

政治不信は民主主義の危機か（二・完）

麻野 雅子

目次

はじめに

第一章 政治不信とは何か

第一節 政治不信とそれを示す現象

第二節 二つの政治不信

第二章 政治不信の対象とは何か

第一節 不信の対象となっている政治

第二節 不信の理由と代表制の危機

第三章 政治不信とポピュリズム

第一節 ポピュリズムとは何か

第二節 ポピュリズムと代表制の危機

（以上、三二巻二号掲載）

第四章 政治不信の背景

第一節 分析視点

第二節 全体状況の変化

第三節 政治家、政党、マス・メディアの変化（「サブライ・サイド」要因）

第四節 有権者の変化（「ダイヤモンド・サイド」要因）

おわりに

（以上、本号掲載）

第四章 政治不信の背景

第一節 分析視点

これまでの章では、現在政治不信として広く理解されている現象を捉え直すことから始め、それが具体的な現実政治に対する不信と民主主義そのものに対する不信という二つの内容を含んでいることを確認した。また、現在の政治不信は、具体的な政治に対する不信であり、政治形態という点からみるならば、自由主義と結びついた代表制民主主義に対する不信であることを指摘した。

実際、代表制民主主義に対する不信は、投票率の低下や政党離れなど既存の制度に対する参加の不調に表れている。戦後代表者に対する信頼が政党を通じて確保されてきたのに対し、昨今では政党離れが進み、代表者に対する信頼の醸成が難しくなっている。そうした信頼の揺らぎが、政党や利益集団などに支えられた議会政治への不信を生み、政治家個人への支持に基づくポピュリズム政治の評価を高めた。しかしながら、ポピュリズムにおいてもまた、政治家個人への信頼は

安定的に供給されることは難しい。ポピュリズム型指導者が自らの基盤とする「民意」は移ろいやすく、また全員の「民意」を把握し表現することは不可能だからである。

このように、代表制民主主義は、代表者に対する信頼を不可欠のものとするが、その信頼のありようは、組織を通してのものであったり、個人に直接結びつくものであったり、状況に応じて変わってきた。その意味で、代表制民主主義は、様々なルートを通じて一定の信頼を確保しつつ生き延びてきた。柔軟性のあるタフな制度だといえるだろう。

では、次に、代表制民主主義に対する政治不信が広がっているという認識のもと、その背景や原因について分析した議論を紹介していきたい。こうした議論を検討していくにあつてはまず、ヘイが政治不信の原因を「サプライ・サイド（政治家側）」要因と「デマンド・サイド（有権者側）」要因とに分けて検討している点に注目したい。ヘイは、現在政治不信を問題にしている理論家たちが、政治の本質は政治的な財の供給を供給することであるにもかかわらず、材の供給の変化よりも、「それを潜在的に消費する側の応答性や欲求に注目する傾向がある」、つまり、「サプライ・サイド」ではなく、「デマンド・サイド」にばかりその原因を求めていると指摘し、そのことに不満を表明している。というのも、「デマンド・サイド」を重視すれば、「政治不信や政治離れは有権者の道徳心の衰退や、投票の義務を果たさなかった者の不平にすぎないと政治エリートが弁明することを許してしまいい、政治家に免罪符を与えることになりかねないからである。確かに、有権者が投票に行かないのは、そもそも関心がないからなのか、

それとも魅力的な政治が提供されていないからなのか、どちらか一方だけを取り上げた説明では、その理由を明らかにすることはできないであろう。とはいえ、政治の「サプライ・サイド」「デマンド・サイド」の両要因という視点だけで、政治不信を分析することも不十分で、社会の全体状況の変化という第三の要因を加えていくことが必要であろう。

本章では、代議制民主主義あるいは政治そのものに対する不信を生み出した歴史的变化について言及し、そのうえで、政治家や政党、マス・メディアといった政治あるいは政治的な財を主として供給する側の変化について、さらには、投票や政党活動といった一般的な方法で政治に参加する側、つまり政治的な財を主として消費する側の変化について、分析を加えていきたい。このような三つの視点から、政治不信の背景や原因を分析した議論を紹介していくことで、現代社会における政治を取り巻く不信の内実を明らかにしていきたい。

第二節 全体状況の変化

全体状況の変化として最初に挙げるべきことは、冷戦の終焉である。共産主義陣営が掲げた人民民主主義への批判や嫌悪が、自由主義陣営の代表制民主主義の人気や信頼を支えていた。ライバルが不在となったことで、代表制民主主義は当然のものとなり、それを見る目も厳しいものになっていった。ただし、昨今の「国家資本主義＋権威主義の中国の台頭は、民主主義＋市場経済というモデルに反論を投げかけて」おり、民主主義や市民参加の重要性を再度意識させるものとなりうる

かもしれない。

第二に、技術革新の急速化とグローバル化の進展がある。技術革新による創造的破壊が大規模化するとともに、その破壊のスピードも増し、雇用は常に不安定な状態となり、国民の生活不安も大きくなっていく。生活不安の高まりに対して、政府は十分な対処ができない。国民国家における代議制民主主義は、国民への利益配分・福祉提供と結びついてきたが、グローバル化により経済への統制力がなくなり、社会変化を制御することが難しくなる。このことが、政治や統治という営みそのものに対する不信を生み、理念としての新自由主義の説得力を高めた。政府や政治家でさえ、大企業や資本主義の悪影響を抑制することをあきらめ、政府機関の活動を縮小し、民間に委譲しようとしている。こうして新自由主義がポピュリズムと結びついたことは、すでに指摘したところである。

ただし経済状況と政治不信との関連性については否定的な見解も示されている。例えば、ロバート・ローレンスは、ジョセフ・ナイ他編『なぜ政府は信頼されないのか』(一九九七年)において、戦後の高度成長期に政治への信頼度が高かったことは認めつつ、経済実績と政治不信のつながりについてはまだ十分立証されていないと結論づけている⁽³⁾。「経済状態をGDPで測る限り、経済的低迷は政治的失望の理由にならないという証拠がある。多くの先進国において、経済状態はそれなりに良好でありながら、政治的信頼は低下しているからである」⁽⁴⁾。ストーカーもこう指摘して、経済状況と政治不信との関連性について懐疑的な立場をとる。

また、グローバル化の進展がどれだけ国家主権に対する国民の意識を変えたのか、国民国家の政治に対する無力感をもたらしているのか、その程度は明確に捉えがたいことも事実である。例えば、ヘルドは、「グローバル化が国民国家の主権と自律性にどのようなインパクトを与えているか」という点で意見は多様であるという。ヘルドによれば、国家の主権性と自律性が浸食されているとしても、その程度をどう見積もるのかにより、伝統論者、グローバル論者、変容論者といった区分が可能で、それぞれの立場によって、国家の現実的な支配力のあり方にどの程度変容が生じ、政治的権力の再配置がどのように起こっているのかについては見解が異なるという。「グローバル化が権力の歴史的移動を引き起こして、権力は各国政府と国民国家の選挙民の手からリージョナルな、ないしグローバルなガバナンスという、もっと複合的なシステムに向かっていく」とする論者がいる一方、国家主権が崩壊の危機を迎えている例が多いわけではなく、国民経済もまだコントロール可能だとする論者もある。「世界秩序が今や変質過程にあり、この点について重大な分析的・規範的問題が提起されているという認識」は共有されているものの、どのような世界秩序なのかという点はまだまだ不明確であるというのである⁽⁵⁾。

第三に、戦後の福祉国家化により膨大となった社会保障費が、経済成長の鈍化した先進資本主義諸国に重くのしかかり、財政の悪化をもたらしたことが挙げられる。福祉国家からの利益を享受することに慣れた国民が政府に対する期待を増すなかで、政府は、負担増か、福祉の縮小かを国民に迫らざるをえず、不満や不信の目を向けられること

になる。そもそも、不満や不信は、それを感じる側がどれだけ相手に期待しているかに相関する。期待値が高ければ高いほど、期待に応じることが困難になり、不満や不信の度合いは増す。しかも、財政悪化により、政府の実現可能な政策は限定されることになれば、ますます、国民の目には、政府や政治が無力なものに映るようになる。

この点は、すでに一九七〇年代の「統治能力の危機 (the crisis of governability)」論で「政府の荷重超過」として指摘されたものである。クロジェ、ハンチントン、綿貫が描く「政府の荷重超過」のプロセスは、以下のようなものである。政治活動への国民の関わりあいが増大し、新しい集団が登場、各集団が目標を獲得する際の政治的手段や戦術も多様化し、政府には自分たちの要求を満たす責任があるという考えのもと、期待は増大し、各集団が抱く要求水準も上昇する。その結果、経済面や社会面での政府の役割は拡大し、インフレーションという経済的病弊を生むが、数年ごとに繰り返される選挙戦という構造的な要請から各集団からの要求を拒否できず、政府を弱体化させることになる。⁶⁾

現在こうした荷重超過は限界に達し、「小さな政府」が支持されるようになっていくが、とはいえ、政府は国民の要求に応える責任があるという民主主義の理念は捨て去られることなく、維持されている。しかも、早川が指摘するように、配分資源のパイが拡大しない状況で、各種の集団がそれぞれ資源の一定部分をすでに獲得してしまっているため、新たな要求は受け入れられにくい。議会は、既得権益を持つ政治家と利益集団のたまり場であって、一般的な市民の民意を反映して

いないという批判に晒される。「要求の増大は政府への過剰負担を生み出し、要求が実現されないがために政治への不信が高まってしまふ」のである。なおこうした議会批判は、有権者の個人主義化の進行と利益集団の特殊化によって、より深刻なものとなっている。

以上、全体状況の変化としては三つの変化を指摘しておきたい。もちろん、その他様々な社会変化や政治制度の変化が政治不信と関連しているが、それらについては政治的財の供給側と需要側という視点から引き続き検討していきたい。

第三節 政治家、政党、マス・メディアの変化（「サプライ・サイド」要因）

政治家や政党といった政治的財の供給者たちに対する不信が高まる第一の原因は、汚職事件やスキャンダルである。ジョセフ・ナイがアメリカ政治を例として指摘しているように、一九四五年以後一〇年間の政府に対する根強い支持や高い信頼度が崩れていくきっかけとなったのは、ベトナム戦争（六〇―七五年）とウォーターゲート事件（七二―七四年）であった。これらの出来事が、「政府や政治家は欺くもの」という観念を広め、人びとに植えつけたとされる。⁸⁾ また、日本でも、ロッキード事件やリクルート事件など政治とカネの問題は後を絶たず、制度改革が進むも、事件のたびに政治家や官僚への不信は根強いものとなっていく。内閣府実施の「社会意識に関する世論調査」においても、日本では、国の政策に国民の考えや意見がよりよく反映されるようになるためには、「政治家が国民の声をよく聞く」と答えた者

の割合が最も多く、「政府が世論をよく聞く」と答えた者の割合を加えると、全体の四割を超える。政治家をはじめ政治的財を供給する側の態度を問題にしている人が多いのが見てとれる。⁹⁾

こうして政治家や官僚など政治アクターが私的利益の追求しか念頭にないという言説は広がっていったが、そこには、マス・メディアの報道のあり方が大きく影響している。雇用状況の改善や景気の回復をなしえない政府、政争にあぐら敷き国民の立場を理解しようともしない政治家への批判を繰り返すマス・メディアの報道は、政治に対するシニズムを生み、政府や政治家を信頼することはばかげたことだとする風潮をもたらした。マス・メディア、とりわけテレビのワイドショーは、政治を「劇場化」したがる。テレビ製作者は視聴率を意識して単純で衝撃的な映像を求め、「分かりやすく」政治を伝えるべく娯楽性の高い演出を加えようとする。そこで好まれるのが「闘い」というモチーフである。¹⁰⁾ 無党派層と呼ばれる人びとは、政党などを通じて日々の政治活動に携わる機会がないため、テレビから情報を得ることが多いが、そこで得られるのは、断片化・シングル 이슈化された情報であり、¹¹⁾ そこで見せられるのは、自分の利益や感情から内紛を繰り返す政治家や利益を求めて暗躍する官僚の姿である。こうした映像は、政治を担う人間たちに対する道徳的信頼を奪い、政治に対するしらけや嫌悪、軽蔑の感情を呼び起こすこととなる。¹²⁾

さらに、こうした政治家像や官僚像を前提に政治を論じる姿勢は、マス・メディアに登場する識者や一般の有権者だけでなく、政治家や官僚自身にも受け入れられ、それは、公共選挙論という形で「現代の

公共政策での基本的な指針となっている」。¹³⁾ ヘイは、こう指摘して、公共選挙論が「一般に政治家や政治エリート、公務員が道具主義的な前提から行動すると想定」し「もし政治家や公僕が合理的で計算し尽くされた自己利益的な行動をとるならば、彼らが公的・集合的な財を提供することなどないと、指摘した」と述べる。この立場が求めるのは、政治家の道具主義的な自己利益の追求活動である「政治」をより少なくすること、公僕 of 既得権益に守られた非効率な官僚組織である「公的部門」を少なくすることである。こうした自己否定的論調が政治エリートを覆い、公共政策を「脱政治化」する傾向、つまり政策形成とその実施を独立した公的機関に委任しようとする傾向を生んだ。ヘイによれば、こうした時代にあつて、「政治不信と政治離れが蔓延するのは当然のこととなる」。¹⁴⁾

政治家や官僚が、政治を、共通利益や共通善ではなく、自らの組織や自ら自身の利益を追求する活動と認めてしまえば、そうした人たちが供給する政治が魅力的なものとして一般の人びとの目に映るとは考えにくい。民主主義政治に対するあきらめと幻滅が進むだろう。また、こうした政治観は政党のあり方にも影響する。例えば、アメリカでは、それぞれの政党が選挙での勝利を重視し、ライバル党への批判を繰り返すようになった。こうした敵対的な選挙運動や選挙広告は、国民全体の共通利益を語りかけるのではなく、自分たち固有の利益を声高に主張する柔軟性のない徒党的態度を招き、かえって一般党员や市民の離反を生むことにもなった。また、議員や政治家の世襲は、政治の私物化、政治エリートの特権層化をもたらし、政治家の意識や生活感

覚と、一般党员や市民の意識や生活感覚とのずれが大きくなった。吉田はこの点、「本来的に市民の意思や利害を政治の場に伝える組織である政党が、その役割を放棄して議会での交渉や取引に重きを置き、選挙戦では対立陣営へのネガティブ・キャンペーンを繰り広げる。あるいはマス・メディアを媒介にする政治家が有権者に対して一方的なコミュニケーションを繰り広げる——こうした政治エリートと有権者との間に存在する「距離」が、政府や公的的制度に対する不信任感をさらに広げている¹⁵⁾と指摘する。

こうした距離を埋めるべく、政党が採用した戦略は、「マーケット(市場)化」と表現されるものである。これまでも政党が票を求めて争うさまは市場の企業競争にたとえられてきたが、最近になってますます、選挙戦や選挙公約でマーケティングや広告の技術が重要視されるようになってきている。首尾一貫した政策綱領を掲げ、時々の「民意」に右往左往することなく自分たちの立場を主張するといった、従来のイデオロギー政党が持ち合わせていた態度は放棄され、できるだけ多くの票を得られるような戦略や主張を採用することが重視されるようになった。

しかしいずれの政党も、同様の手法により、自分たちの主張や政策を決めるので、差異を明瞭に打ち出すのが困難になる。とはいえ、差異がないまま選挙を戦うわけにはいかないので、「政党は表象的なブランディングを通じた差別化、醸し出される信頼感、あるいは政策遂行能力についてのイメージに頼ることになる。つまり、選挙は政策の本質的内容ではなく、有権者が実際に判断するのに難しい、政党リ-

ダーの性格や信頼度、誠実さを基準に戦われることになる¹⁶⁾。ヘイはこう指摘して、こうした戦略による選挙戦では、いずれの政党が勝つかによって生じる有権者の効用の差は減少し、自らの利害損得の計算に基づいて行動する「合理的な」有権者は、投票行動への意欲を失うことになるという。そもそも現在の投票制度の下では、誰に投票したかはもろんのこと、投票したかどうか、他人に察知されないうえに、そもそも大規模な選挙において自分一人の投票行為が選挙結果を左右する可能性がほほない以上、政党や候補者の主張や政策に決定的違いが見いだせないなら、有権者にとって、棄権は「合理的」行動となるであろう¹⁷⁾。

ただこのように政党が選挙戦の「マーケット化」に傾倒したことは、一般党员が減少し、支持基盤が揺らいでいったことが背景にあるともいえる。戦後の議会制民主主義が前提としていた政党や利益団体は、社会のなかに明確な支持階層があることを前提としていた。リブセツトとロツカンが指摘したように、ヨーロッパ諸国における政党は、一九六〇年代までは、一九二〇年代までに形成された「社会的亀裂(クリヴィッジ)」によって区切られた階層のどこかに支持基盤を置いていた¹⁸⁾。しかし、広く先進諸国にみられる、「社会的亀裂」の曖昧化、階層や集団からの離脱(大衆化)、個人化といった変化により、特定の階層の利益や意見を代弁することで確実な支持を期待できた既成政党は、もはやそれでは十分な票を得られなくなり、衰退を余儀なくされるようになった。選挙で勝つために幅広い支持を得るべく、マーケティングに頼らざるをえないのは、非常に不安定で流動的な「民意」

に敏感に呼応せざるをえなくなったからである。こうした手法が、リーダー個人のイメージに依存する選挙戦略やポピュリズムと親和的であることはいうまでもない。

こうした、政治の道具主義的理解、政治家と市民との意識の乖離、一般党員の政党離れ、選挙の「マーケティング化」は一体となって現代の議会制民主主義を特徴づけるものとなっている。こうした現代の民主主義を、コリン・クラウチは「ポスト・デモクラシー」と呼んで、以下のように憂慮の念を示している。「このポスト・デモクラシーというモデルでも、確かに選挙は存在し、政権を交代させることができるが、政治の公開討論は、各陣営の説得術の専門家集団によって嚴重に管理された見世物となり、そうした集団が選んだ狭い範囲の争点をめぐって展開される。一般大衆は受動的で静かな、さらにはしらけた態度をとり、与えられたシグナルにしか反応しない。そしてこの見世物的な選挙ゲームの裏で、選出された政治と、徹底して企業の利益を代表するエリートたちの相互交渉によってひそかに政治は形成されるのである¹⁸⁾。もし現代の議会制民主主義の政治が、クラウチが懸念するような姿になっているとするならば、政治に対する不満や不信が示されることは必然であるともいえよう。

では次に一般有権者の意識変化の観点から、政治不信の背景や原因を分析してみたい。

第四節 有権者の変化 (「ダイヤモンド・サイド」要因)

これまで、全体状況の変化ならびに政治家、政党、マス・メディア

の現状について分析を行ったが、こうした変化は、有権者に影響を与え、政治への信頼を不安定にさせている。その意味で、全体状況の変化と政治の担い手の変化と有権者の変化とは不可分のものであるが、この節では、広く一般市民の価値観の変化が政治に対する評価にどのような影響を与えたかに焦点を当てた議論を検討していきたい。

有権者の意識や価値観の変化を論じた議論としてまず取り上げるべきは、イングルハートの「物質主義から脱物質主義へ」の価値観変化に注目する議論であろう。イングルハートの指摘によれば、社会が安全で豊かになれば、権威への従属がなくなり、服従や規律より、自己表現や参加に価値を置く脱物質主義者が増える。この脱物質主義者は、政治や職場、地域における自分たちの声の反映、政治・社会参加、言論の自由、人権、美しい環境などを求めると同時に、議会、警察、官僚、軍、既存の大政党、教育制度、報道機関など、権威的と捉えられた制度に対して批判的な視線を向ける。ただ、この批判的な視線は、権威的な諸制度について向けられるものであって政治そのものへの幻滅とはならず、エリートに挑戦する形の政治参加は増えていく。つまり、「ポスト近代的価値観の台頭は、権威に対する敬意を失わせ、参加と自己表現を重要視させる¹⁹⁾。こうした傾向は、権威主義的な社会では民主化を、すでに民主的な社会では参加型の民主主義を促し、統治エリートの立場を難しくする²⁰⁾。

こうした脱権威主義は、民主主義の統治能力の危機説においても指摘されていることである。それによれば、民主主義的精神とは、平等、個人、人民を尊重し、階級や位階の差別を認めない精神であるが、い

かなる社会組織といえども、ある程度は権威の不平等と機能の差があることは避けられない。民主主義的精神の普及によりこの点が無視され、均等化や同質化への傾向が強化される限り、国民相互の信用と協力の基盤は崩れ、共通目的への協同行為にも障害となる。そのため、民主主義の指導者は不人気となりがちであるが、とはいえ、指導者に対する信頼なくしては、いかなる集団も効率的に機能することはできない。こうして政府は機能不全に陥り、権威も低下する²⁴⁾。綿貫らはこう指摘する。

こうした権威への批判的態度についての分析には様々な批判がある。まず、イングルハートの分析について、松谷満は、西欧諸国における緑の党の登場などを説明するには適格的であったが、極右勢力の伸長といった政治の変化に伴い、その妥当性に疑問が付されおり、実証研究からその概念の適切性についても疑問が提示されている、と指摘する²⁵⁾。また、権威の否定とともに現れる自己実現重視の態度は、政治への積極的関与というよりは、むしろ、私生活重視の態度から政治への無関心につながっているのではないかと指摘もある。

ただ逆に、既存の政治的権威の批判が新たな市民像を生みだしているという議論もある。具体的には、ピッパ・ノリスの「批判的市民(critical citizens)」に注目する議論である。「批判的市民」とは、自分たちの親や祖父母よりも政治についての知識を有しながら、あえて政治と距離を保つ人びと、「民主主義を政治の理想的な形態であると高く評価しているが、自分たちの国で民主主義が実際にどう機能しているのかについては、深く懐疑的な人びと」²⁶⁾のことである。ノリス

自身は、こうした人たちは民主主義自体の価値に対する信頼は失っており、提供されている実際の政治に対する不満や不信を示しているだけだとする。それゆえ、政治不信や批判の高まりが、民主主義そのものに対する嫌悪や放棄につながるとは考えていない。教育水準が高く批判精神も旺盛な人びとは、従来と異なる政治参加の形態を好み、伝統的な政党には魅力を感じないだけである。反権威主義が新たな政治参加を生んでいると捉える議論といえるだろう。

他に、有権者の意識や価値観の変化に着目した議論として注目を浴びているものに、ロバート・パットナムの「社会関係資本(ソーシャル・キャピタル)論」がある。パットナムはその著書『哲学する民主主義』(一九九三年)で、イタリアの各州政府の統治パフォーマンスを比較し、社会的連帯の重層的ネットワークがあり、成熟した公共心に富む人びとで構成される「市民的な州」でこそ、政府を含むあらゆる種類の集合的活動がやりやすくなり、統治パフォーマンスが高いことを明らかにした²⁷⁾。つまり近隣集団、合唱団、協同組合、スポーツ・クラブ、大衆政党などの活発な水平的交流をもたらす市民的ネットワークが密になればなるほど、市民は自ら互酬性の強靱な規範を作りだし、情報の流れをよくし、集合行為のジレンマを解決して、相互利益に向けて協力できるようになり、社会制度の成功を促進するようになるのである。こうした信頼、規範、ネットワークは、相互に関連しながら社会関係資本を形成し、社会関係資本の蓄積は、人びとの利己心やご都合主義を効果的に抑制し、集合行為に関わる諸問題を解決しやすくする²⁸⁾。

さらに続く著書『孤独なボウリング』(二〇〇〇年)では、二〇世紀のアメリカ合衆国における社会関係資本の発展と衰退の動向を分析している。その分析によれば、多様な社会関係資本、市民の政治的・社会的参画は、二〇世紀の初期に緩やかな上昇を見せたのち、一九三〇年代の経済的混乱の時期には一時的に減少するが、第二次大戦後の二〇年間には大きな上昇を見せ、一九六〇年代末から下落に転じ、現在にいたるまで下落が続いているという。具体的な社会関係資本の指標としては、投票や政党活動のような政治参加の活発さ、多様な任意加入の組織・結社への加入、宗教組織への加入、職場における結合(労働組合の加入率)、よりインフォーマルな交際・交友、寄付やボランティア活動、他の人間一般に対する「信頼感」の推移がある。こうした社会関係資本の衰退の要因としては、労働量の増加(女性の職場進出は正負両面の効果がある、金銭的圧迫は要因と考えにくい)、居住の郊外化(人種や階級によるすみわけ、つまり住民の均質化は相互交流を減少させる、住居、職場、ショッピングの空間的へだたりも要因と考えられる)、マス・メディア(とりわけテレビで娯楽番組を一人で視聴する習慣は要因と考えられる)などが検討されたうえで、世代間の相違に注目する。現在の人口を三つの世代に分けて、若い世代ほど社会参加の志向が低くなると指摘する。第一は、一九一〇年から一九四〇年頃までに生まれた人びとで、市民的世代と名付けられる。この世代は社会参加が最も活発である。一九六〇年代半ばに、各種の社会的参画が最高潮に達したのは、人口全体に占めるこの世代の比率が最大になったためであると考えられる。第二は、一九四五年から

一九六四年頃までに生まれた、ベビー・ブーム世代である。この世代は社会的参画の活発な時代に幼少年期を送るが、一九六〇年代以降に政治に疎外感を持つに至り、政治的関心を低下させる。彼らは家族や職場などにおける強い結合を嫌う性向を持つが、他方で異質な他者に対する寛容という美德を持っている。第三は、一九六五年から一九八〇年に生まれた、X世代である。この世代ははまだ活発な社会的参画の体験を持たず、また、第二次世界大戦における勝利のような、社会全体を巻き込む成功のドラマを体験したこともない。この世代の政治的関心の低下と実利的関心の上昇が各指標から見とれる。

社会関係資本の機能としては、初等・中等教育の成績向上を含む児童の一般的幸福の向上、犯罪抑止、経済的パフォーマンスの向上、住民の肉体的・精神的健康や幸福感の向上に加えて、民主政の機能改善が指摘されている。つまり、人びとの政治への参画は、政府との協力が指摘されている。つまり、人びとの政治への参画は、政府との協力によって政策目標の達成を助け、また政府への監視を促進して腐敗の減少に寄与するというのである。このように、社会関係資本は、第一に市民が集合的問題を解決するのをより容易にし、第二にコミュニティにおける市民間の相互作用をスムーズに進めるための潤滑油となり、第三に市民に自分の運命が他の人びととつながっているという意識を与えることで、「人びとを賢く、健康で、安全、豊かにし、そして公正で安定した民主主義を可能にする」ものである。

その後バットナムは、『流動化する民主主義』(二〇〇二年)において、先進八カ国(イギリス、アメリカ合衆国、フランス、ドイツ、スペイン、スウェーデン、オーストラリア、日本)における社会関係資本

本の推移に関する調査を共同で行った。そこで、「社会関係資本が広く同時に減少したという事実は発見しなかった」ものの、「選挙、政党、組合、教会への参加の衰退は、事実上普遍的」であることを指摘した。形態の異なる参加、つまり「非公式で流動的で、個人的な形態の社会的結合」が相対的に重要性を増したが、この新しい形態の市民的関与は、民主政の機能向上にはそれほど機能しないのではないかという。というのも、このような形態では、教育レベルの低い、より貧しい部分の国民が排除される可能性が高いからである。²⁸⁾

代議制民主主義に対する政治不信を検討する本論において、社会関係資本論の持つ意味は、選挙、政党、組合、教会への参加の衰退を伴う社会関係資本の減少が、市民間の集合的問題の解決を滞らせ、政府のパフォーマンスを低下させることで、政治に対する無関心や政治不信を高めてしまうという指摘にある。この社会関係資本論は大きな反響を呼んで、多方面からの様々な批判や論争を招くことになった。²⁹⁾ここでは、社会的なネットワークとそれらへの加入がもたらす信頼や互酬性の規範力の高まりが統治パフォーマンスを上げることに直接つながるのかという疑問について検討してみたい。というのも、「社会」関係と「政治」活動とは必ずしも直結するとは限らないからである。

坂本治也は、日本のデータ分析の結果から、地方政府の統治パフォーマンスとソーシャル・キャピタルの関係を検討した結果、「日本の地方政府を機能させる上で重要なのは、ソーシャル・キャピタルではなく、政治エリートに対して適切な支持、批判、要求、監視を行う市民の力、いわば「シビック・パワー (civic power)」とても呼べるもの

であること、そしてとりわけ、一般市民の行動・意識面でのシビック・パワーよりも、組織化された市民団体や情報開示請求のような行政監視行動としてのシビック・パワーこそが、統治パフォーマンスを高める上で一層重要であること」を指摘している。効率的かつ応答的なガバナンスは、一般市民が「皆で一緒にボウリングをする」ことによってたらされるわけではなく、市民エリートによるシビック・パワーが介在しなければ向上しないのである。また、ソーシャル・キャピタルの「負の側面」の議論が示唆するように、ソーシャル・キャピタルの存在は、市民的関与や下からの運動を抑圧して、批判的な態度行動を有する市民の出現を阻害する可能性すらある。³⁰⁾

確かに、代表制民主主義の制度が浸透した社会において、集団や組織、地域共同体が強固であり、そうした諸集団を通しての政治参加や政治家への働きかけがなされているのなら、一般市民の社会的義務意識も高く、投票や政党活動などの政治参加意欲も高いことが推測されるであろう。ただ、もしそうした集団が、当該社会の代表制民主主義の諸制度とつながっておらず、自ら政治的な活動を行うことや政治エリートを監視・批判することに拒否的であれば、そうした集団から離脱した個人こそが、かえって、代表制民主主義に必要な政治参加の担い手となるであろう。またそうした集団が強力であればあるほど、個人の自発的な政治参加が阻害され、代表制民主主義から活気を奪うことにもなりかねない。³¹⁾その意味で集団の特性、集団と代表制民主主義の諸制度の関係こそが重要である。つまり、そうした集団を構成するメンバーが市民としての力をもつかどうか肝要だということである。

しかし他方で、社会関係資本論が再提起した、様々な社会集団が「民主主義の学校」の役割を果たし、社会的義務から逃避せず協同行動に積極的な「良き市民」を作りだすのに資するという考え方に説得力があることは確かである。もし人びとが社会集団や組織に所属しようとする意欲すら喪失し、社会的な関心も政治的な関心も持たなくなったら、それが民主政治にとって危機的であることは疑いない。多くの人がびとが、個人主義的価値観から様々な社会的集団に所属しようとしなくなり、意識の点においても、何らかの集団的なアイデンティティを重視しなくなっていくならば、それは政治の根幹に関わる問題である。

この点はトクヴィルが「個人主義」として問題にした点であるが、宇野重規は、さらにこの洞察を深め、現代の民主政治を「私」時代のデモクラシー」と特徴づけ、「私」を超えた「私たち」の連帯を基盤とする政治という営みそのものの困難さを指摘している。宇野によれば、現代は、一人ひとりが「私」らしく生きることに意味を見いだし、他人とは違った自分らしさを模索しているなか、そのような「私」が集まって、「私たち」を形成し、「私たち」の意志で「私たち」の問題を解決していこうとすることはたやすいことではない。個人の人生よりも長い時間の流れから切り離された「私」は、より短い時間感覚のなかで「いま・この瞬間」の自分の利益へと意識を集中させ、立場の違う人びとや未来世代に対する想像力を失っていく。また、失業など個人を襲うリスクも、状況が複雑化し、社会集団や階層だけでは説明できなくなったがゆえに、個人の経歴や心理的な傾向が多分に考慮されるようになり、個人的な問題として処理されるようになる。この

ように集団や階層として捕捉できない個人のリスクに対しては、福祉国家は有効な手を打てない。³³「現代的な個人化の結果、不平等をはじめとする社会の諸問題は、あたかも個人のパーソナルな問題として現れ」、個人が、格差の拡大を意識したとしても、それを是正するため社会的な力を結集していくことはできなくなっている。一人ひとりの不安や不満は、個別化し、断片化し、「社会の共通問題として政治の場において焦点化されにくくなっている」。³⁴こうした社会問題の心理化と個人化は、新自由主義が提示する自己責任論の説得力を増大させ、「私」を孤立させ、無力化する。

また、孤立する「私」は、具体的な利益代表のルートも見失っている。人びとが政党や労働組合、利益団体や地域団体などに所属しようとしないうのは、個人主義的価値観のゆえに所属に伴う拘束を嫌うという理由もあるが、それ以上に、自分たちがこの集団に所属すべきか判断できなくなっていることが大きい。終身雇用が前提とされているならば、職場を通じて自分の所属すべき団体や関心を持つべき組織もおのずと見えてくるはずである。しかし雇用の流動化やグローバル化は、そうした見通しを不透明なものにした。また、政党についても支持政党を決められないという同様のことが起こっており、無党派層の増大が指摘されている。

こうした個人化は、「私たち」の問題を解決する政治という営みそのものの困難さを増大させている。政治的財を供給するサプライ・サイドの政治家や官僚が、政治の営みの価値を信じられなくなり、公共分野での自らの役割を放棄していくことになったのと同時に、政治的

財を主として消費するデイマンド・サイドの市民の側もまた、個人化を受容し、政治という共同の営みの意義を見失いかけている。

これまで、政治不信の背景・原因についての議論を検討してきた。

そこで明らかとなったのは、代議制民主主義に対する政治不信が、代表者への信頼の確保が難しくなっていることに加えて、政治という集団的営みそのものの価値に対する幻滅によって加速されているということである。最後に、これまでの議論を振り返りつつ、今後の課題を明らかにしていきたい。

おわりに

これまで述べてきたように、現在先進諸国では、政治や行政に対する信頼が低下し政治参加の意欲が減退している傾向、とりわけ一九九〇年代以降議会に対する信頼が大きく低下してきている傾向が見られ、代議制民主主義に対する信頼が揺らいでいる。代議制民主主義に対する信頼の揺らぎは、経済成長を前提とした利益配分システムがうまく機能しえなくなったこと、それゆえに代議制民主主義に不可欠な代表者への信頼、その自律性を許容する度合いが急速に低下していることに起因する。そうした代議制民主主義に対する不信の拡大を背景に、政治家個人への信頼に基礎を置くポピュリズムや直接民主主義的な動きが現れてきている。

こうした政治の変容は、全体状況の変化、政治家、政党、マス・メ

ディアの変化、そして有権者の変化が複合的に絡み合って生じた現象であるといえる。まず全体状況の観点からいえば、冷戦終結により代議制民主主義が当然視されるとともに、技術革新とグローバル化ゆえに政府の統治能力が疑問視されるようになった。加えて、社会保障費の増大と財政赤字の拡大のため国民への福祉サービスの切り下げを余儀なくされたことで、代議制民主主義体制は、国民に対して有効に利益配分する能力を奪われた。体制側は新自由主義の理念をもとにその正当化をはかったが、かえって新自由主義が唱える経済の合理性に対して、政治の不合理が批判されるようになった。政治的財を供給する側の政治家や官僚も、あらゆる個人は自己利益を追求する合理的存在だという前提に立つ新自由主義理念（公共選択論）を受け入れ、自ら、公共政策の脱政治化、政治の縮小を進めるようになった。政治は共通の利益や共通善を実現する道徳的営みであるという考え方は古臭いものとなり、時々の「民意」を反映した主張や政策を声高に主張することとで、有権者の支持を得る戦いの場となった。選挙戦は「マーケティング」され、各政党の主張や政策は類似したものとなる一方、差別化のために政党の指導者のイメージに頼るようになる。これは、流動的な「民意」への歩み寄りという点では民主主義の本来のあり方ともいえるが、代表者の自律性を奪うと同時に、マス・メディアによる「劇場化」された政治報道の影響もあって、政治の不安定化をもたらした。テレビのワイドショーで繰り返し放送される、政治家のスクランダルや個人的争いに、政府や政治家を信じることはばかっているという意識を植え付けられた有権者のなかに政治に対する幻滅が広がっている。

た。

また、有権者は、反権威主義的な価値観や個人主義的価値観を受け入れることで、集団所屬を嫌い、社会関係資本を手放していくこととなった。脱集団化は必ずしも、政治的無関心、市民としての責任感の喪失をもたらしたわけではなく、批判的な思考のもとに、従来の代議制民主主義制度が準備してきたとは異なる形態で政治参加をする市民たちを生み出したが、他方、自らの利益を表現する政治ルートをもたない無党派層を増大させたことも確かである。加えて、個人化は、政治に不可欠の集団的なアイデンティティの形成を困難にし、政治への忌避を生みだしている。

こうした状況にあるものの、代議制民主主義は捨て去られておらず、根本的な正当性を疑われているわけではない。代議制民主主義は、一面では個人化の進行とともに広がる政治への無関心やあきらめによって受容され支えられているともいえ、また他面ではポピュリズムを伴う政治家個人に対する信頼を取り込むことや、ときにはデモなどの直接民主主義的政治様式による意見表明を反映することによって、自らの支持と信頼を一定程度確保してきたともいえる。その意味で、代議制民主主義は、政治的無関心と政治的批判を取り込みながら生き延びる、柔軟でタフな制度なのである。しかしながら、ポピュリズムが、既存の議会制民主主義に対する批判を原動力とするものであり、デモなどの直接民主主義的な形態の政治参加が、代議制が真の「民意」を反映していないことへの抗議活動である以上、代議制民主主義への信頼を攻撃し、その土台を切り崩していくという側面を持つこともまた

事実である。また政治そのものに対する忌避や無関心が現在の代議制民主主義に対する不満へと反転する可能性も否定できない。その意味で、代議制民主主義は自らの制度のなかに、信頼確保の方途を確保する必要がある。

次の課題は、代議制民主主義内部においてどのようにすれば信頼を醸成していくことができるのか、その民主主義像を探ることにある。現代の政治において、代表者と代表される者との間の信頼構築のためには、代表されるべき利益は何かについての直接的な対話や対話の場が必要であり、そうした対話を可能にする情報の提供が重要であろう。討議民主主義やモニタリング民主主義といった形でその可能性が提起されている。もちろん、こうした市民間の討議を基礎とする方法は、従来の信頼が集団を介して安定性を確保してきたのに比べると、不安定であることはもちろん、そもそも、個人化する社会で、市民の側に討議過程に入る意欲があるのか難しい点もある。ストーリーカーが指摘するように、政治、とくに討議型の政治には、「他人の意見や利害主張を注意深く聞くという、人間にとって最も難しい技能が必要¹⁾」となる。それだけの覚悟や関心があるのか、またそうした意欲を喚起させていくことができるのか、考えていかなければならない点は多数ある。政治不信が代議制民主主義の根幹を揺るがす前になすべきことは何か、稿を改めて検討していきたい。

注

(1) Colin Hay, *Why We Hate Politics* (Polity, 2007), p. 40. 「ロリン・ヘイ、『政

- 治はなぜ嫌われるか―民主主義の取り戻し方』（吉田徹訳、岩波書店、二〇一二年）、五一頁。』
- (2) ジェリー・ストーカー、『政治をあきらめない理由―民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』（山口二郎訳、岩波書店、二〇一三年）、日本語版への序文、八頁。
- (3) この点に関しては、ロバート・Z・ローレンス「ほんとうに経済のせい吗」ジョセフ・S・ナイ・Jr、フィリップ・D・ゼリコウ、デビッド・C・キング編、『なぜ政府は信頼されないのか』[*Why People Don't Trust Government* (Harvard University Press, 1997)]（嶋本恵美訳、英治出版、二〇一二年）、一八四頁。
- (4) Gerry Stoker, *Why Politics Matters: Making Democracy Work* (Palgrave, 2006), p. 50. 「ストーカー、『政治をあきらめない理由』」七三頁。』
- (5) デヴィッド・ヘルド、終章、デヴィッド・ヘルド編、『グローバル化とは何か：文化・経済・政治』（中谷義和監訳、法律文化社、二〇〇二年）一九二―三頁。
- (6) サミュエル・P・ハンチントン、ミシエル・クロジェ、綿貫譲治、『民主主義の統治能力：日本・アメリカ・西欧―その危機の検討』（サイマル出版会、一九七六年）、一六一―一六二頁。
- (7) 早川誠、『代表制という思想』（風行社、二〇一四年）、八八―八九頁。
- (8) ジョセフ・S・ナイ・Jr、政府に対する信頼低下、『なぜ政府は信頼されないのか』、三三頁。
- (9) 平成二六年度社会意識に関する世論調査より引用。（<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-shakai/23.html>）
- (10) 星浩・逢坂巖『テレビ政治―国会報道からTVタックルまで』（朝日新聞社、二〇〇六年）、一八八頁。
- (11) 石田英敬、「コイズミの新しい衣裳―ネオリベリズムのヘゲモニー戦略」、『世界』（岩波書店）、二〇〇五年一月号、二〇頁。
- (12) この点ストーカーは、シニズム文化を助長するメディアのあり方について、四つの問題点を指摘している。「第一に、ニュース報道には人を愚鈍にする効果がある。つまり政治報道を見ると、話題の背後にある問題や複雑さについてますます理解しなくなる傾向がある。第二に、報道とコメントが混合されることが現代の政治報道の特徴であり、そこから事実、意見、そして憶測が互いにまじりあって、政治についてシニカルな捉え方が広がる。第三に、いくつかの国では、メディアは侮辱の文化をまき散らしている。第四に、最近庶民の味方の英雄気取りのジャーナリズムが台頭してきて、そこでは政治家に対してけん腰の態度を取ることが売り物となり、いつも政治家は視聴者に嘘ばかりついているのだと追及している。こうしたメディアの報道姿勢は、「政治では最後に自己中心主義と虚偽が勝利するという話になり、結局幻滅を広げるだけである。健全な懐疑主義は必要だが、政治を忌避し政治家をするばかりにする態度は民主主義にとって望ましいものではないとする。」(Stoker, *Why Politics Matters*, pp. 12-13. 「ストーカー、一九二―二〇頁。』詳しくは第七章に述べられている。)
- (13) Hay, *Why We Hate Politics*, p. 90. 「レイ、一二二頁。』
- (14) Hay, op. cit., pp. 57-58. 「同上書、七四頁。』
- (15) 吉田徹、『ポピュリズムを考える―民主主義への再入門』（NHK出版、二〇一一年）、一一六頁。
- (16) Hay, *Why We Hate Politics*, pp. 50-51. 「レイ、六五―六六頁。』
- (17) Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments," S. M. Lipset and S. Rokkan (ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (The Free Press, 1967) pp. 1-64.
- (18) コリン・クラウチ、『ポスト・デモクラシー―格差拡大の政策を生む政治構造』（山口二郎監修、近藤隆文訳、青灯社、二〇〇七年）、一一頁。
- (19) ロナルド・イングルハート、『ポスト物質主義的価値と制度における権利の

- 失墜」、『なぜ政府は信頼されないのか』、三一九—三二〇頁。
- (20) ハンチントン、クロジエ、綿貫、『民主主義の統治能力』、一八〇—一八一頁。
- (21) 松谷満、『第一章 価値変容と政党選好』、『SSJ Data Archive Research Paper Series World Value Survey (世界価値観調査)』を用いた実証研究、政治・家族』(二〇〇九年)、五一—四頁。
- (22) Pipa Norris, *Democratic Deficit* (Cambridge University Press, 2011), p. 5.
- (23) ロバート・D・パットナム、『哲学する民主主義—伝統と改革の市民的構造』、『*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton University Press, 1993)』(河田純一訳、NTT出版、二〇〇一年)、一三七頁。
- (24) 同上書、二二—二二〇頁。この社会関係資本は、「使うと増え、使わないと減る」循環にあるとも指摘されている。
- (25) ロバート・D・パットナム、『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生』(Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Simon & Schuster, 2000) (柴内康文訳、柏書房、二〇〇六年)、三〇九—三二二頁。
- (26) 同上書、三五五頁。
- (27) ロバート・D・パットナム、『拡大する不平等』、パットナム編著、『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』(Robert D. Putnam (ed.), *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (Oxford University Press, 2002) (マネルヴァ書房、二〇一三年)、三五六—三五七頁。
- (28) 坂本治也、『ソーシャル・キャピタルと活動する市民：新時代日本の市民政治』(有斐閣、二〇一〇年)、一九—二七頁。
- (29) 坂本尚也、『地方政府を機能させるもの？—ソーシャル・キャピタルからシビック・パワーへ』、『公共政策研究』五号 (二〇〇五年)、一四—一頁。
- (30) 同上書、一五七—一五八頁。
- (31) この点、小川有美は、『一九世紀末から二〇世紀前半にかけての代表制の危機を経験した南欧・中欧諸国あるいはロシアでの研究を踏まえ、以下のように指摘している。』これらの国々では立憲代表制が「法定の国」(days legal)として整備されたとしても、市民社会のアクティヴィズムはそれとの「接合」(connectness)を失ったまま、疎外され、議会制度は長期的に持続できなかった。パットナムの社会資本論のいうように、強い組織社会が強い民主国家をつくり出す、とは限らなかったようである。小川有美、『ポスト代表制の比較政治学—熟議と参加のデモクラシー』(早稲田大学出版会、二〇〇七年)、二頁。
- (32) 「それぞれが自分のなかにひきこもり、他の者たちすべての運命に対して、他人であるかのように振舞う。彼にとつては自分の子供と良き友人たちだけが人類のすべてなのである。仲間の市民たちとは、交わるかもしれないが、彼らを見てはいない。彼らに触れるかもしれないが、彼らを感じてはいない。彼は自分自身のなかだけまた自分自身のためにだけ存在するのだ。もしこうしたあり方で彼の気持ちに家族の意識が残っているととしても、社会の意識はもはや残ってはいないのである。」アレクシス・ド・トクヴィル、『アメリカの民主政治』(下) (井伊玄太郎訳、講談社学術文庫、一九八七年)、五五九頁。
- (33) 宇野重規、『〈私〉時代のデモクラシー』(岩波書店、二〇一〇年)、X頁、三〇頁、五二—五七頁。
- (34) 同上書、八九頁。
- (35) Stoker, *Why Politics Matters*, pp. 10-11. [ストーカー、一七頁。]