

第八章 政党と利益団体・圧力団体

辻中 豊

はじめに

日本の戦後政党史における最も重要な疑問は、「なぜ自由民主党（単独）政権が九〇年代まで続いたか」「なぜ日本社会党など野党はその時期まで政権を獲得しえなかったし、また政権に接近すらできなかったか」である。そしてこの間は、現在も続く「なぜ」、つまり「日本ではなぜ『野党』（さらに政党一般）の基盤は脆弱なのか」に連なるきわめて重要な問いかけである。

こうした疑問への答えは幾通りも考えられるだろうが、その答えを政党や政治家のリーダーシップそのものでなく、それらを支える圧力団体、利益団体そして市民社会総体の構造の中にみる必要がある、というのが本章の出発点である。本論は現代日本政治の「（社会的）下部構造」として利益団体に注目してみたい。^{（↓）}

本章で利益団体という場合、利益目的で組織された集団、具体的には各種の団体や組合、それらの連合体という形態での利益集団を念頭においている。日本経団連や日本労働組合総連合会、日本医師会、グリーンピースジャパンから個々の業界団体、農協や労組、市民団体、NPO、NGOなどである。利益集団や圧力団体という用語は、もう少し広く政治に働きかける集団一般を含む。具体的には団体だけでなく個々の利害関係者、会社や地方自治体から、はては他の政府部署の官僚や族議員まで含む場合さえある。本章では、この広義での圧力団体について、データの把握困難から企業や政治資金など一部を除き、語ることはしない。

本章は、五五年体制の前期を分析する第三巻におかれている。この時期に焦点を当てることは、現在までなお基本的には継続する団体構造および団体と政党の関係がこの時に確立したということからであり、適当であろう。ただ本章は、他の巻においてそれ以後の団体構造や団体関係が分析されないことから、この時期だけでなく戦後から現在にいたる団体と政党に関する全体の流れもまた扱いたい。とはいえ、分析自体は、次に示す調査データ

上の制約から主として一九七〇年代から九〇年代を中心に行う。

本章のもう一つの特徴は、他の章が主として歴史記述的な分析によって行われるのに対して、日本の市民社会的な下部構造の総体を捉えたいという趣旨から、異なった素材を用いることである。つまり、各種政府統計以外に、筆者が関係したサーベイを用いる。そこには村松岐夫を主査として行われた日本初の一九八〇年団体調査と九四年の団体調査（二つのサーベイは準パネル調査の性格をもつ。部分的に一九七八年と八七年の国会議員調査、一九七六年の官僚調査²⁾）、そして辻中豊を主査として行われた一九九七年から二〇〇〇年にかけての国際的な団体基礎構造調査（以下JIGS調査。日本以外に韓国、米国、ドイツ調査があり、適宜それらも参照する³⁾）である。八〇年と九四年の団体調査は、中央レベルの影響力の大きいものを対象としているので、一応「圧力団体」としての利益団体の構造や動向を示すものであり、九七年のJIGS調査（日本）は包括的な社会団体調査であるから市民社会レベルの利益団体の構造や動向を示すものであると考えることにする。

本論に入る前に、圧力団体、利益団体の具体例を挙げ、読者の理解を助けたい。九四年団体調査は、日本の主要な二四七団体に面接し、質問票への答えを求めている。同調査のQ39(c)において「あなたの個人的な判断で結構ですが、次の中から日本の政策形成全般に影響力が強いと考えられる団体を選んでください」という質問があり、表1は主要な一〇〇団体リストのなかで「全般に影響力がある」と回答された団体を、回答数の多い順に五位までリスト化したものである。トップの経団連は、二四七団体中一九七団体が「影響力あり」と回答したことを意味する。表は一般に考えられる圧力団体、利益団体の姿に近い。

この表には、経済団体二二（総合団体六、業界団体一〇、中小企業団体六）、労働組合一七（全国連合体四、産業別一

第8章 政党と利益団体・圧力団体

表1 団体の影響力評点順位（1994年団体調査）

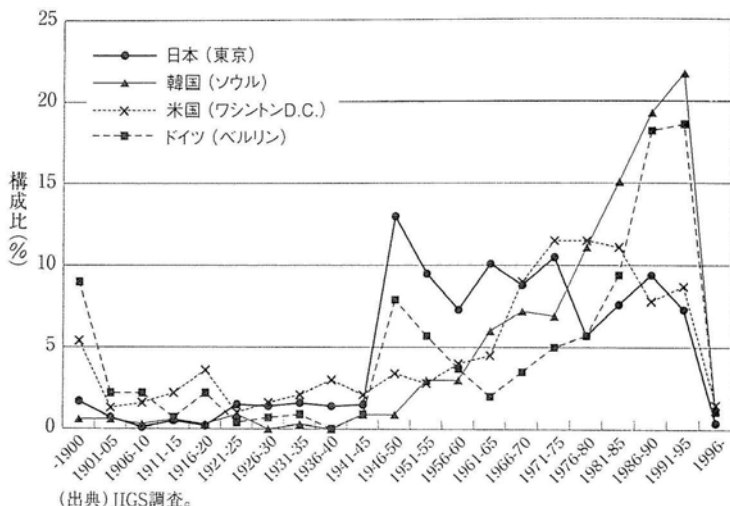
順位	団体名	影響力 評点	順位	団体名	影響力 評点
1	経済団体連合会	197	32	全国市議会議長会	21
2	経済同友会	142	33	全国商工団体連合会	20
3	日本労働組合総連合会(連合)	131	34	全国商工連合会	20
4	日本経営者団体連盟	122	35	ゼンセン同盟	20
5	日本商工会議所	105	36	全日本電気機器労働組合連合会 (電機労連)	20
6	全国銀行協会連合会	66	37	全日本金属産業労働組合協議会 (IMF-JC)	19
7	全国知事会	57	38	全日本自動車産業労働組合総連合 会(自動車総連)	18
8	関西経済連合会	53	39	国営企業等労働組合協議会(公労協)	18
9	全国農業協同組合中央会	50	40	健康保険組合連合会	18
10	日本鉄鋼連盟	49	41	主婦連合会	18
11	日本医師会	45	42	日本生活協同組合連合会	18
12	石油連盟	42	43	生命保険協会	17
13	全国中小企業団体中央会	42	44	日本鉄鋼産業労働組合連合会 (鉄鋼労連)	17
14	日本生産性本部	40	45	全日本鉄道労働組合総連合会 (JR総連)	17
15	全国市長会	37	46	全国町村議会議長会	17
16	電気事業連合会	34	47	全国漁業協同組合連合会	17
17	全国都道府県議会議長会	30	48	日本自動車販売協会連合会	16
18	全日本自治団体労働組合(自治労)	28	49	全日本海員組合	16
19	全国建設業協会	27	50	全通信労働組合(全通)	16
20	全国労働組合総連合(全労連)	27	51	全国社会福祉協議会	16
21	日本教職員組合	26	52	日本遺族会	16
22	日本弁護士連合会	26	53	部落解放同盟	16
23	全国労働組合連絡協議会(全労協)	25	54	全国酪農協同組合連合会	16
24	日本証券業協会	24	55	日本製薬団体連合会	15
25	日本中小企業団体連盟	24	56	全国電気通信労働組合(全電通)	15
26	全国町村会	23	57	全国金属機械労働組合(金属機械)	15
27	大阪商工会議所	22	58	日本歯科医師会	15
28	日本私鉄労働組合総連合会 (私鉄総連)	22			
29	日本民営鉄道協会	21			
30	日本青年会議所	21			
31	全国中小企業団体総連合	21			

が含まれている。上位には、経済総合団体や一部の労組、地方自治団体、専門家団体などがみられるが、いわゆる生産者団体が大半を占めることがわかる。こうした利益団体の一般的な認識を確認したうえで、次に、上記のサーベイや統計的なデータに基づきながら、団体と政党という視角からみた時期区分を試みる。次いで主要な団体の分野や動きを歴史的に概観し、その後七〇～九〇年代の政党と団体の関係や影響力について、さらに政権交代のインパクトについてデータに沿いながら、分析を試みる。

(注)

- (1) 筆者の方法や定義、調査対象などに関しては、辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、二〇〇二年、第二章参照。日本の利益団体と政党の関係を考える場合、このような構造的な視点とともに、世界的な比較と実証の視点が必要である。こうした観点から、筆者は先の編著を初めとするシリーズ『現代世界の市民社会・利益団体』を編集中心であり、その実証的基盤として「世界の比較市民社会組織調査」(団体基礎構造調査、略称JIGS調査)と「世界の地球環境政策ネットワーク調査」(略称GEPON)を九七年から開始している。
- (2) 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、一九八六年。『レヴァイアサン』一九九八年臨時増刊号「特集 政権移行期の圧力団体」。
- (3) JIGS調査に関しては辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、二〇〇二年。辻中豊・廉載鎬編『現代韓国の市民社会・利益団体』木鐸社、二〇〇四年を参照。

図1 市民社会の団体設立年分布（日韓米独の首都）



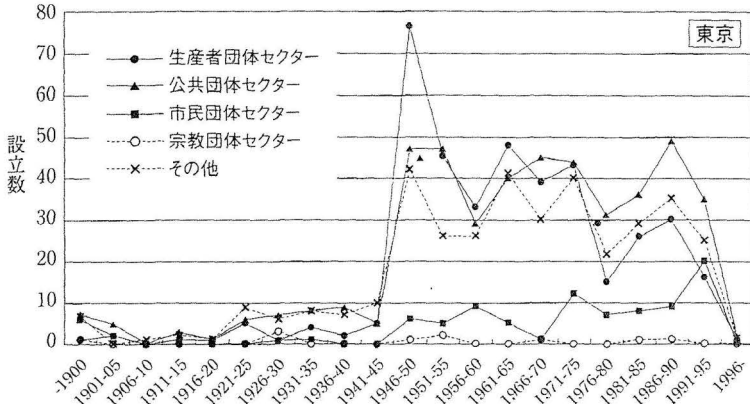
一 戦後日本の政治と団体時期区分

1 団体基礎構造調査（JIGS調査一九九七年）からみた時期区分

まず市民社会での団体世界の形成を、現在から振り返ることで確認したい。団体基礎構造調査時点（JIGS調査一九九七～二〇〇〇年）の団体設立年の分布を観察しよう。JIGS調査（日本）は九七年になされ、その後の構造改革の影響を受ける手前の時点である。図1はその時点に東京など四か国の首都に存在した団体が設立された時期を示すグラフである。時期ごとの実際の団体の設立数でなく、調査年まで生き残ったものの設立数である。この図では五年ごとに設立数をまとめてある。

この図は、日本が他の三か国とは異なり、どの国よりも「戦後構造」を引きずっていることを明瞭に示している。つまり、団体の設立年分布には、戦後から調査時点までのうち前半、特に敗戦直後の四六〇五〇年に最大の

図2 セクター別市民社会の団体設立年分布（東京における5年毎の設立数推移）



(出典) JIGS調査(日本)。

頂点、ついで六一〜七五年の五五年度体制前半のいわゆる高度成長期に団体設立の山が見出せ、この時期生まれの団体が現在も日本では健在であることがわかる。日本では「戦後」や「高度成長期」の意味が団体世界の中ではとりわけ大きいのである。ただグラフからは八〇年代以降再び設立が増え始めており、第三の山も見出せる。

もう一つ同じJIGS調査のセクター(分野)別の団体設立パターンを観察しよう。つまり、こうしたいくつかの噴出期にどの分野の団体が発生し、定着したかである。

JIGS調査では、一〇分類で団体に自己分類をさせている(Q1)が、農業、経済、労働団体を「生産者団体セクター」、教育、行政関係、福祉、専門家団体を「公共(サービス)団体セクター」、政治、市民団体を「市民団体セクター」(そして国際比較の関係上、その他の分類から宗教団体を取り出し、宗教団体セクター)、そしてそれ以外を「その他」として表示したのが、図2である。⁽¹⁾

この図から理解されるのは、①戦後直後に噴出し(調査時点まで存続)したのは、とりわけ生産者団体である。②戦後

直後、高度成長期、八〇年代後半という三つの波（山）があるのは、生産者団体、公共団体、その他の団体にはば共通である。③市民団体セクターは最近の設立が多い。④戦前と戦後の断絶は大きい。などの点である。この市民社会団体での設立年の分析から、戦後の日本の団体世界が一九五六～六〇年、七六～八〇年を画期として三、ないし四つの時期に区分できることが予想される。

2 事業所統計からみた時期区分

前項でみたのは現在（調査時点九七年）の視角からみた団体の形成であった。今度は事業所統計という政府統計（三～五年間隔）を用いて、団体の、実際の規模の推移を観察してみよう。団体の事業所と事業所での従業者数の統計である。

図3、図4は事業所統計による団体数、団体従業者数を人口一〇万人当たりを計算してグラフにしたものである。ここで団体というのは、小分類で「非営利団体」ないし「政治・経済・文化団体」として集計されたものであり、経済団体、労働団体、政治団体、学術文化団体、その他の団体を細分類に含んでいる。農協などの協同組合は別の小分類であり含んでいないので、参考としてそれも掲げたが団体計には含んでいない。

この図の示す時々の団体の実際の規模（人口当たり団体数や団体従業者数）から時期区分を試みよう。図3から、一九五七年まで、五七年から六六年、六六年から七五年、七五年から九六年、九六年以降の五区分、図4は一九五七年まで、五七年から七五年、七五年から九六年、九六年以降の四区分が可能である。団体数はある意味で波動を描いており、減少、増大、停滞、増大、停滞のサイクルを示す。従業者数は、大幅減少、緩やかな増大、急な増大、停滞である。ただし、参考の農協のグラフは異なり、団体数は六〇年までの急拡大、その後のなだら

図3 人口当たり団体事業所数・全産業事業所数の変化（日本）

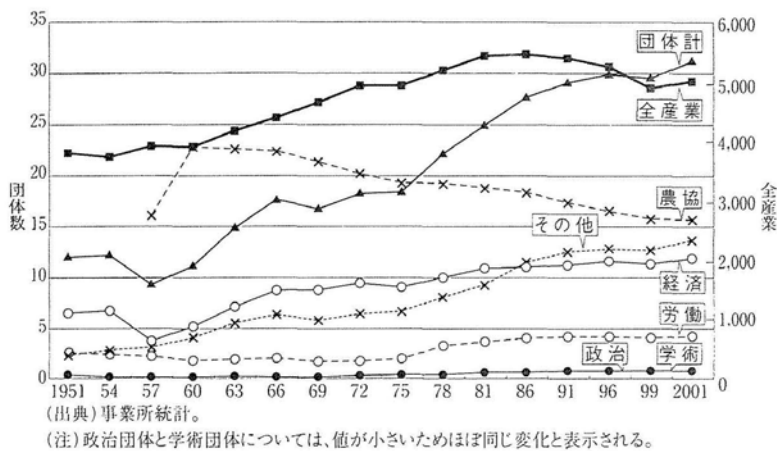
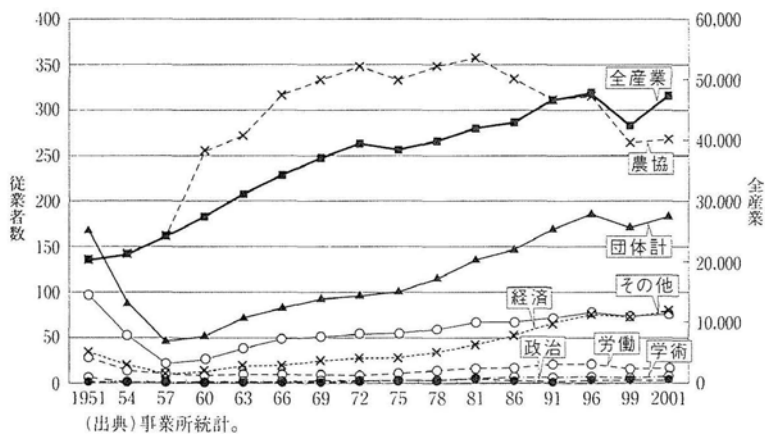


図4 人口当たり団体従業者数・全産業従業者数の変化（日本）



かな減少、従業者数は七二年までの急な増大、八一年までの停滞、その後の減少を示している。九六年以降は、後掲のグラフに示すように急激な団体財政の悪化がみられ、政治・行政のシステム転換の模索とともに期を画するに値する時期であると考えられる。

農協を別とすれば、先の市民社会の団体設立年分布とほぼ対応するように、五七年頃、(六六年頃)、七五年頃、九六年頃を画期とする時期区分が可能である。これはまた、政党政治の区分、五五年体制以前(五五年以前)、五五年体制期(五五、九三年)、そして五五年体制以後(九三年以降)と対応するとともに、戦後経済の時期区分ともほぼ対応する。こうしたことから、本章では、四五年から五七年までは戦後復興期、五七年から七五年を高度成長(工業)期、七五年から九六年をポスト工業化期、九六年以降をシステム転換期と時期区分し、それぞれの時期における団体と政党政治の関係について検討していきたい。

(注)

- (1) 市民社会レベルについては、個別団体分類、また法人格別の団体分類で詳細な分析を行っている(辻中豊・藤井編『現代韓国の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇四年、第四章)が、基本的な動向はこのセクターに集約したもので把握可能である。また、圧力団体レベルでも、戦前期との対比で詳細に分析している(村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、一九八六年、第二章)が、類似の傾向を見出せる。
- (2) 事業所統計は、団体の把握のしかた、団体の範囲において、JIGS調査のような電話帳に基づく調査や団体調査のように著名で重要な団体に絞った調査とは異なる。事業所統計は一名以上の従業者のいる常置、独立の事業所を単位とする統計である。詳しくは辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇二年、一一、一二章を参照。
- (3) 各年は調査年によるため「頃」とした。

二 各時期における団体と政治⁽¹⁾

1 戦後復興期（一九四五～五七年頃）⁽²⁾

この時期は、戦後の団体政治構造の形成期である。当初、階級政治の様相をみせたものの、次第にそれを弱め、擬似的な階級配置を残した多元的団体政治構造の形成へ向かう。この期は前半、四六～五〇年、五二～五三年のグラフで峰型を示す噴出期と、後半五三～五七年の（噴出後の）停滞整理期に細分できる。

この時期の初め数年は、日本近代史においてこれまで経験したことのないような団体の噴出期であった。そして後半は、そうした多数の団体が整理統合されていく時期である。先に図1でみたように戦前から戦後に継続して存続する団体の割合はきわめて少ない⁽³⁾。しかし戦前の各時期において団体が設立され、運営経験をもった意味は大きい。一九三一年以前、つまり国家の団体への本格的介入が強まり、政党政治が変質しはじめる以前に団体設立を終え、さらに頂上団体をもった団体の分類では、戦中期における国家による統合政策にもかかわらず、戦後すぐにかつての（戦中期以前の）団体・組合の復活が相次いだ。もう一点見逃しえないのは一九三〇年代以降、国家コーポラティズムのもとで労働組合の産業報国会への統合・変質なども含めて、これまでほとんど組織化されていなかった社会の分野が強制的に組織化されたことの影響である。その結果、一九三〇～四七年にかけて急速な団体従事者数の増加（国勢調査において広義の団体従業者の全従事者に対する比率〇・一三％から一・一六％へ）がみられたのである。このことは、工業化に対応する団体形成は、自立性という点以外では、かなりの程度完成されていたことを意味する。

戦後の急速な団体の形成のうち、戦前の衣替えなどが大部分を占めるのは大企業や専門家団体、教育団体などの分野である。経済団体連合会（経団連）が一九四六年に発足した時点で九七の業種別団体を含んでいたが、一九八七年になってもその数は一一九団体に過ぎず（二〇〇二年に統合した日本経団連でも二二六）、この分野では戦後すぐに、つまり実質的には戦前期に相当程度、主要産業に関連した団体設立がすまされていたと考えられる。

戦前期に前身となる団体をもつものの、戦後新しく自立的な団体として法制度も整備されて発足したものに農業協同組合（前身は産業組合）や各種の中小企業協同組合（前身は工業組合や商業組合等）がある。農協は一九四七年に農業協同組合法によって、中小企業協同組合は一九四九年に中小企業等協同組合法によってそれぞれ法的根拠を得ている。戦前期の前身団体に比べて民主性、自立性が強められている。まったく新しく法的根拠を得たものとして労働組合がある。労働組合は戦前期においても何度か法認問題が生じたが、結局産業報国会という形で経営者団体と一体化した官制の団体としてしか容認されることはなかった。一九四五年の労働組合法によって法的根拠を得た労働組合は、戦前においては九九三組合、四二万人、推定組織率七・九％（戦後の尺度では四ないし五％）が最高であったのに対し、一九四六年には一万二〇〇六組合、三六八万人、推定組織率三九・五％、それが一九四九年には三万四六八八組合、六六六万人、推定組織率五五・八％まで猛烈な勢いで組織されたのである。この猛烈な組織化の力は占領軍や日本政府の政策、法的根拠といった環境的要因だけではなく、戦前・戦中期においてすでに相当程度団体の経験が積み重ねられていたという事実が重要であろう。

新しい団体や復活してきた団体がさまざまに入り乱れて、四〇年代後半は政治状況の混乱とともに団体状況も混乱していたように思われる。それが朝鮮戦争を契機として急速に日本の政治状況も固定化、安定化へ向かう。それを促したのは団体状況の固定化、安定化であったと思われる。具体的には、中小企業団体連盟、ついで日本

商工会議所をその傘下からはずし、日本産業協議会を解消した一九五二年の経団連再編。および一九五四年の農業委員会法改正、農業協同組合法改正。この両改正は農業団体の中央組織である農業会議所および農協中央会（全中）を生み出した。労働部門でもそれまでの産別会議対総同盟（いずれも一九四六年設立）という対抗の図式は、一九五〇年の日本労働組合総評議会（総評）の結成によって崩れ、続いてその中核部分をなす公共企業体等労働組合協議会（一九五三年）が誕生した。五〇年代の数年间は、国勢調査や事業所統計の数値からは、下位レベルの団体では猛烈な整理が進んだことが推定される。一九四七年の国勢調査や事業所統計もしくは以前の統計と五〇年代以降の統計との連続性が薄いので、確実なことはいえない。しかし団体数では約半減、団体従業者の数では三分の一以下になったと推定できる。このような整理を経て、五五年体制を利益集団レベルで支えた経団連対総評の対抗配置が形成された。五五年の政党再編成に利益団体の再編成は先行し、政党再編を促したのである。

2 高度成長（工業）期（一九五七～七五年頃）⁽⁴⁾

この期は、前半五七～六六年の「圧力団体」の噴出と定着、既成構造の中での団体セクターの著しい膨張の時期と、後半六六～七五年の圧力団体政治の成熟期、団体数は安定し、従業者数は増大を続け、団体のロビー活動や政治活動がルーティン化していく時期に細分される。一九五〇年代後半から七〇年代前半までは日本経済の高度成長にもなつて、工業化型の団体が整備され発展していった時期である。工業化型団体の完成期である。

前半の出発点を彩るのは、まず農協や中小企業などの圧力団体である。すでに図3、図4でみたように五七年から六〇年にかけての農協の設立と充実は驚異的である。また五五年体制とほぼ同時に出発した中小企業の政治的圧力活動（中小企業政治連盟 一九五六年設立）も目を見張るものがあった。労働団体や大企業の経済団体が先行

したのに対して、この期にはさまざまな団体が圧力団体として登場し、成立したばかりでまだ五五年度体制という言葉もない政党制の担い手、自社両政党に圧力をかけ、利益実現を政策に期待した。

しかし、一定の業界保護法制が整うと比重を増していくのは、やはり経済団体であった。五七年から六六年までの事業所統計による団体の増加率は六%から一二%程度の高度成長であるが、とりわけ経済団体ではその増加率は高く、五七年から六〇年は一一・九%、六〇年から六三年は一三・四%の増加率を記録している(図3)。

経済団体の人口一〇万人当たり事業所数は一九五七年の三・七から六六年には八・七まで二倍以上に増大する。特殊法人に注目してみよう。特殊法人の最盛期は七〇年代中葉であり一一三を数えた(職員数の最大は七九年で九四万人余り)が、行政改革が本格化した八〇年代中葉までに戦前を含めて一六一の法人が設立され七七が廃止されている。そのうち一九五五年から六七年の間に設立は集中し、この期間に九五の法人(全設立数の五九%)が設立され、廃止されたのはわずか七(全廃止数の九%)であった(ちなみに、九〇年代から現実化した整理統合によって二〇〇一年には七八法人四四万人となる)。特殊法人の設立も通産省や運輸省などの経済官庁(原局)による経済政策への介入の一つの表れであるが、この時期には経済官庁の行政指導によって、貿易や資本の自由化に備え、産業基盤を強化する一つ的手段として業界団体の整備と結束強化が行われた。それは厳密にはないがほぼ産業分類に沿った形で行われていった。一九八〇年代において日本の産業における上位八社の平均集中度は五割弱であり、このことは一〇社程度の大企業が結束すれば当該産業(分類細目規模)の意向を左右する業界団体を結成できるといふことを意味する。業界団体の結成の進展は通産省、運輸省、建設省などの認可した社団法人の数の推移によっても知ることができる。

戦後の復興期に末端団体の法制が整った中小企業の団体でも、一九五二年の経団連の再編以降、中央団体設立

の必要が生じ、中小企業団体中央会（一九五七年）、環境衛生同業組合連合会（五七年）、商店街振興組合連合会（六二年）がそれぞれ特別法によって発足している。しかし、先鋭化した中小企業政治連盟などの動きは次第に衰え、中小企業団体の活動は行政と自民党の枠内の圧力活動としてルーティン化する。

こうした大企業から中小企業、業界までの経済団体の着実な整備に対して、労働組合は疾風怒濤の中、設立された総評が、朝鮮戦争後の混乱期に政治力の強い官公労系労組が主導権を握ったために、民間レベルでは必ずしも充分な対抗的組織化を完了できなかった。経済の成長に見合った組織の拡大はみられたが、組織率は三〇％台で停滞、人口一〇万人当たり団体事業所数（図3）も五七年から七五年まで二・〇前後、人口当たりの従業者数（図4）も一〇人前後で停滞した。

この期の後半、一九六六年から七五年にかけては、団体全体の増加率はマイナスを記録した期間もあるなど、停滞する。しかし事業所をもたない運動体についてはやや事情は異なる。六〇年代の後半から若年層を中心とするさまざまな学生運動組織や市民団体、消費者団体など専従職員をもたない団体が噴出してきたことがわかる。消費者団体は、六〇年代までは毎年平均六九団体の設立から七〇年代には平均一八四団体の設立となる。ピークは七四年で二四六団体の設立である。これは経済団体、労働組合といった工業化団体への対抗的組織化とみることもできよう。もう一つの注目すべき動きは、政治団体とその他の団体である。議員後援会や利益団体のダミーとしての政治団体はこの時期を通じて急拡大する。事業所統計では、五七年にわずか一〇万人あたり〇・一に過ぎなかった事業所としての政治団体は、六六年に〇・三、七五年に〇・五まで計五倍に増大する。これらは主として保守政党に系列化されていく。その他の団体は人口一〇万人当たり団体数、従業者数でもそれぞれ五七年の三・二団体、一・一・三人から、七五年には六・六団体、二七・七人と倍増以上である。これも行政関係的な準公

的団体の増大が原因であり、行政の外延の拡大とみることができるといえる。

六〇年代の中葉以降、さまざまな団体が噴出することによって、日本の利益集団政治は多元的になっていった。しかし経済団体の動向は完全に国家から自立的な団体形成や活動ではなく、行政との協調やその権威を利用しつつ、自らの部門の弱さを対外的および対内的に克服するということにおかれていたようである。いわゆる日本株式会社論の根柢の一つである。その意味でこの時期は、一方で業界団体や中小企業団体、農業などの部門で、社会的コーポラティズム化が進んだとみることもできる。基本構造としての、工業化を核とする経済団体・生産者団体優位が確立し、またそれへの補完としての団体の多元化が見出される。他方、労働団体を核とする対抗組織化は成功せず、労組も圧力団体として定着する。

3 ポスト工業化期（一九七五～九六年頃）

この期は、石油ショックによって引き起こされた低成長経済と保革伯仲下から、八〇年代中葉のバブル経済、さらに連立政権期へと政治環境が変容するなかで、新しい団体政治構造の模索が続く時期である。この時期は、七五～八一年の保革伯仲と低成長期、八一～九二年の行政改革と経済回復からバブル期、九二～九六年のバブル崩壊から連立政権、と多様な局面がある。ポスト工業化であると命名できるとしても、ソフト化型、国際関係型、民活型、そして市民活動型と、多様な団体の登場と活動ベクトルが交錯する時期である。

この時期の中盤、一九八〇年代は自民党を中心とした利益団体―政党関係が完成期を迎える。その様相は、次節以下で述べる。ここではこの時期の新しい動きに注目する。

先の高度成長期の後半頃から新しい団体の動きが目につくようになってきた。そしてそれは一九七三年末の第

一次石油ショックの影響、不況の到来や社会的構造調整の必要などを受けて次第に顕在化し、八〇年代に入って行財政改革が主たる政治的争点となることによって促進されていった。この時期は経済的には、不況期、低成長期、中成長期が交互に到来する不安定な時期である。団体の側面からみれば団体増加率は七％台から二％台へと次第に減少しているものの、サービス業や全産業の事業所もそれ以上に停滞していることから、全事業所に占める団体の割合は上昇していく。すなわち着実な比重の増大期である。

そして重要なのは、この時期は前期とは異なる種類の団体の増加が目立つことである。高度成長の誘導に使われた特殊法人は、この時期には三九が廃止され、設立はわずか一三である。ではどのような新しい団体が登場しているのだろうか。前掲図3によれば、七二年から七五年、七八年から八一年にかけては学術文化団体が、七五年以降は「その他」と分類される非営利団体の増加が目立っている。また七八年から八一年にかけては政治団体の数の増加も著しい（三一％増）。しかし最も注目すべきなのは、法的には各種の財団法人の増加、内容的には情報型や国際関係型団体の増加である。事業所統計での「その他の非営利団体」は七五年の七三〇〇余りから八六年には一万四〇〇〇へと倍増し、経済団体を凌駕し、分類中第一位になるとともに、密度でも団体数で六・六から一・五へ、従業者数で二七・七から五三・五へ、それぞれ倍増し、前の時期に続く増大を記録している。

この時期の新しい団体の内容を特定することは容易でないが、この「その他の団体」に含まれる中央ならびに地方での財団法人、社団法人、そして次の時期に急速に目立ってくるNGO、市民活動団体が含まれる。内容的には、規制緩和・自由化の流れを受けた行政代行・補完型から、まったくの自律自立的なものまで多様なものがあり、傾向を特定するのは困難であるが、いずれにせよ、公私の両方の方向から、この時期には戦前期から戦後

を意識しながら、ソフト化社会、情報化社会、国際化（のちに地球化）社会、福祉社会、女性化社会などといわれる新しい社会変容に対応した団体の噴出が生じていたように思われる。この時期の新しい傾向は、特に八〇年代以降、地方の財団法人、社団法人を生み出し、九〇年代にNGO、NPO、市民活動として注目される、体制抵抗型ではない市民主体団体を促進する働きを果たした。

それに対し、高度成長期の工業化型団体、そしてそれへの対抗型・抵抗型団体は厳しい環境に直面した。労組の組織率の低下傾向は七五年（三四％）から始まり、八六年には二八％へ、二〇〇〇年には二一％まで落ち込んだ。消費者団体も生活協同組合以外は七〇年代中葉から設立数、職員数とも減少傾向が著しい。七〇年前後に誕生した各種の市民・住民運動、学生運動もアドボカシー団体として定着できなかった。医師会などの専門家団体や農協なども国際摩擦や行政改革などにもなって打ち出された措置、転換などの対応に苦慮し、パブルの崩壊を経て、組織の再編成を余儀なくされた。経済団体は、新団体と深く関わり合い適応しているものもあるが、本体の団体自身は行政改革期以後、さまざまな問題点を抱え、二次産業型からの脱却に苦しみ、九〇年代には組織の再編へ向かう。

またバブル崩壊後、財政の窮迫が進展し、行政改革と規制緩和・自由化の潮流が実質的に進展すると、それまで自民党や行政と緊密な関係をもった政策受益型の団体、具体的には行政関連、教育、社会福祉、専門家の諸団体も、受益の減退に直面し、それまでの政党や行政との関係の見直しを余儀なくされるようになる。

こうした転換点に、自民党の一党支配が崩壊し、九三年に連立政権時代が始まることになった。この政党制の転換に際し、団体構造の変容が先行し主導したように思われない。

4 システム転換期（一九九六年以降）

一九九三年の非自民連立政権から自民・社会・さきがけ連立政権を経て、連立政権が本格化する。他方、九二年のバブル崩壊から、次第に経済危機は進展し、九〇年代末の金融危機、そして小泉政権での構造改革政治へと進展する。こうしたなかで、団体政治の時期区分でも一九九六年以後の時期をシステム転換期としておきたい。

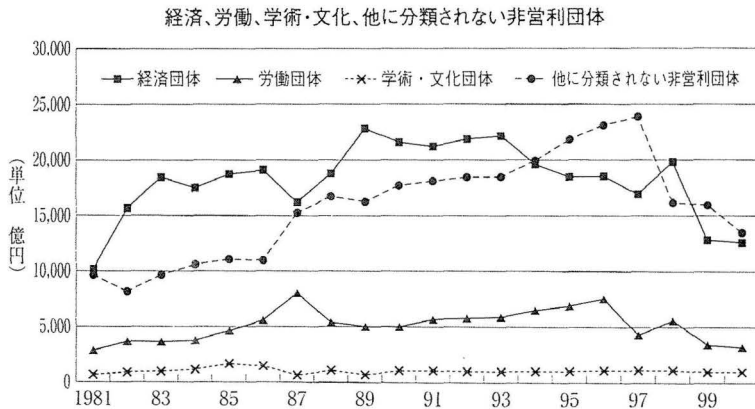
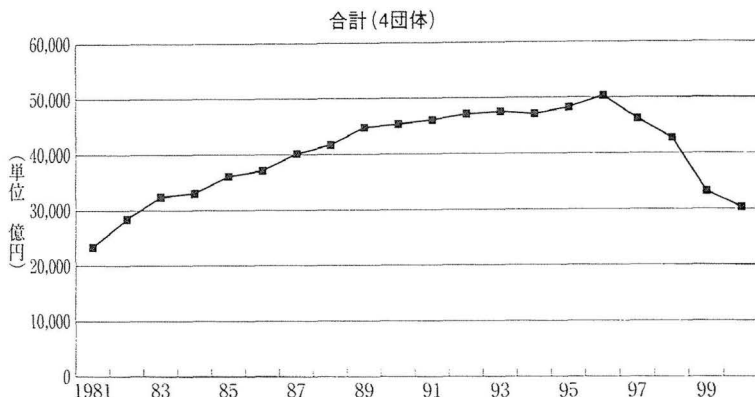
この時期は進行中であり、特徴づけは困難であるが、まず、なぜ団体政治的にも区分されるべきか、図5で確認してみよう。

図で明らかのように、九六年を転換点として団体財政の傾向が急変する。九〇年代初頭には、五〇年代以降の経済成長がバブル崩壊によって本格的な転換を余儀なくされる。それが数年遅れて団体財政の悪化となって表れた。後述図6、図7の国民政治協会の財政や業種別の献金は、企業を単位とするためバブル崩壊後すぐ、九四年から影響が出はじめ、やはり九六年には大きな変化が生じている。図3、図4で示した団体数や従業者数にも九六年以後減退が始まっている。

表面上は、一九九五年の阪神大震災でのボランティア革命を経て、一九九八年は特定非営利活動促進法（NPO法）が成立し、二一世紀に入って連日、メディアはNPO、NGOを報道する「市民社会の時代」を迎えているとされるのに、他方で、なぜこうした団体の減退が生じているのか。

一つは端的にバブル崩壊の影響が遅れて団体に及んだものと考えられる。九七年を契機に財政状況の劇的な悪化が生じ、二〇〇一年には八〇年代初頭の水準まで財政規模は縮小している。九八年にNPO法が、二〇〇一年に中間法人法が立法化され、徐々に団体税制などの優遇も検討されているのは、逆にいえば、こうした財政難を考慮してのことであるとみることが出来る。

図5 団体の財政規模の推移（日本1981～2000）



(出典) 経済企画庁、内閣府『民間非営利団体実態報告』各年版。

もう一つは、行政と団体関係の変容である。これまで高度成長期を経て、日本の行政は、少ない権限と資産を有効に活用するため、社会集団を「最大動員」(村松岐夫)してきた。具体的には、補助金、特殊法人、認可法人、公益法人(社団・財団)、天下り、審議会、私的諮問機関などの行政手段を有効活用し、団体や企業のリソースや情報を活用してきたのである。ところがこうした手段での数値を八〇年代中葉、九〇年代中葉、二〇〇一年と比較すると、この間、著しい減退が見出される。以下、各時期の数字を挙げると、補助金(四兆七〇〇億円、七兆三〇〇億円、六兆八〇〇億円)、特殊法人(二一六、八四、七八法人)、認可法人(四九、四一、三七法人)、公益法人(社団・財団、六八四一、七三二八、七一四三法人)、私企業天下り(二四八、一三六、五一名)、審議会(二二二、二一七、一〇四)、私的諮問機関(二七二、二二七、一七八)となる。こうした項目の数値は、六〇年代から九〇年代までほぼ拡大の一途をたどってきた。しかし、すべての数値は、二〇〇一年には低下している。とりわけ審議会の半減、私企業天下りの大幅な減少が目立っている。明らかに日本の行政と社会を結ぶネットワークに変化が生じている。

こうしたことの結果として、政策受益型、行政代行・補完型、行政関連型の団体にも、大きな変容が生じたのかもしれない。

とはいうものの、九〇年前後のリクルート事件など団体ネットワーク・スキャンダルの連鎖反応から一〇年以前を経て、官僚制ネットワークの「構造改革」はなお工事中である。官庁や自民党に居を構える抵抗勢力は強く、それは日本社会の既成のネットワークにしっかりと根を張っている。官僚制の政策媒体の数は減少したとはいえ、本当にその実質は変化したのかどうか、その変化はどのような意味をもっているのか、簡単に結論は出せない。社会の側の団体ネットワークの実質の変化にしても、生産者型団体とは異なるNPOやNGOなどの市民団体の

財政が確立することと無縁ではないだろう。NPOなどへの税制優遇になお頑強に抵抗しているのが、官庁ネットワークの総本山である財務省であることは象徴的である。このように市民社会での団体基盤が脆弱なまま、システム転換が模索されているのである。

(注)

(1) ここでの三項までの時期区分各期の記述は辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年、七一～七九頁。そして四項は辻中豊「変わるコネ社会日本——ネットワーク社会の政治と利益団体」、伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め(新版)』有斐閣、二〇〇三年に基づく。参考文献など詳細はそれらを参照されたい。

(2) 復興期の団体状況に関して、石田雄『現代政治の組織と象徴』みすず書房、一九七八年、日本現代史研究会編『戦後体制の形成』大月書店、一九八八年を参照。

(3) 図1のもとになったJIGS調査(東京)で、調査時点(一九九七年)において、一九二六年から四五五年の間に設立された団体は五・九%であり、ワシントンDC(八・九%)より少ないが、ベルリン(二・六%)、ソウル(四・四%)より多かった。ただ、戦後直後(一九四六～五〇年)の設立割合は、東京(二二・五%)がベルリン(二二・七%)、ワシントンDC(六・三%)、ソウル(三・八%)より圧倒的に大きく、抑圧からの反動、復活の大きさを物語る。事業所統計では、一九五七年と八一年に設立時期を調査公表しており、戦前と戦後の連続・断絶関係にヒントを与える。民間企業では五七年に三二・九%、八一年に九・九%が戦前の設立を示したが、団体ではそれぞれ一四・五%、三・〇%であり、団体での断絶の大きさを示す。前掲書(1)辻中『利益集団』五八～六七頁、辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、二〇〇二年、二六二～二六三頁。圧力団体レベルを示す一九八〇年団体調査では、戦前の設立は六・七%であった(村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社、一九八六年、七四頁)。

(4) 五五年体制の成り立ちから高度成長期初頭の団体状況については、日本政治学会編『日本の圧力団体』岩波書店、一九

六〇年、升味進之輔『現代日本の政治体制』岩波書店、一九六九年を参照。

(5) 前掲書(1) 辻中論文、一二六―一二七頁。いずれも中央の行政省庁の合計の数字である。また、辻中豊「官僚制ネットワークの構造と変容」、水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか―行政篇』木鐸社、二〇〇〇年、八五―一〇三頁も参照。

三 利益団体の現状と経済団体・労働団体の変容^①

1 利益団体の現状^②

事業所統計によれば、現在(二〇〇一年)では、有給の職員をもつ利益団体だけで四万近く(経済団体一万五〇〇〇、労働団体五〇〇〇、学術文化団体一〇〇〇、政治団体一〇〇〇、その他一万七〇〇〇)に達し、二三万人以上の人々がそこで働いている。ここに農協、中小企業の協同組合(約三万)を入れれば、団体数は六・七万となる。協同組合の三分の二は農協である。さらに協同組合には約四〇万人(四分の三が農協)の人が働いている。

事務所や専任スタッフはともかく、専有電話をもつものまで団体の範囲を広げれば、日本には約二〇万の団体(二〇〇〇年、NTTデータベース)が存在する。さらに専有電話をもたないNPO、市民団体などまで含めると、その数は倍以上になる。ただし、団体の分布という点では、経済、労働、農業を含む生産者団体へ偏りがみられ、とくに農業団体と経済団体の発達は著しく、他の先進国を凌駕している。NPOやNGOとよばれる市民団体やアドヴォカシー(主義主張)団体、公共的利益団体とよばれるものの発達は、比較政治的には大きくない。いずれにせよ、集団の多様性、組織的資源の点では、ほかの先進産業諸国と同程度ないしそれ以上の発展をみている

と評価できる。

利益団体のもつ政治的リーダーシップ・政治的意義の変化は、上記の時期区分ごとに変化する。戦後、一九五一年には保守政党の得票率とマイナスの相関関係にあった各県別の団体数は、一九六九年にはプラスに転じ、一九八一年にはかなりはつきりしたプラスになった（相関係数〇・三三三）のち、漸減している。このことは、当初、共同体（ムラ）に根拠をおいた保守政党にとっては、自由な結社としての団体は負の要因であったものが、一九六〇年代に正に転じさせる変化が起こったということである。非政治化戦略Ⅱ経済主義的政治の裏面としての補助金政治（分配・再配分政治）の展開とともに、利益団体の側にも重大な変化が生じたのである。

ここでは生産者団体の中心を占める経済、労働セクターでどのような変化が生じたのか、考えてみよう。

2 経済団体⁽³⁾

経済団体は、営利企業というリソースを利用できるため、資本主義のもとでは基本的に有利な位置にあると考えられる。占領下で財閥および財閥系大企業がいったん解体されたため、戦前の大企業財閥型の団体に代わって、戦後すぐの経済団体の噴出のなかから頭角を現したのは、非財閥系の大企業リーダーであった。経済同友会（個人加盟、改革的な政策志向）、日本経営者連盟（略称・日経連。二〇〇二年日本経団連に統合時）、三〇余の大企業業種別団体と四七の地方別経営者連盟が加盟。労働問題専管）がその拠点であった。さらに、政商とよばれる黒幕的経済人も政治的に活躍した。

一九五五年までは保守政党が複数存在したし、保守合同後も派閥の対立、離合集散が六〇年代中葉まで激しく、他方で社会党、総評系労組の革新的近代化攻勢が続くなかで、こうした経済団体のリーダーはきわめてストレー

トに（階級的に）労働組合や野党と対立し、また保守政党の人事や政策に介入した。その直接性ゆえに疑獄や汚職も発生したが、官僚制は強い権限によって相対的な自律性を誇っていた。それゆえ、この時期には階級闘争モデル、エリートモデルの説得力は大きいものであったが、企業関係の多元性・自由度も高かった。⁽⁴⁾

一九六〇年代に入ると、しだいに旧財閥系の大企業が新たに企業集団を再編し、そのリーダーたちが経済団体連合会（略称・経団連。二〇〇一年現在、一一七の業種別団体と一〇〇三の大企業を傘下に収めた。二〇〇二年に日本経団連に改組）を拠点に影響力を増してくる。そこには、高度成長の開始による財閥系大企業の回復、そのリーダーシップによる寡占的業界団体の登場、経団連によるそれらの組織化の強化（中小企業団体の分離、一九五二年）と政治活動の合理化（国民〈政治〉協会の設立、一九六一年）、という組織的背景がある。他方で、経済界の直接的利益活動主体は、より細分化された業界レベルの団体へと下降し、業界団体は族議員、課レベルの官庁（さらに少し遅れて産業別労働団体）とともに「鉄の三角形」を構成し、多元的で協調的な相互浸透に基づく産業政策過程を織りなし始めるのである。

こうした動きにもかかわらず、システムとして保守政権を支えるという基本線は維持され、それは一九八〇年代行政改革における、経団連を中心とした財界の主導的関与となって表れる。しかし、行政改革の「成功」の頃から、経団連型リーダーシップはかげりを見せ始める。それは、経団連の組織的背景である重化学工業の相対的地位の低下、サービス・情報型産業構造の全般化（産業の質的変容、ソフト化）、業界型統合から業際ネットワーク型の柔軟なシステムへの移行と関係する。団体レベルでは、財団、センター、シンクタンク型の新経済団体の登場である。

九〇年代には、グローバルな自由化・規制緩和とリストラの急進展のなかで、既存の経済総合団体、さらに業

界団体型の経済団体自体が存在意義を疑われる時代に入る。政策受益による分配を志向する多くの業界団体は、本格化した規制緩和と財政難のなかで目的を失う。総合経済団体では日経連が連合などの労働運動が停滞するなかで労働問題専管団体としての意義を喪失し、二〇〇〇年に経団連と日経連は二〇〇二年の合併を決定する。経団連は、連立政権時代に入った九三年に、いち早く自民党などへの政治献金の斡旋を公式には停止する。他方で、政策ロビイング機能と、NGO、NPO、財団、フィランソロピーなどへの社会貢献活動を強化し、地球市民社会型の企業団体という新しい方向を模索した。

二〇〇二年の統合後の日本経団連は、一五八四会員で出発したが、そこには業種別全国団体（いわゆる業界団体）一二六、地方別経済団体（都道府県）四七、大企業一二六八（外資系企業七九）を含んでいる。政策上の統合理由は、経済問題と労働問題の不可分化、とくに年金、健康保険などの社会保障制度改革などが行財政改革の中心的な議題となったことである。労働専管団体である日経連でなく、企業経営と日本経済全体に関心をもつ経団連がそうした政策までカバーした全体方針を出す必要が生じているからである。組織統合後、日本経団連は、政党の評価機能やそれに応じた政治献金など政党との関係の変化を打ち出した。将来的には自民党一党に限らない政策実現と政党との関係を提起しはじめた。

3 労働団体⁽⁵⁾

労働団体の動向は、驚くほど経済団体の動向と伴行している。それは経済団体と労働団体の不可分な相互性を示している。復興期には、産別会議（産別、一九四六～五八年）、続いて総評（一九五〇～八九年、高野実指導一九五～五五年、太田薫・岩井章ライン一九五五～六六年）が労働運動を指導した。共産党による階級闘争の指導（産別）、

地域人民政治闘争（高野）、日本の労働組合主義（太田・岩井）と少しづつ薄められていくとはいえず、基本的に階級闘争的「政治主義」がその重要な要素をなしていた。労働団体が直面した政治争点自体が、占領、朝鮮戦争、レッドパージ、講和、日米安全保障条約、逆コース、憲法改正と、国家的な政治主義的なものであった。

さらに、以上の連合体の中心的組織である官公労の労働組合がもつ組織特性があった。労働者・職員一体型の企業別組合の組織形態が、当初、公務員・公共企業体・公益事業の「大企業体」とっては有利であり、産別・総評は主にそれらに組織の基礎をおいた。そうした企業体の賃金など労働条件が、そこで労働組合がスト権を奪われ、もしくは規制されたため（一九四八年、五二年）、その経済条件は政治状況に左右され、これを克服するためにも政治主義に傾く傾向がもたらされたのである。

他方、日本経済の回復につれて、民間労働組合の賃上げ要求と官公労の政治主義をうまく統合するメカニズムが必要とされた。太田・岩井の総評指導部は、同一時期に行う波状的賃金闘争・交渉システムとして「春闘」方式（一九五五年）を生み出し、やがてそれは保守政権の容認（一九六四年、池田勇人・太田薫会談）となる。同じ五五年、日本生産性本部がアメリカ政府の支持と日本政府・経営団体の後援で設立された。その指導のもとで、高度成長経済のもとでの生産の合理化・生産性の向上、賃金の上昇が民間企業労使の中心的テーマとなっていくのである。

その後、日本経済の中核を形成する金属・機械・電機の産業別労組連合体は金属労協（IMF-JC）を結成し、のちに鉄鋼労連も加盟して、この組織は労働市場での規定力を背景に、春闘の指導権をしいに総評から奪っていく。かくて、圧力団体として労組が本格的に定着する。高度成長期は、この民間大企業労組グループが企業経営層と協調し、ついで労使の産業別団体同士が協調し、さらには政府とも協調しながら、労働界の主導権を

総評から奪っていく過程である。一九六七〜七三年のJ・C・同盟主導の労働界再編は、総評の政治主義に経済（労組）主義を対置しただけに終わり、政策結集軸の不在と大衆のラディカリズム、社会党・総評ブロックの抵抗のために失敗する。しかし、一九七三〜七五年の石油ショック後の混乱のなかで、労働界再編グループは政府との直接交渉・取引システム、「政策制度要求」路線を定式化し、J・C・同盟・総評を跨ぐ政策推進労組会議を結成する（一九七六年）。この間、総評の官公労を中心とする政治主義的運動は、スト権スト（一九七五年）の失敗を契機に、民間労組などの労働運動や「世論」から孤立していった。

さらに、一九七九年には統一推進会を形成したこのグループは、政府の行政改革に積極的に協力し、総評系労組の中枢部の解体・弱体化（国労ほか）、民営化（全電通）に成功する。一九八二年全民労協、一九八七年連合（民間労組）、そして一九八九年新連合（総評の合体）の結成を経て、労働界の統一再編は完成するのである。

一九八〇年代中葉以降、労働界もまた転機を迎え転換期に入った。「連合」型の労組は、さまざまなアクター、大企業、産業経済団体、経済総合団体、政府の各省（労働省へ現在の厚生労働省）のみならず、ほとんどの省庁）、さらに自民党へもアクセスすることができるようになっていった。連合など労働組合は、保守政権の内閣や警察が警戒しなければならぬ労働運動ではなく、れっきとした政策過程のパートナー（協調的な圧力団体）になりつつあったのである。

しかし、労働組合のその後の苦難は、政策過程のパートナーへとという労組の変容が二一世紀まで完全には実現しなかったことを示している。連合は、八九年に先進国ではまれな官民労働組合の統合に成功し、そして九三年の非自民連立政権の設立によって、これまでの保守政権を相手にした、「ねじれた」形でのネオ・コーポラティズム型政策参加から、より西欧型の親労働与党を通じた政策参加を現実化しようとした。しかし、連合内には、

それまでの政党・選挙を通じた組織の統合への力学（選挙志向の指導）が続いていたし、また労働セクター内のライバルが縮小したために、保守の側にも、連合指導部のような、穏健労働指導層に有利な政策を提供するインセンティブが薄れた。九四年の左派主導の社会党と自民党による自社さ政権の誕生とその橋本政権への継続によって、連合の求めた「ねじれ」のないパートナーへの道は決定的に困難な様相となった。いわば、連合に有利な政治的機会構造は、連合が成功し（統合）、また失敗する（肩入れた政権の崩壊）ことによって崩壊したのである。

連合は、二一世紀を迎えて、一九五〇年代とは異なる意味ではあるが、（市民）社会的な総合的な労働運動を目指している（鷲尾悦也、二〇〇一年）。それは労働を支えた産業社会の論理が、急速に変貌していったからにはかならない。そしてそれは、経団連の市民社会的な変容と軌を一にするものである。他方で、賃上げ型春闘の崩壊、失業率の増大など、本来の労組としての基本機能が十分果たせない事態が続いており、労組の存在意義をかけた根本的な変革を迫られている。

（注）

- （1） 本項の記述は、村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『日本の政治 第2版』有斐閣、二〇〇二年、二三九―二四六頁に基づく。
- （2） 辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇二年、第一章。
- （3） 経済団体の政治に関して、古賀純一郎『経団連——日本を動かす財界シンクタンク』新潮社、二〇〇〇年、経済団体連合会『経済団体連合会五〇年史』日本経団連、web-site。
- （4） エリートモデル、階級闘争モデル、多元主義モデル、コーポラティズムモデルなどについては前掲書（1）四章参照。
- （5） 労働団体の政治に関して、坂本守『社会党・総評ブロック』日本評論社、一九八一年。清水慎三編『戦後日本労働組合運動史論』日本評論社、一九八二年。篠田徹『世紀末の労働運動』岩波書店、一九八九年。久米郁男『日本型労使関係

の成功』有斐閣、一九九八年。辻中豊「労働界の再編と八六年体制の意味」『レヴァイアサン』一号、一九八七年。鷲尾悦也『労働を中心とする福祉型社会をめざして——連合の運動戦略』教育文化協会、二〇〇一年。

四 政党と利益団体・圧力団体の交換関係——一九八〇年代の政治団体、政治献金、利益代表議員

一九七〇年代の保革伯仲期の政治危機を乗り切った自民党は一九八〇年代には復調する。一九七七年頃から自民党は「第二期自民党」を標榜し、これまでの経済団体や農業団体に限らず、都市住民を含めた新しい支持基盤を開拓することを目指す。一九八〇年代中葉は、そうした利益団体基盤拡大路線が最も充実していた時期である。⁽¹⁾ここでは五五年体制末期、八〇年代の政党と利益団体の関係を分析する。⁽²⁾

利益団体は人とのつながりで政党にアクセスするだけではない。両者の交換過程が重要である。なかでも、金を媒介とする関係はその核心である。すなわち政治団体、政治資金団体、政治献金の分析が必要である。企業や団体が政党や議員に直接献金することは最終的に一九七〇年に合憲とされた（最高裁・八幡製鉄政治献金事件）。

政治献金をめぐっては、政治資金規正法が一九四八年に制定されたがほとんど規制の効力をもたなかった。その後一九七五年に改正された政治資金規正法によって、直接行う場合は同一の対象に対して年間一五〇万円という上限が設けられ、一〇〇万円以上の寄付の場合は届出義務が生じた。それに対して政治団体の場合、寄付に上限はない。そのため本来の政治団体以外に利益団体のダミー組織として、政治資金を収集し寄付するための団体としての政治団体が生まれた。アメリカのPAC（政治活動委員会）とよく似た事例である。その後、一九九四年の政治資金規正法の再改正、政党助成法の制定によって、政党の財政構造は大きく変化し、また透明性も増した。

また企業・団体献金自体は一部を除いて禁止されたが、個人献金やパーティ寄付という形で潜在化した。なお、基本的な構図は残存している。

1 政治団体——ダミー

一九八六年三月末（自治省調べ）で中央レベル（二県以上で活動）の政治団体は四六〇一、そのうち五七七は国会議員の指定する団体である。利益団体のダミーとしての政治団体はおよそ三〇〇である。地方レベルまであわせた政治団体の数は五万六〇六一、そのうち四万二五七九が地方議員系列の団体である。地方レベルでも残りの大部分は思想的、イデオロギー的な政治団体である。約三〇〇ほどのダミーとしての政治団体を分析してみよう。

一九八六年の政治団体のうち三一四が利益団体と関係の深いものとして抜き出すことができる。中小企業を中心とする業界が九四、環境衛生関係の業界が一四、労働組合関連が七五、専門家団体が二四、農業関係が二一、医療関係が一六、福祉・保険関係が一五、同和関連が三七、教育関係が四、その他一四となっている。八二年と比較すれば八五も増えており、四七が消滅している。正味三八団体増である。増加したのは同和団体の三〇、中小企業関連の一九、医療関連の六など、減少したのは労組関連の一七減、福祉関連の四減などとなっている。これらの数は団体の抽出過程において判断が入るために確実なものではないが、傾向は示しているだろう。ここでの特徴は経済関連の団体がほとんどすべて中小企業や環境衛生関係の零細な企業であること、そして専門、医療、福祉、保険など専門職能的な団体の比重が大きいこと、労組関連では国労関係の団体が多かったが、この数年で相当の減少をみたこと、同和関連の団体が急増していることである。当時のジャーナリズムで「圧力団体」と論じられるもの多くはここに顔を出している。行財政改革の影響を受けて、さまざまな予算と関連する

小さな業界や職能団体が熱心に政治団体を組織し、団体を中心として議員、官僚を巻き込んだミニ三角形の「塔」づくりにいそいでいたこと、つまり一層の集団政治の多元化と、他方で労働や福祉という広く薄い利益を代表する組織がダメージを受けたことがここにも反映している。

最後に、一九九四年改正以後の状況を簡単にまとめておこう。政治団体の総数は、その後もやや増大した後、一九九〇年代後半以降、中央で五〇〇〇台、都道府県で七万台で停滞している。利益団体のダミーとして政治団体自体も八〇年代より増大した後、横ばいに転じている。その理由は、九四年改正によって政治家がもつことができる政治団体（指定政治管理団体）が一つに制限され、企業・労組等の団体も政治団体（政党、政治資金団体、資金管理団体を除く）への寄付を禁じられたからである。現在では個人献金の形式をとる必要がある。

2 政治献金——政治化の広がりと退潮

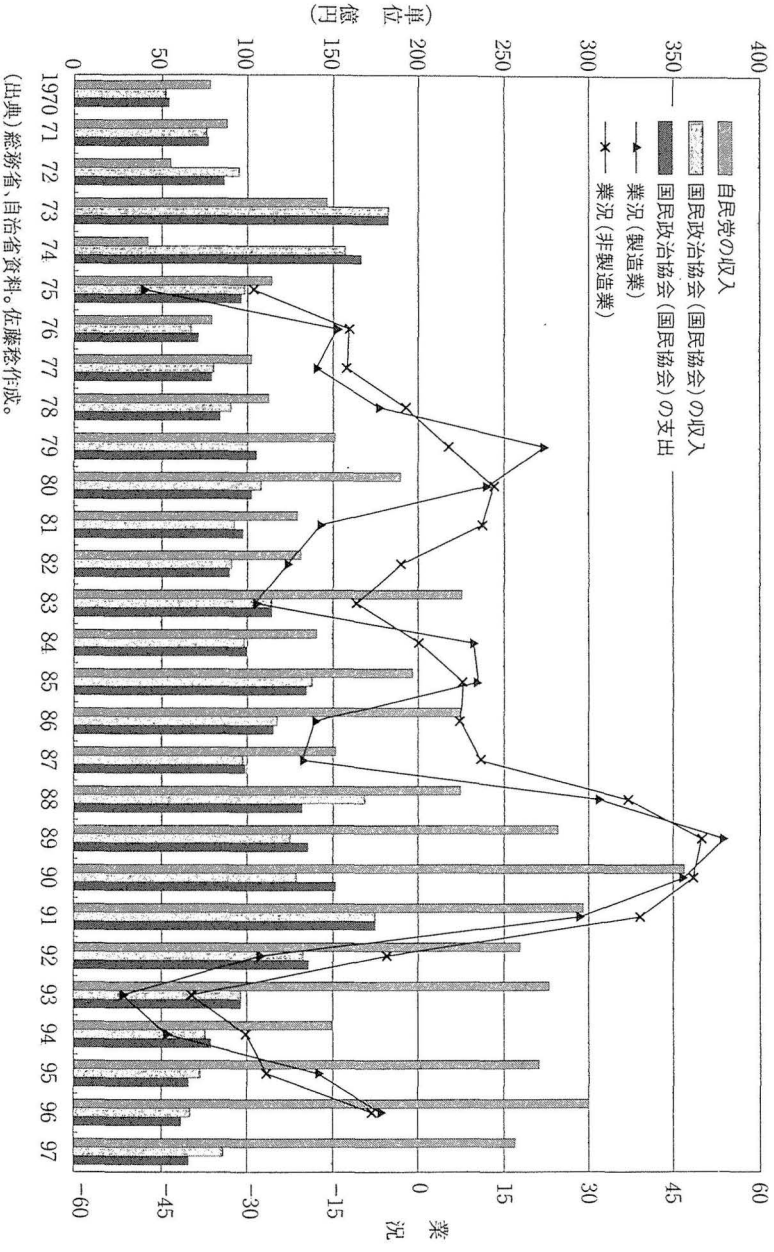
このような政治団体の増加は、政治資金や政治献金の問題とも密接に関連した。

一九八六年の政治資金の総額は三〇九七億円であり、うち中央分は一六七六億円である。これは政治資金規正法が改正された直後の七六年の総額一〇九七億、中央分六九三億のおよそ三倍に近い。この間、物価上昇がきわめて低いレベルに納まっていたことを考えると、この一〇年の著しい政治化の進展を思わせる。その後、一九九〇年頃をピークに横ばいに転じ、政治団体の収入総額もほぼ三〇〇〇億円から三五〇〇億円を上下している。

まず、政治献金を通じての団体と政党の関係の深まりがピークを迎えた、八〇年代中葉の自民党と団体との関係を分析してみよう。ついで、九〇年代まで視野を拡大し、その後の変化について考察する。

図6は自民党の収入と自民党の政治資金団体である国民政治協会の収支を示したものである。九四年の政党助

図 6 国民政治協会と自民党収入の推移



(出典) 総務省、自治省資料。佐藤穆作成。

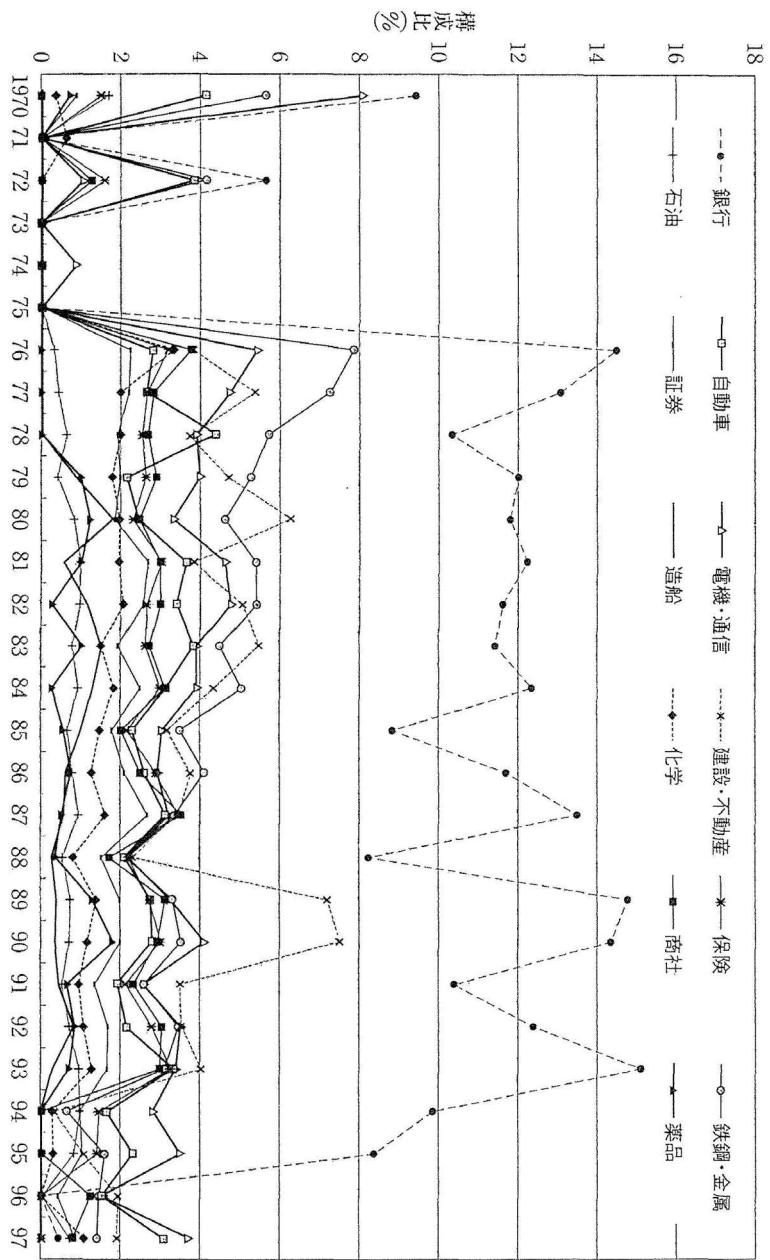
成法制定以後は、自民党の収入に国庫からの助成が含まれ、同協会は急速にシェアを低下させた。それ以前は、ほぼ一〇〇%近くから半分ほどを国民政治協会からの献金が占めていたが、シェアの低下自体は八〇年代に始まっていたことがわかる。図からわかるように財界（経団連）が窓口になった国民政治協会の献金の比重は低下傾向にある。景気変動の影響を受けていることを業況（日本銀行）の変化で示した。七三年（すぐ撤回）および九三年に経団連は政治献金の斡旋を中止する旨発表するが、国民政治協会にそれは大きな影響を与えなかった。

もう一つの図7は、国民政治協会に占める業種別の献金割合である。七六年の政治資金規正法後の業界献金の割合が安定的に推移しており、銀行、鉄鋼、建設・不動産、電機・通信、自動車、商社、証券など主要な大企業部門によって支えられてきたこと、しかし、そのシステムも九六年以後、崩れつつあることを示している。⁽⁴⁾

さて、八〇年代中葉の自民党政権の安定期に注目してみよう。一九八六年の自民党の政治資金の額は二〇五億五〇〇〇万円、うち寄付は国民政治協会を通じての一億四〇〇〇〇万円である。国民政治協会はそれを企業および業界から七八億六〇〇〇万円、政治団体から三二億八〇〇〇万円集めている。この七対三という比が大企業からの圧力とその他（中小企業・イデオロギー団体）からの圧力比に近似するかもしれない。一九七六年は、企業・団体からは六四億九〇〇〇万円、政治団体からは八三〇〇〇万円にすぎなかった。すなわちこの一〇年間で政治団体を通じての寄付の量は四〇倍近くに膨れ上がったのである。自民党に献金した政治団体は自由国民会議の一六億円を除けば日本歯科医師政治連盟などの専門職能組織、全国小売酒販政治連盟などの中小零細企業の業界の政治連盟から成り立っている。低成長下の団体の政治化をよく示している。

次に、国民政治協会を通じて自民党に献金する企業・業界の政治献金についてみてみよう。一〇万円以上の献金を行った企業・団体は約二三〇〇〇存在する。石油連盟の九一〇〇万円、鋼材倶楽部の九〇〇〇万円がトップで

図7 国民政治協会への業種別献金割合



(出典) 総務省、自治省資料。ただし、2000万円以上の大口献金のみを集計。佐藤悠作成。

ある。三〇〇〇万円以上を献金した団体は一六、企業は四一存在する。五〇〇万円以上献金した企業・団体四〇三の献金額を業界別に検討すれば、銀行二二%、建設一二%、保険八%、鉄鋼・金属七%、電機六%、自動車六%、商社五%、運輸四%、薬品四%、証券三%などとなっている。八〇年代の経済のソフト化のあおりを受けて銀行や保険、商社などが著しく献金額を増すとともに、鉄鋼、金属、造船、運輸、石油などの業界の献金額は減少している。

次に社会党に対する団体からの献金をみてみよう。八六年に社会党が受けた献金は団体からは一億一三〇〇万円、政治団体からは二七〇〇万円で、自民党の八〇分の一に過ぎない。団体からの献金の大部分は総評からの献金一億円（上限）で占められており、一〇〇万円以上の献金を行ったのは、税理士、石油、齒科、新産別、ガス、全電通、全石油などの業界および労組のみである。それ以外に社会党には総評からの借金が五億円も存在している。自民党の国民政治協会に当たるものが社会党では総評や労組とその政治団体になるわけだが、単に献金の総量からみてもまたその広がりからみても、きわめて薄弱であったといわざるを得ないだろう。

ついで民社党についてみてみよう。民社党は政和協会を通じて企業献金を一七億五〇〇〇万円、団体からの献金を二億六〇〇〇万円集めている。そのうち大手は、同盟からの一億円（上限）、交通総連からの二八〇〇万円、全郵政からの一五〇〇万円などとなっており、五〇〇万円以上の献金を行ったのは一三団体、一三民間労組である。

社会、民社両党に関しては、選挙時には労組が人手・資金・組織を動員して運動を行うので、献金だけでは計れない政党との交換過程があり（同様のことは企業と自民・民社間でもみられる）、その実態の分析が必要である。公明党は創価学会やその関連組織と、共産党もまた数多くの関連組織と関係をもつが、政治献金は受けていな

い。党費、機関紙の形で資金は動き、団体と党の強力な関係はみえにくくなっている。

一九六六年から八六年までの政治献金を比較検討してみると、次のような事実が注目をひく。その一つはすでにふれたように国民政治協会を通じて行われる財界の献金が占める比重の低下である。六七年には政治資金全体に占める国民政治協会の行った献金の比率は二四％であったが、年々多少の変動を繰り返しながら七三年には二六％まで上昇した。しかしその後七五年に急激にその比率を一二％まで落とし、八六年ではわずか七％にまで落ちている。理由としては、経済のソフト化を受けて銀行や保険、商社などの比率が献金高のなかでは上昇しているが、当時の財界とりわけ経団連は鉄鋼を中心とした重化学工業に主たる基盤をおいており、そのため献金の伸びが低くなったこと、第二に石油ショック後の企業批判の影響、第三に、低成長下で著しく政治的圧力を高めた中小零細業界、職能団体のつくる政治団体献金の増大、が考えられる。

もう一つの特徴は労働組合の献金額が減少しているように思われることである。一九六九年には献金上位二五位のなかに総評系四、同盟系四の八団体も顔を出していたのに、八〇年代では総評と同盟の二団体か、まれにそれ以外の一ないし二の大単産が顔を出すにとどまっている。しかも献金の額もせいぜい二〇〇〇万円止まりとなっている。政治資金規正法による献金の制限もあるが、当時は政治団体を結成することによってクリアできたものであり、減少を説明するものではない。これは、財界の比重低下とともに、工業化に適応した団体が脱工業化の中で停滞を余儀なくされていたことの証拠である。

こうした八〇年代中葉の状況は、九〇年代以後も継続し、九三年の連立政権後急速に変容をみせる。政治団体や政治資金の総額も一九九〇年頃をピークに減退しはじめ、九四年の政治資金規正法改正、政党助成法の影響、バブル崩壊後の長引く不況の影響もあり、団体と政治の献金をめぐる状況も急変しつつある。⁵⁾

3 利益代表議員

同じく一九八〇年代中葉の政党と団体の議員による代表関係をみてみよう。

かつて丸山真男は、日本の後進性の結果として政治の領域における「機能集団」の役割がズレており、本来政党がすべき役割を団体が代替していると述べた⁶⁾。議員はそれゆえ政党ではなく団体から供給されてきた。比較政治的にみてこのことは興味深く、日本では議員が利益代表性を強く帯びていることは否めない。利益団体の代表者として国会に送り込まれるのは自民党の場合、大部分が官僚出身者であり、参議院旧全国区や現在の比例代表などには直接的な出身代表が送り込まれる。社会党の場合は衆・参両議員を通じて労組出身者が半数に迫り、利益代表型政党の典型といえた。

まず一九八六年同日選挙での利益代表の分布をみてみよう。自民党の場合は官僚出身の議員および参議院での立正佼成会、生長の家、軍恩連、齒科医師会、日本遺族会、日本医師会、自衛隊（OB）のそれぞれを背景とする議員が大部分それに当たる。衆議院より参議院に利益代表の性格が濃い。とりわけ建設省や農水省、国鉄などの出身の官僚にその性格が濃い。広瀬通貞⁷⁾は、参議院全国区の官僚出身議員と利益団体の関係を農業構造改善事業を担当する省庁出身の議員、そしてそれによって利益を得る団体を例として見事に例証した。官僚出身の議員と利益団体の間には大なり小なりそのような関係が存在すると推定することができる。

社会、民社両党での利益団体と政党の関係はきわめて明快であった。総評、中立労連系は大部分が社会党、旧全労・同盟系は民社党の議員である。八六年の同日選挙までは両党においてその数は増加の傾向にあり、両党の停滞ゆえに労働組合出身議員が両党において占める比率は上昇の一途をたどった。しかし、八六年同日選挙では両党とも相当な打撃を受け、労働組合出身議員も数を減らした。労働組合以外では社会党は部落解放同盟、全日

本農民組合から各一名、共産党は新日本婦人倶楽部、自由法曹団からそれぞれ一名の代表を議員に迎えていた。

このような利益代表議員を中心として団体と政党は密接な関係を保っていた。そうした関係の一つを示すものは議員がつくるさまざまな議員連盟である。一般に政党が安易に資金と票を求めて利益団体の一部と固定化した関係をもちつほど、急速に変化していく状況との接点を失い、政策音痴になる傾向がある。自民党の場合、人的結合（直接の代表議員）は参議院には限り、官僚が機能的代表を行うことでこの欠点をややまぬがれていた。他方、野党とくに社会・民社両党は直接的で固定的な関係に過度に依存し、政策能力を低下させた。

以上のような政党と団体の人的交換のシステムは、一九九三年以後急速に崩れていく。そのことはまず社会党の実質的な消滅（一九九六年、社会民主党に改称）、新進党や民主党の形成など政界再編によって促進される。自民党でも同様の利益団体との関係は急速に薄まっていくが、参議院を中心になお慣行が残り、関係変化は他党よりも遅い。

(注)

- (1) 自由民主党研修叢書『政党』自民党、一九七七年。佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八六年。
- (2) 本節の記述は、辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年、一二六―一三四頁に基づく。
- (3) 岩井奉信『政治資金』の研究』日本経済新聞社、一九九〇年、一〇九―一二四頁。図6、図7は佐藤稔『政治資金の研究』未公開論文（筑波大学、一九六六年）に基づく。
- (4) 安定的であるのは、いわゆる花村（仁八郎）方式とよばれる経団連事務総長のルールに基づいて割り振られたためである。読売新聞、一九八九年三月一三日。

(5) ただし、九四年以後も政治資金をめぐる状況は十分透明とはいえず、実像の把握は容易ではない。佐々木毅ほか編『代議士とカネ』朝日選書、一九九九年。

(6) 丸山真男『現代政治の思想と行動』未來社、一九六四年。

(7) 広瀬通貞『補助金と政権党』朝日新聞社、一九八一年。

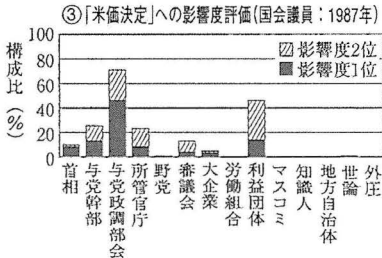
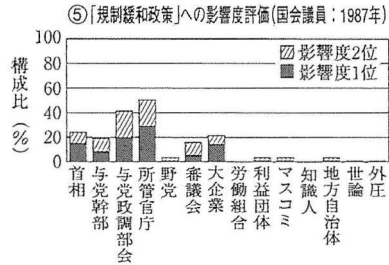
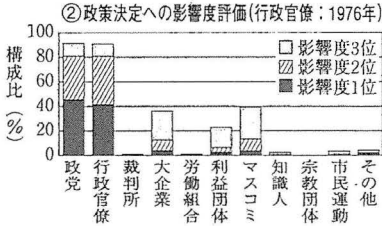
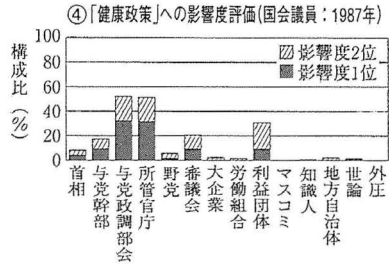
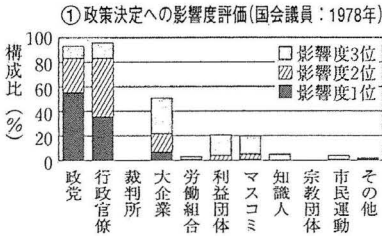
五 利益団体の影響力——一九七〇～八〇年代

以上のように利益団体と政党の関係は次第に変容したとはいえ、一九九三年以前は明確に政権に近い(与党側)団体とそうでない(野党側)団体の境界が存在し、二環構造を有していた。それにともなつて、利益団体と政党の関係も変化し、団体の政治的な影響力も異なることが予想された。現在の地点から、戦後復興期や高度成長期の団体の影響力についてデータに基づいて分析するのは困難であるが、七〇年代、八〇年代になされた調査での関連質問を分析することで、利益団体の全体としての影響力を推察してみたい。

ここで検討するのは、七八年の国会議員調査(二〇一名)、七六年行政官僚調査(二五二名)、八七年国会議員調査(二二一名)¹⁾である。これは利益団体ではなく、公式のアクターである議員や官僚に、利益団体を含むさまざまな政治・社会アクターの「政策決定への影響度」を聞いたものである。

七〇年代の国会議員と行政官僚の調査(図8-①、図8-②)は、それぞれ国政での政策決定一般への影響度を聞いている。それぞれ調査対象である国会議員、行政官僚に影響度の高いアクターの一位、二位、三位を選ばせたものである。政党や官僚(所管官庁)、裁判所など公式のアクターを含む設問で、三位までに入るのはたやすくな

図8 政策決定への影響度



(出典) 村松岐夫「国会議員調査」(1978年)、「行政官僚調査」(1976年)、「国会議員調査 第二次」(1987年)より作成。

いから、非公式のアクターの回答割合が低いことはある意味でしかたがない。こうした点を念頭において、図8①、図8②をみるときわめて共通した傾向が観察できる。

国会議員や行政官僚といった政策形成の公式のアクターが、自分達つまり政党、行政官僚以外では、大企業、利益団体、マスコミ、と回答するものが多く、知識人、市民運動、労働組合はごく少数が挙げるにとどまる。「大企業」は典型的な利益集団であり、「利益団体」はそのものを指すから、一九七〇年代の日本では、公的アクター以外では、利益集団、利益団体がマスコミとともに第三、第四の権力、政策決定への影響アクターになっていたことがわかる。

図8①、図8②をみるときわめて共通した傾向が観察できる。

一九八七年の国会議員調査では、より詳細に、具体的な政策を挙げてさまざまなアクターの影響度を聞いているが、第一位と第二位までしか聞いていないので、ここではいっそう非公式アクターが選ばれるのはたやすくない。それゆえ、確かにここに掲載していない政策争点、防衛費決定や選挙法改正といった防衛・軍事、政治家固有の争点領域では大企業、利益団体、労働組合など利益集団関係のアクターはほとんど顔を出さない。他方で、ここに図8-③、8-④として示した、米価決定や健康政策（健康保険など）は典型的な利益団体関連政策である。米価では与党政調部会について、健康政策でも与党政調部会、所管官庁について、利益団体が挙がり、また利益団体が出席する審議会の順位も高い。他方、こうした分配、再分配型の政策から、「規制緩和政策」（図8-⑤）といった新しいタイプの政策になると、利益団体という答えはほぼ皆無に近くなる。

このように一九八〇年代の調査でも、利益団体にとって政策受益が明確な政策領域では、利益団体が公式アクター以上の影響力を誇る社会コーポラティズム的な政策形成過程が日本でも現実化していた。他方で、野党や労働組合、知識人、世論などの順位はきわめて低いという特徴があり、この社会コーポラティズムも政権党たる自民党との関係が重要な、政権政党を媒介としてのものであること、政権党的なコーポラティズムであることがわかる。

(注)

(一) 国会議員調査は一九七八年、八七年、二〇〇二年に、行政官僚調査は一九七六年、八五年、二〇〇一年に、また圧力団体調査は一九八〇年、九四年、二〇〇三年に、いずれも村松岐夫を代表者とする共同研究の一環として行われた。今回データの使用を許可された村松教授に感謝したい。

六 政党と利益団体・圧力団体の接触と支持関係——政権交代のインパクト

さて、五節まで、日本における利益団体の形成やその展開について、歴史的な経緯と展開の把握に努め、また保守政権が安泰を誇った八〇年代を中心に利益団体政治を検討した。

そこでは生産者団体が量的に優位にあり、かつ歴史的にも戦後早期に形成され、高度成長期にそれぞれの分野を拡張してきたのである。国際的にみても、日本の生産者団体の優位は他の国より強いようである。⁽¹⁾なかでも、経済団体や農業団体の発達は著しく、しかもそれらは永続的である。これが保守政権の基礎であると推定された。保守政権の側でも、政策過程を二環化し、政策協調を行う内側の環にそうした団体を組み入れ、手厚くその政策受益を保護した。多元主義ではあるが政権党・行政官庁にパターン化された政策過程（村松岐夫）がそこにあった。しかし、こうした団体の下部構造や、政党と圧力団体、利益団体の関係は変容しないのだろうか。いくら経済団体や農業団体が大きくかつ政権党や行政官庁から優遇されようとも、それらと政党の関係に変化は生まれないのか、が問題である。本節ではその点に焦点を当て、はたして政権交代がいかなるインパクトをもったかを分析する。

ここでは各団体分類の政党支持および政党との接触を分析する。政権交代前後の比較可能な五種類のデータが利用できる、ある程度、政権交代のインパクトを把握できる。どの調査でも各政党への支持と接触に関して、五段階（「非常に」四、「かなり」三、「ある程度」二、「あまり」一、「まったくない」〇）で、支持ではその強さを、接触ではその頻度を聞いている。グラフは、団体分類ごとに「かなり」以上の支持の強さの割合、同じく「かなり」

以上の接触頻度の割合を示したもので先の五段階の数字を評点とし、分類ごとの平均点も計算した。⁽²⁾

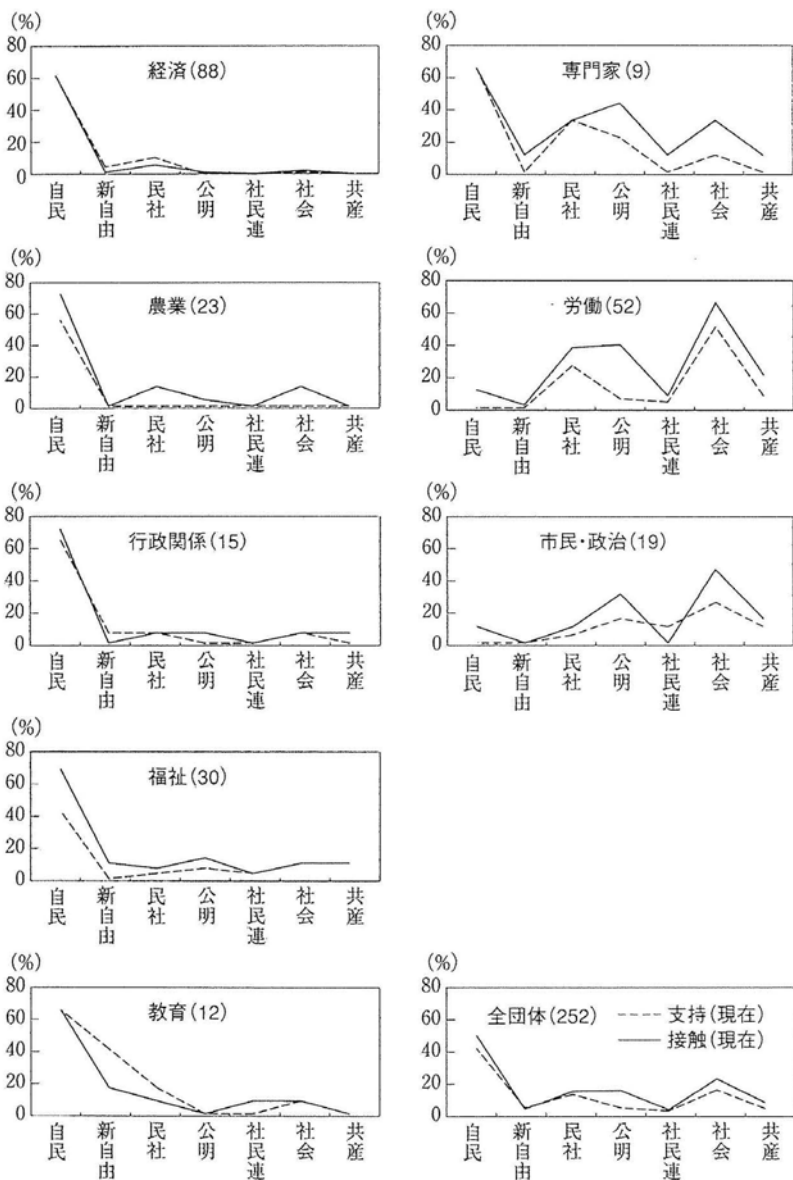
1 圧力団体レベルでの政党接触と支持——政権交代のインパクト

まず、中央頂上団体を多く含むいわば圧力団体レベルの調査である団体調査（一九八〇年と九四年）の結果からみていこう。ここには、一九八〇年、九三年の政権交代前、九四年の政権交代後の三つの回答に基づくグラフがある（九四年調査で政権交代前と後に分けて質問しているため）。

図9の一九八〇年のグラフが、現代日本における団体分類別の政党との接触と支持を考える際の基本となる。調査時点は一九八〇年の同日選挙前であり、いわゆる一九七〇年代の保革伯仲期の最後の時期である。いわば危機にある発展志向型の利益団体多元主義の最盛期である。なぜ基本かといえば、保革伯仲状態でもあり、自民党と社会党という五五体制を支える両党が相対的に強いこと、そして調査対象が典型的な圧力団体であり、政党関係について旗幟鮮明であると予想できるからである。つまり、確かに五五体制の最盛期ではないかもしれないが、五五体制らしい特徴を十分残していると考えられる時点、対象の調査だからである。

予想通り、経済団体から教育団体までの五つのグループでは自民党を中心として接触や支持「かなり」以上で六割を超す³が行われており、それに対して労働団体や市民・政治団体は社会党や公明、民社のような野党を中心とした支持・接触が行われている。専門家団体は両者の中間的な形を示している。疑似階級的配置であり、政策過程の二つの環構造（升味準之輔、村松岐夫）がみられるのである。全団体のグラフが示すように、日本では強固な政治的核として自民党が存在し、弱い核として社会党、さらにそれより弱い核として他の野党が存在するという配置がみられる。経済団体以外の諸分類の団体を、支持や接触でどの程度ひきつけるかが野党にとっての課

図9 団体と政党（支持と接触、1980年）



(出典) 1980年団体調査。

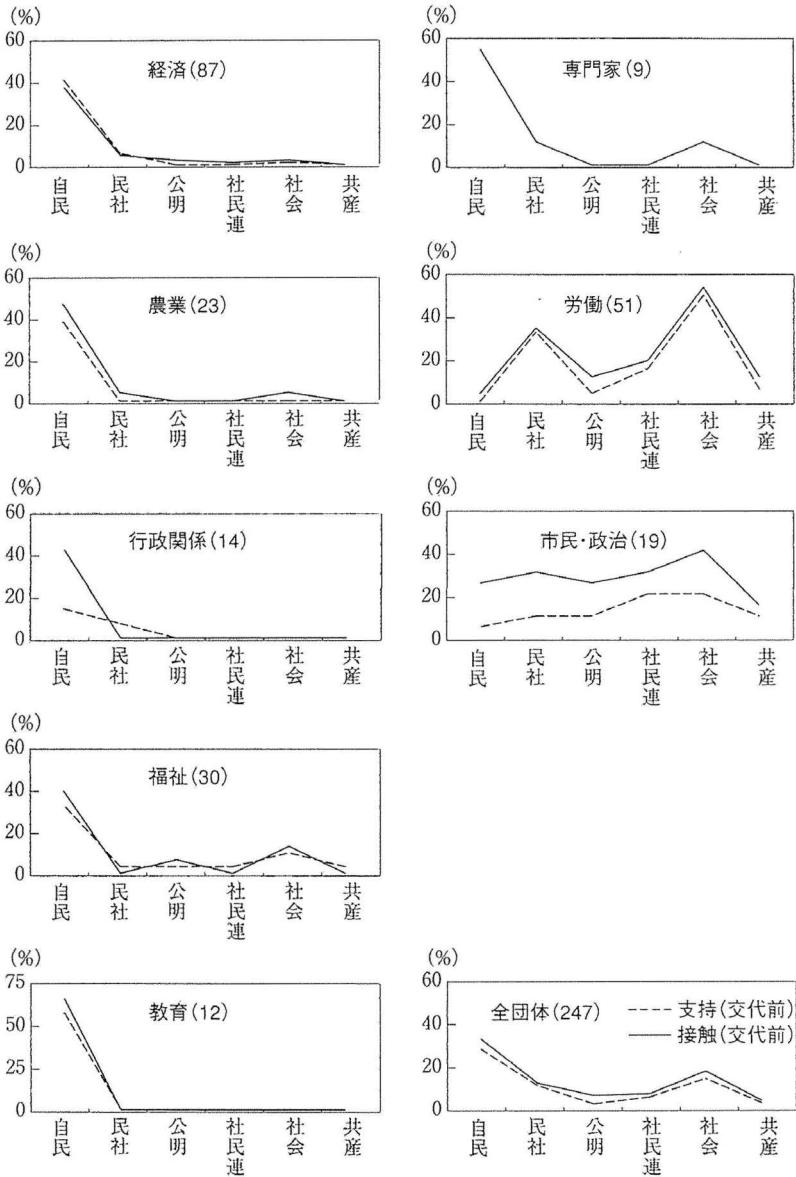
題であった。与党は支持よりも接触で強みを示し、団体から情報を吸いあげていることがわかる。

もう少し詳しくみれば、自民党に対して、全体では四二％が支持し、五〇％が接触しており、平均点で支持二・八九、接触二・八四であった。分類別には接触の点で平均点が高い順に、専門家三・五七、福祉三・二三、行政関係三・二一、教育三・〇八、経済三・〇六、農業三・〇五の各団体であり、市民・政治は二・〇〇、労働に至っては一・八二でしかない。三・〇で「かなり」接触するのであるから、高い六つの分類は頻繁に自民党と接触していることがわかる。とくに専門家や福祉、教育など政策受益型の団体の平均点の高さに注目したい。他方で社会党には、労働団体が三・二四、市民政治が二・七六、専門家が二・三三、農業が二・〇〇であるが、他は一点台である。

この五五年体制型の自・社両党が対極をなす政党支持・接触のパターンは、九三年の政権交代以前にはかなりの変化を来たしはじめていた。図10に示されるように、自民党への支持は二八％（平均点で二・六一）へ、接触は三三％（平均点で二・四四）まで下降していた。自民党に近い専門家や教育団体はほぼ変わらぬ値を示したが、福祉、農業、経済、行政関係の各団体は大きく値を下げ、接触で四割、支持ではそれ以下への低下が経済を除いてみられる。社会党はこの時点ではほぼ八〇年と同様の値を示している。

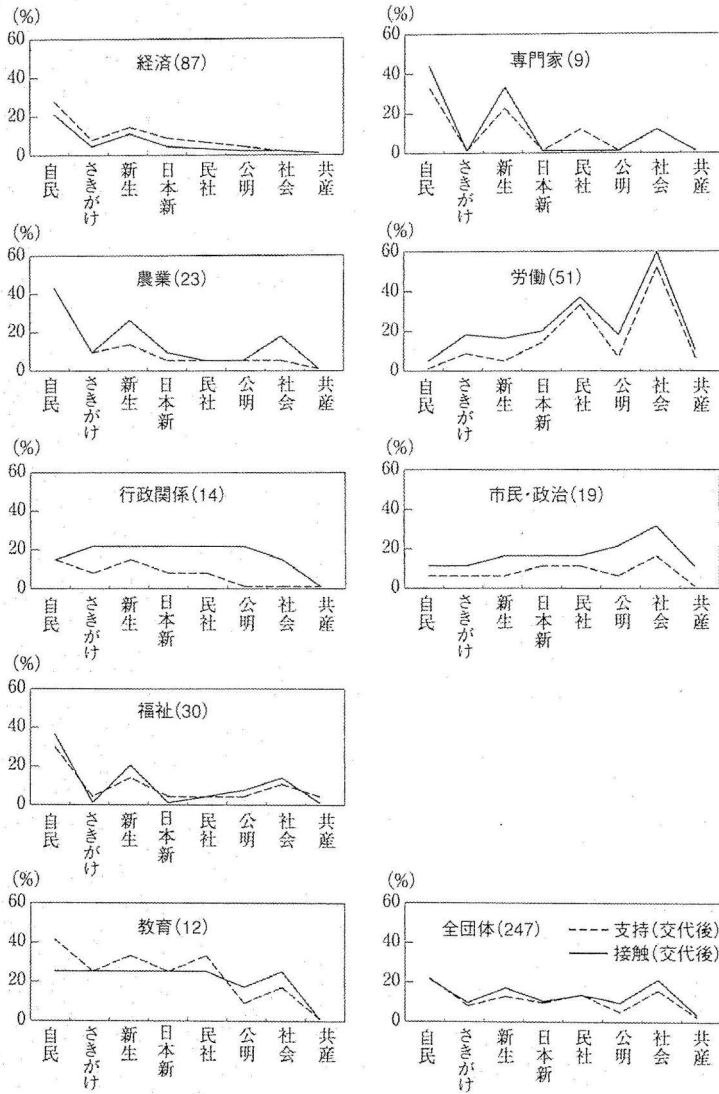
九四年の政権交代後（図11）となると農業と福祉、専門家団体になお強い自民党との関係が残るものの、全体として自民党の凋落は激しく、社会、新生、民社などの政党と変わらない割合の団体から政党接触や支持がなされている程度である。接触や支持は二割台に落ち、平均点も二点をやや上回るだけである。野党のほうも、社会党はやや数字が前より上がるものの、他の野党も全体に同じレベルに達することで、相対的な地位の低下が見られる。

図10 団体と政党（支持と接触、1993年政権交代前）



(出典) 1994年団体調査。

図11 団体と政党（支持と接触、1994年政権交代後）



(出典) 1994年団体調査。

政界の再編成、連立政権の登場によって、圧力団体と政党の関係がまさに流動化する様が、この二回の調査の三時点グラフで明確に示されている。教育や専門家など一部の政策受益団体を除いて、九三年の政権交代以前から自民党への支持や接触は減退しており、それが政権交代後には一挙に進むことが印象的である。行政関係、教育、福祉、農業、専門家などは自民党以外に相手を求め、経済団体はどの党とも関係を自粛する。労働や市民・政治団体も社会党以外の多くの党に触手を伸ばしている。

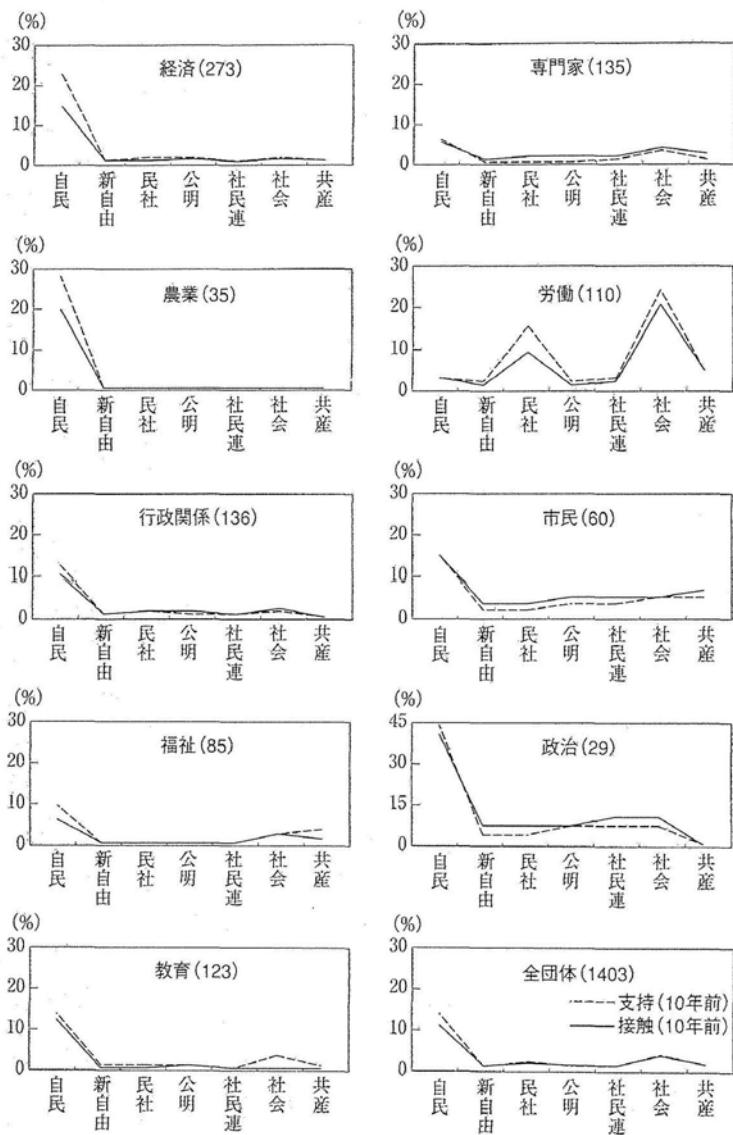
このように圧力団体、頂上団体レベルでの政権交代のインパクト、政界流動化のインパクトは決定的である。自民党は急速に核としての機能を低下させた。しかし、九四年の段階では次の核は現れていない。また団体分類ごとの接触・支持パターンはなお大勢の分類では保守型（保守政党か、革新政党かに偏るタイプ）であり、これまでの自民系の団体分類において自民以外の核が明確に現れているとはいえない。

2 草の根レベル団体での政党接触と支持——政権交代のインパクト

本章では、JIGS調査に基づいてあと二つのグラフも作成した（図12、図13）。今度はそれを観察しよう。これは先の団体調査とは異なり、草の根レベルの団体まで含む市民社会の組織調査であった。調査は九七年に行われたが、設問に一〇年前ではどうであったかを聞いている。この設問を利用し、政権交代や政界流動化のインパクトを測ってみよう。

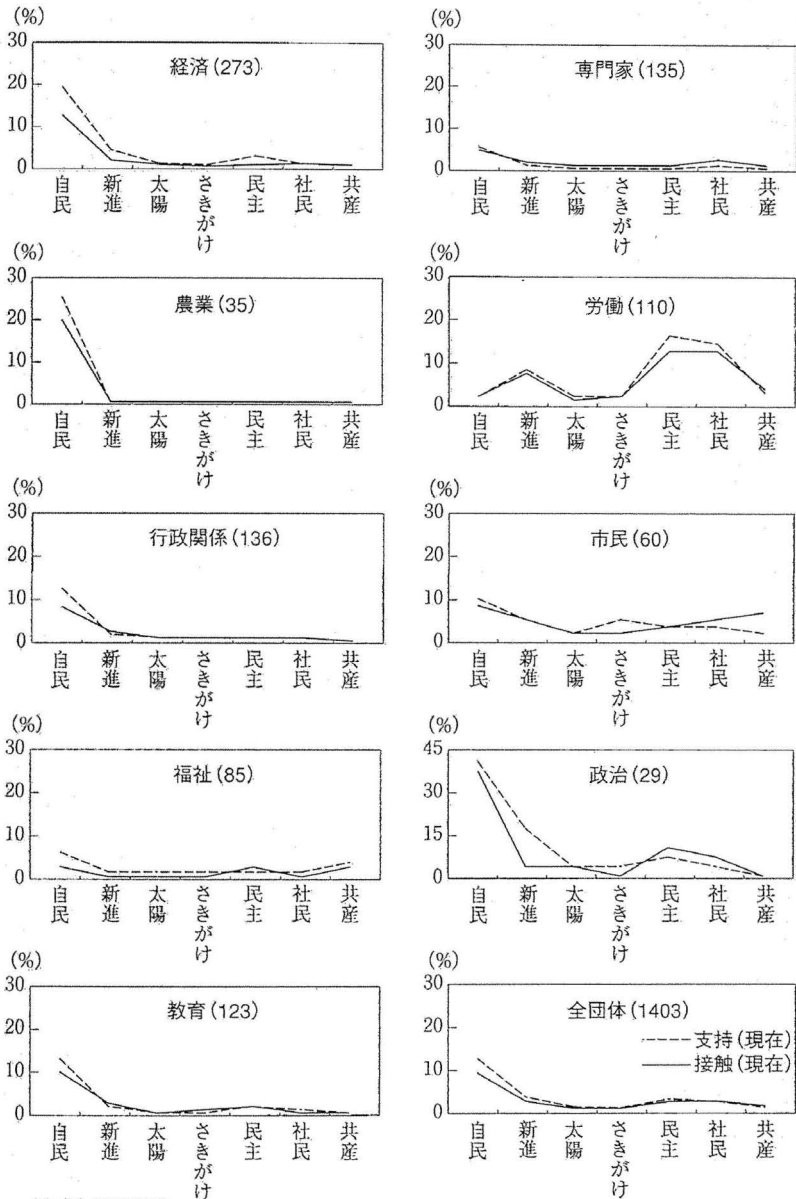
グラフを比較してみればわかるように、先の団体調査よりすべての数字が小さく、グラフは低くなっている。それは回答数自体が少ないことにも起因するが、それ自体意味があるだろう。つまり、中央の圧力団体と違って草の根団体は政党支持・接触をいいたくないということである。その解釈はともかく、最大の値を示す自民党を

図12 団体と政党（支持と接触、1987年）



(出典) JIGS調査(日本)。

図 13 団体と政党（支持と接触、1997年）



(出典) JIGS調査。

例にとれば、全体での支持や接触は一割前後であり、団体調査は八〇年で四割前後、政権交代後の低い時で二割以上であるから、かなり低い。

次に、一〇年前と九七年の調査時点の違いに注目しよう。おしなべて一〇年前のほうがやや高い。政党が変わっているので比較しにくい。が、自民党についていえば、支持も接触も減退している。一〇年前の社会党に、九七年の新進党、民主党、社民党はおよんでいない。つまり、ここでも政界再編・流動化に対して、草の根レベルの団体の戸惑い、政治への関与の減退がみられる。こうした緩やかな政治からの撤退は、すべての団体の分類に生じており、分類ごとに大きな差はない。また、中央の圧力団体でみられるような、政党への支持よりも接触がやや上回るのは草の根レベルではなく、逆に支持すれど接触しない団体が少数みられる。

この草の根レベルでも政権交代のインパクト、政界流動化のインパクトはみられるが、それほど決定的でもない。もともとそう高くない自民党の求心力は一層低下した。しかし、九七年の段階でも次の核はみえない。また団体分類ごとの接触・支持パターンはなお大勢の分類では保革型（どちらかに偏る型）であり、市民団体が保革型を越えたボタンを示しているのが注目できる。草の根では政党から一歩引いた状況が支配的である。

3 政党関係における中央の圧力団体と草の根団体

このように団体調査とJIGS調査での結果は、共通して九三年の前後に、団体の政党への支持や接触が退潮していく傾向を示している⁽¹⁾。また、中央の団体のほうが、支持や接触の頻度は高いが、その変化（シフト）も大きいことがわかる。さらに草の根の団体では九七年という時期的理由（橋本自民政権下）もあり、なお保守対革新の二極構造を緩やかではあるが残存しており、団体世界がそう簡単には変動しない政党関係構造を有している

ことを示している。いずれにせよ、限られたデータではあるが、政党と団体が、政界再編成や政権構成の変動に敏感に反応すること、とくに中央での団体の敏感さが興味深い。他方で、頂上、草の根の両レベルとも、団体分類ごとの保守構造（保守政党か革新政党かどちらかへの偏り）の克服が容易でないことを示している。

(注)

(1) 辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇二年、二六五頁。

(2) グラフや平均値はすべて欠損値も含めた全調査団体を計としている。無回答なども意味があるのでそれを除去しない割合を示している。

(3) 一九九四年の団体調査で、政権交代前と後に分けて質問し、また一九九七年のJIGS調査でも現在と一〇年前に分けて質問している。現在については問題ないが、政権交代「以前」や「一〇年前」の設問は記憶に基づくリコール設問であり、現在に引きずられたり、曖昧になりやすく、解釈には注意を要する。ただここでは傾向を示すものとして単純にそのまま解釈している。

(4) こうした既成政党からの退潮傾向について、前掲書(一)第一四、一五章参照。

七 結論——日本における政党と利益団体・圧力団体

最後に、一九九七年のJIGS調査での草の根の団体自身によるさまざまなアクターへの影響力評価（諸グループが日本の政治にどの程度影響力をもっているか）を七段階で評価、ここには各アクターへの平均点をグラフ化した）の結果を眺めながら、結論を導きたい。⁽¹⁾

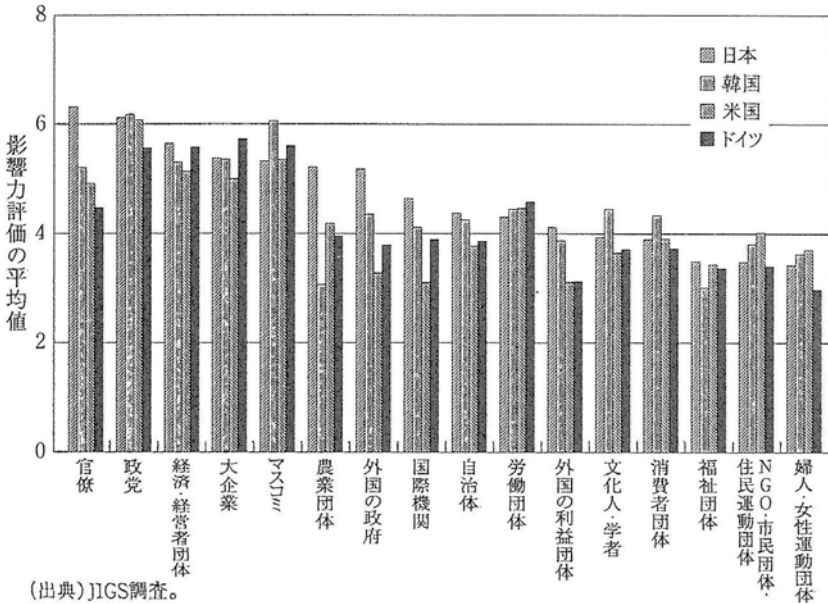
本章では、最初に、自民党政権がなぜかくも長期政権であったのか、連立後もなお第一党として勢力を振るいつけるのか、逆に、野党はなぜ政権に近づけないのかという大きな問いを投げかけた。すでに本章は、その一つの答えとして、戦後復興期に起源をもち高度成長期に強化された生産者団体の優位構造、高度成長期における労働団体の対抗組織化の失敗と圧力団体化、ポスト工業化期に登場した新しい団体の財政基盤の弱さ、そして、これまでの政権交代や政界再編成を通じてもなお団体分類別の保守と革新という保革構造が残存し、その打破が容易でないことを観察してきた。

こうしたいくつもの層が歴史的に堆積した政党・利益団体関係のなかで、草の根の市民社会の団体は日本政治の影響力構造を図14のように考えているのである。ここには、JIGS調査での四か国の結果が記されている。日本においての評価が他の三か国においてよりも高いアクターは、官僚、農業団体、外国の政府、国際機関、外国の利益団体である。やや高いのは、自治体である。

それに対して、日本において評価が他の三か国においてよりも低いアクターは、マスコミ、労働団体であり、他の二か国よりも低いアクターは、消費者団体、NGO・市民団体・住民運動団体、婦人・女性運動団体である。やや日本が高い場合もあるが、順位も考慮すれば、ほとんど評価が同じであるのは、政党、経済・経営者団体、大企業、福祉団体である。

「他のアクターの影響力評価」が実際の影響力分布とどのような関係にあるかについて、断定的なことをいうことはできないが、四か国での共通部分も相違部分も大変示唆的な回答になっている。確実にいえるのは、首都における草の根団体の指導者の認知構造が、なお政権党側の団体と野党側の団体の二環構造であり、保革への偏りをもつ構造である点である。労働団体以下の野党サイド、また消費者団体、NGO・市民団体・住民運動団体、

図 14 「他のアクターの影響力の評価」の日韓米独比較（首都）



婦人・女性運動団体などの市民社会の諸団体が日本の中で低いだけでなく、他の国よりもたいいていの場合低く評価されていることである。

しかし、データが示すのはこうした旧構造だけではない。八〇年、九四年の団体調査でも、九七年のJIGS調査でも、同様の文面で「あなたの団体はどの程度影響力をもっているか」を聞いている。団体調査では「あなたの団体の関連する政策について」という限定、JIGS調査ではそれは自分の団体の活動する「地域での政策課題が生じた時」という限定がついている。これを団体分類ごとに五段階四点満点で計算した答えを紹介したい。八〇年団体調査では、平均値二・四六を上回ったのは、①教育団体二・九二、②政府外郭団体二・八七、③専門家団体二・八九、④農業団体二・五二、⑤福祉団体二・四七、という順位での五分類であった。それが九四年になると平均値は二・〇〇に低下し、①福祉団体二・二七、②行政関係団体二・二五、③教育団

体二・二五、④農業団体二・一四、そして⑤市民・政治団体二・一一となった。

それに対して、九七年のJIGS調査では平均値一・五二であり、順位は①農業団体二・一九、②政治団体二・〇三、③市民団体一・七二、④福祉団体一・五八、⑤労働団体一・五七、⑥経済団体一・五六となる。

ここで最後に触れたかった事実は、政策受益を期待する団体から市民・政治団体へ、自らの影響力を感じる団体の比重が緩やかに移っていることである。

本章は、政党を支える下部構造としての利益団体こそが、政党の変革を支える重要な要因であること、そしてまた政党による政権交代などのリーダーシップが利益団体構造を変える大きな要因であること、つまり両者の相互性についてデータに基づき実証的に明らかにしてきた。団体世界の保革構造の克服こそ、競争的な政党政治には必要であり、それにはまた政権交代による団体世界の流動化と新しい団体の財政強化が必要なが結論されるのである。

(注)

(1) 詳細な検討は、辻中豊編『現代日本の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇二年、第三章、および辻中豊・藤井篤編『現代韓国の市民社会・利益団体』本鐸社、二〇〇四年を参照。