日本経済新聞　2005年（平成17年）9月20日（火曜日）

経済教室

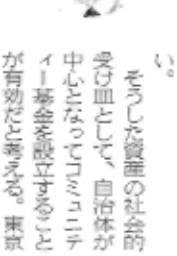
ソーシャルキャピタル形成

地域の問題解決力向上

信頼関係高めよ

ボランティア活動など促進

山内　直人
大阪大学教授



地域で発生する様々な社会問題を解決する力（地域力）の向上のため、地域社会内の人々の信頼関係を高めるソーシャルキャピタル（SC）の形成が必要である。SC形成を支援するには、非営利組織（NPO）やボランティアの活動を促進するコミュニティー政策が有効だ。

地域社会の問題解決力の源泉に

日本経済が全体として浮揚しようとするなかで、地域間格差が拡大してきている。国の画一的な地域振興策と地域間再分配政策によって、これまで表面的には格差拡大が抑えられてきた。しかし、最近の規制緩和や地方への権限移譲によって、再分配効果が弱まり、地域間格差が顕在化している。

同時に、多くの地域で、犯罪や自殺の増加、不登校・ドメスティックバイオレンス（DV）などの家庭問題、若年失業の増加、商店街の衰退、ホームレスの増加などの社会問題が深刻化している。

英国、アイルランドなど欧州では、これらは一部の人々が社会から疎外され、取り残されるソーシャル・エクスクルージョンの問題として社会政策上の対応が進められている。

ただ、こうした深刻な社会問題を防止し、解決するための能力は、地域によって大きく異なる。問題解決能力の高いコミュニティーには、住民の高い参加意識とともに、源泉として、ソーシャルキャピタル（SC）という概念が提案されている。これは、人々の強い信頼関係、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、コミュニティーをうまく運営するための潤滑油あるいは媒質のような諸要素である。

豊かなSCは、失業率の低下や、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。SCが豊かで住民がお互いを良く知っており、よそ者が入り込んでくるとすぐわかるような地域で犯罪が少ないことは容易に理解できる。

また、人間関係が良好であれば、住民のストレスを減少させるとともに、高齢者や障害者を地域でケアする体制が出来やすいと考えられる。ボランティア活動や市民活動に積極的にかかわっている人は、社会意識が高く生活態度もポジティブで、それがSCという形で地域の問題解決能力を高めていると思われる。

SCが豊かになり、コミュニティー自身の問題解決力が高まれば、行政依存が減り、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。

首長の指導力で形成促進は可能

それでは、SCの形成を政策的に促進することは可能なのだろうか。物的資本や人的資本と異なり、SCは人々のライフスタイルに直接かかわる話なので、これに直接介入するような政策は採用しにくい。

しかし、SCと非営利組織（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ー政策は、間接的にSC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。

筆者らは、最近自治体のコミュニティー政策に関する全国調査を行った。このデータを用いた実証分析から、コミュニティー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、コミュニティー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表のようになった。これをみると、千葉県浦安市、同我孫子市、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る。

一方、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ー政策を実施すれば、SC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。

そうしたコミュニティー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、さまざまな事業を実施する動きが全国で広がっている。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。

NPOやコミュニティー・ビジネスには、地域活性化や雇用創出の効果が期待されており、これに必要な資金を調達するには、コミュニティー基金の創設が有効であると思われる。

コミュニティー政策ランキング

1	沖縄県北谷町	69.3
2	千葉県浦安市	67.9
3	岩手県釜石町	67.2
4	愛知県大口町	67.0
5	兵庫県神戸市	66.7
6	福井県越前町	66.2
7	福岡県福岡市	65.7
8	岡山県笠岡市	65.0
9	鹿児島県桜島町	64.7
10	秋田県東由利町	64.4
11	福井県大野市	64.4
12	岩手県田老町	64.3
13	東京都多摩市	64.1
14	山形県平田町	63.9
15	神奈川県横須賀市	63.1
16	富山県富山市	63.1
17	埼玉県吉川市	63.1
18	群馬県富岡市	62.9
19	岐阜県下呂市	62.8
20	山形県高畠町	62.6
21	福岡県春日市	62.5
22	千葉県門井市	62.3
23	滋賀県湖東町	62.2
24	千葉県我孫子市	62.0
25	東京都奥多摩町	61.9
26	北海道乙部町	61.9
27	宮城県大郷町	61.8
28	東京都狛江市	61.8
29	島根県佐田町	61.5
30	大阪府美原町	61.4
31	愛媛県宇和島市	60.9
32	群馬県渋川市	60.7
33	北海道石狩市	60.7
34	熊本県荒尾市	60.5
35	山口県宇部市	60.5
36	群馬県高崎市	60.4
37	埼玉県志木市	60.4
38	北海道札幌市	60.4
39	岐阜県岐阜市	60.4
40	静岡県大井川町	60.3

（注）コミュニティー政策の充実度を表す5～7項目の平均偏差値。関西学院大経済総合研究所データより筆者計算

個人遺産などの受け皿基金設立

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。近い将来、団塊世代が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ーのために還流させる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、自治体が中心となってコミュニティー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。

アイルランドでは、首相の強い指導力の下で、社会から疎外され、経済成長の成果を享受できない人々を包含するため、ソーシャル・インクルージョンという概念が共有されており、これに関連する政策が進められている。

このなかで、休眠口座基金が注目される。アイルランドでは二〇〇一年に、十五年以上使用されていない預金口座に休眠する資金を、「休眠口座基金」に繰り入れて、経済社会的に恵まれない人々のために使うことができるという法律を制定している。こうした長期休眠口座の資金を地域社会のために役立てる制度は日本でも検討に値すると考えられる。

海外の政策実施例をみても、SCを形成するための特効薬はなさそうだが、現在実施されているさまざまな政策を、SCを豊かにするか、あるいはSC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、評価し直すことは重要だと思われる。

英国では、内務省および統計局を中心に、SC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る。

また、各自治体で、地域別のSCの特性をきめ細かく把握し、評価したカルテのようなものを作成することも有効ではないだろうか。

SCは、いわば人間の生活様式そのものであるから、それを形成するには時間とコストがかかる。同時にSCが持つ公共財的性格を考えれば、政府とコミュニティーが協力し、長期的な視野を持ってその形成に取り組むべきであろう。

やまうち・なおと　55年生まれ。大阪大卒、同博士。旧経済企画庁を経て現職。専門は公共経済学