

20100102/A

厚生労働科学研究費補助金  
政策科学総合研究事業

## ソーシャル・キャピタルと地域包括ケアに関する研究

平成 22 年度 総括研究報告書

平成 23 年 3 月

主任研究者 井上 由起子  
国立保健医療科学院 施設科学部 施設環境評価室長

## 目 次

### I. 総括研究報告書

ソーシャル・キャピタルと地域包括ケアに関する研究

### II. 分担研究報告書

1. 地域包括ケアにおけるソーシャル・キャピタルの考え方
2. 地域交流施設とソーシャル・キャピタルに関する考察
3. 今後の高齢者介護における地域力（ソーシャル・キャピタル）の有用性と現状

### III. 事例編

## I. 総括研究報告書

ソーシャル・キャピタルと地域包括ケアに関する研究

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）  
総括研究報告書

ソーシャル・キャピタルと地域包括ケアに関する研究

主任研究者 井上 由起子（国立保健医療科学院施設科学部施設環境評価室長）

研究要旨

本研究は、地域包括ケアにおける互助の醸成と育成に向けた一つの手法として、大牟田市地域交流施設に着目した。この施設は市の基本方針に基づいて介護保険事業所によって運営されている。地域包括支援センターとの機能分担を視野に入れながら、介護予防機能・生きがづくり機能・相談窓口機能・コミュニティづくり機能を担う。開設時の運営主体は介護保険事業者であるが、地域住民との連携を通じて、住民主導の場へと変化してゆくことが期待されている。介護保険事業（小規模多機能等）を併設させることで設置運営コストを抑え、介護保険事業者の実利やサービス向上につながるなど持続性を伴いやすい仕組みと言える。これらにより、分断されていた自助・互助・共助・公助の役割分担と連携が図られる。

以上を踏まえ、地域包括ケアならびに互助との関わりが深いソーシャル・キャピタルについてのレビューを行ったうえで、市内36ヶ所の地域交流施設に対して5つの調査（実態アンケート調査、詳細ヒアリング調査、建物実測調査、地域指標調査、市役所職員評価調査）を実施した。これらの調査を通じて、地域交流施設の実態と課題を把握したうえで、一般施策化に向けた検討を行った。すなわち、この取り組みは地域に左右されず有効なのか、活動が活発化されるような地域交流施設の運営体制があるのか、配置計画上のポイントは何か、などを検討した。

得られた知見に基づく結論は以下のとおりである。

- ①小学校区を圏域としている（22小学校区に36ヶ所の地域交流施設が設置されている）。
- ②徒歩圏にある（市内の86.7%の高齢者にとって半径1000mに地域交流施設がある）。
- ③86.1%の地域交流施設は何らかの介護保険事業を併設させている。
- ④まちなか立地が確認された。併設の介護保険事業所の事業性に左右されるため、人口が少ない地域、互助の醸成を優先すべき地域（公営住宅団地等）への配置は行政主導で行う必要がある。介護保険事業として魅力的な立地である場合、複数の地域交流施設が乱立し、求心力が低下し、ソーシャル・キャピタルの分散や拡散が懸念される。
- ⑤職員配置は同一建物の別部署（小規模多機能等）との兼務が半数以上であった。単独で職員を配置するためには、地域交流施設での収益事業の実施が不可欠と思われる。
- ⑥月平均利用者数は127.8人であった。活動は介護予防事業、法人独自事業、住民自治事業、住

民サークル活動、法人と住民の双方が主体的にかかわる活動に分類できた。活動の活性化に伴い、法人と住民の双方が関わるまちづくり活動が展開されている。

⑦ボランティアの活用、住民キーパーソンの発掘、地域活動への参加等をとおして住民との連携が模索されている。

⑧評価の高い施設と低い施設を左右する因子（地域指標と地域交流施設指標）について分析を行ったところ、地域指標との間に有意差はなく、地域交流施設指標のいくつかの項目において有意差があることが判明した。運営手法を向上させることで地交流施設の活動の活発化が可能となることが示唆された。評価が高い施設には、地域住民が訪問しやすい建物整備、管理者の交流施設もしくは同一建物への常駐、独自事業や促進事業の実施、キーパーソンやボランティア有り、地域活動への関与などであった。

平行して市内10ヶ所の地域交流施設で事業者側と住民側双方へのヒアリング調査を実施し、以下の条件を意識的に整備し、複合的に稼働させることで、地域交流施設の活性化、ひいてはソーシャル・キャピタルの醸成が図れるのではないかと結論を得た。

- ①キーパーソン（施設側、住民側）の存在。発掘と養成
- ②運営主体の理解
- ③地域特性を踏まえた展開
- ④他の公的施設との関係の整理（「地域力」を蓄積できる「場」の有無）
- ⑤地域資源とのネットワーク
- ⑥行政・社協のバックアップ
- ⑦立地、交通の便
- ⑧広報啓発
- ⑨成功体験の共有化
- ⑩専門的ケア（福祉活動）と住民による自治活動（地域活動）を地域で結びつけること

ソーシャル・キャピタルが地域包括ケアに活かされているとは、利用者それぞれのソーシャルネットワークにおいて自助・互助・共助・公助が適切に役割分担を果たしていることを指す。これらを踏まえ、次年度は本年度の研究成果を踏まえ、個別のケアプランを分析し、互助がどのように組み込まれているかが今後の課題として確認された。

研究分担者	森本 佳樹	: 立教大学コミュニティ福祉学部 教授
	筒井 孝子	: 国立保健医療科学院福祉サービス部 福祉マネジメント室長
研究協力者	高尾 総司	: 岡山大学大学院医歯薬総合研究科 講師
	本間 里見	: 熊本大学大学教育機能開発総合研究センター 准教授
	山口 健太郎	: 近畿大学工学部建築学科 講師
	岡田 哲郎	: 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士後期課程4年
	片山 友子	: 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士後期課程4年
	任 賢宰	: 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士後期課程2年
	陳 燕	: 立教大学大学院コミュニティ福祉学研究科博士後期課程2年

## A 研究の背景と目的

### 1 地域包括ケアとソーシャル・キャピタル

地域包括ケアシステムとは、高齢者の尊厳と個別性の尊重を保障するものとして検討されたシステムであり、「日常生活圏域（おおむね30分で駆けつけられる圏域、中学校区を想定）において、医療や介護のみならず、予防・健康、生活支援、福祉などの各種サービスが一体的かつ適切に相談・利用できる体制」を指す。

この基礎にある考え方が、自助・互助・共助・公助の役割分担と協働である。共助や公助がシステムであるのに対して、自助・互助は生活世界そのものでありシステム化に適さないと言われているが、互助を育成することが重要とも指摘されている。

ソーシャル・キャピタルは地域の社会関係資本を指すものであり、互助と深い関わりを持つ。ソーシャル・キャピタルには、異質なもの同士を結びつける橋渡し型と、同質的なもの同士を結びつける結束型とがある。

地域社会がかつてのように同心円的な生活構造をしていない今日、人々は住む地域を同じとするだけでは結びつかない。関心を共にしてこそ結びつく。ケアは結束型ソーシャル・キャピタルの核として機能しうる。共助や公助を互助に活かす方策も検討されてよい。介護保険の準市場性を活かし、介護保険事業者の実利と結びつくことによって、互助と共助が結びつく可能性がある。ケアを媒介とした結束型ソーシャル・キャピタルのなかで、互助と共助を結びつける橋渡し型ソーシャル・キャピタルが目指されてよい。

### 2 大牟田市地域交流施設

そういった状況のなかで、大牟田市は地域交流施設の整備を2005年から積極的に行い、互助の醸成に取り組んできた。平成22年4月で市内に36ヶ所が設置されており、その特性は以下の通りである。

- ①小学校区を圏域として設定している。
- ②小規模多機能型居宅介護などの地域密着型サービスの併設を基本とする。
- ③これにより設置運営コストの抑制、互助と共助・公助に関わる情報の一元化を目指す
- ④介護予防事業を市から委託して実施している。
- ⑤各種教室が開催され、生きがいがづくり機能・コミュニティづくり機能を担う。
- ⑥併設の地域密着型サービスとの兼務によって職員配置が担保されている。
- ⑦情報が一元化されることに加えて、介護にかかわる専門職が配置されていることから、一次的な相談窓口機能を担う
- ⑧これらを通じて地域包括支援センターの機能の一部を担う
- ⑨地域住民との連携を通じて、住民の参画と自主運営が目指されている。
- ⑩介護保険事業者の実利（長期的な経営への寄与）やサービス向上につながるなど持続性を伴いやすい仕組みである。

### 3 研究目的

以上を踏まえ、本研究では地域包括ケアならびに互助との関わりが深いソーシャル・キャピタルについてのレビューを行ったうえで、各種調査を通じて、大牟田市地域交流施設の全体像を把握した。そのうえで、地域交流施設の活性化において地域指標（人口、世帯、住宅、アクセス、公民館加入率等）ならびに地域交流施設指標（立地、ハード、活動実績、運営体制等）がどのような影響を与えているか、すなわち、ソーシャル・キャピタルや地域交流施設の体制が互助の醸成にどのような影響をもたらすのかを明らかにした。この取り組みは地域に左右されず有効なのか、活動が活発化されるような運営体制とは何か、都市計画上のポイントは何か、地域住民や既存資源との関わりとして何が重要なのか、について検討した。これらを通じて、地域包括ケアにおける地域交流施設の可能性と課題を分析し、全国の自治体に適応させる場合の留意点を抽出する。

## B 研究方法

大牟田市保健福祉部長寿推進課の協力を得て以下の5つの調査を実施した。

### 調査1：地域交流施設アンケート調査

全地域交流施設に対する郵送アンケート調査。調査項目は活動実績、建物、運営体制、住民連携など24項目。運営中断中の1か所を除く36カ所から回答を得た。

### 調査2：地域交流施設実測調査

36カ所の地域交流施設を訪れ、立地条件、建物配置計画などを測定した。

### 調査3：地域交流施設ヒアリング調査

活動内容に特徴のある10施設において地域交流施設の管理者ならびに地域住民の方々にヒアリング調査を行った。項目は地域特性、運営特性、住民の関わり方などである。

### 調査4：大牟田市役所職員アンケート調査

市役所職員に対するアンケート調査。調査項目は、本人属性、地域交流施設の把握状況と評価である。80の調査表を配布し、回答率は73.8%。

### 調査5：地域データ収集

人口、世帯、住宅、アクセス条件、公民館加入率、高齢者施設、公民館施設などを校区単位もしくは地域交流施設から半径500m圏内で収集した。GISデータを活用した。

## 2 分析方法

各調査ごとに調査結果をまとめるとともに、調査4の結果をもとに地域交流施設を評価の高い施設と低い施設に類型化し、地域指標（調査5に相当）、地域交流施設指標（調査1と調査2に相当）との関連性を分析した。

## 3 倫理的配慮

国立保健医療科学院研究倫理審査にて承認を受けた（承認番号 NIPH-IBRA#0056）。

## C 研究結果

### 1 地域交流施設の立地特性

- ① 22小学校区に36カ所の地域交流施設があり、小学校区を圏域としている。
- ② 市内の86.7%の高齢者にとって徒歩圏（半径1000m）に地域交流施設がある。
- ③ 人口分布を踏まえて市内全域に立地しているが、併設の介護保険事業所の事業性に左右されるため、人口が少ない地域、互助の醸成を優先すべき地域（単身低所得の高齢者が集住する公的団地など）への配置は行政主導で行う必要がある。

### 2 ケア情報からみた地域交流施設類型

ケア情報の集積のしやすさ、地域住民の訪れやすさ、介護保険事業との関係性の3点から、地域交流施設を以下の6つのタイプに類型化できた。タイプ5やタイプ6は、立地ならびにケア情報、双方の観点から効果的な整備手法とは言い難い。

① 介護保険事業を実施していない地域交流施設  
介護保険事業を実施していないタイプ。介護保険以外のビジネスを併設させて収益を生み出す仕組みが構築できれば、新たな展開が期待できる。整備数5カ所。

② 母体施設と別敷地で整備した地域交流施設  
小規模多機能等を併設するのが一般的で、利用の有無を超えて訪れやすい。まちなか立地を実現しやすい。整備数6カ所。

③ 母体施設がない地域交流施設  
小規模多機能もしくは診療所のいずれかを併設しており、利用の有無を超えて訪れやすい。まちなか立地を実現しやすい。整備数7カ所。

④ 母体施設と同一敷地に整備した地域交流施設  
母体施設と連携をとりやすい、土地取得費が不要などのメリットがあるが、立地によっては地域住民が訪れにくく、これまでの施設との違いが分かりにくい。整備数9カ所。

⑤ 母体施設と同一敷地に地域交流施設のみを単独整備

4のメリットデメリットに加え、在宅に暮らす介

護保険利用者は訪れないため、4よりも地域住民が訪れにくい整備手法といえる。整備数5カ所。

#### ⑥母体施設の改修整備

母体の入所施設を一部改修して整備するタイプ。連携はとりやすく整備費も抑えられるなどのメリットはあるものの、地域住民にとって訪れにくかったり、これまでの施設と交流拠点の違いが極めて分かりにくいなどのデメリットがある。整備数4カ所。

### 3 地域交流施設の運営特性

①運営主体は医療法人が14施設、社会福祉法人が13施設、株式会社が5施設であり、86.1% (31/36) の地域交流施設は何らかの介護保険事業を併設させている。

②職員の多くが介護福祉士もしくはケアマネなどの資格を有している。同一建物の別部署（小規模多機能等）との兼務が半数を超え、これにより週5日以上オープン、介護保険事業からの人件費手当てを図っている。

③整備費は平均で1591万円であった。建設費の3/4上限750万円まで市の交付金を活用できるため、法人負担の平均額は約850万円であった。広さは100㎡未満の施設が80% (29/36) を占める。地域住民が訪問しやすい建物整備（外部からの視認性が高い、建物の入口から地域交流施設までの奥行きが浅い）が重要である。

④平均事業収入は81.3万円、平均事業支出は42.3万円となり、平均で39万円の黒字である。現時点では地域交流スペースを用いた収益事業は禁止されているが、柔軟が対応が望まれる。

⑤月あたりの平均利用者数は127.8人であった。

⑥活動内容は、介護予防事業（市委託）、法人独自事業、住民自治事業、住民サークル活動、法人側と住民側の双方が主体的にかかわる活動に分類される。互助の醸成に伴い、5つ目の活動が芽生えるようになる。活動実績は地域交流施設によって大きく異なる。

⑦ボランティアがいる施設は44.4%、住民キーパーソンがいる施設も44.4%、地域活動に参加

する施設は約50%であった。これらを通して住民との連携を模索している。

⑧互助を活用した住民支援は50%の施設が有りと回答しているが、ケアプランに反映させたケースがあると回答した施設は13.9%にすぎなかった。

⑨地域交流施設が「サービス向上」と「法人経営（長期的視点に立った利用者の獲得等）」の双方に効果があるとの回答が77.8%であった。法人トップは地域交流施設の必要性については90%以上が認めていたものの、積極的に活動を推進するトップとそうでないトップにわかれた。

### 4 市役所職員評価からみた地域特性と地域交流施設の特徴

①市役所職員の地域交流施設の把握と評価をもとに、地域交流施設を2群ないしは3群に分類し、評価の高い施設と低い施設を左右する因子（地域指標と地域交流施設指標）について分析を行った。分析の結果、地域指標との間に有意差はなく、地域交流施設指標のいくつかの項目において有意差があることが判明した。

②地域住民の信頼や絆が高い地域すなわちソーシャルキャピタルが高い地域ほど、住民の互助活動が盛んなのではないかと仮説は立証されなかった。理由として、大牟田市地域交流施設が行政主導で整備されたものであることがあげられる。また、いくつかの地域交流施設でケアプランに地域の互助が反映されたケースがあることが確認されていることを鑑みると、「交流施設の整備→互助の醸成→ソーシャルサポートへの充実（ケアプランへの反映）→総体としてのソーシャル・キャピタルの向上」といった流れがあるのではないかと仮説が成り立ち、地域ごとの比較検討ではなく、同一地域での経年変化を捉えることが重要であると思われる。

③地域交流施設の評価は地域交流施設指標のいくつかの項目において有意差があることが判明した。このことは、地域交流施設の整備手法や運営体制を充実させることで、地域交流施設の活動が活発化し、互助が醸成される可能性を示唆して



いる。評価が高い地域交流施設には、地域住民が訪問しやすい建物整備、管理者の居場所（交流施設に常駐、同一建物に常駐）、年間利用者数多い、独自事業の実施、促進事業の実施、キーパーソン有り、ボランティア有り、地域活動への関与などであった。「地域交流施設から地域への働きかけ→地区住民の参加→地域交流施設職員の地区との関わりの高評価」といったサイクルが成立しているものとする。

## 5 事例検討にみる地域交流施設活性化の要件

大牟田市の地域交流施設のヒアリングを通じて、「コミュニティ」に対して、以下のような条件を「意図的」に整備し、「複合的」に稼働させることが、「コミュニティ」づくりのきっかけや活性化に有効であることが明らかになった。

### ①キーパーソン（施設側、住民側）の存在

施設側、住民側、双方に様々な個性と能力をもつキーパーソンが存在すれば、「コミュニティ」ないし地域交流施設の活動も活性化すると考えられる。事実、活発な活動を展開している校区では、そうした「リーダー」ないし「縁の下の力持ち」的な人々が多く活躍していた。

### ②運営主体の理解

次に、運営主体（仕掛け人）がどれだけ「コミュニティ」の必要性を認識しているか、あるいはそこから立ち現れる「地域力」をどれだけ尊重しているかが、ポイントとなる。日常の業務（専門的ケア等）に精一杯でなかなか「地域力」に目を向けられない状況にもあるなかで、多くの運営主体が「コミュニティ」や「地域力」の意味を積極的にとらえ、活動を展開していた。

### ③地域特性を踏まえた展開

近年見られるのが、「社会福祉」を「地域に戻す」あるいは「社会福祉」が「地域に戻る」とでもいうような取り組みである。逆にいえば、「地域力」が土台・主体となって、「社会福祉」や社会構造を自らの地域に引き戻し、自らの地域に合うように捉えかえそうとする取り組みが芽ばえつつある。

### ④他の公的施設との関係の整理（「地域力」を蓄積できる「場」の有無）

どれだけ「地域力」を育んでも、それらを蓄積できる「場」が存在しなければ、そうした力は拡散し、目的が固定化されたその時限りの力として消失してしまうことが多い。「気楽さ」「入りやすさ」を特徴として備える地域交流施設のような目にみえて利用できる「場」が注目される。

### ⑤地域資源とのネットワーク

様々な地域資源（人的資源含めて）とのネットワークが必要となる。たとえば、病院機能をもつ運営主体が地域に寄り添ってあることは、地域住民にとっては心強い事であり、また、生活の継続性を支える地域資源のひとつの重要要素となっている。

### ⑥行政・社協のバックアップ

住民が自ら行う「コミュニティ」づくりのため、行政と社会福祉協議会が、縁の下から積極的な仕掛けや基盤整備を行っているのが、大牟田市の特徴である。真の住民ニーズを察知し、生活者の立場から持続可能な自然・社会システムを構想し、その変革に向けて調整し、働きかけることも、社会福祉協議会や、地方自治体に求められる、これからの役割ではないだろうか。

### ⑦立地、交通の便

「場」に集うための交通アクセスの重要性とともに、人の流動性によって「コミュニティ」形成の方法も異なるであろう。立地的に孤立した場所にあるほど、地域住民の土着度は高まり、したがって、「コミュニティ」形成や「地域力」の蓄積も高まるように思える。これは一面において正しいであろうが、一方で、こうした孤立化は、地域住民の関係性や活動の固定化、「息苦しさ」等を生むこともあるだろう。一方で、たえず新しい関係が交差するような地域交流施設を媒介とした「場」も重要であろう。

### ⑧広報啓発

活発な活動を展開している施設のどこもが、「おしつけのない」形で、広報活動を慎重に展開していたことが印象的であった。「自分達が主役

の活動」と認識したボランティアリーダー達による口コミで利用が広がったように、地域住民の主体性を育むことで実効性ある広報活動を展開していた。

#### ⑨成功体験の共有化

「コミュニティ」が発生・展開する瞬間、あるいは「地域力」が高まる瞬間とはどういう時であろうか。それには前提として、人々が日常的に結びつき、苦楽を共にし、言葉にはできないけれど大事な「何か」を少しずつ共有していける関係性や「場」があることが必要だろう。その過程で「成功（あるいは失敗）体験の共有化」を幾度も行ってきたとみることができる。

#### ⑩専門的ケア（福祉活動）と住民による自治活動（地域活動）を地域で結びつける

「地域ですっと生きていく」ためには、必要な時に必要な分の支援が受けられる専門的ケアの拠点が、なじみの環境に整備されていることが望ましい。この点において、地域交流施設に小規模多機能型居宅介護が併設されている意味は大きい。専門的ケア機能と、住民による自治活動を、自分達の地域にあった形で取り込み、結びつけるという動きが、今後、持続可能な地域生活を構築する際に、不可欠な取り組みとなるであろう。

### D. 研究発表

#### 1. 論文発表

初年度のため発表なし

#### 2. 学会発表（発表済）

本間里見、西川和希、位寄和久、日本建築学会九州支部研究発表会 2011.3.6 鹿児島

大牟田市における民営地域交流施設に関する研究 その1

西川和希、本間里見、位寄和久、日本建築学会九州支部研究発表会 2011.3.6 鹿児島

大牟田市における民営地域交流施設に関する研究 その2

#### 2. 学会発表（発表予定：投稿済み）

本間里見、陳晨、位寄和久：2010年度建築学会大会 大牟田市の民営地域交流施設に関する研究その1 立地類型による施設の分布特性，東京，2012.8

陳晨、本間里見、位寄和久：2010年度建築学会大会 大牟田市の民営地域交流施設に関する研究その2 運営類型による施設の分布特性，東京，2012.8

山口健太郎、井上由起子：2010年度建築学会大会 大牟田市地域交流施設とソーシャル・キャピタルに関する研究その1 運営特性と建築特性に関する考察，東京，2012.8

井上由起子、山口健太郎：2010年度建築学会大会 大牟田市地域交流施設とソーシャル・キャピタルに関する研究その2 活動評価と地域指標・運営指標に関する考察，東京，2012.8

### E. 知的財産権の取得状況

特記すべきものなし

#### 参考・引用文献

各分担報告書を参照

## Ⅱ. 分担研究報告書

### 1. 地域包括ケアにおけるソーシャル・キャピタルの考え方

#### 要旨

#### 第1章 地域包括ケアにおけるソーシャルキャピタルの考え方

1. はじめに
2. ソーシャル・キャピタルとは
  - 1) ソーシャル・キャピタルという用語の多義性
  - 2) 「社会資本」、「社会的資本」、「社会関係資本」そして、「ソーシャル・キャピタル」へ
  - 3) ソーシャル・キャピタルの定義の多様性
3. ソーシャル・キャピタル研究の現状
  - 1) パットナムによるソーシャル・キャピタル研究の概要
  - 2) 国際関係機関およびアメリカにおけるソーシャル・キャピタル研究
  - 3) 日本のソーシャル・キャピタル研究
4. 地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタル
  - 1) 国際的なソーシャル・キャピタルに対する関心の高まりの背景
  - 2) 地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタルとの関連性
5. おわりに

#### 第2章 ソーシャル・キャピタルと健康 日本における研究動向の紹介

1. はじめに
2. 参考にすべきこれまでのレビュー
3. 2011年3月時点での日本における研究成果
4. 研究グループごとの研究成果
5. 研究成果のまとめ
6. 研究背景

厚生労働科学研究費補助金（政策科学総合研究事業）  
分担研究報告書

地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタルの考え方

分担研究者 筒井孝子（国立保健医療科学院福祉サービス部福祉マネジメント室長）

研究要旨

2005（平成17）年4月、地域再生法に基づく、地域再生基本方針が閣議決定され、地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの促進の中で、地域固有のソーシャル・キャピタルを活性化することが明記され、経済産業省、文部科学省でもソーシャル・キャピタルの検討がなされ、時期を同じくして、介護保険制度の改正もなされた。

この介護保険法の改正では、「地域包括ケアシステム」の創設が謳われたが、ここにソーシャル・キャピタルが言及されることはなかった。しかし、地域包括ケアシステムの構築は、各自治体を実施する事業であることから、このシステムを構築する際に、日本的な意味でソーシャル・キャピタルを意識した自治体と本来の意味でのソーシャル・キャピタルを基礎として実行した自治体と、全くこれを考慮しなかった自治体では、そのシステムの有り様は大きく異なったものと予想される。

ソーシャル・キャピタルを市場メカニズムの外から、あるいは貨幣価値の交換関係以外の側面から影響を与える個々の機能を言い表す概念として用いたことは、「地域包括ケアシステム」の構築に少なからず影響を与えたことが予想される。このような背景をふまえ、今後の地域包括ケアシステムの整備や運営において、このソーシャル・キャピタルをどのように定義し、これをどのように考えていくべきかを論述した。

本稿では、地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタルの意味を検討することを目的とした。

この過程でソーシャル・キャピタルという用語の多義性や研究者によって異なる定義の多様性を示し、現在のソーシャル・キャピタル研究の現状を要約し、国際機関である世界銀行やOECDがソーシャル・キャピタルに関心をもった理由を明らかにした。このことは、結果として、今日のソーシャル・キャピタルの検討において、誤謬に基づいた方向性があることを示すことになった。

本章では、合わせて、日本において進められている公衆衛生学領域におけるソーシャル・キャピタル研究についてレビューを行った。

研究協力者：高尾 総司（岡山大学大学院医歯薬学総合研究科 講師）

## 第1章 地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタルの考え方

筒井孝子（国立保健医療科学院福祉サービス部福祉マネジメント室長）

### 1. はじめに

2002（平成14）年には、内閣府国民生活局が、ソーシャル・キャピタルと市民活動との関係に焦点を当て、その関係の検証やソーシャル・キャピタルの定量的把握などを試み、各府省研究所等においても、ソーシャル・キャピタルに関する検討は、昨今、盛んに行われている。

文部科学省では、2005（平成17）年3月の「ポスト2005における文部科学省のIT戦略の在り方に関する調査研究報告書」で実現を目指す生涯学習社会・求められる学習としての（1）生涯学習社会の目指すもので「生涯学習においても、下記のような3種類の新たな「公共」の概念に対応できるよう、施策を展開する必要がある。また、これらの施策の展開により、ソーシャル・キャピタルを高めることが可能になると考えられる」と明記された。

その後、2005（平成17）年4月には、地域再生法に基づく、地域再生基本方針が閣議決定され、「地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの促進」の中で、地域固有のソーシャル・キャピタルを活性化すると示された。さらに、この背景として、近年の情報化や少子・高齢化の進展などを背景として、国民の誰もがお互いの立場を超えて、地域社会で助け合いやつきあいを積極的に持つことが難しくなりつつあることに対する危惧や、住民が生きがいを持って安心して充実した日常生活を過ごしていくためには、地域社会における人と人とのつながりの再生・強化が必要であり、そして、このための方策として、ソーシャル・キャピタルの向上と多様な政策課題の解決・改善を両輪で進めていかなければならないとの認識が示された。

2005（平成17）年11月には、経済産業省のものづくり政策懇談会による「ものづくり国家戦略ビジョン」で、『ものづくりパラダイムに即した21世紀型経済社会システム』に企業間関係レベルの経済社会システムについて、ここでは、企業間関係をつなぐ「場」として、信頼の絆を支える人々のネットワーク等のソーシャル・キャピタルを蓄積していくことが必要であると示された。

内閣官房では、2006（平成18）年2月閣議決定（変更）「地域再生基本方針」により、地域再生のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針として、1）知恵と工夫の競争のサポート・推進の中で①地域再生のためのひとづくり・人材ネットワークづくりの推進地域の担い手として、福祉、まちづくりなどの特定の目的で組織されたNPO等や講、自治会といった古くから地域に存在する地縁的な組織を再活用するなど、地域固有のソーシャル・キャピタルを活性化するとともに、これらの主体を含め、地域の企業、

教育機関、公共団体などが、地域の重要な政策テーマに応じて連携し、各々の役割を明確にしつつ、特定の期間内に特定の目標を達成していく取組を適切に支援できるよう検討すると示された。

ここからは、内閣官房では、地縁による相互扶助機能をソーシャル・キャピタルと考えていたことがわかる。また、前述の経済産業省や文部科学省の公文書等には、ソーシャル・キャピタルの蓄積やその向上を目指すとして示されている。このうち、経済産業省は、「ソーシャル・キャピタルを蓄積」と表現しており、ソーシャル・キャピタルを量的に把握できるものとして捉えている。一方で、文部科学省では、「ソーシャル・キャピタルを高める」と表現されていることから、ソーシャル・キャピタルを機能として捉えているものと推察される。

すでに、これら内閣府をはじめとした、各所管省庁におけるソーシャル・キャピタルの様々な捉え方をみても明らかのように、わが国ではソーシャル・キャピタルという用語は、行政においても多義的に用いられてきた。この文部科学省が掲げた「新たな公共」というキャッチフレーズは、多義的であって、明瞭な説明がなくとも、マスコミや政治家からは重用され、あたかも社会保障分野の新しい領域であるかのような扱いをされることとなった。

一方、厚生労働省では、1990年代以降、伝統的な地域社会の変化により、日本の社会に地域医療、地域福祉のシステムが不可欠な状況となっていたことを受け、これまで自助、互助によって、なんとかと持ちこたえていた地域における高齢介護の切り札として、介護保険制度を2000（平成12）年に創設し、要介護高齢者が継続した在宅生活ができるよう体制を整備してきた。

しかし、このわずか6年後の2006（平成18）年に、介護保険法の改正を伴う、制度見直しが実施され、「在宅重視」だけでなく、地域密着型サービスや地域包括支援センターを創設し、地域に「拠点施設」＋「新しい住まい」＋「在宅」をめざし、地域生活の実現を可能とする政策がすすめられた。この見直しの時期は、前述したソーシャル・キャピタルの検討が各省庁で実施され始めた時期と合致しており、ここで示された「地域包括ケアシステム」の創設の際にも当然、ソーシャル・キャピタルの向上や蓄積についての検討はなされたものと推察される。

また、地域包括ケアシステムの構築の主体となった各自治体をみれば、このシステムを構築する際に、日本的な意味でソーシャル・キャピタルを意識した自治体と本来の意味でのソーシャル・キャピタルを基礎として実行した自治体と、全くソーシャル・キャピタルを考慮しなかった自治体とでは、そのシステムの有り様は大きく異なったものと予想される。

本稿では、地域包括ケアシステムにおけるソーシャル・キャピタルの意味を検討することを目的とするが、この過程で今日のこれに関する研究や施策には、いくつかの誤謬に基づいた方向性があること。また、その理由としては、この用語が本来、持っていた多義性が原因となっていることを明らかにすることとなるだろう。

これらの考察の後に、今後、厚生労働行政における施策としての地域包括ケアシステ

ムの構築や整備、運営に際して、このソーシャル・キャピタルを、どのように考えていくべきかについて論述する。

## 2. ソーシャル・キャピタルとは

### 1) ソーシャル・キャピタルという用語の多義性

ソーシャル・キャピタルという用語の直訳は、「社会資本」である。しかし、一般に日本語的には、この語は、電気水道や道路等の都市基盤を示すハードな資本（インフラストラクチャー）を意味する語として使用されている。

また、「社会資本」は、政府等の公共機関による財・サービスの生産活動に間接的に貢献する司法・教育・警察・交通・治水などの制度や施設を指す、いわゆるインフラストラクチャーとしてもよく用いられる。このため、例えば、経済学分野の資本概念として捉える際は、社会的共通資本、社会的間接資本として使われることも多い。

このように、ソーシャル・キャピタルという用語は、カタカナで表記される場合であっても、その意味は分野によって異なっており、また多義的に用いられるために、留意が必要な用語といえる。

例えば、ソーシャル・キャピタルを研究対象とした、後述することになるコールマンやパットナムは、このソーシャル・キャピタルを人間関係の豊かさを社会の資本としてとらえるソフトな概念として用いた。このため、社会学関連領域では、インフラストラクチャーなどとの誤解を避ける点から「社会関係資本」などの意識が用いられることも少なくない。しかし、ここにおける日本語の「社会」という言葉そのものが、この国には存在しなかった言葉であったため、この訳語の使用には常に留意を必要とすることを示している。

この社会という言葉は、1875年に福地桜痴が『東京日日新聞』で英語の「society」に対応する言葉として「ソサイチー」のルビつきで「社会」の語を使用したと記されたことにはじまるという。また、社会は、ラテン語の *societas* を起源とし、仲間、友人、交際を意味し、さらに「人々の集まり」「人々がより集まって共同生活をする形態」という意味を持つ。このため、本来、社会にもっとも近い言葉を日本語から選ぶならば、共同体の外部を指す「世間」という言葉が「society」の訳語としては近かったと考えられ、明治から、今日に至っては、社会という語には、日本語の世間という意味が濃厚に含まれると解釈できる。このことは、社会という語を使用する際には、「society」という外来語に「社会」という訳語が用いられたことによって、本来の意味とのズレが生じていて、これを使用する際に注意を必要とすることを示している。

たとえば、社会がどのような範囲までを対象とするのかという問題があるが、富永によれば、人間に関する事象の総体という意味で自然と対比された広義の社会と複数の人間によるあらゆる種類の持続的な集団という意味の狭義の社会があるという。自然科学に対する社会科学というときの社会は、広義の社会では、経済・政治・法・狭義の社会などを包含する。これに対して、社会学が対象とする社会は、狭義の社会であるとされる。次に、その狭義の社会も全体社会と部分社会に分けられる。全体社会とは、人間の生活

上の欲求が満たされる自足的な社会で部族社会、農村共同体、近代国民国家成立以降の国民社会などがある。この国民社会は、次第に世界社会に向かいつつあるという説は今日有力であるが、一方で、部分社会とは、ときにはコミュニティと呼ばれる地域社会、血縁によって組織される基礎集団、職能・目的別に組織される機能集団とされる。

このように、ソーシャル・キャピタルという用語が社会資本あるいは、社会関係資本と翻訳されたとしても、社会をどのように想定するかによって、ソーシャル・キャピタルの定義やその使い方は異なってくることになるだろう。この良い例として、サーバーネットワークとソーシャル・キャピタルに関する議論があるので以下に紹介しておく。

前述したように、社会が世界社会に向かっているとすれば、社会とは、世界社会を意味することになる。ソーシャル・キャピタルは、この世界社会にとって、どのような存在であるかは、十分に研究の対象となる。したがって、「国境を越えたサーバーネットワークがソーシャル・キャピタルにどのような影響を与えるか」という仮説については今後も検証されるべき研究領域となるだろう。

これについて、リンは、サーバーネットワークの増大によって、ソーシャル・キャピタルが国境を越え、時間や空間の制約も乗り越えて劇的に増大するといった論考をすでに発表している。これは、グローバルなソーシャル・キャピタルの誕生を示唆している。リンによれば、サイバースペースへのアクセスをもつ者ともたない者の間で格差が広がっており、デジタル・ディバイドによって階級、エスニシティ、宗教、居住地域間の格差はさらに広がったとの指摘もなされている。

だが、今日のソーシャル・キャピタル研究の隆盛のきっかけとなったパットナムは、「サイバー空間によって、ソーシャル・キャピタルは代替されない」とその影響力に懐疑的である。「場所の離れた人々の間での情報伝達においてインターネットは強力な道具となるが、情報交換それ自体がソーシャル・キャピタルやコミュニティを育てるわけではない」と論じており、興味深い対比を見せている。

さらにパットナムは、「インターネットには、1) デジタル・ディバイド、2) 言葉にならない情報を伝えるに、3) 人々をますます細かなグループに分断するサイバー・バルカナイゼーション、4) テレビや電話を代替する能動的な社会的コミュニケーションよりも受動的な私的娯楽となる可能性のほうが大きい」などの問題を抱えている」と論じている。

このように、英語としてのソーシャル・キャピタルという概念は、未だ揺らいでいる状況あり、それに加えて、日本語に翻訳される際に用いられた社会という用語の多義性に伴って、さらにソーシャル・キャピタルの範囲は、不明確な状態で用いられているというのが実情であることがわかる。このことは、わが国のソーシャル・キャピタル研究において、大きな影響をもたらしたといえよう。

## 2) 「社会資本」、「社会的資本」、「社会関係資本」そして、「ソーシャル・キャピタル」へ

前述したように、英語としてのソーシャル・キャピタルにおいても定義が明確でなく、その解釈は研究者ごとに多様である。さらに、このソーシャル・キャピタル研究の端緒



となったパットナムのいうソーシャル・キャピタルについてでもさえも、その訳語には変遷があった。

2001（平成13）年に日本ではじめてパットナムの著書を紹介した河田潤一は、「社会資本」という訳語を用いていた。2002（平成14）年に発表されたOECD日本語版の報告書は、「社会的資本」という訳語を用いており、その後、2004（平成16）年に発表された『ソーシャル・キャピタル現代経済社会のガバナンス基礎』では、「社会関係資本」という用語となった。この影響もあってか、2006（平成18）年、柴内康文がパットナムの著書Bowling Aloneを『孤独なボウリング』という邦題で刊行した際には、ソーシャル・キャピタルは「社会関係資本」と訳され、上にルビで「ソーシャル・キャピタル」と表記された。そして、近年は“social capital”は、そのままカタカナ表記の「ソーシャル・キャピタル」としている報告書や論文は少なくない。

本稿では、この用語について、すでに研究題名として「ソーシャル・キャピタル」との表記を用いていることから、あえて日本語の訳語を用いていないが、研究の範囲としては、建築環境というハードの側面も含んだ研究であることから、「社会関係資本」という訳語が実態に近い内容を示しているともいえる。しかし、地域包括ケアシステムとソーシャル・キャピタルとの関係を論じるという点から、宇沢のいう「社会的共通資本」などの概念設定を参考にすることとし、本稿では、ソーシャル・キャピタルという用語をそのまま用いることとした。

### 3) ソーシャル・キャピタルの定義の多様性

今日のソーシャル・キャピタル研究の隆盛の礎をつくったのは、アメリカの政治学者ロバート・D. パットナムである。彼が行ったソーシャル・キャピタルに関する研究は、『Making Democracy Work —Civic Traditions in Modern Italy』において報告された16。この研究において、パットナムは、イタリアの北部と南部の州政府の統治効果の格差は、ソーシャル・キャピタルの蓄積の違いに起因すると指摘した。また、同書において、「ソーシャル・キャピタルは、人々の協調行動を活発にすることで、社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会的仕組みの特徴」とであると定義した。

このように、パットナムの研究によって注目されるようになったソーシャル・キャピタルという用語であるが、この用語は、19世紀から存在しており、ジョン・デューイが1899年に発表した『学校と社会』においては、学校という社会資源とソーシャル・キャピタルとの関係が述べられていた。

アメリカの農学校の州教育長L. J. ハニファンは、1916年に「学校がうまく機能するためには、地域や学校におけるコミュニティの関与が重要である」と指摘しており、彼の論文には、「ソーシャル・キャピタル」という用語が使用されている。ハニファンは、住民の一人が「近隣との交流を行い、そしてまたその近隣が他の近隣と交流すると、そこには「ソーシャル・キャピタル」の蓄積が生まれ、それは直ちに彼の社会的な必要要件を満たし、またコミュニティ全体の生活状態を本質的に改善するための十分な社会的

な発展性 (social potentiality) を生むものになる。コミュニティが全体として、その構成員らの協働により利益を得ると同時に、コミュニティにおける個人は、彼らの近隣の仲間の中において援助や共感、そして連帯感を有利に見いだすことができる。」と論じた。すなわち、学校が成功するためには、地域社会の関与が重要である。また、コミュニティの発展のためには、仲間意識・共感・社会的交流の蓄積が必要であり、それらがソーシャル・キャピタルであると定義した。

このように初期のソーシャル・キャピタルは、農村や都市における健全なコミュニティの形成・維持に不可欠な良好な人間関係として捉えられており、この考え方は、前述した、わが国の内閣府が示した定義と近いといえよう。

また、J. ジェイコブズは、カナダ・都市計画論者建築学・都市社会学的な視点から都市開発への問題を提起し、近代都市における隣人関係などの社会的ネットワークを「ソーシャル・キャピタル」と表現した。ジェイコブズは、都市計画の観点から、都市、近隣、通りという一連のつながりの中から、それらが機能するための重要性を検討し、こうした近隣におけるネットワークは、ある種の集積性を帯びたものとして永続するものであると主張した。

70年代に入ると経済学者であるラウリーが、ソーシャル・キャピタルという考え方をを用いて、アフリカ系アメリカ人が、社会的な利害関係のつながりから排除されている状態、つまり奴隷制と彼らに対する差別についての分析をしている。

従来の経済学では、黒人が労働市場で不利な状況に置かれる理由は、需要サイドでは、雇用する側の人種差別によって需要が低くなっているとし、供給サイドでは、黒人労働者の市場価値 (人的資本) が劣ることが原因であるとした。また、これを是正するための具体的な政策としては、黒人労働者の市場価値を高めるとともに、人種差別を禁止する立法・司法的措置により、黒人労働力への需要を高める政策がとられた。しかし、労働力の市場価値を高める点においては、労働者個人の人的資本への投資のみに焦点があてられ、労働者の両親の職業や教育水準などの家庭環境といった社会・経済的条件には、十分な注意が払われなかった。

ラウリーは、これらの問題の解決には、人的資本獲得を促す社会的条件を表すソーシャル・キャピタル概念を導入することが必要になると論じた。ラウリーは、仮に労働市場で平等な競争が行なわれたとしても、競争する個人の労働能力は、まずその両親の経済力や社会的背景に世代を越えて大きく影響される。彼は、これがソーシャル・キャピタルの源と考え、その家族の属する人種、エスニシティ、宗教などの集団 (コミュニティ) なども、その所有する公共財 (ないし公共悪) がそれぞれ異なるため、その人物の成功を大きく規定すると説明した。

以上のような考え方から、国家によるアファーマティブ・アクション (Affirmative action) の意義を限定的に認めたことがわかるが、それが唯一かつ最善の政策ではないこともラウリーは指摘し、ソーシャル・キャピタルについては、家族や人種、エスニシティ、宗教、地域など人的資本の背景をなす社会的条件と定義した。

フランスの社会学者ブルデューは、フランスの高等教育機関における学生実態調査か

ら、学生数や専攻が出身階層ごとに著しい格差のあることを指摘した。また彼は、資本とは、経済 (economic) 資本、文化 (cultural) 資本、社会 (social) 資本の3つの形態をとると論じ、このうちの社会資本が「ソーシャル・キャピタル」であると定義した。彼がいう経済資本とは、即時かつ直接的に金銭に交換しうるもので所有権として制度化されると定義され、文化資本は、条件によっては経済資本に交換できるものとされ、教育資格等もそのひとつとして制度化されたものと説明した。ソーシャル・キャピタルとは、「社会的な義務や関係によって成立し、条件によっては、経済資本に交換できるもの」とされ、例えば、貴族や名士という肩書きは、これが制度化された形態であると説明した。このように、ブルデューは、ソーシャル・キャピタルの概念を人的資本 (Human Capital) や文化資本 (Cultural Capital) との関係性において検討し、「所属する社会階級において、その階級に属する人々が利用でき便益をもたらすネットワーク・コネクションの量と質によって規定され、この状態は、階級による有益なネットワーク・コネクションの量と質によって、さらに階級の差異を固定化するという一連のメカニズムを描くことにより、関係性的な性質を帯びた個人の資本となり、そして、この基底となるもの、これがソーシャル・キャピタルである」と定義した。すなわち、ソーシャル・キャピタルは、社会的な義務ないし、連携であると捉えられており、このことは、例えば、ソーシャル・キャピタルである人脈により、この資本を多く持つ人ほど、進学や就職において有利であり、高い社会的地位につくことができるのだというような説明の根拠、としても用いられることになった。

また、J. S. コールマンは、合理的選択理論の立場から、「ソーシャル・キャピタルは人々の関係の中に埋め込まれたものであり、物的資本及び人的資本同様、生産的な活動を容易にするものである」と述べた。つまり、ソーシャル・キャピタルは、共通の地域・家庭・学校・宗教・職業などを背景にアクターの行為を促し、目標を達成するための生産的な関係性であると定義したのである。

このようにコールマンは、ソーシャル・キャピタルを人と人の関係性の中にあるとし、さまざまな存在形態から成立しているが、いずれも社会構造におけるアクター（個人または組織）の行為を促し、他の資本と同じく生産的で特定の目標を達成しうると説明した。さらに、その具体的な例として、学生運動の母体となる同じ高校、出身地、教会などの人間関係、医師と患者の信頼関係、子供の安全を見守る地域社会、市場で互いの客にサービスする業種の異なる商人たちの協力関係等であると説明した。

コールマンによるとソーシャル・キャピタルには、「義務」、自分の果たす義務が報われることへの「期待」、制裁を伴う「規範」という3つの形態があり、これが、とくに大きな意味をもつのが家庭およびコミュニティにおける次世代の人的資本の創出に対する影響であるとした。コールマンは、ソーシャル・キャピタルと人的資本とが密接に関係していることを示すため、中等教育での中退率をカトリック教育校、私立校、公立校の別に調べ、父母の活動や宗教組織における絆などソーシャル・キャピタルの大きい上記の順に中退率が低いことを明らかにした。

彼は、資本を物理的 (physical) 資本、人的資本、ソーシャル・キャピタルの3つに

分類し、物理的資本、人的資本は私財であるが、ソーシャル・キャピタルの多くは公共財であるとした。私的所有物である物理的資本は、その生み出す利益が資本所有者の私財となる。人的資本も教育や訓練を受けた者自身に利益がもたらされるのに対して、ソーシャル・キャピタルは、多くの場合、社会的規範を守ったり、協同の作業に貢献した個人に直ちにその利益がもたらされるわけではなく、利益は時間をかけてグループなり社会全体にもたらされるため、公共財としての性格をもつと主張したのである。したがって、コールマンのソーシャル・キャピタルには、他者との協調的な活動のなかで信頼感や連帯感が蓄積されるというメカニズムが想定されている。

このコールマンの考え方を継承し、ソーシャル・キャピタルを信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴として把握したのがパットナムであった。

### 3. ソーシャル・キャピタル研究の現状

#### 1) パットナムによるソーシャル・キャピタル研究の概要

パットナムは、『Making Democracy Work —Civic Traditions in Modern Italy』を上梓後、Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster を発表し、この中で地域のボーリングクラブには加入せずに、孤独の中で黙々とボーリングをする姿を象徴的に描き、アメリカのソーシャル・キャピタルの衰退を述べた。

彼は、アメリカで、政治・市民団体・宗教団体・組合・専門組織・非公式な社交等に対する市民の参加が減少していることを検証し、ソーシャル・キャピタルが衰退したのは、世代変化、電子メディアとくにテレビによる娯楽の私化、共稼ぎなど仕事による時間的・金銭的余裕の喪失で地域活動などに時間をさかなくなったこと、居住地域が郊外へ広がり、通勤に時間をとられるようになったことが原因であるとした。

こういったアメリカ社会の多様な問題をソーシャル・キャピタルの衰退としてとらえたことが、国際的なソーシャル・キャピタル研究の隆盛の発端となったわけだが、パットナムの『Making Democracy Work —Civic Traditions in Modern Italy』におけるソーシャル・キャピタル研究の内容は、以下の通りである。

彼は、イタリア北部と南部を対象とし、これら2地域における内閣の安定性、予算可決・執行、先進的な制度の導入などの12の指標をベースに「制度パフォーマンス」指標を作成し、測定した。そこから、主に北部の諸州で制度パフォーマンスが高く、逆に南部諸州では低いという結果を得た。さらに、このような結果を説明するものとして、パットナムは、国民投票率、優先投票率、市民の自発的組織加入数、新聞購読率の4つを「市民度」(civicness) 指標として測定し、分析した。結果として、「制度パフォーマンス」指標と「市民度」指標の2つの間に非常に強い相関が見られたことから、彼は、市民共同体的な連帯のパターンを持っている北部諸州では、行政パフォーマンスが良好になっており、それは他者に対する一般的な信頼感、互酬性の規範、多くの自発的結社とそれらの水平的な関係性という、これらを構成要素とするソーシャル・キャピタルの蓄積が要因であると結論付けた。