

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 26 日現在

機関番号：16201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380171

研究課題名(和文) 成功的な市民参加の制度的要件に関する日韓比較分析

研究課題名(英文) A Comparative Analysis of Institutional Requirements of the Successful Citizen Participation between Japan and Korea

研究代表者

金 宗郁 (KIM, JONGOUCK)

香川大学・法学部・准教授

研究者番号：70458933

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、日本と韓国の自治体における行政職員と市民に対するアンケート・ヒアリング調査を通じて成功的市民参加の制度的要件を明らかにすることである。行政組織に対する分析では、市民参加に関わる行政コストとベネフィットの計算上で損(-)となるから、市民参加に対して条件付きもしくは控え目となることを明らかにし、市民参加制度に対する道具的アプローチの必要性を強調した。また、地域(地区)会議活動に対する分析では、運営・活動内容に関する公開度、活動アウトプットなどのコミュニティ協議会の活動パフォーマンスに対して構成員の協働意識、協議会に対する評価等が相関関係をもつことが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study is to clarify institutional requirements of the successful citizen participation by analyzing local government of Japan and Korea. Firstly, this study analyzed an ambivalent attitude of local officials toward to citizen participation focusing on the instrumental rationality of bureaucracy. According to the results, local officials who evaluated highly benefits related to the citizen participation have a positive attitude toward citizen participation. Secondly, in the analysis for the community (district) meeting, it became clear that the collaborative attitudes of the member and the evaluations for the meeting have a correlation for the performances of community meeting.

研究分野：地方自治

キーワード：市民参加 行政組織

1. 研究開始当初の背景

ローカル・ガバナンスの進展により、自治体における住民参画が益々重要な課題となっている。しかし、市民(住民)参加に関する我々の知見は、規範論・概観論から大きく脱却していない。市民参加の有用性を高めるには、それがもたらす効果を評価し、成功的な市民参加とは何か、そのための制度的な要件とは何かについて検証していかなければならない。そこで、これらの問いに対して本研究では、日本と韓国の自治体を分析対象として地域(地区)会議の参加市民と行政職員に対するアンケート調査とヒアリング調査を通じて、一定の解答を示そうとするものである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、日本と韓国の自治体における行政職員と市民に対するアンケート・ヒアリング調査を通じて成功的市民参加の制度的要件を明らかにすることである。具体的には、第1に、住民参加制度をめぐる制度の多様性と効果を明らかにすることにより、市民参加の効果に関わる理論的・分析的な論点を提供する点である。第2に、地域(地区)会議の参加市民に対するヒアリング調査とアンケート調査から、各地域(地区)会議の活動に対して代表性と審議性がどのような関係をもつかについて明らかにし、それに関わる制度的要件を含む諸要因を検討することである。

本研究ではこれらの分析を通じて市民参加の効果とは何か、成功の制度的条件という推定困難な問いに対して一定の解答を提示する。

3. 研究の方法

本研究では住民参加制度の効果と成功的な地域(地区)会議の諸条件を検証するため、日本と韓国の行政職員と地域(地区)会議の参加市民に対するアンケート調査、関係者に対するヒアリング調査が行った。調査対象にかんしては、行政職員の場合、日本の高松市とさぬき市、韓国の牙山市と論山市である。これに対して地域(地区)会議では、日本の高松市と韓国の牙山市と論山市である。

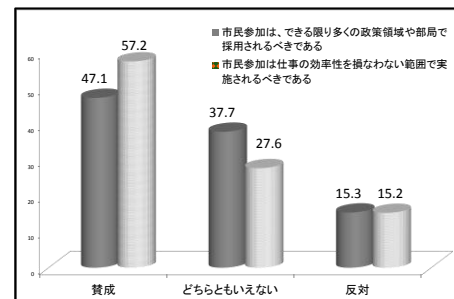
4. 研究成果

(1) 住民参加に対する行政職員の認識

近年ガバナンスへのシフトが深化されている状況の下で公共政策過程での市民参加の拡大は不可欠となりつつある。これらの現実的な要請はともかく、市民参加は民主主義の維持・増進に対する民主的な政府のもつ当為的な責務ともいえる(King, Feltey, and Susel 1998; Nabatchi 2010)。このような現実的な要請と当為的な責務を背景とし、市民参加は政府レベルを問わず勧められており、関連する多様な制度的な仕組みが工夫され

てきた。しかし、こうした努力にもかかわらず、市民参加の導入・実施に対して多くの行政職員は、ためらう態度を示しているのが現状でないかと思われる。たとえば、本研究の日本調査データによれば(図1)、「市民参加は、できる限り多くの政策領域や部署で作用されるべきである」という意見に対しては、47.1%の職員が賛成を示している。また、37.7%の職員が「どちらともいえない」と回答し、15.3%の職員が反対している。すなわち、多数の職員まではいえないが、約半数の職員が政策過程における市民参加の導入について前向きな態度を示していることがわかる。これに対して「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」という意見では、賛成が57.2%で反対の15.2%を大きく上回っていることがわかる。すなわち、市民参加には賛成するものの、行政の効率性を損なわない範囲でという条件付きという認識が目立つ。これらの傾向は、韓国の調査データにおいても同様にみられる。これらの集計結果からすれば、多くの職員が市民参加の必要性を認めながらも実際の仕事レベルではためらうという、市民参加に対して異なる意見が混在し相反する態度(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」という認識を有しているといえる。

図1 市民参加に対する自治体職員の態度



(2) 行政職員の相反する態度と目的合理性

目的合理性に関してウェーバー(1971: 115-118)は社会的行為の類型として論じている。ウェーバーによれば、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ったとした。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て、その期待を結果として合理的に追求され考量された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かねあ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表れるのが官僚制（行政組織）である。行政組織における意思決定と行為は、それ自体の価値や意義を重視する価値合理的なものというより、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、費用と効果の計算によって選択の行為が行われる、手段としての目的合理的なものである。このことからすれば、行政組織のもつ目的合理性は、参加志向の行政過程との緊張関係を持ち、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のである。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から実行するという価値合理的な態度があると同時に、政策（行政）目的の達成において市民参加がどの程度効率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。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には、関連の手続きを含めて情報提供と教育が必要となるので行政コストは増加する。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 2011：160-161）。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なる。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とられがちである。

（3）行政組織の目的合理的志向の規定要因：行政コストとベネフィット

住民参加に対する行政組織の態度（目的合理的志向）の分析結果からすれば（表1-1、日本）、まず、説明変数のうち、最も影響力が強いのは「市民参加型事業のベネフィット評価」であり、負の影響を与えていることが明らかになった。さらに、「市民参加型事業のコスト評価」が正の影響をもつことが示された。すなわち、市民参加型事業によるベネフィットを高く評価している職員ほど、現実的な制約を考慮しても市民参加に対して肯定的な態度を示しているのである。一方、市民参加型事業による実施コストが高いと評価している職員は「目的合理的志向」が強いのである。したがって、「目的合理的志向」は実際の市民参加型事業によるベネフィットと、それにかかるコストの評価によって変わっていくといえる。ただし、市民参加型事業にかかるコストに比べてベネフィットに対する評価が大きく関わっている。これらの分析結果は、韓国の自治体において類似した傾向がみられた（表1-2）。

以上のように市民参加に対する職員の態度、とりわけ「目的合理的志向」（現実控え目の態度）は行政コスト・ベネフィットの評価によって大きく影響されていることが明らかになった。

表1-1 回帰分析（日本）

変数	目的合理的志向				
	B	SE	β	t	p
性別	-.133	.120	-.090	-1.105	.270
年齢	.013	.069	.023	.133	.855
在職期間	-.012	.062	-.023	-.194	.846
職位	-.039	.073	-.038	-.503	.616
高松市	-.360	.114	-.174	-3.154	.002
市民参加型事業の経験(事業数)	.020	.033	.032	.593	.550
社会的信頼	.070	.050	.070	1.397	.163
市民に対する信頼	-.219	.051	-.216	-4.279	.000
市民参加型事業のベネフィット評価	-.356	.050	-.354	-7.060	.000
市民参加型事業のコスト評価	.101	.050	.100	1.993	.047
定数	.435	.243		1.753	.082
R ²	.206				
調整済みR ²	.182				
N	335				

表1-2 回帰分析（韓国）

変数	目的合理的志向				
	B	SE	β	t	p
性別	-.230	.116	-.141	-2.493	.013
年齢	.003	.038	.005	.054	.957
在職期間	.081	.057	.143	1.413	.159
職位	-.173	.094	-.168	-1.832	.068
自治体規模	-.150	.112	-.076	-1.340	.181
市民参加型事業の経験(事業数)	-.064	.034	-.105	-1.864	.063
社会的信頼	-.003	.052	-.003	-.050	.960
市民に対する信頼	-.241	.053	-.237	-4.531	.000
市民参加型事業のベネフィット評価	-.342	.053	-.345	-6.423	.000
市民参加型事業のコスト評価	.080	.053	.073	1.509	.132
R ²	.203				
調整済みR ²	.177				
N	313				

（4）地域（地区）の活動：高松市コミュニティ協議会

近年自治体レベルでの「参画と協働」は、かなり浸透しており多様な形態で試みられている。一般に「参画と協働」への志向は民営化、アウトソーシング等の行財政改革の一環としても位置付けられるが、その本質は住民生活の場から自治を組み立てることにより地域の資源管理を適正に行うことである。したがって多くの自治体がNPOとの協働事業を進めており、それに加えて地域内分権としてコミュニティ再生に注目していることも自然な流れとなり、その中心的な役割として期待されるのが地域自治組織である。地域自治組織の取り組みの中で注目すべき点は、従来のコミュニティ政策に加えて一括交付金による財政分権を行うことである。すなわち、自治体の意思権限を分割して地域住民の自己決定・自己責任を實踐する制度的な工夫が組み込まれている。

しかし、一括交付金による地域自治組織への財政分権は、裏返せば公的資金の用途決定権限を委譲することを意味するので、地域自治組織の民主的正統性が問われることになる（後、2006）。これに対して真山（2012：147-149）によれば、地域自治組織の民主的正統性を確保するため、現状では地域自治組織の役員に対する民主的な選出を試みるケースもあるものの、一般に利害関係アクターの網羅性を通して正統性の根拠を用いるとした。しかし、利害関係者の網羅性においても次の三点の不確定さがあるので、現実的な疑問が残る。第一に全団体・全市民を網羅でき

るかどうか、第二に参加アクターの多元性・網羅性、第三に各アクター間の利害調節である。このように地域自治組織の正統性問題について今後慎重な議論・試行が求められるが、それよりも地域自治組織の有効性を高めるには、運営能力の向上が不可欠であろう。

そこで、まず高松市コミュニティ協議会の関係者が取り上げる協議会の課題についてみると、表2のとおりである。

表2 高松市コミュニティ協議会の活動・運営における課題(複数回答、4つまでの選択)

	協議会	地域団体	全体
地域住民の関心・参加が低い	42.9	62.7	57.7
若者の関心・参加が低い	57.1	76.5	71.5
地縁団体間の連携が少ない	0.0	15.7	11.7
協議会のリーダーの不足	62.9	38.2	44.5
参加団体の不足	5.7	9.8	8.8
活動ノウハウの不足	31.4	24.5	26.3
活動資金の不足	22.9	43.1	38.0
コミュニティセンターの機能が不十分	14.3	21.6	19.7
協議会の情報発信・情報共有が不十分	22.9	18.6	19.7
協議会の活動に対する理解不足	17.1	41.2	35.0
活動拠点の充実	28.6	19.6	21.9
N	35	102	137

全体として最も取り上げられている課題は、「若者の関心・参加が低い」。ただし、協議会の会長と構成地域団体においては、認識されている課題が異なる点も存在する。たとえば、協議会の会長の場合、「協議会のリーダーの不足」を最も多く挙げている一方、構成地域団体では「地域住民の関心・参加が低い」、「活動資金の不足」などが協議会の会長に比べて回答率が高い。すなわち、協議会の運営側からすれば、今後協議会の担い手や引き継ぎなどについて苦労していることがうかがえる。

それに対して各協議会の運営及び活動状況をみると、協議会間の相違がみられる。そのうち、注目に値するのは、「市への自主的な意見の提出」であり、その実績がある協議会が13か所(39.4%)にとどまっており、アドボカシー的な活動についてはやや消極的な協議会が多いという(表3)。

表3 協議会の運営・活動の現状(高松市)

内容	なし	検討中	あり	N
協議会のホームページ	27.5	15.0	57.5	40
各会議の活動・議事内容の公開・報告	26.3	7.9	65.8	38
予算・会計処理などの公開	45.9	2.7	51.4	37
事業計画書の作成・公開	35.1	2.7	62.2	37
役員及び委員会・部会のメンバーの一般公募	45.9	2.7	51.4	37
市の委託事業	37.8	0.0	62.2	37
市への自主的な意見の提出	60.6	0.0	39.4	33
事業応募による資金獲得	21.9	3.1	75.0	32

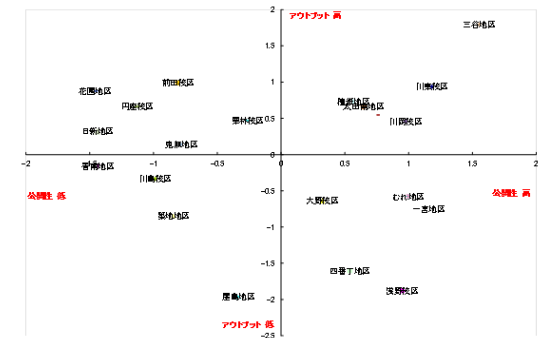
次に、これらの運営及び活動の状況を用いて主成分分析を行った結果が表4であり、分析結果によれば、第1成分は「運営・活動内容に関する公開度」に関わるものであり、第2成分では「活動アウトプットの度合い」に関わるものがあげられる。これらの運営及び活動に関する主成分得点を用いて各コミュニティ協議会を配置してみると、コミュニティ協議会間の違いがより明らかになる(図2)。また、これらの違いは、各コミュニ

ティ協議会に対する構成員の評価及び協働意識と密接な関係をもつことが明らかになった。

表4 運営・活動に関する主成分分析

	第1成分	第2成分	第3成分
各会議の活動・議事内容の公開・報告	.783	-.273	-.227
予算・会計処理などの公開	.894	.048	-.225
事業計画書の作成・公開	.854	.082	-.213
役員及び委員会・部会のメンバーに対する一般公募	.574	-.126	.704
委託事業	-.026	.748	-.513
意見提出の件数	.346	.445	.364
地域まわりの交付金などの資金獲得	.050	.757	.367
寄与率	37.1	20.5	16.8

図2 各協議会のパフォーマンス類型



(5) 今後の課題

本研究では、日本と韓国の自治体における行政職員と市民に対するアンケート・ヒアリング調査を通じて成功的市民参加の制度的要件を明らかにすることである。現状の行政職員が市民参加に求めている道具的ベネフィットは、単なる住民ニーズの把握にとどまらず、職員自身のもつ「専門家知識」に加えられる、「普通の知識」(ordinary knowledge)や「現場の知識」(local knowledge)のような「非専門家知識」であり(秋吉2003)、それらを吸収できるような参加プロセスによる政策の正当性・アウトカムの向上である。ただし、これらの道具的なベネフィットは諸参加制度がもつ目的及びプロセスによって異なり、その具体的な中身と程度は一概に言えない。さらに、規範的な議論においてみられるように、政策過程における市民の意見反映と実質的な影響力は重要であるが、それらがすべての参加において可能であるという幻想を行政と市民に抱かせないためには、諸参加制度の目的と期待される効果を明らかにし、両者が共有していくのが大事であろう。これに関しては参加制度別の検討が必要であり、各参加制度の目的と効果に関してより体系的かつ具体的な検討が求められる。

さらに、地域(地区)協議会に対する分析は十分に行われておらず、日・韓の比較分析を通してより綿密な検討が求められる。

<引用文献>

① King, Cheryl S., Kathryn M. Feltey, and Bridget O' Neill Susel. The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration.

Public Administration Review 58(4). 1998. 317-326.

② Nabatchi, Tina. Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration. *American Review of Public Administration* 40(4). 2010. 376-399.

③ M. ウェーバー著、濱島朗・徳永恂訳、現代社会学体系 第5巻 社会学論集—方法・宗教・政治、青木書店、1971。

④ 後房雄、多様化する市民活動と自治体の再設計—地域自治組織における決定と実施の混合、市政研究、153号、2006、8-21。

⑤ 真山達志、ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス、ミネルヴァ書房、2012。

⑥ 秋吉貴雄、政策形成における2つの知識のあり方に関する考察、熊本大学社会文化研究、第1号、2003、17-30。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 3件)

① 金宗郁、市民参加に対する行政組織の認識と態度、香川法学、査読無、第36巻第3・4号、2017、103-129。

② 金宗郁、市民参加と地方公務員の道具的合理性、地方行政研究、査読有、第30巻第2号、2016、199-224。

③ 金宗郁、自治体における行財政改革の日韓比較、香川法学、査読無、第33巻第3・4号、2014、45-64。

[学会発表] (計 1件)

① 金宗郁、市民参加に対する行政職員の認識構造：道具的アプローチから、2015年度日本政治学会研究大会、千葉大学、千葉県・千葉市、2015年10月10日。

[図書] (計 0件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

○取得状況 (計 0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

金宗郁 (KIM, Jongouck)

香川大学・法学部・准教授

研究者番号：76902525

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()