

地方政府内部における行政部門の活動

——市行政職員に対するサーベイ調査データによる分析——

清水直樹

- I. はじめに
- II. データの概要
- III. 接触活動
- IV. 仕事の進め方
- V. 結 論

I. はじめに

本研究の目的は、地方政府内部における行政部門の活動について、第一に、地方政府の行政部門はどのようなアクターとの関係を通じ、どのように活動しながら行政を進めているのか、第二に、それは部局ごと、政策領域ごとによって同じなのか異なるのか、以上の二点を市行政職員に対するサーベイ調査データを分析し、明らかにすることである。

これまでの地方政府研究によれば、地方政府はその内部、外部において、様々なアクターとの関係を通じて活動していることが明らかにされている。たとえば、地方政府と中央政府との関係について、村松岐夫はそれを理解するために「垂直的行政統制モデル」と「水平的政治競争モデル」を提示し、中央省庁の官僚による機関委任事務、補助金、天下り人事などを通じた行政ルートと、首長、地方議員、地元選出の国会議員の陳情を通じた政治ルートの二つがあることを示している（村松、1989）。また最近の研究では、たとえば、曾我謙悟と待鳥聡史は首長と議会における政党間関係の変化と部門間関係の変化が、政策の変化をもたらしたことを論じることで、地方政府の活動には首長と議会が重要であることを示しているし（曾我・待鳥、2007）、伊藤修一郎は地方政府が他の地方政府の動向を参考にする「相互参照」を行いながら政策革新してきたことを論じることで、地方政府の活動には他の地方政府との関係が重要であることを示している（伊藤、2002、2006）。

しかし、これまでの研究の多くは、地方政府の行政部門をあたかも単体のアクターとして扱い、行政部門における個々の部局が、どのようなアクターとの関係を通じ、どのように活動しながら行政を進めているのかという点については、ブラックボックスとして扱ってきた。現在の政

府における政策形成のかなりの部分は行政部門に委ねられるし、政策執行のほとんどは行政部門が担っている。それは地方政府も同様である。にもかかわらず、これまでの研究は、行政部門の活動をブラックボックスとして扱い、首長や議員、あるいは中央省庁の選好がダイレクトに政策が執行されるものとして分析し、行政部門がどのようなアクターとどのように関係しているのか、という点については明らかにされてこなかった。

そこで本研究では、市行政職員に対するサーベイ調査データを分析し、地方政府の行政部門はどのようなアクターとの関係を通じ、どのように活動しながら行政を進めているのか、それは部局ごと、政策領域ごとによって同じなのか異なるのか、を明らかにする¹⁾。

本稿の構成は、次のとおりである。最初に、本稿で使用するデータについて説明を行う。次に、部局ごとに、接触活動、業務内容、アイデアの発案源に関する回答を集計したクロス表を分析する。最後に、本稿の議論をまとめる。

II. データの概要

本稿で分析に使用するののは、近畿地方にある A 市と B 市（仮名）の行政職員に対して行ったサーベイ調査によるデータである²⁾。A 市は面積約 550km²、人口約 80000 人、第 1 次産業約 10%、第 2 次産業約 30%、第 3 次産業約 60%の産業構成比の都市、B 市は面積約 350km²、人口約 90000 人、第 1 次産業約 5%、第 2 次産業約 25%、第 3 次産業約 70%の産業構成比の都市である（東洋経済新報社編、2007）。調査の概要、データの構成については、表 1 と 2 にまとめたので参照されたい。

表 1 調査の概要

	A市	B市
調査名称	市職員アンケート調査	
実施主体	立命館大学大学院政策科学研究科	
実施期間	2008年2月7日から24日	
調査対象	行政事務職員を対象とした悉皆調査	
調査手法	持ち帰り回答型(宿題調査)	
有効回答率	70.81%	65.23%

表 2 データの構成

	A市					N	B市					N
	部長級	課長級	係長級	係員級	その他		部長級	課長級	係長級	係員級	その他	
総務	6.5	34.8	13.0	39.1	6.5	47	9.5	9.5	28.6	38.1	14.3	28
企画	17.6	23.5	11.8	35.3	11.8	17	10.0	0	30.0	60.0	0	10
財政	0	15.8	5.3	63.2	15.8	19	2.9	11.8	8.8	67.6	8.8	34
市民生活	0	29.2	12.5	50.0	8.3	24	4.8	9.5	9.5	66.7	9.5	22
人権	7.7	42.3	11.5	26.9	11.5	26	0	25.0	25.0	25.0	25.0	4
環境	16.7	33.3	16.7	16.7	16.7	12	0	0	40.0	20.0	40.0	6
福祉	9.2	15.4	6.2	50.8	18.5	65	0	8.8	15.8	63.2	12.3	57
経済	5.9	17.6	17.6	52.9	5.9	17	5.3	15.8	21.1	47.4	10.5	19
土木	8.4	15.8	10.5	51.6	13.7	95	3.2	12.7	23.8	42.9	17.5	77
農林水産	6.5	22.6	9.7	48.4	12.9	31	0	36.4	9.1	45.5	9.1	22
水道	0	18.8	12.5	56.3	12.5	32	6.7	6.7	33.3	53.3	0	17
教育	5.4	37.8	8.1	37.8	10.8	37	0	16.7	33.3	50.0	0	12
その他	11.8	23.7	11.8	47.4	5.3	85	5.0	17.5	27.5	45.0	5.0	49

1. 数値はNを除き横100%の割合。

質問文とコード化³⁾は、以下のとおりである。

1. 部局

質問文は「あなたが現在所属している課（あるいは部）の業種を次の中から1つだけお選びください。」

選択肢は、「総務担当（人事、広報など）、企画担当（政策の企画、調整など）、財政担当（租税、予算など）、市民生活担当（市民参画、戸籍など）、人権担当（人権問題、男女共同参画など）、環境担当（リサイクル、公害など）、福祉担当（保険年金、保育など）、経済担当（商工、観光など）、土木担当（都市計画、下水など）、農林水産担当、水道担当、教育担当、その他」。その他は、特定できないので、分析からは除く。

2. 接触頻度

質問文は「接触頻度についてお聞きます。あなたは次にあげる人や団体と、どの程度接触していますか。接触の仕方については直接会話する、電話をする、メールを送受信するなど含め、1年を平均し、それぞれ1つだけお選びください。」

選択肢は「頻繁に（毎日、いつも）、時々（数日に1回）、ある程度（1週間に1回）、あまりない（1月に1回）、ほとんどない（1月に1回未満）」。

接触相手は、市長、副市長、所属部局の部長（次長）級職員、所属部局以外の部長（次長）級職員、所属部局の課長（課長補佐）級職、所属部局以外の課長（課長補佐）級職員、所属部局の係長級職員、所属部局以外の係長級職員、所属部局の係員級職員、所属部局以外の係員級職、他の市町村、A府県（出先機関含む）、A府県以外の都道府県庁（出先機関含む）、中央省庁（出先機関含む）、市議会議員、市議会議員以外の議員、各種団体（企業、商工会、農協など）、町内会・自治会、NPO法人など非営利法人、ボランティア・市民団体。

コード化は、頻繁に = 30、時々 = 10、ある程度 = 5、あまりない = 1、ほとんどない = 0⁴⁾。

3. 接触の方向性

質問文は（上の質問に関連して）「あなたは次にあげる人や団体と接触する際、こちらから働きかける方が多いですか、先方から働きかけてくる方が多いですか。それぞれ1つだけお選びください。」

選択肢は「こちらからの方が多く、同じくらい、向こうからの方が多く、会わない」。

接触相手は、上記の接触頻度と同様。

コード化は、こちらからの方が多く = 1、同じくらい、会わない = 0、向こうからの方が多く = -1、会わない = 欠損値。

4. 能率と調整

質問文は「あなたは業務を進める上で、議員、各種団体、住民団体など関係者の利害対立の

調整と、規則などに則った能率的な業務の遂行、どちらを重視しますか。あなたの考えに近いものを1つだけお選びください。」

選択肢は「調整、どちらかといえば調整、どちらかといえば能率、能率、わからない」。

コード化は、調整 = 2、どちらかといえば調整 = 1、どちらかといえば能率 = - 1、能率 = - 2、わからない = 欠損値。

5. 業務に使用する時間

質問文は「あなたは日常業務を進める上で、次にあげる業務内容に対し、どの程度時間を使っているとお考えですか。あなたの考えに近いものをそれぞれ1つだけお選びください。」

業務内容は「事務事業に関する情報の収集、事務事業に関する情報の伝達・普及、事務事業の説明や対立する利害の調整、上司から指示を受けた業務の進行、部下への業務遂行の指示、窓口的な業務」。

選択肢は、「非常に使っている、多少使っている、あまり使っていない、ほとんど使っていない、わからない」。

コード化は、非常に使っている = 3、多少使っている = 2、あまり使っていない = 1、ほとんど使っていない = 0、わからない = 欠損値。

6. アイデアの発案源

質問文は「あなたは市が新しい政策・事務事業を導入、実施するとき、そのアイデアは誰によって発案されることが多いとお考えですか。あなたの考えに近いものを次の中からあるだけお選びください。回答が複数ある場合、その中で最もあなたの考えに近いものを1つだけお選びください。」

選択肢は「市長、副市長、部長（次長）級職員、課長（課長補佐）級職員、係長級職員、係員級職員、他の市町村、A 府県（出先機関含む）、A 以外の都道府県（出先機関含む）、中央省庁（出先機関含む）、市議会議員、市議会議員以外の議員、各種団体（企業、商工会、農協など）、町内会・自治会、NPO 法人など非営利団体、ボランティア・市民団体、その他」。

その他は、特定できないので、分析からは除く。

コード化は、回答が複数あり、「最もあなたの考えに近いもの」にその中の1つが選ばれている回答は2点。回答が1つだけの場合、回答が複数あるが「最もあなたの考えに近いもの」に回答がない場合など、それ以外の回答は1点。

Ⅲ. 接触活動

ここでは、市行政職員と他のアクターとの接触頻度、接触の方向性を分析することで、市行政職員は他のアクターとどのような関係を築いているのか、それは部局ごと、政策領域ごとによって、どのような違いがあるのかを明らかにしていく。

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

表 3 接触活動（回答全体）

	A市		B市	
	接触頻度	接触の方向性	接触頻度	接触の方向性
市長	0.81	0.64	0.72	0.74
副市長	1.08	0.53	1.05	0.80
部局内 部長(次長)	14.36	0.26	14.80	0.18
部局内 課長(課長補佐)	24.10	0.20	22.79	0.15
部局内 係長	24.60	0.16	26.22	0.13
部局内 係員	25.03	-0.02	25.98	0.04
部局外 部長(次長)	4.21	0.30	4.38	0.20
部局外 課長(課長補佐)	7.57	0.19	6.17	0.28
部局外 係長	7.68	0.12	8.75	0.08
部局外 係員	12.17	0.09	14.10	-0.01
他の市町村	0.88	0.04	1.11	0.08
A府県	1.66	0.17	2.21	0.10
A以外の都道府県	0.08	0.28	0.33	0.04
中央省庁	0.26	0.34	0.61	0.21
市議会議員	1.11	-0.35	1.42	-0.47
他の議員	0.17	0.07	0.14	-0.45
各種団体	2.58	-0.08	3.18	-0.09
町内会・自治会	2.92	-0.09	2.17	-0.03
NPO	1.00	-0.23	0.87	-0.27
市民団体	1.36	-0.18	1.14	-0.30

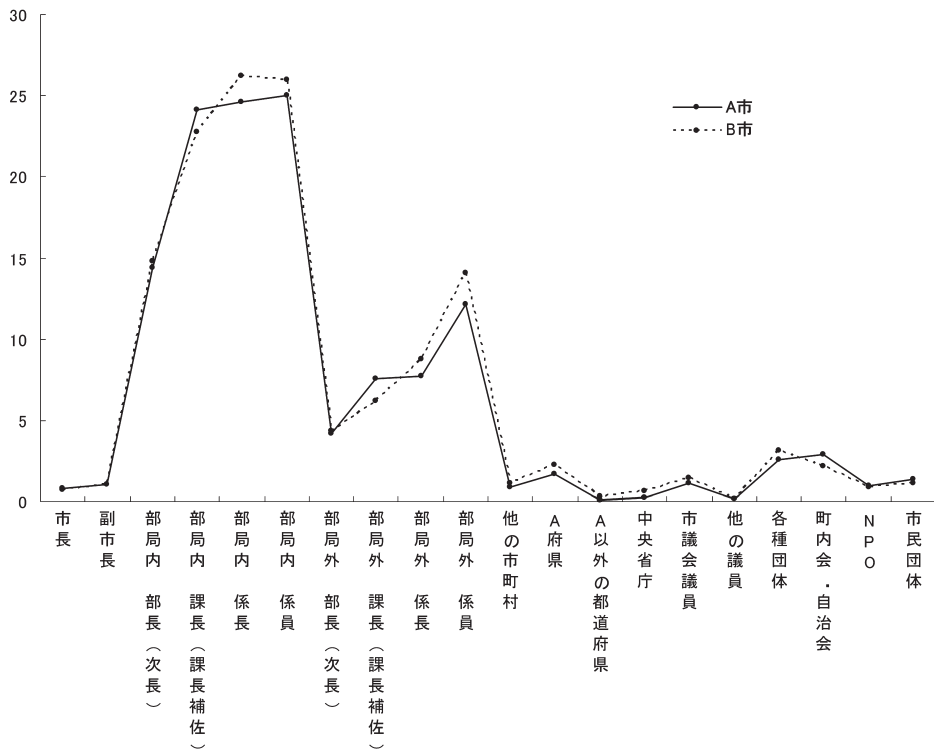


図 1 接触頻度（回答全体）

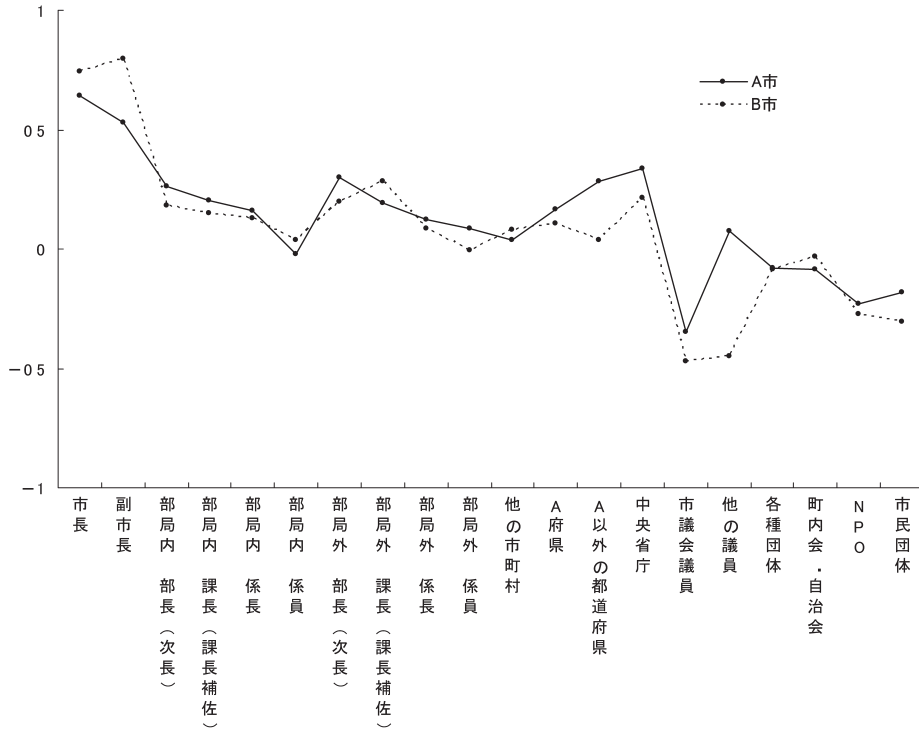


図2 接触の方向性 (回答全体)

最初に、接触活動に関する回答を集計し、その平均値を示した表3、およびそれをグラフ化した図1、2をみることで、市行政職員の平均的な接触活動をみていこう。市行政職員の平均的な接触活動は、所属部局の課長、課長補佐、係長、係員とはほぼ毎日の接触、部長、次長、部局外の係長、係員とは数日に1回程度の接触、所属部局外の部長、次長、課長、課長補佐とは1週間に1回程度の接触、各種団体、町内会、自治会とは1週間にあるかないかの接触、市長、市議会議員、他の市町村、A府県、NPO、市民団体とは1月に1回程度の接触があり、中央省庁、A以外の都道府県、他の議員とはほとんど接触がない。庁内で役職が上位であればあるほどみずから接触し、下位であればあるほど向こうから接触してくる。他の市町村、A府県、A以外の都道府県、中央省庁にはみずから接触し、市議会議員、他の議員、各種団体、町内会、自治会、NPO、市民団体は向こうから接触してくる。

続いて部局ごとの接触活動は、上記の市行政職員の平均的な接触活動と比べてどの程度の差異があるのかをみていこう。政治家、所属部局内職員、他の部局の職員、他の政府、団体との接触活動に関する回答を部局ごとに集計し、その平均値を示したのが表4から8である。***は1%水準、**は5%水準、*は10%水準で統計的に有意に回答全体の平均よりも差があることを示す。また濃い網掛けは統計的に有意かつ回答全体よりも大きい数値、薄い網掛けは統計的に有意か

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

表4 接触活動（部局別，政治家）

	A市							
	接触頻度				接触の方向			
	市長	副市長	市議会議員	他の議員	市長	副市長	市議会議員	他の議員
総務	3.36 **	4.32 **	1.02	0.21	0.50	0.43	-0.33	-0.20
企画	1.88	2.12	2.18	0.00	0.55	0.55	-0.27	-1.00
財政	0.58	0.84	1.11	0.00	0.86	0.13	-0.67	0.50
市民生活	0.13	0.13	0.33	0.00	1.00 ***	0.33	-1.00 ***	1.00
人権	0.15	1.12	0.62	0.23	0.80	0.64	0.11	-0.50
環境	0.25	0.42	0.50	0.08	0.75	0.60	-0.83 **	0.00
福祉	0.37	0.37 ***	0.78	0.03	0.74	0.50	-0.76 ***	-1.00 ***
経済	0.88	1.76	1.88	0.12	0.56	0.56	0.25	0.33
土木	0.43	0.83	0.64 **	0.04	0.54	0.51	-0.28	0.33
農林水産	0.87	0.90	1.43	1.32	0.73	0.73	-0.39	-0.50
水道	0.09 ***	0.13 ***	0.16 ***	0.06	0.29	0.22	-0.22	0.00
教育	0.92	0.70	0.86	0.16	0.67	0.62	0.00 *	0.60
全体	0.81	1.08	1.11	0.17	0.64	0.53	-0.35	0.07

	B市							
	接触頻度				接触の方向			
	市長	副市長	市議会議員	他の議員	市長	副市長	市議会議員	他の議員
総務	1.82 *	3.54 *	2.82	0.14	0.27 *	0.19 **	-0.62	-0.86 **
企画	0.90	5.40	4.70	1.20	0.70	0.89	-0.25	0.00
財政	0.24	0.26 ***	0.26 ***	0.00	0.83	1.00 ***	-0.90 ***	-1.00 ***
市民生活	0.09 ***	0.09 ***	0.55	0.05	0.33	0.33	-0.38	-0.67
人権	0.25	0.25	0.25	0.00	1.00	1.00	-1.00	
環境	0.17	0.17	0.33	0.00	1.00	1.00	-0.50	
福祉	0.23 ***	0.30 ***	0.39 ***	0.07	0.82	1.00 ***	-0.87 ***	-0.80
経済	2.05	1.84	3.47	0.26	1.00 ***	1.00 ***	-0.31	0.00
土木	0.65	0.66	1.35	0.05	0.74	0.84	-0.23	-0.47
農林水産	0.91	1.36	2.36	0.18	1.00 ***	1.00 ***	-0.78	-0.50
水道	0.65	0.88	0.71	0.06	1.00 ***	1.00	-1.00 ***	
教育	0.17	0.25	0.92	0.00	1.00 ***	1.00	-0.13	-0.33
全体	0.72	1.05	1.42	0.14	0.74	0.80	-0.47	-0.45

表5 接触活動（部局別，所属部局内）

	A市							
	接触頻度				接触の方向			
	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員
総務	18.28 **	24.96	22.20	20.83 **	0.39	0.27	0.14	0.02
企画	19.24	21.82	23.24	24.41	0.69 **	0.31	0.06	-0.12
財政	8.74 *	24.74	24.79	23.74	0.36	0.13	0.19	-0.25
市民生活	4.58 ***	17.58 **	21.17	23.54	-0.19 **	0.00	0.20	-0.06
人権	12.27	20.42 *	18.92 **	18.31 ***	0.57	0.27	-0.09	-0.05
環境	24.25 ***	21.25	27.92	28.33 *	-0.18 *	0.17	0.25	0.10
福祉	10.66 **	23.15	24.28	25.28	0.25	0.34	0.25	-0.06
経済	24.18 ***	28.82 ***	28.82 ***	27.12	0.24	0.40	-0.06	0.00
土木	14.55	25.39	26.01	26.17	0.24	0.14	0.11	0.03
農林水産	13.06	25.16	27.10 *	26.65	0.18	0.13	0.19	-0.11
水道	15.42	25.78	28.75 ***	28.44 ***	0.00 *	0.13	0.16	0.04
教育	12.78	23.86	22.42	23.19	0.47	0.24	0.32	0.06
全体	14.36	24.10	24.60	25.03	0.26	0.20	0.16	-0.02

	B市							
	接触頻度				接触の方向			
	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員
総務	15.68	23.21	24.54	27.04	0.13	0.04	0.04	0.07
企画	21.10	18.10	20.00	21.11	0.30	0.70	0.56 **	0.50 **
財政	8.50 ***	25.03	26.65	27.38	0.27	0.09	0.15	0.00
市民生活	17.55	20.73	24.82	27.77	-0.11	-0.24 ***	-0.10 *	0.00
人権	17.75	25.00	25.00	25.00	0.75	0.00	0.00	0.25
環境	12.00	14.17 *	17.67	25.83	-0.33 *	0.33	0.17	0.00
福祉	11.46 *	18.19 **	27.04	24.61	0.30	0.18	0.12	0.00
経済	20.11 *	26.58 *	24.79	25.84	0.42	0.37	0.16	0.11
土木	16.82	24.12	26.84	26.21	0.10	0.17	0.16	-0.03
農林水産	18.27	26.41 *	26.86	23.50	0.27	0.14	0.23	0.09
水道	15.47	26.47 *	30.00 ***	28.82 **	0.00	0.06	0.06	-0.06
教育	19.25	28.33 ***	26.25	25.92	0.20	0.18	0.33	0.25
全体	14.80	22.79	26.22	25.98	0.18	0.15	0.13	0.04

表 6 接触活動 (部局別, 他の部局)

	A市							
	接触頻度				接触の方向			
	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員
総務	5.47	10.36 *	10.94 *	12.96	0.43	0.21	0.14	0.11
企画	7.12	10.53	11.24	16.65	0.44	0.24	0.19	-0.12
財政	6.47	8.11	7.84	10.53	0.33	0.33	0.00	0.06
市民生活	0.71 ***	4.08 *	5.63	12.00	0.00	0.30	0.07	0.29 *
人権	5.92	10.04	7.73	10.50	0.42	0.15	0.20	0.20
環境	5.92	4.82	4.42	8.92	0.00	0.50	-0.11	0.17
福祉	2.69	5.08 **	5.58 *	12.48	0.24	0.30	0.19	0.02
経済	10.41 **	13.18	14.88 **	14.29	0.42	0.21	0.27	-0.06
土木	4.63	8.57	8.65	14.21	0.29	0.14	0.16	0.06
農林水産	3.67	8.19	7.48	11.35	0.29	0.11	0.11	0.06
水道	1.06 ***	5.50	6.22	9.59	0.07	-0.15 *	0.04	0.03
教育	2.57	6.00	5.46 *	11.03	0.36	0.35	0.23	0.08
全体	4.21	7.57	7.68	12.17	0.30	0.19	0.12	0.09
	B市							
	接触頻度				接触の方向			
	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員
総務	4.71	6.43	8.64	19.18 *	0.22	0.42	0.29	0.00
企画	10.60 **	14.10	12.30	19.10	0.56	0.63	0.56 *	0.56 ***
財政	5.47	7.91	11.88 *	19.94 ***	0.07	0.17	-0.07	-0.10
市民生活	0.82 ***	2.59 **	6.09	15.05	-0.36 **	-0.22 *	-0.23	-0.10
人権	1.75	4.00	6.25	11.25	0.00 ***	0.00 ***	-0.33	0.00
環境	6.83	7.50	6.83	8.67	0.33	1.00 ***	-0.25	-0.20
福祉	2.93	4.40	7.23	11.26 *	0.05	0.44	0.03	0.16 *
経済	9.42 *	11.84 **	9.84	16.84	0.29	0.26	0.37 *	0.11
土木	4.30	6.51	9.31	14.26	0.30	0.35	0.17	0.01
農林水産	4.00	6.23	9.59	12.14	0.38	0.37	0.26	0.10
水道	1.59 ***	2.35 ***	7.18	12.76	0.40	0.29	-0.27 *	-0.41 ***
教育	5.25	6.58	9.17	10.67	0.00	0.09	0.08	0.08
全体	4.38	6.17	8.75	14.10	0.20	0.28	0.08	-0.01

表 7 接触活動 (部局別, 他の政府)

	A市							
	接触頻度				接触の方向			
	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁
総務	0.60	0.72 ***	0.09	0.04	0.22	0.05	0.33	0.67
企画	2.35 *	1.65	0.06	0.06	0.07	-0.45 ***	1.00	0.50
財政	0.21	0.63	0.00	0.26	-0.13	0.20	1.00 ***	0.00
市民生活	5.96 **	0.33 ***	0.04	0.54	-0.40 **	-0.20	-0.50	0.60
人権	0.64	0.69	0.08	0.00	0.13	-0.25	-0.33	-1.00
環境	0.17	1.42	0.08	0.00	0.00	0.17	-0.50 *	-1.00
福祉	0.98	2.05	0.11	0.00 ***	0.03	0.22	0.40	1.00 ***
経済	1.00	4.88 *	0.06	1.47	0.00	0.40	0.25	0.33
土木	0.26 ***	2.73 *	0.06	0.78	0.16	0.41 **	0.47	0.42
農林水産	1.13	5.03 **	0.06	0.19	0.08	-0.16 **	-0.25	-0.14
水道	0.19	0.56 ***	0.38	0.06	0.00	0.73 ***	0.50	0.50
教育	0.51	0.43 ***	0.00	0.00	0.36	0.06	0.40	0.67
全体	0.88	1.66	0.08	0.26	0.04	0.17	0.28	0.34
	B市							
	接触頻度				接触の方向			
	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁
総務	0.93	1.04	0.11	0.00 ***	-0.17	-0.70 ***	-0.33	-0.67 **
企画	5.60	6.30	4.60	6.00 *	0.57 *	0.33	0.50	0.29
財政	0.74	0.76 ***	0.29	0.00 ***	-0.17	0.21	-0.33	-0.40 *
市民生活	3.68	1.14	0.05	0.59	-0.25	-0.11	-0.50	-0.14
人権	0.25	0.50	0.00	0.00	-1.00	-1.00 ***		
環境	0.00	1.00	0.17	0.00	0.50	0.33		
福祉	1.26	1.42	0.58	0.53	-0.04	0.10	0.13	0.20
経済	3.32	5.95 ***	0.21	1.21	0.36	0.06	0.14	0.45
土木	0.38 ***	1.73	0.13	1.00	0.19	0.22	0.25	0.33
農林水産	0.77	8.09 ***	0.05	0.05	0.36	0.05	0.00	0.50
水道	0.12	0.41 ***	0.59	0.18	-0.50	0.43		0.25
教育	0.25	8.83	0.00	0.00	0.17	0.50	0.33	0.33
全体	1.11	2.21	0.33	0.61	0.08	0.10	0.04	0.21

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

表8 接触活動（部局別，団体）

	A市							
	接触頻度				接触の方向			
	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体
総務	2.06	3.70	1.24	1.47	-0.14	-0.35	-0.29	-0.31
企画	5.35	3.76	2.18	3.88	-0.08	0.00	-0.29	-0.25
財政	2.05	0.68 ***	0.16	0.11 ***	-0.33	-0.38	-0.60	-0.33
市民生活	1.22	3.22	2.33	1.38	-0.38	-0.86 ***	-0.43	-0.40
人権	1.08 **	4.27	1.58	2.15	0.25	0.42 ***	0.06	0.25 **
環境	2.25	6.42 **	0.67	4.83	-0.50	0.00	-0.25	0.00
福祉	3.20	1.52 **	0.95	1.92	-0.13	-0.40 **	-0.42	-0.35
経済	9.19 ***	4.41	3.35	2.88	0.13	0.45 **	-0.10	-0.27
土木	1.52 *	3.53	0.16 ***	0.28 ***	0.06	0.05	0.07	-0.06
農林水産	2.52	3.90	0.35	0.55	-0.25	-0.18	-0.50	-0.44
水道	3.63	1.81	0.28	0.16 ***	-0.25	0.38 **	0.33	-0.40
教育	2.24	1.78	0.35	1.05	0.00	0.05	-0.31	-0.12
全体	2.58	2.92	1.00	1.36	-0.08	-0.09	-0.23	-0.18
	B市							
	接触頻度				接触の方向			
	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体
総務	0.50 ***	1.96	0.39	0.71	-0.64 **	-0.64 ***	-0.75 **	-0.56
企画	5.20	5.10	6.00	5.00	0.33	0.33	0.43 **	0.50 **
財政	3.76	0.44 ***	0.06 ***	0.47	-0.11	0.00	-0.33	0.00 ***
市民生活	0.77 ***	0.32 ***	0.59	0.14	-0.50	-0.43	0.00	-0.50
人権	0.50	2.75	0.25	0.50	-0.50	-1.00 ***	-1.00	-0.50
環境	0.17	0.67	0.17	5.17	0.00	0.25	-1.00	-1.00
福祉	2.72	1.05 ***	1.14	1.77	-0.09	-0.32 *	-0.38	-0.50
経済	13.79 ***	4.05 *	6.58 **	5.74 **	0.21 *	-0.13	0.07	0.00
土木	3.61	3.35 **	0.16 ***	0.17 ***	0.00	0.24 **	-0.14	-0.07
農林水産	6.23 *	6.68 **	0.50	0.45	0.13	-0.16	-0.11	-0.10
水道	0.59 ***	2.71	0.00	0.00	0.00	0.67 ***		
教育	0.92	0.25 ***	0.25	2.75	-0.25	-0.33	-0.80 *	-0.83 **
全体	3.18	2.17	0.87	1.14	-0.09	-0.03	-0.27	-0.30

つ回答全体よりも少ない数値を示す（以下の表9、12、13、14、15、16でも同様）。

まず、政治家との接触活動をみると、次の二つにまとめることができる。第一は、市長、副市長との接触頻度が大きく、向こうから接触してくることが多い総務である。総務は、市長からのトップダウンが非常に強い部局であるといえる。第二は、市長、副市長、市議会議員との接触頻度が少ない部局である。A市の水道、B市の福祉が代表的である。A市の福祉、土木、B市の財政、市民生活もそれに近い。また、A市の財政、市民生活、B市の土木、水道も、統計的には有意ではないものの、全体の平均より接触が少ない。これらの部局は、政治家に対する独立性が高い部局であると言えよう。

次に、所属部局内の接触活動をみると、次の二つにまとめることができる。第一は、部長や課長との接触頻度が係長や係員と比べて大きいトップヘビーの部局である。A市の総務、B市の経済が代表的である。A市の人権、経済もそれに近い。またA市の人権、B市の総務も統計的には有意ではないものの、部長、課長との接触頻度が全体の平均よりも大きい。これらは、部長や課長に対する接触頻度が大きいトップ集中型の部局であると言える。第二は、係員や係長との接触頻度が部長や課長と比べて大きいボトムヘビーの部局である。A市の市民生活、水道、B市の福祉が代表的である。A市の財政、福祉、B市の財政、水道もこれに近い。

所属部局以外の部局との接触活動をみると、次の二つにまとめることができる。第一は、他の部局との接触頻度が大きく、みずから接触することが多い部局である。A市、B市の経済が代

表的である。A市、B市の総務、企画もそれに近い。また統計的には有意ではないもののA市の企画も全体の平均よりも大きい。これらは、他の部局に対してこちらから積極的に働きかけを行う能動型の部局であると言える。第二は、他の部局との接触頻度が少ない部局である。A市、B市の市民生活、福祉が代表的である。水道もこれに近い。これらは、他の部局に対して独立性が高い部局であると言える。

他の政府との接触活動をみると、まず市町村との接触活動は、次の二つにまとめることができる。第一は、他の市町村との接触頻度が大きく、みずから接触することが多い企画である。第二は、他の市町村との接触頻度が大きい、向こうから接触してくることが多い市民生活である。

次に、A府県、中央省庁との接触活動は、次の二つにまとめることができる。第一は、A府県や中央省庁との接触頻度が大きい部局で、代表的なのは、A市、B市の経済、農林水産、B市の企画である。これらは、中央省庁や府県との関係が密接な部局であると言える。第二は、A府県や中央省庁との接触頻度が少ない部局である。A市の総務、市民生活、B市の財政、A市、B市の水道が代表的である。A市の財政、B市の総務、市民生活も統計的には有意ではないものの全体の平均よりも低い。これらは、中央省庁や府県に対して独立性が高い部局であると言える。

最後に、団体との接触活動をみると、次の四つにまとめることができる。第一は、すべてにおいて非常に太いパイプを持っている経済である。第二は、町内会、自治会との接触頻度が大きく、みずから接触することが多い部局で、B市の土木が代表的である。A市の土木も統計的には有意ではないものの全体の平均よりも大きい。第三は、町内会、自治会との接触頻度が大きく、向こうから接触してくることが多い部局で、B市の農林水産が代表的である。A市の農林水産も統計的には有意ではないものの全体の平均よりも大きい。第四は、すべてにおいて接触頻度が少ない部局である。代表的なのは、A市、B市の市民生活で、A市、B市の財政も近い。これらは社会に対して独立性が高い部局であると言える。

IV. 仕事の進め方

ここでは、市行政職員が調整と能率どちらを重視するのか、情報の収集、情報の伝達、利害調整、上司の指示、部下への指示、窓口業務のうち、どの業務に多くの時間を使っているのか、どのアクターから新しい政策や事務事業のアイデアが発案されることが多いと考えるのか、以上のデータを分析することで、市行政職員はどのように仕事を進めているのか、それは部局ごと、政策領域ごとによって、どのような違いがあるのかを明らかにしていく。

最初に、調整と能率に関する回答を部局ごとに集計し、その平均値を示した表9、業務に使用する時間に関する回答を集計し、その平均値と、どの部分に回答が集中しているのかわかりやすいようにz得点⁵⁾に変換した数値を示した表10、図3、アイデアの発案源に関する回答を集計し、その平均値とz得点を示した表11、図4をみることで、市行政職員の平均的な仕事の進め方をみていこう。市行政職員の平均的な仕事の進め方は、調整と能率、どちらかといえば調整を重

表 9 調整と能率（部局別）

	A市	B市
総務	0.44	0.28
企画	0.20	0.67
財政	-0.81 ***	-0.39 ***
市民生活	0.05	-0.38 **
人権	0.96 ***	0.25
環境	0.60	0.00
福祉	0.06	0.27
経済	-0.13	0.88 **
土木	0.60 *	0.48
農林水産	0.68	0.90 **
水道	-0.04	0.19
教育	0.78 **	0.50
全体	0.37	0.29

表 10 業務に使用する時間（回答全体）

	A市		B市	
	得点	z得点	得点	z得点
情報の収集	2.23	0.16	2.14	0.92
情報の伝達	2.06	0.07	1.92	0.31
利害調整	1.86	-0.03	1.70	-0.29
上司の指示	2.39	0.24	2.21	1.11
部下への指示	1.35	-0.30	1.21	-1.60
窓口業務	1.66	-0.14	1.64	-0.45

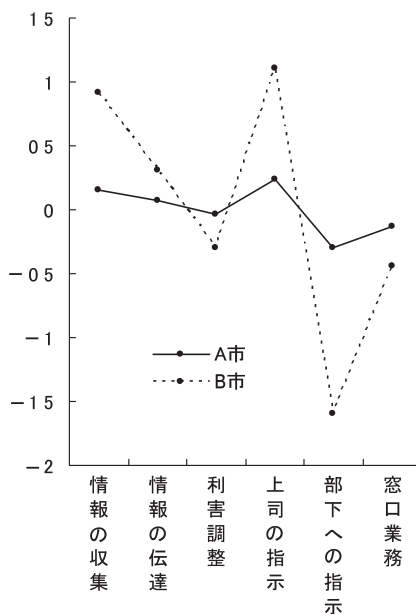


図 3 業務に使用する時間（回答全体）

表 11 アイデアの発案源 (回答全体)

	A市		B市	
	得点	z得点	得点	z得点
市長	0.48	0.99	0.53	1.38
副市長	0.30	0.18	0.14	-0.45
部長(次長)	0.43	0.77	0.31	0.37
課長(課長補佐)	0.69	1.94	0.51	1.31
係長	0.59	1.49	0.73	2.32
係員	0.56	1.36	0.47	1.12
他の市町村	0.14	-0.57	0.14	-0.45
A府県	0.21	-0.24	0.15	-0.38
A以外の都道府県	0.04	-1.05	0.03	-0.95
中央省庁	0.26	0.00	0.22	-0.09
市議会議員	0.12	-0.66	0.09	-0.67
他の議員	0.02	-1.11	0.02	-1.02
各種団体	0.10	-0.73	0.07	-0.79
町内会・自治会	0.09	-0.81	0.06	-0.81
NPO	0.07	-0.88	0.12	-0.55
市民団体	0.12	-0.66	0.17	-0.33

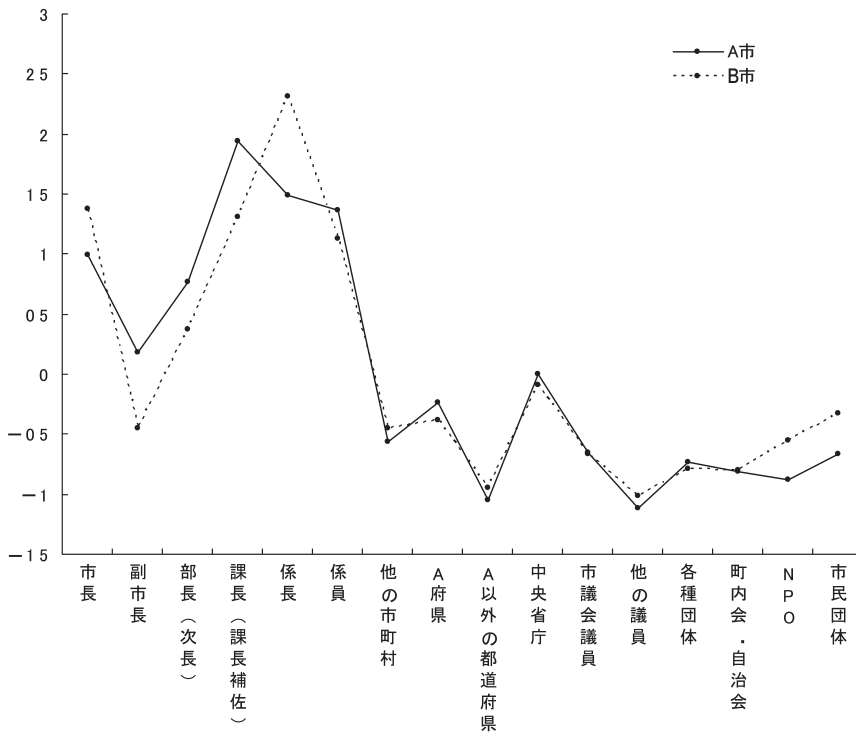


図 4 アイデアの発案源 (回答全体)

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

視し、上司の指示、情報の収集に多くの時間を使っており、部下への指示には、あまり時間を使っていない。アイデアの発案源について、内部では、課長、係長、係員が多い。内部に比べ、外部は少ないが、その中ではA府県、中央省庁が多い。

続いて部局ごとの仕事の進め方は、上記の市行政職員の平均的な仕事の進め方と比べてどの程度の差異があるのかをみていこう。まず、部局ごとの調整と能率を示した表9からみていくと、調整を重視する部局と能率を重視する部局の二つにまとめることができる。第一に、調整を重視するのは、A市の人権、土木、教育、B市の経済、農林水産である。ただしA市の人権、B市の経済については、B市の人権、A市の経済をみると、統計的には有意ではないものの、回答全体の平均よりも低い数値、すなわち能率を重視しているという逆の数値を示している。人権、経済は、調整を重視する部局であるとは言えないだろう。A市の農林水産、B市の土木、教育については、統計的には有意ではないが、回答全体の平均よりも高い数値を示している。農林水産、土木、教育は、調整を重視している部局であると言える。第二に、能率を重視するのは、A市、B市の財政とB市の市民生活である。A市の市民生活は、統計的には有意ではないものの、回答全体の平均よりも低い数値を示している。したがって、これらは、能率を重視する部局であると言える。

次に、業務に使用する時間に関する回答を部局ごとに集計し、その平均値を示した表12をみ

表12 業務に使用する時間（部局別）

	A市					
	情報の収集	情報の伝達	利害調整	上司の指示	部下への指示	窓口業務
総務	2.21	2.04	1.80	2.43	1.50	1.58
企画	2.29	2.12	1.88	2.47	1.19	0.94 ***
財政	2.22	1.95	1.67	2.00 **	1.28	1.37
市民生活	1.78 *	1.83	1.52 *	2.09	1.05	2.79 ***
人権	2.50 *	2.44 **	2.04	2.52	1.82 *	1.58
環境	2.08	2.00	1.83	1.92 **	1.50	1.67
福祉	2.27	2.05	1.80	2.20 **	1.24	2.37 ***
経済	2.53	2.24	2.00	2.59	1.25	1.82
土木	2.18	2.05	1.94	2.52	1.13	1.36 **
農林水産	2.07	2.07	2.10 **	2.53	1.58	1.57
水道	2.13	1.84	1.81	2.35	1.18	1.71
教育	2.28	2.11	2.05	2.62 *	1.90 ***	1.54
全体	2.23	2.06	1.86	2.39	1.35	1.66
	B市					
	情報の収集	情報の伝達	利害調整	上司の指示	部下への指示	窓口業務
総務	2.32	2.25 **	1.64	2.07	1.17	1.32
企画	2.70 **	2.60 ***	2.00	2.60	2.00 **	1.00 *
財政	2.00	1.66 *	1.50	2.09	1.04	2.15 **
市民生活	2.14	2.00	1.63	2.23	1.00	2.77 ***
人権	2.00 ***	1.67	0.50 **	1.75	0.50 *	1.25
環境	1.50 **	1.67	1.40	2.33	1.20	2.17 **
福祉	2.13	1.79	1.57	2.06	1.00	2.18 ***
経済	2.32	2.26 *	2.00	2.74 ***	1.41	1.47
土木	2.11	1.89	2.00 **	2.22	1.21	1.19 ***
農林水産	2.38	2.05	1.71	2.29	1.44	1.67
水道	1.59 ***	1.71	1.56	2.41	1.50	1.71
教育	2.33	1.92	1.50	2.42	1.08	1.33
全体	2.14	1.92	1.70	2.21	1.21	1.64

てみると、次の三つにまとめることができる。第一は、情報の収集、伝達に多くの時間を使用している部局である。B市の企画が代表的である。A市の経済もこれに近い。また統計的に有意ではないもののA市の企画、B市の経済も回答全体の平均よりも高い数値を示している。人権に関しては、A市では高い数値を示しているものの、B市では逆の低い数値を示しているので、情報の収集、伝達に多くの時間を使用している部局であるとは言えない。第二は、利害調整に多くの時間を使用しているA市の農林水産、B市の土木である。B市の農林水産、A市の土木も統計的には有意ではないものの回答全体の平均よりも高い数値を示しているので、農林水産と土木は、利害調整型の部局であると言える。第三は、窓口業務に多くの時間を使用しているA市、B市の市民生活、福祉である。財政、環境に関しては、B市では高い数値を示しているものの、A市では逆の低い数値を示しているので、窓口業務に多くの時間を使用している部局であるとは言えない。

また、業務に使用する時間の中でも上司の指示、部下への指示をみると、財政、福祉は、上司の指示によって仕事を進めることが少ない。したがって、これらの部局では、下位の階層の裁量が非常に大きいと言えよう。

最後に、アイデアの発案源に関する回答を部局ごとに集計し、その平均値を示した表13から16をみてみると、次の四つにまとめることができる。第一は、市長、副市長がアイデア発案源となっている部局である。A市の企画、B市の人権が代表的である。A市の人権、B市の企画は、統計的には有意ではないものの回答全体の平均よりも高い数値となっている。第二は、部長、課長がアイデア発案源となっている部局である。A市の環境が代表的である。B市の経済もそれに近い。A市の経済、B市の環境は、統計的には有意ではないものの回答全体の平均よりも高い数値となっている。第三は、係長がアイデア発案源となっている部局である。A市の企画が代表的である。B市の企画も統計的には有意ではないものの回答全体の平均よりも高い数値となっている。第四は、団体がアイデア発案源となっている部局である。B市の総務、経済が代表的であるA市の総務、経済も統計的には有意ではないものの回答全体の平均よりも高い数値となっている。

表13 アイデアの発案源 (部局別, 政治家)

	A市				B市			
	市長	副市長	市議会議員	他の議員	市長	副市長	市議会議員	他の議員
総務	0.36	0.34	0.11	0.02	0.36	0.18	0.11	0.07
企画	0.71	0.59 **	0.06	0.00	0.89	0.20	0.00 ***	0.00
財政	0.33	0.16	0.11	0.00	0.38	0.09	0.15	0.09
市民生活	0.42	0.17	0.08	0.00	0.43	0.09	0.10	0.00
人権	0.50	0.38	0.08	0.00	1.50 ***	0.25	0.50	0.00
環境	0.42	0.25	0.08	0.00	0.67	0.33	0.33	0.00
福祉	0.44	0.22	0.14	0.03	0.33 **	0.09	0.05	0.04
経済	0.71	0.53 *	0.12	0.00	0.26 **	0.11	0.00 ***	0.00 ***
土木	0.61	0.31	0.16	0.03	0.66	0.16	0.09	0.00 ***
農林水産	0.43	0.23	0.10	0.03	0.73	0.18	0.05	0.00
水道	0.31	0.22	0.16	0.03	0.53	0.06	0.06	0.00
教育	0.46	0.38	0.03 ***	0.00	0.42	0.00 ***	0.00 ***	0.00
全体	0.48	0.30	0.12	0.02	0.53	0.14	0.09	0.02

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

表 14 アイデアの発案源（部局別，行政職員）

	A市				B市			
	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員	部長(次長)	課長(課長補佐)	係長	係員
総務	0.57	0.72	0.74	0.47	0.36	0.68	0.96	0.50
企画	0.53	0.76	1.12 ***	0.82	0.78	0.44	1.00	0.78
財政	0.26	0.58	0.42	0.53	0.24	0.41	0.70	0.42
市民生活	0.25	0.38 **	0.46	0.50	0.23	0.33	0.75	0.43
人権	0.38	0.69	0.88 **	0.54	0.50	0.25	0.25	0.00 ***
環境	0.75 **	1.33 ***	0.75	0.83	0.67	1.00	1.00	0.67
福祉	0.25 ***	0.60	0.66	0.62	0.21	0.59	0.68	0.47
経済	0.41	0.82	0.59	0.53	0.21	0.84 **	0.95	0.95 ***
土木	0.48	0.74	0.45 *	0.45	0.42	0.53	0.64	0.39
農林水産	0.32	0.57	0.53	0.58	0.23	0.45	0.82	0.59
水道	0.34	0.81	0.50	0.34 **	0.25	0.29	0.41 *	0.18 ***
教育	0.46	0.73	0.35 **	0.78	0.17	0.42	0.45	0.50
全体	0.43	0.69	0.59	0.56	0.31	0.51	0.73	0.47

表 15 アイデアの発案源（部局別，他の政府）

	A市				B市			
	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁	他の市町村	A府県	A以外の都道府県	中央省庁
総務	0.15	0.13	0.02	0.30	0.14	0.29	0.11	0.18
企画	0.18	0.24	0.00	0.18	0.20	0.00 ***	0.00	0.10
財政	0.32	0.16	0.05	0.21	0.18	0.09	0.03	0.26
市民生活	0.25	0.22	0.00	0.35	0.18	0.09	0.00	0.05 ***
人権	0.19	0.23	0.04	0.38	0.00	0.25	0.00	0.25
環境	0.25	0.17	0.08	0.42	0.17	0.33	0.00	0.17
福祉	0.17	0.23	0.06	0.26	0.11	0.18	0.04	0.21
経済	0.06	0.12	0.06	0.12	0.00 ***	0.16	0.00	0.21
土木	0.12	0.34 **	0.03	0.28	0.10	0.13	0.05	0.21
農林水産	0.10	0.16	0.06	0.23	0.23	0.23	0.05	0.23
水道	0.13	0.13	0.06	0.19	0.18	0.12	0.00	0.29
教育	0.08	0.19	0.00 ***	0.27	0.17	0.08	0.00	0.25
全体	0.14	0.21	0.04	0.26	0.14	0.15	0.03	0.22

表 16 アイデアの発案源（部局別，団体）

	A市				B市			
	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体	各種団体	町内会・自治会	NPO	市民団体
総務	0.15	0.09	0.09	0.15	0.18	0.07	0.32 *	0.36 *
企画	0.00 ***	0.06	0.00 ***	0.00 ***	0.10	0.10	0.20	0.20
財政	0.16	0.16	0.00 ***	0.05	0.03	0.12	0.03 ***	0.12
市民生活	0.17	0.08	0.13	0.13	0.00 ***	0.00 ***	0.09	0.09
人権	0.00 ***	0.08	0.15	0.15	0.00	0.00	0.00	0.25
環境	0.08	0.08	0.00	0.08	0.00	0.33	0.00	0.33
福祉	0.12	0.06	0.08	0.20	0.05	0.05	0.18	0.19
経済	0.35	0.12	0.24	0.18	0.11	0.05	0.21	0.42 **
土木	0.07	0.12	0.04	0.06 *	0.04	0.04	0.05 **	0.10
農林水産	0.03 **	0.06	0.00 ***	0.00 ***	0.27	0.18	0.09	0.14
水道	0.09	0.06	0.06	0.09	0.12	0.06	0.06	0.18
教育	0.11	0.11	0.11	0.16	0.00	0.00	0.08	0.00 ***
全体	0.10	0.09	0.07	0.12	0.07	0.06	0.12	0.17

V. 結 論

以上、部局ごと政策領域ごとの接触活動と仕事の進め方を分析することによって、各部局の活動の差異を明らかにしてきた。各部局の特徴をまとめると、以下のとおりである。

1. 総務

部局内のネットワークは、係長、係員といった下位の役職よりも部長、次長、課長、課長補佐といった上位の役職との接触頻度が大きいトップヘビー型である。市長、副市長との接触頻度は、他の部局に比べて非常に大きく、通常はみずから会いに行く市長と副市長であるが、向こうから会いに来る機会が多い。したがって、政治家との関係は、受動型であり、市長のトップダウンの影響を強く受ける部局であると言えるだろう。他の部局との接触頻度は大きく、能動的に働きかけを行う。A 府県、中央省庁との接触頻度は低いので、中央に対する独立性が高いと言える。団体のアイデアの発生から新しい政策や事務事業を導入するケースが多い。

2. 企画

部局内のネットワークは、回答全体の平均と差がない標準型である。市長など政治家との接触頻度も回答全体の平均と差がない標準型である。他の部局との接触頻度は大きく、能動的に働きかけを行う。市町村との接触頻度も大きく、能動的に働きかけを行う。府県、中央省庁とのネットワークは非常に太いので、中央との関係が密接な部局であると言える。仕事の進め方としては、他の部局に比べて情報の収集、伝達に多くの時間を使用していることが特徴である。市長、副市長、あるいは係長のアイデアの発生から新しい政策や事務事業を導入するケースが多いことも企画の特徴である。

3. 財政

部局内のネットワークは、部長、次長、課長、課長補佐といった上位の役職よりも係長、係員といった下位の役職との接触頻度が大きいボトムヘビー型である。他の部局との関係は、回答全体の平均と差がない標準型である。市長、市議会議員などの政治家との接触頻度は、非常に少なく、政治に対する独立性が高い部局である。政治に対する独立性だけではなく、府県、中央省庁との接触頻度と団体との接触頻度も少ないので、中央に対する独立性も、社会に対する独立性も高く、遮蔽型の部局であると言えよう。調整と能率どちらかと言えば、能率を重視しながら仕事を進めていることが特徴である。

4. 市民生活

部局内のネットワークは、ボトムヘビー型である。他の部局との接触頻度は少なく、独立性は高い。市町村との接触頻度が大きいことは、企画と同じであるが、企画とは異なり、他の市町村から働きかけを受けることが多い。府県や中央省庁、団体との接触頻度は少なく、中央と社会からの独立性が高い遮蔽型の部局であると言える。能率を重視しながら仕事を進めており、窓口業務に多くの時間を使用している。上司の指示によって仕事を進めることが少なく、下位の役職の裁量が非常に広いと言える。

地方政府内部における行政部門の活動（清水）

表 17 各部署の特徴

	政治家	所属部署内	他の部署	府県、中央省庁	市町村	団体	仕事の進め方	アイデアの発案源
総務	市長、副市長との受動的な接触が多い	トップヘビー型	他の部署との能動的な接触が多い	府県、中央省庁との接触は少ない				団体
企画			他の部署との能動的な接触が多い	府県、中央省庁との接触は多い	市町村との能動的な接触が多い		情報の収集、伝達が多い	市長、副市長係長
財政	市長、市議会議員との接触は少ない	ボトムヘビー型		府県、中央省庁との接触は少ない		団体との接触は少ない	能率を重視	
市民生活		ボトムヘビー型	他の部署との接触は少ない	府県、中央省庁との接触は少ない	市町村との受動的な接触が多い	団体との接触は少ない	能率を重視 窓口業務が多い 下位の役職の裁量が高い	
人権		トップヘビー型						市長
環境								部長、課長
福祉	政治家との接触は少ない	ボトムヘビー型	他の部署との接触は少ない				窓口業務が多い 下位の役職の裁量が高い	
経済		トップヘビー型	他の部署との接触は多い	府県、中央省庁との接触は多い		団体との接触は多い	情報の収集、伝達が多い	部長、課長 団体
土木	政治家との接触は少ない					町内会、自治会との能動的な接触が多い		
農林水産			他の部署との接触は少ない	府県、中央省庁との接触は多い		町内会、自治会との受動的な接触が多い	調整を重視 利害調整が多い	
水道	政治家との接触は少ない	ボトムヘビー型	他の部署との接触は少ない	府県、中央省庁との接触は少ない				
教育							調整を重視	

1. 空白のセルは、全体との差がないことを意味している。

5. 人権

部署内のネットワークは、トップヘビー型である。他のアクターとの接触活動は、回答全体の平均と差がない標準型である。市長、副市長のアイデアの発生から新しい政策や事務事業を導入するケースが多い。

6. 環境

部署内のネットワーク、他のアクターとの関係は、標準型である。部長、課長のアイデアの発生から新しい政策や事務事業を導入するケースが多い。

7. 福祉

部署内のネットワークは、ボトムヘビー型である。他の部署との接触頻度は少なく、独立性は高い。政治家との接触頻度は非常に少なく、政治に対する独立性が高い。仕事の進め方としては、窓口業務に多くの時間を使用していることが特徴である。上司の指示によって仕事を進めることが少なく、下位の役職の裁量が非常に広いと言える。

8. 経済

部署内のネットワークは、トップヘビー型である。他の部署との接触頻度は大きく、能動的に働きかけを行う。府県、中央省庁とのネットワークは非常に太く、中央との関係は密接である。

また、すべての団体に対しても非常に太いネットワークを持っており、開放型の部局であると言える。仕事の進め方としては、情報の収集、伝達に多くの時間を使用していることが特徴である。部長、課長、あるいは団体のアイデアの発生から新しい政策や事務事業を導入するケースが多い。

9. 土木

部局内のネットワークは、標準型である。政治家との接触頻度は非常に少なく、政治に対する独立性が高い部局である。町内会、自治会との接触頻度は大きく、能動的に働きかけを行う。調整を重視し、関係者の利害調整に多くの時間を使用している。

10. 農林水産

部局内のネットワークは、標準型である。府県、中央省庁とのネットワークは非常に太く、中央との関係が密接な部局である。土木と同様、町内会、自治会との接触頻度が大きい。向こうからの働きかけを受ける受動型であることが特徴である。調整を重視し、関係者の利害調整に多くの時間を使用している。

11. 水道

部局内のネットワークは、ボトムヘビー型である。他の部局との接触頻度は少なく、独立性は高い。政治家との接触頻度も少なく、また府県や中央省庁との接触頻度も少ないので、政治、中央に対する独立性は高い部局である。

12. 教育

部局内のネットワーク、他のアクターの関係は、標準型である。調整を重視して仕事を進めていることが特徴である。

以上、本稿では、A市、B市の行政職員に対するサーベイ調査データを分析し、部局ごと、政策領域ごとの行政部門の活動を明らかにしてきた。本稿の分析によって得られた知見は様々なものがあるが、その中でも特筆すべきは、土木と福祉という政策領域は、政治的に独立性が高いということであろう。土木と福祉は、これまで政治との関係が強い政策領域であると考えられてきたし、首長も強い関心を持ってきた。このことは、最近実施された市区町村長に対するサーベイ調査によっても示されている。すなわち、「貴自治体の行政サービスについてお伺いします。それぞれ重要だと思われる順に三つ選び番号を下の（ ）に記入してください」という質問文に対して、選択肢および第一位の回答率は「健康・福祉」58.4%、「都市基盤」6.4%、「商工業」3.5%、「農林漁業」8.6%、「環境衛生」1.9%、「教育」8.2%、「コミュニティづくり」6.4%、「防犯・治安」4.3%、「税負担の軽減」0.6%となっており、福祉と土木は関心が強いことがわかる（品田・驛、2008：107）。特に、福祉は回答が集中しており、首長の関心が非常に強いことがわかる。にも

かかわらず、福祉担当の行政部門は、政治的に独立性が高いのである。ポール・ピーターソンによれば、地方政府は資源の地域間の移動をコントロールできないため、再分配政策を実施すると地域外への資源の流出をもたらしてしまう。したがって、地方政府が地域経済の発展を目標とするならば、それを合理的に追求する地方政府は、再分配政策を忌避するという（Peterson, 1981）。この議論によれば、福祉が政治に対して独立性が高いのは、福祉政策は地方政府にマイナスの作用を与えるので、地方政府が福祉政策を形成することはなじまない。したがって、地方政府にとっては形成するよりも執行するだけの方が合理的であるからだ、と言えるかもしれない。ただし、本稿では、方法的にもデータの的にも限られた範囲での分析である。したがって、この点を明らかにするためには、違う方法論、あるいは異なるデータから分析していく必要があるだろう。これについては、今後の課題としたい。

注

- 1) これまでも寄本・下条（1981）、小林他（1987）、小林他（2008）など地方政府の行政職員に対するサーベイ調査はあるが、その多くは「市民参加は、できる限り多くの政策領域や部署で採用されるべきである」（小林他、2008:277）や「行政活動においては、経済的効率性がより重視されるべきである」（小林他、2008:280）といった「価値レベル」のデータの把握、分析が中心であり、「あなたは次にあげる人や団体と、どの程度接触していますか」や「あなたは日常業務を進める上で、次にあげる業務内容に対し、どの程度時間を使っているとお考えですか」といった「事実レベル」のデータの把握、分析はなされていない。また、寄本・下条（1981）を除いてその多くは、政令指定都市といった大規模の都市を対象としており、数多くある一般的な人口15万人から5万人程度の規模の都市を対象としたものではないし、部長や課長など幹部職員を対象としており、悉皆調査ではない。本稿は、人口規模10万人程度の一般的な都市の行政職員を対象とした悉皆調査によって得られた「事実レベル」のデータを分析し、上記の目的を達成しようとする試みである。調査の対象、概要、質問文については、IIで再度述べる。
- 2) この調査は、筆者と善教将大氏（立命館大学政策科学研究科博士課程後期課程）が中心となって行った立命館大学大学院政策科学研究科によるものである。調査対象は3市であったが、諸般の都合上2市のみを本稿では使用することにしている。データの使用を快諾くださった自治体関係者ならびに先生方に感謝申し上げます。
- 3) 質問文は村松岐夫が中心となって行った中央省庁の官僚に対するサーベイ調査（村松、1981；村松・久米、2006）を参考にした。コード化については、曾我（2006:161）に多くを依拠した。
- 4) 接触頻度のコード化は、「選択肢から1ヶ月のうち接触がある日数を読み取れるので、それを概算するものである」（曾我、2006:161）。
- 5) z 得点の算出方法は、 $(\text{得点} - \text{得点の平均}) / \text{標準偏差}$ 。

参考文献

- 伊藤修一郎. 2002. 『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
伊藤修一郎. 2006. 『自治体発の政策革新：景観条例から景観法へ』木鐸社。
小林良彰・新川達郎・佐々木信夫・桑原英明. 1987. 『アンケート調査にみる地方政府の現実』学陽書房。

- 小林良彰・中谷美穂・金宗郁. 2008. 『地方分権時代の市民社会』慶應義塾大学出版会.
- 品田裕・驛賢太郎. 2008. 「変革期における市区町村長の意識と行動に関する全国調査の概要」『神戸法学雑誌』57 (4) : 66-114.
- 曾我謙悟. 2006. 「中央省庁の政策形成スタイル」村松岐夫・久米郁男編著. 『日本政治変動の30年:政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社: 159-180.
- 曾我謙悟・待鳥聡史. 2007. 『日本の地方政治:二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
- 東洋経済新報社編. 2007. 『都市データパック2007年度版』東洋経済新報社.
- 村松岐夫. 1981. 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社.
- 村松岐夫. 1989. 『地方自治』東京大学出版会.
- 村松岐夫・久米郁男編著. 2006. 『日本政治 変動の30年:政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社.
- 寄本勝美・下条美智編著. 1981. 『自治体職員の意識構造』学陽書房.
- Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*. Chicago: The University of Chicago Press.