

求められる「市民の意見を聞きながら・・・」 をアリバイ仕事にしないよう

地方自治体をめぐる改革のうごきがめざましいなか、普遍的に変わらないのは主権者である市民の意見を把握し行政に反映させることです。そのことから、市民、そして議員などから広聴システムの充実が叫ばれ、私たちは様々な手法を用いて「市民の意見」を行政に反映させようとしています。

2

今後も、市民の意見を聞きながら、職員一丸、とって改革を推進していきます。

3路線3区間については、市民の意見を聞きながら詳細に検討を行うこと。

実施計画策定前に、直接市民の声を聴く場を設けたり、再度アンケート等を行うなどして広く市民の意見を聞きながら、実施計画を策定していきます。

ところが、一言に「市民の意見を聴け」と言われても、なかなか難しい問題も多く、検証も必要です。

3

どのような方法で市民の意見を吸い上げるか

今回は、アンケート調査とパブリックコメントに焦点をあてて考えてみます。

- 調査広聴
 - 団体広聴
 - 〇〇団体との話し合いの場など
 - 集会広聴
 - 地域懇談会
 - 市民〇〇集会など
- アンケート調査
 - パブリックコメント

4

どのように活用されているか

行財政改革の進捗状況の指標

施策等の決定にあたり、意見の反映

数値目標として活用 **問題点あり**

施策への直接的な反映 **問題点あり**

条例案等の修正

調査広聴は、「市政の各分野について市民の意見をお聴きし、その意識や方向性をとらえて、それを施策等に反映すること」を目的としています。この総論としての調査広聴は、民主主義の根幹として守らなければならないものですが、こと具体的な活用方法などの各論になると、問題点が多々あります。アンケートの質問設計は適切であったか、集約後、正しく行政に反映できているか、それどころか施策などへ活用すること自体が無理な調査をしていなかったかなど、検証が必要です。そして何より、調査結果を本気で活用する気が行政側にあるのか疑わしい面もあります。そこでアンケート調査の設計・活用方法とパブリックコメントの問題点について考えて見たいと思います。

5

正しいアンケートの設問設計

アンケート調査の活用については、正しい活用方法と共に、アリバイ仕事とにならないような適切な設問設計と正しい分析が必要になります。

6

アンケート調査の検証 (調査の目的、ねらいをはっきりと)

調査の目的、ねらいは何か
それは「知りたいこと」があるからです。では、市民に、何を、どう、いつ聴きたいかを決めましょう。どのように施策に反映させるのかで質問の作り方も変わります。

実態調査
「通勤に車を使用しているか」「顔を洗うとき水は出さなければいけませんか」など市民の生活実態などが分かれば、検討すべき課題がクローズアップされる。

意識調査
「道路を造る場合の優先順位」を決める際に、その優先順位決定の考え方として、「便利が一番」「環境が一番」「安く作るの何が一番重要視するのか」といったことを聴く。

市民意識を知るため

知った結果はどうするんだね

調査することには意識があるではないけません。施策に活かすためですな。

7

施策等の決定にあたり、意見の反映 ・正しい質問設計が（誘導的など）

質問項目を作る上での留意点

- ① 難しいことばや専門用語はないか
- ② あいまいな言葉はないか
- ③ 特定の価値観を含んだ言葉を含んでいないか
- ④ 一つの質問に二つ以上の論点を含んでいないか
- ⑤ 意味がとりにくい言い回しはないか
- ⑥ 誘導的な質問はないか
- ⑦ キャrierオーバー効果の影響はないか（前の質問で答えた内容が、対象者の頭の中で持ち越されてないか）
- ⑧ 個人的質問と一般的質問を混同していないか
- ⑨ 意識をきくのか、実態をきくのか
- ⑩ 普段の行動か、特定の期間の行動か
- ⑪ 選択肢はすべて出ているか、漏れはないか
- ⑫ 選択肢のレベルは揃っているか、意味は重複していないか
- ⑬ 回答者の体面、プライドを傷つける語句、質問はないか
- ⑭ 枝分かれ質問は最低限に

**小学校高学年
→ 中学低学年**

ただ単に聴けば良いってもんじゃないんだね。僕ら**中学1年で分かる文章**で書いてね。

質問は一行

質問項目を作るのは、専門用語では「ワーディング」って言って、本当はとて難しいことなのよ。**質問は一行だけに**するよう心がけてね。

8

調査テーマを質問項目にしてみよう

大原則
「何をきくか」
「何をきくか」
「何をきくか」

参考：平成18年3月2日発行 財団法人 山梨総合研究所 主任研究員藤波 匠 ニュースレター

ワーディングの際の注意点を、具体例で一つ掲げて見ます。
まず、あいまいな言葉や難しい言葉は避けることは、前ページにもあげたように当然です。簡単な例で言えば、「勤務先はどこか？」という質問に対して、農業や自営業の方が「勤務」という感覚を持っているかは疑問です。「職業」と尋ねたほうが良いかもしれません。

また、ワーディングでの注意点として、「ダブルバレル」というのがあります。例えば、「喫煙は体に悪いのでやめるべきだ」に「はい」、「いいえ」の択一で答える場合がそれに該当します。「いいえ」を選択した人は、何を否定しているのだろうか。喫煙が体に悪いことを否定しているのか、喫煙をやめようと思定しているのか、あるいは喫煙が体に悪いことは肯定するが、だからといってそれが禁煙につながることに否定しているのだろうか。このような、いろいろな意味がとられる質問は好ましくありません。

「喫煙は体に悪いのでやめるべきだ」に「はい」、「いいえ」の択一問題

→ 何を否定しているのが明確

- 喫煙が体に悪いことを否定
- 喫煙をやめようと思定
- 喫煙が体に悪いことは肯定するが、それが禁煙につながることを否定

また、次のような質問も問題が残りず。
「一般に喫煙は体に悪いといわれています。あなたは喫煙をやめようと思定ですか？」
こういう質問の仕方を「誘導」といい、好まない質問とされています。喫煙が体に悪いということを示すことで、喫煙をやめようという意思を誘導していると考えられ、なるべく避けるべきです。

喫煙の悪影響を喫煙者に情報提供する政策の効果アンケートにより推し量りたのであれば、「喫煙が体に悪影響を及ぼすことを知っていますか？」と「喫煙をやめようと思定ですか」を別の質問として尋ねるのが一般的です。喫煙の悪影響を知っている人と知らない人で、もし知っている人のほうが知らない人よりも「喫煙をやめよう」という傾向が強いという結果が現れれば、喫煙の悪影響を喫煙者に情報提供する政策が、喫煙率低下に効果があるといえます。

9

質問の順番を決めましょう

質問の順序の一般原則

- 1 簡単に回答できる、やさしい、さしきわりのない質問を最初にもってくる。
- 2 一般的な質問から細目に立ち入る特殊な質問へと進める。
- 3 客観的事実に関する答えやすい質問から、意見などに関する答えにくい質問へと進める。
- 4 調査で最も重要な質問を中心にさえる。
- 5 回答者が抵抗なく自然に回答できるように、全体を通じて質問に流れがあるように並べる。
- 6 相互に関係ある質問は、まとめて配置する。
- 7 全体を通じて質問に流れを持たせるために調査票の最初や関連のある質問群の間などに、必要に応じて導入や説明のための質問を入れる。
- 8 前の質問の内容が、あとの質問に影響を与えることに注意する。
- 9 性別、年代などの属性項目は、質問の後に。

調査担当課と一緒に話し合いながら決めていきましょう

10

施策等の決定にあたり、意見の反映 ・因果関係の長に陥っていないか

例えば、「夜間」と「交通事故」などの関係である。
昼よりも夜の方が交通事故の発生件数が多いことから「夜間」→「暗い」→「見通しが悪い」→「事故が多い」と思い込み「街路灯で明るく」という対策がもっともらしいように見える。
しかし、本当は、夜の方が交通量が少なかったり、逆に交通量が少なくなると、速度オーバーの自動車が多いためかもしれない。もちろん道路が暗いためかもしれない。交通事故を減らすためには、本当の原因を把握する必要がある。このように相関関係がわかっただけでは、問題解決にはならない。

因果関係のわな

思い込み？
分析を間違えると大変！

11

集約結果を分析する上での留意点

アンケート調査は統計学の考えに基づいて実施されるものであり、その調査結果は客観的な数字です。しかし、だからと言って、その数字をそのまま論議するには、真実を誤解してしまう場合もあるので、注意が必要です。

例えば、「愛・地球博」に行った人に何回行ったかと尋ね、行った回数の算術平均は4.3回となったとする。それをそのまま「愛・地球博」の行った市民の平均回数は4.3回であった。」と発表すると、多くの人は4~5回行った市民が一番多いと誤解すると思われる。

確かに4.3回という数字は嘘ではない。しかし、一番多く回答があった回数は1回であったとする。これを「最頻値」という。また、回答者を行った回数順に並べると真ん中になる人の回数は2回であった。これを「中央値」という。平均の人が一番多いと思われるような誤解は他にも実はよくある話である。発表する場合、「1回」が46.0%、「2回」が16.3%で、行った回数が最も多かった人は「50回」というような表現が望ましい。

最頻値、中央値

公表する場合、気をつけましょう

12

行財政改革の進捗状況の指標

誤差範囲のもの、あなたも違いが出たように判断していないか

よく、アンケート調査の分析において、1~2%の差を重大であるかのように記述することがあるが、標本調査の結果には標本誤差があり、その標本誤差は、結果の比率と回収した標本数によって決まっている。したがって、結果を分析する場合には、10%ぐらいの差があれば明らかに違いがあり、5%ぐらいの差があれば、違いがある可能性が高いと考えるべきであり、1~2%程度の差では誤差の範囲内で違いはないと考えるべきである。

±3%は誤差範囲
事務事業評価などの数値目標には適しません

誤差範囲

13

行財政改革などの進捗状況の指標として集約結果を活用することは難しい

・行財政改革の進捗状況の指標

↓

・数値目標として活用

↓

「誤差範囲」を考えると数値目標として活用することは難しい。



14

パブリックコメントの検証



◀パブリックコメントとは▶

パブリック・コメント制度は、平成10年に制定された中央省庁等改革基本法50条2項「政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公平性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案にあたり、その趣旨、内容、その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組み」をうけ、平成11年の閣議決定により導入され、平成17年に行政手続法の改正により定められました。

このことは、地方自治体にパブリック・コメント制度の導入を義務付けるものではありません。しかし、改正された行政手続法において地方自治体については「意見公募手続」の適用が除外されているものの努力義務規定が置かれており、それまでの国の一連の流れを受け、多くの自治体で条例等によりパブリック・コメント制度が導入されているのが現状です。

15

各都市の受付状況

札幌市

- 市政に関する基本的な制度又は方針で直接市民等を対象とするものについて定める条例の案の作成に関するもの **2件**
- 市民等への義務の賦課又は市民等の権利の制限について定める条例の案の作成及び規則の制定に関するもの **6件**
- 長期総合計画若しくはその実施計画又は市政の特定の分野に関する基本的な計画の作成に関するもの **10件**
- その他必要に応じて実施したもの **1件**

仙台市

- 景観法を活用した今後の景観施策の展開に関する中間とりまとめ **35通**

千葉市

- 千葉市都市計画法に基づく開発行為等の許可の基準に関する条例 **23人28件**
- 千葉市都市計画道路の見直しのガイドライン **6人15件**
- 第8次千葉市交通安全計画 **5人40件**
- 千葉市自動車公害防止計画 **5人24件**
- 千葉市国民保護計画 **8人45件**
- 千葉市一般廃棄物(ごみ)処理基本計画 **6人63件**
- 平成19年度千葉市食品衛生監視指導計画 **1人5件**
- 千葉市障害福祉計画 **15人62件**
- 千葉市ホームレスの自立の支援等に関する指針 **133人58件**
- 千葉市市民参加・協働推進基本指針 **8人26件**
- 千葉市中心市街地活性化基本計画 **8人35件**



16

各都市の受付状況



川崎市

- 川崎市健康増進計画「かわさき健康づくり21」改定案 **114件**
- 川崎市食育推進計画(素案)について **129件**
- 富士見周辺地区整備基本計画(案)について **200件**
- リハビリテーション福祉・医療センター再編整備基本計画(案) **316件**
- 新川崎A地区土地利用方針案について **7件**
- 用途地域等指定基準の一部改正について **7件**
- 第2次川崎市子どもの権利に関する行動計画(案) **74件**
- 川崎市文化芸術振興計画(案) **40件**

横浜市

- 横浜市救急条例(仮称) **263通**(郵送・持参 104通、ファクシミリ 96通、Eメール 63通)
- 緑化地域の指定(素案) **32通80件**(はがき19通45件、Eメール10通26件、FAX3通9件)
- 横浜駅周辺地区交通バリアフリー基本構想素案 **45件**(ヒアリング意見含む)

17

各都市の受付状況



名古屋市

- 緑化地域の指定(素案) 63人(意見提出者数、団体含む。) **154件**
- 名古屋市子ども読書活動推進計画(案) **130人208件**
- 東山動植物園再生プラン基本計画(案) **624人1,340件**
- 名古屋市公共的団体による防犯カメラの設置及び利用に関するガイドライン(案) **18人96件**
- 食の安全・安心についての基本的な考え方 **86人122件**
- 名古屋市保育施策のあり方指針(案) **643人1,007件**
- 名古屋市食育推進計画 **27人57件**
- 区役所改革基本計画(案) **18人94件**
- 長期未整備公園緑地の都市計画の見直しの方針と整備プログラム **349人413件**
- 大規模小売店舗地域貢献ガイドライン **588人1,147件**
- 子どもの権利を保障し、子どもを社会全体で支援するための基本的な考え方 **283人421件**
- 名古屋市国民健康保険特定健康診査等実施計画(案) **31人76件**
- 名古屋市建築物耐震改修促進計画(案) **7人13件**
- モノづくり文化交流拠点構想(骨子) **91人206件**
- 名古屋市バイオマスタウン構想(案) **52人87件**

18

各都市の受付状況



大阪市

- 大阪市障害者支援計画 後期計画 **53件**
- 大阪市特定健康診査等実施計画(素案) **24件**
- 大阪市特定健康診査等実施計画 **17件延べ33件**
- 健康増進計画「すこやか大阪21」(改定素案) **21件延べ35件**

神戸市

- 神戸市営交通 ステップ・アッププラン **意見数 62件、意見提出者数 15名**
- 神戸市廃棄物の適正処理、再利用及び環境美化に関する条例 **1件**
- (仮称)神戸市建築物の安全性の確保等に関する条例(案) **10通(35件)**

19

パブリックコメントの検証

パブリックコメントへの意見が少ないことを整理すると

パブリックコメントに参加しない …意見数が少ない

自分と直接的に関係がない

資料が難解でわからない

行政が意見を真摯に聴き、反映してくれと思っていない

制度を知らない。又は知る気がない



20

パブリックコメントの問題点



パブリックコメントは、行政の政策決定における透明性を高め、市民主権の具現化という重要な制度ですが、様々な問題点も生まれています。それは、これまで行われてきたパブリックコメントにおける結果論として市民からの意見が1件から多くて数百件と極めて少ないことで、これだけの意見で市民の声を聴いたことになってしまいます。

行政側としてはアライバイとして活用できるかもしれませんが、パブリックコメントを行うまでの事務的・期間的労力などを考えると、担当者をしてやりきれないものがあると思います。

しかもその反面、少数ですが、絶対にパブリックコメントから自分たちの意見を反映させたい団体から考えますと、情報の提供体制が十分でないことや、逆に提供される情報の量が多すぎたり難解であるにもかかわらず意見を述べるまでの期間が短いなどの制度的な問題もあります。

そしてなにより、行政側でほぼ固まってしまっている案件に対し、真摯に修正の余地を検討できるのかといった基本的な体制も懸念されます。一方、国民の権利や義務に直接係わる法律に基づく命令、規則、審査基準、処分基準、行政指導指針について、国民一般からの意見公募手続等を法制化する改正行政手続法が平成18年4月1日に施行されたことにより、今後は手続的瑕疵が訴訟で争われる可能性があります。

21

パブリックコメントの今後

市民からの意見が極端に少ない現状では、多数の市民の意見としての活用はできません。形式的な運用を続けていくには、市民の意見を施策等へ反映できる制度としての目的からとは乖離することになり、費用対効果の面からも制度そのものについて検証すべきでしょう。

ではどんな手法をもって改善していくかは、現在の市民から見たとときの不満（自分が市民として意見を述べるときに感じる不具合）から、次のことが考えられます。

①「いつ自分の身にかかわる何をやっているのかわからない。」

このことは、市民がいつもホームページをチェックしていればわかることですが、広報にあたっては、受動的な立場の人にも目に止まるような戦略的な広報が必要です。そして、それが市民の生活の中でどんな影響を及ぼすかを具体例を述べながらわかりやすく広報する必要があります。

②「資料がわかりにくい」

行政として抜け落ちた資料を提供するわけにはいかないため、どうしても行政用語が多用された条例案等を掲載することになりますが、それとは別に、概略版やポイントが掲載されたわかりやすいものを一義的に掲載してほしい。

③「意見の募集期間が短い」

現在の募集期間は、1ヶ月程度のものが多いようです。しかし、役所側でも素案の作成や検討に相当期間を要しているはずで、市民としても責任を持った意見を述べられるよう、相当な期間の延長が必要でしょう。

22

パブリックコメントの今後

④「行政が本当に市民の意見を聴く気があるのか疑問」

局長や市長へのレクチャー、審議会での検討や、なかには議会への根回しを行った素案が、片道通行で終わる一部の市民の意見で簡単に修正されるのかという疑問は、当然市民からみても思はず。

どれだけ行政側として「市民の意見を反映させる」という意識を当然のものとして持っているのか、どれだけ早い時機に実施するのかということが重要でしょう。

他にも数々の改善点があると思いますが、なかなかこれらを実践するのは課題も多いでしょう。それを突き動かし、効果のあるパブリックコメント制度とするには、地道な行政の努力が必要でしょう。



23

おわりに

「市民からの意見を聴き、施策に反映させなさい」と一言で言っても、今まで述べたように、設問設計や分析の仕方が難しいことや、制度として市民の意見を述べる場を設けても回答率が低かったり意見が少なかったりという問題があり、成果として大きく施策に反映させるに至っていないのが現状かもしれません。それどころか、形式的に市民の意見を聴いただけのことを、さも意見を反映させているように繕ったり、回答書の推移を行政評価などに使用したりと、都合のよいアライバイ的な活用が行われているのかもしれない。

そういった観点から行政としてできることを述べてきましたが、一方、主権者たる市民は、自分の意見を述べることの大切さをどれほど考えているのかの検証も必要でしょう。

このことは、例えばこれは選挙における投票率の低さと合い通じるものがあるでしょう。自分たちの生活に重要にかかわる選挙に対し「選挙へ行くのが面倒」だとか、「どうせ1票入れても変わらない」など、与えられた権利の重要性からかけ離れた理由で棄権することに似たものを感じます。直接的に、目に見えて自分の身の回りに影響すること以外は、関心が薄く、投票に行かないのにもかかわらず税金が高いとか、後期高齢者医療制度は悪いとか、社会が悪いから仕事がないとか、人のせいにして苦情を言っているのが気になります。文句を言うのは勝手ですが何もせずに文句だけを言うのはいかなるものなのでしょう。

蛇足になりますが、こんな記事を見つけたので紹介します。



おわりに

ビデオニュース・ドットコム制作のビデオニュース紹介記事で、こんな記述がありました。

「欧米の民族と比較して、日本人はセトロンと呼ばれる自己主張をつかさどるホルモンが遺伝的に弱いため、同調圧力に極端に弱い民族であることが明らかになってきた。

また、遺伝子構造が比較的似通った民族間の交配を繰り返すことにより、特定の特性ばかりが温存される偏った民族になっている可能性もある。遺伝学説を過大評価する社会学的な危険性を念頭に置きつつ、今日の日本の民主主義の現状を遺伝学的に考察してみた。日本人の遺伝子に民主主義は向きなのか」

現在の投票率の低さやアンケート調査での回収率の低さなどは、こんなところに起因しているのかもしれませんが、多くの市民の意見を得るためには、行政の努力のみならず、われわれ労働組合の力も一翼を担えるのではないのでしょうか。

NIPPON

