

博士論文の要約／Summary of Doctoral Dissertation

氏 名 戸川 和成

Name

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—

全文を公表できない理由

Reasons why the full text of my dissertation cannot be disclosed on the Internet

論文全体を書籍として出版するため

書 名 （ 雑 誌 名 ）

Name of magazines/journals

『(仮) 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』(刊行予定)

出 版 社 名

Name of the publishers

晃洋書房

発 行 予 定 日

Estimated date of issues/publications

2022年2月を予定

1. はじめに

本研究は、「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は何故、地域差が生じるのか」を研究課題に設定し、市民に効果的な地域社会運営を導出するローカル・ガバナンスとソーシャル・キャピタルの観点から政策満足度の地域差メカニズムを明らかにすることを目的としていた。

第1章は研究対象である東京・特別区を地域社会運営という視点から考察し、上記の研究課題に答えるために第2章はローカル・ガバナンスとその非制度的要因として機能するソーシャル・キャピタルの観点から先行研究を整理して市民に効果的な地域社会運営をもたらす仮説を導出する位置付けであった。そして第3章と第4章は第2章から導出された仮説を東京・特別区の政策満足度の地域差という問題に適用し、その妥当性を検証することを目的とした東京・特別区の比較実証研究という位置付けであった。

第3章では政府の対応能力だけでは不十分であるというローカル・ガバナンスの前提条件を実証的に確認した上でガバナンス要因（協働、ネットワーク管理）に地域差が生じていることが市民に効果的な地域社会運営の明暗を分けていることを明らかにした。

そして第4章では、上記の問題にさらに踏み込んでローカル・ガバナンスの地域差を発生させる非制度的要因としてソーシャル・キャピタルの地域差に着目している。そしてソ

ーシャル・キャピタルの賦存量に地域差が生じていることがガバナンスに違いをもたらした政策満足度の地域差を生じさせることを明らかにした。

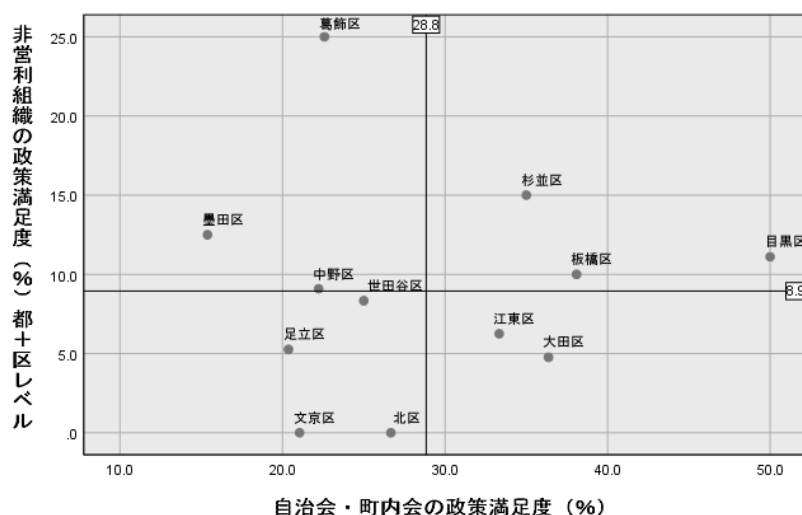
これは、JIGS2 研究に残された課題として挙げられる市民社会組織研究の多産的な比較課題であった東京・特別区という都市を4調査という立体的な視点に基づいて明らかにする交差比較研究の一つである。

なお、本研究はこれまで JIGS 調査研究グループが開発・蓄積してきた研究枠組みと分析結果の上に位置付けられる。そして、東京・特別区という地方政府が行う政策運営に対する期待と現実のギャップが生じる地方政治の問題を政策満足度の地域差という問題を通じて研究し、ますます重要な論点となり得る地方の団体世界について分析している。

本研究では、「何故、東京・特別区の間政策満足度の地域差が生じるのか」という問題について、ローカル・ガバナンス論の枠組みを援用し、その非制度的要因にソーシャル・キャピタルを位置付けることで、学術的問いに答えることにしたい。

2. 主な研究課題

特別区の政策を区部に共通した指標を利用して比較してみた場合、どのような地域差が生じていると考えられるのであろうか。筆者は主に辻中豊教授（現在は東海大学副学長、筑波大学人文社会系名誉教授）が「JIGS2 プロジェクト」の中で行った4つのサーベイ・データのうち、市民社会組織が評価した「政策満足度」という指標を利用してそれを確かめることを行った。その結果、図1に示すような自治会・町内会とNPO・社会团体（以下、非営利組織と表記）調査の自治体の政策に対する全般的な満足度（5件法、以下、政策満足度と表記）の「4：満足している」+「5：やや満足している」の集計結果には地域差が生じている。それはどのような違いが特別区の間生じていることを意味するのだろうか。



出所) 辻中 (2006) 「団体基礎構造に関する調査」、辻中 (2006) 「町内会・自治会など近隣住民組織に関する全国調査」を基に筆者作成。

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

特別区は、総じて都の区として財政調整制度によって財源が区部の間で相対的に等しくなるように配分されるしくみがある。そのために、区部の税収格差は是正される。しかしながら、そうした配分措置があるにもかかわらず、図1のように政策の取り組みの評価には大きな違いがある。

また、区部の住民構成は地域によって異なっており、例えば下町には過大で過密な人口が集中しているが、その住民は総体的に低所得者が密集し、生活困窮者の割合が多い。さらに地帯構造が低地帯であるために、非常時には他の区部に比べて災害リスクを下町地域の区部は抱えている。

しかしながら、図1をみると、政策満足度が高水準なパターンは、そうした課題が山積した区部に特徴的である。とりわけ「葛飾区」、「墨田区」は非営利組織にとって望ましい政策運営が、「江東区」、「大田区」は自治会にとって望ましい政策運営が行われ、「足立区」や「北区」はそのようではない。また、「文京区」や「世田谷区」より「杉並区」、「目黒区」の方が、自治会、非営利組織の両方にとって望ましい地域社会運営が行われている。どうしてこのような市民社会組織からみた地域社会運営に特徴的なパターンが生じているのだろうか。この問いを明らかにするために、区部の政策満足度が変動するパターンを解明することが本研究のねらいである。

3. 方法論

そこで、筆者は、上述した学術的問いを明らかにするために、市民に効果的な地域社会運営に対して、次のような仮説を設定した上で、図2に示す研究アプローチに沿って分析デザインを計画した。

市民に効果的な地域社会運営に対する筆者の認識（仮説）：

従来の地方政府であれば、地方政府が抱える山積した問題に対し、政府の画一的で一元的な公共サービス運営は行政需要に上手く応答することができていた。そのため政策運営の中心的役割は地方政府が担ってきたといえる。しかしながら、今日は財政難を迎え、地方政府が処理しなければならない問題が増えており、市民に効果的な地域社会運営を行うためには地方政府の対応能力だけでは十分ではないと考えられる。むしろ、山積した問題に対する解決方法は地方政府が協働型政府を志向する必要がある。そして、市民社会組織との協働を模索し、ローカル・ガバナンスから地域社会運営を捉える視点が必要である。

さらに、それは市民社会組織から自発的協力を得られるかどうかという非制度的要因に関する問題に依存している。その観点から、コミュニティのソーシャル・キャピタルが地域に偏在することはローカル・ガバナンスにとって大きな問題であると同時に、市民に効果的な地域社会運営を導くメカニズムに一定の影響を与えている可能性がある。

以上より、市民に効果的な地域社会運営を導出するメカニズムには（1）政府の対応能力、（2）市民社会組織の対応能力、（3）コミュニティの対応能力が関係している。そして、その影響を受けて政策満足度に地域差が生じることが考えられる。

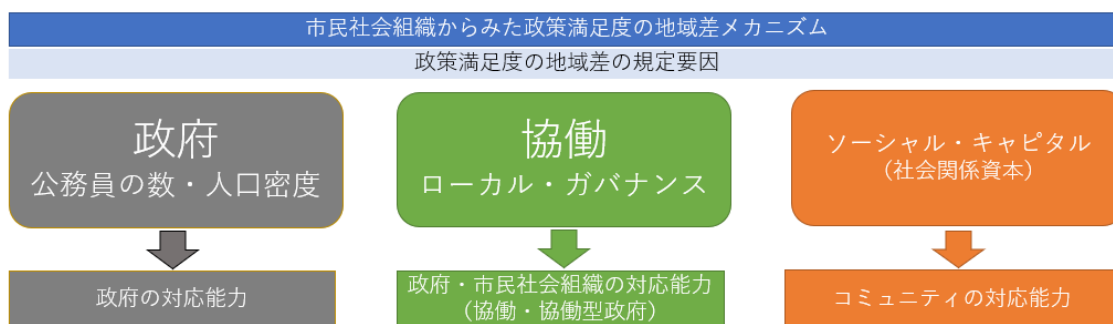


図2 本研究の分析アプローチ（俯瞰図）

4. 本論文の要約

本研究の分析結果から得られた知見は次のように要約することができる。序章では、「類似した制度配置の中で生じる政策満足度の地域差」の問題を取り上げ、市民に効果的な地域社会運営のメカニズムを明らかにする目的を明示した上で、本研究で取り組むべき問題を取り上げた。それによって、都市別に比較して発生する政策満足度の地域差に関する問題は行政学や地方自治論の射程に留まらず、政策研究の中で見落としがちであった市民社会要因の解明が必要であることを論じている。そこで、地方政府と市民社会組織の相互作用によって生じるローカル・ガバナンス論と、ソーシャル・キャピタル論を援用して政策満足度の地域差メカニズムを検討する分析アプローチを提案している。

第1章では研究対象である東京・特別区の概況を説明している。まず、区部間に生じる政策満足度の地域差が何を意味しているのかを、定量的に考察した結果、市民社会組織からみた区部の地域社会運営の違いが反映されている可能性を指摘した。これは区部の中でも自治会・町内会にとって非営利組織に比べて望ましい地域社会運営が行われている可能性、または非営利組織にとって望ましい地域社会運営が行われている可能性、さらには双方の異なる市民社会組織に共通して望ましい/課題が山積した地域社会運営が行われている可能性を示唆している。また、特別区という類似した制度といえども東京の特別区にはデモグラフィックな要素に大きな違いがあることを指摘した。具体的には社会地区と政策満足度の関係を分析すると、類似した居住者特性を持つ特別区の間で政策満足度の地域差が生じている。高水準な政策満足度は、似通った政策課題を抱えつつも、それに上手く対応している特別区の取り組みを反映している可能性がある。

但し、政策満足度に関する先行研究によれば、それは市民の誤解に基づく認識によって評価された結果であるという見方も考えられる。そこで、第1章では政策パフォーマンスと政策満足度の関係を分析し、サービス充実度や制度整備（迅速さ）等の政策パフォーマンスが上手くいっている地域で政策満足度が高いことを明らかにし、地域社会運営の違いが政策満足度に表れていることを確認している。

また、ローカル・ガバナンスの観点から区部の地域社会運営の実態について、地方紙（『都政新報』）に掲載された協働・まちづくりに関する用語の頻出・頻度を調べてみると、協働・まちづくりに関する先端事例が多い都市と高水準の政策満足度の都市が重なる

パターンを幾つか発見した。これを受けて、政策満足度の地域差の違いに関する問題は区部のローカル・ガバナンスに射程を当てながら考えていく必要があることを論じた。

第2章では先行研究を踏まえた上で、ローカル・ガバナンスとソーシャル・キャピタルの理論的枠組みを整理し、市民に効果的な地域社会運営をもたらす仮説を導出している。ガバナンスは地方政府と市民社会組織の相互作用（協調・対立）によって形成されたネットワークによる統治プロセスとして理解できる。

その上で、ローカル・ガバナンスは社会中心アプローチでは限界があるため、現実の政策が市民社会組織に受け入れられるためにはガバナンスの中で利害調整を行う地方政府の「ネットワーク管理」が重要であることを指摘し、ローカル・ガバナンスにとって不可欠なのは「協働」と地方政府の「ネットワーク管理」であると論じた。そして、次のメカニズムが働いてローカル・ガバナンスは市民に効果的な地域社会運営を促進させることを仮説立てた。

まず市民社会組織が地方政府のステイクホルダーとして協働することで要求を政策過程に入力することができる。そして、地方政府は、入力された要望を利害関係者にとって望ましい政策へとネットワーク管理の手段を通じて変換することで、社会にとって望ましい政策を出力していると考えられる。その結果、政策から様々な便益を享受することで満足感を得られる結果、政策満足度が上昇するという関係を仮説立てた。それを踏まえた上で、市民に効果的な地域社会運営のためにはローカル・ガバナンスの要素として「協働」と、地方政府が協働型政府として行う「ネットワークの管理」の効果に関する仮説を構築している。

さらに、ソーシャル・キャピタル論を、自然発生的に成立することの難しい協働の地域条件に着目してローカル・ガバナンスに援用することを行った。それは必ずしも協働が制度によって規定されるわけではなく、地方政府への協力関係を志向するか否かは市民社会組織の自発的協力が必要であることを整理した上で、コミュニティのソーシャル・キャピタルが重要であることを論じている。そして、そのソーシャル・キャピタルの地域偏在の問題がガバナンスの非制度的要因として作用することで、ローカル・ガバナンスの明暗が都市の間で分かれていることを指摘した。

ローカル・ガバナンスに求められるソーシャル・キャピタルの構成要素とそのメカニズムについては、「認知的ソーシャル・キャピタル」と「構造的ソーシャル・キャピタル」に着目して整理している。筆者の整理によれば、ソーシャル・キャピタルは次の二つのメカニズムを経てローカル・ガバナンスを促進させることが可能であると考えられる。

一つ目は自治体に対する信頼と組織間の信頼性に基づくメカニズムである。地方政府と市民社会組織の相互作用（対立・協調）によって形成されたネットワークでは地方政府の厚意に対する返礼として信頼が醸成され、その行為が蓄積される結果、自治体への信頼が協力コストを下げ協働を促進させることが考えられる。

さらに自治体信頼に富んでいるほど地方政府は政策課題に対する市民社会組織の協力を得られやすいので、ステイクホルダーとの利害調整を行いやすく、社会にとって望ましい

政策運営に効果を持つことを提示した。

二つ目はコミュニティの構造的ソーシャル・キャピタルに該当する「住民同士つきあい」や「団体活動」がもたらす集合的効力感による効果がローカル・ガバナンスに働きうることを指摘している。コミュニティにおいては住民同士のまとまりが良くなることで、また自治会活動や団体活動が活発になることで、地元に対する住民の愛着心または帰属意識が高まることが予測されよう。それが地域の問題に対する市民社会組織の協力を招来し、地方政府と市民社会組織の「協働」水準が高まる可能性を仮説立てている。

以上のメカニズムを整理し、第2章によって導き出された仮説を6つ掲示し、ローカル・ガバナンス、ソーシャル・キャピタル、政策満足度が結びつく関係を仮説立てた。

そして、第3章、第4章では第2章から導出されたガバナンス要因（協働、ネットワーク管理）の効果とソーシャル・キャピタルに関する6つの仮説を東京・特別区の政策満足度の問題に適用し、東京・特別区の比較実証分析を試みた。

第3章では実証研究の前半部分として「ガバナンスが促進されることによって、市民に効果的な地域社会運営が可能であるのか」の検証を行った。その分析は以下の三つの視点から行われている。

一つ目は「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行うには十分ではない」というガバナンス論の前提が実証的に確認されるのかを確かめている。それについては主に、行政職員数や税収による財政的要因に求めて検討を行った。その結果、行政職員数や財源が多いだけでは、必ずしも、十分に行政需要に応答できていないことが、政策満足度との関係から確認された。すなわち、上述の諸変数と政策満足度には正の関係が確認されなかった。

とりわけ、区部では政府の対応能力が中位であるほど市民社会組織にとって最適な地域社会運営（政策満足度水準が高い政策運営）が行われている。必ずしも、行政職員数と政策満足度は正に対応しているのではなく、負の対応関係が実証された。そして「行政職員数」と「協働」の関係を分析し、行政職員数が乏しい地域で政策満足度が上昇する背景には、市民社会組織と地方政府の協働が活発であること、すなわち政府の対応能力が不十分な問題をガバナンスが補完している可能性があることが確認された。

二つ目は、ローカル・ガバナンスの要素である「協働」、「ネットワーク管理」と「政策満足度」の関係を分析し、「協働」と自治体の「ネットワーク管理」が行われることによって、市民に効果的な地域社会運営を導出するという第2章の知見は実証的に説明できることを明らかにした。言い換えれば、地方政府の対応能力を補完するように市民社会組織が協働を通して要求を政策過程に入力し、地方政府はガバナンス状況に対応するように変貌し、協働型政府としてネットワーク管理の役割を果たすことで、政策満足度の高い地域社会運営を行うことが可能であることを明らかにした。

第4章では第2章から導き出された「ローカル・ガバナンスの非制度的要因としてソーシャル・キャピタルが作用することによってソーシャル・キャピタルに富んでいる地域ほどガバナンスが促進されて市民にとって効果的な地域社会運営が導出される」という因果

経路の妥当性を検証している。分析の前段階ではソーシャル・キャピタル変数の設定に関する議論を整理して、市民社会組織調査から得られたソーシャル・キャピタル変数の妥当性と構成要素の内的一貫性の確認を行った。

その上で、確認されたソーシャル・キャピタル変数を用いて東京・特別区に生じるソーシャル・キャピタルの地域分布と政策満足度、ガバナンスの地域差との対応関係に関する予備的考察を行っている。それによれば、自治体信頼や組織信頼は都心部から下町地域にかけて上昇傾向にあるのに対し、団体活動（自治会活動）は都心部から山の手地域にかけて上昇している。そしてガバナンス、政策満足度、ソーシャル・キャピタルの地域差の対応関係には以下の4つの関係があると考えられる。

一つ目は、祭りやスポーツ・イベント等の橋渡し型自治会活動は政策満足度、ガバナンス要因と連動性が確認されなかった。一方で、結束型自治会活動の生活・安全に関連した問題を処理する自治会活動はガバナンスや政策満足度の地域差と対応している。さらに、信頼はガバナンスと政策満足度に一定の影響を与えている。自治体信頼はガバナンスにおいて協働やネットワーク管理の水準の違いを説明できる可能性がある。また、自治会の組織・組織信頼の集計基準を厳しくすると協働水準との相関性が強まるので、水平的な自治会ネットワークを築くことが協働の基盤を形成していると推察される。さらに、住民同士つきあいの水準の違いがガバナンス、政策満足度の地域差と正に対応している。特にネットワーク管理に対する効果は仮説立てていなかった効果である。

二つ目は、地方政府—非営利組織関係に関するソーシャル・キャピタル変数と政策満足度、ガバナンス要因（協働、ネットワーク管理）の地域差の対応関係も自治会の分析結果と同様の傾向を示していた。すなわち、政策満足度の地域差を考える上で、ソーシャル・キャピタルとガバナンスの地域差の問題は統計的に有意に関連している。さらに、上記に示した関係が見せかけの関係であるかを確認するために、非集計データに基づく多変量解析も実施し、ソーシャル・キャピタル変数が政策満足度、ガバナンス要因に他の要因を統制しても有意な影響を与えるのかを検証した。その結果、自治会、非営利組織ともに自治体に対する信頼が協働、ネットワーク管理に対して重要な役割を果たすことが確認された。つまり、信頼は市民社会組織から協力を得られやすくする。自治体信頼が蓄積されることによって政府は協働型政府としてネットワーク管理に積極的になりやすく、利害調整を図りやすいという結果が得られた。

三つ目は、構造的ソーシャル・キャピタルの住民同士つきあいは、地方政府—自治会関係のローカル・ガバナンスにおいて重要な役割を果たしている。住民同士のつきあい・交流頻度が活発であるほど、コミュニティでは住民同士のまとまりが良く、集合的効力感が働きやすいと考えられるので協働にポジティブに働くと考えられる。これは分析によっても支持された。

四つ目は、まとまりの良いコミュニティでは自治体が協働に対して積極的にネットワーク管理を行っている（協働とネットワーク管理の正の対応関係）ことが明らかとなった。また、地方政府—非営利組織関係では協働に対する非営利組織の組織内部つきあい（結束

型団体活動)のまとまりが良いほど協働が促進されるという結果が得られた。

以上のことから、ソーシャル・キャピタルはローカル・ガバナンスの非制度的要因としてガバナンスのプロセスの中で重要な役割を果たしている。第4章の分析結果からソーシャル・キャピタルに関するローカル・ガバナンスの促進仮説は「自治体信頼」、「ネットワーク(住民同士つきあい・組織内部つきあい)」、そして「ネットワーク(団体活動)」に妥当することを意味している。

なお、組織信頼、橋渡し型自治会活動は他の要因を統制して統計的に有意な影響を示していない。祭りやスポーツはガバナンスと直接的な関係がないと考えられるため、統計的に有意な効果が確認されなかった可能性がある。また協働主体は自治体と市民社会組織の間柄で行われるため、組織信頼の効果が他の要因を統制しても確認されなかった理由については、さらに詳細な検討が必要である。

5. 結論

本研究の分析結果を総合すると、後述する地域公共政策への示唆と、学術的な問いに対する解を得られる。

一つ目は、区部における市民にとって望ましい地域社会運営を導出するしくみを明らかにできた。今日、財政難や多様な価値観によって一元的な中央政府による画一的な行政運営では、市民に応答したサービスを供給することは難しいといわれる。これはローカル・ガバナンスの観点から行った行政職員数と政策満足度の関係分析から考えると、職員数の増加や財源の豊富さは市民社会組織が評価した政策満足度を押し上げるという直接的な効果がないという知見から説明することができる。つまり、一万人当たりの行政職員数が少ない特別区ほど政策満足度が高いのは市民社会組織の対応能力が発揮されることで市民に効果的な地域社会運営を下支えしているからである。一方で、行政学的に考えると地方政府の効率的運営の結果を反映していると読み込むことができるかもしれない。この点については本研究の分析アプローチの中で政府の対応能力の捉え方が不十分であることから十分に応えることはできない。

しかしながら、少なくとも地方政府と市民社会組織のガバナンスを分析すると、ローカル・ガバナンスが進展し、地方政府の対応能力を市民社会組織が下支えし、政府が協働型政府としてネットワーク管理の役割を果たしているから、東京23区の中ではガバナンスの進展している特別区が市民社会組織にとって望ましい地域社会運営を行っていると考えられる。

二つ目は、区部の比較実証研究を踏まえて、社会中心アプローチではローカル・ガバナンスを十分に捉えられておらず、ガバナンス論の有効性を実証することはできなかった。それよりもむしろ、ローカル・ガバナンスでは依然として、地方政府の役割が不可欠である。ローカル・ガバナンス研究では地域特有の特定事例の知見が散見しているため、社会中心アプローチによる議論が多い。しかしながら、本研究の知見によれば、ガバナンスを成功させるには、「協働」だけでなく、利害関係者の要求を取りまとめて調整する地方政

府のネットワーク管理の役割が必要なのである。行政職員数と相談接触の関係を分析すると、地方政府から市民社会組織への相談接触は地方政府の行政職員数の少ない特別区であるほど増えている。これは職員数の少ない地方政府ほど、なお一層の市民社会組織の対応能力を求めて、協働を志向していることを意味する。

つまり、政府は協働を志向してガバナンスに対応する形で協働型政府に変貌し、ネットワーク管理を積極的に政策の形成プロセスに組み込むことで、市民に納得される地域社会運営を行っている可能性がある。

さらに、ローカル・ガバナンス論から考えると、協働を通じて市民社会組織が政府に要望を働きかけることは必ずしも社会利益の達成を妨げるものではない。少なくとも市民社会組織にとって効果的な地域社会運営を導出する上では、私的利益の追求として批判されるものではない。協働による市民社会組織の利益表出は、ガバナンスにとっては重要な役割を果たしている。

三つ目は、「何故、ローカル・ガバナンスに地域差が生じるのか」という問題は、少なくともソーシャル・キャピタル論を援用すれば、協働の非制度的要因に依存している可能性が十分にありうる。本研究ではローカル・ガバナンスの制度的要因との関係を十分に検討できているわけではないが、協働に関する条例等の制度はガバナンスのルールやしきみを定めているので行政が向かう方向性・指針を示す意味では重要な取り組みである。しかしながら、本研究の立場からすれば、より現実的には協力を招来することが可能な非制度的要因に着目する必要があるだろう。

また、これまでの研究では、ローカル・ガバナンスの地域差が生じる理由をソーシャル・キャピタルの地域差に求めて、その非制度的要因を東京・特別区を対象に実証した研究は筆者の知る限りない。そのように考えるとローカル・ガバナンスの非制度的要因について、ソーシャル・キャピタル論からさらに踏み込んで知見を積み重ねることは学術的に意義があるだろう。本研究からは広義のソーシャル・キャピタルの中でも地方政府—市民社会組織の連結型の性質を有する認知的ソーシャル・キャピタルの「自治体信頼」や、コミュニティ・レベルのソーシャル・キャピタルのうち結束型の性質を有する構造的ソーシャル・キャピタルの「ネットワーク（住民同士つきあい・組織内部つきあい）」や「ネットワーク（自治会・団体活動）」が地域社会運営に与える影響が重要である。

四つ目は、ソーシャル・キャピタル論からは次のメカニズムが働いて、地方政府が市民社会組織から自発的協力を得られる理由を説明できる。

まず、自治体への信頼は地方政府との協働を通して政策課題の解決という目的を達成した経験を得る返礼として蓄積されるから協働への協力を招来すると考えられる。そして、自治体への信頼が蓄積されることで、かえって地方政府から市民社会組織への働きかけも容易になることで、利益調整がまとまりやすく、ネットワーク管理に関する取り組みが積極的に行われる可能性がある。

次に、コミュニティのソーシャル・キャピタルのうち、とりわけ住民同士つきあいは自治会と地方政府のガバナンスを促進させるため、重要な非制度的要因である。自治会の活

動範囲において、地域住民の協力が欠かせない。既に生活面で協力する関係があること、日常的に立ち話するような機会があることで、新来の住民と旧来の住民の交流が促進され、地域のまとまりが良くなると考えられる。それによって、帰属意識が高められる結果、地域課題に自治会も積極的に対応するようになり、地方政府と自治会の協働水準が他の地域に比べて上昇することが考えられる。

さらに、住民相互の人間関係が形成された地域では自治体も自治会との協働に積極的になることで、利害調整のネットワーク管理に務める結果、そうでない地域に比べて政策満足度が上昇する関係を説明することができよう。また、上記の集合的効力感を支持する構造的ソーシャル・キャピタルのメカニズムは団体活動が協働に与える効果に対しても同様に説明ができる。結束型自治会活動は生活に関わる防犯や交通安全活動など、特定の問題に対する対処活動を通して協働を促進させていると考えられる。一方で、非営利組織の組織内部つきあいは組織に対する会員の帰属意識を高めるので、政策課題に取り組む協働への活動水準が上昇すると考えられる。

以上の実証結果から考察されることは、ローカル・ガバナンスにソーシャル・キャピタルという非制度的要因が働いていることは十分に考えられる。上述の効果を有するソーシャル・キャピタルが地域差を伴って現象し、ローカル・ガバナンスと政策満足度の地域差を発生させていることが本研究で明らかとなった。政策満足度の地域差という問題を解決していくためには、コミュニティにおける既存のソーシャル・キャピタルに配慮した政策を設計する必要があるだろう。

五つ目にはソーシャル・キャピタル研究への本研究の付加価値が挙げられる。それは、まず、JIGS2の全国規模の社会調査を通じてソーシャル・キャピタルは政府の政策パフォーマンスに一定の影響を与える要因に位置付けられたことである。

本研究の知見は既存の研究が蓄積された政治学分野におけるソーシャル・キャピタル研究に一定の貢献を与えるであろう。ソーシャル・キャピタルに関する指標と政策パフォーマンスの間には日本の首都・大都市の地域比較でも一定の関係性がある。東京・特別区の分析結果は政策満足度の地域分布を説明する要因としてソーシャル・キャピタルを位置付けることが可能であることを意味している。そして、ソーシャル・キャピタルはローカル・ガバナンスを促進させる非制度的要因として重要である。地方政府は市民社会組織から自発的な協力を得るために、ソーシャル・キャピタルを考慮した政策を見つめなおす必要があるだろう。

それを踏まえると、地方政府には政策を展開する上で、既存のソーシャル・キャピタルを毀損させないソフトな解決方法によって今後緊要となる問題に取り組むことが求められる。

次に、本研究の分析結果に依拠すれば、水平的ネットワークの中で醸成される橋渡し型ないし結束型ソーシャル・キャピタルだけでなく結合型ソーシャル・キャピタルの役割を考えてソーシャル・キャピタルの政治学的考察を進めていく必要がある。本研究はその視点を自治体信頼から明らかにした点でPutnamの研究とは一線を画している。

さらに、本研究はソーシャル・キャピタル研究の曖昧さ（ミッシング・リンク）の問題に取り組んでおり、「ソーシャル・キャピタルが直接、統治パフォーマンスの改善に寄与

しない」という 2000 年代初頭の日本の定説を再検討し、首都・東京の区部という首都・都市レベルでソーシャル・キャピタルの効果を実証している。

最後に、本研究の応用可能性を簡単に述べさせていただきたい。一つ目は本研究を応用させることで、先行き不透明な経済の中で深刻化する少子高齢化の悪影響を受け、財政難に悩まされる自治体に、有効な都市運営のあり方を提言できる可能性がある。

二つ目は、市民の政策評価が浸透した現在、協働の具体的取り組みに悩む他の自治体に有効な政策的手段を、各自治体が実施している市民意識調査の政策満足度指標を基にして提言できる可能性を示唆している。首都・東京の特別区よりさらに研究対象を拡げることができれば、より一般可能性のある地域公共政策研究に寄与する理論を構築できよう。

三つ目には、本研究を国際的・地域公共政策研究に拡げるならば、首都研究の潮流に応用させることで、世界首都や体制維持を望むアジアの主要都市にも適用しうる市民にとって望ましい地域公共政策を提言するための示唆をえられよう。

以上