

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 2 日現在

機関番号：17401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530148

研究課題名(和文) 社会的ジレンマとソーシャル・キャピタルに関する日中比較研究

研究課題名(英文) A Study of Social Dilemma and Social Capital in Japan and China

研究代表者

上野 眞也 (Ueno, Shinya)

熊本大学・政策創造研究教育センター・教授

研究者番号：70333523

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)： 現代社会における連帯や向社会的行動(pro-social)といった互惠的利他行為を抑制する社会的ジレンマの克服について、日本、中国のコミュニティをフィールドに、ソーシャル・キャピタルの観点から実証的に分析し、人々の紐帯や信頼、互酬性の規範などの行動規範が制度や文化とどう関わっているのかについて明らかにする。実証的な国際比較研究により、共助(共同性)が育まれるための社会的条件について構造的な考察を行った。近代社会の都市化におけるコミュニティ変容や、自治を活用した向社会的行動を誘導するための公共政策的介入方法について、国家レジームの違いを超えたローカル・ガバナンスへの関心の高まりが見られる。

研究成果の概要(英文)： The purpose of this paper is to analyze the social dilemma in partnership and pro-social activities occasion on modern society. Studies have focused on the social capital and social networks in the community level of Japan and China. Research questions are, how can we build the value of reciprocity, trust, and citizens ties to create partnership relationship in the communities. And how does it works? Observations, interviews and social research indicated several common interests and activities of local governments and citizens, and also found different attitude based on the different state regime and political culture. However, attention to the idea of local governance and intervene measures as public policy to encourage pro-social activities are increasing, even though they are in the different context and purposes.

研究分野： 公共政策学

キーワード： ソーシャル・キャピタル 社会ネットワーク 社会的ジレンマ ローカル・ガバナンス コミュニティ

1. 研究開始当初の背景

(1) ポスト工業社会における福祉国家体制再編の模索では、国家レジームが異なる国においても自由主義的な解決法が浸透しつつある。この個人の自由を中心とした社会制度や価値観の広がりや、コミュニティなど生活者レベルの公共空間に種々の社会的ジレンマを抱え込む矛盾をもたらしている。

(2) 少子高齢化、グローバル化など社会変容による解決困難な現代的課題に対して、地方政府はどのような社会制度や行動規範を求め、新しい時代のソーシャル・キャピタルとして蓄積しようとしているのか調べる。

現代福祉国家のマクロな政治経済的研究の知見を前提にしつつ、さらにミクロな視点から人々の向社会的な行動様式や価値観、雇用や家族形態の変化などについて深く理解し、社会的ジレンマを乗り越えるためのコミュニティにおける紐帯や連帯を紡ぎ出す条件や手法、政策アイデアについて考察する。

2. 研究の目的

(1) これまで開発してきたソーシャル・キャピタルの地域比較調査法を応用し、日本、中国のコミュニティにおけるソーシャル・キャピタルや地域リーダー・ネットワークの特性を調べ、コミュニティの権力構造や情報伝達経路を分析する。

(2) 得られた知見から、それぞれのソーシャル・キャピタルを形成しているコミュニティ構造と独立変数について検討する。

(3) 国際的なソーシャル・キャピタル構造の比較研究により、国家レジームの違いを超えて、社会的ジレンマを克服する人間の向社会的行動がどのように形成・維持されるのか、またコミュニティ・マネジメントや共同性回復の可能性などローカル・ガバナンス政策への期待について考察する。

3. 研究の方法

(1) コミュニティレベルのソーシャル・キャピタルの特性を調べるため、社会的ジレン

マの発生や解決との関係に注目し、日本及び上海市のコミュニティをフィールドとして、住民への社会調査、地域リーダーへの社会ネットワーク調査、行政職員及び地域団体職員へのフォーカスグループ・インタビューを行った。これらの量的・質的調査分析から、それぞれのソーシャル・キャピタルの構造を探り、地域リーダーの役割や行政・地域リーダー・住民のネットワーク構造、地域共有財保存への住民の関わりについて分析する。

(2) 住民意識調査

ソーシャル・キャピタル醸成メカニズムの制度化や、紐帯、信頼、互酬性の規範をベースとした自治意識涵養のための行政介入手法とその効果について、熊本市および上海市のコミュニティで調査を行った。これまでの研究で蓄積したデータと対照させながら、上海市では、街区の発展状況別に次のようなコミュニティ、街道政府党書記、居委リーダー、地域福祉を担うNPO、ボランティア住民に対して社会調査を実施した。

(3) 調査対象地区・行政機関・NGO等

(括弧は地域課題)

中国：三林世博家園市民中心(立退移転対策)

屋里廂社区服務中心由 NPI (NGO)

浦東新区民政局 (住民自治, NGO 連携)

浦東新区居委会 (都市住民)

浦東新区公益社工師事務所

黄浦区南京東路街道 Chengxing 居委会

(低所得・高齢化)

閘北区彭浦新村居委会 (高齢化)

新江湾城居委会 (農民工)

曲阻路街道林云居委会

閔行区古美路街道古戈三村居委会

(住民自治, ボランティア)

古美路街道東方社会工作事務所

徐 区斜土社区 (街道) 工作委員会

(高齢化, ワンストップサービス) 等

日本：熊本市西区小島地区 (健康づくり)

大菊土地改良区 (地下水保全)

(4) 調査上の課題

中国都市部では周囲を塙と門番で囲まれたゲーテッド・コミュニティが一般化しており、行政の協力なしには住民に対する悉皆調査が困難である。本研究は劉春栄復旦大准教授と街道政府の協力を得て調査を行ったが、尖閣列島を巡る外交問題がクローズアップ化し反日感情の高まりからアンケート票回収が滞った。そのため、フォーカスグループ・インタビューなど質的調査に工夫し、ソーシャル・キャピタルの国際比較研究に取りくんだ。

4. 研究成果

(1) 日中のローカル・ガバナンスとしてのコミュニティ政策の特徴、社会的ジレンマの克服のための連帯、協働によるソーシャル・キャピタル醸成の方法とその限界について事例研究を行った。この研究により、共同性を育む社会的条件、コミュニティの変容パターンや向社会性行動を誘導する公共政策的介入方法について、日中間で以下のような特徴と共通点が見られる。

共通点：行政だけでは、住民が求めるサービスを効果的に提供できない。市民参加手法を拡大する工夫が必要である。

相違点：中国共産党は自由経済化の中で一時国家と党の分離を試みたが、多民族多人口国家として集権的に秩序維持を行うために、党の指導体制の領域拡大を図る方針へ切り替えた。上から下への民主化・分権化で住民の要望を吸い上げるサービス提供システムとして、ローカル・ガバナンスの手法をいかに統治に活用するかに関心がある。自治型と見えるが、実際は党のアウトリーチ型組織である。

日本では、高度経済成長期に脱地方化した地方自治体が、コミユナルセンスの再埋め込みや協働の経験の拡大により、その細胞単位であるコミュニティの再活性化を進めようとしている。

(2) 中国では、市場改革により引き起こされたポジティブとネガティブの現実に対応す

るため、中央主権的な党指導アプローチを崩さない範囲でコミュニティ政策の拡大が図られている。社会主義革命で人民の生活・生産のユニットであった「単位」というコミュニオンを崩壊させる改革開放政策後、新たなコミュニティ形成 (De-danweissation) を中華人民共和国城市居民委員会組織法規定に基づき、地方政府、共産党の慎重な管理の下で推進している。上海市では、コミュニティ政策は強い政府による行政プロモーションとして取り組まれてきたが、伝統的に弱い市民社会であるため低い市民参加の状況にとどまる。そのため党・行政から国家と市民社会のバランスを取るために、コミュニティレベルの党組織の活性化、グリッド単位でのきめ細かな行政施策の展開、近隣民主主義の醸成が図られている。

例えば図1は古戈三村居委会の自治組織体制を示している。居委会はゲートで囲まれたマンション、アパート単位で構成されるが、居住区の状況、外観は住民の職業、所得階層、年齢構成により大きく異なっている。塙を越えた住民同士の交流は殆どない。また新しいグリッドは、この幾つかの居委会を束ねた広さの行政管理単位である。

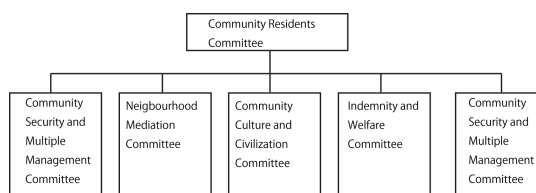


図1 古戈三村居民会組織図

居委会は住民自治組織という建前を取るが、共産党は、中央政府から地方政府、上海市支所としての社区(街道: Street Office) 企業という組織だけではなく、コミュニティレベルの居委会にも党員をトップの事務職員として配置し、党の影響下に置く体制とし党組織が全社会をカバーする体制を堅持しようとしている。

共産党指導体制の正統性確保のために制度化されてきたコミュニティレベルの党組織作りにおいて、住民サービスの提供は最大の成果目標である。これまでの行政管理をグリッド単位の管理に改善を試みている。しかし党の政策アイデアから出たものであって、実際のローカル・ガバナンスへの改善についてはまだ課題も多い。そこで次に、近隣居住者による居委會での直接選挙という民主化のアイデアが登場した。

例えば貴戈居委會では、住民数名が委員に立候補し、抱負を述べる演説会が開催され、委員が選挙で選ばれた(図2)。住民投票により20歳代前半の女性も選ばれたが、必ず委員には党員が入る仕組みとなっている。



図2 居委會選挙立候補者演説(2012年)

また、コミュニティ居委會には愛心互助会(志願者工作室)という住民ボランティア組織が設けられ、敷地内の美化や高齢者向けのサロン、文化活動など、自治活動への動員や住民の監視・管理体制の強化が図られている。

居委會は居住者で構成されるが、行政や党への現実の影響力は家屋の所有者達の集まりである Household Committee が力を持っている。そのため住民は、選挙という住民の意思表示や参画の機会も建前として受け止め、選挙による自治拡大への期待・関心は少ない。(3)上海市では、大量の地方からの移住者対応と差別・格差拡大、急速な高齢化、政府

への信頼性確保のための行政サービスの高度化等が課題である。

まず街道における第1の課題は、農村戸籍で低所得である農民工が大量に上海市に流入している流動人口への行政対応である。豊かさを求めて流入する彼らは既に都市機能の発展維持に欠かせない人材であるものの、都市戸籍を持たない住民であるため、差別的な社会保障、労働環境、教育の機会、居住環境に甘んじざるを得ない。抜本的な解決策はまだなく、扱いにおいて差別されている。しかし上海市民と分けしなげながらも、義務教育の機会提供(高校には戸籍のある出身地で進学)や、街道事務所が委託するNGOによるソーシャルワーカーの訪問指導など、社会福祉サービスの提供が始まっている。

ただNGOも国家の管理下にあり、市政府の資金による下請的活動が多い。政府民政局が許可するNGOは、学術組織、職業組織、産業組織、財団などに限定されている。近年は海外非営利団体の支援、教会等宗教組織による活動が静かに浸透している。上海市のNGOは2005年調査では7,344団体があり、社会組織2,898、財団66、民間非営利団体(私立学校、幼稚園、老人ホーム、障害者向けサービスセンター)4,380となっている。

NGOが抱える課題には、弱い財政力、行政管理資源不足、人材不足、政府からの支援がない、弱いマネジメント力が挙げられる。行政からイシュー・ベースで委託契約を受け、NGOは住民福祉としてホットラインサービス、行政との連絡調整、子供向けクラスの実施などを提供している。NGOの活動資金は市からの資金に依存し、民間資金の寄付やボランティアという文化はない。NGO同志の競争はまだ少なく、NGOが行政の依頼を断ることもある。例えば浦東新区公益社工師事務所では、ソーシャルワーカーは大学で訓練を受けた若い女性が多いが、収入は大卒平均の月4千円を割る月3千円程度と低い水準にある。

第二に、都市人口は非常に多くまだ増加しているが、コミュニティによっては高齢化問題が大きな課題である。例えば斜土社区は、30%を超える高齢化率と1950年代より古い建築物が50%を超えるというように地区全体が高齢化しており、高齢化問題への対応がコミュニティの主要課題となっている。この点は、わが国のコミュニティと同じ地域課題を共有しているわけである。

街道事務所の管轄区域内の全ての街路には監視カメラが設置され、常時まちなかは秩序維持のため政府の監視下に置かれている。図3は斜土街道事務所の監理オペレーション室であり、住民からのホットライン（電話番号12345）であらゆる苦情・通報を受ける即応体制がとられている。部屋の大きな3面のモニターには、GIS情報と巡回職員の位置情報、行政統計情報、住民管理の情報、街路の映像などを簡単にコンピュータで切り替えられながら、サービス提供と管理との効率性を追求する行政管理体制がとられている。

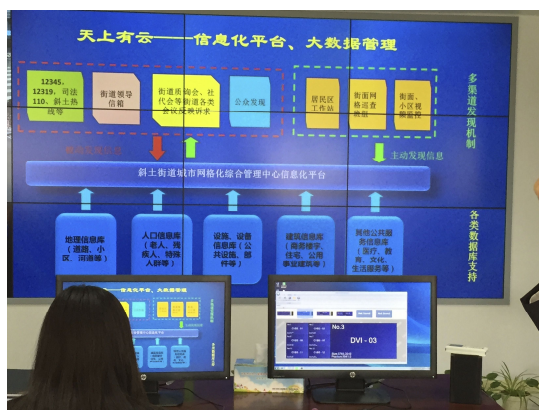


図3 街道事務所の監理オペレーション室

高齢者のケアについては、居委会のもとに住民の監視と管理のための計画的な巡回体制が組まれている。例えば、高齢者独居老人は日常巡护、毎日/次の管理下に置かれ、90歳以上老人日常巡护、孤独日常巡护と、孤独死はありえない細やかな管理である。しかし老人ホームや高齢者ケア、地域医療体制は、人

口に対して低い水準にある。街道レベルでは、文化教養スポーツ施設の提供や、低所得者には安価な食事が提供される専用レストラン、生活用品の販売所など社会主義国家特有のサービスもある。財政力が豊かな浦東区などのモデル的なコミュニティでは、立派な高層の市民センターとして文化会館、体育館、図書館、生涯学習施設が建設されている。

行政職員の対応への評価システムにも最大の注意が払われ、3つのグリッド、19のコミュニティに対してワンストップサービスを迅速に提供する体制を、街道工作委員会書記が直接指揮マネジメントしている。党主導の顧客主義が浸透しているといえる。

(6) まとめ

これまでの研究により、行政と住民のパートナーシップという政策的介入手法に、両国とも大きな関心が寄せられていることが解った。民主主義であれ権威主義国家であれ、地方政府にとってのミッション達成への関心は、自治を通して行政への市民参画や理解促進、あるいは巧妙な管理手法としてローカル・ガバナンスのアイデアが注目されている。現代社会では、住民自身が社会的ジレンマの原因であり、課題解決には政府の機能だけでは不可能な場合が多い。地域アイデンティティを涵養し市民参画による住民の信頼性確保を埋め込む政策が多くの場面で有効となっている。

コミュニティを巡る課題は、日本では人口減少や高齢化、共助によるコミュニティ活動維持、地下水などコモンズの保全、地域での健康増進策等である。上海市では、大量の地方からの移住者対応と差別・格差拡大、急速な高齢化への対応、政府・党への信頼性確保のため行政サービスの高度化が課題である。

中国では、生産拠点として衣食住が貧しくとも保障された「単位」制度が改革開放政策で廃止され、急激な社会変容が起きた。そのことで社会的階層化の問題が噴出し、都市の

貧困、失業、流動人口の問題を引き起こしている。このような状況下では人治社会の伝統的な人脈・関係(guanxi)を活かす生き方が重要となる一方で、協働、パートナーシップという日本が先行して取り組んできたコミュニティ・マネジメント政策手法に中国の公共管理の研究者、自治体実務家から新たな注目が集まっている。

<引用文献>

Yanjie Bian, Guanxi Capital and Social Eating in Chinese Cities: Theoretical Models and Empirical Analyses, Nan Lin, Karen Cook, Ronald S. Burt, eds. *SOCIAL CAPITAL: THEORY AND RESEARCH*, 2001.

Chunrong Liu, Contested ground: Community and neighborhood, Xiaowei Zang Ed. *Understanding Chinese Society*, Routledge, N.Y. 2011.

Yao Lu, Danching Ruan, Gina Lai, Social capital and economic integration of migrants in urban China, *Social Networks* 35 (2013) 357-369.

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計4件)

Shinya Ueno, Groundwater Preservation Policies for Sustainable Development of Regions, *Asian Association for Public Administration*, proceeding, 2015 (査読あり)。

上野眞也, 後期高齢者医療費の地域特性, 『熊本大学政策研究』, (5), (2014), 3-21. (査読なし)

UENO, Shinya, Common Pool Resources and Social Dilemmas: Case Study of Effective Groundwater Management Policy, *EURO.MEDITERRANEAN PUBLIC MANAGEMENT DIALOGUE*, proceeding, 2013 (査読あり)。

Shinya Ueno, Policy Analysis of Measures Taken Against the H1N1 Influenza Virus of

2009, *Eubios Journal of Asian and International Bioethics*, 22, 2012, 75-81 (査読あり)。

[学会発表](計3件)

Shinya Ueno, Common Pool Resources and Social Dilemmas: Case Study of Effective Groundwater Management Policy, *EURO MEDITERRANEAN PUBLIC MANAGEMENT DIALOGUE*. 2013.10.8, Marseille, France.

上野眞也, 地下水保全政策化から考える自己組織化によるガバナンスの可能性, 日本公共政策学会, 2014年6月8日, 高崎経済大学・日本。

Shinya Ueno, Groundwater Preservation Policies for Sustainable Development of Regions, *International Asian Association for Public Administration*, Xian Jaotong University, 2015.1.9, Xian, China.

[図書](計4件)

上野眞也 『社会的ジレンマとソーシャル・キャピタルに関する日中比較研究報告書』, 熊本大学, 2015年, 62頁。

上野眞也・田中尚人・河村洋子編 『コミュニティ・マネジメントのすすめ』成文堂, 2013, pp.1-87.

二塚信, 小野友道, 上野眞也編 『検証: 新型インフルエンザ2009: そのとき学校は、地域社会は、行政はどう対応したか』成文堂, 2012, pp.24-42.

上野眞也, 「コミュニティの持続可能性と人間の幸福: ソーシャル・キャピタルの観点から」高橋隆雄編 『将来世代学の構想』九州大学出版会, 2012, pp.53-76.

6. 研究組織

(1)研究代表者

上野眞也 (UENO, Shinya)
熊本大学・政策創造研究教育センター・教授
研究者番号: 70333523