

第1回京都市政策評価制度評議会摘録

日時：平成16年4月9日（金曜日）午前10時～正午

場所：京都ロイヤルホテル2階祥雲の間

1 開会

2 あいさつ

3 議事

（1）会長、副会長の選出について

会長に新川委員，副会長に木田委員がそれぞれ選出された。

（2）評議会の活動内容について

【新川会長】

今日の議事は，この評議会の活動内容について，それから今年度の評価制度の本格実施について，そして，この評価の大きな柱である市民アンケート調査による生活実感調査について，この三つが大きなテーマになる。

今日は第1回目ということもあり，この評議会の活動について確認し，また，委員の皆様方にも，疑問な点，意見等をいただいて，私どもの出発点にしたい。

評議会の活動内容について，事務局から説明をお願いしたい。

【事務局】

資料1により説明（略）

【新川会長】

この評議会の役割について説明をいただいた。それから，今後の評議会のスケジュールについてもおおよそ説明をいただいた。

意見あるいは質問があればお願いしたい。

16年度の本格実施について説明をいただく中で，もう一度内容について議論いただくほうがよいと思うので，この評議会の役割ということについての議事は以上で収めさせていただき，関連してまた後で議論いただくことにしたい。

（3）京都市政策評価制度の本格実施について

【新川会長】

京都市政策評価制度の本格実施について，事務局から説明をいただいて，今度は少し議論を深めてみたい。

【事務局】

資料2及び3により説明（略）

【新川会長】

政策評価制度の本格実施に当たり，15年度既に試行実施しているが，そこからの変更

点も含めた評価の進め方について説明をいただいた。これらについて意見、質問をお願いしたい。

【河村委員】

資料2の3ページ(3)と(4)の施策の総合評価と、政策の評価について、重なっているように感じる。(3)の施策の総合評価は、(1)と(2)の客観指標評価と市民生活実感評価のいずれかにウエートを置いて評価すると、(4)の政策の評価では、(1),(2),(3)のいずれかにウエートを置いて評価するということで重なっているのではないか。

【事務局】

施策の評価は106項目で、客観指標及びアンケートを基に総合評価を行う。それぞれの施策にはその上位の政策があり、施策はすべてどこかの政策に属しているという形になっており、枝のような形になっている。政策の評価は、その枝になっている各施策の客観指標の中から、特に上位の政策に使える指標を抽出し、それからそれらの市民の生活実感も全体的に見渡し、また、枝になっている施策のそれぞれの総合評価も参考にして、26項目の政策の評価をしていくという仕組みである。要素が多いから、そのいずれにウエートを置いたのか分かりにくいということで、改善したいと考えている。

【新川会長】

資料3「客観指標について」という資料を見ていただきたい。客観指標の一覧に政策、「1ひとりひとりが個人として厚く尊重される」とあるが、こういう大きな項目が26存在する。これが政策の評価の政策の単位である。そして、施策コードとして1111とあり、「(1)日々のくらしのなかに人権を大切にし、尊重し合う習慣が根付いた「人権文化」の構築」という施策名がある。これが施策の評価の対象項目になる。これについては、その横の客観指標と、市民生活実感調査に基づいてそれぞれの施策を評価する。1ページ目の八つの施策の評価に基づいてこの大きな1の項目の政策を評価するという仕組みになっている。

この大きな政策1についての評価が実施され、それからそれぞれ八つの施策についても評価が実施されている状況である。

こういう仕組みは厳密に詳細にすればするほど分かりにくくなり、またそうしないと科学性や客観性がないということになるし、なかなか難しいところである。

【河村委員】

資料2の3ページ(4)で、各施策の満足度というのは市民生活実感評価になるのか。満足度という名称を今後使わないということで、これは今度から市民生活実感調査になるという理解でよいのか。

各施策のところである程度総合評価をしているのであれば、政策の評価は、基本的には施策の総合評価に準じていくということになるのか。

【新川会長】

それぞれの施策ごとに評価をして、それを集めて、今度は大きな政策の評価を考えていく、それ自体もこの政策全体を表すような指標や、市民生活実感調査を活用しながら評価をしていくということになる。必ずしも単純な積み上げでもないと思う。

様々な要素をできるだけ総合的に入れていこうということで、ある意味では客観的、合

理的に手順を組み立てることが難しかったということもあり、最後はやや感覚的に、総合評価的な部分を入れざるを得ないということで、こういう表現の仕方になっている。様々なデータを重ねながら、しかし最終的に全体を見渡して総合評価をするという評価の仕組みにならざるを得なかったところである。

【木田委員】

以前に市民満足度という言葉を使っており、だんだん政策評価以外でも満足度という言葉が使われるようになって、なじんできたところだが、今度は市民生活実感という言葉に変わる。何か積極的な意味があるのか。そうでなくて割と単純にこのほうが言葉としてはいいということなのか、伺いたい。

【新川会長】

満足度から実感という言葉に変えた経緯について、事務局から説明をいただきたい。

【事務局】

これは昨年度の試行のための評議会で意見としていただいたものである。市民の今の生活実感からお答えいただくはずが、名前に引っ張られて市政に対する満足度だと誤解をされる向きが大変多かった。市政というのは生活の一部であり、例えば府政、あるいは国政、あるいは民間企業からの様々な効果も併せて今の生活がどのような状況になっているのか、それを生活の実感からお答えいただきたい。市政に対するものだけを答えていただいても、それは大きな目的から考えるとどうか。そのために、名前から中身を表すものに変えてはどうかと、そういうことで名称変更したものである。

【前田委員】

資料2の3（2）で、回収率の向上を図るためにボールペンを同封するというになっているが、各家庭ではボールペンとか結構余っていて、そういうのは不必要かと思う。環境面を考えてもどうかと思う。

【事務局】

これは筆記用具を用意したのでどうぞお書きくださいというこちらの姿勢を示すと、返さないといけないと感じるのではないかということを狙っている。意見のとおり、ボールペンがいいのか、例えば環境に優しいエコ商品の鉛筆などがあるのかなどは検討させていただく。

【新川会長】

これで回収率は上がるものなのか。

【河村委員】

一般の調査で、何もないと義理を感じることはないが、何かがあると書いたほうがいいのかという意識が若干でも上がるのではないか。実際には、ない場合とある場合の差を検証したわけではない。

【新川会長】

資料2の3ページの（5）政策評価の活用ということで、本格実施においては、この評価を当然、市政の様々な活動の中で具体的に活用することが予定をされていると考えている。

ただ、今のところ、予算あるいは各局での事業運営などに活用という言葉、それから他

の制度との連携という言葉しか入っておらず、仕組みとしてこの評価がどういう成果あるいは効果を具体的に京都市政の中に生み出していくのかというところの筋道が、この表現の中からは読み取れない。

評価に従って、例えばA B C D Eに応じてその予算の増減を行うということまで申すつもりはないが、少なくともこの評価の結果に対する取扱いについて統一的に全市的にどうするのかは明らかにしていく必要があるのではないかと。この評価の問題は政策評価だけではなく、事務事業評価も含めて膨大なコストをかけてやっている。その成果をやはり生かしていく段階にそろそろ来ているのではないかと。具体的に生かしていく方向を明確にしていく時期ではないかと思う。

それから、この評議会において委員の皆様方には是非お考えいただきたいのは、客観指標の性質、あるいは市民の皆様方に対するアンケートのやり方について、この試行の経験から、この中身については検討の余地の多いところがあると思う。

この枠組みに関して、実際の評価を担当する方々がどういうポイントでどういうふうにして評価をするのか、要するに評価調書の書き方について、断片的にしか議論してこなかった。政策や施策の評価となれば、どういう観点で、あるいはどんなアプローチの仕方であるのか、あるいはその評価の準拠であるかというのを客観的に明確にしていかなければならないと思う。

もちろん内部的に、評価に当たってのポイント等を示していることはよく分かるが、逆にそれを市民の皆様方にも示して、どういう論点でこういう評価の結果が出たのかを明らかにしていく、そういう説明責任もおそらくあるのではないかと考えている。そのことがまたこの評価の取組とかやり方を改善していくことにつながるのではないかと考えている。

今後の課題と受けとめていただいてもいいが、評価結果の具体的な生かし方と、評価のやり方について、今後どういうふうにより客観性や透明性を高めていくのか、事務局で考えていると思うので、今後の取組等も含めて説明があればお願いしたい。

【事務局】

まず、活用、連携という漠然とした書き方ではなく、明確にどう活用するのかを書くべきではないかという指摘だが、まさにこここそは大変難しいところで、活用の仕方は本当に色々な活用の仕方があると思う。それを一義的に書く言葉はなかなか見つからないからこのような大きな書き方になっている。昨年度、色々なことに活用し、実際に評価の使い方が何となく分かってきた段階だと思う。今年度、本格実施を行い、更に、各局の中でマネジメントできるようになれば、その中でより生かしていけるのではないかと思う。

次に、実際に評価したやり方について、もっとオープンにしていくべきではないかという意見については、まず1点目としてどれにどれだけのウエートを置いたのかということ、きっちり総合評価のコメント欄に明記して明らかにしていきたい。

2点目としては、客観指標がなぜこのような評価になっているかを、膨大になるとは思いますが、明らかにしていきたい。その2点によって、どういった思考過程で評価が出てきたかが明らかになるのではないかと考えている。

【新川会長】

様々な意見をいただいたが、この16年度については、説明をいただいた実施方針に基づき、しっかりやっていただくということで、この議事については以上にさせていただきたい。

(4) 市民生活実感調査について

【新川会長】

市民生活実感調査について議論いただきたい。昨年から非常に多くの議論があつてようやくここまでまとまったということである。なかなか完成形はないが、今年も工夫して実施するというので、満足度調査という名称を実感調査という名称にして、評価の参考としてより適切な回答が得られるような調査にしていきたいという趣旨で改善していただいている。

また、言葉遣いなども随分と工夫をいただいているかと思うが、事務局で既に、今年度の調査のためのたたき台、基本的には昨年実施した調査票をベースに昨年度出された様々な意見や試行結果で出てきた不具合を修正したたたき台を作成いただいたので、それを説明いただき、意見をいただいてまいりたい。

【事務局】

資料4により説明（略）

【山岡委員】

非常にすっきりして見やすくなった。なかなかよく考えられたと思う。今までは、根とか幹の部分で議論をしてきたが、ほとんど根とか幹はでき上がったから、今度は枝先で、細かいことで注文をつける段階になってきたと思う。例えば、資料4（別紙2）の2ページ、【この調査に関するお問い合わせは】というところで、「京都市市民満足度調査アンケート係」になっている。

【事務局】

修正する。

【山岡委員】

それからもう一つは、質問の説明として〔京都市の施策に関連した質問〕ということが記入されている。例えばQ69「京都は観光客を呼ぶ宣伝がうまい。」であるが、民間企業も観光雑誌等を発行しているので、京都市の施策だけではないと思う。要するに京都市の施策であろうとなかろうと「京都は」ということだから、例えば、鴨川がきれいということは、京都市の施策として鴨川をきれいにしたのではなくても、自然景観がいいのも含めて京都はきれいということで実感調査になったわけである。〔京都市の施策に関連した質問〕ということは、何か意味があつて記入したのか。

【事務局】

京都市の各分野におけるそれぞれの実感を伺いたいということを簡潔に記入したが、関連というとあまり近過ぎるかもしれない。

【山岡委員】

これは誘導になる可能性がある。市民は京都市の施策に関連して書いたのではないと言

うのではないか。

【事務局】

それでは、政策の各分野の質問とか、表現を工夫する。

【新川会長】

むしろ全部取ってしまうのはどうか。

設問の趣旨として、施策のよしあしということではなく、市民生活の中で今の状態をどう感じているのかをお聞きし、そしてそれが政策とか施策の評価につながってくるという趣旨で実感調査にしたので、そういう意味では施策に関連した質問とあると何となくひっかかるかもしれない。

ただ、実際の設問の言葉自体は、むしろ市民生活の実感というのを聞こうとしており、趣旨ははっきりしている。

【河村委員】

調査票の2ページに、「アンケート結果等の郵送を希望される方は、最終ページの空いている所に郵便番号、住所、氏名をお書きください。」とあるが、別紙にしたほうがいいのか。実際問題、集計等は委託すると思うが、そのときにこのページだけ切るわけにはいかず、個人情報漏れる可能性がある。別紙にすると、事務的にも手間が省けると思うので、調査票に住所等を記入する形はするべきではないと思う。

【事務局】

そのようにする。

【山岡委員】

Q106で新市庁舎に関する質問があるが、新市庁舎の実態が分からないのに答えられないのではないか。

【事務局】

昨年の調査は、「市役所の庁舎は市民が気軽に利用できる場となっている。」であった。それでは、今の庁舎で十分であるという設問となっており、新市庁舎が要らないような設問になっていた。事務局でもかなり悩んだが、違和感があるか。

【山岡委員】

新市庁舎を整備するという、ある意味誘導的なことをやるのであれば、もっと誘導的なことを書いたほうがいいのか。

【事務局】

誘導しないために今日お諮りしている。

例えば市民の方々が市役所に来たときに、エレベーターが古い、あるいは車いすで新館から旧館に行くのにエレベーターで行ったり来たりする必要がある、迷路のようで分かりにくいと言われる。

【山岡委員】

エレベーターが古いので、現在の市役所は非常に不便であると書いたほうがいいのか。

【新川会長】

設問の形式で言うと、今の市庁舎は古くて分かりにくいので新しい施設が必要だ、そう

思う、そう思わないでもいいかもしれない。

【山岡委員】

前段にネガティブなことが書いてあって後段に広がりがあると、書きやすい。

【新川会長】

でも誘導的になる。

【事務局】

実際問題、防災機能であるとか防災拠点であるとか、あるいはコンピューターにほとんど対応できないことであるとか、市民の方から指摘されることが多々あるので、このことについて、市民に尋ねるのはどうか。

【新川会長】

どういうふうに表現したらそれが伝わるかだと思う。

【事務局】

市民が利用しやすい場となっているかどうかということを尋ねる形式でどうか。

【新川会長】

そうすると今のままでいいのかもしれない。

【前田委員】

市庁舎に市民の方はどのぐらい来ているのか。

【新川会長】

一般市民の方は本庁舎には行かないのではないかな。

【前田委員】

そうであれば、市民の人に聞いても分からないのではないかな。

【事務局】

例えば議会が開催されると、請願とか陳情とかで様々な団体の方が来られる。福祉関係であれば、車いすで障害者の方が正面玄関から来られる場合もある。ところが正面玄関は階段があるので職員が抱えて対応する状況になっている。全体数は非常に少ないが、いざというときにはそういった状況が現れる。

【河村委員】

そういったように、今もう目に見えていけないところがあるわけで、分かり切っていることであれば、あえて聞かなくてもいいということになるのではないかな。

【山岡委員】

そう思うが、開かれた市役所だから、市民が言わないと市役所の人間が勝手に庁舎を整備することについては問題があると思っているのではないかな。

【新川会長】

いろいろな意見はあるが、これは事務局で検討をお願いしたい。どうも私どもで政策判断までは難しいという感じがある。ただ、ワーディングについては工夫していただければと考えている。

これまでの議論で抜けていたが、調査票18ページに政策重要度ということで26のそれぞれの分野について、重要な五つを選ぶという設問もある。これも含めて意見をいただきたい。

【山岡委員】

昨年調査より非常にすっきりした。

【新川会長】

質問文も比較的短くなり、言葉も分かりやすくなったが、選択肢の丸をつけるときに、見にくいというか、付けにくいかもしれない気がする。だんだん慣れてくると a b c d e がそう思うかそう思わないかが大体分かってきて、分かったころに 3 5 問で終わってしまう、そんな感じはしないでもない。

【河村委員】

それぐらいでないと答えてもらえない。

【山岡委員】

選択肢を五つにするか三つにするか四つにするかは大分迷った。

【新川会長】

「わからない」を最初に入れようかという議論もあった。

【前田委員】

そのことだが、高齢者の介護などはある程度そういうことがあると思う。それは実際に自分が必要だと思っている人しか分からないことがあると思う。それを、関係のない、例えばひとり暮らしの学生に聞いても、想像で答えることしかできないので、それをしてしまうと意味がないのではないかと思う。

【新川会長】

それも随分議論があった。特に満足度調査と一般的に世間で言われているのは、もう少し個別、具体的にその特定のサービスを受けた方が、そのサービスについて満足しているかどうかを確認していく、そしてサービスの改善につなげていくことが比較的一般的で、特に民間企業の場合はそうだろうと思う。ここではむしろ広く市民の方が、日常の暮らしでどういうふうに関心を持っているかを聞く、それぞれの生活分野についてどういうふうな実感を持っているのかを聞いていくこととした。前田委員からあったような個別のニーズとか、あるいはその市民の必要に対するサービスの提供状況は、むしろ客観的なほかの指標を用意しているので、そちらで見られるだろうということで進めてきた。

ただ、昨年度の議論の中では、指摘のようにサービスの対象者の方に聞くのが本来だろうという意見もあったことは確かである。事務局では何か検討したのか。

【事務局】

客観指標に例えば介護保険であれば、「介護サービス評価事業ユーザー評価結果」を挙げ、それと市民一般のイメージとのギャップを見ることはできるのではないかと考えている。

学校に関しても、今学校評価制度が導入されており、学校の保護者の方のアンケートが別途行われるので、それと一般市民の差を見るとか、そういう使い方をしてはどうかと考えている。

体験のない方はイメージで構わない旨を書いており、例えば新聞などで見たことによる感覚的なことでもいいと考えている。イメージでもいいということをもう少し強調してもいいかもしれない。

また、分からない場合は、空欄のままでいいことも記入方法で示している。

【山岡委員】

文化施設の充実度について聞いているところはあったか。

【事務局】

文化の分野は10ページのところだが、文化施設に限定しては尋ねていない。「市民の文化活動が盛んである。」という問い方をしており、文化施設の利用度は客観指標で挙げている。

【山岡委員】

例えば、新しい市役所が欲しいと同じように、施設が足りないとか欲しいとかいう施設面に対する設問はないのか。

【新川会長】

関連しているとなると、11ページのQ60やQ61で、学習機会とか学べる環境とかというところで多少そういう施設のニーズも出てくるということはあるかもしれない。

特定の芸術分野についての質問は出ていないが、それを出し始めるとあれもこれもといっただくさんリストを書かないといけない。

【事務局】

昨年、客観指標では文化の分野は随分手薄だったが、今回は文化施設の利用者数や利用率などを客観指標に入れており、一方これらのアンケートと見合わせて分析するようなことを考えている。

【山岡委員】

ナイトライフに関連する設問はないのか。観光客が一番困っているのは夜だと思う。

【事務局】

期間限定だが、花灯路を始めたりして、それを客観指標に掲げている。資料3の8ページに、「文化と観光・産業の連携」という施策で、「花灯路の来場者数」という指標を出している。

【山岡委員】

京都のナイトライフに関しては、多くの人から言われており、そういう欲求がある。それに対する観光客満足度ではないが、京都市民が接待する満足度を尋ねる設問は設定しないのか。

【新川会長】

今の問題はむしろ政策的に当局としてどう対応されるか、あるいは事業者の方々がどう客をつかむかというところに入ってくるので、ここではナイトライフの設問までは難しいということに収めさせていただく。

【山岡委員】

京都市の観光政策として考えていくべき問題かと思う。

【新川会長】

市民の実感として、夜に楽しめる場とか機会とかというのを実感としてどうかというような質問をすることも可能かと思うが、今のところ施策に挙がっていないということかもしれない。

【事務局】

12ページのQ68で、「社寺のライトアップなど、新たな観光資源の開発が活発である。」という設問があり、新しく開拓しないといけないといった切り口からは若干近いものはある。

【木田委員】

このアンケートで無差別に抽出された全員の方が京都市の施策等について関心を持っている方とは限らないと思う。むしろ今までそういうことに関心のなかった方がこのアンケートによって改めて考える機会ができる。例えば見たこともない市民しんぶんを見てみようとする、そういうことがあれば非常にいいことだと思うので、このアンケートが送られてから答える期間を少しでも余裕があるような形で進めてほしい。

【新川会長】

そういう方針でお願いしたい。

【事務局】

8月の公表に間に合うようにしながら、期間が取れる限りはやっていきたい。
今回はアンケートの実施期間中に、お礼兼督促状を出すことを考えている。

【新川会長】

昨年度は、三つのグループに分けてそれぞれおよそ35問ずつ聞かせていただいたが、例えば回答の中で比較的最初は答えたけど途中からもう答えるのが嫌になってそのまま返送してきた場合はあったのか。そこまでの情報を持っていなかったので、回答状況からこの35問が多いのかどうかを考えていきたい。

【事務局】

回答いただいた方は比較的最後まで、しかも自由意見欄も書いていただいていた。分けたことによって随分偏った分野を尋ねる形になったので、かなり熱心な方からはこのような問い方でいいのかといった意見もいただいた。

【新川会長】

自由記載に記入していた方は何人くらいか把握しているか。

【事務局】

数は今答えられないが、感覚的にはかなりの方が記入していたと記憶している。

【新川会長】

この18ページまである質問に全部答えるのは大変だというのは、感覚的にはそう思うが、この分量というのはどんな関係があるのか。

【河村委員】

そこまでは分からない。ただ、回収率35%というのは郵送調査としてはかなりいいほうなので、それは35問程度の設問が答えるのにそれほど時間がかからないということに起因しているのかと思う。100以上を答えるとなると、15%ぐらいになるかもしれない。そうすると、例えば3,000で15%をとるか、1,000で35%をとるかということになる。広く市民一般の意見をとりたいのであれば、パーセンテージを上げるほうが絶対にいいわけで、15%の真面目な人の意見だけだとどうしても偏ってしまう。全体の数を上げるよりは回収率を上げるということで、分けることはいいかもしれない。

設問の分野が偏っていることに対応するために、三つのうちの一つということを注釈に入れるのはどうか。全体は3部構成だが、重点的にここについてお伺いする、という説明を入れるのは手かと思う。

【新川会長】

難しい。それを入れることで回答者の方の反応が違ってくる可能性はあるのか。

【河村委員】

反応そのものは変わらないかもしれないが、回答者に対してきちんと説明したほうがいいのでは、ということだ。しかし、難しいのなら略してもいい。

【新川会長】

議論をいただいて具体的な修正点も幾つか出てきた。一応ある程度よくできているという評価を今日いただいたので、これをベースに私と事務局で、本日の委員の皆様方の意見部分はチェックをさせていただいて、これで調査の実施ということにさせていただきたいと思うがどうか。

それではこの市民生活実感調査については、今日の提案のたたき台を私どもの提案とさせていただく。若干の修正を加えて実施をしていただければということで提案をさせていただく。

おおよそ予定をしていた議事はほぼ予定どおり終わったが、この政策の評価について、あるいはこの評議会の運営も含めて、意見があれば自由にいただいてまいりたい。

【山岡委員】

客観指標について、大学に関係して見ると、「公開講座を開講している大学数」を設定している。大学数よりは、講座の総数のほうがいいのではないか。大学数であれば、1講座でも開講していればカウントされる。このような指標でいいのか、もう一度精査していただきたい。

それから、施設の利用について、指標が予算であったり、利用者数であったり、利用率であったり、ばらついていたが、精査してもらえたか。

【事務局】

講座数については、一度担当局に確認して、把握できるのであればなるべく合理的な数を使っていくようにするという事で相談をしてみたい。

公の施設については、事務事業評価の中で整理している。

【新川会長】

この調査を実施し、そしてその結果に基づいて政策、施策の評価を実施した結果を9月頃にこの評議会事務局から報告いただくことになる。

そこでまた改めて評価の仕方、それぞれの評価の中身についての議論、それから私どもがこれまで一緒に考えてきた評価の制度とか仕組みとか、それも含めて議論をいただくことになるかと思う。

本日の議事の部分については以上にさせていただく。

【事務局】

このアンケートについては、提案いただいたものを実施してまいりたい。

8月頃には評価の結果を公表できるかと思う。評議会を9月頃に開催して、評価の結果について報告し、議論いただくことになる。

第1回京都市政策評価制度評議会・出席者

河村律子（かわむらりつこ）立命館大学国際関係学部助教授

木田喜代江（きだきよえ）公認会計士

新川達郎（にいかわたつろう）同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

前田暢子（まえだのぶこ）公募委員

山岡景一郎（やまおかけいいちろう）経営コンサルタント