

令和 6 年 6 月 4 日現在

機関番号：13301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2023

課題番号：17K04122

研究課題名（和文）アクセスポイントとしての行政職員による行政システム信頼形成メカニズムの解明

研究課題名（英文）Administrative System Trust Formation Mechanisms by Administrative Staff as Access Points

研究代表者

眞鍋 知子（MANABE, Tomoko）

金沢大学・融合科学系・教授

研究者番号：70320025

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、市民と行政とのアクセスポイントである行政職員に焦点を当て、その実践に見出される問題と課題を析出した。まず、インタビュー調査から、市民と行政とが直接的に向かいあうときに生じる様々な困難を乗り越えるためのアクセスポイントは、行政職員のみならず、中間支援組織のコーディネーターを含め、重層的に配置されることで、行政システムへの信頼度をより高めることが明らかとなった。つぎに、全国自治体を対象に調査票調査を実施した。市民との協働を進めることのできる職員数について、4分の3の自治体においては十分ではなく、行政内部での制度的な対応が求められる結果となった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

研究成果の学術的意義は、行政にありながら市民との接点をもちうる職員が、市民と行政との協働を推進するコーディネーターの機能を発揮し、いかにして市民の行政システムへの信頼を高めるためのアクセスポイントとなりうるのかについて明らかにすることで、アンソニー・ギデンズのアクセスポイントに関する理論と実証とを架橋する枠組みを構築したことにある。このことは、行政職員の効果的な人材育成プログラムの構築という目的のみならず、行政職員というアクセスポイントを通じた行政システムへの信頼が市民側にいかに形成されていくかというメカニズムを解明するという社会的意義をもつ。

研究成果の概要（英文）：This study focuses on administrative staff as the access point between citizens and the government, and analyzes the problems and challenges found in their practices. First, the interview survey revealed that the access point for overcoming various difficulties that arise when citizens and the administration directly face each other is not only administrative staff but also coordinators of intermediary support organizations, and that the layered arrangement of the access point enhances the level of trust in the administrative system. Next, we conducted a questionnaire survey of local governments nationwide. The results showed that the number of staff capable of promoting collaboration with citizens was not sufficient in three-quarters of the municipalities, and that institutional measures within the administration were required.

研究分野：社会学

キーワード：市民協働 アクセスポイント 行政職員

## 1. 研究開始当初の背景

世界各国において政治への不信感が高まり、投票率が低下している。代議制民主主義に対する信頼が失われるという危機の状況にあって、政治学者や社会学者らによって熟議民主主義ということが強調されるようになってきている。そして、熟議民主主義を具体的に制度化するものとして、コンセンサス会議、討論型世論調査、プラーヌクスツェレ、市民討議会などのいわゆるミニ・パブリックスが登場してきた。しかし、例えば討論型世論調査など、きわめて興味深い試みではあるものの、非常に大掛かりなもので、時間やコストもかかるなど、地方自治体等で住民参加の手法として容易に導入できるものではないだろう。

このように、市民と行政の協働が必要だと言っても、現在においてもなお、それは捗々しい進展を見せてはいない。その原因として、市民と行政が直接的に向かい合うときに、さまざまな困難が生じるのではないかと推測される。アンソニー・ギデンスが指摘するように、システム信頼においては、アクセスポイントが重要な意味を持つ。市民と行政の協働においては、このアクセスポイントが有効に作動していないということが考えられるのではないだろうか。したがって、アクセスポイント、すなわち市民と行政が向かい合うことをコーディネートする機能を担うものが必要になると考えられる。

本研究では、このコーディネート機能を、行政職員という地位にある市民に求めるものである。行政職員が市民と協働することは推進されることが望ましいとされるものの、それは協働担当部署のみが実践するものとの認識がまだ職員には根強い。町内会・自治会やNPOのリーダーといった役割を担う市民は、協働が必要な場面でのそのような行政職員の態度に活動上のとまどいや困難を感じる人が多い。双方の立場を理解し協働を促進するという役割は、これまでは市民活動支援センターのような中間支援組織に期待されてきた。しかし、現代の多様化する地域課題に対応するためには、専門的な地位にある行政職員の一人ひとりが市民ニーズを組み上げ、諸資源を調整して解決に導いていかなければならない。行政職員も市民として実践的な協働の当事者となることが求められている。

このような認識は、1990年代の地方分権の流れのなかで登場してから久しい。2003(平成13)年に北海道二セコ町で施行された「まちづくり基本条例」が注目を集め、2016(平成28)年5月までに350市町村で同様の自治基本条例が施行されている。そういった社会的な制度を背景として、「市民と行政との協働」を進める政策は確実に増加している。地方自治体に協働推進課や市民参画課といった部署が設置され、これらの制度の具現化を進めている。その代表的なものとして、市民からの事業提案を受けて、それを公開プレゼンテーション後に採択するような事業も増えている。あるいは、行政職員の側も、行財政改革の流れから、市民対応の質の向上が求められて、地域でのボランティアが推奨されるような動きも活発化している。いわゆる「スーパー公務員」といったこれまでの行政職員の枠にとどまらない人材もマスコミの話題にのぼるようになってきている。

しかし、このような一連の動向は、裏を返せば、そのように市民と関わる行政職員側の人材はまだまだ少数派であることを示しているのではないだろうか。地方自治体主催の市民参加のまちづくりのワークショップであるにもかかわらず、遠方よりファシリテーションの専門家を雇い、行政職員が市民の声を直接聞くことはないといった事例も数多い。コーディネート人材となるどころか、市民とあえば文句を言われるので仕事以外ではそのような場に出たくないといった職員の声も聞かれるほどである。

ギデンスが論じたように、アクセスポイントとなる行政職員とのフェース to フェースの関係こそ、行政というシステムに対する市民からの信頼を芽生えさせる鍵を握っているのである。だが、この点を明らかにするための実践的な人材育成プログラムについての効果検証はほとんどなされていないまま、現場での不協和音が続いているのではないかという疑念が、本研究の開始当初の背景である。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、市民と行政とのアクセスポイントたる行政職員に焦点を当て、その実践に見出される問題と課題を析出し、それらを検討することによって市民と行政の協働をコーディネートしうる人材育成プログラムを構築することにある。具体的には、第1に、石川県内の地方自治体の協働担当部署および中間支援組織の職員に協働の実践に関するインタビュー調査を実施する。第2に、行政職員を対象に協働に対する意識と行動を明らかにする全国自治体を対象とした調査票調査を実施する。第3に、これらの調査結果からアクセスポイントとシステム信頼についての理論的考察を行い、効果的なコーディネート人材の育成プログラムを構築する。

## 3. 研究の方法

第1に、地方自治体の協働担当部署および中間支援組織の職員に協働の実践に関するインタビュー調査を実施した。対象は、石川県の能登地域、金沢市、加賀地域からそれぞれ選定し、市民との協働の実践に関する成功例や失敗例について具体的な事例を検討した。

第2に、全国の全自治体の行政職員を対象に協働に対する意識と行動を明らかにする調査票調査を実施した。資料分析およびインタビュー調査の結果から、仮説を設定し、協働担当部署の職員を対象に市民との協働に関する効果的な協働プログラムの実態を把握した。

第3に、これらの調査結果から、アクセスポイントとシステム信頼について理論的考察を行った。協働を促進するための方法と課題に関する従来の研究では、市民と行政とを媒介する中間支援的機能を両者の間に求めてきた。それは、公設公営、公設民営、民設民営といった中間支援組織の設置運営状況によって、その利点と欠点が比較分析されるといった諸研究に認められる。

しかし、本研究では、システム信頼のアクセスポイントとしての行政職員という社会的な視点から、行政側にありながら市民との接点を持ちうる職員が、そのコーディネーターとしての機能をいかに発揮しうるかを考察し、そのための効果的な人材育成プログラムを構築することを重視した。この視点は、行政職員のコミュニケーション能力の向上といった短期的な目標の達成を目指すものではない。行政職員というアクセスポイントを通じた行政システムへの信頼が、市民側にいかに形成されていくかというメカニズムを解明することを視野に含んでおり、今後、公共性の社会学を構想するうえでも欠かせない独創的な点となっている。

#### 4. 研究成果

まず、質的調査によって、市民と行政とのアクセスポイントである行政職員に焦点を当て、その実践に見出される問題と課題を析出した。総務省自治大学校の平成27年度「地方公務員研修制度の実態に関する調査」では、全国176の職員研修所および研修担当課にアンケート調査を実施して地方自治体の研修の概要を把握しており、この調査結果を先行研究として検討したところ、調査対象は都道府県や中核市等の都市のみであり、市民との協働に関する独立した調査項目は設定されていなかった。人口規模の小さい地方都市こそ市民と行政との協働が求められており、その詳細について各自治体から職員研修に関する資料を独自に入手し、現状を比較分析することの必要性について確認した。

そこで、具体的には、石川県金沢市に2018年に開設された「金沢市市民活動サポートセンター」の運営会議、コーディネーター会議等に参加し、公設公営で運営される中間支援組織における市民と行政との協働のあり方についてフィールドワークを行なうと同時に、協働を担当する部署(市民協働推進課)の行政職員および中間支援組織のコーディネーター5人に聞き取り調査を実施した。その結果、中間支援組織のコーディネーターたちは、住民と行政が向かい合うことをコーディネートする機能をもつものの、このコーディネーターたちと行政との間をコーディネートする行政職員の役割が極めて重要であり、第一のアクセスポイントとして機能していることが明らかとなった。コーディネーターたちが行政システムを信頼するために、この行政職員がアクセスポイントの役割を果たしていたのである。このことから、市民と行政とが直接的に向かいあうときに生じる様々な困難を乗り越えるためのアクセスポイントは、行政職員のみならず、中間支援組織のコーディネーターを含め、重層的に配置されることで、行政システムへの信頼度をより高めることが可能となるといえる。

つぎに、石川県内19自治体の協働担当部署に、市民との協働に関する政策についてのWeb調査を実施した。その回答結果から、さらに2ヶ所を抽出して、より詳細な聞き取り調査を実施した。その結果、協働担当部署そのものがない、あるいは総務課や企画課といった町内会・自治会担当部署、または生涯学習を担当する教育委員会が市民協働の担当部署を兼ねているという組織が半数以上を占めた。庁内すべての部署が市民との協働を担当しているという回答もあり、とくに「協働」という名前のついた担当部署をもつ市町は、4ヶ所のみであった。協働政策に関しては、6ヶ所が「無し」と回答した。人口の少ない町にその傾向が見られた。中間支援組織が市町内に存在するかに尋ねたところ、4ヶ所が「ある」と回答し、公設公営が2ヶ所、公設民営が1ヶ所、民設民営が1ヶ所という内訳であった。市民協働の拠点は設けているものの、スタッフの配置のない市町も2ヶ所あった。行政職員に協働に関する研修をしている自治体は4ヶ所のみであった。総じて石川県内の市町は「市民と行政との協働」への理解が進んでいると言いがたい。本調査からは、研修等もないなかで、行政職員がいかにして効果的にアクセスポイントとして機能しうるのかについて明らかにするために、全市町村対象の調査票を作成するための基礎的で有用なデータを得ることができた。

さらに、量的調査である「市民協働と行政職員に関する全国自治体調査」を実施した。調査概要は次のとおりである。

調査対象団体：全市区町村 1741, 全数調査, 調査回収方法：郵送法(一部 Web による回収), 調査期間：令和4(2022)年2月2日から3月15日, 回収数：812票, 有効回収率：46.6%。

本調査の目的は、変化著しい地方自治体において、市民と行政との協働は大きな課題であり、それに対応できる行政職員の能力向上が求められていることから、市民協働や行政職員の人材育成の実態や課題を調べることにより、自治体行政の活性化を図るための基礎資料とするものである。調査項目は、(1)自治体の基本情報、(2)自治体内の地縁的なコミュニティの活動状況、(3)自治体内のボランティア団体・NPO等との協働の状況、(4)行政職員の能力・資質、

(5) 地域担当職員制度、(6) 自治体行政への住民参加、(7) 自治体が企画・実施した住民アンケート調査、(8) 住民への情報発信、(9) 「新しい生活様式」における地域活動・市民活動についてである。

アンソニー・ギデンズが指摘するように、システムへの信頼においてはアクセスポイントが重要な意味を持つ。行政というシステムへの信頼は、アクセスポイントたる行政職員が有効に作動する必要がある。すなわち住民と行政が向かい合うことをコーディネートする機能をいかに担えるかにかかっているのである。本調査の結果を集計・分析することによって以上の点が明らかにできた。

本調査によると、市民との協働を進めるうえで職員にどのような能力が必要だと考えているかについて29項目にわたって尋ねた結果、「とても必要である」との回答が最も多かった順に、「コミュニケーション能力」55.3%、「関係構築力」53.8%、「情報収集力(住民ニーズ等)」49.8%、「モチベーション」48.0%の順であった。また、市民との協働を進めることのできる職員数が足りているか尋ねたところ、「十分足りている」1.5%、「ある程度足りている」23.7%、「あまり足りていない」60.0%、「まったく足りていない」14.7%と、4分の3の自治体においては十分ではない状況が明らかになった。このように、現在不十分とされる協働を進めることのできる職員を充実させるための方策5項目についてその重要度を尋ねたところ、「とても重要である」との回答が高い順に、「庁内の体制強化」37.4%、「職員に研修を行う」26.0%、「職員の地域活動の推奨」21.0%であった。行政内部での制度的な対応が求められることが明らかとなった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計17件（うち査読付論文 2件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 4件）

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 調査結果の要約 経年比較を中心に	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『金沢市市民のコミュニティに関する意識・行動調査報告書』	6. 最初と最後の頁 5-26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩	4. 巻 1
2. 論文標題 再雇用制度に関する調査のデータ分析	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 連合石川総合生活開発研究センター『新たな再雇用制度確立に向けて』	6. 最初と最後の頁 46-73
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 調査の概要と回答者の属性について	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 『金沢市市民のコミュニティに関する意識・行動調査報告書』	6. 最初と最後の頁 1-4
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 石川県小松市「市民幸福度」調査結果の経年比較	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 地域政策研究年報2019	6. 最初と最後の頁 61-70
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 6オリジナル指標結果の経年比較,7オリジナル指標結果の経年比較	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 第4回こまつ幸せへの「道しるべ」作成のための市民意識調査	6. 最初と最後の頁 55-86
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 第2章 能美市での居住についての分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 15-19
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 第5章 子育て環境についての分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 31-33
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 第7章 協働によるまちづくりについての分析	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 39-47
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩	4. 巻 1
2. 論文標題 第1章 調査の概要	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 5-13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩	4. 巻 1
2. 論文標題 第3章 各種施策への期待水準と満足度	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 21-26
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩	4. 巻 1
2. 論文標題 第4章 産業振興、商業施設、公共施設、	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 27-29
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩	4. 巻 1
2. 論文標題 第6章 健康と福祉	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 能美市政に関する『市民満足度』調査報告書	6. 最初と最後の頁 35-38
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 田邊 浩, 松田 洋介, 眞鍋 知子, 竹内 慶至	4. 巻 11
2. 論文標題 ドイツにおける発達障害のある人びとへの社会的支援ードイツ北部現地調査報告	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 金沢大学人間科学系研究紀要	6. 最初と最後の頁 18-52
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋知子	4. 巻 69(2)
2. 論文標題 グローバル時代における社会学教育の標準化	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 社会学評論	6. 最初と最後の頁 229-237
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋知子	4. 巻 74
2. 論文標題 高齢者を見守る地域ネットワークをどう広げていくか	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 ウェブ版国民生活	6. 最初と最後の頁 8-10
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 2017年度「金沢市町会長アンケート」調査	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 地域政策研究年報2017	6. 最初と最後の頁 130-136
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -



1. 著者名 眞鍋 知子	4. 巻 1
2. 論文標題 「金沢市町会長アンケート調査」の概要と結果の要約	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 金沢市町会長アンケート調査報告書	6. 最初と最後の頁 1-34
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究 分 担 者	田邊 浩  (TANABE Hiroshi)  (50293329)	金沢大学・地域創造学系・教授    (13301)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------