

# 地方政府の「善治」レベルに対する公衆認知の 主成分分析：武漢市政府を調査対象として<sup>1</sup>

李 和 中（武漢大学政治公共管理学院行政管理専攻）<sup>2</sup>

東 曉（武漢大学政治公共管理学院行政管理専攻）<sup>3</sup>

石 田 和 之（徳島大学ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部）<sup>4</sup>

## 概 要

本論文は主成分分析の方法によって、武漢市で収集したデータを使い、公衆の視野から現在の武漢市政府の善治レベルを評価し、その発展のために解決しなければならない課題として何が存在するかを明らかにした。また、本稿は武漢市と深圳市の公衆認知の差や政府に対する評価を比較した。この結果に基づいて、武漢市政府の将来の改革発展にとって必要な対策を明示し提言を述べた。

キーワード：善治，公衆認知，実証分析

## 1. はじめに

「善治」とは、公共利益を最大化するための社会管理過程と管理活動をいう。善治の本質的特徴は、政府と公民が公共生活を共同管理することであり、政治的な国家と公民社会との新たな関係において、両者にとって最良の

<sup>1</sup> 基金項目：中国自然科学基金重点項目「善治傾向を基づき中国地方政府規模と構造の向上における研究」，基金番号：70733003

<sup>2</sup> 李和中（1948－），湖北省武漢市生まれ，武漢大学政治公共管理学院行政管理専攻教授・博士指導教官。研究分野：組織と人事管理，地方政府事務管理。

<sup>3</sup> 東曉（1966－），湖北省武漢市生まれ，管理学博士。武漢大学政治公共管理学院行政管理専攻准教授。研究分野：組織と人事管理，地方政府事務管理。

<sup>4</sup> 石田和之（1970－），大阪府生まれ，徳島大学大学院ソシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部准教授。研究分野：財政学，地方財政論。

状態を実現させることであるといえる。政府の将来的な発展の方向は、「管理」から「治理」へと改革される。善治は政府治理レベルを量る唯一の標準的な方法である。2008年から実行されてきた行政体制改革の主な内容から見ると、多くは政府の構築と規模の改造や向上であり政府職能と治理パターンの新展開である。

行政対象である公民は政府治理の直接の受益者である。公衆の政府治理レベルに対する認知は政府行為を評価するよい指標である。公衆の視野から政府治理レベルを認知し評価することは政府治理が抱える問題を解明するための最良の方法である。将来の改革の方向の進化にとって有益である。

本稿は、中国湖北省武漢市を対象として分析する。武漢市を選択した理由は、武漢市は中国の中部地区の中心都市として経済や社会の発展の転換期にあり、行政環境にも激しい変化が生じていることにある。その他、公衆認知には地区ごとに差があると考えられるので、その差を明らかにする。武漢市の事例を研究することは、他の中部都市の政府の改革や発展にとってよい参考になる。本グループは2009年7月から10月の間に、武漢市民に対して2000件のアンケートを配布した。有効回収は1755件であり、有効回収率は87.8%であった。

## 2. データ分析

### 2.1 分析方法およびデータの説明

政府「善治」レベルの公衆認知に影響する変数は多い。本研究では主成分分析法を使い、変数間の相関係数マトリックスの内部構造を分析する。元変量を新たに少数の独立な新変量に変換し、多変量の情報を把握するのに適した要素を抽出する。アンケートにおいて公衆認知に影響すると想定した13個の変数は次のとおりである。

公衆による政府の各指標に対する認知を数値に変換し分析する。その中で、X1, X2, X3の3つの変数は制度設計のひとつであり、ハード認知指標として考えられる。他の変数は主観性が強く、ソフト認知指標として考

地方政府の「善治」レベルに対する公衆認知の主成分分析：武漢市政府を調査対象として

X 1	地方政府の財政支出の方向	X 2	地方政府の人員規模
X 3	地方政府の職能の設置	X 4	中央政府が地方政府の経済発展に及ぼす影響
X 5	地方政府の正直性	X 6	地方政策の安定性
X 7	地方政府の情報の透明性	X 8	地方政府の法治水準
X 9	公民の地方事務への参加度	X10	地方政府の公民応答性
X11	地方政府の公正性	X12	地方政府の責任性
X13	地方政府の行政効率		

えられる。主成分を引出した後、13個の変数の因子負荷量と寄与率の考察を通して、各変数が公衆認知に生じた影響の程度を分析する。武漢市政府の善治レベルを総合的に評価し、非対称性分布を使い分析する。

主成分分析の可否を検定した結果は表1のとおりである。

表1 KMOテストと Bartlett 球度テスト結果

KMO テスト値	0.799
近似カイ二乗分布値	4090.461
自由度	78
顕著性概率	0.000

KMO テスト値は0.799であり、このグループのデータは主成分分析に適しているといえる<sup>5</sup>。Bartlett 球度テストの結果は、各変数間に独立性がなく相関性があることを示している。収集したデータは主成分分析に適していると判断できる。

## 2.2 主成分分析

図1を見ると、4つ主成分（F1, F2, F3, F4）を選ぶと変数情報の全体像を把握できることがわかる。したがって、本稿は4つの主成分を選択し分析する。

<sup>5</sup> 統計分析に、KMO 値0.6以上は因数分析に適することを示す。

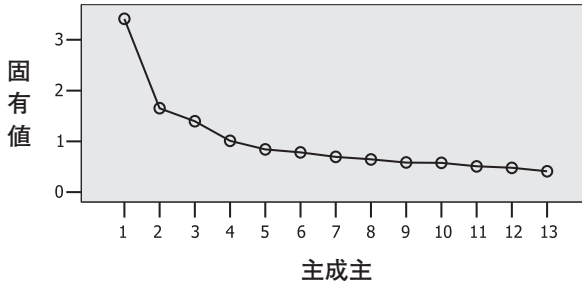


図1 累積寄与率

変数間の差を大きく示すため、(Varimax) 回転させると、因子負荷量マトリックスは表2のようになる。この因子負荷量マトリックスから、13個の変数要素を再定義する。

$$X_1 = 0.67F_1 + 0.698F_2 + 0.056F_3 + 0.232F_4$$

$$X_2 = -0.44F_1 + 0.143F_2 + 0.693F_3 + 0.172F_4$$

.....

$$X_{13} = 0.079F_1 - 0.146F_2 + 0.569F_3 + 0.504F_4$$

表2 回転後の因子負荷量マトリックス

	Component			
	1	2	3	4
政府作用 (経済)	0.229	0.694	0.121	-0.205
財政支出行方	0.067	0.698	0.056	0.232
人力規模	-0.044	0.143	0.693	0.172
政府効率	0.309	0.710	-0.120	-0.006
公正性	-0.196	0.043	0.022	0.710
正直性	0.702	0.200	-0.081	-0.046
政策安定性	0.081	0.029	0.006	0.701
情報公開程度	0.716	0.129	0.051	-0.002
法治レベル	0.784	0.086	0.094	-0.080
公民参加	0.258	0.011	-0.712	0.336
政府応答性	0.671	0.124	-0.385	0.087
政府責任	0.643	0.201	-0.254	0.005
職能設置	0.079	-0.145	0.569	0.504

地方政府の「善治」レベルに対する公衆認知の主成分分析：武漢市政府を調査対象として

第1主成分（F1）は政府法治レベル（0.784）、情報公開度（0.716）、正直性（0.702）の3つの変数が高い負荷量を示している。この3つの変数が政府の法治と規範の程度を反映している。そのため、第1主成分は政府の法治と規範の因子と理解できる。第2主成分は政府効率（0.71）、財政支出の行方（0.698）、政府の経済発展の作用（0.694）の3つの変数の負荷量が高く、政府の経済促進と効率という因子に帰結される。負荷量から、第3主成分（F3）は公民参加と人力規模の因子と理解できる。第4主成分（F4）は公正性と政策安定性の因子である。

表3は、武漢市政府「善治」レベルの公衆認知の寄与度を示している。そこから見ると、第1主成分、いわゆる政府法治と規範の変数が武漢市政府の「善治」レベルの公衆認知に影響が最も大きく、寄与率は26.3%である。他の3個の因子は、政府経済促進と効率（12.7%）、公民参加と人力規模（10.7%）、公正性と政策安定（7.8%）となっている。

分析結果は次のようにまとめることができる。(1)武漢市政府の法治の程度と規範の程度は政府治理のレベルの公衆評価に影響を与える。(2)第2の因子は政府の経済発展の促進作用とその行政効率にある。(3)公衆の参加性および政府の公正性というソフト的な指標からの影響は比較的少ない。

表3 総平方偏差解積表

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3.413	26.254	26.254	3.413	26.254	26.254	2.757	21.206	21.206
2	1.652	12.710	38.964	1.652	12.710	38.964	1.639	12.605	33.811
3	1.396	10.738	49.701	1.396	10.738	49.701	1.575	12.117	45.927
4	1.012	7.784	57.486	1.012	7.784	57.486	1.503	11.558	57.486
5	0.844	6.489	63.974						
6	0.782	6.019	69.993						
7	0.695	5.349	75.342						
8	0.646	4.969	80.310						
9	0.584	4.490	84.800						
10	0.577	4.440	89.240						
11	0.509	3.917	93.157						
12	0.479	3.686	96.842						
13	0.410	3.158	100.000						

### 2.3 総合評価分析

主成分得点を使って、武漢市民による政府善治レベルの総合評定値の計算式を推計できる。

$$\text{善治レベルの総合評定値} = 0.21206F_1 + 0.12605F_2 + 0.12117F_3 + 0.11558F_4$$

この式を使い、調査対象者の武漢市政府「善治」レベルの認知総合値を推計する。結果は表4のとおりである。武漢市民が政府善治レベルの最高評定値は1.36、最低は-1.24、メジアンは-0.0077、最頻値は-0.25である。図2は総合評定値の分布である。

分析から次のことがわかる。(1)武漢市の総合評定値のレンジは2.6であり、武漢市の公衆は政府治理レベルの認知にある程度の差がある。しかし、この差は認知の二極分化とはいえない。反対に、多くの武漢市民が政府の評価において均等的であり、これは0.731の尖度値でわかる<sup>6</sup>。(2)非対称度の0.158を見ると、総合評定値非対称分布図が左寄りとなり<sup>7</sup>、武漢市政府の治理レベルに対して評価の低い人が多い。最頻数の-0.25もこれを示す。尖度値を見ると、多くの武漢市民が-0.4と-0.1の間であり、現在の武漢市の政府治理レベルに不満の人が多くを示す。

表4 総合評定値

有効数	1623
欠損数	134
メジアン	-0.0077
最頻数	-0.25
非対称度	0.158
非対称標準差	0.016
尖度	0.731
尖度標準差	0.121
レンジ	2.60
最小値	-1.24
最大値	1.36

<sup>6</sup> 0は尖度値の臨界値である。0に近い時に対称分布である。尖度値は0より大きいときに尖頂分布であり、変量値分布は集中である。

<sup>7</sup> 分散値0より大きい時に左寄りであり、総合評定値がマイナスの変量はプラスより多く、分散値の絶対値は大きいほど非対称が大きいになる。

地方政府の「善治」レベルに対する公衆認知の主成分分析：武漢市政府を調査対象として

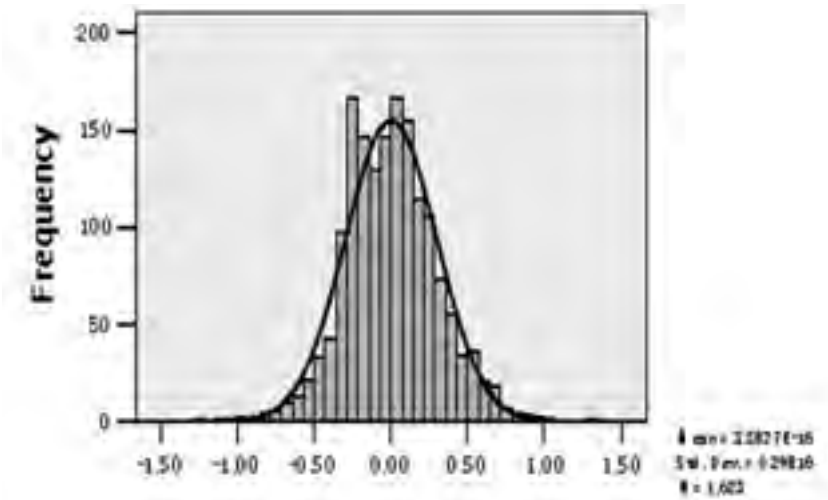


図2 総合評定値の分布

### 3. 結論および分析

収集したアンケートの主成分分析と総合評定値の推計を通して、以下のことを指摘することができる。

- (1) 第1主成分と平方偏差率を見ると、武漢市公衆認知に最も重要な変数であるのが政府法治と規範の程度である。これは中国全体の大型都市の調査結果と比べると、若干の差がある。中国の深圳市の調査データによると、深圳市公衆認知に影響が高い変数は政府の応答性と責任性である。このような差は2つの面から解釈できる。①政府の視点からは、武漢市政府の発展形態と深圳市政府のそれとが異なることがある。これは経済、社会発展などの行政環境制約の結果である。そのほか、武漢市政府は、現代技術運用、たとえば、電子政府、情報政府などの面において深圳市と差がある。②公民の視点からは、外部環境や自身の発展に差がある地区の公民は政府に対する要求も異なる。
- (2) 第2主成分から見ると、武漢市公衆が政府の経済発展の促進効率に目を

注いでいることがわかる。これはほかの地区の調査結果と異なる。深圳市公衆の第2主成分は職能設置に高い負荷量を示し、深圳市民が政府の職能設置と職能転換にもっとも関心を払っていることがわかる。それ以外では、政府の人力規模に注目している。これは、次のように解釈できる。①地域性の差異である。中国の内陸部にある武漢市の経済発展レベルは東部の多くの都市より低く、この差のため政府に対する認知の重要における差が生じる。②武漢市は内陸部地区の中心都市として、公衆からは住みやすい街になってほしいという希望が強い。住みやすい街を反映する重要な指標は経済発展のレベルであり、そのため、公衆が武漢市政府の経済発展を促進することを要求するのは当然である。

(3) 第3と第4の主成分はサービス型政府の需要を反映する。武漢市が経済発展するにつれ、社会発展の公民認知も高くなっていく。武漢市公衆が政府治理レベルを認知することも、東部経済の発達する地区に近づくことも予見できる。長期間で見ると、ソフト指標の負荷量が徐々に上昇する。武漢市政府の未来の改革方向は依然として善治理念に基づくサービス型政府である。

(4) 総合評定値によると、多くの武漢市民は政府治理レベルに対する評価が低い。①法治および規範において武漢市政府がまだ対応できていない。表5の相関性マトリックスの指標間の相関性分析からみると、武漢市政府の情報公開と政府の応答性が足りない。②武漢市政府の経済促進の効率が低い。この面で公衆の認知を得られないのは、ほかの地区の経済発展のスピードの差及び心理的な格差である。といった理由が考えられる。

#### 4. 対策と進言

武漢市データの分析と武漢市の実際の発展状況を検討することにより、新たな地方政府の行政体制改革を考え、武漢政府の長期間の発展および改革についての対策を提案する。

(1) 法治と效能を中心とした行政体制改革を推進する。現在、各地方政府の行政体制改革の方略を見ると、構造と人員の調整、職能の整合と転換、管理



地方政府の「善治」レベルに対する公衆認知の主成分分析：武漢市政府を調査対象として

表5 指標間相関性マトリックス

	経済促進	財政支出	人力規模	政府効率	公正性	正直性	政策安定性	情報公開度	法治レベル	公民参加	応答性	責任性	職能設置
経済促進	1.000	.221	.070	.420	-.077	.232	-.035	.213	.282	-.048	.204	.267	-.063
財政支出	.221	1.000	.134	.306	.048	.196	.115	.190	.124	.060	.139	.150	.061
人力規模	.070	.134	1.000	-.037	.115	-.082	.063	-.034	-.032	-.242	-.173	-.095	.264
政府効率	.420	.306	-.037	1.000	-.049	.357	.044	.305	.291	.150	.298	.307	-.056
公正性	-.077	.048	.115	-.049	1.000	-.142	.238	-.113	-.124	.050	-.043	-.078	.245
正直性	.232	.196	-.082	.357	-.142	1.000	.059	.427	.464	.189	.438	.380	-.088
政策安定性	-.035	.115	.063	.044	.238	.059	1.000	.077	.040	.144	.001	-.003	.189
情報公開度	.213	.190	-.034	.305	-.113	.427	.077	1.000	.443	.151	.357	.371	-.019
法治レベル	.282	.124	-.032	.291	-.124	.464	.040	.443	1.000	.113	.427	.400	-.018
公民参加	-.048	.060	-.242	.150	.050	.189	.144	.151	.113	1.000	.418	.297	-.149
応答性	.204	.139	-.173	.298	-.043	.438	.001	.357	.427	.418	1.000	.526	-.089
責任性	.267	.150	-.095	.307	-.078	.380	-.003	.371	.400	.297	.526	1.000	-.98
職能設置	-.063	.061	.264	-.056	.245	-.088	.189	-.019	-.018	-.149	-.089	-.098	1.000

の流れの再建などの制度の設置がなされている。もし改革の核が欠けると、改革のための改革という悪循環におちいる。そのため、武漢市公衆の視点から、法治と効能を核とする行政体制改革を押し広めるべきである。改革の制度設計と措置はこの2つの中心観念を巡らせ展開されねばならない。

武漢市の法治規範の程度と相関性マトリックスを見ると、下記の展開をするべきである。①政府の情報公開を高める。多分野で情報公開を推進し、電子政務システムを設立し、情報の透明度を高める。②正直性を強くする。公務員財務監査制度を改善し、世論の監督機能を強化させ、特にネットワーク媒体の監督機能を発揮する。③政府応答性の速さを高める。重大事項と戦略上、公衆ヒアリング制度を推進する。④責任型の政府を設立する。リーダー問責制度を設立し、公務員の責任意識を高める。

武漢市政府の経済促進の効率から見ると、伝統的な政府効率観を変えるべきである。「早く仕事をする」から「正確に仕事をする」に変える。政府の効能を高めるために、以下の面で展開する。①政府効能を高めることを目標にして公務員を育てる。公務員の募集、訓練などの諸段階を監査し公務員の素質を高める。②今回の地方政府行政体制改革を充分利用し、政府の内部構造と規模を向上する。権利・責任・利益関係を明確にさせる。政府運営の流れに行政審査体制を改革しネットワークを利用する。

(2) 「ハード」と「ソフト」を一緒に改革する。政府のハード制度を設けて

指標を改革し、ソフト指標も改革する。分析によると、武漢市公民の政府ソフト指標の認知度が上昇すると、武漢市の経済発展の公衆要求は徐々にサービス型政府に変わっていく。このことについて武漢市は予見性があるべきである。行政改革を推進するときにサービス型政府の長期間の企画が必要である。具体的には、①各部門の長期間の発展企画を編成する。②政府公務員のサービス意識を育てる。③公衆参加の政府成績効能評価システムを設ける。

(3) 公民が積極的に参加する改革を実施する。武漢市の調査によると、改革は政府が主導し、「認知の黒い箱」を起られ、公衆は地方政府の改革に無関係と知っているか考えている可能性がある。「認知の黒い箱」を防ぐために、地方政府に対する公民参加の改革評価と意見聴取が必要であり、情報の非対称性を減らす。そのほかには、政府が公民社会意識を推進させ、武漢市公民の認知をもっと周知させる。具体的には、NPO 法人などの第3部門の設立可能性を考えることである。

## 参考文献

1. 俞可平, 治理と善治 [M], 社会科学文献出版社, 2000.
2. 俞可平, 地方政府の創新と善治: 案例研究 [M], 社会科学文献出版社, 2003.
3. 張立栄, 曾維和, 当代西方“整体政府”公共服務モデルと参考 [J], 中国行政管理, 2008年第7期
4. 倪星, 英仏大部門体制の實踐と啓示 [J], 中国行政管理, 2008年第2期。
5. 施雪華, 孫發鋒, 政府“大部制”各面觀 [J], 中国行政管理, 2008年第3期。
6. 張立栄, 当代中国政府治理模範式变革解析 [J], 中国行政管理, 2008年第6期。