

地方自治体の政策運営におけるデータ活用の実態と課題 —水戸市による市民向け質問票調査の実態調査結果—

How Can Local Governments Better Use Data to Improve Their Decisions?:
Evaluation and Analysis of Citizen Surveys Conducted by the City of Mito

後藤 玲子

要旨

本研究の目的は、地方自治体が実施する質問票調査の質を高め、調査結果の利活用を促すことを通じて、より信頼できる実証的根拠に基づいて政策運営が行われるよう支援することにある。本稿では、水戸市が実施した市民向け質問票調査の実態調査を行い、過去3年間に行われた社会調査の質と利活用に関する現状と課題を明らかにした。市民の実態やニーズに関する良質なデータを収集し、そのデータを政策運営に系統的に有効活用するために、筋のよい問いと仮説の構築、調査票の回収率の一層の向上、調査結果の情報公開とデータ開放の強化が課題であることが分かった。

1. はじめに

本研究の目的は、地方自治体が実施する質問票調査の質を高め、調査結果の利活用を促すことを通じて、より信頼できる実証的根拠に基づいて政策運営が行われるよう支援することにある。日本政府が初めて公的な満足度調査を実施したのは1972年のことで、従来の経済指標だけでは真の福祉水準を測ることはできないという問題意識から国民選好度調査委員会が日本人の満足度を調査したことに端を発する。それ以降、自己申告による主観的な満足度が行政活動の成果目標として重視されるようになり、地方自治体においても市民意識調査が活発に行われるようになった(中島 [2005])。現在では、各種計画の策定前に大規模な市民意識調査を実施して市民生活や行政活動に対する実態や評価を調査し、

その結果を何らかのかたちで計画に反映するという取組みが一般化している。市民意識調査で把握される施策満足度等の指標を政策評価のために用いたり、目標値や期待値と実績値とのギャップを分析してその結果を各種計画の策定時に活用したりする取組みも、珍しくない(後藤 [2016])。

では、市民意識調査は、市民目線に立った効果的で効率的な政策運営に役立っているのだろうか。この問いに正確に答えることは難しいが、そのような政策運営を行うためには、良質なデータを収集し、そのデータを政策運営に系統的に有効活用することが必要だと想定するのは、おそらく妥当であろう。選択バイアス¹⁾の大きなデータでは調査対象の真の姿を正確に捉えることができないし、調査結果を思いつきで場当たりに利用するのは、事実が歪められてしまうからである。

1) バイアス(偏り)とは、調査又は推論の過程で諸事情により生ずる特定方向への歪みのことである。選択バイアスとは、そのうち、選択メカニズムを無視して単純な推定を行うことで生じる、調査対象に選ばれたものと選ばなかったものとの間にみられる系統的な誤差のことで、主なものに、標本抽出バイアス、同意バイアス、脱落バイアスがある(星野 [2009] pp.143-146; 川村 [2016] pp.111-112)。

では地方自治体は、良質な市民意識調査を実施し、その結果を政策運営に有効活用しているのだろうか。地方自治体による市民意識調査の実態を詳らかにした代表的な研究に、大谷編 [2002] がある。同書は、地方自治体による市民意識調査の実態と課題を、聞き取り調査と一次資料調査によって丁寧に分析した良書である。主な調査対象は大阪府内の全 44 市町村による総合計画策定のための市民意識調査で、2000 年末から 2001 年 4 月までの調査時点において最も近年に実施された調査のうち、調査実施自治体に居住する住民のみを対象としており、かつ、調査内容が他自治体と同様のものについて、量と質の両面から比較分析が行われている。その結果、①多くの自治体が標本誤差をきちんと考慮せずに標本サイズを決めていたこと、②全ての自治体が調査作業を外部委託しており、必ずしも社会調査を専門としない業者に委託している自治体が多いこと、③意識を問う質問が事実を問う質問の 3 倍以上あり、質問文や選択肢に問題があるために市民の意向や実態を反映したデータを得られない質問が過半数を超えること、④調査結果をホームページで公開していない自治体と調査結果データを電子媒体に保存していない自治体が共に 7 割を超えること等が明らかにされている。この調査結果は香川県内の市町村による総合計画策定のための市民意識調査と比較され、外部委託の少なさなどの違いはあるが、調査方法については大阪府内の市町村の場合と同じような問題がみられ、標本決定における初歩的な誤りや調査関連資料の不完全な保存等の点で、香川県内の市町村の方がより問題が大きいと指摘されている。また、同じ大阪府内 44 市町村で 1996 年から 2000 年に実施された総合計画策定以外を目的とした市民意識調査について調べた結果から、殆どの自治体で調査の事実を全庁的に把握する仕組みがなく、1 回限りのただやっただけの調査になってし

まっていることが指摘されている。つまり、多くの地方自治体で、標本調査の基本を十分に踏まえない質の低い市民意識調査が、多額の費用をかけて数多く実施されており、それらの調査結果は計画策定等の参考資料として一度使われるだけで、さらなる分析に活かされることは殆どないということだ。

同書は地方自治体による市民意識調査の実態と課題を自治体横断的に明らかにした貴重な研究であるが、本稿の目的に照らすと、総合計画策定のための調査に焦点を当てている点に限界がある。なぜなら、同書の分析結果を参考にして総合計画策定のための市民意識調査の質を高め、その結果を総合計画の策定に活用しても、総合計画が形骸化しているのならば、調査結果は市民生活を豊かにするためには活かされないからである。1990 年代後半から導入が進んだ自治体評価は形骸化した自治体総合計画に実効性を持たせる機能を持つことが期待されたが(斎藤 [1994])、形骸化した総合計画の上に自治体評価を重ねても、現場の改善活動には連動しない(上山 [2002])。多くの地方自治体で目標達成度の業績測定型の政策評価が総合計画の中に組み込まれたが、それは定期的なイベントとなって形骸化し(山谷 [2016])、今では多くの地方自治体における評価活動は単なる評価シートの作成に矮小化されているという(田中 [2014])。多くの地方自治体で総合計画は行政運営に不可欠なものではなく、自治体職員が仕事を進める上での根拠となっているのは分野別計画であって、総合計画と分野別計画との整合性は多くの場合とれていないというのが現状である(日本生産性本部 [2012])。したがって、総合計画策定のための調査ではなく、個別分野計画の策定や評価のための調査を対象にして実態と課題を明らかにする方が、市民目線に立った効果的で効率的な政策運営を促すためには、より有用であると考えられる²⁾。よって本研究では、特

定の地方自治体が実施する市民向け質問票調査の実態と課題を明らかにすることを目指す。

2. 調査方法

本研究では、水戸市の各部局が最も直近に実施した市民向け質問票調査に焦点を当てて、調査の質や利活用状況に関する実態と課題を明らかにし、今後のありうべき社会的介入による効果を評価するためのベースラインデータを得ることを目指す。

特定の政策分野ではなく特定の地方自治体に焦点を当てる主な理由は、調査の質改善と利活用推進を目的として介入し、その効果を測定評価することがより容易だと考えられるからである。政策課題によっては同じような市民向け質問票調査がほぼ同時期に複数自治体で実施されているので、特定の政策分野において自治体横断的に良質な社会調査データを系統的に収集し、そのデータを政策運営に有効活用することによって市民目線の政策運営を促すという介入は十分に実現可能なはずである。しかし、ボトムアップで計画的に介入するためには団体間の連携調整が必要となるし、介入効果を測定するためのデータ収集にもよりコストがかかると予想される。それに対して、特定の地方自治体における介入であれば、より容易に試みることができると考えられる。ゆえに、近い将来に調査の質改善と利活用推進を目的として何らかの介入を行うことを念頭において、特定の地方自治体に焦点を当てた。

調査対象団体を複数団体ではなく一団体とした理由は、資源制約に加えて、調査規模を拡大する前に本調査の妥当性を確かめる必要

があると考えたからである。介入効果を明らかにするためにも、調査結果の外的妥当性を高めるためにも、一団体ではなく複数団体のデータを収集する方が望ましいが、今後調査対象を拡大することを想定しつつ、まずは一団体を調査を行うことにした。調査対象団体として水戸市を選んだ理由は、オープンデータ施策や統計調査を主管している情報政策課職員と、男女共同参画施策を主管している男女平等参画課職員が、データに基づく政策運営に強い関心を持っており、本調査だけではなく今後の発展的調査についても連携協力して頂けることが期待できたからである。調査対象の調査は、大谷編 [2002] との比較が可能になるよう、水戸市の各部局で最も直近に実施した市民向け質問票調査とした。ただし、市民向け質問票調査を頻繁に実施している部局がある場合、その部局における政策運営に大きな影響を与えるであろう調査を比較検討対象にしたいと考え、直近の3年間の中で最も標本サイズの大きい調査について調べることにした。

調査方法としては、まず2016年5月から9月にかけて、原則として情報政策課職員2名、男女平等参画課職員2名、そして筆者の5人で定期的に対面の会合を持ちながら、水戸市が実施する社会調査の質と利活用に関する理想を描いて現実とのギャップを明らかにし、介入による定性的な達成目標を決めるという作業を行った。その後で、水戸市が実施する市民向け質問票調査の実態を統一した形式で正確に把握するための方法の検討に入った。水戸市でも調査の事実を一元的に把握する仕組みはなく、部局間の情報共有は行われていなかったため、何らかの方法で各部局に調査する必要がある。まず各部局に対して質問票調査を実施し、その後で必要に応じて

-
- 2) 実効性を持つようシステム化された総合計画の有効性を高めるために社会調査や政策評価を役立てることは、大いに期待されることである。

追跡調査を行う方がより効率的に実態を全庁的に把握できるであろうと考え、まずは水戸市の各部局が最も直近に実施した市民向け質問票調査の実態を把握するための質問票調査を実施することにした。

調査票は、主に大谷編 [2002] 及び質問票調査に関する基本書 (盛山 [2004]; 大谷ほか編著 [2005]; 佐藤 [2015a]; 同 [2015b] 等) を参考に作成した。冒頭で回答者情報と平成 26 年度から 28 年度に実施した市民向け質問票調査の数を尋ねた後、各部局で最も直近に実施した市民向け質問票調査について、(1) 調査目的や調査方法等の基本情報、(2) 調査の主な問いと仮説、(3) 調査結果の公表と広報の方法、(4) データの保管・利活用状況、(5) 調査への第三者の関与状況を調べることにした。2017 年 2 月に調査票案を完成させ、同年 2 月末から 3 月上旬にかけて水戸市情報政策課職員と男女平等参画課職員に事前テストをしてもらい、頂いた意見を反映して同年 3 月 8 日に調査票を完成させた。本調査は「市民向け質問紙調査に関する実態調査」(以下、「実態調査」) と題して同年 3 月 10 日から 31 日の期間に実施し、水戸市役所において、どのくらいの部局がどのような市民調査をいかなる方法で実施しているのかを調べた。調査単位は基本的には課の単位で、出先機関がある場合には出先機関に別途送付することとした。「〇〇事務局」の場合には、当該事務局に課があれば課の単位で、ない場合には事務局単位で配布した。調査票の配布・回収は、水戸市情報政策課職員が行って下さった。同年 3 月 10 日に同課職員が各課長等宛に電子メールで依頼状と Microsoft Word 形式の調査票を配布し、3 月 27 日を締切として、基本的に電子メールで回答を回収した。各部局には、回答を送る際に、調査票、調査報告書、外部委託に関する仕様書や契約書等の参考資料を電子媒体又は紙媒体で送付するよう依頼した。締切を過

ぎでも未回答の部局には、個別に電話や電子メールで催促を行って頂いた。回収した調査票と電子媒体の参考資料は 4 月 10 日にまとめて電子メールで受領し、紙媒体の参考資料は 4 月 25 日に対面で受け取った。その後、筆者の研究室でデータ入力と分析を行った。

「実態調査」は水戸市の各部局で最も直近に実施した市民向け質問票調査について詳細を尋ねたものであるが、調査票の初めの部分に過去 3 年間に実施した市民向け質問票調査の数を問う設問を置いたためか、同期間に市民向け質問票調査を実施していない部局はその後の設問への回答が不要だと誤解した虞があることがデータ入力過程で判明した。「実態調査」では、水戸市の各部局が平成 25 年度以前に実施した市民向け質問票調査に関する実態を正確には把握できなかった可能性があるということだ。そのため本稿では、水戸市の各部局が過去 3 年間に実施した市民向け質問票調査に関する結果のみを速報として報告する。今後改めて各部局で過去 5 年間に実施した市民向け質問票調査について調査し、今回の調査結果と併せて総合的な分析評価を実施することを計画している。

3. 調査結果

3.1 過去 3 年間ににおける市民向け質問票調査の実施状況

「実態調査」は 95 部局に配布し、回収数は 72、有効回答数は 71 (有効回収率は約 74.7%) であった。このうち、過去 3 年間に市民向け質問票調査を実施したのは 21 部局 (有効回答の約 29.6%) で、そのうち、同期間に市民向け質問票調査を実施した回数は、1 回が 12 部局、2 回が 3 部局、3 回以上が 6 部局であった (表 1)。

表1 過去3年間における市民向け質問票調査の実施状況 (N=71)

実施回数	0回	1回	2回	3回以上
部局数	50	12	3	6

過去3年間に、水戸市の約3割の部局によって毎年平均10件以上の市民向け質問票調査が実施されたということになる。大谷編[2002] p.93によれば、1996年度から2000年度の5年間に大阪府内の3市が実施した市民意識調査数は、平均すると一自治体年間3件強であった。それに比べるとかなり多くの市民向け質問票調査が行われていた。この違いが生じた主な理由は、ICT化の進展による質問票調査の実施コストの低下と彼我の調査方法の違いに由来するのではないかと推察される。

3.2 過去3年間の市民向け質問票調査の調査目的、調査方法等

以下では、過去3年間に市民向け質問票調査を実施した21部局による調査（以下、「過去3年間の市民向け質問票調査」）についてみていく。前述したとおり、当該21部局には、各部局が過去3年間に実施した市民向け質問票調査のうち最も標本サイズの大きい調査について、調査目的等の詳細を回答して頂いた。まず調査目的は、「計画策定のため」が7件、「実態やニーズ把握のため」が12件、「評価のため」が2件であった（表2）。

表2 調査目的 (N=21)

計画策定のため	実態やニーズ把握のため	評価のため
7	12	2

調査方法を全数調査と標本調査に分けると、全数調査が6件、標本調査が15件で、標本調査の標本抽出方法は、無作為抽出法（確率抽出法）³⁾が5件、有意抽出法（非確率抽出法）⁴⁾が8件、無作為抽出法と有意抽出法の組合せが2件であった（表3）。無作為抽出法の場合には住民基本台帳から無作為抽出するケースが多く、有意抽出法には、インターネットモニターやサービス利用者等に任意で回答してもらう形式と、ランダムではない何らかの基準で母集団から標本を抽出する形式とがあった。無作為抽出の標本調査が多いのではないかと想定していたが実際にはそうではなく、市民向け質問票調査の約3割は全数調査で、標本調査は無作為抽出法よりも有意抽出法で行われるケースの方が多かった。

表3 標本抽出方法 (N=21)

全数調査	標本調査		
	無作為抽出法	有意抽出法	無作為抽出法と有意抽出法の組合せ
6	5	8	2

6件あった全数調査の調査対象はのべ7で、そのうち計画標本のサイズに関する回答を得られたのは6あり、計画標本サイズの平均は3,272で、53から51,814まで非常に大きな幅があった。他方で、15件あった標本調査の調査対象はのべ21で、そのうち計画標本のサイズに関する回答を得られたのは15あり⁵⁾、計画標本サイズの平均は1,625で、485から5,000までの幅があった（表4）。全数調査には標本誤差が含まれないという利点はあるものの、5万を超える規模の全数調査

3) 無作為抽出法（確率抽出法）とは、母集団の成員すべてが等しい確率で調査対象となりうるように標本を抽出する方法のことで、単純無作為抽出法、層化抽出法、多段抽出法等がある。

4) 有意抽出法（非確率抽出法）とは、等確率でない何らかの基準で標本を抽出する方法で、応募法や割当て法等がある。標本の代表性を確保することはできない。

表4 計画標本のサイズ

全数調査 (N=6)			標本調査 (N=15)		
平均	最小	最大	平均	最小	最大
3,272	53	51,814	1,625	485	5,000

(注) ここでの N は、調査件数ではなく調査対象の数である。

が実施されたのはなぜか、やや疑問に思うところである。

調査票の配布・回収方法は、郵送法による配布・回収が最も多く、それに託送法による配布・回収が続く(表5)。

回収率は全数調査と標本調査で平均値、最低値、最高値を比べても大きな違いはなかった。原則郵送配布・郵送回収か、それ以外の方法による配布・回収かで回収率を比べると、郵送配布・郵送回収の調査の平均回収率は50.7%、それ以外の方法による配布・回収の場合には同75.8%と大きな差がみられた(表6)。

郵送配布・郵送回収で回収率が80%を超える調査が1件あったことは注目されるが、他方で回収率が30%台の調査も3件あり、全体としてみれば回収率の改善が課題であるといえる。回収率が低いと、回収標本と回収されなかった計画標本との間に系統的なバイアスが生じてしまい、母集団の傾向を正確に把握できなくなる可能性が高くなるからだ。無回答による系統誤差に対しては、無回答者への追跡調査、無回答者の属性に基づく欠損値の推計、事後的なウェイト付け等によって対処することが議論されているが、不用意な推計はむしろバイアスを大きくしてしまう虞

表5 調査票の配布・回収方法 (N=21、複数回答)

	郵送法	留置法	託送法	直接	窓口	オンライン
配布	10	3	6	3	3	3
回収	12	3	6	1	4	4

(注) 郵送法：調査対象者に調査票を郵送で配布又は調査対象者から郵送で回収する方法のこと。留置法：調査員が調査対象者を訪問して調査票を配付又は回収する方法のこと。託送法：既存の組織や集団を利用して調査票を配付又は回収する方法のこと。直接：調査対象者に直接配布又は回収する方法のこと。窓口：窓口で調査票を配置し、回収箱で回収する方法のこと。オンライン：ウェブサイト調査票を掲載し、オンラインで回収する方法のこと。

表6 配布・回収方法による回収率の違い (N=19)

郵送配布・郵送回収 (N=9)			それ以外 (N=10)		
平均	最低	最高	平均	最低	最高
50.7%	32.3%	81.7%	75.8%	38.5%	100.0%

(注) 計画標本サイズの回答があったのは21件だったが、回収標本サイズの回答は19件しかなかった。

- 5) 計画標本のサイズに関する回答を得られなかった6つのケースは、調査票を窓口等に配置して回収箱等で回収する方法で調査を実施したために、計画標本のサイズに関する回答欄が空欄だったケースである。

があるため、調査の企画・設計段階でできるだけ無回答バイアスが生じないような工夫を講じておく必要がある（本多ほか [2005] pp.64-66）。例えば事前テストは、測定バイアスを小さくするためだけではなく、回収率を高めるためにも不可欠だと考えられる。調査に関する事前広報や督促状の送付、謝礼の提供等も、多くの場合、回収率を高めるために有効だと考えられる。今回の調査対象の21件の調査中、事前テストを実施したケースは3件、調査に関する事前広報を行ったケースは4件、督促状を送付したケースは4件、何らかの謝礼を渡したケースは1件しかなかった。回収率を高めるための工夫をもっと講じる必要があるといえるだろう。

3.3 過去3年間の市民向け質問票調査の問いと仮説

次に、過去3年間の市民向け質問票調査におけるリサーチクエスションと調査仮説について述べる。調査で知りたい問いが明確かどうかを4件法で尋ねた設問に対する答えは、「明確である」が13件、「やや明確である」が2件、「やや明確ではない」が1件、「明確ではない」が5件だった（表7）。調査目

的との関係を見ると、問いが「明確である」という回答は、「計画策定のため」の調査では7件中3件、「実態やニーズ把握のため」の調査は12件中8件、「評価のため」の調査は2件中2件であった。

次に、主なりサーチクエスションに対して施策に直結する明確な仮説を立てたかを尋ねた設問に対する回答は、「明確で、施策に直結する仮説を立てた」が6件、「明確だが、施策に直結しない仮説を立てた」が1件、「仮説を立てていない」が13件、「分からない」が1件だった（表8）。ただし、具体的な仮説を尋ねた設問への回答をみると、「明確で、施策に直結する仮説を立てた」と回答した6件のうち1件は、「仮説を立てていない」に該当すると思われた。よって、21件中14件の調査で、調査の主な問いに対する仮説を立てずに調査が行われていたのではないかと推察される。

佐藤 [2015a] は、どのような調査結果が得られるのかという見通しを立てずに「出たところ勝負」で行われる質問票調査は、悪質な事後解釈を引き起こすと指摘する。調査で得られた結果のうち、何らかの意味で都合のよいものだけをつまみ食的に取り上げてもっ

表7 調査で知りたい問いは明確だったか (N=21)

明確である	やや明確である	やや明確ではない	明確ではない
13	2	1	5

(注) 「どのような属性の女性の離職率が高いのか、それはなぜか。」を明確な問い、「働く女性の実態やニーズを知りたい。」を明確ではない問いと例示した上で尋ねた。

表8 明確で施策に直結するような仮説を立てたか (N=21)

明確で、施策に直結する仮説を立てた	明確だが、施策に直結しない仮説を立てた	仮説を立てていない	分からない
6	1	13	1

(注) 「子育て支援に不熱心な職場で働く女性の離職率が高い。」を明確で施策に直結する仮説、「高収入の男性と結婚した女性の離職率が高い。」を明確だが、施策に直結しない仮説と例示した上で尋ねた。

ともらしい解釈を事後的に付け加えることによって、事実が歪められてしまうからである。仮説検証ではなく仮説探索を目的として社会調査が行われる場合には、思いつき程度の発想で調査が進められており、何がまだよく分かっていない事柄であるかについての検討が十分に行われておらず、有益な知見を得ることは難しい場合が多いと警鐘を鳴らしている（佐藤 [2015a] pp.113-151）。地方自治体が実施する質問票調査においても、調査資源を投下する価値のある調査結果を得て、それをバイアスが生じないように利活用するためには、問いと仮説を入念に検討し、筋のよいリサーチクエスションと筋のよい仮説を立ててから質問票調査を実施することが肝要であり、事前に立てた仮説と調査結果とのギャップを事後的に確認できるよう記録として残して引き継いでいくべきであろう。

3.4 過去3年間の市民向け質問票調査結果の公表と広報の方法

過去3年間の市民向け質問票調査の公表と広報の方法に関して、「実態調査」の時点で結果のとりまとめまで完了していた18件の調査についてみていく。結果資料の形式は、「調査報告書を作成した」が10件、「調査報告書は作成していないが、計画書の付属資料に調査結果を掲載した」が3件、「上記以外の方法で調査結果に関する資料を作成した」が5件であった。結果の公表方法は、「結果の詳細な内容（集計結果など）を公表」が7件、「結果の概要のみを公表」が6件、「結果を公表していない」が5件であった（表9）。調査結果の広報方法（複数回答）は、「公式ホームページ」が8件、「庁内への資料配布」が6件、「庁外への資料配布」が4件、「内部向け報告会」、「外部向け報告会」、「広報誌」が各1件、「記者発表」及び「公式SNS」は各0件で、調査結果を庁内外に広報したケースは9件、庁外のみにも広報したケースは2件、

庁内のみにも広報したケースは3件、全く広報していないケースは4件であった（表10）。

表9 調査結果の公表方法 (N=18)

結果の詳細な内容を公表	結果の概要のみを公表	結果を公表していない
7	6	5

表10 調査結果の庁内外への広報状況 (N=18)

庁内外に広報した	庁外のみにも広報した	庁内のみにも広報した	広報していない
9	2	3	4

（注）調査結果の広報方法として、「広報誌」又は「公式ホームページ」のどちらが選択されていた場合や、「庁内への資料配布」と「庁外への資料配布」の両方が選択されていた場合に、調査結果を「庁内外に広報した」とみなした。

ごく限られた対象者に対する調査の場合、調査結果から個人を特定できないように細心の注意を払ったとしても、母集団の傾向が明らかになること自体が憚られるケースがありうる。したがって、全ての調査について結果の詳細を公表すべきだというわけではないだろう。しかし、そのような特別な事情がない限り、社会調査は資源を投じて実施されるものであるから、できるだけ詳細な調査結果を庁内外に公表して広報し、多様な主体によって様々なかたちで活かされるようにすべきである。調査結果を公表していない5件の調査全てに調査対象者側に起因する特別な事情があるわけではないと考えられるし、結果の概要のみを公表した6件の調査の中には、より詳細な調査結果を公表することができるケースがあるようであった。また、いつでもどこにいてもアクセスできる手段である公式ホームページでの広報が8件しか行われていなかった点、地方自治体の広報手段の中で市民が最もよく利用していると言われる広報誌による広報が1件しか行われていなかった点、

広報誌をあまり読まない若年層の利用者が多いと予想される公式 SNS による広報が 1 件も行われていなかった点等は、改善の余地が大きいと考えられる。さらにいえば、調査結果の庁内外での有効活用を促すためには、調査報告書等の資料だけではなく、集計データや匿名加工データを再利用可能なデータ形式で一つのウェブサイトに集約して開放することが望ましいと考えられる。そのような体制を整え、調査実施部局以外の人々が調査結果により容易にアクセスできるようになれば、より良質な調査を実施し、その成果を政策運営に有効活用するための良いインセンティブにもなると期待される。個人情報保護には十分に注意しなければならないが、調査結果の情報公開や調査結果のデータ開放にもっと力を注ぐべきであろう。

3.5 過去 3 年間の市民向け質問票調査結果の保管状況と二次利用の状況

調査結果の保管状況を見ると、原票を保管しているケースが 18 件、保管していないケースが 3 件だった。集計データの保管形式は、二次利用可能なデータ形式 (csv や xls 等) で保管しているケースが 19 件で、紙媒体でしか保管していないケースが 2 件あっ

た。個票データの保管形式は、二次利用可能なデータ形式 (csv や xls 等) で保管しているケースが 16 件、二次利用は難しいデータ形式 (pdf 等) で保管しているケースが 4 件、無回答が 1 件だった (表 11)。調査報告書は、報告書が作成されたほぼ全てのケースにおいてデジタルで保管しているという回答だったが、紙媒体でしか保管していないという回答が 1 件あった。

調査によって得られたデータを直接的な調査目的以外に二次利用した実績や予定があるかを尋ねた設問への回答は、「集計データを二次利用する予定」が 1 件、「個票データを二次利用する予定」が 1 件、「分からない」が 2 件で、残る 17 件はデータの二次利用の実績も予定もないという回答だった (表 12)。

大谷編 [2002] p.60 によれば、大阪府内の基礎自治体による総合計画策定のための市民意識調査について、調査結果をデータ保存していた自治体は 8、未保存だった自治体は 32 であった。そのため、個票データを二次利用可能なデータ形式で保管しているケースはもっと少ないと予想していたが、その予想はよい意味で裏切られた。他方で、データの二次利用の実績も予定もないというケースが大半であったことは、大谷編 [2002] にお

表 11 集計データと個票データの保管形式 (N=21)

	二次利用可能なデータ形式 (csv や xls 等)	二次利用は難しいデータ形式 (pdf 等)	紙媒体のみ	無回答
集計データ	19	0	2	0
個票データ	16	4	0	1

表 12 データの二次利用の実績や予定 (N=21)

集計データを二次利用する予定	個票データを二次利用する予定	分からない	データの二次利用の実績も予定もない
1	1	2	17

ける「ほとんどの市民意識調査が、1 回限りのただ〈やっただけの調査〉としておこなわれ、過去との比較や他調査との比較等の分析はまったくおこなわれてこなかった」（大谷編 [2002] p.223）という指摘が、水戸市による市民向け質問票調査においても妥当する可能性を示唆するものであった。データを二次利用容易なデータ形式で保管するだけでなく、実際にデータを二次利用し、政策運営に有効活用することが望まれる。

3.6 過去3年間の市民向け質問票調査における第三者の関与状況

最後に、過去3年間の市民向け質問票調査における第三者の関与状況の結果を述べる。まず、外部委託の実施状況については、「計画策定作業を委託（調査作業を含む）」が3件、「調査作業のみを委託」が6件、「外部委託なし」が11件、無回答が1件であった（表13）。

外部委託を行った9件の調査の委託業者選定方式は、「一般競争入札」が1件、「指名競争入札」が6件、「随意契約」が1件、「その他」が1件であった。外部委託が行われた9件の調査において、調査の各工程における行政と業者との役割分担を尋ねたところ、調査の企画段階においては「行政のみ」という回答が目立つが、調査の設計段階では「行政主・業者従」や「両者」という回答が増え、データの入力・分析・報告書の作成段階では「業者のみ」という回答が最も多かった。

すなわち、外部委託ではなく自治体職員自らが質問票調査を実施するケースの方がやや

多く、外部委託が行われる場合にも、調査の企画設計は行政のみや行政主導で行われるケースが多かった。データの入力・分析・報告書の作成段階では業者のみが作業を担うケースの方が多くなるが、良質なデータが得られないと有用なデータ分析は難しいものであるから、政策運営に役立つ調査結果を得るためには、担当職員が社会調査の基礎を修得していることが重要になってくると考えられる。

調査の企画設計段階及びデータ分析段階への第三者の関与状況を尋ねた設問では、「外部の第三者によるチェック・支援を受けていない」という選択肢を選んだ回答が最も多く、それぞれ16件と17件であった。調査の企画設計段階やデータ分析段階において、調査対象分野の専門家、調査手法の専門家、調査対象者に近い市民等によるチェックや支援を受けた調査は少なかった（表14）。

担当分野に精通した職員が社会調査に関与するとは限らないこと、基礎自治体の社会調査実施部局に社会調査法の専門知識を有する専門人材がいるケースは必ずしも多くないと考えられること、当事者ではない者が当事者目線に立つことは本質的に難しいこと等を考えると、調査の企画設計段階とデータの分析段階のいずれにおいても、外部の第三者によるチェックや支援をより積極的に得ることが必要だと考えられる。調査作業を外部委託する場合であっても、調査対象分野と調査手法の両方に精通した業者に外部委託するわけではないケースが多いと予想されるので、委託業者以外の第三者によるチェックや支援を得ることが望ましいであろう。

表13 外部委託の実施状況 (N=21)

外部委託あり		外部委託なし	無回答
計画策定作業を委託 (調査作業を含む)	調査作業のみを委託		
3	6	11	1

表 14 調査作業への第三者の関与状況 (N=21)

	調査の企画 設計段階	データの 分析段階
調査対象分野の専門家又は調査手法の専門家のチェック・支援を受けた	1	1
調査対象者に近い市民のチェック・支援を受けた	1	0
その他の第三者によるチェック・支援を受けた	2	2
外部の第三者によるチェック・支援を受けていない	16	17
無回答	1	1

4. おわりに

本稿は、地方自治体が実施する質問票調査の質を高め、調査結果の利活用を促すことを通じて、より信頼できる実証的根拠に基づいて政策運営が行われるよう支援することを目的として、水戸市の各部局が過去3年間に実施した市民向け質問票調査の質や利活用状況に関する実態と課題を明らかにした。その結果、①過去3年間に水戸市の約3割の部局によって毎年平均10件以上の市民向け質問票調査が実施されていたこと、②市民向け質問票調査の約3割は全数調査、約7割は標本調査で、標本調査は無作為抽出法よりも有意抽出法で行われるケースの方が多かったこと、③市民向け質問票調査の約5割は郵送法で行われており、その平均回収率は50%程度で、回収率の向上が課題であること、④約3分の2の調査でリサーチクエスションに対する仮説を立てずに調査が行われていたこと、⑤集計結果などの結果の詳細な内容を公表しているケースは半数に満たず、結果の公表と広報に課題があること、⑥多くの調査で個票データが二次利用容易なデータ形式で保管されていたが、一方でデータの二次利用の実績や予定もないケースが大半であったこと、⑦調査作業を外部委託しないケースの方がやや多く、外部委託が行われる場合でも、調査の企画設計は行政主導で行われるケース

が多いこと、⑧外部の専門家や市民のチェックや支援を受けて調査を実施しているケースが少ないこと等が分かった。

専門家や市民の支援を受けながら調査方法を入念に検討して筋のよい問いと仮説を立てること、調査票の事前テストや調査に関する事前広報等の工夫をもっと積極的に講じて回収率を高めること、個人情報保護に十分に注意した上で調査結果の情報公開やデータ開放をもっと積極的に行うこと、そのための組織的体制を整えること、担当職員が社会調査の基礎を一定程度修得すること等が、良質なデータを収集し、そのデータを政策運営に系統的に有効活用するために必要であると考えられる。

本稿は、一自治体が一定期間に実施した市民向け質問票調査に関する実態調査結果を報告したものであった。今後さらに追跡調査や一次資料分析を行い、地方自治体が実施する質問票調査の質と利活用の実態と課題をより正確に明らかにすることや、社会調査の質を高め利活用を促すことを目的として何らかの介入を行い、介入効果を測定評価して有効な対策を検討すること等が、今後の研究課題として残されている。本稿の検討が、わが国においてより信頼できる実証的根拠に基づいて政策運営が行われるための一助になれば幸いである。

謝辞

本稿は、科研費若手研究（A）（課題番号：23680025）及び「オープンデータ活用による女性の活躍の支援事業に係る共同研究」の研究成果の一部である。「実態調査」では、水戸市情報政策課及び男女平等参画課職員の方々に貴重な助言を頂いた。また北條情報政策課長と長岡情報政策課主事には、実査において多大な協力を賜った。心から感謝申し上げる。

引用・参考文献

- 上山信一 [2002] 「行政評価の本質と「科学革命」」『公共政策研究』2：70-81.
- 大谷信介編著 [2002] 『これでいいのか市民意識調査—大阪府44市町村の実態が語る課題と展望』ミネルヴァ書房.
- 大谷信介・後藤範章・永野武・木下栄二・小松洋編著 [2005] 『社会調査へのアプローチ—論理と方法』, 第2版, ミネルヴァ書房.
- 川村孝 [2016] 『臨床研究の教科書—研究デザインとデータ処理のポイント』医学書院.
- 後藤玲子 [2016] 「市民と行政の認識ギャップ—某自治体の社会調査から得られる示唆」『第22回社会情報システム学シンポジウム学術講演論文集』(ISSN:1882-9473).
- 斎藤達三 [1994] 『総合計画の管理と評価』勁草書房.

- 佐藤郁哉 [2015a] 『社会調査の考え方』, 上巻, 東京大学出版会.
- 佐藤郁哉 [2015b] 『社会調査の考え方』, 下巻, 東京大学出版会.
- 盛山和夫 [2002] 『社会調査法入門』有斐閣.
- 田中啓 [2014] 『自治体評価の戦略』東洋経済新報社.
- 中島とみ子 [2005] 「住民満足度概念の展開と政策評価」『地域政策研究』(高崎経済大学地域政策学会) 8 (2) : 129-147.
- 日本生産性本部 [2012] 『「地方自治体における総合計画の実態に関するアンケート調査」調査結果報告書』, http://www.city.yamagata.gifu.jp/lsc/lsc-upfile/article/66/78/6678_1034_file.pdf, last accessed on 10 May, 2017.
- 星野崇宏 [2009] 『調査観察データの統計科学—因果推論・選択バイアス・データ融合』岩波書店.
- 本多則恵・本川明 [2005] 「インターネット調査は社会調査に利用できるか—実験調査による検証結果—」『労働政策研究報告書』17, <http://www.jil.go.jp/institute/reports/2005/documents/017.pdf>, last accessed on 10 May, 2017.
- 山谷清志 [2016] 「地方分権改革と財政危機の自治体評価—20年のレビューから—」『日本評価研究』16 (1) : 31-45.

(ごとう・れいこ 本学部教授)