

2013年度 学士論文

政治と社会の架橋

— 社会関係資本の日本の特徴による考察 —

一橋大学社会学部

学籍番号：4110112z

佐藤良輔

田中拓道ゼミナール

2013 年度 学士論文

『政治と社会の架橋：社会関係資本の日本の特徴による考察』

一橋大学社会学部 4110112z

佐藤良輔

田中拓道ゼミナール

目次

序章 問題の所在と分析枠組み

第1節 はじめに：問題の所在	1
1-1. 議院内閣制における政治と社会	
1-2. 近年の日本における政治と社会の遊離	
1-3. 有権者の意識にみる民主的な政治参加の必要性	
第2節 分析枠組み：社会関係資本	10
2-1. 先行研究による概要	
2-2. 本稿における社会関係資本	
第3節 本稿の問いと概略	12

第1章 社会関係資本の市民的側面

第1節 「市民的側面」の分析にあたって	14
第2節 日本における「一般的信頼」の特徴	15
第3節 日本における「一般化された互酬性の規範」の特徴	18
第4節 「水平的ネットワーク」	21
4-1. 日本における「水平的ネットワーク」の特徴	
4-2. 社会関係資本としての自治会	
第5節 小括：日本の社会関係資本——市民的側面	30

第2章 社会関係資本の政治的側面

第1節 「政治的側面」の分析にあたって	32
第2節 政治に対する信頼	32
2-1. 日本における「政治に対する信頼」の特徴	
2-2. 社会関係資本と中央・地方の政治	
第3節 政治的有効性感覚	38
第4節 「垂直的ネットワーク」としての官僚と行政	44
4-1. 官僚と地方自治の関係	
4-2. 省庁代表制	
第5節 「垂直的ネットワーク」としての福祉政策	47
第6節 小括：日本の社会関係資本——政治的側面	50

第3章 社会関係資本を誘導する制度的要因

第1節 社会関係資本を規定する要因	52
1-1. 制度への着目	
1-2. 「制度」とは何か	
第2節 政治参加の「制度」	54
2-1. 政治参加の「制度」と社会関係資本	
2-2. 利益誘導政治の構造と政策対立軸の可能性	
2-3. 「非公式」の政治参加の閉塞	
2-4. 「公式」の政治参加の閉塞	
第3節 社会関係資本の市民的側面に対する解釈	61
3-1. 「効率的で順応的な市民社会」	
3-2. 歴史と制度による「市民的側面」の形成	
終章 社会関係資本の日本の特徴は現在に何を残したか	66
1. 要約	
2. 政治と社会の架橋へ向けて	
3. 本研究の展望	
参考資料	71

※ なお、本稿は筆者が2013年に執筆したゼミ論文「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」に大幅な加筆・修正を施したものであり、一部の文章は同一である。

序章 問題の所在と分析枠組み

第1節 はじめに：問題の所在

1-1. 議院内閣制における政治と社会

本稿で分析の対象とするのは、議院内閣制という理念にもとづいて展開されてきた日本の政治である。また、本稿の意義は、現在の政治が抱える問題点を歴史的な文脈の中に位置づけることによって、問題の性質をより明確にすることである。

本節では、近年の日本政治が抱えているとされる問題点について概観するが、まず、本稿の議論においてきわめて重要な、議院内閣制の基本的な構造について確認しておきたい。これについては、飯尾(2007: 20-21)が明快な説明を与えてくれる。

議院内閣制では、民主政における代表あるいは代理関係が一貫しており、一つの連鎖を持っていることが、決定的に重要なのである。つまり有権者が国会議員（衆議院議員）を選挙して選任することにより、国会議員は有権者の代表として、その権限を得る。次に国会議員（衆議院議員）が内閣の組織者としての首相（内閣総理大臣）を選任することで、首相は内閣を組織し、それを運営する責任者としての権限を得る。さらに、首相が、行政権を行使するために、複数の大臣（国务大臣）を選任し、内閣の構成員とする。そこではじめて各大臣は、内閣の一員として活動する権限を得るが、その権限は首相に由来するものである。各大臣は、分担して行政事務を行うが、その際に各省庁の官僚による補佐を受ける。形式的には各大臣が任命権者として官僚を任命するが、資格任用制度の導入などで、大臣が自由に官僚を選ぶことができない場合も、官僚の行動はあくまで大臣の補助者としての権限に由来する。

このように、議院内閣制では、〈有権者→国会議員→首相→大臣→官僚〉という権力の委任関係が想定されており、有権者が官僚の動きにいたるまでを統制する根拠となっている。これを民主的正統性と呼ぶことができる。

社会からの要求（インプット）に対して、政治が政策によって応答（アウトプット）し、その応答が社会にフィードバックされて再び要求を生み出すという「政治システム論」が、イーストン(2002)によって提起されている。議院内閣制では、こうした社会と政治の応答関係が、上記のような権力の委任関係にもとづいて成り立つことになる。

本稿において「政治と社会」というように並列して呼称する場合は、以上の議論にもとづき、「社会」とはインプットを行う主体である〈有権者〉を指し、「政治」とはアウトプットを生み出す体系である〈国会議員・首相・大臣・官僚〉を意味するものとする。

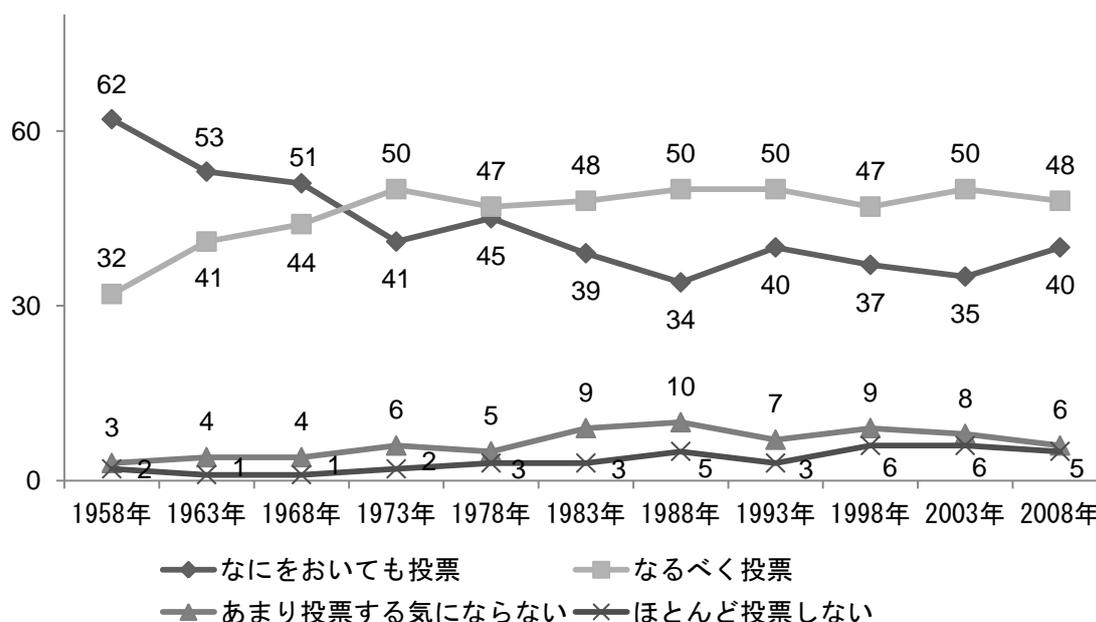
1-2. 近年の日本における政治と社会の遊離

前項で示したような規範的な議院内閣制のモデルと比較すると、現在の日本の政治と社会の関係は困難に直面しているといえる。ここでは、政策による応答（アウトプット）と、社会からの要求（インプット）という2つの側面を概観したい。

アウトプットの抱える問題点は、政治制度の抱える問題点と読み替えることができるであろう。21世紀政策研究所の研究プロジェクト(2012)によると、日本政治には、短命政権と「決められない政治」という2つの大きな課題があるとされる。短命政権の問題点としては、中長期的な見通しにもとづいた政策を実行することが難しいということが挙げられる。小泉政権を除いて、ここ20年ほどの政権はわずか平均1.2年の寿命であり、他の先進民主主義国に比べても著しく短命である。「決められない政治」に関しては、衆参の多数派が異なる「ねじれ国会」の問題や政官関係にみられるように、政治的な意思決定が迅速に行われず、政策の立案と実行に支障をきたすという問題を生じさせる。これらの問題に対しては、参議院改革・政党ガバナンスの強化・政治教育と政治家の育成(21世紀政策研究所 2013)といった、制度の改革によるアプローチが望まれている。

インプット面の問題として重要なのは、有権者の政治参加が減少しているという事実である。衆議院議員選挙と参議院議員選挙の投票率はともに低下傾向にあり、2012年の衆院選においては、戦後最低である59.32%にとどまった(明るい選挙推進協会「投票率の推移」)。次のグラフが示すように、選挙に対する有権者の関心も低下傾向にある。

図表 0-1-1. 選挙への関心 (集計対象：全体)



〔質問〕 あなたは衆議院の総選挙があるとき、ふつうはどうしますか？

1 なにをいっても投票する／2 なるべく投票するようにつとめる／3 あまり投票する気にならない／4 ほとんど投票しない／5 その他〔記入〕／6 D.K.

出典：統計数理研究所「日本人の国民性調査」#8.6 より引用。なお、「その他」および「D.K.」を筆者が省略している。

政治参加には、投票参加以外にもさまざまな方法が存在するが、それらに関する参加の度合いの推移を示しているのが次の表である。選挙における投票率の低下だけでなく、政治参加の減退はさまざまな局面で生じていることが分かる。

図表 0-1-2. 「過去 5 年間に経験したことがある」とした回答者の比率 [単位：%]

	1976 年	1983 年	1993 年	2003 年	2005 年	2007 年
市民運動・住民運動	8.5	8.2	5.2	5.3	5.2	4.4
地元の有力者との接触	12.9	13.4	6.3	11.7	11.0	9.4
役所・官僚・政治家との接触	14.8	18.0	10.5	7.0	6.8	5.7
陳情・請願	6.1	6.7	2.5	4.1	4.8	3.9
デモ	7.6	4.3	2.0	1.1	1.0	0.4
政治や選挙に関係した会合・集会に出席	21.5	21.8	14.9	15.0	17.2	13.3
選挙運動の手伝い	11.7	17.1	6.8	9.0	8.0	8.0

出典：平野(2012: 144)より引用。

以上のように、政治と社会の関係におけるインプットとアウトプットの機能が低下していることから、近年の日本では政治と社会の結びつきが弱まっていると判断できる。

1 - 3. 有権者の意識にみる民主的な政治参加の必要性

政治と社会の遊離という困難な状況に際しているが、日本の有権者はどのような政治意識をもっているのだろうか。本項では、政治参加が減退しているとはいえ、国際的にみると日本の有権者の政治に対する関心は高く、同時に政治参加についても肯定的であるという特徴がみてとれることを指摘したい。

図表 0-1-3 は、1990 年前後のヨーロッパ諸国と日本における、国民の政治への関心の度合いを比較したものである。これによると、日本では「【1】非常に関心がある」および「【2】まあ関心がある」と答えた者の合計が 57.2%となり、これはアメリカの 69.4%、オランダの 60.6%に次いで 3 位である。「【4】全く関心がない」と答えた者の割合では、日本が 7 カ国中最も低い数字となっている。

図表 0-1-3.

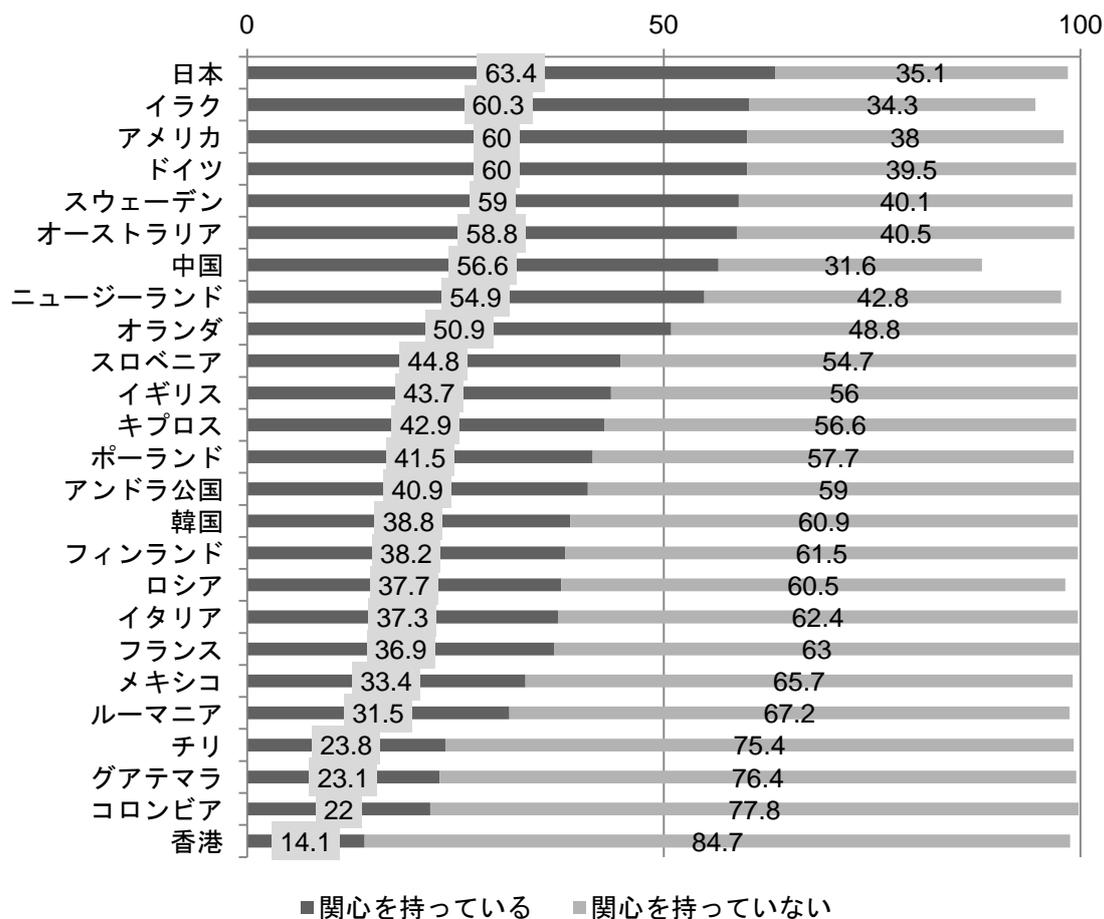
	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	3.1	8.8	10.7	12.7	10.0	21.7	11.3
【2】	22.6	30.0	38.8	47.9	40.8	47.7	45.9
【3】	32.2	31.4	38.4	23.2	31.6	21.6	34.7
【4】	41.0	29.1	10.3	13.8	17.0	8.6	6.2
【5】	1.0	0.7	1.8	2.5	0.6	0.5	1.8

〔質問〕 あなたは政治に関心がありますか。

【1】 非常に関心がある 【2】 まあ関心がある 【3】 あまり関心がない 【4】 全く関心がない 【5】 わからない

出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 66 より引用。

図表 0-1-4. 政治への関心 [単位：％]



政治への関心の度合いについて、「非常に関心を持っている」「やや関心を持っている」「あまり関心を持っていない」「全く関心を持っていない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「関心を持っている」、後者2つが「関心を持っていない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：8）より引用。なお、「わからない」および「無回答」を筆者が省略している。

図表 0-1-4 は，2005 年の世界価値観調査¹にもとづくデータである。これによると，図表 0-1-3 では最も政治への関心が高かったアメリカを上回り，日本の有権者は最も政治への関心が高いという結果になっている。

次に，政治参加に関する日本の有権者の意識を明らかにしたい。図表 0-1-5 は，国の将来について，国民が議論するよりも政治家に任せた方がよいかどうかを尋ねた 1990 年前後の調査である。イタリアやフランスのように「賛成」が多い国もある一方，日本は「反対」が多数を占める部類である。

図表 0-1-5.

	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	50.1	37.9	7.7	8.3	13.0	7.4	13.1
【2】	34.7	42.1	73.4	83.1	80.2	88.2	61.6
【3】	9.5	12.1	16.2	5.7	5.3	3.0	19.0
【4】	-	-	-	-	-	0.3	0.1
【5】	5.6	7.9	2.7	2.9	1.4	1.2	6.2

〔質問〕 こういう意見があります「国をよくするためには，すぐれた政治家が出てきたら，国民がたがいに論議をたたかわせるよりはその人達にまかせる方がよい」というのですが，あなたはこの意見に賛成ですか，それとも反対ですか。

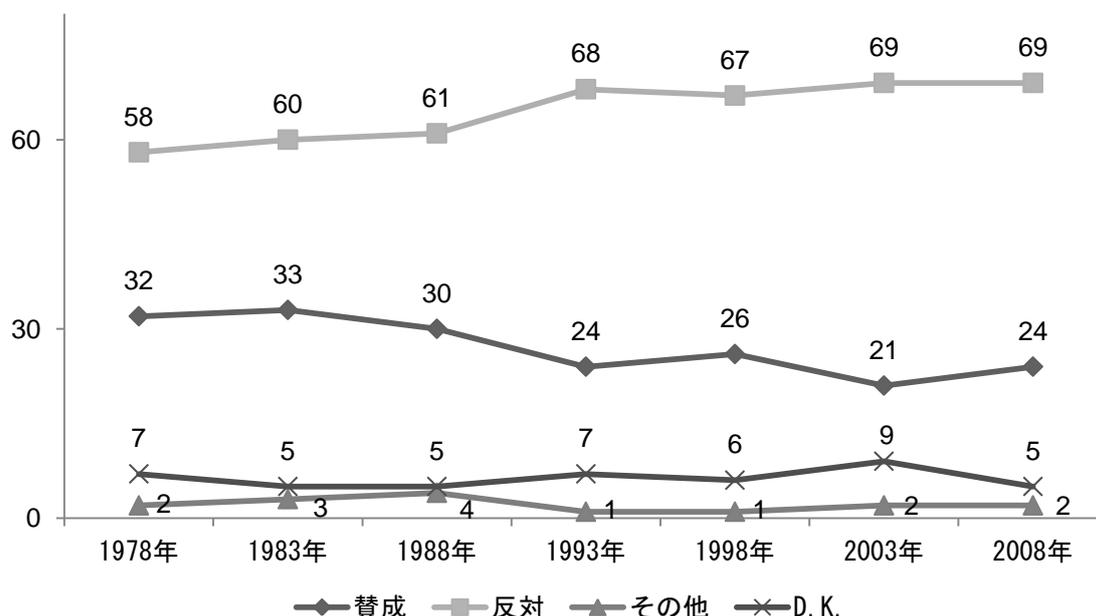
【1】 賛成(まかせる) 【2】 反対(まかせっきりはいけない) 【3】 いちがいいにはいけない 【4】 その他(記入) 【5】 わからない

出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 34 より引用。

同様の質問についての，日本国内における時系列の変化を表しているのが図表 0-1-6 である。ここでは，1978 年から 2008 年にいたるまで，「反対」を表明する有権者の割合が増加傾向にあることが分かる。このように，日本人は政治的な判断を下して国の将来を決めていくことに関しては，政治家に任せきりにしておくことに否定的であるといえる。

¹ 「各国・地域ごとに全国の 18 歳以上男女 1,000 サンプル程度の回収を基本とした個人対象の意識調査」（電通総研，日本リサーチセンター 2008：1）である。

図表 0-1-6. 政治家にまかせるか（集計対象：全体）



〔質問〕 こういう意見があります。「日本の国をよくするためには、すぐれた政治家がでてきたら、国民がたがいに議論をたたかわせるよりは、その人にまかせる方がよい」というのですが、あなたはこれに賛成ですか、それとも反対ですか？

【1】 賛成 [まかせる] / 【2】 反対 [まかせっきりはいけない] / 【3】 その他 [記入] / 【4】 D.K.

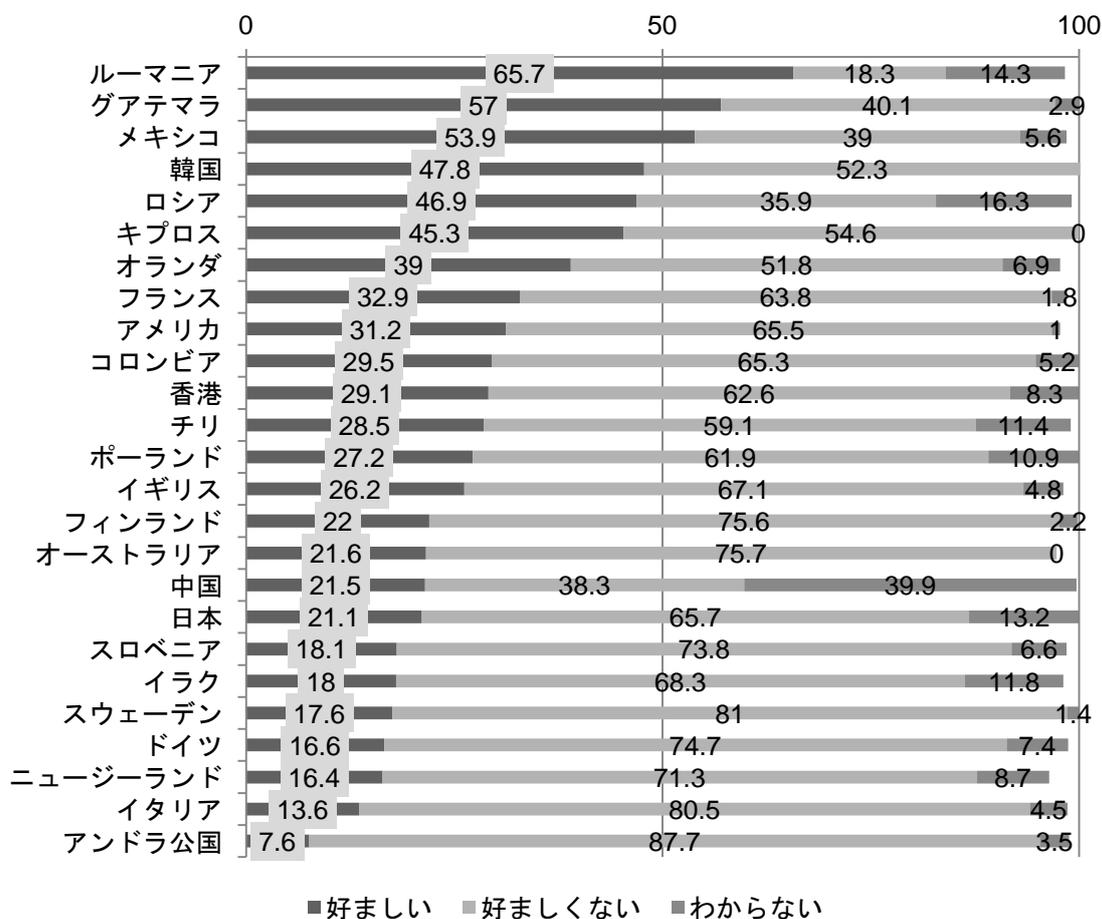
出典：統計数理研究所「日本人の国民性調査」#8.1b より引用。

では、日本の有権者は、どのような政治参加の方法が望ましいと考えているのであろうか。以下のデータでみられるのは、「強力なリーダー」や「テクノクラート」による政治に懐疑的である一方、国民投票という直接民主主義的手法に肯定的な意識である。

図表 0-1-7 から 0-1-9 までは、2005 年の世界価値観調査より抜粋したものである。日本では、「強力なリーダー」による政治を「好ましい」と考える者の割合が 21.1%であり、「好ましくない」とする者は 65.7%にのぼっている。世界各国と比較して、日本では「強力なリーダー」が望まれていないという事実が明らかになっているのである²。

² ここでいう「強力なリーダー」が何を指すのかについては論考の余地がある。この調査は 2005 年に行われたものであり、日本は小泉政権下にあった。ポピュリズム的な政治手法(大嶽 2006)が想定された回答だと考えることもできるだろう。

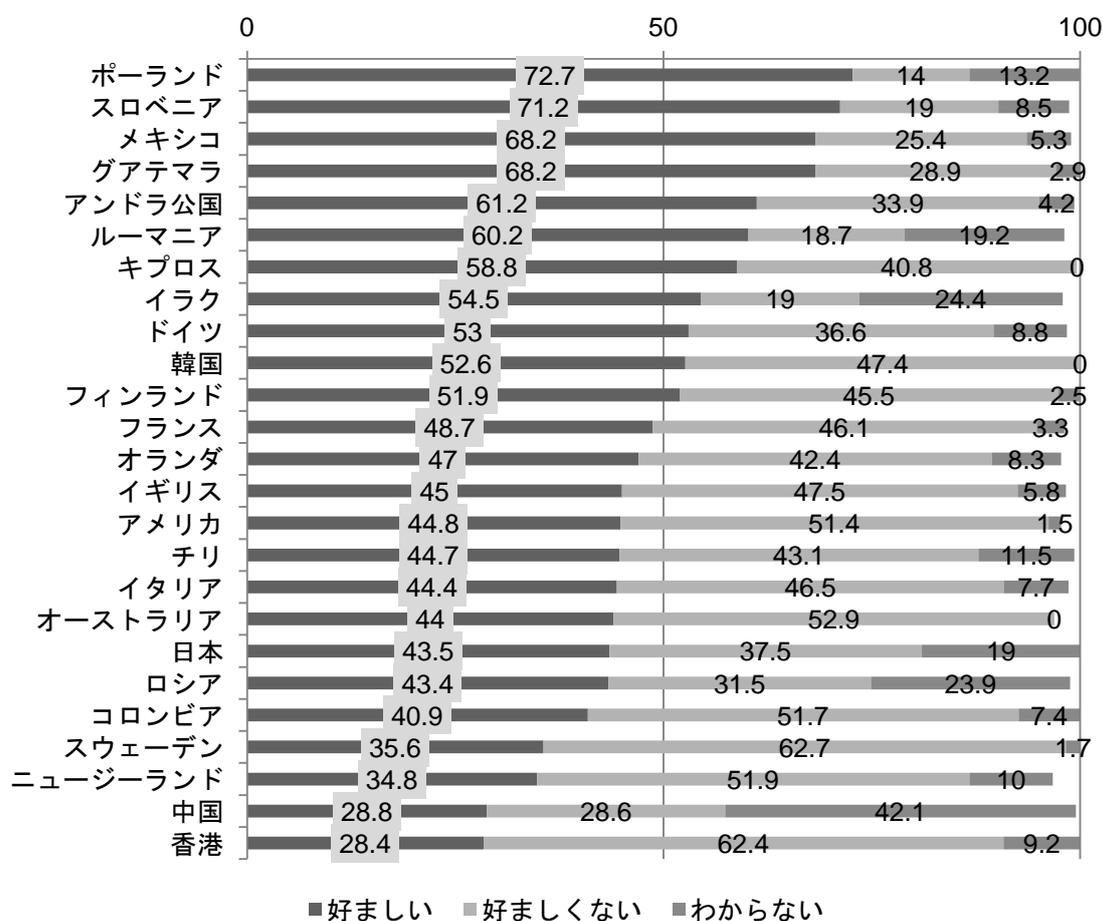
図表 0-1-7. 強力なリーダーによる政治 [単位：％]



「強力なリーダーによる政治」について、「非常に好き」「やや好き」「やや好きくない」「非常に好きくない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「好き」、後者2つが「好きくない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：10）より引用。なお，回答項目のうち，「無回答」を筆者が省略している。

図表 0-1-8. テクノクラートが物事を決めていく政治 [単位：%]

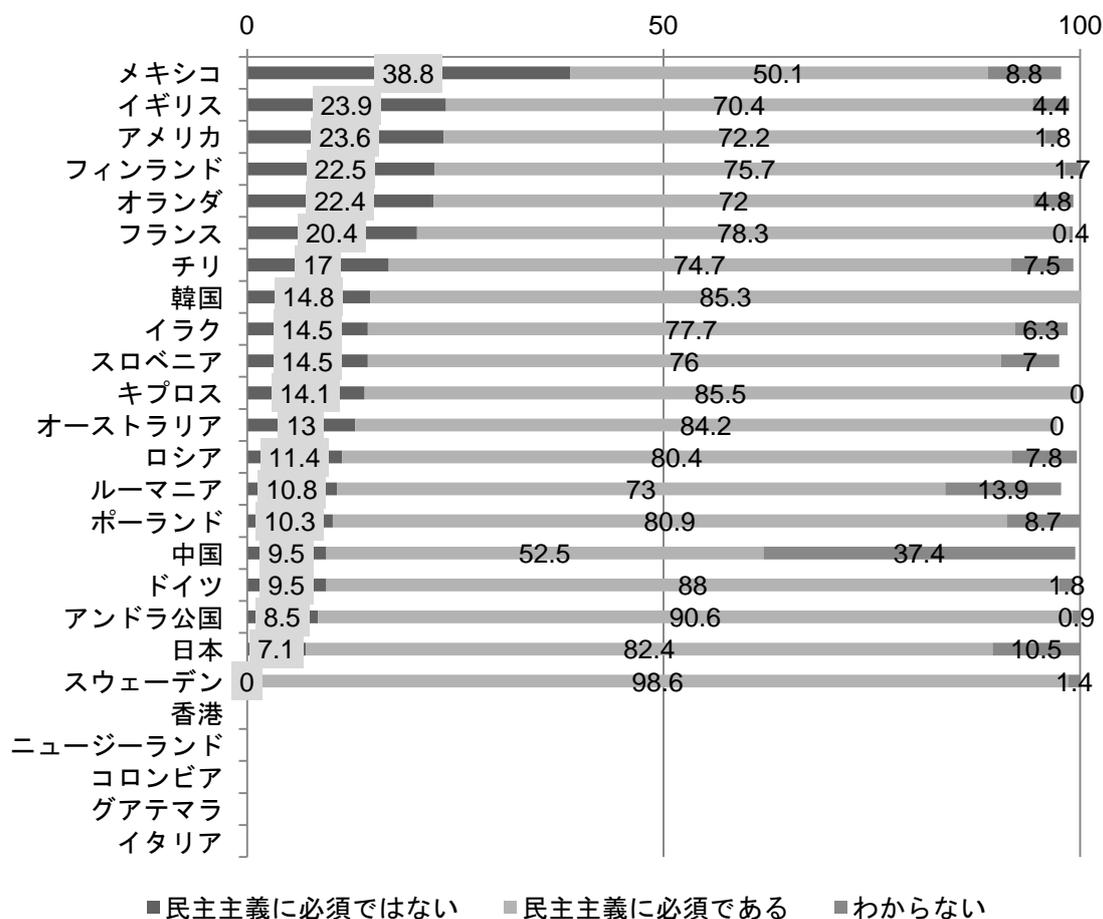


「テクノクラートが物事を決めていく政治」について、「非常に好き」「やや好き」「やや好きくない」「非常に好きくない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「好き」、後者2つが「好きくない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：11）より引用。なお，回答項目のうち，「無回答」を筆者が省略している。

テクノクラートによる政治についてはどうであろうか。日本では、「好き」が43.5%、「好きくない」が37.5%、「わからない」が19%となっている。この数字を見る限りでは、「テクノクラート」には賛否両論があるといえる。諸外国の数字をみると，テクノクラートによる政治に対する態度は多様であり，ポーランドは「好き」が72.7%である一方，香港は28.4%にとどまっている。

図表 0-1-9. 民主主義に必須なもの～国民投票による法律改正 [単位：％]



出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：15）より引用。なお，回答項目のうち，「無回答」を筆者が省略している。

日本人は、「強力なリーダーによる政治」に否定的であるとともに、「テクノクラートが物事を決めていく政治」に関しては賛否両論であることが分かった。一方、「国民投票による法律改正」が民主主義に必須であると考える者の割合は 82.4%と高く，国際的にみても積極的な位置にあるといえる。

以上の複数のデータから分かることをまとめると，次のとおりである。日本人は政治に比較的高い関心を持っていると同時に，政治的な判断を放棄することを好ましいとは考えていない。また，自ら政治的な意思決定に参画することを望ましいと考えている。

前項でみた「インプット」の機能低下と，本項のデータから推察できることは，〈参加という形で積極的に行動するには及ばないが，政治の必要性は感じられる〉という有権者の行動様式である。近年では，民主的な政治参加に懐疑的な議論(村山 2009)があり，そうした検討もまた非常に意義がある。しかし，有権者は「本来ならば政治参加することが好ましい」と考えているという実態から，1－1で論じたような規範的な民主主義の可能性を追

究し、1-2で示したような政治と社会の遊離の問題を解決することは、国民の意識に沿うという意味で意義のあることである。以上が、本稿が対象とする問題の所在である。

第2節 分析枠組み：社会関係資本

2-1. 先行研究による概要

前節で指摘した政治と社会の結びつきを論じるにあたり、本稿全体における分析枠組みとなるのが、社会関係資本³(social capital)という概念である。「社会関係資本理論の中心にある論点はきわめて単純明快であり、『社会的ネットワークは重要である』ということに尽きる」(パットナム 2013: 4)。本節では、社会関係資本に関する先行研究の概要と、それを本稿の研究に適用する方法について説明する。

概念の系譜をたどると、古くはL・ジャドスン・ハニファンが1916年に記した文章の中にみられる。ハニファンは、民主主義と社会の発展のためには地域社会の活性化が必要であり、その構成員同士による協力が恩恵をもたらすと論じる中で、社会関係資本という概念を創出した(パットナム 2013: 2)。

社会関係資本の存在を実証的に示し、近年その理論に関する研究が急速に発展する⁴契機をもたらしたのが、ロバート・D・パットナム(2001)⁵である。パットナムは、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」機能するというを示した。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ることで社会全体の効率性が高まり、公的・私的な領域にわたって恩恵がもたらされるという。

パットナム(2001)による研究の概要は、次のようなものである。1972年のイタリアでは、地方分権改革として、全国一斉に州が設置された。観察によると、その州の制度が「成功」⁶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

³ 「ソーシャル・キャピタル」も使われるとともに、「社会資本」といった呼称も混在しているが、本稿では「社会関係資本」として統一している。

⁴ 三隅(2013)は「関係論的社会学」という視座から、社会関係資本の概念を整理している。このように、社会関係資本は政治学の範疇を超えて幅広く用いられる概念となった。

⁵ 原著『MAKING DEMOCRACY WORK: Civic Traditions in Modern Italy』は1993年に発表された。

⁶ パットナム(2001: 77-87)は「政治制度のパフォーマンス」を次の12点として定義し、その達成度を測定した。A. 制度内部を円滑に運営しているか：(1)内閣の安定性 (2)予算の迅速さ (3)統計情報サービス/B. 諸政策による問題への対処力：(4)改革立法(包括性・一体性・創意性) (5)立法でのイノベーション/C. 州民の要求に応じているか：(6)保育所 (7)家庭医制度 (8)産業政策の手段 (9)農業支出の規模 (10)USL(地域保健機構)の支出 (11)住宅・都市開発 (12)官僚の応答性

対して素早く反応したのに対して、南部の州では逆の傾向がみられたのである。南北に存在する経済格差によってその原因を説明できることも考えられたが、そうした要因が州制度の動向に与える影響は本質的なものではない⁷という。そこで、北部・中部と南部との差異が、〈市民的積極参加〉〈政治的平等〉〈連帯・信頼・寛容〉〈自発的結社〉⁸の程度によって特徴づけられる「市民共同体」の発達度合いに由来するという仮説を立証した。「市民共同体」が発達していることは、社会関係資本が豊富な状態を意味しているのである。こうした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」の解決であるとパットナムは考える。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が克服され、社会全体の効率性が高くなるという⁹。また、こうした南北の「市民共同体」の差異は、歴史的な経緯によって形成されてきたものであるという。イタリアの長い歴史と市民的伝統を検討し、パットナムは次のように指摘する。「一世紀前に、社会的な連帯と市民的な動員の新たな形態にイタリア人が最も熱心に取り組んだ地域でこそ、今日においても政治的・社会的な生活において最も市民性が徹底的（ママ）しているのである。さらには、これらの州こそが、一千年も昔においても公的生活は紛れもなく市民的であったのだ」（パットナム 2001: 183）。このように、歴史は経路依存を引き起こし、イタリアの南北それぞれが象徴しているような、2つの「社会的均衡¹⁰」に到達したと指摘される。以上のような研究から、「市民共同体」が発達しており、同等の地位・権力のアクターを結合する「水平」的なネットワークによって州制度が「成功」した北部・中部と、庇護的で非対称的な関係にある不平等なアクターを結合する「垂直」的なネットワークによって制度が「成功」しなかった南部との違いが説明された。

以上のようなパットナムの議論の要旨は、歴史的に形成されてきた「市民的伝統」が社会関係資本として蓄積された結果、その社会の効率性を高め、政治の良し悪しに影響を与

⁷ 各州に該当する地域の経済的な発展度合いは歴史を通じて大きく変動してきたのであり、社会関係資本による説明と比べて、「制度パフォーマンス」との相関性を明確に表すことができない。

⁸ パットナム(2001: 103-110)によると、〈市民的積極参加〉とは、「市民共同体」における市民性（シティズンシップ）として第一義的である、「公的諸問題への積極的な参加」を意味する。〈政治的平等〉は、「全構成員に対する平等な権利と義務」が認められることであり、そのような共同体の市民は、「権威と従属という垂直的關係ではなく、互酬性と協力という水平的關係で互いに結びついている」といえる。

⁹ 日本の地方自治体における「制度パフォーマンス」と、その自治体が治める都道府県に存在する社会関係資本の状況を調査した坂本(2010b: 127-160)は、両者に単純な相関関係が見いだせないと結論づけた。これをふまえて、坂本は、社会関係資本と政治の良し悪しを媒介する変数を、「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」であると特定した。このように、社会関係資本と政治との媒介変数は、パットナムの説明にあるような自明のものではないとされる。

¹⁰ 「信頼、規範、ネットワークといった社会資本（筆者注：社会関係資本）の諸資源は、自己強化的で累積的となる傾向がある。好循環は、高い水準の協力、信頼、互酬性、市民的積極参加、集合的充足状態が織りなす社会的均衡に帰着する。これらの諸特性は、市民共同体の特有の特徴をなす。逆に言えば、非市民的な共同体にはこれらの諸特性が足りないため、これまた逆の意味で自己強化的でもある。変節、不信、怠業、搾取、孤立、無秩序、停滞が、悪循環の抑圧的な腐敗的雰囲気の中かで相互に強化し合う」（パットナム 2001: 221）。

えるということである。ただし、この主張は、後続の研究によって修正されてきた面もある。その代表的なものが、「政治が社会関係資本に影響を与える可能性もある」という、逆の因果関係を指摘するものである(パットナム 2013)。

2-2. 本稿における社会関係資本

政治と社会の結びつきを論じるための分析枠組みとしては、それらの影響関係を取り扱うことのできる社会関係資本という概念が有効であるといえる。同時に、社会関係資本を蓄積する空間としての「市民社会」に注目が集まっている¹¹という事情もあり、この概念を検討する意義は大きい。

社会関係資本を分析枠組みとして用いる場合、それを構成する下位要素（具体的な分析の対象）を明確にする必要がある。本稿ではまず、社会関係資本を「市民的側面」と「政治的側面」に分類することとしたい。すなわち、政治に対する信頼や政治的有効性感覚¹²、および政治的ネットワークについては政治的側面とし、人々のあいだの信頼感や互酬性、ネットワークという指標については市民的側面と定義する。このように分類する理由の一つは、政治的側面とするものが、パットナム(2001)の時点では社会関係資本として明確なかたちで取り扱われていなかったからである。第1章第3節で言及するように、本稿は社会関係資本の定義をパットナム(2001)に依拠するが、第2章の冒頭で挙げるような後続の研究によると、政治的側面に着目することも重要だと考えられるようになったのである。もう一つの理由は、池田(2010)が注意を払っているように、人に対する信頼と政治（制度）に対する信頼とでは、若干意味合いが異なるからである。すなわち、人に対する信頼には、パットナムが「市民的」であるとする互酬性が存在するが、政府に対する信頼にはそれがないといえるのである。

下位要素を以上のように定めることによって、パットナム(2001)が社会関係資本を構成する要素として指摘した、「信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」の状況も含めた包括的な分析ができると考える。

第3節 本稿の問いと概略

本稿で検証する問いは、大きく次の3つに分けられる。まず、第1章・第2章において、

¹¹ イギリスのキャメロン首相は、「小さな政府」を志向しつつ、市民のあいだの信頼やボランティア精神を背景に、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。すなわち、市場を監視・制御することを「市民社会」に期待する立場と、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がある(植村 2010: 296-307)。

¹² 第2章に詳述している。

〈55 年体制下から現在にかけての日本の社会関係資本はどのような特徴をもっているのか¹³⁾〉ということについて示す。第 3 章で〈そうした社会関係資本の特徴が形成された要因〉について考察したのちに、終章では、序章で提起した問題意識と関連させながら、〈政治と社会の架橋（結びつきの構築）のためにいえることは何か〉について論じる。

社会関係資本の特徴について明らかになることは、「市民間の信頼」「互酬性の規範」「ネットワーク」の面については日本に特有の性質が考えられ、「政治に対する信頼」や「政治的ネットワーク」の面については社会関係資本としての特徴を備えていない可能性が高いということである。こうして明らかになる社会関係資本の「日本の特徴」が形成された要因は、政治（制度）によるアプローチと、パットナム(2001)の説明によるアプローチという 2 方向から説明できるが、第 3 章で述べるように、それらの影響は相互に関連し合っているといえる。最後に、政治と社会の架橋について、日本の政治と社会関係資本の特徴をふまえ、市民の政治参加の活性化を重視するという方向性を提起したい。

¹³⁾ 考察の対象を 55 年体制以降とする理由は、そこで長期間にわたって比較的均一な統治の仕組みが維持されたことから、政治と社会との関係における「政治」をひとまとまりの単位として考えやすいからである。そうした 55 年体制がきわめて特徴的な政治体制であったことから、社会関係資本の日本の特徴に与えた影響について考察する糸口とすることができるからでもある。なお、55 年体制の特徴に関しては、第 3 章で言及する。

第1章 社会関係資本の市民的側面

第1節 「市民的側面」の分析にあたって

本稿が考察するのは、現代の日本の政治と社会の関係についてであり、その分析枠組みとして社会関係資本を用いていく。本章では、日本の55年体制にあたる時期から現在にかけての、社会関係資本の動態について分析する。ここでの社会関係資本とは、序章第2節で述べたように、人々のあいだの信頼感や互酬性、ネットワークという指標を用いた市民的側面であり、これはパットナムが『哲学する民主主義』(2001)の中で社会関係資本の下位要素として定義したものと一致している。まず、分析対象である社会関係資本の各下位要素とはどのようなものであるのかという点について明らかにしておきたい。

社会関係資本とみなすことのできる「信頼」とは、特定の個人やグループに向けられたものではなく、広く社会一般を対象とした「一般的信頼」である。社会が小規模な共同体であれば、特定の者同士の認識を基盤とした「個人的な信頼」で事足りるが、大規模で複雑化した社会の中では、「社会的な信頼」(一般的信頼)が必要になるのである(パットナム 2001: 212)。

「互酬性の規範」とは、「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関係」を意味しており、これを「一般化された互酬性」という。それに対して、社会関係資本ではないとされるのが、「均衡のとれた互酬性」である。すなわちこれは、「同じ価値品目の同時交換、例えばオフィスの同僚がクリスマス休暇中にプレゼントを交換し合ったり、国会議員が議案通過で相互取引する行為など」を指している(パットナム 2001: 213)。

3つめの要素である「ネットワーク」のうち、社会関係資本と呼べるものは「水平的ネットワーク」である。これは「同等の地位・権力の諸行為主体を結合するもの」であり、具体的な例として、パットナムはスポーツクラブ・協同組合・相互扶助協会・文化団体・自発的労組などを挙げている。同時に、このようなネットワークには、「社会的亀裂(social cleavages)を横断し広範囲の社会的セグメントを含む『弱い紐帯(weak ties)』が存在」(坂本 2010b: 60)しなければならないため、多様な人々から構成される可能性に開かれている。これと対照的なのが「垂直的ネットワーク」であり、「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」ものである。つまり、恩顧主義を特徴とするネットワークのことであり、例として、マフィアやカトリック教会制度が挙げられている(パットナム 2001: 215-218)。

社会関係資本は以上のような要素から構成されており、これが豊富な社会においては、

情報の非対称性や機会主義¹⁴の脅威といった「集合行為のジレンマ」が克服され、よりよい政治に結びつくと思われる。社会関係資本の状態を調べるためには、これらの下位要素をもとに、具体的な分析対象を定める必要がある。坂本(2010b: 100-101)は、「一般的信頼」として、サーベイデータにおける「ほとんどの人は信頼できる」との回答率を、「互酬性の規範」として「ボランティア活動行動者数」を、「水平的ネットワークへの参加」として「地域においてスポーツ・趣味・娯楽活動に参加している」との回答率を用いている。本稿においても意識調査等のデータを用いるが、国際比較と経時的変化の両方を含めるよう努めながら、55年体制下から現在に至るまでの社会関係資本の概況を示したい¹⁵。

第2節 日本における「一般的信頼」の特徴

日本における「一般的信頼」についてはさまざまな評価があり、「高い」というものから、「いずれでもない」や「低い」とする見方まで存在している。本稿ではいくつかのデータを挙げてその程度をみるが、結論からいえば、「一般的信頼」を単一の尺度で測定することの困難さが確認され、その問題点を指摘することになる。

図表 1-2-1 は、アーモンドとヴァーバ(1974)による政治文化の比較研究をモデルとして中村ら(1975)が行った、1972年の調査にもとづくデータである。これによると、日本では他者に対する信頼度が比較的高いということがうかがえる。

図表 1-2-1. 社会的信用と不信用 [単位：％]

	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。

図表 1-2-2 は「7ヶ国価値観調査」による国際比較であり、「たいていの人は信頼できると思いますか、それとも、常に用心した方がよいと思いますか」という、「一般的信頼」を調べるための典型的な質問である。調査は各国で1990年前後に行われており、日本におい

¹⁴ 取引の際の偽りなどのこと。

¹⁵ 坂本(2010b)も記したように、現在の日本では、社会関係資本を測定することができるデータは非常に限られている。社会関係資本についての議論が活発化している昨今においては特に、より豊富で体系的な資料の集積が望まれる。

ては 55 年体制の末期にあたる。日本は「信頼できると思う」が高く「常に用心した方がよい」は低いという部類であり、他者を信頼できると思う者はここでも比較的多いことが分かる。

図表 1-2-3 も同調査によるデータであり、他者に対する警戒心を問うものであるが、図表 1-2-2 と類似した趣旨の質問であるといえる。「わからない」と回答する者が多いのも日本の特徴であるが、ここでも他国に比べて他者を信頼する者の割合は高いことが読み取れる。

図表 1-2-2.

	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	13.9	22.8	37.8	47.5	36.3	42.4	39.1
【2】	83.9	73.8	47.0	44.4	60.0	54.5	46.0
【3】	-	1.8	4.6	3.8	1.5	1.3	2.8
【4】	2.2	1.6	10.6	4.3	2.1	1.8	12.1

〔質問〕 たいていの人には信頼できると思いますか、それとも、常に用心した方がよいと思いますか。

【1】 信頼できると思う 【2】 常に用心した方がよい 【3】 その他（記入） 【4】 わからない

出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 53 より引用。

図表 1-2-3.

	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	61.1	57.7	29.9	42.9	37.5	40.4	32.3
【2】	30.2	35.8	54.9	48.1	57.8	56.0	52.8
【3】	0.1	3.0	2.6	2.5	1.9	1.2	0.9
【4】	8.7	3.6	12.6	6.5	2.8	2.4	14.0

〔質問〕 他人は、機会があれば、あなたを利用しようとしていると思いますか、それともそんなことはないと思いますか。

【1】 他人は機会があれば利用しようとしていると思う 【2】 そんなことはないと思う 【3】 その他（記入）
【4】 わからない

出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 52 より引用。

図表 1-2-4 は、「世界価値観調査」にもとづいたデータであり、2000 年と 2005 年という比較的新しい時期の調査である。G8 諸国の中で、2000 年には日本が最も「一般的信頼」の高い国となっている。2005 年には順位が後退しているものの、それでもなお、高信頼社会であることが示されている。

図表 1-2-4. G8 諸国の〈一般的信頼〉[単位：％] とその順位

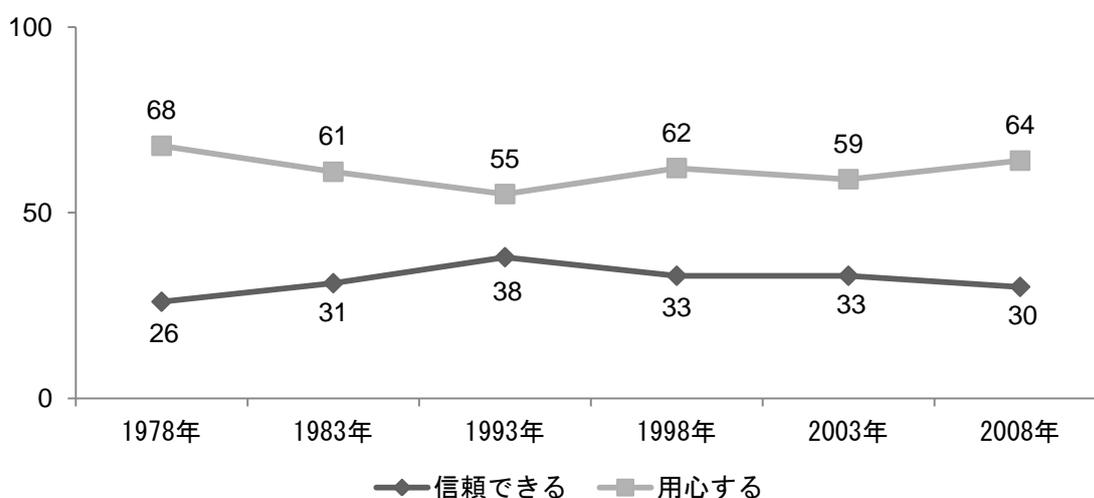
	2000 年	2005 年
日本	43.1 (10)	39.1 (14)
アメリカ	36.3 (19)	39.6 (13)
イギリス	28.9 (26)	30.4 (17)
フランス	21.3 (48)	18.7 (31)
ドイツ	37.5 (17)	34.1 (15)
ロシア	24.0 (37)	26.7 (22)
カナダ	37.0 (18)	42.1 (11)
イタリア	32.6 (23)	29.2 (19)

世界価値観調査(2000, 2005)の「一般的にいて、人はだいたいにおいて信用できると思いますか、それとも人と付き合うには用心するにこしたことはないと思いますか」という問いにおいて、「だいたい信用できる」と回答した者の割合である(2000年には70カ国、2005年には54カ国が対象である)。

出典：坂本(2010a: 3-5, 2010b: 28)より筆者作成。

以上の資料は、日本における「一般的信頼」が高いと判断できる材料である。一方、図表 1-2-5 のようなものも存在している。これは、1978 年から 2008 年にかけての経時的変化を示すものであるが、他者を「信頼できると思う」と答えた者の割合は、「用心するにこしたことはないと思う」と答えた者に比べて一貫して低い数字となっている。つまり、図表 1-2-1 から 1-2-4 までとは逆の傾向が示されている。ここに、本節の冒頭で述べたような、「一般的信頼」を単一の尺度で測定することの困難さが表れている。坂本(2010b: 34)は、「日本人の一般的信頼の状況については、意識・態度を示すデータから見れば両義的な傾向が読み取れる」と判断している。猪口(2013)もまた、日本における「一般的信頼」が低い可能性を示すデータを挙げている。

図表 1-2-5.



〔質問〕たいていの人は信頼できると思いますか、それとも、用心するにこしたことはないと思いますか？

【1】信頼できると思う 【2】用心するにこしたことはないと思う 【3】その他〔記入〕【4】D.K.

出典：統計数理研究所「日本人の国民性調査」#2.12c より引用。なお、「その他〔記入〕」および「D.K.」を筆者が省略している。

他者に対する信頼度を測定することに困難が生じる理由としては、(1) 質問自体の良否、および(2) 信頼の性質に関わる問題があると考えられる。(1)については、坂本(2010b: 30)が次のように述べている。「世界価値観調査では『人はだいたいにおいて信用できる』と『用心するにこしたことはない』のどちらかを選ばせる回答方式になっているが、両者はそもそも相互に排他的で二者択一的な選択肢を構成しているとはいえず、一般的信頼を正確に測るのに適した設問ではないのかもしれない。(2)は、人々が信頼というものをどのように認識しているかという根源的な問題であり、「信頼」という概念の精緻化を求めるものである。猪口(2013: 338-339)は、日本において「一般的信頼」が発達していると判断したフランス・フクヤマの議論と、そうではないと主張する山岸俊夫(1998)の議論を勘案して、日本人は「集団内で不確定要素とリスクを最小限に抑える一方で、信頼が集団の外に向けられたり、リスクテイクが外部に及んだりしないようにする」傾向があると論じている。つまり、日本の社会関係資本は、集団内部でのみ凝集性を発揮する「内部結束型」だというわけである。このように、国際比較によって他者への信頼度を尋ねる場合には、そこで表現される「信頼」の意味合いが国ごとに異なっている可能性があるため、調査の意義自体が疑われてしまうことは避けられない。

本節で挙げたデータは、日本における「一般的信頼」が比較的高いものであるとする傾向があった。ただし、上記のような理由から、日本における「一般的信頼」が豊富であるのか、それとも乏しいのかという判断を行うことは困難である。ここで強調しておきたいのは、信頼度の一次元的な多寡ではなく、信頼というものの性質を捉えることの重要性である。後述することになるが、このことは、日本における社会関係資本のあり方を考えるうえで欠かせない視点となるのである。

第3節 日本における「一般化された互酬性の規範」の特徴

本節では、日本における「互酬性の規範」がどの程度発展しているのかということをも明らかにする。ここでは、「一般的信頼」と同じように人々の意識を尋ねたデータを用いることに加えて、ボランティア活動の広がりという観察可能な証拠を提示することが可能である。

図表 1-3-1 は、1990 年前後に行われた「7ヶ国価値観調査」であり、人々が他人の役に立とうとしているかどうかを尋ねたものである。これによると、日本は中位にあるといえ

る。

図表 1-3-1.

	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	20.7	19.2	42.8	31.9	52.9	53.6	31.2
【2】	75.4	77.2	48.2	54.4	42.8	43.6	54.2
【3】	-	2.2	2.2	6.8	2.3	1.1	1.5
【4】	3.9	1.4	6.8	6.8	2.0	1.7	13.2

〔質問〕 たいていの人は、他人の役にたとうとしていると思いますか、それとも自分のことだけ考えていると思いますか。

【1】他人の役にたとうとしている 【2】自分のことだけ考えている 【3】その他（記入） 【4】わからない
出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 51 より引用。

図表 1-3-2 も同調査であるが、日本では「たいていの人は、他人を助けるために多少の努力をすることができる」という認識が、他国に比べて圧倒的な広がりを見せているということが分かる。これは「一般化された互酬性の規範」の発達を示しているといえる。

図表 1-3-2.

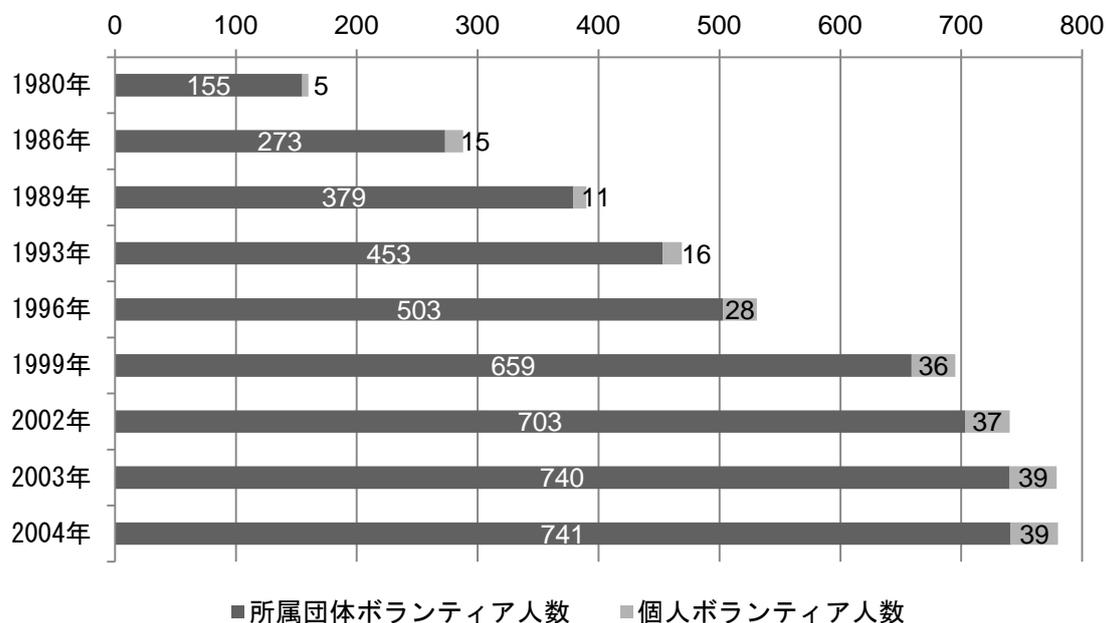
	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	3.1	26.4	7.7	12.2	12.6	12.7	42.2
【2】	18.8	46.2	39.6	48.4	67.9	62.7	46.8
【3】	55.0	22.5	35.3	25.2	16.0	20.0	4.4
【4】	21.9	4.1	14.1	12.9	2.9	4.0	1.2
【5】	-	-	-	-	-	-	0.1
【6】	1.2	0.8	3.3	1.3	0.7	0.6	5.3

〔質問〕 次のような意見がいくつかあります。ご自分の立場や個人的な感情を考えて、「賛成」「やや賛成」「やや反対」「反対」のいずれかで答えて下さい。

たいていの人は、他人を助けるために多少の努力をすることができる

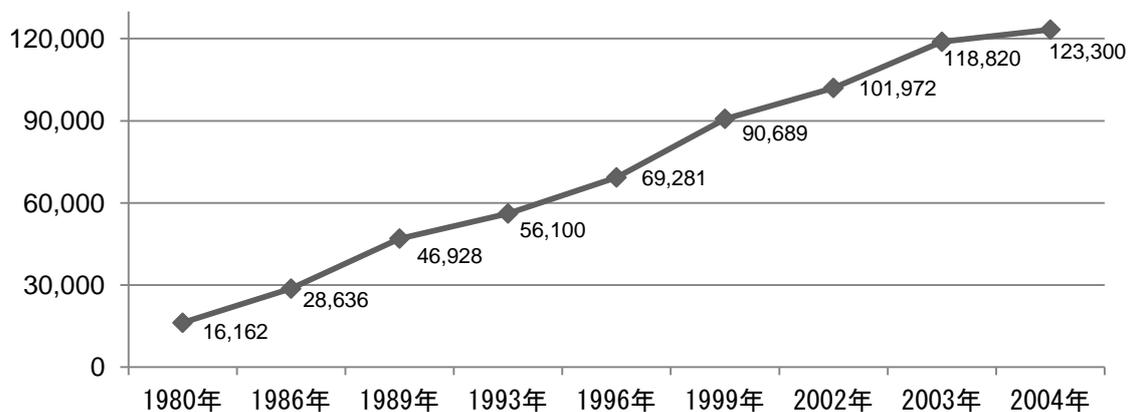
【1】賛成 【2】やや賛成 【3】やや反対 【4】反対 【5】その他（記入） 【6】わからない
出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 54a より引用。

図表 1-3-3. 団体所属ボランティアと個人ボランティアの人数推移（把握人数）
[単位：万人]



出典：日本能率協会総合研究所編(2006: 40)より引用。

図表 1-3-4. ボランティア団体数の推移



出典：日本能率協会総合研究所編(2006: 40)より筆者作成。

日本における「一般化された互酬性」の高まりを示しているのが、図表 1-3-3 および 1-3-4 である。これらによると、1980 年以降、ボランティア活動を行う者の人数と団体数が右肩上がりに上昇してきたことが分かる。また、坂本(2010b: 36-39)は、共同募金実績総額（物価変動調整済み）と献血率の推移を用いて、1960～70 年代から「互酬性の規範」が高まってきたことを示している。ただし、1990 年代以降はそれらの推移が低下傾向にあり、社会関

係資本の減退の可能性が指摘されている。

以上より、近年における低下の懸念はあるものの、55年体制下から日本における「一般化された互酬性の規範」が高まってきたことが分かる。これは、社会関係資本の市民的側面の豊かさを表す論拠の一つとなる。

第4節 「水平的ネットワーク」

4-1. 日本における「水平的ネットワーク」の特徴

日本では、社会関係資本の下位要素である「水平的ネットワーク」はどの程度発達してきたのであろうか。その特徴を端的に示しているのが、以下の2つの表である。

図表 1-4-1. 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。

図表 1-4-1 は、1970年代初頭における、諸外国での「諸団体」に加入している者の割合である。国ごとに結社の種類や性格が異なるために、厳密な国際比較はできないが、日本では何らかの団体への加入率が高いということが示されている。

さらに、日本に特徴的なネットワークのあり方を読み取れるのが、図表 1-4-2 である。これによると、1970年代から近年にかけて、「自治会・町内会・部落会」への加入率が一貫して高い数字となっている。そうした組織への加入率は2000年代よりやや減少傾向にあるが、日本における社会的ネットワークとして極めて重要な位置にあり続けてきたことがうかがえる。本節では、「水平的ネットワーク」としての住民組織に着目し、それが果たすことのできる社会関係資本としての機能について詳しく論じたい。

図表 1-4-2. 組織・団体加入者の割合 (1972 - 2007 年)

	1972	1976	1980	1983	1986	1990	1996	2000	2003	2007
自治会・町内会・部落会	52.0	57.1	64.9	67.5	69.7	67.6	66.5	47.8	58.8	40.4
婦人会・青年団合計	17.1	13.8	11.7	12.0	11.4	13.1	9.8	9.2	6.9	6.6
PTA	17.2	17.9	15.6	17.3	16.5	14.3	11.8	8.2	7.3	7.6
老人クラブ	-	-	-	-	-	-	8.8	8.4	9.6	8.7
農林水産団体	8.8	7.9	9.7	10.3	9.4	10.6	5.3	5.0	3.5	4.3
労働組合	11.5	10.0	12.2	12.1	11.0	8.2	7.6	5.0	3.7	4.5
商工組合	6.4	6.2	5.8	7.3	5.1	6.9	4.5	4.2	4.1	2.8
宗教団体	3.7	4.9	5.5	3.9	4.3	3.6	3.7	2.9	2.9	3.5
同好会・趣味のグループ	8.0	9.3	10.1	14.0	11.7	17.1	14.2	15.7	12.1	14.1
住民・消費者・市民団体	-	-	-	-	-	-	1.0	1.6	1.2	2.2
その他の団体	1.9	1.8	2.3	1.9	1.3	0.4	0.7	0.8	0.8	1.1
未加入	25.6	25.3	18.2	15.4	17.0	18.3	20.0	31.9	38.3	36.4
不明・わからない	1.2	0.9	0.8	1.0	0.6	0.5	0.3	0.7	1.2	0.9

出典：辻中(2009: 134)より引用。

図表 1-4-3 にあるとおり、実際に「結びつきが強い地域社会に自分が属している」と感じる者の割合が、日本では非常に高いといえる。「賛成」と「やや賛成」の合計は、高い順に日本が 70.7%、ドイツが 67.7%、アメリカが 67.1%となっており、先進国の中でも地域社会への結びつきが強く感じられる部類にある。

図表 1-4-3.

	イタリア (1992) [1, 048]	フランス (1987) [1, 013]	ドイツ (1987) [1, 000]	オランダ (1993) [1, 083]	イギリス (1987) [1, 043]	アメリカ (1988) [1, 563]	日本 (1988) [2, 265]
【1】	3.0	15.3	19.3	23.7	12.3	21.4	23.9
【2】	22.7	32.6	48.4	36.1	43.0	45.7	46.8
【3】	48.6	28.8	22.7	22.3	28.0	23.2	13.8
【4】	24.0	18.9	6.5	15.1	14.7	8.2	4.5
【5】	-	-	-	-	-	-	0.3
【6】	1.8	4.4	3.1	2.7	2.0	1.5	10.7

〔質問〕 次のような意見がいくつかあります。ご自分の立場や個人的な感情を考えて、「賛成」「やや賛成」「やや反対」「反対」のいずれかで答えて下さい。

結びつきが強い地域社会に自分が属していると思う

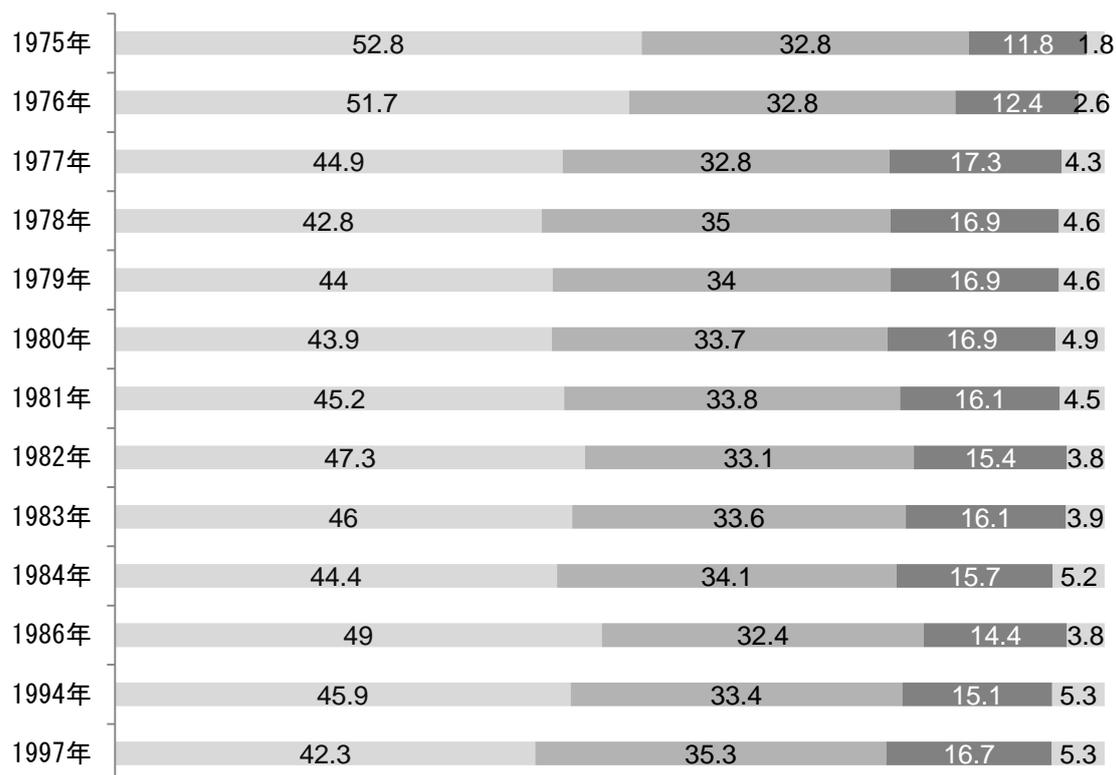
【1】 賛成 【2】 やや賛成 【3】 やや反対 【4】 反対 【5】 その他（記入） 【6】 わからない

出典：吉野諒三（統計数理研究所）「7ヶ国価値観調査」問 54b より引用。

「近所づきあいの程度」を尋ねた図表 1-4-4 によると、「親しく付き合っている」者はや

や減少傾向にあるものの、近所における人間関係のあり方は1975年から1997年まで大きな変動がなかったといえる。これは、図表1-4-2でみたように、自治会・町内会・部落会が維持されてきた事実と整合的である。このように、日本における地域社会との深いかかわり合いは、住民組織を通して行われてきたと考えることができる。

図表 1-4-4. 近所付き合いの程度



(左から順に) 親しく付き合っている／付き合いはしているが、あまり親しくはない

あまり付き合っていない／付き合いはしていない

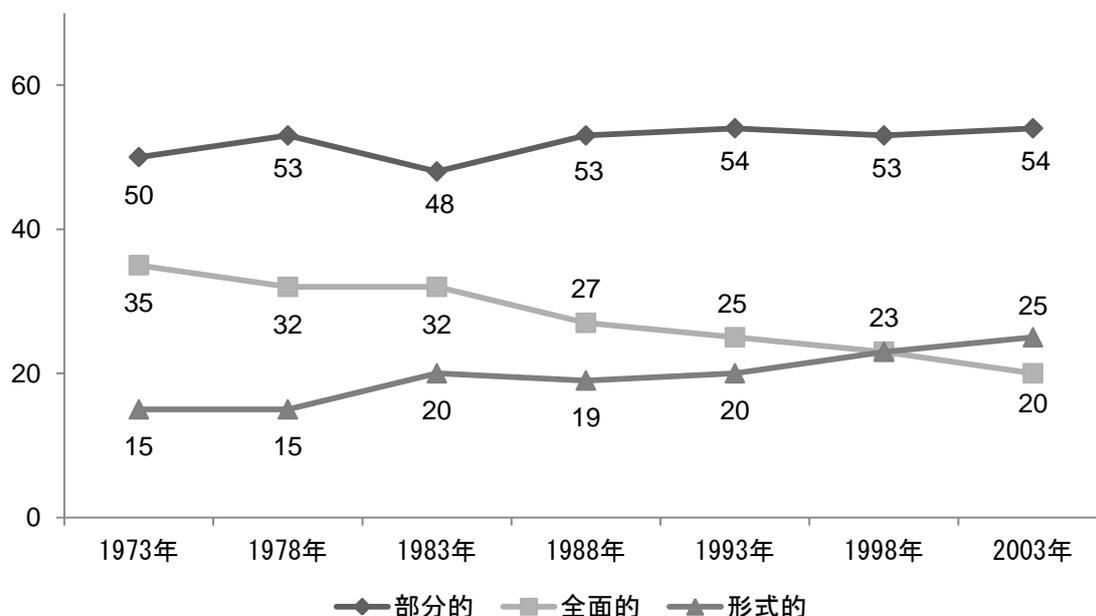
調査は毎年12月に行われ、約8,000人に対して面接聴取されたものである。

出典：内閣総理大臣官房広報室(1997: 63)より引用。なお、「わからない」を筆者が省略している。

ただし、留意点として、組織の規模が維持されてきたといえども、地域参加の「質」には変化がみられるということに注意を払うべきである。望ましいと思う付き合いのあり方を尋ねた図表1-4-5によると、「あまり堅苦しくなく話し合えるようなつきあい」を望む者の割合は、1973年から2003年にいたるまでほぼ一定である。一方、「なにかにつけ相談したり、たすけ合えるようなつきあい」が望ましいと考える人々の割合は減少し、「会ったときに、あいさつする程度のつきあい」に取って代わられてきている。日本における住民組織のあり方は、55年体制下から現在にかけて一貫しているわけではなく、人々の意識面で

は変化がみられるということが分かる。パットナムがアメリカの社会関係資本を論じるにあたって「単に参加の総量的な傾向を把握するだけでなく、参加の質の面にもこだわっている」(坂本 2010b: 14)ように、日本の住民組織においてもそうした面を考慮する必要があるといえる。

図表 1-4-5. <近隣>における望ましい人間関係 (国民全体)



<部分的> 「あまり堅苦しくなく話し合えるようなつきあい」

<全面的> 「なにかにつけ相談したり、たすけ合えるようなつきあい」

<形式的> 「会ったときに、あいさつする程度のつきあい」

出典：NHK 放送文化研究所(2004: 195)より引用。

4-2. 社会関係資本としての自治会

前項では、日本におけるネットワークとして、住民組織が重要であり続けてきたことについて論じた。ただし、そのことを以って「日本においては水平的なネットワークが充実しており、したがって社会関係資本は豊富であった」と即断することには問題がある。以下で述べるように、何かを社会関係資本であると考えするためには、その機能に着目することが必要だと筆者は考えているからである。

社会関係資本の概念を定式化したパットナムの議論によると、その定義は現在に至るまで大きく変化してきたといえる。序章第2節でも述べたように、イタリアにおける「市民共同体」の存在を指摘し、社会関係資本に関する議論の発端となった『哲学する民主主義』(2001)においては、「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)こそが社会関係資本であると強調されていた。しかし、その後に着された『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』(2006: 14)によると、社会関係資本が指すものは「社会的ネットワーク、およびそこから生じる互酬性と信頼性の規範」となっている。つまり、「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」という、当初の社会関係資本の機能が欠落しているのである。これによって、「どのようなタイプのネットワーク・信頼・互酬性であっても、ひとまず『ソーシャル・キャピタル』と呼ぶように定義が変更されている」(坂本 2010b: 60)といえる。さらに、『流動化する民主主義：先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』(2013)においては、社会関係資本の性質が細分化された¹⁶結果、社会関係資本は「ただ単に『ネットワーク』というものを指す程度の用語になり、新しい分析概念としての存在意義を失ってしまった」(坂本 2010b: 61)のである。日本の社会関係資本を分析する坂本(2010b: 62-63)は、「新しい概念としての存在意義と議論の混乱回避を念頭に置けば、やはりソーシャル・キャピタル概念は当初のように、ある程度限定的な意味合いで用いていくべき」であり、『哲学する民主主義』での定義のように、人々間の自発的協調関係の成立をより促し『集合行為のジレンマ』のソフトな解決に役立つ『水平性と多様性のある市民社会のネットワーク、一般的信頼、一般化された互酬性の規範』をもって、ソーシャル・キャピタルと呼ぶべきである」と考えている。筆者もこの考えに賛同して議論を進めていく。

本項では、日本の住民組織が社会関係資本を構成する「水平的ネットワーク」であるという論拠を示すことによって、日本における社会関係資本の豊かさの一面を提示することを目指したい。そこで重要なのは、住民組織のネットワークがいかなる意味で社会関係資本であるのかという点である。

では、日本において重要である住民組織とはいかなるものであるのか。総務省(2007: 17)によると、その名称は「自治会」が 38.5%、「町内会」が 22.1%、「区」が 14.4%、そして「町会」が 6.0%と続く。以下では、それらを総称して「自治会」と記すことにしたい。自治会の定義は必ずしも明確ではないが、本項における主要な先行研究であるペッカネン(2008: 113)は、「地理的に限定された小規模の居住区(近隣地域)から会員を集める任意団体」としている¹⁷。

自治会の概要について述べるにあたって、まず、その歴史について簡単に触れたい。明治時代には公的な行政区画が整備されたが、それ以前から自然発生的に存在していた「生

¹⁶ パットナム(2013)は、社会関係資本を「様々な社会的ネットワークと、それらに関わる相互依存の規範」としたうえで、次のような分類基準を示している。1. 公式(労働組合のように規定を持ち、組織としての形が整った集団)と非公式(たまたま居合わせた集団) / 2. 太い(職場のような密接な社会的つながり)と細い(たまたま顔を合わせたような、偶然な形態の社会的つながり) / 3. 内向的(メンバーの物質的、社会的、あるいは政治的利益の増進を図る。階級・ジェンダー・民族など)と外向的(公共財に関心を持つ。赤十字・アメリカの公民権運動・環境運動など) / 4. 接合型(民族性・年齢・ジェンダー・社会階級といった重要な属性の面で、似た者同士を結ぶ)と橋渡し型(互いに類似点のない人々を結ぶ)

¹⁷ ペッカネンが自治会を任意団体であると判断する理由は、本項の【1】で述べている。

活の自治的組織」は依然として人々に必要とされ、存続することになった(岩崎ら 1989: 5-6)。このように、自治会は歴史の中で自発的に形成された集団であるが、それは政府の衛生組合制度の導入によって 1920 年代に大きく発展したのであり、1940 年代に存在した自治会のうちの 7 割は昭和以降に形成されたものであった(ペッカネン 2008: 130-132)。昭和初期以降になると、町内会は戦時体制における末端組織として機能したため、戦後には占領軍によっていったん制度的な意味で「廃止」されたものの、サンフランシスコ講和条約の締結にともなって復活することとなる(岩崎ら 1989: 6)。自治会の総数は、1946 年には 20 万を超えており、1990 年代初頭には 30 万に達した(伊藤 2007: 87)。それら一つ一つの自治会には、平均すると 300 世帯程度が加入してきたとされる(中川 1980: 9)。ペッカネン(2008: 111)は、「自治会は日本全国に普及している市民社会組織の形であるが、他の先進国ではむしろ珍しいものである」と論じている。

総務省(2007: 14-18)によると、近年における自治会¹⁸の概要は次のようになっている。「地縁による団体は、いわゆる『権利能力なき社団』に該当するものと位置づけられてきた」が、1991 年に改正された地方自治法によって、法人格を取得する制度が作られた。制度によって認可を受けると、自治会は土地や集会施設といった不動産を団体名義で登記することができるようになる。また、団体の活動のための財産を、団体名義で所有・借用することもできる。2002 年の時点では、自治会の数は 296,770 団体あり、そのうち認可¹⁹を受けているものの数は 22,050 団体(全体の 7.4%)である。認可を受けた自治会の性格は、「公共的な性格を有する私法人」であり、「住民による自発的団体としての性格は変わらない」とされるため、それが行政機関であるとみなされることはない。また、認可された自治会の具体的な活動内容は、次のとおりである。

¹⁸ 総務省(2007: 16)によると、一般的な自治会の性格は次のとおりである。(1) 相互に重なり合わない一定の地域区画をもつ。(2) 世帯を単位として構成される。(3) 原則として全世帯が加入することを想定する。(4) 地域の諸課題に包括的に関与し、行政などに対して地域を代表する組織となる。(5) 規約によって、総会や専門部会といった内部組織や、会長などの役職を定める。(6) ほとんどの場合、数百円程度の会費を徴収し、主たる収入源とする。(7) 多くの場合、上位の連合組織に所属する。

¹⁹ 自治会が認可を申請する際には、その自治体の活動目的などを記した規約を定めている必要があり、その目的には、「良好な地域社会の維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うこと」が求められる(総務省 2007: 18)。

図表 1-4-6. 目的別認可地縁団体数の状況

区分	団体数および認可地縁団体総数に対する割合 (%)
住民相互の連絡 (回覧版, 会報の回付等)	19,466 (88.3)
区域の環境美化, 清掃活動	18,924 (85.8)
集会施設の維持管理	17,971 (81.5)
スポーツ・レクリエーション活動	8,008 (36.3)
文化レクリエーション活動	7,812 (35.4)
防災, 防火	7,041 (31.9)
盆踊り, お祭り, 敬老会, 成人式等の行事開催	6,800 (30.8)
交通安全, 防犯	6,489 (29.4)
道路, 街路灯等の整備・修繕等	5,137 (23.3)
行政機関に対する要望, 陳情等	3,556 (16.1)
独居老人訪問等社会福祉活動	3,420 (15.5)
慶弔	2,800 (12.7)
その他	7,129 (32.3)

出典：総務省(2007: 18)より改変。

また、人々の意識面を表しているのが図表 1-4-7 である。町内会（自治会）が「あったほうがよいとするもっとも大きな理由」としては、「町内の親睦」が半数近くである。「行政補助」がわずか 6%であることを考えると、政治（行政）的な活動への意識があまり高くないということがうかがえる。

図表 1-4-7. 町内会があったほうがよいとするもっとも大きな理由 [単位：%]

町内の親睦	防犯, 衛生	行政補助	その他	無答
49	31	6	2	13

調査対象は、釜石市・東京都港区・上田市・豊田市・京都市・寝屋川市・津山市・山口市・鹿児島市から抽出された計 1461 人である。

出典：岩崎ら(1989: 415)より改変。

次に、以上のような性格をもつ自治会が、どのような意味で「水平的ネットワーク」であるといえるのかについて論じる。第 1 章第 1 節で述べたように、社会関係資本となるネットワークは「水平的」であり、その特徴は、同等の地位や権力をもつ人々から構成される（恩顧主義的でない）ことや、多様な人々を構成員にすることが可能であるということであった。ペッカネン(2008: 150)は、自治会が「社会関係資本の形成と維持（少なくとも、より強い地域の絆と深い相互信頼に特徴付けられる関係）に対して多大な貢献を果たしている」と評しており、筆者が分類したところによると、その理由は以下の 6 つに集約される。

【1】加入と運営は市民の自由な意思にもとづいている

自治会は、その歴史的な起源からしても、自発的な結社としての性格を有しているといえる。これが市民の自由な意思にもとづいた任意団体であるといえる理由の一つに、会費を納める義務があるということが指摘される(ペッカネン 2008: 118)。自治会に参加しないという明確な意思をもっている場合は、そのような会費を払う必要がないにもかかわらず、多くの世帯がこれに応じて加入しているのである。また、自治会のリーダーの選出方法は「持ち回り」であることが多いが、これは地方自治体によって強制されていることではなく、協力的な市民による自主的な選出過程であるといえる(ペッカネン 2008: 127-128)。さらに、自治会の活動内容・予算・会員の政治的立場・陳情する能力の幅を考慮すると、「独立した市民社会組織」だといえる(ペッカネン 2008: 148)。自治会が行政に対して行う要求は、住民の日常生活圏に関するものが大半であり、例えば市域全体にかかわるような問題についての要求は例外的だといえるのである(岩崎ら 1989: 453-454)。こうしたことから分かるように、自治会では、「利害よりも日常的接触の事実が、加入の動機となっていることが多い」(中川 1980: 9)。

【2】「一般化された互酬性の規範」を生み出す

もし自治会に参加しない場合、人々は近所における評判が悪くなることを恐れるであろう²⁰。「自治会活動への幅広い参加は、参加することをよしとする規範を強め、非協力的行為(とその代償)を目立たせる」のであり、「自治会に入っていることでその住民は自らが信頼できる人間で互助の精神を持っているということを他の住民に知らせることができる」(ペッカネン 2008: 119)。逸脱行為は、「垂直的ネットワーク」でみられるような強制力による解決(いわゆるホップズ的解決)ではなく、社会の規範とネットワークによって抑制されるという意味で、自治会のネットワークは「水平的」な社会関係資本だといえる(ペッカネン 2008: 120)。

【3】多様な人々を構成員とすることが可能である

まず、自治会には会員資格に制限を設けないという性質があり、これによって多様な人々に開放された組織となることが可能である(ペッカネン 2008: 112)。次に、地方自治体が政策や権力という統一された意思を持っているのに対して、自治会は信条が同じ者の集まりではなく、イデオロギーを持たない集団であるといえる(中川 1980: 105)。自治会が保守勢力の一端であるという指摘があるが、自治会の会長の政党支持は多様であるという反証が可能である。また、政治家は、多くの人々が組織されているという意味で自治会との接触を重視するが、自治会そのものは政治的に中立であることが多く、集票は期待しづらいという事情もある(ペッカネン 2008: 122-127)。図表 1-4-7 からも自治会の政治意識の低さがうかがえ

²⁰ ペッカネンはこのことによる「互酬性の規範」の形成というメリットを強調するが、本項で後述するように、同調圧力による社会関係資本の「負の側面」につながる可能性もあるといえる。

たが、地域生活についての考え方を尋ねた図表 1-4-8 もまた、似た様子を示している。これは自治会に限らず地域生活全般についての質問であるが、選択肢(3)のように、生活についての権利を要求していくという政治意識をもった住民は少なく、親睦が重視されている。

図表 1-4-8. 地域社会意識のタイプ

地域生活についての考え方を次の四つにわけるとすれば、あなたはどの意見に一番近いとお感じになりますか。一つだけお選びください。	
(1) この土地にはこの土地なりの生活やしきたりがある以上、できるだけこれにしたがって、人々との和を大切にしたい。	34.3
(2) この土地にたまたま生活しているが、さして関心や愛着といったものはない。地元の熱心な人たちが、地域をよくしてくれるだろう。	10.0
(3) この土地に生活することになった以上、自分の生活上の不満や要求をできるだけ自治体その他に反映していくのは住民としての権利である。	9.0
(4) 地域社会は自分の生活上のよりどころであるから、住民がお互いにすすんで協力し、住みやすくするよう心がける。	40.6
(5) わからない。	6.1

出典：三宅ら(1985: 312)より引用。

【4】ネットワークの広がり促進する

自治会は、「会合の場所などの物理的な便宜や団体の核になるものを提供することで団体設立の諸費用(transaction cost)を削減させ社会関係資本を維持する団体を育成する効果的な手段である」(ペッカネン 2008: 129)。婦人会・青年会・老人会などの多くの地元組織の形成を促す、「組織的インフラ」になっているといえるのである(ペッカネン 2008: 154)。

【5】統治の効率性に寄与する

パットナム(2001)が提示した社会関係資本の機能の核心は、協力的な市民が増えることで社会の効率性が高まり、統治のコストを削減することができるというものである。例えば、地方自治体が公共区域の清掃を行う場合、業者に委託するよりも、自治会に依頼したほうが安価である。このように、地方自治体が自治会と協力することによって統治のコストを直接的に削減できるだけでなく、市民が共同で作業することによって社会関係資本が形成される効果もある(ペッカネン 2008: 154)。「町内あげての近辺の清掃は、必要の問題でもあるが、一面では社会教育としての機能をはたしている。個人的接触の機会が得られ、意思疎通が容易になり、連帯感情が醸成される」(中川 1980: 125)のである。

【6】市民のあいだの信頼感を醸成する可能性がある

自治会に参加する人は、他人に対してより高い信頼感を持っていると示す研究が存在しており、このことは、自治会への参加が信頼感を高め、社会関係資本の構築に貢献することを示唆している(ペッカネン 2008: 155)。

ただし、この点については、ペッカネン(2008: 161)が「日本の自治会は、完全に一般化された信頼感とは少し異なるが、社会関係資本を円滑にする依存的な信頼感を維持するのに優れている」と論じていることに注意を払う必要がある。第1章第2節で言及したように、日本における他者への信頼感は、集団内部でのみ凝集性を発揮する「内部結束型」であるという指摘があり、自治会が形成する社会関係資本はこの議論と整合的であるかもしれない。パットナムが定義した社会関係資本の下位要素として、特定の個人や集団を超えて社会全体に及ぶ「一般的信頼」が重要であることは繰り返し述べてきたが、ペッカネンや他の研究者が考えるとおり、日本における「信頼」や「ネットワーク」は、本来の社会関係資本の定義から外れている可能性が否定できないのである。

ここで考慮しなければならない重要なことは、社会関係資本の「負の側面」についてである。すなわち、ネットワークの内部に同調圧力が作用することによって、個人の自由や寛容性、異論の提起などが封殺されてしまう可能性が指摘されている(坂本 2010b: 26)。岩崎ら(1989: 423)の自治会に関する調査によると、「よそ者意識」を嘆く声²¹も聞かれたというが、これは社会関係資本の「負の側面」の事例であるといえる。

第5節 小括：日本の社会関係資本——市民的側面

本章では、パットナム(2001)が社会関係資本の下位要素であると考えた「一般的信頼」「一般化された互酬性の規範」「水平的ネットワーク」を、社会関係資本の「市民的側面」と定義し、55年体制下から現在に至るまでのその動態について論じてきた。議論を要約すると、以下ようになる。

まず、日本における「一般的信頼」の程度を、1970年代から近年にかけて行われた、人々の意識面を問う調査にもとづいて考察した。日本では、他者に対する信頼度が比較的高いことを示すデータが複数確認されたものの、逆の傾向を示す研究もあることから、「一般的信頼」の程度についての明確な判断を行うことはできなかった。むしろ重要なことは、信頼度の高低を一次元的な尺度で測ることではなく、当該国の人々がもっている信頼の性質について分析するという視点であることを指摘した。

次に、「互酬性の規範」について検討した。意識調査だけでなく、ボランティア活動の広がりという観察可能な論拠にもよれば、日本における「一般化された互酬性」は高まりを見せていることが分かる。ただし、55年体制下におけるその高まりについては本稿と評価が一致するものの、1990年代以降における「互酬性」の低下を示す研究も存在する。

日本における社会関係資本の下位要素として、特に注目に値するのが「ネットワーク」

²¹ 「四年前に引っ越して来たが、近隣の十軒程度にタオルを持参し挨拶回りをしたが、何ヵ月かの後、地区長が住んでいる隣の筋に住む人々から、“挨拶がない”との声が流れてきて、さらに挨拶回りをしたが、非常に不快であった」。

である。日本では、全国に 30 万ほど存在している自治会を通じた地域参加が盛んであり、その活動規模は 55 年体制下から近年にかけて、おおむね維持されてきたと考えることができる。自治会は、加入と運営が市民の自由な意思にもとづいていること、「一般化された互酬性の規範」を生み出すこと、多様な人々を構成員とすることが可能であること、ネットワークの広がりをもつことを促進すること、統治の効率性に寄与すること、市民のあいだの信頼感を醸成する可能性があることから、社会関係資本を構成する「水平的ネットワーク」であると考え十分に確認された。ただし、「よそ者意識」にみられるように、社会関係資本の「負の側面」をもっている可能性や、参加がどの程度の自発性にもとづいているのかということには注意を払う必要がある。また、第 3 章における考察にも関連するが、自治会が戦時体制という政治制度によって一時的に「垂直的ネットワーク」に転じたことは、政治が社会関係資本のあり方を形成するという因果を示唆する重要な事例である。

本章で確認された、日本における社会関係資本の市民的側面の特徴は、以上のようなものであった。市民的側面の検証結果から、人々のあいだに社会関係資本が形成されてきたと主張することも不可能ではないが、いくつかの説得的な反証があることを考慮すると、社会関係資本の多寡を一概に判断することはできないといえる。「一般的信頼」を論じる際にも言及したとおり、社会関係資本について考える際は、その一次元的な量だけに注目することなく、その性質について分析することが重要であると考えられる。前節で述べたように、「社会の効率性を改善できる」機能をもつものを社会関係資本とみなすならば、国ごとに社会関係資本の性質と機能が異なることは想像に難くない。日本における社会関係資本（市民的側面）の議論が示していることは、ある形態の「信頼」「互酬性」「ネットワーク」がいかなる社会においても普遍的な機能をもつという理論化に対する、重要な問題提起でもあろう。

第2章 社会関係資本の政治的側面

第1節 「政治的側面」の分析にあたって

本章では、日本の社会関係資本のうち、政治的側面と定義したものについて考察したい。序章第2節で述べたように、政治的側面に含まれる要素は、「政治に対する信頼」「政治的有効性感覚」「政治的ネットワーク」である。これらが、市民的側面の下位要素である「一般的信頼」「一般化された互酬性の規範」「水平的ネットワーク」の特徴を備えているほど、政治的側面の社会関係資本が豊かであるといえる。

社会関係資本の本来の定義(パットナム 2001)の中には、本稿が政治的側面とした要素は、明示的には含まれていなかった。しかし、パットナム(2013)においては、政治に対する信頼について正面から議論されているように、それが「一般的信頼」に含まれるべきであるという考えが示されている。本章では、政治への信頼に近い概念である、政治的有効性感覚についても取り扱う。さらに、政治によって形成されていたネットワークについても言及する。それらに関する検証から示唆されるのは、政治的側面の社会関係資本の乏しさである。

第2節 政治に対する信頼

2-1. 日本における「政治に対する信頼」の特徴

政治に対する信頼が社会関係資本、すなわち「一般的信頼」であるといえるのは、どのような場合であろうか。政治と信頼に関する先行研究をもとに、そこで示された概念を整理することによって明示したい。

政治への信頼は、一つの尺度で測定できるほど単純な構造ではないことが指摘されてきた。善教(2013: 5)の議論によると、政治への信頼は「認知」と「感情」に分けられるという²²。「認知的な信頼」とは、「現実の政治に対する認知や認識に基づく信頼」であり、有権者が特定の政治家や政党に対して不満を述べるような様子に表れている。一方、「感情的な信頼」

²² 善教(2013: 54-59)は、「認知的な信頼」を尋ねる質問として、「国会議員の応答性」「国会運営の目的」「派閥争いや汚職」の3点に関するものを定めた。例えば、「国会議員の応答性」は、「国会議員についてはどうお考えですか。大ざっぱに言って当選したら国民のことを考えなくなるとは思いますか、それともそうは思いませんか」という質問から判断している。一方、「感情的な信頼」を尋ねる質問としては、「政党の応答性」「選挙の応答性」「国会の応答性」に関するものを選定している。例えば、「政党の応答性」は、「政党があるからこそ、庶民の声が政治に反映するようになる」という問いから判断している。なお、特定の政治制度を「どの程度信頼していますか」と尋ねた質問は、「認知」と「感情」の側面が混在した指標であるとしている。

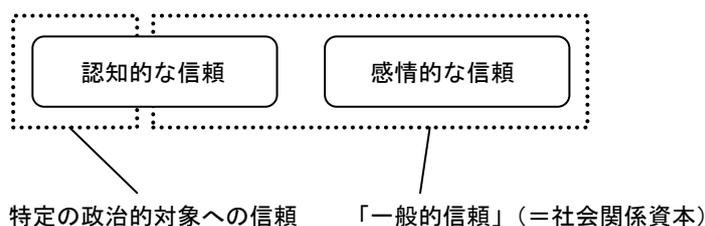
は、「政治制度など抽象的で曖昧な対象に抱かれる、倫理的な信頼」であり、日本ではこの信頼の程度は高く、安定的であるとされる²³。「感情的な信頼」は「代議制全体に向けられる信頼」(善教 2013: 19)であるため、これが高いという場合には、「一般的信頼」の豊かさの一部とみなすことができる。

ここで、複数の研究者による編著であるパットナム(2013)においては、政治に対する信頼(「一般的信頼」)がどのような指標によって測定されているのかということについて確認したい。イギリスの社会関係資本について論じるホール(2013)は、社会関係資本が豊富であれば、その効果は政治的な意味においても成り立つことを示唆している。そこでは、政治への信頼や政治的有効性感覚についてのデータが用いられている。また、猪口(2013)は、民主主義そのものや政治制度についての信頼度を示すデータを用いており、一部には善教(2013)が「感情的な信頼」の高さの根拠としたものも含まれている。

それらの先行研究を参照することによって、「一般的信頼」の指標の中には、善教(2013)が特定の政治的対象への信頼とした「認知的な信頼」と、民主主義そのものを肯定的に考える「感情的な信頼」とが混在しているということが分かる。当然ながら、明らかに特定の政治的対象(例えば、特定の政治家)に向けられる信頼は、「一般的信頼」とはなりえない。しかし、善教(2013: 56)が言及しているように、政治一般への信頼と個別具体的な対象への信頼には、その中間形態も存在すると考えられる。例えば、「政府を信頼しますか」と質問する場合、これは個別具体的な政策や政治家を想起させることもあれば、政府というものの存在を肯定できるかという一般的な問いとして解釈されることもあるであろう。このような中間形態の指標が、パットナム(2013)でも用いられているのである。

したがって、本稿が政治に対する「一般的信頼」であるとみなすものは、「感情的な信頼」および「認知的な信頼と感情的な信頼の中間形態」とする。図示すると、次のようになる。

図表 2-2-1. 本稿における政治と信頼の概念図 1



出典：筆者作成。

善教(2013)によって検証された「感情的な信頼」を問う質問は、「政党／選挙／国会があるからこそ、庶民の声が政治に反映するようになる」という内容であった。これによって、「感情的な信頼」が長期間にわたり高く維持されているという結果が出たのである。ただし、

²³ 「感情的な信頼」は、1970年代から2000年代にかけても大きく変化しておらず、特に選挙制度への信頼は高い水準であるという(善教 2013: 82)。

図表 2-2-1 に示したように、社会関係資本の観点から「一般的信頼」を測るにあたっては、このような質問で「感情的な信頼」を問うだけでは不十分となる。したがって、本項では、善教(2013)によって検証されていない「認知」と「感情」の両方の要素を含むような質問（中間形態）を用いて、「一般的信頼」の動向を検証することとする。以下の図表 2-2-2 から 2-2-6 までは、そのような中間形態を表すデータであると筆者が判断したものであるが、その選定の基準は、〈政治制度一般への信頼度を尋ねる質問である〉ということに尽きる。「認知」と「感情」の中間形態であることの根拠を明確に示すことは難しいため、「それらの質問の受け手の中には、特定の政治的対象をイメージして回答する者も当然いるであろう」という推測にもとづく選定を行ったということ、あらかじめ断っておきたい。

初めに示すのは、55 年体制下の 1970 年代における、政治に対する信頼感である。図表 2-2-2 は、「国家の繁栄と政府の関係について、政府の施策」に期待できるかどうかを尋ねたものである。これによると、日本では政府に対する期待が比較的低いということが分かる。10 人に 1 人は「わからない」と回答しているのも特徴的である。

図表 2-2-2. 政府への期待 [単位：％]

	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。

図表 2-2-3 は、「役所」と「警察」という行政機関に対する信頼感を表したものである。日本では、「時と場合」とする回答がきわめて多く、「公平」だと信じる者は諸外国に比べて少ないことが分かる。

図表 2-2-3. 行政機関に対する信頼感 [単位：％]

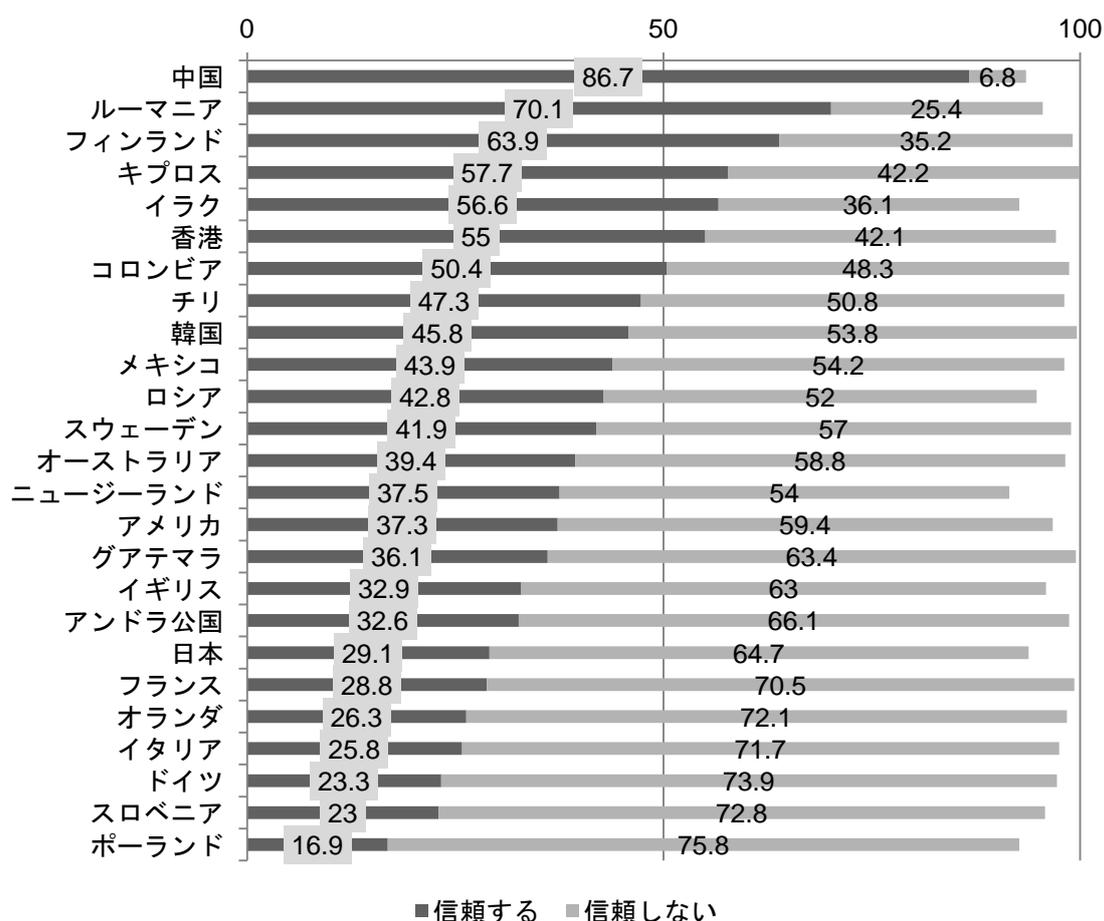
	日本		アメリカ		イギリス		西ドイツ		イタリア		メキシコ	
	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察	役所	警察
公平	25	34	83	85	83	89	65	72	53	56	42	32
時と場合	47	40	4	5	6	4	19	15	17	15	5	5
不公平	13	11	9	8	7	6	9	5	13	10	50	57
わからない	15	14	4	2	2	0	7	8	11	13	3	5
その他	—	—	—	—	—	—	—	—	6	6	—	—

出典：中村ら(1975: 96)より引用。

次に検討するのは、近年における政治に対する信頼である。図表 2-2-4 から 2-2-6 までは、2005 年の世界価値観調査にもとづいた「組織・制度への信頼」を表したものである。

図表 2-2-4 によると、日本では政府を「信頼しない」と考える者が多いことが分かる。

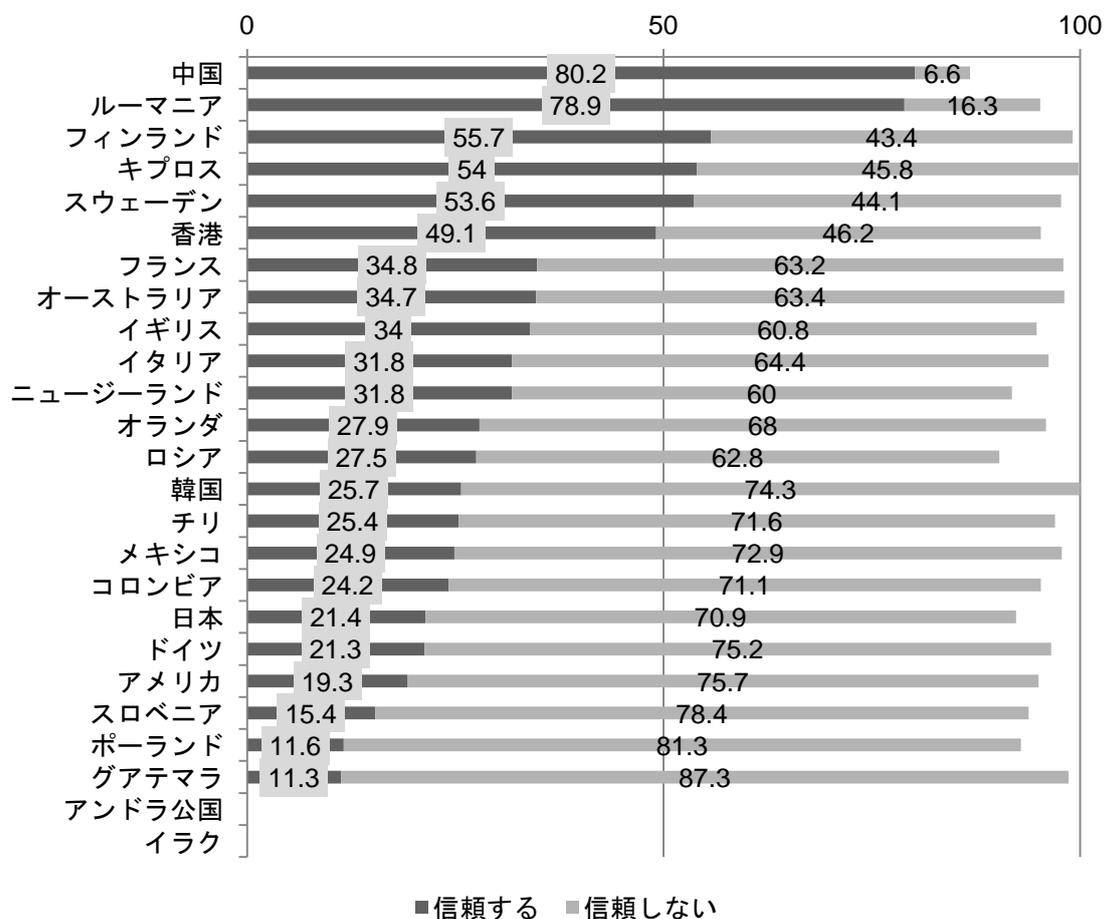
図表 2-2-4. 組織・制度への信頼～政府 [単位：％]



政府に対する信頼度について、「非常に信頼する」「やや信頼する」「あまり信頼しない」「全く信頼しない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「信頼する」、後者2つが「信頼しない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：25）より引用。なお，回答項目のうち，「わからない」および「無回答」を筆者が省略している。

図表 2-2-5. 組織・制度への信頼～国会 [単位：％]

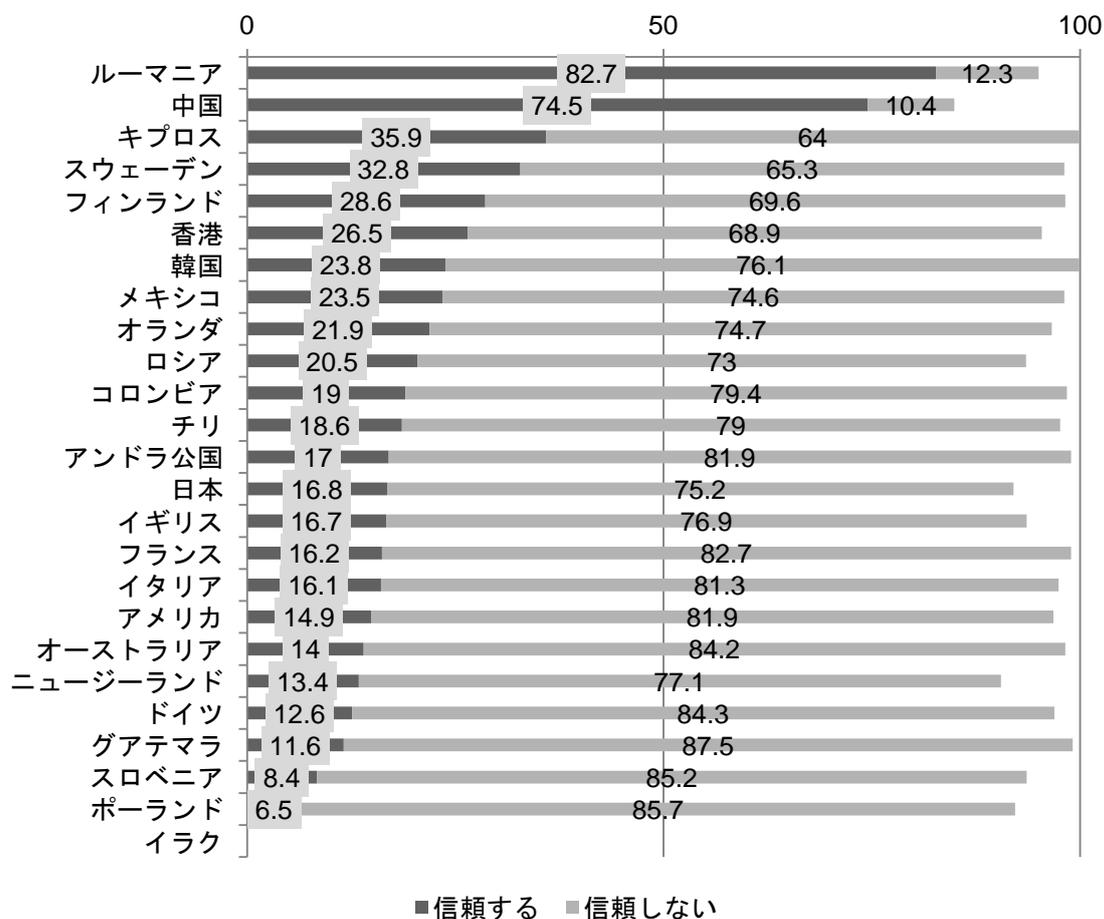


国会に対する信頼度について、「非常に信頼する」「やや信頼する」「あまり信頼しない」「全く信頼しない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「信頼する」、後者2つが「信頼しない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：26）より引用。なお，回答項目のうち、「わからない」および「無回答」を筆者が省略している。

国会に関しても同様に，信頼感が低いといえる。

図表 2-2-6. 組織・制度への信頼～政党 [単位：％]



政党に対する信頼度について、「非常に信頼する」「やや信頼する」「あまり信頼しない」「全く信頼しない」の4段階で質問が行われ、前者2つが「信頼する」、後者2つが「信頼しない」と分類されている。

出典：電通総研，日本リサーチセンター（2008：27）より引用。なお，回答項目のうち，「わからない」および「無回答」を筆者が省略している。

政党については，諸外国においても「信頼しない」という割合が高い。日本でも，政党に信頼をおく者はわずか 16.8%にとどまっており，政治制度への信頼の低さの一端を示している。

以上では，政治に対する「認知的な信頼」と「感情的な信頼」の両方の要素を含むと考えられるデータを用いて，55年体制下（1970年代）と2000年代の双方における「一般的信頼」について検討した。それらによると，日本では諸外国に比べて政治に対する信頼が低いということが示された。善教(2013)は，「一般的信頼」の一部をなす「感情的な信頼」が高いことを指摘しているが，「認知」と「感情」の中間形態であり，「一般的信頼」に含めるべきだと筆者が考えている信頼感については，その低さが示されたといえる。

2-2. 社会関係資本と中央・地方の政治

前項では、政治に対する「一般的信頼」の低さを示すデータの存在を指摘した。ただし、そこで一つの疑問として浮上するのが、中央政治と地方政治に信頼感の違いはあるのかという点である。なぜならば、第1章で示したように、日本においては自治会が社会関係資本として重要な役割を果たしてきており、そうであるならば地方政治への信頼感が高いのではないかと考えられるからである。パットナム(2001)もまた、イタリアの地方政府の検討によって、社会関係資本の存在を見出しているのである。したがって、ごく限られた資料にもとづくことをあらかじめ断っておくが、本項では中央政治と地方政治における社会関係資本のはたらきについて言及しておきたい。

図表 2-2-7 は、国会議員と自治体首長について、「日本国民のためにつくしている」という度合いを尋ねた 1970 年代のデータである。これによると、国会議員よりも市町村長のほうが「一般的信頼」を得ているということが分かる。

図表 2-2-7. 国会議員と自治体首長の貢献度

	低い		中間		高い	その他	DK・NA	合計 [%]	母集団
国会議員	4	18	38	19	7	0	14	100	2657
市町村長	1	7	31	28	20	0	13	100	2657

出典：池内(1974: 228) より引用。

このように、地方政治への「一般的信頼」は、国政よりもやや高いものであったといえるかもしれない。これは、社会関係資本としての自治会の影響であるという可能性も考えられる。第1章第2節において、日本の社会関係資本は集団内部でのみ凝集性を発揮する「内部結束型」であるという議論が存在することに言及したが、社会関係資本はそれがカバーできる集団および地域においてより効果を発揮するという仮説も考えることができる。本稿では、地方と中央の政治に対する社会関係資本の影響力の違いについては詳述しないが、これは見過ごすことのできない課題であるということに注意を払っておきたい。

第3節 政治的有効性感覚

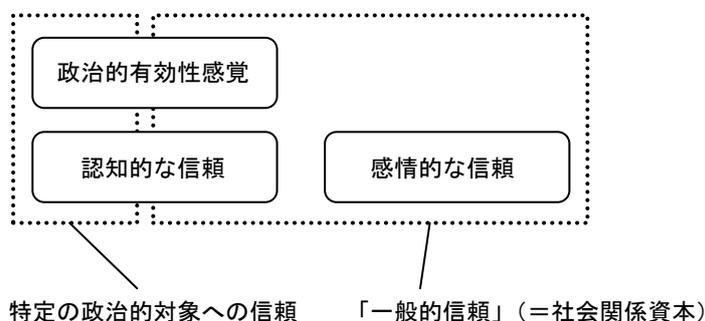
政治的有効性感覚とは、文字通り「政治に有効性があると思う感覚」だといえるが、飽戸(1994)はそれを「外的」と「内的」の2種類に分類している。外的政治的有効性感覚とは、政治制度が要求に応じてくれることを通して自分が政治への影響を与えられると感じること（制度の要因）であり、内的政治的有効性感覚とは、政治を理解し参加する際に、自分の能力によって政治に影響を与えることができると感じる（自身の能力の要因）を意

味する(中谷 2005: 33)。ただし、本節で用いる資料からはそれらの違いを厳密に区別することができないため、両者を包含する概念として扱うことになる。

善教(2013: 48-50)は、政治的有効性感覚と政治への信頼が別の概念であることに言及している。すなわち、前者は「自身の声が政府に届くかどうか」、後者は「届いた声が政治的決定に反映されるかどうか」を指しているという。「政治家や政党が、さらには政治システムが自らの規範に即したものであるという意識が政治への信頼であり、これは、無力感や無関心などとは明確に区別される」(善教 2013: 34)。ただし、外的政治的有効性感覚については、それが政治制度にもとづいて生じる意識であるため、政治への信頼と重複するとされる。

議論がやや交錯しているが、政治的有効性感覚は、純粋な意味での政治への信頼ではないが、その一部には共通の性質があるということであろう。したがって、本稿では政治的有効性感覚も「政治に対する信頼」の一部であり、「一般的信頼」の程度を測ることができるものと捉えて検証する。図表 2-2-1 に「政治的有効性感覚」を加えたのが、下記の図である。本稿で取り上げるのは、個別具体的な対象ではなく政治制度や政治一般について尋ねた質問にもとづくデータであり、それによって「一般的信頼」を測ることができるものとする。

図表 2-3-1. 本稿における政治と信頼の概念図 2



出典：筆者作成。

まず、中村ら(1975)にもとづき、政治的有効性感覚について国際比較の観点から考える。図表 2-3-2 は、「投票所に行って投票する時の気持ちに一番近いもの」を尋ねたものであり、投票行動に際して満足感を得ている者は、日本では 33%にとどまっている。これは、「投票」という制度への有効性感覚が低いことを表している。

図表 2-3-2. 投票行動の感情的側面 [単位：%]

	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

在し、「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18%である。

出典：中村ら(1975: 152-153, および付録 14 頁)より筆者作成。

図表 2-3-3. 市民的有効感 [単位：%]

	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

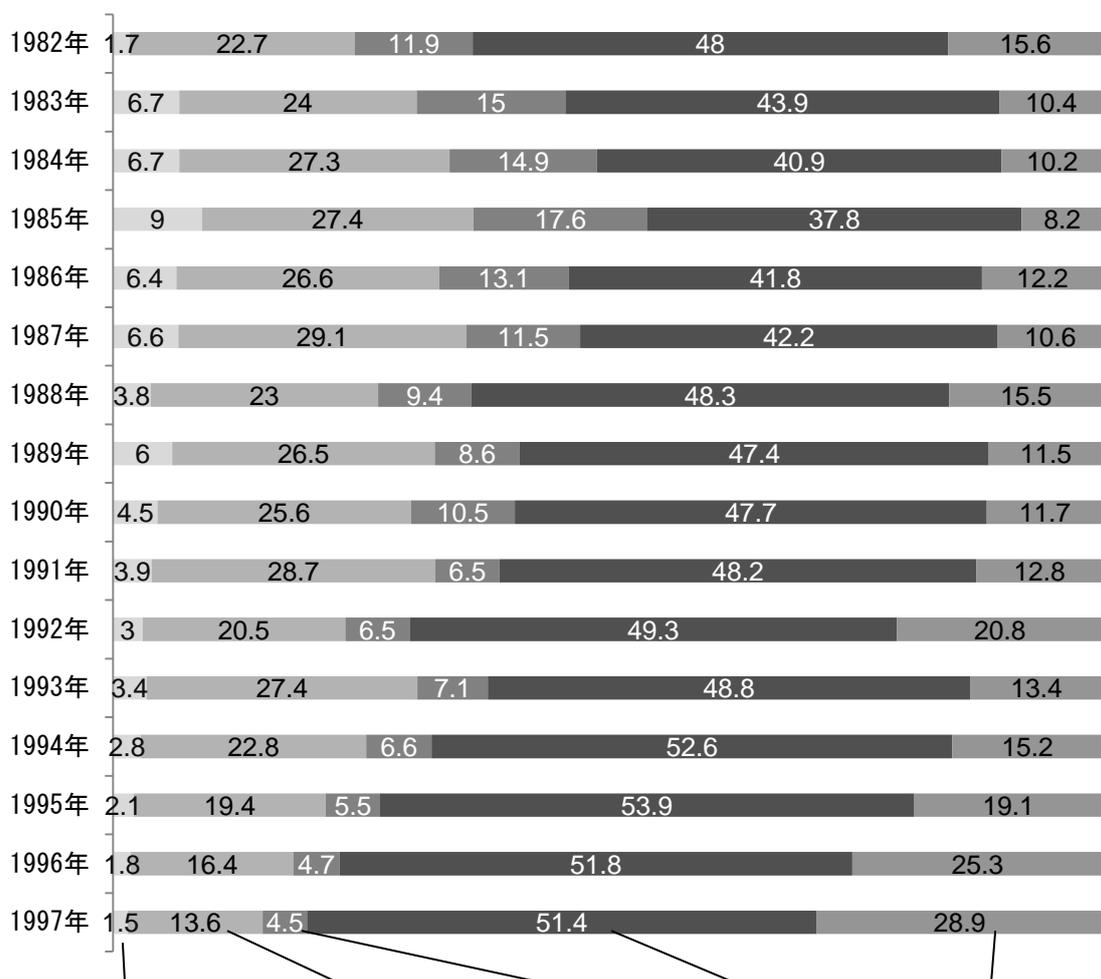
出典：中村ら(1975: 173)より引用。

図表 2-3-3 は、市民的有効感(citizen competence)、すなわち「人々が政治に対してもつ主観的な有効感」を整理したものである。この数字は、「好ましくないと考えられる法律および条例が各議会で審議されている場合にどんなことができると思うか、という参加なし影響力行使の主観的有効感およびその手段」を尋ね、「何もできない」と答えた者以外の合計である。これによると、日本は西ドイツやメキシコと同程度であり、アメリカやイギリスのように高い「有効感」を得られるわけではないようである。

次に、日本一国内における時系列の変化を確認したい。図表 2-3-4 は、1982 年から 1997 年にかけて 1 年ごとに、「国の政策に民意はどの程度反映されているか」を尋ねたものである²⁴。これによると、1980 年代には「反映されていない」と感じる人々が既に過半数であり、1990 年代にはさらに有効性感覚が低下していることが読み取れる。図表 2-3-5 も類似の調査であり、図表 2-3-4 と同じ傾向が示されている。

²⁴ 既述したように、厳密には、政治への民意の「反映」を問うのは「政治に対する信頼」だといえるが、ここでは「外的政治的有効性感覚」の範疇に含めている。

図表 2-3-4. 国の政策に民意はどの程度反映されているか

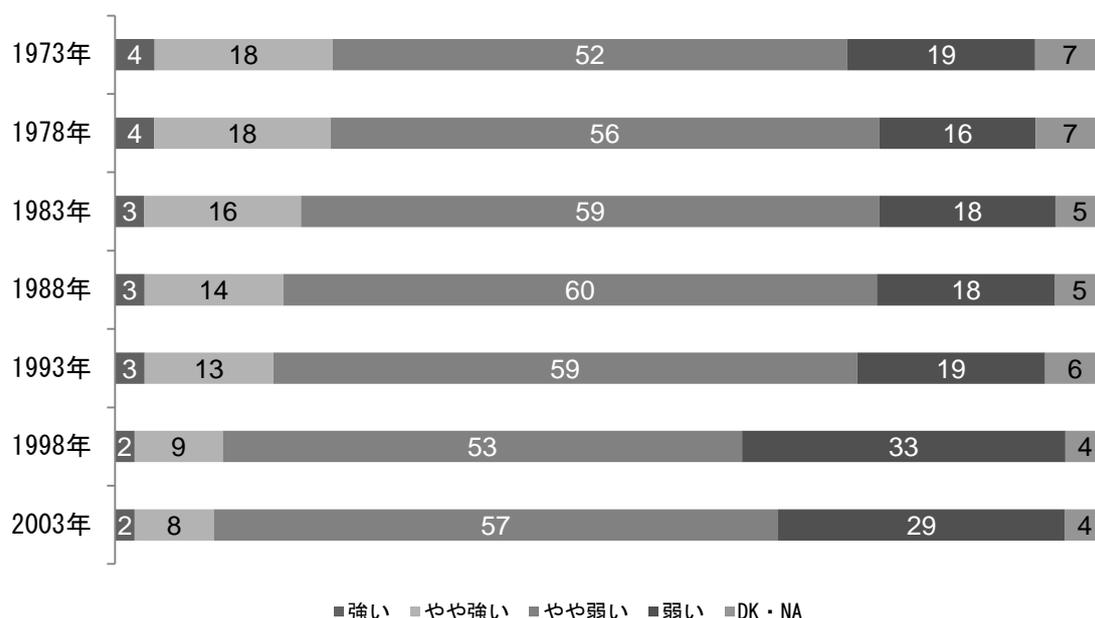


かなり反映されている ある程度反映されている わからない あまり反映されていない ほとんど反映されていない

調査は毎年12月に行われ、約7,000人に対して面接聴取が行われる。

出典：内閣総理大臣官房広報室(1997: 17)より引用。

図表 2-3-5. 政治の有効性感覚「世論」(国民全体)



<強い>十分反映している

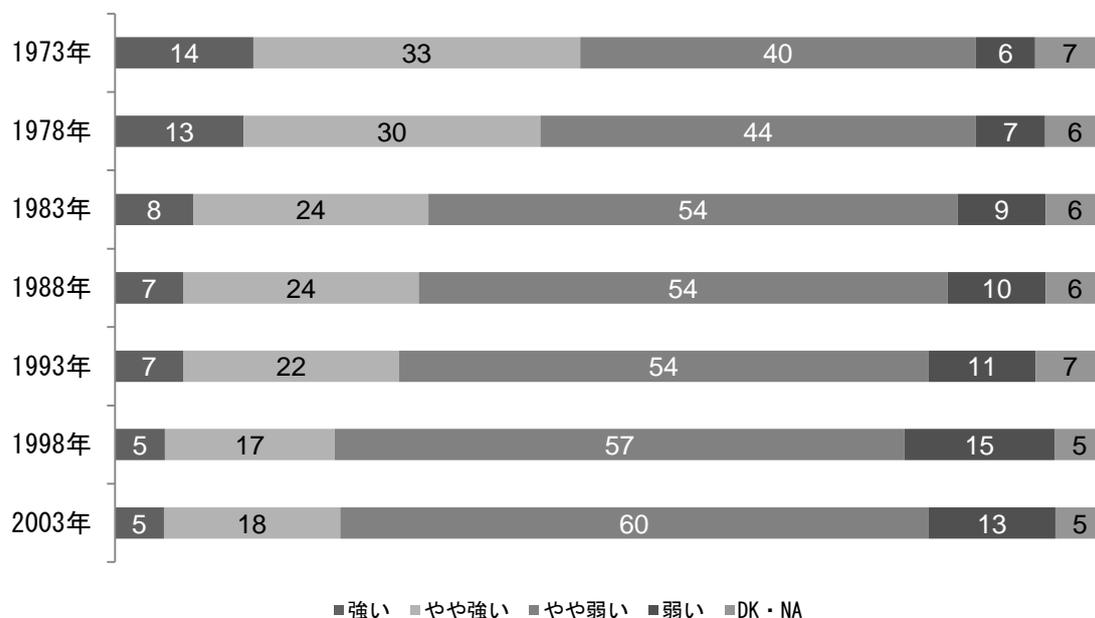
<やや弱い>少しは反映している

<やや強い>かなり反映している

<弱い>まったく反映していない

出典：NHK 放送文化研究所(2004: 78)より引用。

図表 2-3-6. 政治の有効性感覚「デモなど」(国民全体)



<強い>非常に大きな影響を及ぼしている

<やや弱い>少しは影響を及ぼしている

<やや強い>かなり影響を及ぼしている

<弱い>まったく影響を及ぼしていない

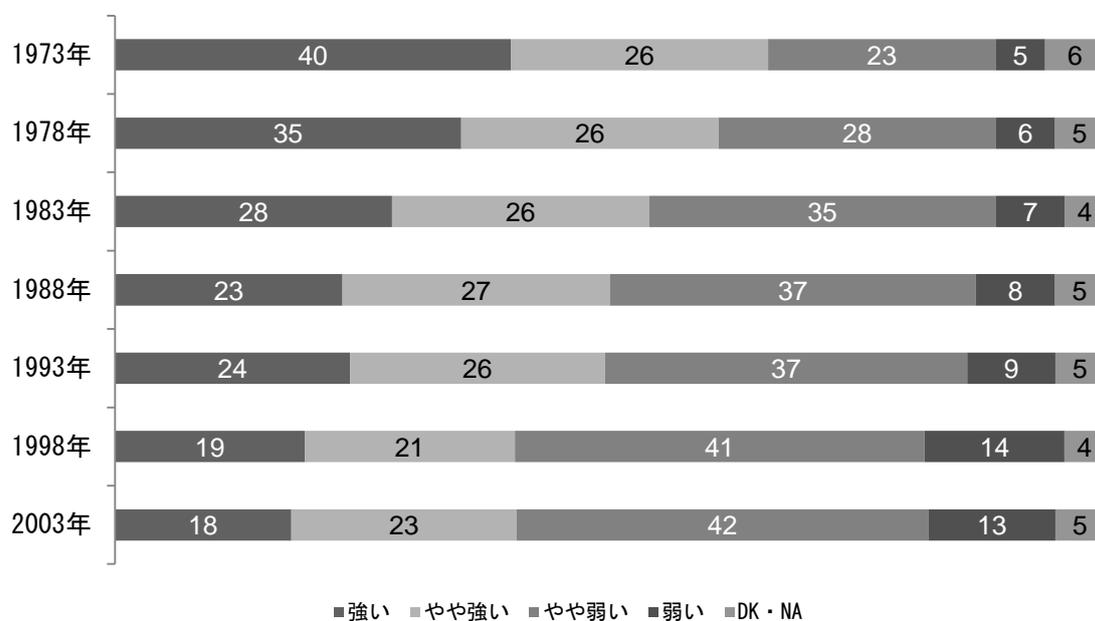
出典：NHK 放送文化研究所(2004: 81)より引用。

図表 2-3-6 は、デモ・陳情・請願が国の政治にどの程度の影響を及ぼしているかについての質問である。1970 年代中ごろから反政治体制的な運動が収束してきたこともあり、こうした手段による政治的有効性感覚は低いとみなされてきた。近年になるにつれて、その傾向はますます深まってきたことが分かる。

図表 2-3-7 は、選挙を通じた有効性感覚の推移である。これによると、1970 年代には選挙による影響力を認める有権者が多かったが、1988 年には「強い」「やや強い」の部類と「やや弱い」「弱い」の部類が拮抗し、1990 年代以降は後者が過半数となっている。

ところで、善教(2013)は、「選挙があるからこそ、庶民の声が政治に反映するようになる」という質問を用いて、「感情的な信頼」、特に選挙に対する信頼の高さを論じている。しかし、同様に選挙における国民の声の反映について尋ねた図表 2-3-7 は、それと全く異なる傾向を示しているといえる。善教(2013: 60-63)も言及しているように、同じことを調べる場合でも、言い回しによって結果が大きく異なる可能性があるものであり、それは本稿で取り上げてきたデータについても同じことがいえる。本稿では、政治的側面に関する「一般的信頼」（「認知」と「感情」の中間形態）の低さを複数の調査が指摘しているうえに、上記のように「感情的な信頼」の高さも確信できるものではないという判断により、政治に対する信頼と政治的有効性感覚が低いという見解をもつ。ただし、調査によっては異なる結果を示しているという留保は必要である。

図表 2-3-7. 政治的有効性感覚「選挙」（国民全体）



<強い>非常に大きな影響を及ぼしている

<やや強い>かなり影響を及ぼしている

<やや弱い>少しは影響を及ぼしている

<弱い>まったく影響を及ぼしていない

出典：NHK 放送文化研究所(2004: 84)より引用。

政治に対する信頼および政治的有効性感覚に関する、定量的データを用いた議論は以上となる。図表 2-3-1 で示したように、特定の政治的対象への信頼と、社会関係資本となるような「一般的信頼」というものは、明確に二分することが難しい。したがって、本稿で挙げたデータに「一般的信頼」ではない部分がどの程度混入しているかを正確に把握することはできないが、質問の意図が「一般的信頼」を尋ねていると判断できそうであるものを取り上げてきた。それによると、社会関係資本の「政治的側面」が乏しいことを示す調査が数多く存在することが明らかになった。

次節では、政治的ネットワークの特徴においても、政治的側面の社会関係資本が豊富ではない可能性があることについて論じる。

第4節 「垂直的ネットワーク」としての官僚と行政

4-1. 官僚と地方自治の関係

本節および次節では、55年体制下の日本における政治的ネットワークが、社会関係資本の乏しい社会にみられる「垂直的」なものであったことを指摘する²⁵。第1章第1節で述べたように、「垂直的ネットワーク」とは、恩顧主義を特徴とするネットワークである。政治的ネットワークが「垂直」であるのは、「市民共同体」の特徴としてパットナム(2001)が挙げた〈政治的平等〉が阻害された状態であると考えられることができる。

本節においては、日本の官僚とその行政のあり方が「垂直的ネットワーク」を形成していたことを指摘する。つまり、日本では、官僚とそれにまつわるネットワークが民主的正統性²⁶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。

ここでは、中央省庁と地方自治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・地方関係を以下のように捉えたい。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。一方、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、日本の地方自治体には、イギリスのような Government という理念がないのである(下條ら 2007: 108)。

そ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」であったとされる。飯尾(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、

²⁵ 社会からの要求に対して政治が応答する方法に着目することによって、政治的ネットワークの「垂直性」、すなわち恩顧主義的な特徴を発見することができるであろう。そのような要求と応答について考察する場合、単発的であるよりも継続的・長期的に行われる論点であるほうが、一貫した特徴を見出しやすい。したがって、本稿では官僚と社会との関係や、福祉をめぐる政策について取り扱うこととする。

²⁶ 議院内閣制における民主的正統性については、序章第1節に述べた。

「融合」と「分離」という軸を加えることが必要になる。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」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みられたように、中央政府は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るという事情があった。こうした中央と地方の「融合体制」を象徴していたのが、機関委任事務制度²⁷である。飯尾によると、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、経済の高度成長を背景としながら、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、長期に及ぶと同時に閉鎖的である「政策コミュニティ」が形成される場合が多い。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」との境界はきわめて曖昧であったといえる。

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」とでもいう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る「横割り型」であることが分かる。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、イギリスの場合では、農林業振興が国に一元化されているのである。また、日本の都道府県にあたる広域的自治体(County)と市町村にあたる基礎的自治体(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」という点では、中央政府による地方政府への統制が強く、法律・司法・行政の3つの観点から行われているということが指摘できる。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というように、法律上の契約関係が存在している(下條 2007: 109-110)。

以上のように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る。本項の冒頭で記したように、民主的正統性が保障されている(政治的平等)という観点からすると、日本のネットワークの「垂直性」

²⁷ 「中央政府の仕事由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)

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、中央政府に対して法律などの根拠に乏しいインフォーマルな従属性を持っていたことが分かる。イギリスもまた「集権」体制であるが、中央と地方の業務の分担は明確であり、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」の性格を持っている。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、有権者の政治参加によって統制され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「垂直的ネットワーク」として位置づけられるのである。

55年体制の崩壊以降における、官僚と地方自治の関係についても触れておきたい。飯尾(2007: 198-199)は、2000年の地方分権一括法によって、中央省庁の官僚の「地方自治体を手足として自由に使う側面」が弱まったことを指摘している。官僚と地方のあいだの「垂直的」なネットワークは、政治改革によってある程度解消され、現在では民主的正統性を担保するような関係に変容してきたといえよう。

4 - 2. 省庁代表制

前項では、中央政府と地方政府のあいだに「垂直的ネットワーク」が存在したことを明らかにした。本項では、有権者の利益表出のルートが民主的正統性にもとづかない非公式なカタチであったことについて論じる。

日本の官僚集団は、独自の自己管理システムを発達させることによって、高度の自律性を保っていた。それにもかかわらず、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。こ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になる。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(佐々木ら 2011: 379-384)。

たびたび述べてきたように、議院内閣制では、選挙で選ばれた議員から構成される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イギリスのネットワークと、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〉を欠い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、「垂直的ネットワーク」であるといえる。

なお、官僚と地方自治の関係と同様に、55年体制が崩壊したのちには、省庁代表制によるネットワークも縮小することになる。自民党と官僚のあいだの強固な連携の解消や、1990

年代半ば以降の官僚のスキャンダルによる威信の低下，さらには規制緩和・官業縮小による官僚の統制力の低下などによって，官僚が特定分野の利益を代表するという性格は弱まっていたのである(飯尾 2007: 197-199)。近年における「政治主導」の考え方にみられるように，選挙で選ばれた政治家が社会の利益を代表することが主張されているのは，知られているとおりである。

第5節 「垂直的ネットワーク」としての福祉政策

55 年体制下の日本における政治的ネットワークの「垂直性」は，福祉の領域にも発見できる。本節では，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，「垂直的ネットワーク」の一端であったことを指摘する。ここでもイギリスと対比させるかたちで論じるが，その前提として，福祉の概要を表す枠組みが有用になる。したがって，まず福祉レジームという概念について整理したい。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，福祉国家を図表 2-5-1 のように類型化した。これにもとづくと，日本とイギリスを含む各国の位置づけは，図表 2-5-2 のようになるとされる。

図表 2-5-1. 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

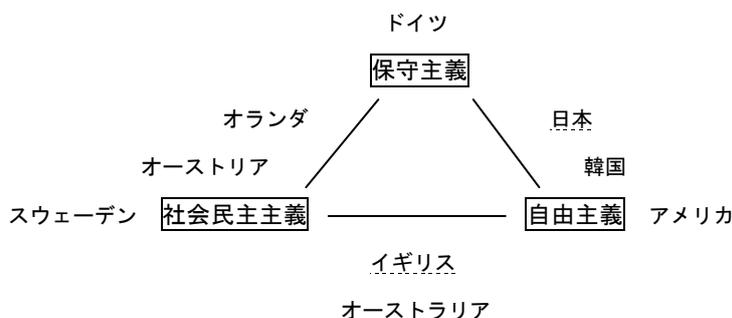
脱商品化：人々が市場に依拠することなく生活を維持できる程度

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的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。

図表 2-5-2. 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」の程度を次のように整理することができる。

図表 2-5-3.

	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。

以上のような福祉レジームの枠組みによれば、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になる。こうした特徴がすぐさま「垂直的ネットワーク」に結びつくわけではないが、以下で述べるような論点の背景としては重要である。そのような福祉レジームをもつ日本²⁸において展開された福祉政策について論じたい。

自民党一党優位下の日本における福祉レジームと政党配置は、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、イタリアで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を代替するという「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、むしろ大企業の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。石油危機を通して、大企

²⁸ ただし、エスピノー＝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際には注意が必要であることを記しておきたい。まず、日本に特徴的な点として、「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ということが挙げられる。さらに、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ことも指摘される(新川ら 2004: 190-191)。

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となる。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を付け加えた。また、地方単独事業の拡大や財政投融资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。1980年代の日本では、行政改革によって福祉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を意味する「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。1980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」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、民主的正統性が不足した²⁹「政治的な便法」であったといえるのである。政府という庇護者による地方への政治的恩顧主義があり、それは「垂直的ネットワーク」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〉が同じ職域内にとどまり、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にくいのである。

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

²⁹ 本稿が指摘したいことは、「二股」の政策が、有権者の望んだ政策の反映というよりは、政治家自身の利益を重視した恣意的な調整という性格を色濃くもつものであったということであり、このことを「民主的正統性が不足した」と表現している。都市の有権者の意に反したかたちで地方の利益が維持されたからこそ、宮本(2008)はこれを「見えない」利益誘導と呼んだのではないだろうか。しかし、自民党の「二股」の政策は、都市と地方を包括する選挙で選ばれた政治家の意思であるから、民主的正統性が欠けているとはいえないという見方も可能であるかもしれない。これは、代議制の委任関係において、政治家独自の意思をどの程度まで認めるのか(民主的正統性をどこまで厳密に考えるのか)という根源的な問題にかかわってくるのであり、本稿とは異なる見方も可能であることは否定できない。

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。

なお、本節でも、1990年代以降における変容について言及しておきたい。赤字の肥大や利権の維持が問題視されるようになったことを背景として、小泉政権下では「構造改革」論が隆盛し、「仕切られた生活保障」を支える雇用の基盤が解体されていった(宮本 2008)。このことによって、本稿が指摘する「垂直的ネットワーク」が解消されてきたと考えることができる。ただし、これが「水平的」な仕組みによって代替されたわけではないという点は、今日的な課題として認識されている。これについて、宮本(2008: 129)は「これまでの都市と地方、高生産性部門と低生産性部門の間での横の分断に代わって、ジニ係数と相対的貧困率の上昇にうかがえるように、格差の広がり、すなわち縦の分断が人々に意識されるようになったのである」と論じている³⁰。

第6節 小括：日本の社会関係資本——政治的側面

本章では、日本の社会関係資本における「政治的側面」と定義したものを、すなわち「政治に対する信頼」「政治的有効性感覚」「政治的ネットワーク」について論じてきた。その議論を要約すると、次のようになる。

「一般的信頼」としての「政治に対する信頼」および「政治的有効性感覚」については、それが乏しいとする複数のデータが確認されたことから、政治的側面の社会関係資本が豊かではなかったと判断できる。ただし、中央政治と地方政治に対する社会関係資本のはたらかの違について検証していないことや、善教(2013)の議論における「感情的な信頼」のように本章の検証とは逆の結果を示す研究も存在しているということへの留保は必要であろう。

55年体制下の政治的ネットワークについては、官僚と地方自治の関係や省庁代表制、さらには福祉政策について検討した。官僚の影響力によって支えられていた社会のネットワークは、民主的正統性を欠いたものであり、社会関係資本を構成する〈政治的平等〉を担保していなかったといえる。福祉政策についても同様に、恩顧主義的な手法によって「垂直的ネットワーク」を形成していたといえる。

日本の社会関係資本を政治的側面から検討した結果は、以上である。なお、前章および本章で明らかになった日本の社会関係資本の性質についてまとめると、次の表のようにな

³⁰ 本稿では深く踏み込まないが、社会関係資本という観点からすると、「垂直的ネットワーク」と「ネットワーク無き状態」との違いをどのように評価するのかという課題が、このような事例から浮上してくるように思われる。

る。序章第3節で述べた、本稿の問いの一つに対する答えである。

図表 2-6-1. 本稿で明らかにした社会関係資本の日本の特徴

日本の社会関係資本の「市民的側面」	
「一般的信頼」	データが示す結果はさまざまであり、多寡を一概には判断できない。日本では、信頼感が特定の集団内部のみにとどまる「内部結束型」の特徴が指摘されているように、信頼の性質への着目が必要となる。
「一般化された互酬性の規範」	55年体制下においては、着実に上昇してきたといえる。ただし、1990年代以降は低下も指摘されている。
「水平的ネットワーク」	自治会を通じた地域参加が盛んであり、その活動規模は55年体制下から近年にかけて、おおむね維持されてきた。「水平的」な特徴を多く備えている反面、「負の側面」も指摘されるとともに、戦時下では一時的に「垂直的」な組織へと変化していたことは注目に値する。
日本の社会関係資本の「政治的側面」	
政治に対する信頼	1970年代と2000年代の両方において、「一般的信頼」とはなりえなかったことがおおむね確認される。
政治的有効性感覚	1970年代から近年にかけて、ますます低下する傾向がある。
政治的ネットワーク	55年体制下において、官僚や福祉に関わるネットワークは「垂直的」な特徴を備えていた。近年では、55年体制の崩壊を直接的な背景として、そうした「垂直性」がある程度解消されてきた。

出典：筆者作成。

「市民的側面」は、その性質をどのように捉えるのかによって、社会関係資本が豊富であるとも欠乏しているとも判断できることが明らかになった。「政治的側面」は、そのネットワークの「垂直性」に象徴されるように、社会関係資本とはいえない状態であった可能性が高いことが判明した。

既述したように、社会関係資本については一次元的な多寡ではなく、その性質を考えることが重要になる。第3章では、上記のような社会関係資本の性質を規定した要因について考察する。そのことによって、今後の日本の政治と社会を架橋するために、社会関係資本という分析視角を役立てることが可能になる。

第3章 社会関係資本を誘導する制度的要因

第1節 社会関係資本を規定する要因

1-1. 制度への着目

本章の目的は、序章で論じた問題意識と、第1章・第2章の検証結果とを結びつけることである。序章では、政治と社会の応答関係が弱まっているという現状に際しても、議院内閣制における規範的な民主主義のかたちを追究する意義があるということ、有権者の政治意識にもとづいて論じた。第1章と第2章では、55年体制下から近年にかけての日本の社会関係資本の特徴を明らかにし、図表2-6-1に要約した。

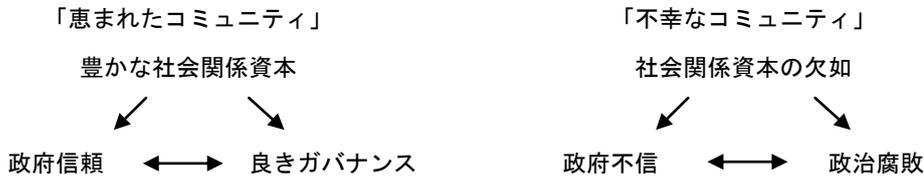
政治と社会の架橋を社会関係資本という視角から論じることは、今日の世界でも進歩的な議論であり、具体的な方法は模索されている最中である。しかし、複数の先行研究が示唆しているのは、社会関係資本に影響を与える「制度」の重要性である。フランスの政治と社会関係資本について論じるウォルム(2013: 157, 159)は、「社会に広がる大量の社会関係資本は我が国の民主主義における政治制度によって、まだ利用されていないのである」と述べ、フランスで「最も優先されるべきは制度の改革であるようだ」と結論づけている。スウェーデンの社会関係資本を論じるロートシュタイン(2013: 277)は、人々のあいだの信頼と、「法と秩序の制度」である裁判所と警察への信頼とに強い相関があることを発見し、制度への信頼が他者への信頼につながる可能性について推測している。さらに、イギリスについて考察するホール(2013: 48)は、次のように提起している。

現在までの文献は、社会関係資本の水準がどのように政府の活動実績に影響を与えるかを重視してきた。しかし、英国の例は、原因と結果の流れが反対であることを示している。政府が社会関係資本の水準にかなりの影響を持ちうるようなのである。教育と社会サービスの供与の分野における歴代政府の政策は、英国における社会関係資本の水準を維持するのに中心的に重要だったと思われる。

このように、パットナム(2001)が定式化した、「豊富な社会関係資本が優れた統治を生み出す」という理論とは逆の因果関係が多く指摘されているのである。坂本(2011: 44-50)は、社会関係資本と政治が相互に影響を及ぼしあう場合について、次のような図を示している。

図表 3-1-1. 「ボトム・アップ的解釈」と「トップ・ダウン的解釈」

ボトム・アップ的解釈



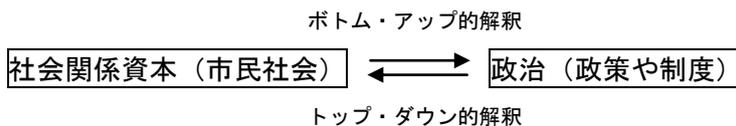
トップ・ダウン的解釈



出典：坂本(2011: 49)より引用。

これによると、パットナムの議論は「ボトム・アップ的解釈」であり、ウォルムやロートシュタイン、ホール指摘は「トップ・ダウン的解釈」となる。坂本は、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ず、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可能性があるとして論じている。すなわち、政治と社会関係資本の影響は、次のような相互作用（循環関係）にある可能性が考えられるのである。

図表 3-1-2. 社会関係資本と政治の循環関係



出典：筆者作成。

本章では、日本という文脈において、「トップ・ダウン」が社会関係資本の形成と発展に大きな影響を与えてきたことについて考察する。ただし、筆者の議論は「ボトム・アップ」の影響を否定するのではなく、従来の社会関係資本の考え方では見落とされてしまう「トップ・ダウン」の重要性を強調するものであることを明記しておく。

以下ではまず、政治制度が社会関係資本の政治的側面に与えた影響について論じる。次に、市民的側面の特徴からいえる日本の市民社会の特質について考察する。続く終章では、それらをふまえ、現在の政治と社会の遊離という問題につながる知見を得ることを目指したい。

1-2. 「制度」とは何か

ここでは、本稿において何を「制度」と捉えるのかを明示するために、ピーターズ(2007)にもとづいて「新制度論³¹⁾」の考え方を参照したい。

新制度論の基礎となる考え方を提示した「規範的制度論」は、制度のもつ「規範」や「価値」が人々の行動にインパクトを与えんとする。制度の内部にある「適切さの論理」、すなわち「制度がそのメンバーの行動に効果的に影響を及ぼす場合、これらのメンバーは〔中略〕ある行為が組織規範と一致するか否かを考える」(ピーターズ 2007: 52-53)ということが重要だとされるのである。さらに、経験的な観察をもとに、「政府の構造が政策の加工方法や政府の下す選択に違いを作り出す」と主張する「経験的制度論」は、「ある制度配置が政府の機能遂行(performance)にいかなるインパクトを与えるか」を考える(ピーターズ 2007: 38, 155)。そこでは、制度は「概念的な洗練化の必要な実体としてよりも政治生活の一つの事実」だと捉えられる場合が多く、例えば、「多数党政治」と「反対党政治」という「イギリス議会政治の伝統」を制度とみなして分析することができるのである(ピーターズ 2007: 147)。また、制度には、公式の政府構造(官僚制や議会など)だけでなく、政党制や利益集団のネットワークなども含めて検討される。

新制度論にはほかにも諸学派があるが、本稿が依拠するアプローチは上記のようなものである。「制度」とは、その価値や規範にもとづく統一的な行動を人々に促し、それが政府の機能に影響を与えるような、経験的にまとまりを捉えられる政治体系として考えることができる。つまり、例えば法的根拠をもつ「中選挙区制」というような狭義の制度だけでなく、ピーターズのいう「政治生活の一つの事実」を幅広く「制度」とみなせるのである。

第2節 政治参加の「制度」

2-1. 政治参加の「制度」と社会関係資本

55年体制下から現在にかけての、日本の社会関係資本に影響を与えてきた「制度」とは何であろうか。ここで、図表2-6-1にまとめた社会関係資本の特徴を振り返ると、市民的側面が豊富かどうかは解釈によって異なることや、政治的側面が乏しいという事実が重要であった。本節では、まず、政治的側面の乏しさを規定した「制度」について論じていく

³¹⁾ 制度論は次のような歴史の中で発展してきた。19世紀末に唱えられた「旧制度論」は、法律や構造的・全体的な政治システムを分析するものであり、規範としての「善い政府」を追究していた。これに対して、1950～60年代には、個人主義的な仮定にもとづく「行動論」や「合理的選択アプローチ」が興隆し、経済や社会が政治に対して一方向的に影響するという因果関係を重視した。こうした議論に対して、政治制度が社会に与える影響力を再び評価し、その諸学派を発展させてきたのが「新制度論」である(ピーターズ 2007)。

い³²。

政治的側面の社会関係資本に影響を与える可能性があるものとして有力なのが、政治参加である。その因果関係ははっきりと立証されたものではないが、市民が政治に参加する程度と、政治への信頼や有効性感覚とのあいだには相関がある³³ことが、先行研究によって示唆されている。政治参加について論じる蒲島(1986)は、政治的ディスカッションやマスコミとの接触、投票依頼のような「政治的刺激」と政治参加とのあいだや、政治に対する態度と政治参加とのあいだには、高い相関関係があることを実証した。また、中谷(2005)は、ヨーロッパにおいて国民投票の実施回数が多い国ほど、政治に対する国民の知識や認識が深く、自国の政治システムへの満足感も高いということを主張する。そこで、本稿で検討した政治的側面の社会関係資本にも、有権者の政治参加の度合いとの相関がある可能性について考えることができる。55年体制下の政治参加が政治的側面の社会関係資本に影響を与え、そのことが現在の政治と社会の関係に何らかの影響を残しているのではないかと推論である。

では、政治参加³⁴を「制度」として捉えるには、どのようにすればよいのであろうか。三船(2008: 87)は、日本における政治参加の形態を、「投票参加」「選挙活動」「個別的接触」「市民・住民運動」、さらには1990年代以降に増加してきた「ボランティア活動やNPOの活動、住民投票」という5つに分類している。

本節では、55年体制下の政治参加が政治的側面の社会関係資本に与えた影響について考えるために、まず、政治参加の形態を「公式」と「非公式」に分けることとする。「公式」は、55年体制を維持するために政治の側から存在を認められていた参加形態、つまり「投票参加」「選挙活動」「個別的接触」³⁵を意味することとする。一方、「非公式」とは、既存の参加方法に抵抗するかたちの参加形態、すなわち「市民・住民運動」を指すものとする。以下では、こうした「公式」と「非公式」を包含する「制度」の動きを分析することによって、政治参加が政治的側面の社会関係資本に与えた影響について考察したい。

³² 本稿においては、社会関係資本としての政治的ネットワークと、社会関係資本を規定する要因としての「制度」の区分は明確ではない。したがって、本節で「制度」によって影響を受ける政治的側面の社会関係資本とは、政治に対する信頼と政治的有効性感覚を指しているということを記しておきたい。

³³ 第2章第1節で述べたように、社会関係資本の本来の定義(パットナム 2001)によると、社会関係資本が豊富であることと、政治参加が活発であることとの関係は同義ではないといえる。

³⁴ 三船(2008: 47)は、さまざまな先行研究を包含するかたちで、政治参加を次のように定義している。(1) 市民による政府関係の人員の選定ないし、彼らの行為に影響を及ぼすべく多少とも直接的に意図された、私人としての合法的な諸行為を指す。(2) 儀式的な参加は政治参加には含まない。(3) 市民の政治有効性感覚や市民としての政治的な規範などの心理的なものは含まない。(4) 政府の意志決定に影響を与えようと意図するものであれば、その活動が実際に影響を及ぼしたか否かの結果に関わらず政治参加に含む。(5) 心理的作用は含まない。

³⁵ 「選挙活動」とは、候補者と一緒に街を歩くこと、ビラの配布、選挙事務所での接客、電話による有権者への投票依頼、個人献金、カンパ、政治集会に携わるといった形態の政治参加を指す。「個別的接触」とは、公私にわたる問題の解決を政治家に依頼することを意味する(三船 2008)。

55年体制によって規定される政治参加の「制度」

}	「公式」：投票参加／選挙活動／個別的接触
	「非公式」：市民・住民運動（社会運動）

2-2. 利益誘導政治の構造と政策対立軸の可能性

本項では、55年体制下の政治参加を分析するための背景として重要な概念である利益誘導政治の構造や、当時の政策対立軸について言及しておきたい。

利益誘導政治とは、支持の見返りとして、地方の支持基盤や利益団体に対して公共事業の実施といった優遇措置を取る政治を意味している。斉藤(2010: 7, 16, 79)は、その特質を、自民党が「国民の直面する集合行為問題を利用しながら自らの政権維持に腐心する主客転倒劇」であると説明している。すなわち、「単独では常に少数派集団である利益団体は、自民党が半永久的に与党であり続けることを予見しつつ、自民党への支持の強度を示す競争に参加し、自民党を支持することを積極的に顕示することで、利益分配に与ってきたのである」。自民党は、「政治的危機が発生し、政権から滑り落ちそうになるたびに財政出動を行い、潜在的な野党投票者を懐柔することで与党としての地位を維持してきた」とされる。第2章第5節では「垂直的ネットワーク」としての福祉政策について論じたが、1980年代から都市と地方の緊張関係が顕在化した際に地方への利益誘導策を強化したことが、その例として挙げられるであろう。このように、利益誘導政治は自民党一党優位体制の核であり、55年体制の維持と表裏一体であったといえる。

次に、55年体制において、政党間対立によって政策対立軸となる可能性があった事項について述べる。対立軸のない政策には政治参加が不要だというわけではないが、政策対立軸こそが、有権者が政治参加する背景として、より重要な意味を持っていたと考えられるからである。大嶽(1999)によると、55年体制下の日本で政策対立軸として顕在化する可能性があったものは、(1) 防衛問題を主とした保革対立、(2) 脱物質主義的価値観³⁶、(3) 利益誘導政治における都市と地方の対立の3点に集約できそうである³⁷。これらのうち、政党間対立というかたちで明確な政策対立軸となったのは(1)のみであったとされる。

以下では、「脱物質主義的価値観」や「都市と地方の対立」が、それぞれ「非公式」(2-3) および「公式」(2-4) の政治参加の閉塞によって政策対立軸とならず、その過程

³⁶ 本稿では、環境問題・都市問題・宗教の問題・ジェンダーの問題などを指すものとする。

³⁷ 「他の先進諸国で主要な対立軸を形成した経済政策上の争点は、日本では、すべての政党が、若干の時間的ズレをもちながらも、一九六〇年代前半には経済の成長を掲げ、六〇年代後半には福祉の優先、環境問題・都市問題の解決を掲げたことによって、明確で持続的な政党対立を構成しなかった」(大嶽 1999: 20)。また、白鳥(2009)は、55年体制における「クリーヴィッジ」として、「従属文化対支配文化」(都市対地方、あるいは本土対周辺)、「宗教対国家」、「第一次産業対第二次産業」、「労働者対所有者・雇用者」の4つを挙げているが、これらは大嶽の挙げた3点に含めて考えることができるであろう。なお、「労働者対所有者・雇用者」については、大嶽(1999: 4)が「日本において注目を集めていた労働者のストライキは、政府の政策に対する、とくに護憲スローガンを掲げた、ないしは社会主義的なイデオロギーを掲げた体制変革を目指す政治ストであった」と述べているように、保革対立の一部とみなすことができる。

で政治的側面の社会関係資本が減退してきたという可能性について指摘したい。

2-3. 「非公式」の政治参加の閉塞

本項では、55年体制下で政策対立軸となる可能性があった「脱物質主義的価値観」をめぐる政治参加の動態について論じる。結論からいえば、「非公式」の参加である「市民・住民運動」（社会運動）によって担われていた脱物質主義的価値観は、持続的な政党間対立として顕在化せず、保革の対立軸に追認されるというかたちでのみ政策に反映されたのである。日本の社会運動の影響力が小さかったことは、「政治的機会構造」によって理論的にも説明が可能であり、「政治的機会」という制度が脱物質主義的価値観をめぐる政治参加を制約したといえる。こうしたことから、「非公式」な参加の「制度」が閉塞することになったと考えられる。

まず、三船(2008: 123, 128)の議論を参考に、55年体制下の社会運動の動きを整理したい。戦後日本の社会運動の萌芽は、安保闘争や、産業公害に対する住民運動が広がった1960年代頃にみられる。この時期には、脱物質主義的価値観と異なる論点ではあるが、学生運動も多かった。1970年代にも、政府の開発計画にもとづいたインフラ整備によって騒音問題が発生し、抗議運動は活発化していた。この時点までの社会運動には、「計画の策定過程」への参加を重視し、「権力との対抗関係」をもつ性質があったといえる。一方、1980年代になると、産業・騒音公害の問題が解決へ向かったが、新たに一般消費財による公害が発生するようになった。これに対しては、「行政主導型の使用自粛運動」が中心であった。それは「計画の実行過程」への参加を重視し、激しい「権力との対抗関係」をもたないという「現状追認的」な社会運動だったのであり、運動が停滞していたともいわれるのである。

次に、大嶽(1999: 18)の議論から、こうした「非公式」な参加の動きをめぐる政治過程を整理したい。産業公害に反対する脱物質主義的価値観は、当初は「市民・住民運動」として、「政党の外からの勢力」に担われて登場した。これは、「産業や個別企業の利益を擁護しがちな労働運動や、その主張を代弁する既成の左翼政党を批判する形」をとっていたのである。学生運動のような「新左翼」もまた、既成の革新政党を批判していた。このように、1960年代から70年代にかけての社会運動は、「直接民主主義的」かつ「脱革新政党」的なものであり、本稿が定義したような「非公式」な政治参加の性格をもっていたといえる。しかし、大嶽(1999: 19-20)は以下のように論じている。1960～70年代にかけて、日本共産党と日本社会党が上記のような社会運動の主張を取り上げ、多数の革新自治体を誕生させることになった。「イングルハートがドイツ社会民主党のブランド政権について述べたように、既成左翼が『権威挑戦型参加』のエネルギーを吸収」したのであり、「既成政党と住民運動・学生運動との対立は、保革の対立軸に吸収されたわけである」。ただし、国政においては、前項で述べた「(1) 防衛問題を主とした保革対立」が最大の争点であり、社会運動の影響がその間隙を縫って政党間対立を引き起こすことはなかったのである。1980年代には産業公

害の問題が解決に向かったことを既述したが、これは自民党が環境庁を設置したように、自らの取り組みとして追認した結果であるといえる。こうして、「非公式」の参加の性格をもっていた社会運動は、1970年代に入ると「急速な終焉をみた」のである。

このように、自発的な社会運動が担っていた脱物質主義的価値観（および既成政党への批判）は、その一部が保革の対立軸に追認されるというかたちでのみ政策に反映されたのであり、結局のところ、55年体制という枠組みによる上からの解決が図られたといえる。社会運動が担っていた主張は政策対立軸とならず、政党間対立として安定的に構造化されることがなかったため、社会運動は分裂ののちに鎮静化し、「非公式」の政治参加が閉塞することになったという見方が可能である。本項で後述する「政治的機会構造」論にも通じる点であるが、既成左翼とエコロジー勢力が連合することによって「緑の党」が国会に勢力をもったドイツとは対照的に、日本ではそれらが分離したままであったことに象徴される(西田 2009)。

「非公式」の参加の閉塞に関しては、別の観点からも説明が可能である。公害問題にみられるように、日本では社会運動が長期化するにつれて、その方針が裁判に変更されることも多く、問題はさらに長期化しやすい(三船 2008: 127)。社会運動の影響力は小さく、司法という政治制度に頼らざるをえないのである。さらには、「規制枠組み」を維持してきた官僚という政治制度が、脱物質主義的価値観をめぐる社会運動の構造化を意図的に阻止してきたという、ペッカネン(2008: 53, 222-223)による次のような議論がある。例えば、妊娠中絶や安楽死のような道徳的な問題について、アメリカなど多くの国では宗教団体が大きな影響を及ぼすのに対して、日本ではそうでないといえる³⁸。日本では宗教法人が18万団体以上あるということを考えると、異例のことであろう。ほかには、男女雇用機会均等法の制定を、女性団体ではなく官僚が実質的に主導したという事実もある。このような状況は、良し悪しは別としても、専門家に主導される「提唱集団」が政策への影響力をもつアメリカと対照的である(スコッチポル 2013)。

以上のように、日本では社会運動による政治参加が影響力をもちにくいといえるが、このことはキッチェルトらの政治的機会構造 (Political Opportunity Structure)によって考えることも可能である(田中 2011: 170-174)。つまり、社会運動は政党間対立として構造化されずとも影響力をもつことが考えられるが、日本ではその可能性も低かったことが推察できるのである。図表 3-2-1 はその枠組みを示したものであり、スウェーデン・フランス・アメリカ・西ドイツの反原発運動の比較を通して、各国の運動の形態や影響力の違いが説明されている。そこでの差異を決定するのは、政治に対する要求の社会運動による入力面である「政治的機会」(政治体制の開放性)と、出力面である「政治システムの政策実現能力」という2つの要因である。これを日本に当てはめて考えると、「政治的機会」が閉鎖的であり、「政策実現能力」が強いフランス型に近いといえる。すなわち、入力面について考えると、55年体制下では与野党対立が固定化していたように、影響力をもつ政党や政治集団が

³⁸ 公明党が国政に進出したが、脱物質主義的価値観を政策対立軸に持ち込む主体になったとはいえない。

多様であるとはいえ、さらには既述した省庁代表制にみられるように執政府の権限も強かった。また、庇護主義的な性格の強い利益誘導政治では、利益集団の多元性や決定手続きの柔軟さがあつた可能性も考えられるが、それが「政治体制の開放性」を意味していたかどうかは疑問である（むしろ、前項で言及した斉藤(2010)の議論から分かるように、政治体制の閉鎖性に依拠していたと考えられる）。したがって、「政治的機会」は閉鎖的であつたといえる。出力面については、本稿で触れてきたように官僚の自律性と集権性が強く、「政策実現能力」は強かつたといえるであろう。

図表 3-2-1. 政治的機会構造論の枠組み

		入力面：政治的機会（政治体制の開放性） （政党・政治集団の多さ／執政府からの立法府の自律性／利益集団の多元性／決定手続きの柔軟さ）	
		開放的	閉鎖的
出力面：政治システムの政策実現能力 （決定機関の集権性／市場への統制能力／政治紛争を調停する司法の独立性）	強い	スウェーデン 社会運動が政治権力へ同化する 政策に対する影響が大きい	フランス 社会運動が政治権力と対抗する 政策に対する影響が小さい
	弱い	アメリカ 社会運動が政治権力へ同化する 政策に対する影響は中程度	西ドイツ 社会運動が政治権力と対抗・同化する 政策に対する影響が小さい

出典：田中(2011: 170-171)より筆者作成。

したがって、日本では1960～70年代にみられたように社会運動が政治権力と対抗したが、閉鎖的で高い集権性をもつた政治制度によってその要求は跳ね返され、政策に及ぼした影響が小さかつたといえるのである。三船(2008)が言及しているように、その後の1980年代からは社会運動が「停滞」していたという見方ができ、本稿が主張する「政治制度が政治参加の動態を規定する」という議論と整合的であると考えられる³⁹。このように、「政治的機会」という制度が、脱物質主義的価値観を争うための「非公式」な参加を制約したといえる。

以上で論じてきたように、55年体制の枠組みによって「非公式」な政治参加が閉塞することになったと考えられる。2-1で述べた政治参加と社会関係資本との相関性によると、「非公式」な参加が閉塞することは、政治的側面の社会関係資本の減少をもたらす一因になった可能性があるということを描きたいのである。

³⁹ 既述した革新自治体の誕生の経緯にみられるように、地方レベルでは一時的にスウェーデン的な戦略が取られたが、財政難で挫折したのちは、国政と同様に社会運動の影響力が小さかつたといえる。

2-4. 「公式」の政治参加の閉塞

次に、55年体制下で政策対立軸となる可能性があった「都市と地方の対立」（利益誘導政治への批判）をめぐる政治過程について触れ、政治参加の動態との関連性について論じる。本項では、利益誘導政治そのものが政治不信を生み出す構造であり、「制度」（投票参加／選挙活動／個別的接触）による政治参加を減退させた結果、政治的側面の社会関係資本が減少したという可能性について指摘したい。

2-2で述べたように、利益誘導政治は自民党一党優位を支える核であり、55年体制の継続と表裏一体であった。大嶽(1999: 21-31)によると、1960年代にはすでに経済政策が政党間の対立軸となっておらず（脚注 37 を参照）、その後は保革のイデオロギー対立とは別のかたちで、「分け前」をめぐる利益誘導政治が重視された。すなわち、自民党が地方や業界の利益を、社会党が官公庁労働者の利益を代表したのである。そこでは、イデオロギー対立のもとでは革新勢力に動員されており、かつ利益誘導の恩恵を受けることができない「都市中間層、若者、主婦層」が、支持する政党を失うことになった。利益誘導政治を批判する彼らの意思は、「スキャンダルへの反発⁴⁰」として突発的に政党勢力を生み出すことを繰り返していったとされる。反政治性・非政治性を背景としていたこれらの勢力の多くを、「政党の側では、安定的なものとして構造化、組織化することはできなかつた」（大嶽 1999: 30）。

こうしたことから、利益誘導政治という制度が政治不信を生み出す構造になっていたことが分かる。政治不信は反政治性・非政治性というかたちで政治にフィードバックされたが、自民党一党優位の危機を意味するこの情勢は、2-2で記したように、ますます利益誘導策を強化することにつながっていたと考えられるのである。そうした中で、「公式」な政治参加のもつ意味は低下していき、政治に対する信頼や政治的有効性感覚の低下というかたちで、政治的側面の社会関係資本が減少したと考えることができる。この論理をまとめたのが、図表 3-2-2 である。なお、この構造は 1990 年代の選挙制度改革、すなわち従来の政治制度の解体まで継続したといえる。その意味でも、政治制度の継続によって社会関係資本に影響が及んできたと考えることができるであろう。

図表 3-2-2. 政治不信を生み出す利益誘導政治の循環構造



「公式」な政治参加が閉塞し、政治的側面の社会関係資本が減少する

出典：筆者作成。

⁴⁰ 大嶽(1999: 23)は、政界の腐敗を争点とした公明党、ロッキード事件後の新自由クラブ、1989年の「非政党的政治勢力」である「参院連合」、消費税反対に支えられた「マドンナ・ブーム」などを挙げている。

第3節 社会関係資本の市民的側面に対する解釈

3-1. 「効率的で順応的な市民社会」

前節では、55年体制によって規定される政治参加が閉塞したことによって、政治的側面の社会関係資本（政治に対する信頼・政治的有効性感覚）が減少した可能性があることを指摘した。これは、第2章で示された結果に対する説明である。

次に必要なのは、第1章で論じた社会関係資本の市民的側面について考察することである。これまでに述べてきたが、市民的側面に関しては、その性質の解釈だけで社会関係資本が豊富であるとも欠乏しているとも判断できる。本節では、第1節1-1で言及した内容にもとづき、社会関係資本の市民的側面を、おもに55年体制という政治的な要因と、社会関係資本が培われる歴史的な要因の双方によって説明する。以下では、次項での考察の要旨について先に述べることとする。

論点の一つは、ペッカネン(2008: 27)が「日本には、社会関係資本を支える組織ネットワークをもった市民社会と、新しい政策を提案したり現行の政策に異議を唱えたりする専門職化した政策提言コミュニティと関わりなく効率的に機能している政府がある」と評していることに象徴されるように、社会関係資本が市民的側面と政治的側面に分断されていることである。本稿で論じた「一般化された互酬性の規範」や「水平的ネットワーク」にみられるように、市民的側面の社会関係資本の水準は、政治的側面の低さの割には高いと判断でき、政治の側からすると統治のために「効率的」な市民社会の素地があるといえる。

もう一つの論点は、日本の市民社会が、政治制度に対して「順応的」であり続けてきたことである。自治会は、戦時下では翼賛体制の末端組織として機能し、さらに利益誘導政治のもとでは庇護的な政策によって経済的な利益を受けてきたものの、構成員の意識の面では「水平的ネットワーク」であり続けてきたと考えられる。第2章で論じたように、自治会への参加目的は政治への従属ではなく親睦が主であったうえに、なによりも戦時体制や利益誘導政治が終焉したのちも、組織は住民の意思で維持されてきたのである。このように、日本の市民社会は、時の政治制度にうまく「順応」しながら生き残ってきたといえる。

これらの点をふまえ、日本には「効率的で順応的な市民社会」があると筆者は結論づける。次項では、市民的側面の社会関係資本の各下位要素が、どのようにして政治的な要因と歴史的な要因から影響を受けてきたのかということについて論じ、上記の論点について検討する。それにより、市民的側面の社会関係資本の性質を、「効率的で順応的な市民社会」を表すものとして解釈したい。

3-2. 歴史と制度による「市民的側面」の形成

ここでは、日本の社会関係資本の市民的側面の性質に関する考察を行う。なお、第1章の検証結果をまとめた図表 2-6-1 から、市民的側面の特徴を再掲しておく。

図表 3-3-1. 社会関係資本の市民的側面の性質

日本の社会関係資本の「市民的側面」	
「一般的信頼」	データが示す結果はさまざまであり、多寡を一概には判断できない。日本では、信頼感が特定の集団内部のみにとどまる「内部結束型」の特徴が指摘されているように、信頼の性質への着目が必要となる。
「一般化された互酬性の規範」	55 年体制下においては、着実に上昇してきたといえる。ただし、1990 年代以降は低下も指摘されている。
「水平的ネットワーク」	自治会を通じた地域参加が盛んであり、その活動規模は 55 年体制下から近年にかけて、おおむね維持されてきた。「水平的」な特徴を多く備えている反面、「負の側面」も指摘されるとともに、戦時下では一時的に「垂直的」な組織へと変化していたことは注目に値する。

出典：筆者作成。

【1】「一般的信頼」

日本における他者への信頼が「一般的信頼」であるのかということについては、見解が分かれるところである。本稿では、信頼が集団内部にとどまる「内部結束型」であるという見方を支持する一定の論拠を示すとともに、政治に対する信頼と人々のあいだの信頼の分断という状況があることから、日本ではパットナムが定義するような「一般的信頼」は発達していなかった可能性があるとして解釈する。ただし、「一般的信頼」の未発達は、日本における「社会」の指す範囲がパットナムの想定とは異なるために生じていたのであり、市民社会の「効率性」を損なうものだと断定することはできないと考える。

他者への信頼が「内部結束型」であったと判断する第一の材料は、ネットワークの構造であり、これは歴史的な要因による説明である。そこでは、「社会」の指す範囲の捉え方が関係しているように思われる。抽象的な議論ではあるが、自治会について論じる中川(1980)は、社会契約を根拠とした「契約型社会」である欧米に対して、「秩序型社会」の日本では、その場のコミュニティが「社会」であると考えている。「日本でのコミュニティにあたるものは、はじめから信条と社会とを切りはなしたところで成立している。コミュニティが各人の信条にもとづく社会契約によって結合を約して、はじめて国、地方自治体といった社会ができ、契約の執行装置としての政府が設けられるというのが欧米近代の発想であるが、日本では、コミュニティがすでに社会なのである」(中川 1980: 93-94)。こうしたことから考えると、生活の実態としての地域社会が重要である日本での他者に対する信頼は、ある意味では「社会」をカバーする「一般的」なものであるかもしれない。したがって、日本におけ

る他者への信頼感は、必ずしも市民社会の「効率性」を損なうものではなかったと考えることができるが、本稿では「内部結束型」の社会関係資本が統治の効率性にどのような影響を与えてきたのかを測定していないため、こうした議論は推論にとどまるということに留意する。

一方、社会関係資本が市民的側面と政治的側面に分断されているとしても、市民のあいだの関係は「効率的」であり続けることができるという主張を支持する、別の観点もある。ここでは、社会関係資本に影響を与える政治のあり方が重要となる。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」を減退させるのだという(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」な政治的ネットワークが存在し、政治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になる。社会関係資本が市民的側面と政治的側面に分断されているという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。

いずれにせよ、本稿は社会関係資本の影響による「統治の良し悪し」の実証にまで踏み込むものではないため、日本における他者への信頼の性質を論じるには限界がある。しかし、上記のように、ネットワークの構造や政治との関係をふまえると、「効率的」な市民社会が存在するとの推論は可能である。

【2】「一般化された互酬性の規範」

ボランティア活動といったかたちで「互酬性の規範」が強くなってきた背景には、政策や政治制度の影響があると考えられる。三船(2008: 128-133)によると、1970年代から一部の地方自治体において、市民の意向を政策形成の過程に反映させるために、「制度化された市民参加」が試みられてきた。そうした動きの中、市民のあいだで主体的に社会を担うという意識が生まれ、NGOやNPO、ボランティア団体が芽生えてきたという。さらに、「増税なき財政再建」が掲げられた1980年代には、社会サービスの供給がボランティア活動や民間の非営利団体に期待されたこともあり、そうした組織への参加者が増加した。1998年にはいわゆるNPO法が制定され、従来のような強い規制が緩和されたことによって団体が増加したが、この市民社会への影響は政治的プロセスによって実現したといえる(ペッカネン 2008: 163-196)。

このように、「互酬性の規範」にもとづく団体の増加の契機としては、政治が重要な役割を果たしてきたと考えられ、「効率的」な市民社会の形成に寄与したといえる。一方、1990年代以降ではこれが低下していることを指摘する研究もある。すなわち、第1章第3節で言及したように、募金や献血による「ボランティア」は減退する傾向にある。その原因を断定することはできないが、社会福祉政策が社会関係資本の水準に影響を与えるという議

論⁴¹を参照すると、日本においてもグローバル化や新自由主義的政策による競争の激化とそれに伴う貧富の差の拡大が、「一般化された互酬性の規範」に悪影響を与えてきた可能性があるといえる。

【3】「水平的ネットワーク」

日本における代表的なネットワークである自治会の性質を、政治および歴史という観点から考察することによって、日本の市民社会が「水平的」な性格を維持しながら、政治制度や政策に「順応的」であり続けてきたことが分かる。

斉藤(2010)によると、55年体制下では、地域に根ざした後援会などによって、自民党に対する投票を促す「監視」の戦略が取られてきたという事実がある。この点だけに着目すれば、日本の自治会は庇護主義的で「垂直」な関係にもとづいた組織だということになる。一般に、庇護主義的な「垂直的ネットワーク」では、人々のあいだの信頼や互酬性が低いという統治にとっての非効率な状況に対する、強制力による解決（ホップズ的解決）が行われるとされる。しかし、利益誘導政治による「監視」の体制が、市民間の相互不信を抑えるための強制力による解決であったと判断することは難しい。なぜなら、これまでに検討してきたように、人々のあいだの信頼や互酬性が低かったと断定することはできない。うえに、前項で述べた「市民的側面と政治的側面の分断」と、自治会における政治意識の相対的な低さを考えると、自治会の機能のうち政治による利益の享受の占める意味合いは小さいということがいえるからである。さらに、利益誘導政治はイデオロギー対立に直接組み込まれたものではない(大嶽 1999)うえに、斉藤(2010)が記すように、自民党が政権にあることを前提とした政治参加であるということから考えると、政治による幅広い要求の実現というよりも、市民にとっては経済的な便益に特化したものであったかもしれない。つまり、政治的側面とは別に発達した市民的側面の社会関係資本という見方と整合的であり、「水平的」な社会関係資本に支えられた「効率的」な市民社会は、利益誘導政治に「順応」しながらも維持できるものであったといえる。

このように、政治意識に着目すると、表面的な実態にもかかわらず、自治会では「水平的ネットワーク」としての性格が維持されてきたということを指摘できる。そこで注目すべきなのは、「順応性」である。すなわち、前項で先に記したことではあるが、戦時体制や利益誘導政治という政治体制に「順応」しながらも、自治会の自発的な結社としての一貫性は歴史を通じて観察できるのである。終章で論じるが、このように「順応性」をもつ市民社会で重要なのは、政治制度のもつ影響力の強さである。

以上をまとめると、「一般的信頼」についての判断はなお難しいものの、「互酬性」や「ネ

41 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唆する。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)。

ネットワーク」についての考察から、日本では「順応的で効率的な市民社会」が存在することが十分に考えられる。

序章第3節で問いとして掲げた、社会関係資本の日本の特徴が形成された要因についての説明は、本章の第2節・第3節で検討したとおりである。終章では、本稿の議論を振り返るとともに、〈政治と社会の架橋の可能性〉について、「順応性」と「効率性」という市民社会の性質に着目した考察を加え、最後の問いに答えたい。

終章 社会関係資本の日本の特徴は現在に何を残したか

1. 要約

本稿におけるこれまでの議論を要約すると、以下のとおりになる。

序章では、政治と社会の遊離という今日の問題に対して、日本の有権者の政治意識をもとに、民主的正統性を担保する政治参加によって対応するという方向性を提起した。そのための分析枠組みとして、パットナム(2001)によって定式化された社会関係資本という概念、すなわち歴史的に形成されてきた「市民的伝統」がその社会の統治の効率性を高め、政治の良し悪しに影響を与えるという理論を提示した。そして、政治と社会の結びつきについて、55年体制下から現在にかけての日本の社会関係資本という観点から論じることを記した。

第1章では、本稿で社会関係資本の「市民的側面」と定義したもの、すなわち「一般的信頼」「一般化された互酬性の規範」「水平的ネットワーク」について、各種のデータを示しながら論じた。その結果をまとめたのが図表 2-6-1 であるが、社会関係資本の市民的側面は、単純な多寡ではなくその性質の精緻な分析が必要であることを指摘した。

第2章では、日本の社会関係資本の「政治的側面」と定義したもの、すなわち「政治に対する信頼」「政治的有効性感覚」「政治的ネットワーク」について分析した。その結果、政治的側面の社会関係資本が豊かであるとは考えにくいということが明らかになり、第1章と同様に、図表 2-6-1 に要約した。

第3章では、社会関係資本の日本の特徴が形成された要因について考察した。まず、政治参加の「制度」が政治的側面の社会関係資本（政治に対する信頼・政治的有効性感覚）を減少させてきたという可能性について論じた。次に、市民的側面の社会関係資本の性質について解釈することを試み、日本では政治制度に「順応性」をもち、かつ市民のあいだには統治にとっての「効率性」があるという市民社会の特徴を描いた。

以下では、このような議論にもとづいて得られる、今後の日本の政治と社会の結びつきへの処方について論じたい。

2. 政治と社会の架橋へ向けて

本稿で論じてきた 55 年体制下の社会関係資本のあり方は、特に「インプット」の面で、現在の政治と社会の遊離の一因になったと考えられる。第3章第2節でみたように、政治参加の回路の有効性が制限されてきたことは、政治的側面の社会関係資本の減退につながった可能性が高い。そうした状況もあり、政治的側面とは相関しないかたちで市民的側面の社会関係資本が存在し、「順応的で効率的な市民社会」が維持されたのではないだろうか。

このような背景によると、政治と社会の結びつきにとって有効な方策は、制度の改革だといえる。なぜなら、これまでに述べてきたように、日本の市民社会は制度の影響によって柔軟に機能を変えることができるという「順応性」をもっているため、政治（制度）が社会関係資本に与える影響力が大きな意味をもつことになるからである。さらに、「水平的ネットワーク」をはじめとした社会関係資本によると、制度改革後に「効率的」な統治を行うための素地があると考えられる。

55年体制の時代では、本稿で論じてきた社会関係資本の日本の特徴があったとしても、その問題をなんとか抑え込んでくることができたと思われる。なぜならば、自民党一党優位下の利益誘導政治では、社会関係資本の市民的側面と政治的側面が分離されたままでも、人々は政治から経済的な分け前を得ることができたからである。しかし、1990年代以降の選挙制度改革をはじめとした政治改革を経て、序章で述べたような規範的な議院内閣制を目指そうとした場合、その問題が顕在化することになる。すなわち、55年体制下の社会関係資本の特徴が残存しているままでは、民主的正統性にもとづいた規範的なデモクラシーが機能しないのである。明快な論拠を提示することはできないが、社会関係資本の特徴によって残されたこのような影響は、序章で提起した、〈参加という形で積極的に行動するには及ばないが、政治の必要性は感じられる〉という受動的な政治文化につながってきた可能性もある。

以上のことをふまえると、社会関係資本の観点からいえる政治と社会の架橋とは、制度の改革による政治的側面の社会関係資本の増進、つまり参加の活性化（「インプット」の強化）であると筆者は結論づける。「順応的で効率的な市民社会」、および政治参加への肯定的な意識が、その方策を採る背景となるのである。

今日の政治の状況を考えると、改革で目指すのは、(1) 市民のあいだで政策対立軸を作って政策の形成に影響を与えること、および(2) 有権者の意見を反映させながら個別の課題に対処することの2点である。大嶽(1999: 236)は、次のように論じている。

冷戦の終結によって、戦後日本の最大の争点であった防衛問題が政党間の対立軸としての意味をほとんど失った。その結果、日本の政治においては政策の違いで有権者の支持を集めることがきわめて難しくなった。歴史の皮肉といおうか、一九九〇年代に「政治改革」が最大の課題と受けとめられた時期に、まさに改革の主目的であった、「政策本位」の選挙を不可能にするような事態が到来したのである。

つまり、55年体制という政治制度によって埋め合わされていた唯一の政策対立軸である「防衛問題」が消滅したのち、今日の政治においては、対立軸となるような論点がそもそも見出されにくくなったのである。こうした背景に対応するのが(1)であり、何らかの問題に対する政治を通じたアプローチを、社会の内部から積極的に生み出していく方法であるといえる。シャンタル・ムフが提起した、「抗争と敵対」をより良い民主主義の原動力と捉

える「闘技デモクラシー」の概念(吉田徹 2009: 197-204)にも重なる部分がある。

加えて、今日の政治に求められるのは、外交や経済問題のような予測不可能な課題に対する迅速な対処であるかもしれない。この場合は、市民の積極的な政治参加よりも、政治家の強力なリーダーシップやテクノクラートによる判断のほうが機動的で優れていると考えることも不可能ではない。しかし、序章で示したように、日本の有権者の政治意識によると、それらの方法が多数の人々によって望まれているわけではなく、むしろ直接的民主的な参加を肯定しているという調査結果がある。したがって、政治的な問題への対処についても、有権者の意見を積極的に反映させていくというのが、日本における民主的正統性の担保であるといえるだろう⁴²。ゆえに、(2)のような方針も考慮している。

(1)と(2)の方針を包含すると考えられる論点として、第一には、討議デモクラシーの制度化を指摘できる。一例としては、日本でもすでに実践され始めているが、「討議型世論調査」というものが挙げられる。これに参加することで、「政治の有効性感覚が高まり、結果として公的問題への関わりが積極的になる」という報告もある(坂野 2012: 24)のであり、社会関係資本への良い影響も期待される。

第二には、国民投票制度を積極的に導入していくことが考えられる。例えば、国会に対する国民の「助言」として事実上の拘束力をもつ「助言型国民投票」があり、これは議会の多数派の決議で実施できることから、諸外国でも比較的容易に活用されている(福井 2007)。

第三には、近年増加しているNPOのようなボランティアセクターに「政策提言型」の活動を期待することが挙げられる。地域の政策課題や市民活動の実態の調査にもとづいて、立法や制度化などのための提言を行う「市民シンクタンク型」の活動が考えられる(坪郷 2009: 266-267)。

第四には、ボランティアセクターの活発化と同時に地方分権を推進し、身近な地域レベルの政治に高い政策実現能力を付与していくことも検討に値するであろう。NPOと地方政府との関係性については、NPOに「自由な問題解決」を託し、地方政府は「市民の社会的責任の遂行」を担うという役割が意識調査の結果にもとづいて論じられており、それは「新しい公共空間」を形成する取り組みだといえる(吉田民雄ら 2006: 129-131)。地方政府自身が市民参加を通して「政策創造」を行うことも重要であり、対話集会や公聴会、パブリック・コメント(意見を募ること)、計画アセスメント(政策の計画段階から市民が関与すること)などを活用することが求められる(青山 2007: 37)。

そのほかにも、既存の代議制を市民に開かれたものへと改革することが考えられる。例えば、国には地方自治体のイニシアティブ(住民発案)制度に類するものが存在しないため、市民の意思をそうした方法で国の法律に反映させるには、実現が比較的難しいとされる議員立法に依ることとなる(大山 2009: 243-246)。議員立法を活用するために、その制度的な制約を緩和していくことが必要であろう。

⁴² 上田(1996: 231)は、「所与の意思の和ではなく、全員の意思が形成される過程こそが決定に正当性を付与する」という考え方を引き合いに出し、政治における「熟慮(deliberation)」の過程に注目している。

こうした方法を日本に浸透させるためには課題も指摘される⁴³が、本稿がこれまでに論じてきたことをふまえると、検討する理由は大いにある。さらには、以上のような方策を担っていく市民を育成するという観点も求められるのであり、政治教育を通じた政治的社会的な有効であろう(ドーソンら 1989)。

このように、社会関係資本の日本の特徴という観点からすると、社会から政治への「インプット」のシステムを必要なかたちで構築することによって、既述したような規範的な民主主義を実現していくことが可能になると考えられる。同時に、序章で挙げたような「アウトプット」のための制度改革も求められる。本稿が社会関係資本の分析から得た政治と社会の架橋の方法は、以上のようなものである。

3. 本研究の展望

最後に、本研究の中で残されたいくつかの重要な課題について言及し、筆を置くことにしたい。

第一には、第3章第3節でも言及したが、日本の社会関係資本の「一般的信頼」に関する解釈が難しいことについてである。本稿では、第1章第4節4-2において、「社会の効率性を改善できる」機能をもつことが、社会関係資本とみなすための条件だということを論じている。そうであるならば、日本における他者への信頼が政治にどのような影響を与えてきたのかということについても検証する必要があるが、本稿は「政治パフォーマンス」の測定にまで踏み込むものではないため、日本での他者への信頼が「一般的信頼」であるかどうかについての結論を出すには及ばなかった。社会関係資本の研究は、実際にそれが統治にどのような影響を及ぼしたのかということを実証的に分析することなくして、完結することはできないのである。

第二には、今後の日本で、市民的側面の社会関係資本をどのように蓄積していけばよいのかという疑問が残ることについてである。「一般化された互酬性の規範」や「水平的ネットワーク」に関しては、それが豊富であり続けてきたという一定の論拠があるものの、そのことが将来にわたって続くとは限らない。むしろ、日本においても、パットナム(2013: 357)が言及しているような、「非公式で流動的で、個人的な形態の社会的結合」である「連帯主義的個人主義」が高まっているとみられることから、地縁的なネットワークのような伝統的な社会的つながりに依拠し続けるわけにもいかないのである⁴⁴。この課題については、第3章の冒頭で言及したイギリスの例のように、社会関係資本を増進するような政策を取ることが望ましいといえるかもしれない。弱者を社会に包摂し、社会関係資本の一国内における不平等な分布の問題(パットナム 2013)にも対処していく必要がある。

⁴³ 例えば、直接民主主義と間接民主主義という方法が並存することによって、その決定の正統性をどのように調整するのかという問題が生じるであろう。

⁴⁴ 図表 1-4-5 で示したように、地域との結びつきの「質」に着目すると、それが形式的なものへと推移していることが分かる。

第三には、社会関係資本の特徴を論じるために必要なデータの制約と、その正確さの問題についてである。本稿は、特に 55 年体制下の社会関係資本の分析に注力するものであった。それにもかかわらず、入手可能な資料の多くは 1970 年代以降のものであり、日本の特徴の形成期に関する検証を行うことが困難であった。このような制約に加えて、データそのものの正確さを問うことも忘れてはならない。例えば、政治に対する「感情的な信頼」は高いという善教(2013)の議論のように、意識調査の結果が異なるために、本稿の論旨と一致しない先行研究も存在することには留意すべきである。社会関係資本の定量的な測定は非常に難しい事柄であり、研究手法をより洗練させていく必要があるだろう。

第四には、第 2 章第 2 節 2-2 にあるように、社会関係資本が国と地方の政治に与える影響の違いについて説明することが挙げられる。そのためには、上述のとおり、「制度パフォーマンス」を定量的に測定する必要があると考えられるが、本稿ではこれを今後の課題として残すこととなった。

第五には、図表 3-1-2 で示した社会関係資本の循環構造に由来する、分析の難しさについてである。本稿では、政治制度が社会関係資本に与える影響を特に強調してきたが、一体どこまでが制度単独に由来する影響であるのかということを説明できていない。そもそも循環構造を想定するのであれば、そのようなことを考える必要はないのかもしれないが、曖昧さを残さないためにも追究すべき論点である。

以上が、本稿によって残されたおもな課題である。そのほかにも、社会関係資本の理論そのものに、重要かつ未解決の論点が残されているといえる。例えば、代表的であるのが、社会関係資本と政治制度のパフォーマンスとを媒介する変数の特定についてである。より多くの事例分析を進める中で、こうした論点についても究明されることが必要である。社会関係資本には、幅広い研究に適用可能であるからこそ、その機能についての焦点が定まらないという問題も同時に存在している。社会関係資本がより洗練された分析枠組みとなり、政治と社会の架橋についても有用な視角を提供し続けることが望まれる。

参考資料 (五十音順)

- 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 (12/9/2013 アクセス)
- 21 世紀政策研究所 (2013) 『日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方』 <http://www.21ppi.org/pdf/thesis/130628.pdf> (12/9/2013 アクセス)
- NHK 放送文化研究所編(2004) 『現代日本人の意識構造 [第六版]』 日本放送出版協会
- 青山侑(2007) 『自治体の政策創造』 三省堂
- 明るい選挙推進協会「投票率の推移」衆議院議員選挙, 参議院議員選挙
<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/>, <http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/072sangi/>
(12/9/2013 アクセス)
- アーモンド, ヴァーバ(1974) 『現代市民の政治文化』 勁草書房
- 鮑戸弘編(1994) 『政治行動の社会心理学』 福村出版
- 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』 中公新書
- イーストン, D(2002) 『政治生活の体系分析』 (全 2 巻) 早稲田大学出版部
- 池内一編(1974) 『市民意識の研究』 東京大学出版会
- 池田謙一(2010) 「行政に対する制度信頼の構造」『政治行政への信頼と不信』 木鐸社
- 伊藤修一郎(2007) 『自治会・町内会と住民自治』
<http://www.tulips.tsukuba.ac.jp/limedia/dlam/M89/M892688/6.pdf> (12/15/2013 アクセス)
- 猪口孝(2013) 「日本：社会関係資本の基盤拡充」『流動化する民主主義：先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房
- 岩崎信彦ら編(1989) 『町内会の研究』 御茶の水書房
- 植村邦彦 (2010) 『市民社会とは何か：基本概念の系譜』 平凡社
- 上田道明(1996) 「デモクラシーにおける『参加』と『熟慮』：二〇世紀末の政治への一考察」『55 年体制の崩壊』 岩波書店
- ウォルム, J-P(2013) 「フランス：新旧の市民的・社会的結束」『流動化する民主主義：先進 8 カ国におけるソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房
- 大嶽秀夫(1999) 『日本政治の対立軸』 中公新書
- 大嶽秀夫(2006) 『小泉純一郎ポピュリズムの研究：その戦略と手法』 東洋経済新報社
- 大山礼子(2009) 「国会改革と政治参加」『比較・政治参加』 ミネルヴァ書房
- 蒲島郁夫(1986) 「政治参加」『日本人の選挙行動』 東京大学出版会
- 斉藤淳(2010) 『自民党長期政権の政治経済学：利益誘導政治の自己矛盾』 勁草書房
- 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
- 坂野達郎(2012) 「討議型世論調査(DP)：民意の変容を世論調査で確かめる」『討議デモクラシ

- 一の挑戦：ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- 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
 - 白鳥浩(2009)『都市対地方の日本政治』芦書房
 - 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
 - スコッチポル, T(2013)「アメリカ合衆国：会員組織から提唱集団へ」『流動化する民主主義：先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』ミネルヴァ書房
 - 総務省(2007)「基礎自治体における住民自治について」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No29_senmon_5_si1.pdf (12/15/2013 アクセス)
 - 竹下譲ら(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
 - 辻中豊(2009)「変わる『コネ』社会日本」『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣
 - 坪郷實(2009)「日本政治の再構築：自治体の再構築と政治参加」『比較・政治参加』ミネルヴァ書房
 - 電通総研, 日本リサーチセンター編(2008)『世界主要国価値観データブック』同友館
 - ドーソン, Rら(1989)『政治的社会化：市民形成と政治教育』芦書房
 - 統計数理研究所「日本人の国民性調査」<http://www.ism.ac.jp/kokuminsei/> (12/9/2013 アクセス)
 - 内閣総理大臣官房広報室(1997)『社会意識に関する世論調査』
 - 中川剛(1980)『町内会：日本人の自治感覚』中公新書
 - 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
 - 中谷美穂(2005)『日本における新しい市民意識：ニュー・ポリティカル・カルチャーの台頭』慶応義塾大学出版会
 - 西田慎(2009)『ドイツ・エコロジー政党の誕生：「六八年運動」から緑の党へ』昭和堂
 - 日本能率協会総合研究所編(2006)『社会福祉・ボランティア統計データ集2006』生活情報センター
 - 平野浩(2012)『日本における政治文化と市民参加：選挙調査データに見るその変遷』

http://www.ps.ritsumei.ac.jp/assoc/policy_science/193/193_10_hirano.pdf (12/9/2013 アクセス)

- パットナム, R. D (2001) 『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』 NTT 出版
- パットナム, R. D(2006) 『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房
- パットナム, R. D 編(2013) 『流動化する民主主義：先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房
- ピーターズ, B. G(2007) 『新制度論』 芦書房
- 福井康佐(2007) 『国民投票制』 信山社
- ペッカネン, R(2008) 『日本における市民社会の二重構造：政策提言なきメンバー達』 木鐸社
- ホール, P. A(2013) 「イギリス：政府の役割と社会関係資本の分配」 『流動化する民主主義：先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房
- 三隅一人(2013) 『社会関係資本：理論統合の挑戦』 ミネルヴァ書房
- 三宅一郎ら(1985) 『日本政治の座標：戦後四〇年のあゆみ』 有斐閣
- 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
- 村山皓(2009) 『政策システムの公共性と政策文化』 有斐閣
- 山岸俊男(1998) 『信頼の構造：こころと社会の進化ゲーム』 東京大学出版会
- 山田政治(1965) 「選挙にあらわれた政治意識：島根県の場合」 『政治意識の理論と調査』 岩波書店
- 吉田民雄ら(2006) 『新しい公共空間のデザイン：NPO・企業・大学・地方政府のパートナーシップの構築』 東海大学出版会
- 吉田徹(2009) 『二大政党制批判論：もうひとつのデモクラシーへ』 光文社新書
- 吉野諒三 (統計数理研究所) 「7ヶ国価値観調査」 http://www.ism.ac.jp/~yoshino/arito/jp/top_j.htm (12/9/2013 アクセス)
- ロートシュタイン, B(2013) 「スウェーデン：社会民主主義国家における社会関係資本」 『流動化する民主主義：先進8カ国におけるソーシャル・キャピタル』 ミネルヴァ書房