

社会調査は自治体計画とどうともあり得るか

平井 太郎

HIRAI, Tarou

(弘前大学大学院地域社会研究科教授)

ここでは「EBPM（根拠にもとづいた政策形成）と自治体計画」というテーマのもと、「社会調査と（自治体）計画」について考えてみたい。その際、少し回り道になるが、「社会調査」とはどのようなものなのかを共有したい。そのうえで、私自身が社会学者として、また地方国立大学教員として、いくつかの市町村のみなさんとともに、計画を立て、政策を進め、次なる計画へ、というサイクルを回してきている経験を紹介したい。

1. 社会調査とはどういうものか¹⁾

1.1 量と質

まずEBPMで用いられる「根拠」としてはさまざまなものがある。別の章で扱われる「住民参加」を通じて得られることのできる住民の声もその1つだし、これも別の章で扱われる「データ活用」で念頭におかれる国や研究機関などが集めた数値もその1つだ。「社会調査」には、そうした1人1人の声と、それらが数値化されたものの双方に目配りできる点に特徴がある。

疑問を持たれた方もいるだろう。ふつう「社会調査」というと、住民や事業者といった政策に関わる方たちにアンケート用紙を配り、その回答を集計・分析する作業を思い浮かべる方も少なくないだろう。しかし社会調査の手段は、そうした質問紙調査に限られない。もう1つ重要なのが、政策に関わる方たちと直接言葉を交わしながら学ぶ手法だ。それらは「質的調査法」と呼ばれ、質問紙調査などによる量的調査法とともに、社会調査の2つの柱をなす。

たとえば、「住民参加」ではしばしば「ワークショップ」というかたちで、数十人から百人規模の方たちの声を取りまとめることがある。これは質的調査法としては「フォーカス・グループ（・インタビュー）」と呼ばれる手法とほぼ同じだ。企業でも、お客さまの声を集めるために、特定の人びとに集まってもらい、座談会を開くことがしばしばある。これは米国では一般に「フォーカス・グループ」と呼ばれている。

そこでここでは、質問紙調査だけでなくフォーカス・グループという「量と質」双方を組み合わせた社会調査を、どう政策形成に生かせるかを考えてゆく。

1.2 平均値をみるか多様性をみるか

もう少し、そもそも社会調査とは、の議論にお付き合いいただきたい。たんに住民の声を聞くとか、政策に関わる方たちにかんするデータを集めるというのではなく、「社会」調査をす

るというのは、どういうことなのだろう。

たとえば、総合計画策定にあたり、しばしば住民意識調査が行われる。住民登録をしている方たちから無作為抽出で選んだ千人単位の方に質問紙をお送りして、回収・分析するものだ。こうした調査では数十問もの質問がなされることがある。なかでも重視されるのが「重要度・満足度調査」だろう。総合計画の本文にも引用されている例がいくつもある。

「重要度・満足度調査」とは、自治体の主要な政策について重要だと思うか、そして満足しているか、を4段階か5段階で聞くものだ²⁾。結果は、それぞれの政策ごとに重要度と満足度の平均値が集計され、重要度か満足度どちらかを縦軸か横軸かにとった「散布図」として現わされることが多い。そのうえで、重要度が高く満足度が低い政策が優先的に取り組むべきものとする、といった政策判断に用いられたり、前回調査と今回調査を比較して政策効果の評価に使われたりする。

しかし政策の実務に少しでも携わった方ならわかるだろう。住民のライフスタイルは多様化しているし、住民間の格差の広がり指摘されて久しい。また、住民と事業者、夜間住民と昼間住民とで利害が一致しないことも多々ある。生計をともにする家族の間でも、性や世代、働き方によって考え方は異なる。そのような現実に向き合うのに、重要度や満足度の「平均値」に注意を払うことに意味があるのだろうか。

もちろん自治体行政の根幹は首長や議員の選挙に象徴される多数決による民主主義にある。だからと言って、多数派の動向だけに目配りすればよいとは多くの政策当局者は考えないだろう。たとえ多数派に目を配るにせよ、その「平均」というものが、どういったばらつきの中の平均なのかは、選挙を戦ううえでも重要な視点になる。それほど評価にばらつきのない中での平均と、高評価と低評価に鋭く分かれた中での平均は、同じ値を示していても意味合いはまったく異なる。

さまざまな調査のなかでも「社会」調査は、こうした人びとのあり方や考え方のばらつき具合、多様性の程度に、特に注意を払ってきた。わざわざ調査に「社会」を付けているのは、人間のまとまりが、自然科学や心理学などで想定されるよりもばらばらで、多様性に富んでいる、という考え方にもとづく。自然科学や心理学などは、「同じ人間であれば、まずこういう行動、考え方をするはずだ」という前提を置いている。だから、手近な数十人、数百人に実験をして終わる。これに対して「社会」調査では、面倒でもまず、政策に関わる人たち全員に目配りする。そして、本来なら全員にお話を伺う。ただ現実には、金銭や手間を考えて無作為抽出し、できるだけ全員に近いかたちで質問紙を配るよう努力するのだ。

したがって、以下でも「平均値」ではなく、政策に関わる人びとの間に横たわる違い、あり方や考え方のばらつきに、ことさら注意を払っていくことになる。

1.3 変化を促すアクション・リサーチ

もう少しだけ「社会調査」のそもそも論にお付き合いいただきたい。私が現場のまちづく

りに関わる時、友人の都市計画者によく言われることがある。「ふつう、社会学者は解釈だけで終わるけど、平井は違うよな。現場を動かそうとするし」。

一般に社会学、そして社会調査は、地域の正確な実態把握を目指していると考えられている。ただし、いつの時代、どの地域でも、社会学や社会調査は、そうであるわけではない。社会学が生まれた20世紀の初め、生まれ故郷のヨーロッパでもアメリカでも、社会調査は、社会をどうしたら良くできるかという熱意に突き動かされ行われてきた。たとえば人種差別や貧困などはどうしたらなくなるのかと。この問題意識は、現在でも世界中で引き継がれている。さらに今日では、気候変動をどう乗り越えられるか。そして、気候変動と関わりが深そうな、自然災害や感染症拡大などに対しても、同じ問いが向けられ、まさに今回の特集のテーマにもなっている。

こうした問題意識を深めるときに第1に鍵を握るのが、先ほどの社会の多様性やばらつきに目を向ける視点だ。差別や貧困は、多くの場合、特定の人たちに偏って現れがちだからだ。第2に大切なのが、人びとの意識に迫ることだ。多くの差別や貧困は、「偏見」とも言われる人びとの考え方に原因がある。なぜ、肌の色や性的な嗜好、あるいは貧困そのもので、他人から差別されたり、自分自身、劣等感を抱いたりするのか。そもそも、なぜ一定の所得水準以下の状態を貧困と呼ぶのか。これらはどれも「意識」がおおもとになっている。

それらが解明されただけで社会は良くなるだろうか。そこで第3に大事になってくるのが、そうした「意識」に対する働きかけだ。この働きかけに踏み出すのかどうかは、特に日本の社会学者のなかでは見解がわかれる。だが現在、途上国支援や環境問題などに関わる現場では、アクション・リサーチという考え方が広まりはじめている³⁾。

アクション・リサーチとは、簡単に言えば、調査そのものに、調査しようとする人びとの参加を仰ぐことで、そうした人びとの間に横たわる問題を少しでも改善しようとする取り組みだ。参加の仰ぎ方はさまざまだ。質問紙調査ならば、どういう質問をどんなかたちで設けるかを、行政職員や住民、事業者とともに考える。また、出てきた結果をどう分析し、どう活用するかもともに考える。フォーカス・グループ（ワークショップ）では、調査される人びとと直接、顔を合わせている分、調査される人びと自身が調査結果そのものを左右することになる。

そのうえでアクション・リサーチの場合、参加を仰いだ人たちの「意識」の変化を通じた状況の改善を期待する。以下に紹介するのは、まさにそうした人びとの姿だ。ある市町村の行政職員は初め、政策形成のために調査をするのは、たんに上位機関に求められているからとだけ考えていた。それがアクション・リサーチを介して、自ら率先して調査を組み立て、政策の立案や検証に生かすようになっていく。別の市町村では、人口増を公約の核にすえて当選した首長のもと、新たな総合計画を立てねばならなくなった担当職員が頭を抱えていた。それが、大学教員や学生とも議論を重ねることで、人口目標を別の指標に置き換えることができ、関係者が納得する計画の策定にこぎつけている。これらはまさに、アクション・リサ

一チが期待する、被調査者の参加を仰ぐことで被調査者自身の意識が変わる姿だ。

2. 人口減少下における人口目標

以下ではまず、自治体計画の根幹を握るものとして、人口目標をとりあげる。この雑誌を刊行している世田谷区では人口減少は無縁の話かも知れない。しかし、遠くない将来、東京都区部もおしなべて見舞われるとされる人口減少は、日本の多くの自治体にとってはすでに、気候変動や自然災害より何よりもまず向き合わねばならない眼前の出来事になっている。国際的にみても、人口減少は今後、東アジアや東ヨーロッパから出発して、多くの国、そして地域で向き合わねばならない現象になるとされている。

なぜか。行政職員のみなさんならわかり切っているだろう。税収と行政費用は、その地方なり国の政府に登録されている人数によって、ほぼ機械的に左右されるからだ。さらに多くの事業所の収支も、顧客の数によってまずは決定される。したがって人口減少はほとんどの政府や企業の財政に困難をもたらすことになる。しかも人口減少は、地域まるごと襲うような大規模な戦争や災害に見舞われない限り、高齢者の割合の増加と軌を一にしている。その分、政府や企業の財政にとって、困難はさらに増すことになる。

そのため、自治体の総合計画をめぐっては、人口減少が見通されていた1980年代から、適正な人口目標を掲げることが求められてきた。だが、それまでの右肩上がりの財政基調を軌道修正するのは容易ではない。これに対して、人口目標の適正化が徹底されたのが、2014年から始まったまち・ひと・しごと創生（地方創生）だった。そこでは国のモデルにしたがって「人口ビジョン」の策定が、さらにそれにもとづいた政策形成と検証が求められている。まさにEBPMのあるべき姿のように見える。

ここで一旦、地方創生総合戦略と自治体の総合計画の関係を確認しておこう。総合戦略は総合計画に比べれば対象となる政策の範囲が狭いものの、子育てから高齢者福祉、産業、教育といった分野に広がっている。そこで多くの自治体では、総合戦略と総合計画との計画期間のずれにも配慮しながら、互いに矛盾しないよう調整が図られている。

以下で紹介する私関わった市町村でも、1、2年、先行して策定された総合戦略に準拠して総合計画が策定された。両者の策定のつど、住民意識調査やフォーカス・グループを実施し、その成果は特に、毎年度の検証が義務づけられている総合戦略の見直しに反映されていた。その意味で総合戦略は、活用の仕方によっては、そこで徹底されたEBPMの手法を、総合計画にも拡張することさえできる、恰好の機会であったと言える。

2.1 EBPMの形骸化

しかし、地方創生総合戦略で実際に運用されたEBPMは、社会調査の観点からすると十分なあり方とは言えない。

第1に、人びとの行動や考え方の多様さへの配慮が欠けている。国のモデルでは、住民へ

の質問紙調査を通じ、たとえば「希望する子どもの数」と「現実の子どもの数」の平均値を算出して、それを埋める政策の形成と検証が求められていた。だが、「あと子ども1人」という数字が出たところで、まだ子どもがない人たちにとっての「あと1人」なのか、1人、2人と子どもがいる人たちにとっての「あと1人」なのかはまったく意味が異なる。また、子どもがいる「人」と一括りにしてよいわけがない。片親で育てているのか、両親などのサポートがあるのか、保育所に預けられているのかといったさまざまな条件によって異なってくる。こうした多様性をつかんでいないと実効性のある政策は立てられない。

第2に、人びとの意識に働きかける発想が抜け落ちている。地方創生で国は、それぞれの自治体の創意工夫を求めていた。だが政策形成のもとになる人口目標の立て方については、画一的なやり方を勧めていた。人口推計の算定式だけでなく、その式に当てはめるべき数値も国が示していた。このままでは自治体は、数式や数値の意味もわからず目標を立てることになる。

これでは創意工夫どころではない。しかも、目標の立て方を、立てた本人がわかっていなければ、事後的な検証も難しくなる。もちろん、政策立案に当てられる時間が十分に確保しづらかった事情もあろう。だが国は、地方創生の後継となるデジタル田園都市国家構想においても、同じ轍を踏もうとしている。なぜ実効性のある政策が立てられず、結果として成果も上がりづらかった地方創生に対する根本的な反省が、国には一貫して欠けていると言わざるを得ない。

地方創生ではたしかにEBPMが目指されていたと言える。しかし、EBPMの真の目的は、たんに根拠にもとづいて政策形成すること以上に、そうして形成された政策に効果が期待できること、さらに期待した効果が上がらなかったときに検証を加えて改善を図れることにこそある。

2.2 人口目標を自分たちで立てる

では、そうしたEBPMの真の姿に立ち返るために、どうしたらよいか⁴⁾。第1に、私が多くの自治体に勧め、いくつかで採用してもらったのが、人口ビジョンを、政策形成するのに使い勝手のよい方法で立てる方法だ。具体的には、国が推奨するような出生率や死亡率、移動率（転入転出の差の人口比）を適宜設定するやり方（コホート要因法）ではなく、5歳刻みの年齢ごとの人口が5年間でどう変化してきたのかを計算して将来の変化を考えるやり方（コホート変化率法）だ。どちらも国がオンライン上で解説しているので、詳細はそちらを確認してほしい⁵⁾。

コホート要因法よりコホート変化率法の方が手間がかかるのは確かだ。だが、元になるデータは国勢調査か住民基本台帳の集計結果なので、どんな自治体でもすぐに手に入る。何より重要なのは、2つの方法で人口の変化の捉え方が違う点だ。要因法の方は出生率のような「率」で捉える。これに対し変化率法の方は、ある5歳刻みの人びとの「数」がどうなっていく

のかを問題にする。

考えてみてほしい。出生率を0.1上げるために、誰に、どのような施策をどの程度打てばよいか、すぐに想像できるだろうか。これに対して、出生数を今よりも10人増やすと問われたらどうだろう。現場に近い方なら、あの人たちが結婚すれば、とか、あの人たちに子どもが授かれば、とか思い浮かび、そのために何をすればよいかと具体策に思いを巡らすことができるに違いない。

そうなのだ。私が勧めるコホート変化率法では、人口を推計するのに、「今よりも出生数が10人増える状態が続く」とか「今よりも5歳未満の子どもをもつ30代の夫婦が5組増える状態が続く」とか具体的な数にもとづく仮定を、自治体の状況に応じて自由に組み合わせることができる。そのうえで、仮定に見合う政策を考える。そうすると、人口がV字回復するか、今の状態を維持するかといった推計は、自ずとできなくなる。そう推計しようにも、「出生数を100人増やす」とか「小さい子どものいる移住夫婦を100組増やす」といった仮定を置かざるを得なくなっていて、それらを満たすような政策を考えることすらできないからだ。

ちなみにコホート変化率法は、まだ宅地やマンションの開発が続く大都市部でも使い勝手がよい。大規模なマンションが建設されると特定の世代だけが急に増えることがままある。その場合、5年後、10年後に、どういった施設やサービスの需要が急に高まるかを予測するには、「率」だけ追っただけではわからない。必要なのは具体的な「数」だからだ。

ただし社会調査の視点に立ったとき、忘れていただきたいくないのは、「数」で捉えるといっても、その1人1人の顔を思い浮かべることだ。その子どもたちはどういう背景を持っているのか、その家族はどんな暮らしをしているのか。そうしたことに想像力が及ばないと、意味のある政策を立てることは難しい。

2.3 EBPMを実質化する質問紙調査やフォーカス・グループ

そのように「数」の具体的な姿を思い描くのに欠かせないのが、質問紙調査でありフォーカス・グループだ。私が関わった市町村では、人口ビジョンの立て方を要因法から変化率法に切り換えるのと並行して、質問紙調査とフォーカス・グループを実施した。

ここで「切り換える」と簡単に言ったが、私があらかじめ計算式を入れておいたExcelシートを、担当者自身が自ら入力しなおし、出生数を増やすとかこの世代の移住者を増やすとか言ったときに、どのセルにどう加工を施すのかを、進んで体得していただいたのが大きい。このプロセスがないと結局は、国が示した計算式の数値をいじるのと同じことになる。

そのうえでまず質問紙調査だ。コホート変化率法を背景にしていると、そこで置いた仮定に関わる質問を立てようと、担当職員自ら発案するようになる。地方ではしばしば「移住者をどう呼び込むか」が課題になり、それに即した調査設計が求められる。だが、まだその市町村にいない人たちの声をどう集めたらよいのか。新型感染症拡大で一気に利用が広がった現在なら、金銭的な費用を度外視すれば、ウェブ調査という手段もある。

だがウェブ調査がまだ広まっていなかった2010年代、私が関わった市の担当者は悩んだすえに、住民基本台帳の仕組みを利用し、この5年間に転出した人びとに調査票を送ることを思いついた。潜在的な移住者に対してかなり対象は限られるが、調査をしてみると重要な発見があった。それは、この市では、20代、30代の子育て世代が持家を取得する時期になると、隣接する自治体に8割以上、転出する事実だった。

なぜか。そのように背景を探るのに適しているのが、10人単位で開くフォーカス・グループだ。持家を構えるタイミングにある子育て世代に集まってもらった。すると、この市には、子育て世代が求める価格と性能の住宅が、ほとんど供給されていない実態がわかった。担当者にも思い当たる節があった。この市の大半には、新たな宅地開発が難しい都市計画規制が敷かれていた。そのため、より開発規制が緩やかな隣接する自治体に転出せざるを得なくなっていた。しかも、集まった子育て世代からは、この市の方が子育て支援のサービスは充実しているし、親族との近さを考えれば、できることなら転出したくないという声も耳にすることができた。

以上のような質問紙調査とフォーカス・グループを踏まえ、この市では、子育て世代むけの住宅供給を拡大する政策を、地方創生の柱の1つにすえた。宅地開発規制を見直すのはすぐには難しい。過渡的な方策として、宅地転用可能な土地の所有者に呼びかけ、建設費用の3分の1を助成するかわりに、賃貸住宅・持家双方の建設を促した。この政策はすぐに目に見えた成果を生み、県内の市のなかでももっとも深刻だった人口減少に対する一定の歯止めになっている。

もちろん歯止めとなったのはこれだけではない。他にも質問紙調査とフォーカス・グループを効果的に組み合わせた政策形成の例があった。たとえば例の、希望する子どもの数と現実の子どもの数の差の取扱いだ。国のモデルでは、その平均値の縮小をKPI(重要成果指標)にするように促している。それもEBPMには違いない。だが、この市の場合、平均値から一歩踏み込んで、どういう人たちで現実と希望の差がどうなっているのかを、質問紙調査から細かく把握した。すると、すでに子どもを1人、2人持つ人たちよりも、子どもを持たない夫婦や未婚の働き世代で、現実と希望の差が大きいことがわかった。

次にフォーカス・グループの出番だ。そうした人たちに声をかけ集まってもらおうと、子どもを持たない夫婦では不妊治療に期待を寄せつつも、情報が限られていること、受診できる医療機関が近くにないこと、さらに費用負担が壁になっていることなど、さまざまな不安の声を聞き取ることができた。この声にもとづき、この市では、不妊治療にかんする情報交換の場を設けることや国に先駆けて治療費を全額公費負担とすることなどを打ち出した。さらに、情報交換の場に招いていた医師を通じて声がかかり、東京都区部から産婦人科が移転してくるきっかけにもなった。

他方、集まってくれた未婚の働き世代からは、そもそも異性と出逢う機会がないこと、異性と出逢ってどうふるまってよいかに不安をかかえていることなどが寄せられた。そこで

この市では、漫然と公費で婚活を開催するのではなく、フォーカス・グループに集まってくれた未婚の働き世代の人びとを通じて口コミで参加者を募るスタイルの婚活を助成することにした。そうすると、プログラムも自ずと参加者の希望に沿うかたちになる。ならばと、2回目からは参加者自身がプログラムを企画・運営するようになり、現在に至っている。

その他にも、空き家活用を促すのに土地家屋の登記の支援策を講じた施策も印象深い。質問紙調査では空き家の活用意向の高さは把握できた一方、それを阻んでいる要因はうまくつかめなかった。そこでフォーカス・グループを開いたところ、そもそも活用したい空き家の土地家屋が未登記であり、しかも登記手続きを支援する仕組みの不十分さも一因だとうかがえた。そこで市では、司法書士会とも連携して、登記手続きの情報周知や費用助成を行いはじめた。すると、それまではまったく動きのなかった空き家が、年10件前後、活用されるようになってきている。

以上のように、人口目標にもとづくEBPMを真に展開してゆくには、目標の背後にある人びとの意識を、質問紙調査やフォーカス・グループを介してつかんでいくことが欠かせない。特に重視すべきは、人びとを「平均値」では捉えないことだ。質問紙調査ではむしろ、意識のばらつき、多様さにこそ目を向ける。

さらにフォーカス・グループでも、耳を傾けたい人びとに着実に集まってもらう工夫が必要だ。この市の場合、集まってほしい人びとが、すでに集まっている場に出向くようにしていた。子育て世代の話を知りたいのなら子育てサークルの場に、空き家を持つ人びとのお話を聞きたいのなら町内会長の会議にといった具合だ。なかなかアクセスしづらい未婚の働き世代には、市役所職員の該当者に声かけし、そこから口コミで集まってもらった。

フォーカス・グループと一般的にイメージされるワークショップに違いがあるとすると、誰に集まってもらうかの見極めにある。ワークショップの名のもと人びとを漫然と集め、アライズづくりに合意をとりつけようとするぐらいなら、目指すべき政策の真の利害関係者に、少数でも確実に集まってもらった方がよい。

2.4 意識の変化をもたらす集団の存在

初めにふれた「意識への働きかけ」はどうだろうか。まず特筆すべきは行政職員の「意識の変化」だ。地方創生は急遽決まったこともあり、人口ビジョンの策定やそれにもとづく総合戦略の策定、そして毎年度の効果検証などは、多くの自治体の職員にとっては完全に受け身とならざるを得ないものだったろう。笑い話だが、ここで紹介してきた市では、地方創生担当課を「対策室」と名づけていた。まるで災害と同じ扱いだ。それほど外部からやってきた厄介な出来事だったに違いない。それが、自ら計算式を組み立てて人口目標を立て、その仮定を裏づけるための質問紙調査を設計し、さらに、質問紙から浮かび上がった対象に焦点を当てたフォーカス・グループを開いて政策形成を進めていくようになったのだ。これは紛れもなく「意識の変化」と呼んでよい。

もちろん人事の妙の賜物でもある。一連の作業を主導したのは、保健師を長く務めた50代の女性主査だった。その経歴から、人口推計にもなじんでいたうえに、質問紙調査で多様性に目を向けるという発想も、すぐに共鳴してくれた。さらに子育てサークルの立ち上げを手がけていたため、フォーカス・グループの考え方もすぐに呑み込み、聞くべき人たちを集めて聞く作業にも労を惜しまず携わってくれた。彼女は現在まで10年近く地方創生担当課に在籍し、その後の政策形成と検証も率先している。後進の育成にも熱心で、彼女を慕う若手職員は少なくない。

こうした異例ともいえる人事や人材の存在もたしかに重要だ。他の自治体でも、少なくとも政策形成と検証までは一貫して携わる人事や、人口減少対策の要点が結婚・子育て支援にあるとするなら、保健師のような職種を積極的に登用することも目指されてよい。

同時に注目したいのが、彼女がフォーカス・グループや世代を超えた同僚とのともに仕事を進めることに熱心である点だ。つまり、彼女の活躍は、彼女を取り巻く行政内外の集団の存在によって支えられてきたと考えられるのだ。行政外というのは、質問紙調査やフォーカス・グループの設計や分析を気軽に相談でき柔軟に対応できるパートナーの存在や、フォーカス・グループに集まってくれ意味のある知見を寄せてくれる住民の存在である。前者は具体的に言えば、互いにすぐに足を運べる地方国立大学の教員や学生たちに他ならない。

そして後者の核をなすのが、総合戦略そして総合計画の諮問機関のメンバーとなった住民や事業者の方たちだった。この市の場合、諮問機関の場で、質問紙調査やフォーカス・グループの設計や分析について、随時、意見交換を重ねた。結果として、その意図ならばこうした設問にした方がいいとか、誰々を対象に入れるべきだとかから始まり、次第に自分が声かけをすとか、その結果は自分の見聞からすとか解釈すべきではなどといったやり取りが重ねられていった。

この市でも諮問機関のメンバーは、何らかの組織体の代表者が基本だった。だが、調査の設計や分析についてオープンに話し合ってもらった過程を踏むことで、他人事ではなく我が事となる「意識の変化」が生まれた。そうした変化は、諮問機関からフォーカス・グループへの参加者に徐々にだが確実に浸透してきている。まさにEBPMのプロセスのただなかに、行政職員も、住民も事業者も「参加」することを通じて、それらの「人びとの意識の変化」が生まれ、EBPM自体も実質化してきたと言える。

大切なのは、意識の変化が、個別に、というより、行政職員の同僚たち、諮問機関やフォーカス・グループに集う人たちといったように、集団的に生み出された点だ。このような1+1が2を超える効果を生む現象は「グループ・ダイナミクス」と呼ばれ、アクション・リサーチがなぜ「参加」を促すのかという理論的な支柱の1つになっている。

上の事例から学ぶことができるのは、人びとの「意識の変化」が、目標を共有し、その目標の実現にむけて議論や試行錯誤を重ねる集団がかたちづくられることと切り離せないことだ。目標が共有されるには、「率」よりも「数」といったように、抽象的なものより具体的なもの

の、自分たちで具体的な姿を想像できるものの方がよい。そうして目標が共有されれば、あえてワークショップといったかたちで特別な場を設定しなくてもよい。既存の同僚関係や諮問機関といった枠組みが自ずと、目標の実現を議論する機会に位置づけられる。質問紙調査やフォーカス・グループといった社会調査の手法をうまく活用いただけると、そのような目標の具体化、そして目標にむけた議論や試行錯誤の機会が広がってくる。

3. 人口目標からの人びとの意識にかんする指標への転換

2. でみなさんと共有した事例は、2014年の地方創生の始動から2019年の第2期への移行を経て、現在まで着実な成果を挙げている。「着実な」というのは、人口減少は続いているけれども、2014年に掲げた人口ビジョンに沿ったかたちで、また国がその基礎として示した2012年の社会保障・人口問題研究所の推計値よりも緩やかなかたちで、減少の程度が収まっているという意味だ。この動向を目にした別の市町村も、2020年から2年かけて、私が勤務する大学の教員や学生とともに、質問紙調査やフォーカス・グループを重ね、2023年3月末策定を目指して、総合計画を練り込んできている。

だが国では、新たな政権の発足（2021年）にともない、従来の地方創生総合戦略をデジタル田園都市国家構想にもとづくかたちに再編することを、2022年度中をめどに求めている。この再編にともないEBPMの根本をなす人口目標も、自治体ごとに測定するウェルビーイング（幸福度）に切り換えることを促しはじめている。

たしかに人口目標は、とりわけ人口減少がまだ訪れていない、あるいは緩やかな大都市圏の自治体にとっては、まだ現実感のないものだろう。また、自治体の財政や住民の暮らし、事業者の経営に直結するとしても、人口目標を計画の根幹にすえることには、その身もふたもなさから抵抗感を覚える人びとも少なくないだろう。今後、人口減少が常態化するなかでは、住民のウェルビーイングを根本指標にすえることにも一理ないわけではない。

そこで以下では、人口目標に代えてウェルビーイングのような住民の意識を指標にすえて総合計画を立案・検証する試みを始めている首都圏近郊自治体の例を紹介する。この試みが始まったのは2020年からで、直接には国の動きを踏まえたものではない。同年、新たに選出された首長が、人口増を公約の第一に掲げ、それまでの総合計画の打ち切りを指示したのだった。それにどう対応すべきかについて2020年末に相談を受け、2021年度から私が勤務する大学の教員や学生たちとともに、質問紙調査、さらにはフォーカス・グループの企画・分析をともに進めている。

3.1 人口目標をいかに現実的な目標に置き換えるか

まず問題になったのは、担当職員の実感と新市長の公約とのずれだった。担当職員から見ると人口増には無理がある。それと矛盾しない別の指標はあり得ないかというのだ。そこで私は、2. の人口目標を具体的な人びとの姿を思い浮かべるかたちで組み立てていく手法を

紹介した。もっとも、2. のような人口3万人に満たない市町村ならば、増やしていくべき出生数や促すべき婚姻数、迎え入れるべき移住者数などはいずれも年間10人単位に収まる。しかし、ここでの首都圏近郊の市は20万人規模を擁し、それらの数は100人単位に膨れ上がる。これでは具体的な顔を思い浮かべながら政策に落とし込むのは容易でない。

そこで私は、人口1000人規模に分かれた連合自治会の単位ごとに、人口目標を立てることを提案した。だが、その前提は、それぞれの連合自治会で、自分たちの地域の将来像を思い描き、その将来像を実現する試行錯誤を重ねる体制がつけられていることだ。でなければ、連合自治会ごとの人口目標は、たんなる割り当てに終わる。それでは何より重要な、2. のような人びとの集団的な取り組み、すなわち目標の実現に責任感をもってあたる試行錯誤が生まれにくい。残念ながらこの市では、いくつかの連合自治会でその萌芽は見受けられるものの、全市的に展開するには時期尚早という判断となった。

以上のような、人口1000人規模で地域の将来像を共有しその実現にむけ試行錯誤を重ねる体制は、全国的には「地域運営組織」と呼ばれ、市町村合併が進んだ、特に人口減少が深刻な地方部で広まってきている。歴史を遡れば、東京都区部に1970年代から広まったコミュニティ組織など、そうした取り組みの蓄積は大都市部でも少なくない。EBPMを展開する単位は何も自治体に限られない。政策の根拠となる目標を、できるだけ具体的な人びとの顔を思い浮かべながら立て、その実現にむけて責任をもって取り組むには、むしろ人口1000人規模の連合自治会や小・中学校区の方がふさわしい。

ここで紹介している市では、残念ながら、そのようにEBPMを草の根で展開する素地が十分ではなかった。では、どうしたか。折しも2021年に入ると国ではウェルビーイングについて、すべての国の施策のKPIに設定することが申し合わされた（「骨太の方針2011」、6月公表）。そこで、この市でも同年に実施する総合計画改定のための質問紙調査でも、ウェルビーイング（幸福度）をはじめとする複数の住民意識を測定することになった。

最終的に2021年度に改定された新たな総合計画では、このうち「住み続けたいと思う人の割合」が、もっとも重要なKPIとして設定された。この選択は、新しい市長が掲げる人口増加という目標と、それに対する担当職員の抵抗感とに折り合いをつける策だった。「住み続けたいと思う人の割合」が高まれば、この市でも問題になっている大学進学・就職・転職時の若年層の流出が抑えられ、結果として、市長が目指す人口増加にも寄与するという理屈だ。

3.2 多様性を定量する試み

実際に調査したところ、たしかに「住み続けたいと思う人の割合」は、全体で90.4%なのに対し、20歳代で72.4%、未婚者で80.8%などとなっていた。しかし同時に、居住年数が1～5年の人びとでも69.0%と低くなっていた。この市には大学がほぼ立地していないことを考え合わせると、たんに進学・就職時に転出するという構図ではなく、より立ち入った分析が必要になる。

質問紙調査を通じて、どういった人びとで「住み続けたいと思う人の割合」が低いのが十分に絞り込めないと、フォーカス・グループを立ち上げようにもうまくいかない。多くのワークショップがそうであるように、漠然と住民に集まってもらったところで、他人事の域を超えるような知見が得られることは望みにくいからだ。

そこで今回は、計量社会科学に通じた私の同僚に相談し、質問紙調査の結果について「決定木分析」を進めた⁶⁾。決定木分析は図のように、ここで考えようとしている「住み続けたいと思う人の割合」の高低を左右する（決定する）力の強さにしたがって、要因を上から順に並べていくと「木」のようなかたちに描いてくれる手法だ。具体的には、「住み続けたいと思う人の割合」が最も大きく分かれる選択肢をもつ質問を機械的に探していく。予め「若年層が低いだろう」「未婚者が低いだろう」などと質問に当たりをつけながら分析していく人間のやり方に対し、この決定木分析では、機械に任せる点に特徴がある。機械の方で、質問紙調査でどんな質問がなされているのかを学習していき、分析する人間の思い込みを排して結果を返してくれる「機械学習」の手法をとっている。

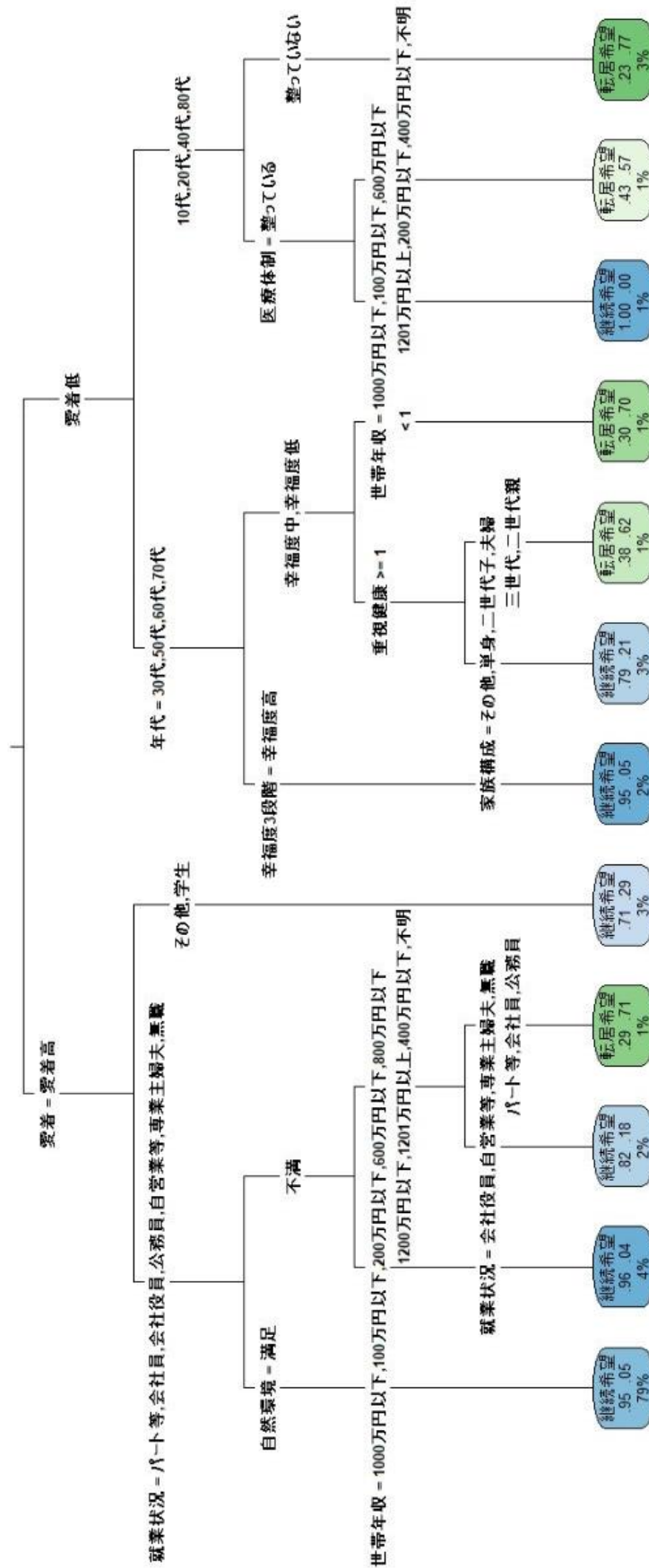


図 住み続けたいと思う人の割合の決定木

特集

図の見方はこうだ。上から順に見ていくと、「住み続けたいと思う」かを最も左右するのは、この市に抱く愛着の度合だ（4段階評価による回答を2段階にまとめている）。愛着が高い場合（左側）、次に「住み続けたいと思う」かを左右するのが、その人の職業、愛着が低い場合（右側）は、その人の年齢階層（10歳刻み）になる。

「住み続けたいと思う人の割合」を高めることを政策目標にする場合、一番下の箱を見ていく。最下段の箱は「住み続けたいと思う人の割合」が似た集団を示している。一番左の箱には「継続希望／.95 .05／79%」とある。これは「住み続けたいと思う人の割合」が95%に上る集団で、回答者全体の79%を占めることを意味する。「木」の上からたどると、この集団は、市に対する愛着が高く、学生やその他以外の職業（無職や専業主婦・夫を含む）で、市の自然環境にも満足している人びとと解釈できる。

問題は「住み続けたいと思う人の割合」が低い集団は、どういった人びとかだ。最も低いのは一番右で23%、次が左から4番目の29%、右から4番目の30%、右から5番目の38%の順になる。最も低い一番右の集団は、愛着が低く、10-20代、40代、80代で、市の医療体制が整っていないと考える人びとだ。全体の3%を占め無視できない。回答者数では50人だが、人口比で割り戻せば6000人近くになる。

では、こうした人びとの「住み続けたいという思い」を高めるには、どういった政策を考えたらよいだろう。「愛着が低い」点に注目すると、愛着を高めるためのさまざまな施策を考えがちだ。だが「愛着」とは、さまざまな関わりの結果にすぎない。重要なのはむしろ、10-20代、40代、80代という年齢であり、医療体制の整備に対する低い評価だ。

こうした人びとはなぜ医療体制の整備に低い評価をし、結果として愛着も低くなり、住み続けたい思えなくなっているのだろうか。決定木のなかで照らし合わせると、4番目に「住み続けたいと思う人の割合」が低い集団がヒントになる。この集団は、三世代同居か高齢の親と子の二世帯同居で暮らしていて、幸福度を判断するときに健康を重視しながら、幸福度が高くない。30代、50-70代で、市に対する愛着も低い。ここで注目したいのが、「三世代同居か高齢の親と子の二世帯同居」であること、「幸福度を判断するときに健康を重視しながら幸福度が高くない」ことだ。こうした要因が重なると、「住み続けたいと思う人の割合」が下がってくるわけだ。

この点と、最初にとりあげた「医療体制の整備に対し低い評価をする10-20代、40代、80代」という人びとの姿とは重なり合う。10-20代、40代、80代と年齢がとびとびになっているのは、三世代か二世帯同居と重なる。また、医療体制の整備に対する低い評価は、幸福度を判断するときに健康を重視しながら幸福度が高くない姿と重なる。

もちろん2つの集団は、年齢階層ですっぱり分かれているので同一ではない。ただし、その分かれ方は若年層と高年層というきれいなものでなく、互いに入り組んでいる。質問紙調査の分析からは、それぞれの集団の断片しか見えてこないが、互いに重ね合わせることで、たとえば、多世代で暮らしながら医療面で困難を抱えた人たちで、「住み続けたいという思

い」が損なわれている可能性がある、という仮説を立てることができるのだ。

ちょうどこの市では、市立病院の建替えと機能強化が、市長が交代する前から重要な政策課題になっていた。したがって、上記のような仮説を踏まえた政策の練り上げは時宜にも適っている。ただし調査では、市立病院の運営に不満を抱える人びと（22.6%）と、医療体制の整備を低く評価している人びと（36.0%）とで、求める対策が異なっていることもうかがえた。前者では「専門的な医療が受けられること」を期待する声が44.4%に上るのに対し、後者では「急な外来に対応できること」を期待する声が49.7%に上り、他の項目からみると突出している。前者での「急な外来に対応できること」は、先ほどの「専門的な医療が受けられること」と「信頼できる医者があること」と並ぶ期待の1つになっている。このように医療体制の整備に対する低い評価は、たんに市立病院の機能強化だけで対応できるのか吟味が必要だ。

3.3 フォーカス・グループへの展望

ここで紹介した決定木分析は、住民のなかに横たわる細かな違いに注目するのに適している。とりわけ、ここでの「住み続けたいと思う人の割合」のように、ほぼ達成されているが、なお残る1割の人びとに配慮しようという政策目標を掲げたとき、人びとの暮らしのひだを探る手法が求められる。もちろん決定木分析にも限界がある。機械が学習するのは、質問紙調査で調べた範囲にとどまるうえ、学習を重ねるごとに分析結果が変わる。したがって決定木分析にこだわるなら、質問紙調査の内容を少しずつ変えた無作為抽出調査を、何度もくりかえす必要がある。

その意味では、ここから先はフォーカス・グループをとり入れた方が、政策形成により近づける。質問紙調査はあくまでEBPMの手がかりであり、それ自体の精度を高めることにはばかり労力を投じても意味がない。

だが、残念ながら、新型コロナウイルスの蔓延が断続的に続き、また私が地方国立大学に勤務している関係で、2.のようにフォーカス・グループに機動的に企画・運営できないでいる。2023年のできるだけ早い時期に、市の政策形成と検証のタイミングをにらみながら、フォーカス・グループを実現してゆく予定だ。

その際、2.で注目した「人びとの意識への働きかけ」は、どう構想できるだろう。第1には担当職員の意識の変化だ。この先、フォーカス・グループを介して具体的な政策形成がもたらされ、さらにその成果が人びとの「住み続けたいという思い」を高める結果につながる循環が生まれてくれば、担当職員の意識も変化するだろう。2.の例のように、EBPMが上からやらされるものではなく、自ら目標を立て、その目標の実現に試行錯誤を重ねる、意味のあるプロセスとして、意味づけなおされよう。

第2に、こうした政策に関わる人びとの意識の変化も期待できる。今回の場合、フォーカス・グループでまず声をかけるべきは、医療面で困難を抱えた多世代で暮らす人びとになる。

それにより、こうした人びとがどのような医療施設・サービス、それに対するアクセスの保障を求めているのかに迫れば、より実効性のある政策立案が期待できる。

だが、フォーカス・グループで期待される効果はそれにとどまらない。困難を抱えた人びとどうしが互いの困難がどういったものなのかを分かち合うと、サービスの充実やそれへのアクセスの保障だけではすくい切れない、困難の乗り越えが可能になることがある⁷⁾。たとえば、困難の核心に、その困難を分かち合う相手がいないこと、自分で抱え込むことによる希望の持てなさがある場合だ。たとえば「急な外来に対応できること」という期待の背後には、ギリギリまで自分一人で対応しようとし、最後は医療機関に頼るしかない状況が想像される。そうした状況を打開する糸口こそ、困難を分かち合うフォーカス・グループに期待されるのだ。

4. みなさんとともにEBPMを意味あるものにする社会調査

ここでは、社会調査とはそもそもどういったものなのかに遡り、EBPMを意味のあるプロセスにするうえでの社会調査の活かし方を考えてきた。

まず1. では、社会調査には第1に、質問紙調査だけではないフォーカス・グループという手法があること、第2に、住民など政策に関わる人びとの平均像以上に、その多様な姿、ばらつきや偏りに注意を向ける面があること、第3に、ある時点の姿の正確さを追求する以上に、行政職員や住民、事業者のみなさんに調査に参加してもらうことで、みなさんの意識の変化を期待する面もあること（アクション・リサーチ）を確かめてきた。

そのうえで2. では、これら3つの論点について、自治体計画の根幹をなすともいえる人口目標を扱った地方創生総合戦略とそれにもとづく総合計画の具体的な立案・検証のプロセスを紹介した。まず自治体職員自身が、人口目標を立てる数式を理解し、政策に関わる人びとの具体的な姿を思い浮かべられるような人口目標を立てられるようになった。次いで、そうして思い浮かべられた姿を、1つの仮説として検証するように質問紙調査やフォーカス・グループが効果的に活用された。結果として、行政職員たちは自ら創意工夫や試行錯誤を重ねるEBPMを進めはじめていた。意識の変化は、質問紙調査やフォーカス・グループに関わった住民や事業者にも波及した。その際、そうした職員や住民に伴走する存在——地方国立大学の教員や学生の意義も小さくない。だが、何より、難しい計算式や特別なワークショップを用いるのではなく、手持ちのデータの組み換えや諮問機関の活用といったありものを生かし、行政と住民の垣根を超えて集団で取り組めた意義も無視できない。

最後に3. では、人口目標に代わる人びとの意識に関わる指標にもとづいた、現在進行形の総合計画の策定プロセスを紹介した。もっとも、模索の途中であるだけに、2. で描いた社会調査やアクション・リサーチの理想形にはほど遠い。決定木分析は、誰しも簡単に応用できる手法ではない。フォーカス・グループも開催できていない。具体的な政策への落とし込みも道半ばで、試問機関の活用も十分図られていない。だが、それだけに作り込みの余地

がある。これから総合計画の策定に取り組もうという読者のみなさんと、同じスタートラインに立っているとも言える。もし関心がある方がいらしたら、声をかけてほしい。ともに試行錯誤を深めたい。

特に3. の例で結果的にとりあげられなかったウェルビーイング（幸福度）にはいくつか考えねばならない点がある。第1に、地方創生と同様、国が画一的な計算と活用のし方を自治体に示してることが予想される。ウェルビーイング（幸福度）は、11段階評価の分布には2つの頂点があることが世界的に知られている。実際3. の市でもそうだった。そうしたときに国が勧めるように「平均値」の向上を政策目標にすることにはほとんど意味がない。2つの頂点がある姿は「格差社会」の写し絵だ。ウェルビーイングの低い人たちを底上げするのか、高い人たちにもある程度痛みを分かち合ってもらえるのか。政策判断が求められる。

第2に、どう政策判断をするにせよ、どういった人びとがなぜウェルビーイングが高かったり低かったりするのかの把握が必要だ。現在のところ国は居住環境に主たる原因を求めようとしている。だが、ウェルビーイングを左右するのは健康や所得、働き方、家族構成などであることもまた世界的に知られている。3. で扱ったのは「住み続けたいという思い」だったが、そこでも健康や家族構成がまず問題になっていたことと無縁ではない。もちろん国が居住環境を重視するのは、たとえば、健康と関わる医療施設・サービスとそれに対するアクセスしやすさをにらんでのことだろう。だが、あまりに粗っぽい。せっかくウェルビーイングという人びとの意識に遡るなら、あくまで人びと自身の意識の水準で、ものごとを捉え、政策を考えていった方が一貫している。今回紹介した決定木分析は、そうしたやり方の1つであり、フォーカス・グループも有効に機能するだろう。

第3に、行政職員、そして住民や事業者といった人びとの意識に働きかけようという発想が乏しい。感染症拡大下でも、意識に働きかけず行動変容に期待する方向に政策の舵が切られている。現在、話題になることの多い「ナッジ」と呼ばれる行動経済学的手法にしても、結局は人びとの同調性に依存する考え方だからだ。そのように同調性に依存すると、個々の創意工夫や試行錯誤の機運は抑圧され、状況の変化に応じた柔軟な行動変容も期待しにくくなる。そうした状況下だからこそ、調査やその分析、そこからの政策の組み上げに、人びとにさまざまなかたちで参加してもらうことの意義が、ますます大きいと言える。みなさんもぜひ、参加により人びとの意識の変化を期待するアクション・リサーチの一步を、ともに踏み出していきたい。

[注]

- 1) 社会調査についてはさまざまな教科書が刊行されているが、以下でたどる「量と質」「平均値か多様性か」「人びとへの働きかけを重んじるか」といった論点については、野村康『社会科学の考え方』（名古屋大学出版会、2017年）が体系的にまとめているので参照してほしい。
- 2) しばしば意識調査では機械的に3段階や5段階で評価を聞き、中間の段階として「どちらとも言

特集

えない」という選択肢を設けることがある。だが、この選択肢を設けると、分析する際に扱いに困ることになる。「ちょうどよい」という選択肢を設ける必然性がない場合には、4段階にしておいた方が扱いやすくなる。

3) 網羅的に世界的な動向をまとめたものに武田丈『参加型アクションリサーチの理論と実際』（関西学院大学出版会、2015年）があるので、興味がある方は参照してほしい。

4) 以下については平井太郎『地域でアクションリサーチ』（農山漁村文化協会、2022年）でより詳細に紹介しているので参照してほしい。

5) この方法の転換は藤山浩『田園回帰1%戦略』（農山漁村文化協会、2015年）に学んだ。藤山の議論は、人の動きだけでなく地域経済のあり方にも踏み込んでいるが、ここでは大都市圏の読者が多いことを想定して、地域経済にかんする議論はあえてとりあげなかった。

6) 分析の手順などについては花田真一・平井太郎「well-beingをどう分析すれば地域政策に資するのか」『人文社会科学論叢』13号（145-159ページ、2022年）を参照してほしい。

7) 同じ困難を抱える人たちどうしが語り合うことで困難の乗り越えが図られる現象は、ピア・グループ、自助グループとしてよく知られている。野口裕二『ナラティブと共同性』（青土社、2018年）などが参考になる。