

寄稿

ソーシャル・キャピタルを 地域再生にどう生かすか



大阪大学大学院国際公共政策研究科教授 山内 直人 (写真左)

(株)日本総合研究所研究事業本部主任研究員 東 一洋 (写真右)

1. ソーシャル・キャピタルに関する政策研究

筆者らは数年前、「なぜ市民活動が盛んな地域とそうでない地域が存在するのか」という疑問を共有し、その解明のために「市民活動インデックス」(Civil Society Index, CSI)の作成に着手した。日々変化する多種多様な「市民活動」の地域差を、公開されている各種の統計指標をもって説明・把握するという作業自体には、多くの困難や限界を伴うことは当然予想されたが、その過程で「ソーシャル・キャピタル」(以下SC)という概念に遭遇できたことは極めて幸運であったと言える。

経済成長、雇用、起業といった経済現象でも、犯罪やドメスティック・バイオレンス(DV)のような社会問題でも、いくつかの主要な要因で説明しようとする、最後に説明し切れない残差のようなものがある。そのような残差の正体の有力候補が、SCと呼ばれるものである。SCとは、社会を構成するメンバーの間の互酬、あるいは相互扶助、ネットワーク、そしてそれらの背後に存在する信頼関係が、コミュニティを円滑に運営するための潤滑油として作用すると考え、これをキャピタル(資本)に見立てた概念である。

筆者らのSCへの研究アプローチは、先に述べたとおり、NPOや市民活動の地域差がなぜ生じるのかという疑問から始まり、2002年度に実施した内閣府国民生活局市民活動促進課の委託調査のなかで、SC都道府県別インデックスの作成をわが国ではじめて行った。その結果、SCと市民活動・NPO活動との関係が相互に高めあう関係(ポジティブ・フィードバックの関係)であると

いうこと、さらには、SC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発見することができた。

また2004年度には内閣府社会経済総合研究所の委託調査「地域コミュニティ再生とSCに関する調査研究」を実施し、わが国において個人SCがコミュニティでの生活安心感と関係している(個人SCが多いほど生活安心感が高い)ことを明らかにした。それに加えイギリスやアイルランドなどSC研究やSCへの政策的取り組みにおいて先進的とされる国では、首相をはじめ国のトップがSCの重要性を認識し、それを受けて中央省庁の政策立案者が地域のSC形成(もしくは崩壊の防止)に向けて省庁横断的に取り組んでいることがわかった。さらに様々なレベル(国、地方、個人)においてSCをどのようにして形成していくのかについての政策的インプリケーションについても既に整理されつつあることが明らかになった。

2. ソーシャル・キャピタルの観点から地域再生を考える

(1) 地域再生の取り組み

わが国では少子高齢化の進展による労働力減少や核家族化の進展によるコミュニティの喪失、さらには公共投資の縮減による建設業等の不振などを原因として、“元気を失いつつある地域”が増えていることに異論を挟む余地は無かろう。そしてこれらの地域を再生するためには、このような状況に陥った地域固有の状況を深く理解した政策立案・実施が必須となるであろう。このことは、金太郎飴のようなこれまでの地域活性化手法では

なく、地域の人々の主体性に根ざした“オンリーワン”の再生方策が求められているということを意味している。

このような取り組みの重要性に鑑み、国では地域再生法の成立（2005年4月1日）に伴い、内閣官房に「地域再生本部（本部長：内閣総理大臣）」を設置し、各府省の縦割りを超えて、

①使い勝手の良い予算の仕組み（例えば「省庁横断型交付金」）を提供

②今日的な課題（例えば「地域のひとづくり」）へ対応する

など、地域のニーズに対応したメニューを用意して、意欲にあふれた地域を応援するという制度を開始した。これまで3回の提案申請の機会があり2005年2月現在（第3回終了時）において724自治体（一部重複あり）の申請が受理されている。全国の約1/3の自治体がこの制度を利用して地域再生に取り組もうとしているわけである。

(2) 地域再生へのSCの含意

これまでの多くのSCに関する調査研究は、わが国における“元気を失いつつある地域”の再生、すなわちオンリーワンの再生方策の検討・実施に大いなる示唆をあたえるものと考えられる。

なぜならば、オンリーワンの地域再生のためには、

①地域の人々自らが考え行動しなければならない

②地域の様々な資源を見つめなおし、活用できるものを総動員しなければならない

③国や地方自治体はそのような地域それぞれの創意工夫を支援しなければならない（あるいは少なくとも邪魔してはならない）

以上の3点が地域の再生のために必要な要素であり、そのいずれもが以下のようにSCに大きく関係すると思われるからである。

①に関して言えば、すでにNPO、市民活動というかたちでその動きは始まっている。「新たな公」を担うべき主体であるNPO法人数は全国ですでに24,763団体（2005年12月31日現在）にものぼる。SCとNPOは、先述のとおり、「ポジティブ・フィードバックの関係」を持ち、相互に高めあう関係である。SCが豊かな地域では自分たちの地域の問題を他人事と考えずに、自ら出来ることはやっいてこうとする志の高い人々が多いのである。（図1）

次に、②における資源とは、地方都市では豊かな自然資源を始めとして街並みや祭り・歴史・文化そして特色ある地場産業など有形無形の多くのものがあるだろうし、大都市圏部においては企業や大規模集客施設などが加わるであろう。また全国どこであっても「人材」が最も重要な地域資源であるということに異論はなかろう。豊かな自然環境など目に見える資源の発見はさほど困難ではないが、最も重要かつ発見の難しいのが「人材」であると思われる。「私はこの地域にとって極め

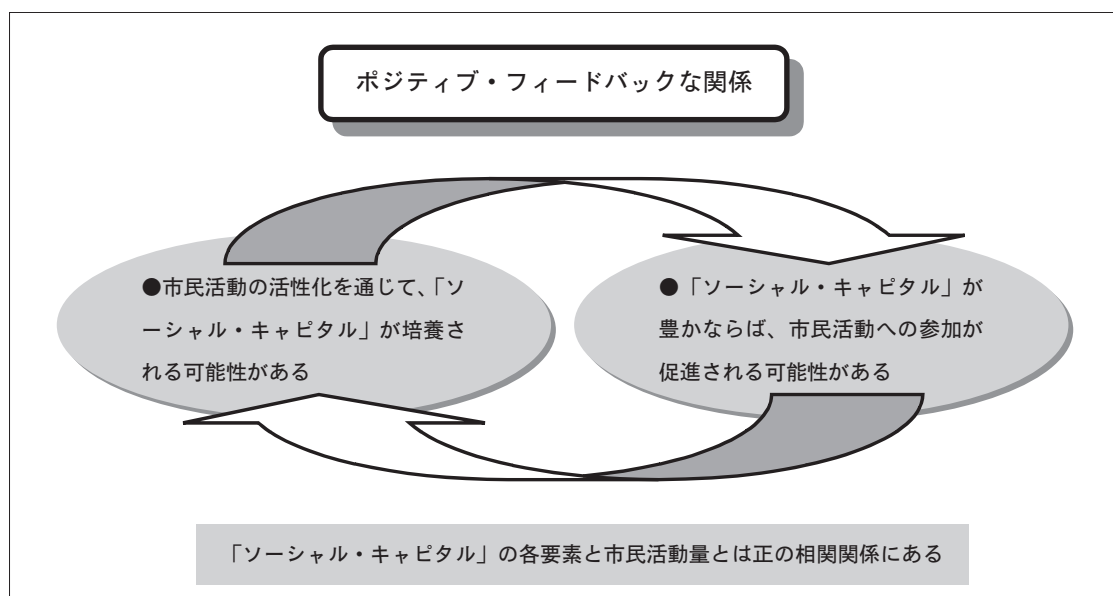


図1

（出所）内閣府国民生活局「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、2003年

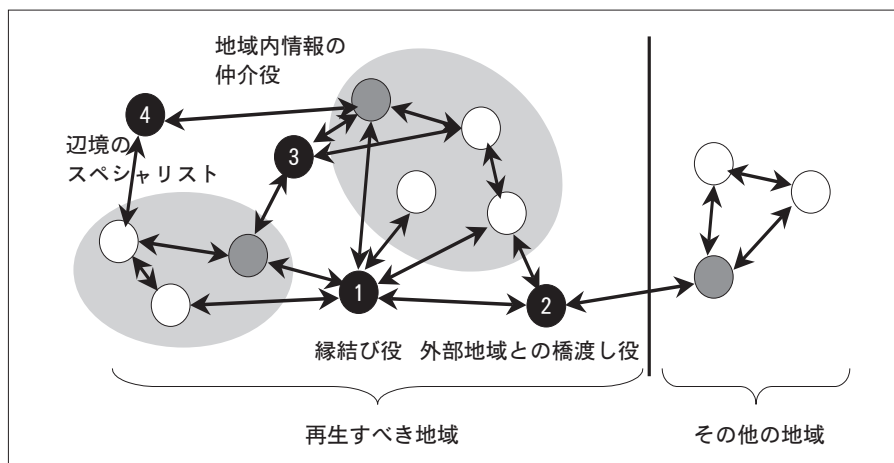


図2

（出所）伊吹英子「第6回ソーシャル・キャピタル研究会（大阪大学OSIPP NPO研究情報センター）資料」、2002年をもとに筆者作成

て重要な人材です！」というような個人の宣言を耳にする機会は、市議会選挙の時くらいなものであろう。もし選挙で選ばれた議員が本当にその地域選りすぐりの人材ばかりであれば、そもそも地域再生が必要とならなかったのではないかという逆説もまた成り立つだろう。ではどのようにして「人材」を発掘するのが問題である。求められる人材はそもそもその地域に存在しているのかどうかも不明であり、不在であれば他地域から即戦力を呼んでこないといけないし、また将来のためには地元で育成もしなければならない。

人材を含めこれらの様々な地域資源の発掘・活用のためには地域に張り巡らされた様々なネットワーク（図2）を活用することが必要となることは言うまでもない。そして時にそのネットワークは地域を越えたネットワークである必要がある。当然ながら、地域内の閉じたネットワークでは外部人材に辿り着くのは容易ではない。そこで、SCの重要な要素である水平でオープンなネットワークが必要とされるのである。

最後に③の国や地方自治体の役割は、言い換えれば適切なパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）を実現することであると考えられる。適切なPPPとは、これまでのような「上からの公益」ではなく、「新しい公益」を実現するスキーム（図3）である。このスキームの実現には、「企業」「行政」「個人」が同じテーブルにつくことが肝要となる。そのためには、それぞれの主体間の信頼関係の構築が極めて重要な意味を持つと考えられる。企業や個人は放っておけば悪事を働

くという性悪説に立つ限り、相互のコミュニケーション・コストは増加する。様々な規制やチェックシステムが必要となるからである。SCの経済的な効果として、以下の点が指摘されている（大守隆「ソーシャル・キャピタルの経済的影響」宮川・大守編『ソーシャル・キャピタル』東洋経済新報社、2004年）。

- ①契約や訴訟のコストを削減する
- ②信頼や共有された価値観・理解などが建設的な交渉を可能にする
- ③資源の動学的配分を効率化する上で必要な情報交換を促進する

これらはすべてコミュニケーション・コストを引き下げることにつながるものである。地域における官と民との良き信頼関係はSCの要素のひとつであり、これが蓄積されていることで民の主体的な取り組みを邪魔せず支援するという官のスタンスが担保されることになる。すなわち適切なパブリック・プライベート・パートナーシップの実現にはSCが不可欠なのである。

以上①～③のように考えると、地域再生とSC

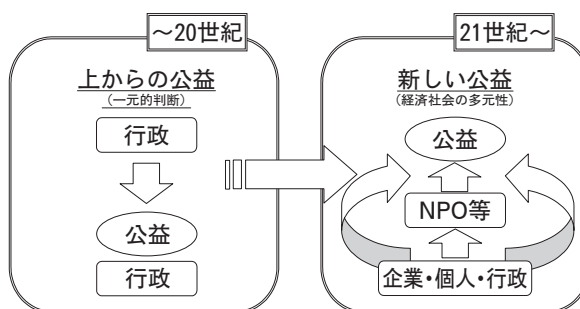


図3

（出所）杉田定大、美原融、光多長温「21世紀の行政モデル 日本版PPP（公共サービスの民間開放）、東京リーガルマインド、2002年

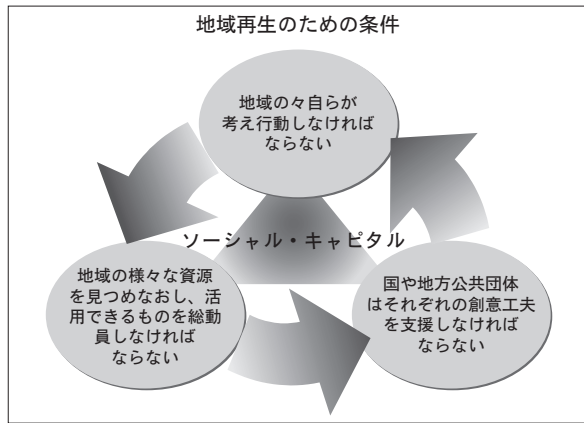


図4 筆者作成

は極めて重要な関係にある、さらに言えば「地域再生にはSCが不可欠」と考えることが出来るのではないだろうか（図4）。

3. ソーシャル・キャピタルをどう活用するか

これまで多くの地方自治体が地域再生の支援措置に対する提案申し込みを行っており、今後もますます増加するであろう。しかしながら、その中にはこれまでのように「国の補助金を引っ張ってくる」というような発想で、ニーズの検討や関係者のコンセンサスに十分な時間をかけずに計画立案がなされたものも実は多いのではないかと。地域再生法に基づく提案プロセスでは、計画の発案から認定までの流れのなかで「地域の民間企業やNPO等を通じた地域のニーズの把握」を必要に応じて実施すれば足りることとされており、必須要件とはしていない。このプロセスを経ない地域再生計画は、ともすれば既存の計画の推進・事業化のための財源確保方策となってしまう恐れがあるのではないだろうか。

地域再生の推進とSCが不可分な関係であるならば、地方公共団体における「地域再生計画」の立案プロセスこそSC形成・活用の最大のチャンスであると指摘することができる。まず、地域の様々な主体を巻き込みながら時間をかけて地域のSCを高めつつ地域再生の計画立案を行う。これは地域を担う人材づくりにもつながる。計画立案にはワークショップ手法など新たなSCの蓄積につながる手法を優先的に採択されることが望まし

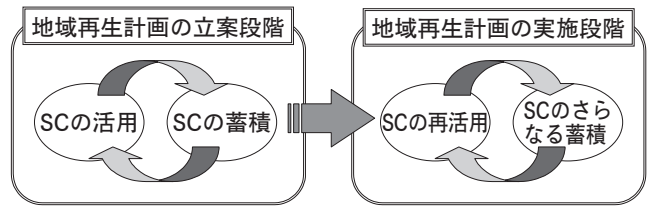


図5 筆者作成

い。そして施策の実施段階ではそのSCを再活用して“協働事業”として展開していく。“協働事業”によりSCはさらに蓄積されることが期待できよう。

このような長期にわたる地道な取り組みが最終的には地域再生への近道なのではないかと思われる。イギリスやアイルランドの研究者・政策担当者も「SCの構築には時間がかかる」と指摘している。

スポーツの分野で世界レベルのトップアスリートは「トレーニングを1ヶ月休めば、コンディションをもとの状態に戻すのにその2倍3倍の月日を要する」と言われる。これは地域再生のプロセスにもあてはめまるのではないだろうか。

著者紹介

山内直人（やまうち なおと）

大阪大学大学院教授。

大阪大学経済学部卒業。ロンドン大学LSE修士。大阪大学博士。経済企画庁エコノミストを経て、2002年より現職。イェール大学客員フェロー、総合研究開発機構客員研究員、日本NPO学会理事などを歴任。専門は公共経済学。編著書に「ノンプロフィット・エコノミー」「NPO入門」「NPOデータブック」「コミュニティ ビジネスの時代」など。

東 一洋（あずま かずひろ）

㈱日本総合研究所研究事業本部／PPP*推進室主任研究員。

神戸大学工学部卒業。広告代理店等を経て、1989年㈱日本総合研究所入社。専門はPPP／PFI、ソーシャル・キャピタル／NPO・市民活動、新産業クラスターなど。著書に「まちの不安とソーシャル・キャピタルとは何か～その研究の変遷と今日的意義～」 「地域コミュニティ機能再生とソーシャル・キャピタル」

*パブリック・プライベート・パートナーシップ