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

Title	ロバート・J・リーバー著 『英国政治と欧州統合：政党、エリート、圧力集団』
Sub Title	Robert J. Lieber, "British politics and European unity ; parties, elites and pressure groups"
Author	田中, 俊郎(Tanaka, Toshirō)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1972
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.45, No.11 (1972. 11) ,p.140- 147
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19721115-0140

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.

は人間の生活形態を根本的に変革することになる。ここに人間の知性史に確たる一歩を印する政治力学の理念が提出されることになるし、かくして人間は堕落からはい上る可能性をもつといえよう。

*　*　*

シャープの「政治技術」論は人間の再生にまで連結した。プランジャーにしてもシャープにしても英知を人間に措定して惑うところがない。前述したようにそれを人間の楽観と笑う「現実主義者」は悪魔に魂を売ることになる。偉大なる現実主義は必然的に偉大なる人間の讃歌になるはずだから、プランジャーとシャープはすぐれた現実主義者であるにちがいない。

この両者がともに《市民》によって人間の回生を考えている点に注目したい。市民は近代に発生し、人間の存在証明を担当した。しかし、市民が理念史的存在となり、その理念が制度（＝代議制）によって保障されたとした人間の怠慢が現代に人間非存在として噴出したといえる。したがって現代が第二次世界革命であるためには、市民の伝統の回復にある。（この点については、Jean-François Revel, *Ni Marx ni Jésus: La nouvelle révolution mondiale est commencée aux Etats-Unis*, 1970. 平野二郎訳『アメリカに始まる革命』タイム・ライフ・インターナショナル、昭和四七年を参照されたい）。M・ヴェーバー的にいえば、現代は市民伝統主義革命の時代にほかならない。そして、われわれ日本人の間の、この二十数年間の民主主義革命にしても、この知的・実践的潮流に合流させることではじめて、われわれは世界史を創る作業に人間として参加しうるのではあるまいか。（『現代政治における権力と参加』勁草書房、一九七二年、九八〇円、『武器なき市民の抵抗』れんが書房、一九七二年、九八〇円）

（一九七二・九・一六）

（内山秀夫）

Robert J. Lieber

British Politics and European Unity; Parties, Elites and Pressure Groups.

University of California Press, Berkeley・Los Angeles・London, 1970, XIV＋317 pp.

ロバート・J・リーバー著

『英国政治と欧州統合——政党、エリート、圧力集団』

一

一九七二年一月二二日、ブリュッセルのエグモント宮殿において、英国のヒース首相は「欧州経済共同体および欧州原子力共同体加盟条約」に調印し、英国はデンマーク、アイルランド、ノルウェーとともに欧州共同体に一九七三年一月より加盟することにな（

た。席上ヒース首相は「この調印式は一つの終りと一つの始まりを示すものである。数世紀にわたつてヨーロッパを揺がせた分裂の終りであり、新しい、偉大な統一ヨーロッパ建設の新たな段階の始まりである」(1)と述べたが、この「拡大ヨーロッパ」の出発は、第二次大戦後のヨーロッパの歴史において画期的な出来事である。六ケ国の外相がイタリアのメッシナに会合して欧州経済共同体の設立に着手し始めてから約十七年、英国が正式に加盟を申請してから約十二年の月日を経て、英国は名実ともにヨーロッパの一員となることが決定したのである。この時点において、英国と欧州統合の問題をいま一度振返つて見ることも必要であろう。

すでに、英国と欧州統合の問題は多くの識者によつて語られている。例えば、

John Pinder, *Britain and the Common Market*, London, The Cresset Press. 1961

Michael Shanks and John Lambert, *Britain and the New Europe*, London, Chato & Windus, 1962

A. Lamfalussy, *The United Kingdom and the Six*, London, Macmillan & Co. Ltd., 1963

Miriam Camps, *Britain and the European Community* 1955—1963. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1964

Ed ward Beddington-Behrens, *Is there any choice? Britain must join Europe*, London, Penguin Books, Ltd., 1966

最近では、

G. Rippon, C. Mayhew, Lord Harleeh, J. Thorpe and D Sandys, *Europe; The Case for Going in*, London, G. G. Harrap & Co Ltd., 1971

Iam Davidson, *Britain and the Making of Europe*, London, Macdonald, 1971

Eilsabeth Barker, *Britain in a devided Europe*, 1945—1970, London, Weidenfeld and Nicolson, 1971

その他数多くの著作や論文が書かれている。しかし、その多くが交渉の過程に重点がおかれているのに対し、ここでとりあげるリーバー博士の『英国政治と欧州統合』は交渉の過程そのものよりも、むしろ欧州統合の問題を英国の国内政治の観点から、特に英国国内の圧力集団と外交政策形成過程の関係に分析のメスを加えているところにそのユニークさがある。

本書は二つの目的をもつている。第一の目的は、欧州統合に対する英国の政策形成における圧力集団と政党の役割を明確にすることである。それはとりも直さず、記述的レベルにおいて、何故英国の政策形成者達が一連のヨーロッパの発展に対して協定締結に失敗したのかという疑問に解答を与えることである。第二の目的は、政策に対する組織化された経済利益集団の影響についての広範な概念的問題に接近する理論的枠組の基礎を提供しようとするものである。すなわち、政策決定に対する圧力集団の影響力に関する理論のケーススタディーである。(序文　七—八頁)

本書は、一九五六年から一九六七年までの英国の対ヨーロッパ関

係をとり扱っているが、三つの時期に区分している。第一期は一九五六―六〇年で、ＦＴＡ（欧州自由貿易地域）構想とＥＦＴＡ（欧州自由貿易連合）設立の時期である。第二期は一九六一―六三年で、マクミラン保守党政府の下で行なわれたＥＥＣ（欧州経済共同体）加盟申請と交渉の時期である。第三期は一九六六―六七年で、ウィルソン労働党内閣による加盟申請と交渉の時期である。尚、本書は一九七〇年に刊行されており、先に触れたヒース保守党政府の加盟申請と交渉の成功はとり上げていない。

著者ロバート　Ｊ・リーバー博士はウイスコンシン、シカゴの両大学で学び、ハーヴァート大学で学位を受け、現在カルフォルニア大学デーヴィス分校の政治学の助教授である。本書は一九六六―六七年英国留学中の調査研究を基に、一九六九―七〇年オックスフォード大学セント・アントニー・カレッヂの訪問研究員として英国滞在中に執筆したものである。

二

本書の構成は以下の通りである。

第一部　序
　第一章　序章
　第二章　歴史的経過
第二部　機能的代表様式
　第三章　ＥＴＡ
　第四章　圧力集団とＥＦＴＡ
　第五章　圧力集団とＥＥＣ
第三部　政党政府と欧州統合
　第六章　欧州統合をめぐる政治――ＦＴＡとＥＦＴＡ
　第七章　ＥＥＣ　一――政党
　第八章　ＥＥＣ　二――広範な大衆
　第九章　ウィルソン政府とＥＥＣ
　第一〇章　結論

第一部第一章において、著者は多くの先学の労作を利用して分析枠組を提示している。まず、現代英国の政治過程は保守党民主主義（Tory democracy）と社会主義的民主主義（Socialist democracy）より成る「集産主義政治（Collectivist Politics）」であると規定するS・H・ビア[2]の意見を取り入れている。その特徴は、社会と政府の相互作用が二つのチャンネルを通じて行なわれることである。すなわち、第一は政党政府のシステム（the System of party government）である。福祉国家の発展と政権獲得の現実は、政党をして選挙過程を通じて影響力を行使しようとする一群の投票者に票を求めることを必要にさせた。第二のチャンネルは機能的代表様式（Functional representation）[3]である。管理経済の発展に伴ない政府は経済に対する支配を拡大したが、自由社会の現実は当該主要利益の積極的な協力を得るため政府をして取引を必要にさせた。そこで圧力集団が利益を具体化するものとして政策形成において非常に重要な役割を演ずるようになつた。（四―五頁）ここで著者の使用する「圧力集団」とは、S・E・ファイナーの「ロビー」と同意義である。すなわち、圧力集団

とは「自ら選択した方向へ公的な機関の政策に影響を及ぼそうと試みることに専念する組織であり、政党とは異なり決して自ら直接にその国の政権を担当する用意のない組織である。(4)」

著者は、さらに圧力集団を二つに分類する。第一の「唱導的圧力団体（Promotional pressure groups）」は、見解や態度を同じくする人々が集まつて組織された集団であり、一般に属する業界、党派を超えて人々を説得することを追求する。その特徴は、行政機関に働きかけるよりも、政党政府の過程あるいは一般の大衆運動の過程を経て影響を及ぼそうとすることである。第二の「派閥的圧力集団（Sectional pressure groups）」は、代表している経済的あるいは職業的な分野の利益を反映させることをその政治的目的とする組織であり、政党、議会あるいは有権者にその注意を向けるよりも、政府の行政諸官庁にその努力を集中する。つまり、派閥的圧力集団は一般に機能的代表様式の過程を通じて影響を及ぼそうとする。（六―七頁）

次に、「政治問題化（Politicization）」という重要な概念が導入されている。政治問題化とは、ある問題が特定の目的のためではなく、広く一般の目的を追求する政治領域に入つた状態をいう。すなわち、その本質的特徴は、派閥的圧力集団の影響力が強い機能的代表様式の過程に基づく考慮から、政党が指導的役割を演ずる政党政府のチャンネルに問題が移行されることである。そこでは、特定の集団の利益の単なる費用対効果計算よりも、むしろ広い国家利益の考慮に基づいた判断が行なわれる機会を与えている。この政治状況化を示すのに必要な指標は次の三つである。第一に、問題が（商務省、大蔵省等の）経済的な官庁よりもむしろ（外務省のような）政治的な官庁によつて主として処理されることである。第二の指標は、広範な大衆を包含していることである。具体的には、唱導的圧力集団の活動、マス・メディアを含むコミュニケーション・メディア、補欠選挙、世論調査の問題として関心を引くことである。第三は、最も重要な指標である政党の参加であるが超党派の支持は必ずしも必要ではない。（一〇―一四頁）

三

以上のような枠組を前提として、英国と欧州統合の問題を具体的に検討しているが、そのプロローグとして、第二章は一九五六年以前における英国の欧州統合に対する態度を歴史的に記述している。著者は大戦中の英仏連合宣言から始め、チャーチルのチューリッヒ演説、欧州経済協力機構の設立、ハーグの欧州会議、北大西洋条約の調印、シューマン・プラン、プレヴァン・プラン、イーデン・プラン、西欧連合の形成、メッシナ会議等々の一連の発展の分析を通じて、英国はヨーロッパとともにあつたが、ヨーロッパにはなれなかつたことを指摘している。

第二部および第三部第九章は、派閥的圧力集団がどのような過程を経て、政府の対ＦＴＡ・ＥＦＴＡ、対ＥＥＣ政策に影響を及ぼしたか、また、その効果の如何について実証的に詳述している。著者はこの問題に最も係り合いをもつ三つの派閥的圧力集団、すなわち、ＴＵＣ（労働組合会議）、ＦＢＩ（英国産業連盟―後に他の経営者団体

と合併してCBIとなる）ならびにNFU（全国農民同盟）の行動を究明している。TUCは労働省、商務省との間に、FBIは商務省、大蔵省との間、また、NFUは農務省との間に歴史的に獲得した特別な関係を有しており、それぞれのチャンネルを通じて政府に様々な働きかけを行なつている。

FTA・EFTA期における派閥的圧力集団の役割について重要なのは次の三点である。第一に、NFUの主張がそのまま政府の主張となつて現われ、農業が条約から除外されたことは、NFUの影響力の大きさを物語るものである。第二に、FTAが水泡に帰すと、FBIが政府に先行してスカンジナヴィア諸国の財界と協議を重ね、EFTA結成を促したことである。第三に、TUCの完全雇用を正式に条約に盛り込むべきであるという主張は退けられたことは、圧力の効果が小さかつたことを示すものである。

マクミラン期において、FBIはEECのめざましい発展を目のあたりにして、貿易構造の変化に伴ない欧州市場を重視して、加盟に積極的支持を与えた。しかし、FBI内部でも、競争力の弱い業種および中小企業はセーフ・ガードを要求していた。また、TUCも英国の労働条件および社会福祉の水準がEEC六せ国より若干の例外を除いて低下したことを憂え加盟を支持した。加盟によつて最も影響を被るNFCは、阻止は出来なくとも加入条件に厳しい注文をつけた。このマクミラン期の特徴は、加盟申請の決定は政府のイニシャティブで行なわれたが、交渉過程において派閥的圧力集団の制約を受け、かれらの立場を考慮して交渉に臨まねばならなかつたことである。それが、交渉を遅滞させ、結果的に交渉を挫折させる一つの要因となつたのである。

ウィルソン期の特徴は次の二つである。まず第一に、加盟交渉における最大の障害であつた農業問題を解決するために、加盟の如何にかかわらず農産品の価格保証制度を根本から改正することを主張し、NFUの現行制度維持の要求を退けた。第二に、政府は経済省に諮問委員会を設置して、派閥的圧力集団との窓口を一本化し、各集団のもつていた関係諸官庁との特殊関係を封じようとした。つまり、機能的代表様式の効果に制限を加えようとしたのである。したがつて、派閥的圧力集団の効果は著しく制約されたものであつた。

四

第三部の前四章は、同時期における政府、政党、唱導的圧力集団、新聞、世論調査、補欠選挙において、欧州統合の問題が如何にとり扱われたかを詳述しているが、ここでは先に触れた政治問題化の指標によつて整理してみよう。

まずFTA・EFTA期においては、第一に、メッシナ会議に派遣されたオブザーバーは商務省の代表であり、FTAおよびEFTAは商務省の責任の下で大蔵省の協力を得て計画立案され、欧州経済協力機構を舞台にFTAの交渉にあたつたモードリングは主計総監であり、EFTA設立時には商務大臣であつた。第二に、FTAおよびEFTAは一般の論争点にもならず、大衆集会もなく、世論調査も行なわれなかつた。欧州統合を目指す「欧州統合運動」、世

界連邦を主張する「教育と研究のための連邦信託」といった唱導的圧力集団の活動も不活発で政治論争をひき起すこともなく、新聞も事実を報道するだけでキャンペーンも行なわれなかった。第三に、この問題は政党間の論争の的ともならなかった。大多数の保守党議員はEEC加盟を支持する用意は全くなく、EFTAを次善の策として承認した。また、野党労働党は、アトリー以来外交政策において、スエズの例外を除いて、保守党に意見をほぼ一にしており、FTAは原則的に承認したが、EFTAについては、ヨーロッパとの溝を架橋するどころか逆に大きくする危険がありFTAの方がよいとの理由で投票を棄権している。第二の野党自由党は、一九五〇年のシューマン・プラン以来、欧州統合に同情的であり、早くも一九五八年にはEEC加盟を主張しており、FTA、EFTA両案に反対したが、議席数があまりにも少なく効果的な役割を演じることは出来なかった。また、一九五九年八月の総選挙においてもこの問題は争点にならなかった。[5] 以上のように、この時期においては政治問題化されなかったのである。

マクミラン期においては、第一に、EECとの交渉は従来の商務省に代つて外務省を中心に行なわれ、ブリュッセルでの交渉にあたる首席全権には、外務省内の第二の実力者であるエドワード・ヒース国璽尚相が起用されている。第二に、この問題は一般大衆を広く巻きこんだ。[6] 唱導的圧力集団の動きは活発になり、賛成派には前述の二つに「共同市場運動」および「労働者共同市場委員会」が加わり、反対派として「反共同市場連盟」を含めて六つの集団が活躍した。新聞も参加して、賛成派のデーリー・ミラー、デーリー・ヘラルドと反対派のデーリー・エクスプレスとの間に激しいキャンペーンが行なわれた。世論調査も毎月行なわれ、交渉開始直後の一九六一年一二月が五三%の支持で最高で、最低は六二年六月の三六対三〇であった。第三に、二大政党は党内においても院内においても政争の対象としている。保守党にとって英連邦・農業・主権を脅かすEEC加盟は党の信条にかかわる大問題であり、一八四〇年代の穀物法以来の党内論争をひき起したが、マクミランの巧みな党内操縦によってこの危機を乗り越えている。労働党内においても激しい議論が戦わされ、下院の投票は棄権したが、後に政府の条件以上に厳しい加入条件を主張し、実質的には反対の態度をとったのである。このように、マクミラン期には政治問題化の三指標を一応充しているのである。

ウィルソン期においては、第一に、ヨーロッパ政策の細目の形成に対して経済省、大蔵省、商務省は参画したが、外務省が決定的な役割を演じている。特に、親欧州派のジョージ・ブラウンが経済相から外務大臣に就任して加盟を促進させた。第二に、マクミランの挫折後、欧州問題は大衆の関心から遠ざかっていたが、申請声明以後論戦が再開された。デーリー・ミラー等の賛成キャンペーンが再び華やかに行なわれ、賛成派の唱導的圧力集団はアルバート・ホールで連合大会を開くなど気勢を上げた。しかし、反対派は有力な指導者を欠き、資金不足もあって前回に比べて効果的な運動を展開することが出来ず、唯一の反対紙デーリー・エクスプレスもビーヴァー

ブロック卿の死とともにその論調を弱めている。世論もマクミラン期に比べ賛成が二〇―三〇％の増加を示しており、一般大衆は加盟に好意的であつた。これはウィルソン政権の立場を固める上で大きな助けとなつたのである。第三に、マクミラン期との決定的な相違は二大政党の超党派的な支持があつたことである。反対論はむしろ与党労働党内部に多かつたが、野党の支持もあつて政府の立場は安定しており、議会を無事に通過させている。このように、ウィルソン期においても三つの指標が示すごとく、欧州統合問題は政治問題化されたのである。

五

以上のような考察を通じて、著者は機能的代表様式と政党政府のシステムの諸問題、特に派閥的圧力集団と政治問題化との関係を次のように結論づける。一九五六―六七年の間における一連のヨーロッパ政策の形成が示すところは、政治問題化しないかぎり、派閥的圧力集団の意見が国民多数の意見として外交政策の形成に組み入れられるということである。換言すれば、派閥的圧力集団の影響の効果は政治問題化によつて制約されることが明らかになつた。つまり、派閥的圧力集団の影響力は政治問題化に反比例するのである。しかし、この関係は始め考えられていたより遙かに複雑であつた。マクミラン期の例が示すように、三つの指標がいずれも政治問題化されたことを示しながらも、NFUのような派閥的圧力集団が交渉過程において効果的な役割を演じている。この原因はマクミランがEEC加盟を経済的な問題としてとらえたこと、また労働党の賛成を得られなかつたために支持を広く求める必要から、派閥的圧力集団との間に取引を行ない約束を与えざるをえなかつたことに由来している。ところが、ウィルソンは野党の支持をも受けており、取引を必要とせず、より少ない条件で交渉に臨むことが出来たのである。これらの結果から、超党派性（Bipartisanship）の問題は派閥的圧力集団の影響を制約するうえで、予想以上に重要であることが判明し、政治問題化が一定の状況において効果的であるか否かを決定する重要な要素の一つとして認識せねばならないと指摘している（二八五―二八六）。

以上、派閥的圧力集団と政治問題化に焦点をあてて紹介してきたが、記述的レベルの諸問題の多くは紙面の都合から割愛せざるをえなかつた。

最後に、評者が感じた本書の問題点を二、三指摘してみよう。まず、結論部においてロバート・ダールの「パワー」の測定手法[7]を利用して、派閥的圧力集団の影響力を点数化して三つの時期における効果を比較しているが、点数化する客観的基準が明確でなく恣意的な印象を与えている。第二に、政治問題化の効果を決定する要因の一つとして超党派性を考えていかねばならないとしているが、政府が院の内外でもつリーダーシップの強弱として考えた方がよいように思われる。何故ならば、政府が強力なリーダーシップを確立している時に、野党の賛成が得られなくとも派閥的圧力集団の影響を排して自らの政策を遂行する場合もあるからである。第三に、記述的

レベルにおいて未解の部分がいくつかある。㈠外務事務次官等の高級官僚の役割について、㈡関係省庁間の意見の調整過程について、㈢マクミラン期の外務大臣ヒューム伯の意見とその役割について、㈣ウィルソンが加盟申請を決意した時期について。しかし、これらの問題点も本書の価値を決して損うものでなく、英国の国内政治の問題、欧州統合の問題、外交政策決定過程の問題、圧力集団の問題等々に興味をお持ちの方々に一読を薦めたい本である。

なお、著者は本研究に基づいて、一九七〇年九月八－一二日ロスアンジェルスで開催されたアメリカ政治学会の年次大会において報告し、その時提出したペーパーに加筆修正して、学会機関誌 *The American Political Science Review* の第六四巻一号（一九七二年三月）に Interest Groups and Political Integration : British Entry into Europe" として発表しているので併せて参照されたい。

(1) 朝日新聞 昭和四七年一月二三日。

(2) Samuel H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age* (New York, Knof, 1965) の特に第一二章。同書の英国版 *Modern British Politics; A Study of Parties and Pressure Groups* では第三章。

(3) ビアの定義によれば、「機能的代表様式の考えは、社会は種々様々の層 (Strata) に分れており、各々の層は団体的統一を有しており、それが政府において代表されるべきであるという考えである。Ibid., p. 72.

(4) S. E. Finer, *Anonymous Empire*, 2d ed rev., London. Pall Mall Press, 1966, pp. 2—3.

(5) 各選挙における争点については、バトラー、キンク等の編集による *The British Election* のシリーズが詳しい。

(6) 政府と一般大衆の関係の分析は Lord Windesham, *Communication and Political Power*, Jonathan Cape, 1966（法学研究四三巻二二号で霜野寿亮氏が紹介済み）の第六章の研究を利用している。

(7) Robert Dahl, "The Concept of Power" *Behavioral Science* 2 (1957) pp. 201—215.

（田中 俊郎）

（追記） 脱稿後、ノルウェーは九月二四、五両日の国民投票でECへの加盟を拒否し、「拡大欧州共同体」は九ヶ国によって、出発することになった。尚、英国は四月一八日、加盟の賛否を問う国民投票実施の動議を下院で否決しており、一九七一年一〇月二九日に可決されたEC加盟動議に従って加盟への道を歩んでいる。