

日本財政学会第 62 回大会
「ソーシャル・キャピタルと公共政策」

シビルソサエティを測定する：
数量的把握の現状と課題

2005 年 10 月

大阪大学大学院国際公共政策研究科

山内 直人

yamauchi@osipp.osaka-u.ac.jp

【要旨】シビルソサエティを測定する：数量的把握の現状と課題

シビルソサエティは、時代とともに意味が変化し、また国・地域によって様々な用いられ方をしている極めて多義的な概念である。本稿は、シビルソサエティを測定しようとする複数の試みを紹介しながら、極めて抽象的、多義的なシビルソサエティという概念を、定量的に測定することができるか、可能であるとすればどのようなデータを用いて、どのような方法で測定できるか、ということを検討することである。具体的には、ジョンズ・ホプキンス非営利国際比較プロジェクトについて、これまでの研究成果を評価するとともに、その発展型としての非営利サテライト勘定およびそれらのデータを利用した「グローバル・シビルソサエティ・インデックス」について紹介している。また、CIVICUS が、各国のシビルソサエティの特徴を表現し、診断するためのツールとして提唱する「シビルソサエティ・ダイヤモンド」について紹介している。さらに、シビルソサエティと密接に関連するソーシャル・キャピタルを測定し、定量的に表現しようとするいくつかの試みについても紹介している。最後に、これらのサーベイを通じて、シビルソサエティの数量的把握に関して明らかになった論点を整理し、日本における非営利関係データ整備の立ち遅れと戦略的な統計整備の必要性を指摘している。

キーワード：非営利セクター国際比較プロジェクト、グローバル・シビルソサエティ・インデックス、シビルソサエティ・ダイヤモンド、サテライト勘定、ソーシャル・キャピタル

Abstract: Measuring Civil Society: A Survey on Quantitative Studies

‘Civil society’ is an equivocal concept which takes on different meanings over time; the meaning of the concept also varies across countries and regions. This paper aims to examine the possibility of providing a quantitative measurement of this rather abstract and equivocal concept of civil society and see what kind of data and method could be applied for the process of measuring, through reference to a number of preceding attempts on measuring civil society. More specifically, this paper evaluates the previous research achievement of Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (JHCNP) and introduces its application in the form of the nonprofit satellite account and global civil society index compiled on the basis of the aforementioned project. Also introduced in this paper is the Civil Society Diamond (CSD), a tool proposed by CIVICUS to highlight and evaluate the characteristics of civil society in various nations. Further, a review of several attempts to measure and quantitatively understand social capital, the intangible asset based on human network, norm of reciprocity and mutual trust, which is closely connected with civil society, is undertaken. Finally, the paper summarizes the issues regarding the quantitative understanding of civil society and points out the unsatisfactory state of nonprofit-related data development along with the need for strategic statistical development in Japan.

Keywords：Comparative Nonprofit Sector Project, Global Civil Society Index, Civil Society Diamond, social capital

1．はじめに

シビルソサエティは、時代とともに意味が変化し、また国・地域によって様々な用いられ方をしている極めて多義的な概念である。近年では、1990年前後の旧ソ連・東欧諸国の民主化のなかで、シビルソサエティが再び注目されることとなった。一方、そうした地域における中央集権体制の崩壊とともに、社会サービスの担い手として民間非営利組織（NPO）の活動が注目されるようになり、非営利セクターの成長とあいまって、シビルソサエティの役割が再認識されるようになったと考えられる。いまでは、非営利組織、NPOということばに代わって、シビルソサエティ・オーガニゼーション（CSO）という言葉がしばしば使われるようになっているが、これはまさにこのような関係を反映したものであるといえる。

また、同じく 1990 年代以降、信頼やネットワークといった良好な人間関係を、物的資本、人的資本のアナロジーで資本に見立てた「ソーシャル・キャピタル」という概念も注目を集めるようになった。ソーシャル・キャピタルは、民間非営利活動の基盤を提供するとともに、非営利活動の活発化がソーシャル・キャピタルの形成につながるということが主張され、両者は好循環の相互作用を通じて発達していくと考えられている。

「シビルソサエティ」、「民間非営利セクター」、「ソーシャル・キャピタル」という 3 つの概念は、概念の系譜や観察視点の違いはあるものの、相互に密接な関係を持っており、内容としては、かなりの程度オーバーラップしているといえるだろう¹。

本稿の主題は、極めて抽象的、多義的なシビルソサエティという概念を、定量的に測定することができるか、可能であるとすればどのようなデータを用いて、どのような方法で測定できるか、ということを検討することである。上記のような事情により、シビルソサエティと密接に関連する民間非営利セクターの活動およびソーシャル・キャピタルの測定ないし定量的表現についても議論することとなる。

本稿では、シビルソサエティを測定しようとする複数の試みを紹介しながら、その意義と課題を考えてみたい。具体的には、第 2 節でジョンズ・ホプキンス非営利国際比較プロジェクトとその発展型としての非営利サテライト勘定およびそれらのデータを利用したグローバル・シビルソサエティ・インデックスについて検討する。第 3 節では、CIVICUS が、各国のシビルソサエティの特徴を表現し、診断するためのツールとして提唱する「シビルソサエティ・ダイヤモンド」について批判的に紹介する。また、第 4 節では、ソーシャル・キャピタルを測定し、定量的に表現しようとする試みについて紹介する。最後に、第 5 節で、シビルソサエティの定量的把握に関する論点を整理し、データ整備や指数化の課題について議論したい。

¹ Anheier (2005)は、シビルソサエティがマクロ概念、民間非営利セクターがメゾ概念、ソーシャル・キャピタルがマイクロ概念と整理している。

2．ジョンズ・ホプキンス非営利国際比較プロジェクト

最初に、最も歴史があり、かつこの種の研究としては、最も多くの国の参加を得て進められているプロジェクトであり、筆者自身も参加しているジョンズ・ホプキンス非営利国際比較プロジェクトを紹介したい。

2．1．国民経済計算の限界

各国で作成されている代表的なマクロ統計である国民経済計算体系（SNA）では、非営利組織は、制度部門としては、「対家計民間非営利団体（Nonprofit Institutions Serving Households, NPISH）」として表現され、また、経済活動分類では、非市場生産者のひとつとして「対家計民間非営利生産者」として現れる。

SNA は、国連統計委員会によって採択された国際基準によって、多くの国連加盟国によって作成されている。日本でも、内閣府経済社会総合研究所において、SNA が作成されており、その一環として、これら非営利セクターに関する数値が公表されている。

そうであれば、SNA を用いれば非営利セクターの現状を把握することができるように思われる。しかし、SNA は、各国の非営利セクターの実態を知るうえで、以下の点で不十分であると考えられる。

第1に、SNA 自体は多くの国・地域において、政府統計局や中央銀行の手によって作成されているものの、非営利団体を独立のセクターや生産者として区分して推計している国・地域は少数だということである。したがって、多くの国では通常の SNA 作成ルーチンとは別の方法で、非営利セクターの統計を作成する必要がある。

第2に、SNA では、非営利団体としての特性を持った組織が、対家計民間非営利セクターだけでなく、非金融法人企業セクター、金融セクター、一般政府セクター、家計セクターなどに分割して分類されており、非営利セクターとして統一的に実態把握することを著しく困難にしている。端的に言えば、現行 SNA の NPISH の定義が狭いため、非営利セクターの経済実態を過小評価している恐れがあるというのである（Anheier and Salamon, 1998）。この点は、後で詳しく述べる。

第3に、非営利団体にとって重要な資源投入であるボランティアが、SNA では、明示的に評価されておらず、このセクターの重要な特徴を見逃す恐れがあるという点である。

第4に、SNA では、多様な分野で活動を行っている非営利セクターの産業構造を、国際比較可能な分類基準で表現することができない。

このように、既存統計では、各国の市民社会の全体像を捉えることはできず、部分的な情報を与えてくれるに過ぎないことが明らかになった。

2．2．国際比較統計の構築

こうした非営利セクターに関する統計の未整備と公式統計であるSNAの限界を踏まえ、Johns Hopkins大学のSalamon教授らは、1990年代初頭に、非営利セクターの統一的な定義と産業分類を提案し、それに基づいて、世界中の国・地域で国際比較に耐えられる非営

利セクター統計を作成しようと呼びかけた²。こうしてジョンズ・ホプキンス非営利セクター国際比較プロジェクト (Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, JHCNP) と呼ばれる壮大なプロジェクトがスタートした。

JHCNP では、まず、93SNA (1993 年の国連統計委員会で採択された新しい国民経済計算の基準) による NPI の定義に NPI の組織運営上の特色を加えて NPI の再定義を行っている。JHCNP では、次の 5 つの定義的特色を全て満たしている組織を NPI とした。

組織としての体裁を整えている。

非営利であり、利潤が得られてもステークホルダーに分配しない。

政府の一部ではない。

他の組織の支配を受けず独立性を保持している。

寄付やボランティアなどの自発的な要素がある。

また、JHCNP では、独自の産業分類体系を開発し、これに基づいて各国統計を比較可能のように編集し、公表している。一般に用いられる国際産業分類体系としては、ISIC (International Standard Industrial Classification) が知られているが、分類項目が少ないという欠点がある。また、Classification of the Purposes of Nonprofit Institutions Serving Households (COPNI) もあるが、NPISH 以外の NPI に適用するのは不適切である。したがって、JHCNP では、ISIC の分類職種をベンチマークとして国際非営利産業分類 (International Classification of Nonprofit Organization, ICNPO) を開発した。この ICNPO によって NPI をその活動分野別に無理なく分類することが出来るようになったのである。

JHCNP の第 1 フェーズでは、わずか 7 カ国の比較統計が作成されたに過ぎないが、第 2 フェーズでは、最終的に 30 カ国を超える国・地域が参加するようになった。その最新結果から、いくつかの代表的な数値を紹介しておきたい (Salamon et al, 2004)。

まず、図 1 は、各国の経済活動人口に占める非営利セクター雇用者の割合 (1995-1998 年) を示したものである。最も比率の高いオランダから、最も低いメキシコまで、国によるばらつきは極めて大きいといえる。

(図 1)

次に、図 2 は、非営利セクターの収入構成を国ごとにみたもので、これについても国による違いが大きいことがわかる。非営利セクターの収入源を、会費・料金、公的補助、フィランソロピーの 3 つに分けると、フィランソロピーの構成比が最大である国はないが、会費・料金に依存する国と、公的補助に依存する国に分けられる。この中で、アメリカ、日本、オーストラリアなどが会費・料金依存型、ベルギー、オランダ、ドイツなどが公的補助依存型に分類される。

² サラモン教授自身の回顧によると、1980 年代末に開催されたある財団関係者の国際会議で、各国代表にそれぞれの国の非営利セクターに関するデータを問うたところ、定義や根拠の疑わしいまちまちの答えが返ってきたため、国際比較統計をつくることを思いついたという。

(図 2)

2.3. 非営利サテライト勘定

このジョンズ・ホプキンス国際比較プロジェクトの第3フェーズとして、国連統計局との共同作業として、国民経済計算 (SNA) のフレームワークの中で、非営利セクターに関する詳細なサテライト勘定を作成しようということが提唱されるにいたった。2000年から2003年にかけて、ジョンズ・ホプキンス大学の研究者、国連統計局や各国政府統計局の担当者を集めて数次にわたる専門家会議が開催され、その成果として、国連統計局から、非営利サテライト勘定に関する解説書あるいはマニュアルとして、Handbook on Non-profit Institutions in the System of National Accounts が公表された。このハンドブックのドラフト段階では、11カ国がモニター参加して、非営利サテライト勘定の作成が行なわれた。

こうして現行のSNA体系にJHCNPによるNPIの定義と国際非営利産業分類 (ICNPO) を組み入れ、非営利セクターのサテライト勘定を作成することが事実上可能となった。このハンドブックで提唱されている非営利サテライト勘定の利点は、マクロ経済の重要な指標として多くの政策立案者や経済学者によって参照されている93SNAをベースにしつつ、その不十分な点を補うという発想で設計されていることにある。

そのことによって、ゼロから、新しい非営利セクターの統計体系を構築するのに比較して、単純なフレームワークを維持することが可能となり、統計作成費用やマンパワーの面でもメリットがあると考えられる。また、非営利セクターが生み出す付加価値のGDPに占める割合などを簡単に知ることができるし、非営利団体を、同じ定義や基準に基づいて家計や企業、政府などの他の制度部門と比較することも可能となる。さらにNPIが生産する市場で取引されない公共財・サービスを生産コストベースで評価したり、各国の非営利セクターを統一的な定義や産業分類を用いて国際比較したりすることも可能となる。

日本については、内閣府経済社会総合研究所において筆者らが行った非営利サテライト勘定作成の可能性に関する研究がある (山内・裕永:2005, 山内・裕永・高橋:2005, 山内・裕永・松岡:2005 を参照)。また、2005年度から、内閣府経済社会総合研究所において非営利サテライト勘定の本格的な作成作業が始まっている。

2.4. グローバル・シビルソサエティ・インデックスの作成

このようにして作成した34カ国の非営利関係データを用いて、「グローバル・シビルソサエティ・インデックス」(The Johns Hopkins Global Civil Society Index, GCSI) が作成されている (Salamon and Sokolowski, 2004)。インデックスの作成を通じて、参加国のシビルソサエティ・セクターの活力や健全性を測定しようとするものである。GCSIは、以下の3つの要素から構成されている。

第一は、capacity である。capacity は、当該国における非営利セクターの (相対的な) サイズである。GCSI では、従来から使われてきた団体数ではなく、有給・無給スタッフ数、寄付総額の対GDP比、分野の多様性を採用している。

第二は、sustainability である。これはシビルソサエティを持続させる能力であり、デ

ータとしては、自己収入の総収入比、政府からのサポートの総収入比、人口当たりボランティア数で見た市民からのサポート、それに法的環境（世銀のガバナンス・インディケーターを流用）を採用している。

第三は、impact である。非営利活動の impact を表す指標として、付加価値で測った非営利貢献度、非営利雇用のシェアで測った人的サービス分野の非営利貢献度、非営利雇用の人口比で測ったアドボカシー分野の非営利貢献度、非営利団体会員数の人口比で測った大衆参加度などを採用している。

これら 3 つの要素は、ゼロから 100 の間の値をとるようにノーマライズされ、さらに、3 要素の単純平均をとって、一つのインデックスに集約される。すなわち、集約にあたって 3 要素のウエイトはそれぞれ 1/3 と想定されているわけである。

その結果を国別に示したのが、図 3 である。総合で 1 位はオランダであり、以下ノルウェー、アメリカと続く。しかし、3 つの要素ごとにみると、少し異なった順がみえる。Capacity の 1 位はオランダ、2 位はアメリカである。これに対して、sustainability では、1 位がノルウェー、2 位がイギリスである。また、impact では、1 位オランダ、2 位スウェーデンとなっている。また、最下位は、総合ではパキスタンであるが、パキスタンは、すべての要素で最下位というわけではない。capacity の最下位はメキシコであり、impact の最下位はポーランドであった。日本は、総合指数でみて、34 か国中 19 位となっており、先進国の中ではイタリアを除き、日本より下位の国はない。

（図 3）

Salamon と Sokolowski は、自らの提案した GCSI について、コンセプトの明快さ、妥当性、信頼性、比較可能性、簡便性といった、インデックスに求められる要件をクリアしていると主張している³。

3 . CIVICUS のシビルソサエティ・インデックス

3 . 1 . シビルソサエティ・ダイヤモンド

一方、Anheier 教授を中心とする CIVICUS の研究グループは、インタビューやフォーカスグループ調査を使って、各国のシビルソサエティの特徴を表現する「シビルソサエティ・ダイヤモンド」(Civil Society Diamond, CSD) を提唱している (Anheier, 2004)。CSD では、以下の 4 つの領域 (dimension) を設定していることから、ダイヤモンドという名称を使っている。

第一は、構造 (structure) である。これは、シビルソサエティの活動規模、構成、支援

³ しかし、この GCSI に対する評価は慎重に行われるべきだと考える。特に、capacity と impact は結果的に共通要素を多く含んでおり、かなり相関が高いのではないかと考えられる。

の源泉を表すものである。構造に関する具体的指標としては、CSO の雇用が全体に占める比率、寄付・ボランティアの規模などが考えられる。

第二は、環境（space）である。これは、シビルソサエティに関わる法制度や政策的な環境である。環境に関する具体的な指標としては、法制、税制、財政、規制などがどのくらいシビルソサエティにプラスに働いているかといった点を指標化することが考えられる。

第三は、貢献（impact）である。これは、シビルソサエティの全体としての貢献、あるいは特定分野での貢献を意味する。具体的には、CSO（civil society organizations）の関係者が、CSO の社会的な貢献についてどのように評価しているかという点に関するサーベイの結果を数値化したものを利用できると考えられる。

第四は、価値（value）である。これは、シビルソサエティが立脚する価値、規範、文化といったものである。価値に関する具体的指標としては、CSO のメンバーが、世間でどのくらい信頼されているかといったものが考えられる。

CSD は、これら 4 つの領域それぞれについて、各国の状況をゼロから 100 のレンジに収まるよう標準化された指標として表現し、それを合成する形で作成されている。

3.2. 国別ケーススタディ

CIVICUS では、この CSD をベラルーシ、カナダ、クロアチア、エストニア、メキシコ、ニュージーランド、パキスタン、南アフリカ、ウクライナといった国について試作し、分析している。図 4 は、いくつかの国の CSD を例示したものである。

（図 4）

その結果、環境領域に関しては、政治的中立の傾向が強い社会サービス分野の方が、人権・環境など政治的にアクティブな分野より、制度的にも恵まれ、政府の支援も大きいということがわかったという。また、各国とも、CSO が、政府や企業と協働する必要性を強く感じているようだ。また、価値領域では、財政的透明性を確保することが大きな課題になっている。一方、インパクト領域では、適切な指標を探すのはかなり難しいことがわかったという。

先述の GCSI と比較すると、GCSI も CSD もシビルソサエティの現状を目に見える形に表現しようという点では似通っているものの、GCSI が、雇用、収入など、経済的な指標にウエイトを置き、客観的な指数を作成することを意図しているのに対し、CSD の方は、インタビューなどの手法を取り入れ、主観的な面、質的な面をより積極的に指標に取り入れていることが異なっていると考えられる。

4. ソーシャル・キャピタルとその計測

ソーシャル・キャピタルは、信頼、互酬規範、ネットワークなど、人々の協調的行動を促し、経済社会を円滑に運行させる触媒的な諸要素を意味する。シビルソサエティと密接

に関係したこの概念を定量的に表現しようとする試みもまた様々な形で行われてきた。

ソーシャル・キャピタルを一般に普及される上で貢献のあった Robert Putnam は、イタリア（Putnam, 1993）やアメリカ（Putnam, 2000）を対象として取り上げ、ソーシャル・キャピタルの定量的な把握を行っている。アメリカについては、全米 50 州のソーシャル・キャピタルの状況を、14 の関連指標を合成することによって表現した。また、過去数十年にわたるアメリカのソーシャル・キャピタルの劣化を、定量的に確認する作業を行っている。

4.1. ソーシャル・キャピタル・インデックス

日本でも、ソーシャル・キャピタルを定量的に測定しようという試みがすでに行われている。

内閣府（2003）では、独自に行った全国アンケート調査（サンプル数約 4,000）の結果と既存統計を組み合わせて、ソーシャル・キャピタルの都道府県別インデックスを作成している。具体的には、ソーシャル・キャピタルの構成要素を「つきあい・交流」、「信頼」、「社会参加」の三つとして、それぞれ 3～5 の個別指数によって「つきあい・交流指数」、「信頼指数」、「社会参加指数」という 3 種類のインデックスを作成し、さらにそれらの単純平均値をとって「統合指数」としている。試算結果をみると、三つの指数は、都道府県別の変動によって見ると、類似した動きをしている。地域的には、大都市圏で低く、地方圏で高いという傾向が見られる。図 5 は、都道府県別の統合指数を示したものである。

（図 5）

インデックスを都道府県別にブレイクダウンしたときの統計的な信頼性については慎重に評価しなければならないが、このプロジェクトの最大の意義は、日本で始めてソーシャル・キャピタルを定量的に測定してみせたということであろう。

また、内閣府（2005）では、個人向けアンケート調査によって得たデータを用いて、ソーシャル・キャピタルとコミュニティ環境、および生活安心感の関係を分析している。すなわち、コミュニティに対する評価（個人の認識）その個人が自分の住むコミュニティ（小学校区から中学校区の範囲）に対して、どのような評価認識を持っているのか、あるいは社会効果（もしくはその反対の状況）を生み出すと思われる個人の状況や心理（その個人がコミュニティで生活していく上での主として特に不安を感じている事項）について、WEB 上で調査した結果を報告している（内閣府, 2005）。

4.2. 市民活動インデックス

筆者自身も、市民活動の活発さを表す指標を「市民活動インデックス」（Civil Society Index, CSI）とよび、実際の統計データを用いて、市民活動に関連する複数の指標を合成することにより、都道府県別の市民活動インデックスを試作してみた（山内, 2003）。

市民活動は、第一に、非営利組織数や NPO での雇用数に反映されると考えられる。第

二に、非営利セクターへのサポートを表す寄付を市民がどの程度行っているかが市民活動の活発さを表すと考えられる。同様に、労働の無償提供であるボランティアがどの程度広くかつ積極的に行われているかも市民活動の活発さを表す重要な要素であろう。

このような考え方にたって、市民活動インデックスは、「非営利組織指数」「寄付指数」「ボランティア指数」という3つの指数の合成されたものと考えてみよう。そこで、次に3つの指数を作成するために採用可能なデータ系列について検討している。

(1) 非営利組織指数

非営利組織指数を構成する系列としては、次の3つを採用している。

NPO 法人シェア：都道府県別の NPO 法人数をみると、東京都が突出している。東京は人口が多いから当然だと考えて、試みに都道府県人口で除してみるも、それだけでは東京都の突出は消滅しない。これは、全国的に活動する NPO の本部オフィスが東京に集中しているからであろう。そこで、事業所・企業統計のサービス業に分類される企業数と NPO 法人数を合計して、その中での NPO 法人のシェアを求めてみた。このような NPO 法人シェアでみると東京都の突出は見られなくなった。

非営利組織シェア：事業所・企業統計の社会サービス分野（医療、教育、社会保険・社会福祉、学術研究、政治・経済・文化など）の事業所のうち、「会社でない法人」と「法人でない団体」が占める割合を非営利組織のシェアと考える。

非営利雇用シェア：同様に、各都道府県内の社会サービス分野の事業所で働いている雇用数のうち、「会社でない法人」と「法人でない団体」が占める割合は、労働市場における非営利シェアを表していると考えられる。

(2) 寄付指数

寄付指数を構成するデータ系列としては、以下の3系列を採用する。

家計寄付性向：家計が収入のうちどの位の割合を寄付しているかという寄付性向を、全国消費実態調査から都道府県別にみることができる。

共同募金寄付性向：コミュニティにおける代表的な寄付手段である共同募金の実績額の県民所得に対する割合を、都道府県別にみた。

献血指数：献血を現物寄付の一つの形態とみて、総人口に対する献血者数を都道府県別にみた。

(3) ボランティア指数

同様に、ボランティアについては、以下のような系列を採用する。

ボランティア行動者率：社会生活基本調査により、1 年間にボランティア活動を経験した人の割合を都道府県別にみた。

ボランティア日数：同じく社会生活基本調査により、ボランティアをした人の年間平均ボランティア日数を都道府県別にみた。

福祉ボランティア数：都道府県社会福祉協議会が把握している福祉ボランティア数の人口比を都道府県別にみた。

以上、非営利組織指数3、寄付指数3、ボランティア指数3の合計9系列について、都道府県ごとの数値を算出し、それを偏差値に直した上で、単純平均してそれぞれの指数を算出した。

このようにして、図6のような都道府県別の市民活動インデックスを作成することがで

きた。

(図6)

市民活動インデックスが高い都道府県は、高い方から、熊本県、沖縄県、宮崎県、山口県、鳥取県、鹿児島県と、九州・中国地方が上位を占めている。一方、市民活動インデックスが低い都道府県は、低い方から千葉県、愛知県、茨城県、埼玉県、神奈川県といった順になり、関東の市民活動インデックスが総じて低くなっている。関西の大阪府、京都府、兵庫県は、いずれも平均に近い市民活動インデックス値になっており、俗に言われるように関西では市民活動が活発というのは、われわれの市民活動インデックスでは裏付けることができなかった。

市民活動インデックスでみる限り、市民活動の地域格差は存在し、しかも、組織雇用指数、寄付指数、ボランティア指数のいずれでみるかによって、地域差の様相が異なるということでも明らかになった。

また、市民活動インデックスの構成要素の一つである NPO 法人シェアを見ると、NPO や市民活動を積極的に育てようとしている地域、こうした活動に理解があり、それを推進しようとしている首長を擁する都道府県では、NPO 法人シェアが高いようである。たとえば、三重県、高知県などにそれが現れている。

さらに、一人当たり県民所得などで見て経済的に豊かな県が、市民活動インデックスが高いとは限らないということである。これは、経済の面でトップランナーでなくとも、市民活動の面でトップランナーになれる可能性があるということで、特色ある地域づくりをめざしている自治体にとって朗報といえるのではないだろうか。

5. 展望と課題

本稿では、シビルソサエティを測定し、指数を作成しようとするさまざまな試みを紹介してきた。最後に、これらを横断的にみながら、指標が備えなければならない要件、データ整備を含む今後の課題について議論したい。

5.1. インデックスの比較

これまで、シビルソサエティを定量化に測定しようとするいくつかの試みについて紹介した。このうち非営利サテライト勘定は、シビルソサエティの経済的側面に注目し、すべての活動を付加価値に還元しようとするものである。このアプローチの特徴は、すべての活動を貨幣単位で評価しているため、各活動の貨幣評価額を単純に合計することによって、全体としての活動規模を算出することができるという点である。また、個々の活動は、単に金銭評価されるだけでなく、当該活動によって純粋に生み出された「付加価値」で評価されるため、重複計算により見かけ上数値が水増しされる恐れがない。

このアプローチの限界は、シビルソサエティのすべての側面を貨幣に換算することでは

きない、また貨幣評価できたとしても、その大きさがシビルソサエティにとっての重要性に比例しているとは限らないということである。

一方、本稿で取り上げたその他のインデックスは、それらを構成する個別指標の単位のとりがばらばらであり、したがって単純に加算することができない。そのため、異なる指標をどのようなウエイトで合成するかということが問題となる。こうしたウエイトは、通常先見的に定めることが難しいので、万人に受け入れられやすい1を用いることが多い。しかし、合成する個別指標の間に強い相関がある場合は、結果的にその指標に1より高いウエイトを割り当てていることになるかも知れないという問題がある。

5.2. インデックスの要件

それでは、シビルソサエティを定量的に捉えるインデックスとして備えるべき要件とはどのようなものだろうか。たとえば、以下のようなものが重要だと考えられる。

第一に、多義的なシビルソサエティの主要な諸側面を適切に表現できるということである。シビルソサエティ「らしさ」を構成する要素が複数あるという前提で考えると、複数の要素とそのバランスが表現できるようなインデックスであることが望ましい。

第二は、同時点での複数の国や地域のシビルソサエティの状況を数量的に描写し、比較することが可能であるということである。このためには、統計データの継続的な整備が必要となる。

第三は、同一地域における複数時点のシビルソサエティの状況を数量的に描写し、時間の経過による変化を追跡することが可能であるということである。

第四に、インデックスの時系列的な変化や地域別の差が、どのような原因によって起きているか、解析することが可能であることである。これは、単にインデックスを作成するだけでなく、それを用いた実証研究を行う場合に不可欠の要件だと考えられる。

5.3. 将来に向けての課題

このような観点から、さまざまな指数を評価する作業（評価の評価という意味で「メタ評価」と呼ぶことができる）とともに、シビルソサエティを表現する指数を理想に近づけるためにどのような課題があるか検討する必要がある。

第一に、インデックスを構成する個別指標の見直しと拡張である。市民活動の多様な側面を定量化するためには、より適切なデータ系列が利用可能かもしれないし、場合によっては、新たなサーベイによりデータをつくる必要があるかもしれない。

第二に、調査単位の検討である。たとえば都道府県別の指数を作成した場合、市民活動の活発さは、同じ都道府県内でも、たとえば県庁所在地とそれ以外では相当違いがある。市町村レベルまでブレークダウンすることができる系列をうまく選択すれば、市町村別の市民活動インデックスを計測できるかもしれない。

第三は、指数の地域差が生じる原因の検討である。地域特有の要因を抽出するためには、それ以外の要因を注意深くコントロールしておかなければならない。マイクロ・データを含め、実証分析の方法についても更に検討が必要だろう。

第四は、作成した指数の違いがコミュニティにどのような効果をもたらすかである。内閣府（2003）では、独自開発したソーシャル・キャピタル指数の高い地域では、失業率が低い、犯罪発生率が低い、出生率が高い、平均寿命が長い、起業率が高い、といった関係があることを指摘している。全体的に明瞭で安定的な因果関係があるとはいえないものの、こうした指数のもたらす効果を考える上ことは大変興味深い。

5.4. データ整備の課題

多くの国で、NPO に関する統計データは、他のセクターに比較してかなり貧弱である。いうまでもなく、信頼できるデータが公共財として提供され、研究者が容易に利用できるかどうかは、実証分析の進展にとって極めて重要である。

この点、アメリカの状況は一日の長がある。NPO の組織に関する情報としては、Form 990 と呼ばれる報告様式があり、多くのNPO は、収支や資産・負債をその様式に記入して IRS（内国歳入庁）に毎年提出しなければならない。1 団体あたりの報告の分量はわずか数ページのものであるが、数10万団体のものを集めるとなると膨大な時間と労力を必要とする。有力シンクタンクであるアーバン・インスティテュートは、匿名の寄付を得て、IRS から生データの提供を受け、これをデータベース化するという事業を数年前から行っている。この膨大なデータは、アーバン・インスティテュートのホームページからダウンロードすることができ、誰でも、いつでも、無料で NPO に関するデータを利用することができるようになった。

寄付とボランティアに関するデータについては、NPO に関するシンクタンクであるインディペンデント・セクターが、定期的に調査会社ギャラップに委託して個人に対するアンケート調査を実施しており、詳細な報告書を刊行しているほか、研究者向けにマイクロ・データも提供している。

これに比べると、日本の NPO に関するデータの整備は極めて遅れている。1998 年に施行された特定非営利活動促進法（NPO 法）に基づき設立された NPO 法人は、施行後 6 年あまりを経てすでに 2 万を超えている。これら法人は、法に基づき、事業報告書などを公表することとされているが、公表の仕方は、多くは当該NPO の事務所や所轄庁（都道府県など）での閲覧という極めて原始的な方法によっており、最近のインターネットの普及を踏まえたものとはなっていない。これも、電子媒体により、いつでもどこでもアクセス可能なものとするのが求められる。こうしたデータのインターネット上での公開は、ディスクロージャーを実効あるものにするためにも重要であるが、同時にNPO に関する実証研究、政策研究を前進させるためにも重要であることを指摘しておきたい。

参考文献

Anheier, Helmut, *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, Earthscan (2004).
Putnam, Robert D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press (1993). (河田潤一訳 (2001 年)『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』NTT 出版)

Putnam, Robert D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster (2000).

Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, and Associates, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector: Volume Two*, Kumarian Press, Inc. (2004).

Salamon, Lester. M. and S. Wojciech Sokolowski, Measuring Civil Society: The Johns Hopkins Global Civil Society Index, in Salamon et al. (2004).

内閣府国民生活局編 (2003 年)『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』国立印刷局.

内閣府経済社会総合研究所編 (2005 年)『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』(<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou020/hou015.html>)

山内直人・松永佳甫 (2005 年)「非営利サテライト勘定の意義と日本への適用可能性」『季刊国民経済計算』内閣府経済社会総合研究所.

山内直人・松永佳甫・高橋智子 (2005 年)「非営利サテライト勘定による NPO 法人の統計的把握」『季刊国民経済計算』内閣府経済社会総合研究所.

山内直人・松永佳甫・松岡秀明 (2005 年)「非営利サテライト勘定による寄付とボランティアの統計的把握」『季刊国民経済計算』内閣府経済社会総合研究所.

山内直人 (2003 年)「市民活動インデックスによる地域差測定の試み」『ESP』No.377.

図1 各国生産年齢人口に占める非営利セクター就業者の割合

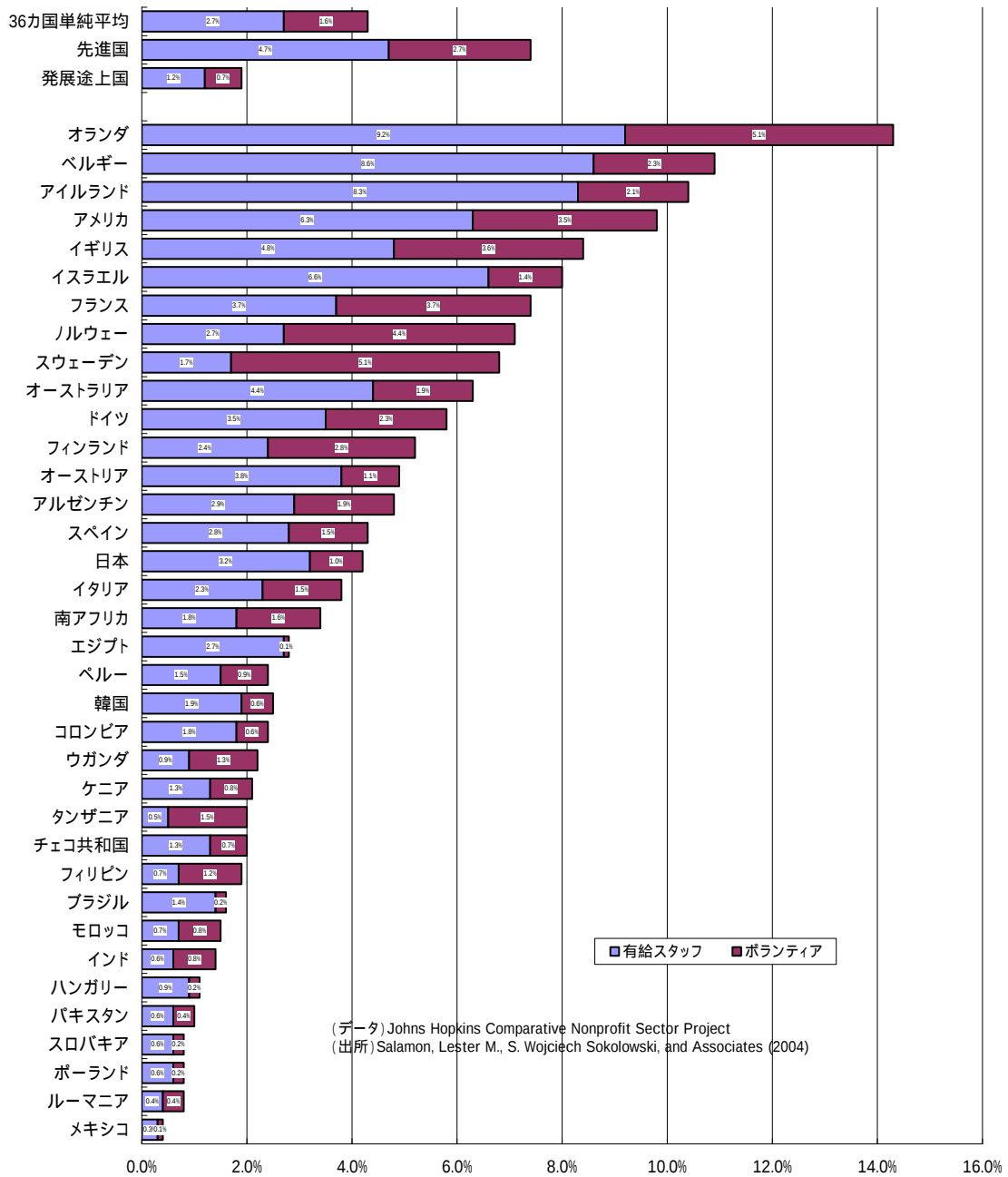
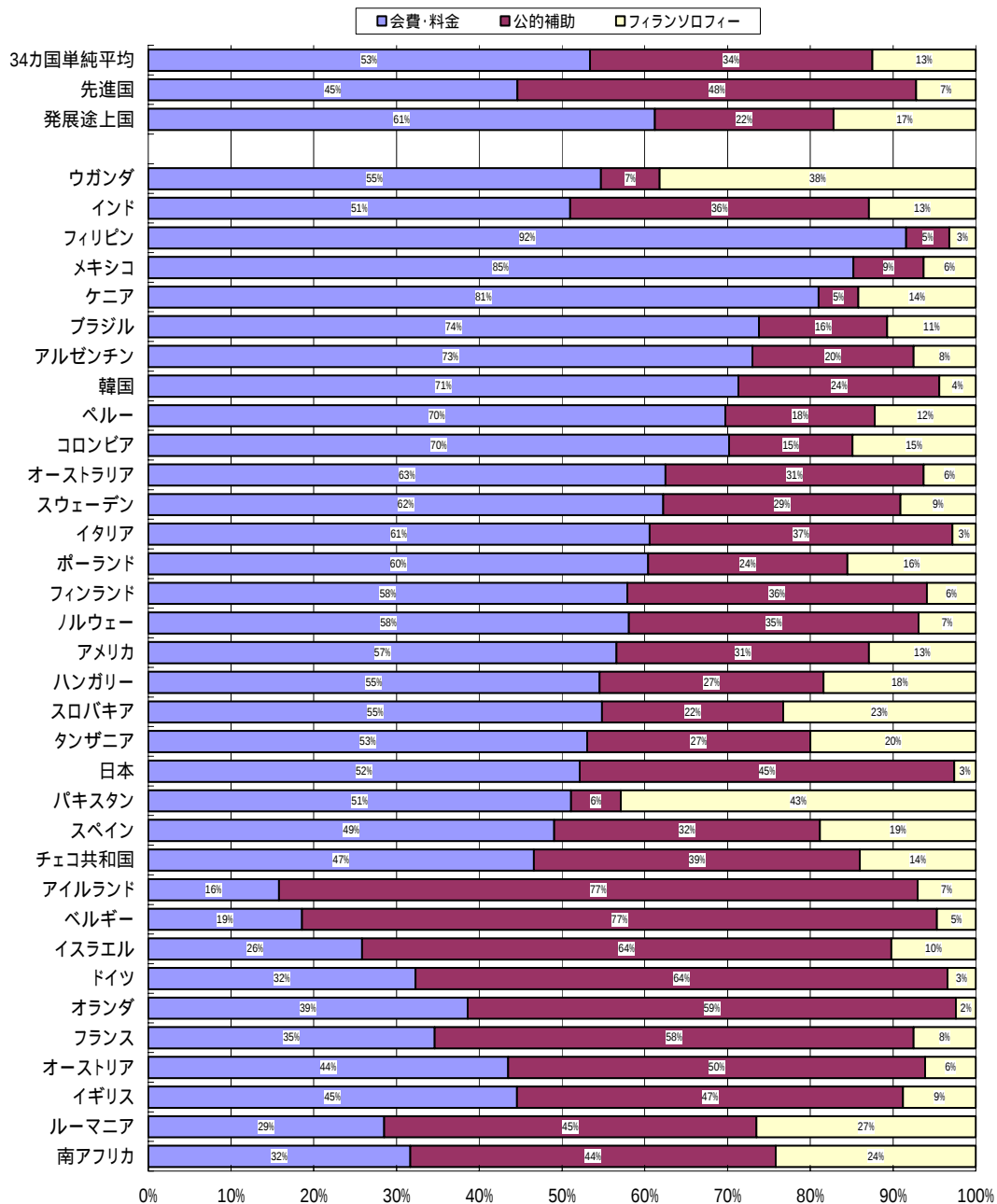


図2 NPOの収入構造の国際比較



(データ) Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project
 (出所) Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski, and Associates (2004)

図3 グローバル・シビルソサエティ・インデックスの国別スコア

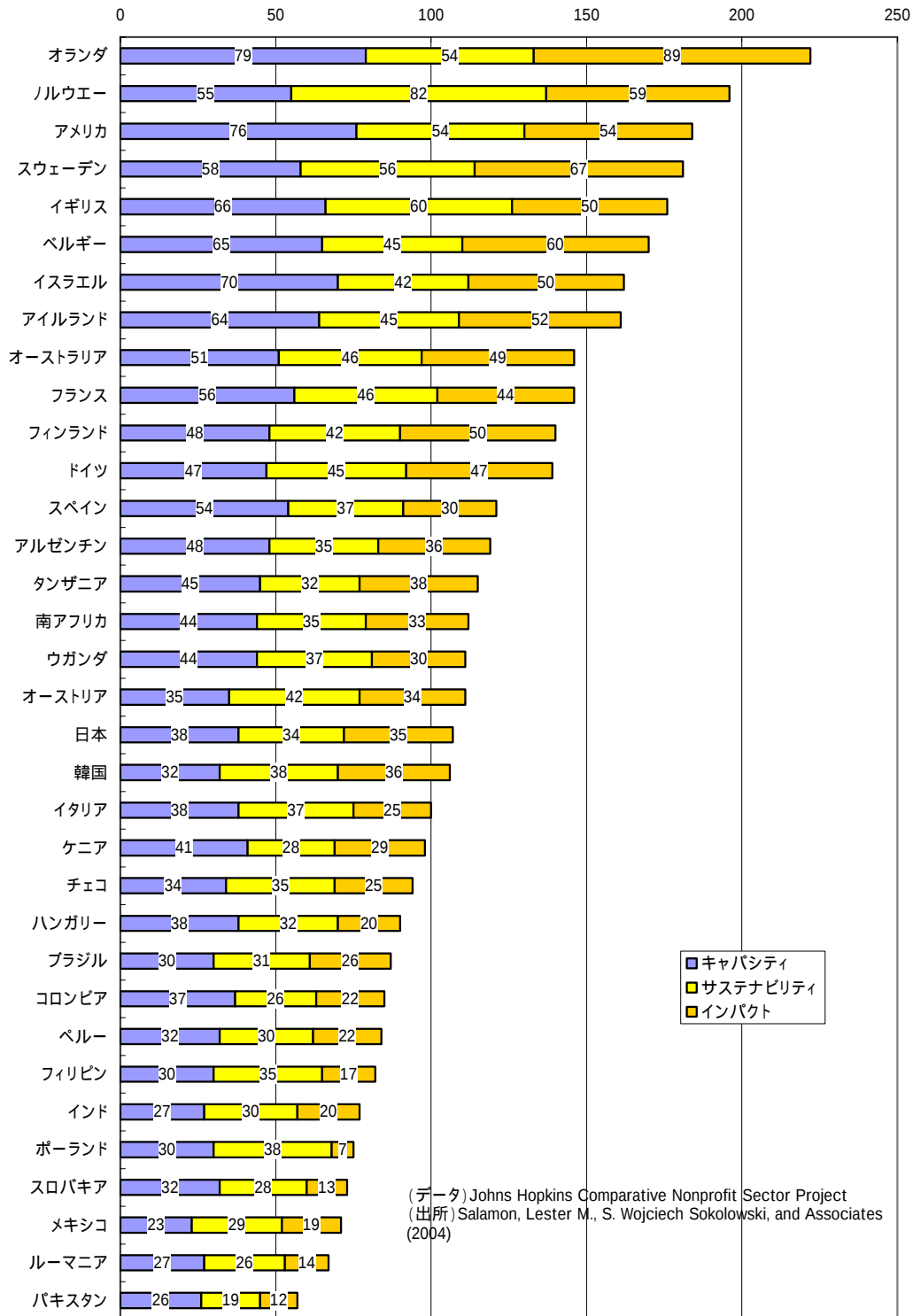
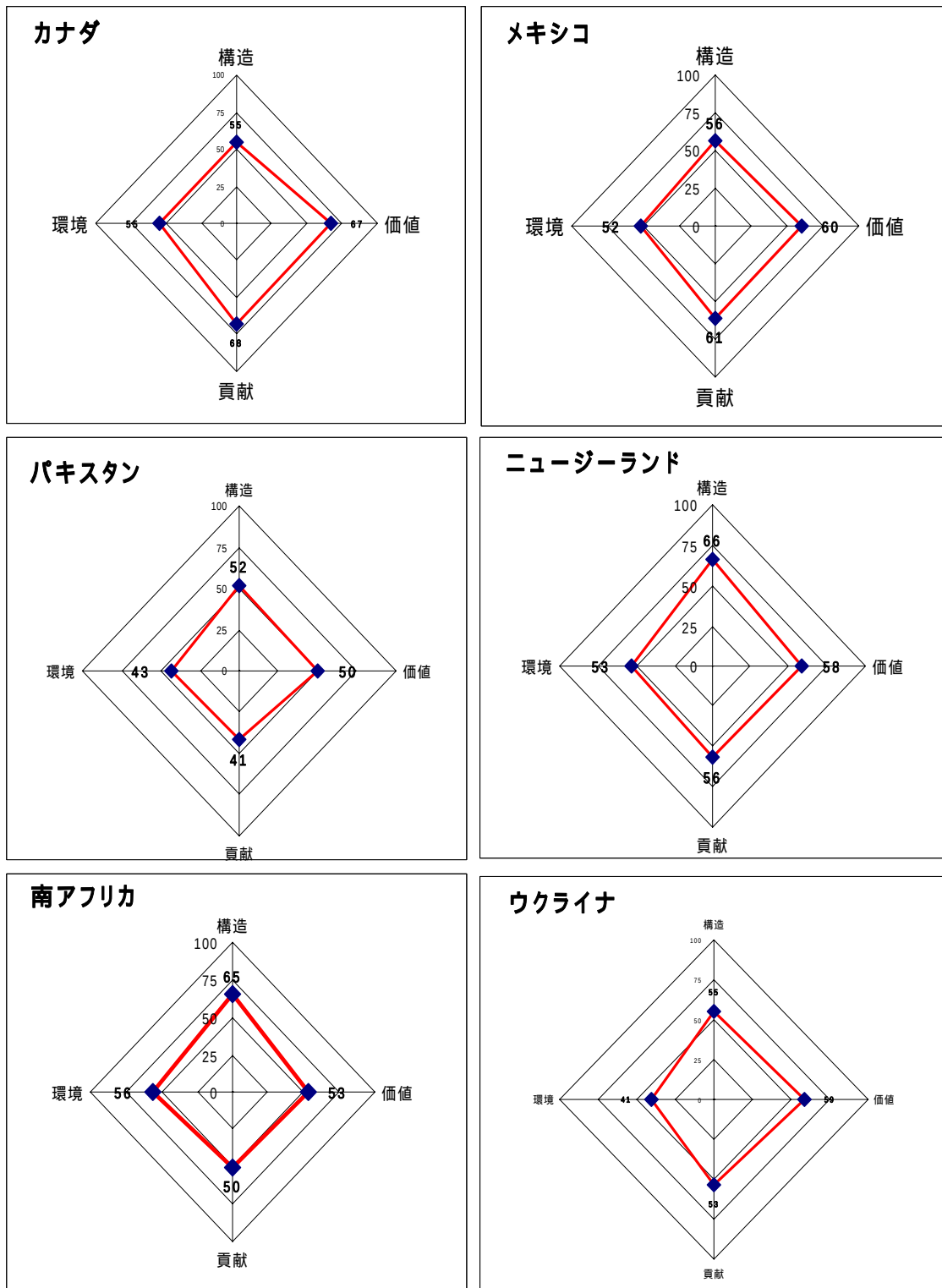


図4 CIVICUSのシビルソサエティ・ダイヤモンド



(出所) Anheier (2004)

図5 ソーシャルキャピタル指数(統合指数)

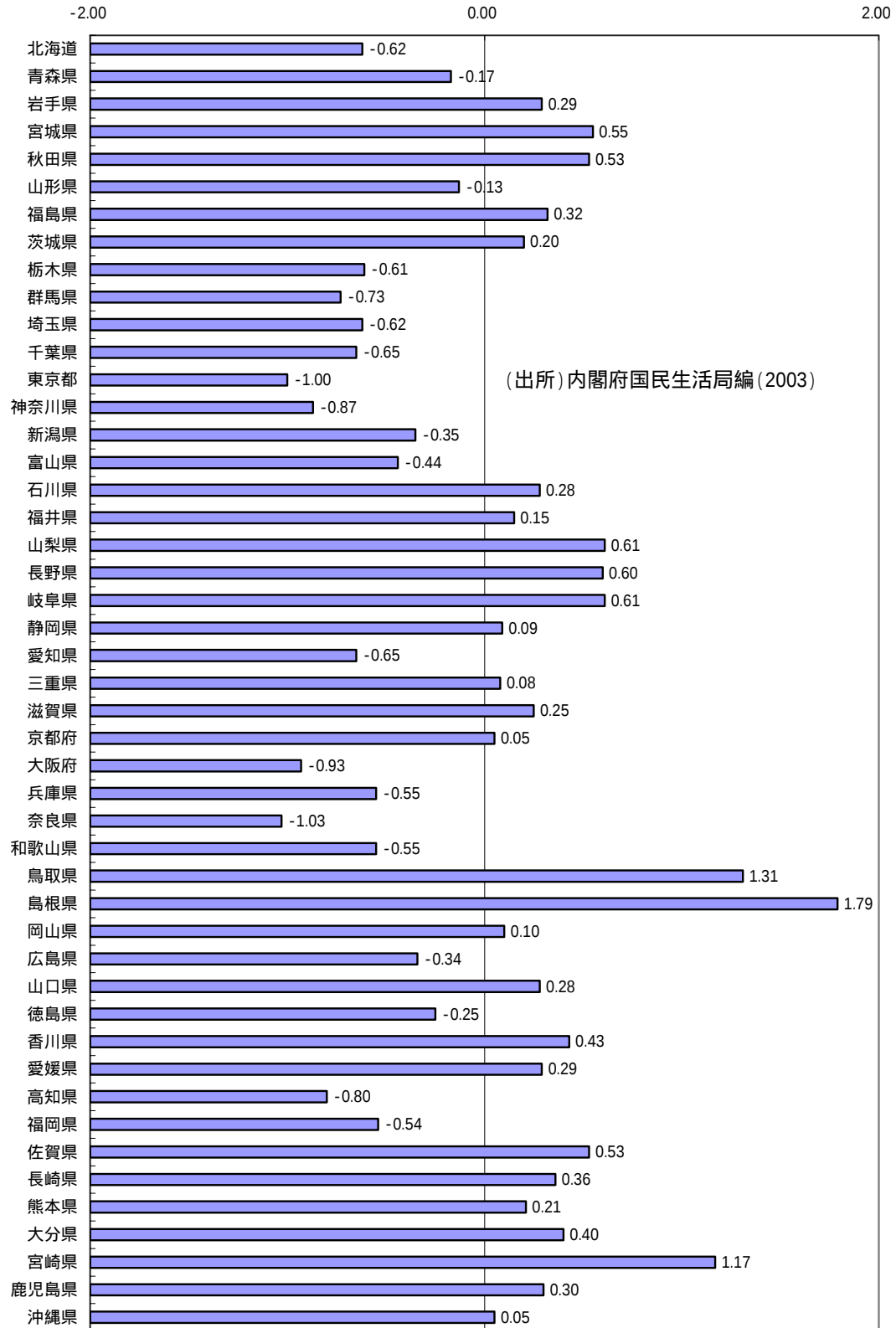


図6 都道府県別にみた市民活動インデックス

