

# コミュニティにおけるソーシャル・キャピタルの役割

The Role of Social Capital in Community Development

山内 直人\*

Naoto YAMAUCHI

## 1. 新政権とソーシャル・キャピタル

2009年9月の政権交代で、従来のさまざまな政策が大きく変わろうとしている。コミュニティに対する政策も例外ではない。民主党のマニフェストには、「タテ型の利権社会からヨコ型の<sup>きずな</sup>の社会へ」というフレーズが出てくるし、鳩山由紀夫首相が同年10月26日に行った所信表明演説では、地域コミュニティの再生にことのほか時間を割いている。

該当部分を要約するとこうだ。日本の地域は急速に疲弊し、これまで日本の社会を支えてきた地域の「きずな」が、今やずたずたに切り裂かれつつある。かつての「誰もが誰もを知っている」という地縁・血縁型の地域共同体はもはや失われつつある。単純に昔ながらの共同体に戻るのではない、新しい共同体の在り方をめざすべきである。スポーツや芸術文化活動、子育て、介護などのボランティア活動、環境保護運動、地域防災、そしてインターネットでのつながりなどを活用して、「誰かが誰かを知っている」という信頼の市民ネットワークを編み直すことである。

鳩山首相の言う「きずな」こそ、われわれ研究者がソーシャル・キャピタル (Social Capital) と呼びならわしているものにほかならない。ソーシャル・キャピタルとは、人びとの強い信頼関係、互酬と呼ばれる相互扶助の慣行、密度の高い人的ネットワークといった、人びとの協力関係を促進し、社会を円滑・効率的に機

能させる諸要素の集合体を資本 (キャピタル) に見立てた概念である。コミュニティをうまく運営するための潤滑油あるいは触媒のような諸要素であるともいえる。

本稿では、ソーシャル・キャピタルの視点からコミュニティを評価し、コミュニティにおいてソーシャル・キャピタルがどのような役割を果たしているか、ソーシャル・キャピタルの強化を通じてコミュニティの強化を図るためにはどのような政策をとればよいか、といった点を明らかにしたい。

## 2. コミュニティとソーシャル・キャピタル

ソーシャル・キャピタルの概念を広めたのは、ハーバード大学の政治学者、ロバート・パットナムである。彼は、イタリアの南北格差をソーシャル・キャピタルの違いで説明してみせるとともに (Putnam, 1993)、アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの衰退に警鐘を鳴らした (Putnam, 2000)。後者のメインタイトルは、「ボウリング・アローン」、すなわち孤独なボウリングだが、副題は、「アメリカのコミュニティの崩壊と再生」となっており、ソーシャル・キャピタルが、コミュニティの盛衰と深く関わっていることを示唆している。

これまでの研究で、豊かなソーシャル・キャピタルは、失業率の低下、起業の促進、地域経済の活性化といった経済効果だけでなく、犯罪の発生を抑制し、出生率を高め、平均余命を延ばすといった社会的に好ましい結果をもたらすことが指摘されている。

まず、ソーシャル・キャピタルは起業を促し、雇用

\* 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

を創出し、経済再生を助けると考えられる。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れば、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。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、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。

ソーシャル・キャピタルのプラス効果の例としてよく引き合いに出されるのが、犯罪抑止効果である。コミュニティのメンバーがお互いをよく知っており、日常的な交流のあるような顔見知り地域と、隣に誰が住んでいるかわからないようなマンションが多い地域とでは、犯罪発生率が違うというのは、直感的にも分かりやすい。地域のソーシャル・キャピタルを育てることが、犯罪の防止や犯罪者の立ち直りにつながると考えられ、地域住民が犯罪防止の意思と能力を持ち、地域安全マップを作成したり、パトロールをするといった具体的活動を行うことが重要だと考えられる。

また、豊かなソーシャル・キャピタルは、その地域の住民の健康増進や出生率向上に効果があることも指摘されている。これは、良好な人間関係がストレスを減少させ、また高齢者や障害者を地域でケアする体制ができやすいからと考えられる。

ソーシャル・キャピタルが教育投資の成果を高めることも考えられる。たとえば、親が学校教育に感心を持ち、教育内容の充実を促し、ひいては子供の学習意欲も高まるというルートである。こうして、ソーシャル・キャピタルは人的資本の蓄積にもプラスの効果을及ぼす可能性がある。

また、ボランティア活動や市民活動に積極的に関わっている人は社会意識が高く生活態度もポジティブで、それが地域の問題解決能力を高めていると思われる。自分の住むコミュニティをより良くするようなアイデアを出し、実現のためのリーダーシップをとれるか、リスクをとって異なる世界へ飛び込めるか、そういう人がどれだけいるかがソーシャル・キャピタルの質を決めるのではないだろうか。

ソーシャル・キャピタルが豊かになり、コミュニティ自身の問題解決力が高まれば、行政への依存傾向が弱

まり、ひいては財政コストを軽減することにもつながるだろう。

### 3. ソーシャル・キャピタルの定量的把握

ソーシャル・キャピタルに関する研究は、非常に学際的で、さまざまな研究アプローチがあるが、ここではソーシャル・キャピタルの定量的な把握に関する研究の流れを概観しておきたい。

まず、パットナムは、ソーシャル・キャピタルに関係すると思われる 14 の指標を合成することによって、全米の州別ソーシャル・キャピタルを定量化するとともに、数十年にわたるソーシャル・キャピタルの弱体化についてもデータで示した (Putnam, 2000)。

日本でも、内閣府編 (2003) が、独自に行った全国アンケート調査 (サンプル数約 4000) 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以降、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さまざまな形で行われている。

さらに、内閣府編 (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。その結果、個人の信頼、ネットワーク、社会活動などに現れる豊かなソーシャル・キャピタルは、生活安心感を高めるとともに、自分の住むコミュニティに対する高い評価は生活上の安心感を高めることが明らかとなった。また、居住年数が長いほど、同居人数が多いほど、学齢期や収入が高いほど、信頼・ネットワーク・社会活動などの面で、豊かなソーシャル・キャピタルを持っていることが分かった。

筆者らは、(株)日本総合研究所と共同で、ソーシャル・キャピタルに関する全国アンケート調査を行い、都道府県別ソーシャル・キャピタル指数を作成した (日本総合研究所, 2008)。これは、ソーシャル・キャピタルを特徴づけると思われる 9 つの項目への回答結果を指数化し、合成したものとして計算されている。具体的項目は、「一般的信頼」「旅先での信頼」「近所づきあいの程度」「近所づきあいのある人数」「友人・知人との学校・職場外でのつきあいの頻度」「親戚とのつきあいの頻度」「スポーツ・趣味・娯楽活動への参加

状況「地縁的な活動への参加状況」「ボランティア・NPO・市民活動への参加状況」である。

図1は、いくつかの都道府県について、全国平均との差がわかるよう、各指数の偏差値をレーダーチャートに示したものである。これを見ると、たとえば岡山県では、地縁活動や市民活動に積極的な参加が見られるが、長崎県では、親戚や知人友人との職場外でのつきあが多いといった、ソーシャル・キャピタルの地域特性がよく分かる。これは、都道府県の例だが、市町村やさらに細かい地域の特性も、データさえあれば把握することができる。

ソーシャル・キャピタルには、地域、民族、社会階層などが同じグループ内での結束を固めるような、内向き、閉鎖的な結束型（Bonding）と、異なるグループの橋渡しするような解放的、水平的なネットワークを形成する橋渡し型（Bridging）の2タイプがあるとされる。コミュニティにおける伝統的な地縁・血縁関係は、結束型のソーシャル・キャピタルを形成していると考えられる。一方、テーマや問題意識を共有する

NPO 活動などをベースにした活動は、橋渡し型のソーシャル・キャピタルを形成していると考えられる。

そこで、これら9つの項目のうち、「近所づきあいの程度」と「地縁的な活動への参加状況」は結束型ソーシャル・キャピタルを表すと考え、また「友人・知人との学校・職場外でのつきあいの頻度」と「ボランティア・NPO・市民活動への参加状況」は橋渡し型ソーシャル・キャピタルを表すものと考え、都道府県別のボンディング指数とブリッジング指数を作成した。

図2は、両者の関係をみたものだが、この図では明らかに正の相関がみてとれる。これは、結束型ソーシャル・キャピタルと橋渡し型ソーシャル・キャピタルが代替的な関係ではなく、補完的な関係にあることを示唆しており、今後のコミュニティ政策を考えるうえでも興味深い。なぜなら、地縁・血縁の共同体、あるいはそれに密接に関係する結束型ソーシャル・キャピタルが崩壊しつつあるからといって、それを放置して、その代わりに橋渡し型ソーシャル・キャピタルを育成して、いわば穴を埋めようとしても、うまくいかない

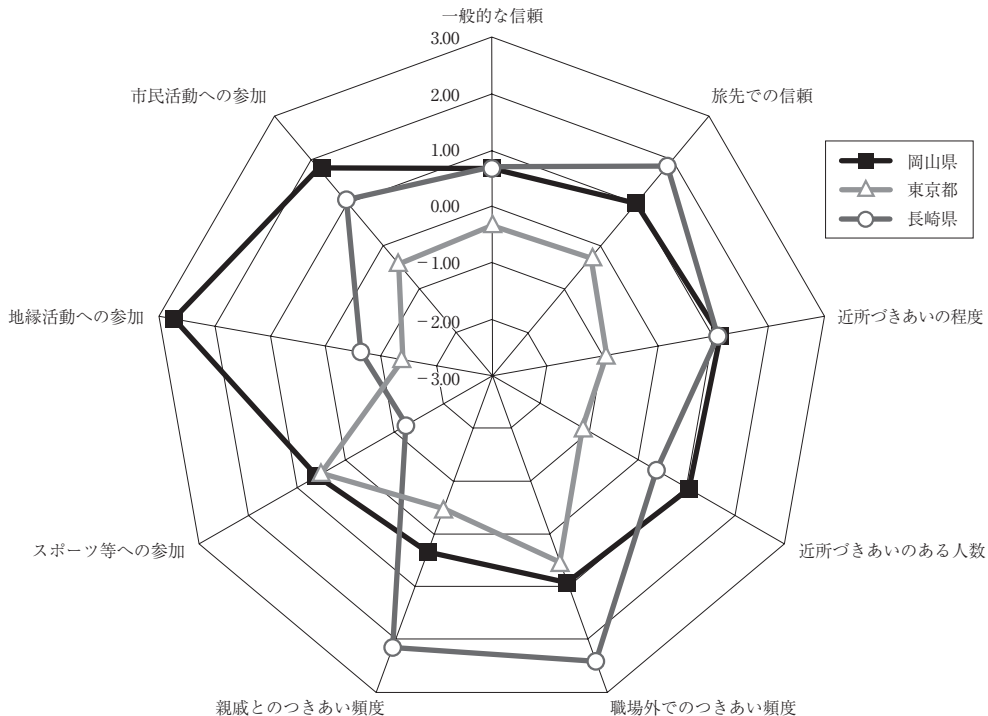


図1 ソーシャル・キャピタルの地域特性の可視化  
注) 日本総合研究所編 (2008) のデータにより筆者作成

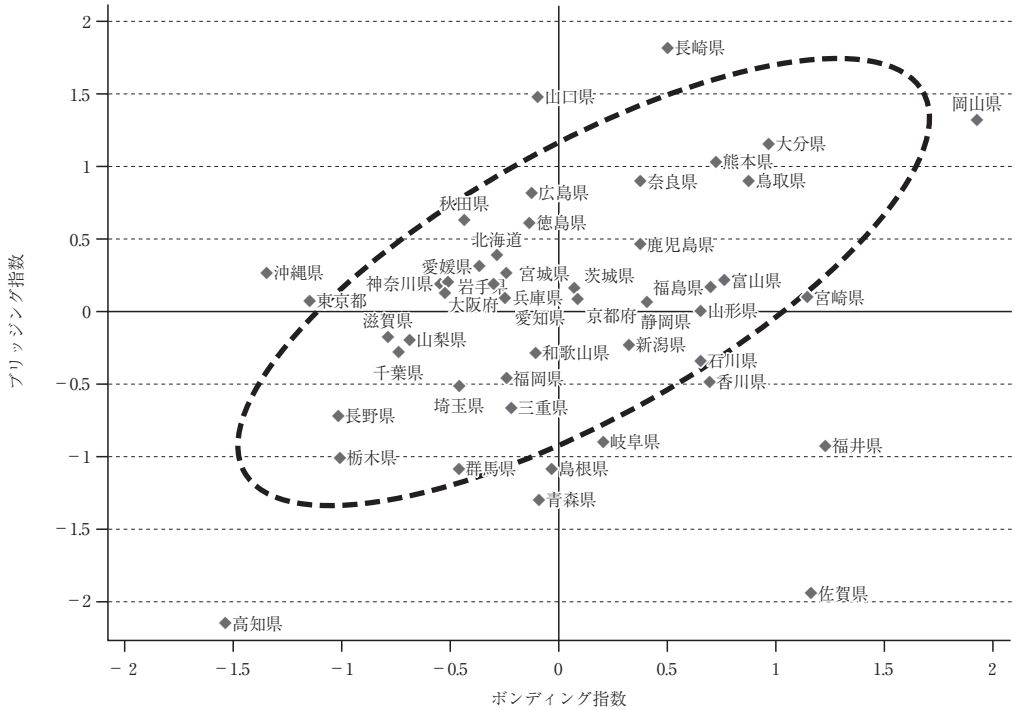


図2 ボンディング指数とブリッジング指数の関係  
注) 日本総合研究所編 (2008) のデータにより筆者作成

可能性があるということを意味するからである。

#### 4. ソーシャル・キャピタルと市民活動

戦後日本のコミュニティにおいては、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。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。また、行政の影響力の強い組織として、社会福祉協議会が各自治体で活動している。これらの組織は、結束型ソーシャル・キャピタルの形成と関わっているとされる。一方、福祉、環境、教育など、さまざまな市民活動を行うNPOが登場し、今後、とりわけ橋渡し型ソーシャル・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活動を活発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る。

たとえば、地域の防犯活動を担うガーディアン・エンジェルズは、1970年代末から、ニューヨークの犯罪多発地域で、さまざまな防犯活動を行っており、1996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」というNPO法人は、八王子市から受託してネイチャーセンターの管理運営を行うほか、住民主体のさまざまな事業を展開し、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。

静岡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。岐阜県の恵那市山岡でも、地縁関係をベースに、「NPO山岡」という住民全員加入のNPO法人を

設立し、介護などコミュニティに必要な公共的なサービスを提供している。

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なかには、新興勢力のNPOを、みずからの存在を脅かす対立勢力ととらえる向きも少なくない。そこまで行かなくても両者の連携はなかなかうまくいかない。しかし、これらの例のように、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ニーズに応じてNPO法人を立ち上げる例も増えており、こうした形式的な分け方はしだいに現実にそぐわなくなっている。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。この点は、前項で示唆したような、結束型ソーシャル・キャピタルと橋渡し型ソーシャル・キャピタルが補完的な関係にある可能性と整合的であるといえる。

ここで取り上げた例を含め、コミュニティ機能の再生に成功した事例を見ると、いくつかの共通点があることが指摘されている（内閣府経済社会総合研究所，2005）。第1に、危機感が共有され、それに対して何とかしようとするリーダーシップを発揮する人材が存在することである。第2に、対地域の取り組みなど情報収集を行い、それを評価できる能力（目利き）を持っている人材がおり、さらにそれをみずからの地域の問題に適用することができるということである。第3に、官庁、企業、NPO、地縁団体など、さまざまな主体の連携が円滑であり、また必要に応じて地域外のノウハウや人材を投入できるということである。これら共通する成功要因は、ソーシャル・キャピタルの豊かさとも深く結びついているのである。

## 5. コミュニティ政策の方向

それでは、ソーシャル・キャピタルの形成を政策的に促進するためには、どうすればよいだろうか。

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、人びと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。

しかし、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ラーニングは、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なかに取り入れ、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。

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。

また、ソーシャル・キャピタルとNPO・ボランティア活動が相互補強的な関係を持つとすると、NPO・ボランティア活動を促進させるようなコミュニティ政策は、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る。また、それがNPO・ボランティア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。

筆者らが実施した自治体のコミュニティ政策に関する全国調査を用いた実証分析から、コミュニティ政策の積極的な展開は、NPOの活動の活性化につながるとともに、自治会・町内会など住民自治組織の組織率の向上にもつながることが明らかになった。

また、コミュニティ政策に関連するいくつかの要素を点数化し、高得点の自治体をリストアップすると、千葉県浦安市、我孫子市、神奈川県横須賀市、埼玉県志木市など、NPOとの協働を積極的に推進している自治体が高い評価を得ていることがわかった。住民の所得水準が高く、財政的に豊かな自治体が必ずしも上位にランクされているわけではない。これは、財源が限られていても、首長がリーダーシップを発揮して、効果的なコミュニティ政策を実施すれば、ソーシャル・キャピタルを政策的に高めることは十分可能であることを示唆している。

コミュニティに関する政策として、自治体がNPOや地縁組織と補助や事業委託の形で協働して、さまざまな事業を実施する動きが広がっている。また、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。

日本の家計部門には、膨大な個人資産が蓄積されている。最近、急速な少子・高齢化の進展により、遺産



を自分の子供でなく社会のために役立てたいと考える高齢者が増えている。自治体にそうした趣旨の寄付が寄せられるケースも増加しているといわれる。団塊世代が退職し、高齢化することを考えると、彼らが持つ膨大な個人資産をコミュニティのために還流させるような仕組みを今から考えておかなければならない。

そうした資産の社会的受け皿として、自治体を中心となってコミュニティ基金を設立することが有効だと考える。東京都板橋区や杉並区、大阪府池田市などではすでにこうした基金が創設されており、大阪市などでも具体的に検討されている。

現在実施されているさまざまな政策を、ソーシャル・キャピタルを豊かにするか、あるいはソーシャル・キャピタルの形成を阻害していないかどうかという観点から総点検し、仕分けすることも重要だと思われる。

イギリスでは、内務省および統計局を中心に、ソーシャル・キャピタルの大規模な全国調査を行っている。実態把握はすべての政策の基本であるから、日本でもこの種の詳細な調査が必要であると考えられる。

により、ソーシャル・キャピタルの観点から地域特性を把握し、分類することが可能になる。

ソーシャル・キャピタルは、長い時間をかけて形成されてきたものであり、その地域の歴史的、文化的要因に依存する面が大きい。それだけに、公共政策の対象となりうるとしても、国や自治体、それに地域社会が長期的視野にたつて地道に取り組むべき課題であるといえる。

#### 参考文献

- Putnam, Robert D. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』, NTT 出版, 東京, 318 pp., 2001 年)
- Putnam, Robert D. (2000) Bowling Alone. Simon & Schuster. (柴内康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房, 東京, 689 pp., 2006 年)
- 内閣府国民生活局編 (2003) 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, 177 pp.
- 内閣府経済社会総合研究所編 (2005) 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. 93 pp.
- 日本総合研究所編 (2008) 日本のソーシャル・キャピタルと政策—日本総研 2007 年全国アンケート調査結果報告書. 47 pp.