「社会指標と社会計画」1971 中央公論社
- 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』2003 b 地方自治経営学会
- 中島とみ子 「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—」、『地域
政策研究』2003c 高崎経済大学地域政策学会
- 中島とみ子 「政策評価指標体系におけるコミュニケーション性 —住民満足度の導入に向けて—」『日本評価研究』2004 日
本評価学会
- 中島とみ子 2004年度博士論文「住民ニーズに基づく政策評価指標体系の構築に関する研究—住民ニーズ指標とアカウント
ビリティ指標—」2005a
- 中島とみ子 「住民ニーズに基づく政策評価指標体系の提案 —住民ニーズ指標とアカウントビリティ指標—(要約版)」
2005b 地域政策総合研究所
- 長野基 『地方財務』11月号「これからの地域コミュニティ経営と『地域力』評価指標のあり方」2001 ぎょうせい
- 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
- ドレブノフスキ, ヤン 『福祉の測定と計画』(坂本靖郎 訳)1977 日本評論社
- 山谷清志 「評価の多様性と市民—参加型評価の可能性」(西尾勝編著,2000)2000 行政管理研究センター
- Swindell, David Linking Citizen Sstisfaction Data to Performance Measures, *Public Performance & Management Review*24
2000 inc Thousand Oaks/London/New Delhi

