

# 自治体のコミュニティ政策とソーシャル・キャピタルの形成 コミュニティ政策の定量的評価

石田 祐（大阪大学大学院国際公共政策研究科）

## 1. はじめに

近年、経済的・社会的にさまざまな問題が発生している中で、人間関係や信頼関係といったネットワークが注目されている。また、それらは学術的にはソーシャル・キャピタルと呼ばれ、政府の質、経済成長、社会的病理、などとの関係について理論的、実証的な分析がなされてきている。そのソーシャル・キャピタルは、本稿の分析対象であるコミュニティやコミュニティ政策と深い関わりを持つ。コミュニティの定義については後述するが、市民活動団体やボランティア・グループといった非営利組織（non-profit organization: NPO）や自治会や町内会などの住民自治組織が活発な働きをすればするほど、人間関係が構築され、また信頼関係が醸成されると考えられている。

コミュニティおよびソーシャル・キャピタルは定義や計量的な測定の議論に関し、これまでに数多くなされてきているものの事象の性格上、一義的に定義づけにくいこと、また量的に測りにくいことが課題となっている。

本稿ではコミュニティ政策に主眼を置くことから、ソーシャル・キャピタルの詳細な定義にはこだわらずに、一般的に用いられる人間関係や信頼関係といったものをソーシャル・キャピタルとして念頭に置き、議論を進めたい。

そして、コミュニティについては国民生活審議会(1969)で示された「協力と信頼の上に展開される生活の領域」を全国的な分析として現実的にするために、近年コミュニティやソーシャル・キャピタルの重要な要素として光が当てられている NPO や以前から地域社会において形成されている住民自治組織のような組織形態をとっているものをその定義とし、議論を進めていく。

また、コミュニティ政策は山内・浦坂(2005)に基づき、上記のコミュニティと呼ばれるものに対して行われる施策や政策要素を総称したものをを用いることとする。

本稿の問題関心は、コミュニティ政策によって促進されるコミュニティ（住民自治組織や NPO）の活動は信頼や付き合い（ソーシャル・キャピタル）の形成に強く関与し、取引コストの低下によって地域の活性化がより円滑になされ、その結果として正の経済的・社会的効果がもたらされていくであろうか、ということである。その中で本稿の分析における関心は、そもそもどのような自治体においてコミュニティ政策が活発になされているのか、ということである。

以上を踏まえ、本稿の目的は次の 2 点を明らかにすることである。1 つは、全国の自治体においてコミュニティ政策がどの程度なされているかを定量的に示すことである。そして 1 つは、コミュニティ政策が盛んな自治体はどのような自治体であるかを実証的に分析することである。

そこで、本稿は次のように論を進める。2 節で、これまでにコミュニティとコミュニティ政策、そしてソーシャル・キャピタルについての先行研究の議論について述べる。3 節で、本稿の分析モデルを示し、用いるデータについて説明する。4 節で、コミュニティ政策に関する定量的把握と計量分析の推定結果を示す。5 節で、推定結果の考察と今後の課題について述べる。

なお、本稿の分析は、全国の自治体に対して実施された、関西経済社会研究所・東北開発研究センター編 (2005) のアンケート調査データを用いる。

## 2. 先行研究—コミュニティ、コミュニティ政策、ソーシャル・キャピタル—

日本において「コミュニティ」という用語は、国民生活審議会編(1969)によって初めて使用されたとしており、次のようにコミュニティを定義している。

「われわれの生活の中には、地域の人々の交流と相互扶助、余暇の価値ある利用、環境施設の整備など、人々の協力と信頼の上に展開される生活の領域が存在する。」

当時から本稿で焦点を当てる地域や信頼というキーワードは政策目標として取り上げられてきた。しかし、生活領域というキーワードがあるように、コミュニティは領域性(場所)を中心とした概念であったことが分かる。

中田(1999)は、これ以後に取り上げられたコミュニティ形成は、町内会が機能不全に陥っているという認識を背景に持っていたが、実際は町内会も機能すべきところで一定の役割を果たしていたと述べている。

また、学術的には、山崎(1999)がどのようにコミュニティが定義されてきたかについてレビューしており、次のようにまとめている。

「コミュニティは、一定の地域の共同生活でくりひろげられる生活世界における共同性や相互作用によって生みだされる社会生活関係の体系と共同性にむかう価値意識としてみる事ができよう。」

上記の 2 つの定義に共通するものは場所と相互関係であり、コミュニティを形成す

る意義は、住民生活の豊かさの追求や地域が抱える問題の解決にあるとしている点である。

以上のコミュニティの定義では明示的には表現されていないが、近年コミュニティの問題解決力となるべく注目がなされているものに NPO やボランティア・グループのような団体がある。それらのネットワークでは、隣近所に住むという条件は緩められ、特定の関心や目的を中心とした活動が展開されている。特定の場所に縛られることのないコミュニティという観点から幅広く解釈すれば、インターネット上でなんらかの特定のテーマについて議論する電子会議室や電子掲示板システム (bulletin board system: BBS) やブログ (web log: Blog) といったものもコミュニティと呼べる。

以上のようにコミュニティの定義が幅広くできる中で、本稿ではコミュニティを NPO や住民自治組織といった組織形態をとるものに限定し、分析の対象とする。また、それらのコミュニティに対して自治体を実施する政策をコミュニティ政策と定義し、分析を行う。

実際の政策議論においてもコミュニティや人間関係 (ソーシャル・キャピタル) に関心が寄せられており、コミュニティやソーシャル・キャピタルの再生や再構築に関する研究や調査が世界銀行や OECD のような各国際機関、各国政府、そしてコミュニティレベルの自治体においてなされている。たとえば、アイルランド政府は明示的にソーシャル・キャピタルの重要性を指摘した (The National Economic and Social Forum, 2003)。日本では、内閣府編(2003)が初めてソーシャル・キャピタルを表題とし、都道府県単位でソーシャル・キャピタル指標を作成し、定量的に評価する試みがなされている。また、稲葉・松山(2002)は、重要犯罪総数指数を信頼とみなし、日本のソーシャル・キャピタルの悪化が全要素生産性 (TFP) の停滞・衰退に影響を与えていることを実証的に分析している。

上記の議論の中で、NPO は重要な役割を果たすことが考慮されており、NPO はソーシャル・キャピタルに正の影響を与えることができると捉えられている。たとえば、ガーディアン・エンジェルスという特定非営利活動法人 (NPO 法人) は、市民防犯活動として地域の安全を維持する役割を果たしている。本稿で取り上げるコミュニティ政策は NPO 支援の部分もあることから密接な関係にある。そしてそのような NPO の活動はソーシャル・キャピタルと重要なつながりがあることから、本稿の議論はコミュニティ政策にとってはもちろん、ソーシャル・キャピタルの形成に関しても重要なものとなると考える。

山内・浦坂(2005)は、コミュニティ政策を 7 つの項目に絞り、コミュニティ政策指標とし、コミュニティ政策ランキングを作成している。ランキングは各項目の偏差値を計算し、それら 7 項目の平均をとり、総合評価点で順位づけを行っている。その結果を表 1 に引用した。ランキング表を見ると、大規模な自治体と小規模な自治体、都市圏の自治体と都市圏外の自治体が混在していることが分かる。

本稿では、上記の総合指標のもととなっている各指標を分析の対象とし、経済的・社会的・地理的な要因を統計的にコントロールし、先進的な自治体の特徴を得たい。また、NPO法人の発生以前から存在する自治会や町内会などの住民自治組織についてもNPO法人が範疇とする問題以外で一定の役割を果たすものと考え、同様のフレームワークで分析を行っていくこととする。

表1 コミュニティ政策の総合評価(N=1033)

順位	自治体名	総合 評価値	回答 項目数	人口	コミュニティ政策指標						
					参画 制度数	専門部署 定員数	住民自治 組織施策 数	住民自治 組織予算 比率	NPO 予算比率	NPO 施策数	NPO 地方税 減免制度 数
1	島根県海士町	78.4	4	2,672	55.9	133.2	78.8	45.7	N/A	N/A	N/A
2	北海道丸瀬布町	76.9	4	2,149	48.1	166.1	41.6	52.0	N/A	N/A	N/A
3	沖縄県北谷町	69.3	7	25,554	48.1	46.9	47.1	73.7	150.7	62.3	56.7
4	千葉県浦安市	67.9	5	132,984	71.7	48.8	74.4	N/A	N/A	62.3	82.1
5	岩手県栗石町	67.2	7	19,750	71.7	48.2	51.5	90.4	89.3	62.3	56.7
6	愛知県大口町	67.0	7	20,633	55.9	68.0	63.5	53.1	109.4	62.3	56.7
7	兵庫県神戸市	66.7	5	1,493,398	71.7	47.1	83.2	N/A	N/A	62.3	69.4
8	福井県越前町	66.2	6	6,112	48.1	93.0	79.9	41.9	90.5	N/A	44.1
9	山口県周南市	65.7	4	157,383	63.8	N/A	79.9	N/A	N/A	62.3	56.7
10	福岡県福岡市	65.7	7	1,341,470	79.6	47.1	105.1	62.1	46.6	62.3	56.7
11	岡山県笠岡市	65.0	6	59,300	63.8	46.9	85.4	62.2	N/A	62.3	69.4
12	鹿児島県桜島町	64.7	6	4,678	48.1	63.3	46.0	144.7	N/A	41.9	44.1
13	秋田県東由利町	64.4	5	4,860	48.1	115.4	43.8	58.2	N/A	N/A	56.7
14	福井県大野市	64.4	5	38,880	71.7	46.9	84.3	N/A	N/A	62.3	56.7
15	岩手県田老町	64.3	5	4,800	48.1	121.6	65.7	N/A	N/A	41.9	44.1
16	東京都多摩市	64.1	5	145,862	79.6	48.3	73.4	N/A	N/A	62.3	56.7
17	山形県平田町	63.9	5	7,232	55.9	46.9	72.3	N/A	N/A	62.3	82.1
18	北海道東神楽町	63.2	4	8,127	63.8	81.6	63.5	N/A	N/A	N/A	44.1
19	神奈川県横須賀市	63.1	5	428,645	63.8	47.4	85.4	N/A	N/A	62.3	56.7
20	富山県富山市	63.1	6	325,700	87.5	47.4	66.8	57.6	N/A	62.3	56.7
21	埼玉県吉川市	63.1	6	56,673	79.6	48.7	74.4	56.6	N/A	62.3	56.7
22	群馬県富岡市	62.9	6	49,349	63.8	47.4	60.2	61.4	N/A	62.3	82.1
23	岐阜県下呂市	62.8	5	40,102	63.8	N/A	69.0	62.2	N/A	62.3	56.7
24	山形県高畠町	62.6	6	26,807	71.7	56.4	50.4	52.8	N/A	62.3	82.1
25	福岡県春日市	62.5	7	105,219	87.5	47.8	49.3	55.2	78.9	62.3	56.7
26	千葉県白井市	62.3	5	50,431	79.6	49.4	63.5	N/A	N/A	62.3	56.7
27	滋賀県湖東町	62.2	6	9,070	48.1	46.9	48.2	110.8	N/A	62.3	56.7
28	千葉県我孫子市	62.0	7	127,733	71.7	48.5	70.1	48.5	75.8	62.3	56.7
29	東京都奥多摩町	61.9	6	7,575	55.9	67.2	83.2	45.8	N/A	62.3	56.7
30	愛知県碧南市	61.9	7	67,814	63.8	46.9	44.9	85.2	47.8	62.3	82.1
31	宮城県大郷町	61.8	6	9,768	55.9	83.6	53.6	58.7	N/A	62.3	56.7
32	東京都狛江市	61.8	7	75,711	71.7	46.9	48.2	42.1	104.9	62.3	56.7
33	島根県佐田町	61.5	7	4,576	48.1	97.3	53.6	43.7	101.7	41.9	44.1
34	大阪府美原町	61.4	7	37,618	55.9	48.2	48.2	42.5	115.8	62.3	56.7
35	香川県多度津町	60.9	6	23,657	63.8	73.9	62.4	N/A	45.9	62.3	56.7
36	群馬県渋川市	60.7	7	48,761	48.1	46.9	67.9	63.4	54.3	62.3	82.1
37	北海道石狩市	60.7	7	54,567	79.6	47.3	48.2	42.6	62.7	62.3	82.1
38	熊本県荒尾市	60.5	5	56,905	71.7	61.7	83.2	N/A	N/A	41.9	44.1
39	山口県宇部市	60.5	7	174,416	71.7	47.9	54.7	49.3	55.5	62.3	82.1
40	群馬県高崎市	60.4	6	239,904	63.8	47.3	53.6	53.6	N/A	62.3	82.1
41	埼玉県志木市	60.4	7	65,076	48.1	50.8	43.8	46.4	89.4	62.3	82.1
42	北海道札幌市	60.4	7	1,822,368	79.6	47.0	87.6	43.0	46.5	62.3	56.7
43	岐阜県岐阜市	60.4	5	402,751	71.7	47.5	63.5	N/A	N/A	62.3	56.7
44	静岡県大井川町	60.3	7	23,204	48.1	52.4	60.2	69.9	47.0	62.3	82.1
45	山形県藤島町	60.2	5	12,294	55.9	46.9	53.6	N/A	N/A	62.3	82.1
46	福井県今立町	60.1	5	13,907	48.1	46.9	86.5	N/A	N/A	62.3	56.7
47	福岡県古賀市	60.1	7	55,476	71.7	48.7	63.5	69.3	48.1	62.3	56.7
48	埼玉県草加市	59.8	6	225,018	71.7	47.9	76.6	43.3	N/A	62.3	56.7
49	滋賀県近江町	59.7	7	9,392	40.2	46.9	56.9	99.1	55.5	62.3	56.7
50	栃木県宇都宮市	59.6	7	443,808	79.6	47.1	73.4	51.1	47.3	62.3	56.7

出所：関西経済社会研究所・東北開発研究センター(2005)

### 3. 分析モデルとデータ

#### 3.1. 分析モデル

コミュニティ政策やコミュニティの現状についての文献は数多く存在するが、それらのほとんどが、一自治体内や一コミュニティ（NPO や町内会・自治会や電子会議室）に関して分析である。一方で、全国のコミュニティ政策を相対的に評価した研究はほとんどない。

そこで、本節ではまずアンケート回答自治体をもとに、全国の自治体でコミュニティ政策にどのくらいの予算が費やされ、どの程度の施策を行っているかなどの現状を明らかにする。そして、コミュニティ政策指標がどのような要因において高まるかを 1 時点 1032 自治体のクロス・セクションによる重回帰分析およびプロビット分析を用いて検証する。

本稿におけるコミュニティ政策の分析は図 1 の上段部分の矢印にあたる。本稿では取り扱わないが、ソーシャル・キャピタルの形成についての分析は中段部分の矢印にあたり、ソーシャル・キャピタルが経済・社会パフォーマンスに影響を与えるかどうかについては下段の矢印が分析対象となる。下段については、これまでに世界価値観調査の信頼指標や市民活動指標のようなものを用いた分析があり、Knack and Keefer (1997) や Uslander (2002) などが信頼や市民活動と経済成長や経済不平等度などとの関係性について検証している。

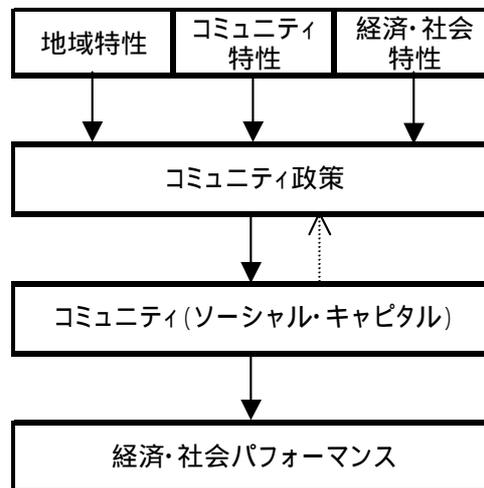


図 1 コミュニティ政策とソーシャル・キャピタルの関係

上段部分については次のような仮説モデルによって分析を行う。NPO 法人または住民自治組織に関する予算・施策・制度を積極的に用意・実施している自治体ほど、それらの組織への支援が全体的に進められていっているのではないかと。つまり、施策や制度が多く実施・整備されている自治体ほど予算が多く費やされ、また予算が多く

費やされる自治体ほど施策や制度も充実しているのではないかと、ということが予想される。

また、NPO 法人や住民自治組織の数が多いことはコミュニティ活動が活発であることと想定すると、組織数が多いほど政治的な力が強くなり、協働関係を結ぶことなどで予算や施策に拡大の影響を与えることが考えられる。

65 歳以上人口および 15 歳未満人口については、その人口が多いほど社会福祉や教育など、NPO 法人が活躍する部分が増える。65 歳以上人口については、そのような需要面だけでなく、NPO 法人を働く場とする供給面が考えられ、NPO 規模の増加に関係があると言える。

所得に関しては豊かな地域ほど多様性が大きいと考えられ、NPO 法人がより活発に活動を行うとされている。

住民自治組織については、歴史的な背景や参加の動機や形態が NPO とは異なり、65 歳以上人口の労働供給や多様性の大きさに関係が薄いと考えられるが、高齢化率が高い地域ほど住民自治組織と役所の関係が近く、自治会や町内会への加入率も高いことが予想されることから、より多くの委託が行われていると考えられる。また、15 歳未満人口についても多い自治体ほど運動会のようなイベントなどで多くの予算が費やされることが考えられる。

以上の仮説をもとに、コミュニティ政策の各項目を被説明変数に置き、それぞれどのような変数から影響を受けているかを通常重回帰分析、制度の有無を被説明変数に用いている場合にはプロビット分析を用い推計する。

被説明変数となるのは、次のコミュニティ政策項目である。<sup>1</sup>

- (1)平成 16 年度の住民自治組織に対する補助金や委託金などの予算，
- (2)同 NPO に対する補助金や委託金などの予算，
- (3)業務の委託や公共施設の設置・利用料減免・優先利用などの住民自治組織に対する施策分野数，

---

<sup>1</sup> (3)および(4)の施策分野数は、業務・事業の委託、補助金による支援、基金による支援、支援・協働に関する条例の制定、政策策定過程への住民参加の促進、規約・会計などの運営方法支援、技術・技能・ノウハウなどの指導、団体・人材の紹介・斡旋、事務所・会議室などの活動の場の提供、機材・資材・教材などの提供、公共施設の設置・利用料減免・優先利用、イベント・シンポジウムなどの開催、コミュニティビジネス・起業支援、住民自治組織と NPO の連携促進、資格などの認定・推奨・評価、自治体発行の機関誌・広報誌への掲載、各種行政情報の提供、組織・法人の設立に関する相談、その他の 19 項目を対象としている。また、(7)の住民参加制度については、審議会・懇話会・懇親会、公聴会、モニター制度、ワークショップ、オンブズマン制度、パブリックコメントを対象としている。

- (4)同 NPO に対する施策分野数,
- (5)法人住民税の均等割りや固定資産税・都市計画税の減免制度の NPO に対する地方税減免制度数,
- (6)住民自治組織および NPO を専門に扱う部署の人員数、
- (7)審議会や公聴会、オンブズマン制度やパブリックコメントなど、住民参加・参画の場。

上記の仮説をまとめると以下のとおりである。

- ・ NPO 政策要因 [ 関連予算 ] = f ( その他の NPO 政策要因 [ 施策(+), 条例(+), 地方税減免制度(+), 専門部署(+)] , NPO 規模 [ NPO 法人数(+)] , 地理的・経済的規模要因 [ 人口(?), 面積(?), 65 歳以上人口(+), 15 歳未満人口(+), 所得(+), 当初予算(?)] )
- ・ 住民自治組織政策要因 [ 関連予算 ] = f ( その他の住民自治組織政策要因 [ 施策(+), 専門部署(+)] , 住民自治組織規模 [ 住民自治組織数(+), 加入率(+)] , 地理的・経済的規模要因 [ 人口(?), 面積(?), 65 歳以上人口(+), 15 歳未満人口(+), 所得(+), 当初予算(+)] )

上記のモデルでは NPO 法人数や住民自治組織数を説明変数としているが、それぞれが関連予算との間に内生的な関係があることが指摘できる。1 つの方向は、長谷川 (2003) が指摘するように欧米のボランティア・セクターの活動が公共サービス提供のみでなく、政策形成への政治的参加をするようになってきたことである。現在日本でも組織数は拡大傾向にあり、ボランティア・グループが地元の自治体に請願や協議を行っていることが一般的になってきている。もう 1 つの方向としては、制度の充実によって組織数が増加したり、堅固になったりということが考えられる。

以上のような実証的な分析を試みる場合に、二段階最小二乗法などの内生性を考慮した手法を用いることが考えられる。しかしながら、自治体単位でみると、NPO 法人が存在しない場合や数少ない場合がある。また、住民自治組織が自治体へ働きかけをするよりも従来との関係を保たれているのが現状であることから、本稿ではそのような手法は用いないこととした。

### 3.2. データ

本稿では、関西経済社会研究所・東北開発研究センター(2005)のアンケート調査データを用いる。アンケートの回収結果は次のとおりである。アンケート調査は、郵送による自記入式調査票調査で行われ、原則 2004 年 7 月 1 日の状況が回答されている。

## アンケートの回収結果

	合計	回答数	回答率(%)
全国	2773	1080	38.9
都道府県	47	47	100.0
市	695	365	52.5
町	1872	648	34.6
政令指定都 市の区	136	6	4.4
特別区	23	14	60.9

出所：関西経済社会研究所・東北開発研究センター(2005)

本稿で用いるデータの出所および記述統計量を表 2、表 3 に示した。

表 2 データ出所

データ	原データ	原データ出所	観測年
NPO・住民自治組織要因			2004
千人当たりNPO法人数	NPO法人数	埴淵・西出(2005)	2004
千人当たり自治会・町内会数	自治会・町内会数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
加入率	自治会・町内会加入率	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
コミュニティ政策要因			
一人当たりNPO関連予算	平成16年度NPO関連当初予算	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
一人当たり住民自治組織関連予算	平成16年度住民自治組織関連当初予算	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
NPO施策	NPO施策	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
住民自治組織施策	住民自治組織施策	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
NPO条例	条例制定数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
NPO減税	NPO地方税減免制度数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
コミュニティ条例	条例制定数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
専門部署	コミュニティ関係部署総定員数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
住民参加制度	住民参加制度数	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
経済・社会要因			
人口	人口総数	「平成12年度国勢調査統計」	2000
面積	可住地面積	「全国都道府県市区町村別面積調」	2003
65歳以上人口比率	15歳未満人口	「平成12年度国勢調査統計」	2000
15歳未満人口比率	65歳以上人口	「平成12年度国勢調査統計」	2000
所得	課税対象所得	「市町村税課税状況等の調」	2002
一人当たり自治体当初予算	平成16年度当初予算	「自治体のコミュニティ・NPO活動支援に関する調査」	2004
第2次産業比率	第2次産業就業者数	「2004年度自治体予算要覧」(一部)	
第3次産業比率	第3次産業就業者数	「平成12年度国勢調査統計」	2000
		「平成12年度国勢調査統計」	2000

表 3 記述統計量

データ	標本数	平均	標準偏差	最小値	最大値
<b>NPO・住民自治組織要因</b>					
NPO法人数	1032	9.844	37.611	0	711
千人当たりNPO法人数	1018	0.092	0.156	0	3.723
自治会・町内会数	1032	211.497	394.105	0	4382
千人当たり自治会・町内会数	1018	6.077	5.283	0	46.291
加入率	851	88.407	13.083	1	100
<b>コミュニティ政策要因</b>					
一人当たりNPO関連予算	489	0.156	0.421	0	4.128
一人当たり住民自治関連予算	765	0.829	1.392	0	22.036
NPO施策	1032	2.187	3.250	0	17
住民自治施策	1032	3.874	2.839	0	15
NPO条例	1032	0.051	0.221	0	1
NPO減税	1032	0.471	0.793	0	3
専門部署	1032	3.107	5.914	0	48
住民参加制度	860	1.495	1.247	0	6
コミュニティ条例数	1032	3.884	1.589	0	10
<b>経済・社会要因</b>					
人口	1018	73547.690	197304.100	1035	3426651
面積	1015	48.871	55.068	0.92	440.580
65歳以上人口比率	1018	22.021	6.806	7.641	49.713
15歳以上人口比率	1018	14.501	1.955	6.326	21.491
所得	1010	3.266	0.486	2.376	6.215
一人当たり当初予算	1010	477.744	396.050	0.022	9653.864
第1次産業比率	1016	11.734	10.310	0.032	64.490
第2次産業比率	1016	31.973	8.803	5.971	60.124
第3次産業比率	1016	55.825	10.673	28.530	85.603

#### 4. 定量的把握と推定結果

##### 4.1. コミュニティ政策の定量的把握

これまでにコミュニティに対する政策の個別事例などについての分析は多くなされてきている。しかしながら、コミュニティ政策が全国的にどの程度なされているかについての分析はなされていない。そこで、全国 1032 自治体のコミュニティ政策の現状を人口規模を軸に見る。最初に NPO 関連政策、次に住民自治組織関連政策を見る。

##### 4.1.1. NPO 関連政策

図 2、図 3、表 4、表 5 に各 NPO 関連政策要因と人口規模の関係を散布図ないしはクロス集計にしたものを示した。

図 2 は、一人当たり NPO 関連予算と人口のそれぞれの対数をとったものを散布図で表した。人口規模が大きくなるにしたがい、一人当たり NPO 関連予算が小さくなる傾向があることが分かる。絶対額で見ると、NPO 関連予算がいくらか支出されている自治体の平均 NPO 予算は 16,000,000 円であり、最大は広島市の 508,161,000 円である。

また、一人当たり NPO 予算の平均は 248 円で、最も大きいのが島根県佐田町の 4,127 円( 18,888,000 円/4,576 人)である。平成 16 年度当初予算全体に占める割合で見ると、平均が 0.06%で、最大は沖縄県北谷町の 0.96%である。

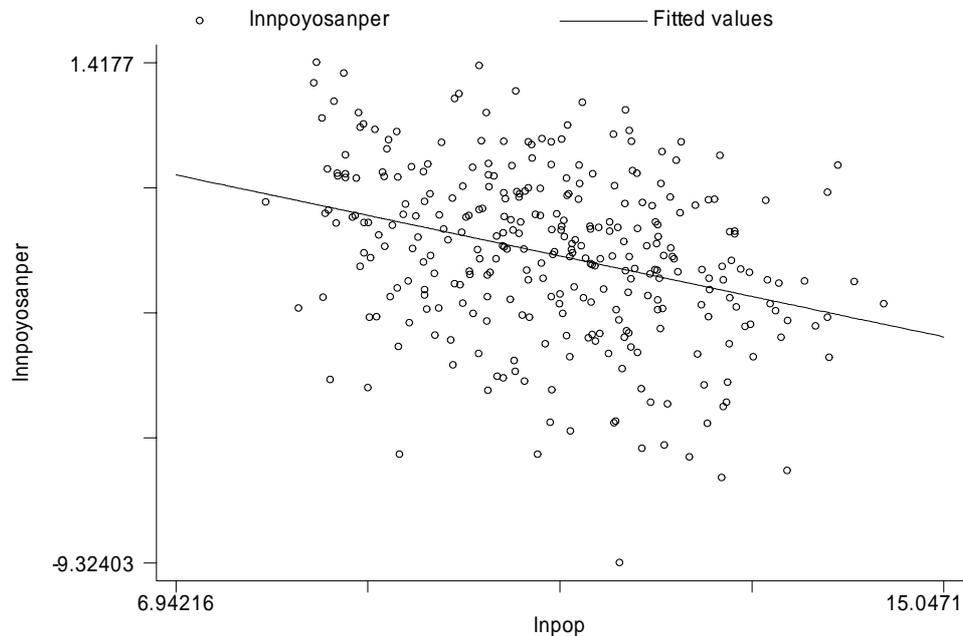


図 2 一人当たり NPO 関連予算と人口規模 (対数)

表 4 は、NPO 施策分野数の人口規模によるクロス集計である。各人口規模において最も割合の高い NPO 施策数に黄色、2 番目に高いものに桃色、3 番目に高いものに水色をつけている。

人口規模が高くなるほど NPO 施策が数多くなされている。しかしながら、人口規模の小さな団体においては NPO 法人が存在せず、そのために施策もないということがある。現に、人口規模が 5,000 人以下の自治体で、かつ NPO 施策数が 0 である 79 自治体では NPO 法人は存在しない。同様に施策数が 0 の 5,000 人以上 10,000 人以下の 135 自治体において NPO 法人が存在しない。大きな自治体ほど NPO 法人の絶対数が多いことから施策分野数はそれに合わせて多くなっていることが自然なこととして考えられる。

表 4 NPO 施策の人口規模によるクロス集計

NPO施策	人口規模								合計
	-5,000	5,000-10,000	10,000-30,000	30,000-50,000	50,000-100,000	100,000-300,000	300,000-500,000	500,000-	
0	79	163	178	40	19	21	3	9	512
	78.22	71.49	59.53	38.83	16.52	18.26	8.57	25	49.61
1	10	19	38	21	23	10	2	3	126
	9.9	8.33	12.71	20.39	20	8.7	5.71	8.33	12.21
2	3	17	23	7	15	7	2	2	76
	2.97	7.46	7.69	6.8	13.04	6.09	5.71	5.56	7.36
3	4	12	20	9	14	15	4	1	79
	3.96	5.26	6.69	8.74	12.17	13.04	11.43	2.78	7.66
4	1	5	9	8	9	11	3	0	46
	0.99	2.19	3.01	7.77	7.83	9.57	8.57	0	4.46
5	0	2	7	4	7	9	2	0	31
	0	0.88	2.34	3.88	6.09	7.83	5.71	0	3
6	1	3	10	5	5	13	1	1	39
	0.99	1.32	3.34	4.85	4.35	11.3	2.86	2.78	3.78
7	3	2	7	2	8	1	2	3	28
	2.97	0.88	2.34	1.94	6.96	0.87	5.71	8.33	2.71
8	0	1	4	2	5	9	3	4	28
	0	0.44	1.34	1.94	4.35	7.83	8.57	11.11	2.71
9	0	0	1	1	1	3	4	2	12
	0	0	0.33	0.97	0.87	2.61	11.43	5.56	1.16
10	0	1	1	1	4	6	2	4	19
	0	0.44	0.33	0.97	3.48	5.22	5.71	11.11	1.84
11	0	1	0	2	2	4	1	2	12
	0	0.44	0	1.94	1.74	3.48	2.86	5.56	1.16
12	0	1	1	1	2	1	2	0	8
	0	0.44	0.33	0.97	1.74	0.87	5.71	0	0.78
13	0	0	0	0	0	2	3	3	8
	0	0	0	0	0	1.74	8.57	8.33	0.78
14	0	1	0	0	1	1	1	0	4
	0	0.44	0	0	0.87	0.87	2.86	0	0.39
15	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	0	0	0	0	0	1.74	0	0	0.19
16	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	0	0	0	0	0	0	0	2.78	0.1
17	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	0	0	0	0	0	0	0	2.78	0.1
合計	101	228	299	103	115	115	35	36	1032
行の%	9.79	22.09	28.97	9.98	11.14	11.14	3.39	3.49	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率(%)

表 5 は、NPO 条例の制定の有無について人口規模でクロス集計したものである。NPO に関する条例は全国の回答団体のうち 53 団体 (5.14%) が制定しているのみであり、いずれの規模においても NPO 条例は制定されていない方が圧倒的に高い。その中でも、人口規模が大きい自治体の方が制定している割合が高い。しかし先述のように、人口規模が 10,000 人未満の自治体においては NPO 法人自体が存在しないことから行政や住民の関心が薄く、制定がなされないことは十分に考えられる。

人口 100,000 人未満と以上はそれぞれ約 5%と約 14%で、そこを境に若干の格差が見られる。人口 50,000 人未満 100,000 以下と 100,000 人未満 300,000 人以下の自治体を比較してみると、NPO 法人数が 10 団体以上いる自治体数はそれぞれ 22 と 90 であり、やはり法人数に大きな差が見られる (いずれも母数は 115 自治体)。NPO 法人の存在が自治体の条例制定行動に影響を及ぼしていることが予想される。

表 6 は、NPO 地方税減免制度と人口規模のクロス集計表である。NPO 法人に対する法人住民税の均等割り、固定資産税・都市計画税、軽自動車税のうち、1 つでも制度が執行されている自治体を「あり」、1 つもない自治体を「なし」としている。先の NPO 条例の制定とは境目が異なり、50,000 人を境に制定状況に大きな開きがある。

表 5 NPO 条例の制定有無と人口規模のクロス集計

NPO条例の 制定有無	人口規模								合計
	-5,000	5,000- 10,000	10,000- 30,000	30,000- 50,000	50,000- 100,000	100,000- 300,000	300,000- 500,000	500,000-	
なし	99 98.02	225 98.68	291 97.32	99 96.12	109 94.78	99 86.09	28 80	29 80.56	979 94.86
あり	2 1.98	3 1.32	8 2.68	4 3.88	6 5.22	16 13.91	7 20	7 19.44	53 5.14
合計	101	228	299	103	115	115	35	36	1032
行の%	9.79	22.09	28.97	9.98	11.14	11.14	3.39	3.49	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率 (%)

表 6 NPO 地方税減免制度の制定有無と人口規模のクロス集計

NPO減税の 制定有無	人口規模								合計
	-5,000	5,000- 10,000	10,000- 30,000	30,000- 50,000	50,000- 100,000	100,000- 300,000	300,000- 500,000	500,000-	
なし	92 91.09	195 85.53	238 79.6	63 61.17	40 34.78	44 38.26	7 20	13 36.11	692 67.05
あり	9 8.91	33 14.47	61 20.4	40 38.83	75 65.22	71 61.74	28 80	23 63.89	340 32.95
合計	101	228	299	103	115	115	35	36	1032
行の%	9.79	22.09	28.97	9.98	11.14	11.14	3.39	3.49	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率 (%)

## 4.1.2. 住民自治組織政策

図 3 は、一人当たり住民自治組織関連予算を人口規模でみたものである。傾向としては、NPO 関連予算と同様に人口規模が大きくなるほど関連予算が小さくなっている。絶対額では、平均が 36,144,160 円で、最大は福岡市の 3,220,773,000 円である。一人当たり住民自治組織予算は平均が 883 円であり、最大は鹿児島県桜島町の 22,000 円である。平成 16 年度当初予算全体に占める割合で見ると、平均が 0.19% で、最大は同じく桜島町の 2.25% である。

表 7 は、住民自治組織に対する施策数を人口規模によってクロス集計したものである。この項目は、NPO の場合と異なり、人口規模の大小にかかわらず施策数が 1 つから 5 つの辺りで多くなっており、人口規模で大きな差は見られない。

表 8 は、加入率の状況を 90% 以上と未滿を境とし、人口規模でクロス集計したものである。明確な差が出ており、人口規模が小さい自治体の方が大きい自治体に比較して加入率が高い。特に、30,000 人以下では 6 割以上の自治体で 90% を超えている。また、10,000 人以下の自治体になると 9 割弱の自治体において 90% を超える結果となっている。一方で、50,000 人以上の自治体になると 7 割以上の自治体で 90% 未滿の結果となっている。

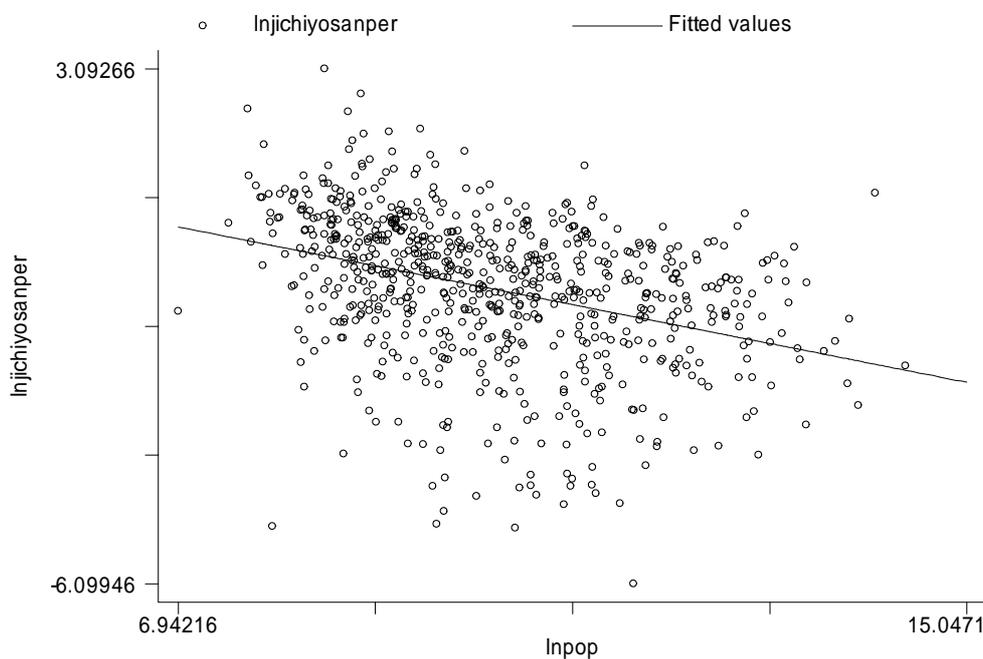


図 3 一人当たり住民自治組織関連予算と人口規模 (対数)

表 7 住民自治組織施策の人口規模によるクロス集計

住民自治 組織施策	人口規模								合計
	-5,000	5,000- 10,000	10,000- 30,000	30,000- 50,000	50,000- 100,000	100,000- 300,000	300,000- 500,000	500,000-	
0	13 12.87	21 9.21	31 10.37	10 9.71	11 9.57	11 9.57	2 5.71	1 2.78	100 9.69
1	14 13.86	32 14.04	44 14.72	5 4.85	7 6.09	11 9.57	4 11.43	5 13.89	122 11.82
2	15 14.85	25 10.96	51 17.06	17 16.5	21 18.26	15 13.04	2 5.71	4 11.11	150 14.53
3	9 8.91	35 15.35	36 12.04	20 19.42	26 22.61	21 18.26	5 14.29	6 16.67	158 15.31
4	11 10.89	35 15.35	39 13.04	16 15.53	16 13.91	16 13.91	6 17.14	5 13.89	144 13.95
5	13 12.87	32 14.04	21 7.02	11 10.68	5 4.35	13 11.3	5 14.29	1 2.78	101 9.79
6	5 4.95	16 7.02	27 9.03	4 3.88	6 5.22	12 10.43	1 2.86	3 8.33	74 7.17
7	6 5.94	14 6.14	17 5.69	6 5.83	7 6.09	3 2.61	3 8.57	3 8.33	59 5.72
8	9 8.91	7 3.07	14 4.68	7 6.8	7 6.09	6 5.22	1 2.86	1 2.78	52 5.04
9	3 2.97	6 2.63	7 2.34	3 2.91	2 1.74	3 2.61	1 2.86	3 8.33	28 2.71
10	1 0.99	2 0.88	5 1.67	2 1.94	3 2.61	1 0.87	1 2.86	1 2.78	16 1.55
11	0 0	2 0.88	4 1.34	2 1.94	2 1.74	1 0.87	2 5.71	1 2.78	14 1.36
12	1 0.99	1 0.44	1 0.33	0 0	1 0.87	0 0	0 0	1 2.78	5 0.48
13	1 0.99	0 0	1 0.33	0 0	0 0	1 0.87	2 5.71	1 2.78	6 0.58
14	0 0	0 0	1 0.33	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	1 0.1
15	0 0	0 0	0 0	0 0	1 0.87	1 0.87	0 0	0 0	2 0.19
合計	101	228	299	103	115	115	35	36	1032
行の%	9.79	22.09	28.97	9.98	11.14	11.14	3.39	3.49	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率(%)

表 8 自治会・町内会加入率の人口規模によるクロス集計

自治会・町内会加入率	人口規模								合計
	-5,000	5,000-10,000	10,000-30,000	30,000-50,000	50,000-100,000	100,000-300,000	300,000-500,000	500,000-	
90%未満	10 11.11	20 10.58	95 39.92	42 50.6	64 71.11	74 75.51	28 84.85	19 63.33	352 41.36
90%以上	80 88.89	169 89.42	143 60.08	41 49.4	26 28.89	24 24.49	5 15.15	11 36.67	499 58.64
合計	90	189	238	83	90	98	33	30	851
行の%	10.58	22.21	27.97	9.75	10.58	11.52	3.88	3.53	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率(%)

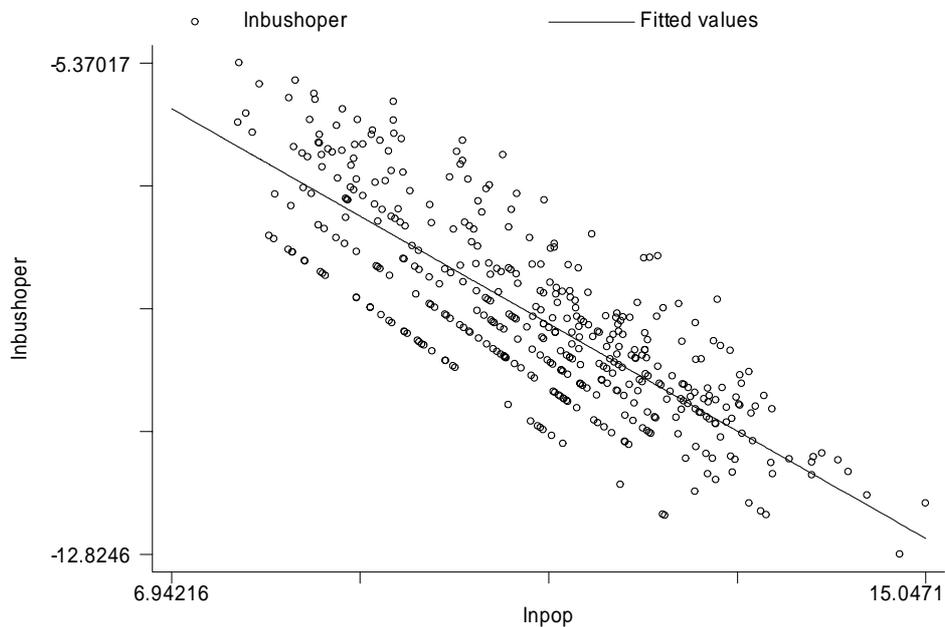


図 4 一人当たり専門部署人員数と人口規模 (対数)

図 4 は NPO や住民自治組織などコミュニティに関する専門部署の担当人数を人口一人当たりで描いたものであり、表 9 は住民参加制度の整備数を人口規模でクロス集計したものである。

図 4 では、人口規模が大きくなるほど、専門部署人数は小さくなっている。

表 9 では、いずれの人口規模においても 1 つ住民参加制度を作っているという回答が最も多いが、2 番目と 3 番目を追っていくと、人口規模の大きい自治体の方がより多くの制度を執行している傾向がある。

表 9 住民参加制度数と人口規模のクロス集計

住民参加 制度数	人口規模								合計
	-5,000	5,000- 10,000	10,000- 30,000	30,000- 50,000	50,000- 100,000	100,000- 300,000	300,000- 500,000	500,000-	
0	15 18.99	44 24.04	49 20.59	24 27.59	18 17.14	13 12.62	1 3.23	1 2.94	165 19.19
1	51 64.56	88 48.09	124 52.1	28 32.18	32 30.48	26 25.24	7 22.58	10 29.41	366 42.56
2	10 12.66	36 19.67	42 17.65	19 21.84	25 23.81	25 24.27	5 16.13	4 11.76	166 19.3
3	3 3.8	13 7.1	15 6.3	13 14.94	17 16.19	18 17.48	7 22.58	8 23.53	94 10.93
4	0 0	2 1.09	7 2.94	2 2.3	8 7.62	13 12.62	4 12.9	7 20.59	43 5
5	0 0	0 0	1 0.42	1 1.15	5 4.76	6 5.83	5 16.13	4 11.76	22 2.56
6	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	2 1.94	2 6.45	0 0	4 0.47
合計	79	183	238	87	105	103	31	34	860
行の%	9.19	21.28	27.67	10.12	12.21	11.98	3.6	3.95	100
列の%	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1)上段は自治体の観測数値、下段は各列における比率(%)

#### 4.2. コミュニティ政策指標に関する計量分析

前節においてコミュニティ政策指標の人口規模に対する傾向を見た。本節では、重回帰分析で統計的に変数をコントロールし、どのような要因が各コミュニティ政策指標に影響を及ぼしているかについて検証する。NPO に対する政策指標、住民自治組織政策指標の順に見ていく。

##### 4.2.1. NPO 政策指標に関する推定結果

NPO 政策指標の推定結果を表 10 に示した。次の 5 つの項目、(1)NPO 関連予算、(2)NPO 施策数、(3)NPO 条例の制定有無、(4)NPO 減税の制定有無、(5)専門部署人数、について推計を行った。(1)・(2)・(5)については通常の回帰分析 (OLS) で推定を行い、(3)・(4)についてはプロビット推定法を用いた。

##### (1)NPO 関連予算

NPO 関連予算についての推計結果では、1%の有意水準において、自治体の一人当たり当初予算が大きい自治体ほど NPO 予算が多くなっている。また、NPO 施策が多く打ち出されている自治体ほど NPO 予算が多く費やされている。10%水準において、NPO 法人数が多い自治体ほど NPO 予算が大きくなっている。有意な結果とはならなかったが、NPO 減税ダミーは正の符号となっている。

NPO 施策と NPO 減税ダミーが共に正の方向の結果を出していることは、NPO 政策に熱心な自治体は様々な手法で NPO を支援しているという仮説にしたがう結果となっていると言える。NPO 法人数が大きいことが NPO 関連予算を高めていることも仮説と合致する結果となっている。

(2)NPO 施策数

NPO 施策についての推計結果では、市ダミーが正に有意であり、東京ダミーは負に有意であった。また、人口規模が大きいほど NPO 施策が多く、NPO 法人数が多いほど NPO 施策が多くなっている。つまり、人口規模が大きい自治体、つまり NPO 法人の絶対数が大きい自治体は NPO の存在感の大きさから NPO 施策が多く実施されているという仮説に従う結果となっている。他には、NPO 関連予算、NPO 条例ダミー、NPO 減税ダミーがすべて 1%水準で正に有意であり、NPO 支援が全面的に進められていると言える。

(3)NPO 条例の制定有無

NPO 条例の制定有無に関するプロビット推計の結果では、NPO 施策が多くなされている自治体ほど制定がなされる可能性が高いことが示された。

(4)NPO 減税の制定有無

NPO 減税の制定有無に関しては、NPO 関連予算、NPO 施策が高い自治体ほど制定も多くなされている。

(5)専門部署人数

推計結果についてはほとんどの変数において有意水準を満たしていない。専門部署に関しては、NPO のみの専門部署ではなく、住民自治組織も含んだコミュニティに関係する専門部署人数の総数であり、被説明変数が頑強ではなく、NPO 法人がゼロの自治体では担当者は形成されないことがその理由として考えられる。

表 10 NPO に関する推計結果

	NPO関連予算 (OLS)		NPO施策 (OLS)	
	フル・モデル	Stepwiseモデル	フル・モデル	Stepwiseモデル
	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値> t ]	係数 (t値) [P値> t ]
市ダミー	-0.057083 (-1.23) [0.220]		0.8354715 *** (2.67) [0.008]	1.0893 *** (4.05) [0.000]
町ダミー	(dropped)		(dropped)	
東京ダミー	0.0663357 (0.38) [0.705]		-2.854977 ** (-2.17) [0.031]	-2.334835 * (-1.91) [0.056]
人口	-4.33E-07 * (-1.82) [0.070]	-2.38E-07 * (-1.72) [0.086]	9.14E-06 *** (3.89) [0.000]	7.41E-06 *** (8.56) [0.000]
人口 <sup>2</sup>	1.76E-13 (1.56) [0.120]		-1.6E-12 (-1.13) [0.260]	
面積	-0.000959 ** (-2.32) [0.021]	-0.001038 *** (-2.63) [0.009]	0.0007914 (0.30) [0.765]	
65歳以上人口	-0.00707 (-1.22) [0.224]		0.0067356 (0.18) [0.861]	
15歳未満人口	0.0270681 (1.21) [0.228]	0.0390921 * (1.88) [0.061]	-0.011452 (-0.13) [0.896]	
所得	-0.08853 (-1.51) [0.132]		0.2020636 (0.53) [0.60]	
当初予算	0.0003974 *** (2.65) [0.008]	0.0004574 ** (2.50) [0.013]	-0.000867 (-1.32) [0.187]	
NPO法人数	0.7136126 * (1.79) [0.075]	0.6925545 * (1.84) [0.066]	5.787567 *** (4.16) [0.000]	5.909375 *** (4.24) [0.000]
NPO関連予算			1.484182 *** (3.47) [0.001]	1.447217 *** (3.48) [0.001]
NPO施策	0.0341763 *** (4.09) [0.000]	0.0330827 *** (3.83) [0.000]		
NPO条例ダミー	-0.041781 (-0.50) [0.614]		2.827738 *** (4.12) [0.000]	2.926841 *** (4.40) [0.000]
NPO減税ダミー	0.0732516 (1.60) [0.109]		0.7640654 *** (2.60) [0.010]	0.8532091 *** (3.04) [0.003]
専門部署	97.27774 (0.87) [0.386]		325.541 (1.48) [0.141]	
定数項	-0.067859 (-0.13) [0.894]	-0.699206 * (-1.94) [0.053]	0.1544132 (0.05) [0.957]	0.4382978 *** (2.90) [0.004]
Number of obs.	485	485	485	485
Log likelihood	-228.462	-234.032	-1142.951	-1144.946
F値	6.25	3.42	28.83	47.61
P値>F	0.0000	0.0026	0.0000	0.0000
Adj. R <sup>2</sup>	0.1568	0.1373	0.4620	0.4575

1)\*\*\*は1%、\*\*は5%、\*は10%水準で有意であることを示す。

表 10 NPO に関する推計結果 ( 続き )

	NPO条例の制定有無 (Probit)		NPO減税の制定有無 (Probit)	
	フル・モデル	Stepwiseモデル	フル・モデル	Stepwiseモデル
	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値> t ]	係数 (t値) [P値> t ]
市ダミー	-0.454277 (-0.61) [0.542]		2.235686 *** (3.33) [0.001]	2.02679 *** (3.38) [0.001]
町ダミー	-0.329951 (-0.41) [0.681]		1.707569 ** (2.46) [0.014]	1.34761 ** (2.21) [0.027]
東京ダミー				
人口	-1.69E-07 (-0.12) [0.906]		0.0000016 (1.29) [0.199]	
人口 <sup>2</sup>	-3.4E-13 (-0.39) [0.700]		-8.39E-13 (-0.95) [0.342]	
面積	0.0004323 (0.19) [0.852]		-3.95E-05 (-0.03) [0.978]	
65歳以上人口	-0.124491 ** (-2.36) [0.018]	-0.132209 *** (-3.95) [0.000]	-0.024434 (-0.96) [0.335]	
15歳未満人口	0.012038 (0.15) [0.882]		-0.008532 (-0.17) [0.867]	
所得	0.1555886 (0.40) [0.689]		0.3035029 (1.34) [0.180]	0.53942 *** (3.42) [0.001]
当初予算	0.0002033 (0.12) [0.901]		-0.00109 * (-1.78) [0.075]	-0.00148 *** (-2.95) [0.003]
NPO法人数	1.319452 (1.08) [0.280]	1.557411 * (1.84) [0.066]	0.2822012 (0.39) [0.696]	
NPO関連予算	-0.0869 (-0.28) [0.778]		0.3166155 * (1.86) [0.063]	0.27215 * (1.75) [0.080]
NPO施策	0.1499872 *** (4.42) [0.000]	0.1316812 *** (4.78) [0.000]	0.0660412 *** (2.67) [0.008]	0.07826 *** (3.64) [0.000]
NPO条例ダミー			-0.029356 (-0.10) [0.919]	
NPO減税ダミー	0.0883896 (0.33) [0.742]			
専門部署	-337.2232 (-0.39) [0.694]		-362.0739 (-1.37) [0.169]	
定数項	-0.674924 (-0.23) [0.816]	-0.07327 (-0.14) [0.892]	-2.486257 (-1.40) [0.161]	-3.38533 *** (-3.56) [0.000]
Number of obs.	485	485	485	485
Log likelihood	-247.122	-250.65	-79.509	-80.654
LR chi <sup>2</sup>	163.84	156.779	76.80	74.51
P値>chi <sup>2</sup>	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
McFadden's Adj. R <sup>2</sup>	0.203	0.217	0.3257	0.3160

1)\*\*\*は1%、\*\*は5%、\*は10%水準で有意であることを示す。

表 10 NPO に関する推計結果 ( 続き )

	専門部署 (OLS)	
	フルモデル	Stepwiseモデル
	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値]
市ダミー	0.0000089 (0.27) [0.788]	
町ダミー	(dropped)	
東京ダミー	-2.66E-05 (-0.30) [0.764]	
人口	3.99E-11 (0.24) [0.811]	
人口 <sup>2</sup>	-4.07E-17 (-0.51) [0.613]	
面積	-3E-07 (-1.10) [0.274]	-4.02E-07 ** (-2.39) [0.017]
65歳以上人口	9.66E-06 (1.21) [0.229]	
15歳未満人口	0.0000215 (1.61) [0.108]	0.0000137 * (1.69) [0.091]
所得	0.0000109 (0.21) [0.830]	
当初予算	4.19E-07 * (1.73) [0.084]	6.01E-07 *** (3.16) [0.002]
NPO法人数	-1.21E-05 (-0.05) [0.963]	
NPO関連予算	0.0000756 (0.97) [0.331]	
NPO施策	5.82E-06 (1.59) [0.113]	
NPO条例ダミー	2.47E-06 (0.08) [0.933]	
NPO減税ダミー	-3.63E-05 (-1.18) [0.239]	
専門部署		
定数項	-0.000604 (-1.34) [0.180]	-0.000308 ** (-1.98) [0.049]
Number of obs.	485	485
Log likelihood	3183.068	3177.423
F値	4.05	4.20
P値>F	0.0000	0.0060
Adj. R <sup>2</sup>	0.0810	0.0810

1)\*\*\*は1%、\*\*は5%、\*は10%水準で有意であることを示す。

#### 4.2.2. 住民自治組織政策指標に関する推定結果

住民自治組織に関して 3 つの指標、(1)住民自治組織関連予算、(2)住民自治組織施策数、(3)専門部署人数、について推定を行った。それらの推定結果を表 11 に示した。

##### (1)住民自治組織関連予算

住民自治組織関連予算については、1%の有意水準で、65 歳以上人口比率および 15 歳未満人口比率が高い自治体において関連予算が大きくなっていることが示された。自治会・町内会の状況を表す加入率は、1%水準で正に有意な結果となっており、加入率が高い自治体ほど予算が多く費やされる結果となっている。それらの結果は、仮説における符号とは一致するが、予算の詳細について不明なため可能性として課題を残す。他には、施策数が正に有意であり、住民自治組織数は有意な結果とはならなかったことが挙げられる。

##### (2)住民自治組織施策数

住民自治組織施策については、ほとんどの変数で有意な結果とならず、組織数や加入率も有意な結果とならなかった。また符合も負となっており仮説とは異なっている。専門部署人数についても施策が充実するという結果は見られなかった。

##### (3)専門部署人数

推計結果はほとんどの変数で有意にならなかった。専門部署については先述のように、NPO 関連担当人数を併せ、コミュニティ政策担当者数となっているため、被説明変数が頑強なものとならない。ただし、NPO 法人とは違い自治会や町内会は必ずといっていいほど存在するため、担当者は必ずいると考えられる。

全体としては、NPO に対する政策のように網羅的な影響を見出すことができなかった。その結果の背景として住民自治組織に関連する政策の強さは役所との関係にあることが考えられる。ただし、それを考慮するためには自治会長や自治連合会と役所との関係の強さやもたれあいといった構造、広報依頼の仕方や防災活動や運動会のようなイベントにおける関係のあり方を見る必要があるだろう。

表 11 住民自治組織に関する推計結果

	住民自治組織関連予算 (OLS)		住民自治組織施策 (OLS)	
	フル・モデル	Stepwiseモデル	フル・モデル	Stepwiseモデル
	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値> t ]	係数 (t値) [P値> t ]
市ダミー	-0.318812 (-1.42) [0.155]	-0.302567 *** (-3.83) [0.000]	-3.226575 (-0.71) [0.476]	
町ダミー	-0.033054 (-0.14) [0.888]		-4.581873 (-0.98) [0.33]	
東京ダミー	(dropped)		(dropped)	
人口	-1.73E-07 (-0.52) [0.601]		8.71E-06 (1.05) [0.294]	0.0000189 *** (5.01) [0.000]
人口 <sup>2</sup>	1.05E-13 (0.58) [0.559]		4.52E-12 (0.70) [0.483]	
面積	-0.000691 (-1.09) [0.278]	-0.000761 * (-1.65) [0.099]	0.0123737 (1.61) [0.107]	
65歳以上人口	0.0523683 *** (4.13) [0.000]	0.0559657 *** (4.77) [0.000]	0.015457 (0.12) [0.903]	
15歳未満人口	0.1088892 *** (3.07) [0.002]	0.1121088 *** (3.26) [0.001]	0.2314476 (0.76) [0.448]	
所得	0.3202616 ** (2.23) [0.026]	0.3301383 ** (2.36) [0.018]	0.893034 (0.67) [0.501]	
当初予算	0.0000774 (0.39) [0.694]		-0.000252 (-0.44) [0.659]	
住民自治組織数	-0.000872 (-0.09) [0.925]		-0.060681 (-0.66) [0.509]	
加入率	0.0074253 *** (3.24) [0.001]	0.0075532 *** (3.37) [0.001]	-0.008453 (-0.27) [0.791]	
住民自治組織関連 予算			0.7732818 * (1.70) [0.089]	
住民自治組織施策	0.0066396 * (1.90) [0.059]	0.0069694 ** (2.12) [0.035]		
専門部署	95.25371 (0.69) [0.489]		2467.237 (1.61) [0.109]	
定数項	-3.602805 *** (-3.20) [0.001]	-3.765459 *** (-3.36) [0.001]	11.26137 (1.10) [0.271]	13.61799 *** (29.72) [0.000]
Number of obs.	647	647	647	647
Log likelihood	-2411.221	-2419.222	-2832.585	-2838.645
F値	4.76	25.13	8.98	13.05
P値>F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Adj. R <sup>2</sup>	0.070	0.065	0.112	0.108

1)\*\*\*は1%、\*\*は5%、\*は10%水準で有意であることを示す。

表 11 住民自治組織に関する推計結果 (続き)

	専門部署 (OLS)	
	フル・モデル	Stepwiseモデル
	係数 (t値) [P値]	係数 (t値) [P値]
市ダミー	0.0000435 (0.72) [0.472]	0.0000705 *** (3.45) [0.001]
町ダミー	0.0000399 (0.60) [0.548]	0.0001053 *** (3.53) [0]
東京ダミー	(dropped)	
人口	-1.34E-10 (-0.96) [0.338]	
人口 <sup>2</sup>	5.31E-17 (0.78) [0.437]	
面積	-2.05E-07 (-0.78) [0.436]	
65歳以上人口	4.09E-06 (0.70) [0.485]	9.94E-06 *** (2.71) [0.007]
15歳未満人口	2.98E-06 (0.19) [0.848]	
所得	-1.04E-05 (-0.21) [0.836]	
当初予算	7.01E-08 (0.82) [0.411]	
住民自治組織数	7.97E-06 (0.93) [0.354]	
加入率	-3.14E-07 (-0.19) [0.848]	
住民自治組織関連 予算	0.0000173 (0.65) [0.514]	
住民自治組織施策	3.84E-06 * (1.79) [0.074]	3.68E-06 * (1.8) [0.072]
専門部署		
定数項	-0.000119 (-0.27) [0.788]	-0.000236 *** (-2.77) [0.006]
Number of obs.	647	647
Log likelihood	4149.359	4144.843
F値	2.76	6.52
P値>F	0.0000	0.0000
Adj. R <sup>2</sup>	0.034	0.034

1)\*\*\*は1%、\*\*は5%、\*は10%水準で有意であることを示す。

## 5. おわりに

### 5.1. 本稿で行った分析と結果のまとめ

本稿では、関西経済社会研究所・東北開発研究センター(2005)のアンケート調査データを用い、コミュニティ政策指標として NPO および住民自治組織のそれぞれに対する予算・施策・条例・減税制度・住民参加制度の現状を定量的に示した。また、それらの政策指標を被説明変数とし、通常最小二乗法とプロビット推定法を用いてコミュニティ政策が先進的に行われているのがどのような自治体であるかについて検証を行った。

その結果、NPO 政策に関しては、施策が多く行っているほど、また地方税減免制度が整備されている自治体ほど予算が多く費やされている。また同様に、予算が多く用意されている自治体ほど施策が多くなされ、地方税減免制度も整備されている。つまり、NPO に関する予算(補助金・委託金・負担金)、施策、制度は支援傾向にある自治体で網羅的になされていることが伺える。

特定非営利活動促進法(NPO 法)が 1998 年に成立して以来、NPO 法人数は増加傾向にあるが、その地理的な分布は不均等である。また、NPO 法人の組織の存在が新しいことや組織の安定性が必ずしもあるとは言えないことから、自治体職員の NPO 法人に対する意識はいまだ懐疑的である。それが推計結果において NPO 政策に積極的な自治体、すなわち先進的と呼ばれる自治体を生み出していると考えられる。

住民自治組織に対する政策に関しては、65 歳以上人口、15 歳未満人口が多い自治体ほど、また加入率が高い自治体ほど予算が多く支出されている。NPO 政策と異なるのは、施策については有意な結果がほとんど得られず、施策の形成は何か違う要因によるものと考えられる。

住民自治組織については、組織数がすでに安定していること、自治体ごとに自治会や町内会との付き合い方が大きくことなることが要因として考慮されるべきであろう。たとえば、自治体の広報紙の配布方法ひとつをとっても、自治会長に委託するケースと新聞に折り込むケースがあり、前者の場合は自治会長に委託金を支払う。また、表 8 で小規模な自治体ほど自治会・町内会への加入率が高く、表 11 の推計結果においても加入率が予算について有意な結果を示していることは、小規模な自治体ほど役所との距離が近く、また自治会長を通じた連絡方法が定着していることが反映していると考えられる。

### 5.2. 今後の課題

課題は主にデータの分類や精緻化にある。以下にそれらの点について記したい。

Salamon (1995)や Boris and Steuerle eds. (1999)が NPO の存在理由として、補完的モデル・代替的モデル・アドボカシーモデルが挙げられている。日本の自治体では現在、

委託や協働という形で NPO との関係が深まりつつあるが、財政的な事情も影響し、安価な労働力として用いられている。

馬場(2005)が愛知県の NPO 法人の財政データを詳細に調査しており、補助金は障害者福祉など特定の分野に集中していることを指摘している。つまり、補助金を受けている NPO 法人数を明確にし、NPO の分野を考慮の対象に含めることも必要となる。

NPO や住民自治組織に対する施策分野数では、その施策の実施有無を反映しているのみであり、施策の内容や効果については不明である。また、NPO や住民自治組織が独自で問題を解決しているために施策が不要になることが考えられる。その場合は、施策が少ない方がコミュニティの力が強いと言える。つまり、施策分野数は他の自治体と相対的に比較する場合、コミュニティ政策の判断材料として必ずしも正確でない。しかしながら、自治体が介入すべき問題もあるだろうから、そのような施策を抜き出して評価することも一つの手法である。

NPO に対する減免制度や住民参加・参画制度についてはあくまで有無を問う問題であり、減免制度については適用条件などの詳細については無視しており、実効性がどの程度であるかについては考慮していない。たとえば、現在ほとんどの NPO 法人は規模が小さく、最初から軽減税率の適用範囲内に存在するケースが多い。軽減税率が多数適用されると、税収は減少することから政策の転換が行われるかもしれない。東欧諸国では所得税の一部を NPO 法人に移転することができる 1%法を適用する国が増えている。しかしその内容は様々であり、1%法の導入に続けて基金の設立を行ったハンガリーのように NPO 支援に積極的である政府もあれば、スロバキアのように 1%法の導入に併せて寄付控除制度をなくすような場合もある。

本稿では、全国の自治体を相対的に評価するにあたって、以上のような細部にまで評価の手を伸ばすことは現実的ではないため、それらの課題点を残したまま分析を行った。今後は上記に記したようなコミュニティ政策の細部についての整合性についての検証を行っていきたい。

## 参考文献

馬場英明(2005)「データから見る愛知県の NPO—2003 年度事業報告書調査」あいち協働ルールブック推進フォーラム 2005 報告資料 (2005 年 8 月 3 日)。

Boris, Elizabeth T. and Steuerle Eugene C. eds. (1999) *Nonprofits and Government: Collaboration and conflict*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

The National Economic and Social Forum (Foram Naisiunta Eacnamaioch agus Soisialach) (2003) *The Policy Implications of Social Capital*,” Forum Report, no. 28.

長谷川公一(1996)「環境社会学と政策研究」環境経済・社会学会編『環境経済・政策研

- 究のフロンティア』東洋経済新報社.
- 稲葉陽二・松山健士(2002)『日本経済と信頼の経済学』東洋経済新報社.
- 関西経済社会研究所・東北開発研究センター編(2005)『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編』NIRA 研究助成 .
- Knack, Stephen and Keefer, Philip (1997) “Does Social Capital Have and Economic Payoff?: A cross-country investigation,” *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112, no. 4, pp. 1251-1288.
- 国民生活審議会(1969)「コミュニティ—生活の場における人間性の回復—」中間報告 .
- 国民生活審議会(2005)「コミュニティ再興と市民活動の展開」総合企画部会報告 .
- 三船毅(2004)「ボランティア・セクターの役割と市民の参加」『コミュニティ政策研究』第 6 号 , pp.77-98.
- 中田実(1990)「コミュニティと地域の共同管理」倉沢進・秋本律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房.
- (1999)「背反か連携か—町内会とコミュニティ」『コミュニティ政策研究』第 1 号 , pp.1-2 .
- Salamon, Lester M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the modern Welfare State*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Uslaner, Eric M. (2002) *The Moral Foundations of Trust*, New York: Cambridge University Press.
- 山内直人・浦坂純子(2005)「地域力とコミュニティ政策」関西経済社会研究所・東北開発研究センター編『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編』NIRA 研究助成 , 第 2 章第 2 部 .