

# 市民参加に対する自治体職員の評価

——自治体の規模・部局による相違を中心に——

金 宗 郁

- 一 はじめに
- 二 市民参加に対する行政職員の目的合理性
- 三 自治体規模・部局による職員意識の相違
  - (1) 自治体規模による相違
  - (2) 部局による相違
- 四 自治体規模・部局による市民参加型事業の評価
  - (1) 自治体規模による相違
  - (2) 部局による相違
- 五 市民参加型事業の経験とその影響
- 六 おわりに

## 一 はじめに

一般に市民参加は、行政組織の透明性と責任性を強化する手段として認識されてきた (King and Stivers 1998)。

さらに、近年ではガバナンスの進展とともに政策過程における市民参加の拡大が不可欠なものとなっている。これらの現実的な要請に対して市民参加は民主主義の質的な向上のため、政府がもつ当為的な責務ともいえる。すなわち、「good processes produce good people」(Hart 1972: 613) のように市民参加は市民的能力を向上し公共への志向性を促すので、政府は参加志向の政策過程を図らなければならないという規範的な側面が強調されるのである。このように現実的かつ当為的な要請を背景とした市民参加は、すべての政府レベルに対して勧められて多様な試みが展開されてきた。

しかし、現状では市民参加の導入・実施に対して多くの行政関係者が懐疑的な認識を示している。筆者は、以前「市民参加に対する行政組織の認識と態度」(二〇一七)を通して市民参加に対する自治体職員のもつ認識構造を明らかにした。その分析結果をまとめると、次の三点である。

第一に多くの行政職員は市民参加の必要性を認めながらも実際の業務上ではためらうという、相反した態度(ambivalent attitude)を示しており、いわば「規範賛成・現実控え目」もしくは「条件付き賛成」という態度が多い。第二に、市民参加に対して行政職員の相反した態度には官僚制の目的合理性が関わっており、自治体職員に対する調査データの分析によれば、市民参加に対する「価値合理的志向」と「目的合理的志向」という二つの志向が存在する。第三に、「価値合理的志向」と「目的合理的志向」に対する回帰分析を行った結果、「目的合理的志向」に対して市民参加に関わる行政的コストとベネフィットの評価が大きく影響している。すなわち、行政的ベネフィットが小さく、行政的コストが高いと評価している職員ほど、「目的合理的志向」が強く、市民参加に対して条件付きもしくは控え目となるのである。

これらの結果からすれば、多くの行政職員が市民参加に対して関心と努力を払っているものの、市民参加の推進に関わるコスト・ベネフィットの評価によって相反した態度を示しているといえる。そこで、本稿ではこれら

の結果を踏まえながら、市民参加に対する組織間（自治体間・部局間）の相違について検討することにした。本稿で用いられる調査データは、二〇一五年に香川県の高松市とさぬき市の職員を対象として行ったものである。調査では各市の局部に調査依頼を行い、最終の回収率は高松市が八六・〇％（二五〇部配布）で、さぬき市が八九・三％（一五〇部配布）である。<sup>(1)</sup>

## 二 市民参加に対する行政職員の目的合理性

まず、本稿が着目した、市民参加に対する行政職員の目的合理性について論じる上で、行政職員がもつ二つの志向について述べることにしたい。<sup>(2)</sup>

市民参加に関して多くの研究者は公共政策過程に対する市民の関与が規範的に望ましく、市民と共同体においても重要な教育的効果をもつと考える（Neshkova and Guo 2012: 269）。

しかしながら、政策過程における権力の配分と共有を強調したアーンSTEIN（Arnstein 1969）によれば、現状の市民参加の多くは象徴的もしくは形式的なものといわざるをえないかも知れない。その背景には市民のもつ能力的な限界（Kathlene and Martin 1991: 47-48）、市民参加に対する行政組織の懸念、参加ツールの限界などが存在するが、そのうち官僚制的特徴を有する行政組織の姿勢は、公共政策過程における市民参加の実効性を大きく左右すると考えられる。なぜなら、もともと参加志向のデモクラシーと官僚制は異なる軌道をもつからである（Gawthrop 1997: 205; Nabatchi 2010: 377）。すなわち、参加志向の民主的な手続きは、行政の効率性を犠牲にしながら達成される側面をもつことに対して、官僚制は行政の目標を達成するため、最も効率的な手段及び方法を求める、いわゆるM:ウェーバーの目的合理性に基づいて動かされるからである。

目的合理性に関してウエーバー(一九七一・一一五―一一八)は社会的行為の類型として論じており、社会的行為にはその動機によって感情的、伝統的、価値合理的、目的合理的という四つの行為があるとした。そのうち、合理的行為となるのは価値合理的行為と目的合理的行為であるが、倫理、審美、宗教のような固有価値や信念によって規定される価値合理的行為に対して目的合理的行為は、外界の物事や他の人間の行動を期待することによって規定される。また、その期待を結果として合理的に追求され、自分の目的を達成するための条件や手段として利用するような行為とした。したがって、目的合理的行為は目的、手段および随伴結果との兼ね合いでその行為が方向づけられるのである。このような目的合理的行為が典型的に現れるのが官僚制である。

行政組織における意思決定と行為は、何かの価値や意義を重視する価値合理的なものも考慮されるが、官僚制的な属性を有していることから、手続きの正当性ととも目的達成度に応じてその妥当性が問われ、費用と効果によって選択行為が行われる、手段としての目的合理性に傾斜しているといえる。このことからすれば、行政組織のもつ目的合理性は、価値合理的な性質を有する参加志向との緊張関係をもち、場合によっては実質的な市民参加を妨げる可能性を含んでいる。

実際、行政組織では、政策過程における市民参加はそれ自体が望ましいということから実行するという価値合理的な態度とともに、政策(行政)目的の達成において市民参加がどの程度効果的な手段となるかという目的合理的な態度が混在されるといえる。たとえば、政策過程に対して素人の市民の積極的な関与を求めるといふ目的合理的な手続きを含めて情報提供と教育が必要となるので行政的コストが増加する。それに対して市民参加の実施によって得られる政策的な効果は不確実なものである(関谷二〇一一・一六〇―一六一)。さらに、市民参加による意思決定の遅延、参加の低調、参加バイアスなども市民参加に対する行政の懐疑的な態度をもたらすものと考えられる。その結果、市民参加に対して行政職員がその規範的な価値を認めるとしても、実際の業務では、目的合理

表1 市民参加に対する二つの志向（主成分分析、バリマック回転）

項目	第一主成分	第二主成分
	目的合理的志向	価値合理的志向
市民参加はできるかぎり多くの政策領域や部署で採用されるべきである	-.162	.765
より多くの市民を行政に参加させることに、自分の業務時間を使いたい	-.026	.844
専門的な知識が必要であるため、市民参加は政策実施に限定すべきである	.646	-.071
市民参加は形式的なものにならざるをえない	.684	-.234
時間やコストの制約上、利害関係をもつ特定の集団を中心とする市民参加が望ましい	.731	.142
市民参加は仕事の効率性を損なわない範囲で実施されるべきである	.625	-.217
寄与率 (%)	30.6	23.7

性を重んじて市民参加に関わるコストとベネフィットを考慮する行動が取られがちである。このように相反した態度が混在する現状は、本稿の調査データからもみてとれる。そこで、これらの二つの相反する認識構造について本稿では、主成分分析を通して見出される。<sup>3)</sup>

表1の主成分分析の結果からすれば、「政策を形成するには専門的な知識が必要であるため、直接的な住民の参加は望ましくない」、「時間やコストの制約上、利害関係をもつ特定の集団を中心とする市民参加が望ましい」、「市民参加は仕事の効率性を損なわない範囲で実施されるべきである」などが第一成分に関わっており、市民参加に対して市民の専門性や時間・コストの制約、効率性等に関わる現実的な考慮を行う上で、限定的な市民参加が望ましいという姿勢がみてとれる。したがって、本稿ではウェーバーの議論を踏まえて第一成分について目的合理性から導かれる「目的合理的志向」とする。この志向が強い職員は、行政のコストに比べてその効果について懐疑的であるゆえ、市民参加に対して条件付きもしくは控え目という態度となる。また、第二成分については「市民参加は、できる限り多くの政策領域や部局で採用されるべきである」と「より多くの市

民を行政に参加させることに、自分の業務時間を使いたい」といったものが関わっており、市民参加それ自体を重視するという態度であることから、市民参加がもつ固有価値に同意する「価値合理的志向」とする。<sup>(4)</sup>

### 三 自治体規模・部局による職員意識の相違

これらの二つの志向は、自治体の規模と部局によって相違がみられるだろうか。ここでは、高松市とさぬき市について検討する上、各市の部局間における相違を分析することにした。

#### (1) 自治体規模による相違

一般に市民参加は中央政府よりも、さらに広域自治体より規模の小さい自治体において有効に機能するといわれる (Peters 1996: 58)。一方、規模の大きい自治体ほど、市民参加が生じやすいという分析結果もみられており、それは政府からの距離が離れている市民の方が政策過程に参加しようとする強い意志を持つからである (Wang 2001)。これに対して市区町村職員のガバナンス意識について実証分析を行った山本 (二〇一〇b) の分析によれば、人口規模と職員の参加志向との関係は明らかでない。また、自治体の環境、とりわけ市民的リソースは市民参加に対して行政職員がどのように受け入れるかに大きく関わると思われる。たとえば、豊かな市民的リソースは市民参加に対する行政職員の受容性 (bureaucratic tolerance) を高める (Kweit and Kweit 1980)。すなわち、市民参加に関わる制度設計を行う際、行政職員は効果的な市民参加に相応しい条件として市民的リソースを考慮しながら、市民参加を受け入れるのである。<sup>(5)</sup>

これらの先行研究をからすれば、自治体の規模と職員態度との関係は一概にいえない。ただし、規模の大きい

自治体の方が多くの市民的リソースを有していることからすれば、自治体の規模は市民的リソースを經由し行政職員の意識と態度に影響を与えられ<sup>(6)</sup>る。

そこで、まず本稿の調査データを用いて自治体の規模による志向の相違について検討することにした。調査対象となる高松市とさぬき市は、人口規模において大きな違いがある。高松市は約四一万の人口を有している中核市である一方、さぬき市の場合、二〇〇二年に五町の合併によって市制となった五万程度の小都市である。また、人口規模の違いからすれば、さぬき市に比して高松市の方が多くの市民的リソースを有していると推察できる。

「価値合理的志向」と「目的合理的志向」に関する主成分得点の平均値から両市の職員の志向を比較してみると(図1と表2)、「価値合理的志向」に関する両市の平均値は、さぬき市のマイナス〇・〇〇七に対して高松市が〇・〇〇四でやや高いものの、統計的な有意な違いはない。この結果は、前述の山本(二〇一〇b)の分析結果と類似したものである。すなわち、自治体職員の「価値合理的志向」は自治体の規模によって相違がみられなく、市民参加の当為性に対する職員の意識と態度は、自治体の特性というよりも、他の要因によって規定されると思われる。これに対して「目的合理的志向」に関しては、「両市の有意な違いがみられた。高松市はマイナス〇・一二三の値を、さぬき市が〇・一九六の値を示しており、高松市職員に比べてさぬき市職員の方が目的合理性を重んじながら市民参加によるベネフィットよりコストが大きいとする傾向が強い。この相違は、両市のもつ市民的リソースの違いによる結果ともいえる。つまり、高松市に比して相対的に市民的リソースが欠けているさぬき市では、市民参加にかかる行政的コストに比べて政策的効果が高くないと考えている職員が多く存在するのである。さらに、規模の小さい自治体ほど、一人の職員にかかわる負担は高まっており、特定の職員が仕事を丸抱え状態となるので、市民参加にかかわるコストに敏感な反応をする可能性が高い。つまり、小さい自治体における「個

図 1 両市における価値合理的志向と目的合理的志向の平均値 (95%信頼区間)

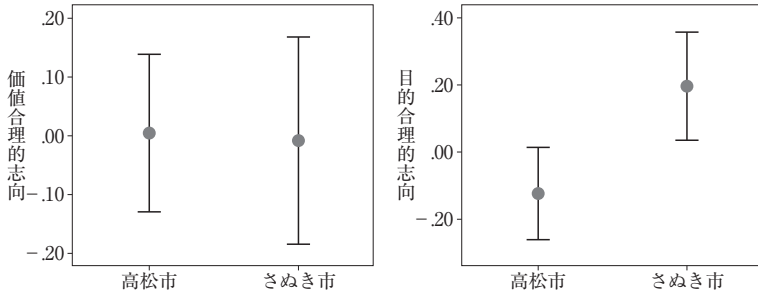


表 2 T 検定

		等分散性のための Levene の検定		2 つの母平均の差の検定		
		F	p	t	df	p
価値合理的志向	等分散が仮定されている	.036	.850	-.179	337	.858
	等分散が仮定されていない			-.178	276.136	.859
目的合理的志向	等分散が仮定されている	2.452	.118	2.945	337	.003
	等分散が仮定されていない			2.998	298.212	.003

人割行政」(大杉二〇一五:一一)ともいうような職員状況が職員の「目的合理的志向」を促すといえる。

(2) 部局による相違

一般に行政職員の選好は、組織・機関 (Dunleavy 1991)・職務 (Gains and John 2010) によって異なると指摘される。このような主張は、市民参加に対する行政職員の意識においても当てはまるだろう。たとえば、小田切・新川 (二〇〇七) の分析によれば、自治体において協働意欲が高い職員は「住民サービス系部署に多い」、「事業部門系職歴が長い」、「私的に NPO 活動への参加経験がある」、「業務において NPO との協働経験がある」という特徴をもつという。また、企画・総務に関わる職



図2 高松市部局別の平均値 (95%信頼区間)

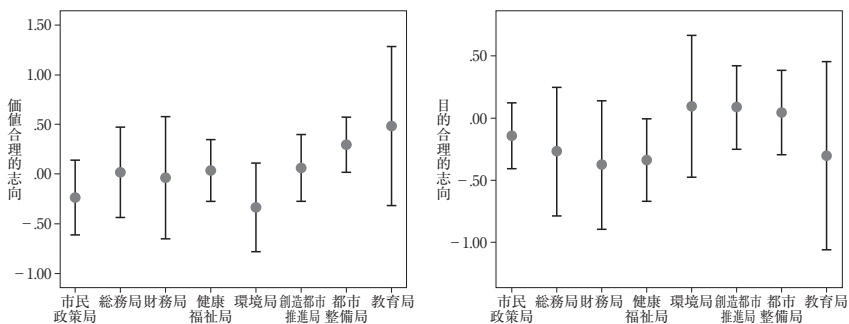


表3 高松市部局別の分散分析

		平方和	df	平均平方	F	p
価値合理的志向	グループ間	8.325	7	1.189	1.222	.292
	グループ内	192.755	198	.974		
	合計	201.080	205			
目的合理的志向	グループ間	7.710	7	1.101	1.062	.390
	グループ内	205.431	198	1.038		
	合計	213.141	205			

員は、行政過程の安定・合理性を求める傾向がある一方で、市民参加に対して消極的な姿勢を示すという指摘もある (Moynihan 2003: 174)。このことからすれば、業務の特性によって住民と接する機会や市民参加型事業の経験が異なり、部局の特性は市民参加に対する職員の意識と行動に小さくない影響を与えるとみなすことができる。

そこで、両市の部局別に各志向の平均値を比較してみると、部局による違いが多少みられるものの、統計的には有意な水準でないことが明らかになった(図2と表3、図3と表4)。まず、「価値合理的志向」に対する高松市部局の平均値では教育局(0.47)が最も高く、都市整備局(0.31)、創造都市推進局(0.06)、総務局(0.02)、健康福祉局(0.002)が続く。これに対して環境局(-0.33)、市民政策局(-0.24)、財政局(-0.04)では市民参加の規範的側面に対して消極的な職員が多

図 3 さぬき市部局別の平均値 (95%信頼区間)

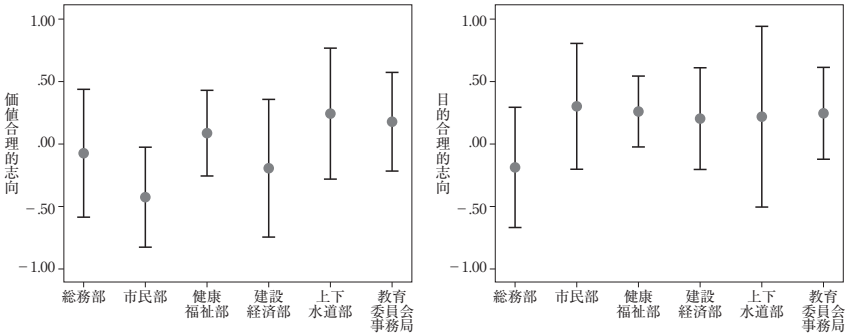


表 4 さぬき市部局別の分散分析

		平方和	df	平均平方	F	p
価値合理的志向	グループ間	6.138	5	1.228	1.192	.317
	グループ内	130.750	127	1.030		
	合計	136.888	132			
目的合理的志向	グループ間	2.998	5	.600	.672	.646
	グループ内	113.379	127	.893		
	合計	116.377	132			

い。一方、「目的合理的志向」の平均値では、環境局 (0.10)、創造都市推進局 (0.09)、都市整備局 (0.05) などが高い値をみせており、行政的コストに比べてその効果について懐疑的である職員が多い。それに対して市民政策局、総務局、財務局、健康福祉局、教育局では (一) の値が示された。このことからすれば、概ね企画・総務系と教育福祉系の部局が市民参加に対して肯定的な姿勢を有しており、都市整備関係の部局で目的合理性が大きく関わっているといえる。

次に、さぬき市の部局別の平均値をみると、「価値合理的志向」では多少の違いがみられ、上下水道部 (0.25)、教育委員会事務局 (0.15)、健康福祉部 (0.09) の職員は市民参加に対して規範的賛成の態度を示しているが、市民部、建設経済部、総務部では (二) の値をみせている。この結果は、高

松市の企画・総務系が(+)の値を示した結果が異なるものである。また「目的合理的志向」では総務部(0.10)を除いてすべての部において(+)の値が示されており、行政的コストに比べてその効果について懐疑的である。

以上の分析結果をまとめてみると、市民参加に対する職員の志向は、自分が関わっている政策的または業務の特性によって違いがみられないが、自治体の規模においては、「目的合理的志向」に関して相違が示された。

#### 四 自治体規模・部局による市民参加型事業の評価<sup>(8)</sup>

前述、市民参加に対する職員の志向は、市民参加の一般論に関する職員の意見から導かれたものである。それに対してここでは、実際自治体が展開している市民参加型事業<sup>(9)</sup>に対してどのように評価しているかを取り上げて検討していきたい。市民参加型事業に対する職員の評価は、市民参加の実施に伴う行政的コストとベネフィットに対する評価となり、「目的合理的志向」に大きく関わっている<sup>(10)</sup>。

市民参加型事業の推進のため、行政は小さくない行政的コストを投じることになる。参加制度の設計はともかく、市民に対する呼びかけ、情報提供ならび事前説明、参加過程でのマネジメントなどすべての負担は行政職員が負わなければならない。しかしながら、投じられる行政的コストに比べて得られるベネフィットないし政策的効果は不透明なものが多い。一般に市民参加型事業を通じて行政が得られるベネフィットには、期待される事業の効果であり、市民・コミュニティ・公共政策における道具的なベネフィットが挙げられる(Nabachi 2010)。その中、行政側の道具的ベネフィットについては、市民選好の反映、民主的な正当性の強化、政策決定の受容性、協働による公共サービスの提供、市民への権限移譲など(Moyinhan 2003: 173)に加えて、行政への関心と信頼

表 5 市民参加型事業に対する職員の評価 (主成分分析、バリマック回転)

項目	第一主成分	第二主成分
	市民参加型事業の ベネフィット評価	市民参加型事業の コスト評価
市民参加型事業の実施のため、時間・エネルギーのコストが高い	.041	.824
市民参加型事業の場合、意思決定が遅延されることが多い	.131	.720
時間とエネルギーに比して政策の効果は高くない	.789	.168
行政と市民、市民同士の討議は実際にほとんどみられない	.845	-.121
参加者は常に限定的であり、偏っているのが現状である	.597	.309
寄与率 (%)	34.2	26.7

の向上 (Wang 2001: 323-324) がある。

そこで本稿では、以上の先行研究を踏まえながら現状の市民参加型事業に対する職員の評価を回答してもらった<sup>(1)</sup>。またこれらの評価を用いて主成分分析を行った結果が表 5 である。

主成分分析結果をみると、第一主成分では「時間とエネルギーに比して政策の効果は高くない」、「行政と市民、市民同士の討議は実際にほとんどみられない」、「参加者は常に限定的であり、偏っているのが現状である」が関わっており、市民参加型事業の効果に対する評価が主なものである。したがって第一主成分を「市民参加型事業のベネフィット評価」とし、主成分値が高いほど、市民参加型事業によるベネフィットに対して肯定的な評価となる。それに対して第二主成分では「市民参加型事業の実施のため、時間・エネルギーのコストが高い」と「市民参加型事業の場合、意思決定が遅延されることが多い」など、「市民参加型事業の推進による行政的コストが関わっている」、「市民参加型事業のコスト評価」とし、主成分値が高いほど、市民参加型事業によるコストが大きいと評価している。以下では、これらの主成分値を用いて自治体・部局間の相違について検討することにした。

図4 両市における市民参加型事業のベネフィット・コスト評価の平均値 (95%信頼区間)

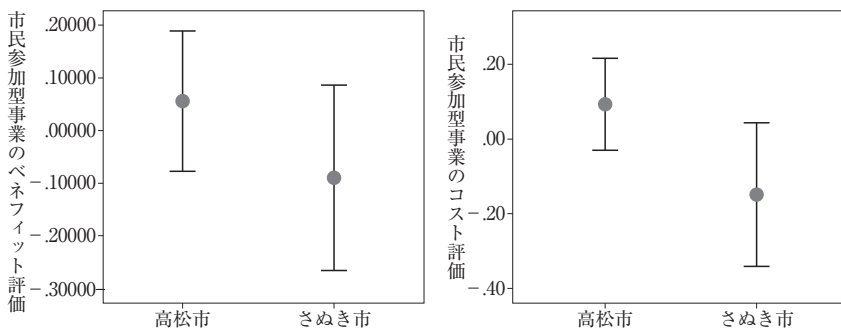


表6 T検定

		等分散性のための Leveneの検定		2つの母平均の差の検定		
		F	p	t	df	p
市民参加型事業 のベネフィット 評価	等分散が仮定され ている	.015	.904	-1.313	343	.190
	等分散が仮定され ていない			-1.302	270.418	.194
市民参加型事業 のコスト評価	等分散が仮定され ている	4.955	.027	-2.190	343	.029
	等分散が仮定され ていない			-2.091	237.372	.038

(1) 自治体規模による相違  
 まず、「市民参加型事業のベネフィット評価」と「市民参加型事業のコスト評価」に関する主成分得点の平均値を通して両市を比較してみると(図4と表6)、「市民参加型事業のベネフィット評価」においては、高松市が〇・〇五六でマイナス〇・〇八九のさぬき市より高く、市民参加型事業によるベネフィットについて肯定的に評価している。しかし、T検定の結果の結果、その違いは統計的に有意でない。また、「市民参加型事業のコスト評価」においてはさぬき市のマイナス〇・一四九に対して高松市が〇・〇九二で高く、市民参加型事業によって生じる

図 5 高松市部局別の平均値 (95%信頼区間)

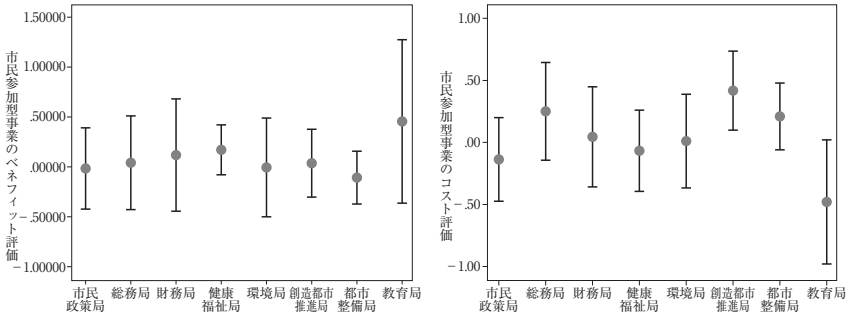
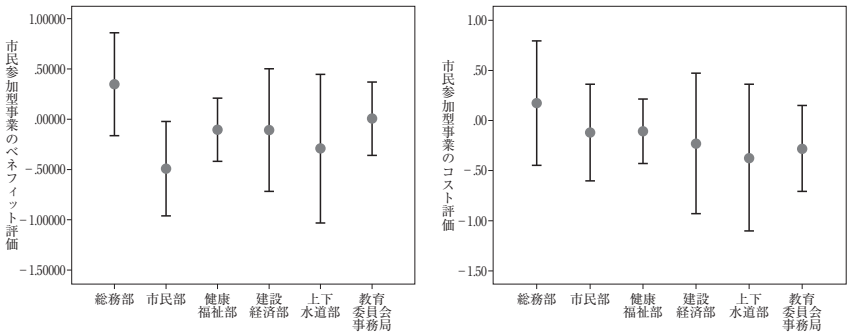


図 6 さぬき市部局別の平均値 (95%信頼区間)



コストが大きいと評価しており、統計的にも有意な違いをみせる。

(2) 部局による相違

次に市民参加型事業の評価に対する部局別の違いをみると、「市民参加型事業のベネフィット評価」に関する高松市の部局では、教育局が最も高く(0.456)、健康福祉局(0.170)、財政局(0.120)、総務局(0.043)、創造都市推進局(0.037)が続く(図5)。これに対して都市整備局、市民政策局、環境局は(一)の値で市民参加型事業によるベネフィットをそれほど評価していない。また、「市民参加型事業のコスト評価」では創造都市推進局が最も高く(0.416)、市民参加型事業の推進によるコストが大きいと評価している。それに続いて総務局(0.248)、都市整

備局 (0209)、財政局 (0044)、環境局 (0010) が高い。一方、教育局 (0480)、市民政策局 (0138)、健康福祉局 (0068) は市民参加型事業に伴うコストについてそれほど大きくないと評価している。

続いて「市民参加型事業のベネフィット評価」に関するさぬき市の部局では、総務部 (0347) と教育委員会事務局 (0001) を除いてすべての部局が (一) の値を示して市民参加型事業の効果についてそれほど評価していない (図6)。これに対して「市民参加型事業のコスト評価」では、総務部 (0174) 以外、市民部 (0119)、健康福祉部 (0104)、建設経済部 (0228)、上下水道部 (0371)、教育委員会自部局 (0279) とつたすべての部局が市民参加型事業に伴うコストについて大きくないと評価している。

以上の結果をまとめると、自治体間の相違では「市民参加型事業のコスト評価」において統計的な違いがみられており、さぬき市職員に比べて高松市職員の方が市民参加型事業によるコストが大きいと評価している。一方、各市の部局別において統計的な違いはみられなく、前述の市民参加に対する職員の志向と同様な結果となった。

これらの結果に関して次の二つを指摘しておきたい。第一に、部局による相違がみられない理由については、自治体の人事システムと関連すると思われる。多くの自治体では、一般事務職や一般技術職等について概ね三年程度を中途に人事異動を行い、異なる職務に関わるようにしている。これにより採用後一五年から二〇年で、五〜七程度の異なる仕事を経験しながら能力開発とキャリア形成に資するような人事システムが定着しており、多くの自治体職員はいわゆる特定の行政分野のスペシャリストというよりも行政全般のゼネラリストとして育成されるわけである。したがってほとんどの職員が多くの部局を経験している現状からすれば、政策分野もしくは業務による職員意識は薄く、部局間の相違がみられにくい。

第二に、両市では職員の志向 (目的合理的志向) と市民参加型事業の評価 (行政的成本) に関して統計的に有意な違いがみられた。しかし、高松市に比べてさぬき市の職員が「目的合理的志向」を示しながらも、市民参加

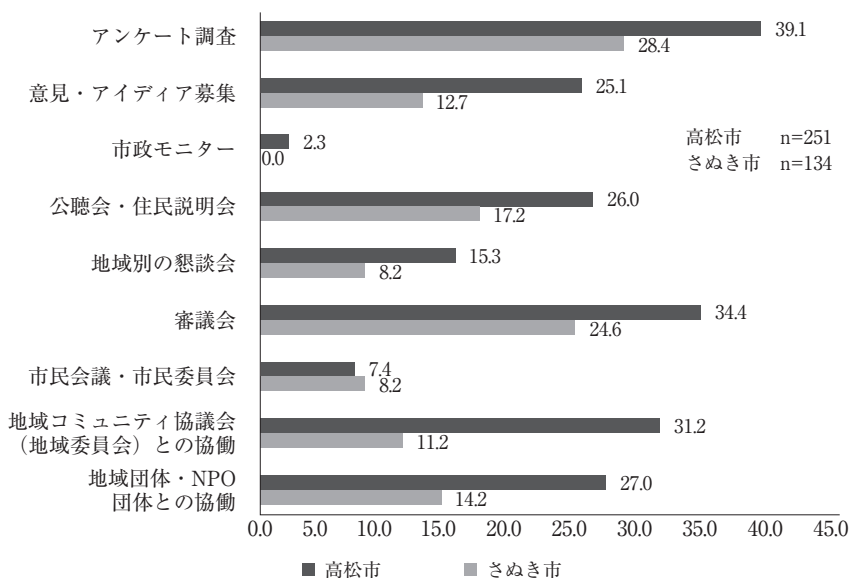
型事業の行政的コストが大きくないと評価している。つまり、市民参加に対する一般的な意見に関しては行政的コストに比べてその効果について懐疑的な姿勢を示している一方、実際の市民参加型事業に関しては行政的コストがそれほど大きくないとしているわけである。この結果に関しては、両市が展開している市民参加型事業と、それに関わった各職員の経験に関連すると考えられる。市民参加型事業は行政的コストが大きいものから手軽に実施できるものまで多様であり、各事業によって期待される効果も様々である。したがって、各職員がいかなる市民参加型事業に関わっているかにより、その評価も大きく異なっていく。そこで以下では、過去五年間において各市の職員が関わった市民参加型事業の内訳を通して詳しく検討することにする。

## 五 市民参加型事業の経験とその影響

まず、各市の職員が過去五年間で関わったことがある市民参加型事業の内訳をみると、さぬき市の職員に比べて高松市の職員がすべての市民参加型事業において多く関わっていることがわかる(図7)。両市の職員が関わった市民参加型事業の中、共通に最も多いのは住民の意向、ニーズ、満足度等に関する「アンケート調査」であり、高松市職員の三九・一%、さぬき市職員の二八・四%となる。その次となるのは、行政への諮問を目的とする学識経験者や利害関係者による「審議会」であり、高松市職員の三四・四%、さぬき市職員の二四・六%である。これらの二つの事業は、すべての自治体において実施されているもので割と行政的コストが大きくないものの、一定の行政のベネフィットが得られるものである。一方、両市において大きな差がみられるのが「地域コミュニティ協議会(地域委員会)との協働」と「地域団体・NPO団体との協働」である。これらの二つの事業は、いわゆる行政と市民の協働関係のものであり、事前準備から推進に関わる行政的コストが大きい、得られる行政



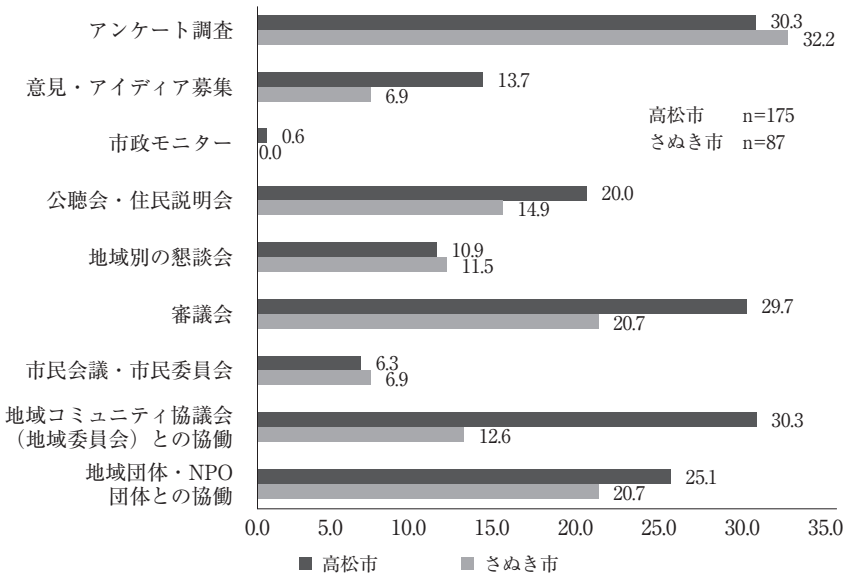
図7 過去5年間関わった市民参加型事業（複数回答）



のベネフィットは不透明なものといえる。高松市職員  
の三一・二％が「地域コミュニティ協議会（地域委員  
会）」に、二七・〇％が「地域団体・NPO団体との協  
働」に関わったと回答していることに対して、さぬき  
市職員は一一・二％と一四・二％にとどまっている。ま  
た、手紙、はがき、FAX、Eメールなどによる「意  
見・アイデア募集」においても高松市職員が二五・  
一％、さぬき市職員が一・二・七％でその差がみられる。  
さらに、「公聴会・住民説明会」と「地域別の懇談会」  
では高松市職員が二六・〇％と一五・三％であり、さぬ  
き市職員が一七・二％と八・二％である。その他、「市  
政モニター」と「市民会議・市民委員会」では、両市  
の割合が低くその差が小さい。

この結果からすれば、前述、高松市職員に比べてさ  
ぬき市職員が市民参加型事業の行政的コストが大き  
くないと評価していることに対して一定の説明が可能で  
あるう。つまり、さぬき市職員の多くは、それほど市  
民参加型事業を経験しておらず、関わったとしても行  
政的コストが小さい「アンケート調査」と「審議会」

図 8 最も成功的と評価できる市民参加型事業 (複数回答)



が多いことによって、実際の市民参加型事業の行政的コストに対してそれほど大きくないと評価しているのである。

一方、過去関わった市民参加型事業のうち、両市の職員が高く評価しているものはいかなるもので、両市において違いがあるだろうか。そこで、両市の職員が最も成功的と評価できる市民参加型事業<sup>(13)</sup>についてみると(図8)、全体的に高松市職員の方が成功的と評価できる事業に対する回答率が高い。また、両市において共通に「アンケート調査」の割合が最も高く、住民の意向、ニーズ、満足度等に関する情報取得という側面から多くの職員が高く評価していることがわかる。それに対して次の割合が高い事業から両市の違いがみられる。高松市では、「地域コミュニティ協議会(地域委員会)との協働」(三〇・三%)、「審議会」(二九・七%)、「地域団体・NPO団体との協働」(二五・一%)、「公聴会・住民説明会」(二〇・〇%)などが挙げられる。これに比してさぬき市では、「審議会」と「地域団体・NPO団体との協働」が二〇・七%であり、そ

表7 相関関係分析の結果

	市民参加型事業 のベネフィット・コスト評価	過去5年間関 わった市民参加 型事業数	目的合理的志向	価値合理的志向
市民参加型事業のベ ネフィット・コスト 評価差	-	.014 (n = 345)	-.339*** (n = 342)	.099+ (n = 342)
過去5年間関わった 市民参加型事業数	-	-	-.017 (n = 345)	.166** (n = 345)
目的合理的志向	-	-	-	-
価値合理的志向	-	-	-	-

Pearson の相関係数、+p<0.1 \*p<0.05 \*\*p<0.01 \*\*\*p<0.001

れ以外の事業に対する回答率は低い。この結果は、「市民参加型事業のベネフィット評価」に関して統計的に有意でないものの、さぬき市に比して高松市の平均値が高い(図4)という結果と一致するものである。

以上の結果をまとめると、高松市職員に比してさぬき市職員は、過去5年間関わった市民参加型事業も少なく、関わったとしても行政的コストが小さい市民参加型事業が多い。それによって、実際の市民参加型事業の行政的コストに対してそれほど大きくないと評価している。これに対して高松市職員は、市民参加型事業に関わるコストが大きいと評価しながらも、事業から得られるベネフィットが多いと評価している。

次に、高松市職員に比べてさぬき市職員が「目的合理的志向」を多く有していることはどのように説明できるだろうか。本稿では、「目的合理的志向」について行政的コストに比べてその効果について懐疑的であるゆえ、市民参加に対して条件付きもしくは控え目となるとした。このことからすれば、市民参加型事業にかかるコストとベネフィットの計算によってその志向が異なっていく。そこで、上記の市民参加型事業のベネフィットとコストの差を用いて職員がもつ二つの志向との関係を検討することにしたい。表7は過去5年間で関わった市民参加型事業数を加えて相関関係分析を行った結果である。

分析結果によれば、「市民参加型事業のベネフィット・コスト差」<sup>(14)</sup>は、

「目的合理的志向」に対して負の相関関係を示しており、「価値合理的志向」に対して正の相関関係をもつ。つまり、市民参加型事業のコスト評価に対してベネフィット評価が上回る職員は、「目的合理的志向」が弱く、「価値合理的志向」が強いのである。また、「過去五年間関わった市民参加型事業数」と「価値合理的志向」においては正の相関をみせて、市民参加型事業に多く可方職員は、「価値合理的志向」が強いことが明らかになった。

## 六 おわりに

本稿では、市民参加に対する自治体職員の志向と評価について自治体間ならびに部局間の比較分析を行った。その結果、各市の部局間において相違がみられなかったことに対して、自治体間においては職員の志向（目的合理的志向）と市民参加型事業の評価（行政的コスト）について統計的に有意な違いがみられた。具体的には、高松市に比べてさぬき市の職員が「目的合理的志向」を示しながらも、市民参加型事業の行政的コストが大きくないと評価していることが明らかになった。これに関しては、各市が展開してきた市民参加型事業の内容と、それに関わった職員の経験によって異なるという分析結果が得られた。

市民参加に関して多くの行政関係者が関心と努力を払っているものの、その成果もしくは効果について疑問が存在する。その背景には参加制度の設計・実施上での問題もあるが、たいていの行政過程が行政職員の専門的技術に依存しており、市民に関わる余地が少ないという指摘がある (Fischer 1993; King, Feltey, and Susel 1998)。これに対して現状では、むしろ不確実な行政環境や市民ニーズの多様化・複雑化の中、行政組織が自らの行政システムだけで対応できなく、市民の視点と力が不可欠となることを実感している。このような変化は、近代民主主義の以降、政治・行政分野が常に試してきた市民参加という「社会的実験」(Roberts 2008: 4) が改めて注目さ

高松市									
局	市民政策局	総務局	財政局	健康福祉局	環境局	創造都市推進局	都市整備局	教育局	総計
配布	40	30	20	50	30	40	40	10	260
回収	27	25	19	40	24	39	32	9	215
さぬき市									
部	総務部	市民部	健康福祉部	建設経済部	上下水道部	教育委員会事務局			
配布	24	19	42	18	10	37			150
回収	17	19	38	18	10	32			134

(1) 調査対象の部局と配布・回収数は、以下の通りであり、調査期間は二〇一五年八月三日―九月四日である。

〔付記〕 本稿は、平成二六―二八年度文部科学省科学研究補助金（基盤C）の交付を受けた研究成果の一部である。

れる背景となる。そこで、本稿の分析結果からすれば、市民参加に対する自治体職員の疑問を解消するためには、多くの市民参加志向の事業に接する機会を与えることが望まれる。さらに、官僚制的な属性となる目的合理性をいかに肯定的な方向に変えていくかが課題であるが、行政が投じるコストは各事業によって様々であるが、いずれもコストの削減には限度があるので、得られるベネフィットに対する工夫が求められる。すなわち、各事業に対する期待ないし効果を明確にする上で、それに対して職員が理解・共有しながらベネフィットの増大を図っていくことが必要であろう。

- (2) 金(二〇一七)から一部引用。
- (3) 本稿の調査項目は、市民参加に対する都道府県職員の意識を分析した中谷(二〇〇八)の研究において用いられ  
たものである。中谷(二〇〇八)の分析では、市民参加に対する職員の意識を「効率的側面」と「規範的側面」とし、  
それに関わる規定要因を考察した。これに対して本稿では、相反した認識構造を浮き彫りにするため、規範―現実と  
いう二つの軸を用いることにより分析を試みる。
- (4) 各主成分の得点は反転した値を用いることにする。すなわち、各値が高いほど、その志向が強い。
- (5) 彼らの研究は、市民参加に対して行政職員がもつ現実的な制約について指摘した点に注目し値する。
- (6) 山本(二〇一〇a・四六)は、人口規模とNPO・市民団体は正の関係をもつとした。
- (7) 分析上での参加志向は、「様々な団体の活動は、国民の要求やニーズを政治に反映するために必要である」と  
「市民の直接的な政治参加はもつと促進されるべきである」という二つの調査項目が用いられており、本稿での規範  
的志向に関わる調査項目と類似したものである。
- (8) 金(二〇一七)から一部引用。
- (9) 調査では、次の九つの市民参加型事業を示す上で回答を求めた。①住民の意向、ニーズ、満足度等に関するアン  
ケート調査②手紙、はがき、FAX、Eメールなどによる意見・アイデア等の募集③市民による市政モニター④住  
民意見聴取のための公聴会・住民説明会⑤住民との意見交換のため、地区ごとに行われる地域別の懇談会⑥行政への  
諮問を目的とする、学識経験者や利害関係者等による審議会⑦公募市民を中心とする、地域の課題解決に向けた市民  
会議・市民委員会⑧地域コミュニティ協議会との協働事業⑨地域団体・NPO団体との協働事業
- (10) 市民参加によって生じる行政的コストについて Moynihan (2003: 173) は、市民参加の制度設計・案内・促進  
(Direct administrative costs) と政策決定過程の遅延 (Decision process costs) 、政策決定の質 (Decision outcome  
costs) などを挙げる。また、関谷(二〇一〇: 一六〇―一六一)は、市民参加に関して行政組織が考慮するものと  
して参加のバイアス、コストと効率性、議会との関係とした。

(11) 各質問項目に対する集計結果は以下のとおりである。

項目	そう思う	ややそう思う	どちらとも いえない	あまり そう思わない	そう思わない	N
市民参加型事業の実施のため、時間・エネルギーのコストが高い	28.2	53.2	14.0	4.4	0.3	342
市民参加型事業の場合、意思決定が遅延されることが多い	14.6	47.4	30.7	6.4	0.9	342
時間とエネルギーに比して政策の効果は高くない	3.8	20.9	54.4	17.1	3.8	340
行政と市民、市民同士の討議は実際にほとんどみられない	2.9	20.5	38.7	31.1	6.7	341
参加者は常に限定的であり、偏っているのが現状である	16.1	51.6	24.0	6.2	2.1	341

(12) 過去五年間で関わった市民参加型事業があると回答したのは、高松市が八一・四％、さぬき市が六四・九％である。また関わった市民参加型事業数の平均値からみても、高松市職員が二・〇八事業でさぬき市職員の一・二四事業を上回る。

(13) 最も成功的と評価できる市民参加型事業に関しては、各事業においてどのような要因から評価したかについて本稿のデータから明らかにすることができないものの、両市の職員が評価上での考慮する要因としては、「住民の関心」が最も多く、「協働・連携事業」、「日常的な経験や特殊な知識」、「政策の正当性」、「政策の効果（アウトカム）」などが続く（金二〇一七・一二四）。

(14) 値は「市民参加型事業のベネフィット評価」―「市民参加型事業のコスト評価」から求めており、値が大きいほどベネフィット評価が高い。

参考文献

- 大杉寛(二〇一五)「人口減少を踏まえた自治体の組織と経営」『アカデミア』第一一二号、八―一三頁。
- 小田切康彦・新川達郎(二〇〇七)「NPOとの協働における自治体職員の意識に関する研究」『同志社政策科学研究』第九卷第二号、九一―一〇二頁。
- 金宗郁(二〇一七)「市民参加に対する行政組織の認識と態度」『香川法学』第三六卷第三・四号、二〇七―二三三頁。
- 関谷昇(二〇一一)「自治体における市民参加の動向と行方」『千葉大学法学論集』第二六卷第一・二号、一二五―一九一頁。
- 中谷美穂(二〇〇八)「地方分権時代の職員と市民参加」小林良彰・中谷美穂・金宗郁『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会。
- M. ウェーバー著、濱島朗・徳永恂訳(一九七二)『現代社会学体系 第五卷 社会学論集―方法・宗教・政治』青木書店。
- 山本英弘(二〇一〇a)「ガバナンスの概観」辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会』木鐸社、三九―五八頁。
- 山本英弘(二〇一〇b)「市区町村職員のガバナンス意識」辻中豊・伊藤修一郎編『ローカル・ガバナンス―地方政府と市民社会』木鐸社、一六七―一八八頁。
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35: 216-224.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*. London: Prentice Hall.
- Fischer, Frank. (1993). Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases. *Policy Sciences* 26(3): 165-187.



- Gains, Francesca and Peter John. (2010). What Do Bureaucrats Like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform. *Public Administration Review* 70(3): 455-463.
- Gawthrop, L. C. (1997). Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion. *Public Administration Review* 57: 205-210.
- Hart, David K. (1972). Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation. *Public Administration Review* 32: 603-621
- Kathlene, L. and John A. Martin. (1991). Enhancing Citizen Participation: Panel Designs, Perspectives, and Policy Formation. *Journal of Policy Analysis and Management* 10(1): 46-63.
- Kweit, Robert W. and Mary G. Kweit. (1980). Bureaucratic Decision-Making: Impediments to Citizen Participation. *Polity* 12(4): 647-666.
- King, Cheryl S. and C. Strivers. (1998). "Citizen and Administrators: Role and Relationships." in King, Cheryl S. and C. Stivers (eds.), *Government is US*. Thousand Oaks: Sage Publications: 49-67.
- King, Cheryl S., Kathryn M. Feley, and Bridget O'Neill Susel. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review* 58(4): 317-326.
- Moynihan, Donald P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *American Review of Public Administration* 33(2): 164-188.
- Nabatchi, Tina. (2010). Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *American Review of Public Administration* 40(4): 376-399.
- Neshkova, M. I. and Hai (David) Guo. (2012). Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22(2): 267-288.
- Peters, B. G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas Press.

- Roberts, N. C. (2008). *The Age of Direct Citizen Participation*. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Wang, Xiaohu. (2001). Assessing Public Participation in U.S. Cities. *Public Performance and Management Review* 24 (4) : 322-336.