

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」との関係をめぐる—

永島 剛*

キャメロン首相の「大きな社会」論

2010年5月に就任したイギリスのデイヴィッド・キャメロン首相（保守党）は、「大きな社会（Big Society）」というスローガンを掲げている。「大きな社会」の素案は、野党党首時代の2009年11月の講演において初めて公式に明らかにされ¹、首相就任後の2010年7月に具体化へ向けたアイデアの一部が公表された。それによれば、社会関連諸サービス供給の担い手として社会的企業やヴォランティア団体、NGO・NPOの活動を重視する。こうした諸団体の資金調達を容易にするため、銀行やビルディング・ソサエティの「休眠口座」の資金を元手に「ビッグ・ソサエティ・バンク」を創設するという。これを利用することにより、たとえば低採算性により存続が危ぶまれる地域の郵便局やパブ、あるいは公園や博物館、さらには福祉諸施設などを、地元の人々を中心とする社会的起業により買収し、地元の人々の、地元の人々による施設として運営する。営利企業ではないから、人々への信頼や互酬性の規範、ヴォランティア精神といったことを活用し運営していくことになる。こうしたことをきっかけに地域の人々がよりアクティブになり、社会関係は改善し、そのコミュニティの衰微を反転させることができるだろうというわけだ。² これだけをみれば、キャメロンのいう「大きな社会」とは、各コミュニティにおける「ソーシャルキャピタル（社会関係資本）の（再）構築」のことだと言い換えてもよさそうである。

いっぽう野党・労働党や中道から左派よりのメディアは、これに懐疑的である。その根底には、この構想が政府の大規模な財政削減策とセットになっていることに対する疑念がある。キャメロン政権は、2007年の金融不安以降に増大した政府の財政赤

* 専修大学社会関係資本研究センター研究員・経済学部准教授

¹ D. Cameron, 'The Big Society', The Hugo Young Memorial Lecture, November 10, 2009.

² 'David Cameron launches Tories' 'big society plan', BBC online, July 19, 2010; 'The Big Society: a genuine vision for Britain's future—or just empty rhetoric?', *The Independent*, July 20, 2010.

字の削減を断固としてすすめる姿勢を明確にしている。今のところ国営医療サービス（NHS）などの予算は確保するとされているが、大規模な歳出カットが、政府部門がおこなっている諸々の社会的給付やサービス供給を圧迫することは不可避であろう。すなわち「大きな社会」構想とは、「安価な政府」を実現するために政府の福祉国家機能を縮小し、その分を各コミュニティの自助に転嫁しようとするものであろうという危惧である。³

こうした批判にたいしキャメロン首相は、表面的には「大きな社会」構想が医療・福祉関連予算削減のカヴァーアップであることを否定している。しかし、それでも両者が表裏であるとの疑念を批判者に抱かせてしまう理由は、キャメロンが「大きな社会」を、「大きな政府」の対立概念として位置づけていることにもあると思われる。彼は、労働党的な（＝フェビアン主義的な）「大きな政府（Big Government）」のもとでの官僚機構の弊害を強調する。また、人々の政府への依存体質も問題視している。社会保障分野においても、政府の過剰な供給が、民間の努力をクラウドアウトしているという。極言すれば、「大きな政府」が健全な「社会」を阻害する大きな要因となっているとの認識にたっている。したがって「社会」の再生のために、政府から各コミュニティが自立し、地元の人々が協調的・互助的に努力することが大切だとの主張になるわけである。かつて「社会なるものは存在しない。存在するのは国家と個人・家族である」と言いきって、個人・世帯レベルでの自助努力を促そうとしたのはマーガレット・サッチャー元首相であったが、キャメロンの主張は、「社会」が入ることにより、サッチャーの主張とは異なっているようにもみえる。しかし「小さな政府」を志向する点では、キャメロンは明確にサッチャーの後継者といえる。単位が個人・世帯からコミュニティへと変わっているが、その自助努力を促すという点では共通しているようでもある。

「大きな政府／小さな政府」はいわば古典的なテーマであり、福祉国家をめぐるキャメロン首相とその批判者たちの論議もその枠組みに沿って続いていくことになる。ただ、これはこの小論で正面から論じるには大きすぎる問題である。本稿ではより限定的な視点のもとに若干の研究サーヴェイをおこないたい。そこで考えてみたい問題は、キャメロン首相が「大きな社会」を「大きな政府」の対立概念としている点である。キャメロン流の理解を突き詰めれば、「大きな政府」はソーシャルキャピタルの形成を阻害する、あるいはソーシャルキャピタルの大きさは政府の小ささと相関するということにもなるが、これまでのソーシャルキャピタルをめぐるエンピリカル

³ A. McSmith, 'Cameron's Big Society attacked as a cover for spending cuts', *The Independent*, July 20, 2010; A. Coote, 'Cameron's 'big society' will leave the poor and powerless behind', *Guardian*, July 19, 2010. このほかインターネット上の意見フォーラム <http://www.opendemocracy.net/> でも Big Society をめぐる論者が読める。

な研究では、そのような知見が確立しているとはいえないようだ。ここでは、おもにイギリスの社会政策史に關説しながらソーシャルキャピタルを論じているいくつかの研究をとりあげ、そのなかで「政府」がどのように位置づけられているのかに注意をはらいながらサーヴェイしてみたい。

所得格差と人々の健康

「大きな社会」構想を初めて明らかにした2009年11月の講演の際、キャメロンは、リチャード・ウィルキンソンとケイト・ピケットの近著『平等社会』⁴に依拠しながら、社会における経済格差がその社会の平均寿命や犯罪率、教育レベルなどに与える影響の大きさについて言及したうえで、より平等な社会にしていくことが「大きな社会」構想の目指すところであることを示した。そのうえでキャメロンは、今日のイギリスの格差社会の原因を探るために歴史を振り返っている。19世紀以来、貧困問題への対処として救貧法、工場法、疾病給付、公営住宅など政府による社会政策が展開し、両大戦間期の経済不況をへて、戦後の福祉国家体制にいたる。この福祉国家が少なくともその初期において社会の平等化に果たした役割を評価しながらも、とくに1960年代後半以降、福祉国家の非効率性と、中央集権性による地域コミュニティの主体的努力の阻害とが顕在化したという。そして1997年以降の労働党政権のもとでの格差削減策も、その中央政府主導性ゆえに乏しい効果しかあげていないとしている。つまり政府の行き過ぎが格差解消を阻害している原因であり、中央政府から各コミュニティへのパワーの移行（コミュニティのエンパワーメント）こそが最重要の政策課題となるというわけである。

このキャメロンの議論に対しては、著書を引用されたウィルキンソン／ピケットから反論が寄せられた。キャメロン講演の格差要因にかんする歴史レビューでは、1960年代末から1997年までが空白になっている。いうまでもなくこの期間中に、イギリスは「小さな政府」志向へと舵をきった。1979年に政権についたサッチャー首相のもと、需要管理政策からサプライサイド改革重視への移行、国有企業の民営化、金融自由化、雇用規制などの緩和、社会諸サービス予算の削減などをつうじて、市場主義の浸透をはかった。ウィルキンソンらの主張によれば、この保守党サッチャー政権以来の市場競争に過度の信をおく政策展開こそが、イギリスにおいて富裕層と貧困層の格差を増大させた決定的要因であるという。⁵

ウィルキンソンは、もともと生態系との関連で経済発展を考察する経済史研究から

⁴ R. Wilkinson and K. Pickett, *The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better* (2009). R. ウィルキンソン・K. ピケット (酒井泰介訳)『平等社会—経済成長に代わる、次の目標』(東洋経済新報社, 2010年)

⁵ R. Wilkinson and K. Pickett, 'A broken society, yes. But broken by Thatcher', *Guardian*, January 29, 2010.

出発し、その「持続可能性」を追究するなかから「不平等」問題に焦点をあわせ、現在では疫学的手法をもちいた研究にもとづき不平等と社会問題の関係、とくに所得の不平等が人々の健康状態へ与える影響について積極的な発言を続けている研究者である。⁶ その主張を単純に言えば、不平等は人々を不健康にすることになるが、不平等と人々の健康状態の関係の間にソーシャルキャピタルを介在させて考えている。経済的な格差は、社会における人々の信頼にもとづく互酬・協調関係の構築、すなわちソーシャルキャピタルの形成を妨げ、ストレスが多く過ぎすぎた社会のあり方が低所得層はもちろん富裕層の健康にさえ悪影響をおよぼすことがある。⁷ ウィルキンソンは、ハーバード大学の社会疫学者イチロー・カワチ⁸らの業績をはじめとする健康指標とソーシャルキャピタルをめぐる多くの実証研究やロバート・パットナムの議論⁹も援用しながら、ソーシャルキャピタルが健康にとって重要であることを指摘している。

ただ、パットナムとウィルキンソンの議論をくらべてみると、結論における力点のおき方はやや異なっている。不平等・ソーシャルキャピタル・健康の3項の因果関係をソーシャルキャピタルを中心に考えるパットナムは、その政策的な含意として、市民参加の促進をつうじたコミュニティの再建を強調している。いっぽう不平等問題を中心に考えるウィルキンソンの議論は、所得再分配の重要性に力点がある。平等性を達成するためには、かつての日本のように「税引き前」所得の差を小さくする（たとえば企業における社員の給与格差を小さくしたり、企業内福利を充実させる）という

⁶ R. Wilkinson, *Poverty and Progress: an ecological model of economic development* (1973). R.G. ウィルキンソン (斎藤修・安元稔・西川俊作訳) 『経済発展の生態学—貧困と進歩』(リポート、1975年); R. Wilkinson, *The Impact of Inequality: How to make sick societies healthier* (2005). R.G. ウィルキンソン (池本幸生・片岡洋子・末原睦美訳) 『格差社会の衝撃—不健康な格差社会を健康にする法』(書籍工房早山, 2009年)

⁷ ウィルキンソンはとくに格差が人々の心理にあたえる影響、その心理が不健康にあたえる影響を重視する傾向が強い。したがって絶対的貧困のみならず相対的貧困も大きな問題として認識している。ただ、これについては、経済格差の不健康への悪影響を指摘する点では一致している他の研究者から、物質的な貧困が不健康にあたえる側面を軽視していると批判されることもある。たとえば J. Lynch, G. Davey Smith, G. Kaplan, and J. House, 'Income inequality and mortality: importance to health of individual income, psychosocial environment, or material conditions,' *British Medical Journal*, 320 (2000), pp.1200-1204.

⁸ I. Kawachi and B.P. Kennedy, *The Health of Nations: why inequality is harmful to your health* (2002). I. カワチ, B.P. ケネディ (西信雄・中山健夫・高尾総司監訳) 『不平等が健康を損なう』(日本評論社, 2004年); I. Kawachi, S.V. Subramanian, D. Kim (eds.), *Social Capital and Health* (2008). I. カワチ・S.V. スブラマニアン・D. キム (藤澤由和・高尾総司・濱野強訳) 『ソーシャル・キャピタルと健康』(日本評論社, 2008年)

⁹ R.D. Putnam, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community* (2000). R.D. パットナム (柴内康文訳) 『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, 2006年). とくに第20章「健康と幸福感」

方法もあるが、課税や社会保険による拠出、そして医療・福祉分野での公的支出などによって富裕層から低所得層への所得移転を政府がおこなうという方法もあり、おそらくは双方の組み合わせが必要であるという。その組み合わせ方は、国や地域の実情に合わせて決められるべきであるが、重要なのはまず政治的意思をもつことである。歴史を振り返れば、平等な社会とはけっして善意の政府によって自発的に生み出されるものではなく、そうしなければ社会が立ち行かなくなるという苦渋の認識を人々が共有し、それを政治に反映させていくことが重要であるとウィルキンソンは主張している。¹⁰

ウィルキンソン／ピケットは、不平等問題に対処することなしに安易に家族やコミュニティの崩壊を非難する政治家たちを非科学的であるとする。そのうえで、もしキャメロン首相が格差の解消を考えるのであれば、政府による再配分政策が重要であると示唆している。それがあってこそ、信頼や協調にもとづくコミュニティが回復し、人々のウェルフェアも向上すると考えるわけである。ウィルキンソンらは、労働党のゴードン・ブラウン前政権が、「社会的排除」をなくすため、毎年の予算に富裕層から低所得層へ何らかの再配分政策を盛り込んでいた点を条件つきで評価する。¹¹ ただ所得最上位階層の収入がうなぎ上りであったがために、結局は前政権は不十分なままに終わったという。このようにウィルキンソンらは、キャメロンとは異なり、政府の再配分的な福祉国家政策を、市民社会の阻害物としては捉えないどころか、むしろ現状では不十分とみなしている。¹²

「大きな政府」と社会保障制度の充実を市民参加低下の原因とみなす議論については、パットナムも否定的である。個々の政策によってはコミュニティ活動を阻害するものがあるのは当然ではあるいっぽう、米国各州においては、ソーシャルキャピタルの差は、福祉支出や政府規模に関する指標と相関はみられない。さらに西欧諸国の国別の比較では、ソーシャルキャピタル指標は、巨大な福祉支出国家である北欧諸国で最大を示している。¹³ また、ロチェスター大学の公衆衛生史家スティーヴン・クーニッツは、カワチらの研究に依拠しながら、米国でも州政府の再配分機能が弱く公的医療福祉が充分でない南部諸州において高不平等・低ソーシャルキャピタル・高死亡率

¹⁰ ウィルキンソン・ピケット『平等社会』274頁。

¹¹ ニューレイバー政権13年についての最新の評価としては、P. Toynbee and D. Walker, *The Verdict. Did Labour Change Britain?* (2010); P. Thane, 'The balance sheet on Labour's 13 years: so much good, such an opportunity lost - Toynbee and Walker reviewed', *Open Democracy* (online), 15 November 2010. これらの著者たちは、ニューレイバーが社会的排除を解消するための再配分政策にそこそこ力を入れてきたにもかかわらず、富裕層やビジネス界による政権への支持を維持するためにそのことを自ら強調することを避けていたと分析している。

¹² Wilkinson and Pickett, 'A broken society'

¹³ パットナム『孤独なボウリング』343頁。

が記録されていることに注意を喚起している。ただクーニッツ自身は、ソーシャルキャピタル一般が人々の健康の向上に常に寄与するという見方にはいくぶん懐疑的で、公的医療制度の整備をむしろ重視している。¹⁴

リンク型ソーシャルキャピタル

キャメロン首相は講演のなかで、2009年ノーベル経済学賞の受賞者エリノア・オストロムの名前に言及し、コミュニティの諸問題の解決にとって、国家 (state) よりも非国家 (non-state) セクターの活動がより効果的であると述べている。ただ、オストロムのいう非国家セクターは、同時に非市場 (non-market) セクターでもあるのにたいし、キャメロンは国家と社会を二項対立でとらえる傾向にあるため、社会と市場セクターの関係ははっきりしない。そもそもオストロムの仕事は、コモンズ (共有資源) の保管理という課題において、国家vs.市場という経済学における伝統的な二項対立の図式を乗り越えようとするところに主要な意図があり、国・市場だけでなくコミュニティの当事者・利害関係者による自主管理 (self-governance) という第3の解決方法もあるというものである。¹⁵ この第3の方法があらゆる政策分野で万能というわけではなく、オストロムはこれら三者が対立的であるというより互いに補完的であるととらえている。¹⁶

こうしたローカル・ガバナンスの問題を考えるとときに難しいのは、既存のローカル (セルフ) ガヴァナンスの位置づけである。キャメロンが「大きな政府」というとき、それはおもに中央政府、あるいは中央集権的な官僚機構のことをさしているようであり、いっぽう「大きな社会」の担い手として彼が言及するのは、個人・家族そしてチャリティ、ヴォランタリ団体、社会的企業といった民間コミュニティ団体であり、地方自治体ではない。これは既存の自治体を政府部門の一部とみなしバイパスする (= 「大きな政府」の一部であるから、「中央集権国家」の出先機関であるから、縮小の対象とみなす) 意図なのだろうか。本来、地方自治体とは地域住民の代議機関であるはずであり、その意味では、地方自治体もコミュニティ組織のひとつとみなすことも可能だ。とくにイギリスでは、もともと住民から直接選挙で選ばれる市長はおらず、住民

¹⁴ S.J. Kunitz, *The Health of Populations: General theories and particular realities* (2007), pp.121-122. もし教会への所属を除外して考えた場合、米国の市民参加度が他の西欧諸国にくらべてかならずしも高かったとはいえないとして、パットナム流のソーシャルキャピタル指標で健康指標との相関をみることにクーニッツは慎重である。それは、そもそもパットナムが米国コミュニティの崩壊、市民参加の低下が始まったと考えている1960年代以降でも、平均寿命は一般的には伸長したという事実があるからでもある。

¹⁵ E. Ostrom, *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action* (1990)

¹⁶ E. Ostrom, 'Covenanting, Co-Producing, and the Good Society', *The Newsletter of PEGS* (Committee on the Political Economy of the Good Society), 3(2), Summer 1993, pp. 7-9

代議機関としての地方議会と地方行政（公務員）との一体性はたとえば日本よりも強かった。¹⁷ 近年では、地方自治制度の改変（たとえば基礎自治体の合併による広域化や首長公選制の一部導入による「リーダーシップ」重視など）が行なわれているが、これらをどうするのか、「大きな社会」構想のなかではまだ明確にはわからない。政府と地域社会を対立概念としてのみとらえてしまうと、地方自治制度が位置づけにくいという問題もそこにはあるようにも思われる。

ソーシャルキャピタル論においても、政府とくに地方政府をどうとらえるかはひとつの論点となっている。人口・保健問題を専門とするケンブリッジ大学の社会経済史家サイモン・シュレターは、パットナムの近代米国におけるソーシャルキャピタルにかんする歴史記述において、政府の役割への言及が不足していると指摘した。パットナムは『孤独なボウリング』において、金びか時代（南北戦争後～1900年ごろ）から革新主義時代（1900年～第一次大戦）においてさまざまな種類のヴォランティア組織が急増し成長していったことから、教訓をえようとした。金びか時代においてはメンバー内の福利にかんする団体が主流だったが、革新主義時代には次第にメンバーシップの外側へも関心が広がるようになり、コミュニティ全体の福利をはかろうとする団体が増えたという。すなわち、内向きな^{ボンディング}ソーシャルキャピタルから外向きの^{ブリッジング}ソーシャルキャピタルへの比重の移行である。¹⁸ シュレターは、革新主義時代におけるコミュニティの社会改革をめざす諸団体の多くが、政府に働きかけ、悪徳ビジネスを規制したり公的サービス供給の充実をめざすものであったことに注意をむけるべきであるという。こうした社会運動は最初は都市や各地方レベルで自治体を動かし、さらには地方レベルにおける成功が連邦政府をも動かして全国的な改革につながることもあった。この時代の社会改革の道徳・規律管理主義的な側面の問題点は多くの歴史家が指摘するところではあるが、ともかくもヴォランティアな団体の運動が政府を巻き込むことによって改革（たとえば公衆衛生改革）が進んだというのである。こうしたコミュニティの諸団体と自治体、さらには州政府・連邦政府との関係も、ソーシャルキャピタル論の射程に入れるべきだとシュレターは主張する。個人・諸団体のみならず諸政府も含めた良好な関係も、その社会にとっての資本とみなすことができるというわけである。¹⁹

¹⁷ ロンドンにおける状況については、T. ベルトン・P.J. コーフィールド「ロンドンにおけるコミュニティ・ポリティクスを通じた社会関係資本の構築—ロンドン・バタースー区における労働党1908-2008年」『社会関係資本研究センター年報』1号（専修大学、2009年）、187-214頁参照。原文はT. Belton and P.J. Corfield, 'Building social capital through community politics in an inner London borough: the Labour Party in Battersea, 1908-2008', *The Senshu Social Capital Review*, no.1 (2010), pp. 37-65.

¹⁸ パットナム『孤独なボウリング』23章。

¹⁹ S. Szreter, 'The state of social capital: bringing back in power, politics, and history', *Theory and Society*, 31 (2002), pp. 573-621

そこでシュレターが援用するのが、世界銀行の開発学研究者マイケル・ウールコックが最初に使ったといわれる「リンク型ソーシャルキャピタル(linking social capital)」の概念である。シュレターは、パットナムが結束型ソーシャルキャピタルの問題点をふまえ、橋渡し型ソーシャルキャピタルの重要性に言及するようになったことを評価する。しかし、橋渡しとは水平的な関係、すなわち力関係において対等に近い立場の関係をあらわすには適切なメタファーであるが、垂直的な関係、たとえば政府と一般市民のように、権力や資源へのアクセス力が異なるパーティー間に形成されるソーシャルキャピタルをあらわすには充分ではない。そこで、政府をソーシャルキャピタル論の射程に入れる際に、垂直的な社会関係も含むものとして「リンク型」概念の使用を提案しているのである。2004年には、シュレターとウールコックは、公衆衛生政策における政府と社会のネットワーク構造とシナジー作用の解明にとってのこの概念の有用性を主張する共著論文を『国際疫学ジャーナル』に寄せている。²⁰

歴史のなかの政府と社会

キャメロン首相の「大きな社会」構想が、社会問題の解決のために相互扶助とヴォランティア活動を謳っていることにたいし、法制史家ロリー・チャールズワースは、そのようなヴォランティアに依拠する「大きな社会」が機能するためには、政府による相応の法的・財政的枠組みの提供が重要であると指摘している。その際チャールズワースが念頭においているのは、エリザベス1世期から1834年改正にいたるまでのイングランドのいわゆる旧救貧法の例である。旧救貧法下では、人々はその困窮時に救済を受ける権利を有しており、各コミュニティ（教区）が貧民を扶助する義務を負い、財産所有者からの救貧税（教区メンバーの合議によって税率を決める）をつうじた再配分が制度化されていた。長年にわたりイングランド社会に埋め込まれてきたこうした扶助の慣習・文化を、経済成長の優先を理由に制限しようとしたのが1834年以降の新救貧法であり、今日にいたるまで社会福祉予算の議論はこの新救貧法の発想（＝国家がさまざまな条件付きで貧民に給付を与えてやるという発想）を受け継いでしまっているという。もしキャメロンが真の「大きな社会」を望むのであれば、新救貧法ではなく旧救貧法の伝統に立ち返るべきであるというのが、チャールズワースの主張である。²¹

²⁰ S. Szreter and M. Woolcock, 'Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health', *International Journal of Epidemiology*, 33(2004), pp. 650-667. 同じ号には、R. Putnam や I. Kawachi らソーシャルキャピタル論者、V. Navaro や J. Lynch といった批判的論者からのコメントも掲載されており、保健政策とソーシャルキャピタル論をめぐる論点の拡がりを見ることができるといえる。同論文は翌年発行のシュレターの単著 S. Szreter, *Health and Wealth: Studies in history and policy* (2005) に Chapter 11 として収録されている。

²¹ L. Charlesworth, 'England's early 'Big Society': parish welfare under the Old Poor Law', *History and Policy Papers* (online), November 2010.

近年では、こうした19世紀初頭以前の福祉社会のあり方の再評価はイギリス史におけるひとつの潮流になっている。ただチャールズワースが強調する旧救貧法のメリットが、じっさいにどの程度機能していたのかについては歴史家のあいだには異論もある。コミュニティごとにじっさいの運営には大きな差があり、かならずしも社会問題の解決に資していないところもあったと考えられる。²² また、救貧法による扶助のみならず、他の自治的組織やヴォランティアなチャリティの役割を重視する歴史家もいる。²³ いずれにせよ時代・場所によってそのあり方には差異があり、あまりに旧救貧法時代を理想化することはいましめられるべきであると考えられるが、政治や経済の「近代化」がすすむほど社会のあり方や人々の暮らし向きが改善したとする単純な「ホイッグ史観」には、いまや多くの歴史家が疑問を投げかけている。

シュレターも、旧救貧法時代の社会保障体制を評価する歴史家のひとりであり、中央政府が枠組みを提供し各地域社会が運営したその社会保障制度が、イギリス産業革命の下支えとなったとみている。²⁴ しかし産業革命にともなう都市への人口集中など急激な社会変動に、新救貧法に象徴されるような「安価な政府」への政策方針の変更が加わって、多くの人々の生活状況の悪化をまねき、イギリス経済発展の最盛期である1830年代から60年代にかけて、平均寿命伸長の停滞（都市部では悪化）に帰結したとみる。経済成長しているにもかかわらず平均寿命伸長が停滞した19世紀中期においても、篤志病院をはじめとするチャリティや、友愛組合をはじめとする互助組織は存在したが、その多くは、使用人や従業員、あるいは組合員に限定した福利厚生をはかるための内向きの団体であった。格差社会のなかで、下層労働者階級はこれらの保障システムから排除されたかたちになっていた。シュレターにいわせれば、19世紀中期は結束型ソーシャルキャピタル形成はみられたが、橋渡し型、リンク型ソーシャルキャピタルは欠いていたということになる。²⁵

人々の生活環境を保障するための公衆衛生政策は、すでに1840年代から中央政府主導で模索されていたものの、中央集権的介入にたいする地方レベルでの反発は強く、すぐに実施に結びついたわけではなかった。地方レベルでの衛生改革が実質化していくのは、1870年代以降のことであった。この変化のきっかけとして、シュレターは、地方自治体への参政権が労働者階級に広がり、市会・町村会議員が既得権擁護よりコミュニティ全体の諸問題の解決に意を払うようになったこと。それを政策化・実質化する専門知を有したプロフェッショナル（たとえば公衆衛生分野では、予防医学を専門とする保健医官）が、各自治体に配置されたこと。そしてバーミンガム

²² S. King, *Poverty and Welfare in England, 1700-1850: a regional perspective* (2000)

²³ M.J. Daunton (ed.), *Charity, Self-interest and Welfare in the English Past* (1996)

²⁴ Szepter, *Health and Wealth*, p.425.

²⁵ *Ibid.*, p.399

市におけるジョゼフ・チェンバレン市長のように、地域社会の人的ネットワークをうまく活用し、「市民的福音 (civic gospel)」のスローガンのもとにコミュニティ内の利害・意見調整、団体的活動の動員にリーダーシップを発揮した地方政治家が自治体主導の社会改革の先駆となったこと、などをあげている。パーミンガムにおけるチェンバレン主導の改革は「ガス水道社会主義」として有名で、ガス・水道・下水道などのインフラ整備のほか、労働者向けの公営住宅供給などもすすめ、イギリス国内さらには世界の他都市（たとえば関一市政下の大阪）へのひとつの模範ともなった。中央政府も、こうした地方レベルでの先駆例を参考に、実態に即した法改正をしたり資金調達システムを整備したり、いわば自治体主導の衛生改革の促進役を担った。地方自治体をひとつの中心として市民各層と政府との協働がみられたとして、シュレターはこれをリンク型ソーシャルキャピタル形成の例とみなしている。²⁶ こうしたリンク型ソーシャルキャピタルが土台となって進展した衛生改革も一因となって、イギリスの平均寿命も伸長を再開することになったという。シュレターは、近代における死亡率低下をめぐる論争において、経済成長にともなう栄養水準の向上のみならず、衛生改革をはじめとする社会諸政策の重要性を強調する代表的な論者のひとりでもある。²⁷

イギリス福祉国家形成をめぐる近年の研究では、「国家」のみならず地域社会におけるチャリティや労働者間の相互扶助を目的とする友愛組合などのヴォランティア・セクターを含めた、いわば「福祉の混合経済 (mixed economy of welfare)」がその基礎となっていたことが大きな焦点となっている。²⁸ シュレターの議論は、この「福祉の混合経済」にかんする研究動向の要諦をおさえソーシャルキャピタルという用語を使ってうまくまとめたものである。もちろん、大胆なまとめ方であるから、歴史家からの反論はあるだろう。たとえばチェンバレンの功績にたいしてかなり楽観的であることなども、そのひとつとなりうる。ただ私見では、はたしてそれを結束型からリンク型ソーシャルキャピタルへの移行と呼ぶかどうかは別として、19世紀中期に繁栄をみたチャリティや互助団体などヴォランティア・セクターの供給する諸サービスを各地域社会内で地方自治体を核にして調整・統合し、より効果的で効率的な社会サービス供給の体制を整備しようとする動きが、ひとつの政策潮流として19世紀末に立ちあられてきたことはたしかである。ヴォランティア団体の乱立・偏在が、重複による

²⁶ *Ibid.*, pp. 400-403. イギリス自治体社会主義 (municipal socialism) の日本への影響については、宮本憲一『都市政策の理想と現実』(有斐閣, 1999年) 参照。

²⁷ S. Szreter, 'The importance of social intervention in Britain's mortality decline c. 1850-1914', *Social History of Medicine*, 1, 1988, reprinted in Szreter, *Health and Wealth*, Chapter 4.

²⁸ 高田実「近代イギリス労働者の生活セーフティネット一個と共同性の関係史をめざして」社会経済史学会編『社会経済史学の課題と展望』(有斐閣, 2002年), 386-397頁; 長谷川貴彦「ポスト・サッチャリズムの歴史学—歴史認識論争と近代イギリス像の変容」『歴史学研究』846 (2008), 12-19頁; 金澤周作「イギリス—「フィランソロピーの帝国」の歴史」『大原社会問題研究所雑誌』626 (2010), 11-19頁。

不経済を生んだり、いっぽうでは必要としている人々に供給が届かないような事態が生じていたためである。たとえば保健医療の分野では、ロンドンなど大都市には立派な篤志病院が林立するいっぽう、田舎では病院サービスへのアクセスは困難なところが多かった。保健サービスの分野で、なぜ地方自治体がサービス統合主体として適任と考えられたかといえ、ひとつには自治体が保健医官などの専門官僚を擁していたこともあるが、なによりも自治体は住民の代議組織であり、地域住民のコンセンサスにもとづいて適切な供給のあり方を決めることができうるという建前があったからであった。²⁹

20世紀初頭における自治体主導の社会サービス供給体制の模索は、しかし地域格差の根本的解決にはつながらなかった。1930年代には経済不況の深刻な地域とそれほどでもなかった地域で、人々の生活水準・健康水準、社会サービス供給には差が生じた。ウィルキンソンは、リチャード・ティトマスの議論にもとづき、こうした事態に改善をもたらしたのは、第二次大戦であったと論じている。戦争遂行のために課税の累進性を強めたことや配給制の導入もあり社会は平等化し、人々は社会的結束を強めた。その結果、民間人の死亡率に限ってみると、戦時期に顕著に低下したという。そして戦後福祉国家の青写真ともなったウィリアム・ベヴァリッジによる『ベヴァリッジ報告書』（1942年）も、平和になってからも平等と公正にもとづく友愛や社会的結束を継続しようという意識のなかで議論されたものであったととらえている。³⁰

キャメロン首相も、こうして1940年代後半に確立した福祉国家体制の意義を評価している。それ自体はアトリー労働党政権の産物だが、当時の保守党が合意していた部分も多かったから、キャメロンもその部分は受け入れられるということであろう。しかしキャメロンは、前述のように、サッチャー保守党政権がそうした戦後のコンセンサスを破棄し福祉国家予算の削減を試みたことへの言及を避けたまま、ブレア、ブラウン労働党政権における福祉国家予算の増加を、効果をあげていないとして批判する。中央集権的国家主導の体制は、コミュニティにおいて人々が自発的に助け合う動機を阻害するがゆえに、効果が上がらないという主張である。これまでの福祉国家体制が多くの問題点をかかえてきたのは事実だし、キャメロンがとくに強調している中央集権や官僚主導制の弊害も常にチェックされるべき重要な問題である。しかし、はたして福祉国家が人々の自発的な善意を阻害してきたとまでいえるのだろうか。バーミンガム大学の社会史家マシュー・ヒルトンらのチームは、キャメロンのこうした主張にたいし、実証的な批判をおこなっている。過去60年にわたるヴォランティア組織

²⁹ 永島剛「20世紀初頭イギリス保健政策における個人主義と団体主義」『専修経済学論集』102 (2009年), 67-79頁。

³⁰ ウィルキンソン『格差社会の衝撃』47, 208-209頁。

の趨勢をみると、労働組合、政党支部、教会、婦人会といった伝統的な組織の後退は観察できるいっぽうで、新たな形の社会運動、公共的な関心をもったNGO団体などに参加する人々は増加しているという。福祉国家の拡張が市民的参加を弱めるという趨勢は確認できず、むしろ福祉国家政策が市民からのヴォランティアなイニシアティブを誘発する多くの事例がみられる。したがって政府セクターとヴォランティア・セクターは、競合関係というより、補完関係にあるのではないかと結論している。³¹

オクスフォード大学の社会政策学者ジェイン・ルイスは、イギリス福祉国家はその形成期以来、つねにヴォランティア・セクターとの補完・協働関係にあったと指摘する。サッチャー政権がコスト削減策としてヴォランティア団体を含む民間セクターへ契約による事業委託をしたこともあったが、ニューレイバーとよばれるブレア、ブラウン政権も、より積極的なかたちで（つまり政府の役割を後退させるという消極的理由ではなく）社会的排除の撲滅のためにヴォランティアなアソシエーションとのパートナーシップを模索する姿勢を明確していた。その意味では、キャメロンが「大きな社会」論でのべるコミュニティ団体の活用自体は、表面上ことさら新しいことではない。ルイスは、ニューレイバーのもとでイギリス政府がソーシャルキャピタル論にも関心をしめしたことに言及している。ただルイスが懸念するのは、たとえば2002年のイギリス内閣府のディスカッションペーパーのように、ソーシャルキャピタルの構築が、政府の外側でなされるものであるかのように扱われることがしばしばであるということである。ヴォランティア団体のメンバーではない国民の多数にとって、ヴォランティア団体自体は、かならずしも彼らにとってのソーシャルキャピタルということにはならない。しかし政府がこれらのヴォランティア団体とともに形成する福祉社会における信頼関係や社会的ネットワークは、彼らにとってのソーシャルキャピタルとなりうる。したがって、政府を含めたかたちでのソーシャルキャピタル構築の議論がのぞまれるという。³² ここでのルイスの主張は、シュレターやウールコックのいうリンク型ソーシャルキャピタルのことをさしているようである。

³¹ M. Hilton, J. McKay, N. Crowson and Jean-Francois Mouhot, 'The Big Society': civic participation and the state in modern Britain', *History and Policy Papers* (online), June 2010.

³² J. Lewis, 'The state and the third sector in modern welfare states: independence, instrumentality, partnership', in A. Evers and J.-L. Laville (eds.), *The Third Sector in Europe* (2004), pp.175-176. A. エバーズ・J.-L. ラヴィール (内山哲朗・柳沢敏勝訳) 『欧州サードセクター：歴史・理論・政策』(日本経済評論社, 2007年), 233-237頁.

むすび

本稿では、キャメロン首相が「社会」と「政府」との競合関係を強調していることに対比させつつ、両者の連動・協働、あるいは「政府」を含めた「社会」関係の重要性を主張する諸研究に注目してきた。もちろん、キャメロン首相も政府の責任者として、「大きな社会」の促進役としての政府の役割の重要性に言及している。ただ、「大きな社会」構想をトップダウンで実践しようとするれば、彼が問題視する中央集権的手法に彼自身が陥ることにもなりかねない。中央政府から、地域の人々の「自発的」で「自由」な活動をどう喚起するのか。これまで歴代政府が直面してきたアポリアに、キャメロン首相も直面している。「ビッグ・ソサエティ・バンク」の設立案は、そのための工夫のひとつであろう。コミュニティ活性化の一案として、今後の展開が期待される。しかし、それだけで社会の公正化・格差・貧困問題などの解決の決め手となるようにも思われない。政府による再配分をどうするのか、地方自治体をつうじて供給される社会諸サービスをどうするのか、他に考えなければならない政策課題は多岐にわたる。この小論では、「政府」の大きさをどうするのか、つまり政府とヴォランティア・セクター（そして市場セクター）の役割分担をじっさいにどうすればいいのかについての具体的議論には踏み込めない。ただ、キャメロン首相が両者の競合関係、後者による前者の代替の必要性を強調しているのにたいし、歴史的にみればむしろ両者が積極的な補完・相乗関係にあるときに福祉社会は効果的であったことが観察されていることを指摘しておきたい。

もとより本稿の主旨は、キャメロン内閣の政策の批判というより、その「大きな社会」論と何人かの研究者の議論とを対比させることによって、ソーシャルキャピタル論の射程を考えることにある。とくに、人々の健康水準にとっての政府セクターをふくめた信頼・互酬関係の重要性を歴史のなかに見出し、「リンク型」ソーシャルキャピタル論を展開しているシュレターの議論に注目した。シュレターがイギリスにおけるソーシャルキャピタルのあり方の転換点を1870年代ととらえるとき、パットナムが描いた米国の金ぴか時代から革新主義時代への転換との類似性を意識している。19世紀中葉のイギリスと19世紀第4四半期の米国は、ともに市場競争のもと経済成長の著しい時代であった。だが同時に、労働者階級の不健康問題をはじめとする不平等社会における諸問題が顕在化した時期でもあった。こうした時期にも結束型ソーシャルキャピタルは存在していたが、そこから排除されている人々も多かった。より広範に社会の成員に恩恵が及ぶような公共の保健（＝公衆衛生）のための運動が、地方自治体を軸に、いっぽうでは地域のヴォランティア活動を、またいっぽうでは中央政府をまきこみながら本格的に展開したのが、イギリスでは19世紀第4四半期であり、米国では20世紀初頭の革新主義時代であったとみる。すなわち、後者の時代においてリンク型ソーシャルキャピタルが形成されたことが、公衆衛生の改善にとって大きな意味をもったとシュレターは論じる。そして彼が歴史のなかでこの転換点に注目すると

き、市場競争による成長の促進をめざしてきた1980年代以降の経済社会が、上記の前者の時期と似ている面を有しているのではないかという問題意識がある。したがって21世紀初頭においては、いかにしてリンク型ソーシャルキャピタルを育てていくかが、公共保健をふくむ諸問題の解決にとって重要と考えるわけである。³³

ただし、外形的にリンク型ソーシャルキャピタルが形成されさえすればよいというわけではないだろう。クーニッツは、革新主義時代の都市自治体がしばしば縁故主義や政治腐敗の温床であったことを念頭に、結束型のみならず、橋渡し型・リンク型のソーシャルキャピタルといえども、けっしてそうした問題と無縁ではないと指摘する。そして、リンク型ソーシャルキャピタルが自動的に公衆衛生にとってプラスに作用するわけでもないともいう。たとえば革新主義時代の米国では、ビジネス界・労働界のリーダーなどから成るナショナル市民連合が、市民と議会を巻き込みながら、国民健康皆保険制度を成功裡に廃案に持ち込んだ。クリントン政権時代にも同様の公的健康保険への反対運動がみられたし、オバマ大統領も、まさにいまその問題に直面している。つまりクーニッツは、リンク型ソーシャルキャピタルは公衆衛生にとってプラスにもマイナスにも作用するものであり、要はそれがどのような範囲でいかなる目的のもと誰のために形成・活用されるかによって、人々への影響や意味が変わりうることに注意を喚起しているのである。³⁴

また、シュレターらのいう政府を含んだかたちでのリンク型ソーシャルキャピタル形成は、一定の自由や民主政治もない独裁的・統制的な国家体制にある国・地域では、望むことが難しいことには留意が必要だろう。逆にいえば、民主主義の制度をもつ国・地域では、それを健全に機能させ活用することがソーシャルキャピタル形成につながるということになる。ルイスはヨーロッパ諸国を念頭に、ソーシャルキャピタルを豊かにするためには、それがフォーマルな政治的諸制度に埋め込まれ、リンクされていることが重要であるとのべている。³⁵ 少なくとも制度的に自由・民主主義をとっている国・地域において、政府を「官」（あるいは日本風にいえば「お上」）としてのみとらえ、「民間」「市民社会」との概念上の対立を強調しすぎると、政府が代議制民主主義のうえに成り立っているはずである（すなわち市民一人ひとりが政府の在りようの当事者である）という原則をバイパスすることにもなりかねない。現実的には、政府はまさに「お上」であるがゆえの多くの難点を抱え、多くの人々にとって不信の対象であることがしばしばだが、地方自治体さらには国政レベルでも代議制民主主義を機能させ、住民あるいは国民と政府セクターとの信頼関係をがまんづよく模

³³ S. Szreter, 'Public health and security in an age of globalizing economic growth: the awkward lessons of history', in Szreter, *Health and Wealth*, Chapter 12.

³⁴ Kunitz, *The Health of Populations*, p.124.

³⁵ Lewis, 'The state and the third sector in modern welfare states', pp.176-177. 前掲訳書, 237頁.

索していくこと、「公共」機関としての政府を機能させていくことも、ソーシャルキャピタル形成のうえで重要な課題といえるだろう。そうしたなかで、住民ないし国民各層、諸団体のあいだの利害・意見の相違をどうのりこえ、「自治」のもとに公共の福祉・健康を図っていくのかがいま問われている。