

第四次 団体に関する調査 報告書

National Survey on Peak Organizations in Japan, 4th:
An Interim Report

辻中 豊 編著

2014年3月

独立行政法人日本学術振興会 科学研究費補助金基盤研究(S)
『政治構造変動と圧力団体、政策ネットワーク、市民社会の変容に関する比較実証研究』
(平成 22～26 年度、課題番号：22223001)研究報告書

第四次 団体に関する調査 報告書

National Survey on Peak Organizations in Japan, 4th
An Interim Report

辻中豊編著

2014年3月

独立行政法人日本学術振興会 科学研究費補助金基盤研究(S)
『政治構造変動と圧力団体、政策ネットワーク、市民社会の変容に関する比較実証研究』
(平成 22～26 年度. 課題番号 22223001) 研究報告書

はじめに

「団体の基礎構造に関する調査」研究グループ（辻中豊代表、略称：団体基礎構造研究会）では、10年以上にわたり日本および世界の市民社会組織、利益団体に関する実証的調査研究を行ってきた。現在は筑波大学人文社会系、国際比較日本研究センターに拠点を置いている。

本報告書は、独立行政法人日本学術振興会基盤研究S（平成 22～26 年度、2011年から2016年春）『政治構造変動と圧力団体、政策ネットワーク、市民社会の変容に関する比較実証研究』（課題番号：22223001、辻中豊代表、略称：基盤S）による成果である。2009年と2012年、2度にわたる政権交代という政治変動はなぜ起きたのか。その背後では、どのような社会変容が生じていたのか。また、政治変動は社会にどのような影響を与えたのか。基盤Sでは、政治変動と社会変容の関係を立体的に描き出すことを目的として、頂上レベルの圧力団体調査、政策ネットワーク調査、市民社会組織調査という3つの異なる調査を企画した。本報告書は、頂上レベルの圧力団体調査（以下、圧力団体調査）を中心とした報告書である。

圧力団体調査の実施にあたっては、京都大学を中心とするグループの研究成果を参照した。すなわち、過去3度にわたる圧力団体調査である。第1次は1980年、第2次は1994年、第3次は2003-4年に実施された。本調査は、その調査方法を発展的に継承している。そこで本調査を第4次調査として位置づけ、調査名を「第四次 団体に関する調査 National Survey on Peak Organizations in Japan, 4th」とした。

以下、基盤S研究開始当初の背景、目的、方法、研究組織の概要をまとめた後、本報告書の概要を示す。

1. 研究の背景と目的

日本における政権の変動、公共政策の変化といった一連の政治変動は、どのような衝撃を、政策過程や市民社会に与えるのだろうか。本プロジェクトでは、複数の調査を行い立体的に検証することを目指している。政治構造が実質的に変化したとすれば、最初に中央政府や政党と緊密な関係を有し利益の確保に努力する圧力団体の態度に変容が生じ、それとともにアクター間の政策ネットワークが変容し、さらに分権改革とともに地方政府や草の根の市民社会に波及すると予想される。

本研究は順次、1) 頂上レベルの圧力団体、2) 政策ネットワーク、3) 地方政府・市民社会を体系的に調査し、頂上団体、政策ネットワーク、市民社会の3レベルから日本政治の構造変動と政治・社会関係の変容を比較政治的に解明することを目的とする。世界の学界において、政治と社会の相互規定性やそれによる変動は常に議論されるが、比較実証され、検証されることは少ない。時系列的な比較やいくつかの側面からの立体的な実証研究も稀である。今回は2009年以後の現代日本を素材にそれを行う。

2. 研究の方法

国際的に「一党優位政党制以後」および10カ国以上の市民社会比較、さらに既存の日本市民社会・地方政府データから、仮説を設定する。次いで、頂上レベルの圧力団体調査、地球環境政策ネットワーク調査、4種類の市民社会組織と地方政府の調査を各年に行い、諸仮説を比較によって検証していく。

3. 研究成果

下記のウェブサイトで順次公開している。

<http://cajs.tsukuba.ac.jp/>

4. 研究組織

研究代表者

辻中 豊（筑波大学・人文社会系・教授）

比較市民社会論、政治過程論。全般統括。

研究分担者

森 裕城（同志社大学・法学部・教授）

日本政治、選挙研究、利益団体。サーベイ調査全般。

坪郷 實（早稲田大学・社会科学総合学術院・教授）

比較市民社会論、ドイツ政治。日独比較、環境政策分析。

大西 裕（神戸大学・大学院法学研究科・教授）

現代韓国政治、行政学。日韓比較、頂上団体調査分析。

小嶋 華津子（慶応義塾大学・法学部・准教授）

現代中国政治、中国社会分析。日中比較、政治変動分析。

坂本 治也（関西大学・法学部・准教授）

現代日本政治、ソーシャルキャピタル、NPO。市民社会分析。

近藤 康史（筑波大学・人文社会系・准教授）

政治理論、比較政治。比較分析、理論的検討を中心に。

竹中 佳彦（筑波大学・人文社会系・教授）

政治史、現代日本政治論。歴史的分析、サーベイ調査分析。

Dadabaev, Timur（筑波大学・人文社会系・准教授）

国際関係、比較政治、中央アジア。比較分析全般。

山本 英弘（山形大学・地域教育文化学部・准教授）

政治社会学。調査全般、計量分析。

崔 宰栄（筑波大学・人文社会系・准教授）

公共政策工学、計量分析。計量分析全般。

濱本 真輔（北九州市立大学・政策科学部・講師）

政治過程論。調査分析全般。

久保 慶明（琉球大学・法文学部・准教授）

地方自治、政治過程論。調査分析全般。

柳 至（琉球大学・法文学部・准教授）

行政学、地方自治。調査分析全般。

5. 科研費（直接経費、交付決定分のみ。2014年度は未交付）

2010年度 7,700千円

2011年度 31,700千円

2012年度 21,600千円

2013年度 47,100千円

6. 本報告書の概要

第1章「調査の設計と実施」(辻中豊・久保慶明)では、第4次圧力団体調査の目的、内容、設計、実施過程、対象団体に関する情報をまとめている。また、対象となった全675団体の一覧も収録している。

第2章から第9章は分析編である。第2章から第7章で圧力団体調査の網羅的な分析を行う。そして第8章では福祉団体について詳細な検討を行い、第9章では社会団体調査データを用いながら東日本大震災と団体との関係について考察している。

まず、第2章と第3章は、社会過程における圧力団体の姿を描く。第2章「圧力団体のイデオロギー」(竹中佳彦)では、①団体リーダーのイデオロギー分布、②団体分類ごとの団体リーダーのイデオロギーの違い、③団体リーダーと団体加入者のイデオロギーの比較、④団体リーダーの信念体系、⑤団体リーダーのイデオロギーと内閣・官僚や政党への接触について詳細に検討している。第3章「圧力団体の相互関係と影響力」(山本英弘)では、圧力団体間における協調と対立の構図を示し、社会過程における利害関係の様相を考察する。第2次、第3次調査では労使の利益基盤の狭隘化が指摘されてきたが、第4次調査時点では利害関係を共有できず、労働側からみればやや対立的に捉えられていることを明らかにしている。

次に、第4章と第5章では、圧力団体と政治アクターとの関係を描く。第4章「官民関係の変質」(久保慶明)では、団体－行政関係の通時的な分析から日本の行政が変質したことを示す。行政手法の変化の影響を受けつつ、2009年政権交代からも一定の影響を受けたことを明らかにしている。第5章「民主党政権下の団体－政党関係 一党優位型からの変容」(濱本真輔)では、自民党を中心とした接触、支持関係が、2009年の政権交代によって変動したことを明らかにしている。さらに、政党への影響力評価、政策の一致度合い、リスク態度が団体の行動を規定することも指摘している。

さらに、第6章と第7章では、政治過程全体の構造の中に圧力団体を位置づけていく。第6章「圧力団体の要求ルートと影響力」(山本英弘・久保慶明)では、2009年の政権交代によって、圧力団体の要求活動のルートやその有効性認知において、政治家や政党の比重が高まっていることを指摘する。その一方で、第1次調査以来の団体活動の不活発化というトレンドが続いていることも指摘している。第7章「マスメディアと圧力政治 メディア多元主義の現況」(竹中佳彦)では、①圧力団体リーダーは、マスメディアを含む政治アクターの影響力をどう評価しているのか、②民主党を中心とする連立政権となり、圧力団体は、内閣・官僚・政党・マスメディアとどの程度接触しているのか、③マスメディアは、権力集団と比較して、影響力の弱い集団に接触の機会を与えているのかを検討する。そのうえで、弱まりながらも続くメディア多元主義の現況について考察している。

第8章と第9章では、日本の団体世界に異なる角度から光を当てる。第8章「福祉団体の存立・行動様式」(大倉沙江)では、福祉政策の進展が進む中で、福祉団体がどのような状況にあるのかを明らかにする。具体的には、接触政党としての自民党の優位が観察されないこと、福祉団体の凝集性が依然として低いこと、裁判所の利用が増加していることを指摘している。第9章「社会団体調査からみる東日本大震災 被災地支援と震災対応に対する評価」(河村和徳)では、第4次圧力団体調査と同年に実施された社会団体調査データをもとに、政治的アクター(政党や省庁など)に対する評価を交えながら、社会団体の被災地支援について検討する。本報告書の附録3にあるように、圧力団体調査でも類似の質問を行っており、今後、考察を深めていかなければならない。

以上が本報告書の概要である。得られた知見は多岐にわたる。その中で明らかなのは、頂上レベルの圧力団体と政治アクターとの関係においては、2009年の政権交代によって変化したこと、その一方で、活動量の低下など政権交代前からの傾向が続いている部分もあることである。引き続き、分析を深めていきたい。

7. 謝辞

前プロジェクトである特別推進研究に引き続き、調査研究を継続することを可能とした日本学術振興会に感謝したい。また、研究スペースや関連研究への助成を惜しまなかった筑波大学にも心から感謝申し上げたい。特に、国際比較日本研究センターのメンバーに感謝したい。

調査企画段階では、日本政治学会年報委員（2012-II号）、および、東日本大震災学術調査委員会「政治政策」班委員の先生方から多くのご助言をいただいた。特に、曾我謙悟先生（神戸大学）からは、質問票に対して丁寧なコメントをいただいた。感謝申し上げます。

調査は、それに丁寧に応えてくれた調査対象団体の皆様なしには成り立たない。本調査では298団体の皆様に、貴重なお時間を割いてご協力いただいた。心から感謝申し上げます。

本調査を精力的に準備した久保慶明琉球大学法文学部准教授（当時筑波大学人文社会系助教）には特段の感謝をしている。さらに小橋洋平研究員、菊池啓一研究員、田川寛之研究員、舘野喜和子非常勤職員、小杉香非常勤職員に感謝する。大倉沙江、竜聖人、和嶋克洋の大学院生各氏にも感謝する。

2014年3月

辻中 豊

筑波大学学長特別補佐
人文社会系教授
基盤研究S研究代表者

第四次 団体に関する調査 報告書

目次

はじめに	i
第1章 調査の設計と実施	1
第2章 圧力団体リーダーのイデオロギー	14
第3章 圧力団体の相互関係と影響力	40
第4章 官民関係の変質	54
第5章 民主党政権下の団体－政党関係	70
－ 一党優位型からの変容 －	
第6章 圧力団体の要求ルートと影響力	83
第7章 マスメディアと圧力政治	98
－ メディア多元主義の現況 －	
第8章 福祉団体の存立・行動様式	135
第9章 社会団体調査からみる東日本大震災	164
－ 被災地支援と震災対応に対する評価 －	
附 録	177
1. 調査票（面接）	177
2. 調査票（留置）	201
3. 結果報告書（速報値）	209

執筆者紹介

—編著者—

辻中 豊 (筑波大学人文社会系) はじめに・第1章

—執筆者 (執筆順) —

久保 慶明 (琉球大学法文学部) 第1章・第4章・第6章

竹中 佳彦 (筑波大学人文社会系) 第2章・第7章

山本 英弘 (山形大学地域教育文化学部) 第3章・第6章

濱本 真輔 (北九州市立大学法学部) 第5章

大倉 沙江 (筑波大学大学院人文社会科学研究科博士後期課程) 第8章

河村 和徳 (東北大学大学院情報科学研究科) 第9章

第 1 章 調査の設計と実施

辻中 豊 (筑波大学)

久保 慶明 (琉球大学)

1. 調査の目的・内容

社会には、経済・業界団体、労働組合、公益法人、市民団体、宗教法人など、様々な非営利団体が存在している。これらの組合や団体は、様々な社会サービスを提供することによって市民生活を支えている。また、政治や行政と連携しながら、公共政策の形成や実施に寄与している。特に、全国規模で活動する団体は、各地域で活動する団体を取りまとめながら、国における政策決定にも関与している。その活動を把握することは、日本における国家－社会関係の現状を解明するために重要な課題である。

このような問題関心に基づき、京都大学を中心とする研究グループでは、過去 3 回にわたって「団体に関する調査」(以下、団体調査)を実施してきた(1980 年、1994 年、2003-4 年)。第 3 次団体調査が実施されたのは小泉純一郎政権下であった。その後、民主党を中心とした連立政権が誕生するなど、日本社会は大きな変動を経験した。そこで、これまでの団体調査の成果を発展的に引き継ぎ、第 4 次となる団体調査を実施した。政権交代を中心とする政治変動に対して、社会はどのような影響を与えたのか。逆に、政治変動によって社会はどのような影響を受けたのか。本調査の結果を過去 3 回の団体調査と比較することによって、30 年以上におよぶ変化と持続を検討することが可能となる。

調査では面接法と訪問留置法を併用した。面接調査で主な項目を質問し、組織の概要等に関わる項目は留置調査で質問した。主な質問項目は表 1 の通りである。調査票は本書の巻末に収録している。

表1 主な質問項目

項目	質問例	
	面接	留置
東日本大震災の影響	発生直後の活動、政府からの働きかけ、政府への働きかけ、事業計画への影響	
組織の属性と運営 他の組織との関係	組織運営上の特徴、関連する政策分野 他組織との協力関係、他組織の影響力、組織間の連携	設立年、会員数、職員数、支部との関係
行政との関係	行政との連携、接触の対象と程度、行政機関別の影響力	行政からの規制、組織内の行政出身者有無
政党との関係	政党支持、政党接触の対象と程度、政策の一致度、政党別の影響力	組織内の国会議員有無
団体と司法	司法制度の変化に関する認識	訴訟経験
団体とメディア	メディア活用の方法と頻度、メディア関係者との接触	メディア登場回数
政策に対する考え	歴代政権評価、争点に対する態度、政策についての考え	
政策活動	税制改正への働きかけ、予算編成への働きかけ、政策に対する影響力	
海外活動	外国の政治への働きかけ	海外支部の有無
政権交代	民主党政権への期待度、満足度、歴代政権評価	

2. 調査の日程・回収状況

調査の準備は2010年に始まった。過去3回の団体調査の方法と内容を検討し、調査票を作成した。また、次節に述べる方法によって調査対象団体を決定した。実査開始段階では683であった。しかし、そのうち8団体で解散あるいは休業していることが判明した。最終的な対象数は675となった。

実査は一般社団法人中央調査社に委託した。当初の計画では2011年度中に調査を完了する予定であった。しかし、東日本大震災の発生を受けて実施計画を変更し、会計年度上、2011年度から2012度にかけて調査日程を組み直した。実査は2012年5月から8月に集中して行った。

実査の経過は以下の通りである。中央調査社から対象団体に依頼状を送付し、調査員訪問の日時を決定し、面接調査を実施した。その前後に留置調査にも回答してもらった。一部、調査対象団体の要望により、留置調査分を面接調査時に回答した場合、面接調査分を留置あるいは郵送によって回答した場合もあった。

回収経過を図1に示している。最終的に、675団体のうち44.1%にあたる298団体から協力を得ることができた。ただし、そのうち17団体は留置調査が欠票となった。

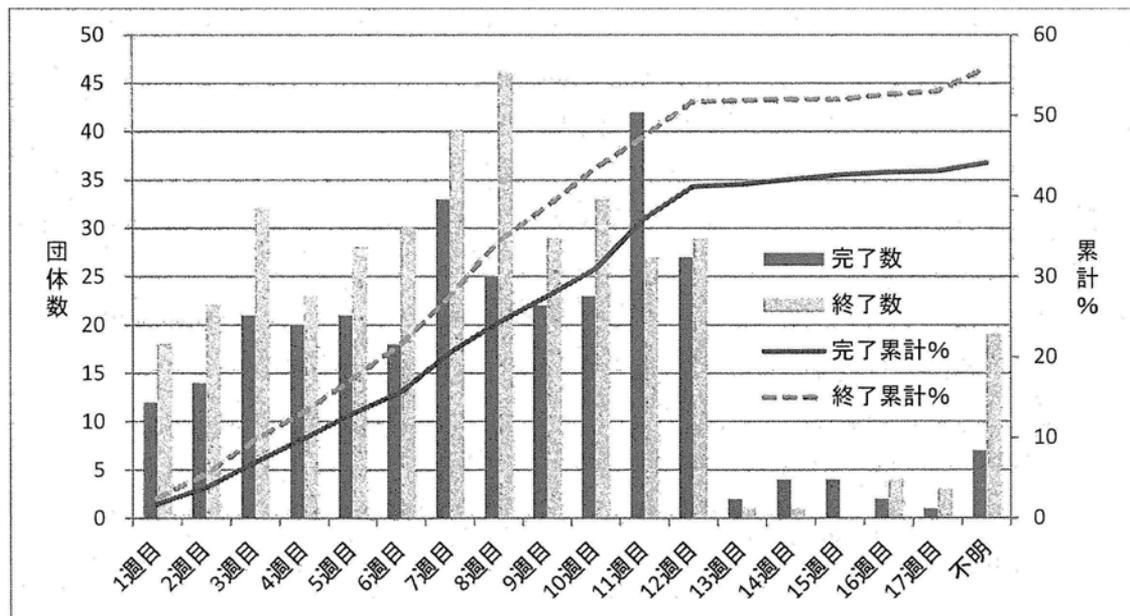


図1 回収経過

註) 完了：調査完了、終了：調査終了（調査協力得られず）。

3. 調査対象の確定方法

本調査は、全国規模で活動する主要な団体を対象として、政治や行政との関係性を把握することを課題としている。しかし、そのような団体を網羅的に捕捉することは容易ではない。日本では、アメリカやドイツのように、政府に働きかけを行う団体の登録制度がない。また、『全国団体名簿』（日刊工業新聞社）や職業別電話帳の「団体・組合」など、手に入れることのできる団体リストでは、全国各地の団体が全て並んでおり、その中で主要な全国団体を選定することは難しい。

そこで、本調査では3つの観点から対象団体を選定することにした。第1に、政府との関係である。参議院議員に関係するかどうか、国会に出席した経験を持つかどうか、審議会等に委員を派遣しているかどうか、税制改正要望を提出しているかどうか、という4つを基準とした。第2に、過去3回の団体調査の協力団体である。継続調査であるという点に鑑みて、団体の解散や統合の有無を確認したうえで対象に加えた。第3に、調査者の判断である。上記2つの基準から漏れている重要団体を5つ追加した。

これらは、京都大学を中心とする研究グループが第1次から第3次まで実施してきた選定方法を、発展的に継承したものである。なお、表2に示す通り、2009年の政権交代を前後する時期を対象として団体リストを作成した。対象団体一覧は本章末尾に掲載している。

表2 対象対象を確定するための資料

項目	時期	資料
参議院議員選挙推薦・経歴関係	2007年参院議員選挙 2010年参院議員選挙	『朝日新聞』関連記事 『日本経済新聞』関連記事 『国会便覧』（日本政経新聞社）各号
国会出席（公述人・参考人・証人） 審議会等委員派遣	2007年9月1日～2011年8月31日 2008年、2010年	『国会会議録』検索システム 審議会総覧（2008年） 審議会総覧（2010年）
税制改正要望提出	2010（平成22）年税制改正要望	各省政策会議ウェブサイト
第1次から第3次調査の回答団体	1980年、1994年、2003-4年	村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』（東洋経済新報社、2010年）資料2 団体調査の対象リスト
その他	—	調査者の判断

4. 母集団および回答団体の情報

本調査は、前節の方法によって確定した 675 団体を対象とする悉皆調査である。表 2 で示した 4 つの項目ごとに、母集団および回答団体の情報を確認して代表性を検討する。

表3 母集団と回答団体(参議院関係数)

	度数		%	
	母集団	回答団体	母集団	回答団体
0	617	272	91.4	91.3
1	33	16	4.9	5.4
2	13	4	1.9	1.3
3	12	6	1.8	2.0
合計	675	298	100.0	100.0

表 3 は、参議院議員関係でリスト化された団体の数である。母集団をみると、675 団体中 58 団体がこの方法でリスト化された。そのうち、12 団体は 2007 年の参院選挙での推薦、2010 年の参院選挙での推薦、『国会便覧』での議員経歴への記載、3 項目すべてに該当している。母集団と回答団体それぞれにおける%を比較すると、該当数 3 が 1.8%と 2.0%、該当数 2 が 1.9%と 1.3%、該当数 1 が 4.9%と 5.4%となっている。大きな偏りは生じていない。

表4 母集団と回答団体(国会出席回数)

	度数		%	
	母集団	回答団体	母集団	回答団体
0	505	223	74.8	74.8
1	120	56	17.8	18.8
2	27	9	4.0	3.0
3	8	5	1.2	1.7
4	6	1	0.9	0.3
5	4	2	0.6	0.7
6	1	0	0.1	0.0
9	1	1	0.1	0.3
12	1	0	0.1	0.0
15	1	0	0.1	0.0
25	1	1	0.1	0.3
合計	675	298	100.0	100.0

表 4 は、2009 年の政権交代前後 2 年間ずつ、計 4 年間の国会出席回数を集計している。母集団（度数）をみると、675 団体中 170 団体がこの方法でリスト化された。最多は 25 回（日本弁護士連合会）であり、15 回（日本経済団体連合会）、12 回（全国農業協同組合中央会）、9 回（日本労働組合総連合会）、6 回（電気事業連合会）が続く。このうち、日本経済団体連合会、全国農業協同組合中央会、電気事業連合会からは協力を得ることができなかった。ただ、分布全体としては、母集団と回答団体との間で大きな偏りがあるとは判断できない。

表5 母集団と回答団体(審議会等委員派遣数)

	度数		%	
	母集団	回答団体	母集団	回答団体
0	405	186	60.0	62.4
1	113	46	16.7	15.4
2	89	33	13.2	11.1
3	19	8	2.8	2.7
4	21	12	3.1	4.0
5	7	0	1.0	0.0
6	5	3	0.7	1.0
7	4	3	0.6	1.0
8	3	2	0.4	0.7
10	3	1	0.4	0.3
12	1	0	0.1	0.0
13	1	1	0.1	0.3
20	1	1	0.1	0.3
22	1	1	0.1	0.3
27	1	1	0.1	0.3
28	1	0	0.1	0.0
合計	675	298	100.0	100.0

表5は審議会等委員派遣数の分布である。母集団(度数)をみると、675団体中270団体がこの方法でリスト化された。最多は28(日本経済団体連合会)であり、27(日本労働組合総連合会)、22(主婦連合会)、20(日本医師会)、13(経済同友会)、12(日本公認会計士協会)が続く。このうち、協力を得ることができなかつたのは日本経済団体連合会と日本公認会計士協会である。また、派遣数が5の7団体からは全く協力を得ることができなかつた。ただ、全体として母集団と回答団体の間で大きな偏りがあるとは判断できない。

表6 母集団と回答団体(平成22年度税制改正要望)

	度数		%	
	母集団	回答団体	母集団	回答団体
0	565	248	83.7	83.2
1	101	45	15.0	15.1
2	6	4	0.9	1.3
3	2	1	0.3	0.3
5	1	0	0.1	0.0
合計	675	298	100.0	100.0

表6は、2010(平成22)年度税制改正要望における要望提出省庁数の集計である。675団体中110団体がこの方法でリスト化された。最多は5(日本経済団体連合会)であり、これに3(日本税理士連合会、日本商工会議所)が続く。1の団体は101ある。最多の日本経済団体連合会から協力を得ることはできなかつたものの、%をみると母集団と回答団体の間で分布に大きな偏りがあるとは認められない。

表7 母集団と回答団体

第1次	第2次	第3次	度数		%	
			母集団	回答団体	母集団	回答団体
×	×	×	362	154	53.6	51.7
○	×	×	22	3	3.3	1.0
×	○	×	15	5	2.2	1.7
○	○	×	50	24	7.4	8.1
×	×	○	59	22	8.7	7.4
○	×	○	23	12	3.4	4.0
×	○	○	35	16	5.2	5.4
○	○	○	109	62	16.1	20.8
合計			675	298	100.0	100.0

表7は過去の調査協力団体の分布である。母集団（度数）をみると、675団体中362団体は第3次調査までの回答経験がなく（×××）、残りの313団体が過去協力団体としてリスト化された。3次の調査すべてに回答している団体は109ある。前回の3次調査に回答した（第3次に○がついている）団体は211である。%をみると、回答団体では第1次のみ（○××）の割合が、母集団に比べてやや低い一方、すべてに回答した団体（○○○）の割合は母集団よりも4.7ポイント高い点に留意する必要がある。

このほか、調査者の判断で対象とした団体が5つある（表8）。①「日本生産性本部」では、産業界を中心に労働など各界の組織が活動している。②日本生産性本部に事務局を置く「新しい日本をつくる国民会議」（21世紀臨調）は、1990年代以降の政治改革を推進してきた。③「日本財団」は、財政規模が300億円を超える日本有数の財団である。④「日本会議」は100名を超える国会議員を会員に抱える民間団体である。⑤「言論NPO」は、民主主義と市民社会の強化をミッションとする認定NPO法人である。各団体が社会に与える影響の大きさに鑑みて、調査者の判断で対象に加えた。

表8 調査者の判断で対象とした団体

公益財団法人	日本生産性本部
	新しい日本をつくる国民会議
公益財団法人	日本財団
	日本会議
特定非営利活動法人	言論NPO

5. 集計上の留意点

過去の調査では、団体を分類する指標として活動分野を重視していた。第1次調査の結果をまとめた村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』（東洋経済新報社、1986年）では、農業団体、経済団体、労働団体、教育団体、行政関係団体、福祉団体、専門家団体、市民・政治団体、宗教団体に分類していた。また、職業別電話帳の「団体・組合」を調査リストに用いた辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能』（木鐸社、2010年）でも、ほぼ同様の団体分類を用いた。本調査でも、同様の観点から団体の分類を試みている。分野別の団体一覧は本章末尾に収録している。

表9に示したのは団体分類別の回収率である。全体の回収率が44.1%であるのに対して、「農林水産業団体」と「その他」では20%代の回収率である。その一方で、労働団体と教育団体では回収率が5割を超えており、留意する必要がある。

表9 調査対象数と回収数

	度数		回収数		回収率
	母集団	回答団体	母集団	回答団体	
農林水産業団体	60	17	8.9	5.7	28.3
経済・業界団体	220	100	32.6	33.6	45.5
労働団体	55	33	8.1	11.1	60.0
教育団体	32	16	4.7	5.4	50.0
行政関係団体	32	15	4.7	5.0	46.9
福祉団体	93	42	13.8	14.1	45.2
専門家団体	45	21	6.7	7.0	46.7
市民・政治団体	90	37	13.3	12.4	41.1
宗教団体	21	10	3.1	3.4	47.6
その他	27	7	4.0	2.3	25.9
合計	675	298	100.0	100.0	44.1

次に、過去3回の調査回答団体に占める各分類の割合を確認する（次頁図2）。過去の調査で対象となった団体全体（母集団）での分布は、第1次と第2次のリスト（第4次では675）が不明のため、比較することはできない。

図2で第1次（1980年）と第2次（1994年）を比べると、いずれの団体分類でもほぼ同様の割合である。しかし、第4次（2012年）では、農林水産業団体と労働団体の割合が低下し、市民・政治団体や福祉団体の割合が上昇している。1980年代や1990年代の調査に比べて、第4次となる本調査では非営利セクターの回答が全体の回答傾向に与える影響が大きくなっていることに留意しなければならない。

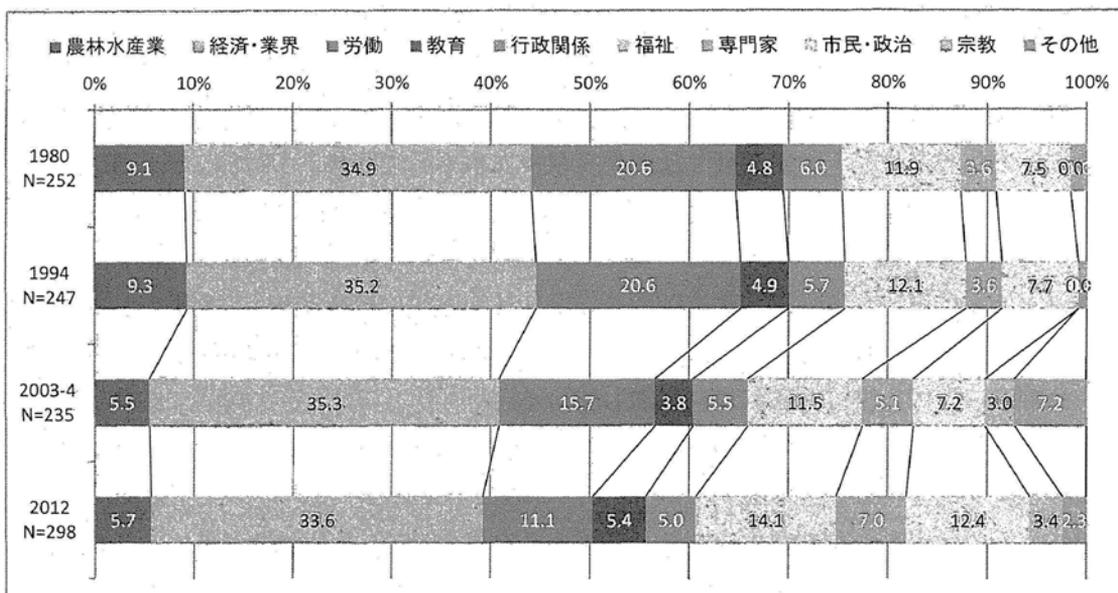


図2 回答団体に占める団体分類 (%) の推移

図2のような分布となった理由の1つとして考えられるのは、3節で示した対象団体確定方法の影響である。第1次と第2次では、各種団体名簿をもとにしながら、政策アクター研究会のメンバーが対象とすべきかどうかを判断していた。第3次でも、国会公聴会出席団体数を数えるなどという方法を試みたものの、最終的には調査者の判断で対象を選定した。これらに対して第4次では、表2に示したように各種資料をもとに母集団リストを作成した。その結果、回答団体に占める団体分類の構成が変化した可能性がある。

なお、対象確定方法に変更を加えた本調査の結果が過去の調査と比較可能であるかどうかについては、『第四次 団体に関する調査 コードブック』（筑波大学国際比較日本研究センター、2013年）で検討している。あわせて参照されたい。

6. 対象団体一覧（次頁から）

農林水産業

完了

- 一般財団法人
 - 日本土壌協会
- 一般社団法人
 - 日本養豚協会
- 財団法人
 - 農林水産長期金融協会
- 社団法人
 - 栄養改善普及会
 - 全国中央市場水産卸協会
 - 全国木材組合連合会
 - 大日本水産会
 - 中央酪農会議
 - 土壌環境センター
- 認定特定非営利活動法人
 - JUON NETWORK
- その他
 - JA全国女性組織協議会
 - 漁船保険中央会
 - 全国漁協女性部連絡協議会
 - 全国厚生農業協同組合連合会
 - 全国農業協同組合連合会
 - 全日本開拓者連盟
 - 日本酪農政治連盟

欠票

- 一般財団法人
 - 中央漁業操業安全協会
- 一般社団法人
 - 日本鶏卵生産者協会
 - 日本種苗協会
 - 日本乳業協会
 - 日本農業機械工業会
 - 日本林業経営者協会
 - 農業土木事業協会
- 公益社団法人
 - 全国和牛登録協会
 - 大日本山林会
 - 日本農業法人協会
- 財団法人
 - 日本農業研究所
- 社団法人
 - 全国中央市場青果卸売協会
 - 全国農業改良普及支援協会
 - 全国農業共済協会
 - 中央畜産会
 - 日本治山治水協会
 - 日本食肉市場卸売協会
 - 日本林業協会
- 特定非営利活動法人
 - 日本水フォーラム
- その他
 - JAバンク支援協会
 - 飼料輸出入協議会
 - 全国たばこ耕作組合中央会
 - 全国漁業協同組合連合会
 - 全国共済農業協同組合連合会
 - 全国森林組合連合会
 - 全国水産加工業協同組合連合会
 - 全国青果物商業協同組合連合会
 - 全国畜産農業協同組合連合会
 - 全国土地改良事業団体連合会
 - 全国内水面漁業協同組合連合会
 - 全国肉牛事業協同組合
 - 全国農協青年組織協議会
 - 全国農業会議所
 - 全国農業協同組合中央会
 - 全国農業者農政運動組織連盟
 - 全国米穀販売事業共済協同組合
 - 全国酪農協同組合連合会
 - 日本かつお・まぐろ漁業協同組合
 - 日本園芸農業協同組合連合会
 - 日本林業同友会
 - 農業参入法人連絡協議会
 - 農業工業会
 - 北部太平洋まき網漁業協同組合連合会

経済・業界

完了

- 一般財団法人
 - みなと総合研究財団
 - 機械振興協会
 - 経済広報センター
 - 日本品質保証機構

一般社団法人

- コンピュータソフトウェア協会
 - コンピュータソフトウェア著作権協会
 - 情報サービス産業協会
 - 新エネルギー導入促進協議会
 - 全国ハイヤー・タクシー連合会
 - 電気通信協会
 - 電力系統利用協議会
 - 日本ガス石油機器工業会
 - 日本パン工業会
 - 日本化学工業協会
 - 日本機械工業連合会
 - 日本計量機器工業連合会
 - 日本原子力技術協会
 - 日本広告業協会
 - 日本国際知的財産保護協会
 - 日本産業機械工業会
 - 日本倉庫協会
 - 日本鉄リサイクル工業会
 - 日本電気計測器工業会
 - 日本貿易会
 - 不動産協会
- 一般社団法人
- 全国LPガス協会
 - 電子情報技術産業協会
 - 日本民営鉄道協会
 - 日本旅客船協会
- 公益財団法人
- 科学技術交流財団
 - 産業教育振興中央会
 - 日本生産性本部
- 公益社団法人
- 企業メセナ協議会
 - 経済同友会
 - 全国民営職業紹介事業協会
 - 日本記者クラブ
 - 日本青年会議所
- 公益社団法人
- 日本訪問販売協会
- 財団法人
- 港湾空港建設技術サードセンター
 - 食品産業センター
 - 日本郵政退職者連盟
- 社団法人
- セメント協会
 - 建設産業専門団体連合会
 - 全国中小建築工事業団体連合会
 - 投資信託協会
 - 日本クレジット協会
 - 日本ケーブルテレビ連盟
 - 日本温泉協会
 - 日本観光振興協会
 - 日本金型工業会
 - 日本経済研究センター
 - 日本建設業連合会
 - 日本港湾協会
 - 日本証券投資顧問業協会
 - 日本中古自動車販売協会連合会
 - 日本中小企業団体連盟
 - 日本調理師会
 - 日本電気協会
 - 日本分析機器工業会
 - 日本冷凍食品協会
- 社団法人
- 日本冷蔵倉庫協会
- 特定非営利活動法人
- 建築技術支援協会
- その他
- 欧州ビジネス協会 在日欧州(連合)商
 - 化成品工業協会
 - 石油化学工業協会
 - 石油連盟
 - 全国たばこ販売生活協同組合
 - 全国卸売酒販組合中央会
 - 全国個人タクシー事業連合会
 - 全国公衆浴場業生活衛生同業組合連合会
 - 全国社交飲食業生活衛生同業組合連合会
 - 全国商工会連合会
 - 全国商工団体連合会
 - 全国商店街振興組合連合会
 - 全国製紙原料商工組合連合会
 - 全国中小企業団体中央会
 - 全国麺類生活衛生同業組合連合会

全国理容生活衛生同業組合連合会
短資協会
中小企業家同友会全国協議会
天然ガス鉱業会
道路運送経営研究会
日本LPガス協会
日本エネルギー法研究所
日本スーパーマーケット協会
日本チョコレート・ココア協会
日本ツーバイフォーランバーJAS協議会
日本マーガリン工業会
日本ワイナリー協会
日本貨物運送協同組合連合会
日本自動車輸入組合
日本商品先物振興協会
日本製紙連合会
日本製菓工業協会
日本船舶輸出組合
日本中小企業政治連盟
日本百貨店協会
日本薬業政治連盟
日本洋酒酒造組合
日本羊毛紡績会

欠票

一般財団法人
建材試験センター
日本エネルギー経済研究所
日本デジタル道路地図協会
日本海事協会
日本規格協会
日本建築総合試験所
一般社団法人
UTMS協会
カメラ映像機器工業会
コンピュータエンターテインメント協会
テレコムサービス協会
海外建設協会
国際観光旅館連盟
全国銀行協会
全国建設業協会
全国信用金庫協会
全国地方銀行協会
第二地方銀行協会
中部経済連合会
日本ガス協会
日本音楽著作権協会
日本環境測定分析協会
日本空調衛生工業事業協会
日本経済団体連合会
日本建設機械工業会
日本絹繊維物工業連合会
日本原子力産業協会
日本工作機械工業会
日本自動車販売協会連合会
日本新聞協会
日本船主協会
日本即席食品工業協会
日本損害保険協会
日本鉄鋼連盟
日本電機工業会
日本電設工業協会
日本防衛装備工業会
日本民間放送連盟
一般社団法人
信託協会
全国信用組合中央協会
日本自動車会議所
日本自動車工業会
日本植物油協会
日本造船工業会
公益財団法人
金融情報システムセンター
原子力安全研究協会
全国法人会総連合
鉄道総合技術研究所
日本証券経済研究所
公益社団法人
全国宅地建物取引業協会連合会
鉄道貨物協会
日本バス協会
日本缶詰協会
公益社団法人
関西経済連合会

全日本トラック協会
財団法人
航空振興財団
都市経済研究所
日本広報センター
社団法人
海外コンサルティング企業協会
住宅生産団体連合会
生命保険協会
全国生活衛生同業組合中央会
全国中小建設業協会
全日本航空事業連合会
電気通信事業者協会
特殊鋼倶楽部
日本インターネットプロバイダー協会
日本海運集会所
日本外航客船協会
日本絹業協会
日本水道協会
日本陸送協会
社団法人
日本コークス協会
その他

ビール酒造組合
協同組合連合会日本専門店会連盟
在日米商工会議所
石油鉱業連盟
全国飲食業生活衛生同業組合連合会
全国菓子工業組合連合会
全国喫茶飲食生活衛生同業組合連合会
全国興行生活衛生同業組合連合会
全国軽自動車協会連合会
全国商工会青年部連合会
全国小売酒販組合中央会
全国食肉事業協同組合連合会
全国石油商業組合連合会
全国地ビール醸造者協議会
全国通運協会
全国電機商業組合連合会
全国旅館ホテル生活衛生同業組合連合会
全国料理業生活衛生同業組合連合会
全日本火災共済協同組合連合会
全日本紙器段ボール箱工業組合連合会
損害保険料率算出機構
中小企業再生支援全国本部
定期航空協会
電気事業連合会
日仏メディア交流協会
日本OTC医薬品協会
日本ジャーナリスト会議
日本ソーダ工業会
日本タオル工業組合連合会
日本チェーンストア協会
日本医療機器産業連合会
日本化学繊維協会
日本鉱業協会
日本合板工業組合連合会
日本酒造組合中央会
日本商工会議所
日本商店連盟
日本証券業協会
日本蒸留酒酒造組合
日本製薬団体連合会
日本繊維産業連盟
日本内航海運組合総連合会
日本燃糸工業組合連合会
日本捕鯨協会
日本紡績協会
日本綿スフ織物工業連合会
日本洋酒輸入協会
日本養鶏農業協同組合連合会

労働

完了

その他

NHK関連労働組合連合会
UIゼンセン同盟
全国化学労働組合総連合
全国交通運輸労働組合総連合
全国自動車交通労働組合総連合会
全国自動車交通労働組合連合会
全国生命保険労働組合連合会
全国電力関連産業労働組合総連合
全国農業協同組合労働組合連合会

全国福祉保育労働組合
全国労働組合総連合
全国労働組合連絡協議会
全日産・一般業種労働組合連合会
全日本たばこ産業労働組合
全日本海員組合
全日本教職員組合
全日本金属産業労働組合協議会
全日本金属情報機器労働組合
全日本交通運輸産業労働組合協議会
全日本国立医療労働組合
全日本自治団体労働組合
全日本鉄道労働組合総連合会
全日本電線関連産業労働組合連合会
全農林労働組合
日本ゴム産業労働組合連合
日本医療労働組合連合会
日本基幹産業労働組合連合会
日本教職員組合
日本高等学校教職員組合
日本私鉄労働組合総連合会
日本紙パルプ紙加工産業労働組合連合会
日本都市交通労働組合
日本労働組合総連合会

欠票

財団法人
介護労働安定センター
その他
JAM
NTT労働組合
公務公共サービス労働組合協議会
航空労組連絡会
国鉄労働組合
自治労全国一般評議会
情報産業労働組合連合会
政府関係法人労働組合連合
全国建設労働組合総連合
全国商社労働組合連合会
全日本運輸産業労働組合連合会
全日本建設交通一般労働組合
全日本自動車産業労働組合総連合会
全日本水道労働組合
全日本電機・電子・情報関連産業労働組合連合会
日本サービス・流通労働組合連合
日本化学エネルギー産業労働組合連合会
日本国家公務員労働組合総連合
日本食品関連産業労働組合総連合会
日本新聞労働組合連合
日本郵政グループ労働組合

教育

完了

一般社団法人
日本私立大学連盟
公益財団法人
人権教育啓発推進センター
大学基準協会
日本体育協会
社団法人
全国学習塾協会
特定非営利活動法人
ジェントルハートプロジェクト
日本語教育研究所
その他
社会教育推進全国協議会
全国国立幼稚園長会
全国専修学校各種学校総連合会
全国民間保育園経営研究懇話会
全私学連合
全日本中学校長会
総合型地域スポーツクラブ全国協議会
日本私立小学校連合会
日本私立大学協会

欠票

一般社団法人
国立大学協会
全国高等学校PTA連合会
公益社団法人
全国私立保育園連盟
財団法人
ソニー教育財団
放送大学教育振興会
社団法人
全日本私立幼稚園連合会

日本青少年育成協会
社団法人
日本PTA全国協議会
その他
公立学校共済組合
全国高等学校長協会
全国高等専修学校協会
全国都道府県教育委員会連合会
全国特別支援学校長会
全国連合小学校長会
日本私立学校振興・共済事業団
日本私立中学高等学校連合会

行政関係

完了

一般財団法人
計量計画研究所
公益財団法人
原子力安全技術センター
地方自治総合研究所
日本人材試験研究センター
公益財団法人
後藤・安田記念東京都市研究所
社団法人
全国行政相談委員連合協議会
全国市街地再開発協会
日本道路協会
その他
市町村職員中央研修所
指定都市市長会
全国過疎地域自立促進連盟
全国市議会議長会
全国市長会
全国都道府県議会議長会
地方公務員共済組合連合会

欠票

財団法人
自治総合センター
自治体国際化協会
生活用品振興センター
地域総合整備財団
道路開発振興センター
日本消防協会
財団法人
日本航空協会
社団法人
日本工業用水協会
社団法人
全国信用保証協会連合会
その他
国家公務員共済組合連合会
自治体問題研究所
全国消防長会
全国知事会
全国町村会
全国町村議会議長会
全国郵便局長会
木下敏之行政経営研究所

福祉

完了

NPO法人
日本移植者協議会
一般財団法人
長寿社会開発センター
一般社団法人
全国公私病院連盟
全国肢体不自由児者父母の会連合会
日本尊厳死協会
公益財団法人
長寿科学振興財団
日本障害者リハビリテーション協会
日本対がん協会
日本中毒情報センター
日本訪問看護財団
放射線影響研究所
公益社団法人
全国精神保健福祉会連合会
全国老人福祉施設協議会
財団法人
全国母子寡婦福祉団体協議会
全国里親会
社会福祉法人
全国重症心身障害児(者)を守る会
全日本手をつなぐ育成会

日本盲人会連合
日本盲人社会福祉施設協議会
社団法人
国民健康保険中央会
生命科学振興会
全国腎臓病協議会
全国脊髄損傷者連合会
日本医療法人協会
日本共済協会
日本筋ジストロフィー協会
日本自閉症協会
特定非営利活動法人
「育て上げ」ネット
AMDA
ホームスタート・ジャパン
全国精神障害者団体連合会
蜘蛛の糸
日本移植支援協会
認定特定非営利活動法人
DPI日本会議
その他
L&G被害対策弁護団
ハンガー・フリー・ワールド
殺人事件被害者遺族の会「宙の会」
全国ことばを育む会
全国筋無力症友の会
全国肢体不自由養護学校PTA連合会
日本肝臓病患者団体協議会
反貧困ネットワーク
労働者福祉中央協議会

欠票

一般財団法人
日本救急医療財団
一般社団法人
全国心臓病の子どもを守る会
全国中小企業勤労者福祉サービスセンター
日本在宅介護協会
日本発達障害ネットワーク
日本病院会
公益財団法人
がん研究会
結核予防会
日本生命済生会
公益社団法人
全国老人保健施設協会
長寿社会文化協会
日本精神科病院協会
財団法人
国際医学情報センター
全国老人クラブ連合会
全日本ろうあ連盟
日本遺族会
社会福祉法人
プロップ・ステーション
恩賜財団母子愛育会
全国社会福祉協議会
全国心身障害児福祉財団
日本肢体不自由児協会
日本身体障害者団体連合会
日本保育協会
社団法人
全国社会保険協会連合会
全日本病院協会
日本衛生検査所協会
日本重症児福祉協会
特定非営利活動法人
グループ・ネクサス
パレスチナ子どものキャンペーン
癌と共に生きる会
救急ヘリ病院ネットワーク
高齢社会をよくする女性の会
自立生活サポートセンター・もやい
難民支援協会
日本医療政策機構
日本障害者協議会
認定特定非営利活動法人
全国被害者支援ネットワーク
その他
あけぼの会
空飛ぶ車いすを応援する会
健康保険組合連合会
小児難病センター
全国B型肝炎訴訟弁護団・全国連絡会

全国健康保険協会
全国個室ユニット型施設推進協議会
全国交通事故遺族の会
全国身体障害者施設協議会
全国犯罪被害者の会
全国保育士会
中央社会保障推進協議会
働く女性の全国センター

専門家
完了

一般社団法人
作業療法士協会
日本言語聴覚士協会
公益社団法人
上方落語協会
日本芸能実演家団体協議会
日本建築士会連合会
日本獣医師会
日本俳優協会
日本不動産鑑定士協会連合会
日本理学療法士協会
公益社団法人
日本歯科技工士会
日本薬剤師会
社団法人
日本医師会
日本介護福祉士会
日本計量振興協会
その他
全国WEBカウンセリング協議会
全日本民主医療機関連合会
日本移植コーディネーター協議会
日本栄養士連盟
日本公証人連合会
日本税理士会連合会
日本弁護士連合会

欠票

一般社団法人
日本介護支援専門員協会
公益社団法人
全国消費生活相談員協会
日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会
日本文藝家協会
公益社団法人
日本看護協会
社団法人
日本ピアノ調律師協会
日本栄養士会
日本建築家協会
日本建築士事務所協会連合会
日本歯科医師会
日本船長協会
その他
TKC全国政経研究会
全国社会保険労務士会連合会
全国農業機械士協議会
全国保険医団体連合会
日本医師連盟
日本外国特派員協会
日本看護連盟
日本公認会計士協会
日本司法書士会連合会
日本司法書士政治連盟
日本歯科医師連盟
日本民主法律家協会
日本薬剤師連盟

市民・政治

完了

一般社団法人
グリーンピース・ジャパン
内外情勢調査会
公益財団法人
ジョイセフ
公益法人協会
日本国際問題研究所 軍縮・不拡散促進センター
財団法人
日本青年館
社団法人
千島歯舞諸島居住者連盟
特定非営利活動法人
アフリカ日本協議会
気候ネットワーク
地球環境と大気汚染を考える全国市民会議

難民を助ける会
日本消費者連盟
認定特定非営利活動法人
まちぼっと
日本NPOセンター
その他
1女性会議
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
パルシステム生活協同組合連合会
ピースポート
マングローブ植林行動計画
原水爆禁止日本国民会議
構想日本
主婦連合会
水源開発問題全国連絡会
全国間税会総連合会
全国公園住宅自治会協議会
全国消費者団体連絡会
全国地域婦人団体連絡協議会
東京消費者団体連絡センター
道路公害反対運動全国連絡会
特定失踪者問題調査会
日本高齢・退職者団体連合会
日本生活協同組合連合会
日本青年団協議会
日本婦人有権者同盟
日本民主青年同盟
部落解放同盟 中央本部
欠票
NPO法人
シーズ 市民活動を支える制度をつくる会
一般財団法人
ベターホーム協会
平和・安全保障研究所
一般社団法人
日本自動車連盟
公益財団法人
オイスカ
ケア・インターナショナル ジャパン
日本ユニセフ協会
日本財団
公益社団法人
アムネスティ・インターナショナル日本
全国少年警察ボランティア協会
日本環境教育フォーラム
財団法人
国民政治協会
日本消費者協会
明るい選挙推進協会
社会福祉法人
大阪ボランティア協会
特定非営利活動法人
「環境・持続社会」研究センター
アクアブラネット
アフリカ地域開発市民の会
しんぐるまざあず・ふぉーらむ
テクノ未来塾
ピース ウィンズ ジャパン
ワールド・ビジョン・ジャパン
環境エネルギー政策研究所
関西NGO協議会
言論NPO
国際変動研究所
在日ブラジル人を支援する会
情報公開クリアリングハウス
日本ガーディアン・エンジェルズ
日本紛争予防センター
民間危機管理再生機構
特定非営利活動法人
アジア太平洋資料センター
国際協力NGOセンター
認定特定非営利活動法人
緑の地球ネットワーク
その他
ベンチャーワール会
移住労働者と連帯する全国ネットワーク
関西生活者連合会
救う会 全国協議会
原水爆禁止日本協議会
国境なき医師団日本事務局
国際公共政策センター
消費科学連合会
新しい消費者行政を実現する連絡会

新しい日本をつくる国民会議
新日本婦人の会
生活協同組合連合会 グリーンコープ連合
全国借地借家人組合連合会
全国土地改良政治連盟
東日本大震災支援全国ネットワーク
日本アジア・アフリカ・ラテンアメリカ連帯委員会
日本会議
日本自動車ユーザーユニオン
日本主婦連合会
被害者と司法を考える会
宗教
完了
宗教法人
浄土真宗本願寺派(西本願寺)
新生佛教教団
天台宗
日蓮宗
その他
教派神道連合会
黒住教
真言宗金毘羅尊流 総本山金毘羅院
神理教 大教庁
日本キリスト教連合会
立正佼成会
欠票
公益財団法人
新日本宗教団体連合会
全日本仏教会
日本宗教連盟
宗教法人
円応教
幸福の科学
浄土宗
生長の家
その他
神社本庁
崇教真光
世界救世教いつのめ教団 本部
創価学会
その他
完了
一般財団法人
日本総合研究所
公益財団法人
サントリー文化財団
山階鳥類研究所
日本国際交流センター
公益社団法人
自動車技術会
日本アイソープ協会
社団法人
日本ホッケー協会
欠票
一般財団法人
公園財団
日本ITU協会
一般社団法人
共同通信社
日本食品安全支援機構
公益財団法人
新国立劇場運営財団
世界自然保護基金ジャパン
地球環境産業技術研究機構
東京財団
日本オリンピック委員会
日本自然保護協会
平成基礎科学財団
野田産業科学研究所
財団法人
NHK放送研修センター
インターネット協会
自然環境研究センター
防災研究協会
特定非営利活動法人
海洋温度差発電推進機構
その他
在日本大韓国民団 中央本部
全国青色申告会総連合
日中交流研究所

* 活動分野は各団体の活動内容をもとに調査者が分類した。

第2章 圧力団体リーダーのイデオロギー

竹中 佳彦 (筑波大学)

はじめに

個人の利益は、選挙における政党の選択によってのみ政治システムに媒介されるわけではない。有権者の数が大規模化した現代社会では、個人で国家に働きかけるよりも、団体を通じて国家に働きかけるほうが大きな政治力を発揮することができる。個人が団体を組織したり、すでに組織されている団体に所属したりして、要求や政策案を政党や官僚に働きかけることは利益表出 (interest articulation) である。

団体は、イデオロギー的に近い政党と日常的に接触を持つことによって、情報獲得のコストや交渉のコストを低減させることができる。したがって団体のなかにも、イデオロギーに基づいて、政治や社会を認知・評価したり、行動したりするものもあるだろう。

実際、「55年体制」下の団体政治について、村松岐夫(1981)は、1976～77年の官僚調査、78～79年の議員調査に基づき、政策過程とイデオロギー過程の二重構造があると論じた。また村松・伊藤光利・辻中豊(1986)は、80年の団体調査を分析し、①体制関連政策をめぐる保守連合と革新連合、②保護的規制政策をめぐる大企業団体と消費者・反公害団体、③分配・再分配を求める政策受益団体連合と民間大企業労使連合(社会民主主義と新自由主義)の三つの対立が存在することを明らかにした。そして保守的な団体は、戦術としてはインサイド・ロビイングを用い、政策受益団体(農業団体、教育団体、行政関係団体、福祉団体)が行政に、セクター団体(経済団体・専門家団体)が与党に接触しているのに対し、革新的な価値推進団体(労働団体、市民団体、政治団体)は野党に接触し、アウトサイド・ロビイングを戦術として用いており、保革対立に即した団体活動パターンの存在があるとされた。

しかし「55年体制」の崩壊によって、団体の存在様式や認識、活動に対するイデオロギーの影響力は低下したとされている。伊藤は、継続的な協力関係である大企業労使連合(伊藤 1988)が、第2回団体調査(1994年)の分析によってもなお維持されていることを明らかにした。他方、伊藤は、先の三つの対立は、存続しているが、弱まっていると指摘した(伊藤 1996; 1998)。丹羽功(2006)は、第3回団体調査(2001～04年)によって、協力関係は80年代から変化があまりないものの、先の三つの対立のうち①と②の対立は存在しておらず、団体の対立が一層弱まっていると論じている。

JIGS1 調査を分析した辻中・崔宰榮(2002)は、数量化Ⅲ類による分析の結果、政治関与の積極－消極性、政党志向－行政志向、地球化・情報志向－国内・モノ志向という三つの軸が導出されたとし、「55年体制における保革対立型の団体分類と異なる構図」が見出されたと述べている。同じ JIGS1 調査を用いて、「いったん構築された

組織間の関係性や行動パターンは、政治経済環境が変化しても、にわかには変わらないもの」(森 2003)であり、団体政治には「旧構造の残存」が見られ、団体の政治的働きかけや政党との関係にはイデオロギーの影響があるという報告もなされていた(森 2002; 石生 2002)が、「古い亀裂である保守・革新型の亀裂はほぼ消滅しつつある」(辻中 2002: 336)と結論づけられた。

2000年代になって、政党間競争は自民・民主両党の二大政党制化し、選挙における二大政党の選択に対する有権者のイデオロギーの説明力が弱まっていることも明らかにされている(蒲島・竹中 2012)。そうだとすれば、団体政治でも、脱イデオロギーが一層進んでいるのかもしれない。

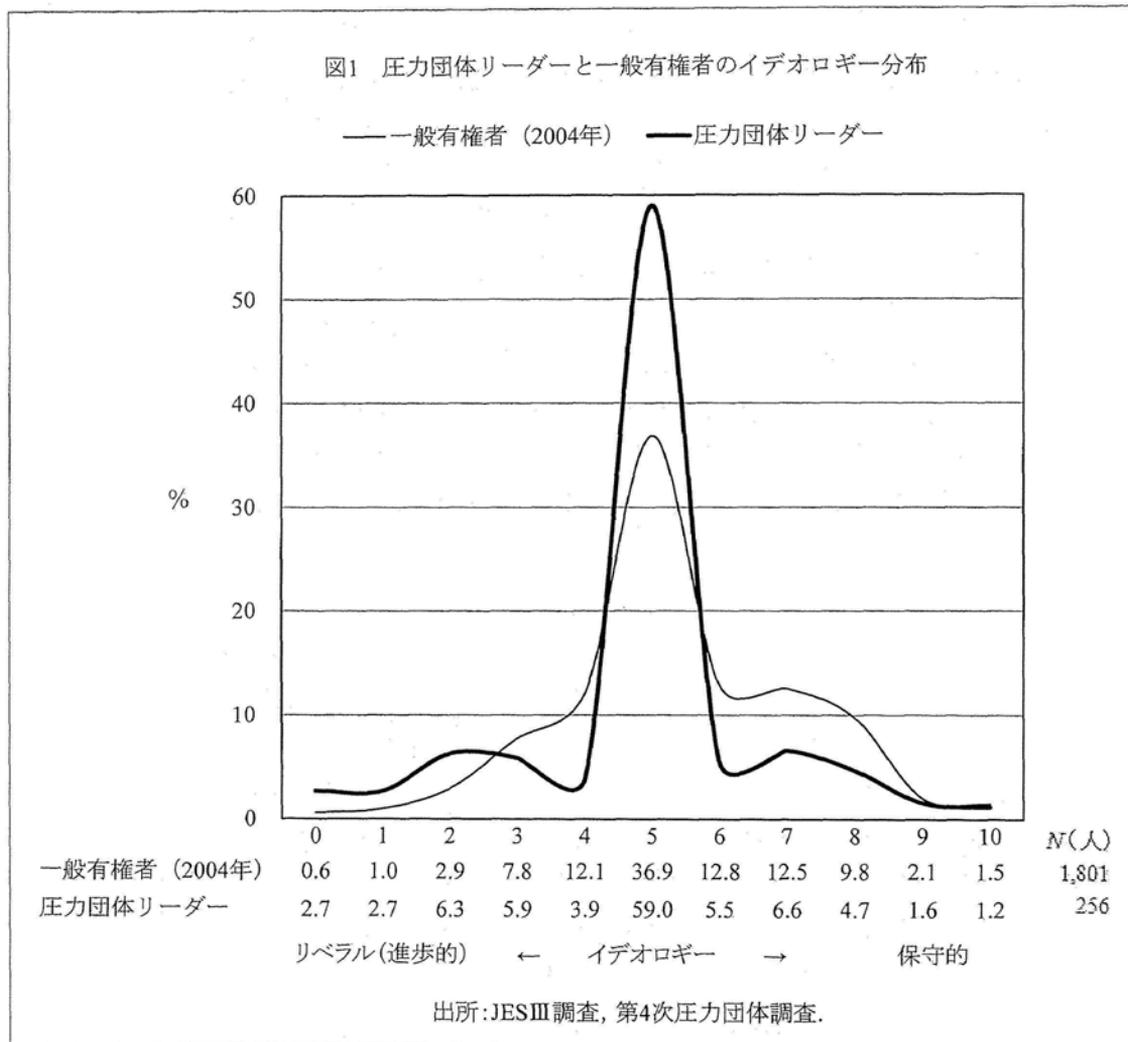
竹中(2010)は、圧力団体よりも広範な社会団体がどのくらい多様な利益を組織化しているのか、イデオロギーで示されるものも利益だという観点(辻中 1988: 15)からJIGS2調査などのデータによって分析し、以下のように論じている。1980年代には、団体リーダーと一般の組織加入者のイデオロギーが、労働組合を除いて一致しており(蒲島・竹中 1996: 204-206)、団体が社会の同種の利益全体を組織化していた。しかし2000年代になって、保守的な団体のリーダーは、組織加入者などよりも穏健なイデオロギーしか持たず、逆に革新的な団体のリーダーは、組織加入者などよりも先鋭なイデオロギーを持っており、社会団体リーダーのイデオロギーと一般の組織加入者や政策的関心を共有する潜在集団のイデオロギーとが一致しなくなった。また与党のみあるいは中央省庁・与党に接触しているのはイデオロギーが中間から保守的なリーダーを擁する団体であり、野党のみ、あるいは中央省庁・野党に接触しているのは革新的なリーダーを持つ団体であった。そして政権政党である自民党を通じて利益が代表されていた保守的な人々と異なり、革新的な人々は、支持する政党を通じて利益を実現させることが難しいため、団体を通じて働きかけることを有効だと捉えてきたのではないかと述べている。この考察からすれば、社会団体が、社会の利益を組織化するという機能を十全に果たさなくなってきた一方、社会団体の政党への接触行動は、団体リーダーのイデオロギーによって左右される面が残存していることになる。

2009年衆院選によって、革新的な人々の利益が実現されることになるかもしれない民主党中心の連立政権が誕生した。この政権交代によって、圧力団体の行動は変化したかもしれない。その変化は、はたしてイデオロギーと関係しているのだろうか、それとも脱イデオロギー的な形で生じているのだろうか。

本章では、竹中(2010)の議論が、政策決定過程により強い影響力を有する圧力団体のリーダーにも通用するかどうかを再検証するねらいを込めつつ、民主党政権下の圧力団体リーダーのイデオロギーについて分析していこう。具体的には、①団体リーダーのイデオロギー分布、②団体分類ごとの団体リーダーのイデオロギーの違い、③団体リーダーと団体加入者のイデオロギーの比較、④団体リーダーの信念体系、⑤団体リーダーのイデオロギーと内閣・官僚や政党への接触について順次分析する。

1 圧力団体リーダーのイデオロギー分布

圧力団体は、多種多様に存在する団体のなかでも、政策決定過程に影響力を行き届く存在である。そのリーダーのイデオロギー分布はどのようになっているのであろうか。



第4次圧力団体調査では、「政治に関してときどき、保守的とかリベラル(進歩的)とかいう言葉が使われることがあります。あなたの団体や各政党の政治的な立場は、下の番号で示すとしたら、どれにあたりますか」として、0をリベラル(左寄り)、10を保守的(右寄り)とする11段階尺度を示し、イデオロギー尺度上に自己を位置づけてもらっている。「あなたの団体……の政治的立場」をたずねる設問ではあるが、質問票には「あなた個人のお考えでも結構です」とも付け加えているので、本章では圧力団体リー

ダーのイデオロギーとみなして論述することにした¹。11段階尺度を用いたことによって、JESⅢ調査²と比較することが可能である³。

図1は、圧力団体リーダーのイデオロギーを、JESⅢ調査の2004年のイデオロギー分布と比較したものである⁴。圧力団体リーダーのイデオロギー分布は、イデオロギー尺度の5が約6割を占め、かなり中道化＝脱イデオロギー化した形になっている。中間の5が最頻値である点で一般有権者と同じだが、中道化の度合いは有権者以上である。この分布を見れば、圧力団体リーダーのほとんどがイデオロギーとほぼ無縁だと考えられるかもしれない。ただ、イデオロギー尺度の2～3のリベラル層、および7～8のやや保守層に自己を位置づける圧力団体リーダーも多少いる。圧力団体リーダーのイデオロギー尺度上の自己位置づけの平均値を求めると4.86になる。

圧力団体リーダーが、自己を中道的と位置づけていても、政治的な働きかけの対象となる政党をイデオロギーによって捉えているとしたならば、圧力団体の活動にイデオロギーが介在する余地もあるだろう。第4次圧力団体調査では、圧力団体リーダーに、民主党、自民党、公明党、共産党、社民党のイデオロギー尺度上の位置の認識もたずねている。その平均値を算出して示したのが図2である。

圧力団体リーダーは、自民党を6.85と保守的だと捉え、社民党を3.37、共産党を2.75と左寄りだと見ている。また公明党は5.95と、やや保守的だと考えている。ただし民主党は5.01とされている。

このように圧力団体リーダーは、民主党以外の政党をイデオロギー尺度上に位置づけて捉えている。したがって自己のイデオロギーを中間とする者がほとんどであるにも

¹ 調査の回答者は、39団体が最高責任者、256団体がそれ以外であったので、厳密には団体の「リーダー」ばかりであるとはいえないかもしれない。だが各団体とも、責任のある立場の人が回答していると思われるので、それらの人々はリーダーの考えを代弁しているとみなしてよからう。調査対象となった圧力団体自体、政策決定過程に影響を行使しうる点で、団体世界のエリートの存在である。

² JESⅢ調査は、池田謙一東京大学教授・小林良彰慶應義塾大学教授・平野浩学習院大学教授によって実施された、2001年参院選前から2005年衆院選後までの9波のパネル調査である。同調査の二次分析に当たり、東京大学社会科学研究所附属日本社会研究情報センターSSJデータアーカイブから「21世紀初頭の投票行動の全国的・時系列的調査研究(JESⅢ SSJDA版)、2001-2005」(JESⅢ研究会)の個票データの提供を受けた。

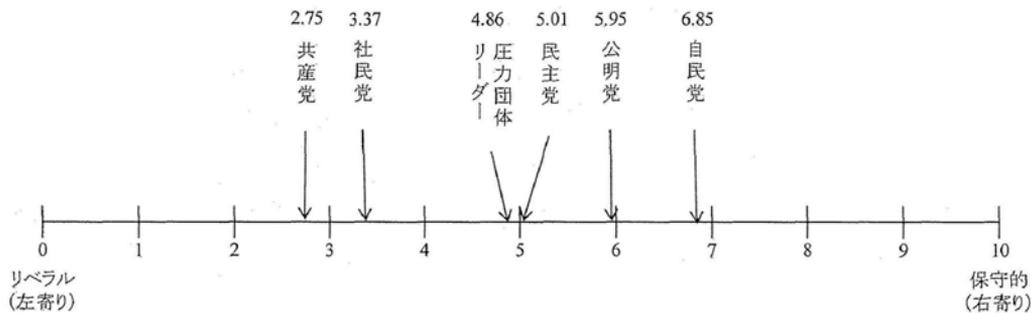
³ 竹中(2010)は、圧力団体調査よりも広範な社会団体を対象として実施されたJIGS2調査に基づき、団体リーダーのイデオロギーを検討した。その際、①明るい選挙推進協会(明推協)が、2005年衆院選直後に有権者3,000人を対象に行った調査、②JESⅢ調査の2005年衆院選前の有権者意識調査と比較し、団体リーダーと有権者のイデオロギー分布とに外形上の違いがあるにもかかわらず、団体リーダーと有権者との違いはそれほど大きくないのではないかと述べた。そう論じた理由は、同時期の有権者意識調査である①明推協調査と②JESⅢ調査との間にも分布の形状に違いがあり、イデオロギー尺度の違いを考慮せざるをえなかったためである。実は①明推協調査は5段階尺度で、②JESⅢ調査は11段階尺度でイデオロギーを計測している。そのうえJIGS2調査も、イデオロギーを7段階尺度で測っており、同一の尺度による比較を行えなかった。

⁴ JESⅢ調査の2004年参院選後調査の「進歩―保守」尺度で測られた結果を用いた。

かかわらず、圧力団体の政治的な働きかけにはイデオロギーが介在することもあると考えられる。

ちなみに JESⅢ調査の 2004 年参院選後調査の有権者による政党の位置づけは、共産党が 2.83, 社民党が 3.92, 民主党が 5.31, 公明党が 6.20, 自民党が 7.30 である。したがって圧力団体リーダーは、自民党・公明党・民主党については、有権者よりも中道寄りに、社民党・共産党については、有権者よりも左寄りに位置づけている。

図2 圧力団体リーダーによる政党のイデオロギー尺度上の位置の平均値



出所：第4次圧力団体調査。

2 団体分類ごとの圧力団体リーダーのイデオロギー

多くの圧力団体リーダーのイデオロギーは中間に位置する。しかし圧力団体の種類によって、リーダーのイデオロギーに違いがあるかもしれない。そこで、農林水産業団体、経済・業界団体、労働団体、市民・政治団体のリーダーのイデオロギー分布を見つてみることにしよう。図3は、その結果を示したものである。

圧力団体リーダーが、全体として自己のイデオロギー尺度上の位置を中間に位置づけているので、どの種類の圧力団体も、リーダーのイデオロギーの最頻値はイデオロギー尺度の 5 である。しかし圧力団体の種類によってイデオロギー分布は特徴的である。労働団体リーダーは、イデオロギー尺度上の 2 に比較的多く分布し、リベラルだと回答する割合が他に比べて多い。市民・政治団体リーダーも、労働団体に似た分布をしている。これに対して人数が少ないので注意が必要だが、農林水産業団体リーダーにはリベラルな人はほとんどいない。経済・業界団体リーダーも、中間が 6 割を超えているのでイデオロギー分布の状況がわかりにくいだが、リベラルな人はほとんどいない。圧力団体リーダーのイデオロギーは、大きな違いがあるとまではいえないが、団体の種類によっていくらか違いがあるといえそうである。

図3 団体分類ごとのイデオロギー分布

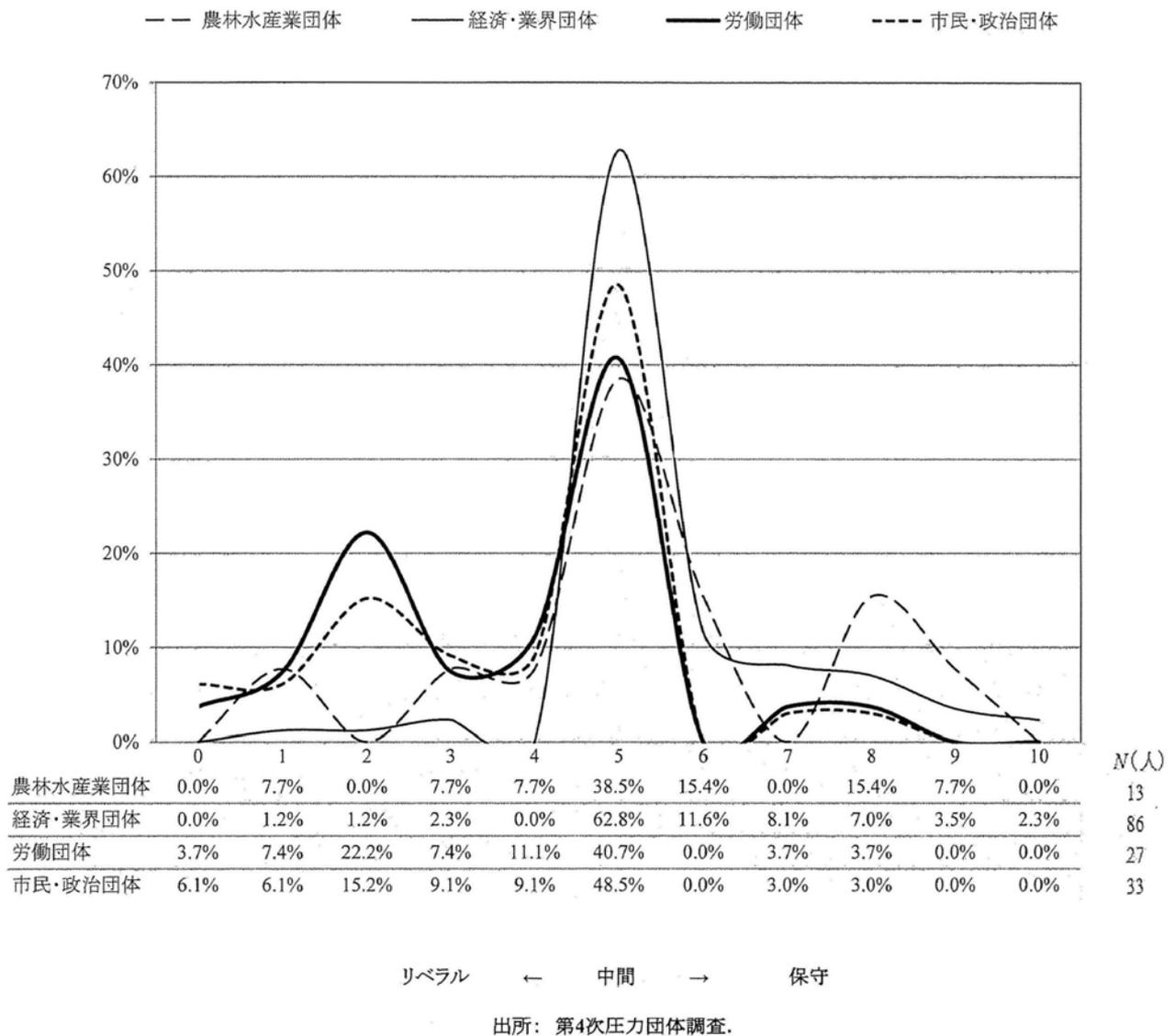
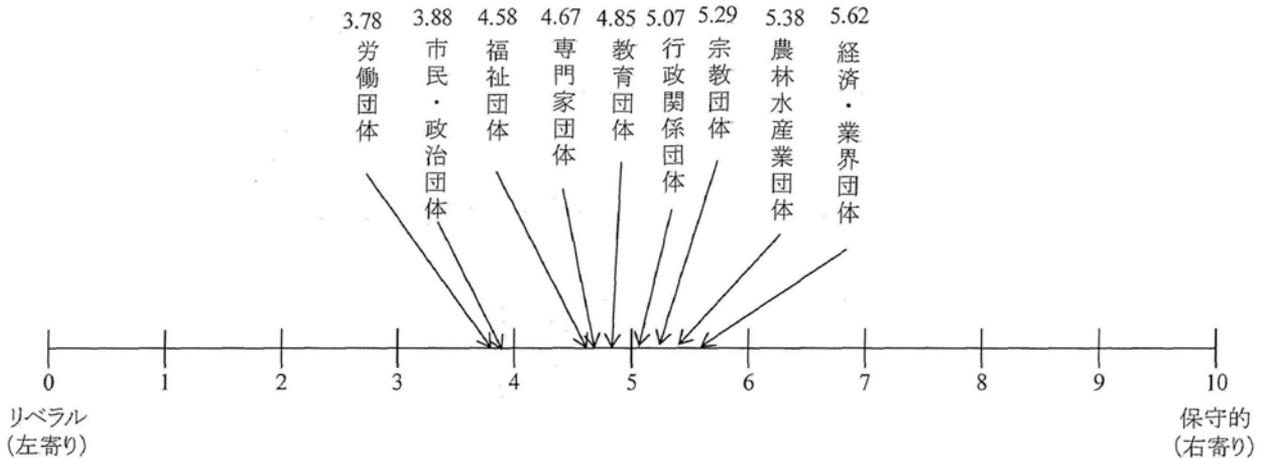


図4は、団体分類ごとにリーダーのイデオロギーの平均値を示したものである。これによると、労働団体や市民・政治団体のリーダーは、他の団体に比べて、左寄りに位置していることがわかる。教育団体、行政関係団体、宗教団体のリーダーは、イデオロギー尺度の5の近くにあり、中間に位置する。また福祉団体、専門家団体のリーダーも、ほぼ中間に位置するが、いくらか左寄りである。他方、経済・業界団体や農林水産業団体のリーダーは、中間に近いが、相対的にはやや保守的である。

このように圧力団体の種類によって、リーダーのイデオロギーにはいくらか違いがある。ただしその違いの度合いはさほど大きくない。蒲島(1985)、蒲島・竹中(1996)、竹中(2010)などを踏まえれば、「55年体制」崩壊後、圧力団体リーダー間のイデオロギ

一の違いは大幅に縮まってきていると考えてよかろう。

図4 団体分類ごとのリーダーのイデオロギー尺度上の位置の平均値



出所：第4次圧力団体調査。

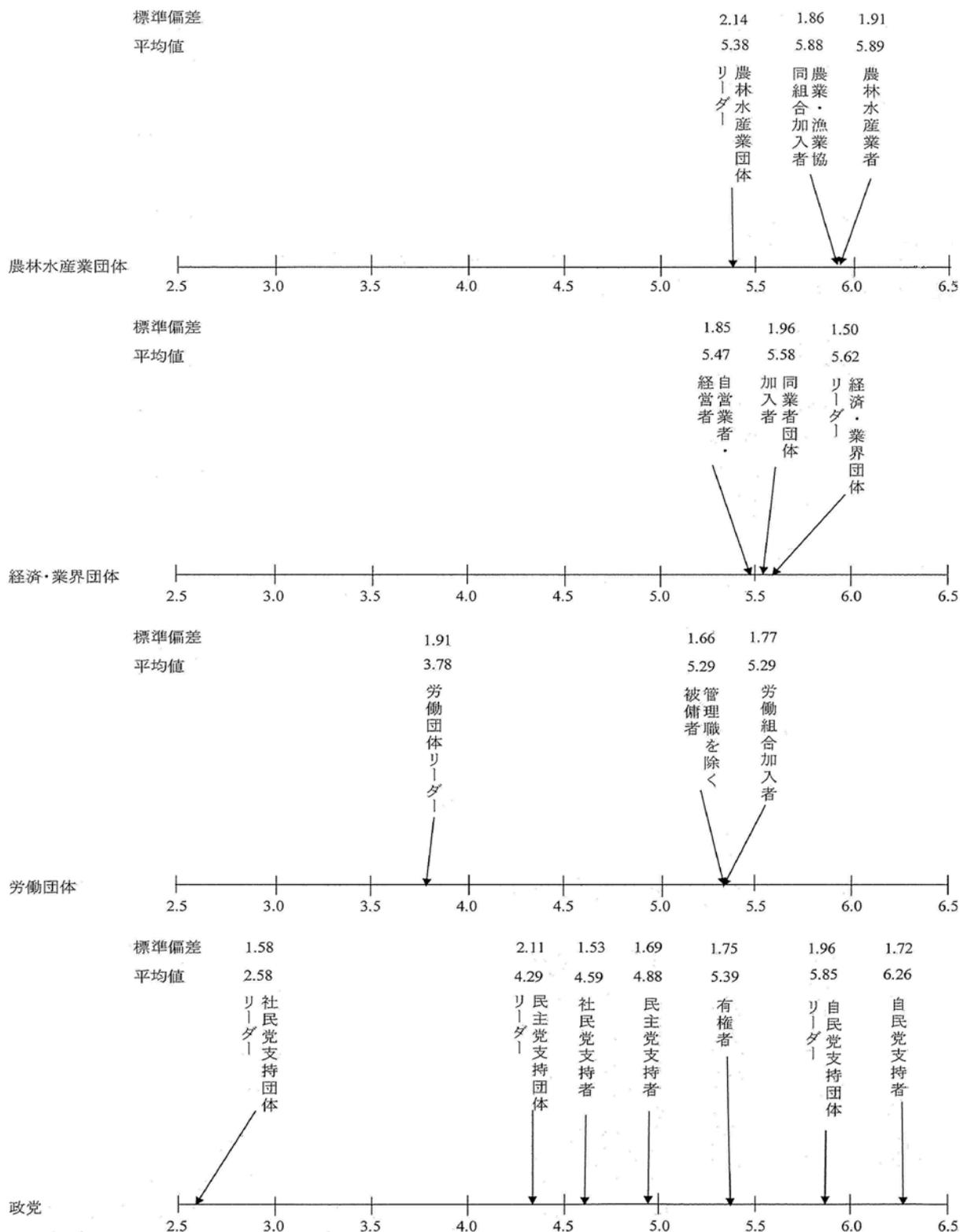
3 圧力団体リーダーと団体加入者のイデオロギーの比較

蒲島郁夫・竹中佳彦は、エリートと一般の組織加入者、および組織非加入者を含む職種全体のイデオロギーの平均値を比較し、労働組合を除き、組織加入者が、組織のエリートとあまり変わらないイデオロギーを持つ傾向があることを指摘した（蒲島・竹中 1996: 204-206）。竹中（2010）は、農林水産業団体、経済・業界団体といった保守的な団体は、その職業に就いている者や団体加入者の強い利益をマイルドにしか代表しておらず、自民党支持団体も、自民党支持者よりイデオロギー的に中間寄りであるのに対して、労働団体は、一般の被傭者や団体加入者と志向が異なり、共産党支持団体は、共産党支持者よりも革新的であり、また革新的な団体は、加入者より強いイデオロギーを有していることを明らかにした。

圧力団体は、有権者の利益をどのぐらい組織化しているのだろうか。JESⅢ調査を併用し、圧力団体のリーダーと一般の組織加入者（フォロワー）、さらに組織非加入者を含む職種全体のイデオロギーの平均値を比較することによってそれを探ってみることにしよう。この方法は、竹中（2010）に従ったものである。図5にその結果を示した。ここでは、農林水産業団体、経済・業界団体、労働団体を選んだ。

前節で見たように、農林水産業団体リーダーのイデオロギー平均値は 5.4 で、若干保守的である。しかし農業協同組合加入者のイデオロギーの平均値は 5.9 で、農林水産業団体リーダーよりも保守的である。農業協同組合に加入していない人を含む農林水産業者全体も、イデオロギーの平均値は 5.9 で、農業協同組合加入者と同じであった。

図5 圧力団体リーダーと団体加入者のイデオロギーの平均値



出所: JESIII調査(2004年参院選後調査), 第4次圧力団体調査。

また経済・業界団体リーダーのイデオロギー平均値は5.6で、若干保守的である。ただ、農林水産業と異なり、同業者団体加入者のイデオロギー平均値は5.6、自営業者・経営者は5.5で、経済・業界団体リーダーとほとんど違いはない。

一方、労働団体リーダーの平均値は3.8で、革新的である。しかし労働組合加入者のイデオロギー平均値、労働組合未加入者を含む一般の被傭者(課長以上の管理職を除く)のイデオロギー平均値はともに5.3で、団体リーダーとは異なり、中間よりやや保守側に位置する。

それぞれの職業のイデオロギー平均値と組織加入者のイデオロギー平均値は、いずれも5%水準で差がない。つまり組織に加入していようがいまいが、ある職種に就いている人々のイデオロギーは同じである。また農林水産業団体や経済・業界団体のリーダーの平均値も、その団体と関係する職業や組織加入者の平均値と、5%水準で差がなかった。しかし労働団体リーダーの平均値は、労働組合加入者や管理職を除く被傭者の平均値と、5%水準で差があった。労働団体リーダーのイデオロギーは、労組加入者や一般の被傭者のイデオロギーと乖離しているといえよう。

図5には、自民党、民主党、社民党に限って、各党を支持する団体のリーダーのイデオロギー平均値と各党支持者のイデオロギー平均値とを比較した結果も併載している。各党支持団体のリーダーのデータは第4次圧力団体調査、各党支持者のデータはJESⅢ調査による⁵。

自民党を支持する団体のリーダーと自民党支持者との関係は、農林水産業団体や労働団体とそれぞれの加入者やその職に就いている者との関係に擬せられる。自民党支持団体のリーダーは、自民党支持者ほど、突出したイデオロギーを有しているわけではない。総じて保守的な団体のリーダーは、その加入者の利益をあまり強く代表しているわけではないといえよう。逆に社民党を支持する団体のリーダーは、社民党支持者よりも、かなりリベラルである。労働団体とその加入者の逆志向の関係ほどではないにしても、リベラルな団体のリーダーのほうが、加入者よりも先鋭なイデオロギーを持っている。民主党を支持する団体のリーダーと民主党支持者との間にも、社民党と同様の関係がある。ただし各党の支持団体のリーダーと支持者の平均値は、社民党のみ5%水準で差があるが、自民党や民主党は5%水準で差がない。

以上のように経済・業界団体リーダーは、同業者団体とイデオロギーに違いはないし、自営業者・経営者とも違いはない。農林水産業団体リーダーは、農業協同組合加入者や農林水産業者よりも、緩やかなイデオロギーの持ち主である。他方、労働組合加入者が一般被傭者とイデオロギーに違いはなく、いくらか保守的なものに対して、労働団体リーダーは、かなりリベラルで、80年代と同じように労働組合加入者のイデオロ

⁵ JESⅢ調査の2004年参院選後調査には、CSES調査を兼ねた設問があり、政党支持を「つねづね自分にとって近いと感じる政党」という表現でたずねている。本章では、その設問を用いて分析した。ただし「近い政党」は、政党支持を測る変数としては不十分だという批判もある(谷口2012)。

ギーと乖離している。竹中(2010)は、保守的なリーダーを持つ団体が、保守的な利益をあまり組織化しなくなり、リベラルなリーダーを持つ団体は、リベラルな利益だけを組織化するようになってきていると論じた。圧力団体について、保守的なリーダーを持つ団体が、保守的な利益を組織化していないとまではいえないが、必ずしも加入者の利益を強く代表してはいないし、リベラルなリーダーを持つ団体は、そのイデオロギーが加入者よりも先鋭な傾向があることは該当するであろう。

4 圧力団体リーダーの信念体系

(1) 圧力団体リーダーの政策争点態度

圧力団体が政治に働きかけるのは、自分たちの利益に合致した政策を実現し、あるいは自分たちの利益に反する政策の実現を阻止するためである。圧力団体リーダー自体のイデオロギーは中間的であっても、政党間にイデオロギーの相違があれば、実現される政策にも、ある程度、イデオロギーが反映されることがあると考えられる。圧力団体のリーダーは、さまざまな政策争点に対してどのような態度を持っており、そのような政策争点態度は、イデオロギーによって統合されているのであろうか。

第4次圧力団体調査では、以下の15個の政策争点に対する団体リーダーの賛否をたずねる質問を設けている。

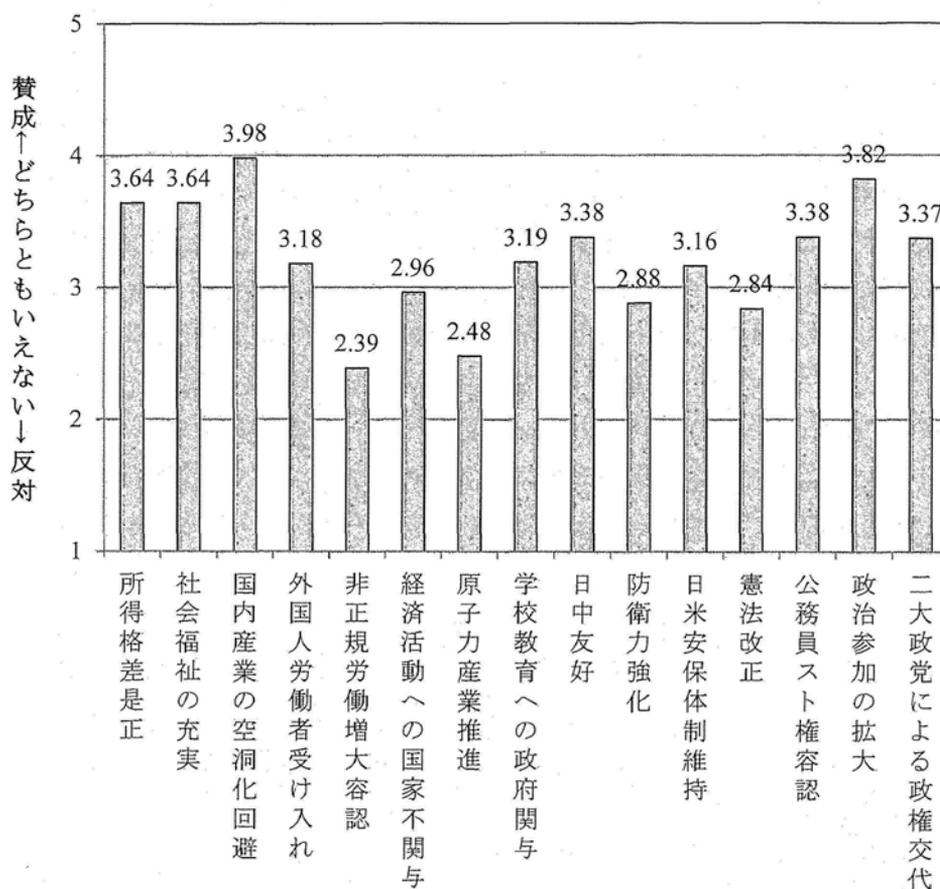
- A 政府の主要な課題は、国民間の所得格差是正だ。
- B 年金や老人医療などの社会福祉は財政が苦しくても極力充実するべきだ。
- C 政府は国内産業の空洞化を回避する措置をもっととるべきだ。
- D 日本は外国人労働者をもっと受け入れるべきだ。
- E 労働力の需給調整のために非正規労働者が増大するのはやむを得ない。
- F 経済活動に対する国家の関与は、少なければ少ないほどよい。
- G 原子力産業は今後も推進していくべきだ。
- H 政府は学校教育の問題にもっと関与すべきだ。
- I 日本は懸案の諸問題にかかわらず中国ともっと親しくするべきだ。
- J 日本は防衛力をもっと強化するべきだ。
- K 日米安保体制は今まで通り維持していくべきだ。
- L 今の憲法は時代に合わなくなっているので改正するべきだ。
- M 公務員や公営企業労働者の争議権は法律によって認められるべきだ。
- N 市民の政治参加はますます拡大していくべきだ。
- O 二大政党による政権交代があることは望ましい。

これらのすべてについて、「5 賛成」、「4 やや賛成」、「3 どちらともいえない」、「2 やや反対」、「1 反対」として平均値を求めた。図5はその結果を示したものである。

圧力団体リーダーは、C 国内産業の空洞化の回避措置(3.98)、N 政治参加の拡大(3.82)、A 所得格差の是正(3.64)、B 社会福祉の充実(3.64)、I 対中親善(3.38)、M 公務員の争議権の容認(3.38)、O 二大政党による政権交代(3.37)に賛成している。これに対して、E 非正規労働者の増大(2.39)、G 原子力産業の推進(2.48)、L 憲法改正(2.84)、J 防衛力強化(2.88)には反対している。

以上のように圧力団体リーダーは、保守的と思われる意見には反対、リベラルと思われる意見には賛成する傾向があるようである。

図6 圧力団体リーダーの政策争点態度



出所: 第4次圧力団体調査。

(2) 政策争点態度間の相関

個々の市民の政策争点に対する態度には一貫性があり、それはイデオロギーによって統合されている(蒲島・竹中 1996; 2012)。前項で見たように圧力団体リーダーが、リベラルと思われる意見に賛成し、保守的と思われる意見に反対しているのであれば、圧力団体リーダーの政策争点態度には一貫性が存在していると考えられる。そこでそれを検討してみることにしよう。

表1は、15個の政策争点とイデオロギーの相関マトリックスを示したものである。どの項目も、質問の形式にとらわれず、リベラル志向と思われる回答を1、保守志向と思わ

れる回答を5として尺度値を揃えて相関係数を計算した。

表1 政策争点態度間の相関マトリックス

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1 日米安保体制の維持		.78***	.70***	.28***	.36***	.45***	.28***	.30***	.31***	.44***	-.08	.51***	-.08	.30***	-.29***
2 防衛力強化			.74***	.31***	.33***	.42***	.33***	.40***	.36***	.48***	-.01	.60***	-.04	.30***	-.27***
3 憲法改正				.20**	.24***	.47***	.28***	.33***	.34***	.44***	.00	.55***	.02	.36***	-.28***
4 経済活動に対する国家関与の縮小					.26***	.24***	.15**	.12*	.19**	.29***	.06	.22***	-.13*	.06	.05
5 二大政党による政権交代に賛成						.08	.16**	.01	.04	.20**	-.03	.16**	-.21***	-.02	-.20**
6 公務員や公営企業労働者の 争議権反対							.38***	.38***	.44***	.43***	.11*	.38***	-.05	.34***	-.05
7 政府の主要課題は国民の所得格差是正ではない								.49***	.52***	.47***	.27***	.39***	.04	.36***	-.12*
8 市民の政治参加に消極的									.44***	.43***	.29***	.53***	.04	.34***	-.07
9 社会福祉の充実に消極的										.46***	.36***	.42***	.06	.34***	.09
10 非正規労働者の増大に賛成											.21***	.49***	-.22***	.21***	-.15**
11 国内産業の空洞化を回避する措置に反対												.03	.10	.25***	.24***
12 原子力産業の推進													-.02	.36***	-.28***
13 外国人労働者の受け入れに反対														.27***	.06
14 対中親善に反対															-.07
15 学校教育への政府関与に反対															
イデオロギー	.50***	.48***	.51***	.33***	.07	.36***	.25***	.32***	.30***	.35***	.07	.43***	.08	.30***	-.10

註) どの項目も質問の形式にとらわれず、リベラル志向と思われる回答を1、保守志向と思われる回答を5として相関係数を計算した。* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$.
出所: 第4次圧力団体調査。

+1 が完全な正の相関, 0 が無相関, -1 が完全な逆相関を示す。たとえば日米安保体制の維持に賛成する人は保守的であると考へ、それらの人がすべて防衛力の強化に賛成という保守的な意見に賛成であり、またその逆もいえるならば、両者の相関関係は+1 の値をとるであろう。この二つの政策に対する有権者の態度間の相関係数を実際に計算すると 0.78 で、かなり高い相関関係がある。これに続く値を示した争点の組み合わせは、防衛力強化と憲法改正との相関で、0.74 である。相関関係の大きさは、表が示すように異なる。二大政党による政権交代、国内産業空洞化の回避措置、外国人労働者受け入れ、学校教育への政府関与などの争点が、他の争点に対する態度と相関が低く、逆相関になっている場合もあるからである。しかし全相関係数の平均値は 0.22 で、選ばれた争点の内容は異なるものの、2003 年の東京大学蒲島＝谷口研究室・朝日新聞共同調査で代議士の平均値が 0.17、有権者の平均値が 0.09 であったように(蒲島・竹中 2012)、一般的に有権者の争点態度間の平均値は低いことを考えれば、圧力団体リーダーの争点態度間の平均値は高いといえる。

争点とイデオロギーとの相関は、憲法改正、日米安保体制維持、防衛力強化、原子力産業推進、公務員の争議権、非正規労働者の増大、経済活動に対する国家関与、市民の政治参加、社会福祉の充実、対中親善は相関があるが、二大政党による政権交代、国内産業の空洞化回避措置、外国人労働者の受け入れは相関が低く、学校教育への政府関与は逆相関となっている。

また日米安保体制維持、防衛力強化、憲法改正、経済活動に対する国家関与、二大政党による政権交代、公務員の争議権からなるクラスター、国民の所得格差是正、市民の政治参加、社会福祉の充実、非正規労働者の増大、国内産業の空洞化回避措置、原子力産業推進からなるクラスターは、相関関係が高く、いずれも相関係数の平均値は 0.39 である。この二つのクラスター間も、まったくの無相関というわけではない。

したがって①団体リーダーの争点態度間の相関係数の値は、すべてが高いわけではないので、すべての争点がイデオロギーの単一次元上に並んでいるわけではない。②しかし日米安保体制維持や防衛力強化、憲法改正など、安全保障に関連する争点を中心とするクラスター、市民の政治参加や社会福祉の充実など、経済や参加・平等に関連する争点のクラスターは、まったくの無相関ではなく、クラスターごとに独自の政策次元を構成しているようである。③クラスター間もまったくの無相関ではなく、イデオロギー尺度と相関関係の高い争点との間に比較的高い相関関係があるので、予想される基底構造はイデオロギー次元ではないか。

(3) 政策争点態度の一貫性

そこで因子分析によって、争点に対する態度空間に基底構造が存在するのかどうか、もし存在するとしたらそれはイデオロギーなのかどうか、態度空間が一次元でないならば何次元なのか、それはどのような性格を持つのかを明らかにしたい。

因子分析にはいくつかの種類がある。どの方法を選ぶかは、データの性格、理論的前提、研究者の好みによって異なる。本章では主因子法を用い、プロマックス回転させることにした。主因子法は、第一因子から順に、因子寄与が最大となるように因子を抽出する方法である。したがって独自因子を考慮しつつ、争点を横断して基底構造が存在するかどうか、その構造が政治的態度の分散をどの程度説明するかどうかを明らかになる。プロマックス回転は、事前に直交回転(バリマックス回転)を行ったうえで、因子負荷が単純構造になるように仮説行列をつくり、その値に近くなるようにプロクラステス回転を行う斜交回転である。直交するにいたっていない態度空間の次元でも明確に抽出できる。

表 2 は、主因子法による回転前の因子抽出の結果を示したものである。因子は、初期の固有値 1.0 以上のものを抽出した結果、四つの因子が抽出された。四つの因子の累積寄与率は 49.7%である。標本妥当性を測る KMO は 0.86 で、因子分析の採

用はよい。

表2 圧力団体リーダーの政策争点態度の一貫性(主因子法による因子抽出)

	第1軸	第2軸	第3軸	第4軸
1 日米安保体制の維持	.76	-.38	-.07	.19
2 防衛力強化	.81	-.30	-.08	.16
3 憲法改正	.76	-.24	-.20	.14
4 経済活動に対する国家関与の縮小	.33	-.07	.28	.21
5 二大政党による政権交代に賛成	.29	-.31	.20	.04
6 公務員や公営企業労働者の争議権反対	.60	.11	.05	.08
7 政府の主要課題は国民の所得格差是正ではない	.58	.32	.07	-.22
8 市民の政治参加に消極的	.60	.32	-.01	-.18
9 社会福祉の充実に消極的	.60	.43	.09	.06
10 非正規労働者の増大に賛成	.68	.07	.34	-.14
11 国内産業の空洞化を回避する措置に反対	.17	.54	.11	.05
12 原子力産業の推進	.72	-.04	-.08	-.16
13 外国人労働者の受け入れに反対	-.04	.29	-.56	.11
14 対中親善に反対	.47	.28	-.34	.04
15 学校教育への政府関与に反対	-.26	.44	.21	.47
寄与率(%)	31.5	9.7	5.2	3.3

出所：第4次圧力団体調査。

表の各コラムの数値は、主因子法によって抽出された因子負荷量を示す。負荷量は+1 から-1 までの値をとり、その数値の大きさが関連の大きさを示す。第1 コラムは、第1 因子負荷量を表している。もしこの第1 因子に対するすべての項目の因子負荷量が高ければ、すべての争点を横断してある共通の次元が存在すると考えられる。

第1 因子について比較的高い負荷量(0.30 以上)を持つのは、15 項目のうち11 項目である。負荷量が高いのは、防衛力強化、日米安保体制の維持、憲法改正、原子力産業の推進、非正規労働者の増大、公務員の争議権、社会福祉の充実、市民の政治参加、国民の所得格差是正、対中親善、経済活動に対する国家関与の順である。外国人労働者の受け入れは負荷量が小さく、第1 因子で表される共通の次元から脱落しているようである。第1 因子で争点に対する態度の分散を約32%、説明する。

このようにすべての争点に対してではないが、争点を横断する基底的構造が存在

することが明らかになった。しかし第 1 因子がイデオロギー次元であると断定するわけにはいかない。そのことを明らかにするために、イデオロギーの項目（保守—リベラル）を投入して、すべての項目について因子分析を再度行った。もしこの第 1 因子が保守—リベラルのイデオロギー次元を表すならば、当然この項目は第 1 因子に含まれるはずである。その結果、イデオロギー項目は、第 1 因子に 7 番めの大きさ（負荷量 0.59）で現れた。イデオロギー項目を因子分析に投入しても、他の項目の因子負荷量の大きさの順序や分散の説明力にはほとんど変化が見られず、構造は安定的である。

以上からすべての争点を横断するわけではないものの、基底構造が存在し、それがイデオロギー次元であることが明らかになった。これは、イデオロギーと相関の高い項目が大きな因子負荷量を持つことから推察できる。

(4) 政策争点態度の構造

態度空間がさらにどのような政策次元から構成されているのかを明確にするためにプロマックス回転を行ってみることにしよう。表 3 は、プロマックス回転後の因子負荷量を示している。

第 1 軸と第 2 軸の相関が 0.59 と高く、両者は完全に独立しているわけではない。第 1 軸は、日米安保体制の維持、防衛力強化、憲法改正、経済活動に対する国家関与、二大政党による政権交代、公務員の争議権、原子力産業推進の因子負荷量が大きく、安全保障を中核とする政策次元である⁶。第 2 軸は、国民の所得格差是正、市民の政治参加、社会福祉の充実、非正規労働者の増大、国内産業の空洞化回避措置、原子力産業推進、対中親善、公務員の争議権の因子負荷量が大きく、福祉・参加・平等を中核とする政策次元である。第 3 軸は、第 1 軸や他の軸と相関がない。外国人労働者の受け入れや対中親善の因子負荷量が大きく、ナショナリズムの次元と考えられる。第 4 軸は、学校教育への政府関与の因子負荷量が大きく、教育問題の次元である。学校教育への政府関与はイデオロギーと相関はあまりないが、第 1 軸との相関は-0.41 である。

以上のようにイデオロギーは、圧力団体リーダーの信念体系の中核にあり、争点態度を統合している。またイデオロギーの下位構造として安全保障、福祉・参加・平等などの政策次元が存在する。

⁶ イデオロギーを投入した因子分析のプロマックス回転後のパターン行列は、イデオロギーを投入しない場合（表 3）とほとんど同じであるが、ただ一つ異なるのが、第 1 因子から二大政党による政権交代が外れることである。表 3 で第 1 因子を構成する項目のうち、安全保障に関連する争点や原子力産業推進、公務員の争議権、経済活動に対する国家関与はイデオロギーとの相関が高いが、二大政党による政権交代はイデオロギーとの相関が低い。しかし二大政党による政権交代は、安全保障関連争点と相関が高いため、表 3 では第 1 因子を構成したものと思われる。

表3 圧力団体リーダーの政策争点態度の構造(プロマックス回転後のパターン行列)

	第1軸	第2軸	第3軸	第4軸
1 日米安保体制の維持	.93	-.11	-.02	-.01
2 防衛力強化	.87	.01	.01	-.02
3 憲法改正	.81	.01	.13	-.04
4 経済活動に対する国家関与の縮小	.41	.04	-.25	.25
5 二大政党による政権交代に賛成	.38	-.10	-.27	-.03
6 公務員や公営企業労働者の争議権反対	.36	.35	.00	.10
7 政府の主要課題は国民の所得格差是正ではない	-.12	.76	-.03	-.12
8 市民の政治参加に消極的	-.05	.71	.06	-.11
9 社会福祉の充実に消極的	.11	.67	.04	.21
10 非正規労働者の増大に賛成	.14	.61	-.35	-.05
11 国内産業の空洞化を回避する措置に反対	-.23	.56	.06	.27
12 原子力産業の推進	.31	.42	.02	-.24
13 外国人労働者の受け入れに反対	.02	-.01	.64	.05
14 対中親善に反対	.20	.36	.40	.01
15 学校教育への政府関与に反対	-.01	-.01	.04	.72
第1軸との相関		.59	-.09	-.41

出所：第4次圧力団体調査。

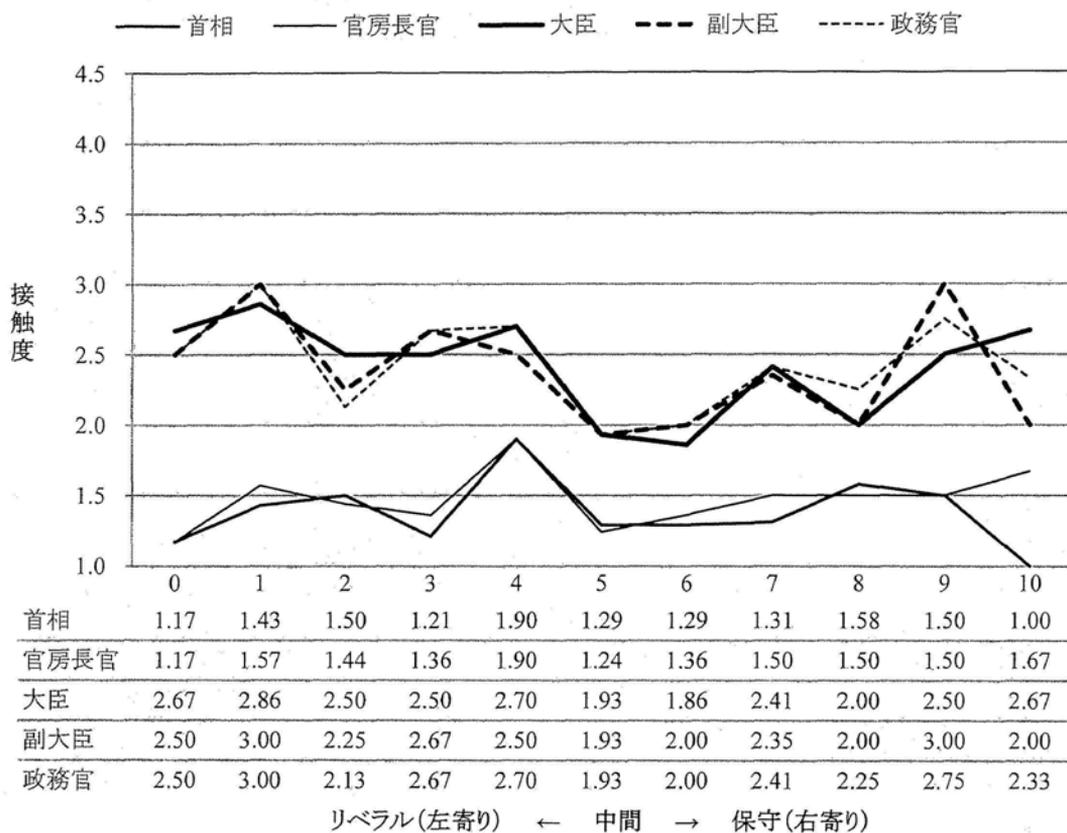
5 圧力団体リーダーのイデオロギーによる政治アクターへの接触

(1) 圧力団体リーダーのイデオロギーと内閣・官僚への接触

圧力団体リーダーの政策争点態度は、イデオロギーによって結びつけられていることがわかった。それでは団体リーダーのイデオロギーは、団体の政治的な活動に反映しているのだろうか。

図 7-1 は、団体リーダーのイデオロギーごとに、内閣(首相, 官房長官, 大臣, 副大臣, 政務官)への接触度との関係, 図 7-2 は、団体リーダーのイデオロギーと官僚(事務次官, 局長, 課長, 課長補佐, 係長)への接触度の平均値を見たものである。接触度は、「全くない」「あまりない」「ある程度」「かなり頻繁」「非常に頻繁」の 5 段階で測られているが、厳密には順序尺度であり、加減乗除には意味がない。しかしそれぞれのアクターについて接触度の分布を示すには大量の図表が必要となるため、便宜的に平均値を用いる。「全くない」が 1, 「非常に頻繁」が 5 となるように計算したので、3 が中間となる。

図7-1 団体リーダーのイデオロギーによる接触度(民主党政権時)

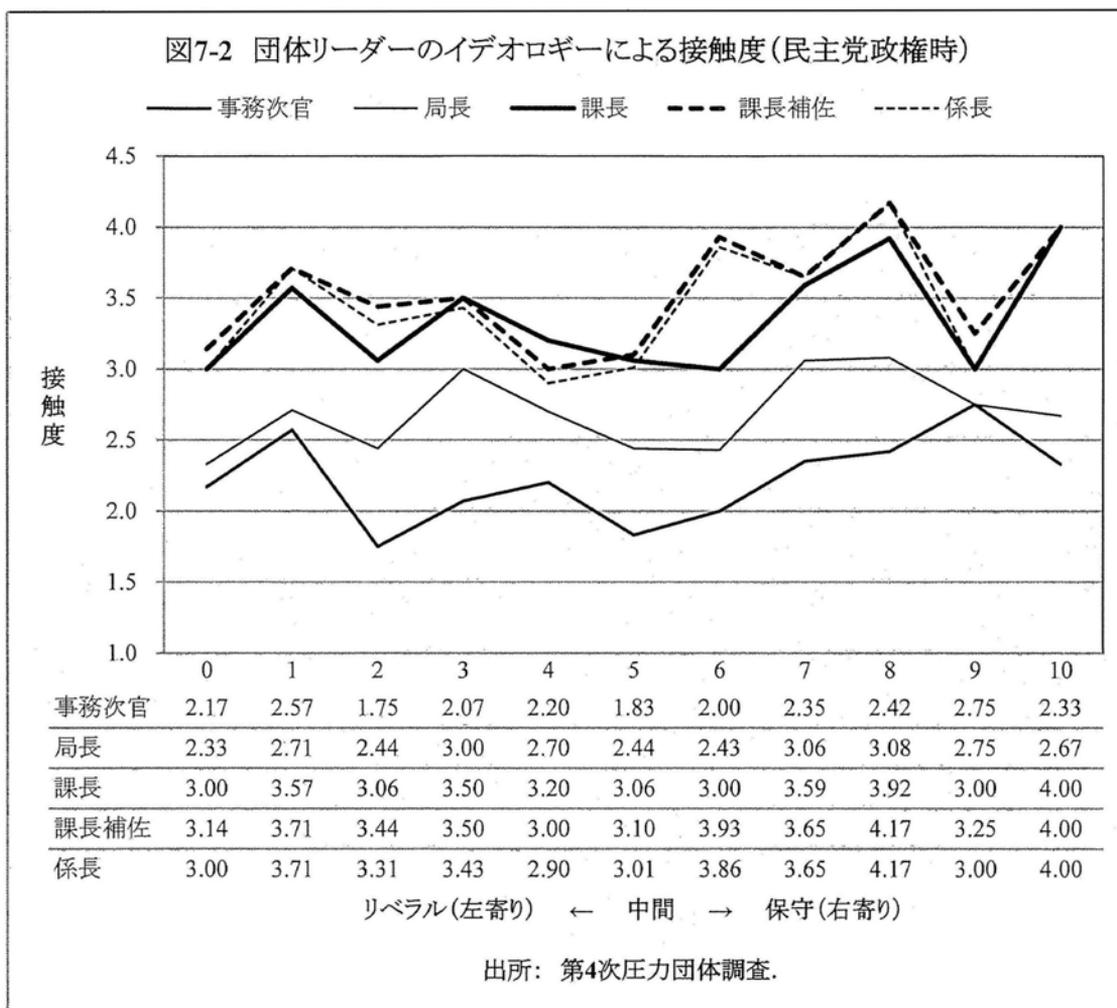


出所: 第4次圧力団体調査.

内閣への接触度は、団体リーダーのイデオロギーを超えて3以下である。とりわけ首相や官房長官への接触度は低い。圧力団体の多数を占める、リーダーがイデオロギー尺度5と回答した団体は、どのポストに対してもあまり接触していない。リーダーがリベラルな団体の接触度がいくぶん高いようにも感じるが、団体リーダーのイデオロギーとの相関は小さい。スピアマンの順位相関係数は、首相が -0.03 ($p=0.701$)、官房長官が 0.004 ($p=0.951$)、大臣が -0.12 ($p=0.054$)、副大臣が -0.10 ($p=0.102$)、政務官が -0.08 ($p=0.230$)で、値が小さいだけでなく有意でもない。

官僚への接触度は、事務次官がもっとも低く、局長も全体として低い。課長以下は、接触度がおおむね3以上となり、課長補佐への接触度と係長へのそれはほぼ同じぐらいの高さである。圧力団体の多数を占める、リーダーがイデオロギー尺度5と回答した団体は、内閣だけでなく、事務次官や局長に対してもあまり接触していないが、課長以下にはある程度接触している。リーダーがイデオロギー尺度の0~1と回答した団体の官僚への接触度はやや高いが、リーダーが保守的な団体の接触度がいくらか高い

傾向がある。しかしスピアマンの順位相関係数は、事務次官が 0.06 ($p=0.324$)、局長が 0.05 ($p=0.416$)、課長が 0.09 ($p=0.146$)、課長補佐が 0.14 ($p=0.033$)、係長が 0.13 ($p=0.039$)と、やはり値は小さく、課長補佐と係長を除いて有意ではない。

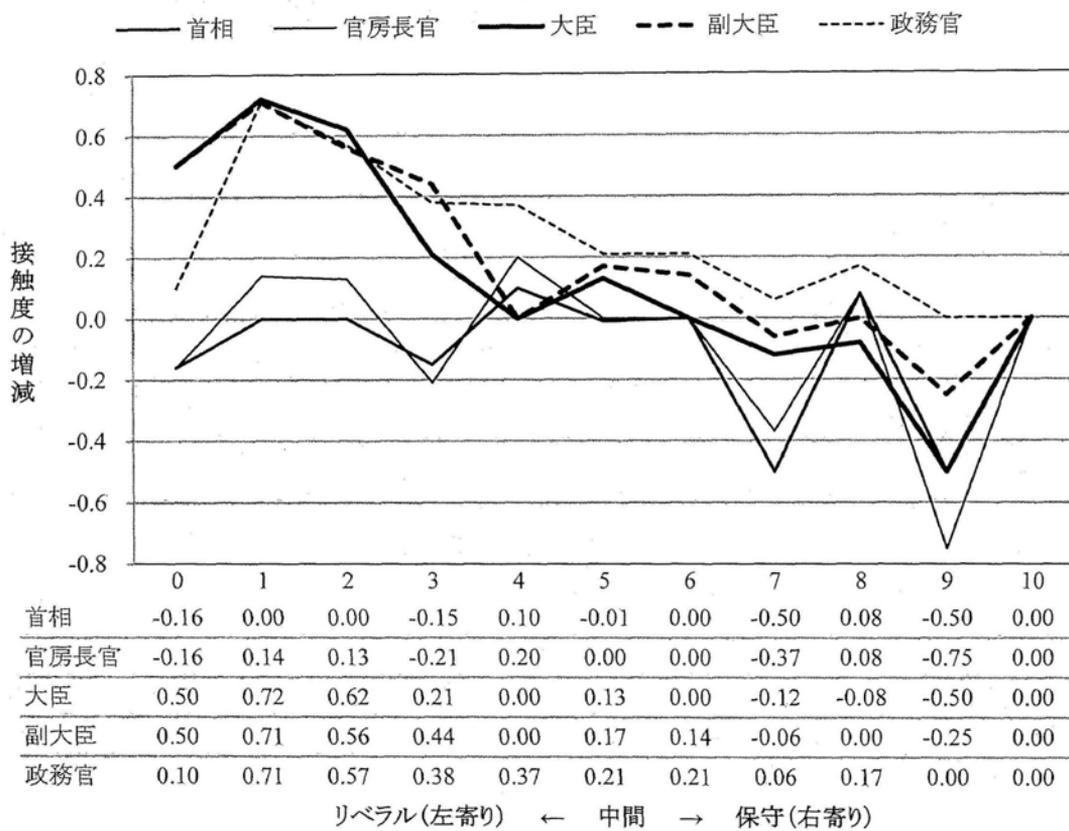


しかし内閣や官僚への接触度と団体リーダーのイデオロギーとの相関が低いからといって、イデオロギーの影響がないと見るのはいささか早計であろう。なぜなら民主党中心の連立政権になってリベラルなリーダーを持つ団体の接触度が高まった結果、イデオロギー的な違いがなくなっている可能性があるからである。

図8-1と図8-2は、自民党・公明党の連立政権から民主党中心の連立政権に交代したことで接触度がどう変化したかを団体リーダーのイデオロギーごとに見たものである。接触度の増減は、現在の接触度から自公政権時代の接触度を引いた差である。前述したように接触度は順序尺度なので演算には意味がないが、増減を知るために便宜的に減法を用いた。

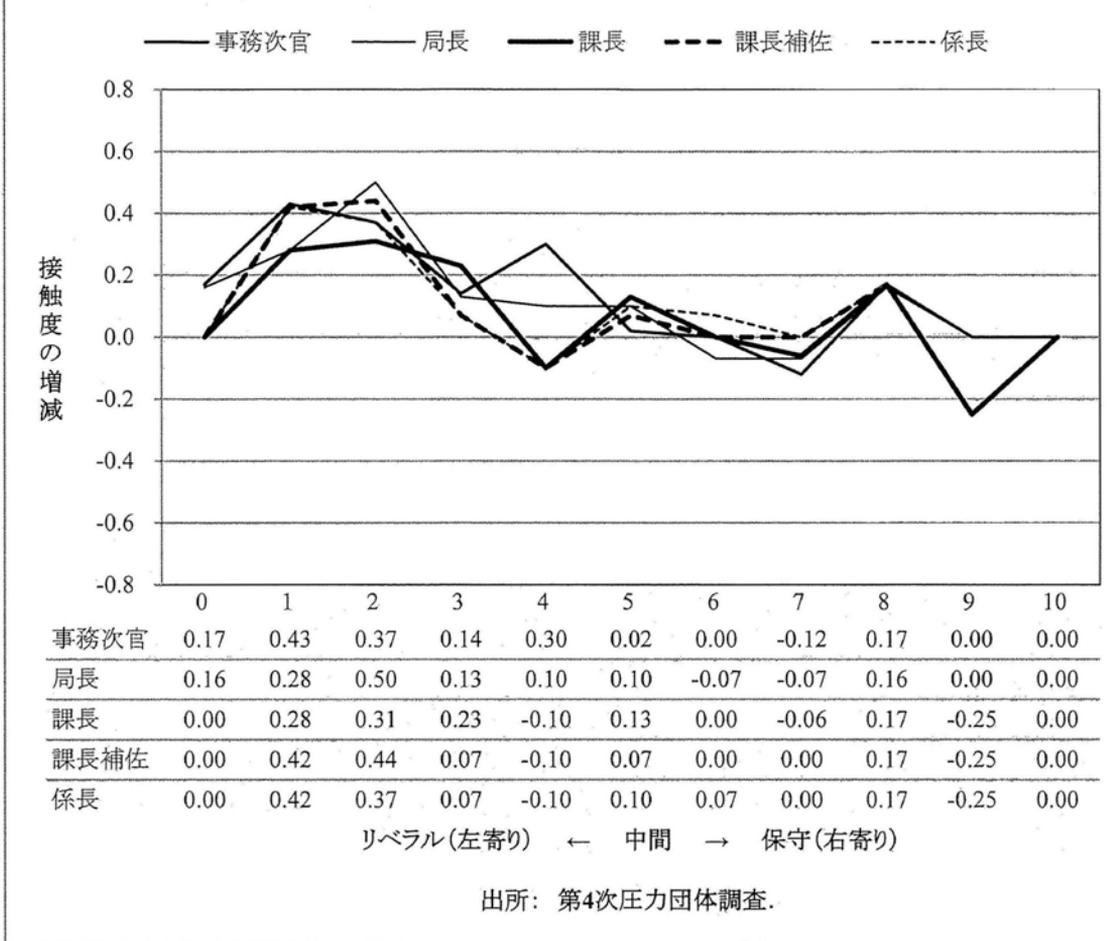
その結果、大臣、副大臣、政務官への接触はリーダーがリベラルな団体ほど増えているし、首相や官房長官への接触はリーダーが保守的な団体ほど減っていることがわかる。官僚への接触は、リーダーが保守的な団体はそれほど減っていないが、リーダーがリベラルな団体は増えている。このように民主党中心の連立政権になって、リーダーがリベラルな団体の内閣や官僚への接触度が高まった結果、圧力団体リーダーのイデオロギーと内閣・官僚への接触度との相関が小さくなっている。

図8-1 団体リーダーのイデオロギーによる接触度の増減



出所：第4次圧力団体調査。

図8-2 団体リーダーのイデオロギーによる接触度の増減

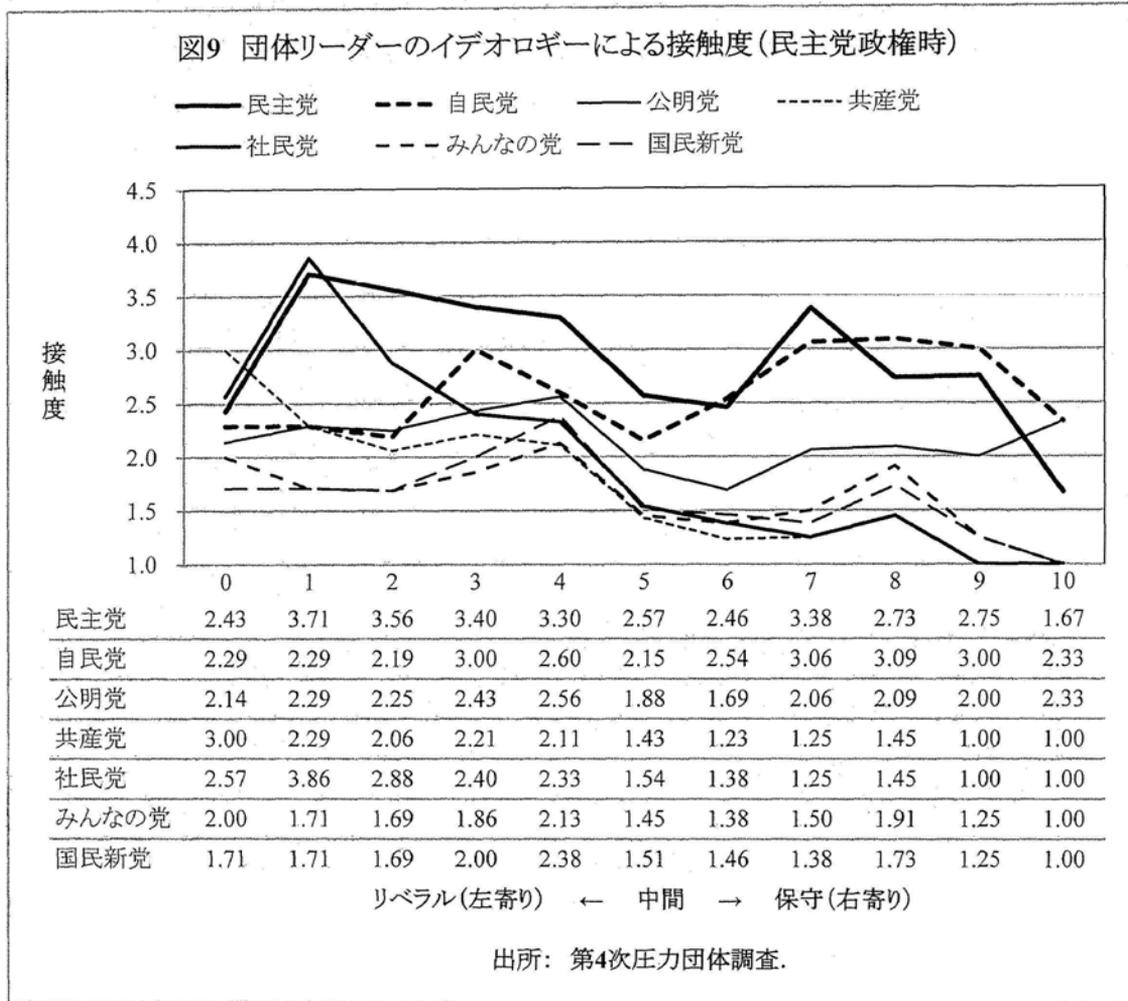


(2) 圧力団体リーダーのイデオロギーと政党への接触

政党への接触は、圧力団体リーダーのイデオロギーによってどのように異なるであろうか。図9は、圧力団体リーダーのイデオロギーごとに政党への接触度を見たものである。政党への接触度も、内閣や官僚への接触度と同じ形で測られているので、厳密には演算は意味がないが、同様の分析を行う。

政権与党の民主党には、団体リーダーのイデオロギーがリベラルであるほど、接触度が高い。ただしイデオロギー尺度0と回答したもっともリベラルなリーダーを持つ団体は、民主党よりも共産党に接触している。これに対してリーダーが保守的な団体は、イデオロギー尺度7とリーダーが回答した団体を除き、民主党にあまり接触していないスピアマンの順位相関係数は-0.15 ($p=0.023$)である。圧力団体の多数を占める、リーダーがイデオロギー尺度5と回答した団体は、前述したように省庁の課長以下にはある程度接触しているが、内閣や事務次官、局長にはあまり接触しておらず、与党・民主党ともあまり接触していないので、ほとんどの圧力団体の接触対象は官庁の課長以下

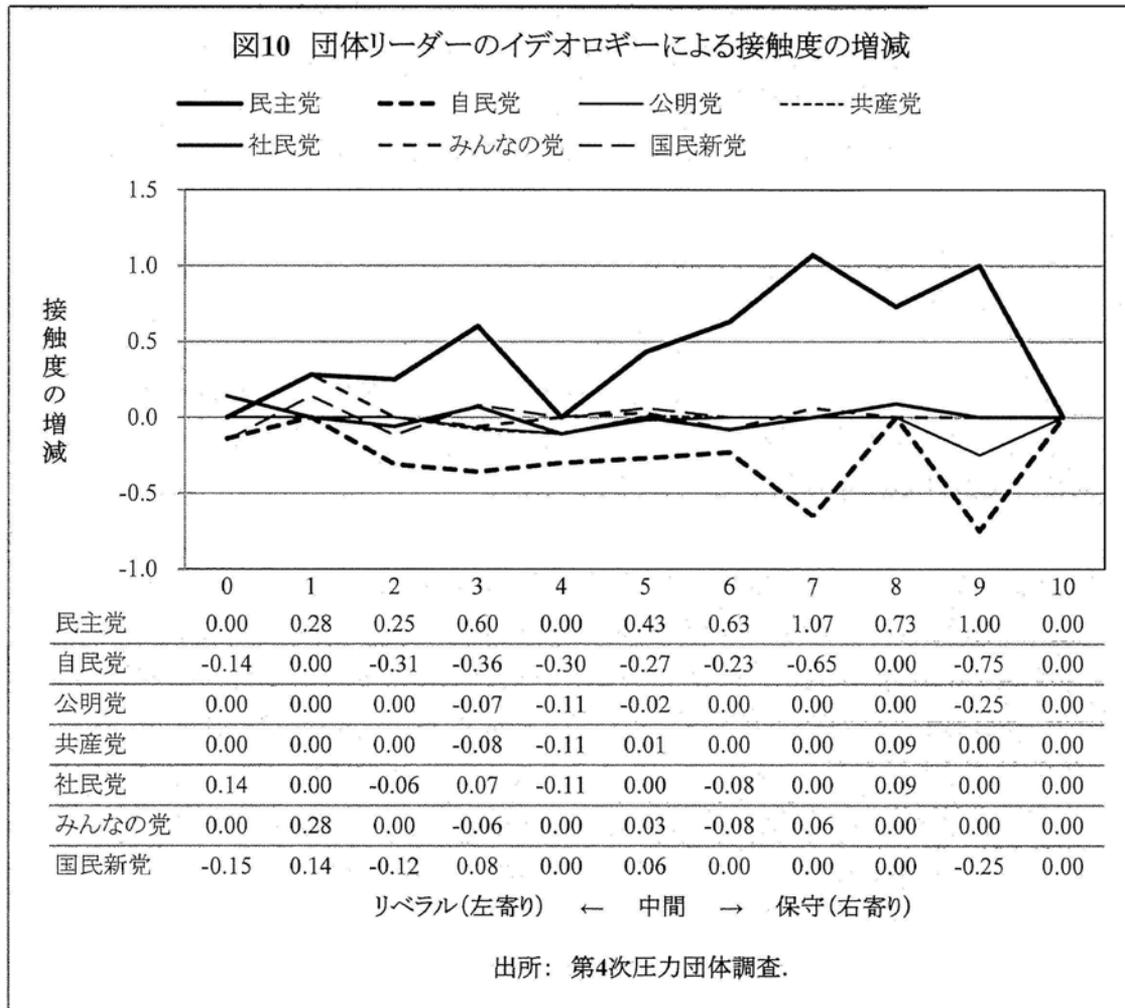
であると思われる。



自民党には、リーダーが保守的な団体のうちリーダーがイデオロギー尺度の7~9と回答した団体と、イデオロギー尺度の3と回答したリベラルなリーダーを持つ団体がいくらか接触している。スピアマンの順位相関係数は0.09($p=0.153$)で、有意ではない。また自民党が与党から転落したこともあって、リーダーがイデオロギー尺度の5と回答した団体をはじめ、多くの団体が接触していない。

政権与党だからといって、団体の接触が高くなるわけではない。国民新党に接触する団体は少ない。圧力団体リーダーのイデオロギーとのスピアマンの順位相関係数は-0.17($p=0.009$)である。社民党には、リーダーがイデオロギー尺度の1と回答した団体の接触度が高いが、それ以外の団体の接触度は高くない。リベラルなリーダーを持つ団体ほど接触の対象となっているが、保守的なリーダーを持つ団体は接触しておらず、圧力団体リーダーのイデオロギーと相関が高い。スピアマンの順位相関係数は-0.44($p=0.000$)である。共産党への接触と圧力団体リーダーのイデオロギーとの相関も高く、

スピアマンの順位相関係数は-0.33 ($p=0.000$)だが、接触する団体は少ない。公明党やみんなの党に接触する団体も全体として少ない。相関係数は、公明党が-0.13 ($p=0.038$)、みんなの党が-0.14 ($p=0.028$)である。



以上のように政党への接触は、政権与党である民主党に多く、次いで多いのが自民党であり、他の政党は少ない。すべての政権与党への接触が多いわけではなく、国民新党や社民党への接触は少ない。社民党、共産党への接触は、団体リーダーのイデオロギーと相関しており、民主党や国民新党、みんなの党、公明党への接触も弱い相関関係にあるが、自民党への接触はあまり相関していない。

政党への接触も、政権交代の影響を受けて変わっている可能性がある。そこで、政権交代前後の接触度の増減を圧力団体リーダーのイデオロギーごとに見たのが図10である。自民党への接触は、圧力団体リーダーのイデオロギーが保守カリベラルにかかわらず、全体として減っていることがわかる。これに対して民主党への接触は、保

守的なリーダーを持つ団体ほど増える傾向がある。自民党中心から民主党中心への政権交代は、圧力団体の内閣や官僚への接触の仕方だけでなく、政党への接触の仕方でも変化させたということができよう。

結論と含意

本章で明らかになったのは以下の通りである。

- ① 圧力団体リーダーのイデオロギー分布は、イデオロギー尺度の 5 が約 6 割を占め、かなり中道化＝脱イデオロギー化している。中道化の度合いは有権者以上である。
- ② 圧力団体リーダーは、11 段階尺度で、自民党を 6.85、公明党を 5.95 と、保守的だと捉え、社民党を 3.37、共産党を 2.75 と、左寄りだと見ており、民主党以外の政党をイデオロギー尺度上に位置づけて捉えている。有権者と比較すると、圧力団体リーダーは、自民党、公明党、民主党を有権者よりも中道寄りに、社民党、共産党を有権者よりも左寄りに位置づけている。
- ③ 団体分類ごとに圧力団体リーダーのイデオロギー平均値を見てみると、労働団体や市民・政治団体は他の団体に比べて左寄りであり、経済・業界団体や農林水産業団体は中間に近いが、相対的にやや保守的である。教育団体、行政関係団体、宗教団体は中間、福祉団体、専門家団体も中間に位置するが、やや左寄りである。団体の種類によって、リーダーのイデオロギーにはいくらか違いがあるが、その違いはさほど大きくなく、「55 年体制」崩壊後、大幅に縮まってきていると考えられる。
- ④ 経済・業界団体リーダーは、同業者団体や自営業者・経営者とイデオロギーが同じである。農林水産業団体リーダーは、農業協同組合加入者や農林水産業者よりも、緩やかなイデオロギーの持ち主である。他方、労働組合加入者や一般被傭者がいくらか保守的なものに対して、労働団体リーダーはかなりリベラルで、イデオロギーの違いが大きい。圧力団体リーダーのイデオロギーが保守的な団体は、必ずしも加入者の利益を強く代表していないが、圧力団体リーダーのイデオロギーリベラルな団体は、そのイデオロギーが加入者よりも先鋭な傾向がある。
- ⑤ 圧力団体リーダーは、国内産業の空洞化の回避措置、政治参加の拡大、所得格差の是正、社会福祉の充実、対中親善、公務員の争議権の容認、二大政党による政権交代など、リベラルと思われる意見には賛成する傾向がある。また非正規労働者の増大、原子力産業の推進、憲法改正、防衛力強化など、保守的と思われる意見には反対する傾向がある。
- ⑥ 圧力団体リーダーの信念体系の中核にはイデオロギーが存在し、争点態度を統合している。またイデオロギーの下位構造として安全保障、福祉・参加・平等などの政策次元が存在する。
- ⑦ 圧力団体の内閣（首相、官房長官、大臣、副大臣、政務官）への接触は、団体リーダーのイデオロギーを超えて少なく、とりわけ首相や官房長官への接触は少ない。圧力団体の多数を占める、リーダーがイデオロギー尺度 5 と回答した団体は、どの

ポストに対してもあまり接触していない。自民党連立から民主党連立への政権交代後、大臣、副大臣、政務官への接触はリベラルなリーダーを持つ団体ほど増え、首相や官房長官への接触は保守的なリーダーを持つ団体ほど減っている。

- ⑧ 圧力団体の官僚(事務次官、局長、課長、課長補佐、係長)への接触は、事務次官や局長は少ないが、課長以下は比較的多い。接触の度合いは、団体リーダーのイデオロギーによる違いがあまりない。圧力団体の多数を占める、リーダーがイデオロギー尺度 5 と回答した団体は、課長以下には、ある程度、接触している。自民党連立から民主党連立への政権交代後、官僚への接触は、リーダーが保守的な団体はそれほど減っていないが、リーダーがリベラルな団体は増えている。
- ⑨ 圧力団体の政党への接触は、政権与党である民主党に多く、次いで多いのが自民党であり、他の政党には少ない。すべての政権与党に接触が多いわけではなく、国民新党や社民党への接触は少ない。社民党、共産党への接触は、団体リーダーのイデオロギーと相関があり、民主党や国民新党、みんなの党、公明党への接触も弱い相関があるが、自民党への接触はあまり相関がない。自民党連立から民主党連立への政権交代後、自民党への接触は、圧力団体リーダーのイデオロギーを超えて減る一方、民主党への接触は、保守的なリーダーを持つ団体ほど増える傾向があり、圧力団体の内閣や官僚への接触の仕方だけでなく、政党への接触の仕方でも変化させたといえる。

圧力団体におけるイデオロギーの役割について以下のようなことがいえよう。圧力団体リーダーに保守的(右寄り)ーリベラル(左寄り)のイデオロギー軸上に自己を位置づけてもらうと、約 6 割が中間と答え、リーダーは、一般の有権者以上に脱イデオロギー化している。団体の種類によるリーダーのイデオロギーの違いも縮まってきている。ただ、団体リーダーは、民主党以外の政党をイデオロギー尺度上に位置づけて捉えているし、政策争点態度の基底にはイデオロギーが存在する。社民党、共産党、あるいは民主党などへの接触は団体リーダーのイデオロギーと相関がみられるが、内閣や官僚、自民党との接触は団体リーダーのイデオロギーと無関係である。しかし実は増減に着目すると、内閣や官僚については、リベラルなリーダーを持つ団体の接触が増え政党については、保守的なリーダーを持つ団体の民主党への接触が増えている。もちろん自民党への接触は、イデオロギーを超えて減っているので、団体にとって接触する政党は、政権の中枢にあるかどうか重要なのであって、イデオロギーは二の次である。しかし民主党連立政権になってから、内閣・官僚や自民党への接触と団体リーダーのイデオロギーとの関係がなくなったということは、それまでは、団体リーダーのイデオロギーとの関係があったということである。圧力団体の世界における脱イデオロギーが進んでいることはもちろん否定できないものの、イデオロギーが圧力政治に介入する余地はなお残っている。

他方、圧力団体は利益の組織化を十全に行う必要があるのではなかろうか。経済・

業界団体リーダーこそ、同業者団体や自営業者・経営者とイデオロギーに違いはないが、農林水産業団体リーダーは、農業協同組合加入者や農林水産業者よりも、緩やかなイデオロギーの持ち主であり、労働団体リーダーは、労働組合加入者や一般被働者とイデオロギーが乖離している。圧力団体について、保守的なリーダーを持つ団体が、保守的な利益を組織化していないとまではいえないが、必ずしも加入者の利益を強く代表してはいない。リベラルなリーダーを持つ団体は、そのイデオロギーが加入者よりも先鋭な傾向がある。このような状態が長期化するようであれば、社会の利益を組織化することが期待されている圧力団体が機能不全に陥ることになるかもしれない。

参考文献

- 石生義人, 2002, 「ロビイング」辻中豊編『世界の市民社会・利益団体研究叢書 I 現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社, 163-189 頁.
- 伊藤光利, 1995, 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合(1)——第2次圧力団体関係構造の分析」『政策科学』3 巻 2 号, 15-30 頁.
- 伊藤光利, 1996, 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合(2)——第2次圧力団体関係構造の分析」『政策科学』3 巻 3 号, 21-38 頁.
- 伊藤光利, 1998, 「大企業労使連合再訪」『レヴアイアサン』1998 冬臨時増刊, 73-94 頁.
- 蒲島郁夫, 1985, 「影響力の階層構造」三宅一郎・綿貫譲治・嶋澄・蒲島郁夫『平等をめぐるエリートと対抗エリート』創文社, 133-172 頁.
- 蒲島郁夫・竹中佳彦, 1996, 『現代日本人のイデオロギー』東京大学出版会.
- 蒲島郁夫・竹中佳彦, 2012, 『イデオロギー』東京大学出版会.
- 竹中佳彦, 2010, 「団体リーダーのイデオロギーと利益の組織化」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』木鐸社, 90-114 頁.
- 谷口将紀, 2012, 『政党支持の理論』岩波書店.
- 辻中豊, 1988, 『利益集団』東京大学出版会.
- 辻中豊, 2002, 「結論」辻中豊編『世界の市民社会・利益団体研究叢書 I 現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社, 331-340 頁.
- 辻中豊編, 2009, 『第二次 団体の基礎構造に関する調査(日本全国・社会団体調査)報告書』筑波大学.
- 辻中豊・崔宰榮, 2002, 「現代日本市民社会の団体配置構造——要因相互間の関連」辻中豊編『世界の市民社会・利益団体研究叢書 I 現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社, 303-330 頁.
- 辻中豊・森裕城, 2009, 「21 世紀日本における利益団体の存立・行動様式——全国社会団体調査(JIGS2 調査)の分析」『レヴアイアサン』45 号, 11-43 頁.
- 丹羽功, 2006, 「利益団体間の協力と対立」村松岐夫・久米郁男編『日本政治 変

動の 30 年——政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社、
277-297 頁。

村松岐夫, 1981, 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。

村松岐夫・伊藤光利・辻中豊, 1986, 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。

森裕城, 2002, 「団体－政党関係——選挙過程を中心に」辻中豊編『世界の市民
社会・利益団体研究叢書 I 現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社, 140-161
頁。

森裕城, 2003, 「利益団体」平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』東洋経済新報
社, 96-115 頁。

第3章 圧力団体間の相互関係と影響力

山本 英弘 (山形大学)

1. はじめに

本章では、圧力団体間の相互関係（協調と対立）の構図を示し、社会過程における利害関係の様相を考察する。圧力団体の最も重要な機能は、社会に存在する利益を政治過程へと表出することだとされる（Shattschneider 1960=1972; Almond and Powel 1978=1986 など）。それならば、そもそも社会において様々な利益や価値がどのように分布しているのかを把握することは、利益団体研究にとって不可欠な作業である。ここでは、団体分類を基礎としながら、団体分類内外における関係の構造、および頂上団体の特徴について検討していく¹。

日本政治について従来、自民党や中央省庁といった政治的アクターと親和的な関係にある系列とそれに対抗する別系列からなる関係の構造が指摘されてきた（石田 1961; 田口 1969; 村松 1981）。これに対して、1980年の第1回圧力団体調査においては、民間系労働組合と大企業からなる経済団体とが協調的な関係にあるという「大企業労使連合」の存在し、政策受益団体と対抗関係にあることが指摘された（村松・伊藤・辻中 1986: 第3章; 伊藤 1988）。1994年の第2回調査では、大企業労使連合についてその基盤が狭隘化しているものの依然として維持されていることが確認された。さらに、政策受益団体が地方政府の連合組織の影響力を強く認識し協調を求めるという「地方政府・政策受益団体連合」の存在が確認され、市場原理と再分配をめぐる大企業労使連合との対抗関係が指摘されている（伊藤 1995, 1996a, 1996b, 1997, 1998）。2003-04年の第3回調査においても、上記の基本的な傾向が確認されているものの、大企業労使連合については、労使の協力関係はみられるものの政策選好に相違がみられることが指摘されている（丹羽 2006a, 2006b）。

このような研究動向をふまえて、本章では第4次調査の結果をもとに、現代日本の圧力団体間関係の構図を示していきたい。他章でも言及されているように、2003-04年の第3次調査から2011年の第4次調査の間に、日本の政治や社会は小泉政権下での新自由主義的な構造改革、さらには2009年の民主党への政権交代という大きな変動を経験した。これらは社会過程における圧力団体世界の再編を促すものであったのだろうか。それとも、従来

¹ 団体間関係には、特定のイシューにおいて、一時的に連携を形成するものも考えられる。これについては、各団体が戦略的に連携形成を行う意思決定を行うという観点からの分析が行われてきた（Salisbury, Lauman and Nelson et al 1987; Honjnacki 1997; Holyoke 2009 など）。しかし、ここでは質問紙調査において特定のイシューや場面を設定せずに質問していることから、通常の安定的な団体間関係についての回答が得られているものと想定する。

から指摘されてきた関係の構造は頑健に存続しているのであろうか。こうした点に着目しながら分析を進めていく。

具体的な分析に入る前に、まずは圧力団体調査では、団体間の協調と対立についてどのように質問されているのかを振り返っておこう。4次にわたる圧力団体調査において、この項目については質問の仕方が変化している。第1次調査においては、回答者である団体に対して協調および対立している団体を自由回答でそれぞれ3つ挙げてもらう形式をとっている。これをもとに、同一領域内における頂上団体への統合度および領域間の協力と対立関係が検討された。

これに対して第2, 3次調査においては各領域における主要な利益団体の具体名をリスト化し(第2回は100団体、第3回は105団体)、各々について回答団体に協力関係にあるか、日本政治全般に影響力があるか、自団体の関心領域に影響力があるかについて回答を求めている²。分析に際してはリストの団体を分類し、回答した団体分類ごとに協力関係の数などを示している。

第4次調査では、2, 3次調査と同様に主要な団体のリストをもとに協力関係と影響力の有無を質問しているが、紙幅の関係からリストの団体数を26に絞り込んだ。この他に、経済団体、労働団体といった団体分類を提示し、それぞれに対する協調と対立の程度を7段階で尋ねる質問も用意した(1=対立、4=中立、7=協調)。このような質問形式の変更により、第4次調査の分析を2, 3次調査と同一の手法を用いて分析することはできない。そこで、本章では下記のような手順で分析を行っていく。

まず、団体間の協調-対立関係を尋ねた質問および各団体分類における主要な団体に対する協力関係の有無についての質問をもとに同一領域内外の団体間関係を考察する(2節)。続いて、団体間関係の基礎となる利益や価値を探るために、団体間の政策選好を分析する(3節)。さらに、主要な団体の日本政治全般および関心政策領域における影響力について、協力関係の有無との関連で分析する(4節)。最後に、労使それぞれの団体のトップと考えられる日本経済団体連合会(経団連)と日本労働組合総連合会(連合)について、第2~4次調査の時点間比較によって、協力関係影響力の変化を考察する。

2. 団体間の協調と対立

それでは、団体間の協調と対立について検討しよう。協調(最大7)と対立(最小1)の回答を量的変数とみなし、それぞれの値から4を引くことで、対立的であればマイナス、中立は0、協調的であればプラスとなるように変換した。

表1は、団体分類ごとに列に提示した団体に対する協調-対立度の平均値を示している。

² 調査票のリストに挙がっている団体が回答団体である場合もありうる。辻中・石生(1998)では、第2次調査データを用いてリストに挙がっている団体のうち、調査票にも回答した76団体について協力関係の行列を作成してネットワーク分析を行っている。

行側が回答団体であり、列側が調査票における項目である。つまり、行側が列側に対して評価をした結果である。

団体分類	農業	大企業	中小企業	労働	教育	行政関係	福祉	専門	政治	消費者	市民団体
農林水産業団体	2.50	.08	.55	.30	.20	1.08	.20	.91	.55	1.38	.82
経済・業界団体	.30	.88	.91	.14	.17	.60	.20	.41	.23	.13	.16
労働団体	.48	-.31	.37	1.84	.50	.54	.65	.33	.39	.16	.25
教育団体	.33	.27	.38	.09	1.00	.92	.22	.62	.15	.17	.79
行政関係団体	.22	-.20	-.11	.22	.00	1.55	.11	.30	.22	.11	.22
福祉団体	.43	.20	.33	.68	.87	1.00	1.29	1.08	.32	.58	.97
専門家団体	.31	.19	.53	-.07	1.00	1.17	1.56	1.47	.59	1.00	.88
市民・政治団体	.38	-.20	.23	.69	.38	.63	.62	.61	.41	1.06	1.38
宗教団体	.00	.00	.00	.00	.25	.00	1.00	.00	.00	.00	.86
その他	.40	1.00	.60	.00	.20	.17	.00	.40	.20	.00	.33
合計	.50	.32	.54	.52	.46	.76	.62	.64	.32	.45	.61

一見してわかることは、同一領域の団体に対して協調的だという評価が高いということである。おおむねすべての団体分類間で1.0以上であり、他の団体よりも値が高い。農林水産業団体と労働団体で高い値を示している。こうした傾向は当然ともいえるものであり、過去の調査とも整合的な結果である。

団体間関係に目を向けると、行政関係団体に対して協調的であるという評価が高い傾向にある。全体平均で0.76と最も高く、農林水産、福祉、専門家、教育団体で高い値を示している。こうした傾向は第2次、3次調査とも共通するものであり、伊藤（1996b）が指摘した地方政府・政策受益団体連合という特徴をみてとることができる。つまり、地方レベルでの利益を代表する存在としての行政関係団体に政策受益団体が依存している構図である。

この他では、福祉団体と専門家団体との相互の協調関係がみてとれる。これは主として医療系の専門家団体が、医療・福祉分野の 이슈ーにおいて連携しているためだと考えられる。また、農林水産業団体が、専門家団体と消費者団体に対して協調的であり、専門家団体においても消費者団体と協調的だという回答がみられる。これは従来の調査では示されてこなかった点であるが、調査時点の2012年における大きな政治的争点であったTPP（環太平洋パートナーシップ協定）への交渉参加に対して反対の姿勢をとる団体同士の相互連携だと考えられる。

平均点においてマイナスを示しているものはほとんどみられないが、大企業系の経済・業界団体に対して、労働、行政関係、市民・政治団体がマイナスを示している。なお、労働団体では10団体（34.5%）、市民団体では8団体（26.7%）が大企業系の経済・業界団体に対して対立的だと回答している。大企業系の経済団体が政党や官僚といった政治過程のメイン・アクターと親和的であったのに対して、労働や市民団体は、これらとは異なる価値を体現する価値推進団体と呼ばれてきた（村松・伊藤・辻中 1986; 森・足立 2002）。日本政治について従来から指摘されてきた本系列と別系列からなる関係の構造をここでも確

認することができる。

しかし一方で、圧力団体調査の知見として蓄積されてきた大企業労使連合は見て取ることができない。より詳細に労働団体を民間大企業系と中小企業系に分けるなどの分析も行ったが、特に結果の相違はみられなかった。もっとも、大企業労使連合については数量的データから明確に示されるというより、自由回答をもとに推論も交えて得られた知見である(村松・伊藤・辻中 1986; 伊藤 1995)。そのため、こうした連合関係が消滅したのかどうかについては事例に基づく検討など、さらなる確認作業が必要だろう。

続いて、各領域における主要な団体との協力関係の有無について検討しよう。同一の団体分類内における団体間の協力関係は、コーポラティズム・モデルによって注目されてきた。すなわち、各領域には頂上団体と呼ばれる中央組織が存在し、領域内の利益を集約しつつ、政党や官僚といった政治的アクターとの調整が行われる(Shmitter 1974; Katzenstein 1984)。このモデルから政治過程を捉える場合、政策領域内において頂上団体にどの程度の集権化や集中化がなされているのかがポイントとなる(Shmitter 1974)。また、異なる団体分類間に関係があったとしても、それは主として頂上レベルの団体間で結ばれるものとされてきた(村松・伊藤・辻中 1986)。そこで、他領域の団体が主要な団体とどの程度協力関係にあるのかをみていこう。

表3 主要な圧力団体との協調関係

	農林水産業 団体	経済・業界 団体	労働団体	教育団体	行政関係団 体	福祉団体	専門家団体	市民・政治 団体	宗教団体	その他	全体	領域外全体
JA全中	7(43.8)	2(2.1)	2(2.1)	2(6.5)		3(7.5)	1(5.0)	7(19.4)			22(7.8)	15(5.7)
経団連	1(6.3)	32(33.7)	6(19.4)	3(21.4)	0(0.0)	3(7.5)	2(10.0)	5(13.9)	0(0.0)	1(14.3)	53(18.9)	21(11.3)
日本商工会議所		20(21.1)	3(9.7)	3(21.4)	1(7.1)	3(7.5)	1(5.0)	4(11.1)		1(14.3)	36(12.8)	16(8.6)
経済同友会		12(12.5)	4(12.9)	2(14.3)			1(5.0)	2(5.6)	1(12.5)	1(14.3)	23(8.2)	11(5.9)
日本生産性本部	1(6.3)	8(8.4)	12(38.7)	2(14.3)		1(2.5)					24(8.5)	12(6.4)
全国中小企業団体中央会	1(6.3)	15(15.8)	4(12.9)	2(14.3)			1(5.0)				23(8.2)	8(4.3)
連合	1(6.3)	4(4.2)	23(74.2)		1(7.1)	5(12.5)		12(33.3)			46(16.4)	23(9.2)
自治労			13(41.9)		3(21.4)	3(7.5)	1(5.0)	10(27.8)			30(10.7)	17(6.8)
全労連	1(6.3)	2(2.1)	6(19.4)	1(7.1)		2(5.0)	1(5.0)	9(25.0)			22(7.8)	16(6.4)
日教組			14(45.2)	1(7.1)	1(7.1)	3(7.5)		7(19.4)			26(9.3)	12(3.2)
日本PTA全国協議会			1(3.2)	4(28.6)		3(7.5)		4(11.1)			12(4.3)	8(2.9)
全国知事会	1(6.3)	5(5.3)	1(3.2)	2(14.3)	7(50.0)	3(7.5)	1(5.0)	5(13.9)			25(8.9)	18(6.7)
全国市長会	1(6.3)	3(3.2)	1(3.2)	1(7.1)	8(57.1)	4(10.0)		4(11.1)			22(7.8)	14(5.2)
全国町村会	1(6.3)	3(3.2)	1(3.2)	2(14.3)	7(50.0)	4(10.0)		4(11.1)			22(7.8)	15(5.6)
全国社会福祉協議会	1(6.3)	1(1.1)	5(16.1)		3(21.4)	19(47.5)	3(15.0)	7(19.4)			39(13.9)	20(8.3)
日弁連		5(5.3)	4(12.9)	1(7.1)		6(15.0)	5(25.0)	14(38.9)			35(12.5)	30(11.5)
日本医師会	2(12.5)	2(2.1)	2(6.5)	1(7.1)		14(35.0)	6(30.0)			1(14.3)	28(10.0)	22(8.4)
日本生活協同組合	4(25.0)	3(3.2)	10(32.3)			9(22.5)	2(10.0)	16(44.4)			44(15.7)	28(11.4)
全国消費者団体連絡会	5(31.3)	8(8.4)	7(22.6)	1(7.1)		6(15.0)	4(20.0)	13(36.1)			44(15.7)	31(12.7)
日本NPOセンター	1(6.3)	1(1.1)	4(12.9)	1(7.1)		5(12.5)	1(5.0)	8(22.2)		1(14.3)	22(7.8)	14(5.7)
日本財団	2(12.5)	2(2.1)				20(50.0)		5(13.9)		1(14.3)	30(10.7)	25(10.2)
	16	95	31	14	14	40	20	36	8	7	281	

表3は各領域の20の主要な団体を行にとり、列側に回答団体の団体分類を配置して協力関係にある団体数を示したものである³。カッコ内は割合であるが、多くの団体分類ではサンプル数が少ないので留意しなければならない。網掛けは同一団体分類であることを表している。

やはり同一団体分類の主要な団体に対して協力関係にある数が多い。つまり、他領域の

³ 調査では26団体について質問しているが、協力の割合があまりに低い6団体については結果を割愛する。

団体よりは自領域のトップとのかかわりが大きいということがわかる。とはいえ、多くの団体分類では3~5割程度にすぎない。唯一の例外は労働団体であり、31団体のうちの23団体(74.2%)が連合と協力している。各領域において頂上団体に集中化しているとはいえない中、労働界だけは連合が中心的な役割を果たしていることがみてとれる。

領域外の団体との協力についてみていこう。各団体分類のサンプル数が少ないことには留意しなければならないが、福祉団体が日本医師会に対して協力関係を言及しているものが多い(40団体中14団体,35.0%)。表1でも確認したように、医療・福祉分野での協力関係をみてとることができる。

労働団体においては、社会生産性本部との協力関係に言及しているものが多い(31団体中12団体,38.7%)。これは第2次調査でも指摘されている傾向であるが(伊藤1995)、社会生産性本部が労務関係を主たる管轄とするために労働団体との結びつきが強いようである。このほか、労働団体からの日本生活協同組合への協力の言及(31団体中10団体,32.3%)、市民・政治団体からの連合(36団体中12団体)や自治労(36団体中10団体)への協力の言及がみられ、労働と市民・消費者団体の相互関係を見てとることができる。市民・政治団体については日弁連との協力を言及するものも多い(36団体中14団体)。

なお、表1でみられた農林水産業団体と専門家団体、消費者団体の協調関係であるが、農林水産業団体で生協や消費者団体連絡会に言及するものがみられるものの、明示的ではない。また、表1において他の団体分類から協調的だと言及された行政関係団体については、全国知事会、全国市長会、全国町村長会ともに協力関係にある団体はあまり多くはない。協調的なアクターだと認識されていたとしても、実際の協力関係には至っていないようである。

3. 団体の政策選好

ところで、前節にみた団体間の協調-対立関係の基盤には利益や価値の一致・不一致があるものと考えられる。これは必ずしも実際の協力を現れるとは限らないが、団体が他団体と連合を形成する重要な条件であり(丹羽2006; Holyoke 2009)、潜在的な対立の可能性を示唆しているものと考えられる。そこで、近年の政策争点に対する選好をみることで、団体間の利害対立を別な視点からみていくこととする。まずは政策選好の構造を明確化するため、主要政策争点について5段階で質問した回答を量的変数とみなし、因子分析(主因子法・プロマックス回転)を行った。表3はその結果を示している。

固有値1.0以上を基準とすると、3つの因子が抽出された。第1因子は国民投票法制定、公益法人制度改革、郵政民営化、三位一体の改革、介護保険制度創設の因子負荷量が高い。これらは小泉政権下の構造改革において実施された政策が多い。そこで「構造改革」と名付けておく。第2因子は消費税引き上げ、TPP交渉参加、法人税率引き下げが高い因子負荷量を示している。これらは2012年時点において最も注目を集めた経済的争点である。そこ

で、「経済争点」と名付けておく。第 3 因子は農業者個別所得補償実施、子ども手当創設、介護保険制度創設の因子負荷量が高いので、「保障政策」と名付けておく。

	構造改革	経済争点	保障政策	共通性
消費税率引き上げ	.211	.511	.034	.437
TPP交渉参加	-.147	.966	-.018	.774
農業者個別所得補償実施	-.013	-.075	.633	.441
法人税率引き下げ	.183	.605	.024	.538
子ども手当創設	-.025	.050	.642	.402
国民投票法制定	.434	.163	-.234	.440
公益法人制度改革	.464	-.003	.005	.212
郵政民営化	.455	.157	-.149	.398
三位一体の改革	.847	-.149	-.039	.586
年金制度改革	.661	.071	.077	.482
労働者派遣法「物の製造業務」適用	.261	.141	.011	.135
介護保険制度創設	.401	.112	.387	.277
固有値	4.177	1.535	1.005	
寄与率(%)	34.806	12.788	8.377	
累積寄与率(%)	34.806	47.594	55.971	



図1 政策争点に対する選好（因子得点の平均値）

図1は、団体分類ごとに因子得点の平均値を図示したものである。経済団体において、構造改革と経済争点（消費増税、TPP交渉参加、法人減税）に賛成であり、保障政策に消極的であることがみてとれる。これに対して3因子とも対極的な位置にあるのが労働、市民・政治団体である。前節の表1でも労働、市民・政治団体から大企業系経済団体に対する対立的な評価がみられたが、政策選好においても対立の構図をみてとることができる⁴。

⁴ ここで取り上げている政策争点は、政治体制やイデオロギー対立にかかわるものではないため、既存の体制に対抗する価値推進団体という特徴を表しているとはいえない。別途、

農林水産業団体も経済争点においては経済団体と対極に位置する。これは主として TPP をめぐっての利害対立を表しているものと考えられる。協調-対立関係では明示的ではなかったものの、対立的な争点をみてとることができる。なお、経済争点については農林水産業団体と市民団体が近い位置にある。これは表 1 でも示された農林水産業団体から消費者団体に対する協調的な評価と整合的である。

行政関係団体は座標の原点付近にある。表 1 において行政関係団体に対して協調的だと評価した福祉、教育、専門家団体も原点に近く、ここで取り上げた政策争点の項目では、地方政府・政策受益団体連合がどのような利益を代表しているのかが明確ではない。

続いて各領域の主要な団体との協力関係の有無によって、政策選好がどのように異なるのかをみていこう。表 4 は、各主要団体と同一の領域内/外および協力関係の有無ごとに、政策争点に関する因子得点の平均値を示している。

		表4 主要な団体との協力関係と政策選好(因子得点の平均値)				N			表4 主要な団体との協力関係と政策選好(因子得点の平均値)				N
		構造改革	経済政策	保障政策					構造改革	経済政策	保障政策		
JA全中	領域外	なし	0.072	0.103	-0.026	200	全国知事会	領域外	なし	-0.009	-0.040	0.011	202
		あり	-1.002	-1.084	0.492	13			あり	0.118	0.358	-0.228	14
	領域内	なし	-0.004	-0.397	-0.289	7		領域内	なし	0.327	0.231	0.056	4
		あり	-0.092	-0.888	0.181	6			あり	-0.052	0.106	0.170	6
経団連	領域外	なし	-0.145	-0.282	0.173	136	全社協	領域外	なし	-0.011	0.024	-0.006	174
		あり	0.372	0.619	-0.059	16			あり	-0.061	-0.126	0.510	17
	領域内	なし	0.010	0.081	-0.266	49		領域内	なし	0.118	-0.059	-0.274	18
		あり	0.562	0.919	-0.370	25			あり	0.099	-0.144	-0.141	17
日商	領域外	なし	-0.167	-0.269	0.180	138	日本医師会	領域外	なし	-0.026	0.010	-0.029	188
		あり	0.660	0.619	-0.156	14			あり	0.140	-0.037	0.078	22
	領域内	なし	0.191	0.276	-0.277	54		領域内	なし	0.331	0.152	0.210	11
		あり	0.216	0.660	-0.383	17			あり	-0.208	-0.839	0.344	5
連合	領域外	なし	0.106	0.065	-0.172	180	日弁連	領域外	なし	0.090	0.087	-0.101	186
		あり	-0.529	-0.346	0.243	18			あり	-0.774	-0.632	0.628	24
	領域内	なし	-1.154	-1.226	0.888	6		領域内	なし	0.457	-0.053	0.221	11
		あり	-0.085	0.018	0.983	22			あり	-0.484	-0.387	0.319	5
自治労	領域外	なし	0.110	0.084	-0.193	184	日本生活協同組合	領域外	なし	0.094	0.111	-0.099	177
		あり	-0.754	-0.712	0.638	14			あり	-0.039	-0.267	0.469	25
	領域内	なし	-0.653	-0.418	0.729	15		領域内	なし	-0.232	-0.260	-0.024	11
		あり	0.076	-0.053	1.232	13			あり	-0.953	-0.895	0.488	13
日本PTA全国協議会	領域外	なし	0.025	0.001	-0.003	208	全国消費者団体連 絡会	領域外	なし	0.105	0.138	-0.098	176
		あり	-0.327	-0.044	0.637	7			あり	-0.107	-0.436	0.438	26
	領域内	なし	-0.449	-0.348	-0.423	7		領域内	なし	-0.423	-0.332	0.071	16
		あり	0.281	0.265	-0.112	4			あり	-1.021	-1.148	0.618	8

経団連、日商（日本商工会議所）といった経済団体と協力関係にある団体は、構造改革、経済争点に対して肯定的であり、保障政策には否定的な傾向が強い。これは経済団体分類以外にも当てはまるし、分類内でも傾向をより強く示している。一方で、JA 全中（全国農業協同組合中央会）、日本弁護士連合会（日弁連）、日本生活協同組合連合会（生協）、全国消費者団体連絡会（消団連）と協力関係にある団体では、経済団体とは異なり、構造改革、経済争点に対して否定的であり、保障政策には肯定的な傾向が強い。先に確認したように、政策争点に関しては、経済団体と農業団体や市民団体（消費者団体）との対立構造をみてとることができる。

労働団体については、連合、自治労ともに労働領域以外の協力団体において、構造改革、経済争点に対して否定的な傾向が強い。しかし、労働領域内においてはむしろ協力団体では中立的であり、協力関係にない団体ほど否定的な傾向がみられる。このように、労働界

国防や憲法をめぐる政策選好を検討する必要がある。

の主要団体は、領域外部では経済団体とは異なる利益を表出させる存在として期待されているものの、領域内部ではむしろ異なる利益要求を緩和させるように機能していると推察することができる。前節の団体間関係の分析では大企業労使連合の存在は確認されなかったものの、主要団体が労働領域の政策選好を経済団体とすり合わせる方向に働いている可能性も示唆される。なお、保障政策については労働領域全体で肯定的な傾向が強く、連合や自治労との協力関係による差異はみられない。

この他、全国知事会においては協力関係の有無によって明確な相違はみられない。ここでの項目ではやはり、行政関係団体の政策選好は捉えられないようである。

4. 主要な団体との協力関係と影響力

圧力団体が他団体と協力するのは、資源や情報の交換や、連合して活動を行うことで政策過程により大きな影響力を発揮できるためだと考えられる。それならば、影響力の大きい団体と協力することによって、自らの利益を効果的に反映させることができると考えられる。圧力団体調査においては、主要な団体との協力関係とともに、日本政治全般および関心政策領域に対する影響力の有無を尋ねている⁵。その結果をもとに、各領域の頂上団体の影響力を検討しよう。

圧力団体調査では、日本政治全般への影響力および回答団体が関連する領域における主要な団体の影響力の有無（2値）を尋ねている。表5は、領域内外および協力関係の有無ごとに、それぞれについて影響力がありという回答の数を示している（カッコ内は割合）。

日本政治全体への影響力については、経団連が157団体（61.8%）で最も多く、続いて連合の116団体（45.4%）、全国知事会（99団体、39.0%）、日商（92団体、36.2%）が続く。このように、労使の頂上団体および行政関係団体が日本政治に影響力を及ぼしていると評価している団体が多い。全体的な傾向として、同一団体分類であるかどうかにかかわらず、協力関係にある団体において影響力があるという回答が多い。

回答団体の関連領域における影響力をみていこう。全体への影響力が政治に関する漠然としたイメージであるのに対して、関連領域は回答団体の実質的な影響力評価だと考えられる。そのため、どの団体でも全般に日本政治全体の場合よりも影響力があるという回答が減っている。最も多い経団連であっても81団体（30.8%）、連合で49団体（18.6%）である。

⁵ たびたび指摘されていることだが、政治的影響力を的確に測定することは非常に困難である（Baumgartner and Leech 1996; Leech 2010; Klüver 2013）。ここでは1つの指標として調査票における回答をもとに主要団体の評判（声価）を分析する。

			全体				全体		
			影響力	関連領域 影響力			影響力	関連領域 影響力	
JA全中	領域外	なし	45(20.0)	8(3.4)	全国知事会	領域外	なし	82(36.3)	16(6.9)
		あり	7(46.7)	7(46.7)			あり	9(56.3)	8(44.4)
	領域内	なし	2(25.0)	1(11.1)		領域内	なし	3(50.0)	1(16.7)
		あり	2(33.3)	3(50.0)			あり	5(83.3)	6(85.7)
全体		56(22.0)	19(7.2)	全体		99(39.0)	31(11.8)		
経団連	領域外	なし	85(57.0)	34(22.1)	全社協	領域外	なし	10(5.0)	6(2.9)
		あり	14(77.8)	9(47.4)			あり	2(11.8)	2(11.1)
	領域内	なし	99(59.3)	14(23.3)		領域内	なし	1(4.8)	2(10.0)
		あり	26(89.7)	24(80.0)			あり	3(20.0)	9(52.9)
全体		157(61.8)	81(30.8)	全体		16(6.3)	19(7.2)		
日商	領域外	なし	49(32.2)	12(7.6)	日本医師会	領域外	なし	66(30.4)	15(6.7)
		あり	8(53.3)	6(40.0)			あり	12(60.0)	10(47.6)
	領域内	なし	23(33.8)	9(12.9)		領域内	なし	1(9.1)	1(7.7)
		あり	12(63.2)	12(60.0)			あり	4(66.7)	5(83.3)
全体		92(36.2)	39(14.8)	全体		83(32.7)	31(11.8)		
連合	領域外	なし	83(40.5)	20(9.4)	日弁連	領域外	なし	46(22.0)	12(5.6)
		あり	14(63.6)	11(50.0)			あり	10(35.7)	11(39.3)
	領域内	なし	3(42.9)	2(25.0)		領域内	なし	1(7.7)	2(13.3)
		あり	16(80.0)	16(80.0)			あり	2(50.0)	2(50.0)
全体		116(45.7)	49(18.6)	全体		59(23.2)	27(10.3)		
自治労	領域外	なし	27(12.7)	5(2.3)	日本生活協同組	領域外	なし	15(7.7)	10(4.9)
		あり	3(20.0)	8(50.0)			あり	6(25.0)	7(28.0)
	領域内	なし	2(13.3)	2(12.5)		領域内	なし	1(5.3)	0(0.0)
		あり	2(16.7)	3(25.0)			あり	3(18.8)	5(31.3)
全体		34(13.4)	18(6.8)	全体		25(9.8)	22(8.4)		
日本PTA全国協議会	領域外	なし	4(1.7)	8(3.3)	全国消費者団体連絡会	領域外	なし	27(13.9)	10(4.9)
		あり	2(25.0)	2(25.0)			あり	8(32.0)	9(36.0)
	領域内	なし	0(0.0)	0(0.0)		領域内	なし	1(4.5)	1(4.5)
		あり	2(50.0)	2(50.0)			あり	4(30.8)	5(38.5)
全体		8(3.1)	12(4.6)	全体		40(15.7)	25(9.5)		

			5点尺度の平均値				5点尺度の平均値	
JA全中	領域外	なし	2.88	全国知事会	領域外	なし	2.85	
		あり	2.87			あり	3.29	
	領域内	なし	2.56		領域内	なし	2.80	
		あり	3.50			あり	3.33	
経団連	領域外	なし	2.92	全社協	領域外	なし	2.80	
		あり	3.19			あり	3.42	
	領域内	なし	2.64		領域内	なし	2.90	
		あり	2.97			あり	3.21	
日商	領域外	なし	2.95	日本医師会	領域外	なし	2.86	
		あり	2.94			あり	3.09	
	領域内	なし	2.70		領域内	なし	2.77	
		あり	2.95			あり	3.17	
連合	領域外	なし	2.85	日弁連	領域外	なし	2.84	
		あり	3.04			あり	3.17	
	領域内	なし	2.63		領域内	なし	2.86	
		あり	3.18			あり	3.00	
自治労	領域外	なし	2.85	日本生活協同組合	領域外	なし	2.85	
		あり	3.06			あり	3.00	
	領域内	なし	2.94		領域内	なし	2.95	
		あり	3.15			あり	3.06	
日本PTA全国協議会	領域外	なし	2.85	全国消費者団体連絡会	領域外	なし	2.82	
		あり	3.37			あり	3.17	
	領域内	なし	2.89		領域内	なし	2.96	
		あり	3.75			あり	3.08	

協力関係がある団体ほど影響力を認知している傾向は日本政治全体の場合と変わらない。むしろ、協力関係にない団体との差が大きくなっている。また、協力関係にある中でも、同領域の団体のほうが影響力を認知している。各主要団体ともやはり自領域において影響

力を発揮していることが推察される。

それでは、政治的影響力が大きいと考えられる主要団体と協力関係にあることによって、回答団体は自団体の影響力を高めているのだろうか⁶。表6は、主要団体と同領域内/外および協力関係の有無ごとに回答団体の主観的影響力認知の平均値を示している（5点尺度。数字が大きいほど影響力が大きい）。全体的に各団体と協力関係にあるほうが自己影響力認知も高いことがみてとれる⁷。経団連、連合、全国知事会、全国社会福祉協議会でその傾向が強い。同領域であるかによる差異はあまりみられない。

以上の影響力の分析から、団体は協力関係にある主要団体の影響力を評価し、さらに自らの影響力も高く認知している。とりわけ、経団連、連合、全国知事会といった団体が協力関係と影響力という観点からは特徴的である。

5. 経団連と連合の影響力推移

最後に、本章の趣旨とはやや異なるが、圧力団体調査の蓄積をふまえて、経団連と連合という労使の頂上団体との協力関係数および影響力の時点間における変化を確認することで、労使関係における圧力団体世界の変化を確認しよう。

冒頭で述べたように、圧力団体調査では第2次調査から具体的な団体名を挙げて協力関係、日本政治全体への影響力の有無、関連政策領域での影響力の有無を尋ねている。ここでは、1994年、2003年、2012年のほぼ10年おきの3時点（20年間）の結果を比較する⁸。

図2は経団連、図3は連合と協力関係にあると言及した団体の割合である。経団連では2012年の第4次調査において領域内外の団体ともに減少傾向がみられる。一方、連合については3時点間であまり変化がみられない。

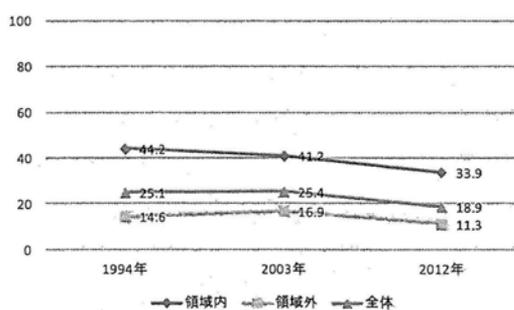


図2 経団連との協力団体 (%)

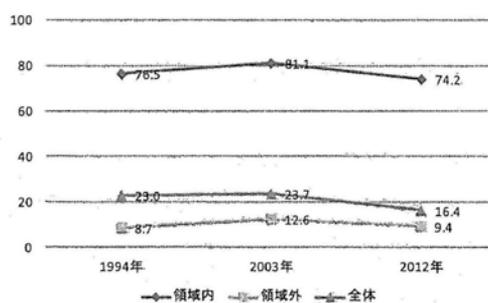


図3 連合との協力団体 (%)

⁶ 自団体の影響力が大きいため、他団体との連携や協力が多いうように因果関係が逆の可能性も考えられる。

⁷ 26の主要団体との協力数と主観的自己影響力認知との相関係数を求めると0.267であり、協力数が多いほど自己の影響力が高いことがわかる。

⁸ 3時点のいずれも回答した団体に絞って分析することも可能であるが、サンプル数が激減してしまうため各時点の調査サンプル全体を用いて分析している。

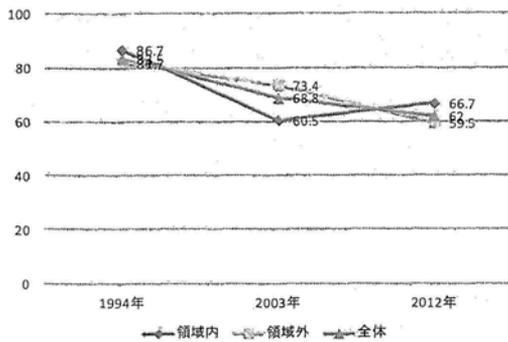


図4 経団連の日本政治全体への影響力 (%)

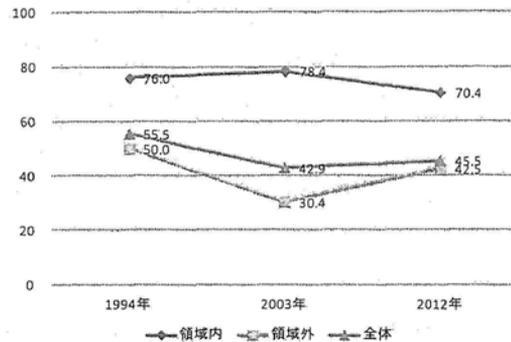


図5 連合の日本政治全体への影響力 (%)

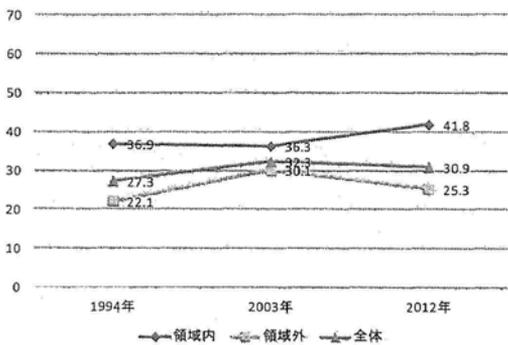


図6 経団連の関連政策領域における影響力 (%)

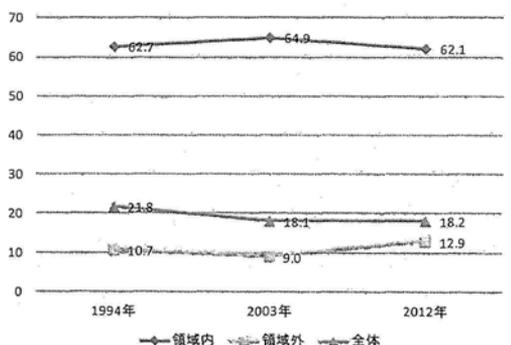


図7 連合の関連政策領域における影響力 (%)

図4と図5は日本政治全体への影響力についてである。図4の経団連においては1994年の第2次調査では領域内外にかかわらず80%以上の団体が影響力ありと回答していたのに対して、2003年では大きく減少している。2012年では領域外団体ではさらに減少傾向にあるが、領域内団体ではやや増加している。連合においては、領域内団体では3時点間であまり変化はないものの、2012年でやや減少している。領域外団体では1994年の50.0%から2003年には30.4%と大きく減少した後、2012年において42.5%と回復している。このように領域外の団体からみれば2003年の自民党小泉政権下と比べて、民主党政権下における連合の影響力評価は高まっている。しかし、1994年時点と比べると連合の存在感は弱まりつつあるといえる。

図6と図7は関連政策領域における影響力についてである。図6の経団連、図7の連合ともに3時点間であまり大きな変化はみられない。日本政治全体への影響力の場合とは異なる傾向を示している。

以上のことから、この20年間の様々な政治・社会変動にもかかわらず、労使の頂上団体に対する協力関係や影響力にはそれほど大きな変化はないようである。経済界のトップである経団連については、協力関係数、日本政治全体に及ぼす影響力の認知ともかつてほどではなく、求心力を落としている。しかし、各団体の関連領域においては安定した結果を

示している。連合については、労働領域の団体においては安定して高い協力関係と影響力認知を得ている。経団連、連合ともに日本政治全体についての影響力という、いわば日本政治に対する各団体の漠然としたイメージでは変化が確認されるものの、実質的な変化は確認されない。

6. 知見のまとめ

本章では、社会過程における圧力団体間の相互関係を捉えることで、社会過程における利害関係の様相を考察することを目的とした。これまでの分析から明らかとなった知見をまとめておこう。

- 1) 異なる領域の団体間よりも、同一領域の団体同士の方が協調的な関係にある。ただし、各領域の主要な団体との協力関係はそれほど多くはない。労働団体は例外であり、連合と協力関係をもつ団体が多い。
- 2) 農林水産、福祉、専門家、教育団体といった団体で行政関係団体に対して協調的であるという評価が高く、従来から指摘されてきた地方政府・政策受益団体連合という特徴をみてとることができる。しかし、全国知事会など主要な団体に対して協力関係にある団体は少ない。また、行政関係団体は政策選好において特徴がみられず、これらの団体がどのような利益や価値を基盤としているのかは、ここでは捉えられなかった。
- 3) 農林水産業団体、専門家団体、消費者団体の間に協調的な関係が示唆される。政策選好においても、経済争点（消費増税、TPP 交渉参加、法人減税）については農林水産業団体と市民団体が近い位置にある。
- 4) 労働団体や市民団体は、大企業系経済団体に対して対立的だという評価がみられる。政策選好においても、構造改革、経済争点、保障政策のいずれにおいても対極的な位置にある。これらのことから、日本政治について従来から指摘されてきた本系列と別系列からなる関係の構造をここでも確認することができる。
- 5) 団体は同一領域内外を問わず協力関係にある主要団体の影響力を評価し、さらに自らの影響力も高く認知している。とりわけ、経団連、連合、全国知事会といった団体が協力関係と影響力という観点からは特徴的である。
- 6) 第2～4次調査の時点間比較から、経団連と連合という労使の頂上団体に対する協力関係や影響力にはそれほど大きな変化はない。ともに政治全体についての影響力という日本政治に対する漠然としたイメージでは影響力の低下がみられるものの、実質的な変化は確認されない。

2012年時点の圧力団体関係について、経済団体 vs 労働団体・市民団体という構造が垣間見えた。その一方で、大企業労使連合の存在は確認できなかった。第2, 3次調査において

労使の利益基盤が狭隘化していることは指摘されてきたものの、現時点においては利害関係を共有できず、労働側からみればやや対立的に捉えられているようである。

このほか、興味深いのは農林水産業団体、消費者団体、専門家団体と協調的であり、2012年時点においては、TPP への交渉参加に対して反対の姿勢をとる団体同士の相互連携だと考えられる。こうした大企業系経済団体および政府に対抗する連携関係が一時的なものであるのか、なんらかの団体連合を形成するのかが興味深いところであり、今後も注視が必要である。

引用文献

- 石田雄, 1981, 『現代組織論』 東京大学出版会.
- 伊藤光利, 1988, 「大企業労使連合の形成」『レヴァイアサン』 2.
- 伊藤光利, 1995, 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合(1)—第2次圧力団体調査の分析—」『政策科学』 3(2): 15-30.
- 伊藤光利, 1996a, 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合(2)—第2次圧力団体調査の分析—」『政策科学』 3(3): 21-37.
- 伊藤光利, 1996b, 「地方政府に媒介された多元主義」『奈良法学会雑誌』 8(3・4): 23-85.
- 伊藤光利, 1997, 「二重国家への途?」『政策科学』 4(2): 1-25.
- 伊藤光利, 1998, 「大企業労使連合再訪—その持続と変容—」『レヴァイアサン』 臨時増刊: 73-94.
- 田口富久治, 1969, 『社会集団の政治機能』 未来社.
- 辻中豊・石生義人, 1998, 「利益団体ネットワーク構造と政権変動—二層構造の発見—」『レヴァイアサン』 臨時増刊: 22-43.
- 丹羽功, 2006a, 「利益団体間の協力と対立」村松岐夫・久米郁男編『日本政治の30年—政治家・官僚・団体調査にみる構造変容—』 東洋経済新報社: 277-297.
- 丹羽功, 2006b, 「利益団体間の協力と対立」『近畿大学法学』 53(3・4): 274-298.
- 村松岐夫, 1981, 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社.
- Almond, Gabriel, A. and Bringham G. Powell Jr. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 2nd ed, Little Brown and Company. (本田弘・浦野起央監訳, 1986, 『比較政治学[第二版]』 時潮社.)
- Baumgartner, Frank R. and Beth L. Leech. 1996. "The Multiple Ambiguities of "Counteractive Lobbying"," *American journal of Political Science*, 40(2): 521-542.
- Holyoke, Thomas T., 2009, "Interest Group Competition and Coalition Formation," *American Journal of Political Science*, 53(2): 360-375.
- Honjnacki, Marie, 1997, "Interest Groups' Decision to Join Alliances or Work Alone," *American Journal of Political Science*, 41(1): 61-87.

- Katzenstein, P. J, 1984, *Corporatism and Change*, Cornell University Press.
- Klüver, Heike, 2013, *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Leech, Beth L. 2010. "Lobbying and Interests," L. Sandy Maisel and Jeffrey M. Berry eds, *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, New York: Oxford University Press: 534-551.
- Salisbury, Robert H., John P. Heinz, and Robert L. Nelson, 1987, "Who Works with Whom?: Interest Group Alliances and Opposition," *American Political Science Review*, 81(4): 1217-1234.
- Schmitter, P. C. 1974 "Trends Toward Corporatist Intermediation," P. C. Schmitter and G. Lehmbruch eds. *Still the Century of Corporatism?* London: Sage: 7-52 . (山口定監訳.1984.『現代コーポラティズム I』木鐸社.)
- Shattschneider, Elmer E. 1960. *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston. (内山秀夫. 1972. 『半主権人民』 而立書房.)

第4章 官民関係の変質

久保 慶明 (琉球大学)

1. 官民関係からみる日本の行政

戦後日本の行政は、民間部門との間に協力的な関係を築き (Johnson 1978=1982 ; Samuels 1987 ; Okimoto 1989=1991 ; 村松 1994 ; 大山 1996)、自民党長期政権下では与党政治家との間にも協力関係を築いた (村松 1981 ; 蒲島 1990 ; 加藤 1997)。しかし、経済のグローバル化が進む中で、汚職や談合など緊密な官民関係の持つ逆機能が露呈し、その改革が進んだ。また、政策決定の仕組みが集権化する中で、行政官僚と自民党政治家の協力関係は解消した (村松 2010)。

その結果、日本の官民関係はどのように変容したのだろうか。官僚側の研究では変化に注目するものが多い。高級官僚へのサーベイ調査によれば、官僚はその認識において、政治的に中立化しながら社会からも撤退している (真淵 2004)。民間組織との接触頻度も、1990年代から2000年代にかけて減少している (曾我 2006)。さらに、パブリック・コメント手続などを通じて、官僚制はより広い民意にも応答し始めている (原田 2011)。これに対して団体側の研究は、官民関係の持続に注目するものが多い。審議会等の諮問機関や天下りの分析によれば、人員の交換による官民のネットワークは2000年代に入っても持続している (濱本・辻中 2010)。社会団体に対するサーベイ調査からは、行政が関わりを持つ団体の割合は減少していないことが指摘されている (森 2010)。

もともと、以上のような変化と持続は相矛盾するものではない。たとえ官僚が社会との接触を減少させたとしても、行政機能そのものが縮減するとは限らない。民営化を例にとれば、日本では当該任務の公的性格を前提として、その担い手や実施手法を多様化させ、規制手法を高度化する色彩が強い (原田 2008)。多様な民間組織に業務を委ねていったとしても、それを管理するのはあくまで国家の役割なのである。近年、「国家の空洞化」が生じてきたと指摘されるが (Milward and Provan 2000)、それは見方を変えれば「国家の多元化」でもある (Heinrich et al. 2010)。そのため、従来の行政ネットワークが持続している場合も、その機能的な変化に注目しなければならない。たとえば日本では、権限を中心とした階統的なネットワークから、情報を中心としたネットワークへの変化が明らかとなっている (辻中 2000)。このような問題意識のもと、規制構造の変容と官僚制の裁量行使に注目した研究も始まっている (村上 2013)。

ただし、このような行政活動のなかで、頂上レベルで活動する団体がどのように位置づけられているのかは、必ずしも十分に検討されてこなかった。第1に、頂上レベルの団体はそれ以外の団体に比べて政治変動に反応しやすい (森・久保 2014)。しかし、政党や政治

家との関係については検討が行われてきたものの（辻中 2006）、行政との関係については積み残されている。第 2 に、近年の日本では産業分野で規制緩和が進む傍らで、環境保全や消費者保護を目的とした規制はむしろ強化されている（曾我 2013 : 363-364）。しかし、それらの動きが団体の活動に与えている影響の研究は十分に進んでいない。

本章ではこれら 2 つの課題を念頭に置きながら、頂上レベルで活動する団体の視座から日本の行政の展開を捉えていく。以下、2 節で団体—行政関係を通時的に分析する。そのうえで 3 節では、省庁再編後の府省を単位として、各分野における団体—行政関係の展開をみていく。最後に 4 節で議論をまとめる。

2. 団体—行政関係の推移

（1）変化と持続

圧力団体調査では 1980 年の第 1 次以来、行政との関係を様々な角度から質問してきた。4 時点で継続する質問への回答をまとめたのが表 1 である。具体的には、許認可、法的規制、行政指導を受ける関係があるかどうか、団体や業界などの事情について意見交換をしているかどうか（意見交換）、政策立案などについて行政機関から相談を受けるかどうか（行政から相談）、政策決定や予算活動に対する協力や支持をしているかどうか（政策協力）、審議会や諮問機関に委員を送っているかどうか、行政機関の退職者にポストを提供しているかどうか（ポスト提供）、補助金や助成金などの交付を受けているかどうか、という 9 項目である。

表1 団体と行政との関係

	1次	2次	3次	4次
許認可	119(48.6)	95(38.7)	109(50.0)	124(49.6)
法的規制	117(48.0)	105(49.6)	87(36.5)	85(35.6)
行政指導	126(51.3)	122(50.0)	100(47.4)	92(38.5)
意見交換	200(82.0)	204(87.6)	205(71.0)	207(71.7)
行政から相談	189(75.6)	168(68.3)	164(70.1)	227(77.3)
政策協力	165(66.3)	151(61.9)	149(64.3)	128(44.3)
審議会	171(68.4)	156(63.5)	140(60.1)	155(53.3)
ポスト提供	47(18.9)	73(29.8)	67(28.8)	59(20.5)
補助金	52(21.4)	61(27.4)	47(19.1)	64(25.5)

第 1 次（1980 年）と第 4 次（2012 年）を比べると、許認可、ポスト提供、補助金、行政からの相談はあまり変化していない。それに対して、法的規制、行政指導、政策協力、意見交換、審議会の割合は減少している。特に政策協力は約 20 ポイント減少した。

変化はいつ生じたのか。第 1 次から第 2 次（1994 年）の間には許認可が減少したものの、大きな変化はなかった。これは 1993 年の政権交代が団体—行政関係の基調に影響を及ぼさなかったことを示唆する。それに比べると、第 2 次から第 3 次（2003-4 年）の間には、許認可の増加、法的規制、意見交換、補助金の減少が生じている。しかし、最も変化の程度が大きかったのは第 3 次から第 4 次までの間で、行政指導、政策協力、審議会、ポスト提

供が減少した。紙幅の都合で図表は示さないが、この結果は第3次と第4次の連続調査団体に限定しても確認できる。

このように、頂上レベルの団体—行政関係には、2000年代に入って大きな変化が生じている。興味深いのは、許認可などの権限、ポスト提供の人材資源、補助金といった資金などの交換が続いているのに対して、政策協力や意見交換といった情報資源の交換が減少していることである。さらに、戦後日本の行政の特徴とされてきた行政指導の減少も注目される。

(2) 民主党政権下における審議会・私的諮問機関・天下り

2003年と2012年の間に、なぜ、このような変化が生じたのだろうか。この時期に起きた政治変動としてまず想起されるのは、2009年の政権交代である。政権を獲得した民主党は、「脱官僚主導」を掲げながら「新しい公共」を理念として掲げ、その実現に取り組んだ。民主党政権による取り組みが団体—行政関係に影響を与えたのか、検討していこう。

表2 2009年政権交代前後の団体—行政関係

	2008	2010	2011
許認可数	13,461	14,174	14,579
審議会数	115	115	
審議会委員人数	1,848	1,746	
私的諮問機関数	727	692	
再就職および出向先法人数	4,256		1,040

出所) 本章の表3、表6、表7、表8

表3 審議会等数、私的諮問機関数、審議会等の委員構成

	1975	1986	1996	2006	2008	2010	f-c	f-e
	a	b	c	d	e	f		
中央官庁	11.1	5.3	4.4	0.8	0.2	0.2	-4.2	0.1
付属機関	4.2	3.9	3.4	4.8	6.3	6.0	2.6	-0.3
国会議員	3.6	2.8	2.4	2.2	2.0	1.5	-0.9	-0.5
地方自治体	5.6	4.1	3.7	3.0	4.1	3.3	-0.4	-0.8
公共団体	12.8	14.1	15.2	7.7	4.9	5.5	-9.7	0.6
経済団体	26.0	27.2	24.9	17.5	15.5	15.0	-9.9	-0.5
企業	11.5	11.2	10.3	11.8	9.3	8.5	-1.8	-0.7
産業団体	12.7	14.2	12.7	4.2	4.6	5.0	-7.7	0.4
経済総合団体	1.8	1.8	1.9	1.4	1.6	1.5	-0.4	-0.1
労働組合	3.1	3.9	3.8	2.3	2.1	2.2	-1.6	0.1
ジャーナリズム	3.5	4.1	3.4	2.5	2.9	2.9	-0.5	-0.1
専門サービス団体	5.6	6.5	7.1	9.1	12.3	13.7	6.6	1.4
大学教授等	21.5	24.6	27.0	44.3	42.7	42.4	15.4	-0.3
市民・消費者・婦人団体	1.3	1.5	1.9	2.9	3.1	4.0	2.1	0.9
その他(評論家)	1.6	1.9	2.9	2.9	4.0	3.3	0.4	-0.6
N	5,439	4,684	4,652	1,850	1,848	1,746	-2,906	-102
審議会数	246	213	217	110	115	115	-102	0
私的諮問機関数		298[270]	388[278]		727	692	304	-35

出所)『審議会総覧』各年版、私的諮問機関数については次表を参照

1975年から1996年までの数字は金(1998)、2006年の数字は濱本・辻中(2010)による

表2は、許認可数、審議会数、その委員人数、私的諮問機関数、行政官僚の再就職およ

び出向（いわゆる「天下り」）先法人数を 2009 年の政権交代前後で比較したものである。大きく減少したのは、「再就職あるいは出向先法人数」である。これは民主党政権が天下りを原則禁止したことの帰結であろう。

しかし、他の項目では大きな変化は生じていない。たしかに審議会人数は 102 人減少して私的諮問機関数が 35 減少している。これは政権交代に伴う諮問機関の改廃の影響であろう（濱本 2012 : 75）。しかし、全体に占めるその割合は必ずしも大きくない。許認可数は 2008 年から 2010 年にかけて 707 増加し、2011 年にはさらに 405 増加している。後述するように、許認可数の増加は政権交代前からの持続的な傾向である。

さらに、表 3 に示した審議会の委員構成を詳しく見ても政権交代に伴う変化は大きくない。第 1 に、公的な審議会等と私的諮問機関という「諮問機関の二層構造」（曹 1996）が持続している。審議会委員数の大幅な変化が生じたのは、1975 年から 1986 年、1996 年から 2006 年の間である。それぞれ 1978 年の審議会整理と、中央省庁等改革基本法に基づく審議会等の統廃合による。中央省庁等改革に伴って半減した審議会等は下部組織としても存続したが（朝日新聞 2005 年 2 月 27 日）、私的諮問機関数の倍増という影響をもたらした。その構造は政権交代後も続いている。第 2 に、委員構成では 1990 年代から 2000 年代にかけて公共団体や経済団体の割合が減少し、結果として大学教授等の割合が相対的に上昇した。これらの傾向は政権交代後の 2010 年まで持続している。やはり、2009 年の政権交代の影響は限定的に捉えざるを得ない。

ここまで見てきたように、政権交代という短期的な政治変動が頂上レベルの団体—行政関係に与えた影響は必ずしも大きくない。そこで次に、より長期的な行政手法の変化に注目してみたい。

（3）行政指導と最大動員システムの現在

戦後日本の行政は、政策形成に際して社会資源を効率的に動員するシステムをつくり（村松 1994）、そのための具体的な手法として行政指導など事前規制的な手法をとった（Johnson 1978=1982 ; Samuels 1987 ; 大山 1996）。このような特徴は、戦後日本の高度経済成長を実現させる一因となった。それを社会の側から支えたのが、頂上レベルで活動する各種の団体だった。しかし、社会との密接な関係は汚職や談合の温床となったために国内外からの批判を集め、行政手続きの公式化が進むことになった。その中で頂上レベルの団体の位置づけに変化はあったのだろうか。ここでは、行政機関の政策決定や予算活動に協力しなくなった団体がどのような特徴を持つかを検討する。

表 4 は、「政策決定や予算活動に協力や支持をする」と回答した団体の割合を、許認可など各項目に該当する団体別に示したものである。たとえば第 1 次調査の「許認可」は、1 次調査で行政から許認可を受ける関係にあると回答した 117 団体のうち、行政への政策協力をを行う団体が 83.0%にあたる 72 あることを示している。これは全体に比べると約 15 ポイント高く、許認可を受けていない団体に比べて政策協力しやすいことを意味している。

表4 行政との関係別にみた政策協力団体の割合

	政策決定や予算活動				政策実施
	1次	2次	3次	4次	4次
許認可	72(83.0)	97(75.8)	79(73.2)	56(46.3)	69(57.1)
法的規制	74(79.9)	91(71.2)	62(72.1)	37(44.6)	44(53.1)
行政指導	87(82.3)	102(72.0)	71(71.8)	45(49.5)	54(60.0)
意見交換	155(78.3)	142(70.0)	145(71.1)	117(57.1)	128(63.1)
行政から相談	141(74.7)	128(76.2)	126(76.9)	116(52.8)	131(60.1)
政策提言				106(61.7)	111(65.0)
審議会	128(76.2)	116(75.9)	106(75.8)	90(58.9)	100(65.4)
ポスト提供	39(83.0)	53(73.7)	53(79.2)	46(78.0)	39(68.5)
補助金	46(90.2)	43(71.7)	41(87.3)	32(50.8)	42(65.7)
業務受託				31(57.5)	37(69.9)
モニタリング				73(64.1)	79(70.0)
全体	165(66.3)	151(61.9)	149(64.3)	128(44.3)	140(48.8)

表4をみると、第3次まではいずれの項目も高い割合を示している。これは、行政と何らかの関係を持つ団体ほど政策決定や予算活動に協力していたことを意味する。特に第1次では第2次に比べて、許認可、法的規制、行政指導、補助金を受ける団体や、意見交換を行う団体で政策協力を行う団体の割合が高かった。

しかし、第4次では項目間のばらつきが大きくなっている。意見交換、審議会、ポスト提供などに該当する団体では割合が高い一方で、許認可、法的規制、行政指導、補助金などを受ける団体では、全体と同程度の割合にとどまっている。これは、権限や資金の交換が政策決定や予算編成への協力とつながりにくくなったことを示唆している。

ところで、第4次調査では「政策実施や法執行に対する協力や援助をしている」という項目を新たに設問した。これと各項目との関係を表4の最右列に示している。政策決定や予算活動への協力に比べて、全体に該当率が高いことがわかる。特に、許認可や行政指導でも全体より該当率が高いことが注目される。残念ながら第3次までは調査項目がないが、少なくとも第4次の時点において、行政活動に占める団体の役割が、政策決定や予算活動よりも政策実施や法執行を中心としたものになっていること示唆している。このような動きは、行政手続法の制定等による政策形成手続の統一化、独立行政法人制度の創設など政策の立案と実施の分離の進展といった行政改革と整合的である。

このように、かつて日本の行政の特徴とされた行政指導などの規制手法は、政策決定や予算活動との関わりが薄れている一方で、政策実施や法執行における団体－行政関係は依然として存在している。頂上レベルの団体と行政との関係は、その「外延」(cf.村松 1983；稲継 2013)を維持しつつも、質的な変化を遂げつつあると言うことができよう。

3. 府省別にみた団体－行政関係

前節では、全府省をひとまとめにして団体—行政関係の推移をみてきた。頂上レベルでは 2000 年代に入って、政策決定や予算活動への協力や意見交換など、情報資源の交換が減少している。他方で、許認可などの権限、ポスト提供の人材資源、補助金といった資金などの交換関係は持続している。

もっとも、中央省庁の政策形成スタイルは組織ごとに多様である（村松 1981；城山・鈴木・細野編 1999；城山・細野編 2002）。省庁再編前の組織単位でみると、民間組織との接触が活発なのは、厚生省、農林水産省、通商産業省、建設省などである。ただし、ほとんどの省庁は 2000 年代までに民間組織との接触を減少させた。その例外は自治省と厚生省であった（曾我 2006）。

本節では団体側の調査データを中心に、中央省庁の政策形成スタイルの中での団体—行政関係の変化を捉えてみたい。その際、中央省庁再編後の組織を単位とすることによって、新たな知見を提示することを試みる。権限、資金、人材、情報といった資源について検討していこう。

（１）規制の増加

表 5 は、総務省行政評価局による「許認可等の統一的把握の結果について」に基づき、府省別の許認可等事項数の推移を示している。省庁再編前の 1988 年および 1998 年の値も、省庁再編後の構成と揃うよう再計算している。

1988 年と 2012 年の値を比べると、全体で 4,301 項目（40.5%）増加した。特に、環境省（121.8%）、国家公安委員会（116.2%）、法務省（78.2%）、総務省（54.8%）、厚生労働省（46.3%）で増加率が高い。その一方、公正取引委員会（−28.0%）、財務省（−19.7%）、国土交通省（−11.3%）では許認可数が減少した。

規制緩和や民営化などの規制改革は、社会への行政の関与を縮減させると考えられやすい。しかし、そのように縮減させているのは一部の府省に過ぎない。ほとんどの府省では、規制改革が進む 2000 年代に許認可等事項数を増大させているのである¹。

¹ 許認可等の件数は、「許認可等の実態の統一的把握基準」の参考 3 に基づいて把握している。すなわち、①許認可等の根拠法令の項（項に細分されていない場合は条）ごとに 1 事項として数える、②同一の項のうちに用語の異なる数個の許認可等の根拠が規定されている場合は、用語の異なるごとにそれぞれ 1 事項として数えている。一方、規制緩和等の改革の態様は、①規制の廃止、②規制対象範囲の縮小、③規制基準の緩和、④強い規制から弱い規制への緩和など、様々なケースがある。このため、法律の廃止等により規制自体が廃止される場合は、その根拠条項も廃止されるため、当然、許認可等の件数は減少する。しかし、規制対象範囲の縮小、規制基準の緩和、強い規制から弱い規制への緩和等の場合は、許認可等の根拠条項が残るため、許認可等の件数の減少には結び付かない場合、あるいは逆に、許可であったものの一部について届出で足りることとした場合に、届出の根拠条項が新たに設けられる等により件数が増加する場合もある（「許認可等の統一的把握の結果について」2 頁）。

表5 府省別の許認可数の推移

	1988	1998	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	b-a	増減率	
	a													b		
内閣府	82	不明	77	77	81	81	80	95	109	101	94	92	92	10	13.0	
公正取引委員会	26	27	25	23	23	23	23	23	23	23	19	19	19	-7	-28.0	
国家公安委員会	97	151	117	117	120	126	125	125	203	225	232	232	233	136	116.2	
金融庁	—	—	1,421	1,501	1,634	1,736	1,845	1,782	1,859	1,901	1,934	1,948	2,054	633	44.5	
消費者庁	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	30	30	30			
総務省	416	不明	575	604	650	663	669	673	677	698	735	718	731	315	54.8	
法務省	148	190	237	278	285	297	299	294	334	338	333	333	333	185	78.1	
外務省	39	47	47	47	51	51	50	43	56	50	50	50	52	13	27.7	
財務省	1,143	800	727	734	771	772	809	831	904	922	977	985	1,000	-143	-19.7	
文部科学省	580	659	566	573	586	622	636	636	689	689	711	747	750	170	30.0	
厚生労働省	1,548	1,970	1,543	1,602	1,862	1,910	1,894	1,936	2,051	2,178	2,173	2,168	2,263	715	46.3	
農林水産省	1,270	1,313	1,114	1,132	1,219	1,323	1,383	1,379	1,426	1,443	1,500	1,513	1,571	301	27.0	
経済産業省	1,883	1,710	1,866	1,935	1,997	2,038	2,058	2,069	2,101	2,240	2,310	2,317	2,348	465	24.9	
国土交通省	2,862	2,519	2,042	2,058	2,161	2,343	2,437	2,485	2,576	2,613	2,614	2,631	2,631	-231	-11.3	
環境省	156	221	229	291	325	353	379	384	408	411	425	429	435	279	121.8	
防衛省	28	31	35	35	38	38	38	31	45	37	37	37	37	9	25.7	
合計	10,278	10,528	10,621	11,007	11,803	12,376	12,725	12,786	13,461	13,869	14,174	14,249	14,579	4,301	40.5	

値はいずれも3月31日時点

1988年の値は、それぞれ以下の合計

内閣府=総理府本府+経済企画庁+沖縄開発庁、総務省=総務庁+郵政省+自治省、文部科学省=文部省+科学技術庁、厚生労働省=厚生省+労働省、

国土交通省=国土庁+建設省+運輸省+北海道開発庁

出所)1988年は辻中(1996)、1998年は辻中(2003)、他は総務省行政評価局「許認可等の統一的把握の結果について」2013年3月

なお、図表には示していないが規制の種類に変化がみられる。「一般的な禁止を特定の場合に解除する行為、特定の権利等を設定する行為(例:許可、認可、免許、指定等)」を「強い規制」、「一定の事実を行政庁に知らせるもので、行政庁は原則として記載事項を確認し、受理するにとどまるもの等(例:届出、提出、報告等)」を「弱い規制」とすると、「強い規制」は減少傾向にある。2002年に37.5%を占めていたのに対して、2007年には33.5%、2012年には32.9%となった。これに代わって増えたのは「弱い規制」であり、2002年44.7%に対して、2007年49.1%、2012年49.2%である(「許認可等の統一的把握の結果について」2頁)。このような動きは、割合の増減はわずかではあるものの、規制手法の高度化が進展しているという行政法学者の認識と一致している(原田2008)。

(2) 人員の交換

次に人員の交換について、審議会、私的諮問機関、天下りの順に検討していこう。

表6には審議会等の委員構成を府省別に示している。法務省を除く全ての府省で、大学教授等の割合が最多となっている。この傾向は1996年と2006年の比較において既に観察されていた。文部省と厚生省を除くほぼすべての省庁で、公共団体、経済団体の割合が低下する一方、大学教授等の割合が上昇していた(濱本・辻中2010)。2009年の政権交代後も同様の傾向が続いている。

ただし、3つの府省で若干の変化が生じている。内閣府と国交省で委員数が減少し、逆に厚労省では委員数が増加した。特に内閣府では2008年の243人から159人へと74人減少し、内訳をみると付属機関や経済団体からの委員が減っている。

表6 府省別にみた審議会等の委員構成
2008年の省庁別の委員構成

	内閣府	総務	法務	外務	財務	文科	厚労	農水	経産	国交	環境	防衛
中央官庁							0.7					
付属機関	8.6	4.2	6.3	15.8		12.4	6.5	2.3	9.3	5.0	3.2	5.0
国会議員	2.9		9.5							9.1	6.3	
地方自治体	8.2	6.9			1.0	3.1	3.6	4.5		5.0	6.3	
公共団体	5.3	5.6	3.2	5.3	3.1	2.6	3.2	6.0	7.4	5.5	4.8	10.0
経済団体	12.8	13.9	7.9	15.8	16.3	10.3	7.9	25.6	30.6	17.4	7.9	10.0
企業	11.9	13.9	7.9	15.8	12.2	8.8	5.1	3.0	13.0	7.8	3.2	5.0
産業団体	0.4				4.1		0.4	21.8	16.7	6.4		
経済総合団体	0.4					1.5	2.5	0.8	0.9	3.2	4.8	5.0
労働組合	1.2	1.4	1.6		2.0	1.0	6.5	1.5	1.9	1.4	1.6	
ジャーナリズム	2.5	2.1	1.6	5.3	6.1	2.1	1.4	3.8	0.9	3.2	3.2	7.5
専門サービス団体	7.8	20.8	39.7	5.3	11.2	5.7	25.3	6.0	2.8	7.3	3.2	27.5
大学教授等	44.0	40.3	30.2	42.1	52.0	53.1	40.4	40.6	39.8	42.5	58.7	37.5
市民・消費者・婦人団体	4.5	1.4		10.5	2.0	1.0	2.9	8.3	7.4		3.2	
その他(評論家)	2.1	3.5			6.1	8.8	1.4	1.5		3.7	1.6	2.5
N	243	144	63	19	98	194	277	133	108	219	63	40

2010年の省庁別の委員構成

	内閣府	総務	法務	外務	財務	文科	厚労	農水	経産	国交	環境	防衛
中央官庁				5.3					2.1			2.6
付属機関	13.2	4.8	6.3	5.3	1.1	10.5	6.3	1.5	8.3	1.5	9.7	2.6
国会議員	0.6	0.0	9.5							10.1		
地方自治体	6.9	4.8				3.7	3.0	4.6		5.5	3.2	
公共団体	3.8	4.8	3.2	5.3	4.5	6.3	3.3	4.6	3.1	8.0	3.2	7.7
経済団体	9.4	12.9	6.3	21.1	11.2	11.1	7.9	26.2	36.5	14.1	6.5	12.8
企業	7.5	12.9	6.3	21.1	4.5	10.5	5.3	3.8	15.6	6.0	1.6	5.1
産業団体	0.6				4.5		0.3	21.5	20.8	6.0		2.6
経済総合団体	1.3				2.2	0.5	2.3	0.8		2.0	4.8	5.1
労働組合	1.3	1.4	1.6		1.1	1.1	6.9		1.0	2.0	1.6	
ジャーナリズム	1.3	2.7	3.2		4.5	2.1	1.7	4.6	1.0	3.0	3.2	7.7
専門サービス団体	13.2	23.8	27.0	5.3	11.2	6.8	25.1	6.9	2.1	10.6	3.2	25.6
大学教授等	41.5	41.5	33.3	42.1	62.9	50.0	39.9	40.8	36.5	41.2	64.5	41.0
市民・消費者・婦人団体	6.9	1.4		10.5	1.1	1.6	5.3	9.2	8.3		3.2	
その他(評論家)	1.9	2.0	9.5	5.3	2.2	6.8	0.7	1.5	1.0	4.0	1.6	
N	159	147	63	19	89	190	303	130	96	199	62	39

『審議会総覧』各年版

網掛けは各府省で最多のカテゴリ

表7には、私的諮問機関数の推移を府省別に示している。既に指摘したように、1990年代から2000年代にかけての増加は、省庁再編にあわせて審議会等が整理縮小されたことによる。これに対して、2007年から2010年にかけてはやや減少している。具体的には内閣府、経済産業省、農林水産省、総務省で減少しているのに対して、文部科学省、厚生両同省、国土交通省では増加している。

2010年にかけての減少を表5でみた審議会等委員数の増減と比べてみよう。内閣府での減少と厚労省での増加は審議会等委員数の減少と同様の傾向であるのに対して、国交省での減少は表5での増加とは逆の動きとなっていることがわかる。このように府省ごとに異なる動きが生じていたことは、民主党政権が掲げた「政治主導」の具体的な実践が各府省の政務三役に委ねられていたという指摘とも符合する(日本再建イニシアティブ2013)。

なぜ、2009年の政権交代をはさんで、私的諮問機関数が減少した省と増加した省があるのだろうか。詳細な事例研究を積み重ねる必要があるものの、2つの説明が可能であろう。第1に、民主党政権の政務三役が従来の政策方針やその決定プロセスを変える際に、審議会等や私的諮問機関を改組した。審議会等委員数と私的諮問機関の動きが重なる内閣府や厚労省が当てはまるように思われる。第2に、官僚の側で民主党政権の方針に対応するため、審議会等や私的諮問機関を改組した。両者の増減が相反する国交省が該当するように思われる。

表7 府省別にみた私的諮問機関数の推移

	1980年代		1990年代		2000年代		
	84.1～85.9	85.5～87.8	94.1～95.9	96.4～97.3	07.1～08.9	10.1～11.9	
内閣官房	2	2	2		11	10	内閣官房
人事院	3				5	1	人事院
総理府	11	7	8	2	22	11	内閣府
経済企画庁	13	9	11	9			
沖縄開発庁				1			
公正取引委員会	5	6	4	2	6	4	公正取引委員会
警察庁				4	12	3	警察庁
金融庁					4	7	金融庁
宮内庁					1	1	宮内庁
防衛庁			7		6	6	防衛省
環境庁	6	4	22	23	9	4	環境省
法務省			2	7	4	9	法務省
外務省	3	4		2	4	3	外務省
大蔵省	11	10	21	6	12	9	財務省
通商産業省	56	59	53	24	76	47	経済産業省
					1	1	特許庁
					1	3	中小企業庁
					6	12	資源エネルギー庁
農林水産省	23	12	8	14	47	14	農林水産省
水産庁					3	7	水産庁
林野庁					3	6	林野庁
文部省	13	10	34	36	52	74	文部科学省
科学技術庁	10	9	6	18			
厚生省	28	23	61	38	146	198	厚生労働省
労働省	21	12	19	13			
					6		社会保険庁
自治省	8	8	12	6	101	56	総務省
郵政省	38	63	63	52			
総務庁	5	3	5	4			
建設省	16	18	23	3	45	33	消防庁
運輸省	8	4	12	10	133	158	国土交通省
国土庁	14	7	15	4			
					6	8	気象庁
					2	2	海上保安庁
その他	4						その他
合計	298	270	388	278	727	692	

84.1～85.9は社中(1985)による

85.5～87.8は富士経済『1987年度版官公庁私的諮問委員会実態調査総覧』

94.1～95.9は濱本・社中(2010)による

96.4～97.3は総務庁資料「審議会等の公開状況等について」

07.1～08.9は濱本・社中(2010)による

10.1～11.9は各府省庁ウェブサイト、ならびに、朝日新聞および日経4紙の検索による

表8には、衆議院調査局が実施した「天下りに関する予備的調査」に基づいて、民間への再就職者および出向者数の推移を府省別に示している。その数は全体で3,216法人(75.6%)減少しているが、特に減少率が高いのは、外務省(87.8%)、財務省(83.0%)、厚生労働省(81.9%)、経済産業省(80.5%)である。逆に防衛省(15.8%)や内閣府(51.5%)では減少率が低い。

法人格別にみると、公益法人(2008年の社団法人と財団法人、2011年の公益法人と一般法人)で人数が大幅に減少している。文部科学省では「その他」も減少している。その一方で、独立行政法人、特殊法人、認可法人での変化は大きくない。府省別にみると、文部

科学省から受け入れる法人の数が倍増していることが特筆される。データからの推論ではないが、全体として再就職や出向は減少せざるを得ない状況下で、一部の府省では、受け入れ先の代替が進んでいるのかもしれない。

表8 予備的調査に基づく府省別の天下り人数

2008年	法人数	社団法人	財団法人	その他	独立行政法人	特殊法人	認可法人
内閣府	66	30	31		3	1	1
警察庁	38	16	21				1
金融庁	60	47	11				2
総務省	202	63	127		2	6	4
法務省	158	52	23	81			2
外務省	98	38	58		2		
財務省	270	28	233		3	4	2
文部科学省	1,030	151	517	305	22	2	33
厚生労働省	713	319	355	15	12		12
農林水産省	347	206	122		11	3	5
経済産業省	437	192	221		10	5	9
国土交通省	764	461	268	2	19	11	3
環境省	57	22	33		1	1	
防衛省	19	7	12				
全体	4,256	1,632	2,032	403	85	33	74

2011年	法人数	公益法人	一般法人	その他	独立行政法人	特殊法人	認可法人
内閣府	32	24	4		2	1	1
公正取引委員会	3						3
警察庁	15	14					1
金融庁	18	16					2
消費者庁	2	1			1		
総務省	60	48		2	4	3	3
法務省	46	45					1
外務省	12	10			2		
財務省	46	40			2	3	1
文部科学省	248	154			22	2	70
厚生労働省	129	103			18	1	7
農林水産省	92	75		2	12	1	2
経済産業省	85	69			11	1	4
国土交通省	221	152		35	19	12	3
環境省	15	12			2	1	
防衛省	16	15			1		
全体	1,040	778	4	39	96	25	98

出所)衆議院調査局「天下りに関する予備的調査」から作成

(3) 情報資源の動員範囲

ここまで検討してきたように、2009年の政権交代は人員の交換、とりわけ天下りの減少と、一部府省における諮問機関政治の変容をもたらしている。その一方で、許認可数については政権交代前からの増加傾向が続いている。では、行政官僚と団体の情報交換関係についてはどうだろうか。行政からのアクセス、団体からのアクセスの順にみていこう。

行政からのアクセスを捉える質問として、圧力団体調査では、「国の行政機関が政策を作ったり、執行する時に、相談を受けたり、意見を求められたりする」頻度を尋ね、その後、具体的な組織名を挙げてもらっている²。その結果をもとに、再編後の省庁を単位として集計したのが表9である。この表は、各府省がアクセスする団体の範囲を示している。

表9 行政機関等からの相談(省庁別)

	1次	2次	3次	4次
総務省	19(7.6)	46(18.7)	31(13.3)	36(12.3)
法務省	4(1.6)	16(6.6)	12(5.2)	14(4.8)
外務省	1(0.4)	13(5.3)	21(9.0)	16(5.5)
財務省	12(4.8)	31(12.7)	28(12.0)	11(3.8)
文部科学省	21(8.4)	39(15.9)	33(14.2)	51(17.4)
厚生労働省	62(24.8)	87(35.4)	86(36.8)	97(33.0)
農林水産省	29(11.6)	43(17.5)	45(19.3)	42(14.3)
経済産業省	50(20.0)	64(26.1)	55(23.6)	79(26.9)
国土交通省	27(10.8)	51(20.8)	40(17.1)	53(18.1)
環境省		25(10.2)	33(14.2)	32(10.9)
防衛省	1(0.4)	6(2.5)	6(2.6)	3(1.1)
内閣府	14(5.6)	26(10.6)	22(9.5)	60(20.5)
公正取引委員会		19(7.8)	18(7.7)	11(3.8)
国家公安委員会・警察庁		7(3.0)	9(3.9)	13(4.5)
金融庁			14(6.0)	12(4.1)
消費者庁				31(10.6)
首相官邸・内閣官房				16(5.5)
内閣法制局				4(1.4)
会計検査院				2(0.7)
日本銀行				2(0.7)
その他		7(2.9)	5(2.2)	

回答は複数選択。1次は3つまで、2次からはすべて選択
「その他」は公害等調整委員会、宮内庁

第1次では、厚生労働省（当時は厚生省と労働省）、経済産業省（通商産業省）、農林水産省、国土交通省（建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁）から相談を受ける団体が多かった。第2次にはこれらの省庁に加えて、総務省（自治省、郵政省、総務庁）、文部科学省（文部省、科学技術庁）、財務省（大蔵省）、内閣府（総理府、経済企画庁）、環境省（環境庁）から相談を受ける団体も多くなった。第3次も概ね同様の傾向を示している。こうした動向は、官僚調査の結果と整合的である（曾我 2006）。ただし、経済産業省では相談を

² ただし、第1次では3つまで選択してもらったのに対して、第2次から第4次では該当する省庁をすべて選択してもらう方式に質問を変更した。

受ける団体がやや減少している。

これらに対して第4次では、3つの異なる傾向を看取できる。第1に、厚生労働省や国土交通省から相談を受ける団体は依然として多い。第2に、内閣府から相談を受ける団体が増加している。第3に、財務省から相談を受ける団体は減少している。

では逆に、団体は行政の情報にどの程度アクセスしているのか。残念ながらこの点について府省別に分析できるデータはない。そこで、団体活動の情報源に関する質問の結果を検討しよう。

第1次から第3次まで団体活動に必要な情報源を上位3つまで選択してもらい、第4次では団体活動にとっての情報の必要性を5段階で評価してもらった。質問形式が異なるため安易な比較は慎まなければならないが、「行政機関」を選択した割合が第1次では54.5%、第2次では54.7%であったのに対して、第3次では41.7%に低下している。さらに、第4次における必要性の評価を量的変数とみなして平均値をとると、「中央省庁」は4.03となり「貴団体の会員」の4.17に次ぐ第2位となる。もちろん、依然として行政からの情報が団体にとって重要であることは変わらないものの、その重要度は2000年代以降低下傾向にある。

ところで第4次調査では、相談を受ける行政機関をすべて挙げてもらう形式に設問を変更した。各府省がどのような団体にアクセスしているかを集計したのが表10である。

この表からは、各府省が広範な団体に接触していることがわかる。たしかに、経済産業省や国土交通省では経済・業界団体へのアクセスが多いものの、その一方で労働団体へのアクセスもある。文部科学省や農林水産省では教育団体や農林水産業団体以外の団体に対してもアクセスしている。このように、各府省は特定の分類に該当する団体にのみ接触しているわけではない。時系列比較や国際比較を行うデータがないために断言することはできないが、表10は広範な団体の情報にアクセスする日本の行政の特徴を示唆しているように思われる。

表10 各府省からの相談と団体分類

	農林水産業団体	経済・業界団体	労働団体	教育団体	行政関係団体	福祉団体	専門家団体	市民・政治団体	宗教団体	その他	全体
総務省		12	4	2	6	4	6	2			36
法務省		4	2	1	2	3		2			14
外務省		3			1	3	1	7		1	16
財務省		4	2		1	1	2	1			11
文部科学省		6	4	11	3	9	10	5	2	1	51
厚生労働省	1	22	17	3	3	31	10	9		1	97
農林水産省	14	13	2		3	1	1	8			42
経済産業省		49	9	2	2	5	6	5		1	79
国土交通省	1	23	10		4	6	4	5			53
環境省		2	16	1	1	2		7		1	32
防衛省		1			1			1			3
内閣府		12	3	3	3	16	8	12	1	2	60
公正取引委員会		7	1	1	1			1			11
国家公安委員会・警察庁		6	1	2	1	1		2			13
金融庁		6	1		1	1	2	1			12
消費者庁	1	10	2	1	2	5	1	9			31
首相官邸・内閣官房		7	1		2	1	1	4			16
内閣法制局		1			1	2					4
軽軽検査員		1			1						2
日本銀行		2			0						2
全体	15	81	25	12	7	36	17	27	2	4	226

本節で検討してきた府省別の団体－行政関係をまとめると、従来から持続している部分と変化した部分の両方が観察できる。持続としては、大部分の府省では従来からの人員の交換関係が維持され、許認可等の数も増加傾向が続いている。行政官僚が接触する団体の範囲も依然として広い。他方で、2009年の政権交代に先駆けて、情報源としての官僚の重要性が低下し始めていた。そして、2009年の政権交代によって天下りの大幅な減少が生じ、諮問機関政治も部分的に変容した。具体的には、内閣府と厚労省では審議会等の委員と私的諮問機関数の両方が減少したのに対して、国交省では審議会等の委員数減少とは対照的に私的諮問機関数が増加した。行政から団体への接触としては、財務省において唯一減少した。

官僚の側では、2000年代初頭までに意識や接触量の面で社会から撤退していることが観察されていた（真淵 2004；曾我 2006）。たしかに本節の検討からも、財務省など一部の府省では、社会におけるその活動が縮小していることが明らかとなった。しかし、他の府省では行政活動の範囲が一律に縮小しているわけではない。むしろ内閣府などでは拡大傾向にある。これらに鑑みると、官僚側からみた意識や接触量の変化は、行政活動の範囲ではなく、その密度や質的な要素にかかわっているものと考えられる。言い換えれば、日本の行政は、接触する社会の範囲を維持しながら、質的な変容を遂げているのである。

4. まとめ

本稿では、1980年から4次にわたって実施された圧力団体調査データを中心として、日本の官民関係の変化と持続を明らかにしてきた。分析から明らかになった知見は以下の通りである。

- 1) 団体－行政関係は2012年までに変質した。許認可、ポスト提供、補助金、行政からの相談はあまり変化していないのに対して、法的規制、行政指導、政策協力、意見交換、審議会の割合は減少した。特に行政機関の政策決定や予算活動に協力する団体が約20ポイント減少した。
- 2) 2009年の政権交代が団体－行政関係に与えた影響は限定的である。天下りは大幅に減少したものの、許認可等数、審議会等の構成、私的諮問機関数に大きな構造変化をもたらすには至らなかった。
- 3) かつて日本の行政の特徴とされた行政指導などの規制手法は、政策決定や予算活動との関わりが薄れている。その一方で、政策実施や法執行における団体－行政関係は依然として存在している。
- 4) 中央省庁再編後の府省を単位として、許認可等数の推移を1988年と2012年で比べると、環境省、国家公安委員会、法務省、総務省、厚生労働省などで増加しているのに

対して、公正取引委員会、財務省、国土交通省では減少している。

- 5) 2009年の政権交代に際して、諮問機関政治が変容した府省がある。内閣府では審議会等の委員数と私的諮問機関数のいずれも減少し、厚生労働省ではいずれも増加した。それに対して国交省では、私的諮問機関数が増加したのに対して審議会等の委員数は減少した。
- 6) 2009年の政権交代に際して、天下り先となる法人数が特に減少したのは、外務省(87.8%)、財務省(83.0%)、厚生労働省(81.9%)、経済産業省(80.5%)である。
- 7) 政策立案等について相談する団体の範囲が広い府省は、1980年には、厚生労働省(当時は厚生省と労働省)、経済産業省(通商産業省)、農林水産省、国土交通省(建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁)であった。
- 8) 1994にはこれらの省庁に加えて、総務省(自治省、郵政省、総務庁)、文部科学省(文部省、科学技術庁)、財務省(大蔵省)、内閣府(総理府、経済企画庁)、環境省(環境庁)から相談を受ける団体も多くなり、その傾向は2003年まで続いた。
- 9) しかし2012年には、内閣府から相談を受ける団体が増加し、財務省から相談を受ける団体は減少した。

かつて日本の行政は多様な要素を組み合わせながら民間部門との協力関係を構築した。しかし今日では、政策実施や法執行における団体—行政関係は依然として存在しながらも、政策決定や予算活動との関わりが薄れている。これは、組織面での行政の縮小と、機能面での行政の維持強化が進んでいることを団体側のデータから確認したものと言える。

このような変化が生じた理由として、本稿では2つの要因を検討した。

第1に、政権交代が団体—行政関係に与える影響は限定的である。特に2009年の政権交代は天下りの大幅な減少を実現させたものの、団体—行政間の直接的な接触の範囲は政権交代前と同様の傾向にある。本報告書でも他章で検討がなされているように、政権交代という政治変動の中で団体—行政関係は継続している。

第2に、より長期的な行政手法の変化は、団体—行政関係の機能面での変化をもたらしている。1980年代から1990年代にかけて、ほとんどの省庁では多様な項目で行政と関わりを持つ団体が増加傾向にあった。行政からの相談を受ける団体の範囲は、2000年代に入っても持続している。しかし、法的規制、行政指導、政策協力などの場面では、行政と関わりを持つ団体が減少した。1990年代から2000年代は、官僚の側で社会からの撤退が進んだ時期であった。総じて、本稿で検討した団体側のデータが示すのは、接触する団体の範囲という点での持続と、その機能面での変化なのである。今後は府省ごとの特性を類型化して検討していくことが課題となる。

参考文献

稲継裕昭 2013『自治体行政の領域—「官」と「民」の境界線を考える—』ぎょうせい

- 大山耕輔 1996『行政指導の政治経済学—産業政策の形成と実施—』有斐閣
- 城山英明・鈴木寛・細野助博編著 1999『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』
中央大学出版部
- 城山英明・細野助博編著 2002『続・中央省庁の政策形成過程—その持続と変容—』中央大
学出版部
- 曹圭哲 1995『日本の政府・企業関係と政府資源動員のオズモティック・ネットワークと
しての天下り』筑波大学博士学位論文
- 曾我謙悟 2006「中央省庁の政策形成スタイル」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の
30年』東洋経済新報社
- 辻中豊 1985a「私的諮問機関の役割と靖国懇」『ジュリスト』(11月10日号) 67-76頁
- 辻中豊 1985b「社会変容と政策過程の対応—私的諮問機関政治の展開—」『北九州大学法政
論集』13巻1号 21-69頁
- 辻中豊 1996「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—」『ポリテ
ィカルサイエンス事始め』有斐閣
- 辻中豊 1999「審議会等の透明化・公開の政治学的意義」『都市問題研究』51巻11号 57-69
頁
- 辻中豊 2000「官僚制ネットワークの構造と変容—階統制ネットワークから情報ネットワー
クの深化へ—」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 85-103頁
- 辻中豊 2003「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—」『ポリテ
ィカルサイエンス事始め 新版』有斐閣
- 辻中豊編著 2002『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社
- 西川明子 2007「審議会等・諮問機関の現状と論点」『レファレンス』5月号 59-73頁
- 濱本真輔・辻中豊 2010「行政ネットワークにおける団体—諮問機関と天下りの分析から—」
辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会—』木鐸社
- 原田大樹 2007『自主規制の公法学的研究』有斐閣
- 原田大樹 2008「民営化と再規制—日本法の現状と課題—」『法律時報』80巻10号 54-60
頁
- 原田久 2011『広範囲応答型の官僚制—パブリックコメント手続の研究』信山社
- 真淵勝 2004「官僚制の変容—委縮する官僚制—」『レヴァイアサン』34号 20-38頁
- 村上裕一 2012『法規制化』と業界自主規制の遷移』『計画行政』35巻3号 44-51頁
- 村上裕一 2013「規制空間の構造変容と官僚制の裁量行使戦略」『国家学会雑誌』126巻(連
載中)
- 村松岐夫 1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- 村松岐夫 1983「行政の外延」『ジュリスト増刊総合特集 No.29 行政の転換期』有斐閣
- 村松岐夫 1994『日本の行政』中央公論社

村松岐夫 2010 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』 東洋経済新報社
村松岐夫・伊藤光利・辻中豊 1986 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社
森裕城 2010 「団体—行政関係の諸相—国との関係を中心として—」 辻中豊・森裕城編著 『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会—』 木鐸社
森裕城・久保慶明 2014 「データからみた利益団体の民意表出—有権者調査・利益団体調査・圧力団体調査の分析—」 『年報政治学 2014—II』 (掲載予定)

Heinrich, Carolyn J., Laurence E. Lynn Jr., and H. Brinton Milward. 2010. A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: i3-i19.

Johnson, Chalmers. 1978. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press. (=矢野俊比古監訳 1982 『通産省と日本の奇跡』 TBSブリタニカ)

Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 2000. Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-379.

Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market*. Stanford: Stanford University Press. (=渡辺敏訳 1991 『通産省とハイテク産業』 サイマル出版会)

Samuels, Richard J. 1987. *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.

第5章 民主党政権下の団体－政党関係 － 一党優位型からの変容 －

濱本 真輔（北九州市立大学）

1. はじめに

2009年の政権交代は、日本の団体－政党関係に変化をもたらしたのだろうか。自民党の長期政権が継続する中で、団体と政党の関係として、疑似階級的配置が指摘されてきた（辻中，1988）。それは、経済団体、農業団体、福祉団体などが自民一党支持、接触を行う一方で、労働団体や市民団体は社会党や民社党などの野党を中心とした支持、接触する傾向を意味する。

1993年の政権交代時に自民党への一党支持は揺らいだものの（辻中，2003）、非自民政権は短期間のうちに崩壊し、二大政党の一翼を担うことを目指した新進党も解党に至った。この橋本、小泉政権期の利益団体、圧力団体の分析からは、団体世界における自民党の一党優位状態が観察されてきた（森，2002；2008；辻中，2006）。

団体世界における一党優位状態が弱まりながらも続いているものの、圧力団体および議員レベルでは変化も指摘されてきた。小選挙区制の導入と二大政党制化の動きはシステムの競争性を高め、圧力団体レベルでは、辻中豊が団体全体と団体分類別に二大政党両方への支持や接触が行われているかを分析した。分析からは、支持や接触における自民党の一党優位状態が続いているものの、自民党と民主党の二大政党両方への接触がみられるようになっていくことを明らかにした（辻中，2006）。

しかし、従来の研究では、次の2点が明らかとなっていない。はじめに、自民党の長期政権の影響もあり、政党システムと団体の関係がほぼ検討されていないことである。1993年の政権交代の影響は検討されているものの（辻中，2003；2006）、非自民政権は担当期間も短く、かつ7党8会派による連立政権であった。これに対して、二大政党制に近づいた状況下での団体－政党関係は辻中（2006）を除いて、ほぼ検討されていない。

さらに、最も重要な点は、団体の行動を規定する要因が検討されていないことである。一党優位政党制の下では優位政党の存在が指摘され、政策距離に基づかない団体の接触パターンが指摘されている。政権党かどうか以外にも、団体の政党接触を左右する要因として、政策距離、リスク回避等がある。団体は何を考慮して行動しているのか。どの要因がより規定力があるのかによって、今後の団体－政党関係のパターンは異なる。しかし、これらの要因の探求、規定力の程度を検証する試みはなされてこなかった。

上記の課題に対して、過去3回の調査結果との比較、第4次調査で組み込まれた質問を中心として、日本の団体－政党関係、その規定因を明らかにする。

本稿の構成は、次の通りである。次節では団体 - 政党関係のモデルを示す。第 3 節では、団体の政党接触、支持のパターンを検討する。第 4 節では、団体の行動の背景にある規定因を探求する。第 5 節では、日本の団体 - 政党関係の構図が一党優位型から多元主義型へ変容したことを指摘し、その含意を述べる。

2. 団体 - 政党関係のモデルと仮説

団体と政党の関係について、それぞれの研究領域から複数のモデルが示されてきた。

1 つ目は、古典的な多元主義論で想定される団体 - 政党関係である。団体は自らの資源を活用しながら、争点や状況に即して各政党と接触し、政策実現を目指す。この場合、団体と政党の関係は固定的なものでなく、時々の政治状況に応じた流動的なものとみなされる。

2 つ目は、団体と政党の関係が一对となっている場合である。前述のモデルは団体が接触する対象との政策距離がそれほど大きくない状態を想定している。しかし、イデオロギー、民族、言語等、様々な点で分極的なシステムでは、団体が様々な政党と接触せず、特定の政党と安定的な関係を構築する可能性がある。つまり、このモデルでの団体は政策距離が大きいため、距離の近い政党のみを支持し、政権交代を通じて政策の大幅な変更を目指す。社会的な亀裂と団体 - 政党関係が対応している場合が想定される。

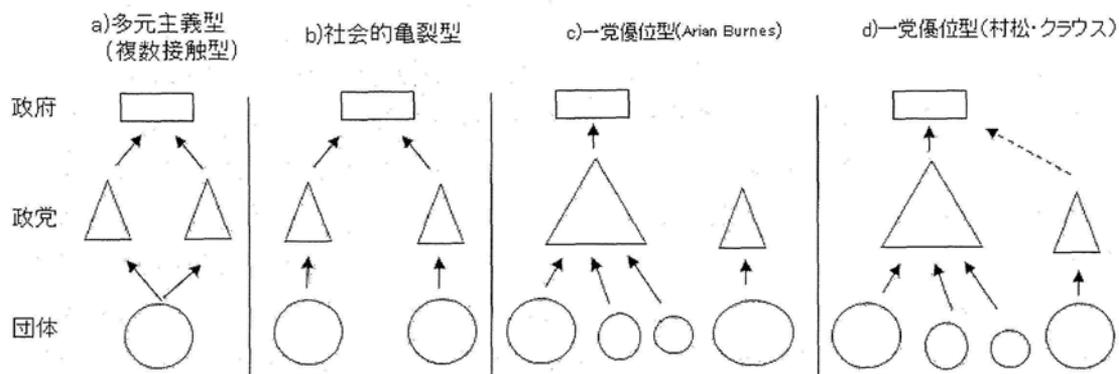
3 つ目は、一党優位政党制下の団体 - 政党関係である。上記の 2 つのモデルはどちらも政権交代の可能性があり、政党間の影響力関係は長期的に拮抗すると考えられている。しかし、優位政党 (Dominant Party) が存在する場合、行政が優位政党とそれに連なる団体へと偏ると指摘されてきた (Arian and Barnes, 1974)。

ある政党が優越的な地位を形成しているシステムでは、政策距離ではなく優位政党への接触が重視される。なぜなら、政権交代の可能性が非常に低いいため、団体が政策選好を実現するには優位政党に接近する必要があるからである。つまり、このモデルでの団体は、政策距離よりも優位政党への接触を重視するために、政策距離では遠い場合でも優位政党に接触する。そのため、優位政党がほとんどの団体と接触する。

ただし、一党優位政党制下の団体 - 政党関係には、異なるモデルも提示されている。村松岐夫、エリス・クラウスによれば、日本の団体 - 政党関係は 1970 年代末から 80 年代初期の段階で石田雄の提起したモデル (本系列・別系列) から変容した。圧力団体調査の分析は、自民党との支持や接触の程度が弱い団体であっても、行政ルートでの接触から完全に排除されていないこと、政策実施・阻止の経験 (特に阻止) と自民党との近接性に関係があまりないこと、労働団体の自己認知影響力の高さ等を明らかにした (Muramatsu and Krauss, 1990 ; 村松・伊藤・辻中, 1986)。これらの知見に基づいて、日本は優位政党が存在するものの、野党の排除性が低いシステムであるとして、一党優位型の異なるモデルを彼らは提起した。

このように、団体-政党関係には政策距離、優位政党の存在（政権交代の可能性）、排除性の程度という観点で弁別可能な複数のモデルが提示されている。図-1は、団体-政党関係のモデルを示している。団体から政党へ伸びる矢印は働きかけを意味している。政党から政府へ伸びる矢印は、政府への働きかけ、政権担当の可能性を意味する。

図-1 団体-政党関係のモデル



2009年の民主党への政権交代は、団体-政党関係にどのような影響をもたらすのか。団体-政党関係を規定する要因として、イデオロギー距離の縮小、小選挙区制の導入、政権交代という3点を考慮する。はじめに、イデオロギー距離の縮小である。有権者の認識の中では政党間のイデオロギー距離が縮小していると評価されている（蒲島・竹中，2012）。次に、小選挙区制の導入である。有権者の選好分布が単峰性で小選挙区制の場合、二大政党は中央へと移動し、政策の距離は縮小すると考えられる。また、政権交代により、自民党がその優位性を低下させると考えられる¹。

以上の影響を考慮すると、各団体は従来よりも政策距離に基づいた行動を選択する傾向が強まると想定される。前述のモデルとの関係からみると、一党優位型からの変容パターンとして、社会的亀裂型よりも多元主義型がより適格的であると考えられる。具体的には、①上位二政党との接触、支持が均衡する、②上位二政党に対する影響力評価が均衡する、③団体は与野党に関わらず政党と関係を形成する、④団体の行動が政策距離に基づいてなされるという行動が観察されれば、一党優位型からの変容と捉えられるであろう。

3. 政権交代と民主党の台頭

(1) 民主党の台頭

団体は政党と接触しているのだろうか。また、2009年の政権交代は、団体-政党関係にどのような影響を及ぼしたのだろうか。調査では政権交代前後の接触頻度を質問した。表

¹ 2010年参院選により、ねじれ状態になったため、自民党の優位性がそれほど低下していない可能性もある。

-1 は、2009 年の政権交代前後の政党接触の頻度を示している。

表をみると、2009 年の政権交代前は、自民党との接触が民主党を大きく上回っていた。民主党との接触について、非常に頻繁（3.9%）、かなり頻繁（12.5%）、ある程度（28.9%）であった。他方、自民党をみると、非常に頻繁（7.3%）、かなり頻繁（18.9%）、ある程度（33.6%）である。民主党とある程度以上の接触をしている団体は、4 割程度であった。

2009 年の政権交代を受けて、このパターンは大きく変化した。民主党との接触について、非常に頻繁（9.5%）、かなり頻繁（20.9%）、ある程度（31.9%）となった。接触頻度が「3. ある程度」以上を基準にすると、民主党と接触する団体は 6 割に上昇した。特に、農業、経済、教育、福祉団体が民主党接触を強めた。他方、自民党をみると、非常に頻繁（2.7%）、かなり頻繁（11.8%）、ある程度（35.4%）となった。約 25%の団体は、自民党との接触頻度を交代前よりも減少させた。結果として、接触頻度が「3. ある程度」以上を基準にすると、民主党と接触する団体は 6 割（政権交代前は 4 割）、自民党と接触する団体は 5 割（同 6 割）であり、民主党が自民党を上回った。必ずしも同じ調査方法ではないものの、今回の調査で得られた結果は、韓国やドイツの団体-政党関係の分布と近い（濱本，2012）。

表 - 1 政権交代前後の政党接触の頻度

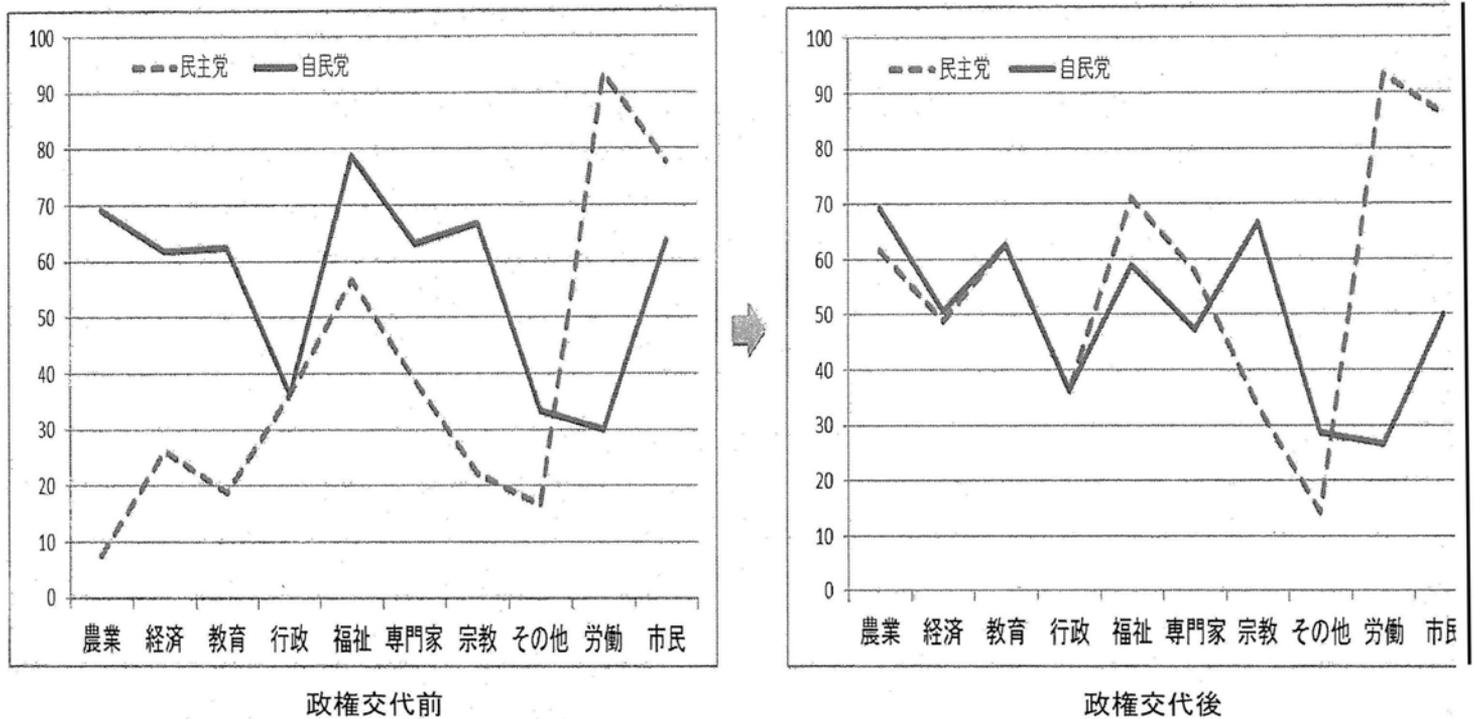
		非常に頻繁	かなり頻繁	ある程度	あまりない	全くない	N
民主党	交代前	3.9	12.5	28.9	23.0	31.6	256
	交代後	9.5	20.9	31.9	12.9	24.7	263
自民党	交代前	7.3	18.9	33.6	12.7	27.4	259
	交代後	2.7	11.8	35.4	20.5	29.7	263
公明党	交代前	1.2	7.5	26.4	22.0	42.9	254
	交代後	0.8	6.2	27.0	24.3	41.7	259
共産党	交代前	1.6	3.2	13.1	15.1	67.1	252
	交代後	1.6	3.5	12.1	16.4	66.4	256
社民党	交代前	1.2	7.1	16.6	17.4	57.7	253
	交代後	1.2	8.2	14.4	18.7	57.6	257
みんなの党	交代前	0.0	0.8	13.3	23.0	62.9	248
	交代後	0.0	1.2	14.1	22.7	62.0	255
国民新党	交代前	0.4	1.2	13.3	23.3	61.8	249
	交代後	0.4	1.6	14.5	23.8	59.8	256
その他	交代前	0.0	1.1	11.1	12.2	75.6	90
	交代後	0.0	1.1	10.0	13.3	75.6	90

全ての団体が民主党との接触頻度を高めたのだろうか。図 - 2 は、政権交代前後の民主党、自民党の接触割合を団体分類別に示している。図では、「ある程度」以上の接触をしている団体の割合を示している。例えば、政権交代以前、民主党と接触している農業団体は、7%であった。他方、政権交代後をみると、61%の農業団体が民主党と接触している。

図からは、農業、経済・業界、福祉、専門家団体は、民主党との接触頻度を高めたことがわかる。政権交代前の農業団体と経済団体は自民党と民主党の間で 30%ポイントから

60%ポイントの大きな差が存在した。しかし、政権交代後はその差がなくなり、ほぼ同程度になっている。また、福祉団体と専門家団体では民主党が自民党の割合を上回っている。これらの変化が観察される一方で、宗教、その他、労働、市民団体は頻度の変化がほぼ見られない。

図 - 2 政権交代前後の民主党、自民党接触



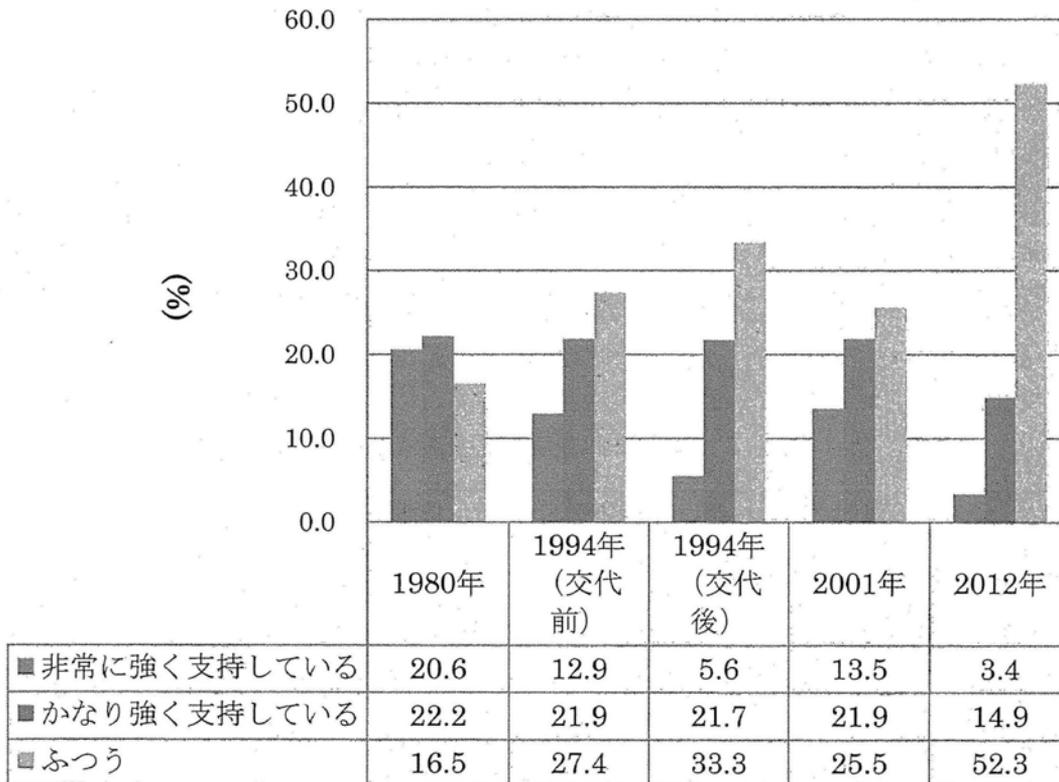
民主党が接触対象として大幅にその地位を向上させた。支持レベルにも同様な変化がみられるのだろうか。表 - 2 は、団体の政党支持の程度を示している。

表をみると、民主党と自民党に関して、支持している団体の割合にほぼ違いは見られない。支持程度が「ふつう」という団体が半数を占めており、かなり強く支持している団体が約 15%程度存在する。公明党以下の各党に関して、支持程度は「ふつう」の団体が最も多い。

表 - 2 団体の政党支持の程度

	非常に強く支持している	かなり強く支持している	ふつう	あまり支持していない	全然支持していない	N
民主党	4.3	16.2	55.3	6.4	17.9	235
自民党	3.4	14.9	52.3	8.9	20.0	234
公明党	0.4	3.8	54.9	14.0	24.7	230
共産党	0.9	1.7	44.3	12.8	37.9	229
社民党	0.0	8.5	48.1	13.2	28.5	231
みんなの党	0.0	0.9	55.3	15.3	26.8	231
国民新党	0.4	1.7	54.9	14.5	26.8	231
その他	0.0	1.3	27.2	2.1	15.3	108

図 - 3 団体の自民党支持の推移 (1980 - 2012)



自民党への支持程度を時系列にみると、大きな変化が生じている。図 - 3 は団体の自民党支持を 1980 年からの比較で示している。自民党を「非常に強く支持している」団体は、1980 年に 20.6%であったものの、2012 年段階では 3.4%にまで低下している。また、支持程度が「ふつう」の団体は 2001 年の 25.5%から 52.3%へと倍増している。団体の自民党への支持程度の低下が生じた。

(2) 疑似階級的配置の変容

政権交代後は民主党が接触対象として大幅にその地位を向上させた。特に、農業、経済・業界、福祉、専門家等の自民党との接触頻度の高い団体で変化が見られた。また、自民党への支持程度の弱まりが観察された。

これらの変動は各団体レベルでの変化なのだろうか。民主党と接触している団体は、自民党とも接触する団体であるのか、それとも従来は政治過程に参入していなかった団体が伸びているのだろうか。これまでの集計結果ではこれらの可能性が十分に区別されないため、以下では各調査時点での上位二政党に対する団体の支持、接触の相関関係に着目する。

表-3は上位二政党への支持の相関係数を示している。1980年から1994年までは自民党と社会党、2001年以降は自民党と民主党への支持が対象である。相関係数が高ければ、上位二政党に同じ対応をしていることを示しており、多元主義型で想定される団体-政党関係である。他方、相関係数が低ければ、上位二政党に接触している団体間に関連性がなく（もしくは負の相関が強い場合）、社会的亀裂型で想定される団体-政党関係に近い。

全団体の相関係数をみると、1980年には-0.251であり、自民党と社会党の間で負の相関があった。自民党を支持する団体は社会党を支持しない傾向があったものの、1994年、2001年調査では有意な相関がみられなくなった。2012年には相関係数が0.354となり、民主党と自民党への支持に正の相関がみられるようになった。民主党を支持する団体は自民党を支持する傾向があることを示しており、1993年の政権交代時にもみられなかった結果である。自民党の長期政権の下で形成、持続してきた、疑似階級的配置が極めて流動化したと考えられる。

表-3 上位二政党間への支持の相関係数

	1980年	1994年 (交代前)	1994年 (交代後)	2001年	2012年
農林水産業団体	0.110	0.560 **	0.576 ***	0.260	0.555 *
経済・業界団体	0.193	0.129	0.361 ***	0.344 ***	0.421 ***
労働団体	-0.490 ***	-0.026	-0.015	0.476 ***	0.095
教育団体	0.634 **	-0.735 **	0.588 *	-0.124	0.738 ***
行政関係団体	-0.030	0.344	0.816	0.356	0.717 **
福祉団体	-0.049	0.213	0.354 *	0.339	0.778 ***
専門家団体	-0.174	0.539	0.803 *	0.127	0.795 ***
市民・政治団体	-0.410	0.483 *	0.615 **	0.529	0.595 ***
宗教団体				-0.540	0.069
その他				0.871 ***	0.730 *
全体	-0.251 ***	-0.035	0.090	0.058	0.354 ***

団体分類別にみると、2012年段階では労働と宗教を除く全分類において、有意な正の相関がみられるようになった。経済・業界団体、福祉団体は過去の調査と比較して最も高い

係数となっている。ただ、労働団体に関しては有意な相関がみられない。2001年段階では有意な正の相関がみられたものの、再び90年代中ごろの水準に戻っている。疑似階級的配置の一つの極である労働団体の変動はやや弱い。

次に、表-4は上位二政党への接触の相関係数を示している。支持よりも接触頻度の相関の方が全体的に有意な正の相関関係がみられると共に、係数が高い。全体の傾向をみると、1994年の政権交代前から上位二政党への接触には弱い正の相関がみられていた。90年代の政権交代と政界再編、その後の自民党政権への回帰がありながらも、団体レベルでは二大政党制化に向けた動きが継続していたことがうかがえる。2012年には0.608と過去最高の係数となっており、上位二政党への接触には高い関連性がみられるようになった。

団体分類別にみると、ほとんどの他の団体分類では高い正の相関がみられ、民主党と自民党の双方に同様な接触頻度であることがわかる。この傾向は1994年調査でも確認されているものの、2012年段階ではより強まっていることがうかがえる。ただ、支持と同様に労働団体は2001年を除いて有意な正の相関はみられない。

表 - 4 上位二政党間への接触の相関係数

	1980年	1994年 (交代前)	1994年 (交代後)	2001年	2012年 (交代前)	2012年 (交代後)
農林水産業団体	0.623 ***	0.681 ***	0.797 ***	0.808 ***	0.802 ***	0.874 ***
経済・業界団体	0.323 ***	0.424 ***	0.509 ***	0.504 ***	0.603 ***	0.789 ***
労働団体	-0.080	0.184	0.116	0.549 ***	0.274	0.069
教育団体	0.511 *	0.700 **	0.353	0.056	0.127	0.936 ***
行政関係団体	0.240	0.817 ***	0.818 ***	0.577 **	0.975 ***	0.997 ***
福祉団体	0.321 *	0.401 **	0.514 ***	0.492 **	0.388 **	0.679 ***
専門家団体	0.605	0.612 *	0.627 *	0.562 *	0.416 *	0.845 ***
市民・政治団体	-0.086	0.694 ***	0.491 *	0.505 *	0.063	0.408 **
宗教団体				0.275	0.408	0.441
その他	-0.258			0.683 ***	0.602	0.601
全体	-0.032	0.168 **	0.264 ***	0.278 ***	0.336 ***	0.608 ***

表-5は、各政党への接触と支持の相関係数の推移を示している。支持と接触の相関が高ければ、それだけ社会的亀裂型で想定される団体-政党関係に近い。一方で、相関係数が低ければ、ある政党への接触と支持が同一のものではなく、支持と接触を使い分けていることを示しており、多元主義型で想定される流動的な団体-政党関係を意味する。

表をみると、1980年から1994年頃までは自民党、社会党の双方が同じ程度の相関を維持している。しかし、相関係数が2001年にやや低下し、2012年段階では0.5程度まで低下している。時系列比較からみると、日本の団体は接触と支持を使い分ける傾向にある。これは、多元主義型で想定する団体-政党関係に近づいていることを示唆している。

表-5 各政党への接触と支持の相関係数の推移

	1980年	1994年 (交代前)	1994年 (交代後)	2001年	2012年
自民党	0.762 ***	0.771 ***	0.748 ***	0.704 ***	0.559 ***
社会党	0.748 ***	0.686 ***	0.721 ***		
民主党				0.687 ***	0.577 ***

4. 団体行動の規定因の探求

政権交代により、圧力団体レベルでは従来の接触パターンが大きく変化した。民主党と自民党への接触頻度、支持態度に共通性がみられるようになった。このような背景には、どのような要因が作用しているのであろうか。自民党の優位性はどこまで維持されているのだろうか。また、政策やリスクへの態度が二大政党に対して共通しているとすれば、日本の団体-政党関係が多元主義型へと移行していることを示唆する。

本節では、はじめに政党の影響力、政策一致の程度、政党に対するリスク態度の回答を示し、次に民主党、自民党接触の規定因を探求する。

(1) 影響力、政策一致、リスク回避

自民党は優位政党としての地位をどこまで保持しているのだろうか。従来の調査では、政党の優位性に関する質問がなされていなかった。今回の調査では「あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党は、どの程度の影響力を持っていると思いますか。次の尺度でお示しください」として、各党の影響力という形で質問した。表-6は、この回答を示している。

表-6 政党の影響力評価

	非常に強い	かなり強い	ある程度	あまりない	全くない	N
民主党	13.3	31.0	32.7	11.3	11.7	248
自民党	3.2	25.5	39.3	17.4	14.6	247
公明党	1.6	11.5	44.0	23.9	18.9	243
共産党	0.4	2.1	23.7	37.7	36.0	236
社民党	0.4	4.6	23.1	39.9	31.9	238
みんなの党	0.0	1.3	26.3	41.1	31.4	236
国民新党	0.4	0.8	24.5	42.6	31.6	237

政党影響力の点では、民主党が自民党をわずかに上回った。「3. ある程度」以上を基準にすると、民主党に影響力があるとする団体は約75%、自民党のそれは約70%であった。

どの団体分類でも民主党の影響力評価が自民党と並んだ。さらに、民主党と自民党の影響力評価を比較すると、自民党よりも民主党が強いと評価する団体が約 33%に対して、逆に自民党が強いと評価した団体は約 6%、民主党と自民党が対等とした団体は約 27%であった。政権交代を受けて、自民党の優位性は著しく低下し、民主党と並んだことがわかる。

次に、団体は各党とどの程度、政策が一致しているのだろうか。調査では、「あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党の政策は、あなたの団体の考えとどの程度一致していますか。次の尺度でお示しください」と質問した。表 - 7 は、各団体の政党との政策距離を示している。

政策の一致度合いでは、民主党、自民党の分布に差はない。「3. ある程度」以上を基準とすると、7 割近い団体と政策の一致があり、各分野の団体と関係を形成している。ただ表には示していないものの、農業、経済団体では自民党の一致度合の方がやや高く、労働団体は民主党との一致度合が圧倒的に高い。民主党、自民党との政策の一致度合いを比較すると、民主党の方がより一致する団体が約 20%、逆に自民党の方がより一致する団体が約 17%であり、二大政党間の不均衡は影響力評価ほどのものではない。

表 - 7 政党との政策一致度合い

	ほぼすべて 一致している	かなりの程度 一致している	ある程度	あまり一致し ていない	ほとんど一致 していない	N
民主党	1.3	20.2	48.4	22.0	8.1	223
自民党	2.7	19.4	44.6	21.6	11.7	222
公明党	1.4	9.4	53.3	23.1	12.7	212
共産党	2.0	11.4	30.3	27.9	28.4	201
社民党	0.0	14.3	38.4	28.1	19.2	203
みんなの党	0.0	1.5	50.5	27.5	20.5	200
国民新党	0.0	3.5	46.5	31.3	18.7	198

表 - 8 は団体の政党との関係に対する態度を示している。調査では「A 与野党を問わず、特定の政党を常に支持・支援する」と「B 複数の政党との関係を維持する」という 2 つの意見を提示し、どちらに近いかを尋ねている。A に近い場合は、特定の政党との関係を重視しており、社会的亀裂型で想定される団体 - 政党関係に合致する。B に近い場合は複数の政党との関係を維持することで、政権交代の影響を回避する。こちらは多元主義型で想定される団体 - 政党関係に合致する。

表をみると、約 25%の団体は特定の政党を常に支持・支援する傾向がある。労働団体の約 65%は、こちらに近いようである。支持政党の政権交代によって、政策実現、転換を目指すのであろう。また、農林水産業団体、経済団体は約 30%が該当する。ただ、教育、行政関係、福祉団体等の政策受益団体と括られることもある団体類型では、その割合が特に低い。

表 - 8 団体のリスク態度（団体分類別）

	Aに近い	どちらかと いえばA	どちらかと いえばB	Bに近い	N
農林水産業団体	0.0	27.3	54.5	18.2	11
経済・業界団体	14.7	13.2	51.5	20.6	68
労働団体	23.3	43.3	16.7	16.7	30
教育団体	0.0	0.0	50.0	50.0	10
行政関係団体	0.0	12.5	62.5	25.0	8
福祉団体	5.9	5.9	47.1	41.2	34
専門家団体	0.0	22.2	55.6	22.2	18
市民・政治団体	9.1	3.0	36.4	51.5	33
宗教団体	22.2	0.0	55.6	22.2	9
その他	0.0	20.0	40.0	40.0	5
全体	10.6	15.0	44.7	29.6	226

他方、約 75%の団体は、複数の政党と関係を維持すると回答した。労働団体を除く、全ての分類において、政権交代のリスクを回避する傾向が強いようである。複数の政策実現のルートを構築し、その時々状況に応じて働きかけを強めていくものと考えられる。この回答結果からは、多元主義型の団体 - 政党関係の基礎が整っているとみられる。

(2) 規定因の探求

政党への接触はどのような要因によって規定されているのだろうか。接触パターンに関しては、民主党と自民党の双方への接触が見られるようになった。しかし、その行動の規定因が政党への影響力、政策の一致、リスク回避のいずれにあるのかによって、このパターンの持続性、評価も変わるであろう。

従属変数は民主党と自民党への接触について、「3. ある程度」以上と回答している場合を1、それ以外を0とした。また、独立変数は先に示した政策の一致度合い、政党の影響力、リスク態度である。また、団体の分類による差も考慮し、団体分類を統制変数として加えている。基準カテゴリはその他の団体である。表-9は、民主党、自民党への接触に関するロジスティック回帰分析の結果を示している。

表をみると、政策の一致度合い、政党の影響力評価が民主党、自民党の接触に対して、有意な影響を及ぼしていることがわかる。統制変数を加えたモデルにおいても、上記の二変数が有意なものとなっている。

表一 9 民主党、自民党接触のロジスティック回帰分析

	民主党接触				自民党接触			
	B	標準誤差	B	標準誤差	B	標準誤差	B	標準誤差
政策一致度合い	0.789	0.236 ***	0.899	0.282 ***	0.840	0.202 ***	0.735	0.229 ***
政党の影響力	0.707	0.184 ***	0.641	0.205 ***	0.695	0.200 ***	0.769	0.216 ***
リスク態度	-0.041	0.187	-0.031	0.220	-0.163	0.180	-0.339	0.208
農林水産団体			2.262	1.458			1.802	1.496
経済団体			1.242	1.210			0.261	1.052
労働団体			3.743	1.447 **			-0.377	1.158
教育団体			1.493	1.446			0.578	1.320
行政関係団体			-0.348	1.555			-1.196	1.447
福祉団体			2.036	1.261			1.096	1.099
専門家団体			1.979	1.336			0.210	1.192
市民政治団体			3.634	1.426 **			0.423	1.099
宗教団体			1.659	1.443			1.845	1.483
定数	-3.455	0.901 ***	-5.427	1.582 ***	-3.602	0.871 ***	-3.409	1.436 **
-2 対数尤度		199.301		171.392		225.173		213.410
Cox-Snell R ² 乗		0.193		0.297		0.224		0.268
Nagelkerke R ² 乗		0.277		0.425		0.301		0.360
Hosmer と Lemeshow の検定		0.363		0.276		0.081		0.233
N		203		203		203		203

5. おわりに

本稿では民主党政権下の団体 - 政党関係を第4次圧力団体調査から記述、分析してきた。本節では前節までの知見をまとめ、その含意を検討する。

本稿の分析からは、次の7点が得られた。

- ① 民主党と接触する団体は6割（政権交代前は4割）、自民党と接触する団体は5割（同6割）であり、民主党が自民党を上回った
- ② 団体の上位二政党に対する支持、接触に有意な正の相関がみられるようになり、それは93年の政権交代時よりも強まっている
- ③ 支持と接触の相関はやや弱まり、支持と接触を使い分ける傾向にある
- ④ 政党の影響力評価では民主党が自民党をやや上回り、自民党の優位性は民主党と拮抗した
- ⑤ 民主党、自民党どちらも、7割程度の団体と「ある程度」以上の政策の一致をみている
- ⑥ 約75%の団体は、複数の政党と関係を維持すると回答した。労働団体を除く、全ての分類において、政権交代のリスクを回避する傾向が強い
- ⑦ 団体の民主党、自民党への接触は、接触政党への影響力評価、政策の一致度合いによって規定されている

自民党を中心とした接触、支持関係は政権交代により、変動した。その変動は1993年の政権交代時以上の変化であった。また、従来の研究では明らかとなっていなかった政党への影響力評価、政策の一致度合い、リスク態度も明らかとなった。

以上までの知見によれば、民主党政権下の団体・政党関係は一党優位型から多元主義型へと変容したことが考えられる。上位二政党への接触、支持は第1回調査以降の長期的な傾向であり、2009年の政権交代によりそれが加速した。ただし、政党の影響力評価が団体の行動を左右している面もある。この点で、2012年の自民党への政権交代は民主党政権下で進行した多元主義型から一党優位型への回帰をより強めるものと考えられる。

参考文献（五十音順）

- 蒲島郁夫・竹中佳彦. 2012. 『イデオロギー』東京大学出版会.
- 辻中豊. 1988. 『利益集団』東京大学出版会.
- 辻中豊編著. 2002. 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社.
- 辻中豊. 2003. 「政党と利益団体・圧力団体」北村公彦編『現代日本政党史録 3-55 年体制前期の政党政治-』第一法規、463-519 頁.
- 辻中豊. 2006. 「2 大政党制の圧力団体的基礎」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治変動の 30 年-政治家・官僚・団体調査に見る構造変容-』東洋経済新報社、299-323 頁.
- 辻中豊・森裕城編著. 2010. 『現代社会集団の政治機能』木鐸社.
- 濱本真輔. 2012. 「政権交代の団体-政党関係への影響」日本政治学会編『年報政治学 2012 - II』木鐸社、65-87 頁.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社.
- 村松岐夫. 2010. 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社.
- 森裕城. 2002. 「団体-政党関係：選挙過程を中心に」辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社、140-161 頁.
- 森裕城. 2010. 「政権交代前夜における団体-政党関係の諸相」辻中豊・森裕城編著. 2010. 『現代社会集団の政治機能』木鐸社、180-194 頁.

参考文献（アルファベット順）

- Arian, Alan, and Samuel H. Barnes. 1974. "The Dominant Party System: A Neglected Model of Democratic Stability." *Journal of Politics*, Vol.36, No.3, pp.592-614.
- Muramatsu, Michio, and Ellis S. Krauss. 1990. "The Dominant Party and Social Coalitions in Japan." T. J. Pempel. ed. *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pp.282-305.

第6章 圧力団体の要求ルートと政治的影響力 —政党か行政か？—

山本 英弘 (山形大学)

久保 慶明 (琉球大学)

1. はじめに

圧力団体が政治的影響力を行行使うためにロビイングを行っているのだとすれば、自らの働きかけが最も有効に作用するアクターに働きかけると考えられる。そのため、圧力団体がどの政治アクターに働きかけるのかは、圧力団体研究の重要な論点の1つとされてきた (Holyoke 2003; Naoi and Krauss 2009; Scheiner et al 2013)。

伝統的にロビイング研究では、利害が一致する同盟的なアクターに働きかけるのか、それとも、利害が異なるアクターに働きかけて説得するのかを探究してきた (Milbrath 1963; Austen-Smith and Wright 1984, 1986)。また、働きかけの対象として、政党や議員か、それとも官僚か、いずれに働きかけるのが有効であり、実際に接触しているのかという課題にも取り組んできた (Naoi and Krauss 2009; McKay 2011; Scheiner et al 2013)。政党や議員あるいは行政官僚のいずれに接触するのかは、団体からみた権力の所在を探究するという意味で、政治学上の重要な課題だといえるだろう。

一方、日本政治研究では、自民党単独政権が不安定化する過程において、団体が政党を選ぶのか行政を選ぶのかが焦点とされてきた (村松・伊藤・辻中 1986: 第4章; 村松 1998, 2010: 第6章)。圧力団体調査によれば、自民党政権の安定期である第1次調査 (1980年) と比べて第2次調査 (1994年) や第3次調査 (2003年) では、政党への接触の有効性認知が減少し、行政への接触の有効性認知が増加した。その理由として、94年の政治流動期においては、政党自体が不安定であるため相対的に安定している行政への接触を志向していたことが指摘されている (村松 1998, 2010)¹。

本章では、2012年の第4次圧力団体調査データを用いて、過去の調査との比較も交えながら、圧力団体のロビイングの要求ルートと政治的影響力にどのような変化があったのかを議論していく。第4次調査の最大の長所は民主党政権下における圧力団体の行動を把握

¹ Scheiner et al (2013) では、上記の知見を、圧力団体の火災報知器機能や煙検出機能という理論枠組みで整理したうえで、第1~3次までを合併したデータセットを用いて検証している。Naoi and Krauss (2010) では、同じく圧力団体調査の合併データを用いて、選挙制度の変化によって組織構造 (集権的/分権的) が圧力団体の要求ルートに及ぼす影響が異なることを明らかにしている。中選挙区制においては、個々の議員の活動を監視し、サンクションを与えることができる分権的な圧力団体において政党との接触が多い。これに対して、小選挙区比例代表並立制においては政党への集権化が進んだため、圧力団体の側でも集権的に政党の活動を監視し、サンクションを与えることができる組織の方が政党との接触が多い。

できる点にある。

すでに多くの研究が蓄積されているように、民主党の政策決定システムについては、いくつかの特徴を挙げるができる（飯尾 2013；伊藤 2012；上川 2013；信田 2013；曾我 2012；2013；68-70；日本再建イニシアティブ 2013；御厨編 2012；山口 2012；連合総合開発研究所 2011；2012）。第 1 に、与党の政策調査会を廃止し、各省庁に政策会議を設けることによって、内閣と与党の一元化を目指した。第 2 に、各省庁では政務三役が中心となって政策決定を行い、行政官僚の影響力を低下させることを目指した。第 3 に、党では陳情への対応を党の幹事長室に一元化し、集権的な運営を目指した。このように 1990 年代以降の政治改革の流れを受け、民主党政権では政治主導が志向された。圧力団体の側でもこれに応じて政党への接触を増やしたのだろうか。

また、政権交代は、圧力団体にとって政党との接触を再考する機会だとも考えられる。自民党の一党優位下の日本政治については、自民党や官僚と親和的である諸団体（セクター団体、政策受益団体）と、野党と親和的である諸団体（価値推進団体）の 2 つの系列からなる構造が指摘されてきた（石田 1961；村松 1981）。つまり、イデオロギーや政策距離が遠くない限り、政権交代の可能性が低いために多くの団体は政策実現のために自民党を支持してきたのである。こうした構造は連立政権の時代に入って弱まる傾向を見せながらも、利益団体のロビイングの調査研究からは引き続き確認されてきた（山本 2009；2010）。しかし、政権交代が実際に生じたことによって、団体は新たな政権党である民主党への接触を増やしている可能性が考えられる²。また、これまでも自民党に対して対立的な位置にあり、民主党と親和的であった労働団体や市民団体にとっては、政策距離の近い政権が誕生したことによってより接触を強め、政治的影響力を増しているかもしれない。このように、圧力団体の接触パターンから日本の政治構造の変容を検討していきたい。

以下、2 節では、2009 年の政権交代の前後で、予算編成や税制改正に対する団体の要求活動にどのような変化があったのかをみていく。3 節では局面を限定せず、団体分類ごとの各ロビイング戦術の分布を確認する。政務三役、官僚、政党といった政治アクターに接触するインサイド戦術については、直接的な接触ばかりでなく、他の政治アクターを介した間接的な接触も検討する。4 節では、第 1～4 次調査データを時点間で比較し、各時点の政治情勢を受けて、政党／行政のルート選択および有効性認知がどのように変化したのかを考察する。5 節では、同じく第 1～4 次調査データの比較から、政策の実現または阻止の経験、および主観的影響力認知をもとに、各団体の政治的影響力の変化を考察する。最後に、6 節にて全体のまとめを行う。

2. 予算編成、税制改正に対する要求活動

² 濱本（2012）は政権交代後の圧力団体の行動について、選挙での支持については中立化、民主党政権調査会への参加については増加していることを示している。

まずは、政策形成の中でも特徴的な局面である予算編成と税制改革について、4時点の調査結果を比較しながら圧力団体のロビイングを考察していこう。

表1は、予算編成のどの段階（基本政策決定、事業決定、概算要求、財務省素案、政府案決定）で働きかけたのかを示したものである。第1次調査では7割の団体が各省各課概算要求段階で働きかけをし、首相が基本政策を決定する段階でも4割の団体が働きかけていた。しかし第2次調査では10ポイント以上減少し「静かな予算編成」の時代とされた（真淵1998）。第3次調査ではさらに団体からの働きかけが減少した。ただし、首相が基本政策を決定する段階での働きかけは微増しており、「骨太の方針」を予算編成の基本方針として活用した小泉政権への対応がうかがえる（cf.上川2010）。これらに比べると、第4次調査での働きかけはさらに低調である。とりわけ、財務省素案の決定段階や政府案の決定段階で働きかける団体は1割に満たない。このように、長期的にみると予算編成に対する団体の要求活動は停滞傾向にあり、とりわけ第4次調査時点ではいつもの減少がみられる。

表1 予算編成への働きかけ有無とその段階

	あり	首相が基本 政策決定	各省各課 事業決定	各省各課 概算要求	財務省 素案	政府案 決定
1次	194(77.0)	102(40.5)	174(69.1)	181(71.9)	146(58.0)	161(63.9)
2次	157(63.9)	57(23.2)	138(56.1)	145(59.0)	108(44.0)	113(46.0)
3次	126(55.1)	67(29.3)	108(47.2)	120(52.5)	82(35.9)	84(36.7)
4次	128(45.1)	29(10.3)	61(21.5)	96(33.9)	21(7.4)	28(9.9)
1次～3次は	非常に+かなり+ある程度の合計					

つぎに、政治アクター別にみていこう。表2に示したのは、予算編成や税制改正に働きかけると回答した団体のうち、「中央省庁の政務三役」（大臣、副大臣、政務官）、「中央省庁の官僚」、「与党」それぞれに働きかける割合である。政権交代前、政権交代直後（鳩山政権期）、現在（調査時点の2012年、野田政権期）のそれぞれについて示している。また、表3は団体分類別に集計した結果である。

予算編成からみていこう。政権交代前と政権交代直後の割合を比較すると、官僚に働きかける団体の割合は7割前後と、政権交代の前後であまり変わっていない。大きな変化が生じたのは与党と政務三役である。与党に対しては予算編成で64.0%から76.4%（12.9ポイント）、政務三役に対しては42.4%から52.8%（10.4ポイント）へと増加した。特に、表3が示しているように、労働団体と市民・政治団体で働きかけが増加している。税制改正についても同様の傾向を示しており、特に政務三役については53.9%から37.5%へと15.4ポイント増加している。このように、民主党政権下の政治主導のためか、働きかけを行う団体の中では自民政権時と比べて全体的に与党への接触が増えていることがわかる。また、これまで政権と距離のあった団体に政治的機会を開放したこともみてとれる。

表2 予算編成および税制改正に働きかける際の相手方

		官僚	政務三役	与党	野党
予算編成	政権交代前	98(78.4)	53(42.4)	80(64.0)	63(50.4)
	政権交代直後	93(75.6)	65(52.8)	94(76.4)	57(46.3)
	現在	97(76.4)	66(52.0)	96(75.6)	59(46.5)
税制改正	政権交代前	73(65.2)	42(37.5)	86(76.8)	52(46.5)
	政権交代直後	72(70.6)	55(53.9)	77(75.5)	54(52.9)
	現在	71(64.0)	58(52.3)	85(76.6)	63(56.8)

表3 政務三役(予算編成、税制改正)と与党への働きかけ(団体分類別)

	政務三役						与党		
	予算			税制			予算		
	現在	政権交代直後	政権交代前	現在	政権交代直後	政権交代前	現在	政権交代直後	政権交代前
農林水産業団体	4(26.7)	4(26.7)	4(26.7)	3(20.0)	2(13.4)	2(13.4)	6(40.0)	5(33.4)	6(40.0)
経済・業界団体	13(14.0)	14(15.1)	12(13.0)	22(23.7)	22(23.7)	18(19.4)	18(19.4)	16(17.3)	22(23.7)
労働団体	15(45.5)	14(42.5)	9(27.3)	10(30.4)	10(30.4)	5(15.2)	22(66.7)	22(66.7)	10(30.4)
教育団体	5(33.4)	5(33.4)	5(33.4)	4(26.7)	3(20.0)	4(26.7)	8(53.4)	8(53.4)	8(53.4)
行政関係団体	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)	5(35.8)
福祉団体	8(19.1)	6(14.3)	6(14.7)	3(7.2)	2(4.8)	2(4.9)	15(35.8)	14(33.4)	12(29.3)
専門家団体	7(36.9)	7(36.9)	6(31.6)	5(26.4)	5(26.4)	4(21.1)	8(42.2)	7(36.9)	6(31.6)
市民・政治団体	9(25.0)	10(27.8)	6(16.7)	6(16.7)	6(16.7)	2(5.6)	13(36.2)	16(44.5)	10(27.8)
宗教団体									
その他							1(14.3)	1(14.3)	1(14.3)
合計	66(23.3)	65(22.9)	53(18.8)	58(20.5)	55(19.4)	42(14.9)	96(33.9)	94(33.1)	80(28.3)

3. 圧力団体の要求ルート

本節からは、予算編成や税制改正といった局面を限定せず、団体が政策過程全般に働きかける際のルートとその成果を検討していく。表4は、政務三役(大臣、副大臣、政務官)、官僚、与党といった政治アクターに対して、代表が会見を申し込む、一般メンバーが直接はたらきかける、メンバーを動員するという接触行動に関して、「非常に頻繁」「頻繁」「ある程度」という回答を合わせた割合を示している。

全体をみると、代表の会見で40%前後、一般メンバーの直接的なはたらきかけで20%前後、メンバーを動員した接触行動で25%程度である。いずれの接触においても政務三役、官僚、与党で大きな割合の差はみられない。代表を通して接触するという方法がある程度の団体で用いられるものの、全般にそれほど活発に接触が行われているわけではない。団体分類別にみると、労働団体、市民・政治団体においてどのアクターとの接触も多いことがわかる。しかし、団体分類ごとに見た場合、サンプルサイズが小さいために接触頻度の差についてはっきりと主張することはできない。

続いて、政務三役、官僚、与党それぞれに対する他の政治アクターを介した間接的な働きかけについてみていこう(表5)。全体の割合をみると、政務三役と与党に対しては、議員連盟(議連)を介した働きかけが最も多く、次いで政策審議機関、国会議員を介した働きかけが多い。官僚に対しては官僚を介した働きかけが最も多いが、議連や個別の議員を介した働きかけも行われている。団体分類別にみると、労働団体、専門家団体、市民・政

治団体が活発な働きかけを行う一方、教育団体や行政関係団体ではほとんど働きかけが行われていない。ただし、専門家団体においては、政務三役や与党への働きかけに比べると、官僚に対する間接的な働きかけはあまり行われていない。

表4 圧力団体のロビイング

	代表が会見を申し込む			一般メンバーが 直接はたらきかける			メンバーを動員して 政党や行政に行く		
	政務三役	官僚	与党	政務三役	官僚	与党	政務三役	官僚	与党
農林水産業団体	6(42.9)	7(50.0)	4(28.6)	1(7.1)	1(7.1)	0(0.0)	4(28.6)	3(21.4)	4(28.6)
経済・業界団体	22(27.2)	27(33.8)	21(26.3)	3(3.8)	16(20.0)	8(10.0)	7(8.8)	11(13.8)	10(12.5)
労働団体	19(63.3)	21(70.0)	23(76.7)	11(37.9)	10(34.5)	12(41.4)	14(48.3)	14(48.3)	16(57.1)
教育団体	5(31.3)	5(33.3)	5(33.3)	3(20.0)	3(21.4)	3(20.0)	4(26.7)	4(28.6)	4(26.7)
行政関係団体	5(41.7)	5(41.7)	4(33.3)	1(8.3)	1(8.3)	1(8.3)	4(33.3)	4(33.3)	4(33.3)
福祉団体	10(25.0)	17(42.5)	14(35.0)	9(22.5)	10(25.0)	9(22.5)	12(30.0)	13(32.5)	14(35.0)
専門家団体	7(38.9)	11(61.1)	8(44.4)	5(27.8)	6(33.3)	6(33.3)	6(33.3)	6(33.3)	7(38.9)
市民・政治団体	18(51.4)	18(51.4)	21(58.3)	13(37.1)	11(31.4)	14(40.0)	12(34.3)	10(28.6)	11(31.4)
宗教団体			1(10.0)	1(10.0)	1(10.0)	2(20.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
その他		1(14.3)	1(14.3)	1(16.7)	1(16.7)	1(16.7)	1(16.7)	1(16.7)	0(0.0)
合計	92(35.0)	112(42.9)	102(38.9)	48(18.5)	60(23.3)	56(21.7)	64(24.7)	66(25.6)	70(27.1)

「非常に頻繁」+「頻繁」+「ある程度」

表5 政務三役に対する間接的な働きかけ

	議員連盟	政策審議 機関	議員	官僚	地方 政治家	他団体	その他
農林水産業団体	4(28.6)	4(28.6)	3(21.4)	2(14.3)		1(7.1)	
経済・業界団体	17(21.0)	14(17.3)	15(18.3)	23(27.7)	8(9.8)	4(4.9)	2(9.5)
労働団体	21(67.7)	16(53.3)	14(46.7)	8(26.7)	8(26.7)	7(23.3)	2(50.0)
教育団体	1(6.7)	1(6.7)		1(6.7)	1(6.7)	2(13.3)	
行政関係団体					2(16.7)		
福祉団体	9(22.5)	10(24.4)		8(20.0)	9(22.5)	8(20.5)	1(14.3)
専門家団体	8(44.4)	6(33.3)	5(27.8)	3(16.7)	2(11.1)	2(11.1)	
市民・政治団体	14(41.2)	12(35.3)	11(32.4)	10(29.4)	7(20.6)	4(12.1)	1(16.7)
宗教団体	3(30.0)	1(10.0)	4(40.0)	1(10.0)	4(40.0)	1(10.0)	
その他			1(14.3)	1(14.3)	1(14.3)	1(14.3)	
合計	77(29.4)	64(24.4)	61(23.2)	57(21.7)	42(16.0)	30(11.5)	6(11.3)

表6 官僚に対する間接的な働きかけ

	議員連盟	政策審議 機関	議員	官僚	地方 政治家	他団体	その他
農林水産業団体	2(15.4)	2(15.4)	1(7.7)	3(21.4)	1(7.1)	2(14.3)	
経済・業界団体	15(18.8)	10(12.5)	14(17.3)	26(31.7)	8(9.9)	9(11.1)	1(5.0)
労働団体	21(67.7)	12(40.0)	13(43.3)	12(40.0)	6(20.0)	8(27.6)	1(25.0)
教育団体	2(13.3)			2(13.3)		2(13.3)	
行政関係団体	1(8.3)				2(16.7)		
福祉団体	12(30.0)	12(30.0)	10(25.0)	12(29.3)	9(22.5)	9(23.1)	1(14.3)
専門家団体	5(27.8)	4(22.2)	6(33.3)	5(27.8)	1(5.6)	2(11.1)	
市民・政治団体	11(32.4)	9(26.5)	9(26.5)	13(38.2)	5(14.7)	4(12.1)	
宗教団体	2(20.0)		1(10.0)	1(11.1)	3(33.3)	1(10.0)	
その他		1(14.3)	2(28.6)	2(28.6)	1(14.3)	1(14.3)	
合計	71(27.3)	50(19.3)	56(21.5)	76(29.0)	36(13.8)	38(14.7)	3(5.8)

表7 与党(民主党)に対する間接的な働きかけ

	議員連盟	政策審議 機関	議員	官僚	地方 政治家	他団体	その他
農林水産業団体	4(28.6)	4(28.6)	3(21.4)	3(21.4)	1(7.1)	2(14.3)	
経済・業界団体	22(27.2)	15(18.5)	19(23.2)	20(24.1)	9(11.0)	5(6.1)	1(4.8)
労働団体	21(70.0)	14(46.7)	16(53.3)	9(30.0)	8(26.7)	9(30.0)	2(50.0)
教育団体	3(20.0)			1(6.7)	1(6.7)	2(13.3)	
行政関係団体					2(16.7)		
福祉団体	11(26.8)	11(26.2)	7(17.1)	7(17.9)	10(24.4)	8(20.5)	1(14.3)
専門家団体	10(55.6)	7(38.9)	6(33.3)	4(22.2)	1(5.6)	2(11.1)	
市民・政治団体	18(52.9)	17(48.6)	14(41.2)	8(24.2)	8(23.5)	4(12.1)	1(16.7)
宗教団体	3(30.0)	1(11.1)	2(20.0)	1(10.0)	2(22.2)		
その他		1(14.3)	2(28.6)	1(14.3)	1(14.3)	1(14.3)	
合計	92(35.1)	70(26.6)	69(26.2)	54(20.7)	43(16.4)	33(12.7)	5(9.4)

表8 圧力団体のロビイング(アウトサイド戦術)

	大衆集会	意見レポート	署名	パブリック コメント	マスメディ ア	訴訟提起
農林水産業団体	2(14.3)	2(14.3)	2(14.3)	3(23.1)	2(14.3)	1(7.1)
経済・業界団体	6(7.7)	31(38.3)	10(12.7)	37(45.7)	17(21.8)	1(1.3)
労働団体	14(48.3)	18(62.1)	20(69.0)	22(73.3)	12(41.4)	4(13.8)
教育団体	2(14.3)	7(50.0)	2(14.3)	8(53.8)	4(28.6)	
行政関係団体		4(33.3)		2(16.7)	4(33.3)	
福祉団体	10(25.0)	18(45.0)	14(35.9)	19(48.7)	17(42.5)	2(5.1)
専門家団体	4(22.2)	8(44.4)	4(22.2)	9(50.0)	5(27.8)	1(5.6)
市民・政治団体	17(48.6)	24(68.6)	16(45.7)	20(57.1)	18(52.9)	5(14.7)
宗教団体			1(10.0)	1(10.0)	1(10.0)	
その他		1(16.7)			2(33.3)	
合計	55(21.5)	113(43.6)	69(27.0)	121(46.7)	82(32.2)	14(5.5)

「非常に頻繁」+「頻繁」+「ある程度」

続いて、政治アクターに直接働きかける以外の手段(アウトサイド戦術)についてみていこう(表8)。これをみると、全体では意見レポートやパブリックコメントが4割を超えるのに対して、大衆集会や署名活動は2割台、訴訟提起を行っている団体は5%にすぎない。政策に関する具体的な主張をアピールする戦術がより多く行使されていることがわかる。分類別にみると、ここでも労働団体や市民政治団体の活動が盛んである。その一方で、農林水産業団体の活動が低調である。

以上、全体的な傾向としては圧力団体のロビイング活動はあまり活発とはいえないことがわかる。代表による政治アクターとの会見および意見レポートやパブリックコメントなどのかたちでの主張表明は一定程度行われているものの、会員を動員するかたちでのロビイングはあまり行われていない。団体分類では、労働団体や市民団体が相対的に活発に活動している。また、政治アクターごとの接触頻度についてはあまり違いがみられない。こ

こから、団体が政党と行政のどちらかにウエイトを置いて接触しているわけではないようである。この点については、接触の有効性認知という観点から改めて検討する。

4. 要求ルートの時点間比較

4.1. 要求ルートの変化

上記にみた圧力団体の要求活動の特徴を4時点での調査結果の時点間比較から検討していこう。なお、第4次調査では、先にみたように政務三役、官僚、与党に政治アクターを分けて質問しているが、第3次調査まではそのような分類を行っていない。そのため、政党と行政それぞれへの接触量の変化については検討することができない。そこで、政治アクター全般との接触を考察していくこととする。

表9は、先にみた代表が会見を申し込む、一般メンバーが直接はたらきかける、メンバーを動員するという接触行動について調査時点ごとに示した結果である。なお、第4次調査の結果は上記3アクターのいずれかと接触している割合を示している。

まずは全体をみていこう。3つの項目のいずれにおいても、第1次調査(1980年)が最も高い割合を示しており、第2次、第3次、第4次と時を経るごとに割合が低下している。つまり、圧力団体の政治エリートとの接触は年々減少していることがわかる。これは先に予算編成について確認したのと同様の傾向である。ここから、圧力団体の政治エリートへのアクセシビリティが低下している可能性と、圧力団体自体の活動量が低下している可能性とがそれぞれ考えられる。

表9 4時点間の要求ルートの変化

	団体の代表が会見を申し込む				一般メンバーが直接はたらきかける				メンバーを動員して政党や行政に行く			
	4次調査	3次調査	2次調査	1次調査	4次調査	3次調査	2次調査	1次調査	4次調査	3次調査	2次調査	1次調査
農林水産業団体	7(50.0)	6(50.0)	14(60.9)	19(82.6)	1(7.1)	1(8.3)	8(34.8)	9(39.1)	4(28.6)	4(33.3)	12(52.2)	17(73.9)
経済・業界団体	35(44.9)	48(58.5)	49(58.8)	67(76.1)	18(22.8)	24(30.4)	11(13.4)	23(26.4)	15(19.0)	22(27.5)	20(24.1)	37(42.0)
労働団体	23(76.7)	26(70.3)	42(82.4)	49(94.2)	13(44.8)	19(51.4)	26(51.0)	24(46.2)	19(67.9)	19(52.8)	32(62.7)	34(65.4)
教育団体	5(35.7)	6(66.7)	12(100.0)	12(100.0)	3(21.4)	6(66.7)	6(50.0)	6(50.0)	4(28.6)	6(66.7)	8(66.7)	8(66.7)
行政関係団体	5(41.7)	8(61.5)	9(69.2)	14(93.3)	1(8.3)	3(23.1)	4(33.3)	11(73.3)	4(33.3)	5(41.7)	9(69.2)	10(66.7)
福祉団体	19(47.5)	18(72.0)	23(76.7)	28(93.3)	12(30.0)	6(25.0)	8(26.7)	14(48.3)	16(40.0)	16(64.0)	14(46.7)	20(66.7)
専門家団体	12(66.7)	10(90.9)	6(66.7)	7(77.8)	7(38.9)	6(50.0)	1(11.1)	4(44.4)	7(38.9)	4(33.3)	2(22.2)	3(37.5)
市民・政治団体	22(62.9)	14(87.5)	15(78.9)	15(78.9)	15(42.9)	11(68.8)	8(42.1)	16(84.2)	14(40.0)	10(66.7)	12(63.2)	15(78.9)
宗教団体	1(10.0)	4(57.1)			2(20.0)	3(42.9)			0(0.0)	1(14.3)		
その他	1(14.3)	6(37.5)	0(0.0)	2(50.0)	1(16.7)	5(31.3)		2(50.0)	1(16.7)	2(12.5)	0(0.0)	1(25.0)
合計	130(50.4)	146(64.0)	170(70.5)	213(84.5)	72(28.1)	84(37.3)	72(30.0)	109(43.6)	84(32.8)	89(39.7)	121(53.3)	145(57.8)

団体分類ごとにみても、おおむね減少傾向にあることが確認できる。ただし、労働団体だけは、代表の会見とメンバーの動員において、3次調査と比べて4次調査の方が高い割合を示している。これは、3次調査の小泉政権と比べると労働団体にとって親和的な民主党政権であるためにアクセシビリティが増したためだと考えることができる。とはいえ、労働団体であっても第4次調査における割合が第1次、第2次調査と比べて高いわけではない。また、民主党政権とは親和的な団体が多いと考えられる市民・政治団体をみても、第4次調査では接触が増えている傾向はみられない。したがって、政治的機会の開放があっても

団体の活動量低下が顕著にみられるということができよう。

4.2. 働きかけの有効性認知の変化

実際の接触の変化と並んで、圧力団体の働きかけ先に対する有効性の認知はどのように変化したのだろうか。前述のように、圧力団体が政党と行政のどちらにウエイトを置くかは、日本政治研究における論点の1つであった(村松 1998, 2010; 村松・伊藤・辻中 1986)。先に示した第4次調査の結果では、政務三役、与党と官僚で接触頻度に大きな違いはみられなかったが、働きかけの有効性に関する団体の認知には差があるかもしれない。この質問については、第1次調査から継続しているため、時点間の変化から、政治主導を謳った民主党政権下における団体の認知の特徴を捉えよう。

政党(議会)、行政、裁判所という三権に対する働きかけの有効性を順位で尋ねた質問をもとに、表10では政党(議会)を1位、表11では行政を1位と回答した割合をそれぞれ示している。第4次調査については、政権交代前、政権交代直後、現在(野田政権時)のそれぞれについて尋ねているため、それぞれの結果を示している。さらに、図1は横軸に政党、縦軸に行政をとり、回答の割合をプロットしている。したがって、右下に点がプロットされているほど政党、左上ほど行政の有効性認知の割合が大きい。

図2は、経済・業界、労働、福祉、市民・政治団体という比較的サンプルサイズの大きい団体分類を取り上げて、図1と同様に、政党と行政という回答の割合をプロットしている。なお、いずれの結果においても、裁判所を1位と回答した割合はごく少数であるため、ここでは表示を割愛する。

表10 三権への働きかけの有効性: 政党(議会)が1位

	現在	政権交代直後	政権交代前	3次	2次	1次
農林水産業団体	3(23.1)	5(35.7)	4(28.6)	2(18.2)	5(25.0)	4(17.4)
経済・業界団体	24(30.8)	24(31.2)	27(34.6)	20(28.2)	24(27.6)	33(37.5)
労働団体	23(79.3)	23(79.3)	17(60.7)	26(70.3)	24(48.0)	36(70.6)
教育団体	5(41.7)	5(41.7)	6(50.0)	5(62.5)	3(25.0)	4(33.3)
行政関係団体	5(55.6)	5(55.6)	4(44.4)	5(45.5)	3(30.0)	7(46.7)
福祉団体	16(43.2)	15(41.7)	16(44.4)	5(20.0)	5(16.7)	16(53.3)
専門家団体	10(58.8)	11(68.8)	8(47.1)	7(58.3)	4(50.0)	5(55.6)
市民・政治団体	21(65.6)	24(75.0)	20(62.5)	6(42.8)	8(47.1)	9(50.0)
宗教団体	4(57.1)	2(40.0)	4(66.7)	4(66.7)		
その他	1(14.3)	1(14.3)	1(14.3)	5(31.3)	1(100.0)	3(100.0)
合計	112(46.5)	115(48.5)	107(44.8)	85(40.3)	77(33.9)	114(47.6)

表11 三権への働きかけの有効性: 行政が1位

	現在	政権交代直後	政権交代前	3次	2次	1次
農林水産業団体	10(76.9)	9(64.3)	10(71.4)	8(72.7)	15(75.0)	18(78.3)
経済・業界団体	52(66.7)	52(67.5)	50(64.1)	49(69.0)	55(63.2)	50(56.8)
労働団体	6(20.7)	6(20.7)	10(35.7)	10(27.0)	26(52.0)	13(25.5)
教育団体	7(58.3)	7(58.3)	6(50.0)	3(37.5)	9(75.0)	8(66.7)
行政関係団体	4(44.4)	4(44.4)	5(55.6)	6(54.5)	7(70.0)	7(46.7)
福祉団体	20(54.6)	20(55.6)	20(55.6)	20(80.0)	25(83.3)	14(46.7)
専門家団体	7(41.2)	5(31.3)	9(52.9)	5(41.7)	4(50.0)	3(33.3)
市民・政治団体	11(31.4)	8(25.0)	12(37.5)	6(42.8)	9(47.4)	7(38.9)
宗教団体	2(28.6)	2(40.0)	1(16.7)	2(33.3)		
その他	6(85.7)	6(85.7)	6(85.7)	11(68.8)		
合計	125(51.9)	119(50.2)	129(54.0)	120(56.9)	227(66.1)	120(48.8)

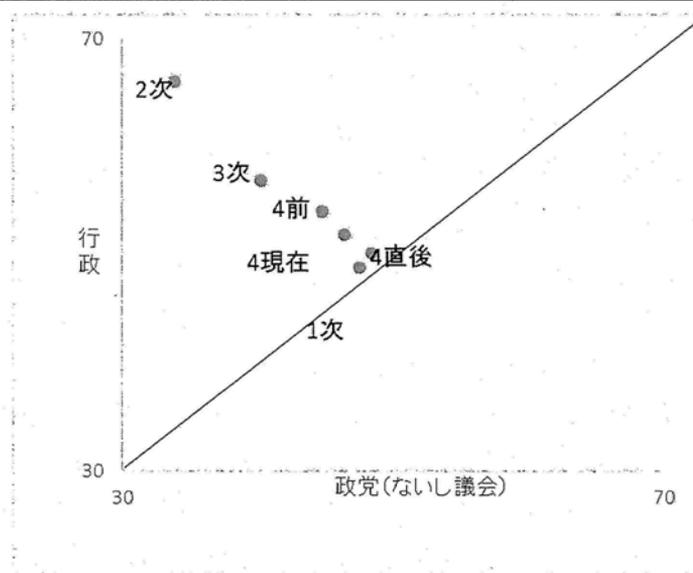


図1 団体全体における政党・行政への働きかけの有効性の推移

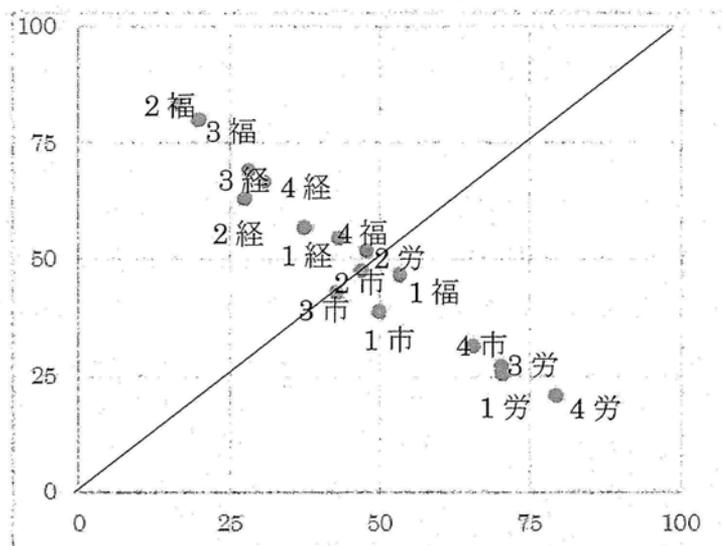


図2 主要団体領域における政党・行政への働きかけの有効性

表 10,11 および図 1 から、圧力団体全体の傾向として、政党よりも行政の有効性を認知している団体が多いといえる。図 1 から、政党と行政が同じ割合である場合の 45 度線よりも左上に点が集中している。時点間の変化をみると、第 1 次調査では相対的に右下に位置しているものの、第 2 次調査では左上に大きく移動する。つまり、政党への接触の有効性認知が減少し、行政への接触の有効性認知が増加しているのである。その後、第 3 次調査では右下に点が戻り、第 4 次調査ではさらに右下に移動している。第 4 次調査における、政権交代前後と現在ではあまり相違がみられない。以上のことから、政権移行期に行われた第 2 次調査において最も行政の有効性認知が高く、首相の影響力が強いと言われた小泉政権および政治主導を標榜した民主党政権において政党の有効性認知は高まっていることがみてとれる。もっとも、その水準は 1980 年という自民党政権安定期と同程度である。

続いて図 2 から、主な団体分類ごとにみていくこととしよう。時点を問わず、団体分類によって政党か行政かには違いが確認できる。すなわち、労働団体は相対的にみて最も右下にプロットされており、市民団体も右下にプロットされている。これらの団体は行政よりも政党の有効性を認知しているものが多いことがわかる。政党という調査の質問には野党も含まれることを勘案すれば、自民党－中央省庁の密接な結びつきに対するオルタナティブとして野党との接触に有効性を見出していたと考えられる。これに対して、経済・業界団体と福祉団体は相対的に左上にプロットされており、行政との密接な関係に基づいて有効性を認知する団体が多いものと考えられる。

時点間の変化については、全体の傾向とおおむね一致する。第 1 次調査において政党よりであったのが、第 2 次調査では行政寄りになり、第 3 次、第 4 次調査では政党寄りに戻っていく。労働団体であっても第 2 次調査時点では行政の有効性認知が高まっている。ただし、経済・業界団体については、安定して左上に位置しており、行政に対する有効性認知が高い団体が多い。関係省庁を通して安定的に影響力を及ぼしている姿を垣間見ることができる。

もっとも、前節までにみてきたように、団体によるロビイングは全体に減少傾向にある。そのため、ロビイングに熱心な層とそうでない層が形成され、両者の間には政党や行政に対する有効性認知に差が生じている可能性がある。そこで図 3 では、予算編成および税制改正への働きかけの有無に応じて、有効な働きかけ先を集計した。X 軸に政党(ないし議会)を、Y 軸に行政をとっている。45 度線よりも上に位置すれば行政を選択した団体が多く、下に位置すれば政党(ないし議会)を選択した団体が多いことを意味する。たとえば 2012 年の予算編成(●)をみると、「2012 予算あり」は斜線よりも下に位置し、「2012 予算なし」は斜線よりも上に位置している。これは予算編成に働きかける団体ほど、政党(ないし議会)を行政よりも有効な働きかけと捉えていることを意味している。

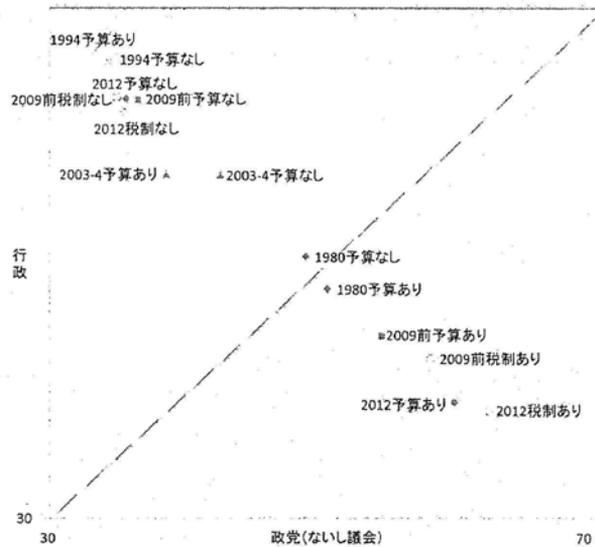


図3 予算編成・税制改正への働きかけと政党（ないし議会）・行政への働きかけ（%）

この図をみると、1980年（◆）、1994年（x）、2003-4年（▲）には、働きかけの有無による差はみられない。しかし2009年の政権交代前（予算■、税制□）には、働きかけありの団体が政党（ないし議会）を選択する団体が増加し、2012年（予算●、税制○）も同様の傾向を示している。2009年の政権交代に先駆けて、予算編成や税制改正の決定権を政治家が握り、行政官僚の裁量が大幅に低下したものと考えられる。その理由としては、2007年参院選によって当時の自公連立政権が参議院で過半数を割り、多数を占めた民主党の影響力が増大したことが考えられる。

以上のことから、政党政治の安定性や「政治主導」の状況が、圧力団体による要求活動の有効性認知に影響を及ぼしていることがわかる。

5. 政治的影響力

最後に、様々なロビイング活動の成果としての政治的影響力の行使をみていくこととしよう。ここでは、利益の実現や不利益の阻止という政策に影響を及ぼした経験によって実際の影響力行使の経験を捉えるほかに、各回答団体の自己影響力の主観的認知について検討する。

表12は、政策に影響を及ぼした経験をもつ団体について、4時点の調査について団体分類ごとに示している。第4次調査では自民政権時と民主党政権時のそれぞれについて尋ねている。表をみると、利益の実現、阻止ともに1次調査において最も割合が高く、年を経るごとに割合が低下している。特に、第3次調査と第4次調査との差が大きく開いてお

り、この10年間で圧力団体が影響力を行使できる場面は減少したことがみてとれる。なお、第4次調査における政権交代前後の比較については、全体的にあまり大きな変化はみられない。例外は労働団体であり、自民政権時の19.4%から民主党政権時には45.2%と割合の増加がみられる。それでも1～3次調査と比べると割合は低く、長期的なトレンドをふまえれば政治的影響力は低下傾向にあるといえる。これは4節にみた要求ルートに関する時点間比較とほぼ同様の結果である。

	利益の実現					不利益の阻止				
	4次・民主	4次・自民	3次調査	2次調査	1次調査	4次・民主	4次・自民	3次調査	2次調査	1次調査
農林水産業団体	2(14.3)	2(14.3)	5(45.5)	10(45.5)	19(82.6)	2(14.3)	1(7.1)	1(7.7)	7(30.4)	9(39.1)
経済・業界団体	12(14.1)	17(20.2)	34(43.0)	25(30.5)	58(65.9)	7(8.2)	18(21.4)	36(45.0)	25(28.7)	40(45.5)
労働団体	14(45.2)	6(19.4)	25(67.6)	25(52.1)	36(69.2)	14(45.2)	9(29.0)	25(67.6)	31(63.3)	40(76.9)
教育団体	3(20.0)	4(26.7)	5(55.6)	9(75.0)	11(91.7)	1(6.7)	3(20.0)	4(44.4)	8(66.7)	5(41.7)
行政関係団体	4(30.8)	3(25.0)	5(10.0)	8(57.1)	11(73.3)	1(7.7)	2(16.7)	7(58.3)	5(35.7)	7(46.7)
福祉団体	18(46.2)	16(41.0)	15(57.6)	20(66.7)	22(73.3)	9(23.1)	11(28.9)	13(48.1)	9(30.0)	8(26.6)
専門家団体	7(41.2)	6(35.3)	6(50.0)	3(33.3)	8(88.9)	5(27.8)	2(11.8)	6(50.0)	5(55.6)	7(77.8)
市民・政治団体	12(35.3)	11(32.4)	12(80.0)	10(52.6)	13(68.4)	13(37.1)	14(41.2)	11(73.3)	13(68.4)	16(84.2)
宗教団体		1(11.1)					2(22.2)			
その他			5(31.3)		2(50.0)	1(14.3)		3(17.6)	1(50.0)	1(25.0)
合計	72(27.3)	66(25.2)	113(50.9)	110(44.5)	178(70.6)	53(19.9)	62(23.8)	106(45.1)	104(42.1)	133(52.8)

表13 自己影響力認知

	4次調査	3次調査	2次調査	1次調査
農林水産業団体	2.93	3.09	3.14	3.52
経済・業界団体	2.76	2.89	2.78	3.43
労働団体	3.00	3.19	2.96	3.30
教育団体	3.20	3.44	3.25	3.31
行政関係団体	3.09	3.27	3.25	3.87
福祉団体	3.05	3.04	3.27	3.92
専門家団体	2.89	3.33	3.00	3.89
市民・政治団体	3.00	3.06	3.11	3.42
宗教団体	2.70	2.29		
その他	1.86	2.41	3.50	2.25
合計	2.89	2.99	3.00	3.41
5段階の平均点				

表13は自己影響力の主観的認知について、5段階で質問しているものを量的変数とみなし、平均値を示している。ここでも全体として第1次調査が最も平均値が高く、回を追うごとに低下傾向にある。労働団体においても、民主党政権時の第4次調査において影響力の自己認知が高まる傾向はみられず、低下している。

どの団体分類においても、特に第1次調査と第2次調査の間での差が大きい。つまり、自民党が安定的に政権を維持していた80年から90年代の政権変動期に入り、圧力団体は政治アクターとしての影響力を認知できなくなりつつあったことがわかる。その過程で表12にもみられるように、実際の政策に影響を及ぼした経験も減少していくこととなる。た

だし、先にみたようにその経験が急落するのは、政権交代が現実となった 2012 年時点である。

6. まとめ

本章では、2012 年の第 4 次圧力団体調査データを過去の調査結果と比較しながら、圧力団体の要求ルートと政治的影響力にどのような変化があったのかを検討してきた。得られた知見は以下の通りである。

- 1) 予算編成に働きかける団体は、調査を重ねるごとに減少している。2012 年時点では、最も多い概算要求段階でも 3 割程度である。
- 2) 2009 年の政権交代後、予算編成や税制改正における与党や政務三役への働きかけが 10 ポイント程度増加した。ただし、官僚に働きかける団体の割合は政権交代前と変わっていない。
- 3) 局面を限定せずにみると、政務三役、官僚、与党に働きかける団体の割合は同程度である。団体分類別にみると、労働団体、市民・政治団体においてどのアクターとの接触も多い。
- 4) 他の政治アクターを介した間接的な働きかけでは、政務三役と与党に対しては議員連盟を介した働きかけが最も多い。官僚に対しては官僚を介した働きかけが最も多いが、議連や個別の議員を介した働きかけも行われている。団体分類別にみると、労働団体、専門家団体、市民・政治団体が間接的な働きかけを活発に行っている。
- 5) 団体の要求活動を 4 時点間で比較すると、時を経るごとに活動を行う団体の割合が低下している。労働団体だけは、代表の会見とメンバーの動員において、第 3 次調査よりも第 4 次調査の方が高い割合を示しているものの、第 1 次調査や第 2 次調査ほどには戻っていない。
- 6) 要求活動の有効性認知では、政党よりも行政の有効性を認知している団体が多い。時点間の変化をみると、政権移行期に行われた第 2 次調査において最も行政の有効性認知が高いのに対して、首相の影響力が強いと言われた小泉政権下の第 3 次調査、政治主導を標榜した民主党政権における第 4 次調査では政党の有効性認知が高い。
- 7) 時点を問わず、労働団体や市民団体では行政よりも政党の有効性を認知しているものが多い。経済・業界団体と福祉団体では行政との密接な関係に基づいて有効性を認知する団体が多いものと考えられる。時点間の変化は全体の傾向と概ね一致するが、その中で経済・業界団体では行政に対する有効性認知が高い団体が安定して多い。
- 8) 2009 年の政権交代前には、予算編成に働きかけありの団体で政党（ないし議会）を選択する団体が増加した。2009 年の政権交代に先駆けて、予算編成や税制改正の決定権を政治家が握り、行政官僚の裁量が大幅に低下した影響と考えられる。

- 9) 政策に影響を及ぼした経験をもつ団体の割合は、年を経るごとに低下している。その一方、2009年の政権交代前後では大きな変化はみられない。例外は労働団体であり、自民党政権時の19.4%から民主党政権時には45.2%と割合の増加があったものの、それでも1～3次調査と比べると割合は低い。
- 10) 自己影響力の主観的認知の平均値を比べると、第1次調査が最も高く、年を経るごとに低下傾向にある。労働団体においても、民主党政権時の4次調査において影響力の自己認知が高まる傾向はみられず、低下している。

このように団体の要求活動の推移をみていくと、要求ルートや有効性認知における政治家や政党の比重が高まっている。これは90年代以降の政治改革の流れを受けた民主党の政治主導志向が圧力団体のロビイング活動に及ぼす影響をみてとることができる。2009年の政権交代前後で比べると、労働団体における政権党への働きかけが活発化している。政権交代に伴って、労働団体にとっては政治的影響力を行使する機会が開かれており、実際に政策を実施あるいは阻止した経験を持つ団体も増えている。

その一方で、第1次調査からの推移をみていくと、政権交代による変化よりも団体の要求活動が不活発化するトレンドの方が顕著であることも注目される。政権交代によって政治的機会が拡大した労働団体や市民団体でさえ、政治アクターへの接触の程度は1990年代前半の水準には戻っていないのである。

以上のことから、圧力団体のロビイングに対して、政権交代という短期的な政治的機会構造の変化による影響をみてとることができる。しかし同時に、団体の組織基盤や活動量の弱화가大きな影響を与えている可能性も指摘できる。さらに、再度の政権交代を経た現在、圧力団体のロビイング活動がどのように変化するのか、そしてそこからどのような政治構造を見出すことができるのかは引き続き注目していく必要がある。

引用文献

- 飯尾潤. 2013. 『政権交代と政党政治』中央公論新社（歴史のなかの日本政治6）.
- 石田雄. 1961. 『現代組織論—その政治的考察—』岩波書店.
- 伊藤正次. 2012. 「統治機構 内閣主導體制の理想と現実」森田朗・金井利之編著『政策変容と制度設計 政界・省庁再編前後の行政』ミネルヴァ書房.
- 上川龍之進. 2010. 『小泉改革の政治学—小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか—』東洋経済新報社.
- 上川龍之進. 2013. 「民主党政権の失敗と一党優位政党制の弊害」『レヴァイアサン』53号.
- 信田智人. 2013. 『政治主導 vs. 官僚支配—自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕—』朝日新聞社.
- 曾我謙悟. 2012. 「予算編成—首相主導への変化とその限界—」森田朗・金井利之編著『政策変容と制度設計—政界・省庁再編前後の行政—』ミネルヴァ書房.
- 曾我謙悟. 2013. 『行政学』有斐閣.

- 高橋洋. 2012. 「大企業から見た政治主導—政権交代による政策渉外の変容—」 御厨貴編『「政治主導」の教訓—政権交代は何をもたらしたのか—』 勁草書房.
- 日本再建イニシアティブ著. 2013. 『民主党政権失敗の検証—日本政治は何を活かすか—』 中央公論新社.
- 濱本真輔. 2012. 「政権交代の団体—政党関係への影響—2 つの比較による検証—」 『年報政治学 2012—II 現代日本の団体政治』 木鐸社.
- 御厨貴編. 2012. 『「政治主導」の教訓—政権交代は何をもたらしたのか—』 勁草書房.
- 村松岐夫, 1981, 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫. 1998. 「圧力団体の政治活動—政党か行政か—」 『レヴァイアサン』 木鐸社.
- 村松岐夫. 2010. 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社.
- 森裕城・久保慶明. 2014. 「データからみた利益団体の民意表出—有権者調査・利益団体調査・圧力団体調査の分析」 『年報政治学 2014—II』 (掲載予定) .
- 山口二郎. 2012. 『政権交代とは何だったのか』 岩波書店.
- 山本英弘. 2009. 「利益団体のロビイングと影響力—二時点の JIGS 調査を比較して—」 『レヴァイアサン』 45, 44-67.
- 山本英弘. 2010. 「利益団体のロビイング—3 つのルートと政治的機会構造—」 辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能—利益団体と市民社会—』 木鐸社, 215-236.
- 連合総合生活開発研究所. 2011. 『民主党政権の政策と決定システム—鳩山内閣期を中心に—』 連合総研ブックレット No.6.
- 連合総合生活開発研究所. 2012. 『政策決定プロセスを検証する—政権交代から 3 年—ワークショップ記録集—』 連合総研ブックレット No.8.
- Austin-Smith, David and John R. Wright, 1994, “Counteractive Lobbying,” *American Journal of Political Science*, 38: 25-44.
- Austin-Smith, David and John R. Wright, 1994, “Theory and Evidence for Counteractive Lobbying,” *American Journal of Political Science*, 40: 543-64.
- Holyoke, Thomosa, 2003, “Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying Across Multiple Venues,” *Political Research Quarterly*, 56: 325-36.
- McKay, Amy M. 2011. “The Decision to Lobby Bureaucrats,” *Public Choice*, 147: 123-138.
- Milbrath, Lester, 1963, *The Washington Lobbyists*, Chicago: Rand McNally.
- Naoi, Megumi and Eriss Krauss, 2009, “Who Lobbies Whom?: Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems,” *American Journal of Political Science*, 53(4): 874-92.
- Sheiner, Ethan, Robert Pekkanen, Michio Muramatsu, and Ellis Krauss, 2013, “When Do Interest Groups Contact Bureaucrats Rather than Politicians?: Evidence on Fire Alarms and Smoke Detectors from Japan,” *Japanese Journal of Political Science*, 14(3): 283-304.

第7章
マスメディアと圧力政治
—メディア多元主義の現況—

竹中 佳彦(筑波大学)

はじめに

自由民主党一党優位体制下にあった1970年代の終わりごろから、日本の政治システムを多元主義と捉える見方が登場した¹。そのなかでマスメディアの影響力を重視するメディア多元主義(referent pluralism)を主張したのが、現在、2期目の熊本県知事を務める蒲島郁夫であった。

蒲島は、エリートの認知する影響力の階層構造は、実際のそれと深い相関があると見て、エリート2,000人に異なる集団の影響力を評価してもらった1980年3月の綿貫譲治・三宅一郎・嶋澄による「エリートの平等観」調査のデータを用いて、①各集団の影響力評価の順位の一貫性が高いこと、②マスメディアのリーダー以外のすべての集団リーダーが、日本の政治・社会システム全体に対してもっとも影響力のある集団をマスメディアと捉えていることを明らかにした。さらに蒲島は、政党支持、政治イデオロギー、社会経済的平等観、伝統的価値観のいずれについてもマスコミ人が政治的に中立である(中立性)とし、利益集団の影響力と四つの権力集団——自民党指導者、エリート官僚、野党指導者、マスメディア——への接触度との関係などの考察から、マスメディアが、政治イデオロギーや集団の大小・新旧の違いを超えて多様な集団リーダーと人的つながりを持つ(包括性)として、マスメディアが、自民党と官僚からなる伝統的な権力集団の核外に位置し、権力から排除される傾向がある集団の選好を政治システムに注入していると論じた(Kabashima and Broadbent 1986; 蒲島 1990, 2004; 蒲島・竹下・芹川 2007)。

周知のようにその後、自民党一党優位体制は崩壊して連立政権の時代となり、2009年に自民党が下野して、2012年まで民主党を中心とする連立政権が成立した。日本の政治が大きく変転したのであるから、圧力団体の影響力や権力集団への接触に変化があっても不思議ではない。変化の仕方によっては、メディア多元主義も影響を受けるであろう。しかしその検証はこれまで行われてこなかった。その大きな要因の一つは、「エリートの平等観」調査のようなエリート調査がその後、実施されてこなかったことが大きい²。

¹ 代表的なものとして、大嶽(1979)、猪口(1983)、佐藤・松崎(1986)など。

² 辻中豊と森裕城は、メディアに影響力があるかどうか、メディアが中立的かどうかという点ばかり論じていても、圧力団体側の動向を把握しなければ、メディア多元主義の存在を実証することはできないと批判している(森 2008; 辻中・森 2010: 312-313)。

第4次圧力団体調査には、圧力団体リーダーに、①政治アクターの影響力評価、および自己影響力評価をたずねる質問、②自己と政党のイデオロギー尺度上の位置をたずねる質問、③内閣・官僚・政党・マスメディアへの接触度をたずねる質問が設けられている。エリート全般に対する調査ではないが、マスメディアを含む政治アクターの影響力評価や接触度を測る設問が盛り込まれているため、メディア多元主義を検証することが可能になっている。

本章では、①圧力団体リーダーは、マスメディアを含む政治アクターの影響力をどう評価しているのか、②民主党を中心とする連立政権となり、圧力団体は、内閣・官僚・政党・マスメディアとどの程度接触しているのか、③マスメディアは、権力集団と比較して、影響力の弱い集団に接触の機会を与えているのかを明らかにし、メディア多元主義の現況について考察することにした。

1 圧力団体リーダーによる政治アクターの影響力評価

圧力団体リーダーは、政治アクターの影響力をどのように評価しているであろうか。第4次圧力団体調査には、「あなたの団体が関連する政策について、次にあげるグループは、どの程度の影響力を持っていると思いますか」という設問があり、影響力を、「非常に強い」「かなり強い」「ある程度」「あまりない」「全くない」の5段階で評価することを求めている。本章では、「与党」「野党」「中央省庁の政務三役」「中央省庁の官僚」「経済・業界団体」「農林水産業団体」「労働団体」「市民団体・NPO・NGO」「学者・評論家・文化人」「マス・メディア」の影響力を取り上げ、「非常に強い」を5、「全くない」を1として影響力評価の平均値を算出した。その際、1980年の「エリートの平等観」調査³（三宅他 1986; Verba et al. 1987）、および2006年のJIGS II調査⁴における影響力評

³ 「エリートの平等観」調査は、レヴァイアサン・データバンクを通して入手した (http://www.bokutakusha.com/ldb/ldb_databank.html)。同調査の質問文は、「下記の諸グループが我々の生活にどの程度影響力をもっていると思いますか。……“非常に影響力あり”を1とし“ほとんどなし”を7とする尺度にあてはまると何点にあたりますか」であり、厳密に言えば、政策決定に対する影響力ではなく、社会生活に対する影響力を測定する設問である。比較対象とした調査項目の正確な表記は、「労働団体」「農業団体」「経営者団体」「マス・コミ(新聞、テレビ、ラジオ)」「文化人・学者」「市民運動・住民運動団体」「官僚」「政党」である。「エリートの平等観」調査では「与党」「野党」を分けてたずねていないので、図1にはいずれも「政党」の値を記した。それ以外の項目はほぼ同等のものとみなせるであろう。第4次圧力団体調査と比較するために、変数 sector13 の「1 財界」「2 労働組合」「3 農業団体」「10 市民運動・住民運動団体」「11 部落解放同盟」「12 婦人運動団体」に該当するサンプルを選び、政治家や官僚、マスメディア、文化人・学者などを分析から除いた。ただし全サンプルで計算しても、平均値に著しい違いはない。

⁴ JIGS II 調査の質問文は、「次にあげるグループは、日本の政治にどの程度の影響力を持っていると思いますか。日本政治全般とあなたの団体が関心のある政策領域について、『ほとんど影響力なし』を1とし『非常に影響力あり』を7とする尺度にあてはめて、点数をご記入ください」である。調査項目は26項目にわたるが、比較対象としたものの正確な表記は、「農林漁業団体」「経済・業界団体」「労働団体」「市民団体」「与党」「野党」「マスメディア」である。第4次圧力団体調査の質問文で「あなたの団体が関連する政策について」となっているので、JIGS II 調査は、「あなたの団体が

価と比較した。両調査は、①調査対象が圧力団体に限定されておらず、②質問文や調査項目も第4次圧力団体調査と同一ではなく、③影響力を7段階尺度で測定している⁵ので比較には慎重さを要するが、その結果を示したのが図1である。最大値が5、最小値が1で測っているのが、3が中間となる。

まず1980年の「エリートのパラダイム」調査によれば、官僚(4.00)と政党(3.95)の影響力が高いとされ、次に経済・業界団体(3.73)、さらに労働団体(3.46)、農林水産業団体(3.43)が続き、学者・文化人(3.02)や市民団体(2.92)は影響力があまり高くない。これらのアクターの影響力の順序は、「55年体制」当時の政治の常識に近いものであったといえよう。これらのアクターよりも高い影響力を持っているのがマスメディア(4.34)である。

しかしJIGS II調査では、「エリートのパラダイム」調査と違って、マスメディア(3.23)の影響力はあまり高いとはいえない。官僚が調査項目にないので不明であるが、経済・業界団体(4.10)、農林水産業団体(3.84)、与党(3.60)が高いのは、「エリートのパラダイム」調査と共通する。一方、市民団体(3.51)の影響力が高いのに対して、労働団体(2.90)、野党(2.70)の影響力は低い。

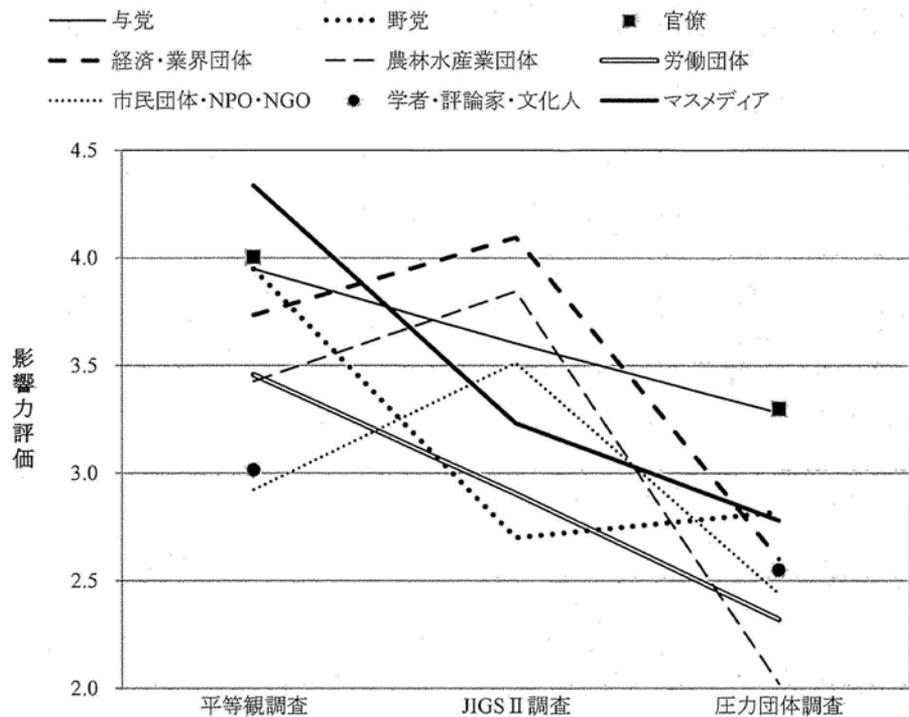
これらを踏まえて第4次圧力団体調査の結果を見ると、アクターの影響力評価は全体的にあまり高くない。影響力が相対的に高いのは官僚(3.30)と与党(3.28)で、政策決定の中核にあると考えられてきたアクターである。圧力団体の影響力は総じて低く、経済・業界団体(2.60)、市民団体(2.44)、労働団体(2.32)、農林水産業団体(2.02)である。マスメディア(2.78)は、圧力団体よりも高く、野党(2.82)とほぼ同じぐらいである。

以上のように第4次圧力団体調査のマスメディアの影響力は、「エリートのパラダイム」調査のそれよりも低い。質問文が同じではないことに起因する面もあるかもしれないが、マスメディアの影響力は、かつて蒲島(1990)が論じたときよりも低下していると思われる。

関心のある政策領域について」の回答を用いた。JIGS II調査は社会团体全般を対象としているので、第4次圧力団体調査と比較するに際して、「他所に支部・支所がある団体の本部」のみを選んで分析した。団体本部のみを選んだ場合とそうでない場合とを比較しても、平均値にあまり大きな違いはない。ただし「政治全般」に対する影響力と「団体が関心のある政策領域」に対する影響力との間には違いがある。団体本部のみを選んだ場合の「政治全般」に対する影響力評価は、与党3.44、野党2.64、経済・業界団体3.80、農林漁業団体3.11、労働団体2.86、市民団体2.56、マスメディア2.48で、すべて図1の値を下回り、マスメディアの影響力評価は、政治アクターのなかでもっとも低いことになる。

⁵ 7段階尺度を5段階尺度に揃えるため、7段階尺度の回答から1を引いて6で割り、4を掛けただけで1を足し、小数第3位を四捨五入した値を代入した。「エリートのパラダイム」調査は、非常に影響力があるという回答が5になるようにコードした。

図1 政治アクターの影響力評価の比較



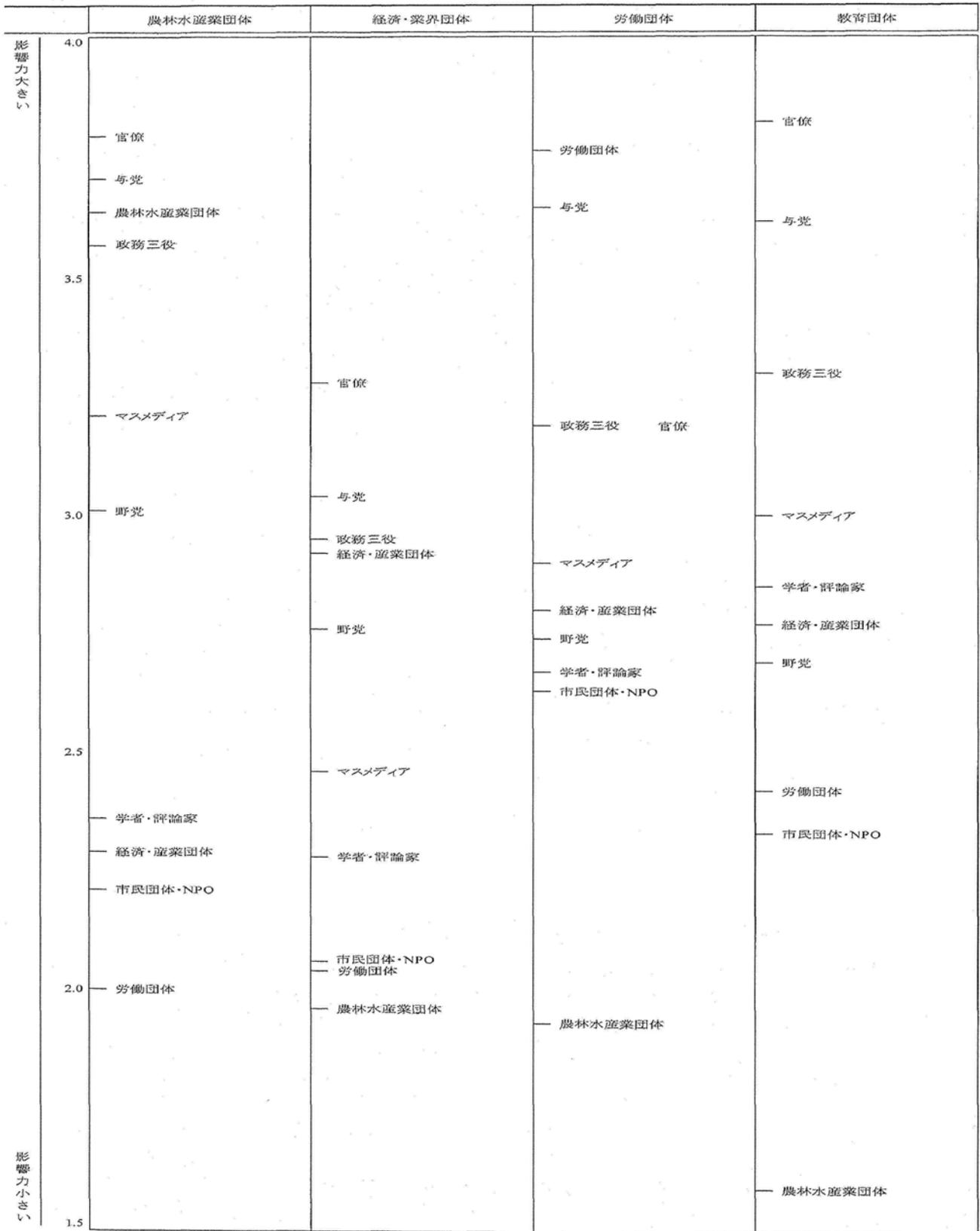
	平等観調査	JIGS II 調査	圧力団体調査
与党	3.95	3.60	3.28
野党	3.95	2.70	2.82
官僚	4.00		3.30
経済・業界団体	3.73	4.10	2.60
農林水産業団体	3.43	3.84	2.02
労働団体	3.46	2.90	2.32
市民団体・NPO・NGO	2.92	3.51	2.44
学者・評論家・文化人	3.02		2.55
マスメディア	4.34	3.23	2.78

出所： エリートの平等観調査, JIGS II 調査, 第4次圧力団体調査.

2 異なる種類の団体による政治的アクターの影響力評価

前節では、すべての圧力団体リーダーによる政治アクターの影響力評価を見たが、異なる種類の圧力団体のリーダーが、政治アクターの影響力をどう評価しているかを示したのが図2である。

図2 圧力団体による政治アクターの影響力評価



出所：第4次圧力団体調査。

行政関係団体	福祉団体	専門家団体	市民・政治団体	宗教団体
— 官僚				
— 政務三役				
— 与党	— 与党 官僚	— 与党 官僚	— 与党	
— 野党	— マスメディア — 政務三役 — 市民団体・NPO 学者・評論家 — 野党	— 政務三役 — 野党 — マスメディア — 経済・産業団体 — 学者・評論家	— 官僚 — 市民団体・NPO — マスメディア — 政務三役 — 野党 — 労働団体 — 学者・評論家 — 経済・産業団体	— マスメディア — 学者・評論家 — 与党
— マスメディア	— 経済・産業団体	— 市民団体・NPO	— 農林水産業団体	— 野党 市民団体・NPO
— 学者・評論家	— 労働団体	— 労働団体		— 官僚 — 政務三役
— 市民団体・NPO	— 農林水産業団体	— 農林水産業団体		— 経済・産業団体 労働団体 — 農林水産業団体
— 経済・産業団体 労働団体				
— 農林水産業団体				

圧力団体リーダーによる政治アクターの影響力評価は、団体の種類によってかなりの違いがある。たとえば農林水産業団体リーダーは、官僚を 3.80、与党を 3.71、政務三役を 3.57 と、影響力を高く評価しているが、同じ政治アクターに対する宗教団体リーダーの評価は、与党が 2.67、官僚が 2.22、政務三役が 2.11 である。

しかしどの種類の団体リーダーも、官僚と与党の影響力を上位の階層に置いている。官僚と与党では、前者の影響力のほうが高いとしているのが農林水産業団体、経済・業界団体、教育団体、行政関係団体のリーダーであり、後者の影響力のほうが高いとしているのが労働団体、市民・政治団体、宗教団体のリーダー、両者の影響力を同じと捉えているのが福祉団体と専門家団体のリーダーである。政務三役の影響力は、多くの団体リーダーが、官僚や与党のそれに次ぐものと見ており、官僚と与党が政策決定の中心にあるという理解は共有されているといえよう。

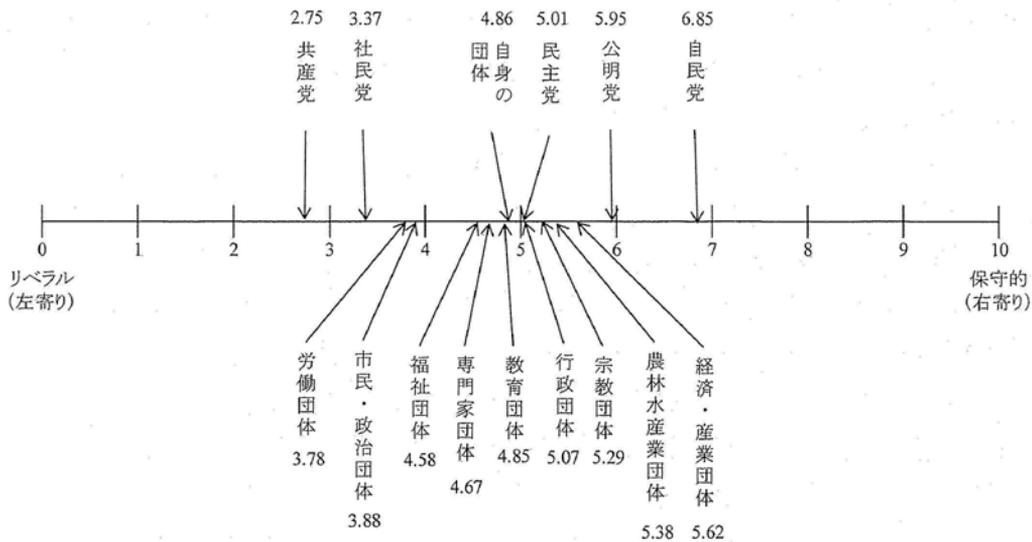
さまざまな団体の影響力は、団体の種類によって評価が異なる。農林水産業団体は、同団体のリーダー自身が、官僚や与党に次ぐ影響力を持つと評価している(3.64)が、他の団体リーダーによる評価は、取り上げた政治アクターのなかでもっとも低い。労働団体も、同団体のリーダー自身の評価は、官僚や政党を上回っている(3.77)が、他の団体リーダーによる評価は総じて低い。経済・業界団体は、農林水産業団体や労働団体よりも影響力が高いと見られる傾向があるが、経済・業界団体リーダー自身を除いて影響力があまり高いと捉えられているわけではない。経済・業界団体と同じような傾向は、市民団体・NPO にも見られる。

マスメディアの影響力は、さまざまな圧力団体の影響力よりも高く評価される傾向がある。宗教団体リーダー(2.80)は、取り上げた政治的アクターのなかでマスメディアの影響力がもっとも高いと評価しているし、農林水産業団体(3.21)、市民・政治団体(3.11)、教育団体(3.00)、福祉団体(2.90)、労働団体(2.90)のリーダーは、官僚や与党、あるいは政務三役に次ぐ影響力を有すると評価している。もっとも、専門家団体リーダー(2.84)のように、マスメディアの影響力を野党の影響力より低く見ているものもある。だがマスメディアは、政策決定過程に直接関与していないにもかかわらず、その影響力が総じて相対的に高く評価されていると考えることができよう。

3 圧力団体リーダーと政党のイデオロギー

蒲島は、圧力団体リーダーが、政策決定者とイデオロギーを共有しているとき、協調関係のなかで影響力を行使しようとしている(蒲島 1985: 153)。第 4 次圧力団体調査には、圧力団体リーダーに、自己および政党(自民党、民主党、公明党、社民党、共産党)を 11 段階のイデオロギー尺度上に位置づけさせる質問がある。団体の種類ごとのイデオロギー平均値と、圧力団体リーダーの認識する政党のイデオロギーの平均値をあわせて示したのが図 3 である。

図3 団体による政党のイデオロギー尺度上の位置の平均値



出所：第4次圧力団体調査。

圧力団体リーダーのイデオロギーは、経済・産業団体(5.62)、農林水産業団体(5.38)のやや保守的なものから、労働団体(3.78)、市民・政治団体(3.88)のリベラルな団体まで、いくらか開きがある。しかし圧力団体リーダーの認識する政党のイデオロギーは、自民党(6.85)、公明党(5.98)、民主党(5.01)、社民党(3.37)、共産党(2.75)と、より大きな懸隔をもって並んでいる⁶。図3を見ると、圧力団体リーダーのイデオロギーは、政党のイデオロギー的な分極化に対応して存在しているわけではない。第4次圧力団体調査には、圧力団体リーダーが、官僚のイデオロギーをどのように認識しているかという調査項目は存在しないので推測にとどまるが、官僚は、公明党と民主党の間に平均値があると考えられる。そして官僚は、圧力団体の選好をある程度広く包括するが、労働団体や市民・政治団体の選好は、とくに自民党・公明党の連立政権であれば、劣後的に扱われるのではないと思われる。

それでは、圧力団体リーダーのイデオロギーは、圧力団体の活動と関係がないのであろうか。第4次圧力団体調査では、圧力団体の支持政党を、「あなたの団体と各政党との関係についておたずねします。各政党に対するあなたの団体の支持の程度は、どれ位でしょうか」として、それぞれの政党について、「非常に強く支持している」「かなり強く支持している」「ふつう」「あまり支持していない」「全然支持していない」の5段階でたずねている。また政党との接触度を、「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか。現在と2009年の政権交代前について、次の尺度でどの程度の頻度かお示してください」として、それぞれの政党について、「非常

⁶ 国民新党、みんなの党のイデオロギー位置は調査されていない。

に頻繁」「かなり頻繁」「ある程度」「あまりない」「全くない」の5段階で回答してもらっている。支持・接触の程度を民主党、自民党、公明党、社民党、共産党のそれぞれについてたずねているので、支持・接触の程度がもっとも強い政党が複数存在する。その場合は、複数の政党をもっとも支持・接触しているとし、各圧力団体が、もっとも支持している政党、もっとも接触している政党、政権交代前にもっとも接触していた政党と、圧力団体リーダーのイデオロギーとのイータ値(η)を求めた。イータ値は、間隔尺度で測られた従属変数とカテゴリーの少ない独立変数との連関度を示し、0から1までの値をとり、数が大きいほど連関度が高い。表1は、その結果を示したものである。

表1 圧力団体リーダーのイデオロギーと
政党支持・政党接触とのイータ値

	%	N	η	N
政党支持				
民主党	83.1	236	.12	223
自民党	80.0	235	.38	222
公明党	61.5	231	.10	218
共産党	54.3	230	.05	218
社民党	61.5	231	.14	219
政党接触(現在)				
民主党	88.2	262	.00	244
自民党	68.4	263	.23	244
公明党	47.1	259	.02	243
共産党	39.1	256	.16	242
社民党	40.5	257	.21	243
政党接触 (政権交代前)				
民主党	61.4	254	.16	239
自民党	82.9	257	.34	241
公明党	45.7	254	.02	240
共産党	36.9	252	.16	239
社民党	39.5	253	.19	240

出所：第4次圧力団体調査。

民主党をもっとも支持していると回答した圧力団体は 83.1%、自民党をもっとも支持しているのは 80.0%である。公明党や社民党も 61.5%、共産党でさえ 54.3%がもっとも支持しており、多くの圧力団体が複数の政党を支持している。圧力団体リーダーのイデオロギーと政党支持とのイータ値は、自民党支持が 0.38 で連関が高く、リーダーが保守的な団体ほど自民党を支持している。社民党支持や民主党支持は、イータ値がやや高く、リーダーがリベラルな団体ほどそれらの政党を支持する傾向がある。

現在の政党接触、政権交代前の政党接触についても、政党支持と同様の傾向があり、圧力団体は複数の政党に接触している。圧力団体リーダーのイデオロギーと政権交代前の政党接触とのイータ値は、自民党接触が 0.34 で連関がやや高く、リーダーが保守的な団体ほど自民党と接触していた。他の政党への接触は、社民党接触が 0.19、民主党接触が 0.16、共産党接触が 0.16 で連関がややあり、リーダーがリベラルな団体ほど接触する傾向がある。しかし政権交代によって、自民党に接触する圧力団体は 82.9%から 68.4%に減る一方、民主党に接触する圧力団体は 61.4%から 88.2%に増えている。イータ値は、自民党接触が 0.23、民主党接触も 0.00 に低下した。つまり団体リーダーのイデオロギーとの連関がなくなり、保守的な団体だからといって自民党に接触するわけではなく、リーダーのイデオロギーにかかわらず、圧力団体が民主党に接触するようになったことがわかる。公明党接触は、政権交代前後とも 0.02 で、団体リーダーのイデオロギーとの連関はない。

このように圧力団体は、複数の政党を支持しているが、自民党支持と団体リーダーのイデオロギーとは連関している。また圧力団体は、複数の政党に接触しているが、政権交代によって、団体リーダーのイデオロギーと自民党接触、民主党接触との連関が小さくなっている。どの政党が政権の座にあるかによって、圧力団体は、政党との接触の仕方を変えることを示唆している。

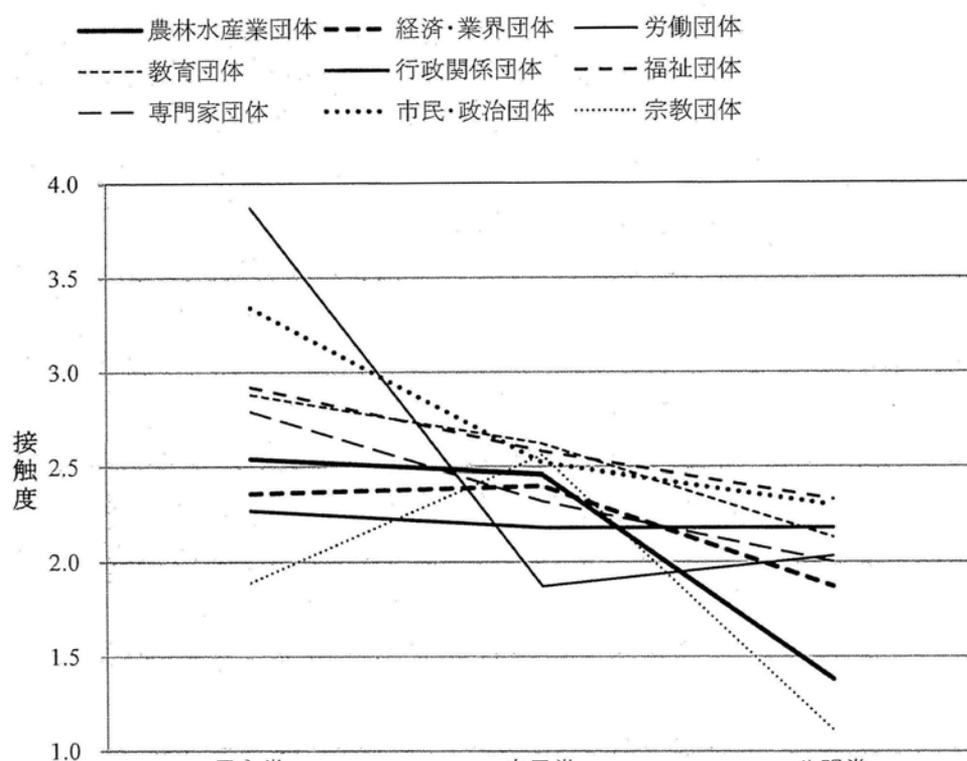
4 圧力団体の政党への接触度

圧力団体は、政党とどのくらい接触しているのだろうか。図 4-1、図 4-2 は、異なる種類の圧力団体が、どの政党と接触しているのかを示したものである。接触度は、「非常に頻繁」を 5、「かなり頻繁」を 4、「ある程度」を 3、「あまりない」を 2、「全くない」を 1 とし、計算した平均値である。

政権与党であった民主党への接触度が 3 を超えているのは、労働団体(3.87)と市民・政治団体(3.34)である。この二つは社民党や共産党への接触度も相対的に高い一方、自民党への接触度が低い。とくに労働団体の自民党への接触度は 1.87 で、本章で取り上げた圧力団体のうちもっとも低い。ほかの団体の多くも、民主党への接触度が、自民党への接触度より高い。しかし経済・業界団体や農林水産業団体は、民主党への接触度と自民党への接触度がほぼ同じである。宗教団体のみ、自民党への接触度が、民主党への接触度よりも高い。

公明党への接触度は、ほとんどの団体が、民主党や自民党への接触度よりもやや低い。宗教団体はもちろん、農林水産業団体も、公明党にはあまり接触していない。それ以外の政党への接触度は、市民・政治団体が社民党、共産党、労働団体が社民党に他団体よりも接触しているが、どの団体も全体として低い。民主党への接触度が高い一方、国民新党や社民党への接触度が低いという事実は、圧力団体が、連立政権の中心となる政党に接触する傾向があることを示唆している。

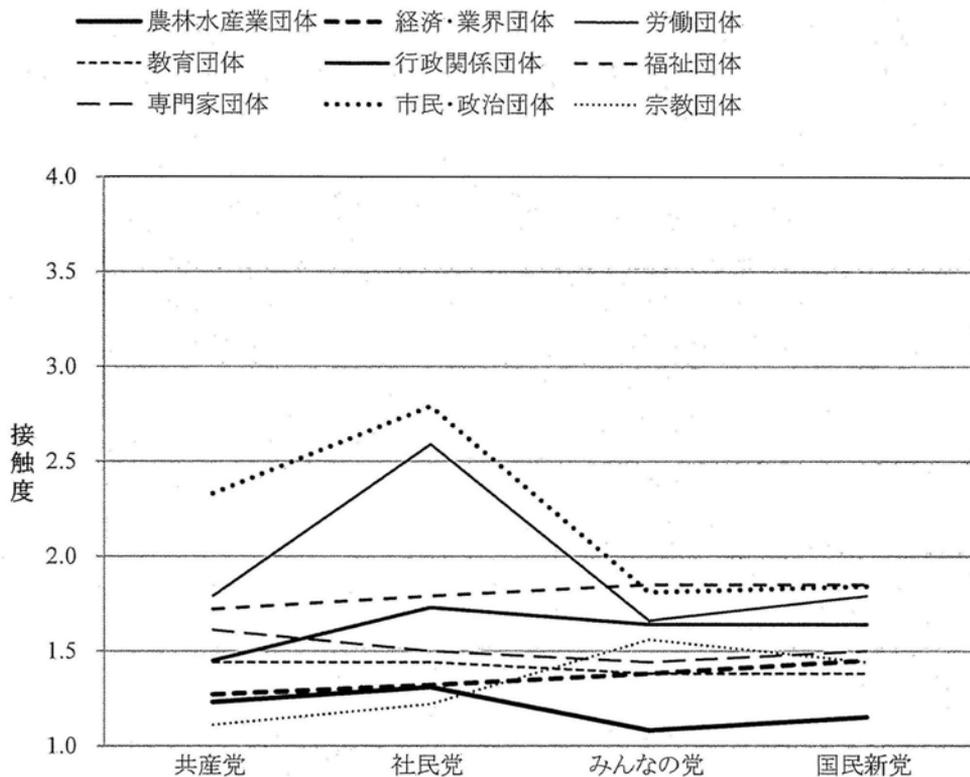
図4-1 団体別の政党接触度(民主党政権時)



	民主党	自民党	公明党
農林水産業団体	2.54	2.46	1.38
経済・業界団体	2.36	2.40	1.87
労働団体	3.87	1.87	2.03
教育団体	2.88	2.62	2.13
行政関係団体	2.27	2.18	2.18
福祉団体	2.92	2.58	2.33
専門家団体	2.79	2.32	2.00
市民・政治団体	3.34	2.52	2.30
宗教団体	1.89	2.56	1.11

出所：第4次圧力団体調査。

図4-2 団体別の政党接触度(民主党政権時)



団体	共産党	社民党	みんなの党	国民新党
農林水産業団体	1.23	1.31	1.08	1.15
経済・業界団体	1.27	1.32	1.38	1.45
労働団体	1.79	2.59	1.66	1.79
教育団体	1.44	1.44	1.38	1.38
行政関係団体	1.45	1.73	1.64	1.64
福祉団体	1.72	1.79	1.85	1.85
専門家団体	1.61	1.50	1.44	1.50
市民・政治団体	2.33	2.79	1.81	1.84
宗教団体	1.11	1.22	1.56	1.44

出所：第4次圧力団体調査。

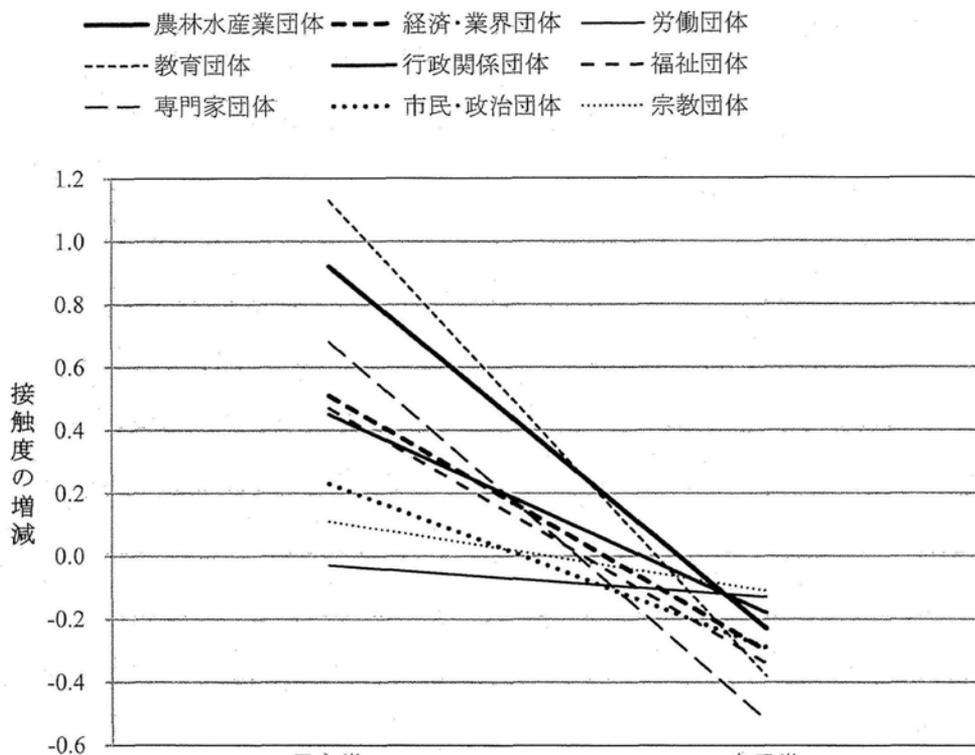
政権交代によって圧力団体の政党への接触度は変化したのだろうか。リコール調査ではあるが、現在の接触度から政権交代前の接触度を引いた接触度の増減を民主党と自民党について比較した。図5がその結果である。

労働団体は、政権交代によって民主党と自民党への接触の仕方が大きく変化しておらず、むしろいずれの政党との接触も減っている。それ以外の団体は、政権交代によって、多かれ少なかれ、民主党への接触を増やし、自民党への接触を減らしている。

とくに教育団体、農林水産業団体、専門家団体の傾きが大きく、これらの団体が、民主党へ接近し、自民党から離れたことがわかる。

以上のように圧力団体は、政権の中心となる政党に接触している。また労働団体を除き、政権交代によって民主党への接触を増やし、自民党への接触を減らしている。

図5 団体別の政党接触度の増減

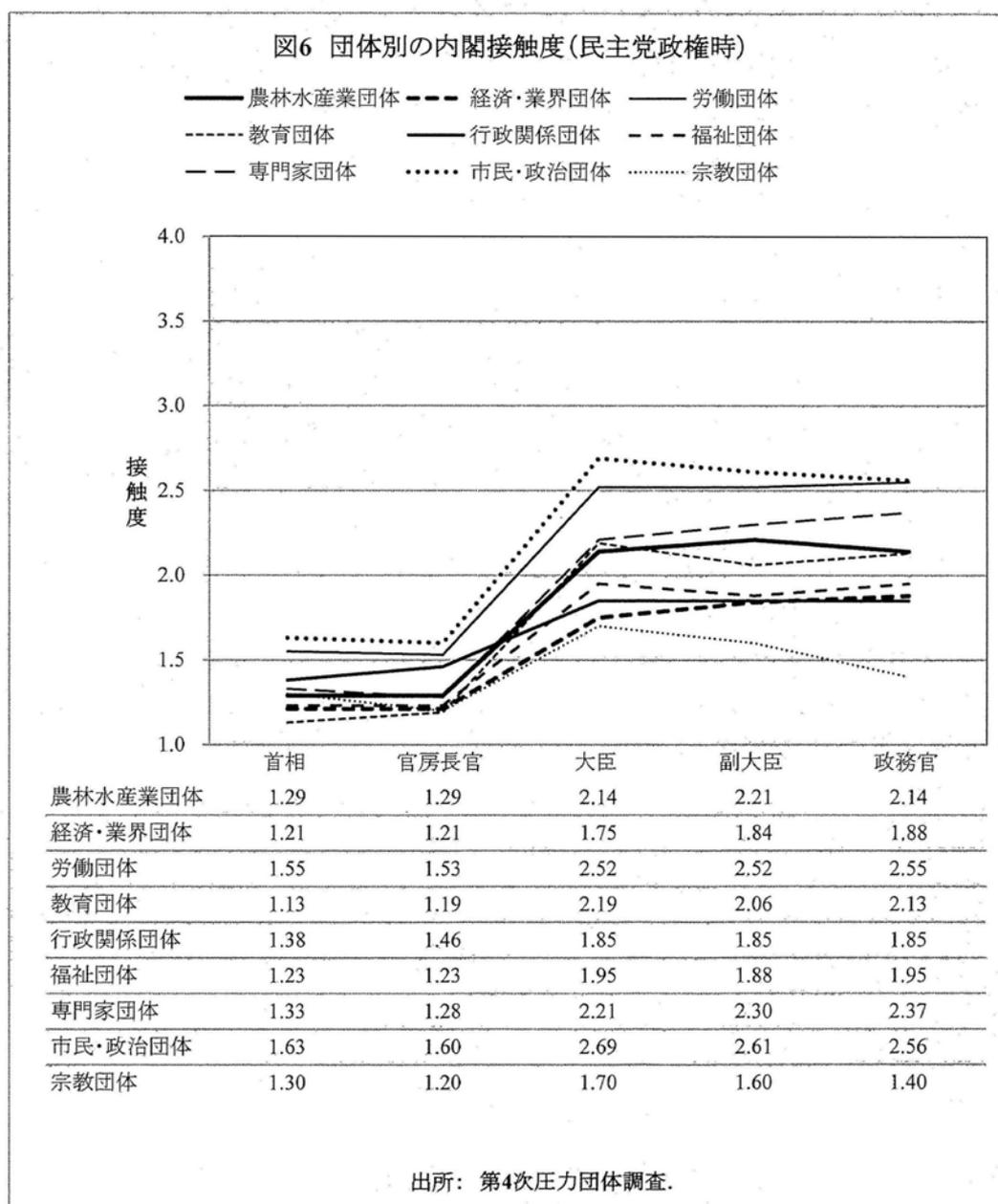


	民主党	自民党
農林水産業団体	0.92	-0.23
経済・業界団体	0.51	-0.30
労働団体	-0.03	-0.13
教育団体	1.13	-0.38
行政関係団体	0.45	-0.18
福祉団体	0.47	-0.34
専門家団体	0.68	-0.52
市民・政治団体	0.23	-0.29
宗教団体	0.11	-0.11

出所：第4次圧力団体調査。

5 圧力団体の行政への接触度

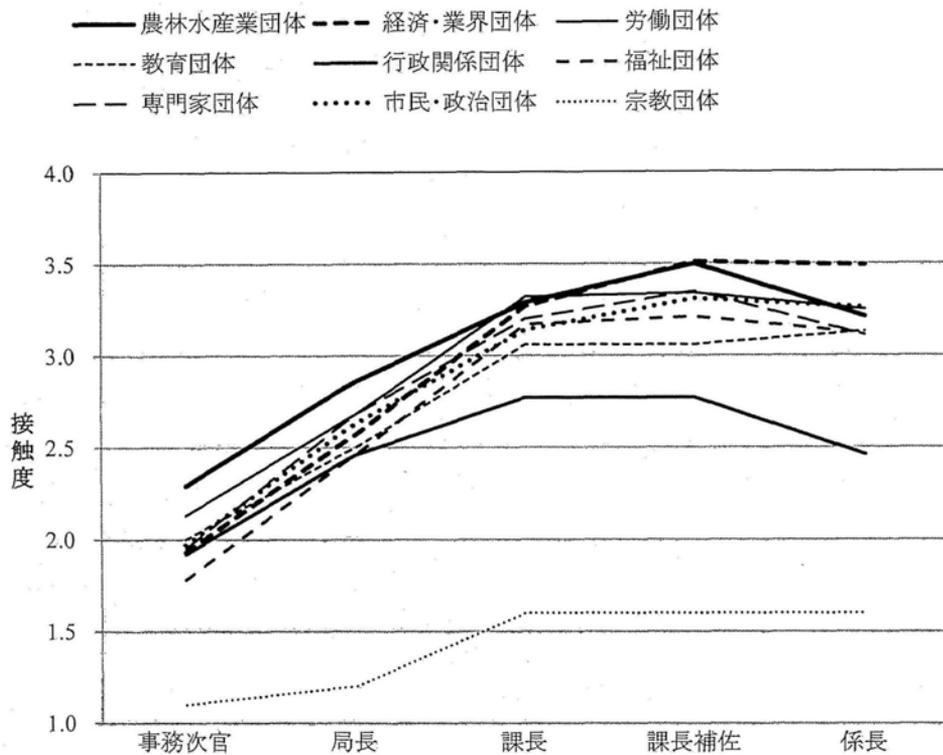
第4次圧力団体調査には、政党接触のほかに、「あなたの団体が行政に働きかけをする場合、次のそれぞれの役職の方とどの程度接触されるでしょうか」として、首相・官房長官・大臣・副大臣・政務官・事務次官・局長・課長・課長補佐・係長への接触度をたずねる質問が置かれている。図6は、異なる種類の圧力団体が、どの程度、首相・官房長官・大臣・副大臣・政務官という内閣のポストに接触しているかを示したものである。接触度は、「非常に頻繁」を5、「かなり頻繁」を4、「ある程度」を3、「あまりない」を2、「全くない」を1として計算した。



首相、官房長官への接触度は、大臣、副大臣、政務官への接触度よりも、全体として低い。大臣、副大臣、政務官への接触度は、団体ごとのばらつきが大きい、首相や官房長官に対するそれぞれの団体の接触度の違いはあまり大きくない。

内閣のポスト全般に対して圧力団体の接触度は低い、相対的に高いのは市民・政治団体と労働団体である。これとは逆に経済・業界団体は、首相や官房長官だけでなく、大臣以下のポストに対する接触度が低い。教育団体は首相や官房長官への、宗教団体は大臣や副大臣、政務官への接触度が低い。

図7 団体別の官僚接触度(民主党政権時)



	事務次官	局長	課長	課長補佐	係長
農林水産業団体	2.29	2.86	3.29	3.50	3.21
経済・業界団体	1.93	2.57	3.27	3.51	3.49
労働団体	2.13	2.68	3.32	3.34	3.25
教育団体	2.00	2.50	3.06	3.06	3.13
行政関係団体	1.92	2.46	2.77	2.77	2.46
福祉団体	1.78	2.46	3.17	3.21	3.12
専門家団体	1.95	2.68	3.20	3.35	3.11
市民・政治団体	1.97	2.63	3.14	3.31	3.26
宗教団体	1.10	1.20	1.60	1.60	1.60

出所：第4次圧力団体調査。

図7は、異なる種類の圧力団体が、どの程度、事務次官・局長・課長・課長補佐・係長という官僚に接触しているかを示したものである。宗教団体は、著しく官僚への接触度が低い。また行政関係団体は、課長、課長補佐、係長への接触度が他の団体に比して低い。

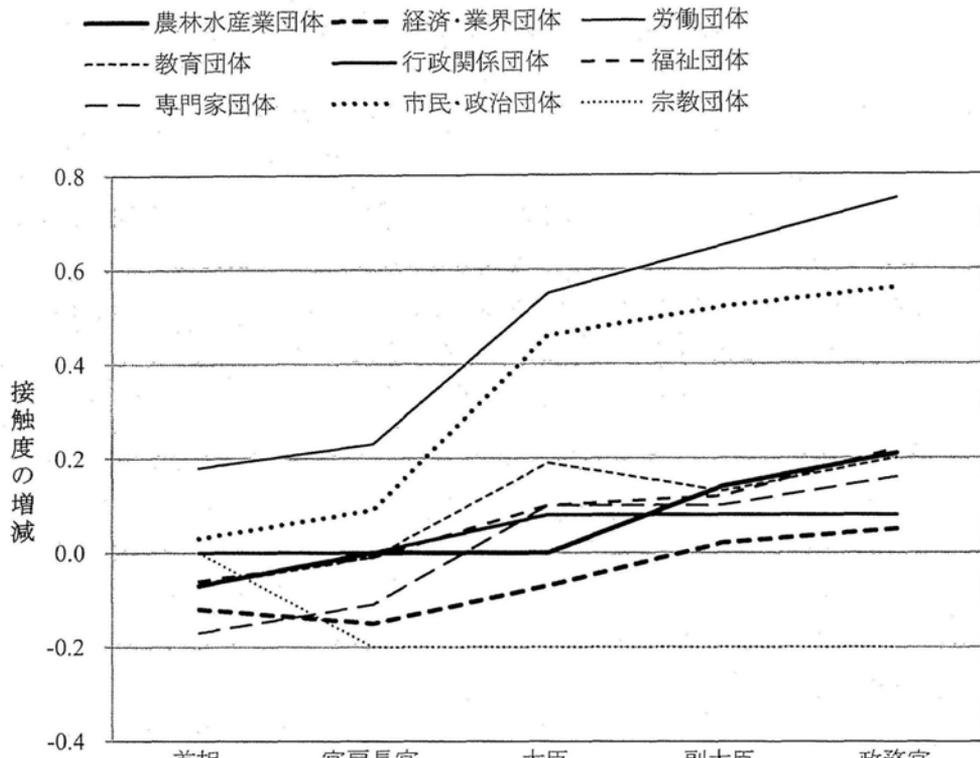
他の団体の間には接触度にあまり大きな違いはなく、事務次官、局長、課長の順に接触度が高くなり、課長以下への接触度は、内閣ポストのそれよりも高い。ただし各団体の課長、課長補佐、係長への接触度にはあまり違いがない。そのなかで、内閣ポストへの接触度がやや低かった経済・業界団体は、官僚への接触度が相対的に高い。また農林水産業団体は、課長、課長補佐、係長への接触度が相対的に高い。労働団体や市民・政治団体の接触度は、他の団体と比べて必ずしも低くない。

このように内閣、とくに大臣、副大臣、政務官への接触度は、圧力団体の種類によってばらつきがあるが、官僚への接触度は、ばらつきが小さい。すなわち官僚は、どのような圧力団体に対しても、アクセス・ポイントを提供しているといえよう。

それでは、圧力団体の接触度は、自民党中心の連立政権から民主党中心の連立政権に交代したことによって変化しただろうか。図8は、自公連立政権から民主党連立政権への交代前後の内閣接触度の増減、図9は同じく官僚接触度の増減を第4次圧力団体調査によって見たものである。

一見してわかるのは、労働団体が、0.18～0.75ポイントにすぎないとはいえ、内閣および事務次官へ接触を増大させていることである。局長以下の官僚に対しても相対的に接触が増えている。市民団体・NPO・NGOも、内閣や官僚への接触度が相対的に増えており、自民党から民主党への政権交代によって、一般に権力に接触しにくいと捉えられている団体の権力への接触が増大している。これに対して経済・業界団体は、接触がほとんど増えておらず、むしろ首相、官房長官、大臣、事務次官への接触は減っている。農林水産業団体も、副大臣と政務官への接触は若干増えているが、それ以外の役職との接触はほとんど変化がない。

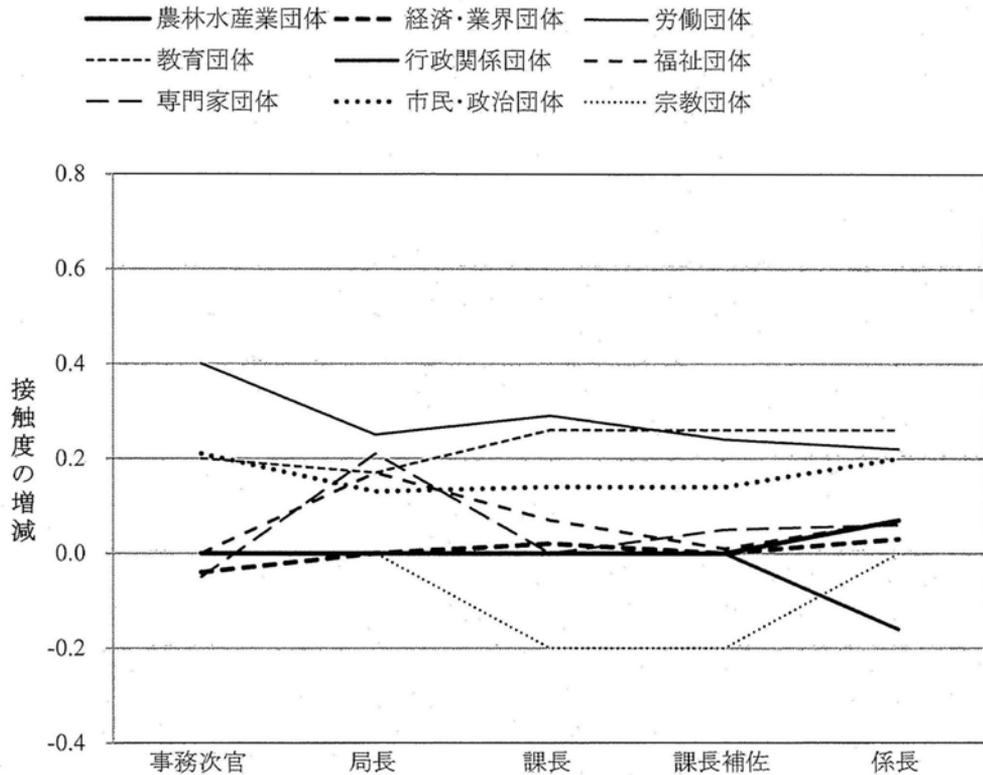
図8 団体別の内閣接触度の増減



	首相	官房長官	大臣	副大臣	政務官
農林水産業団体	-0.07	0.00	0.00	0.14	0.21
経済・業界団体	-0.12	-0.15	-0.07	0.02	0.05
労働団体	0.18	0.23	0.55	0.65	0.75
教育団体	-0.07	-0.01	0.19	0.13	0.20
行政関係団体	0.00	0.00	0.08	0.08	0.08
福祉団体	-0.06	-0.01	0.10	0.12	0.22
専門家団体	-0.17	-0.11	0.10	0.10	0.16
市民・政治団体	0.03	0.09	0.46	0.52	0.56
宗教団体	0.00	-0.20	-0.20	-0.20	-0.20

出所：第4次压力団体調査。

図9 団体別の官僚接触度の増減

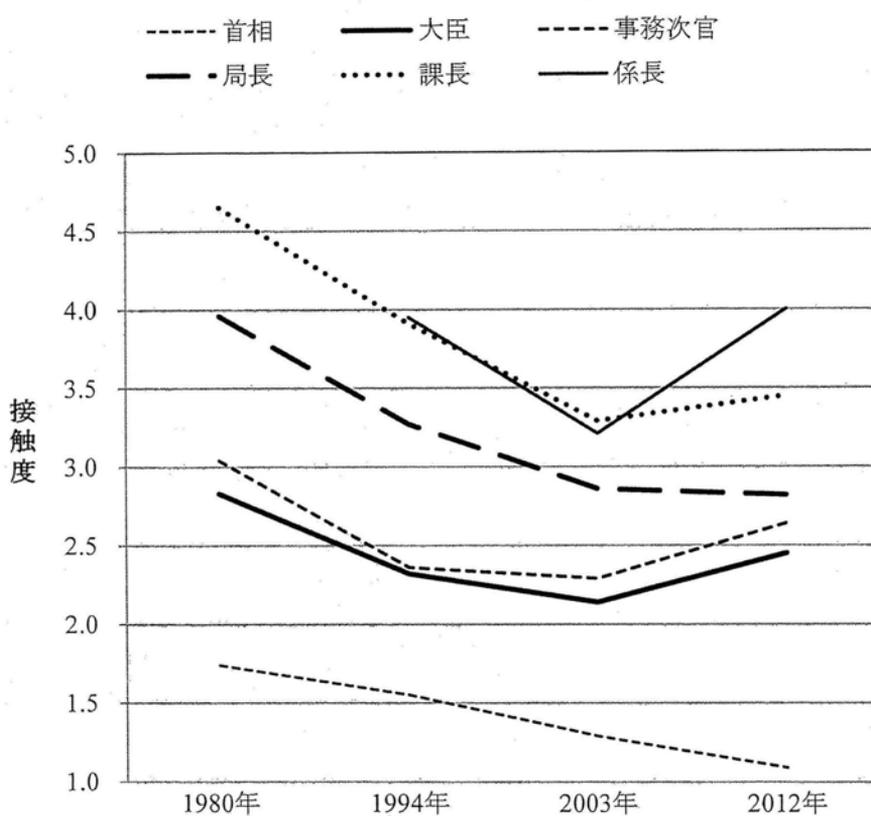


	事務次官	局長	課長	課長補佐	係長
農林水産業団体	0.00	0.00	0.00	0.00	0.07
経済・業界団体	-0.04	0.00	0.02	0.00	0.03
労働団体	0.40	0.25	0.29	0.24	0.22
教育団体	0.20	0.17	0.26	0.26	0.26
行政関係団体	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.16
福祉団体	0.00	0.17	0.07	0.01	0.07
専門家団体	-0.05	0.21	0.00	0.05	0.06
市民・政治団体	0.21	0.13	0.14	0.14	0.20
宗教団体	0.00	0.00	-0.20	-0.20	0.00

出所：第4次圧力団体調査。

これらは、団体が、政権交代の前後で接触度を自ら評価した結果であり、実際の接触度の変化とはいえないかもしれない。首相・大臣・事務次官・局長・課長は、1980年の第1次圧力団体調査以来、継続して圧力団体の接触度が調査されている。図10-1～図10-4は、1994年の第2次圧力団体調査で加わった係長を含め、農林水産業団体、経済・業界団体、労働団体、市民・政治団体の行政接触度の推移を見たものである。

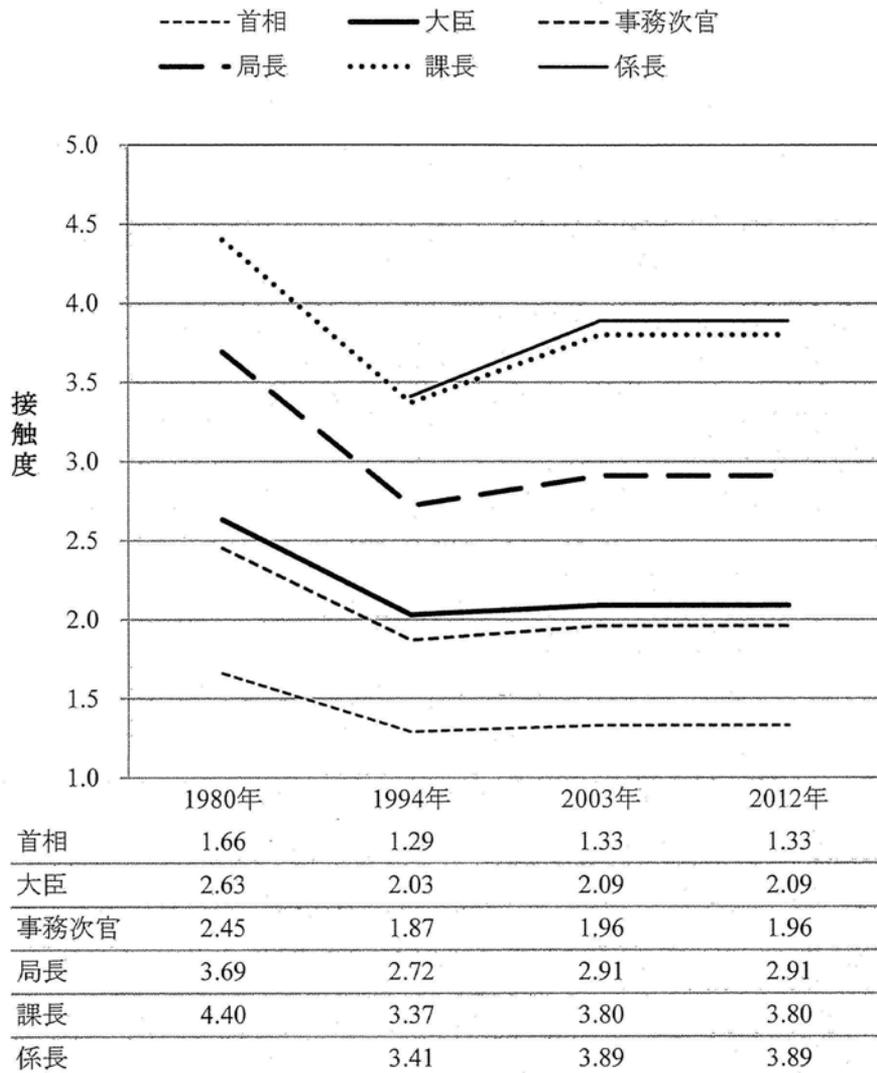
図10-1 行政接触の推移(農林水産業団体)



	1980年	1994年	2003年	2012年
首相	1.74	1.55	1.29	1.09
大臣	2.83	2.32	2.14	2.45
事務次官	3.04	2.36	2.29	2.64
局長	3.96	3.27	2.86	2.82
課長	4.65	3.91	3.29	3.45
係長		3.95	3.21	4.00

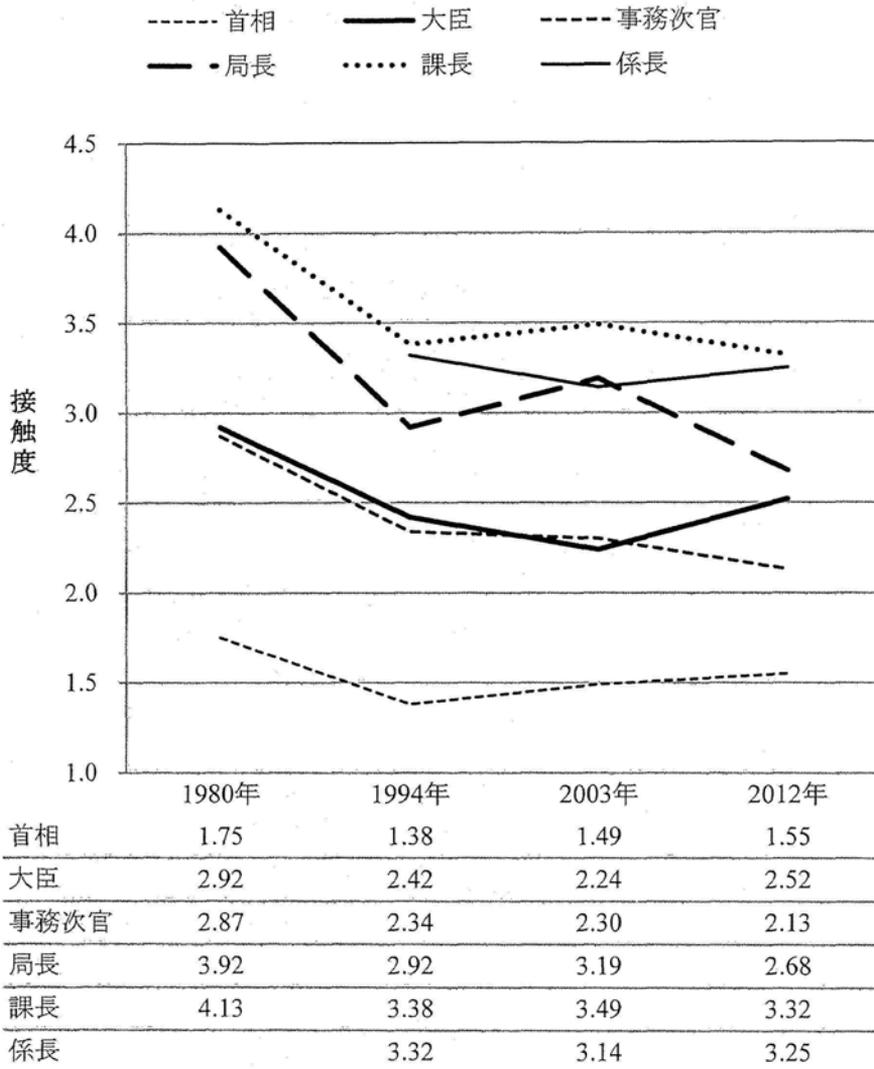
出所：第4次圧力団体調査。

図10-2 行政接触の推移(経済・業界団体)



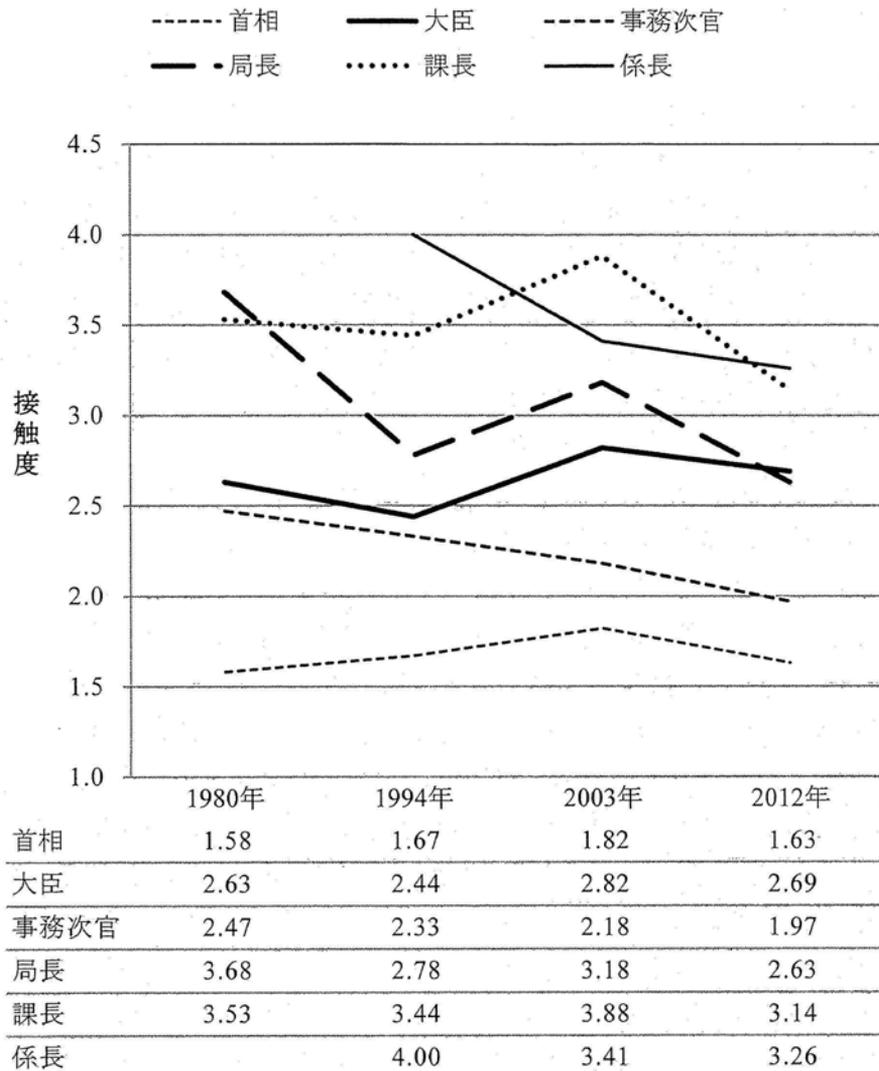
出所：第4次压力団体調査.

図10-3 行政接触の推移(労働団体)



出所：第4次圧力団体調査。

図10-4 行政接触の推移(市民・政治団体)



出所：第4次圧力団体調査。

いずれの団体の接触度も、課長と係長が高く、次に局長、さらにほぼ同じぐらいの高さで大臣と事務次官が続き、首相が低い、という点ではおおむね共通している。経済・業界団体の接触度は、1994年以降——課長と係長は2003年以降——、どの役職についてもほぼ変化していない。農林水産業団体は、首相や局長への接触度が一貫して低下する反面、係長や事務次官、大臣への接触度が2012年に上昇している。労働団体は、どのポストについても1980年の接触度がもっとも高く、2003年から12年にかけては大臣や局長、課長への接触度が上昇している。市民・政治団体は、事務

次官と局長は1980年、首相・大臣・課長は2003年に接触度がもっとも高く、いずれの役職についても03年から12年にかけて接触度が低下している。

四つの図を横断して見ると、以下のような特徴も見出せる。①労働団体は、1980年から2012年にいたるまで、経済・業界団体や農林水産業団体よりも首相・大臣への接触度が高く(ただし94年の農林水産業団体を除く)、事務次官・局長への接触度も、1980年、94年、2003年は経済・業界団体よりも高い。②市民・政治団体は、1994年から2012年にいたるまで、経済・業界団体、農林水産業団体、労働団体のどれよりも首相・大臣への接触度が高く、事務次官・局長・課長への接触度も、1994年や2003年には経済・業界団体より高く、農林水産業団体より高い場合もある。③1980年と94年は、農林水産業団体が、経済・業界団体よりもすべてのポストに対して接触度が高く、それは、2003年以降、大臣・事務次官・係長については継続しているが、首相・局長・課長については経済・業界団体の接触度が高くなった。

労働団体が、1980年から2012年にいたるまで、経済・業界団体や農林水産業団体よりも首相や大臣に接触しているというのは、私たちの“常識”に反することである。1980年の第1次圧力団体調査を分析した村松らは、「自民党へのアクセスの方は否定されがちな労働、市民・政治団体であっても、局長、課長レベルでは、他の団体と等しいアクセスを与えられていることがわかる。ただ、首相、大臣、事務次官のような最高位のレベルへのアクセスには制約があるようである」(村松・伊藤・辻中 1986: 210)と述べている⁷。自民党政権時代から、労働者に関する政策的な要求を行うために、年に2回程度、連合(日本労働組合総連合会)会長が首相に直接会う「政労会見」が行われてきたが、「時間は一五～二〇分程度で、議題とシナリオが決まっており、セレモニ的な色彩が濃いものだった」(荻野 2011: 25)とされる⁸。連合以外の労働団体が、首相にそれほど接触できるとも考えにくい。

首相への接触度の標準偏差は、1980年は、労働団体(N=52)が0.86、経済団体(N=88)が0.82、農業団体(N=23)が0.92、市民・政治団体(N=19)が0.77、94年は、労働団体(N=50)が0.64、経済団体(N=86)が0.65、農業団体(N=22)が0.80、市民・政治団体(N=19)が0.50、2003年は、労働団体(N=37)が0.80、経済・業界団体(N=81)が0.70、農業団体(N=11)が0.30、市民・政治団体(N=17)が1.24、2012年は、労働団

⁷ もっとも、村松・伊藤・辻中(1986: 209)に掲げられている表4-20では、首相への接触度(「たびたび」+「かなり」+「ある程度」の合計)は農業団体30.4%、経済団体12.5%、労働団体23.1%、市民・政治団体15.8%、大臣への接触度(「たびたび」+「かなり」の合計)は農業団体26.1%、経済団体12.5%、労働団体23.1%、市民・政治団体26.3%などと示されており、分析結果の解釈に疑問が残る。

⁸ 「政労会見」は、その後、年4回、開催されるようになった。しかし1999年秋、連合が、年金制度改革法案に反対すると、同年12月、政府は、「政労会見」の開催を拒否した。小泉純一郎内閣下の2001年8月、「政労会見」が再開され、政労使のトップ会談も再開された(三浦 2007: 104)。第2次安倍晋三内閣は、2013年、連合の「政労会見」の開催要求を拒否し、逆に「政労使協議」への参加を求め、連合は条件つきで参加した。

体(N=29)が0.95, 経済・業界団体(N=87)が0.49, 農業団体(N=18)が0.61, 市民・政治団体(N=35)が1.03である。1980年と94年に関して, 労働団体と経済団体や農業団体との間に著しいちらばりの違いがあるとまではいえないようである。したがって平均をとったことによる偏りに由来するものではなく, 回答に偏りがあると考えられる。経済団体や農業団体には, 首相との接触をあまり知られたくないという意識が作用する一方, 労働団体には, 首相との接触を成果として誇示したいというインセンティブが働くと思われ, それが, 1980年に上述のような結果をもたらしたのではないか。

以上のように労働団体や市民・政治団体の行政への接触度は, 経時的に見てみると, 自民党中心の連立政権から民主党連立政権への交代によって増大しているとはいえないが, これらの団体自身が, 接触度が増大したと認識していることを重視すべきであろう。

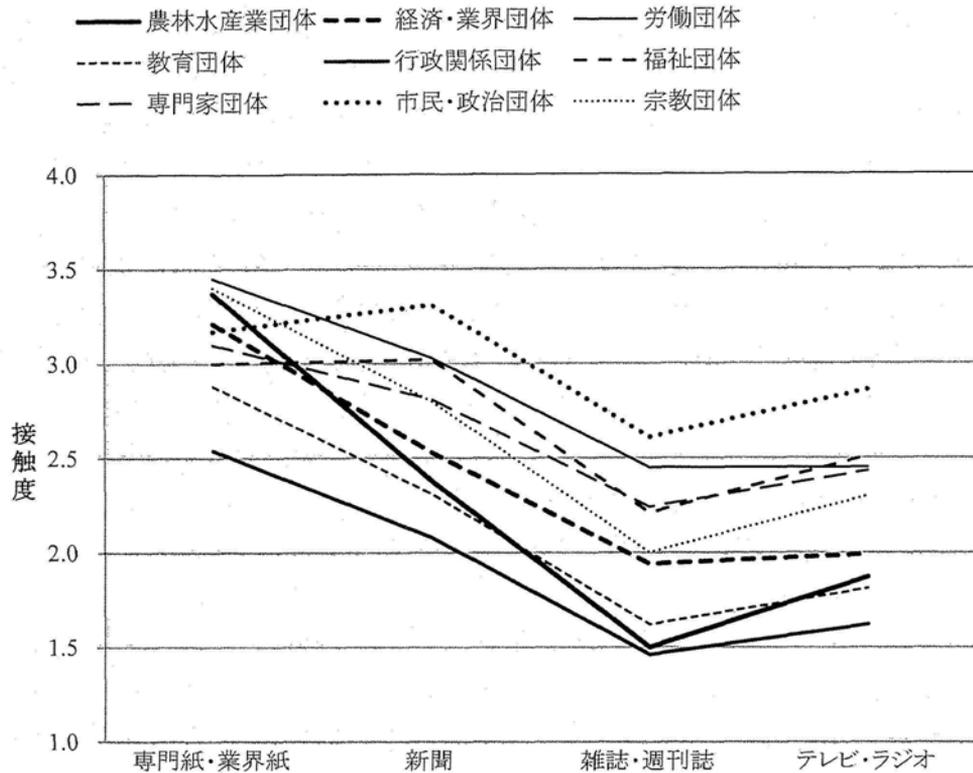
6 圧力団体のメディアへの接触度

以上から, 圧力団体の官僚へのアクセスは比較的開かれている。それでは, マスメディアには, どのような圧力団体が接触しているのだろうか。

第4次圧力団体調査には, 「あなたの団体は, 次にあげるメディア関係者とどの程度接触していますか」として, 専門紙・業界紙, 新聞, 雑誌・週刊誌, テレビ・ラジオへの接触度をたずねる質問がある。接触度は, 政党や行政と同様に5段階で測られているので, 「非常に頻繁」を5, 「かなり頻繁」を4, 「ある程度」を3, 「あまりない」を2, 「全くない」を1として計算した。図11はその結果である。

接触度は, 多くの団体で, 専門紙・業界紙, 新聞, テレビ・ラジオ, 雑誌・週刊誌の順に高いといえよう。労働団体, 宗教団体, 農林水産業団体は, 専門紙・業界紙への接触度が高い。新聞, テレビ・ラジオ, 雑誌といったマスメディアへの接触度がもっとも高いのは市民・政治団体であり, 次に労働団体, 福祉団体が続く。新聞への接触度が3を超えているのはこの三つの団体だけであり, これらの団体も, テレビ・ラジオや雑誌といったメディアへの接触度はあまり高くない。行政関係団体, 農林水産業団体, 教育団体, 経済・業界団体のマスメディアへの接触度は低い。団体のメディア接触度は総じて低いといえよう。

図11 団体別のメディア接触度



	専門紙・業界紙	新聞	雑誌・週刊誌	テレビ・ラジオ
農林水産業団体	3.37	2.38	1.50	1.87
経済・業界団体	3.21	2.53	1.94	1.99
労働団体	3.45	3.03	2.45	2.45
教育団体	2.88	2.31	1.62	1.81
行政関係団体	2.54	2.08	1.46	1.62
福祉団体	3.00	3.02	2.21	2.51
専門家団体	3.10	2.81	2.24	2.43
市民・政治団体	3.17	3.31	2.61	2.86
宗教団体	3.40	2.80	2.00	2.30

出所：第4次圧力団体調査。

7 圧力団体の影響力と権力への接触

このようにマスメディアへの接触度は、市民・政治団体や労働団体が高く、経済・業界団体や農林水産業団体は低い。いわゆる「55年体制」下で、権力へのアクセスが容易ではなかった市民・政治団体や労働団体がマスメディアに接触し、経済・業界団体や農林水産業団体はさほど接触していない。蒲島(1990)の考察は現在にも当てはまるのであろうか。それを以下、検証していこう。

(1) 影響力評価得点と権力への接触度の単回帰分析

まず蒲島(1990)と同じように、圧力団体による影響力の評価得点を独立変数、圧力団体リーダーの権力への接触度を従属変数とする単回帰分析を試みよう⁹。

蒲島の分析データである「エリートの平等観」調査の権力への接触度の設問は、「あなたが日本の国全体の問題について意見を公けにしたいと思った場合、個人的によく知っていて、接触できる人が下記の中にありますか。いくつでも番号に○印をつけて下さい」というものである。したがって蒲島は、集団リーダーの権力への接触度として、接触できると回答した団体の占める割合(%)を用いている。そこで本章でも、分析をできるだけ比較可能なものにするため、「非常に頻繁」「かなり頻繁」「ある程度」と回答した団体の占める割合(%)を従属変数とした。各圧力団体の接触度は表2に示した。実際に単回帰分析で使用するのは、影響力評価が行われている五つの団体である。

また蒲島は、独立変数として、政治家・官僚などを含むすべてのエリートによる影響力の評価得点を用いている。具体的には、経営者団体、労働組合、農業団体、市民運動・住民運動団体、婦人運動団体、部落解放同盟の六つの集団の影響力評価の平均値を利用している。第4次圧力団体調査では、婦人運動団体や部落解放同盟の影響力は調査されていないので、影響力が調査されている経済・業界団体、労働団体、農林水産業団体、市民団体・NPO・NGO、専門家団体の五つの団体に対する圧力団体リーダーによる影響力評価得点(平均値)を使った。前述したように経済・業界団体は2.60、労働団体は2.32、農林水産業団体は2.02、市民団体・NPO・NGOは2.44、専門家団体は2.59である(表2参照)。

単回帰分析の結果を一覧にしたのが表3である。自由度調整済み決定係数を表に示したが、団体の種類が五つしかないこともあり、決定係数が高いのは局長だけである。課長以下の官僚や内閣ポスト、メディアは、決定係数がマイナスになるものも多い。このように政治アクターへの接触を、全圧力団体リーダーによる影響力評価得点によって説明することはほとんどできず、蒲島(1990)が「エリートの平等観」調査を用いて分析した結果とは大きく異なる。

⁹ Kabashima and Broadbent (1986)や蒲島(1986)は、内閣・官僚・メディアへの接触度を独立変数、圧力団体の影響力評価を従属変数とする単回帰分析を行っている。

表2 圧力団体の内閣・官僚・メディアへの接触度

団体	影響力 評価	接触度(%)													
		内閣					官僚					メディア			
		首相	官房長官	大臣	副大臣	政務官	事務次官	局長	課長	課長補佐	係長	専門紙	新聞	雑誌	テレビ・ ラジオ
農林水産業団体	2.02	7.1	7.1	42.9	50.0	50.0	42.9	78.6	78.6	78.6	71.4	87.5	43.8	0.0	12.5
経済・業界団体	2.60	3.4	2.3	27.0	32.6	32.6	30.0	58.2	80.6	82.6	80.4	82.7	53.6	21.1	21.1
労働団体	2.32	17.2	16.7	61.3	58.1	61.3	45.2	61.3	83.9	81.3	81.3	83.9	71.0	45.2	35.5
専門家団体	2.59	11.1	11.1	47.4	50.0	47.4	21.1	52.6	75.0	75.0	68.4	71.4	61.9	33.3	38.1
市民団体・ NPO・NGO	2.44	14.3	17.1	62.9	61.1	58.3	25.7	62.9	82.9	88.6	82.9	75.0	83.3	47.2	66.7
教育団体		0.0	0.0	43.8	43.8	43.8	31.3	43.8	68.8	68.8	75.0	68.8	50.0	0.0	12.5
行政関係団体		15.4	15.4	30.8	30.8	30.8	38.5	53.8	61.5	61.5	46.2	53.8	46.2	7.7	15.4
福祉団体		0.0	5.1	34.1	31.7	32.5	27.5	65.9	81.0	81.0	78.0	79.1	72.1	39.5	51.2
宗教団体		10.0	0.0	30.0	30.0	20.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	80.0	80.0	30.0	50.0

出所：第4次圧力団体調査。

表3 圧力団体の影響力評価による政治アクターへの接触の単回帰分析

接触対象	定数			影響力評価			adjusted R^2
	<i>B</i>	<i>SE</i>	<i>p</i>	<i>B</i>	<i>SE</i>	<i>p</i>	
内閣							
首相	14.8	31.9	.675	-1.7	13.3	.905	-.33
官房長官	15.6	36.7	.699	-2.0	15.3	.904	-.33
大臣	78.0	83.7	.420	-12.4	34.8	.745	-.28
副大臣	88.9	60.4	.237	-16.1	25.1	.567	-.17
政務官	97.6	59.2	.198	-19.9	24.6	.478	-.10
官僚							
事務次官	115.7	38.7	.058	-34.6	16.1	.121	.47
局長	154.4	18.9	.004	-38.3	7.9	.017	.85
課長	85.3	20.5	.025	-2.1	8.5	.818	-.31
課長補佐	77.3	29.2	.077	1.7	12.2	.900	-.33
係長	65.7	37.3	.176	4.7	15.5	.784	-.30
メディア							
専門紙・業界紙	126.8	27.7	.020	-19.5	11.5	.189	.32
新聞	6.4	82.5	.943	23.5	34.3	.542	-.15
雑誌・週刊誌	-72.3	96.4	.508	42.5	40.1	.367	.03
テレビ・ラジオ	-44.7	111.1	.714	33.2	46.2	.524	-.14

出所：第4次圧力団体調査。

影響力評価の回帰係数が 5%水準で有意なものも局長だけである。影響力評価が 1 高くなると、局長への接触が 38.3%減ることを示しており、影響力評価が高いほど、政治アクターへの接触が少なくなっていくことになる。これは、蒲島の分析結果にも、私たちの常識にも反する。

しかし以上のようになった理由の一端は、専門家団体と市民団体・NPO・NGO の影響力評価が高く、農林水産業団体と労働団体の影響力評価が低いためのものかもしれない。したがって私たちは、表 3 の結果を無批判に受け入れるわけにはいかないだろう。

(2) 自己影響力評価と権力への接触度の単回帰分析

そこで、全圧力団体リーダーによる影響力評価得点ではなく、自己影響力評価を用いて単回帰分析を試みよう。

第 4 次圧力団体調査では、自己影響力評価について、「あなたの団体が関連する政策について、あなたの団体は、どの程度の影響力をおもちでしょうか」として、「非常に強い」「かなり強い」「ある程度」「あまりない」「全くない」の 5 段階でたずねている。全

圧力団体リーダーによる影響力評価得点と当該圧力団体が含まれる団体分類の影響力評価、自己影響力評価の三つを比較したのが表4である。

表4 影響力評価と自己影響力評価の違い

団体分類	全圧力団体リーダーによる影響力評価			団体分類ごとの影響力評価			自己影響力評価		
	平均	標準偏差	N	平均	標準偏差	N	平均	標準偏差	N
農林水産業団体	2.02	1.057	262	3.64	1.447	14	2.93	0.704	15
経済・業界団体	2.60	1.108	268	2.92	1.025	89	2.76	0.765	91
労働団体	2.32	1.101	261	3.77	0.858	30	3.00	0.683	31
教育団体							3.20	1.207	15
行政関係団体							3.09	0.701	11
福祉団体							3.05	0.825	42
専門家団体	2.59	1.032	259	2.83	1.200	18	2.89	0.809	19
市民・政治団体	2.44	1.061	263	3.14	0.879	35	3.00	0.862	36
宗教団体							2.70	1.059	10
その他							1.86	0.690	7
計							2.89	0.831	277

出所：第4次圧力団体調査。

労働団体、農林水産業団体、市民団体・NPO・NGO は、圧力団体全体による影響力評価よりも自己影響力を高く評価し、経済・業界団体は、団体全体の平均よりも自己影響力が低い。全圧力団体リーダーによる影響力評価得点の標準偏差は、自己影響力評価のそれよりも大きく、圧力団体リーダーによる評価にばらつきがあることがわかる。専門家団体を除き、団体分類ごとの影響力評価が、全圧力団体リーダーによる影響力評価よりも高いので、圧力団体リーダーは、自団体はともかく、自団体の属する圧力団体分類の影響力を高く捉え、他の団体分類の影響力を低く評価していることを示している。全圧力団体リーダーによる影響力評価がなされている五つの団体に限定して、全リーダーによる影響力評価得点と自己影響力とのスピアマンの順位相関係数を算出すると-0.11 ($p=0.142$)で、有意ではないものの、やや逆相関の関係にある。影響力評価得点と自己影響力評価にギャップがあることから、影響力評価や自己影響力評価の信頼性に疑問を付す向きもあるだろう。本章で、どちらの指標がより現実を表しているのかを検証することはできないが、権力への接触度も自己評価であるので、自己影響力評価を用いることが直ちに不当だとはいえないであろう。標準偏差が相対的に小さいといっても、同じ種類の団体でも影響力は異なるであろうし、少なくとも $N=277$ を確保できる点は長所である¹⁰。

¹⁰ ただし大臣は $N=274$ 、民主党と自民党は $N=263$ である。

表5 圧力団体の自己影響力評価による政治アクターへの接触の単回帰分析

接触対象	定数			自己影響力評価			adjusted R^2
	B	SE	p	B	SE	p	
内閣							
首相	0.61	.148	.000	0.25	.049	.000	.09
官房長官	0.54	.140	.000	0.27	.046	.000	.11
大臣	0.22	.214	.298	0.64	.071	.000	.23
副大臣	0.53	.209	.011	0.54	.069	.000	.18
政務官	0.37	.211	.078	0.59	.070	.000	.21
官僚							
事務次官	0.48	.210	.024	0.50	.070	.000	.16
局長	0.55	.217	.011	0.68	.072	.000	.25
課長	1.36	.237	.000	0.61	.079	.000	.18
課長補佐	1.66	.260	.000	0.55	.087	.000	.13
係長	1.97	.273	.000	0.51	.091	.000	.10
政党							
民主党	0.96	.267	.000	0.63	.089	.000	.16
自民党	1.11	.237	.000	0.44	.079	.000	.11
メディア							
専門紙・業界紙	2.13	.221	.000	0.35	.073	.000	.07
新聞	1.89	.220	.000	0.29	.073	.000	.05
雑誌・週刊誌	1.40	.190	.000	0.23	.063	.000	.04
テレビ・ラジオ	1.80	.211	.000	0.15	.070	.033	.01

出所：第4次圧力団体調査。

表5は、自己影響力評価を独立変数、団体の権力への接触度を従属変数とした単回帰分析の結果の一覧である。権力への接触度は、5段階評価を用い、「非常に頻繁」を5、「かなり頻繁」を4、「ある程度」を3、「あまりない」を2、「全くない」を1とした。

自由度調整済み決定係数はいずれも低いので、自己影響力評価でも、権力への接触を十分に説明できるわけではない。しかし回帰係数は、大臣と政務官への接触の定数を除いて、5%水準で有意であった。

自己影響力評価の回帰係数はすべて正の値であり、自己影響力評価が高い団体ほど、接触度が高いことを意味している。局長、大臣、民主党、課長、政務官、課長補佐、副大臣、係長は、自己影響力評価の係数が相対的に大きく、自己影響力評価の高い団体ほど接触していることになる。他方、テレビ・ラジオ、雑誌・週刊誌、首相、官房長官、新聞は、自己影響力評価の係数が相対的に小さく、自己影響力評価の高い団体ほど接触度が高いとはいえ、自己影響力評価の違いによる接触度の差はやや小さい。決定係数も、マスメディアは、他の政治アクターよりも小さい。

以上のように内閣や官僚への接触は自己影響力評価と関係があるが、マスメディアへの接触は自己影響力評価とあまり関係はない。つまり自己影響力評価が高い団体

ほど内閣や官僚にアクセスしやすいので、自己影響力評価が低い団体は相対的に内閣や官僚にアクセスしにくいですが、マスメディアは自己影響力評価が低い団体にも門戸を開放しているといえよう。

ここから、蒲島(1990)のいうメディア多元主義に近い状況は、現在もなお残っていると考えることも可能である。ただし自己影響力評価が高かったのは、いわゆる「55年体制」では権力の中核にアクセスしにくかった労働団体や市民団体・NPO・NGOであり、権力の中核にアクセスしやすかった経済・業界団体の自己影響力評価は相対的に低い。自民党から民主党への政権交代によって、これまで権力に接触しにくかった団体が権力に接触できるようになり、それゆえ自己の影響力が大きいと認識するようになった可能性もある。また農林水産業団体は自己影響力評価が高いが、民主党連立政権発足前の自公連立政権下の農政に不満を強め、自民党から距離を置く傾向があった。このように考えれば、民主党連立政権下の圧力政治は、「55年体制」下のそれとはかなり様相を異にしていたと考えたほうがよさそうである。

(3) 自公連立政権時の自己影響力評価と権力への接触度

そうだとすれば、民主党政権以前の自公連立政権のときの団体の自己影響力と権力への接触度はどのような関係にあったのだろうか。つまりメディア多元主義の構図の変化は、民主党政権への交代によって起こったものなのか、それとも政権交代以前に生じていたものだったのか、それを明らかにしたい。

前述したように自公連立政権から民主党連立政権への交代前後の内閣および官僚への接触度は、労働団体や市民団体・NPO・NGO など、これまで権力に接触しにくかった団体の権力への接触が増大し、経済・業界団体や農林水産業団体はあまり増えていない。それは、これまで権力に接触ができなかった団体が、権力に接触できるようになり、それを自己の影響力が増大したと逆の因果関係で捉えている可能性もある。そこで、内閣および官僚への接触度の増減を主成分分析によって一つの因子にまとめて独立変数とし、自己影響力評価を従属変数とする単回帰分析を行った。詳細な結果は割愛するが、自由度調整済決定係数は 0.002 で、有意な回帰式は導出されなかった。自己影響力評価の増減を従属変数にしているわけではないので断言はできないが、接触度の増減が自己影響力評価に影響を与えているわけではなさそうである。

第4次圧力団体調査には、自公連立政権時代の接触度のリコール調査があるが、残念ながらマスメディアへの接触度の項目がない。そこで対称な比較ではないが、JIGS II 調査のデータを使って、自己影響力評価を独立変数、団体の権力への接触度を従属変数とした回帰分析を行ってみよう。

表6 影響力評価と自己影響力評価の違い(JIGSⅡ調査の場合)

団体分類	全団体リーダーによる影響力評価			団体分類ごとの影響力評価			自己影響力評価		
	平均	標準偏差	N	平均	標準偏差	N	平均	標準偏差	N
農林水産業団体	3.85	1.505	1,482	3.69	1.604	261	2.98	0.973	357
経済・業界団体	4.10	1.297	1,508	4.14	1.211	333	2.74	0.913	450
労働団体	2.90	1.152	1,492	3.19	0.925	156	2.49	0.850	192
教育団体	3.14	0.986	1,521	3.18	0.996	70	2.61	0.909	100
行政関係団体	2.81	1.051	1,524	2.83	1.119	62	2.74	1.001	90
福祉団体	2.59	1.229	1,462	2.68	1.184	143	2.86	1.026	205
専門家団体	2.67	1.177	1,461	2.51	1.052	90	2.70	0.953	136
政治団体	3.38	1.204	1,474	3.42	1.176	40	3.22	0.864	50
市民団体	3.51	1.172	1,487	3.58	1.076	54	2.61	0.832	85
学術・文化団体	1.85	0.999	1,450	1.89	1.104	63	2.17	0.895	126
趣味・スポーツ団体	3.14	1.380	1,459	2.76	1.520	53	2.40	1.072	87
宗教団体	2.91	1.258	1,460	3.21	1.198	13	2.00	0.816	22
計							2.69	0.968	2,116

出所: JIGSⅡ調査。

ただし JIGSⅡ調査の自己影響力評価の質問文は、「Q11 でお答えになった地域〔団体が活動対象とする地理的な範囲〕で、あなたの活動分野において何か政策の問題が生じたとき、あなたの団体はどの程度影響力をもっていますか」というもので、第4次圧力団体調査とまったく同一というわけではない。第4次圧力団体調査について示したもの(表4)と同様に、影響力評価と自己影響力評価との違いを表6に示した。全団体リーダーによる影響力評価とその団体分類ごとの平均には大きな差はあまりないが、これらと自己影響力評価には開きがある。全団体リーダーによる影響力評価得点と自己影響力評価とのスピアマンの順位相関係数も0.10($p=0.000$)で、両者はあまり相関していない。また自己影響力評価は、個々の団体分類のちらばりは小さいが、全体の自己影響力評価のちらばりも小さく、団体間の自己影響力の違いはあまりない。そのため自己影響力を独立変数としても、従属変数にあまり影響を及ぼさない可能性が高いと思われる。しかし第4次圧力団体調査との比較という意味で、自己影響力評価を用いることにしよう。

また接触度については、「次にあげる中にあなたの団体が接触できる人がいますか。あてはまるすべての番号に○をつけてください」として、「国会議員」「中央省庁の課長以上」「新聞記者」「テレビ放送記者」などを挙げている。ここには政党は含まれておらず、政党については別に、「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、次にあげる政党とどのくらい接触しますか」という設問がある。政党接触度は「非常に頻繁」「かなり頻繁」「ある程度」「あまりない」「まったくない」の5段階尺度であるが、前者の設問は、接触があるか否かをたずねているだけなので、量的変数ではない。したがって前者の

設問についてはロジスティック回帰分析を、政党接触度の設問については単回帰分析を行うことにした。分析対象は、団体本部のみを選んだ。

表7 団体の自己影響力評価による政党への接触の単回帰分析

接触対象	定数			自己影響力評価			adjusted R^2
	B	SE	p	B	SE	p	
政党							
自民党	0.99	.072	.000	0.38	.025	.000	.10
民主党	1.17	.067	.000	0.17	.023	.000	.03

出所: JIGS II 調査.

表 7 は、自公連立政権当時の団体の自己影響力評価と政党接触度との関係进行分析した結果である。いずれも自由度調整済み決定係数の値は高いとはいえないが、自己影響力評価が高い団体ほど自民党に接触しているのに対し、民主党への接触の度合いは自民党のようには増えない。つまり自団体に影響力があると感じている団体ほど、政権与党である自民党に接触しており、民主党へはあまり接触しないことを示している。この点は、本章第 4 節の分析と符合するといえよう。

表 8 は、自公連立政権当時の団体の自己影響力評価と国会議員、官僚、メディアへの接触との関係を示したものである。擬似決定係数は小さく、有意な回帰式が得られているとはいえない。ただ、さほど大きな差があるとはいえないが、国会議員への接触は、自己影響力評価の高い団体ほど増える傾向があるのに対して、官僚、新聞記者、テレビ記者の順に自己影響力評価との関係がなくなっている。

表8 団体の自己影響力評価による議員・官僚・メディアへの接触のロジスティック回帰分析

接触対象	定数			自己影響力評価			Cox-Snell	Nagelkerke
	B	SE	p	B	SE	p	R^2	R^2
国会議員	-0.88	.133	.000	0.37	.047	.000	.03	.04
課長以上の官僚	-1.49	.143	.000	0.26	.049	.000	.01	.02
メディア								
新聞記者	-0.80	.131	.000	0.23	.046	.000	.01	.02
テレビ記者	-1.78	.157	.000	0.20	.053	.000	.01	.01

出所: JIGS II 調査.

どの回帰分析の結果も決定係数が大きくないので、蒲島(1990)が「55年体制」下について論じたようなメディア多元主義の構図を明確に認めることはできないように思われる。しかし自己影響力を高く評価している団体——表6によれば、政治団体、農林水産業団体、福祉団体、経済・業界団体、行政関係団体、専門家団体など——は、政権与党や国会議員に接触する傾向があり、官僚やメディアへの接触は、自己影響力評価の影響は相対的に低いことから、メディア多元主義の構図が、かなり弱いながらも、残存していたのではないかと考えられる。

圧力政治の様相は、自民党から民主党への政権交代によって変化した。これまで権力に接触しにくかった団体が権力に接触できるようになり、圧力団体は、マスメディアの機能を待つまでもなく、これまで取り上げてもらうことのできなかつた自分たちの声を政治過程に反映させようとするができるようになったのである。

結論と含意

本章で明らかになったのは以下のとおりである。

- ①今日の圧力団体リーダーは、政治アクターの影響力を全体としてあまり高く評価していない。影響力評価が相対的に高いのは官僚と与党で、従来、政策決定の中核にあると考えられてきたアクターである。経済・業界団体を含めて圧力団体の影響力は総じて低いと評価されている。マスメディアの影響力は、圧力団体よりも高く、野党とほぼ同じぐらいと評価されているが、かつて蒲島(1990)が論じたときよりも低下していると思われる。
- ②圧力団体の種類によってリーダーの政治アクターの影響力評価はかなりの違いがあるが、どの種類の団体リーダーも、官僚と与党の影響力を上位の階層に置いている。マスメディアの影響力は、政策決定過程に直接関与していないにもかかわらず、さまざまな圧力団体の影響力よりも総じて高く評価されている。
- ③圧力団体リーダーのイデオロギーは、経済・産業団体、農林水産業団体のやや保守的なものから、労働団体、市民・政治団体のリベラルな団体まで、やや開きがある。しかし圧力団体リーダーの認識する政党のイデオロギーはより分極的で、各団体は、政党の分極化に対応して存在しているわけではない。
- ④圧力団体は、複数の政党を支持しているが、自民党支持と団体リーダーのイデオロギーとは連関している。圧力団体は、複数の政党に接触しているが、政権交代によって、団体リーダーのイデオロギーと自民党接触、民主党接触との連関が小さくなっている。どの政党が政権の座にあるかによって、圧力団体は、政党との接触の仕方を変える。
- ⑤労働団体や市民・政治団体など、多くの団体は、民主党への接触度が自民党への接触度よりも高い。ただし経済・業界団体や農林水産業団体は、民主党への接触度と自民党への接触度がほぼ同じ、宗教団体は、自民党への接触度が民主党へ

の接触度よりも高い。労働団体は、政権交代にもかかわらず、民主党と自民党への接触の仕方が大きく変化していないが、それ以外の団体は、政権交代によって、多かれ少なかれ、民主党への接触を増やし、自民党への接触を減らしている。とくに教育団体、農林水産業団体、専門家団体が、民主党へ接近し、自民党から離れた。またどの圧力団体も、民主党への接触度は高いが、国民新党や社民党への接触度は低く、団体は、政権の中心となる政党に接触する。

- ⑥圧力団体の内閣のポスト全般に対する接触度は低い、相対的に高いのは市民・政治団体と労働団体である。逆に経済・業界団体は、首相や官房長官だけでなく、大臣以下のポストに対する接触度が低い。政権交代前後の接触度の増減を見ると、労働団体や市民団体・NPO・NGOの内閣や官僚への接触度が増えており、自民党から民主党への政権交代によって、一般に権力に接触しにくいと捉えられている団体の権力への接触が増大している。これに対して経済・業界団体は、接触がほとんど増えておらず、むしろ首相、官房長官、大臣、事務次官への接触は減っている。農林水産業団体も、副大臣と政務官への接触は若干増えているが、それ以外の役職との接触はほとんど変化がない。このように政権交代によって、内閣ポストへ接触しうる団体が変わっている。
- ⑦圧力団体の官僚への接触度はばらつきが小さく、官僚は、どのような圧力団体に対しても、アクセス・ポイントを提供している。
- ⑧どの圧力団体も、課長と係長への接触度が高く、次いで局長、さらに大臣と事務次官が続き、首相への接触度は低い。経済・業界団体の接触度は、1994年以降、どの役職についてもほぼ一定である。農林水産業団体は、首相や局長への接触度が一貫して低下する反面、係長や事務次官、大臣への接触度が2012年に上昇している。労働団体は、どのポストについても1980年の接触度がもつとも高く、2003年から12年にかけては大臣や局長、課長への接触度が上昇している。市民・政治団体は、事務次官と局長は1980年、首相・大臣・課長は2003年に接触度がもつとも高く、いずれの役職についても03年から13年にかけて接触度が低下している。したがって経時的に見てみると、圧力団体の接触度は、自民党中心の連立政権から民主党連立政権への交代によって変化しているとはいえず、これらの団体自身が、接触度が変化したと認識していることを重視すべきであろう。
- ⑨新聞、テレビ・ラジオ、雑誌といったマスメディアへの接触度がもつとも高いのは市民・政治団体であり、労働団体、福祉団体がこれに続く。行政関係団体、農林水産業団体、教育団体、経済・業界団体のマスメディアへの接触度は低い。
- ⑩圧力団体の自己影響力評価を独立変数、圧力団体の権力への接触度を従属変数とした単回帰分析を行った結果、局長、大臣、民主党、課長、政務官、課長補佐、副大臣、係長は、自己影響力評価の高い団体ほど接触している。他方、テレビ・ラジオ、雑誌・週刊誌、首相、官房長官、新聞は、自己影響力評価の違いによる接触

度の差はやや小さい。自己影響力評価が低い団体は相対的に内閣や官僚にアクセスしにくいですが、マスメディアは自己影響力評価が低い団体にも門戸を開放しているといえる。しかし自己影響力評価が高いのは労働団体や市民団体・NPO・NGOであり、経済・業界団体の自己影響力評価は相対的に低い。民主党連立政権下の圧力政治は、「55年体制」下のそれとはかなり様相を異にしていたと考えられる。

- ⑪ 民主党政権以前の自公連立政権のときの団体の自己影響力と権力への接触度をJIGS II調査のデータを使って分析したところ、自己影響力を高く評価している団体——政治団体、農林水産業団体、福祉団体、経済・業界団体、行政関係団体、専門家団体など——は、政権与党や国会議員に接触する傾向があり、官僚やメディアへの接触は、自己影響力評価の影響は相対的に低いことから、メディア多元主義の構図がかなり弱く残存していたと考えられる。

このような結論から得られる含意はいかなるものであろうか。

「55年体制」当時の日本は、マスメディアが、自民党と官僚からなる伝統的な権力集団の核外に位置し、権力から排除される傾向がある集団の選好を政治システムに注入しているというメディア多元主義で捉えることが可能であった。本章の考察により、2000年代の自民党・公明党の連立政権では、農林水産業団体、福祉団体、経済・業界団体など、自己影響力を高く評価している団体は政権与党や国会議員に接触する傾向があり、官僚やメディアへの接触は自己影響力評価の大小とはあまり関係がないことから、メディア多元主義の構図がかなり弱いながらも残存していたと考えられる。

民主党連立政権になっても、自己影響力評価が低い団体は相対的に内閣や官僚にアクセスしにくいですが、マスメディアがそれらにも門戸を開放している。しかしマスメディアの影響力評価は低下しており、圧力団体のマスメディアへの接触も少ない。民主党政権下で自己影響力評価が高いのは、権力への接触が増大した労働団体や市民団体・NPO・NGOであり、権力への接触が増えていない経済・業界団体は自己影響力評価が低い。政権交代によって、これまで権力に接触しにくかった団体が権力に接触できるようになり、圧力団体は、マスメディアの機能を待つまでもなく、これまで取り上げてもらったことのできなかつた自分たちの声を政治過程に反映させようとするようになるようになった。

政権交代があれば、マスメディアが権力から排除される傾向のある集団の選好を政治システムに注入する必要性は減る。民主党連立政権下の圧力政治の様相は、「55年体制」当時のメディア多元主義とは異なるものになっていたのであり、圧力政治にとって政権交代自体に大きな意義があることが再確認できよう。

だが民主党が分裂し、民主党連立政権はあっという間に瓦解した。おそらく現在の圧力政治は、2000年代の自公連立政権当時のそれに戻りつつあり、本章での検討は割愛するが、有権者のマスメディアに対する反感が強まっていることを考えると、マスメディアの影響力はさらに弱まっていると思われる。

自民党に対抗しうる勢力はいまだ現れず、政権交代が見込めない状況は長期にわたる可能性がある。そうだとすれば、少数派や新興勢力など、権力から排除される傾向のある集団の選好は、どのような形で政治システムに注入されていくのだろうか。いつになるかわからない政権交代を待つしかないのだろうか。それとも再びマスメディアが少数派などの代弁者となるのだろうか。

政権交代が起こらず、政権政党と団体との関係が固定化し、マスメディアの影響力が弱い政治システムが、かつての自民党一党優位体制よりよいシステムだとはいえないであろう。民主党連立政権の失敗がもたらした代償は大きい。

参考文献

- 猪口孝, 1983, 『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社.
- 荻野登, 2011, 「連合と産別の役割」『ビジネス・レーバー・トレンド』(独立行政法人労働政策研究・研修機構)3月号,
<http://www.jil.go.jp/kokunai/blt/backnumber/2011/03/024-026.pdf>.
- 大嶽秀夫, 1979, 『現代日本の政治権力経済権力』三一書房.
- 蒲島郁夫, 1985, 「影響力の階層構造」三宅一郎・綿貫譲治・嶋澄・蒲島郁夫『平等をめぐるエリートと対抗エリート』創文社, 133-172頁.
- 蒲島郁夫, 1990, 「マス・メディアと政治」『レヴュアアサン』7号, 7-29頁.
- 蒲島郁夫, 2004, 『戦後政治の軌跡——自民党システムの形成と変容』岩波書店.
- 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一, 2010, 『メディアと政治 改訂版』有斐閣.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久, 1986, 『自民党政権』中央公論社.
- 辻中豊・森裕城, 2010, 「総括と展望——政権交代前夜の日本の市民社会と利益団体」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』木鐸社, 303-320頁.
- 三浦まり, 2007, 「小泉政権と労働政治の変容——『多数派支配型』の政策過程の出現」『年報行政研究』42号, 100-122頁.
- 森裕城, 2008, 「書評 谷藤悦史著『現代メディアと政治 劇場型ジャーナリズムと政治』」藝社, 2005年, 星浩・逢坂巖著『テレビ政治 国会報道からTVタックルまで』朝日新聞社, 2006年, 蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一著『メディアと政治』有斐閣, 2007年『選挙研究』23号, 167-170頁.
- Kabashima, Ikuo, and Jeffrey Broadbent, 1986, "Referent Pluralism: Mass Media and Politics in Japan," *Journal of Japanese Studies* 12 (Summer): 329-361.

第8章 福祉団体の存立・行動様式

大倉 沙江（筑波大学大学院）

1. はじめに

1980年代半ば以降、1950年代から60年代にかけて確立した社会福祉の制度的枠組みの再編成をめざす改革が繰り返し実施されてきた（平岡 2011：165）。改革の一つの方向性は、自由主義化と市場化に特徴づけられる（新川 2005、2009）。その流れの中で、高齢者福祉の分野では、年金支給年齢の引き上げ、健康保険の自己負担率の引き上げ、介護保険制度の導入などが行われ、（新川 2009）、公的扶助や母子福祉施策の領域では利用者に対する就労支援が強化された（島崎 2005：106；呉 2010：147）。また、福祉サービスの供給体制についても、介護サービス等の分野に対して準市場が導入され、営利企業などの参入を認める領域が拡大された（平岡 2005）。

以上のような制度改革の社会に対する影響については、多くの研究が重ねられてきた。まず、制度改革に対して福祉団体がサービス提供の機能を強化して対応してきたことを明らかにする一連の研究がある。須田木綿子（2004）は、2003年に高齢者介護に従事するNPO法人に対して行われたアンケート調査に基づき、介護保険制度導入後に活動を開始したNPO法人は、それ以前から活動を行っていたNPO法人よりも採算性を重視する傾向が強いことを明らかにした。また、介護保険制度導入以前から特別養護老人ホームを運営していた社会福祉法人の施設長4名に対するインタビュー調査の結果からも、彼らが介護保険制度の導入によって経済効率性が強く要請されるようになったと感じていることが報告されている（須田・浅川 2004）。久保慶明・山本英弘（2012）は、2006年から2007年に行われた社会団体調査とNPO調査に基づいて、福祉団体・福祉NPO・福祉系市民団体の比較分析を行った。その結果、福祉団体、福祉系市民団体と比較して、福祉分野に対する新規参入者である福祉NPOは、アドボカシー活動よりはサービス提供活動を志向し、事業化している団体も多いことを明らかにした。また、同様のデータに基づいて、地方レベルで活動する福祉団体が自治体と協調関係にあり、地方自治体の大きな活動量を支えていることも指摘されている（久保 2010）。崔銀珠（2010）は、2009年に東京都の高齢者福祉施設や在宅サービス団体716ヶ所に行ったアンケート調査に基づいて、NPO法人は社会福祉法人に比べてサービス供給量は少ないものの、制度外の細かいサービスに力を入れる傾向がある点を明らかにしている。

一方、政治過程における福祉団体の活動に焦点を当てた研究は、制度改革に際して、意外なほど実利的な行動様式を示す姿を明らかにしてきた。2005年に母子福祉施策に関わる頂上三団体に対して行われたインタビュー調査に基づいて当事者団体の政治的影響力を分析した大友優子（2007、2009）は、制度改革に対抗するために当事者組織が組織化され、

その一部が自民党と協調しながら請願や根回しといった政治活動を行うことを明らかにしている。また、1980年に行われた第1回圧力団体調査に基づいて福祉団体の行動様式を分析した村松岐夫(1983)によると、福祉団体は本系列の団体と大差ないほど自民党に対して接触を行う。また、彼らは、政策受益団体であり行政との繋がりも強い(村松・伊藤・辻中1986)。1994年に行われた第2次圧力団体調査に基づき、団体の予算編成過程への働きかけの有無を分析した伊藤光利(1996)は、福祉団体の85%以上が予算編成への働きかけを行っており、福祉団体が政策受益的性格を維持していることを指摘している。

ただし、細かな戦略などの側面を観察すると、福祉に関わる団体の凝集性の低さが同時に指摘されてきた。村松岐夫(1983)は、先の第1次圧力団体調査の結果に基づいて、政策形成者とのネットワークの強弱によって、自民党支持の強さや政治に対する働きかけのパターンが異なる二種類の福祉団体が存在することを指摘した。また辻中豊(1986)は、同様のデータに基づいて団体の設立年を分析した結果、福祉団体は①戦前にルーツを持つ団体と②1960年代後半以降の市民運動の中で形成された2種類の団体に大別できることを指摘している。福祉団体間の対立構造も観察されてきた。伊藤光利(1996)は第1次圧力団体調査に基づいて福祉団体の内部の対立構造を指摘した上で、第2次調査においても、全体的には先鋭的な対立は退潮しつつも、一部では同様の対立構造が残存していると指摘している。また、福祉政策の中の政策領域間での差異も指摘されている(宮本2008:43)。例えば、医療政策の分野では官僚や政治家と調整し政策形成に影響を与える団体像が描かれてきた一方で、生活保護に関わる団体は自治体や中央省庁と鋭く対立し、時に逮捕者を出すほど強硬な姿勢を有する存在として描かれてきた(井上1980)¹。

もっとも、福祉に関わる団体の影響力の低下を指摘する研究もある。宮本太郎(2012)は、これまで利益をまとめ、政治過程に表出してきた労働組合や政党などの組織力が低下し、それに代わってマスメディアが広げるアイディアや言説が人々の行動様式に与える影響が拡大していると指摘している。具体的な個人の福祉政策に対する態度に関する研究では、ヘルスケアなどの普遍主義的な政策への支持は明らかに高く、公的扶助などの選別主義的な政策への支持は総じて低いことが明らかとされてきた(Rothstein1998)。日本の福祉世論についても、堀江孝司(2009)の2000年代の世論調査に基づいた研究によって同様の傾向が確認された。ただし、有権者が国家財政の深刻さを学習した場合には、普遍主義的な政策でも支持が低下することがあるという。

以上のように、福祉団体の存立様式・行動様式に関しては多くの研究の積み重ねが存在するが、以下のような二つの点が検討されていない。一つ目は、福祉団体の団体分類内での凝集性の低さが指摘されながら、分類内の分析は行われてこなかった点である。二つ目は、田中成明(1974a, 1974b)、村松岐夫(1994)、平井由貴子(2010)らによって日本の政治過程における裁判所の重要性が示唆されながら、ほぼ分析の対象となってこなかった点

¹ 他の生活保護関連の研究として、小川編(1980)副田(1995)、武智(1996)、岩永(2011)などが挙げられる。

である²。実際に、政治に働き掛ける手段として裁判所を利用する福祉団体の存在が確認できることを勘案すると（小川 1974：40-41；大山 1980：24-33；中央社会保障推進協議会編 2008：345-346；中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会編 2009；障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編 2011）、福祉団体の分析においては、裁判所のルートを考慮することが望ましいように思われる。

以上のような点に対して、本稿では、団体分類間の違いに加え、福祉領域内の多様性に注目しながら、福祉団体の存立様式・行動様式を分析する。以下、第 2 節では福祉団体の操作上の定義を確認した後に、設立年、財政規模を確認する。第 3 節では、福祉団体の政策選好や考え方を、関連する政策領域、意見の賛否、政権評価、他団体との協調-対立という 4 つの指標から確認し、福祉政策に対する態度や自民党政権に対する評価が福祉団体の内部でも二極化する傾向がある点を指摘する。第 4 節では、三権（行政、政党、裁判所）との関係を分析する。行政との関係では、福祉団体が行政と双方向的な関係があり、団体分類間の比較でみると従来の政策受益的性格も維持している点を確認する。政党との関係では、接触政党数（及び接触政党）が異なる二種類の福祉団体が存在することを指摘する。裁判所との関係では、裁判所を利用する福祉団体が存在すること、彼らがやや野党色が強く、行政から疎遠であることを示唆する。第 5 節では、福祉団体の影響力を分析する。福祉団体は一般に自己影響力を大きく見積もるが、特に政権党になる見込みのある政党に接触する団体ではその傾向が強い点を確認する。

2. 福祉団体の存立様式

(1) 福祉団体の定義

分析に入る前に、分析サンプルについて簡単に触れておきたい。本論において「福祉団体」は 2 種類の団体から構成される。まず、活動内容から福祉団体と分類される 93 団体である。二つ目に、専門家団体の中で、自らの関連政策の一つとして「厚生・福祉・医療」を挙げた 12 団体である（以下、福祉系専門家団体と呼ぶ）。

二つ目の定義には、日本医師会、全日本民主医療機関連合会、日本薬剤師会、日本介護福祉士会、日本言語聴覚士協会、作業療法士協会、日本理学療法士協会、日本栄養士連盟、日本歯科技工士会など福祉政策に密接に関わる団体が該当する。これらの団体の福祉政策に対する関与や影響力はしばしば指摘されてきたところであり³、福祉団体として分析に加えるのが望ましいと考えられる。以下で「福祉団体」について言及した場合には、福祉系

² 高金利引き下げ運動の政治過程について分析した上川龍之進（2012）は、サラ金被害者救済団体が金利規制に関わる決定に影響を与えた理由の一つとして、サラ金問題に関わる弁護士の数の増加を指摘している。

³ 例えば、日本医師会については田口（1969）、高橋（1986）、池上・J.C.キャンベル（1996）などが詳しい。また日本理学療法士協会についても、アンドリューポール・ピュアーアンドレア・イーチャン（2000）、半田（2009）などを見ると、選挙などを通じて政治的影響力を拡大しようとする様子が見受けられる。

専門家団体を含んだ福祉団体である点に留意されたい。団体数とその割合は表 1 に示した通りである。

表1 分析サンプル数

		N	%
農林水産業団体		60	8.9
経済・業界団体		220	32.6
労働団体		55	8.1
教育団体		32	4.7
行政関係団体		32	4.7
福祉団体	福祉団体	93	13.8
	福祉系専門家団体	12	1.8
専門家団体		33	4.9
市民・政治団体		90	13.3
宗教団体		21	3.1
その他		27	4.0
全体		675	100.0

(2) 設立年

福祉団体の中には①戦前から存在した団体の組み替えによって形成された団体と②1960年代から1970年代の市民運動の中で形成された団体の存在が指摘されているが(辻中1986)、今回のデータからも基本的に同じ特徴が読み取られる(表2)。概ね1950年代までに戦前の団体の組み替えが完了し、その後は1990年代のみ1割を切るものの、なだらかに形成が続くのが福祉団体の特徴である。また2000年代に設立された団体も23.4%あり、他の団体分類と比較して最も多い。

表2 設立年

	~1944 (戦前)	1945 ~1949	1950 ~1959	1960 ~1969	1970 ~1979	1980 ~1989	1990 ~1999	2000 ~2009	2010年 以降	N
農林水産業団体	5.9	17.6	41.2	11.8	11.8	0.0	11.8	0.0	0.0	17
経済・業界団体	4.2	12.6	26.3	25.3	12.6	9.5	6.3	3.2	0.0	95
労働団体	0.0	26.7	13.3	10.0	6.7	30.0	6.7	6.7	0.0	30
教育団体	13.3	20.0	26.7	6.7	0.0	6.7	6.7	13.3	6.7	15
行政関係団体	28.6	0.0	0.0	21.4	21.4	21.4	0.0	7.1	0.0	14
福祉団体	2.1	8.5	19.1	14.9	10.6	12.8	8.5	23.4	0.0	47
専門家団体	0.0	11.1	44.4	11.1	11.1	0.0	0.0	22.2	0.0	9
市民・政治団体	8.8	5.9	17.6	11.8	11.8	14.7	23.5	5.9	0.0	34
宗教団体	57.1	0.0	42.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7
その他	28.6	14.3	14.3	0.0	42.9	0.0	0.0	0.0	0.0	7
全体	7.6	12.4	22.9	16.4	11.6	12.0	8.4	8.4	0.4	275

具体的に団体名を概観すると、総じて、その時代に社会問題化した事項を扱う団体が設立されているように見受けられる。戦後直後には、行政や政治の主導によって設立された団体や戦争寡婦の団体が組織化されている。また、1960年代を中心として身体障害者や難病の団体の組織化が進んでいる。この時期は社会運動が高まった時期と重なっており、そ

の流れの中で設立された団体が現在まで活動を続けているのであろう。1980年代には、高齢者に関連する福祉団体が形成されはじめ、また障害者団体の中でも組織化が遅れた精神障害者の団体の形成が始まる。類似の団体は1990年代から2000年代を通して組織化が続いている。また2000年代には、貧困問題や若年層の就労支援、子育て支援、臓器移植に関わる団体などの設立が見られる。

(3) 財政規模：規模の二極化と補助金の多さ

次に団体の年間の支出から福祉団体の財政規模をみてみよう(表3)。1億円以下の費用で活動する小規模な団体が多いのが教育団体、市民・政治団体であり、10億円以上の費用で活動する大規模な団体が多いのが経済・業界団体、労働団体である。福祉団体は1億円以下の団体が3割弱と多いものの、10億円以上の団体も2割程度存在する。つまり、やや財政規模が2極化する傾向がある。農林水産業団体、専門家団体も同様の傾向がみられる。

表3 年間の支出(単位:%)

単位(円)	0~	5000万	1億	2億	4億	6億	10億	50億	100億	N	1億	10億
	5000万	~1億	~2億	~4億	~6億	~10億	~50億	~100億	以上		以下	以上
農林水産業団体	10.0	20.0	10.0	30.0	0.0	0.0	10.0	10.0	10.0	10	30.0	30.0
経済・業界団体	10.3	8.8	13.2	11.8	14.7	16.2	14.7	5.9	4.4	68	19.1	25.0
労働団体	6.7	0.0	20.0	13.3	13.3	6.7	26.7	13.3	0.0	15	6.7	40.0
教育団体	16.7	25.0	8.3	0.0	25.0	16.7	0.0	8.3	0.0	12	41.7	8.3
行政関係団体	0.0	25.0	0.0	16.7	8.3	33.3	8.3	0.0	8.3	12	25.0	16.7
福祉団体	18.4	10.5	18.4	15.8	10.5	5.3	13.2	0.0	7.9	38	28.9	21.1
専門家団体	20.0	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	0.0	0.0	5	20.0	20.0
市民・政治団体	47.4	5.3	0.0	15.8	5.3	5.3	10.5	0.0	10.5	19	52.6	21.1
宗教団体	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	0.0
その他	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4	0.0	0.0
全体	15.1	10.3	11.4	14.6	13.5	12.4	13.0	4.3	5.4	185	25.4	22.7

また、福祉団体については、行政から補助金・助成金を受ける団体の多さが指摘されてきたが(森2010:144)、今回の調査においても福祉団体の54.5%(N=44)が行政から補助金を受けていると回答している。詳しくは後述するが、これは他の団体分類と比較して顕著に多い。補助金と財政規模の関連をみると、行政から補助金を受ける団体は財政規模が小さく、受けない団体は財政規模が大きくなる傾向がある。具体的には、補助金・助成金を受ける福祉団体は5000万円以下で活動する割合が4割弱を占め、10億円以上の規模で活動する団体は存在しない(N=16)。一方、補助金を受けない団体では、5000万円以下が5.3%であり、10億円以上も35%以上存在する(N=19)。福祉団体は財政規模が2極化する傾向があると述べたが、行政からの補助金を除けば、そのような傾向はより顕著であったと考えられる。

3. 福祉団体の政策選好

(1) 関連政策領域：やや限定された問題関心

団体の活動内容を知る手がかりとして、表4に示す27の政策について、団体の関連する領域や活動分野を複数回答で選択してもらった。福祉団体は平均5.1の政策に関心がある。これは、平均8つ以上の政策に関心を持つ市民・政治団体、労働団体、宗教団体、行政関係団体と、平均5つ以下の関心を持つ農林水産業団体、教育団体、専門家団体との間に位置するが、やや後者のグループに近い。やや関連政策数が少なく、問題関心が限定される傾向にあるといえるだろう。

具体的に福祉団体の関連政策をみると（表4）、厚生・福祉・医療が顕著に多く、9割に近い。次に、教育、女性・高齢者・若年者、地方行政、団体支援、司法・人権、国際交流・協力・援助を挙げる団体が35%から25%程度存在する。以下、2割程度からそれ以下ではあるものの、労働、文化・学術・スポーツ、防災、消費者、財政、地域開発が関連する政策領域として挙がっている。総じて、厚生・福祉・医療に集中するが、以下に続く関連政策の多様さが印象的である。

表4 福祉団体の関連政策

	%	度数
厚生・福祉・医療	87.3	48
教育	38.2	21
女性・高齢者・若年者	36.4	20
地方行政	30.9	17
団体支援	29.1	16
司法・人権	25.5	14
国際交流・協力・援助	25.5	14
労働	23.6	13
文化・学術・スポーツ	23.6	13
科学技術	21.8	12
防災	20.0	11
消費者	18.2	10
財政	16.4	9
地域開発	16.4	9
通信・情報	12.7	7
金融	10.9	6
平和・安全保障	10.9	6
環境	10.9	6
業界の産業振興	9.1	5
運輸・交通	7.3	4
その他	7.3	4
治安	5.5	3
農業・林業・水産	5.5	3
通商・貿易	3.6	2
土木・建設	3.6	2
外交	3.6	2
資源エネルギー	3.6	2

(2) 意見賛否：①福祉の拡充志向と②具体的な手法に対する賛否

団体の考え方を知らるために表 5 に示したような意見に対する賛否を、「1.反対」、「2.どちらかといえば反対」、「3.どちらともいえない」、「4.どちらかといえば賛成」、「5.賛成」の 5 段階で尋ねた。表 5 では、平均点を団体分類ごとに示している。福祉団体は「福祉の充実」、「格差の是正」、「産業空洞化の回避」など福祉の拡大を支持し（3.8 点以上）、「非正規労働者の増加」に対しては反対の立場に傾く（2.2 点以下）。なお、先の三つの意見についてはいずれの団体分類でも賛成に傾くのに対して、「外国人労働者の受け入れ増加」と「経済に対する政府の介入縮小」は団体分類間で賛否が分かれている。福祉団体は、安全保障や市民の政治参加に対する考え方も含めて、労働団体や市民・政治団体とよく似た賛否の態度を示すことが多い。ただし、安全保障については、労働団体、市民・政治団体と比べて福祉団体の方が 3 点（どちらともいえない）の値に近い。

表 5 意見に対する賛否の平均点(単位:点)

	福祉	労働	市民・ 政治	農林 水産業	経済・ 業界	行政 関係	宗教	専門家	教育	その他	全体
<福祉、労働、経済政策>											
財政が苦しくても福祉は充実すべきだ	3.9	4.2	3.7	3.7	3.3	3.7	4.1	3.6	3.5	3.3	3.6
政府の主要な課題は格差是正である	3.8	4.3	3.7	3.9	3.4	3.5	3.1	3.4	3.7	3.4	3.6
政府は産業の空洞化を回避すべきだ	3.9	4.4	3.6	4.1	4.1	4.0	4.4	3.5	3.7	3.6	4.0
非正規労働者の増加はやむを得ない	2.1	1.5	2.2	2.4	2.8	2.2	2.5	2.8	2.6	3.4	2.4
外国人労働者を受け入れるべきだ	3.2	2.8	3.3	3.0	3.3	3.2	3.1	3.0	3.0	3.7	3.2
経済に対する国の介入は少ない方がいい	2.8	2.3	2.9	2.7	3.2	3.2	3.3	3.1	3.3	3.3	3.0
<安全保障>											
中国ともっと親しくすべきだ	3.4	3.8	3.6	2.8	3.3	3.2	3.1	3.3	3.3	3.7	3.4
日本は防衛力を強化すべきだ	2.9	2.1	2.2	2.9	3.3	2.9	3.4	2.9	3.0	3.3	2.9
日米安保を維持すべきだ	3.1	2.4	2.4	3.5	3.5	3.7	4.0	3.3	3.1	3.6	3.2
憲法改正すべきだ	2.8	2.1	2.2	3.0	3.3	2.8	3.2	2.6	3.1	3.4	2.8
<市民の政治参加>											
公務員の争議権を認めるべきだ	3.3	4.4	3.7	3.1	3.1	2.9	2.6	3.5	3.2	3.3	3.2
市民の政治参加を拡大すべきだ	3.8	4.3	4.4	3.7	3.5	3.9	3.8	3.8	3.6	3.7	2.8
政権交代があることが望ましい	3.4	3.3	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.6	3.4	3.6	3.2
<その他>											
原子力を推進すべきだ	2.2	1.9	1.5	2.8	3.1	2.8	2.4	2.5	2.5	2.9	2.5
政府は教育問題に関与すべきだ	3.3	3.1	2.7	3.1	3.3	3.2	3.9	3.0	3.4	3.3	3.2
N	49	31	31	14	87	11	8	8	12	7	258

註：Nは「格差是正」のものを示している。

註：網掛けは3.8点以上、太字は2.2点以下の部分を示している。

福祉団体内の意見の分布からも、概ね同じ傾向が読み取られる（表 6）。「福祉の拡充」や「格差の是正」、「産業空洞化の回避」に対しては賛成に偏り、「非正規労働者の増加」は反対と答える団体が多い。ただし、具体的な労働政策や経済政策の方向性についてはやや賛否がわかれ、立場を保留する団体も多い。例えば、「外国人労働者の受け入れ増加」では約 3 割の団体が賛成する一方で、1 割強の団体は賛成する。残りの 6 割は「どちらとも言えない」と答える。「どちらとも言えない」の割合は、他の質問と比較して 1.5 倍から 2 倍多い。また、「経済に対する国の介入の縮小」では 3 割が反対する一方で、1 割が賛成し、6 割程

度が「どちらとも言えない」と回答する。つまり、福祉団体は福祉の拡大を志向する点では一致しているものの、経済の自由化や外国人労働者の受け入れによってそれを達成するか否かという点については、賛否が分かれているのである。「どちらとも言えない」という回答が増えるのは、自己の利益と密接に関わるイシューであり、上で見たように団体分類間で意見が一致していないため、立場の明示を控え、社会との対立を回避しようとする団体が多いのかもしれない。

また、安全保障については、意見の齟齬が特に大きい。例えば、「日本の防衛力強化」や「日米安保の維持」については、賛成、反対がそれぞれ約2割から4割弱存在している。外交安全保障についてはリベラルなイメージのある福祉団体であるが、実際には領域内でも多様な考え方が存在することがわかる。

表 6 福祉団体の意見賛否の分布(単位:%)

〈福祉、労働、経済政策〉						
	格差是正	福祉充実	産業空洞化の回避	非正規労働者の増加	外国人労働者の受け入れ増加	経済に対する国の介入の縮小
反対	4.1	8.2	2.0	65.3	12.2	30.6
どちらとも言えない	36.7	20.4	26.5	30.6	57.1	59.2
賛成	59.2	71.4	71.4	4.1	30.6	10.2
全体	49	49	49	49	49	49
〈安全保障〉						
	中国ともっと親しくすべき	日本の防衛力強化	日米安保の維持	憲法改正推進		
反対	6.1	34.7	30.6	34.7		
どちらとも言えない	57.1	42.9	32.7	46.9		
賛成	36.7	22.4	36.7	18.4		
全体	49	49	49	49		
〈政治参加〉						
	公務員の争議権付与	市民の政治参加の拡大	政権交代			
反対	10.2	2.0	12.2			
どちらとも言えない	55.1	40.0	38.8			
賛成	34.7	58.0	49.0			
全体	49	50	49			

註：網掛けは10%以上の部分を示している。

註：反対は「反対」と「どちらかと言えば反対」の割合の和、賛成は「賛成」と「どちらかと言えば賛成」の割合の和を示している。

(3) 政権評価⁴：低調な民主党の評価と二極化する自民党政権への評価

福祉団体はこの30年の政治をどのように評価していたのであろうか。この時期は、福祉の見直しや制度改革が行われてきた時期と丁度一致している。本調査では、「非常に評価している」を10点、「どちらともいえない」を5点、「全く評価していない」を0点とする尺度に当てはめて、歴代政権を評価してもらっている。図1は各政権に対する評価の平均値

⁴ 同じデータを利用して政権評価の分析を行った研究として久保・辻中(2013)が挙げられる。この研究は、(1) 団体は政権党になると見込まれる政党との関係を重視して行動すること、ただし(2) 民主党政権は各業界との関係を深める政策を採用しなかったため団体による支持という面では低調なものにとどまったことを指摘している。

と標準偏差を団体分類ごとに示した結果である。福祉団体をみると、最も評価の低い菅政権で3.54点、最も評価の高い中曽根政権でも4.78点と10点満点の半分にも至っていない。他の団体分類と比べて、総じて政権に対する評価が低いことがわかる。また、他の団体分類と同様に福祉団体でも民主党政権に対する評価は低調であり、菅政権3.54点、鳩山政権3.65点、野田政権4.19点に過ぎない。ただし、総じて標準偏差が大きい点に注意しなくてはならない。福祉団体の場合では、細川政権、村山政権を除いては標準偏差が2.0以上であり、領域の中でも政権に対する評価が分かっていたことが推察される。

6	中曽根 6.31	中曽根 6.29 小泉 6.29	中曽根 6.07															
5.5	小泉 5.95 橋本 5.69	橋本 5.57		橋本 5.67 中曽根 5.56 細川 5.56 村山 5.50														
5	野田 5.03		橋本 5.36 小泉 4.79	野田 5.30 小泉 5.00	鳩山 5.41	中曽根 5.17 小泉 5.17 村山 5.00 橋本 5.00												
4.5	村山 4.97 細川 4.87	村山 4.86 菅 4.71 細川 4.57 野田 4.57	村山 4.64 細川 4.64 野田 4.57			野田 4.62	中曽根 4.78 橋本 4.70 村山 4.54											
4					野田 4.47 菅 4.14	細川 4.33 菅 4.00	細川 4.46 野田 4.19 小泉 4.02	菅 4.30 細川 4.25 村山 4.07										
3.5	菅 3.65	鳩山 3.86	菅 3.36 鳩山 3.36	菅 3.90 鳩山 3.60	細川 3.90 村山 3.83	鳩山 3.85	鳩山 3.65 菅 3.54	橋本 3.93 鳩山 3.90 小泉 3.67 中曽根 3.62 野田 3.50										
3	鳩山 3.30																	
2.5						中曽根 2.79 橋本 2.57												
2																		
1.5							小泉 1.97											
	経済・業界		専門家		農林水産業		行政関係		労働		教育		福祉		市民・政治			
	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N	SD	N		
野田	1.7	80	1.1	7	1.3	14	1.1	10	2.9	30	1.7	13	2.1	48	2.7	30		
菅	1.8	80	1.4	7	1.7	14	2.0	10	2.2	29	2.2	13	2.1	48	1.9	30		
鳩山	2.0	79	0.9	7	1.8	14	2.0	10	2.3	29	2.4	13	2.4	48	2.2	30		
小泉	2.1	77	1.1	7	2.6	14	2.3	10	2.0	29	2.9	12	2.6	48	2.9	30		
橋本	1.4	77	1.5	7	1.9	14	2.4	9	1.9	28	2.5	12	2.1	47	2.3	29		
村山	1.3	77	1.3	7	1.6	14	1.4	8	2.3	29	2.0	12	1.6	46	1.9	29		
細川	1.3	77	1.0	7	1.9	14	0.7	9	2.1	29	2.1	12	1.6	46	2.1	28		
中曽根	1.8	77	2.0	7	1.6	14	2.4	9	2.3	28	2.8	12	2.4	46	2.8	29		

註：太字はSDが2以上の部分を示している。その他と宗教団体は示していない。
 註：網掛けは評価の上限と下限を示している。

図1：政権評価（単位：点）

福祉団体内での分布：2極化する自民党政権に対する評価

政権評価については福祉団体内でも標準偏差が大きいことを確認したが、具体的に福祉団体の中における分布を確認する必要がある（表7）。0点～4点（低評価）、5点（どちらともいえない）、6～10点（高評価）にまとめた結果をみると、総じて福祉団体は高評価よ

りも低評価の方が多いが、特に、菅、鳩山、小泉、野田に対しては半数前後の団体が低い評価を与えている。一方、領域内で評価が分かれるのが橋本、中曽根である。両者の分布はよく似ている。4割程度が「どちらとも言えない」と回答し、約3割の団体が低い評価を与え、同じく約3割の団体が高評価を与える。詳しく見ると、小泉にも類似の分布が観察できる。先に述べたように、半数以上の団体が低い評価を与えるものの、8点以上（8点～10点の合計）と評価する団体も2割弱存在する。小泉政権に対しては、一部の強い支持者がいたことがうかがえる。その間に位置するのが村山、細川であり、やや低評価に傾斜するものの、どちらともいえないも多い。総じて、民主党政権の評価が低調であるのに対して、自民政権に対する評価は2分化していることが確認できるだろう。

表7 福祉団体の歴代政権に対する評価の分布(単位:%)

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N	0~4	5	6~10
野田佳彦(民・国新)	10.4	2.1	4.2	18.8	10.4	35.4	4.2	8.3	6.3	0.0	0.0	48	45.8	35.4	18.8
菅直人(民・国新)	12.5	4.2	14.6	12.5	16.7	31.3	2.1	4.2	0.0	2.1	0.0	48	60.4	31.3	8.3
鳩山由紀夫(民・社・国新)	14.6	4.2	18.8	8.3	8.3	27.1	8.3	6.3	2.1	2.1	0.0	48	54.2	27.1	18.8
小泉純一郎(自・公)	14.6	6.3	8.3	12.5	10.4	25.0	4.2	2.1	14.6	2.1	0.0	48	52.1	25.0	22.9
橋本龍太郎(自・社・さ)	6.4	4.3	6.4	4.3	8.5	40.4	12.8	10.6	4.3	2.1	0.0	47	29.8	40.4	29.8
村山富市(自・社・さ)	2.2	2.2	4.3	17.4	8.7	50.0	6.5	4.3	2.2	2.2	0.0	46	34.8	50.0	15.2
細川護熙(非自民8党)	2.2	2.2	6.5	15.2	13.0	45.7	8.7	0.0	6.5	0.0	0.0	46	39.1	45.7	15.2
中曽根康弘(自民単独)	10.9	2.2	4.3	2.2	8.7	43.5	6.5	8.7	8.7	4.3	0.0	46	28.3	43.5	28.3

註：自=自民党、民=民主党、公=公明党、国新=国民新党、社=社会党・社民党、さ=新党さきがけを示している。

低調な民主党に対する評価とその要因

ところで、民主党は特定の業界との関係を深める政策は採用しなかったため、団体世界では支持が広がらなかったが(久保・辻中 2013)、福祉分野に限定すると子ども手当の創設など普遍主義的な政策を採用するとともに、障害者総合支援法の制定、児童扶養手当の父子家庭への拡大、生活保護制度の母子加算の復活など特定の困難を抱える層にも配慮する政策もとった。であるにも関わらず、福祉分野において民主党政権に対する評価が低調すぎるようにも思われる。

この点を(1) 普遍主義的な政策に対する評価と、(2) 特定の困難を抱える層に対する福祉政策を求める団体からの評価という2つの側面から探してみたい。まず、民主党政権の普遍主義的な福祉政策の例として「子ども手当」に対する評価を「1.反対」、「2.どちらかといえば反対」、「3.どちらともいえない」、「4.どちらかといえば賛成」、「5.賛成」の5段階で尋ねた結果をみてみよう。福祉団体の子ども手当に対する評価は平均3.1点(N=48)である。団体分類ごとにみると、高く評価した労働団体(4.1点、N=31)、市民・政治団体(3.4点、N=27)、専門家団体(3.4点、N=8)と、低く評価した宗教団体(2.9点、N=8)、経済・業界団体(2.9点、N=80)、農林水産業団体(2.8点、N=14)の中間に位置し、ごく中程度の評価を与えている。また、福祉団体内における賛否の分布をみると、「どちらかといえば賛成」、「賛成」を含む賛成派が39.6%存在した一方で、「どちらかといえば反対」、「反対」という慎重な考えをもつ団体も25.0%存在した。「どちらとも言えない」の35.4%と合わせ

ると、6割以上の団体は、積極的に子ども手当の創設を求めてはいなかったことがわかる。つまり、福祉団体の中でも普遍主義的な再分配政策に対する積極的な支持は限定的であったことが推測される。

次に、より特定の層に対する福祉の充実を求める団体からの評価をみてみよう。表8は「政府の主要な課題は、国民間の所得格差の是正だ」という意見に対して、「1.反対」、「2.どちらかと言えば反対」、「3.どちらとも言えない」、「4.どちらかと言えば賛成」、「5.賛成」の5段階で回答してもらった結果と、各政権に対する評価（0点～10点）の相関係数を示した結果である。

表8 福祉団体における「格差是正すべき」に対する賛否と政権評価の相関関係

	野田	菅	鳩山	小泉	橋本	村山	細川	中曽根
相関係数	-.345*			-.604**	-.321*			-.315*
N	45			45	44			44

**：相関係数は1%水準で有意（両側）。*：相関係数は5%水準で有意（両側）。

注：有意な関係が見られなかった部分は示していない。

格差の是正を志向する福祉団体は、小泉、橋本、中曽根といった新自由主義的な政策を推進し、福祉の水準を見直した政権を低く評価する傾向がある。民主党政権で唯一有意な関係がみられる野田政権に対する評価も同様である。これは、野田が財務副大臣時代の福祉に対する慎重な態度や消費税増税を推進したことの影響かもしれない。一方、民主党でも菅政権、鳩山政権との間では有意な関係がみられなかった。つまり、選別主義的な福祉を求める団体は、雇用を流動化させたり福祉の水準を見直した政権に対しては厳しい評価を与えるが、その修正を試みたからといって評価を上げるわけではないようだ。実際、民主党政権時代には、「小泉政権のもとでぼろぼろになった児童扶養手当や生活保護をもう一度元に戻すのは当たり前のこと」（赤石 2009）であり、より一層福祉の充実を求める団体と「きわめて激しい攻防が続くことは必至である」（村田 2010：2）という意見も一部の福祉団体から聞かれていた。総じて、福祉団体の民主党政権に対する評価の低さは、普遍主義的な政策に対する福祉団体内の慎重派の存在と、選別主義的な福祉を求める層からの評価の不在に起因するように思われる。

（4）他団体との協調—対立

福祉団体と他団体との関係を知るために、具体的に27の団体の名前を示して協調関係の有無を確認した。まず、福祉団体で他団体と「協調がない」と回答したのは13.7%（N=51）のみであり、労働団体の6.5%（N=31）、市民・政治団体の11.1%（N=36）に次いで少なかった。つまり、福祉団体は他団体と積極的に協調しながら活動を展開していることができる。具体的な協調関係のある団体数の平均値からも、同様の傾向が見て取られる。福祉団体は平均2.9団体（N=51）と協調関係があるが、これは労働団体の平均4.8団体（N=31）、

市民・政治団体の平均 4.3 団体 (N=36) に次いで多い。

では、福祉団体が協調関係にある団体の名前を具体的にみていこう。全社協 43.1%、日本医師会 39.2%で最も多く、域内協力を行う様子がうかがえる。また日本財団も 39.2%の福祉団体から協力団体として挙げられている。財政的な支援を受けているのかもしれない。次いで多いのが日本生活協同組合連合会の 21.6%、全国消費者団体連絡会と日弁連の 15.7%である。特に、日弁連と協調関係にある割合は、市民・政治団体、専門家団体に次いで多い。一方、連合 (9.8%)、自治労 (7.8%)、全労連 (5.9%) といった労働組合、全国知事会 (7.8%)、全国市長会 (7.8%)、全国町村会 (7.8%) といった行政関係団体、経団連 (7.8%)、日商 (5.9%)、同友会 (0%) といった経済団体と協調関係にある団体は 1 割を切っており、疎遠さが印象的である (すべて N=51)。

一方、福祉団体が他の団体と対立していることも考えられる。表 9 は他団体との協調の程度を「1. 対立的」、「4. 中立」、「7. 協調的」の 7 段階で回答してもらった結果である。上の具体的な団体との協調関係でも示されたように、福祉団体は総じて他団体と協調的な関係にあると考えていることがわかる。特に、5 点～7 点 (協調的) をみると、福祉団体との間では、実に 75%の団体が協調的であると回答している。以下、協調関係が高い順番に並べると、専門家団体、行政関係団体、市民・NPO・NGO と続く。教育団体、マスメディア、消費者団体、労働団体、政治団体、大企業の経済・業界団体、中小企業系の経済・業界団体、農林水産業団体では「協調的」と回答した団体よりも「どちらともいえない」と回答した割合が多くなる。例外的に、大企業の経済・業界団体との関係では 1 割以上の団体が、対立的 (1～3 点の合計) と回答している。総じて、福祉領域内の協調関係が目立つ結果となった。

表9 福祉団体の他団体との協調—対立関係の分布(単位:%)

	1	2	3	4	5	6	7	N	1～3	5～7
	対立的			中立			協調的		(対立的)	(協調的)
福祉団体	0.0	2.1	4.2	18.8	29.2	18.8	27.1	48	6.3	75.0
専門家団体	0.0	4.0	2.0	30.0	24.0	24.0	16.0	50	6.0	64.0
行政関係団体	0.0	0.0	0.0	43.8	25.0	14.6	16.7	48	0.0	56.3
市民団体・NPO・NGO	0.0	0.0	0.0	46.7	26.7	13.3	13.3	45	0.0	53.3
教育団体	0.0	0.0	0.0	57.5	15.0	10.0	17.5	40	0.0	42.5
マスメディア	0.0	0.0	4.1	55.1	14.3	10.2	16.3	49	4.1	40.8
消費者団体	0.0	0.0	5.1	56.4	17.9	10.3	10.3	39	5.1	38.5
労働団体	0.0	2.8	2.8	61.1	19.4	2.8	11.1	36	5.6	33.3
政治団体	0.0	2.4	0.0	64.3	26.2	2.4	4.8	42	2.4	33.3
大企業の経済・業界団体	10.3	0.0	2.6	61.5	12.8	5.1	7.7	39	12.8	25.6
中小企業系の経済・業界団体	0.0	5.1	2.6	66.7	12.8	5.1	7.7	39	7.7	25.6
農林水産業団体	0.0	0.0	2.6	73.7	10.5	2.6	10.5	38	2.6	23.7

註: 行政関係団体には地方自治体を含む

註: 太字は20%以上の部分を示している。

4. 福祉団体の行動様式

(1) 行政との関係

以下では、福祉団体と三権（行政、政党、裁判所）との関係を検討する。まず、政党との関係における行政に対する接触パターンを確認したい。両者に対するアプローチの組み合わせは、①接触しない、②行政のみに接触する、③政党のみに接触する、④両方に接触するの4つの組み合わせが考えられる。社会団体を対象として行った JIGS2 調査の結果によると、両方接触と行政のみに接触に大別され、政党のみは少ないことが明らかとなっているが（森 2010）、頂上団体を対象とした今回の調査では総じて両方に接触する団体が多いことがわかる（表 10）。福祉団体も同様であり、74.0%が両方に接触し、残りの団体は行政のみに接触を行う⁵⁶。政党のみに接触を行う団体が存在しないことを考えると、福祉団体の接触先としての行政の優位が観察される。

表10 政党に接触するか、行政に接触するか(単位:%)

	行政のみ	政党のみ	両方接触	非接触	N
専門家団体	50.0	0.0	37.5	12.5	8
行政関係団体	36.4	0.0	36.4	27.3	11
経済・業界団体	32.1	0.0	59.3	8.6	81
その他	28.6	0.0	28.6	42.9	7
農林水産業団体	23.1	0.0	69.2	7.7	13
福祉団体	18.0	0.0	74.0	8.0	50
教育団体	12.5	0.0	62.5	25.0	16
市民・政治団体	8.6	5.7	82.9	2.9	35
労働団体	3.3	3.3	93.3	0.0	30
宗教団体	0.0	22.2	44.4	33.3	9
全体	20.8	1.9	66.9	10.4	260

団体が行政に対して働きかけるように、行政が団体に対して働きかけを行うこともあるだろう。この点を確認するために省庁から相談を受ける頻度を5段階（全くない、あまりない、ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁）で質問した。「ある程度」以上相談がある割合

⁵ 行政接触は、「あなたの団体が行政に働きかけをする場合、次の役職の方とどの程度接触されるでしょうか」という設問に対して、全くない、あまりない、ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁という5段階で回答してもらった。役職として設定されたのは、首相、官房長官、大臣、副大臣、政務官、事務次官、局長、課長、課長補佐、係長の10の役職である。いずれかの役職に対して一つでも「ある程度」以上接触があると回答した団体を「行政接触あり」の団体とした。政党接触は、「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか。」という設問に対して、上述した5段階で回答してもらった。政党は、民主党、自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、国民新党、その他の8つである。行政、政党ともに、民主党政権下と2009年の政権交代前の自民政権下について質問をしたが、ここでは民主党政権下の結果を用いている。

⁶ ただし、市民社会レベルでは、福祉団体は「行政のみ」が5割弱、「両方接触」が2割強であったのに対して、頂上団体レベルでは「行政のみ」2割弱、「両方接触」が75%程度と、両方接触の割合が高くなっている。頂上団体レベルでは、政党との関係も確立しているためであろう。

をみると、福祉団体の87.3%(N=55)が該当している。これは農林水産業団体の93.8%(N=16)に次いで高く、全体平均の67.2%(N=294)よりも20%以上高い割合である。福祉団体と省庁の間には比較的頻繁な相互の交流があることが推測される。

具体的に福祉団体に相談を行う省庁を見ていくと、厚生労働省の85.4%を始めとして、内閣府(47.9%)、文科省(33.3%)と続く。以下、1割以上の団体が相談を受けるのが国交省(18.8%)、経産省(16.7%)、総務省(12.5%)、消費者庁(12.5%)である(すべてN=48)。関わる省庁の多さが印象的であるが、特定の省庁が固定的に政策に関わる政策領域に対して、福祉政策では厚生労働省を始めとして、子育て支援や教育であれば文科省、障害者であれば内閣府、バリアフリーや都市づくりが関連すると国土交通省など、恒常的に多様な省庁との関わりが必要とされるため、このような分散傾向がみられるのかもしれない。

それでは、具体的に福祉団体は行政とどのような関係を築いているのであろうか(表11)。ほとんどの指標では全体と大きく相違しないごく平均的な値であるが、例外的に、補助金・助成金(54.5%)と許認可(63.0%)の割合が高い。特に、補助金・助成金を受ける福祉団体の割合は、全体の平均よりも30%程度多く、福祉団体が行政からの資金に依拠して活動を行っていることが推測される。また、法的規制、行政指導など(許認可を除いて)行政の活動を示す指標は約25%から45%、政策提言、審議会への委員派遣、政策決定への協力・援助、政策執行の協力援助など団体の活動を表す指標は約45%から60%である。

表11 行政との関係(単位:%)

	許認可		法的規制		行政指導		業務受託		補助金・助成金		意見交換	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
福祉団体	63.0	46	27.5	40	43.6	39	24.4	41	54.5	44	78.2	55
全体	49.6	250	35.6	239	38.5	239	23.0	235	26.3	243	71.6	289

	政策提言		審議会への委員派遣		政策決定への協力・支持		実施執行の協力援助		ポスト提供		出向職員		モニタリング	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
福祉団体	61.8	55	58.2	55	44.4	54	54.5	55	11.1	54	2.6	39	40.7	54
全体	59.9	289	53.3	291	44.3	289	48.8	287	20.5	288	7.0	230	39.8	289

また、予算編成への働きかけという指標でみると、福祉団体の57.7%(N=52)が予算編成時に働き掛けを「行う」と回答している。これは労働団体(66.7%、N=33)、教育団体(60.0%、N=15)に次いで高い値であり、全体平均の45.1%(N=284)よりも10%以上高い割合である。予算編成に積極的に働きかける教育団体、福祉団体という政策受益団体としての基本的な特徴が確認できる。

(2) 政党との関係：①複数政党への接触拡大と②接触政党の2極化の維持

次に、福祉団体と政党との関係を確認したい。本調査では、民主党、自民党、公明党、共産党、社民党、みんなの党、国民新党、その他の政党について、どの程度の接触を行う

か 5 段階（全くない、あまりない、ある程度、かなり頻繁、非常に頻繁）で尋ねている。この尺度で、いずれかの政党に「ある程度」以上接触がある団体を政党接触「あり」、それ以外の団体を「なし」と分類した。この結果、民主党政権下において、福祉団体の 74.5% (N=51) はいずれかの政党と接触があると回答した。これは、労働団体の 96.7% (N=30)、市民・政治団体の 86.1% (N=36) に次いで多く、全体平均の 68.4% (N=266) と比べてもやや高い。福祉団体が政党と積極的に接触を持つ種類の団体であることがわかる。

それでは、福祉団体は具体的にどのような政党と接触するのであろうか。表 12 は、2009 年の政権交代前後の団体の接触政党の割合を示した結果である。まず全体と比べると、政権交代の前後を問わず、福祉団体は 10～15%程度 二大政党への接触率が高い。公明党、共産党への接触率も 10～20%程度高く、公明党で約 55%、共産党で約 25%の福祉団体が接触を行う。また、政権交代の前後でみると、二大政党への接触率は変化が大きい。政権交代前の民主党 54.2%、自民党 76.0%から、政権交代後は民主党 70.0%、自民党 60.8%と割合が逆転している。この逆転は、民主党に接触する福祉団体が 15%以上増えたことと共に、自民党に接触する団体が 15%以上減少したことに起因する。

表12 福祉団体の政党接触(単位:%)

	福祉団体					全体				
	自民政権下 (a)		民主党政権下 (b)		変化率 (b) - (a)	自民政権下 (a)		民主党政権下 (b)		変化率 (b) - (a)
	度数	%	度数	%		度数	%	度数	%	
民主党	26	54.2	35	70.0	15.8	116	45.3	164	62.4	17
自民党	38	76.0	31	60.8	-15.2	155	59.8	131	49.8	-10
公明党	26	53.1	27	54.0	0.9	89	35.0	88	34.0	-1.1
共産党	13	27.1	13	26.5	-0.6	45	17.9	44	17.2	-0.7
社民党	14	29.2	13	26.5	-2.6	63	24.9	61	23.7	-1.2
みんなの党	12	25.0	13	26.5	1.5	35	14.1	39	15.3	1.2
国民新党	13	27.1	15	30.6	3.5	37	14.9	42	16.4	1.5
その他	2	15.4	1	8.3	-7.1	11	12.2	10	11.1	-1.1

接触政党数とその変化

それでは、福祉団体はいくつの政党と接触するのであろうか。表 13 は、民主党を中心とした連立政権下における団体の接触政党数を団体分類ごとに示した結果である。1つの政党のみに接触する福祉団体の割合を見ると 7.9%と、教育団体、行政関係団体、その他に次いで低い割合である。つまり、特定の政党と強い関係を結ぶよりも、複数の政党と関係を維持したいと考えるようだ。複数の政党に接触する場合、約半数に当たる 47.4%の団体が 2つ～3つの団体に接触している一方で、4つ以上の政党に接触する政党も 44.7%と約半数を占めている。4つ以上に接触する割合は、行政関係団体に次いで 2 番目に多い。また、7つというほぼ全ての政党に接触する団体も 23.6%存在する。つまり福祉団体の政党接触の傾向として、①1つの政党のみよりも 2つ以上の政党に接触する団体が多く、その中でも、②2つ～3つの政党に接触する団体と③ほぼ全ての政党に接触する団体が多いことがわかる。

このような福祉団体の複数の政党への接触傾向は、与野党を問わず特定の政党を支持・

支援するか、複数の政党との関係を維持するかを問うた設問からも見て取られる。例外的に労働団体では特定の政党への支持が強いものの、それ以外の団体分類では7割以上が「複数の政党への支持・支援」を志向する。その中でも、福祉団体、市民・政治団体、教育団体、行政関係団体では実に85%以上の団体が複数政党との関係維持を望んでいると回答している⁷。

表13 接触政党数の分布(単位:%)

	1	2	3	4	5	6	7	8	N	1つ	2~3	4つ以上
農林水産業団体	11.1	77.8	0.0	0.0	11.1	0.0	0.0	0.0	9	11.1	77.8	11.1
経済・業界団体	26.0	22.0	28.0	8.0	6.0	0.0	6.0	4.0	50	26.0	50.0	24.0
労働団体	31.0	31.0	17.2	0.0	10.3	0.0	6.9	3.4	29	31.0	48.2	20.6
教育団体	0.0	30.0	60.0	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	10	0.0	90.0	10.0
行政関係団体	0.0	0.0	0.0	25.0	0.0	25.0	25.0	25.0	4	0.0	0.0	100.0
福祉団体	7.9	23.7	23.7	10.5	7.9	2.6	23.7	0.0	38	7.9	47.4	44.7
専門家団体	66.7	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3	66.7	33.3	0.0
市民・政治団体	12.9	22.6	22.6	12.9	6.5	12.9	6.5	3.2	31	12.9	45.2	42.0
宗教団体	16.7	66.7	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6	16.7	83.4	0.0
その他	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2	0.0	100.0	0.0
全体	18.1	28.0	24.2	7.1	7.1	3.3	9.3	2.7	182	18.1	52.2	29.5

註：網掛けは20%以上の部分を示している。

以上のような、福祉団体の複数政党への接触傾向は、2009年の政権交代によって生じたのだろうか。それ以前から見られる傾向だったのだろうか。表14は、2009年の政権交代前後の福祉団体の接触政党数の割合とその変化率を示した結果である。政権交代前は1つの政党のみに接触する団体が20%存在したのに対して政権交代後は7.9%まで減少している。また政権交代後は、2つ~3つの政党に接触する団体が合計で10%程度増加している。つまり、政権交代以降、1党のみに接触していた団体の中で複数政党接触に切り替えた団体が存在することが推察される。その一方で、7つというほぼ全ての政党に接触する団体は政権交代に関係なく2割程度存在している。このことから、野党を含めた全ての政党に接触する団体は、自民党政権時から一貫して存在していたことがわかる。

表14 2009年の政権交代前後の福祉団体の接触政党数の変化(単位:%)

	1	2	3	4	5	6	7	8	N
政権交代前(自民党政権下)(a)	20.0	20.0	17.5	10.0	10.0	2.5	17.5	2.5	40
政権交代後(民主党政権下)(b)	7.9	23.7	23.7	10.5	7.9	2.6	23.7	0.0	38
変化率(a)-(b)	-12.1	3.7	6.2	0.5	-2.1	0.1	6.2	-2.5	

註：網掛けは15%以上の部分を示している。

⁷ 政党との関係について「Aと野党を問わず、特定の政党を常に支持・支援する、B複数の政党との関係を維持する」という二つの考え方を提示し、「Aに近い」、「どちらかといえばA」、「どちらかといえばB」、「Bに近い」の四段階で回答を得た。ここで示したのは、「どちらかといえばB」、「Bに近い」の合計の割合である。

接触政党の組み合わせ

複数の政党に接触する場合、その組み合わせが問題となる。表15は、福祉団体の接触政党の組み合わせを(1)接触政党数と(2)政権交代前後で示した結果である。1つの政党のみに接触する団体を見ると、政権交代前の20.0%(8団体)「すべて自民党接触」から、政権交代後は7.9%(3団体)が「すべて民主党接触」に変化している。自民党に単独接触をしていた団体のほとんどは、政権交代後は民主党も含めた複数政党への接触へと切り替えたが、民主党単独接触へ切り替えた団体も1つ存在する。また接触政党数3つ以下の団体を見ると、政権交代に関わらず民主、自民の二大政党を中心とした組合せであり、それらを含まない組合せの少なさが印象的である。これらの福祉団体は、政権党になる見込みのある政党との接触を特に重視しているのだろう。4つ以上の政党に接触する団体では、社民党、共産党といった野党色の強い政党との組合せも多くなる。特に、7つ以上のほぼすべての政党に接触する団体では、当然ながら、共産党も接触対象となる。

表15 2009年の政権交代前後の福祉団体の接触政党の組み合わせ

接触 政党数	政権交代前		政権交代後		接触政党の組み合わせ	
	N	%	N	%	政権交代前(自民党連立政権下)	政権交代後(民主党連立政権下)
1	8	20.0	3	7.9	すべて自民単独(8)	すべて民主単独(3)
2	8	20.0	9	23.7	自民+公明(3)、 自民+民主(5) (合計:自8、公3、民5)	自民+公明(1)、 自民+民主(6)、 民主+公明(1)、 社民+共産(1) (合計:自7、民7、公2、社1、共1)
3	7	17.5	9	23.7	自民+公明+民主(4)、 自民+公明+みんな(1)、 自民+公明+国民新党(1)、 民主+社民+共産(1) (合計:自6、民5、公6、み1、国新1、社1、共1)	自民+公明+民主(6)、 自民+公明+みんな(1)、 自民+民主+国民新党(1)、 民主+公明+社民(1) (自8、民8、公8、み1、国新1、社1)
4	4	10.0	4	10.5	自民+公明+民主+社民(1)、 自民+公明+民主+国民新党(1)、 自民+公明+社民+共産(1)、 公明+民主+社民+共産(1) (合計:自3、民3、公4、国新1、社3、共2)	自民+公明+民主+国民新党(2)、 自民+公明+民主+共産(1)、 民主+公明+社民+共産(1)、 (合計:自3、民4、公4、国新2、社1、共2)
5	4	10.0	3	7.9	自民+公明+民主+国民新党+みんな(2)、 自民+公明+民主+社民+共産(2) (合計:自4、民4、公4、国新2、み2、社2、共2)	自民+公明+民主+国民新党+みんな(2)、 自民+公明+民主+社民+共産(1) (合計:自3、民3、公3、国新2、み2、社民1、共1)
6	1	2.5	1	2.6	自民+公明+民主+国民新党+みんな+その他(1) (合計:自1、民1、公1、国新1、み1、その他1)	自民+公明+民主+国民新党+みんな+その他(1) (合計:自1、公1、民1、国新1、み1、その他1)
7	7	17.5	9	23.7	自民+公明+民主+国民新党+みんな+社民+共産(7) (合計:自1、民1、公1、国新1、み1、社1、共1)	自民+公明+民主+国民新党+みんな+社民+共産(9) (合計:自9、民9、公9、国新9、み9、社9、共9)
8	1	2.5	0	0.0		自民+公明+民主+国民新党+みんな+社民+共産+他(1) (合計:自9、民9、公9、国新9、み9、社9、共9、他1)
全体	50	100	51	100		

註: 自=自民党、民=民主党、公=公明党、国新=国民新党、み=みんなの党、社=社民党、共=共産党、他=その他を示している。

政党接触数と①政策一致度、②支持政党、③政党の影響力

上では、二大政党を中心に接触する団体と野党も含めてほぼ全ての政党に接触する福祉団体の存在が確認されたが、福祉団体はどのような基準で接触する政党を決めているのであろうか。この点を確認するために、表16には、民主党政権下での接触政党数と①各政党

と政策が一致する団体の割合（「ある程度」、「かなりの程度一致している」、「ほぼすべて一致している」の割合の合計）、②各政党を支持する団体の割合（「ふつう」、「かなり強く支持している」、「非常に強く支持している」の割合の合計）、③各政党の影響があると回答した団体の割合（「ある程度」、「かなり強い」、「非常に強い」の割合の合計）のクロス表を示した。網掛けは20%以上、太字は35%以上を示している。

3つの政党に接触を行う団体（2大政党を中心に接触する団体）は、民主党、自民党、公明党と政策が一致し、影響力を大きく見積もる団体が多い。また共産党、社民党を含めて全ての政党を支持する割合も高い。つまり、このグループは、社民党、共産党も二大政党と同程度に支持はしているものの、影響力を小さく見積もっているため、接触は行わないのかもしれない。一方、7つの政党に接触する団体（野党も含めてほぼ全ての政党に接触する団体）は、全ての政党に関して、政策が一致し、支持もしており、影響力も大きいと感じている。特に、共産党、社民党に関してはその傾向が強い。このグループが、政権党になる見込みが低いにも関わらず、共産党に対して接触を行うのは、以上のような支持、政策一致度に加え、同党の持つ影響力を大きく勘案した結果かもしれない。

つまり、福祉団体は政党との政策の一致度や支持はもとより、政治的影響力を重視して接触政党を選んでいるといえるだろう。支持していたとしても影響力が小さいと感じている場合には接触の対象とならならない一方で、政権党になる見込みが小さくても影響力が大きいと感じている場合には接触を行う。福祉団体全体が実質的な利益を求めて行動している様子が見えてくる。

表16 福祉団体の政党接触数と政策一致度・政党支持・政党影響力(単位:%)

		1	2	3	4	5	6	7	N
政策一致	民主党	10.0	13.3	30.0	10.0	6.7	3.3	26.7	30
	自民党	10.7	17.9	21.4	7.1	10.7	3.6	28.6	28
	公明党	6.9	10.3	27.6	10.3	10.3	3.4	31.0	29
	共産党	11.1	11.1	16.7	16.7	5.6	0.0	38.9	18
	社民党	9.5	14.3	19.0	9.5	4.8	0.0	42.9	21
政党支持	民主党	11.5	15.4	26.9	7.7	7.7	3.8	26.9	26
	自民党	3.8	19.2	26.9	7.7	11.5	3.8	26.9	26
	公明党	4.5	9.1	27.3	9.1	13.6	4.5	31.8	22
	共産党	5.6	16.7	27.8	5.6	5.6	0.0	38.9	18
	社民党	13.6	13.6	22.7	4.5	13.6	0.0	31.8	22
政党影響力	民主党	9.4	25.0	21.9	6.3	9.4	3.1	25.0	32
	自民党	10.0	23.3	23.3	3.3	10.0	3.3	26.7	30
	公明党	8.0	16.0	24.0	4.0	12.0	4.0	32.0	25
	共産党	14.3	14.3	14.3	7.1	7.1	0.0	42.9	14
	社民党	7.7	15.4	15.4	7.7	7.7	0.0	46.2	13

註: 網掛けは20%以上、太字は35%以上の部分を示している

(3) 司法との関係：第三の働きかけ先としての裁判所の重要性

裁判は行政や政党に対して直接接触できなかつたり、その決定に不満を持つ者が行使し得る手段であり、民主主義を成り立たせる一つの機能としても注目されてきた(田中 1974a、1974b；高野 1988；村松 1994；伊藤 1995；平井 2010)。また、福祉政策に限定すると、裁

判を利用する福祉団体や労働組合の存在も確認できる（小川 1974：40-41；大山 1980：24-33；中央社会保障推進協議会編 2008：345-346；中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会編 2009；障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編 2011）。

しかし、総体としてみると行政もしくは政党が働きかけ先として信頼されており、裁判所を有効なルートであると見なす団体はほとんど存在しないことが既に確認されている（平井 2010：132）。同様の傾向は、頂上団体を対象とした今回の調査でも確認できた。民主党を中心とした連立政権下において権利や利益を守るために三権のどれに働きかけることが最も有効（最重要）であると考えているか尋ねた結果、裁判所が最も有効であるとする団体はほとんど存在せず、政党または行政が有効であると回答する団体がそれぞれ約 50% ずつ存在する。福祉団体についても、行政が 53.2%、政党が 44.7% であり、農林水産業団体、経済・業界団体、教育団体とともにやや行政に傾くものの、裁判所が最も有効であるとする団体は 2.1% に過ぎない（N=47）。司法制度改革を経てなお、裁判所は最も有効な対象であるとは認識されていないのである。

ただし、会員である個人や団体が当事者である訴訟を支援するかどうかを「全くない」、「あまりない」、「ある程度ある」、「頻繁にある」の 4 段階で尋ねた結果をみると、少し印象が異なる。「ある程度ある」以上と回答した団体の割合をみると、福祉団体の実に 29.6%（N=54）が訴訟支援を行っていると回答している。これは、労働団体の 67.7%（N=31）、市民・政治団体の 47.1%（N=34）に次いで多く、全体平均の 22.3%（N=282）と比べてもやや多い。つまり、働きかけ先として最も有効であると考えているわけではないが、事後的な救済を求めて裁判所を利用する団体が存在していることが確認できる。

実際、厚生福祉関係の行政訴訟の件数は増加傾向にある。表 17 は、(1) 係属中の行政訴訟の件数、(2) その中で福祉関連の案件の占める割合を示した結果である。データは、全国市長会の「都市における訴訟の係属状況に関する調べ」に基づいて作成した。調査対象は、市または市の機関、及び個人たる市長または市の職員が当事者となっている職務に関する訴訟事件で、(1) 当該年度に新たに提起された訴訟事件、(2) 当該年度に判決等があった訴訟事件、(3) 当該年度 3 月 31 日現在裁判所に係属している事件について調査した結果である。行政裁判でも市以外の機関が対象となった事件は含まれていない。

1992 年度に 269 件であった合計の訴訟数は 1999 年には約 2 倍の 578 件となった。調査対象に東京 23 区が加えられた 2000 年度以降も緩やかな増加傾向であり、2007 年度には 1290 件に至っている。厚生福祉行政関係の訴訟も同様の傾向である。2000 年度以降に限定しても、2001 年度の 60 件から、2007 年度には約 2.5 倍の 153 件まで増加している。福祉関係の訴訟件数の増加に伴い、全体に占める福祉関連の訴訟割合も大きくなり、2006 年度には 1992 年以降初めて 10% を超えている。

表17 市に対する行政訴訟数の推移（単位：実数）

	建築 行政	租税 関係	職員 関係	環境衛生 行政	厚生福祉 行政関係	教育行政 関係	商工・農林 行政関係	その他の 行政事件	合計	福祉の占める 割合（％）	調査対象 都市数
1992年度	114	46	27	11	1	9	8	53	269	0.4	663
1993年度	117	50	26	16	9	7	6	78	309	2.9	663
1994年度	92	93	21	14	9	9	4	108	350	2.6	663
1995年度	98	109	17	7	8	10	4	105	358	2.2	666
1996年度	123	84	25	7	15	14	4	116	388	3.9	669
1997年度	131	132	30	30	24	60	12	98	517	4.6	670
1998年度	166	128	61	40	35	39	14	155	638	5.5	671
1999年度	113	146	49	34	27	33	17	159	578	4.7	671
2000年度	182	198	74	67	58	103	34	260	976	5.9	693
2001年度	189	156	69	59	60	74	35	299	941	6.4	695
2002年度	184	152	71	67	66	58	33	332	963	6.9	698
2003年度	213	158	77	81	71	63	17	335	1015	7.0	712
2004年度	212	172	78	71	73	58	34	296	994	7.3	755
2005年度	205	154	105	75	106	72	39	329	1085	9.8	800
2006年度	254	158	108	66	128	66	34	383	1197	10.7	805
2007年度	250	178	125	90	153	69	23	402	1290	11.9	806

註：2000年度から東京23区が調査対象に加えられた。

註：1993年度にはその他に「公営企業関係」（1件）を含む

出典：全国市長会『都市における訴訟の係属状況に関する調べ（各年版）』より作成。

福祉に関わる訴訟件数が増加している理由に関しては、福祉問題に取り組む弁護士の増加や訴訟を支援する当事者団体の増加などの要因を指摘する声もある⁸。そのため、その理由については慎重に判断しなくてはならないが、考えられる一つの要因として司法制度改革に対する団体の評価を確認してみよう。

表18は、団体の感じるこの10年間の司法制度の変化を示した結果である。団体分類によって大きな違いは見られなかったため、ここでは福祉団体と全体のみを示している。全体をみると、司法制度改革の結果として、政治による解決（90.8%）や行政による解決が減少し（92.2%）、政治・行政の監視が重要化した（71.8%）。同時に整備された司法の利用促進策も非常に高く評価されている。平均して8割～9割以上の団体が裁判に掛かる費用や時間が減少し、弁護士との接触も容易化したと回答している。その結果、ADR（裁判外解決手続）の利用（92.0%）や法的紛争自体も増加した（70.5%）。そして、ほぼ全ての団体が自団体の考えに近い判決が得られていると感じている。福祉団体も、概ね全体の傾向と同様

⁸ 生活保護に関連する行政訴訟を例にとると、(1) 市民意識の向上、(2) 裁判を担う弁護士の増加、(3) 訴訟を支援する当事者団体や市民団体の増加が訴訟件数の増加につながっていると指摘されている（日本弁護士連合会編2007：149）。具体的な弁護士の数について、実際に生活保護関連の行政訴訟を長年支援してきた弁護士である竹下義樹（2009：16）は、2000年頃には多めに見ても全国に20～30人であったが、2008年頃には間違いなく何百人という単位であると述べている。その他に、日弁連の団体としての取り組みも特筆に値する。2006年に日弁連は「貧困の連鎖を打ち切り、すべての人の尊厳に値する生存を実現することを求める決議」を、2008年度には「働いても貧困の連鎖を断ち切り、すべての人が人間らしく働き生活する権利の確立を求める決議」を採択し、団体として低所得者の問題に関わる姿勢を明確にしている。

である。この結果をみると、少なくとも裁判所を利用する環境が整備されたと団体が感じていること、また裁判所を利用する福祉団体が一定数存在することは間違いないようである。

表18 10年間の司法制度の変化

	政治による 解決減少		行政による 解決減少		政治・行政の 監視が重要化		裁判費用・ 時間の減少		弁護士への 接触容易化	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
福祉団体	87.0	46	95.7	46	65.2	46	95.3	43	76.6	47
全体	90.8	218	92.2	218	71.8	220	93.4	211	83.9	218

	ADR利用 増加		法的紛争 増加		透明性の 高まり		世の中への 議論喚起増加		社会問題 解決増加		自団体考えに 近い判決増加	
	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N
福祉団体	95.2	42	61.7	47	68.1	47	60.9	46	80.9	47	97.7	44
全体	92	212	70.5	217	79.6	225	67	221	87.9	224	96.7	209

裁判所の利用者：①共産党、社民党との接触、②自民党政権の低評価、③やや疎遠な行政
それでは、どのような団体が裁判所にアクセスするのであろうか。裁判所は政策決定に不満を持っていたり（田中 1974a：564-565）、立法府や行政への働きかけができず要求をくみ取ってもらえない人々が利用するといわれている（伊藤 1995：378-379）。この点を、訴訟を行う団体の（1）接触政党、（2）政権評価、（3）行政からの相談の程度という指標から確認したい。

表 19 は、①訴訟を行う福祉団体と②福祉団体全体の接触政党を示した結果である。民主党、自民党、公明党という政権党になる見込みの高い政党に接触する割合が高い点では両者は共通しているが、両者の差（c）をみると、訴訟支援を行う福祉団体は福祉団体全体よりも10%程度民主党に対して接触する割合が低く、13%程度共産党と社民党に対して接触する割合が高い。つまり、訴訟を行う団体は、やや野党色が強い団体であるとも言えるかもしれない。次に、訴訟を行う福祉団体の政権評価をみると、訴訟を行う団体の約15%~30%は小泉政権（33.3%、N=15）、中曽根政権（30.8%、N=13）、野田政権（20.0%、N=15）、橋本政権（14.3%、N=14）に1点以下の評価（0~1点の合計）しか与えない。一方、20%~30%は、菅政権（20.0%、N=15）、鳩山政権（33.3%、N=15）、村山政権（23.1%、N=13）に6点以上（6~10点の合計）を与えている。つまり、訴訟支援を行う団体は、小泉、中曽根など新自由主義的な福祉改革を主導した政権を極端に低く評価する一方で、菅、鳩山、村山などリベラルな政権に対しては一定程度の評価を与える傾向があることがわかる。

表19 民主党政権下の①訴訟を行う福祉団体と②福祉団体の接触政党

	①訴訟を行う福祉団体(a)		②福祉団体(b)		差(c)
	度数	%	度数	%	(a)-(b)
民主党	9	60.0	35	70.0	-10.0
自民党	10	62.5	31	60.8	1.7
公明党	10	62.5	27	54.0	8.5
共産党	6	40.0	13	26.5	13.5
社民党	6	40.0	13	26.5	13.5
みんなの党	5	33.3	13	26.5	6.8
国民新党	4	26.7	15	30.6	-3.9
その他	0	0.0	1	8.3	-8.3

また、行政からの相談の頻度から、行政との関係を確認したい（表 20）。相談が「あまりない」、「全くない」と回答した団体は訴訟支援を受けている団体でやや多く、「ある程度」以上相談を受けている団体を見ると、訴訟支援を行う団体でやや少ない。顕著に目立つのは、相談が「かなり頻繁」にある、「非常に頻繁」にあると回答した団体の割合であり、訴訟支援を行う団体は行わない団体よりも 20%程度少ない。

つまり、訴訟支援を行う団体は福祉制度の改革を行ったり、雇用を流動化させた政権を低く評価する。そして、政権党だけでなく共産党や社民党といった福祉の拡充に理解を示す党にも接触を行い、行政からの相談はやや少ない傾向にある。総じて、福祉改革に対して不満を持ちつつも、中央省庁からやや疎遠な様子が見えてくる。

表20 訴訟支援の有無と行政からの相談の頻度(単位:%)

	全くない	あまりない	ある程度	かなり頻繁	非常に頻繁	N		全くない+あまりない	「ある程度」以上	「かなり頻繁」以上
	なし(a)	なし(a)	あり(b)	あり(b)	あり(b)			差(a)-(b)	差(a)-(b)	差(a)-(b)
訴訟支援なし	5.3	5.3	52.6	28.9	7.9	38	なし(a)	10.5	89.5	36.8
訴訟支援あり	0.0	18.8	62.5	12.5	6.3	16	あり(b)	18.8	81.3	18.8
全体	3.7	9.3	55.6	24.1	7.4	54	差(a)-(b)	8.2	-8.2	-18.1

註:ありは「ある程度」以上ありの値を示している。

5. 福祉団体の政治的影響力：高い自己評価とその背景

それでは、以上のような活動の成果として、福祉団体はどの程度の政治的影響力を有しているのだろうか。関連する政策領域に対して自分の団体が持つ影響力の程度を「全くない」、「あまりない」、「ある程度」、「かなり強い」、「非常に強い」の 5 段階で尋ねた結果から確認したい。「ある程度」以上影響力があると回答する福祉団体は実に 79.2% (N=53) であり、行政関係団体の 81.1% (N=11) に次いで 2 番目に多い。ただし、全体の平均も 72.2% (N=277) であることから総じて団体は自己影響力を高く見積もっていることがわかる。

そのような自己評価の裏打ちとして、政策を実施させた経験や政策を修正・阻止させた経験を持つと考える団体も多い（表 21）。福祉団体は、自民政権下においても、民主党政権下においても、政策の実施・阻止経験が「ある」と回答した多さでは、常に上位三位に

入っている。特に、政策実施経験が高く、民主党政権下における政策の実施経験は 51.0%、自民党政権下でさえ 40.8%の福祉団体が「経験がある」と回答している。やや民主党政権の方が高いのは、時期にもよるものの、概ね同政権が福祉に好意的であったことの反映かもしれない。福祉団体が政策実施に偏る傾向は第1回調査から確認されていたが(村松 1983)、社会的な機運が常に福祉に対して積極的であったわけではなく、また、一旦整備された福祉制度の見直しが行われていた時期であるにも関わらず、修正・阻止経験よりも実施経験があると回答した福祉団体の方が多しは特徴的である。

表21 政策の実施／阻止経験のある団体の割合(単位:%)

	政策方針修正阻止経験				政策方針実施経験			
	民主党政権下		自民党政権下		民主党政権下		自民党政権下	
	%	N	%	N	%	N	%	N
農林水産業団体	14.3	14	7.1	14	14.3	14	14.3	14
経済・業界団体	8.2	85	21.4	84	14.1	85	20.2	84
労働団体	45.2	31	29.0	31	45.2	31	19.4	31
教育団体	6.7	15	20.0	15	20.0	15	26.7	15
行政関係団体	7.7	13	16.7	12	30.8	13	25.0	12
福祉団体	28.0	50	27.1	48	51.0	49	40.8	49
専門家団体	0.0	7	0.0	7	0.0	7	28.6	7
市民・政治団体	37.1	35	41.2	34	35.3	34	32.4	34
宗教団体	0.0	9	22.2	9	0.0	9	11.1	9
その他	14.3	7	0.0	7	0.0	7	0.0	7
全体	19.9	266	23.8	261	27.3	264	25.2	262

註：太字は占める割合の大きい上位三分類を示している

このような福祉団体の自己評価の高さは、国会議員や中央省庁の官僚が、関連政策について、関係団体の意向と一般世論の動向のどちらをより重視しているか尋ねた結果からも見て取られる。表 22 は、「関係団体の意向を重視する」、「やや関係団体の意向を重視する」、「どちらとも言えない」、「やや世論の動向を重視する」、「世論の動向を重視する」の 5 段階でそれぞれ評価してもらった結果を示している。

その結果、福祉団体の 36.5%が国会議員は「団体重視である」((a)+(b))と考えていることがわかる。これは市民・政治団体、専門家団体に次いで多い割合である。ただし、「世論を重視する」((c)+(d))と考えている団体も 28.8%存在することから、福祉団体の中でも意見が割れていることが推察される。中央省庁の意向についてはより明確である。福祉団体の 48.1%は中央省庁が「団体重視」((a)+(b))であると感じているのに対して、「世論重視」((c)+(d))であると見なしているのは 1 割程度である。総じて、福祉団体が、世論が福祉拡大に慎重な中でも、国会議員や省庁から意向が重視されていると感じていることがわかる。このような自信が高い自己評価につながったのかもしれない。

表22 国会議員と中央省庁が団体の意向と世論のどちらを重視するか(単位:%)

	国会議員					N	団体重視 (a) + (b)	世論重視 (c) + (d)
	関係団体の意向(a)	やや関係団体の意向(b)	どちらともいえない	やや世論の動向(c)	世論の動向(d)			
市民・政治団体	5.7	37.1	37.1	17.1	2.9	35	42.9	20.0
専門家団体	12.5	25.0	50.0	12.5	0.0	8	37.5	12.5
福祉団体	11.5	25.0	34.6	17.3	11.5	52	36.5	28.8
教育団体	0.0	35.7	50.0	7.1	7.1	14	35.7	14.3
労働団体	3.3	30.0	40.0	20.0	6.7	30	33.3	26.7
農林水産業団体	7.1	21.4	42.9	28.6	0.0	14	28.6	28.6
その他	0.0	28.6	71.4	0.0	0.0	7	28.6	0.0
経済・業界団体	4.3	17.4	51.1	21.7	5.4	92	21.7	27.2
行政関係団体	0.0	20.0	30.0	40.0	10.0	10	20.0	50.0
宗教団体	0.0	10.0	40.0	40.0	10.0	10	10.0	50.0
全体	5.5	24.3	43.8	20.2	6.3	272	29.8	26.5

	中央省庁の官僚					N	団体重視 (a) + (b)	世論重視 (c) + (d)
	関係団体の意向(a)	やや関係団体の意向(b)	どちらともいえない	やや世論の動向(c)	世論の動向(d)			
市民・政治団体	14.3	37.1	40.0	5.7	2.9	35	51.4	8.6
福祉団体	13.5	34.6	40.4	9.6	1.9	52	48.1	11.5
労働団体	0.0	43.3	40.0	16.7	0.0	30	43.3	16.7
農林水産業団体	0.0	42.9	50.0	7.1	0.0	14	42.9	7.1
経済・業界団体	10.9	26.1	47.8	14.1	1.1	92	37.0	15.2
教育団体	0.0	35.7	57.1	7.1	0.0	14	35.7	7.1
その他	0.0	28.6	71.4	0.0	0.0	7	28.6	0.0
専門家団体	0.0	25.0	62.5	12.5	0.0	8	25.0	12.5
行政関係団体	0.0	20.0	60.0	20.0	0.0	10	20.0	20.0
宗教団体	10.0	10.0	60.0	10.0	10.0	10	20.0	20.0
全体	8.5	31.6	47.1	11.4	1.5	272	40.1	12.9

ただし、そのような福祉団体の自己影響力の大きさは、接触政党との関係でみると、やや修正をしなければならぬ。「ある程度」以上影響力があると回答する割合が高いのは、民主党(86.4%、N=22)、自民党(85.7%、N=21)、公明党(87.0%、N=23)に対して接触を行う団体であり、共産党(72.7%、N=11)、社民党(72.7%、N=11)に接触する団体ではやや低い。つまり、影響力が大きいという福祉団体の特徴は、特に自民党や民主党に対して接触する福祉団体に当てはまる。共産党、社民党に接触する団体に限定すると、全体の平均程度の影響力であると認識していることがわかる。

6. まとめ

本稿では福祉団体の存立様式、行動様式を他の団体分類との比較とともに、団体内部の多様性に注目しながら検討を行った。本稿で得られた知見は以下の通りである。

(1) 福祉団体は、1990年代は1割を切るものの、戦後直後から緩やかに設立が続く。また、2000年代に設立された団体が2割以上であり、他の団体分類と比較して多い。概ね、その時代に問題化した団体が設立される傾向にあり、例えば、2000年代以降は、貧困問題や子育て支援の団体が設立されている。

(2) 1億円以下で活動する福祉団体が3割弱、10億円以上で活動する団体が2割程度と、やや財政規模（年間支出）が2極化する傾向がある。約55%の福祉団体が行政からの補助金を受けているが、財政規模が小さい団体ほど補助金を受ける傾向がある。

(3) 福祉団体は、平均5.1の関連政策を持ち、他の団体分類と比べてやや数が少ない。具体的には、「厚生・福祉・医療」を中心として、「教育」、「女性・高齢者・若年者」、「地方行政」などが関連政策として挙げられる。

(4) 福祉団体は「格差の是正」や「福祉の充実」を求め、「非正規労働者の増加」など雇用の流動化に反対する傾向にある。「外国人労働者の受け入れ増加」や「経済に対する国の介入の縮小」についてはやや賛否が分かれる。また、安全保障についても同様に賛否がわかれており、例えば、「日米安保の維持」については、約35%の団体が賛成し、約30%の団体が反対する。

(5) 福祉団体の歴代政権に対する評価は総じて低い。その中でも一般に、民主党政権で低く、それ以外ではやや高い。具体的には、菅政権、鳩山政権、野田政権、小泉政権を5割弱から6割強の福祉団体が評価しない。橋本政権、中曽根政権に対する評価は2分しており、評価する団体と評価しない団体がそれぞれ3割程度ずつ存在する。小泉政権に関しても、全体としては評価しないに傾くものの、極端に高く評価（8点以上）する福祉団体も2割弱存在する。

(6) 民主党の導入した子ども手当に対して、約4割の福祉団体は賛成する一方で約25%は反対し、残りの約35%はどちらとも言えないと評価する。また「格差の是正」など特定の層に対する福祉を求める福祉団体は、野田政権、小泉政権、橋本政権、中曽根政権を低く評価する傾向がある一方で、菅政権、鳩山政権、村山政権、細川政権では有意な関係は見られない。

(7) 福祉団体は平均2.9団体と協調関係があり、労働団体、市民・政治団体に次いで多い。具体的には、40%前後の福祉団体が、全社協、日本医師会、日本財団と協調関係にある。その一方で、労組、行政関係団体、経済団体と協調関係にある団体は1割に満たず、やや疎遠である。

(8) 福祉団体は総じて他団体と友好的関係であると考えているが、特に福祉団体との間では約75%の団体が協調的であると回答する。ただし、例外的に1割強の福祉団体が大企業の経済・業界団体と対立的である。

(9) 福祉団体の約75%は政党と行政の両方に接触し、約2割弱は行政のみと接触する。政党のみに接触する福祉団体は存在しない。また約9割弱の福祉団体は行政からの相談が「ある程度」以上あると回答することから、関係の双方向性が観察される。具体的な関係をみると、福祉団体の54.5%が行政から補助金・助成金を受けている。これは、全体の平均よりも30%程度高い。また、6割弱の福祉団体が予算編成へ働きかける。

(10) 政権交代の前後を問わず、福祉団体は全体と比べて2大政党に対する接触率が10～15%程度高い。政権交代後は、民主党に接触する団体が約70%、自民党が約60%で割合が

逆転する。これは政権交代後に民主党が15%以上接触を増やしたことと共に、自民党が15%以上接触を減らしたことに起因する。

(11) 政党に対する接触を最も頻繁に行う団体分類の一つであり、福祉団体の約75%がいずれかの政党に対して「ある程度」以上の接触を行う。福祉団体内の接触政党数の分布をみると、3つ以下の政党に接触する団体が約半数を占める一方で、残りの半数は4つ以上の政党に接触する。特に、約2割の団体は政権交代の前後に関わらず、ほぼ全て(7つ以上)の政党に接触する。接触政党の組み合わせをみると、前者の福祉団体が二大政党を中心に接触するのに対して、後者の団体は野党も含めて全ての政党に接触する。

(12) 2009年の政権交代後は、1つの政党のみに接触する団体が10%以上減少し、2つ以上の政党に接触する団体が増加した。政権交代前に自民党一党接触を行っていた団体の多くは、政権交代後は民主党を含めた2~3つの接触へ切り替えた。

(13) 団体分類に関係なく、裁判所を働きかけ先として最も有効であると考えられる団体はほとんど存在しない。ただし、福祉団体の約3割が会員に対する訴訟の支援を「ある程度」以上行っている。また、司法制度改革によって裁判所が費用などの面で利用しやすくなったと感じる団体も多い。実際、厚生福祉関係の市に対する行政訴訟は増加している。

(14) 裁判所を「ある程度」以上利用する福祉団体は、福祉団体全体と比べて、共産党や社民党と接触する割合が10%以上高く、野田政権、小泉政権、橋本政権、中曽根政権を低く評価する傾向にある。また、訴訟支援を行わない福祉団体と比較して、「かなり頻繁」以上と回答した団体は、行政からの相談を受ける割合が20%程度少ない。

(15) 福祉団体の8割弱が自分の関連分野に対する影響力は「ある程度」以上強いと考えている。また政権交代の前後に関係なく、約4割~5割の団体が政策を実施させた経験があり、約3割の団体が政策の修正や阻止をさせた経験がある。また、他の団体分類と比較して、国会議員や中央省庁は世論よりも関連団体の意向を重視していると考えられる団体の割合も高い。ただし、自民党、民主党、公明党と接触する福祉団体が影響力を特に大きく評価する一方で、共産党や社民党と接触する福祉団体は全体の平均と同じ程度の影響力であると見積もっている。

以上の結果から得られる含意を3点指摘したい。1点目に、以前の福祉団体に観察されてきた接触政党としての自民党の優位は、今回は観察されなかった。特に2009年の政権交代後(民主党政権下)では、自民党よりも民主党に対する接触の方が高くなることから、政権交代の影響が推察される。ただし、この逆転は民主党に対する接触の増加だけでなく、自民党に対する接触の低下に起因している。また、政権交代前(自民党政権下)の時点で、民主党に対する接触は既に55%を超えていた。このことから、福祉団体の接触対象としての自民党の優位は、政権交代前から徐々に変化していたように思われる。そのため、いつ頃からそれが揺らいでいたのかという点については別に検討が必要である。2点目に、これまで指摘されてきた福祉団体の凝縮性の低さは、今回のデータでも観察された。特に、

接触政党からは、二大政党を中心に接触する団体と野党も含めて全ての政党に接触する団体に大別されることがわかる。両者は、政党支持や自己影響力の程度など異なっている点も多い。後者のグループは、全ての政党を一定程度支持し、接触するものの、やや社民党や共産党に対する親和性が高く、野党色が強いように思われる。3点目に、福祉団体による裁判所の利用の増加の意味を考えてみたい。訴訟の増加は、福祉に関わる決定が裁判所によって下されることの増加を示唆している。ただし、だからといって、福祉団体と行政との関係の希薄化を示す指標は意外なほど少なかった。どちらかと言えば、省庁から頻繁に相談を受けたり、積極的に予算編成に働き掛ける福祉団体の姿が浮かび上がったように思われる。裁判所を利用する団体が野田、小泉、橋本、中曽根といった福祉の見直しに積極的な政権を低く評価する傾向にあることを勘案すると、行政との関係の希薄化というよりは、福祉政策の転換に対抗する手段として裁判所が利用されているように思われる。もっとも、福祉団体の歴代政権に対する評価は総じて低く、特に近年裁判所の利用が増加した理由を考えなくてはならない。これは単純に司法制度改革の成果なのか、それとも福祉団体に対する弁護士等の専門家の合流など別の要因が影響しているのか、慎重に判断する必要がある。

引用文献

- 赤石千衣子. 2009. 「新政権は母子家庭フレンドリーな政権なのか 母子加算・児童扶養手当・就労支援・ジェンダー平等・子どもの貧困」『現代思想』37 (13) : 189-195 頁.
- アンドリューポール・ピュアーアンドレア・イーチャン. 2000. 「理学療法士にとっての政治力」『理学療法学』27 (4) : 125-127 頁.
- 池上直己・J.C.キャンベル. 1996. 『日本の医療 統制とバランス感覚』中公新書.
- 伊藤正己. 1995. 「基本的人権」『憲法〔第3版〕』弘文堂 : 179-411 頁.
- 伊藤光利. 1996. 「大企業労使連合 vs 地方政府・政策受益団体連合 (2) —第2次圧力団体関係構造の分析—」『政策科学』3 (3) : 21-38 頁.
- 井上英夫. 1980. 「米子生健会事件—保護受給者の団結権・団体交渉権保障—」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展』ミネルヴァ書房 : 204-226 頁.
- 岩永理恵. 2011. 『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房.
- 呉裁喜. 2010. 「日本の母子福祉改革とその方向性」社会環境学会編『社会環境論究 : 人・社会・自然』(2) : 147-164 頁.
- 大友優子. 2007. 「母子世帯の当事者組織の意義と歴史的展開—日本における主要な当事者組織を事例として—」『社会福祉学評論』(6) : 47-59 頁.
- 大友優子. 2009. 「母子世帯の当事者組織によるソーシャル・アクションの現状—日本の3つの当事者組織の事例分析から—」『社会政策』1 (3) : 66-78 頁.
- 大山博. 1980. 「概観」小川政亮編『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展—』ミネル

- ヴァ書房：24-34頁。
- 小川政亮. 1974. 「朝日訴訟控訴審判決について」『社会保障権と福祉行政』ミネルヴァ書房：40-56頁。
- 小川政亮編. 1980. 『社会保障裁判—戦後社会保障権運動の発展—』ミネルヴァ書房。
- 上川龍之進. 2012. 「高金利引き下げ運動にみる大企業と市民団体の影響力」『年報政治学』2012-II：134-155頁。
- 久保慶明. 2010. 「ローカル団体の存立・行動様式」辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』木鐸社：253-271頁。
- 久保慶明・辻中豊. 2013. 「政治変動期の団体政治—主要団体リーダーによる歴代政権評価の分析—」『中央調査法』(669)：5883-5887頁。
- 久保慶明・山本英弘. 2012. 「NPOによる市民社会の補完と開拓—福祉、教育、地域づくり分野の分析—」辻中豊・坂本治也・山本英弘編『現代日本のNPO政治』木鐸社：209-236頁。
- 島崎謙治. 2005. 「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会：85-117頁。
- 障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編. 2011. 『障害者自立支援法違憲訴訟：立ち上がった当事者たち』生活書院。
- 新川敏光. 2005. 『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光. 2009. 「福祉レジーム分析の可能性—戦後日本福祉国家を事例として—」『社会政策』1(2)：49-63頁。
- 須田木綿子. 2004. 「社会福祉領域における民間非営利組織の日米比較：アカウントビリティレンマの視点から」『季刊家計経済研究』(61)：20-28頁。
- 須田木綿子・浅川典子. 2004. 「介護保険制度下における介護老人福祉施設の適応戦略とジレンマ：探索的研究」『社会福祉学』45(2)：46-55頁。
- 副田義也. 1995. 『生活保護の社会史』東京大学出版会。
- 高野範城. 1988. 『社会保障裁判の現状と課題』未公刊。
- 高橋秀行. 1986. 「日本医師会の政治行動と意思決定」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社：237-266頁。
- 田口富久治. 1969. 「『圧力団体』としての医師会」『社会集団の政治機能』未来社：158-201頁。
- 竹下義樹. 2009. 「生活保護争訟の到達点と今後の課題」『公的扶助研究』(56)(214)：4-20頁。
- 武智秀之. 1996. 「生活保護の行政過程」『行政過程の制度分析：戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部：71-156頁。
- 田中成明. 1974a. 「裁判における法と政治(一)—司法的政策形成をめぐって—」『民商法雑誌』70(4)：3-40頁。

- 田中成明. 1974b. 裁判における法と政治 (二) —司法的政策形成をめぐる— 『民商法雑誌』 70(5) : 3—38 頁.
- 中央社会保障推進協議会編. 2008. 『人間らしく生きるための社会保障運動』 大月書店.
- 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会編. 2009. 『政策形成訴訟—中国「残留孤児」の尊厳を求めた裁判と新支援策実現の軌跡』 中国「残留孤児」国家賠償訴訟弁護団全国連絡会.
- 崔銀珠. 2010. 「日本と韓国における NPO・NGO—比較研究に向けての試論」 埋橋孝文・同志社大学社会福祉教育・研究支援センター編『新しい福祉サービスの展開と人材育成』 法律文化社 : 203—223 頁.
- 辻中豊. 1986. 「団体の形成—そのサイクル」 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社 : 43—103 頁.
- 日本弁護士連合会編. 2007. 『検証日本の貧困と格差拡大—大丈夫？ニッポンのセーフティネット』 日本評論社.
- 半田一登. 2009. 「専門職としての政治参加を！」 『理学療法学』 36 (5) : 3 頁.
- 平井由貴子. 2010. 「団体世界における組織間関係の構図」 辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』 木鐸社 : 115—134 頁.
- 平岡公一. 2005. 「社会福祉と介護の制度改革と政策展開」 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障制度の選択 日本と諸外国の選択』 東京大学出版会.
- 平岡公一. 2011. 「社会福祉制度改革の展開」 『社会福祉学』 有斐閣 : 287—317 頁.
- 堀江孝司. 2009. 「福祉国家と世論」 『人文学報』 (409) : 23—54 頁.
- 宮本太郎. 2008. 『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』 有斐閣.
- 宮本太郎. 2012. 「福祉政治の新展開—三つの言説の対抗—」 橋木俊詔・宮本太郎監修『福祉政治』 ミネルヴァ書房 : 1—20 頁.
- 村田悠輔. 2010. 「民主党政権下の貧困対策の展望と反貧困運動の課題」 『ピープルズ・プラン』 (49) : 44—57 頁.
- 村松岐夫. 1983. 「福祉政策の政治過程」 『季刊社会保障研究』 19 (3) : 252—262 頁.
- 村松岐夫. 1994. 『日本の行政—活動型官僚制の変貌』 中央公論社.
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊. 1986. 『戦後日本の圧力団体』 東洋経済新報社.
- 村松岐夫・久米郁男. 2006. 『日本政治 変動の 30 年』 東洋経済新報社.
- 森裕城. 2010. 「団体—行政関係の諸相—国との関係を中心として—」 辻中豊・森裕城編『現代社会集団の政治機能』 木鐸社 : 135—155 頁.
- Estévez-Abe, M. 2008. *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.

第9章

社会団体調査からみる東日本大震災 —被災地支援と震災対応に対する評価—

河村 和徳（東北大学）

一 はじめに

二〇一三年五月、筆者は、被災地に入っている企業人の勉強会「復興つながりの会」に参加した。五〇～六〇人の勉強会であるが、その会に参加して感じたのは、①多くの企業が復興支援室を立ち上げて被災地に入っていること、②復興支援に携わるメンバーを社内公募で募った企業も少なくないこと、そして、③震災から二年以上が経過して、企業の被災地支援は支援を継続しながらも新しい商機の模索にシフトしつつある点である。被災地支援のイメージは、しばしば「自治体が自治体に支援する」「NPOやボランティアが被災者を支援する」の二つの見方に収斂しがちであるが、被災地では、企業も震災からの復旧・復興に関与する存在であり、またそれらの企業によって構成される業界団体なども復旧・復興支援を担っているのである。

被災地の復旧・復興に関わる団体は、何も被災地外へ支援に入ったNPO法人やボランティアばかりではない。自らの組織も被災した被災地の社会団体（業界団体も含む）や企業の中にも被災地の復旧・復興の一翼を担っているところもあるし、前述のようなビジネスチャンスを含めて被災地支援に入る企業・業界団体もある¹。中には、支援の一方で、自らの組織の結束を高めようとする団体もある²。

自治体やNPO法人、ボランティアだけをみて東日本大震災の被災地支援を論じるのは正確ではない。また、被災地での直接的な支援活動（たとえば、義捐金の拠出や物資の提供、がれきの除去など）ばかりをみるべきではないだろう。被災地に対する提言活動や政治・行政への陳情なども間接的な被災地支援である。本章では、筑波大学国際比較日本研究センターによる「東日本大震災後の社会団体に関する調査³（以下、社会団体調査）」で

¹ たとえば、三陸河北新報社は、石巻ではじめた復興写真展「復興の歩みを見つめて」の企画に、東北電力・日本製紙・NTT 東日本宮城支店・キャノンマーケティングジャパンが特別協賛し、白謙蒲鉾店・黒廻江酒造・高砂長寿味噌本舗・高政・平孝酒造・マルキンといった地元企業が参加したことを伝えている。三陸河北新報社『ともに生きた伝えたー地域紙「石巻かほく」の一年』早稲田大学出版部、二〇一二年。

² たとえば、新人研修として被災地支援を行う企業や、信者の連携を培うために被災地で活動をしている宗教団体などは、支援と同時に組織の強化をはかっているとみなすことができるだろう。

³ 二〇一二年一月～二〇一三年二月に郵送法で実施した。対象地域は、岩手県、宮城県、山形県、福島県、茨城県、東京都、愛知県、京都府、大阪府、福岡県、沖縄県の十一都府県。二〇〇六～七年に実施した JIGS2 社会団体全国調査の母集団リストから対象地域を取

得られたデータを基に、回答した団体からみた政治的アクター（政党や省庁など）に対する評価を交えながら、他の文献ではあまり議論されない社会団体の被災地支援について検討を行うことにしたい。

二 社会団体調査の概観

本章で用いる社会団体調査では全国調査であり、被災地の社会団体だけではなく、被災地外の社会団体もサンプルに加えられており、社会団体の被災地支援及び政治的アクターの被災地支援に対する評価を概観することができる。どのような団体が調査に回答しているのか、データによる検討を行う前に少し説明しよう。

一般的に社会団体を検討するにあたっては、幾つかの指標で分類することが有用であると考えられている。たとえば、

- ①設立や運営の資金源
- ②設立時の事情・イニシアティブ
- ③当該団体の基礎となる集団の性格
- ④団体のもつ法人格
- ⑤集団の規模
- ⑥団体内の個人と団体との交換過程に注目した交換便益による分類
- ⑦団体の政策関心

などが、指標となりうる⁴。

なお、実際の研究でよく用いられるのは、団体の政策関心に注目した分類である。たとえば、農業協同組合は農林水産業団体に分類され、日本経済団体連合会や経済同友会などは経済・業界団体に分類される。また、各種団体を「営利セクター」「非営利セクター」「市民セクター」「混合セクター」に分類して検討することもしばしば行われ、日本では営利セクターの割合が多い特徴があることが知られている⁵。本章で用いる社会団体調査での、団体内訳は表一の通りである。なお、回答があった団体の主な活動地域をグラフ化したもの

り出し、団体カテゴリごとに50%無作為抽出を行った（層化2段無作為抽出法）。このリストはNTTタウンページ株式会社のiタウンページ「組合・団体」による。送付先は最新の住所に更新した。転居先不明等の団体を除いた配布数は一万四四七七、回答数は三二九六（回収率二二・八%）。調査は、東日本大震災学術調査「政治・政策」班、および、科学研究費補助金基盤S「政治構造変動と圧力団体、政策ネットワーク、市民社会の変容に関する比較実証研究」により実施した。いずれも代表者は辻中豊筑波大学教授。

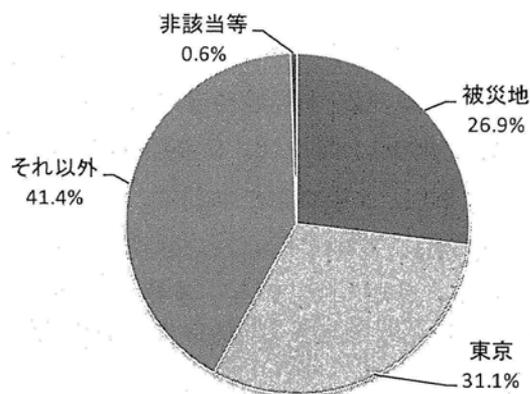
⁴ 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年。

⁵ 辻中豊・森裕城[編]『現代社会集団の政治機能－利益団体と市民社会』木鐸社。

が、図一である。回答があった三二九六団体のうち、被災地（本章では、被災三県+茨城県を指す）を活動の拠点とする団体が二六・九％、全国規模の各種団体が拠点を構える東京を主たる活動の拠点とする団体が三一・一％、それ以外の道府県を活動の拠点とする団体が四一・四％となっている。

表一 社会団体調査での団体内訳

	度数	比率
農林水産業団体	367	11.1%
経済団体	299	9.1%
業界団体	666	20.2%
労働団体	263	8.0%
教育団体	122	3.7%
行政関係団体	191	5.8%
福祉団体	208	6.3%
専門家団体	135	4.1%
政治団体	54	1.6%
市民団体	137	4.2%
学術・文化団体	202	6.1%
趣味・スポーツ団体	110	3.3%
宗教団体	31	0.9%
その他	355	10.8%
非該当等	156	4.7%
合計	3296	100.0%



図一 回答があった団体の活動拠点

本書でこれまで述べてきたように、東北地方太平洋沖地震は東日本一円に津波をもたらし、被災三県の沿岸部を中心に甚大な物的・人的被害をもたらした。社会団体の中にも、

施設に被害が出た団体もあれば、構成員が亡くなった団体もある。社会団体が受けた被害は、①活動施設への物的被害、②団体役員や構成員への人的被害、③被災を契機とする人材流出、④人的被害等に伴い派生する資金繰り等への影響、そして⑤当該団体とつながる団体（下部団体等）の被害、に大別できよう。①および②は震災の直接的な被害であり、③および④は間接的に発生する被害といえるだろう。社会団体調査では、被災地及び東京の団体に対して「東日本大震災によって被害を受けているか」質問しており、その回答結果をまとめたものが表二である。表二から、被災地を活動拠点とする団体の今回の震災で被災したことがうかがえる。また東京を活動拠点とする団体の中にも、構成員に被害者が発生した団体もある。東京を拠点とする団体には頂上団体が多いため、会員の退会や関係団体の被災といった形で被害を受けた団体もあったことがこの表からわかる。なお、被害に関する選択肢のうち一つでも○をつけたという団体は、被災地の団体では七五・二%、東京の団体では四四・四%にもなる。

表二の結果は、東日本大震災は東日本の団体の多くに何らかの爪痕を残したことを示しており、被害を受けた団体であっても、被災地した地域の支援活動を行っていたことをうかがわせる結果とみることができるだろう。

表二 回答があった団体の被災状況

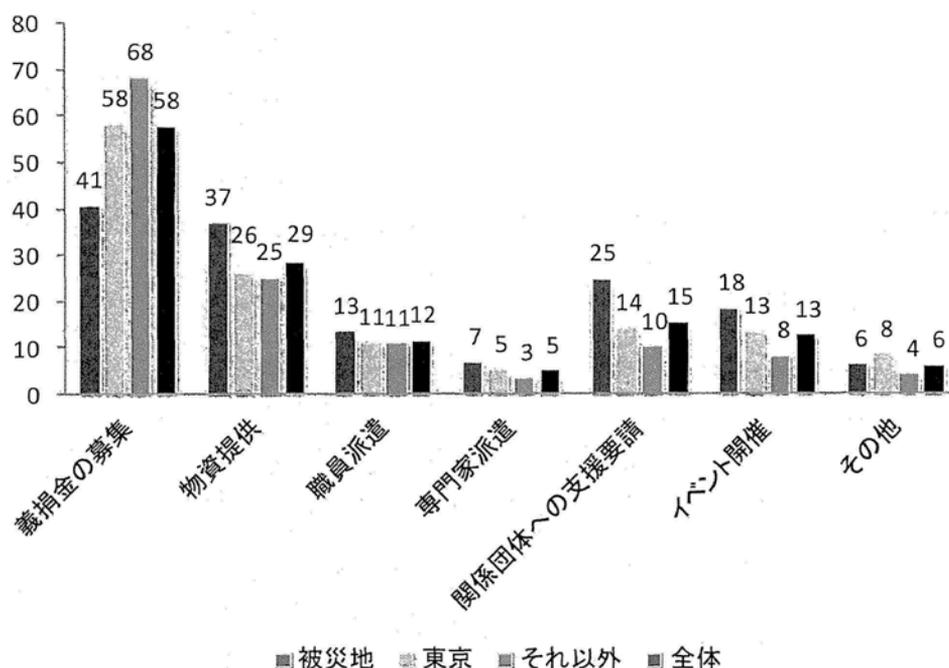
		被災地	東京
直接的被害	不動産被害	26.2%	3.8%
	動産被害	20.9%	1.8%
	役員に被害	12.0%	2.0%
	構成員に被害	37.7%	19.0%
間接的被害	会員の退会の増加	24.9%	11.7%
	職員・スタッフの辞職	5.6%	1.1%
	資金繰りの悪化	18.5%	6.3%
	関係団体に被害	26.0%	15.8%
その他		6.1%	5.1%

三 団体の被災地への支援

それでは、社会団体調査で回答した団体はどのような支援活動を行ったのであろうか。義捐金の拠出や物資の提供などといった直接的な支援と、被災地に向けての提言・陳情といった間接的な支援にわけてみることにしたい。

1 被災地へどのような直接的な支援が行われたか

被災地への直接的支援などとして考えられるのが、「義捐金を募集し、それを被災地に拠出する」「援助物資を集め、被災地に送る」「職員を被災地に派遣する」「専門家を被災地に派遣する」「関係団体（多くの場合は下部団体）に支援を要請する⁶」そして「被災地を勇気づけるイベント等の開催」である。図二は、そうした被災地向け支援を二〇一一年中に行ったか否か、団体の回答をまとめたものである。なお、図中の数値は、支援内容ごとの回答比率（%）を示している。



図二 直接支援（二〇一一年）の実施状況

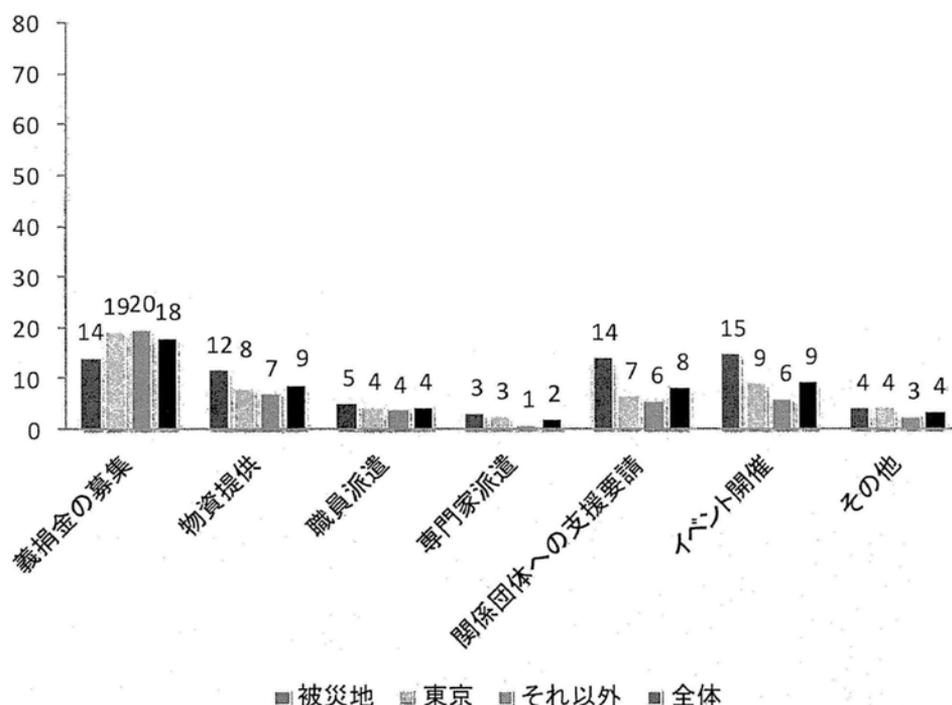
もっとも多くの団体が行った支援は、義捐金を募り被災地に送付するものである。被災地の団体は自らも被災していたこともあり、義捐金を募ったという団体は四一%程度にすぎないが、東京の団体は約六割、被災地・東京以外の団体では七割近くの団体が義捐金を募ったという。物資の提供を行った団体も多く、概ね三割の団体が行ったと答えている。職員派遣や専門家の派遣といった人的支援は限定的であり、職員派遣を行った団体の比率は概ね一割強である。また、被災地に活動拠点が近い団体ほど支援を行っている傾向にあり、遠方の団体の被災地支援は義捐金の募集が中心であったことが、この図からわかる。

⁶ 下部団体への指示と考える方が現実的である。

なお、

義捐金の募集 > 物資提供 > 人的支援

という関係が成り立つのは、義捐金拠出がもっとも融通が利くからであり、人的支援を行う団体が少ないのは、自治体の応援職員派遣と同様、運営に支障がでないことが人的支援の前提条件になるからであろう。



図三 直接支援（二〇一二年一月以降）の実施状況

図二は、二〇一一年における社会団体の被災地支援を示したものであったが、二〇一二年一月以降の団体の被災地への直接支援はどうであったのであろう。二〇一二年一月以降の支援についての回答結果を図示したものが、図三である。図三は、被災地向けのイベント開催を除けば、団体の被災地支援が二〇一二年に入ると著しく低下したことを示している。義捐金を募集した団体は二割に満たず、物資を提供した団体も一割前後である。

二〇一二年に入って被災地支援が低下した背景には、被災三県で延期された統一地方選挙が実施され、また復興財源の確保に一定の目処がたったことがあると思われる。また、応急仮設住宅へほとんどの被災者が入居でき、「一段落した」という判断をしたことも影響したであろうし、支援を続ける財源の確保が困難になったことも大きいだろう。民主党内で

は野田佳彦執行部と小沢一郎元代表の間で主導権争いが激しくなり⁷、また自民党が解散を要求するようになるなど、政治の動向が二〇一二年に入ってから政局へシフトした点も押さえておく必要があるように思う。政局が進み、解散が取りざたされれば、政党との距離感を模索しなければならない団体を中心に永田町に、その視線は永田町に集まらざるをえない。図二から図三への変化は、そうした政治動向を反映していると思なせるのではないか。

2 政治・行政からの活動要請と政治・行政への働きかけ

社会团体には、社会にある様々な要求を集約し、政治の場に伝達し表出する役割があり、政策形成や執行の担い手としての役割もある⁸。それに加え、社会团体には、人々が民主制を学ぶ場になることも期待されている。

壊滅的な被害を受けた被災地をより早く復旧・復興させることは、政治・行政の力だけでできるものではない。財源は限られ、マンパワーもノウハウも欠けた中で復旧・復興を進めるにあたって、政治・行政の方から幾つかの社会团体へ活動要請があったことは想像に難くない。

表三 政治・行政からの活動要請および政治・行政への働きかけ

要請	被災地	東京	それ以外
与党国会議員からの活動要請	5.0%	2.1%	1.4%
野党国会議員からの活動要請	3.8%	1.8%	1.7%
中央省庁等からの活動要請	4.3%	12.2%	2.3%
出先機関からの活動要請	6.9%	4.4%	4.1%
都道府県からの活動要請	21.9%	6.7%	8.9%
市町村からの活動要請	22.1%	7.6%	10.0%

陳情	被災地	東京	それ以外
与党国会議員への陳情等	14.7%	5.7%	4.6%
野党国会議員への陳情等	11.7%	4.5%	3.7%
中央省庁への陳情等	10.7%	9.8%	3.2%
出先機関への陳情等	9.5%	2.8%	2.8%
都道府県への陳情等	25.3%	5.8%	5.6%
市町村への陳情等	22.9%	5.2%	7.0%

それでは、実際はどうであったのか。表三は、各アクターから活動要請があった団体の比率を示したものである。表三をみると、アクターから要請があった団体は限定的である

⁷ たとえば、『河北新報』二〇一一年一月三日、同二〇一一年一月二七日の記事等を参照。

⁸ 平野浩・河野勝[編著]『アクセス日本政治論（新版）』日本経済評論社、二〇一一年。

ことがうかがえる。注目すべきは、①被災地の二割強の団体が、被災自治体から支援の要請があったと答えている点、②東京を活動拠点とする団体の一割強が中央省庁等からの活動要請があったと答えている点、の二点である。団体の多くは、災害の有無にかかわらず、陳情や許認可等を通じて政治・行政との間にネットワークを形成している。そうしたネットワークを前提とすれば、被災地の団体が被災地の自治体より要請を受けるのは当然の成り行きである。また中央省庁等から要請を受けた団体が多いのは、東京を拠点とする団体の中には中央省庁と普段から折衝を持つ頂上団体が多いからであろう。もう一点、注目すべき点がある。③与野党問わず国会議員から要請を受けたという団体が少なかった点である。筆者としては、国会議員、とりわけ被災地選出の国会議員が被災地や東京の団体に活動要請を積極的にしたものだと思っていたが、実際のデータはそうした筆者の予想を裏切る結果となっている。

団体側が、政治・行政から活動を要請される一方、団体から政治・行政に陳情し、また提言する可能性もある。こちらはどうかであったのか。表三をみると、被災地では、陳情や提言を行ったという団体の比率は、活動要請を受けた団体の比率に比べ高い傾向にある。とりわけ与党国会議員へ陳情等を行ったという団体の比率は、活動要請を受けたという団体の比率に比べ約一〇ポイント高く、また中東省庁等へ陳情等を行ったという団体の比率は、活動要請を受けたという団体の比率に比べ約五ポイント高い。活動要請は受けなかったが、要望は出したという団体が多かったことがうかがえる。東京を活動拠点とする団体の約一割が中央省庁へ陳情等を行ったと答えているが、これは、活動要請の回答と同様、普段から中央省庁と折衝を持っており、そのコネクションを利用した結果と思われる。

マスコミの報道だけをみると、多くの団体に国会議員が被災地支援を要請し、また多くの団体が国会議員に対して陳情等を行っていたかのように感じてしまう。しかし、与野党問わず、国会議員の団体への支援要請は限定的であり、また団体も国会議員へ陳情等をしていなかったことがみてとれる。

なぜ、国会議員からの活動要請、国会議員への陳情等が低調だったのか、検証する必要がある。政権交代で団体とのネットワークが濃い自民党が下野していたことが理由の一つかもしれない。また、民主党が陳情窓口を一元化した結果⁹、団体からの陳情がさばきづらかった環境もあったように思う。これについては、団体に対し個別にインタビュー等を行わないとわからない部分もある。そのため、別途機会を設けて検討することにしたい。

⁹ 陳情の一元化は、政官業の癒着を防ぐという大義名分で導入されたが、窓口を集中しすぎた結果、県境を越えるような今回の災害ではかえって足枷になった。陳情一元化による混乱についての震災前の記事としては、たとえば『河北新報』二〇〇九年一月二九日、などがある。また、村井嘉浩宮城県知事の講演にも、陳情一元化の弊害を指摘する部分がある。村井嘉浩『講演シリーズ 復興元年 民の力で早期の復興を！！』内外情勢調査会、二〇一二年。

四 団体からみた復旧・復興に対する各アクターの対応の評価

本書の第二章において、復旧・復興に対して被災地の一つである仙台市民がどう評価しているのか、検討した。そこでは、より現場の評価が高く、中央の評価は芳しくないことがうかがえた。復旧・復興に対する評価は、社会团体からみても同様なのであろうか。そこで、ここでは団体からみた復旧・復興に対する政治・行政の対応についての評価を確認することにしたい。

表四 団体からみた復旧・復興に対する政治・行政の対応についての評価

民主党への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	26.3%	15.8%	25.6%	27.3%	5.0%
東京	31.7%	19.7%	25.5%	20.5%	2.6%
自民党への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	22.8%	16.7%	40.5%	17.6%	2.4%
東京	27.2%	20.9%	34.9%	14.8%	2.1%
中央省庁への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	26.4%	17.6%	35.6%	17.9%	2.5%
東京	22.5%	17.0%	32.8%	23.2%	4.4%
省庁出先機関への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	20.8%	17.3%	34.6%	23.5%	3.8%
東京	16.4%	17.1%	33.1%	25.4%	7.9%
都道府県への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	6.1%	7.9%	18.6%	44.6%	22.9%
東京	5.5%	6.2%	22.1%	42.0%	24.2%
市区町村への評価	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらともいえない	どちらかといえば 評価する	評価する
被災地	5.3%	5.9%	16.9%	42.9%	28.8%
東京	5.7%	4.6%	22.8%	36.4%	30.5%

被災地（被災三県＋茨城県）団体及び東京を活動拠点に置く団体が、復旧・復興に対する政治・行政の対応をどう評価しているのか、まとめた結果が表四である。この表から、興味深い次の二点を指摘することができる。

まず、①団体はどちらかといえば現場を評価し、永田町や霞ヶ関に対して厳しい評価をしている、という点を指摘することができる。現場（一列目）を評価する一方、机上で復旧・復興に関わる二列目への評価が厳しいのである。こうした評価の背景には、マスコミによる情報などによって復旧・復興の現場が想定通りに進んでいないことが幅広く伝えられていることなどがあろう。

②復旧・復興過程に対する政党への評価は、相対的に、被災地の団体の評価の方が東京を拠点とする団体の評価よりも良い傾向にあり、その一方で、官僚機構への評価は被災地の団体の評価の方が相対的に厳しい傾向にある、という点である¹⁰。第八章でみたように、公務員制度には様々な逆機能がある。こうした評価の違いは、現場の団体の方が融通がきかない公務員と接する確率の違いに依存すると思われ、そこでの「負の記憶」が評価の厳しさに結びついていると思われる。なお、表四をみると、団体の多くは民主党の対応も自民党の対応も評価しない傾向にあるが、被災地の団体の回答は、政権与党であった民主党の方を比較的評価しており、自民党に対する評価は手厳しい。民主党に対する評価も厳しいが、自民党への評価が厳しいというのは、当時の自民党（谷垣体制）が政局を優先したこととおそらく無縁ではないだろう。

表五 住民（仙北調査）からみた民主党政権及び自民党に対する評価

	評価しない	どちらかといえば 評価しない	どちらかといえば 評価する	評価する
民主党への評価	32.1%	50.2%	16.0%	1.7%
自民党への評価	41.5%	45.5%	11.8%	1.2%

ところで、政党に対する団体の評価は、被災地の住民の評価と相通ずるものがある。たとえば、表五は、仙台北部調査（二〇一一年実施、第二章参照）で、当時の民主党政権と野党自民党の震災対応に対する評価結果を図示したものである¹¹。民主党政権に対する（仙台市北隣の自治体に住む）住民の評価はそれほど高くはない。「評価する」「どちらかといえば評価する」を合わせても二割にも満たない。しかし、自民党に対する評価は民主党よりも厳しく、「評価する」「どちらかといえば評価する」を合わせた値は一三・〇%となっている¹²。

表四及び表五の結果は、「民主党の震災対応がまずかったので、二〇一二年一二月の自民党に投票した」という通説は成り立たないことを示唆しているように思われる。

五 団体の考える復旧・復興における「選択と集中」

¹⁰ ケンドールのタウ b 係数を算出したところ、「民主党」「自民党」「中央省庁」「省庁出先機関」で統計学的に有意差があるという結果が出た（5%水準）。

¹¹ 第二章で用いた仙台調査二〇一一は、自民党に対する評価を質問していない。二〇一二年度実施の仙北調査に自民党の評価を加えたのは、研究会において、その点を村松岐夫京都大学名誉教授より指摘されたからである。

¹² これらの結果は、二〇一二年衆院選の結果が「民主党の震災対応が評価できないので自民党に票が入った」というロジックが成り立たないことを示している。

二〇一二年一〇月、国会は復興予算の流用問題によって大きく揺れた¹³。霞ヶ関の合同庁舎の耐震改修や沖縄の国道整備事業など、腑に落ちない復旧・復興予算の使われ方が発覚したのである。「復興予算」と言えば、直感的に被災地向けの予算であるはずである。しかし、防災目的であれば被災地以外の事業でも復興予算を使えることになっており、民主党政権はその釈明に追わたのであった。

筆者の皮膚感覚では、復興予算を被災地外で執行することに抵抗がある被災者はかなり多い。ただ予算には限りがあり、仮に復興予算が全て被災地で執行されたとしても、予算の「選択と集中」は行われる必要があるように思われる。なぜなら、万遍なく予算がばらまかれれば、効果的な復旧・復興は難しいからである。正解はなかなか見つけにくい復興予算の「選択と集中」であるが、この難しい問いに対して団体はどう考えているのか、本章の終わりに考察したいと思う。

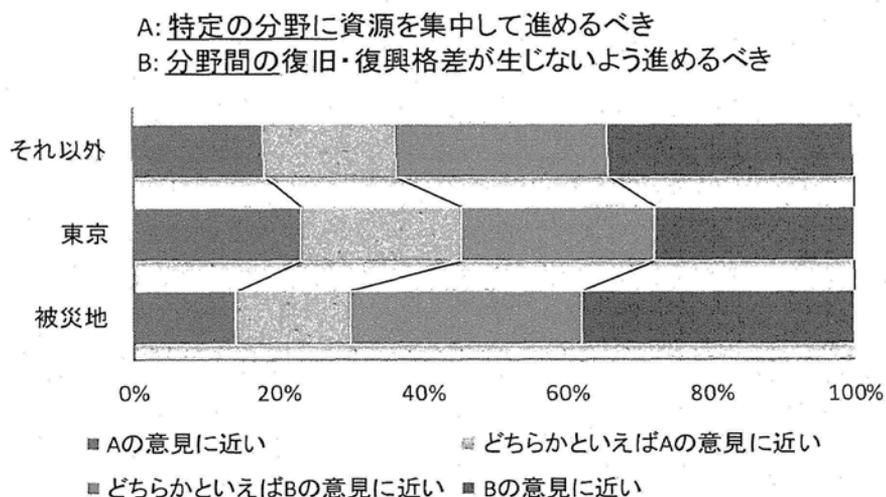
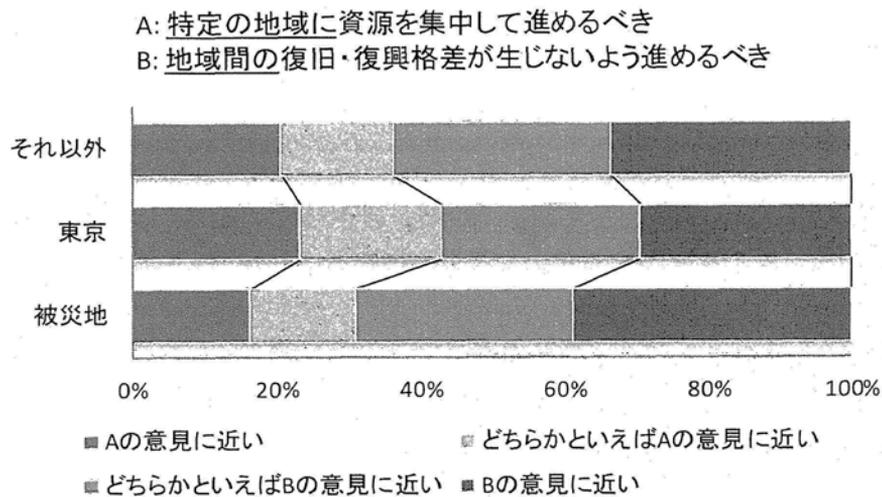
社会団体調査では、復興予算の「選択と集中」に関する質問として、「特定の地域に資源を集中して進めるべきか、それとも地域間の復旧・復興格差が生じないように進めるべきか」という質問と、「特定の分野に資源を集中して進めるべきか、それとも分野間の復旧・復興格差が生じないように進めるべきか」という質問である¹⁴。その質問に対する回答を、被災地を活動の拠点とする団体、東京を拠点とする団体、そしてそれ以外の地域で活動する団体に分けて集計した。集計結果である図四をみると、被災地で活動する団体は、地域・分野を集中するよりも分散させることを志向していることがわかる。また被災地・東京外で活動している団体も同様な傾向にある。一方、永田町や霞ヶ関と関係をもつ頂上団体が集中する東京の団体の回答結果は、集中すべきという意見と分散すべきという意見が拮抗する傾向にある。明治以降の日本の発展は、資源を東京から大阪そして福岡までの「太平洋ベルト」に資源を集中投下することで達成されてきた。資源を集中して投下すれば効果が高いことは歴史が証明している。しかし、そうした資源の集中は一方で資源が与えられない地域・分野を生むことにもなる。「もし自分たちが活動する地域が選ばれなかったら」「自分たちが活動している分野が外されたら」といった懸念を団体が持つことは容易に想像がつくことであり、そうした懸念が回答結果に反映されているのかもしれない。

また、東京以外を拠点とする団体の回答傾向がどちらかであれば「格差回避志向」である背景には、資源の集中投下が地域の衰退を加速させるという懸念もあるのではないかと。資源の集中投下先には、一般的にある程度の資源（人口や産業基盤等）が集積している地域が選ばれやすく、資源が集中して投下された地域（分野）に人が流れることを警戒しているのかもしれない¹⁵。

¹³ 『河北新報』二〇一二年一〇月一三日。

¹⁴ 二つの質問に対する回答は似通う傾向があることは十分予想されるが、念のため、回答間の相関係数（ケンドールのタウb）を算出した。その結果、値は0・六七七（0・一%水準で有意）と両者の回答傾向が似通うことが数値でも明らかとなった。

¹⁵ 第二章でみたように、被災地復興の拠点都市である仙台への人口流入は進んでおり、被



図五 復興予算の「選択と集中」に関する回答結果

被災地でのNPO法人やボランティア団体の活躍ぶりは、学術研究だけではなく、報道等でも我々は知ることができる。被災地以外の自治体の支援についても同様である。しかし、東日本大震災で被災地支援をするそれ以外の団体、たとえば企業や宗教団体等の情報は意外に耳に入っていない。今回の東日本大震災において、各企業や社会団体がどのように支援活動を行い、どういった評価をしていたのか記録を残すことは、将来起こるとされ

災自治体に仙台への集中を警戒する声もある。

ている南海トラフ沖の地震を考える上で大事なことであり、もう少し調査・研究を進める必要があるのではないだろうか。

参考文献

- 平野浩・河野勝[編著]『アクセス日本政治論（新版）』日本経済評論社、二〇一一年。
- 村井嘉浩『講演シリーズ 復興元年 民の力で早期の復興を！！』内外情勢調査会、二〇一二年。
- 三陸河北新報社『ともに生きた伝えたー地域紙「石巻かほく」の一年』早稲田大学出版部、二〇一二年。
- 辻中豊『利益集団』東京大学出版会、一九八八年。
- 辻中豊・森裕城[編]『現代社会集団の政治機能ー利益団体と市民社会』木鐸社。

◆附録 1 調査票(面接)

[] は調査員への指示

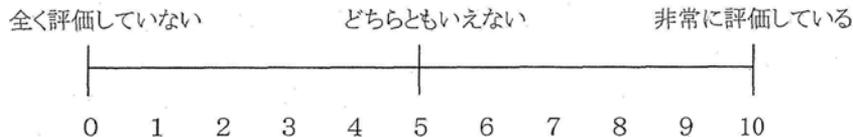
問6. 現在、民主党による政治に満足していますか。次の尺度でお示してください。

また、そのようにお考えの理由を具体的にお聞かせください。

1 満足 2 やや満足 3 どちらともいえない 4 やや不満 5 不満

理由：

問7. 次にあげる歴代政権をどのように評価していますか。「非常に評価している」を10、「どちらともいえない」を5、「全く評価していない」を0とする尺度にあてはめて、10点満点でお示してください。



A	野田 佳彦 政権 (民主党・国民新党連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
B	菅 直人 政権 (民主党・国民新党連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
C	鳩山 由紀夫 政権 (民主党・社民党・国民新党連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
D	小泉 純一郎 政権 (自民党・公明党連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
E	橋本 龍太郎 政権 (自民党・社会党・さきがけ連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
F	村山 富市 政権 (自民党・社会党・さきがけ連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
G	細川 護熙 政権 (非自民8党連立)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
H	中曽根 康弘 政権 (自民党単独)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

問8. 次にあげるのは2000年以降現在にいたるまでの間に、大きな問題になったと考えられるテーマです。これらのテーマに対するあなたの団体の態度を、次の尺度でお示してください。

1 賛成 2 どちらかといえは賛成 3 どちらともいえない 4 どちらかといえは反対 5 反対

A	社会保障財源としての消費税率引き上げ (2012年、一体改革大綱閣議決定)	1	2	3	4	5
B	環太平洋パートナーシップ協定 (通称 TPP) 締結交渉への参加 (2011年)	1	2	3	4	5
C	農業者個別所得補償制度の本格的な実施 (2011年)	1	2	3	4	5
D	平成23年度税制改正大綱における法人税率の引き下げ (2010年) [Dは復興財源確保のため3年間見送りとなったが、減税決定への賛否を答えてもらう]	1	2	3	4	5
E	子ども手当の創設 (2010年)	1	2	3	4	5
F	日本国憲法の改正手続きに関する法律 (通称 国民投票法) 制定 (2007年)	1	2	3	4	5
G	公益法人制度改革 (2006年、制度移行は2008年)	1	2	3	4	5
H	郵政民営化法の可決 (2005年、日本郵政公社の解散は2007年)	1	2	3	4	5
I	国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直し (2004年、いわゆる三位一体の改革)	1	2	3	4	5
J	年金制度改革 (2004年、マクロ経済スライドの導入など)	1	2	3	4	5
K	労働者派遣法の「物の製造業務」への適用 (2003年)	1	2	3	4	5
L	介護保険制度の創設 (2000年)	1	2	3	4	5

[] は調査員への指示

問13. あなたの団体が関連する政策について、国会議員や中央省庁の官僚は、関係団体の意向と一般世論の動向のどちらを、より重視していると思いますか。それぞれ次の尺度でお示してください。

[与野党（あるいは政党別）で違うという場合は、総じてということで答えてもらう]

	関係団体の意向を重視	やや関係団体の意向を重視	どちらともいえない	やや世論の動向を重視	世論の動向を重視
A 国会議員	1	2	3	4	5
B 中央省庁の官僚	1	2	3	4	5

問14. あなたの団体が関連する政策について、国会議員や中央省庁の官僚は、法律や政策を作る際、関係団体が提供する情報と学識者が提供する情報の、どちらをより重視していると思いますか。それぞれ次の尺度でお示してください。

[与野党（あるいは政党別）で違うという場合は、総じてということで答えてもらう]

[「学識者」とは大学教授やシンクタンクメンバーなどの専門知識を有する人々を指す]

	関係団体の情報を重視	やや関係団体の情報を重視	どちらともいえない	やや学識者の情報を重視	学識者の情報を重視
A 国会議員	1	2	3	4	5
B 中央省庁の官僚	1	2	3	4	5

問15. あなたの団体は、国の行政機関が政策を作ったり、執行する時に、相談を受けたり、意見を求められたりすることがありますか。次の尺度でお示してください。

[「国の行政機関」とは、下に挙げるリストに含まれる機関やその関係組織を指す]

1 非常に頻繁	2 かなり頻繁	3 ある程度	4 あまりない	5 全くない
↓			→	
5ページ問16へ				

SQ. それはどのような機関からでしょうか。次の中から、すべてあげてください。[全てあげてもらう]

- | | | |
|---------|----------------|----------------|
| 1 総務省 | 8 経済産業省 | 15 金融庁 |
| 2 法務省 | 9 国土交通省 | 16 消費者庁 |
| 3 外務省 | 10 環境省 | 17 首相官邸・内閣官房 |
| 4 財務省 | 11 防衛省 | 18 内閣法制局 |
| 5 文部科学省 | 12 内閣府 | 19 会計検査院 |
| 6 厚生労働省 | 13 公正取引委員会 | 20 日本銀行 |
| 7 農林水産省 | 14 国家公安委員会・警察庁 | 21 その他(具体的に:) |

[] は調査員への指示

問16. あなたの団体と国の行政機関との一般的な関係についておたずねします。あなたの団体は、次にあげる (1) ~ (7) の事項にあてはまりますか。それぞれお答えください。

SQ. また、該当する事項がある場合には、次にあげるリストの中で、各事項に該当する機関の番号をすべてお答えください。〔(6) のモニタリング とは、政策監視・観察の意味で使われ、日常的・継続的な点検のことを指す〕

(1) 政策決定や予算活動に 対している	(2) 団体や業界の事情に ついて意見交換を している	(3) 委員会や諮問機関に 審議会をおくっている	(4) 政策提言をしている	(5) 政策実施や法執行に 対している	(6) 政策実施や法執行の 動向をモニタリング している	(7) 行政機関の方が退職 した後のポストを 提供している
1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない

1 総務省	1	1	1	1	1	1	1
2 法務省	2	2	2	2	2	2	2
3 外務省	3	3	3	3	3	3	3
4 財務省	4	4	4	4	4	4	4
5 文部科学省	5	5	5	5	5	5	5
6 厚生労働省	6	6	6	6	6	6	6
7 農林水産省	7	7	7	7	7	7	7
8 経済産業省	8	8	8	8	8	8	8
9 国土交通省	9	9	9	9	9	9	9
10 環境省	10	10	10	10	10	10	10
11 防衛省	11	11	11	11	11	11	11
12 内閣府	12	12	12	12	12	12	12
13 公正取引 委員会	13	13	13	13	13	13	13
14 国家公安 委員会・ 警察庁	14	14	14	14	14	14	14
15 金融庁	15	15	15	15	15	15	15
16 消費者庁	16	16	16	16	16	16	16
17 首相官邸・ 内閣官房	17	17	17	17	17	17	17
18 内閣法制局	18	18	18	18	18	18	18
19 会計検査院	19	19	19	19	19	19	19
20 日本銀行	20	20	20	20	20	20	20
21 その他 〔具体的に：〕	21	21	21	21	21	21	21

[] は調査員への指示

問 17. あなたの団体が関連する政策について、次にあげる機関は、どの程度の影響力を持っていると思いますか。それぞれ次の尺度でお示してください。[それぞれの機関について答えてもらう]

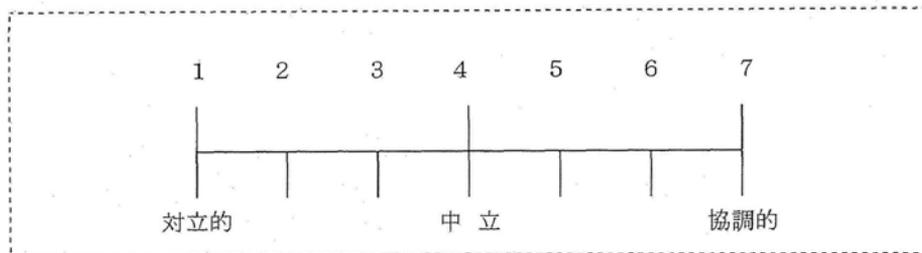
1 非常に強い 2 かなり強い 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

A 総務省	1 2 3 4 5	K 防衛省	1 2 3 4 5
B 法務省	1 2 3 4 5	L 内閣府	1 2 3 4 5
C 外務省	1 2 3 4 5	M 公正取引委員会	1 2 3 4 5
D 財務省	1 2 3 4 5	N 国家公安委員会・警察庁	1 2 3 4 5
E 文部科学省	1 2 3 4 5	O 金融庁	1 2 3 4 5
F 厚生労働省	1 2 3 4 5	P 消費者庁	1 2 3 4 5
G 農林水産省	1 2 3 4 5	Q 首相官邸・内閣官房	1 2 3 4 5
H 経済産業省	1 2 3 4 5	R 内閣法制局	1 2 3 4 5
I 国土交通省	1 2 3 4 5	S 会計検査院	1 2 3 4 5
J 環境省	1 2 3 4 5	T 日本銀行	1 2 3 4 5

問18. あなたの団体は、次にあげる機関と協調的ですか、それとも対立的ですか。

「対立的」を1、「中立」を4、「協調的」を7とする尺度にあてはめてお示してください。

[それぞれの機関について答えてもらう。関係がない場合は9に○をつける]



A 総務省	1 2 3 4 5 6 7 9	K 防衛省	1 2 3 4 5 6 7 9
B 法務省	1 2 3 4 5 6 7 9	L 内閣府	1 2 3 4 5 6 7 9
C 外務省	1 2 3 4 5 6 7 9	M 公正取引委員会	1 2 3 4 5 6 7 9
D 財務省	1 2 3 4 5 6 7 9	N 国家公安委員会・警察庁	1 2 3 4 5 6 7 9
E 文部科学省	1 2 3 4 5 6 7 9	O 金融庁	1 2 3 4 5 6 7 9
F 厚生労働省	1 2 3 4 5 6 7 9	P 消費者庁	1 2 3 4 5 6 7 9
G 農林水産省	1 2 3 4 5 6 7 9	Q 首相官邸・内閣官房	1 2 3 4 5 6 7 9
H 経済産業省	1 2 3 4 5 6 7 9	R 内閣法制局	1 2 3 4 5 6 7 9
I 国土交通省	1 2 3 4 5 6 7 9	S 会計検査院	1 2 3 4 5 6 7 9
J 環境省	1 2 3 4 5 6 7 9	T 日本銀行	1 2 3 4 5 6 7 9

[] は調査員への指示

問 19. あなたの団体が行政に働きかけをする場合、次のそれぞれの役職の方とどの程度接触されるでしょうか。現在と 2009 年の政権交代前について、次の尺度でお示してください。

- 1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

	<現在>	<政権交代前>
A 首相	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
B 官房長官	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
C 大臣	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
D 副大臣	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
E 政務官	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
F 事務次官	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
G 局長	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
H 課長	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
I 課長補佐	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
J 係長	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

〔他の役職は該当する役職クラスに含めて答えてもらう〕

問 20. 次に、国会議員との関係についての質問です。あなたの団体では、次にあげる場での議論の内容を日常的に確認していますか。あてはまるものすべての番号をお答えください。

- 1 衆議院本会議
- 2 衆議院予算委員会
- 3 衆議院における他の委員会
- 4 参議院本会議
- 5 参議院予算委員会
- 6 参議院における他の委員会
- 7 国会議員による議員連盟
- 8 与党の政策審議機関（民主党の政策調査会など）
- 9 野党の政策審議機関（自民党や公明党の政務調査会など）
- 10 民主党のグループ
〔10 民主党のグループ とは、野田グループ、小沢グループなど、自民党の派閥に似た党内集団をさす〕
- 11 自民党の派閥
- 12 首相や官房長官、政党幹部などの記者会見

[] は調査員への指示

問21. あなたの団体が団体として助力をお願いできる国会議員がいらっしゃいますか。

1 いる
↓
2 いない → 問22へ

SQ. 政党別でいえばそれぞれ何人でしょうか。

A 民主党	() 人	0 いない
B 自民党	() 人	0 いない
C 公明党	() 人	0 いない
D 共産党	() 人	0 いない
E 社民党	() 人	0 いない
F みんなの党	() 人	0 いない
G 国民新党	() 人	0 いない
H その他	() 人	0 いない

問22. あなたの団体と各政党との関係についておたずねします。各政党に対するあなたの団体の支持の程度は、どれ位でしょうか。次の尺度でお示してください。【それぞれ答えてもらう】

1	2	3	4	5
非常に強く 支持している	かなり強く 支持している	ふつう	あまり支持 していない	全然支持 していない

A 民主党	1 2 3 4 5	E 社民党	1 2 3 4 5
B 自民党	1 2 3 4 5	F みんなの党	1 2 3 4 5
C 公明党	1 2 3 4 5	G 国民新党	1 2 3 4 5
D 共産党	1 2 3 4 5	H その他（政党名： ）	1 2 3 4 5

問 23. あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党の政策は、あなたの団体の考えとどの程度一致していますか。次の尺度でお示してください。【それぞれ答えてもらう】

1	2	3	4	5
ほぼすべて 一致している	かなりの程度 一致している	ある程度	あまり一致 していない	ほとんど一致 していない

A 民主党	1 2 3 4 5	E 社民党	1 2 3 4 5
B 自民党	1 2 3 4 5	F みんなの党	1 2 3 4 5
C 公明党	1 2 3 4 5	G 国民新党	1 2 3 4 5
D 共産党	1 2 3 4 5	H その他（政党名： ）	1 2 3 4 5

[] は調査員への指示

問 24. あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党は、どの程度の影響力を持っていると思いますか。次の尺度でお示してください。[それぞれ答えてもらう]

- 1 非常に強い 2 かなり強い 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

A 民主党	1 2 3 4 5	E 社民党	1 2 3 4 5
B 自民党	1 2 3 4 5	F みんなの党	1 2 3 4 5
C 公明党	1 2 3 4 5	G 国民新党	1 2 3 4 5
D 共産党	1 2 3 4 5	H その他（政党名： ）	1 2 3 4 5

問 25. あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか。現在と 2009 年の政権交代前について、次の尺度でどの程度の頻度かお示してください。

[それぞれ答えてもらう]

- 1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

	<現 在>	<政権交代前>
A 民主党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
B 自民党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
C 公明党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
D 共産党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
E 社民党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
F みんなの党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
G 国民新党	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
H その他（政党名： ）	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

問 26. 次の2つの意見のうち、あなたの団体の考えはどちらに近いですか。次の尺度でお示してください。

- A 与野党を問わず、特定の政党を常に支持・支援する
B 複数の政党との関係を維持する

- 1 Aに近い 2 どちらかといえばA 3 どちらかといえばB 4 Bに近い

[] は調査員への指示

問27. あなたの団体は、税制改正に対して何らかの働きかけをなさいますか。
 現在、2009年の政権交代直後、政権交代前のそれぞれについてお答えください。
 また、働きかけがある場合にはその対象もすべてお答えください。
 「税制改正」の対象には、国税、地方税のいずれも含む

< A 現在 >	< B 政権交代直後 >	< C 政権交代前 >
1 働きかける 2 働きかけない ↓ (1の場合、働きかけ先)	1 働きかけた 2 働きかけなかった ↓ (1の場合、働きかけ先)	1 働きかけた 2 働きかけなかった ↓ (1の場合、働きかけ先)
1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 与党 4 野党 5 その他 (具体的に：)	1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 与党 4 野党 5 その他 (具体的に：)	1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 当時の与党 4 当時の野党 5 その他 (具体的に：)

[A 現在とは野田佳彦政権、B 政権交代直後とは鳩山由紀夫政権、C 政権交代前とは自民公明連立政権を念頭に]
 [対象はすべて答えてもらう。「他には」と念を押す] [「政務三役」とは国務大臣、副大臣、政務官を指す]

問28. あなたの団体は、国の予算編成に対して何らかの働きかけをなさいますか。
 現在、2009年の政権交代直後、政権交代前のそれぞれについてお答えください。
 また、働きかけがある場合にはその対象もすべてお答えください。

< A 現在 >	< B 政権交代直後 >	< C 政権交代前 >
1 働きかける 2 働きかけない ↓ (1の場合、働きかけ先)	1 働きかけた 2 働きかけなかった ↓ (1の場合、働きかけ先)	1 働きかけた 2 働きかけなかった ↓ (1の場合、働きかけ先)
1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 与党 4 野党 5 その他 (具体的に：)	1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 与党 4 野党 5 その他 (具体的に：)	1 中央省庁の政務三役 2 中央省庁の官僚 3 与党 4 野党 5 その他 (具体的に：)

[A 現在とは野田佳彦政権、B 政権交代直後とは鳩山由紀夫政権、C 政権交代前とは自民公明連立政権を念頭に]
 [対象はすべて答えてもらう。「他には」と念を押す] [「政務三役」とは国務大臣、副大臣、政務官を指す]

(問28の < A 現在 > 「1 働きかける」と回答した方に)

SQ. 次にあげるうち、どの段階で働きかけをなさるでしょうか。該当するものすべてをお選びください。

- 1 国政のあり方について首相やその側近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 財務省が素案を局議・省議で編成する段階
- 5 大臣折衝など政府案ができる段階

[]は調査員への指示

問 29. 一般的に言って、あなたの団体が中央省庁の政務三役、官僚、与党に働きかけをする場合、次にあげる人を介して間接的に働きかけることはどの程度ありますか。それぞれ次の尺度でお示してください。[それぞれ答えてもらう]

1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

	< a. 対 政務三役 >	< b. 対 官僚 >	< c. 対 与党 >
A 関連する議員連盟の国会議員	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
B 政党の政策審議機関の国会議員 (政策調査会や政務調査会など)	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
C AやB以外の国会議員	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
D 中央省庁の官僚 (D 中央省庁の官僚 対官僚は、例として経済産業官僚を介した財務官僚への働きかけなど)	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
E 地方政治家 (首長、地方議員)	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
F 他団体の幹部や会員	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
G その他 (具体的に:)	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

問 30. あなたの団体は、中央省庁の政務三役、官僚、与党に働きかけをする場合、次にあげるような手段や行動をどの程度なさいますか。それぞれ次の尺度でお示してください。[それぞれ答えてもらう]

1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

	< a. 対 政務三役 >	< b. 対 官僚 >	< c. 対 与党 >
A 団体の代表が会見を申し込む	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
B 一般メンバーが手紙・電話・電報・FAX・電子メールなどを用いて働きかけをする	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
C メンバーを動員して政党や行政のところへ行く	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
D すわりこみなどの直接行動をとる	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
E 大衆集会を開く	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
F 自らの意見を出版物やレポートなどの形で提出する	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
G 請願のための署名を集める	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
H パブリック・コメントを提出する	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
I マス・メディアに情報を提供する	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
J 裁判所へ訴訟を提起する	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

[] は調査員への指示

問31. あなたの団体の活動によって、政府の特定の政策や方針を修正あるいは阻止することに成功したことがありますか。現在の民主党連立政権下と、かつての自民党連立政権下のそれぞれについてお答えください。

< A. 民主党連立政権下 (政権交代後) >		< B. 自民党連立政権下 (政権交代前) >	
1 はい	2 いいえ	1 はい	2 いいえ
→(1の場合)SQ. 実例を1つあげてください。		→(1の場合)SQ. 実例を1つあげてください。	

問32. あなたの団体の活動によって、特定の政策や方針を政府に実施させることに成功したことがありますか。現在の民主党連立政権下と、かつての自民党連立政権下のそれぞれについてお答えください。

< A. 民主党連立政権下 (政権交代後) >		< B. 自民党連立政権下 (政権交代前) >	
1 はい	2 いいえ	1 はい	2 いいえ
→(1の場合)SQ. 実例を1つあげてください。		→(1の場合)SQ. 実例を1つあげてください。	

問33. 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、最終的には政党 (ないし議会)、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われますか。現在、2009年の政権交代直後、政権交代前について、重要な順にあげてください。

		1 政党(ないし議会)	2 行政	3 裁判所
A. 現在	最重要 →	1	2	3
	2番目 →	1	2	3
B. 政権交代直後	最重要 →	1	2	3
	2番目 →	1	2	3
C. 政権交代前	最重要 →	1	2	3
	2番目 →	1	2	3

[A 現在とは野田佳彦政権、B 政権交代直後とは鳩山由紀夫政権、C 政権交代前とは自民公明連立政権を念頭に]

[] は調査員への指示

問34. 2000年代に入って、政府は、明確なルールと自己責任原則に貫かれた事後監視・救済型社会への転換を図るため、司法制度改革を進めてきました。
 現在、あなたの団体の権利、意見、利益を主張するうえで、司法制度にどの程度期待していますか。また、10年前にはどの程度期待していましたか。次の尺度でお示してください。

	1	2	3	4
<現在>	非常に期待している	やや期待している	あまり期待していない	全く期待していない
<10年前>	非常に期待していた	やや期待していた	あまり期待していなかった	全く期待していなかった

問35. 司法に関する次の事項について、最近10年の間にどのように変わったと思われますか。それぞれ次の尺度でお答えください。

1	2	3	4	5
非常に そう思う	かなり そう思う	ある程度	あまり そう思わない	全く そう思わない

A	司法制度の透明性が高まった	1	2	3	4	5
B	司法が社会の問題を解決することが増えた	1	2	3	4	5
C	司法に比べて、政治が社会の問題を防ぎ解決することが少なくなった	1	2	3	4	5
D	司法に比べて、行政が社会の問題を防ぎ解決することが少なくなった	1	2	3	4	5
E	司法が政治や行政を監視することがより重要になった	1	2	3	4	5
F	コンプライアンス（法令および社会規範の遵守）の重要性が高まった	1	2	3	4	5
G	当事者間では解決できない法的紛争が増加した	1	2	3	4	5
H	法律以外の専門知識が必要な法的紛争でも、裁判を通じて争点が整理されるようになった	1	2	3	4	5
I	裁判が世の中に議論を喚起することが増えた	1	2	3	4	5
J	裁判所が自団体の考えに近い判決を出すことが増えた	1	2	3	4	5
K	裁判にかかる費用や時間が少なくなった	1	2	3	4	5
L	裁判以外の紛争解決手続きを利用することが増えた 〔L 裁判以外の紛争解決手続きとは、あつせん、仲裁、調停などを指す〕	1	2	3	4	5
M	弁護士に接触することが容易になった	1	2	3	4	5
N	その他（具体的に： _____)	1	2	3	4	5

[] は調査員への指示

問39. あなたの団体は、次にあげるメディア関係者とどの程度接触していますか。次の尺度でお答えください。[それぞれ答えてもらう]

- 1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

A 専門紙・業界紙（雑誌も含む）関係者	1	2	3	4	5
B 新聞（全国紙・ブロック紙）関係者	1	2	3	4	5
C 雑誌・週刊誌関係者	1	2	3	4	5
D テレビ・ラジオ関係者	1	2	3	4	5
E その他のメディア関係者	1	2	3	4	5

問40. あなたの団体の権利や利益、意見を主張するうえで、次にあげるメディア関係者への働きかけはどのくらい有効ですか。次の尺度でお答えください。[それぞれ答えてもらう]

- 1 非常に有効 2 かなり有効 3 ある程度 4 あまり有効でない 5 全く有効でない

A 専門紙・業界紙（雑誌も含む）関係者	1	2	3	4	5
B 新聞（全国紙・ブロック紙）関係者	1	2	3	4	5
C 雑誌・週刊誌関係者	1	2	3	4	5
D テレビ・ラジオ関係者	1	2	3	4	5
E その他のメディア関係者	1	2	3	4	5

問41. あなたの団体は、団体の主張をとおしたり、権利や利益を守るために、最近10年間で外国の政治（国際機関を含む）に働きかけをしたことがありますか。

- 1 ある
↓
2 ない → 16ページ問42へ

SQ. どのような方法で働きかけをなさいましたか。次にあげる中で、あてはまるもの全ての番号をお答えください。[該当する番号に○をつける]

- 1 相手国（国外）でロビイストを雇った
- 2 テレビ・新聞などで相手国の世論に訴えた
- 3 相手国における友好団体や友好組織と連帯して働きかけた
- 4 利害を同じくする他の外国の組織と連帯して働きかけた
- 5 団体の代表が相手国の関係者と会見（交渉）をした
- 6 一般メンバーが手紙・電話・電報・FAX・電子メールなどを用いて働きかけた
- 7 日本の政党や政府に発言力をもつ人を介して働きかけをした
- 8 メンバーを動員して大使館など相手国の機関へ抗議に行った
- 9 国内で大衆集会を開いた
- 10 国内外を問わず裁判所などの司法機関に訴訟や仲裁を提起した
- 11 その他（具体的に： _____)

[]は調査員への指示

問42. あなたの団体が活動する上で必要な情報源として、次にあげる組織や人はどの程度重要ですか。次の尺度でお答えください。[それぞれ答えてもらう。情報を得ていない場合は9に○をつける]

	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	9			
	非常に重要	かなり重要	ある程度	あまり重要でない	全く重要でない										
A	中央省庁	1	2	3	4	5	9	H	貴団体の会員	1	2	3	4	5	9
B	地方自治体	1	2	3	4	5	9	I	系列団体	1	2	3	4	5	9
C	与党	1	2	3	4	5	9	J	協力団体	1	2	3	4	5	9
D	野党	1	2	3	4	5	9	K	NPO・NGO・市民団体	1	2	3	4	5	9
E	企業	1	2	3	4	5	9	L	専門紙・業界紙関係者	1	2	3	4	5	9
F	大学	1	2	3	4	5	9	M	新聞・一般雑誌関係者	1	2	3	4	5	9
G	シンクタンク・研究所	1	2	3	4	5	9	N	テレビ・ラジオ関係者	1	2	3	4	5	9

問43. あなたの団体における活動方針の決定は、トップダウンで行われていますか。ボトムアップで行われていますか。その程度を次の尺度でお示してください。

1	2	3	4	5
トップダウン	どちらかといえば トップダウン	どちらとも いえない	どちらかといえば ボトムアップ	ボトムアップ

問44. どのような団体も組織を運営する上では、内部に不調和や意見のちがいの生じることがあるものだと思いますが、あなたの団体ではいかがでしょうか。次の尺度でお示してください。

1	非常に頻繁	2	かなり頻繁	3	ある程度	4	あまりない	5	全くない
---	-------	---	-------	---	------	---	-------	---	------

問45. 10年前と比べて、団体運営上の不調和や意見のちがいが多くなったとお感じでしょうか。次の尺度でお示してください。[ちがいが生じる頻度を答えてもらう]

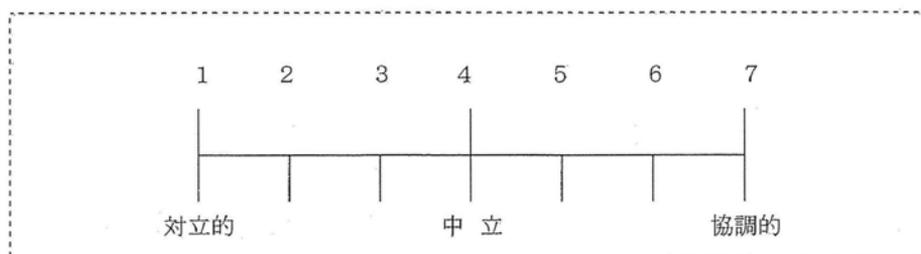
1	2	3	4	5
非常に多くなった	多くなった	あまり変わらない	少なくなった	非常に少なくなった

問46. 10年前と比べて、団体内部の不調和や意見のちがいを調整することが難しくなったとお考えでしょうか。次の尺度でお示してください。

1	2	3	4	5
非常に難しくなった	難しくなった	あまり変わらない	容易になった	非常に容易になった

[] は調査員への指示

問47. あなたの団体は、次にあげる領域の団体と協調的ですか、それとも対立的ですか。
「対立的」を1、「中立」を4、「協調的」を7とする尺度にあてはめてお示してください。
〔それぞれ答えてもらう。関係がない場合は9に○をつける〕



A	農林水産業団体	1	2	3	4	5	6	7	9
B	大企業系の経済・業界団体	1	2	3	4	5	6	7	9
C	中小企業系の経済・業界団体	1	2	3	4	5	6	7	9
D	労働団体	1	2	3	4	5	6	7	9
E	教育団体	1	2	3	4	5	6	7	9
F	行政関係団体(地方自治団体を含む)	1	2	3	4	5	6	7	9
G	福祉団体	1	2	3	4	5	6	7	9
H	専門家団体	1	2	3	4	5	6	7	9
I	政治団体	1	2	3	4	5	6	7	9
J	消費者団体	1	2	3	4	5	6	7	9
K	市民団体・NPO・NGO	1	2	3	4	5	6	7	9
L	マス・メディア	1	2	3	4	5	6	7	9

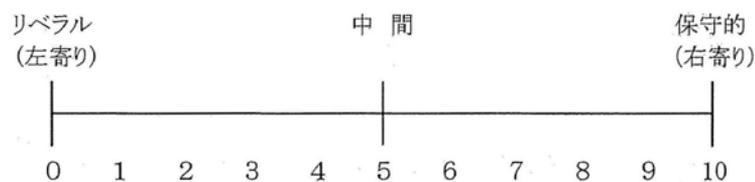
[] は調査員への指示

問 49. 次にいろいろな意見があげてあります。それぞれについて賛成と思われますか、反対と思われますか。
次の尺度でお示してください。[それぞれ答えてもらう]

1	2	3	4	5
賛成	どちらかと いえば賛成	どちらとも いえない	どちらかと いえば反対	反対

A 政府の主要な課題は、国民間の所得格差是正だ	1 2 3 4 5
B 年金や老人医療などの社会福祉は財政が苦しくても極力充実するべきだ	1 2 3 4 5
C 政府は国内産業の空洞化を回避する措置をもっととるべきだ	1 2 3 4 5
D 日本は外国人労働者をもっと受け入れるべきだ	1 2 3 4 5
E 労働力の需給調整のために非正規労働者が増大するのはやむを得ない	1 2 3 4 5
F 経済活動に対する国家の関与は、少なければ少ないほどよい	1 2 3 4 5
G 原子力産業は今後も推進していくべきだ	1 2 3 4 5
H 政府は学校教育の問題にもっと関与すべきだ	1 2 3 4 5
I 日本は懸案の諸問題にかかわらず中国ともっと親しくするべきだ	1 2 3 4 5
J 日本は防衛力をもっと強化するべきだ	1 2 3 4 5
K 日米安保体制は今まで通り維持していくべきだ	1 2 3 4 5
L 今の憲法は時代に合わなくなっているので改正するべきだ	1 2 3 4 5
M 公務員や公営企業労働者の争議権は法律によって認められるべきだ	1 2 3 4 5
N 市民の政治参加はますます拡大していくべきだ	1 2 3 4 5
O 二大政党による政権交代があることは望ましい	1 2 3 4 5

問50. 政治に関してときどき、保守的とかリベラル（進歩的）とかいう言葉が使われることがあります。あなたの団体や各政党の政治的な立場は、下の番号で示すとしたら、どれにあたりますか。
0がリベラルで、10が保守的です。1～9の数字は、5を中間に、左によるほどリベラル、右によるほど保守的、という意味です。0～10の番号の1つでお答えください。



A あなたの団体 (あなた個人のお考えでも結構です。)	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
B 民主党	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
C 自民党	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
D 公明党	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
E 共産党	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10
F 社民党	0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

[] は調査員への指示

問51. あなたの団体は、最近の国政選挙において、各政党の候補者を支持あるいは推薦しましたか。それぞれ次にあげる選択肢の中から該当する番号をお答えください。[それぞれ答えてもらう]

- 1 組織として支持、推薦を決定した
- 2 組織としては支持、推薦しなかったが、選挙活動を支援した
- 3 支持、推薦、支援のいずれも行わなかった

	2009年 衆議院選挙	2010年 参議院選挙	
		選挙区	比例区
A 民主党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
B 自民党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
C 公明党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
D 共産党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
E 社民党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
F みんなの党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
G 国民新党	1 2 3	1 2 3	1 2 3
H その他（政党名： ）	1 2 3	1 2 3	1 2 3

問52. あなたの団体は、最近の国政選挙に際して、次にあげる活動をどのくらい行いましたか。それぞれ次の尺度でお答えください。[それぞれ答えてもらう。なお、「投票の呼びかけ」とは政党や候補者への投票の呼びかけを指す。「投票率上昇」を目的とした呼びかけは入らない]

- 1 非常に頻繁 2 かなり頻繁 3 ある程度 4 あまりない 5 全くない

	2009年 衆議院選挙	2010年 参議院選挙
A 会員への投票の呼びかけ	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
B 一般の人への投票の呼びかけ	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
C 資金の援助	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
D 選挙運動への人員の援助	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5
E 会員を候補者として推薦	1 2 3 4 5	1 2 3 4 5

問53. 最後に、あなたの団体や、関連する活動分野において、現在、どのような点が問題となっていますか。また、今後10年の間にどのような点が課題になるとお考えですか。ご自由におきかせください。

[次のように依頼して資料をもらう]

最後に、本調査は震災後日本の政治経済構造について総合的に研究するプロジェクトの一部です。こうしたアンケートだけではなく、団体に関する文献的研究が不可欠です。どうか趣旨をご理解のうえ、**貴団体の規約、組織図、予算書、年次報告書、最近の会報などの諸資料**がございましたらご提供いただけないでしょうか。まことに恐縮に存じますが、よろしくお願い申し上げます。

◎長い間、まことにありがとうございました◎

[] は調査員への指示

〔調査員記録〕 調査全体の回答者は……

1 最高責任者

2 最高責任者以外の方（具体的に記入：

）

◆附錄 2 調查票(留置)

◎ 団体に関する調査 ◎

(9751号)

整理番号						点検

2012年5月

調査実施主体 団体基礎構造研究会

調査委託機関 一般社団法人 中央調査社

これからお聞きすることは2000年代における団体の形成と変化を調査することを主な目的としております。すぐに面接でご回答いただけない質問につきましては、後日（ 月 日ごろ）調査員がうけとりに参上いたしますので、それまでにご記入をお願いいたします。

問1. あなたの団体の設立年を西暦でお答えください。

西暦（ ）年

問2. あなたの団体の法人格について、あてはまるものの番号に○を付けてください。

- | | | |
|--------------|-------------|---------------|
| 1 特例民法法人（社団） | 7 社会福祉法人 | 13 労働者協同組合 |
| 2 特例民法法人（財団） | 8 学校法人 | 14 消費生活協同組合 |
| 3 一般社団法人 | 9 特定非営利活動法人 | 15 中小企業事業協同組合 |
| 4 一般財団法人 | 10 職業訓練法人 | 16 農業協同組合 |
| 5 公益社団法人 | 11 更生保護法人 | 17 その他（ ） |
| 6 公益財団法人 | 12 労働組合 | 18 法人格はない |

問3. あなたの団体は、会員資格のある団体や人に対して加入は任意ですか、それとも法律などで加入が義務づけられていますか。

- 1 任意である 2 義務づけられている

問4. 団体の設立時、10年前（2002年）、現在の会員数をご記入ください。なお、団体で加入の場合は、団体会員数とその団体に属する構成員の総合数をご記入ください。

（正確にわからない場合は概数をご記入ください。）

	A 個人会員の会員数	B 団体会員の会員数	(C 所属人数の合計)
(1) 団体の設立時	人	団体	(人)
(2) 10年前(2002年)	人	団体	(人)
(3) 現在(2012年)	人	団体	(人)

問5. 現在、あなたの団体の役員や会員の中に現職の国会議員、もしくは元国会議員の方がいますか。

	いる	いない
A 現国会議員	1	0
B 元国会議員	1	0

(「A 現国会議員」「B 元国会議員」のいずれかで「1 いる」に○をつけた方に)

SQ. つぎにあげる政党別に、A、Bあわせた人数をご記入ください。いない場合は「0」に○を付けてください。

	人数	いない		人数	いない
A 民主党	人	0	F みんなの党	人	0
B 自民党	人	0	G 国民新党	人	0
C 公明党	人	0	H その他 (具体的に)	人	0
D 共産党	人	0			
E 社民党	人	0			

問6. あなたの団体の事務局職員や役員の中に国の行政機関出身の方がいますか。

1 いる

0 いない → 問7へ

(「1 いる」と答えた方に)

SQ. 次にあげる省庁別に、人数をご記入ください。いない場合は「0」に○を付けてください。

	人数	いない		人数	いない
A 総務省	人	0	I 国土交通省	人	0
B 法務省	人	0	J 環境省	人	0
C 外務省	人	0	K 防衛省	人	0
D 財務省	人	0	L 内閣府	人	0
E 文部科学省	人	0	M 国家公安委員会・ 警察庁	人	0
F 厚生労働省	人	0			
G 農林水産省	人	0	N その他 (省庁名)	人	0
H 経済産業省	人	0			

問7. あなたの団体には、有給の職員が何人いますか。正規職員と非正規職員のそれぞれについてご記入ください。いない場合は、「0」に○を付けてください。

1 正規職員 () 人 0 いない

2 非正規職員 () 人 0 いない

問8. あなたの団体には、法務を担当する職員がいますか。該当する番号に○を付けてください。

また、いらっしゃる場合には雇用し始めた年を西暦でご記入ください。

1 いる

2 今後雇用する予定

3 いない

(「1 いる」と答えた方に)

雇用し始めた年 西暦 () 年

問9. あなたの団体には、顧問弁護士がいますか。該当する番号に○を付けてください。
また、いらっしゃる場合には雇用し始めた年を西暦でご記入ください。

- 1 いる 2 今後雇用する予定 3 いない
- ↓

(「1 いる」と答えた方に)

雇用し始めた年 西暦 () 年

問10. あなたの団体では、会員に対して法務の支援をしていますか。該当する番号に○を付けてください。

- 1 支援している 2 支援していない

問11. あなたの団体では、過去10年間に、団体として訴訟を提起したことがありますか。

- 1 実際に訴訟を提起したことがある
2 訴訟の提起にはいたらなかったが、提起を検討したことがある
3 ない → 問12へ

(「1」もしくは、「2」のいずれかに○をつけた方に)

SQ1. それは、どのような事項でしたか。[2つまであればご記入ください]

SQ2. その場合の相手はどのような個人あるいは団体でしたか。[それぞれについてご記入ください]

	SQ1. 事項	→	SQ2. 相手
(1)		→	
(2)		→	

問12. あなたの団体では、過去10年間に、団体として訴訟の提起を受けたことがありますか。

- 1 実際に訴訟の提起を受けたことがある
2 訴訟の提起にはいたらなかったが、通告を受けたことがある
3 ない → 4ページ問13へ

(「1」もしくは、「2」のいずれかに○をつけた方に)

SQ1. それは、どのような事項でしたか。[2つまであればご記入ください]

SQ2. その場合の相手はどのような個人あるいは団体でしたか。[それぞれについてご記入ください]

	SQ1. 事項	→	SQ2. 相手
(1)		→	
(2)		→	

問16. あなたの団体では、次にあげる(1)～(6)の事項について、国の行政機関と関係がありますか。それぞれについてお答えください。
 また、「1 あてはまる」に○をつけた場合には、次にあげるリストの中で、それぞれ該当する機関の番号すべてに○をつけてください。

(1) 許認可を受けている	(2) 受けている 何らかの法的規制を	(3) 受けている 何らかの行政指導を	(4) いる 出向職員を受け入れて	(5) 業務を受託している	(6) 交付を受けている 補助金や助成金などの
1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない	1 あてはまる 2 あてはまらない

1 総務省	1	1	1	1	1	1
2 法務省	2	2	2	2	2	2
3 外務省	3	3	3	3	3	3
4 財務省	4	4	4	4	4	4
5 文部科学省	5	5	5	5	5	5
6 厚生労働省	6	6	6	6	6	6
7 農林水産省	7	7	7	7	7	7
8 経済産業省	8	8	8	8	8	8
9 国土交通省	9	9	9	9	9	9
10 環境省	10	10	10	10	10	10
11 防衛省	11	11	11	11	11	11
12 内閣府	12	12	12	12	12	12
13 公正取引委員会	13	13	13	13	13	13
14 国家公安委員会・警察庁	14	14	14	14	14	14
15 金融庁	15	15	15	15	15	15
16 消費者庁	16	16	16	16	16	16
17 首相官邸・内閣官房	17	17	17	17	17	17
18 内閣法制局	18	18	18	18	18	18
19 会計検査院	19	19	19	19	19	19
20 日本銀行	20	20	20	20	20	20
21 その他 〔具体的に：〕	21	21	21	21	21	21

問 17. 過去3年間に、あなたの団体は次にあげるメディアに、何回ぐらいとりあげられましたか。
 取り上げられたことがない場合は、「0」とご記入ください。

- A 専門紙・業界紙（雑誌も含む） () 回
- B 新聞（全国紙・ブロック紙） () 回
- C 雑誌・週刊誌 () 回
- D テレビ・ラジオ () 回

問18. 最新年度の貴団体の収支決算の金額を、百万円単位でご記入ください。
 単位未満は四捨五入し、0円の場合は「0」と明記してください。なお、収支決算書をいただいている場合、もしくはお渡しいただける場合は、ご記入いただかなくても結構です。

収入	金額 (単位 百万円)	支出	金額 (単位 百万円)
1. 会費収入		1. 事務費	
2. 事業収入		2. 人件費	
3. そのうち行政からの 補助金・助成金・交付 金・受託業務費等		3. 事業費	
4. そのうち行政以外の 他組織からの補助金・ 助成金・交付金・受託 業務費等		/	/
5. 繰越金		4. 繰越金	
6. その他		5. その他	
7. 計		6. 計	

面接調査の時にもお伝えいたしました、本調査は震災後日本の政治経済構造について総合的に研究するプロジェクトの一部です。こうしたアンケートだけではなく、団体に関する文献的研究が不可欠です。どうか趣旨をご理解のうえ、貴団体の規約、組織図、予算書、年次報告書、最近の会報などの諸資料がございましたらご提供いただけないでしょうか。まことに恐縮に存じますが、よろしくお願い申し上げます。

◎お忙しい中ご協力いただき、まことにありがとうございました◎

◆附録 3

平成 23-24 年度 団体に関する調査 結果報告書(速報値)

筑波大学国際比較日本研究センター
団体基礎構造研究会
2013 年 3 月

独立行政法人日本学術振興会 科学研究費補助金基盤研究(S)
(平成 22~26 年度, 課題番号 22223001) 研究報告書

平成 23-24 年度 団体に関する調査
結果報告書（速報値）の送付

謹啓

春風の候、貴団体におかれましては益々ご清栄のこととお慶び申し上げます。

私ども団体基礎構造研究会では、昨年、全国主要 675 団体のリーダーの皆様
に、「団体に関する調査」へのご協力をお願いいたしました。最終的に、貴団体
を含む 298 のご回答をいただくことができました。ご多忙の中にもかかわらず、
貴重な時間を割いて調査にご協力いただき、まことにありがとうございました。
厚く御礼申し上げます。

このたび、調査結果の集計（速報値）が完了いたしましたので、ご報告申し
上げます。お手すきの折にもご高覧賜り、ご意見、ご感想などお寄せいただ
ければ幸甚に存じます。ご報告が遅くなり、まことに申し訳ございませんでした。

本報告書でご紹介できなかった詳細な結果は、下記ウェブサイト等で随時公
表していく予定です。公表のご案内をご希望の場合には、お手数ですが、下記
までメールにてご連絡くださいますよう、お願い申し上げます。

今後、本調査の結果をもとに詳細な分析を進めて参る所存です。貴団体のご
活動について、詳細にお話をお伺いすることもあるかと存じます。今後とも
指導ご鞭撻を賜りますよう、なにとぞ、よろしくお願い申し上げます。

末筆ながら、貴団体の益々のご発展を心よりお祈り申し上げます。

謹白

2013 年 3 月 15 日
団体基礎構造研究会 代表

辻中 豊

筑波大学副学長、日本政治学会理事
International Association of Universities 理事

お問い合わせ先 筑波大学 国際比較日本研究センター
久保慶明・小橋洋平・菊池啓一・田川寛之

〒305-8571 茨城県つくば市天王台 1-1-1

E メール jigs@japan.tsukuba.ac.jp

電話 029(853)4185/FAX 029(853)7454

<http://cajs.tsukuba.ac.jp/>

目次

1 調査の質問と方法	5
主な質問内容	5
対象団体の確定方法	5
調査時期と集計方法	7
2 団体のプロフィール	8
3 東日本大震災の影響	10
4 組織間の連携	13
直接的な協力関係	13
ハイパーリンク分析	14
5 メディアとの関係	17
6 行政機関との関係	19
7 政党との関係	21
8 団体の政策活動	24
政策に対する態度	24
政策形成過程への働きかけ	26
9 民主党および歴代政権への評価	28

概要

- 1 調査の内容と方法（5-7 頁）
主な質問内容、調査対象の確定方法、調査時期と集計方法など、本報告書をお読みいただく際の留意点をまとめています。
- 2 回答団体のプロフィール（8-9 頁）
設立年、会員数、職員数、財政規模、支部の有無など、ご回答いただいた団体の組織属性をまとめています。
- 3 東日本大震災の影響（10-12 頁）
震災時の活動として、義援金を募った団体が7割を超え、物資提供41.5%、関係団体への支援要望35.6%、自団体職員派遣30.4%、専門家派遣16.3%でした。また、被災状況の報告や支援活動の要請など政府から働きかけを受けた団体が51.9%、政府に対して要望・提言を出した団体が53.7%、震災発生を契機に活動方針や事業計画を見直した団体が45.6%あります。

4 組織間の連携（13-16 頁）

10%以上の団体が協力組織として挙げたのは、経団連、連合、全国消費者団体連絡会、日本生活協同組合連合会、全社協、日商、日弁連、自治労、日本財団、日本医師会です。インターネット上では、経団連など経済・業界団体のネットワーク、連合を中心とする労働組合のネットワーク、医療・福祉系のネットワークが存在しています。

5 メディアとの関係（17-18 頁）

専門紙・業界紙にとりあげられることが多く、新聞、雑誌、テレビ・ラジオなどにとりあげられることは多くありません。メディアと接触する際にも、専門紙・業界紙が中心です。ただ、どのメディアにおいても、頻繁には接触していないにもかかわらず、働きかけることが有効と考えている団体が多く存在します。

6 行政機関との関係（19-20 頁）

行政から相談を受けたり、相互に意見交換をしたりする団体が7割以上を占めています。特に、厚生労働省、経済産業省、内閣府、国土交通省、文部科学省から相談を受ける団体が、それぞれ2~4割あります。逆に、日本銀行、会計検査院、防衛省、内閣法制局などでは、ほとんど相談を行っていません。

7 政党との関係（21-23 頁）

2009年の政権交代前は、自民党との接触が民主党を大きく上回っていました。しかし政権交代後、特に、農林水産業団体、経済・業界団体、福祉団体、専門家団体で、民主党との接触が増えました。自民党との接触は、約25%の団体で減少しました。

8 団体の政策活動（24-27 頁）

様々な争点に対する態度をみると、保守的な意見には反対意見が、リベラルな意見には賛成意見が多い傾向にあります。また、自民党を保守的だと捉え、社民党や共産党をリベラル（革新）だと見ています。公明党はやや保守的だと見ています。ただし、民主党はイデオロギー的に右寄りとも左寄りとも見られていません。

2009年政権交代の前後で、税制改正や予算編成に働きかける団体数に大きな変化はありませんでした。ただ、与党や政務三役への働きかけが増加するなど、働きかけ先が変化しました。また、政権交代後、政策に影響を与えることができるようになった労働団体が多くあります。

9 民主党および歴代政権への評価（28 頁）

政権交代当時、7割以上の団体が民主党政権に期待を寄せていましたが、調査時点では5割以上の団体が民主党に不満を持っていました。歴代政権の中に位置づけると、野田佳彦政権は細川護熙政権と同程度に評価されています。評価が最も高いのは中曽根康弘政権です。

1 調査の内容と方法

主な質問内容

社会には、経済・業界団体、労働組合、公益法人、市民団体、宗教法人など多様な非営利団体が存在している。これらの団体や組合は、様々な社会サービスを提供して市民生活を支えている。また、政治や行政と連携しながら、公共政策の形成や実施に関与している。

その中で、全国規模で活動する団体には、各地域で活動する団体をとりとまとめながら、国の政治や行政に関わっている組織が少なくない。その活動を把握することは、日本における国家－社会関係の現状を解明するために重要な課題である。本調査では、全国規模で活動する主要 675 団体を対象としてアンケートを実施した。調査では面接法と訪問留置法を併用した。面接調査で主な項目を質問し、留置調査では組織の概要等を質問した。質問項目の概要は表 1 の通りである。

表1 主な質問項目

項目	質問例		
	面接		留置
東日本大震災の影響	発生直後の活動、政府からの働きかけ、政府への働きかけ、事業計画への影響		
組織の属性と運営 他の組織との関係	組織運営上の特徴、関連する政策分野 他組織との協力関係、他組織の影響力、組織間の連携	設立年、会員数、職員数、支部との関係	
行政との関係	行政との連携、接触の対象と程度、行政機関別の影響力	行政からの規制、組織内の行政出身者有無	
政党との関係	政党支持、政党接触の対象と程度、政策の一致度、政党別の影響力	組織内の国会議員有無	
団体と司法	司法制度の変化に関する認識	訴訟経験	
団体とメディア	メディア活用の方法と頻度、メディア関係者との接触	メディア登場回数	
政策に対する考え	歴代政権評価、争点に対する態度、政策についての考え		
政策活動	税制改正への働きかけ、予算編成への働きかけ、政策に対する影響力		
海外活動	外国の政治への働きかけ	海外支部の有無	
政権交代	民主党政権への期待度、満足度、歴代政権評価		

対象団体の確定方法

調査結果の集計に先駆けて、対象団体をどのように選定したのか、まとめておこう。

本調査の課題は、全国規模で活動する主要な団体を対象として、政治や行政との関係を把握することである。ただ、そのような団体を網羅的に捕捉することは容易ではない。アメリカやドイツでは政府に働きかけを行う団体の登録制度がある。しかし、日本にはない。『全国団体名簿』（日刊工業新聞社）や職業別電話帳の「団体・組合」など、入手可能なリストでは、全国各地の団体が全て列挙されており、その中で主要な全国団体を判別することは難しい。

本調査では3つの観点から対象団体を選定した（表2）。第一に、政府との関係性という観点である。参議院議員に関係するかどうか、国会に出席した経験を持つかどうか、審議会等に委員を派遣しているかどうか、税制改正要望を提出しているかどうか、という4つを基準とした。第二に、過去の類似調査への協力団体である。本調査は京都大学の政策アクト研究会が行ってきた団体調査の成果を発展的に継承している。現在までに至る団体

の解散や統合を確認したうえで、過去の協力団体も対象に加えることにした。第三に、調査者である政治学者の判断である。後述する5つの団体を対象に選んだ。

以上の方法によって対象を確定した結果、合計で675団体がリスト化された。本調査はこれを母集団とした悉皆調査である。表2で示した項目ごとに、母集団および回答団体の情報を確認していこう。

表2 対象対象を確定するための資料

項目	時期	資料
参議院議員選挙推薦・経歴関係	2007年参院議員選挙 2010年参院議員選挙	『朝日新聞』関連記事 『日本経済新聞』関連記事 『国会便覧』(日本政経新聞社)各号
国会出席(公述人・参考人・証人) 審議会等委員派遣	2007年9月1日～2011年8月31日 2008年、2010年	『国会会議録』検索システム 審議会総覧(2008年) 審議会総覧(2010年)
税制改正要望提出	2010(平成22)年税制改正要望	各省政策会議ウェブサイト
第1次から第3次調査の回答団体	1980年、1994年、2003-4年	村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』(東洋経済新報社、2010年)資料2 団体調査の対象リスト
その他	—	調査者の判断

参議院関係 (58 団体)

表3は、参議院議員関係でリスト化された団体の数である。母集団をみると、675団体中58団体がこの方法でリスト化された。そのうち12団体は、3項目(2007年の参院選挙での推薦、2010年の参院選挙での推薦、『国会便覧』での議員経歴への記載)すべてに該当する。

国会出席 (170 団体)

表4に示したのは、2009年の政権交代前後2年間、計4年間の国会出席回数ごとの該当団体数である。母集団をみると、675団体中170団体がこの方法でリスト化された。最多は25回(日本弁護士連合会)である。15回(日本経済団体連合会)、12回(全国農業協同組合中央会)、9回(日本労働組合総連合会)、6回(電気事業連合会)が続く。

審議会等委員派遣 (270 団体)

表5は審議会等委員派遣数の分布である。母集団をみると、675団体中270団体がこの方法でリスト化された。最多は28(日本経済団体連合会)である。27(日本労働組合総連合会)、22(主婦連合会)、20(日本医師会)、13(経済同友会)、12(日本公認会計士協会)が続く。

	表3 母集団と回答団体(参議院関係数)		表5 母集団と回答団体(審議会等委員派遣数)		
	母集団	回答団体	母集団	回答団体	
0	617	272	405	186	
1	33	16	113	46	
2	13	4	89	33	
3	12	6	19	8	
合計	675	298	21	12	
			7	0	
表4 母集団と回答団体(国会出席回数)					
	母集団	回答団体			
0	505	223	6	5	3
1	120	56	7	4	3
2	27	9	8	3	2
3	8	5	10	3	1
4	6	1	12	1	0
5	4	2	13	1	1
6	1	0	20	1	1
9	1	1	22	1	1
12	1	0	27	1	1
15	1	0	27	1	1
25	1	1	28	1	0
合計	675	298	合計	675	298

表6 母集団と回答団体(平成22年度税制改正要望)

	母集団	回答団体
0	565	248
1	101	45
2	6	4
3	2	1
5	1	0
合計	675	298

税制改正要望提出 (110 団体)

表6は、2010(平成22)年度税制改正要望における要望提出回数(省庁数)ごとの団体数を示している。675団体中110団体がこの方法でリスト化された。最多は5(日本経済団体連合会)であり、これに3(日本税理士連合会、日本商工会議所)が続く。1の団体は101ある。

表7 母集団と回答団体

第1次	第2次	第3次	母集団	回答団体
×	×	×	362	154
○	×	×	22	3
×	○	×	15	5
○	○	×	50	24
×	×	○	59	22
×	×	○	23	12
×	○	○	35	16
○	○	○	109	62
合計			675	298

過去の協力 (313 団体)

表7は過去の調査協力団体の分布である。母集団をみると、675団体中「×××」の362団体は第3次調査までの回答経験がなく、残りの313団体が過去協力団体としてリスト化された。3回の調査すべてに回答している団体「○○○」は109ある。2003-4年の第3次に○がついている団体は211である。

その他 (5 団体)

このほか、調査者の判断で対象とした団体が5つある。①「日本生産性本部」では、産業界を中心に労働など各界の組織が活動している。②日本生産性本部に事務局を置く「新しい日本をつくる国民会議」は、1990年代以降の政治改革を推進してきた。③「日本財団」は、財政規模が300億円を超える日本有数の財団である。④「日本会議」は100名を超える国会議員を会員に抱える民間団体である。⑤「言論NPO」は、民主主義と市民社会の強化をミッションとする認定NPO法人である。各団体が社会に与える影響の大きさに鑑みて、調査者の判断で対象に加えた。

調査時期と集計方法

- ・調査時期：2012年5月～8月(野田 佳彦 政権下)
- ・集計方法：全体の回答結果をまとめた単純集計、団体分類ごとの集計をまとめたクロス集計を併用する。団体分類とは、表8に示した10分類である。複数の分類にまたがる団体

表8 団体分類ごとの回収率

	母集団	回答団体	回収率
農林水産業団体	60	17	28.3
経済・業界団体	220	100	45.5
労働団体	55	33	60.0
教育団体	32	16	50.0
行政関係団体	32	15	46.9
福祉団体	93	42	45.2
専門家団体	45	21	46.7
市民・政治団体	90	37	41.1
宗教団体	21	10	47.6
その他	27	7	25.9
合計	675	298	44.1

もあつたが、当研究会の判断で便宜的に1つずつ分類した。分類別の回収率をみると、全体の回収率44.1%に対して、「農林水産業団体」と「その他」では3割を切っている。その一方で、労働団体と教育団体では回収率が5割を超えており、留意する必要がある。

(辻中 豊 筑波大学人文社会系教授)

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

2 団体のプロフィール

回答団体はどのような特徴を持っているのだろうか。組織属性をみていこう。

設立年

図1を見ると、戦前に設立された団体の数は少なく、戦後直後から高度経済成長期に設立された団体の数が多い。また、86-90年の時期にも設立が集中している。図には示していないが、24団体中8団体が労働団体である。福祉団体が6、経済・業界団体と市民・政治団体が4で続く。

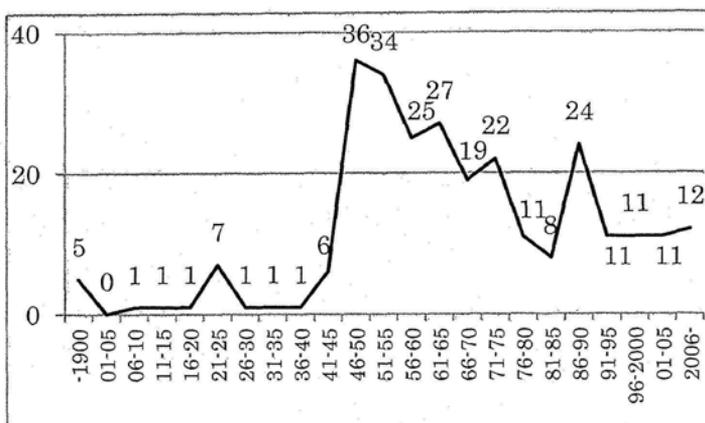


図1 設立年

会員数

調査では個人会員数と団体会員数を尋ねた。個人会員数は有効回答 150 のうち、0 人が 33 団体 (11.1%) ある。1~99 人が 18 団体 (6.0%)、20,000 人以上が 32 団体 (21.3%) となっている。団体会員数は有効回答 197 のうち、250 以上が 45 団体 (22.8%) と最も多い。そして 30~49 が 44 団体 (22.3%)、50~99 が 31 団体 (15.7%) と続いている。

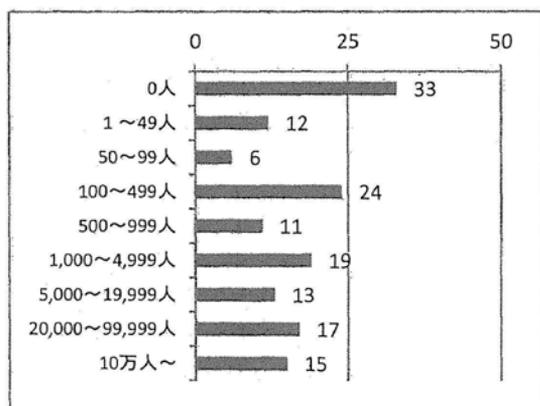


図2 個人会員数

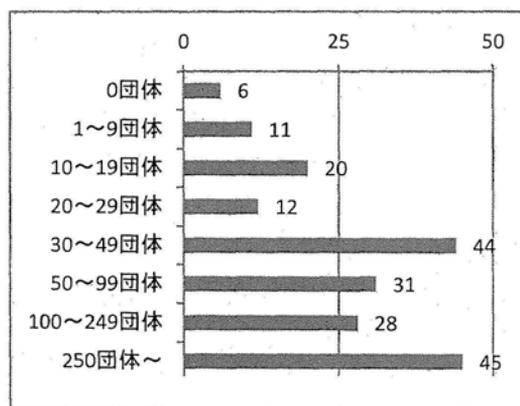


図3 団体会員数

有給職員数

職員数を見てみよう。表1(次頁)では団体分類別に、有給職員数の分布と正規職員の比率を示している。

職員数を見ると、0人の団体が9.0%ある。1~9人35.6%と10~49人39.1%がほぼ並び、50人以上の職員を抱える団体は16.3%存在する。分類別にみると職員数10人未満が過半数の農林水産業団体(61.6%)、労働団体(52.4%)、教育団体(60.0%)、福祉団体(64.9%)と、10人以上の団体が過半数の経済・業界団体(66.6%)、行政関係団体(90.0%)、専門

家団体 (66.7%)、宗教団体 (66.6%) とに大別される。

次に正規職員率を確認しよう。全体をみると、有給職員中の 74.4%が正規職員である。特に、行政関係団体 (86.9%)、専門家団体 (82.5%)、労働団体 (82.3%)、経済・業界団体 (81.7%) でその割合が高い。一方で教育団体 (64.3%)、福祉団体 (53.1%)、市民・政治団体 (66.8%) では全体に比べて低い。特に福祉団体に正規職員比率の低さが顕著である。表には示していないが福祉団体では非正規職員が 8 割以上を占める団体が約 25%を占める。

財政規模

財政規模をみてみよう。表 2 では、年間収入の分布を示している。全体の 25.1%は年間 1 億円以下で活動を行っており、52.9%は 4 億円以下で活動している。一方、10 億円以上の収入がある団体も 21.5%存在する。表には示していないが、分類別にみると、労働団体と専門家団体で年間 10 億円以上の収入を得ている団体が 35%を越えている。

支部との関係

調査では、団体の支部に関して様々な角度から質問をした。まず海外支部の有無を問うた質問では有効回答 214 のうち、8 割以上が海外組織を持っていない。組織を持つ団体の内訳は、協力団体 (11.7%)、支部・駐在事務所 (8.4%)、本部 (5.1%) の順である。

次に、地方支部の有無を質問した。有効回答 277 のうち、55.6% (154 団体) が支部を持っている。特に、労働団体 (86.7%)、宗教団体 (85.7%)、専門家団体 (68.4%)、福祉団体

表1 団体の職員数と正規職員率						表2 年間収入の分布	
	N	0人	1-9人	10-49人	50人以上	正規職員率	%
農林水産業団体	13	15.4	46.2	38.5	0.0	73.1	0~9,999万円 25.1
経済・業界団体	78	3.8	29.5	47.4	19.2	81.7	1億~1億9,999万円 11.5
労働団体	21	4.8	47.6	28.6	19.0	82.3	2億~2億9,999万円 9.9
教育団体	15	26.7	33.3	33.3	6.7	64.3	3億~3億9,999万円 6.3
行政関係団体	10	0.0	10.0	60.0	30.0	86.9	4億~4億9,999万円 6.8
福祉団体	37	10.8	54.1	24.3	10.8	53.1	5億~5億9,999万円 6.8
専門家団体	18	5.6	27.8	50.0	16.7	82.5	6億~6億9,999万円 3.1
市民・政治団体	30	16.7	33.3	36.7	13.3	66.8	7億~7億9,999万円 3.7
宗教団体	6	16.7	16.7	33.3	33.3	78.0	8億~8億9,999万円 3.1
その他	5	0.0	40.0	20.0	40.0	78.3	9億~9億9,999万円 2.1
全体	233	9.0	35.6	39.1	16.3	74.4	10億円以上 21.5
							全体 191

職員数=正規職員数+非正規職員数
 正規職員率=正規職員数/職員数
 *ただし、職員数0人の団体は除外)

表3 支部との関係						
	非常に頻繁	かなり頻繁	ある程度	あまりない	全くない	N
支部の求めによる 政党行政への働きかけ	5.3	14.0	38.7	16.7	25.3	150
支部で生じた 問題についての相談	9.3	13.3	45.3	26	6	150

(61.5%) では 6 割を超える団体が支部を持つ。
 表 3 は、地方支部を持つ団体に対して、支部の求めに応じて政党などに働きかけたり、相談に応じたか 5 段階で質問した結果である。「ある程度」以上を基準とすると、政党や行政への働きかけは全体の 6 割程度、問題についての相談は全体の 7 割程度が行っている。

(竜 聖人 筑波大学大学院人文社会科学研究所)
 (和嶋克洋 筑波大学大学院人文社会科学研究所)
 (大倉沙江 筑波大学大学院人文社会科学研究所)

3 東日本大震災の影響

団体の震災対応活動

社会が大規模自然災害に直面するとき、さまざまな支援・救援活動が必要となる。これら活動を実施するうえで、民間団体の活動能力と資源は不可欠である。調査では、東日本大震災に直面したそれぞれの団体が実際にどのような活動を行ったかを尋ねている。まず、活動の内容から確認を始めよう。図1は、回答270団体のうち「活動を行った」と回答した団体の%を示している。

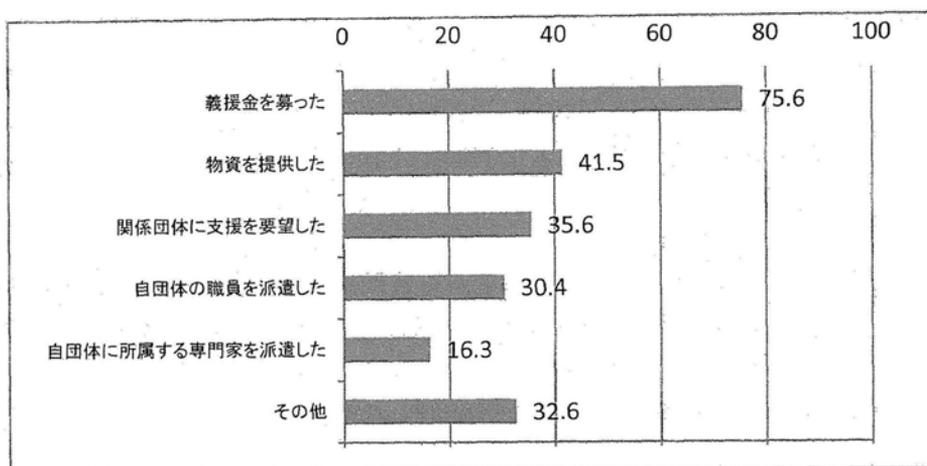


図1 東日本大震災における団体の活動 (%)

最多回答は「義援金」75.6%である。続いて「物資提供」41.5%、「関係団体への支援要望」35.6%となっている。以下、「自団体職員派遣」30.4%、「専門家派遣」16.3%となっている。半数以上となったのは「義援金」のみであり、震災対応活動として最もポピュラーな手段は義援金・募金活動であったことがわかる。また、物資の提供も含め、物的・金銭的な資源の提供を目的とする活動が震災に際して主であったことが読み取れる。団体職員・専門家など人的資源の派遣に関しては、物的・金銭的提供よりも低い値にとどまる。

表1 団体分類と震災対応活動

	義援金	物資提供	職員派遣	専門家派遣	関係団体要望	その他	N
農林水産業団体	81.3	43.8	25.0	12.5	31.3	18.8	16
経済・業界団体	70.8	27.0	12.4	6.7	23.6	37.1	89
労働団体	100.0	81.8	66.7	18.2	54.5	18.2	33
教育団体	84.6	23.1	15.4	0.0	46.2	38.5	13
行政関係団体	46.2	7.7	23.1	7.7	30.8	46.2	13
福祉団体	81.1	54.1	27.0	21.6	48.6	29.7	37
専門家団体	84.2	47.4	36.8	73.7	52.6	31.6	19
市民・政治団体	57.6	42.4	36.4	15.2	30.3	45.5	33
宗教団体	100.0	60.0	90.0	10.0	30.0	0.0	10
その他	42.9	14.3	28.6	14.3	14.3	42.9	7
全体	75.6	41.5	30.4	16.3	35.6	32.6	270

(複数回答のため、合計は100%にはならない)

続いて、図1の結果を団体分類ごとに整理したものが表1である。団体の種類によって、震災対応活動に違いは生じているのだろうか。

まず、最も多くの団体取り組んでいた「義援金」活動では、すべての労働団体と宗教団体が活動を実施していた。そして、教育団体84.6%、福祉団体84.2%と続く。経済・業界団体70.8%はこれらと比べて低いものの、実数では63団体が実施したと回答している。一方、「物資提供」活動においても、労働団体81.8%が高く、宗教団体60.0%、福祉団体54.1%と続いている。経済・業界団体は27.0%にとどまった。さらに、人的資源の派遣に関する項目はどうか。「職員派遣」活動では宗教団体90.0%、労働団体66.7%が高く、「専門家派遣」活動では専門家団体73.7%、福祉団体21.6%、労働団体18.2%となっている。

また、「関係団体への要望」活動をみると、やはり労働団体54.4%が高く、続いて専門家団体52.6%、福祉団体48.6%の値が高くなっている。

団体－政府関係にみる「震災」

調査では、団体が被災状況の報告や支援活動の要請について政府から働きかけを受けたかどうか、団体から政府に対して要望・提言を実施したかどうか、そして、自らの団体の活動方針・事業計画の見直しを行ったかどうかを尋ねた。特に、最初の二つは「政府からの働きかけ」と「政府への要望提言」という相対する内容を尋ねており、団体と政府をとりまく活動の“向き”を確認することができる。

表2は、それらの回答結果である。それぞれの項目において肯定的な回答をした団体を%で示している。まず、「政府からの働きかけ」についてはどうか。働きかけを受けたと回答した割合が高いのは、農林水産業団体70.6%、経済・業界団体68.4%、専門家団体61.9%の順となっている。反面、労働団体21.2%や宗教団体20.0%は低い。震災対応をめぐる「政府からの働きかけ」は、農林水産業団体や経済・業界団体、専門家団体に対し活発であったようである。一方、労働団体への働きかけの低さは注目に値する。

表2 団体分類と震災対応活動の状況(%)

	政府からの働きかけ			政府への要望提言			活動方針の見直し		
	受けた	受けていない	N	出した・出す予定である	出していない	N	見直した	見直していない	N
農林水産業団体	70.6	29.4	17	64.7	35.3	17	58.8	41.2	17
経済・業界団体	68.4	31.6	98	58.0	42.0	100	41.0	59.0	100
労働団体	21.2	78.8	33	75.8	24.2	33	48.5	51.5	33
教育団体	56.3	43.8	16	62.5	37.5	16	37.5	62.5	16
行政関係団体	46.7	53.3	15	33.3	66.7	15	40.0	60.0	15
福祉団体	43.9	56.1	41	47.6	52.4	42	33.3	66.7	42
専門家団体	61.9	38.1	21	52.4	47.6	21	52.4	47.6	21
市民・政治団体	40.5	59.5	37	45.9	54.1	37	70.3	29.7	37
宗教団体	20.0	80.0	10	20.0	80.0	10	30.0	70.0	10
その他	42.9	57.1	7	14.3	85.7	7	42.9	57.1	7
全体	51.9	48.1	295	53.7	46.3	298	45.6	54.4	298

では、「政府への要望提言」はどうか。ここでは労働団体 75.8%が最も高く、農林水産業団体 64.7%、教育団体 62.5%と続いている。経済・業界団体 58.0%は4番手に位置する。労働団体の回答は、他の団体分類の回答と比べて「政府からの働きかけ」「政府への要望提言」において対照的な結果が示された。それぞれの団体の性質・実情によって差異の原因は詳細に検討される必要がある。とはいえ、民主党政権時代において、労働団体への政府からの働きかけと政府への働きかけとの対照は、より詳細な検討を必要とする。

また、活動方針の見直しについては、市民・政治団体(70.3%)が高くなっている。震災に際して、市民・政治団体の反応が敏感であったことが示唆される。

自由記述からみる団体－政府関係

上述の各問には自由記述欄を設けた。ここに記された記述を通じて、団体の活動の内容を検討する。

まず、「政府からの働きかけ」については、回答 153 団体のうち 151 団体が具体的内容に言及している。それを分類すると、重複した内容も含めて 172 件の回答群に整理することができた。具体的には、①被災情報の取得を目的とするもの (63 件)、②人的資源提供の要請 (28 件)、③物資や資材提供の要請 (27 件)、④復旧・復興政策に関する協力要請 (18 件)、⑤震災に関する情報公開の要請 (11 件)、⑥金銭的支援の要請 (4 件)、⑦分類不能 (4 件)となる。①の「情報取得」が最も多く、「資源提供」に当たる②や③での具体的記述も目立つ。これらの働きかけの多くが中央省庁発である旨言及されている。つまり、震災に際し、団体が中央省庁の情報収集源としてアプローチを受けていることをうかがわせる。同時に、ボランティアや専門家チームの派遣などの人的資源、緊急物資など「資源提供」の要請が続いている。とはいえ、④のように、震災後の政策立案に関連する回答も含まれていることに留意する必要がある。

続いて、「政府への要望提言」についてはどうか。回答 160 団体のうち 152 団体が具体的内容に言及しており、延べ数では 197 件に内容を分類することができた。すなわち、①緊急的な措置に関する要望 (78 件)、②復旧・復興に関する政策提言 (62 件)、③助成・税優遇措置などの金銭支援の要望 (35 件)、④災害調査などに関する情報公開要望 (7 件)、⑤人的資源や体制整備を求める要望 (6 件)、⑥分類不能 (9 件) の順となる。回答①のように被災者支援や物資確保といった緊急対応、言い換えれば、非日常的な対応が件数の半数近くを占める一方、②や③のように、震災後の政策立案に関連する内容が劣らない水準を占めていることは興味深い。これらの内容には、団体組織そのものや団体と関係する組織の活動水準の回復を意図するものが多く含まれており、長期的な視点が強まる点で興味深い。

(田川寛之 筑波大学人文社会系非常勤研究員)

4 組織間の連携

直接的な協力関係

つぎに、他の組織との日常的な関係を確認していこう。調査では25の組織名を具体的にあげ、協力関係にあるかどうかを質問した。また、各組織の政治的影響力の有無も質問した。図1では左から、協力関係にある割合が高い順に並べている。

協力関係にある団体が最も多いのは(1)経団連である。(2)連合、(3)全国消費者団体連絡会、(4)日本生活協同組合連合会、(5)全社協、(6)日商、(7)日弁連、(8)自治労、(9)日本財団、(10)日本医師会までが10%を超えている。

これらの団体の政治的影響力はどのように評価されているだろうか。日本政治全般への影響力が最も大きいとされたのは(1)経団連である。約62%の団体が選択した。(2)連合、(14)経済同友会、(12)全国知事会、(6)日商、(10)日本医師会が続いている。

関連分野に影響力のある団体でも、最多は(1)経団連である。ただ、その割合は約31%であり、全般に影響力を持つとした割合の約半分である。2位の(2)連合も同様の傾向を示している。さらに、(14)経済同友会、(12)全国知事会、(6)日商のほか、(3)全国消費者団体連絡会、(4)日本生活協同組合連合会、(5)全社協などを選択した割合も高い。これらの団体では、協力関係にある割合も高い。特に、(10)全国消費者団体連絡会、(16)日本生活協同組合連合会、(20)全社協では約15%の団体が協力関係ありと回答している。

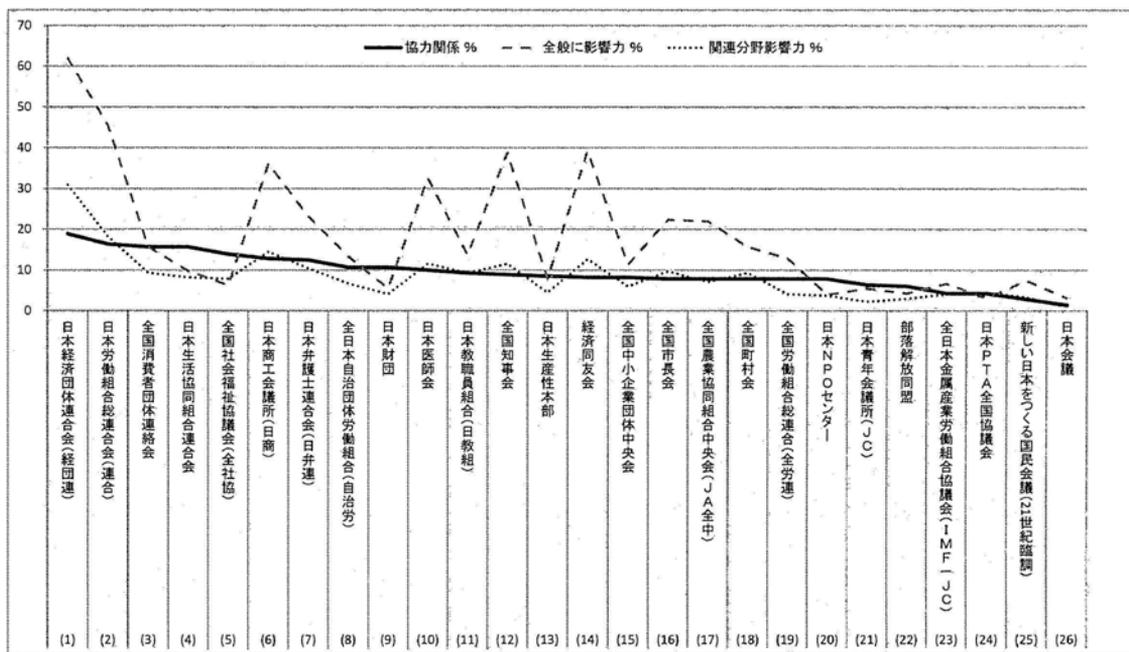


図1 協力関係にある組織、影響力がある組織 (%)

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

ハイパーリンク分析から見る団体間のネットワーク

ハイパーリンク分析とは

ハイパーリンク分析とは、Web サイトのリンクを協調的な関係を表すネットワークに見立て、数理的な手法で体系的に記述、分析するアプローチである。Web サイトのリンクを張る動機は様々であるが、団体間のリンクに関しては概ね、①下部組織や関連組織を案内する際のリンク、②他団体と共同で活動を行ったことを報告する際のリンク、③他団体が公開している情報を参照する際のリンク、に分類できると思われる。①～③のリンクはそれぞれ役割が異なるが、いずれも広い意味で協調関係にあることを表すものと解釈できる。今回は①～③を区別せず、サイト間でリンクが張られているかどうかという基準でネットワークを記述し、その傾向を見る。

分析の概要

本調査で調査対象となった団体のうち、WEB サイトを所有する 471 団体を対象とした。各団体の WEB サイトのトップページおよび、トップページから 2 つ以内のリンクで辿りつくサイト内を全て解析し、他の団体へのリンクの有無を判定した。

分析結果

まず、表 1、2 に入次数およびページランクの上位 10 団体を示す。入次数は「いくつの団体が当該の団体にリンクを張っているか」を表す。一方、ページランクは、Google などの検索エンジンで使用されている指標であり、入次数と同じく他の団体から張られているリンクの数が多きほど高い数値となるが、ランクの高い団体からのリンクを重視する。

表 1 ハイパーリンク分析の入次数上位 10 団体

順位	団体名	入次数
1	日本経済団体連合会	46
2	日本弁護士連合会	32
3	日本商工会議所	31
4	日本労働組合総連合会	29
5	日本医師会	28
6	日本財団	25
7	日本規格協会 (JSA)	25
8	日本損害保険協会 (SONPO)	25
9	日本看護協会	23
10	経済同友会	22

表 2 ハイパーリンク分析のページランク上位 10 団体

順位	団体名	入次数
1	日本経済団体連合会	0.017
2	日本商工会議所	0.015
3	日本労働組合総連合会	0.015
4	日本財団	0.014
5	日本規格協会 (JSA)	0.014
6	日本損害保険協会 (SONPO)	0.013
7	日本看護協会	0.012
8	全日本仏教会	0.011
9	日本ガス協会	0.011
10	生命保険協会	0.010

結果を見ると、どちらの指標でも日本経済団体連合会が他の団体を引き離して 1 位となっている。経団連が多数の団体からリンクされている現状は、経団連を中心とした協調的なネットワークが団体間で形成されていることを示唆する。

続いて、ネットワーク構造を図示したものを図 1 (次頁) に示す。丸が団体、矢印がリンク元とリンク先の関係を表している。また丸の大きさはページランクに比例している。ページランクの上位 30 団体のみ名前を併記した。団体の配置は力学モデルの一種である Fruchterman-Reingold アルゴリズムによって決定している。これにより、繋がりのある団体が近くに配置されるよう描画されている。

図 1 は、右に経済・業界団体が密なネットワークを形成し、中央上に連合を中心とする労働組合のネットワーク、左に医療、福祉系のネットワークが存在することを表している。そして、これら 3 つのネットワークの間にあるページランクの高い団体として、日本生産性本部、日本財団、日本弁護士連合会が位置している。ネットワークの構造としては、経済、労働、医療・福祉という 3 つネットワークを媒介しているという見方ができよう。

以上、ハイパーリンク分析から得られたネットワーク構造から、団体間の関係についていくつかの示唆が得られた。今後、本分析の妥当性を裏付けるために、インターネット上で形成されているネットワークが団体の活動とどの程度、連動しているのかを明らかにすることが求められる。

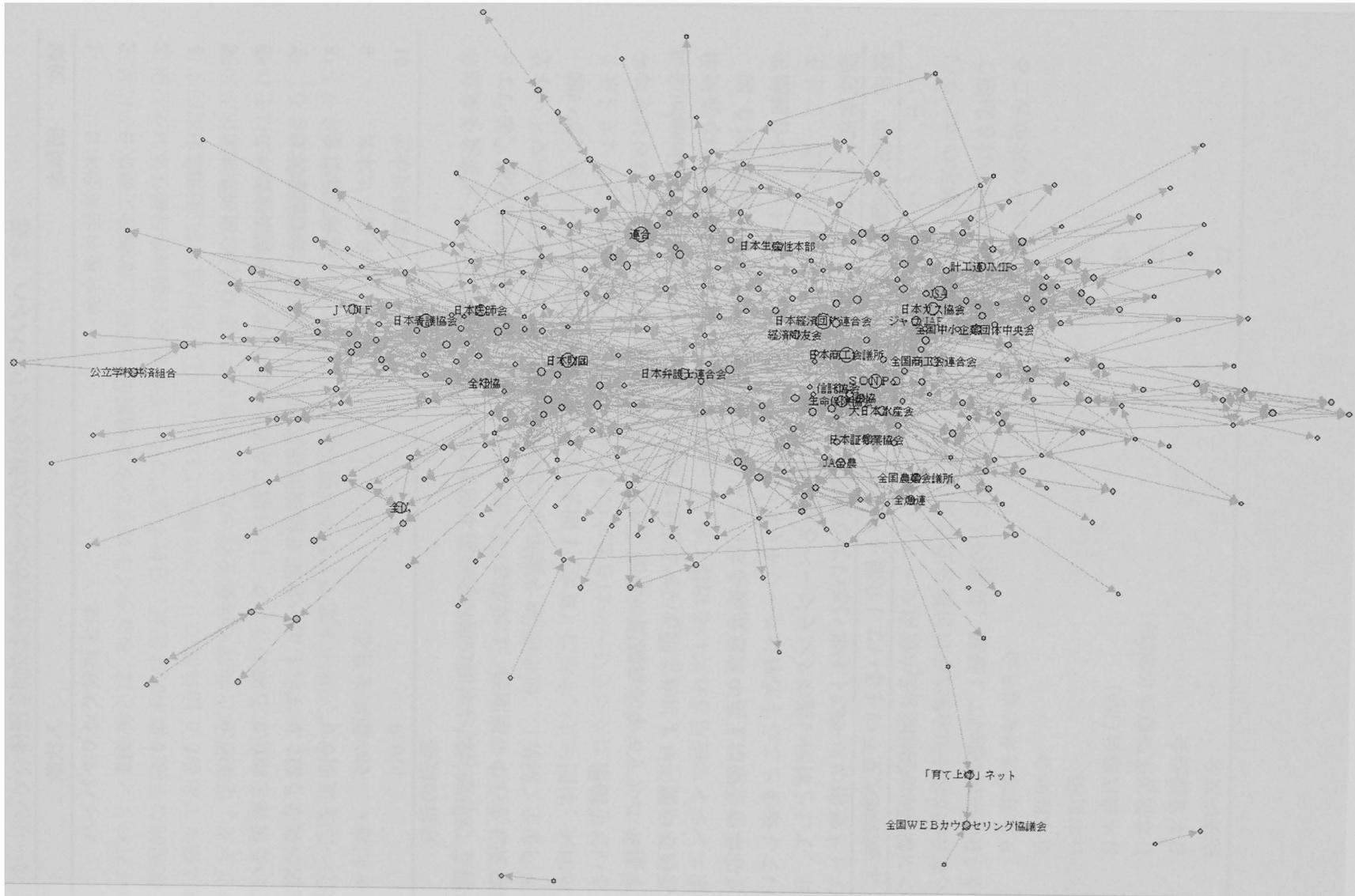


図1 Fruchterman-Reingold アルゴリズムによるハイパーリンクネットワークの描画

5 メディアとの関係

今日のような情報化社会で、マス・メディアの役割がきわめて大きいことは改めて言うまでもないことだろう。団体は、マス・メディアをどのように利用し、マス・メディアとどのような関係を築いているのだろうか。

メディアにとりあげられる頻度

まず団体は、メディアにどれぐらいとりあげられているのだろうか。調査では、「過去3年間に、あなたの団体は次にあげるメディアに、何回ぐらいとりあげられましたか」という質問文を用いて、A)専門紙・業界紙（雑誌も含む）、B)新聞（全国紙、ブロック紙）、C)雑誌・週刊誌、D)テレビ・ラジオにとりあげられた回数をたずねている。

表1は、その度合いを示したものである。とりあげられている団体は、何度もとりあげられており、最多は、A)専門紙・業界紙が3,000回、B)新聞が4,120回、C)雑誌・週刊誌が650回、D)テレビ・ラジオが1,270回である。しかしどのメディアについても、最頻値は0であり、メディアにまったくとりあげられていない団体が多い。

平均すると、A)専門紙・業界紙が64.7回、B)新聞が60.8回、C)雑誌・週刊誌が10.9回、D)テレビ・ラジオが14.4回である。しかし平均値は、大量にとりあげられている少

表1 メディアへの登場回数

	専門紙 ・業界紙	新聞	雑誌・ 週刊誌	テレビ ・ラジオ
最小値	0	0	0	0
最大値	3,000	4,120	650	1,270
最頻値	0.0	0.0	0.0	0.0
平均値	64.7	60.8	10.9	14.4
平均値の 標準誤差	19.3	24.7	3.8	6.6
標準偏差	267.6	349.9	51.2	92.1
中央値	10.0	5.0	0.0	1.0
N	193	200	184	196

数の団体の値によって引き上げられている。そこで、中央値を見ると、A)専門紙・業界紙が10回、B)新聞が5回、C)雑誌・週刊誌が0回、D)テレビ・ラジオが1回である。全体として団体がとりあげられているメディアは、専門紙・業界紙が主で、新聞、雑誌、テレビ・ラジオなどは少ない。

メディア利用

団体は、メディアをどのような意図で利用しているのだろうか。積極的に自分たちをアピールしようとしているのだろうか、それとも自分たちにマイナスにならないようにすることを眼目としているのだろうか。また団体は、メディアにどのような働きかけ方をしているであろうか。

調査では、前者について、「あなたの団体は、マス・メディアに対して、どのような姿勢で接していらっしゃいますか」という質問文によって、「A 活動目的を達成するため、マス・メディアを積極的に活用している」と「B マス・メディアに否定的な取り上げられ方をされないよう対策をとっている」の2点に分けてたずねている。また後者については、「あなたの団体は、マス・メディアを活用する場合、次にあげる手段や行動をどの程度おこないますか」という質問を用いてたずねている。

図1は、以上の質問に対する団体の回答の平均を示したものである。いずれも、「5 非常に該当する」、「4 かなり該当する」、「3 ある程度」、「2 あまり該当しない」、「1 全く該当しない」として平均を算出した。したがって1が最小値、5が最大値、3が中間となる。

団体がメディアを利用するときの意図は、A マス・メディアの積極活用は3.1、B 否定的な取り上げられ方への対策は2.4である。積極的利用の意図が若干多いが、団体は、全般的に、あまり意識的にメディアを利用していないと言えるであろう。

他方、メディアへの働きかけの方法については、「A 記者会見をおこなう」は2.3、「B 情報を提供する」は3.2、「C 意見広告を掲載する」は1.8、「D 公式に抗議する」は1.7、「E 広告掲載を取引の材料として働きかける」は1.3、「F 非公式な接触を通して幹部に働きかける」は1.4、「G 電話・FAX・電子メール等で意見を表明する」は1.9であった。多くの団体が、マス・メディアに働きかける方法として用いているのはせいぜい情報の提供ぐらいであることがわかる。

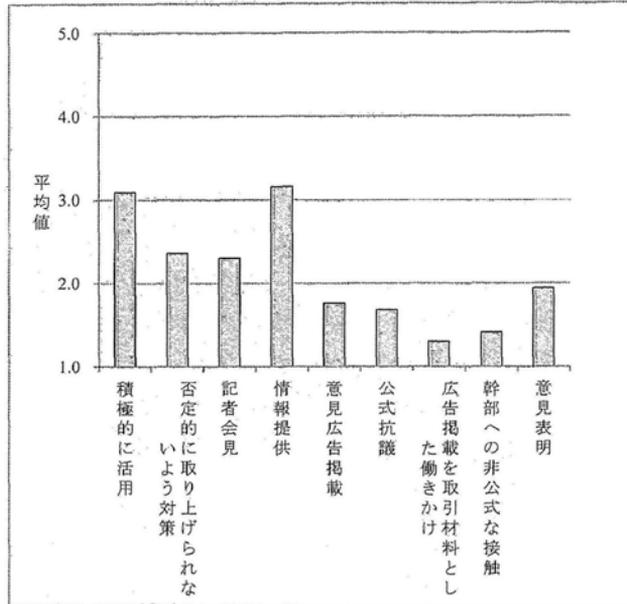


図1 メディアへの働きかけ

メディアへの接触、その有効性

団体は、メディアとどのぐらい接触でき、自らの働きかけがどのぐらい有効だったと考えているのであろうか。調査では、メディアへの接触について、「あなたの団体は、次にあげるメディア関係者とどの程度接触していますか」、働きかけの有効性について、「あなたの団体の権利や利益、意見を主張するうえで、次にあげるメディア関係者への働きかけはどのぐらい有効ですか」という質問を使ってたずねている。そこで、いずれについても、「5 非常に頻繁」、「4 かなり頻繁」、「3 ある程度」、「2 あまりない」、「1 全くない」となるように平均値を算出した。1が最小値、5が最大値、3が中間となる。

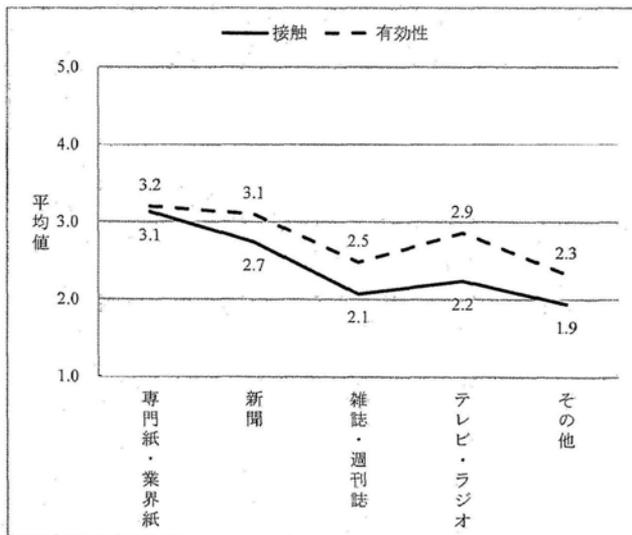


図2 メディア接触と有効性

図2は、その結果を示したものである。実線がメディアへの接触、破線が働きかけの有効性を示している。まずメディアへの接触は、「A 専門紙・業界紙(雑誌も含む)関係者」

は3.1、「B 新聞（全国紙・ブロック紙）関係者」は2.7、「C 雑誌・週刊誌関係者」は2.1、「D テレビ・ラジオ関係者」は2.2、「E その他のメディア関係者」は1.9である。多くの団体が、メディアと接触しておらず、接触する場合にも専門紙・業界紙が中心である。一方、働きかけの有効性は、「A 専門紙・業界紙（雑誌も含む）関係者」は3.2、「B 新聞（全国紙・ブロック紙）関係者」は3.1、「C 雑誌・週刊誌関係者」は2.5、「D テレビ・ラジオ関係者」は2.9、「E その他のメディア関係者」は1.9である。メディアへの接触はそれほど多くないにもかかわらず、どのメディアへの働きかけもある程度有効と考えられているのが興味深い。

（竹中佳彦 筑波大学人文社会系教授）

6 行政機関との関係

非公式な行政接触

調査では、行政機関との関係を様々な角度から質問した。その結果をまとめたのが図1である。項目ごとに、該当する団体の%を示している。

最も多いのは「行政からの相談」（国の行政機関が政策を作ったり、執行する時に、相談を受けたり、意見を求められたりする）の77.2%である。これに「意見交換」（団体や業界の事情について意見交換をしている）の71.6%が続く。行政側が民間組織の持つ情報や意見を重視していることがうかがえる。次に多いのは「政策提言」（政策提言をしている）59.9%、「審議会への委員派遣」（審議会や諮問機関に委員をおくっている）53.3%である。団体が各省庁の政策形成に当事者として関わっていることがうかがえる。

割合が低いのは、出向職員の受け入れや、退職した行政職員へのポスト提供である。また、補助金や助成金を受け取っている団体や、業務を受託している団体も、全体の4分の1程度と多くない。行政から相談を受けたり、相互に意見交換をしたりする団体が多いことに比べると、人や資金などを交換している団体は多くないことを示す結果となった。

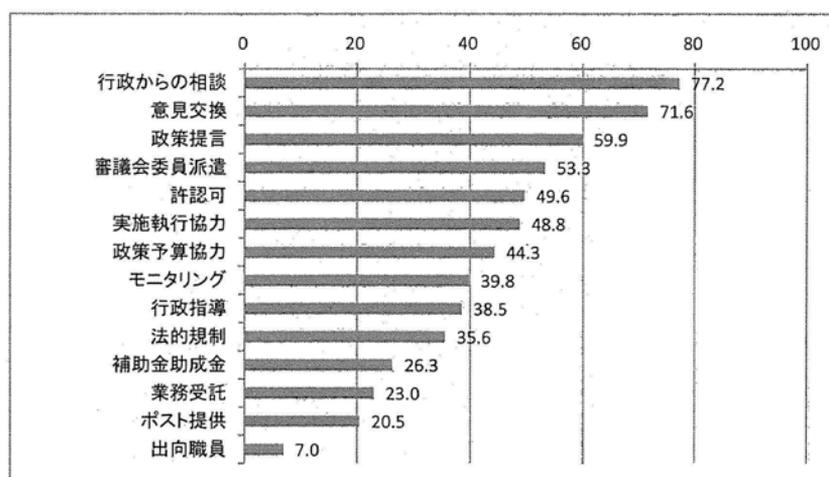


図1 項目別の行政機関との関係 (%)

事業官庁における民間団体との連携

どの行政機関と接触する団体が多いのだろうか。調査では項目ごとに該当する機関を選んでもらった。ここでは、相談を受ける行政機関の内訳を紹介する(図2)。

最多は厚生労働省の42.5%である。経済産業省34.5%、内閣府26.5%、国土交通省23.0%、文部科学省22.6%が続いている。逆に、日本銀行、会計検査院、防衛省、内閣法制局などでは、ほとんど民間組織への相談を行っていない。事業官庁である厚労省や経産省が民間組織と連携しながら政策を運営していることがうかがえる。

また、調査では各行政機関との関係が協調的かどうか、「対立的」を1、「中立」を4、「協調的」を7とする尺度で質問した。数値が高ければ高いほど協調的であることを示す。団体分類ごとに、協調度の最も高い行政機関を示したのが表1である。

平均値をみると、農林水産業団体－農林水産省との協調度が最も高い。行政関係団体－総務省、福祉団体－厚生労働省、専門家団体－厚生労働省が続く。これらに比べると、経済・業界団体－経済産業省や市民・政治団体－内閣府の協調度は相対的に高くない。また、労働団体では労働行政を所管する厚生労働省よりも、国土交通省との協調度が高い結果となった。

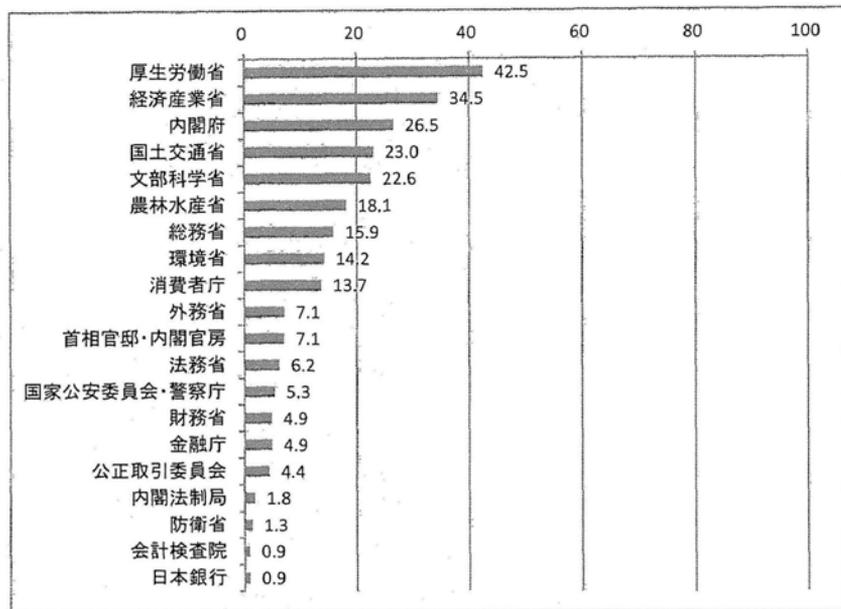


図2 相談を受ける行政機関名 (%)

表1 各団体分類で協調度の高かった行政機関

団体分類－最も協調的な省庁名	平均値	度数	標準偏差
農林水産業団体－農林水産省	6.14	14	1.027
経済・業界団体－経済産業省	5.09	77	1.434
労働団体－国土交通省	4.69	26	1.436
教育団体－文部科学省	5.19	16	1.377
行政関係団体－総務省	5.70	10	1.494
福祉団体－厚生労働省	5.52	40	1.467
専門家団体－厚生労働省	5.41	17	1.583
市民・政治団体－内閣府	4.34	29	0.974
宗教団体－文部科学省	4.88	8	1.126
その他－文部科学省	5.00	6	1.265

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

7 政党との関係

増加した民主党への接触

従来、日本では労働団体や市民団体を除く、多くの団体が自民党と接触、支持してきた。2009年の民主党への政権交代によって、様々な団体は、各党とどのような関係にあるのだろうか。調査では政党支持、政党接触、政党の影響力、政党との政策距離、政党との付き合い方等を質問した。

はじめに、政権交代以前の団体と各党との接触をみてみよう。調査では「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか。現在と2009年の政権交代前について、次の尺度でどの程度の頻度かお示してください」と質問した。政権交代前の政党との接触についても尋ねた。その回答は表1の通りである。

2009年の政権交代前は、自民党との接触が民主党を大きく上回っていた。民主党との接触について、非常に頻繁3.9%、かなり頻繁12.5%、ある程度28.9%となった。他方、自民党をみると、非常に頻繁7.3%、かなり頻繁18.9%、ある程度33.6%となった。民主党とある程度以上の接触をしている団体は、4割程度だった。

2009年の政権交代を受けて、このパターンは大きく変化した。民主党との接触について、

表1 政権交代前後の各団体の政党接触

A. 政権交代前						
	非常に頻繁	かなり頻繁	ある程度	あまりない	全くない	N
民主党	3.9	12.5	28.9	23.0	31.6	256
自民党	7.3	18.9	33.6	12.7	27.4	259
公明党	1.2	7.5	26.4	22.0	42.9	254
共産党	1.6	3.2	13.1	15.1	67.1	252
社民党	1.2	7.1	16.6	17.4	57.7	253
みんなの党	0.0	0.8	13.3	23.0	62.9	248
国民新党	0.4	1.2	13.3	23.3	61.8	249
その他	0.0	1.1	11.1	12.2	75.6	90
B. 政権交代後						
	非常に頻繁	かなり頻繁	ある程度	あまりない	全くない	N
民主党	9.5	20.9	31.9	12.9	24.7	263
自民党	2.7	11.8	35.4	20.5	29.7	263
公明党	0.8	6.2	27.0	24.3	41.7	259
共産党	1.6	3.5	12.1	16.4	66.4	256
社民党	1.2	8.2	14.4	18.7	57.6	257
みんなの党	0.0	1.2	14.1	22.7	62.0	255
国民新党	0.4	1.6	14.5	23.8	59.8	256
その他	0.0	1.1	10.0	13.3	75.6	90

非常に頻繁 9.5%、かなり頻繁 20.9%、ある程度 31.9%となった。接触頻度が「3. ある程度」以上を基準にする、民主党と接触する団体は6割に上昇した。他方、自民党をみると、非常に頻繁 2.7%、かなり頻繁 11.8%、ある程度 35.4%となった。約25%の団体は、自民党との接触を交代前よりも減少させた。全体としても、民主党は最も多くの団体と接触している。

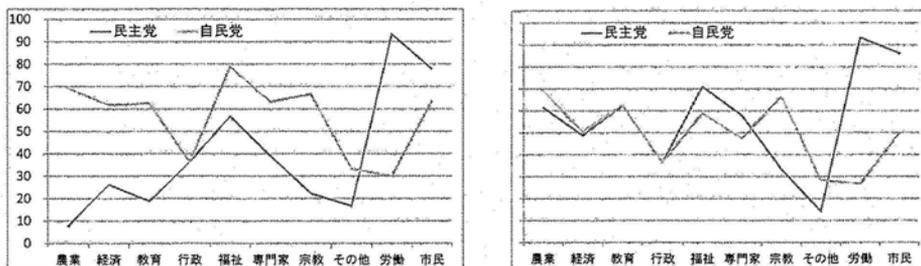


図1 政権交代前（左）と後（右）の各団体の民主党、自民党接触

註) 数値は「3. ある程度」以上の接触をしている団体の割合

図 1 (前頁) は、団体の分類別の民主党、自民党接触割合を示している。ここでは、「ある程度」以上の接触をしている団体の割合である。例えば、政権交代以前、民主党と接触している農業団体は、7%だった。他方、政権交代後を見ると、61%の農業団体が民主党と接触している。図からも明らかのように、農業、経済、福祉、専門家団体は、民主党との接触頻度を高めたことがわかる。

政党支持、政策一致、影響力

調査では、「あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党の政策は、あなたの団体の考えとどの程度一致していますか。次の尺度でお示してください」という質問を設けた。結果は表 2 にまとめている。

政策の一致度合いでは、民主党、自民党の分布に差はない。「3. ある程度」以上を基準とすると、両党とも 7 割近い団体と政策の一致があり、各分野の団体と関係を形成している。ただし、農業、経済団体では自民党の一致度合の方がやや高く、労働団体は民主党との一致度合が圧倒的に高い状態である。民主党、自民党との政策の一致度合いを比較すると、民主党の方がより一致する団体が約 20%、逆に自民党の方がより一致する団体が約 17% であり、民主党と自民党に大きな差はなかった。

表 2 政党との政策一致度合い、政党支持、影響力評価

政策の一致度合い	ほぼすべて一致	かなりの程度一致	ある程度	あまり一致せず	ほとんど一致せず	N
民主党	1.3	20.2	48.4	22.0	8.1	223
自民党	2.7	19.4	44.6	21.6	11.7	222
公明党	1.4	9.4	53.3	23.1	12.7	212
共産党	2.0	11.4	30.3	27.9	28.4	201
社民党	0.0	14.3	38.4	28.1	19.2	203
みんなの党	0.0	1.5	50.5	27.5	20.5	200
国民新党	0.0	3.5	46.5	31.3	18.7	198
その他	0.0	4.8	50.0	19.4	25.8	62
政党支持	非常に強く支持している	かなり強く支持している	ふつう	あまり支持していない	全然支持していない	N
民主党	4.3	16.2	55.3	6.4	17.9	235
自民党	3.4	14.9	52.3	8.9	20.0	234
公明党	0.4	3.8	54.9	14.0	24.7	230
共産党	0.9	1.7	44.3	12.8	37.9	229
社民党	0.0	8.5	48.1	13.2	28.5	231
みんなの党	0.0	0.9	55.3	15.3	26.8	231
国民新党	0.4	1.7	54.9	14.5	26.8	231
その他	0.0	1.3	27.2	2.1	15.3	108
政党影響力	非常に強い	かなり強い	ある程度	あまりない	全くない	N
民主党	13.3	31.0	32.7	11.3	11.7	248
自民党	3.2	25.5	39.3	17.4	14.6	247
公明党	1.6	11.5	44.0	23.9	18.9	243
共産党	0.4	2.1	23.7	37.7	36.0	236
社民党	0.4	4.6	23.1	39.9	31.9	238
みんなの党	0.0	1.3	26.3	41.1	31.4	236
国民新党	0.4	0.8	24.5	42.6	31.6	237
その他	0.0	1.2	25.6	34.9	38.4	86

次に、「あなたの団体と各政党との関係についておたずねします。各政党に対するあなたの団体の支持の程度は、どれ位でしょうか。次の尺度でお示してください」と質問した。政党支持も民主党と民主党の分布に差はない。「3. ある程度」以上を基準とすると、7割以上の団体が双方の政党を支持している。ただし、農業、経済団体では自民党が支持される割合がやや高く、労働団体は民主党を支持する割合が圧倒的に高い傾向にある。表にはないが、民主党、自民党への支持を比較すると、自民党よりも民主党をより強く支持する団体は約16%、その逆の団体は約14%、両党を同じ程度に支持する団体が約15%だった。

最後に、「あなたの団体が関連する政策について、次にあげる政党は、どの程度の影響力を持っていると思いますか。次の尺度でお示してください」と質問した。政党影響力の点では、民主党が自民党をわずかに上回った。「3. ある程度」以上を基準にすると、民主党に影響力があるとする団体は約75%、自民党のそれは約70%だった。表には示していないが、どの団体分類でも民主党の影響力評価が自民党と並んだ。さらに、民主党と自民党の影響力評価を比較すると、自民党よりも民主党が強いと評価する団体が約33%に対して、逆に自民党が強いと評価した団体は約6%、民主党と自民党が対等とした団体は約27%だった。

(濱本真輔 北九州市立大学専任講師)

国政選挙における候補者支援

政党との関係として、2009年衆議院選挙と2010年参議院選挙(選挙区、比例区)で、「各政党の候補者を支持あるいは推薦しましたか」という質問も設けた。回答では、「組織として支持、推薦を決定した」と「組織としては支持、推薦しなかったが、選挙活動を支援した」のいずれかを選択した割合を合計すると、民主党が最も多く、自民党、社民党、国民新党、公明党という順番になった。このうち、民主党と自民党が全体の2割以上を占めた。

そこで、2党の候補者に対する態度を団体分類別に示したのが図2である。民主党が野党だった09年総選挙に比べて、与党となった10年参院選では、民主党(左)への専門家団体や宗教団体の支持が増え、自民党(右)への支持が減少していることがわかる。

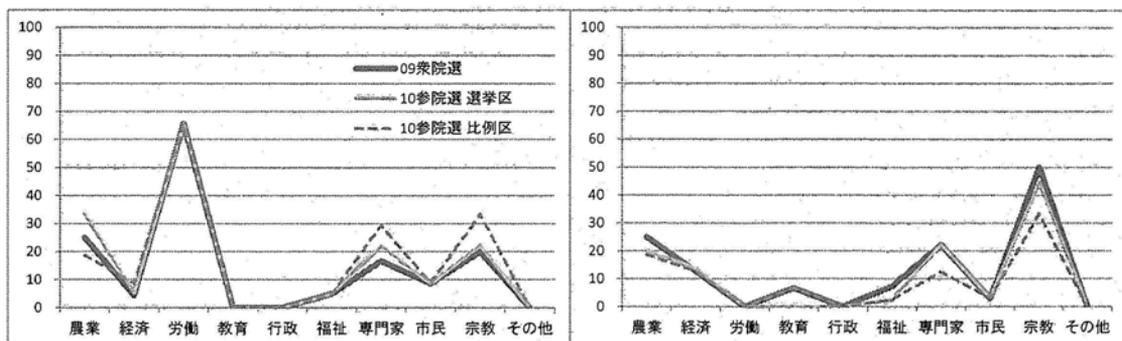


図2 国政選挙時の民主党、自民党候補者に対する支持・推薦・支援

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

8 団体の政策活動

政策に対する態度

団体は、政策に対してどのような態度を有しているのでしょうか。団体の政策に対する態度を、近年決定された政策、政策争点一般から見てみよう。

近年の政策決定に対する意見

まず近年決定された政策に対する団体の意見を平均値で捉えてみよう。調査では、「2000年以降現在にいたるまでの間に、大きな問題になったと考えられるテーマ」として、以下に対する団体の態度をたずねている。

- 社会保障財源としての消費税率引き上げ（2012年、一体改革大綱閣議決定）
- 環太平洋パートナーシップ協定（通称 TPP）締結交渉への参加（2011年）
- 農業者戸別所得補償制度の本格的な実施（2011年）
- 平成23年度税制改正大綱における法人税率の引き下げ（2010年）
- 子ども手当の創設（2010年）
- 日本国憲法の改正手続きに関する法律（通称 国民投票法）制定（2007年）
- 公益法人制度改革（2006年、制度移行は2008年）
- 郵政民営化法の可決（2005年、日本郵政公社の解散は2007年）
- 国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直し（2004年、いわゆる三位一体の改革）
- 年金制度改革（2004年、マクロ経済スライドの導入など）
- 労働者派遣法の『物の製造業務』への適用（2003年）
- 介護保険制度の創設（2000年）

これらのすべてについて、「5 賛成」、「4 やや賛成」、「3 どちらともいえない」、「2 やや反対」、「1 反対」として平均値を求めた。したがって1が最小値、5が最大値、3が中間となる。

図1はその結果を示したものである。「労働者派遣法の『物の製造業務』への適用」と「介護保険制度の創設」を除き、平均値は2.9～3.2である。言い換えれば、団体は、ほとんどのテーマに対して賛成でも反対でもない。ただ、労働者派遣法の「物の製造業務」への適用は2.7で反対意見がやや多く、介護保険制度は3.5で賛成意見が多い。

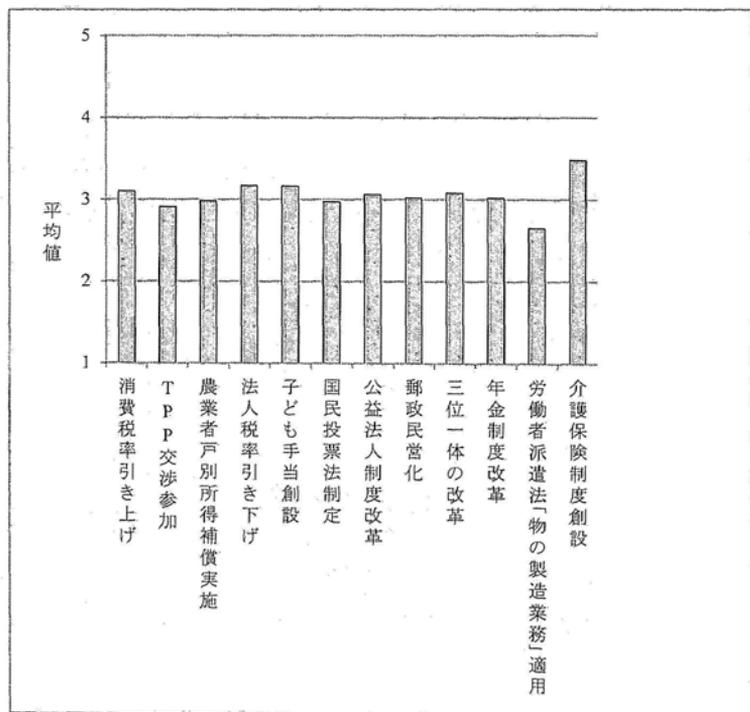


図1 近年の政策決定に対する団体の意見

政策争点一般に対する態度

調査には、以下の質問文に対する団体の賛否をたずねる質問も設けているので、それに対する態度も平均値で見てもいいことにしよう。

- A 政府の主要な課題は、国民間の所得格差是正だ
- B 年金や老人医療などの社会福祉は財政が苦しくても極力充実するべきだ
- C 政府は国内産業の空洞化を回避する措置をもっととるべきだ
- D 日本は外国人労働者をもっと受け入れるべきだ
- E 労働力の需給調整のために非正規労働者が増大するのはやむを得ない
- F 経済活動に対する国家の関与は、少なければ少ないほどよい
- G 原子力産業は今後も推進していくべきだ
- H 政府は学校教育の問題にもっと関与すべきだ
- I 日本は懸案の諸問題にかかわらず中国ともっと親しくするべきだ
- J 日本は防衛力をもっと強化するべきだ
- K 日米安保体制は今まで通り維持していくべきだ
- L 今の憲法は時代に合わなくなっているので改正するべきだ
- M 公務員や公営企業労働者の争議権は法律によって認められるべきだ
- N 市民の政治参加はますます拡大していくべきだ
- O 二大政党による政権交代があることは望ましい

これらのすべてについて、「5 賛成」、「4 やや賛成」、「3 どちらともいえない」、「2 やや反対」、「1 反対」として平均値を求めた。図2はその結果を示したものである。団体は、

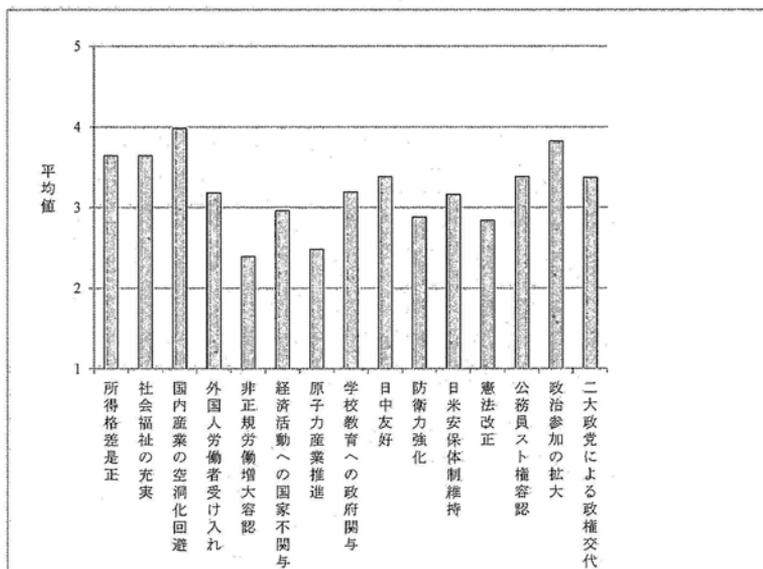


図2 政策争点に対する団体の態度

C. 国内産業の空洞化の回避措置 (3.98)、N. 政治参加の拡大 (3.82)、A. 所得格差の是正 (3.64)、B. 社会福祉の充実 (3.64)、I. 対中親善 (3.38)、M. 公務員の争議権の容認 (3.38)、O. 二大政党による政権交代 (3.37) に賛成している。これに対して、E. 非正規労働者の増大 (2.39)、G. 原子力産業の推進 (2.48)、L. 憲法改正 (2.84)、J. 防衛力強化 (2.88) には反対している。保守的な意見には反対意見が、リベラルな意見には賛成意見が多い傾向があるようである。

イデオロギー

個々の市民の政策争点に対する態度には一貫性があり、それはイデオロギーによって統合されている。団体の態度にもイデオロギー的傾向があると考えられる。そこで団体は、どのようなイデオロギー的立場にあるのか、また政党のイデオロギー的立場をどのように捉えているのかについて見てみよう。

調査では、「政治に関してときどき、保守的とかリベラル（進歩的）とかいう言葉が使われることがあります。あなたの団体や各政党の政治的な立場は、下の番号で示すとしたら、どれにあたりますか」として、0 をリベラル、10 を保守的とする 11 段階尺度を示し、「A あなたの団体」、「B 民主党」、「C 自民党」、「D 公明党」、「E 共産党」、「F 社民党」のそれぞれを位置づけてもらった。

図 3 は、自身の団体の自己位置づけと、調査対象政党の位置付けを平均値で示したものである。団体の自己位置づけの平均は 4.86 であった。中間は 5 なので、平均的な団体は、自分たちを中間に位置づけている。しかし団体は、自民党を 6.85 と保守的だと捉え、社民党を 3.37、共産党を 2.75 と左寄りだと見ている。また公明党は 5.95 とやや保守的だとされており、団体は、各政党をイデオロギー尺度上に位置づけることができる。ただし民主党は 5.01 とされており、イデオロギー的に右寄りとも左寄りとも見られていない。

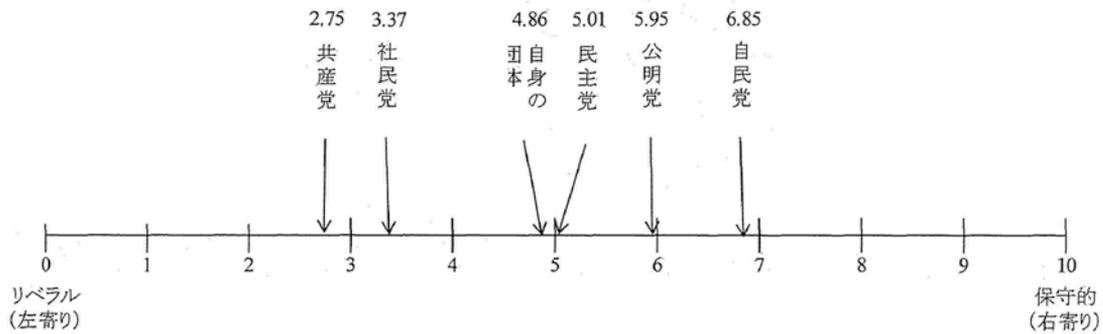


図 3 団体による政党のイデオロギー尺度上の位置の平均値

(竹中佳彦 筑波大学人文社会系教授)

政策形成過程への働きかけ

2009 年に政権交代を実現した当時、民主党は従来の自民党政権下での政策決定システムの変革を試みた。各省庁に政策会議を設け、与党の政策調査会を廃止し、政府と与党の一体化を目指した。その一方で、党では陳情への対応を党の幹事長室に一元化した。政府に対する社会からの要望は各種の団体を通して伝えられる。政権交代に伴って政策決定システムが変わる中、団体の政府への働きかけはどのように変化したのだろうか。

政府に働きかける団体数は変化せず

表 1 は、税制改正と予算編成に対する団体からの働きかけが、政権交代の前後で変化したかどうかを示している。縦軸に政権交代前における働きかけの有無を並べ、横軸に政権交代直後における働きかけの有無を示している。

政権交代の前後で対応が変化した団体は全体の 5%ほどである。税制改正では「なし→あり」0.4% (1 団体)、「あり→なし」3.5% (10 団体) である。予算編成では「なし→あり」1.8% (5 団体)、「あり→なし」2.8% (8 団体) である。この他の団体は、政権交代の前後で対応に変化はない。

政権交代前	政権交代直後		予算編成	
	なし	あり	なし	あり
なし	59.9	0.4	53.7	1.8
あり	3.5	36.3	2.8	41.7
合計	63.4	36.6	56.5	43.5

政府主導の税制改正、政府・与党主導の予算編成

しかし、働きかけ先をみると政権交代の影響がうかがえる。図1に示したのは、表1(前頁)で働きかけ「あり」と回答した団体のうち、「中央省庁の政務三役」(大臣、副大臣、政務官)、「中央省庁の官僚」、「与党」それぞれに働きかける団体の割合である。

政権交代前と政権交代直後の割合を比較すると、大きな変化が生じているのは与党と政務三役である。与党に対しては予算編成において12.9ポイント増加した。政務三役に対しては税制改正で15.7ポイント、予算編成で10.7ポイント増加した。他方、官僚に働きかける団体の割合は、政権交代の前後であまり変わっていない。政権交代に伴う政策決定システムの変化は、与党や政務三役への働きかけの増加という影響をもたらしたと言える。

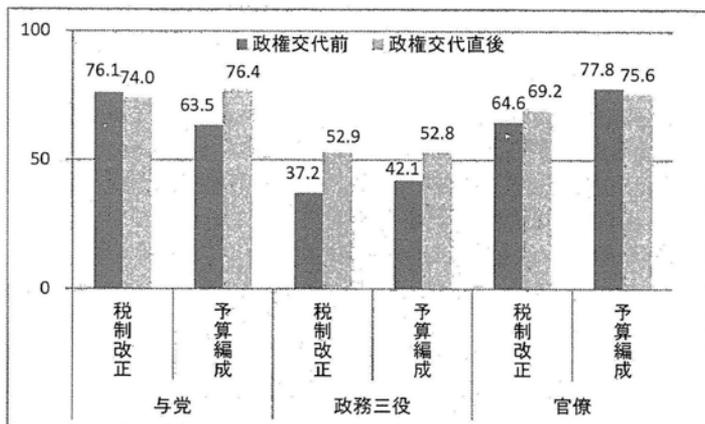


図1 税制改正、予算編成に働きかける際の相手方

政策決定への影響

では、政府への働きかけは、政策決定にどれほどつながっているのだろうか。ここでも政権交代に伴う変化を確認してみたい。

表2 政策の修正や阻止、実施経験の有無

	民主党政権		自民党政権	
	政策の修正や阻止 なし	あり	政策の実施 なし	あり
民主党政権	70.1	6.1	65.1	10.0
自民党政権	11.1	12.6	8.0	16.9
合計	81.2	18.8	73.2	26.8

表3 政策の修正や阻止、実施経験が変化した団体の内訳

	修正や阻止		実施	
	なし →あり	あり →なし	なし →あり	あり →なし
農林水産業	1	0	1	1
経済・業界	0	11	4	9
労働	8	3	9	1
教育	0	2	0	1
行政関係	0	2	0	0
福祉	2	4	5	3
専門家	2	0	3	2
市民・政治	2	5	4	3
宗教	0	2	0	1
その他	1	0	0	0
合計	16	29	26	21

表2は、自民党連立政権下と民主党連立政権下において、政策に影響を与えた経験を持つ団体の割合を示している。「政策の修正や阻止」を例にとると、政権交代の前後で「なし」が70.1%であり、残りの約3割は政策を修正や阻止させた経験を持つ。そのうち、前後両方で「あり」は12.6%であり、残りの約18%は自民党政権か民主党政権のいずれかのみで「あり」となっている。「政策の実施」でも、ほぼ同様の傾向を示している。政策の修正や阻止、実施経験の有無は、政策に与える影響力の指標となる。したがって、政権交代の前後で影響力を持つ団体の変化が生じたと考えられる。

では、どのような団体の影響力に変化が生じたのだろうか。表3は、政権交代の前後で経験に変化があった団体の内訳である。「なし→あり」をみると、「修正や阻止」「実施」のいずれも労働団体が最多である。「あり→

なし」の数をみると、経済・業界団体が最多である。この結果は、政権交代が団体の政治

的影響力にも影響を与えた可能性を示唆していると言えよう。

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

9 民主党および歴代政権への評価

最後に、民主党政権への評価をまとめる。2009年の総選挙で政権を獲得し、東日本大震災への対応を担当した民主党政権は、どのように評価されているのだろうか。

大きかった期待、残った不満

図1は、政権交代当時の民主党への期待度と、調査時点(2012年5月～8月)での民主党政権への満足度を示している。

期待度をみると、7割以上の団体が民主党政権に期待を寄せていた(非常に期待していた10.2%、かなり期待していた24.2%、ある程度41.0%)。しかし、満足度をみると、5割以上の団体が不満であることがわかる(やや不満23.9%、不満30.2%)。

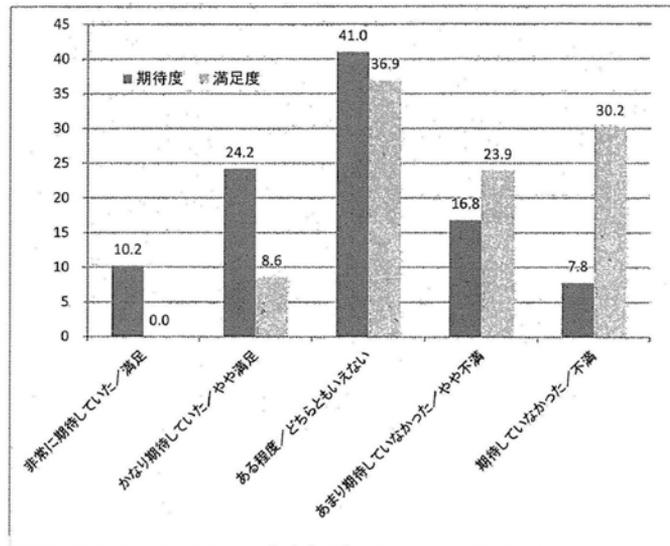


図1 民主党への期待度と満足度

野田政権への評価

次に、歴代政権の中での民主党政権の評価をみてみよう。調査では、民主党政権で首相を務めた野田佳彦、菅直人、鳩山由紀夫を含む、8人の歴代政権に対する評価を質問した。選択肢は、「0 全く評価していない」「5 どちらともいえない」「10 非常に評価している」とする10点満点である。

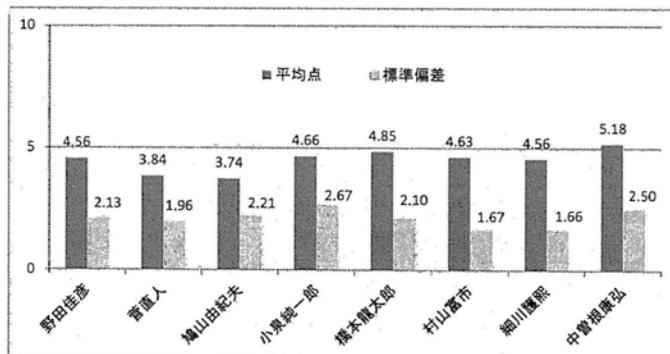


図2 歴代政権に対する評価

平均点をみると、民主党政権の中で最も評価が高いのは野田佳彦政権の4.56点である。これは、歴代各政権の中では細川護熙政権に対する評価と同水準となっている。

歴代政権の中では中曽根政権の評価が最も高く、橋本政権、小泉政権、村山政権が続く。いずれも民主党政権を上回っている。ただし、回答傾向のばらつきを示す標準偏差をみると、小泉政権、中曽根政権で他の政権に比べて高くなっている。標準偏差は、数値が大きければ大きいほど回答傾向のばらつきが大きいことを意味する。改革を掲げた政権への評価が分かれていることがうかがえる。

(久保慶明 筑波大学人文社会系助教)

編著者 辻中 豊 (Yutaka Tsujinaka)

1954年 大阪生まれ

1981年 大阪大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得、1996年 京都大学博士(法学)。

現職 筑波大学人文社会系教授、筑波大学学長特別補佐。

Tel: 029-853-6289 Fax: 029-853-7454

E-mail: yutaka-tsujinaka.fu@u.tsukuba.ac.jp

主要著書

『戦後日本の圧力団体』(共著) 東洋経済新報社、1986年。

『利益集団』東京大学出版会、1988年。

Defending the Japanese State (with Peter J. Katzenstein), East Asia Program, Cornell University, 1991.

『ネオ・コーポラティズムの国際比較:新しい政治経済モデルの探索』(共著) 日本労働研究機構、1994年。

Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan (with David Knoke, Franz Urban Pappi, and Jeffrey Broadbent), University of Cambridge Press, 1996.

『日本の政治』(共著) 有斐閣、初版:1992年 第2版:2001年。

『現代日本の市民社会・利益団体』(編著) 木鐸社、2002年。

“From Developmentalism to Maturity: Japan's Civil Society Organizations in a Comparative Perspective,” In *The State of Civil Society in Japan*, eds. Frank Schwartz and Susan Pharr. Cambridge University Press, 2003, pp.83-115.

『現代韓国の市民社会・利益団体:日韓比較による体制移行の研究』(共編著) 木鐸社、2004年。

『現代日本の自治会・町内会:第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』(共著) 木鐸社、2009年。

『ローカル・ガバナンス:地方政府と市民社会』(共編著) 木鐸社、2010年。

『現代社会集団の政治機能:利益団体と市民社会』(共編著) 木鐸社、2010年。

『政治学入門:公的決定の構造・アクター・状況』(放送大学教材9) 放送大学教育振興会、2012年。

『現代日本のNPO政治:市民社会の新局面』(共編著) 木鐸社、2012年。

“Civil Society and Social Capital in Japan,” In *International Encyclopedia of Civil Society*, eds. Anheier, H. and T. Stefan. Springer, 2010, pp. 252-259.

編集担当者

久保 慶明 (Yoshiaki Kubo) 琉球大学法文学部准教授

編集助手

大倉 沙江 (Sae Okura) 竜 聖人 (Masato Ryu) 和嶋 克洋 (Katsuhiko Wajima)

筑波大学大学院博士課程

第四次 団体に関する調査 報告書

2014年3月30日

編著者 辻中豊 / 発行者 辻中豊

発行所 筑波大学 (〒305-8571 茨城県つくば市天王台1-1-1)

Tel: 029-853-6289 Fax: 029-853-7454

印刷所 (株)いなもと印刷 (〒300-0007 茨城県土浦市板谷6丁目28-8)

Tel: 029-826-1221 Fax: 029-826-1080