

現代日本における利益政治の構造 その1

山 本 裕¹

その1

序

1. はじめに
2. 現代政治倫理における利益政治の構造
3. 日本における利益政治の構造

その2

4. 高度成長下の利益政治の構造
5. 低成長時代と利益政治の構造
6. おわりに

序

日本の戦後政治の展開を4段階に分けると、第1段階はイデオロギーの対決であった「ハイ・ポリティクス」、第2段階は「インタレスト・ポリティクス」、第3段階は環境や健康を重視する「ライブリー・ポリティクス」(篠原一)そして第4段階を「グローバルイゼーション・ポリティクス」とすることができる²。この小論は、先進国の民主主義のおもな概念である、多元主義(ポリアーキー)と協調主義(ネオ・コーポラティズム)をレビューしたうえで、高度成長期の日本の利益政治(インタレスト・ポリティクス)がどのような特徴をもっていたかを明らかにしようとするものである。

長崎県に住んで10年ほどになるが、上記の政治概念と段階は概ね九州の地方にも当てはまることが分る。佐世保にエンタープライズが寄港した際の反対集会や運動は全国規模のうねりとなり、また、SSKが来島ドックに吸収合併された時には一民間企業の経済活動にとどまらず、中央と県の政治と行政や業界団体を巻き込んだ斗争にまで発展し、ハイ・ポリティクスの段階の出来事といえよう。長崎でのライブリー・ポリティクスの例としては石木ダムや諫早湾の干拓事業に対していまだに

1 本学経営学部国際経営学科教授 yamamoto@sun.ac.jp

2 五十嵐(2010) 7~35頁参照のこと。

続く住民や漁民、農民の運動をあげることができる。時代はすでにポスト・グローバル化の様相を呈しているが、一方で、長崎では新幹線や高速道路の整備状況が話題にあがり、利益政治（インタレスト・ポリティクス）の象徴として土建政治や補助金政治と批判された田中角栄の「列島改造論」を彷彿とさせるところもある。したがって、地方の生活民からする政治とはグローバルな時代にあっても、利権政治やライブリー・ポリティクスを完全に克服したものではなく、いわんや、リニアに進化するものでもなく、行きつ戻りつしながら螺旋形上に進むと捉えることができる。

本稿は筆者が学部生の当時（1985年）、立教大学法学部のゼミ教員である故高畠通敏教授の指導を受けながら縁あって当時の九州大学大学院の法学研究科に提出したものである。訂正は最小限にとどめた。

1. はじめに

利益政治（interest politics）とは「社会内の重要な集団や階級の日常的な利益を体現して政治を行うこと」と定義することができる。それは、体制の選択に訴えるイデオロギー的な危機政治や生きがいを強調するアイデンティティ・ポリティクスの対立概念である。

利益政治が、歴史の中ではじめて公にその姿を現したのは、議会政治の成立にもなった政党対立のかたちを通してである³。この時、例えば19世紀イギリスにおいては、地主層と工業資本家層が、それぞれの利害と背景に対し、それは議会内の保守党と自由党との対立となって現れた。しかし、E・バークの国民的利益統合の訴えにも関わらず、この時代の二つの階層の利益の対立は、両者の利害の妥協と統合という方向を辿らずに、どちらかの選挙で勝利した階層の支配という方向を辿っ

³ 社会内の日常的利益を統合することによって支配を安定させるという政治のありかたは、安定した政治体制の中では古来より存在してきた。しかし、利益政治の構造は時代によって、あるいは社会によって当然異なる。一般に、古代の専制国家から19世紀ヨーロッパの古典的市民国家にいたるまで、マルクスが『共産党宣言』で「今日まであらゆる社会の歴史は、階級闘争の歴史である」と記したように、階級的利益の対立と少数者である支配階級の利害の代表制は顕著な事実であった。支配階級以外の利害は、政治の場に代表される権利を与えられていなかったため、そこにおいて、例えば事実として支配階級内の諸集団の利益政治が行われていても、その規模は限定的だった。しかも、階級的支配は、権威主義的な身分秩序によって支えられていたので、限定的な利益政治でさえ、公のイデオロギーに組み入れられることはほとんどなかった。例えば古代の専制君主が「天命」に基づいて臣下のために慈恵的に政治を行うというイデオロギーによって覆われていたのである。

た。それは、二つの階層がともにブルジョア階層として、プロレタリアートに対して抑圧的支配を行ったと似たかたちが、政党政治と政権交代という制度を通して持ち込まれたものともいえる。

このような問題状況が全面的に変わったのは、大衆民主制のもとに、全国民が参政権をもつにいたった以降のことである。その最初の反応は、労働者の利害こそが全国民を代表するという主張、つまり労働者政党の政権掌握を通じての体制変革の問題であった。すなわち、労働者階級による利益政治への参入は、体制選択というイデオロギー政治と直通していたのである。しかし、1920年代以降、先進国においてそれまで社会から疎外されていた労働者階級が社会的に一定の既得権をもつようになった時、新しい問題が生まれた。すなわち、労働者階級も現在の体制内に、日常的利益をもつようになったのである。それは、現体制には多元的な社会集団の噴出と組織化、そしてそれをいかに統合するかという政治課題の出現としてあらわれた⁴。

しかも、このような利益集団内の政治は、社会集団の活動の自由という市民社会の基本原則に則って正統化される。階級という潜在的な構造と異なって、集団は権利主体として擬人化され、容易に政治的単位の主体として扱われうる。利益政治が公に主張され、政治理論の問題として扱われるようになったのは、集団の噴出とともにであったということは、この意味においてである。

1920年代の多元的政治理論は、まさにこのような「集団の噴出」を背景に形成された最初の政治理論だった⁵。しかし、1930年代以降ニューディール下のアメリカ

4 確かに階級的に言えば、これらの社会集団には支配（例えば経団連）と被支配（例えば労働組合）の側に属する区別があり、また、それぞれの集団内でもエリートと大衆の区分が存在する。この限りで、集団の噴出や組織化は階級支配の構造を何ら変えるものではないということもできよう。この間にはD・トルーマンの社会集団の均衡やR・ダールの支配構造の多元化を論駁した、C・W・ミルズのエリート支配やさまざまなCPS (Community Power Structure) 研究の蓄積がある。CPSの概要については秋元(1981)に詳しい。しかし、今日の社会構造の複雑化は、必ずしも階級ラインによらない社会集団を多元的に組織させる。文化、スポーツ、リクリエーション、宗教などの諸集団はその例にほかならない。そして、豊かな社会化にともなう社会的要求(ニーズ)の多様化は、これらの社会集団の利益の実現に対し、階級的区分を超えた一体化を生み出すのである。他方、企業などの経済的集団内においても、大衆的民主化による生活の平準化と出世の民主化にともない、資本対労働という利害の対立だけでなく、業種別の団体利益などが、労使一体化して主張されるようになる。かくて多元的な集団間の利益の対立と調和というドラマは階級的利害の対立というドラマと並んで、次第に現実性を帯びようになり、時にその前面を覆うようになりつつあるということさえ言えよう。トルーマンの理論の特徴とそれに対する批判は村松(1985)220~221頁を、トルーマンに先行するA・F・ベントレーの理論は、田口(1969)7~91頁および、辻(1950)を参照されたい。

5 多元的政治理論は、国家の機能拡大に対抗する市民的自由の擁護という路線の延長上に、個人に代えて集団を位置付けようとした。田口、辻の前掲書を参照されたい。

における集団の組織化は、行政や立法によって利益を獲得し擁護しようという圧力集団活動の活発化となって現れた。それとともに、問題の焦点は、政党という公的な集団と議会による討議という統合過程を経て理論的には一応確保されていった「公共の利益」が、圧力集団のなかで分解するというかたちで、提起されるようになったのである。

この小論の目的は、このように発展してきた利益政治の様相、とりわけ現代日本におけるその発生と社会基盤となる背景、さらに、その構造と特質を十分に検討しながら、それらを巡る政治理論のあり方を分析し、問題のありかを確認めるとともに、それに対するささやかな展望を与えることを試みることにある。

2. 現代政治倫理における利益政治の構造

1960年代以降、多元的な利益集団の織り成す政治過程とその統合という問題とそれへのマルクス主義的体制理論、また、エリート支配理論の側からするトータルな批判という現代政治理論の基本的対立は、新しい様相へと発展していった。それは一つには利益集団の組織化が徹底することによって圧力のバランスが回復するという楽観論を越えて、利益集団の一般化によって政治過程全体から過剰な圧力が生じ、そのために財政が硬直化し、政治全体が解体しかねないという危機感が、保守派の政治学者を中心にして強く叫ばれるようになったことに表れる。

また、保守派の中のみではなく、現存する社会主義国や第三世界の現状を踏まえた革新派の側からも、行政の計画性を阻害する利益集団の批判が生まれた。この両者が合体し、それは利益集団に対抗する強力な政府の主張となって高まっていったのである。このような空気は、例えば、コーンハウザーの大衆社会批判やハンティントンのガバナビリティの喪失批判などに象徴的に表れている。

だが、新保守主義と新左翼のムードを理論的に最もよく体现しているのは、T・ローウィである。彼の主張によると、集団の活動を全面的に擁護する利益集団自由主義こそが過剰な福祉国家をもたらし、現代アメリカ政治を解体し無力化させるにいたった元凶である。それに対して彼は、依法的民主主義の確立による第三共和政の樹立を提唱する⁶。依法的民主主義とは、権限を与えられたものによる強力な政治の主張であり、その方向はフランスにおける第五共和政の樹立に比すべき強力な行政政府の形成にある。現実には1970年代において、ニクソン大統領は州政府への補助

6 T・ローウィ、村松監訳（1981）。この中にはダールの『現代政治分析』に対する批判もあり（72～73頁）、それに対する逆批判がダールの“Dilemmas of Pluralist Democracy”にある。

金を大幅に削減し、大統領優位の政治を展開したが、レーガン政権はさらに福祉を削減し、国益の名の下に利益政治を抑え込もうとした。それはローウィ的理論の展開と軌を一にしている。

R・ダールが、“Dilemmas of Pluralist Democracy”（「多元的民主主義のジレンマ」）を書いて伝統的集団活動の自由の擁護にでたのは、まさにこういうローウィ的理論への対抗としてであった。ダールは、かつて『ポリアーキー』の中で、ポリアーキーとしての現代民主主義を成立させる条件として、「異議申し立ての自由」（Liberalization: public contestation）と「参加の拡大」（Inclusiveness: participation）をあげたが⁷、そのダールの視点からすれば、国益や公共性の名を借りて集団の活動を抑制するのは「たらいの水とともに赤子を流す」のに等しいと言わねばならない。しかし、この新著において、ダールは集団活用の自由を前提としながら、トルーマンのように素朴に利益集団を全面的に擁護するのではなく、利益集団活動には、公共の利益を脅かすというジレンマが存在するとしている。そして、そのようなジレンマの克服は、利益集団の自由な活動を認めながらも、なおかつ世論や社会的倫理の水準の上昇によって、政府によってではなく、自己抑制を行うべきだとダールは言う。

このようなダールの問題のたて方は、いくつかの重要な論点を含んでいる。第一に、ダールが指摘するように、社会集団の活動は資本主義国家に限らず社会主義国家にも現れている。そこでの焦点は、政治的な集団活動の自由と並んで市場活動の自由にある。そして、社会主義国においては、所有の社会科のもとに、市場の自由が容認されつつあるということである。第二に、ダールは、利益集団のジレンマを内側から克服する要因として政治参加と集団の民主化をあげている。それはいわば、かつてのトルーマンにおける重複メンバーシップにかわる利益集団均衡のための文化的要請だとすることもできるだろう。しかし、参加にともなう民主化は、利益政治をアイデンティティ政治へと切り替える役割を果たすものである。その限りで、集団の利益は、相互の角突き合いによってバランスされるのではなく、成員の内側のアイデンティティ意識が、集団の要求へと表面化してくることによって、むきだしのエゴイズムが抑制されていくとするのである。この問題は、企業集団が参加と民主化によって、その社会的責任意識を高めていくかとの問題とも関連する重要な論点である。

さて、このようなローウィ対ダールという利益集団政治をめぐる1970年代の理論

7 R・ダール、高島・前田訳（1981）10~11頁。

的対立に、別なかたちで参入しているのは、C・シュミッターをはじめとするネオ・コーポラティズムの理論だろう⁸。この理論は、これら利益集団の活動において、企業集団におけるのと同じように寡占化や統合化が進行し、さらにこれら分野別に統合された諸組織相互の間に、一種の談合あるいは協調関係が生まれるのが、20世紀先進国の現実だとした。この理論は、ファシズムや現代社会主義の体制だけではなく西欧民主主義の体制をも集団の統合化と協調化という視点から、同質のものとして捉え、ただその間に上からの権威主義的統合と下からの民主的統合の違いがあるに過ぎないとするものである。このとき集団活動の自由は、古典的な市場の自由と同様に現実には空洞化する。その代わりに集団の利益を部分的ながら安定的に確保するために、集団はより大きな組織のもとに統合されると同時に、これらの組織間の談合や協調が、政党や政府の統合機能やリーダーシップに代位するようになるのである。

コーポラティズム体制のもとに一党支配が日常化し、それが権威主義的あるいは民主主義的カルチュアの違いとともに、独裁政党あるいは包括政党⁹へと転化すると図式的にすることもできるだろう。集団間の利益政治をめぐる今日の政治理論は、このように、利益政治に代えて依法的民主主義をめざすローウィ、利益政治をその骨格において維持しようというダール、利益政治が協調政治へと変質しつつあることを分析するシュミッターに典型的に分極しているといえることができる。

3. 日本における利益政治の構造

日本における集団の利益政治は、占領の終結（1952年）から55年体制の成立の時代にかけてはじまったとされている。石田雄は「戦後は終わったということの意味」という論文のなかで、天皇制から占領政治にわたる集団活動の規制の時代が終わり、「集団の噴出」が起こったと指摘した¹⁰。それはまた55年体制の出発点でもあり、戦後、直ちに生まれた労働組合について財界における経団連、農村における農協、あるいは医師会、スポーツ団体、青年・婦人団体などが組織された時代でもあっ

8 シュミッター他のコーポラティズムの理論については、山口定（1982）を参照されたい。さらに、国家別コーポラティズムの考察は、山口定（1983）がある。

9 北岡伸一は、「自民党は、何らかの政治的原理によって立つ政党ではなく、各方面の利益を組織してこれを基盤とし、また利益によって国政を統合しようとする政党へと変容した。」と指摘し、自民党が1960年に成立した池田内閣以降包括政党（キャッチオールパーティー）化したことをあげている。神島二郎編（1985）139～140頁。包括政党については佐藤・松崎（1984）71頁にも言及がある。

10 石田（1957）を参照されたい。

た¹¹。

翻って考えれば、日本では工業化と都市化が大正時代以降進行したにもかかわらず、欧米諸国に比べて社会集団の自由な結成が行われなかった。それは、天皇制社会の共同体的基礎によるものだったが、しかし、それはまた、別な形 of 社会集団の組織化を進行させていたのである。第一に神島二郎のいう「第二のムラ」¹²的な近代諸集団の組織化であり、それは企業についていえば竹内静子が『1920年代の構造』のなかで指摘したように、社会主義的な経営の中で協調主義的な従業員の組織の形成が行われ、戦後の労働組合の組織化の基盤になったのである¹³。

第二に、官僚を中心とする官治の構造が成立していたために、日本では明治時代から地方公共団体が利益集団的に活動せざるをえなかったことである。したがって、日本の政党はまた、地方の選挙区を背景にした圧力団体という性格を帯びざるをえなかった。原敬の政友会が地方に勢力を植え付ける最大的手段として「我田引鉄」を行ったことは広く知られている。このような圧力集団的行動に対する軍部の世論の盛り上げこそが、戦前の政党政治を破壊し「大政翼賛会」という権威主義的協調体制を築きあげさせた背景であった。

この日本的コーポラティズムは¹⁴、日本社会のアジア的共同体としての性格を背景に、近代的集団が「第二のムラ」を形成し、集団内における対立意識や集団間のオープンな自由競争を嫌うという特質の上に成立している。

それゆえ、集団相互が調和するように一元的に組織化される空気が早く生まれ、それは幹部が支配という組織の体質のもとで、組織幹部としての官僚支配体制が形成されるのである。この意味において、天皇制を軸に、コーポラスティックな共同体的性格を残存させていた日本では、本来的に利益集団の自由な競争という欧米諸国的条件が欠けていた¹⁵。石田雄が指摘したような圧力集団による利益政治は、55年体制とともに始まったとたんにもたまたま終わってしまったともいえる基本的理由はここにある。

11 日本の圧力集団の発生と、医師会、中政連、農協の特質および組織構造については田口の前掲書137～278頁に詳しい。日本の企業利益集団 (Business Interest Groups : 経団連、日経連、経済同友会) と労働利益集団 (Labor Interest Groups : 総評、同盟、新産別及び中立労連) についての初期の考察に、W. M. Tsuneishi (1966) pp. 164～173がある。

12 神島 (1961) 28、30、35、36、38、58～71、88、167頁を見よ。

13 竹内 (1975) を参照されたい。

14 1930年代の日本の政治体制を、上からのコーポラティズム的な強権的統合体制とみなし、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカ諸国に起因し展開した政治体制の「先駆」として考察している論文に高島 (1979) がある。

15 欧米諸国の圧力団体の研究は多数あるが、田口前掲書318～337頁、内田満 (1980)、村松岐夫 (1981) 207～256頁をあげておく。

参考文献

- 秋元律郎（1981）『権力の構造』有斐閣。
- 五十嵐暁郎（2010）『日本政治論』岩波書店。
- 石田雄（1957）「戦後は終わったということの意味」『中央公論』10月号、中央公論社（『現代教養全集』21巻に所収）。
- 内田満（1980）『アメリカ圧力団体の研究』三一書房。
- 神島二郎（1961）『近代日本の精神構造』岩波書店。
- 北岡伸一（1985）「自由民主党」神島編『現代日本の政治構造』法律文化社。
- 佐藤・松崎（1984）「自民党超長期政権の解剖」『中央公論』11月号、中央公論社。
- C・シュミッター、G・レームブルッフ編 山口監訳（1984）『現代コーポラティズム（I）』木鐸社。
- R・ダール 高島・前田訳（1981）『ポリアーキー』三一書房。
- R. A. Dahl（1982）“Dilemmas of Pluralist Democracy Autonomy vs. Control” New Haven and London, Yale University Press.
- 高島通敏（1979）「強権的統合と大衆運動」東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会 6 運動と抵抗 上』東京大学出版会。
- 田口富久治（1969）『社会集団の政治機能』未来社。
- 竹内静子（1979）『1930年代の構造』田畑書店。
- 辻清明（1950）尾形典男ほか編「社会集団の政治機能」『近代国家論』第二部、弘文堂。
- W. M. Tsuneishi（1966）“Japanese Politics Style” Harper & Row.
- K・マルクス、F・エンゲルス 大内・向坂訳（1951）『共産党宣言』岩波書店。
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫（1985）『日本政治の座標』有斐閣。
- C・W・ミルズ 鶴飼・綿貫訳（1969）『パワー・エリート』上・下、東京大学出版会。
- 山口定（1982）「ネオ・コーポラティズム論における“コーポラティズム”の概念」『思想』岩波書店。
- 山口定（1983年）「ネオ・コーポラティズムと政策形成」『年報政治学』日本政治学会、岩波書店。
- Th・J・ローウィ 村松監訳（1981）『自由主義の終焉』木鐸社。