

第2回京都市政策評価制度評議会摘録（平成15年度）

日時：平成15年9月11日（木曜日）午後1時～午後3時

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）報告事項

【村松会長】

議事に入りたい。まず政策評価の試行結果を事務局から報告いただきたい。

【事務局】

試行結果の説明（略）

【村松会長】

行政当局にも評価を行ってみた感想を聞かせいただけると参考になる。

質問又は意見があれば、どなたからでも結構なのでお願いします。

評価結果の発表時に、新聞記者にレクチャーした結果、市の説明により新聞記者がよく理解して、うまく新聞報道につながったのか。

【事務局】

これだけの制度であるので、一言、二言では分からないと思い、広報資料としてかなり丁寧なものを用意し、30分程度レクの時間をとり、きっちりと説明した。

アウトカムを捉えていくことを強調して申し上げたが、結果を見て、次にどう使われるかがまだまだ見えにくいところがあると思う。これが年度を経て、実際こういうふうに使われて、こういうふう to 効果を上げていくものだと分かれば、制度の理解が深まると思う。

【村松会長】

例えば、政策「子どもを安心して産み育てる」を構成する施策で、Bという客観指標評価になっているところがあるが、その施策の市民満足度評価はCとなっている。そうであれば、市民の希望がより大きいことになるが、施策の評価にどう結びつくのか、そのことについて内部ではどういう議論になったのか、興味を持っている。客観指標評価と市民満足度評価のずれをどう解釈するのか。

【事務局】

その点で、今回一番恐れたのが、自己評価で恣意的な評価をしたという批判をされることであり、なるべく機械的に処理してきた。

例えば客観指標総合評価がAで、市民満足度評価がCの場合、その中間のBと総合評価

をしているが、ただ施策によっては市民満足度を重視するもの、あるいは市民満足度よりも客観指標を重視するものもあっても良いかもしれないと、各局が行った評価を精査しているときに感じた。

ただ、それについての意見は、答申の際に伺っていなかったもので、今年は中間的なところに収めてあるが、それらについては今後どのようにしていくべきか。もし、AとCの中間でなくて良いのであれば、それぞれの施策についていずれかを重視することについての意見を伺いたい。

【村松会長】

例えば市民満足評価がCで、客観指標評価がAというのは、政令指定都市の中で一番のときにはそうなるのかもしれない。この場合は、中間ではなく説明すれば良いと思う。直感的にはそう思ったが、どういう処理になるのか、更にその後、どうつなげていくのかは論点になる。

【町田委員】

扱い方について尋ねたいことがある。市民満足度評価で「どちらとも言えない」という段階を設けている点、これは必要だと思っていた。例えば「精神保健・医療・福祉サービスを支える体制の整備」の施策については、「どちらとも言えない」が有効回答数の50.3%で半数以上占めていて、「そう思う」、あるいは「どちらかといえばそう思う」とその反対側とを比較すると、やや否定的な意見が高くなっているが、その評価はCである。

このCは、ほぼ達成、プラス評価だったと思うが、「どちらとも言えない」という回答が、どう判断して良いか分からない、それから内容について知らされていないということも入っていると思い、どちらかと言えば上、下の意見が大事と思っていた。しかし、Cという評価では、「そう思う」側で評価されているのではないか。

次に疑問ではないが、有効回答数がそれぞれの質問について数が違っており、その回答数は関心度を示す一つの数値と思い、それにとっても関心を持った。

一点目について、事務局に伺いたい。

【事務局】

この調査を実施する際に、分からない場合には丸をつけなくて良いことをかなり強調して、注意書きをした。分からない場合には、有効回答数に差があり、まさにそこに表れてきて、無回答という扱いになっているかと思う。この場合のC評価は真ん中程度ということになる。

【町田委員】

つまり、そこそこ達成されているとなるのか。

【事務局】

総合評価のA、B、C、D、Eと、市民満足度評価のA、B、C、D、Eとは違う。総合評価のA、B、C、D、Eは先ほど説明申し上げた別紙6のとおりだが、市民満足度では評価の過程で、記号としてA、B、C、D、Eを使っている。回答の「そう思う」、「ど

ちらかというと思う」等の数字だけ示すのは、市民に対して不親切と思い、ある程度機械的な基準で、このような記号を付して評価している。

【内藤委員】

大事なことだと思うが、市民の意識と行政の客観データについて、村松会長の指摘のように、両者に差がある。これがどこからくるかは、一つは、行政側がそう思っているとしても市民はそれほど評価していないという評価の違いそのもの、これはとても意味のあることだと思う。もう一つは、行政データはとても特殊で偏ったものしか取れていないことが多いことである。だから、市民がある項目について満足と思っていることの中身を必ずしもここで選んだ行政データが表現し切れていないが多かったと思うが、これはやむを得ないといえはやむを得ないし、逆に言えば、市民満足度に的確に対応する行政データは何か、これから模索がいるのではないか。大きくはその二つの課題がある。

しかし、今回は市民の意識と行政データをできるだけ項目ごとに突き合わせて、その差を見ていく趣旨ではない。今回はそういうことは体系的にやらない前提なので、問題が幾つか出てきたときには先ほどの視点で、違いをむしろ大事にして分析すると良いと思う。

質問だが、別紙2を見ると達成度で100%を超えているものがある。文化財市民レスキュー体制確立数、ホームページアクセス件数など、目標値を既に大きく上回っている。これはどう考えれば良いのか。

【事務局】

レスキュー体制の確立は取りかかりがかなり早く、そのため早く達成できている。ホームページのアクセス件数については、1年当たりの件数だが、初めにアクセスしていたとしても、リピーターが少なく、継続的に同様の数字を見込めないのが、現在値よりも次の年のほうが少し弱気な目標を立てていると聞いている。

【内藤委員】

このように達成度が既に100%をオーバーした指標について、今後どう扱うかは、少し気になる。別紙2の数値は全部実数で書いてあるが、例えば目標値に対して何%ということ、統一的に計算したほうが分かりやすいと思うが、あえてそうしなかった理由はあるのか。

もしパーセントで表示すると、ほとんど90%を超えており、とても達成度が良い。これをどのように理解すれば良いのか。

【事務局】

現在値と書いているのが昨年の実績値で、それを見て、15年度の目標を立てているので、かなり近いものとなっている。

【内藤委員】

将来の目標値とすればまた話は違うと思う。パーセントにできない理由は何か。将来目標に対する達成度でないのでは意味がないのか。

【村松会長】

内藤委員の意見と関連があるが、施策と市民満足度調査とのワーディングの対応関係はかなり遠いかもしれない。だけど含んでいるかもしれない。そうすると、市民満足度調査が本当はどういう内容なのかと、市民は何を見て回答しているのか、何に関心があって回答しているかは、独自にある程度検討できる。

例えば、保育関連のところで厳しい評価をしているのが若い人であり女性であるなど、市民が何を考えているかを独自にこのデータで検討して、そして結局市民満足度は、政策の中の施策のどこを見て回答しているかを探っておくと、将来の質問設計に役立つのではないか。年齢や性別の分析は行っているのか。

【事務局】

年齢とか性別などの基本的な属性はアンケートでいただいたので、それらをクロス集計も可能な状態で電子データとして各局に提供している。

【内藤委員】

今の関連で、村松会長が述べた分析をまずしていただき、次回にもし今の提案をダイレクトにとるとすれば、「あなたはこのことについてどれくらい満足度を持っていますか」、その判断となり得る根拠を複数挙げて、「幾つか大事なものをチェックして下さい」という手法はよく行う。そうすると、何かについて満足を持っていることの理由が、個別にダイレクトに挙がってくる。

【金井委員】

この政策評価は第1回目であり、行政のスクリーニング調査のように思う。例えば、資料の別添2で客観指標評価と市民満足度評価、そして施策の総合評価が一覧表になって書かれており、その中で、客観指標評価がAであって、ところが市民の満足度はC段階であるものを拾っていくことが、次の施策を展開するときのポイントになると思う。

例えば高齢者の人権の尊重という施策の評価がそれぞれ客観指標評価A、市民満足度評価C、総合評価Bとなっているが、どの年齢層の人がどう評価しているのか、それから男女別でもそのような分析ができると思う。やはりギャップのあるところがこのスクリーニングで分かると思うし、この調査をそのように使うと、次に何を視点にして調査すれば良いか分かると思う。

【事務局】

ギャップのあるところについてはかなり気をつけて見ていこうと考えており、実際各局でも色々考え、策を練っていると思う。

やはりまだ評価が浸透していないためか、評価というどうしても通信簿的なイメージを持ってしまふことが多い。市民満足度調査の際に、アウトカムをなるべくとることを何回も説明しているが、感覚的に我々の仕事はこう見られていると思ってしまふことがあり、若干そこが抜け切らないところがあって、職員でさえもそういうことがあるので、市民がこれを見たときにそう思われると、こちらとしても努力してアウトカムをとるようにしたのに何か残念だなという気がしている。

【金井委員】

例えば施策の評価で客観指標評価C，市民満足度評価C，総合評価Cの場合は，それは更に充実していただく。また，D評価もあるが，それをどのように補ったら良いのか。Cまでは良い評価だが，Dというのはマイナス要因ではないのか。

【村松会長】

プラスマイナスの採点ではないだろうが，でも市民がこれを見るとそう思うだろう。言葉遣いから考えても行政に対するプラスマイナスとは違うと思うが，市民の気分はそうではないかもしれない。

それから，客観指標評価ではあまり悪い評価はないが，市民満足度評価は全体的に厳しい。これはこういう調査だから仕方ないかもしれない。

【新川副会長】

政策の評価でコメントを書いておりますが，大体このコメント欄の最後が，総合的に勘案して総合評価をCとかBとかという書きぶりだが，そこに至るまでの前段の書きぶりがそれぞれの政策によって色々な書き方をしており，市として，総合的に評価する際の目のつけどころが客観指標評価にあったのか，あるいは市民満足度評価であったのか，それらをどういう組み合わせとして考えていくのがこの総合評価の考え方なのかが多少揺れているという印象をどうしても持たざるを得ない。この点について，内部的に議論したり，あるいは評価するに当たり，何らかのインストラクションをしたことがあれば伺いたいかどうか。

【事務局】

政策の評価の際には，政策を構成する施策の客観指標及び市民満足度の中から，これこそは特徴的だろうというものを抜き出したが，その抜き出したときに，非常に特徴的なものが満足度に表れていれば，そちらの書きぶりが非常に大きくなっているところもあり，そうではなくて，客観指標に如実に表れていれば，そこを詳しく書いていることもある。それは，確かに同じようなバランスで書くべきだったのかもしれないが，そこは気にせず，あえて特徴的なところを強く押し出して書いている。

【新川副会長】

政策の評価の場合，その政策を構成するそれぞれの施策の総合評価がベースになって政策の評価が出てくると理解していた。もちろんそのときに市民満足度が大いに参考にされるのは結構だが，基本的にこの市民満足度は，施策にそれぞれ対応する形で出してくている。その施策の総合評価が出ていて，なお市民満足度を参考にする場合には，市民満足度はあくまでも参考レベルに止まるべきではないかと思う。それも含めて政策の評価を出すときの基準，あるいは手順をできるだけ客観的に考え，庁内的に統一したほうが，この評価そのものの信頼度が高くなると思うかどうか。

【事務局】

その点について，二つ考え方がある。アプローチの仕方だが，政策の評価をする際に，施策の評価結果をベースとして，特徴的なところを補っていく方法と，そうではなく，答

申ではこちらになっていたと思うが、施策の評価の中で使った客観指標と市民満足度評価を見て、そちらからのアプローチで総合的に評価する方法とがある。

それでは、なぜ施策の総合評価を政策の評価票に記載しているかだが、実はなかなか客観指標が十分でない施策もあり、そのときに、それだけで政策を評価することになると、ひょっとすると非常に偏ったものになる、その政策を構成する一部の施策のみの評価になることを懸念して、それを補うためにこの施策の総合評価を掲げることにした。

【新川副会長】

施策の総合評価は、出せる限りの客観的な指標と、市民満足度を見たうえで行う。政策の評価は、政策を構成するそれぞれの施策の評価を総合した結果であり、それをベースにして政策の評価は出てくるとイメージしていた。

もちろん政策の評価も政策そのものを適切に表すアウトカム指標が明確であれば良いが、その政策の範囲が一つ、二つのアウトカム指標で不十分である、十分に表しきれないことは自明のことであり、当然総合評価にならざるを得ない。

ただし、その総合評価の際に、既に一たん施策の評価で総合的に判断している結果がある。それから改めて市民満足度、あるいはアウトカム指標をもう一度総合する手順が、つまりそれぞれの政策の評価の書きぶりでは、施策の総合評価結果をベースにしていたり、あるいは客観指標にウエートがあったり、あるいは満足度に言及していたり、それがそれぞれで出てくるということ自体が、むしろこの評価そのものの信頼度を失わせるといって言い過ぎだが、手順として疑問が生じてくる余地があるという趣旨で発言した。

これから具体的な評価の方法として組み立てていけば良いが、逆にこういう形で出してしまったときに、こっちでは客観指標で云々と言っているのに、あっちでは満足度で言っている場合、様々な疑問が出てくる可能性がある。ここがこの政策評価の問題点である。

【村松会長】

非常に重要なポイントだと思うが、今の指摘されたような手続で、来年もまた同じように、仮に担当者が変わった場合でも同じ手続、同じあんばい、同じ案分で別の人ができるかという意味にもなると思うがどうか。

【事務局】

制度として立てて、組織も作って取り組んでいることなので、担当者が変わってもきちんとそれは続いていく。

この場は制度をより良くしていくために意見をいただく場であり、いただいた意見を踏まえて本格実施に向けて改善していきたいと思う。

【内藤委員】

その改善に関して、実施する当初から客観指標をできるだけ設定し、その指標と市民満足度をかみ合わせるという複雑な工夫をしており、珍しい試みだけど大変だという印象があった。

新川副会長の意見は、できることなら将来、客観指標評価と市民満足度評価を分けるこ

とができれば、分けて評価したほうが良いという趣旨か、最後に総合するときの手順にむしろもう少し客観性を担保しておかないと、個人の判断により評価が変わる可能性があるという趣旨か。

【新川副会長】

後者の趣旨である。前者については、前々から議論があったとおり、やはり片一方側だけではなかなか評価として成り立ちにくいということがあって、今回のような形式になった。ただし、こちらはこちらで難しさがあるので、それを総合する適切な手続が必要であろうと、そういう趣旨で議論をさせていただいた。

単純に足して2で割る話でもなく、どういう手順が客観的に作れるのかがこれからの課題で、検討していただきたい。

【村松会長】

施策評価の際に、客観指標が少ないときには、市民満足度をたくさん勘定しがちだということがあると思う。だからウエート付けを徹底する必要があると思うが、それを示すことは案外難しい。

【事務局】

ウエート付けが一番難しく、今回は、施策評価に関しては各局と事務局で客観指標と市民満足度のどちらを重視しているかの議論をして、それが明確になったが、政策評価の場合は、副会長の指摘のとおり、少し揺れていると思う。やはり見る要素が非常に多くて難しく、どうしても特徴的なところを取り上げるので、それが政策によって客観指標を重視したり、市民満足度を重視したりすることもあり、コメントが揺れていることは指摘のとおりだと思う。

施策の評価結果をベースに、そこに特徴的な客観指標などを付け加えるといった、スタイルの確立は今後の課題かと思う。

【木田委員】

役所の判断と市民満足度が違う。もし市民が正しく判断する情報と能力があるとすれば、究極的には市民満足度を上げていくことが目的になるはずで、それを並列的に並べて、客観指標評価Aと市民満足度評価Cであれば総合評価Bとするのは、やはりおかしいと思う。客観指標は、全部これで表現できるものではないことは分かっていた話なので、三つぐらいの指標が良くても市民が満足していないとすれば、その指標の選び方に問題があるのではないかと思う。

【村松会長】

誰でもやれる手続にしていくことが重要である。ウエート付けとか、それぞれの客観指標も市民満足度調査もまだ安定していない。だから、必ず毎年なり2年に1回の調査をどういうアーティクルで実施するか、毎年実施することの確定、あるいは改善のために変えていくことなど、様々なことが起こり得る。他方で指標探索の努力も必要である。

【山岡委員】

これは全体的に見ると、やはり客観的指標のほうへウエートが少し揺れていることはよく分かるが、それで良いと思う。ただ、やはり乖離があるところは、市民の満足度に近づくような努力が必要だと思う。

【村松会長】

アウトカム指標は、市の行政の努力でない結果で見ている部分が多い。京都市の努力の部分はどれだけかを、幾つかの重要な政策か施策で、その情報を収集することが行われていくと良いと思う。

京都市の努力の一つは予算で表されると思う。予算とアウトカムをつかまえる、そしてアウトプットも把握する。京都は恵まれていて、自然に良い結果が出てくことと、京都市の行政の努力で、恵まれていないのにもかかわらず頑張って、良い結果の得られるものと、逆に結果が悪いものもある。その結果を見るときに、予算・コストで見る以上はアウトプットという段階も必要だと思う。だから、アウトプットレベルでの能率といったことを議論していくことも案外必要になるのではないかな。

【事務局】

市民満足度をどう総合評価に生かすか、どう次のステップへ生かすか、色々あると思うが、今回評価結果が出てから、どうしてこのような市民満足度の設問となっているかという部分があり、行政と市民満足度ができるだけ連動する設問がやはり必要と思う。

別添2の施策評価の35ページ、1224「子育ての支援を求める家庭への応援体制の構築」の市民満足度評価の設問は、「子育てに不安を感じたときに気軽に相談できるところがあり、心強い。」であり、これは行政の努力と市民がどう感じているかを聞いたときに、かなり一致している問いと思う。

これに対して、次の1225「子どもたちがのびのびと健やかに成長できるしくみづくり」の市民満足度評価の問いが、「子どもの居場所や遊び場所、様々な体験の機会が確保され、最近の子どもは生き生きとしていると思う。」であり、この最近の子どもは生き生きとしているかどうかを質問したときに、行政の努力がどこまで入ってくるのかと思う。かなりこの部分は力を入れて児童館を随分作っているが、評価はDである。次の1231「市民ひとりひとりの健康の増進」の市民満足度評価の問いが、「健康への意識は高まっていると思う。」であり、これは京都市の施策と関係なしに、健康の意識は高まっているので必然的にAとなる。だから、やはり問いを十分考えないとこの評価の基礎が揺らぐと感じており、またこれを十分にやっても、市民満足度を総合評価にどう生かしていくのかと思う。

村松会長の意見で、客観指標評価Aで政令指定都市トップの場合、市民満足度評価がCであっても、総合評価をAとすべきとの指摘は、そういう方向もあり得ると思う。今は客観指標評価A、市民満足度評価Cで総合評価Bにしているが、今回担当者はそれぞれ評価していくうえで随分迷ったし、随分不十分さも感じたところであるので、来年に向けて、改善というか、少し方向が見えてきたという感じはしている。

【山岡委員】

1225 の設問は、大体対象者が常に不満を持っている層だと思う。だから、これはよほどのことをしないと満足しないと思う。設問に児童館、学童クラブを想定したところで、既に、満足度が出ていると思う。

【村松会長】

そういうときには、他の都市に比べて十分な投資をしていることは説明になる。

【内藤委員】

それは誘導になる。場合によればそういうデータをセットにして、客観的に示すことはあり得ると思うが。

【村松会長】

設問に示すのではない。

【新川副会長】

総合評価をする際に示すことはできる。

【村松会長】

市民に不満があり、事後にこの差は何だというときに、市として取組を行っているという説明になる。

【山岡委員】

どこの児童館も非常に狭いので、次にまた児童館を作ってほしいということになる。

【内藤委員】

それを裏返せば、ニーズがあるのか。

【山岡委員】

極端に多い。高齢者に対するニーズよりも、親の子に対するニーズがとても強い。我が子が育っていくときの思いが、この市民満足度に出ているのではないか。

【村松会長】

親が子を思う気持ち、子育てに関して注目しているにもかかわらず、地方自治体の施策には反映するかもしれないが、国レベルでは反映しない。子どもを産む支援体制はあまりできていないのではないか。

【山岡委員】

国の施策を考えている人たちの関心は弱い。地方自治体が大変である。

【事務局】

力を入れているのは事実で、客観指標がAになっても、需要がある以上はできるだけやっていくが、評価が色々な形で一人歩きするとなかなか難しい。

【村松会長】

世の中における地域ニーズは、地方自治体が一番把握できるから、地方分権化が行われれば行われるほど、地方自治体は地域ニーズを中央に向けて言う必要がある。中央はニーズ把握をする必要がある。

【山岡委員】

現在、失業者が多く、共働きの多いため、児童館については、早くから遅くまで預かってほしいとのニーズがある。子どもを早く帰宅させることは非常に困るの思いがあるので、児童館の数をもっと増やし、保育所と同じぐらいにしないと、満足は得られない。

【事務局】

1225 の施策の設問は、「最近の子どもは生き生きとしていると思う。」のところだけを見ると、全く違う意味での主観的な判断が出てくるので、むしろ「様々な機会が確保されていると思いますか。」という設問でも良いかも知れない。設問には、問題が残っている。

【村松会長】

どのレベルで聞いているかである。ニーズまで聞くのか、それとも現状の評価なのか。

【事務局】

第1回評議会の提案でこの問いにしており、アウトカムとすべきとの提言をいただいて実施したが、実はそのアウトカムのレベルにもおそらく色々あると思う。それをどの程度にすると良いか。今の議論もそういうことだろうと思うが、若干見えない部分、試行錯誤しているところがあり、このような問いになっていると思う。

例えば、「体育館を建てた」というアウトプットに対して、「利用していただいた」というアウトカムのレベルもあれば、「利用して健康になった」あるいは「健康になって幸せになった」という究極のアウトカムもある。どのレベルのアウトカムを捉えれば良いのか伺いたい。

【山岡委員】

例えば、建物を建てなければ何も起こらないが、建てれば更に狭いということが起こる。だから、何かを能動的にやった後のニーズというのは変わってくるということがある。

【村松会長】

当面は毎年のアップ・ダウンは気にしないことである。政策評価を行政の中に手続として取り入れ、各局が自分の活動を自分で評価する一つの機会を持った。そして、それが外からも見られているので、これは素晴らしいことである。1年目から回答が誰からも出ない疑問を出されても困る部分もあるが、どのレベルで調査するかは京都市の判断である。

【新川副会長】

今の点で、これまでこの仕組みを作っていく議論の中で、市民満足度をどうして取らざるを得ないかは、客観指標であるとか、あるいは行政の活動の中で直接出てくるような成果で評価をして良いのか疑問がある、そういうところにあつたのではないかと思う。客観指標やあるいはそれぞれの施策で出てくる成果が、本当に最終的に市民に帰着すべき便益を正確に表しているかどうか分からないことが一方であって、それに対して、市民満足度は、ある意味では究極の成果の指標であろうという前提で議論してきたと思う。だから、アンケートはある意味で市の取組、個人・企業の取組、あるいは国・府の取組、とにかく色々な成果が含まれた結果であるかもしれないが、市民が究極的に自らの今の便益をどう評価しているかを判断する、そういう材料として位置付けてきた。

それに対して、現在の市の行政施策、そしてそのアウトプット、その結果をより客観的な指標として、しかもアウトカムとして見るができる指標を客観指標として取っている、その両方を勘案しながら評価することが今回の仕組みの基本的な考え方だったと思う。

市民満足度は、確かに指摘のとおり、ワーディングそのもので色々なレベルで理解される可能性はあると思うが、やはり究極のアウトカムをこの市民満足度の中で読みながら、しかしもう一方では市政として、どういう具体的な成果を出していくのかというレベルで言えば、それはそれぞれのアウトプットや、究極に比べれば低いレベルでのアウトカムといったものを一方に置きながら、これを総合的に評価するということをやらざるを得ないと今のところ思っており、そういう意味では、アンケートのワーディングは、もっと不満がたくさん出るような設問でも良いと思う。

【金井委員】

例えば、1112「男女がともに自立、参画、創造する男女共同参画社会の実現」という施策があるが、確かに男女平等、あるいは男女共同参画についての教育が非常にレベルアップしてくると、女性がそれに対する意識をはっきり持つようになる。そうすると、その満足度というのは下がる。だから、不満足な点が出てきたということは、それはそれだけ意識レベルが上がってきたということで、マイナス要因をプラスと考える必要もあると思う。これは他の施策についても、京都市民として色々なことに目を配れるようになり、意識レベルが上がったと思う。この不満足の数が増えてくることを分析して考えてみることも必要ではないかと思う。

【事務局】

新川副会長の意見について、市民満足度評価をどう扱うべきか、これがどういう設問にするかとの関係が非常に大きいので、問題提起をさせていただく。最終的には究極のアウトカムを目指すべきではないかということで、そうなった場合は、先ほどの健康の意識が高まっていくとか、こういうことがやはり究極のアウトカムだと思うが、その場合に、今は市としての政策評価にどう使うかで調査しているので、どれだけ施策と市民満足度調査の関連があるか、1問1問度合いを評価しながら使うとしても、最終的には行政の努力と関係なくてもそれは市民がどう考えているかであり、そういうアウトカム指標は残していくべきだと理解すべきか。

【新川副会長】

そう理解していただくのが一番良いと思う。結局のところ、市民満足度は当然限りがなく、幾らでも期待水準は上がるから、それを全部市政の中で満たせるとは誰も考えない。逆に言うと、そういうところであれやれ、これやれと言うことは、無理難題を吹っかけていることになる。

中長期的に見たときどうなのか、市民の究極の満足度は他に比べてどうなのかを明確にしていく。それぞれの政策の現在の進み方をチェックしたり、あるいは政策間のウエートをどう位置付けると良いのかを考えていく、そのための重要な手がかりとして、この満足

度は出てくると思っている。

一つの政策をどう実現していくかというときに、それを構成しているそれぞれの施策が、一体その政策の中でどういう役割を分担し、そしてその政策に対してどれぐらいの貢献度を持って実現しているのかとの見合いで、一つ一つの施策、あるいはその分野に関わる市民の究極の満足度がどういう状況にあるのかなどを考え合わせてみたときに、初めてその政策の中で、何にウエートを持って考えると良いかが分かると思う。市民の究極の満足度と現実には達成されているパフォーマンス、行政活動のレベルとを関連付けしたときに、個々の施策の評価は出てくるが、逆に究極の満足度とそれからそれぞれの行政活動の結果等を勘案していくときに、実はその政策自体の中で、それぞれの施策がどういう相対的な位置付けやウエート付けをすべきかが初めて見えてくると思う。

このときに市民満足度が、中途半端にアウトプットに近い設問であると、逆に施策そのものを相対的にウエート付けしようという次のステップに非常に進みにくいのではないかと感じており、できればたくさん不満が出てきて評価しにくいというか、非常に切ないというところがあるかもしれないが、そういう意見がたくさん出るような市民満足度調査、要するに「どちらとも言えない」があまり出ない、そういう市民満足度調査になったほうが良いのではないかと考えている。ただ、これは少し次のステップをにらみ過ぎと言われるかもしれないが、本来そうではないか。

【村松会長】

極端に言えば、市民満足度評価は総合評価と独立したほうが良いということになるか。

【新川副会長】

客観指標評価及び市民満足度評価のそれぞれの評価が、政策の総合評価の中では当然組み込まれる必要があると思う。その前の段階で、施策の評価をする必要があり、今回はその施策と市民満足度調査とを対応する関係で作っているので、この施策の評価をどうするかが気にかかっている。施策の評価をするのであれば、相変わらず対応度、対応性は考える必要があると思うが、究極、政策の評価だけに特化するのであれば、市民満足度は政策との見合いで、むしろもう少し満足度調査を組み立て直すという考え方はあろうかと思う。ただし、その点は出発点で議論していなかった。

【村松会長】

市民満足度調査をどう位置付けるかは、質問文にもよると思う。どのレベルのアウトカムを聞こうとしているかということにもなり得るし、各施策との対応度にもよることにもなると思うが、次の段階はコスト、何をやったのか、効率が良かったのか、そしてどの程度のレベルでアウトカムを見ると良いかという段階になると思う。そのときに、確かに独立的な市民満足度評価をして、ここにのみ目標があっても良いかもしれない。客観指標と一緒に評価はしにくいことになると思うが、そこをどうするかという京都市の意思の問題になると思う。ただ、今のところでは、市民満足度を見ながら何をすべきか見たいというところがあると思う。そこをどうするかだと思う。

【山岡委員】

市民満足度を、ある意味において疑っている。だから、別々の評価をしないと総合評価はできないと感じている。市民満足度はよく啓蒙されて、よく知っていて出している統計なのか、疑いを持っている。だから、客観的評価よりウエートを小さくしていることは良いことだと思う。

【村松会長】

市民満足度調査の位置付けだが、総合評価の中に入れていくウエート付けか手続か、どちらかについて、事務局が思い当たったことはあるか。

【事務局】

まさに、それは総合評価の中に位置付けるべきものだと思うが、ウエートとしてどの程度かが非常に迷ったところであり、例えば観光の施策を見ると、海外からの観光客が増えており、客観指標がAであればそれで良いと思うが、市民満足度はCであり、中間のBを総合評価にしている。海外から観光客が増えていることに関しての市民満足度は、それほど重視しなくても良いのかもしれないと思う一方で、おそらく京都市基本計画の特徴だと思うが、市民の感じ方をかなり入れ込んだ計画になっており、しかも、京都市の行政の姿勢は、従来から市民の感覚を非常に大事にした行政であり、そのウエートは逆に高くする必要があるとも思ったりして、非常に迷っていた。総合評価のコメントを書くにしても、ある施策では満足度を重視して、また別の施策では客観指標を重視しているとなると、都合の良いように評価していると言われるのではないかということに心配し、今年は真ん中ということにした。

【内藤委員】

多分、それは永遠の課題で、例えば町並みの快適性は、やはり市民満足度だと思う。ハイクは客観データで示せば良いが、緑が多いとデータで示しても市民がそう思わないということもある。この場合は、究極の満足度にシフトすれば良いと思う。

しかし、例えば公害を評価する場合などは、難しい。本当に安全かどうかは、何ppmとか、何デシベルと言われても市民は分からない。それはむしろ客観的に分けたほうが良いが、中間がまた出てくる。自然の豊かさは、専門的に生態学者が言う豊かさと、一般市民による自然を見ての豊かさとがある。それはかなりずれてしまうが、そこをどう判断するか。それを場合により三つぐらいのカテゴリーに分けてみる手法もあるかもしれないが、またその間がどうなるか。だから、もし可能なら、やはり主観と客観を一たん分けて、主観は主観でこうあったと、客観は客観で、専門家としては相当自信を持っているというデータを握っていて、その乖離を先ほどから意見として出ている様々な視点から分析・検討すると良いのではないか。乖離そのものが逆に意味があると思う。

【新川副会長】

乖離に意味がある。そのときに、やはり主観は、ある意味では究極の主観のほうが読みやすい。例えば快適なら快適ということで読んでしまう。それを中途半端に緑がたくさん

あるかという聞き方はしないほうが良い。

【内藤委員】

主観として捉えるということか。

【新川副会長】

まさに、その主観があるからこそ、それぞれの施策でここまでやったということとの議論が初めてできると思う。

【内藤委員】

その主観を支配しているのは緑なのか何なのかということがまた出てくる、それが面白い。

【新川副会長】

例えば、それをもう少し突き詰めてみようというときに、先ほど内藤委員の指摘があったが、その主観を聞いた後に、どの要素が大事かという設問の仕方は、これは先々の議論の仕方としてはあり得る。

【内藤委員】

例えば道路公害のことを聞いたときに、緑が多ければ良いという答えになる。だから、道路公害は対策が難しい。客観的には騒音とか大気汚染は全然変わらないが、緑が多いところでは道路騒音公害はないと思い、満足度が高くなる。

【村松会長】

どちらかというと、分けて情報が提示されて良いと思うが、その場合には、市行政の個々の項目の、市民一般ではなくてクライアントの満足度とコストについては、究極であればあるだけ地方自治体の権限とか活動に関係がないところからくる結果が含まれるから、できるだけ情報を集めたほうが良い。それでも目標としては重要であり、京都においてどうかということは非常に重要である。しかし行政の情報部分というものも、評価にはあると思う。

【内藤委員】

だから、そういう意味で言葉を付け加えれば、自信を持ってその乖離があることを言えば良いと思う。

【村松会長】

先ほどの男女共同参画のところでもあったが、啓蒙度が高くなったときに、満足度が悪い点になるということもある。

【内藤委員】

それは経年的にやると、出てくる。環境の要素は、客観的にはすごく良くなっているのに、5年間経っても何も満足度は変わらない。それはおそらく欲求度が高まっていることになるのではないかな。

【事務局】

政策的なことを考えると、市民満足度を問うのに、先ほどの意見で究極の満足度とあつ

たが、むしろ政策の満足度について、施策では幾つにもまたがるので、別に聞いても良いという感じがする。一つ一つの施策の積み上げであれば、施策はかなり幅が狭いから、そのときの満足度の質問項目のあり方が、結果として、必ずしも割と狭い範囲の施策に限って聞いていない場合が多いのではないか。政策として見る場合には、市民の満足度が低いものは、やはり政策的に力を入れる必要があると思うので、そのことが究極の満足度で表現されているものであるほうがありがたい。

そのときに、今度は個々の施策について考えると、限られた全体コストの中で、何に重点を置くかで、個々にやっていることについて、市民の満足度がそこそのものであるならば、同じ分野でむしろ市民の満足度が低いもののところへ施策はシフトしたいという考え方を持っており、いずれの場合も市民の満足度が低いものに対して力を入れていくべきだと思う。

だから、かなり施策レベルで乖離のあるものについては、今回は試行であり、これから回を重ねていくが、あらかじめ総合評価をする際に、その施策については客観指標に重点を置くべきものなのか、市民満足度に重点を置いて判断すべきものなのかは何か出てくるような気がする。できれば政策評価、政策に関わるところは、市民満足度評価の設問をもう少し政策という意味で大きく、施策の合計ではなくて別に立てても良いと思っている。

【新川副会長】

政策評価の大きな役割は、その政策目標の良し悪しももちろんあると思うが、むしろその政策が適切に目標を達成できているのかどうかを確認していく。そして、達成できていないとすれば、どういうところに問題があるのかを客観的に明らかにしていく。そのため、この政策を構成している施策の評価を積み上げながら政策の評価を考えていく。

逆の言い方をすると、この政策を構成している一つ一つの施策が適切に働いていれば政策はうまくいっているはずだが、うまくいっていなければそのそれぞれの施策のどれかが悪いとか、あるいはこの施策の中に政策目標を達成するものがないとかははっきりしてくる。そうすると、行政としてはその施策をどう組み立て直していくのかという議論が初めてできる。

更に、その施策それぞれが一つ一つの事務事業で構成されているから、それぞれの事業が施策についてどう貢献をしているのかを考えて、どれをどう変えると良いのかという議論が初めてできると考えている。確かに、政策選択としてどの政策にウエートを置くのかという観点で言えば、その政策の満足度をできるだけ明確に市民の意向として捉える評価の仕方もあるとは思いますが、システムとしてこの行政の活動を改善していくことを考えたときに、少しこの市民満足度の使い方が違うのではないかと感じている。もちろんこの評価の目的をどこに置くのか、もっと多面的にということであれば、今指摘のあったような政策を一固まりとして、それを現時点で市民の受けとめ方としてどう評価されているのかに大きなウエートを置いた評価の仕組みを組み立てることはできると思うが、これまでのところは、少しそれとは違った観点でやってきたのではないかと個人的には思っている。

(2) その他

【村松会長】

議論は色々あると思うが、時間となった。評議会の今後の予定はどうなっているのか。

【事務局】

本日の議論を受け、この評価制度の充実、改善について、11月に評議会を開催する予定である。そこで京都市の政策評価制度を組織的に、またシステムチックに行うことを前提として、どのように改善すべきかの意見をいただきたいと思っている。それを受けて、来年度にこの評価を本格的に導入していく。

4 閉会

第2回京都市政策評価制度評議会・出席者

村松岐夫(むらまつみちお) 学習院大学法学部教授・京都大学名誉教授

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

金井秀子(かないひでこ) 京都文教短期大学教授・京都教育大学名誉教授

木田喜代江(きだきよえ) 公認会計士

内藤正明(ないとうまさあき) NPO法人循環共生社会システム研究所代表理事・京都大学名誉教授

町田玲子(まちだれいこ) 京都府立大学人間環境学部教授

山岡景一郎(やまおかけいいちろう) 経営コンサルタント