

明治大学大学院政治経済学研究科

2009年度

博士学位請求論文

自治体間の政策的相違に関する実証研究

—社会経済的要因、政治的要因、及びソーシャル・キャピタルの視点から—

A Study of Policy Differences of Local Governments

—From a Perspective of Socioeconomic, Political, and Social Capital Factors—

学位請求者 政治学専攻

砂 金 祐 年



目次	i
序章 本研究の目的と意義	1
第1章 地域政策要因分析の系譜	6
はじめに	6
第1節 インプットからアウトプットへ（地域政治研究の視座の転換）	6
第2節 Dye のアウトプット分析（経済的環境の重視）	9
第3節 Dye に対する評価及び批判とアウトプット分析の発展	13
第4節 Peterson の <i>City Limits</i>	16
第2章 ソーシャル・キャピタル論	21
はじめに	21
第1節 ソーシャル・キャピタル論の起源	22
第2節 Putnam の <i>Making Democracy Work</i>	25
第3節 ソーシャル・キャピタル論の展開と批判	28
小括	33
第3章 47 都道府県における 8 つの政策格差とその原因の分析	34
はじめに	34
第1節 ソーシャル・キャピタル指数の抽出	34
第2節 従属変数の説明	38
第3節 他の仮説との比較（重回帰分析）	40
小括	46
第4章 10 都府県における地域防災力についての分析	47
はじめに	47
第1節 防災における地域コミュニティの役割	49
第2節 10 都府県の地域防災力の比較	53
第3節 行政の果たすべき役割とは？	60
小括	62
第5章 東京 23 区における個人情報保護条例の制定要因に関する分析	64
はじめに	64
第1節 個人情報保護条例の「先進性」と条例制定時期	65
第2節 仮説の提示：社会経済環境と政治的環境	71
第3節 分析結果	76
小括	81
第6章 基礎自治体における外国人政策の比較分析	83
はじめに	83

第1節	自治体の外国人政策に関する先行研究	84
第2節	先行研究の限界と課題の提示	89
第3節	自治体の外国人政策の類型化	90
第4節	外国人政策と社会経済環境の関係	97
小括		105
<b>第7章</b>	<b>外国人政策と政治的環境及びガバナンス構造—群馬県大泉町の事例—</b>	<b>107</b>
はじめに		107
第1節	大泉町の概略	108
第2節	大泉町の外国人政策の経緯	110
第3節	日系人労働力導入までの政治状況と地域ガバナンス構造	115
小括		120
<b>第8章</b>	<b>地区レベルのソーシャル・キャピタルと政策パフォーマンス</b>	<b>122</b>
はじめに		122
第1節	相模原市18地区の地域防災力	123
第2節	日立市25地区の男女共同参画政策の浸透度	128
小括		133
<b>第9章</b>	<b>ソーシャル・キャピタルの源泉(茨城県日立市塙山学区を事例に)</b>	<b>135</b>
はじめに		135
第1節	茨城県日立市塙山学区の概略	136
第2節	塙山学区の地域ガバナンス構造	139
第3節	「塙山学区すみよいまちをつくる会」の活動	141
第4節	塙山学区が高いソーシャル・キャピタルをもつ理由	148
小括		150
<b>第10章</b>	<b>結論</b>	<b>153</b>
第1節	本研究による発見のまとめ	153
第2節	本研究が示唆するもの	157
第3節	残された課題	160
引用文献		163

## 序章

### 1 研究の目的

本論文は、自治体の政策過程の解明を目指した実証研究である。言い換えれば、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という問いについて、実証的なデータに基づいて分析し、一定の解答を導くことを目的としている。

長い間、日本の地方自治制度は中央集権的であるとされてきた。自治体は「3割自治」と揶揄され、国が決定した政策を忠実に実行する「事業官庁」としての役割しか与えられてこなかった、というのが通説であった。しかし、革新自治体の例に見られるように、国がまだ手をつけていない新たな政策領域に対しては、「先進的な」自治体先鞭をつけ、それが全国の自治体に波及し、やがて国の政策をも動かした例は多い。ではそうした自治体は、中央集権的であったはずの地方制度の中で、なぜそのような「先進的な」政策を決定し、実行することができたのだろうか。

また、2000年のいわゆる地方分権一括推進法による改正地方自治法の施行、それに続くいわゆる「平成の大合併」などによって、自治体の自律性は（税源の面などで不十分ではあるとしても）高まりつつある。これは、一部の「先進的な」あるいは「政策がうまくいっている」自治体にとっては、さらなる飛躍に繋がりをうが、一方の「後進的な」、あるいは「政策がうまくいっていない」自治体は、夕張市にみられるように破綻に追い込まれる可能性もある。さらに、2009年に政権の座に着いた民主党は、地方分権の推進を強調し、「ひも付き補助金」の廃止、「一括交付金」の創設など、これまでの中央集権的な地方自治制度を大きく変革しようとしている。この改革がどこまで実現されるのかは、今のところ未知数であるが、現在以上に自治体の自律性が高まることは大いに予想される。こうした状況を鑑みても、自治体の政策過程、とりわけ政策格差を生み出す要因を分析する研究アプローチの必要性は、これまで以上に高まっていると考える。

ところで、伊藤修一郎の整理によると、日本のこれまでの地方自治研究は、大きく3つの流れに分けられる<sup>1</sup>。ひとつめは、中央地方関係を規定する制度について論ずる「地方制度論」である。ふたつめは、自治体の、あるいは地方の権力構造を探る「権力構造論」で

---

<sup>1</sup> 伊藤 (2001)、pp11-13。

ある。そしてみつつめが、自治体が特定の政策アウトプットを生み出す要因を解明する「政策過程論」であり、本論文もこの系譜に連なるものである。だが、村松岐夫の「水平的政治競争モデル」（村松 1988 など）に代表されるように、多くの研究は、国と地方の関係をベースに政策過程を分析したものであり、自治体が独自に政策を生み出す過程そのものを分析した研究は少なかった。

このことについて、曾我謙吾は以下のように述べている。

日本においては、地方政府がいかなる政策選択をどのような理由に基づいて行っているかを、社会経済環境との関係に留意しつつ実証的に明らかにしたものは、官憲の限り少ない。その理由は、第一に、そもそも地方政府に関する仮説検証型の研究が少ない。第二に、中央政府から地方政府にかけている統制が極めて強いと考えられているため、地方政府に自主的に政策選択を行う余地がほとんど残っていないと考えられている。第三に、地方政府の規模が、他国に比して大規模であるため、地方政府の境界線を越えて資源の移動が生じにくいと考えられたためである<sup>2</sup>。

こうしたなか、自治体政策過程を正面から実証的に分析したのが、前述の伊藤（2002）である。伊藤は自治体政策過程の研究アプローチを、政策が全国に広がるダイナミズムを総体としてとらえる「総体レベル」と、個々の自治体の政策決定要因を特定する「個体レベル」に分けたうえで、自治体の政策過程を理解するためにはその双方の知見と洞察を欠く事できない、と論じた。そして、「政策波及効果」に着目し、自治体が地域の政策課題への対応として独自の政策を生み出すメカニズムを明らかにした。しかし、伊藤の分析は、従属変数を「条例の制定時期」に設定し、具体的な政策内容の違いが生じる要因にまでは踏み込んでいない。その理由を、伊藤は以下のように述べている。

読者の中には、条例の内容にまで踏み込んで、政策内容の違いが生じたのはなぜかを分析するように期待する向きもあるかもしれない。しかし、政策の内容をどのように評価するかということ自体が大きな問題を含んでいる。しかも、制定時期だけでも従属変数としては十分な情報量があり、この上に内容の違いを付け加えれば、リサーチ・デザインが必

---

<sup>2</sup> 曾我（2001）、pp73-74。

要以上に複雑になってしまうので、あえてここでは扱わないこととした<sup>3</sup>。

本論文は、こうした伊藤の問題意識を踏まえ、「政策内容の違い」を従属変数として、それを生み出す要因を明らかにすることを試みる。本論文ではこうした研究アプローチを、「地域政策要因分析」と名づけることにする。

## 2 研究の焦点～政策内容の違いを生み出す3つの要因～

本論文では、政策内容の違いを考察するにあたり、具体的には以下のような方法を取る。

### ①様々なレベルを対象とする

自治体は都道府県の広域自治体と、市区町村の基礎自治体に分類されるが、本論文では、そのいずれもを分析の対象とする。また、自治体ではないものの、同一市区町村内の小中学校区といった、地区レベルの分析もあわせて行う。

### ②主として計量的手法を用いる

政策の違いを「政策パフォーマンス」として指数化して従属変数とし、それをもたらす要因を、いくつかの仮説に基づいて指数化して独立変数とする。それらの因果関係を、複数の多変量解析手法を用いて計量的に明らかにすることを試みる。ただし、計量的分析だけでは十分分析しきれないと思われる部分については、事例研究といった質的手法も、随時取り入れることとする。

### ③複数の独立変数を設定する

詳しくは第1章に譲るが、自治体の政策の格差を生み出す要因として、真っ先に思いつくのは、財政に代表される「社会経済的要因」であろう。財源が乏しいなどの理由で財源不足に陥っている自治体は、新規の政策を立案・実行する余裕はなく、すでに行っている政策についても、せいぜい現状維持か、あるいは縮小・廃止をせざるを得ない場合が多い。しかし、例えば同一の財政規模、財政力の自治体を比較しても、必ずしも同一の政策内容（あるいは政策パフォーマンス）でないこともあり、社会経済的要因だけでは説明できないケースも多い。

次に考えられるのは、首長や議会といった「政治的要因」である。1970年代、多くの「先進的な」政策を実現させたのは革新自治体であり、その政策過程には、首長の革新的な（あるいは非保守的な）政治姿勢や、地方議会における保守系会派、革新系会派の議席比率な

---

<sup>3</sup> 伊藤（2001）、p36。

どを考察の対象に含めなければ、説得力のある考察をすることはできないであろう。また、近年相次いで登場している「改革派知事」や「名物市（町村）長」の存在と活動も、政治的要因の重要性を証左するものであるといえる<sup>4</sup>。しかし、首長や議員そのものに焦点をあてるだけでは不十分である。日本は民主主義国家であり、首長や議会も住民による直接選挙で選ばれている。であれば、ある自治体で「革新知事」や「改革派知事」などが当選するにいたった、あるいは現職で居続けている理由、もしくは、別の自治体でそういった首長が出現しない理由を考察するためには、有権者たる住民にも焦点をあてる必要がある。

こうした問題関心に対するヒントとなるのが、Robert D. Putnam に代表される「ソーシャル・キャピタル」の概念である。ソーシャル・キャピタルに関する詳細な考察は第 2 章に譲るが、ここでは簡単に、住民同士が互いに「交流」を持ち、互酬性の規範にもとづく「信頼」関係があり、さらに、自らの居住する地域の課題について、人任せにせず、自分たちの手で解決するという「積極性」を持つ、としておこう<sup>5</sup>。こうした住民が多い自治体は、自分たちの地域の課題を解決し、さらに発展してくれる人物を首長に据えようという意識が高い可能性がある。また、行政の無駄や怠慢に対する監視を怠らず、良い意味でのプレッシャーを与え続けるかもしれない。さらに、住民同士が連携することで、フリーライダーを生じさせる余地を減じ、「自分ひとりが努力してもどうせ変わらない」という悲観主義の罠に陥ることなく、民主主義を有効に機能させることに繋がりうるのである。

### 3 本論文の構成

以上のような問題関心、及び視点に基づき、本論文では、以下のような構成で議論を進めていくことにする。

第 1 章では、本論文と同じく、「自治体の政策格差はどのような要因で生じるのか」という問題意識に立って分析を試みた先行研究の系譜を概観する。具体的には、地域政策要因分析の系譜の始点に位置する Thomas R. Dye らによる「アウトプット分析」と、それを方法論的に継承したと位置づけることができる Paul E. Peterson らの「政治的合理仮説」について検討する。第 2 章では、地域政策要因分析の新たな視点である、Putnam らの「ソーシャル・キャピタル論」について概観する。ソーシャル・キャピタル論を地域政策要因

---

<sup>4</sup> 舛添要一厚労相（当時）は次のように述べている。「現場の自治体、首長がしっかりしているかどうかでまったく様相が違う。ある町に住んでいれば命が助かるが、この町に住んでいたら命が助からないということが起こりうる」（『朝日新聞』2009年5月1日）

<sup>5</sup> 砂金（2008）、pp11-14。

分析の系譜に連ねることには異議が呈されることも予想されるが、筆者がなぜこのように位置づけるかについても、併せて論じることにする。

以降は、「自治体の政策格差はどのような要因で生じるのか」という問いに対する実証研究を行う。第3章と第4章は、都道府県レベルを対象とする実証分析である。第3章では、47都道府県を対象として、8つの政策分野の格差が、どのような要因によってもたらされたのかについて考察する。第4章は、社会経済的要因、政治的要因、ソーシャル・キャピタルが地域防災力に与える影響について、10都府県のアンケート結果を基に考察する。

第5章から第7章は、市区町村レベルを対象とする実証分析である。第5章では、東京23特別区を対象に、個人情報保護条例の制定要因に関する分析を試みる。第6章は、全国59市区町村を対象に、外国人政策の制定要因について検証する。第7章では、第6章で「例外事例」となった群馬県大泉町について、なぜ大泉町が社会経済環境的制約を越えて、広範な外国人政策を実施するにいたったのかの経緯について、事例研究を行う。

第8章では、神奈川県相模原市の18地区の地域防災力、及び、茨城県日立市25地区の男女共同参画政策を対象に、住民のソーシャル・キャピタルがそれぞれの政策に与える影響について検証を行う。第9章は、ソーシャル・キャピタルが高い地域が、ソーシャル・キャピタルをどのように醸成しているのかを考察するため、茨城県日立市塙山学区に関するケーススタディを行なう。

第10章結論では、これまでの考察を概観し、本論文の分析結果の意義と、残された課題についてまとめる。

## 第1章 地域政策要因分析の系譜

### はじめに

本章では、1960年代から現在にいたるまでの地域政策要因分析のランドマーク（記念碑的業績）を中心に概略する。検討するのは、Dyeのアウトプット分析、Petersonの政治的合理性仮説、である。筆者がこれらを「系譜」として把握しようとする理由を簡単にまとめると、これらの業績のいずれもが、①「地方政府間の政策の違いをもたらす要因は何か」という関心に立脚していること、②政策過程研究の方法論的な精緻化（実証化・計量化）を目指していること、③同時に、地方政治における実際的課題の解決を目指すものであること、という共通点を持つことによる。以下、第1節では地方政策の政策要因を分析するアプローチが確立した経緯を、第2節ではDyeのアウトプット分析を、第3節ではアウトプット分析の発展と批判を、第4節ではPetersonの*City Limits*を概説する。

### 第1節 インプットからアウトプットへ（地域政治研究の視座の転換）

#### 1 Who Governs?（誰が統治するか？）

政治学において地方の政策要因の分析がひとつの研究領域として確立するにいたったのは1950年代のことである。それは当初、ある政治体における権力構造を明らかにしようとする、伝統的な政治学的関心の、いわば方法論的副産物として誕生した。

Floyd Hunter (1953) は、ジョージア州アトランタ市において、「評判法」を用いて市の政策決定において誰が権力を持っているかについての分析を行った。彼は事前の聞き取りなどにより175人の政治エリートを抽出し、彼らに、この175人の中で市の政治に影響力を持っていると思われる人物を選択させた。このアプローチにより、アトランタ市は少数のビジネスエリートによって権力が掌握されている、という結論を導いた。

これに対し、「意思決定法」と呼ばれるアプローチを用いてまったく異なる結論を導いたのがRobert A. Dahl (1961) である。彼はコネチカット州ニューヘイヴン市において、過去に大きな政治問題となった3つの事件について、その解決の政治過程にどのような力が働いたのかを分析した。そして、①Hunterらが指摘するような、一部のエリートグループが都市政治のあらゆる問題に対し長期的かつ広範な影響力を持っていることはない、②都市の政治過程は様々な集団の連合と分離を繰り返しており、政治過程は複雑な多元的構造をなしている、③諸集団の利害をめぐる駆け引きはアメリカの政治社会において日常的に

行われている現象であり、エリートと大衆の相互浸透による政治的安定こそが、アメリカ民主主義の本質である、と論じたのである。

都市政治の支配構造をめぐるこれらの見解の相違は、その後エリートイズム対プルーラリズム（多元主義）の CPS（Community Power Structure）論争として多くの政治学者たちによって議論されることとなった<sup>6</sup>。この論争の詳細について本稿で論じることは避けるが、大枠において、この論争で優位に立ったのは Dahl らプルーラリスト陣営であり、以後、プルーラリズム的権力観がアメリカの地域権力分析における主流となっていった。プルーラリストがアメリカの政治学界で高い評価を受けたのは、彼らによってもたらされたデモクラシー理論が、当時のアメリカ政治社会の実情を巧みに描写し得たことによる。だが一方で、「エリートと大衆の相互浸透による政治的安定」を重視する彼らの研究姿勢は、アメリカの既存の政治社会体制を擁護する側面を持っていたともいえるだろう。こうした現状擁護の姿勢は、その後のアメリカがベトナム戦争、黒人問題、貧困、公害などに対処できない現実が明らかになるについて、次第に批判されるようになっていった。

こうした批判の中で、独自の権力概念の構築に成功し、プルーラリストによる意思決定過程研究の前提の再検討を迫ったのは Peter Bachrach と Morton Baratz (1962) である。彼らは権力には「ふたつの顔」があるとし、「決定のない決定 (nondecision of decision)」という概念を提起した。プルーラリストの研究アプローチである「意思決定法」は、過去に大きな問題となった政治事件という、いわば「表沙汰になった」事件のみを限定としている。しかし、政治過程の表面に登場する政治問題とは、たとえ大きな論争が繰り広げられたものであっても、意思決定者ないし権力者たちの政治基盤を揺るがすことのない、比較的軽度の問題である。私有財産体系や公的資源配分の適合性、社会的報酬体系の妥当性など、政治権力構造の基盤を揺るがしかねない、重度の問題への対応は、政治過程の表面に登場することはむしろまれであり、いわば影の権力構造によって決定されているのである。つまり、プルーラリストのように観察可能な政治過程のみを分析しても、真の権力構造は明らかにならない、というのが、Bachrach と Baratz の主張であった。彼らの主張は、これまでベトナム戦争や黒人問題、貧困、公害などが地域政治過程の遡上にのぼってこなかった事実とうまく適合し、当時の若手政治学者たちに受け入れられた。本研究の目的と照らし合わせると、「目に見えない意思決定の構造を分析視野に含めた研究が必要である」という彼らの指摘こそ、多元的デモクラシー論を所与の前提とする研究態度に修正を迫る

---

<sup>6</sup> CPS 論争についての紹介は秋元 (1981) を参照。

ものであり、新たな政治過程研究の方向の模索をうながした点において重要であったといえる。

## 2 研究視座の転換 ～権力から政策へ～

こうした問題提起を受けて、Theodore J. Lowi (1964) は、ニューヨーク市政における任命人事の分析を通じて、のちに「政策類型論」と呼ばれることになるモデルを構築した。このなかで彼は公共政策をその性格から「分配」「規制」「再分配」の3つに分類し、それぞれによって異なった政治過程を持つ、という仮説を立てた。Lowiはこの類型によって、政策の形成過程を経験的、実証的に分析し、「誰が何をどれくらい得たのか」を明らかにすることで、「決定のない決定」に発揮されるアメリカ政治社会の特徴を明らかにすることを意図したのである。このモデルは、①政策過程のパターンの抽出、②政策内容と政策過程のパターンとの間の因果関係の指摘、というふたつの側面を持ち、その後の実証的（あるいは科学的）政策研究に大きなインパクトを与えた。しかし、この分析者の主観によって政策を概念分類することは可能であっても、「決定のない決定」として意思決定が行われているのであれば、いかにしてそれを経験的・実証的に識別するのか、という批判に対し、有効な反論はなし得なかった<sup>7</sup>。

以上のような流れの中で、これまでの政治学が「誰が支配しているか？ (Who governs?)」を主要な分析対象としてきたことにより、市民生活に影響を及ぼす政策のインパクトを対象としてこなかったことが、地域研究者の間で次第に自覚されるようになっていった。そして、まず政策の内容を研究対象として取り上げ、「決定のない決定」が市民生活に及ぼす影響を及ぼしているかを数量的に明らかにし、そのデータに基づき意思決定の要因を数理統計学を用いて解明することの方が、第一に政策内容の検討ができ、第二に政策決定にともなう多くの要因の相対的重要性が評価できる意味において生産的である、という政治経済学的視点を内包する研究姿勢が生まれてきた。すなわち、1960年代中盤のアメリカ政治学のなかに、研究の視点を政策の「入力」から「結果」に移行し、政治経済学的手法によってその内容の検討を行い政治過程の実際に迫ろうとする、研究視座の転換の動きが現れてきたのである。

このような動きについて William C. Mitchell は次のようにまとめている。すなわち、これからの（1960年代後半以降の）政治学は、「誰が支配しているか」ではなく、「誰が何を

<sup>7</sup> Lowi の政策類型論については、大河原（1986）が詳細な検討を行っている。

得ているか」という政治過程の実施的結果を対象とすることが必要であること、財、サービス、地位、機会などで最大の配分を受けているものが、権力に最も近いといえるのであり、これらは厳密なデータに基づいて集合的レベルの行動を分析することを通じて明らかとなること、を主張した（ミッチェル 1973）。

以上のように、政治学への理論的要請は、地域政治の研究分野において次のような認識をもたらした。すなわち、都市の不安が増大し生活が脅かされている市民にとって本来重要な関心ごとは、「誰が支配しているか？」という地域権力構造の把握ではなく、市民生活に大きな影響を及ぼす公共政策の内容そのものにある。したがって、政策の内容を重視して地域社会における利益配分の構造を解明し、そのデータに基づき地域社会における政策の決定要因を明らかにすることが必要である、という認識である。

こうして、アメリカにおける地域政治の研究は、政治システムのインプットを重視した研究から、アウトプットないしアウトカムを重視する研究に転換することとなる。その重要なランドマークとなったのが、Dye（1966）に代表されるアウトプット分析である。

## 第2節 Dyeのアウトプット分析（経済的環境の重視）<sup>8</sup>

### 1 Dyeの分析枠組

Dyeは、アメリカ南部政治学会に発表された論文（Dye 1965）、及びその論文を一部としてまとめられた著作（Dye 1966）において、アメリカの州政府の予算配分に対する実証研究を通じて、アウトプット分析のモデルを構築した。Dyeのモデルは地域政治及び地域政策研究において論争を巻き起こし、政策研究の活発化に貢献した。まずは、彼のふたつの著作の内容を概略してみよう。

Dyeは、David Easton（1965）の政治システムモデルを参考に、地域政治構造を次のようにモデル化した。

まず、このモデルにおける中心概念である「政策の結果」（policy outcomes）とは、政治システムに影響を及ぼしている社会的な様々な力（forces）に対して、政治システムが示した特定の反応、具体的には様々な政策のことである。この変数は、主として個々の政策プログラムに計上された予算によって代替される。このように、この概念は「outcomes（政

---

<sup>8</sup> アウトプット分析にもとづく研究をリストアップした文献としては Erie & Kirilin（1972）を参照。また、アウトプット分析の系譜を日本において紹介した文献としては、中邨（1972）、新藤（1974）（1976）が詳しい。本節の整理も、これらの先行文献によるところが大きい。

策の効果)」という用語が用いられているものの、現在の政策科学的な概念に置き換えれば、むしろ「outputs (政策の結果)」を示しているものである。事実、Dye 自身も著作の中でしばしば「outputs」と言い換えており、厳密な使い分けをしていない<sup>9</sup>。その後の政策科学の発展によって、両者の概念的相違が区別されるようになるに従い、Dye の分析は「Output Analysis (アウトプット分析)」と呼ばれるようになる。よって本稿でも、以下は「政策アウトプット」の語を用いることにする。

Dye のモデルにおけるインプットとは、政治システムに対する支持ないし要求である。ただし、ここでいう支持・要求は、個人や組織が政治システム（端的には地方政府）に対して行う具体的な行為を示すものではなく、そうした行動の基盤となる環境条件を指す。例えば、都市化、工業化、所得水準、教育水準といった社会経済的変数によって代替される。

さらに政治システムとは、支持を獲得しつつ、要求を権威的な決定（すなわち地方政府の政策）へと変換する構造と過程の一群の事を指す。ただし、Easton は政治システムを「支持・要求が入力されると、政策が出力される装置」として、(リサーチ・デザインのうちから言えば) 独立変数と従属変数を繋ぐブラックボックスとして概念化したのに対し、Dye は、そうしたブラックボックスとしての機能に加え、政治システムそのものが独立変数として従属変数たる政策アウトプットに影響を与え得るものとして定義されている。つまり Dye にとっての政治システム変数とは、社会経済変数に続く第二の独立変数、もしくは社会経済変数と政策アウトプット変数を繋ぐ媒介変数として概念化されていると見てよい。

このように構成されたモデルに基づいて、Dye は、各州の政策アウトプットの相違をもたらすのが、①政治システムの特徴によるものなのか（地域権力構造といった政治的な要因が政策に影響を与えているのか）、それとも、②社会経済環境の特徴によるものなのか（すなわち、政治のあり方に関係なく決定されるのか）を検証した。のちに述べるように、こ

---

<sup>9</sup> 厳密に言えば、outputs とは、その政策がもたらす「結果」を指し、outcomes は「効果」を指す。例えば交通安全政策の場合、警察官の増員や交通取締り回数の増加は outputs であり、交通事故件数の減少などが outcomes に該当する。近年の、特に政策評価に関する議論では、outcomes を重視すべきだとの主張がなされる場合が多い。また、そのことを理由にアウトプット分析を時代遅れのものと評価する研究者も存在する。だが、厳密には outcomes には、政策以外の要因（例えば景気後退による交通量の減少）も含まれることから、Putnam (1993) のように政策分析に用いるのには適さないと考える意見も根強い。Dye の分析は、こうした社会経済的要因の影響も含んでいることから、outcomes を用いた方が適切だと思われる反面、政策アウトプット変数を税や財政支出という outputs で示しているという、(現在の政策科学の観点から見れば) 概念の混同がみられる。

のようなりサーチ・デザインこそ、その後の地域政策要因分析の礎となるものであった。

ところで、Dye がこのようなりサーチ・デザインを設計したことは、当時のアメリカの地方政治における実際的課題と無関係ではなかった。当時、都市化の進行とともに各選挙区の議員定数の配分が不均衡となり、農村部の利害が政治に過剰に反映されている、として大きな政治的争点となっていた。この問題を分析するにあたり Dye は次のように述べている。

各選挙区の議員定数の配分が不均衡な選挙に基づく州議会と、合理的に定数配分がなされた選挙に基づく州議会との間に、政策選択に明らかに相違があるとき、その要因は選挙区定数の配分の際によるものとみなすことができ、定数の再配分が州政府の政策の変化をもたらすものといえる。ところが、こうした二種類の州議会の政策の間に著しい差異がない場合、あるいはあったとしても他の要因に基づくものであることが立証されるような場合は、定数の再配分が州の政策の変化をもたらすわけではない、ということができる<sup>10</sup>。

## 2 Dye が分析に用いた指標

以上のような前提をもとに、Dye は各変数を次のように指数化した。

**政策アウトプット変数（従属変数群）**：政策アウトプット変数として、「教育政策」「福祉政策」「税政策」に関する 30 の指標が用いられた。

「教育政策」：【生徒一人当たりの公立学校支出】【公務員の平均給与】【男性教師の割合】【小学校教師に占める大卒学位取得者の割合】【中学校教師に占める修士課程学位取得者の割合】【中途退学者の割合】【徴兵検査におけるメンタルテストの不適合者の割合】【小学校区のサイズの平均】【学校予算に占める連邦補助金の割合】【学校予算に占める州補助金の割合】【生徒一人当たりの州からの高等教育支出】【公務員に占める小学校教師の割合】

「福祉政策」：【失業保険の週当たりの平均金額】【高齢者支援金の月平均額】【児童手当の月平均額】【視覚障害者手当ての月平均額】【高齢者医療費補助の月平均額】【州及び地方政府の住民一人当たりの福祉支出】【州及び地方政府の住民一人当たりの健康医療支出】【福祉支出全体に占める州負担分の割合】【健康医療支出全体に占める州負担分の割合】【州の福祉関連政策への連邦政府補助金の割合】

「税政策」：【州及び地方政府の住民一人当たりの税収】【住民一人当たりの収入】【州収入

---

<sup>10</sup> Dye (1965)、p 588

全体に占める州及び地方政府の税収の割合】【連邦政府の歳入全体に占める当該州及び地方政府の収入の割合】【税収全体に占める所得税の割合】【税収全体に占める売上税の割合】【税収全体に占める酒税及びタバコ税の割合】【税収全体に占めるガソリン税の割合】

社会経済変数（独立変数群①）：50州の【都市化度】【工業化度】【教育水準】【所得水準】の4つの指標が用いられた。

政治システム変数（独立変数群②）：以下の指標が用いられた。

【代表指数】立法府における多数派（過半数）を選出し得る理論上の最小パーセンテージを表す指数。この数値はネバダ州の37%（最も不均衡）からオレゴン州の96%（最も均衡）まで分布している。

【都市部代表指標】各州における「一票の価値」を示す指標。ジョージア州の0.12からルイジアナ州の1.05まで分布している。

【定数配分スコア】人口に応じて合理的に定数配分がなされたときに比べて、実際の定数配分がどの程度非合理性を持っているかを示す値。この値はマサチューセッツ州が最も高く（つまり、最も合理的な定数配分がなされており）、インディアナ州が最も低い。

【政党の競争度】各州の上院・下院選挙において多数党が獲得した議席率、及び州知事選挙における当選候補者の得票率。

【選挙への参加度】各州の上院・下院選挙、及び州知事選挙における平均投票率。

### 3 政治システムの影響力の否定

このようにして採用された変数を、Dye は相関分析及び重回帰分析にかけ、政策アウトプット変数のそれぞれに対して、どの要素がどの程度影響しているのかを分析した。

まず教育政策に関する12の政策アウトプット変数と、政治システム変数との単純相関係数を求めた。その結果、政策アウトプット変数と政治システム変数との間にかなりの相関があることが示された。ついで、この相関関係が、社会経済変数（工業化、都市化、所得水準、教育水準）に影響を受けた擬似相関である、という予測に基づき、4つの社会経済変数の影響を排除して政策アウトプット変数と政治システム変数との関係をみる偏相関係数を求めた。その結果、政策アウトプット変数と政治システム変数との間に見られた強い相関関係はほぼ消滅した。

Dye は福祉政策に関する10の政策アウトプット変数、及び、税政策に関する8つの政策アウトプット変数に関しても、同様の手法を用いて分析を行った。そして、①いずれの政

策においても、政治システム（この場合は定数配分の不均衡）と政策アウトプットの関係は希薄であること、②州によって政策が異なる要因は、その大部分が社会経済的条件の違いに帰することができる、とした。Dye はこうした分析を通じて、「州議会の政策の相違は州議会選挙の定数配分の形態によるものが大きい」「州政府が共和党によって担われるよりも、民主党によって担われるほうがリベラルである」などの、従来の多くの「通説」を覆した。そして、むしろ州間の社会経済環境の違い、とりわけ経済発展度の差異こそが政策の違いを説明する最も重要な要素である、と結論づけたのである。

### 第3節 Dye に対する評価及び批判とアウトプット分析の発展

#### 1 Dye の分析に対する評価と批判

Dye による、それまで見られなかった数理統計学を用いたアプローチは、政治学、特に政策分析の新しい手法として支持され、多くの類似研究を生み出すこととなった。彼の研究の持つ最大の意義は、単純相関や偏相関などを用いることにより、政策アウトプットの州間の多様性を考察する際に、多くの変数の相対的重要性を評価する手法への道を切り開いた点と、州や都市に関する様々なデータを数理的・統計的に処理し、分析の際の技術的障害や、分析者自身の主観的バイアスを排除することにより、より「科学的な」比較研究を可能にした点にあったといえるだろう。しかし、「政治的要素の軽視」ともいえるこうした結論に対して、本当に政治は政策決定に何ら役割を果たしていないのか、もしそうだとすると、それは何故なのか、という批判と疑問が投げかけられた。以下ではその代表として、Jack L. Walker の批判を取り上げる。

Walker (1969) は、アラスカとハワイを除く 48 の州を対象として、88 の政策が採用された時系列の相違がどのような要因によるかを、政治的変数と社会経済変数との関連において分析した。その結果、政治変数が州の政策のイノベーションと密接な関係を持っているが、政治変数に対する社会経済変数の影響を排除すると、政治的変数の効果はほぼ消え去ることを示した。これは Dye の結論とほぼ同じである。だがここから、Walker は Dye らのアウトプット分析の方法上の問題点として次のように論じた。すなわち、社会経済変数は、政策アウトプット変数に対して高い説明力を持っている。その限りにおいて、政治的変数の政策アウトプット変数に対する影響は、社会経済変数によって隠されてしまう。だがそれは、政策アウトプット変数が税や財政支出などによって代替されているからこそ「そのように見える」のであり、政治的変数が政策アウトプットに「本当に」影響してい

ないことを意味するわけではない可能性を排除できない。つまり、Dye らのアウトプット分析は、変数の、とりわけ従属変数たる政策アウトプット変数の「指標化」に問題があるといわざるを得ず、政策アウトプットに対する政治システムの独自の影響力を検証するためには、政策アウトプット変数を、税ないし財政支出以外の指標で代替し、検証する必要がある、と論じたのである。

## 2 Dye 以降のアウトプット分析

このような批判に基づき、以後、アウトプット分析は、従属変数である政策アウトプット変数の精緻化という、技術的な発展を目指して進展していった。

先に挙げた Walker (1969) は、そのモデルにおいて、政策アウトプット変数を、政策が採用された時間的差異、すなわち政策イノベーションの速度を、88 の政策ごとに指標化し、これを政策アウトプット変数とした。そして、政治システム変数として、【政党の競争度】、【投票行動】、【定数配分の形態】、【議員の職業意識】を用い、また社会経済変数として、【都市人口】、【全人口】、【一人当たりの平均所得】、【工場労働者一人当たりの付加価値額】、【1 エーカーあたりの平均農業所得】、【非識字人口】、【平均就業年数】を採用した。この研究の結論は、前述の通り Dye ら従来のアウトプット分析と同様のものだったが、税や税財政支出以外の指標で政策アウトプット変数を代替することを試みた点が評価される。

Robert L. Linberry と Edmund P. Fowler は、人口 5 万人以上の 200 都市を無作為抽出し、これらの都市の政治システムに対する市政革新運動の影響力を数量的に明らかにすることを試みた (Linberry & Fowler 1968)。彼らは、200 都市を市政改革を経験した都市としなかった都市のふたつの群に分け、それぞれの政府、選挙、選挙区制度における特徴を政治システム変数として、3 つの次元で分類した。そして、市政改革運動を経験した都市の政治過程は、しなかった都市に比べてより合理的な行政運営が行われている、という仮説に基づき、【都市全体の個人所得に占める税収入の割合】と【都市全体の個人所得に占める全財政支出の割合】のふたつを政策アウトプット変数として、12 の社会経済変数との重相関係数を、先に分類したふたつの群の 3 つの分類ごとに分析した。その結果、改革を経験した都市では、社会経済変数が税と財政支出の水準における分散を十分に説明し得ないことを見出し、この要因として革新主義 (reformism) という政治的要素を挙げた。この研究は、革新主義という政治的エートスが政策アウトプットに与えるインパクトを分析する試みとして評価できるが、政治システム変数と社会経済変数のうちどちらがより重要な影響

を政策アプトプットに与えたかを数量的に明らかにしたものとはいえない。

Brian R. Fry と Richard F. Winters は、政治学者が最も重要視すべき政策アウトプットは、税や財政支出の水準ではなく政府による便益や制裁の配分そのものである、という認識に基づき、州政府の歳入に対して市民がどの程度の負担を行い、歳出からどの程度の便益を得ているかを所得階層別に明らかにし、州の間に横たわる再分配政策の違いがどのような要因からもたらされるかを分析した (Fry & Winters 1970)。このとき、ふたりが用いた変数は以下のようなものである。

**政策アウトプット変数 (従属変数群) :** 【支出便益】 (州の歳出からどの程度の便益を得ているかを示す値) と 【歳入負担】 (州政府の税金をどの程度負担しているかを示す値) のふたつを、48 の州ごとに 9 つの所得階層別に算出した。

**社会経済変数 (独立変数群①) :** 【平均所得】 【工業化】 【都市化】 【教育水準】 という従来の変数に加え、【ジニ係数】 【低所得者割合】 を変数とした。

**政治システム変数 (独立変数群②) :** 【州知事選の投票率】 【民主党得票率】 【政党の競争度】 【政治参加の容易度】 【定数配分】 【議会における政党の凝集性】 【知事の権力】 【知事の在任期間】 【利益集団の強さ】 【行政の対象範囲】 【議員の職業意識】 【政策革新の速度】

これらの変数を用いて、政治的変数と社会経済変数のどちらがより大きな影響力があるかを検証するため、重回帰分析を行った。その結果、公共政策の形成過程において、政治変数が社会経済変数より重要な影響を及ぼしていること、また、南部 12 州とその他の 36 州を比較すると、低所得階層への資源の再分配は非南部 36 州のほうが厚いこと、さらに、非南部における再分配政策の決定には、南部に比べて政治的変数の効果が大きいこと、の 3 点を明らかにし、Dye 以降のアウトプット分析における社会経済的要因重視の「通説」に対して修正を迫ったのである。

このように、Dye によって創始されたアウトプット分析は、各変数の指数化を中心に発展を遂げた。しかし一方で、あまりに方法論的関心に焦点が絞られたことにより、そもそもアウトプット分析が考案されるにいたったきっかけである、「現実の政治的問題への対処」という視点が、いつの間にか忘れ去られてしまったことも否めない。第 1 節で見てきたように、アウトプット分析が創始されたのは、定数の配分が不均衡といった「地方政治の実践的課題」や、「これまでベトナム戦争や黒人問題、貧困、公害などが地域政治過程の遡上にのぼってこなかった事実」について、政治学が無自覚であったことに対する批判がきっかけであった。ところが、アウトプット分析が発展するにともない、そうした当初の問題

意識は徐々に忘れ去られてしまい、もっぱら技術論精緻化に関する議論に終始するようになってしまったのである。そのため、「実証的な現状分析を主とする行動科学的な方法だけでは、現在の体制の擁護につながりやすい」、「現状分析の限界を自覚して市民や社会の要請にこたえる意味ある学問をめざそう」と主張する、いわゆる「脱行動論革命」<sup>11</sup>が沸き起こった 1960 年代末になると、アウトプット分析に対してもそうした批判が浴びせられるようになった。こうした動きもあり、以後、アウトプット分析は、その方法は地域政策の分析における主要なアプローチとして定着を見るものの、その名称そのものはいつしか使われなくなっていった。

#### 第 4 節 Peterson の *City Limits*

それまでの研究が政治的要因と社会経済的要因を所与の条件とし、政策アウトプットの違いを説明していたのに対し、1970 年代以降は、構造的マルクス主義の影響のもと、政策過程をとりまく制度的・構造的要因を検討する必要が主張されるようになった。その代表的研究として、本節では Peterson の *City Limits* (Peterson 1981) について検討する<sup>12</sup>。

##### 1 「市の利益」概念

Peterson の議論は、アメリカの地方政府が、それぞれの地域の政治的要因及び社会経済的要因の違いにもかかわらず、いずれも共通して、一方で、累進課税や福祉政策といった「再分配政策」に消極的で、他方で、企業への減免税や社会的インフラの整備といった「開発政策」に積極的な態度を示すのはなぜか、という問いを明らかにしようとするものである。前者の消極性は、本稿第 1 節及び第 2 節でも取り上げた、ベトナム戦争や黒人問題、貧困、公害などに対する解決策としてジョンソン民主党政権が打ち出した「偉大な社会」プログラムを、地方政府が回避することで成果をあげることなく終わったことに端的に示された。例えば、Fry と Winters が指標化した政治的変数を用いて観察するのであれば、低所得者層の要求に対し好意的態度を持っている「はず」の都市においてさえ、そうした事態は発生した。こうした現実に対する従来の解釈は、第 1 節で紹介した Hunter らに代表されるエリートイズム、すなわち、少数の保守的なビジネスエリートによる抵抗と影響力に起因す

<sup>11</sup> 「脱行動論革命」に関しては Easton (1969) を参照。

<sup>12</sup> Peterson については、大嶽 (1990) や宗前 (1994) が詳細な検討を行っており、本稿もこれらを参考としている。また、Peterson のモデルを日本の中央地方関係に当てはめて分析したものとしては北山 (1989) がある。

る、とする解釈である。

これに対し、Peterson は「市の利益」という概念を導入する。市はひとつの組織体として、ここの住民の利益の総和、あるいは部分的集団の利益の総和とは異なる、住民全体の、あるいは市全体の利益を持つ、というものである。これは、当事者の主観的判断とは独立の利益として、あるいは「潜在的利益」として概念化されている。しかもこの利益は、市を取り巻く政治的、経済的な制度の枠組みによって、言い換えれば、アウトプット分析が「社会経済的要因」「政治的要因」としてそれぞれ独立に扱った枠組み全体によって決定づけられていると考える。具体的には、市の利益とは市の経済的發展をその内容とする。市の経済的發展は、市の財政の基礎であり、市当局の組織的利益に直接貢献するばかりではなく、究極的には、その市に居住する住民全ての利益にも繋がるからである。そして、この目的に合致する政策は「開発政策」と呼ばれるが、さらに具体的には、市内に存在する企業の健全な發展を促進する政策を意味する。他方、高率の累進課税や労働者の「過剰な」保護、福祉政策などの「再分配政策」は、この經濟發展にはマイナスの効果を及ぼすため、市の利益に反するものとして、抑制せざるを得ない。

そして現実に、以上のような市の「客観的」利益を発見・判断して、それを政策化する役割を担うのは、市の政治的エリート集団であるとされる。以上の解釈から言えば、市がビジネスの利益に有利な政策を採用するのも、ビジネスに不利な再分配政策の採用を極力避けるのも、Hunter らが主張するビジネスエリートの影響力によるものではなく、市の發展が企業の發展と不可分であるという、構造的要因によるものであるとされるのである。

## 2 City Limits

Peterson は以上のような議論の前提として、市（あるいは地方政府）の利益を決定づける制度的枠組みを、中央地方関係と他の市との構造的関係性に着目する。地方政府は、国家と異なり、ヒト・モノ・カネの流れをコントロールする権限が大きく制限されている。つまり、政治体としての地方政府は經濟活動の統制を行う権限を国家に委譲しているのである<sup>13</sup>。このため、企業誘致に見られるように、市場の圧力の下で他の地方政府との競争を強いられ、この市場の論理に従属せざるを得ない。企業は地方政府と比べて、大きなバー

---

<sup>13</sup> 上記の議論は、あくまで 1970 年代の国家及び地方政府を念頭に置いたものであることに注意しなければならない。その後のグローバル化の進展、及び企業の多国籍化にともなう、ヒト・モノ・カネの国際的流動性の高まりは、国家からも經濟活動を統制する権限を奪いつつある、と解釈できる。

ゲニング・パワーを有しているのである。このように、中央地方関係という枠組みの中で、地方政府は限界、すなわち本のタイトルにもなっている **City Limits** を持つのである<sup>14</sup>。

ところで、市の政治的エリートが、個々の市民から超越してこの「市の利益」を実現するためには、制度的自立性が不可欠の条件である。そして **Peterson** は、(国政と比較した場合の) 地方政治に対する住民の関心の低さ、利益団体や政党間競争の不活発さ、マス・メディアの監視能力の低さ、議員の再選ないし昇進の熱意の低さなどが、こうした自立性を保証する条件となっているとする。これらの要因が、再分配政策の実現を求め大衆民主主義的な圧力を遮蔽する機能を果たしている一方で、テクノクラートの開発政策の推進を保証するのである。この自立性の中で、市の政策決定は、閉鎖性、インフォーマリテイといった特徴をもつとされる。この政策決定過程では、権力者による合理性を欠いた「政治的圧力」ではなく、一定のコンセンサスを前提として、テクノクラートの理性的議論や、調停のための抑制のきいた説得が重要な役割を演ずるとされる。

ただし、開発政策や再分配政策以外にも、「市の利益」の観点からみれば中立的な論点も存在する、というより、市の政策的争点の大部分はそうした「配分的政策」に属することを指摘し、この政策分野においては、例えば **Dahl** らプルーラリストが主張するような、対決的で、オープンで、民主的な政策決定過程が認められるとしている。

### 3 州政府の「開発」「分配」「再分配」政策に関する分析

こうした理論的解釈を立証するために、**Peterson** は、従来のアウトプット分析と同様に財政支出の比較分析を行っている。彼はまず、財政支出の各項目、すなわち、**Dye** らの研究においてはアウトプット変数とされる【治安政策】【消防政策】【失業政策】【道路政策】【教育政策】などを、「開発政策」「分配政策」「再分配政策」の3つに区分したうえで、各州の州政府ならびにその州にあるその他の地方政府の予算額について、州単位で集計し、従属変数群とする。

次に独立変数群として、【1 家族当たりの平均所得】【ひとり当たりの平均所得】(これらを「財政能力」とする)、【都市人口の割合】【人口密度】【非農業従事者の割合】【工業部門

---

<sup>14</sup> このことから、**City Limits** を「都市の限界」と訳す研究者もいるが(北山 1989、宗前 1991 など)、筆者はこの訳は妥当ではないと考えている。**City Limits** とは、そもそも市と市の境界線を意味する言葉であり、「市はその境界線を超えて権限を行使することができない」という議論とのダブル・ミーニングとなっている。よって本稿ではあえて和訳を行わず、**City Limits** と英語表記した。

の平均賃金】（これらを「(財政支出への) 需要と供給」とする)、【貧困層の割合】【黒人の割合】（これらを「再分配の必要性」とする)を設定する。これらは Dye らの分析では社会経済変数にあたる。

そして、これらの独立変数群と従属変数群との相関（単純相関及び標準化されたベータ相関）を計算する。その結果、「再分配政策」は「再分配の必要性」と負の相関を持ち、「財政能力」とは最も強い正の相関を、「(財政支出への) 需要と供給」とは弱い相関を持つこと、また「開発政策」は「財政能力」とは無相関であり、むしろ「(財政支出への) 需要と供給」と相関すること、「分配政策」は二者の中間的政策を示すことを明らかにした。

この結論、特に再分配政策に関する結論は、「社会経済的要因によって政策アウトプットが決定付けられており、政治的要因はほとんど影響を持たない」という、第 2 節で述べた Dye の結論と同一のものであるように思われる。しかし、Peterson は、Dye と同様の分析結果からまったく正反対の解釈を導く。すなわち、再分配政策において財政的制約が働くのは、Dye らが主張するように、州政府の政策アウトプットが社会経済的要因によって構造的に（あるいは自動的ないし必然的に）制約をうけているのではなく、政治的エリートが「市の利益」に基づいて合理的な判断を行い、それを貫徹する能力を有しているからだ」と主張するのである。

さらに Peterson は、この解釈を支えるために、政策的合理性が失われ、1970 年代中期に財政的破局に陥ったニューヨーク市を、「失敗事例」としてケーススタディしている。ニューヨーク市政は、当局がその「限界」を無視して国と同じような再分配政策をとった時に、富裕層や企業が脱出し、財政が加速度的に悪化した例である。このような「非合理的な」政策が採られたのは、ニューヨーク市における例外的なほどに活発なマイノリティ集団による圧力団体活動、極めて財政が豊かだった頃に築かれたリベラルな政策の伝統、(大統領や上院議員など) への地位の上昇を狙い、ポピュリズム的な再分配政策を乱発する市長の存在、さらには、市の財政が悪化しても(同市の金融センターとしての立地条件から)資金を供給し続けた金融機関の存在、などが指摘される。こうした条件が、市の利益を守る理性を阻害したというのである。

ところで Peterson が指摘しようとした、制度的、構造的要因は、政策決定者に機会を提供したり選択肢を限定することによって、政策決定を外的に条件づけている要因である。したがって、第 1 節で論じた Hunter の「評判法」あるいは Dahl の「意思決定法」といった、政策過程におけるアクターの行動や動機のように直接の観察対象とはなりにくい。第 2

節及び第3節で論じた Dye らのアウトプット分析は、具体的な政治過程をブラックボックスに入れることで、この要因の重要性の指摘に先鞭をつけた。その意味において、Peterson は Dye らの系譜に属するものである。だが Dye らは、ブラックボックスの入力（政治システム変数と社会経済的変数）と出力（政策アウトプット変数）の関係性を論じるに留まり、その制度的・構造的要因の説明にまで踏み込むことはなかった。それに対し、Peterson は政策の決定者の合理性という解釈で、このブラックボックスの中身を説明してみせた。そこに、Peterson の研究の意義が存在すると考える。

しかしこの説明は、機能主義的なものだけを基礎にしているため、分析者 (Peterson) 自身による解釈的な要素、あるいは恣意的な要素を帯びざるを得ない。このことは、「州や都市に関する様々なデータを数理的・統計的に処理し、分析の際の技術的障害や、分析者自身の主観的バイアスを排除することにより、より『科学的な』比較研究を可能にした」という、アウトプット分析が地域政策要因分析に成した重要な貢献を否定しかねない危険をはらんでいるものといえる。Peterson 自身やその他の研究者は、このふたつの相反する課題の解決を試みたが、必ずしもうまくいったとは言い難い。この難問にひとつの解決策が提示し、地域政策要因分析のもうひとつのランドマークとなったのが、たのが、Putnam の *Making Democracy Work* であるが、これについては、章を改めて論じることにする。

## 第2章 ソーシャル・キャピタル論

### はじめに

前章では、地域政策要因分析の系譜として、Dye に創始されるアウトプット分析とその発展、及び、Peterson による「政治的合理仮説」について概略した。Dye らのアウトプット分析は、具体的な政治過程をブラックボックスに入れることで、この要因の重要性の指摘に先鞭をつけた。だが Dye らは、ブラックボックスの入力と出力の関係性を論じるに留まり、その制度的・構造的要因の説明にまで踏み込むことはなかった。それに対し、Peterson は政策の決定者の合理性という解釈で、このブラックボックスの中身を説明してみせた。しかしこの説明は、機能主義的なものだけを基礎にしているため、分析者 (Peterson) 自身による解釈的な要素、あるいは恣意的な要素を帯びざるを得ない側面があった。

この難問にひとつの解決策が提示したのが、Putnam らによるソーシャル・キャピタル論である。以下、本章では、まずソーシャル・キャピタル論の源流である Tocqueville の議論を踏まえたうえで、Putnam に先行するソーシャル・キャピタル論者たちの業績を俯瞰する。次に、Putnam の *Making Democracy Work* をやや詳細に紹介し、その意義について考察する。さらに、Putnam 以後のソーシャル・キャピタル論の発展と批判を整理したうえで、本研究の焦点である「地域政策要因分析」におけるソーシャル・キャピタル論の有用性と課題について述べる。

ところで、Putnam を地域政策要因分析の系譜に位置づける議論は、本研究以前にほとんど見受けられない。筆者の知る限りの唯一の例外は北村亘である<sup>15</sup>。北村は、新制度論による比較地方自治分析の理論的可能性を検討するにあたり、大森彌の著作 (大森 1990) をレビューしつつ、次のように述べている。

(前略) だが、大森は、そこからさらにもう一步踏み出した問いを提起しているように読みとれる。『なぜ、ある自治体は「やる気」があり、ある自治体は、「やる気」に欠けているのか』という問いである。これは、1970年代のイタリア地方制度改革の帰結の差異を分析したパットナムの問題意識を共有している点であり、中央地方関係の制度的特徴を明

---

<sup>15</sup> また、北村は Putnam の分析手法を、新制度論的研究のひとつと位置づけた上で、「制度はあくまで定数であり、同一制度の下で帰結に相違が生じた原因を明らかにしようとしている」点で、「『制度が異なるゆえに帰結が異なる』という従来の新制度論の分析スタイルとは一線を画している」と論じている (北村 1997、pp75-114)。

らかにしたあとの課題を提示している。現に与えられている政治的、財政的、法的なリソースを積極的に活用する自治体と、潜在的資源の活用に熱心ではない自治体との間の落差の解明は今後の大きな課題である（北村 1997、p95）。

北村は、Putnam の業績を（そして大森の業績を）直接地域政策要因分析に位置づけているわけではないが、彼の問題意識は、本研究のものとほぼ同一であるとみなすことができる<sup>16</sup>。また稲葉陽二の次の言葉も、ソーシャル・キャピタルを地域政策要因分析の考察に加える重要性を示すものといえるだろう。

日本では高齢化・人口減少社会を迎えて、地域間と世代間の格差拡大が懸念されているが、ソーシャル・キャピタルはこうした地域社会でも重要である。お年寄りが孤立無援になり、寝たきりになるよりは、手厚い地域のネットワークでより健康であれば、生活の質が高まり医療費・年金負担の軽減にもつながる。人口減少社会では、過疎地が増え地域間の格差が拡大するが、財政難の行政ではとても対応しきれない。何らかの形で行政を越えた信頼のネットワークが機能していなければならない。また、賃金が長期停滞し、若年層の多くを直撃し、人々は挫折感や社会からの疎外感をつのらせる。家族も核家族化どころか単身世帯化が進み、社会との接点を失って引きこもりになる若者も増えている。年金問題で象徴されるように、世代間の格差も拡大し若年層はますますやる気を失う。地域や世代間の信頼・規範のネットワークがますます重要になるのだが、このままでは既存のネットワークの維持さえもおぼつかない（稲葉 2007、p14）。

## 第1節 ソーシャル・キャピタル論の起源

### 1 Tocqueville の復活

市民社会についての議論は非常に古く、アリストテレスの『政治学』にまで遡ることができる。その後、ヨーロッパの政治思想として引き継がれ、ルソー、ホッブス、ロック、ペイン、ヘーゲル、マルクスらによって考察されてきた。だが、ソーシャル・キャピタル論の系譜を検討するにあたっては、さしあたり Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville から論じるのが妥当だと思われる。Tocqueville は、「アメリカ人は、あらゆる年齢・境遇・

---

<sup>16</sup> ただし、本稿の「はじめに」でも述べたとおり、実際にはこのような研究はほとんど行われていない。

気質の人々が絶え間なく結集している。彼らはすべてが参加する商工業団体をもっているばかりではなく、いろいろな目的のために他の無数の団体（association）を結成している」と説明している<sup>17</sup>。彼は、アメリカ人の個人主義についてその価値を認めつつも、それが民主主義を根底から突き崩すおそれがあるという懸念を抱いたのであるが、他方ではアメリカ市民が地方自治体や様々な民間団体の活動に積極的に参加していることに強く印象付けられ、アメリカ人は民主主義が根付き栄えるために必要な公共心に富む「心の習慣（habits of heart）」を持ち合わせていると結論付けた<sup>18</sup>。Tocqueville は、町（town）や地域共同体（community）といった自然発生的社会と区別される市民社会の姿を、アメリカ社会を素材としつつ見出し、賞賛したのであるが、その後のマルクス主義の影響の高まりの中で、Tocqueville の市民社会論は先進諸国の中では軽視されるようになってしまった。

一方で、こうした市民社会という発想は、発展途上国における民主主義や民主化のための前提条件をめぐる議論の中で、常に中心的な役割を果たし続けた。先進国において市民社会論が息を吹き返し、新しい形で登場するようになったのは、冷戦が終結した 1990 年以降のことである。このことについて、Putnam は以下のように述べている。

（発展途上国に対して）民主主義がすでに定着した国では、自由民主主義が戦いの場でイデオロギー的にも地政学的にも勝利を収めたまさにそのときに、皮肉にもますます多くの人々によって公共的制度の有効性に疑いに目が差し向けられている。

すなわち、市民社会という概念が民主主義に対して新しい視点を提供する概念として期待されるようになったのである。これは、かつて Tocqueville が提示した視点と同一のものといえる。本章で考察するソーシャル・キャピタルをめぐる議論も、基本的にはこうした背景にもとづいて展開されてきたといえる。

## 2 ソーシャル・キャピタルの概念

Putnam によると、ソーシャル・キャピタルとは、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、互酬性の規範、ネットワークといった社会組織の特徴」と定義されている。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、住民相互が信頼し

---

<sup>17</sup> トクヴィル著・井伊訳（1987）。

<sup>18</sup> 宮川（2004）、p3。

合い、「与えられれば与えよ」もしくは「情けは人のためならず」といった、助け合いの規範が共有されている。また、スポーツ団体や文化活動、NPOなどの団体活動が活発に行われている。反対に、ソーシャル・キャピタルが低い地域は、お互いを信頼せず、進んで助け合うようなこともしない。自然、付き合いは疎遠であり、団体活動は活発ではない。このような特徴を持つソーシャル・キャピタルが、政治や経済など、社会における様々な活動に大きな影響を及ぼしているというのが、ソーシャル・キャピタル論の主張である。

### 3 Putnam 以前のソーシャル・キャピタル論

ところで、最初に「Social Capital」という概念を提起したのはアメリカの教育学者 Lyda J. Hanifan であると言われている。彼は「善意、仲間意識、相互の共感、社会的交流」などをソーシャル・キャピタルとし、学校へのコミュニティの関与が重要である理由を示すためにこの概念を用いた (Hanifan 1916)。だが、当時はさほど注目されず、次第に忘れ去られていった。

1980年代にソーシャル・キャピタルに言及したのは、フランスの社会学 Pierre Bourdieu である。彼は、親族関係・血縁関係など親密な人間関係や人的ネットワークを「ソーシャル・キャピタル」と呼び、個人が権力や資源にアクセスするためのネットワークと定義した。つまり彼は、マルクス主義的な発想に基づく階級分析の枠組みで、資本を「経済的資本」、「文化的資本」、「社会的資本 (ソーシャル・キャピタル)」の3つの形態に分類し、階級の差が生じる差別的な条件について考察したのである。Bourdieu においては、人々は自分が結びついているネットワークの大きさとネットワークの構成員が持っている経済的資本及び文化的資本の量に応じて、異なる量のソーシャル・キャピタルをもつものと捉えているが、それぞれの個人の持っているソーシャル・キャピタルによって人々の教育や就業の機会が規定されることにより、その結果、社会が分化され固定化されると考えたのである。(Bourdieu 1986)。

ほぼ同じ時期に、アメリカの社会学 James Coleman は、合理的選択論の立場に立ち、個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度をソーシャル・キャピタルとし、個人が協調行動を起こすメカニズムを、信頼・互酬性の規範・社会的ネットワークで説明した (Coleman 1990)。規範やネットワークを資本 (capital) という概念で捉えたのは、それらが社会関係の中で蓄積され、人々の行動によって増減するものであるという点において、物的資本や人的資本と異なるものではないと考えたためである。このように、Coleman は

ソーシャル・キャピタルを、もっぱら個人の協調行動を説明する概念として用いており、社会レベルの行動については論じていなかった。

このように、「ソーシャル・キャピタル」という概念は 20 世紀初頭から繰り返し言及されている。しかし、それぞれは別個の研究にとどまり、学界全体や社会に対して大きなインパクトを及ぼすことはなかった。ソーシャル・キャピタルの概念が広く浸透するのは、前項で論じたような市民社会論が復活する 1990 年代であり、またアメリカの政治学者 Putnam の登場を待たなければならない。

## 第 2 節 Putnam の *Making Democracy Work*

### 1 Putnam の登場

1993 年、Putnam は *Making Democracy Work*(邦題『哲学する民主主義』)を発表し、政治学界はおろか、世界中の様々な分野の学界、政府機関、国際機関に大きな影響を与えた (Putnam 1993)。少し長くなるが、その内容を簡単にまとめてみよう。

Putnam のテーマは、「政策がうまくいっている地方政府もあれば、うまくいっていない地方政府もある。その違いをもたらすのは何か?」という、非常にシンプルなものである。彼はこれを検証するために、イタリアの 20 の州について、20 年近くにもわたる継続的な調査を行った。まず彼は、政策がうまくいっているかいないかを数値で表すため、12 の政策分野について州ごとに計量的なデータを収集し、因子分析にかけてひとつの因子 (政策パフォーマンス指数) を検出した。政策パフォーマンス指数は州ごとに差が見られ、特に、全体的に高いパフォーマンスを有する北部各州と、全体的に低いパフォーマンスを有する南部各州の差が顕著であった。問題は、こうした南北格差がどのようにしてもたらされるかである。彼が最初に立てた仮説は、「経済発展の水準が高ければ、政策パフォーマンスも高い」というものだった。実際、両者の関係を見てみると、大きな相関が認められた。ところが、経済発展の水準は、北部諸州と南部諸州の格差を比較する際には顕著な差が認められるものの、「北部の州同士」あるいは「南部の州同士」を比較する際にはほとんど差が見られなかった。同様に、社会の安定度、教育水準、都市化の進展度などを独立変数として政策パフォーマンスの分析を試みたが、いずれも説得力のある結果にはいたらない。そこで Putnam は、「市民性が高い住民が多ければ、州の政策パフォーマンスも高い」という仮説を設定し、優先投票、国民投票への参加、新聞講読、市民団体という 4 つの変数を因子分析した結果を「市民共同体指数」と名づけ (のちに「ソーシャル・キャピタル」とし

た)、各州の政策パフォーマンスの差異の説明に成功したのである。さらに Putnam はソーシャル・キャピタルの高低を生み出した原因を歴史的経路依存性に求め、北部は、中世以来住民による共和制自治都市国家群（コムネ）が発達し、自治の伝統が根付いているためソーシャル・キャピタルが高いとし、南部はシチリア王国やローマ教皇領といった封建的王国に支配された期間が長く、市民は領主に政治を任せる伝統が形成されたため、ソーシャル・キャピタルが低いと論じたのである。

のちに Putnam は、*Bowling Alone*(邦題『孤独なボウリング』)においてアメリカの 50 州の分析を行い、近年のアメリカ社会ではソーシャル・キャピタルが減少傾向にあり、自治の伝統がなくなりつつあることを実証的に検証し、大きな反響を呼んだ (Putnam 2000)。以後、ソーシャル・キャピタルの概念は、政治学だけでなく、社会学、経済学などの隣接領域において用いられたほか、公衆衛生学など様々な分野で応用的研究がなされた<sup>19</sup>。また、世界銀行などの国際機関が途上国の開発問題を解くキーワードとしてソーシャル・キャピタルを用いはじめ、一種のブームのような様相を呈すことになったのである<sup>20</sup>。

## 2 Putnam の意義

前述のように、Putnam が *Making Democracy Work* において論じた、住民相互の信頼や互酬性の規範の存在、社会的結社の活発な活動などが政治や政策に良好な影響を与える、という議論は、政治学において目新しいものではない。「市民の活発な自治活動が、民主政治に対して好影響を与える」という議論は、Tocqueville 以来繰り返し論じられてきた、政治学の主題のひとつといえるだろう (トクヴィル著・井伊訳 1987)<sup>21</sup>。

Putnam の研究の意義を整理すると、次の 2 点を挙げることができるように思われる。

---

<sup>19</sup> 公衆衛生学におけるソーシャル・キャピタル論は、近藤 (2005) が詳しい。また、日本における実証研究としては本橋ほか (2005) も参照。

<sup>20</sup> 国際機関や政府機関によるソーシャル・キャピタルの実践的応用については、斉藤編 (2001)、国際協力事業団 (2002) に詳しい。

<sup>21</sup> こうした Tocqueville の知見と、現代の実証研究との関係について、待鳥は興味深い指摘を行っている。以下、若干長くなるが引用してみよう。「今日もしもトクヴィルが彼の方法で得た知見を論文にまとめたとして、現代政治学の学会誌に掲載されるだろうか。問はあくまで過程だが、恐らく答えは否であろう。トクヴィルが行ったのは、偶然的な出会いも含めて、主に自ら観察して得られた断片的な事実を、鋭い観察力によって一般的知見として拡張し、アメリカの政治や社会の総体を論じようとする研究である。これに対して、現代のアメリカ政治学において求められているのは、(中略) 方法論を重視し、できるだけ客観的尺度により測定可能なデータを用いて分析するアプローチである。トクヴィルと現代の学会誌の溝は深いといわねばなるまい」(待鳥 2007)。

第一に、「信頼」や「互酬性の規範」、「社会的結社の活発な活動」という、それまでは印象論的に捉えられ、論じられてきた概念を、「ソーシャル・キャピタル」として計量的に把握することで、実証的な分析を可能にしたことである。これにより、同じ「政治学」に属しながらも方法論的に深い溝で隔てられ、相互理解と協調を欠いてきた「政治思想」と「実証分析」を結びつけ、政治学というディシプリンを発展させることに貢献した。

第二に、本研究の主題であり、前章で述べたような、Dye から Peterson へと連なる、地域政策要因分析の系譜に、新たな視点を付け加えた点である。前述のように、Dye らはアウトプット分析を通じ、地方政府の政策格差の要因を実証的に（計量的に）分析する道を拓いたが、一方で政治的要因を軽視し、「政治学」の学問的アイデンティティを揺るがしかねない事態を招いた。Peterson は、政策立案者の合理性を仮定することで、政治的要素の重要性を強調することに成功した。しかし自身による解釈的な要素、あるいは恣意的な要素を帯びることから、方法論の面ではアウトプット分析から一歩後退してしまった。Putnam は、Dye と Peterson の双方の長所を活かしつつ、ソーシャル・キャピタルという新たな視点をも提供したのである。Putnam が 2001 年期のアメリカ政治学会会長に選出されたのも、こうした彼の功績が評価された結果であろう<sup>22</sup>。

以後、ソーシャル・キャピタルの概念は、政治学だけでなく、社会学、経済学<sup>23</sup>などの隣接領域において用いられたほか、公衆衛生学など様々な分野で応用的研究がなされた<sup>24</sup>。また、世界銀行などの国際機関が途上国の開発問題を解くキーワードとしてソーシャル・キャピタルを用いはじめ、一種のブームのような様相を呈すことになったのである<sup>25</sup>。

とはいえ、Putnam の議論にも欠点がないわけではない。それどころか、ソーシャル・キャピタル論ほど多くの批判と反論にさらされたものはないといってもよい。こうした批判についてはのちに述べるとして、まずは、Putnam 以後のソーシャル・キャピタル論の展開について概略する。

---

<sup>22</sup> 私事で恐縮であるが、筆者は 2002 年にボストンで開催されたアメリカ政治学会総会に参加し、Putnam の会長就任演説を直接聴く機会に恵まれた。就任演説そのものは大過なく終わったが、その後の分科会は、世界各国から集まった「パットナム信者」によって埋め尽くされ、異様な熱気に包まれていた。Putnam 自身も興奮したらしく、赤ら顔をさらに高潮させながらオーバーな手振りでしゃべりまくっていたのが印象的だった。

<sup>23</sup> 経済学的な立場からまとめたものとしては、宮本（2004）、稲葉（2007）を参照。

<sup>24</sup> 公衆衛生学におけるソーシャル・キャピタル論は、近藤（2005）が詳しい。また、日本における実証研究としては本橋ほか（2005）も参照。

<sup>25</sup> 国際機関や政府機関によるソーシャル・キャピタルの実践的応用については、斉藤編（2001）、国際協力事業団（2002）に詳しい。

### 第3節 ソーシャル・キャピタル論の展開と批判

#### 1 Putnam 以後の流れ①～理論的・概念的発展～

Francis Yoshihiro Fukuyama は、ソーシャル・キャピタルをマクロ的な経済成長に必要なであることを明示的に位置づけた。彼は「他のメンバーが共有された規範」に基づいて、「規則正しく正直で協調的な行動を取ることが考えられるようなコミュニティにおいて生じる期待」を「信頼 (trust)」と定義したうえで、「社会または社会の一定部分において信頼が広くゆきわたることから生じる能力」をソーシャル・キャピタルであると定義し、家族から国家にいたるまで様々な社会レベルにソーシャル・キャピタルが存在すると定義している。そして、血縁関係の薄いネットワークに依存する社会では、外部から資本や人材を調達することが困難であり、経済活動に制約を受けることになるため、親族関係や血縁を超えた一般的な信頼関係を基礎とするソーシャル・キャピタルが強固に存在しない社会では経済成長が起こりにくいと論じている。Fukuyama は、アメリカや日本など高信頼社会では、ソーシャル・キャピタルが契約や法の不履行の不完全性を補う機能も果たしており、経済的パフォーマンスが高くなると分析している。また、Fukuyama (1999) においては、アメリカにおける 1960 年代半ば以降のおよそ 30 年間の「大崩壊 (great disruption)」の時代と位置づけ、社会の繁栄を創出する源泉である信頼の水準が低下したことを問題視しているが、同書においてはソーシャル・キャピタルを「集団を構成するメンバーの共有されるインフォーマルな価値あるいは規範の集合」とし、これらによって構成員の間の強力が可能になると論じている。

一方 Nan Lin は、ソーシャル・キャピタル論が注目される以前から、独自の立場で「社会的ネットワーク」に注目し、個人が社会的ネットワークからどのように受益するかについて研究を重ね、社会的ネットワークの意義と重要性について論じてきた。さらに、Lin (2001) において、ソーシャル・キャピタルをもっぱら「資本」という側面から「ソーシャル・キャピタル」という概念の背後にある前提はかなり単純なものであり、社会関係における投資で市場における期待収益をとまなうものである」と把握している。ここでいう市場とはかなり広義的な概念であり、「経済的市場」「政治的市場」「労働市場」及び「コミュニティ市場」を含んでいる。それにとまなない、「市場の収益」という概念も単に金銭的なものに留まらず、政治的影響力や当選確率の上昇、労働者の個人的ネットワーク・人脈を通じた人的資産価値の向上まで含まれている。さらに、物的資本や人的資本、文化的資本による「新しい資本論 (neo-capital theory)」を拡張し、ソーシャル・キャピタルをも包括す

る「一般資本理論」という視点から、市場や資本を捉えようとしている。このような包括的視点から、Lin はソーシャル・キャピタルを「社会構造に埋め込まれた資源で目的を持った行為によりアクセスされ動員されるもの」と定義している。このように、従来の社会学が「社会関係」と呼んできたものまでも、それを投資することによって収益が得られる資本とみなすことにより、従来のソーシャル・キャピタル概念の多義性ないし曖昧性を払拭する理論的努力が払われているといえる<sup>26</sup>。

## 2 Putnam 以後の流れ②～「負の側面」の指摘と類型論～

ソーシャル・キャピタルをいくつかのタイプに類型化する研究も多い。James Macinko は、ソーシャル・キャピタルが人々の健康にどのように影響を及ぼすかを考察するにあたり、「個人レベルのソーシャル・キャピタル」、「コミュニティ・レベルのソーシャル・キャピタル」、「マクロ（国家）レベルのソーシャル・キャピタル」に分類した（Macinko 2001）。こうした考え方は、特に国際機関によって実践的に活用され、例えば途上国支援の成功の可否を、国レベルの、あるいはコミュニティ・レベルのソーシャル・キャピタルの差異に起因するものとしている。

次に、認知的（cognitive）なソーシャル・キャピタルと構造的（structural）なソーシャル・キャピタルに分ける議論もある。認知的とは、信頼・信念・価値観・規範といった、目に見えにくい主観的なものであり、それに対し、構造的なものとは、フォーマルな手続き、規約、組織活動など、より客観的に捉えやすいものである<sup>27</sup>。

最も一般的な分類は、Putnam（2000）が提起した、内部結束型（bonding）と外部連携型（bridging）である<sup>28</sup>。内部結束型は、業界団体など、共同の利益を追求する個人・組織間で醸成されるソーシャル・キャピタルであり、内部志向が強く、利害の異なる者を排除する性格をもつ。一方、外部連携型は、公共の利益を追求する個人・組織間で醸成されるソーシャル・キャピタルであり、内部の結びつきは弱い、より自発的で、外部との連携を追及する外部志向が強いとされる。

---

<sup>26</sup> 小滝（2007）、pp174-175。

<sup>27</sup> こうした分類は、「ソーシャル・キャピタルをいかにして観察するか」という、方法論上の問題と表裏をなすものであるといえる。

<sup>28</sup> 「Bonding」と「Bridging」には定訳がなく、訳者によって様々な訳がなされている。「内部結束型」と「外部連携型」という訳は、概念の意味するところに従い、筆者が独自につけたものである。

このような分類を行う理由のひとつは、ソーシャル・キャピタルにも光と影があるからである<sup>29</sup>。影とは、例えば小さな集落における「村八分」、会社や組織による「組織ぐるみの隠蔽工作」などである。このような組織では、社会的・倫理的な正しさよりも、身内の組織の利益を重要視するような行動をとる場合がある。いわゆる「やくざ」や「暴走族」も、社会正義から逸脱した組織ではあるものの、内部では「仁義」を重んじる、一種のソーシャル・キャピタルが醸成されているといえる。

これらはいずれも内部結束型のソーシャル・キャピタルの例であるが、外部連携型にすら、影の側面はがあると筆者は考える。例えば、NPO・NGOなどは、構成員の多くが自発的であり、また国際的な連携を迫及しているといえるが、一部の過激な環境保護団体に見られるように、自分たちの「正義」を貫こうとするあまり、しばしば社会正義から逸脱した行動を取ることも少なくない。

### 3 ソーシャル・キャピタル論への批判

このように多様な広がりを見せているソーシャル・キャピタル論であるが、当然のことながら、いくつもの批判も呈されている。ここでは近藤克則（2005）の整理を参考に、5つの論点を挙げる。

#### ①レトリックか科学か

ソーシャル・キャピタルが再発見され、多くの分野で注目を浴びたのは、その時代背景が無視できない。貧富の差の拡大、犯罪の増加などにより、将来への不安や人間・組織への不信はつづいている。競争に勝ち抜くため、過剰な個人主義に走れば互酬性の規範は衰退する。通勤時間・労働時間の増加は、コミュニティを崩壊させる。ソーシャル・キャピタルは、これらの動きに警告を発するレトリックとして、多くの人の直感に訴えるものがある。コミュニティを重視する「第三の道」の政治的な流れともあいまって、コミュニティの問題解決能力として注目されたのである。一方で、科学的な方法による実証研究はまだ始まったばかりであり、いまだ仮説に留まる点も多い。

#### ②概念・定義についての批判

ソーシャル・キャピタルの概念や定義は、百家争鳴といった状況であり、前述のように

---

<sup>29</sup> Putnam は（おそらく映画『スターウォーズ』を意識しつつ）「The Dark Side of Social Capital（ソーシャル・キャピタルの暗黒面）」と名づけ、章のタイトルにまでしている（Putnam 2000、pp350-363）。

認知型と構造型など、まったく次元の異なるものが一緒くたにされている。また、「昔からある他の概念で説明できることを、(人によって込める意味の異なる) 流行語で説明することで、不要な混乱を招いている面も否定できない。

### ③日本語訳をめぐる議論

“Social Capital”を直訳すると「社会資本」となるが、これでは道路や港湾といった、経済学でいう社会資本 (social overhead capital) を思い浮かべる人が多い。そのため、「社会関係資本」(佐藤編 2001、パットナム著・柴内訳 2008 など)、「人間関係資本」(パットナム著・河田訳 2001 など)、様々な訳が試みられている。だが、「社会関係資本」では社会インフラと混同される危険があるし、「人間関係資本」では、社会のもつ特徴や制度を含むといった側面が見逃される危険がある。ようやく近年では「ソーシャル・キャピタル」とカタカナ書きするのが一般的となってきたが、これに対しても経済学からの批判がある。

### ④経済学の立場からの批判 (ソーシャル・キャピタルは「資本」か?)

経済学の立場からは、「capital (資本)」という経済学用語を使うことに対する批判がある。資本というからには将来への投資のために現時点での消費を我慢する性質を持っているべきだとか、金銭で表示される性質、投資により増える性質をもつべきなのに、そのようなものばかりではないなどの批判である。

### ⑤どのような指標で計測するか

ソーシャル・キャピタルをどのような指標で測るかについての合意もまだなされていない。Putnam 自身ですら、イタリアにおいてソーシャル・キャピタルを測る際には、優先投票<sup>30</sup>、国民投票への参加、新聞講読、市民団体という 4 つの指標を使ったのに対し (Putnam 1993)、アメリカの州単位のソーシャル・キャピタルを測定するためには、地域組織への参加や大統領選挙への投票率、人への信頼感といった 14 の指標からなる「ソーシャル・キャピタル・インデックス」を作成しているなど (Putnam 2000)、一定していない。例えば、地域組織への参加にしても、カトリック教会に代表されるような (古いタイプの) 垂直的な組織と、ボランティア組織のような (新しいタイプの) 水平的な組織とを区別すべきという指摘もある (Whitehead 2001)。また、前述のように認知的・主観的なものと構造的・客観的なものがあり、後者の指標の中にも、ソーシャル・キャピタルの受け皿と

---

<sup>30</sup> 優先投票とは、比例代表制で行われる国政選挙において、政党が用意した候補者リストから特定候補に支持の意思表示ができる仕組みであり、恩顧＝庇護主義的政治の指標として用いられている (Putnam 1993, pp94-96)。

ソーシャル・キャピタルそのもの、それらから生じているものを混同している、という批判もある (Macinko 2001)。R.K. Lochner らによると、類似の研究で用いられているソーシャル・キャピタルの指標は実に 120 以上にのぼるといふ (Lochner et al 2001)。

#### 4 地域政策要因分析の見地から見たソーシャル・キャピタル論

最後に、本研究の関心にとって重要だと思われる点をいくつか挙げてみよう。

Putnam (1993) に対する代表的な反論のひとつは Giovanni Saltori のものである<sup>31</sup>。彼によれば、1970 年代のイタリアは、中央政府の与党はキリスト教民主党、フィレンツェなどの地方政府は共産党であった。中央政府は仲間であるキリスト教民主党の地方政府に対しややもすると甘く、競争者となる共産党の地方政府には厳しく当たるので、予算の使い道を含めた公共政策のパフォーマンスも左右されるというものである。これは、地方政府の政策パフォーマンスの差異を、政治的要因及び中央地方関係によって捉えようとするアプローチであり、前章で論じた Peterson に通じる議論であるといえるだろう。

また、Putnam がソーシャル・キャピタルの醸成要因を「歴史的経路依存性」に求めた点も批判される。この結論は、ソーシャル・キャピタルが低いと断じられた地方政府はいかなる自助努力もできない、という結論を導きかねない。事実、Putnam 自身も明かしているように、「非民主的な州の改革推進派のある有能な州代表」は、この結論に対して次のように大声を上げたという。

これは、希望を捨てろという忠言だ。成功の可能性を広げるためにできることは何もないと言っているに等しい。この制度改革の運命は、数世紀も前に決定されたという訳だから<sup>32</sup>。

もつとも、Putnam 自身は、「公式の制度を変えると政治的実践も変わる」と反論（というより弁解）しているほか<sup>33</sup>、その後ソーシャル・キャピタルを必ずしも短期的に変化しないものとはみなさず、短期的にも変化するものとしている (Putnam 2000)。しかし、では歴史的経路依存性以外のどのような要因によってソーシャル・キャピタルの変化がもた

---

<sup>31</sup> パットナム著・河田訳 (2001)、「叢書『世界認識の最前線』刊行によせて」における猪口の紹介による。

<sup>32</sup> Putnam (1993)、p183。

<sup>33</sup> Putnam (2000)、p184。

らされるかについては、「世代交代による価値観の変化」や「テレビの普及」、「共働きの増加」といった要因を（統計的手法による）厳密な検証なしに列挙するに留まっている。

ところで、こうした批判を受ける原因のひとつは、Putnam が、あらゆる政策の独立変数をソーシャル・キャピタルに帰している点にもあると思われる。Putnam のイタリア 20 州の分析では、ソーシャル・キャピタルが高い北部諸州は、あらゆる政策分野において高いパフォーマンスを誇り、逆に、ソーシャル・キャピタルが低い南部諸州は、あらゆる政策分野において政策パフォーマンスが低い、と論じているが、例えば日本における自治体を見ると、このような整然とした区分は不可能であるように思われる。つまり、ソーシャル・キャピタルが政策パフォーマンスに影響を与えるのだとしても、ソーシャル・キャピタルが第一の原因であるような政策分野もあれば、その他の要因、例えば社会経済的要因や政治的要因の方が大きな影響力を及ぼしている政策分野もあるのではないだろうか。

もうひとつ。Putnam 以後のソーシャル・キャピタル論は、もっぱらソーシャル・キャピタルの概念についての考察や類型論（bridging と bonding など）に関心が集中し、Putnam が当初目指していた（そして本研究の主たる関心である）、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」というという問いについては、その後あまり検証されなくなってしまった。前述のように Putnam の研究が、地方政策類型論の系譜に位置づける議論が本研究以前にほとんど見受けられないことは、そうした理由によると思われる。

## 小括

以上、本章では、Putnam によるソーシャル・キャピタル論を、地域政策要因分析の系譜のひとつのランドマークとして位置づけ、その概略についてまとめた。前章の議論と併せ、これで地域政策要因分析の 3 つのアプローチ、すなわち、社会経済的要因を重視する Dye らの立場、政治的要因（制度的・構造的要因と政策決定者の合理性）を重視する Peterson の立場、そして、ソーシャル・キャピタルを重視する Putnam の立場がそろったことになる。次章以降は、これらの議論を踏まえたうえで、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、実証的なデータに基づいて分析を行っていく。

### 第3章 47都道府県における8つの政策格差とその原因の分析

#### はじめに

本章は、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、実証的なデータに基づいて分析する。具体的には、ソーシャル・キャピタルや社会経済環境、政治的要因などが、47都道府県の8つの政策分野について、どのような影響を与えているのかを検証する。はじめに、様々な社会調査・統計調査のデータをもとに、47都道府県ごとのソーシャル・キャピタル指数を抽出する。次に、ソーシャル・キャピタルを独立変数として、8つの分野の政策アウトプットを従属変数とする重回帰分析を行い、ソーシャル・キャピタル指数の説明力を検証する。次に、ソーシャル・キャピタル指数の説明力をさらに検証するため、社会経済環境（経済・財政力、都市化度、高齢者人口）と政治的要因（知事の安定度、革新政党の議席率、議会の安定度）を独立変数として重回帰分析を行い、ソーシャル・キャピタルと説明力を比較する。最後に、これらの検証結果について概観し、ソーシャル・キャピタルを自治体間の政策要因分析に用いる際の課題を提示する<sup>34</sup>。

#### 第1節 ソーシャル・キャピタル指数の抽出

##### 1 指数化に当たっての検討すべき課題

前述のように、日本におけるソーシャル・キャピタルと自治体政策に関する研究はまだ途についたばかりである。本節では、ソーシャル・キャピタルを47都道府県別に抽出し、複数の政策分野の指数との関連を分析したのち、他の有力な仮説との比較を試みる。

ところで、ソーシャル・キャピタルを指数化する場合には、避けて通ることができないふたつの問題点がある。第一に、前節でも触れたとおり、ソーシャル・キャピタルの定義自体が曖昧であり、論者によってそのニュアンスが異なることがある。最も一般的なものは、Putnamによる「相互利益のための調整と協力を容易にする、ネットワーク、規範、社会的信頼のような社会的組織の特徴を現す概念」という定義である。本節では、定義については詳細な議論を行うことは避け、Putnamによる一般的な定義を根底に置く。

第二に、ソーシャル・キャピタルを定義したとしても、指標として操作化するのが困難

<sup>34</sup> 本章の議論は、筆者が以前発表した論文（砂金 2008）に基づいている。

である点があげられる。Putnam は、上記のように定義づけしたうえで、これらを示す変数として、「優先投票」、「国民投票への参加度」、「新聞購読」、「スポーツ・文化団体の不足<sup>35</sup>」を取り上げ、これらをもとに因子分析を行うことにより、「市民共同体指数」を作成している（図表 3-1）。しかし、これらの変数はあくまでイタリアを題材としているからこそ収集可能なものであり、そのまま他の国に当てはめることはできない。ソーシャル・キャピタルを各国ごとに、しかも地方政府同士で比較可能な形にするには、それぞれの国の状況に合わせ、収集可能なデータを検討しなければならない。

図表 3-1 Putnam (1993) におけるソーシャル・キャピタル構成変数

市民共同体指数 (ソーシャル・キャピタル)	優先投票(1953-1979年)
	国民投票への参加度(1974-1987年)
	新聞購読(1975年)
	スポーツ・文化団体の不足(1981年)

図表 3-2 総務省 (2003) におけるソーシャル・キャピタルの構成変数

総合指数 (ソーシャル・キャピタル)	つきあい・交流	隣近所とのつきあいの程度
		隣近所とつきあっている人の数
		友人・知人とのつきあいの程度
		親戚とのつきあいの程度
		スポーツ・趣味・娯楽活動への参加状況
	信頼	一般的な人への信頼度
		近所の人々への信頼度
		友人・知人への信頼度
		親戚への信頼度
	社会参加	地縁的な活動への参加状況
		ボランティア活動行動者率
		人口一人当たり共同募金額

日本において、47 都道府県間で比較可能な形でソーシャル・キャピタル指数を抽出した研究としては内閣府 (2003) がある。この研究では、ソーシャル・キャピタルの特徴を「つきあい・交流」、「信頼」、「社会参加」の 3 つに大別した上で、「つきあい・交流」を示す指標としては、「隣近所とのつきあいの程度」、「隣近所とつきあっている人の数」、「友人・知人とのつきあいの頻度」、「親戚とのつきあいの頻度」、「スポーツ・趣味・娯楽活動への参加状況」を、「信頼」を示す指標としては、「一般的な人への信頼度」、「近所の人々への信

<sup>35</sup> 「スポーツ・文化団体の不足」の変数は、数値が大きいほどその州の団体数が少なくなるようにスコアリングされている。

頼度」、「友人・知人への信頼度」、「親戚への信頼度」を、「社会参加」を示す指標としては、「地縁的な活動への参加状況」、「ボランティア活動行動者率」、「一人当たりの共同募金額」を、それぞれ用いている（図表 3-2）。しかし、この研究では、これら 12 の変数を、主成分分析などの統計的手法で合成して、ひとつの変数を作り出すことを行わず、12 個それぞれと従属変数との相関係数を測定する、という方法論を用いている。これは、分析上やむを得ない技術的理由があったことが推測されるが、ソーシャル・キャピタル分析としては、やや不十分である感が否めない。

## 2 ソーシャル・キャピタルの指数化に用いる変数

そこで本稿では、総務省（2003）の 3 分類である「つきあい・交流」、「信頼」、「社会参加」を借用したうえで、それぞれの具体的指標を新たに設定し直し、主成分分析を行って「ソーシャル・キャピタル指数」を新たに合成する、という分析手法を用いる。

分析に用いた指標、及び指標の出典は以下のとおりである。

### ○ 「つきあい・交流」を示す指標

【地元行事への参加】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

地域レベルにおける「つきあい・交流」高さを端的、かつ客観的に示すのが、祭りや防災訓練といった地元行事への参加である。日本の場合、これらは町内会や PTA といった地域組織への参加により実現しているケースが多いといわれている。例えば、2002 年から小中学校の学校選択制を導入した墨田区は、行政当局のまったく意図しない結果として、各地区の地元行事への参加者が激減してしまった<sup>36</sup>。これは、小中学校の PTA が地元行事の重要な担い手であり、それ以上に人的紐帯を担保する装置として機能していたことを示す例だといえる。

【親戚とのつきあい】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

つきあい・交流の紐帯として最重要なのは家族であるが、近年まで親戚づきあいもそうした紐帯の重要な役目を担っていた。現在においては、親戚づきあいはかつてほど活発ではないと予想されるが、その分、現在においても親戚づきあいを続けている個人は、高いソーシャル・キャピタルを保持している（あるいは醸成している）と予想される。

【近隣とのつきあい】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

---

<sup>36</sup> 墨田区議会議員（党派は共産党）へのヒアリング調査より。ヒアリング調査実施日は 2009 年 9 月 4 日である。

いうまでもなく、地域コミュニティのつきあい・交流を端的に示す数値である。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、近隣との付き合いが高いことが予想される。

【家族の結束】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

前述の通り、つきあい・交流の紐帯として最重要なのは家族であり、家族の結束の高さは、ソーシャル・キャピタルの醸成に大きな影響を及ぼしていることが予想される。

○「信頼」を示す指標

【近隣への信頼】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

地域コミュニティにおける信頼を示している。高いソーシャル・キャピタルが醸成されている地域の住民は、お互いを信頼し合っているはずである。

【親戚への信頼】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

前述のように、現在においても親戚づきあいを続けている個人は、高いソーシャル・キャピタルを保持している（あるいは醸成している）と予想される。

○「社会参加」を示す指標

【政治への参加意識】：NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』

Putnam の議論でも明らかなおと、ソーシャル・キャピタルの高い個人ないし地域は、自らが属する政治体への参加に積極的である。たとえば、地元選出の議員への働きかけや、地域課題の解決を市に要望するなどが考えられる。

【ボランティア人口】：朝日新聞社『民力 2003』

「情けは人のためならず」という諺で示したとおと、ソーシャル・キャピタルの高い個人は、社会奉仕活動への積極的参加が予想される。

【投票率】：朝日新聞社『民力 2003』<sup>37</sup>

選挙は、民主主義国家における最も基礎的な社会参加であり、Putnam もソーシャル・キャピタルの指数化のために「優先投票」と「国民投票」を用いている。ソーシャル・キャピタルの高い地域は、投票率が高いことが予想される。

これら 9 つの変数を主成分分析した結果、第 1 主成分までが検出された。寄与率は第 1 主成分のみで 65.2%と比較的高い値を示した。各変数の因子付加量は図表 3-3 の通りである。こうして作成した指標を「ソーシャル・キャピタル指数」とする。

---

<sup>37</sup> 衆議院・参議院議員選挙の投票率。ただし、選挙後との時代背景や争点を統制するために、1989 年～2001 年までに行われた 9 回の選挙の投票率もとに主成分分析を行い、合成変数を作成した。

図表 3-3 ソーシャル・キャピタル指数の構成変数

成分判定基準	因子付加量
地元行事への参加(1996年)	0.929
近隣とのつきあい(1996年)	0.888
近隣への信頼(1996年)	0.874
親戚とのつきあい(1996年)	0.864
投票率(1989年-2001年)	0.842
家族の結束(1996年)	0.753
政治への参加意識(1996年)	0.737
ボランティア人口(2000年)	0.726
親戚への信頼(1996年)	0.605
寄与率:65.26%	

## 第2節 従属変数の説明

### 1 分析に使用する政策アウトプット指標

本節では、前節で作成したソーシャル・キャピタル指数と、8つの政策アウトプットとの関係について分析する。8つの政策アウトプットとは以下の通りである。

#### 【危機管理政策】:

危機管理政策とは、毎日新聞が全国728の市区に対して行った、「あなたの街の「防災力」アンケート」である。住宅耐震化や救助体制など16項目について、最も各市区の実情に近い選択肢を選んでもらう形で、1~4点の自己評価(64点満点)を求め、2005年1月8日付朝刊に結果を掲載した後に回答のあった市区も含め、計674市区(92.6%)から回答があった。全市区平均は26.4点で、最高47点から最低16点まで差がついた。本分析では、これらの結果の都道府県別の平均点を用いる<sup>38</sup>。なお、未回答項目は最低点(1点)として計算している。Putnamなどの先行研究を踏まえると、ソーシャル・キャピタル指数が高い都道府県ほど、危機管理政策の点数も高いことが予測される。

#### 【犯罪率】<sup>39</sup>:

犯罪率とソーシャル・キャピタルとの関係は、総務省(2003)においても指摘されている。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、住民相互の関係が強いことから、地域の防犯

<sup>38</sup> このデータは『毎日新聞ホームページ』から引用した。当該サイトのURLは引用文献を参照。

<sup>39</sup> 以下の政策アウトプット指標は、【政治満足度】以外は全て2004年度のデータを使用している。

力が高まり、犯罪率が低下するはずである。

【失業率】:

ソーシャル・キャピタルと経済が好循環の関係にある、という知見は、Putnam の他、先行研究で繰り返し指摘されている (Putnam 1993)。また、ソーシャル・キャピタルの重要な一側面である「互酬性の規範」を考慮すれば、ソーシャル・キャピタルが高い地域ほど、失業率は低くなるはずである。

【年金納付率】:

近年問題化している年金未納に関しては、大きな地域差があることが報告されている。仮に、年金の納付にソーシャル・キャピタルが関係しているとすれば、住民相互間の規範意識から、納付率を高めることに繋がると予想される。

【生活保護受給率】:

1990 年代以降、生活保護の受給世帯は増加の一途をたどっているが、受給率の地域格差も年々拡大し、2004 年には、最高の大阪府と最低の富山県の差は 10.5 倍にまで膨らんでいる<sup>40</sup>。こうした格差の理由は様々な議論がなされており、特に厚生労働省と自治体の間で意見が真っ向から対立している<sup>41</sup>。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、住民相互の互助が期待されることから、生活保護受給率は下がるはずである。

【政治満足度】:

既に述べたとおり、ソーシャル・キャピタルと政治満足度の関係は、政治学における主要なテーマのひとつであるといえる。これまでの数多くの知見に従えば、ソーシャル・キャピタルが高い地域の住民の政治満足度は高くなるであろう<sup>42</sup>。

【合計特殊出生率】:

出生率とソーシャル・キャピタルとの関係は、内閣府国民生活局 (2003) においても指摘されている。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、育児に際しても近所からの手助けが期待できることから、出生率は上がるであろう。

【離婚率】:

---

<sup>40</sup> 『朝日新聞』2006 年 2 月 5 日朝刊

<sup>41</sup> 前出の朝日新聞の報道によると、厚生労働省は格差の理由について「資産調査の件数や家庭訪問の回数といった自治体ごとの取り組みの差が、保護率の地域差につながっている」としているが、自治体側は「失業率や高齢化、離婚率といった経済的、社会的な要因でほぼ説明できる」と真っ向から反論している。

<sup>42</sup> NHK 放送文化研究所 (1996) のデータを用いた。

近隣の親同士のコミュニケーションが密接であれば、悩みを打ち明けたり、相談したりすることが容易である。裏を返せば、近所に対する「世間体」が暗黙のプレッシャーになり、離婚を妨げる要因になるかもしれない。つまり、ソーシャル・キャピタルの高い地域は、離婚率が低くなる可能性がある。

## 2 アウトプット指標とソーシャル・キャピタル指数の相関

以上の8つの指標とソーシャル・キャピタル指数との相関係数は次の表（図表3-4）の通りである。危機管理政策を除いた7つに関しては、係数の正負が仮説どおりになっている。また、全てにおいて統計的に有意な結果が出ている。

以上の分析結果から、ソーシャル・キャピタルが社会の様々なアウトプットと関係があることが示されたといえる。しかし、上記の結果は、他の要因を一切考慮しない分析である。上記のアウトプットには、ソーシャル・キャピタル以外にも、様々な要因によって規定されていることが予測される。そこで次節では、ソーシャル・キャピタル以外の3つの独立変数を設定し、ソーシャル・キャピタルの説明力を検証する。

図表3-4 ソーシャル・キャピタル指数と各政策との相関係数

	ソーシャル・キャピタル指数
危機管理政策	-0.364
犯罪率	-0.750
失業率	-0.519
年金納付率	0.427
生活保護率	-0.336
政治満足度	0.418
合計特殊出生率	0.730
離婚率	-0.761

## 第3節 他の仮説との比較（重回帰分析）

### 1 社会経済的要因と政治的要因

前節では、ソーシャル・キャピタル指数と、8つの政策アウトプットとの関係について分析し、ソーシャル・キャピタルが社会の様々なアウトプットと関係があることが示された。しかし、この分析結果だけでソーシャル・キャピタルが真に独立変数と判断することはできない。上記のアウトプットには、ソーシャル・キャピタル以外の様々な要因によって規定されている可能性が否定できないであろう。

第 1 章で詳述したように、政策内容の違い、あるいは格差を生じさせる要因には、ソーシャル・キャピタル以外にも、社会経済的要因を重視する立場（Dye ら）や政治的要因を重視する立場（Peterson ら）がある。そこで、社会経済的要因及び政治的要因を示す変数を分析に導入し、ソーシャル・キャピタルが本当に政策に影響しているのかを検証する。

社会経済的要因は、およそ以下の 3 つを挙げることができる。

「県民所得、自治体の財政力など、経済財政的要因」：経済に豊かな地方の自治体は、それだけ財政力があり、積極的な政策展開が可能である。その結果、様々な諸問題に対しても「手厚い」対策を取ることが可能であり、ソーシャル・キャピタルが低くとも、社会政策的アウトプットが良好になる可能性は強く推測される。この指標には【一人当たりの県民所得】を用いる。

「都市化度」：都市部と農村部においては異なる問題が生じることは、いわば常識である。ソーシャル・キャピタルと政策アウトプットとの相関関係は、実は都市と田舎の違いがもたらす擬似相関に過ぎない可能性は十分にある。この指標には、都市化度を示す代表的な指標である【DID 人口比（人口集中地区人口比）】を用いる<sup>43</sup>。

「高齢者人口の比率」：高齢者の割合も、政策アウトプットを左右する重要な要素として挙げられている。高齢者比率をコントロールすれば、ソーシャル・キャピタルと社会政策的アウトプットの関係が消滅するかもしれない。この指標には【65 歳以上人口比】を用いる。

政治的要因には、以下の 3 つを用いることにする。

「知事の安定度」：同じ知事が長期にわたって在職し続けている都道府県は、変わらない政治姿勢のもと、安定した政策運営が図られることが考えられる。また、在任期間の長い知事は、議会の抵抗を抑えるだけの権力を保持し、自らの望む政策を実現できる可能性が高まるといえる。あるいは、あえて「先進的な」政策を実行しようというインセンティブが薄れることも考えられる。この指標には【知事の在職月数】を用いる<sup>44</sup>。

「革新系政党の議席率」：革新系の政党は、福祉や再分配政策を重視する傾向があるため、

---

<sup>43</sup> DID 人口比（人口集中地区人口比）とは、都市的地域（特に人口密度が高く、広い意味での市街地を指す）の特質を明らかにするための統計上の地区単位である。国勢調査では、国勢調査基本単位区などを基礎単位として、1. 「原則として人口密度が 1 平方キロメートル当たり 4000 人以上の基本単位区等が市区町村の境界内で互いに隣接」 2. 「それらの隣接した地域の人口が国勢調査時に 5000 人以上を有する地域」と定義されている。

<sup>44</sup> 【知事の在職月数】は、『全国知事会ホームページ』に掲載されているデータから算出した。

議会における革新系の政党の比率が高い都道府県は、それだけ手厚い再分配政策を行う可能性がある。この指標には【共産党系の議席率】を用いる<sup>45</sup>。

「議会の安定度」：議会議員選挙における変動が少なく、同一の議員が長期にわたって議席を占め続ける議会は、安定的な議会運営が行われる一方で、あえて「先進的な」政策を実行しようというインセンティブが薄れることが考えられる。この指標には【在職期間 5 年未満の議員の割合】を用いる<sup>46</sup>。

## 2 重回帰分析による検証

こうした「県民所得」「都市化度」「高齢者人口の比率」といった社会経済的要因、あるいは、「知事の安定度」「革新政党の議席率」「議会の安定度」といった政治的要因を考慮しても、ソーシャル・キャピタルは有効なのだろうか。この問いを検証するため、ソーシャル・キャピタル指数にこれらの 6 つの指標を加えた 7 つを独立変数とし、前節で検証したアウトプット指標を従属変数とする重回帰分析を行った。結果は図表 3-5 の通りである。

図表 3-5 ソーシャル・キャピタル仮説と他の 6 つの仮説の説明力の検証（重回帰分析）

	危機管理政策	犯罪率	失業率	年金納付率	生活保護率	政治満足度	合計特殊出生率	離婚率
社会経済的変数								
一人当たりの県民所得	0.501 **	0.043	-0.546 **	0.439 **	-0.532 **	0.401 **	-0.395 **	0.277 **
DID人口比	0.207	0.156	0.513 **	-0.270	0.643 **	0.493	-0.295	0.808 **
65歳以上人口比	-0.154	-0.271	-0.392 **	0.605 **	0.440 **	-0.028 *	-0.152	0.243 *
政治的変数								
知事の在職月数	-0.026	0.006	0.038	0.060	-0.121	0.043	0.068	-0.034
共産系議席率	0.080	0.141	0.317 **	-0.166	0.239 *	-0.190	-0.129	-0.118
5年未満議員率	-0.079	-0.099	0.091	-0.166	0.081	-0.120	0.231 **	0.088
ソーシャル・キャピタル変数								
ソーシャルキャピタル指数	0.186	-0.384 *	-0.022	-0.058	-0.292	0.933 **	0.367 **	-0.185
調整済みR2乗	0.318	0.596	0.693	0.517	0.592	0.387	0.729	0.819
重回帰式の有意確率	0.002 **	0.000 **	0.001 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **	0.000 **

\*はP<0.05(5%水準で有意)、\*\*はP<0.01(1%水準で有意)を意味する。

分析の結果、社会経済的要因や政治的要因をコントロールすると、ソーシャル・キャピ

<sup>45</sup> 【共産党系の議席率】は、『全国都道府県議長会』のホームページに掲載されている平成16年度の「全国都道府県議会議員所属会派別一覧表」から算出した「共産党系」とは、「日本共産党」「日本共産党〇〇県議会議員団」などを指す。なお、社民党系の会派に関しては、会派名から判断しづらいものも存在するため、分析から除外した。

<sup>46</sup> 【在職期間 5 年未満の議員の割合】『全国都道府県議長会』のホームページに掲載されている平成16年度の「全国都道府県議会議員在職年数別一覧表」から算出した。

タル指数は、8つ全ての仮説に対して説明力を持つわけではないことがわかる。

「危機管理政策」については、「一人当たりの県民所得」のみが独立変数として有意であることが示された。これは、危機管理政策が、防災などハードに関わる側面が強く、多くの財源が必要とされていることが伺うことができる。

「失業率」については、「一人当たりの県民所得」と「DID人口比」、「65歳以上人口比」、「共産党議席率」がそれぞれ独立変数として有意な結果となった。65歳以上人口比と失業率の負の関係性は、現在の失業が若者を中心としたものであることがわかる。また、そうした地域は、革新政党への支持が高いこともうかがわせる結果となった。

「年金納付率」については、「一人当たりの県民所得」「65歳以上人口比」が独立変数として有意であることが示された。高齢者の多い地域はそれだけ年金に対する関心や意識高いことをうかがわせる。

「生活保護率」は、「DID人口比」と「65歳以上人口比」、「共産党議席率」が有意に正の関係を、「一人当たりの県民所得」が有意に負の関係性を持つことが示された。これは、都会や収入の無い高齢者世帯が多い地域ほど生活保護を受ける世帯が多いことを示しており、またそうした地域は革新政党への支持が高いこともうかがわせる結果となった。

「離婚率」については、「一人当たりの県民所得」、「DID人口比」「65歳以上人口比」が独立変数として有意であり、特に「DID人口比」の係数がきわめて高いことが示された。やはり都会に居住する人々の離婚率が高いことがわかる。

しかし、「犯罪率」、「合計特殊出生率」、「政治満足度」に関しては、他の3つの独立変数を考慮しても、ソーシャル・キャピタルの影響力が強いことが明らかになった<sup>47</sup>。改めてこれらの変数の相関係数を取り、散布図に表したのが図表3-6から図表3-8である。

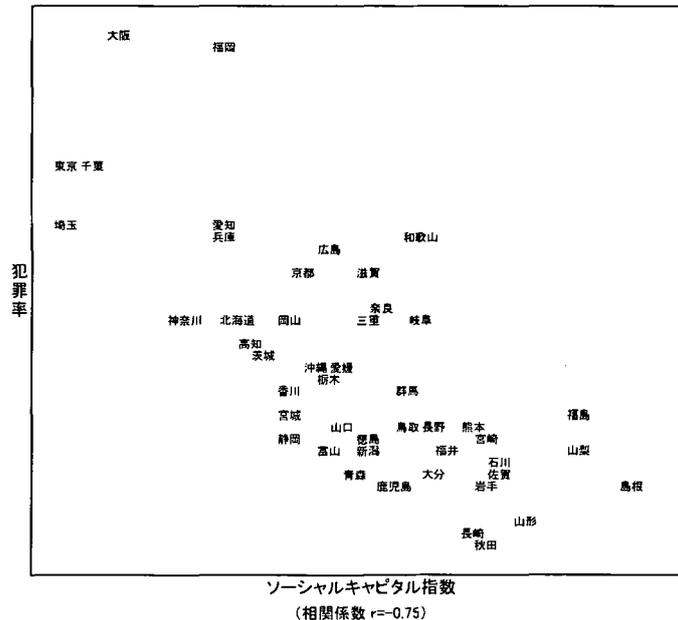
まずソーシャル・キャピタルと犯罪率をみると（図表3-6）、相関係数-0.75と著しい負の相関を示している。つまり、ソーシャル・キャピタルが高い地域ほど犯罪率は低く、逆にソーシャル・キャピタルが低い地域ほど犯罪率が高い。「ご近所の底力」といわれるように、住民相互のネットワークが密接であり、信頼性が高い地域は、交代で夜回りを行ったり、小学生の登下校時にサポートを行うなど、住民が結束して防犯にあたっていることが多い。また、互いの顔を知り、声を掛け合うことができることそのものが、犯罪を抑止

---

<sup>47</sup> 「合計特殊出生率」については、「在職期間5年未満の議員の割合」も、係数こそ0.231と低いものの、やはり有意な正の関係があるが、その理由はただちには理解しにくい。このことについては、本研究の考察の範疇を超えるため、稿を改めて考察したい。

する効果を持っていると考えることができる。

図表 3-6 ソーシャル・キャピタルと犯罪率

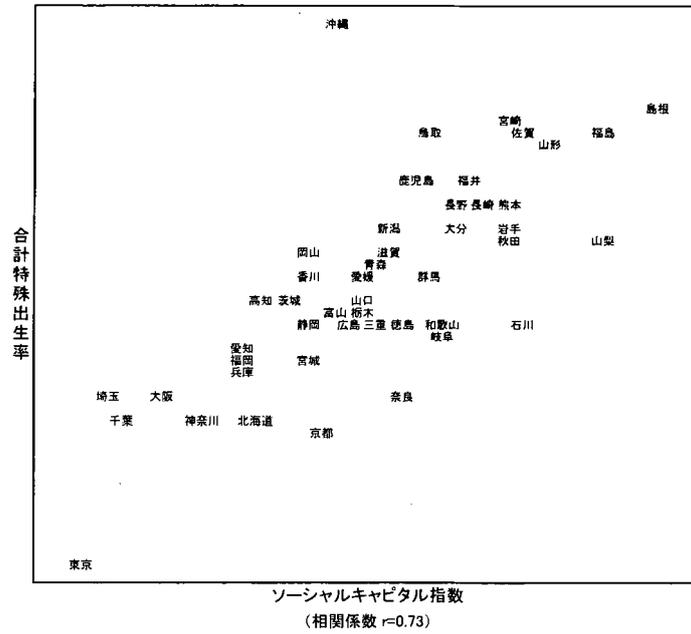


次に、ソーシャル・キャピタルと合計特殊出生率（図表 3-7）は、相関係数が 0.73 と強い正の相関を示している。これは、ソーシャル・キャピタルが出産に直接影響を与えるというよりは、むしろ出産後、育児がしやすい環境が出生率を高めている、といえるであろう。例えば両親が共働きであったとしても、近所の知人に子供を預けやすい環境にあるかもしれない。また、妊娠や出産、育児について悩むことがあっても、近隣の親同士のコミュニケーションが密接であれば、悩みを打ち明け、共有することができるはずである。その結果、出産や育児に対する抵抗感が減り、高い出生率に結びつくのではないと思われる。

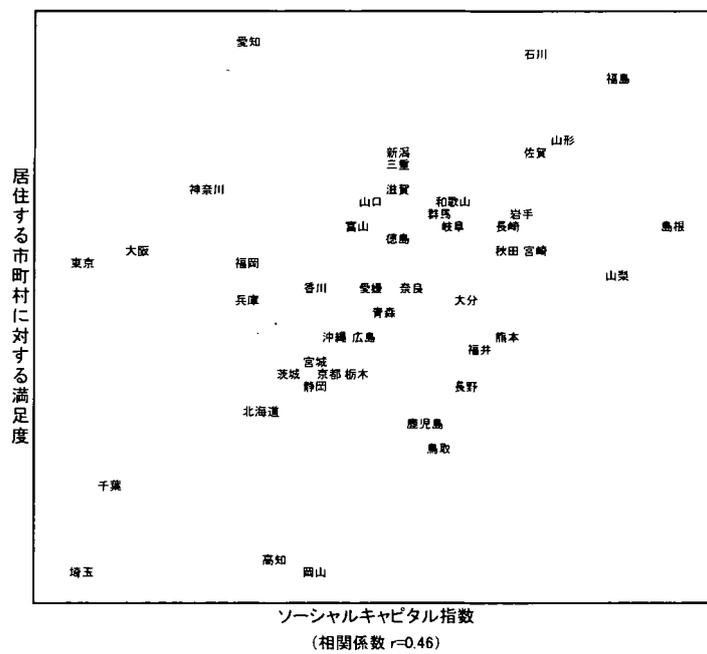
最後に、ソーシャル・キャピタルと居住する市町村の政治に対する満足度に関しては、相関係数 0.46 とある程度の相関を有している（図表 3-8）。Tocqueville のアメリカの民主主義に関する議論にもあるとおり、住民の結社や自発的活動は、民主主義の機能に好影響を及ぼす。ソーシャル・キャピタルが高い地域は、それだけ住民の政治に対する関心が高く、自治体に対して多くの要望を行うほか、オンブズマンなどに代表される行政運営の監視活動にも、他の地域と比較して熱心に参加しているはずである。首長や議員は住民のニーズに即した政治運営をしなければならない。その結果、住民の政治満足度は高くなるの

であろう。

図表 3-7 ソーシャル・キャピタルと合計特殊出生率



図表 3-8 ソーシャル・キャピタルと政治満足度



## 小括

本章は、本章は、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という本研究の問いを、都道府県レベルで検証するため、47都道府県の8つの政策分野について、ソーシャル・キャピタルや社会経済的要因の影響力を分析した。その結果、「犯罪率」、「合計特殊出生率」、「市区町村の政治に対する満足度」の3つに関しては、他の独立変数の影響を統制しても、ソーシャル・キャピタルの説明力が高いことが示された。

信頼、互酬性の規範、ネットワークなどに特徴付けられるソーシャル・キャピタルが、社会経済的要因や政治的要因をコントロールしても、なお政策アウトプットに影響を及ぼしているという事実は、研究者のみならず、自治体の首長・議員・職員や、住民自身にも共有されるべき知見である。近年、コミュニティの力が再評価され、様々な取り組みが見られることは、こうした流れと期を一にするものである。特に多くの自治体において、住民協議会のような、地域住民が自治体政策形成過程に参加する仕組みが整いつつあることは、ソーシャル・キャピタルの重要性が益々高まることに繋がるといえるだろう。

## 第4章 10 都府県における地域防災力についての分析

### はじめに

本章は、前章に引き続き、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、都道府県レベルでの分析を試みる。具体的には、10 都府県の地域防災力に焦点をあて、ソーシャル・キャピタルや社会経済環境、政治的要因などが、どのような影響を与えているのかを検証する。

自治体の防災力を計量的に「測定」した調査としては、総務省消防庁が行った『都道府県の地域防災力・危機管理能力についての自己評価』（総務省消防庁 2004）があり、また、地域防災力を評価分析したものとしては、務台ほか（2004）がある。しかし、地域防災力の差を計量的に調査し、その因果関係を分析した研究はほとんどない。ここに、本章の分析する意義が存在する。

戦後、日本政府は国土保全事業を進めると同時に、1961年には災害対策基本法を制定し、大規模災害に対する対応体制の整備を進めてきた。ところが、1995年の阪神・淡路大震災以降、それまで行政（国・自治体）が中心となっていた防災への取り組みのあり方が見直され、「自助」（住民）、「共助」（地域コミュニティなど）、「公助」（行政）それぞれが役割を分担して防災にあたる考え方が広まりつつある。なかでも、地域に住む住民同志が協力し合って防災にあたる「共助」は重要である。また、Putnam の *Making Democracy Work* 以降、ソーシャル・キャピタルに関する議論が防災の分野にも応用され、多くの防災研究者によって事例の紹介や理論的研究がなされている。しかしながら、「共助」ないし防災におけるソーシャル・キャピタルに関する実証的な研究は、まだほとんどなされていないのが実情である。そこで本章では、いくつかのアンケート調査によって収集したデータを基に「共助」のあり様を検討し、「地域防災力」というキーワードをもとに、特にソーシャル・キャピタルの源泉である地域コミュニティが防災に対しどのような効果を上げているのかを実証的に分析する。

まずこれまでの日本の防災のあり方を概観し、「公助」の限界が取りざたされていることを示すとともに、「共助」の重要性について述べる。また、防災におけるコミュニティの役割に関する議論を整理するとともに、地域防災力に関する仮説を提起する。

次に、コミュニティ活動と地域防災力に関する仮説の検証を都府県レベルで行う。基に

なるデータは、明治大学危機管理研究センターが2004年に実施した「住民の危機管理に関わる意識調査」である。本論に入る前に、この調査の概要をまとめておく<sup>48</sup>。

#### 【調査対象】

株式会社イオンのアンケートモニター（全国5万人弱）より、10都府県（宮城県・茨城県・埼玉県・東京都・石川県・静岡県・京都府・兵庫県・岡山県・沖縄県）から合計1万人弱を無作為抽出<sup>49</sup>

【実施方法】：Web アンケート調査

【調査期間】：2004年7月8日（木）～2004年7月15日（木）

【配信数】：9,859人

【有効回答数】1,064人（有効回答率11%）<sup>50</sup>

このデータを基に、10都府県の比較を相関分析・主成分分析を用いて行い、コミュニティ活動が活発なほど地域防災力が高いこと、これらは罹災経験を制御してもやはり強い正の相関が見られることを示す。加えて、社会経済環境を示す3つの指標や、政治的要因を示す3つの指標と地域防災力の関係についても併せて考察する。

さらに、これまでの議論に加え、自治体がどのような役割を果たしているのかを検討する。参考にするデータは、前述の「住民の危機管理に関わる意識調査」、及び、毎日新聞社が2005年に実施した「防災に関する調査」である。その結果、地域防災力の向上のためには、コミュニティ活動に加え、防災政策に関する「市町村への信頼」が重要な役割を果たしていることを示す。

---

<sup>48</sup> 本章の分析の元となっている『住民の危機管理に関わる意識調査』は、文部科学省が進めるオープン・リサーチ事業の一環として、5年にわたる研究プロジェクトとして創設された、「明治大学危機管理研究センター（研究代表、中邨章明治大学教授）」の研究の一環として実施された。この調査結果の利用を快諾して下さった、中邨章教授、及び、同センター研究員の市川宏雄明治大学教授に、また、本調査の調査票の作成にあたって様々なご教授を頂いた、同センター研究員の谷藤悦史早稲田大学教授に、この場を借りて深く感謝申し上げます。なお、いうまでもないことだが、本稿における分析の責任の一切は筆者にある

<sup>49</sup> 厳密には、モニターの男女比が異なるため、各道府県において男女数がほぼ同数となるように抽出した

<sup>50</sup> 本稿の分析に用いた質問項目には欠損値がなく、いずれもN=1,064である。よって、計量的な分析を行うのに十分な回答数といえる。無論、各分析においてはそれぞれ検定を行っている。

最後に、今後の自助・共助・公助のあり方についてのいくつかの検討を行う。

## 第1節 防災における地域コミュニティの役割

### 1 「公助」の限界

わが国の防災は、主として国や自治体を中心とした「公助」によって進められてきた。

終戦からの十数年間にわたり、主として台風などの風水害の被害により、毎年のように1000人を超える犠牲者が発生した。政府は、国土保全事業を推進することにより、災害に強い国土づくりを進めていくと同時に、1961年には災害対策基本法を制定し、法的にも大規模災害への対応体制を整備していった<sup>51</sup>。こうした国の動きにあわせて、地方自治体も、各地域の災害特性に応じた地域防災計画の策定などを通じて、災害に強い地域づくりを推進していった。これらの取り組みや、防災・予測技術の発展により、1959年の伊勢湾台風を最後に、自然災害による犠牲者の数は著しく減少し、日本は、「世界でも有数の自然災害の多い国」でありながら、「世界で最も防災対策が進んでいる国」という内外からの評価を高めていった。

しかし、こうした行政主導の防災対策が進む一方で、国民の防災意識はなかなか向上せず、個人レベルでの防災対策はほとんど行われてこなかった<sup>52</sup>。そこで1970年代になると、「いざ災害が発生したら被害を受けないようにするのは住民自身であり、1人ひとりが住宅の耐震化、家具等の転倒防止、非常持ち出し品の整備、訓練などへの参加等、日頃から災害への備えを進めるべきである」という自助努力が奨励されるようになり、「公助」と並行して「自助」の重要性が、主として行政の側から叫ばれるようになった<sup>53</sup>。しかし、大きな災害が発生した直後は意識が向上するが、「喉元過ぎれば熱さを忘れる」との言葉のとおり、平穏な時間が続くと個人の災害意識はすぐに低下するのが現状であり、自助としての対策の継続的な推進や、防災意識の持続が課題となっていた<sup>54</sup>。

こうした、基本的には公助に依存しつつ、自助を奨励していく防災対策のあり方の限界を露呈したのが、1995年に発生した阪神・淡路大震災であった。地震発生直後に発生した火災件数は神戸市で60件、西宮市11件であり、両市が準備していた消化能力（神戸市11

---

<sup>51</sup> 堀・塚超編（2007）、pp167-168。

<sup>52</sup> 廣井（1986）。

<sup>53</sup> 『平成14年版防災白書』より。

<sup>54</sup> 堀、塚超編（2007）、p168。

件、西宮市3件)を遥かに超えるものであった<sup>55</sup>。全壊住宅104,906棟、家屋に閉じこめられた被災者約164,000人という数は、当日、兵庫県下で動因可能であった警官や自衛隊員では対応不可能だった<sup>56</sup>。特に人命救助の面は、公助の限界が顕著に示された。すなわち、当日家屋に閉じこめられた被災者のうち被救助者は約35,000人であったが、そのうち消防・警察および自衛隊によって救助されたのは約7,900名(約22.5%)のみで、残りの8割近くの被災者は、家族や近隣住民によって救助された。さらに重要なのは、公的機関による被救助者の生存率よりも、親族や近隣の人々による被救助者の生存率の方が高かったことである。これは、救助時間がより短かったため、身体へのダメージが軽度ですんだことによると思われる<sup>57</sup>。

歴史的に例をみない大都市直下型地震となった阪神・淡路大震災は、公助の限界と自助と共助の重要性、および、公助の在り方について新しい発想が必要であることを示すことになった。この教訓を受け、政府ではこれまでの防災対策の見直しが行われ、公的な防災対策の限界をみずから認めるとともに、「減災」という概念のもと、市民ならびに地域や企業等との協働のなかで、「共助」を柱として災害に立ち向かう方針に切り替わったのである。

そして、2004年に発生した新潟県中越地震では、道路寸断によって孤立状態に陥り、全村民が村外への避難を行うことになった旧山古志村をはじめとする中山間地域の集落では、住民同士の協力による安否確認と食事の確保が行われるなど、あらためて「共助」の重要性とその効果が明らかになった<sup>58</sup>。

## 2 「共助」の重要性

大災害が発生しても、国や地方自治体、自衛隊といった行政の効果的介入には数日を要する。言い換えれば、災害発生後72時間は「公助」はほとんど期待できない<sup>59</sup>。また大規模災害時の避難所生活、回復期の災害弱者へのケアを考えると、防災活動における近隣、血縁、コミュニティの果たす役割は非常に大きいものがある<sup>60</sup>。

---

<sup>55</sup> 貝原(2005)。

<sup>56</sup> 当時、兵庫県下の被災地10市10町に配置された警官は5,000人、うち、当日の宿直者は1,200人、県下に駐在した自衛隊員は伊丹600人、姫路600人であり「これらの人がすぐ現地にかけつけたとしても、どうにも出来ない被災の大きさであった」(貝塚2005)。

<sup>57</sup> 新野(2006)、p6。

<sup>58</sup> 新潟県中越大震災記録市編集委員会(2006)。

<sup>59</sup> 中邨、幸田編(2006)、pp2-4。

<sup>60</sup> 平尾ほか(2005)、pp77。

災害で被害をゼロにするのは不可能だ。阪神・淡路大震災は、災害が起こった際に、いかに人の命を守りながら被害を軽減できるかという「減災」の重要性を改めて浮き彫りにしたといえよう。そして、「減災」のために何が重要なのかの示唆を示したのも震災である。家屋の耐震化や各家庭での備蓄とともに、もしものときの初動体制について地域の中でどう取り組んでいくのか、「地域」を軸とした日頃からの備えの重要性が、震災によって再認識されたのである<sup>61</sup>。こうした「共助」の重要性について、鍵屋一は以下のように述べている。

いかに自治体や企業・団体が防災体制を整えようと、最終的に自らのいのちを守るためには、市民一人ひとりの日頃からの心がけと、行動力に行き着くのが防災である。そして、助かった者は、地域で救援を必要とする人々を助ける、そのような関係ができることで地域全体の防災力が向上する<sup>62</sup>。

このように、市民一人ひとりの心がけによって人々の間に対話が生まれ、人間関係を育んでいく姿が見られる地域こそが、「災害に強いコミュニティ」であるといえる<sup>63</sup>。ところが、多くの人々にとって、災害は必ずしも日常的に身近な問題ではない。むしろ、一生遭遇しない可能性もある縁遠い問題であると言わざるを得ない。そのため、いつ起こるかわからないその日のために常日頃準備し、みんなで協力し努力を継続することはなかなかできない。したがって、何よりも地域住民同士が相当に高い防災意識を共有し、かつ、その地域社会における人と人とのつながりが緊密であることが重要な鍵となる。この点に関し、共助体制の確立に大きなヒントを与えるのがソーシャル・キャピタルの概念である。

日本でも、防災の分野において、ソーシャル・キャピタル概念を用いた研究が、近年になって増えてきている。渥美公秀は、自身がボランティアとして参加した西宮市や長岡市での体験を元に、防災、発災直後、救援、復興の災害サイクルに沿って、ソーシャル・キャピタルの増進ないし災害への強さにつながると思われる事例を紹介している<sup>64</sup>。東は、いわゆる「割れ窓理論」にソーシャル・キャピタルの概念を適用して考察を行い、bonding（内部結束的）なソーシャル・キャピタルと bridging（外部連携的）なソーシャル・キャピタル

---

61 矢田（2006）、巻頭言。

62 鍵屋（2003）、p141。

63 渥美（2005）、p41。

64 渥美（2005）、pp39・42。

ルとで犯罪抑止に対するインパクトが異なることを示唆している<sup>65</sup>。平尾智広らは、平成16年に発生した香川県風水害を事例に、災害対応活動とソーシャル・キャピタルについて述べている<sup>66</sup>。これらの研究は多くの示唆に富むものであるが、個別の事例を列挙しつつ、防災や安心・安全におけるソーシャル・キャピタルの重要性を示唆するに留まっているものがほとんどであり、検量データに基づく実証的な研究はほとんどない。日本における防災とソーシャル・キャピタルの研究は、いまだ端に付いたばかりといえる。

### 3 ソーシャル・キャピタルと防災における「共助」

ソーシャル・キャピタルの培養と市民活動の活発化には、互いに他を高めていくような好循環の関係があると考えられている。このことは、もし地域の「共助」体制の確立のために人々が動き出せば、それがソーシャル・キャピタルの培養を促進することにつながり、快適な日常生活の実現に資する可能性を示す。つまり、コミュニティにおいて、災害発生時における共助の体制を確立すべく協働することは、いつ起こるかわからない災害のための気長な努力ではなく、ソーシャル・キャピタルの充実した快適な日常の建設に向けた活動であると言え、継続的活動の原動力になると言えよう<sup>67</sup>。

阪神・淡路大震災においても、震災に先立つ地域のソーシャル・キャピタルが、効果を発揮した事例が報告されている。かつて公害処理を契機に結成・運営されてきた神戸市長田区真野地区の団結力の強い自治会活動は、震災を減災する上での顕著な地域力を発揮した。また、神戸市長田区野田北部地区でも、震災前の小公園づくりや協議会活動で減災のみならず、復興の地域力を強化するのに大きく貢献した<sup>68</sup>。また、西宮市でも、震災以前から地域組織が活発に活動していたので、緊急時にも円滑な運営が可能となった。避難所運営の中心となった体育振興会は、地域でのスポーツ推進や盆踊り等の行事を行っていたが、特に防災を目的とした活動をしてきたわけではなかった。この事例は、日頃の「防災とは関係ない」活動も災害に強いコミュニティにつながることを教訓として示した<sup>69</sup>。これらのような事例を踏まえて、神戸市は、これからの神戸づくりの指針となる「神戸2010ビ

---

<sup>65</sup> 東 (2005)、pp51-54。

<sup>66</sup> 平尾ほか (2005)、pp75-77。

<sup>67</sup> 堀、塚超編 (2007)、p171-173。

<sup>68</sup> 新野 (2006)、p6。

<sup>69</sup> 渥美 (2005)、p40。

ジョン」を貫く考え方として、ソーシャル・キャピタルを位置づけている<sup>70</sup>。

上記の事例からもわかるとおり、ソーシャル・キャピタルの充実は、何も防災の分野のみに留まるものではない。地域には、高齢化、環境、安心・安全といった様々な課題がある。これらの課題に、地域コミュニティが一丸となって取り組んでいくことこそ、ソーシャル・キャピタルが充実した地域であるということができよう。独居老人に対するケア、緑化・美化運動、子供たちの登下校の際の見守りなど、様々な活動がないまぜになった姿こそが正に地域の姿であり、防犯、世代間交流、子育て、福祉という個別の機能化を追い求めるのみでは地域の総合力の発揮には結びつかない<sup>71</sup>。日常時からのコミュニティ活動こそが地域の危機に立ち向かう原動力になり得るのである<sup>72</sup>。

これまでの議論を踏まえると、災害における「共助」の取り組み、特に、ソーシャル・キャピタルに概念化されるようなコミュニティの様々な活動と、「減災」に焦点を当てた取り組みとの関係については、「ソーシャル・キャピタルの高い地域は防災力が高い」ということが言えるのではないだろうか。これを仮説として定義し直すと以下ようになる。

**仮説：地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている**  
次節では、この仮説を分析し、検証を行う。

## 第2節 10都府県の地域防災力の比較

### 1 独立変数（10都府県コミュニティ指数）の測定

コミュニティ活動の活発度を測る指標には、以下の3つを用いた。

**質問①：「あなたは、近所の人たちの顔をどのくらい知っていますか」（2004年）**

「ほとんど知っている」「ある程度知っている」「あまり知らない」「まったく知らない」という4つの選択肢のうち、「ほとんど知っている」と回答した割合を10都府県別に算出した。

**質問②：「あなたがお住まいの地域では、災害や危機に対して、近隣の住民が協力し、お互**

---

<sup>70</sup> 神戸市『神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ』。

<sup>71</sup> 絹川（2006）、p29。

<sup>72</sup> 南川（2006）、pp50-52。

いに助け合って行動できると思いますか」(2004年)

「かなり助け合って行動できる」「ある程度助け合って行動できる」「あまり助け合って行動できない」「ほとんど助け合って行動できない」「わからない」という5つの選択肢のうち、「かなり助け合って行動できる」と回答した割合を10都府県別に算出した。

質問③:「あなたは、自主防災組織、消防団、あるいは防犯ボランティア、まちづくりボランティアなど、危機管理や防災対策に関係する団体に所属していますか」(2004年)

「現在所属している」「以前所属していたことがある」「まったく所属したことがない」という3つの選択肢のうち、「現在所属している」と回答した割合を10都府県別に算出した。

これらの3つの指標の相関係数を示したのが図表4-1である。「近隣との交流」と「災害時の助け合い」には0.69と相関が、また、「災害時の助け合い」と「防災組織への所属」には0.65の相関があり、どちらも5%水準で有意である。なお、「近隣との交流」と「防災組織への所属」には相関が見られなかった。

図表4-1 10都府県コミュニティ関連指標の相関

	近隣との交流(2004年)	災害時の助け合い(2004年)
近隣との交流(2004年)	---	
災害時の助け合い(2004年)	0.69*	---
防災組織への所属(2004年)	0.33	0.65*

(N=10)

図表4-2 10都府県コミュニティ指数の構成変数(主成分分析)

成分判定基準	因子負荷量
近隣との交流(2004年)	0.80
災害時の助け合い(2004年)	0.94
防災組織への所属(2004年)	0.78

寄与率:71.0%

これら3つの変数を主成分分析した結果、第2主成分までが検出された。寄与率は第1

主成分のみで 71.0%と高い説明力を有していることから、第 1 主成分のみを考察の対象とする。各変数の因子付加量は図表 4-2 の通りである。いずれも 0.78~0.94 と高い値を示していることから、第 1 主成分の性質は各変数間で共通していると判断される。こうして作成した指標を「10 都府県コミュニティ指数」とする。

## 2 従属変数（10 都府県地域防災力指数）の測定

次に、仮説の従属変数である地域の防災活動について測定する。「住民の危機管理に関わる意識調査」では、防災に関する市民の取り組みについて質問項目を設定している。

質問：「あなたは、現在、危機に備えてどんな対応策を取っていますか」（2004 年）

- 項目①：「避難場所の確認」
- 項目②：「避難経路の確認」
- 項目③：「防災訓練への参加」
- 項目④：「家具の転倒防止」
- 項目⑤：「自宅の耐震補強」
- 項目⑥：「家族で対応を検討」
- 項目⑦：「水・食料の備蓄」
- 項目⑧：「災害保険への加入」

これらの設問における「はい」「いいえ」というふたつの選択肢のうち、「はい」と回答した割合の合計を 10 都府県に算出した。

これら 8 の変数を主成分分析した結果、第 2 主成分までが検出された。寄与率は第 1 主成分で 52.5%の説明力を有しており、第 2 主成分（寄与率 29.3%）については、各指標との相関係数が全体的に低いことから、第 1 主成分のみを考察の対象とする。第 1 主成分と各変数の因子付加量は図表 4-3 の通りである。絶対値は 0.13~0.91 とばらつきがあるが、いずれも正の値をとっていることから、第 1 主成分の性質は各変数間で共通しており、第 1 主成分が高い地区に居住する住民ほど、積極的な災害に対する積極的な取り組みを行っている判断される。こうして作成した指標を「10 都府県地域防災力指数」とする。

図表 4-3 10 都府県地域防災力指数の構成変数(主成分分析)

成分判定基準	因子負荷量
避難場所の確認(2004年)	0.91
家族で対応を検討(2004年)	0.87
水・食糧の備蓄(2004年)	0.84
自宅の耐震補強(2004年)	0.83
防災訓練への参加(2004年)	0.83
家具の転倒防止(2004年)	0.66
避難経路の確認(2004年)	0.31
災害保険への加入(2004年)	0.01
寄与率:52.5%	

図表 4-4 「10 都府県コミュニティ指数」と「10 都府県地域防災力指数」の相関関係

	10都府県コミュニティ指数
10都府県コミュニティ指数	—
10都府県地域防災力指数	0.83**
(N=10)	

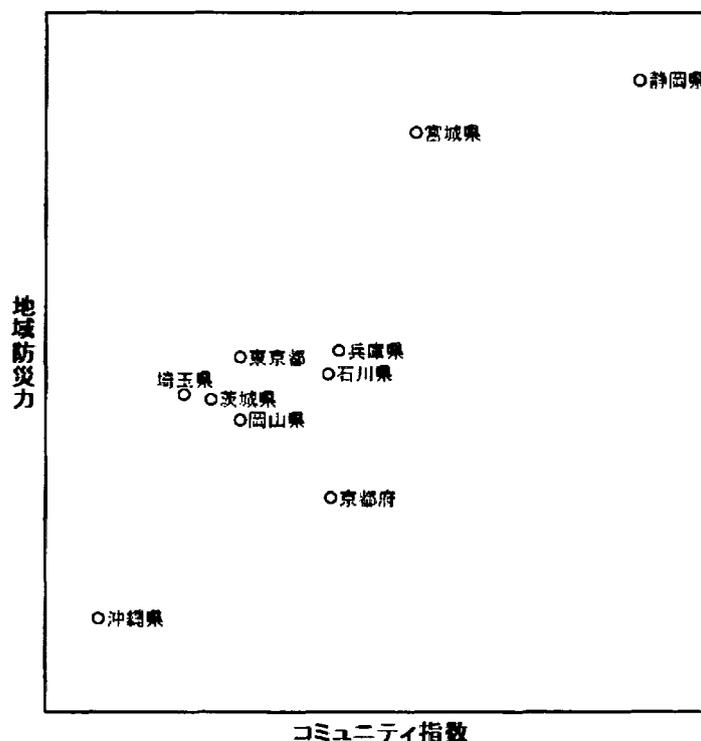
### 3 10 都府県にみるコミュニティ活動と地域防災力の関係

前々項で測定した「10 都府県コミュニティ指数」と、前項で測定した「10 都府県地域防災力指数」の相関関係を示したのが図表 4-4 である。コミュニティ指数と地域防災力指数の相関係数は 0.83 であり、1%水準で有意である。「10 都府県コミュニティ指数」は、「近隣との交流」という、漠然とした地域活動に加え、「災害時における近隣住民同士が助け合い」が期待できるかという、災害時の共助活動に対する主観的な評価や、「防災組織への所属」といった、日常レベルでの「共助」への取り組みを含むものである。こうした地域の活動への参加や、日常レベルでの「共助」の取り組みへの参加が、個人レベルにおける「減災」に対する意識を高め、取り組みに影響を与えていることを示唆している。この結果を見ると「地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている」という、前節で設定した仮説に合致する傾向が示されているといえる。

「10 都府県コミュニティ指数」と「10 都府県地域防災力指数」の相関関係を散布図で示

したのが図表 4-5 である。これを見ると、地域防災力が高いのは、静岡県、宮城県、兵庫県の順である。言うまでもなく静岡県は、東海地震の危険が以前から指摘されている地域である。宮城県は 1978 年の宮城県沖地震<sup>73</sup>や、2003 年の三陸南地震<sup>74</sup>など、比較的大きな地震が多い地域として知られている<sup>75</sup>。また兵庫県は、1995 年の阪神・淡路大震災<sup>76</sup>の記憶が新しい。ゆえに、これらの地域の地域防災力が高いのは、そうした罹災経験が真の原因であり、コミュニティの結束は擬似相関である可能性も否定できない。そこで、次の質問項目を基に検証を試みることにする。

図表 4-5 「10 都府県コミュニティ指数」と「10 都府県地域防災力指数」の散布図



Q3：あなたが、これまでに遭遇したことのある「危機」を選んでください。(当てはまる

<sup>73</sup> マグニチュード 7.4、最大震度 5、死者 28 名、負傷者約 1 万人、全半壊家屋約 7400 棟。

<sup>74</sup> マグニチュード 7.1、最大震度 6 弱、負傷者 104 名。

<sup>75</sup> なお、Web アンケートを行った 2004 年 7 月の時点では、2005 年の宮城県南部地震（マグニチュード 7.2、最大震度 6 弱、負傷者 100 名）及び、2008 年の岩手・宮城内陸地震（マグニチュード 7.2、最大震度 6 強、死者・行方不明者 23 名、負傷者 448 名）は発生していない。

<sup>76</sup> マグニチュード 7.3、最大震度 7、死者・行方不明者 6437 名、負傷者約 4 万名、全半壊家屋約 25 万棟。

ものをすべて選択してください) (13). その他と回答された方は具体的にご記入ください。ただし、地震や台風などの自然災害の場合は、ご自分が避難所に退避した場合に限ります。

- (1). 遭遇したことがない
- (2). SARS、鳥インフルエンザ、BSE などの健康に関する危機
- (3). 洪水、津波
- (4). テロ事件
- (5). 大規模停電、断水などのインフラ機能の停止
- (6). 殺人、強盗などの凶悪犯罪
- (7). 地震
- (8). 工場、発電所などの大規模火災や危険物質の漏洩
- (9). 火山噴火
- (10). 交通事故
- (11). 土砂崩、雪崩
- (12). 原子力事故による放射能汚染
- (13). その他

このうち、(1) と回答した場合を 0、それ以外の項目をひとつでも回答した場合を 1 とするダミー変数を作成し、罹災経験がある住民の割合を、10 都府県ごとに求めた。これを【罹災経験】とする。次に、【罹災経験】を統制変数として、「10 都府県コミュニティ指数」と「10 都府県地域防災力指数」の偏相関を求めた。その結果が図表 4-6 である。

図表 4-6 罹災経験を制御した偏相関

	10都府県コミュニティ指数
10都府県地域防災力指数	0.82**
制御変数: 罹災経験	(N=10)

これを見ると、【罹災経験】を制御しても、「10 都府県コミュニティ指数」と「10 都府県地域防災力指数」の相関係数はほとんど変化せず (0.82)、かつ 1%水準で有意である。以上のことから、罹災経験がコミュニティ活動の活発さと地域防災力には影響を与えていないことが明らかになったといえる。

#### 4 社会経済的要因や政治的要因と地域防災力の関係

ところで、地域の防災力を高めるのは、何も地域コミュニティ活動の活発さのみが影響を与えるわけではない可能性がある。「自宅の耐震補強」や「災害保険への加入」は、少なからぬ負担が求められることから、個人の経済力の強弱が影響を与えている可能性がある。また、災害時により高いリスクを負うことになる災害時用支援者、とりわけ、独力で災害に対処することが難しい高齢者の方が、「減災」に対する意識が高く、日頃から災害に備えた取り組みを行っているのかもしれない。さらに、一般に地域コミュニティ活動は、近隣関係が希薄な都市部よりも、地縁・血縁関係が色濃く残っている地方の方が活発な場合が多く、「10 都府県地域コミュニティ指数」は単に都市・田舎の度合いの影響を間接的に受けている擬似相関の可能性がある。また、知事のリーダーシップや議会の党派性といった政治的要因が、防災政策の政策決定に影響を及ぼすことで、地域防災力にもなんらかの影響を与えている可能性もある。

図表 4-7 社会経済的要因、政治的要因、ソーシャル・キャピタルと地域防災力の相関

	地域防災力
社会経済的変数	
一人当たりの県民所得	0.308
DID人口比	-0.129
65歳以上人口比	0.343
政治的変数	
知事の在職月数	0.544
共産系議席率	-0.341
5年未満議員率	-0.529
ソーシャル・キャピタル変数	
コミュニティ指数	0.852 **

そこで、「10 都府県防災力指数」と、社会経済環境に関する3つの指標（【一人当たりの県民所得】【DID人口比（人口集中地区人口比）】【65歳以上人口比】）と、政治的要因に関する3つの指標（【知事の在職月数】【共産党系の議席率】【在職期間5年未満の議員の割合】）、そしてソーシャル・キャピタルを示す【10 都府県コミュニティ指数】の7つの変数との相関係数を測定した。その結果が図表 4-7 である。

この結果を見ると、【10 都府県地域防災力指数】に対して有意な影響力を持っているのは【10 都府県コミュニティ指数】のみであり、しかも、相関係数も 0.852 ときわめて高い。

ゆえに、社会経済環境や政治的要因を考慮に入れても、やはり地域コミュニティの活発さが、地域の防災力に影響を与えているということができると思われる。

### 第3節 行政の果たすべき役割とは？

#### 1 行政は重要ではないのか？

10 都府県の分析結果は、いずれも「地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている」という、本章の仮説を支持するものである。社会経済環境や政治的要因を考慮に入れても、やはり地域コミュニティの活発さが、地域の防災力に影響を与えていることを示唆する結果となった。しかし、地域の防災力を高めるのは、本当に地域コミュニティだけなのであろうか。前述のように、1980年代には、「いざ災害が発生したら被害を受けないようにするのは住民自身であり、1人ひとりが住宅の耐震化、家具等の転倒防止、非常持ち出し品の整備、訓練などへの参加等、日頃から災害への備えを進めるべきである」という「自助」の重要性が行政の側から認識され、それに併せて、地域住民の防災意識を向上させ、個人レベルでの「減災」能力を高めるための行政的支援が、多くの自治体で行われているのは、周知の事実である。こうした地域防災力を高めるうえでの「行政の取り組み」の重要性を検討するため、本節では、10 都府県レベルにおける、次のふたつのデータと地域防災力との関係について触れる<sup>77</sup>。

#### 2 「自治体への信頼」と「自治体の防災力」

第一のデータは「自治体への信頼」である。具体的には、前述の「住民の危機管理に関わる意識調査」のうち、次の質問項目を用いた。

質問項目：あなたがお住まいの地域の自治体（市区町村）は、大地震などの自然災害に際して、どの程度対応する能力を備えていると思いますか。（2004年）

「十分に備えている」「ある程度備えている」「ほとんど備えていない」「わからない」という4つの選択肢のうち、「十分に備えている」と「ある程度備えている」と回答した割合の合計を、10 都府県別に算出した。

---

<sup>77</sup> 「自治体への信頼」と「共助への信頼」、そして個人レベルの取り組みについての分析は砂金（2005）を参照。

第二のデータは、「自治体の防災能力」である。基にしたデータは、毎日新聞社が 2005 年に全国 728 の自治体に対して行った、『あなたの街の「防災力」アンケート<sup>78</sup>』である<sup>79</sup>。このアンケートでは、回答した自治体ごとに「防災力」を点数化している。本分析では、これらの結果を基に、前節で検討した 10 都府県別の都道府県別の平均点を用いる。

これら 4 つの指標の相関係数を示したのが図表 4-8 である。

図表 4-8 「市町村への信頼」と「市町村への防災力」を加えた相関係数

	地域防災力指数	コミュニティ指数	市町村への信頼
10都府県地域防災力指数(2004年)	—		
10都府県コミュニティ指数(2004年)	0.85**	—	
10都府県市町村への信頼(2004年)	0.83**	0.72*	—
10都府県市町村の防災力(2005年)	0.71*	0.75*	0.86**

(N=10)

まず「自治体への信頼」であるが、「地域防災力指数」と、「市町村への信頼」の相関係数は 0.83 であり 1%水準で有意である。このことから、「コミュニティ指数」には及ばないものの、ほぼ同程度の高い相関を示していることがわかる。地域防災力が高い地域の住民は、居住する自治体に対しても、高い信頼を寄せていることがわかる。次に「自治体の防災力」であるが、「地域防災力指数」と毎日新聞調査をもとにした「市町村の防災力」の相関係数は 0.71 であり、5%水準で有意であった<sup>80</sup>。そして「自治体への信頼」と「自治体の防災力」の相関係数は 0.86 ときわめて高く、かつ 1%水準で有意である。このことは、市町村への信頼は、行政の防災への取り組みを評価したものであると思われる<sup>81</sup>。

<sup>78</sup> この調査については、毎日新聞社のサイトに詳細が掲載されていたが、2009年10月時点ではすでに削除されてしまっている。概要は『毎日新聞』2005年1月8日の特集記事を参照。

<sup>79</sup> この調査は、住宅耐震化や救助体制など16項目について、最も各市区の実情に近い選択肢を選んでもらう形で、1～4点の自己評価(64点満点)を求め、2005年1月8日付朝刊に結果を掲載した後に回答のあった市区も含め、計674市区(92.6%)から回答があった。全市区平均は26.4点で、最高47点から最低16点まで差がついた。本分析では、これらの結果の都道府県別の平均点を用いる。なお、未回答項目は最低点(1点)として計算している。

<sup>80</sup> 10都府県調査によって得られた「行政への信頼」と、毎日新聞調査による防災力指数との間に高い相関が見られることは、「毎日新聞調査との相関が高くなるような10都府県を恣意的に選んだ」という疑いを導くかもしれない。しかし、10都府県調査の実施が2004年7月であるのに対し、毎日新聞調査の公表は2005年1月8日であることから、後者を参考に前者を実施することは不可能である。

<sup>81</sup> なお、市町村以外の「行政」、すなわち、国、都道府県、警察、消防、自衛隊に対する「災

自治体の防災に対する取り組みには、先行研究においても、「積極的な」自治体とそうでない自治体の存在が示されている。また、自治体の危機管理政策の一環として、防災訓練や自主防災組織への支援、防災リーダーの育成といった、住民の危機に対する関心を醸成し、危機への備えを促す政策が取られている。このことから、危機管理に「積極的な」自治体は、それだけ危機への対応能力に対する信頼が高いと同時に、住民への危機に対する関心の醸成が進んでいることが考えられる。本節の分析結果は、地域防災力の向上にあたっては、地域コミュニティの活動「共助」だけでなく、自治体、特に市民にとってもっとも身近な行政である市町村の取り組みも、重要な役割を担っていることを示唆していると思われる。

## 小括

本章では、いくつかのアンケート調査によって収集したデータを基に「共助」のあり様を検討し、「地域防災力」というキーワードをもとに、地域コミュニティが防災に対しどのような効果を上げているのかを、10都府県のデータをもとに実証的に分析することを試みた。そして、コミュニティ活動が活発なほど地域防災力が高いこと、これらは罹災経験を制御してもやはり強い正の相関が見られることが明らかになった。また、社会経済環境を示す3つの指標や、政治的要因を示す3つの指標を考慮しても、やはり地域コミュニティが大きな影響を与えていることが明らかになった。さらに、地域防災力の向上のためには、コミュニティ活動に加え、防災政策に関する「市町村への信頼」が重要な役割を果たしていること、市町村への信頼の醸成には、自治体の積極的な防災政策の推進が影響を与えている可能性があることを示した。

これらの分析結果から示唆されるのは、地域防災力、とりわけ地域の「減災」に対する取り組みを高めていくためには、地域コミュニティの活動である「共助」と、自治体の支援である「公助」の両方が必要である、ということである。地域防災力に直接寄与するのは地域コミュニティであり、それは、防災という特定のテーマに関する取り組みだけに留まるものではない。日頃から快適で活力のあるまちであるという、いわゆるコミュニティ活動の原動力である「地域の力」をどのように高めていくかが求められている。日常的なコミュニティ活動を通じて、災害を巡めぐる信頼やネットワークというソーシャル・キャピタルが醸成される。災害に強いコミュニティとは、こうしたソーシャル・キャピタルの信頼については、いずれも有意な相関を見出せなかった。

ピタルに支えられた、「強くはないことを含むことのできる強さ」<sup>82</sup>をもったコミュニティなのではなかろうか。

自治体の役割は、第一に、防災政策に積極的に取り組むことによって、災害分野における市民からの信頼を勝ち得ること、そして、市民が自ら防災能力を高められるようにサポートすることである。そして第二に、防災に限らず、福祉や環境といった幅広い分野において、コミュニティ意識の醸成による新たな活動につながるようなきっかけづくりとそのための支援を行うことであると思われる<sup>83</sup>。

---

<sup>82</sup> 渥美 (2005)、p42。

<sup>83</sup> 本論文の執筆中の2009年8月11日に発生した静岡県地震は、凶らずも本章の分析結果の妥当性を示すこととなった。静岡県沖地震は、マグニチュード6.5、最大震度6弱だったにもかかわらず、死者1名、負傷者245名と比較的被害が少なかった。その理由は、「揺れた時間や揺れ方が被害が大きくなるようなものだったとされるが、住民の備えも被害の軽減に役立った」ことが指摘されている(『朝日新聞』2009年8月12日)。一方で、『地震対策先進地』と言われている同県だが、強い揺れが記録された現場を歩いてみると、耐震対策の有無によって被害の大きさに違いが出た」ことも報告されている(『毎日新聞』2009年8月12日)。このことも、同じ静岡県内でも、地域コミュニティの活発さが被害を左右したことの証左であるように思われる。

## 第5章 東京23区における個人情報保護条例の制定要因に関する分析

### はじめに

本章からは、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、市区町村レベルの実証的なデータに基づいて分析する。

序章でも述べたように、自治体は、これまで「3割自治」といわれてきたように、自主的な政策立案の範囲が国によって制限される状況が続いた。しかし、近年、地方分権推進一括法の制定、市町村合併の進展など、自治体の自主性の範囲を広げる改革が進んでいる。こうした流れは、民主党政権による地方分権改革の流れの中で、ますます顕著になっていくと推測される。

自治体の自主的な政策立案の範囲が拡大することは、自治体間で政策格差が広がる可能性を示唆している。市民は、どの自治体に住むかによって、受けることのできる政策内容が異なってくる。こうした状況下では、市民は、より自分の政策選好に適合的な自治体を選択し、居住地を変更することも考えられる。事実、介護保険サービスの分野では、「より良い」介護保険サービスを求めて引っ越すケースが既に生じている<sup>84</sup>。

この状況が進展すれば、住民のニーズに即座に対応できる自治体と、住民のニーズに対応できない自治体が現われてくるはずである。極端な表現をすれば、自治体が「勝ち組」と「負け組」に次第に分かれていく可能性がある。ここに、自治体間の政策パフォーマンスの格差を生じさせる要因を探る研究の必要性が強調されるのである。

そこで本稿では、東京23特別区における「個人情報保護条例」の制定要因を分析する。個人情報保護条例は、1984年10月に福岡県春日市が初めて制定して以来、全国の都道府県や市町村が制定してきた。東京23特別区では、葛飾区が全国で5番目に制定したのを皮切りに、2000年3月に練馬区と豊島区が制定したことで、23区全てが制定した。しかし、その内容をみると、基本的な仕組みや構成は共有されているが、細部では様々なバリエーションが存在している。また、葛飾区による最初の制定から練馬区・豊島区による最

---

<sup>84</sup> このような状況は、Hirschman (1970) が提起した「抗議 (voice) と退出 (exit) モデル」を思い起こさせ、非常に興味深い。こうした傾向が今後拡大するのか、それとも一時的なものに過ぎないのかは、まだ断定できないが、自治体の政策能力の格差を研究する上で、今後も注目し続けるべき現象といえるだろう。

後の制定までの間に、15年もの年月が経過しており、制定時期の幅が長いことも注目される。こうした、条例の内容や制定時期の違いは、どのような要因によってもたらされるのであろうか。これが、本稿で分析する課題である。

以下本稿では、まず各区ごとの条例内容を、OECD8原則にもとづいて点数づけし、条例の「先進性」の指数化を試みる<sup>85</sup>。また、各区の制定時期についても、併せて指数化する（第1節）。次に、条例の「先進性」や制定時期の差異を生じさせる原因を分析するために、社会経済的要因や政治的要因、ソーシャル・キャピタルにもとづいた、いくつかの仮説を提示する（第2節）。続いて、これらの仮説を検討するために、第1節で指数化した条例の「先進性」と制定時期を従属変数とし、仮説に対応した諸変数を独立変数とする重回帰分析を行なう（第3節）。

## 第1節 個人情報保護条例の「先進性」と条例制定時期

### 1 OECD8原則に基づく個人情報保護条例の内容の検討

個人情報保護条例は、どの区においても基本的な仕組みや構成が共有されている<sup>86</sup>。だが、条文を詳細に検討すると、細部の規定に様々な違いがある。このような条例内容の違いを指数化する作業は、いくつかの先行研究で試みられている。例えば、伊藤は、都道府県の環境基本計画の内容を「熟度」という概念で指数化するために、北村喜宣（1997）による「目標」「方針」「施策」「行動指針」「実施管理」といった類型を参考にしつつ、政策策定者に対して実施したサーベイの結果をもとに、その指数化を行なった（伊藤、2001、pp33-34）。また岡本は、都道府県の情報公開条例の違いを分析するにあたり、「住民にとって低いコストでより広範囲にわたる情報が請求可能であることを主たる基準として」変数をコード化し、さらにそれを加算することによって、情報公開条例の先進性を示す指標を作成した（岡

---

<sup>85</sup> 「先進性」という概念は、規範的な価値観を含むものであり、この表現を分析に使用することは、分析者の主観を無批判に取り入れてしまう危険性がある。だが、個人情報保護や環境政策など、いわゆる「新しい政治（new politics）」の分野では、本来的に一定の価値観を内在する性質がある。また、他に適切な表現が見当たらないこともあり、本稿ではこのような表現を用いることにした。ただし、前述の危険性を念頭に置き、本稿では常に「先進性」と「」（カギ括弧）付きで記述している。

<sup>86</sup> こうした類似性は、後発自治体が、個人情報保護条例の策定に際し、先発自治体の内容を参考にしたことが推測される。この事実は、政策波及研究における「相互参照」という概念を用いて検討が可能であるが、本稿の目的から外れるため、ここでは扱わない。なお、政策波及に関する最近の研究としては、伊藤（2002）が最も詳細で、示唆に富む分析を行っている。

本、2002、pp133-134)。

本稿では、こうした先行研究で取られた手法を参考に、東京 23 特別区の個人情報保護条例の「先進性」の指数化を試みる。基準とするのは、自治体の個人情報保護条例の策定において重要な指針のひとつとされた「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会勧告」(OECD、1980)<sup>87</sup>の「国内適用における基本原則」に挙げられた 8 つの原則 (以下、OECD8 原則) である<sup>88</sup>。以下、OECD8 原則をひとつひとつ挙げ、各原則と個人情報保護条例の各条文を照らし合わせつつ、指数化の基準を整理する<sup>89</sup>。なお、指数化に際しては、各区の内容の差異を際立たせるため、23 区全てで制定されている条文は原則的に含まないものとする。

- ① **収集制限の原則** 個人データの収集には、制限が設けられるべきであり、いかなる個人データも、適法かつ公正な手段によって、かつ適当な場合には、データ主体に知らせめ又は同意を得た上で、収集されるべきである。

この原則に対応する条文には、「思想・信条・宗教に関する情報の収集禁止」条項、「社会的差別の原因となる情報の収集禁止」条項、「犯罪に関する情報の収集禁止」条項、「本人以外から情報を収集した際は、本人に通知義務」条項がある。このうち、前二者に関しては、ほぼ全区で規定されているため、後のふたつの条項を指数化の基準とする<sup>90</sup>。

- ② **データ内容の原則** 個人データは、その利用目的に沿ったものであるべきであり、かつ利用目的に必要な範囲内で正確、完全であり最新なものにたもたなければならない。

---

<sup>87</sup> 「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関する OECD 理事会勧告」の詳細な内容は、自治大臣官房情報管理官室 (1986) を参照。

<sup>88</sup> 自治体の個人情報保護条例の内容に OECD 8 原則が影響を与えたことは、数多くの先行研究で指摘されている。例えば平松 (1999) は、自治体の中で最も早く個人情報保護条例を制定した春日市の政策過程において、OECD 8 原則が参考にされたと述べている。他にも、堀部 (1984)、亀谷 (1984) などを参照。

<sup>89</sup> 23 区の中には、制定後改正を行なった区もあるが、今回の分析では、全て改正前の条例を用いている。条例の条文は、改正を行っていない区については自由人権協会編 (1999) 及び、web 上で公開されている各区の例規集を用いた。また、改正を行なった区については、改正前の条文を各区の担当課から直接入手した。収集にご協力頂いた各区の担当職員の方々に、この場を借りて御礼申し上げる。

<sup>90</sup> 「社会的差別の原因となる情報の収集禁止」条項は、葛飾区のみ規定がない。

この原則に対応する条項は、「最小限の範囲内で収集する」条項、「情報は正確かつ最新な状態に保つ義務」条項がある。このふたつの条項は、ともに 23 区全てで規定されているので、指数化の必要は必ずしもないが、指数に「データ内容の原則」を反映させるために、代表して「正確かつ最新な状態」条項のみを指数化の基準とする。

- ③ **目的明確化の原則** 個人データの収集目的は、収集時よりも遅くない時点において明確化されねばならず、その後のデータの利用は、当該収集目的の達成又は当該収集目的に矛盾しないでかつ、目的の変更毎に明確化されたほかの目的に達成に限定されるべきである。

この原則に対応する条項は、「収集の際、目的を明確化する義務」条項であるので、この条項を指数化の基準とする。

- ④ **利用制限の原則** 個人データは、第 9 条（筆者注：「目的明確化の原則」のこと）により明確化された目的以外の目的のために開示利用その他の使用に供されるべきではないが、次の場合はこの限りではない。
- (a) データ主体の同意がある場合、又は、
  - (b) 法律の規定による場合

この原則に対応する条項は、「目的外に利用、または外部提供する際、本人に通知する義務」条項、「目的外利用・外部提供した場合、記録し、閲覧に供する義務」条項がある。このふたつの条項は、23 特別区の中でも採用・不採用が分かれ、前の条項は 8、後の条項は 13 の採用に留まっている。そのため、両方の指数化の基準とする。

- ⑤ **安全保護の原則** 個人データは、その紛失もしくは不当なアクセス・破壊・使用・修正・開示等の危険に対し、合理的な安全保護措置により保護されなければならない。

この原則に対応する条項は、「紛失、破損、改ざん、漏えいその他の事故防止」条項、「必要な情報の破棄、消去義務」条項がある。このうち、後者は全 23 区で制定されているので、前者の条項を指数化の基準とする。

- ⑥ **公開の原則** 個人データに係る開発、運用及び政策については、一般的な公開の政策が取られなければならない。個人データの存在、性質及びその主要な利用目的とともにデータ管理者の識別、通常の住所をはっきりさせるための手段が容易に利用できなければならない。

この原則に対応する条項は、「開示、修正などの請求は無料」条項、「運営状況の年一回以上の公表義務」条項がある。このうち、後者は全 23 区で制定されているので、前者の条項を指数化の基準とする。

- ⑦ **個人参加の原則** 個人は次の権利を有する。

- (a) データ管理者が自己に関するデータを所有しているか否かについて、データ管理者又はその他の者から確認を得ること。
- (b) 自己に関するデータを、
- (i) 合理的な期間内に、
  - (ii) もし必要なら、過度にならない費用で、
  - (iii) 合理的な方法で、かつ、
  - (iv) 自己にわかりやすい形で、  
自己にしらしめること。
- (c) 上記(a)及び(b)の要求が拒否された場合には、その理由が与えられること及びそのような拒否に対して異議を申し立てることができること
- (d) 自己に関するデータに対して異議を申し立てること、及びその異議が認められた場合には、そのデータを消去、修正、完全化、補正させること。

この原則に対応する条項は、「情報の訂正、削除の請求」条項、「情報利用中止の請求」条項、「苦情申立てに関する取扱い」条項がある。このうち、「情報の訂正、削除の請求」条項は、ほとんどの区で規定されているため<sup>91</sup>、残りのふたつを指数化の基準とする。

- ⑧ **責任の原則** データ管理者は、上記の諸原則を実施するための措置に従う責任を有する。

<sup>91</sup> 「情報の訂正、削除の請求」条項は、品川区のみ規定がない。

この原則に対応する条項は、「実施機関には必要措置を講ずる責務がある」条項、「実施機関の責務として、不当漏えい・使用を禁止する規定」条項がある。このうち、前者については全ての区が規定しているため、後者を指数化の基準とする。

## 2 条例の「先進性」と「制定時期」の指数化

これらの諸原則に該当する規定に、「国や他の自治体への要請」の規定と「実施機関に議会を含む」という規定を合わせ<sup>92</sup>、個人情報保護条例の先進性を示すイノベーション・インデックス（I 得点）を作成した（図表 5-1）。

図表 5-1 OECD8 原則にもとづく条例内容の点数化（I 得点）

OECD8 原則	条文の内容	I 得点
収集制限の原則	「犯罪に関する情報」の収集禁止	1
	本人以外からの収集の際、「本人に通知」義務	1
データ内容の原則	「正確かつ最新な状態」に保つ義務	1
目的明確化の原則	収集の際、「収集の目的を明確化」する義務	1
利用制限の原則	目的外利用・外部提供の際、「本人に通知する」義務	1
	目的外利用・外部の際、「記録し、閲覧に供する」義務	1
安全保護の原則	「紛失、破損、改ざん・漏えいその他の事故防止」義務	1
公開の原則	「開示請求、修正等請求が無料」	1
個人参加の原則	「中止」請求条項がある	1
	「苦情申し立て」に対する処理条項を規定	1
責任の原則	実施機関の責務に「不当漏えい・使用禁止」を規定	1
その他	国・他の自治体への要請を規定	1
	条例で定義する「実施機関」に「議会」を含む	1
	合計	13

<sup>92</sup> 「国や他の自治体への要請」の規定は、個人情報保護のために必要があると認める時は、国や他の自治体に対し、適切な措置をとるよう要請することを指す。「実施機関に議会を含む」は、条例により個人情報保護の責務を負う行政機関（実施機関）に、区議会も含まれることを指す。

I 得点は、0 点から 13 点に向かって「先進性」が高いものとなっている。以上の手続きによって得られた、個人情報保護条例の「先進性」の内容は図表 6-1 のとおりである。統計量について述べておくと、最高点は、足立区、荒川区、北区、世田谷区、港区の 12 点であり、最低点は品川区の 5 点、標準偏差は 1.99、平均点は 9.7 点であった。

また、条例の制定時期については、以下のような手順でその指標（タイム得点、以下 T 得点）を作成した<sup>93</sup>。まず、葛飾区が特別区で最初に個人情報保護条例を制定した 1985 年 12 月を起点とし、そこから各区が条例を制定するまでに要した月数を求める（A）。次に、葛飾区の制定した時点から、練馬区と豊島区が特別区として最後に制定した 2000 年 3 月までの月数である 171 で A を割り、1 からその値を引いた（T）。これを式で表すと次のようになる。

$$T = 1 - A / 171$$

T 得点は 1~0 までの範囲の値をとり、値が大きいほど制定時期が早いことになる。

以上の作業により、個人情報保護条例の「先進性」が I 得点として、条例の制定時期が T 得点として、それぞれ指数化された。最後に、I 得点及び T 得点の各区ごとの内訳を図表 5-2 にまとめておく。

図表 5-2 23 特別区の I 得点と T 得点

	I 得点	T 得点		I 得点	T 得点		I 得点	T 得点
葛飾区	8	1	港区	12	0.56140	中央区	9	0.17544
杉並区	10	0.92982	台東区	11	0.49123	品川区	5	0.16959
目黒区	10	0.80117	文京区	11	0.49123	江東区	7	0.14035
渋谷区	7	0.73684	足立区	12	0.43860	大田区	10	0.09942
中野区	7	0.70175	江戸川区	8	0.42105	千代田区	10	0.09942
新宿区	10	0.69591	北区	12	0.31579	練馬区	11	0
墨田区	8	0.68421	荒川区	12	0.23977	豊島区	10	0
世田谷区	12	0.56140	板橋区	11	0.23977			

<sup>93</sup> この手法は、岡本（2002）が使用したものを参考にした。

## 第2節 仮説の提示：社会経済環境と政治的要因

本節では、前節で指標化した「条例の先進性」と「条例制定時期」の違いが、どのようにもたらされたのかについて考察したい。換言すれば、「条例の『先進性』は、どのような要因でもたらされるのか」、「条例の制定時期を早める（遅くする）要因は何か」という、ふたつの疑問について、いくつかの仮説を提示する。

### 1 条例の「先進性」についての説明（モデルA）

#### ・条例の制定時期による説明

自治体の政策の「先進性」と、条例の制定時期の関連については、主に政策波及研究の分野で、多くの実証研究がなされている。例えば井上繁は、一般に、後続自治体は、先行自治体の政策の内容を検討し、先行自治体の経験を学ぶことができるため、後続自治体ほど改善されたものになるとしている（井上、1991）。これに対し伊藤は、情報公開条例の検討を通じ、「政策を速く採用しようとする自治体ほど良いものを作ろうという意欲も強く、検討期間は短くとも、密度の濃い議論を行い、後発の自治体よりも優れた政策を生み出す」とした（伊藤、2001、35）。また岡本哲和は、情報公開条例の先進性を従属変数とし、施行時期を独立変数とする二次多項式回帰分析を行なった結果、「先行自治体と後発自治体は先進的な内容を制定しているものの、中間期に制定した自治体の条例内容はより制限的になるU字型の傾向がある」ことを明らかにした（岡本、2002、135-136）<sup>94</sup>。

このように、政策の先進性と条例の制定時期の関連に関しては、様々な説が挙げられている。そこで本稿では、代表して伊藤による「先行自治体優位仮説」を検討することにし、以下の仮説を提起する。

**仮説 A1：個人情報保護条例の制定時期が早いほど、先進性が高い。**

#### ・社会経済環境による説明

政策の内容に影響を与える要因として、その自治体の社会経済環境が考えられる。社会経済環境が地方政府の政策選択に影響を受ける、とする研究は、地方政府の政策格差を分

---

<sup>94</sup> 政策の先進性と施行時期にU字型のパターンが生じる理由については、Clark（1985）による説明があるが、本稿では深く立ち入らない。

析した研究において、多く見受けられる知見である。例えば、Dye (1966) や Hofferbert (1966) は、地方財政支出の分析を通じ、アメリカの公共政策が「社会経済環境」により大きく規定されていることを示した。また Dawson & Robinson (1963) は、アメリカ 46 州の福祉支出が政治システムとは無関係に州民の個人所得により規定されていることを示した。日本においてこうした研究は少ないが、人口流動性や経済的制約から再分配政策の格差を分析した田辺 (1996) や、政策選択と社会経済環境の関係を分析した曾我 (2001) などがあげられる。

ところで、自治体の政策と社会経済環境との関係に注目した実証研究では、社会経済環境の中でも、とりわけ都市化の度合いに注目した研究が多い<sup>95</sup>。都市化が進んだ自治体においては、住民の主体性や権利意識はより強いと考えられ、それが「先進的」な条例の制定を促す一因であると考えられる。また、そのような自治体は高い技術と専門性を有した職員を多く動員することが可能であり、「先進的」な政策の策定に十分な能力を有すると考えられるのである。

だが、本稿で社会経済環境を考察する際には、重要な技術的問題点が存在する。第一に、社会経済環境、特に都市化を示す指標として、多くの先行研究で「人口集中地区人口」や「第一次産業人口比」が用いられている。しかし、東京 23 特別区は、全地域が人口集中地区に指定されており、また一次産業に従事する人口がほとんどいないため、これらの指標を用いることができない。また、同じく多くの先行研究で用いられている「財政力指数」についても、東京 23 区では指標化されていない。そのため、これらの指標に代わって、社会経済環境を示す新たな指標を用いなければならない。そこで本稿では、社会経済に関する 34 変数<sup>96</sup>をもとにした主成分分析を行い、そこで得られた指標を用いることにする。

主成分分析の結果は図表 5-3 のとおりである。第一主成分と第二主成分を合わせた累積寄与率は 60.1%であり、分析材料として適当な情報量を有する。ふたつの主成分を構成する諸変数を検討すると、第一主成分は、都市部における中心性-周辺性を表しているように思われる。よって、第一主成分を「都市中心性」と名付ける。また第二主成分は、いわ

<sup>95</sup> たとえば、飽戸・佐藤 (1986) を参照。

<sup>96</sup> 主成分分析に用いた 34 の変数は以下のとおりである。総人口、人口密度、人口増加率、自然増加率、社会増加率、幼年人口比、生産年齢人口比、老年人口比、出生率、世帯数、世帯増加率、世帯密度、世帯人員、単独世帯比、核世帯比、準世帯比、就業率、管理職比、個人経営率、従業員比、第一次産業比、第二次産業比、第三次産業比、製造業比、区外就業比、製造業出荷額、小売販売額、地方税、予算歳入額、昼夜間人口比、火災発生率、交通事故率、犯罪発生率、医師数。

ゆる「下町」に属する地域と、「山の手」に属する地域を示す軸のように思われる。よって、第二主成分を「下町－山の手指数」と名付ける。

図表 5-3 社会経済 34 変数による主成分分析

	第一主成分		第二主成分	
固有ベクトル	管理職比	0.94	世帯人員	0.89
	老年人口	0.88	核世帯比	0.87
	予算歳入	0.87	世帯密度	-0.87
	従業員比	-0.86	単独世帯	-0.85
	犯罪発生	0.83	人口密度	-0.74
	交通事故	0.83	幼年人口	0.71
	昼夜人口	0.81	出生率	0.59
	人口	-0.81	製造業比	0.44
	医師数	0.80	予算歳入	0.42
	小売販売	0.79	昼夜人口	0.42
	固有値	13.76	6.68	
寄与率	40.46	19.65		
累積寄与率	40.46	60.10		

念のため、第一主成分を Y 軸、第二主成分を X 軸とする散布図を描いてみると（図表 5-4）、右上に千代田区、中央区など 23 区の中心部に位置する区が並び、右下の江戸川区、葛飾区など下町の区が、左上に新宿区や渋谷区など繁華街の区が、左下に世田谷区や杉並区といった山の手住宅地区が並んでいる。このことから、経験的にもこの主成分分析の妥当性が確かめられる<sup>97</sup>。

こうして得られたふたつの指標と、自治体の政策の先進性に関する議論を照らし合わせてみよう。まず、第一主成分が高い自治体、つまり都市中枢性が高い区だが、こうした区は、そこに居住する住民は少なく、むしろ企業などの法人が多い。そのため、個人情報保護条例のような、住民の権利にかかわる条例の策定には余り熱心ではないことが推測される。また第二主成分（下町・山の手指数）について考察すると、第二主成分が低い自治体、

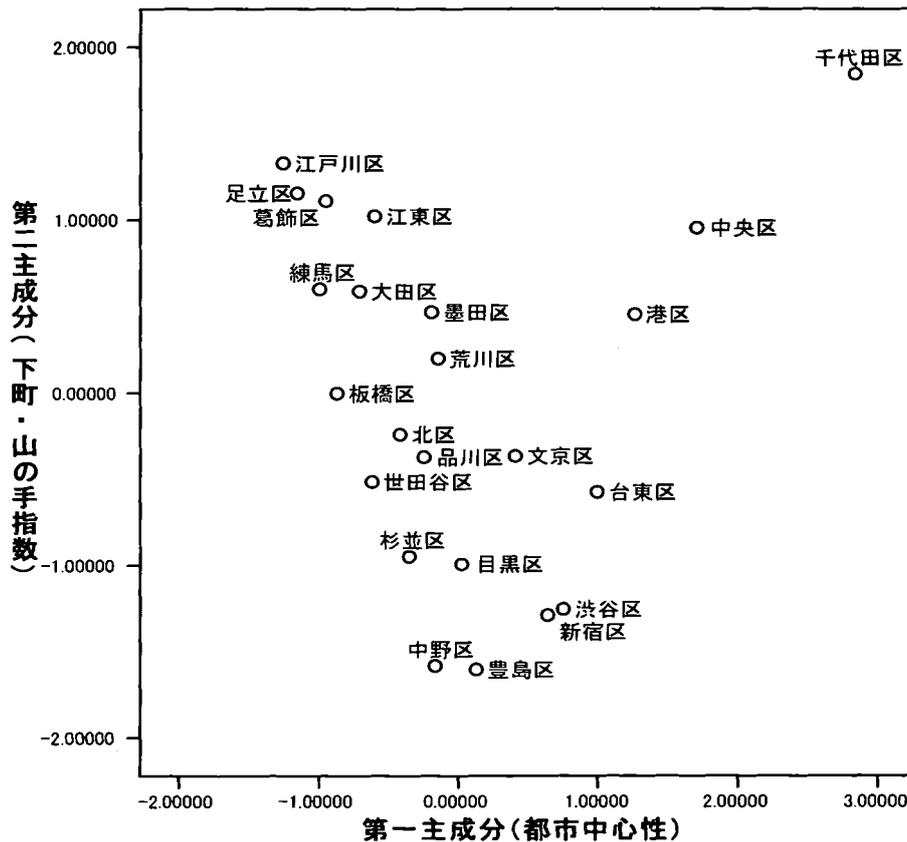
つまり「山の手」地区に住む区民ほど、個人情報保護のような「新しい政治 (new politics)」に関心が高く、行政もそれに対応し、「先進的」な条例の制定に熱心であり、個人情報保護条例の「先進性」も高いと推測される。よって、以下のふたつの仮説を提起する。

<sup>97</sup> この散布図をよく見てみると、第一主成分と第二主成分は U 字を横にしたような形に分布しており、両者には非線形の関係があることが伺える。これは興味深い発見であるが、本稿の目的とはずれるため、ここではその指摘にとどまり、検討は後に譲りたい。

仮説 A2：第一主成分（都市中心性）が高いほど、「先進性」が低い。

仮説 A3：第二主成分（下町・山の手指数）が高いほど、「先進性」が低い。

図表 5-4 第一主成分・第二主成分の散布図



また、Putnam (1993) は、イタリア各州の政策パフォーマンスの差異をもたらす要因は、住民相互の信頼を高め、協力関係を醸成するソーシャル・キャピタルに起因することを分析した。その際 Putnam は、ソーシャル・キャピタルを示す指標のひとつとして、州内のスポーツ・文化団体などの数を用いた。この議論は、日本の自治体の政策を比較する上でも極めて示唆に富んでいる。例えば、自治体内で活動する NPO 法人（非営利法人）などの存在が、自治体に先進的な政策の採用を促す要因となることも推測される。特に、情報公開や個人情報保護などの分野においては、市民オンブズマンなどの活動が、自治体に影響を与える可能性が高い。よって、以下の仮説を提起する。

仮説 A4：区内の登録 NPO 数が多いほど、「先進性」が高い。

・政治的要因による説明

政策の内容に影響を与える要因として、政治的要因を重視する立場もある。例えば Fry と Winters (1970) は、Dye 以来アウトプット分析の分野で繰り返されてきた「社会経済環境と政治的要因のどちらがより強い影響力を持つか」という問いに答えるため、アメリカ各州の低所得者層への再分配政策に対する影響を詳細に分析し、政治変数が社会経済変数よりも重要な影響を及ぼしていることを示した。また Peterson (1980) によると、地方政府は自らを発展させるため、収入増につながる資源の増加を促す開発政策を促進し、逆に、負担増につながる資源の増加をもたらす再分配政策に消極的になる。こうした政策選択を合理的に行なうのは政治的エリートであるとし、政治的要因の優位を主張した。

国内の自治体を事例にした研究においても、政治的要因に注目したものは多い。例えば梁起豪は、自治体の政策形成への影響力は、社会経済的な環境よりも市長の政治的態度の方が強いことを明らかにし、同時に、首長の当選回数と政治的影響力に正の相関関係があることを実証した(梁 1991)。また河村和徳は、財政再建政策において、首長の政治的態度、特に当選回数強い影響を持つことを(河村 1997)、また名取良太は、自治体の高齢者福祉政策が、社会経済環境や財政環境とは無関係に、首長の政治的態度によって決定されていることを実証した(名取 1998)。

以上の先行研究は、首長が政策形成に対し大きな影響力を持ち、また首長が当選を繰り返すほど、その影響力を増すことを示している。しかし、多選により増大した影響力を新しい施策の採用のために用いるかどうかは別問題である。首長の当選回数が多くなり、政治的影響力が増すにつれ、わざわざ新しい政策を実施して、失敗するリスクを負う必要性は低下する。また当選を重ねた首長は現状維持を望み、議会や市民から新しい政策の採用を求められても、それを突っぱねる力も強くなることが予想される。よって以下の仮説が導かれる<sup>98</sup>。

---

<sup>98</sup> 首長の政治的要素に関する変数としては、当選回数以外に、首長の党派性も考えられる。しかし、個人情報保護条例が制定された 1990 年代は、多くの自治体で首長選挙における多党相乗りが一般化した時期である。事実、東京 23 特別区で個人情報保護条例が制定された 1985 年から 2000 年にかけて、純粋に「革新区長」といえるのは中野区だけであり、変数として投入するのは不適當である。そのため、本稿の分析では、首長の党派性はモデルには含めない。

**仮説 A5**：区長の当選回数が高いほど、「先進性」が低い。

また、1970年代の革新自治体が、数多くの先進的な政策を実施したことからもわかるように、一般に、その自治体における革新勢力の規模が、政策の先進性を決める要素であることが推測される。だが、1990年代以降、政党の多党化が進むとともに、保守－革新という軸が明確ではなくなっている。また、各区議会では国会に比べ多くの会派が存在する上、区ごとに独自の会派すら存在し、「革新勢力」とひとくくりにとまとめることが困難である。そこで、変則的ではあるが、多くの先行研究で保守の代表的政党として扱われ、また23区議会全てに議席を持つ自民党系の会派を分析の対象とし、その勢力が政策の先進性に負の影響を与えるという仮説を提起することにする。

**仮説 A6**：区議会における自民党の議席率が高いほど、「先進性」が低い。

## 2. 条例制定時期についての説明（モデルB）

以上は、個人情報保護条例の内容の「先進性」の要因を説明する仮説群であるが、本稿では、条例制定時期を従属変数とした分析も併せて行なうことにする。条例の制定時期の早い自治体は、個人情報保護に関して早くから関心があった、もしくは、関心を払わざるを得なかったことを示している。その意味で、条例の「先進性」と条例の「制定時期」は、類似した傾向を持つことが推測される。よって、独立変数を条例内容の「先進性」を説明するものと同じのものとした、以下の5つの仮説を検証する。

**仮説 B1**：第一主成分（都市中心性）が高いほど、制定時期が遅い。

**仮説 B2**：第二主成分（下町・山の手指数）が高いほど、制定時期が遅い。

**仮説 B3**：区内の登録NPO数が多いほど、制定時期が早い。

**仮説 B4**：区長の当選回数が高いほど、制定時期が遅い。

**仮説 B5**：区議会における自民党の議席率が高いほど、制定時期が遅い。

## 第3節 分析結果

前節で提示した仮説を検証するにあたっては、個人情報保護条例の先進性を示すI得点を

従属変数とし、先に提示した仮説に対応する変数を用いた重回帰分析（モデルA）と、制定時期を示す T 得点を従属変数とし、先に提示した仮説に対応する変数を用いた重回帰分析（モデルB）のふたつを検証する。

### 1 社会経済的要因と政治的要因の影響

図表 5-5 は、モデルA及びモデルBについて重回帰分析を行なった結果である。

図表 5-5 23 区の重回帰分析の結果

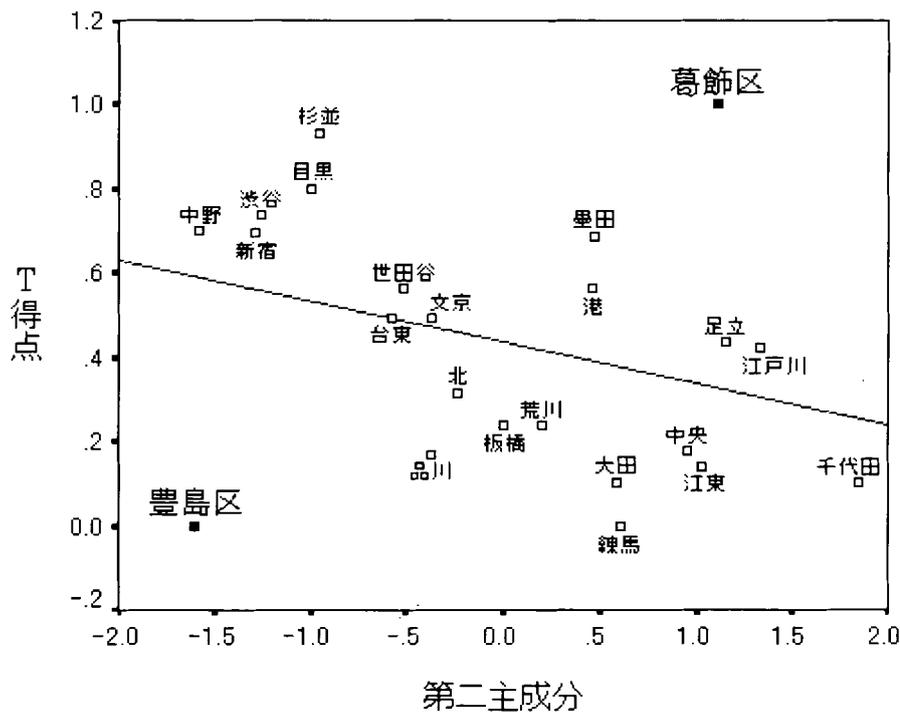
モデル A(従属変数: 条例の先進性)				モデル B(従属変数: 条例の制定時期)			
	B	T	有意確率		B	T	有意確率
(定数)	9.322	3.330	0.004	(定数)	0.817	2.875	0.011
T 得点	-0.649	-0.331	0.745	都市中心性	-0.085	-0.939	0.361
都市中心性	-0.208	-0.279	0.784	下町・山の手指数	-0.106	-1.682	0.111
下町・山の手指数	0.128	0.232	0.820	NPO 数	0.001	0.652	0.523
NPO 数	0.007	0.548	0.591	区長の当選回数	0.032	0.645	0.527
区長の当選回数	-0.099	-0.246	0.808	共産党議席率	-3.079	-1.975	0.065
共産党議席率	2.280	0.163	0.872				
	F=0.1012				F=1.4576		
	P=0.9951				P=0.2548		
	R <sup>2</sup> =0.0365				R <sup>2</sup> =0.0942		
	標本数=23				標本数=23		

まずモデルAの各独立変数の係数を見てみると、T得点、区長の当選回数は負の符号を示し、また都市中心性とNPO数、共産党議席率は正の符号を示している。これらはいずれも仮説で予測されたとおりであるが、有意確率をみると、いずれも統計的に有意とはいえない。また下町・山の手指数は負の符号を示しており、仮説を覆す結果となっているが、やはり統計的には有意とはいえない。このことから、今回の分析では、個人情報保護条例の「先進性」には、社会経済環境、政治的要因とも影響を及ぼしているとはいえない結果となった。

次に、モデルBの各独立変数の係数をみでみる。こちらのモデルでは、NPO数、区長の当選回数が正の符号を示しており、都市中心性、下町一山の手指数、共産党議席率が負の符号を示している。つまり、共産党議席率以外は、仮説に沿った検証結果が出たが、やはりいずれの変数も統計的に有意な結果を得ることができなかった。

残念ながら、どちらのモデルも、統計的に有意な結果を得ることができなかった。その原因を考察すると、I得点の指数化が不十分だったこと、今回設定した独立変数以外の要因が考えられることなどが推測される。また、分析対象を、東京23特別区という、地理的に近接し、環境的にも類似性の高い自治体に限定したため、計量的手法では分析しにくい、個々の事情が、より大きく影響していることも否定できないだろう。

図表 5-7 T得点と第二主成分の散布図 (23区)

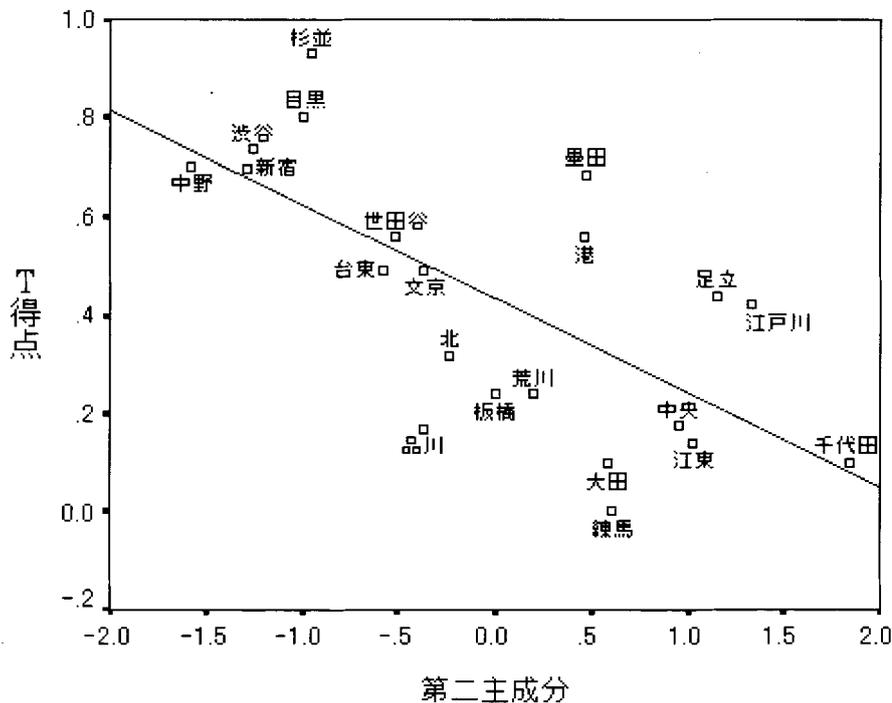


## 2 葛飾区と豊島区を除外した分析

しかし、図表 5-7 を見て頂きたい。これは、Y 軸に T 得点を、X 軸に第二主成分（下町一山の手指数）を取った散布図である。23 区すべてにおける T 得点と第二主成分の相関係数は  $-0.327$  だが、有意確率は  $0.127$  であり、統計的に有意ではない。しかし、散布図をよくみると、図の右下と左上に、極端な飛び値がみられることがわかる。

そこで、飛び値である葛飾区と豊島区を除いた上で、改めて Y 軸に T 得点を、X 軸に第二主成分（下町－山の手指数）を取った散布図をみてみよう（図表 5-8）。T 得点と第二主成分の相関係数は  $-0.677$  で、23 区全ての散布図に比べ、相関の強さが上がっている。また、有意確率は 1%水準で有意であり、統計的にも、両変数の間に比較的強い相関関係があることが示されている。

図表 5-8 T 得点と第二主成分の散布図（葛飾区・豊島区を除く）



こうした結果を踏まえ、T 得点を従属変数とする B モデルから葛飾区と豊島区のケースを除外し、再度重回帰分析を行った（モデル C）。その結果が図表 5-9 である。これを見ると、「下町－山の手指数」（第二主成分）の係数は負となり、1%以下の水準で有意となった。これは、「下町」の区よりも「山の手」の区の方が、個人情報保護条例を早く制定したことを意味する。つまり、葛飾区と豊島区を除けば、「第二主成分（下町－山の手指数）が高いほど、制定時期が遅い」という、仮説 B2 が支持される結果となった<sup>99</sup>。

<sup>99</sup> 念のため、T 得点を従属変数とし、第二主成分得点を独立変数とした単回帰分析も行ってみた。その結果、独立変数の B 値は  $-0.191$ 、t 値は  $-4.015$  で、1%水準で有意、同じく定数の B 値は  $0.433$ 、t 値  $9.796$  で、1%水準で有意であった ( $R^2=0.459$ )。

図表 5-9 21 区の重回帰分析の結果（従属変数：条例の制定時期）

モデル C			
	B	t	有意確率
(定数)	0.681	3.220	0.006
都市中心性	-0.041	-0.617	0.546
下町-山の手指数	-0.182	-3.656	0.002
NPO 数	0.001	0.880	0.393
区長の当選回数	0.006	0.143	0.888
共産党議席率	-1.942	-1.654	0.119
F=3.7744			
P=0.0206			
R <sup>2</sup> =0.5571			
標本数 = 21			

念のため、第二主成分（下町・山の手指数）の主な構成変数と、T 得点との相関をみてみると、いずれも統計的に有意な相関関係が確認できた（図表 5-10）。このことから、東京 23 特別区が個人情報保護条例は、山の手に属する区ほど、率先して制定する傾向があることがあきらかになった<sup>100</sup>。

興味深いことに、逸脱事例となった葛飾区は、東京 23 特別区の中で、最も早く個人情報保護条例を制定した区である。また豊島区は、練馬区とならび、最も遅く個人情報保護条例を制定した区である。この事実は、ただちに次の疑問を提起するだろう。すなわち、なぜ葛飾区は、下町的な社会経済環境による拘束にとらわれず、他の区に先駆けて個人情報保護条例を実施したのであろうか。また豊島区は、山の手の社会経済環境にあるにもかかわらず、個人情報保護条例の制定が最も遅れたのであろうか。この疑問に答えるために

<sup>100</sup> いうまでもないことだが、本稿で得られた知見は、あくまで東京 23 特別区の分析を通じたものであり、他の市町村や都道府県も同様の傾向を示すと断定することはできない。また、個人情報保護条例以外の政策分野についても当てはまるということはない。今後は他の自治体や他の政策分野に関するデータも用いて、ここで得られた知見について、さらに綿密な検証が行われるべきであろう。

は、葛飾区と豊島区の個人情報保護条例の制定過程に関する事例研究を行なうべきであるが、紙面の都合上、稿を改めて論じることにしたい。

図表 5-10 T 得点と第二主成分の主な構成変数との相関係数

	相関係数	有意確率
人口密度	0.442	0.045*
幼年人口	-0.481	0.027*
世帯密度	0.546	0.010***
単独世帯	0.570	0.007***
核世帯	-0.590	0.005***

#### 小括

本章からは、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、市区町村レベルの実証的なデータに基づいて考察するため、東京 23 特別区における「個人情報保護条例」の制定要因を分析した。

「政策の先進性」を従属変数とした分析においては、仮説どおり、政治的要因とソーシャル・キャピタルが一定の影響を与えている可能性が示されたが、統計的な優位性を得ることはできなかった。また、「政策の制定時期」を従属変数とした分析においても、仮説どおり、社会経済的要因、政治的要因、ソーシャル・キャピタルのいずれもが影響を与えている可能性が示唆されたが、やはりいずれの変数も統計的に有意な結果を得ることができなかった。だが、「条例の制定時期」について極端な値をとった葛飾区と豊島区を「例外事例」として除外し、再度分析したところ、社会経済環境との有意な関係性が伺われた。葛飾区は 23 区で最も早く個人情報保護条例を制定した区であり、豊島区は逆に 23 区で最も遅く個人情報保護条例を制定した区である。このことを考慮すると、葛飾区では（社会経済的要因による制約を脱して）早期に個人情報保護条例を制定せしめた何らかの「バイアス」が存在したことが推測される。また、豊島区は、（社会経済的要因が要請しているにもかかわらず）個人情報保護条例の制定が遅れたバイアスが存在するはずである。そうしたバイアスがなんであるのかを明らかにするためには、本章のような量的研究ではなく、

葛飾区及び豊島区の個人情報保護条例の制定過程についての質的研究（ケーススタディ）を行う必要があるだろう。しかし、本研究の目的を逸脱するため、ここではその必要性を指摘するに留め、さしあたり本章としては、個人情報保護条例の主たる要因は、「下町か山の手か」といった社会経済環境である、と結論づけることができるだろう。

## 第6章 基礎自治体における外国人政策の比較分析

### はじめに

本章では、前章に引き続き、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、市区町村レベルの実証的なデータに基づいて分析する。今回は、外国人政策に焦点をあて、政策内容にどのような差異があるかを分析し、その差異を生じさせる要因を明らかにする。

国際化の進展に伴い、多くの日本人が海外に居住するようになった。それと同時に、日本国内にも様々な国籍の外国人が居住するようになっている。このことは、日本国の「国民」イコール国内自治体の「住民」という、これまで当然とされてきた前提が崩れつつあることを示している<sup>101</sup>。海外に居住する日本人がその地域の「住民」としての権利を主張するためには、日本に居住する外国人も「住民」としての権利が保障されなければならない<sup>102</sup>。また、現に日本に居住している外国人を放置することは、外国人「住民」と日本人「住民」との間にトラブルを生じさせ、地域社会全体に様々な不利益をもたらす<sup>103</sup>。つまり自治体は、多様な国籍の「住民」に対し、様々な政策を講じなければならなくなっているのである<sup>104</sup>。これが、自治体の外国人政策研究が必要とされる所以である。

ところで、これまでも何度か述べたとおり、日本においては、外国人政策に限らず、自治体の政策選択が、どのような理由に基づいて行っているかを実証的に明らかにした研究は少ない<sup>105</sup>。しかし外国人政策に関しては、中央政府による全国画一的な政策が、出入国管理と外国人登録にほぼ限定されているため<sup>106</sup>、比較的以前から自治体の自主的な政策展開がみられてきた。過去20年間に発表された数多くの事例研究をみれば、各自治体で実施さ

---

<sup>101</sup> 国際化の進展に伴うヒトの国家間移動と社会的変容について、国際社会学的な視点から整理と理論化を試みたものとしては、梶田（1988）、梶田編（1996）を参照。

<sup>102</sup> 国民としての権利と住民としての権利の違いについて法学的に論じたものとしては畑編（1997）がある。

<sup>103</sup> 外国人住民に関する問題については、田中編（1997）、石田（1999）、桑山（1999）を参照。

<sup>104</sup> 自治体が外国人政策を行うべき理念については、江橋（1993）、駒井（1997）を参照。

<sup>105</sup> 数少ない研究としては、社会経済的要因との関係に着目して実証的に分析した、田辺（1996）が、地域間競争と中央政府からのコントロールの双方に着目した実証分析として曾我（2001）がある。また、マクロレベル、ミクロレベル双方からより体系的に研究したものとして、伊藤（2002）がある。

<sup>106</sup> 出入国管理や外国人登録に関しては田中（1995）を参照。

れている外国人政策が、極めて多様性に富んでいることがわかる<sup>107</sup>。本章ではこうした先行研究を踏まえつつも、それらが十分に取り組んできたとはいえない、外国人政策の多様性を類型化する作業と、その多様性を生み出す要因を探る作業を行う。その意味で、従来の外国人政策研究がミクロ的視点に立つとすれば、本章はマクロ的な視点に立つと位置づけることができるであろう。

## 第1節 自治体の外国人政策に関する先行研究

自治体が、何らかの形で国際的な政策を行うようになったのは、1980年代前半に、神奈川県などいくつかの自治体で始められた「民際外交」の提唱が最初であったといわれている<sup>108</sup>。それは、平和、人権、環境保護など、地球規模の問題の解決には、国家を主体とする従来の外交だけでなく、よりローカルなレベルの自治体による外交が重要であるとの主張を基盤とするものであった。

しかしながら、1980年代後半から顕著になった新来外国人（ニューカマー）の日本への到来は、自治体の国際政策に新たな課題を背負わせることになった。2000年現在、新来外国人の数は約110万人にも達し、旧来から存在する在日コリアンや台湾人（オールドカマー）約60万人に加えて、日本の人口の約1.33%を占めるに至っている<sup>109</sup>。こうした外国人の増加に直面しても、日本の中央政府は、出入国管理や外国人登録などの管理政策を行うのみで、国内に居住する外国人については、具体的な政策を展開してこなかった<sup>110</sup>。だが、80年代後半になると、地域内に居住する外国人に対し、国に代わって積極的な政策を展開する自治体が現れ始めた。

以下、自治体における外国人政策に関する先行研究を、「外国人政策の定義」「事例紹介」「理念の提示」の3つに分けて概観する。そして、これらの先行研究の不十分な部分を指摘しつつ、本章の中心課題となるふたつの疑問を提起する。

---

<sup>107</sup> 自治体の外国人政策の先行研究としては、前掲のもののほか、主に以下のものを参考にした。梓澤（2000）。江橋（1987）。梶田孝（1994）。加藤（2000）。

<sup>108</sup> 駒井（1997）、p15。また、民際外交についての研究は長州ほか（1983）。後藤（1997）を参照。

<sup>109</sup> 数値は『入国管理統計 平成13年度版』にもとづく。

<sup>110</sup> もっとも、国は、1979年の国連人権規約加盟、及び、1981年の難民条約加盟を契機にして、国内のほとんどの社会保障政策において、国籍条項を撤廃している（田中1995、pp33-37）。しかし外国人の加入が認められるか否かは、実際に加入手続きを行う市区町村の対応によって左右されている。

## 1 「自治体の外国人政策」の整理と定義

ところで、「自治体の外国人政策」といっても、その内容は決して自明ではない。佐々木信夫は、この分野は「他の行政分野と異なり、中央・地方のタテ割り行政の関係が伝統的に存在してこなかっただけに、新たな秩序形成が必要である」と論じている<sup>111</sup>。

では、「自治体の外国人政策」をどのように定義すればいいのだろうか。従来は、「日本人住民」以外を対象とする政策を、一括して「国際化政策」と表現することが多かった。しかし、「国際化」が進展するにつれ、従来の一元的な捉え方では限界が生じてきた。

多くの論者の中で一般的なのは、「内なる国際化」と「外なる国際化」の二分論である（図表 6-1）<sup>112</sup>。つまり、姉妹都市提携や国際交流使節の派遣・受け入れなど、冒頭で挙げた「民際外交」を中心とした政策を「外なる国際化」政策とし、地域内に居住する外国人に対し、様々なサービスを提供する政策を「内なる国際化」とする議論である。この議論は、政策の対象によって政策領域を分けているということが出来る。この二元論に従えば、「外国人政策」とはまさに「内なる国際化」政策にあたるといえるであろう。

図表 6-1 自治体の国際化政策の二元モデル

分類	政策の目的
内なる国際化政策	地域の国際化・外国人住民との共生
外なる国際化政策	国際交流・国際協力

こうした二分論に対し、佐々木は、自治体の「国際行政」を、「基礎的政策領域」「社会政策的領域」「外交政策的領域」の3つの領域に分けて論じている（図表 6-2）<sup>113</sup>。

<sup>111</sup> 佐々木（1991）、p23。なお、行政の縦割り構造が、外国人政策の総合的な実施を阻害する要因となっているのも事実である。筆者の調査によれば、市区町村の外国人政策専門部局は、しばしば他の部局間の連絡調整係となっている事例も多い。

<sup>112</sup> 「内なる国際化」という概念を初めて提唱したのは、初瀬（1988）であるといわれている。初瀬はこの中で、「内なる国際化」を①事実としての日常生活の国際化、②それに対応する心の国際化、③状況を切り開いていく市民活動の国際化、の三面から規定した。しかし、「内なる国際化」という概念が広く認知され、自治体の政策用語にもなるにつれ、初瀬が規定した三面はあまり論じられなくなっている。本章はこうした現状を踏まえ、あえて一般的に用いられている「内なる国際化」と「外なる国際化」の二元モデルとしてとらえた。だが実際には、この「内なる国際化」と「外なる国際化」を、ほとんど分けずに扱っている市区町村も多いのが現状である。

<sup>113</sup> 佐々木（1991）、pp21-22。

図表 6-2 自治体の「国際行政」の三元モデル(佐々木モデル)

基礎的政策領域	ソフト的行政領域	市民の国際感覚の昂揚 語学力の向上 学校教育の国際化 行政サービスの国際化 外国人雇用体制の整備 外国人の職業訓練 政治参加権の保障 外国人の日本語教育 外国商品の積極活用ないし流通経路の整備 外国人に対するボランティア制度の充実
	ハード的行政領域	道路標識や街の案内板の多言語表示 外国人の住みやすい住宅や、公園、道路の整備 国際空港の整備、テレポートの設置 国際スポーツ場の建設 外国大学への用地提供 24時間都市化への条件整備
社会政策的領域		雇用関係に伴うトラブルの防止 ゴミ捨てなど生活面のトラブル防止 犯罪の予防 失業の救済 防疫・医療対策 精神不安へのケア 結婚・離婚に伴うトラブルの処理 外国人の生涯福祉
外交政策的領域		国際姉妹都市提携 国際交流 自治体ODA 物質援助 政策技術・事業技術の派遣援助 指導者養成の教育機会提供

「基礎的政策領域」とは、「外国人も日本人と同じベースで生活できる基盤作りである」としている。佐々木はさらにこれを、外国人の職業訓練、政治的参加の保障、外国人の日本語教育などの「ソフト的な行政領域」と、道路標識や街の案内板の多言語表示、外国人の住みやすい住宅などの「ハード的な行政領域」に分けている。「社会政策的領域」は、文化摩擦や治安悪化など、国際化に伴う「影の問題」への対応である。具体的には、雇用関係に伴うトラブルの防止、犯罪の予防、失業の救済、防疫・医療対策、外国人の生涯福祉など、身近な生活レベルの様々な課題がこれにあたる。「外交政策的領域」は国際姉妹都市提携や自治体ODA、外国都市とのサミットや政策会議などがあたるとしている。

佐々木は、「国際行政」を三つに分類した上で、自治体に求められる政策のレベルを、各自治体の国際化の進展度に併せてモデル化を試みている(図表 6-3)。すなわち、農村地域など国際化度の低い自治体は「基礎的政策領域」を、地方都市など中程度の国際化度の自治体は「基礎的政策領域」と「社会政策的領域」を、そして、東京、名古屋、横浜、神戸など国際化度が高い自治体では、「基礎的政策領域」と「社会政策的領域」に加え「外交政

策的領域」までを実施「すべき」だとしている。

図表 6-3 国際行政三元モデルと自治体の国際化度の関係

国際化の程度	基礎的政策領域	社会政策的領域	外交政策的領域
低	○		
中	○	○	
高	○	○	○

佐々木モデルは、実際の外国人政策にもとづいて分類しているわけではなく、あくまで理論的な整理である。そもそも、国際化度をいかにして測るかの定義がなされていない。このモデルの意義は、二元モデルが「内なる国際化」として表現していた政策領域を「基礎的政策領域」と「社会政策的領域」に分けて論じたこと、そして、自治体の国際化の程度によって、実施されるべき政策を分けたことにあるといえるだろう。

こうした議論を踏まえて、「自治体の外国人政策」を改めて定義してみよう。「自治体の外国人政策」は、その名称が示すとおり、政策の実施主体が「自治体」であり、政策の対象が「外国人」である。従って、二元モデルにおいては「内なる国際化」が、佐々木の三元モデルにおいては「基礎的政策領域」と「社会政策的領域」がこれに該当するように思われる。本章では、「自治体の外国人政策」を、以上のような内容の政策と定義する。

## 2 先進自治体の事例紹介

自治体の外国人政策に関する研究で最も目立つのは、先進的な外国人政策を展開している自治体の事例を紹介する研究である。江橋崇らは、自治体の外国人政策が注目され始めた初期の段階で、東京都、神奈川県などの都道府県や、神奈川県川崎市、群馬県大泉町など市区町村の外国人政策を網羅的に紹介した<sup>114</sup>。駒井洋らは、江橋と同様の手法をとりつつ、対象自治体を限定することで、それぞれの自治体に固有の歴史的背景や地域情勢を踏まえつつ、より深い分析を行っている<sup>115</sup>。

自治体職員の立場から外国人政策を論じた研究も多い。いくつか例を挙げれば、庄野麻

<sup>114</sup> 江橋（1993）。

<sup>115</sup> 駒井（1997）。

子は、藤沢市の事例を紹介しつつ、自治体が求められる外国人政策の内容を整理している<sup>116</sup>。また山口道昭は、川崎市保険年金課の実務を通じて、外国人を「住民」として捉えるための具体的方策を論じた<sup>117</sup>。

こうした研究は、先進的な外国人政策の事例を紹介することで、現在の法制度の枠内で、自治体を実施可能な政策の範囲を提示しているといえる。しかし、「現在は事実の方が先行しており、とりあえず行政の対応の施行を繰り返しながら一定の秩序を形成していくという段階である」ため、必ずしも理念や理論的背景が整理されているわけではない<sup>118</sup>。

### 3 理念の提示

自治体が外国人政策を実施することに関する理念の提示は、主に法学者たちの手によってなされてきたといえる。

江橋は、自治体が外国人政策に取り組むようになった理由を、「中央政府の国境管理能力を上回って流入した外国人は、必然的にどこかの自治体に住み始める。もはや自治体に残された選択肢は、外国人住民の居住を認めるか否かではなく、どのような外国人に居住してもらうか、という自治体間の競争が始まった」ことによるとしている。そして、「外国人は住民です」のスローガンのもと、自治体が外国人住民の人権を保障し、生活の利便を提供することにより、住民としての義務を自覚してもらい、良き住民として生活してもらう政策を展開することが、現実的、かつ地域の発展に寄与する方策だとしている<sup>119</sup>。

駒井は、「外国人が居住し生活するのは、どこかの自治体の管轄区域に含まれる特定の地域」であり、「好むと好まざるとに関わらず自治体は外国人を行政の対象とせざるを得ない」側面を、自治体の「内なる国際化」の消極的条件としている。また、積極的条件として地方自治法の理念を挙げ、「この法によれば、自治体は住民の安全、健康および福祉を保持する義務があり、ここでいう住民には生活の本拠を該当の自治体におく外国人も当然含まれる。普遍的な人権に向かって開かれたこのような地方自治法の基礎には、国権に民権を対置した自由民権運動に連なる 100 年余にわたる日本の地方自治の伝統がある。つまり、自治体は国とは別個の国際政策を展開できる可能性をもっている」としている<sup>120</sup>。

---

<sup>116</sup> 庄野（1994）。

<sup>117</sup> 山口（1991）。

<sup>118</sup> 佐々木（1991）、p15。

<sup>119</sup> 江橋（1993）、pp12-16。

<sup>120</sup> 駒井（1997）、pp 15-22。

こうした先行研究は、自治体が外国人政策を積極的に推進すべき理念を提供しているといえることができるだろう<sup>121</sup>。

## 第2節 先行研究の限界と課題の提示

### 1 先行研究の限界

前節で概観した先行研究には、以下のような不十分な点があると考えられる。

第一に、事例紹介や理念的な研究は、一部の自治体における、「先進的」な取り組みの紹介を行っている。いわば、「優等生」的な自治体に偏った研究しかなされていないのである。いうまでもなく、外国人住民は、「優等生」的な自治体のみには居住しているわけではない。「優等生」ばかりではなく、それ以外の「平凡」な、あるいは「劣等生」の自治体の実施状況も分析の対象とし、それらの自治体が「先進的」な政策を展開していない要因を探る作業を行わなければ、理念的研究が、いくら規範論を論じたところで、机上の空論になりかねないだろう。

第二に、事例紹介の研究は、個々の事例の列挙に留まり、政策の実施状況や実施内容に対する、全体的な傾向が把握されていない。先にあげた「先進的」な自治体に限ってみても、画一的な政策を実施しているわけではない。各自治体は、それぞれ内容の異なる「外国人政策」を実施しているのである。理念を提示する研究にも、こうした認識は欠けている。また、外国人政策の整理を行った研究についても、一自治体内で実施する政策を分けるのみで、自治体間の政策の違いを比較する視座はみられない。「自治体の外国人政策」を、単なる先進事例の紹介や理念の提示から、より実証的なレベルに高めるためには、自治体間の外国人政策の多様性を認識したうえで、相互を比較し、類型化する作業が必要である。

第三に、外国人政策の実施内容の記述に留まり、実施に至った要因が特定されていない。「先進的」な自治体には、「先進的」な政策を行うに至った要因があり、「先進的ではない」自治体には、行わない要因が存在すると推測される。また、前述のように、自治体の外国人政策には様々な違いがあるが、そうした違いは、自治体の社会経済的な環境や、政策過

---

<sup>121</sup> 江橋らのこうした理念は、先進自治体によって実際に取り入れられている。例えば、川崎市では、市の刊行物である『さらだぼうる』の中に、しばしば「外国人も住民です」の言葉がみられる。これは、江橋らが川崎市の外国人政策に実際に関わっていることと無関係ではあるまい。つまり川崎市では、学者と市の政策担当者間に相互連携が存在し、外国人政策の積極的な推進の一因になっていることが推測される。

程内部の構造的違いが存在するはずである。

## 2 ふたつの疑問の提示

これらの先行研究の問題点は、ふたつの疑問を提示しているといえるだろう。

第一の疑問は、「自治体の外国人政策にはどのような差異があるか」である。先行研究では個別列挙にとどまっている「先進的な自治体」間の違いを整理すれば、どのようなタイプに分類できるのか。また、先行研究では取り上げられていない自治体では、外国人政策がまったく行われていないのか。仮に行われているとすれば、どのような政策が行われているのだろうか。そして、これら全てを整理すれば、「自治体の外国人政策」は、どのような類型化がなされるのであろうか。

第二の疑問は、「自治体の外国人政策の差異を生じさせている要因は何か」である。「先進的な」自治体はなぜ「先進的」なのか。あるいは、「先進的でない」自治体はなぜ「先進的ではない」のか。こうした差異を生じさせている要因は、自治体の財政規模なのか、産業構造の違いからか、国際化の進展度なのか、もしくは、政策の実施にいたる前段階の、政治過程の中にその原因を見出すことができるのだろうか。次節では、このふたつの疑問のうち、第一の疑問について考察する。

## 第3節 自治体の外国人政策の類型化

### 1 「外国人政策」を捉える試み

ところで、本章では一貫して「自治体の外国人政策」と呼んでいるが、そもそも「外国人政策」なる分野が、独立して存在しているわけではない。外国人も住民である以上、日本人と同様に、福祉、教育、労働など、様々な政策分野の対象になる。それぞれの政策分野は、自治体の役所内においても、担当部局が分かれており、各担当部局は、都道府県、そして管轄官庁と垂直的な関係にある。したがって、「自治体の外国人政策」の総体を捉えるためには、各部局を横断的に俯瞰した視点が不可欠になるのである。

「自治体の外国人政策」の総体を捉える試みは、研究者や行政によって数多く試みられているが、その手法には統一性がなく、試行錯誤の段階にあるように思われる。

研究者の手による研究は、第1節で見えてきたとおりであるが、各省庁や都道府県、市区町村などの行政も、独自の調査を実施して、「自治体の外国人政策」の把握を試みている。東京都は、全国29の自治体（都道府県、および政令指定都市）の「国際化施策」を調査し、

「情報提供」「まちの表示（公共サイン等）」「防犯・防災（救急医療を含む）」など14の政策分野ごとにまとめている<sup>122</sup>。また、2000年には、都内市区町村の「国際政策」を、6つの分野にわけてまとめた<sup>123</sup>。また、千葉県は、県内71市町村ごとに、国際化政策を列举し、全体像の把握を試みている<sup>124</sup>。基礎自治体レベルでは、横浜市が、市で取り組んでいる外国人政策を「外国人市民支援施策一覧表」にまとめているほか<sup>125</sup>、川崎市でも、市で実施した外国人政策を、実施年度順に年表の形式で発表している<sup>126</sup>。中央官庁による調査の実施事例は少ないが、各担当政策分野ごとにわかれたものが多い。例えば文部省は、日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受け入れ状況に関する調査報告に、各都道府県・市町村や教育委員会における取り組み例をまとめている<sup>127</sup>。また、総務庁行政監察局も、全国の自治体の外国人政策の事例を調査しているほか、外国人児童・生徒に関する政策を調査している<sup>128</sup>。

このように、「自治体の外国人政策」を捉える試みは数多くなされているが、政策の分類方法や、分析対象が統一されていないため、本章がめざす「比較」という作業には不適當である。そのため、本章では、これらの先行研究や資料をもとに、独自のアンケートを作成し、その結果を計量的手法を用いて分析することで、類型化と比較を行うことにする。

## 2 外国人政策アンケートの内容と分析手法

外国人政策に限らず、複数の自治体間の政策実施内容の差異を計量的に分析した研究は、管見の限りほとんどない。そこで、本章では、以下のような方法を用いることにした。

### ・質問項目

まず、前節で挙げた先行研究や資料にもとづいて、自治体の外国人政策の内容を整理した。それをもとに、川崎市などいくつかの自治体に赴いて職員の方々の意見を伺い、何度か修正しつつ、最終的には「情報提供」「街の表示」「外国人相談」「防犯・防災」「保健医療」「福祉」「労働」「学校教育」「生涯教育」「住宅」「留学生支援」「地域の文化交流」「行政組織」「行政への参加」の全14政策分野に大別した。さらに、各分野ごとに具体的な外

<sup>122</sup> 東京都生活文化局（1995）。

<sup>123</sup> 東京都生活文化局（2000）。

<sup>124</sup> 千葉県企画部文化国際課（1998）。

<sup>125</sup> 新原（1997）、pp62-63。

<sup>126</sup> 川崎市市民局人権・共生推進担当（1999）。

<sup>127</sup> 文部省学術国際局（1998）。

<sup>128</sup> 総務庁行政監察局（1997a）、総務庁行政監察局（1997b）。

国人政策を分類し、全 71 問の外国人政策アンケートを作成した。各項目は、「実施」と「不実施」の○×式に回答する形式にした。また、分野ごとに自由回答形式の欄を設け、設問に当てはまらない実施政策を書き込めるようにした<sup>129</sup>。

#### ・調査対象

「外国人人口が多い自治体、ないし、全住民に占める外国人人口の割合が高い自治体は、外国人政策を実施しやすい」という仮説を設定し、その仮説にもとづいて調査対象を選定することにした<sup>130</sup>。この方法では、外国人の少ない自治体や、外国人の割合が低い自治体の実施状況は特定できないものの、調査者が主観的に調査対象を選ぶことを避けつつ、自治体の外国人政策の傾向が把握できると思われる。具体的には、1995 年の国勢調査のデータをもとに、全国に約 3200 ある市区町村のうち、外国人人口の多い順に上位 50 自治体と、人口に占める外国人の割合が高い順に上位 50 自治体を選定し、重複を除き、計 87 自治体を抽出した。

次に、87 自治体に電話でアンケートへの協力を要請し、承諾を得られた 86 自治体に対し、アンケートを実際に郵送（3 自治体のみ E メールで送信）した。その結果、2001 年 10 月末までに、59 自治体から返信があった。回収率は 67.9%にあたり、統計的な分析を行うには十分な数である。

#### ・分析手法

以上のアンケート結果を、実施が 1、不実施が 0 の変数に直してローデータ化し、クラスター分析にかけた<sup>131</sup>。統計ソフトは S P S S (10.0J) を使用し、距離の測定には「平方ユークリッド距離」を用い、クラスターの生成法には Ward 連結を用いた<sup>132</sup>。

---

<sup>129</sup> 「外国人政策アンケート」の実物は、紙面の都合上省略する。

<sup>130</sup> よって、本章の分析は、全国約 3200 の市区町村における外国人政策の実施状況を代表するものではなく、アンケートの返信があった 59 自治体における実施状況の整理に過ぎないことに注意したい。

<sup>131</sup> クラスター分析とは、用いた変数の傾向が「似ている」サンプル同士を、類型化する多変量解析法の一つである。ここでは、外国人政策の実施状況が「似ている」（アンケートの○のつき方が「似ている」）自治体同士をグループごとに分け、類型化を行う。クラスター分析の処理はコンピュータが自動的に処理するが、得られた結果が、なぜそのように類型化されるかはまでは説明しない。それを分析する作業は、分析者自身の手に委ねられる。

<sup>132</sup> 距離の測定やクラスターの生成法には、他にも様々な方法があるが、本章では、もっとも一般的に用いられる方法をとった。



まず、各類型における外国人政策の実施数に注目してみよう（図表 6-5）<sup>133</sup>。A型に分類された自治体は、最も実施数が少ない自治体で 1 つの政策しか実施しておらず、最も多い自治体でも 13 の実施に留まっている。全 16 自治体の実施数の平均は 7.8 であり、B～D型と比べ、著しく少ないことがわかる。

A型と対照をなすのが、D型に分類された自治体である。D型は、最も少ない自治体で 31、最も多い自治体では 45 もの政策を実施しており、平均実施数も 35.2 と、他の類型に比べて極めて実施数が多い。以上のことから、A型とD型に分類されたクラスターは、実施している外国人政策の数の大小により、類型化がなされていることがわかる。では、B型とC型はどうだろうか。B型とC型の政策実施数を比較してみると、それぞれ最小実施数が 13 と 15、最大実施数は 31 と 28 であり、平均実施数は 19.8 と 21.6 である。いずれの類型も、A型とD型の間接値を示しているものの、両類型の差異は、実施数からは導き出すことができない。

図表 6-5 政策 4 類型と政策実施数

政策類型	自治体数	最小実施数	最大実施数	平均実施数
A型	16	1	13	7.8
B型	17	13	31	19.8
C型	12	15	28	21.6
D型	14	31	45	35.2

次に、政策の実施内容を比較するため、アンケート項目を大別した、14 の政策内容ごとの実施率を見してみる（図表 6-6）<sup>134</sup>。これを見ると、A型は全政策分野にわたって得点が低く、D型は総じて高い。これは、前述した政策実施数の結果とも一致する。

B型を見ても、C型に比べ、「保健医療」、「福祉」、「労働」の政策で得点が高いこと

<sup>133</sup> 「外国人政策の実施数」とは、全 71 問のアンケート中、○のついていた数のことをあらわす。

<sup>134</sup> 図表 7-6 にある「政策実施得点」の算出方法は以下のとおりである。まず、A～D各類型の政策の実施数を、14 の政策分野ごとに合計する (a)。次に、A～Dそれぞれの自治体数をもとめる (b)。そして、a を b で割り、100 をかけた値が「政策実施得点」になる。この得点が高いほど、各類型に属する自治体の、その政策分野の実施率が高いことを示す。

がわかる。「保健医療」に含まれる政策は、「未払い医療費に対する助成」や「多言語母子手帳の発行」などである。「福祉」に含まれる政策は、「外国人児童保育への経費補助」「外国人重度障害者手当ての支給」などである。「労働」には、「外国人労働者問題連絡会議の設置」「事業主に対する周知・指導セミナー」などである。こうした政策は、主として単純労働に従事する、ブラジルやペルーから来た日系人労働者の労働災害や、その家族、特に新生児や保育児童に対する政策である。従って、B型に分類された自治体では、主として労働者や、その家族に対する、福祉面や労働面でのサポートを中心に行っていることが推測される。

図表 6-6 政策類型別の政策実施得点

政策分野	A型	B型	C型	D型	最高値
情報提供	156	212	292	414	500
町の表示	56	141	192	264	400
外国人相談	38	94	167	214	400
防犯・防災	25	65	133	143	600
保健医療	44	141	75	171	400
福祉	38	76	17	150	500
労働	13	35	8	36	500
学校教育	19	271	208	493	800
生涯教育	56	129	267	243	300
住宅	69	100	83	136	300
留学生支援	38	47	67	207	700
地域の文化交流	144	335	342	464	700
行政組織	69	188	167	336	500
行政への参加	19	141	142	321	500

これに対しC型は、「情報提供」「防犯・防災」「生涯教育」の分野の得点が高い。「情報提供」とは、「多言語情報誌の発行」「生活パンフレット」など、日常生活を営む上で不可欠な情報掲載した情報誌を、複数言語で発行する政策を指している。「防犯・防災」は、「外国人向け防犯・防災パンフレット」や「災害時の外国人向け放送」などの多言語によるサポートや、「外国人向け避難訓練の実施」などが含まれる。「生涯教育」とは、日本語の学習機会の提供を指している。これらの政策は、外国人の職業や年齢、国籍などを問わず、生活全般に対してサポートをする政策であるということができる。従って、C型に分類さ

れた自治体では、居住する外国人の日常生活をサポートする政策を主として実施していると考えられる。このように、B型、C型は、実施されている外国人政策の内容によって分けられている<sup>135</sup>。

以上の分析結果を整理してみよう。A型は、外国人が居住しているにもかかわらず、外国人政策をほとんど実施していない自治体群である。このため、A型は「放置型」の自治体群であるということが出来る<sup>136</sup>。B型は、主として外国人労働者や、その家族に対する医療面、労働面の支援政策を実施している自治体群であった。このことから、B型は「労働支援政策重視型」と呼ぶことができる。C型は、居住する外国人の日常生活をサポートする政策を主に展開している自治体群であり、いわば「生活支援政策重視型」の自治体群であると表現することができる。D型は、アンケート項目に設定した全ての政策分野を実施している自治体群である。従って、これらを「総合実施型」の自治体群であるということが出来る（図表 6-7）。

図表 6-7 外国人政策実施状況にもとづく自治体類型（政策類型）

A型	放置型	坂祝町、新川町、北中城村、下妻市、豊田町、草津町、榛原町、竜洋町、御前崎町、御代田町、飯島町、愛知川町、昭和町、楠町、伊勢崎市、愛川町
B型	労働支援政策重視型	福生市、甲西町、大東町、葦輪町、明科町、真岡市、湖西市、つくば市、堺市、岐阜市、川口市、忠岡町、春日井市、下関市、藤沢市、岡崎市、小牧市
C型	生活支援政策重視型	江戸川区、葛飾区、文京区、江東区、品川区、船橋市、太田市、大田区、東大阪市、練馬区、荒川区、市川市
D型	総合実施型	札幌市、尼崎市、仙台市、杉並区、八尾市、名古屋市、豊田市、千葉市、神戸市、相模原市、福岡市、大泉町、世田谷区、北九州市

以上のような分析結果は、自治体の外国人政策の実施状況に焦点を当てたものであり、

<sup>135</sup> 興味深いのは、本章のクラスター分析の結果と、第1節で考察した佐々木モデルの政策分類との間に相似がみられることである。つまり、B型は佐々木のいう「社会政策的領域」に、C型は「基礎的政策領域」に、それぞれ該当するように思われる。

<sup>136</sup> 本章のサンプル自治体は、「外国人人口上位 50、ないし外国人割合上位 50」であるから、A型に属する自治体群にも、多くの外国人が居住しているか、もしくは全住民に占める割合が高い。にもかかわらず、外国人政策を行っていないのである。筆者がA型を「放置型」と呼ぶ理由はここにある。

ここで得られた政策 4 類型は、「自治体の外国人政策にはどのような差異があるか」という問いに対し、単純ではあるが、一定の説得力をもった解答を示しているように思われる。しかし、それは新たな問いを提起せずにはいられない。すなわち、こうした、外国人政策の差異は、どのような原因によってもたらされるのであろうか。次節では、この疑問を中心に検討する。

#### 第 4 節 外国人政策と社会経済環境の関係

前節では、自治体の外国人政策には、大きく分けて 4 つの類型があり、その実施内容から、それぞれ「放置型」、「労働支援政策重視型」、「生活支援政策重視型」、「総合実施型」と呼ぶことができることを示した。本節では、このような外国人政策の差異が生じる要因を考察する。

外国人政策に差異が生じる理由を実証的に研究した例はないが、先行研究の中には、いくつかのヒントを提示しているものもある。たとえば江橋は、外国人のグループ別、在留資格別に「住み分け」が生じつつあり、それにともなって、自治体の外国人政策も細分化される傾向があることを指摘している<sup>137</sup>。また加藤は、東京 23 区内の外国人居住者を分析し、区によって外国人の増加率に顕著な差が見られること、また、区によって増加する外国人の国籍が異なることを示した<sup>138</sup>。これら知見は、自治体の外国人政策の差異を生じさせる要因として、自治体がおかれた社会経済環境が重要である可能性を示唆している。本節では、こうした社会経済環境の説明力を、統計的手法を用いて分析する。

##### 1 社会経済環境に関する先行研究の整理

地域間の社会経済的特性を分析した研究は、因子分析によって新潟県内 112 市町村の地域特性を分析した武井（1983）や、首都圏の各都市の特性を主成分分析・クラスター分析によって分析した有里（1990）など、社会学や都市社会学の研究者が、計量的手法を用いて地域特性の分析を行っている。政治学分野では、各衆議院選挙区の地域特性をクラスター分析を用いて分析した小林の諸研究がある<sup>139</sup>。本節では、小林の手法に倣い、総務省統計局の統計指標をもとにクラスター分析を行い、自治体の社会経済的類型化を試みる。

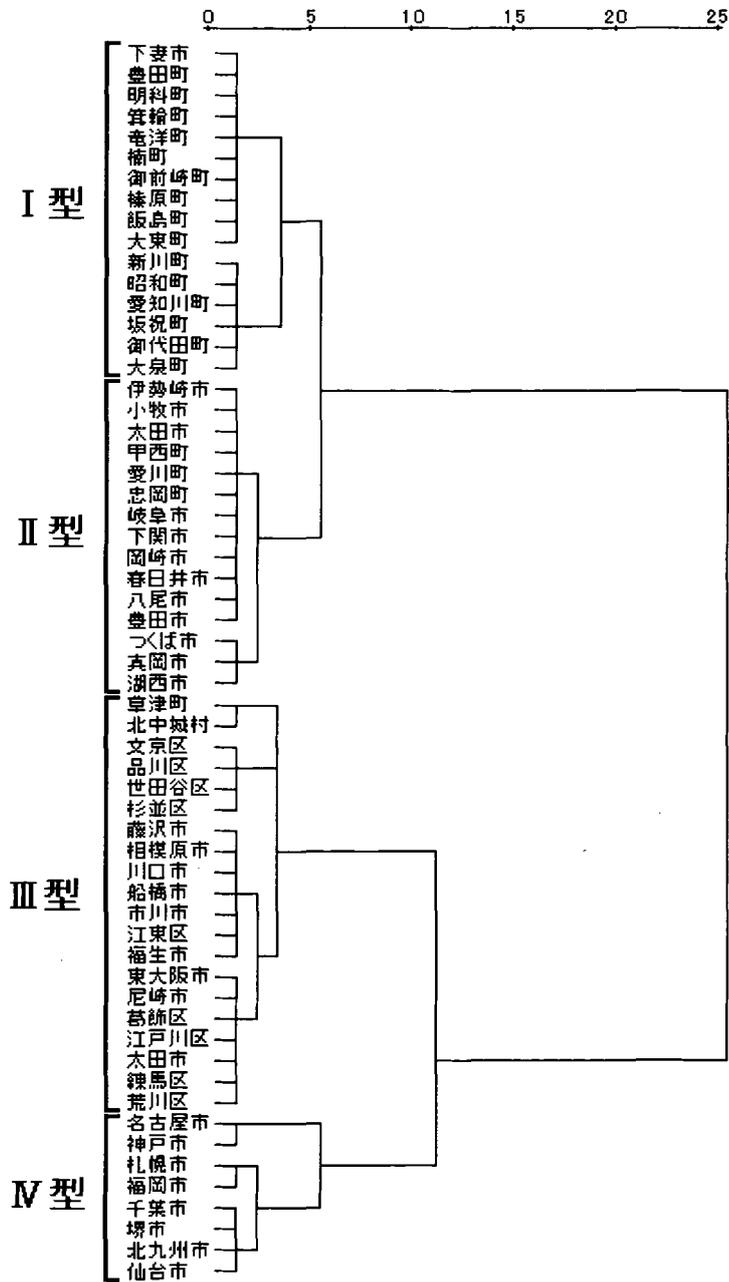
---

<sup>137</sup> 江橋（1993）、p24。

<sup>138</sup> 加藤（1988）。

<sup>139</sup> 小林（1988）。小林編（1991）。小林（1997）、小林編（1998）。

図表 6-8 クラスター分析による4類型のデンドログラム (社会経済環境)



## 2 社会経済変数によるクラスター分析

今回の自治体の社会経済環境の分析において使用するデータは、前述の先行研究で使用されてきたのと同様の変数で構成することにする。その際、国政レベルのデータが全ての

自治体においてそろっていなければならない。それにあたる資料として、1995年度版の「国勢調査報告」（総務省統計局）と、それに最も近い年度の「市町村別決算状況調」（自治省財政局）、「工業統計表」（通商産業大臣官房調査統計部）、「商業統計表」（同）、を用いた。これらの資料から使用した変数は、Ⅰ人口・世帯、Ⅱ財政、Ⅲ産業の3つの指標に見合った15変数である。このうちⅠ人口・世帯に関しては「国勢調査報告」から、Ⅱ財政に関しては「市町村別決算状況調」から、Ⅲ産業に関しては「工業統計表」及び「商業統計表」から使用することにした<sup>140</sup>。

以上の変数を、前節で分析した59自治体全てについて収集し、クラスター分析にかけた<sup>141</sup>。分析の結果、4つのクラスターが検出された（図表6-8）。ここでは仮にⅠ～Ⅳ型とし、それぞれの類型の特徴を、分析に用いた変数を手がかりに探してみる（図表6-9）。

図表6-9 社会経済4類型の各変数の平均値

変数	Ⅰ型	Ⅱ型	Ⅲ型	Ⅳ型
人口総数(人)	18,889.50	176,548.53	404,163.40	1,283,570.25
人口密度(人/平方km)	1,015.82	1,940.91	9,606.70	3,364.81
外国人人口(人)	673.13	3,270.13	6,598.65	14,501.50
外国人割合(%)	3.35	2.41	1.94	1.08
世帯人口(人/世帯)	3.26	2.97	2.49	2.59
世帯密度(世帯/平方km)	329.21	659.36	4,018.32	1,292.33
単独世帯比(%)	21.22	24.37	33.45	30.66
歳入決算総額(百万円)	6,990.94	60,502.93	125,686.60	663,311.38
歳出決算総額(百万円)	6,722.31	58,463.13	121,721.30	651,156.00
地方税(百万円)	3,002.50	33,076.07	55,147.65	257,086.00
一人あたりの製造業出荷額(百万円/人)	8,401.40	8,464.55	1,715.40	1,672.27
一人あたりの商業出荷額(百万円/人)	2,040.48	3,044.08	3,600.19	8,725.54
第1次産業比(%)	9.96	3.62	0.69	0.90
第2次産業比(%)	47.60	43.21	27.70	24.98
第3次産業比(%)	42.38	52.89	70.09	72.86

まずⅠ型に属するのが、坂祝町、愛知川町など16の自治体である。一見してわかるよう

<sup>140</sup> これらの統計データは、『統計でみる市区町村のすがた 2000』にまとめられている。本章のデータは、これを引用している。

<sup>141</sup> 距離の測定には「平方ユークリッド距離」を用い、クラスターの生成法にはWard連結を用いた。

に、これらの自治体は下妻市を除いて町であり、人口や財政の規模が小さい自治体であることが推測される（図表 6-10）。

図表 6-10 I 型に分類された自治体

I 型に分類された自治体 (16)	坂祝町、愛知川町、明科町、楠町、飯島町、御前崎町、御代田町、昭和町、新川町、竜洋町、大東町、菘輪町、榛原町、豊田町、下妻市、大泉町
----------------------	---

社会経済変数の平均値を見ても、その推測が裏づけられている。まず、人口・世帯を見てみると、人口総数、外国人人口とも、4 類型中最も少なく、人口密度、世帯密度も小さい。その反面、外国人割合や世帯人口は、4 類型中最大値を示している。世帯人口と単独世帯数が多い理由は、これらの自治体では、都市化が進んでいないため、核家族が比較的少ないことが要因であると考えられる。次に、財政を見てみる。財政は、歳入決算総額、歳出決算総額、地方税とも、全類型中最小の値を示しており、II 型と比較しても、それぞれ十分の一程度の規模でしかない。これは、人口総数が小さいこととの相関が高いことが推測される。次に、産業を見てみると、製造業出荷額、第 2 次産業比がきわめて高いことがわかる。特に第 2 次産業比は、47.6%と全類型中最高であり、これらの自治体は、第 2 次産業を中心に発展していることがうかがえる。このことは、外国人割合が高いことにもつながる。すなわち、これら自治体は、人口の少なさによる人手不足を補うため、外国人労働者を導入していると考えられるのである。

以上の考察から、I 型に含まれる自治体は、人口や財政の規模は小さいものの、第 2 次産業がある程度発展している自治体であることがわかる。このことから、I 型を「工業型小規模自治体」と呼ぶことにする<sup>142</sup>。

図表 6-11 II 型に分類された自治体

II 型に分類された自治体 (15)	忠岡町、甲西町、愛川町、湖西市、真岡市、伊勢崎市、小牧市、太田市、つくば市、下関市、八尾市、春日井市、岡崎市、豊田市、岐阜市
-----------------------	--

<sup>142</sup> このことから、地方の小規模な自治体に居住する外国人は、主として工業に従事していることが推測される。

Ⅱ型の自治体は、太田市や豊田市など、企業城下町として知られる自治体が含まれている。また、Ⅰ型に比べて市が多く、より規模の大きな自治体であることがわかる（図表 6-11）。

社会経済変数の平均値を見てみると、人口総数が 174,568 人と、Ⅰ型の 10 倍近い数値を示している。また、人口密度、世帯密度も、Ⅰ型に比べ数倍高い。反面、世帯人口や外国人割合は、Ⅰ型より低くなっている。これらのことは、Ⅰ型よりもより都市化が進んでいる自治体であることを示している。人口規模の大きさに比例して、財政規模を表す歳入決算総額、歳出決算総額、地方税の各変数も、Ⅰ型の約 10 倍となっている。産業構造を示す各変数を見てみると、Ⅰ型と比較して、第 1 次産業比が下がっているが、製造業出荷額、第 2 次産業比はほとんど変わらない。特に製造業出荷額は 8,464 百万円であり、全類型中最大の値を示している。

以上のことから、Ⅱ型に分類された自治体は、工業を中心に発達している自治体であることがわかる。このことから、Ⅱ型を「工業型中規模自治体」と呼ぶことにする。

Ⅲ型は、文京区、杉並区といった東京特別区や東大阪市など、大都市近郊の衛星都市を中心としていることから、大都市に通勤するサラリーマンを中心とした、ベッドタウンと呼ばれる自治体であることがうかがえる（表 6-12）。

図表 6-12 Ⅲ型に分類された自治体

Ⅲ型に分類された自治体 (20)	草津町、北中城村、福生市、文京区、荒川区、品川区、江東区、藤沢市、葛飾区、市川市、川口市、尼崎市、杉並区、東大阪市、船橋市、相模原市、江戸川区、練馬区、大田区、世田谷区
---------------------	--

社会経済変数の平均値を見ると、人口総数や外国人総数が、Ⅱ型のさらに倍以上の数値を示している。特筆すべきは人口密度と世帯密度で、それぞれ 9,606 人/平方km、4,018 人/平方kmと、全類型中最高の値を示している。財政を示す各変数も、人口規模に比例して、Ⅱ型の数倍の値を示している。次に、産業構造を示す変数を見てみる。まず、製造業出荷額は 1,715 百万円であり、Ⅰ型、Ⅱ型に比べ下がっている。それに反比例して、商業出荷額が 3,600 百万円と高くなっている。各産業比も同様の傾向を示しており、第 1 次、第 2 次産業比が急激に低下しているのに対し、第 3 次産業比が 70%と、高い数値を示している。

以上の考察から、Ⅲ型に分類される自治体は、主として大都市近郊にあるベッドタウン

型の自治体であり、人口密度が極めて高く、居住者の生活を支える第3次産業が発展した自治体であることがわかる。このため、Ⅲ型を「住宅地型中規模自治体」と呼ぶことにする<sup>143</sup>。

Ⅳ型は、札幌市、千葉市、北九州市など、政令指定都市に指定されているものが多い。このことから、巨大な人口を抱えた、大規模な自治体であることがうかがえる(図表6-13)。

社会経済変数を見てみると、人口総数が1,283,570人と百万人を超え、外国人人口も3,364人と、全類型中最高の値を示している。人口密度や世帯密度はⅢ型には及ばないが、やはり高い数値を示している。財政を示す各変数も、Ⅲ型のさらに5倍の値を示している。これは、人口が多いことに加え、政令指定都市であることから、他の自治体に比べ財源が多いことが推測される。産業構造では、商業出荷額が8,725百万円、第3次産業の割合が72.86%と、全類型中最高の値を示している。それに反比例して、第1次・第2次産業比は下がり、それぞれ0.9%、24.98%となっている。

図表6-13 Ⅳ型に分類された自治体

Ⅳ型に分類された自治体 (8)	堺市、千葉市、仙台市、北九州市、福岡市、神戸市、札幌市、名古屋市
--------------------	----------------------------------

以上の考察から、Ⅳ型に分類される自治体は、地方の中核をなす大規模な自治体であり、第三次産業に特化していることがわかる。よって、Ⅳ型を「大規模自治体」と呼ぶことにする(図表6-14)。

<sup>143</sup> 注意しなければならないのが、北中城村と草津町である。これらは町と村であり、Ⅲ型に分類された他の自治体と同じ類型に含まれるのは違和感がある。事実、人口総数を見ると、北中城村が15,023人、草津町が8,294人であり、むしろⅠ型に分類されてもおかしくない規模である。だが、第3次産業比を見ると、北中城村が75.58%、草津町が88.38%と極端に高い数値を示している。また、製造業出荷額も、それぞれ140百万円、38百万円と極端に小さい。これは、北中城村が米軍基地に囲まれており、村の産業が、米軍相手のサービス業に特化していること、草津町が、町の産業のほとんどを温泉に依存した観光自治体であることに起因するようと思われる。こうした、地域の特殊性により、クラスター分析では、Ⅰ型ではなくⅢ型に分類されてしまったと考えられる。したがって、これらの自治体は、むしろ例外として扱ったほうが適切であると考えられる。

図表 6-14 社会経済環境にもとづく自治体類型（社会経済類型）

I 型	工業型小規模自治体	坂祝町、愛知川町、明科町、楠町、飯島町、御前崎町、御代田町、昭和町、新川町、菟洋町、大東町、蓑輪町、榛原町、豊田町、下妻市、大泉町
II 型	工業型中規模自治体	忠岡町、甲西町、愛川町、湖西市、真岡市、伊勢崎市、小牧市、太田市、つくば市、下関市、八尾市、春日井市、岡崎市、豊田市、岐阜市
III 型	住宅地型中規模自治体	草津町、北中城村、福生市、文京区、荒川区、品川区、江東区、藤沢市、葛飾区、市川市、川口市、尼崎市、杉並区、東大阪市、船橋市、相模原市、江戸川区、練馬区、大田区、世田谷区
IV 型	大規模自治体	堺市、千葉市、仙台市、北九州市、福岡市、神戸市、札幌市、名古屋市

### 3 政策 4 類型との対応

これら、社会経済変数をもとに類型化したもの（以下、社会経済類型と呼ぶ）を、第 2 節で分析した政策類型と対応させることで、自治体の外国人政策の差異に対する、社会経済環境の説明力を検討してみよう。

第 2 節では、外国人政策の実施内容をもとに、「放置型」「労働支援政策重視型」「生活支援政策重視型」「総合実施型」の 4 つの類型に分類した。

それぞれの類型の自治体を見比べると、政策類型と社会経済類型が、それぞれ対応関係にあることがうかがえる。すなわち、社会経済類型で「工業型小規模自治体」に分類された自治体の多くは、政策類型では「放置型」に分類されているように見える。同様に、「工業型中規模自治体」に分類されたものの多くは「労働支援政策重視型」に、「住宅地型中規模自治体」に分類されたものの多くは「生活支援政策重視型」に、「大規模自治体」に分類されるものの多くは「総合実施型」に、それぞれ対応しているように思われる。以上のことから、政策類型が、社会経済類型にどの程度一致するのかを確かめることにより、自治体の外国人政策の差異に対する、社会経済環境の説明力を検討する。

まず「工業型小規模自治体」に分類された 16 の自治体を検討してみよう。このうち、「労働支援政策重視型」に分類された自治体は、蓑輪町、明科町、大東町の 3 自治体である。「生活支援政策重視型」に分類された自治体は存在せず、「総合実施型」に分類された自治体は

大泉町のみである。それに対し、「放置型」に分類されたものは12あり、「小規模自治体」の75%が、「放置型」に分類されている。

次に「工業型中規模自治体」である。「工業型中規模自治体」は15あるが、このうち「放置型」に分類されたものは、伊勢崎市、愛川町の2自治体であり、「生活支援政策重視型」に分類されたものは、太田市のみである。また、「総合実施型」に分類された自治体は、豊田市、八尾市の2自治体となっている。これに対し、「労働支援政策重視型」に分類された自治体は10あり、「工業型中規模自治体」の66.7%がこれに該当する。

「住宅地型中規模自治体」の20の自治体を見てみると、草津町、北中城村の2自治体が、「放置型」に分類されている。「労働支援政策重視型」に分類された自治体は、川口市、福生市、藤沢市の3つであり、「総合実施型」に分類されたものは、世田谷区、杉並区、相模原市、尼崎市の4自治体である。これに対し、「生活支援政策重視型」に分類された自治体は11あり、「住宅地型中規模自治体」の55.0%にあたる。

最後に「大規模自治体」を見てみよう。「大規模自治体」に分類された8自治体のうち、「放置型」「生活支援政策重視型」に分類されたものはなく、「労働支援政策重視型」は堺市のみである。その他の7自治体全てが「総合実施型」に分類されており、一致率は87.5%に及ぶ<sup>144</sup>。

以上を見てみると、いずれの類型とも、政策類型と社会経済類型の一致率が5割を超えており、特に、「小規模自治体」と「放置型」の一致率は75.0%、「大規模自治体」と「総合実施型」は87.5%と、高い一致率を示している。このことから、外国人政策の実施状況は、人口、財政などの規模の大小によって、大きく規定されていることがわかる。それに対し、「工業型中規模自治体」と「住宅地型中規模自治体」は、他の2つに比べ一致率がやや低い。これは、「中規模」という分類の仕方がやや曖昧であることなどの、技術的な問題に起因すると推測される。しかし、「労働支援政策重視型」15自治体のうち2つ、「生活支援政策重視型」のうち4つが「総合実施型」に分類されていることから、自治体によっては、人口、財政規模や産業構造にとらわれず、広範な外国人政策を実施しているものもあ

---

<sup>144</sup> 「大規模自治体」のほとんどが政令指定都市であるという事実は、これらの自治体の87.5%が「総合実施型」である理由が、法制度上、政令指定都市に与えられた権限によるものではないかという疑問が生じさせるかもしれない。だが、道府県または知事などの事務権限のうち政令指定都市に委譲されるのは、福祉、衛生、都市計画などの18項目と、市内の国・県道の管理であり、外国人政策に直接関係するものはない。つまり、「大規模自治体」のほとんどが「総合政策実施型」に分類される理由は、法制度上、政令指定都市に与えられた権限によるものではないのである。

ることを示唆している。

以上の一致率の平均は 71.1%になり、比較的高い一致率を示す。以上のことから、社会経済環境は、自治体の外国人政策の差異と、かなり強い関係があるということができよう（図表 6-15）。

図表 6-15 社会経済類型と政策類型の一致率

社会経済類型	政策類型	一致率
工業型小規模自治体	放置型	75.0%
工業型中規模自治体	労働支援政策重視型	67.0%
住宅地型中規模自治体	生活支援政策支援型	55.0%
大規模自治体	総合実施型	87.5%

平均一致率 71.1%

#### 小括

本章は、従来の「自治体の外国人政策」研究が十分に明らかにしてこなかった、「自治体の外国人政策にはどのような差異があるか」、「自治体の外国人政策の差異を生じさせている要因は何か」というふたつの疑問に答えることを課題とした。まず、外国人政策アンケートの結果をもとにクラスター分析したところ、自治体の外国人政策の実施状況は、大きく分けて「総合実施型」「労働支援政策重視型」「生活支援政策重視型」「放置型」の4類型があることが明らかになった。次に、こうした政策類型と社会経済環境との関係を確認するため、社会経済変数をもとにクラスター分析を行った。すると、社会経済類型と政策類型は平均 71.1%の一致度を示した。このことから、自治体の外国人政策の内容が社会経済環境と関係があることが、十分に推測される。

本章の成果は、以下の2つに要約できるだろう。

第一は、自治体の外国人政策研究への寄与である。本章で外国人政策を実施内容別に類型化したことにより、マクロな視点に立つ分析が可能となった。また、社会経済類型と外国人政策類型がかなり一致したことは、現在まで外国人政策を実施してこなかった自治体に対して処方箋を提示する意味をもつ。例えば、自治体は、自らの自治体がどの社会経済類型に当てはまるかをみて、その社会経済類型に該当する政策類型をみることで、これから

実施すべき外国人政策の内容を明らかにすることが可能である。

第二に、外国人政策のように、中央からの統制がほとんどない政策分野は、政策実施内容の差異が、社会経済環境と相当程度関係があることが示された。この知見は、前章で見た個人情報保護条例とも一致する。外国人政策の分野に留まらず、他の政策分野に適用し得るだろう。

一方で、本章では、社会経済環境の影響力に関する考察は行ったものの、他の章で行ったような、政治的要因、あるいはソーシャル・キャピタルの影響力については考察することが出来なかった。これは本章の重要な限界である。

ところで、7割の自治体の外国人政策については、社会経済的要因で説明が出来たものの、残りの3割の自治体に関しては、外国人政策と社会経済環境の関連は見られなかった。例えば、群馬県大泉町は、社会経済類型では「小規模工業型自治体」に分類されるにもかかわらず、政策類型では「総合実施型」に分類される。こうした「ズレ」を生じさせている要因を、詳細な事例研究により分析すると、首長のリーダーシップやその支持基盤の構造など、政治的要因が強い影響力を持っていることが十分に推測された。よって、本章では、大泉町がなぜ社会経済類型に見合わない、総合的な政策を実施したのかについて、政治的要因、及びソーシャル・キャピタルの観点から考察する。

## 第7章 外国人政策と政治的要因及びガバナンス構造—群馬県大泉町の事例—

### はじめに

前章では、従来の「自治体の外国人政策」研究が十分に明らかにしてこなかった、「自治体の外国人政策にはどのような差異があるか」、「自治体の外国人政策の差異を生じさせている要因は何か」というふたつの疑問に答えることを課題とした。その結果、自治体の外国人政策の実施状況は、大きく分けて「総合実施型」「労働支援政策重視型」「生活支援政策重視型」「放置型」の4類型があり、またこれらの差異を説明する要因としては、社会経済環境の説明力が極めて強いことが示された。

しかし、残りの3割にあたる19の自治体については、社会経済環境では説明することはできなかった。すなわち、ある自治体は、社会経済的な制約以上に、積極的な外国人政策を展開している半面、別の自治体は、その社会経済的な能力に比べ、不十分な政策しか展開していない。このような「例外自治体」は、どのように説明されるのであろうか。これが、本章の課題である。

本章で考察する自治体は、群馬県大泉町である。大泉町は、政策類型では「総合実施型」に分類されたにもかかわらず、社会経済類型では「小規模自治体」に分類されている。つまり、両類型の一致度が最もかけ離れている自治体である。また、大泉町は、他自治体に比べ、豊富な先行研究があり、事例研究に適した自治体であるといえる<sup>145</sup>。以下、第1節で大泉町の概略を述べ、第2節で、日系人労働者受け入れにいたる経緯と、行政の取り組みについて述べる。第3節では、大泉町が広範な外国人政策を実施するに至った経緯を、政治的要因と、ソーシャル・キャピタルの醸成を促した地域ガバナンス構造に焦点をあてつつ考察する。

---

<sup>145</sup> 大泉町に関する研究は多数あるが、長期間にわたって継続的にヒアリング調査を行ったものとして、喜多川（1991年、1993年、1994年、1995年、1997年）がある。また、外国人労働者の急増と、初期における地域行政と業界団体の対応を論じたものには岡本（1991）がある。そのほか、本章は以下のものを参考にしている。芦崎（1992）、佐藤（1990）、上毛新聞社編（1997）、高橋（1991）、野中（1997）、蜂谷（1991）、浜（1991）、三宅（1992）、吉田・柳瀬（1990）、山中（1993）、川村（1996）、『国際人流』58号、『東洋経済』5040号、『ニューズウィーク日本版』6巻36号、『上毛新聞』1990年1月1日～2001年11月22日、『大泉町だより』1985年5月号～2000年12月号。



このように、大泉町が属する東毛地区は、地理や交通の面から見て、他地域よりも首都圏にかなり近い。そのため、この地域の住民は、県内の中核都市である前橋市や高崎市とは予想外に心理的な距離感を持っており、首都圏への親近感を強めているようである（岡本 1991、54）<sup>146</sup>。

## 2 大泉町の歴史

工業の町大泉の歴史は、戦前にまでさかのぼることができる。

1938年、中島飛行機が当時の小泉町に進出し、中島飛行機小泉製作所が創業した。その後、町内外に中島飛行機関連の工場、研究所、飛行場などが次々と作られ、軍需産業の町として発展していった。こうした工場では盛んに工員の募集を行った。募集は成人だけではなく、少年見習工も含まれていた。また彼らの出身地は全国各地に及んだ。

1945年の終戦と同時に、中島飛行機が廃業し、財政的、産業的に依存度が高かった町は大きな打撃を受けた。それと入れ替わる形で、小泉工場にアメリカ軍が進駐し、キャンプドルウと称した。

1957年、大川村、小泉町が合併して大泉町が誕生した。ちょうどその頃、キャンプドルウの返還が実現の方向に進みつつあった。そこで、合併間もない町では、米軍引き上げ後の施設に大企業の誘致を計るべく「工場誘致対策委員会」を発足させ、町の基本方針として工場誘致の活発な活動を開始した。こうした工場誘致の努力の結果、1959年にキャンプドルウが返還された跡地に、三洋電機東京製作所が誘致された。この際、三洋電機側は、首都圏からの交通の利便性と、旧中島飛行機に関わった技術労務者が大量に温存されていることなどを考慮したと言われている（岡本 1991、p51）。

1969年には、利根川左岸部に大利根工業団地の造成が開始された。事業の概要は、団地面積 52 万平方km、工場敷地 43 万平方kmという、当時の北関東随一の工業団地となった。

1981年には、中島飛行機の飛行場跡に富士重工大泉工場が誘致された。以後、この富士重工と、三洋電機という二大企業と、その下請け、孫請けの中小零細工場という、大泉町の産業の二重構造が続くことになる。だが、産業の発達とともに人手不足が慢性化し、1980年代後半には、有効求人倍率が3倍を超えるまでに労働力不足が深刻化した<sup>147</sup>。

---

<sup>146</sup> 筆者自身が、大泉町、太田市、伊勢崎市の職員、住民に対して行ったヒアリングにおいても、同様の意見が多かった。

<sup>147</sup> このときの全国平均が 1.46 倍であり、大泉町の求人倍率は全国平均の実に 2 倍以上で

以上の歴史をまとめると、次のような特徴が浮かび上がる。第一に、大泉町は、古くは中島飛行機、そして現在の富士重工、三洋電機という、大規模な製造組立メーカーが存在し、これに結びつく中小零細企業群が広範、かつ重層的に存在してきた。第二に、このことによって、戦後の一時期を除いて、この地域は慢性的な人手不足であり、その供給源を常に地域外に求めてきたため、地域外からの移住者に対し、比較的寛容な風土が形成されていたといえる。第三に、一時期米軍基地が存在していたため、外国人に対する抵抗感が比較的少ないことが推測される（岡本 1991、p52、野中 1997、p205）<sup>148</sup>。以上、3つの特徴が、共通の危機感及び寛容性の風土に基づく地域ガバナンス構造をかたちづくり、ソーシャル・キャピタルを醸成していった。これが、のちに大泉町が外国人を多く雇用するようになる土壌を提供したと思われる。

### 3 大泉町の経済指標

2001年9月末現在の住民基本台帳人口は42,963人であり、群馬県59町村の中では第2位である。外国人登録者数は6,356人で、数としてはそれほど多くないが、総人口に占める割合は14.8%と全国第1位であり、そのほとんどがブラジル国籍者で占められている（図表7-2）。

産業別就業人口比は、第1次産業が1.12%、第2次産業が63.41%、第3次産業が35.28%と、製造業人口が著しく多い。そのため、1996年の製造業出荷額は8296億円となり、太田市に続いて県下第2位である。三洋電機東京製作所や富士重工大泉工場など、生産性の高い大工場があり、その下請け企業が200社以上集まっていることが、この高い製造業出荷額を支えている。

こうした工業生産に支えられ、町の財政は、前章で検討した他の「小規模自治体」に比べてかなり豊かである。2001度の一般会計当初予算は118億9000万円。うち自主財源は95億7500万円（80.5%）、依存財源は23億1500万円（19.5%）であり、自主財源の割合が高い。こうしたことから、2000年度の財政力指数は1.044であり、1977年以降、24年

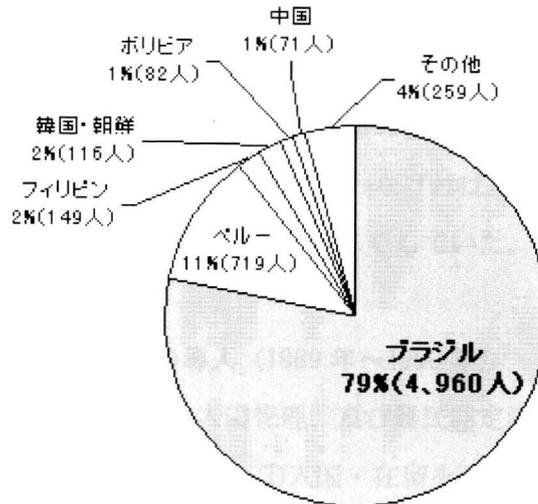
---

あった（『広報おおいずみ』1991年11月号）。

<sup>148</sup> このほか高橋も、地元住民の次のような言葉を引用している。「ここには戦前、中島飛行場があり、戦後、しばらくの間、アメリカ軍が駐留していたという歴史を経験しているんです。横文字の看板が氾濫したこともあったんです。そんなこともあって外国人アレルギーというのは比較的少ないかもしれません」（高橋 1991、p274）。

間連続して、地方交付税交付金を受け取らない不交付団体となっている<sup>149</sup>。

図表 7-2 大泉町の国籍別外国人数 (2001 年)



## 第 2 節 大泉町の外国人政策の経緯

### 1 不法就労者の増加 (1980 年代後半)

前章で見たように、大泉町は慢性的な人手不足に悩まされていた。大泉町内の多くの工場は、業種的に見れば、金属、プラスチックなどの型加工、板金などが多い。そのため、ここでの労働環境は、仕事内容が反復的な単純作業であり、騒音、粉塵がひどく、労働時間も比較的長いなど、いわゆる 3K 労働 (キツイ、キタナイ、キケン) であることが多いと言える。そのため、高度経済成長期以降、地域内の若者は、そうした職場を避けて首都圏に就職するケースが増えていった。特に、好景気が続いていた 1980 年代後半には、求人倍率が 3.52 と、全国平均の実に 2 倍以上の数値を示すほど、人手不足が深刻化していた。そのため、大泉町内の中小規模の工場では、仕事はあるものの人手が間に合わず、労務倒産に陥りかねない工場が多く存在していたといわれている。

こうした状況の中、多くの工場では、人手不足解消のため、やむを得ずバングラデシュ人、パキスタン人を中心とする不法就労者を雇用するようになる。警察の推計では、89 年の時点で、400 人から 500 人の不法就労者が町内に在住し、他地区からの通勤者も含めて

<sup>149</sup> 『大泉町ホームページ』より。

1000 人くらいが大泉町で働いていたという（佐久間 1989、p140）。

しかし、工場経営者にとって、不法就労者の雇用は、絶えずリスクとコストが伴うものであった。そのひとつは、不法就労者の仲介を行う業者（ブローカー）の介在である。彼らは、時給 1,000 円程度で労働者を紹介し、うち 250 円から 300 円程度を「ピンはね」した<sup>150</sup>。また、工場で就労している不法就労者に、より高い時給を提示して引き抜くことも、日常的に行われていた。そのため経営者は、住居の提供などの福利厚生を充実させると共に、高い時給を支払うなど、高いコストを支払わなければならなかった。だが、それでも引き抜きはおさまらず、安定的な雇用確保を難しくしていた。

## 2 入管法の改正と日系人労働力の導入（1989 年～1990 年）

1989 年 3 月 28 日、政府は、「出入国管理、及び難民認定法」（以後「入管法」と略記）の改正案を閣議決定した。その骨格は、①入国・在留を認める外国人の類型を示す在留資格の枠を 10 増やして 28 にする、②留学生・就学生の既定以上のアルバイトなども含めた不法就労を防ぐため、入国資格外の就労に許可制を導入し、違反者に強制退去措置などがとれるようにする、③悪質な雇用主やブローカーに対する処罰を強化する、④外国人に対し就労可能な範囲を示す「就労資格証明書」交付制度を作る、⑤我が国が中長期的に受け入れるべき外国人の類型や全体の人数を定める出入国基本計画を策定する、などであった（『朝日新聞』1989 年 3 月 28 日）<sup>151</sup>。

これらの中で、特に③は、多くの不法就労者に依存している、大泉町の中小工場経営者たちにとって、まさに死活問題であった。時を同じくして、不法就労者が逮捕されるというデマが広まり、バングラデシュ人、パキスタン人を中心とする不法就労者たちが次々と帰国する事態が発生した<sup>152</sup>。労務倒産を防ぐためには、人手の確保は不可欠である。しかし、

---

<sup>150</sup> （ヒ毛新聞社編 1997、p58）。だが、「ピンはね」の額は各報告で異なっており（たとえば佐久間 1989、pp144-145）、実状は掴みにくい。中には、「雇用者は、人材派遣業者に、当該労働者に、時間給で、1600 円から 800 円を間接に支払っていた。中には、1800 円という事例もある」という報告もある（喜多川 1997、p81）。この仲介業者による「ピンはね」が、後に企業が日系人の直接雇用に乗り出す大きなインセンティブになった。

<sup>151</sup> ただし、この内容はあくまで閣議決定の段階のものであり、実際の改正入管法の内容とは若干異なっている。

<sup>152</sup> 「……この結果として、パキスタン、バングラデシュなどからの不法就労者の少なくとも 3～4 割が急遽本国に帰還したとしているが、正確な情報は把握されていない」（岡本 1991、p63）「1990 年 6 月、改正入管法が施行された。『不法就労者は全員が逮捕される』といったデマが飛び交い、パキスタン人、バングラデシュ人の帰国ラッシュが全国的に起

入管法が改正されれば、不法就労者を雇うリスクはさらに高まる。経営者たちは、不法就労者に代わって、合法的、かつ安定的に雇用できる労働者を模索した。

こうしたことから、不法就労者に代わり、ブラジルやペルーの日系人を雇用する道が模索された。そもそも日系人は、入管法改正以前から、合法的に就労することが、比較的容易であった。1世であれば、日本国籍を保持しているため、国内での就労に問題はなかった。2世、3世でも、「日本人の配偶者等」の資格で、合法的な就労が可能であった。また、改正入管法では、日系人には新たに「定住者」の資格が与えられ、従来以上に単純労働が可能になった。

しかし、合法的に働ける分、不法就労者に比べ、高い時給を払わねばならず、経営者たちには敬遠されがちであった。また、日系人についてもブローカーが暗躍し、安定雇用は難しい状況にあった(喜多川 1991、pp141-142 など)。

そこで、経営者たちが団結して組織を作り、ブローカーを介さず、直接南米に赴いて雇用する方法が、全国的に取られはじめた。群馬県内でも、1989年3月に太田市で「太田経営者協会」(理事長、高野亘理東洋テクニカ社長)が設立されたのをはじめとして、伊勢崎市、桐生市などでも同様の試みが行われた(浜 1990、pp123-124、上毛新聞社編 1997、pp10-11 など)。1989年12月、入管法改正案が参議院で可決されるのとほぼ同時に、大泉町でも32社が参加する「東毛地区雇用安定促進協議会」(会長、米澤勝美丘山産業社長)が発足、翌年5月からブラジル現地での直接雇用を開始した。

同協議会は、「雇用のための三大指針」として、①人間愛を基盤とし、雇用者の人格を尊重すること、②日伯親善に役立つこと、③単なる人手不足解消法とせず、将来を展望して、雇用の継続ができるように努力すること、を定め、住居の提供や家族単位での受け入れなど、福利厚生に積極的に取り組んだ(野中 1997、pp183-184)<sup>153</sup>。こうした努力の末、大泉町では、日系人の直接雇用が主流となった。

### 3 行政の対応 (1990年～)

以上のような民間企業の動きに連動し、大泉町も、行政として積極的な外国人政策を早

---

こった」(浜 1990、p122)。

<sup>153</sup> 「東毛地区雇用安定促進協議会規約」「東毛地区雇用安定促進協議会内規」については(喜多川 1991、pp144-146)を参照。

期に取り始めた。主なものをまとめると、以下のようになる<sup>154</sup>。

1990年6月には、「東毛地区雇用安定促進協議会」に、年間150万円の補助金を出す方針を固めた。また、同月に町広報誌である「広報おおいずみ」紙上で、ポルトガル語レッスン記事の連載を開始した。同年7月には、ゴミステーションにポルトガル語の看板を設置、以後、公的な看板のポルトガル語併記を進める。9月には、ポルトガル語による「くらしの便利手帳」を作成し、日系人住民に配布した。10月には、町内の小学校3校に、ポルトガル語のできる指導助手を採用し、日本語とポルトガル語の授業を開始した。91年8月までには、町内全ての小中学校に指導助手が配置された。

1991年4月には、町役場にてポルトガル語、スペイン語のできる日系2世の臨時職員を採用し、外国人登録申請事務を行うほか、保育園の入学案内、結核検診のお知らせ、ゴミ処理の説明などの翻訳を開始した。11月には、「広報おおいずみ」にて「急増する日系ブラジル人」と題する特集記事を掲載した。1992年に入ると、町内在住の日系ブラジル人にアンケート調査を実施、同年11月の「広報おおいずみ」の特集「ブラジル人の実態—246人のアンケート結果から」で結果を公表した。また1995年4月には、外国人政策の専門部局として、国際交流課を新設した。同年7月には国際交流協会も設立された。

以上のように、大泉町は、1990年に「東毛雇用安定促進協議会」が日系ブラジル人の直接雇用を開始した当初から、行政として積極的な外国人政策を展開したことがわかる。

#### 4 考察と疑問

以上をまとめてみると、大泉町で日系人が急増した背景には、慢性的な人手不足に加え、入管法が改正され、不法就労の雇用に対する罰則規定が設けられたことが、大きな要因となっていることがわかる。大泉町内の中小工場経営者たちは、こうした要因に加え、ブローカーの介入によるコスト高や不安定雇用を防ぐため、「東毛地区雇用安定促進協議会」を設立し、日系人の直接雇用に乗り出した。また、それを単なる人手不足の解消策とはせず、福利厚生を充実させることで、同地域内での日系人の定着をはかってきたといえる。

こうした民間側の動きに対し、行政側も迅速、かつ積極的に、外国人政策を展開した。事実、「東毛地区雇用安定促進協議会」会長の米澤氏は、新聞の取材に対し、「私たち（東

---

<sup>154</sup> これらの外国人政策を開始年順に網羅的に把握した研究は、筆者の知る限り存在しない。本章で列挙した大泉町の外国人政策は、前述した先行研究のほか、『大泉町だより』も参考にして、筆者がまとめ直した。

毛地区雇用安定促進協議会)が雇用のモデルを示した。町は教育、健康保険の面で先進的な取り組みをする。この両輪が働いて、地域の日系人の生活レベルの底上げができたのだと思う」(『上毛新聞』1996年6月23日。括弧内は筆者)と答えている。こうした、官民一体となった日系人定着のための努力が、外国人の割合が全国第一位になり、「外国人との共生の町」として全国的に認知されるに至った要因であると考えられている。

以上のような知見は、多くの先行研究でも、繰り返し述べられている。そして、こうした先行研究では、「官民の協力がもたらした成功例」として、積極的に評価するものが多い<sup>155</sup>。

しかし、ここにひとつの疑問が提起される。前述のように、入管法改正を契機として、企業が日系人を直接雇用する組織を結成した事例は、大泉町以外にも数多く見受けられる。しかし、第6章で分析したように、そうした自治体が、必ずしも積極的な外国人政策を展開しているわけではない。「小規模自治体」ないし「工業型中規模自治体」で、「総合実施型」の外国人政策を実施している事例は、大泉町のほかには、豊田市が挙げられるのみである。ではなぜ大泉町では、迅速、かつ積極的な外国人政策が実施されたのであろうか。次節ではこの疑問に答えるため、1989年から1990年にかけての大泉町の地域ガバナンス構造と政治的側面に注目する。

### 第3節 日系人労働力導入までの政治状況と地域ガバナンス構造

#### 1 不法就労期の政治状況と地域ガバナンス構造(1980年代後半)

前述のように、大泉町では、慢性的な人手不足に対処するため、1980年代後半から、バングラデシュ人、パキスタン人を中心とする不法就労者が多数雇用されていた。その数は、1989年の時点で1000人以上にのぼったとされている。

ところで、1989年4月、大泉町では町長選挙が行われた。この選挙では、現職の眞下正一氏が、三洋電機労組、富士重工労組、地元経営者らの強固な支持基盤を背景に、5期目の当選を果たした。また、同時に実施された町議会議員選挙では、23人が立候補し、現職15、

---

<sup>155</sup> 例えば山中は、「……こうしたことが、全体として“国際化最先端の町”とか“モデル的な町”とか言われる理由で、デマの起こった真岡市などとは違っている点である」と論じている(山中1993、p133)。そのほかにも(梓澤2000、pp179-180)や(野山1997、pp207-211)、(芦崎1992、p313)など、町当局や東毛地区雇用安定促進協議会の人権重視の姿勢を評価している研究は多い。しかし、この後論ずるように、筆者は、こうした人権論的な解釈には懐疑的である。

新人 6、元職 1 の、計 22 人の町会議員が選ばれた。選挙期間中、住民からは、各候補者陣営に、急増する不法就労者についての対策を求める声が、相次いで寄せられた。ところが、選挙期間中、外国人労働者問題に言及した候補者はひとりもいなかったとされている（佐久間 1989）。選挙直後に行われた雑誌のインタビューにおいて、眞下町長は以下のように語っている。

経営者は苦しいから外国人を雇うと思うが、いまは経営者の世代交代に伴う工場 F A（ファクトリー・オートメーション）化の過渡期。F A化が進行すれば、外国人を雇う必要もなくなる。外国人労働者問題については町長に権限はない。行政としてやれることは、町を明るくすること。特に、塾への行き帰りの道を中心に明るくする。なにも、これは外国人問題が出てきたからというわけではなく、前々からやってきたことだがね（佐久間 1989、p147）。

また、同時期に行われた新聞のインタビューにおいても、以下のように語っている。

住民から、外国人が増えて不安だーという訴えがあれば、防犯灯を増やしたり、いずみ緑道の刈り込みをしてきた。が、国が指針を示さない限り、末端行政は消極的な対応しかできない。（中略）あっせん会社が外国人労働者の弱みにつけ込み、安い賃金で働かせているという実態は将来、国際関係に悪い結果を招く。彼らにも基本的人権があるーという視点が行政に欠けてはならない（上毛新聞社 1997、pp61-62）<sup>156</sup>。

以上を考察すると、89 年の中頃、大泉町の外国人労働者の多くが不法就労者で占められていた頃には、住民側の要望として、既に外国人問題への対策が求められていた。その論点は、治安維持的なものや、ブローカーの存在によるコスト高、不安定雇用への対策が主であった。しかし、それに対して、町長や町議会議員は、権限がないことを理由に、行政としての介入の意図を持っていなかった。むしろ、外国人労働者を「F A化の過程における過渡期的な存在」ととらえ、いずれは「雇う必要もなくな」り、町から消えていく存在とさえ見なししていたように思われる。事実、この時期の「広報おおいずみ」には、不法就

---

<sup>156</sup> なお、ふたつめのインタビューは、1989 年 8 月 11 日に、外国人労働者を調査している独協大、一橋大などの大学教授 5 名に対し、大泉町役場内で行われた。

労働者の存在に関する記事は一切なく、彼らの存在は、町が直接は関わらない、いわば陰の存在だったことがわかる。いずれにせよ、この段階では、眞下町長は、ブローカーの存在に怒りを感じつつも、外国人政策の展開に、政治的イニシアチブを取ることを考えていなかったことがうかがえる。

## 2 入管法改正期の政治状況と地域ガバナンス構造（1989年～1990年）

しかし、状況は眞下町長の前述の楽観論を大きく超える形で推移した。1989年9月に始まった第116回臨時国会に入管法改正案が提出され、同国会内で成立する公算が高くなったのである。法案が可決されれば、遅くとも翌年半ばから施行され、不法就労者の雇用に罰則規定が設けられる。そうなれば、眞下町長のいう「FA化の進行」が完了する前に、不法就労者を雇用できない状況が生じることになる。慢性的な人手不足に悩む大泉町の経営者たちにとって、これは深刻な事態であった。事実、この時期には町内の経営者たちが対応を協議している。

1989年10月、同町（大泉町）の大利根金属工業協同組合の一室で米澤社長はじめ十数人の経営者は『不法の外国人労働者に頼らず、どうしたら慢性的な人手不足を解消できるか』と額を寄せ合った。この会議に出席した半数以上の企業がパキスタン、バングラデシュ人を雇っていた。改正入管法が成立したら待ったなしの対応を迫られる（『上毛新聞』1996年6月12日。括弧内は筆者）<sup>157</sup>。

前述のような地域ガバナンス構造を持つ中小経営者たちは、一致協力した行動をとることができた。こうした経営者たちを支持基盤とする眞下町長にとっても、もはや何らかの対応を取らざるをえない状況になっていたと推測される。

おりしも、隣接する太田市では、1989年3月に「太田経営者協会」が発足し、日系ブラジル人の現地雇用の取り組みを開始していた。また、群馬県内の他の市町でも、日系人の直接雇用に切り替えが行われつつあった。

こうした状況を受け、1989年夏、眞下町長は、町内企業のオーナー、米澤勝美社長を町

---

<sup>157</sup> 上毛新聞は、1996年6月8日から6月23日にかけて、「サンバの町から “国際化最先端” 大泉 第1部 掛け橋」と題する特集記事を組み、1989年から1990年にかけての、日系人受け入れを追っている。以下の引用は、主にこの特集記事からのものである。

長室に呼び、次のように切り出した。

ブラジルにいる日系人来てもらい、日本で働いてもらうことはできないだろうか（『上毛新聞』1996年6月9日）。

米澤社長は眞下後援会の参謀役を務め、眞下町政を陰で支える一人だった。また、町スポーツ文化振興事業団理事長、大利根金属加工協同組合副理事長なども務めていた。

眞下町長が米澤社長に求めたのは、「日系人を直接雇用する中小企業団体を町内につくれないだろうか」というものだった。そして、こう付け加えた。

つくるのであれば、町から団体にいくばくかの補助金は出すつもりだし、町営住宅や健康保険、保育園や学校など行政ができる範囲の対応を考える（『上毛新聞』1996年6月9日）。

米澤社長はこうした眞下町長の要請を受け入れ、町内の企業15社を集めて日系人の現地雇用の検討を開始した。メンバーは、労働省、法務省、外務省を何度も訪れ、日系人雇用に関する徹底的な指導を受けた。また、ブラジルとのパイプ役には、同地区選出で、県議時代からブラジルに行き来していた谷津義男代議士（自民党安倍派。1990年2月の総選挙で落選）に依頼した<sup>158</sup>。

こうして、1989年12月、入管法改正とほぼ同時に、「東毛地区雇用安定促進協議会」が発足した。会長は米澤氏が就任し、眞下町長、谷津代議士は顧問に就任した。

1990年に入ると、「東毛地区雇用安定促進協議会」は、谷津代議士を団長とする視察団を、ブラジルに6回にわたって派遣し、現地の群馬県人会などを通じて、現地採用を行った。

こうして、1990年5月、「東毛地区雇用安定促進協議会」は、第一陣として60人の日系ブラジル人を直接雇用し、協議会所属の各企業での就労が始まった。

翌6月には、大泉町は「東毛地区雇用安定促進協議会」に、年間150万円の補助金を出す方針を固めた。その後、大泉町が、日系ブラジル人に対する政策を次々と実施したこと

---

<sup>158</sup> 米澤社長と谷津代議士は、高校時代の先輩、後輩関係にもあった。また蜂谷は、同時期に「外国人労働者が多いことで有名な群馬県の東毛地区を基盤としている中島源太郎、笹川堯の両代議士も活発に動いた」と論じている（蜂谷 1991、p178）。

は、本章第2節で論じたとおりである。

### 3 首長のリーダーシップと政治基盤、及び地域ガバナンス構造についての考察

以上を簡単にまとめてみる。

まず、89年前半の不法就労者を中心とした時期は、眞下町長はじめ町当局は、制度的な問題もあり、外国人労働者に関して、積極的な介入を行うことはなかった。

だが、89年後半に入り、入管法改正が現実味を帯びてくると、町の中小の経営者たちは、不法就労者になる、新たな働き手を迅速に探す必要性に迫られた。この時点で、日系ブラジル人の導入以外、他に方法がなかったであろうと推測される。

しかし、従来のようにブローカーを介して雇用すると、コストが多くかかる上に、常に引き抜きの危険にさらされる。ブローカーを介さずに日系人を雇用するためには、企業が組織を作り、ブラジル現地での直接雇用を行う必要があった。それを可能にしたのが、共通の地域課題に協力して対処するガバナンス構造が構築されていたことであり、外国人の受け入れにも比較的寛容な風土が形成されていたことであるといえる。

だが、直接雇用にも多くのコストがかかる。その上、せっかく直接雇用しても、ブローカーに引き抜かれる危険は依然として存在した。引き抜きを防ぎ、安定的な雇用を行うためには、住居の提供や保険の支払いなど、福利厚生を徹底させる必要があった。つまり、「東毛地区雇用安定促進協議会」が「雇用のための三大指針」を打ち出した背景には、人権論的な理由のほかにも、ブローカーによる引き抜きを防ぎ、安定雇用を達成する目的もあった。だが、それにもまた、経営者たちに大きな負担がかかってしまう。

だが、改正入管法では、日系人は「定住者」の資格を与えられ、合法的に働ける。このことは、雇用者が罰則を逃れる以外にも、もうひとつのメリットが存在した。すなわち、合法的な存在であるがゆえに、不法就労者とは異なり、行政が積極的な支援を行うことが可能なのである。

眞下町長は、「安定的な雇用の達成こそ、町発展の要」と位置付けていた（梓澤 2000、p179）。また、人手不足に悩む町内の中小経営者たちは、眞下町長の有力な支持基盤でもあった。そのため、日系人の直接雇用にとまなうコストを、行政がある程度負担することで、町の産業の発展を支援し、同時に、眞下町長の地盤を強固にするインセンティブがあったことが推測される。

以上のように、大泉町において、外国人政策が迅速、かつ広範に実施された背景には、

次に上げるふたつの要素が不可欠であったと考えられる。第一に、労働力不足に関する危機感に裏打ちされた、町内中小企業が緊密に連携を取り合うガバナンス構造の確立である。そのプラットフォームとして、日系人直接雇用のための経営者組織である「東毛雇用安定促進協議会」が設立され、①人間愛を基盤とし、雇用者の人格を尊重すること、②日伯親善に役立つこと、③単なる人手不足解消法と考えず、将来を展望して、雇用の継続ができるように努力すること、という「雇用のための三大指針」を掲げた。そこには、前述のような歴史的背景に由来する、「移住者に対する比較的寛容な風土」と、「外国人に対する抵抗感が比較的少ない風土」も、外国人の受け入れを容易にした。すなわち、地域課題に自主的かつ協力して取り組み、外部からの人の流入も拒まないという、ソーシャル・キャピタルが存在していたのである。

第二に、大泉町の外国人政策の推進には、町長の積極的なリーダーシップが、重要な役割を果たしていた。そもそも、日系人直接雇用のための経営者組織である「東毛雇用安定促進協議会」が、町長自身の発案で結成されたものであった。そして、直接雇用にとまなう中小経営者たちのコストを、ある程度町が負担することによって、町長の政治基盤を安定させる意図があったことが推測される。

## 小括

本章では、群馬県大泉町を事例として、地域のソーシャル・キャピタルや政治的要因が、外国人政策に及ぼした影響を考察した。その結果、大泉町においては、中小経営者たちと行政が緊密に連携し合っただけでなく、地域の課題に対処する地域ガバナンス構造が存在し、その背景には、「人手不足」という共通の地域課題や歴史的経緯に基づくソーシャル・キャピタルの醸成があったこと、そして、町長の政治的影響力、ないし積極性が、町当局の外国人政策はもとより、民間の日系ブラジル人雇用においても、重要な役割を果たしていることがわかった。

無論、本章で得られた知見を、そのまま全ての「例外自治体」に適用することは限界がある。大泉町には大泉町の特殊性があり、それが、ソーシャル・キャピタルや首長の影響力。町当局の外国人政策の積極性を強めていることも考えられるからである。

大泉町は人口 4 万人余と比較的小さく、町長が町の政策に対して強い影響力を発揮しやすかった。特に、当時の眞下町長は、連続 5 期の当選を果たしており、自身の考えを町政

に反映させる基盤が、かなり整っていたと推測される<sup>159</sup>。また大泉町は、産業基盤を背景に、24年間（当時は10年間）連続して地方交付税交付金を受け取らないなど、財政的にかなり豊かな町であった。そのため、他の同規模の自治体に比べ、外国人に対する政策を実施する余裕があったことも事実であろう。

だが、今回得られた知見を、ただ大泉町独自のものとして留めてしまうのも早計である。地域のソーシャル・キャピタルや、首長の政治姿勢、ないし積極性が、自治体の積極的な外国人政策の展開に繋がっている例は、大泉町以外にも存在する<sup>160</sup>。いずれにせよ、地域のソーシャル・キャピタルや、首長の政治姿勢や政治基盤などの政治的要素が、外国人政策の積極性、あるいは消極性に、大きな影響を与えることが十分に推測されるといえる。しかし、それを検証し、一般性のあるモデルを構築するためには、さらに多くの地域を考察する必要があるだろう。このことについては、第9章で茨城県日立市塙山学区事例研究を行い、再度検討することにする。

---

<sup>159</sup> 梁（1991）は、首長の当選回数と政治的影響力に正の相関関係（相関係数0.4145）があることを実証した。

<sup>160</sup> 例えば、外国人政策の分野で先進的といわれている神奈川県川崎市では、伊藤、高橋と続く革新市政が外国人政策の積極的な推進に影響を与えたことが、加藤（2000）によって報告されている。

## 第8章 地区レベルのソーシャル・キャピタルと政策パフォーマンス

### はじめに

本章は、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、ひとつの市町村の中の地区別に関し、実証的なデータに基づいて分析する。

だが本章では、他の章で考察したような、社会経済的要因と政治的要因の影響力については、技術的なふたつの理由によって考察することができない。第一に、『国勢調査』などの統計が市区町村単位で集計されているため、さらに細かい地区レベルとなると、社会経済的指標の入手は著しく困難である<sup>161</sup>。第二に、同一市町村内の地区を対象とする以上、首長であれ地方議会であれ、地区別に政治的変数を入手することがほぼ不可能である<sup>162</sup>。よって、本章では、ソーシャル・キャピタルの影響に焦点をしばって考察することとする。

ところで、第2章で概説したように、ソーシャル・キャピタルとは本来、「住民相互の信頼や互酬性の規範の存在、社会的結社の活発な活動などが、政治や政策に良好な影響を与える」(Putnam 1993)のものであり、その源泉はあくまで住民と、住民が居住し、直接的に関与する地域コミュニティによって培われる(あるいは維持される)ものである。ということは、都道府県レベル、あるいは市区町村レベルで観察したソーシャル・キャピタルとは、あくまで地域コミュニティ単位のソーシャル・キャピタルの総和に過ぎず、その内容や作用を考えるためには、より地域コミュニティに近い分析単位の観察が不可欠である。本章でひとつの市町村の中の地区別の分析を行う理由はそこにある。

第1節で検討するのは、神奈川県相模原市の18地区における地域防災力である<sup>163</sup>。第4章では、アンケート調査によって収集したデータを基に「共助」のあり様を検討し、「地域防災力」というキーワードをもとに、地域コミュニティが防災に対しどのような効果を上

---

<sup>161</sup> 地区よりもさらに細かい町丁目単位のデータの入手は、困難でこそあれ不可能ではない。だが本章の分析単位である相模原市18地区及び相模原市25地区は、町丁目単位で分かれているわけでは必ずしもないため、合算することは不可能である。

<sup>162</sup> 地区別の「投票率」や、「首長・議員の得票率」などのデータが入手できれば、あるいは地区単位の政治的要因の分析も可能であるかもしれない。だが、筆者の力量を大きく逸脱しているため、本研究においては断念せざるを得なかった。

<sup>163</sup> 相模原市は主として出張所管区ごとに分かれた18の地区が存在しており、町内会、自治会といったコミュニティ活動もこれらの地区ごとにまとまっている。

げているのかを、10 都府県のデータをもとに実証的に分析することを試みた。分析結果は、「地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている」という仮説を支持するものであった。さらに、災害が発生した際の「自治体への信頼」や、「自治体の防災力」も、地域防災力の向上に寄与している可能性を示した。本章では、同様の関心を、同様の手法にもとづいて、相模原市の 18 地区ごとの分析を行う<sup>164</sup>。

第 2 節で検討するのは、茨城県日立市の 25 地区における男女共同参画政策の進展度である。男女共同参画政策は、「新しい政治 (new politics)」のひとつであり、その進展度は、自治体の「先進性」を示すひとつの指標となっていると見てよい。また、第 3 章で概説したとおり、「新しい市民社会論」として語られることの多いソーシャル・キャピタルとは、高い親和性を持つことが予想される。

## 第 1 節 相模原市 18 地区の地域防災力

本節では、相模原が毎年実施している「市民意識調査」のデータを元に検証を行う<sup>165</sup>。ところで、相模原市の「市民意識調査」は、「市民の市政に対する意識、意見、要望等を統計的手法によつて的確に把握し、市政運営の有効な手段とするために毎年行っているもの」であり、本章の仮説に従って設定された調査ではない<sup>166</sup>。そのため、この調査データを用いて分析を進めるためには、統計的手法を用いて適切な指標を構築する必要がある。また、相模原市は人口流動性が比較的高い地域であり、単一年度のみデータを用いて分析した場合、そのデータがその年度のみ傾向を代表するものなのか、それとも、年度を越えて、その地区の特性を示すものなのかがわからない。そこで本章では、以下のような形で指標を再構築した。

### 1 独立変数（ソーシャル・キャピタル指数）の測定

ソーシャル・キャピタルを測る指標には、以下の 3 つを用いた。

<sup>164</sup> 同様の研究は、日本ではまだほとんど見られない。神戸市の小学校区を単位としてソーシャル・キャピタルの分析を試みた柴内の研究は、数少ない先達である（柴内 2007）。

<sup>165</sup> 本調査は、明治大学危機管理研究センターと相模原市が締結した、「都市防災基本計画策定に係る共同研究」の基礎データを基にしている。本データの収集にご協力いただいた、相模原市の都市計画課ならびに関係部局の皆様は、この場を借りて感謝申し上げる。

<sup>166</sup> 相模原市の「市政に関する世論調査」の概要は以下のとおりである。【調査対象】：相模原市全域。【調査対象数】：3000 人（各年度とも同じ）。【調査方法】：平成 2000 年度は留置法。2005 年度以降は郵送法。【回収率】留置法をとった 2000 年度は 81.7%、郵送法になった 2004 年度は 59.2%、2005 年度は 61.1%、2006 年度は 42.3%となっている。

質問①：「あなたは、日ごろ、地域の行事にどの程度参加していますか」（2000年）

- 1 参加している
- 2 ときどき参加している
- 3 あまり参加していない
- 4 全く参加していない

これらの項目のうち、「参加している」もしくは「ときどき参加している」と回答した割合の合計を合計し、18地区別の平均点を算出した。この指数を【地域行事への参加（2000年）】と名づける。

質問②：「あなたは、日ごろ地域におけるコミュニティ活動（自治会、PTAなど）に参加していますか」（2003年）

- 1 参加している
- 2 参加していない

これらの項目のうち、「参加している」と回答した割合の合計を合計し、18地区別の平均点を算出した。この指数を【コミュニティ活動への参加（2003年）】と名づける。

質問③：「あなたは、日ごろ、地域の活動にどの程度参加していますか」（2005年）

- 1 参加している
- 2 ときどき参加している
- 3 あまり参加していない
- 4 全く参加していない

これらの項目のうち、「参加している」もしくは「ときどき参加している」と回答した割合の合計を合計し、18地区別の平均点を算出した。この指数を【地域活動への参加（2005年）】と名づける。

これらの3つの指標の相関係数を示したのが図表8-1である。3つの質問項目は最大5年の時間的差が存在するが、その相関係数は0.74~0.78と高く、いずれも1%水準で有意である。よって、これらのデータは単にその調査年度のみ結果を示すのではなく、コミュニティ活動は年度を越えて地区ごとに異なる傾向を示しているといえる。

図表8-1 地域活動に関する3つの指標の相関関係

	地域行事	コミュニティ活動
地域行事への参加(2000年)	---	
コミュニティ活動への参加(2003年)	0.74**	---
地域活動への参加(2005年)	0.77**	0.78**

(N=18)

次に、これら3つのデータもとに主成分分析を行い、単一の指標の抽出を試みる。これら3つの変数を主成分分析した結果、第3主成分までが検出された。寄与率は第1主成分のみで84.4%と高い説明力を有しているため、第1主成分のみを考察の対象とする。各変数の因子付加量は図表8-2の通りである。いずれも0.91~0.93と非常に高い値を示していることから、第1主成分の性質は各変数間で共通していると判断される。こうして作成した指標を【相模原市ソーシャル・キャピタル指数】とする。

図表8-2 相模原市ソーシャル・キャピタル指数の構成変数(主成分分析)

成分判定基準	因子負荷量
地域行事への参加(2000年)	0.91
コミュニティ活動への参加(2003年)	0.92
地域活動への参加(2005年)	0.93

寄与率:84.8%

## 2 従属変数(地域防災力指数)の測定

次に、仮説の従属変数である地域の防災活動について測定する。相模原市の「市民意識調査」では、2004年度の調査に防災に関する市民の取り組みについて質問項目を設定している。本項では、この調査データを元に【地域防災力指数】を抽出する。

質問①：「あなたが大地震に備えて、家庭で行っていることはどのようなことですか。次の中から選んでください」（2004年）

- 項目①：「携帯ラジオ、懐中電灯、医療品などを準備している」
- 項目②：「食料や飲料水を準備している」
- 項目③：「いつも風呂に水をためおきしている」
- 項目④：「消火器やバケツを準備している」
- 項目⑤：「家具や冷蔵庫などを固定し、転倒を防止している」
- 項目⑥：「自分の家の耐震性を高くしている」
- 項目⑦：「ブロック塀を点検し、倒壊を防止している」
- 項目⑧：「防災訓練に積極的に参加している」

これらの項目における「はい」「いいえ」というふたつの選択肢のうち、「はい」と回答した割合の合計を18地区別に算出した。

質問②：「あなたは、日ごろ地域が行っている防災活動に参加したことがありますか。また、あなたが災害時に避難する場所を知っていますか」（2004年）

- 項目⑨：「地域で行っている防災訓練や研修会に参加したことがある」
- 項目⑩：「地震により火災や建物の倒壊等が発生した場合、一時的に様子を見るための場所として、自治会が選定した一時避難場所を知っている」

これらの設問における「はい」「いいえ」というふたつの選択肢のうち、「はい」と回答した割合の合計を18地区別に算出した。

これら10の変数を主成分分析した結果、第3主成分までが検出された。寄与率は第1主成分で40.6%の説明力を有しており、第2主成分と第3主成分については、各指標との相関係数が全体的に低いことから、第1主成分のみを考察の対象とする。第1主成分と各変数の因子付加量は図表8-3の通りである。0.32~0.79とややばらつきがあるものの、いずれも正の値をとっていることから、第1主成分の性質は各変数間で共通しており、第1主成分が高い地区に居住する住民ほど、積極的な災害に対する積極的な取り組みを行っている判断される。こうして作成した指標を「地域防災力指数」とする。

図表 8-3 18 地区地域防災力指数の構成変数（主成分分析）

成分判定基準	因子負荷量
自主防の認知(2004年)	0.79
食料の準備(2004年)	0.76
装備の準備(2004年)	0.74
消火器の準備(2004年)	0.73
避難場所認知(2004年)	0.69
耐震性を補強(2004年)	0.66
訓練への参加(2004年)	0.59
水ためおき(2004年)	0.53
研修会に参加(2004年)	0.37
家具の固定(2004年)	0.32
寄与率:40.6%	

図表 8-4 「18 地区コミュニティ指数」と「18 地区地域防災力指数」の相関関係

18地区コミュニティ指数	
18地区コミュニティ指数	—
18地区地域防災力指数	0.63**

(N=18)

### 3 ソーシャル・キャピタルと地域防災力の関係

「相模原市ソーシャル・キャピタル指数」と「地域防災力指数」の相関関係を示したのが図表 8-4 である。コミュニティ指数と地域防災力指数の相関係数は 0.63 であり、1%水準で有意である。また、本分析に用いた「日立市ソーシャル・キャピタル指数」は、「地域行事への参加」や「コミュニティ活動への参加」といった、やや漠然とした質問項目をもとに作成した指標であるが、こうした地域の活動への参加が、個人レベルにおける「減災」に対する意識を高め、取り組みに影響を与えていることを示唆している。ここで示した相関係数は、必ずしも因果関係を示すものではない。しかし、この結果を見る限り、「ソーシャル・キャピタルが高い地域ほど、減災に関する取り組みが行われている」という傾向が

示されているといえる。

## 第2節 日立市25地区の男女共同参画政策の浸透度

本節では、茨城県日立市の25地区における男女共同参画政策の進展度についての分析を行う。使用するデータは、日立市が2007年に実施した「日立市に住む男女の生活と意識の調査」である<sup>167</sup>。ところで、日立市の「日立市に住む男女の生活と意識の調査」は、「日立市に住む男女の意識の差や日常の暮らしぶりを知る」ために実施されているものであり、本研究の仮説に従って設定された調査ではない<sup>168</sup>。そのため、この調査データを用いて分析を進めるためには、統計的手法を用いて適切な指標を構築する必要がある。そこで本章では、以下のような形で指標を再構築した。

### 1 従属変数（男女共同参画指数）の測定

まず、日立市25地区における、男女共同参画政策の浸透度を測定するため、次の3つの質問項目を用いる。

問1:「あなたは、『男は仕事、女は家庭』という考え方についてどう思いますか。あてはまるもの1つに○をつけてください。」

- 1 賛成
- 2 どちらかといえば賛成
- 3 どちらかといえば反対
- 4 反対
- 5 どちらでもない
- 6 わからない

これらの項目のうち、まず分析に関係ない5と6を除外した。次に1~4を順序尺度とし、25地区ごとの平均を求めた。ゆえに、数値が高くなるほど「男は仕事、女は家庭」という

---

<sup>167</sup> この調査には、筆者も質問紙の作成やデータ分析に参加した。本研究のためにデータをご提供いただいた、日立市の女性政策課の皆様はこの場を借りて感謝申し上げます

<sup>168</sup> 日立市の「日立市に住む男女の生活と意識の調査」の概要は以下のとおりである。【調査対象】：日立市全域。【標本数】：4000人。【調査期間】：2007年7月10日～8月6日。【調査方法】：郵送による質問紙法。【回収率】38.5%（有効回収数1539票）。

考え方が強い地域を示している。この指数を【男女の役割に関する伝統的価値観】と名づける。

問2:「あなたは、女性が職業を持つことについてどのように考えますか。あてはまるものの1つに○をつけてください。」

- 1 女性は職業を持たないほうがよい
- 2 結婚するまでは職業を持つほうがよい
- 3 結婚して子どもができるまでは職業を持つほうがよい
- 4 子どもができて、ずっと職業を続けるほうがよい
- 5 その他
- 6 わからない

これらの項目のうち、まず分析に関係ない5と6を除外した。次に1~4を順序尺度とし、25地区ごとの平均を求めた。ゆえに、数値が高くなるほど、女性が職業を持つことに対して寛容な意見が多い地域であることを示している。この指数を【女性の職業的自律に対する許容度】と名づける。

問3 次の言葉の中で、あなたが見たり聞いたりしたことがあるものはありますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

- 1 男女共同参画
- 2 ジェンダー（社会的性別）
- 3 ワーク・ライフ・バランス（仕事と個人の生活の両立）
- 4 男女雇用機会均等法
- 5 育児・介護休業法
- 6 ポジティブ・アクション（積極的改善措置）
- 7 DV防止法（配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律）
- 8 日立市男女共同参画社会基本条例
- 9 日立市男女共同参画強化月間（10月）

これらのうち、○をつけた項目を合計し、25地区ごとの平均を求めた。ゆえに、数値

が高くなるほど、男女共同参画に関する知識が多い地域であることを示している。この指数を【男女共同参画の知識】と名づける。

## 2 地域活動と男女共同参画

コミュニティ活動を測る指標には、次の質問項目を用いた。

問 22:「あなたは、この3年間の間に、次のような地域活動に参加したことがありますか。  
あてはまるものすべてに○をつけてください。」

- 1 町内会・自治会の会合や行事
- 2 コミュニティ活動
- 3 子ども会やスポーツ少年団などの活動
- 4 保育園や幼稚園、学校のPTA活動
- 5 まちづくりなどに取組む活動
- 6 ボランティア活動
- 7 その他
- 8 参加したことはない

これらの項目と、前項でまとめた【男女の役割に関する伝統的価値観】、【女性の職業的自律に対する許容度】、【男女共同参画の知識】の3つのこれらの3つの指標の相関係数を示したのが図表8-5である。

図表 8-5 地域活動と男女共同参画の浸透度との関係

	男女の役割に関する 伝統的価値観	女性の職業的自律 に対する許容度	男女共同参画 に関する知識
町内会・自治会の会合や行事			
コミュニティ活動	-0.42*	-0.61**	
子ども会やスポーツ少年団などの活動		-0.46*	
保育園や幼稚園、学校のPTA活動	0.44*		
まちづくりなどに取組む活動		-0.51*	
ボランティア活動	-0.62**		0.49*
その他			
参加したことはない		0.54**	

(N=25)

まず、地域活動を示す数値のひとつである【町内会・自治会の会合や行事】を見てみると、男女共同参画の浸透度を示す3つの指数いずれとも優位な相関がなかった。【町内会・自治会の会合や行事】は、最も高い仲町地区では70.0%、最も低い河原子地区でも27.8%と、地域活動を示す8つの指数のうち最も高い値を示している<sup>169</sup>。であるにもかかわらず、3つの指数いずれとも有意な相関が見られない理由は、町内会・自治会活動が半ば形骸化し、構成員の意識や活動に影響を及ぼしていないことが伺われる。

次に男女共同参画の浸透度を示す3つの指数をひとつひとつ検討してみよう。【男女の役割に関する伝統的価値観】は、【コミュニティ活動】及び【ボランティア活動】と負の相関があった。これは、コミュニティ活動やボランティア活動が活発な地区ほど、男女の役割に関する伝統的な価値観に縛られていないことを示している。一方、【保育園や幼稚園、学校のPTA活動】は0.44と正の相関がある。これは、PTA活動に従事しているのは主として子育て中の母親であり、(本人が望んだか望まないかは別として)「女は家庭」という伝統的価値観に従い、仕事を中断、あるいは退職して育児にあたっている女性が多いことによると思われる。

【女性の職業的自律に対する許容度】については、【コミュニティ活動】【子ども会やスポーツ少年団などの活動】【まちづくりに取り組む活動】が負の相関であり、【参加したことがない】が正の相関であった。これは、コミュニティ活動やまちづくりへの取り組みが活発である地域ほど、女性が職業を持つことに対して消極的な意見が多いこと、逆にそういった活動に不活発な地域ほど、女性の職業的自律について寛容であることを意味しており、一見、前述した伝統的価値観と矛盾する結果であるように思われるが、その理由の考察は次項に譲る。

【男女共同参画の知識】は、【ボランティア活動】のみが有意な正の相関が見られた。ボランティア活動は、ソーシャル・キャピタルの代替変数としてよく用いられる指標であるが、そうしたソーシャル・キャピタルが高い地域ほど、男女共同参画に対する関心や意識が高く、この分野の知識の獲得に熱心であることが伺われる。

### 3 ソーシャル・キャピタルと男女共同参画

上記の地域活動に関する8つの指標のうち、ソーシャル・キャピタルに特に関係が深い

---

<sup>169</sup> 25地区の平均は51.1%である。

と思われる【コミュニティ活動】【まちづくりなどに取組む活動】【ボランティア活動】の3つのデータもとに主成分分析を行い、単一の指標の抽出を試みる。これら3つの変数を主成分分析した結果、第3主成分までが検出された。寄与率は第1主成分のみで54.4%と高い説明力を有しているため、第1主成分のみを考察の対象とする<sup>170</sup>。各変数の因子付加量は図表8-6の通りである。いずれも0.60~0.86と比較的高い値を示していることから、第1主成分の性質は各変数間で共通していると判断される。こうして作成した指標を「日立市ソーシャル・キャピタル指数」とする。

図表8-6 日立市ソーシャル・キャピタル指数の構成変数（主成分分析）

成分判定基準	因子負荷量
コミュニティ活動	0.86
まちづくりなどに取組む活動	0.60
ボランティア活動	0.73
寄与率:54.4%	

ソーシャル・キャピタル指数と、男女共同参画に関する3つの指標との相関係数を示したのが図表8-7である。

図表8-7 日立市ソーシャル・キャピタルと男女共同参画の関係

	男女の役割に関する 伝統的価値観	女性の職業的自律 に対する許容度	男女共同参画 に関する知識
ソーシャル・キャピタル指数	-0.57**	-0.62**	0.27
(N=25)			

ソーシャル・キャピタル指数と【男女の役割に関する伝統的価値観】は、-0.57と中程度の負の相関を示しており、1%水準で有意であった。これは、ソーシャル・キャピタルの高さが、「男は仕事、女は家庭」という伝統的なジェンダーに囚われることなく、地域づくりに貢献しようとする「積極性」に繋がっている、と解釈することができるように思われる。

ところが、ソーシャル・キャピタル指数と【女性の職業的自律に対する許容度】につい

<sup>170</sup> なお、第2主成分の寄与率は29.9%、第3主成分の寄与率は15.7%だった。

ては、-0.62 と負の相関があり、1%水準で有意である。これは、ソーシャル・キャピタルの高い地区ほど、女性が職業を持つことに否定的な考えを持った住民が多いことを示している。この関係は、ソーシャル・キャピタル指数と【男女の役割に関する伝統的価値観】の負の相関と矛盾するようにも思われる。

この矛盾は、ソーシャル・キャピタルを醸成する地域コミュニティの特質を表わしているように思われる。第9章でも詳述するように、日立市はコミュニティ活動が活発な地域であり、その活動を見る限り、その組織形態は伝統的な地縁・血縁関係と「まったくのイコール」ではなく、また町内会・自治会といった既存の組織「そのもの」でもない。「単会」と呼ばれる住民主導の組織を中心に、様々な組織が構成員の人的紐帯を通じて重なり合い、様々な地域課題の解決のためのガバナンス構造を構築している。無論、日立市内の全ての地区のガバナンス構造が有効に機能しているわけではなく、それが本節の分析におけるソーシャル・キャピタル指数の差にも表れているのであるが、ここで重要なのが、こうした「有効に機能している」ガバナンス構造の担い手が、主として地域に住む女性たちの手にある、という点である。日立市は、日立製作所の企業城下町ということもあり、1次産業比率が低く、男性の多くは工場労働者として、あるいはサラリーマンとして働きに出ている。必然的に、地域コミュニティ活動は、日中もその地区に居続ける女性たちが中心とならざるを得ない。そのようなガバナンス構造を維持するためには、女性が企業人として自立し、地域から離れてしまうことは不都合である。つまり、少なくとも日立市における「ソーシャル・キャピタルが高い地域」は、女性の「地域づくりの担い手という意味においての」社会進出に対しては寛容であっても、「一社会人として働く意味においての」社会進出に対しては否定的であるといえるのではないだろうか。言い換えれば、女性の社会進出は、あくまで地域コミュニティの維持・活性化に資する目的に限られ、個人としての自立は限られているのである。

なお、【男女共同参画の知識】に関しては、有意な相関を得ることができなかった。

## 小括

本章は、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という、本研究の問いについて、ひとつの市町村の中の地区を対象として、特にソーシャル・キャピタルに焦点をあてて分析を行った。

第1節では、神奈川県相模原市の18地区別の地域防災力を対象として分析を行った。分析結果は、「地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている」という、第4章でも提示した仮説を支持するものであった。都道府県レベルで確認されたソーシャル・キャピタルと地域防災力との関係性が、ひとつの基礎自治体の中の地区レベルでも確認できたことは、「住民相互の信頼や互酬性の規範の存在、社会的結社の活発な活動などが、政治や政策に良好な影響を与える」と論じた Putnam の知見が、住民に近い単位においてもやはり当てはまることを示しているといえる。

第2節では、茨城県日立市の25地区別の男女共同参画政策の浸透度についての分析を行った。分析結果は、ソーシャル・キャピタルが「男は仕事、女は家庭」という、ジェンダーに関する伝統的な価値観に囚われることなく、地域づくりに貢献しようとする「積極性」に繋がっている、ということを示す一方で、「女性の自立」に対する寛容度については、かならずしもプラスに作用するわけではない、というものであった。これは、高いソーシャル・キャピタルを醸成する地域ガバナンス構造が、地域に住む女性を重要な担い手として関係しているように思われる。すなわち、日本のソーシャル・キャピタルは、市民社会論が前提とするような、近代的な「自立した個人」を生み出すものではなく、地域社会への貢献という、ある種前近代的なムラ社会の構造に寄らなければ維持され得ないことを示している。言い換えれば、bonding な「内部結束型」のソーシャル・キャピタルことが、地域づくりの推進要素であり、bridging な「外部連携型」のソーシャル・キャピタルは、いまだ根づいていない、ということを示しているように思われる。

以上のような考察は、「ソーシャル・キャピタルがあらゆる政策分野のパフォーマンスに良い影響を与える」とする Putnam の知見や、その後のソーシャル・キャピタル論への反証となりうる。少なくとも、日本の男女共同参画政策に関しては、ソーシャル・キャピタルはむしろマイナスの影響を与えている可能性を示唆している。この結果は、今後の日本のソーシャル・キャピタルを考えていくうえで、重要な示唆を含むものであると考える。

次章では、日立市塙山学区に焦点を宛て、ケーススタディを通じて、このことについてさらに考察する。

## 第9章 ソーシャル・キャピタルの源泉（茨城県日立市塙山学区を事例に）

### はじめに

本稿では、これまで主として計量的手法を用いて、都道府県レベル（第3章、第4章）、市区町村レベル（第5章、第6章）、そしてひとつの市区町村内の地区レベル（第8章）における政策パフォーマンスの際の要因を分析してきた。そして、ソーシャル・キャピタルが一定の影響を持っていることが確認された。

また、群馬県大泉町の事例研究では、首長のリーダーシップに加え、中小企業経営者たちと行政が緊密に連携しあって地域課題に対処するソーシャル・キャピタルの存在が、社会経済的制約を越え、充実した外国人政策を実施する土壌となったことが確認された（第9章）。

これらは、政策パフォーマンスにおけるソーシャル・キャピタルの重要性を日本の自治体でも実証したという点で、一定の成果であると考えられる。だが、これまでの本稿の研究では、研究の方法論上、ソーシャル・キャピタルは地域（都道府県、市区町村、地区）に所与のものとして定義していた。そのため、ではなぜその地域のソーシャル・キャピタルは高いのか（低いのか）という疑問には答えることができない。

ところで、ソーシャル・キャピタルが高い地域があった場合、それはソーシャル・キャピタルが高い個人が多く住んでいて、その総和として「高い地域」として認識されるのか、それとも、個人を超えた集合単位でソーシャル・キャピタルが「高い地域」なのか、議論が分かれるところである。これは突き詰めれば「ソーシャル・キャピタルとは何か？」という概念論争になるので、本稿では扱わない。ただ重要なのは、ソーシャル・キャピタルが個人単位の総和であれ、集合単位のものであれ、それが醸成され、維持され、あるいは衰退する現場となるのは、市民が直接的に居住するコミュニティに他ならない、という点である。つまり、「なぜその地域のソーシャル・キャピタルは高いのか」という問いに答えるためには、コミュニティ単位、本稿のこれまでの整理でいえば（同一市区町村内の）地区単位の事例研究を行う必要があるだろう。

また、第8章第2節で論じた、茨城県日立市の25地区における男女共同参画に関する浸透度についての分析では、ソーシャル・キャピタルの高さが、男女共同参画政策の進展に必ずしもプラスに働いていない可能性が示唆された。これは、「ソーシャル・キャピタルがあらゆる政策分野のパフォーマンスに良い影響を与える」とする Putnam の知見や、その

後のソーシャル・キャピタル論における「自立した市民像」という前提と矛盾する内容であり、日本のソーシャル・キャピタルを考えていくうえで、重要な示唆を含むものである。ではなぜこのような通説と「矛盾した」結果がもたらされるのか。それを分析するためには、ソーシャル・キャピタルが醸成される場である地域ガバナンス構造についての考察が不可欠である。

以下本章では、第8章第2節で論じた茨城県日立市のうち、特にソーシャル・キャピタル指数が高く、地域活動も活発である塙山学区を事例に、地区における地域社会のガバナンス構造に焦点をあて、どのような組織や団体が、どのようにネットワークを構築し、どのようにして地域としての意思決定を行い、解決にむけてどのような協働を行っているかについて概観する。これらを「質的に」分析することにより、高いソーシャル・キャピタルを生み出す地域ガバナンス構造を探り出すことが、本章の目的である<sup>171</sup>。

## 第1節 茨城県日立市塙山学区の概略

### 1 日立市の概要

日立市は、茨城県の北東部にあり、南北 25.9km、東西 17.9km、面積は 225.55 平方 km を有している。1905 年に久原房之助が日立鉱山を拠点として以来、鉱工業都市として発展し、現在は、日立製作所（日立グループ）の企業城下町となっている（図表 9-1）。

日立市の地勢は、東側の太平洋と西側の多賀山地に挟まれ、南北に細長く可住地が伸びている。可住地の多くは、日立製作所及びその関連企業の施設が占めているため、山間地を切り開いて造成した住宅地が多い。

2004 年には、多賀群十王町と合併し、人口は 195,068 人（2008 年 4 月 1 日現在）、高齢化率は 21.5%（2006 年 11 月 1 日現在）である。

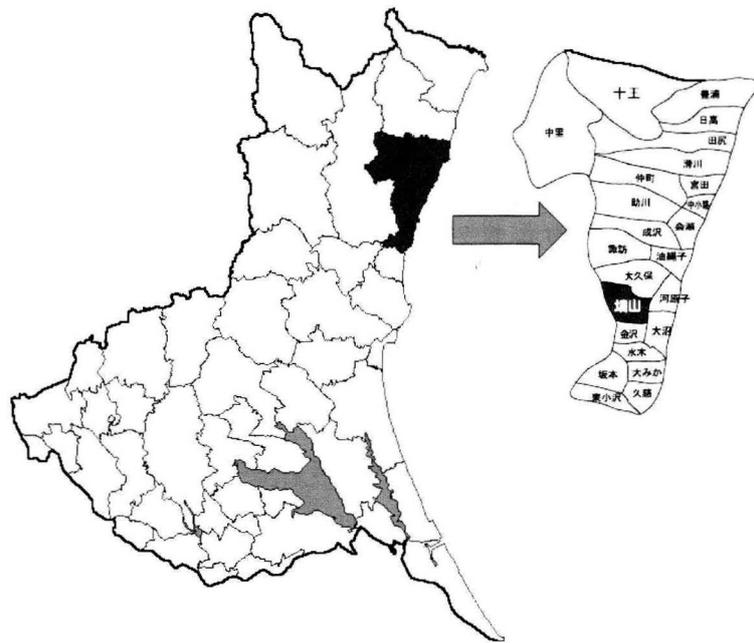
日立市は日立鉱山、及び日立製作所の「企業城下町」として発展してきた経緯を持っており、市内の産業も、日立製作所やその下請け、孫受けの中小企業によって占められている。そのため、1985 年のプラザ合意とそれに伴う円高、国内企業の生産拠点の海外移転な

---

<sup>171</sup> 本章の議論は、防災科学技術研究所が受託した科学研究費補助金（基盤研究（A））「Web 公開型防災力勘定表の構築とこれを活用した災害リスクガバナンス手法の開発」（平成 19 年度～平成 21 年度）のうち、筆者も参加した「地域リスクとローカルガバナンスに関する調査」に基づいている。この調査の詳細は防災科学技術研究所（2009）を参照。ただし、この調査の目的と本稿の目的は異なっており、本稿の議論に関する責任の一切は筆者にある。

どの影響を大きく受け、1980年代以降人口減少が続いている。それに伴い、シャッター通りが目立つなど、中心市街地の空洞化が深刻な問題となっている。また、高齢化も進み、高齢化率は22.9%と、県平均20.7%を上回っている。高齢者世帯の中には独居世帯も多く、また、市の2/3を丘陵地が占めることから、彼らの「日常の足」をどう確保するのも大きな課題である。

図表 9-1 日立市及び塙山学区の位置



## 2 日立市のコミュニティ活動

1970年、地域に流れる川を、地域住民の手で清掃しようと「宮田川をきれいにする会」が誕生した。その後、1974年の茨城国体開催に向けて、日立市でも「きれいなまちで国体を」という行政からの呼びかけに応えようと地区ごとに清掃活動などを行うようになった。その活動を通じ、自分たちの地域は自分たちの創意と努力でつくりあげたいという思いがひとつになり、1971年に「日立市民運動実践協議会」が発足した。小学校区ごとにおかれた21支部を連絡組織に据えた会（単会）が組織され、現在へ受け継がれている日立市の市

民活動の第一歩となった<sup>172</sup>。

国体の成功を目的にスタートした「日立市民運動実践協議会」は、国体終了後の1975年に解消し、この会に代わり、新たに「日立市民運動推進連絡協議会」が発足。それまでは会主体だった活動が、各学区の地域性に合った「市民運動」本来の自主的なまちづくり活動に変わり、それぞれの単会ごとに特色のある実践活動が展開されていった。

日立市民運動推進連絡協議会の発足当時は、地域の祭りや運動会など、交流を深める会の開催や、河川の清掃、空き缶の回収、花いっぱい運動などの生活環境をよくする運動、さらには冠婚葬祭の簡素化、再生資源の回収などの生活改善・向上をめざす運動、青少年の非行防止のための活動などを行ってきた。

しかし、予想以上に進展する高齢化と少子化、地球環境の汚染、社会の国際化などの問題がクローズアップされるようになり、これらに対応する活動が図られるようになっていった。時代の動向に合わせ、1.誰もが住み慣れた家や地域で、いつまでも健康に生活できるよう、支え合い、助け合いの「地域福祉社会づくり」、2.ごみ減量と地球規模の環境保全の推進、3.地震や火災などの災害から生命と財産を守る自主防災組織づくりの推進、4.課題について活動できるよう、リーダーの養成と情報提供システムの整備、などがテーマに加わり、1989年から、名称を「日立市コミュニティ推進協議会」に変更し、単会ごとに活発な活動が定着していった。現在では、23の単会があり、その代表者によって日立市コミュニティ推進協議会が組織されている<sup>173</sup>。こうしたコミュニティ活動の取組は、県内外から注目を集め、視察に訪れる団体・個人は年間数十にもものぼる。なかでも、特に積極的な取組を行っているとして注目を集めているのが塙山学区である。

### 3 塙山学区の概要

塙山学区は日立市の南部に位置している。元々は丘陵地帯であったが、1970年代、塙山団地（640世帯）の造成によって人口が急増した。1979年に塙山小学校が開校すると、大久保小学校区から分離する形で塙山学区が発足し、翌1980年には、単会としての「塙山学区すみよいまちをつくる会」（以下、つくる会）が発足した。

当初から「会費制まちづくり」をモットーに、住民レクリエーション大会、夏祭り「さんさん祭り」、フリーマーケット「ゴチャッペ市」などのふれあい事業をはじめ、青少年育成、

---

<sup>172</sup> 日立市民生活部（2007）。

<sup>173</sup> 日立市コミュニティ推進協議会（2007）。

地域福祉、環境、防犯、防災などをテーマにした事業や、記念誌「塙山のサザエさん」「はなやま 2000」「塙山 25 歳のコミュニティ」の発行など多彩な活動を続けてきた。

発足以降、住民のニーズや意識を探る全住民対象のアンケート調査を 7 回実施、会報「塙山かわら版」を毎月発行するなど、情報の収集・提供に努めている<sup>174</sup>。

また、郵便局誘致をはじめ、市報のボランティア配送、日立市一号館となるコミュニティセンターの建設など、日立市のなかでも先駆的な活動を展開してきた。

1989 年に住民の手で「塙山コミュニティプラン」を策定した。それまでのイベント型の活動から、365 日日常活動型への転換をうたったプランであった。続いて 1995 年に、第 1 次コミュニティアクションプラン「さんさん計画」を策定、55 の事業を明らかにした。以後、2000 年には第 2 次「さんさん計画」、2005 年（平成 17 年）には第 3 次「さんさん計画」と、概ね 5 年ごとに新しいコミュニティアクションプランを策定している。

2001 年には健康づくりプラン「健康はなやま 21」を策定、健康で長寿の「日本一元気なまち」を目指している。2006 年には総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」を設立した。健康・スポーツ、福祉など、多様化する住民ニーズに応じていく体制ができた。また、同年より名称が変更になった塙山交流センターを活動拠点として、総合事務局的な体制で、各種の塙山のコミュニティ活動を支援している<sup>175</sup>。

現在は約 2470 世帯、人口約 7,400 人（2006 年 4 月 1 日現在）、高齢化率は 18.2%（2006 年 11 月 1 日現在）、住民の 90%以上が居住暦 40 年以下の「新住民」で占められている住宅地である。

## 第 2 節 塙山学区の地域ガバナンス構造

### 1 プラットフォームとしての「つくる会」

塙山学区の地域ガバナンス構造は、「つくる会」をプラットフォームとして構築されている。つくる会は塙山学区に居住する全住民が加入しており、住民の中から選出された役員（同会では「リーダー」と呼んでいる）らが構成する、7 つの部局からなる。各部局はそれぞれが担当する分野に関する事業の企画・運営において、中心的な役割を担っている。

「福祉局」は、高齢者や障害者の生活支援、見守り体制づくりなどを担当している。「安心・安全局」は防犯や防災を担当している。また、塙山小学校区の自主防災組織はつくる

<sup>174</sup> 塙山学区すみよいまちをつくる会（2007）。

<sup>175</sup> 塙山学区すみよいまちをつくる会（2005）。

会がその役割を担っているが、その管理・運営を行うのもこの安心・安全局である。「楽集局（がくしゅうきょく）」は住民の健康増進、スポーツを通じた交流、生涯学習などを担当しており、「総合型地域スポーツクラブ」と共催するかたちで、様々なイベントや教室を行っている。「地球局」は地域の緑化や環境美化、リサイクル運動などを担当している。「未来局」は主としてボランティアの発掘や、男性の地域活動への参加を促す様々な取り組みを実施している。「情報局」はつくる会の情報誌であるかわら版の編集・配送事務や、つくる会のホームページの運営を担当している。「事務局」はつくる会の運営事務全般を担当するほか、学区内の学校、諸団体、市役所などとの調整役を行っている。また、埴山学区に視察に訪れる全国各地の自治体、事業所、NPOなどの受け入れの主体となるのも事務局である。「つくる会」に関連が深い団体として、「埴山交流センター運営委員会」「総合型地域スポーツクラブ埴山コミュニティクラブ」「埴山学区青少年育成会議」がある。「埴山交流センター運営委員会」は、埴山学区の地域活動の拠点である埴山交流センターを運営する組織である。つくる会の事務局も同センターにあり、運営委員会とつくる会の事務局は構成員が事実上重複している。「総合型地域スポーツクラブ埴山コミュニティクラブ」は、つくる会の楽集局と共催する形で、埴山学区の様々なスポーツイベントを主催している。なお、同クラブも埴山交流センターを拠点としている。「埴山学区青少年育成会議」は、学区内の学校、諸団体と連携し、たくましい埴山っ子づくりを行うほか、学区外の青少年育成団体の連絡・情報交換などを行っている。

## 2 町内会・自治会との関係

埴山学区には、「埴山団地（632世帯）」「埴山東（40世帯）」「大久保5丁目（209世帯）」「大久保3丁目北（133世帯）」「大久保3丁目南（200世帯）」「千石4丁目（126世帯）」「金沢1丁目（166世帯）」「金沢2丁目東（157世帯）」「金沢2丁目西（96世帯）」「金沢2丁目中（121世帯）」「森下団地（357世帯）」「金沢3丁目（234世帯）」の各町内会・自治会が存在する。これらは「つくる会」とは独立した団体であり、それぞれが独自の活動を行っているが、各町内会・自治会の役員は、「つくる会」のリーダーを兼任している場合が多く、人的紐帯を通じて「つくる会」と緩やかな連携を保っている。ただし、埴山団地自治会の役員は輪番制であるなど、一部例外もあるようである<sup>176</sup>。

---

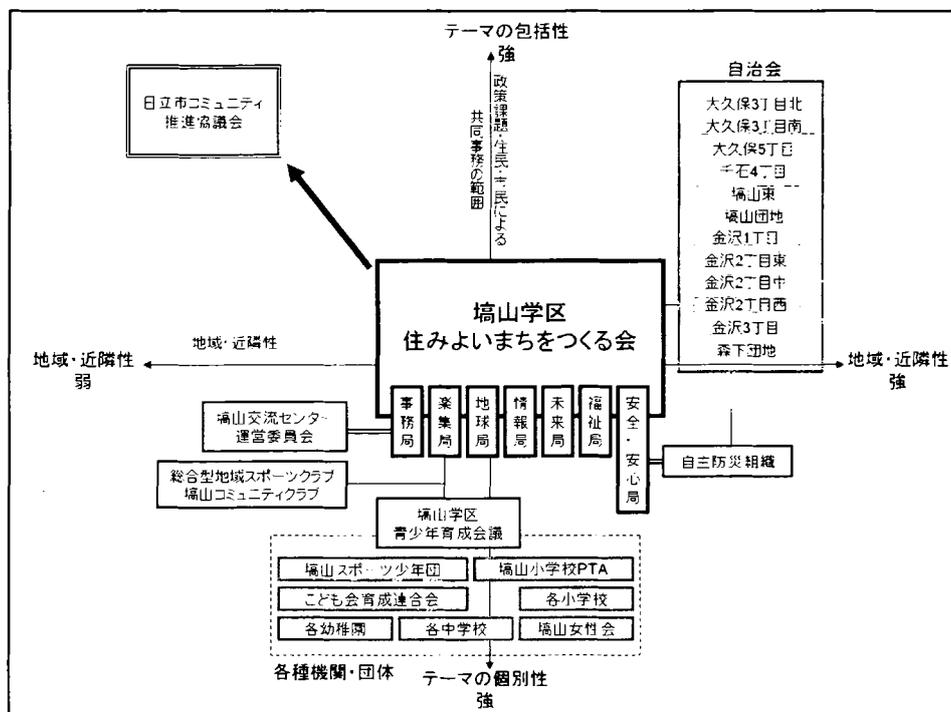
<sup>176</sup> そのため、埴山団地は、埴山学区で最も住民数が多いにもかかわらず、同自治会と「つくる会」の連携は、他の町内会と比較して必ずしも緊密ではない。

その他、学区内には様々な団体が存在するが、いずれも「つくる会」との連携が深く、つくる会が事実上のプラットフォームとして機能している様子がうかがわれる。

なお「つくる会」は、日立市の23単会で構成される「日立市コミュニティ推進協議会」のメンバーであるが、同協議会の下部組織という位置づけにはない。同協議会は各単会の緩やかな連携や情報交換の場であり、地域活動の主体はあくまでも「つくる会」にある。

以上のような、つくる会をプラットフォームとした、塙山学区の地域ガバナンス構造をモデル化すると、図表9-2のようになる。

図表 9-2 プラットフォームとしての「つくる会」の概念図



### 第3節 「塙山学区すみよいまちをつくる会」の活動<sup>177</sup>

#### 1 コミュニティプランによる365日型活動

つくる会は、発足当初は、住民レクリエーション大会、夏祭り、フリーマーケットなどの

<sup>177</sup> 本節以降の議論は、脚注に挙げている塙山学区の各種資料、及び、2008年3月10日に筆者が実施した、つくる会会長の西村ミチ江氏へのインタビューに基づいている。インタビューにご協力いただき、また資料をご提供いただいた西村ミチ江氏及びつくる会役員諸氏に、心から御礼を申し上げる。

イベントの開催が活動の中心であった。しかし、リーダーたちのなかから、「まちづくりはイベントでやることではない」という声が次第に高まっていった。それを契機として、全住民をはじめ、小学5年生、中学2年生、高校生にアンケート調査を実施し、1989年3月に塙山コミュニティプランを策定した。このプランでは、①ごみのない花いっぱいのおきれいな塙山、②健康で安心して暮らせる塙山、③たくましい塙山っ子づくり、の3つを柱に、365日型活動を始めた。

1994年には、第1次コミュニティプラン「さんさん計画」を策定した。①安全・快適、②クリーン・美しい、③ふれ愛・安心、④生き生き、楽しい、⑤明日へ・キラリ、の5つの柱で、災害時に備えた自主防災組織づくり、一人暮らしのお年寄りの見守り、ごみ減量やリサイクル、生涯楽集（塙山では、「学習」という文言は使わず、「楽しく集まる」という意味を込めて「楽集」という文言を用いる）、地域の仲間づくり、子育てや青少年育成、地区の活性化、広報の充実、施設整備、資金づくりなど55の事業を掲げた。

2000年策定の第2次「さんさん計画」では、①いきいき・はつらつ、②ラブ・地球、③安全・安心、④ピカ・美化、⑤支え・愛、わくわく・ワイワイ、⑦未来・キラリ、の7つの柱で、健康のまちづくり、体力づくり、地球環境の保全、地域づくりなどを加え、88の具体的事業を立案実践してきた。

2005年の第3次「さんさん計画」では、①支え・愛、②守り・愛、③ふれ・愛、④地球・愛、⑤育ち・愛をテーマに、塙山の活動を支える「心」を育むプランとして5つの「愛」でまとめた。このプランに沿って、地域福祉、防犯防災、生涯学習、環境リサイクル、人材発掘、学校支援など、新たな事業に取り組んでいる。

## 2 健康づくりプランによる元気なまちづくり

2000年、塙山地区は日立市から「健康まつり実践地区」に指定された。これを契機に、塙山の实態にあった健康プランを策定、年代別目標を設定した。10代までは「元気なはなやまっ子を育てる」、20代から50代は「心身をリフレッシュ、パワフルに生きる」、60代以上は「寝たきりにならない、させない」である。

2006年に設立したコミュニティ型の総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」は、住民の誰もが健康づくりや体力づくりができる環境づくりを目指している。各種教室をはじめ、体力測定、ハイキング、サンサンラジオ体操会、いきいき体操など、子どもからお年寄りまでが気軽に参加できる事業を実施しながら、身体を動かすことは楽しい

といえる住民を増やしている。

### 3 情報発信

1981年3月、全世帯向けの月刊会報「住みよい塙山かわら版」を創刊し、身近な情報誌として住民に親しまれている。また、高齢者向けの広報誌「ふくしかわら版」も1998年(平成10年)6月から毎月発行し、約100名の配布ボランティアが約450世帯に配達している。そのほか、かわら版号外の発行、大看板の提示、学区内32ヶ所の特設掲示板での行事ポスター掲示など、多様な広報活動を展開、住民の理解と参加に努めている。

1997年7月にはホームページを開設。毎月「かわら版」の掲載や、活動を支えるリーダーの登場など工夫を重ね、多くの人たちが楽しみにアクセスできるよう充実に努めている。2009年10月1日現在で、累計約58,000件のアクセスがあり、これは日立市の単会の中で最多のアクセス数となっている。

### 4 子どもと一緒に活動

まちづくりに子どもを参加させ、大人と同じ体験を通じて、社会性や自主性をもった、たくましい「塙山っ子」を育てることが、つくる会の青少年育成の基本である。

「ふくしかわら版」の配達、一人暮らしお年寄りへの夕食宅配、高齢者の昼食会スタッフ、公園・街路の清掃、防災訓練、さんさん祭り、敬老会スタッフなどに子どもたちを積極的に参加させている。「ゴチャッペ市」にも、子どもたちが出展し一日店長をつとめる。

これまでコミュニティマップの作成や、修理公園リニューアルのワークショップなどにも子どもたちを参加させ、一緒に活動してきた。これらへの参加はあくまでも子どもたちの自主性を前提にしている。

塙山スポーツ少年団でもスポーツ活動だけでなく、地域活動に積極的に参加させ、地域一斉清掃「クリーン塙山デー」や「花の里親」の花植え作業などの年間行事を行っている。

子どもたちの自主企画で実施する「はなやま元気っ子王国」事業は7年目で、子どもたちには好評である。2005年度(平成17年)は年間を通じた体験プログラムを組んだ。

### 5 会費制の手弁当イズム

つくる会が発足した1980年11月23日に実施した「住民レクリエーション大会」は、1世帯100円の協賛金で開催した。以来、行政からの補助金を当てにしない「会費制まちづく

り」をモットーに活動している。現在、つくる会の年会費は1世帯500円であるが、つくる会が行ういろいろなイベントでは、別途参加費を徴収している。

例えば、お年寄りの昼食会「ふれあいサロン」は、お年よりもボランティアも200円の参加費を出し合う。道路沿いのフラワーポットに一年中花を咲かせる「花の里親」は、500円を徴収する。「さんさん祭り」の花火には、子ども一口200円、大人一口2,000円でオーナーになってもらう。ヤングママ子育て楽集会、各種のスポーツ教室、ハイキング、元気っ子王国事業などもすべて会費制である。

多様化するニーズに応えるため、受益者負担の考え方を基本に、暮らしサポート「あんしん」事業やジャンボタクシー事業の有料化、会員制のコミュニティークラブも取り入れた。

つくる会の予算総額は約8,000,000円であるが、うち市からの補助金が約2,000,000円、再生資源回収報奨金が1,000,000円、前年度からの繰越金が約1,000,000円であり、残りの約4,000,000円の大部分はこれらの参加費・会費でまかなわれている。こうした会費制を主体とした会運営は、会員の参加意識・当事者意識を醸成し、つくる会の活発な活動につながっている。なお、埴山学区に居住する約2,000世帯のうち、会費を支払っていない世帯は約15%の300世帯に留まっている。

## 6 人材発掘と男女共同参画

つくる会は「まちづくりには、汗を流すリーダーが不可欠」と位置づけ、発足直後から専門部を増やして、多くの人がリーダーとして活躍できる場をつくってきた。また、男性の社会参加のきっかけづくりに「定年後の生活設計アイデア会議」「うまい酒飲んで地域の友だちづくり」等を開催。50代から60代の現役企業人の巻き込みを図ってきた。「おとこ塾」や「リスタートはなやま」もそのひとつである。定年退職が年々増加し、高齢化が進行する今日、定年後の男性の参加の場やシステムづくりが、まちづくりの重要なテーマとなってきた<sup>178</sup>。

1994年には「人材部」（現「人財部」）を儲け、リーダー発掘に特に力を入れた。やる気のある人は、経験年数が少なくても各部局の部長をつとめている人が多い。コミュニティ活動に、年功序列や現役の肩書きは関係ない、というのが、埴山式の人材発掘である。つ

---

<sup>178</sup> このように、「男女共同参画」といっても、通常理解されるような「女性の社会参加の促進」ではなく、「男性の社会進出」に重きが置かれている点に注意が必要である。詳しくは本章の小括で述べる。

くる会の会長は任期がなく、同一の人物が長年にわたって勤めてきた。1980年（昭和55年）の会発足後、現在までの会長は3名に留まっている。つくる会が常に先進的な取り組みを行ってきた背景には、リーダーシップを持つ人物が長期にわたって会長を務めてきた点も見逃せない。また、つくる会の役員である「リーダー」の任期は2年だが、原則として残留に務めているという。これは、短期間の輪番制ではリーダーとしての力が身につけにくくだけでなく、責任ある会運営に支障きたすからであるという。だが、リーダーの数に定員があるわけではなく、既存のリーダーが新規のリーダーを「一本釣り」のようなかたちでスカウトするため、年々リーダーの数は増加する傾向にあるという。

## 7 イベントのユニークネーミングと企画

イベントを楽しくするために、企画やネーミングに、簡易なブレインストーミング発想法でアイデアを出し合っている。イベント内容は実施の直前まで議論し、少しでも楽しいものになるよう努め、毎年新しい企画を加えるようにして、マンネリ化を防いでいる。

ゴチャッペ市、サンタ宅配便、ヤングママ子育て楽集会、定年後の生活設計アイデア会議、進歩住夢（シンポジウム）などのネーミングも、こうしたブレインストーミングから生まれた。組織名にも「地球局」「未来局」「人財局」など、ユニークなネーミングが並んでいる。

## 8 住民ニーズの重視

つくる会では、住民ニーズの把握のため、定期的にアンケート調査を実施している。アンケートは、住民がまちづくりに参画するチャンスでもある。1981年7月、会発足1年後の学区の生活環境について、全世帯にアンケート調査を実施した。その際は、「街灯がなくて暗い」「郵便局を誘致してほしい」「交通の便を改善してほしい」など多くの要望が出された。翌年8月には第2回アンケートを実施し、前年よりもわずかではあるが住みやすさの評価がアップした。1984年10月には第3回調査を実施した。

その後、1988年、1993年、1999年、2003年には、全世帯及び小学5年生、中学2年生などを大賞に、コミュニティプラン策定のためのアンケートを実施した。これまでの設問に加えて、どんなまちに住みたいか、ボランティア参加意識などを尋ねた。こうした調査で得た住民ニーズは、つくる会の街づくり活動の指針として活用され、街灯の増設、郵便局の誘致など、実際に実現したものも数多い。

## 9 団体や機関との連携

子ども会、PTA、スポーツ少年団、女性会など学区内の各種団体や、学校・幼稚園、保育園などとの連携は、コミュニティづくりの重要なキーワードである。発足当初から幾度も話し合いを重ねてきた。現在では、お互いの事業への協力や協働など、自然体で連携できるようになっている。子どもを守る防犯パトロールや安心・安全のまちづくり、学校支援などはその典型的な例である。

また、小学校の授業、クラブ活動、環境整備などをつくる会が支援する機会が非常に多くなった。幼稚園や保育園などとも連携がはじまり、読み聞かせ、お年寄りとの交流会なども活発になっている。

埴山学区青少年育成会議は、保育園、幼稚園、小学校、3つの中学校、PTA、子ども会、スポーツ少年団、コミュニティクラブ、女性会の各代表者、青少年相談員、つくる会の各局長が一同に会し、年5回の意見交換を実施、常に話し合いのテーブルを設けている。

## 10 地区との協働

埴山学区の各町内会・自治会の活動状況は様々である。福祉、防災、防犯、環境などの課題は、自治会や町内会の活動なしには成果は上がらないことから、これらの会の果たす役割は重要である。

2001年には、学区内を12地区に分け地域の色も決めた。つくる会は、これらの地区の地区長、副地区長、コミュニティ推進員と一緒に活動を進め、これまでに再生資源回収ステーションの管理、防災訓練、福祉活動など具体的活動の積み重ねによって、活性化を図っている。

地区長、副地区長は地域の情報を届けることも重要な役割となっている。コミュニティ推進員は1年ごとに輪番制で交代していくが、埴山学区の福祉員として位置づけた。年4回の募金活動や、災害時の第1次避難場所の責任者なども地区ごとに担当するなど、誰もが少しずつ役割を担う。

また、新しく造成された住宅団地の自治会づくりも支援している。学区の新しい構成員となると同時に、埴山学区のまちづくりを理解する機会にもなっている。

## 11 新たな活動への挑戦

少子・高齢社会の進行、団塊の世代の退職など、時代とともにコミュニティ活動も変化していく。子どもを守る活動、高齢者の生きがい・生活支援などきめ細かい活動が要求される。住民のニーズも多様化するなかで、これまでのようにすべてをボランティアだけで進める活動は不可能になった。

総合型地域スポーツクラブ「塙山コミュニティクラブ」は、当会の楽集局と連携して、住民がより楽しく健康的な生活が送られるよう事業を展開している。

福祉局が担う高齢者福祉は、生活支援、生きがいづくり、「あんしん安全ネットワーク」づくりなどの事業を進めると同時に、暮らし安心サポート「あんしん」、移送サービス「ジャンボタクシー事業」、買い物ツアーなども実施し、好評を博している。

子どもを守る防犯パトロール活動には徒歩のパトロールに加え、バイク隊や青色パトロールカーの導入も図り、防災活動では仙台市宮城野区福住町内会との災害時の協力協定締結も実施してきた（図表 9-3）。

図表 9-3 仙台市宮城野区福住町内会との災害支援協定を伝える新聞記事<sup>179</sup>



また、塙山交流センターが指定管理者制度による地域管理となったのを契機に、福祉や

<sup>179</sup> 『茨城新聞』2007年2月15日。

コミュニティクラブ事務局を兼任するスタッフをおいた。この体制によって月曜日から金曜日までスタッフが常駐し、相互に支援し合うことで、活動が前進することとなった。

2006年に塙山交流センターの事務所を拡張し、小ホールが増築された。高齢者や子どもの居場所づくり、健康やスポーツ事業の定期開催などを模索する。「子どもからお年寄りまで みんな楽しく 生き生きと！」をテーマに、時代をキャッチしながら、しなやかに塙山らしい新たな事業の拠点として期待されている。

#### 第4節 塙山学区が高いソーシャル・キャピタルを持つ理由

これまで見てきたような塙山学区及びそのプラットフォームとしての「つくる会」の活動は、序章で定義したような、「住民同士が互いに『交流』を持ち、互酬性の規範にもとづく『信頼』関係があり、さらに、自らの居住する地域の課題について、人任せにせず、自分たちの手で解決するという『積極性』を持つ」というソーシャル・キャピタルの概念に合致する。すなわち塙山学区は、第9章で計量的に実証したとおり、高いソーシャル・キャピタルを有し、その結果として高い政策パフォーマンスの実現を可能ならしめているといえるだろう。塙山学区が、このような高いソーシャル・キャピタルを有している理由として、筆者は以下の4点を挙げたい。

##### 1 活動拠点としてのコミュニティセンターの存在と行政からの独立性

第一に、コミュニティセンターが早い時期に開館したことである。「つくる会」の活動拠点となっている塙山地区のコミュニティセンターは1984年に開館しており、市内で最も早い。以前は日立市は中学校区単位で6つの公民館が存在したが、そこでの活動は社会教育活動中心であり、行政の補助的役割を担うに留まっていた。1975年に「日立市民運動推進連絡協議会」発足すると、小学校区単位でコミュニティが組織されたが、活動の中心は公民館に（つまり行政の補助的役割に）留まっていた。塙山団地造成に伴い、1979年に塙山小学校開校すると、翌1980年に「つくる会」が発足。1984年には塙山コミュニティセンターが、東金沢公民館から独立するかたちで開館している。つまり、早い段階で公民館と分離したため、コミュニティセンターを拠点とした、住民主体の活動が定着したのである。

また、予算面での独立性も見逃せない。前節で述べたように、つくる会の予算総額は約8,000,000円のうち市からの補助金は1/4の約2,000,000円に過ぎず、残り大部分は参加費・会費及び再生資源回収報奨金でまかなわれている。こうした会費制を主体とした会運

営は、行政からの独立性を維持し、「つくる会」の自主的な運営を可能にしているほか会員の参加意識・当事者意識を醸成し、つくる会の活発な活動につながっているのである。

## 2 重複した人的紐帯による多層的ガバナンス構造の存在

第二に、塙山学区には、「つくる会」以外にも、町内会・自治会ほか様々な団体が存在する。これらは「つくる会」とは独立した存在であり、それぞれが独自の活動を行っているが、各団体の役員は「つくる会」のリーダーを兼任している場合が多く、人的紐帯を通じて「つくる会」と緩やかな連携を保っている。こうした多層的ガバナンス構造の存在は、学区内の各種行事への参加の呼びかけなどを行ないやすい状況を生み出しており、地区内の市民の交流の活発さに重要な役割を担っている。また、福祉、防災、防犯、環境といった様々な課題の発見や、問題意識の共有化、解決に向けた話し合いなども行いやすく、活発な地域活動を構造的に容易ならしめているといえる。さらに、各種団体の活動を通じて次世代のリーダーにふさわしい人物を「一本釣り」し、育成する。

## 3 「旧住民」と「新住民」の混在と相互補完

第三に、「旧住民」と「新住民」が混住している点である。旧住民は比較的古くからの集落に居住し、結束力が強く、町内会への加入率が極めて高い。また集落を超えて「顔が利く」有力者が存在する。だが、高齢者が多く実行力が弱いという短所がある。一方新住民は、1970年代からの居住世帯している、実行力のある若い世代が多い。また、日立製作所という大企業に勤める社員とその家族が多く、全国から集まっているため、新しいルールが必要だった。だが、既存の町内会への加入率が低いという欠点がある。塙山学区では、これら新旧の住民が混在することで、双方の短所を補うことが可能であった。塙山学区以外の地区を見ると、通常、旧住民と新住民は対立、ないし交流が不活発であることも多いが、塙山学区の場合は前述した多層的ガバナンス構造が存在するため、比較的交流が活発であるほか、次に述べるようなリーダーシップの継承の成功により、こうした対立を回避することに比較的的成功しているといえる。

## 4 リーダーシップの継承の成功

第四に、優れたリーダーシップが存在し、その「継承」の成功した点である。初代リーダーは「旧住民」出身だが、当初、新住民のリーダーには旧住民が従わない状況において

は、これは必然であった。初代（旧住民、地元有力者、男性）は 10 年間会長を務めた後、2 代目に引き継いだ。この人物は旧住民に入婿した新住民（男性）であり、継承が比較的うまくいくと共に、新住民への橋渡しを務めることができた。彼は 12 年間会長職を務めた後、現在の 3 代目にその地位を譲っている。3 代目会長を務める西村ハナ江氏は塙山団地に住む新住民であり、かつ女性である。彼女は現在に至るまで 9 年間会長職を継続している。つまり、新旧住民が協力し合えるかたちでリーダーの交代が行われているのである。

また、つくる会の役員の任期は 2 年だが、「原則として残留に務めている」点も見逃せない。つまり、比較的長期にわたって優れたリーダーが統率することにより、活動の活力と後継者（集団）の育成を継続的に行う体制を確立しているのである。

## 小括

本章では、茨城県日立市のうち、特にソーシャル・キャピタル指数が高く、地域活動も活発である塙山学区を事例に、地区における地域社会のガバナンス構造に焦点をあて、どのような組織や団体が、どのようにネットワークを構築し、どのようにして地域としての意思決定を行い、解決にむけてどのような協働を行っているかについて概観した。その結果、①行政からの自律性が強く、住民主体の活動が行われていること、②プラットフォームとなる組織を中心に、多層的なネットワークが見られること、③新旧の住民が混在し、かつ対立を回避することで、双方の長所を引き出すことに成功していること、④構成員の維持、特にリーダーシップの継承に成功していること、の 4 点が、ソーシャル・キャピタルを醸成、ないし維持し、活発な地域活動を可能ならしめていることを論じた。本章はあくまでひとつの地区に対するケーススタディであるため、日立市塙山学区で得られた知見が、必ずしも他の地域のソーシャル・キャピタルの高さの説明に応用することができるわけではないが、少なくとも、一定の示唆を示すものであるといえる<sup>180</sup>。

ところで、第 8 章第 2 節における、茨城県日立市の男女共同参画の浸透度に関する分析結果も、本章のケーススタディを通じて解釈することが可能である。日立市は各地区ごとに「単会」と呼ばれる組織が存在するが、それがプラットフォームとして有効に機能して

---

<sup>180</sup> 本章で確認した地域ガバナンス構造により、第 7 章で論じた群馬県大泉町の事例についても解釈することができる。大泉町の場合、プラットフォームとして機能したのは「東毛地区雇用安定促進協議会」である。そこを中心に、町内の中小企業経営者たちや町長、及び行政（大泉町）が緊密に連携を取り合ったことで、広範な外国人政策の実施が可能となったといえる。

いるかには地域差が存在する。そして、塙山学区のように有効に機能している地域のガバナンス構造には、地域に住む女性たちが関連する各組織に主体的に参加している、というより、むしろ日中働きに出ている男性ではなく、女性が主体となって活動を行っていることが明らかになった。前述（脚注 178）のとおり、塙山学区における「男女共同参画の推進」とは、通常理解とは逆の、「男性の地域活動の参加を促進する」取り組みであり、裏を返せば、それだけ男性の参加が少ないことを示している。事実、「つくる会」をはじめ、塙山学区内の様々な組織の活動は、主として地域に居住し、職業を持たない「専業主婦」によって担われている<sup>181</sup>。

こうした知見を元に、第 8 章第 2 節の分析結果を再解釈してみよう。第 9 章第 2 節において、日立市内の 25 地区のうち、ソーシャル・キャピタルが高いとされた地区は、①「男は仕事、女は家庭」という、ジェンダーに関する伝統的な価値観に囚われることなく、地域づくりに貢献しようとする「積極性」を持つ、②「女性の自立」に対する寛容度については、かならずしもプラスに作用するわけではない、というものであった。この一見矛盾する知見は、次のような理解が可能であるように思われる。まず①に関しては、「男は仕事、女は家庭」という伝統的価値観の否定は、「男性も『主夫』として活躍してよい」あるいは「女性も家庭に縛られるべきではなく、社会人として仕事を持つべきである」ということを意味するものではない。むしろ、「女性は家庭のみに縛られるのではなく、地域活動の担い手として、積極的に地域活動に参加してもよい（あるいは、参加するべきだ）」ということの意味しているように思われる。また②については、「女性の社会参加は、あくまで地域活動に限られる」ものであり、「家庭や地域を離れて一社会人として自立して生きていく」ことについては否定的である、ということの意味しているのではないだろうか。

つまり、塙山学区に見られたような、活発な地域活動と、それを可能ならしめる地域ガバナンス構造は、（特に女性の場合は）職業人として自立し、地域から離れた「個」として活動するのではなく、地域社会への貢献という、ある種前近代的なムラ社会の構造に寄らなければ維持され得ないことを示しているといえる。さらに、多くの（壮年の）男性たちにとっては、第一に参加すべきはやはり「仕事」であり、地域活動は余暇、あるいは「女性に任せるもの」として認識されているように思われる。その意味においては、高いソーシャル・キャピタルの存在は、第 8 章第 1 節で論じたような地域防災力の強化や、本章で

---

<sup>181</sup> 「塙山学区住みよいまちをつくる会」の 2007 年度の役員名簿を見ると、140 名のうち、会長以下 62 名が女性で占められている。

論じた活発な地域活動を推進すると同時に、女性の「個」としての自立を阻害し、男女共同参画を阻む要素となりうることを示しているといえる<sup>182</sup>。

以上のように、課題解決のためにネットワークを構築し、維持し続けていることこそソーシャル・キャピタルを醸成する「鍵」であると考えられる。ただし、日本におけるソーシャル・キャピタルは、**bonding**（内部結束型）の要素が強いこと、また、Putnamが論じたような「あらゆる政策分野のパフォーマンスを良好にする万能薬」ではなく、男女共同参画政策のように、むしろ阻害要因として働く場合がありうることは、記憶にとどめておく必要があるだろう。

---

<sup>182</sup> ただし、これらの特徴は、日立市が日立製作所の「企業城下町」であることと関係がある可能性は否定できない。

## 第10章 結論

### 第1節 本論文による発見のまとめ

#### 1 本論文の目的及び概要

本論文は、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という問いについて、実証的なデータに基づいて分析し、一定の解答を導くことを目的とした。本論文では、こうした研究アプローチを「地域政策要因分析」と名づけ、具体的には以下のような方法を取った。

##### ① 様々なレベルを対象とする

都道府県レベル、市区町村レベル、そして自治体ではないものの、同一市区町村内の小中学校区といった、地区レベルの分析もあわせて行った。

##### ② 主として計量的手法を用いる

政策の違いを「政策パフォーマンス」として指数化して従属変数とし、それをもたらす要因を、いくつかの仮説に基づいて指数化して独立変数とした。それらの因果関係を、複数の多変量解析手法を用いて計量的に明らかにすることを試みる。ただし、計量的分析だけでは十分分析しきれないと思われる部分については、事例研究といった質的手法も取り入れた。

##### ③ 複数の独立変数を設定する

先行研究に基づき、「社会経済的要因」、「政治的要因」、そして「ソーシャル・キャピタル」という3種類の独立変数群を設定し、「政策パフォーマンス」を従属変数として分析を行った。

#### 2 各章の要約

第1章では、地域政策要因分析の先行研究である、Dye らのアウトプット分析、及び Peterson の *City Limits* などについて整理を行った。筆者がこれらを「系譜」として把握しようとする理由は、これらの業績のいずれもが、①「地方政府間の政策の違いをもたらす要因は何か」という関心に立脚していること、②政策過程研究の方法論的な精緻化（実証化・計量化）を目指していること、③地方政治における実際的課題の解決を「目指す」ものであること、という共通点を持つことによる。Dye らのアウトプット分析は、州や都

市に関する様々なデータを数量的・統計的に処理し、分析者の主観的バイアスを排除することにより、より「科学的な」比較研究を可能とすることで、地域政策要因の実証的な解明に先鞭をつけた。だが Dye らは、ブラックボックスの入力（政治システム変数と社会経済的変数）と出力（政策アウトプット変数）の関係性を論じるに留まり、その制度的・構造的要因の説明にまで踏み込むことはなかった。それに対し Peterson は、Dye らと同様の計量分析を行った後、「政策決定者の合理性」という概念を用いることで、このブラックボックスの中身を説明した。しかしこの説明は、機能主義的なものだけを基礎にしているため、分析者（Peterson）自身による解釈的な要素、あるいは恣意的な要素を帯びざるを得ない側面があった。

続いて第 2 章では、Putnam らによるソーシャル・キャピタル論を取り上げた。まずソーシャル・キャピタル論の源流である Tocqueville の議論を踏まえたうえで、Putnam に先行するソーシャル・キャピタル論者たちの業績を俯瞰した。次に Putnam の *Making Democracy Work* をやや詳細に紹介し、その意義について考察した。さらに、Putnam 以後のソーシャル・キャピタル論の発展と批判を整理したうえで、本論文の焦点である「地域政策要因分析」におけるソーシャル・キャピタル論の有用性と課題について述べた。Putnam の研究の意義を整理すると、次の 2 点を挙げるができるように思われる。第一に、「信頼」や「互酬性の規範」、「社会的結社の活発な活動」という、それまでは印象論的に捉えられ、論じられてきた概念を、「ソーシャル・キャピタル」として計量的に把握することで、実証的な分析を可能にしたことである。これにより、同じ「政治学」に属しながらも方法論的に深い溝で隔てられ、相互理解と協調を欠いてきた「政治思想」と「実証分析」を結びつけることに貢献した。第二に、Dye から Peterson へと連なる地域政策要因分析の系譜に、新たな視点を付け加えた点である。前述のように、Dye らはアウトプット分析を通じ、地方政府の政策格差の要因を実証的に（計量的に）分析する道を拓いたが、一方で政治的要因を軽視し、「政治学」の学問的アイデンティティを揺るがしかねない事態を招いた。Peterson は、政策立案者の合理性を仮定することで、政治的要因の重要性を強調することに成功した。しかし自身による解釈的な要素、あるいは恣意的な要素を帯びることから、方法論の面ではアウトプット分析から一步後退してしまった。Putnam は、Dye と Peterson の双方の分析の長所を活かしつつ、ソーシャル・キャピタルという新たな視点をも提供したのである。だが、Putnam の業績は、あらゆる政策の独立変数をソーシャル・キャピタルに帰している点に問題がある。Putnam のイタリア 20 州の分析では、ソーシャ

ル・キャピタルが高い北部諸州は、あらゆる政策分野において高いパフォーマンスを誇り、逆に、ソーシャル・キャピタルが低い南部諸州は、あらゆる政策分野において政策パフォーマンスが低い、と論じているが、例えば日本における自治体を見ると、このような整然とした区分は不可能であるように思われる。つまり、ソーシャル・キャピタルが政策パフォーマンスに影響を与えるのだとしても、ソーシャル・キャピタルが第一の原因であるような政策分野もあれば、その他の要因、例えば社会経済的要因や政治的要因の方が大きな影響力を及ぼしている政策分野もあるのではないだろうか。

第1章及び第2章の考察によって、地域政策要因分析の3つのアプローチ、すなわち、社会経済的要因を重視するDyeらの立場、政治的要因（制度的・構造的要因と政策決定者の合理性）を重視するPetersonの立場、そして、ソーシャル・キャピタルを重視するPutnamの立場がそろったことになる。第3章以降は、これらの議論を踏まえたうえで、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という本論文の問いについて、実証的なデータに基づいて分析を行った。

第3章では、「先進的な政策を実施している自治体としていない自治体の差は、どんな要因から生じるのか」、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という本論文の問いを、都道府県レベルで検証するため、47都道府県の8つの政策分野のパフォーマンスについて、社会経済環境や政治的要因、ソーシャル・キャピタルの影響力を分析した。その結果、「犯罪率」、「合計特殊出生率」、「市区町村の政治に対する満足度」、の3つに関しては、他の独立変数群の影響を統制しても、ソーシャル・キャピタルの説明力が高いことが示された。

第4章では、いくつかのアンケート調査によって収集したデータを基に、防災政策における「共助」のあり様を検討し、「地域防災力」というキーワードをもとに、地域コミュニティのソーシャル・キャピタルが防災に対しどのような効果を上げているのかを、10都府県のデータをもとに実証的に分析することを試みた。そして、コミュニティ活動が活発なほど地域防災力が高く、罹災経験を制御してもやはり強い正の相関が見られることが明らかになった。また、社会経済環境を示す3つの指標や、政治的要因を示す3つの指標を考慮しても、やはり地域コミュニティが大きな影響を与えていることが明らかになった。さらに、地域防災力の向上のためには、コミュニティ活動に加え、防災政策に関する「市町村への信頼」が重要な役割を果たしていること、市町村への信頼の醸成には、自治体の積

極的な防災政策の推進が影響を与えている可能性があることを示した。

第5章では、市区町村レベルの実証的なデータに基づいて考察するため、東京23特別区における「個人情報保護条例」の制定要因を、いくつかの仮説に基づいて分析した。「条例の先進性」を従属変数とした分析においては、仮説どおり、政治的要因とソーシャル・キャピタルが一定の影響を与えている可能性が示されたが、統計的な有意性を得ることはできなかった。また「条例の制定時期」を従属変数とした分析においても、仮説どおり、社会経済的要因、政治的要因、ソーシャル・キャピタルのいずれもが影響を与えている可能性が示唆されたが、やはり統計的に有意な結果を得ることができなかった。だが、「条例の制定時期」について極端な値をとった葛飾区と豊島区を「例外事例」として除外し、再度分析したところ、社会経済環境との有意な関係性が伺われた。葛飾区は23区で最も早く個人情報保護条例を制定した区であり、豊島区は最も遅く制定した区であることから、これらの区には社会経済的要因の影響を上回るような、何らかのバイアスが働いたことが推測されるが、詳細については稿を改めて考察したい。

第6章は、第5章と同じく市区町村レベルの実証的なデータに基づいて考察するため、「外国人政策」に焦点をあて、外国人人口及び外国人人口比を基に抽出した59市区町村をもとに、「自治体の外国人政策にはどのような差異があるか」、「自治体の外国人政策の差異を生じさせている要因は何か」というふたつの疑問に答えることを課題とした。まず、外国人政策アンケートの結果をもとにクラスター分析したところ、自治体の外国人政策の実施状況は、大きく分けて「総合実施型」「労働支援政策重視型」「生活支援政策重視型」「放置型」の4類型があることが明らかになった。次に、こうした政策類型と社会経済環境との関係を確認するため、社会経済変数をもとにクラスター分析を行った。すると、社会経済類型と政策類型は平均71.1%の一致度を示した。このことから、自治体の外国人政策の内容が社会経済環境と関係があることが推測された。

第7章では、第6章における社会経済環境では説明することはできなかった「例外自治体」のうち、群馬県大泉町に対する事例研究を行い、同町が広範な外国人政策を実施するに至った経緯を、政治的要因とソーシャル・キャピタルに焦点をあてつつ考察した。その結果、大泉町においては、中小工場経営者たちと行政が緊密に連携し合っただけでなく、地域の課題に対処する地域ガバナンス構造が存在し、その背景には、「人手不足」という共通の地域課題や歴史的経緯に基づくソーシャル・キャピタルの醸成があったこと、またこうしたガバナンス構造が町長の政治的支持基盤として機能することにより、外国人受け入れに対する町

長の決断をうながし、町当局の外国人政策の推進はもとより、民間の日系ブラジル人雇用においても、重要な役割を果たしていることを示した。

第 8 章では、ひとつの市町村の中の地区を対象として、政策の違いをもたらす要因を、特にソーシャル・キャピタルに焦点をあてて分析を行った。神奈川県相模原市の 18 地区別の地域防災力を対象とした分析結果は、「地域コミュニティ活動が活発な地域なほど、減災に関する取り組みが行われている」という、第 5 章でも提示した仮説を支持するものであった。しかしながら、茨城県日立市の 25 地区別の男女共同参画政策の浸透度についての分析結果は、ソーシャル・キャピタルが「男は仕事、女は家庭」という、ジェンダーに関する伝統的な価値観に囚われることなく、地域づくりに貢献しようとする「積極性」に繋がっている一方で、「女性の個人的自立」に対する寛容度については、かならずしもプラスに作用するわけではない、というものであった。これは、日本のソーシャル・キャピタルは、市民社会論が前提とするような、近代的な「自立した個人」を生み出すものではなく、地域社会への貢献という、ある種前近代的なムラ社会の構造に寄らなければ維持され得ないことを示しているように思われる。言い換えれば、bonding な「内部結束型」のソーシャル・キャピタルこそが、日本の「活発な」地域づくりの推進要素であり、bridging な「外部連携型」のソーシャル・キャピタルは根づいているとはいえないことが伺われる。

第 9 章では、茨城県日立市のうち、特にソーシャル・キャピタル指数が高く、地域活動も活発である埜山学区を事例に、地区における地域社会のガバナンス構造に焦点をあて、どのような組織や団体が、どのようにネットワークを構築し、どのようにして地域としての意思決定を行い、解決にむけてどのような協働を行っているかについて概観した。その結果、①行政からの自律性が強く、住民主体の活動が行われていること、②プラットフォームとなる組織を中心に、多層的なネットワークが見られること、③新旧の住民が混在し、かつ対立を回避することで、双方の長所を引き出すことに成功していること、④構成員の維持、特にリーダーシップの継承に成功していること、の 4 点が、ソーシャル・キャピタルを醸成、ないし維持し、活発な地域活動を可能ならしめていることを論じた。

## 第 2 節 本論文が示唆するもの

本論文の意義は、次の 4 点に要約できると思われる。

## 1 地域政策要因分析への貢献

序章で引用した曾我（2001）の言葉通り、「日本においては、地方政府がいかなる政策選択をどのような理由に基づいて行っているかを実証的に明らかにしたものは少ない。その理由は、「第一に、そもそも地方政府に関する仮説検証型の研究が少ない。第二に、中央政府から地方政府にかけている統制が極めて強いと考えられているため、地方政府に自主的に政策選択を行う余地がほとんど残っていないと考えられている。第三に、地方政府の規模が、他国に比して大規模であるため、地方政府の境界線を越えて資源の移動が生じにくいと考えられたため」であった。こうしたなか、自治体政策過程を正面から実証的に分析したのが、前述の伊藤（2002）であったが、伊藤の分析は、従属変数を「条例の制定時期」に設定し、具体的な政策内容の違いが生じる要因にまでは踏み込んでいなかった。本論文は、こうした伊藤の問題意識を踏まえ、「政策内容の違い」を従属変数として、それを生み出す要因を明らかにした取り組みであるといえる。本論文ではこうした研究アプローチを、「地域政策要因分析」と名づけ、この系譜に連なる先行研究として、Dye らのアウトプット分析（社会経済的要因の重視）、Peterson の政治的合理モデル（政治的要因の重視）、Putnam らのソーシャル・キャピタル論（ソーシャル・キャピタルの重視）を挙げた。そして、日本の都道府県レベル、市区町村レベル、同一市区町村内の地区レベルにおいて、それぞれの独立変数が政策に及ぼす影響を、実証的に検証し得たと考える。

## 2 ソーシャル・キャピタルが自治体政策に与える影響の実証的検証

Putnam の *Making Democracy Work* 以降、ソーシャル・キャピタルの違いが政策パフォーマンスに与える影響を実証的に検証することの重要性が指摘されてきたが、北村（1997）が指摘したとおり、「日本の自治体の政策レベルの解明は今後の大きな課題」であった。本論文は、計量的な手法を用い、第3章においては都道府県レベルの「犯罪率」「出生率」「政治満足度」について、第4章においては「地域防災力」について、第9章においては、同一市区町村内の地区レベルの「地域防災力」と「男女共同参画の進展度」について、それぞれにソーシャル・キャピタルが影響を与えていることを、計量的手法を用いて実証することができた。また、質的な事例研究ではあるが、第5章においては市区町村レベルの「外国人政策」において、ソーシャル・キャピタルが影響を与えている可能性を示唆した。これらの分析結果は、日本のソーシャル・キャピタル研究において、一定の成果をあげることができたと考える。

### 3 ソーシャル・キャピタルを生み出すガバナンス構造についての示唆

これまでのソーシャル・キャピタル研究において、「どのような地域が高いソーシャル・キャピタルを生み出すのか」、言い換えれば、「ソーシャル・キャピタルを醸成する要因は何か」については、研究者によって必ずしも一致を見てこなかった。また、どちらかといえば規範的・抽象的な指摘が多く、実証的な分析を行ったものは少なかった。第9章においては、ソーシャル・キャピタルが高いとされる、茨城県日立市塙山学区についてのケーススタディーを通じて、①行政からの自律性、②多層的なネットワークの存在、③新旧の住民が混在と協力、④リーダーシップの継承の成功、の4点が、ソーシャル・キャピタルを醸成、ないし維持し、活発な地域活動を可能ならしめていることを論じた。この知見は、個別の事例研究に基づくものであり、必ずしも普遍性を持つものであるとは限らないが、今後の日本のソーシャル・キャピタル研究に、一定の示唆を与えるものであると考える。

### 4 ソーシャル・キャピタルの高さが政策を阻害する場合があることの示唆

Putnam の *Making Democracy Work* は、ソーシャル・キャピタルをあらゆる分野の政策パフォーマンスを向上させる、いわば「万能薬」として定義した。その後のソーシャル・キャピタル研究においては、ソーシャル・キャピタルの「影の側面」を指摘することで、「万能薬」としてのソーシャル・キャピタルに一定の留保を示しているが、その多くは、やはり規範的・抽象的な指摘が多く、実証的な分析を行ったものはほとんどなかった。本論文の第8章においては、ソーシャル・キャピタルが、男女を問わず地域づくりに貢献する「積極性」を促す一方で、「女性の自立」に対する寛容度についてはプラスに作用しない、という結果が示された。また、第9章では、活発な地域活動を可能ならしめる地域ガバナンス構造は、女性に対して地域から離れた「個」として活動することを許容せず、地域社会への貢献という、ある種前近代的なムラ社会の構造に寄らなければ維持され得ないことを示唆した。

これは、日本のソーシャル・キャピタルは、市民社会論が前提とするような、近代的な「自立した個人」を生み出すものではなく、地域社会への貢献という、ある種前近代的なムラ社会の構造に寄らなければ維持され得ないことを示している。少なくとも、日本の男女共同参画政策に関しては、ソーシャル・キャピタルはむしろマイナスの影響を与えている可能性を示唆している。この結果は、今後の日本のソーシャル・キャピタルを考えてい

くうえで、重要な示唆を含むものであると考える。

### 第3節 残された課題

前節では、本論文による新たな発見を整理し、従来の研究では明らかにならなかった点を指摘した。だが、本論文が「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という問いの全てを明らかにしたわけではない。とりわけ、以下に挙げるような不十分な点があるといわざるを得ない。

#### 1 「中央地方関係」や「自治体間関係」について

本論文は、自治体間の政策パフォーマンスの違いが生じたのはなぜかを、各自治体の社会経済的要因、政治的要因、ソーシャル・キャピタルの違いに焦点を絞って分析したことにより、中央地方関係や、自治体同士が相互に与える影響を考慮に入れていない。つまり、村松の「水平的政治競争モデル」(村松 1988 など)に代表される国と地方の関係をベースにした政策過程や、伊藤(2002)が考察の対象とした「動的相互依存モデル」などを考察の対象としていない。いわば、伊藤のいう「内生条件」に特化した分析である。いうまでもなく、自治体の政策決定において、中央地方関係や自治体間関係は大きな影響を与えており、これらを考察に加えなければ、地域政策要因の完全な分析がなされたとはいえない。しかし、これらには先に挙げたような数多くの研究成果があるほか、リサーチ・デザインが必要以上に複雑になることを避けるため、あえて考察の対象に含めなかった。こうした既存の先行研究の成果と、本論文の成果を結びつけたリサーチ・デザインの設計、及びモデルの構築は、今後の大きな課題である。

#### 2 「政策パフォーマンス」の定義について

第1章において筆者は、Dyeの分析は「政策の結果(outcomes)」と「政策の効果(outputs)」の概念の混同が見られることを指摘したが、本論文で議論した「政策パフォーマンス」についても同様の混同があると言わざるを得ない。例えば第3章で明らかになった「犯罪率」「合計特殊出生率」「政治満足度」などは「政策の効果(outcomes)」であると言えるし、第5章で考察した「個人情報保護条例」や第6章で考察した「外国人政策」などは「政策の結果(outputs)」である。もっともこうした混同は、本論文が「社会経済的要因」「政治的要因」「ソーシャル・キャピタル」という複数の独立変数を設定したことで無関係ではな

い。行政評価の分野などで「アウトプット」と「アウトカム」の概念を区別するのは、①アウトプットとアウトカムの因果関係が必ずしも明確ではないこと（交通取り締まり回数を増やすことが、交通事故の減少をもたらすとは限らない）、②アウトプットよりアウトカムを重視すべきという価値判断を含んでいること（交通政策の目的は、取締り回数を増やすことではなく、交通事故を減少させることである）、の2点が指摘できる。だが、本論文の主たる関心が、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」である以上、①の観点でいえば、アウトプットとアウトカムのどちらも従属変数として扱うことになり（よってリサーチ・デザイン上、アウトプットをアウトカムの独立変数とはしていない）、②の観点でいえば、どちらを重視すべきかという価値判断を伴わない（あくまでアウトプットないしアウトカムの違いを生じさせる独立変数は何かを問う）のである。

また、第8章のように、同一市町村内の地区レベルを分析の対象としたことも原因のひとつといえる。政策決定の最小単位が市区町村である以上、同一市区町村内にアウトプットの違いは見出し得ない。その意味において、第4章及び第8章で分析した「地域防災力」はアウトカムというべきである。だが、分析結果が示すとおり、こうした地区レベルにおいても、社会経済的要因、政治的要因、そしてソーシャル・キャピタルという3種類の独立変数による違い、特にソーシャル・キャピタルによる違いは存在することが確認された。その意味において、地域政策要因分析に連なる研究として、これら地区レベルを考察の対象とすることは必要であったと考える。

このように、アウトプットとアウトカムの概念の混同は、本論文のリサーチ・デザインでは避けがたい側面があったと考えるが、今後はさらに精緻化し、両者を峻別する方向に進むべきであろう。

### 3 ミッシングリンク？

本論文では、都道府県レベルにおいても、同一市区町村内の地区レベルにおいても、（有意ではなかったが市区町村レベルにおいても）ソーシャル・キャピタルの違いが政策パフォーマンスの違いをもたらすことを検証した。だが、「ソーシャル・キャピタルが高い」都道府県の中にも「ソーシャル・キャピタルが低い」市町村は存在する可能性はある。あるいは、「ソーシャル・キャピタルが低い」とされた市町村の中にも、「ソーシャル・キャピタルが高い地区」が存在するかもしれない。こうしたレベルごとの違いがあるにもかかわらず

らず、上位のレベルにおいては、高い（あるいは低い）ソーシャル・キャピタルが観察され、さらに高い（低い）政策パフォーマンスとの関連が観察されるのである。いわば、「都道府県レベルで検出されたソーシャル・キャピタル」と、「市区町村レベルで検出されたソーシャル・キャピタル」、「同一市区町村内の地区レベルにおいて検出されたソーシャル・キャピタル」の間には、ミッシングリンクが存在するように思われる。このミッシングリンクを解き明かすためには、それを目的としたリサーチ・デザインに基づく調査が不可欠であるが、本論文の目的からは外れているため、その重要性を指摘するに留めたい。

こうして考えてみると、本論文が明らかにしたのは、「政策がうまくいっている自治体とうまくいっていない自治体では、何が異なっているのか」という謎のほんの一端に過ぎない。今後、本論文が手がかりとなって、この分野の研究が進展することを期待したい。

## 引用文献

- Bachrach, Peter. and Baratz, Morton. 1962. "Two Faces of Power" in *American Political Science Review*, Vol.56, pp.947-952.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital" in Richardson, J.G. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport: Greenwood Press.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*, Cambridge: Harvard University Press.
- Clark, Jill. 1985. "Policy Diffusion and Program Scope: Research Directions" *The Journal of Federalism*. Vol. 15, No.4
- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press. 河村望ほか訳『統治するのはだれか』（行人社、1988年）
- Dawson, Richard E. and Robinson James A. 1963. "Inter Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States" in *Journal of Politics* 25, No.1.
- Dye, Thomas R. 1965. "Malapportionment and Public Policy in the States" in *The Journal of Politics*, Vol. 27, pp.586-601.
- Dye, Thomas R. 1966. *Politics, Economics, and the Public*, Chicago: Rand McNally.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Easton, David. 1969. "The New Revolution in Political Science" in *American Political Science Review*, Vol.63, pp.1051-1061.
- Erie, Steven P. and Kirlin, John J. 1972. "The Study of City Government and Public Policy Making: A Critical Approach" in *Public Administration Review*, Vol. 32, pp. 173-184.
- Fry, Brian R. and Winters, Richard F. 1970. "The Politics of Redistribution" in *American Political Science Review*, Vol.64, pp.508-522.
- Hanifan, Lyda J. 1916. "The Rural School Community Center" in *Annals of the American Academy of political and social Science*, Vol. 67, pp.130-138.
- Hirschman, Jeffrey R. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge: Harvard University Press.

Hofferbert, Jacob. 1966. "The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables" in *the American States. American Political Science Review*. Vol. 60, No1.

Hunter, Floyd. 1983. *Community Power Structure*, Capitol Hill: University of North Caroline Press.

Krishna, Anirudh. 2002. *Active Social Capital: Tracing the roots of development and democracy*, New York: Columbia University Press.

Lin Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press. 筒井純也、石田光規ほか訳『ソーシャル・キャピタル—社会構造と行為の理論』（ミネルヴァ書房、2008年）。

Linberry, Robert L. and Fowler, Edmund P. 1968. "Reformism and Public Policies in American Cities" in Wilson, James. Q ed. *City Politics and Public Policy*, Hoboken: John Wiley & Sons.

Lochner, K, Pamuk E, Makuc D, et al. 2001. "State-level income inequality and individual mortality risk; a prospective, multilevel study" in *American Journal of Public Health* Vol. 91, pp385-391.

Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," in *World Politics*. Vol. 6, pp.677-715.

Macinko J, Sterfield B. "The utility of social capital in research on health determinant" in *Milbank Q*. Vol. 79, pp.387-427.

Mclean, Scott L, Schultz, David Andrew, and Steger, Manfred B. 2002. *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone"*, New York: New York University Press.

Peterson, Paul E. 1981. *City Limits*, Chicago: University of Chicago Press.

Putnam Robert, D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster. 柴内康文訳『孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生』（柏書房、2006年）。

Putnam Robert, D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』（NTT出版、2001年）。

Walker, Jack L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States" in *American Political Science Review*, Vol.63, pp.880-899.

NHK 放送文化研究所『データブック全国県民意識調査 1996』(NHK 放送文化研究所、1997年)。

Whitehead, M Diderichsen. 2001. "Social capital and Health; tip-toeing through the minefield of evidence" in *Lancet* Vol.358, pp165-166

## あ行

秋月謙吾『行政・地方自治』(東京大学出版会、2001年)。

秋元律郎『権力の構造—現代を支配するもの』(有斐閣、1981年)。

鮑戸弘・佐藤誠三郎「政治指標と財政支出」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』(東京大学出版会、1986年)。

『朝日新聞』2004年9月1日。

『朝日新聞』2009年5月2日。

『朝日新聞』2009年8月12日。

朝日新聞社『民力 2003』(朝日新聞社、2003年)。

芦崎治「日系ブラジル人を『戦力』にした企業城下町—結局定着しなかった群馬県太田市と大成功の大泉町を現地徹底ルポ」『プレジデント』30巻8号、1992年。

梓澤和幸『在日外国人—弁護の現場から』(筑摩書房、2000年)。

東一洋「安心・安全とソーシャル・キャピタル」『CEL』Vol.73、2005年。

渥美公秀「災害に強いコミュニティのために」『CEL』Vol.73、2005年。

有里典三「比較都市構造分析の試み—計量社会学的方法による都市の類型」『創立 20 周年記念論文集』創価大学出版会、1990年。

五十嵐慶喜、立法学ゼミ『都市は戦争できない 現代危機管理論』(公人の友社 2003年)。

砂金祐年「基礎自治体における外国人政策の比較研究—外国人政策の類型化とその要因—」明治大学政治経済学研究科『政治学研究論集』第 16 号、2002年。

砂金祐年「基礎自治体の外国人政策と政治的要因—群馬県大泉町の事例—」『政治学研究論集』第 17 号、2003年。

砂金祐年「人情報保護条例の制定要因に関する比較研究—東京 23 特別区を事例に—」政治学研究論集』第 18 号、2003年。

砂金祐年「住民の危機に対する関心についての計量分析—自治体の危機管理政策、及び住民相互の協力関係との関連について」明治大学政治経済学研究科『政治学研究論集』第 21 号、2005 年。

砂金祐年「地域コミュニティと自治体政策—ソーシャル・キャピタルの影響力に関する計量分析」『コミュニティ振興研究』第 8 号、2008 年。

砂金祐年「地域防災力の向上とコミュニティの役割」中邨章監修、幸田雅治編講『座危機管理行政第 2 巻 危機発生！そのとき地域はどう動く市町村と住民の役割』（第一法規、2008 年）。

砂金祐年、永松伸吾、長坂俊成「茨城県日立市塙山学区のガバナンスについて」『防災科学技術研究所研究資料』第 330 号、2008 年。

石田武臣など『外国人問題弁護ノート—弁護士が綴る、国際化社会・日本で暮らす外国人たちの葛藤』（アルク新書、1999 年）。

伊藤修一郎「環境基本政策の波及と『進化』」『季刊行政管理研究』94 号、2001 年。

伊藤修一郎『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』（慶應義塾大学出版会、2002 年）

稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル—「信頼の絆」で解く現代政治・社会の諸課題』（生産性出版、2007 年）。

井上繁『まちづくり条例：その機能と役割』（ぎょうせい、1991 年）。

今井照「分権改革以降における自治体の政策主体間関係の変化について」『公共政策研究』第 1 巻、2001 年。

江橋崇「地域の国際化・視点と原則」自治体学会編『自治型の行政技術』（良書普及会、1987 年）。

江橋崇編著『外国人は住民です—自治体の外国人住民施策ガイド』（学陽書房、1993 年）。

『大泉町ホームページ』（<http://www.town.oizumi.gunma.jp/>）。

大泉町広報課『大泉町だより』1985 年 5 月号～2000 年 12 月号。

大河原伸夫「政策と政策類型—T・ローウィの政策類型論を手がかりとして」『九州大学教養学部社会学論集』第 26 巻、1986 年。

大嶽秀夫『政策過程』（東京大学出版会、1990 年）。

大森彌『地方行政と住民の「元気」：続・自治体行政学入門』（良書普及協会、1990 年）。

岡本哲和「地方政府における政策の再革新の研究」『年報行政研究』37 号、2002 年。

岡本光治「外国人就業者の急増と地域行政、業界団体等の対応についての予備調査—群馬県東毛地区（太田市、大泉町周辺）」『新潟産業大学紀要』6巻、1991年。

小滝敏之『市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな未来へ』（公人社、2007年）。

## か行

貝原俊民『大地からの警告—大地震は何を語りかけたのか』（ぎょうせい、2005年）。

鍵屋一『“地域防災力”強化宣言—進化する自治体の震災対策』（ぎょうせい、2003年）。

梶田孝道『エスニシティと社会変動』（有信堂、1988年）。

梶田孝道『外国人労働者と日本』（日本放送出版協会、1994年）。

梶田孝道編『国際社会学—国家を超える現象をどうとらえるか』（名古屋大学出版会、1996年）。

加藤恵美『共生のまち・かわさき 外国人市民の権利保障の意味—川崎市・外国人施策の歴史と現在』（川崎地方自治研究センター、2000年）。

加藤一郎『『国際化』と東京都区財政』『地域と自治体』第16集、1988年。

亀谷長榮「春日市個人情報保護条例について」『市政』33号、1984年。

川崎市市民局人権・共生推進担当『川崎市人権関連総括年表』（川崎市市民局、1999年）。

絹川正明「地域住民主体の防災・防犯の取り組み」『都市政策』第124号、2006年。

河村和徳「地方自治体の財政再建政策に関する計量研究」『法学政治学研究』35号、1997年。

川村千鶴子「じんりゅう時評—在日トンガ人と比べた群馬県大泉町と東京都新宿区の国際化」『国際人流』9巻9号（1996年）。

金芳外城雄編『神戸発 危機を管理する都市へ』（日本経済新聞社、2001年）。

喜多川豊宇「群馬県大泉町における日系人労働者のヒアリング調査—永住志向と受け入れ基盤整備」『東洋大学社会学部紀要』28巻2号、1991年。

喜多川豊宇「1993年大泉町における日系人ブラジル人の生活構造・意識調査概要—1992年浜松調査との比較のなかで」『東洋大学社会学研究所年報』26巻、1994年。

喜多川豊宇「大泉町における日系人ブラジル人の生活構造と意識—一定住社会の形成」『東洋大学社会学研究所年報』27巻、1995年 a。

喜多川豊宇「大泉町・浜松市における日系人ブラジル人の生活構造と意識—日系人広域ネットワーク社会の形成」『東洋大学社会学部紀要』32巻3号、1995年 b。

喜多川豊宇「ブラジル・タウンの形成とディアスポラー日系ブラジル人の定住化に関する7年継続大泉町調査」『東洋大学社会学部紀要』34巻3号、1997年。

北山俊哉「中央地方関係と公共政策ー新しい制度論的アプローチー2完」『法学論叢』第125巻4号、1989年。

北村喜宣『自治体環境行政法』（良書普及会、1997年）。

北村亘「新制度論による比較地方自治分析の理論的可能性」『甲南法学』38巻1・2合併号、1997年。

桑山紀彦『多文化の処方箋ー外国人の「こころの悩み」にかかわった、ある精神科医の記録』（アルク新書、1999）年。

神戸市『神戸2010ビジョン 豊かさ創造都市こうべ』（<http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/013/aratanavision/aratanavision.htm>）。

国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力ー持続する成果を目指して』（国際協力事業団、2002年）。

国際人流編集部「外国人労働の周辺、地方の現象と対応ー神奈川県労働基準局（事例）、群馬県邑楽郡大泉町役場（事例）、国際農業交流協会（事例）、松本商工会議所（事例）（インタビュー）」『国際人流』58号、1992年。

後藤仁「神奈川県 民際外交の展開」駒井洋ほか編『自治体の外国人施策ー内なる国際化への取り組み』（明石書店、1997年）。

小林良彰『計量政治学』（成文堂、1988年）。

小林良彰編『政治過程の計量分析』（芦書房、1991年）。

小林良彰『現代日本の政治過程ー日本型民主主義の計量分析』（東京大学出版会、1997年）。

小林良彰編『地方自治の実証分析ー日米韓3ヶ国の比較研究』（慶應義塾大学出版会、1998年）。

駒井洋ほか編『自治体の外国人施策ー内なる国際化への取り組み』（明石書店、1997年）。

近藤克則『健康各社社会 何が心と健康を蝕むのか』（医学書院、2005年）。

## さ行

斉藤寛編『援助と社会関係資本』（アジア経済研究所、2001年）。

佐久間哲夫「ルポ・外国人不法就労者が氾濫する町ー21世紀日本の縮図か？」『諸君』21巻7号、1989年。

佐々木信夫「地方レベルの国際行政とその課題」『季刊行政管理研究』54号、1991年。

佐藤貢「前橋一入管法改正で日系2世、3世が新労働力に（東西南北）」『エコノミスト』68巻32号、1990年。

自治体危機管理研究会編著『自治体職員のための危機管理読本』都政新報社、2002年。

自治大臣官房情報管理官室監修『個人情報保護対策の現状と課題—個人情報保護対策研究会中間報告』（ぎょうせい、1986年）。

柴内康文「神戸市内の地域ソーシャルキャピタルに関する実証分析」『都市政策』第127号2007年。

自由人権協会編『個人情報保護条例集C 東京23区』（信山社、1999年）。

庄野麻子「国際化時代の行政サービスのあり方」『年報自治体学』7号、1994年。

『上毛新聞』1990年1月1日～2001年11月22日。

上毛新聞社編『サンバの町から—外国人と共に生きる 群馬・大泉』（上毛新聞社、1997年）。

新藤宗幸「アメリカの地域政治研究と『アウトプット分析』」『法学新報』第81巻6号、1974年。

新藤宗幸「政策アウトプット分析の分析概念」『年報行政研究』第12巻、1976年。

新野幸次郎「阪神・淡路大震災から学ぶ地域主体の防災・減災力とその課題」『都市政策』第124号、2006年。

新原道信「横浜市—ホモ・モーベンスのまち」駒井洋ほか編『自治体の外国人施策—内なる国際化への取り組み』（明石書店、1997年）。

『全国知事会ホームページ』（<http://www.nga.gr.jp/index.php>）。

『全国都道府県議長会ホームページ』（<http://www.gichokai.gr.jp/>）。

宗前清貞「地方政治における構造的制約の検討—ピーターソンモデルへの旅と離脱」『東北法学』第12号、1994年。

総務庁行政監察局編『教育の国際化を目指して—日本語教育が必要な外国人子女や帰国子女の教育の現状と課題』（大蔵省印刷局、1997年a）。

総務庁行政監察局編『外国人にも住みよい日本をめざして—外国人の在留に関する行政の現状と課題』（大蔵省印刷局、1997年b）。

総務省消防庁『平成14年版防災白書』（<http://www.bousai.go.jp/hakusho/h14/index.htm>）。

総務省消防庁『都道府県の地域防災力・危機管理能力についての自己評価』（総務省消防庁

2004年)。

総務省統計局『統計でみる市区町村のすがた 2000』(総務庁統計局、2000年)。

曾我謙吾「地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択」『リヴァイアサン』28号  
(2001年)。

## た行

高橋幸春「最も国際化が進んだ町—群馬県大泉町」『潮』392号、1991年。

武井楨次「因子分析よりみた新潟県内112市町村の地域特性」『人文科学研究』63号、1983年。

高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房、1996年

田中正博『実践自治体危機管理』(時事通信社、2003年)。

田中宏『在日外国人—法の壁、心の溝 新版』(岩波新書、1995年)。

田中宏ほか編『来日外国人入国白書』(明石書店、1997年)。

田辺国昭「地方分権と再分配政策のダイナミクス—国民健康保険を例に」『年報行政研究』31号(1996年)。

千葉県企画部文化国際課『千葉県における国際化の状況・グローバルちばをめざして』(千葉県、1998年)。

長州一二ほか編著『自治体の国際交流・ひらかれた地方をめざして』(学陽書房、1983年)。

東京都生活文化局「国内自治体の国際化施策調査」駒井洋編『外国人定住問題資料集成』(明石書店、1995年)。

東京都生活文化局『東京都区市町村の国際状況』東京都、2000年。

トクヴィル、アレクシス、ド、井伊玄太郎訳『アメリカの民主政治 上・中・下』(講談社学術文庫、1987年)。

東洋経済編集部「『カネを稼ぐだけ』では悲しい」『東洋経済』5040号、1991年。

## な行

内閣府国民生活局『ソーシャル・キャピタル 豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて』(内閣府、2003年)。

中邨章「政治社会学より政治経済学への変遷—アメリカ都市政治学界の展望」『都市問題』第63巻第3号、1972年。

中邨章「危機管理とはなにか―不測事態の発生と行政」中邨章編『行政の危機管システム』、  
(中央法規出版、2000年)。

中邨章、幸田雅治編『危機発生後の72時間 いかにか素早くかつ的確に対応するか』(第一法規、2006年)。

名取良太「高齢者福祉の政策過程―地方自治体における高齢者福祉政策の分析」小林良彰  
編著『地方自治の実証分析―日米韓3ヶ国の比較研究』(慶應義塾大学出版会、1998年)。

新潟県中越大地震記録市編集委員会編『中越大地震 前編 雪が降る前に』(ぎょうせい、  
2006年)。

入管協会『入国管理統計 平成13年度版』。

ニューズウィーク日本版編集部「疎外される日系ブラジル人―憧れの国を訪れた日系人が  
今カルチャーショック以上の何かを味わっている」『ニューズウィーク日本版』6巻36号、  
1991年。

野中広「太田市・大泉町―わかちあいのまちづくりに向けての胎動」駒井洋・渡辺戸一郎  
編『自治体の外国人政策―内なる国際化への取り組み』(明石書店、1997年)。

## は行

橋本信之「緊急時における行政組織―阪神大震災と自治体一般行政組織」中邨章編『行政  
の危機管システム』(中央法規出版、2000年)。

畑博行ほか編『国際人権法概論』(有信堂、1997年)。

蜂谷隆『それでも外国人はやってくる』(日刊工業新聞社、1991年)。

初瀬隆平編『内なる国際化』(三嶺書房、1988年)。

浜なつ子「群馬県太田・大泉地区―外国人労働者が支える中小企業の街」『Will』10巻7号、  
1991年。

林寛一「看護管理職のネットワークに関する一分析」『人間科学』第23巻第2号(常磐大  
学人間科学部、2006年)。

林春男『いのちを守る地震防災学』(岩波書店、2003年)。

日立市生活環境部女性政策課『日立市に住む男女の生活と意識の調査』(日立市、2008年)。

『日立市ホームページ』(<http://www.city.hitachi.ibaraki.jp/>)。

平尾智広ほか「災害対応活動とソーシャル・キャピタル」『地域環境保健福祉研究』Vol.8、  
2005年。

平松毅「個人情報保護条例の理論と運用」『法と政治』第50巻2号、1999年。

廣井脩『災害と日本人 巨大地震の社会心理』（時事通信社、1986年）。

古川俊一「政府・地方自治体間の相互援助体制と市民・企業の連携」中邨章編『行政の危機管システム』（中央法規出版、2000年）。

堀秀樹、塚超功編『都市防災学 地震対策の理論と実践』（学芸出版社、2007年）。

本橋豊、金子喜博、山路真佐子「ソーシャル・キャピタルと自殺予防」『秋田県公衆衛生学会雑誌』第3巻第1号（2005年）。

堀部政男「総合的プライバシー保護条例の制定—春日市個人情報保護条例」『地方自治職員研修』219号、1984年。

## ま行

『毎日新聞』2005年1月8日。

『毎日新聞』2009年8月12日。

毎日新聞社「あなたの街の『防災力』アンケート」『毎日新聞社ホームページ』（<http://www.mainichi-msn.co.jp/shakai/jiken/archive/news/2005/01/08/20050108ddm003040085000c.html>）。

待鳥聡史「現代アメリカ政治研究は何を目指すべきなのか—一つの試論」『レヴァイアサン』40号（2007年）。

ミッチェル、ウィリアム・C「来るべき政治理論の形態」リブセット、S・M編、矢沢修次郎、澄子訳『現代政治の基礎』（東京大学出版会、1973年）。

南川義信「まちづくりを支援する神戸市の取り組み」『都市政策』第124号、2006年。

宮川公男・大守隆『ソーシャル・キャピタル 現代経済社会のガバナンスの基礎』（東洋経済新聞社、2004年）

三宅岳「インタビュー&コラム・日系人—文化の掛け橋」『世界』565号、1992年。

務台俊介、レオ・ボスナー『高めよ！防災力 「いざ」に備えて「いま」やるべきこと』（ぎょうせい、2004年）。

村松岐夫『地方自治』（東京大学出版会、1988年）。

文部省学術国際局「日本語教育が必要な外国人児童・生徒の受け入れ状況などに関する調査の結果」駒井洋編『新来・定住外国人問題資料集成』（明石書店、1998年）。

## や行

矢田立郎「安全で安心なまちづくり」『都市政策』第124号、2006年。

山口道昭「外国人市民の住民性－オンラインシステム構築の現場から」『年報自治体学』5号、1991年。

山中正雅「地域国際化と来住外国人のコミュニケーション実態－群馬県大泉町来住日系ブラジル人の調査報告」『コミュニケーション紀要』第7号、1993年。

吉田直人・柳瀬博一「自動車下請けも造船も『合法』日系人へシフト（改正入管法の衝撃－『外国人』労働者が消える?）」『日経ビジネス』559号、1990年。

## ら行

羅一慶「日本におけるソーシャル・キャピタルと住民意識」小林良彰編『地方自治体をめぐる市民意識の動態』（慶應義塾大学出版会、2005年）。

梁起豪「地方自治体における影響力の計量研究」小林良彰編『政治過程の計量分析』（芦書房、1991年）。