

# 災害対応策における地方行政の作動様式と 市民の行動様式

—豪雨災害についての京都市の2019年の状況—

松 岡 京 美

## 1. はじめに

本稿は、2020年政治学会の分科会A1<sup>1</sup>で発表した内容を基盤に、作成した論文である。課題として示されたのは、市民社会の現状と地方レベルの政治行政との関係について災害におけるサードセクターの機能や住民主導の取り組みの検討であった。しかし、市民社会組織を議論する知識がない筆者は、その組織や機能を直接には扱えない。そこで、人々の行動の仕方である行動様式と行政の作動の仕方である作動様式に注目することで、議論に役立つ一つの視点を提示したい。ここでは、頻発する災害によるサードセクターや住民主導の重要性を展望するのではなく、人々の行動様式と行政の作動様式の異同に注目する。本稿では、政策展開におけるサードセクターを、人々と行政の間に位置する様々な組織・グループと見ている。本稿は、そのようなサードセクターの組織と活動そのものを検討するのではなく、行動様式と作動様式の政策文化論<sup>2</sup>の視点からサードセクターの基盤となる公民関係を検討することで、役立つ知見を得ようとする。

今日の日本での災害対応において、多様な主体の参画による地域防災力強化は主要な政策である。「公助の限界」のなか災害対応策の実施において、自律的に災害に備える社会に向けて「何を」「どのように」すればよいかは、災害対応の第一義的責務のある基礎自治体の行政にとって、困難な課題である。一方、市民も、地域防災力強化と多様な主体の参画による一人一人が防災を「自分ごと」と捉える必要を認識しつつ、防災に関する行政の実施内容と実施方法について、様々に期待する。そのような「民」の側での政策への人々の意識のあり方の行動様式と、「公」の側での行政の実施のあり方の作動様式の間において、サードセクターが政策展開において役割を担っていると見る。そこで本稿の研究は、それぞれの様式を捉えると共に、その両者を

---

\*1 企画委員会の企画であり、「地方レベルにおける市民社会の展開と政治行政」が分科会のタイトルである。

\*2 政策文化論は、政治文化論が政治についてであるのを政策にまで広げて、政策についての人々の考え方、感じ方、行動の仕方の行動様式と、組織や機構に見られる考え方、行動の仕方の作動様式の特徴に注目する研究アプローチと考えている。政策文化論については、村山皓（2009）と Almond & Powell（1978）を参照されたい。

突き合わせる。

事例として取り上げるのは、2019年4月に実施された京都市議会議員選挙の後の京都市民の政治意識調査<sup>3</sup>からわかる京都市民の行動様式と、その調査以前の2018年、2017年京都市の豪雨や台風災害における対応策を念頭におく京都市行政の作動様式である。意識調査からは、地域防災力強化の政策における実施内容と実施方法への京都市民の「期待」の特徴を明らかにする。一方、災害対応の政策実施では、実施内容と実施方法を整理して、京都市行政にとって「安心」<sup>4</sup>できる政策実施の特徴を明らかにする。それらのアプローチでの分析枠組みは、政策実施における「何を」するかの内容指向と「どのように」するかの方法指向の区別である。市民の行動様式と行政の作動様式のいずれでも内容を重視するか、方法を重視するかが共通する。一般的には、政策展開で「何をどのようにするか」は一体と見なされることが多いが、「何を」と「どのように」の区別が困難であるがゆえに敢えて区別する分析だからこそ、独創的な新たな知見の可能性があると考えている。

そこで、2では、京都市民の期待と参画の意識の捉え方、3では、京都市民の地域防災力強化への期待の行動様式、4では、京都市行政の地域防災力強化の施策展開に見る作動様式、5では、京都市民の期待と京都市行政の安心との交差からのサードセクターへの知見、を示す。

## 2. 京都市民の期待と参画の意識の捉え方

### 2. 1. 行政サービスへの京都市民の期待と防災の重点施策への期待

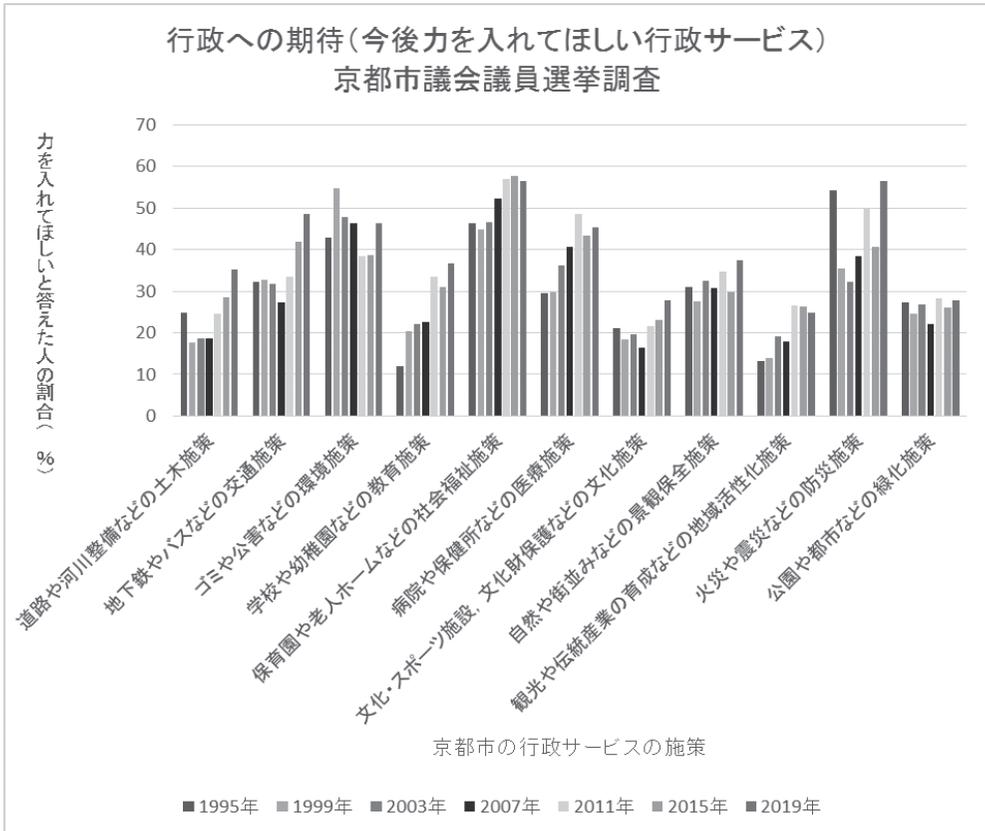
京都市民が、京都市の行政サービスに期待している様子を示したのが図1である。京都市選挙管理委員会が統一地方選挙ごとに京都市議会議員選挙に関する意識調査を行っており、これは1995年から2019年までの調査結果である。各年度に共通する11種類の行政サービスについて、その施策への期待の有無を複数回答形式で質問したものである。質問文は、「京都市の行政についておうかがいします。次にあげる行政サービスのうち、あなたが今後力を入れてほしいとお感じになっているものはどれでしょうか。力を入れてほしいとお感じになっているものに○印を付けてください。」である。本稿で注目するのは防災施策に対する期待である。1995年の阪神・淡路

<sup>3</sup> 京都市議会議員選挙の調査データは、調査主体が京都市選挙管理委員会、京都市明るい選挙推進協議会の京都市民の政治意識研究部会である。昭和44年以来、4年ごとの統一地方選挙で実施されている。現在、筆者は協議会と研究部会のメンバーである。そこでの防災施策への期待の質問は、研究代表者松岡京美の学術研究助成基金助成金、平成26-28年、研究課題「国の政策変化に伴う地方行政の政策実施活動における行政進展」以来、その分担者の立命館大学名誉教授村山皓との共同研究で開発してきたものである。

<sup>4</sup> 行政の「安心」は、ここ数年にわたる筆者の研究課題であり、「リスクを避けること」が行政の安心の作動様式であると考えている。これに関連する最近の論文として、「日本の災害対策における適応型改良主義をもたらす行政機構の安心の作動様式」(松岡京美(2020)『政策科学』27巻3号)がある。本稿では、京都市の地域防災力強化に関わる災害対応の行政が、リスクがどこにあると考えて安心するかである。京都市が災害対応策で考えるリスクについて、中央政府との関係と市民との関係で異なることに注目する(詳細は5.2.)。

大震災時と2011年の東日本大震災時には、直接の被害がなかった京都市民も防災施策に対して期待が高まった。それが、2015年の台風で直接大きな被害があったのち、2017年、2019年と豪雨・台風災害の直接被害が続き、2019年の調査時には、他の政策分野に比べても防災施策に対して期待がかなり高いことがわかる。そこから、本稿が取り上げる防災の事例は地方行政において、人々に対する重要な政策展開であると言える。

図1 京都市に期待する行政サービス（1995年から2019年）



(注) 筆者が共同作成。京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動－京都市議会議員一般選挙（平成31年4月7日執行）を素材として－』2020年3月、32頁。

災害対策基本法によれば、災害避難などの災害対応の第一義的責務を担うのは市町村である。地域防災力強化の主な施策である防災訓練やそれを支える自主防災組織や防災教育の活動なども市町村が担っている。そこで2019年の調査では、防災の重点策として、なかでも地域防災力強化への京都市民の期待を詳細に聞く質問を行っている。これが、本稿において行動様式の分析をするために用いる質問である。質問文は以下のものであり、ここでは、選択肢の部分に頻度を入れて調査結果の一部を示している。この京都市、京都府、国に対して政治と行政に分けて防災まち

づくりの推進について期待のあり方を聞いた質問からは様々な資料が得られるが、主には、内容指向VS.方法指向の期待と政治指向VS.行政指向の期待についての行動様式を知ることを意図<sup>5</sup>している。地域防災力強化の重点策における期待の特徴として、国よりは府に、府よりは市への期待がさらに高い。また、政治への期待よりも行政への期待が高い。すべてにおいて市の行政に対する期待が高く、その反面、国の政治と行政に対する期待は少ない。地域を中心として推進される防災訓練、自主防災組織、防災教育では、国の行政より政治への期待が少ない。内容指向とは、問題の改善方策を実際に開発することであり、方法指向とは、問題の改善に向けた環境整備に取り組むこととする。本稿の主題である「何を」の内容指向と「どのように」の方法指向の違いはほとんどない。それをみる限り、「何を」と「どのように」を市民は区別していないと断じてしまいそうだが、さらに詳細に分析して、その違いが公民関係の新たな知見に役立つと示すことを、本稿は目的としている。

（地域防災力強化への意識についての質問文）

自然災害の脅威への防災の重点策では、今日、防災ひとつづくりの推進や防災まちづくりの推進が注目されていますが、具体的に「何を」「どのように」するかについて、京都市、京都府、国への期待は様々でしょう。あなたの期待についてお聞かせください。「かなり期待する」は1、「まあまあ期待する」は2、「あまり期待しない」は3、「わからない」は0を、ア～カのそれぞれについて、市、府、国のそれぞれの「政治」と「行政」へのあなたの期待に近い番号1、2、3、0のいずれかを該当箇所に書いてください。（すべての該当空欄に1つつ数字を入れる）

## 2. 2. 期待の行動様式と関係する市民の参画と政治行政への関与の行動様式

		市の政治	市の行政	府の政治	府の行政	国の政治	国の行政
防災訓練	何をやるか	41.4	49.8	35.2	39.5	24.9	27.0
	どのようにやるか	40.1	49.8	34.4	37.9	23.3	25.0
自主防災組織	何をやるか	39.0	46.1	32.0	34.5	21.3	22.7
	どのようにやるか	38.4	45.9	31.7	34.4	21.4	22.1
防災教育	何をやるか	37.5	41.9	35.1	38.2	31.8	32.2
	どのようにやるか	36.4	42.1	34.1	37.7	30.1	32.6
防災に弱い区域	何をやるか	41.7	45.9	40.2	40.4	32.3	32.5
	どのようにやるか	41.9	47.0	39.8	41.7	32.8	33.2
要援護者の配慮	何をやるか	40.4	46.0	38.2	39.1	30.4	30.4
	どのようにやるか	40.4	45.3	38.4	39.2	30.8	30.6
市民・企業の連携	何をやるか	36.5	39.3	32.9	33.6	25.4	25.1
	どのようにやるか	36.4	39.8	32.4	33.4	24.9	24.6

（注）質問文の各箇所のもと空欄だが、市民の期待のあり方を示すために、便宜上、調査結果の「期待する」人の割合（%、選択肢1と2の合計）の数値を入れてある。

\*5 この質問の作成は、注3のように松岡と村山が共同で開発したが、分析については内容指向 VS. 方法指向を松岡が、政治指向 VS. 行政指向を村山が分担している。後者の分析については、村山皓（2020）「政策への期待の託し方－行政の民主主義」、『政策科学』28巻1号がある。

本稿が注目する地域防災力強化との関係が予想される市民の意識として、市民の市政への市民参加とパートナーシップに関する参画についての質問と、政治や行政への関与の気持と行動に関する関与意欲についての質問がある。先の地域防災力強化策への意識に加えて、これらの市政への参画の意識、政治行政関与の意識の三つの変数が、京都市民の行動様式についての後の分析で用いるものである\*6。地域防災力強化は、災害対応において「公助の限界」が明確になることで、その重要性が認識された。災害対応のためには自助・共助による「ソフトパワー」が必要である。地域防災力強化策の実施を推進することで、ソフトパワーを形成できる。それが市政への参画に関する次の質問の背景にもなっている。本稿では、ウのまちづくり推進の責務とエの協働の責務についての質問項目に注目する。市民参加が市と市民の協働の精神に基づいて推進されることには、61.3%が賛成であるが、市政に市民が積極的に参加する責務があることには、賛成が37.7%へと下がる。実際に市民の活動によって成り立つまちづくり活動と地域社会の一員としての協働の責務には、それぞれ43.9%と43.4%が賛成である。京都市民は、市民参加が協働によって成り立っていることには理解があるとはいえ、市民による実際の活動への責務は多くの理解が得られていないことも現状である。

(市政への参画の意識についての質問文)

京都市は平成15年の京都市市民参加推進条例の制定や京都市市民参加推進計画の策定などにより、「信頼とパートナーシップの市政」を基本方針に掲げ、市政への積極的な市民参加の取組を今日まで進めてきています。次のそれぞれの意見について、あなたは賛成ですか。それとも反対ですか。自分の意見に近いものをあげてください。(○印はア～エについて、それぞれ1つずつ) 選択肢は、1、非常に賛成 2、賛成 3、どちらともいえない 4、反対 5、非常に反対

	賛成	その他
ア. 市民参加は、京都市と市民が自ら果たすべき役割を自覚して対等の立場で協力し合い、補完し合う市と市民の協働の精神に基づき推進されなければならない。	61.3	38.7
イ. 市民は、市政に関する情報並びに政策の形成、実施及び評価の一連の過程における参加の機会を活用することにより、積極的に市政に参加するよう努める責務を負う。	37.7	62.3
ウ. 市民は、地域社会の課題の解決に主体的に取り組むことを通じて、まちづくりの活動を推進するよう努める責務を負う。	43.9	56.1
エ. 市民は、市民参加の推進にあたっては、地域社会の一員としての自覚と責任をもって、京都市と協働及び市民相互の協働に努める責務を負う。	43.4	56.6

(注) 調査結果を示すために、数値は選択肢1+2の賛成とその他の%を入れてある。

政治行政への関与意識についての質問は次のものである。関与の対象は政治と行政の二種類

\*6 調査や質問文などの詳細については、京都市選挙管理委員会『京都市民の投票行動—京都市議会議員一般選挙(平成31年4月7日執行)を素材として—』2020年3月の報告書がある。

に、関与の内容は気持ちと行動の二種類に分ける。それらを組み合わせることで政治行政に対する京都市民の関与意欲を詳細に知ることができる。関与意欲は全体として、さほど高いとは言えないが、関与意欲は政治より行政に対して比較的高く、行動よりも気持ちの方が比較的高い。なかでも、行政に対する気持ちの関与意欲が相対的に高いことが注目される。このような政治行政への一般的な関与意識の傾向からは、行政が政策を実施することに市民の期待との関わりを考える芽がある。

（政治行政関与の意識についての質問文）

政治的事柄あるいは行政の事柄について、「関わっていきたい」と考える人と、「関わりたくない」と考える人がいます。あなたはどちらですか。あなたのお気持ちの面と実際の行動の面のそれぞれについてお聞かせください。（○印は政治的事柄と行政の事柄についてお気持ちの面と実際の行動の面のそれぞれ1つずつ） 選択肢は、1、非常に関わりたい 2、関わりたい 3、どちらともいえない 4、関わりたくない 5、まったく関わりたくない 6、わからない。

	関わりたい	その他
政治的事柄についてお気持ちの面	18.9	81.1
政治的事柄について実際の行動の面	9.1	90.9
行政の事柄についてお気持ちの面	23.8	76.2
行政の事柄について実際の行動の面	13.1	86.9

（注）調査結果を示すために、数値は選択肢1+2の関わりたいとその他の%を入れてある。

### 3. 京都市民の地域防災力強化への期待の行動様式

#### 3. 1. 内容指向と方法指向の区別からわかる行動様式の特徴

政策実施において「何をどのようにするか」は一見区別できないようにも見えるが、敢えて区別する分析からわかることがある。具体的には、政治行政への関与意欲が、市政への参画意識に与える影響に、「何を」するかの内容指向タイプと「どのように」するかの方法指向タイプの京都市民とでは違いがあるかに注目する。表1は、地域防災力強化に対する京都市民の期待を内容指向と方法指向に区別することによって、行政への参画に関する行動様式の特徴を分析した結果である<sup>7</sup>。二種類の従属変数であるまちづくり推進の責務への賛否と地域社会の一員としての協働の責務への賛否に、4つの独立変数である政治関与への気持ちと行動、行政関与への気持ちと行動への意欲の関係を、地域防災力強化に期待する内容指向と方法指向のタイプでコントロール

<sup>7</sup> 地域防災力強化施策に対する期待の内容指向タイプと方法指向タイプの概念は以下のことである。内容指向タイプは、政策実施において「何を」するか、つまり問題の改善方策を実際に開発することを意味する。方法指向タイプは、政策実施において「どのように」するか、つまり問題の改善に向けた環境整備に取り組むことを意味する。内容指向タイプと方法指向タイプの尺度は、各サンプルの期待得点差の頻度分布から作成した。「何を」と「どのように」の総得点差を算出して、符号の+でタイプを判断。+が内容指向タイプ（65人）で、-が方法指向（57人）に分類できる。調査の標本数は、1000人で、有効回収数は、602人である。

した結果である。全体的な傾向としては、方法指向の期待を持つ市民のほうが、意欲があれば参画につながる可能性が若干高いと言えるようだ。また、まちづくり推進の責務よりも、協働の責務へのほうが、政治行政への関与意欲が影響する可能性も若干高いだろう。特に、行政関与への行動についての意欲が内容指向タイプでいずれの参画意識についても、その影響を確認できることが注目される。また、政治関与の行動への意欲が、方法指向タイプで協働の責務の参画意識への影響が確認できるのに対して、行政関与の行動への意欲による協働の責務の参画意識への影響が、方法指向タイプで確認できない違いも注目される。

**表1 内容指向と方法指向のタイプの違いによる京都市民の行政への参画の行動様式**

		まちづくり推進の責務への賛否	地域社会の一員としての協働の責務への賛否
政治関与への気持ち	内容指向タイプ		.280**
	方法指向タイプ	.268*	.290**
政治関与への行動	内容指向タイプ		
	方法指向タイプ		.266*
行政関与への気持ち	内容指向タイプ	.273**	.306**
	方法指向タイプ	.263*	.368**
行政関与への行動	内容指向タイプ	.260**	.310**
	方法指向タイプ		

(注) 相関係数はタウ b で 有意水準は \*\* が  $p < 0.03$ 、\* が  $p < 0.05$  である。

政治行政への関与の独立変数の順をおって、「何を」の内容に期待するか、「どのように」の方法に期待するかの区別からわかる具体的な知見は次のようである。政治関与への気持ちがあるかどうかまちづくり推進の責務に賛成するかどうかに影響するかは、方法指向タイプでのみ相関係数が0.268で影響が確認できる。政治関与に関わる気持ちが協働の責務に影響するかは、内容指向タイプでは相関係数が0.280に対して方法指向タイプの0.290が少し大きい。政治関与の行動については、協働の責務に賛成するかどうか方法指向タイプでのみ相関係数が0.266で、方法への期待がある場合のみ政治関与の行動に関わる意欲が協働の責務の意識につながる。行政への関与意欲については、関与への気持ちはタイプを問わず、まちづくりの責務も協働の責務にも影響があるのが確認できる。しかし、タイプの違いによって、まちづくりの責務では内容指向タイプのほうでの影響が方法指向タイプの0.263に対して0.273と大きいのに比べて、協働の責務では方法指向タイプのほうが、内容指向タイプの0.306に対して0.368とより大きく、影響の強さが逆転する違いが注目される。行政関与の行動への意欲については、まちづくり推進の責務が0.260に対して協働の責務が0.310と大きな影響が見られるが、注目すべきはいずれの参画意識についても内容指向タイプでのみ影響が確認できる。これらの分析結果は、「何を」の内容指向への期待と「どのように」の方法指向への期待の区別が市民の行動様式の特徴をより詳細に知るの

に役立つことを示している。

### 3. 2. 内容指向と方法指向の区別による行動様式の具体的な特徴

先の表1で指摘したように、内容指向と方法指向の区別から、市民の行動様式に表れる具体的な違いを示したのが、表2、表3、表4である。表2は、協働の責務への政治関与への行動の影響が方法指向タイプであることが確認できる。「どのように」の方法指向を期待する市民では、政治関与への行動に意欲があれば、協働の責務に賛成する人の割合は30.8%で、同意しない人の割合の9.7%に比べて、パーセント差21.1ポイントで影響の可能性が高い。サンプル数が極めて少ないが、それでも相関係数タウbは0.266の有意な相関を示している。

**表2 期待の方法指向タイプにおける政治関与の行動意欲と協働の責務の参画意識の関係**

	政治への関わり方の行動		合計	
	否定	肯定		
どのように（方法）地域社会一員の責務としての協働の責務	同意しない	28(90.3%)	3(9.7%)	31(100%)
	同意	18(69.2%)	8(30.8%)	26(100%)
合計		46(80.7%)	11(19.3%)	57(100%)

タウb 0.266 p<0.05

表3と表4は、行政関与への行動意欲についての特徴を具体的に示している。これについては、まちづくり推進の責務と地域社会の一員としての協働の責務のいずれについても、方法指向タイプでの相関は見られず、内容指向タイプでのみ相関を確認できる。表3が示すように、「何を」に期待する市民では、行政関与への行動意欲があれば、まちづくり推進の責務に同意する人の割合が29%で、同意しない人の割合の8.8%より大きい。サンプル数が極めて少ないが、それでも相関係数タウbは0.260の有意な相関を示している。表4では、地域社会の一員としての協働の責務について、「何を」に期待する市民では、行政関与への行動意欲があれば、協働の責務に同意する人の割合が30.3%で、同意しない人の割合の6.3%より大きい。ここでも、サンプル数が極めて少ないが、それでも相関係数タウbは0.310の有意な相関を示している。これらでは、いずれも関与意欲のあるなしにその割合の偏りはあるものの、参画意識について同意する市民の中では、関与意欲のある市民が相対的に参画の責務を肯定する傾向にある。それが意味することは、京都市の地域防災力強化について、市民はその方法よりも内容に期待することである。そこには、「何を」と「どのように」を分けることが役立つ一端が表れている。

**表3 期待の内容指向タイプにおける行政関与の行動意欲とまちづくりの責務の参画意識の関係**

何を（内容）	まちづくりの活動を推進の責務		行政への関わりの行動		合計
			否定	肯定	
		同意しない	31 (91.2%)	3(8.8%)	34(100%)
		同意	22(71%)	9(29%)	31(100%)
	合計		53(81.5%)	12(18.5%)	65(100%)

タウ b 0.260 p<0.05

**表4 期待の内容指向タイプにおける行政関与の行動意欲と協働の責務の参画意識の関係**

何を（内容）	地域社会一員の責務としての協働の責務		行政への関わりの行動		合計
			否定	肯定	
		同意しない	30(93.8%)	2(6.3%)	32(100%)
		同意	23(69.7%)	10(30.3%)	33(100%)
	合計		53(81.5%)	12(18.5%)	65(100%)

タウ b 0.310 p<0.01

## 4. 京都市行政の地域防災力強化の施策展開に見る作動様式

### 4. 1. 地域防災力強化の施策展開における「何を」と「どのように」の作動様式

2013年の台風18号を経て2017年と2018年の豪雨や台風は、さらに京都市の災害対応策において重要な教訓を与え、それを踏まえて京都市は防災対策総点検の進捗状況の把握を行った。京都市の議会においても京都市の水災害の対応策の議論が数多く行われ、施策展開に関する質疑応答も多く行われた。それらから、災害対応策の取組とその展開が京都市でどのように推進されているかの全体像が見られ、地域防災力強化の施策展開における作動様式を知ることができる。そこで、地域防災力強化の施策展開の具体的な事業を選定して分析したのが表5である。

**表5 京都市行政の地域防災力強化の実施事業の特性**

	具体的な事業	事業の実施根拠			事業の性格		社会関係資本形成	
		政策法令	施策構造	混合	義務	任意	人々の集い	人々の参画
防災組織充実	防災危機管理対策			○	○			○
	消防団管理	○			○			
	消防団活動	○			○			
コミュニティ防災充実	自主防災組織の災害対応力の充実			○		○	○	
	レジリエント・シティ推進事業		○			○		
	地域コミュニティ活性化策の推進		○			○		○
	市民型提案事業		○			○		○

(注) 京都市の「令和元年度 事務事業評価票」より筆者作成。データは京都市のHPから取得。  
(<https://www5.city.kyoto.jp/jimujigyohyoka/>)

事業の選定方法は以下の通りである。まず、京都市議会議事録において「台風18号」、「7月豪雨」、「台風18号・7月豪雨」をキーワードに検索を行った。それぞれ全体の検索数は、1047

件、194件、11件である。その中で、2019年のみの記事録を抽出した。「台風18号」は25件、「7月豪雨」は64件、「台風18号・7月豪雨」は5件である。それらについて、意識調査の質問の重点策にある防災訓練、自主防災組織、防災教育、防災に弱い地区、要援護者の支援、市民・企業の連携について確認した。次に、それらに関わる事業を2019年度の京都市の事務事業評価票から全部で10事業を抽出することができた。そこから住民活動に関わる事業をさらに検討した。それが、表5の防災危機管理対策、消防団管理、消防団活動、自主防災組織の災害対応力の充実、レジリエント・シティ推進事業、地域コミュニティ活性化策の推進、市民型提案事業である。これら7事業を、住民活動により地域防災力強化を目指す事業とした。消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律の第2条において、地域防災力は、住民一人一人が自ら行う防災活動、自主防災組織と消防団、水防団その他の地域における多様な主体が行う防災活動並びに公共機関が行う防災活動の適切な役割分担及び相互の連携協力によって確保されると定義されている。それを参考に事業を、行政組織よりの防災組織充実と住民組織よりのコミュニティ防災充実に分けた。防災危機管理対策、消防団管理、消防団活動は防災組織充実に、自主防災組織の災害対応力の充実、レジリエント・シティ推進事業、地域コミュニティ活性化策の推進、市民型提案事業はコミュニティ防災充実にわけられる。

行政機構の作動様式を捉えるためには、評価票に記入されている事業の実施根拠、事業の性格、住民参加手法（社会関係資本形成）に注目して、「何を」（内容指向）かどのように（方法指向）かに区別した。その柱となる軸が事業の実施根拠である。行政機構が事業を実施する根拠は二つに分かれて、そこから行政機構の行動を捉えることができる。一つが政策法令体系で、いま一つが施策構造体系である<sup>\*8</sup>。国の法律から政令、省令、通知（通達）等の上位機関と下位機関の関係に依拠して行政機構が行動することは政策法令体系による。他方で地域政府自らの計画等につらなる実施体系構造に依拠して行政機構が行動することは施策構造体系による。前者で行政機構が行動する場合は、他律的で「どのように」を目指す実施活動になりやすく、後者では自律的で「何を」を目指す実施活動につながる。

政策法令体系と施策構造体系が混合した根拠で実施する防災危機管理対策では、表5のように「何を」と「どのように」のいずれも行政機構の作動様式で見られる。しかし、事業の性格が義務的であるため、行政機構の作動様式は「どのように」になりやすい。消防団管理と消防団活動では実施根拠が政策法令体系で、事業の性格が義務的であるので、そこでの行政機構の作動様式は、「どのように」と捉えられる。行政組織よりの防災組織充実の事業では、行政機構の作動様式は「どのように」の方法指向の特性を示すだろう。一方、自主防災組織の災害対応力の充実は実施根拠が混合であるが、事業の性格が任意的であるので、行政機構の作動様式は「何を」になりやすい。レジリエント・シティ推進事業、地域コミュニティ活性化策の推進、市民型提案事業では実施根拠が施策構造体系で、事業の性格が任意的なので、そこでの行政機構の作動様式は、

<sup>\*8</sup> この区別を最初に提起したのは、松岡京美（2014）『行政行動－政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究－』見洋書房である。

「何を」と言える。住民組織よりのコミュニティ防災充実の事業では、行政機構の作動様式は「何を」の内容指向の特性を示すだろう。

中央政府は、地域防災力強化のためにソーシャル・キャピタルを促進することを今後の方針にしている<sup>9</sup>。地域防災力強化に関わる事業を実施することは、社会関係資本の形成につながると行政機構は考えている。社会関係資本形成のために、京都市の行政機構は事業の推進でどのような市民参加の手法を求めているのか。人々の参画の手法は、防災危機管理対策、地域コミュニティ活性化策の推進、市民型提案事業であり、人々の集いの手法は、自主防災組織の災害対応力の充実、レジリエント・シティ推進事業である。消防団管理と消防団活動は市民参加の手法として扱われてない。それは市民活動に依拠しながらも半民半官の活動であることがその理由と考えられる。防災組織充実は公の活動になりやすい市民の活動なので、参画による市民参加の公民関係での連携のバランスを図るものとも言える。一方、コミュニティ防災充実は市民の活動において集いと参画を共にすることで、行政機構は公民関係における連携のバランスを図ろうとする。以上の具体的な事業が示す京都市行政の作動様式の特性は、防災組織充実の施策における他律的方法指向と、コミュニティ防災充実の施策における自律的内容指向の作動様式に分類できる。

#### 4. 2. 京都市行政の作動様式とサードセクターの活動

ここでは、京都市の災害対応で活動する二つのサードセクターを取り上げ、京都市行政の作動様式の下で、サードセクターがどのような活動をしているかを検討する<sup>10</sup>。一つが消防団活動で、もう一つは京都一周トレイル会（主に京都府山岳連盟）活動である。前者は、政策法令体系をバックグラウンドにして施策推進を担うサードセクターとみる。後者は、施策構造体系をバックグラウンドにして施策推進に関わるサードセクターとみる。

消防団は国の法律から政令、省令、通知（通達）等の上位機関と下位機関の関係に依拠しているので、その活動もどのような活動をするのかの大枠が定められている。その主な活動は、消火、救助、災害対応の訓練・啓発である。各分団は政策法令体系の下で、国の指針の達成を図る中で工夫を模索する活動をしている。消防団活動の充実に対応する活動は、「どのように」の行政機構の作動様式にしたがって他律的であることが多い。その反面、何らかの工夫を模索している活動は、「どのように」の行政機構の作動様式に従いながらも、自律的な対応にも取り組んでいる。その具体的な活動は、地域調査、オリジナル資料作り、他の組織との連携である。消防団の活動は、行政機構の作動様式である「どのように」（方法指向）に依拠しながらも、行政関与への行動に関わる市民の行動様式である「何を」（内容指向）が潜在的に含まれていると言

<sup>9</sup> 内閣府（2014）『防災白書』を参照。

<sup>10</sup> 後・坂本（2019）は、サードセクターは市民社会の中でも、特に事業体としての実態がある程度明確に把握できるものを指す概念であると指摘している。すでに述べたように本稿でのサードセクターは、市民社会における集団について詳細に論じられている中で、行政と人々の間にある様々な集団と捉えている。

える。具体的な検討は省略するが、京都市北消防団を例にとれば、21分団にわかれて定員は460名、団員数432名で、各分団の活動の特性を表6のように分けて捉えることができる。

**表6 政策法令体系の下における消防団活動の特徴**

	消防団
他律的対応	上賀茂分団、柘野分団、大宮分団、衣笠分団、大將軍分団、待鳳分団、紫竹分団、鳳徳分団、柏野分団、紫明分団、出雲路分団、中川分団、雲ヶ畑分団
自律的対応	鷹峯分団、金閣分団、元町分団、楽只分団、紫野分団、小野郷分団

出所) 京都市消防局 (<https://www.city.kyoto.lg.jp/shobo/>) の資料より筆者作成。

施策構造体系をバックグラウンドにして施策推進に関わるサードセクターと言える京都一周トレイル会の活動をみる。市民健康づくりの一環で整備された京都一周トレイルは、1994年には観光の事業としても展開する。その後、環境や自然をも基盤にするグリーンツーリズムやエコツーリズムも事業内容として加わる。この事業の運営は補助が中心で、京都市が事務局を務めている。実際の事業推進の活動は、京都一周トレイル会が担っている。京都一周トレイル会は、京都市、京都市観光協会、京都府山岳会、京阪電気鉄道(株)、阪急電鉄(株)、京都市共通局、京都大阪山林管理事務所、京北自治振興会、西日本JRバス(株)で組織されている。京都一周トレイルの実質的な管理運営を主に担うのは、京都府山岳会である。台風18号の直後すぐに、主に京都府山岳会が、全コースの点検パトロールを行って倒木、崩落の被害を確認し、その後の復旧活動も担ってその経過の報告も行っている。京都府山岳会の活動は、市民の行動様式である「何を」(内容指向)で支えられていると考えられる。表7からわかるように京都一周トレイル事業は、事業の実施根拠が明確になっていないが、事業の性格が任意的であり、事務運営を全部補助でまかなうことは、京都市の単独事業で推進していることを意味する。京都一周トレイル事業を担うサードセクターには、組織としては行政の自律的な施策構造体系の下で「何を」の内容指向の活動が望まれていると推察できる。実際には何をするかについて、行政からサードセクターに任されている要素がかなりあるように見える。政策実施における行政と市民の公民関係からみれば、消防団の方法指向の色彩に比べて相対的には内容指向の色彩を見てとれる。

**表7 施策構造体系の下における京都一周トレイル会の特徴**

事業名	事業の実施根拠	事業の性格	社会関係資本形成	業務運営
京都一周トレイル	無	任意	人々の参画	全部補助

(注) 京都市の「事務事業評価票」より筆者作成。データは京都市のHPから取得。(https://www5.city.kyoto.jp/jimujigyohyoka/) 平成26年から令和元年度まで事務事業評価票から作成。

## 5. 京都市民の期待と京都市行政の安心との交差からのサードセクターへの知見

### 5. 1. 政策実施での地方行政の役割と使命における安心

地方の行政が担う政策実施について、自律的に自らに依拠して行うか、他律的に他者に依拠して行うかでその特色を示せる。そこには、自律的な作動様式の政策文化と他律的な作動様式の政策文化の違いを見ることが出来る。地方行政の政策実施において、自律的な作動様式は、総合計画のような基本方針が示す施策構造体系に沿うことで安心でき、他律的な作動様式は、中央政府の政策実施の大綱やガイドライン等からわかる政策法令体系に沿うことで安心できる。いずれの政策文化でも、政策実施における行政の安心が、行政の作動様式の根底にあり、政策の実施によって非難されるリスクの回避<sup>\*11</sup>が目指される。そこでのリスクが、「何を」の内容指向の政策実施と「どのように」の方法指向の政策実施のいずれにおいて少ないと考えるかで、問題を解決するための政策の内容と方法が選択される。政策実施の根拠法を重視する国の政策法令体系に沿う作動様式は地方政府にとって安心感が大きいだろう。一方、総合計画などの地方政府独自の施策法令体系に沿う作動様式も、それなりの安心感が得られるだろう。地方政府の政策実施は、中央政府にしたがってどのようにするかだけでは済まず、市民に対して具体的に「何を」するかが求められる。そのことを、「何をするか」の企画機能と「どのようにするか」の調整機能として対比した枠組み<sup>\*12</sup>で示したのが表8である。

**表8 地方行政の作動様式を役割の特色と使命の特色から考える枠組み**

		実施を担う組織の使命の特徴	
		「何をするか」の企画の使命	「どのようにするか」の調整の使命
実施を担う組織の役割の特徴	自律的な自発役割	自律的な企画機能を重視する行政の作動様式	自律的な調整機能を重視する行政の作動様式
	他律的な服従役割	他律的な企画機能を重視する行政の作動様式	他律的な調整機能を重視する行政の作動様式

(注) 筆者作成。松岡京美 (2015) 「地方自治体の政策実施における行政進展－行政行動の変容が新たなガバナンスとなる可能性－」『京都府立大学学術報告 公共政策』、第7号、p 4より修正。

政策実施を地方行政の役割と使命から組み合わせることで、中央地方関係において実施を担う地方行政の役割が自律的か他律的かと、実施を担う地方行政使命が「何を」の内容指向と「どの

\*11 Barber (1983)、山岸 (1998)、池田 (2010) 等によるこれまでの研究では、安心は信頼との関係で議論されることが多いが、リスクを避ける情報が得られれば人々は安心するとの指摘もある。筆者は期待される事柄に対応できれば安心できるのではないかと考え、地方行政の作動様式においては、中央政府からの期待についての安心と市民からの期待についての安心が検討でき、そこでのリスク回避が安心につながると見ている。非難回避については Hood (2011) 研究が参考になる。

\*12 中央地方関係のヒエラルヒーで、行政行動の基本原理は、自律的な自発役割の行動か他律的な服従役割の行動かになる。これらの議論については、ベンディック (1956)、西尾 (1996)、水口 (2000) を参照した。実施のための官僚制行政組織の使命の基本は、組織として「何をどのようにするか」であり、政策・施策・事業の体系的な行政実施における組織の使命の具体化は、「何をするか」の企画と「どのようにするか」の調整のどちらかの行動になる。これについても西尾 (1996) の議論を参照した。

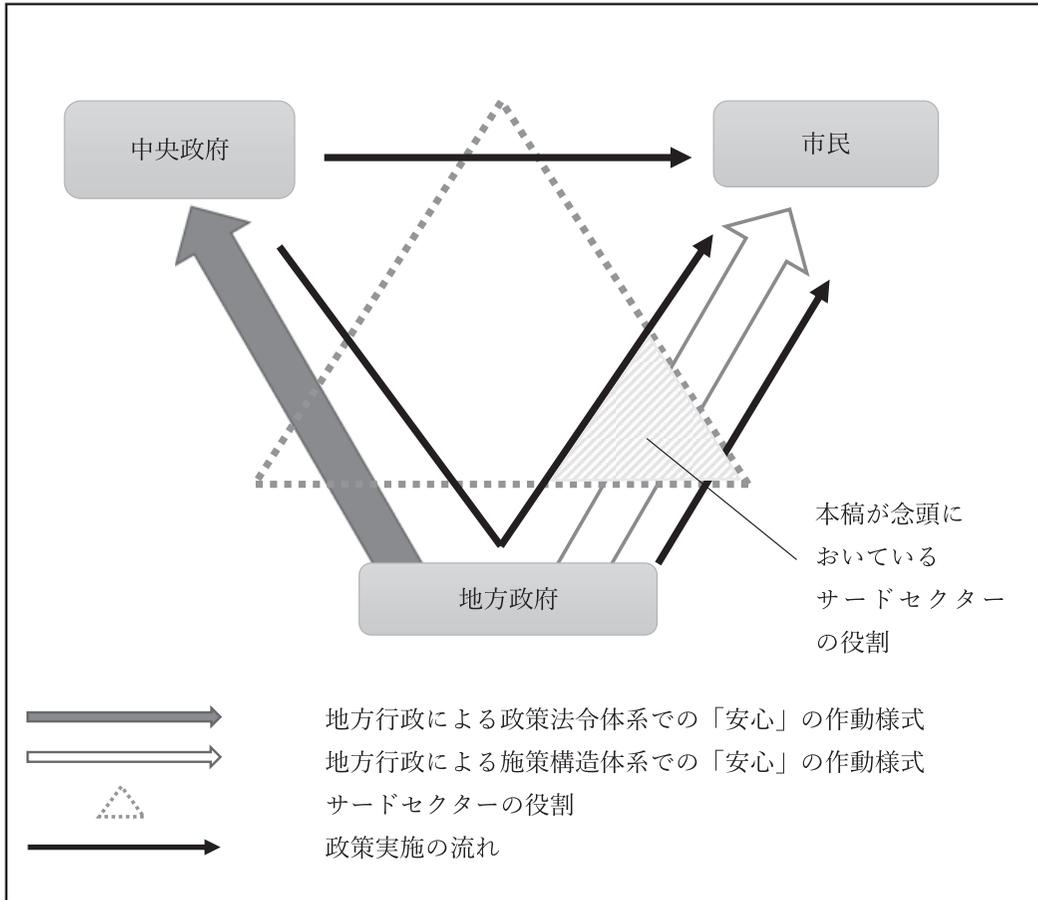
ように」の方法指向からなる4つの作動様式があり得る<sup>13</sup>。本稿では特に、自律的な企画の機能を重視することを施策構造体系での作動様式として注目し、他律的な調整の機能を重視することを政策法令体系での作動様式として注目している。そこで注目するのは、行動様式と作動様式が一致する可能性をみることである。国に対する他律的な服従的とも言える政策法令体系において地方行政の作動様式は、「どのように」するかに調整の使命を果たすことでリスクを回避して安心を得ようとする。それに対して、施策構造体系において地方行政の作動様式は、「何を」するかでリスクの回避をどこまで図れるかが安心のための重要な要件となる。つまり、地方行政が自律的な役割として市民に向けて企画した政策実施を行うには、調整のリスク以上に企画のリスクを伴う可能性がある。市民の期待に応じた政策実施を行う行政が、サードセクターに企画を託す時には、中央政府からの期待を受けてサードセクターに調整を託すよりも安心できない可能性があることを意味する。

## 5. 2. 京都市行政の地域防災力強化策の実施とサードセクター

京都市行政は、中央政府と市民との関係において、二つの政策実施のリスクの中にある。図2は、それを地方政府の中央政府に対する政策法令体系でのリスク回避の安心の作動様式と、市民に対する施策構造体系でのリスク回避の安心の作動様式として大きな矢印で示している。そこにはサードセクターの位置のイメージも加えてあり、三角形のそれぞれの角のところで、地方政府と中央政府と市民相互の関係での役割を果たしている。本稿ではそのうちの京都市行政と市民の間におけるグレーで示した角でのサードセクターに注目して、京都市北消防団や京都一周トレイル会を例示した。図2の実線の矢印が示すように、京都市行政は、中央政府からの政策法令体系での他律的な政策実施の流れに沿って、サードセクターでの実施の調整を経て市民へと向かうことで安心して政策実施を行える。同時に、京都市行政は施策構造体系での自律的な政策実施の企画を、市民に対してサードセクターを通じて安心して行えるかを検討する。市民とサードセクターと市行政の公民関係では、そのような二種類の政策実施の流れが並存するなかで市行政の作動様式が見られる。

\*13 詳細は、松岡京美（2015）「地方自治体の政策実施における行政進展－行政行動の変容が新たなガバナンスとなる可能性－」『京都府立大学学術報告 公共政策』、第7号、および松岡京美（2017）「政策過程への政策類型の影響の一考察－京都府内の3市のパイロット調査分析による新たな政策類型の可能性の考察－」『京都府立大学学術報告 公共政策』、第9号を参照されたい。それらでは、行政の進展を見るための行政の作動様式の比較分析や、中央地方関係を踏まえた政策文化の政策類型について議論している。

図2 政策実施において地方行政が「安心」できる作動様式の枠組み



(注) 筆者作成。

本稿の結論は、政策に関して「何を」の内容指向と「どのように」の方法指向の区別に注目する政策文化から、サードセクターの活動の展開への新たな視点を指摘できることである。京都市行政と京都市民の間で役割を果たすサードセクターの活動（図2）は、地域防災力強化策への市民の期待での内容指向と方法指向の行動様式の特徴（表1）と、京都市行政の実施事業での内容指向と方法指向の作動様式の特徴（表5）とが交差するなかで、「何を」するか企画の使命と「どのように」するか調整の使命の枠組み（表8）から捉えられる。それらの行動様式の特徴と作動様式の特徴および企画・調整機能の特色が合わさって、地方行政とサードセクターと市民の公民関係での政策文化を形成する。そこで、先の京都市民の行動様式と京都市行政の作動様式の分析からの知見をこの枠組みに沿って検討すると、地域防災力強化策におけるサードセクターの役割に関して新たな展望を知ることができる。

政策実施について、人々の行動様式と行政の作動様式に一致が見られる方が、行政は「安心」

して実施できる。そこでの不一致は、行政にとって非難を受けるリスクがあり、その回避が安心につながる。京都市の地域防災力強化施策の具体例では、「何を」するか「どのように」するかの区別が不明瞭な中で、市民の行動様式と市行政の作動様式は「どのように」実施するかの方法指向で一致している現状が、行政の政策実施が安心できる土壤になっている。しかし、このような「安心」の現状で十分に行政は安心できるだろうか。詳細に検討すると、行動様式には内容指向と方法指向の区別も多少ではあるが見られ、作動様式でも区別の可能性がないわけではない。もし、そこでの行動様式と作動様式の不一致が顕在化すれば、行政にとって安心を脅かすリスクになる可能性もあるだろう。そこで、行動様式と作動様式が一致するような、現状の安心から新たな政策実施の展開に向かえる可能性の枠組み（表5）に沿って、分析結果からどのような要件を考慮すればよいかを検討する。

行政が調整機能をサードセクターに求める時の要件として、消防団の事例からみれば、メンバーが政治関与の行動に意欲的で協働への参画に積極的な方法指向タイプであれば、意図する実施につながると考えられる。行政が企画機能をサードセクターに求める時の要件として、トレイルの事例からみれば、メンバーが行政関与の行動に意欲的でまちづくりや協働への参画に積極的な内容指向タイプなら実施の意図につながると言える。いずれの事例でも、「何を」の内容指向と「どのように」の方法指向を区別する政策文化の醸成が、市民の行動様式と市行政の作動様式の土壤として重要である。そのような政策文化が基盤となって、行政がサードセクターに安心して、調整機能や企画機能を求める具体的な要件を知ることができる。また、サードセクターも自らがどのような機能を目指すかも確認できるだろう。ここでの説明は、市民の期待の行動様式と市行政の安心の作動様式の知見からの一部であり、他にも、サードセクターを通じての様々な政策実施の展望が、「何を」と「どのように」の違いに注目することでわかる。市行政が政策実施において、漫然とサードセクターと連携もしくは利用するだけでなく、どのような特色のあるサードセクターに、自律的な市行政独自の政策展開のなかで調整機能や企画機能の活動を安心して託せるか、その根拠を知ることが、政策文化の醸成に新たな政策展開をもたらす行政進展をみる芽となる可能性につながると考えられる。

## 6. おわりに

京都市を事例にして、地域防災力強化の政策実施における行政の作動様式とそこでの市民の行動様式を分析した。「何を」するかあるいは「どのように」するかの市民の政策期待と、「何を」するかあるいは「どのように」するかの行政の政策実施との異同を見ることで、内容指向と方法指向の視点から公民関係の政策文化を検討した。「何を」の内容指向とは、問題の改善方を実際に開発すること、「どのように」の方法指向とは、問題の改善に向けた環境整備に取り組むこととして、その特徴のあり方の政策文化に注目した。政策実施において「何をどのようにするか」については、一般的には内容と方法の区別が強調されることは少ない。それを敢えて区別することで新たな知見が得られると考えた。実際、市民の行動様式と市行政の作動様式ではいず

れも方法指向の政策文化が強いものの、それを区別する政策文化の可能性を知ることができた。民主的な市民の政治文化の醸成よりも、今日、政策に関わる政策文化の醸成がより求められるとの考えに共鳴する筆者は、本稿においても、内容指向と方法指向の政策文化の視点から、公民関係におけるサードセクターを議論するための資料を求めた。その結果、内容指向と方法指向を区別する政策文化の可能性はあり、もし市民も行政も政策実施の内容と方法をより意識する政策文化に向かうなら、サードセクターの様々な組織と役割もさらに明らかになる可能性があることが見えた。

各章で示した分析結果からの推測ではあるが、市行政は、中央地方関係の政策法令体系にしたがって「どのように」の方法指向で政策実施を調整することで安心できる反面、自らの施策構造体系に沿って「何を」の内容指向で実施の企画をサードセクターの役割として求める可能性があり得る。政策実施における市民の「期待」と行政の「安心」の交差によって、政策実施における市行政のリスクが懸念されても、「何を」の内容指向が風穴となって、筆者のもう一つの研究課題である行政進展につながるかもしれないと考えている。そのような政策実施を取り巻く行政と人々の政策文化の醸成が、行政側と人々側でともに見られる可能性を知るためには、今回の事例で検討した様々なサードセクター活動を実際に研究する課題が残されている。

#### 引用・参考文献

- 池田謙一. 2010. 「行政に対する制度信頼の構造」『年報政治学』61巻1号：11-30.
- 後房雄・坂本治也. 2019. 『現代日本の市民社会：サードセクター調査による実証分析』法律文化社.
- 京都市選挙管理委員会. 2020. 『京都市民の投票行動—京都市議会議員一般選挙（平成31年4月7日執行）を素材として—』.
- 水口憲人. 2000. 「官僚制とイデオロギー」水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか：行政編』木鐸社.
- 内閣府. 2014. 『防災白書』.
- 西尾勝. 1996. 『行政学の基礎概念』東京大学出版会.
- ベンディクス, ラインハルト著 (高橋徹・綿貫譲治訳). 1956. 『官僚制と人間』未来社.
- 松岡京美. 2014. 『行政の行動：政策変化に伴う地方行政の実施活動の政策科学研究』晃洋書房.
- . 2015. 「地方自治体の政策実施における行政進展—行政行動の変容が新たなガバナンスとなる可能性—」『京都府立大学学術報告 公共政策』7：1-21.
- . 2017. 「政策過程への政策類型の影響の一考察—京都府内の3市のパイロット調査分析による新たな政策類型の可能性の考察—」『京都府立大学学術報告 公共政策』9：1-15.
- . 2020. 「日本の災害対策における適応型改良主義をもたらす行政機構の安心の作動様式」『政策科学』27巻3号：73-96.
- 村山皓. 2009. 『政策システムの公共性と政策文化：公民関係における民主性パラダイムから公共性パラ

『タイムへの転換』有斐閣.

一. 2020. 「政策への期待の託し方－行政の民主主義」『政策科学』28巻1号：43-63.

山岸俊男. 1998. 『信頼の構造』東京大学出版会.

Almond, Gabriel and Powell, G. Bingham. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2nd edition, Little, Brown and Company (inc.) . (本田弘・浦野起央監訳『比較政治学（第二版）』時潮社.1986年)

Barber, B. 1983. *The Logic and Limit of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Hood, Christopher. 2011. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton : Princeton University Press.

(2020年9月30日受理)

(まつおか きょうみ 京都府立大学公共政策学部教授)