

仙台市市民センターのソーシャル・キャピタル測定

石井山 竜平・高橋 満・松本 大・藤原 温美

東北大学大学院教育学研究科

本研究は、仙台市教育委員会およびコミュニティ行政と協働しながら、これからの自治体経営の主要課題であり、かつ、未開拓の研究領域でもあるソーシャル・キャピタル測定にチャレンジするものである。

今日の地域生涯学習施設においては、行政改革への対応や、指定管理者制度の導入をうけ、民間事業者やNPOへの運営委託の検討が具体化している段階にある。このような外部委託化の検討で課題となるのは、これらの施設の運営成果の測定である。施設評価が、稼働率や利用者数などのデータに依存しがちななかにあつて、本調査は、ソーシャル・キャピタル（地域社会における人びとの信頼関係・相互交流）のストックに施設が果たしてきた役割をとらえることをねらいにすえている。

平成18年度は、平成19年度に実施予定の住民意識調査にむけて、調査対象である仙台市市民センターの現状確認、調査の枠組みの検討、調査票の設計などを行った。

キーワード：社会教育行政 ソーシャル・キャピタル ネットワーク 信頼 規範

1. 本調査の課題と方法、進捗状況

1-1 本調査研究のアウトライン

今日の地域生涯学習施設においては、自治体経営改革や、指定管理者制度の導入をうけ、民間事業者やNPOへの運営委託など、新しい管理のあり方が具体的に検討されている段階にある。本研究は、そうした状況下において、社会教育施設・文化施設がどのような社会的価値を実現してきているか、その際、施設職員がどのような役割を果たしているのか、この運営・管理の形態を変えるならば、どのような影響があると考えられるのか、ということをも、実証的に明らかにすることを課題としており、以下の三種の調査によって、そのことに迫ろうとするものである。

① ソーシャル・キャピタルを測定するための市民調査（統計的調査）

市民の施設利用／特性と学習方法／学習スタイル／社会的活動参加状況／信頼など諸価値・意識／評価

② 社会教育関係職員の職務分析調査（観察・インタビュー調査）

職員の専門性／職務配分・柔軟性／意志決定構造／他機関との関係／

③ 学習者のライフコースと学習の意味（事例調査）

学ぶことが生活史のなかでどのような意味を持ってきたのか、セミ・フォーマル

な調査票に基づく調査（学校教育の意味／継続的学習者になる／学ぶことと活動すること／共に学ぶということ／社会教育施設の意味など）

1-2 ソーシャル・キャピタルの統計的把握

この調査計画の中核的な位置を占めるのが、上述①のソーシャル・キャピタルの測定である。ソーシャル・キャピタルとは、「個人や集団間のネットワーク」や、そういった関係のなかに存在する「信頼」や「規範」といった、目に見えない価値を表現するものとして、近年注目されている概念である。

従来、社会教育施設の事業効果を分析する手法としては、調査対象を「利用者」にすえ、その力量形成をとらえるというアプローチが一般的であった。それに対して本調査は、まず地域におけるソーシャル・キャピタルの質を計測し、それとの関係で社会教育施設の意味と課題をとらえようとするものである。そのため本調査は住民意識調査のスタイルをベースとしており、それによって、以下の測定に取り組もうとするものである。

- ①「市民参画のネットワーク」利用者の社会的活動への参加状況を把握する。
- ②それを「社会的会計」の手法によって、「社会的価値」を数値化する。
- ③「互酬性の規範」地域への愛着や信頼などの指標を測定する。

1-3 調査の進捗状況と今後の予定

本調査にむけては、2005年11月より、東北大学教育学研究科成人継続教育論のメンバー、仙台市教育委員会関係者、仙台市ひと・まち交流財団スタッフ、仙台市メディアテーク・スタッフとの合同の研究会をほぼ一月一度のペースで開催し、調査の枠組みや内容を検討してきている。

当初の計画では、選挙人名簿抄本を活用しての住民意識調査を、2006年度中に実施・分析する予定であったが、2006年秋に、仙台市における選挙人名簿抄本の閲覧制度が改正され、閲覧条件が学術目的であっても「政治・選挙に関するもの」に限定されたため、計画していたやり方での調査実施が不可能となった。

それを受けて今後の調査計画を再検討した結果、方法としては、仙台市教育委員会の協力を得て、市内の地域特性の異なる中学校区をサンプリングし、中学校を經由して父母を対象に調査を行うことにし、時期としては、学校と父母の協力が得やすいと思われる2007年5月に実施する、という方針に変更した。

以下では、調査実施を控えての、現段階までの検討成果の概要を報告する。

2. 仙台市市民センターの今日的位置

2-1 仙台市市民センターの概要

本調査の検証対象である仙台市民センターは、社会教育法上の公民館に該当する施設であり、仙台市の地域生涯学習振興の中核的施設である。設置基準は、中学校区1～2区に1カ所、文化センター等の類似施設のない校区への設置とされ、専用面積は1500㎡が基準とされている。なお平成元年からは、児童館の併設が進められてきている。

市民センターの全市的体制は、①1館の中央市民センター、②5館の区の拠点館、③59館の市民センター（64中学校区中）、の三層体制にあり、うち①、②は教育委員会の直営、③が指定管理者制度の元、仙台市の外郭団体である「仙台市ひと・まち交流財団」が管理運営を担っている。

現在仙台市では、2001年に制定された仙台市教育ビジョン「まなびの杜21」のもと、“市民とのパートナーシップ”をキーワードに、①まなぶ力を育む、②まなぶ機会を広げる、③まなぶ資源をゆたかにする、の三つを柱にすえた10年計画が取り組まれており、市民センターでも「市民参画・協働」にむけた取り組みの一環として、「市民企画講座」などが実施されている。

職員体制は、政令市移行段階の標準は、教育委員会付の主査クラス以下の正職員1名、非常勤嘱託2名の3名で事業運営を行い、財団職員に館長1名、常勤嘱託2名、非常勤嘱託1名で施設管理を行う、という形であったが、行政改革の流れをうけ、2002年4月、正規職員が地区館から引き上げられ、区中央館へ集中配置（半数程度）され、地区館の運営は、全面財団化（館長1、事務職員4、非常勤1）された。

2-2 市民センターの多彩さと複雑さ

「市民センター」と一口に言っても、合併に合併を重ねて拡大してきた仙台市のあゆみを反映し、その成り立ちや有り様は施設によって多様である。「市民センター」という名称に統一されたのは、「市民局」が創設された平成元年であるが、この段階で、もともと「公民館」として設置されていた9施設（六郷、七郷、生出、中田、高砂など）と、民生局管轄の「市民福祉センター」が一元化された。また、旧泉市、旧宮城野市など、合併前の自治体において独自の公民館制度をもっていたものが、市民センターに置き換わった地域もある。このように、出地が違うものを、制度をつぎはぎながら東ねられながら、現在の市民センター制度は出来上がってきている。

そこに、2002年の「ひと・まち交流財団」への移行というかたちで、大がかりな定数削減がかけられ、現在では、館長の3分の1が民間からの登用になるなど、スタッフの雇用形態やキャリアコースに、さらなる多彩さが現れている。

このような経緯をうけて、市民センターをめぐる行政組織内部における意志系統は、市民局、教育委員会、財団の三者が入り交じった複雑な様相を見せている。

なお、仙台市には、市民センターに類似した施設として、地域の運営委員会によっ

て管理されている「コミュニティセンター」が、約40箇所、さらに「町内会集会所」と呼ばれる、施設設置は行政が半分金を出し、運営は補助金が出されながらも基本的に地元でされている施設がある。つまり仙台市には、①公設公営による市民センター、②公設ながら地元が運営するコミュニティセンター、③行政が半分だけ金を出して運営は町内会に委ねられている町内集会所、の三種類の地域施設が混在している状況にある。そのなかで、年間予算でみれば、市民センター予算は、コミュニティセンターの10倍強という実態もあって、市民センターの費用対効果が問われやすい状況もあるという。

そして近年、市民センターは、①2006年度予算時に公民館事業への理解が得られず、事業予算の4割がカットされていること、②指定管理者制度の導入による公募の可能性が高まっていること、③仙台市当局によるコミュニティの再生議論が進められていること、など、きわめて大きな揺らぎのなかにあるといえよう。

3. 社会教育施設がうみだすソーシャル・キャピタルの測定

3-1 ソーシャル・キャピタルの基礎的類型

本調査における鍵概念であるソーシャル・キャピタルを、ロバート・パットナムは、「人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることができる『信頼』『規範』『ネットワーク』といった社会的組織の特徴」と説明している。

この「信頼」「(互酬性の)規範」「ネットワーク(垂直的/水平的)」こそが、ソーシャル・キャピタルの主要な構成要素といえる。

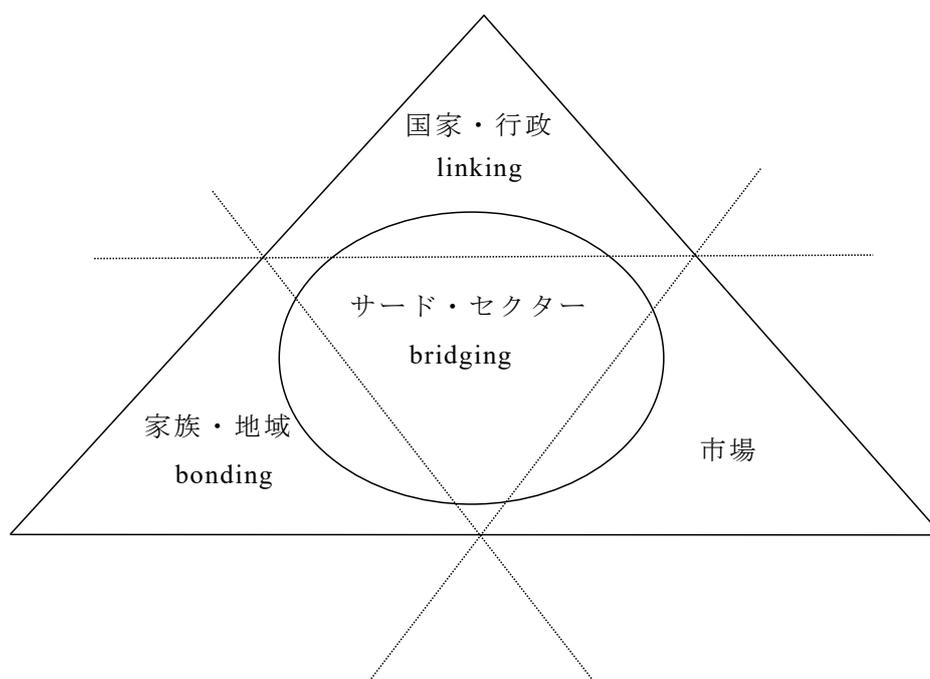


図1 社会的実践とソーシャル・キャピタルとの関係構造

ソーシャル・キャピタルの質的分類の方法をめぐっては様々な提起があるが、なかでも、①組織内部の人と人との同質的な結びつきをさす結合型・結束型 (bonding)、②異なる組織間における異質な人や組織を結びつけるネットワークをさす橋渡し型 (bridging)、③権力や社会的地位へのアクセスが異なる社会階層の個人や団体をつなぐ関係をさす連結型 (linking)、の3類型による分類は、「国家」「市場」「家族・地域」の関係性のなかでのソーシャル・キャピタルの意味を確認するフレームを提供するという意味からも、有効な分類方法だと思われる (図1)。

3-2 調査票の設計

ソーシャル・キャピタルという概念をめぐっては、その解釈は多岐にわたっており、そのため、その計測の仕方に関してもコンセンサスのある代表的方法が確立しているわけではない。

国内におけるこれまでの代表的なソーシャル・キャピタルの調査報告書として、内閣府による2つの報告書 (内閣府『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—』2003年、内閣府『コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタルに関する研究調査報告書』2005年) や、JICA (国際協力事業団) による報告書 (国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力—持続する成果を目指して—』2002年) がある。前者は市民活動論の文脈から、後者は開発の分野からソーシャル・キャピタルを論じたものである。本調査における調査票は、これらの先行調査に学びながら、市民センターの特性に応じつつ、以下のように設計している。

調査票は、「Ⅰ 基本属性」「Ⅱ 学習活動」「Ⅲ 社会教育施設への参加」「Ⅳ 地域活動」「Ⅴ 価値意識」の5つのパートから構成されている (表1)。

表1 調査票の構成

Ⅰ 基本属性	問1～問5 性別、年齢、職業、学歴、居住地	
Ⅱ 学習活動	問6 学習活動の有無 問8 学習活動の目的	問7 学習活動の内容 問9 学習活動の方法
Ⅲ 社会教育施設への参加	問10 社会教育施設の利用状況 問12 市民センターの利用内容 問14 市民センターの利用目的 問16 地域文化施設の委託 問18 市民センターに望む役割 問19 地域づくり拠点としての市民センターについて	問11 市民センターの利用状況 問13 市民センターでの学習内容 問15 今後の市民センターの利用 問17 市民センターの運営
Ⅳ 地域活動	問20 近所づきあいの程度 問21 友人・知人、親戚、同僚との付き合いの程度 問22 自治会・町内会活動への参加状況 問23 ボランティア・NPOなど社会的活動への参加 問24 生活している地域への自己診断	
Ⅴ 価値意識	問25 生活目標 問27 相互信頼 問29 仙台市への居留意識	問26 一般的信頼 問28 自己評価

こうした5つのパーツの関連構造を概略的に示すと、次の図2のようになる。図のなかの①～⑤は、本調査票の主たる仮説と特色を示している。

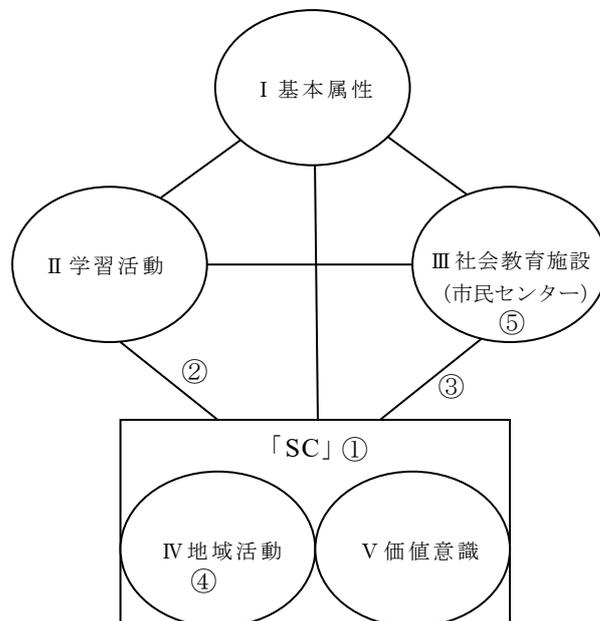


図2 調査票の構造図

①「いかなる指標をもってソーシャル・キャピタルとするのか」。本調査票では、パットナムによる定義や、それにもとづく内閣府調査に依拠しながら、「ネットワーク」「信頼」「互酬性の規範」をソーシャル・キャピタルの構成要素とし、これらの構成要素がそれぞれ学習活動や社会教育施設の利用といかに関係しているのかをとらえている。本調査票では、図にあるように、「IV 地域活動」と「V 価値意識」がソーシャル・キャピタルの構成要素となる。

「ネットワーク」は、「IV 地域活動」において、「問 20 近所づきあいの程度」、または「問 21 友人・知人、親戚、同僚との付き合いの程度」を訪ねる設問が対応している。「信頼」は、「V 価値意識」における「問 26 一般的信頼」や「問 27 相互信頼」が対応している。「互酬性の規範」は、「問 22 自治会・町内会活動への参加状況」「問 23 ボランティア・NPO など社会的活動への参加」によってとらえる。

②「学習活動とソーシャル・キャピタルとのあいだに、いかなる相互関係があるのか」。本調査票では、学習活動を「内容（問 7）」「目的（問 8）」「方法（問 9）」と具体的に分類することで学習の志向とソーシャル・キャピタルとの相互関係をより詳細にとらえていく。

③「社会教育施設（市民センター）とソーシャル・キャピタルとは、いかなる相互関係があるのか」。例えば、市民センターを貸館目的で利用するのと、講座目的で利用するのではどのようにソーシャル・キャピタルが異なるのか（問 12）などといったように、「市民センターの利用実態（問 11～問 14）」によってソーシャル・キャピタルにいかなるちがいが生まれるのか、市民センターの利用実態のちがいが地域のソーシャル・キャピタルにどのようなちがいをもたらすのかを検討する。

ここに示されるように、ソーシャル・キャピタルの測定において問われるのは、ソーシャル・キャピタルの「有無」ではなく、むしろ「質」である。

④「社会的活動それ自体の社会的価値をいかに数値的にとらえることができるのか」。本調査では、「社会的会計」の手法を用いて、社会的活動の社会的価値の数値化を目指す。例えば問 23 では、「町内会」「PTA・子ども会」から「市民活動・NPO」まで 8 つの社会的活動について過去 1 ヶ月に参加したおおよその時間数を訪ねている。これを集計し時給換算することで、住民の社会的活動を金銭的価値に置き換えることができる。

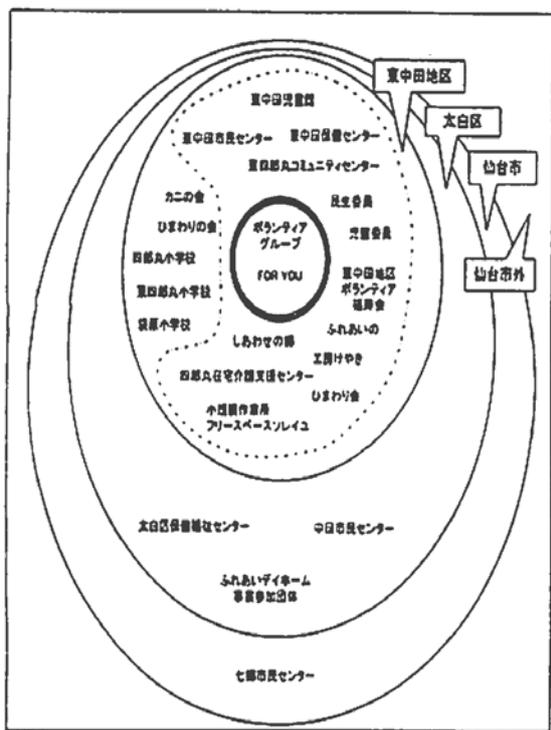
⑤「現在の市民センターそれ自体にたいする認識はいかなるものなのか」。近年の行政改革にともなう市民センターの再編動向を人びとがいかに認識し評価しているのか。そのことをとらえるために、例えば、問 18 では「市民センターにどのような役割を望むのか」を「住民の資質の向上」「行政と地域との接点」などといった 11 の項目からそれぞれ重要度を選択してもらう。また、問 17 では「市民センターの運営において重要な観点は何か」について、「職員の専門性」「住民参画」「経費削減、効率性」などの 5 つの選択肢をたずねることで、近年の市民センターの動向が住民からいかに評価されているのかをとらえる。

3-3 ソーシャル・キャピタルの質的把握にむけて

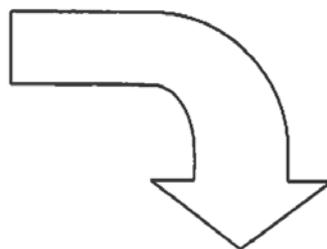
ソーシャル・キャピタルの把握においては、このような数量的把握にとどまらず、質的内実をとらえる調査が不可欠である。学習活動によって地域のソーシャル・キャピタルがどのように変容してきたのか、そのダイナミズムを検証することが必要となる。

以下に示すのは、仙台市内で活動する NPO 法人「FOR YOU にこにこの家」が、市民センターでの学びを契機に生まれ、児童館事業を受託するにいたる、組織の発展過程である。図 3 は、学習や組織の発展過程にともなうネットワークの変容、いいかえれば、学習や組織の発展にともなう地域のソーシャル・キャピタルの変容を、図式化したものである。

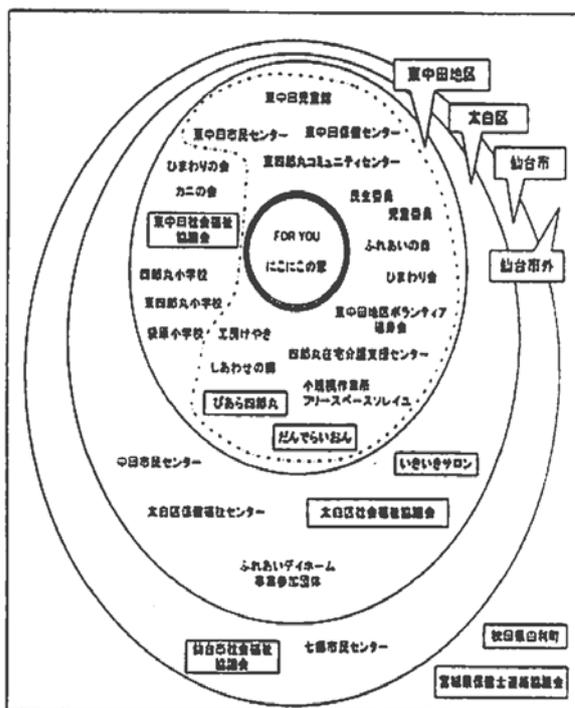
【第1段階】



【注】は、「ほっとネット」東中田メンバー

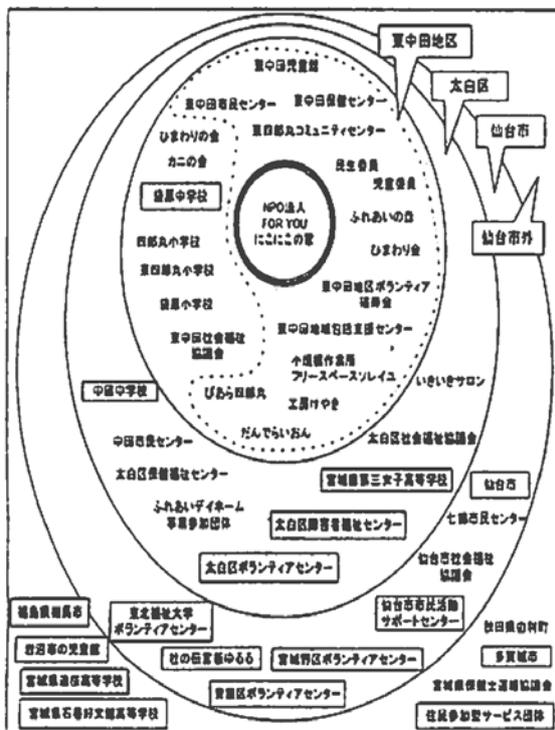


【第2段階】



【注】は、「ほっとネット」東中田メンバー
 右角で囲った文字は新たに増えた団体

【第3段階】



【注】は、「ほっとネット」東中田メンバー
 右角で囲った文字は新たに増えた団体

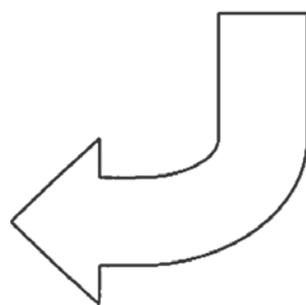


図3 地域におけるSCの発展過程

この組織は、1995年に仙台市・東中田市民センターで開講された講座の受講生で結成されたボランティアグループとして誕生した。組織ができた当時は、主に東中田市民センターの一室を借りたミニデイサービスを実施していた。そのため当初は、東中田市民センターや東中田保健センターをはじめとして、同地区内の関係機関や関係団体とのネットワークが中心であった（図3「第1段階」）。

活動の拡大にともない、2003年になると、同地区内に一軒家（「にこにこの家」）を借り新たな活動の拠点とした。サロン事業や子どもの一時預かりを始めることで、社協や学校との連携さらには関係団体との交流も深まるようになる（図3「第2段階」）。

2004年にNPO法人格を取得したのち、2005年からは新設された東四郎丸児童館の指定管理者に指定され、児童館の管理・運営もおこなっている。このことにより、児童館に関連する機関や団体との関係も強くなった。また、東中田地区以外の団体とのつながりも増えてきている。第1段階・第2段階で関係してきた団体・機関との連携も継続したまま、ネットワークを広げている（図3「第3段階」）。

このような活動の進展と、スタッフの意識や活動の変容は、いかなる相関にあるのか、そこにはどのような学習が介在しているのか、さらにはこのことが、地域社会における既存のネットワーク、ひいてはソーシャル・キャピタルにいかなる影響を与えているのか。検証ケースを増やしつつ、そのメカニズムの解明につとめたい。

〈付記〉

本研究は、東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンター先端的プロジェクト型研究（A型）「仙台市市民センターのソーシャル・キャピタル測定」（研究代表者：石井山竜平）の研究成果報告である。