

市民参加によるソーシャル・キャピタルの形成 と中間支援組織の役割と機能

早稲田大学社会科学総合学術院教授 坪郷 實

「ソーシャル・キャピタル」は、社会的ネットワーク（人々のつながり）、ないし信頼、互酬性の規範を意味します。デモクラシーの発展や活性化にとって、地域社会の様々な課題——例えば、より良い教育、より良い健康、地域経済の活性化など——を解くカギとして、社会的ネットワークが注目されています。

「ソーシャル・キャピタル」と「市民社会」の違い
ところで「非営利・協同セクター」や「非営利・協同部門」は、「市民社会」という言葉と重なって使われる場合が多くありますが、市民社会は、この「ソーシャル・キャピタル」よりも、その視野や範囲が広いと考えていただければいいと思います。

市民社会の場合は、寛容、多様性、承認と敬意、公開性、自由、自発性、信頼、協同性、非暴力といった、さまざまな規範や理念で語られています。これは、人々の「連帯」であると言うことができます。

ソーシャル・キャピタルも、この市民社会の議論に基づいています。ただ、何に注目しているかということ、人と人との「信頼」です。「信頼」が生まれるには、人と人とのネットワークだとか、地域の中にある多様な組織の間のネットワークが広がることによって、人と人との信頼感というものが増えていく。そうした「信頼」とか人のつながりというものに着目したのが、ソーシャル・キャピタルの議論になります。90年代の後半以降、より活発に議論されるようになった用語だといえます。

1993年と2000年に、政治学者のロバート・パットナムという人が、二つの大きな本を書いていますけれども、その中でソーシャル・キャピタルの用語を使い、世界的にこの言葉が広がる直接のきっかけになりました。パットナムの定義では、ソーシャル・キャピタルは「社会的ネットワーク（人々のつながり）、あるいは、信頼や互酬性の規範」であると理解されています。

「特定の信頼」

信頼というのは、個人間の信頼もあれば、特定のグループや組織に参加をしていることを通じて、お互いの構成員の中に「特定の信頼」が生まれます。あるいは、地域社会全体の人々の関係が、非常に密な関係があって、社会全体として信頼が広がっているという状態のように、信頼やネットワークのレベルというのは、小さなものから社会全体にまで広がるものがあります。ソーシャル・キャピタルはそうしたことを念頭に置いています。具体的には、社会的なネットワーク

として、市民の自発的な団体（アソシエーション）・結社、福祉 NPO や環境 NGO、あるいはサッカークラブなどが挙げられます。組織というのは、人々のつながりがあるから成立し、支えられ、そうした信頼感に基づいて継続した活動が行われています。

パットナムはこうした NPO や市民活動の構成メンバーの間に、「特定の信頼」が生まれると述べています。例えば、環境の NGO ですと、環境問題を解決するために集まることによって、目的のあるかたちで信頼が生まれています。それは、その組織に属していることによって特定化されているので、「特定の信頼」と述べています。地域の中にはこうした NPO や NGO などがたくさん活動していて、それぞれの組織内で「特定の信頼」が生まれています。そうすると、組織の中に特定されていた信頼が、地域社会に浸透するというか、外にあふれ出していきます。これを外部効果と述べています。

「一般的な信頼」

そうすると、その地域社会の中に「一般的な信頼」が生まれます。例えば全く知らない人が路上で倒れているとき、あるいは道に迷っている人を見かけた場合、警戒しないで親切に対応できるでしょうか。こうした他人とすぐにコミュニケーションが成立する状態にあるかどうか。知らない人同士が信頼できる関係が地域社会の中にできている場合には、「一般的な信頼」があると考えられます。このような状態をソーシャル・キャピタルが広がっているといえます。

社会への信頼というのは、当然政治の問題にも関係します。市役所や区役所の窓口業務をしている職員を、市民が信頼できるかどうかということもかなり決定的です。北欧の福祉国家ではこういう一般的な社会の信頼は大きいといわれています。それは、市役所や区役所の職員が市民に対して公平に扱っているので、社会の中に信頼が生まれているのです。そうした信頼に基づいて、高い税金が支払われ、質の高いサービスの供給が行われています。信頼がないと高い税金を取ろうとしても、それに反対することになるわけです。

これと全く逆のケースでは、市役所や区役所で何か手続きをするときに、裏から何かお金を出したり、何か贈り物をしないと役所が動いてくれないという、汚職の世界が国によってはあります。汚職が頻繁に起こっていると、当然信頼感は広がりません。これは市民社会や地域社会の中で起こっている問題ではなくて、政治が関係していることになります。

「互酬性」

ソーシャル・キャピタルの議論では、信頼と同時に「互酬性」という用語を使っています。「互酬性」とは、長期的にお互いに利益になる交換関係を指します。今は一方的に支援する立場にあっても、将来的にはいつかどのような形か分からないけれども、必ず見返りあるいは支援が欲しいときには支援してもらえらるという関係です。お互いの利益になる交換関係が成り立つという発想と重なっています。

ソーシャル・キャピタルの社会的利点

信頼に基づく社会的ネットワークである NPO や NGO などの市民活動が活発であればあるほど、デモクラシーは定着し、活性化しているといわれています。パトナムはさらに、経済発展がある特定の地域でどんどん進むけれども、ある地域ではなかなか経済が発展をしないことについて分析をしました。地域の中で、人々の間に信頼関係が広がっている所であれば、経済的な取引をすることもスムーズにいくので、どんどん経済は発展する。しかし、地域の中に、人と人との間で信頼関係が生まれていないと、一般的に物の取引もうまく行かない。そういう意味で、経済が発展している地域では、社会的ネットワークが存在していると考えられます。これは先進国、発展途上国を問わず注目されています。

それから、公共政策の多様な課題を解く鍵として、ソーシャル・キャピタル、社会的なネットワークとか人々の信頼関係が重要であるという議論が行われてきました。例えば、より良い教育が行われている地域、犯罪率が非常に低いあるいは長寿の地域があります。ここではもちろん教育や医療・介護等の福祉政策や制度が充実しているといった要因があります。けれども、お年寄りになっても独りぼっちにならない、必ず友達とか友人関係は密にあって 1 人になりたくてもなかなか 1 人になれない。そういう地域であるほど、長寿の地域として定着をしています。やはり社会的なネットワークと人々のつながりがあることによって、長寿という状態が作り出されていると考えられるということになります。

ソーシャル・キャピタルのダークサイド

しかし、ここで押さえておかなければならないのは、こうした人々のつながりや社会的ネットワークは、プラス評価だけではないということです。これは、パトナムがソーシャル・キャピタルの議論を提起する以前に、社会学者として有名なピエール・ブルデュエがソーシャル・キャピタルについての議論をしています。彼は、ソーシャル・キャピタルを社会的ネットワークとつながることによって利用できる「個人的な資源(リソース)」であると考えます。そうすると、社会的ネットワークで知り合いがたくさんいて、その知り合いが高学歴で、有名企業の役員をやっている、あるいは創業者であるというような場合には、それらの関係を使ってどんどん社会的に上昇していける。一方、そうした

ネットワークや関係のない人たちは、排除されて、貧しいままである。社会的ネットワークが富の格差を広げる基盤になる場合もあるという議論であります。

ソーシャル・キャピタルの3つのタイプ

それに対してパトナムたちは、社会的なネットワーク、人々のつながりを大きく三つのタイプに分けて考えました。1 つは、社会的な不平等の基盤になるような「結束型」です。これは、内向きで排他的なアイデンティティと、等質的な集団を強化するソーシャル・キャピタルです。

2 つ目は「橋渡し型」です。こちらのほうは外向きで、多様な社会的な亀裂を超えて人々を包含する開かれたネットワークです。誰もがアクセスし入ることができるようなネットワークで、有用であるということになります。非営利・協同セクターといわれる協同組合や NPO、NGO の活動は、基本的には自由にアクセスできる組織であると言えます。

3 つ目が「連結型」といわれる上記の 2 つのタイプとはちょっと違った視点をもっています。これは、人々のネットワークや、NPO、NGO、協同組合などの組織間のネットワークだけではなく、公的な機関や自治体などとの連携もここには入ります。例えば、子どもの問題ですと、児童相談所や自治体、あるいは NGO、NPO などが協力をしてネットワークをつくっていかないと解決ができません。子どもの問題に地域で取り組むには、こういう「連結型」のソーシャル・キャピタルといわれるようなネットワークをつくっていくことが必要となります。このように、どのようなネットワークをつくるかという視点を持っていただけならばと思います。

ソーシャル・キャピタルを生み出すもの、破壊するもの

ここまで見てきたように、ソーシャル・キャピタルは、人々のネットワークを地域の中に広げていくことで、結果としてその地域の中での信頼感を広げ、さまざまな政策課題の解決につながると考えられるわけですが、これはそう簡単ではありません。ある特定の地域では、うまくいっているように見えるけれども、ある特定の地域ではなかなか、そうはなっていないという問題があるからです。そこで地域間でいろいろな違いが出てくるのはなぜか、ソーシャル・キャピタルを生み出すものは何か、それを破壊するものは何かという議論が行われています。これは、歴史的な伝統があって、市民の間に協力を確保するという可能性が歴史的経験のもとに連綿とあるところでは、あまり意識をしなくても、地域の課題はそれなりに解決されていっていると考えられます。

ただ歴史的な伝統というものはいつまでも続くわけではありません。今まであったネットワークが衰退したり、縮小するという傾向は常にあり得ることです。新しい世代は新しい世代で、新たな形でネットワークをさらにつくっていくためには、やはり現代的な要因

を考える必要があります。その場合には、非営利・協同の部門の協同組合やNPO、NGOなど、地域における市民の自発的な活動を、より活発にすることを常時やっていく必要があります。この課題に継続して取り組んでいかないと、そのネットワークというものは維持できないと考えられます。

ソーシャル・キャピタルの制度や家族による影響

また、先ほど政治による影響があると話しましたように、やはり、制度との関係を考えていく必要もあります。自治体の制度がしっかりしていると、ソーシャル・キャピタルの社会的なネットワークというものは安定し、定着していくといえます。こうした政府の活動自体も、自治体の活動も含めて、重要な論点になります。

さらに、それは家族からの影響も大きいという議論があります。この問題を今の大都市部で考えると、そう単純ではないので難しいのですが、親が他人を信用しているところを見て子どもは育ちます。親子関係が権威主義的であると、そういう発想が子どもの身に付き、人とのネットワークの中でもそういう行動を取りがちです。友達同志のような親子関係、ある程度対等な関係の中で育つと、やはり社会に対するスタンスも変わってくるということです。

市民社会とかソーシャル・キャピタルというのは政府や市場、私的な領域、家族などから影響を受けて、成立、形成されます。やはり、政治的、社会的な市民権が保障され、表現の自由をはじめとした、さまざまな市民の自発的な活動を保障するような制度や方向性が必要です。さらには政治を変え、市民社会をさらに強化をしていくためには「ジェンダーの主流化」、つまり女性と男性の平等の視点を、さまざまな政策の中に組み込んでいくということも重要になります。政府や市場の部門、あるいは家族の分野からの影響を受けますので、そこも併せて考えていく必要があります。

ソーシャル・キャピタルを広げる課題

もう一つ、ソーシャル・キャピタルという社会的なネットワークを広げるために、どのような活動が必要なのかという重要な課題があります。市民社会がより活発になるための基盤整備、非営利・協同のネットワークというものをつくるために重要なことを3つ提示したいと思います。

第1点目は、地域の多様な市民が参加できるようにエンパワーメント（力をつける）することです。排除しないといっても、社会的ネットワークに参加できない状態が地域の中にあるとすると、多様な人たちが参加できません。参加できない人はなぜ参加できないのか、どうしたら参加できるようになるかという点が重要になります。

第2点目は、地域の中にある情報と人と資金をつなぐ仕組みが必要になると思います。人と人をつなぐ、人と情報をつなぐ、資金とNPOなどをつなぐ仕組みは、中間支援組織といわれます。この中間支援組織には、地域における情報交換、人づくりと活動ノウハウ、

資金等を媒介・循環する機能が求められます。

第3点目は、こういう情報交換、人づくりと活動ノウハウ、資金の循環を媒介し、ネットワーク機能を果たすための壁になるような制度や状況がある場合には、それを乗り越えていかなければなりません。それらの問題を解決するためには、調査・研究に基づいて、新たな政策や制度、法律や条例などを提案していくことが必要になります。こうした活動も、中間支援組織の役割になっていくだろうと思います。

中間支援組織の役割・機能を考える

この中間支援組織というのはいろんな形があります。例えば、ある一定の地域の中で活動している福祉関係のNPOが連合体をつかって、NPO活動のノウハウのサポートをするような中間支援組織です。協同組合の場合ですと、生協の連合体が情報交換や人づくり、活動のノウハウ、ネットワーク機能といったものを果たしている場合もあります。もちろん、ワーカーズ・コレクティブや社会的企業は、その連合体が形成されていて、それが中間支援組織と位置づけられているわけです。

さらに挙げると、地域で、市民活動支援センターのようなものを市役所やNPOが設立したり、あるいは自治体とNPOが協力をして情報交換、運動、活動のノウハウの蓄積・提供を行うといったこともあります。それから、資金の循環という点で言いますと、市民財団や市民基金などの活動があります。

新しい政策や制度が必要な場合には、それを独自の調査・研究に基づいて提案をする。これは政策提言活動、あるいはアドボカシー活動といわれている活動です。こういうことも中間支援組織にとっては重要になってくるだろうと思います。

既に、非営利・協同のネットワークという中身としては、いろいろなネットワークができていていると思います。それぞれの地域で、福祉、子育て、環境、国際協力という分野別でネットワーク化していく。さらには、その分野別のネットワークを、地域で総合ネットワーク化をしていく。このように、分野別、それから地域の全体的なネットワークという複数のネットワークができることとなります。このようなネットワークをつくりながら、さらには、地域においては、自治体と非営利・協同のネットワークとをつなぐような仕組みをつくっていくことも必要になってきます。

地域においてこのような密な非営利・協同のネットワーク、人と人のネットワークが広がることにより、ソーシャル・キャピタルが豊富になるのです。密な非営利・協同のネットワークが作られることにより、そのネットワークは地域における人々の連帯の作り直しに寄与し、地域の課題解決のために重要な役割を果たします。

(つぼごうみのる)