

地方公務員の対応と地方自治体に対する信頼

野 田 遊

1. はじめに

第二期地方分権改革は、第一期地方分権改革では十分に進展しなかった国からの義務付け・枠付け及び関与の撤廃、強固な地方財政の確立を勧告しており、基礎自治体が政策を自律的に形成、マネジメントしうる制度環境への着実な前進として期待されている。分権改革の背景には、基礎自治体は住民から最も身近な政府として政策を自律的にマネジメントすることが望ましいとする補完性の原則の理念がある。そして、その前提には基礎自治体は住民から信頼される組織であるという考え方がある。信頼される自治体であるからこそ、権限移譲が是認されるのであり、逆にいえば信頼されない自治体において、移譲された権限により政策を形成、実施しても住民の意向に沿った政策とはならない。分権が実現しても自治がない、あるいは団体自治が進んでも住民自治が見出せない状況となる。その意味で、基礎自治体に対する信頼に関する探究は、地方自治の根幹に迫る研究として位置づけられるといえる。本稿が地方自治体の信頼の規定要因を検証しようとする意義もここにある。

わが国の行政の信頼要因に関わる研究としては、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）』に収録された小林(2006)や池田(2006)が多様な変数で実証した先行研究として重要である。拙稿（2009）は、これらの研究をはじめ、信頼の要

因について部分的にでも触れる国内外の関連研究をふまえ、基礎自治体の信頼に影響する独立変数を地方自治との関係で網羅的に抽出し計量分析を行った。具体的には、住民自治の側面からは「住民が考える基礎自治体の自立化志向の程度（基礎自治体への権限・財源移譲意向）」、団体自治の側面からは自治体規模について着目し、自立化志向は有意かつ信頼を高めるが、自治体規模は有意でなく信頼との関連性は弱いこと、また、国に対する信頼や期待と比べた行政サービスの質、地元志向（定住意向、愛着）が基礎自治体に対する信頼の主力要因であることを明らかにした。

しかしながら、拙稿（2009）では、行政に対する信頼を論ずるうえできわめて重要な要因である「公務員の対応状況」¹のデータを未収集のため検証できないという重大な課題があった。本稿はこの課題解決を目的として、地方公務員の対応状況と地方自治体の信頼の関係について検証することとしたい。公務員の対応やそれに対する満足度のデータ等をアンケートで把握して集計、分析するような取り組みはいくつかの自治体でなされているものの、信頼との関係が実証的に検証されることはほとんどない。公務員倫理や公務員制度改革が叫ばれている昨今、本稿によって提示される知見がそうした議論に十分に貢献しうると考えられる。

なお、菊池（2009）は、ブレア政権が捉える信頼の構成要素として「1. サービスへの満足度」、「2. 公務従事者の誠実性に対する評価」、「3. 市民の有効性感覚」、「4. 市民の行政の活動に対する知識」があることに言及したうえで、それらの測定方法を整理している。これらは、本研究で後述する独立変数で一定考慮されていることを付言しておきたい。すなわち、1は「期待と比べた行政サービスの質」ときわめて高い相関関係にあり、2は「公務員の対応状況」、3は「政治的有効性感覚」、4は「行政サービスや政策に対する認識」に該当する。

2. 公務員の対応状況を表現する要素

行政に対する信頼に関する先行研究は、拙稿（2009）で既に整理したところである。概要を述べれば、信頼に影響する独立変数には、行政サービスの質や自治体規模等の行政組織側の特性に関する規定要因と、制度認識、社会関係資本、デモグラフィック要因等の信頼する側の特性に関する規定要因があるということであった。公務員の対応状況については前者の行政組織側の特性要因に含まれる変数であるが、そもそも住民が公務員の対応に接するのはどのような場面においてであり、いかなる要素を変数として設定すべきであろうか。

公務員の対応状況を住民が問題にする場面は、住民票の写しや印鑑登録証明書等の交付を受ける際に窓口業務担当職員と接する場合、その他、電話等で担当部局の職員に質問や意見を述べる場合も考えられる。他方で、課長等の一定の役職以上の職員と接したり話すことは通常はあまりない。最も多い場面は、窓口業務担当職員の応対をみて公務員のイメージを形成する場合であろう。ルーマンの言う人格的信頼やシステム信頼の概念を援用すれば、公務員に期待する人格的信頼との関連で当該職員の対応の程度の予測と比べて実際の対応状況が低ければ、公務員全体のイメージが悪くなりシステム信頼が低下するということができる。システム信頼は一度低下すると容易に回復できない性質があり、それに影響を及ぼさないように、窓口担当職員等に期待される人格からみて不満のない対応状況を維持し信頼低下を防ぐことが求められる。

窓口担当職員は公務員のなかではどのような立場にある職員であろうか。ストリートレベルの官僚制の議論では、政策過程における名もなき末端の実施担当者が政策に対する実質的なニーズの量を決めていることを明かにした。通常、教師やケースワーカー、警官などがそうした職員として位置づけられるが、ストリートレベルという意味では同様の窓口業務担当職員においては、ニーズの量を左右する程度は小さいとはいえ、また、定

型的な業務を扱っているにしても全く裁量がないわけではない。窓口業務担当職員は、与えられた担当業務を決まった手順で提供しているものの、その対応スピード、他のサービスへの引継ぎ、住民に対する説明の仕方、応対時の表情などに至るまで職員によって対応状況は異なるであろう。しかも住民の社会的、経済的地位により、情報提供や待ち時間などその対応が異なることも指摘されている (E.B. Sharp, 1982)。窓口業務担当職員が批判されるときには、往々にして対応スピードの遅さ、さらに住民が求めるニーズを汲み取って必要なサービスを提供できていない、業務が担当ごとに区切られワンストップでサービスがなされずたらい回しにされるという問題があげられる。これらの迅速さや適切さが公務員の対応状況を表現する要素であり、これらは公務員の対応について実質的な対応の内容や質を問題にするという意味で「実質的対応」と表現することができる。

住民にとってはストリートレベルの職員の応対により、その職員が属する組織のイメージが印象付けられ、組織に対する評価が決まるという側面がある。上述の応対時の表情の善し悪しはまさにこのことであり、公務員の応対時の親切さが設定すべき要素として抽出される。ヤン・カールソン (1990) の議論によれば、スカンジナビア航空の従業員の例をあげ、従業員が乗客に接する1回の応接時間が平均15秒で、年間1千万人の乗客が利用し約5人の職員に接したことから、1回15秒で1年間に5千万回、顧客の脳裏にスカンジナビア航空の印象が刻み付けられ、この5千万回の「真実の瞬間」こそがスカンジナビア航空の成功を左右するというのである。公務員の親切さについては対応の表層を捉えた形式的な側面を問題にすることから「形式的対応」と言い表すことができるだろう。

これらの実質的、形式的対応の要素以外に、それらが創出される背景となっている要素として2つの変数に注目したい。一つは公務員倫理である。度重なる公務員の不正や機能不全、国家公務員倫理法の1999年成立、同倫理規定の2000年制定、各自治体で取り組まれている地方公務員の倫理に関する条例の制定、さらに職員倫理の確立も含む国家公務員制度改革基

本法の2008年成立など、近年は公務員の不祥事を発端として公務員倫理が問題にされ続けてきたためである。公務員倫理が信頼に強く影響することは、公的参加と信頼の関係を検証する際に公務員の対応に関する変数を介在しパス解析を行ったX. Wang and M. Van Wart (2007)でも指摘されている。当該研究では、都市政府に対する信頼と参加を介在する変数として、倫理的行動が合意形成やアカウンタビリティ、サービス対応能力、管理能力といった変数とともに設定される。倫理的行動は、公務員のモラル面でのリーダーシップや公務員個人の誠実さ、倫理的行動に関する行政組織の能力について指標化されたものである。パス解析の結果有意であった介在の変数は、倫理的行動とサービス対応能力であり、倫理的行動に関しては、「公務員が誠実である」、「倫理面でのリーダーシップを発揮する」、「参加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る」といった場合に都市政府に対する信頼が高まることが明らかにされている。

実質的、形式的対応の背景となるもう一つの要素として、参考までに公務員の業務多寡の状況も本研究の分析対象とした。ローカル・ガバナンスは、新たな公共空間を提起し、公共サービスを担う多様な主体の存在を主張してきたが、この点を念頭に、公務員の業務の多寡について住民がどのように考えているかという点と自治体に対する信頼の関係を分析することも参考になると考えたためである。

なお、公務員がもつ倫理観や業務多寡の状況については、公務員の対応状況そのものではなく、対応状況の背景として理解すべき内容である。ただし、公務員倫理に対して引き続き高い注目が集まっている今日的状況、ならびに業務多寡に対する住民の考えはローカル・ガバナンスを検討する意味でもきわめて重要な知見となりうる。本稿ではこれらも公務員の対応状況を表現する要素として解釈する。

以上、公務員の対応状況を表現する要素として、「実質的対応」（適切さ及び迅速さ）、「形式的対応」（親切さ）、倫理観の高さ、業務多寡の状況を加味し実証分析を行うこととした。

3. 論点

本研究で検証すべき論点は、第一に、拙稿（2009）では兵庫県内市町のデータを利用したが、後述のとおり本稿では大阪府内市町のデータを用いることから、他地域を対象としたデータで分析しても拙稿（2009）の結果を踏襲するか否かである。すなわち、国に対する信頼、期待と比べた行政サービスの質、定住意向、愛着、権限・財源移譲意向といった独立変数が大阪府内市町データにおいても有意に表れるかが第一の論点である。また、拙稿（2009）では、団体自治との関連で自治体規模を主要な変数として設定し、それらが信頼に影響しないことを検証したが、今回も同様の結果になるかが主要な関心事である。前回は、規模が大きなほど多様な政策課題に対応できるため信頼されるか、逆に規模が小さなほど行政監視が行き届き身近な政府として信頼されるかは両面ともわが国の自治体では検証されないという結果であった。これら第一の論点はより重要な第二、第三の論点を検証するための前提として位置づけられる。

第二の論点は、拙稿（2009）で有意となった独立変数や公務員の対応状況に関する変数のいずれが地方自治体の信頼に影響を与えるかについてである。ストリートレベルの官僚制の議論を念頭におけば、公務員の対応状況は行政に対する信頼に直結する強い影響力をもつと考えられることから、他の有意となる変数と比べてもかなり強い影響力が見出されることが想定される。

第三の論点は、公務員の対応状況に関する変数においてはいずれの変数が信頼に強い影響を与えるかである。適切さや迅速さといった実質的対応と、親切さといった形式的対応のいずれが強い影響を与えるか。さらに公務員の倫理観の高さや業務多寡の状況の影響についてはどうか。とりわけ、実質的対応と形式的対応のいずれが強い影響を及ぼすかは興味をそそる点である。住民が公務員に抱く満足、不満を形作る要因として実質と形式のどちらを重視してサービスを提供すればよいか明らかになるためである。

4. データの準備と検証方法

(1) データの収集

公務員の対応状況に関するデータは既存統計からは把握できないため、ウェブ調査により把握した。調査は楽天リサーチ株式会社が保有するパネルを対象にあらかじめ設定した属性で実施するというもので、楽天リサーチに委託して行った。属性は男女比5：5、年齢は20代2割、30代から40代4割、50代以上4割とし、基礎自治体の人口規模のみならず都市制度の相違と信頼の関係を捉えるために、対象自治体は政令指定都市、中核市、特例市、一般市、町が含まれるようにした。これらの条件のデータを十分に収集できる都道府県として大阪府を選択し、政令指定都市2自治体（大阪市：263万人、堺市：83万人）、中核市2自治体（高槻市：35万人、東大阪市：51万人）、特例市2自治体（枚方市：40万人、茨木市：27万人）、一般市3自治体（箕面市：13万人、交野市：8万人、四條畷市：6万人）、町1自治体（島本町：3万人）とした²。回収はすべての自治体が100サンプルで、合計1,000サンプルを収集した。

ウェブ調査は、郵送によるアンケート調査と比べて回答者がITスキルをもつ人に限定されるという問題はあるものの、本研究の趣旨からしてITスキルをもつか否かは重要な問題ではない。むしろウェブ調査の場合は狙ったターゲットのサンプルを的確に収集でき、しかも調査費用を非常に低く抑えることができるという利点がある。調査はいくつかの研究目的のために実施（2009年2月27日に実施し、同年3月2日までにすべてのサンプルを回収）したものであり、本研究で使用しない設問も含まれる。

なお、先行的に信頼要因を検証した拙稿（2009）での使用データは、同じウェブ調査によるもので、ヤフーバリューインサイト株式会社のパネルにより2008年3月に実施したものである。対象は神戸市（政令指定都市）、姫路市（中核市）、加古川市（特例市）、三木市（一般市）、町（複数）の住民を対象に100ずつ計500サンプルで、年齢は「20歳代・30歳代」と「40

歳代・50歳代以上」で5:5、男女比は予め設定していなかったが概ね5:5であった³。サンプル数の多さでいえば今回の調査は1,000であり、政令指定都市等の都市類型ごとに複数自治体（町を除く）を確保していることから信頼性は高くなっているといえる。府県が異なるため、地域が異なっても先行研究で明らかにされた信頼の規定要因が有意になるかどうかという先述の第一の論点を検証し、さらに第二、第三の論点である公務員の対応状況に関する変数が有意にどの程度の影響を及ぼすかを明らかにするための信頼性の高いデータであると解釈できるだろう。

(2) 公務員の対応状況に関する設問

公務員の実質的対応と形式的対応、それらの前提的要素について、本研究では、以下の設問について「そう思う」、「どちらかといえばそう思う」、「どちらかといえばそうは思わない」、「そうは思わない」で把握することとした。

<実質的対応>

- ・自分が住む市町村の公務員は、市民の用件に適切に対応している
- ・自分が住む市町村の公務員は、市民の用件にすぐに対応している

<形式的対応>

- ・自分が住む市町村の公務員は、市民の用件に親切に対応している

<前提的要素>

- ・自分が住む市町村の公務員は全体として倫理感が高い
- ・自分が住む市町村は、本来住民が担うべき業務も多く行っている

(3) その他の設問

本稿では拙稿（2009）における変数をふまえたうえで公務員の対応状況に関する変数の検証を行うため、予め公務員の対応状況以外の変数を紹介しておこう。目的変数は市町村に対する信頼であり、「1. 信頼している」、「2. どちらかといえば信頼している」、「3. どちらかといえば信頼して

いない」、「4. 信頼していない」のうち、1と2を「信頼している」とした。なお、拙稿（2009）では中間に「どちらでもない」を含む5段階の信頼度指標を設定し1から5までを強度を示すように入れ変えていた。

独立変数は行政組織側の特性に関する規定要因と、信頼する側の特性に関する規定要因に区分され、前者は、①期待と比べた行政サービスの質、②自治体規模であり、繰り返しになるが、拙稿（2009）でデータ収集をしていなかった公務員の対応状況に関するデータがこの行政組織側の特性要因に含まれる。期待と比べた行政サービスの質は、「1. 実際が期待を下回る」、「2. 実際が期待をやや下回る」、「3. 実際が期待をやや上回る」、「4. 実際が期待を上回る」のうち3と4を「質がよい」とした。

一方、信頼する側の特性に関する規定要因については、①自立化志向（府や国から市町への権限・財源移譲意向⁴、国に対する信頼）、②制度認識（行政サービスや政策に対する認識）、③地元志向（市町への定住意向、市町への愛着）、④政治的有効性感覚（市町に対する内的有効性感覚・外的有効性感覚）、⑤社会関係資本（一般的信頼、近隣での友人の多さ、自治会加入、趣味の会・同好会加入、祭り等の地域の行事への参加、政治家・公職者への接触経験）、⑥属性（学歴、性別、年齢、所得）である。国に対する信頼を自立化志向に含めているのは、拙稿（2009）において自らが居住する基礎自治体の自立化志向が強い住民は逆に国に対する信頼が低いことを想定したものであったためである。ただし、検証結果は、国に対する信頼の自治体に対する信頼への影響は強いプラスとなり、仮説とは逆となったため、国に対する信頼は自立化志向を示す変数とはいえないが、拙稿（2009）の変数と同じ枠組みにおいて今回の実証結果も同様になるかを把握するため、国に対する信頼も自立化志向における変数という位置づけを踏襲した。

権限・財源移譲意向は「市町村が自立的に行政運営を行うために、市町村に、府や国から財源や権限をもっとおろすべきである」、行政サービスや政策に対する認識は「自分が住む市町村の行政サービスや政策の内容を

認識している」、市町への愛着は「現在住んでいる市町村に愛着を感じる」、内的有効性感覚は「自分には政府のすることを左右する力はない」、外的有効性感覚は「政治家や政府などが自分たちの気持ちに添えてくれる」、一般的信頼は「一般に人は信頼できる」、近隣での友人の多さは「現在住んでいる地域の近隣には、他の人と比べて自分は多くの友人がいるほうだ」の質問を設定し、「1. そう思う」、「2. どちらかといえばそう思う」、「3. どちらかといえばそうは思わない」、「4. そうは思わない」のうち1と2の場合を「そう思う」とした（内的有効性感覚については、3と4の場合を1（ダミー）とした）。

国に対する信頼は、「1. 信頼している」、「2. どちらかといえば信頼している」、「3. どちらかといえば信頼していない」、「4. 信頼していない」のうち、1と2を「信頼している」とした。

市町への定住意向は「1. ずっと住み続けたい」、「2. できるなら住み続けたい」、「3. いずれは引っ越したい」、「4. すぐにでも引っ越したい」のうち1と2を「定住意向あり」とした。

また、自治会加入は「自治会・町内会に加入している」、趣味の会・同好会加入は「趣味の会・同好会に加入している」、祭り等の地域の行事への参加は「祭りなどの地域の行事に参加している」、政治家・公職者への接触経験は「地域の問題解決のために政治家や公職者と接触したことがある」の質問に対して、「1. はい」、「2. いいえ」の選択肢を設定した。

最後に、属性において、前回調査の拙稿（2009）では、職業（農林漁業）の変数も設定していたが、今回は設定していない。ちなみに前回において職業は信頼に全く有意でなかった。また、学歴は、前回は大卒を設定していたが全く有意でなかったことから、今回は大卒の場合と大学院卒の場合の両方で推定したもののいずれも有意でなかった。推定結果の表中の学歴は大学院卒のみを掲載している。性別は男性を1とするダミー変数とした。年齢は、前回は20歳代、30歳代、50歳以上のダミー変数を設定したが、今回は実年齢とした。年齢も前回、今回とも有意ではなかった。居住年数

は、現在の地域に10年以上住んでいる場合を1とした。所得については、前は年収300万円未満、300万円～600万円未満、1,000万円以上のダミー変数を設定していたが、今回は年収700万円以上のダミーのみを設定した。所得についても前回、今回とも有意でなかった。

以上のデータの記述統計は表1のとおりである。

表1 各変数の記述統計

従属変数	市町に対する信頼	標本数	平均	標準偏差	最小	最大
独立変数	行政組織側の特性に関する規定要因	1,000	0.617	0.486	0	1
	サービスの質					
	期待と比べた行政サービスの質	1,000	0.272	0.445	0	1
	自治体規模					
	都市制度類型					
	政令指定都市	1,000	0.200	0.400	0	1
	中核市	1,000	0.200	0.400	0	1
	特例市	1,000	0.200	0.400	0	1
	一般市	1,000	0.300	0.458	0	1
	町	1,000	0.100	0.300	0	1
	個別市町					
	大阪市 (政令市 263万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	堺市 (政令市 83万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	東大阪市 (中核市 51万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	枚方市 (特例市 40万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	高槻市 (中核市 35万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	茨木市 (特例市 27万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	箕面市 (一般市 13万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	交野市 (一般市 8万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	四條畷市 (一般市 6万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	島本町 (町 3万人)	1,000	0.100	0.300	0	1
	公務員の対応状況					
	迅速	1,000	0.347	0.476	0	1
	適切	1,000	0.441	0.497	0	1
	親切	1,000	0.471	0.499	0	1
	倫理観高い	1,000	0.354	0.478	0	1
	業務多寡	1,000	0.280	0.449	0	1
	信頼する側の特性に関する規定要因					
	自立化志向					
	府・国から市町村への権限・財源移譲意向	1,000	0.776	0.417	0	1
	国に対する信頼	1,000	0.150	0.357	0	1
	制度認識					
	行政サービスや政策に対する認識	1,000	0.492	0.500	0	1
	地元志向					
	市町への定住意向	1,000	0.729	0.445	0	1
	市町への愛着	1,000	0.740	0.439	0	1
	政治的有効性感覚					
	内的有効性感覚	1,000	0.234	0.424	0	1
	外的有効性感覚	1,000	0.143	0.350	0	1
	社会関係資本					
	一般的信頼	1,000	0.618	0.486	0	1
	近隣での友人の多さ	1,000	0.353	0.478	0	1
	自治会加入	1,000	0.713	0.453	0	1
	趣味・同好会加入	1,000	0.213	0.410	0	1
	祭り等の地域の行事への参加	1,000	1.454	1.220	0	1
	政治家・公職者への接触経験	1,000	0.151	0.358	0	1
	属性					
	学歴 (大学院卒)	1,000	0.062	0.241	0	1
	性別 (男)	1,000	0.507	0.500	0	1
	年齢	1,000	43.430	13.704	20	79
	居住年数 (10年以上)	1,000	0.651	0.477	0	1
	所得 (年収700万円以上)	1,000	0.355	0.479	0	1

(4) 検証方法

扱う従属変数が離散データであるため2項ロジットモデルによる推定で行った⁵。各独立変数の従属変数に対する影響度の分析に至っては限界効果を算出した。限界効果は年齢を除くダミー変数の場合は1の場合にどの程度信頼の選択確率が上昇するかという意味になり、年齢の場合は1単位増加した場合の信頼の選択確率の上昇分となる。

拙稿(2009)で設定したモデルは、①自治体規模の変数を中心とした「自治体規模モデル」、②社会関係資本に関する変数を中心とした「社会関係資本モデル」、③①と②をあわせた「規模・社会関係資本モデル」、④属性も含めた「フルモデル」の4つであり、結果は、各モデルとも同様の独立変数が有意で、さらにそれらの変数の限界効果が高いというものであった。

本稿では、これらのうち最も多くの変数を含むフルモデルに、公務員の対応状況に関する変数を加えて推定を行うこととした。自治体規模については政令指定都市、中核市、特例市、一般市といった「都市制度類型区分の推定」(参照カテゴリーは町)、大阪市、堺市などの「個別市町区分の推定」(参照カテゴリーは四條畷市)を行った。なお、公務員の対応状況の変数は相互に関連性が強く相関係数が高いという性質をもち、したがって、同一のモデルに含めて分析することはできない。このため、それぞれ1つずつモデルに加えて推定を行い、その限界効果の相違を検証することとした。この場合、公務員の対応状況における特定の変数の影響度をみるために、公務員の対応状況におけるその他の変数をコントロールしたうえでの結果ではないことに注意が必要である。

5. 検証結果

推定結果は表2、3のとおりであり、各独立変数の影響度を示す限界効果は表4、5に示している。第一の論点は拙稿(2009)の結果を大阪府のデータで検証しても踏襲するか、自治体規模との関係はどうかという

点であったが、期待と比べたサービスの質、権限・財源移譲意向、国に対する信頼、地元志向（定住意向、愛着）のいずれも有意であり符号も拙稿（2009）と一致していることがわかる。国に対する信頼もプラスである。これらの結果は、都市制度類型、個別市町の双方のケースのすべてのモデルで同様である。自治体規模については権限移譲状況を表現する都市制度類型で前回と同様に有意でない。したがって、都市制度類型でみて権限が多く移譲されている都市ほど多様な課題に対応した政策を形成・実施できることからそうした政府は信頼されるという論理は見出せないといえる。

他方、興味深い点は、個別市町ケースにおいて高槻市、茨木市、枚方市、箕面市が有意にプラスとなっていることである。北摂地域の茨木市や箕面市、高槻市の限界効果がとりわけ高いため、個別市町でみれば北摂地域の閑静な住宅街が広がる人気の高い地域が有意となっており住み易さが信頼に一定の影響を与えていることが想定される。枚方市は交野市と同じ北河内であり、限界効果は同程度であるものの、北摂地域の自治体ほどには高くはない。一方、島本町は北摂地域であるが、モデル5以外有意にならず、限界効果は交野市と同程度で大阪市、堺市、東大阪市よりは高い。

もっとも人口規模が大ききほど、あるいは小さきほど自治体が信頼されるという関係は見出せないとはいえ、人口規模で箕面市の13万人から枚方市の40万人までにおいて有意になっていることから、当該範囲の規模の人口が市民意向の政策形成への反映、行政の監視や統制、市民の参加や関心、サービス供給の効率性確保、職員の専門性確保等の点で優れているがゆえに自治体に対する信頼が高くなるという推論も可能である。換言すれば、自治体規模は大きすぎず、小さすぎない規模が信頼されるということである。ただし、限界効果は27万人の茨木市や35万人の高槻市が当該範囲で最も多い40万人の枚方市よりも高くなっている。また、人口規模が当該範囲最少の13万人の箕面市が枚方市より高いとはいえ茨木市よりも低くなっているため、当該範囲においては人口規模が小さきほど信頼が高くなるということでもない。さらには、信頼が確保される人口規模は茨

木市を最少としてU字型になっているということも茨木市、高槻市、枚方市が程度の差こそあれ人口が同程度であるにもかかわらず限界効果に開きがあることから考えにくい。以上の結果から人口規模よりもむしろ北摂地域の住みやすさが信頼に影響しているともみることが自然であろう。

さらに、第一の論点に関して、大阪府の市町データを用いた今回のケースでは、前回有意とならなかった社会関係資本の一般的信頼及び近隣の友人の多さが有意となっている点が異なる。近隣の友人の多さは、符号がマイナスであるため、友人が少ない人ほど市町を信頼するという結果であり、解釈が難しい。その他、前回有意にマイナスとなった政治家・公職者への接触経験は、今回は有意でない。

第二の論点は、公務員の対応状況に関する変数がその他の変数と比べて影響度が大きいかどうかという点である。影響度を示す表4、5の限界効果をみると、都市制度類型、個別市町におけるすべてのモデルにおいて、公務員の対応状況に関する変数はいずれも、他の変数と比べて非常に強い影響力をもっていることがわかるだろう。「迅速」、「適切」、「親切」、「倫理観高い」はモデル内で最も高い限界効果を示す変数である。したがって、公務員が高い倫理観をもって迅速、適切、親切に対応するような状況においては基礎自治体に対する信頼が高まるという想像しやすい見解はデータでも妥当であることがわかる。

「業務多寡」については、期待と比べたサービスの質、権限・財源移譲意向、国に対する信頼、地元志向（定住意向、愛着）の各変数よりも低い限界効果であるが、信頼に対して有意にプラスである。このことは、どういことであろうか。本来住民が行うべき業務まで公務員が行っていると考える住民はそのように考えない住民と比べて自治体を信頼していることになる。業務多寡そのものを是と捉えるべきか否かは別次元の問題であるが、分析結果からは公務員が本来の業務の範疇を超えてよく仕事をしてくれていると考える住民は自治体を一定評価していると考えられる。本研究では十分に検証できなかったが、業務多寡に思う住民は公務員

が業務を現状より減らしても自治体を信頼し続けるかがローカル・ガバナンスを追究するための今後の研究課題となるであろう。

第三の論点についてはどうであろうか。すなわち、公務員の対応状況に関する変数間でどの変数の影響度が強いからである。都市制度類型、個別市町のいずれのケースでも「親切」が最も強い影響力をもち、次いで「適切」、「迅速」の順となっていることから、公務員の対応状況においては実質的対応よりも形式的対応の方が市町の信頼を決定づけていることがわかる。「親切」の信頼に与える限界効果は、都市制度類型のモデル3で44%信頼の選択確率を高め、個別市町のモデル3で51%高めるという結果であり非常に高い。公務員が親切かどうかという表層的な対応によってこそ人格的信頼が左右されるといえる。なお、適切さや迅速さを住民が求めないわけではないため、親切な公務員ほど適切、迅速に対応しているという印象を与えていると解釈することができるだろう。その他、背景的要素である変数においては、「倫理観高い」が「業務多寡」よりも高くなっている。もっとも、これらの変数は相互に相関が高かったために同一モデルに含めて分析していないことから、限界効果は必ずしも単純比較が難しい側面はあるものの、いずれのモデルにおいても各独立変数は係数や限界効果が似通っていることからして、異なるモデルであっても限界効果についての概ねの傾向の比較は可能といつてよいであろう。

表2 推定結果(都市制度類型)

	モデル1		モデル2		モデル3		モデル4		モデル5	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差
行政組織の特性に関する規定要因										
サービスの質	1.223	0.215	1.083	0.218	1.109	0.219	1.211	0.213	1.273	0.209
期待と比べた行政サービスの質	-0.278	0.318	-0.875	0.382	-0.246	0.317	-0.775	0.438	-0.328	0.309
自治体規模	0.013	0.322	0.039	0.369	-0.023	0.323	-0.072	0.343	-0.102	0.314
中核市	0.504	0.329	1.529	0.126	0.561	0.331	1.695	0.090	0.624	0.335
特別市	0.057	0.289	0.192	0.848	-0.008	0.298	-0.028	0.977	0.060	0.302
一般市										
公務員に対する対応状況	1.507	0.197	7.660	0.000**	1.525	0.181	8.404	0.000**	1.614	0.178
迅速										
適切										
親切										
倫理観が高い										
業務多量										
自立化志向										
信賴する側の特性に関する規定要因										
国・県から市町村への情報・資源移譲意向	0.553	0.193	2.865	0.004**	0.469	0.195	2.562	0.010*	0.481	0.197
国に対する信頼	1.819	0.323	5.636	0.000**	1.741	0.324	5.367	0.000**	1.812	0.325
制度認識	-0.089	0.170	-0.523	0.601	-0.051	0.171	-0.295	0.768	-0.016	0.172
行政サービスや政策に対する認識	0.860	0.203	4.233	0.000**	0.772	0.205	3.770	0.000**	0.811	0.207
地元志向	0.745	0.208	3.590	0.000**	0.805	0.211	3.811	0.000**	0.752	0.212
市町への定住意向	-0.067	0.195	-0.345	0.730	0.017	0.195	0.087	0.830	-0.052	0.197
市町への愛着	-0.184	0.284	-0.696	0.487	-0.310	0.265	-1.169	0.242	-0.354	0.270
政治的有効性感覚	0.802	0.169	4.743	0.000**	0.779	0.171	4.588	0.000**	0.777	0.172
社会的関係資本	-0.229	0.186	-3.376	0.001**	-0.531	0.188	-2.830	0.005**	-0.618	0.189
一般府県	-0.157	0.247	-0.634	0.526	-0.082	0.252	-0.365	0.715	-0.079	0.254
近隣での友人の多さ	0.183	0.218	0.840	0.401	0.136	0.218	0.625	0.582	0.214	0.215
自治会加入	0.027	0.093	0.292	0.770	-0.014	0.096	-0.149	0.832	0.006	0.096
趣味・同好会加入	-0.246	0.253	-0.972	0.331	-0.198	0.254	-0.782	0.434	-0.164	0.257
祭り等の地域の行事への参加	0.357	0.381	0.937	0.349	0.406	0.382	1.064	0.288	0.266	0.387
政治家・公職者への接触経験	-0.175	0.163	-1.076	0.282	-0.164	0.165	-0.997	0.319	-0.096	0.166
属性	0.001	0.007	0.090	0.928	-0.001	0.007	-0.091	0.928	0.000	0.007
学歴(大学院)	0.168	0.187	0.897	0.370	0.197	0.191	0.890	0.273	0.203	0.185
性別(男)	-0.007	0.171	-0.041	0.867	-0.038	0.172	-0.218	0.828	-0.084	0.174
年齢	0.007	0.011	0.041	0.867	-0.038	0.172	-0.218	0.828	-0.084	0.174
居住年数(10年以上)	-0.2197	0.410	-5.382	0.000**	-2.221	0.412	-5.394	0.000**	-2.400	0.419
所得(年収700万円以上)										
定数	1.000		1.000		1.000		1.000		1.000	
サンプリング	1.000		1.000		1.000		1.000		1.000	
McFadden R-squared	0.270		0.288		0.288		0.253		0.253	
LR statistic	359.751		370.825		383.571		336.757		307.414	
Prob(LR statistic)	0.000		0.000		0.000		0.000		0.000	
対数尤度	-485.638		-480.101		-473.728		-497.135		-511.807	
従属変数: 市町に対する信頼										
Binary Logit (Quadratic hill climbing)										
1%*, 5%**										

表3 推定結果(個別市町)

Table with columns for variables (e.g., 行政組織編制の特性に関する規定要因) and coefficients for different municipalities (モザイク1 to モザイク5). The table contains regression coefficients and p-values for various statistical tests.

後継変数：市町に対する信頼
1%、*、5%、**

表4 「市町に対する信頼」への限界効果(都市制度類型)

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5
行政組織側の特性に関する規定要因					
サービスの質					
期待と比べた行政サービスの質	0.278**	0.256**	0.259**	0.282**	0.305**
自治体規模					
政令指定都市	-0.086	-0.076	-0.066	-0.105	-0.170
中核市	0.004	-0.007	0.037	-0.031	-0.049
特例市	0.129	0.142	0.155	0.116	0.086
一般市	0.017	-0.002	0.018	-0.006	-0.040
公務員の対応状況					
迅速	0.357**				
適切		0.405**			
親切			0.440**		
倫理観高い				0.309**	
業務多寡					0.188**
信頼する側の特性に関する規定要因					
自立化志向					
府・国から市町村への権限・財源移譲意向	0.179**	0.161*	0.154*	0.171**	0.213**
国に対する信頼	0.294**	0.289**	0.294**	0.300**	0.319**
制度認識					
行政サービスや政策に対する認識	-0.026	-0.015	-0.005	-0.005	0.014
地元志向					
市町への定住意向	0.283**	0.252**	0.266**	0.298**	0.274**
市町への愛着	0.243**	0.265**	0.246**	0.206**	0.281**
政治的有効性感覚					
内的有効性感覚	-0.020	0.005	-0.015	-0.002	-0.009
外的有効性感覚	-0.057	-0.099	-0.114	-0.051	-0.013
社会関係資本					
一般的信頼	0.248**	0.242**	0.241**	0.257**	0.288**
近隣での友人の多さ	-0.195**	-0.164**	-0.192**	-0.204**	-0.220**
自治会加入	-0.045	-0.027	-0.023	-0.049	-0.068
趣味・同好会加入	0.051	0.039	0.047	0.061	0.067
祭り等の地域の行事への参加	0.008	-0.004	0.002	0.003	0.006
政治家・公職者への接触経験	-0.077	-0.061	-0.050	-0.064	-0.081
属性					
学歴(大学院卒)	0.091	0.102	0.071	0.055	0.071
性別(男)	-0.051	-0.048	-0.028	-0.037	-0.052
年齢	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
居住年数(10年以上)	0.050	0.059	0.051	0.062	0.042
所得(年収700万円以上)	-0.002	-0.011	-0.025	-0.029	-0.021

1%:**, 5%:* 限界効果は平均値で評価

表5 「市町に対する信頼」への限界効果（個別市町）

	モデル1	モデル2	モデル3	モデル4	モデル5
行政組織側の特性に関する規定要因					
サービスの質					
期待と比べた行政サービスの質	0.264 **	0.241 **	0.245 **	0.271 **	0.294 **
自治体規模					
大阪市 (政令市 263万人)	0.094	0.092	0.096	0.079	0.060
堺市 (政令市 83万人)	0.093	0.089	0.088	0.063	0.069
東大阪市 (中核市 51万人)	0.092	0.046	0.104	0.057	0.064
枚方市 (特例市 40万人)	0.183 *	0.184 *	0.189 *	0.178 *	0.181 *
高槻市 (中核市 35万人)	0.198 **	0.203 **	0.203 **	0.184 *	0.212 **
茨木市 (特例市 27万人)	0.233 **	0.237 **	0.240 **	0.229 **	0.244 **
箕面市 (一般市 13万人)	0.233 **	0.216 **	0.226 **	0.214 **	0.223 **
交野市 (一般市 8万人)	0.160 *	0.145	0.150	0.153	0.174 *
島本町 (町 3万人)	0.145	0.138	0.133	0.142	0.173 *
公務員の対応状況					
迅速	0.364 **				
適切		0.408 **			
親切			0.510 **		
倫理観高い				0.301 **	
業務多寡					0.184 **
信頼する側の特性に関する規定要因					
自立化志向					
府・国から市町村への権限・財源移譲意向	0.178 **	0.161 *	0.159 *	0.174 **	0.213 **
国に対する信頼	0.292 **	0.289 **	0.294 **	0.301 **	0.319 **
制度認識					
行政サービスや政策に対する認識	-0.036	-0.023	-0.012	-0.007	0.010
地元志向					
市町への定住意向	0.276 **	0.244 **	0.258 **	0.294 **	0.270 **
市町への愛着	0.220 **	0.245 **	0.228 **	0.189 **	0.264 **
政治的有効性感覚					
内的有効性感覚	-0.012	0.008	-0.013	0.004	-0.004
外的有効性感覚	-0.022	-0.062	-0.081	-0.020	0.017
社会関係資本					
一般的信頼	0.235 **	0.226 **	0.228 **	0.247 **	0.275 **
近隣での友人の多さ	-0.198 **	-0.161 **	-0.194 **	-0.205 **	-0.219 **
自治会加入	-0.002	0.005	0.012	-0.020	-0.041
趣味・同好会加入	0.051	0.036	0.048	0.058	0.063
祭り等の地域の行事への参加	0.008	-0.003	0.003	0.002	0.005
政治家・公職者への接触経験	-0.063	-0.055	-0.037	-0.053	-0.069
属性					
学歴 (大学院卒)	0.056	0.074	0.037	0.025	0.040
性別 (男)	-0.036	-0.032	-0.013	-0.024	-0.038
年齢	0.000	-0.001	-0.001	-0.001	-0.001
居住年数 (10年以上)	0.058	0.061	0.055	0.067	0.045
所得 (年取700万円以上)	-0.008	-0.016	-0.032	-0.034	-0.024

1%**, 5%* 限界効果は平均値で評価

6. おわりに

多様な人材登用や官民人材交流、職員の倫理確立、信賞必罰の徹底、能力・実績に応じた処遇徹底、労働基本権などの方針を定めた「国家公務員制度改革基本法」が2008年に成立し、国家公務員制度改革推進本部が設置されるとともに、さらなる国家公務員制度改革が工程表のもとで進められている。2001年に閣議決定された『公務員制度改革大綱』では、「地方公務

員制度も国家公務員制度の改革に準じ、所要の改革を行う⁶」ことが明記されていたが、国家公務員制度改革が漸く動き出したばかりで、地方公務員制度改革については未だ明確になっていない。にもかかわらず、地方自治体での裏金づくりや地方公務員の不正、首長の汚職に関するニュースが依然聞かれるばかりか、対応の不適切、非効率、不親切など、伝統的に言及されてきた地方公務員の印象が大幅に改善されたという事例を聞くことはない。

本稿では、地方公務員の対応状況の変数を加味して地方自治体に対する信頼の規定要因について網羅的に検証した。公務員倫理や公務員制度改革に関する論議が高まっている今日の状況において、公務員の住民に対する対応如何により自治体に対する信頼が大きく左右されることが実証的に明らかになった。とりわけ、迅速さや適切さといった実質的な対応よりも親切さといった形式的側面が信頼に強く影響していることが示された。既述のとおり、住民にとっては、親切的な公務員ほど適切、迅速に対応していると映るのであろう。住民からすれば、行政に関する情報が不足している中であって、提供されたサービスの適切さや迅速さが妥当な水準かどうかを判断することはきわめて難しい。一方、公務員が親切かどうかは視覚等を通じて短時間で判断できる。それは住民からの主観的かつ絶対的な評価に基づくものである。実質的対応が相対的判断水準を必要とするのに対して、形式的対応は主観的判断に基づき絶対的評価を受ける。さらに、住民からの絶対的評価が間接的に実質的対応の評価を下すのである。

行政に限らず、サービス業を営む民間企業においても表層的な対応は売上を左右するきわめて重要な要素である。公務員倫理や服務規律の徹底はもちろんのこと、サービス提供を行う公務員の形式的対応や住民の絶対的評価の水準について検討することが住民からの信頼を回復する早道かもしれない。

注

- ¹ 拙稿（2009）では「公務員の資質」という用語を用いているが、本稿では「公務員の対応状況」という用語で統一したい。なお、公務員の住民に対するサービス提供の局面では「応対」という用語が使われることが多い。この「応対」という用語は受け答えの動作に注目するのに対して、「対応」は周囲の状況にあわせた作用である。本稿では周囲の状況との関連を重視した用語「対応」を用いることにした。
- ² 人口は平成17年国勢調査報告による。
- ³ 2008年3月実施調査における「町」については、把握できるサンプル数の関係から香美町、播磨町、多可町、市川町、福崎町、神河町、稲美町、太子町、上郡町、佐用町、新温泉町の合計とした。
- ⁴ 拙稿（2009）では国からの権限・財源移譲意向と府からの移譲意向を分けて質問し相関が高かったため、国からの移譲意向のみを推定式に加えて検証した。今回の調査では、「府や国からの移譲意向」というようにあわせて質問した。
- ⁵ 拙稿（2009）では従属変数を5段階の指標にしており順序プロビットで推定している。
- ⁶ 『公務員制度改革大綱』（2001年12月25日閣議決定、2006年6月16日一部改正）。

<参考文献>

- ・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ページ。
- ・カールソン、ヤン著[堤猶二訳](1990) 『真実の瞬間』ダイヤモンド社。
- ・リプスキー、マイケル著[田尾雅夫、北大路信郷訳] (1986) 『行政サービスのジレンマ—ストリート・レベルの官僚制』木鐸社。
- ・菊地端夫(2009) 「イギリス行政改革における市民の信頼回復への取り組み—ブレイク政権の『政府の現代化』を中心に—」『会計検査研究』No. 39, 69-83ページ。
- ・小林哲郎(2006) 「行政に対する信頼の規定因とその促進要因—JESⅢデータ（2005年衆院選前後調査）から—」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ページ。
- ・野田遊(2009) 「地方自治体に対する信頼と地方自治」日本地方自治研究会編『地方自治研究』清文社、Vol.24, No.1, 13-25ページ。
- ・ルーマン、ニクラス著 [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.

- Sharp, E.B.(1982) “Citizen-Initiated Contacting of Government Officials and Socioeconomics Status: Determining the Relationship and Accounting for It,” *American Political Science Review*, Vol.76, No.1, March, pp.109-115.
- Wang, X. and M. Van Wart (2007) “When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assesment of Managers’ Perceptions,” *Public Administration Review*, Vol.67, No.2, March/April, pp.265-278.