慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	現代政治と利益集団 (一) : その理論的考察
Sub Title	The theoretical relationship between contemporary politics and interest groups (1)
Author	内山, 秀夫(Uchiyama, Hideo)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1962
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.35, No.9 (1962. 9) ,p.35- 59
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19620915-0035

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

現代政治と利益集団（一）

――その理論的考察――

内山秀夫

一　問題の所在
二　政治と集団
三　利益集団の定義と機能
四　「利益」現象とその理論的対応……以下次号
五　比較政治と利益集団
六　結　語

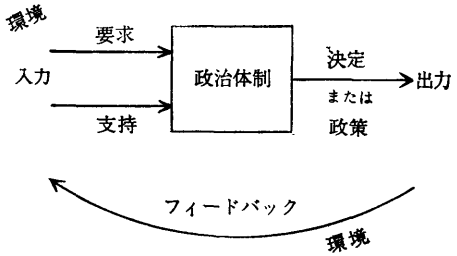
一

現代政治の特徴が近代政治のそれと異なる点は、その政治過程の「拡大」、ないし「延長」と、「合理化」とに求められる。すなわち、最大利潤の追求を行動原理とする「経済人」と、大衆のより安価な商品への選好態度に基づいた、換言すれば、それ自体の内部に自律的な経済法則を伴つた資本主義の発生によつて、政治は経済から解放され、むしろ「政治の極小

化」という要請から、国家は片隅に追いやられる。この政治と経済の分離、および政治の極小化への要請が成立した地点に近代政治の基本的特徴が見いだされるが、歴史的な連続としての選挙権の拡大、すなわち政治への大衆参加の水準の高度化という現象は、右にのべた変化の過程に応じて、一方では政治における統治機能と代表機能の接合作用の促進を伴うものであつたといえよう。この意味で、近代における政治は、過程の上で「深さ」をます途上にあつた。また他方では、資本主義固有の法則から、資本は凝固し、鋭角化してその独占度を加え、独占資本、金融資本による経済的権力の占有への発展過程をたどつてくる。これは、現実的には、国内における労使関係の調整、対外的には国際競争における征覇の要請を伴う形をとる。かくて資本は、かつては政治の極小化こそが、自己の利益の擁護手段であると信じたのと同じ感覚で、このたびはむしろ、政治への近接度を強めることによつて、換言すれば国家権力との融合によつて、自己の利益を確保する、ないしそこに自己の利益を確保しうる可能性を積極的に承認したのであつた。かくして、「一度分裂した政治体制と経済体制とは、分裂を前提としながらも、その距離を著しくせばめ、いまや政治は極大化の方向へとすすむ」[二]ことになる。現代の政治が右にのべたような過程をたどつた結果は、制度化された政治の頂点から、社会の末端までの政治過程の貫通の完成を生む。この「政治過程の連続」の完成は、当然のことながら、政治過程に市民大衆の大量のエネルギーの放出を伴う。ここに、この放出されたエネルギーの政治への吸収の方法という問題に対応する政治過程の「合理化」の問題が生ずる。前に触れた統治機能と代表機能の点から、この「深さ」と「合理化」の二つの契機を考えて見れば、現代的な政治過程のパースペクテイブがえられるであろう。

D・イーストンは、「他の社会的システムから区別してゆくために」[三]政治体制についての理論的モデルを設定しているが、イーストンが、このモデルで図式化していることは、右にのべた観点から考えれば、入力（インプット）としての「要求」や「支持」を、出力（アウトプット）としての「決定」や「政策」に転換する機能を中心として「政治体制」を想定する限りで、その「要求」や「支持」

の担い手は、政党や利益集団であり、[三] 決定作成担当者は典型的には立法部（より現代的には立法部内の常任委員会）、そして執行担当者は政府（行政部と、より低い程度で司法部）[四] であるとされよう。また、出力から入力への還流担当者は、主として各種のコミュニケーション・メディアと広報活動である。要するにこのモデルでは、従来の固定された政治制度の機能への力点から、政策決定を中心とした過程の機能的理解への強調に転じている。この「政策決定」過程を、そのまま「政治過程」と置き換えることは、「政治体制」論（後述）の持つ意味から考えて非常に誤解をまねきやすいし、また危険であるとしても、現代政治における「政策決定」の末端までの浸透性から考えたその重要性に焦点を合わせることが、少くとも、政治分析の一視角として成立することからその立場をとれば、代表機能は、主過程としての政府↑議会↑政党↑選挙↑（国民）の過程において把握されるのが通常であろう。[五] しからば、この主過程にどのようにして利益集団は、その存在意義を見いだすのであろうか。この問題に解答をだすためには、現代における代表機能の変化をのべなければならない。



D. Easton, An Approach to the Analysis of Political Systems, World Politics, Vol. IX, No. 3, April 1957, 京極純一訳「政治体制分析の一試論」，アメリカーナ，1957年10月，第3巻，第10号，16頁。

代議制民主主義において、代表機能は政党によつて果たされることはいうまでもないことである。そもそも、政党が代表機能を果たす上での主たる担当者となつたのは、その追求した目的ないし利益が、「あたかもその当時（十八世紀から十九世紀にかけて）、もしくはその後における国家権力によつて政治的解決を要求されていた課題」[六] であつたこと、代議制との結合、および「国民代表」の理念との結合、の三つの契機において理解される。[七]

しかしながら、この意味での政党、すなわち社会意思と政治権力とを媒介する過程において独占的役割を演じてきた政党は、「曲りなりにも国民代表の理念

と結合し、諸々の社会意思を統整しうる同質性を保有していたとき、政党の綱領・政策に対する代議員ないし党員の自由なる選択権と加入脱退権は極めて弾力性に富むものであつた[八]」性質を失い、かくして次第にその代表的性格を失つていつた。かくして後述するような政治の副過程の成立といつた別の代表経路の発展を許す原因が、ここから発生してくる。ここでは、その原因の詳細な検討に立ち入る必要はないから、項目的にとり上げれば、第一に前述した「政党制（party system）の確立」による政党本来の代表機能の弾力性の喪失、第二に「選挙制度が与える政党弱体化への影響」、第三に「政党の腐敗」、第四に「議会政治に対する批判」から生ずる原因、および第五に「マス・コミュニケーションが政党に与える影響」が、内在的原因として指摘される[九]。政党が代表機能担当者として政治の主過程における地位を占める度合が逓減したことは、同時に利益集団（圧力団体）の抬頭への道をひらくことになつた。「それ（政党組織—引用者）は、強力な組織ではない、すなわち、責任を持ちうる政党政府を供給するにたるほど強力ではない。もし政党が、政党政治の主張者の持つ高遠な理想にずつと接近していたら、圧力団体は、政治組織の承認された部分としての現在の地位を得ることはできなかつたであろう[一〇]」といみじくも表現されている事実が、現実となつたのである。

現代政治において、政治権力と経済権力が接近する、ないしは癒着する傾向、あるいは政治の極大化傾向が極めて大きいということは前述した。この点から、現代は、あらゆる争点（イッシュー）が政治に関係する「政治化」の時代であるととらえるニューアンスが理解される。また主過程における一つの中核である選挙による代表選出が、選挙制度的に見れば地域代表の選出であり、「社会的成層化の結果、国民大に発生した職能的利益の代表されるルートが見いだし難い[一一]」ことから、「政治過程の複線化」の契機が生じてくる。換言すれば、資本主義の高度化による社会機能の分化、および社会の成層化の進展を基礎に有している現代政治にあつては、地域代表によつては、種々の社会的利益は政治に十分に反映されない。かくして、集団を形成して積極的に政治に働きかけようとする態度が各社会層において発現し、政治化現象とあいまつて、利益集団が噴出する。

この利益集団は、「国家機能の増大に伴う行政権の拡大という権力状況の変化、及び議会における総会主義から常任委員会への重点の移行」[二二]という二つの要因にともなつて、政治の副過程、行政部↑常任委員会↑利益集団のルートを形成する。ここに、現代の「政治過程」は、公的には主過程をとりながらも、統治機能と代表機能との接合という意味あいにおいて、有効な副過程を伴う「複線」によつて、政策決定へのルートを準備する契機がある。

以上のべた如く、現代政治を理解するためには、好むと好まざるとにかかわらず、利益集団を明確に把握することを要求されるのであり、かかるがゆえに本稿では、アメリカにおける利益集団の機能を典型的に考察し、さらには、利益集団分析を通じて政治体制を理解できる、その可能性を比較分析的方法によつて検討することにする。

(一) 篠原一・「現代政治史の方法」思想（一九五九年十月）一三頁。

(二) David Easton, An Approach to the Analysis of Political Systems, World Politics, Vol. IX, No. 3, April 1957, p. 385. 京極純一訳・「政治体制分析の一試論」アメリカーナ第三巻第十号（一九五七年十月）一六頁。

(三) 「要求」や「支持」の担い手が、必ずしも政党や利益集団ばかりでなく、立法部自体、ないし行政部、あるいは、それよりもはるかに水準の低いところで担当される場合があるが、その問題は第五節でのべるところであるので、ここでは典型的な西欧民主主義体制を想起して叙述を進める。

(四) Cf. Henry A. Turner, How Pressure Groups Operate, Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies, ed. by D. C. Blaisdell, Annals of American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 319, September 1958, pp. 63-72. especially p. 68.

(五) 政治過程の主過程、副過程の考え方、および図式は、篠原氏より転用。篠原一・前掲論文・一四—五頁参照。

(六)(七) 辻清明・「社会集団の政治機能」近代国家論（第二部・機能・第二分冊・昭和二十五年弘文堂）二〇頁、および二〇—二四頁参照。

(八) 辻清明・前掲論文・二八頁。

(九) 上林良一・「政治集団としての圧力団体——その抬頭原因をめぐつて」関西大学法学論集第六巻第三号（昭和三十二年）六三—七一頁参照。また辻清明・前掲論文・二六—四二頁参照。

(一〇) Donald C. Blaisdell, American Democracy under Pressure (1957, Ronald Press), pp. 65-66.

(一一) 篠原一・「圧力団体のプラスとマイナス」・「現代の政治力学」所収（昭和三十七年みすず書房）一五六頁。

（一一）　篠原一・右記論文・一五七頁。なお篠原氏は、常任委員会の現代的政治過程における役割の増大を次の現象に認めている。「フランスでは一九〇二年に、議会内に十六の大専門委員会（常任委員会）が出来、それが一九一四年には十八、一九一五年に十九、更に一九二〇年には二十に達した。また伝統的に本会議の権限のつよいイギリスにおいても、一九〇七年には常任委員会の数は増加され、その権限を飛躍的に拡張された。つまり、常任委員会制もまた、十九世紀以降の現代政治の開幕とともに、確立されたのである」（一五七頁）。

二

政治学には、政治の「集団理論」とよばれる系譜が存在する。それは、前節でのべた政策決定を中心とする理論構成が、現代的であるのとは別の意味で現代政治の解明に対応する理論的試みである。というのは、辻清明教授が「『社会集団の政治機能』を考察の対象とする場合、……三つの問題提起の方法がある」[一]と指摘された意味での社会集団の政治へのかかわりを説明する意図を持つているからである。

しからば、この試みはどのような形で展開されたのであろうか。辻教授は、第一に、「およそ一切の社会集団について、なんらかの意味で政治機能との関連を認めようとする」[二]社会学者、ないしは社会学の影響を強く受けている政治学者に共通した態度、すなわちきわめて広義な理解の方法を挙げておられる。第二は、「とくに近代以後において一方における複雑な社会的分化の急速な進展と、他方における代議政治の制度的完備が、政治権力の所在と運用に対して直接的接触を意図する社会集団、いいかえれば専門的な政治的集団の輩出をもたらした」[三]現実から生れた政治学者の反省の所産である。それは、典型的にA・F・ベントレイによつて追究された命題であつた。第三は、第一次大戦前後に現われた政治的現実をふまえている。すなわち、「近代代議制の下で、最も典型的な政治集団と看做されていた原子的選挙人団体＝政党が、……従来の機能において、相対的な凋落を示しはじめ、これに代つて、もしくはその補完として、新らしい社会集団が政治的衣裳をまといながら立ち現われてきたという現実の政治的現象の変化」[四]に結びついている。

第一の立場は、政治的多元論、サンジカリズム、ギルド・ソシアリズムが、それぞれの固有のニューアンスを持ちながらも、当然依存するべき立場であつた。[五] 勿論、ここで共通して説かれている社会集団はなん等かの形で政治的機能を持つという論議は、積極的に肯定さるべきものを内蔵しているが、この立場を固執する限り、「あらゆる政治的なものは社会的に還元され、社会集団の政治機能に関する考察は、かりに網羅的とまではいえないにしてもおのずからすべての主要な社会集団の機能に対する追求[六]」に置き換えられるまでに発散してしまう。政治学がその独立性を支えるためには、すなわち、政治学が社会学と分離した方法で対象とする社会集団は、結局政治的色彩の濃淡によつて限定されることが必要になつてくる。

しからば、この選択は如何にして可能であろうか。この問題に解答を与えようとしたのがA・F・ベントレイであつたといえよう。彼は、政治的関連度の強い社会集団をひきだすための区分に努力した。そのために彼は、一方においてあらゆる集団を、基底集団と政治集団に分類し、政治分析の対象として後者に限定することを主張しながら、他方において彼の現実への理論的対応のために、理論の体系化を試みたのであつた。かくして、ベントレイ独自の「政治の意味」の区画化が説かれる。彼は、その基本的認識——すなわち、政治現象は「力(フォース)の現象」＝「圧力の現象」であり、その場合の圧力とは、「常に集団現象であり、集団間の圧迫(プッシュ・アンド・レジスタンス)と抵抗を示すものである[七]」——に対応するべく、「政治の意味」を、広義、狭義、および中間(インターメディエイト)に分割した。

広義の政治とは、「一群の利益集団を、特定の活動とか『機関(オーガン)』を持たない特定の識別可能な集団、ないし組織体に調整させる過程」であつて、「この広義において、真の政治といつたものが存在する[八]」(傍点—引用者)と規定している。換言すれば、「分化された専門的な統治作用や統治機関をいまだもたない特定の集団もしくは組織の内部に存在している一群の社会集団が、それぞれ固有の諸利益を調整し合う過程[九]」である。狭義の政治とは、「人民の基礎的集団にたいして特殊な統治機能をはたしている特殊化された代表的集団、ないし一群の集団(機関、ないしは一群の機関)の活動」であり、「この意味

での政治は、諸活動のネットワーク」[一〇]である。換言すれば、「この場合における政治とは、いわゆる基底集団のために特殊な統治機能を専掌する限られた範囲の代表的集団またはその機関の活動を意味する」[一一]。この場合の集団は、だから、議会、大統領、行政官庁等を指し、それ等の活動に焦点が合わされる。中間的意味における政治とは、「特殊化された統治活動の範囲を明らかに越えるが、政治との関連ということで限定されている現象、すなわち政治的現象の範囲に依然として止まつている」[一二]ものである。換言すれば、「通常狭義の統治活動とは看做されている領域を越えながら、しかも漠然たる集団間の圧力現象に解消されえない程度の政治的関連を有している集団現象」[一三]を指している。かくしてベントレイは、政治過程の研究には、狭義と中間的意味で把握した「政治」を対象とするべきだと主張した。換言すれば、ここに彼の政治的集団選択の基準があつたといえよう。

ベントレイが、基底集団と政治権力との媒介者としての政治的社会集団に注目し、その判定基準の設定に努力したことは、社会学の対象として考えられてきた社会集団を、政治学の対象に加える意味で、積極的貢献といえるのだが、彼の理論設定時における社会、ないしは政治が、その集団的配置という意味からどうしても静態的、定着的であつたことから、彼の体系に、集団相互間の比重の相対的変化、それから結果する当該集団の影響力の変化、その相互関係などの動態的な機能を組み込むことができなかつたという限界があつたことを認めねばならない。ベントレイの理論が右にのべた如き意義と限界を持つことは了解されたとして、しからば、この限界を除去し、より現代的な理解の装いを持つものは、どのようなものであろうか。前節で若干ふれたが、重複を認めた上で、第三の立場に移ることにしよう。

これは、近代代議制下にあつて、基底集団と政治権力との媒介装置として典型的に機能していた政党が、その地域代表としての性格だけで代表機能をカバーしきれなくなつたという意味あいで相対的に凋落してきた、特に第一次大戦後の現実に対応するものである。この現実とは、職能的集団とよばれる企業者団体、労働組合等の急速な政治への進出傾向であり、政党

にたいする世論の及ぼす影響の程度、およびその世論の形成、伝達、伝播に画期的ともいえる主導権を握つたコミュニケーション・メディアの発達によつてひきおこされた集団の配置状況における変化であつた。イギリスにおいて著しい進展をとげた労働党の母体となつた労働組合、アメリカにおける労資双方の圧力団体化、はたまた大戦後の民族主義の昂揚、ロシアにおける革命の勃発と成功等の現象は、E・バーカーが「集団の噴出」とのべたように、[一四] 政治学者の強い関心をとらえるところとなつた。さらに、「かつてはその機能を独自の社会的利益の追求にのみ限局しているかのごとく考えられていた基底集団が、あたかも現存の政党のように、次第に政治権力と直接または間接の接触を示した顕著な傾向」[一五] は、大恐慌の克服に積極的役割を政府が演ずる局面を通じて突出してきた行政権の社会生活にたいする強力な統制作用と、それに伴つた立法部の持つ役割の相対的減少、ひいては議会政党の持つ代表的性格の減退といつた一連の現象から、加速度的に強化されていつた。

V・O・キイが、「圧力団体の機能は、伝統的な代表組織にたいする補完作用を構成する」[一六] とのべ、また「それ等は、社会内の特殊利益の代弁者として活動することによつて、政党組織と政府の公的機関に補完作用をはたしている」[一七] と表現し、さらに詳細に、「よかれ悪しかれ、組織集団が政治体制内で代表機能をはたすことは明らかである。ロビイを『第三院』として特徴づけることは、やや誇張しすぎかもしれないが、その点を鮮明にしている。社会の特殊な部分にたいするこの代弁者の組織の発達を説明する基礎になつているものには、高度に分化した社会における地域代表の欠陥も含まれているだろう。議員たちは、複合度の低い社会内での自分の選挙区の、程度に差こそあれ、同質的な利益を、自信を持つて代弁することができた。立法上の問題が比較的単純であつたことから、機能的代表の如き必要性を、地域的代表と容易に調和させることも許された。社会における特殊利益の数的増加と、立法上の問題の複雑性の増大から、地理上の地域にたいする代弁者のそれまでの活動の範囲を越える課題が生れた。議員にたいして、多数の地方全体にわたるような利益にいつでも気を配ることを当てにすることはできない。組織集団は、地域代表制を補つている」[一八] とのべているのは、実にこの現象を表現して余り

ある。[二九] かくて、この第三の立場は、代表機能を政党のみに委ねる代議制デモクラシーの正統論にたいし、圧力団体と総称される政治的集団を、政党の補完物として政治過程に加入させることを承認するものといえる。[三〇]

これまでのべてきたところから、社会集団の政治機能にたいするアプローチの三つの立場が了解されたであろう。そして、そのおのおのは、それぞれその時代的背景を理論の基盤として持っているから、前二者が理論的系譜の上で重要な意義を持ち、また現代的な意義を持っていることを基本的に承認した上で、第三の立場をとることが、より妥当であるといわねばならない。

（一）辻清明「社会集団の政治機能」近代国家論（第二部・機能・第二分冊・昭和二十五年弘文堂）三頁。なお、ベントレイの諸概念、理論構成は、この論文から多くの示唆をえた。記して謝意を表したい。

（二）辻清明・前掲論文・五―六頁。

（三）辻清明・前掲論文・六頁。

（四）辻清明・前掲論文・一〇頁。政党よりも集団に強調をおく集団論者と、集団を政党の補完物とみて政党に力点をおく、ないしは政党制を more responsible party たらしめる理念を主張する政党論者の立場がここからでてくる。

（五）O・ガーソーも、特に政治多元論がアメリカの政治研究にたいして影響を及ぼし、政治の集団理論が戦術的位置を獲得した点にふれて、「当然のこととして、それは（多元論―引用者）組織化された国家内部での集団生活の自律性を強調した。この規範的論議は、単純で、前産業的、手工業的なギルド社会についてのロマンチックな映像によつて、ある者には絢爛たるものであつた」とのべている。Oliver Garceau, Interest Group Theory in Political Research, Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies, Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 319, September 1958, p. 105.

（六）辻清明・前掲論文・四頁。

（七）Arthur F. Bentley, The Process of Government: A Study of Social Pressures (originally published in 1908: University of Chicago Press), New Edition (1949: Principia Press), p. 258.

（八）A. F. Bentley, ibid., p. 260.

（九）辻清明・前掲論文・七頁。

(一〇) A. F. Bentley, ibid., pp. 260–61.

(一一) 辻清明・前掲論文・八頁。

(一二) A. F. Bentley, ibid., p. 261.

(一三) 辻清明・前掲論文・八頁。この三つの「政治」の区分は、勿論明確なものではない。この点については、ベントレイ自身も、その明確な区分はそれほど必要ではないとして次のようにのべている。

「幸にして、かかる境界線を設ける必要はわれわれの研究にはない。出発点においてわれわれがそれに失敗したことは、植物と動物の生活との間に正確な境界線を設けるのに失敗したことが生物学者にとつて障碍とならないのと同じくらい、われわれにとつても障碍にならない。……われわれを啓発してくれるような事実にかんする知識が漸増するのを待てばいいのである」。A. F. Bentley, ibid., p. 262.

(一四) バーカーは、「個人の噴出が、現代の唯一の噴出ではない。それと反対のように見えるだろうし、実際にその補足物であるのだが、集団の噴出とか、集団崇拝の噴出もあるのだ」とのべている。Earnest Baker, Reflections on Government (1942: Oxford University Press), p. 142.

(一五) 辻清明・前掲論文・一二頁。

(一六) V. O. Key, Jr., Politics, Parties, and Pressure Groups (1956: Crowell, 3 d ed.), p. 24.

(一七) V. O. Key, Jr., ibid., (1958: 4 th ed.), p. 23.

(一八) V. O. Key, Jr., ibid., (1958: 4 th ed.), pp. 158–59.

(一九) D・B・トルーマンは、アメリカにおけるそうした変化過程を次のようにのべている。

「ヨーロッパ大陸の発展、貴重な資源の発見と開発、産業革命の本質的には地方分権的発達は、国家全体の政治に穏当な要請をした。経済的、また基本的には局部的な調停を要求する利益は、ワシントンでの最小の政府活動を必要とした。それは、南北戦争という大きな例外はあつたものの、政治的チャネルを通じて行なわれる程度で、こうした利益の調整は適度に行なわれた。調整の主たる政治的チャネルは、立法だけではなかつたが、立法は代議機関である連邦議会によつてだいたい行なわれた。

一八一五年から一九一四年までの一〇〇年間の平和時で、アメリカ大陸の平定、産業化、特に統合度のゆるい政府によつて、対立する利益の政治的調整といつた全過程が育成された。

今日ではすでに、アメリカの政治は単純なものではない。それ等は、その地方的(ローカル)性格を失つたことはないが、出てくる問題や、常に国内情勢から出てきそうな問題は、特殊事情と都市の産業的複合性から生れてくる大小の利益の複合的構造に基づいている。国内問題だけでなく、国際政治においては、世界大戦の恐怖を防ぐ任務をも引き受けなければならなくなつている」。David B Truman, The Congressional Party: A Case Study (1959: John Wiley), pp. 2–3.

（二〇）勿論、こうした主張にたいして、あくまでも政党制を再編成して、その拡充強化を計ることによつて、圧力団体のマイナス面――集団の暴力――の政治介入を防ぎ、デモクラシーのルートを強調する論者が対抗的に存在しているが、その代表者の一人であるE・E・スヤットシュナイダーの「圧力団体は、政党の欠陥の上に成長している。政党が選挙で勝ちとつた力を完全に用いないから、圧力団体はその特殊で、より小規模な目的を促進するべく、その状況を利用する」という認識も、こうしたアメリカ政治の現実を論理的にふまえたものである。E. E. Schattschneider, Pressure Groups Versus Political Parties, Parties and Politics: 1948. eds. by C. C. Rohlfing and J. C. Charlesworth, Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 259, September 1948, p. 18.

三

「アメリカ政治においては、権力の相当量は、普通『圧力団体』として知られている組織によつて行使されている」[一]事実が、アメリカばかりでなく民主制一般に拡大される現象であることを承認することは、前二節から明らかであり、むしろその事実を直視することから、建設的な政治理論の構築へ向わねばならないことに異議はないだろう。しかし、ベントレイの努力にもかかわらず、依然として社会集団と、政治学がとり上げるべき対象としての政治集団――勿論ここでは政党は除外する――を識別する基準が欠如していることは明らかである。換言すれば、利益集団とか圧力団体とよばれるものの定義についての一致は必要ではなかろうか。はじめに、主としてこの問題をとり上げて論議を進め、のち機能の問題に進むことにする。

まず政治学においてとり上げられている集団が、利益集団、政治的利益集団、圧力団体、促進集団（プロモーショナル）、態度集団、ロビイ等と、使用者によつて必ずしも一致しないことに、多くの者は気がつくであろう。こうした集団概念について、D・B・トルーマンは次のようにのべている。

利益集団とは、社会内部のそれ以外の集団にたいして何等かの要求を行うところの共通の態度を有する集団である。それが政府諸機関

のあるものを通じて、ないしは、たいして要求を行うならば、またその時には、利益集団は政治的利益集団となる。時には、政治内での利益集団活動を論ずる場合に「政治的」という修飾語を省く方が便利であろう。このような場合には、われわれが政治的利益集団をとり扱つているのか、政府諸機関を通じて、ないしは、たいしてではなく要求を行なつている集団をとり扱つているのかは、文脈から明らかになろう。(二)

このようにトルーマンは、利益集団と政治的利益集団の区分を原則的に想定し、その要求の展開過程に政府機関が存在するかしないか、によつて識別しようとし、より低次の集団、すなわち「共通する何等かの特徴を有する個人の集り」(三)である範疇的集団(カテゴリック・グループス)、との三つの集団を弁別した。またH・エクシュタインは、「共通の政治的目標を集合的に追求する」圧力団体と、「共通の客観的特徴を有するがゆえに、そしてまさにその理由から、政治的目的を集団的に追求する傾向を持つた『範疇的』集団」(四)(傍点—引用者)としての利益集団とを、主として主観的目的についての一致と客観的目的についてのそれによつて、両者を区分している。(五)しかし同時に、「利益」はいつでも客観的状況から生ずるのだが、政治的「目標」は、利益から生ずることもあるし、客観的状況の反映にあらざる価値から生ずることもあり、共通した利益を持たない集団(態度集団)が政治に参加することもあるという留保条件を加えて、その分類の相対性を認めている。また、集団の機能の面から「公職を求めて運動したり、政治の運営責任をひきうけることによつてではなくて、むしろ政府に影響を及ぼして、その成員層の特定の利益を促進する」集団を圧力団体と定義する者もある。(六)要するに、こうした定義の数は、研究者の数に等しい程度で存在するといえよう。というのは、社会集団は常に政治の舞台に躍りでる可能性を持つており、そうした可能性は、出てくる争点に依存するものであつて、一定の配置状況におかれていないからである。また、利益集団が政党との対照において把握されている限り、政党の持つフォーマリティを除いたすべての属性が、それに付与されると同時に、個人とのつながりを前提とするところに定義の多岐性が生れる原因があるといえよう。前節でものべたが、右にのべた文脈が、集団理論を窮地に陥

れると同時に、そうした常に流動的な状況に柔軟に対応する能力を有する点に集団理論の存在理由が発見される。

しかし、政治理論という点から考えて、共通の定義の未確定という問題はそのまま放置されてもかまわないだろうか。この問題については、一九五七年の世界政治学会の円卓会議での「圧力団体を、経済的権力や社会的権力に転ずるための主要な機関とする定義には、妥当性があるか」の問題提起をめぐつて論じられた討論が示唆にとむものである。

そこでは、歴史的状況によつては、同一の集団でも非常に異なつた意味を有するから、同一の定義、すなわち一般化は、むしろ集団の力の評価を曖昧なものにするだけだ、という時期尚早論（S・ノイマン、A・ライサーソン）があり、結局はここでも結論がえられず、政治にかかわりを持つている諸集団の機能についての研究が集積されることによつて、集団をいくつかのパターンで理解することに帰着している。(七) このことから、それぞれの政治体制が保有するその政治過程、政党制の位置、機能の鞏固性、健全性にたいする各研究者の持つ信頼度や評価によつて、政治集団にたいする評価も異なるという点が明らかになる。（この点から、後述する利益集団による比較分析の可能性が導きだされる。）

しかしこの円卓会議は、利益集団についての研究の必要については完全に一致した点と、前述した諸問題を再確認しえた点で、大きな意義があつたとしなければならない。そして定義の問題にかんしても、政党との対比において行なわれるべきであること、利益集団、政党、および政府との間の関係からばかりでなく、その内部構造と機能を理解するために適切なパターンを展開することにかんすること（A・ライサーソン）、その国家的、ないし歴史的構造の中にだけでなく、活動しているその他の政治諸勢力との関係によつて行なわるべきこと（S・ノイマン）、また、すべての細部に及ぶ定義ではなく、基本的な定義が必要だということに同意するが、基本的定義を求めるだけでも、政党と利益集団の要求を現在のままの形で額面通りに承認し、この点に基づいて結論をだすことには同意できない（B・アクジン）等の留保条件が提出され、利益集団が孤立した現象としてではなく、その他の政治諸力との相互関係において理解さるべきであるとされている。

したがつて、利益集団の定義は政党との関連において、相対的に、基本的に一応示されるならば、だいたい次のように表現されよう。

政党はその基本的目的に、政府職員と政策についてのコントロールを獲得することを有している。しかしそれ等は、特定の政策の採用にたいするよりも、職員の選択により以上の強調をおく傾向がある。それ等は、候補者を指名し、かれ等を公職につけようと努力する。政治的スペクトルの一端から他端まで並んでいる集団から支持をひきだすために、主要政党は広い意味の、また一般的な——曖昧なことがよくあるが——言葉でその綱領を起草する。圧力団体（および小政党）も、政府職員と政策の両者に関心を持つているが、それ等は、政治全体をひきうけたり、支配することはできないし、また望みもしない。それ等は、職員の選択よりも、特定の政策の達成に集中する傾向を持つている。圧力団体が、公職につけるために候補者を指名することは滅多にない。それ等が選挙過程に参加する場合には、その見解が自分たちのものと同じような候補者を支持する。要するに、主要政党は基本的には、政治権力を行使する人間に関連し、圧力政治は主として、実施される政策そのものに関連している。(八)（傍点—原著者）

圧力団体といい、利益集団とよぼうと、それによつて想定される事実関係は、少くとも右にのべた形であつて、それを基礎とした用語であると理解されて差つかえない。しかし、一時はむしろ圧倒的に「圧力団体」の用語が用いられたのに反し、現在では「利益集団」が多く用いられるのは、「ある時点で、一般的な善に集中する公共的な精神を持つた市民のいろいろな形の組織」(九)というような健全な圧力団体といつた修飾語付の使用法に見られるごとく、圧力の契機が本来、政治のメイン・ルートから外れた邪道であるというア・プリオリな仮定を排し、第一節でのべたように、現実主義的分析の対象を認める態度の表現でもあり、またそれがむしろ後述するように、政党制によるよりも、より広い基盤からの分析を必要とし、可能にもするという文脈から、現代政治学の目標の一つである型による分析に連結する積極性を包含しての変化に対応すると考えるべきであろう。筆者が原則として「利益集団」の用語法に従うのも、右の理論的対応にならうものである。しからば、

その機能の面からとり上げて見た場合に、利益集団はいかなる内容を持つているだろうか。「集団政治」がアメリカにおいて典型的に発達し、観察されるというのが定説であるから、アメリカ政治に例をとつて考察して見よう。

利益集団はそれが組織体である限り、少数者の支配への傾向、すなわち「寡頭制」への傾向を持ち、永久的に近い任期を持つ者の支配下にある集団、あるいは少数のエリートから役員が選任される集団も存在する。かくて、こうした役員と有給の官僚組織が、文字通りその組織を動かし、「政策にかんする組織の面から考えれば、かれ等が組織になる。同時に、それが組織であることは、集団としての政治力の拡大のための成員層の維持、拡張への希求となつて現われる。その結果、スタッフの努力は、集団成員と「潜在的」集団成員の確保と教化（インドクトリネーション）に集中されるようになる。その手段とされるのは、会合、出版物、および集団成員への直接的コミュニケーションである。そのようにして確保された集団成員は、登録と投票、政治（ポリテイカル・キャンペーン）運動に従事し、財政に寄与し、公職にある人物や、マス・コミュニケーションのメディアを牛耳つている人物との個人的な会話、手紙、電報、電話によつて、集団の利益を伝達する。利益集団間の協力関係維持への努力も、著しい特徴である。すなわち、一利益団体ですら、将来の援助の約束、譲歩、妥協といつた手段を用いて、「その味方や潜在的な味方の積極的な支持と、それほど直接的には利害関係を持つていない集団からの支援、およびその敵対者の中立維持を求める」[一〇]ことが達成できる。こうした協力関係の形成は、非公的な場合もあるし、正式にスタッフ間の調印による場合もあるし、またそうした諸集団が同一のイデオロギー的基盤を持つている場合には、一つのイッシューにたいして合同的行動様式が生れるのは明らかなことであり、後述するように、アメリカにおいてもこの種の合同形式が顕著になつていると報告されている。[一一]ここに触媒的圧力団体（catalystic pressure group）と概念される利益集団の合同活動促進の役割を担う特殊な型の圧力団体が発達してくる。この型の圧力団体は、一般的には、いくつかの圧力組織の代表から構成されているが、特殊には既設の圧力団体が、そうした機能をはたすこともある。また、H・A・ターナーが例示している「中国人排斥撤回市民委員会」（Citizens Committee

to Repeal Chinese Exclusion) のように、「特殊な政策の採用を確実にするためにいくつかの組織の活動を促進したり、整合したりするための特別の基盤にもとづいて設立され、……一度、その政策が実現されれば、……解散する」[一二] 集団もあり、「全国平等課税連盟」(National Tax Equality Association) のように恒久的な基盤に立つた集団もある。[一三]

利益集団が、それ自身の候補者を立てることがまずないと前にのべたが、そのことは利益集団が選挙に関係を持たないという意味ではない。V・O・キイは、「私的集団の影響力が、党綱領の起草、指名決定、および選挙そのものの中にも感じられることがある」とのべ、「ここでもまた、政党に組み込まれることからまつたく本当の意味での自由を持つている私的集団と、共和党ないし民主党との実際上の同盟関係を求めようとしている集団との間に識別がなされねばならない」[一四] と注意している通り、選挙過程にたいする圧力作用を行う利益集団を取り上げないわけにはゆかない。利益集団は「むしろ一般的には選挙に参加するのだが、普通は目につかないようにそうしているのだ」[一五] と考えるべきである。すなわち利益集団は、政党の諸委員会、たとえば綱領作成委員会、が決議する以前に働きかけて、綱領の中にすでに自己の計画を織り込ませるのであり、また主要政党全部に働きかけてその支持を確保し、自己の利益が討論の中心と化すことをさけ、いわば既定のものたらしめようと機能するから、候補者の指名と選挙においては、どうしても積極的にならざるをえなくなる。その実際的手段は、選挙運動での支持や投票以外に、資金提供やその他の便宜の提供がある。「選挙に結びついた寄附行為と支出」を法律的に禁じられてはいるものの、特定の政党や候補者にたいする専従の職員や使用人に給料を払つてやつたり、各種の出版費用を支払つたり、テレビやラジオの時間、また新聞の紙面を買い取つて提供し、事務所、什器等の使用料や費用を引受けたり等の手段を用いる。

立法部に影響を及ぼすことは、古くから最も特徴的な行動として指摘されている。ただ現代の特徴とされるものは、「一八七〇年代と一八八〇年代では、『ロビイング』は、買収(コラプション)という強力な根拠をもち、議員の直接的、個人的贈賄誘致(ソリスチテイション)を意味

した。……現代的な立法諸機関への圧力は、一般的に買収行為にでることはほとんどなく、個人的努力ではなくて、間接的であり、主として集団の産物であることが多くなつている[一六]」点に求められる。現代における「立法部にたいする」利益集団の活動の基盤は、連邦議会にたいする効果的活動のためのワシントン駐在の専門的ロビイスト、調査員、広報担当者等にある。彼等は勿論、特定の利益集団に専従し、恒久的なスタッフを構成している。州議会にたいしては、より小規模で、議会の会期中だけ活動するスタッフが州首府に置かれる場合が多い。また立法上の提案にたいして一時的な利益関心を持つ集団が、その立法上のイッシューにたいしてだけロビイストを雇う場合もある。こうした議会外部からの影響力を有効に利用するばかりでなく、議会内部で自己の利益の擁護拡大を計る活動のルートも開かれる。それは前述した「集団と協力関係にある」議員、ないし議員団によるものである[一七]。この「支援された」議員（議員団）とか、「院内（インサイド）ロビイスト」とよばれる者が、その利益集団と密接な関係を持つて、法律案に対処することは勿論であるが、彼等から流される情報によつて、いち早く集団側の態度決定が可能になる利点が最大限に利用される。

利益集団は、立法過程のいろいろな段階で影響力を行使するが、最も重要な時期は、委員会聴問会と、本議会での論議の場合であろう。前者は、利益集団が、各種の情報や論議を提出し、集団員の意見を提示する機会である。だから、統計的資料を示すための図表やグラフを用意したり、かなりの規模の代表団を送つて聴問会に出席する手段が用いられる。後者の時期では、専ら議員への直接的圧力の手段が用いられる。すなわち、議員への伝言、手紙、電話、電報によつたり、選挙区の大物を動かして議員に連絡をつけたりする。換言すれば、「組織集団は、議員に、自分たちの希望を知らせるすべての利用可能な機会を利用する[一八]」。しかし、利益集団の用いる基本的戦術では、こうした直接行動より、前にものべたが、ロビイストを通ずる間接的、事前的手段に重点がかけられる。その戦術の中心は、「事実、情報、および論議を彼等（議員―引用者）に提供したり、投票時の支持や、選挙資金の寄附、贈与を与えたり、控えたりすることによつて、議員に酬いたり、制裁を与

えたりできる組織能力を議員に印象づけるすべての利用可能な機会」[一九]をとらえることにある。

圧力現象が行政部に集中する傾向の増大は、現代の利益集団の活動様式の顕著な特徴の一つである。それは第一節でのべた社会生活内での行政権の拡大現象、すなわち経済生活における政府の規制力の拡大、および立法部が行政職員に広範囲にわたる任意的な行動機能を認める傾向に見合つた特徴である。

かくして圧力は、決定を左右したり、組織的集団の利益に関係のある活動をする地位にある執行職員や行政職員に向けられるようになる。この活動は、現代の立法部において、一般的に議員立法よりも、行政部提出の立法案が遙かに多くなつている事実からも、より有効なものといえよう。こうした活動は、法案にたいする大統領の拒否権、立法上の政策や予算問題にたいする大統領の拒否権（州の水準では州知事）の評価から、声明、手紙、電報等を通じて大統領に世論を伝達し、圧力をかけたり、また立法上の政策を現実的に左右しうる行政職員に働きかけて、執行面でその政策を実質的に廃案したり、強力な執行をなさしめるようにも働きかける場合がある。だから、行政上の最高スタッフに味方を持つことは、利益集団にとつて、ほとんどあらゆる形の特権や恩典を保有することを意味し、他の集団の利用できぬ利点を持つという点から、その獲得活動は熾烈になる。これは丁度、利益集団と議員との関係において見られ制裁行為の如く、その集団に非友好的な行政者に制裁を加えるために、その行政機関の予算をへらしたり、その行政基準となつている法律を修正したり、議会の調査機能を動かして、当該行政機関の調査を行なわせるように働きかける活動によつて、行政者を脅かすこともある。しかし、原則として、「圧力組織、議員、および行政機関は、その相互的利益のために調和して協力し」[二〇]あつている。この意味から、第一節でとり上げた政治の副過程としての集団→常任委員会→行政部のルートは、集団→行政部→立法部という圧力のルートとか、集団→マス・コミュニケーション→行政部→立法部といつたような多数のバリエーションで考えられる可能性がでてくることになる。[二一]

利益集団と司法部との関係は、その立法部、行政部との関係よりも、はるかに程度の低いものではあるが、それはたとえば、「黒人のための権利促進全国連盟」(National Association for the Advancement of Colored People) の主要手段である法案の合憲性や、官公吏の活動の合憲性をめぐる「起訴」による利益の擁護にかんして重要である。この意味から、任命であれ、選出であれ、判事の決定にたいして、集団側の相当な時間とエネルギーが費される。また、裁判にあたつて、集団が各種の言論や出版物を準備し、判事に圧力をかけて裁判を有利に運ぼうとする努力がなされる場合もある。(二二)

利益集団と世論の関係の問題では、集団活動の最も現代的な特徴であるマス・メディアの利用が中心となつてくる。それは、利益集団の指導者の側で、世論には考慮を払わねばならないことを徐々に意識してきたという集団側の要因と、新しい宣伝技術と方法の発達、すなわちテレビ、ラジオ、映画、新聞、および定期刊行物を通じて、数百万の人間に印象づけることを可能にしたコミュニケーション・メディアの革命的変化という外在的要因が相互に作用しあつた結果である。こうした事実と認識から、利益集団組織内での広報関係スタッフの重要性が生れ、各種の団体は、このスタッフに「勧告を与え、また宣伝計画を監督するために」(二三)専従の、あるいは特定の運動を指導するために、一時的に雇傭された広報専門顧問を有している。

宣伝によつてえられるものは、当局者ばかりでなく、一般大衆にも利益集団によつて醸成された運動が広汎な大衆的支持があるという印象を与えること（これはさらに、運動の大衆への波及効果を生み、予備支持量の増大、潜在的支持者の顕在化、反対者の態度の中立化を生みだす効果を持つ）、そしてその結果、集団側で期待した程度の大衆の活性化、という二つの効果の中のいずれか、ないしは両者である。かくて、「特殊な短期的目標を達成する戦術的手段としても、長期的な政治的戦略の一部としても」(二四)宣伝は圧力活動の中心となつてくるのである。戦略的見地から宣伝、広報活動を見れば、その目標はイデオロギー的になる傾向がある。その意味は、「集団が望む計画に賛成し、集団が反対する計画を拒否するように、一般大衆が自動的に反応する」(二五)

ような世論の基盤をつくりだすことである。たとえば、「全国製造業者連盟」(National Association of Manufacturers) が、この戦略的概念を「欲しい時に、その口座から有効な小切手をふりだしうるためには、大衆良識銀行に定期預金をしたり、何度も預金をすることが必要だ」[二六] と説明していることから、この長期的目標にたいする集団の態度が理解されよう。[二七] この場合、宣伝活動（すなわち意見を動員すること）が成功するためには、

(i) ある社会内で利益集団に属していない人びとは、その利益集団の共通した価値に賛成の態度を持つ傾向にあるものとして存在しなければならない

(ii) その場合、利益集団は、すでに問題となっている価値にたいして賛成の態度を持つ傾向にあるできるだけ多数の人びとを、政治活動に組み入れねばならない。別のいい方をすれば、利益集団の職務は、その価値を共有する潜在的傾向を持った人びとを組み入れることによって、現存する価値への支持をつくり上げることであり、それから特定の行為目標に向つて、かれ等の連合したエネルギーを嚮導することである[二八]

とM・S・ステッドマンが挙げている条件をつくり上げるような風土が、すなわち宣伝活動の目標であるともいえよう。

V・O・キイがのべているように、広報計画によつて、その集団や集団の指導者の威信が増加する場合もある。[二九] この全国的な威信とか名声を利用すれば、少くともそれ以下の威信しか持たぬ集団の発言よりも、尊重され、傾聴される場合が多くなるし、ひいては当該集団成員が有力な政府諮問機関の委員に任命される機会をますことができる。宣伝活動中におけるコミュニケーションの意義は、たとえば、H・A・タッカーが例示しているように、ホイテーカー＝バクスター社 (Whitaker and Baxter firm, Campaigns, Inc.) によつて指導された「アメリカ医療連盟」(American Medical Association) の国民健康保険計画反対運動では、三年半の運動期間中の総経費四六七万八〇〇〇ドルの中、約七七万五〇〇〇ドル（十二％強）が、宣伝技術者に支払われたことからも明らかになろう。[三〇] 宣伝活動の別の方法は、印刷物の配布によるものである。「多くの圧力団体は、世

論の形成者としての教育機関の重要性を認め、この種の機関とその職員を完全に抱きこみ、また利用しようと特に努力する」[三二]のだが、それは、自分に有利な世論の基盤をつくり上げるために、書物やパンフレットの大量配布の方法が有効であるからである。たとえば、「全国製造業者連盟」は、毎年「少くとも二〇〇万冊の小冊子」を無償で諸学校に配布したと、一九五七年にのべている[三三]し、「教材」提供団体は、きわめて多数である。

これと同じ目的から、委員会、財団、評議会、および研究所等といつた名称の機関を利用する手段もある。この種の機関の基本的な目的は、その時代の政治的、経済的な問題を論じたリーフレット、パンフレット、および書物などの出版と配布にあるが、その中で特に活潑と目される「立憲政治委員会」(Committee for Constitutional Government)、「経済教育財団」(Foundation for Economic Education)、「国民経済評議会」(National Economic Council)、「憲法・自由企業財団」(Constitution and Free Enterprise Foundation)、および「アメリカの将来」(America's Future)は、それぞれ大企業や富豪からの寄附によつて運営され、「公共問題研究所」(Public Affairs Institution)は、一部、労働組合からの援助によつて維持されている。ここに挙げた例の中の前五者の少くとも二つの機関で、八人の者が評議員、理事、および役員として兼務していることに見られるように、この種の機関の独立性は、ただ技術的なものにすぎないのであつて、その見解の類似性によるばかりでなく、職員の重複性によつても、相互に密接な関係に立つことが理解されえよう。また、一九五〇年二月に「連邦課税権制限全国委員会」(National Committee to Limit Federal Taxing Powers)が結成された際に、少くとも二〇の圧力団体[三四]の代表がこれに加わつたこと、そして各種団体から、それぞれの役員が選出されたことから、「ロビイング戦線の合同」とよばれる傾向が注目をあびた。下院ロビイング活動委員会がのべている次の文章が、その意味を明らかにしている。

かくして、ロビイング戦線には、全般にわたつて合併と結合の過程が進行する。すなわち、構成団体はそれ以外の構成団体と結合し、財団はそれ以外の財団と、また構成団体とも結びつく。……しかしながら、ロビイングにおける合同的努力の増大は、われわれのような

政治組織においては特に重要な意味を持つている。理論的にも、実際的にも、この種の〔政治〕組織は、政府の権力の個人的支配にたいする抑制策としての集団間の競合に依存している。この競合状態がなくなれば、統一された強固な私的権力連合戦線が発展し、政府と、政府だけが唯一の有効な代弁者である未接合、未組織の市民に真向から立ちはだかるようになるであろう。(三四)

以上、アメリカに例をとつて、利益集団の圧力活動を論じてきたが、このことから直ちに利益集団の行動型をひきだすことは、政治理論にとつて意義があることではなく、むしろ有害である。すなわち、各国におけるこうした利益行動についての詳細な分析そのものが、政治理論にとつて有意義である点、またこうした利益現象が政治理論にどのように組み入れられるかが、後二節の問題点である。

(一) David B. Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion (1955: Alfred A. Knopf), Preface vii.

(二) D. B. Truman, ibid., p. 37.

(三) D. B. Truman, ibid., p. 23.

(四) Harry Eckstein, Pressure Group Politics: The Case of the British Medical Association (1960: Allen & Unwin), p. 9.

(五) エクシュタインによれば、かくて利益集団は、必ずしも政治に参加せず、しかし参加する際には、「より広範囲にわたつた種類の」圧力団体になるとしている。H. Eckstein, ibid., p. 9.

(六) V. O. Key, Jr., Politics, Parties, and Pressure Groups (1948, 2 d. ed.), p. 15.

(七) この討論は、Interest Groups on Four Continents, ed. by Henry W. Ehrmann (1958: University of Pittsburg Press), pp. 229-303. に収録されている。

(八) The Functions and Methods of Pressure Groups: Introduction to Part Three (Pressure Groups), Politics in the United States: Readings in Political Parties and Pressure Groups, ed. by Henry A. Turner (1955: McGraw-Hill), pp. 73-4.

(九) E. E. Schattschneider, Pressure Groups Versus Political Parties, Parties and Politics: 1948, eds. by C. C. Rohlfing and J. C. Charlesworth, Annals of American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 259, September 1948, p. 20.

(一〇) Henry A. Turner, How pressure Groups Operate, Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies, ed. by D. C. Blaisdell, Annals of American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 319, September 1958, p. 64.

（一一）「その統一が、本質的に機能的ではなくて、むしろ哲学上のものであるような諸集団によるロビイングの合同的努力の増大があり、葛藤ではなくて、結合という一般的な命題が毎年だんだんときわ立ち、またより顕著になつている」。Pressure-Group Methods and Tactics: General Interim Report, House Select Committee on Lobbing Activities, H. Rep. 3138, 81st Congress, 2d Session. 1950, in Politics in the United States; ed. by H. A. Turner (1955), p. 90.

（一二）H. A. Turner, ibid., p. 65.

（一三）集団間の合同というよりも、高次の段階での集団間の抗争状態、たとえば労使関係の急激な悪化といつた問題にたいして、こうした触媒集団の機能を考えるべきではない。それはやはり、政府の媒介機能、ないし調停機能に委ねられるべき問題である。Cf. V. O. Key, Jr., ibid., (1958, 4th ed.) p. 87.

（一四）V. O. Key, Jr., ibid. (1958, 4th ed.), p. 175.

（一五）D. B. Truman, ibid., p. 295.

（一六）General Interim Report, ibid., p. 80.

（一七）議員がこのような関係に立つことを、シャットシュナイダーは政党制の欠陥によるとして、「政党は、その議員を律したり、保護したりするのにはあまり役にたたないから、たとえば圧力団体は、個々の議員の懸念やら困惑にかかわりを持つことができる。その語の真の意味において議員は、政治組織のみなし児である」（傍点―引用者）とのべている。E. E. Schattschneider, ibid., p. 18.

（一八）H. A. Turner, ibid., p. 66.

（一九）H. A. Turner, ibid., pp. 66-7.

（二〇）H. A. Turner, ibid., pp. 67-8.

（二一）民主体制が確立された諸国においては、基本的には、主過程と副過程のルートに基づいてこうしたバリエーションを考えればいいが、日本の政治過程では、この基本的なルートがもぬけの殻であり飾りものであつて、やや誇張した表現ではあつても、重要な政策決定が、圧力団体→自民党指導部（これはさらにいくつもの派閥からルートの複雑なからみ合いが生れる）の頑強な「政府」過程で形成されるところに問題がある。勿論、このルートを許すのは、二大政党制でなく、安定した一・五大政党制（R・A・スカラピーノ）である日本の政党組織によつて生ずる立法審議過程の形式化が大きく作用していることはいうまでもあるまい。

（二二）Cf. Donald C. Blaisdell, American Democracy under Pressure (1957: Ronald Press), pp. 117-19.

（二三）H. A. Turner, ibid., p. 68.

（二四）H. A. Turner, ibid., p. 68.

（二五）H. A. Turner, ibid., p. 69.

(二六) National Association of Manufacturers, The Public Relations Program of the National Association of Manufacturers (pamphlet, 1946), p. 5, quoted in Party and Pressure Politics, by Dayton David Mckean (1949: Houghton Mifflin), p. 492.

(二七) こうした宣伝活動で最も積極的な活動を行なうのは、企業者団体である。ターナーは、この点について、「企業者団体は、資金を持つているのが普通であり、それによつて広報関係職員を雇つたり、広告欄や広告時間を購入したりする。また、それ等は税金のために、普通の運転支出としてこの種の出費を考えることができるという附加的な利点を持つている場合が多い。アメリカの文化が、基本的には企業文化であり、低い税金と政府活動の制限の如き伝統的なアメリカの価値が、組織化された企業の宣伝命題に属するという事実は、明らかにその運動の成功の一因となつている」とのべている。H. A. Turner, ibid., p. 69.

(二八) Murry S. Stedman, Pressure Groups and the American Tradition, Unofficial Government: Pressure Groups and Lobbies, ed. by D. C. Blaisdell, Annals of American Academy of Political and Social Sciences, Vol. 319, September 1958, pp. 128-29.

(二九) V. O. Key, Jr., ibid. (1958: 4th ed.), pp. 145-46.

(三〇) H. A. Turner, ibid., p. 70.

(三一) General Interim Report, ibid., p. 85.

(三二) Cf. H. A. Turner, ibid., p. 70.

(三三) この圧力団体は、「アメリカ医療連盟」から「全国食料小売商連盟」(National Association of Retail Grocers) にまでわたつていた。General Interim Report, ibid., p. 90.

(三四) General Interim Report, ibid., pp. 90-91.