

博士後期課程 学位論文(要約版)

**協働型事業における行政と市民との
関係性に関する日米中比較研究
環境美化活動を中心として**

大分大学大学院経済学研究科

博士後期課程地域経営専攻

08B3003 番

奥田憲昭演習所属

若杉 英治

(2011年3月)

■第 1 章 研究課題の設定

本章においては、本研究が事例として取り上げる落書きや違反広告物といった環境美化に関わる問題が、日本、アメリカ、中国の地域社会において公共的社会問題となっている背景について概観するとともに、本研究の課題である協働型事業における行政と市民との関係性を明らかにする際に国際比較という手法が有効となる理由や日米中を比較分析する意義や目的について述べる。

本研究の目的は、日本、アメリカ、中国の 3 ヶ国において実施されている協働型事業を比較分析することにより、日本、アメリカ、中国における行政と市民との関係性の特徴を実証的に解明しようと試みるものである。研究課題を議論する上で基本的な概念である協働について、本研究では「何らかの参加意識を持った市民と行政とが、地域に存在する公共的問題に対して相互に理解し、問題の解決のために相互に信頼し、連携・協力し合う活動体系である」と定義した。

■第 2 章 先行研究

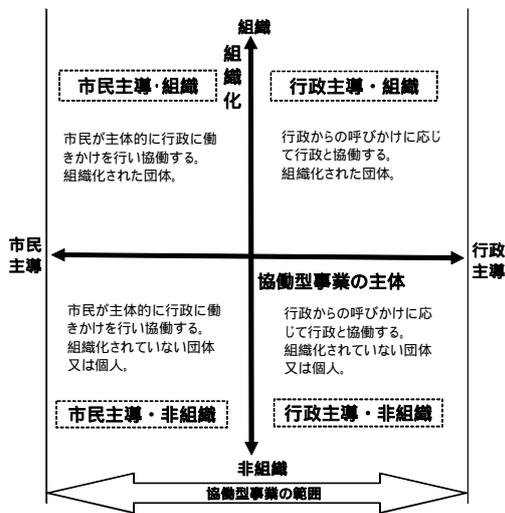
「協働」という言葉は、コプロダクション (Co-production) という言葉を日本語に訳したものであるが、日本においては、1990 年代後半以降、市民参加の活発化に伴う市民参加論からのアプローチや、地方自治体において財政の悪化が顕在化するなかで、ガバナンス論からのアプローチが試みられている。

本章においては、日本におけるこれまでの市民と行政との協働に関する議論のうち、市民参加論 (市民からの視点) とガバナンス論 (行政からの視点) の 2 つに焦点をあて先行研究の再検証を行うとともに、アメリカ、中国、イギリス等における市民と行政との協働に関する先行研究についても整理と検討を行った。

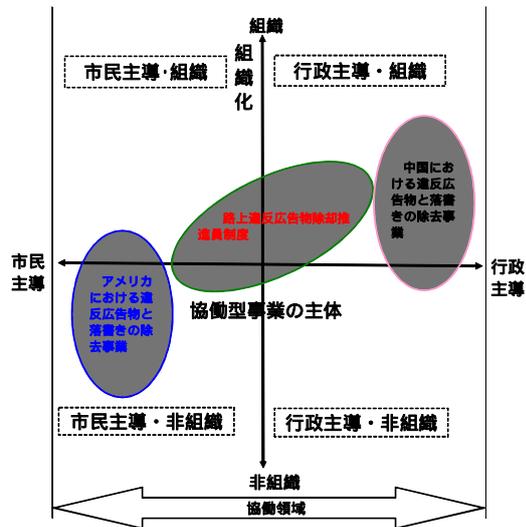
■第 3 章 仮説の設定

筆者は、協働を定義する上で最も基本的な概念である行政と市民との連携・協力し合う活動体系を分析するため、「行政主導」か「市民主導」かという「協働型事業の主体性」に着目し、これまで大分市で行われている協働型事業に参加する市民の実態調査を進めてきた。その結果、地域に存在する公共的問題に対して行政と連携・協力して解決しようと行動しようとする市民には、自治会・町内会などの組織化された市民と個人やパーソナル・ネットワークといった非組織の市民が存在することがわかった。こうした市民の行動に注目し行政からの呼びかけにより協働している自治会・町内会のような組織化された市民と個人的な関心から自発的に行政と協働しているパーソナル・ネットワークのような非組織の市民とでは協働する際の意識が異なっているのでないかとの考えから、「主体性」という行動体系の視点だけでなく、「組織化」という組織体系の視点にも着目し分析することを試みた。そこで、「主体性」と「組織化」という 2 つの軸をクロスさせることで出来る「市民主導・組織」、「行政主導・組織」、「行政主導・非組織」、「市民主導・非組織」の 4 象限より図式化された「協働型事業の分析モデル」を用いて日米中 3 ヶ国における行政と市民との関係性に関する仮説を設定し、仮説に影響を及ぼすと考えられる諸要因について分析することとしたのである。

協働型事業の分析モデル



日米中比較の仮説



まず、大分市路上違反広告物除却推進員制度における行政と市民との関係性について協働型事業の分析モデルにより分析した結果、「市民主導・組織」、「行政主導・組織」、「行政主導・非組織」、「市民主導・非組織」の4象限すべての特性を持つ市民と行政との協働型事業であることが明らかとなった。次に、アメリカと中国における行政と市民との関係性についても協働型事業の分析モデルを用いて仮説を設定し、さらに仮説に影響を及ぼすと考えられる諸要因として「法制度」、「行政組織」、「地域組織」の3つを抽出した。

■第4章 研究方法

日米中で実施されている協働型事業について「主体性」と「組織化」の視点から分析を行うため、協働型事業を実施する行政の担当者へのインタビュー調査や事例研究を実施した。

次に、行政と連携・協力して協働型事業を実施する市民に対して活動実態に関する質問以外にも「動機や目的」、「満足感や達成感」、「活動の効果」、「活動の問題点」といった意識に関する質問項目を内容としたアンケートやインタビュー調査を実施した。

最後に、アンケートとインタビュー調査で得られたデータをモデリングして分析を行い、日米中の協働型事業の特徴に影響を与える3要因と市民意識とがいかに組み合わせさせて日米中の協働型事業が実施されているのかについてブル代数アプローチを用いて検証を行う。

■第5章 協働型事業の日米中比較

本研究は、日本、アメリカ、中国において行政と市民とが協力・連携して実施する事業として「大分市路上違反広告物除却推進員制度」、「フェニックス市落書き・違法広告物除去プログラム」、「武漢市門前三包責任制度」を事例として選定したが、本章においては、この3つの制度の概略を説明するだけでなく、具体的な活動実態の分析を行うことで行政と市民との関係についてより具体的な考察を行う。

■第6章 諸要因の比較

本研究では、日本、アメリカ、中国の行政と市民との関係性を分析するモデルに影響を与える要因として「法制度」、「行政組織」、「地域組織」の3つを挙げたが、本章においては、この3つの諸要因について各国の概要を説明した上で、行政と市民との関係性に関わる内容について日米中を比較検証する。

■第7章 日米中の比較分析

本章においては、最初に、日本、アメリカ、中国において実施したアンケートの集計結果、及びインタビュー調査の分析を行う。

次に、行政と協力・連携する市民の「動機や目的」、「満足感や達成感」、「活動の効果」、「活動の問題点」について、3ヶ国を比較分析することにより、「協働型事業の主体」、並びに行政と市民との関係性に影響を与える諸要因について具体的に検討する。

■第8章 仮説の検証と考察 - 主体性と組織化の視点から

第5章から第7章までの比較分析により、日米中において実施されている協働型事業へ与える諸要因や行政が実施する協働型事業に協力・連携する市民の意識についての類似性や相違性が析出された。

本章においては、仮説を検証するためにアンケートとインタビュー調査で得られたデータを用いて、主体性に関する5項目の判断基準と組織化に関する2項目の判断基準をもとに分析を行った。

まず、主体性に関する分析結果であるが、アメリカでは犯罪が多発する地域において、フェニックス市の主導により組織化されたファイト・バックは行政主導によると判断された。しかし、もともと環境美化や犯罪防止といった目的で自発的意思に基づき設立されているネイバーフッド・アソシエーションやブロック・ウオッチについては、組織の設立目的が行政の行う事業の目的と同様である場合のみ協働していることから、行政との関係については市民主導であると判断された。そして、ネイバーフッド・アソシエーションやブロック・ウオッチは行政と連携・協力する市民全体の約8割を占めていたことから、アメリカにおいて行政と市民とは市民主導の関係にあることが確認された。一方、中国においては5項目すべての判断基準で行政主導と判断できることから、行政と市民とは行政主導の関係にあることが確認された。

このことから協働型事業の分析モデルで示した横軸（行動体系）に関するアメリカと中国の協働型事業の特徴が析出されたのである。

次に、組織化に関する検証結果であるが、当初の仮説ではアメリカの協働型事業の特徴は非組織の市民が中心となるのではないかと考えていた。本研究が事例として取り上げたフェニックス市の落書き・違反広告物除去プログラムは組織化された市民が対象であったことから、協働型事業の分析モデルで示した縦軸（組織体系）についての仮説は十分に検証されなかった。しかし、このことは必ずしもアメリカにおいて非組織の市民と行政との協働が成立しないことを意味しているものではない。フェニックス市では、2009年にボランティアによる落書き・違反広告物の除去を行うことを目的としたブライトバスターズ・ボランティアプログラム（Blight Busters Volunteer Program）が新たに始まったことから、同ブ

ログラムを協働型事業の分析モデルに加えることにより分析は可能となる。

一方、中国の協働型事業の特徴は組織化された市民が中心となると考えていた。検証の結果、中国における非組織の市民は全体の約 15%を占める自営業者のみであったことから、協働型事業の分析モデルで示した仮説とほぼ同様の結果が得られた。しかし、本研究で実施したアンケートはサンプル数が少なかったため、非組織の市民が実際にどれだけ存在するのかについてのデータが得られていないことから今後は信頼性をさらに高める必要があると思われる。

いずれにしろ、アメリカにおける協働型事業の特徴は「市民主導・組織」であり、中国における協働型事業の特徴は「行政主導・組織」であることが明らかとなったことから、協働型事業の分析モデルで示した本研究の仮説は概ね支持されたといえる。

本研究では日米中の協働型事業の特徴に影響を及ぼすと考えられる諸要因として「法制度」、「行政組織」、「地域組織」の 3 つを抽出し、事例研究を中心に日米中の比較分析を行った。その結果、以下のようないくつかの知見が得られた。

第 1 は、日米中 3 ヶ国では法令に違反した落書きや違反広告物を除去する責務の所在について、認識がそれぞれ異なっており、こうした法制度の相違は協働型事業の主体性にも影響を与えていると考えられる。

日本では道路上の落書きや違反広告物については本来行政が除去すべきものであるが、行政の権限（義務）を市民に委任するという形式により協働が行われている。アメリカも同様に、公共物に掲出された落書きや違反広告物についてはその施設管理者が、私有物に関してはその所有者である市民が除去することとなっている。しかし、市民にとって落書きが描かれることにより自分たちが居住する地域の安全が脅かされることから、行政に頼らずに自分たちで除去するというネイバーフッド・アソシエーションが現れる。行政はそれをサポートすることが法令で規定されているのである。一方、中国においては市民が行わなければならない環境美化活動について活動範囲や時間などは行政がすべて決めており、市民が従わない場合には罰金を徴収することが法令により規定されている。

第 2 は、日本と中国の行政組織はどちらも縦割り組織であるという点で類似性が見られるのに対し、アメリカでは全市にわたり市民活動に関する業務を所管する行政組織が様々な協働型事業を一元的に実施していることが確認された。

アメリカでは協働型事業を実施する行政の窓口が一本化されていることで、市民の自発的な活動をサポートすることを容易にしていると考えられることから、こうした日米中の行政組織の相違は市民が行政と協働する際の主体性に影響を与えている。

第 3 は、日本とアメリカにおいては協働型事業を実施する際に企業組織よりも地域組織が主な担い手となっているが、中国では企業組織が中心となっている点で相違がみられた。

また、地域組織についてアメリカと日本を比較分析した結果、日本では複合的機能組織が中心となっていたがアメリカでは、ボランティア・アソシエーションが中心となっていた。こうした日米の地域組織の相違は協働型事業の主体性に影響を与えようと考えられる。

しかし、アメリカにおいて地域組織への住民の加入率は極めて低く、行政サービスの補完機能としては不十分であると思われる。一方、日本には、加入率が 8 割を超える自治会・

町内会、個別の分野を目的として活動する少年補導員連絡協議会・防犯協会、さらにはNPOなどさまざまな地域組織が存在しており、どれも行政と協働型事業の実施において重要な役割を果たしている。また、行政と地域組織との関係について、中国の社区居民委員会のほうが日本の自治会・町内会よりも行政末端組織という側面がより強いことが確認された。

本研究では日本、アメリカ、中国において行政と連携・協力して協働型事業を実施する市民に対して、「動機や目的」、「満足感や達成感」、「活動の効果」、「活動の問題点」に関する市民意識についてアンケートやインタビュー調査を実施し、分析した。その結果、「地域活動(地域のため)」、「環境美化」、「犯罪防止」という3つの意識が析出された。さらに、この3つの意識のうち「環境美化」と「犯罪防止」を「規範意識(Norm consciousness)」とし、「地域活動(地域のため)」を「帰属意識(Belongingness)」として検証を行った。検証の結果、アメリカと中国の市民は、環境問題に対する個人の主観的な規範意識や企業の社会貢献といった意識により行政と協力・連携しているという点で類似性が見られた。一方、日本の市民については、規範意識よりも地域に対する帰属意識によって行政と協力・連携していることが確認された。

次に、アンケートとインタビュー調査で得られた市民の規範意識や帰属意識と日米中の協働型事業の特徴に影響を与える3要因とがいかに組み合わせられて日米中の協働型事業が実施されているのかについてブル代数アプローチを用いて検証を行った。その結果、日本は「罰則規定無し、市民活動主管課ではない、帰属意識」、アメリカは「罰則規定無し、市民活動主管課、規範意識」、中国は「罰則規定有り、市民活動主管課ではない、規範意識」という日米中における協働型事業の成立条件の組み合わせが析出された。このことは、日米中における協働型事業の成立に関する特徴として次のことを意味している。まず、日本では、市民活動を阻害しない法制度のもとで、良好な都市景観の形成を目的とした行政と自分が住んでいる地域を良くしたいという帰属意識による市民とにより協働型事業が成立している。アメリカでは、市民活動の促進を目的とした法制度のもとで、市民の活動をサポートすることを目的とした行政と環境美化や犯罪防止といった規範意識による市民とにより協働型事業が成立している。中国では、法制度により市民活動を厳しく規制し、都市環境衛生の管理を目的とした行政と環境美化や犯罪防止といった規範意識による市民とにより協働型事業が成立している。

以上の整理検討により、地域社会において発生した様々な公共的問題に対して、市民と行政との協働により問題の解決を図ろうとする際に、アメリカでは、地域の公共的問題が市民の規範意識を触発し自発的に解決へ向けての行動を起こさせる誘因となっており、行政は、そうした市民の主体的な行動をサポートすることで関係性が成立しているといえる。一方、中国では、地域社会に何か問題が発生するとまず行政が率先して問題解決のための方策を作成し、市民へ協力・連携を求めることにより関係性が成り立っているといえる。これに対して日本では、公共的問題を所管する行政が解決手段として主体的に協働を用いており、そうした行政からの求めに応じた市民とで関係性が成立している。一方で、公共的問題が発生した際に自分たちの地域は自分たちで解決しようと主体的に行動を起こした市民との関係性も成り立っているといえる。

本研究で得られた知見から、アメリカと中国で行われている 2 つの異なった協働の成立過程が導きだされた。地域社会で発生した公共的問題を市民と行政とが解決しようとする際に、アメリカで行われているような市民のボランティアな活動を中心とした「市民主導による協働」と中国で行われているような行政が積極的に問題解決に取り組む「行政主導による協働」の 2 つの型の協働あると考えられるのである。

現在、日本の協働型事業の実施においてははまだ自治会・町内会が中心となり行政と協力・連携しているが、こうした行政と自治会・町内会との協働は、行政からの呼びかけにより実施していることから中国において実施されている「行政主導による協働」と類似点がみられる。一方、日本には、近隣ネットワークやサークル仲間といった組織化されていないパーソナル・ネットワークといった市民との協働も少なからず存在しているが、これは、アメリカで行われているような「市民主導による協働」に近いといえる。

今後、日本の地域社会において発生する様々な公共的問題を協働型事業により解決を試みようとする地方自治体が増えてくるのではないかと予想されるが、そうした際に、問題の種類によっては「市民主導による協働」が有効である場合もあるであろうし、逆に、「行政主導による協働」のほうが有効となり得る場合もあるであろう。

最後に、今後の課題について言及しておく。協働型事業を分析する際に用いた組織化という視点に関して、アメリカの事例が組織化された市民のみを対象としていたことや中国での調査ではサンプル数が極端に少なかったことから、本事例による分析結果のみで、組織化に関して一般化することには注意しなければならないだろう。そこで、今後は、調査対象事例を増やしたり、中国においてサンプル数を十分に確保したりするなどにより調査データを蓄積し、より多面的で包括的な考察を行うことでより信頼性が高まるのではないかと考える。

博士学位論文審査報告書

1. 氏名 若杉 英治

2. 学位請求論文の題目

協働型事業における行政と市民との関係性に関する日米中比較研究
- 環境美化活動を中心として -

3. 論文の要旨及び論文審査の結果

本論文は、環境美化活動の一つである落書き消しや違反広告物の除去を事例として、日米中の協働型事業における行政と市民の関係性の特色を解明することを目的としたものである。本論文は8章から構成され、各章の概要は次のとおりである。

第1章の研究課題の設定では、本研究が取り上げる落書きや違反広告物の除去といった環境美化に関する問題が日本・アメリカ・中国の地域社会において公共的社会問題となっている背景について概観し、本研究の研究課題として協働型事業における行政と市民との関係性を取り上げる理由と意義について述べている。また、本研究の基本概念となる、協働と協働型事業、市民、地域組織・パーソナルネットワーク、環境美化に係る協働について詳細に検討している。

第2章の先行研究では、協働に関する主な先行研究を市民からの視点の市民参加論と行政からの視点のガバナンス論に分けて整理・検討している。また、日本よりも先行するアメリカの協働に関連する研究をコプロダクションからコラボレーション、パートナーシップへとという流れのなかで紹介している。さらに中国における協働の研究については台湾の「公私合産」の議論や中国における「合作式管理」「公私協力」の議論、さらには「街道弁事処」との協力関係を論じた社区の研究を紹介している。これらの先行研究を踏まえて筆者は、いずれの国の協働型事業も、行政と協働して公共的問題を解決しようと行動する市民の組織化形態とそうした行動を起こさせる動機とが関連して成立していることから、本研究においては協働型事業の実施主体の主体性と組織化という視点から日・米・中の協働型事業を比較分析し、行政と市民の関係性を実証的に解明する、といった研究方針を提示している。

第3章の仮説の設定においては、実施主体の「主体性」と「組織化」という二つの視点に基づき作成した「市民と行政の関係性」に関する分析モデルを提示するとともに、提示した分析モデルを用いて、大分市が実施する「路上違反広告物除却推進制度」の事例分析から、日本の協働型事業は「行政主導・組織」「市民主導・組織」「市民主導・非組織」「市民主導・非組織」の四つの特性をもつ協働が実施されているという仮説を設定した。またアメリカについては、日本の社会学者がアメリカではNPO・非組織の団体・個人が主体的に問題解決に取り組んでいると指摘していることから「市民主導・非組織」の特性を持つ協働型事業が実施されているとし、さらに中国については中国人政治学者の社区の研究を参考として「行政主導・組織」の特性を持つ協働型事業を実施しているという仮説を設定している。

第4章の研究方法では、アンケート及びインタビュー調査、プール代数アプローチによる分析、事例の選定について説明している。アンケートの質問項目は、活動状況、事業効果、達成感や満足感、問題点などの質問より構成されている。アンケート調査の対象都市は、大分市（日本）、フェニックス市（アメリカ）、武漢市（中国）で、調査対象者は、「路上違反広告物除去推進員制度」（大分市）、「落書き・違反広告物除去プログラム」（フェニックス市）、「門前三包責任制度」（武漢市）の下で活動している団体の代表者である。有効回答数（回収率）は、大分市 30（52.6%）、フェニックス市 16（23.5%）、武漢市 50（80.0%）となっている。

インタビュー調査は、フェニックス市と武漢市の行政職員と市民に対して実施している。その

調査内容は、フェニックス市の場合は団体の設立経緯と具体的な活動実態であり、武漢市の場合は行政との関係と具体的な活動内容である。なお、大分市については、参加団体からの活動実績報告書が提出されていることからインタビュー調査は実施していない。

本研究ではアンケートの計量的分析のほかに、データ数の少ない国際比較研究において特に有効であるブル代数アプローチによる分析を行っている。本章ではブル代数アプローチの分析手法の特徴とそれを日中比較分析に適用することの有効性について説明している。さらに、3都市の概要、事例選定の理由、3事例の概要について説明している。

第5章の協働型事業の日米中比較においては、大分市路上違反広告物除去推進員制度、フェニックス市落書き・違反広告物除去プログラム、武漢市門前三包責任制度の具体的な活動実態について詳細な説明を行い、その活動実態を通してそれぞれの行政と市民の関係性を考察している。

第6章の諸要因の比較においては、日本・アメリカ・中国の行政と市民の関係性の分析モデルに影響を与える要因として挙げた「法制度」「行政組織」「地域組織」について3都市の詳細な比較を行っている。

第7章の日米中の比較分析においては、アンケート結果やインタビュー調査結果の分析を行い、行政と市民の関係性に影響を与える諸要因について具体的に検討している。アンケート結果の分析では、日米中3都市それぞれの実施主体について、活動を始めた動機、活動実態、活動に対する満足感や達成感、活動の効果の分析を行っている。さらに事例分析を通じて日米中3都市の各実施主体の活動実態をより詳細に紹介している。

第8章の仮説の検証と考察 - 主体性と組織化の視点から - においては、第3章で行動体系（主体性）の軸と組織体系（組織化）の軸をクロスして示した日米中の協働型事業における行政と市民の関係性に関する仮説を検証し、さらにブル代数アプローチにより行政と市民の関係性がどのような要因の組み合わせによって成立しているのか、その成立条件について考察している。行政と市民の関係性に関する仮説検証においては、日本の大分市路上違反広告物除去推進員制度では「市民主導・組織」「行政主導・組織」「行政主導・非組織」「市民主導・非組織」の4象限すべての特性をもっていることが確認された。アメリカのフェニックス市落書き・違反広告物除去プログラムでは「市民主導・組織」「行政主導・組織」「市民主導・非組織」の特性が見られるものの、その多くが「市民主導・組織」に集中していることが確認された。また、中国の武漢市門前三包責任制度では「行政主導・組織」だけであることが確認された。

ブル代数アプローチによる分析においては、罰則規定（法制度）、市民活動主管課（行政組織）、地域組織・地域集団、規範意識、帰属意識を独立変数（要因）として取り上げている。ブル代数アプローチによる分析の結果、日本は「罰則規定無し、市民活動主管課ではない、帰属意識」、アメリカは「罰則規定無し、市民活動主管課、規範意識」、中国は「罰則規定有り、市民活動主管課ではない、規範意識」という日米中における協働型事業の成立条件の組み合わせを析出した。

こうした分析結果から、協働型事業における行政と市民との関係性について筆者は次のような結論を見出している。地域社会において発生した様々な公共的問題に対して行政と市民との協働により問題の解決を図ろうとする際に、アメリカでは、地域の公共的問題が、市民の規範意識を触発し、自発的な解決に向けての行動を起こさせる誘引となっており、行政はそうした市民の主体的な行動をサポートするという関係性が成立している。中国では、地域社会に問題が発生するとまず行政が率先して問題解決のための方策を作成し、市民へ協力・連携を求めるといった関係性が成り立っている。日本では、公共的問題を所管する行政が解決手段として主体的に協働を用いており、そうした行政からの求めに応じた市民との間で関係性が成立している。一方、公共的問題が発生した際に地域を良くするために自らが解決しようと主体的に行動を起こした市民との間にも関係性が成り立っている、としている。

以上のごとく落書きや違反広告物の除去といった環境美化活動に関する3カ国の協働型事業の国際比較を試みた本研究は、スケールの大きな独創性の高い研究となっている。このほか本論文において特に評価すべき点としては、実施主体の「主体性」と「組織化」という二つの視点に基づいて

行政と市民の関係性に関する分析モデルを提示したこと、分析モデルに影響を与える要因として「法制度」「行政組織」「地域組織」を措定したこと、「法制度」「行政組織」「地域組織」の異なる3カ国においてアンケート調査とヒアリング調査を実施したこと、アンケート結果の統計的分析においてデータ収集の困難な国際比較研究に有効とされるブール代数アプローチを用いたことによつて的確な結論を見出したこと、が挙げられる。

しかし、最終審査においては本論文で改善すべきいくつかの点が指摘された。指摘された主な改善点は以下の通りである。

論文にはブール代数アプローチを用いた意義が書かれているが不十分である。ブール代数アプローチを用いた積極的理由を明記しておくべきである。

データ数が少ない調査結果をグラフ化して表記するのは無理がある。表記の仕方を改めるべきである。

関係と関係性が恣意的に使用されている。関係と関係性を一定の基準できちんと使い分けるべきである。

分析モデルなど一般的議論においては行政と対比させて市民を統一的に使用しているが、第3章の3カ国の具体的な比較においては、都市により市民・責任主体・団体・推進団体とさまざまな表現を使用している。3都市の具体的説明であるとしても各都市とも共通の用語で統一したほうがよい。

本論文は、以上のような改善すべき点は見られるものの、論文の全体的価値を損なうものではない。指摘された改善点の修正を条件に、審査員一同は、博士（経済学）の学位を授与することが適当であると判断する。

審査委員	主査	<u>奥田 憲昭</u>
	副査	<u>豊島 慎一郎</u>
	副査	<u>宮町 良広</u>
	副査（学外委員）	<u>小谷 典子（山口大学）</u>