

ソーシャルキャピタル論による 社会資本整備関連 NPO の事例分析に関する一考察

徳島大学 滑川 達

By Susumu NAMERIKAWA

インフラ整備分野においては、近年の財政難や市民ニーズの多様化、公共事業への信頼低下などの社会環境の変化を背景に、市民ネットワークとしての NPO と行政との協働・パートナーシップが注目されている。本稿では、「社会資本整備における NPO 研究小委員会」の平成15年度成果である「社会資本整備に係わる NPO の活動事例研究」を次のステップである「社会資本整備における NPO 協働指針」作成のための有効な基礎データとするために、個別事例の比較可能な統一の整理概念を、近年、注目を集めているソーシャルキャピタル論を参考に提案した。

【キーワード】 NPO 社会資本整備 ソーシャルキャピタル

1. はじめに

生活水準の上昇や欧米文化の影響を受けて、国民の価値観はより個人の自由や選択の多様性を求めるようになった。こうした個人の意識変化を背景に、自らが社会を構築していこうという姿勢が芽生え、お上意識で政府に期待していただけでは十分に対応できない社会の問題を自分のこととして受け止めるとともに、解決のために自発的に活動していく人々が出現し始めた。これが80年代からボランティア活動や市民活動が盛んになり、個人の自発的な参加から始まる新しいNPOが多数誕生した理由といえる。また、コミュニティやネットワークの中に個人が自発的に参加し、情報を提供しあう中から生まれる関係は、時に相互の信頼感を作り出し、社会的協力関係を生み出す。NPOはそうした個人の自発的な動きによって作られる幾層もの関係からなるネットワークと考えることができる。

一方、インフラ整備分野においても、近年の財政難や市民ニーズの多様化、公共事業への信頼低下などの社会環境の変化を背景に、上述のような市民ネットワークとしての NPO と行政との協働・パートナーシップが注目されている。その意味では、土木学会建設マネジメント委員会においても、平成14年度より第二種研究小委員会の一つとして「社会資本整備における NPO 研究小委員会（以下 NPO 小委員会）」を立ち上げ、現在も工学部建設工学科 088-656-9877

継続的な調査研究活動を進めている（なお、筆者は平成15年度より参加）。

以上のような背景のもと、本稿では、上記 NPO 小委員会の平成15年度成果である「社会資本整備に係わる NPO の活動事例研究[1]」を次のステップである「社会資本整備における NPO 協働指針」作成のための有効な基礎データとするための整理概念を、近年、注目を集めているソーシャルキャピタル論を参考に提案することを目的とする。

2. ソーシャルキャピタル

(1) ソーシャルキャピタルとは

ソーシャルキャピタル(Social Capital)を直訳すると「社会資本」が適切といえるが、日本語において「社会資本」という場合、狭義に道路、港湾、橋梁などの社会的インフラストラクチャーを意味する言葉として定着している。これに対し、本稿で扱う「ソーシャルキャピタル」は、「インフラストラクチャー」という構造物自身ではなく、それらのインフラストラクチャーを機能・維持させる「社会の力」や、公共施設に限らず「地域社会」が機能していくために必要な人間関係や社会規範などを指し示す概念である。そこでは、ネットワーク、信頼、規範といったものを「資本」と考えることにより、それらが社会で形成、蓄積されると捉えている。これまでの社会資本と区別して、「社会関係資本」などいくつかの訳語が使われているが、まだ定訳にはなっていないことから、

本稿では「ソーシャルキャピタル」で統一する。
ここでは、今日までのソーシャルキャピタルに関する議論、研究を概観する。

(2) 初期のソーシャルキャピタルの議論

a) コールマンの理論[2]

コールマンは、ソーシャルキャピタルを「個人に協調行動を起こさせる社会の構造や制度」と捉えた。その範疇は、家族・血縁関係のみならず、コミュニティという地縁ネットワークや、その存立・維持の前提となる規範までを含んでいる。そして、合理的個人が協調行動を起こすメカニズムを、社会的ネットワークの存在および信頼や互惠といった規範の存在から説明した。さらに、「ソーシャルキャピタル」は、人々がお互いの関係を維持するために行う投資行動の有無により増加したり減価するため、物的資本や人的資本と同様に資本であるとしている。また、コールマンはソーシャルキャピタルの公共財的性格についても論じており、ソーシャルキャピタルは信頼・規範を共有しているネットワーク内の成員によって共同で利用されるため、外部性を有する資本であるとする。

b) パットナムの理論[3]

政治学者であるパットナムは、ソーシャルキャピタルを「人々の協調行動を促すことにより、その社会の効率を高める働きをする社会制度」と定義した。その上で、ソーシャルキャピタルは、信頼、互惠性の規範、市民参加のネットワークによって構成されると論じられた。そして、イタリアにおける地方政府の制度パフォーマンスに南北で格差が生じていることを、ソーシャルキャピタルの蓄積の多寡で説明した。パットナムの調査では、州政府の制度パフォーマンスに有意に影響を与えるのは、社会経済的發展ではなく市民の直接的な関与の伝統と結論された。そしてパットナムはさらに、その伝統をソーシャルキャピタルが支えているとしている。パットナムはコールマンの議論をベースとしてはいるが、ソーシャルキャピタルをコールマンのように個人の行動を説明するための概念としてではなく、「市民社会度」という社会のあり様の尺度として捉える。そして、ソーシャルキャピタルが蓄積された社会では、人々の自発的な協調行動が起こりやすくなるとともに、個人間の社会的取引に関わる不確実性やリスクが低くなるばかりか、住民による行政政策への監視、関

与、参加がおこり、行政による市場機能の整備、社会サービス提供の信頼性が高まることにより、発展の基盤が構築されるというロジックを提示した。パットナムのいうソーシャルキャピタルの構成要素は先述したように信頼、互惠性の規範、市民参加のネットワークの3つであるが、特に、市民参画のネットワークをソーシャルキャピタルの本質的な形態のひとつとして重視している。市民参画のネットワークの具体的な形としては、合唱団、協同組合、スポーツクラブ、大衆政党といった活発に水平的交流が行われているものを例示しており、水平的交流の進展の中で互いの信頼関係が生まれ、互惠性の規範ができる、すなわちソーシャルキャピタルが蓄積され则认为している。そして、そのような水平的ネットワークが多数存在する地域（イタリアでは北部に多い）においては、政策の有効性が高く、そのうえ市民の生活満足度も高いことをパットナムの調査は示している。

(3) ソーシャルキャピタル論の展開

パットナムのイタリアに関する調査が発表されたのが1993年であるが、その後の10年間にソーシャルキャピタルの議論は様々な分野へ急速に広まっていく。特に活発な議論が展開されているのが、発展途上国に対する開発政策の分野であり、世界銀行が中心になり研究が進められている。そこでは、経済活動が行われるうえで必要な天然資本、物的資本、人的資本を相互に結びつけられる役割を担うものとして、ソーシャルキャピタルが位置づけられているのが特徴である。また、国内においても、ボランティアをはじめとする市民活動との関係、産業クラスターの形成と発展との関係などについて議論が活発になされているのが現状である。

3. ソーシャルキャピタルの類型化

以上のように、ソーシャルキャピタルは近年注目を集めている概念であるが、次のような反論も存在している。まず、定義のあいまいさへの批判がそのひとつである。とりわけ、「キャピタル（＝資本）」という言葉を用いている以上、投資より「蓄積」あるいは「再生産」されることを含意するが、それがどのような社会状態の変化を指すのかという具体的なイメージをもちにくいという点があげられる。次に、ソーシャルキャピタルの定量化に向けた取組が

世界的に進められているが、定量化の際、直接計測が可能な指標はなく、間接的な指標を用いざるを得ないため、常にあいまいさが残ることが問題として指摘されている。例えば、NPOへの参加度合いが、どのようなメカニズムで市民参加のネットワーク形成に至るのか説明が難しい。さらに、定義のあいまいさ故に、様々な分野で安易に利用され、乱用されているという批判もある。これらの批判を受けて、ソーシャルキャピタルの議論は、分野や目的に沿った限定的な議論や、ソーシャルキャピタル概念に取り込まれている要素を、分類・類型化するという議論が盛んになっている。以下では、①構成要素の特徴、②範囲、③対象とチャネル、の3点の基準によるソーシャルキャピタルの代表的な類型化の例を示す。

（１）制度的／認知的ソーシャルキャピタル[4]

類型化の1つ目は、その構成要素の特徴で分類したものであり、社会組織・制度の存在に関連した「制度的ソーシャルキャピタル」と個人の心理的な変化プロセスや態度に直接影響を与える「認知的ソーシャルキャピタル」という分類である。制度的なソーシャルキャピタルはネットワーク、組織での役割、ルール、手続きなどを指し、認知的ソーシャルキャピタルとは規範、価値観、信条などのことである。この2種類のソーシャルキャピタルは相互補完的であり、制度的な要素を維持しているのが認知的要素であり、認知的要素は制度的要素により強化、再生産されると考えられている。

（２）ミクロとマクロのソーシャルキャピタル[5]

2つ目の類型化は、ソーシャルキャピタルの機能が及ぶ範囲に焦点を当てるものである。つまり、ミクロとマクロレベルのソーシャルキャピタルという考え方である。ミクロなソーシャルキャピタルの研究としては、コミュニティ、あるいは小集団内における情報チャネル、住民間の協調行動の枠としての組織、ネットワークなどを事例研究の対象として、それらの参加者間のソーシャルキャピタルと家計所得、小規模金融、農業技術普及、水資源管理、ゴミ・廃棄物管理などのパフォーマンスとの相関を示すものがある。マクロなソーシャルキャピタルとは、より広範な住民を含む社会・政治的環境に関するものであり、政治制度、法的拘束力、法廷システム、政治的自由度などを指す。

（３）内部結束型/橋渡し型ソーシャルキャピタル[6]

3つ目の分類はソーシャルキャピタルが影響を及ぼす対象とチャネルの違いによるものである。つまり、コミュニティなどのグループ内の結束を強化させるものだけではなく、グループ外の他の集団や政府などのフォーマルな制度・組織との連携を強めるものもソーシャルキャピタルであると理解し、前者を「内部結束型ソーシャルキャピタル」、後者を「橋渡し型ソーシャルキャピタル」と呼び区別するものである。内部結束型のソーシャルキャピタルは情報の共有、取引費用の低下、機会主義的行動の抑制などをもたらす、協調行動のインセンティブをグループにもたらす。その一方で橋渡し型のソーシャルキャピタルは、政府のサービスや市場などの外部の情報・機会へのアクセスを増加させ、グループの交渉能力を向上させるなどのメリットをもたらすといわれている。

4. 社会資本整備に係わるNPOとの協働において着目すべきソーシャルキャピタル

社会資本整備に関連するアクター間の関係性を左右する社会的諸要因、とりわけ社会資本整備に係わるNPO活動や行政セクターとの協働の成功要因を、先述した信頼、互惠性の規範、市民参加のネットワークから構成される「ソーシャルキャピタル」という概念で整理し、共通の土台に並べて比較してみることは、「社会資本整備におけるNPO協働指針」作成の一プロセスとしては試みる価値のある作業だと思われる。特に、組織内にどのようなソーシャルキャピタルをどの程度蓄積しているNPOが活発で持続的な活動を実現しているのか、行政セクターとNPOの間でどのようなソーシャルキャピタルを形成した協働事業が成果を挙げているのか、などは興味ある問題設定と考える。前者は「組織評価」、後者は「協働事業評価」のための基礎情報となりうる可能性を有しているからである。しかし、先述したようにソーシャルキャピタルといっても様々なものがあるため、ここでは特に社会資本整備に係わるNPOとの協働においてどのようなソーシャルキャピタルに注目すべきかを検討する。

ソーシャルキャピタルは様々な分類が可能であるが、社会資本整備に係わるNPOとの関連では、①NPO内での協働行動を促す「内部結束型」のソー

シャルキャピタルと、②行政セクター・企業・NPOとの水平および垂直のネットワークを構築する「橋渡し型」のソーシャルキャピタルに着目して考察することが特に重要と思われる。ある活動目的やサービス目標の達成のためには、当然、自発的個人がバラバラに行動するよりも主となる機関、NPO 法人においては理事会メンバーグループとなるケースが多いと思われるが、これらのグループが一致団結して行動すること、すなわち内部結束型ソーシャルキャピタルの形成が重要であろう。さらに、財政的に脆弱な NPO が持続可能な活動を行うためには、孤立した状態で活動するのではなく、行政を中心とする外部セクターと良好な関係を構築し、協力し合っていくこと、すなわち橋渡し型ソーシャルキャピタルの形成が必要となろう。このいずれもが「目的の達成に向けての協調行動」として捉えることが可能である。平成15年度からの NPO 小委員会における事例調査においても、成功を収めている NPO には共通して、結成当初から長期に渡り活動を続けているコアメンバー（理事会メンバー）グループが形成する緊密なネットワークが存在すること。また、各コアメンバーそれぞれが、それまでのキャリアを通して関係してきた他組織に対して、境界連結マネージャーの役割を果たし、多くの情報収集と交渉にあたり NPO の発展に寄与しているとともに、行政との協働においては、行政側担当者とのインフォーマルなコミュニケーション（時として激しい口論も含む）を通して信頼関係を形成する等の事実がある程度明らかになってきている。加えて、このコアメンバーグループと一般会員グループ間の関係を橋渡し型のソーシャルキャピタルに着目して整理することも考えられる。これは最も重要な経営資源であるボランティアのモチベーション管理を有効に行うためにはコアメンバーグループが築き上げた組織のミッションや規範を一般会員に浸透させることが重要であるからである。また、一般会員側の境界連結者が次世代のコアメンバーへと成長していく可能性もあり、NPO における人材育成問題解決へのヒントが得られるのではないかと期待するからである。

また、その「現れ方」に着目した分類としての「制度的」ソーシャルキャピタルと「認知的」ソーシャルキャピタルの分類もクロスした2次元の整理が有用と考える。つまり、「内部結束型」「橋渡し型」そ

れぞれにおいて、制度や仕組み、ネットワークなどの「制度的」ソーシャルキャピタルと、規範や価値観、信条などの「認知的」ソーシャルキャピタルの双方が含まれており、先述したような相互補完関係にあるこれら2つの分類整理を通して、社会資本整備に係わる NPO におけるソーシャルキャピタル形成メカニズムの具体例を抽出することが期待できる。

5. おわりに

本稿では、ソーシャルキャピタル論にもとづいた社会資本整備に係わる NPO 活動事例の統一的な整理概念を提案した。今後としては、具体的な整理作業の実施に向けて、①ソーシャルキャピタル計測方法および社会ネットワーク分析等の分析手法に関するレビュー、②NPO の活動分野および参画する事業段階に適合した質問内容や指標選択を含む計測方法の確立、等が当面の課題であると考えている。

【参考文献】

- [1]土木学会 建設マネジメント委員会 社会資本整備における NPO 研究小委員会(H15研究成果), 2004.
- [2]Coleman,J: Social Capital in the Creation of Human Capital, American Journal of Sociology, 94:supplement, pp.95-120.
- [3]ロバート・D・パットナム著, 河田潤一訳: 哲学する民主主義, NTT 出版, 2001.
- [4]Krishna,A. and Uphoff,N.: Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India, Social Capital Initiative Working Paper No.13, Washington D.C.; The World Bank, 1999.
- [5]Grootaert,C.and T.van Bastelaer: Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative, Social Capital Initiative Working paper No.24, Washington D.C.; The World Bank, 2001.
- [6]Woolcock,M.and D.Narayan: Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy, The World Bank Research Observer Vol.15, No.2, pp.225-249