

行政に対する信頼と市民の参加意向

野田 遊*

(三菱UFJ リサーチ&コンサルティング(株))

1. 問題関心

官製談合や公務員の公金着服、無免許運転、市営住宅家賃滞納、病気休暇制度の利用期間における営利活動、あるいは高すぎる特殊勤務手当やカラ残業、職員厚遇など、行政の不祥事や不正等が新聞やテレビ等により報じられてきた。また、国民年金の不正免除や記録不備、個人情報の流出のほか、SARS や鳥インフルエンザなどに対する危機管理体制の未整備など行政の機能不全に関わる問題もしばしば報じられてきた。行政の不正や機能不全は今に始まったことではない。90年代の産官、官民癒着を背景にして2000年には国家公務員倫理法が施行されるが、これにさかのぼることおよそ20年、80年代の第2次臨時行政調査会では行政への信頼がキーワードであったと言われる(菊池, 2006: 15)。また、80年代までの公務員の汚職はノンキャリアや地方公務員、特殊法人に関するものがほとんどであったが、90年代には高級官僚や職員の範となるべき事務次官などの最高幹部が汚職に関与するようになったとされる(稲継, 2006: 38-40)。そこには公的な権力や権限を保有する組織が存在し、密室主義がとられる現場から汚職と不全がはじまるという関係が見出せる。

こうした不正や機能不全は政府¹⁾や行政に対する信頼低下を促進することとなる。一般に公務員倫理や服務規律の徹底に加えて、市民に対するアカウンタビリティの確保が叫ばれるが、一度低下した信頼を回復することは容易いことではなく、それゆえに行政にとっても信頼の醸成は常に念頭におかれる緊要な課題となる。行政に対する信頼の問題は、行政の密室主義、官僚主義が背景にあるものと考えられ、そうした不透明な運営に対して市民は政策形成への参加を要求し、行政の不正や不全に対処しようとする。行政の側も実質か形式かはさておき、政策形成にあたって市民参加のプロセスを念頭におくことは通例である。具体的にそれは、国や地方自治体を問わず、計画策定時の審議会開催、各種委員会への公募委員の参画、アンケートにおける住民満足度の把握、市民シンポジウムの開催、パブリックコメントの実施、社会資本整備に際するパブリック・インボルブメント、ホームページを通じた行政情報の発信、事務事業評価表での市民ニーズの記載項目の設定などさまざまな方法が用いられることは既にめずらしいことではなくなっ

*所属学会：日本行政学会，日本政治学会，日本地方自治研究学会，日本公共政策学会，都市住宅学会。著書：『都道府県改革論－政府規模の実証研究－』（晃洋書房，2007年）など。

1) 以下では、先行研究が扱う信頼の対象の用語に合わせて「政府」と「行政」という両用語とも使用するが、「政府」とは「行政」のみならず立法や司法も含む概念として使用する。

ているが、これは市民参加が行政の信頼確保につながるという考えが背景にあるものと思われる。

ところで、市民参加と行政の信頼確保の関係はどのような観点から検討されるべきであろうか。参加する市民は一般にごく限られた人たちであり、圧倒的多数は声なき市民として行政サービスを受けながら生活をおくっているのが現状である。多くの声なき市民が参加していないにもかかわらず、多くの市民が行政に対する不信を抱くわが国の現状においては、参加行動に至る以前の参加意向にこそまずもって焦点が当てられなければならない。行政は、市民参加を促進することにより行政の透明性の確保を図り、信頼向上を目指す。そうしたことが機能するためには、本来は声なき多くの市民の参加行動を視野に入れることが必要となってくる。この意味において、参加行動の前提としての参加意向が重要となり、市民アンケートにおいてもまちづくりに対する参加意向を設問に設定する自治体も多い。本稿では、実際の参加行動そのものではなく、参加意向に注目する。なお、声なき市民とは、参加行動等を通じて声を表出していない市民のすべてであり、参加意向のない市民も含まれるが、本稿が注目するのは、参加意向はあるものの参加行動をとらずに声をあげない市民であり、以下で「声なき市民」という場合には参加意向のある市民のみを対象とする。

もっとも参加の意向と信頼の関係を検討するにあたっては、「参加意向」そのものが「参加」を前提とした概念であるため、「参加」そのものと信頼に係る論点をふまえておく必要がある。以下の議論では、「行政に対する信頼と市民参加」に関する論点のうち本稿の関心事との関係で特に重要と思われる点を検討したうえで、先行の実証研究をふまえ、わが国における行政に対する信頼と市民の参加意向の関係について試行的な検証作業を行うこととする。

2. 行政に対する信頼と市民参加に関する主要な論点

2.1. 制度の信頼・機能の質・期待

ルーマンによれば、信頼とは他者や社会に対する期待を頼りにすることであり、先行する一定の基本的な特徴についての情報を得ているものの、情報が不完備である状況において、意志によって情報を補完することであると解釈される（ニクラス・ルーマン, 1990: 57）。信頼に関わる研究は、多様な学問領域にわたり、既に多くの著書や論文で紹介されてきたので一例にとどめるが、たとえば、ゲーム理論では、囚人のジレンマの繰り返しゲーム、あるいは独裁者ゲームや最後通牒ゲームにおいて、人々が抱く高い信頼が協調行動に結びつくことを明らかにしてきた（LaPorta et al., 1997: 333）。

社会関係資本論においては、信頼を構成要素の一つとする社会関係資本が制度や経済のパフォーマンスを高めることを主張する。パットナムは互酬性の規範と市民的積極参加のネットワークから一般的信頼が創出されることを論じたのであった（ロバート・パットナム, 2001: 212-220）。わが国のデータを用いた研究では、社会関係資本の効果は市町村レベルの行政の信頼では現れるが、他方で国や都道府県レベルの行政の信頼に対しては現れない可能性も指摘されている（小林, 2006: 101）。あるいは、人々のつながりや信頼により形成される社会関係資本と健康の関係についても研究がなされており、社会関係資本が豊かな地域では主観的健康感がよくないとする確率が低下することが指摘されている（市田, 2007: 112）。

伝統的な政治学においては民主主義政府との関係で信頼を論じてきた（新川, 2006: 9）。また、経営学では、企業と消費者の関係、企業間取引や企業間連携など主体間関係性が見出される場面において、信頼の重要性が念頭におかれ、たとえば関係性のマーケティングでは信頼とコミットメントを媒介にした相互協力による強固な関係性の形成について議論を行っている（嶋口, 1994: 198-199）。

このように信頼は多様な分野で言及され、その関心領域も信頼の定義の仕方、信頼に基づく個人や集団の行動・組織間関係、信頼と社会等のパフォーマンス、信頼の要因など多岐にわたっている。本稿で関心をもつ行政に対する信頼と市民参加を検討するうえでは、行政や政府といった制度を対象に信頼を論じてきた学問領域の知見が有用である。その意味では、伝統的な政治学や社会関係資本論での知見が有用であるように思える。ただし、社会関係資本論では、対人的信頼から行政や政治などの制度に対する信頼への関係が明示的に検討されておらず、社会参加を積極的に行ってきた人が行政職員と接触し、行政職員が市民に協力的な態度をとり、そのことで市民の行政職員に対する信頼が互酬的に高まり、さらに行政一般を対象とした信頼になるといった想定される潜在的関係も、政府や行政に対する信頼性には互酬性が欠如しているために、誤りである可能性が指摘されている（池田, 2006: 79）。社会関係資本論では、社会参加や政治参加には言及してきたが、行政が主導するまちづくりへの市民参加と信頼の関係に十分に注意を払ってきたわけではない。

もう一つの制度の信頼を扱う伝統的な政治学においては、新川によれば、民主主義政治や民主主義政府との関係で信頼が論じられてきたのであり、「信頼が高い」ということは、政府に対する民主的統制と政府の業績や能率の高さが同時に満たされている状態であるとされる（新川, 2006: 9）。不信が強まる理由は、一つは政府の機能不全によるもので、その対処方策としてエリート民主主義の再生や政府が保有する過大な機能の整理、市民社会セクターの公共的機能の向上があげられ、もう一つは、国民の民主主義的理解の高まりに伴う政府への不信増大であり、これに対しては、政府に対する統制の強化と政府の応答性改善が対処方策になるとされる（新川, 2006: 10-12）。後者の論点は、民主主義的理解の深まりとともに国民が政府の活動に関心をもつようになり、民主主義的思考により政府の不全・不正を文字通り不全・不正と認識するようになったと理解できる。政府への不信は、民主主義的理解だけでなく、政府の不全・不正があつてこそ成立するもので、逆に政府の機能や行政サービスの質が国民の期待以上に高ければ、民主主義的理解に基づき信頼向上につながる。

前者の機能不全は、山岸の議論で言えば、信頼される側の特性である「信頼性」の低下に関わるもので、後者の民主主義的理解の高まりは信頼する側の特性としての「信頼」の前提である（山岸, 1998: 48-50）。市民参加との関係では、とりわけ後者の民主主義的理解の高まりが重要となる。つまり、民主主義的な考えのもとに市民参加が促進されるなかにあつて、参加する人、なかでも参加意向をもつ人は、行政を能動的に「信頼」しているかどうか注目するのである。さらに、この民主主義的理解は、行政に対する期待に関わり行政の信頼性に向けられるとき、所期の期待水準が法外に高い場合は、信頼性から導出される行政サービスの質が妥当な水準であっても正当な評価を得られない可能性もある。もちろん、期待水準が法外に低い場合の実力以上の評価といった逆の関係も想定される。

一方、不信に通じる前者の理由である機能不全は、最終的には行政サービスの質に影響する。もともと、メディアを通じて市民に知らされる行政の機能不全や不正は、必ずしも行政サービスの質と直接的に関係せず、行政組織の内部管理に関わるものが多いと思われる。たとえば、公共工事の発注に関わる官製談合、公金着服、職員厚遇、個人情報流出などである。ただし、市民の側からすれば、そのような内部管理上の不全や不正を行うような行政が適正な水準の機能、すなわち行政サービスを効率的に提供できるとは思わないであろう。このようにして、行政の信頼性が疑われ、機能不全は最終的には行政サービスの質に影響することとなる。繰り返して言うが、さらには民主主義的思考をする市民が抱く行政に対する期待との関係において、行政サービスの質が評価されることになる。

以上のことから、行政という制度に対する信頼を論じる際には、その機能としての行政サービスの質、

ならびに期待をふまえなければならないといえるだろう。

2.2. 参加意向と高信頼

ルーマンは、信頼について、他者の人格に起因する期待として生じる「人格的信頼」²⁾と、あるシステムの働きへの期待であり内的保証は必要としないがコントロールが困難である「システム信頼」³⁾に区分した。窓口職員の応対如何により行政に対するイメージが左右されることから、行政に対する信頼を検討する際に人格的信頼が全く問題にならないわけではない。ただし、その場合でも人格的信頼を媒介としながらも問題の主眼はシステム信頼にある。行政に対する信頼と市民参加を検討するにあたって、とりわけ注目すべき側面はシステム信頼であり、重要なことは、システム信頼そのものが低下した際、人格的信頼に比してそのコントロールがきわめて困難なことである。政治不信に焦点が当てられた90年代頃から行政評価の取組が活発になったが、砂原(2003)によれば、これは施策等の有効性を組織の外部から評価することによりシステム信頼を確保しようとするためであるという。行政に対する信頼と市民参加の関係の探究は、行政の統制可能性についての検討を含意するといえるだろう。そして、実際の参加行動の前提として参加意向が位置づけられるのである。

望ましい行政統制は、行政が信頼できない存在として、その活動内容を逐一手続において徹底的に管理しようとするものではない。山岸は、信頼できないものに対して監視装置を徹底し確保しようとする「安心」では、自由を放棄することにより高コストとなることを主張し、この「安心」とは区別される「信頼」は、不確実性を受け入れる一方で機会コストを低減し効率性を確保しようとすることを論じたのであった(山岸, 1998: 194-197, 1999: 80-81)。つまり、市民参加の徹底は、行政活動の非効率を生むのである。ただし、市民参加を行わなければ、行政の透明性が確保されず、不信が強まることになる。このジレンマをどのように理解すべきか。

C.S. King, et al.(1998)は、市民参加を本格的ではない参加(以下、本稿では「形式的参加」と言う)と本格的参加に区分し、形式的参加は議題が設定され決定された後に要請される参加であるが、本格的参加は物事が設定される以前の早い段階から要請される参加であるとする。形式的参加が不信のもとに闘争的な相互作用のスタイルをとるのに対して、本格的参加では、信頼に基づき協力的な相互作用を繰り広げる。本格的参加は、市民の行政に対する信頼に加えて、行政の市民に対する信頼があつてこそ機能するといえる。意思決定に係る時間については、形式的参加ではより短く進行が容易に見えるが、しばしば市民の抵抗による撤回や見直しが生じる一方で、本格的参加では、一見より長く進行が煩雑に見えるが、通常は市民を巻き込み見直しに要した時間は伝統的な決定プロセスよりも短い可能性があると言及される(C.S. King, et al., 1998: 321)。換言すれば、民主主義的理解の高まった市民を前にしては、行政活動のプロセスを不透明にしておくことはできず、市民参加が要請され、しかもそれは形式的なものではなく、市民参加が市民の信頼に基づき協力的に行われる本格的参加を促進する方が行政活動の効率性が確保されるのである。

こうした議論のうち、本稿の問題関心においてとりわけ重要な点は、本格的参加においては「信頼に基づき市民と行政が協力的」ということである⁴⁾。このことは、参加により信頼が向上するのみならず信頼があつてこそ参加する、換言すれば「参加しようとする人は行政に対する高信頼者である」という連関があることを意味する。参加意向に焦点をあてる本稿では、参加意向と行政への信頼の関係を見出すことが

2) ニクラス・ルーマン(1990), 70 ページを参照。

3) 同上, 92 ページを参照。

4) 参加の背景にある信頼は、行政に対する市民の信頼のみならず、市民に対する行政の信頼の両側面を含むといえる。本稿では行政に対する市民の信頼を対象としているが、市民に対する行政の信頼は後述する K. Yang(2005)で検証されている。

目的であり、参加意向のある人は、行政サービスの質や期待といった信頼に影響を及ぼす他の主要な変数をコントロールしても信頼する確率が高いか否かという点を検証しようとするのである。

そのような「参加意向がある人」とは、どのような人か。実際に参加する人は、顕在的、潜在的を問わず参加意向のある人のなかから、参加に係るコストや機会との関係で確率的に決定されるといえ、参加意向のある人はそれがない人よりも実際の参加行動をとると考えるのが自然である。したがって、参加意向のある人の一定割合（おそらくかなり小さな割合）は、実際に参加行動をとるおそらくほとんどの人が含まれ、残る割合においては、意向はあるものの参加行動をとらない人が含まれるということになる。ここでいう「意向はあるが参加しない人」こそ注目する多数の声なき市民である。声なき市民の多くは、行政活動やまちづくりのあらゆることに参加したいとは考えないであろう。あらゆることへの参加のコストを避けることで声なき市民と化し、一方で全く参加したくないわけでもなく、むしろ関心のあるものにだけ限定的に参加したいと考えるのが声なき市民の一般的な傾向であると考えられる。そうであれば、「参加意向がある人」には、そのような限定的な参加を行う人も含める必要があるといえる。したがって、参加意向と行政に対する信頼の関係を検証するにあたっては、「参加意向あり」に限定参加を含めるものと含めないものに区分したうえで、限定参加を含める「参加意向あり」と行政に対する信頼の関係の有意性を確認しなければならない。

2.3. ガバナンスの中心的主体としての行政と信頼

近年、公共政策を担う主体は行政のみではないことが認識されるようになってきているが、行政に対する信頼に係る議論は、公共政策を取り巻く様々な主体が織り成す各ネットワークをいかにマネジメントしていくかという問題に関わる。これは、ネットワークのマネジメントを通じた多様な主体による活動の結果として、公共的問題への対応能力（社会的能力）が高まると考えられるためである（村上, 2007: Chap1）。行政に対して信頼するとは、行政の信頼により活用有無が決められる各ネットワークを行政がどのようにマネジメントするかということを信頼するといった側面を含む。この場合、上述した山岸の議論からすれば不確実性を伴うが効率性が確保されると表現できる。

真山は、ガバナンスとは、公共空間に存在する諸問題の解決に向けて、政府や企業、NPO、NGO のネットワークを構築・維持・管理する活動であることを論じている（真山, 2002: 100）。行政に対する信頼の探求は、ガバナンスの一条件である信頼に注目することも意味する。この信頼が行政に向けられたものであるときには、行政が公共政策のマネジメントの中心的な主体として期待されているということになる。先述の行政サービスに対する期待とは異なり、ここではより大局的な視点から俯瞰して、ガバナンスの中心的主体としての行政への期待に焦点があてられる。

ジョセフ・ナイをはじめケネディ行政大学院等の学際的な研究者による新しいガバナンスのあり方に関する研究プロジェクトでは、政府に対する信頼が低下した理由についての仮説を検討し、決定的な要因は明らかでないものの、米国において有力なものとして、政府ができることについての錯覚に基づく期待、人々の認識を形成しているメディアの役割の変化、権威を疑う自由論的またはポスト物質主義的な価値観の浸透、政界エリートと一般国民の間に溝を生じさせた政治のプロセスをあげた（ジョセフ・ナイ他, 2002: 361-374）。このうち、最初の「政府ができることについての錯覚に基づく期待」とは政府の守備範囲に関わる論点であり、研究プロジェクトのメンバーの一人であるジェーン・マンズブリッジは、米国政府が信頼されなくなった理由の大半は、政府の守備範囲を超える活動量（オーバーロード）から間接的に派生したものであり、このオーバーロードは新たな社会文化的問題や高まる期待、さらに限られた資源を背景と

して解決への出費を惜しむようになったことであると主張している(ジョセフ・ナイ他, 2002: 209, 361-374)。

オーバーロードは、行政に対する期待が妥当な水準よりも高すぎることから生じるといえ、そうした高すぎる期待との関連で行政サービスの質が判断された場合、その評価が低くなることは既に述べたとおりであるが、そうしたことの裏返しとして、行政があらゆるネットワークのマネジメントの中心的な主体として期待されているということがある。

同様のことはわが国の場合でも当てはまるように思われる。80年代のデータではあるが、行政管理研究センターによる行政の役割についての質問調査においては、わが国では行政は、議会の補助などの役割ではなく、「社会全体のためになることを進んで行う」といった積極的な役割を期待する国民が多いことが明らかにされている(菊池, 2006: 25-26)。また、新川は市民参加や政策評価などの方策の重要性を認めながらも、参加できる場面は限られているため、政府が行政サービスの質の向上と維持を図るといった本来的行政機能の発揮によってしか信頼確保は難しいかもしれないと指摘している(新川, 2006: 27-28)。あるいは、真山は、これまで政府部門が中心的な役割を担ってきた「多様な主体によるネットワークのマネジメント」においては、徐々にサードセクターが担う場面も増えることに言及しつつも、政府はネットワークのなかで多くの資源を保有しているため、政府部門は今後も相対的に大きな役割を担うことを指摘している(真山, 108, 111)。むしろ、市民の側も行政にそのような役割を期待しているし、行政以外に中心的な主体を想定することは容易ではないのかもしれない。

ガバナンスに注目が集まり公共サービスを担う多様な主体の存在に気づき始めた今日的状況においても依然として行政に対する期待は高いと考え、本稿では、ガバナンスの中心的主体としての行政への期待と、行政に対する信頼の関係もふまえ検証作業を行うこととする。

3. 行政に対する信頼と市民参加に関する実証研究

行政に対する信頼と市民参加に関する実証研究にはどのようなものがあるだろうか。信頼を変数とした実証研究としては、広い意味では満足度研究において、政府に対する信頼を表す忠誠(loyalty)を含むEVLN(exit, voice, loyalty, and neglect)モデルを推定式に組み込む研究があげられる(W.E. Lyons, D. Lowery and R.H. DeHoog, 1992: Chap3-4, G.G. Van Ryzin, 2004a・2004b)。ただし、これらの研究は、市民の満足度の結果として政府を信頼することとなるか、他の地域に退出するかを論じるものの、主眼は満足度がいかなる要因から形成されるかにあり、信頼そのものが研究課題の中心に据えられてはいない。

他方で、信頼を主たる論点とし、その要因を検証しようとする実証研究は、政治学や社会関係資本論において既に一定の蓄積があり、たとえば、民主制度の機能への満足度や生活における政治の重要性、政治的関心などの政治文化的変数がノルウェー政府に対する信頼に影響力があることを検証したT. Christensen and P. Lægveid(2005)、あるいは、特徴的な研究としては、米国政府の信頼に、犯罪、経済に対する期待、議会のスキャンダルなどが影響することを時系列解析でダイナミックに検証したV.A. Chanley et al.(2000)などがあげられる。

ただし、行政と市民の間の信頼と、市民参加そのものに焦点をあてながら多変量で実証する研究は、K. Yang(2005)やE.M. Berman(1997)、X. Wang and M. Van Wart(2007)を除いてはそれほどみられないように思われる。このうち、K. Yang(2005)は、行政職員の市民に対する信頼と市民参加の関係を論じた実証研究であり、本稿の関心事とは直接的には関係しない。ただし、先述したとおり、本格的参加は行政の市民に対する信頼もあって機能する。参考までに当該研究の帰結を述べれば、行政職員による市民の信頼は(行政職

員による) 市民参加を促進するが、行政組織の手続き志向や行政に対する非難は信頼低下を招き、さらに市民参加の阻害要因になるということが明らかにされる。

また、E.M. Berman(1997)では、政府に対する市民のシニシズムについての多様な議論を展開するなかの一つの分析として、シニシズムを従属変数とし、戦略、経済状況、社会状況、地域等を独立変数としたロジット分析を行っている。独立変数のうち戦略とは、情報戦略(政策や制度、税金等についての市民への情報発信)、参加戦略(公聴会や市民会議などによる市民参加)、信望戦略(政府イメージ向上キャンペーンや賞授与などを通じた世評コントロール)の取組の多さを示す変数で、この戦略数が多い地域ほど、シニシズムが生じないことを検証している。ただし、市民参加はあくまで戦略の一部として扱われるのみである。

さて、X. Wang and M. Van Wart (2007)こそが、市民の行政に対する信頼と市民参加の関係を論じたもので、行政に対する信頼を参加意向との関連で言及しているわけではないものの本稿の関心と関係が深い。X. Wang and M. Van Wart (2007)は、公的参加と公的信頼の関係においては、公共的な合意形成や倫理的行動、アカウントビリティ、サービス対応能力、管理能力といった行政活動が媒介すると考え、公的な参加が各行政活動に影響を与え、それらが公的な信頼に影響を与えるという構造のパス解析を行う。使用データは、米国の5万人以上の都市政府(ICMA: International City/County Management Association に加盟している都市)のシティマネージャーやその補佐、財政局長等の行政職員の認識(2000年調査)による。

まず、参加についてであるが、参加の様式、各機能への参加、意思決定における参加の3つの視点より指標化される。これら3つの視点はさらに細分化され、参加の様式では、公聴会やコミュニティミーティング、市民アドバイザーボード、インターネット、市民会議などを利用しているか、各機能への参加はゾーニングや計画、公園・リクリエーション、警察・安全などのサービス分野と予算、人員、調達といった経営資源のそれぞれについてパブリック・インボルブメントが行われているか、意思決定における参加は部局やプログラムの目的の確認、目的達成のための戦略の開発、政策や施策の代替案の開発、政策や施策の結果に対する評価などのそれぞれについてパブリック・インボルブメントが行われているかに焦点が当てられ、これらの「参加の様式」から「意思決定における参加」までの各内訳はそれぞれ「強く同意する」、「同意する」、「どちらでもない」、「同意しない」、「全く同意しない」の5段階評価がなされ、それらをすべて集計し単一の5段階指標として集約したものが参加の指標とされる。

次に、信頼についても同様に5段階評価が行われ1つの指標に集約される。都市政府への信頼について市民、選出議員・役人、民間企業・NPOの3者の視点から指標化される。市民の視点から、都市政府を信頼できる、都市政府は公約を遂行する、市民を公平に扱う、対応能力をもつという点について5段階評価がなされる。選出議員・役人の視点では、行政を信頼する、行政は市民への公約を守る、行政は能率的で有効な組織である、行政には対応能力があるといった点について5段階評価がなされる。民間企業・NPOの視点からは行政を信頼する、行政は能率的で有効な組織である、行政に対応能力があるという点で5段階評価がなされる。これらすべての評価を集計したうえで1つの信頼指標に加工される。

合意形成は、サービスデリバリーの目的や対象、サービスの優先順位、サービスのパフォーマンスの各側面について合意に達したかどうかを「強く同意する」から「全く同意しない」までの5段階評価がなされたものを集計し、1つの指標としている。他の指標もいくつかの側面について同じように5段階評価を行い1つの指標に集計されている。倫理的行動では、モラル面でのリーダーシップや公務員個人としての誠実さ、倫理的行動についての行政組織の能力が扱われる。アカウントビリティについては、財政、サービスのパフォーマンス、規則・規制、執行についての関係者への情報提供の有無について指標化される。サービス対応能力は、公共ニーズへの理解、ニーズに即したサービス提供、ニーズを満たすことができる

か、市民が高い満足度を得ているかといった側面により指標化される。最後に、管理能力は、経営に関する情報システムの有効性や利用、原価計算、財政分析、業務やスタッフの分析についての能力の有無について指標化される。

このように指標化された変数により、パス解析が行われ、その結果、合意形成やアカウントビリティ、管理能力は参加と信頼を媒介する変数として有意でなく何らかの関係は見出せないことが明確にされる一方で、倫理的行動とサービス対応能力が有意にプラスとなることを検証している。つまり、合意形成やアカウントビリティなどは単独では信頼を高めることには貢献せず、他方で、公務員が誠実であり倫理面でのリーダーシップを発揮する場合、さらに参加のプロセスを通じて政府に倫理尊重が制度として組み込まれている場合、信頼は高まることが指摘される。また、サービス対応能力については、政府がニーズに応じて高い質のサービスを創出する場合、ニーズを表出する参加のプロセスが公共サービスの改善につながり、政府への信頼が高まると指摘される。

X. Wang and M. Van Wart (2007)の方法論について疑問がないわけではない。たとえば、論文の最後で言及しているように、行政職員を対象とした調査データに基づくというデータ作成方法は決定的に重要な限界である。また、「参加の様式」から「意思決定における参加」まで異なる性質の項目を集計し参加程度に変換するという方法、あるいは、信頼については市民一般ではなく、市民や職員、民間企業・NPO等の視点よりいくつかの項目で集計されるという方法は議論の余地がある。

X. Wang and M. Van Wart (2007)の実証研究は、参加行動を対象としたものであり、本稿にとっては参考にとどまる。にもかかわらず、X. Wang and M. Van Wart (2007)においては、決定的に重要な論点を検証している。具体的にそれは、サービスの対応能力が行政の信頼に有意に影響をもつということであり、この対応能力によって形成された行政サービスは、市民にデリバリーされる際には行政サービスの質として評価されることになる。以下で実証しようとする推定式においては、対応能力を示す変数を挿入することも考えられるが、先に行政サービスの質の重要性を指摘し、これらは論理的には非常に高い相関があつて同じ推定式に含めることができないため、重要性を指摘した行政サービスの質と信頼が有意に正の関係を示すかという点を検証することとしたい。

4. わが国における「行政に対する信頼と市民の参加意向」の検証

「行政に対する信頼と市民参加」に関するいくつかの論点と、先行実証研究をふまえ、わが国の行政に対する信頼と市民の参加意向の関係について試行的な検証作業を行う。具体的には、行政に対する信頼を従属変数として、参加意向を独立変数とし、その他関連する独立変数を設定したロジット分析を行う。

データは、民間のウェブリサーチの企業を通じて、大阪市と神戸市の市民それぞれ150名ずつの計300名の回答を得るアンケートにより収集した⁵⁾。具体的な設問項目は、付録に記している。

4.1. 変数の設定

行政に対する信頼については、先行実証研究では、市民のみならずNPOや企業等の視点も含めて設定されていたが、本稿が注目する市民の信頼が第一義的に重要であることは言うまでもない。市民の行政に対する信頼についての選択肢は、「1. ほとんど信頼していない」、「2. あまり信頼していない」、「3. ど

5) 調査実施機関はヤフーバリューインサイト株式会社であり、調査は2007年7月に実施した。サンプルは20代2割、30代から40代4割、50代以上4割、男女は概ね5割ずつである。

ちらでもない」、「4. まあ信頼している」、「5. 大いに信頼している」として、4と5の場合を「信頼している：1」、その他を「信頼していない：0」という2値に変換した。

「参加意向と高信頼」の箇所でも論じたとおり、参加意向をもつ人は、行政サービスの質や期待などの変数をコントロールしても行政に対して信頼する確率が高いかどうかを検証することが本稿の主たる目的である。本格的参加と形式的参加の議論からの示唆は、参加意向のある人は、行政に対する高信頼者であるという連関であった。

参加にともなうコストを避けるような参加しない人は、参加する人よりも傍観的態度をとる。そのような多くの「参加にともなうコストを避ける人」は、参加意向があるかないかという選択では意向がある方を選ぶが、すべてのことに参加したいわけではなく、自らが関心のあることだけへの限定的な参加を志向する。この限定的な参加を志向する市民こそが、多数の声なき市民であることは既に論じたとおりである。

こうしたことから、参加意向は、「1. 積極的に参加したい」、「2. できるだけ参加したい」、「3. 関心があるものだけ参加したい」、「4. あまり参加したくない」、「5. まったく参加したくない」の選択肢を設定し、1から3まで選択した人を参加意向あり、その他を意向なしとする「ケース1」（限定参加を含むケース）と、1と2を選択した人を参加意向あり、その他を意向なしとする「ケース2」（限定参加を含まないケース）に区分して分析を行うこととする。期待する帰結は、限定参加を「参加意向あり」とみなすケース1で有意となり、「参加意向なし」の側に含めるケース2で有意とならないことであり、積極的に参加したい層のみならず、多数の声なき市民が志向する限定参加の層も含めることではじめて参加意向と高信頼がつながると考えられる。

次に、行政サービスの質と期待は、期待と比較した行政サービスの質について、「実際に期待を大きく上回る」から「大きく下回る」までの7段階の選択肢を設定し、「大きく上回る」、「上回る」、「やや上回る」を1（高い）、その他を0とするダミー変数に変換した。想定される仮説は、期待と比較した行政サービスの質が高い場合は、そうでない場合と比べて行政を信頼する確率が高いというものである。

また、わが国では、行政に対して、ガバナンスの積極的な役割を期待する人が多いため、ガバナンスの中心的主体について質問し、「行政」という回答を1とするダミー変数を設定した。ここでの論点は、ガバナンスとは、多様なネットワークをマネジメントすることからその条件として信頼が重要であるというものであった。そうしたマネジメントを行政に任せているということは行政を信頼していると考えことができ、したがって、ガバナンスの中心的主体を「行政」と回答する人は、そうでない人と比べて行政を信頼する確率が高いというのが想定される仮説である。

その他の独立変数として、定住意向は行政に対する信頼と関係すると思われる⁶⁾。「ずっと住み続けたい」と「できるなら住み続けたい」を1とし、「どちらでもない」、「いずれは引っ越したい」、「すぐにでも引っ越したい」を0とするダミー変数を設定した。想定される仮説は、「定住意向をもつ人は、行政を信頼する確率が高い」である。

行政の透明性の確保に向けては、市民参加の促進以外に、いかにして行政の活動を市民に伝えていくかといった行政情報の提供のあり方も重要となる。ここでは、行政情報の提供のあり方として行政から市民への距離の近接性を表す変数を設定した。付録の〈情報提供のあり方〉に示す選択肢のうち、ホームページや広報誌による情報提供距離は「遠い」、住民説明会やシンポジウムによる情報提供は「近い」と考えら

6) 所期の定住意向は行政に対する信頼に影響する変数と考え独立変数に設定した。ただし、定住意向は行政サービスの質により影響を受ける変数といえ、独立変数間が相関する可能性がある。このため、両変数の相関をとったが、相関係数は0.08で無相関の検定の結果相関があるとはいえない結果となった。なお、定住意向を除いた分析もあわせて行ったが、この結果、定住意向を含めて分析した結果と除いた結果とでほとんど変わりはない。

れる。分析では「近い」(選択肢3と4)を1とするダミー変数を設定した。想定される仮説は、2通り考えられる。一つは、情報提供距離が近い状況を望む市民は、行政が行うことに興味をもつ高信頼な人であるとする見方である。もう一つは、情報提供距離が近い状況を望む市民は、普段から行政に批判的であり、信頼していないため対話を求めるという見方である。

社会経済的変数としては、年齢(30代以上各年代のダミー、20代は参照カテゴリー)、性別(男性である場合のダミー)、居住地(大阪市在住である場合のダミー)、年収(200万円以上200万円ごとに1,200万円以上までのダミー、200万円未満は参照カテゴリー)を設定した。これらは年齢、性別、地域性、所得による行政に対する信頼の相違をコントロールするための変数である。

表1 記述統計

	回答数	平均値	標準偏差	最大値	最小値
行政に対する信頼	300	0.287	0.452	1	0
市民の参加意向(限定参加を含む)	300	0.737	0.440	1	0
市民の参加意向(限定参加を含まない)	300	0.180	0.384	1	0
期待と比較した行政サービスの質	300	0.043	0.204	1	0
定住意向	300	0.637	0.481	1	0
ガバナンスの中心主体を行政とするダミー	300	0.303	0.460	1	0
情報提供距離(近い場合)ダミー	300	0.137	0.343	1	0
属性					
20代ダミー	300	0.200	0.400	1	0
30代ダミー	300	0.283	0.451	1	0
40代ダミー	300	0.117	0.321	1	0
50歳以上ダミー	300	0.400	0.490	1	0
男性ダミー	300	0.480	0.500	1	0
大阪市在住ダミー	300	0.500	0.500	1	0
所得200万円未満ダミー	300	0.080	0.271	1	0
所得200万円～400万円未満ダミー	300	0.253	0.435	1	0
所得400万円～600万円未満ダミー	300	0.277	0.447	1	0
所得600万円～800万円未満ダミー	300	0.140	0.347	1	0
所得800万円～1,000万円未満ダミー	300	0.113	0.317	1	0
所得1,000万円～1,200万円未満ダミー	300	0.070	0.255	1	0
所得1,200万円以上ダミー	300	0.067	0.249	1	0

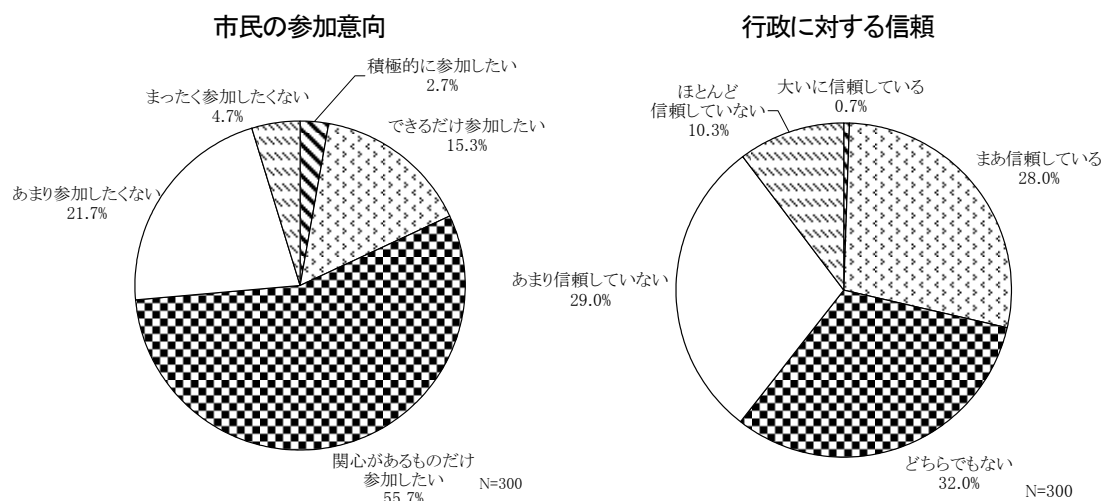
(注) 年齢及び所得は平均値の合計が1になる(各年代、所得階層の平均値は構成比となる)。

4.2. 「市民の参加意向」と「行政に対する信頼」の分布

はじめに、市民の参加意向と信頼の状況を簡単にみてみよう。まず、参加意向については、「積極的に参加したい」と回答した人はわずかに2.7%であり、「できるだけ参加したい」は15.3%であるのに対して、「関心のあるものだけ参加したい」は半数を越えて55.7%と最も割合が高い。「あまり参加したくない」という回答は2割に達した。

行政である大阪市や神戸市に対する信頼は、「大いに信頼している」は1%に満たず、「まあ信頼している」(28%)と合わせて約3割が信頼していると回答しており、「あまり信頼していない」(29%)と「ほとんど信頼していない」(10.3%)を合計すると4割が信頼していないことになる。残る3割は「どちらでもない」という回答である。信頼する人よりもしない人の割合が高いが、このことと参加意向の関係はどのように捉えられるであろうか。

図 1 市民の参加意向と行政(大阪市・神戸市)に対する信頼



次に、参加意向別に行政に対する信頼についてクロス集計を行った結果を表2に示す。①における参加意向の選択肢1から3を「参加したい」と読み替えたケース1を②に、選択肢1と2のみを「参加したい」と読み替えたケース2を③としている。既述のとおり、ケース1とケース2の相違は限定参加（関心があるものだけ参加したい）を参加したいに含めるか否かである。集計の結果、①においては、参加したいと思っている人ほど行政を「信頼している」という回答者の割合が高く、「信頼していない」の割合が低いという概ねの傾向があるように思われるが、明確ではない。ケース1とケース2の比較においては、限定参加を含むケース1の方が「参加したい」と「参加したくない」の差が大きい。

この相違が統計的に検証されるであろうか。次にロジット分析により参加意向と信頼の関係を検証する。

表 2 参加意向別にみた行政に対する信頼(クロス集計)

①				
	全体	信頼している	どちらでもない	信頼していない
全体	300	86	96	118
	100.0%	28.7%	32.0%	39.3%
1. 積極的に参加したい	8	2	2	4
	100.0%	25.0%	25.0%	50.0%
2. できるだけ参加したい	46	16	15	15
	100.0%	34.8%	32.6%	32.6%
3. 関心があるものだけ参加したい	167	56	50	61
	100.0%	33.5%	29.9%	36.5%
4. あまり参加したくない	65	10	25	30
	100.0%	15.4%	38.5%	46.2%
5. まったく参加したくない	14	2	4	8
	100.0%	14.3%	28.6%	57.1%
②ケース1(限定参加を含む)				
	全体	信頼している	どちらでもない	信頼していない
参加したい(1. + 2. + 3.)	221	74	67	80
	100.0%	33.5%	30.3%	36.2%
参加したくない(4. + 5.)	79	12	29	38
	100.0%	15.2%	36.7%	48.1%
③ケース2(限定参加を含まない)				
	全体	信頼している	どちらでもない	信頼していない
参加したい(1. + 2.)	54	18	17	19
	100.0%	33.3%	31.5%	35.2%
参加したくない(3. + 4. + 5.)	246	68	79	99
	100.0%	27.6%	32.1%	40.2%

(注) 「信頼している」は「大いに信頼している」と「まあ信頼している」の計、「信頼していない」は、「あまり信頼していない」と「ほとんど信頼していない」の計。

4.3. 「行政に対する信頼と市民の参加意向」の関係の検証

行政に対する信頼を従属変数として、参加意向をはじめ、期待と比べた行政サービスの質、定住意向、ガバナンスの中心的主体としての行政ダミー等を独立変数としたロジット分析を行った。

二項ロジット分析の結果は表3のとおりである。注目の参加意向は、ケース1では有意にプラスで、オッズ比で見れば意向のある人がない人の2.5倍行政を信頼する確率が高いということがわかる。期待していたとおり、ケース2では有意とはならず、「関心があるものだけ参加したい」という限定参加が「参加意向あり」に含まれることにより、はじめて参加意向と行政に対する高信頼が関係付けられることが明らかになった⁷⁾。

期待と比較した行政サービスの質は有意にプラスであり、想定したとおりである。期待水準が過度に大きくない人により、行政サービスの質がよいと判断されれば、行政に対する信頼とつながり、それは、行政サービスの質がよいと判断しない人と比べてケース1では5.2倍(ケース2では5.4倍)高いことを示す。行政サービスの質がよいと判断しない人の中には行政に対する過度な期待をもつ人が含まれるのであり、その意味においては、行政に対する期待の妥当性は行政への信頼向上においてきわめて重要な変数になる。また、定住意向は有意にプラスであり、想定したとおりである。ちなみに、オッズ比はケース1で4.2(ケース2で4.6)となっている。

ガバナンスの中心的主体についてはどうであろうか。行政をガバナンスの中心的な主体と考える人は、そうでない人と比べて行政を信頼している確率が高いという仮説は検証されなかった。このことは、行政をガバナンスの中心的な主体と考える人、そのように考えない人の差が見出せないということだけではなく、行政をガバナンスの中心的な主体と考える人の中にも行政を信頼する人と信頼しない人が相応に分布していることを意味する。ちなみに行政を中心的な主体とする回答は300件中91件(30.3%)で最も多かったが、このことをふまえば、比較的多くの市民が行政をガバナンスの中心的な主体と考えているなかで、そうした市民は必ずしも行政を信頼していないということになる。

情報提供距離(近い場合)ダミーについては、ケース1において10%水準で有意となり符合はマイナスとなった。また、行政を信頼する確率は情報提供距離が近い手段を望まない人のおよそ4割となっている。ただし、ケース2では10%水準では有意にならなかった。このことより、地域においた行政職員による積極的な情報提供や対話を求める人ほど現時点で行政を信頼していないということがわかる。想定した仮説のなかでは批判的市民が行政との対話を求めるということを支持する結果となったが、当てはまりは必ずしもよくはない。ただし、逆にいえば、行政職員は地域に出向いてそうした批判的な人と対話を繰り返すことにより、行政に対する信頼醸成を図る必要があるともいえるだろう⁸⁾。

属性については、年齢、性別、所得のいずれにおいても有意にならず、居住地大阪市ダミーのみが有意にマイナスとなった。回答者における大阪市民は神戸市民と比べて行政を信頼していないことを表しており、大阪市民が信頼する確率は、神戸市民と比べてケース1で47%(ケース2で46%)にとどまることがわかる。

参考までに、従属変数について「大いに信頼している」を5、「まあ信頼している」を4、「どちらでも

7) ちなみに、「積極的に参加したい」と「できるだけ参加したい」を含めず、限定参加(関心があるものだけに参加したい)のみを1、その他を0として、他は同じ独立変数、従属変数で推定を行ったが、限定参加は有意にならなかった。こうしたことから、「積極的に参加したい」と「できるだけ参加したい」が「参加意向なし」に区分されたために有意にならなかったと解釈できる。したがって、「積極的に参加したい」と「できるだけ参加したい」、限定参加のすべてが1、それ以外が0の場合のみ参加意向が有意となる。

8) 拙稿(2007)では、行政サービスの内容の認識度と「行政サービスの質と期待の差」には相関があるとはいえないことを示している。行政サービスの内容について認識があるという人、ないという人にかかわらず、住民との対話を促進し(とりわけ行政に批判的な人には積極的に対話を行い)信頼醸成を図ることが求められる。

ない」を3、「あまり信頼していない」を2、「ほとんど信頼していない」を1とする順序ロジット分析も行った。結果は表4のとおりであり、閾値の一部が有意でないという問題はありますが、参加意向はケース1で有意にプラスとなり、ケース2で有意となっておらず、その他の独立変数の傾向も二項ロジットとほぼ同様であることがわかるであろう。

表3 二項ロジット分析の結果

従属変数	行政に対する信頼	ケース1(限定参加を含む)				ケース2(限定参加を含まない)			
		係数 (B)	標準誤差	有意確率	Exp (B)	係数 (B)	標準誤差	有意確率	Exp (B)
独立変数	市民の参加意向	0.921	0.380	0.015 **	2.512	0.262	0.377	0.487	1.300
	期待と比較した行政サービスの質	1.649	0.656	0.012 **	5.201	1.694	0.658	0.010 ***	5.443
	定住意向	1.445	0.363	0.000 ***	4.243	1.524	0.359	0.000 ***	4.593
	ガバナンスの中心的主体を行政とするダミー	0.038	0.313	0.902	1.039	-0.026	0.311	0.934	0.975
	情報提供距離(近い場合)ダミー	-0.857	0.466	0.066 *	0.424	-0.735	0.464	0.113	0.480
	属性								
	30代ダミー	0.734	0.449	0.102	2.084	0.730	0.446	0.101	2.075
	40代ダミー	0.741	0.548	0.176	2.098	0.783	0.547	0.152	2.188
	50歳以上ダミー	0.292	0.435	0.502	1.339	0.322	0.431	0.455	1.380
	男性ダミー	0.050	0.303	0.869	1.051	0.010	0.300	0.972	1.011
	大阪市在住ダミー	-0.751	0.291	0.010 ***	0.472	-0.774	0.288	0.007 ***	0.461
	所得200万円～400万円未満ダミー	0.442	0.649	0.496	1.556	0.589	0.645	0.361	1.801
	所得400万円～600万円未満ダミー	0.418	0.652	0.521	1.519	0.475	0.648	0.464	1.608
	所得600万円～800万円未満ダミー	0.282	0.717	0.694	1.326	0.497	0.710	0.484	1.644
	所得800万円～1,000万円未満ダミー	0.100	0.718	0.889	1.105	0.162	0.716	0.821	1.176
	所得1,000万円～1,200万円未満ダミー	1.041	0.769	0.176	2.831	1.227	0.765	0.109	3.411
	所得1,200万円以上ダミー	0.150	0.784	0.848	1.162	0.308	0.783	0.695	1.360
	定数	-3.147	0.780	0.000 ***	0.043	-2.634	0.728	0.000 ***	0.072
	N			300				300	
	的中率(全体)			74.0				73.0	
	Log likelihood			-151.3				-154.2	
	McFadden R-squared			0.158				0.142	

*:10%有意, **:5%有意, ***:1%有意

表4 順序ロジット分析の結果

従属変数	行政に対する信頼	ケース1(限定参加を含む)			ケース2(限定参加を含まない)		
		係数 (B)	標準誤差	有意確率	係数 (B)	標準誤差	有意確率
独立変数	市民の参加意向	0.505	0.257	0.050 **	0.153	0.301	0.612
	期待と比較した行政サービスの質	1.702	0.684	0.013 **	1.788	0.697	0.010 ***
	定住意向	1.078	0.240	0.000 ***	1.130	0.239	0.000 ***
	ガバナンスの中心的主体を行政とするダミー	0.122	0.241	0.612	0.108	0.241	0.653
	情報提供距離(近い場合)ダミー	-0.527	0.324	0.104	-0.436	0.320	0.172
	属性						
	30代ダミー	0.370	0.323	0.253	0.362	0.321	0.260
	40代ダミー	0.197	0.422	0.641	0.252	0.419	0.549
	50歳以上ダミー	0.279	0.311	0.370	0.284	0.310	0.361
	男性ダミー	-0.234	0.230	0.308	-0.248	0.232	0.286
	大阪市在住ダミー	-0.817	0.222	0.000 ***	-0.825	0.222	0.000 ***
	所得200万円～400万円未満ダミー	0.426	0.459	0.353	0.480	0.462	0.299
	所得400万円～600万円未満ダミー	0.351	0.456	0.441	0.398	0.458	0.385
	所得600万円～800万円未満ダミー	0.172	0.505	0.733	0.289	0.502	0.565
	所得800万円～1,000万円未満ダミー	0.238	0.528	0.653	0.283	0.531	0.594
	所得1,000万円～1,200万円未満ダミー	0.963	0.599	0.108	1.061	0.596	0.075 *
	所得1,200万円以上ダミー	-0.213	0.609	0.727	-0.064	0.605	0.916
閾値	LIMIT_2	-1.351	0.507	0.008 ***	-1.580	0.495	0.001 ***
	LIMIT_3	0.580	0.495	0.241	0.349	0.481	0.468
	LIMIT_4	2.170	0.507	0.000 ***	1.922	0.491	0.000 ***
	LIMIT_5	6.548	0.875	0.000 ***	6.289	0.864	0.000 ***
	N			300			300
	Log likelihood			-370.7			-372.5
	McFadden R-squared			0.083			0.079

*:10%有意, **:5%有意, ***:1%有意

5. 結論

本稿では、行政に対する信頼と市民参加に関するいくつかの論点と先行実証研究をふまえ、試行的にわが国のモデルを構築し推定作業を行った。この結果、多くの声なき市民が含まれる「関心があるものだけ参加したい」という限定参加の層を参加意向があるものとしてみた場合に、参加意向をもつ人は行政に対して信頼しているという関係が明らかになった。

実際の参加行動を扱った研究ではないが、参加行動をとらない人が多いなかで、行政に対して信頼する人が信頼しない人を下回る現状においては、限定参加を含む参加意向をもつ人が行政に対して信頼しているという事実は、今後のまちづくりのあり方にきわめて重要な示唆を与える。それは、第一に参加意向のある人は行政を信頼している確率が高く、行政の側もそうした市民を信頼することができれば、本格的参加を実現できる可能性が高いという点である。第二は、参加意向のある人の多くは、限定参加を望む人であり、参加のあり方は、市民一様に同様の参加に関する制度を整えるのではなく、行政が関心のある分野を提示したうえで、参加したいものを市民が選択するといった考え方が効果的といえることである。この第二の考え方は、行政のお膳立てを必要とする消極的な参加であり、行政側の裁量により形式的な参加になるといった課題もある。しかしながら、現実問題として多くの市民が望むのはそのような参加の制度であり、また、そのような消極的な参加であっても多くの地域で現在の形式的参加制度が多い状況と比較しても、限定参加を望む人を念頭におくがゆえに効果的な参加制度になるのは事実であり、あわせて消極的な参加を継続することにより本格的参加に発展する契機を創出できるかもしれないと期待される。

期待と比較した行政サービスの質は有意となり、行政は参加を促進する一方でサービスの質を確保し応答性の改善を図っていくとともに、市民が過度の期待を抱かないように地域に出向いて行う市民との対話も必要になるであろう。これは、情報提供距離と信頼の関係から導かれるように、批判的な人ほど地域に出向いた対話を求めているなかで、その批判の要因の一つとして行政に対する過度な期待があると考えられるためである。

多くの市民は行政をガバナンスの中心的主体と考えていたことから、公共空間における多様な主体の存在が認識されながらも行政がネットワークをマネジメントしていく中心的な役割が期待されているといえる。この多くの市民の中には、行政を信頼する人もいればしない人もおり、行政は従来にもましてガバナンスの中心的主体としての役割を認識し、行政の側から積極的に市民に働きかけていくことが求められる。ガバナンスの議論においては、市民をはじめとした多様な主体の中で、行政の役割が相対化されるように思われている節があるが、現在までのところ、行政から市民に向けた本格的参加に通じる積極性はあったといえるだろうか。

なお、本稿での試行的な検証に用いたサンプル数は少なく、対象地域も都市地域であり関西に限られているほか、行政に対する信頼に影響を与える重要な変数を十分に吟味できているとはいえないなどの課題があり、今後結論の妥当性を高めていくためには、これらの課題に配慮した検証を積み重ねていかなければならない。

付録 アンケートの設問

<行政に対する信頼>

あなたは、現在お住まいの都市（行政）について、どの程度信頼していますか。

1. ほとんど信頼していない
2. あまり信頼していない
3. どちらでもない
4. まあ信頼している
5. 大いに信頼している

<市民の参加意向>

あなたは、現在お住まいの都市の運営やまちづくりに関するさまざまな政策をつくる過程にどの程度参加したいですか。

1. 積極的に参加したい
2. できるだけ参加したい
3. 関心があるものだけ参加したい
4. あまり参加したくない
5. まったく参加したくない

<期待と比べた行政サービスの質>

あなたのお住まいの都市が提供する行政サービスについて、ご自身が抱いていた期待と比べて実際の質はどうですか。これまでの経験を思い返していただきご回答ください。

(行政サービス全般について質問)

1. 実際が期待を大きく上回る
2. 実際が期待を上回る
3. 実際が期待をやや上回る
4. 実際と期待は同程度
5. 実際が期待よりもやや下回る
6. 実際が期待よりも下回る
7. 実際が期待よりも大きく下回る

<定住意向>

あなたは、現在お住まいの都市に今後も住み続けたいですか。

1. ずっと住み続けたい
2. できるなら住み続けたい
3. どちらでもない
4. いずれは引っ越したい
5. すぐにでも引っ越したい

<ガバナンスの中心的主体>

公共サービスは行政のみならず住民や地域の団体、NPOなどの多様な主体により担われるものとする考えがあります。こうしたなかで公共サービスの管理を行う中心的な主体は次のうちどれだと思いますか。

1. 住民
2. 自治会・町内会
3. NPO
4. 企業
5. 行政
6. その他

<情報提供のあり方（情報提供距離）>

あなたは、現在お住まいの都市の運営やまちづくりに関する情報を、行政がどのように提供すべきだとお考えですか。

1. 市のホームページによる情報提供
2. 広報誌による情報提供（紙媒体）
3. 小学校区単位の住民説明会
4. 市民ホールなど中核的施設で開催されるシンポジウム
5. 市役所の窓口での相談
6. 特に提供しなくてよい

<年齢>あなたの年代をお答えください。

1. 20代 2. 30代 3. 40代 4. 50代以上

<性別>あなたの性別をお答えください。

1. 男性 2. 女性

<居住地>あなたがお住まいの地域をお答えください。

1. 大阪府大阪市 2. 兵庫県神戸市

<年収>あなたの世帯年収をお答えください。

1. 200万円未満 2. 200万円以上～300万円未満 3. 300万円以上～400万円未満
4. 400万円以上～500万円未満 5. 500万円以上～600万円未満
6. 600万円以上～700万円未満 7. 700万円以上～800万円未満
8. 800万円以上～900万円未満 9. 900万円以上～1000万円未満
10. 1000万円以上～1200万円未満 11. 1200万円以上～1500万円未満
12. 1500万円以上

(注) すべて単数回答。

謝辞

本稿執筆に際して、三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社の市田行信研究員から分析手法についての大変有意義なご意見をいただいたことを深く感謝する。なお、残る誤りはすべて筆者の責任に帰することは言うまでもない。

<参考文献>

- Berman, E.M. (1997), "Dealing With Cynical Citizens," *Public Administration Review*, Vol.57, No.2, March/April, 105-112.
- Chanley, V.A., T.J. Rudolph and W.M. Rahn. (2000), "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis," *Public Opinion Quarterly*, Vol.64, 239-256.
- Christensen, T and P. Lægreid.(2005), "Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography," *Public Performance & Management Review*, Vol.28, No.4, 487-511.
- King, C.S., K.M. Feltey and B.O. Suse.(1998), "The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration," *Public Administration Review*, Vol.58, No.4, July/August, 317-326.
- LaPorta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny(1997), "Trust in Large Organization," *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, 333-338.
- Lyons, W.E., D. Lowery and R.H. DeHoog (1992), *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services, and Urban Institutions*. Armonk: New York, M.E. Sharp.

- Van Ryzin, G.G. (2004a), "Expectations, Performance, and Citizen Satisfaction with Urban Services," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.23, No.3, 433-448.
- Van Ryzin, G.G. (2004b), "The measurement of overall citizen satisfaction," *Public Performance and Management Review*, Vol.27, No.3, 9-28.
- Wang, X. and M. Van Wart (2007), "When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions," *Public Administration Review*, Vol.67, No.2, March/April, 265-278.
- Yang, K.(2005), "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts," *Public Administration Review*, Vol.65, No.3, 273-285.
- Yang, K. and M. Holzer (2006), "The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement," *Public Administration Review*, Vol.66, No.1, January/February, 114-126.
- 市田行信(2007), 「ソーシャル・キャピタルー地域の視点からー」『検証「格差社会」介護予防に向けた社会疫学的大規模調査』医学書院, 107-115.
- 池田謙一(2006), 「対人的な信頼感・制度的な信頼感の構造」総務省大臣官房企画課『行政の信頼性確保, 向上方策に関する調査研究報告書(平成 17 年度)』63-86.
- 稲継裕昭(2006), 「信頼の歴史と変遷ー官僚と公務員制度の捉え方」田中一昭・岡田彰編著『信頼のガバナンスー国民の信頼をどうすれば獲得できるかー』ぎょうせい, 31-44.
- 菊池端夫(2006), 「行政と信頼をめぐる議論についてー既存調査・研究のインプリケーションと論点ー」総務省大臣官房企画課『行政の信頼性確保, 向上方策に関する調査研究報告書(平成 17 年度)』15-40.
- 小林哲郎(2006)「行政に対する信頼の規定因とその促進要因ーJESⅢデータ(2005 年衆院選前後調査)からー」総務省大臣官房企画課『行政の信頼性確保, 向上方策に関する調査研究報告書(平成 17 年度)』87-109.
- 嶋口充輝(1994), 『顧客満足型マーケティングの構図』有斐閣.
- ジョセフ・S・ナイ・Jr., フィリップ・ゼリコウ, デビット・キング編著 [嶋本恵美訳](2002), 『なぜ政府は信頼されないのか』英知出版.
- 砂原庸介(2003), 「行政と評価(上)(下)ー地方自治体の行政評価導入が意味するもの」『自治研究』第 79 巻第 8 号, 116-131, 第 79 巻第 11 号, 120-134.
- 新川達郎(2006), 『「信頼」の構図ー政府のガバナンスの観点から』田中一昭・岡田彰編著『信頼のガバナンスー国民の信頼をどうすれば獲得できるかー』ぎょうせい, 3-30.
- ニクラス・ルーマン著 [大庭健・正村俊之訳] (1990), 『信頼 社会的な複雑性の縮減メカニズム』勁草書房.
- 野田遊(2007), 「行政経営と満足度」『季刊行政管理研究』第 120 号, 65-76.
- 真山達志(2002), 「地方分権の展開とローカル・ガバナンス」『同志社法学』第 54 巻 3 号, 91-114.
- 村上一真(2007), 『環境と開発の政治経済学ー持続可能な発展と社会的能力ー』多賀出版.
- 山岸俊男(1998), 『信頼の構造ー心と社会の進化ゲーム』東京大学出版会.
- 山岸俊男(1999), 『安心社会から信頼社会へー日本型システムの行方ー』中央公論新社.
- ロバート・パットナム著 [河田潤一訳] (2001), 『哲学する民主主義ー伝統と改革の市民的構造ー』NTT 出版.