

社会関係資本と地方政府の役割

—制度と文化の相互強化的好循環の可能性—

金 基 成

要 約

本研究の目的は、政府政策が社会関係資本の形成とパフォーマンスの向上に影響するという、最近の社会関係資本概念を巡る理論的論点の蓋然性について、日本の事例を通じて検討することである。そのため、まず、社会関係資本に関する研究動向について検討を行い、最近の理論研究の方向は、社会関係資本を媒介にした制度要因と文化要因の相互強化的な好循環の可能性の示唆に向けられていることを明らかにする。さらに、非西欧的な文脈である日本の事例の中にも、このような新しい理論的観点の蓋然性を裏付ける好例が存在することを明らかにする。そのため、パフォーマンスの良い自治体として高い評価を受けている宮崎県綾町と東京都三鷹市の発展過程を事例として検討する。

キーワード：社会関係資本， 地方政府， リーダーシップ， 公共圏， 地域民主主義

1. はじめに

信頼性、社会的ネットワーク、相互性の規範と定義される社会関係資本 (social capital) は民主主義政治体制における制度パフォーマンスに肯定的効果をもたらすとされている。パットナム (Robert D. Putnam, 1993) の研究によれば、このような社会関係資本はマクロ的な文化要因によって影響される。しかし、最近ホール (Peter A. Hall, 1999 ; 2002) によって提起された新しい観点によれば、社会関係資本の形成は比較的の短期間で政府政策など制度的要因の影響を受ける。このような観点は、社会関係資本を媒介にした制度要因と文化要因の相互強化的な好循環を示唆するものである。

本稿の目的は、このような新しい観点の蓋然性について非西欧的な文脈で検討することである。そのため、まず、社会関係資本の形成に影響する制度要因に注目する理論的観点の有効性について検討する。とりわけ、従来の社会関係資本論に見

られる文化決定論的な観点を批判しつつ、制度、社会関係資本、政策パフォーマンスの間に存在する好循環の成立の可能性を示唆する理論研究の傾向とその政策的含意について詳しく検討する。さらに、このような理論的主張の蓋然性を非西欧的な文脈で確かめるため、日本におけるパフォーマンスの良い自治体として有名な宮崎県綾町と東京都三鷹市の発展過程を事例として検討する。

綾町と三鷹市の経験はこのような研究目的に相応しい格好の事例である。置かれている環境の違いにもかかわらず、両自治体は地域づくりのパフォーマンスの面で高い評価を受けている。また、両自治体の発展過程には、社会関係資本の形成とその民主的動員に積極的であった、首長の強いリーダーシップと制度的工夫が重要な役割を果たしている。そこで、本稿では、これらの事例に見られる因果関係のダイアグラムと、前述の新しい理論的観点に見られる因果関係のダイアグラムとが、概ね一致していることを明らかにする。これらの事実、社会関係資本が政府政策によって比較的の短期間で形成され、それが制度パフォーマンスの向上に肯定的な影響をもたらすことを示している。長期的にみれば、このような短期的な変化の積み重ねによって社会関係資本を媒介にした制度

要因と文化要因の相互強化の好循環も期待できると言える。

2. 社会関係資本論の到達点

2.1 社会関係資本の捉え方

民主主義制度が効果的に機能するためには信頼感と相互性に基づく市民のネットワークが不可欠である。パットナム (Putnam, 1993: 167) はそれを社会関係資本 (social capital) と見なす。彼のイタリアにおける地方政府のパフォーマンスに関する比較研究は、社会関係資本に富んでいる北部地域の地方政府のほうがそうでない南部地域の地方政府よりパフォーマンスの面で優れていることを実証している。さらに、社会関係資本は社会経済的要因の従属変数ではなく独立変数として機能していることについても言及し (Putnam, 1993: 152-162), 伝統的近代化論の仮説と異なる視点を与えている。市民の間に存在する連帯的な相互性とそのネットワークは、社会的存在としての生活を豊かにするものであり、だからこそ良いパフォーマンスをもたらす。

パットナムの研究は社会関係資本をキーワードとした様々な研究¹⁾にモチーフを与えた。政治学分野では各国における社会関係資本と制度パフォーマンスを比較する研究が目立つ。最近では社会関係資本を計量化しようとする試みが多くなっているが、自治体レベルでの研究よりはナショナル・レベルでの研究が多いのも特徴の1つと言える。その他、実践的意味を込めた研究プロジェクトも現れている。アメリカにおける社会関係資本の減少を懸念する研究者たちによって立ち上げられたキャンペーンは²⁾その良い例である。

社会関係資本に対する関心が高まるなか、社会関係資本論の理論的枠組についての討論も活発に行われている。争点のほとんどは、社会関係資本概念の捉え方に関するものである³⁾。後ほどパットナム (Putnam, 2002: 3-19) は、自分の研究に対する批判点を整理し、社会関係資本の捉え方をより明確に整理している。その内容は次のように要約できる。

第1に、社会関係資本は胎生的にコミュニティの連帯感の回復を意識した概念である。つまり、社会関係資本は、私生活主義や家族中心主義、そしてそれによってもたらされるコミュニティへの関与や市民的連帯感の減少とは対極にある概念である。

第2に、ギャングの世界に見られる結束のように、悪い社会関係資本も想定できる。そのため、公式的か非公式か、濃いか薄いか、内向きか外向きか、架橋型か内部結束型かという基準を取り入れた社会関係資本の類型化 (Putnam, 2002, 9-11) も必要である。しかし、社会関係資本の本質はその肯定的な外部効果、つまり広く公共的な便益をもたらす点にあることは間違いない。

第3に、マクロ的な政治文化以外にも、社会関係資本に影響を及ぼす様々な要因に注目する必要がある。そのなかでも制度的要因、とりわけ政治的リーダーシップは、社会関係資本の形成に直接影響を与える重要な要因である。その経路を明らかにすることは今後の社会関係資本論の課題である。

社会関係資本に関する関心が高まるなか、日本でも様々な研究が行われている。日本語で書かれた社会関係資本に関する論文の関心は、理論解説 (井戸, 2000; 佐藤誠, 2003), 統計的比較や計量化による応用研究 (Inoguchi, 2002; 平野, 2002), 規範的な理論研究 (桐谷, 1998; 篠原, 2004) に注がれていると考えられる。特に規範的な理論研究は、市民社会論や討議民主主義論の観点から社会関係資本を捉えている点に特徴がある。その他、社会関係資本概念を使って組織の遂行能力を説明しようとする試みもある。例えば、企業組織における個人的成功、または市場競争におけるパフォーマンスの差を説明する概念として社会関係資本を捉えている立場 (金光, 2002), また、海外援助政策の効果を説明する変数として社会関係資本に注目している事例研究 (佐藤淳, 2003) がそれである。

日本におけるこのような研究は、社会関係資本に関する知見を拡げる上で欠かせない重要な論点を提示している。しかし、研究の対象として自治体に着目した研究は意外に存在しない。また、社会関係資本に影響する要因に関する研究も本格化しているとは言い難い。今後、日本的文脈におけ

る社会関係資本の捉え方についてさらなる検討が必要ではないかと考えられる。

2.2. 制度イニシアティブへの注目

社会関係資本の捉え方を決定的に転換させたのはホール (Hall, 1999 ; 2002) の批判である。ホールの批判の核心は、社会関係資本論には制度的要因を軽視している傾向があるということであった。つまり、従来の観点では、社会関係資本は文化的歴史的的要因によって形成されるものとされ、社会関係資本の形成に影響する制度的要因の存在に気づいていないのではないかとという批判である。

制度要因についてのホールの問題意識は、社会関係資本の量的推移に関する比較研究の中から具体化された (Hall, 1999 : 417-461 ; 2002 : 21-57)。アメリカにおけるコミュニティの崩壊と社会関係資本の欠損が危惧されているなか⁴⁾、ホールはアメリカと似ている条件を持つイギリスにおいても同じ現象が見られるかどうかを調べた。コミュニティへの関与、相互信頼、公式的、非公式的な社交性のネットワークなどを社会関係資本の重要な要素と見なし、ボランティア団体への加入率、隣人や友達との非公式的な関係などを主な指標として1950年から1991年までの社会関係資本の推移を測定した。その結果、アメリカとは違って、イギリスにおける社会関係資本は一定の水準で維持されてきていることがわかった。

このような相違点を説明できる要因として、ホール (Hall, 1999 : 433-443) は、戦後イギリスにおける教育システムの変化、社会階級構成の変化、そしてボランティア活動を重んじる社会サービス政策の存在を取り上げている。第1に、一般的に高い教育水準とコミュニティへの関与度との間には正の相関関係があると言われている。イギリスの場合、1960年代から高等教育の機会が拡大し、従来の階級分離型、ジェンダー分離型の教育システムから脱皮しつつあったことが、社会関係資本の欠損を防げた原因と考えられる。第2に、一般的に中産階級であるほどコミュニティへの関与度が高い傾向がある。イギリスでは、古い製造業の衰退、公的セクターにおける雇用の増大、サービス産業の拡大などに伴って中産階級が増加し、それがコミュニティへの高い関与度に影響していると考えられる。第3に、イギリスの

歴代政府はボランティア・セクターとのパートナーシップを重視する社会サービス政策⁵⁾を行ってきた。このような政府政策はボランティア活動を奨励する効果をもたらし、その結果、イギリスではアメリカと違って、住民の相互性のネットワークやコミュニティへの関与度といった社会関係資本が、一定の水準で維持されることができたと考えられる。

このような考察を踏まえて、ホール (Hall, 1999 : 458 ; 2002 : 55) は、イギリス歴代政府の教育政策と社会サービス供給政策は社会関係資本を一定の水準で維持できるようにした要因であると結論づけている。今までは、社会関係資本が政府のパフォーマンスに影響するという因果関係だけを前提にし、その社会関係資本は文化的あるいは歴史的に規定されると見なしてきたが、ホールの研究は、政府政策も比較的短期間で社会関係資本の形成に影響できる、という新しい因果関係を示唆したのである。

このような観点は重要な意味を持つ。実際、パットナムの研究 (Putnam, 1993) では社会関係資本とパフォーマンスの相関関係に焦点が当てられ、社会関係資本はどのようにして形成されるのかに関する問いは置き去りにになっている面があった。もちろん、文化要因が社会関係資本に影響しているという説明はあったものの、それは、何百年という単位で考えられる不変的なものとしての文化要因に還元して社会関係資本の形成を説明している印象を与えている。何より問題なのは、社会関係資本の形成を歴史的文化的要素に還元して説明することは実際何も説明していないことになるという点である。例えば、ある地域は昔から社会関係資本に乏しい地域だから社会関係資本が乏しく、社会関係資本が乏しいからパフォーマンスも良くないという説明は同語反復にすぎない。さらに、このような論理だと、社会関係資本は何の政策処方箋も提示できない不妊性の概念になりかねない。社会関係資本に乏しい地域はいつまで経っても社会関係資本を形成できないという論理的悪循環に陥ってしまうからである。

ところが、ホールのように、社会関係資本は制度要因によっても影響されるという立場に立てば、社会関係資本の形成に関する論理的行き詰まりや政策的な不妊性の問題を解決できるようになる。後

ほどパットナム (Putnam, 2002: 16-18) は、社会関係資本の形成に影響する要因に注目するようになり、特に政府の役割に注目する必要があると明言しているが、それは、社会関係資本の捉え方を巡る今までの議論からすれば当然な帰結であると言える。

制度を機能させるマクロ的な文化要因の重要性は否定できない。しかし、そのような要因も少しミクロ的にみれば制度要因によって影響されるものなのである。特に政府政策は比較的短期間で社会関係資本に影響し、その結果、制度パフォーマンスの向上にも影響することができる。もしこのようなミクロレベルでの短期的な変化が長期的に続けば、マクロレベルにおける文化そのものもより市民的な方向に変容していくことができよう。アイデンティティは所与ではなく、「権力-知識」のミクロな働きの効果によって形成されるもの (Foucault, 1978; Gordon, 1980) だからである。このように、社会関係資本論の文化決定論に対するホルの批判は、社会関係資本を媒介にした制度要因と文化要因の相互強化的な好循環を示唆するものと言える。

2.3. 理論的到達点の含意

以上における考察からは、次のような示唆点が得られる。第1に、社会関係資本は価値指向的概念である。社会関係資本は使い方によっては悪用される可能性もあるが、そもそも否定的意味で使うために考案された概念ではない。社会関係資本概念は、市民的連帯感、コミュニティへの関与といった価値を前提にしている概念である。また、そのような活動によって誰が便益を受けるようになるのか、それによって形成される社会像は何か、といった問いと不可分の関係にある概念である (Putnam, 2002: 8-9)。このような意味において、社会関係資本は、市民社会、参加民主主義、討議民主主義と親和性を持つ概念である。

第2に、社会関係資本を巡る議論を通じて社会関係資本の公共財的性質が再確認されたと言える。パットナム (Putnam, 2002: 7) も言及するように、社会関係資本は、その活動やネットワークへの参加者だけではなく、局外者にも広く便益をもたらす。このような肯定的外部効果は、特に、社会関係資本が適切なリーダーシップによっ

て公共の目的のため動員されるときにもたらされやすい。社会関係資本概念の有効性はこのような外部効果にあるのである。

第3に、社会関係資本における歴史的文化的土壌の重要性は言うまでもない。しかし、社会関係資本の発芽を刺激し維持していく上で、政府の政策やリーダーシップはより重要な役割を果たす。社会関係資本に乏しい地域であっても、政治的リーダーシップの如何によっては社会関係資本の形成を期待できるからである。さらに、発芽された社会関係資本は、制度的パフォーマンスの向上と市民的政治文化の持続性に肯定的な効果をもたらすからである。

第4に、自治体政府は社会関係資本の形成に積極的でなければならない。社会関係資本の形成に向けられた政策は、将来のパフォーマンスを決める鍵となる政策だからである。長期的に持続可能なパフォーマンスを望む政府ならば、財政的なマネジメント感覚だけではなく、社会関係資本の形成に向けた政策感覚にも敏感にならねばならない。このような観点は規範的に正しいだけでなく、現実的にも正しい。

3. 日本の事例を対象とした蓋然性の検討

社会関係資本論の新しい観点、つまり、「政策パフォーマンスを向上させる社会関係資本は政府政策を通じて比較的短期間で形成されることができる」という理論的観点の蓋然性は日本の事例からも確認できる。ここでは、綾町と三鷹市の発展過程を過程追跡的に分析し、その発展過程の展開が前述の理論的観点を支持していることについて明らかにする。その際、各々の発展過程に関する詳述は省略させて頂きたい。本稿における事例検討の目的は、成功物語を詳細に記述することではなく、理論的到達点の妥当性を分析的に確かめることにあるからである。

3.1. 先進自治体としての名声

周知のように、綾町と三鷹市は日本では「モデルにしたい自治体」として有名である。綾町は中

山間地域の過疎の町から全国的に有名な有機農業の町として生まれ変わり、自然生態系農業のまちづくりという政策目標を達成してきている。また、三鷹市は行政と市民とのパートナーシップによる生活基盤整備という政策課題に取り組んできており、高環境・高福祉の都市自治体として高い評価を受けている。パットナム (Putnam, 1993) のイタリアの地方政府に関する研究の感覚からすれば比較的短期間ではあるが、両自治体は各々の地域づくりにおける政策目標を見事に達成する遂行能力を見せている。両自治体に対する先進自治体という国内の評価は、このような政策パフォーマンスに対する評価でもある。

その中でも綾町の成功ぶりは劇的である。1960年代初め頃、綾町は夜逃げの町と呼ばれるほど滅びつつある町であった。森林伐採の仕事とそれに頼った形で成り立っていた僅かな商業が町の主な産業であったが、林業の仕事が減るにつれて人口も減少し、1970年には過疎地域振興市町村の指定を受けるようになる。住民は自力で立ち直ろうとする意欲どころか、結いの心さえ失いかけていたという。ところが、郷田實氏が町長になってから約30年間、綾町は有機農業の町として劇的な発展を成し遂げることになる。その発展ぶりは全国的に注目され、1991年には内閣総理大臣のふるさとづくり大賞を受賞した。また、1994年には過疎地域活性化優良事例に選定され、2000年には国の過疎地域指定からも解除されるようになった。とりわけ1998年共同通信社(1998:198-210)が行ったアンケートでは、全国の市町村の首長が選んだ「モデルにしたい西日本の自治体」の1位に選ばれ、綾町は全国的に注目される先進自治体の名声を得ることになる⁶⁾。

劇的な変化を成し遂げてきた綾町とは異なり、首都圏の典型的な住宅都市である三鷹市は、他の自治体に先駆けて住民本位の行政サービスの面で着実に業績を積んできた自治体として有名である。革新自治体の理念でもあった「シビルミニマム」の影響もあったと思われるが、市長であった鈴木平三郎氏は、住民自治による都市生活基盤整備に力を注ぎ、都市問題の改善を優先した政策を進めてきた。1958年には全国初の乳児保育所が設置され、1974年には都市自治体としては初めて下水道を100%整備した。また1974年からは、住

民が自主的に管理・運営する複合施設としてのコミュニティ・センターを全国初で開館させた。住民協議会によるコミュニティ・センターの自主的運営は後ほど「三鷹方式」と言われ、他の自治体のモデルとなった。このような市政運営方針は鈴木市長の退任後にも受け継がれ、住民協議会が中心となったまちづくり、情報公開制度、都市計画への市民参画制度など、行政の開放性、効率性、反応性を高める方向での改革が次々と行われてきた。1998年共同通信社の調査では、デイサービスなど福祉社会の構築に向けた住民参加のまちづくりの都市として高く評価された(共同通信社, 1998:198-210)。同年9月6日の日本経済新聞においては、「効率的で開かれた自治体」として三鷹市が1位にランクされた(河村, 2002:43)。また、1999年から2001年の間には、約400名の市民が都市基本計画と都市基本構想について議論し直接草案を作成する大規模な市民参画が行われ、市民に開かれた効率的な自治体として再び全国的な注目を集めた⁷⁾。

地域づくりのパフォーマンスの面で高い評価を受けている綾町と三鷹市であるが、動員可能な資源の面では互いに異なる環境を持っていた。三鷹市の場合は、首都圏の住宅都市ということもあり、税収や人的資本の面で綾町より恵まれていた。特に、武蔵野市などいわゆる中央線沿線の先進的自治体と接している地理的な条件もあり、政策競争や学習効果の面でも有利であった。その反面、中山間地域の過疎地であった綾町は、財政状況を含めて動員可能な資源の面で恵まれていた自治体ではなかった。このような環境の違いにもかかわらず、両自治体は同じく、成功した自治体として高く評価されている。このことは、置かれている環境や動員可能な資源そのものはパフォーマンスの向上に影響する直接的な要因ではないことを示唆している。つまり、動員可能な資源とパフォーマンスとの間には、集合行動というもう一つの次元が存在する。両自治体の成功を説明する鍵は、環境や資源そのものというよりは、それらを民主的に動員できる集合行動の次元にあると言える。

3.2. 首長のリーダーシップと社会関係資本の制度

集合行動の次元に注目してみると、綾町と三鷹

市には1つ重要な共通点が見られる。社会関係資本の形成に向けられた首長の強いリーダーシップの存在がそれである。綾町における自治公民館のネットワークと三鷹市における住民協議会のネットワークはその制度的表現である。

綾町の自治公民館は郷田町長によって提案された制度で、結いの心を取り戻し、町の再生に役立てていくことを目的としている。郷田町長（郷田、1999：74）によれば、結いの心とは「互いに助け合いながら自分たちの身の回りをよくするために足りないところを足し合ったり、工夫したり、工面したりしながら生活」することであり、「自治の心」とも通じるものである。しかし、経済成長とともに、結いの心や自治の心は失われていき、自分たちの一家だけという考え方が蔓延するようになったという。林業の衰退で未来展望を描けなくなった綾町において、結いと自治の心を取り戻すことは町の再生を考える上で避けては通れない緊急な課題となっていた。自治公民館運動は結いと自治の心を取り戻すためのプロジェクトであり、分析的にみれば、まさに社会関係資本を発芽させるためのプロジェクトであったのである。

1965年から運用が始まった22の自治公民館は、区長制と重なり合っていた行政の末端組織としての機能を切り捨て、専ら住民間の交流と「集落のもろもろの課題について議論する場」として機能し始めた。運営費は住民からの会費と行政からの支援によって賄われるが、住民が選挙で館長を選ぶことになっている。自治公民館とはいえ立派な建物を持っているわけではないが、各自治公民館には、産業、体育、生涯学習、子供会指導部などの部会が設けられ、それぞれのテーマに沿って親交、学習、まちづくりの実践が行われる仕組みとなっている。例えば、手作り文化祭は自治公民館の活動のなかで最も特徴的で伝統のあるものであり、町内の各公民館で実施している生涯学習プログラムの成果や家庭菜園から収穫した農産物を作品として出品する場となっている。このように、自治公民館活動は、親交や生涯学習活動とまちづくり活動とが密接に結びついているのが特徴である⁸⁾。

綾町に自治公民館のネットワークがあったとすれば、三鷹市にはコミュニティー・センターと住民協議会のネットワークがあった。コミュニティー

・センターは鈴木市長がドイツのコミュニティー・センターをモデルに作った複合施設で、コミュニティーなき都市住民に対してコミュニティーへの認識を発芽させるための拠点として1974年から開館され始めた（鈴木、1975：96）。当時の三鷹市は毎年住民の約30%が入替るほど住宅都市としての激しい変化の最中にあった。当然ながら、コミュニティー意識は希薄になり、新住民と旧住民の間には摩擦も起きたりしていた。その一方で行政は都市化に伴う生活基盤整備の課題に追われていた。このような課題を前にし、鈴木市長は、市民の合意に基づく住民自治方式で都市生活基盤整備を進めることを政策目標として定め、市民の様々なニーズに応えようとしたのである。そのためにはまず、住民の触れ合いとコミュニティーに対する関与が不可欠となるが、それを発芽させるべく仕掛けた制度がコミュニティー・センターとその自治的な運営組織の住民協議会であった。

コミュニティー・センターは市の7つの地区ごとに設置された。コミュニティー・センターには、触れ合いと語らいの空間、レストラン、会議室、憩いと遊びの施設が入っており、それぞれの地区において文化の享受と親交活動の拠点として機能している。それぞれの施設には住民協議会が置かれ、各施設の管理と運営の主体となっている。住民協議会は、その地区で活動している多種多様な団体の代表や個人資格での参加者からなっている。例えば大沢住民協議会の場合、町内会、自治会、PTA、三鷹ばやし保護会、コミュニティー研究会、各種スポーツ・クラブなど43団体の代表者と個人資格で参加する委員からなっている。住民協議会の中には運営委員会があり、地域の大学と連携しながらセンター活動の企画に携わっていく仕組みとなっている⁹⁾。

自治公民館と住民協議会はそれ自体水平的なネットワークでもある。このようなネットワークは、行政と住民が水平的な関係で接触することを可能にただけでなく、組織ごとに行われていた縦割的な住民活動を連携させて水平的に統合する機能をも果たしていた。例えば、綾町の自治公民館は、行政と住民を垂直的に統合していた区長制の代案として設置された自治組織であり、しかも、自治公民館連絡会を媒介にして22の集落を拠点とす

る多中心的で水平的なネットワークになっている。三鷹市の住民協議会の場合も同様である。住民協議会は、地区内の町内会、自治会、その他住民の自主団体を水平的に繋げ、さらに7つのコミュニティ・センターを媒介に市全域で緩やかなネットワークを形成している。つまり、綾町と三鷹市は、住民と行政の水平的なネットワークを通じて地域の問題に気づき、そのネットワークを通じて解決策をも探ってきたのである。その意味で、自治公民館と住民協議会は、社会関係資本形成の場であり、住民のエンパワーメントの場でもあったと言える。

3.3. 社会関係資本の民主的動員とパフォーマンス

トポロジー的に言えば、自治公民館と住民協議会は「公」と「私」の接点に作られた「公共」の社会空間¹⁰である。その空間では、文化や余暇の活動のみならず、近隣性と親密性に基づいて新しい社会的関係が再形成される。と同時に、このような場における社会的関係は、次第に公共の関心事についての討論と参画へと発展してきた。首長のリーダーシップによるところが多かったが、社会関係資本の形成とその民主的動員は、各自治体における地域づくりのパフォーマンスの向上に密接に結びついている。

綾町の自治公民館は、親交や余暇活動を活動の根幹としてはいたが、その活動が時間と文化の消費に止まっていたわけではなかった。自治公民館は行政とともに集落のもろもろの課題について熟慮する頭脳役割を果たし始め、いつの間にか、行政に提言を行ったり説明責任を求めたりする住民の直接参加の回路として機能するようになっていた。その回路は行政にとっても無視できないものとなっていた。例えば、自治公民館のネットワーク組織である自治公民館協議会の場で合意されない事案の場合、いくら行政が実施したくても実現できないくらいであったという（保母，1998：182）。

首長の先見力に負うところが多かったとはいえ、綾町の名を全国的に知らせるようになった主な政策は、自治公民館の空間での議論を通じて具体案として仕上げられ、討論に参加していた住民たちによって実践に移されてきた。綾町を全国的に有

名な有機農業の町にした一坪菜園運動はその象徴的な例である。一坪菜園運動（郷田，1999：32-37）とは各農家に小さな菜園をつくり、自分で食べる安全な野菜を自分で作る自給運動であった。後ほど、余った野菜を交換するため青空市場が開かれるようになるが、無農薬のおいしい野菜の評判が広がり、都会から主婦たちが買いにくるようになったということは有名な話である。一坪菜園運動は自治公民館の空間を通じて形成された社会関係によるものであり、そのネットワークと信頼関係を通じて拡散していたのである。また、健康野菜を作るノウハウを町全体が習得することができたのも、自治公民館を通じて形成された親密性に基づく信頼関係と討論のネットワークなくしては考えられない。このように、自治公民館は「全住民総参加で集落のもろもろの課題について議論する活動が行なわれる場」（郷田，1999：79）となり、地域再生という政策目標の達成において肯定的な影響をもたらしてきたのである。

三鷹市のコミュニティ・センターの場合も同様である。鈴木市長の時代から現在に至るまでの三鷹市の主な市政目標は、高環境・高福祉の生活基盤づくりに要約される。その政策目標の一環として、また、その政策目標を実現するための手法として積極的に取り入れてきているのが、コミュニティに関与できる主体づくりの政策であり、市民参画のパートナーシップ型行政である。当時の鈴木市長は、真の意味の市民参画を通じてこそ住民に満足してもらう行政サービスができていたが、このような考え方は、市民参画を通じて政策遂行能力の向上が図られるとする、今日におけるNPM（new public management）やPPA（participatory policy analysis）に通じるところが多い。

そのためまず着手したのは、市民参画の基盤づくり、つまり社会関係資本の形成であった。具体的には、市民のコミュニティへの関与の場を制度的にデザインすることであった。7つの住区ごとに建設されたコミュニティ・センターは、文化と余暇の活動を媒介に地域住民の交流を促す機能をしていた。そのような活動の中からコミュニティ意識が芽生え、次第にコミュニティへの関与を目指す活動として現れ始めた。例えば、コミュニティの抱えている様々な問題にそれなり

の方法で取り組もうとする動きが現れた。調理室を活用した老人給食活動、音楽クラブと病院での演奏会を結びつけたプログラム、体育施設とリハビリの連携など、コミュニティーのきめ細かなニーズに相応しい社会サービスの供給活動がその例である。このような活動は、住民のコミュニティーへの関与は言うまでもなく、後ほど住民協議会が行政のパートナーとして市政に積極的に関与していく基盤となった。

このような活動を重ねつつ、住民協議会は、「近隣住区に共通した社会的諸問題に関する住民の意思あるいは希望を、地域的な連帯感に基づいた協議などを通じて解決し実現すべく結成されたコミュニティー組織」（鈴木，1975，101）としての真面目を発揮するようになる。その象徴的な例の1つは住民協議会によるコミュニティー・カルテづくりである。コミュニティー・カルテ方式とは、都市基本計画の策定に際し、住民協議会を中心に地域住民が実地調査を行い、その結果を地域の生活環境についてのカルテとしてまとめれば、市がそれを計画のなかに反映するという仕組みである。住民協議会によるコミュニティー・カルテ方式は後ほどさらに発展し、住民協議会が直接まちづくりのモデル地区を選定して事業案まで提案する方式に変わった（清原，2002，58-86）。

このような市民関与のノウハウは更なる発展を成し遂げている。近年三鷹市では、住民協議会が中心となる市民参加方式からもう一步進み、多くの一般市民が参加しやすい方式に変えていこうとする試みが、市民と行政のパートナーシップのもとで行われた。1999年から2001年まで行われた「みたか市民プラン21会議」による都市基本計画の草案作成の活動がそれである。このような方式は討議民主主義の制度デザインにおける市民フォーラムのような形式とも言えるもので（金，2000），都市基本計画および都市基本構想の見直し案を一般市民からなる10の分科会で議論し、期限内に草案を作成することを目的としていた。このような試みは住民協議会方式を発展的に止揚しようとする動きではあるが、そのモチーフはやはり住民協議会制度を媒介に蓄積されたコミュニティーへの関与の伝統にあると言える。

三鷹市は、地域のこのような信頼関係や関与の伝統を、高環境・高福祉のための政策手段として

積極的に捉え、都市計画や産業政策などの計画段階で活用している。その結果、行政は、住民のニーズをよりの確に把握することができるようになり、質の高いサービスを供給できるようになった。効率的で反応度の高い行政という評価は、このような社会関係資本の形成とその民主的動員に負うところが多い。コミュニティー政策によって強化された社会関係資本は、パートナーシップ型政策遂行能力を向上させ、行政全般のパフォーマンスを改善する効果をもたらしているのである。住民協議会のようなネットワークやその経験を踏まえた様々な経験の蓄積を抜きにしては、三鷹市に見られるパフォーマンスの良さは説明できないと言える。

4. おわりに

政府政策は比較的短期間において社会関係資本に影響し、パフォーマンスの向上をもたらすことができる。綾町と三鷹市の事例は、非西欧的な文脈においても社会関係資本を巡るこのような新しい理論的観点は蓋然性を持つ、ということ強く示唆している。分析的にみれば、自治公民館と住民協議会は、首長のリーダーシップの下、社会関係資本を形成する目的で創設された制度である。その制度的空間を通じ、社交性のネットワークの形成とコミュニティーへの関与の潜在能力が刺激され、綾町と三鷹市における地域づくりの遂行能力を向上させてきたのである。

このような蓋然性の確認は、社会関係資本の形成と地方政府のガバナンスの問題を理論的に考える際に新たな視点を与える。まず、今まで社会関係資本論に付き纏っていた論理的行き詰まりや政策の不妊性から脱皮できるようになると言える。暗黙的に不変的と見なされているマクロレベルにおける文化要因でなくても、制度デザインの如何によっては、比較的短期間で社会関係資本の形成が期待できるようになるからである。このような理論的観点が妥当であるとすれば、コミュニティーへの関与など市民的生活の復活を刺激し支援する政策は、住民にも政府にも便益をもたらす。

したがって、パフォーマンスの向上を期待する政府ならば、まず、社会関係資本の形成とその生成メカニズムの文化としての持続性を図る方向で政策統合を行っていく必要がある。綾町と三鷹市の事例は、社会関係資本を媒介にした制度と文化の相互強化的好循環が現実的に成立できることを示唆している。

社会関係資本の培養器の役割を果たしてきたという点からすれば、自治公民館と住民協議会は、日本における地域がバナンスのあり方を示す一つのモデルであると言える。とはいえ、自治公民館と住民協議会が、バットナムの危惧しているような「沈む船」にならない保証はどこにもない。実際、構成員の高齢化と固定化の克服は、自治公民館と住民協議会にとって看過できない課題となっている。また、制度疲労とも言える現象も起きており、行政との長い付き合いのため行政との関係においてよい意味での緊張関係が保てなくなったという批判の声も存在する。これらの問題は、自治公民館と住民協議会が今後これまで以上の肯定的な外部効果を果たせるかどうかを判断する際の極めて重要な試金石と言える。

その一方で、自治公民館と住民協議会における制度疲労症候群を乗り越えようとする試みも制度の内外からあらわれている。例えば、三鷹市における市民フォーラムによる政策立案の試みがそれである。このような試みは、住民協議会を通じて蓄積された社会関係資本が新しい形のネットワークを求めて自らを止揚していく良い例である。バットナムの指摘のとおり、重要なのは社会関係資本がどれだけ増減しているかではなく、時代の変化とともに社会関係資本なるものがどのように変容していくかである。両制度の良いところを活かしつつ、時代の新しい要請にも答えられるような制度の進化を期待したい。

本稿では、社会関係資本に関する新しい理論的観点の蓋然性を異文化の文脈で確かめる目的で、意図的に綾町と三鷹市という格好の事例を選んで過程追跡の検討を行った。好例の分析という定性的事例分析から得られた蓋然性の証拠をさらに強いものにしていくためには、成功の事例群と失敗の事例群を対象とした比較研究が求められる。その際、統計的方法を用いた相関関係の検証は便利で有用な方法である。しかし、統計的比較方法に

よる相関関係の検証だけでは、その相関関係がどのような経路で成り立っているかについて充分説明できない問題が生じる。せっかく統計的相関を確認したとしても、因果関係の詳細な経路が明らかでないがゆえに、検証結果を有意な政策提言に結びつけることが困難である場合も少なくない。社会関係資本を生成し維持する制度についての関心からでもあるが、その因果関係の経路を突き止めるためには、まず、理論的含意のある定性的な事例研究の蓄積が不可欠である。また、このような研究の蓄積がないと、成功例と失敗例に対する統計的比較研究も成り立たないと言える。

最後に、本稿では社会関係資本の形成に影響する政府政策の要因に重点が置かれているが、だからといって文化や市民社会というマクロレベルの要因を軽視しているのではない。但し、少しミクロな観点から見た場合、政府政策という要因は、比較的短期間で社会関係資本に影響し、リーダーシップの如何によっては、社会関係資本をコミュニティへの関与のほうに転換させる効果があるのは事実である。また、それによって、政府のパフォーマンスの面でも良い影響をもたらされることは間違いないと考えられる。このようなメカニズムが持続可能であれば、市民的政治文化の基盤もより強化されるであろう。

[注]

- (1) 社会関係資本に関する最近の研究傾向については Lin (2001) と Putnam (2002) をご参考いただきたい。
- (2) キャンペインの詳細については <http://www.bettertogether.org> をご参考いただきたい。
- (3) 方法論をめぐる論点については井戸 (2000) と佐藤誠 (2003) の論文が参考になる。バットナムによる論点整理は Putnam (2002) のイントロダクションをご参考いただきたい。
- (4) バットナムは (Putnam, 2000) 社会関係資本の欠損について「一人でボウリングをする」というタイトルを持って象徴的に表現している。テレビの普及、共稼ぎの増加、郊外化、価値観の変化などが社会関係資本の減少に影響しているという。
- (5) イギリスにおける社会福祉プログラムは福祉国家が慈善団体などのボランティア・セクターを取って代わっていく過程でもあった。しかし、

政府の介入はボランティア団体の活動を奨励する方向で行われてきたと言える。このような傾向は、自由主義政権、社会民主主義政権、新保守主義政権において継承されてきた。ボランティア団体とパートナーシップを結ぶことで良質のサービスが提供できるからである。(Hall, 1999 : 442)

- (6) 綾町の劇的な発展過程は前町長の郷田實氏の著書(郷田, 1999)に詳しく紹介されている。その他、保母(1998)と池田(2003)は、オルタナティブな発展モデルの観点から綾町のまちづくり過程を分析している。
- (7) 三鷹市の発展過程は現市長の清原慶子氏の本(清原, 2000)に詳しく整理されている。ちなみに、清原市長は市長になる前に「みたか市民プラン21会議」の共同代表であった。その他、三鷹市生活文化部コミュニティー課(1996)の資料もご参考いただきたい。
- (8) 筆者は2000年7月25-28日、大分県における地域づくり政策に関する調査の一環として綾町の役場を訪問し、綾町の発展過程と自治公民館運動についてヒアリング調査及び見学を行った。なお、自治公民館の活動については上條(2002)の報告が参考になる。
- (9) 住民協議会制度の理念については前市長の鈴木平三郎氏の論文(鈴木, 1975)と三鷹市生活文化部コミュニティー課(1996)の資料が参考になる。ちなみに筆者は、2000年1月から7月までの間に3回にわたって三鷹市企画調整室、大沢住民協議会、みたか市民プラン21会議の関係者から三鷹市の市政全般についてヒアリングを行った。三鷹市についての言及は現地調査から得られた知識(金, 2000)に基づいている。
- (10) 行政によって作られた制度ではあるが、自治公民館とコミュニティー・センター(住民協議会を含む)はハーバーマス(Habermas, 1991)の言う公共圏(public sphere)的な機能を持っていると考えられる。「財政的に支援はするが口は出さない」という原則が守られるほど、公共圏の制度としての純度はより高くなるであろう。この点についての詳しい検討は今後の課題にさせていただきます。

[文献]

- Foucault, Michel (1978), *The History of Sexuality: An Introduction*, New York : Random House.
- Gordon, Colin (ed.) (1980), *Power/Knowledge: Selected Interviews & Other Writings 1972-1977*, New York : Pantheon Books.

- Habermas, Jürgen (1991), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge : The MIT Press.
- Hall, Peter A. (1999), "Social Capital in Britain," *British Journal of Political Science*, 29 : 417-461.
- (2002), "Great Britain : The Role of Government and the Distribution of Social Capital," Robert D. Putnam, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford : Oxford University Press : 21-57.
- Inoguchi, Takashi (2002), "Broadening the Basis of Social Capital in Japan," Robert, D. Putnam (ed.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford : Oxford Univ. Press : 359-392.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge : Cambridge Univ. Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton : Princeton, Univ. Press.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York : Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D. (ed.) (2002), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford : Oxford Univ. Press.
- 井戸正伸 (2000), 「シヴィック・コミュニティー論」『レヴュアアサン』27 : 115-162。
- 池田謙一 (2002), 「2000年衆議院選挙における社会関係資本とコミュニケーション」『選挙研究』17 : 5-30。
- 池田清 (2003), 「宮崎県綾町のまちづくり——中山間地域における地域再生と持続可能社会への実験——」『北九州市立大学法政論集』30 (3・4) : 257-287。
- 金光淳 (2002), 「人間資本から人間関係資本へ——ソーシャル・キャピタルの理論と計量」『青山マネジメントレビュー』2 : 44-52。
- 河村孝 (2002), 「21世紀型自治体を目指す三鷹市の挑戦」『エクセレント・クオリティ・ガバメント』夏 : 43-47。
- 上條秀元 (2002), 「公民館ルポ——人々の顔が見える地域づくりをめざして」『月刊公民館』, 全国公民館連絡会議 542 : 28-30。

- 共同通信社内政部編（1998），『全国自治体トップアンケート』共同通信社。
- 桐谷仁（1998），「市民社会論の復権と社会資本の概念—国家と社会関係をめぐる一考察（一）」『法政研究』2（3・4）：219-254。
- 金基成（2000），「三鷹市のパートナーシップ型行政と市民参加方式に関する事例研究」『ソウル都市研究』ソウル市政開発研究院：19-30。
- 清原慶子（2000），『三鷹が創る自治体新時代』三鷹市。
- 郷田實（1984），「綾町の行政改革について」『地方債月報』65：41-46。
- （1999），『結の心——夜逃げの町「綾町」から子孫に残す町づくりへの挑戦』ビジネス社。
- 佐藤寛（編）（2003），『援助と社会関係資本—ソーシャル・キャピタル論の可能性』アジア経済研究所。
- 佐藤誠（2003），「社会資本とソーシャル・キャピタル」『立命館国際研究』16(1)：1-30。
- 篠原一（2004），『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か——』岩波新書。
- 鈴木平三郎（1975），「コミュニティ施設の管理運営のあり方——三鷹市コミュニティ・センターの実践——」『都市問題研究』27(2)：93-106。
- 平野浩（2002），「社会関係資本と政治参加」『選挙研究』17：19-30。
- 福田志乃（2001），「政策形成や事業化プロセスで相互の責任を理解」『地方行政』：2-11。
- 保母武彦（1998），『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店。
- 真下弘征（2001），「教師教育における環境教育の課題(2)——自然と共生する生活主体の形成へ向けて（綾町の有機農業まちづくりからの学び）——」宇都宮大学教育学部，『教育実践総合センター紀要』24：225-240。
- 三鷹市生活文化部コミュニティ課（1996），『みたかのコミュニティ』三鷹市。