

# 地方行政における住民参画

——大阪府柏原市における行政評価委員会の取組み事例——

深瀬 澄

## An empirical study on citizen's participation in local government

—The case of Kashiwara city in Osaka prefecture—

Kiyoshi FUKASE

### 1. 本稿のテーマ

いわゆる「地方分権一括法」<sup>1</sup>の施行後、国と地方は従前の上下・従属の関係から対等・協力の関係へと変わり<sup>2</sup>、地方公共団体には、政策主体あるいは住民にとっての身近な地域の調整主体として、地域のニーズに沿った政策の展開さらには開発が求められるようになった。同法には地方税財源の充実・強化の課題が残され、期待された「三位一体改革」<sup>3</sup>も十分に機能しているとはいえない<sup>4</sup>、地方公共団体は地域運営から地域経営の主体へと着実に移行しつつある。都道府県・市区町村においては、地域住民の民意を反映する地方行政のシステムの構築が進展しており、既に864団体（45.6%）が、住民公募の委員による行政評価制度を導入し

1 1999年7月16日、内閣より、平成11年法律第87号で「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（通称、地方分権一括法）が公布され、地方自治法の附則として、2000年4月1日より施行した。①機関委任事務の廃止と事務の再構成、②国等からの関与、③権限委譲の推進を定めたこの改正地方自治法のことを「新地方自治法」と呼ぶこともある。

2 国の関与について、地方自治法附則8条に「新地方自治法第250条の13第1項及び第4項から第7項まで、第250条の14第1項、第2項及び第5項、第250条の15から第250条の19まで並びに第251条の5の規定は、施行日以後に行われる国の関与（新地方自治法第250条の7第2項に規定する国の関与をいう。）について、適用する。2 新地方自治法第251条の3第1項及び第4項（第2号及び第3号を除く。）の規定、同条第5項において準用する第250条の13第4項から第7項まで、第250条の14第1項、第2項及び第5項並びに第250条の15から第250条の17までの規定並びに第251条の3第8項から第15項まで及び第252条の規定は、施行日以後に行われる都道府県の関与（新地方自治法第251条第1項に規定する都道府県の関与をいう。）について、適用する。」とあり、その後、平成12年法律89号等で地方自治法における地方公共団体の条項が改定されている。

3 小泉内閣は2004年6月4日『経済財政運営と構造改革に関する基本指針2004』、翌年6月21日『同2005』を閣議決定し、①国庫補助負担金の廃止・縮減、②地方交付税の見直し、③税源移譲を含む税源配分の在り方、の三位一体の改革を盛り込んだ骨太の方針を打ち出した。

4 2006年7月7日『経済財政運営と構造改革に関する基本指針2006』において、国・地方の長期債務残高により将来の国の財政運営が危ぶまれるため、政府が目標2011年度の基礎的財政収支の均衡を国政の最重要課題とし、「歳出・歳入一体改革」に政策変更されたこと等も、三位一体の改革に対しては阻害要因となった。

ている<sup>5</sup>。

本稿のテーマは、住民の支持を得られる地方行政の実現に向け「行政評価制度」がどのように機能しているのかを検証することにある。用いるアプローチは、大阪府柏原市の取組みについてのケース・スタディであり、①施策担当課による自己評価、②評価委員会による外部評価、③住民意識についてのアンケート調査（民意）の結果を用いて、統計的な実証分析を試みる。本稿の構成は以下の通りである。まず、行政評価制度について、2章では一般的な導入経緯と現状を概論し、3章では柏原市における取組み状況を事例研究として紹介する。4章では、柏原市が実施した「市民意識調査」の結果に基づき、市政に対する住民の潜在的なニーズを探る。5章では、施策担当課の自己評価、委員会評価の双方について、住民目線とのギャップを比較して考察する。最終章では、総括として、行政評価委員制度の意義と課題をまとめる。

## 2. 行政評価制度導入の経緯と実施現状

1995年7月19日の「地方分権推進法<sup>6</sup>」施行を皮切りに、明治維新、戦後改革に次ぐ「第3の改革」ともいわれる地方分権が、内閣による主導で始動し、その後、大雑把には、①第一期地方分権改革、②三位一体の改革、③第二期地方分権改革の3つの段階を経て推進されてきたと考えられる。各段階における推進内容の概要をまとめれば図表1のようになる。

---

5 2008年10月1日現在、総務庁『地方公共団体における行政評価の取組状況』による。

6 正式名称は『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』。第2条で、地方分権の推進に関する基本理念を「地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。」としている。

図表 1 地方分権の推進をめぐる 3 段階の経緯（詳細については稿末付録参照）

推進段階	改革内容の概要
<b>【第一期地方分権改革】</b> 1995年～2001年  （主な内容）	1995年 7 月「地方分権推進法」施行。同法に基づき設置された地方分権推進委員会による勧告に基づき、1999年 7 月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる地方分権一括法） <sup>7</sup> 」が制定され、2000年 4 月より施行。  ①機関委任事務制度の廃止、②国と地方公共団体の関係の新ルール、③権限移譲、④必置規制の見直し等。
<b>【三位一体の改革】</b> 2002年～2006年  （主な内容）	「地方分権一括法」施行後、税財源の再配分など、第一期地方分権改革で積み残された課題を解消するため、国から地方への税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減と地方交付税の見直しを同時に進めるための「三位一体改革」 <sup>8</sup> が検討される。しかし、国家財政の再建を優先する「歳出・歳入一体改革」も浮上し難航。  ①約4.7兆円の国庫補助負担金改革、②約5.1兆円の地方交付税削減、③所得税から個人住民税に 3 兆円規模の税源移譲等。
<b>【第二期地方分権改革】</b> 2006年～	2006年12月「地方分権改革推進法」成立 <sup>9</sup> 。2007年4月に地方分権改革推進委員会が発足し、2008年5月に第1次勧告、同年12月に第2次勧告、2009年10月に第3次勧告、同年11月に第4次勧告。2010年の通常国会への新地方分権一括法（仮称）の提出を目指す。

内閣主導による地方分権の潮流の中で、このような経緯を経て、各々の中央省庁が縦割りに所轄する事務事業の権限移譲や役割分担が推進されていく。それと同時に、地方公共団体には、少子高齢化による人口減少と厳しい財政状況の中で、首長のリーダーシップの下に、住民の負担と選択に基づく地域にふさわしい公共サービスを提供する分権型社会システムへの転換が求められるようになっていった。

旧自治省および中央省庁再編後の総務省は、地域住民の民意を反映する地方行政システムの構築を推進させるために、具体的なガイドラインを示して地方公共団体を指導している。自治省は1997年11月14日付け自治事務次官通知として「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」を出し、① 数値目標の設定等による可視化、②住民の理解・協力、③簡素で効率的な行政システムの確立等の留意事項を盛り込んだ。さらに、2005年 3 月 29日付け総務事務次官通知では、計画的な行政改革の推進と説明責任の確保のために、①「施策の計画（Plan）→施策の実行（Do）→施策の評価（Check）→施策の改善（Action）」によるマネジメント・システムの導入、②住民（目的）志向・成果主義を目指した不断の点検、③ホームページや公報等を通じた速やかな公表（見直しや策定過程）、④他団体と比較可能な指標に基づく、わかりやすい成果の公表、等を要請している。

そして、地方公共団体では、こうした旧自治省および総務省によるガイドラインに従い、様々

7 詳細内容については前掲した注 1 を参照。

8 詳細内容については前掲した注 3 を参照。

9 2007年 6 月15日の「地方公共団体の財政健全化法」成立等も政策史としては重要だが、本稿のテーマからは外れるため省略する。

な住民参画制度を検討してきた。都道府県、政令指定都市では、①施策や事業の定期的な第3者による診断、②施策担当者による自己改善、③住民への説明責任のための一般的なツールとして、行政評価制度を早期から導入している。2008年10月1日現在において、47都道府県、17政令指定都市、782市区町村の合計846団体が、「行政評価制度」を既に導入している。図表2に示されるように、実施状況および活用状況は、規模が大きい団体ほど進展している。

図表2 行政評価の実施状況と活用状況

	制度の実施状況	住民への公表状況	議会への報告状況
都 道 府 県	全ての団体	96%の団体	74%の団体
政令指定都市	全ての団体	全ての団体	71%の団体
中 核 市	95%の団体	95%の団体	70%の団体
特 例 市	91%の団体	87%の団体	56%の団体
市 区	65%の団体	72%の団体	50%の団体
町 村	25%の団体	57%の団体	39%の団体

資料：総務庁『地方公共団体における行政評価の取組状況』

注：2008年10月1日現在。

### 3. 柏原市における行政評価の取組み状況

行政評価制度の具体的な取組みの事例研究として、大阪府柏原市における「柏原市行政評価委員会」をみてみよう。柏原市（かしわらし）は大阪都心部から東方20キロほどの距離に位置する人口7.5万人規模のベッドタウンである<sup>10</sup>。市政では、2005年に初当選し2期5年目の岡本泰明現市長の主導の下、「行財政改革推進本部」を組織し、2009年度からは事業仕分けを実施するなど行政改革を精力的に推進している<sup>11</sup>。その成果については、日本経済新聞社発行の『日経グローバル』が隔年で実施している「行政サービス調査」において、行政革新度の全国261市（人口5～10万人都市）中の順位で、総合評価11位、市民参加度5位、透明度6位（大阪府内では3部門とも1位）へと躍進させている実績等からもうかがい知れる。

10 市全体25.4km<sup>2</sup>の6割が山間部で、中央部には一級河川である大和川が流れ、市役所の近くで石川と合流する風光明媚な地であるが、鉄道駅はJR3駅、近鉄7駅があり、中心駅からは天王寺へ15分、難波へ23分、大阪へ36分ほどでアクセスできる。

11 例えば、市内の大阪教育大学等とも連携し、2006年11月、構造改革特区（「生きる学力育成」小中一貫教育特区）の認定を受け、また、2008年9月に橋下大阪府知事が激怒した学力調査公表問題に対し、府下の先陣を切り公表を決断する等、革新的なリーダーシップを発揮した。

### （１）行政評価制度の導入コンセプトと経緯<sup>12</sup>

柏原市の行政評価制度導入には、①「厳しい財政状況」下での財政基盤の強化と健全化に向けた緊急の取り組み、②「分権型自治システムへの転換」に伴う企画立案・政策形成能力の確立・向上、③「市民ニーズの多様化」に対する選択・重点化と財源の配分、④創意工夫による行政運営の効率化、⑤市政運営の透明性・説明責任確保、⑥行政への民意反映のための「市民と行政の良好なパートナーシップ」の必要性に迫られた、等の背景があったという（市長公室）。

そして、制度を導入し機能させることで、①市民に対する分かりやすい市政の実現と説明責任（アカウンタビリティ）の達成、②行政サービスの充実（満足度・納得性・品質等を最大化）、③市民・議会・柏原市の市政への共通基盤（基準・視点）の形成による課題解決能力の向上、④職員の意識改革（「予算獲得志向」から「成果志向」へと転換、取り組み意欲向上）と政策形成能力の向上、⑤政策・施策・事務事業の見直し、行政資源の重点的投入、優先配分等の資料活用、等の市民と行政の双方のメリットとなる効果が期待された。

本格導入までに、2005年度に評価対象を事務事業のみに限定してパイロット的に実施し、段階的に施策、政策にまで拡充する方式がとられた。また、最初から市民を評価に参画させるのではなく、まず、全職員による担当事務事業に対する内部自己評価を定着させることから始め、市民にもわかる客観的な評価指標と基準の作成にも傾注している。こうして、2006年4月に「第1回柏原市行政評価員委員会」が開催され、2009年度現在では通算第4期目に至っている。

### （２）行政評価委員会の運営状況

「柏原市行政評価委員会」の目的は、「行政評価への関与を通じて、柏原市の施策に市民の意見を反映させ、市民協働による行政運営を進めること」とされている。

また、委員会運営は、①行政評価委員10名、②市職員1名、③事務局3名により行われている。行政評価委員は、「柏原市の改革・発展に対し熱意のある市民」を公募し、任期2年<sup>13</sup>で毎年半数を再公募する。委員の使命としては、①施策評価制度の構築に関して提言し、当該年度に導入すること、②施策評価の実施について、実施主体として参画すること、③事務事業評価など行政評価システム全般について、助言・提言を行うこと、が求められている。また、委員会の議長は委員の了解を確認して市職員が務め、委員会の開催、資料作成、評価結果のとりまとめ作業を事務局が担当する。

2009年度は、委員会4回、施策担当課ヒアリング6回、分科会2回が開催された。取組みの流れは以下のとおりである。まず、前半3回の委員会で、本年度の取組み内容、評価方法および必要資料、スケジュール、評価対象施策の選択<sup>14</sup>、評価担当者の割当等を話し合う。その後、2班に分かれヒアリングが実施され、各委員が評価票に記入し、事務局が評価案をまとめられ

12 行財政改革推進本部『柏原市行政評価システムの導入について（指針）』2007年に基づく。

13 第1期の2006年度のみ4名が1年で交代している。また、年度により委員数は変動している。

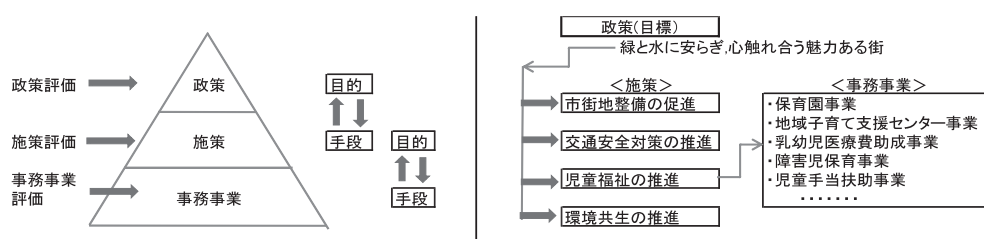
14 2008-09年度は評価委員が定員数に満たず、負担軽減、施策を絞り詳細な評価の実施が図られた。

る。評価原案について各文科会で検討した後、最終の第4回委員会で委員会評価案を審議する。最後に市長との懇談会が開催され、評価報告書が提出される。

### (3) 行政評価の対象

行政活動の階層は、政策<sup>15</sup>（大目的）、施策<sup>16</sup>（中目的）、事務事業<sup>17</sup>（手段）の3区分で考えられる。下位の各施策目的が達成されることにより、当該政策が達成されるということになる。これらの目的と手段の関係から行政評価が体系化され、図表3のように3分類されている。

図表3 政策体系の階層（手段と目的の連鎖）



これらの3分類について、「政策評価」とは、市民が暮らす自治体の実態や目標を、市民に分かりやすい政策指標を用いて明示することにより、政策形成・遂行の方向・目標を市民と自治体とで共有し、大局的な政策分野間の調整や政策目的・目標に関する優先度の判断に活用するものである。また、「施策評価」とは、基本計画、実施計画に示される施策について、「施策とそれを構成する事業に対応した指標」を設定しチェックすることにより、施策自体の成果や達成度、当該施策を構成する事務事業の妥当性を判定するために行うものである。すなわち、施策の目標（指標）設定の基礎とすることと、その目標の実現のために最適な事業を選択（取捨選択、優先・重点化）するために活用するものである。さらに、「事務事業評価」とは、政策・施策目的を達成する手段である事務事業の「効率・進捗状況や成果」を、わかりやすく示し客観的に把握することにより、事業執行の改善や職員の意識改革に活用するものである。施策評価・政策評価が中長期的な期間での見直しのサイクルを考えているのに対し、事務事業評価は、年度毎やさらに短期間での効率性や成果のチェックが可能であり、市民サービスをはじめとする日常の業務改善に適し、目標管理の視点で見直しができる。

以上のうち、柏原市で実施されているのは「施策評価」である。評価対象となる施策は柏原市第3次総合計画に掲げた45の施策（節を構成する主項目名）ある。2009年度は、これらのう

15 政策（大目的）とは、大局的な見地から市が目指すべき方向や目的を示すものである。

16 施策（中目的）とは、政策という上位目的を達成するための方策である。

17 事務事業（手段）とは、施策目的を達成するための具体的な手段である。



ち「生活環境の向上」「暮らしの安全・安心」「次世代の育成」を中心に、図表4に示す26施策を重点施策として評価対象とし、それ以外は施策の担当課による自己評価のみが実施された。

図表4 2009年度の柏原行政評価委員会が評価対象とした26施策

番号	施策名	担当課	番号	施策名	担当課
施策01	市街地整備の推進	都市計画課	施策38	商業の振興	産業振興課
施策02	東山整備の推進	まちづくり課	施策39	工業の振興	産業振興課
施策04	市道の整備	道路水路整備課	施策43	計画的な行政運営	行財政改革推進本部
施策05	水道の整備	水道工務課	施策44	健全な財政運営	財政課
		水道総務課	以下の施策については2009年度の委員会の評価対象から除外した		
施策06	下水道の整備	下水工務課	施策03	都市景観の整備	都市計画課
		下水業務課	施策07	河川・水路の整備	道路水路整備課
施策08	公園・緑地の整備	公園緑地課	施策10	情報通信網の整備促進	情報政策課
施策09	交通網の整備促進	道路水路整備課	施策13	青少年健全育成の推進	社会教育課
施策11	学校教育の充実	教育総務課	施策14	生涯スポーツの振興	スポーツ振興課
施策12	社会教育の充実	社会教育課	施策16	人権教育の推進	人権推進課
施策15	男女共同参画社会の推進	人権推進課	施策17	市民文化の振興	教育総務課
施策19	国際交流の推進	市民ふれあい課	施策18	文化財の保存と活用	文化財課
施策20	地域福祉の推進	社会福祉課	施策22	障害者福祉の推進	社会福祉課
施策21	高齢者福祉の推進	高齢介護課	施策24	母子・父子福祉の推進	こども課
施策23	児童福祉の推進	こども課	施策25	保健事業の推進	健康福祉課
施策26	医療体制の充実	病院	施策27	生活困窮者福祉の推進	社会福祉課
施策29	介護保険制度の適正運用	高齢介護課	施策28	国民健康保険の健全運営	保険年金課
施策30	環境共生の推進	環境保全課	施策31	公害対策の推進	環境保全課
施策32	地域防災の推進	危機管理室	施策33	消防・救急体制の充実	危機管理室
施策34	交通安全対策の推進	道路水路管理課	施策40	勤労者対策の推進	産業振興課
施策35	防犯対策の推進	危機管理室	施策41	市政への市民参加の推進	市民ふれあい課
施策36	消費生活の安定と向上	産業振興課	施策42	コミュニティ活動の推進	市民ふれあい課
施策37	農業の振興	産業振興課	施策45	広域行政の推進	まちづくり課

#### （4）評価方法および評価視点

最終的には、今後の施策の展開についての評価として、「総合評価」を求めるが、結果を検討し施策にフィードバックして活用するためには判断の根拠を明確にする必要がある。例えば、「事業を拡大するべきである」という評価の根拠として、①進捗が遅く大幅に遅れている場合、②費用対効果が高く効率的である場合、③民間や国や府が行うより市で取組んだ方が効率的な場合、④実施されている事務事業の絶対量が不足している場合、⑤市民のニーズが高く将来的に必要と判断される場合、⑥緊急に対処する必要があり優先順位が高い場合、等が考えられる。

そこで、当市では、「チェック」→「評価」→「総合評価」という3段階的を踏み、根拠を明確にしながら、直観に頼らず客観的な評価に到達できるように評価シートの工夫がされている。

1つの施策について「チェック」を3方向、「評価」を2方向、合計5方向の視点から評価し、これらの結果を踏まえ、最終的に総合評価を記入するようになっており、さらに、各段階には提言欄が設けられており、判断理由や意見・提言などを自由に記述できるようにしている。評価シートの具体的な評価の項目、評価の視点、評価の区分については図表5に示すとおりである。

図表5 柏原市行政評価委員会の評価シートの評価項目

【チェック1】		施策の達成度（進捗度）
（評価区分）		評価の視点
A	進捗している	① 施策の目的は、上位目的への貢献を踏まえた妥当な内容か。 ② 成果指標の設定（選択）は的確か。 ③ 目標値の設定根拠が明らかであるか。 ④ 目標値は、模範となる他市における同種の目標値を意識するなど、チャレンジ型の目標設定となっているか。 ⑤ 現状をどう分析し、どんな課題を意識しているか。 ⑥ 課題解決や目標に対して、どんな努力をしているか。
B	今一步である	
C	少し遅れている	
D	大幅に遅れている	

【チェック2】		施策の推進コストの効率性・効果性について
（評価区分）		評価の視点
A	費用対効果が高い	① 「柏原市新行財政計画」との整合性があるか。 ② 現状をどう分析し、どんな課題を意識しているか。 ③ 課題解決や目標に対して、どんな努力をしているか。
B	どちらかといえば高い	
C	どちらともいえない	
D	どちらかといえば低い	
E	低い	

【チェック3】		公民の役割分担
（評価区分）		評価の視点
A	より市民協働・民間委託を進めるべき	① 施策目的の達成手段について調査・研究しているか。 ② 市民協働やアウトソーシングの可否の検討をしているか。 ③ 現状をどう分析し、どんな課題を意識しているか。 ④ 課題解決や目標に対して、どんな努力をしているか。
B	現状のままでよい	
C	より積極的に市が関与すべき	

【評価1】		構成する事務事業の量
（評価区分）		評価の視点
A	大幅に増やすべき	① チェック段階での認識や判断を踏まえて評価しているか。 ② 構成する事務事業評価結果との整合性があるか。 ③ ニーズを把握し、評価においてどう反映しているか。
B	少し増やすべき	
C	最適な数量である	
D	少し減らすべき	
E	大幅に減らすべき	



【評価２】		施策の優先度
(評価区分)		評価の視点
A	最優先で推進すべき	① チェック段階での認識や判断を踏まえて評価しているか。 ② 構成する事務事業評価結果との整合性があるか。 ③ ニーズを把握し、評価においてどう反映しているか。
B	優先度が高い	
C	どちらとも言えない	
D	優先度は低い	

【総合評価】		施策の総合評価
評価の視点	評価１・２と、総合評価結果に整合性があるか。結果をどう反映させるのか。	
拡大	施策目的の達成に向けて、必要な見直しを図りつつ、現在の施策内容をさらに推進し、充実していくべきとされる施策。	
継続	施策目的の達成に向けて、必要な見直しを図りつつ、現在の活動内容、成果、サービス等の水準を維持していくべきとされる施策。	
再構築	施策目的を達成するため、施策を構成する事務事業などのスクラップ・アンド・ビルドによる再構築が必要とされる施策。	
縮小	施策目的が一定の達成をみたことから、必要な見直しを図りつつ、現在の施策内容を必要最小限に縮小していくべきとされる施策。	

### ３．「市民目線」からの施策評価とニーズ

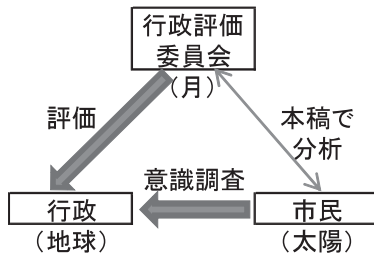
#### （１）本章以降の分析手順

最近では、住民のニーズが低いと思われる公共工事等については、財政支出が見直される傾向にある。しかし、当初は住民の理解を得られないまま、将来を見据えて先験的な施策を強硬に推進し、後になってから高く評価される事例<sup>18</sup>もある。行政評価委員会の使命は、このような行政によるビジョンや構想をよく理解した上で、それを市民の立場から評価することにある。そこで、柏原市における行政評価委員会の実績について、図表６のように、市民、行政、評価委員会を、太陽、地球、月の３体の関係に当てはめて考察する。すなわち、市民（太陽）は、行政（地球）からは遠い距離にあり情報量は少ないが、巨大な集団として大数の法則に従い施策を客観的に評価できるものとする。この評価結果は「市民意識調査」に示される。一方、定員10名の評価委員会（月）は、民意（太陽）を代表する組織であるが、委員固有の価値観を含みつつも、行政（地球）の近くで担当課から資料提供とヒアリング説明の影響を受けて、施策

<sup>18</sup> 典型例としては、大阪市長となった關一により、1926年（昭和元年）から着工された地下鉄建設と合わせた御堂筋道路の拡張工事。他に、課税制度等も徴収と納税の立場の違いで住民の理解が得にくい。

内容を緻密に調べ上げて評価するものとする。こちらの評価結果は「平成21年度施策評価の結果」に示される。これらのデータから、行政の自己評価、評価委員会による評価、市民の評価がどのように乖離しているのかを確認し、行政評価委員会の役割を考察する。

図表6 行政、市民、評価委員会の3者間の行政評価の乖離



## （2）「市民意識調査」の概要

本章では、まず、「市民目線」からの市政に対する潜在的なニーズについて、柏原市が実施した「第4次柏原市総合計画策定に関わる市民意識調査」（以下、市民意識調査）の公表結果に基づいて考察する。この調査は、2011年度を初年度とする「第4次柏原市総合計画」の策定にあたり、市民と行政がともに作り、実践する実効性の高い計画とするために、まちづくりに関する市民の意見や希望を把握することを目的として実施されたものである。調査概要を図表7に示す。なお、本章での分析に用いたデータについては、集計前の個票データを使用できないので、公表されている単純集計データを2次利用している。

図表7 「第4次柏原市総合計画策定に関わる市民意識調査」概要

担当課	市長公室まちづくり室
調査期間	2009年2月18日（水）～3月5日（木） ※締め切り後、一定期間は回収を行った。
調査方法	郵送配布・回収
調査対象	柏原市に在住する18歳以上の住民 3,000人
調査不能	未到達返却数 19通
回収数	1,226票（有効回収数1,226）
回収率	40.8%

1226の回収数があり統計学的にも信頼できる標本数が確保できている。ただ、市政へのニーズは市民の生活様式とも深く関わっていると考えられる。例えば、若年夫婦の世帯であれば出産や育児、学童をもつ夫婦であれば教育や治安、高齢者あるいはその同居家族であれば医療や福祉のニーズが高いであろう。したがって、市民意識調査の結果は、回答者のカテゴリー別の構成比に影響されることが考えられる。そこで、公表されている統計的に処理された回答者1226人の

標本プロフィールを図表 8 (1)にまとめた。これらのうち、「性別」、「年齢」、「居住地区」について柏原市の人口統計に照合して実情と比較してみたところ、「性別」と「地域別」<sup>19</sup>は市勢の実情に合致していた。

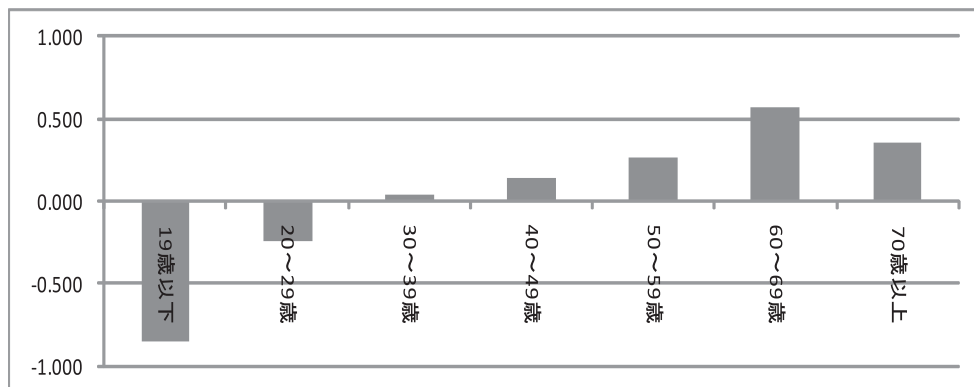
しかし、「年齢」については図表 8 (2)に示すとおり実情との乖離が大きく、中高年層、特に「60～69歳」の民意が強く反映され、逆に、若年層、特に「19歳以下」反映されにくくなっていると考えられる。ただ、①「19歳以下」の市民にはまだ参政权がないこと、②平日の文化施設の利用等、行政サービスの受益者の中心層が、非就業者の割合が多い高齢者層であること、等を考慮すれば、調査結果をそのまま補正せずに民意として考えても特に支障はないと思われる。

図表 8 (1) アンケート調査の回答者の特徴

性 別	女性がやや多くなっている	問15より
年 齢	60代を中心とした50歳以上が半数以上を占める	問16より
家族構成	「19～64歳の同居家族がいる」が半数以上となっている	問17より
居住地区	「国分」の居住者が4割となっている	問18より
居住期間	居住期間は7割弱が20年以上である	問1より

注：柏原市『第4次柏原市総合計画策定支援業務市民意識調査』（平成21年3月）に公表されている問15～18の結果を要約したもの。

図表 8 (2) 年齢構成についての回答者と実情との乖離率



19 図表12を参照。

年 齢	19歳以下	20～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上	合計	不明
標本の分布	2.9%	8.9%	14.9%	14.6%	16.3%	23.0%	18.1%	98.7%	1.2%
補正の分布	2.9%	9.0%	15.1%	14.8%	16.5%	23.3%	18.3%	100.0%	
現実の分布	19.3%	11.9%	14.5%	13.0%	13.0%	14.8%	13.5%	100.0%	
乖離率	－84.8%	－24.1%	4.0%	14.2%	26.9%	57.0%	35.6%		

注1 現実の分布は、2009年3月末現在。

注2 補正の分布は、標本の分布の不明分を、各年齢層に按分した。

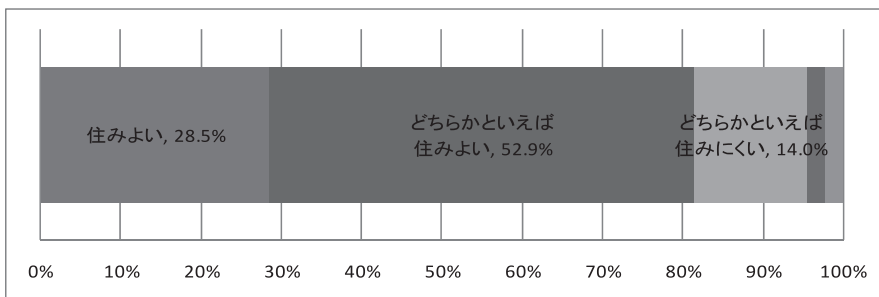
乖離率＝(標本値－2009年3月末現在の値)／2009年度3月末の値

### (3) 市民にとっての「住みやすさ」

市政は、市民にとっての「住みやすさ」を追求するべきであると考えられる。そして、市民意識調査による地域の「すみやすさ」についての評価では、図表9に示すとおり「どちらかといえば住みやすい」の52.9%も含め、回答者の81.4%が住みやすいとしている。

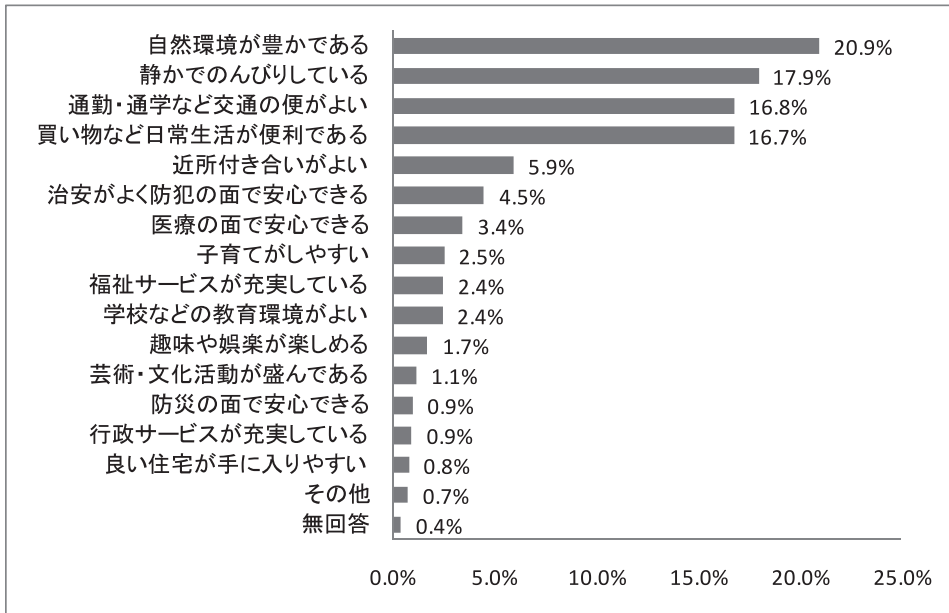
しかし、地域の住みやすさの評価は、必ずしも市政に対する総合評価とは一致しないだろう。自然環境、地域性、交通等、行政の介入の結果とは独立した要因にも左右されると考えられるからである。そこで、住みやすいとした81.4%について、その理由をみたものが図表10である。

図表9 「住みやすさ」についての評価結果 (N=1226)



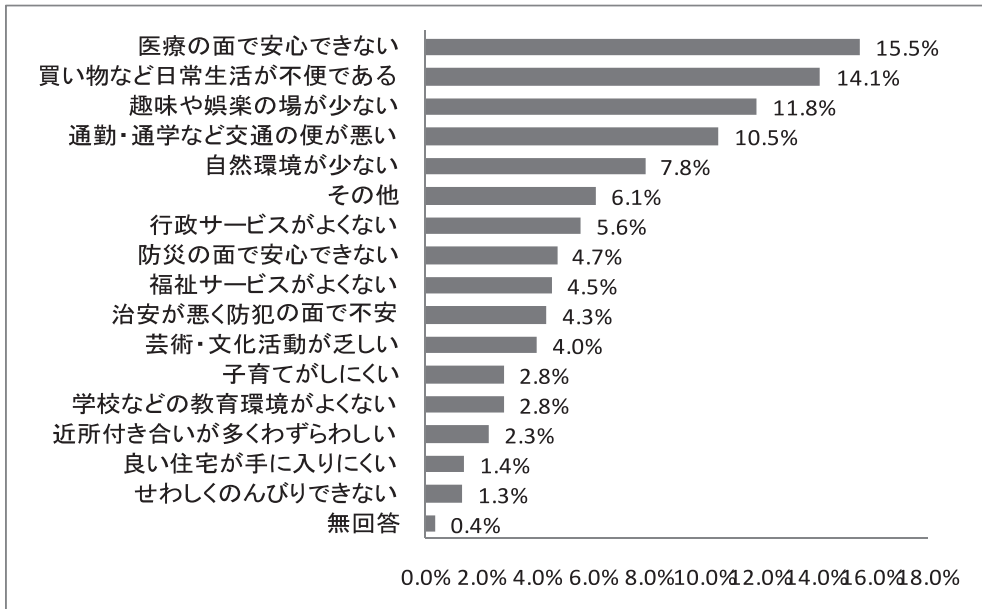
\* ラベルがない、残り2つのカテゴリーは、「住みにくい」2.4%、「無回答」2.1%

図表10 「住みよいと感じられる理由や魅力」(N=999)



注：設問は3つまで○を付ける複数回答になっており、合計が100%になるよう調整した。

図表11 「住みにくい」と感じられる理由(N=201)

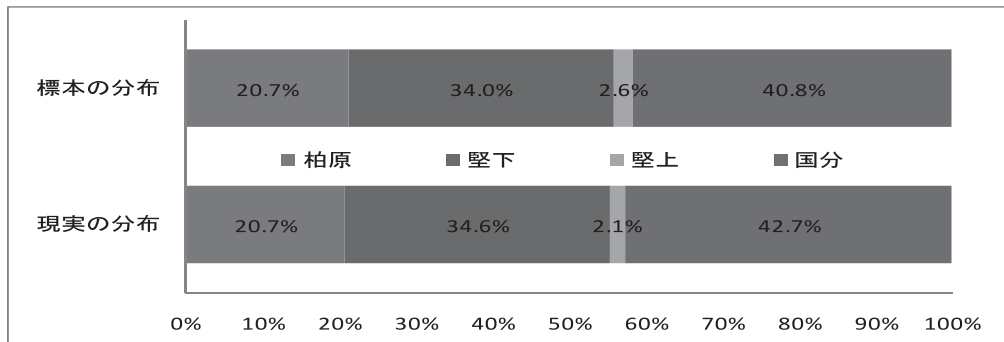


注：図表10と同様に調整した。

「住みやすい」理由の上位4位までをみると、「自然環境が豊かである」、「静かでのんびりしている」、「通勤・通学など交通の便がよい」、「買い物など日常生活が便利である」が挙げられており、ベッドタウンとしての魅力を感じていることがうかがわれる。しかし、「行政サービスが充実している」は0.9%に過ぎず、必ずしも市政の善し悪しが、市民にとっての住みやすさを決定づけているわけではないことがうかがえる。

他方、図表9で「どちらかといえば住みにくい」または「住みにくい」とした全体の16.4%について、その理由をみたものが図表11である。理由の上位4位までをみると、「医療の面で安心できない」<sup>20</sup> 15.5%、「通勤・通学など交通の便が悪い」14.1%、「趣味や娯楽の場が少ない」11.8%、「買い物など日常生活が不便である」10.5%が挙げられており、理由の2位と4位については住みやすい理由の上位3位と4位を否定した理由である。この2つの理由については居住地域の特性が強く反映されていると考えられるが<sup>21</sup>、全体からみた構成比<sup>22</sup>としては6.6%、4.9%とさほど大きくはない。残る1位と3位についても構成比としては7.3%、5.5%とさほど大きくはなく、全体の民意を代表するまでには至らない。しかし、これらは医療と文化・娯楽面の理由でいずれも市政に深く関係する問題を指摘している。

図表12 「居住地域」の分布状況(N=1226)



注：下段の「現実の分布」については、柏原市人口統計（2009年3月末現在）による。

20 柏原市立病院は2004年12月までの数年間に及ぶ建替工事と2006年度における関連医局の変更による医師の大量入替に伴い、患者数が激減し経営が悪化した。しかし、2007年度当初には14名の医師を確保した。公立病院改革プランでは、「なお一層の医師確保に努めるとともに、新生物や心疾患等の将来性の高い医療に対する体制の充実を強化し、また高度医療や救急等の不採算部門を担い、『心あるより良い医療の提供』という病院の基本理念のもと、経営の安定化を図り、地域住民に対しより安全で安心できる医療を提供する」としている。

21 図表12に示した居住地域のうち、柏原駅と堅下駅、国分駅と高井田駅は、いずれも徒歩10分程度でJR線と近鉄線が利用できるため、鉄道交通の便はよいと思われる。また、日常生活についても「堅上」地域以外の駅周辺に限れば比較的便利であると思われる。「堅上」駅の利用者はほぼ青谷地区周辺の住民に限られており少ない。他の地区は自家用車やコミュニティバスが欠かせない状況である。

22 住みにくいとした16.4%のうち、複数回答で理由とした40.3%および29.9%を掛けて計算した数値。

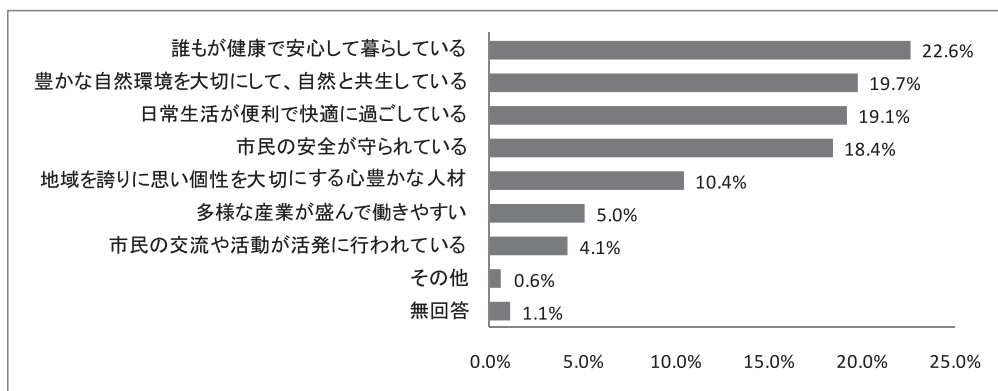


### （３）市民が望む柏原市の将来像<sup>23</sup>

市民が望む柏原市の将来像は図表13のようになった。上位４位までをみると、１位「誰もが健康で安心して暮らしている」、２位「豊かな自然環境を大切に自然と共生している」、３位「日常生活が便利で快適に過ごしている」、４位「市民の安全が守られている」の順になっている。

逆に、「多様な産業が盛んで働きやすい」、「市民の交流や活動が活発に行われている」といった喧騒的なイメージの将来像が下位に挙げられ、少数意見となっている。これらのコントラストから、柏原市が「閑静で日常生活に便利な悠久のベッド・タウン」として、現在の姿とあまり変わらずに何時までもあり続けてくれることを望んでいるという、民意の大きな方向性が浮かび上がってくる<sup>24</sup>。

図表13 「あなたが望む柏原市の将来のまちの姿」（N=1226）



注：図表10と同様に調整した<sup>25</sup>。

以下では、市民が望む柏原市の将来像の１位から４位について、それぞれの実現に向けて、市政が取り組むべき具体的な施策およびその手段である事務事業について検討する。

将来像の１位である「誰もが健康で安心して暮らしている」まちとして、特に実現したい状態は図表14のとおりである。上位４位は、「夜間や急病でもすぐに安心して救急医療サービスを受けることができる<sup>26</sup>」、「個人病院から総合病院に至るまで、医療サービス体制が整っている」、「高齢者や障害者など誰もが、安心して福祉サービスを受けられる」、「子どもを安心して産み、育てられる環境が整っている」の順になっている。逆に下位４位には「高齢者、障害者

23 柏原市が実施したアンケート調査の公表結果から、筆者が個人の責任で考察するものであり、柏原市による公式見解ではないことを強調しておく。

24 ただし、この結果には、図表８で前掲したとおり、「19歳以下」の若年層の民意が反映されていないことも影響していると考えられる。

25 以後の図表14～17についても、図表下の注記を省略するが、図表10と同様に処理した。

26 現在は柏原市立病院での夜間救急診療が実施されていない。

の介護などがボランティアや地域で助け合われている」、「各世代に応じた健康診断や健康相談が受けられる」、「高齢者（定年層）の就業の場や就職機会が充実している」、「地域の見守りや支援の中で子供が健全に育っている」が挙げられている。

これらのことから、日常は平穏に自由なプライベートの生活を享受し、必要な時には医療や福祉などの行政サービスを受けられることを望み、社会活動に積極的に参加したり干渉されることをあまり望まない、ベッドタウンに暮らす市民のマイホーム主義的な民意が垣間見られる。

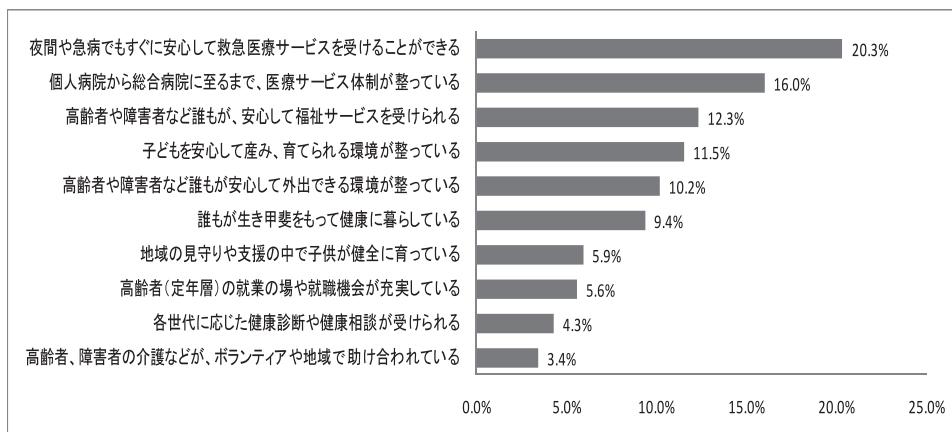
将来像の2位である「豊かな自然環境を大切に自然と共生している」まちとして、特に実現したい状況は図表15に示される。上位2つの状態は「生活排水による河川の水質汚濁がなく、河川環境が良好に保たれている」、「環境汚染を引き起こす産業廃棄物などの不法投棄がない」であり、下位の2つは「市民が環境学習や自然保護活動などを通じ自然環境を大切にしている」、「農地が市街地周辺に残され、農とのふれあいがある」である。

ここにも、山と川が織りなす風光明媚な自然環境を大切にし、その維持に個人的には協力するが、社会的活動やコミュニティづくりのために自由が侵害されることをあまり望まない、日常生活重視の民意が表れていると思われる。

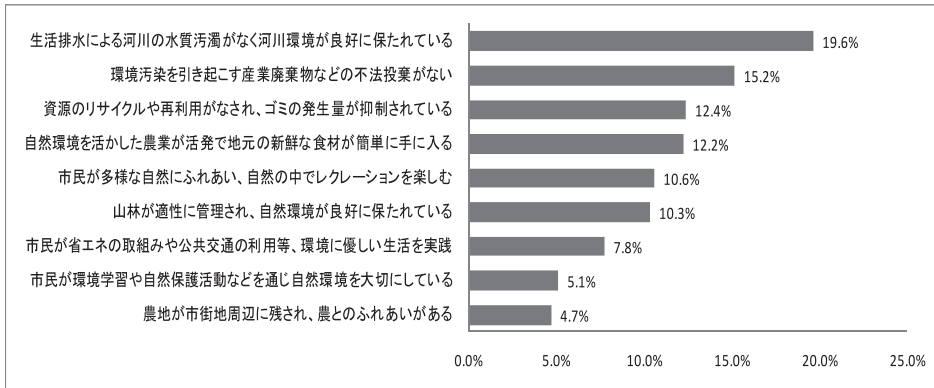
将来像の3位である「日常生活が便利で快適に過ごしている」についての将来像は図表16に示される。上位の3つは「買い物や娯楽などの日常的な活動が身近な場所で行える」、「身近な生活道路を安全に歩ける」、「高齢者や障害者など誰もが、自立して楽しく日常生活を過ごすことができる」であり、日常の買い物が快適にでき、歩道によって交通の安全が確保されて、老後も自立して暮らせる状態を望んでいる。

将来像の4位である「市民の安全が守られている」状態については図表17に示される。治安の維持と消防・救急体制の整備が上位にきており、自ら参加するのではなく行政サービスを受益することを望む、ベッドタウンに暮らす市民の日常生活を重視した民意が反映されている。

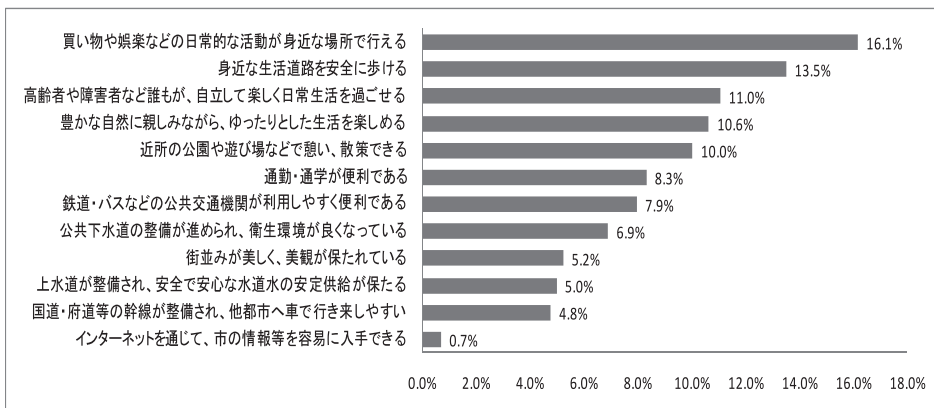
図表14 「誰もが健康で安心して暮らしているまちとして、特に実現したい状態」（N=1226）



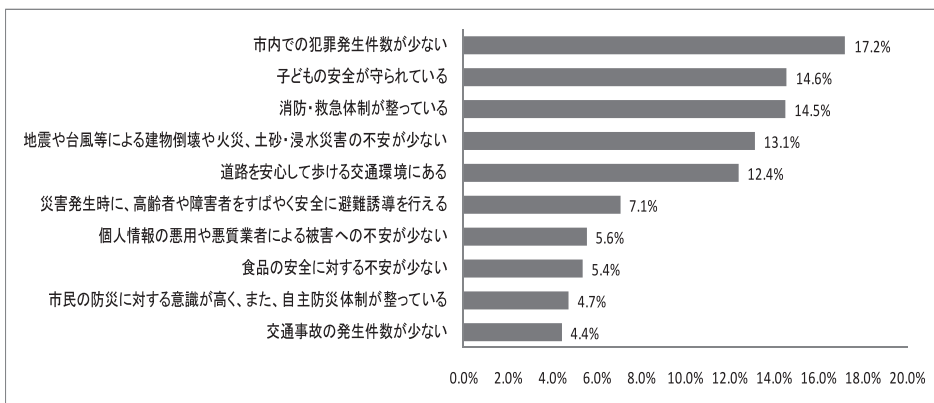
図表15 豊かな自然環境を大切に自然と共生しているまちとして、特に実現したい状態」



図表16 「日常生活が便利で快適に過ごしているまちとして、特に実現したい状態」(N=1226)



図表17 「市民の安全が守られているまちとして、特に実現したい状態」(N=1226)



## (4) 市民意識調査に基づく施策の優先順位

市民意識調査では、市政が行っている74の取組みの各々に対して、「現在の満足度」と「今後の重要度」を5段階評価でたずねている。行政評価委員会が評価対象とする施策<sup>27</sup>に対応させるために、これらの各取組についての平均評価値を集計し、『柏原市第3次総合計画』に掲げた45施策に統合し、満足度の低い順、重要度の高い順に並べ替えたものが図表18である。

図表18 45施策に対する満足度と重要度（5段階評価の平均値）

重要度の順位(高い順)				満足度の順位(低い順)			
順位	施策名称	満足度	重要度	順位	施策名称	満足度	重要度
1位	医療体制の充実	2.38	4.85	45位	交通安全対策の推進	2.35	4.34
2位	水道の整備	3.67	4.72	44位	医療体制の充実	2.38	4.85
3位	消防救急体制の充実	2.83	4.66	43位	勤労者対策の推進	2.56	4.23
4位	地域防災の推進	2.82	4.64	42位	交通網の整備	2.58	4.11
5位	防犯対策の推進	2.76	4.64	41位	介護保険制度の適用運用	2.61	4.55
6位	下水道の整備	2.99	4.56	40位	農業・商業・工業の振興*	2.62	4.04
7位	国民健康保険の健全経営	2.68	4.56	37位	環境共生の推進	2.63	4.41
8位	介護保険制度の適用運用	2.61	4.55	36位	公害対策の推進	2.66	4.44
9位	保健事業の推進	2.76	4.52	35位	市道の整備	2.66	4.40
10位	健全な財政運営	2.71	4.52	34位	障害者福祉の推進	2.68	4.40
11位	高齢者福祉の推進	2.70	4.50	33位	国民健康保険の健全経営	2.68	4.56
12位	学校教育の充実	2.80	4.49	32位	高齢者福祉の推進	2.70	4.50
13位	河川水路の整備	2.80	4.46	31位	公園・緑地の整備	2.71	4.22
14位	公害対策の推進	2.66	4.44	30位	健全な財政運営	2.71	4.52
15位	地域福祉の推進	2.76	4.42	29位	市街地整備の推進	2.73	4.12
16位	計画的な行政運営	2.74	4.41	28位	計画的な行政運営	2.74	4.41
17位	環境共生の推進	2.63	4.41	27位	保健事業の推進	2.76	4.52
18位	児童福祉の推進	2.80	4.41	26位	地域福祉の推進	2.76	4.42
19位	障害者福祉の推進	2.68	4.40	25位	防犯対策の推進	2.76	4.64
20位	市道の整備	2.66	4.40	24位	東山の整備	2.78	4.35
21位	東山の整備	2.78	4.35	23位	生活困窮者福祉の推進	2.79	4.07
22位	交通安全対策の推進	2.35	4.34	22位	児童福祉の推進	2.80	4.41
23位	母子・父子福祉の推進	2.83	4.34	21位	河川水路の整備	2.80	4.46
24位	市政への市民参加の推進	2.92	4.32	20位	学校教育の充実	2.80	4.49
25位	勤労者対策の推進	2.56	4.23	19位	消費生活の安定と向上	2.81	4.10
26位	公園・緑地の整備	2.71	4.22	18位	地域防災の推進	2.82	4.64
27位	市街地整備の推進	2.73	4.12	17位	青少年健全育成の推進	2.82	4.07
28位	交通網の整備	2.58	4.11	16位	母子・父子福祉の推進	2.83	4.34
29位	消費生活の安定と向上	2.81	4.10	15位	消防救急体制の充実	2.83	4.66
30位	生活困窮者福祉の推進	2.79	4.07	14位	都市景観の整備	2.84	3.78
31位	青少年健全育成の推進	2.82	4.07	13位	広域行政の推進	2.85	3.92
34位	農業・商業・工業の振興*	2.62	4.04	12位	市政への市民参加の推進	2.92	4.32
35位	社会教育の充実	2.94	3.94	11位	市民文化の振興	2.92	3.71
36位	広域行政の推進	2.85	3.92	10位	情報通信網の整備促進	2.92	3.82
37位	コミュニティ活動の推進	2.94	3.90	9位	国際交流の推進	2.93	3.51
38位	文化財の保存と活用	2.96	3.89	8位	社会教育の充実	2.94	3.94
39位	人権教育の推進	3.02	3.87	7位	コミュニティ活動の推進	2.94	3.90
40位	情報通信網の整備促進	2.92	3.82	6位	文化財の保存と活用	2.96	3.89
41位	都市景観の整備	2.84	3.78	5位	男女共同参画社会の推進	2.97	3.59
42位	生涯スポーツの振興	3.06	3.75	4位	下水道の整備	2.99	4.56
43位	市民文化の振興	2.92	3.71	3位	人権教育の推進	3.02	3.87
44位	男女共同参画社会の推進	2.97	3.59	2位	生涯スポーツの振興	3.06	3.75
45位	国際交流の推進	2.93	3.51	1位	水道の整備	3.67	4.72

\*農業・商業・工業の3施策を統合している。

\*農業・商業・工業の3施策を統合している。

27 図表4（前掲）に示した45施策のうち、2009年度の評価対象となったのは26施策である。

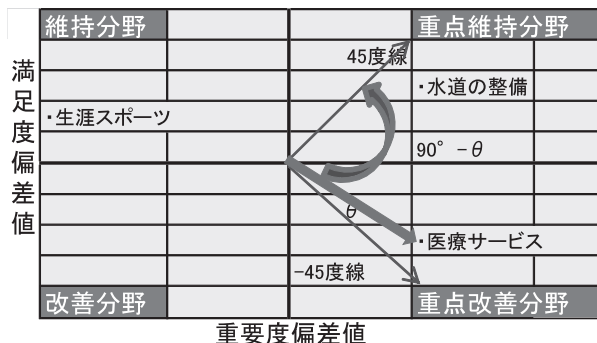
「今後の重要度」（以下、重要度）の順位表（昇順）について、評価が高い施策の上位10位をみると、医療、水道、消防・救急、防災、防犯といった『生命・健康・安全に関わる』施策分野が上位を占めている。逆に、下位10位をみると、国際交流、男女共同参画、市民文化、スポーツ、都市景観といった『より豊かな暮らしを支援する』ための施策分野が入っている。

一方、「現在の満足度」（以下、満足度）の順位表（降順）をみると、上位1位と4位の「水道の整備」、「下水道の整備」については、重要度も2位、6位と高い施策である。しかし、満足度の上位14位までをみると、上記と「市政への市民参加の推進」の3施策を除いた残り11施策については、重要度では、逆に最下位から下位11位までとなっている。このことから、満足度において高く評価される施策には、①市民の関心が強く、高い期待水準にサービスが合致している場合と、②あまり関心がなく求める水準が低いために現状のサービスに満足している場合とが考えられる。いずれにせよ、重要度としては低い施策が、満足度では上位を占めていることから、現行の行政サービスが市民のニーズに合致していない可能性も考えられる。

（3）節でみたように、ベッドタウンに暮らす柏原市民のニーズには、外から干渉されず自由に静かな家庭生活を維持していくための夜警国家的なサービスを求める特徴がある。筆者は市の発展や対外的な品格維持のためには、市民への啓蒙活動も必要であり、市政担当者による政策的な判断も不可欠であると考えている。しかし、本稿では、市民意識調査の結果を尊重して柏原市民の目線に立った市政の在り方を検討したい。そのためには、各施策の満足度の評価値をその重要度に見合った水準まで改善することが必要である。

そこで、顧客満足(Customer Satisfaction)の改善のためのマーケティング戦力で用いられている「CSポートフォリオ分析」の統計手法を援用し、意識調査の結果における重要度と満足度を加味しながら今後の施策の優先順位を考える。図表19のように、満足度を縦軸に、重要度を横軸にとれば、第1～4象限が、それぞれ、「重点維持分野」、「維持分野」、「改善分野」、「重点改善分野」の領域に分割される。ただし、全体的に重要度に比べ満足度の評価点は低く評価されており、尺度が異なるので、両者の評価値を偏差値に換算して揃えておく必要がある。

図表19 CSポートフォリオ分析によるセグメンテーション



施策間の優先順位を考えるために、各施策の「改善度」を計算する。計算の考え方は以下のとおりである。まず、原点から各施策に対応する現状のプロット点までの位置ベクトルを考える。各施策について何らかの方法で満足度を向上させるものとして、原点を中心に、満足度を反時計回りに重要度の偏差値と等しくなる方向（45度線）まで回転移動させるとする。このとき、位置ベクトルの先端は円運動をするが、その軌跡である弧の長さ（位置ベクトルの長さ×中心角/90°）を「改善度」と定義する。改善度が大きい順に施策を優先するものとする。図表20に具体的な計算手順と、その結果として得られた45施策についての優先順位を示した。

<図表20における計算手順の説明>

- ①② 各施策の「満足度」、「重要度」について、個票の評価値の平均を群内平均値とする。
- ③④ 「満足度」、「重要度」の群内平均値を基に、群間平均、群間標準偏差を求める。
- ⑤ 各施策についての「満足度」の評価値の群内平均値を次式により偏差値に換算し、これをY座標にとる。ただし、原点を0にとるため、50を引いている。

$$\text{群間偏差値} - 50 = \frac{\text{群内平均値} - \text{群間平均値}}{\text{群間標準偏差}} \times 10$$

- ⑥ 「重要度」についても同様。これをX座標にとる。  
X Y座標軸上に、各施策に対応する⑤⑥の座標をプロットし、散布図を考える。
- ⑦ 基準軸として-45°線方向の基準ベクトル（30, -30）をとる。
- ⑧⑨ 原点から基準ベクトル（30, -30）の距離を計算する。
- ⑩ 原点から、各施策に対応するプロット点までの距離 $\|\vec{e}\|$ を計算する。
- ⑪ 基準ベクトル（30, -30）と、各プロット点の位置ベクトルとの内積を計算する。

$$\vec{A} \cdot \vec{e} = (x, y) \cdot (30, -30) = 30x - 30y = \|\vec{A}\| \|\vec{e}\| \cos \theta$$

- ⑫ ⑪で求めた内積を、基準ベクトルと位置ベクトルの長さの積で割って、2つのベクトル

がなす角 $\theta$ のCosを計算する。

$$\cos \theta = \frac{30x - 30y}{\|\vec{A}\| \|\vec{e}\|}$$

- ⑬ 逆三角関数のアーク・コサインをとり、中心角 $\theta$ を弧度法（rad）で求める。
- ⑭ 円周率 $\pi$ を用いて、中心角 $\theta$ を°（度）に変換する。
- ⑮ ⑭で求めた $\theta$ から修正係数を $(90^\circ - \theta) / 90^\circ$ として求める。
- ⑯ ⑩で求めたベクトル長さに、⑮の修正係数を掛けた弧の長さとして改善度を求める。
- ⑰ ⑯で求めた改善度が大きい順に並べ替え、施策間の優先順位を求める。



図表20 施策間の優先順位の計算

施策 項目	施策名称	①	②	⑤	⑥	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯
		満足度	重要度	満足度 偏差値*	重要度 偏差値*	平均から の長さ	45° 方向 との内積	Cosθ	45° 方向との 内角	45° 方 向との 内角θ	修正 指数	改善度
26	医療体制の充実	2.38	4.85	-20.40	18.34	274	1162.01	1.00	0.05	3.0	0.97	26.50
34	交通安全対策の推進	2.35	4.34	-21.99	2.96	222	748.40	0.80	0.65	37.3	0.59	12.98
29	介護保険制度の適用運用	2.61	4.55	-8.99	9.37	130	551.02	1.00	0.02	1.2	0.99	12.82
28	国民健康保険の健全経営	2.68	4.36	-5.70	9.43	110	434.37	0.97	0.24	13.9	0.85	9.33
31	公害対策の推進	2.66	4.44	-6.86	5.88	90	382.32	1.00	0.08	4.4	0.95	8.60
30	環境共生の推進	2.63	4.41	-8.22	4.90	96	393.53	0.97	0.25	14.2	0.84	8.06
21	高齢者福祉の推進	2.70	4.50	-4.81	7.78	91	377.71	0.97	0.23	13.2	0.85	7.80
44	健全な財政運営	2.71	4.52	-4.05	8.20	91	367.68	0.95	0.33	18.7	0.79	7.25
35	防犯対策の推進	2.76	4.64	-1.83	11.97	121	414.00	0.81	0.63	36.3	0.60	7.22
4	市道の整備	2.66	4.40	-6.52	4.61	80	333.77	0.99	0.17	9.8	0.89	7.12
22	障害者福祉の推進	2.68	4.40	-5.92	4.75	76	320.19	0.99	0.11	6.3	0.93	7.06
25	保健事業の推進	2.76	4.52	-1.95	8.41	86	310.86	0.85	0.56	32.0	0.64	5.57
32	地域防災の推進	2.82	4.64	0.94	12.07	121	333.94	0.65	0.86	49.5	0.45	5.45
40	勤労者対策の推進	2.56	4.23	-11.54	-0.54	115	329.90	0.67	0.83	47.7	0.47	5.43
33	消防救急体制の充実	2.83	4.66	1.59	12.43	125	325.00	0.61	0.91	52.3	0.42	5.25
43	計画的な行政運営	2.74	4.41	-2.56	4.99	56	226.51	0.95	0.31	17.8	0.80	4.50
20	地域福祉の推進	2.76	4.42	-1.83	5.31	56	214.04	0.90	0.45	26.0	0.71	3.99
11	学校教育の充実	2.80	4.49	0.23	7.43	74	215.83	0.68	0.82	46.8	0.48	3.57
7	河川水路の整備	2.80	4.46	0.01	6.56	66	196.55	0.71	0.79	45.1	0.50	3.27
9	交通網の整備	2.58	4.11	-10.46	-4.24	113	186.76	0.39	1.17	67.0	0.26	2.88
23	児童福祉の推進	2.80	4.41	-0.12	4.86	49	149.15	0.72	0.76	43.6	0.52	2.50
2	東山の整備	2.78	4.35	-0.93	3.32	34	127.57	0.87	0.51	29.4	0.67	2.32
8	公園・緑地の整備	2.71	4.22	-4.19	-0.75	43	103.25	0.57	0.96	55.1	0.39	1.65
37～9	農業・商業・工業の振興	2.62	4.04	-8.91	-6.06	108	85.46	0.19	1.38	79.2	0.12	1.29
24	母子・父子福祉の推進	2.83	4.34	1.47	2.73	31	37.81	0.29	1.28	73.3	0.19	0.58
6	下水道の整備	2.99	4.56	9.33	9.59	134	7.77	0.01	1.56	89.2	0.01	0.12
1	市街地整備の推進	2.73	4.12	-3.20	-3.72	49	-15.71	-0.08	1.65	94.3	-0.05	-0.24
41	市政への市民参加の推進	2.92	4.32	5.76	2.32	62	-103.24	-0.39	1.97	113.0	-0.26	-1.69
27	生活困窮者福祉の推進	2.79	4.07	-0.16	-5.17	52	-150.30	-0.68	2.32	133.2	-0.48	-2.48
36	消費生活の安定と向上	2.81	4.10	0.62	-4.39	44	-150.12	-0.80	2.50	143.0	-0.59	-2.61
13	青少年健全育成の推進	2.82	4.07	1.30	-5.32	55	-198.61	-0.85	2.60	148.7	-0.65	-3.57
45	広域行政の推進	2.85	3.92	2.63	-9.96	103	-377.54	-0.86	2.61	149.8	-0.66	-6.84
3	都市景観の整備	2.84	3.78	1.94	-14.16	143	-482.95	-0.80	2.49	142.8	-0.59	-8.38
12	社会教育の充実	2.94	3.94	6.97	-9.34	117	-489.30	-0.99	3.00	171.7	-0.91	-10.58
42	コミュニティ活動の推進	2.94	3.90	7.10	-10.53	127	-528.69	-0.98	2.95	169.0	-0.88	-11.14
10	情報通信網の整備促進	2.92	3.82	6.14	-12.99	144	-573.93	-0.94	2.80	160.3	-0.78	-11.22
18	文化財の保存と活用	2.96	3.89	7.93	-10.72	133	-559.53	-0.99	2.99	171.5	-0.91	-12.07
17	市民文化の振興	2.92	3.71	6.06	-16.22	173	-668.44	-0.91	2.71	155.5	-0.73	-12.60
6	水道の整備	3.67	4.72	42.65	14.40	460	-847.52	-0.44	2.03	116.3	-0.29	-13.18
16	人権教育の推進	3.02	3.87	10.88	-11.36	157	-667.07	-1.00	3.12	178.8	-0.99	-15.51
19	国際交流の推進	2.93	3.51	6.36	-22.41	233	-863.20	-0.87	2.63	150.8	-0.68	-15.75
15	男女共同参画社会の推進	2.97	3.59	8.44	-19.84	216	-848.25	-0.93	2.76	158.0	-0.76	-16.30
14	生涯スポーツの振興	3.06	3.75	12.80	-14.91	196	-831.21	-1.00	3.07	175.6	-0.95	-18.70

	③	④	⑦	⑧	⑨
平均	2.80	4.24	満足度	重要度	長さ
標準偏差	0.2046	0.3301	-30	30	42.4264

第4象限45度線（基準線）

\*偏差値から50を引き、  
原点を0に調整している。

注：「改善度」の高い順に施策名称を並べ替えてある。

この計算結果は図表20の⑯の欄に示され、優先度の高い施策の上位10位は、「医療体制の充実」、「交通安全対策の推進」、「介護保険制度の適用運用」、「国民健康保険の健全経営」、「公害対策の推進」、「環境共生の推進」、「高齢者福祉の推進」、「健全な財政運営」、「防犯対策の推進」、「市道の整備」の順である。これらは、医療、安全、保険、衛生などに関する施策であり、市民のニーズは『安心して暮らせる』ための施策分野に対して高いことがわかった。

一方、優先度の低い施策の上位10位は、「生涯スポーツの振興」、「男女共同参画社会の推進」、「国際交流の推進」、「人権教育の推進」、「水道の整備」、「市民文化の振興」、「文化財の保存と活用」、「情報通信網の整備促進」、「コミュニティ活動の推進」、「社会教育の充実」となった。「水道の整備」以外は、文化・スポーツ・社会に関連する『より豊かな暮らし』を支援する政策分野である。いずれの計算結果も改善度の値がマイナスとなっており、重要度に比べ満足度が高く、これらについては現状維持ないし事務事業を縮小してもよいという結論となった。

しかし、以上の結論は、市民の個人主義的なニーズも反映させながら、市政についての情報が不十分な状況の下で、それを評価した結果から導き出されたものである。従って、この結果を今後の市政に忠実に反映することが必ずしも市民にとって最良の結果となるとは限らない。市民の民意に対し、行政評価委員会がどのような評価をしているのかを次章で比較分析する。

## 5. 市政についての施策担当課と住民目線との評価ギャップ

本章では、柏原市政に対する評価結果の比較検討を行い、3者間の見解の違いを考察する。前章でみたように、市民の「より豊かな暮らし」を望まず「より安心して暮らせる」施策を望む市政に対するニーズが存在する一方で、施策担当課や行政評価委員会は市政をどのようにみているのだろうか。施策担当課は長期的な展望に立ち、地方分権システムの構築のために行政改革を推進する立場にあり、少なくとも納税をめぐる利害等、市民のニーズや利益と対立する部分もあるはずである。それに対し行政評価委員会は、市民を代表する立場にありながらも、施策担当課から提出された詳細な資料に目を通し、ヒアリングによる説明を受け、施策の意図や長期ビジョンについては一般の市民よりもよく理解しているはずである。その結果として、出された行政評価委員会による施策評価の結果から、行政評価委員会がどのように機能しているのかを統計学的に検証する。

### (1) 分析方法

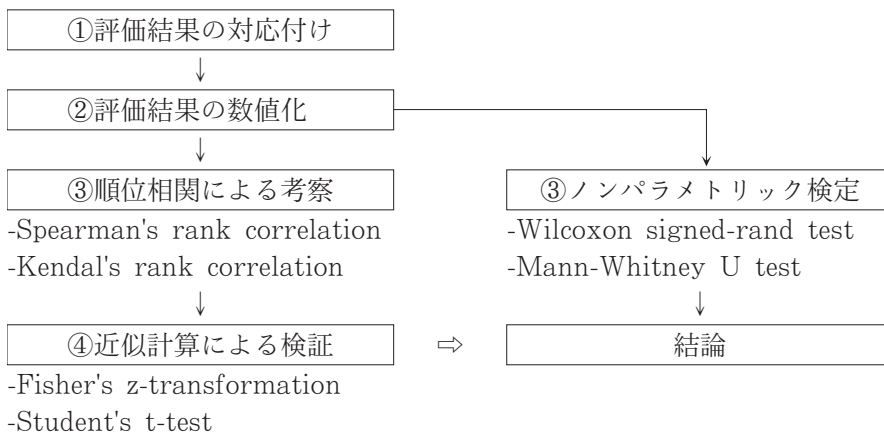
分析方法は図表21に示すとおりである。まず、フォーマットが異なる「柏原市行政評価委員会」と「市民意識調査」の評価結果を、評価項目の内容から判断し対応づける。

次に評価結果の選択区分を得点付けして数値化する。これにより、両者の評価結果について数値による比較が可能となるが、このような「評価値」の分布については正規分布を仮定でき

ないため、「ピアソンの単相関係数」や「t 検定」等の通常の統計学的手法が使えない。

この場合の技術的な処理方法として、2つの統計方法が考えられる。1つは、この問題を「順位相関係数」を計算することで解消してしまい、その差について、「フィッシャーのZ変換」によって正規分布に近似してから「有意差検定」を行う方法である。いま一つは、直接にノンパラメトリック検定を行う統計方法である。その際に議論となるのが、「柏原市行政評価委員会」と「市民意識調査」の評価結果の対応関係である。前処理の段階で両者を対応づける作業を経てはいるが、質問・回答ともにフォーマットが異なっている。順序尺度の検定において、対応関係の有無により「ウイルクソンの符号付順位和検定」と「マン・ウィットニのU検定」とを使い分ける必要がある。なお、用いる統計手法によって、異なる結論が導かれる場合もあることが知られているので、ここでは幾つかの手法を用いて比較検討することにする。

図表21 5章における分析の手順



## （２）評価結果の対応付けと数値化

「市民意識調査」は、2011年度を初年度とする「第4次柏原市総合計画」の策定にあたり、まちづくりに関する市民の意見や希望を把握することを目的として、2009年3月に実施されたものである。そして、各施策について、それぞれ、「現在の満足度」と「今後の重要度」が評価されている。

したがって、「市民意識調査」の実施の主旨からすれば、「柏原市行政評価委員会」の評価結果と比較する際に、直近の2009年度の評価結果を用いるべきである。ところが、「市民意識調査」における「現在の満足度」については、2009年度事業が執行される4月以前の3月時点で調査が実施されたことから、厳密には2008年度末時点の実績を評価していると考えられる。

そこで、図表22に示すように、「現在の満足度」については2008年度、「今後の重要度」については2009年度の評価結果を用いて、「市民意識調査」の結果と比較検討することにする。

図表22 評価結果の比較のための対応付け

「第4次柏原市総合計画策定のための 市民意識調査」	「柏原市行政評価委員会」による施 策評価の結果
「現在の満足度」	2008年度の評価結果と比較する
「今後の重要度」	2009年度の評価結果と比較する

図表23 「市民意識調査」と「柏原市行政評価委員会」の評価結果の対応と得点

「市民意識調査」アンケート票	「行政評価委員会」評価シート
○「現在の満足度」	○「施策の達成度」【チェック1】
A「満足している」 5点 B「やや満足している」 4点 C「やや不満である」 2点 D「不満である」 1点 E「わからない」 (平均点) 3点 とした平均得点 <sup>28</sup> (無回答は除く)	A「進捗している」 5点 B「今一步である」 4点 C「少し遅れている」 2点 D「大幅に遅れている」 1点
○「今後の重要度」	○「施策の優先度」【評価2】
A「重要である」 5点 B「やや重要である」 4点 C「あまり重要でない」 2点 D「重要でない」 1点 E「わからない」 (平均点) 3点 とした平均得点 (無回答は除く)	A「最優先で推進すべき」 5点 B「優先度が高い」 4点 D「優先度は低い」 1点 C「どちらとも言えない」 <sup>29</sup> 3点
○「改善度」	○「施策の総合評価」【総合評価】
上記の「現在の満足度」と「今後の 重要度」とを加味し、「CSポートフォ リオ分析」による総合的な優先度の 度合い	A「拡大」 5点 B「継続」 3点 C「再構築」 <sup>30</sup> 2点 D「縮小」 1点

注：右欄は、図表5に示した評価シートに基づく。

28 柏原市市長公室まちづくり室による集計方法に基づく平均得点として公表されている。

29 「どちらとも言えない」は評価シートでもC区分で3番目におかれているが、意識調査の「わからない」に対応させるために4番目に移動させた。

30 「再構築」の評価視点は、「施策目的を達成するため、施策を構成する事務事業などのスクラップ・アンド・ビルドによる再構築が必要とされる施策」とされているので、改善度は高いと判断し、「継続」に準じる配点を付けた。

「柏原市行政評価委員会」で2008-2009年度に用いられた評価シートの様式は図表5（前掲）のとおりであり、「市民意識調査」のアンケート票とは様式が異なっている。そこで、図表23のように3つの評価項目を対応づけ、統計的に処理するために評価区分を得点付けして数値化する。さらに、評価シートにおいて「市民意識調査」の結果に対応しない残りの3つの評価項目については、図表24のように同様に数値化して、評価委員会の評価と施策担当課の自己評価とを比較検討する。

以上のようにして、市民意識調査と、行政評価委員会、施策担当課による評価結果を対応づけ、数値化して一覧表にまとめたものが図表25（2009年度）および図表26（2008年度）に示した得点集計表である。

図表24 柏原市行政評価委員会の評価シートの評価項目の得点表

施策の推進コストの効率性・効果性について【チェック2】		
(評価区分)		得点
A	費用対効果が高い	5点
B	どちらかといえば高い	4点
C	どちらともいえない	3点
D	どちらかといえば低い	2点
E	低い	1点

公民の役割分担【チェック3】		
(評価区分)		得点
A	より市民協働・民間委託を進めるべき	2点
B	現状のままでよい	3点
C	より積極的に市が関与すべき	4点

構成する事務事業の量【評価1】		
(評価区分)		得点
A	大幅に増やすべき	5点
B	少し増やすべき	4点
C	最適な数量である	3点
D	少し減らすべき	2点
E	大幅に減らすべき	1点

図表25 2009年度「柏原市行政評価委員会」の評価結果と「市民意識調査」の得点集計表

施策項目	施策名称	市民意識調査			行政評価委員会						施策担当課					
		満足度	重要度	改善度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
26	医療体制の充実	29.6	68.3	77.8	2	3	3	4	5	5	2	3	3	4	4	5
34	交通安全対策の推進	28.0	53.0	63.6	4	4	2	4	4	5	5	4	2	4	4	5
29	介護保険制度の適用運用	41.0	59.4	63.4	2	3	2	4	5	5	5	4	2	4	5	5
30	環境共生の推進	41.8	54.9	58.4	5	5	2	4	4	3	5	5	2	4	4	3
21	高齢者福祉の推進	45.2	57.8	58.2	5	4	2	5	4	5	5	4	2	5	4	5
44	健全な財政運営	45.9	58.2	57.6	4	3	4	3	5	3	4	3	3	3	5	3
35	防犯対策の推進	48.2	62.0	57.6	4	3	2	3	4	2	4	5	2	3	4	5
4	市道の整備	43.5	54.6	57.5	2	3	2	3	4	3	2	3	2	3	4	3
32	地域防災の推進	50.9	62.1	55.7	4	4	2	4	5	5	4	5	2	4	5	5
43	計画的な行政運営	47.4	55.0	54.7	4	4	2	3	5	3	5	4	2	3	5	3
20	地域福祉の推進	48.2	55.3	54.2	2	3	2	3	4	3	4	4	2	4	4	3
11	学校教育の充実	50.2	57.4	53.7	2	3	4	5	4	3	4	4	4	5	4	3
9	交通網の整備	39.5	45.8	53.0	1	3	3	3	4	2	1	3	3	3	4	3
23	児童福祉の推進	49.9	54.9	52.6	5	4	2	3	4	3	4	4	2	3	4	3
2	東山の整備	49.1	53.3	52.4	4	3	2	3	5	3	4	5	2	4	5	5
8	公園・緑地の整備	45.8	49.3	51.7	4	3	2	3	4	3	5	4	2	4	4	3
6	下水道の整備	59.3	59.6	50.1	5	3	3	3	4	3	5	5	3	3	4	3
1	市街地整備の推進	46.8	46.3	49.7	4	3	3	3	4	3	5	5	4	3	4	3
36	消費生活の安定と向上	50.6	45.6	47.3	1	1	4	4	4	2	4	3	2	4	4	5
12	社会教育の充実	57.0	40.7	38.9	5	3	3	3	4	3	5	4	3	3	4	3
5	水道の整備	92.6	64.4	36.2	2	4	3	2	5	3	2	5	3	2	4	3
19	国際交流の推進	56.4	27.6	33.5	4	3	2	4	3	2	4	4	2	4	4	3
15	男女共同参画社会の推進	58.4	30.2	32.9	2	3	2	4	5	2	4	3	2	3	5	3

注1：45施策のうち、2009年度に評価委員会が調査した23（2008年度は19）施策<sup>31</sup>。

注2：「市民意識調査」の数値は、50を基準とする偏差値に換算してある。

注3：「市民意識調査」での「改善度」が高い順に施策を並べ替えている。

図表26 2008年度「柏原市行政評価委員会」の評価結果と「市民意識調査」の得点集計表

施策項目	施策名称	市民意識調査			行政評価委員会						施策担当課					
		満足度	重要度	改善度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
34	交通安全対策の推進	28.0	53.0	63.6	4	4	2	3	4	3	4	4	2	4	4	5
26	医療体制の充実	29.6	68.3	77.8	4	2	2	3	5	5	4	2	2	3	5	5
29	介護保険制度の適用運用	41.0	59.4	63.4	5	4	2	4	4	5	5	4	2	4	5	5
31	公害対策の推進	43.1	55.9	59.0	4	3	2	3	4	3	4	3	2	3	4	3
22	障害者福祉の推進	44.1	54.7	57.4	4	3	2	3	5	3	4	3	2	3	5	3
28	国民健康保険の健全経営	44.3	59.4	59.8	2	3	4	3	4	3	2	3	4	3	4	3
44	健全な財政運営	45.9	58.2	57.6	4	3	2	3	5	2	4	3	3	3	5	3
23	児童福祉の推進	49.9	54.9	52.6	4	4	2	3	4	3	4	4	2	3	4	3
7	河川水路の整備	50.0	56.6	53.4	2	3	2	3	4	2	2	3	2	3	4	3
11	学校教育の充実	50.2	57.4	53.7	2	4	4	5	4	3	5	4	4	4	4	3
13	青少年健全育成の推進	51.3	44.7	46.2	4	3	3	3	5	2	5	4	3	3	5	3
24	母子・父子福祉の推進	51.5	52.7	50.6	4	3	3	3	3	3	5	4	3	4	3	3
33	消防救急体制の充実	51.6	62.4	55.5	2	3	2	3	4	3	4	4	2	3	5	3
3	都市景観の整備	51.9	35.8	41.2	4	3	2	4	4	3	4	4	2	3	4	3
45	広域行政の推進	52.6	40.0	42.8	4	3	2	3	3	3	5	4	2	4	4	3
41	市政への市民参加の推進	55.8	52.3	48.3	4	4	2	4	4	3	4	4	2	4	4	3
6	下水道の整備	59.3	59.6	50.1	4	3	3	3	4	3	5	5	3	3	4	3
16	人権教育の推進	60.9	38.6	33.7	1	2	2	3	4	2	2	3	2	3	5	3
14	生涯スポーツの振興	62.8	35.1	30.4	4	4	2	4	4	3	5	5	2	3	4	3

注：図表25に同じ。

31 評価委員会は他にも農業・商業・工業振興の3施策を評価しているが、「市民意識調査」ではこれらを統合した数値のみが公表され、対応していないので図表では削除している。



### （３）順位相関係数からみた評価の比較

「市民意識調査」、「行政評価委員会」、「施策担当課」の３者間における施策評価結果の違いについて、図表25および26に示した得点集計表を用いて検証する。ただし、評価得点として集計された数値は、いずれも主観的な判断に基づく「順序尺度」であり、大小関係や方向性は示すが「間隔尺度」ではない。このようなデータの分析は、正規分布やt分布を前提とする教科書的な統計手法では対応できない。

そこで、まず、３者間の評価結果の違いについての全体的な概況を把握するために、「順位相関係数」を用いることにするが<sup>32</sup>、これには「スピアマンの順位相関係数」(Spearman's rank correlation)<sup>33</sup>、「ケンダールの順位相関」(Kendal' s rank correlation)の２つの手法が知られている。これらのうちの前者については、評価値を評価順位にデータ変換することによって、通常の分析に用いられるピアソンの単相関係数の手法を援用することができる。

図表27および28は、図表25および26（いずれも前掲）において、「行政評価委員会」および「施策担当課」を昇順（評価順位の低い順）に順位データに変換し、「スピアマンの順位相関係数」行列を求めたものである。なお、同順位の評価値については、次式を付け加えて平均順位に補正している。

$$(\text{補正式}) \quad \text{補正因子} = [\text{施策数} + 1 - \text{昇順の順位} - \text{降順の順位}] / 2$$

図表27 2008年度の評価結果についての「スピアマンの順位相関係数」行列

評価主体		市民意識調査			行政評価委員会						施策担当課					
評価主体	評価項目	満足度	重要度	改善度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
市民意識調査	満足度	1.00														
	重要度	-0.51	1.00													
	改善度	-0.92	0.75	1.00												
行政評価委員会	達成度	-0.26	-0.11	0.13	1.00											
	費用対効果	-0.05	-0.14	0.02	0.33	1.00										
	公民分担	0.09	0.21	-0.02	-0.25	0.00	1.00									
	事業量	0.25	-0.25	-0.24	0.17	0.60	0.02	1.00								
	優先度	-0.39	0.27	0.33	0.10	-0.23	-0.11	-0.13	1.00							
	総合評価	-0.33	0.33	0.42	0.47	0.26	-0.07	0.32	-0.16	1.00						
施策担当課	達成度	0.23	-0.13	-0.24	0.54	0.36	0.32	0.35	-0.21	0.31	1.00					
	費用対効果	0.53	-0.30	-0.49	0.30	0.60	0.20	0.43	-0.44	0.17	0.71	1.00				
	公民分担	0.03	0.28	0.06	-0.21	-0.04	0.91	-0.03	0.06	-0.23	0.26	0.08	1.00			
	事業量	-0.06	-0.14	0.08	0.26	0.52	0.12	0.39	-0.53	0.34	0.45	0.34	0.05	1.00		
	優先度	-0.22	0.27	0.24	0.00	-0.35	-0.31	-0.16	0.72	-0.09	-0.16	-0.39	-0.17	-0.36	1.00	
	総合評価	-0.63	0.32	0.63	0.42	0.13	-0.26	0.05	0.18	0.58	0.06	-0.12	-0.29	0.33	0.27	1.00

32 例えば、得点の「2点」が「1点」の2倍の「重要度」や「満足度」を示すわけではない。このような場合には、ノンパラメトリック統計量となり、通常の実務で用いるピアソンの単相関係数（Pearson product-moment correlation coefficient）によって議論をしても統計学的にはあまり意味がないとされる。

33 計算方法についてはAppendixに付記した。

図表28 2009年度の評価結果についての「スピアマンの順位相関係数」行列

評価主体		市民意識調査			行政評価委員会						施策担当課					
評価主体	評価項目	満足度	重要度	改善度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
市民意識調査	満足度	1.00														
	重要度	-0.08	1.00													
	改善度	-0.79	0.55	1.00												
行政評価委員会	達成度	0.11	0.04	0.06	1.00											
	費用対効果	-0.13	0.31	0.33	0.49	1.00										
	公民分担	0.19	0.07	-0.22	-0.28	-0.43	1.00									
	事業量	-0.19	-0.03	0.32	-0.06	0.06	-0.09	1.00								
	優先度	0.02	0.46	0.19	-0.23	0.14	0.02	-0.09	1.00							
	総合評価	-0.40	0.54	0.64	0.25	0.47	-0.17	0.27	0.34	1.00						
施策担当課	達成度	-0.09	-0.13	0.10	0.64	0.24	-0.23	0.17	-0.17	0.33	1.00					
	費用対効果	0.30	0.32	-0.08	0.52	0.41	-0.23	-0.21	-0.03	0.17	0.38	1.00				
	公民分担	0.12	0.16	-0.18	-0.10	-0.23	0.84	-0.21	0.03	0.00	-0.15	0.00	1.00			
	事業量	-0.29	0.03	0.37	-0.02	0.00	-0.18	0.77	-0.17	0.39	0.22	-0.02	-0.29	1.00		
	優先度	0.07	0.12	0.09	-0.06	0.05	-0.21	0.05	0.78	0.15	0.06	-0.03	-0.24	-0.05	1.00	
	総合評価	-0.28	0.32	0.48	-0.08	-0.01	-0.18	0.44	0.26	0.42	0.03	0.08	-0.35	0.48	0.19	1.00

#### (4) 行政評価委員会は市民目線に立った評価をしているか

図表27（前掲）から、「市民意識調査」における「満足度」の評価結果が、「行政評価委員会」と「施策担当課」のいずれの「達成度」に強く反映されているのか比較する。左から1列目の「満足度」の列と、上から4行目と10行目にある「達成度」との交点に示される2つの「スピアマン順位相関係数」を比較すれば、それぞれ、-0.26、0.23となっている。いずれも「市民意識調査」の評価結果と弱い相関をもつが、前者は負値となり「行政評価委員会」は「達成度」を厳しく評価しているが、市民の「満足度」では高く評価されていることになり、直観的には民意とは逆の評価をしているように思われる。この背景として、「市民意識調査」では2008年度末時点におけるストックとしての満足度を、個人の主観で評価しているのに対し、「行政評価委員会」は2008年度の1年間におけるフローとしての施策の到達度を、資料に基づき評価しているため、評価条件の違いを考慮しなければならない。これに対し「施策担当課」は、長期的な施策の取組みの中で、当該年度までの経緯を熟知した上で進捗状況を総合的に評価しており、情報量が多いために民意を把握できているとも考えられる。

そこで、順位相関係数値の信頼性を詳細に調べるために、「ケンダールの順位相関」についても計算し、「スピアマン順位相関係数」と「ケンダールの順位相関」の有意性について、5%水準で無相関検定を行った。しかしながら検定結果は図表29に示すとおりで、いずれの手法で順位相関係数を計算してみても、行政評価委員会、施策担当課の結果ともにP値が5%を超えており、統計学的な信頼に耐える数値としては認められなかった。

念のため、さらに、順位相関係数に頼らず、市民意識調査と施策評価の評価に有意な差がないか、以下の帰無仮説をたて、ウィルコクソン符号付順位和検定を行った。なお、これまでの作業で、両者の調査票のフォーマットは異なるが、評価結果を対応づけられるよう調整して

図表29 2008年度施策評価と市民意識調査との順位相関係数の有意性の検定結果

市民意識調査の「満足度」と行政評価委員会（2008）の「達成度」

スピアマンの順位相関係数 = -0.2568292	ケンドールの順位相関係数 = -0.2049662
検定統計量 : 1.0956868	検定統計量 : 1.2262172
有意確率 : 0.2884962	有意確率 : 0.2201169
検定結果 : $P > 0.05$	検定結果 : $P > 0.05$

市民意識調査の「満足度」と施策担当課（2008）の「達成度」

スピアマンの順位相関係数 = 0.2255921	ケンドールの順位相関係数 = 0.1669430
検定統計量 : 0.9547520	検定統計量 : 0.9987421
有意確率 : 0.3530835	有意確率 : 0.3179196
検定結果 : $P > 0.05$	検定結果 : $P > 0.05$

きたので、筆者はウィルコクソン符号付き順位和検定を用いて問題はないと考えるが、対応関係について異論があることも考えられるので、マン・ホイットニ検定<sup>34</sup>も併せて行った。

帰無仮説1：「行政評価委員会による「達成度」と市民意識調査の「満足度」に評価ギャップはない」
対立仮説1：「行政評価委員会による「達成度」と市民意識調査の「満足度」に評価ギャップがある」
帰無仮説2：「施策担当課による「達成度」と市民意識調査の「満足度」に評価ギャップはない」
対立仮説2：「施策担当課による「達成度」と市民意識調査の「満足度」に評価ギャップがある」

検定結果は図表30に示すとおりであり、2検定ともに「同順位補正P値」は5%を超えており帰無仮説が棄却できなかった。すなわち、順位相関係数の符号条件から、直観的には「行政評価委員会」は民意と逆の評価をしているようにみえるが、統計学的にはどちらも五十歩百歩であり、いずれも市民意識調査と評価ギャップがあるとはいえない、という結論に至った。

しかし、図表30下表の施策担当課による「達成度」と「満足度」とのウィルコクソン符号付順位和検定の結果を詳細にみれば、「T値」は1.0であり、「T値の有意点」両側( $P < 0.01$ )の「下側」「上側」の臨界域帯を下方に外れ乖離している。前章で明らかになったように、文化的事業のような「より豊かに生きる」ための施策に対する市民の要求水準は低く、到達度が低いにも関わらず満足度は高く評価される傾向があった。この結果が、双方の評価ギャップとして検定結果に反映されたと考えられる。一方、上表の「行政評価委員会」とのウィルコクソン符号付順位和検定の結果の「T値」は84.5で臨界値ゾーンの中央に収まり、評価ギャップは認められない。

34 Mann-Whitney's U test: 独立した2群から得られたデータに基づいて、それぞれの母集団の分布に差があるかどうかを検定する統計手法である。ここでは、双方ともに同位順位については平均順位にデータ変換して検定を行っている。

図表30 2008年度施策評価と市民意識調査との評価結果の有意差検定の結果

帰無仮説：「行政評価委員会による「達成度」と市民意識調査による「満足度」の評価に違いはない」

ウィルコクソン符号付順位和検定				マン・ホイットニの順位			
	データ数	順位和	平均順位		データ数	順位和	平均順位
順位差 < 0	10	84.5	8.45	達成度	19	370.5	19.5
順位差 > 0	8	86.5	10.8125	満足度	19	370.5	19.5
検定の結果				検定の結果			
順位差 0 の数			1.0	U 値			180.5
同順位の数			3.0	U' 値			180.5
T 値			84.5	Z 値			0.0
Z 値			-0.04355	P 値(上側確率)			0.5
P 値(上側確率)			0.517369	同順位補正 Z 値			0.0
同順位補正 Z 値			-0.04357	同順位補正 P 値(上側確率)			0.5
同順位補正 P 値(上側確率)			0.517375	同順位の数			4
Z (0.95)			1.644854	Z (0.95)			1.644854
T 値の有意点		下側	上側	U 値の有意点		下側	上側
片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		47	124	片側(P<0.05) 両側(P<0.1)		123	238
片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		40	131	片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		113	248
片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		27	144	片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		93	268

帰無仮説：「施策担当課による「達成度」と市民意識調査による「満足度」の評価に違いはない」

ウィルコクソン符号付順位和検定				マン・ホイットニの順位			
	データ数	順位和	平均順位		データ数	順位和	平均順位
順位差 < 0	0	1 ***		達成度	19	370.5	19.5
順位差 > 0	19	190	10	満足度	19	370.5	19.5
検定の結果				検定の結果			
順位差 0 の数			0.0	U 値			180.5
同順位の数			0.0	U' 値			180.5
T 値			1.0	Z 値			0.0
Z 値			-3.78277	P 値(上側確率)			0.5
P 値(上側確率)			0.999922	同順位補正 Z 値			0.0
同順位補正 Z 値			-3.78277	同順位補正 P 値(上側確率)			0.5
同順位補正 P 値(上側確率)			0.999922	同順位の数			3
Z (0.95)			1.644854	Z (0.95)			1.644854
T 値の有意点		下側	上側	U 値の有意点		下側	上側
片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		53	137	片側(P<0.05) 両側(P<0.1)		123	238
片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		46	144	片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		113	248
片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		32	158	片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		93	268

次に、図表28（前掲）では、①市民意識調査による「重要度」と行政評価委員会および施策担当課による「優先度」、②市民意識調査による「改善度」と行政評価委員会および施策担当課による「総合評価」の2テーマについて比較分析し、市民意識調査の評価結果が、行政評価委員会と施策担当課の評価結果のいずれに強く反映されているか検証した。

上記の①について、2列目の「重要度」と8行目および14行目「優先度」との交点に示されるスピアマンの順位相関係数は、それぞれ、0.46、0.12である。また、②について、3列目の

「改善度」と9行目および15行目の「総合評価」との交点をみれば、0.64、0.48であり、「市民意識調査」における「重要度」、「改善度」とともに施策評価の結果は「施策担当課」よりも「行政評価委員会」の評価結果により強く反映されているようにみえる。

これらの結果から考察されることは、市役所の内部が縦割り組織となっており、「施策担当課」は所掌する施策についてはエキスパートとして熟知しているものの、施策全体については見渡しにくく、他の施策と比較して優先順位をつけることを得意としていないことである。そうであるとすれば、ここに施策間の調整役としての「行政評価委員会」の存在価値が認められる。

先ほどと同様に、順位相関係数について、「ケンダールの順位相関」についても計算し、「スピアマン順位相関係数」とともに、数値の統計学的有意性について有意水準5%で検定した。検定結果は図表31に示すとおりで、2番目の検定結果である市民意識調査による「重要度」と施策担当課による「優先度」との順位相関係数以外は、統計的に信頼できる数値である。

図表31 2009年度施策評価と市民意識調査との順位相関係数の有意性の検定結果

**市民意識調査の「重要度」と行政評価委員会（2009）の「優先度」**

スピアマンの順位相関係数=0.4632915	ケンダールの順位相関係数=0.3918139
検定統計量：2.3956831	検定統計量：2.6180399
自由度：21	
有意確率：0.0259861	有意確率：0.0088436
検定結果：0.01 < P < 0.05	検定結果：P < 0.01

**市民意識調査の「重要度」と施策担当課（2009）の「優先度」**

スピアマンの順位相関係数=0.1194458	ケンダールの順位相関係数=0.0997975
検定統計量：0.5513164	検定統計量：0.6668314
自由度：21	
有意確率：0.5872356	有意確率：0.5048798
検定結果：P > 0.05	検定結果：P > 0.05

**市民意識調査の「改善度」と行政評価委員会（2009）の「総合評価」**

スピアマンの順位相関係数=0.6313799	ケンダールの順位相関係数=0.5262198
検定統計量：3.7310699	検定統計量：3.5161197
自由度：21	
有意確率：0.0012336	有意確率：0.0004379
検定結果：P < 0.01	検定結果：P < 0.01

**市民意識調査の「改善度」と施策担当課（2009）の「総合評価」**

スピアマンの順位相関係数=0.4886734	ケンダールの順位相関係数=0.4082888
検定統計量：2.5667256	検定統計量：2.7281226
自由度：21	
有意確率：0.0179767	有意確率：0.0063696
検定結果：P < 0.01	検定結果：P < 0.01

さらに、有意性が認められた市民意識調査による「改善度」と2009年度行政評価における「総合評価」とのスピアマンの順位相関係数である、0.64（対行政評価員）、0.48（対施策担当課）の2つの数値について、「 $H_0$ ：2つの順位相関係数に差がない」という帰無仮説について、有意水準5%で、2者の相関係数の差の有意性判定の片側検定を行った。

標本相関係数  $r$  の分布は、標本数  $n$  が大きければ  $r$  をデータ変換して正規分布に近似させることができるが、本稿の場合では、評価対象とする施策数が20を超えており、正規分布で近似してもさほど誤差は大きくはないとみなす。相関係数  $r$  の  $Z$  変換値<sup>35</sup>は、次式によって求める。

$$Z = f(r) = \frac{1}{2} \ln \left( \frac{1+r}{1-r} \right)$$

さらに、以下の検定量に基づき、順位相関係数の差について有意水準5%で有意差検定を行う。

$$z = \frac{z_1' - z_2'}{\sqrt{\frac{1}{n_1 - 3} + \frac{1}{n_2 - 3}}} \quad z_1', z_2' \text{は } z \text{ 変換した } r \text{ の値。}$$

主観的には、行政評価委員会は施策担当課よりも市民意識調査の評価結果を強く反映していると思われるが、有意差検定の結果は以下の通りで、統計学的には両者の順位相関係数に有意な差がある、とは認められなかった。これには評価した施策数が20を超えているものの、まだ標本数が少なく自由度が小さいことも考えられる。

	施策数	r	Fisher's z
行政評価委員会	23	0.64	0.75817374
施策担当課	23	0.48	0.52298428

$$Z = 0.74373$$

$$P = 0.22852 \quad (\text{片側検定})$$

$$\text{判定} \quad \underline{P > 0.05}$$

35 この変換を、フィッシャーの  $Z$  変換 (Fisher's  $z$ -transformation) と呼ぶ。計算内容としては、 $\text{arc tanh}(r)$  (アーク・ハイパボリック・タンジェント) を求めるのと同じである。



#### （５）行政評価委員会と施策担当課との評価ギャップの検証

2008年度、2009年度における「行政評価委員会」による施策評価と「施策担当課」による自己評価とのギャップについて検証する。さらに、スピアマンの順位相関係数の有意性を考慮しながら「総合評価」を決定する際に重視している評価項目についても考察する。

図表5（前掲）に示した6つの施策評価項目について、まず、スピアマンの順位相関係数の数値から、評価結果の一致度の傾向をみる。図表32は、図表25および26の当該部分を抜き出したものであり、対角成分に示されている同一評価項目の相関を問題としている。2009年度では「費用対効果」と「総合評価」の順位相関係数値が低く、2008年度では「事業量」の数値が低くなっており、直観的にはこれらの項目について、双方の評価ギャップがあるように思われる。

図表32 行政評価委員会と施策担当課との評価のスピアマン順位相関係数行列

2009年度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
達成度	0.63721	0.24324	-0.2317	0.1724236	-0.1685	0.327465
費用対効果	0.51857	<b>0.41145</b>	-0.2295	-0.207074	-0.0293	0.170174
公民分担	-0.1043	-0.2321	<b>0.83687</b>	-0.207955	0.03365	0
事業量	-0.0159	0.00096	-0.183	<b>0.7729184</b>	-0.1744	0.391281
優先度	-0.0628	0.05329	-0.2146	0.0495523	<b>0.7842</b>	0.150163
総合評価	-0.0797	-0.0082	-0.182	0.4416211	0.25707	<b>0.415331</b>

2008年度	達成度	費用対効果	公民分担	事業量	優先度	総合評価
達成度	0.54109	0.36256	0.32427	0.3503173	-0.21	0.308062
費用対効果	0.30421	<b>0.59874</b>	0.20461	0.4339737	-0.4395	0.165773
公民分担	-0.2129	-0.0395	<b>0.90745</b>	-0.028528	0.06209	-0.22876
事業量	0.2648	0.51647	0.12045	<b>0.3895477</b>	-0.5299	0.340681
優先度	0.00369	-0.3536	-0.3053	-0.161063	<b>0.72325</b>	-0.09225
総合評価	0.41793	0.13467	-0.2559	0.0513701	0.17693	<b>0.579046</b>

これらの相関係数の有意性について無相関検定を行った結果を図表33に示す。2009年度については「費用対効果」、2008年度については「事業量」を除き、順位相関係数の数値は全て5%水準で有意と認められた。しかし、2009年度の「総合評価」のP値も0.0487と際どい値であり、直観的に評価ギャップが大きいと思われた評価項目の有意性は低い結果となった<sup>36</sup>。

36 「母相関係数＝0である」という帰無仮説に対し、検定統計量  $t_0$  を  $t_0 = \frac{|r|\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}}$ （ただし、標本数を  $n$ 、標本相関係数を  $r$  とする）が、自由度  $n-2$  の  $t$  分布に従うとして、 $t$  検定を行っている（無相関検定）。 $t_0$  は  $r$  についての増加関数であることから、当然の結果である。

図表33 順位相関係数についての有意性の検定結果（無相関検定による）

2009年度	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95% 下限	95% 上限	判定 結果
達成度	23	0.63721	3.7889	0.0010749	2.07961	0.305	0.831	**
費用対効果	23	<b>0.41145</b>	2.0687	0.0511034	2.07961	-0	0.704	n.s.
公民分担	23	0.83687	7.006	6.45E-07	2.07961	0.648	0.929	***
事業量	23	0.77292	5.5822	1.537E-05	2.07961	0.529	0.899	***
優先度	23	0.78420	5.7915	9.5E-06	2.07961	0.55	0.904	***
総合評価	23	<b>0.41533</b>	2.0923	0.0487413	2.07961	0.004	0.707	*

2008年度	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95% 下限	95% 上限	判定 結果
達成度	19	0.54109	2.6529	0.0167409	2.10982	0.115	0.799	*
費用対効果	19	0.59874	3.0822	0.0067577	2.10982	0.199	0.828	**
公民分担	19	0.90745	8.9052	8.234E-08	2.10982	0.771	0.964	***
事業量	19	<b>0.38955</b>	1.7439	0.0992293	2.10982	-0.08	0.717	n.s.
優先度	19	0.72325	4.3181	0.0004664	2.10982	0.401	0.886	***
総合評価	19	0.57905	2.9283	0.0093812	2.10982	0.169	0.818	**

以上のとおり順位相関係数の数値には有意性がみとめられなかったため、これには依存せず、「行政評価委員会」と「施策担当課」の評価ギャップについて直接に有意差の有無を検証したい。同一施策について同一の資料に基づいて評価していることから、双方の評価結果については対応関係があると判断し、本節ではウィルコクソン符号付順位和検定を用いる<sup>37</sup>。

帰無仮説を「行政評価委員会と施策担当課の評価結果に差はない」とし、有意差の有無を検定し、5%水準で有意差が認められた評価項目のみを図表34に示す。2008、2009年度ともに「達成度」と「費用対効果」に対する評価において、有意差すなわち評価ギャップが認められた。いずれも、「順位差<0」のデータ数および順位和が「順位差>0」のそれらを上回り、「T値」の数値が、「T値の有意点」の値域帯を「下側」に外れていることから、「行政評価委員会」が「施策担当課」よりも辛い評価をしていることがうかがわれる。また、2009年度では「費用対効果」についての「同順位補正P値」が0.003068と1%未満となっており、コスト感覚をめぐる双方に顕著な評価ギャップがあったことがうかがえる。

なお、スピアマン順位相関係数の値が低い2009年度の「総合評価」(0.41533)、2008年度の「事業量」(0.38955)についても、評価ギャップは存在すると思われるが、「順位差<0」と「順位差>0」の施策数がバランスし、検定統計量の偏りが棄却域にまでは達しなかったのではないかと考えられる。2008年度から評価対象とする施策について選択性が実施されたが、こ

37 別な分析手法として、双方が評価した施策数のうち、評価区分が一致した施策数の割合をもって一致率を定義することも考えられが、ウィルコクソン符号付順位和検定では、不一致だった施策の評価値の差の大きさについても考慮に入れている。

のようなことを考慮すれば、評価委員会のメンバー構成のみならず、評価対象として選択する施策によっても施策担当課との評価ギャップの程度が変動することも考えられる。

図表34 ウィルコクソン符号付順位和検定において有意差が認められた評価項目

2009年度				2008年度			
「達成度」	データ数	順位和	平均順位	「達成度」	データ	順位和	平均順位
順位差 < 0	9	52	5.777778	順位差 < 0	8	36	4.5
順位差 > 0	1	3	3	順位差 > 0	0	3.5 ***	
検定の結果				検定の結果			
順位差 0 の数			13	順位差 0 の数			11
同順位の数			3	同順位の数			1
T 値			3	T 値			3.5
Z 値			-2.49727	Z 値			-2.03041
P 値(両側確率)			0.012515	P 値(両側確率)			0.042315
同順位補正 Z 値			-2.53883	同順位補正 Z 値			-2.12353
同順位補正 P 値(両側確率)			0.011123	同順位補正 P 値(両側確率)			0.033709
Z (0.975)			1.959964	Z (0.975)			1.959964
T 値の有意点		下側	上側	T 値の有意点		下側	上側
片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		10	45	片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		5	31
片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		8	47	片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		3	33
片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		3	52	片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		0	36

「費用対効果」	データ数	順位和	平均順位	「費用対効果」	データ	順位和	平均順位
順位差 < 0	13	91	7	順位差 < 0	8	36	4.5
順位差 > 0	0	4.5	***	順位差 > 0	0	4	***
検定の結果				検定の結果			
順位差 0 の数			10	順位差 0 の数			11
同順位の数			2	同順位の数			1
T 値			4.5	T 値			4
Z 値			-2.86531	Z 値			-1.96039
P 値(両側確率)			0.004166	P 値(両側確率)			0.04995
同順位補正 Z 値			-2.96085	同順位補正 Z 値			-2.11058
同順位補正 P 値(両側確率)			0.003068	同順位補正 P 値(両側確率)			0.034808
Z (0.975)			1.959964	Z (0.975)			1.959964
T 値の有意点		下側	上側	T 値の有意点		下側	上側
片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		21	70	片側(p<0.05) 両側(P<0.1)		5	31
片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		17	74	片側(p<0.025) 両側(P<0.05)		3	33
片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		9	82	片側(P<0.005) 両側(P<0.01)		0	36

最後に、行政評価委員会と施策担当課が施策の「総合評価」を下す際に、どの評価項目を重視しているのかについて、「総合評価」と各評価項目とのスピアマン順位相関係数から考察する。無相関検定による相関係数値の有意性の判定結果は図表35のとおりである。2009年度において、行政評価委員会では「費用対効果」との相関が高いのに対して、施策担当課は「事業量」との相関が高い。しかし、2008年度においては、評価委員会では「達成度」との相関が高く、一貫性はみられない。一方、評価委員会では、有意性が認められる評価項目はないがP値が最も低いものは「事業量」であり、実績を基に「総合評価」を決定していることがうかがえる。

図表35 「総合評価」と各評価項目とのスピアマン順位相関係数およびその有意性

2009 評価委員会	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95%下限	95%上限	判定結果
達成度	23	0.2511	1.1888	0.2478	2.0796	-0.1797	0.6011	n.s.
費用対効果	23	0.4673	2.4222	0.0246	2.0796	0.0682	0.7375	*
公民分担	23	0.2750	1.3107	0.2041	2.0796	-0.1548	0.6172	n.s.
事業量	23	0.3424	1.6698	0.1098	2.0796	-0.0813	0.6612	n.s.
優先度	23	-0.1658	-0.7704	0.4497	2.0796	-0.5410	0.2645	n.s.
2009 施策担当課	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95%下限	95%上限	判定結果
達成度	23	0.029728	0.136292	0.8928886	2.079614	-0.38722	0.43658	n.s.
費用対効果	23	0.080986	0.372347	0.7133654	2.079614	-0.34265	0.47726	n.s.
公民分担	23	-0.35226	-1.72481	0.0992506	2.079614	-0.66753	0.07013	n.s.
事業量	23	0.481515	2.517667	0.0199992	2.079614	0.086477	0.74571	*
優先度	23	0.189814	0.885944	0.3856806	2.079614	-0.24127	0.55833	n.s.
2008 評価委員会	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95%下限	95%上限	判定結果
達成度	19	0.470934	2.201066	0.0418368	2.109816	0.021276	0.76212	*
費用対効果	19	0.26327	1.125183	0.2761472	2.109816	-0.21687	0.64085	n.s.
公民分担	19	-0.06863	-0.28364	0.7801106	2.109816	-0.50703	0.39798	n.s.
事業量	19	0.32007	1.392962	0.1815811	2.109816	-0.15696	0.676	n.s.
優先度	19	-0.16144	-0.67447	0.5090799	2.109816	-0.57359	0.31594	n.s.
2008 施策担当課	データ数	相関係数	t値	P値 (両側確率)	t(0.975)	95%下限	95%上限	判定結果
達成度	19	0.057434	0.237196	0.8153395	2.109816	-0.4074	0.49864	n.s.
費用対効果	19	-0.11614	-0.48214	0.6358564	2.109816	-0.54177	0.35689	n.s.
公民分担	19	-0.28952	-1.24715	0.2292523	2.109816	-0.6573	0.18962	n.s.
事業量	19	0.32686	1.426006	0.171972	2.109816	-0.14955	0.6801	n.s.
優先度	19	0.272431	1.16742	0.2591549	2.109816	-0.20745	0.64663	n.s.

## 6. 行政評価委員制度の意義と期待

### (1) 総括

「地方行政における住民参画」を考える上で、民意が実際の施策展開にどれだけ反映されたかは重要であるが、個々の住民の個人的なニーズと地方行政の進むべき方向性が必ずしも一致するとは限らない。行政評価制度の導入目的には、地方行政に民意を反映させること以外にも、定期的な第3者による診断、施策担当者による自己改善、住民への説明責任のためのツール、などが考えられる。本稿では行政評価委員会による施策評価結果にどのような特徴があり、どのレベルに達しているのかについて、公表されている2008、2009年度の評価結果を用いて統計学的に検証することを試みた。

市民意識調査でわかったことは、市政に対するニーズとしては、安全と安心面の夜警国家的な行政サービスが上位を占め、柏原市を住みやすいと感じられる理由や魅力として地理的環境を挙げる回答が多く、必ずしも住環境の評価を市政が決定づけているとは限らないことである。

施策評価の「達成度」と市民評価の「満足度」との相関係数は信頼できる値ではない。また、文化支援的な施策に対して、行政評価委員会は「達成度」を低く評価しているが、市民意識調査では「重要度」の評価が低いために「満足度」が高く評価されている。しかし、ウィルコクソン符号付順位和検定の結果では、行政評価委員会の評価結果は、市民意識調査の結果と有意な差は認められなかった。他方、施策担当課の評価については、同順位補正P値では有意とは認められないものの、T値では下側臨界値を大きく外れ、顕著な評価ギャップが認められた（図表30）。

また、施策の「優先度」および「総合評価」においては、順位相関係数（図表28）としては、行政評価委員会よりも施策担当課の方が市民意識調査に近い評価をしている。しかしながら、フィッシャーのz変換を用いた順位相関係数の有意差検定にはパスしなかった（図表31）。

「施策担当課」による自己評価と「行政評価委員会」による評価結果について、ウィルコクソン符号付順位和検定の結果、「達成度」、「費用対効果」、「公民分担」、「事業量」、優先度の6つの評価項目のうち、2008年度においては「事業量」、2009年度においては「費用対効果」について、有意な評価ギャップが認められた（図表34）。

さらに、2008および2009年度の総合評価の判断において、施策担当課では「事業量」を重視しているのに対し、行政評価委員会では「費用対効果」が重視されていることも明らかになった（図表34および35）。この点においては双方の評価視点の違いが集約されていると考えられる。すなわち、「施策担当課」は、これまで積みあげてきた事務事業の実績をもとに施策を自己評価し、一貫した施策を推進させるべく次期の事業を計画していると考えられる。一方、「行政評価委員会」では、費用対効果の視点から非効率な事務事業の改善し、より効率的な予算執行を目指しているものと考えられる。

## （2）行政評価制度の課題および期待

このような「一貫した施策の推進」と「非効率性の改善」とは相対峙する場合もありえると考えられるが、ともに、よりよい地方行政を実現するうえで不可欠な視点であると思われる。今後、行政評価制度がさらに進展することにより、行政機関の内部では、コスト意識や施策相互間の調整機能が高められていき、また、対外的にも評価結果を公開することによって、市政に対する住民への理解を深められ、住民との距離感が縮められていくものと期待される。

しかし、行政評価委員会の評価結果を、どこまで具体的な施策に反映させることができるかについては、評価委員の評価能力にも依存する。一般市民が優れた施策評価をするためには、評価シート、施策の資料、評価基準、作業スケジュール等々、一層の運営上の改善を積み重ねていくことが必要であろう。

評価シートにおける評価項目を図表5に示したが、改良が必要なのではないかと思われる。例えば評価1の「構成する事務事業量」については、実施している事務事業についての「単年

度の進捗計画」を問題にする場合と、事務事業の内容的な妥当性についての視点から「事務事業の項目数」を問題にする場合が考えられる。しかしアンケート票の設計では、1つの質問で複数の内容を尋ねないことが原則とされている。例えば、進捗計画と項目数とについての評価が逆方向の場合、評価委員はどのような評価区分を選択すればよいのか悩むことになる。同様に、「総合評価」についても、施策にふさわしい現行の事務事業が不足していて項目数を増やすことが望ましいと判断した場合、評価区分として、質的な「再構築」と量的な「拡大」のいずれを選択すればよいのかが曖昧である。

資料についても評価精度を向上させるのは詳細なデータを準備しなければならないが、あまり詳細にし過ぎると、多忙な時間を割いて参画する行政評価委員が、資料に目を通し切れずに消化不良を起こしてしまうことも懸念させる。

また、評価基準についても、1つの施策に対して複数の事務事業が展開されており、個々の事務事業に対する評価をどのように統合させて1つの施策として評価するのが曖昧である。このため、評価委員によっては興味深い事務事業に注意が集中してしまい、施策全体が見渡されずに主観的な評価に陥ってしまう危険性も懸念される。さらに、同一施策を複数の評価委員が評価し、委員会として統合する段階での集約方法が定められていない点についても、無難な評価結果に落ち着きがちな委員会システムの脆弱性を残しているように思われる。

しかしながら、評価作業の運営については、評価委員会の自由裁量に委ねられているので、以上の点にも留意しながら積極的に取組み、優れた評価を行うことが期待される。また、行政には、評価委員会と施策担当者との意見交換を目的とするコミュニケーションの機会を確保し、行政と住民が協力しあうことにより、「地方分権一括法」が目指す地方行政システムの構築を推進していくことも期待される。

「地方行政における住民参画」は、地方分権推進法、地方分権一括法、地方分権改革推進法等々の成立にも依拠しており、その胎動には多くの政策担当者の悲願と歴史的経緯がある。少子高齢化、景気後退、雇用悪化、財政赤字等々、地域を取り巻く環境は厳しい状況下にあるが、それぞれの地域において、多くの住民が参画し、良い成果を出して地域の活性化を推進することを願う。



地方行政における住民参画（深瀬）

資料 地方分権の推進についての主な動き

(1993)  
 6月4日 地方分権の推進に関する決議（衆議院）  
 地方分権の推進に関する決議（参議院）  
  
 (1994)  
 11月22日 第24次地方制度調査会答申  
 ○地方分権の推進に関する答申  
 ○市町村の自主的な合併の推進に関する答申  
  
 (1995)  
 3月17日 改正市町村合併特例法の成立（合併協議会設置に係る住民発議制度）  
 5月15日 地方分権推進法成立  
 7月3日 地方分権推進委員会発足  
  
 (1996)  
 3月29日 地方分権推進委員会中間報告  
 12月20日 地方分権推進委員会第1次勧告  
 ○機関委任事務制度の廃止と廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い  
 ○国と地方公共団体の関係ルール（国の関与）  
 ○個別行政分野での権限委譲 等  
  
 (1997)  
 2月24日 第25次地方制度調査会答申  
 ○監査制度の改革に関する答申  
 5月28日 改正地方自治法の成立（監査機能強化）  
 7月8日 地方分権推進委員会第2次勧告  
 ○機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い  
 ○国と地方公共団体の関係ルール（国の関与と手続）  
 ○必置規制・地方出先機関  
 ○国庫補助負担金・税財源  
 ○都道府県と市町村の新しい関係  
 ○地方公共団体の行政体制 等  
 9月2日 地方分権推進委員会第3次勧告  
 ○地方事務官  
 ○事務区分（駐留軍用地特措法等）  
 10月9日 地方分権推進委員会第4次勧告  
 ○機関委任事務制度の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い  
 ○国の関与の基準と従前の団体委任事務の取扱  
 ○国と地方公共団体の関係ルール（係争処理仕組）  
 ○市町村の規模等に応じた権限委譲

(1998)  
 4月24日 第25次地方制度調査会答申  
 ○市町村の合併に関する答申  
 5月29日 地方分権推進計画閣議決定  
 11月19日 地方分権推進委員会第5次勧告  
 ○公共事業の在り方の見直し  
 ○非公共事業等のあり方の見直し  
 ○国が策定又は関与する各種開発・整備計画見直（1999）  
 3月26日 第2次地方分権推進計画閣議決定  
 7月8日 地方分権一括法成立  
 ○国・地方の役割分担の明確化  
 ○機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成  
 ○地方事務官制度の廃止  
 ○国の関与等の見直し  
 ○権限委譲の推進  
 ○必置規制の見直し  
 ○地方公共団体の行政体制の整備確立  
 【有効期間の1年延長】  
  
 (2000)  
 4月1日 地方分権一括法施行  
 5月12日 改正地方分権推進法成立  
 8月8日 地方分権推進委員会意見  
 ○監視活動の結果に基づく意見（国庫補助負担金の整理合理化と当面の地方税源の充実確保策、法令における条例・規則への委任のあり方、個別法に関する諸点）  
 10月25日 第26次地方制度調査会答申  
 ○地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申  
  
 (2001)  
 6月14日 地方分権推進委員会最終報告  
 ○第1次地方分権改革の回顧  
 ○監視活動の結果報告と要請  
 ○地方税財源充実確保方策についての提言  
 ○分権改革の更なる飛躍の展望  
 7月3日 地方分権改革推進会議発足  
  
 (2002)  
 3月28日 改正地方自治法の成立（住民訴訟制度）  
 改正市町村合併特例法の成立（合併協議会の設置に係る住民投票制度）  
 10月30日 地方分権改革推進会議意見



(2003)	○事務・事業の在り方に関する意見	6月7日 地方分権の推進に関する意見書提出 (地方六団体)
6月6日	地方分権改革推進会議意見 ○三位一体の改革についての意見 改正地方自治法の成立(指定管理者制度の導入等)	7月21日 地方六団体申出「地方分権の推進に関する意見書」に対する回答 12月8日 地方分権改革推進法成立 12月15日 地方分権改革推進法公布
11月13日	第27次地方制度調査会答申 ○今後の地方自治制度のあり方に関する答申	(2007)
(2004)		4月1日 地方分権改革推進法施行、地方分権改革推進委員会発足
5月12日	地方分権改革推進会議最終意見 ○行財政改革の推進等行政体制の整備について	5月29日 地方分権改革推進本部設置 5月30日 地方分権改革推進委員会 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」
5月19日	合併関連3法成立 ○合併特別区制度等の創設 ○市町村の合併に関する障害を除去するための特例措置 ○市町村合併推進のための方策 ○地域自治区制度の創設 ○都道府県の自主的合併手続等の整備等	7月3日 第29次地方制度調査会発足 11月16日 地方分権改革推進委員会↓ (2008) 「中間的な取りまとめ」
(2005)		5月28日 地方分権改革推進委員会第1次勧告 ○国と地方の役割分担の基本的な考え方 ○重点行政分野の抜本的見直し ○基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大 ○現下の重要二課題について ○第2次勧告に向けた検討課題
12月9日	第28次地方制度調査会答申 ○地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申	6月20日 地方分権改革推進本部 「地方分権改革推進要綱(第1次)」 ○国と地方の役割分担の基本 ○地方分権のための制度・運営の改革の推進 ○更なる地方分権の推進 (以上、総務省HPによる)
(2006)		
2月28日	第28次地方制度調査会答申 ○道州制のあり方に関する答申	
5月31日	改正地方自治法の成立(出納長・収入役制度の廃止、地方六団体への情報提供等)	

## APPENDIX

### 分析に用いた統計手法について

#### A. スピアマンの順位相関係数 (Spearman's rank correlation)

##### (1) 評価結果について、同順位の施策がない場合

1. 評価施策数を  $n$  とする。
2. 評価者  $X$  と評価者  $Y$  による評価結果について、小さい方から順位をつける。  
同順位がある場合には平均順位をつける。
3. 両者の順位の差をとり、 $d_i$  とする ( $\sum d_i = 0$ 、なぜならば双方の順位和は等しい)。
4.  $\sum d_i^2$  は 2 評価者による評価順序の一致性を示す指標である。
5. 2 評価者の評価順序が完全に一致するときには、 $\sum d_i^2 = 0$  である。
6. 2 評価者の評価順序が逆順に完全に一致するときには、 $\sum d_i^2 = (n^3 - n)/3$  である。

$$\begin{aligned}
 \sum_{i=1}^n d_i^2 &= \sum_{i=1}^n [i - (n+1-i)]^2 = \sum_{i=1}^n [2i - (n+1)]^2 \\
 &= \sum_{i=1}^n [4i^2 - 4(n+1)i + (n+1)^2] \\
 &= 4 \sum_{i=1}^n i^2 - 4(n+1) \sum_{i=1}^n i + n(n+1)^2 \\
 &= \frac{4}{6} n(n+1)(2n+1) - 4(n+1) \times \frac{1}{2} n(n+1) + n(n+1)^2 \\
 &= \frac{1}{6} n(n+1)[4(2n+1) - 6(n+1)] \\
 &= \frac{1}{6} n(n+1)[2(n-1)] = \frac{n^3 - n}{3}
 \end{aligned}$$

このようなことから、 $r_s = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n^3 - n}$ ，を定義すれば  $-1 \leq r_s \leq 1$  となる。

これがスピアマンの順位相関係数である。

(2) 評価結果について、同順位の施策がある場合

ただし、どちらか一方（または両方）の変数において全てのケースが同一の値をとる場合には、スピアマンの順位相関係数は定義できない。

評価者 X，評価者 Y における同順位の個数を  $n_x$ ， $n_y$ ，

同順位の大きさを  $t_i$ ， $t_j$  ( $i = 1, 2, \dots, n_x$ ;  $j = 1, 2, \dots, n_y$ ) としたとき、スピアマンの順位相関係数は次式で計算される。

$$r_s = \frac{T_x + T_y - \sum_{i=1}^n d_i^2}{2\sqrt{T_x T_y}}$$

ただし、 $d_i = (X \text{による評価順位}) - (Y \text{による評価順位})$

$$T_x = \frac{\left[ (n^3 - n) - \sum_{i=1}^{n_x} (t_i^3 - t_i) \right]}{12},$$

$$T_y = \frac{\left[ (n^3 - n) - \sum_{j=1}^{n_y} (t_j^3 - t_j) \right]}{12}$$

同順位がない場合には、 $\sum_{i=1}^{n_x} (t_i^3 - t_i) = 0$ ， $\sum_{j=1}^{n_y} (t_j^3 - t_j) = 0$

$$r_s = \frac{T_x + T_y - \sum_{i=1}^n d_i^2}{2\sqrt{T_x T_y}} = \frac{\frac{2}{12} (n^3 - n) - \sum_{i=1}^n d_i^2}{\frac{2}{12} (n^3 - n)} = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^n d_i^2}{n^3 - n}$$

となり、同順位のない場合の式に一致する。

B. ケンドールの順位相関係数  $\tau$  (Kendall tau rank correlation coefficient)

(1) 同順位の評価値がない場合

1. 評価施策数を  $n$  とする。
2. 評価者  $X, Y$  による施策  $i$  ( $1 \leq i \leq n$ ) の評価値を  $X_i, Y_i$  とする。  
(この方法では順位付けをする必要はない)。
3. 2つの施策  $i, j$  ( $1 \leq i, j \leq n, i \neq j$ ) に対する、評価者  $X, Y$  の評価値の組  
( $X_i, Y_i$ ) と ( $X_j, Y_j$ ) を考える。
4. 上記について、施策  $i, j$  に対する評価値の大小関係について、評価者  $X$  と  $Y$  が一致する場合は、 $P_{ij}=1$ 、  
逆転する場合は、 $Q_{ij}=1$  とする。

すなわち、以下のように  $P_{ij}, Q_{ij}$  を定義する。

- i)  $X_i > X_j$  かつ  $Y_i > Y_j$  のとき  $P_{ij} = 1$
- ii)  $X_i < X_j$  かつ  $Y_i < Y_j$  のとき  $P_{ij} = 1$
- iii)  $X_i > X_j$  かつ  $Y_i < Y_j$  のとき  $Q_{ij} = 1$
- iv)  $X_i < X_j$  かつ  $Y_i > Y_j$  のとき  $Q_{ij} = 1$

5. ケンドールの順位相関係数  $\tau$  を次式で定義する

$$\tau = \frac{(\sum P_{ij} - \sum Q_{ij})/2}{nC_2} = \frac{\sum P_{ij} - \sum Q_{ij}}{n(n-1)}$$

なお、i) と ii) および iii) と iv) は、それぞれ、重複していることを考慮すれば、 $\tau$  は、2つの施策を取り出して、評価値の大小関係を比べたときに、評価者  $X$  と  $Y$  との評価結果がネット ( $\sum P_{ij} - \sum Q_{ij}$ ) として一致している確率を示している。

(2) 同順位の評価値があるとき

同順位がある場合には、評価者  $X, Y$  における同順位の評価値個数を  $n_x, n_y$ 、同順位の大きさを  $t_i, t_j$  ( $i = 1, 2, \dots, n_x; j = 1, 2, \dots, n_y$ ) としたとき、次式で計算される。

$$\tau = \frac{(\sum P_{ij} - \sum Q_{ij})/2}{\sqrt{\frac{n(n-2)}{2} - T_x} \sqrt{\frac{n(n-2)}{2} - T_y}}$$

同順位がない場合には  $T_x = T_y = 0$  となり、前式に等しい。

$$T_x = \sum_{i=1}^{n_x} \frac{t_i(t_i-1)}{2}, \quad T_y = \sum_{j=1}^{n_y} \frac{t_j(t_j-1)}{2}$$

【参考文献】

- Kendall, M. (1938) "A New Measure of Rank Correlation", *Biometrika*, 30, 81-89.
- Kendall, M. (1970) 'Rank Correlation methods', 4<sup>th</sup>.ed., Hafner, New York.
- Steiger, J.H. 1980 Tests for comparing elements in a correlation matrix.  
*Psychological Bulletin*, 87, 245-251
- 丘本正, 宮本良雄, 古後楠徳訳, 1974『ノンパラメトリック統計学』日科技連
- 竹内啓ほか, 1997『統計学辞典』東洋経済新報社
- 東京大学教養学部統計学教室編, 1994『人文・社会科学の統計学』東京大学出版会
- 石原俊彦, 1999,『自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社.
- 神奈川県自治総合研究センター, 2000,『政策評価システムの研究』.
- 埼玉県, 1999,『政策評価の方法とシステムについて』.
- 島田晴雄他, 2000,『行政評価』東洋経済
- 政策評価研究会, 1999,『政策評価の現状と課題』木鐸社.
- 高寄昇三, 1999,『自治体の行政評価システム』学陽書房.
- 長田洋, 1999,「行政の質の向上と評価」『品質管理』, 7月号.
- 長野士郎, 1997,『逐条地方自治法』学陽書房.
- 西尾勝, 1985,「政府機関の行政責任」『岩波講座基本法学 5－責任』岩波書店.

【関連Webサイト】

<http://www.city.kashiwara.osaka.jp/> （柏原市ホームページ、2009年12月1日現在）

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/) （総務省行政評価局ホームページ、2009年12月1日現在）

【その他】

総務庁『地方公共団体における行政評価の取組状況』

- 「平成11年法律第87号 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」