

# ふくしま政策ネットワーク情報 (第31号)

イタリアにおける地方制度改革の鍵は何か。そして本当の「社会資本」とは？

'03.4.13

私達はずっと長い間、より多くの物を希求して資源を浪費し、幻影にも似た文化の愉悅に浸りきっていた。そして現在、急転直下の絶望感。よくよく考えれば21世紀の本当の豊かさとは、「第三の道」のギデンスが説くような「個人が自らの道を切り開いて行く営みを支援すること」から湧き出すのではないか。だからソーシャル・キャピタル(社会資本)を物的なことと誤解してはならない。私達の社会を良くするのは人と人とのネットワーク、そしてコミュニティでの良好な関係にこそ、確実に存在する。日本でも今、それを「社会資本」と呼ぶべきである。

～ だらだら職員 (indolent functionaries) と きびきび職員 (brisk officials) の差はどこからくるのか～

## ロバート・パットナム著 「哲学する民主主義」

原題「Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy」を読んで

福島市 佐藤 敏 明

イタリアにおける州制度改革の歴史は、「今後の日本の分権・自治のあり方に大きな示唆を与えてくれる」と私は考えている。かつてヨーロッパのお荷物と揶揄されていたイタリアが1970年からの地方制度改革によって、どのような変容を遂げたのか。その豊かな多様性はどのようにして開花したのか。この改革では、成功した州政府もあれば失敗した州政府もあった…。

### 制度改革と南・中北の差異

四半世紀にわたる実証的な検証によって、本書の著者ロバート・パットナムは「各州政府の制度パフォーマンスに歴然たる格差があること」に気づく。

例えば南部のプリア州では「どの職員も不機嫌そうにだらだらと仕事をやっている感じで1日に1、2時間働き、その間でさえきちんと仕事をする気がなさそう」だった。

一方で、中・北部の「エミリア・ロマーニャ州政府の有能さは、プリア州と比較した場合、驚嘆に値する。きびきびした礼儀

正しい受付が、来客に担当窓口をきちんと教えてくれる。そして窓口の職員が州の問題と施策に関するデータをコンピューターで検索してくれる」のである。

いったいこの差はどこから来るのか？

### 改革が根付く風土と…

公衆衛生、住宅、都市問題、公安、産業等の権限が1970年にローマの中央政府から20の公選型州政府に移譲された。以来「この新制度は、州の自治権を重視する州分権論者の進取の気性を検証するに十分な権限を獲得するまでに成長を遂げ」て、州政府支出の総額はイタリア国内総生産の約10分の1を占めるまでになった。

しかし冒頭に書いたように、その一方で南部の諸州と中・北部の諸州における制度改革の成果はまったく対照的なものとなったのである。「州の土壌が肥沃なところでは、州はその伝統から栄養分を引き出すが、土が貧しいところでは、新しい制度はたじろぐばかり」だったのである。

## 「社会資本」が意味すること

この土壌の違いについてパットナムは、「社会資本」の蓄積に着目する。

「社会資本」と言えば、日本では橋、道路等のインフラストラクチャーの狭い意味での公共投資に使用されているが、本書では社会資本を「調整された諸活動を活発にすることにより社会の効率性を改善することができる信頼、規範、ネットワークといった社会的組織の特徴」として捉えている。

その上で南部諸州の社会資本を「従属、恩顧＝庇護主義的垂直型ネットワーク」と分析し、中・北部諸州の社会資本を、隣の人に手助けをするのは、いつか自分も隣人に手助けを求められることがあるからという「互酬性の規範と市民的積極参加のネットワークによる水平的な協調精神」を育むものと分析している。

換言すれば「南部は政治的なずる賢さと社会的コネによって、貧困と相互不信の悪循環を生み、マフィアがはびこる」風土を有しており、北・中部は「自発的な諸団体が根を張り、様々な分野において互酬性の規範、相互信頼、社会的協力、市民的積極参加、成熟した市民的義務感が緊密に絡み合っ、社会の効率性を高めている」ことを意味している。



## イタリア v s 日本の分権改革

さて日本では、地方制度改革を巡る動きが再び急を告げている。2000年4月に始まった第1次分権改革は市町村合併問題が山場を迎え、3218自治体の3分の2近い市町村が法定、任意の合併協議会や合併研究会を立ち上げている。また、西尾私案に見られるような強制合併、小規模町村切り捨てには多くの町村が反発を強めている。

平成の合併が昭和の大合併の失敗例を引き継ぐ危惧もないではないが、「合併しない宣言」の矢祭町のように、市民自治に根ざした自治体の機能を真に発揮しようとする真摯な模索が全国各地で行われており、このような取り組みが自治体改革の新しい流れとなりつつある。

## 垂直から「対等」への転換

しかし、目先の制度改革に気を奪われて、歴史的に積み重ねられてきた地域の社会構造に目を向けなければ、新しい制度は頓挫しかねない。

未だ改革途上にある日本の社会構造は、パットナム流に言えば「旧来の保守的な情実社会の構造」から「民主的な水平的平等主義的構造」への過渡期にあるといえる。つまり、かつての通達主義に象徴されるような「命令や垂直型構造の社会」は、地方主権の、成熟した市民社会の下では、その権威と機能を急速に失いつつあるからである。

私たちは自分たちの地域の地縁組織をはじめ、産業組織、労働組合、行政組織等の様々な組織を「互酬性」と「垂直型から水平型」への視点で再点検する必要がある。

パットナムは、次のような言葉でこの調査を締めくくっている。

「Building social capital will not be easy, but it is the key to making democracy work.」

(さとう としあき 福島市商工観光部)

\*「ふくしま政策ネットワーク情報」は、ペーパー版からメール配信に切り替えをしています。PCのある方は下記までご連絡をお願いします。

**発行** ふくしま政策ネットワーク事務局 2003年4月

(財)ふくしま自治研修センター・シンクタンクふくしま内  
世話人: 佐藤 栄 [s.sato@thinktank-fukushima.or.jp](mailto:s.sato@thinktank-fukushima.or.jp)