

政府に対する信頼の低下

ジョセフ・S・ナイ・Jr.

ジョン・F・ケネディ行政大学院長で、「ドン・K・プライス」教授（公共政策）。国際安全保障担当の国防次官補を務めたのち、一九九五年にハーバードに戻り、「二十一世紀の統治のビジョン」プロジェクトを始めた。

政府に対する信頼が低下している。一九六四年の世論調査では、「連邦政府はほとんどの場合、正しい行動をとる」と信じていた米国人は七五%だった。今日、これほどの信頼を寄せているのは二五%にすぎない。州政府に対しては三五%で、多少は「まし」といった程度だ。世論調査によっては数字はさらに低くなる。九五年に行なわれたある調査では、信任率が、連邦政府は一五%、州政府は二三%、地方自治体は三一%という数字だった。九七年の同じ調査では、それぞれ二二%、三二%、三八%と、わずかに上昇したものの、三年前の数字にははるかにおよばない。政府を信頼できない理由としては、「非効率的だ」「公金をむだづかいする」「まちがったことに支出する」という答えが多かった^[1]。

これは政府だけの話ではない。さまざまな主要制度に対する国民の信頼が、この三 年間に半減した。大学は六一%から三三%に、大企業は五五%から二二%に、医療は七三%から二九%に、ジャーナリズムは二九%から一四%に下がっている。九六年の世論調査では、米国民の三三%が報道機関の指導者たちをほとんど信用してないと答えており、連邦議会についても同じようなものだった^[2]。さらに、これは米国だけにとどまらない。カナダ、英国、イタリア、スペイン、ベルギー、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、アイルランドでも、政府に対する信頼が低下している^[3]。日本では、政治不信は何十年も前からのことだが、最近では不信感が官僚制度にまで広がってきた^[4]。

信頼の低下が政府だけ、または米国だけの現象であれば、問題は単純だったかもしれない。連邦政府が、国民の支持する規模より大きくなりすぎたと考えればいいからだ。大恐慌や第二次世界大戦が起こる前の一九二九年、連邦予算は対国民総生産（GNP）比で三%以下だった。それが今は一九%である（州・地方自治体は別途、一四%を占める）。連邦・州・地方政府の公共支出の対GNP比は、四七年には一八%だったのが、七三年には三三%まで上昇し、それ以降は微増にとどまっている^[5]。これは先進国では最低の水準に属するが、それまでの米国から見ると相当な様変わりである。さらに、政府の仕事は内容的に劇的に変化した。五四年には国防費が連邦支出の七三%を占めていたが、今日では一七%以下である。

過去一 年間、連邦予算の全体の規模は対GNP比で見ても拡大していない。しかもその総額のうちで増えたのは、社会保障給付やヘルスケアといった国民に歓迎される移転支出であった。

政府は大きくなりすぎたから支持されなくなった、というような単純な説明を疑わざるをえない理由はもうひとつある。それは、他の多くの主要な制度も信頼を失っていることだ。企業、教会、大学、医療も、急速に拡大しすぎたのだろうか。それとも、もっと一般的な原因があるのだろうか。的を射た説明を聞けば、政府についてもっと大局的に見た何かかわかるはずだ。

これは困ったことだろうか

どういう徴候が見られるにせよ、結果に問題がなければ原因をあれこれ詮索することもない。そこです、「だからどうなのだ」と考えてみる。もしかしたら、今見られる徴候は健全さの表われかもしれない。米国は、政府に対する不信があつて建国された。アメリカ合衆国憲法は、英国王にふたたび支配されることがないように配慮して定められている。これについては、「英国王に限らず、他のだれにも」と付け加える向きもあるだろう。初期の共和国を二分した連邦主義者の論争では、トマス・ジェファソンとアレクサンダー・ハミルトンのあいだには明らかに違いがあつた。ハミルトンがアメリカには強力な中央政府が必要だと信じていたのに対し、ジェファソンは、政府は小さければ小さいほどよいと思つていた。長きにわたるジェファソンの伝統によれば、政府への信頼度を気にしすぎることはない。世論調査に表われているのがシニシズムではなく慎重さであるなら、その結果は健全なのかもしれない。

第二に、政府の日常の仕事ぶりではなく、その底にある憲法の枠組みに目を向けると、世論

調査の結果は依然として肯定的である。米国人に「世界中で最も暮らしやすいところはどこか」と尋ねると、八 %が米国だと答える。「米国の民主的な行政制度を気に入っているか」という質問には、イエスという答えが九 %にのぼる。ヨーロッパのユーロバロメーター世論調査を見ると、政府に対する信頼が低下している国でさえ、九 %が「民主的な政府の形態に満足している」^[6]。憲法上の体制のレベルでは、今の状況は一九六八年のフランスとは違つし、ましてやワシントンが合衆国初代大統領に就任した一七八九年のようでもない。大半の人は、制度が腐敗していて破壊すべきだとは思っていない。オクラホマ市の事件は異常なできごとだった。民間武装組織ミリシアは一般標準ではない。三、四年前と比べると行政機関は信頼されなくなつたが、変わらない何かがある。

今の空気にはシニカルな面もあると思われるが、それ以外は、政府に対する深い幻滅というより、政治のプロセスでの進退きわまつた状況や口論への不満の表われである。目下の現象には国民感情の振り子が周期的に揺れているという面がある。たとえば、一九九一年にも全国的にいらだちの傾向が広がつたことがあつた。それと比べると政党政治はより対立化しているものの、汚い政治的手段は目新しいものではない。一八八四年、ジェイムズ・G・ブレインとグロバー・クリーブランドが立候補した大統領選挙の二大スローガンは、「ブレイン、ブレイン、ジェイムズ・G・ブレイン、メイン州の大うそつき」と、「ママ、ママ、ママ、パパはどこ？ ホワイトハウスに行っちゃった」というクリーブランドの非嫡出子に言及したものだつた。現在、問題なのは第二次世界大戦後に政府への期待が高くなりすぎたことかもしれない^[7]。そうであれ

ば、一九五〇年代が異様だったのであり、解決策は歴史的により「正常」な水準まで期待を引き下げることである。そうすればムードは改善されるかもしれない。

そうはいつても、気がかりなことが残っている。信頼の喪失・不満・シニシズム・憎しみのあいだには程度の違いがある。では、それらはどう関連しているのだろうか。信頼の低さは蓄積される傾向があるのだろうか。政治家と報道機関が、政府は何ひとつまともにもできないということを経験一般の通念として繰り返せば、シニシズムが広まるのだろうか。ビジネスの世界には、消費者に一定の製品を買わないように勧める「逆拡販運動」というものがある。一九七六年のジミー・カーターの選挙運動以来、大統領候補者は「ワシントンに反対する」ことが多くなった。今では大半の政治家がそうしている。調査結果によると、この三年間、メディアは政治と政府について、より否定的に歪曲して報道しがちだった^[8]。それで傷つくのが政治家の虚栄心だけならまだしも、政府と政治の評価を下げるようなことを長くつづけていたら民主主義制度の力に影響しかねない。社会学者は政府の日常業務への満足感と体制としての民主主義への支持がどう関連しているかについて完全には理解していないが、ひとつ、はっきりしていることがある。民主主義的な統治の将来が非常に重要だということである。

制度への信頼と体制の安定を関連させるには三つの方法が考えられる^[9]。国民が税金という決定的な資源を提供すること、優秀な若者が政府の仕事に就くこと、法律を自発的に守ることの三つだ。ところが、政府が無能で信頼できなければ、こうした資源を人びとは提供しないだろう。不可欠な資源がないと政府は良い仕事ができないし、政府が良い仕事をしないと人びと

は政府に対する不満と不信を募らせる。こうした悪循環は、統治の形態としての民主主義への支持を損なうことになる。政府が大幅に縮小されて現行のGNPの三分の一から四分の一度程度になったとしても、米国民の生活の大きな部分を占めていることに変わりはなく、まずい統治を許すわけにはいかない。

二一世紀には、情報・バイオテクノロジー革命とさらに重要になるグローバル経済が新たな課題を生む。なかには、政府は退いて対応を民間部門に任せるのがいちばんだという説もある。情報を基にした経済と社会では民間および非営利部門がこれまで以上に大きな役割を果たすと思われ、それにふさわしい新しい考えに政府が適応しなければならぬのは確かだが、政府が非効率的で業績が冴えないと高いものにつく。たとえばグローバル経済においては、政治が安定していれば資金が集まり、教育はなくてはならない技能をもたらす、科学技術における基礎研究は競争力と生活水準を高め、知的財産権の保護はいつそう重要になる。こうした公共財の提供は効率的な政府にかかっている。国防の分野では、冷戦の終焉によって外国の脅威という以前の感覚は薄れたようだが、国境を越えたテロの台頭と大量破壊兵器の急増が、政府の効率的な対応を必要とする新しいタイプの脅威となっている。

政府の非効率的な仕事ぶりによるコストに加え、信頼が低下すると民主主義的な価値観が損なわれる危険性がある。米国憲法によって創設されたのは、協議による民主主義を促す制度である。米国の制度は手際よく措置をとるようにはできていない。ジェイムズ・マディソンが『ザ・フェデラリスト・ペーパーズ』で述べているように、徹底的に討議することと自由を守る

ことを促すように考案されている。政治のプロセスが、政治家が三秒広告で国民に何を訴えればよいかを政治コンサルタントが世論調査やフォーカスグループを利用して探ることではなくなった場合、マディソンの協議による民主主義は、「薄っぺらな」民主主義へと後退する。国民の役割は、税金を払って投票するだけになる。政治のプロセスと選挙で選ばれた政府に対するシニシズムは、参加することと民主主義の質を低下させるおそれがある。「民主主義が薄くなる」兆しが見られるにもかかわらず、最近の調査によると、いくつかの分野では参加が減っていない。問題は、信頼が失われつつあった場合、マディソンの協議による民主主義が大きく損なわれるかどうかである^[10]。

この三一年間に政府と他の制度に対する信頼が低下しているという世論調査の結果は割り引いて考える必要がある。調査には限界がある。世論調査は動いている対象をスナップ写真に撮ったようなものだ。回答は質問の尋ね方や前後関係によって違ってくる。データは不完全である。それに、たとえ質問やサンプリングの手順が完璧であっても、政府に対するある程度の慎重さや懐疑は民主主義にとって健全なことだ。しかし、天が落ちてくるようなことは起こっていないくても、世界はすべて安泰というわけでもない。冷静に見て、極端に悲観的でも楽観的でもないといったところだ。本書の目的は解決策を示すことではなく、今、民主主義的な統治の発展段階のどのあたりにいるのかをよりよく理解できるように障害物を取り除くことである。政府は何をするのか(その領域)、仕事ぶりはどうか(その業績)、それを国民はどう見ているか(その業績の認識)という三つの問いを通してそれを進めていく。次に、原因についての一

連の政治的・経済的・社会文化的仮説を検討することにより、この三 年間になぜ状況が変化したのかを考えてみたい。

政府の領域

政府の領域はこれまで一貫して拡大してきたわけではない。それどころか一八世紀の啓蒙運動では、政府は日常生活における多くの宗教的・道徳的側面から切り離され、それらは特権階級の個人に委ねられた。米国憲法は啓蒙運動の思想の産物である。政府は、(一)正義を確立させ、(二)国内の平穩を保ち、(三)共同防衛に備え、(四)国民の福祉を促進し、(五)自由の恩恵を守るためであった。ここに列挙したものは限られているが、これは増やすことができ、幅広い問題を正当化するのに用いることができる(そして実際にそうされてきた)。一九世紀の政府は限定的だったが、国防、司法、秩序とならんで教育、公共事業、新しい土地の割当てなどに重要な役割を果たした。二 世紀に入ると第二次産業革命とともに大企業が台頭したのに対応して、政府は独占禁止や規制を行なうことによって民間の力に対する均衡勢力となった。米国の政治制度では、大恐慌以前でさえ、南北戦争の軍人恩給や女性と子供を守る法律を包括的な再配分制度に転換させていた^[11]。とはいえ、政府の領域が最も大きく拡張されたのは、不況、第二次世界大戦、冷戦、福祉国家の台頭に対応してのことだった。

今の米国における政府への不満は、その領域が大きくなりすぎて個人に委ねたほうがよい分

野にまで侵入したからかもしれない。世論調査の回答は一見、この認識を部分的にししか裏づけていない。「連邦政府を信じていないのはなぜか」と質問された回答者は、領域が広すぎることでより業績がよくないことを強調する傾向がある。八一%が政府は無駄が多くて非効率のたとえ、七九%が見当ちがいのことに予算を使いすぎると言っているのに対し、政府は個人の生活に介入しすぎるとか、解決しようとしている問題は連邦政府には解決できないという人はその半分にとどまっている^[12]。四 %が政府の領域は広すぎると思っているのであれば、それは政治家が考慮すべき重要な事実だが、民主的社會では、より大きな政府を望んでいる人と、より小さな政府を望んでいる人はほぼ半々だと思われる。政府は、いちばん拡大した時期（一九三〇年代半ばから一九六〇年代半ば）にはおおむね人気があつたし、連邦予算が最も急速に伸びた分野（社会保障と医療保険メディケア）は幅広く支持されている。それに大半の米国人は、政府を信頼していないにもかかわらず、政府が環境、製品の安全性、危険な労働条件、差別的な雇用、破綻した年金基金などについて企業を規則で取り締まるべきだと思つている^[13]。

米国民はまた、政府に求めるものについて認識が一致していないという可能性がある。大多数の人は連邦予算が均衡することを望んでいるものの、社会保障やメディケアなどの大型プログラムを削減するという犠牲は払いたくない。このように、何を削減するかについて意見の一致がないため、人びとが政府に求めていることに応えるのは難しい。また、連邦政府の領域についての国民の懸念は、GNPに占める割合が増えたことより（この二 年間は大きく増えていない）、環境や安全について取り締まることや、人種および性別に関する変化を促進すること

と関係している可能性がある。安全や公正においてどれほど実質的な進歩があったにせよ、このことには押しつけがましさがつきまとう。たとえば、学校の人種統合を促す連邦措置は、南部でもボストン南部でも一部の住民を憤慨させた。

政府は何をするべきかという点に目を向けると、米国人が用いる標準的モデルが少なくとも三つある。

第一は、アダム・スミスまで遡ることができるミクロ経済学者のモデルである。政府は防衛の提供、財産権の確立、正義の維持、商業を可能にする公共事業と制度の創出に限定的だが重要な役割を果たす。

第二は、二世紀に台頭した、よりマクロ経済学的な見方で、政府は景気サイクルを抑制し、市場の分配効果に注意を払わなければならないと主張する。選挙調査によると大統領選挙の最強の予言者は経済状態なので、国の経済運営がここにきて国民の望んでいるものの一部になったのは確かなようだ^[14]。

第三のアプローチである市民的美德モデルは、政府が経済問題だけでなく国の公共および民間の徳を促進するように関与すべきだとする^[15]。国民は何が利益かについての討議を望んでいるので、政府は完全に中立ではありえない。だが、政府は利益の内容を決定し、それを国民の私生活に強制するところまで踏み込むべきかどうかは目下、かなりの論議を呼んでいる。第一章で、アーネスト・メイが、こうした政府の領域の問題について検討する。

業績

人びとは政府の業績への不満を口にしているが、それは民主的社會では重要な尺度である。だが、業績の問題は見た目よりも複雑だ。そもそも、何と比較しての業績なのだろう。期待、過去、外国などに対してなのか、それとも企業や非営利組織などと比較してのことなのか。さらに国民は、政府の効率に対して税金やその他の価値でどれほど報いるつもりがあるのだろうか。建国の父たちは、効率を犠牲にして自由を守るような政府の制度を考案した。権限を共有する別個の機関による連邦制度は、能率的に業績をあげるためのものではない。国民はこの制度を変えたいと思っているのだろうか。多分、そうは思っていない。テロのような新たな問題によって「本土での真珠湾攻撃」のようなことが起こったらどうだろう。その場合は考えるかもしれない。業績を測定するときのもうひとつの問題は、一般的な結果と政府の具体的な施策を識別することである。政府の施策の質は変わらなくても社会的結果が冴えなければ、国民は当然ながら不満に思う。たとえば、米国は他のいくつかの国より科学と数学のテスト成績が劣っているが、その理由としては学校の役割より家族の価値観や国民の文化が果たす役割のほうが大きいのと思われる^[16]。あるいは、セオドア・マーモアが指摘しているように、カナダ、オランダ、英国、米国では人びとが口を揃えて自分たちの国民医療制度に不満をもらしているが、政府の役割はそれぞれ違う（米国民の不満が他国を上回っているが、米国のほうが政府の関与度は低い^[17]）。

さらに問題を複雑にしているのは、国民の知識にむらがあることだ。たとえば、米国人は外交政策のうちで対外援助に最大級の不満を抱いているが、対外援助の額を実際よりはるかに多いと誤解している。^[18]

第二章と第三章で、デレク・ボクとゲイリー・オレンは、政府の業績における真の変化と認識された（誤認されたものを含む）変化を区別しようと試みる。ひとつの重要なステップは、「政府と政治」としてひとまとめにされている活動を分けて考えることだ。業績は分野によっても機関によっても違う。たとえば、米国では大気および水の質と高齢者の安全は、この数十年間に改善を見た。一九九五年の世論調査では、国民の四四％が大気の質の向上に連邦政府の尽力があつたとし、二三％が六五歳以上の貧困削減に功績があつたとした^[19]。それに一部の政府機関は他より高い評価を得ている。一九九六年、連邦議会を大いに信頼していると答えた人は一％にすぎなかつたが、最高裁判所を大いに信頼している人は三一％、軍は四七％だつた^[20]。軍についてはベトナム戦争のときの二七％程度から回復しており、湾岸戦争のときの優れた実績だけでなく、現代の米国社会を悩ませている麻薬・人種・教育問題の取り組みに軍がかなりの成功を収めていることも反映されているようだ（これについては結論でさらに述べる）。

不満と政府実績の関係について考えるときに最も難しいのは、人びとがどれほど政府との距離を感じているかを理解することである。たとえば、世論調査において連邦議会への評価が低いときでも、地元出身の議員はより高く評価されている。学校制度に対する批判があつても、地元の学校には満足している。前にも指摘したように、連邦政府と比べると、州と地方に対す

る満足度はいくらか高い水準にある^[21]。ここでは価値観が一役かっていると思われる。行政が間違いを犯した場合でも、「われわれのような人たち」の間違いなら大目に見ようという気になるのだろう。その一方、一九九五年の世論調査で「連邦政府を信頼していないのは、政策に自分たちの考えや価値観が反映されていないからだ」と答えた人は三七%のみだった^[22]。

不信感が個人の価値観と経験にそれほど関連していないとすれば、原因は一般通念またはムードにあるのかもしれない。こうした距離と認識された業績との関連を理解することは、権限委譲の問題に関係してくる。州と地方にもっと権限を委譲すれば政府に対する信頼が回復するという説があるかと思えば、権限委譲は単に批判の矛先を地方レベルに向けさせるだけだという説もある。国民の政府に対する反応が個々の業績とはつきり関連づけられていたら、この三年間に態度が変化した理由を説明するまでもなかったはずだ。だが、実際の業績と認識された業績との関係が不明確で、政府以外の主要な制度に対する信頼も低下していることから、もっと大きな原因があると考えられる。

不満の経済的原因

政府への信頼が頂点にあった一九六五年、ロバート・レインは一九三〇年代以降の信頼の高まりに着目し、それを経済状態の向上によるものとした。もっとも、豊かな時代は信頼の時代となり、「国民と政府は友好的な関係になる」というレインの予言は当たらなかったが……^[23]

第四章でロバート・ローレンスは、この難題に経済の面から斬り込む。信頼が低下したのは経済が減速したからではないか。これは、多くの先進国で同じことが起こっていることの説明にはなる。経済成長率は、すべての先進国において、第二次世界大戦直後の二五年間のほうが一九七四年以降よりはるかに高かった。一九八〇年代、日本の成長率は高かったとはいえず、一九六〇年代にはおよばなかった。米国では、年間成長率は戦後の数十年間が三・五%であったのに対し、一九七五年以降は二・三%前後と大幅減となった。これは二一年間で計算すると約二・五兆ドルとなり、政府が財政赤字を解消させたり、今は予算不足のために実施できない施策の資金として十分な額である^[24]。

経済成長率の鈍化が国民の不満につながったと仮定すると、それが転じて政治的なスケープゴートを探すことにつながる。米国の時間当たりの実質賃金は一九七九年から一九九五年までに約五・五%上昇したが、これは一年につき三分の一%でしかない^[25]。要するに、戦後すぐの時期と比較して、昔はよかったと口にし、それを政府のせいに行っているのかもしれない。だが、この仮説には大きな問題がある。政府への信頼が失われはじめた時期とタイミングが合致しないのである。米国では（ヨーロッパは違いが）、信頼が最も大きく低下したのは経済成長率が最も高かった一九六四年から七四年までであり、一九八〇年代初めの景気後退期には政府に対する信頼が増しているからだ。

もうひとつ、それに関連する経済学的な説明にグローバル競争がある。この主張によると、問題なのは経済の減速だけでなく、それがグローバル化した市場と競争によって引き起こされ

たという一般に流布している見方である。一部で言われているように、ほんとうに問題なのは東アジア諸国が急激に台頭してきたことだ。これらの国には安価な労働力が無限と思えるほどあり、それが先進国の賃金を引き下げる。特に賃金が下落するのは未熟練労働者で、こうして不公平さが拡大され、それがひいては政治制度に負担をかけるという指摘だ。

この説明は、経済の減速の場合とは違ってタイミングの問題はないが、別の疑問がある。米
国経済において、貿易の占める割合は約一 %しかないことである。また、経済の減速と賃金
の下落は、貿易財を扱っているところだけでなく、残りの九 %でも起こっている。もちろん
貿易財から非貿易財への溢出効果はあるし、多国籍企業が海外に拠点を移すと脅すことができ
るといっただけで賃金は下がることがある。いずれにせよ、貿易は米
国経済全体から見て小さ
さるようだ。それに加え、米国の貿易の七 %は同じような賃金水準の先進国が相手である。
そっ
ういっ
わけてグ
ローバ
ル競争
は大き
な影響
がある
もの、
賃金下
落の事
情を説
明する
には十
分では
ない。

ロバート・ローレンスをはじめとする経済学者は、国際貿易では現在起こっていることの一部しか説明できないと考えている。真犯人はテクノロジーの変化であり、特にローレンスが技能偏重テクノロジーと呼んでいるものが賃金を引き下げている^[26]。だが、それが正しいとしても、グローバル競争力と相互依存が、注目すべき政治的局面を生み出していることも確かだ。世界の競争が拡大したために生活を守れなくなったと人びとが感じれば、それが政治的現実となる。だからパット・ブキャナンが米国民の問題は外国人によって引き起こされているという

選挙運動を展開すると、経済学的にはともかく、それが政治的現実となる。

もうひとつの仮説は、経済の分野でもっと重大なことが起こっているというものだ。第三次産業革命である。これは情報革命であり、一世紀末のコンピュータと情報通信施設は、一八世紀末の蒸気や一九世紀末の電気と同じ意味を持つている。今、目にしているのは、行き渡るのに二、三、四年かかるような途方もなく大きい技術革新の波だ。ジョセフ・シュンペーターによると、この一面において資本主義は「創造的破壊」のプロセスなのである^[27]。これには良い面と悪い面がある。斜陽化した鉄鋼業地帯で工場が閉鎖されると、だれかが損害を受け^[27]る。シリコンバレーに工場ができると、他のだれかの利益になる。

こうした創造的破壊はほぼすべての先進国で起こっている。米国では、往々にして低賃金ではあったが雇用を創出することで対応してきた。ヨーロッパでは所得の補助で対応したため、失業率は一、二％にのぼり、国によっては若者の失業率が二％に達した^[28]。それぞれの社会において、この経済プロセスに対応する方法はさまざまだが、いずれも低賃金または高失業率という混乱を生み出す。そのうえ、情報技術の発達によって不平等が拡大していく。勝つのは情報に強い者、負けるのは情報技術の教育を受けていない者だ。三年前なら、高校中退でも自動車工場に就職してかなりの賃金を稼ぐことができた。今では、そういう仕事は高卒であることが要求され、さらに数値制御の工作機械を操作できるような技術研修すら必要とされている。

情報に強い者と弱い者とのあいだに格差が生じているという問題に加え、創造的破壊と事業

の再構築はダウンサイジングを意味することが多い。企業は労働者を解雇する。これは生産性を高める一方法かもしれない。だが、いま解雇されている者の多くはホワイトカラーの中流階級であり、これまでとは様子が違う。これは「不安定の民主化」であり、そこから「不安な中間層の政治学」が生まれる^[29]。米国は長期的にはこの創造的破壊から利益を得るかもしれないが、国民は一時的には寄るべない不安を感じ、経済的・歴史的流れに配慮することなく政府を非難する。だが、これについても因果関係は複雑だ。経済が最大の原因であるなら、政府への信頼は経済的敗者において最も大きく失われたはずだ。ところが、ローレンスが指摘するように、政府への信頼の低下は勝者も敗者もほとんど変わらない。先ほど見たように、信頼が個人の経験や価値観と密接につながっていないのと同じように、経済状態と表明された態度とのあいだにもつながりがない。ということは、もっと一般的でイデオロギー的な、広い国民感情を反映した説明が必要とされているのだろう。

不満の社会的・文化的原因

ジェーン・マンズブリッジによる第五章では、政府に対する信頼の低下の原因について社会的・文化的仮説を見ていく。ひとつは、社会資本が減少していると言われていることである。「社会資本」は常識的な概念であり、人びとが協同できる能力である。連係した行動を容易にするのは信頼、規準、ネットワークだ。社会学者は、こうした技能は一般市民が自発的な組織で

いっしょに作業することによって発達すると考えている^[30]。こうした組織のすべてに積極的な効果があるわけではないが、大半にはあると思われ、それが衰退したことが懸念される。ロバート・パットナムは、一九六〇年代以降にPTA、YMCA、ガールスカウトといった自発的な組織が衰退したことに注目している^[31]。もちろん、米国退職者協会のように参加が増えている団体もあるが、こうした新しいグループは多数の会員が顔をあわせることはめったにない。会員は小切手で会費を郵送して、それでおしまいだ。PTAのメンバーのほかが顔をあわせていっしょに作業することを学ぶ機会が多い。要するにパットナムが主張しているのは、参加型グループの減少によって、民主主義政府を支える市民社会の構造に不可欠だとアレクシス・ド・トックビルが考えていた中間の制度がなくなってしまうということである。パットナムの主張には異議が唱えられたが、示されたデータが有効であるかぎり、政府への信頼を低下させる一因についての仮説は検討に値する^[32]。

社会資本における衰退のもつひとつの側面は、長期にわたる文化的変化である。ロナルド・イングルハートが第九章で示しているように、発達した社会では制度への信頼が長期にわたって失われており、それは政府だけにとどまらない。イングルハートは、権威が尊敬されなくなつたことは近代およびポスト近代の価値観の一部で、人びとの価値観が生存から生活の質へと変わったのだという^[33]。一九六〇年代の「若者の反乱」では、米国だけでなく他の多くの先進国でも、権威と制度への挑戦の気運が一気に盛り上がった。

西洋文化では、個人とコミュニティとのバランスが変化し、個人主義が拡大した。これは長

期におよぶ世俗的傾向である。たとえば、離婚はほとんどすべての先進国で増えている。離婚には一部の女性が虐待的で不平等な結婚から解放されたという面がある。女性は出口がないに等しかったため、不幸な結婚から経済的理由で抜け出せないでいた。男性もまた、離婚しやすくなったことで利益を得た。つまり、離婚から見えてくるもののひとつは自由論的な傾向である。しかし、離婚にはもうひとつ、家族の衰退も表われている。これは子供に向けられる注意が減り、コミュニティの基本的な構成単位が顧みられないことを意味する。離婚が示しているのはものごとの両面であり、方向としてはコミュニティ主義ではなく自由論のほうに向かっている。

家族の衰退は、政府の実際および認識された業績のどちらにとっても大きな意味がある。政府の任務のうち、学校教育と若者の暴力防止は国民の関心事の上位に入っている。これらほどこちらも家族に大いに依存している。政府は学校を運営することはできるが、両親が家庭をつまぐ管理してくれないと、学校教育の成果があげられない。それでも非難されるのは政府である。「自分はあまり良い親ではなかったから、学校も政府も責められない」と言う人はいない。政府にはがっかりした、と言っだろう。あるいは、政府はこういう社会の動向に対処できそうもないのに、家族の価値観を「何とかしてほしい」と政府に要求する人が多数いるかもしれない。

文化的変化のもうひとつの面は、今の社会の政治哲学とそれによる権利の重視である。だれにでも権利がある。かつては人びとが大筋で合意していた一連の基本的人権があった。今では年金から休暇まで、あらゆるものに権利を主張しているように見受けられる。権利が与えられ

るのが当たり前の社会を創ってしまった。それによつて、政府はがんじがらめの状態だ。政府は裁判所による権利付与の解釈に縛られるため、効率があがらず、信頼はさらに失われる。そのうえ、フレッド・シャウアーが指摘しているように、権利にはコストがとれない、だれかの権利が拡大するときは別のだれかが費用を負担することになる。敗者はこのコストを政府のせいにしがちだ^[34]。たとえば、一九六〇年代の公民権の拡大ではアフリカ系米国人が利益を得たが、多くの白人はそれに腹を立て、南部が民主党から共和党の連合へと移る一因となった。社会的変化は政治に大きく影響し、政府が信頼されなくなったのはその一端である^[35]。第五章でマンズブリッジが主張しているように、こうした影響には間接的なものと直接的なものがある。

不満の政治的原因

デビッド・キングの第六章とリチャード・ニュースタッドの第七章は、政府への信頼が低下したこの原因について政治の面から検討する。政治的仮説には空疎なものはひとつもないが、いくつかは重量級である。仮説のひとつに、政府への信頼が低下したのは冷戦が終わったからだというのがある。共同防衛は公益であり、戦時中のほうが犠牲を払う気になる。冷戦は世論がばらばらになるのを防ぐ接着剤の役目を果たしていた。冷戦の終焉とともに、政府の目的について人びとの認識が分かれていき、分裂状態になった。この仮説の問題点は、政府への

信頼が低下しはじめたのが一九六〇年代半ばだということである。だから、冷戦が一九六〇年代の半ばから後半に終結したことにはしなやかぎり、この仮説は当てはまらない。

二つめの政治的仮説は、信頼されなくなったのは冴えない指導者、とりわけリンドン・ジョーンソンとリチャード・ニクソンのせいだというものだ。第三章と第八章で述べられているように、信頼曲線における最大の落ち込みは、米国のベトナムへの関与と一九七二年のウォーターゲート事件のあとで起こっている。ジョンソンとニクソンは、国民を誤った方向に導き、政府に対する敬意を損なうような事件に関与したことで非難された。報道の内容がより敵対的になったのは、この二つの事件からである。とはいえ、ベトナムとウォーターゲートは、信頼されなくなつたきつかけの説明にはなつていても、なぜ、いまだに不信がつづいているのかという説明にはなっていない。ロナルド・レーガンが大統領に就任した一九八〇年代の初め、政府への信頼は二五%から四四%へと上向いた。だが、レーガンの二期め以降は、ふたたび下落に転じる。^[36] こうした異例の事態については、さらなる説明が必要だ。何もかもジョンソンとニクソンのせいにするわけにはいかない。

これと関連して、不信が高まつたのは、米国政治において腐敗と不正が増えたからだという説がある。だが、政治を間近に見ている人の多くは、そういう行動が増えたとは思っていない。^[37] 高まつたのは、メディアのスクリーンタルへの注目度と、政治家が昔より腐敗しているという国民の確信である。こうした確信を増幅させるような不正な行動が見られたのは確かだが、腐敗の増大が不信の原因だと主張するのは難しい。

四番めの政治的説明は、「第二次世界大戦効果」である。第二次世界大戦は政府にとって成功物語だった。終戦時、経済成長率は高かった。国民が望むことを政府はなしとげたので、世間では政府は機能すると思われていた。その後、「貧困との戦い」や「麻薬との戦い」が展開された。戦時中に成功を収めたことによつて政府に対する信頼が高くなりすぎ、過剰な期待感が生まれ、他の問題を戦争になぞらえるという誤用が起こった。説明が必要なものは、なぜいま信頼が低迷しているのかではなく、なぜ第二次世界大戦後にあれほど信頼されていたかである。もしかしたら、戦争の影響で戦後世代だけ特別だったのかもしれない。この仮説は正しいと思われるものの、これだけでは不十分だ。たとえば、ではなぜイタリアや日本でも信頼が低下しているのだらう。そこには、第一次世界大戦効果以上の何かがある。

もうひとつの政治的仮説は、米国だけでなくイタリア、日本、その他の国で政党の再編成が起こっているというものである。この再編成のプロセスは、旧来の連合が崩れるとき、政党だけでなく政府全般に対する信頼を失わせる。一九三二年から米国を統治してきたルーズベルトの連合は徐々に崩れ、それとともに連合を支えてきたリベラルで大きな政府が信頼されなくなった。人種問題で南部が、文化的問題でブルーカラーの民主党員が離脱したことにより、一九六八年にニクソンが政権の座に就く。あのとときの離脱は目下の保守的な運動に通じるものがある。こうした政党の再編成とともに、統治について特定の見解を持っていた政府への信頼が損なわれたのだという。だが、この仮説もすべてを説明していない。レーガンが大統領に就任したときに信頼が高まり、二期めにはふたたび下がったのはなぜか。さらに、米国で起こつてい

るのは政党の再編成ではなく編成解体、つまり党が入れ替わるのではなく有権者が無党派になつてきているのかもしれない。政党の再編成というのは理由の一部かもしれないが、やはりすべてを明らかにするものではない。^[38]

最後の政治的仮説は、信頼の低下はメディアの役割が変化してきたせいだというものだ。トマス・パターソンは、一九六〇年代以降のニュース報道の三大傾向を米国だけでなく英国、スウェーデン、イタリアについても報告している。これらすべての国で、新聞とテレビのニュースはより否定的になり、ジャーナリスト中心となり、内容より対立に焦点を合わせるようになった。報道機関は解釈までするようになり、政治のプロセスの責任を負わない部分となった。^[39]

テレビは特別の次元を付け加えたようだ。今では国民は、新聞よりテレビから政治に関する情報を得ている。テレビは少なくとも二つの大きな影響をもたらした。第一に、政治のプロセスを変えた。政治家は政党の頭越しに国民にじかに訴えることができ、それが先ほど触れた政党の編成解体に関係していると思われる。党は政治家と国民をうまくつなぐことができず、政治家と国民のあいだの距離感はテレビの中傷的な広告や放送時間の費用によって拡大する。

第二に、テレビは「不快感効果」と呼ばれるものを創り出した。テレビは劇的な映像を好む。情報は、耳だけでなく目から入ってくるものでも伝わる。その結果、人びとはメッセージを混同することがある。たとえば、米国の平均的な郊外であるニューヨーク州レビットタウンで世論調査が実施され、住民は「この町の最大の問題は何か」と質問された。人びとは、「犯罪率の上昇」と答えた。実際のところ、この町では犯罪は減っていた。^[40] だが不快感効果があるため、

犯罪の減少を示す統計より、大の字になって巡回パトカーに押えつけられている人間の姿のほうが強い印象を与えてしまう。こうした議論から見えてくるのは、政治に関する情報の入手方法が、政府への信頼を低下させるような政治のプロセスに影響してきたことである。

結論

以上が、理解し、研究しなければならないことの一部である。仮説の多くに悲観論が感じられる。だが未来のことはわからない。創造的破壊は経済においても政治においてもうまくいくかもしれないし、情報革命が希望の機会や根拠をもたらすことも考えられる。第三次産業革命は、工業国の生産性が上昇しつつあって低成長から抜け出せることを意味しているのかもしれない。それはまだわからない。情報技術革命はまた、政府が国民にもっと近づくのの後押しするかもしれないし、国民が政府により密接なつながりを感じるときは信頼が高まる傾向がある。情報技術によつて権限委譲が進むかもしれない。また、アウトソーシングが増えて、政府の官僚主義を減らせるかもしれない。サービスの提供を手伝うことと民主主義を盛んにするような新しいアイデアを提供することの両面で、非営利セクターが政府と協同する中間の制度となることが増えると思われる。^[41]

一九世紀末には、二世紀末と同じように不安や不満の感情が見られた。米国経済は、農業が雇用の三割を占めていた状態から、工業による都市の経済へと移行しつつあった。当時の

不安や不満は、シャーマンとクレイトンの独占禁止法、食品医薬品局の創設、連邦準備制度の設立をはじめとするいくつかの創造的改革を米国政府にもたらした。創造性の波は両政党にもおよんでいる。だが救済策を探すための第一歩は、どのようにして今日の状況に至ったかを知ることである。今の政府に対する不満の解消については、多くの人がさまざまな方策を提案している。だが原因をよく理解していないと、方策によっては役に立たないし、逆効果になる場合もある。それがこのあとの章の課題である。