

特集 都市のソーシャル・キャピタル

Ⅰ 都市のソーシャル・キャピタルとは何か

ソーシャル・キャピタルと地域再生

山内 直人

環境リスク・コミュニケーションに

活かされるソーシャル・キャピタル

大江 瑞絵

対談

現代社会におけるソーシャル・キャピタルの役割

宮川 公男 × 清水 英範



ソーシャル・キャピタルと地域再生

山内 直人
Written by Naoto Yamachi

はじめに

世界には、高い成長を続ける国・地域と、逆に長期の停滞から抜け出せない国・地域が存在し、相当額の国際援助を実施しても、なお顕著な経済効果が見られないことが少なくない。国内に目を転じて、一九九〇年代以降、日本経済は全般的な停滞を続けてきたように見えるが、実は地域間での成長格差は相当大きく、不況からいち早く脱して自律的な成長に成功した地域もあれば、様々な政策的でこ入れにも関わらず停滞を続ける地域もある。

こうした国際間、あるいは国内の経済パフォーマンスの地域差はなぜ生じるのか。成長した地域には何が備わっており、衰退した地域には何が欠けていたのか。

経済成長に関わる研究の蓄積は膨大であり、その要因は多岐に渡るが、一般的には、資本蓄積、労働供給の増加、人的資本蓄積による労働の質の向上、技術革新などが主要な要因と考えられ、実証分析においても、成長率をことうした要因に回帰することにより、成長の格差を説明しようとしてきた。

しかしながら、このような要因だけでは説明しきれない部分が残ることもつとに指摘されてきた。これは、「ソロー残差」と呼ばれるものであり、様々な解釈がありうるが、筆者は、地域コミュニティにおける信頼関係やネットワークの密度といった、いわゆるソーシャル・キャピタル



ルの差によつて説明できる部分が大いのではないかと考えている。

本稿では、ソーシャル・キャピタルとは何か、ソーシャル・キャピタルはどのようなメカニズムで経済活動に影響を及ぼすのか、産業クラスターやNPO・地縁組織の活動はソーシャル・キャピタルの形成とどのように関わっているか、ソーシャル・キャピタルの蓄積を政策的にコントロールすることは可能か、といった論点について考えてみたい。

ソーシャル・キャピタルとは何か

ソーシャル・キャピタルとは何か。この言葉の意味は極めてあいまいであり、多くの論者がすこすこ違った使い方をしているように思われる。ただ、あまり定義に深入りしても意味がないので、ここでは、人々の協力関係を促進し、社会を円滑・効率的に機能させる信頼、規範、ネットワークといった諸要素の集合体を意味すると理解しておこう。

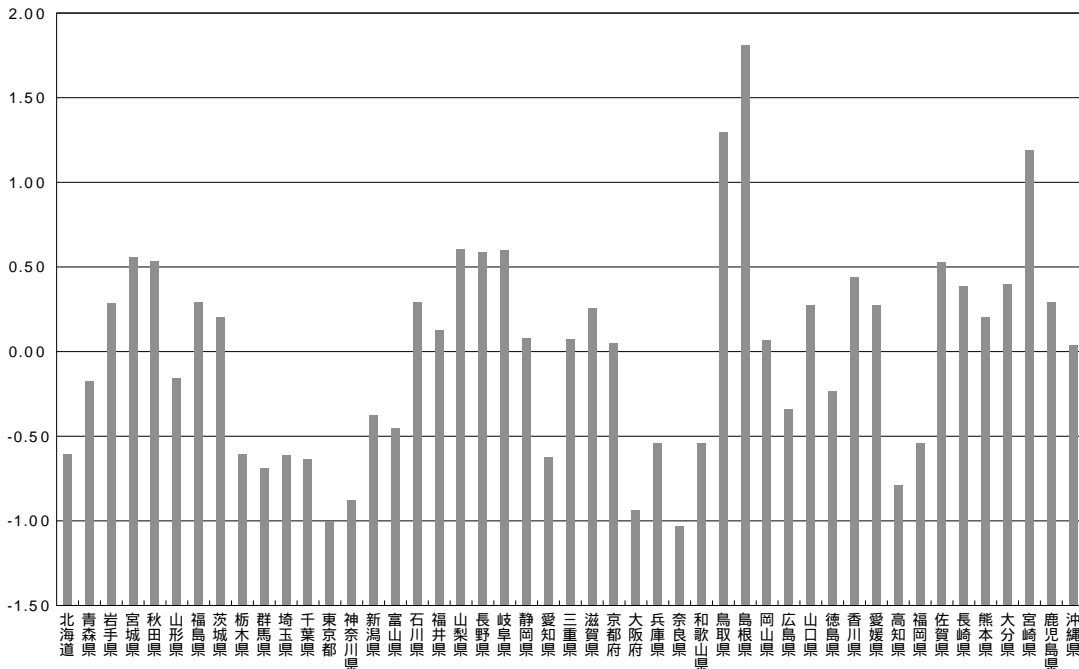
信頼には、もともと面識のある人に対する信頼と、知らない人に対する一般的な信頼があるが、ソーシャル・キャピタルの構成要素として、より重要なのは後者であるといわれる。

フリンジス・フクヤマが強調するように、信頼の水準は競争力や民主主義の質を規定する。信頼はあらゆる取引において重要な要素である。例えば、契約を結ぶ時、互いの信頼が薄い社会だと、品質や納期に関する情報を集めるのにコストがかかるが、信頼の厚い社会では、そうした取引コストを抑えることができる。

規範とは何だろつか。様々な社会規範の中で、ソーシャル・キャピタルの構成要素として重要なのは、互酬の規範である。日本の伝統社会には互酬の慣行が深く根付いており、日本語の「お互い様」という言葉には、直接的な見返りを求めない他者への奉仕の気持ちと、将来自分が困難に陥った時に他者が助けてくれるかもしれないという期待が込められている。

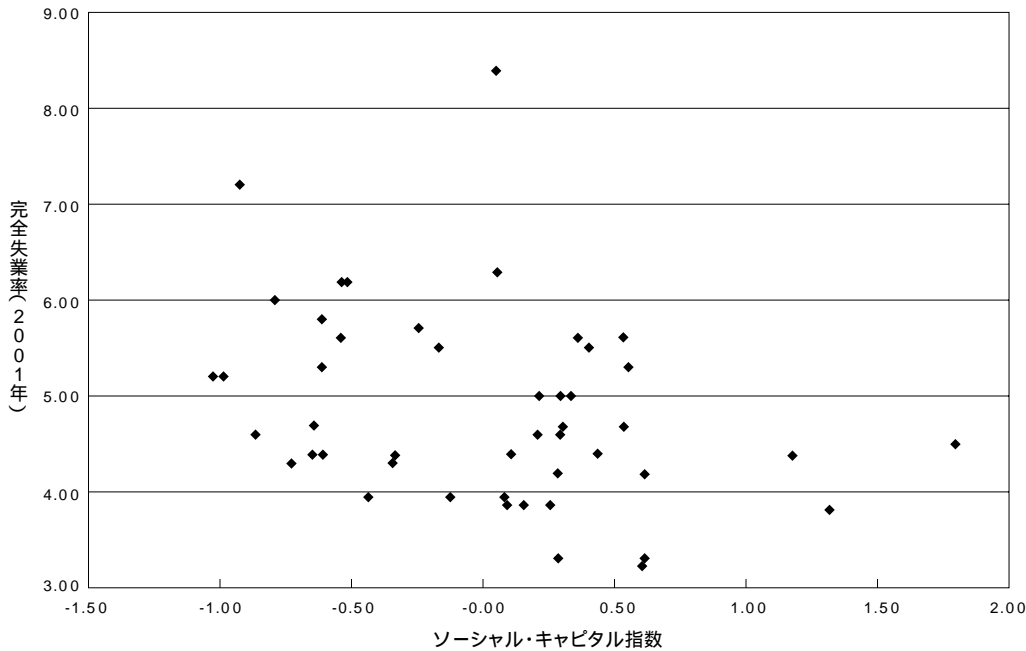
ネットワークもソーシャル・キャピタルの構成要素として不可欠であ

る。ソーシャル・キャピタルにとって重要なのは、会社組織のようなヒエラルキー構造をした垂直的ネットワークよりも、地域コミュニティ、クラブ、市民団体のような水平的ネットワークである。



【図1】都道府県別ソーシャル・キャピタル指数 データ出所：内閣府国民生活局編「ソーシャル・キャピタル」(2003)

信頼、互酬性規範およびネットワークは、ソーシャル・キャピタルを特徴付ける三大要素といえるが、これらは相互補強的な役割を果たしていると考えられる。コミュニティにおける信頼関係が互酬的な慣行を普及させ、ネットワークを強化し、それがまた信頼を生み出すという



【図2】ソーシャル・キャピタル指数と失業率の関係 データ出所：内閣府国民生活局編「ソーシャル・キャピタル」(2003)

たメカニズムである。

ソーシャル・キャピタルには、同質的なグループ内の結束を固めるような、ボンディング型ソーシャル・キャピタルと、異なるグループ間の関係を橋渡しする、ブリッジング型ソーシャル・キャピタルがあるとされる。ボンディング型ソーシャル・キャピタルは、地域、民族、社会階層などが同じグループ間で形成される社会的結びつきを指し、他方ブリッジング型ソーシャル・キャピタルは、異なるグループ間で形成される社会的結びつきを指すとされる。

ソーシャル・キャピタルは極めて抽象的な概念であるが、これを定量化しようという試みが様々な形で行われている。日本では、筆者も関わった内閣府の調査で初めて都道府県別のソーシャル・キャピタル指数が試算された。この指数は、「つきあい・交流」「信頼」「社会参加」に関する合計十二の個別指標を合成したものである。図1はこれを図示したものである。これによると、おおむね東京都、大阪府など大都市圏のソーシャル・キャピタル指数が相対的に低く、地方圏が高いという傾向が見られることがみてとれる。

ソーシャル・キャピタルの経済効果

ソーシャル・キャピタルは、経済活動にどのような影響を与えるだろうか。

まず、ソーシャル・キャピタルは、起業を促し、雇用を創出し、経済再生を助けると考えられる。図2は、都道府県別のソーシャル・キャピタル指数と完全失業率の関係を示したもので、ソーシャル・キャピタル指数が高いところほど、失業率が低いという傾向がつかえる。

ソーシャル・キャピタルが蓄積され、コミュニティに信頼関係が醸成されていけば、取引相手を知るための情報費用や取引費用が軽減され、経済パフォーマンスに好影響を与えるだろう。

日本の企業社会では、これまでどちらかというと内向きのソーシヤ



ル・キャピタルが中心
だったように思われ
る。例えば企業間の
信頼関係が一度確
立されると取引がス
ムーズにいく半面、新
規参入に対しては排
他的に作用すること
がある。

また、あまり内向
きのソーシャル・キャ
ピタルが強過ぎると、
組織が暴走し始めた
時にこれを制止す
る人がおらず、結束
を固めて不祥事を
もみ消すようなケ
ースも起こり得る。

技術開発についても同じような専門分野の技術者がチームを組んだのでは、本場に独創的な技術開発にはつながらない。しかし、異業種の人とのつきあいを奨励し、全く異分野の技術を自社に応用しようとする人が相当数、育ってくれば、良好なソーシャル・キャピタルが形成され、長期的にはそういう企業の方が競争力を持つ可能性が高い。

また、ソーシャル・キャピタルが、産業、観光、建築、街並みなど個性的な地域づくりに貢献するならば、ひいては経済発展にプラスの効果をもたらすことが期待される。

日本経済は、歴史的な長期停滞からようやく抜け出そうとしているが、地域によつて立ち直りの早さや力強さが違つのは、ソーシャル・キャピタルの蓄積に違いがあるからかもしれない。

最近の地域再生を目的とした構造改革特区や産業クラスター計画のアイディアを見ても、地域によつて構想力、提案力の差は歴然としてい

る。たとえ政府が同じような地域再生策をとるつもりとしても、効果が顕著に現れる地域と現れない地域が出てくる。

このように、ソーシャル・キャピタルは地域の再生力に深く関わっていると考えられる。

ソーシャル・キャピタルと 産業クラスター

人と人との間にソーシャル・キャピタルが形成されるように、企業と企業の間にもソーシャル・キャピタルが形成される。

最近、クラスターと呼ばれる企業の特定地域への集積に注目が集まっている。古典的な例を挙げれば、ハリウッド周辺への映画関連企業の集積やシリコンバレーへのIT関連企業の集積がある。また、北イタリアのファッション産業のクラスター、イギリス南部の自動車レース関連産業のクラスターなどがある。日本では、経済産業省が中心となつて、広域的な人的ネットワークの形成、起業家育成のためのインキュベーター整備などを中心に、全国で十九の産業クラスター計画を推進している。大阪を中心とするハイオ産業クラスターや、名古屋を中心とするものづくりクラスター、首都圏西部のTAMAクラスターなどが代表的なものである。

一般にクラスターは、営利企業だけで構成されるのではなく、大学、研究機関、公的機関、NPOなども参加していることが多い。こうした参加者が狭い地域内に集積することによつて、取引コストが軽減され、共同の技術開発が可能になり、優秀な労働力を確保することも容易になると考えられる。

こうしたクラスターが成功するためには、こうした集積のメリットに加えて、その地域にソーシャル・キャピタルが蓄積されていることが重要な要件になると考えられる。クラスター参加者が、相互に信頼し合い、オープンに交流することにより、集積の効果は一層高められるだろう。

したがって、クラスター計画を推進するに当たって、ソーシャルキャピタルの形成を阻害するような政策を抑制し、その形成を促進するような政策を積極的に採用することが重要になると考えられる。

新しい地縁組織と ソーシャル・キャピタルの形成

戦後日本のコミュニティにおいて、自治会・町内会やこれらに付随する婦人会、老人会などの地縁組織が重要な役割を果たしてきた。

自治体、特に市町村は、最小単位の住民自治組織として地縁組織を活用すべく、小額の補助金や委託費を配分してきた。しかし、こうした地縁組織は、大都市部を中心に加入率の低下など弱体化が進んでいる。

これに代わって、福祉、環境、教育など、様々な市民活動を行うNPO(非営利組織)が登場し、今後ソーシャルキャピタルの形成に市民活動が大きな役割を果たすと期待されている。

NPO活動は、住民の間の互酬的な規範を強め、相互信頼を高め、ネットワークを強化することを通じて、ソーシャルキャピタルの形成を促進すると考えられている。

他方、豊かなソーシャルキャピタルは、NPO活動を活性化させる環境を提供すると考えられる。このように、ソーシャルキャピタルの形成とNPO活動の関係は、双方向的な依存関係にあると理解することができよう。

例えば、地域の防犯活動を担うガーディアン・エンジェルズは、一九七〇年代末から一



一トウクの犯罪多発地域で、様々な防犯活動を行っており、一九九六年には、日本の繁華街でも、地元自治体、町内会、商店街などと協力して、防犯パトロールなどの活動を開始している。

多摩ニュータウンの団地管理組合が中心になって設立された「FUSION長池」は、八王子市から受託して、「長池ネイチャーセンター」の管理運営を行うほか、住民主体の様々な事業を展開し、新しい住民ネットワークを形成することに成功している。

大阪では、ホームレスに雇用機会を提供するため、英国で成功した雑誌「ビッグイシュー」の日本版が創刊され、大阪や東京の路上生活者によって販売されている。

長野県天竜市熊地区では、地縁をベースにしたNPO法人「夢未来くんま」を設立し、地元農産物の加工・販売などの「コミュニティ・ビジネス」を展開している。

もともと地縁組織もNPOの一種であるが、活動歴の長い地縁組織の中には、新興勢力のNPOを、自らの存在を脅かす対立勢力と捉える向きも少なくない。

しかし、ここで取り上げた例が示すように、伝統的な地縁組織をNPOとして再生させる試みや、新たなコミュニティの二つに応えてNPO法人を立ち上げる例も増えており、こうした紋切り型の分け方は次第に通用しなくなっている。今後、地縁組織とNPOが連携・融合して新たなソーシャルキャピタルを形成することが期待される。

ソーシャル・キャピタル 形成のための政策

ソーシャルキャピタルの形成には時間がかかる。それだけに、国や自治体が腰を据えて取り組むべき重要なテーマであるといえる。

物的資本や人的資本であれば、投資減税を

行う奨学金を増やすといった政策対応が考えられるが、ソーシャル・キャピタルの場合には、人々のライフスタイルに直接関わる話なので、これに直接介入するような政策は採用しにくい。政府が、テレビばかり見てないで、もっと近所づきあいを「などと言うところ、おせっかいだ」という反発が出るだろう。

ソーシャル・キャピタルと市民活動が相互補強的な関係を持つとすれば、NPO活動やボランティア活動を促進させるような政策は間接的にソーシャル・キャピタルの育成にもつながる可能性があり、それがまた市民活動を活性化するという好循環を生んでいくと期待される。

例えば、コミュニティを中心に活動するNPOに自治体が補助金を出すことや、事業委託を行うことなどである。NPOに対する寄付控除制度を拡充して、資金面からNPO活動をサポートすることも有益だと考えられる。

われわれの研究グループが、全国の自治体(都道府県、市区町)を対象に行った調査によれば、自治体のNPO・コミュニティ関連政策は自治体によってその充実に大きな差があることがわかった。同時に、コミュニティ・NPO政策は、コミュニティ活動、NPO活動を活発にする効果があることが実証されている。

また、教育を通じて人間関係の重要性を教えることは重要である。アメリカで発達したサービスマーケティングは、教育とコミュニティ・サービスを組み合わせた一種の体験教育制度であり、学生が地域社会で行うボランティアを正規の授業の中に取り入れ、単位認定している。日本でもこうした制度はもっと普及させるべきであろう。

コミュニティ内の経済循環や社会的なネットワークを活性化するために地域通貨を導入することや、構造改革特区のような地域特性を生かした社会実験を普及させることもソーシャル・キャピタルの形成に

有効であろう。

インターネットなど情報通信インフラの整備に関する政策も重要である。情報技術の進歩がソーシャル・キャピタルの質を高める方向に働くよう、教育・啓発を行うこともまた重要である。

イギリスでは、政府が省庁横断的なソーシャル・キャピタル検討チームを作り、ソーシャル・キャピタルの全国的な指標作りに着手している。アイルランド、フィンランド、オーストラリア、ニュージーランドなどでも、ソーシャル・キャピタルに関する政策研究が鋭意進められている。世界銀行では、ソーシャル・キャピタルの蓄積と援助の効果を中心に研究を行っており、その膨大な成果が公式サイトで公開されている。

日本では、内閣府や一部の自治体を中心に、ソーシャル・キャピタルの計測やその形成促進のための政策について検討が始まったばかりである。現在実施されている様々な政策を、ソーシャル・キャピタルの形成にプラスかどうかという視点から再評価してみることは、政策形成にソーシャル・キャピタルの視点を取り入れる第一歩として重要かつ不可欠だと思う。

CEL

山内 直人(やまうち なおと)

大阪大学大学院国際公共政策研究科教授。一九五五年愛媛県松山市生まれ。七八年大阪大学経済学部卒業。M.Sc.(英) London School of Economics) 博士(大阪大学)。経済企画庁エコノミストとして経済白書の執筆など日本経済の実証分析に従事した後、九二年から大阪大学に勤務。経済学部助教授を経て現職。この間、米イェール大学客員フェローなどを歴任。専門分野は公共経済学。著書は、『ノン・プロフィット・エコノミー』(日本評論社)、『NPOデータブック』(有斐閣)、『NPO入門』(日経文庫)、『実証分析・日本の経済構造』(共著)、『同文館』、『フィランソロピーの社会経済学』(東洋経済新報社)など。