テーマ　地方分権の理念とこれから

地域における市民社会アクターの変化と踊り場にある都市ガバナンス
―JIGS 調査(1997-2017)に基づく推移と現状―

東海大学副学長・筑波大学名誉教授　**辻中　豊**
筑波大学大学院・東海大学研究員　**和嶋　克洋**
東海大学研究員　**戸川　和成**

JIGS2 調査に基づき 2007 年当時の都市ガバナンスの制度化の状況、各アクターの参加状況、地方政府の政策形成での各アクターの影響力、自治会町内会と社会団体の自治体政策への満足度を概観し、この時点で市民社会アクターが参加し協働を促進する制度化と参加が一定程度展開していたことを確認する。さらに、市民社会の各非営利アクターをめぐる各種統計を要約し、この 20 年間に脱主務官庁的な制度化が進み、10 万ほどの新しいアクターが登場したこと、他方で財政的には減退を余儀なくされ、また市民の参加意識も減退していることを確認する。

これらをうけて、2017 年に実施した JIGS4 調査 10 市区での制度化、参加の 10 年間における進展を振り返り、この間に一定の前進はみられるものの、市区と市民社会の諸アクターの関係はやや疎遠になっており、どちらかといえば、市区の側から市民社会に依存する傾向の増大を見出す。このようにみれば、現在の日本の都市ガバナンスの進展は「まだら」であり、制度化と実態の間にギャップがある。この踊り場的な停滞状況の中で、目指すべきガバナンスモデルも一定の方向に定まっていないことを議論する。

Ⅰ　はじめに

地域政治はこの 20 年大きな地殻変動を経験してきた。振り返ると、マクロ政治的には 1990 年代の連立政権の競合の中で中央行政組織改革（2001）が生まれ、小泉政権下の構造改革政治、その後の混乱から民主党連立政権の誕生と混迷、東日本大震災、そして安倍長期政権へと目まぐるしい変化が続いた。

そうしたマクロ政治の変化と並行して、地方分権改革の旗印のもと、地方分権一括法が 1999 年に成立し、平成の大合併が進められ、1999 年 3 月末に 3,232 あった自治体は 2010 年 3 月末には 1,727 まで半減した。地方公務員数は、1994 年の 328 万人がピークであり、2018 年には 274 万人と 50 万人の減少である。地方公務員の 3 分の 2 は警察、消防、福

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

祉部門など国が定員基準を規定する部門であり、国の財政削減の影響を受け減少傾向に入り、2010 年代からは停滞している。こうした変動以前から、日本の公共セクターは、広義の公務員数でも先進国最小であり、欧米の半分から 3 分の 2 の水準であるから、構造的に、他のセクター、市民社会と市場の民間セクターの手を借りずして、十全な業績をあげることはできない。

地域政治は、社会環境からみても大きな変化の過程にある。この 20 年を振り返ると人口については、2015 年の国勢調査で日本全体が縮小傾向に転じ、47 都道府県中、8 つの都県を除いてすべての地域で減少した。他方で 1 世帯当たり人員は平成 22 年の 2.46 人から 2.38 人に縮小し、単身世帯がふえ世帯数は増加した。3 大都市圏に人口の過半数が居住し、高齢化率は世界の最先端をいく 26.7%を示した。産業構造は第四次産業革命、ソサエティ 5.0 が標榜されるなか、三次産業比率は 7 割を超えている。他方 2018 年には在留外国人は 263 万人と過去最高を数えた。こうした日本社会の構造変化をこの小論では十分論じきれない。本論では筆者たちが 1997 年以降 15 か国、特に日本では 4 次にわたり実施してきた JIGS 調査（Japan Interest Group Study, 団体基礎構造調査）に基づき、地域における諸アクターの変化と地域政治の変化を素描し、日本の現状に関して、仮説を提起したい。

日本の JIGS 調査はその名の通り、利益集団という視角から社会と政治の関係を把握しようと始められたが、国際比較の視野を取り入れ（15 か国へ）、多次元的かつ包括的に市民社会と政治の関係を把握するサーベイとして展開してきた。特に日本では当初の基礎団体調査（JIGS1、東京と茨城）から、全国を対象とした組合・団体（以下、団体と表記）、NPO、町内会自治会（以下、自治会）、市区町村調査（JIGS2）さらには政権交代と震災のインパクト調査（JIGS3）、市民意識調査、団体、自治会、市区調査（JIGS4）と多面多次元的に展開しており、市民社会とローカル・ガバナンス（以下、都市ガバナンス）、ソーシャル・キャピタルに焦点を合わせて分析が進んでいる（辻中・森編 2010、辻中・伊藤編 2010、辻中・山内編 2019。調査詳細は、web[1]）。本稿では、自治会（全国の 1 割約 3 万余対象）を除いて全国の全数を対象として調査を行った JIGS2 と最近のフォローアップ調査である JIGS4 を主として用いて分析を示したい。

都市ガバナンスは私たち研究チームの当初からの視点（仮説）というだけでなく、『日本の地方政府』の著者の曽我も「現在の地方政府の姿はガバメント（政府）よりも、ガバナンス（統治）という言葉で捉えられるべきものである」（2019：233）と述べるように、政府と市民社会との関係性の視点を強調するのは通説化している。本稿で諸アクターという場合、地方政府（市区町村）およびそれ以外のアクターをさし、それは市民社会と市場の諸アクターを意味する。そしてガバナンスは諸

1　Web サイト参照：http://www.cajs.tsukuba.ac.jp/ならびに https://tsukuba.repo.nii.ac.jp/。後者の筑波大学図書館レポジトリ（人文社会系辻中豊の項目）には JIGS 調査に関連するほぼすべてのコードブック、報告書、論文、書籍が収容されている。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表１　参加制度を導入している市区町村　2007

	項目	市区	町村	市区町村
情報開示型	情報公開条例（公文書公開条例）	97.3	95.7	96.5
意見表明型	審議会・懇談会の公募制度	60.5	25.6	42.2
	パブリック・コメント	64.7	18	40.2
	市民意識調査	57.5	19.8	37.7
	市民からの意見と回答の公開	42.4	14.5	27.8
	モニター制度	27.8	7.8	17.3
	住民投票条例	6.2	5.1	5.6
協働型	市民会議・ワークショップ	42.2	13.5	27.2
	まちづくり条例	19.1	10.4	14.5
	自治基本条例	9.8	4.8	7.2
N		550	606	1156

単位：％

柳 2010：97．JIGS2-LG Q9

アクターと政府との相互関係、参加・協働が鍵となる。以下、最も網羅的なデータが利用可能な 2007 年段階（JIGS2）での都市ガバナンス状況を把握し、次いで、この 20 年のアクター変化を、市民社会アクターを中心に観察し、最後に 2017 年（JIGS4）段階のデータを部分的に利用して、現状への推論を行いたい。

Ⅱ　2007 年段階での都市ガバナンス：諸アクターの参加・協働・影響力と意識

2007 年に全自治体（1827）を対象としてその 6 割を超える市区町村から回答を得た JIGS2-LG 調査から、当時の参加と協働の実態を確認する。まず制度的に、市区に注目すると、情報開示型は 100％近く、意見表明型は、審議会・懇談会の公募制度、パブリック・コメントなどの３つは過半数の市区で、協働型は、市民会議型は４割、自治基本条例・まちづくり条例で１、２割といういくつかのレベルがあることがわかる（柳 2010）。

導入年をみれば、90 年代後半から始まり、2000 年台に急増したことがわかる。ではこうした制度にどの程度、市民社会アクターが関与していたのだろうか。同様に、民間の主体（自治会、NPO・市民団体、関連団体、外郭団体・第三セクター、企業）の政策過程の形成、実施、評価まで７段階での関与を尋ねたのが表２である。調査は、各市区町村の４部署（市民活動、環境、福祉、産業振興）で聞いている。表によれば、2007 年時点で、すでに、部署によれば審議会・懇談会、行政支援では９割以上、計画策定、業務委託では７割以上で外部アクターの参加が見られた。他方、政策執行では３割、行政評価では１割強、モニタリングでは１割前後にすぎない。審議会、計画策定、業務委託、行政支援では、自治会と NPO・市民団体、関連団体を中心に相当な参加がみられる。また、各市区における諸アクターの参加の度合いは共に相関の関係にある（山本 2010：46）。

加えて、こうした政策過程への参画に対応して、諸アクターの影響力評価（高い評価の団体割合）もかなり高い場合がある。ここで

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表 2　各アクターの政策過程への参加状況　(2007)（太字は 30%以上のセル）

		市民活動	環境	福祉	産業振興
審議会・懇談会	自治会	**74.1**	**57.9**	**49.0**	**35.0**
	NPO・市民団体	**45.1**	**40.0**	**39.1**	26.5
	関連団体		**36.8**	**72.3**	**72.7**
	外郭団体・第 3 セクター	13.4	5.3	4.9	17.6
	企業	22.7	24.8	5.1	25.9
	全体	**94.3**	**85.0**	**77.7**	**54.7**
計画策定	自治会	**51.1**	**34.1**	**52.3**	25.9
	NPO・市民団体	**33.5**	28.4	**47.6**	21.7
	関連団体		28.6	**86.7**	**62.1**
	外郭団体・第 3 セクター	10.5	4.0	6.1	16.2
	企業	13.2	17.7	5.7	14.3
	全体	**77.4**	**58.7**	**91.1**	**74.1**
業務委託	自治会	**34.3**	10.8	10.8	13.4
	NPO・市民団体	29.6	16.7	**32.1**	19.7
	関連団体		9.2	**87.7**	**42.6**
	外郭団体・第 3 セクター	22.7	8.6	9.2	29.3
	企業	14.1	21.7	7.4	14.9
	全体	**70.0**	**50.3**	**91.0**	**69.4**
行政の支援	自治会	**82.0**	**74.9**	**49.5**	**40.2**
	NPO・市民団体	**53.6**	**50.2**	**46.4**	**36.9**
	関連団体		**46.0**	**89.1**	**85.4**
	外郭団体・第 3 セクター	28.4	8.8	12.2	33.7
	企業	16.9	14.5	5.3	35.7
	全体	**94.0**	**92.3**	**91.3**	**94.5**
政策執行	自治会	18.9	**32.9**	18.3	16.3
	NPO・市民団体	12.5	21.8	17.9	16.5
	関連団体		19.7	**42.7**	**44.1**
	外郭団体・第 3 セクター	9.2	4.6	5.0	18.5
	企業	5.7	11.8	3.1	9.7
	全体	**30.5**	**43.7**	**46.1**	**54.6**
モニタリング	自治会	2.6	6.7	4.9	4.8
	NPO・市民団体	2.0	5.0	4.7	2.9
	関連団体		5.9	14.1	9.5
	外郭団体・第 3 セクター	1.8	0.4	1.8	3.4
	企業	0.5	3.8	1.1	3.2
	全体	7.0	13.8	16.5	14.4
行政評価	自治会	6.1	8.0	11.2	4.1
	NPO・市民団体	4.6	6.4	9.6	3.3
	関連団体		5.3	16.2	
	外郭団体・第 3 セクター	0.9	1.1	1.7	2.6
	企業	1.9	3.8	1.5	2.0
	全体	12.0	15.5	21.9	14.8
N		1083	1071	1092	1098

単位:%　　（山本 2010：42）データ：JIGS2-LG

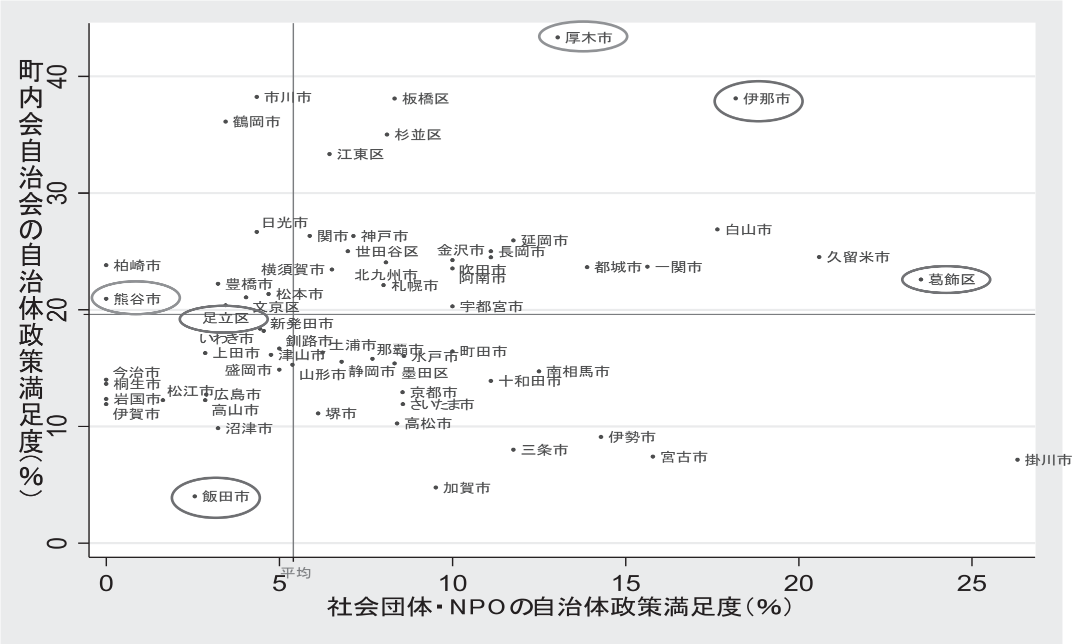
Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表３　自治体の各政策段階における各アクター（自治体外）の影響力

		地元選出 国会議員	都道府県 議会議員	自治会・ 町内会	NPO・ 市民団体	環境団体	福祉団体	経済・ 商工団体	農林水産 業団体	外郭団体 ・３セク	企業
市民	立案	13.0	**12.4**	**43.6**	23.4	10.9	**14.8**	**15.4**	15.9	7.4	5.4
	決定	**13.1**	12.3	38.3	17.4	8.8	12.7	13.2	13.3	6.5	4.7
	執行	11.6	11.2	43.3	**23.7**	**11.1**	15.0	14.8	**15.6**	**8.4**	**5.9**
環境	立案	9.4	8.5	36.7	18.6	20.0	5.3	8.9	7.9	6.2	8.9
	決定	**10.1**	**9.0**	31.0	13.5	14.8	4.8	7.5	6.9	5.2	6.5
	執行	8.5	8.5	**43.8**	**21.5**	**20.5**	**6.0**	**10.5**	**8.6**	**6.8**	**10.9**
福祉	立案	**12.6**	**10.6**	**26.1**	**20.2**	**4.3**	**42.6**	3.8	3.1	**5.5**	3.2
	決定	12.6	9.9	22.3	15.2	3.6	34.1	2.9	2.9	4.3	2.9
	執行	10.8	8.2	27.7	20.0	4.0	41.9	**3.4**	**3.6**	5.1	**3.7**
産業	立案	13.9	12.9	25.4	13.7	6.0	6.0	**44.3**	**41.6**	**17.4**	16.7
	決定	**15.4**	**13.7**	22.5	11.5	5.5	5.4	35.7	33.7	14.9	13.0
	執行	13.7	12.0	**26.6**	**14.1**	**7.0**	**6.0**	41.5	38.7	18.7	**18.3**

註：値は７件尺度で５点以上（中間は４点）の割合。最大のカテゴリを太字で示している。福祉部署における「福祉団体」の影響力は、社会福祉法人、福祉当事者団体、福祉ボランティア団体のうち最大値をとって計算した。
出所：久保（2010：63）

図１　市民社会アクターの自治体政策満足度（JIGS2 調査，NPOQ25，社会団体 Q23，自治会 Q38）



は参照枠として政治家を置いているが、それらと比べて、市区町村の当事者の評価としては、自治会、NPO・市民団体、そして分野によっては福祉、環境、経済商工団体は高い割合を示している。

では、最後に、2006 － 07 に実施されたJIGS2 調査に基づいて、自治会と社会団体（職業別電話帳「組合・団体」に所収された団体）・NPO のリーダーたちの政策満足度の意識から問題を探ってみよう。

この図１に示したのは、５段階で聞いたそれぞれの団体の指導者が感じる、市区の政策

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

への満足度（上位２段階で回答した比率の平均値）である。先にみたように、自治会、社会団体、NPO は、政策分野によっては、また政策過程のレベルによっては、相当数が参加し関与している。そしてその影響力への市区からの評価もかなり高い。そうした両団体の指導者に各自治体政策への満足度を聞いたものである。この市区別の散布図を見て感じるのは、それぞれの市区別の満足度（の高い割合の団体比率）の大きな違いである。しかも隣り合うよく似ているように思われる市区でもそれが大きく異なることがある。ここには、参考まで、伊那市と飯田市、葛飾区と足立区、厚木市と熊谷市を○で囲んでみた。私たちは、政策満足度が何によって説明されるか、それを（良い）ガバナンスの主観的な代理変数と考えて、分析を加えている。

以上の、JIGS2（2006 － 07 年）時期での分析を与件として、現在（2019 年）の都市ガバナンスの状況を推察するために、次節では、市民社会の諸アクター状況を、そして最後の節では、JIGS4 地方自治体調査の中から、10 都市に注目して観察する。

Ⅲ　市民社会組織の 21 世紀 20 年―経済的拡大と政治的停滞

この 20 年には日本の市民社会にとっても、相当な地殻変動が生じている。1998 年の特定非営利活動推進法（NPO 法）の制定に伴っていわゆる NPO 法人が５万余り、2008 年の公益法人改革を経て、一般社団法人、一般財団法人も５万余り誕生した。近年 NPO 法人は停滞から減少に転じているが、一般社団・財団法人はなお増大中である。いわゆる人格なき社団と称される市民社会の任意団体が公式化したのである。また日本社会の特徴をなす、官庁ごとの縦割りの管理と保護のシステム＝主務官庁制度から自由になった団体が相当数登場したのである（後・坂本編 2019）。先にみた JIGS2 段階とはやや異なる市民社会側の事情を探ってみよう。

この 20 年で市民社会組織による非営利活動（広義であり、また統計的に捕捉可能な活動）の社会における比重は高まっている。政府の国民経済計算における対家計民間非営利団体[2]の生産額は 1996 年の約 9.2 兆円から 2016 年には約 11.9 兆円に増加し、その対 GDP 比は 1.86％から 2.22％へ拡大したことになる。対家計民間非営利団体の就業者数は 1996 年の 144.2 万人から 2016 年に 208.7 万人となり、就業者全体に占める割合は 2.14％から 3.12％へと増加した。

民間非営利団体をその法人数から眺めた時、社会の高齢化の進展に伴って、社会福祉法人の数は 1996 年の 15,454 法人から 2016 年には 20,625 法人へと 1.3 倍に増えている。だがそれ以上に増えているのが、NPO 法人と一般社団法人（非営利型）の２種類である。これらはいずれもこの 20 年内の改革によって確立された非営利活動のための法人格である。

NPO 法人は 1998 年に成立、施行された特

2 「日本標準産業分類上、学校教育、宗教、労働団体等に属し、かつ経営組織形態が会社以外の法人または法人でない団体」（内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部、2016「2008SNA に対応した我が国国民経済計算について（平成 23 年基準版）」: 27）。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

定非営利活動促進法に基づき、同法で定める分野の「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とする」[3]活動（＝特定非営利活動）を行うものである。同法は同活動団体に法人格を付与することで「ボランティア活動をはじめとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的」[4]として制定された。近年停滞を迎えるまで法律施行以来、NPO 法人数は増加の一途をたどり、2016 年には認証 51,515 法人を数え、また一定の資格審査の下、寄付などの税優遇を得られる認定 NPO 法人の数も 1,021 法人まで増加した。

一方の一般社団法人は 2006 年の公益法人制度改革により、従来の民法上の社団法人に代えて設立された分類である。1996 年時点で民法上の旧社団法人の数は 12,618 法人であり、公益法人制度改革直前の 2007 年でも 12,530 法人であったものが、設立許可を不要とした 2008 年以降、その数は急速に増加して 2016 年時点で 40,122 法人と推計される[5]。

このように制度の充実により、法人数やその全体的な事業規模は確かに拡大しているようにみえる。だがこれらは市民社会活動のうち、（非営利の）事業主体としての面のみが強調されたいびつな拡大であり、諸アクターと政府間の参加・協働のための政治的機能・社会的機能の充実を伴っていない可能性がある。

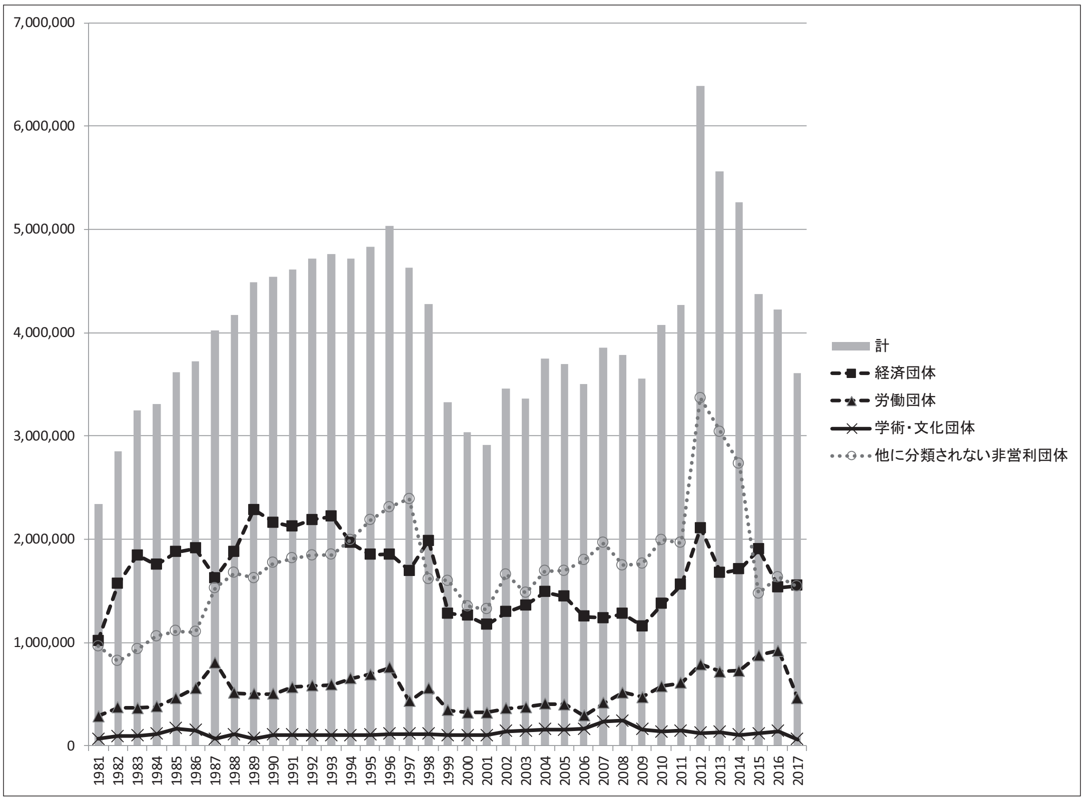
事業所・企業統計調査（2009 年より経済センサス[6]）に用いられる日本標準産業分類中の中分類「政治・経済・文化団体」はその下部階層として「経済団体」、「労働団体」、「学術・文化団体」、「政治団体」、「他に分類されない非営利団体」の 5 分類をもち、その定義[7]から非営利活動の中でも事業者や労働者などの親睦や地位向上、政治活動や市民運動など政治的機能・社会的機能を担うものとみることができる。

事業所統計・経済センサスより「政治・経済・文化団体」のこの 20 年の事業所数・従業者数の推移をみると（両統計は完全な連続ではないが）、事業所は 1996 年から 2006 年にかけては、37,982 か所から 40,681 か所に微増し、2009 年から 2016 年にかけては 50,736 か所から 48,753 か所と減少に転じた。従業者数では 1996 年以来減少傾向で 2012 年以降は約 28 万人が 4 年間に約 2 万人も減少した。またその従業者の内実も「正社員・正職員」とされるものは減少傾向でそれ以外の非正規雇用に属するものの割合[8]が 1996 年の 19.2％から 2006 年 25.0％、2009 年 27.5％か

3　特定非営利活動促進法 2 条
4　同上 1 条
5　2007 年 10 月 1 日時点の数字 12530 法人（平成 20 年度版公益法人に関する年次報告）を基礎とし、以後各年の登記統計（http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touki.html）商業・法人年報、「種類別一般社団法人の登記の件数」における設立登記数を加算し、解散登記数を減算した数字。
6　調査方法の変更により、2006 年以前の事業所・企業統計とは不連続である。基本的対象は同じであるがより包括性を増すことを意図した調査手法を採用している。
7　総務省、「日本標準産業分類（平成 25 年 10 月改定）（平成 26 年 4 月 1 日施行）」（http://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/sangyo/H25index.htm）。
8　「常用雇用者」の「正社員・正職員以外」と「臨時雇用者」の合計の従業者総数に占める割合

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図２　団体の財政推移　1981-2017



出所：内閣府非営利団体実態調査　https://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/sonota/hieiri/hieiri_top.html

ら 2016 年 31.5％と顕著に増加している。

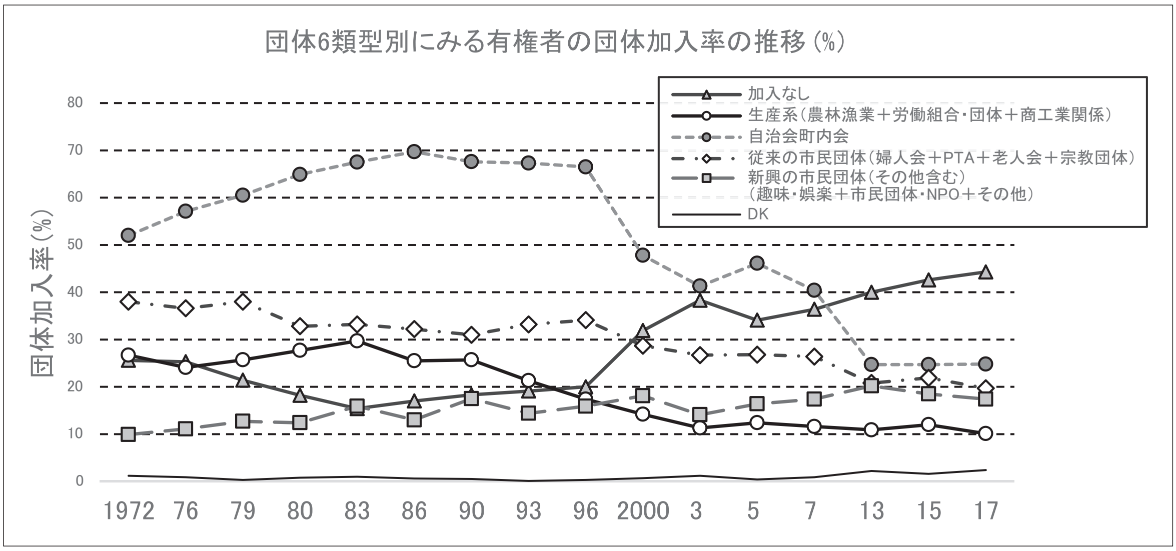
次に内閣府の非営利団体実態調査（サーベイ調査、図２）からその財政指標として収入合計を見ると、1996 年の約５兆円をピークとして、2001 年までに 2.9 兆円と４割減となり、以後、東日本大震災後の 2012 年からの３年間の高まり（被災者寄付の収集などのためと推定される）を除いては 2017 年でも 3.6 兆円と 1990 年代前半の水準には遠く及んでいない。

このような事業規模の高まりとは裏腹に、それらを政治的・社会的に統合するための市民社会側の組織はむしろ縮小しつつあるのがこの 20 年の変化である。さらに市民社会活動と個々の市民との間の距離が離れつつあるという危惧もある。明るい選挙推進協会（明推協）が選挙時に行う有権者調査によれば、市民社会組織への加入率（加入意識）はこの 20 年でますます低下しつつある。図３に示したように、90 年代後半から急速に加入意識は低下し、世紀転換期と 2010 年前後に急減する。世界的には高参加率を示す自治会参加も、1996 年以前の７割近くから、４割台、さらに２割台と急降下した。住民運動・消費者運動・市民運動の団体と NPO・地域づくり団体の参加率の合計は 2017 年に 2.2％で 2003 年の 1.2％に比すれば倍増ではあるが依然ごく少数にとどまる。

このように各種調査を総合的にみれば、NPO 法や公益法人改革で、市民社会は法制的な自律的立場を固め、その事業規模の拡大で社会的な存在感も拡大しつつある。他方、

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図3　団体参加率の推移　1972-2017



データ出所：明るい選挙推進協会

ガバナンスに参画するための組織としては、事業所数、人員、財政といったリソースが拡充するはずが、停滞していることにより、活動力や組織力が不足気味で、市民の参加拡充も伸び悩んでいる。この両面性が2010年代後半における市民社会の現状であると総括できる。

Ⅳ　都市ガバナンスをめぐる諸アクターのこの10年の変化

私たちはJIGS2（2006=07）調査で日本全体の全数対象調査を試みて、日本の市民社会とガバナンスの全体像に迫ろうとした。それから10年後、2017年を中心に行われたJIGS4調査ではそのフォローアップを行った。JIGS2と比べるとJIGS4は範囲が限定的であるが、ある程度この10年の傾向を推論し仮説化するヒントをうることができる。JIGS4では社会団体調査は東京都と茨城県のみ[9]、地方政府調査[10]は88市区に依頼し57市区から回答をえた。またそのうち、13市区に対して市民意識調査[11]と自治会調査[12]も実施した。JIGS4調査の集計分析は現在進行中であるが、ここでは先駆けて集計を行った10市区のデータ（2007年と17年の比較）を用いて現状を推論してみたい。

9　社会団体：東京都）N = 8,203団体、茨城県）N=1,516団体。ここから、東京都3,400団体、茨城県1,000団体を無作為抽出。有効回答数N=1,303団体（東京都N = 942団体、茨城県N = 343団体、所在地不詳N = 18団体）。回収率29.6%（東京都27.7%、茨城県34.3%）

10　JIGS2-LG調査における観察数（N = 20以上）の回答結果を得られた64都市および東京23区、そして茨城県の複数都市を含めた計88地点の①市民活動課、②福祉課、③産業振興課、④環境課に該当する関係各所の課長級以上の職員を対象（4部署同時調査を実施）N = 57地点=市区（回収率64.7%）回収264枚（4部署合計）。

11　13市区：つくば市、盛岡市、厚木市、新発田市、水戸市、伊那市、高松市、宮古市、笠間市、高山市、延岡市、練馬区、杉並区に在住する市民（Web調査のモニター）N=3,174を対象。有効回答数N=3,174

12　13市区：つくば市、盛岡市、厚木市、新発田市、水戸市、伊那市、高松市、宮古市、笠間市、高山市、延岡市、練馬区、杉並区における自治会長ないし町内会長を対象（N = 2,701、抽出率37.8%）N = 1,638（回収率60.6%）

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表 4　10 市区の参加制度採用の変化（該当の自治体実数）（データ：JIGS4-LG,JIGS2-LG）

		A 自治体数（2007）	B 自治体数（2017）	変化（B-A 増減）
情報開示型	情報公開条例	9	9	0
意見表明型	市民意識調査	7	6	-1
	審議会・懇談会の公募制度	7	5	-2
	モニター制度	7	5	-2
	パブリック・コメント	6	7	1
	市民からの意見と回答の公開	3	5	2
	住民投票条例	1	2	1
協働型	市民会議・ワークショップ	4	7	3
	まちづくり条例	2	3	1
	自治基本条例	4	3	-1
全体 N		10	10	

Ⅳ－1　参加制度の導入からみる市区の対応と変化

まず、地方政府が、21 世紀に入り、積極的に参加制度を導入して、外部環境の変化に対応しようとしていることは、すでに確認したとおりである。それについて、2017 年現在の状況は、10 市区の調査結果から次の様に変化している（表 4 を参照）。

表 4 は、表 1 で示した参加に関する制度的取り組みの状況を都市別に示したものである。それによると、参加・協働を支える制度整備に微妙な変化がみられる。いくつかは依然として制度化が進んでいるが、他方で微減したものもみられる。まず、情報公開条例の整備は、変わらず、ほとんどで継続的に取り組まれている。加えて、意見表明型の制度は、「パブリック・コメント」、「市民からの意見と回答の公開」を定めた制度の採用が広がっている。市区が、市民の意見を聴取して地域運営を行おうとしているからだと考えられる。

他方で、「市民意識調査」、「審議会・懇談会制度の公募制度」、「モニター制度」は、依然として半数の都市で市民参加が取り組まれているが、減退気味である。1 、2 の自治体での減少した項目に関しては、今後詳細に検討する必要がある。

市区の地域運営では「行政から市民へ」という流れが浸透し、協働型制度の「市民会議・ワークショップ」の取り組みは他の制度に比べて大きいようだ。他方、自治基本条例の整備の動きは、停滞気味である。NPO 法人公共政策研究所が整理する「全国の自治基本条例一覧」を参照し、時系列に自治基本条例の取り組み自治体数を並べてみれば、2010 年以降、制定する自治体の数はやや減少している（神谷 2017：51）。自治体経営の基本原則として自治基本条例は注目されたが、その取り組みは頭打ちである可能性がある。

Ⅳ－2　各アクターの政策参加の状況と変化

では、制度的取り組みが促進されたことに伴い、アクター参加は促進されたのであろうか。ここでは、2017 年調査結果において、半数以上の市・区が、参加していると答えている項目に注目してみていく。表 5 によれば、

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表５　各アクターの政策過程への参加状況の変化（データ：JIGS4-LG，JIGS2-LG）

値：該当N（参加しているという回答市区数）

	A自治体数（2007）				B自治体数（2017）				経年変化（B-A）			
	市民	自治会	NPO/市民団体	関連団体	市民	自治会	NPO/市民団体	関連団体	市民	自治会	NPO/市民団体	関連団体
審議会・懇談会	8	7	7	3	8	9	8	4	0	2	1	1
計画・策定	5	4	5	4	6	6	5	3	1	2	0	-1
業務委託	-	4	5	2	-	5	7	2	-	1	2	0
行政の支援	-	10	9	3	-	9	10	3	-	-1	1	0
政策執行	1	2	2	1	2	4	3	1	1	2	1	0
モニタリング	-	0	0	1	-	0	0	1	-	0	0	0
行政評価	1	1	1	1	4	2	2	1	3	1	1	0

表６　市区と市民社会アクターの相互関係の変化（データ：JIGS4-LG，JIGS2-LG）

		A自治体数（2007）			B自治体数（2017）			経年変化（B-A）		
		自治会	NPO/市民団体	関連団体	自治会	NPO/市民団体	関連団体	自治会	NPO/市民団体	関連団体
団体から	(a)月1回以上	3	3	1	3	0	0	0	-3	-1
要望働きかけ	(b)半年に1回以上	3	6	1	3	2	0	0	-4	-1
	(c)半年に1回未満	4	0	3	4	5	6	0	5	3
行政方針	(a)	3	1	1	3	0	0	0	-1	-1
の説明・説得	(b)	3	3	4	4	1	0	1	-2	-4
	(c)	4	5	5	3	6	6	-1	1	1
相互の	(a)	3	3	1	5	1	0	2	-2	-1
意見交換	(b)	6	5	4	5	2	0	-1	-3	-4
	(c)	1	1	5	0	5	6	-1	4	1
団体から	(a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
新規事業の提案	(b)	0	1	0	1	2	0	1	1	0
	(c)	10	8	5	8	6	6	-2	-2	1

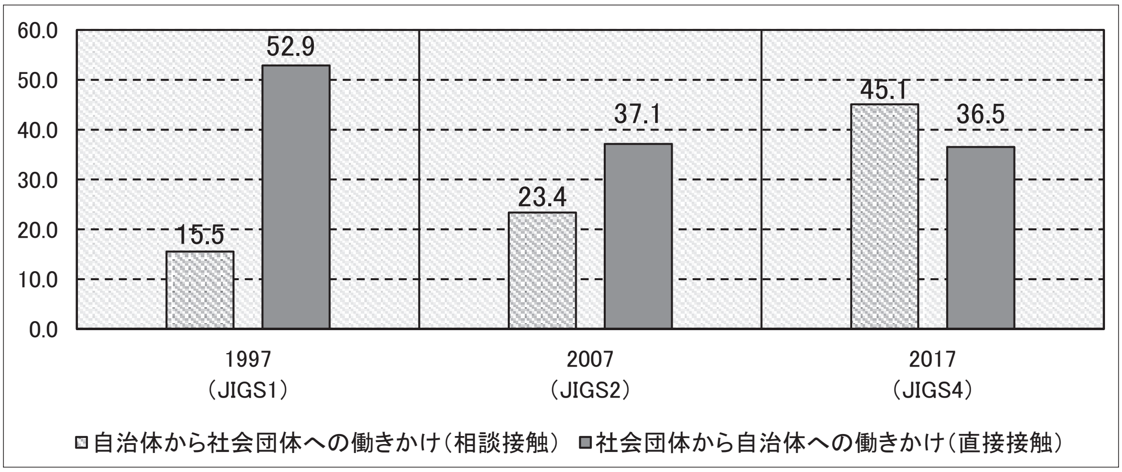
次の様に各アクターの参加は変化している。傾向としては、市区レベルの政策運営において、自治会、NPO/市民団体、市民の参加はほぼすべての都市に広がっている。審議会・懇談会への市民、自治会の参加は８都市、９都市でみられる。また、NPO/市民団体の参加も８都市でみられる。さらに、計画・策定の局面に、市民および自治会が参加している都市は多い。

これらの傾向は、自治会の役割が市区の政策運営には重要であることを示唆している。例えば、市区町村調査のうち、別の設問項目を参照すると、行政が定期的な会合の場を開き、意見交換を行う都市が増えている[13]。加えて、自治会に対する市区の評価は高く、福祉、治安、まちづくり、または災害時における自治会の存在意義が大きい[14]。市区にとって、自治会は、政策を形成する上で重要な利

13 「Ｑ５：貴自治体では、自治会等の振興につながるような支援や施策を行っていますか。あてはまるものすべての番号に○をつけてください」という設問のうち、「８．行政との定期的な会合の主催」は2007年（JIGS2-LG）から2017年（JIGS4-LG）にかけて４都市から７都市と大きく増えている。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

図４　自治体から社会団体への働きかけ増大（社会団体からの働きかけは減少）％



「相談接触」に用いた設問：Q20. あなたの団体と関連する政策について、次にあげる人や組織からどのくらいの相談を受けますか。最も近いものを１つの番号に○をつけてください。「直接接触」に用いた設問：Q18. あなたの団体が行政に〈直接的〉に働きかけをする場合、次にあげる役職の方と、どのくらい面会や電話をしますか。

注：自治体の名称及び階級レベルについて、各調査はそれぞれ、多少異なるワーディングを用いて行ってきた。JIGS1: 自治体＝相談接触/「自治体」、直接接触/「首長・課長・係長・一般職員」、JIGS2: 自治体＝相談接触/「都道府県」・「市区町村」、直接接触/「自治体（幹部）」・「自治体（課長）」、JIGS4: 自治体＝直接接触・相談接触/「都道府県」・「市区町村」。グラフに用いた計算処理は以下の通り。JIGS1: 自治体＝「首長＋課長」・「自治体」、JIGS2:自治体＝「自治体（幹部＋課長）」・「都道府県＋市区町村」、JIGS4）＝「都道府県＋市区町村」というそれぞれの結果（欠損値は除いて割合を計算）を表す。それぞれ、少なくとも上記の自治体の行政のいずれかに相談を受けている（要望を働きかけている）団体の割合をグラフに示している。

害関係者として役割を果たしていると考えられる。

さらに、NPO/市民団体の審議会・懇談会、計画・策定への参加も多い。上記の傾向を踏まえると、自治会と共にNPO/市民団体を巻き込みながら政策運営を行おうとしている状況は確認された。とりわけ、10 年の時が過ぎ、変化が比較的大きい点は、NPO/市民団体の業務委託が進んでいることである。業務の効率化という観点から望ましいという考えは依然として、過半数の都市に共有されているが、民間委託の導入への躊躇も出てきている[15]。そして、モニタリングへの参加は依然として低調であるのに対し、市民による行政評価は近年大きく前進している。

Ⅳ－３　市区と市民社会アクターの相互関係の変化

では、市区と各アクターの相互関係はどのように変化したのであろうか。具体的な接触内容、方向の違いからみていこう（表６を参照[16]）。

14　自治体調査のうち「Ｑ８：貴自治体における、自治会等の現状や今後についておうかがいします。あてはまる番号に○をつけてください」という設問のうち、「E. 福祉、治安、まちづくりなどの分野で、行政に代わって住民ニーズに応えている」という回答（１．そう思う＋２．ある程度そう思う）は、10 年前に比べて、６都市から７都市に増えている。また、「災害時の対応など緊急時に不可欠な役割を果たす」という回答（同上）は、10 都市が答えており、多くの都市に共通した見解である可能性がある。

15 「Q27：次の意見に対する、貴部署の課長相当職の方のお考えをお答えください」という設問のうち、「J. 行政サービスのうち民間でできる業務はなるべく移譲した方がよい」という回答（１．そう思う＋ある程度そう思う）は、10 年前に比べ、10 都市から６都市に減少している。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

表6は「要望（団体から要望働きかけ）」、「説明・説得」、「意見交換」、「新規事業の提案」という5つの視点から接触内容の変化をまとめたものである。それによれば、自治会から市区に対する要望の働きかけの傾向に大きな変化はみられず、過半数の都市で要望を頻繁に寄せている。しかしながら、NPO/市民団体からの要望の働きかけは、急激に減少している。(a) 月に1回以上と(b)半年に1回以上市区に働きかけるNPO/市民団体は、7都市に減少した。また、「相互の意見交換」も大きく減少している。参加制度が拡充しているのにもかかわらず、要望を働きかけるという参加の実質が伴っていない可能性がある。また、行政から関連団体への「説明・説得」および「相互の意見交換」を通じた接触の状況を回答する都市の数が減り、その関係を十分に把握出来ていない。数値（(b)半月に1回以上）は4都市から0都市へと大きく減少し、市区のステイクホルダーとしての対応は、不十分といえる。

以上の結果は、東京を対象とした図3に示す社会団体（電話帳での組合団体）の傾向と関連している。筆者らの分析結果によれば、20年間で東京の社会団体は、要望を働きかけるべく自治体に接触するという頻度を減らしている。いわば団体の「行政離れ」という現象が顕著である（辻中・戸川 2018：32）。加えて、「相談接触」の頻度を並べてみると、自治体から社会団体への働きかけが増えている。つまり、20年間に、力点は、団体から市区へという働きかけから、市区から団体への働きかけへと変化した。

まとめ

ここまでの発見と観察をまとめよう。まず2007年時点での全国調査に基づく都市ガバナンスの制度化、諸アクターの参加実態、影響力、市区への政策満足度を概観することで、制度化や参加がある程度広まっていたことを確認した。次いで国の統計より、この20年間の市民社会の非営利団体の動きを見る中で、脱主務官庁的な制度化が進み、これまでのような行政の統制を受けない10万ほどの法人格をもつ非営利団体が生まれ、活動の幅を広げていること、他方、それらを都市ガバナンスへとまとめ上げる政治的機能を担うべき部門におけるリソースの減退や市民の団体参加意識の減退という現実も浮かび上がってきた。

これらの状況を踏まえ、10都市の調査からこの20年の変化を探ったところ、制度的には意見表明や協働のための新制度のうちいくつかはさらに普及が進み、諸アクターによる市区の政策過程への参加は広がっていることが確認された。また、NPO/市民団体の業務委託の度合いが進んでおり、現状の参加拡大は地方政府側からの要請・働きかけによるものが主といえる。一方で、市民社会組織の側からの地方政府に向けた要求はむしろ減退し

16　この分析結果は、「Q23：貴部署では、自治会、NPO・市民団体、それ以外の諸団体（Q22のD～H）とは、次にあげる内容のためにどのくらい頻繁に接触（面会、電話、手紙、Eメールなど）しますか」という設問に対する「A. 団体から自治体に対する要望」、「B. 行政方針についての説明・説得」、「C. 相互の意見交換」、「D. 団体からの新規事業の提案」に関する回答（1．月1回以上、2．半年に1回以上、3．半年に1回未満）結果を示したものである。

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.

つつある。

暫定的な結論は、現在の都市ガバナンスは「まだらな発展状況」であり、ガバナンスモデルもまだら（一定の方向が定まっていない）である、日本の都市ガバナンスはいわば踊り場に差し掛かっていることが推定される。曽我（2019：241）が指摘するように、その原因はなお日本の地方政府の問題化状況が体系性を欠き、中途半端だからかもしれない。私たちの都市ガバナンスの最近の調査（JIGS4）をこの稿では、一部分を利用できたにすぎないので、以上の傾向をより十全なデータで確定するのが残された課題である。

参考文献

後房雄・坂本治也編 2019『現代日本の市民社会』法律文化社

神谷浩夫（2017）「ローカル・ガバナンス台頭の社会・経済的背景」、佐藤正志・前田洋介編『ローカル・ガバナンスと地域』ナカニシヤ出版：39-55.

久保慶明「影響力構造の多元化と市民社会組織・審議会」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：59-76.

辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社

辻中豊・森裕城編 2010『現代社会集団の政治機能』木鐸社

辻中豊・戸川和成 2018「21 世紀 20 年の環境変化は団体世界の活動を停滞させたか―JIGS 調査間（東京地区）比較分析からみた団体行動様式の変化－」『筑波法政』第 74 号：15-39.

辻中豊・山内直人 2019『ソーシャル・キャピタルと市民社会・政治』ミネルヴァ書房

柳至 2010「参加制度の導入と市民社会組織の政策参加」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：95-110.

山本英弘 2010「ガバナンス概観」辻中豊・伊藤修一郎編 2010『ローカル・ガバナンス』木鐸社：39-57.

Copyright 2019 The Authors. Copyright 2019 Japan Municipal Research Center. All Rights Reserved.