

日本の政治制度と社会関係資本

— 自民党一党優位の時代と現在との関連性を探る —

一橋大学社会学部3年 佐藤良輔

〈 目次 〉

第1章 はじめに

- 1-1. 日本の政治的停滞
- 1-2. パットナムと社会関係資本
- 1-3. 本稿における仮説

第2章 社会関係資本の定量的分析

- 2-1. 信頼と市民参加の国際比較
- 2-2. 政府に対する信頼の国際比較
- 2-3. 日本における社会関係資本の経年変化
- 2-4. 文化から見る日本の社会統合

第3章 社会関係資本の定性的分析

- 3-1. 分析枠組み
- 3-2. 官僚と行政
- 3-3. 福祉レジーム
- 3-4. 政治制度から見る日本の社会統合

第4章 検証結果と理論的考察

- 4-1. 仮説に対する検証結果
- 4-2. 不明確な媒介変数という留意点
- 4-3. 社会関係資本の負の側面という示唆
- 4-4. その他の理論的示唆

第5章 結論

第1章 はじめに

1-1. 日本の政治的停滞

日本においては、戦後長らく続いた自民党一党優位の時代が終焉した1990年代以降、政権交代のあるイギリス型の政治が理想とされ、選挙制度改革に代表されるような政治改革が今日まで模索されてきた。しかし、二大政党制の機能が期待されていたにもかかわらず、政党の離合集散が繰り返されてきたことに象徴されるように、今日の政治は停滞している。したがって、改革の目標が達成されたとはいいがたい状況にある。

日本の政治的停滞を象徴しているのが、他のG8各国に比べて政権が突出して短命であることである。1991年から2013年2月現在までにおいて、日本の首相の人数は16人であるのに対して、G8各国の首相・大統領を見ると、アメリカ・イギリス・フランスは4人、ドイツ・ロシアは3人、カナダは5人、イタリアは8人となっている。また、衆議院と参議院の多数派が異なる「ねじれ」の現象に対して有効に対処できず、近年の内閣提出法案の国会成立率は低下してきており、「決められない政治」が常態化している(21世紀政策研究所2012:3-4)。

こうした政治的停滞の原因は、統治構造の機能不全にあるとされる。例えば、政党の意思決定プロセスが確定していないといった要因のために党の一体性が保たれないことや、政治改革以前まで続いてきた官僚のあり方が政権交代時代に適合的ではないことなどが挙げられる。このような問題点がすみやかに解決されれば、改革が本来目標としていた政治のあり方に近づくことができるであろう。しかし、解決策への合意も先送りにされたまま、過去20年間の政治は停滞してきたのである。

1-2. パットナムと社会関係資本

ロバート・D・パットナム(2001)は、イタリアの地方政治の分析を通して、市民のあいだに社会関係資本が蓄積されているほど、政治制度がより良く機能するということを実証的に示した。パットナムは、ここでいう社会関係資本を、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴(パットナム2001:206-207)」と定義している。これが豊富な社会においては、市民の間の自発的な協力が促され、社会全体にとって好ましい影響が及ぶという。

イタリアでは、地方分権改革として1972年に州が設置された。全国で同様の制度が同時期に導入されたことになるが、その州の制度が「成功」するかどうかは、地域によって大きく異なっていた。すなわち、パットナムが独自に定めた指標によると、北部・中部では

政府が効果的な政策を実施するとともに、住民の要求に対して素早く反応したのに対して、南部の州ではそうでないという傾向が見られたのである。まず、イタリアの南北に存在する経済格差によって、その傾向の原因を説明できる可能性があるというパットナムは考えた。しかし、そのような要因は否定されるということを示したのちに、この違いが〈市民的積極参加〉〈政治的平等〉〈連帯・信頼・寛容〉〈自発的結社〉の程度によって特徴づけられる「市民共同体」がどれだけ発達してきたかに由来するという仮説を、数々のデータから立証している。「市民共同体」の発達、すなわち社会関係資本の蓄積状況と、地方政府の「制度パフォーマンス」の良し悪しを媒介する理論的根拠は、「共有地の悲劇」において見られるような「集合行為のジレンマ」であるとされる。すなわち、社会関係資本が豊富で、上記の4つの特徴を持つような「市民共同体」であれば、個人にとっては裏切りが合理的であるが、全体にとっては不利益につながるような状況を克服できるとしている。これらの分析から、「市民共同体」が発達しており、同等の地位・権力の諸アクターを結合する「水平」的な社会統合によって制度が「成功」した北部と、庇護的で非対称的な関係にある不平等な諸アクターを結合する「垂直」的な社会統合によって制度が「成功」しなかった南部という結論が導かれた。

以上のように、パットナムによって実証的に示された社会関係資本は、今日の政治において、党派を超えて注目される概念となった。イギリスのキャメロン首相は「小さな政府」を志向しつつ、市民の間の信頼やボランティア精神を通して、公共サービスの担い手としての市民が自発的に活動することを想定している。一方、経済格差が社会関係資本の形成を妨げ、国民の福利を損なわせるとする議論もある(永島 2011: 119-133)。日本においても、政策の根拠の一つを社会関係資本に置くという考え方は、党派を問わず存在していると推察できる。それは、市場を監視・制御することを「市民社会」に期待する立場、もしくは新自由主義における「民」を担う主体としての「市民社会」に期待を寄せる立場(植村 2010: 296-307)のいずれであっても、社会関係資本が「市民社会」のパフォーマンスを高めると認識されているからである。坂本治也(2010a: 15-26)は、ソーシャル・キャピタル(=社会関係資本)論が注目を集める社会的背景として、1) 政府だけでなく企業・NPO・個々の市民などが公共領域で果たす役割が期待されるようになったこと、2) 共同性の喪失や社会病理の増大によって社会が崩壊することへの不安感が高まっていること、3) 共同性や市民社会に対して実証主義でアプローチする目新しさ、4) 言葉自体の新奇性という点を指摘している。このように汎用性の高い概念である社会関係資本と日本の政治との関係を明らかにすることは、今後の政策の方向性を判断するうえで有益な指標となるであろう。

次節では、日本の政治的停滞・パットナムによる研究・近年における社会関係資本への注目を背景として、本稿における仮説および議論の流れを記す。

1-3. 本稿における仮説

過去 20 年間の日本は、政権交代が可能なイギリス型の政治を模範とし、それへ向けた政治改革を進めようとしてきた。それにもかかわらず、統治構造の改革（党内ガバナンスや官僚制などを、政権交代時代の政治にふさわしいかたちへと変革して適合させること）はいまだに進展していない。その結果として、1-1 で述べたような政治的停滞に陥っている。

本稿は、このような日本の状況と、パットナムの社会関係資本に関する研究成果とが関連しているという可能性を探るものであり、次のような仮説を提起する。日本においては社会関係資本が乏しく、同時に、自民党一党優位下ではイタリア南部で見られたような「垂直」的な社会統合が定着していた。このような「市民共同体」的特徴に乏しい社会関係資本のあり方によって、1990 年代から始まる政治改革が成功せず、今日のような政治的停滞という「低い制度パフォーマンス」を生みだしている。「垂直」的な社会統合とは、55 年体制下のもとで形成された、大企業や都市部の富を地方へと配分する政治のあり方（利益配分政治）や、「仕切られた生活保障（宮本 2008）」という社会保障のあり方、および官僚と行政のあり方のような、日本に特有の政治制度のことを想定している。ただし、検証結果から先に述べるとすれば、本稿においては必ずしも日本の社会関係資本のあり方に関する一貫した見方が得られるわけではない。したがって、その原因として考えられる事柄について考察することとなる。

本稿の構成は、以下のとおりである。第 1 章で提起した仮説を検証するために、第 2 章・第 3 章では自民党長期政権の時代における日本の社会関係資本について論じる。数量的なデータを検証する第 2 章では、パットナムの「市民共同体」の指標のうち、おもに〈市民的積極参加〉〈連帯・信頼・寛容〉〈自発的結社〉の程度を読み取ることができる。政治制度の特徴から社会関係資本について考察する第 3 章においては、特に〈政治的平等〉の水準について評価することができる。こうした検証から得られた結果や分析手法について、第 4 章ではいくつかの理論を援用しながら考察する。最後に、第 5 章において本稿の議論の要約と考察、および今後の課題について記す。

第2章 社会関係資本の定量的分析

2-1. 信頼と市民参加の国際比較

坂本(2010a : 2-6)は、パットナムの研究に基づいて、社会関係資本を構成する重要な下位要素が 1) 市民社会の水平的ネットワーク、2) 一般的信頼感（特定の個人・集団に対する信頼感ではなく、社会全体に対する信頼感）、3) 一般化された互酬性の規範（「ある時点では一方的あるいは均衡を欠くとしても、今与えられた便益は将来には返礼される必要があるという、相互期待を伴う交換の持続的關係」（パットナム 2001 : 213））であると確認する。そのうえで、世界価値観調査(2000)のデータに依拠しながら、日本における社会関係資本の水準について概説している。同データは、〈信頼〉（「一般的にいつて、人はだいたいにおいて信用できると思いますか、それとも人につき合うには用心するにこしたことはないと思いますか」における前者の回答率）および〈団体所属〉（高齢者福祉団体、宗教団体、教育・芸術・音楽・文化活動団体、専門家団体、青年奉仕団体、スポーツ・余暇団体、女性団体、健康関係団体のいずれかに所属している者の率）という指標によって、世界の 70 か国を比較したものである。

世界価値観調査(2000)でみる世界各国の〈信頼〉〈団体所属〉(G8、各地域の平均)

	〈信頼〉 (%)とその順位	〈団体所属〉 (%)とその順位
日本	43.1 (10)	36.0 (33)
アメリカ	36.3 (19)	85.5 (3)
イギリス	28.9 (26)	23.8 (45)
フランス	21.3 (48)	31.6 (40)
ドイツ	37.5 (17)	40.8 (30)
ロシア	24.0 (37)	9.7 (58)
カナダ	37.0 (18)	66.1 (12)
イタリア	32.6 (23)	34.9 (34)

西欧・北米の平均	36.0 —	49.7 —
東欧の平均	21.8 —	25.8 —
ラテンアメリカの平均	18.3 —	47.2 —
アフリカの平均	17.2 —	65.4 —
アジアの平均	35.6 —	46.7 —

出典：坂本(2010a)より、改変して引用。

日本は〈信頼〉の数値が高く、一般的信頼感の面では高水準にあるといえる。一方、日本の〈団体所属〉については、アメリカのような高参加型社会に比べると、特に活発であるとはいえない。したがって、このデータから考えられる日本の社会関係資本の蓄積状況

は、「世界の中で中程度ないし中の上程度の高さである」といえる。ただしこの調査では、自治会・町内会といった日本において活発な地縁組織が対象となっていないため、日本の〈団体所属〉はより高水準となる可能性がある。このように、世界価値観調査の解釈をめぐっては慎重を期する必要があることも指摘されている。

この調査を補足するかたちで、中村菊男ら(1975)による国際比較のデータを示す。同調査は高度成長期の終わり頃に行われたものであり、2000年の世界価値観調査よりもはるかに古いものである。しかし、日本に関する両データの特徴は類似していることが分かる。すなわち、中村の研究においても日本の一般的信頼感の高水準である。諸団体への参加もまた、「日本の場合と諸外国との場合とでは組織の種類および性格に相違があるために、完全な比較をすることはできない」という点に留意する必要があるが、同窓会や県人会といった日本に特有の組織を加味したデータであるために高くなっている。逆に「これらの団体の加盟者を除外するとむしろ少なくなると思われる」ことも、2000年のデータと整合的な点であるといえる。

なお、この調査研究の日本におけるデータは、1972年9月15日現在の全国有権者が母集団とされ、無作為二段抽出法によってサンプリングされたものである。人口規模の異なる地域から均等に1400人が抽出され、調査票による面接聴取が行われた。サンプルの回収率は59.6%である(中村ら(1975)の巻末に詳述)。

社会的信用と不信用 (%)

	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
気をつけていなければ人に つけこまれてしまう	59	68	75	81	73	94
たいていの人は信じら れる	51	55	49	19	7	30
たいていの人は自分のこと より他人のことを考える	18	31	28	15	5	15
人間はもともと協力的なも のである	72	80	84	58	55	82

出典：中村ら(1975：193)より引用。

諸団体の会員

	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
総会員パーセント	59	57	47	44	30	24

「諸団体」＝労働組合・同業者団体・専門家団体・農民団体・社交団体・慈善事業団体・宗教団体・市民団体・協同組合・在郷軍人会・親睦団体・同窓会など・その他

出典：中村ら(1975：200)より、改変して引用。

2-2. 政府に対する信頼の国際比較

本節では、政治文化に関する国際比較のデータ（中村ら(1975)）より、「政府信頼」に関係していると考えられる項目、すなわち「政府への期待」・「行政機関の評価」・「投票行動の感情的側面」・「市民的有効感（地方自治体への影響力行使の手段）」を引用し、評価する。「社会関係資本が政府信頼を高める効果をもつかどうかについては、一定の実証的証拠が蓄積されている状態にある（坂本 2011: 44）」ため、「政府信頼」を国際比較することができれば、社会関係資本における「一般的信頼」の推定に役立つ。ただし、2-1から推定されるような〈連帯・信頼・寛容〉〈市民的積極参加〉〈自発的結社〉の高さを、以下の研究から読み取ることはできない。むしろ日本における「政府信頼」の程度は、比較的低い水準にあったのではないかと考えられる。

政府への期待 (%)

	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
良くなる	50	76	77	61	66	58
時による	35	19	15	30	20	18
関係なし	5	3	3	3	5	19
政府の影響力なし	—	1	1	1	1	2
その他	—	0	1	0	2	1
わからない	10	1	2	4	5	2

出典：中村ら(1975: 60)より引用。

上記の表は、政府の施策によって国が「良くなる」のかどうかを尋ねたものであり、「政府信頼」を測定するための率直な質問であるといえる。「政府を構成する人びとに対する信頼感、要求を汲み上げて実現するシステムとしての政府に対する信頼感、政治が日常生活に寄与した実績（ママ）に対する評価は、この期待感を裏づけるもの」であると中村らは考える。

行政機関に対する信頼感 (%)

	日本		アメリカ		イギリス		西ドイツ		イタリア		メキシコ	
	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察
公平	25	34	83	85	83	89	65	72	53	56	42	32
時と場合	47	40	4	5	6	4	19	15	17	15	5	5
不公平	13	11	9	8	7	6	9	5	13	10	50	57
わからない	15	14	4	2	2	0	7	8	11	13	3	5
その他	—	—	—	—	—	—	—	—	6	6	—	—

出典：中村ら(1975：96)より引用。

国家意思の内容とともに、この実施にあたる行政機関の国民への応接の態度、問題処理方法の適切性、迅速さなどは政治一般に対する信頼感に影響を及ぼす。行政機関に対する信頼感が高ければ、政策の効果はより大きく、受益者の利益も大きくなるだろうし、不便や不満は適度な政治参加を促して、政治過程の有効なフィードバックとなる。行政機関に対する信頼感が低ければ、政策効果はあがらず受益者の利益もそこなわれる。その結果は国民と行政の断絶であり、過激で実現不可能な政治参加の要求である（中村ら 1975：95）。

表のように、日本人は「一言にしていえば行政にきわめて懐疑的である」が、「不公平」と答えた者の割合はイタリアと同水準にとどまる。「中間的意見の多い日本人の特性」と断言するまでにはいかないが、少なくとも諸外国より行政機関に対する信頼感が高いということにはなさそうである。

「投票行動の感情的側面」 (%)

	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
「満足型」	33	71	43	35	30	34

「満足型」＝投票行動に際して、「満足を感じるもの」。それ以外の「型」のデータは日本のもののみ存在する。「義務型」（義務だからという理由だけで投票するもの）は42%、「不感症型」（別に何も感じないもの）は17%である。

出典：中村ら(1975：152-153)より筆者作成。

「投票行動の感情的側面とは、選挙民が投票するに際して抱く感情ないし心理を意味」する。「日本人の投票感情は国際的にみても決して高いとはいえず、「西欧型の民主主義は理論や建て前（制度）の上ではともかく、日本人の感情構造の奥深いところで満足すべきものとなっていない」のである。

市民的有効感 (%)

	日本	アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
何かできる（国政）	42	75	62	38	28	38
同上（市町村政）	58	77	78	62	51	52
国・市町村両方	40	67	57	33	25	33
国政のみ	2	8	5	4	2	5
市町村政のみ	18	10	21	29	26	19
両方とも不可能	40	15	19	34	47	43

出典：中村ら(1975：173)より引用。

「市民的有効感」とは、「政治体系の入力面に対する有効感」のことであり、「政治参加や影響力行使といった能動的、積極的な有効感を意味する」とされる。「国政」および「市

町村政」を総合的にみると、諸外国の中で日本は中程度の「市民的有効感」を有するといえる。これに関連して、次の表は「地方自治体」に対する影響力行使の手段を示したものである（日本のみ「国政」もあり）。

影響力行使の手段（地方自治体）（%）

	日本		アメリカ	イギリス	西ドイツ	イタリア	メキシコ
	国政	市町村					
社会的手段	24	29	61	38	21	9	28
インフォーマル・グループ	8	14	56	34	13	7	26
政党	3	1	1	1	3	1	—
所属団体	13	14	4	3	5	1	2
個人的手段	17	29	39	59	51	41	41
政治家	4	6	20	45	15	12	15
新聞	2	2					
役所	4	13	1	3	31	12	18
その他	7	8	18	11	5	17	8

出典：中村ら(1975：174)より引用。

日本は「社会的手段」のうち「所属団体」を通す手段が多いことや、「個人的手段」が少ないということが読み取れる。いずれにせよ、政府に対する「入力」の面では「政府信頼」が中程度であるといえるが、アメリカやイギリスには明らかに及んでいない。

政府に対する信頼を推測することができる以上のデータを考慮すると、日本における「政府信頼」の程度は高いとはいえない。全ての項目において、日本はアメリカ・イギリスの数値を下回っている。このような「政府信頼」の低さが「一般的信頼」の低さを示すのだとすると、2-1において見られた特徴と一致しないことになる。

2-3. 日本における社会関係資本の経年変化

坂本(2010a：7-15)は、時系列に即して日本国内の社会関係資本の変化を捉えるために、以下の5つの項目について検討した。

(a) 明るい選挙推進協会が国政選挙時に実施する有権者意識調査

このデータによると、団体・組織への加入率は1990年代以降、徐々に低下してきている。例えば、「最もポピュラーな加入組織」である自治会・町内会・部落会への加入率は、1980年代までは増加して60%台後半を維持していたが、2000年には50%を下回り、2007年に

は 40.4%となっている。その他の団体（PTA・農林水産団体・労働組合など）への加入率も、90年代以降は低下傾向にある。

(b) 統計数理研究所が5年ごとに実施する「日本人の国民性調査」

「たいていの人は信頼できる」、「たいていの人は他人の役に立とうとしている」、「他人はスキがあればあなたを利用しようとしている」という調査の推移にはそれぞれ相関がなく、このデータから「一般的信頼」の程度を評価することはできない。しかし、このような意識面だけでなく、行動面を参照すると信頼・互酬性の低下が推察される。すなわち、世論調査への拒否行動の高まりは社会関係資本の減少を表すとパットナムは指摘しているが、本調査への回答率の推移を見ると、1953年の83%から低落する傾向にあり、2008年には52%となっている。

(c) 総務省統計局が5年ごとに実施する「社会生活基本調査」

「スポーツ行動者率（15歳以上）」は、1991年の78.0%から2006年の63.9%まで低下している（スポーツを通じたつながりだけが社会関係資本の趨勢を左右するわけではないが、一つの参考データとしての意義はあると指摘される）。一方、「社会奉仕・ボランティア活動行動者率（15歳以上）」は、1981年から2006年まで横ばいである。ネットワークへの参加率が低下しているにもかかわらず、このデータから考えられる地域ベースでの互酬性は、衰退していないといえる。

(d) NHK放送文化研究所が5年ごとに実施する「日本人の意識調査」

本調査は「望ましい人間関係のあり方」についての意識を問うたものである。「望ましい近隣の人間関係」と「望ましい職場の人間関係」のいずれに関しても、1973年から2008年まで「形式的つき合い」が増加し、「全体的つき合い」が低下している。すなわち、近隣および職場の人間関係は、時代が下るにつれて表面的なものへと変化しているということが分かる。

(e) 共同募金額と献血率

共同募金実績総額（赤い羽根募金と歳末たすけあい募金の合計額、物価変動調整済み）は、90年代後半から低下してきている。このうち、赤い羽根募金の街頭募金（匿名性が高いため、「一般化された互酬性の規範」をより正確に示す）は、1970年代から増加傾向にあったものの1980年をピークに低下し、90年代前半にはいったん増加するが、90年代後半からはやはり低落している。また、献血率は1966年の1%から、80年代には7%を超えるまでに増加してきた。しかし、そこからは低下傾向にあり、2006年には4%を下回っている。

以上のことから、時系列の推移を表す数少ないデータであることにも留意しつつ、坂本は次のように結論付けている。第一に、日本の社会関係資本は90年代前半までは順調に増加してきたが、90年代後半から今日までは減少に転じた。第二に、その減少は「信頼」や「互酬性」の面よりも、市民参加の面において顕著である。

なお、社会関係資本がこのように変化した要因については、4-4において若干の理論的考察を行っている。

2-4. 文化から見る日本の社会統合

2-1 で見たように、1972年・2000年のいずれの調査においても、どちらかといえば他人を信頼できると答えた者が比較的多く、日本においては「一般的信頼」の程度が高いのではないかと考えられる。また、日本に特有の地縁組織などを含めると、市民参加や団体所属をしている者の割合も高めであるといえる。こうしたデータから、日本ではパットナムの「市民共同体」の指標である〈連帯・信頼・寛容〉〈市民的積極参加〉〈自発的結社〉の程度が高水準だったと推察される。したがって、社会関係資本は他国に比べて豊富であったということになり、「水平」的な社会統合が行われていたのではないかと考えることができる。

しかし2-2で示したように、1972年の時点における、日本人の政府に対する信頼の度を測定してみると、国際的に見て決して高いといえるものではなかった。2-1から考えられるような「一般的信頼」の高さや、2-3から知ることのできる当時の社会関係資本の増加傾向にもかかわらず、「政府信頼」の水準は比較的低いという結果が見られたのである。

以上のような一貫性のない調査結果について、本稿では次のように推論する。日本においては社会関係資本が豊富であるかのように見られるが、それは政治的な領域をカバーしておらず、「一般的信頼」のように普遍的に適用されるものではない。つまり、社会関係資本のあり方が特殊な形態であったということであり、パットナムのいうような「水平」・「垂直」といった社会統合のあり方を、日本に対して一概に当てはめることはできないのではないかと考えられる。

第3章 社会関係資本の定性的分析

3-1. 分析枠組み

前章では、政治意識などに関する統計データから日本における社会関係資本を読み取るという、定量的分析方法によって検討してきた。本章ではこれに加えて、政治制度に見られる特徴から社会関係資本のあり方を検討するというアプローチを行う。すなわち、自民党一党優位の時代における社会統合が、「垂直」的な特徴を備えていたことを指摘する。その前提として、パットナム(2001: 200-231)の研究に基づいて、「垂直」的なネットワークおよび「水平」的なネットワークの特徴を記しておきたい。

どのような社会であっても、「個人間の公式・非公式のコミュニケーション=交換のネットワーク」によって、その特性を表すことができる。「水平」なネットワークとは「同等の地位・権力の諸行為主体を結合するもの」であり、「垂直」なものとは「位階制的=従属的な非対称的關係にある不平等な諸行為主体を結合するネットワーク」のことである。現実のネットワークのほとんどはこれらの特徴が入り混じったものであるが、「基本的な対照的性格が相当に認められることは明らかである」とパットナムは考える。

「垂直」なネットワークは、それが当事者にとって緊密であり重要であるとみなされているとしても、社会的協力および信頼を維持するものではない。個人間の交換や互酬的な義務を含んではいるものの、それらは非対称的なものになり得るのである。理由として考えられることには、まず、従属的な立場に置かれる者が、自己防衛の手段として情報の出し惜しみを行うということが挙げられる。さらに重要な点として、「機会主義の脅威（取引の際に相手に偽るといった行動による脅威）」に対抗して「互酬性の規範」を維持するために、下位者から上位者に対してはたらきかけようとする動機が少ないということがいえる。「水平」的なネットワークのような相互性ではなく、「恩顧=庇護主義的關係」がある場合、「機会主義」は上位者による搾取および下位者による怠業というように、双方に存在することになる。この「機会主義の脅威」から脱するために、協力的な行動という困難な選択の代わりとして、「権威主義的な政府、恩顧=庇護主義、超法規的『執行機関』」といった手段が採られることになる。すなわち、「垂直」なネットワークと「機会主義」は相互循環的となって社会に定着するのである。例えば、このようにして「垂直」な均衡に落ち着いたイタリア南部では、1000年ものあいだ、「市民共同体の粗末な代用品」として「力と家族」が用いられた。逆に、イタリア北部・中部では、信頼や互酬性の強化と「水平」なネットワークが相互循環となるような均衡に達していたのである。

本章においては、以上のようなパットナムの指摘に類似する点を、55年体制下の日本のマクロな政治制度の中に見出していくこととする。なお、本稿において「垂直」な政治制度、すなわち「位階制的=従属的な非対称的關係」であると判断する具体的な基準とは、〈平

等な政治的権利を保障しない統治構造であり、民主的統制が困難な制度であること〉とする。例えば、イギリスの中央政府と地方政府の行政は上下関係にあるが、両者の分担領域は民主的に制定された法律によって明確に区別されていると同時に、中央政府による地方への統制が民主的正統性を持つ限り、この上下関係は「水平」であると判断できる（詳しくは3-2で論じる）。

1-2で記したように、「市民共同体」が「水平」であるほど、〈市民的積極参加〉〈政治的平等〉〈連帯・信頼・寛容〉〈自発的結社〉の程度が高いということがいえる。本章においては、第2章ではあまり焦点とならなかった〈政治的平等〉に着目することとする。なぜなら、政治制度の中で諸アクターの権利が平等であるかということは、「信頼」の度合いなどに比べれば、判別が容易であると考えられるからである。また、1990年代以降、日本がイギリスの政治制度を理想とした政治改革に取り組んできているものの、今日の政治的停滞に陥っているという経緯をふまえて、イギリスとの対比も含めながら議論したい。

3-2. 官僚と行政

本節においては、日本の官僚とその行政のあり方が、「垂直」的特徴を持つ政治制度であったことを指摘する。日本では、官僚とそれにまつわる社会統合が民主的正統性を欠いたインフォーマルな関係に依拠していたため、〈政治的平等〉が阻害されていたと考えられるのである。具体的には、(A) 官僚と地方自治の関係、(B) 省庁代表制という2つの観点から論じていくこととする。

(A) 官僚と地方自治の関係

本項では、中央省庁と地方公共団体のあいだの不明確でインフォーマルな委任関係を取り上げる。まず、イギリスと日本の中央・地方関係の概要を以下のように捉えることができる。イギリスでは、国会と法律によって中央が地方を支配する。そして、中央政府(Central Government)と地方政府(Local Government)とが分離している。日本においては「包括的・官治的統制による支配」が行われ、国と地方が連動している。すなわち、日本の地方公共団体には、イギリスのような Government という理念はないのである(下條ら 2007: 108)。

以上のような特徴を持つ日本の中央政府と地方政府の関係は、「集権融合体制」であったといえる。飯尾潤(2007: 64-74)によると、地方自治には「集権」と「分権」という区別に加えて、「融合」と「分離」という軸を加えることが必要となる。中央と地方の「分離」とは、「中央政府と地方政府の仕事が別々になされ、中央政府が自らの政策領域で、直接実施事務を担い、地方政府が企画立案・決定・実施を自己完結的に行っている」という状態を指す。日本では、「程度の差こそあれ戦後長らく集権的体制が続いていた」のであり、同時に「高度の融合的体制」だったのである。例えば、小中学校の運営や警察行政に見られたよ

うに、中央政府が費用を全額負担することなく、その事務の実施を地方政府に委ねているという状況があった。このような中央と地方の「融合体制」を象徴していたのが、機関委任事務制度（「中央政府の仕事在市町村や都道府県が行う場合、その事務の遂行は地方政府の首長が中央政府の機関として行うものであり、地方政府の仕事ではあるが、地方自治の領域ではないとする制度」（飯尾 2007:67））である。地方政府自身にとっても、「自分たちは中央の各省庁の出先あるいは関連団体であるという理解が浸透していた」とされる。以上のような日本の「集権融合体制」は、高度成長を背景として行政の拡大が合理的であった時代には適合していたといえる。しかし、政策飽和の時代となった 1970 年代末以降には、中央省庁の政策立案の感覚が地方の感覚と乖離し始めた。こうした状況のもとでは、「政策実施の現場である地方政府の生きた情報は、中央の官僚制に伝わりにくくなる」のであり、個別陳情の性格を持つ族議員の隆盛へとつながることになったのである。また、中央省庁とその関連団体（特殊法人など）との相互依存関係は、「諸外国と比べても強い」ということが指摘される。日本においては政策課題ごとに作られる「イシュー・ネットワーク」ではなく、長期に及ぶとともに閉鎖的である「政策コミュニティ」である場合が多い。このように、政府機能が関連団体や民間企業に委託されることは珍しくないものであり、「国家」と「社会」の境界はきわめて曖昧であったといえる。

以上のような日本の官僚と地方自治の関係性に比べると、イギリスは「集権分離体制」とでもいべき制度であることが分かる。まず「分離」という点に着目すると、イギリスの行政は国と地方の分担領域が明確に分かれている「横割り型」であるといえる。例えば、日本は農林水産省・都道府県農林部・市町村農林部という重層構造で行政が進められる「縦割り型」であるのに対して、イギリスの場合は農林業振興が国に一元化されているのである。また、日本の都道府県に当たる広域的自治体(County)と市町村に当たる基礎的自治体(District)の機能も、「分離」された「横割り型」である(竹下ら 2002 : 187-188)。次に「集権」という点を見てみると、中央政府による地方政府への統制は強く、法律・司法・行政の 3 つの観点から行われているとされる。中央政府によるコントロールは、通達・規制・基準などのかたちで行われるが、これらは法律を根拠としている。また、中央は地方の「越権行為」を司法裁判所に訴える場合があり、同様に地方も自治の侵害を提訴することができるように、法律上の契約関係が存在している。行政による地方の統制という面では、条例・検査・会計監査・財政による統制などの方法が採られる(下條 2007 : 109-110)。

以上のように、行政について日本とイギリスを比較すると、それぞれ「集権融合体制」と「集権分離体制」という性格を持つことが明らかとなった。前節で定めた「垂直」的な制度の指標である〈平等な政治的権利を保障しない統治構造であり、民主的統制が困難である制度であること〉という観点からすると、日本の「垂直」性とイギリスの「水平」性を指摘することができる。日本では、地方政府が不明確な裁量権しか与えられていなかったうえに、法律などの根拠に乏しいインフォーマルな従属性を中央政府に対して持っていたということが分かる。イギリスもまた「集権」体制であるといえるが、中央と地方の業務の分担は明確に分かれており、中央から地方への統制も法律などのフォーマルな根拠に

基づいているという「分離」の特徴を持っている。日本では、そのようなインフォーマルな関係が民主的正統性を持っていたとは考えられず、有権者の参政権によって統制できる可能性が低かったということから、〈政治的平等〉が損なわれた政治制度として位置付けることができるのである。

また、このような「垂直」性を補う役割を果たしていたのが、族議員による恩顧的な利益配分であると考えられることができるだろう。飯尾(2007:69)も指摘しているように、中央と地方のあいだの「情報」のやり取りは、70年代末以降には希薄となった。3-1で述べたように、パトナムは「垂直」的な社会統合における弊害として「情報の非対称性」を指摘しているが、族議員の活動において、これがある程度解消されていたのではないかと推察できる。

(B) 省庁代表制

(A)においては、中央政府と地方政府の「垂直」的な関係を明らかにしたが、本項では、広く有権者の利益表出のルートが〈政治的平等〉を保障しない(平等な参政権に依拠していない)非公式なかたちで行われていたことを記す。すなわち、官僚集団が独自の自己管理システムを発達させて高度の自律性を保っていたことを前提としつつ、選挙で選ばれたわけではない彼らが、社会の利益を代表するという性格を持ち合わせていたのである。そのような中央省庁と社会との関係は、省庁代表制と呼ばれる。また、政権交代が起こらないという前提のもとで、自民党の政治家と官僚との密接な関係が維持され続けるという「政官融合体制」が強固であった。こうした中では、官僚が政治家の言いなりになるという「政高官低」状態が常であり、政策の立案は族議員の個人的なネットワークに依拠することとなる。このように、社会の利益を表出するルートは、省庁代表制と族議員の個人的なネットワークとが交錯したものになっていた(佐々木, 清水 2011 : 379-384)。

議院内閣制においては、選挙で選ばれた議会の信任に基づいて内閣が成立し、内閣は官僚集団を指揮して行政を行うという、一連の権力の委任関係が存在する。このようにして民主的正統性が保障された政治制度(イギリス)と、自民党一党優位下における利益表出のルートとを比較すれば、後者が〈政治的平等〉を欠如していることは明らかである。省庁代表制のような、平等な参政権に依拠していないインフォーマルな利益表出の仕組みは、「垂直」的な関係に基づいた政治制度であるといえる。

3-3. 福祉レジーム

本節では、日本における福祉政策が「広く合意された再分配原理によってではなく、政治的な便法で垂直的な階層化を抑え込んできた(宮本 2008 : 97)」ものであり、「垂直」的な社会統合の一端であったことを指摘する。まずその前提として、イギリスと対比させながら、

日本の福祉レジームの位置づけについて記す。

G・エスピン＝アンデルセンは、「脱商品化」・「階層化」・「脱家族化」という指標によって、福祉国家を次のように類型化した。

福祉国家の三つの類型

レジーム	脱商品化	階層化	脱家族化	重要な社会セクター
自由主義	低	高	中	市場
保守主義	高	高	低	家族
社会民主主義	高	低	高	政府

脱商品化 — 人々が市場に依拠することなく生活を維持できる程度

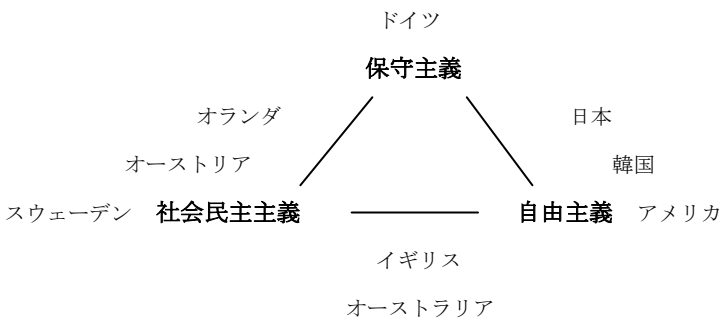
階層化 — 諸プログラムの垂直的格差

脱家族化 — 人々が家族的あるいは婚姻の相互関係から独立に経済的資源を活用できる程度

出典：新川ら(2004：188)より引用。

また、日本とイギリスを含む各国の位置づけは、次のようになると指摘される。

福祉レジームの境界事例



出典：新川ら(2004：189)より引用。

これらより、日本とイギリスの「脱商品化」・「階層化」・「脱家族化」の程度は次のように整理される。

	脱商品化	階層化	脱家族化
日本	中	高	低～中
イギリス	中	中	中～高

出典：新川ら(2004：188-189)より筆者作成。

日本はイギリスに比べて「階層化」の程度が高く、「脱家族化」の度合いが低いということが分かる。ただし、エスピン＝アンデルセンの類型論は欧米諸国を念頭に置いているた

め、日本を含めたそれ以外の地域に適用するには注意が必要であることを記しておきたい。まず、日本では「狭義の福祉政策」よりも、日本型の雇用慣行や公共事業のような経済政策の果たす役割が大きかった。次に、保守主義や自由主義を明確に担う政治勢力がほとんど存在せず、官僚や自民党内部での調整が一般的であった(新川ら 2004 : 190-191)。以上のような福祉レジームを持つ日本において展開された福祉政策について述べる。

自民党一党優位下の日本における福祉レジームおよび政党配置は、1960～70年代のフランスやイタリアに近かったということが指摘される。保守政党が包括政党として社会の利益に幅広く対応するのに対して、イデオロギーの点で社会党や共産党と対立するという情勢であった。これらの国では地方の低生産性部門が過度の競争から保護されていたのであり、イタリアにおいては利益誘導政治が展開されて政治的恩顧主義(クライエンタリズム)が発達した。日本では、1960年代の終わりまでに、長期雇用を前提とした日本的労務管理、すなわち年功序列と能力主義管理に企業内福利厚生を加えるという体制が大企業の中で整備された。1970年代には、包括政党としての自民党が、地方の中小零細企業といった低生産性部門を保護する制度(大規模小売店舗法など)を整えた。このようにして、高生産性部門と低生産性部門がそれぞれ分立しながら、企業や業界ごとに雇用が生活保障の代替となるという「仕切られた生活保障」が成立する。そのような生活保障によって包摂された2つの部門は、それぞれ異なるネットワークによって支えられており、潜在的には緊張関係にあった。大企業の被用者は産業政策と行政介入によって調整されたのに対して、自営業や中小企業は利益配分のための予算の確保によって保護されたのである。ただし、高度成長期にはこうした違いによる弊害は顕在化しなかったのであり、むしろ大企業における春闘が中小企業の賃上げに貢献していたように、両者が共存できるような環境にあった(宮本 2008 : 73-84,93)。

しかし、1980年代に入ると、そうした緊張関係が顕在化することとなる。石油危機を通して、大企業では雇用の確保をますます重視するようになる一方、春闘などにおける賃上げ要求は自粛され、低生産性部門や公共部門との連携が弱まった。大企業の労使は政府の産業政策からの自立を模索するようになり、同時に低生産性部門の保護の継続(利権構造の維持)が、競争力を高めるうえでの障害になると認識され始めた。高生産性部門と低生産性部門のあいだの緊張関係が顕在化する中、都市と地方のいずれの支持も必要とした自民党は、矛盾を抱えた政策によって「二股」の政治を展開することになる。例えば、「大型間接税」を導入し、税による再分配機能を弱めることで都市の中間層の支持を得ようとする一方、地方の利益を保護するためのさまざまな留保が付け加えられた。また、地方単独事業の拡大や財政投融資の活用に見られるように、「見えない」かたちでの利益誘導が継続された。80年代の日本では、行政改革によって福祉レジームが削減される一方で、以上のような政治的便法によって「仕切られた生活保障」は維持され続けたのである(宮本 2008 : 95-126)。

以上のように、職域ごとに分立した雇用保障と社会保障制度である「仕切られた生活保障」は、自民党政権を通して形成・維持されていたが、このような「個別に掘られた無数

の塹壕のような制度の中では、人々の相互の連帯や再分配の関係はきわめて見通しが悪く、相互不信が募ったり利権が増殖したりしやすい(宮本 2008 : 8) のであった。80 年代には、所得格差の拡大という「縦の分断」は抑えられてきたのであるが、その代償として、都市の大企業と地方の中小企業といった職域の違いによる「横の分断」が拡大した。「二股」の政治による「仕切られた生活保障」の維持によって、「公共の討議空間は空洞化し、横の分断と相互不信は一層深化した」といえるのである(宮本 2008 : 166-169)。

本節の冒頭でも述べたように、日本の福祉レジームにおける「仕切られた生活保障」には「広く合意された再分配原理」が貫徹されていなかったのであり、民主的正統性に欠けた「政治的な便法」であったといえるのである。これは、政府という庇護者による地方への政治的恩顧主義であり、「垂直」的な社会統合とみなすのに十分であろう。このような中では、〈政治的平等〉が保障されないだけでなく、〈連帯・信頼・寛容〉は同じ職域内における特定化されたものにとどまり、社会全体に対する「一般的信頼」には及ばないと考えられる。高生産性部門と低生産性部門のあいだには「情報の非対称性」や「機会主義の脅威」が常に存在し、豊かな社会関係資本が構築されるとは考えられないのである。

自由主義と社会民主主義の混合類型からしだいに自由主義的要素を強めることになったイギリスにおいては、コンセンサスの時代からニュー・レイバーの台頭に至るまで、保守党と労働党がいずれも政治的な影響力を持ち、国内の有権者全体の合意を汲み取ってきたといえるであろう。「ニュー・レイバーは、サッチャー政権が打ち出した市場原理を受け入れ、そのことによって労働党を右方向にシフトさせたが、そうした過程でイギリスの有権者全体も右傾化させた(阪野 2011 : 189)」とされる。「広く合意された再分配原理」の構築とは、このようにして有権者の支持から正統性を得ることに始まるのである。

3 - 4. 政治制度から見る日本の社会統合

本節を通して見てきたように、日本の官僚とその行政や、福祉レジームという政治制度の面を考察すると、自民党一党優位の時代の社会統合は「垂直」的特徴を備えていたといえる。しかし、そのことによって、日本がパットナムのいうような「垂直」な均衡に達していたと考えることは難しい。2-1で示したように、日本における「一般的信頼」は高水準であったと考えられるデータが存在するからである。本節で明らかになった事実は2-2のような「政府信頼」の低さと連関しており、豊富な社会関係資本が政治の領域に及んでいなかったとする推論と整合的であると考えられる。

第4章 検証結果と理論的考察

4-1. 仮説に対する検証結果

本稿は、次のような仮説から出発した。

日本においては社会関係資本が乏しく、同時に、自民党一党優位下ではイタリア南部で見られたような「垂直」的な社会統合が定着していた。このような「市民共同体」的特徴の乏しい社会関係資本のあり方によって、1990年代から始まる政治改革が成功せず、今日のような政治的停滞という「低い制度パフォーマンス」を生みだしている。

しかし、検証を通して明らかになったのは、日本の社会関係資本のあり方に関して、パットナムが定式化したような一貫性のある傾向は見られなかったということである。2-1のような「一般的信頼」を測定するデータからは、日本における社会関係資本の高さが伺える。ただし、2-2が示すように「政府信頼」は必ずしも高水準ではないことが分かるうえ、第3章で指摘したとおり、日本の政治制度にはパットナムのいう「垂直」的特徴が十分に含まれていた。以上のことから、パットナムが理論化した〈乏しい社会関係資本→低い制度パフォーマンス〉という命題を日本に当てはめるにあたっては、社会関係資本の多寡を判断する時点で困難に直面するといえる。その代わりに、日本においては、一見豊富に見える社会関係資本が政治的な領域と切り離されて存在していたのではないかとという示唆が得られた。「水平」な「市民共同体」の特徴である、〈市民的積極参加〉〈政治的平等〉〈連帯・信頼・寛容〉〈自発的結社〉のうち、特に日本に欠けていたのは〈政治的平等〉ではないかと考えられるのである。

次節以降では、本稿における検証を補足・説明するのに有用であると考えられる理論的枠組みに触れながら考察していくこととする。なお、これまでの分析手法やその対象の選定に関しては、より包括的な議論を目指す必要性があったということをおききたい。

4-2. 不明確な媒介変数という留意点

パットナム(2001)は、豊富な社会関係資本が「集合行為のジレンマ」の克服に役立ち、「良き政府」へとつながるのだと説明した。しかし、社会関係資本と政府のパフォーマンスが、どのような因果関係によって規定されるのかは明らかにされなかった。坂本(2010b: 127-160)は、日本の地方政府における統治のパフォーマンスと社会関係資本との相関が見られないという自身の研究結果をふまえ、それらを結びつける媒介変数の候補として、ボイッシュとポスナーの「修正モデル」を挙げた。同モデルで提示された媒介変数は、以下の4つで

ある。

(A) 政治エリートに対して適切な指示、批判、要求、監視を行う市民の存在

社会関係資本によって、政治参加の機会や「フリーライダー」になりにくい状況がつけられ、政治に対して「賢い」市民が増える。競争的な選挙においてこうした市民から支持を調達するために、政治エリートはより有効な統治を行うようになる。

(B) 統治しやすい市民の存在によって、政府の管理・取引費用が低減する

社会関係資本によって、市民は反社会的行為などを慎むようになり、このことは政府にとっての取引費用の節減へとつながる。そのようにして発生した余力を用いて、政府は有効な統治を行うことができる。

(C) 市民の選好が、個別的な利益関心からより集合的な利益関心へ変化する

社会関係資本によって、社会全体の利益を志向するような「美德」が市民の間に生まれる。したがって、政府は長期的な見通しと投資を必要とするような政策も選択することができ、有効な統治を行うことができる。

(D) 政治エリート間でも「ソーシャル・キャピタル」が高くなり、協調行動が促進される

社会関係資本によって、政治エリート（官僚）同士も協調的となる結果、行政運営にかかる取引費用が節減され、有効な統治へとつながる。

これらのうち、日本の地方政府のパフォーマンスに影響を与えるのは(A)であることを坂本は実証的に示し、このはたらきを「シビック・パワー」と呼んだ。その担い手としては、「一般市民」ではなく「市民エリート」が重要であることが明らかになった。さらに、「シビック・パワー」は社会関係資本によって増進されるのではなく、それ以外の「歴史的・政治的・構造的・制度的・社会経済的要因」によって規定されるという検証結果が出た。したがって、パトナムによって豊かな社会関係資本と「良き政府」との相関が実証されたイタリアにおいては、ボイッシュとポスナーの「修正モデル」と社会関係資本との結びつきが強いと考えられるのである。逆に日本の都道府県では、その結びつきが弱いということがいえる。

こうした研究が示すように、社会関係資本と政府のパフォーマンスとの相関関係は、必ずしも自明なものではない。日本の中央政府を対象としていた本稿の仮説も、社会関係資本の多寡にかかわらず、「良き政府」との媒介変数を特定することによってはじめて証明されるのである。

4-3. 社会関係資本の負の側面という示唆

これまでの研究では、社会関係資本の「正の外部性」（社会全体により良い影響を与える）

が強調されることが多かったが、「負の外部性」のはたらきをする可能性もある。エリック・アスレイナーは、経済的不平等によって集団内部の「特定化信頼」と「特定化互酬性」が強化され、腐敗につながると考える。このようにして発生した社会関係資本は、集団の外部、すなわち社会全体に対する「一般的信頼」と「一般化された互酬性」には到達せず、社会全体にとって不利益となる。「経済的に不利な立場に置かれている者たちは、政治的ボスに助けを求め、彼らは利益誘導集団を形成し、腐敗に走る」と考えられるのである(稲葉 2011: 248-249)。この論理によって、本稿における検証結果(高い社会関係資本と「垂直的な社会統合の両立」)を説明できる可能性がある。すなわち、過去の日本では都市と地方の経済格差を一因として利益誘導政治が行われていたが、それは集団内部の閉鎖的な社会関係資本の温床となり、汚職というかたちで「負の外部性」が発生したということである。

また、「負の外部性」は社会全体(集団の外部)だけでなく、集団の内部の者に対しても発生する可能性がある。「それが悪いことであることを知り、かつ個人的には不本意であっても、つまり個人的には参加者に負の外部性を生じていてもそのネットワークに参加せざるを得ない」という「しがらみ」の状態が、この一例である。組織に属した個人は「意見を述べて対応を求める(Voice)」か「やめる(Exit)」という対応に加えて、「沈黙(Silence)」して不本意な指示に従うという行動もありうる(稲葉 2011: 250-251)。この議論は、「日本の文脈では豊かなソーシャル・キャピタルの存在が逆機能的に作用することによって、批判的かつ活動的な態度・行動を有する市民の出現をかえって阻害する可能性が高い(坂本 2010b: 157-158)」という指摘と整合的であろう。つまり、国家という組織から「Exit」できる市民の数は限られているため、「Voice」か「Silence」かの選択が一般的となるが、日本では「Silence」が優勢であったということである。石田雄(1970)は、「同調と競争の結びつき」を日本の政治文化の一視角として論じる中で、「同調社会」の閉鎖性に言及した。こうしたことを本稿における検証結果に当てはめると、次のような考察ができる。たとえ日本という組織の中で社会関係資本が豊富であったとしても、市民はそこから「Exit」することができないという「しがらみ」を抱えているため、「垂直的な社会統合に対して「Voice」するというリスクを冒すよりも「Silence」しているほうが合理的であり、したがって政治制度は「垂直」なままであったということである。すなわち、社会関係資本の「負の外部性」として、「垂直」的な社会統合が維持されていたのではないかと考えられる。

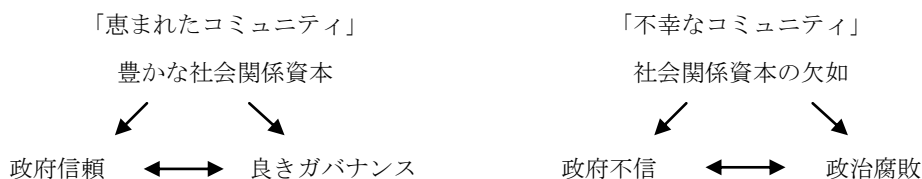
4-4. その他の理論的示唆

本節では、検証結果への示唆を与えるような他の2つの理論を挙げて考察していく。パットナムは、社会関係資本が政治に与える影響を明らかにしたのに対して、政治が社会関係資本に与える影響という逆の観点からの研究も多くなっている。すなわち、下記の図のように、パットナムの「ボトム・アップ的解釈」と、その逆の「トップ・ダウン的解釈」

が存在している。しかし、社会関係資本と政治は相互に影響を及ぼしあう関係にあるため、ある現象が必ずしもどちらかの「解釈」のみによって説明されるとは限らない。社会関係資本による効果だと考えられるものであっても、元をたどれば政治の影響を受けているという可能性も大いに考えられるのである（坂本 2011 : 44-50）。

〈社会関係資本、政府信頼、政府のパフォーマンスの関係〉

ボトム・アップ的解釈



トップ・ダウン的解釈



出典：坂本(2011 : 49)より引用。

以上のことをふまえ、まず、政治体制が社会関係資本に影響を与える可能性について検討する。マーガレット・リーヴィーは、人々が「一般的信頼」を持つことを保障するような民主的國家の役割が重要であると説いた。2-2で述べたような、「政府信頼」の程度から「一般的信頼」を推定しようという方法は、リーヴィーの理論から派生しているといえる。しかし、正反対の理論を提起したナターリア・レトキによると、非民主的な体制のもとでは、欠如している「制度的信頼」が「一般的信頼」によって埋め合わせようとされるために、「一般的信頼」が豊かになるのだという。逆に、民主主義的な体制や市場経済への移行は、「一般的信頼」を減退させるとする（坂本 2011 : 45-46）。レトキの理論によって本稿の検証結果を説明すると、「垂直」的な政治制度が存在し、政府に対する信頼も低かったという自民党一党優位下の日本社会では、「制度的信頼」の欠乏に代わって「一般的信頼」が発達したということがいえる。一見すると日本では社会関係資本が豊富であるかのようなデータが存在していても、それが政治的な領域にまで及んでいないのであるとする本稿の見方に理論的な説明を加えるものとして、注目に値する。

次に、政策が社会関係資本に与える影響について考える。スザンヌ・メトラーは、1944年にアメリカで成立した復員兵援護法（G.I.法）という社会福祉政策によって、社会関係資本が高められたということを示した。例えば、G.I.法によって退役軍人の教育や就労が支援され、低所得層であっても高等教育にアクセスすることが可能になれば、教育レベルが底

上げされる。これにより、1950～60年代の市民参加や政治参加が拡大したのだという。社会的責任への義務感や社会的包摂の度合いが高まることもまた、市民参加や政治参加に良い影響を与えたとされる（坂本 2011 : 47）。自民党一党優位下の日本では、経済成長を背景とした安定的な利益配分政治や家族主義的な福祉政策の定着によって、比較的経済格差の小さな社会が実現されていた。失業率が他の先進国に比べて低かったことや、中流意識の浸透は、こうした社会の象徴であろう。そのような政策によって生活水準が底上げされ、日本においても社会関係資本が増加したという説明が可能であると考えられる。この論理であれば、日本では「垂直」な社会統合があっても豊富な社会関係資本が存在するという、パットナムの理論では説明できないような現象も理解できるであろう。

また、2－3において、日本の社会関係資本は90年代前半までは順調に増加してきたが、90年代後半以降では減少に転じたことを述べた。これは、上記の理論を加味すると、55年体制の崩壊を契機として第3章で論じたような自民党の政治が終焉し、格差の大きな社会へと進み始めたことと深い関係があると察せられる。すなわち、生活水準の底上げが徹底されなくなったことによって、社会関係資本が減退し始めたという可能性が指摘できるのである。これに関連して、グローバル化に伴う「再商品化」政策（公的社会保障の縮減・労働規制の緩和、就労義務の強化など）もまた、90年代以降の日本の社会関係資本の減少に影響を与えているという可能性が指摘される（田中 2011 : 178）。狭義の政策だけではなく、その決定を取り巻く環境や政治の構造もまた、社会関係資本を規定する要素として検討されるべきである。

第5章 結論

本稿における議論を簡潔にまとめると、次のようになる。まず、ロバート・D・パットナムが理論化した〈豊富な社会関係資本→高い制度パフォーマンス〉〈乏しい社会関係資本→低い制度パフォーマンス〉という命題をもとにして、今日の日本における政治的停滞の原因が社会関係資本の少なさにあるのではないかという仮説を提起した。しかし、社会関係資本の程度を国際比較した調査によると、日本は高水準であるという事実が示された。ただし、政府に対する信頼の水準が高くないことから、日本では社会関係資本が社会全体に適用されるものとなっておらず、政治的領域には及んでいなかったという可能性が浮上した。実際に、官僚と行政のあり方や福祉レジームには、「垂直」的な社会統合の特徴が見られた。以上のことから、今日の政治的停滞（「低い制度パフォーマンス」）を説明できるほどの社会関係資本の低さは立証されなかったが、日本においては社会関係資本のあり方がパットナムの枠組みに当てはまらない特殊な形態であったということが示唆された。

このような社会関係資本の形態を説明する理論として有力だと考えられるのが、「負の外部性」である。第一に、利益誘導政治が集団内部の閉鎖的な「社会関係資本」の温床となっていたのであり、そこでは汚職や利権の増殖というかたちで「負の外部性」が発生したという説明が可能である。第二に、社会関係資本の増加は同調的な社会（「しがらみ」）を生んだが、社会をより良い方向へ改革しようという声がむしろ失われたという可能性が挙げられる。その他の理論によると、「垂直」で非民主的な体制のもとでは、欠如している「制度的信頼」を補填するために「一般的信頼」が豊かになるとされ、社会関係資本が政治的な領域をカバーしていなかったという日本の状況に当てはまる可能性がある。また、経済格差が小さくなるような政策によって、社会関係資本が増進されたという、逆のアプローチ（トップ・ダウン的解釈）も存在する。

本稿における検証内容と、それに対する理論的考察は以上のとおりである。今日の政治的停滞の原因を社会関係資本に求めることは、本稿の検証では立証されなかったが、より精緻な分析を試みる意義は大いにあると考える。最後に、今回の研究に対する課題点であり、今後とも取り組んでいくべきだと考えられる事柄を4点挙げ、稿を閉じることにしたい。第一に、社会関係資本が制度のパフォーマンスに及ぼす影響を分析するにあたっては、社会関係資本の「循環構造」に注意を払う必要がある。4-4で記したように、豊富な社会関係資本は制度をより良くする可能性があるだけでなく、より良い制度によっても増進されていくと考えられる。このような「循環」を捉えることができなければ、社会関係資本の影響を正確に論じることはできない。日本で「垂直」な制度が維持された背景として、高度成長という外部要因（トップ・ダウンによる影響）の果たした役割が大きかったということは間違いのないであろう。このように、社会関係資本を規定する要因としては、多面的な現象が検討されるべきなのである。第二に、社会関係資本と日本の中央政府のパフォー

マンズの良し悪しとを媒介する変数が特定されていないことに留意する必要がある。社会関係資本と政府のパフォーマンスとの相関関係は、パットナムが定式化したほど単純なものではないと考えられるからである。また、本稿では、自民党一党優位の政治および近年の政治の「パフォーマンス」についての検証をするに至る前に、社会関係資本のあり方を巡る議論へと収束したが、より精緻な分析のためには「制度パフォーマンス」についての検証も必要であろう。第三に、データをより包括的に収集する必要があったという点を挙げる。今後は、第2章および第3章（特に、日本における社会関係資本が豊富であったと結論付けた2-1）で取り上げたような分析対象の選定を幅広くし、社会関係資本のあり方をさらに説得的に裏付けることを目指していく。第四に、日本の社会関係資本が特殊な形態であるにしても、日本文化の特殊性という文化還元論へと短絡することなく、より精緻な理論的検証を行う必要があるということに留意し、今後の研究を進めていきたいと考える。

参考資料一覧

- 21 世紀政策研究所 (2012) 『政権交代時代の政府と政党のガバナンス—短命政権と決められない政治を打破するために』 http://www.21ppi.org/pdf/thesis/120810_01.pdf (12/15/2012 アクセス)
- 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』 中公新書
- 石田雄 (1970) 『日本の政治文化』 東京大学出版会
- 稲葉陽二 (2011) 「ソーシャル・キャピタルのダークサイド」 『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
- 植村邦彦 (2010) 『市民社会とは何か—基本概念の系譜』 平凡社
- 阪野智一 (2011) 「ニュー・レイバーとイギリス自由主義レジームの再編」 『福祉レジームの収斂と分岐』 ミネルヴァ書房
- 坂本治也 (2010a) 「日本のソーシャル・キャピタルの現状と理論的背景」 『ソーシャル・キャピタルと市民参加』 関西大学経済・政治研究所
- 坂本治也 (2010b) 『ソーシャル・キャピタルと活動する市民』 有斐閣
- 坂本治也 (2011) 「政治」 『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
- 佐々木毅, 清水真人編 (2011) 『ゼミナール現代日本政治』 日本経済新聞出版社
- 下條美智彦編 (2007) 『イギリスの行政とガバナンス』 成文堂
- 新川敏光, 井戸正伸, 宮本太郎, 眞柄秀子 (2004) 『比較政治経済学』 有斐閣アルマ
- 竹下譲, 横田光雄, 稲沢克祐, 松井真理子 (2002) 『イギリスの政治行政システム—サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革—』 ぎょうせい
- 田中拓道 (2011) 「福祉国家と社会運動」 『模索する政治』 ナカニシヤ出版
- 中村菊男編 (1975) 『現代日本の政治文化』 ミネルヴァ書房
- 永島剛 (2011) 「イギリス『大きな社会』構想とソーシャルキャピタル論—『福祉国家』との関係をめぐって—」 『社会関係資本研究論集第 2 号』 専修大学社会知性開発研究センター／社会関係資本研究センター
- 宮本太郎 (2008) 『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』 有斐閣
- ロバート・D・パットナム (2001) 『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』 NTT 出版