

論文

市民社会、ソーシャル・キャピタル、参加ガバナンス

坪 郷 實

- I 市民社会、ソーシャル・キャピタル、参加ガバナンス
- II 規範的市民社会と「現実にある市民社会」
 - 1 市民社会とソーシャル・キャピタル
 - 2 規範的市民社会論
 - 3 「現実にある市民社会」
- III ソーシャル・キャピタルと市民社会
 - 1 ソーシャル・キャピタル、市民社会とデモクラシー
 - 2 制度とソーシャル・キャピタル
 - 3 ソーシャル・キャピタルと権力問題
- IV むすびに

I 市民社会、ソーシャル・キャピタル、参加ガバナンス

1990年代からの日本デモクラシーの大きな課題は、「政権交代のあるデモクラシー」の実現、とりわけ「政権交代の可能な政党システムの形成」であった。これは、2009年8月衆議院議員選挙において与野党が交代する「政権交代選挙」が行われ、ようやく実現した。しかし、その結果生まれた民主党主導の政権は、目指した政府改革、分権改革、さらに社会保障と税の一体改革をやり遂げることはできなかった。早められた2012年12月衆議院議員選挙で再び政権交代が行われ、以前の自公連立政権が復活した。この選挙では、これまで議論されてきた、二大政党制ないし二大政治陣営の間での政権交代という構想は実現せず、政党システムは、一大政党と多くの中小規模政党へと後退した。2014年12月衆議院議員選挙後の政党再編も含めて、政党システムは流動的な状態である。こうした動きは、主要なアクターが政党であるという点で、政党デモクラシーということができる。

しかし、この間、熟議デモクラシー（篠原編、2012などを参照）や代議制デモクラシーの補完としての直接デモクラシー（坪郷編、2009を参照）、さらに、参加ガバナンスの議論が、広範囲に行われてきた。この議論との関係で、筆者は、参加ガバナンスを、政府、市民社会、市場3部門の「多様な主体によって問題解決を行うための機会を創出する」ものと定義してい

る（坪郷編，2006；坪郷，中村編，2011；坪郷，2015）。その際、公共政策の決定・実施において、市民社会組織（NPO、アソシエーション、協同組合・社会的企業など）を新たな主体として注目してきた。公共政策づくりにおいて、NPO・協同組合の政策提言活動（アドボカシー活動）が重要な役割を果たし、政党の政策づくりにおいてもNPOのアドボカシー活動との連携が必要になっている。こうした動きは、政党デモクラシーに対して、市民社会デモクラシーということができる。もちろん両者は相互に密接な関係にある。

市民社会デモクラシーに関する議論はまだ定着していないが、大きくは、これまでの政党デモクラシーを改革するために政党と市民社会組織の活動をどう連携させるのかという議論と、市民社会組織が政策提言活動・アドボカシー活動を通じて新たなデモクラシーのイノベーションを行うという議論に分かれる。本稿では、この市民社会デモクラシーについて議論を展開する予備作業として、主に2000年代以降の市民社会論、ソーシャル・キャピタル論、参加ガバナンス論のいくつかの議論を取り上げて検討を行う。

以下では、第1に、市民社会とソーシャル・キャピタルに関して概略的に定義を行い、規範的市民社会論と「現実にある市民社会」の理論的区別が必要であることを述べる。第2に、ソーシャル・キャピタル・市民社会とデモクラシーの関係の議論を取り上げ、ソーシャル・キャピタルにとっての制度の重要性、社会転換のためのネットワークとしてのソーシャル・キャピタルについて論じる。最後に若干のまとめを行う。

Ⅱ 規範的市民社会と「現実にある市民社会」

1 市民社会とソーシャル・キャピタル

近代的市民社会論は、歴史的には17～18世紀にまでさかのぼる長い伝統があり、これまで、政治理論や政治哲学、政治文化や政治参加の研究と関連して議論されてきた。とりわけ現存の政治体制に対する批判的な意味を持つ規範的議論として論じられている。広く、先進社会においても、発展途上国においても、現代的な市民社会論（cf. Cohen and Arato, 1992; Habermas, 1998 (1992)）として論じられるようになったのは、歴史的なきっかけがある。サミュエル・ハンチントン（Huntington, 1991）が述べているように、民主化の第三の波、特に1980年代末以降の東欧における「市民平和革命」による体制移行の波と、南米における民主化の波、南アフリカの解放運動などが、そのきっかけになっている。民主化の波において、「市民社会」は、東欧諸国の反体制派や市民運動、アフリカ、特に南アフリカにおける解放運動、さらに西欧デモクラシー諸国における「新しい社会運動」などの共通の「希望の担い手」となっている（Simsa und Zimmer, 2014: 16）。しかも、多くの事例において、東欧諸国の民主化において「平和市民革命」といわれたように、街頭デモなどの市民の非暴力的手段によって民主化が達成された。日本においては、1980年代にすでに市民活動が活発になっているが、こうした国際的動向にも影響され、とりわけ阪神淡路大震災後、特定非営利活動促進法の制定（1998年）により、日本における「市民社会の確立」が市民活動のメンバーによって議論され

るようになる。特定非営利活動促進法は、当初、市民活動促進法として提起され、現在の特定非営利活動法人（NPO 法人）は、市民活動法人とする予定であった。制定過程で、特定非営利活動法人に名称は変わったが、法律の中に初めて「市民」という用語が使われている。

市民社会概念は、目指すべき目標や構想としての規範的概念と、分析道具として使い、歴史的現実を叙述する分析的、記述的概念との両義性を持った概念である。この点から、市民社会は、それぞれの国の政治的、経済的、社会的、文化的文脈によって規定されており、その社会の陰の側面からも規定されている（坪郷, 2007, 16-20; cf. Kocka, 2004, 32-34; Geißel, Kern, Klein und Berger, 2004, 7-8）。

次に、市民社会の定義およびその課題をみておこう（cf. Kocka, 2004, 32-34 ; 坪郷, 2007, 16-20）。第1に、市民社会は、政府、市場、私生活の間の領域において営まれる市民の自主的組織による領域（空間）である。そして、市場の失敗、政府の失敗、社会の断片化と連帯の欠如を克服する新しい社会構想を提起するものである。市民の自主的組織による活動は多様な形態をとり、市民社会は、自己組織化された結社、アソシエーション、社会運動、市民イニシアティブによるダイナミックな緊張に満ちた公共的空間を意味する。第2に、政府、市場という領域との対比では、重視する目標や機能の違いとして描くことができる。政府部門は「公平性」を目標にし、市場部門は財とサービスの効率的配分のメカニズムとして機能するのに対して、市民社会部門は、「共感」を基礎にして「寛容、多様性、公開性、自発性、協同性、非暴力」を特徴とし、「連帯の再構築」を目標にする。第3に、政府、市場、私生活、市民社会のそれぞれの領域は、このように目標や機能の点で区別されるが、市民社会は他の領域から独立したのではなく、それぞれの領域との間に密接な影響関係がある。また「ハイブリット化」（Evers, 2002）が言われるように、例えば、社会的企業は、事業性を重視するが、非営利事業を行うものであり、市民社会部門と市場部門のハイブリッド組織である。また、問題点として、市場経済の影響を受けて、「経済化」の進展により、市民社会組織の役割が政策実施（サービスの供給）に限定されることが、批判されている。第4に、参加ガバナンスで議論されるように（坪郷編, 2006; 坪郷, 中村編, 2011）、基盤整備を通じて市民社会部門を強化することにより、政府部門、市場部門、市民社会部門の三者間の新たなバランスを作り、三者による公共問題の問題解決を行う新たな仕組みを形成することが、課題としてある。市民社会の強化と三者間の新たなバランスを形成するには、政府改革、市場改革を必要とする。第5に、市民社会は世界的規模に拡がり、国内の市民社会と世界市民社会は密接な影響関係にある。

さらに、市民社会と密接に関係する概念として、1990年代後半以降に社会科学や公共政策の分野で広範囲に議論されている概念としてソーシャル・キャピタルがある。ソーシャル・キャピタルは、ロバート・パットナムによれば、「個人間のつながり、すなわち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」であり、「『市民的美徳』と呼ばれてきたものと密接に関係している」と定義される（Putnam, 2000, =パットナム, 2006, 14）。さらに、パットナムは、デモクラシーの定着のために、活発な市民社会が重要であり、経済発展の分野においても、「社会的ネットワークの存在」が発展途上国、先進国を問わずに注目され

ていると述べている。そして、公共政策の多様な課題——たとえば、よりよい学校教育、より急速な経済発展、より低い犯罪率、より効果的な政府——を解くカギとしてソーシャル・キャピタルが重要である (Putnam, 1995, =パットナム, 2004, 55-58) と考える。

しかし、ソーシャル・キャピタルの概念は多様であり、多様な問題関心から議論されている。たとえば、ガイゼル、ケルン、クライン、ベルガーは、市民社会とソーシャル・キャピタルを政治的統合と社会的統合の観点からとらえている (Geißel, Kern, Klein und Berger, 2004, 9)。これに関して、パットナムは、市民社会的活動が社会的、政治的統合を改善するソーシャル・キャピタルを形成し、導くことを強調する。これに対して、ピュール・ブルデューは、むしろ統合を妨げ、排除を伴うソーシャル・キャピタルの否定的効果を明らかにする。排他的組織のネットワークにより、社会の分解を促進し、社会的不平等の再生産を行うソーシャル・キャピタルを形成する (Bourdieu, 1986)。ブルデューのソーシャル・キャピタル論が、社会転換の理論を含んでいることに関しては、後に取り上げる。また、コールマンは、合理的行為理論を出発点とし、個人の資源としてのソーシャル・キャピタルに注目し、生産的な活動を促進する三形態として、「恩義・期待 (社会的環境の信頼性)、社会構造内の情報流通可能性、制裁を伴う規範 (公共財的な側面)」を区別する (コールマン, 2006, 209, 212; Coleman, 1988)。そして、ソーシャル・キャピタルと人的キャピタルの間の連関とその社会的文脈拘束性を強調する。これに対して、オストロームは、ソーシャル・キャピタルの形成と生産における制度的配置の特別な意義を指摘する (Ostrom, 2000)。ソーシャル・キャピタルと制度に関しては、後述する。ソーシャル・キャピタルに関して、ブルデューやコールマンは個人財としての側面を、パットナムは公共財としての側面を重視しているが、両側面が議論されている。そして、パットナムの自発的なアソシエーションにおける信頼形成とそこで獲得された信頼が社会的、政治的統合に作用するというテーゼは、批判的に検証されており、これについては後に触れよう。このように、ソーシャル・キャピタルをめぐる、その定義の多様性を含めて、パットナムの提起以降、社会科学の多様な分野において活発な論争が行われ、市民社会、ソーシャル・キャピタルとデモクラシーの関係性に関する重要な論点が明らかにされている。

2 規範的市民社会論

さて、市民社会論は、その規範性が重視される議論であるが、他方で、「現実にある市民社会」論では、現実の市民社会には、市民的側面と「非市民的、反デモクラシー的側面」との両方があるという指摘が行われている。次に、規範的市民社会論と現実にある市民社会論をめぐる議論の重要なポイントを若干ながら見ておきたい。

ここでは、1990年代の世界的規模での「新しい市民社会」に関する研究動向を丹念に検討分析し、日本における「課題あるいは目標としての市民社会」を提起する山口定氏の議論を取り上げよう。山口氏の『市民社会論——歴史的遺産と新展開』(山口, 2004)は、日本の「戦後民主主義が産み落とした『市民主義』と『市民社会』論の遺産」を整理した上で、1990年代に本格化し始めた「新しい市民社会」論の中の、特に「市民社会 (論) の再構築」の立場に

焦点を当てて、分析している。同書は、従来の市民主義と市民社会論の論点を踏まえて、日本における市民社会の新たな展開を構想する優れた分析として特筆される業績である。

問題意識として述べられているのは、次のような点である。まず、日本において、「市民社会」概念は「古くて新しい」ものであり、戦後民主主義において「市民」概念とは別にして、「市民社会」概念は広く受け入れられなかった。しかし、「世界的な規模での『市民社会』論ルネッサンスの中で甦り、阪神淡路大震災を契機に成立した特定非営利活動促進法の制定過程で、「日本における市民社会の確立」が語られるようになった（山口, 2004, 1）。さらに、「グローバル化の圧力と、エコロジー、ジェンダー、エスニシティを掲げる新しい市民運動の台頭の扶撃にあつて『国民国家』の枠組みのゆらぎと流動化が進行するなかで、『市民社会』論の領域においても、『世界市民社会』、『地球市民社会』、『国際市民社会』といった言葉が中心的なキーワードとなって競い合う事態が生まれている」（山口, 2004, 5-6）。

市民概念と市民社会概念については、それぞれを山口氏は次のように定義している。市民概念については、日本における研究史を踏まえて、「規範的人間型」であることを強調し、「自立した人間同士がお互いに自由・平等・公正な関係に立って公共社会を構成し、自治をその社会の運営の基本とすることを旨とする自発的人間型」と定義している。さらに、市民の「実際の要件」としては、「世界市民」的な方向に向けて開かれた視野や問題意識を持ち、「公正」を理念として公共社会を再構成しようとし、「日常生活の現実を自らの力で変えていくのに不可欠な『政策型思考』とそれに見合った行動様式を身につけようとしている人々」であるかどうかが重要であると述べている（山口, 2004, 9-10）。この市民概念については、1990年代初めに、現代日本の政治的、社会的課題とその主体に関して問題提起した『市民自立の政治戦略——これからの日本をどう考えるか』（山口, 進藤, 宝田, 住澤編, 1992）の序章「新市民宣言」の中ですでに先行して提起している。

他方、市民社会については、その究極の価値として「自由、平等・公正、友愛（連帯）」を挙げ（山口, 2004, 320）、「課題あるいは目標としての『市民社会』」を提起している（山口, 2004, 11-13）。これは、「社会の自立」、「個人の自立」、「個々人の自立と公共社会の回復」という三つの目標を内容としている。「社会の自立」は「『国家』（あるいは官僚支配）から『社会』が自立する」ことであり、「個人の自立」は「『封建制』や前近代的な『共同体』との関係において個々人が自立する」ことであり、「個々人の自立と公共社会の回復」は「『大衆社会』ならびに『管理社会』との関係において個々人が『自立』を回復し、公共社会を『下から』再構成する」ことである。これは、日本の課題であるが、「市民社会」の消極的規定であるとしている。

さらに、山口氏が提起している重要な論点は、市民社会の領域に関する論点である。それは、「市民社会」の論理的独自性を押し出すために、「国家」と「市場」と区別される第三の領域であるという「領域」論的区別の論理にとどまっていることである。その結果、「もろもろのアソシエーションが国家や自治体、さらには企業とどのような協力関係をもつべきであるのか」の問題や、「言い換えると『国家』・『市場』と『市民社会』の相補性」という重要な問題

に踏み込まないことであると指摘する。山口氏は、この「領域」論的発想から脱して、「市民社会」を、「理念（とりわけ平等・公正）」・「場（共存・共生の場）」・「行為（自律的行為）」と「ルール（公共性のルール）」という「四つの要件の総体として、それぞれの国で歴史的・文化的にさまざまな形をとって出現するものととらえる」ことが必要としている。「国家」、「市場」、「市民社会」の「領域」間の境界は、「そうした三者間のバランスの変動によって変容するという形でイメージをするのが『市民社会』論の意義を最も生かしうる方途ではないか」と述べている。さらに、そこから市民社会の「場」としての成熟を問題にするならば、「主体（個別『市民』とアソシエーション）の形成度合」と、『市民社会』のルールとその制度化の蓄積の度合い、ならびに、もろもろの『公共空間』の出会いを可能にする『場』の成立要件の整備状況」の問題が重要であると述べている（山口, 2004, 320-322）。

山口氏の議論においては、市民と市民社会の規範性が重視されていること、市民社会はそれぞれの国の歴史的所産であること、国家、市場、市民社会の三者間のバランスの変動によってそれぞれの領域が変容すること、日本の課題として三者の関係の中で社会の自立、個人の自立、公共社会の回復をあげていることが、特徴点である。この課題に取り組むには、この三者間のバランスを変えることが必要であり、そのためには、市民社会の強化とともに、政府の改革、市場の改革という課題が浮上することになる。

つぎに、規範的市民社会論と「現実にある市民社会」を明確に区別することを主張するローランド・ロートの議論を取り上げよう。

3 「現実にある市民社会」

ローランド・ロートは、ドイツの1970年代以降の「新しい社会運動」に関する研究で多くの問題提起を行ってきている。彼は、市民社会の「非市民的側面」を論じることによって、「規範的な」市民社会と「現実の」市民社会とを混同せず、明確に区別すべきであると述べる。もちろん、ロートは、市民社会の概念には、規範性が不可欠であり、規範抜きに市民社会を論じることはできないとし、この市民的規範を、「寛容、多元性・多様性、承認と敬意、非暴力、公開性と自由」という一連のキーワードによって表現する。こうした規範を基準にして、市民的側面と非市民的側面が区別される。彼は、市民社会やソーシャル・キャピタルの理想化を批判する。つまり、「現実の」市民社会は、「『自由、平等、友愛』を常に奏でる理想世界ではない」（Roth, 2008, 69-71; 2004, 45-48）。次に、ロートの市民社会論の重要な論点をみよう。

第1に、ロートは、ロバート・パットナムの主張、すなわちトクヴィル・テーゼを批判的に検討する。それは、市民社会つまり「社会的自主組織の多彩な、多様な形態の、密にネットワークされた領域」が、安定したデモクラシーの必要条件であり、市民社会とデモクラシーが密接に関係しているという主張である。この「良い市民社会」の二つの仮説は、「社会化仮説と移転仮説」からなる。社会化仮説では、アソシエーションは、そのメンバーがデモクラシーの美德を学び実践する場であるとされ、移転仮説では、この市民社会で獲得された美德は、政

治的信頼とデモクラシーへの参加を促進するとされる。ロートは、この市民社会とデモクラシーの関係は、自動的な関係ではないと述べる（Roth, 2004, 44-45）。

つまり、現実にある市民社会には、「反デモクラシー的、非市民的傾向」があることを考慮しなければならない。「悪い市民社会」として、「マフィアから政治的汚職、国際的テロ・ネットワークから税金逃れまで、経済エリートの主張を強引に押し通すリベラリズムから青年の外国人敵対的な攻撃まで」を例示することができる（Roth, 2004, 44, 52-53）。こうした「憎悪と非寛容に満ちた市民社会（人種主義など）」は、そのメンバーを「悪い市民社会」へと社会化する（Roth, 2004, 45）。ロートは、市民的、および非市民的傾向の紛争に満ちた同時性、現実の市民社会におけるその相互作用を議論することが、適切であるという（Roth, 2004, 53; 2008, 83）。

第2に、市民社会は、それ自体として独立した存在ではなく、むしろ政府、市場、私的生活という他の領域から影響を受けて成立している。ロートは、社会参加が盛んで、アソシエーションが密であることと、デモクラシー発展の連関は確認されないと述べる。むしろ、市民社会組織の民主化作用は、非市民社会的領域からの市民社会に及ぶ影響に依存する。それは、国家（政府）の制度による影響、資本主義経済からの影響、家族による私的な領域からの影響にも該当する。つまり、国家権力による市民の相互間の暴力の放棄なしには、市民社会はない。利益重視の市場経済への転換なしには宗教的セクト間の内乱の脅威がある。家族による社会化と連帯なしには社会的連帯はない。合理的な協力、自己責任、自己規制は、資本主義経済の文明的副産物であり、これらは、市民性の生産の場であり、市民社会の基礎である（Roth, 2004, 51-52）。

関連して、ジェフリー・アレクサンダーは、国家、市場、私的領域からの市民社会への影響について、3つの方向を区別している。それは、「支援的入力」、「破壊的侵入」、「市民的修復」である。正規の労働関係の就業労働は、通例、市民活動を促進するのに対して、失業と貧困は、破壊的に作用し、他方、労働権と社会政策は、この否定的作用を「修復的に」緩和させる。一方で、政治的、社会的市民権の国家的保証は、市民的自主組織に寄与するのに対して、他方で、市民権の治安国家的制限（例えば、集会、デモ、政党、組織の禁止）は、破壊的に作用しうる。冷遇されているグループの促進（例えば、ジェンダーの主流化）は、修復的に介入する。市民活動をする両親は、子どものモデルとして作用し、家父長的家族構造は民主的能力を掘り崩すが、他方、家族的連帯は常に社会的排除に対抗する重要なリソースとなりうる。このように、市民社会はその「内在的」要因からのみならず、他の社会的領域から影響を受けるのである（Alexander, 1998, 8-12; Alexander, 2006, Part I - 2; cf. Roth, 2004, 52; 2008, 76-77）。

さらに、ドイツの市民社会は、その「組織資本主義の伝統」により、政党特権や民間福祉団体に特別な地位を与える制度的補完性（Roth, 2004, 48-49; 2008, 72-73）という特徴を持っているように、それぞれの国の（政府の）制度的文脈、資本主義経済の特徴によって市民社会は規定されている。

市民社会の民主的質にとって重要な事例として、ロートは、市民社会の否定である「極右主

義」を取り上げている。極右の立場と行動は、「市民社会の理想の反極」である。これは、「歴史的残余」ではなく、現実への反動形成であり、「現代的」な右翼急進主義と右翼ポピュリズムである。しかも、極右の思想は、トランスナショナルなネットワークにより広められ、国境を越えた青年文化の提供（とりわけ多様なスキンヘッドの変種）がこれに加わる。この「非市民的」傾向のために多様な説明（「市場の拡大」「国家の故障」「市民社会の故障」）がある。その経済的核心は、「ネオリベラルのグローバル化プロセスとそれに内在する社会的不平等」であり、これが移民と避難民を増大させている。潜在的敗者から中間層までが、ネオ・ポピュリズムの共鳴盤となる。政府の政治亡命政策、避難民政策、外国人政策、移民政策、移民の社会的統合政策や、人権政策の不十分さが、極右の動員に影響を与える。経済的、政治的、社会心理的説明に付け加えて、市民社会的欠陥が指摘される。そのため、「市民修復」のための市民社会的戦略が長期的に必要である。その時、政府の制度が決定的に市民社会の活動の枠組みを作り、自治体の活動が市民敵対的傾向を阻止しうる。企業の「コーポレート・シティズンシップ」、さらに（権威的家族に対して）現代的「話し合う家族」の促進が非市民的傾向を押し戻すのである（Roth, 2008, 79-83）。

第3に、ロートは、市民社会が、資本主義経済の拡大により浸食され、市民社会のさらなる国家化が進む中では、むしろその市民的自主組織の防衛的方向性が強まっていると述べている。しかし、ロートは、こうした防衛的方向性のため、東欧における市民の反体制運動や西欧における新しい社会運動が変革の担い手として台頭したことを忘れさせるが、この運動により国家政治の制度的革新が行われ、経済体制が少なくとも市民社会の要請に矛盾しないほどには変わったと述べている。しかし、非市民的活動の主な源泉である経済的不平等のダイナミズムを取り去る制度改革が必要であり、ネオリベラルの攻勢の時代において、政治的、社会的市民権がとりわけ重要であると述べる。この動きとして、グローバル化に対する抗議運動と、一連の世界社会フォーラムの開催をあげている。この社会問題は、国内的取組のみでは解決できず、国際的取組みが不可欠である（Roth, 2008, 83-85）。

ロートは、最後に、強力な再生能力のある民主的市民社会のために、4つの中心的前提を挙げている。その第1は、多元的、開かれた、包摂的アソシエーション組織である。第2に、多元的な利益間の紛争を調停する利益調整の公認の制度（ルールの制度化）である。第3に、人権に基づく市民性である。第4に、公共性（公共空間）である。こうしたことにより、市民社会の構造と市民社会組織自体の状態を強化することが重要である（Roth, 2008, 86-88）。

上記で見てきたように、ロートは、第1に、規範性を基準にして、現実にある市民社会の市民的側面と非市民的反デモクラシーの側面の同時性と相互性を議論することにより、市民社会の理想化をするべきではないと指摘している。第2に、市民社会が、政府、市場、私的領域という他の領域からの影響を受けて、歴史的にそれぞれの国で形成されてきたこと、それ自体が独立した存在でないことを明確にしている。第3に、市民社会とデモクラシーの関係は、自動的な関係ではなく、政府の制度、市場経済、家族とのそれぞれの相互関係、影響関係から見ていくことが必要であり、再生可能な強力な市民社会の形成のためには、市民社会の構造と市民

社会組織自体の強化を行うという課題があることを指摘している。

Ⅲ ソーシャル・キャピタルと市民社会

1 ソーシャル・キャピタル、市民社会とデモクラシー

つぎに、市民社会とソーシャル・キャピタルをめぐる議論を取り上げよう。パットナム、スーザン・ファー、ラッセル・ダルトンは、自発的なアソシエーションや市民活動による「レイン・メーカー（人工降雨製造機）」と名付ける説明をしている。「いかなる市民も（彼／彼女自身の信頼が如何に高いか、彼／彼女の市民活動が如何に活発かは、問題ではない）、政府の乏しいパフォーマンスによって生み出される、また部分的に社会的不満あるいは市民の不活発な活動から生み出される雨から逃れることはできない」（Putnam, Pharr and Dalton, 2000, 26）。また、「アソシエーションは、活動的な個人にも、活動的でない個人にも、降り注ぐ恵みの雨を生み出す」（Rossteuscher, 2008; cf. Newton and Norris, 2000, 72）。つまり、アソシエーションの活動によって生み出されるグループ特定の信頼が、社会全体に及ぶ「一般的信頼」につながる述べている。ここでは、「ソーシャル・キャピタルの『生産者』としての市民活動」（Braun, 2011, 53）という見方が提示され、ここから、「何がソーシャル・キャピタルを生み出し、破壊するのか」という問題をめぐる論争が生じた。

この論争自体が多くの側面があるが、まず、デモクラシーとの関係について行われているソーシャル・キャピタル決定論に対する批判と、市民社会決定論に対する批判を簡単にみておこう。アーダルベルト・エバースは、パットナムがデモクラシーを機能させるカギとしてソーシャル・キャピタルが決定的であるとするのに対して、この議論の方向は間違っていると批判する。エバースは、パットナムの「ソーシャル・キャピタルがデモクラシーを機能させる」というテーゼは誤解ではないが、その逆の「活き活きとしたデモクラシーは、ソーシャル・キャピタルの発展のカギである」も妥当するとみる（Evers, , 2002, 63, 74）。デモクラシーとソーシャル・キャピタルとの間のその相互性を見るべきなのである。

他方で、ザイアーロン・リーは、自由市場のダイナミズムが必然的にデモクラシーを導くという単純な「自由市場決定論」に代えて、社会におけるアソシエーションとコミュニティ形成が必然的にデモクラシーを導きうるという「市民社会決定論」を批判している（Li, 1999, 409, 411）。また、マーガレット・リーバイは、「政府も、ソーシャル・キャピタルの源泉でありうる。（政府の）政策パフォーマンスは、信頼の源泉でありうるし、まさしくその結果だけではない」（Levi, 1996, 50）と述べている。

市民社会とソーシャル・キャピタルの議論は相互に重なり合う議論であるが、デモクラシーと、ソーシャル・キャピタルや市民社会の関係は、一方が他方を生み出すという関係よりも、むしろ、その相互関係としてとらえることが必要なのである。

2 制度とソーシャル・キャピタル

ボ・ロートステインとディートリント・ストッレは、パットナムたちのソーシャル・キャピタルの「社会中心アプローチ」と呼ばれる見方を批判して、「制度中心アプローチ」を提示する。パットナムのイタリアにおける各州の比較調査 (Putnam, 1995 = パットナム, 2001) で示された歴史的に強い市民的伝統のある地域において、「一般的信頼のある市民」が見出される。市民的伝統のある地域（「グループ内の信頼」がある）においては、「一般的な信頼」が生まれるというテーゼである。このメカニズムは、グループ内ではグループ活動を通じて社会化され、非メンバーはこのグループの外部効果（前述のレイン・メーカー）により作動し、貫徹すると仮定される。ロートステインとストッレの批判点は、「一般的信頼を生み出すボランティア組織」と、「人々のグループ間の不信を生み出す、あるいは強力なグループ内の信頼のみを生み出す組織」との理論的区別が困難であること、個人レベルの社会的相互行為がどのように一般的な社会的信頼を生み出すかについてのマイクロ理論がないこと、「市民的伝統と集団生活が一般的価値と規範を生み出す」というマクロ仮説を論証するデータがないことである (Rothstein and Stoll, 2008, 276-278)。

ロートステインとストッレは、ソーシャル・キャピタルを生み出す「制度的構造的アプローチ」を提起している。彼らは、「社会におけるソーシャル・キャピタルの総量は、政治ないし政府における諸要素から生み出され、主として市民社会部門における要素からではない」と述べ、ソーシャル・キャピタルが「政治的、行政的、法制度に埋め込まれ、関係している」ことを強調する。つまり信頼は、「効率的、公平で、公正な行政実践のある社会において最も育まれる」のである (Rothstein and Stoll, 2008, 278, 274-275)。

この制度的構造的アプローチは、ソーシャル・キャピタルが発生する資源としての国家（政府）の役割に焦点を当てる。市民が国家（政府）自体を信頼に値するものであると考えるならば、政府が人々の間に信頼を生み出す可能性を現実化できると考える。さらに、ロートステインとストッレは、ソーシャル・キャピタルを生み出すのが制度としても、政府の制度は多様であり、社会的信頼を生み出すために重要な制度が何かを具体的に特定することが必要であると述べる。つまり、制度への信頼は「政府への信頼」という一つのラベルでとらえるべきではない (Rothstein and Stoll, 2008, 278, 281-282)。

彼らによれば、制度は、大きく二つに分かれ、有権者（選挙での投票者）としての市民に対応する政治システムの代表者に関する制度と、公共政策の受け手としての市民に対応する公共政策の実施に関する制度とに分かれる。代表に関する制度は、党派的なものであり、政党、議会、内閣などである。他方、公共政策の実施に関する制度は、税務署（税吏）、学校（教員）、警察、年金制度など政策関連の制度（公務員）、すなわち「ストリートレベルにおける官僚制（マイケル・リプスキー）」である。市民は、特に、公共政策を実施する制度に、より公平さと公正さを求める。一般的信頼を創出し、促進し、維持するためには、後者の公共政策の実施に関する制度がより重要である。これらの制度が「公平、法の前平等、人権の尊重、機会の平等、効率性」の規範によって実施されるならば、市民はこの制度を信頼する。そして、たいて

いの人、たいていの他の人を信頼し、「一般的信頼」が形成されるのである（Rothstein and Stoll, 2008, 283-284）。

ロートステインとストッレは、「一般的信頼」としてのソーシャル・キャピタルが、政治的、行政的、法制度に埋め込まれていることを強調し、とりわけ公共政策の実施の制度が「一般的信頼」の形成にとって決定的であることを主張する。これに対して、ケネス・ニュートンは、「信頼と政治に関するボトムアップの見方とトップダウンの見方」について述べている。「社会的信頼はデモクラシーを生み出す」というボトムアップの見方は多くの論者によって述べられているが、他方で「民主的制度と良い政府が政治的信頼と社会的信頼の両方を促進する」というトップダウンの見方がある。ニュートンは、両者の見方が必然的に両立しないわけではなく、信頼と政治の間に複雑な原因と結果の相互依存関係があるとみる。むしろ、一般的信頼の形成には多様な要因が関係していることに注目している（Newton, 2008, 262）。また、クラウス・オッフエとズザンネ・フックスは、ドイツにおけるソーシャル・キャピタルの現状を分析して、ソーシャル・キャピタルと政治の間に活発な相互関係があることを指摘する（Offe and Fuchs, 2002 = オッフエ, フックス, 2013）。このように、多面的関係とその相互作用をみていくことが重要であるが、その中でも、制度への埋め込みの観点が注目に値する。

3 ソーシャル・キャピタルと権力問題

公共政策において、ソーシャル・キャピタルが社会的資源として利用されている。それは、政策ネットワーク内で、潤滑油として機能するからであり、あるいは政府と多様な主体の間のパートナーシップと協同ガバナンスにおいて有用であるからである。特に、世界銀行によって主導された「コミュニティをベースにした発展計画」にソーシャル・キャピタルが利用されている（cf. Bebbington, Guggenheim, Olson and Woolcook, 2004）。アジミナ・クリストフォルは、この世界銀行のプロジェクトにソーシャル・キャピタル概念を適用することに対して批判を行っているが、その際に、ブルデューのソーシャル・キャピタル概念の見直しと再発見を提起している（Christoforou, 2014, 65-66, 79）。この批判には、上述のロートステインとストッレの議論にあるように、ソーシャル・キャピタルの制度への埋め込み問題が関係している。ブルデューは、この問題を構造問題として把握し、この構造を変える社会転換の理論を提起する。

クリストフォルの世界銀行への批判点は、階層的な社会構造がキャピタルと権力の不平等な配分に及ぼすインパクトを見落とし、結局、貧困にあるもののエンパワーメントという主要な目的を達成することに失敗した点にある。ブルデューのソーシャル・キャピタル論は、これまでネットワーク論として階層的構造と不平等の再生産の議論として取り上げられてきた（cf. Bourdieu, 1986）。クリストフォルが提起しているように、ブルデューは、それにとどまらず、同時にこの構造を転換する社会転換の理論を提示している（Bourdieu, 1985; 1989 など）。そして、この社会転換のプロセスにおいて、ソーシャル・キャピタルおよび文化・シンボル・キャピタルが積極的役割を果たすことを論じている（Christoforou, 2014, 72-73, 79）。

この議論では、つまり、前述のコミュニティをベースにした発展計画において、「ニーズを表現し、社会構造を再構成し、公共の福祉を保持する権利と義務を認識する地域のグループと専門家間のネットワークの形成」により、支配されているグループの役割を強化する努力が必要とされている。地球的レベルで、地域で活動する市民社会組織や社会運動の研究者、実践家たちは、不利なグループの動員とエンパワーメントを促進する政治闘争に力を注いでいるが、しかし既存の階層構造と権力関係が継続するために、実践的に不利なグループを代表して成果をあげることは稀である。しかも、発展プログラムにおいては、多様なステークホルダーの協力に基づくので、多くのメンバーやグループによるネットワークを確立し、参加を保障することは十分ではない。従って、まずは、次のような認識の変化を伴わねばならない。それは、支配的グループによる階層制と不平等の継続的条件により操作されることに対して、何が支配されているグループの「集会的」利益を構成するのか、支配されているグループの「集会的」権力がどのように取り戻されるのか、についての認識が変わらねばならない。この認識の転換こそが、ブルデューの社会転換アプローチのキー要素であり、それは、支配勢力により隠されている真実を明らかにするために、「支配されているグループにより主導され、研究者と活動家により支援される、シンボリックな再方向付け、政治的競争、ネットワーク関係のプロセス」に依拠することが必要である (Christoforou, 2014, 73-78, 79)。

このブルデューによる「社会転換のためのネットワークとしてのソーシャル・キャピタル」は、新たな発想を提起している。ソーシャル・キャピタルは、一方では、既存の階層構造と不平等を再生産するものであるが、他方でシンボリックな闘争と社会転換により、社会変動のリソースとなる (Christoforou, 2014, 78)。このようなダイナミズムを持ったものとして、ソーシャル・キャピタルをとらえるのである。

関連した議論として、参加と熟議により市民をエンパワーメントする「エンパワーメントする参加ガバナンス」における「対抗権力」の議論がある。簡単ながら見ておこう。アールコン・ファンクとエリック・ライト (Fung and Wright, 2003, 259-260) は、「エンパワーメントする参加ガバナンスに必要な社会的環境」に関して、「背景にある社会的権力の不平等の問題」に取り組んでいる。彼らは、対抗権力という概念を提起し、「通常の強力なアクターの権力的に有利な地位を減少させるか、中立化させる多様なメカニズム」と定義している。彼らは、この対抗権力の欠如は、先進国における多様な参加の事例においても、ブラジル・ポルト・アレグロ市の市民予算やインド・ケララ州の事例においても、「エンパワーメントする参加ガバナンス」の諸制度を危険にさらすと考えている。

ソーシャル・キャピタルをめぐる議論は、その活発な論争が継続したため、デモクラシー論にとって重要な論点、一般的信頼 (社会的信頼と政治的信頼) の形成問題、ネットワークと権力問題などについての重要な論点を提起することに大きく貢献していると考えられる。

Ⅳ むすびに

マイケル・エドワーズは、市民社会の論点を整理するにあたって、次の4点を挙げている。それは、①市民社会の多様な形態。市民社会には社会運動、アドボカシー NGO、サービスを提供する非営利組織、社会的企業など多様な形態があること、②市民社会の規範性。強い市民的社会については、信頼、寛容、協力という積極的な社会規範が基準となり、良い社会については、貧困、不平等、差別や他の不公正に対応し成果を上げることが基準になること、③市民社会という空間。これが市民社会の有用性にとって決定的な点であること、④その上で市民社会のパフォーマンス、つまり市民社会がどのようなことを成し遂げることができるのが重要であること、である。また、彼は、市民社会が論争的概念であり、不断に再解釈され、再創出されるものであると述べている（Edwards, 2011a, 7-13; 2011b, 490）。本稿では、市民社会デモクラシーの議論を展開するための予備作業として、市民社会、ソーシャル・キャピタル、参加ガバナンスに関連する若干の議論を見てきた。これまで見てきた論点を、規範性、領域性、社会転換ないし対抗権力の3点にまとめておこう。

第1に、市民社会は、多様な市民社会組織が活動する領域（空間）であり、市民的規範性は、「寛容、多元性・多様性、承認と敬意、非暴力、公開性と自由」ないし「自由、平等・公正、友愛」と表現され、他方、ソーシャル・キャピタルは、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である。両者は相互に重なる概念である。特に、市民社会論には、規範性が重要であり、この規範性を基準にして、「現実にある市民社会」の市民的側面と非市民的側面を区別し、両者の同時性と相互作用を議論することにより、問題の所在を明らかにし、解決方法を議論することが必要である。具体的には、ヨーロッパにおいては、極右主義や、選挙において右翼ポピュリズム政党が議席を獲得するなどの現象（石田、高橋、2013）があり、日本においては、「ヘイトスピーチ」など日本型排外主義の問題（樋口、2014）があり、こうした問題に対する政府の取り組み及び市民社会からの取り組みが不可欠である。

第2に、市民社会は、政府、市場、私的領域という他の領域からの影響を受けて、歴史的にそれぞれの国で形成されてきたが、現在では、世界市民社会との影響関係を視野に入れる必要がある。市民社会、ソーシャル・キャピタルとデモクラシーの関係は、自動的な関係ではなく、政府の制度、市場経済、家族とのそれぞれの相互関係から見ていくことが必要である。市民社会の強化により、政府、市民社会、市場3者間のバランスが変わり、3者の領域は変動する。市民社会の強化には、政府による制度的な基盤整備とともに、市民社会の構造と市民社会組織自体の強化により、対抗力を形成するという課題がある。

第3に、ブルデューの提起した権力をめぐる認識の転換と社会転換のためのネットワーク形成論、「エンパワーメントする参加ガバナンス」論における対抗権力の形成モデルの問題提起を受けて、今後、参加デモクラシーないし参加ガバナンス論の新しい動向を検討することにより、この点のさらなる理論化を課題としたい。

このような点が、市民社会デモクラシーの議論を展開する際の重要な論点となろう。

注1 なお、1945年以前の時期において、日本の市民社会の歴史的源流を探求する研究として、シュプロッテ、2014を参照されたい。

参考文献

- シュプロッテ, マイク・ヘンドリック, 平松英人訳 (2014) 「国家に主導された市民社会? —— 1945年以前の日本にその手がかりを求めて」『European Studies』(DESK) Vol.14, 1-19.
- 篠原一編 (2011) 『討議デモクラシーの挑戦——ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店
- 須田春海 (2005) 『市民自治体——社会発展』生活社
- 高橋進、石田徹編 (2013) 『ポピュリズム時代のデモクラシー——ヨーロッパからの考察』法律文化社
- 坪郷實 (2007) 『ドイツの市民自治体——市民社会を強くする方法』生活社
- (2009) 『環境政策の政治学——ドイツと日本』早稲田大学出版部
- (2013a) 「ポピュリズム時代における新しい民主主義の展開と市民社会戦略」高橋、石田、2013所収、25-43ページ
- (2013b) 『脱原発とエネルギー政策の転換——ドイツの事例から』明石書店
- (2015 近刊) 「市民参加とガバナンス——市民のエンパワーメント」岡澤憲美編『比較政治学のフロンティア』ミネルヴァ書房所収
- 坪郷實編 (2003) 『新しい公共空間をつくる——市民活動の営みから』日本評論社
- 編 (2006) 『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』日本評論社
- 編 (2009) 『比較・政治参加』ミネルヴァ書房
- 坪郷實、ゲジネ・フォリヤンティ=ヨースト、縣公一郎編 (2009) 『分権と自治体再構築——行政効率化と市民参加』法律文化社
- 坪郷實、中村圭介編 (2011) 『新しい公共と市民活動・労働運動』明石書店
- 樋口直人 (2014) 『日本型排外主義——在特会・外国人参政権・東アジア地政学』名古屋大学出版会
- 山口定、新藤榮一、宝田善、住澤博紀編 (1992) 『市民自立の政治戦略——これからの日本をどう考えるか』朝日新聞社
- 山口定 (2004) 『市民社会論——歴史的遺産と新展開』有斐閣
- Alexander, Jeffrey C. (1998) *Real Civil Societies. Dilemmas of Institutionalization*, London: Sage.
- (2006) *The Civil Sphere*, New York: Oxford University Press.
- Bebbington, A., S. Guggenheim, E. Olson and M. Woolcock "Exploring Social Capital Debates at the World Bank," in: *Journal of Development Studies*, 40: pp.32-62 2004.
- Bourdieu, Pierre (1985) "The Social Space and the Genesis of Groups," in: *Theory and Society*, 14(6), pp.723-744.
- (1986) "The Forms of Capital," in: J. G. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, pp.241-258.
- (1989) "Social Space and Symbolic Power," *Sociological Theory*, 7(1), pp.14-25.
- Braun, Sebastian, "Sozialkapital," In: T. Olk und B. Hartnuß (Hrsg.), *Handbuch Bürgerchaftliches Engagement*, 2011," S.53-64.
- Cohen, Jean L. and Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- Coleman, James S. (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital," in: *American Journal of*

- Sociology*, 94, pp.95-120. (ジェームズ・S・コールマン著、金光淳訳 (2006)「人的資本の形成における社会関係資本」野沢慎司編・監訳『リーディングス ネットワーク論——家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房所収、205-241 ページ)
- Edwards, Michael (2011a) "Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations," in: Michael Edwards (ed.) *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press, pp.3-14.
- (2011b) "Conclusion: Society as a necessary and necessarily contested idea," in: Edwards (ed.) *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press, pp.480-491.
- Evers, Adalbert "Bürgergesellschaft und soziales Kapital. Die politische Leerstelle im Konzept Robert Putnams," in: Michael Haus (Hrsg.) (2002) *Bürgergesellschaft und soziales Kapital und lokale Politik*, Opladen: Leske + Budrich, S.59-75.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright (2003) "Countervailing Power in Empowered Participatory Governance," in: Fung, Archon and Erik Olin Wright (eds.) (2003) *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London and New York: Verso, pp.260-289.
- Geisel, Brigitte, Kristine Kern, Ansgar Klein und Maria Berger (2004) "Einleitung: Integration, Zivilgesellschaft und Sozialkapital," in: Ansgar Klein, Kristine Kern, Brigitte Geisel, und Maria Berger (Hrsg.) (2004) *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 7-22.
- Habermas, Jürgen (1998) *Faktität und Geltung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbucher Verlag (1992). (ユルゲン・ハーバーマース著、河上倫逸、耳野健二訳『事実性と妥当性』上、下、未来社、2002年)
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave*, University of Oklahoma Press. (サミュエル・ハンチントン著、坪郷實、中道寿一、藪野祐三訳『第三の波——20世紀後半の民主化』三嶺書房、1995年)
- Kocka, Jürgen (2004) "Zivilgesellschaft in historische Perspektive," in: Jessen, Ralf, Sven Reichardt und Ansgar Klein (Hrsg.) (2004) *Zivilgesellschaft als Geschichte*, Wiesbaden: S.29-42.
- Levi, Margaret (1996) "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work," in: *Politics & Society*, 1996, Vol.24 No.1, pp.45-55.
- Li, Xiaron (1999) "Democracy and Uncivil Societies: A Critique of Civil Society Determinism," in: Robert K. Fullinwider (ed.) *Civil Society, Democracy and Civic Renewal*, New York/Oxford: Rowman & Littlefield 1999, pp.403-420.
- Newton, Kenneth (2008) "Trust and Politics," in: Dario Castiglione, Jan van Deth and Guglielmo Wolleb (eds) (2008) *Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, pp.241-272.
- Newton, Kenneth and Pippa Norris (2000) "Confidence in Public Institutions," in: Susan J. Pharr and Robert Putnam (eds) (2000) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, pp.52-73.
- Offe, Claus und Susanne Fuchs (2002) "Deutschland," in: Putnam (2002) pp.162-211. (クラウス・オフフェ、ズザンネ・フックス「ドイツ——社会関係資本の衰退？」パットナム (2013) 所収、162-211 ページ)
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press. (ロバート・D・パットナム著、河田潤一訳 (2001)『哲学する民主主義』NTT出版)
- (1995) "Bowling Alone: Americas Declining Social Capital," *Journal of Democracy*. 6:1, Januar 1995,

- pp.65-78. (ロバート・D・パットナム著、坂本治也・山内富美訳 (2004) 「一人でボウリングをする——アメリカにおけるソーシャル・キャピタルの減退」宮川公男・大森守編『ソーシャル・キャピタル——現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新社所収、55-76 ページ
- (2000) *Bowling Alone. Americans Declining Social Capital*, Princeton: Princeton University Press. (ロバート・D・パットナム著、柴内康文訳 (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)
- (ed.) (2002) *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press. (ロバート・D・パットナム編著、猪口孝訳 (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)
- Putnam, Robert, Susan J. Pharr and Russell J. Dalton (2000) "Introduction: What's Troubling the Trilateral Countries?" in: Pharr Susan J. and Robert Putnam (eds.) *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Chichester: Princeton University Press 2000, pp.3.27.
- Rossteuscher, Sigrid (2008) "Social capital and civic engagement. A comparative perspective," in: Dario Castiglione, Jan W. van Deth and Guglielmo Wolleb (eds.) (2008) *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, pp.208-240.
- Roth, Roland (2004) "Die dunkelen Seiten der Zivilgesellschaft. Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie," in: Klein, Kern, Geißel und Berger (Hrsg.) (2004) *Zivilgesellschaft und Sozialkapital*, Wiesbaden: VS Verlag, S.41-64.
- (2008) "Erkurs - Die unzivile Zivilgesellschaft," in: Serge Embacher und Susanne Lang (2008) *Bürgergesellschaft*, Bonn: Verlag Dietz, S. 68-88.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle (2008) "Political Institutions and Generalized Trust," in: Castiglione, Dario, Jan W. van Deth and Guglielmo Wolleb (eds.) (2008) *The Handbook of Social Capital*, New York: Oxford University Press, pp.273-302.
- Simsa, Ruth und Annette Zimmer (2014) "Quo vadis?" in: Zimmer, und Simsa (Hrsg.) (2014) *Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement*. Wiesbaden: Springer VS, S.11-37.