

福祉政策の政治過程

村松岐夫

はじめに

政策の内容や手続は、当該政策に関連の深い利益集団の態度や意見によって強い影響を受ける傾向がある。この傾向が多数の政策をめぐる政治過程において中心的傾向になるとき、その国の政治過程は多元主義的であるといつてよい。筆者は、この意味で日本の政治過程が多元主義へ方向に向かって変容してきたと考えるが、同時に、アメリカの政治過程ほどには多元主義的でないとも考えている。官僚制は依然強力な政策形成者であるし、アメリカとは逆に政党の機能はむしろ拡大しているのである。したがって、日本の多元主義的政治過程を論じるためには、政党や官僚制や圧力団体など政治過程への参加者についてさまざまな角度から調査を行なうことが必要である。

筆者は、そのような関心をもって、30の福祉団体を含む合計252の利益集団の調査を行なった。

サンプリングの詳細はここで述べないが、次のような考え方から対象とする団体を選んだことだけを記しておく¹⁾。第1に、1977—78年に村松岐夫が行なった官僚面接調査の対象となった8省庁の官僚が自己の省庁に関係の深い団体として名前をあげたものをまず採用した²⁾。第2に、残りの団体は、朝日年鑑、日本団体名鑑に掲載され、新聞や論文などに登場することがあるものの中から調査者たちが検討のすえ選び出した。

さて、このようにして選び出された福祉関係の団体名を掲げると次のようである。

全国老人クラブ連合会、全国社会福祉協議会全

国保母会、全国社会福祉協議会、全国未亡人団体連絡協議会、全国社会保障推進連盟、日本保育協会、国民健康保険中央会、日本遺族会、日本精神薄弱者育成会、健康保険組合連合会、全国心身障害児福祉財団、自閉症児親の会全国協議会、日本筋ジストロフィー協会、全国身体障害者施設長会、日本盲人会連合会、全日本ろうあ連盟、全国精神障害者家族連合会、全国難病団体連絡協議会、全国筋無力症友の会、全国社会保険協会連合会、軍恩連盟全国連合会、空とぶ車イスの会、全国重症心身障害児を守る会、全国肢体不自由養護学校PTA連合会、日本盲人社会福祉施設協議会、日本肢体不自由児協会、全国肢体不自由児父母の会、日本身体障害者団体連合会、老後保障推進協議会、全国肢体不自由児施設運営協議会

この調査の中から、福祉団体の行動をよく示していると思われるデータを取り出し、これを材料に、福祉政策をめぐる政治過程の一端を明らかにすることが本稿の目的である。従来の圧力団体論を手掛りに、データの解釈を進めていくことになる。そこで、まず圧力団体論の検討から始めることになる。

I 日本の圧力団体論

「圧力団体」とか「利益集団」という言葉は日本社会ではよいイメージでは受け取られていない。石田雄は圧力団体という言葉が最初新聞紙上に登場したとき、やや非難のひびきがあったと書いているが³⁾、今でも一般の雰囲気はそうであらう。

しかし、圧力団体も利益集団も今日の政治を解くためにきわめて重要な政治学上の鍵概念である。その実体はしだいに分析していくとして、ここでは、政府の意思決定に影響を与えるために集団を組織し、またそれを通じて実際に政府に対し働きかけを行なう団体のことをいう、としておく。そのようなわけで政府に働きかけを行なう団体であるかぎり、その目的の良否を判断することなく、上の定義に合致するかぎり圧力団体だということになる。

従来、日本の政治学では、圧力団体に関して、いくつかの仮説が提示されているが、本稿のような圧力団体の行動の分析に関連があると思われるのは、次の諸点である。第1に、日本では政党が「本来の」政党としての役割を果たしていないために圧力団体は特殊な役割を帯びるとされている。「本来の」役割を果たせないのは、党員と地方組織の充実という条件が満たされていないからである。圧力団体は、政党の不足部分を補うために、集票活動と献金を行なわねばならない。言い換えるなら政党の未成熟と前近代性のゆえに圧力団体は政党の機能の一部を担うとされる³⁾。

さらに、日本では圧力団体の政治機能も不十分であるので、応急的集団がこれを補完するとされる。応急的集団の例としては、最近では住民運動があげられる⁴⁾。

第2に、圧力団体の働きかける相手についてであるが、二つの見解があるように見える。一つは、日本の政治が官僚制支配下にあるという見解から生じる。ある論者が述べるように、官僚制の強大な調整力を前提にすれば、圧力団体は官僚制に向かうという見方は自然であるといえる⁵⁾。しかし、官僚制を中心に日本の政治支配を論じる傾向がある見解の間でも、圧力団体は政権党と結合することが強調されることもある。石田雄の見解がこれである⁶⁾。

第3に、上の石田雄の見解を含めてどの学者からも指摘されている見方として、自民党の一党優位制が続いた結果、圧力団体が政治過程から得られるものは、自民党からの距離で決まるという主張がある。

私自身の仮説は、上の第3に関係している。すなわち、日本の圧力団体の行動を含めて日本政治は政党制から説明するのがよいと思われる。具体的には、まず官僚制から政権党への権力移行があったことの承認が出発点である。これを前提にしてはじめて、自民党が「価値の権威的配分」者であることの理解が可能である。また、批判的諸勢力もまた、種々の理由で圧力政治過程の一員であると考えた方がよい。こうしたときはじめて、従来の圧力団体論が触れなかった市民団体や政治団体、さらに従来は圧力過程から排除されているとされた労働団体を適切に位置づけることができるように思われる。

日本政治は、一時期を除き戦後一貫して保守政党が権力を維持してきた。1955年以降は、組織的にも同一の政党が政権を担当し、この間、しだいに党としての政策形成手続を整備していった。自民党は、J. ブロンデルのいう最も典型的な dominant party system であったといえよう⁷⁾。このように述べることは、日本の政策形成に一度は官僚が指導力をもっていたことを否定するものではない。しかし、憲法構造や一党優位制の継続がしだいに自民党に決定権を与えていったのである。省庁と自民党の間の意見交換は国会に法案や予算が出るずっと前から行なわれており、したがって、政策はかりに省庁官僚制から提出されるようにみえても、実は自民党のアイディアがすでにその中に注入されているのである。

そこで、圧力団体からいえば、自民党に圧力をかける方が目的を実現しやすいはずである。しかし、目的を達成したあとは、官僚制との関係が濃くなると考えられる。なぜなら、政策の実現とは法律化や予算化に成功することにとどまらず、それが行なわれたあとは実施段階の問題となる。そして、獲得した便益を失わないようにすることが圧力団体の目的であれば、官僚制との関係を確立しなければならないはずである。

次に、自民党一官僚制の同盟勢力がつくる政治過程と野党勢力との関係はどうなっているであろうか。私は、この点の説明のためには、二つの権力山脈を頭に置くのが有効であるように思う。

第1の山脈は、いうまでもなく、圧倒的な影響力をもつ政府一自民党の連合勢力である。石田雄は、このアリーナにおける利益政治過程を「本系列」と呼んでいる⁸⁾。第2の山脈は、この連合保守勢力に対抗する野党側の批判勢力である。この勢力は政権を獲得したことはないし、今後もしばらくはその見込みがありそうもない。しかし、それにもかかわらず、この勢力には政策形成に対して独特の影響がある。そのため、大山脈に取りあげられない政策は、この山脈を通じて政治のアリーナに押し出されてくることがある。石田雄はこれを「別系列」の過程とみている。別系列の中心の一つは労働勢力である。そして、長い間労働勢力をリードしてきたのは官公労中心の総評であり、独特の平和論や大企業批判の立場から本系列の過程への政治参加を自ら拒否してきた。しかし、労働組合も、彼らを代表する政党も、図式的に考えられるほど利益政治に無関心であるわけではない。したがって、彼らも交渉と妥協の「政策過程」に参加しているし、参加せざるをえないとみてよいであろう。二つの権力山脈の比喻によっていいことは、政権に達しないとしても強力な批判勢力がある結果、そこに独特の政治過程が生じ、批判勢力側もそれなりの果実を得ているということである⁹⁾。

II 「福祉政治」の特質

福祉関係団体は、日本の政治過程においては新規参入団体であることが多い。それだけに、福祉団体が自己の目的を実現しようとするとき、政治の磁場の構造を素早く触知しどこに権力があるかを知らうとするに違いない。このことは、政治学の研究者に対して福祉団体を研究しようとするうえで特別の動機づけを与える。福祉団体の行動の調査は、日本の政治構造を知るために、経済団体や労働団体の行動を対象とする場合とは異なったパースペクティヴを与えてくれるかもしれない。それに日本の予算の動向をみると、1974年以降、福祉関係項目の伸びが顕著であることは明らかであり、この予算の伸びが福祉団体の現実の政治行

動とどのように関係しているのかは、それ自体日本政治を知ろうとするうえで重要な研究課題である。さらに、一步を進めて、セオドア・ロウィが述べたように政策ごとに独特の性格をもった政治過程が存在するとすれば、福祉団体の行動の研究は、日本の政治過程の不可欠の要素、すなわち、再分配過程の政治を明らかにする手掛りになる¹⁰⁾。

さて、このような政治的関心の下におかれた福祉団体であるが、どのように自己の目的を達成しようとしているか。その点についての仮説をもつためには、福祉政策の政策体系上の位置づけと自民党のこれへの態度についての情報が必要となる。前者について述べるならば、福祉政策は、経済政策、交通、住宅政策などに比べると次のような特徴をもつ。

(1) 社会保障や障害者対策の前提には、個人責任を免除したり修正したりする理論がある。個人責任を免除する範囲を広げた場合、資本主義の根幹に触れるという問題があるため、福祉政策は体制を維持しようとするイデオロギーとしばしば衝突せざるをえないであろう。このようなイデオロギー的問題を背景に、野党が熱心な福祉政策の主張者となる。

(2) 福祉政策に関しては、(1)とは別の理由で、与党が警戒的に、野党が積極的になる傾向がある。それは、予算規模の問題である。今日では、福祉は一部の国民に適用されるだけの特定カテゴリーを超えて、国民健康保険のような全国民に拡大された諸施策をもつようになっている。そのため、上の(1)のような原理的に「体制」との関連が問題となるだけでなく、予算的な限界設定が問題となる。政権党において、この問題意識は特別に強い。他方、野党は予算規模への配慮はぬきにして、福祉政策の主張を続けることが可能である。

(3) こうして論争的な性格をもつため、福祉政策は、経済的、財政的余裕のない時代には、抑制される傾向がある。1972年が「福祉元年」と政治家みずから名づける画期であったのは、意味のあることである。日本社会は、長く続いた経済成長から、ようやく余裕が生まれたと感じたのがこの頃であった。また、逆に経済低成長の時代を

迎え、財政制約が顕著化すると、第二臨調の論議にみられたように、真先に削減の対象となっているようであるが、これも社会の余裕と福祉を結びつけて考えることからきている。

以上から、福祉関係の政策を推進しようとする団体の行動を仮説的に述べてみるならば、第1に彼らは（あるいはその一部は）与党のみならず野党とも一定の関係をもっていくことが推測される。第2に、その行動態様についていえば、福祉団体には労働政策における労働団体のように、自民党と激しい対立を起こしながら、妥協をもぎとるような力はないため、結局は自民党や社会全体の同意を得る必要がある。同意にいたる第一歩は、まず注意を集めることである。福祉団体は、きわめて積極的な行動に出ることが多いと予測される。他方、福祉に野党が好意的であるため、自民党が消極的である場合にも、政治の場に福祉政策が持ち出される可能性がある。

別の論文で、私は、国会議員の福祉政策への支持態度を市民の支持層と比較しながら分析し、明らかに自民は消極支持、野党は積極支持であることを考察したことがある¹¹⁾。すなわち、福祉の評価に関して、自民党は「すでによくやっている」というのに対して、野党は「まだまだ」という評価であった。しかも、福祉は、「平和」とともに、社会党を中心とする批判勢力の一枚看板の重要性があり、その主張をゆるめることはない。野党側にこの主張がある場合、キャッチ・オール政党的な性格を強めつつある自民党もまた福祉に好意的な態度をとる必要がある。両勢力の競争的關係が、福祉政策を推進したり、維持したりしているのではないかと思われる。

III データの分析

IIの圧力団体に関する諸仮説を、より敷衍して、かつ福祉団体に焦点をあててそれらがデータによって裏づけられているかどうかをみるのが本節の課題である。

(1) 福祉団体は、圧力団体として後発組に属する。また、福祉は良いものとして政策的に肯定

されつつも、イデオロギー次元で、保守層の中に多少の疑念を残しているし、政策決定者によって予算規模拡大原因として用心して見守られている。したがって福祉団体は、存続と成長のためには組織内でも国家に向けても、組織目的を強調しなければならない。団体の政治行動は、関係する政策がどの程度に政治的社会的に承認を受けているかによって影響を受けるものである。

さて、この点に関連の深いデータは、団体設立年、団体への入会動機、国家活動のどの側面を強調するか、公益とは何か、といった質問から得られる。

まず、団体設立の年から、福祉団体が昭和30年代、40年代に増えた後発組であることを確認しておく(表1)。次に団体への入会動機にかかわる表2をご覧ください。全体としてみて入会動機は、かなり散らばっている。なかでは行政関係団体が「公益の実現」を、福祉団体は、「市民・政治団体」や「労働団体」とともに、「権利の防衛」をかなりはっきり選んでいるといえよう。また、表3にみるように、国の役割を五つ掲げて、その中から最も重視すべきものを選択してもらおうと、「福祉」と答える。遅れて設立され、直接的な目的を掲げ、国に対しても自己の目的を採用させようとする点で、ここに福祉団体としてまとめられている団体は、明確な目的をもって組織に参加し、活動を行なっているようである。

(2) 福祉団体の政治的影響力は大きいといえるか、小さいというべきか。一つの手掛りになる要因は組織の規模である。福祉団体の中には性質上全国民を顧客としていくタイプの、したがって規模の大きい組織と、大体において規模の小さい特定の条件をもった人々の集団とがある。規模が小さいことの、政治的圧力活動にとっての意味は何であるか。オールソンの理論に従えば¹²⁾、影響力は規模が小さい方が有利であることになるが、はたしてどうか。

これらの点をテストしようと考えても、各団体が客観的にどの程度に影響力をもっているかについての情報は手許にない。そこで本稿では、団体指導者の影響力に関する自己評価を情報として、

表1 団体の設立年

団体類型					計 (%)	N
	～昭和20年以前	21～30年	31～40年	41年以後		
農業団体	9	74	13	4	100	23
福祉団体	3	40	33	23	100	30
経済団体	8	44	34	14	100	88
労働団体	4	52	29	15	100	52
行政関係団体	40	40	13	7	100	15
教育団体	8	83	8	—	100	12
専門家団体	22	56	22	—	100	9
市民・政治団体	5	26	37	32	100	19
全体	9	49	28	14	100	248*

* 表1～13のサンプル合計248は、表中の8の団体類型に分類できなかった4ケースを除いた数字である。

表2 会員の入会動機

団体類型										計 (%)	N
	補助金	行政上の 便宜	経済的 利益	権利の 防衛	公益の 実現	情報 入手	義務会 員制	その他	NA		
農業団体	—	4	9	30	30	13	13	—	—	100	23
福祉団体	10	—	—	57	10	7	10	7	—	100	30
経済団体	1	9	19	15	19	20	8	8	—	100	88
労働団体	2	—	23	71	—	—	—	4	—	100	52
行政関係団体	—	7	—	7	47	7	13	13	7	100	15
教育団体	—	—	—	8	25	8	8	50	—	100	12
専門家団体	—	11	11	—	22	11	22	22	—	100	9
市民・政治団体	—	—	—	84	11	—	—	5	—	100	19
全体	2	4	13	37	18	10	7	9	0	100	248

表3 重要な国の役割 (第1順位)

団体類型									計 (%)	N
	福祉（困窮者の面倒）	犯罪防止	公共施設づくり	経済活動	外交・国防	ない	その他	NA		
農業団体	17	17	22	39	—	—	—	4	100	23
福祉団体	37	23	13	13	13	—	—	—	100	30
経済団体	10	18	8	52	9	—	2	—	100	88
労働団体	33	4	15	33	8	—	6	2	100	52
行政関係団体	7	13	13	27	33	—	7	—	100	15
教育団体	17	17	33	8	25	—	—	—	100	12
専門家団体	33	22	—	22	22	—	—	—	100	9
市民・政治団体	47	16	11	11	11	—	5	—	100	19
全体	22	15	13	34	12	—	3	1	100	248

どういう団体が影響力をもつかについての分析をせざるをえない。自己評価による影響力をみると、福祉団体を含むここにサンプルとしてとられたほとんどすべての団体は、自信をもっていることがわかる。その中でも、福祉団体に含まれている諸団体は、50%が「大変大きい」か「かなり大きい」と答え、ほぼ農業団体なみで、教育団体、

行政関係団体、専門家団体についている(表4)。福祉団体30のうち半分近くは1万人前後、多くても10万人以下の人々が関係しているだけの小規模団体であることを考えると、規模の小ささはハンディになっていないことになる。

福祉団体の自己影響力の評価にみられる自信は、福祉団体の努力、熱心な圧力活動で補われている

のであろう。この点を、たとえば予算過程への働きかけから観察してみよう(表5)。予算編成過程を、①国政のあり方について首相が基本的な政策を決める段階、②各省や局・課の次年度の事業を決定する段階、③各省や局・課の概算要求の段階、④大蔵省が原案を局議・省議で編成する段階、⑤復活折衝など政府原案ができる段階の5段階に分

けて、それぞれの程度に熱心に働きかけをやっているかの自己評価をしてもらった。表5からいくつかのことをいえるが、その一つは、どの段階でも福祉団体は最も熱心に活動しているグループに属しているということである。圧力行動の活動戦術についての質問からこのことはみることができる。これによると、福祉団体は、たとえば面

表4 自己の集団の影響力への評価

団体類型							計 (%)	N
	大変大きい	かなり大きい	ある程度	あまり大きくない	全然ない	NA		
農業団体	9	44	39	9	—	—	100	23
福祉団体	10	40	40	7	3	—	100	30
経済団体	9	32	43	14	1	1	100	88
労働団体	8	35	42	14	2	—	100	52
行政関係団体	27	40	27	7	—	—	100	15
教育団体	42	17	33	8	—	—	100	12
専門家団体	33	33	22	11	—	—	100	9
市民・政治団体	16	21	53	11	—	—	100	19
全体	13	33	40	11	2	1	100	248

表5 予算編成への働きかけ(「非常に」+「かなり」の比率)

団体類型						N
	首相が基本的な政策を決める段階	次年度の事業を決定する段階	概算要求の段階	大蔵省原案の段階	政府原案ができる段階	
農業団体	0	57	74	48	70	23
福祉団体	7	57	77	43	77	30
経済団体	5	25	25	14	17	88
労働団体	23	44	44	27	37	52
行政関係団体	40	60	60	47	67	15
教育団体	8	75	92	42	92	12
専門家団体	11	56	33	11	22	9
市民・政治団体	11	32	32	21	26	19
全体	11	41	45	27	40	248

表6 団体の戦術(代表による会見の要求)

団体類型							計 (%)	N
	たびたび	かなり	ある程度	あまりしない	しない	NA		
農業団体	22	39	22	9	9	—	100	23
福祉団体	47	30	17	3	3	—	100	30
経済団体	27	23	26	6	18	—	100	88
労働団体	46	33	15	6	—	—	100	52
行政関係団体	27	27	40	—	7	—	100	15
教育団体	17	50	33	—	—	—	100	12
専門家団体	56	11	11	—	22	—	100	9
市民・政治団体	32	37	11	11	11	—	100	19
全体	33	29	22	5	10	—	100	248

談に出掛けるといった行動に関して他団体に比べて多い方である(表6)。ここには表を掲げないが、手紙・電話戦術や有力者への働きかけなどでも、福祉団体は頻繁な行動をしている。福祉団体の活動は、熱心であり直接行動的である。そして、こうした熱心な圧力行動に出られるのも、オールソンのいうように、小規模団体では会員のモラルの維持に有利であるからかもしれない。

(3) 政策の動向から、福祉団体の影響力についての自己評価を説明するならば、調査時点の社会的風潮を重視すべきである。たしかに福祉政策は、どちらかといえば遅く政策として前面に出てきたにもかかわらず、第二臨調以降、早くも問題面を指摘され始めている。おそらく福祉のあらゆる面で、予算制約を理由とする見直しが始まるであろう。しかし、この面接調査は、圧力政治への批判の最も少ない(圧力政治は福祉をも加えてピークに達していたと思われる)ときに行なわれている。教育団体や福祉団体の影響力についての自信は、ここからきているように思われる。

(4) 福祉が野党によって強く主張される政策であることから、福祉団体の政治行動にいかなる特徴が生じるか。当初に筆者がもった仮説は、やや誇張して表現すれば、福祉団体は、政府ないし行政から組織化を奨励されたり、与党ないし与党体制の中でその利益の推進を予定される団体でないかぎり、自民党と野党に同等の接触活動を行なうであろう、というものであった。しかし、政党との接触活動のデータをみると(表7,8)、予想とは相当に異なっている。福祉団体のうち自民党との接触が「たびたび」とか「かなり」と答える団体の比率は、労働、市民・政治団体を除けば、他の圧力団体と同じようなものである。他方、共産党との接触が「たびたび」とか「かなり」と答える比率は、市民・政治団体を除くと、どの団体類型も少ない。強いていえば、労働団体と農業団体がやや高い。いずれにしても福祉団体が特に多いということはない。当初の筆者の仮説は誤りであったわけであるが、その点をさらに詳しく説明すると次のような2,3点を指摘することができる。第1に、福祉団体は、むしろ本系列に属する

団体としての行動態様をもつ。福祉団体は、結局において予算獲得をめざすところに圧力団体としての特徴がある。したがって、野党側の福祉重視の主張は、雰囲気づくりに貢献するとしても、それらとの接触が福祉団体に具体的にプラスをうみ出すと考えられていないわけである。ここから福祉団体の活動も一党優位制の政治構造を前提にしていることを読みとって大きな誤りではないであろう。第2に、このデータだけから、野党側の働きを過少に判断してはならない。上に触れた雰囲気づくりにおける野党の貢献は大きい。「雰囲気づくり」をもう少し分析的にいうならば、新規事業を政策決定の場に導入したり、最終的決定を行なうに際して野党の主張、野党の存在が、自民党をして福祉に好意的な態度をとらせる力があるということである。

このことを別の面から明らかにするために、選択肢として議会(政党)、行政、裁判所を掲げ、「あなたの団体の主張をとおしたり、権利、意見、利益を守るために、あなたはどちらに行きますか」という質問をおいた。その結果と団体類型とのクロスをとってみたのが表9である。福祉団体は、労働団体、専門家団体とともに政党に傾いているといえる。行政の方に行くのは農業団体、教育団体、経済団体である。行政を答えるのは、すべて政治的に影響力が強く、それゆえ関連施策をすでに政府政策として確立しているグループである。ここから、関連する政策が確立している団体ほど行政に傾くという解釈が可能であるように思われる。政党に行くのは、まだこれから決めてもらわねばならぬものが残っているからである。

(5) 次に、福祉団体の行動態様を、それぞれの団体の目的の追求を関連政策の積極的な推進によって行なうことが多いのか、逆に不利な政策を阻止することによって行なおうとしているのか、その他どういう具体的な行動をとるかに関して考察してみよう。

まず、利益推進のために、賛成者に働きかけるか、中立者に働きかけるか、反対者に働きかけるかの戦術をたずねてみた(表10)。どれを回答するかは、調査の時点で当該団体にとって重要な法案な

表 7 自民党との接触頻度

団体類型								計 (%)	N
	たびたび	かなり	ある程度	あまりない	ない	その他	NA		
農業団体	39	35	9	13	4	—	—	100	23
福祉団体	37	33	17	—	13	—	—	100	30
経済団体	40	22	27	3	8	—	—	100	88
労働団体	—	12	29	23	37	—	—	100	52
行政関係団体	40	33	20	—	7	—	—	100	15
教育団体	50	17	25	8	—	—	—	100	12
専門家団体	56	11	11	—	22	—	—	100	9
市民・政治団体	11	—	42	21	21	5	—	100	19
全 体	30	21	25	9	16	0	—	100	248

表 8 共産党との接触頻度

団体類型								計 (%)	N
	たびたび	かなり	ある程度	あまりない	ない	その他	NA		
農業団体	—	—	35	22	44	—	—	100	23
福祉団体	—	10	17	27	47	—	—	100	30
経済団体	—	—	1	14	82	—	3	100	88
労働団体	4	17	17	12	50	—	—	100	52
行政関係団体	—	7	13	27	53	—	—	100	15
教育団体	—	—	17	33	50	—	—	100	12
専門家団体	—	11	—	11	67	—	11	100	9
市民・政治団体	11	5	53	11	16	5	—	100	19
全 体	2	6	15	17	59	0	2	100	248

表 9 有効な働きかけの相手 (第1順位)

団体類型							計 (%)	N
	政 党	行 政	裁判所	その他	関係なし 働きかけなし	NA		
農業団体	17	78	—	4	—	—	100	23
福祉団体	53	47	—	—	—	—	100	30
経済団体	38	57	—	1	5	—	100	88
労働団体	69	25	4	2	—	—	100	52
行政関係団体	47	47	—	7	—	—	100	15
教育団体	33	67	—	—	—	—	100	12
専門家団体	56	33	—	11	—	—	100	9
市民・政治団体	47	37	5	5	5	—	100	19
全 体	46	48	1	2	2	—	100	248

いし政策動向が積極方向をとっているか、否定的な雰囲気であるかによって変わるのである。もし否定的な雰囲気なら、反対者の反対を緩らげること、積極的雰囲気ならば、賛成者にもっと推進の協力を求めるであろう。調査時点(1980年)は、行政改革の必要がいわれ始めていたというものの、まだそれが顕在化していたわけではなく、福祉政策には好意的な雰囲気があったといえるよう

に思う。それを反映してか、本サンプルの福祉団体は、阻止型でなく推進型の行動をとる傾向が強い。この点で、労働、市民・政治団体と性格を異にしている。労働、市民・政治団体の利害は、十分に「体制化」されていないのに対して、「福祉」の場合は政策としては内側に入るケースが多くなっていたのであろう。

では、阻止行動ないし推進行動の成果はどうか。

表 10 働きかける対象 (第1順位)

団体類型							計 (%)	N
	賛成する 人々	中立的な 人々	反対する 人々	その他	こういうこ とはしない	NA		
農業団体	70	—	9	4	17	—	100	23
福祉団体	90	7	—	—	3	—	100	30
経済団体	74	11	6	6	2	1	100	88
労働団体	69	17	10	2	—	2	100	52
行政関係団体	67	7	13	—	13	—	100	15
教育団体	58	17	8	—	8	8	100	12
専門家団体	56	11	22	—	—	11	100	9
市民・政治団体	63	11	16	11	—	—	100	19
全 体	71	11	8	4	4	2	100	248

表 11 ロビイング成功実績
〔政策推進(Q43), 修正・阻止(Q44)〕

団体類型			N
	推進成功	修正・阻止成功	
農業団体	83%	39	23
福祉団体	70	23	30
経済団体	65	43	88
労働団体	69	75	52
行政関係団体	73	47	15
教育団体	92	42	12
専門家団体	89	78	9
市民・政治団体	68	79	19
全 体	71	51	248

福祉団体は政策を実施させるのに成功したことは比較的が多いが、阻止に成功したことは少ない(表11)。これは、文字どおり「成功」の経験が少ないということと同時に、阻止を「試みた」経験が少ないことによる可能性が強い。すでに述べたことであるが、社会の雰囲気は福祉に好意的で、阻止にまわらねばならぬ政策提案は少なかったからではないかと思われる。

最後に、福祉団体としてここにぐくられているものの中身の一つひとつを点検すると、他の団体類型ほど同質的ではないという点に触れてみたい。福祉団体は、組織の規模、組織化を通じて実現しようとする目的、政治的影響力などにおいて多様である。したがって人によっては、これらを福祉団体としてまとめて論じることは疑問を感じるかもしれないのである。私は、ここに調査対象になったさまざまな組織を福祉として同じカテゴリーに入れてその行動を論じる意味はあると考えてい

るが、その点について注意深い態度をとるために、一つの試みとして、政策形成者との関係が確立しているグループと、確立途上にあるグループを試験的に分けて、両グループの違いをデータ上確認し、そのことによって、ここに福祉団体としてぐくられているグループの中にある多様性を確認してみたい。同時に、そこに何らかの規則性をみる可能性もあるように思う。

確立グループと未確立グループの違いは表12、表13によって示している。自民党支持の程度について確立グループは、労働、市民・政治団体を除く「その他」の団体、つまり最も本系列化されている団体と同じである。未確立グループは、むしろ労働団体や市民・政治団体と同じ傾向を示す。データ上、ところどころに出る市民・政治団体や労働団体との親近性は、ここでいう未確立グループの性格を反映しているものと思われる。

なお、ここで紙数の関係で一つの表を掲げるだけであるが、確立グループ、未確立グループがともに、教育、農業などの「その他」の圧力団体と同じ傾向を示すのは、予算等への圧力活動に関するものである。福祉団体はすべて抽象的イデオロギー的な側面だけでなく、(というよりも)実質的なマテリアルな施策における自己の利益の推進を求めているだけに、圧力活動においては確立グループと未確立グループの違いをあまり示さない。ただ、接触の方向や戦術には違いがある。

表 12 自民党支持の程度

団 体 類 型			計 (%)	N
	支持の方向	中立的回答と不支持の方向		
確立グループ (福祉)	80	20	100	10
未確立グループ (福祉)	25	75	100	20
労働団体	—	100	100	52
市民・政治団体	—	100	100	19
「その他」の団体	62	38	100	151

表 13 予算編成への圧力活動

団 体 類 型						N
	首相段階	省次年度事業	省の概算要求	大蔵原案	政府原案	
確立グループ (福祉)	0	70	80	20	90	10
未確立グループ (福祉)	10	50	75	55	70	20
労働団体	23	44	44	27	37	52
市民・政治団体	11	32	32	21	26	19
「その他」の団体	8	38	41	21	36	151

IV むすびにかえて

福祉の政治過程については、従来どの国でも十分な研究が行なわれてきたとはいいたい。その理由は、アメリカの場合、(1)つい最近まで福祉が社会全体にとって話題になる政治的イシューでなかったこと、(2)政治学者は、それが経済学や社会学の問題であると考えた傾向があったこと、(3)政治学のパラダイム—多元主義—と矛盾する政策領域と考えられていたこと、があげられている。第3の点を説明するならば、アメリカ政治学では政策形成は、利益集団の相互調整として多元主義的に行なわれているという説明がなされてきたが、福祉政策の場合、その通説的理論にあてはまらないからであるというのである。つまり、ケース・ワーカーと行政機関が中心的な役割を与えられていて、福祉の当事者が組織化をはかり、政治的影響力のある集団に働きかけることは行なわれないし、政治勢力の方から積極的に働きかけていくような政策ではないと考えられてきたのである。

日本の福祉政策もかなりそのようなものとして説明されてきたし、事実そういう面もある。しかし、福祉関係団体は私の調査でみるかぎり政治

過程への遅参者であったが、全く組織化されてこなかったのでも、彼らが圧力活動を展開しなかったのでもない。福祉団体の圧力行動は、多元主義理論の枠組から十分に理解可能である。ただ、ここで多元主義という場合、「純粋な」多元主義理論をさしているのではなく、政府の統治的権力の自律性の要素や、卓越した与党勢力の存在を認めたくえでのものであることをお断りしなければならない。また、日本の政治構造が多元主義的な本系列の領域と、再分配志向の別系列志向に分かれていることも承知していなければならない。

ここで福祉団体の行動からみて圧力団体論一般にいかなる示唆が行なわれているかという問題に触れるならば、上の諸議論から、世論や政権党の価値体系が非常に重要であるという最初に述べたわれわれの仮説は証明できたように思う。従来の最有力の理論と思われる官僚支配論や三頭政治論だけで福祉政策と福祉団体の行動を説明できるとは思われない。むしろ福祉団体自体の圧力活動が、政策を維持したり推進したりするのに力があることも示されており、福祉が多元主義的政治過程の一翼を担っていることに注意すべきであろう。重要なことは、その福祉団体の圧力行動がどの程度の影響力をもつかは、一党優位制という政党制のパターンと、それを生ぜしめている社会全体の福

社に関するイデオロギー状況、野党が政権はとれないが相当程度の影響力をもつという政治勢力分布等複雑な要因に規定されているというべきであろう。総合的にみると福祉団体は、他の団体とは異なる戦略的決定をもたざるをえなかったようである。

(注)

- 1) トヨタ財団助成研究報告書『高度産業国家の利益政治過程と政策——日本——』（報告書番号Ⅱ-006, 1981）。
- 2) 石田雄『現代組織論』岩波書店, 1961, 82頁。
- 3) 丸山真男『現代政治の思想と行動 上巻』未来社, 1956, 224頁。
- 4) 阿部斉『集団利益と行政』『行政学講座 3 巻』東京大学出版会, 1976, 30-31頁。
- 5) 内田満「座談会・現代の圧力団体と利害調整のメカニズム」週刊東洋経済, 近代経済シリーズ No. 47, 80頁。
- 6) 石田雄・前掲書, 第2部第1章。
- 7) Jean Blondel, *Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies*, C. J. P. S., 1968.

- 8) 石田雄「わが国における圧力団体発生の歴史的条件とその特質」『日本の圧力団体』（政治学年報）岩波書店, 1960, 41頁。
- 9) 別稿で私は、日本の政治過程を、本文中の大山脈で行なわれる「政策過程」と、小山脉によって維持される「イデオロギー過程」の二環構造であると述べたことがある。村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社, 1981, 第8章。
- 10) Cf. Theodore J. Lowi, "American Business, public policy and political theory", *World Politics*, 16: 677-715 (1964).
- 11) 村松岐夫・伊藤光利「国会議員と市民からみた国家活動に対する評価——福祉政策を中心に——」行政学管理研究, 第7号, 1979年9月。
- 11) M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, 1965 (依田博・森脇俊雅訳『集合行為論』ミネルヴァ書房, 1983)。
- 12) Charles Gilbert, Welfare Policy, in Polsby and Greenstein ed., *Handbook of Political Science*, vol. 6, pp. 114-5.

付記 本稿の基礎になっているデータはトヨタ財団研究助成金（1978, 79年度）による調査の一環として得られたものである（注1）を参照。
（むらまつ・みちお 京都大学教授）