

首長のソーシャル・キャピタルは自治体パフォーマンスを向上させるのか
—フィリピンを事例とした300市町調査の計量分析—

Does Mayors' Social Capital Increase Local Governments' Performance?:
Quantitative Analyses of 300 Local Governments Survey in the Philippines

小林 盾* 西村 謙一** 大崎 裕子***
Jun Kobayashi Kenichi Nishimura Hiroko Osaki

Abstract

This article examines whether mayors' social capital increases local governments' performance. Putnam suggests that politicians' social networks with residents may deteriorate political transparency and thus decrease performance. However, no direct relationships have been clarified. So, we focus on the Philippines as a case and conduct a survey on national representative 300 cities and municipalities in 2011. We find that (1) by distributions, among three indexes of performance as dependent variables, valuing fundamentals of governance have the highest scores. Social governance and administrative governance follow. Among mayors' networks as independent variables, mayors meet residents most, and local politicians, provincial politicians, and the central government officers follow. (2) By regression analyses, meeting residents promotes social governance, while meeting central government officers increases administrative governance. Multi-level analyses support these results. Therefore, mayors' social capital increases local governments' performance. Yet different social capital promotes different performance.

I. イントロダクション

1. リサーチ・クエスチョン

自治体首長が住民や政治家と接触してネットワークを形成すると、自治体をよりよい形に導き、自治体パフォーマンスを向上させるのだろうか。たしかに、首長のネットワーク形成は、住民との連帯や政策実現を促進するかもしれない。

しかし、そうしたネットワークは、非公式（インフォーマル）な関係を作りだし、情実政治をはびこらせる可能性がある。そうだとしたら、自治体運営が非効率化するため、かえってパ

* 成蹊大学文学部、Faculty of Humanities, Seikei University
jun.kobayashi@fh.seikei.ac.jp

** 大阪大学国際教育交流センター、Center for International Education and Exchange, Osaka University
knishi@ciee.osaka-u.ac.jp

*** 成蹊大学アジア太平洋研究センター、Center for Asian and Pacific Studies, Seikei University
hiroko.osaki@ejs.seikei.ac.jp

パフォーマンスが低下するかもしれない。どちらだろうか。

さらに、住民とのネットワークと政治家とのネットワークなど、ネットワークの種類によって役割が異なるかもしれない。そこで、この論文では以下のリサーチ・クエスチョンを解明していくことにする。

リサーチ・クエスチョン。自治体首長のネットワークは、自治体パフォーマンスを向上させるのか。ネットワークの種類によって、どのように効果が異なるのか。

これを解明できれば、首長がだれと、どのようにネットワーク形成をするべきかが明らかになるだろう。しかし、もし未解明のままだと、ともすれば不必要に（ときにはかえって逆効果にもかかわらず）ネットワーク作りに注力してしまうかもしれない。

2. 事例：フィリピンの市町

この論文では、フィリピンを事例とし、基礎自治体である市町を分析する。フィリピンは、東南アジア諸国の中でタイやインドネシアと並び、政治体制が比較的安定し、民主主義の歴史が長い。アジア諸国の中では珍しく、キリスト教徒が多いという特徴がある。国民総生産のうち2割ほどが海外からの送金と言われるほど、海外への出稼ぎ労働者が多いことでも知られる。

フィリピンの人口は1億人超で、国土はおおきくルソン島、ビサヤ諸島、ミンダナオ島に分かれる。18地域に81州とマニラ首都圏（National Capital Region）があり、基礎自治体は約1600の市町である。市町の内部には、全国で約4万2000のバラングイという（フィリピン特有の）町内会があり、保健所運営など一部の行政機能を担っている（フィリピンの政治構造については西村（2009）参照）。

3. 先行研究：パットナムのソーシャル・キャピタル（社会関係資本）

では、これまで首長ネットワークと自治体パフォーマンスの関係について、どのようなことが分かっているのだろうか。パットナムは、イタリアの州を事例として分析した（Putnam（1993））。そのときパットナムは、地域におけるネットワークの役割をソーシャル・キャピタル（社会関係資本）として概念化した。ソーシャル・キャピタルは、「信頼、互酬性の規範、市民参加のネットワーク」として定義される（大崎（2014）より）。

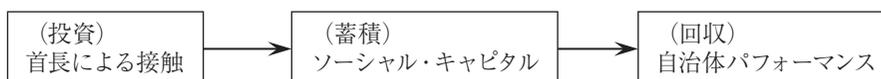
分析の結果、主に北イタリアではソーシャル・キャピタルが豊かなため、（優先投票の少なさ、国民投票への参加、新聞講読、文化団体といった）市民度が高く、また（相互扶助協会、協同組合、大衆政党、投票率、任意団体といった）市民的伝統が強かった。その結果、政策実現など自治体パフォーマンスが高かった。南イタリアでは対照的であった。

首長ネットワークと自治体パフォーマンスについては、州会議員と有権者が接触することは、地域の市民度と負の関連を持った（Putnam（1993：翻訳p122））。これは情実政治の現れと見なせるため、自治体パフォーマンスを下げかねない。しかし、接触とパフォーマンスの直接の関係は、解明されていない（その後の理論的・実証的展開については金（2005）、坂本（2005）に詳しい）（日本の自治体については辻中・伊藤編（2010））。

4. 仮定と仮説

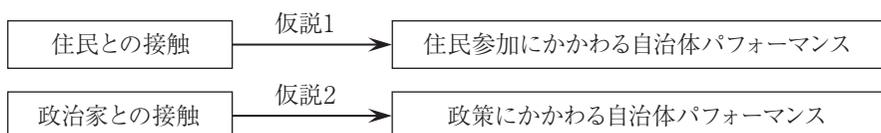
そこで、この論文ではソーシャル・キャピタル論の立場から、首長ネットワークと自治体パフォーマンスの関係を分析しよう。まず、キャピタル（資本）であることから、投資し回収す

図1 仮定



注記：自治体首長は、関係者に接触することで、ソーシャル・キャピタルを蓄積し、自治体パフォーマンスとして回収する。

図2 仮説



注記：矢印は因果関係を表す。

るといふメカニズムを以下のように仮定する（図1、投資メカニズムについてはLin（2001））。このとき、結束と橋渡しというソーシャル・キャピタルの2つの機能に着目しておこう（地域におけるソーシャル・キャピタルについては内閣府国民生活局編（2002）、宮川・大守編（2004））。

定義。ソーシャル・キャピタルのうち、人びとをまとめる機能を持つものを「結束型ソーシャル・キャピタル」とよぶ。これにたいし、ネットワークとネットワークとをつなげる機能を持つものを「橋渡し型ソーシャル・キャピタル」とよぶ。

仮定。首長が、関係者に接触することで（結束型または橋渡し型）ソーシャル・キャピタルを蓄積し、自治体パフォーマンスとして回収する。

それでは、首長のソーシャル・キャピタルがどのような形で自治体パフォーマンスに影響するのだろうか。住民との接触と、政治家との接触に分けて、つぎの2つのシナリオを想定してみたい（図2）。以下では、この2つの仮説を検討していく。

仮説1（住民との接触の効果）。住民との接触が多い自治体ほど、それが結束型ソーシャル・キャピタルとして住民との連帯を促進するため、住民参加にかかわる自治体パフォーマンスが高いだろう。

仮説2（政治家との接触の効果）。政治家との接触が多い自治体ほど、それが橋渡し型ソーシャル・キャピタルとして政策実現を促進するため、政策立案や政策実現にかかわる自治体パフォーマンスが高いだろう。

II. 方法

1. データ

データとして、2011年フィリピン地方自治体エリートサーヴェイ調査の首長票を用いる（永井

図3 調査の様子



レンソ町における予備調査の様子(2010年9月)
左が計画開発調整官、中央が小林、右が西村



カブヤオ町における実査の様子(2012年10月)
左が首長、中央が西村、右が小林

表1 標本の内訳

	グループ	市町数	比率	母集団における比率
島	ルソン	170	56.7%	50.9%
	ビサヤ	67	22.3%	26.9%
	ミンダナオ	63	21.0%	22.2%
人口	0～	112	37.3%	72.0%
	5万人～	85	28.3%	18.6%
	10万人～	103	34.3%	9.4%
市町	町	207	69.0%	91.1%
	市	93	31.0%	8.9%
歳入ランク	1等(最高)	148	49.3%	24.0%
	2等	42	14.0%	12.1%
	3等	53	17.7%	17.5%
	4等	39	13.0%	23.1%
	5等	18	6.0%	14.7%
	6等	0	0.0%	1.1%
	不明	0	0.0%	7.5%

注記：N = 300市町。歳入ランク1等は特別を含む。母集団には1,515市町ある。

史男代表)。ケースの単位は市町であり、母集団はムスリム・ミンダナオ自治地域を除くすべての1,515市町である。この中から、ランダム・サンプリングによって300市町を抽出し標本とした。北から母集団番号を振り、人口規模を考慮して系統抽出をおこなった。

調査票は首長票と計画開発調整官票の2種類を用いて、各市町にて別々に訪問面接調査を実施した。計画開発調整官は、市町における官僚制のトップである。調査期間は、首長票が2011年10月から2012年10月、計画開発調整官票が2011年10月から2012年4月までであった。どちらも有効回収率は100%で、有効回収数は300ケースであった(調査方法はKobayashi et al. (2013)、基礎集計は西村他(2015)、調査票は西村他(2016)、災害政策の分析は西村・小林(2016))。

実査は、フィリピンの調査会社Social Weather Stationsに依頼した。ただし、首長票3ケースのみ、日本人研究者が回収した。図3は、予備調査と実査の様子である。

標本となる300市町の内訳は、表1となる。地域は全81州のうち70州とマニラ首都圏に渡る。

表2 変数の作成

	変数	元の項目	アルファ
従属変数	行政管理分野	自治立法、開発計画、財源調達力、資源配分・利用、住民サービス、人事管理・人材育成	0.576
	社会政策分野	保健サービス、教育サービス支援、基礎的住宅インフラ、治安維持と災害対策	0.516
	評価基盤分野	住民参加、透明性、財政説明責任	0.564
独立変数	住民との接触	一般住民、NGO、PO、市民団体、企業	0.803
	地元政治家との接触	バラングイ長、地方議員	0.589
	地方政治家との接触	知事、地方選出の下院議員	0.401
	中央政府との接触	大統領、中央省庁の次官・長官、上院議員、政党リスト選出の下院議員	0.673

注記：従属変数は自治体パフォーマンス（もともとの範囲1～5点）、独立変数は首長による接触頻度（月～回）。自治体パフォーマンスでは元の項目の平均を、接触頻度では合計を求めた。N=300市町。アルファは「クロンバックのアルファ」。

母集団である1,515市町における比率も、表1に掲載してある。母集団と比べると、島グループごとの市町の比率は、おおむね一致していた。人口グループごとでは、サンプリング方法を反映して、大規模な市町が標本に多い。その結果、一般に町より市のほうが大規模なので、市が標本に多くなっている。さらにその結果として、歳入ランクのよい市町が多い（ケソン市など特別ランクのものは1等とした）。300市町で人口合計4,234万2,634人であり、母集団1,515市町の人口合計8,427万5,983人のおよそ半分をカバーする。

2. 従属変数：自治体パフォーマンス

従属変数となる市町のパフォーマンスは、どのように測れるだろうか。ここでは、フィリピン内務自治省による地方ガバナンス・パフォーマンス管理システム（Local Governance Performance Management System, LGPMS）の評価を用いる。2011年分について取り寄せた。

内務自治省は、最低=1点から最高=5点で、20項目について自治体パフォーマンスを測定している（項目は表2）。5つの分野に分けられていて、この論文では「行政管理分野」「社会政策分野」「評価基盤分野」の3分野の13項目を自治体パフォーマンスとして用いる。他に「経済政策分野」として農業への支援、漁業への支援、企業支援・産業振興の3項目が、「環境政策分野」として森林生態系管理、陸水生態系管理、沿岸海洋生態系管理、都市生態系管理の4項目があったが、非該当による欠損値が多かったため使用しない（たとえば内陸地域であれば沿岸海洋生態系管理が欠損値となる）。

情報を集約するため、分野ごとに平均を求めて、新変数とする（分野ごとのクロンバックのアルファは表2）。その結果、行政管理分野、社会政策分野、評価基盤分野という3つの自治体パフォーマンスが従属変数となる。

このうち、行政管理分野と社会政策分野は、仮説2の「政策立案や実現にかかわる」自治体パフォーマンスと位置づけられるだろう。一方、評価基盤分野は住民参加、透明性、財政説明責任から構成されるので、仮説1の「住民参加にかかわる自治体パフォーマンス」と位置づけよう。

3. 独立変数：首長による接触頻度

独立変数には、首長が関係者にどれくらい接触しているかという「首長の接触頻度」を用いる。調査の中で、以下のように首長に2つの質問をした。

質問。 下のリストに挙げた人々とはどの程度の頻度で会いますか（1つのみ選択）

	週数回	週1回	月2・3回	月1回	年数回	なし
バランガイ長	1	2	3	4	5	6
地方議員	1	2	3	4	5	6
NGOメンバー	1	2	3	4	5	6
地元POのメンバー	1	2	3	4	5	6
ロータリークラブなどの市民団体のメンバー	1	2	3	4	5	6
民間企業関係者	1	2	3	4	5	6
NGO,市民団体,地元POメンバー以外の一般住民	1	2	3	4	5	6

質問。 昨年、あなたは、下のリストに挙げた人々とどの程度の頻度で会いましたか（1つのみ選択）

	月1回以上	月1回	年数回	年1回	なし
知事（首都圏外の自治体のみ）	1	2	3	4	6
選挙区下院議員	1	2	3	4	6
比例区下院議員	1	2	3	4	6
上院議員	1	2	3	4	6
中央省庁の次官	1	2	3	4	6
中央省庁の長官	1	2	3	4	6
大統領	1	2	3	4	6

ここでも情報を集約するために、「住民との接触」「地元政治家との接触」「地方政治家との接触」「中央政府との接触」の4つのネットワークに分類しよう（表2）。ネットワークごとに、（平均ではなく）接触頻度の合計を計算して新変数とした。なお、因子分析を行なったところ、一般住民が地元政治家に入ったが、それ以外はこの分類どおりだった。

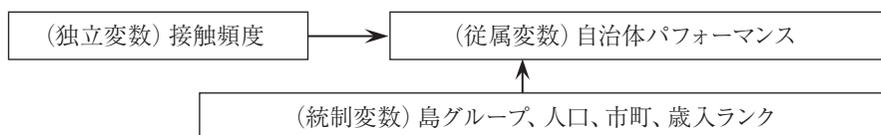
単位を月～回とした。この論文では、回答が週数回＝8、週1回＝4、月2・3回＝2.5、月1回以上＝2、月1回＝1、年数回（必要に応じ、ときどきも）＝0.2、年1回＝0.1、なし（分からない、無回答、拒否も）＝0とした。

住民との接触は、仮説1で用いる。地元政治家との接触、地方政治家との接触、中央政府との接触はどれも「政治家との接触」を中心とする（ただし中央政府には中央官僚が含まれる）ので、仮説2で用いる。地元政治家はおおむね市町内、地方政治家は州レベル（地方選出の下院議員は州内で選出）、中央政府はフィリピン全体の国レベルとなる（政党リスト選出の下院議員は全国区）。

4. 統制変数

3つの島グループ（ルソン島をベースラインとして、ビサヤダミーではビサヤ諸島＝1、それ以外＝0、ミンダナオダミーではミンダナオ島＝1、それ以外＝0）、人口（単位は人）、市町（市ダミーを用い、市＝1、町＝0）、歳入ランク（最高＝1等から最低＝6等）で統制する。これらは、フィリピンの自治体を分析するとき、一般に用いられるものである。以上から、統計モデルは図4となる。

図4 統計モデル



注記：矢印は因果関係を表す。

表3 従属変数（自治体パフォーマンス）と独立変数（首長による接触頻度）の記述統計

		平均	中央値	標準偏差	最小	最大
従属変数	行政管理分野	4.20	4.21	0.36	2.71	4.88
	社会政策分野	4.41	4.54	0.49	2.71	5.00
	評価基盤分野	4.51	4.59	0.39	2.76	5.00
独立変数	住民との接触	14.52	12.00	10.36	0.00	40.00
	地元政治家との接触	9.81	10.50	4.95	0.00	16.00
	地方政治家との接触	1.90	2.00	1.32	0.00	4.00
	中央政府との接触	1.00	0.60	1.25	0.00	8.10

注記：N = 300市町。

5. 分析方法

重回帰分析を実施する。

ただし、市町は州（またはマニラ首都圏）に入れ子となって（ネストされて）いるため、それらの影響があるかもしれない。そこで、頑健性のチェックで、市町をレベル1、州・マニラ首都圏をレベル2とするマルチレベル分析（自治体パフォーマンスの切片が州ごとに異なるランダム切片モデル）を実施する。マニラ首都圏を1つの州のように扱くと、それを含めて71州ある。71州の平均人口は1,253,120.2人だった。ランダム切片に影響すると考えられる州レベルの変数として、2011年の州の人口密度（平均595.7人/平方キロ）と、2015年の州の歳入ランク（最高=1等62.0%、2等21.1%、3等9.9%、4等7.0%、最低=5等0.0%）を用いる。

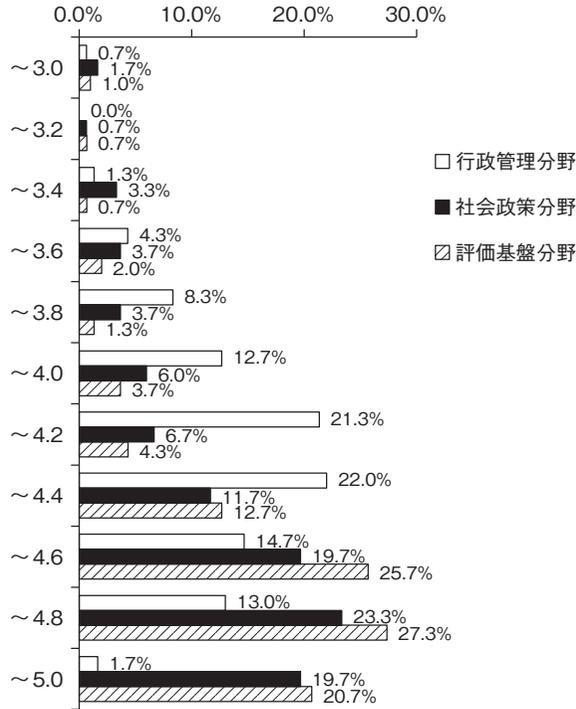
III. 分析結果

1. 分布と記述統計（1変数の分析）

従属変数である自治体パフォーマンスの分布は図5と、記述統計は表3となった。行政管理分野、社会政策分野、評価基盤分野のどれも、一山であり、ピークは4.00から5.00の間にあった。平均はそれぞれ、4.20、4.41、4.51なので、評価基盤分野、社会政策分野、行政管理分野の順に高かった。パフォーマンス同士の相関係数は、0.453（行政管理分野と評価基盤分野）から0.521（行政管理分野と社会政策分野）の間だった。

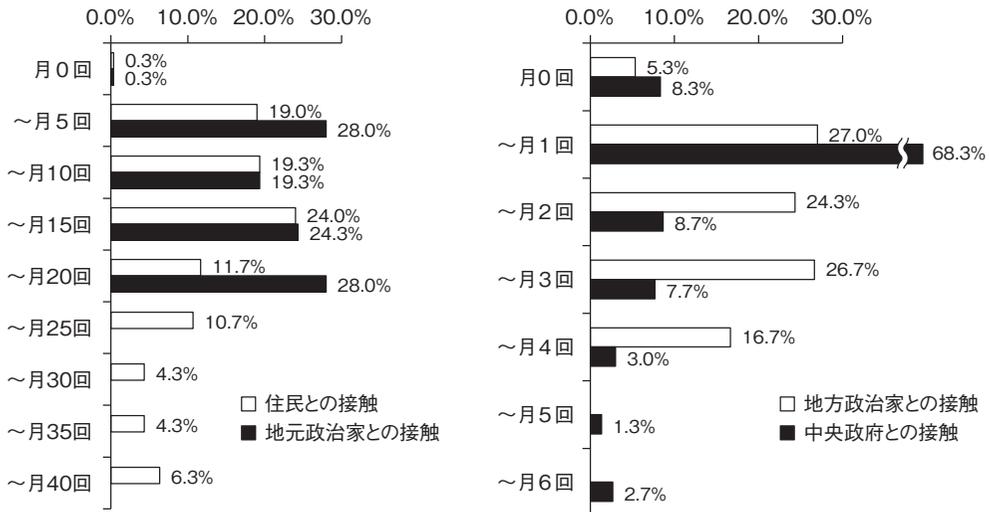
独立変数である首長による接触頻度はどうか。分布が図6、記述統計は表3となった。平均でみると、住民との接触がもっとも多く月14.52回、つぎに地元政治家（市町内の政治家）との接触が9.81回だった。地方政治家（州レベル）は1.90回、中央政府（国レベル）だと1.00回と、範囲が拡大するほど減少した。接触頻度同士の相関係数は、0.080（地元政治家と中央政府）から0.486（住民と地元政治家）の間にあった。なお、フィリピンにおけるこうした首長の接触頻度は、この調査によってはじめて明らかにされた。

図5 従属変数（自治体パフォーマンス）の分布



出典：フィリピン内務自治省による地方ガバナンス・パフォーマンス管理システム。2011年分。
 注記：N = 300市町。パフォーマンス指標は全部で20指標あり、そのうち行政管理分野6指標、社会政策分野4指標、評価基盤分野3指標を用いて、それぞれの平均を求めた。

図6 独立変数（首長による接触頻度）の分布



注記：N = 300市町。元の質問ごとに2つのグラフとした。

表4 グループ別の従属変数、独立変数の平均

	市町数	従属変数 (パフォーマンス)			独立変数 (接触頻度)				
		行政管理 分野	社会政策 分野	評価基盤 分野	住民	地元 政治家	地方 政治家	中央政府	
島	ルソン	170	4.26	4.48	4.56	15.74	10.16	1.85	1.08
	ビサヤ	67	4.15	4.28	4.44	12.10	9.69	2.01	0.80
	ミンダナオ	63	4.07 ***	4.35 **	4.47 †	13.80 *	9.01	1.94	0.98
人口	0～	112	4.02	4.20	4.37	13.02	9.34	1.99	0.78
	5万人～	85	4.22	4.45	4.52	14.33	10.83	2.17	1.05
	10万人～	103	4.37 ***	4.61 ***	4.67 ***	16.30 †	9.49 †	1.58 **	1.19 †
市町	町	207	4.11	4.33	4.45	13.74	9.84	2.07	0.87
	市	93	4.38 ***	4.58 ***	4.66 ***	16.26 †	9.75	1.53 **	1.28 **
歳入ランク	2等以下	152	4.09	4.30	4.44	13.98	9.55	1.96	0.90
	1等	148	4.30 ***	4.52 ***	4.59 **	15.07	10.08	1.85	1.10

注記：N = 300市町。歳入ランク1等は特別を含む。分散分析で*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$, † $p < .10$ 。

2. グループ別比較（2変数の分析）

では、グループ別にみると、従属変数や独立変数はどのような特徴を持つのだろうか。表4は、グループ別に比較した結果である。

分散分析で有意な差があったものに注目すると、島グループ別ではルソン島でどのパフォーマンスも高く、接触もおおむね多かった。ただし、地方政治家との接触はビサヤ諸島がもっとも多かった。

人口別では、人口が多いほど、すべてのパフォーマンスが高く、住民と中央政府との接触が多かった。地元政治家と地方政治家については、5万人から10万人の中規模市町でもっとも多かった。

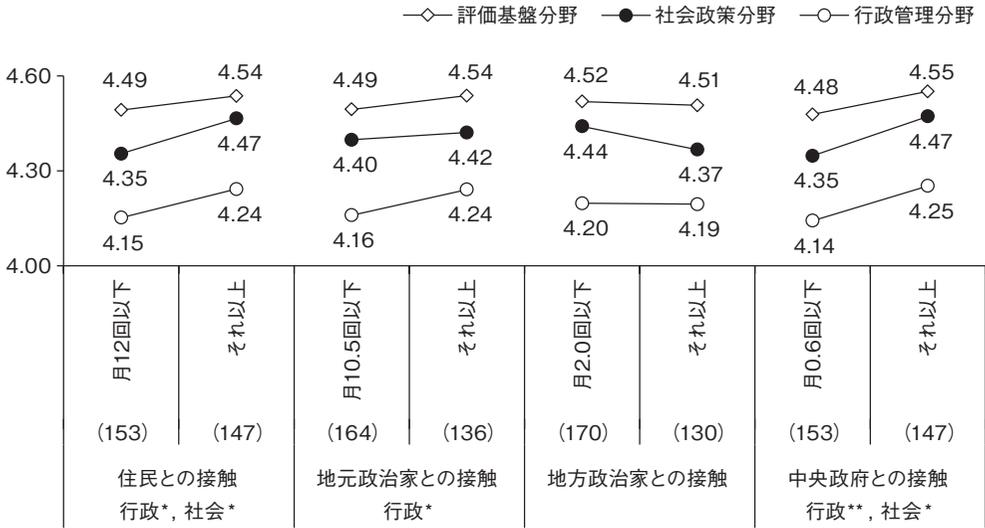
市町別では、市ほど、どのパフォーマンスでも高く、また住民や中央政府との接触が多かった。地元政治家については差がなく、地方政治家については町のほうが多かった。

歳入ランク別では、1等ほど、全パフォーマンスが高かった。ただし、接触頻度については差がなかった。

つぎに、独立変数の接触頻度をそれぞれ中央値を境にして、2つのグループに分けて、従属変数である自治体パフォーマンスにどれくらい違いがあるのかを比較してみよう。それが図7である。

折れ線グラフがおおむね右上がりであるため、全体的に接触が多いほど、自治体パフォーマンスが向上することがみてとれる。分散分析による有意な違いだけに注目すると、住民との接触は、行政管理分野と社会政策分野でパフォーマンスを促進した。地元政治家との接触は、行政管理分野のみで促進した。地方政治家との接触は、どのパフォーマンスを増やすことも減らすこともなかった。中央政府と接触すると、行政管理分野と社会政策分野でパフォーマンスを促進した。

図7 独立変数（首長による接触頻度）グループ別の従属変数（自治体パフォーマンス）の平均



注記：N = 300市町。接触頻度グループは、もっとも少ないケースから中央値までを低頻度グループ、それ以上を高頻度グループとした。括弧内は市町数。「行政*」は行政管理分野で有意な差があることを意味する。分散分析で*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$, † $p < .10$ 。

表5 回帰分析の結果

	従属変数		
	行政管理分野	社会政策分野	評価基盤分野
統制変数			
ビサヤダミー	-0.100 †	-0.124 *	-0.098
ミンダナオダミー	-0.171 **	-0.073	-0.064
人口 (~人)	0.007	0.090	0.062
市ダミー	0.311 ***	0.138 *	0.203 **
歳入ランク (~等)	-0.191 ***	-0.091	-0.117 †
独立変数			
住民との接触	-0.004	0.131 *	0.092
地元政治家との接触	0.069	-0.057	-0.062
地方政治家との接触	-0.009	-0.082	-0.020
中央政府との接触	0.108 *	0.088	0.007
決定係数	0.226	0.133	0.113

注記：N = 300市町。値は標準化係数。*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$, † $p < .10$ 。

3. 回帰分析 (3変数以上の分析)

では、こうした効果は、島グループなどで統制しても残るのだろうか。そこで、3つのパフォーマンスをそれぞれ従属変数として、回帰分析を実施した。結果が表5に報告されている。

まず統制変数の効果をみると、ルソン島ほど行政管理分野と社会政策分野でパフォーマンスが高かった。人口は、線型な効果を持たなかった。市ほど、すべてのパフォーマンスが高かった。歳入ランクが高い (1等に近い) ほど、行政管理分野と評価基盤分野でパフォーマンスがよかった。

つぎに、独立変数である首長の接触頻度の効果は、どうだろうか。住民との接触は、社会政策分野でパフォーマンスを有意に促進した (係数0.131)。社会政策分野には、保健、教育、住宅、

表6 マルチレベル分析の結果

	従属変数					
	行政管理分野		社会政策分野		評価基盤分野	
固定効果						
切片	4.237	***	4.522	***	4.502	***
市町レベル						
ピサヤダミー	-0.093	†	-0.169	*	-0.089	
ミンダナオダミー	-0.161	**	-0.093		-0.054	
人口(～人)	0.000		0.000		0.000	
市ダミー	0.249	***	0.133	*	0.172	**
歳入ランク(～等)	-0.048	**	-0.027		-0.037	*
住民との接触	-0.000		0.006	*	0.003	
地元政治家との接触	0.005		-0.005		-0.004	
地方政治家との接触	-0.003		-0.034		-0.007	
中央政府との接触	0.027	†	0.029		0.003	
州レベル						
州人口密度	-0.000		-0.000		0.000	
州歳入ランク	-0.023		-0.049		0.043	
変数効果(分散)						
切片の州レベル残差	0.005	*	0.016	*	0.004	*
-2対数尤度	150.303		375.752		244.386	

注記：市町レベル $N=300$ 、州レベル $N=71$ 。値は非標準化推定値。*** $p<.001$ 、** $p<.01$ 、* $p<.05$ 、† $p<.10$ 。

治安といった住民に身近なものばかりなので、住民と接触することで首長がニーズを広く収集できたのだろう。

政治家との接触のうち、地元政治家と地方政治家との接触は、有意な効果を持たなかった。中央政府との接触は、行政管理分野でパフォーマンスを有意に促進した(係数0.108)。中央政府との人脈が、市町と中央との橋渡しに役立ったのだろう。

評価基盤分野は、首長がだれと接触しようと影響されなかった。より複雑なメカニズムが、働いているようだ。

4. 頑健性のチェック(州をレベル2としたマルチレベル分析)

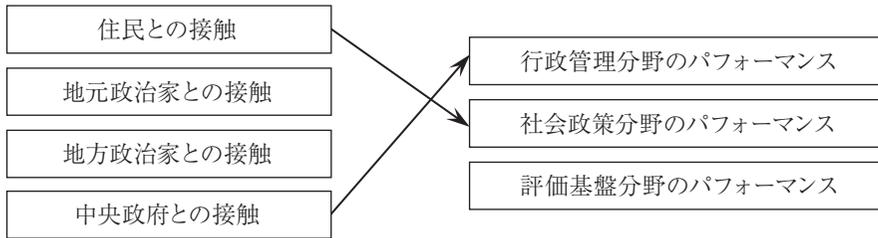
市町は州にネストされている(入れ子になっている)ため、もしかしたら市町の自治体パフォーマンスが州の影響を受けているかもしれない。そこで、州ごとに異なる「パフォーマンスの切片」が、州の人口密度と歳入ランクから影響を受けることを想定したマルチレベル分析を実施した。結果が表6である。

その結果、州の影響はたしかにあった。3つのパフォーマンスすべてにおいて、回帰モデルの切片に無視できない(有意な)州レベルのばらつきが認められた(5%水準で有意)。ただし、そのばらつきは州の人口密度と歳入ランクでは説明されなかった。また、「行政管理分野への中央政府との接触の効果」という(表5における)有意な効果が、5%水準から10%水準へと変化した。とはいえ、分析結果の全体の傾向に違いはなかった。

なお、経済政策分野と環境政策分野のパフォーマンスをそれぞれ従属変数として、回帰分析を実施したところ、4つの独立変数はどれも有意な効果を持たなかった。

また、政治家との接触をすべて合計して1変数としてみたが、どの自治体パフォーマンスにも有意な効果を持たなかった。

図8 分析結果の要約



注記：矢印は、表5における有意な効果を表す。

IV. 考察

1. 分析結果の要約

- (1) この論文では、自治体首長のネットワークが自治体パフォーマンスを向上させるのかを検討するために、フィリピンを事例として、300市町をランダム・サンプリングしてデータ収集した。
- (2) 分布から、従属変数である自治体パフォーマンスでは、評価基盤分野がもっとも高く、これに社会政策分野、行政管理分野が続いた。独立変数である首長の接触頻度では、住民との接触がもっとも多く、地元政治家、地方政治家、中央政府へと減少していった。
- (3) グループによる比較から、住民との接触は行政管理分野と社会政策分野を、地元政治家との接触は行政管理分野を、中央政府との接触は行政管理分野と社会政策分野を、それぞれ有意に促進した。
- (4) 回帰分析から、住民との接触が社会政策分野を、中央政府との接触が行政管理分野を、それぞれ有意に促進した（図8）。
- (5) 頑健性のチェックにおけるマルチレベル分析から、州の影響を考慮しても、これらの効果が確認できた。

以上から、2つの仮説はどう検証されるだろうか。仮説1は「住民との接触が多い自治体ほど、それが結束型ソーシャル・キャピタルとして住民との連帯を促進するため、住民参加にかかわる自治体パフォーマンスが高いだろう」だった。仮説通りなら、住民参加にかかわる自治体パフォーマンスとして評価基盤分野を向上させるはずである。

しかし、分析結果から、住民との接触は社会政策分野のパフォーマンスを向上させたが、評価基盤分野には影響しなかった。したがって、仮説1は支持されなかった。むしろ、住民との交流は社会政策におけるニーズ収集に、役立っているのかもしれない。

仮説2はどうか。仮説2は「政治家との接触が多い自治体ほど、それが橋渡し型ソーシャル・キャピタルとして政策実現を促進するため、政策立案や政策実現にかかわる自治体パフォーマンスが高いだろう」だった。そうしたパフォーマンスとして、行政管理分野と社会政策分野を位置づけた。

分析結果から、中央政府との接触は行政管理分野のパフォーマンスを向上させたが、社会政策分野には影響しなかった。また、地元政治家や地方政治家との接触は、どのパフォーマンスにも影響しなかった。したがって、仮説2は部分的に支持された。

図9 フィリピン(左)、インドネシア(右)におけるウェル・ビーイングのインタビュー調査



注記: フィリピンでは2016年2月にマニラ近郊のマンダルーヨン市にて、インドネシアでは2016年3月にジョグジャカルタ近郊のクブメン県にて実施。

2. リサーチ・クエスチョンへの回答

以上から、冒頭のリサーチ・クエスチョンに以下のように回答できるだろう。

リサーチ・クエスチョンへの回答。 フィリピンの300市町を事例として分析した結果、自治体首長のネットワークは、自治体パフォーマンスを向上させた。ただし、ネットワークの種類によって効果が異なり、住民との接触は社会政策分野を、中央政府との接触は行政管理分野を向上させた。つまり、異なるソーシャル・キャピタルは異なるパフォーマンスを促進した。

これまで首長のソーシャル・キャピタルが、自治体パフォーマンスとどう関連するのかは未解明だった。この論文では、住民との接触と政治家との接触に分けたうえで、パフォーマンスへの効果の「場合分け」を行なった。

その結果、住民とのネットワーク作りは社会政策分野で、中央政府とのネットワーク作りは行政管理分野で役立つことが分かった。いわば、(4つのネットワーク形成という)4つの水門のうち、(パフォーマンスという)外海につながるのは住民と中央政府へのネットワークだけであり、しかもそれぞれ別の海に注いでいたことになる。なお、ネットワーク形成が、情実政治につながってパフォーマンスを低下させるといった効果をはっきりと観察することは、できなかった。

3. 今後の課題

- (1) フィリピンにおける以上のメカニズムが、日本を含め他の社会にどこまで一般化できるのかを、検証していく必要がある。今回の調査と並行して、タイとインドネシアでもデータ収集しているので、ある程度の比較は可能である(インドネシア調査については岡本他(2014)、フィリピンにおける首長の志向の効果はNishimura et al. (2015))。
- (2) 首長のネットワークの効果として、この論文では自治体パフォーマンスを取りあげた。他に、たとえば住民の満足度や幸福感や健康といったウェル・ビーイング(善き生)を用いることもできるだろう(ウェル・ビーイング概念については小林(2017))。そのための予備調査として、2016年2月と3月にフィリピン、インドネシアでインタビュー調査を実施した(図9)。

[謝辞]

この研究は、JSPS科研費JP21252003(基盤研究A、東南アジアにおける地方自治サーヴェイ調査：タイ、インドネシア、フィリピンの比較、永井史男代表)、JP25283009(基盤研究B、東南アジアの自治体エリートサーヴェイ分析：タイ、インドネシア、フィリピンの比較、永井史男代表)、JP15H02600(基盤研究A、東南アジア地方自治ガバナンスに関する住民意識調査：フィリピンとインドネシアの比較、西村謙一代表)の助成を受けています。執筆に当たり、岡本正明氏、菊地端夫氏、永井史男氏、ワフユ・プラスティアワン氏から有益なコメントをいただきました。

参考文献

<日本語文献>

- 大崎裕子 2014年 「コミュニティ——なぜ地域に違いがあるのか ソーシャル・キャピタル」
小林盾・金井雅之・佐藤嘉倫・内藤準・浜田宏・武藤正義編『社会学入門——社会モデル
でよむ』、東京：朝倉書店。
- 岡本正明、砂原庸介、籠谷和弘、ワフユ・プラスティアワン、永井史男 2014年「インドネシア
地方自治体エリートサーヴェイ調査」、『法学雑誌』(大阪市立大学法学会) 60巻2号、78-117頁。
- 金基成「社会関係資本と地方政府の役割——制度と文化の相互強化的好循環の可能性」『公共政
策研究』第5号、130-140頁。
- 小林盾 2017年 『ライフスタイルの社会学：データからみる日本社会の多様な格差』、東京：東
京大学出版会。
- 坂本治也 2005年 「地方政府を機能させるもの？——ソーシャル・キャピタルからシビック・
パワーへ」『公共政策研究』第5号、141-153頁。
- 辻中豊・伊藤修一郎編 2010年 『ローカル・ガバナンス——地方政府と市民社会(現代市民社
会叢書3)』、東京：木鐸社。
- 内閣府国民生活局編 2002年 『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』。
- 西村謙一 2009年 「フィリピンにおける地方分権論」『大阪大学留学生センター研究論集 多
文化社会と留学生交流』第13号、27-39頁。
- 西村謙一・菊地端夫・小林盾・永井史男 2015年 「フィリピン地方自治体エリートサーヴェイ
調査(1)」『法学雑誌』(大阪市立大学法学会) 61巻3号、53-96頁。
- 西村謙一・菊地端夫・小林盾・永井史男 2016年 「フィリピン地方自治体エリートサーヴェイ
調査(2)」『法学雑誌』(大阪市立大学法学会) 62巻1号、123-133頁。
- 西村謙一・小林盾 2016年 「災害リスク軽減管理事業における地方政府のパフォーマンス——
フィリピンのケース」『大阪大学国際教育交流センター研究論集 多文化社会と留学生交流』
第20号、9-17頁。
- 宮川公男・大守隆編 2004年 『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』、
東京：東洋経済新報社。

<外国語文献>

- Kobayashi, J., K. Nishimura, and M. Kikuchi, 2013, "Efforts for 100% Response Rate: Local
Government Survey in the Philippines as a Case," *Bulletin of the Faculty of Humanities*

Seikei University 48, pp.233-240.

Lin, N., 2001, *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge: Cambridge University Press. (2008年、筒井淳也他訳『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)

Nishimura, K., J. Kobayashi, and M. Kikuchi, 2015, "Do Mayors' Orientations affect Performance in Each Island Group?: Empirical Evidence from a Local Government Survey in the Philippines," 『大阪大学国際教育交流センター研究論集 多文化社会と留学生交流』 19, pp.75-81.

Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press. (2001年、河田潤一訳『哲学する民主主義』NTT出版)