

令和 2 年 6 月 23 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04056

研究課題名(和文) 多元的価値と公共政策が両立する日本型市民社会の成立条件

研究課題名(英文) Conditions of Japanese civil society which satisfy both divers values and public policies

研究代表者

堂免 隆浩 (Domen, Takahiro)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：80397059

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本型市民社会の構造を明らかにするために、非営利セクターが公共用地の管理に参加する条件を解明することを目的とする。公共用地の典型として公園に焦点を当てる。結果、非営利セクターに能力があると行政が評価する自治体ほど、非営利セクターが参加しやすい。ただし、その関連は、自治基本条例が未策定の自治体では、そうでない自治体に比べて強いことが示された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、制度的条件の違いが非営利セクターが公的政策への関与に影響を及ぼすことを解明した点、特に、自治を促す規定を含む自治基本条例が制定されない方が、非営利セクターの公的政策への関与が大きいことを明らかにできた点にある。本研究の社会的意義は、このような非営利セクターによる公共政策へ関与を促進/抑制させる条件を解明できたことで、公共政策における民営化の促進に寄与できる点にある。

研究成果の概要(英文)：This research aims to clarify conditions that NPOs take part in management of public property in order to understand the structure of Japanese civil society. The park is regarded as a typical public property. In conclusion, the more local administrations evaluate the management ability of NPOs, the more they take part in management of parks. However, this relationship is stronger in the local governments which do not enact a Basic Autonomy Ordinance compared to in the local governments which enact it.

研究分野：都市政策・地域政策

キーワード：多元的価値 公共性 市民社会 非営利セクター

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

公共政策は民主主義に基づく有権者の平均的なニーズに対応している。首長や議員の選挙もしくは個別の争点に対する住民投票は大多数の意見を反映させる仕組みである。これに対し、市民社会は多元的な価値を前提として成立する。現実社会は多様な価値に満ちている。多様な価値に満ちた社会において合意を形成することは一見すると困難なように思える。これについて、Habermas(1992)等は、熟議を介することで合意を達成できると主張している。確かに熟議を介せば、公共政策を決定する時点において多様な意見が反映できよう。しかし、研究代表者の経験では、熟議を組み入れた合意形成において参加者間で合意に至っても、合意の場に参加していなかった参加者が後から来て反対することが多々ある。特にそれは、私たちの生活に身近な公共政策で頻繁である。つまり、多元的価値の反映を公共政策の決定で実現させるのには限界があるように思える。

一方、サービスプロバイダーとしての非営利セクターに期待する考え方もある。Weisbord(1988)によると、非営利セクターには個々に達成したい社会的目標があり、それが市民の多様なニーズに対応可能である点が公共部門との違いと指摘している。米国の公共部門と非営利セクターの関係を分析した Young(2001)は、福祉サービスの供給において政府と非営利セクターの関係を考察しその組み合わせを分類している。それは、政府からサービスの供給対象外と見なされたグループに対して独立してサービス供給しようとする「自立型」、政府に代わってサービス供給を担う「下請け型」、市民運動などを通して政府の決定に関与する「ロビー型」である。下請け型のみが政府と非営利セクターの協働であるものの、公共部門の決定に非営利セクターが従うのであれば多元的価値を反映できるとは言い難い。これに対し、欧米では使途を限定しない補助金が多くあり、非営利セクターの目標である多元的価値の実現を支えている(Salamon (1995))。

日本における政府と非営利セクターの関係について、田中(2006)は、日本の文脈では役所が“お上”と見なされ、役所の指示に従うことが必ずしも否定的と見なされない傾向がある、と指摘している。これは、本来政府が供給すべきサービスを非営利セクターが肩代わりさせられることを肯定する考え方である。これに対し、市民グループが自ら手を挙げて進んで公共政策に参加している事例も存在する。

2. 研究の目的

以上の背景を踏まえ、本研究は、非営利セクターが公共用地の管理に参加する条件の解明を通して、日本型市民社会の成立条件を明らかにする。近年、公共用地の管理は、民間企業やNPO等への開放が顕著である。そのため、非営利セクターによる公共用地の管理に焦点をあてることで本研究の目的を達成することが可能となると考える。

3. 研究の方法

公共用地の管理運営を行う非営利セクターの特徴を確認するため「公共用地」の類型を行った。その結果、特定の用途が予め決まっている「特定用途型公共用地」と未利用地のように特定の用途が定まっていない「不特定用途型公共用地」に分類できた。その上で、全ての公共用地をアンケート調査対象とすることは現実的ではないことから、本研究では「特定用途型公共用地」の典型である市区町村が管理する「公園」に焦点を当てることとした。

公共政策への非営利セクターの関与の可否は政府が決定している。つまり、多元的価値を基盤とする非営利セクターが公共政策に関与できる条件は、行政が関与の可否を何に基づいて行っているかを明らかにできることが重要である。そこで、本研究では、インタビュー調査と質問紙調査を実施した。インタビュー調査の目的は、非営利セクターによる公共用地の管理運営に参加を担保する制度と公共用地の物理的および環境的条件の確認することである。調査対象は、ボール遊びが許可されている東京都調布市にある「くすのき第1児童遊園」において、児童館、保育園、そして、PTAの代表者である。

質問紙調査の目的は、全国における非営利セクターの公園管理への関与の条件を確認することである。そこで、非営利セクターが公園の管理に参加する条件について仮説を9つ立てた。

- 仮説1: 自治体が効率化志向であるほど、他団体に維持管理を委託しやすい(効率化志向)。
- 仮説2: 自治体が行政自らに維持管理能力があると考えるほど、他団体に維持管理を委託しにくい(行政能力)。
- 仮説3: 自治体他団体に維持管理能力があると考えるほど、他団体に維持管理を委託しやすい(他団体能力)。
- 仮説4: 行政が他団体を支援する能力があると考える自治体ほど、他団体に維持管理を委託しやすい(支援能力)。
- 仮説5: 自治体他団体を支援する条例等を制定するほど、他団体に維持管理を委託しやすい(支援条例等策定)。
- 仮説6: 自治体自治基本条例を策定するほど、他団体が維持管理を担いやすい(自治基本条例策定)。
- 仮説7: 他団体を支援する能力があると考える自治体ほど、自治体他団体に対して維持管理能力があると考えることが、他団体への委託に結びつきやすい(他団体能力と支援能力評価の交互作用)。

仮説 8：他団体を支援する条例等を策定している自治体ほど、自治体が他団体に対して維持管理能力があると考えることが、他団体への委託に結びつきやすい(他団体能力と支援条例等策定の交互作用)。

仮説 9：自治基本条例を策定している自治体ほど、行政が他団体に対して維持管理能力があると考えることが、他団体への委託に結びつきにくい(他団体能力と自治基本条例策定の交互作用)。

本研究における、市民グループが進んで公共政策に参加できる条件は、自治を規定している自治基本条例の策定の有無(仮説 6、および、仮説 9)と関連が深いと考えられる。

質問紙調査の対象は、全国の市区町村の公園管理担当部課、および、政令指定都市については本庁だけでなく区を調査の依頼先とした。調査期間は 2018 年 8 月～10 月で、調査方法は郵送での調査票の送付および回収、有効回答数は 1,063 票、有効回答率は 58.4%であった。本研究では、使用する変数全てに欠損のない 714 の自治体を分析対象とする。

本研究では、以下の変数を用いて二項ロジスティック回帰分析を行う。「他団体による維持管理」は、「維持管理を最も多く担っているのは誰か」を 7 カテゴリー(1 地縁団体、2 スポーツや文化の同好会、3 ボランティアグループ、4 NPO 法人や公益法人、5 行政や行政の外郭団体、6 民間企業、7 その他)で尋ね、「行政」と「行政以外の団体(他団体)」に 2 値化(行政 = 0、他団体 = 1)して用いた。回答割合は、行政が 35.9%、他団体が 64.1%であった。

「効率化志向」は、公園の政策方針の目標として、「管理にかかるコスト削減をどれくらい重視するか」を 4 段階評価(4 非常に重視する、3 重視する、2 重視しない、1 全く重視しない)で尋ねた。

「行政能力」は、「行政自身に公園を維持管理する能力があると思うか」を 4 段階評価(4 非常にあると思う、3 あると思う、2 あると思わない、1 全くあると思わない)で尋ねた。

「他団体能力」は、「地縁団体」「NPO 法人」「民間企業」についてそれぞれ「公園を維持管理する能力があると思うか」を 4 段階評価(4 非常に能力があると思う、3 能力があると思う、2 能力があると思わない、1 全く能力があると思わない)で尋ね、3 組織の平均値を用いた。

「支援能力」は、「地縁団体」「NPO 法人」「民間企業」それぞれに管理全般を任せる上で「不足している能力を貴自治体が支援できると思うか」を 4 段階評価(4 非常にできると思う、3 できると思う、2 できると思わない、1 全くできると思わない)で尋ね、3 組織の平均値を用いた。

「支援条例等策定」は、「公園を管理する組織をサポートする条例や要綱があるか」を 2 段階評価(1 ある、0 ない)で尋ねた。

「自治基本条例」は、「自治基本条例を策定しているか」を 2 段階評価(1 策定している、0 策定していない)で尋ねた。

統制変数は、「人口総数」「15 歳未満人口比率」「平均所得」「失業率」「公民館数」を用いる。

4. 研究成果

4-1. ケーススタディ

まず、非営利セクターによる公共用地の管理運営に参加を担保する制度と公共用地の物理的および環境的条件を整理する。インタビュー調査より、くすのき第 1 児童遊園は公営住宅の敷地内にあり、ボール遊びを迷惑と感じる可能性がある公営住宅の住民を代表する自治会と公園で子どもを遊ばせる保育園、児童館、小学校の交流を可能としていることを確認した。また、児童遊園を取り巻く物理的および社会的環境が一律の場合は、公共用地の管理運営が容易となる可能性があるのに対し、多様な場合は困難となる可能性があることを示唆していることを確認した。この成果は、質問紙調査における仮説を検討する際に用いた。

4-2. 2 変数間の関連

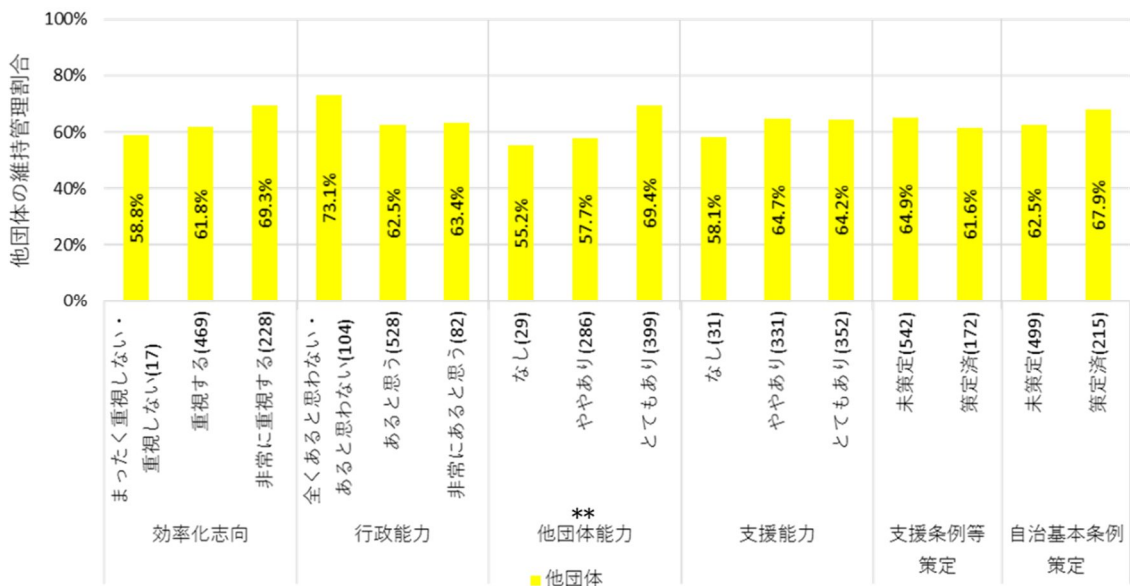
はじめに、各独立変数の値によって「他団体の維持管理割合」に差があるかを確認する(図 1)。ここで、「他団体能力」および「支援能力」は、4 段階評価の 1 以上 2 未満を「なし」、2 以上 3 未満を「ややあり」、3 以上 4 以下を「とてもあり」とする。

図 1 より、効率化志向を重視し、行政能力をあると思わないと評価し、他団体能力をありと評価し、支援能力をありと評価し、自治基本条例を策定している自治体ほど、「他団体の維持管理割合」が高い。支援条例等策定の有無による差はほとんどみられない。2 検定の結果、「他団体能力評価」のみ、「他団体の維持管理割合」との有意な関連がみられた。

4-3. 交互作用

次に、支援能力の有無、支援条例等策定の有無、自治基本条例策定の有無によって、「他団体能力」と「他団体の維持管理割合」の関連の仕方が異なるかについて、交互作用を分析した(図 2)。ここで、「支援能力」は、4 段階評価の 1 以上 3 未満を「なし」、3 以上 4 以下を「あり」とする。その結果、自治基本条例策定の有無によって、「他団体能力」と「他団体の維持管理割合」の関連に違いがみられた。自治基本条例がある自治体では、「他団体能力」の有無によって「他団体の維持管理割合」にほとんど差がない。これに対し、自治基本条例がない自治体では、「他団体能力」があると評価されるほど、「他団体の維持管理割合」が高くなっている。

一方、支援能力の有無および支援条例等策定の有無では、「他団体能力」と「他団体の維持管理割合」の関連の仕方に大きな違いは見られなかった。



注：²値：***:p<0.001, **:p<0.01, *:p<0.05, †:p<0.1, N=714

図1 各独立変数の値ごとにおける他団体の維持管理割合

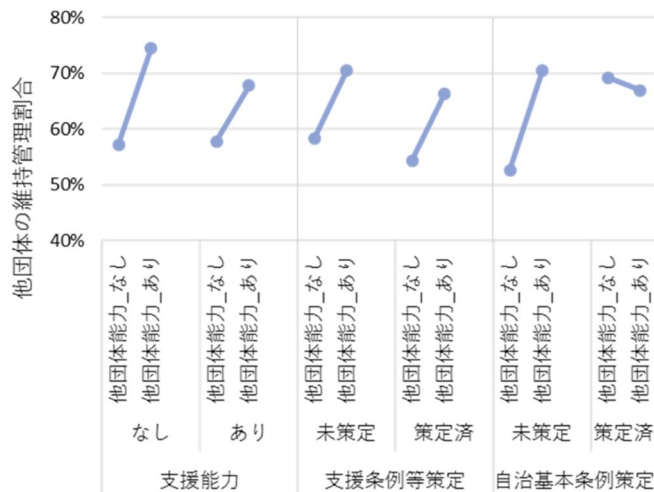


図2 支援能力および条例の策定状況ごとにおける他団体能力と他団体維持管理割合(交互作用)

4 - 4 . 回帰分析

二項ロジスティック回帰分析の結果は表1のとおりである。回帰分析では、独立変数が主効果のみのモデル1(M1)および、4-3節の分析において交互作用の傾向がみられた「他団体能力×自治基本条例策定」の交互作用項を投入したモデル2(M2)を用いる。

「他団体能力」は、モデル1において有意(p<0.001)な正の係数(M1:0.907)を示した。これに対し、「効率化志向」「行政能力」「支援能力」「支援条例等策定」「自治基本条例策定」は有意な係数を示さなかった。

交互作用効果について見ると、「他団体能力×自治基本条例策定」は、有意(p<0.05)な負の効果(M2:-0.841)を示した。

統制変数の効果について述べる。「公民館数」は、有意(p<0.05)な正の係数を示した。これに対し、その他の統制変数は、有意な効果を示さなかった。

以上の通り、仮説3と9が支持された。つまり、他団体に維持管理能力があると行政が評価する自治体ほど、他団体に維持管理を委託しやすい。ただしその関連は、自治基本条例が未策定の自治体では、そうでない自治体に比べて強いことが示された。

表1 二項ロジスティック回帰分析の結果

	M1 主効果のみ	M2 交互(他×自条)
効率化志向	0.250	0.245
行政能力	-0.317 †	-0.308 †
他団体能力	0.907 ***	0.901 ***
支援能力	-0.149	-0.145
支援条例等策定	-0.175	-0.190
自治基本条例策定	0.215	0.223
他団体能力×自治基本条例策定		-0.841 *
人口総数(人)	0.000	0.000
15歳未満人口(比率)	4.268	3.710
平均所得(円)	0.000	0.000
失業率	-2.511	-2.997
公民館数	0.014 *	0.014 *
定数	-0.207	-0.189
Nagelkerke R ²	0.079	0.087

注1: ***: $p<0.001$, **: $p<0.01$, *: $p<0.05$, †: $p<0.1$, $N=714$

注2: 他団体能力、自治基本条例策定については標準化している。

4 - 5 . 考察

本研究では、多面的価値を基盤とする非営利セクターが公共政策に関与できる条件として、非営利セクターの公共政策への関与に対する行政の評価に着目した点に独自性がある。非営利セクターが公共政策に関与できるか否かの最終的な判断は行政が行うためである。

非営利セクターが進んで公共政策へ関与する制度的基盤として、自治を規定する自治基本条例があり、この自治基本条例の制定は、非営利セクターが進んで公共政策へ関与することを促す可能性を想定した。

分析結果として、非営利セクターに維持管理能力があると行政が評価する自治体ほど、非営利セクターは維持管理を委託されやすく、ただしその関連は、自治基本条例が未策定の自治体では、そうでない自治体に比べて強いことが示された。つまり、自治基本条例が策定されていると、非営利セクターの能力かわらず、非営利セクターであれば、公共政策に関与できる傾向があるのに対し、自治基本条例が未策定であると、非営利セクターであっても能力がなければ公共政策に関与できない傾向があると読み取ることができる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 堂免隆浩	4. 巻 9
2. 論文標題 市民による管理運営を前提とした遊休公共用地の活用：持続的な多目的広場を実現させる市民グループの特性および条件	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 一橋社会科学	6. 最初と最後の頁 1-23
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） info:doi/10. 15057/28292	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計5件（うち招待講演 0件/うち国際学会 2件）

1. 発表者名 堂免隆浩・大崎裕子
2. 発表標題 公園の維持管理が行政以外の団体に委託される要因 効率化、管理能力、支援、自治基本条例に着目して
3. 学会等名 日本計画行政学会第42回全国大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Takahiro Domen
2. 発表標題 Why Grassroots Groups Result in Different Consequences of Contribution to Local Public Goods?: A Case Study of Maintenance of Public Squares in Japan
3. 学会等名 XIX ISA World Congress of Sociology（国際学会）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 蒋文博・堂免隆浩
2. 発表標題 多様な利用を受け入れる秩序とルールの自発的形成 ボール遊びを許可しているくすのき第1児童遊園を事例として
3. 学会等名 日本計画行政学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Takahiro Domen
2. 発表標題 Who Should Maintain Unused Public Lands? : To Foster Citizens' Behaviours Based on Private and Local Needs in Order to Overcome Public Issues on the Japanese Context
3. 学会等名 Third ISA Forum of Sociology (国際学会)
4. 発表年 2016年

1. 発表者名 堂免隆浩
2. 発表標題 未利用公共用地を活用した多目的広場における管理運営の持続可能性
3. 学会等名 日本計画行政学会第39回全国大会
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考