

社会関係資本をどう醸成するのか —政策対象としての視点

稲葉 陽二

(日本大学法学部教授)

東日本大震災と社会関係資本^{i,ii}

東日本大震災の余りの惨事には言葉もない。しかし、この自然の暴虐に対する唯一の救いは、日本がその社会関係資本の厚みを世界に示したことに思える。社会関係資本の定義は実に様々なものがあるが、わかり易く言えば信頼、「持ちつもたれつ」という互酬性の規範、人や組織の間のネットワーク（絆）とこれらが醸し出す集団としての協調性ということになる。

震災中そして震災後、日本中がいたわりと優しさに包まれた。今回の大震災では、見ず知らずの他人への信頼、「お互い様」の規範、そして人々のネットワーク（絆）の力が随所で見受けられた。3月11日、筆者は都心の勤め先から徒歩で帰宅した。まず人々が整然と帰宅する姿に驚いた。歩道は人で埋め尽くされているのに、我れ先にと行動する者などいない。途中、新宿駅に立ち寄った時、その気持ちは感動に変わった。駅は怒号が交錯する混乱の場と化しているのではと危惧していたが、人々は肅々と振る舞い、全く混乱はなかった。震度5強の地震で家族と連絡もつかず、交通手段もないのに、街頭のモニターには火災のおぞましい映像が放映されているのに、どうしてここまで冷静でいられるのか。気がついて見れば、道路は車で埋め尽くされ、それがほとんど動かないのに、クラクションを鳴らす者がいない。たまにある固定電話の前では、人々が行儀よく列をつくり順番を待っている。なんと凄い国なのか。後になって当日の被災者の行動を海外のメディアが絶賛したことを知った。確かに海外ならばこの混乱に乗じる者が当然出たであろう。東京の住民は被災者ではないが、当日の経験は我々自身にも驚きであった。実際、人々が震災後のツイッターで発した言葉は感動に満ち溢れていた。

翌週月曜日の3月14日、株は当然売られたが、その後の展開は、被害が首都東京にも及ぶ可

能性があり、慄然とさせられる原発事故にも拘らず、決して投げ売り状況には陥らなかった。国債も投げ売りされて少しもおかしくないのに堅調であり、銀行への取り付け騒ぎも起きない。海外なら当然資産を外国に移し、金融システムが混乱するはずなのに、日本国民は債権と株の投げ売りをしなかった。一部の買いだめを除けば、伝統的経済学の自己の効用を最大限に発揮する消費者行動が一定程度抑制されていたし、行動経済学でのパニック行動も起きなかった。伝統的経済学も行動経済学も共に否定されたのが今回の特徴であろう。その後のボランティア活動を含め、非常時における社会関係資本の価値をまざまざと見せつけられたように思える。

その後、被災時の人々の行動が徐々に明らかになるに従い、驚きが一層増した。2万人の犠牲者の中には役場の職員ⁱⁱⁱ・警察官^{iv}や消防団員^vなど身の危険を顧みず自分の職責を全うするために殉職された方が多数に上っていた。それどころか一般住民のなかにも他人を助けるために犠牲になった方の例が次々と明らかになっている^{vi}。一目散に逃げれば生き残ったかもしれないのに、他人を救おうとして自らが命を落とすという、伝統的経済学者には到底考えられない利他的行動が次々と明らかになっていった。しかも、被災者の多くが、マスコミからの取材を、着の身着のまま、しかも父や母、夫や妻、息子や娘、孫などを失い身を削られるような苦しみの中に置かれているにも拘らず、感謝の言葉で始められる姿に接し、身体が震えるような感動を覚えたのは筆者一人ではなからう。

その後、政府は東電・東北電力管内での電力節減を呼びかけた。特に民生用については、文字通り呼びかけであり、いわば個々人の譲り合い、お互い様の規範、つまり社会関係資本そのものに頼った施策であった。また、中央政府は終始政争に明け暮れ、その結果、政

府の被災地への対応は後手後手に回り、佐藤雄平福島県知事の「なぜ加害者ではなく被害者自身が除染しなければならぬのか」という発言に象徴されるように、結局は被災者たち自身のネットワークである個人の社会関係資本で対応せざるを得ない状況が今日まで続いている。国の無策を地域住民の社会関係資本でなんとか補ってきた。

3つの社会関係資本

社会関係資本を、協調行動をともなった見ず知らずの他人への信頼、「お互い様」の規範、そして人々のネットワーク（絆）と述べたが、これは大変広い概念になる。見ず知らずの他人への信頼は、いわば社会全体に対する信頼であり、誰かを排除したり、一人がその恩恵に与ったからといって他の人が恩恵に与れる量が減るわけではない。これを公共財と呼んでいる。いわば花火のようなもので、どこからでも見れるので、見物料を払わなかったから見せないとするのはむずかしい。また、一人が見たら他人が見られる量が減るようなものではない。だから花火は、殆どの場合、地方自治体など非営利の組織が実質の主催者になっている。花火とは社会における重要さがまったく異なるが、社会全般に対する信頼も市場での売買の対象になるようなものではない。

一方、人々が個人的に築き上げるネットワークは、いわゆるコネで、これは一度使うと、次に使える量が減る可能性が高いし、特定の人との関係でしか使えない。知人に就職先を紹介してもらうようなケースで、紹介する知人は彼のコネを何回も使うわけにはいかないし、特定の人のためにしか使えない。コネは対価を払うことは可能であるので、市場で売買される普通の財、私的財と変わらない。

社会関係資本には公共財（社会全体に対する信頼）と私的財（個人のネットワーク）以外に特定のグループ内でのネットワークに基づく信頼や規範がある。これはネットワークに参加するメンバーだけに利用が限られるが、いったんメンバーになればだれがその恩恵に与っても、他のメンバーへの恩恵が減るわけではない。コミュニティ活動の基礎にある住民ネットワークなどであり、これは準公共財の一種でクラブ財と呼ばれる。

こうしてみると、社会関係資本は三つの異なった性格の財を総称しており、まるで三題嚢のようにみえるかもしれない。しかし、いずれもコミュニティにおける協調的な行動を促すという特性、経済学でいえば外部性をもっている点では共通している。また、多くの場合はクラブ財としてのグループ内の信頼や

規範は私的財としての個人間のネットワークが基礎にある。

東日本大震災では、国ははからずも公共財、クラブ財、私的財などすべての社会関係資本を利用してきたが、社会関係資本を政策対象としてとらえる場合は、対象とする社会関係資本の性質に応じて異なった対応が必要になる。

社会関係資本を醸成する—教育の役割^{vi}

それでは、社会関係資本は何によって育まれるのであろうか。欧米の研究では教育が重要とする識者が多い。学者の著作で社会関係資本という言葉が使われた最も古い例は、筆者の知る限りではアメリカの教育学者で哲学者のジョン・デューイの著作『学校と社会』であった。彼はこの著作のなかで、教育がさまざまな知的探求の道具を提供することにより子供たちに社会関係資本という富の扉を開いてやる、と述べている。また、この影響を受けたウェストヴァージニア州の教育者リダ・ハニファンは1916年の論文で、社会関係資本を育む中心は学校であるとしている。

確かに、教育自体が個人の価値観や世界観を醸成するので個別の損得とは関係ない社会全般への信頼なども形成されていく。また、同じ学校へ通い時間を共に過ごすことでおのずと人間関係が生まれ、同窓生のネットワークが生まれるから、教育は個人間のネットワーク、私的財としての社会関係資本を醸成する。また、教える内容によって特定のグループ内での信頼や規範、ネットワークなどのクラブ財としての社会関係資本も醸成される。ただし、クラブ財の場合は、教育の内容が問題だ。特定の団体や国などに対する反感をおおるような内容の教育は、特定のグループ内での結束を高め確かにクラブ財としての社会関係資本を生むが、これはむしろ社会全体からみれば負の外部性をもつもので、とても健全とはいえない。

教育が社会関係資本を育むという点については、我が国でも文部科学省が「教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査」を実施し、2011年3月に報告書がでていた。この調査では全国の30～40代の男女2065名にWEBアンケート調査を実施し、その結果から社会関係資本指数を作成し、教育との相関を分析している。因果関係の断定はむずかしいが、この調査では、教育関連の様々な指標が社会関係資本と相関していることが明らかにされており、教育が社会関係資本に影響を与えているという仮説と整合性のある結果を得ている。常識的には地域に根付いた公立学校が重要であると考えられるが、上記の調査結果の

分析でも、公立中学校出身者の場合は学校の中での授業・諸活動と学校の存在自体が社会関係資本へ影響を与えていることが明らかになっている。いずれにせよ、教育、とくに地域の拠点として公立学校におけるそれは、公共財、クラブ財、私的財、いずれの形態の社会関係資本にも有効な汎用性の高いものである。

格差は社会関係資本を壊す^{viii}

教育は社会関係資本を育むが、格差は三つの社会関係資本全てを蝕む。この点については欧米でさまざまな実証研究がある。基本的な因果関係は、格差は富裕層と貧困層との社会的距離を拡大させ、両者間のネットワークの構築を困難にさせるというものである。欧米の実証研究では、格差があると社会全般に対する信頼は低くなるという。富裕層は自分たちだけでかたまり、貧困層は貧困層でかたまり社会的な対立が高じて、社会全体への信頼も失われる。筆者の研究によれば、日本では格差が大きいと、地縁活動やボランティア活動など様々な団体参加や募金などの利他的行動が低調になる。つまり、健全なクラブ財としてコミュニティの社会関係資本が築けない。

経済学では、格差のあるほうがむしろ人々の幸福度が増すという実証研究^{ix}があるが、個人に焦点をあててコミュニティを忘れた経済学の限界を示すような結論だ。アンケート調査に答える人は、答えない人より、それなりに社会へのつながりが深い、つまり成功している可能性が高い、という単純なセレクションバイアスだけではなく、個人単位では決して測れないコミュニティに内在する人間関係の社会全体に対する効果、経済学でいう負の外部性の存在を忘れていた。負の外部性の典型は公害だが、その被害を測るのに公害発生企業の利益を加算したりはしない。格差拡大の結果、個人の平均的幸福度は増したという議論は公害発生企業の利益を上乗せして、差し引きではプラスだから問題ないといっているのと同じだ。

実態は、格差は公害のようなもので、社会全体に人間関係を壊す外部不経済をまき散らし、信頼を喪失させ、それが個人の効用水準に関係なく大きな社会問題を惹起する。9月半ばからニューヨークでは若者たちがウォール街で抗議デモをしており、これが全米に広がっている。一般の労働者からみれば、いわば経営難に陥ったにもかかわらず、不労所得で巨額の報酬を得る金融機関の経営者への怒りが背景にあるというが、筆者からみれば、これは格差拡大による社会関係資本崩壊によ

る怒りの爆発のように見える。欧州諸国でも若者の暴動が頻発している。我が国は、アメリカのような勝者一人勝ちではなく、むしろ年間所得200万円以下の非正規雇用を中心とした新貧困層の拡大による格差拡大ということだが、社会関係資本が崩壊するという意味では事態はアメリカ同様に深刻である。いずれにせよ、格差の拡大は結局は個人の効用の増減では測れない大きな社会的費用を伴う。ただ、格差の社会関係資本への影響は、筆者の計測では、毎年変動する可能性のある所得格差よりもむしろ資産格差のほうが強い。

いずれにせよ、格差の拡大を是正する所得再分配策、特に個人所得税や相続税の累進性強化は格差拡大に伴う社会関係資本の毀損対策として重要である。

市町村単位ではどのような施策がありうるのか

こうしてみると、社会関係資本の醸成には、公立学校を中心とした地域に根付いた教育の強化、格差の是正が必要ということになる。これはいずれも政府の基本理念に関わる大変大きな政策になるので、個別の市町村では対応できない。しかも実施してもその成果を得るには時間を要する。また、どの程度の効果が得られるのかは定かではない。したがって、地方自治体の首長からすれば説明責任を果たしにくいし、票にもつながらない。また、社会関係資本は人間関係という人の心に立ち入る部分があり、行政が実態把握することになじまない部分がある。多くの自治体が社会関係資本に興味を示しても結局、具体的な施策にたどり着かないのは当然でもある。

しかし、市町村単位でもできることは多い。まず、あらゆる機会をもちいて住民の孤立を防ぐ必要がある。ただ社会関係資本は個人の間人間関係に立ち入るため、大義名分がある方が容易であり、防災対策、健康の維持といっただけでも受け入れられる施策の一環として実施する方が良い。実際、社会関係資本は健康の維持・向上、災害時の安全の確保に大きな効果があることが実証されている^x。具体的には、さまざまな住民活動への支援、人々の出会いの場を増やすような街づくりは自治体単位でも十分できる。

社会関係資本のダークサイドーしがらみを取り除く

社会関係資本は端的に言えば絆だと言ったが、『広辞苑』で絆という言葉を一ひくと、「馬・犬・鷹など、動物をつなぎとめる綱」とある。軛であり、しがらみでもある。つまり良いことばかりとは限らない。同様に、社会関係資

本も時には悪用されることもある。本稿の冒頭でクラブ財としての社会関係資本を紹介したが、これは定義からして、そのグループ外の者を排除して成立しているため、グループ内の絆があまりに強いと、グループ外の人々や組織を排斥しかねない。反社会的勢力のように、グループ自体が反社会的な外部不経済を持つものも存在する。つまり社会関係資本にはダークサイドも存在する。反社会的勢力の仲間内の社会関係資本の弊害は明らかだが、社会的には本来有用なネットワークも、場合によっては既得権の擁護にはしり、社会的には負の外部性を持つことがある。原発を巡る原子力関係者のネットワークは正にそうした例であろう。したがって、社会関係資本に関する政府の有力な施策の一つは、このしがらみを取り除くことである。言い換えれば、できる限り排他的にならないようにグループ外との接触の機会を設けることや、既得権のネットワークを壊すことも政府の重要な施策となる。

結語

民主党政権は「絆」を標榜していたが、ニートへの支援事業である若者自立塾はあっさりと事業仕分けで廃止してしまった。確かに自立塾のスケジュールを見ると若者が午後からのんびりとやってきて時間を過ごしているようにみえる。費用対効果が明らかではない。しかし、だからといって、長い人生をかかえる若者の社会関係資本はどうなっても良いのであろうか。そんなはずはない。

社会関係資本と真正面から取り組むとなると、教育や所得再分配政策、既得権の是正など国全体の施策を支える価値観の転換が求められる。若者自立塾の例は従来からの政策判断の基軸を変える必要を示唆しているようにもみえる。海外の研究成果はそうした施策の転換の正当性を十分担保しているように思える。また、住民の社会参加は自治体レベルでの施策が重要になる。

しかし、社会関係資本は国によって、地域によって状況が異なり、欧米の研究成果をそのまま我が国に当てはめるのではなく、日本という国全体やそれぞれの地域の特性の把握が必要になる。我が国における本格的な研究はまだその緒に就いたばかりであるが、今後、我が国における社会関係資本に関するデータを蓄積し、分析していく価値は、今回の震災における経験からもみても、十分あるように思われる。

【参考文献】

- 稲葉陽二(2008)「ソーシャル・キャピタルと経済格差」
稲葉陽二(編著)『ソーシャル・キャピタルの潜在力』
pp.171-181.
- 大竹文雄・富岡淳(2010)「第6章 不平等と幸福度」
大竹文雄・白石小百合・筒井義郎編著『日本の幸福度 格差・労働・家族』pp. 149-164,日本評論社
- Kawachi, Ichiro, S.V. Subramanian, and Daniel Kim (Eds.) (2008) *Social Capital and Health*, Springer (邦訳 藤澤由和・高尾総司・濱野強監訳『ソーシャル・キャピタルと健康』日本評論社)
- 露口健司(2011)「第8章 教育」稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三(編)『ソーシャル・キャピタルのフロンティア-その到達点と可能性-』ミネルヴァ書房、PP.173-196.
- 文部科学省(2011)『平成22年度「教育改革の推進のための総合的調査研究」～教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査研究～』

-
- i 本節の前半は稲葉陽二「第13回年次大会と次回大会へ向けて」日本NPO学会ニュースレターNo.48, 2011年6月号pp.6-7によっている。
- ii 本稿では社会関係資本とソーシャル・キャピタルを同義としている。
- iii 河北新報(2011年8月1日)によれば、石巻市では市職員1800人のうち、死者・行方不明者48人上った。http://www.kahoku.co.jp/spe/spe_sys1071/20110801_01.htm2011年10月11日アクセス。
- iv 平成23年警察白書によれば、東日本大震災において、職務執行中に被災し、死亡が確認された警察官は25人、行方不明となった警察官は5人上った(平成23年6月20日現在) <http://www.npa.go.jp/hakusyo/h23/youyakuban/youyakubann.pdf#search=東日本大震災警察官の犠牲者数>、2011年10月5日アクセス。
- v 総務省消防庁「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(第139報)によれば死者・行方不明者数は消防団員253人、消防職員27人、合計280人。このほか、3月19日から20日にかけての東京都消防庁ハイパーレスキュー隊の福島第一原発における決死的放水作業はいまだに記憶に新しい。
- vi 宮城県女川町の水産会社の佐藤充さんが中国人研修生20人を救助したが自身は亡くなった例など。
- vii 教育と社会関係資本との関係に関する研究の現状については露口(2011)を参照されたい。
- viii 格差と社会関係資本に関する研究の現状については稲葉(2008)を参照されたい。
- ix 大竹文雄・富岡淳(2010)では、独自のアンケート調査による幸福度と1999年「全国消費実態調査」に基づく都道府県別年間収入(二人以上世帯)に関するジニ係数との間に正の相関、つまり所得不平等が高い都道府県ほど平均的な人々の幸福度をあげているという結果を述べている。この結果の基礎となった推計(14のダミー変数とジニ係数を幸福度の説明変数とする)では、ジニ係数を含めた推計と含めない推計の両者を比較している。
- x 社会関係資本と健康との関係についてはKawachiらによる『Social Capital and Health』(邦訳 藤澤由和・高尾総司・濱野強監訳『ソーシャル・キャピタルと健康』日本評論社)に論文サーベイがある。ただし、邦訳には論文サーベイ部分は省略されている。