

氏名	戸川 和成
学位の種類	博士（社会科学）
学位記番号	博 甲 第 8914 号
学位授与年月日	平成 31年 3月 25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
審査研究科	人文社会科学研究科
学位論文題目	東京・特別区におけるローカル・ガバナンスの比較実証研究 —ソーシャル・キャピタルからみた非制度的要因と政策満足度の地域差の解明—
主査	筑波大学 准教授 博士（工学） 崔 宰英
副査	筑波大学 教授 博士（教育学） 海後 宗男
副査	筑波大学 准教授 博士（国際政治経済学） 明石 純一
副査	東海大学 教授 博士（法学） 辻中 豊
副査	日本大学 教授 博士（学術） 稲葉 陽二

## 論文の要旨

本論文は「類似した制度を導入してもなお、東京・特別区間の政策満足度に何故、地域差が生じるのか」を研究課題に、市民に効果的なローカル・ガバナンスを導出するメカニズムについて政治学におけるソーシャル・キャピタルの観点から解明することを目的とする。既存調査や統計から集計データとして「地域特性」と「政策満足度」を抽出しつつ、ローカル・ガバナンスに関する定性的研究の知見を「協働」と「ネットワーク管理」という要素に一般化し、定量分析によってその効果を明らかにするなど、ローカル・ガバナンス研究への示唆は大きい。また、特別区におけるローカル・ガバナンス、ソーシャル・キャピタルと政策満足度の地域差の連動性を明らかにした点で大都市研究としても意義があり、政治学に加え、政策研究、市民社会研究に対する貢献も大きい。これまで日本のソーシャル・キャピタル研究において都市の政策パフォーマンスに対するソーシャル・キャピタルの直接的効果が認められてこなかった中、比較実証研究を通じて、その効果と両者のミッシング・リンクをローカル・ガバナンスへの影響から明らかにした点も大きな意義がある。本論文は以下の6つの章から構成される。

### 序章

第1章 政策満足度の地域差問題をめぐる東京・特別区の概況

第2章 ローカル・ガバナンス、ソーシャル・キャピタル、市民に効果的な地域社会運営に関する先行研究

第3章 ローカル・ガバナンスと政策満足度の比較実証研究

第4章 ソーシャル・キャピタルとローカル・ガバナンスの地域差に関する実証研究

第5章 結論—総括と展望

序章では、グローバル化や少子高齢化、財政難などの影響から、地方政府の抱える問題が増大する一方、地域社会運営の上手くいっている地域とそうでない地域の政策パフォーマンスの地域差の存在を今日的問題として取り上げる。本研究は筑波大学(代表:辻中豊教授、現在:東海大学教授)が実施したJIGS2プロジェクトの調査データを用い、市民社会組織からみた政策満足度の地域差の問題へとアプローチする。その際、政策パフォーマンス(アウトカム)の違いを、デモグ

ラフな要因という制度的条件を考慮しつつ、環境条件の統制された東京・特別区の政策満足度評価(%)の分散が大きいことから指摘する。地域間のローカル・ガバナンスの違いが政策研究や市民社会論に意義を持つとしつつ、類似する制度を導入しても政策満足度に地域差が生じるのはなぜかを問題と捉える。そして、地方政府と市民社会組織の協働とコミュニティのソーシャル・キャピタルの地域差と関係する政策満足度の地域差のメカニズムを解明することを研究課題とする。

第1章では、東京・特別区の概況を示し、その特徴や政策満足度の地域差に関する予備的考察を行う。東京の社会経済的な特徴として、首都機能の集中や行政職員の多さ、また、都心部から周辺部への市街地拡大という歴史性、主成分分析から得られた都心部、下町地域、下町・山の手混在地域、山の手地域といった相違する特性が挙げられる。政策満足度の地域差は共通した課題を持つ地域で生じており、客観的な政策パフォーマンスの差(サービス充実度、および制度整備(迅速さ)の分布と正に相関)を反映し、協働の地域社会運営に関わる問題として指摘する。その結果、本論文では、社会経済的に似通い、共通した政策課題を有する特別区間に生じる政策パフォーマンスの差異を、市民社会組織からみた政策満足度の地域差に表出した現象として捉えるのである。

第2章では、第1章の考察を念頭に、ローカル・ガバナンスと政策パフォーマンス(市民に効果的な地域社会運営)がなぜ結びつくのかを探るべく、市民に効果的な地域社会運営、ローカル・ガバナンス、ソーシャル・キャピタルに関する先行研究を整理し仮説導出を試みる。まず、ローカル・ガバナンスを地方政府と市民社会組織のネットワークによる統治プロセスと定義し、システム論的な観点から、地方政府と市民社会組織との「協働」によって入力された要求(協働の活発さ)を、地方政府が「ネットワーク管理」によって調整(積極さ)し、協働を通じて出力される時、市民に効果的な地域社会運営が実現されるとする。続いて、協働における市民社会組織の自発的な協力促進の非制度的な要因としてソーシャル・キャピタルを位置づけ、連結型の自治体信頼、結束型のネットワーク(住民同士つきあい・団体活動)と橋渡し型のネットワーク(自治会活動・団体活動)が醸成された地域ほど、地方政府が市民社会組織から協力を得られやすとする。そして、ソーシャル・キャピタルがコミュニティに醸成されているほどローカル・ガバナンスが促進され、結果的に政策満足度の向上に結び付く、という一連のメカニズムが提示される。

第3章では、ローカル・ガバナンスと政策満足度との関係を、カテゴリカル回帰分析などを用い比較実証的に検証する。第一に、「地方政府の対応能力だけでは市民に効果的な地域社会運営を十分に行えない」というガバナンス論の前提をふまつつも、地方政府のリソース(行政職員数、財源)から捉えた政府の対応能力との関係では、政策満足度(自治会・町内会/非営利組織)は財源と負の相関を示し、特に自治会では政府の対応能力の変曲点で政策満足度が最も高くなった。つまり、政府の対応能力はある程度必要だが、リソースに富むから単純に政策評価が高いわけでもないのである。第二に、政府の対応能力が十分でない地域では、市民社会組織と地方政府との協働の接点が多く、特に非営利組織が接点を多く持ち、政府のリソースに乏しい地域において市民社会組織の対応能力が高まると分析する。第三に、政府の対応能力が十分でない地域では、ローカル・ガバナンスが促進されて政策満足度の高い地域社会運営を行いうることも実証された。第2章の知見どおり、市民社会組織と地方政府の「協働」水準と地方政府の「ネットワーク管理」が積極的であるため、地域からの要求が市民に応答的な政策へと変換され、満足の高い地域社会運営につながるのである。

第4章では、ソーシャル・キャピタルとローカル・ガバナンスの地域差に関して、ガバナンスの非制度的な要因であるソーシャル・キャピタルが政策満足度にどう影響を与えるか、カテゴリカル回帰分析などを用いて実証する。第一に、市民社会組織(自治会・町内会と非営利組織)の自治体信頼は、両者の協働を促進させるだけでなく、地方政府が市民社会組織から協力を得られやすくするため積極的な「ネットワーク管理」へとつながる傾向にある。政策満足度との関連性も実証する。第二に、自治会・町内会の場合、コミュニティのネットワーク(住民同士つきあい)が協働および地方政府のネットワーク管理と、自治会の結束型活動(祭りなど)は協働とそれぞれ正に関連することも実証する。第三に、非営利組織の場合、協働と政策満足度に対する橋渡し型団体活動(オープンなイベントなど)の効果、協働に対する結束型ネットワーク活動(団体内つきあい)の効果を実証する。最後に、実証結果から、認知的要素である自治体信頼と構造的要素であるネットワークのうち、住民同士つきあいや一般人に対する団体の活動と、日常的に行われる自治会の組織活動が、協働とネットワーク管理を要素とする

ローカル・ガバナンスを促進させ、市民に効果的な地域社会運営を導出する可能性を持つことが析出される。

第5章では、本論文における各章の内容をまとめ、ソーシャル・キャピタルと政策満足度の地域差について、特別区ごとに、本論文で明らかにできたこととその主張がまとめられる。また、本論文の成果と理論的意義、公共政策的な示唆など今後の課題も述べられている。

## 審査の要旨

### 1 批評

本論文は、ソーシャル・キャピタルとローカル・ガバナンスという概念を用い、市民に効果的な政策運営の在り方(政策満足度という主観的なデータを操作化された尺度)の差異とその因果メカニズムの説明を試みる仮説実証型の研究である。例えば本研究のデータでは、杉並区と文京区、葛飾区と太田区において、自治会と非営利団体という市民社会組織の政策満足度パターンに大きな違いがみられる。それはなぜであり、いかに説明できるかということに取り組むのである。

ソーシャル・キャピタルは、人間関係や社会関係における信頼、互酬性の規範、ネットワークのもつマクロとミクロな外部効果に着目した概念であり、1990年代から本格的に登場し、人間社会と集団の在り方の改善という外部効果や公共政策のガバナンスとの関連分野で爆発的に研究が発展した。他方、その実証研究は、信頼、互酬性の規範、ネットワークの3要素のどこに焦点を置くか、そのデータをどう収集するかという点から、やや焦点が拡散しやすく批判されがちという弱点も持つ。ローカル・ガバナンスもソーシャル・キャピタルと同様、理論的検討と少数の記述的事例研究に偏り、広範な関心に比して実証的成果に乏しいのが実情であった。

こうした現状に対し、本研究は東京・特別区のローカル・ガバナンスという明確な対象に焦点を合わせ、本学で蓄積されたJIGS2プロジェクトデータを用い徹底的に検討を加えた。市民に効果的な政策運営の在り方(政策満足度で操作化)を被説明変数とし、制度要因、非制度要因(結合型、橋渡型、結束型それぞれを操作化=ソーシャル・キャピタル)ならびにローカル・ガバナンス(区役所のネットワーク管理、市民社会組織と区との協働で操作化)を独立変数とするという枠組みで6つの仮説を定立し、丹念に実証する。あらかじめ、考えられる他の説明要因である各区の社会経済的属性要因や政府の対応能力(職員数、財政)等も検討し、本研究での変数関係の検討に際してコントロールしている。結論として、実証とともに、区ごとに自治会・町内会と非営利団体の2種類の市民社会組織それぞれの観点から、ガバナンス、ソーシャル・キャピタル、政策満足度の関係を整理し、特別区の地域社会運営を類型化している。

以上のように、本研究は、これまでの研究に欠けていた体系的な理論的実証分析を提示するという意味で画期的である。また、東京・特別区の地域社会運営の在り方を理論的実証的な観点から検証し類型化するという、新しい東京・大都市研究の視座も提示されている。多面的なデータを多様な統計分析手法を駆使したため検証回路が複雑化したきらいがあるものの、この検討を質的な事例などで肉付けし、より分かりやすく説明してゆくことが今後の課題である。

### 2 最終試験

平成31年1月23日、人文社会科学研究所学位論文審査委員会において、審査委員全員出席のもと、本論文について著者に説明を求めた後、関連事項について質疑応答を行った。審議の結果、審査委員全員一致で合格と判定された。

### 3 結論

上記の論文審査ならびに最終試験の結果に基づき、著者は博士(社会科学)の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。