

# 明治大学 専門職大学院研究論集

第8号

2016年度

明治大学専門職大学院

ガバナンス研究科

グローバル・ビジネス研究科

会計専門職研究科

明治大学大学院（博士後期課程）

グローバル・ガバナンス研究科

# 目 次

## 専門職大学院研究論集

健康増進政策の戦略的展開方法に関する研究

～四日市市を事例としたヘルスリサーチライブラリーの提案～…………… 1

崎村 詩織 (ガバナンス研究科 ガバナンス専攻 2010年3月修了)

Social Capital and Rural Economic Development in Vietnam…………… 27

Do Ngoc Kien (Graduate School of Global Governance)

# 健康増進政策の戦略的展開方法に関する研究

## ～四日市市を事例としたヘルスリサーチライブラリーの提案～<sup>1</sup>

A Study on Strategic Planning for Health Promotion Policy  
- The Case of the Yokkaichi City health research library -

ガバナンス研究科ガバナンス専攻

2010年3月修了

崎村 詩織

SAKIMURA SHIORI

### 1. はじめに

#### 1. 1. 研究の背景と目的

健康政策および健康増進政策は、「健康福祉政策」、「保健政策」、「健康づくり政策」等の名称が用いられており、定義の確立や概念の整理が行われていない。本稿では、個人の健康管理や健康増進等、個人の責任で対応が可能な健康課題に対する政策を「健康増進政策」と定義する。

従来の健康増進政策では、健康の維持・増進は、個人の健康管理の実践と努力が基本であるという考えが支配的であり、行政の政策課題として優先度は高くなかった。しかし、昨今、地域には、社会的・文化的・環境的な要因を背景とした特有の健康課題があり、住民の健康は、それらの影響を大きく受けることがわかってきた<sup>2</sup>。また、個人の意識と行動に依存する課題であっても、社会として全く関与しないままでは、住民の健康度の向上は遅々として進まないことが明らかとなり、有効な政策的介入が必要な分野であると認識されるようになってきた。そのため、地域特有の健康課題の解決や住民の健康の維持・増進は、市町村の使命であり責務であるという認識が共有されるよ

---

<sup>1</sup>本稿は、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科2009年度リサーチペーパー（修士論文）『戦略的な健康増進政策の策定と展開に関する研究～四日市市を事例としたヘルスリサーチライブラリーの提案～』の研究成果をもとに、整理分析を加えたものである。

<sup>2</sup> T Takano and K Nakamura 「An analysis of health levels and various indicators of urban environments for Healthy Cities projects」『*J. Epidemiol. Community Health*』2001, vol155, pp263-270, 2001

うになっている<sup>3</sup>。

市町村がその地域固有の特性にあった健康増進政策を展開するためには、全国どの地域にも汎用的に適用できるような政策ではなく、健康増進という政策分野において、その地域にとって重要な具体的なアウトカムに焦点を絞った選択と集中の戦略を構築し、限られた資源から最大限の成果を創出する必要がある。しかし、現在の市町村の健康増進政策は、それぞれの地域特性に即した戦略的な展開が出来ているとは言い難く、成果も上がっていない。医療費等の社会保障費の増大に伴い、窮迫する財政の中、生産性の高い健康増進サービスの提供が市町村の喫緊の課題であるにも関わらず、市町村の多くは生産性向上のための戦略よりも、コスト削減のための取り組みに大半の勢力を注いでいる。このようなことから、医療費抑制を目指し、国家プロジェクトの健康増進政策として制定された「健康日本21」も、十分な成果が上がっていない現状がある<sup>4</sup>。

したがって、本研究では、地域特性にあった健康増進政策に基づく健康増進サービスの戦略的な展開が保健行政の優先課題であると考え、その具体的な展開を提案する。

## 1. 2. 研究の方法

本研究ではまず、日本の健康増進政策の現状を分析し、その課題を明確化する。次に、健康増進政策を戦略的に展開するための健康増進サービスの提供方法について検証する。その上で、健康増進サービスの提供拠点のあり方について提案する。

次に、基礎的自治体である四日市市を事例に、地域特性にあわせた提供拠点のあり方やサービス内容を検証・提案する。健康増進政策および健康増進サービスは、地域特有の健康課題や地域特性に左右されるため、具体的にあるべき健康増進政策の議論を行うには、特定の地域を事例とする研究が有効であると考え。四日市市では、保健行政において課題を抱えており、健康増進政策の戦略化を図りたいという強いニーズがあった<sup>5</sup>。そのため、基礎的自治体の戦略的健康増進政策の開発を試みる本研究のフィールドとして、全面的に協力をいただいた。

## 2. 健康増進政策の現状分析と健康増進サービスの提供方法の方向性

### 2. 1. 日本の健康増進政策の現状分析

日本の健康政策の歴史を概観すると、明治時代から第二次世界大戦終結までの健康政策の主要な目的は、感染症による被害や精神病に対する社会不安を抑制し、治安の維持と富国強兵を推進することであった<sup>6</sup>。その後、高度成長による経済生活の向上や、国民皆保険皆年金の創設（1961年）

<sup>3</sup> 澤 宏紀 「健康づくりと地域保健」、『健康文化』9号、1994年

<sup>4</sup>健康日本21評価作業チーム 「「健康日本21」最終評価報告」、2011

<sup>5</sup> 四日市市の現状分析およびニーズ確認に当たっては、四日市市役所の健康部長と保健所長を中心に、四日市市の健康政策に携わる管理職および主査級職員に対し、複数回インタビューを実施した。

<sup>6</sup> 金田治也 「我が国における健康政策パラダイムの史的特質と問題点」、『園田学園女子大学論文集』37, pp41-56, 2002

等の社会保障の増大、医療の急速な普及拡大等、医療制度の確立により、日本人の平均寿命が、1970～80年代には世界一の座を占めるようになった<sup>7</sup>。しかし、生活習慣病等の慢性疾患患者が増加したことから、多くの国民が毎月医療給付を受けるようになり、1970年代には、医療費は社会保障給付費の約6割を占めるようになった<sup>8</sup>。従って、1970年代以降の健康政策は、社会保障費の増大に歯止めをかけるために医療費全体をコントロールすることが課題となった。その結果、社会保障費削減を目指し、健康政策も医療中心から健康づくり重視へと政策転換がなされ、2000年よりヘルスプロモーション<sup>9</sup>を軸にした健康増進政策「健康日本21」が開始された。

「健康日本21」の基本理念は、「全ての国民が健康で明るく元気に生活できる社会の実現」、「一人一人の選択に基づく取り組みを支援する環境づくりを総合的に推進する」であり、目標設定による経営管理手法を導入している。具体的には、①栄養・食生活、②身体活動・運動、③休養・こころの健康づくり、④たばこ、⑤アルコール、⑥歯の健康、⑦糖尿病、⑧循環器病、⑨がんの9分野について80項目の評価指標を設定している。2011年に行われた最終評価<sup>10</sup>では、全指標80項目のうち、再掲21項目を除く59項目のうち、最終目標を達成しているものが10項目で、目標達成は17%、9項目では数値が悪化しており、十分な成果が上がっているとは言えない。その後も、糖尿病や脳血管疾患などの生活習慣病患者は増え続け、長期療養が必要なケースがさらに増加している<sup>11</sup>。以上の状況からわかるように、日本の健康増進政策の成果は上がっているとは言い難い。

## 2. 2. 市町村の健康増進政策の現状

市町村の健康増進政策をみると、以下の理由により地域の事情にあわせた戦略的な展開が困難となっていると考えられる。

第一に、他の多くの政策分野と同様、健康政策の分野でも、地方が独自に政策展開をするための分権が進んでいない点である。国の計画に基づく老人保健計画の制定が市町村に義務付けられて以後、多種多様な保健福祉計画の策定が義務づけられるようになった<sup>12</sup>。そのため市町村は、目まぐるしく変わる国の保健福祉計画への対応に追われ、地域特性にあった健康増進政策の立案をする余裕がなく、国主導の画一的な健康増進政策を遂行するに留まっている<sup>13</sup>。また、国民健康保険、介護保険等の医療福祉制度や地域保健計画の大部分は画一的であり、現在の運営主体である市町村に

<sup>7</sup> 厚生統計協会 「国民衛生の動向2001」, 48巻7号, 2001

<sup>8</sup> 坂田周一 「社会保障の現状と将来」, <http://www.rikkyo.ne.jp/univ/ssakata/paper/>, 1984

<sup>9</sup> WHO 島内憲夫訳 「Ottawa Charter For Health Promotion, (21世紀の健康戦略2 ヘルスプロモーションWHO: オタワ憲章)」, pp7-27, 垣内出版, 1990 ヘルスプロモーションとは、WHO（世界保健機関）が1986年のオタワ憲章において提唱した新しい健康観に基づく21世紀の健康戦略で、「人々が自らの健康とその決定要因をコントロールし、改善することができるようにするプロセス」と定義されている。

<sup>10</sup> 前掲 健康日本21評価作業チーム 「「健康日本21」最終評価報告」2011

<sup>11</sup> 近藤克則 「健康格差－保健医療行動科学の位置づけと課題－」, 「日本保健医療行動科学会年報」24, pp16-28, 2009

<sup>12</sup> 藤内修二 「自治体における健康政策の課題と展望」, 「公衆衛生」vol73, pp502-507, 2009

<sup>13</sup> 藤内修二・他 「市町村の母子保健計画の策定プロセスと策定後の変化」, 「日本公衆衛生雑誌」vol150, pp897-907, 2003

はほとんど裁量権がない。

第二に、窮迫する財政の中、生産性の高い健康増進サービスの提供が市町村の喫緊の課題であるにも関わらず、市町村の多くは生産性向上のための戦略よりも、コスト削減のための取り組みに大半の勢力を注いでいる点である。健康増進政策は、健康課題の中から特に医療費負担に影響の大きいものをターゲットとし、細分化した対策を展開している<sup>14</sup>。具体的には、「メタボリックシンドローム」「癌」「うつ・自殺」等にターゲットを細分化し、その担当課も細分化され、各課が個別に事業を行っている。しかし、疾病や健康問題は複合的な原因により生じるため、ターゲットの細分化が有効であるとは限らない。また、健康課題やニーズも複雑・多様化しており、細分化した対策だけでは対応しきれない状況にあると思われる。以上のことから、市町村の健康増進政策の現状は、それぞれの地域特性に即した戦略的な展開が出来ているとは言い難いと考える。

### 2. 3. 健康増進サービスの提供方法の方向性

市町村の健康増進政策は戦略的に展開できていないと述べたが、一方で、地域保健法（1997年）の制定により、住民に身近な保健サービスの実施主体は基礎的自治体であると位置づけられている。それに伴い、市町村では、保健師・栄養士の配置、保健センターの設置等、人的・物理的な社会資源の整備が進められており、市町村が独自に健康増進政策を展開する基盤は確保されつつある。実際に、住民・事業者・行政が一体となった組織横断的な取り組みで健康増進政策を進め、成功している市川市の事例もある<sup>15</sup>。市川市では、自治体経営に健康都市の理念を取り入れ、長期的視点と総合的思考で戦略的に健康都市づくりを推進している。これは、市町村でも「戦略」があれば、国の関与がなくても自律的に政策展開できることを意味していると考えられる。行政改革会議<sup>16</sup>でも、21世紀型行政システムの特性として、「総合性の確保」と「戦略性の確保」を第一に挙げている。従って、今後の市町村は、健康増進政策の「戦略性を確保」し、「戦略遂行能力」を獲得していく必要があると思われる。

戦略的に健康増進政策を進めていく上で最も重要なことは、アウトカム（目的）の特定である。その上で、目的・手段体系（プロセス）を整合性や合理性のある形に整理し、戦略化することが重要である<sup>17</sup>。しかし、現行の健康増進政策は、特に医療費負担に影響の大きい健康課題をターゲットとし、細分化した対策を展開している特徴があった。つまり、個別のプロセスが多数混在しており、整合性や合理性がない状態にあると言える。従って、今後、市町村が戦略的に健康増進政策を

<sup>14</sup> 厚生労働省 「平成19年度厚生労働白書」, 2007

<sup>15</sup> 高浜伸昭 「市川市におけるWHOの健康都市の取り組み」, 「都市問題研究」第58巻10号, p100~113, 2006 市川市は、2004年に、「WHO憲章の精神<sup>15</sup>を尊重した健康都市いちかわ宣言」を行い、組織横断的な取り組みを進めるため、2005年「市川市健康都市プログラム」を策定している。

<sup>16</sup> 行政改革会議 「行政改革会議最終報告」, 1997 「内外環境が時々刻々と変化し、時に相互に矛盾する多様な政策課題に即応し、国政全体と国際社会を見渡して、時と課題に応じていかなる価値を優先するかを総合的、戦略的に判断し、大胆な価値判断と政策立案を行なうことが何より必要である。」と述べている。

<sup>17</sup> 北大路信郷・古川俊一 「公共部門評価の理論と実際」, 日本加除出版, 2004

進めていくためには、個別のプロセスを「住民の健康度の向上」という大目的を達成するための手段として位置づけ、目的・手段体系を1つに戦略化すること、つまり、「戦略的健康増進政策の政策目的体系を作ること」が必要になると考える。

また、健康増進政策に基づき提供される健康増進サービスは、個人の健康増進の支援から地域の健康増進活動の支援、社会基盤の整備まで幅広い<sup>18</sup>。健康増進政策を戦略的に実施していくためには、情報を収集し、提供する場や人材、地域の健康づくり活動を支援する場や専門的技術、研究開発を行うための設備や人材等の様々な人的・社会的資源が必要になる。しかし、現行の保健行政は、健康被害への対応を中心とした保健政策の展開に重点が置かれており、健康増進サービスを提供する人材の余裕がない。また、健康増進政策は、保健センターや保健所、本庁保健医療課などで個別に実施されており、組織の統一がきわめて困難な状況にある。

従って、健康増進政策を戦略的に展開するには、市町村に必要な健康増進サービス全体を一括で捉えてアウトカムを設定し、アウトカム達成を使命とした組織の再編が必要である。加えて、健康増進サービスを統合的にマネジメントできる仕組みが必要となると考える。

実際に、この手法は静岡県庁で実施されている。静岡県庁では行財政改革としてトップシステム（目的志向型行政運営システム）を導入している。このトップシステムとは、業務棚卸表の活用と行政組織のフラット化、戦略的政策展開システムの3つである。

「業務棚卸」は、特定の行政施策が実現を目指すアウトカム（施策目的）とアウトカム実現のための手段の体系、いわゆるロジック・モデルを記述するための考え方と手法である。新たな施策を立案過程でロジック・モデルを記述する際には、アウトカム（施策目的）を定義した後にアウトカム実現のための手段を設定するというプロセスをとるが、現実の多くの行政活動はロジック・モデルの記述をしないまま、そしてアウトカムの定義もしないまま日々実施されている。そこで、実際に行われている活動を網羅・整理して手段のセットを記述するという「業務棚卸」の作業を行ったうえで、手段のセットがどのようなアウトカムを目指しているのかを吟味し、改めてアウトカムを定義してロジック・モデルを作成する必要がある。このような分析作業によって記述されたロジック・モデルが業務棚卸表である<sup>19</sup>。

「行政組織のフラット化」は一般的に、中間管理職の廃止による決裁権者数の減少と意思決定の迅速化を意味するものと理解されがちであるが、静岡県のフラット化は、業務棚卸表によって目的手段体系を明確にし、目的ごとに、その達成に責任を担う「室」という組織単位を設置するという、戦略体系に従った組織再編を行っている。再編された組織が戦略体系に従うことで、より行政目的に応じた効率的・実践的組織への転換が期待され、目的志向型の行財政運営が実現できると考えられ

<sup>18</sup> 東京都衛生局 「東京ヘルスプロモーション」 p.97～103, 東京都の健康づくり事業案内, 1997

<sup>19</sup> 古川俊一・北大路信郷『新版公共部門評価の理論と実際』第2部第3章「業務棚卸による作戦の記述と評価」日本加除出版 pp.227～290 2004

ている<sup>20</sup>。

健康増進政策を戦略的に展開するためには、この静岡県版フラット化の概念が必要不可欠であると言える。つまり、住民の健康度の向上を高度に達成するためには、既存の様々な保健部門の課で健康増進政策を展開するのではなく、健康増進政策の戦略体系に従う新たな組織『センターオフィス』を整備する必要があると考える。

しかし、現実的には、新たな『センターオフィス』の設置は、財政難の自治体では難しい。そのため、既存の施設を『センターオフィス』へ転換していく必要があると考える。健康増進サービスを提供する資源を持った施設として、「医療福祉施設」や「健康増進センター」が挙げられる。「医療福祉施設」は、治療や介護行為を第一目的として運営されており、健康づくりの拠点としての配慮はなされておらず<sup>21</sup>、その活用は困難であると思われる。一方、「健康増進センター」は、健康増進対策の一環として、健康な人を対象に健康度を測定し、栄養・運動・休養についての生活処方を交付し、健康増進の実践的指導を行なう施設として設置されており、その設置目的からも『センターオフィス』に活用できると考える。特に、現在「健康増進センター」は、行政独自の健康増進機能が展開できていないという課題を抱えており<sup>22</sup>、健康増進政策を戦略的に展開する『センターオフィス』へ転換することは、その課題解決にも有効であると思われる。

### 3. 新たなセンターオフィスのあり方

本節では、「健康増進センター」の現状を分析した上で、健康増進政策の戦略的な展開のために必要な『センターオフィス』のあり方について考察する。

#### 3. 1. 健康増進センターの現状分析

健康づくり専門誌に掲載された事例報告<sup>23、24、25、26、27、28、29</sup>から、現在の健康増進センターの機能を表1・表2のように整理した。

健康増進センターには、県立と市立の施設がある。運営主体は、県は財団法人であり、市では、財団法人や予防医学協会による運営、市直営や一部外部委託方式といった運営形態を取る施設があった。センターの業務内容については、①健康診査、②健康セミナー、③フィットネスジムは、県・市立双方の施設に共通している機能である。その他、県立では、健康情報の発信、健康に関する研

<sup>20</sup> 静岡県編著、大坪檀・北大路信郷監修 「県庁を変えた「新公共経営」—行政の生産性の向上を目指して—」, 時事通信出版局, 2008

<sup>21</sup> 提言・実践首長会医療福祉部会 「健康増進行政に関する提言」, 2003

<sup>22</sup> 前掲 東京都衛生局、「東京ヘルスプロモーション」, 1997

<sup>23</sup> 前掲 東京都衛生局 「東京ヘルスプロモーション」 p 97～103, 東京都の健康づくり事業案内, 1997

<sup>24</sup> 島本喬 「健康づくり活動の拠点大阪府立健康科学センター」 「ESTRELA」 vol197, pp27～33, 2002

<sup>25</sup> 宮武伸行, 西河英隆, 沼田健之 「肥満者のための健康支援--岡山県南部健康づくりセンターの取り組み」 「臨床スポーツ医学」 vol122(7), pp905～910, 2005

<sup>26</sup> 「健康列島2 1 和歌山健康センター」 「へるすあっぷ2 1」 pp52～55, 2005

<sup>27</sup> 小笠原政志他 「施設紹介 福岡市健康づくりセンター」 「臨床スポーツ」 vol118, pp374～377, 2001

<sup>28</sup> 「ケーススタディ 兵庫県予防医学協会」 「月刊指定管理者制度」, pp42～45, 2008

<sup>29</sup> NEW FACE 登場 袖ヶ浦健康づくり支援センター「ガウランド」(千葉県) 「月刊体育施設」 34, pp43～48, 2005



究開発、指導者育成を行っている施設が多い。一方、市立では、健康診査を行い、その結果に伴って健康セミナーやフィットネスの利用を進めるなど、住民個人の健康増進を目指した活動を中心にっており、研究開発や指導者育成などを行っている施設はなかった。

表1 都道府県立健康増進センター

県名	東京都	大阪府	和歌山県	愛知県	岡山県
名称	東京都健康プラザ	大阪府立健康科学センター	和歌山健康センター	あいち健康の森健康科学総合センター	岡山県南部健康づくりセンター
実施主体	東京都福祉保健財団	大阪府保健医療財団	(財)和歌山健康センター	愛知県健康づくり振興事業団	岡山県健康づくり財団
機能	情報の発信 健康増進技法の研究開発 指導者育成 フィットネス	情報の発信 健康増進技法の研究開発 健康診査等 指導者の育成 フィットネス	健康診断 健康づくりプログラム 労働衛生コンサルティング	情報の発信 健康診断 健康づくりプログラム 健康セミナー フィットネス	情報の発信 健康増進技法の研究開発 健康診査等 健康セミナー フィットネス

表2 市立健康増進センター

市名	四日市市	神戸市	袖ヶ浦市	福岡市
名称	三重北勢健康増進センター	神戸市健康づくりセンター	袖ヶ浦市健康づくり支援センター	福岡市健康づくりセンター
実施主体	市直営一部委託	予防医学協会	市直営一部委託	健康づくり財団
機能	健康度測定 健康セミナー 健康図書コーナー フィットネスジム	健康診断 健康セミナー フィットネスジム	健康相談 健康セミナー フィットネスジム	健康診断 健康セミナー 健康づくり図書館 企業・団体の支援

### 3. 2. 新たなセンターオフィスの方向性

以上の健康増進センターの現状分析から、健康増進センターを新たな『センターオフィス』に転換するためには、①地域の健康課題の解決を目指した戦略、②コープロダクションによる運営の2

点が必要であると考え。具体的必要性は以下の通りである。

#### (1) 地域の健康課題の解決を目指した戦略の必要性

現在の市立健康増進センターは、個人への支援を中心としており、個人の健康増進については成果が上がっていた。しかし、健康増進センターには、単なるフィットネスではなく行政独自の健康増進機能が必要とされている。住民の健康増進を達成するためには、地域特有の健康課題の解決が不可欠<sup>30、31</sup>であり、それは行政の責務である。市町村保健活動のあり方検討会<sup>32</sup>でも、市町村保健活動の中核的な機能として、①地域住民が主体的に個人及び地域の健康状態の改善、保持、増進にむけて行動することを支援する機能、②「保健サービスの提供」にとどまらず、健康課題の把握、企画立案、評価、地域社会資源の開発等「地域保健活動」を推進する機能を上げており、市町村は今後、地域の健康課題を明確化し、地域住民と連携しながら、地域の健康課題を解決する保健活動を再構築していく必要があるとしている。

そこで、新たな『センターオフィス』では、「個人支援中心の戦略」から「地域の健康課題の解決を目指す戦略」へと転換を図る必要があると考える。そのためには、地域の健康づくり活動の活性化や社会基盤の整備を目指した健康増進サービス、つまり、①情報発信、②指導者育成、③研究開発、④専門的支援等を実施すべきだと考える。現在これらのサービスは、県立のセンターで実施されている。しかし、健康増進サービスは、高い利用率を確保することによって、多数の住民の健康意識の向上や継続的な健康増進へ繋がり、結果、住民全体の健康度の向上が達成できると思われる。そのため、これらのサービスは、住民が気軽に何度も立ち寄ることができる基礎的自治体の『センターオフィス』で行う価値が高いと思われる。

#### (2) コープロダクションによる運営の必要性

現在の市立の健康増進センターは、財団法人や一部外部委託によって運営されている。しかし、健康増進サービスの提供は、コープロダクションで運営していくと効果的であると考察されている<sup>33</sup>。従って、新たな『センターオフィス』で生産性の高い健康増進サービスを提供するためには、「コープロダクションによる運営」が有効であると思われる。具体的には、大学とのコープロダクションが考えられる。栄養や運動、年齢や性別等、さまざまな専門家がいる大学の知を活用すれば、住民に還元できる情報の発信、健康づくり講座や教室の実施、またその評価が可能になる。その他、地域の専門職団体や住民団体とのコープロダクションも考えられる。

また、健康増進センターを基盤とした『センターオフィス』は、基礎的自治体に1つの設置が原則となる。健康づくり活動を重層的に自治体全体に広げるためには、『センターオフィス』を中核と

<sup>30</sup> 前掲 WHO 島内憲夫訳 「Ottawa Charter For Health Promotion, (21世紀の健康戦略2 ヘルスプロモーションWHO:オタワ憲章一), pp7-27, 垣内出版, 1990

<sup>31</sup> 島内憲夫 「ヘルスプロモーションと健康文化都市」保健婦雑誌 第55巻, pp276-286, 1999

<sup>32</sup> 市町村保健活動の再構築に関する検討会 「市町村保健活動の再構築に関する検討会報告書」, 2007

<sup>33</sup> 横浜市 「共創推進の指針～共創による新たな公共づくりに向けて～」, 2009 横浜市では「コープロダクション(共創)とは、社会的課題の解決を目指し、民間事業者や地域主体と行政の対話により連携を進め、相互の知恵とノウハウを結集して新たな価値を創出すること」としている。

して、より身近な地域を拠点に、様々な地域主体が健康づくり活動を展開していく仕組みが必要になると思われる。そのため『センターオフィス』では、コープロダクションで運営するとともに、これからコープロダクションをする地域主体を増やしていく働きかけが必要であると思われる。

#### 4. 四日市市の健康増進政策の現状分析

健康増進政策は、地域特有の健康課題や地域特性に左右される。そのため、具体的にあるべき健康増進政策の議論を行うには、特定の地域を事例とする研究が有効であると考えられる。本研究では、今後の健康増進政策のあり方について重大な関心を持ち、本研究の趣旨を理解し、全面的な協力を承諾いただいた四日市市<sup>34</sup>を事例とすることとした。

また、本研究で四日市市を事例として取り上げる理由として、現在四日市市の抱える保健行政の課題が、今後日本全国の潮流となる可能性があることがあげられる。四日市市で効果的な健康増進政策を開発することは、全国の地域保健行政へのインパクトが大きく、価値があると思われる。本節では、四日市市の健康増進政策の課題の整理とニーズ調査を行った。

##### 4. 1. 四日市市の健康増進政策の課題

四日市市の保健行政の課題を分析すると、以下の2点が挙げられる。

第一に、保健師配置数である。保健師の配置数に関しては、1993年7月に提出された地域保健基本問題研究会報告書「地域保健対策の基本的な在り方について」において、「保健師については、業務量等を勘案した配置のガイドラインを策定するなど、保健師活動の指標を示すことを検討すべきである。」と記され、保健師の配置基準が検討されるようになった。その後、保健行政を取り巻く状況は、地域保健法の成立、母子保健法の改正、介護保険制度の発足、生活習慣病対策の強化、市町村財政状況の悪化等の影響を受けて大きく変化し、保健師配置のガイドラインも検討され続けている。図1は、2005年に伊藤ら<sup>35</sup>により示された保健師配置の配置基準である。四日市市は、保健所設置市の人口30万人規模に当てはまり、設置基準では、47名となっている。しかし、四日市市の保健師配置の実際は、約31万の人口に対し24名であり、配置基準の低位基準より大幅に少ない。中核市における実際の保健師配置数（2006年）も、市民人口5,800人から10,300人に1名の保健師配置であったが、四日市市は市民人口13,000人に1名の配置となっており、他の中核市よりも少ない現状がわかる。

<sup>34</sup> 四日市市は三重県の北部に位置し、西は鈴鹿山系、東は伊勢湾に面した温暖な地域である。幕末から明治にかけて、菜種油や肥料の生産や取引の盛んな町として栄え、四日市港の修築で勢い生糸、紡績を中心として繊維工業へ、さらに、機械工業や化学工業の進出が相次ぎ、商工業の都市に進展した。昭和30年代以降、石油化学工場等の進出は、大気汚染等の公害をもたらしたが、今では環境浄化に努力し、自然との調和を目指したまちづくりに邁進している。また、2000年11月には特例市に移行。その後、2005年2月には楠町と合併し人口が30万人を超え、中核市を目指している。面積は206.44㎢、人口は312,074人（2017年1月現在）である。（四日市市HPより）

<sup>35</sup> 伊藤雅治 「健康フロンティア戦略における保健師配置基準の策定に関する研究」、平成17年度厚生労働科学研究

保健師数（人）

人口	中位基準	高位基準	先進的基準	低位基準
100,000	19	22	27	15
150,000	26	32	38	22
200,000	33	40	49	27
300,000	47	57	69	39
500,000	73	88	107	60

図1 保健所設置市保健市配置基準

第二に、四日市市が管理・運営する三重北勢健康増進センター「ヘルスプラザ」である。ヘルスプラザは、健康づくりを支援する目的で1999年4月にオープンした公設公営の施設である。総事業費42億円をかけ、延べ床面積約8,000㎡の2階建ての施設で、温水プールやトレーニングジム、屋外にはグラウンドゴルフ場が設置されている。また、ヘルスプラザ内の一部は、医療法上の診療所の指定を受けた健康度測定施設や障害者の機能訓練や理学療法など福祉施設の役割も担っている<sup>36</sup>。

しかし、ヘルスプラザは赤字運営が続いている。2008年度の収入は約3,900万円で、支出は約1億2,900万円であり、差額がそのまま四日市市の補填額となり、開業から10年間の総額は約11億円に上る。また、年間利用者150,000人の想定に対し、開館2年目の2000年度は約75,000人と半数程度であり、利用率の低さも問題である。2001年5月、最大約60%の料金値下げを実施した結果、2008年度は137,440人まで向上したが、高いコストのかかる健康度測定施設の利用はわずか99人で、貸会議室の稼働率は22%に留まっている。この状況の改善のために抜本的な改革が求められており、2009年8月には、「あり方検討委員会」が立ち上がり、活用方法や運営形態等事業の見直しの検討がなされている<sup>37</sup>。

ヘルスプラザのような健康増進センターは多くの自治体に設置されている。各自治体も四日市市と同様、フィットネスジムの利用率は高く、健康度測定施設の利用率は低いといった、行政特有の機能を生かし切れていない現状がある<sup>38</sup>。従って、四日市市のヘルスプラザが抱える課題は、日本全体の課題であると言える。

#### 4. 2. 四日市市の住民活動家へのニーズ調査

次に、四日市市の健康増進サービスに対するニーズを把握するため、四日市市で健康づくり活動を展開している住民に対し、四日市市役所においてインタビューを行った。

##### (1) 調査対象

<sup>36</sup> 四日市市HPより (<http://www.city.yokkaichi.mie.jp>)

<sup>37</sup> 「三重北西健康増進センター（ヘルスプラザ）の今後のあり方検討委員会」検討資料より

<sup>38</sup> 前掲 東京都衛生局、「東京ヘルスプロモーション」、1997

### ①ステキ健康サポーター 代表1名

ステキ健康サポーターとは、四日市市が開催したヘルスアップ事業を基にしたボランティア養成講座の修了生で、地域で健康づくりボランティアとして活動している。市役所健康企画課と協働でおこなう地域での健康教室などの企画運営に参画している。

### ②ヘルスリーダー 代表1名

ヘルスリーダーとは、四日市市が開催しているヘルスリーダー養成講座の修了生で、健康の保持・増進と生活習慣病の予防を自らの生活の中で実践でき、地域と保健センターとの橋渡し役となって健康づくり活動をしている。一年かけて四日市市内すべての地区をまわり、健康増進教室「イキイキ教室」を開催している。その他、保健センターが実施しているお達者倶楽部や乳幼児向けの教室のお手伝い、勉強会などを実施している。

## (2) 調査方法

以下の項目について半構成的な質問による面接を1回実施した。

- ①現在の活動内容、メンバー、拠点、②実施する上で困っていること、③今後行ってみたい活動
- ④上記の活動を行うには、どんな条件が整う必要があるか。

なお、倫理的配慮として、対象者には、研究の趣旨および中断等が自由であることを説明し、承諾を得た。

## (3) 分析方法

面接は許可を得て録音し、逐語的に書き起こした。逐語録から、考えやニーズを表す段落を1次コーディングした。その上で、健康づくり活動に対するニーズは何かという視点でカテゴリ化した。また、研究者でカテゴリ化したものの妥当性を確認しながらすすめた。

## (4) 調査結果

インタビューのデータからニーズとして、【健康づくりに関する地域社会活動の活性化】【活動運営の支援】【健康や活動情報の入手】【ネットワーク化】の4つのカテゴリが抽出された(表3)。カテゴリを構成しているサブカテゴリは10、コードは25であった。具体的内容は以下の通りである。

### ア. 健康づくりに関する地域社会活動の活性化

住民活動家には、①身近な地域で健康づくりを自分達で広げたい、②地域で健康づくり活動をす仲間を増やしたいという希望があった。健康はすべての人に必要なことなので、自分の習った知識や体験を伝えたいという思いがあることがわかった。また、「行政にやってもらいたい」という発想ではなく、地域のことをよく知っている「自分たちで広げたい」という使命感があった。

### イ. 活動運営の支援

地域で活動を広げていく上では、打ち合わせ場所の確保や物品の保管が大変であり、活動拡大の妨げになっていることがわかった。また、事務局運営については人材が少ないという問題もあった。そのため行政に対し、住民が自由に集え、活動に必要な物品を収納できる活動拠点の確保、人材紹介等の支援が欲しいというニーズがあった。その他、活動を継続し、活性化させるためのノウハウ

等アドバイスが欲しいという意見もあった。自分達で自立した活動をしたいという思いが強く、行政に対しては、施設や情報網、専門知識の提供等の後方支援をして欲しいという要望であった。

#### ウ．健康や活動情報の入手

また、活動を自分達だけで行っているとマンネリ化して行き詰ってしまうことが問題であると捉えていた。そのため、最新の健康情報や他自治体の活動報告や成功事例を紹介して欲しいというニーズがあった。現在は、リーダーが個別に市役所の保健師に尋ねる程度で、情報が流れる仕組みが出来ていない。活動に役に立つ情報が誰でも簡単に入手できるシステムが欲しいとの要望であった。

#### エ．ネットワーク化

その他、地域には様々な目的・手法で健康づくり活動を行っている団体があることは知っているが、互いの交流は少ない状況であることがわかった。活動上の悩みや問題は各団体で共通することが多いため、お互いの情報交換・交流を行いたいとのニーズがあった。お互いの得意分野を活かして一緒に活動を行い、地域で活動の輪を広げていく「きっかけ」が欲しいとの希望が強かった。

表3 住民活動家インタビュー調査結果

カテゴリ	サブカテゴリ	コード
健康づくりに関する地域社会活動の活性化	地域の健康づくり活動の拡大	市民に身近で健康づくり活動が出来る場所を提供したい
		気軽に自分たちで出来る活動を続けたい
	地域で健康づくり活動をする人の拡大	地域の活動に参加しない人がいる。その人たちが心配
		地域の人のことは行政より住民が知っている
		住民が誘った方が参加しやすい
	地域へ健康情報の提供	健康は、すべての人に必要なことなので、みんなに知ってもらいたい
学んだことや経験を人に伝えたい		
活動運営の支援	活動拠点の確保	メンバーがいつでも自由に集える場所がない
		必要物品を保管する場所がない
		活動に必要なパソコン等の設備がない
	事務局の確保	事務局を担える人材がない
		出来れば事務局を行政に担って欲しい
	活動の継続・活性化のための支援	ボランティアが気持ちよく動けるように行政の支援が欲しい
		広報活動をして欲しい
		活動のノウハウ等を教えて欲しい
		活動のまとめや報告をしたい
	健康や活動情報の入手	健康情報の入手
正しい健康に関する知識を教えて欲しい		
活動に関する情報の入手		話題になっている健康トピックスを活動に取り入れたい
		活動が同じだとマンネリ化してくる
		全国の健康づくり活動の事例を教えて欲しい
ネットワーク化	他団体との交流の促進	お互いの交流の場を持ちたい
		他団体の活動を知りたい
	他団体との連携・協働の進化	お互いの得意分野を生かした活動を広げていきたい
		一緒にお祭りなどの活動をしたい

以上の住民インタビュー結果から、住民は地域の健康づくり活動の活性化を望んでおり、活動拠点の確保、活動を継続し活性化させるためのノウハウ、活動に関する情報を提供して欲しいとのニーズが高いことがわかった。従って、①健康づくり推進団体等に役立つ情報の収集・提供、②その情報が容易に入手できる場所の提供、③健康づくり活動やその運営支援方法の開発の3つが、四日市市が今後優先して提供すべき健康増進サービスであると思われる。

## 5. 四日市市におけるセンターオフィスのあり方

健康増進政策を戦略的に展開するためには、既存の健康増進センターを『センターオフィス』へ転換し、地域の健康課題の解決を目指した健康増進サービスを統合的に提供する必要があると述べた。四日市市にも健康増進センター（ヘルスプラザ）がある。従って、同市で健康増進政策を戦略的に展開するためには、このヘルスプラザを戦略体系に従う『センターオフィス』へと転換する必要があると考える。本研究ではこのセンターオフィスを「四日市市版センターオフィス」とし、そのあり方を具体的に提案する。

### 5. 1 四日市市版センターオフィスの業務棚卸表

四日市市版センターオフィスでは、四日市市の優先戦略のもと、必要な健康増進サービスを提供する必要がある。そこで、前述の住民インタビューおよび同市役所の保健師への調査結果から先行論文<sup>39</sup>にて、四日市市に必要な戦略的健康増進政策を検証した。結果、四日市市の上位目的は「健康管理を実践し、健康づくりのための協働に参加する市民が多い状態」とし、また、任務目的は、「01 市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態」、「02 健康づくりのための地域社会活動が活性化した状態」、「03 健康維持・増進のための社会基盤が整った状態」とした。

任務目的「01 市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態」については、従来から知識の提供を目的とした健康教育は数多く行われているが、参加者が少なくリピーターが多い等の利用者の問題、計画から実施まで人件費の高い専門職が行っている等の費用対効果の問題、単発の企画実施で評価ができていない等の実施体制の問題など、多様な問題を抱えており<sup>40</sup>、十分な効果が上がっているとは言い難い状況である。従って今後は、効率的に知識を提供し、より多くの住民が主体的に行動変容できるスキルを獲得できる仕組みの構築が必要であると考え、任務目的 01 に挙げた。

任務目的「02 健康づくりのための地域社会活動が活性化した状態」については、地域には特有の健康課題があり、これらは個人の健康に大きく作用している。こうした地域の健康課題の解決には、様々な地域主体を巻き込み、地域の健康づくり活動を活性化することが有効な手段であることが証明されている<sup>41</sup>。従って、任務目的 02 に健康づくりのための地域社会活動の活性化を挙げた。

任務目的「03 健康維持・増進のための社会基盤が整った状態」については、住民の健康増進を達成するには、上記の個人の能力の強化、地域活動の強化も重要であるが、それだけでは十分な効果が得られない。社会基盤が構築されることで、健康を実現する環境が整えられ、個人の健康増進に対する能力がより有効に発揮されるようになるのである<sup>42</sup>。そこで、健康維持・増進のための社会基盤の整備を任務目的 03 に挙げた。

<sup>39</sup> 崎村詩織 「戦略的な健康増進政策の策定に関する研究～四日市市を事例として～」『明治大学専門職大学院研究論集』第4号, pp1～22, 2011

<sup>40</sup> 後藤順子・他 「山形県における健康教育の実態と課題-高脂血症に焦点をあてて-」『山形保健医療研究』5, p25-30, 2002

<sup>41</sup> 島内憲夫 「健康づくりを支えあうコミュニティづくりへの提案」, 『生活教育』1号, p 38-43, 2002

<sup>42</sup> 島内憲夫 「ヘルスプロモーションと健康文化都市」『保健婦雑誌』第55巻, p 276-286, 1999



以上の任務目的達成のための具体的手段は、四日市市の業務棚卸表や他自治体の健康政策<sup>43、44、45</sup>の分析および世界的に成功を収めている健康戦略であるヘルスプロモーションの活動方法から検討し、併せて、同市の保健師を対象に具体的手段に関するニーズ調査（アンケート）を行った<sup>46</sup>。結果、四日市市の優先的手段は、①健康情報の蓄積と公開、②地域の健康づくり推進団体の支援、③地域の企業の健康づくり活動の支援、④地域の学校の健康づくり活動の支援、⑤健康問題や地域の健康づくり活動に関する研究開発であると示唆された。

四日市市では現在、2013年度から2017年度までの5か年計画として「四日市市保健医療推進プラン」<sup>47</sup>を制定し、市民の健康づくりを推進している。このプランは、市民一人ひとりが自分の「こことからだ」の健康に関心を持ち、主体的に健康づくりに取り組むことにより、「市民が支えあい健康で自分らしく暮らせるまち」の実現を目指している。施策の基本方針の一つである「よりよい生活習慣の定着」の主な取り組みとして、健康を支える環境づくりを挙げている。具体的には、①地域での健康づくりとして、地域で健康づくりの普及や実践方法の伝達を行う健康ボランティアの養成を挙げている。また、②職場での健康づくりとして、職場で健康づくりを実施することによる労働意欲の向上、生産性の向上、労務災害の減少などのメリットを伝え、その大切さについて理解を図ることを挙げている。しかし、現段階でもヘルスプラザは調査当時と同様の内容の健康増進サービスを提供している現状がある。

以上のことから、四日市市版センターオフィスで展開すべき健康増進サービスとして、以下の通り、業務棚卸表を作成した（表4）。

---

<sup>43</sup> 品川区 「品川区事業概要」

<sup>44</sup> 世田谷区 「世田谷区事業概要」

<sup>45</sup> 「保健師の活動状況・東京都・特別区・市町村」, 2008, 「厚生労働白書」, 2008

<sup>46</sup> 前掲 「戦略的な健康増進政策の策定に関する研究～四日市市を事例として～」『明治大学専門職大学院研究論集』第4号, pp1～22, 2011

<sup>47</sup> 四日市市 「四日市市保健医療推進プラン」

表4 四日市市版センターオフィス業務棚卸表

上位目的	健康管理を実践し、健康づくりのための協働に参加する市民が多い状態			
任務目的	01 市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態	0101	健康情報を蓄積し市民へ公開する。	
			010101	健康分野専門の図書館機能が充実している。
			010102	健康情報ポータルサイトが構築されている。
			010103	正しい健康情報を発信されている。
	010104		健康づくり関連施策の広報を行う。	
	02 健康づくりのための地域社会活動が活性化した状態	0201	地域の健康づくり推進団体を支援する。	
			020101	健康づくり推進団体に関する情報を収集・提供をする。
			020102	健康づくり推進団体に活動の場を提供する。
			020103	健康づくり推進団体の能力開発を行う。
			020104	健康づくり推進団体へコンサルティング・相談を行う。
			020105	健康づくり推進団体が必要とする支援及び助成を行う。
			020106	健康づくり推進団体のネットワーク化を支援する。
		0202	地域の企業の健康づくり活動を支援する。	
			020201	産業保健に関する情報を収集・提供する。
			020202	企業へ産業保健に関する研修・講師派遣を実施する。
			020203	企業へ産業保健に関するコンサルティング・相談を行う。
			020204	企業が必要とする健康づくり活動に関する支援を行う。
		0203	地域の学校の健康づくり活動を支援する。	
			020301	学校保健に関する情報を収集・提供する。
	020302		学生・生徒への健康づくり活動の支援を行う。	
03 健康維持・増進のための社会基盤が整った状態	0301	健康問題及び健康づくり活動に関する研究開発を行う。		
		030101	地域の健康づくり活動に関するニーズ調査を行う。	
		030102	地域の健康問題の調査・分析を行う。	
		030103	健康づくり活動に関する評価・分析を行う。	
		030104	効果的な健康教育技法の開発を行う。	
030105		健康づくり推進団体の育成方法の開発を行う。		

## 5. 2. 四日市市版センターオフィスに必要な機能

次に、四日市市版センターオフィスの任務目的を達成するために必要な機能を明確化する。先行論文で同市保健師を対象に実施した具体的手段のニーズ調査<sup>48</sup>から、今回新たな分析として、四日市市版センターオフィス業務棚卸表の手段について、社会的充足必要度<sup>49</sup>を降順に並べ、それらサービスを展開するために必要な機能を分類した（表5）。

結果、四日市市版センターオフィスには、①課題解決型図書館機能、②中間支援組織機能、③研究センター機能の3つの機能があれば、業務棚卸表の手段が展開できると考えられた。具体的内容は以下に示す。

---

<sup>48</sup> 前掲 「戦略的な健康増進政策の策定に関する研究～四日市市を事例として～」『明治大学専門職大学院研究論集』第4号，pp1～22，2011 本調査は2009年8月にアンケートによる配票留置法を用いて実施。調査対象は、同市の保健企画課に勤務する保健師29名とした。調査項目は、本来あるべき健康増進政策の業務棚卸表を用いた。業務棚卸表の4桁コードの手段を「行政供給内容」とした。併せて、4桁コードの手段に対して、市民と地域から見た「需要側アウトカム」を設定した。調査尺度は、内閣府が行っている国民選好度調査の「重要度」と「充足度」の5段階尺度を用いた。4桁コードについて、「行政供給内容」では「行政サービス供給水準」を、「需要側アウトカム」では「ニーズ重要度」と「ニーズ充足度」を評価した。6桁コードの手段について、「サービス重要度」と「行政サービス供給水準」を評価した。有効回収数（率）は、29部（100%）であった。

<sup>49</sup>重要なサービスに対する行政の供給水準の程度をみるため、サービス重要度から行政サービス供給水準を引いた値を社会的充足必要度として算出した

表5 社会的充足必要度（降順）（サービス重要度－行政サービス供給水準）

	社会的充足必要度
020302 学生・生徒への健康づくり活動の支援を行う。	1.3
030103 健康づくり活動に関する評価・分析を行う。	1.26
020301 学校保健に関する情報を収集・提供する。	1.18
030101 地域の健康づくり活動に関するニーズ調査を行う	0.99
030102 地域の健康問題の調査・分析を行う。	0.94
020106 健康づくり推進団体のネットワーク化を支援する。	0.93
030104 効果的な健康教育技法の開発を行う。	0.89
020104 健康づくり推進団体へコンサルティング・相談を行う。	0.85
030105 健康づくり推進団体の育成方法の開発を行う。	0.82
020103 健康づくり推進団体の能力開発を行う。	0.81
010103 正しい健康情報を発信されている。	0.69
010101 健康分野専門の図書館機能が充実している。	0.66
020105 健康づくり推進団体が必要とする支援及び助成を行う。	0.64
020204 企業が必要とする健康づくり活動に関する支援を行う。	0.64
020203 企業へ産業保健に関するコンサルティング・相談を行う。	0.64
010102 健康情報ポータルサイトが構築されている。	0.57
020202 企業へ産業保健に関する研修・講師派遣を実施する。	0.57
020102 健康づくり推進団体に活動の場を提供する。	0.51
020101 健康づくり推進団体に関する情報を収集・提供をする。	0.46
020201 産業保健に関する情報を収集・提供する。	0.33
010104 健康づくり関連施策の広報を行う。	0.18

課題解決型図書館機能  
 中間支援組織機能  
 研究センター機能

#### （1）課題解決型図書館機能

まず、四日市市版センターオフィス的手段として挙げた、①学校の健康づくり活動の支援、②企業の健康づくり活動の支援、③情報の発信や広報、④ポータルサイトの構築を実施する場として、図書館が有効活用できると思われる。図書館が有効である理由は以下の3点である。

第一に、図書館は住民にとって最も身近な行政機関であり、夜間・土日も開館しているため利用しやすく、来館者も多い点である。現状では、保健センター等で健康情報の発信を行っているが、敷居が高く一般住民の利用は少ない。多くの住民が利用する図書館を活用すれば、戦略的に健康情報の発信ができると考える。第二に、健康情報の電子メディア化ができる点である。図書・雑誌等

の印刷メディアだけでなく、電子メディアの形で健康づくりに必要な最新情報を利用者に提供できれば、より効果的な手段となる。実際に、大学や他自治体等と連携した外部データベースの利用や自前の地域健康づくり情報データベースの構築をしている図書館もあり<sup>50</sup>、効果は証明されている。

第三に、図書館のレファレンスサービスが活用できる点である。レファレンスサービスとは、資料や情報を求めている図書館利用者に対して、図書館職員が、求められている資料や情報を提供または提示する援助のことである。健康情報に特化したレファレンスサービスを充実させることで、住民だけでなく、多くの学校・企業の健康づくり担当者等への支援が可能となると考える。

また、「これからの図書館のあり方像」<sup>51</sup>では、これからの図書館は、「住民の読書を支援するだけでなく、地域の課題解決や住民が日常生活を送る上での問題解決に必要な資料や情報を提供するなど、地域や住民の課題解決を支援する機能の充実が求められている」としている。この課題解決の支援には健康分野が含まれており、実際に、公共図書館で健康情報の提供を図書館サービスとして行う取り組みが増えている<sup>52</sup>。

つまり、図書館の目指すべき方向性と四日市市版センターオフィスに必要な戦略が合致しているといえる。従って、四日市市版センターオフィスには、課題解決型図書館としての健康支援図書館機能が必要であると考ええる。

## (2) 中間支援組織機能

次に、健康づくり推進団体の支援の手段として挙げた、①ネットワーク化、②相談支援、③能力開発、④場や資金の提供、⑤情報の提供等のサービスを展開するためには、中間支援組織機能が有効であると考ええる。

中間支援組織の捉え方は様々であるが、「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告書」<sup>53</sup>は、中間支援組織を「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」と定義している。その機能と役割は、主として①資源（人、モノ、カネ、情報）の仲介、②NPO間のネットワークの促進、③価値創出（政策提言・調査研究）を上げている。NPOを健康づくり推進団体と置き換えれば、四日市市版センターオフィスの戦略は、まさに中間支援組織の機能であるといえる。

現在の四日市市での健康づくり推進団体への支援は、保健師らが個別に各団体を支援する手法をとっている。また、他自治体でも、健康づくり推進団体の中間支援組織に関する先行事例の報告はなく、保健師による直接的支援が中心である。

<sup>50</sup> 市川 美智子, 坪内 政義 「地域公共図書館との連携による健康支援事業」『医学図書館』vol154(3), pp253～259, 2007

<sup>51</sup> 文部科学省 「これからの図書館像ー地域を支える情報拠点をめざしてー」, 2006

<sup>52</sup> 杉江 典子 「わが国の公共図書館による健康情報提供に関する実態調査（特集：図書館における医療・健康情報の提供）」『現代の図書館』vol143(4), pp183～192, 2005

<sup>53</sup> 第一総合研究所 「中間支援組織の現状と課題に関する調査報告書」, 2002

しかし、戦略的に各団体のマネジメント能力の向上を図るためには、保健師が個別に支援するといった非効率的な手法ではなく、中間支援組織で、効率的に地域資源の開発を行う必要があると考える。従って、戦略的に健康づくり推進団体の支援を行うために、四日市市版センターオフィスには、中間支援組織機能が必要であると考えられる。

### (3) 研究センター機能

最後に、①活動評価、②ニーズ調査、③健康問題分析、④健康教育技法の開発、⑤団体育成技法の開発を行うためには、研究センター機能が有効であると考えられる。

保健行政における研究の意義は、①健康増進サービスの手法を明らかにし、有効性を検証すること、②実践効果水準を向上すること、③他の関係機関との社会関係資本を構築すること、④研究結果の有効性が健康増進政策の基礎となり、社会全体に拡大していくことの4つであり、住民や関係機関・団体とともに、健康増進を展開・発展させる研究を行っていくことは重要であるとされている<sup>54</sup>。

しかし、現状の保健センター等では、日常業務に追われ研究の時間が取れず、また、研究の専門家がいないといった問題点があり、十分な研究活動は行えていない。そこで、四日市市版センターオフィスには、大学等の研究教育機関と連携し、健康増進に関する研究を専門的に行う研究センター機能が必要であると考えられる。

## 6. 四日市市ヘルスリサーチライブラリーの提案

前節で、四日市市版センターオフィスには、①課題解決型図書館、②中間支援組織、③研究センターの3つの機能が必要であることを明らかにしたが、一度に全ての機能を整備することは、財政的にも人材的にも困難であると考えられる。そのため、最も効果的で優先順位の高い機能から整備していく必要がある。本節では、現在の四日市市で最も有効であろう四日市市版センターオフィスの具体的展開案を提案し、その事前評価を試みる。

### 6. 1. 四日市市ヘルスリサーチライブラリーの提案

現在の四日市市の優先施策は、上記の3機能のうち、課題解決型図書館機能をもった健康支援図書館の設置であると考えられる。理由は以下の通りである。

第一に、四日市市の健康増進政策の優先アウトカムの達成に最も貢献できる点である。健康支援図書館によって、優先アウトカムである①市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態、②健康づくりのための地域社会活動が活性化された状態の2つが達成できる。図書館機能を生かした情報提供はもちろんのこと、専門レファレンスコーナーや交流コーナーの設置により、健康づくり推進団体の支援やネットワーク化の支援が可能である。

第二に、四日市市の図書政策の課題にも貢献できる点である。現在、四日市市が設置している図

<sup>54</sup> 永見宏行 「研究活動の進め」『保健婦雑誌』vol54, pp784~788, 1998

書館は中央図書館のみであり、住民サービス向上のため拡張が求められている。しかし、財政的問題もあり拡張が困難な状況がある。そこで、ヘルスプラザを健康支援図書館にすることで、大型の設備投資や財政負担なしに新たな図書館を確保できる。また、現在の中央図書館の健康に関する図書ヘルスプラザの図書館に移動でき、中央図書館では、新たな蔵書を増やすことが出来るという副次的効果も期待できる。

第三に、健康支援図書館は、実現可能性が高い点である。公共図書館で健康支援を実施しやすい理由として、①医学・薬学・看護学・健康科学等体系化されていて対象が明確な点、②すべての住民に受け入れられる点、③健康は身近な課題であり非常勤職員を中心とした図書館でも取り組みやすい点が挙げられる。実際、公共図書館の最優先課題には健康支援が挙げられており<sup>55</sup>、健康支援に取り組んでいる図書館は増えている<sup>56</sup>。従って、四日市市においても、最も実現可能な施策であると考えられる。

以上の3つの理由により、本研究では、ヘルスプラザを健康支援図書館として再編することを提案する。しかし、健康支援図書館の先行事例では、病気や薬の知識を提供する書籍や闘病記等を充実させた医療情報コーナーを設けている図書館が多く、「健康増進」に焦点を当て、積極的に住民や地域の団体へ健康情報を提供している図書館の報告はない。そのため、本研究で提案する健康支援図書館は、地域の健康づくり活動を開発し、地域の健康課題を戦略的に解決する機能を持つ日本で初めての図書館になる。そこで本研究では、既存の健康支援図書館との違いを明確にするため、この図書館を「四日市市ヘルスリサーチライブラリー」と呼ぶこととし、その具体的展開案を提案したい。

## 6. 2. 四日市市ヘルスリサーチライブラリーのサービス内容

四日市市ヘルスリサーチライブラリーの上位目的は、四日市市版センターオフィス業務棚卸表から「健康管理を実施し、健康づくりのための協働活動に参加する市民が多い状態」とし、任務目的は、「市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態」、「健康づくりのための地域社会活動が活性化した状態」の2つとする。本節では、それぞれのアウトカム達成のためにヘルスリサーチライブラリーで展開すべき健康増進サービスの具体案を提案する。なお、サービス内容は先行事例を参考に、図書館専門家とディスカッションした上で考案した<sup>57</sup>。

### (1) 提案1 市民の健康に関する知識・スキルが向上した状態への介入策

#### (提案1-1) 健康に関する資料提供サービスを充実する

<sup>55</sup> 宮崎奈穂子 「市町村健康政策に応じた公共図書館の健康情報サービス--「健康日本21」における保健所との連携」『現代の図書館』vol143(4), pp216~223, 2005

<sup>56</sup> 吉田倫子 「公共図書館で健康・医療情報を提供する--横浜市中央図書館の医療情報コーナー」『医学図書館』vol154(3), pp264~269, 2007

<sup>57</sup> ヘルスリサーチライブラリーのサービス計画策定に当たっては、全国各地で健康支援の取り組みを行っている公立図書館の職員にインタビューを実施(2009年11月)し、サービス内容の妥当性と必要性を検討した。

住民の健康に関する知識・スキルの向上には、住民が健康に関する情報を簡便に入手できる環境が必要となる。従って、ヘルスリサーチライブラリーの基本的な機能として、住民への健康情報の提供の充実は必須である。健康情報を提供する上では、①健康情報を必要とする対象が医師や看護師等のコメディカルから一般住民までと幅広いことに留意し、入門書から専門書まで資料を準備する、②医学情報は日進月歩のため、3-5年以内の発行を目安とする、③エビデンスに基づき医師などの専門家が監修を行っているものをセレクトするといった点の配慮が必要である。また、書籍・雑誌の貸出だけでなく、持ち帰ることができるリーフレットや患者会の情報も提供できるとより効果的であると思われる。

実現のために必要な具体的活動は、①健康関連図書・雑誌類の整備、②健康情報リーフレット等の配布、③患者会の情報提供、④健康課題別資料・展示コーナーの設置であると考ええる。評価指標は、図書・雑誌の受入タイトル数、個人貸出冊数と複写サービス数が挙げられる。

#### 〈提案 1-2〉 電子ライブラリー機能を充実する

より多くの住民へ健康情報を提供するためには、電子ライブラリー機能が有効である。既存の図書館では、蔵書検索システム等は電子化されており、医療情報のデータベースも整備されている。この双方の機能を活用し、さらに充実する必要があると思われる。また健康情報は、①専門書は高額である、②多種多様な資料がある、③日進月歩で常に新しい情報が提供されるといった特徴があり、公立図書館で全て収集するには限界がある<sup>58</sup>。そのため、専門の大学の図書館等との連携が効果的であると思われる。

実現のために必要な具体的活動は、①健康関連オンライン・データベースの整備、②ホームページを用いた情報発信、③メールマガジンの発信、④大学図書館との情報ネットワークの整備であると考ええる。評価指標は、オンライン・データベース等の利用件数、ホームページへのアクセス回数、メールマガジン登録数、他館相互貸借件数が挙げられる。

#### 〈提案 1-3〉 付加価値の高い資料・情報を提供する

ヘルスリサーチライブラリーでは、健康課題の解決のために戦略的に情報を提供する機能が求められる。そのためには、単に情報を発信するだけでなく、専門家を配置したレファレンスコーナーを整備したり、健康講座等を開催したりして、資料や情報を求めている住民に対し、付加価値の高い情報を提供する仕組みを構築することが必要であると思われる。

実現のために必要な具体的活動は、①ヘルスレファレンスコーナーの設置、②健康関係文献情報の作成、③各種目録・索引類の整備、④関係団体と連携した健康講座の実施、⑤健康情報相談会の実施、⑥庁舎内の健康づくり事業・資料の紹介であると考ええる。評価指標は、健康関係文献情報の作成・提供状況、各種目録・索引類の作成・発行状況、広報及び講座の実績、健康情報相談会の実績が挙げられる。

---

<sup>58</sup> 前掲 吉田倫子 「公共図書館における健康・医療情報サービスで有用な情報源の特徴と留意事項」 「リスン」 vol.134, pp6~10, 2007



## (2) 提案2 「健康づくりのための地域社会活動が活性化した状態」への介入策

### (提案2-1) 健康に配慮した施設を整備する

ヘルスリサーチライブラリー全体を健康に配慮した施設として整備することで、利用するだけで健康を享受できる図書館が実現できると考える。住民が生活する場自体を健康が享受できる場にする「セッティングスアプローチ」は、ヘルスプロモーションの活動方法の1つであり、地域の健康増進に有効な手段である<sup>59</sup>。特に、ヘルスリサーチライブラリーはフィットネスジムやプール等が付属するため、既存の図書館より多くの住民の利用が期待でき、より効果的な手段になると思われる。

実現のために必要な具体的活動は、①すべての人が利用しやすい環境の整備、②フィットネス利用中の読書環境の整備、③図書館とフィットネスの相互利用者への特典、④ヘルスカフェの設置であると考えられる。評価指標は、施設・整備状況、図書館・フィットネスジム相互利用者数、ヘルスカフェの利用状況が挙げられる。

### (提案2-2) 地域の健康づくり活動ネットワークセンター機能を充実する

地域の健康づくり活動の活性化を促すためには、ヘルスリサーチライブラリーを健康づくり活動の紹介やネットワーク化を行うプラットフォームとしていくことが有効であると考えられる。特に、ヘルスリサーチライブラリーで健康情報が提供されることにより、健康づくり活動に関心がある人々が多く集まると予測される。その場に情報の発信や交流の拠点があれば、各団体への直接的支援以上に効果的な後方支援ができると思われる。

実現のために必要な具体的活動は、①地域の健康づくり活動の調査・情報収集、②地域の健康づくり活動の案内・紹介サービスの実施、③健康づくり施設の調査・情報収集、④健康づくり施設の案内・紹介サービスの実施、⑤地域の健康づくり情報コーナーの設置、⑥地域の健康づくり活動と連携した講座の実施であると考えられる。評価指標は、地域の健康づくり情報の収集・提供状況、健康づくり活動・施設の紹介実績、講座の実施状況が挙げられる。

### (提案2-3) 企業や学校の健康づくり活動に関する相談・支援事業を実施する

健康づくりの地域社会活動の活性化のためには、企業や学校の健康づくり活動の支援が必須である。企業や学校の支援には、産業保健や学校保健に携わる各団体の担当者に対し、活動に必要な情報や他団体の活動事例を紹介するシステムの構築が有効であると思われる。その他、専門的支援として、労働コンサルタントや医師等の専門家による相談会の実施も効果的な手段であると考えられる。

実現のために必要な具体的活動は、産業保健および学校保健に関する①情報の収集・提供、②健康づくり活動の成功事例の収集・提供、③相談会の実施であると考えられる。評価指標は、産業・学校保健活動情報の収集・提供状況、相談会の実施実績が挙げられる。

### (提案2-4) 品質経営に関わる改革を推進する

<sup>59</sup> 前掲 WHO 島内憲夫訳 「Ottawa Charter For Health Promotion, (21世紀の健康戦略2 ヘルスプロモーション WHO: オタワ憲章一), pp7-27, 垣内出版, 1990

健康増進政策の生産性の向上のためには、ヘルスリサーチライブラリーはサービスの質の向上を図り続ける必要がある。図書館や健康づくりをめぐる状況が激しく変動している現状において、ヘルスリサーチライブラリーのあり方を5年以上のスパンで考えることは困難であると思われる。従って、ヘルスリサーチライブラリーの目標を明確化し、資源確保の計画を立て、高度な専門能力とマネジメント能力を併せ持つ職員を育成することが必要になると考える。

実現のために必要な具体的活動は、①職員の研究活動の実施、②職員研修の実施、③健康支援の事業範囲の明確化、④長期的な視点に立ったコレクションの形成である。評価指標として、職員の研究活動の実績、職員研修の実績が挙げられる。

### 6. 3. 四日市市ヘルスリサーチライブラリーの事前評価

政策提案の際、事前評価は必須である。事前評価は、事業実施前に対象事業について、事業実施計画との整合性や実施の必要性を検討し、事業の内容や予想される効果をより明確にし、事業実施の適切性を総合的に検討・評価することを目的としている。また、事前評価の段階で設定した事業の評価指標は、中間から事後までの各段階の評価において協力効果を測定する基準として活用できる。しかし、現行の健康政策の事前評価は、進行管理等しか行われていない場合が多い。そこで、本節では、JICA事業評価ガイドライン<sup>60</sup>を参考に、ヘルスリサーチライブラリーの事前評価を行う。

JICAでは、事業の評価における価値判断の基準として、次の5つの評価項目を採用している。

- ① 妥当性：事業の目指している効果（上位目的・任務目的）が、受益者（ここでは住民）のニーズに合致しているか、問題や課題の解決策として適切か、事業の戦略・アプローチは妥当かといった「事業の正当性・必要性」を問う視点
- ② 有効性：事業の実施により、本当に住民もしくは社会への便益がもたらされているのか（あるいは、もたらされるのか）を問う視点
- ③ 効率性：主に事業のコストと効果の関係に着目し、資源が有効に活用されているか（あるいはされるか）を問う視点
- ④ インパクト：事業実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果を見る視点（予期していなかった正・負の効果・影響を含む。）
- ⑤ 自立発展性：援助が終了しても、事業で発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点

ただし、自立発展性については、市がヘルスリサーチライブラリーを設立する場合には、設置条例によりその後の継続的で発展的な経営を行うことを謳うべきであり、このような措置が的確に行われることを前提に、下記の議論では評価側面に含めていない。

<sup>60</sup> 国際協力機構 「プロジェクト評価の手引き JICA 事業評価ガイドライン」, 2004

以下ヘルスリサーチライブラリーの①妥当性、②有効性、③効率性、④インパクトについて、事前評価を行う。

#### (1) 妥当性

本提案は、以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

ヘルスリサーチライブラリーの戦略は、四日市市の保健師へのアンケート調査や住民インタビューの結果から考察した四日市市の優先戦略から考案した。従って、本提案は、四日市市の政策として必要性が高いと考える。また、ヘルスリサーチライブラリーの提供するサービスについても、ニーズ調査より明らかにした社会的充足必要度の高いものから構築した。そのため、四日市市のサービス必要度とも合致していると思われる。

#### (2) 有効性

本提案は、以下の理由から有効性が認められる。

四日市市の健康増進政策のアウトカムである「健康管理を実施し、健康づくりのための協働に参加する市民が多い状態」を達成するためには、個人の健康増進を促すだけでなく、健康づくり活動が地域全体で活発に行われることが必要である。本提案では、新たな試みとして、地域の健康づくり活動ネットワークセンター機能の構築、企業・学校の健康づくり活動に関する相談・支援事業の実施を提案している。これにより、四日市市全体の健康づくり活動が活性化され、四日市市全体の健康度の向上に高い効果が期待できると思われる。また、本提案の全てのアウトプットは、アウトカム達成に必要な要素として繋がっている。

#### (3) 効率性

本提案は、以下の理由から効率性が認められる。

現在、四日市市の健康増進サービスの提供は、保健師らが特定の住民や団体に対し、個別的・直接的に行っているが、ヘルスリサーチライブラリーで戦略的に行うことにより、多くの住民に対し、効率的にサービスの提供ができると考える。特に、ヘルスリサーチライブラリーでは、住民や健康増進活動を行う団体が、自ら情報を収集し、ネットワーク化していく仕組みの構築を目指している。従って、行政が直接サービス提供を行わなくても、効率的に健康づくり活動の支援が行えると思われる。

人件費の面では、既存の図書館のノウハウで対応可能なサービスも多いため、人件費の高い専門職を多く雇わずに新たな健康増進サービスが提供できると思われる。また、専門相談会等の実施にあたっては、地域の関係機関に所属する専門職に依頼することで、専門能力を効率的に活用できる場となる可能性が高い。

#### (4) インパクト

本提案のインパクトは、以下のように予測される。

本提案は、日本で初めての試みである。四日市市の保健行政の課題は、全国の基礎的自治体の課題と一致しているため、四日市市で実施し、成果を上げることで、日本の健康増進サービスの生産

性の向上に貢献できると考えられる。

以上のように、事前評価から、ヘルスリサーチライブラリーには、①妥当性、②有効性、③効率性、④インパクトが認められた。従って、四日市市で健康増進政策を戦略的に展開していくためには、既存のヘルスプラザをヘルスリサーチライブラリーへ転換する必要があると考える。

## 7. おわりに

繰り返し述べてきたが、今までの健康増進政策は戦略的であるとは言い難く、健康増進サービスの成果も上がっていなかった。そこで、本研究では、健康増進サービスの生産性の向上を図るためには、その政策目的体系に従う新たな『センターオフィス』を整備する必要があることを明らかにした。また、その具体例として、四日市市を事例に、地域特性にあった健康増進政策の展開案である、「四日市市ヘルスリサーチライブラリー」のサービス計画を提案し、有効であることを明らかにした。

四日市市は、保健師配置や健康増進センター「ヘルスプラザ」のあり方等の保健行政の課題を抱えていたが、この「ヘルスリサーチライブラリー」の設置により、保健行政の課題を解決し、必要度の高い健康増進サービスを戦略的に提供することが可能となる。その結果、四日市市は、住民の健康度や健康意識がさらに向上した、ヘルシー・シティになることが期待できる。そして、四日市市の抱える保健行政の課題は日本全体の課題と言えるため、本研究での提案は、全国の基礎的自治体における健康増進サービスの生産性の向上に寄与できると考える。

しかし、本来、健康増進政策の展開には、健康支援図書館機能だけでは不十分であり、健康づくり推進団体を支援する中間組織機能と、地域の健康問題の解決を目指す研究センター機能が不可欠である。今後、中間支援組織や研究センター機能の具体的サービス計画の提示も必要である。特に、これら3つの機能を持った『センターオフィス』は日本で初めての試みとなる。従って、サービスの内容だけでなく、実現可能性の高い運営形態を含めた検討をこれからの課題としたい。

## 謝辞

本研究に多大なご協力をいただいた、当時の四日市市役所の健康部長菅瀬様、保健所長伊藤様、ならびに、保健師の皆様、終始ご指導をいただいた北大路教授に対して、深く御礼申し上げます。

# Social Capital and Rural Economic Development in Vietnam

Do Ngoc Kien, Vietnam<sup>1</sup>

## Abstract

*Rural economic development has been playing an essential role in Vietnam since many decades. After the Doi-Moi 1986 reform, while the country sought to a foundation of the development from industrialization and modernization strategies, the issue of promoting the rural area has always been a focus of debate. This paper discusses how social capital contributes to economic development in rural Vietnam. The paper shows that social capital is abundant in rural Vietnam and it is a source of economic development. However, social capital is not an independent input of production but closely related to other elements of production and market development. As a result, this study criticizes the traditional approach in analyzing impacts of social capital on economic development using conventional neoclassical production function and introduces a more comprehensive conceptual framework of analyzing economic impacts of social capital.*

Keywords: Social Capital, Rural Economic Development

## INTRODUCTION

Rural economic development has been playing an essential role in Vietnam since many decades. After the Doi-Moi 1986 reform, while the country sought a foundation of the development from industrialization and modernization strategies, the issue of promoting the rural area has always been a focus of debate. On the one hand, the rural Vietnam is currently a place of subsistence for about 70% population so improving economic conditions in this area has direct impacts on development strategy. On the other hand, industrialization and modernization are exploiting and orienting resources and inputs of production such as labor, physical capital from rural areas to industrial clusters near mega-cities such

---

<sup>1</sup> Graduate School of Global Governance, Meiji University. Email: dongockien@gmail.com

as Hanoi, Ho Chi Minh City and so on. This stylized fact makes the economic development process in rural areas suffers from many obstacles.

In this setting, some studies proposed that the rural Vietnam is abundant of “social resource” that could be used for economic development in this area (Nguyen 2012; Vu et al. 2009; Nguyen et al. 2006). Firstly, trust and creditability are relatively high in the production process in the rural. For example, contractual relations in villages rarely exists in the form of written documents but oral ones. Thus, transaction costs including costs associated with negotiating, enforcement, imperfect information and unnecessary bureaucracy will be minimal. Secondly, mutual and reciprocal support activities based on code of conduct in terms of village convention or village regulation work as a type of “credit access”. For example, when a firm receive a large order beyond their production capacity, it can lend products from other producers to fulfill the contract and repay in terms of products later. Similarly, the idea of “microcredit” also exists in the rural Vietnam for long time in the form of mutual loan club (or *Hui* in Vietnamese). To have a large enough amount of money for investment, a small contribution from all members of a certain association to a certain member will be applied, one by one, periodically. Thirdly, there are a lot of social networks within community of farmers under various form both formal and informal, ranging from ancestry, geography to religious and spiritual associations. These formal and informal networks will generate positive externalities in the form of information and knowledge sharing. The advantages mentioned above are some dimensions of “social capital” which has been becoming an important aspect of policy discussion during the last three decades even though some scholars also raised the question of negative effects of social capital (Nguyen 2011; Vu 2013).

This study discusses the linkages between social capital and economic development in rural Vietnam. The paper deals with three research questions as follows:

- (1) To what extent social capital exists in rural Vietnam?
- (2) Is social capital a source of economic development in rural Vietnam?
- (3) Is social capital independent of other factors of production in transformation process to production output and income?

The paper contributes to the literature of social capital by criticizing the traditional approach in analyzing impacts of social capital on economic development using conventional neoclassical production function, (namely output is a function of traditional exogenous variables of factors of production including capital, labor, human capital and so on in the neoclassical growth theory). It also bridges the concept of social capital with rural economic development in a concrete conceptual framework.

## **RESEARCH METHODS**

This study observes and evaluates the resource of social capital in rural Vietnam by taking advantage of the “Vietnam Access to Resources: Household Survey” (VARHS) data in 2006, 2008, 2010, 2012, 2014. The scope of these surveys covers the rural area of Vietnam in 12 provinces from the North to the South including Lao Cai, Lai Chau, Dac Lac, Dien Bien, Dac Nong, Ha Tay (ex-), Phu Tho, Nghe An, Quang Nam, Khanh Hoa, Lam Dong and Long An. VARHS is implemented by the University of Copenhagen, the Central Institute for Economic Management (CIEM), the Institute of Labor Science and Social Affairs (ILSSA), and the Centre for Agricultural Policy Consulting at Institute of Policy and Strategy for Agriculture and Rural Development (CAP-IPSARD) since 2002. After the first wave in 2002, since 2006 the survey is implemented biyearly in 12 provinces with an increasing sample from 2,324 in 2006 to 3,648 in 2014. The survey produces detailed information about rural households for understanding their behavior, their opportunities and constraints. VARHS is the most concrete data available for rural studies in Vietnam. It’s data collection process, sampling distribution and its relationship with the flagship data Vietnam Household Living Standard Survey (VHLSS) by General Statistics Office of Vietnam (GSO) and so on can be referred to CIEM (2015).

The paper does a review of literature for examining theoretical and empirical evidence for discussing research questions. To provide an in-depth understanding of the relationship of social capital and other elements, case study method is also applied. This paper is structured as follows. After the introduction and research methods, the paper introduces an economic framework for analyzing social capital. Using this framework, the paper deals with the above research questions. From that perspective, the paper criticizes the traditional neoclassical production function approach by discussing the relationship between social capital and other elements both in theory and in practice. We conclude the paper by suggesting a more comprehensive framework for understanding the role of social capital in rural economy.

## **ECONOMIC FRAMEWORK FOR ANALYZING SOCIAL CAPITAL**

Before discussing the role of social capital to economic development, it is fundamental to understand the mechanism from that social capital can be translated into economic outcomes. We start this section by introducing a definition of social capital from economic perspective. We then suggest the mechanism for social capital to be translated into economic outcomes.

### **Definition of social capital**

There is no universally accepted definition in the social science literature. Indeed, each branch of social science, such as sociology, applied economics, political science and community psychology views social

capital from different perspectives. OECD (2001:41) regarded social capital as “networks together with shared norms, values and understandings that facilitate cooperation within or among group”. According to Coleman (1990: 320), social capital is “a variety of different entities having two characteristics in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of individuals who are within the structure”. While these definitions are meaningful for understanding the content of social capital, they do not directly view social capital from the economic perspective, namely, viewing social capital as an economic resource for enhancing efficiency.

In this paper, we take advantage of Putnam’s approach in defining social capital as “features [...] such as trust, norms, and networks that can improve the efficiency of society” (Putnam 1993:167). This definition describes both sides of social capital: it is “social” and is “capital” with economic consequence. Social capital is “social” because it involves people behaving sociably, arising from a nonmarket interaction that has economic effect but this effect is not internalized by the prices faced in markets. In economics, this effect is named “externality”. Collier (2002: 8) pointed out features of externality that are usually characterized by social capital: “First, the initiation of social interaction always involves an externality. Second, the social interaction has an economic effect that is not mediated through the market. Third, this effect is usually not the primary purpose of the social interaction but is incidental or even unintended”. To be “capital”, economic effects of social capital must persist due to the persistence of social interaction or due to persistence of its effects even though it is not itself persistent.

### **Mechanism for translating social capital into economic outcomes**

The economic rationale for economic impacts of social capital can be traced its origin from the transaction cost theory pioneered by new institutional economists such as Coase (1937). This school argues that transaction costs are determined by limited rationality, uncertainty, frequency and opportunistic behavior, and so on. Given these characteristics, transactions in the market become costly. As a result, the need for cooperation among small firms to minimize transaction cost increases. The growing literature of economics of innovation also set ground for the impacts of social capital to economic performance. Innovation is increasingly based on the social dimension such as collaboration, networking and knowledge sharing. The ability to connect beyond formal channels is increasing important to the increase of productivity (OECD, 2001). Many studies find out that social capital is an important element to foster the diffusion of knowledge and reduce transaction costs by enhancing trust and reducing opportunistic behaviors (Coleman 1988; Putnam 1993; Bowles and Gintis 2002).

Collier (2002) provides a framework for more a sophisticated explanation. First, social interaction can improve the ability to make allocative decisions through two mechanisms: Copying (reducing transaction costs) and Pooling (putting all knowledge together). Second, social interaction can raise output though



the knowledge about whether other agents are reliable (trust and reputation) basing on transaction cost theory. Third, social interaction produces coordinated action in various ways. Spontaneous coordination occurs because of norms so the stock of social capital is represented by the norms although it is produced by the flow of social interaction. Beside spontaneous coordination, social interactions might produce coordination because of conscious decisions.

## **SOCIAL CAPITAL IN RURAL VIETNAM**

### *To what extent social capital exists in rural Vietnam?*

Unlike physical capital and human capital, social capital is intangible, hence observing its current “stock” is difficult. In the literature, some studies provide several methods for measuring some dimensions of social capital such as trust, social networks, knowledge sharing and so on. In this section, the data from “Vietnam Access to Resources: Household Survey” (VARHS) 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 is used to present the current stock of social capital in rural Vietnam. VARHS surveys follow the World Bank’s World Values Survey question on measuring trust. Besides, VARHS also explores other dimensions of social capital such as social network and information sharing. For the comparison purpose, we use World Bank’s World Values Survey for measurement of trust as an element of social capital in community. In the World Values Survey, trust typically is calculated using the responses to the survey question: “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?”. Table 1A provides the percentage of “Yes” answer in several countries including China, Japan, United States and Vietnam in the most recent year that the survey was carried out. The result shows that in general, 50.9% Vietnamese people think most people can be trusted.

**Table 1A: Measurement of “Trust” in some countries**

	<b>China (2012)*</b>	<b>Japan (2010)*</b>	<b>USA (2011)*</b>	<b>Vietnam (2006)*</b>
<b>Most people can be trusted</b>	60.3%	35.9%	34.8%	50.9%

*Note: “Trust” is measured by calculating the percentage of the “Yes” answer for the question “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?” in the sample of respective country.*

*\* The year in the bracket is the latest year when World Values Survey was carried out in the country*

Source: World Values Survey

The same survey question on trust is also used in all wave of VARHS surveys. Table 1B provides results from VARHS data from 2006 to 2014. In all survey year, more than 81% of Vietnamese people in the rural area think that most people can be trusted. This implies a high “trust level” in rural Vietnam compared to the whole Vietnam as well as in China, Japan and the United States. This result is consistent with the

conventional wisdom that people in rural Vietnam own a bonding characteristic to its own small community where trust is easy to be built up.

**Table 1B: Measurement of “Trust” in rural Vietnam**

	2006	2008	2010	2012	2014
<b>Most people can be trusted</b>	84%	86.9%	82.5%	87.2%	81.7%

*Note: “Trust” is measured by calculating the percentage of the “Yes” answer for the question “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?” in the sample of survey areas.*

Source: VARHS 2006, 2008, 2010, 2012, 2014

Another reason for the high trust level in the rural areas of Vietnam is the fact that the people in rural areas have to bear various external shocks. Van (2015) using the survey in 3 years 2007, 2008 and 2010 in the project “Vulnerability in Southeast Asia” in the rural areas in 3 provinces (Ha Tinh, Thua Thien Hue, Dac Lac) shows that on average agriculture shock and health shock are dominant with 46.6% and 23.2% shock types in their samples. Under this condition, in the choice of coping-strategy from game theory, credit is dominant, especially for the case of the poor who involve mainly in informal insurance associations. So, they are supposed to participate in a repeated interaction leading to the fact that they “care enough about the future, then their concern for the future can help sustain their cooperation in present” (Schaffner 2014: 323). Credits, repeated interaction and cooperation with future perspective built trust.

As discussed previously, the stock of social capital could also be seen from social interactions in terms of clubs and social networks. Clubs are traditionally measured by the number of groups (unions, associations) that people involve. Table 2 presents that more than 85% of households in rural Vietnam have at least one member of a type of “club”.

**Table 2: Percentage of household that has at least one respective group member (Unit: %)**

	2006	2008	2010
Any Group	88.2	85.2	87.4
Communist Party	8.3	11.6	9.0
Youth Union	21.5	30.2	17.3
Women’s Union	70.1	58.8	57.7
Farmer’s Union	51	38	39.4
Veteran’s Union	16.7	15.1	15.0
Farmer Interest Group	-	1.0	0.5
Business Association	-	0.2	0.1
Credit/Microfinance Group	5.0	0.1	0.2
Cooperative	-	0.8	0.6
Religious Group	4.7	1.6	1.5

Sport/Culture Group	0.5	0.1	0.1
The Red Cross	-	0.8	1.1
Old Age Group	-	22.8	21.7
Other Group	-	3.1	3.7

Source: VARHS 2006, 2008, 2010

While social networks are difficult to measure, VARHS tried to proxy them in several ways. The results are shown in Table 3. More than 90% of households have at least one person to turn to for money in case of emergency. About over 70% are relatives with close ties. Almost households participate at least one wedding while the median of the number of wedding attended is about 15. These figures imply a high level of social capital in terms of clubs and social networks in rural Vietnam.

**Table 3: Informal network (Unit: %)**

	2008	2010	2012	2014
Share of household with at least one person to turn to for money in case of emergency	92.5	94.3	91	93.8
Share of helpers who are relatives	63.5	73.0	73.7	75.6
Share of household who attended at least one wedding last year	96.6	98.3	98.7	98.1
Number of wedding attended (median)	15	13	15	16
Share of household hosting wedding party	6.3	9.4	6.4	6.4
Share of household hosting birthday party	4.2	4.9	6.4	4.5

Source: VARHS 2008, 2010, 2012 and 2014.

In our framework, one important dimension of social capital is knowledge sharing, that can affect to output through copying and pooling mechanism. To understand knowledge sharing in rural Vietnam, VARHS surveys asked about the source of information that could be used in economic activities including agricultural production and extension, credit and insurance, government policy changes and market information. In these pieces of information, relatives, friends and neighbors play a crucial role. Another important source of information is television and community loud speakers. The detail results are presented in Table 4A and Table 4B.

**Table 4A: Source of information on agricultural production & extension and credit and insurance (Unit: %)**

Source of Information	On Agricultural production & extension				On credit and insurance			
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014
Relatives, friends & neighbors	58.4	56.1	46.5	60.0	55.4	52.6	53.7	57.4
Community bulletin board	22.8	14.5	28.3	19.5	17.6	18.1	30.6	28.4
Community loud speakers	34.6	40.9	49.2	40.5	31.5	34.7	37.9	33.7
Local market	7.4	8.5	8.4	8.8	6.2	6.9	7.1	7.9
Newspapers	1.1	1.7	3.5	3.4	2.4	2.2	7.8	5.2
Radio	2.2	2.1	5.4	3.8	4.5	4.0	8.6	5.0
Television	49.3	41.8	36.7	41.2	51.7	41.9	42.5	48.0
Extension agents	31.2	34.8	40.2	39.3	3.1	10.7	6.6	10.0

Other groups or mass organization	27.9	13.6	18.3	29.3	46.7	32.1	41.8	49.6
Business or Work Associates	0.1	0.1	0.4	0.3	1.3	1.3	1.3	1.6
Mobile phone	-	-	0.4	0.0	-	-	0.7	0.1
Internet	-	-	0.3	0.7	-	-	1.0	1.3
Other	8.0	8.6	3.1	1.1	13	10.6	5.3	1.2

Source: VARHS 2008, 2010, 2012, 2014

**Table 4B: Source of information on Government policy changes and Market (Unit: %)**

Source of Information	On Government policy changes				On Market (such as jobs, prices of goods and crops)			
	2008	2010	2012	2014	2008	2010	2012	2014
Relatives, friends & neighbors	47.9	40.0	43.4	48.1	67.3	65.5	65.2	70.2
Community bulletin board	16.4	16.2	22.1	20.6	5.9	4.8	12.6	10.7
Community loud speakers	30.7	34.2	42.2	40.1	10.7	17.9	22.6	17.4
Local market	4.8	7.9	9.4	8.1	59.6	54.7	50.1	59.1
Newspapers	4.0	3.8	13.8	9.1	2.5	2.6	8.9	4.5
Radio	7.6	7.8	17.0	6.7	5.1	4.1	11.8	6.2
Television	75.8	74.9	76.6	77.4	66.6	58.4	63.9	60.0
Extension agents	1.6	4.5	4.6	7.0	2.4	4.2	5.1	8.3
Other groups or mass organization	32.0	20.0	21.4	36.8	8.0	5.7	7.2	14.0
Business or Work Associates	0.3	0.4	0.5	0.6	0.9	0.5	1.4	1.5
Mobile phone	-	-	0.3	0.3	-	-	0.8	0.5
Internet	-	-	1.4	2.3	-	-	1.9	2.1
Other	10.8	10.3	2.5	1.0	6.1	8.8	4.1	1.9

Source: VARHS 2008, 2010, 2012, 2014

From the data of “trust” level, clubs and social networks, and source of information, we conclude that VARHS surveys provide strong evidences for the abundance of social capital in rural Vietnam.

### *Is social capital a source of economic development in rural Vietnam?*

To deal with this research question, we firstly argue that the mechanism for translating social capital into economic outcomes presented a strong theoretical foundation for the impact of social capital on economic development. We then do survey of literature whether there is evidence that social capital has significant economic impacts to rural Vietnam.

In terms of empirical evidence, there are some studies using the neoclassical production function approach to estimate the impact of social capital on economic outcomes in rural Vietnam. For example, in their study, Vu et al (2009) did a survey at Da Hoi iron and steel production village to recognize the determinants of the improvement in product lines, product quality, material procurement, product marketing, labor management and overall economic performance of enterprises. Regarding social capital, Vu et al. (2009) postulate the hypothesis that having siblings, who had established their businesses earlier, engaged in steel production improves the proprietor’s production and management efficiency.

They found an evidence supporting the hypothesis that the family ties have statistically significant and positive impacts on the production of more modern products. In terms of value-added, these ties basically have positive impacts with marginal effect of about 0.1 but in terms of labor productivity (value-added/number of workers) the effect is small and mainly insignificant, except for the case of square and round bar production. They also proceeded a two-limit Tobit model to capture the effects on the direct transactions of enterprises and the important role of the family ties was reported to be confirmed. As a whole, Vu et al. (2009) revealed that the personal ties with parents and siblings contributed to the improvements and performance of village enterprises and these ties are the important determinants of the successful transformation of the village industry in northern Vietnam.

In another study, Nguyen et al. (2006) estimated the relative shadow prices of social capital for household-level paper recycling units in Vietnam using data from 71 paper recycling units at Duong O village, Bac Ninh province. The one-output production function included six inputs (capital, labor, energy, raw material (waste paper), other materials and social capital). They captured 4 dimensions of social capital including associational activity (number of memberships per capita), information sharing (number of times the owner of the paper recycling unit joined with other paper factories), trust and norm of reciprocity (number of times the paper-recycling household had helped a paper buyer in the past two years). Empirical estimation was implemented by a trans-log functional form for the input distance function. They pointed out that social capital had a positive contribution to the production efficiency and the marginal effect of social capital was larger than of physical capital. Of all dimensions of social capital, trust and number of membership were the most important factors.

From these results, it is possible to conclude that there are evidences to support the idea that social capital is a source of economic development in rural Vietnam.

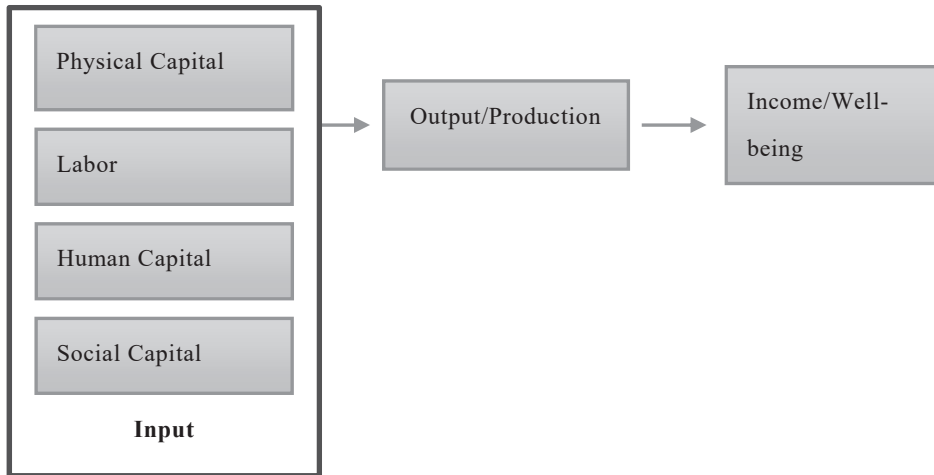
### ***Is social capital independent of other inputs in transformation process to production output and income?***

In order to deal with this research question, we develop critics on the procedure and the approach that many papers follow in estimating the impacts of social capital. We shall call this approach by the name “traditional approach”. Indeed, when looking for empirical evidence of impacts of social capital on rural economic development, many researchers, including Vu et al (2009), Nguyen et al (2006) and so on tend to assume that social capital (SC) contribute to a production function of output (Y) independently as other types of capital such as physical capital (K), human capital (H) or labor (L):  $Y=F(K, L, H, SC)$ . This traditional approach is modeled in Figure 1 by tracing the flow of value from inputs to income.

From economic framework for analyzing social capital we discussed previously, the traditional approach is very bias because when defined as externality of social interaction, the impact of social capital cannot

happen independently. While social capital can enter the neoclassical production function as an independent variable (for example, when things are held constant, more trust might lead to more output due to, says, reducing transaction cost), social capital has close relationship with other factors.

**Figure 1: Traditional approach for linkage between social capital and rural economic development**



Source: Author's

First, social capital - because of social interactions - has its root from institutions, both formal and informal, and has potential impacts on the institutions that decide how output is produced. This means when the production process is *not* frictionless, institutions play an important role in creating the so-called “quality of inputs”. As a result, social capital can affect *quality of inputs*. Second, social capital could have impacts on other inputs of production, including elements in investment and financial markets (physical and financial capital), schooling and education (human capital) and labor markets. For example, if social capital can affect the migration from rural to urban, it will definitely affect the number of available labor for production in rural area. In this sense, social capital can affect *quantity of inputs*. We also note that the process of transferring value from production to income (or well-being) depends upon the market friction. In turn, market friction is often proxied by the transaction cost, which is directly linked to social capital of the traders. The next section will develop a further view by discussing the relationship between social capital and these elements, including institutions, labor, human capital and commodity market.

## **Social Capital and Institutions**

Social capital has a closed relationship with institution, which is mentioned as “any set of formal rules, informal norms and related enforcement mechanisms that constrain people’s choices regarding a particular set of action” (Schaffner 2014: 314). Indeed, healthy institutions encourage mutually beneficial cooperation and trust, that are important elements of social capital as discussed. There are many examples that healthy institutions help to improve outcome through trust and cooperation that help to overcome the free-rider issues (harvest fish from local pond) or make collective action (respect contractual promise for market development). The negative impacts of institutions could be regarded as damaging social capital for many cases such as traditional notions of beauty in Ethiopian that increase the risk of HIV infection, or social norms of requiring families to sacrifice livestock in bereaved families. The other case includes “extractive” institutions like Mafia.

One theoretical framework for the importance of cooperation and institution as well as for the working of social capital is contributed to the game theory in studying choice under strategic setting. Game theory provides a suggestion that people cooperating because of coordinating expectation if they believe that others will also cooperate, especially in the assurance game setting. This provides a lot of implications for the development process. If coordinating a collective change in expectation through leadership, a community can get a better outcome without large resources from outsiders or central governments. What’s more, in the rural area when people in villages live together for decades or their whole life, they are supposed to play a repeated game that the concern about future can help to cooperation in the present. However, social changes might have great effects on the strategy of each member in the community. For examples, the migration and urbanization process might affect the expectations of many players that, in turn, need more communication, leadership, rewards and punishment mechanisms.

In the case of Vietnam, many implications can be mentioned follows. For thousands of years, community citizenship is considered one of the most important characteristics in the rural areas of Vietnam. The most important unit of social-economic system is a village with its own “*huong ước*” (Village’s code of conduct) that is far more important than rules of law (As said in old proverb: “*Phép vua thua lệ làng*” that can be translated as “The rule by the King is less powerful than the code of conduct of the village”). It is the code of conduct of each village that assured the better outcomes in strategy choice thanks to maintaining a strong trust among people.

In order to maintain the level of trust, a system of punishments and awards in “*huong ước*” also exists, both complement and substitution for government regulation, in terms of monetary and non-monetary ones. Some villages even transfer this kind of commitment into festivals, such as the case of Hoa Lieu Village, Hai Phong (“*Minh Thề*” or Transparency Swear festival) or Trang Liet Village, Bac Ninh. These

are the festivals for commitment of cooperation among people in the community in using common property resources to overcome the tragedy of the commons, for commitment of respecting customary land rights and using them in the most efficient way, as well as for commitment of enacting the code of conduct of the village. This kind of commitment goes beyond the noncooperation in the future but includes an enforcement mechanism and community monitoring compliance. However, the issues do still exist when a household intends not to live in the village in the future due to the economic process and urbanization because the punishment in “*hương ước*” presently cannot be above the law in terms of monetary punishment and the non-monetary punishment such as those related to honor might be ineffective if the migration decision is made, especially when the household have no blood-relation in the village/ community.

Government intervention, as an institutional issue, might be helpful in activating the positive relationship between social capital and healthy institutions. However, the government may suffer from government failure, both in policy design, policy reform and policy implementation. The collective ownership of land in Vietnam is an imperfect policy design. However, the privatization policy reform on a large scale without a good governance practice and accountability mechanisms might be a worse policy reform. The bad policy implementation can be observed typically in the salary mechanisms that encourage public servants to involve themselves in corruption practice on small or large scale and to provide poor service quality. In this sense, the government performance might be regarded as a negatively institutional factor to social capital.

### **Social Capital and labor**

The neoclassical approach implicitly assumes that there is no relationship between social capital and labor, otherwise, social capital cannot get into the traditional production function as an independent variable. However, we criticize this point by arguing that social capital can affect significantly both quality and quantity of labor.

Social capital in the form of norms might define a response of a person due to its effects. From another perspective, it is social capital in terms of trust that might facilitate the gap in marginal utility of work and leisure. For example, in a community with high level of trust, people find it easier to increase working time in response to a small increase in wages. In another way, social capital can make use of time in a more efficient way when trust exists. In this case, people in a community can exchange the volume of work with another in order to reduce transaction time. In Vietnam, especially under the command economy before 1986 *Doi Moi*, and currently in some communities, this idea exists in the form of “*Tổ đổi công*” (Work Volume Exchange Group). While the tragedy of the commons with *Tổ đổi công*



existed before Doi Moi on a large scale nationwide, this current formation of working cooperation works well based on more trust in the small community.

Another important labor issues in rural development is schooling and child labor. Child labor prohibition will be only effective if employers face a significant threat of detection for non-compliance. For poor farmers who involve in export value chain in Vietnam, indeed, they expose to significant risks which are not from the employers because these poor farmers are almost self-employed. The fact that farmer does not directly engage in international regulation, the risk is indirect, from domestic traders, and the domestic traders, in turn, suffer the importers from developed countries bring a need for a huge bridge in terms of knowledge and detection issues (say, how to see a child engaging in collecting farming products as housework or working time?). Social capital might be in need for this bridging function. What's more, this prohibition is also very indirect for the purpose of increasing the schooling of child workers. Other policies in the community through social interactions might be more direct and have more impacts, such as introducing a norm to the community of farmers that investing in human capital of children would bring higher rates of return in the future. In Vietnam, this approach is much more popular when villages and blood related families try to encourage members to send their children to school or university and see them as a pride. The belief that a family will have respect and help from the community when it is successful in sending their children to a good university brings a lot of children to school.

Finally, social capital in terms of trust and social networks might affect to the rural – urban migration decision. Social ties to someone with migration experience increased the probability of migration. It happened because social networks linked migrants and non-migrants into a system of mutual assistance. Migration itself generated network connections in terms of new friends and relations, so network brought about the cumulative causation of migration: every new migrant contributed to the reduction of the cost of migration for a set of non-migrants, that helped some of them to migrate. This new one, in turn, created new network ties for another set of people and further reduction of the cost of migration and so on. VARHS 2012 and VARHS 2014 report that about 31%-33% people in rural Vietnam use their social network as a job search channel.

### **Social capital and human capital**

Human capital is often regarded as knowledge and skills of labor in the production process. Human capital often get into the neoclassical production function as an independent variable in order to make the so-called “effective labor”. Social capital can affect human capital in various ways. First, copying and pooling mechanism of social capital is the method of spreading skill and knowledge. In the rural Vietnam, where knowledge sharing through social relations plays an important role, the impact of magnifying human capital become more crucial. Vu et al. (2009) found some evidence to support the

view that sharing knowledge in the small community in rural Vietnam played some role in enhancing productivity. From another perspective, social norms in Vietnam tends to appreciate schooling and education (some communities organize ceremony in recognition of educational achievements of children/people within community, some write down the successful people's name in stone and keep in the village's temple and so on) that can affect the optimal choice in traditional neoclassical model of working and schooling, that help to increase the educational level in rural Vietnam, generate more human capital for the area. Informal job-training in migration people with a certain social relation also helps to increase skills for the production process.

### **Social capital and commodity markets**

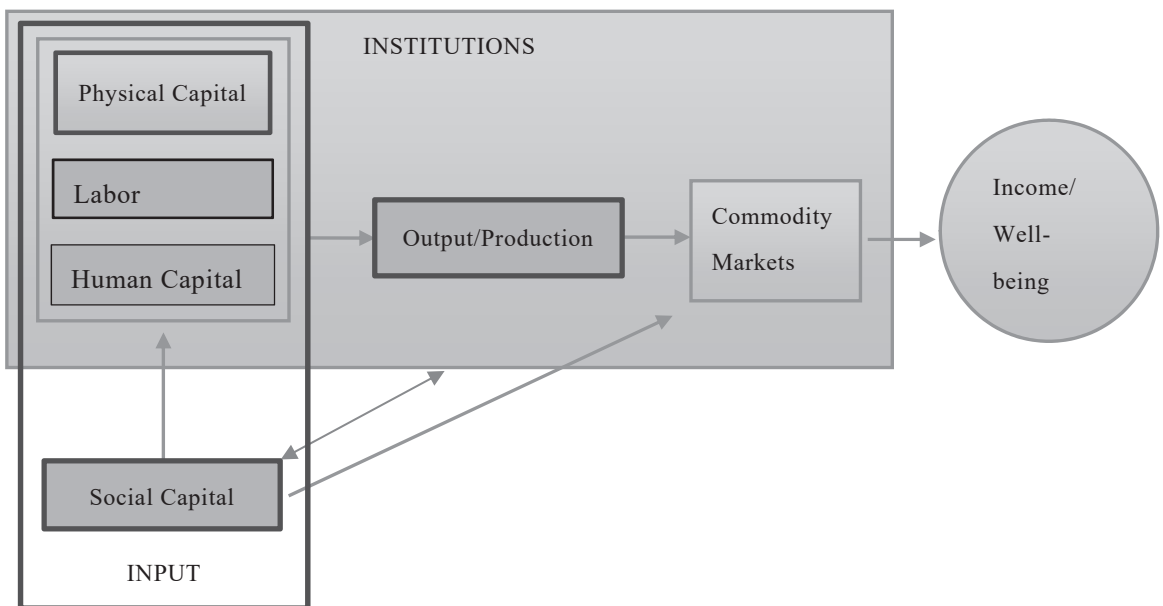
When analyzing social capital in the economic framework, transaction cost play an important role: Doing business is costly or market friction does matter. Trust among potential trading partners has negative relation with transfer/transaction costs. This fact emphasizes the important role of social capital in market development. However, the scale of transaction plays an important role. For the cash-and-carry economy, trust can be built easily compared to the large scale of transaction. Unfortunately, we observe a high trust among small transactions in a small scale of community in Vietnam, but for a larger scale, such as between a factory and local farmers, the trust is lack and monitoring is not effective. Thus, the risk of transaction is high. It is viewed that social capital in Vietnam is limited in the scope of small community, such as a village. This fact provides some implications for building trust on a larger scale and some advantages of the one product one village policy. Besides, enhancing the enforcement of civil laws is important in the rural Vietnam for building trust. We argue that if a model of enhancing social capital (by focusing on building trust using a formal institution) can be applied in a small scale, it will be copied by others. For example, farmers tend to break the contract with an export factory but it might be very costly to impose any punishments on that farm. This behavior is copied by other farmers and makes social capital a damaging social capital. So, if the government provides "institutionalized social capital" in a positive way, this policy might work to overcome this obstacle.

Schaffner (2014) provides a framework for discussion of the effect of improved market connection between remote communities and larger markets, between rural communities and another as well as the issues of connecting markets through time and connecting small farmers to higher value markets. These issues involve in some mechanism of social capital, such as copying and pooling in order to identify the connection, trust and reputation of others and so on. It also relates to the issues of overcoming free-riding for transportation and infrastructure improvement. For example, improving connections among communities can help smooth out variation in food consumption overtime but if a community pursues the self-fish behavior, this might induce a negative outcome. Similarly, storage through time might

induce problem might not help to stabilize food prices but might be used for other negative purposes harmful to society as a whole.

From these discussions, we argue that a more comprehensive framework of social capital and other elements of economic development should be built-up rather than the traditional neoclassical production function approach. Using the same logical approach with the neoclassical ones (Figure 1) that traces the flow of value from input to output (through production) and ends at income and well-being, we introduce a conceptual framework in Figure 2 for understanding the potential impacts of social capital on economic development.

**Figure 2: Conceptual framework for linkage between social capital and rural economic development**



Source: Author's

In our framework, factors such as physical capital, labor, human capital and social capital can be used for production for producing output. Output is then exchanged in the market for generating income or well-being. All stages of this process are affected by institutions, the production process and commodity markets. However, while social capital enters the production process as an element of inputs, it also has impact on other factors, commodity market as well as institutions.

## FINDINGS AND DISCUSSION

This study deals with the question of the linkages between social capital and economic development in rural Vietnam. Our analysis showed that social capital is abundant in rural Vietnam and social capital is a source of economic development in rural Vietnam. Our analysis rejected the idea that social capital is independent of other inputs such as physical capital, labor in transformation process to final output and argued that the role of social capital is much more sophisticated. We discuss some issues that were ignored by neoclassical approach and argue that a more comprehensive framework for understanding the relations of social capital and other elements of development is a must because even when considering economic development from income perspective only, a more sophisticated framework should be developed for guiding better policy discussions. This framework should include such elements as other inputs, institutions and commodity markets. We introduce in this paper such framework. While this framework can be used in sectoral analysis, it would be more meaningful when applying to the rural economic development where the “stock” of social capital is significant. Our framework can facilitate the analysis of this relationship in empirical research. However, our framework still suffers from some limitations, such as we ignore the invert relationship between the components of rural economic development to social capital. We also keep our framework simple enough by restricting the economic development concept to income approach. Depending on the thesis of study, researchers can extend this framework into a more appropriate one. Another limitation is that we do not include any primary data analysis. In the future, a questionnaire survey could be developed based on the framework in our suggestion and such analysis would be possible.

## REFERENCES

- Bowles, S and Gintis H. (2002). Social Capital and Community Governance. *The Economic Journal* Vol. 122(483): 419-438. Available at <http://www.jstore.org/stable/798455> [Accessed 08/06/2015]
- Bourdieu, P.1986. The Forms of Capital. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press
- CIEM [Central Institute for Economic Management]. (2015). *Growth, Structural Transformation and Rural Change in Viet Nam: A Rising Dragon on the Move*. VARHS Report. United Nations University World Institute for Development Economics Research. Available at <https://www3.wider.unu.edu/sites/default/files/Events/PDF/VARHS%20Report.pdf> [Accessed 20/11/2016]
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica* 4(16): 386-405. Available at <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x/pdf> [Accessed 10/06/2015]
- Coleman, J S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Economic Review* 78:129-34
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press

- Collier, P. (2002). Social Capital and Poverty: A Microeconomic Perspective. In *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, Vol. 24, No. 6. Available at <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0305750X96000216> [Accessed 08/06/2015]
- Li, X. (2008). Social Capital and Employment Entry of Recent Immigrants to Canada: Evidence from the Longitudinal Survey of Immigrants to Canada (LSIC). Working Paper. Citizenship and Immigration Canada. Available at <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/social-capital-w3-eng.pdf> [Accessed 11/06/2015]
- Nguyen, V. H., Kant, S., & Maclaren, V. (2006). Relative shadow prices of social capital for household-level paper recycling units in Vietnam. *Ecological Economics*, 57(3), 520-533.
- Nguyen, T. A. T. (2012). Vốn xã hội trong quản lý và phát triển nông thôn nước ta hiện nay [Social Capital in Rural Governance and Development]. *Xã hội học* [Sociology] 2 (118), 2012. P.33-40
- Nguyen, V. H. (2012). Phát triển làng nghề theo hướng bền vững ở Việt Nam trong tiến trình hội nhập kinh tế thế giới. *Tạp chí Phát triển & Hội nhập* [Journal of Development & Integration]. No. 4 (14) May-Jun/2012
- Nguyen T.A.(2011). Vốn xã hội và mấy vấn đề đặt ra trong nghiên cứu vốn xã hội ở Việt Nam hiện nay. [Social Capital and Some Current Issues in Social Capital Research in Vietnam], *Xã hội học* [Sociology] 3 (115) 2011.p. 9-17
- OECD (2011). *The Well-being of Nations: The Roles of Human and Capital*. Centre for Educational Research and Innovation. Available at: <http://www.oecd.org/site/worldforum/33703702.pdf> [Accessed 10/06/2015]
- Portes, A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24:1-24
- Portes, A. (2000). The Two Meanings of Social Capital. *Sociological Forum*. Vol. 15 No. 1 (Mar., 2000)
- Putnam, R. D. 1993. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *American Prospect* 13:35-42
- Schaffner, J. (2014). *Development Economics: Theory, Empirical Research and Policy Analysis*. Wiley
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy* 6:65-78
- Trinh, K. L.(2013). *Phát triển làng nghề sản xuất hàng xuất khẩu trên địa bàn Hà Nội đến năm 2020* [Develop export-oriented craft villages in Hanoi till 2020], PhD Thesis, National Economics University. Vietnam
- Vu, H. N. (2013). *Insights into the Development of Village-Based Industrial Clusters in Vietnam*. Bach Khoa Publishing House.
- Vu, H. N. (2014). The Roles of Human and Social Capital in the Development of Manufacturing SMEs in Vietnam. *Journal of Economics and Development* Vol.16 No. 1.
- Vu, H. N., Sonobe, T. & Otsuka, Keijiro (2009). An inquiry into the transformation process of village-based industrial clusters: The case of an iron and steel cluster in northern Vietnam. *Journal of Comparative Economics*, 37 568-581.

Woolcock, M. and Deepa N. (2000). Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *World Bank Research Observer* Vol. 15(2). Available at <http://wbro.oxfordjournals.org/content/15/2/225.short?rss=1&ssource=mfr> [Accessed 08/06/2015]

明治大学専門職大学院研究論集 第8号

発行日 2017年3月31日

発行 明治大学専門職大学院  
東京都千代田区神田駿河台1-1  
電話 03-3296-2397

印刷所 山藤三陽印刷株式会社  
札幌市西区宮の沢1条4丁目16-1

*MEIJI PROFESSIONAL  
GRADUATE SCHOOL  
JOURNAL*

*No. 8*

*2 0 1 6*

*MEIJI UNIVERSITY*

*GRADUATE SCHOOL OF GOVERNANCE STUDIES*

*GRADUATE SCHOOL OF GLOBAL BUSINESS*

*GRADUATE SCHOOL OF PROFESSIONAL ACCOUNTANCY*

*GRADUATE SCHOOL OF GLOBAL GOVERNANCE*