

2 高パフォーマンスは、市民性に強い相関

まずこの本の構成を紹介しよう。はじめに第一章で、2つのテーマを提示する。

一つは、「制度が政治を形成する」。二つ目は「制度は歴史によって形成される」という仮説である。この仮説を実証するため、制度の生み出す諸結果を、具体的には次のようなアプローチから検証をしている。

- ◆ 公的な諸制度は、政治や政府の実際にいかなる影響を及ぼすのか。
- ◆ 制度を改革すれば、政治や政府の実際も改善されるのか。
- ◆ ある制度のパフォーマンスは、制度の周辺の社会的・経済的・文化的な環境に左右されるのか。
- ◆ 民主的な諸制度は、移植されても新しい環境の下で従前通りに育つのであろうか。
- ◆ 民主主義の質は、民主主義の構成員たる市民の質に依存するのだろうか。

州政府の実験は、「国民国家における新しい代表制度の創設」である。第二章では、この州政府の創設という制度改革が、諸政治アクターのアイデンティティを実際に作り変えたのか。また、政治的な諸資源の再配分をもたらしたか。そして、イタリアの濼のように沈殿した昔ながらの諸慣行は、新制度の導入でいかに変容したのか。現実に諸慣行はなんらかの目に見える形で変化したのか等々を、20年にわたる調査で次々に解き明かしていく。

そのような中で、県からの権限の委譲が進むとともに、州議員が自らの役割を認識していく変化やイデオロギーの著しい脱政治化が進む状況を明らかにしている。さらに、中央政府からの権限と資源の委譲は、州リーダーにはじめて実際的な選択や当たり前の論争を生み出し、自律性と独自性が強まり、州政府の重要性が増加していったなど様々な変化を浮き彫りにしている。

第三章では、地域によって空間的横断的な比較を行い、制度が成功し、失敗したのはどこかを州ごとに測定していく。20州の政府を多様な角度から評価。具体的には次の12の指標(図表2-1)でパフォーマンスを測定し、様々な要素と相関を探っている。これらの制度パフォーマンス評価と実際の選挙民の評価についての比較検討も実施。6回の市民満足度調査、地域リーダーの評価で、選挙民の評価と客観的なパフォーマンス評価が基本的に一致していることを実証した。

図表2-1 12の指標
内閣の安定性 = 1975-80年, 1980-85年に成立した内閣数
予算の迅速さ = 州議会が予算を実質的に承認した時期
(1979-85年の平均値)
統計情報サービス = 各州の統計情報施設の充実度
改革立法 = 立法の包括性, 一体性, 創意性を1978-84年に成立した全法律を評価
立法でのイノベーション = 先進的な立法である模範法の取り入れた平均時間
保育所 = 0-4歳を対象にした保育所の数(1983年までに稼働)
家庭医制度 = 1978年までに稼働した家庭医の数
産業政策の手段 = 6つの政策を取り入れた数
農業支出の規模 = 政府が配分した農業投資を1978-80年に支出した割合
USL(地域保健機構)の支出 = 1983年におけるUSLの州一人あたりの支出額
住宅・都市開発 = 政府が計画した住宅関係資金の実支出
官僚の応答性 = 3つの設問に対する応答の迅速, 明晰さ

第四章では、南北の地域によって制度パフォーマンスの差異が生じているが、市民生活との関連を調査している。そして、成功した北部と不成功に終わった南部を分けたものは何かを「市民共同体すなわち市民的関与と社会的連帯」という点を重視して検証する。

その中から、市民共同体における市民性は、公的諸問題への積極的な参加を特徴とし、その参加は公共精

神に導かれたもので、市民共同体は権威と従属という垂直的な関係ではなく、互酬性と協力という水平的な関係で結びついているとする。

また、市民的な結社は、民主的政府の有効性と安定性に資することを導く。具体的には、優先投票、国民投票、新聞購読、団体の不足、という4つの指標で比較し、「国民投票の参加度が高く、優先投票をあまり使わない州は、互いに緊密に編まれた市民の自発的な組織の綴れ織りに恵まれ、新聞購読率も高い州と重なる」、また「最も市民的な州は、地元の多種多様な任意団体（文化協会、地方楽団など）に積極的に参加している。地元新聞で市民に関する諸問題を熱心にフォローし、政治的に信念をもって参加する」などの共通性を見つけ出している。

一方、「市民性と縁遠い州は、有権者は争点ではなく、垂直的な恩顧 = 庇護主義的なネットワークの関係から選挙に駆り出され、市民的な自発的な組織が発達していなく、地元メディアも少ない」という市民性のあるなしでの差を明確にしている。

第五章では、制度パフォーマンスと市民共同体の強い関係は、市民性の程度がなぜ異なるかを問うている。その中でイタリア南部の強大な君主制と中・北部のコムーネ共和制という起源の相異に着眼する。

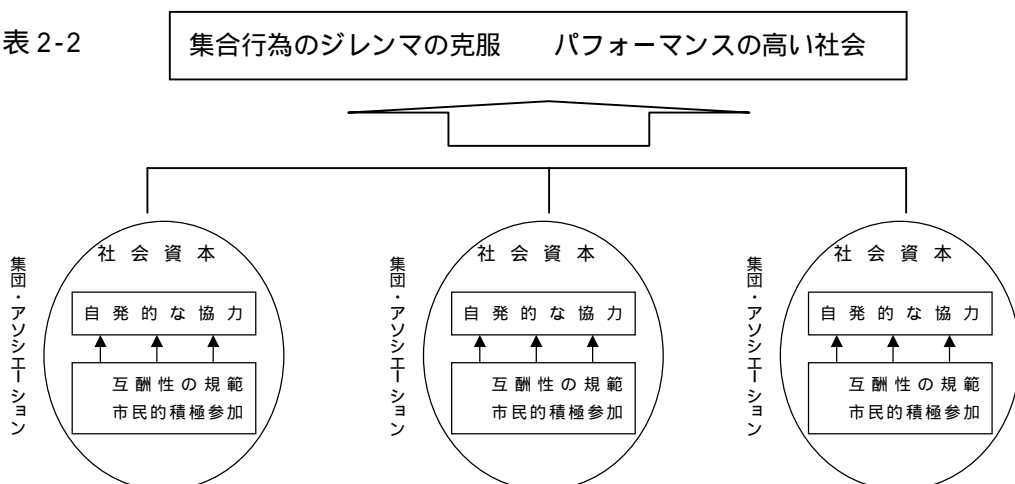
中世イタリアでは、北部はコムーネという都市国家が多く、相互扶助、共同防衛と経済的な協力関係が強かった。また、社会的な目的のために自助と相互扶助を行う同職組合が多く存在し、統治パフォーマンスと経済生活の両面でおびたしい改善が行われ、市民的な積極参加や規範のネットワークがそれを可能にしたと分析している。

一方、南部は、ノルマン人国家による支配が続いて、専制的な政治体制であった。イタリア統一後では、北部は、協同団体の原理が強く、相互扶助協会が発達し、実用的な互酬性を有していたが、南部は、貧困と相互不信が一体化によって平等な連帯感が育たず、道徳以前の家族主義が浸透していたとする。

最後に第六章では、市民的伝統の積極参加と規範のネットワークが実効的かつ応答的な政府に対して強い影響を与える理由とその安定性の原因を解明している。「自発的な協力がとられやすいのは、互酬性の規範や市民的積極参加といった形態で社会資本を相当蓄積した共同体である。自発的な協力は社会資本によって促進される。」(図表 2-2 参照)

これがこの本で最も重要なエッセンスといえるものである。市民的積極参加のネットワ

図表 2-2



ークは、相互連関性を増大する。また、互酬性の強靱な規範を促進する。当事者間のコミュニケーションが多いほど、相互信頼も深まり互いに協力しやすいことを強調する。

これに対して、垂直的なネットワークは、関係者がいかに緊密かつ重要でも、社会的な信頼と協力を維持するものではないし、上から下への垂直的な流れは、水平的な流れほど信頼できるものではない。恩顧＝庇護主義的な関係は、個人間の交換や互酬性の義務を含んでいるが、その交換は垂直的で、義務も非対称的であるとする。

地域社会でその成員が自発的に協力し合うかは、その地域の社会資本が豊かに存在するかにかかっている。社会的な文脈と歴史は、制度の有効性を深いところで条件付け、公式の制度を変えると政治的な実践も変わるという「歴史と制度のパフォーマンス」の関係を結論づけている。

3 市民性を強く一わが国の地方分権の方向を示唆

この本を読んでいると、20年近い期間の州議会議員や地域リーダー、そして一般有権者の意識や考え方の変化を捉え、これでもか、これでもかと具体的な事実や調査結果を目の前に提示してたたみかけてくる。州制度の重要成功要因を導き出し、変化と要因を特定している。長期に及ぶ調査を背景にした実証的な社会的・政治的な分析が真骨頂と言えよう。

概して、北イタリアの州におけるパフォーマンスの高さが目立っているが、この制度的パフォーマンスを決める要素としては、市民的なコミュニティ形成、積極的な市民参加、相互信頼に基づく互酬性など自発的に形成される社会資本の大きさを提示。特に、市民参加の積極的なネットワークと社会の構成員が相互に便益を提供しあう持続的な互酬性が、社会資本の決定的な要因としている。

ただ、この研究は、専ら州政府のパフォーマンスをターゲットにしたもので、文化度や生活の満足度を取り上げてはいない。言わば市民社会の一面を評価したもので、生活や心の豊かさ、ゆとりといった価値観に基づく場合にはまた別な評価があり得ることは断っておこう。確かに、イタリアの北部や南部では、産業・経済の面でも格差が存在しているが、文化という切り口でも同じことが言えるとは限らないのである。

また、産業・経済でもすべてが妥当するとは言えない。なぜなら、日本の経済的な繁栄はどう説明すればよいのであろうか。持続的な互酬性は別にして、市民の積極的な参加は決して多かったとは言えない。

さらに、「歴史が育むパフォーマンス」も時代とともにその速度が幾何級数的に増していると考えたい。そうでなければ、イタリア南部のパフォーマンス向上は、100年、200年の単位が必要ということになるのではないだろうか。まして日本においてはもっとかかると言えるかもしれない。

日本でも県民性ということがよく言われる。気候、文化、風土、地域構造そして歴史など、県民性を形成する因子が挙げられる。現在でもこの県民性は随所に語られている。また、会社や集団など所属する組織などでも考え方や行動様式の違いは、日々体験していることである。多かれ少なかれ、どの国にも生じうることと言える。

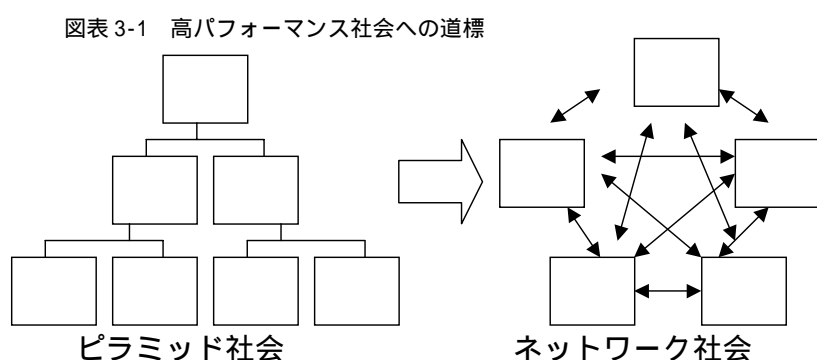
だからと言って、この研究成果を否定するということではない。むしろ賞賛すべき研究であり、制度疲労がもたらした現在の日本の閉塞状況から脱するために、ひとつの重要なヒントを与えている。

わが国でも、イタリアの州とは制度を異にするが地方分権一括法が 2000 年に施行されている。“ 公式の制度を変えると政治的な実践も変わる ”ということが今後どのような形で現れるかはまだ予見できない。制度は導入されたが、その成果はと問われれば、まだまだこれからの段階である。“ 未完の地方分権 ”もさらに財源移譲や住民自治の強化という点で完成系に近づいていくであろう。今後、成果を挙げるためにはどのようにすべきか。本書が明らかにしたパフォーマンスの高さと市民性の関係が、わが国の方向を示唆している。

市民性という点ではひじょうに弱いわが国の行方について、歴史的背景には一抹の不安は感じさせる。しかし、20 年、30 年のスパンで歴史をつくる大胆な実験に取り組むことは今からでも遅くはない。

イタリアがたどった長い歴史は、デジタルが創る新しい情報化社会では、大幅に短縮が可能である。また、イタリアにはない日本人特有の気質や歴史に根ざした持続的な互酬性という側面はむしろ日本の方が強い。分権の動きにより、ピラミッド型の統治からネットワーク型の統治へ、変化の胎動をはじめている。

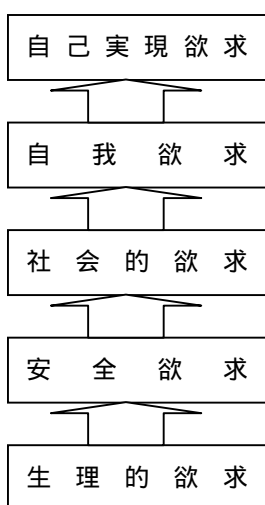
これは、統治だけではなく社会の随所に変化を生んでいる。いわば、ピラミッド社会からネットワーク社会への変化である。日本の伝統的な互酬性にプラスする高パフォーマンス社会への道標はここにある（図表 3-1）。



人間の欲求について、マズローは「5 段階説」(図表 3-2)を説いている。社会という大きな漠然とした組織においても、これらが影響を与えている。パットナムが分析した信頼のネットワークという社会資本は、これらを引き出す要素とも言える。

今、ガバナンスという言葉がよく登場する。従来の上下の関係での強制力をもった統治という仕組みに対応して、「中央政府だけではなく、地方政府、住民、企業、NPO・NGO などが共同、協働、対立しつつ、権力を分有して、統治を行う状況をさす」*2 と定義される。

図表 3-2 マズローの欲求段階



わが国の自治体では、この新しいガバナンスという言葉に象徴される新たな協働型社会の構築を進めている。こうした流れは、ネットワークに支えられた市民的な結社が織り成す“ 曼荼羅模様の社会 ”と重なる要素が多い。いや、それらがあってはじめて成立するものであり、コミュニティを基盤として他者との信頼関係に支えられた新しい社会システムが構築できるのではないだろうか。市民ネットワークが共振する高パフォーマンス社会に向かうことがこれからの日本の方向である。この著作が与える教訓は大きい。

*2 出典：古川俊一著「公共部門評価の理論と実際」(2001) 日本加除出版・13 頁