

論文

なぜ、特別区の政策満足度に地域差が生じるか

—ソーシャル・キャピタルとメタ・ガバナンスの視点から—

Tokyo's Policy Satisfaction Gap: Local Governance from Social Capital and Metagovernance Perspectives

戸川 和成 (Kazunari TOGAWA)

筑波大学人文社会科学部 博士後期課程

University of Tsukuba, Graduate School of Humanities and Social Sciences, Ph.D. Student

従来の政策満足度研究では、市民レベルの政策満足度の規定要因の検証が主流であるが、本研究では東京の特別区の中で、なぜ、政策満足度に地域偏差が生じるのか、政府規模の問題から議論し、ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）論およびネットワーク・ガバナンスにおけるメタ・ガバナンスの視点から定量的分析を行った。つまり、政策満足度から地域社会運営（ローカル・ガバナンス）を評価し、公共政策研究の中に市民社会要因を位置づけた上で分析を行った。その結果、小さな政府であるほど政策満足度が高く、市民社会組織と政府のガバナンス・ネットワーク、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルに富んだ地域ほど地域社会運営が成功している。加えて、政府が市民社会組織との関係の仲介役を担っているほど、政策満足度が高い。つまり、本研究ではガバナンス時代の地方政府において、特別区の政策満足度の地域差の問題には市民社会要因が関係しており、規模が小さくとも政府の活動領域に市民社会組織が参入しているほど、政策満足度が高い。特別区におけるグッド・ガバナンスの達成には、ソーシャル・キャピタルに下支えられた市民社会組織をとりまく地方政府の社会的調整機能が欠かせないことが明らかとなった。

Previous studies on satisfaction with governmental policy have mainly examined potential determinants of such satisfaction at the citizen level. The present study, however, focuses on the problem of why a regional gap in satisfaction has arisen within Tokyo's central 23 wards. Quantitative analysis was performed on this regional gap from the theoretical standpoints of social capital and metagovernance within the study of network governance. This research also situates the factor of civil society within public policy study and deals with policy satisfaction in terms of the quality of local governance. The results show that smaller government is associated with a higher degree of policy satisfaction. Community management is found to be more successful when civil society organizations and local governments form stronger governance networks and there is abundant social capital at the local level. In addition, policy satisfaction is high when local governments proactively intervene in civil society organizations. In other words, this study finds the existence of local governments in the era of governance does not signal a decline in governments' administrative capacities, but rather that the extension of civil society organizations in local governments has deepened. Thus, it has become clear that local governments' coordination with society, supported by social capital, is essential in achieving good governance.

キーワード：政策満足度、社会関係資本、メタ・ガバナンス、ネットワーク・ガバナンス、東京

Keywords: Policy Satisfaction, Social Capital, Metagovernance, Network Governance, Tokyo

1. はじめに

今日、日本をはじめとした先進国は、財政赤字等から生じる深刻な社会リスクや市民ニーズの多様化の問題を抱え政府だけでは公共サービスを供給することが難しい。そこで、市民社会組織¹が政府の機能の一部を補完している。それは特に地方政府において顕著であり、あらゆる領域で政府と自治会・町内会等の近隣住民組織やNPO、社会団体等の市民社会組織が地方政府と協働し、パートナーシップによる多面的な地域社会運営（ローカル・ガバナンス）を行っている。つまり、政府は市民社会組織に依存しながら、協力体制を築くことによって、市民の要求に応える応答性を維持している。応答性とは、政府が市民の要求に応じているかを示した概念であるが、具体的にいえば、地方政府の目的を達成し、運営が適切に行われているのかを指し示す広い概念と解釈される。それ故、応答性を測ることは容易ではないが、本稿では、地方政府の地域社会運営（ローカル・ガバナンス）の質という視点から捉えていきたい。

地方自治体の場合、運営を評価する一つ的手段として、市民を対象とした政策に対する満足度評価を用いている。（野田 2011:73）。これは市民に直接、行政サービスの質を尋ねることによって、市民の要求に政策が応えられているかどうかを評価している。それ故、自治体が政策を立案・評価する際に市民の政策満足度は欠かせない。この手法はNPMによる顧客志向の自治体運営にとって有益な方法であるといえよう（同上：73）。以上から、本稿では、地方政府が市民の要求に回答しているのかどうか把握する手段として市民の主観的な政策満足度を設定し、ローカル・ガバナンスの質を計る手法として用いたい。そして、本稿では、後述する様にローカル・ガバナンスの質には地域差があることを指摘する。

図1は、辻中豊氏が行った市民社会組織に関する過去の社会調査データ（文部科学省特別推進研究によるJIGS全国調査2006-2007）のうち、自治会・町内会（以下、自治会。）とNPO・社会団体（以下、非営利組織。）に尋ねた自治体の政策に対する全般的な満足度（5件法のうち「満足している」+「やや満足している」の割合）を区別に集計した散布図である。それによれば、隣接した特別区であるにも関わらず、特別区別の政策満足度評価には統計的に有意な差が生じている²。

例えば、自治会からみた政策満足度は隣接した下町地域（墨田区、葛飾区、足立区、江東区）の中で、統計的に有意に水準が異なっている。山の手地域間（中野区、世田谷区、杉並区、目黒区）の水準も同様に異なっている。自治会の政策評価は目黒区が高水準である一方、墨田区の政策評価は著しく減退している。加えて、非営利組織の政策満足度は大田区・板橋区等の23区の周辺部や前述した山の手地域における変動が著しく、葛飾区の政策満足度が高水準となっている。

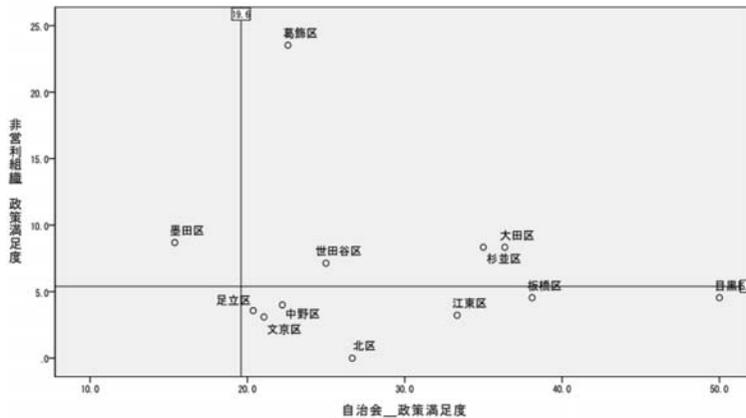
現在の23区が特別区として統合された歴史は1947年に遡り、同じ時にして類似した都区制度を持った地方政府であるのに関わらず、このような政策満足度に地域差が存在するのは何故なのだろうか。

政策満足度研究では、個人レベルの政策満足度は属性要因、社会経済要因を統制しても、市民が政策に抱く「期待と比べたサービスの質」（野田 2013:171）が決定的な主因としている。そして、質の改善のために、地方政府は「属性でセグメント化した対象向けにニーズ適合的な内容に再編（野田 2011:85）」するべきだとしている。これは、個人のニーズに応えるための理念としては正しい。しかしながら、どうして自治体の政策が、市民の期待に比べて劣っているのかという問題は定かではない。何が地方政府別にみた政策（行政サービス）の質に違いをもたらすのだろうか。市民レベルの研究では政策満足度の地域較差自体を問題視し、政策満足度の地域偏差に関する検証は十分ではない。一方

¹ 市民社会組織は市民社会内で活動し、Schwartz（2003:23）によれば市民社会とは「家族と政府の中間的な領域であり、そこでは社会的アクターが市場の中で利益を追求するのではなく、また政府の中で権力を追求するのでもない領域」だとされる。

² 探索的に分析した結果、自治会の政策満足度は墨田区、足立区・葛飾区・文京区・中野区の群、世田谷区、北区、江東区・杉並区・大田区・板橋区の群、目黒区における分布の推移が統計的に5%水準で有意（Kruskal Wallis 検定、漸近有意確率0.040）であった。さらに、非営利組織からみた政策満足度は、散布図からは除かれた特別区を合わせた23区別の満足度推移が統計的に5%水準で有意（Kruskal Wallis 検定、漸近有意確率0.025）であった。

図1 市民社会組織からみた特別区に対する政策満足度の地域差



出所) 筆者作成

で、ガバナンス時代における市民社会を射程に入れた野田 (2013)、Tsujinaka & Abe (2016) の研究では市民社会要因の検討を行っている⁴。

「なぜ、類似した制度が導入された特別区の中で、ガバナンスの質に違いが生じるのだろうか。」本稿では、この問題に対して、財政的要因を含めた政府規模に関する地方政府の特性要因と市民社会要因から政策満足度に関する地域差の構造について検討していきたい。具体的には、辻中豊氏が2006年に実施した以下に示す社会調査データから得られた区別に集計された市民社会変数と地方自治体の諸変数、そして客観的財政データ等を用いる。そして、ソーシャル・キャピタル (社会関係資本) 論、ネットワーク・ガバナンス論の観点から試論的に検証したい。

2. 分析に用いるデータ

表1 分析に用いるデータ

辻中(2006)ーJIGS2プロジェクトによる日本の市民社会組織に関する調査(郵送法)				
区分	自治会調査	社会団体調査	NPO調査	市区町村調査
調査機関	2006.8~2007.2	2006.12~2007.3	2006.12~2007.3	2007.8~2007.12
対象	自治会の長	団体のリーダー	団体のリーダー	4部署の行政職員
規模	日本全国	日本全国	日本全国	日本全国
母集団数(a)	296,770 ⁽¹⁾	91,101 ⁽²⁾	23,403 ⁽³⁾	1827 ⁽⁴⁾
	協力自治体(890)	タウンページ	内閣府・都道府県HP	
調査票配布数(b)	33,438	91,101	23,403	7,308
回収数(c)	18,404	15,791	5,127	4,550
回収率(c/b)	55.0	17.3	21.9	62.2
調査内容	団体の概要、活動内容、行政・政党との関係、他団体との関係、組織の課題・意見、行政の政策評価、リーダーの特徴など			市区町村の概要、住民自治制度、行政サービス、各種団体との関係、政策形成過程、自治体運営への意見など

(1) 総務省自治行政局行政課: 地録による団体の認可事務の状況等に関する調査結果, 2003年7月

(2) NTT番号情報(株)タウンページ, <http://itp.ne.jp/Servlet/jp.ne.itp.sear.SCMSVTop>, 2005年12月時点

(3) 内閣府および各都道府県のホームページからNPO法人数をカウントしている(2006年1月~5月)

(4) 4部署の総回収数

出所) 辻中・森(2010: 18)を一部修正し、引用

では、本稿で用いるデータの詳細を記述する。表1は辻中豊氏が実施した日本の全国市区町村を

³ 図上の線分は阿部 (2016: 26) が、全国64都市のローカル・ガバナンスを分析した際の平均 (自治会 19.6%, 非営利組織 5.4%) を示し、全国値との傾向を比較するため、その値を採用した。

⁴ Tsujinaka & Abe (2016: 2) は満足度と公共政策の関係について市民社会組織の活動および社会関係資本の観点から検証を行い、野田 (2013) では、「期待と比べたサービスの質」以外に地域要因として社会関係資本が関連していると言及している。

対象に調査を行った悉皆調査の詳細を示す⁵。自治会調査は全国30万以上存在する自治会から約3万以上の自治会に調査票を配布し、 $n=18,404$ (回収率55%)の大規模調査である。また、社会団体調査はタウンページに記載された母集団の団体リーダーを対象に行い、NPO調査は内閣府・都道府県HPから得られた組織を対象として、リーダーに調査を行った。それぞれ $n=15,791$ (回収率17.3%)、 $n=5,127$ (回収率21.9%)の回答結果が得られた。さらに市区町村調査では、主に市民活動課、環境課、産業振興課、福祉課の計4つの部署の課長級以上の行政職員を対象に行った自治体の職員調査である。これは $n=7,308$ の回答結果 (回収率62.2%)が得られた。筆者は、そのうち、NPO調査と社会団体調査では同様の設問が用いられ、類似した領域の中で活動しているため、データの統合を行い、非営利組織⁶データとして作成した。

本稿では、特別区に限定し、統合された非営利組織 ($N=1,546$)、自治会 ($N=369$)、職員データが存在する特別区 ($N=17$) に限定して、分析を行った⁷。

3. 政府規模からみたグッド・ガバナンスの検証

政策満足度を規定する地方政府要因の一つには政府規模の問題がある。Mourritzen (1989) は大きな政府理論 (the reform theory) と小さな国家論 (political economy theory) があるとして、以下の経路を考察する。

第一に、大きな政府論では、人口規模の拡大は、税収面から政策対応能力を引き上げるという (同上: 662)。また、規模の経済によって、一人当たりの供給コストを下げ、一人当たりの税負担が小さくなる。そして、政党や利益集団の組織化が進むため、公共サービスは応答的であるという。(同上: 663)。

しかしながら、小さな政府理論では、上記理論の集合行為問題を指摘する。つまり、専門化された官僚組織は市民の選好よりも組織の利益に支配されるため、必ずしも規模の拡大が市民に応答的な地方政府につながるわけではないとしている (同上: 663-664)。そして、小さな政府を支持する理由ではティプーの「足による投票」を挙げ、住民が自治体を選択して住まうとすれば、住民は最も満足度の高い自治体に移るという (足立・森脇 2003:29)。加えて、小さい政府では代議士と市民の距離が近いので、市民の意見が投票を通じて反映されやすく、同質的な人々が多いほど、市民の選好に一致する政策が供給されるという (Mourritzen 1989: 664)。

以上の理論整理によって、モーリゼンはデンマークの自治体データを用いて政府の規模⁸が与える影響を検証している。その結果、政府規模は政策満足度と負の相関がみられ、小さな政府を支持している。しかし、前述した因果経路に関する実証的な関連性は定かではない。

では、特別区では政府規模と政策満足度はどのように関連するのだろうか。本稿ではモーリゼン (1989) が用いた対数化人口を政府規模の指標としては設定せず⁹、財政規模および政府の運営能力から政府規模を捉え、「一人当たり区民税+普通交付金」と「1万人当たり一般行政職員数」を設定した。

図2は、財政状況との関係を散布図に示したものである。それによれば、財源が多いほどむしろ政策満足度は低い傾向にある (表2より、単回帰結果¹⁰から非営利組織の標準化係数は -0.423)。

⁵ 辻中豊先生におかれましては、調査データをご提供下さり、厚く御礼申し上げます。

⁶ 本稿では、阿部 (2016) に準拠して、NPO 団体および社会団体を総称して非営利組織と呼んでいる。

⁷ なお、筆者は、非営利データ、自治会データを集計する際に、観測数のNの問題を考慮してデータの抽出を行った。つまり、自治会、非営利組織の政策満足度の設問について答えた観察数が10を超える特別区を対象に集計データの作成を行った。

⁸ 政府規模の変数として対数化人口得点が用いられたが、政策満足度とは負の相関 (相関係数 $=-0.21$) の関係を示している (Mourritzen 1989:669)。政策満足度の指標は1981年に市民を対象に実施されたセンサスデータ ($n=1020$) に基づき、 $N=275$ の市に集計されている。

⁹ 特別区の実状をみれば、都心 (千代田区・中央区・港区) であるほど、夜間人口が少なく、昼間人口が多いので、必ずしも、人口は政府規模を反映しているとは言い難い。

¹⁰ なお、本研究では分析対象が $n=23$ と少ないため、多変量解析を多分に用いにくい。それ故、単回帰分析による傾向を示している。

図2 財政状況（1人区民税+普通交付金）と政策満足度の関係

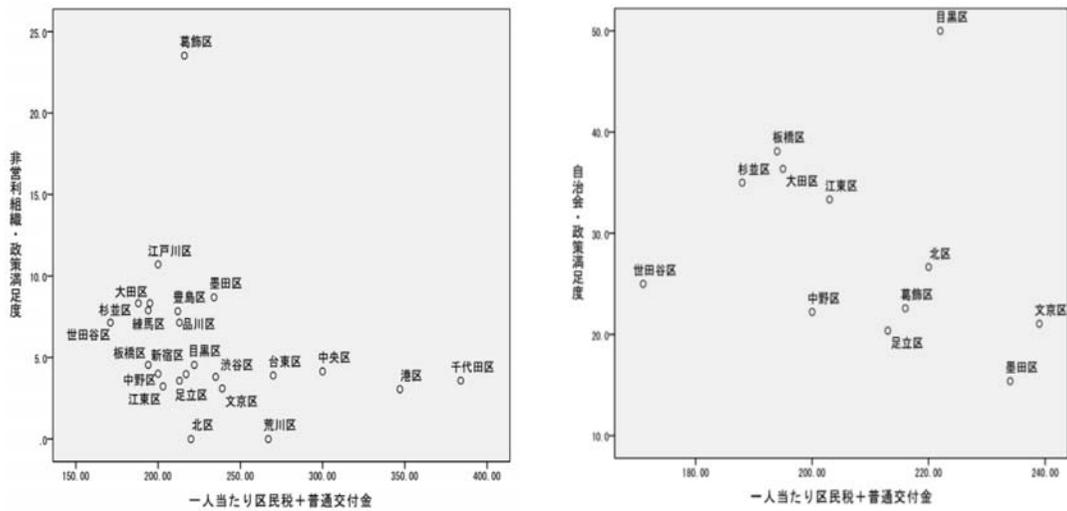


表2 政府規模からみた市民社会組織の政策満足度に関する単回帰結果

		政策満足度						
		非営利組織			自治会			
		N	Adj.R ²	F値	標準化係数	R	標準化係数	R
1万人当たり一	model1 ^{注1}	19	0.254	4.068	1.774 ***	-0.455 ***		
般行政職員数	model2 ^{注1}	11	0.459	5.241			-11.518 **	-0.425
一人当たり区民	model3	22	0.138	4.365	-0.423 **	-		
税+基礎交付金	model4	11	0.287	5.029			-0.599 *	

出所) 筆者作成 R: 相関係数 Adj.R2: 調整済決定係数

注 1: model1およびmodel2の標準化係数は曲線推定を行い二次曲線の回帰結果を示す。

***は漸近有意確率(両側)1%水準で有意、以下同様に、**は5%水準で有意、*は10%水準で有意結果を示す。

以上の結果から、特別区の比較研究では、財源の豊かさが市民社会組織からみた政策満足度を押し上げる要因とは限らない。

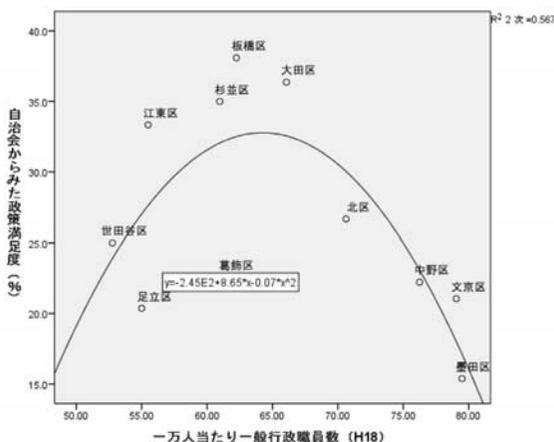
それでは、1万人当たりの一般行政職員数とどのような関係にあるのだろうか。行政職員数は公共サービスを規定する供給要因の一つとも考えられ、モリゼンの大きな政府理論を踏まえれば、職員数が増えるほど、政策満足度は高くなると考えられる。しかしながら、表2が示す様に非営利組織では行政職員数と政策満足度との関係は曲線推定の結果が有意であるが、相関係数は-0.455と負の相関がみられた。自治会から見た政策満足度も同様な結果を示し、図3によれば、足立区や江東区、大田区にかけて政策満足度が大きく上昇するが、板橋区を閾値として、その後、減少傾向にある。つまり、特別区に限ってみれば、1万人当たり約60人以上の行政職員を有する特別区は必ずしも満足度を押し上げるわけではない¹¹。換言すれば、政府規模の拡大が政策満足度を高めるとする仮説は文京区や墨田区等の特別区に該当するとは考えにくい。

¹¹ なお、野田(2011:79)は、2009年に大阪府内市町の市民を対象としたWeb調査(n=1,000)を実施し、市民の政策満足度に与える政府規模の検証を行っている。それによれば、政令指定都市(大阪市、堺市)、中核都市(高槻市、東大阪市)、特例市(枚方市、茨木市)、一般市(箕面市、交野市、四條畷市)、町(島本町)の政策満足度の差には定量的分析から明確な線形関係はない(同上:83)。推定結果の係数変化をみると、規模と政策満足度はサービス全般の政策満足度について、逆U字型の関係があり、本研究における特別区の分析と整合している。

以上より特別区の状況では、大きな政府理論が想定していた「税収拡大による政府対応能力の増大」および「職員数拡大による供給コスト低下」が必ずしも政策満足度に寄与するとはいえず、むしろ規模の小さい政府であるほど、市民社会組織からみた政策満足度が高い傾向にある。

しかしながら、モーリゼンの仮説検証にはまだ、社会における「同質性」という問題が残されているが、なぜ、規模の小さい政府であるほど、政策満足度を高めることが可能であるのか。小さな政府は何を意味しているのだろうか。

図3 自治会の満足度と1万人当たり一般行政職員数との関係



4. ガバナンス時代における地方政府と市民社会の相互作用

今日、地方行政は財政危機の状況との関係から総職員数を大幅に減じており、平成6年から平成28年にかけて、人員を約-17%削減させている¹²。そして、新しい地方行政のビジネスモデルとしてPPP (Public private partnership) 等の協働による統治が模索されている (宮脇 2005: 1)。つまり、政府を補完する存在として市民社会組織が参加し、「ガバメントからガバナンス」へと統治形態が変化した効率的な地方政府運営が求められている。加えて、阿部 (2016: 1) はポスト福祉国家における小さな政府志向を「大きな市民社会」志向と捉えている。本稿では、政策満足度が政府規模と逆相関の関係にあることを示唆しているが、上記の議論を踏まえれば、小さな政府ではむしろ地域社会運営において、市民社会組織が参画し、公共セクターを補完する程度が深化しているともみえる。つまり、市民社会要因を含めた政策満足度の地域差の検証が求められよう。

他方で、統治パフォーマンス研究のうち市民社会から論じたものとしてPutnam (1993) の研究がある。なぜ、小さな政府でも市民に応答的な政策が展開できているかどうかは、社会における信頼・規範・ネットワークのソーシャル・キャピタル論から考えられよう。

加えて、市民社会組織と地方政府の協働によって地域社会運営がおこなわれているならば、ガバナンスの一形態をネットワーク・ガバナンスとみることができ (阿部 2016)。ガバナンスには、ガバナンスの失敗という問題があるが、その一つにネットワークの調整の問題があり、先行研究では、ネットワークの調整役は政府が務めるべきだという議論がある。つまり、地方政府がガバナンス・ネットワークの調整を上手に行えるかどうかによって、グッド・ガバナンスの地域格差の問題が関係しているように考えられる。

¹² 「平成28年地方公共団体定員管理調査結果」によれば、「地方公共団体の総職員数の推移 (平成6年～平成28年)」をみると、当初3,282千人雇用されていたが、平成28年には2,737千人と、対平成6年比で約-54万人 (-17%) の削減が行われている (平成29年8月6日アクセス: http://www.soumu.go.jp/main_content/000328098.pdf)。

そこで、本研究ではネットワーク・ガバナンスにおけるメタ・ガバナーとしての地方政府と市民社会における自己調整的な信頼や規範、ネットワークのソーシャル・キャピタル論の相互作用という視点から地域社会運営の地域格差について検討していきたい。

(1) 社会関係資本論からみた政策満足度の地域差の検証

パットナムは『Making Democracy Work』の中で、イタリア州政府の制度パフォーマンスは南部より北部の方が高いことを明らかにし、それはソーシャル・キャピタルの蓄積によるものと結論付けた。つまり、統治パフォーマンスを説明するために、社会経済的近代化仮説を棄却¹³、トクヴィルが『アメリカのデモクラシー』を通して見出した市民共同体の価値と規範に関する議論をイタリア北部に投影し(同上:107,110)、民主政治を支える社会生活や自発的結社の活動からなる社会組織の特徴を指摘した。それを「協調的行動を容易にすることにより社会の効率を改善しうる信頼、規範、ネットワークなどの社会的仕組みの特徴」(Putnam 1993=2001:206-207)を意味する「ソーシャル・キャピタル(社会関係資本)」と定義づけ、ソーシャル・キャピタルの蓄積は統治パフォーマンスを機能させると結論付けた。

パットナムが用いたソーシャル・キャピタルの概念は稲葉(2011:5)によれば、私的財の性質を有する個人間のネットワークの議論を超えて、特定グループ間のネットワークに規範を結びつけて展開しているのが、クラブ財のソーシャル・キャピタル、そして、社会全般における信頼や規範を扱い、公共財のソーシャル・キャピタルとしての性質を含んでいる。そして、構造的なネットワークから認知的な信頼を含む概念であるが故、広義のソーシャル・キャピタルと理解できる(稲葉2016:44)。

パットナムの研究以後、『Making Democracy Work』仮説は、広義のソーシャル・キャピタルの視点から各国の統治パフォーマンスと関連して検証されてきた(Cusack 1997; Rice 2001; Knack 2002; Tavits 2006; 坂本 2010ほか)。

例えば、Rice(2002)は、アメリカのアイオワ州114のカウンティに住む住民を対象とした郵送法調査データ(n=10,798)を用いて、住民同士の信頼や住民同士のネットワーク(つきあい)が政策満足度に寄与することを示している。また、Cusack(1997)は、ドイツの77自治体のエリート(elites)と、そのうち30自治体における住民を対象とした調査を基に、政府内のエリート間の信頼は自治体集計レベルの政策満足度に正の関連性があることを実証した。そして、Knack(2002)、Tavits(2006)は、アメリカの大都市地域33ケースよる時系列データ(都市ごとn=約500-3,000)から得られたソーシャル・キャピタル指標を用いて、アメリカの州政府の統治パフォーマンス¹⁴にはネットワークの良い政府グループメンバー¹⁵の活動頻度が重要であるとした。

上記の研究から、結社活動や住民同士のつきあい等の構造的ソーシャル・キャピタルと信頼に関する認知的ソーシャル・キャピタルは政策満足度と正の関連があるといえる。

では、なぜ、信頼やつきあい、自発的結社の活動が重要であるだろうか。一つには集合行為¹⁶問題(囚人のジレンマ問題)の解消が考えられる。ソーシャル・キャピタルは協調行動を容易にするので、社

¹³ Putnam(1993:83-84)は、人口移動の増加、生活水準、教育水準、公衆衛生の改善等の経済水準の発展が富の拡大をもたらし、安定した民主政府が成り立つという「社会経済的近代化仮説」を提示しているが、実証的知見から棄却している。

¹⁴ Knack(2002:775)は、統治パフォーマンス指標として、政策形成過程における財務管理、資本管理、人的資源管理、目標管理(management for results)、情報技術を反映したGovernment Performance Project(Governing Magazine and the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse Universityの協力による)によって提供された制度パフォーマンス評価を用いている。

¹⁵ Knack(2002:777)は団体参加の指標として「良い政府グループ」(good government groups)を設定し、他の団体参加と分けて、その効果を検証している。それは「女性有権者同盟」と「その他の政府を良く機能させることに関心のあるグループ(筆者、仮訳)」から成る。

¹⁶ Putnam(同書=2001:163-164)は共有地の悲劇、公共財、囚人のジレンマゲームを例示するが、それは「ある一集団内の個人の数が少数でない場合、あるいは共通の利益のために個人を行為させる強制もしくは他の特別な工夫がない場合、合理的で利己的個人は、その共通のあるいは集団的利益の達成を目指して行為しないであろう(Olson 1965=1996:2)」状況だと考えられる。

会における利己的市民にとって合理的な社会逸脱行動は利他的市民にとっては非合理であり、むしろ他人と協調的であるほうが望ましい。

それ故、Boix and Posner (1998) によれば、ソーシャル・キャピタルは人々の意識を集合的利益に関心を向けさせ、コミュニティに住むメンバーの生活改善のため、自助努力を働かせ、政治エリートに対して適切な支持、批判を求め、要求、監視の行動を促し得ることを指摘する¹⁷。

また、信頼や協調は社会逸脱行動のインセンティブを弱め、歴史の中で培われたソーシャル・キャピタルは、制度としてグループにおける将来に向けた協力を促進させることが考えられる¹⁸。

以上の知見を今日の地域社会運営に照らし合わせてみれば、政府と非営利組織の協力関係の上にガバナンスは成り立っており、信頼は政府と非営利組織が協働する際に生じる利害の調整コストを下げることも考えられる。また、自発的結社は、組織間を紡ぐ橋渡し型活動を行っており、シンポジウムやイベント、懇談会・勉強会等の活動は市民の要求を行政に伝える上で欠かせない政策リソースといえる。

さらには、地域社会のコミュニティにおける住民同士のつきあいが良好な社会では、地域社会運営におけるコミュニティ活動を促進させ、結束力を駆使して、問題の調整を円滑にさせ、自治会・町内会の社会サービス活動およびアドヴォカシー活動を高めるといえよう(辻中・ペッカネン・山本2009:30-32)。住民同士のつきあいが良好な社会はコミュニティのまとまりの良さ、すなわち社会の凝集性(social cohesion)が高いことを指す。稲葉(2016:61)は凝集性と社会関係資本の関連性を議論しているが、それを踏まえれば、筆者は、コミュニティにおける住民だけではなく、住民同士のネットワークの存在を前提として、住民同士の結束度合い、また組織の活動度合いを社会の凝集性と捉えている。そして、住民、組織のまとまりが良いほど、コミュニティ内の帰属意識が高く、参加意識も活発で、近隣住民を基礎としたコミュニティのソーシャル・キャピタルが醸成されると考えられる。つまり、コミュニティで培われたソーシャル・キャピタルは地域社会運営における集合行動への協力を促進させ間接民主主義の下支えとなろう。

このように社会における凝集性や自発的結社に富んだ社会であるほど、市民社会組織の活動を通じて政府は市民の利益情報を認知する。また、ソーシャル・キャピタルに富んだ社会では協調コストが低いので、市民社会組織が政府と一体となって、市民に応答的なサービスを供給することが可能であると考えられる。

では、特別区では上記の議論がどれだけ支持されるのか。筆者は、辻中(2006)が調査した自治会調査¹⁹のうち「自治会活動：スポーツ・レク活動への加入世帯の参加状況(5:8割以上～1:2割以下の五件法のうち5+4の割合)」に関する設問と、「住民同士つきあい：新旧住民の交流(5:円滑である～1:円滑ではないの五件法のうち5+4の割合)」の設問を特別区別に集計し、コミュニティのソーシャル・キャピタル(凝集性)指標として設定した²⁰。さらに、非営利組織(NPO+社会団体)

¹⁷ そのほかに、Boix and Posner (1998) は市民的美徳モデル、政府の効率モデル、誠実な市民モデルやエリート間の協調モデルを掲げるが、坂本(2010:131-133)によれば、日本の先行研究では地方政府の政策形成にとって、政府に対して対抗的な非営利セクター(市民団体、住民運動団体)の影響力認知が政治エリートの意識の中で高いことが分かっているため、社会のソーシャル・キャピタルを資源とする団体にとって、その効果は団体の利益追求に正の影響があると考えられる。

¹⁸ ソーシャル・キャピタルを構成する要素として「制度」を重要視する考え方はOstrom(1992:19,24,38)によるものである。オストロムは灌漑施設の持続的な運営を可能にするには政府によってつくられる公式な制度ではなく人々が長い歴史の中で築き上げたルール集合が重要であるとした。そして、制度は公式的な制度だけではなく、繰り返し活動を可能とするソーシャル・キャピタルは制度であり、市場のパフォーマンスはソーシャル・キャピタルによって補完可能と言及する。

¹⁹ 調査票についてはオンラインで公開されているhttp://tsujinaka.net/tokusui/data_pdf/jitikai_SurveySheet.pdf(平成29年8月25日アクセス)を参照されたい。そのうち、本研究では問22-G、問36-Bを用いている。

²⁰ 住民同士のつきあいや自治会活動はコミュニティの結束型ソーシャル・キャピタルと見ることが出来るが、新旧住民の交流や自治会活動におけるスポーツ・レクリエーション活動は異質な人々をつなぐコミュニティの橋渡し型ソーシャル・キャピタルと位置づけることが出来る。

を対象とした調査²¹では、組織運営の内部構造について尋ねた「一般会員がイベント等の実地活動に参加する程度（5:非常に頻繁～1:まったくないのうち5,4の回答）」を対面関係が構築された自発的結社の指標として設定した。

加えて、「一般の人に向けて行う①懇談会・勉強会・フォーラム（5:非常に頻繁～1:まったくないの五件法のうち5・4を回答）と②シンポジウム・イベント（5:非常に頻繁～1:まったくないの五件法のうち5・4を回答）」の活動を異質な人々を橋渡しする自発的結社の指標として設定した。これら3指標を合計した得点（0～最大3点）を特別区別に集計し、得点が2以上を占める割合を特別区単位の自発的結社（%）の指標として設定した。

表3 ソーシャル・キャピタルと政策満足度

		政策満足度						
		自治会				非営利組織		
		N	Adj.R2	F値	標準化係数	R	標準化係数	R
model1	自治会活動：スポーツ・レク活動	10	0.350	5.854	0.650 **	0.650 **		
model2	住民つきあい：新旧住民交流	11	0.389	7.366	0.671 **	0.671 **		
model3	自発的結社の特徴（対面橋渡し型） ^{注1}	12	0.302	5.763			0.605 **	0.605 **
model4	自発的結社の特徴（対面橋渡し型） ^{注2}	14	0.207	5.970			0.589 **	0.589 **

出所) 筆者作成

***は漸近有意確率（両側）1%水準で有意、以下同様に**は5%水準で有意、*は10%水準で有意

注 散布図を確認した結果、交差関係がみられ、探索的に郡を分け分析を行った。

1:千代田区、中央区、品川区、江東区、台東区、豊島区、杉並区、目黒区、大田区、荒川区、練馬区、江戸川区

2:千代田区、中央区、港区、新宿区、渋谷区、文京区、江東区、台東区、中野区、世田谷区、目黒区、板橋区、荒川区、足立区

筆者は、上記に示した指標と政策満足度の関係について単回帰分析を行い、その関連性の検証を行った。表3より自治会の政策満足度はコミュニティの橋渡し型ソーシャル・キャピタルと有意に関連し（標準化係数=0.650～0.671）、順相関の関係にある。自発的結社（対面橋渡し型）の特徴も同様の結果（標準化係数=0.589～0.605）である。つまり、ソーシャル・キャピタルに富んだ特別区であるほど地方政府運営は良好であるといえよう²²。

（2）ガバナンス・ネットワークとメタ・ガバナンスからみた政策満足度の地域差の検証

また、グッド・ガバナンスは社会に存在する資源（ソーシャル・キャピタル）の問題だけで達成されるとは限らない。一つには、地方政府の舵取りが重要であり、様々なアクターから構成されるガバナンス・ネットワークでは、ネットワークの「ハブ」として機能するメタ・ガバナーとしての政府が

²¹ 調査票についてはオンラインでは非営利組織のうち NPO 調査票 http://tsujinaka.net/tokusui/data_pdf/np0_SurveySheet.pdf（平成29年8月25日アクセス）しか公開されておらず、こちらを参照されたい。そのうち問32-A・Bを用いている。

²² 自治会・非営利組織の活動と政策満足度が相関していることはトートロジーではないかという批判が考えられる。しかしながら、地方政府の政策に市民社会組織が満足するかどうかは、政府が社会目標を政策という形で、遂行できているかどうか依存している。また、本稿の独立変数には自治会、非営利組織の社会活動の指標が用いられ、直接的に政治に関わる活動ではない。それは社会的凝集性（social cohesion）を意味する指標である。Kearns and Forrest (2000:996) は、都市ガバナンスに対する近隣住民や組織の social cohesion の正の影響を指摘しているが、彼らによれば、もし、地方政府が社会統合を目標に向けて働くならば、政策目標と政策効果が明確で、それに対する住民の合意を得ることが求められるが、社会的凝集性に富んでいる社会では、住民や近隣住民組織が一体となっているので、政府の政策目標と一致しやすいとしている。そして、政府と住民・組織の間に生ずる集合行為の問題が最小限に抑えられる可能性を指摘している。この仮説はより詳細な因果関係の検討を要するが、本稿では、自治会、非営利組織の活動が政策満足度に与える正の結果が得られたことは、社会的凝集性の効果と考えられよう。

求められよう。

マーク・ベビア (2013: 4) はガバナンスとは「ありとあらゆる治めるというプロセス」を示す概念だという。そして、辻中・伊藤 (2010a:11) はローカル・ガバナンスを「地方政府と様々な市民社会組織との相互関係」から捉えている。つまり、今日の地域社会運営では政府以外の企業、市民社会組織は政策ネットワークのステイクホルダーないし、サービス供給のエージェント主体であり、ネットワークによる統治形態がローカル・ガバナンスの構造を占めているように見える。このような複合的で複雑的な管轄権を有するガバナンスの一形態をゴールドスミス&エッガース (2006: 7) は「ネットワーク・ガバナンス」と呼んでいる。彼らによれば、それは従来、官僚や行政のみによる閉じた政策ネットワークによって、専門的で階層的な業務、画一的裁量によってサービスを供給するヒエラルキー型政府に変わる形態を指す。そして、高度にアクター間のネットワークが緊密となり水平的ネットワークを築いて統治する政府をネットワーク型政府²³と呼び、この分権的な比較的開かれた社会アクター間の水平的関係のネットワークがガバナンス・ネットワークである (阿部 2016:10)。

ガバナンス・ネットワークは、各アクターが持ち得る暗黙知や情報を生かして柔軟な集合行為の解決を図るのに有効といえる (同上: 33)。

しかしながら、ガバナンスにも失敗がある。その一つの問題として阿部 (2016:14) は「アクター間の調整の問題」を挙げている。阿部 (2016) の先行研究の整理によれば、それは政治における集合行為の問題であると指摘する。中でも、多様な組織の利益が競合した場合に生じる利益衝突と必ずしも利益の分轄点で政策の供給を決定することの出来ない現実政治の複雑性から生じる格差の問題を指摘する。それ故、社会アクター間の利害調整の問題の克服こそがネットワーク・ガバナンスにおける地方政府の役割である (同上: 15) とし、メタ・ガバナンスの重要性を指摘する。メタ・ガバナンスとは、「競合ないし対立する社会的諸価値に対してコンフリクトを生じさせている市民社会における「調整役」や「調停者」、あるいは「ネットワーク・マネジャー」や「メタ・ガバナー」(同上: 15を引用。)) としてガバナンス・ネットワークを管理・調整することを指す。つまり、地元議員や自治体職員にはアクター間の仲裁役となり、協議の場を設け、紛争処理に努める姿勢が求められよう。この点はゴールド・スミスら (2006) も言及しており、メタ・ガバナーには、「権威」を持つ地方政府が担い、「人を集めるといふ権威を触媒 (p. 70)」して、運営に努めるべきだとしている²⁴。

以上のように、ガバナンス時代における政府は公共サービスの供給主体ではなく、非営利組織との協働システムを支えるファシリテーターとしての役割が求められ、ガバナンスを維持する政府の社会調整機能²⁵が必要となろう。

では、特別区のケースではメタ・ガバナンスはグッド・ガバナンスとどのような関係にあるのだろうか。

本研究では市民社会組織を非営利組織と近隣住民組織に分類しているが、まず、ガバナンス・ネットワークの指標として、①自治体の政策執行に対するモニタリングの割合、②政治・行政への請願・陳情の割合 (5:非常に頻繁~1:まったくないの5件法のうち5・4の回答)、③パブリックコメント・公聴会の実施の割合、④政策執行への協力の割合、⑤委員の派遣の割合、⑥地方自治体 (特別区) との関係が協動的であるという団体の割合を設定した。つまり、行政の執行にモニタリングとして参加し、自身の利益を請願や陳情という形で要求ができ、執行過程に協力、人的リソース関係で相互に派

²³ ゴールドスミス&エッガース (2006:21) によれば、政府の管理能力を横軸に、そして政府と民間が連携する官民協働の度合いを縦軸に設定し、4象限を作り上げ、階層的で政府自らが公共サービスを提供する従来の政府をヒエラルキー型政府とし、それより官民協働の度合いが高い政府を「外部委託型政府」、またヒエラルキー型政府が異なるレベルの政府・行政と協力して行う形態を「一体型政府」と捉え、ネットワーク型政府はそれらでもない、非営利アクターと政府が結びついたネットワークによる形態を指している。

²⁴ ゴールドスミスら (2006:80) は、政府は「市民社会組織が、あるサービスを提供することはできるが、他の組織の持つ資源も必要としている場合、彼らと結びつけることができる」ので、「公共セクターは、すべての市民を代表する、選挙で選ばれた権威」であり、「市民のつなぎ役」であることを強調している。

²⁵ 例えば阿部 (2016:15) は、「アクター間の協調を引き出すための調整」が挙げられる。具体的には「組織間の紛争処理や相互信頼の醸成に資するような行政・議会活動」が必要だとしている。

遣し、自治体との関係が協動的であるという傾向をガバナンス・ネットワークが密に形成されている特別区であると仮定した。この指標と政策満足度との関連性を検討したものが表4及び表5である。

表4 ガバナンス・ネットワークと非営利組織の政策満足度

	政策満足度：非営利組織				
	N	Adj.R2	F値	標準化係数	R
model1 モニタリング	19	0.289	8.328	0.573 ***	0.573 ***
model2 請願・陳情	23	0.148	4.834	-0.433 **	-0.433 **
model3 パブリックコメント・公聴会	23	0.137	4.500	-0.420 **	-0.420 **
model4 政策執行への協力	20	0.251	7.325	0.539 **	0.539 **
model5 委員の派遣	20	0.306	9.377	0.585 ***	0.585 ***
model6 特別区との関係（協動的）	23	0.376	14.242	0.636 ***	0.636 ***

出所) 筆者作成

***は漸近有意確率（両側）1%水準で有意、以下同様に**は5%水準で有意、*は10%水準で有意

表4によれば、標準化係数よりモニタリング(0.573)、政策執行への協力(0.539)、委員の派遣(0.585)、区との関係が協動的であるという団体(0.636)が多い地域ほど、区の政策満足度は高いという傾向が支持された。つまり、ガバナンス・ネットワークが築かれ、組織が政策に参加してコミットすることは参加民主主義の視点から支持されながらも政策満足度が高水準である傾向が示された。一方、請願・陳情とは逆相関(-0.433)であった。因果関係は定かではないが、阿部(2016)の論考を踏まえれば、ガバナンス・ネットワークでは、様々な諸組織に関する利益の集合行為が難しいが故、団体各自の利益追求の総体としての比率が、個別に尋ねた政策満足度の集計値に正の影響を与えるとは考えにくい。請願・陳情が多いということはガバナンス・ネットワーク下で利益の競合が厳しいとも考えられる。また、同様に、パブリックコメント・公聴会が逆相関(-0.420)であるという因果関係は定かではない。パブリックコメントは、規則、命令を制定する際に、広く意見を求める制度を指すが、その効果を政策満足度で評価する場合には、更なる検証が求められる。

表5 ガバナンス・ネットワークと自治会政策満足度

	政策満足度：自治会				
	N	Adj.R2	F値	標準化係数	R
model7 モニタリング	10	0.400	6.989	0.683 **	0.683 **
model8 請願・陳情	12	0.421	8.994	0.688 ***	0.668 **
model9 パブリックコメント・公聴会	12	0.383	7.828	0.663 **	0.663 **
model10 特別区との関係（仲介+協働）	8	0.412	5.889	0.704 *	0.704 *

出所) 筆者作成

***は漸近有意確率（両側）1%水準で有意、以下同様に**は5%水準で有意、*は10%水準で有意

続いて、表5は自治会との関係を示す。それによれば、モニタリング(0.683)、パブリックコメント(0.663)、特別区との関係が良好(0.704)な団体ほど政策満足度が高い。一方、近隣住民組織と政府の間のネットワークは、自治会から見た政策満足度と正の関連性がある。

では、政府の調整機能の有無は政策満足度にどのような影響を与えるのか。本稿では、行政職員（市民活動課、環境課、福祉課、産業振興課）を対象に行った調査における政治・行政・市民社会アクターとネットワークに関する設問から、調整機能を捉えてみたい。具体的には「行政職員が人や組織と接触する際に、どちらからの働きかけが多いのかを尋ねた設問」を用いる²⁶。この設問の「2 = おな

²⁶ 回答は首長や副首長等の行政アクター、また、地道府県議会議員や地元選出国会議員等の政治アクターおよび自治会やNPO、第三セクター団体との接触の働きかけについて、「1 = あちらからが多い」、「2 = おなじくらい」、「3 = こちらからが多い」の3件法で尋ねている。

表6 メタ・ガバナンスと政策満足度

		政策満足度						
		非営利組織			自治会			
		N	Adj.R2	F値	標準化係数	R	標準化係数	R
model1	福祉課：ネットワーク（双方向）	14	0.293	6.389	0.589 **	0.589 ***		
model2	環境課： "	17	0.340	9.233	0.617 ***	0.617 ***		
model3	産業振興： "	17	—	—	—	0.172		
model4	自治会振興政策（ネットワーク調整）	10	0.378	6.469	0.669 **	0.669 **	0.717 ***	0.787 **

出所）筆者作成

***は漸近有意確率（両側）1%水準で有意、以下同様に**は5%水準で有意、*は10%水準で有意

じくらい」は、行政職員が、様々なアクターと接触する際に、双方が同じくらい働きかけることを意味するので、「ネットワークの双方向性」を示す指標である。久保（2010:122）はこの指標を用いて、市民社会組織が政策執行過程の中で、職員に接触できるほど、そして、職員が市民社会組織を業務遂行のための情報源として認識しているほど、双方向のネットワークが築かれやすいことを示している（同上：128-129）。つまり、市民社会組織と行政職員の双方向的関係はガバナンス・ネットワークを活性化させることと連動しており、ネットワークの双方向性はガバナンス・ネットワークの仲裁役としての政府を示すだろう。以上のことからこの指標を用いて関連性の分析を行った。

その結果の詳細を示したものが表6である。表6では、福祉課または環境課と市民社会組織とが互いに働きかけるネットワークが作られているほど、非営利組織の政策満足度は高水準にある。つまり政府の積極的介入は支持されそうである。しかし、産業振興課の評価とは正の関係が示されなかった。

一方、市民活動課に対しては自治会の活動の振興につながる支援・施策について尋ねており、その中で、自治会の活動に対する「①住民加入働きかけ」、「②活動拠点整備・提供」、「③自治会結成・役員交代把握」、「④助言・情報提供」、「⑤行政との定期的会合」等の支援・施策を問うている。この5指標の合計点（0～5点）を用いて、自治会の政策満足度に対する影響の分析を行った。その結果（表6）、やはり自治会振興施策（ネットワーク調整）を行う特別区ほど自治会の政策満足度が高いという傾向が得られた。つまり、協議の場を設け、自治会活動に助言し、世帯の加入等の人的リソースの供給に積極的な地方政府ほど、自治会からみた政策満足度は高い。

（3）生態学的誤謬性の問題—個票データに基づく関連性の検証

筆者は、これまで、特別区別の集計指標を作成し、社会調査から得られた指標と政策満足度指標、そして、総務省統計データを用いて、関連性の検証を行ってきたが、因果推論をする場合の一つの問題として「生態学的誤謬性」の問題がある（久米 2013:148）。つまり、集計データに基づいた知見（相関関係）が、個票レベル（自治会や非営利組織単位）の知見と一致するとは限らない。また、地方政府の社会政治状況が個別の組織の満足度にどのような関連性があることを検証することはこれまで市民レベルで分析されてきた政策満足度研究（野田 2013）において一定の必要性があると考えられよう。

そこで、筆者は、これまで集計して作成した指標から個票レベルの再分析を行った。具体的には政府規模要因、ソーシャル・キャピタル要因、ガバナンス・ネットワーク、メタ・ガバナンス要因の変数群と政策満足度について、カテゴリカル回帰分析を実行し、影響度の検証を行った。表7はその結果を詳述し、Model 1は、非営利組織の政策満足度、model 2は自治会の政策満足度の結果を示す。

Model 1は分散の44%程度（Adj.R2 = 0.444）が説明できている。標準化係数から model 1では、一般行政職員数を除いた諸変数が総じて統計的に有意な結果を示す。中でも、設立年数（10年間隔）が0.505と高い関連性を示し、また、特別区との協調関係（0.417）、請願・陳情（0.311）との関連性が相対的に高い。つまり、団体—行政関係によるガバナンス・ネットワークへの参加は満足度と一定の関連性が得られよう。

表7 政策満足度と諸要因に関する関連性の検証（要因の値：標準化係数）

model1		非営利組織	model2		自治会・町内会	
区分		Y=政策満足度	区分		Y=政策満足度	
精度	R^2	0.520	精度	R^2	0.545	
	R^2 (調整済み)	0.444		R^2 (調整済み)	0.426	
	有効分析サンプル数	505			有効分析サンプル数	218
属性要因	設立年数 (10年間隔)	0.505 ***	属性要因	加入世帯数	0.179 ***	
	常勤スタッフ数	0.119 ***		SC要因 (橋渡型)	新旧住民交流	0.092 *
SC要因 (対面橋渡型)	一般会員のイベント参加	0.080 ***	自治会活動 (スポーツ・レク)		モニタリング	0.350 ***
	懇談会・勉強会	0.051 ***		ガバナンス・ ネットワーク 要因	特別区との関係	0.101 *
ガバナンス・ ネットワーク 要因	シンポジウム・イベント	0.128 ***	請願・陳情		請願・陳情	0.311 ***
	一般会員のイベント参加	0.311 ***		パブリックコメント	パブリックコメント	0.502 ***
	パブリック・コメント	0.092 **			政府調整 要因	自治会振興政策得点
特別区との関係 (協調的)		0.417 ***	政府規模要因	一般行政職員数/人口一万 (H18)		0.109 ***
	開かれたネットワーク ^{注1} (合計)	0.131 **		人口密度/可住地面積 (H18)	0.124 **	
政府調整 要因	ネットワーク・双方向性 (福祉)	0.096 ***	略表記 1 SC: ソーシャル・キャピタル			
	ネットワーク・双方向性 (環境)	0.087 *				
政府規模要因	一般行政職員数/人口一万 (H18)	0.080				
	人口密度/可住地面積 (H18)	0.102 *				

***: 1% (両側) 水準で有意 ** : 5% (両側) 水準で有意 * : 10% (両側) 水準で有意

データ 社中豊 (2006) 「JIGS2調査」

注 1 : 「委員の派遣」、「政策執行への協力」、「モニタリング」の有無を合算

出所) 筆者作成

さらに、model 2 では自治会の政策満足度をモデルと、精度は分散の42% (Adj.R 2 = 0.426) が説明されている。標準化係数より、ガバナンス・ネットワーク要因の中で、パブリックコメント (0.502)、モニタリング (0.350)、請願・陳情 (0.311) との関連性が高い。つまり、政府の活動の監視・政策形成過程への介入、そして利益追求のネットワークは組織の政策満足度との関連性が高いといえる。

そして、紙幅の都合によって、図表を載せることはできないが、各変数のカテゴリ別にみた政策満足度の平均値から次のことがいえる。まず、非営利組織の政策満足度はソーシャル・キャピタル (自発的結社としての特徴) を意味する懇談会・勉強会やシンポジウム・イベントを開催する組織ほど高水準である。また、一般会員のイベント参加は政策満足度も同様に正の関係を示す。

さらに、政策執行への協力、委員派遣、モニタリングをしている非営利組織ほど高水準である。また、パブリックコメントへの参加は正の傾向がみられ、集計レベルとは異なる結果となった。一方で、請願・陳情を行う組織の政策満足度は低水準の傾向もみられた。また、政府のネットワーク双方向性が高い特別区で活動する組織ほど政策満足度が高い。

一方、自治会の政策満足度は新旧住民の交流やスポーツ・レクリエーションの活動が活発な自治会ほど、政策満足度が高い。つまり、社会の凝集性 (まとまりの良さ) は地域社会運営と正の対応をしている。そして、パブリックコメントに参加する自治会ほど政策評価は良好で、モニタリング、請願・陳情についても同様の傾向を示す。また、特別区との関係が独立的であるより、協同、仲介役と答えた自治会ほど政策満足度が高い。

以上の議論をまとめると、個票レベルのデータを用いたカテゴリカル回帰分析の結果は集計レベルに基づく知見と一致する。

5. 結論

本研究では、これまでの個人レベルの政策満足度研究では十分に検証されてこなかった地方政府、市民社会要因に着目し、市民社会組織を単位とした個票レベルならびに特別区の集計レベルによる規定要因の検討を行ってきた。本研究による分析の知見は以下のようにまとめられる。

(1) 政府規模の議論に関して、財政状況 (一人当たり区民税 + 基礎交付金) と地方政府の運営能力 (1万人当たり一般行政職員数) からみれば、特別区は規模の経済が働いて政策供給能力が上がり、

政策満足度が高水準となるような傾向はみられず、むしろ小さな政府理論が支持される。特に、一般行政職員数では逆U字型の関係が示唆される。

(2) 社会関係資本の蓄積は良き統治と正の関連性が示されているが、本研究ではコミュニティのソーシャル・キャピタルについて、地域住民同士つきあい(新旧住民交流)およびスポーツ・レクリエーションの自治会活動等の社会的凝集性と一般会員のイベント参加、懇談会・勉強会、シンポジウム・イベントの活動からなる対人・橋渡し型自発的結社の特徴は政策満足度と正の関係にある。

(3) ガバナンスにも失敗があり、地方政府は地域社会運営を担うアクターとの仲介役が求められるが、本研究では自治会組織振興施策に積極的で、市民社会組織と同じくらい行政職員が互いに働きかけを行うほど、特別区の政策満足度は高い。つまり、メタ・ガバナンスは政策満足度の観点から支持される。

上記に示した3つの知見には次の含意があると考えられる。まず、現代の地方財政の状況を鑑みるならば、財政難の状況から小さな政府が志向されるにつれて、市民社会組織が重要視され、阿部(2016:1)によれば「大きな市民社会志向」と理解できる。

本研究では、小さな政府と政策満足度は順相関にあることが示されたが、一方で、それは運営能力の減少を意味せず、むしろ審議会への委員派遣やモニタリング、そしてパブリックコメント等のガバナンス・ネットワークへの参画のチャネルの広がりによって、政策運営が維持・向上されている。

辻中(1996:134)は、先進国で日本が最も小さい政府(公務員数、財政、税収規模)によって運営できているのには社会関係の基本的性格がネットワーク型社会であるからだとしているが、換言すれば、ソーシャル・キャピタルに富んでいる社会では、協調コストが低いので、市民社会組織とのネットワークが構築しやすく、人の交換、情報の交換、協力が容易にしやすいと考えられる。本研究では、それを裏付けるように、コミュニティにおける橋渡し型ソーシャル・キャピタル、自発的結社の程度と政策満足度とが順相関し、社会の凝集性(まとまりの良さ)は社会の効率性を改善し得ることが考えられよう。

そして、特別区における市民社会組織との接触への働きかけ、自治会の活動に関わる振興政策と政策満足度が順相関であることは、換言すれば、ネットワーク型社会におけるハブとしての地方政府の役割が求められよう。つまり、ネットワークの調整的役割を担える地方政府が、地域社会運営におけるガバナンスの失敗の抑止につながる可能性を持つ。

以上のことを踏めるならば、本稿で扱った特別区における政策満足度の地域差は、政府規模と逆U字型の関係にあり、規模が小さくとも政策満足度が高いことは特別区別に生じた市民社会志向の地域差と共変している。つまり、ソーシャル・キャピタル論からみれば、政策満足度の地域差は、地域社会運営における協調コストと関連して、ソーシャル・キャピタルの地域較差と連動している。そして、ネットワーク・ガバナンスの観点から見れば、政策満足度の地域差は地方政府が市民社会組織とつながるネットワークの仲介役(メタ・ガバナー)を担うことが出来ているかどうかと関連している。

筆者によれば、ソーシャル・キャピタル論と地方政府の調整的役割に関する議論は相互補完的であるといえる。政府の調整なくしてはガバナンスの維持が難しく、またソーシャル・キャピタルに富んでいるからこそ、組織間利益の調整コストの削減につながり、ガバナンスが容易になると考えられる。

しかしながら、本研究の限界は市民社会組織を対象としたデータに限定されており、上記議論の相互作用と因果関係の検証は今後の課題としたい²⁷。

²⁷ 本稿では限定された時期のデータ結果しか載せていないが、2017年に実施した、JIGS4(社会団体調査)調査から同様の社会関係資本指標、ガバナンス・ネットワーク指標を設定しても同様の結果が得られている。また指標について、社会関係資本では、定義を限定し、コミュニティレベルの非営利組織の成員間、また近隣住民組織の加入世帯-自治体関係から成る凝集性(まとまりの良さ)の効果を評価している。一方、ガバナンス・ネットワークは、審議会等の政策ネットワークからモニタリング等の政策評価から成る広義の意味合いを持っている。この指標の問題については今後の課題としたい。

参考文献

- 阿部弘臣 (2016) 「第一章 社会ガバナンスの視点」、辻中豊・崔宰榮・阿部弘臣編『現代日本のローカル・ガバナンス・ネットワーク—自治体、住民自治組織、および非営利組織の考察』筑波大学人文社会国際比較研究機構・国際比較日本研究センター、1頁。
- 稲葉陽二・近藤克則・宮田加久子ら編 (2011) 『ソーシャル・キャピタルのフロンティア—その到達点と可能性』ミネルヴァ書房。
- 稲葉陽二・吉野諒三 (2016) 『ソーシャル・キャピタルの世界—学術の有効性・政策的含意と統計・解析手法の検証』ミネルヴァ書房。
- 久保慶明 (2010) 「第6章 市区町村職員をとりまくネットワーク」、辻中豊 (2010) 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』木鐸社、111頁。
- 久米郁男 (2013) 『原因を推論する—政治分析方法論のすゝめ』有斐閣。
- 坂本治也 (2010) 『ソーシャル・キャピタルと活動する市民—新時代日本の市民政治』有斐閣。
- 辻中豊・伊藤修一郎編 (2010) 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会』木鐸社。
- 辻中豊・森裕城編 (2010) 『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会 (現代市民社会叢書 2)』木鐸社。
- 辻中豊 (2012) 『ポリティカル・サイエンス事始め [第三版]』有斐閣。
- 野田遊 (2011) 「行政サービスに対する満足度の規定要因」、会計監査研究 (43) 73-86頁。
- 野田遊 (2013) 『市民満足度の研究』、日本評論社。
- マーク・ベビア (2013) . 『ガバナンスとは何か』NTT 出版。
- 宮脇淳 (2005) 『PPP が地域を変える—アウトソーシングを超えて 官民協働の進化形』富士通総研 PPP 推進室。
- 森脇俊雅 (2013) 「序章 ディシプリンとしての公共政策学」、足立幸男・森脇俊雅『公共政策学』ミネルヴァ書房。
- Boix, Carles and Daniel, N. Posner (1998). Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance, *British Journal of Political Science*, 28(4), 683-93.
- Cusack, R. Thomas (1999). Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments, *European Journal of Political Research*, 35(1), 1-34.
- Kearns, Ade and Ray, Forrest (2000). Social Cohesion and Multilevel Urban Governance, *Urban Studies* 37, 995-1017.
- Knack, Stephen (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States, *American Journal of Political Science*, 46(4), 772-85.
- Mancur, Olson (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. (依田 博ら訳 [1996] 『集合行為論—公共財と集団理論』ミネルヴァ書房。)
- Mouritzen, P. Erick. (1989). City Size and Citizen's Satisfaction: Two Competing Theories Revised, *European Journal of Political Research*, 17(6), 661-688.
- Ostrom, Elinor (1992). Institutions as Rules-in-Use, Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems, Chapter Two, *ICS Press*, 19-39.
- Tavits, Magit (2006). Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance, *Political Research Quarterly*, 59(2), 211-25.
- Yutaka, Tsujinaka and Hiroomi, Abe (2016). Social Capital and Citizen Satisfaction in Associational Perspective: Analyzing Urban Governance in Japan, July 2016 at the International Political Science Association 24th World Congress, Poland.
- Rice, W. Tom (2001). Social Capital and Government Performance in Iowa Communities, *Journal of Urban Affairs*, 23(3-4), 375-89.
- Schwartz, Frank and Susan, Pharr (eds.). (2003). *The State of Civil Society in Japan*. Cambridge University Press.

- Stephen, Goldsmith and William, D. Eggers (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Brookings Institute Pr. (城山英明ら監訳 [2004] 『ネットワークによるガバナンス—公共セクターの新しいかたち』学陽書房。)
- Putnam, D. Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton university Press. (河田潤一訳 [2001] 『哲学する民主主義』 NTT 出版)。