

利益団体の協力関係と影響力

丹 羽 功

利益団体についての研究は、政治過程における団体の活動（ロビイング）を対象にすることから始まった。その後1960年代には団体の形成と維持の問題に理論上の関心が向くことで、団体内部の過程が研究対象に追加された⁽¹⁾。これら2つの研究対象に加えて、政治過程・社会過程における利益団体の配置や団体相互の関係が研究のテーマとして存在する。

D. トルーマンは、社会の中で他の集団に対して要求を行っていく集団として利益集団を定義し、その中で政治過程において活動を行うものを政治的利益集団と定義している⁽²⁾。このように集団理論では、利益集団は社会レベルと政治過程レベルの2つのレベルで存在し、社会レベルでの集団の行動や紛争の延長上に政治過程レベルの活動があると考えられている。また社会レベルにおける利益集団相互の関係や配置状況は集団活動の基礎構造としての性格も持ち、政治過程における利益集団の活動を規定し方向付けているということもできる。

本稿では社会領域における利益団体の関係についてその研究動向を検討し、日本の団体についてのサーベイデータの分析を行う。データの分析では主として団体間の協力関係を、団体の活動状況や影響力と関連づけて検討する⁽³⁾。

1. 利益団体の関係構造

特定の争点や政策領域について、利害や関心を持つ利益団体は1つではなく複数存在するのが通常である。類似した政策領域や争点に関与する団体の間には利益の共通性や対立が存在し、それに基づいて団体間に共通の目標をめぐる協力が生じたり、政策の費用や便益をめぐる対立が生じたりする。集団理論は特定の問題をめぐって多数の集団による影響力が競合し、その結果として公共政策が形成されると考えているので、利益団体の活動として他の団体との合従連衡や競争・対立は当然に存在することになる。ただし協力と対立は、前者が行為の意図的な調整を必要とするのに対し、後者は単純に態度の相違の結果として生じるといったように、異なった性格を持つ行為である。このために協力と対立について、項を分けてそれぞれ検討したい。

(1) 利益団体の協力関係

協力関係は複数の団体の間での行為の調整であり、そこには共通の利益に関わる相互作用と決定が存在する⁽⁴⁾。協力は意図的に形成された行為であり、行為の組織化が介在しているために、一度形成されると慣性が働き変化しにくいという特徴を持っている。

同一の争点について、共通した利害を持つ複数の団体が互いに交渉のないままに活動する場合もあるが、同じ目的を共有する団体が協力することにはいくつかの利点がある。具体的には団体が単独で活動する場合と比較して、影響力の面で有利である、活動のコストを下げ団体のリソースを節約できる、より多くの標的に働きかけることが可能になる、といった利点がある⁽⁵⁾。関係する団体が多く複雑な争点や政策領域ほど、団体間の協力

が必要でありまた効果もあると考えられる。

ただしこうした協力関係がどの程度生じやすいのかについては見解が分かっている。団体が潜在的なメンバーや支持者にアピールし存続していくためには独自の領域を確保し、他の団体との差別化を行う必要があるが、協力を行うことは団体の独自性を損ない、メンバーやリソースを集める上でマイナスであるという説が一方に存在する。他方で団体の数的な増殖によって単独での活動の効果が低下し、目標を実現するためには他の団体との協力がより重要になっているという主張も存在する⁽⁶⁾。どちらの説がより事実を反映しているかは明確ではないが、団体の協力関係に注目が集まり、研究の直接の対象となるのは近年になってからのことである。

利益団体の協力について考える枠組は、ルーミスによって提示されている。ルーミスは利益団体が協力して活動することはアメリカの歴史上つねに観察されてきたとしながらも、協力関係は近年になってより発達してきていると主張する。そのうえで協力関係を、①協力関係が存在する問題の数と協力の持続性、②政策過程のどの段階で協力が生じるか、③協力が存在する争点の種類、④協力を媒介するアクターの種類、の4つの角度から検討し、類型化を試みている⁽⁷⁾。

これらのうち、現実の団体の行動をみる場合に利用しやすいのは第1の角度からの類型化であろう。団体間の協力は、①単一の問題に関わるのか複数の問題にわたるのか、②協力関係が存続するのは短期間か長期間か、によって分類することが可能である（図1）。

協力関係の各類型は以下の通りである。第1の類型として、単一の問題に関わる短期的な協力があり、「アドホック—単一目的型 (ad hoc cause)」と分類される。異なった領域で活動している複数の団体がある争点に関して共通の利益を持つ場合に、継続的な関係を想定しない協力関係が発生する。この形態は争点ごとに形成される団体間の短期間の連合としてアメリ

力の立法過程において頻繁に登場する。第2の類型として、短期的ではあるが複数の問題に関して協力関係が生じる場合があり、「アドホック—複数目的型 (ad hoc complex)」と分類される。これは体系的な制度改革が行われるような時期にみられる協力の型であり、協力関係の各形態の中では最も例が少ない。第3の類型として単一の問題に関わる長期的な協力関係があり、「単一目的—連合型 (cause coalition)」と分類される。類似した利益に基づいて組織化されている複数の団体は、それぞれの行動が将来の関係にどのように影響するかに注意しながら継続的な協力関係を形成する場合がある。第4の類型は複数の問題に関わる長期的な協力であり、「複数目的—連合型 (complex coalition)」と分類できる。似たような社会的背景を持つ団体は複数の問題で利益を共有し、継続的な協力関係を発達させる場合がある。アメリカの場合によく知られているのは、公民権団体の間で1950年代以降少数派の権利に関わる問題全般での協力関係が持続していることである。また各分野における頂上団体の存在自体が、団体間の継続的・包括的協力が制度化されたものであるということもできる⁽⁸⁾。

これらの四種類の関係の中で、最もよく観察されるのは第1の類型のアドホック—単一目的型の協力である。ただし団体間の協力について体系的な調査を行ったフラによれば、一時的な協力に比べて継続的な協力関係を

		関係の持続性	
		短期的	継続的
問題の数	単一	アドホック—単一目的型の協力	単一目的—連合型の協力
	複数	アドホック—複数目的型の協力	複数目的—連合型の協力

出典：Loomis 1986, p. 262

図1 利益団体の協力関係の類型

形成するのはより困難であるが、多くの団体は他の団体との継続的な協力関係を持つことを望ましいと認識しているという⁹⁾。

(2) 利益団体の対立関係

協力関係が複数の団体による意図的な行為であるのに対して、対立関係は異なった利益や目標を持った団体の行為の結果であり、単なる事実ないし状態にすぎない。しかしながら対立関係が利益団体の間に存在するという場合に、2つのやや異なった状況が考えられる。1つはある争点をめぐって複数の団体間にその問題に限った利益や目標の不一致があり、一度限りの対立が生じている場合である。もう1つの場合は特定の領域・複数の争点で団体間の対立が持続的・固定的に存在するような場合である。後者の場合には、団体間の対立が構造的なものとなっていることができる。

集団理論では政治過程全体の中での集団の関係は可変的・流動的であり、問題や争点をめぐって多数派の組み合わせが変わる（あるいは意図的に変えることができる）と考えられている。このために対立関係も個々の問題や争点との結びつきの中でしか存在しないものとしてとらえられる。しかし政治過程を全体としてみた場合に集団・団体間の関係が可変的であったとしても、それぞれの団体が特定の政策・争点に関して持つ利益はどちらかというところでは固定的である。このために政策領域を単位として団体間には構造化された対立が存在することになる。利益団体の対立関係が関心の対象になる場合は、主にこの構造化された対立についてである。

(3) サーベイ調査による研究

団体間の協力や対立を明らかにするためにはサーベイ調査による必要がある。アメリカの場合には、利益団体の活動全般についてのサーベ

イの中で団体間の関係を調査するような研究が1980年代に行われたが、その後は主として争点や政策領域を単位とした調査が行われている⁽¹⁰⁾。ベントレー以降の集団理論では、何らかの社会的な属性を共有する集団を利益集団とみなすのではなく、特定の政策や問題に対する態度を共有する個人の集合を利益集団としてとらえている⁽¹¹⁾。争点・政策領域を単位とした調査は、利益団体政治の全体像を把握するという点では不完全であるものの、集団理論による概念化に沿ったものであるという利点を持つことができる。

ソールズベリーらは農業・医療・エネルギー・労働の4つの政策領域を対象として、利益団体の協力と対立についての調査を行っている。調査対象のうち協力相手が存在する団体は89.9%、他の団体との対立を経験した団体が74.8%であり、大半の団体が他の団体と協力・対立関係にあるという結果となった⁽¹²⁾。また個別的な業界団体は狭い範囲の利益を持ち他のアクターとの対立を回避しようとするのに対して、特定のセクター全体を代表する頂上団体はより一般的な目標を追求し、団体間の紛争を生み出す主要な原因となっていることが示された⁽¹³⁾。

これに対して日本における団体調査は利益団体政治の全体像を把握しようという方向性を持っており、調査対象は政策領域によって限定されていない。日本におけるサーベイ調査は1980年に実施された「第1回圧力団体調査」に始まるが、この調査では協力関係の発達し組織化された形態として「連合」という用語が提示されている⁽¹⁴⁾。このことから調査では様々な協力の形態の中でも構造的な協力関係が主な関心の対象となっていたと思われる。調査の方法として第1回団体調査では、各団体に対して協力関係・対立関係にある団体を3つまで尋ね、協力を行っている問題や事項について質問している。第2回団体調査と第3回団体調査では質問に際して主要な利益団体を列記し、それらとの協力関係（第2回団体調査について

は対立関係も)の有無を質問するという形式がとられた。

第1回団体調査では利益団体の協力と対立の関係の検討を通じて、多くの団体は対立相手に遭遇することなしに活動を行っていることが発見された⁽¹⁵⁾。また「保守・革新の政党に系列化された団体構造」という伝統的な理解に加えて、保革の政党別系列を横断して「大企業労使連合」が分配政策・行政改革をめぐって形成され、それらに属する団体と保守系列の内部の「政策受益団体連合」とが対立関係にあることが示された⁽¹⁶⁾。1994年に行われた第2回団体調査では、そのような構造が基本的に持続しているものの、大企業労使連合の基盤が狭隘化する一方で、政策受益団体連合の中心として地方政府団体の存在が重要となっていることが観察された⁽¹⁷⁾。これらの結果をふまえて、以下の部分では2003年に行われた第3回団体調査の結果を分析する。

2. 第3回団体調査からみた利益団体の協力関係

第3回団体調査は2003年6月から2004年6月にかけて実施された。調査は団体の代表者に対する質問という形式をとり、235団体からの回答を得た。このうち第1回調査から連続して対象となっている団体は121である。

まず調査結果からみた利益団体の活動状況を概観したい。全団体の85.1%が行政に要求・相談を行っており、54.5%が政党・政治家に要求・相談を行っている(表1)。また行政との関係をまとめたものが表2であり、助力を期待できる議員の有無についての回答が表3である。過去の調査と比較すると、団体と政党・政治家の間関係は弱くなっている一方で、行政と団体の関係には大きな変化はみられない⁽¹⁸⁾。ただし予算編成への働きかけを行う団体の比率は第1回調査から徐々に減少している(表4)ので、分配的な便益を求めるような活動は減少する傾向にあるとも考えら

表1 利益団体の政治活動

		1980	(%)	2003	(%)
行政に要求・相談	あり	245	97.2	200	85.1
	なし	6	2.4	34	14.5
	NA	1	0.4	1	0.4
政治家に要求・相談	あり	179	71.0	128	54.5
	なし	73	29.0	104	44.3
	NA	0	0.0	3	1.3

表2 利益団体と行政との関係

		1980	(%)	1994	(%)	2003	(%)
政策決定に協力	あり	165	65.5	151	61.1	149	63.4
	なし	84	33.3	93	37.7	83	35.3
	NA	3	1.2	3	1.2	3	1.3
業界事情の交換	あり	200	79.4	204	82.6	205	87.2
	なし	49	19.4	40	16.2	28	11.9
	NA	3	1.2	3	1.2	2	0.9
審議会に委員を送る	あり	171	67.9	156	63.2	140	59.6
	なし	49	31.3	90	36.4	93	39.6
	NA	2	0.8	1	0.4	2	0.9
退職後ポストを提供	あり	47	18.7	73	29.6	67	28.5
	なし	202	80.2	172	69.6	166	70.6
	NA	2	1.2	2	0.8	2	0.9

表3 団体が助力を期待できる議員の有無

	1980	(%)	2003	(%)
いる	209	82.9	158	67.2
いない	42	16.7	75	31.9
NA	1	0.4	2	0.9

表4 予算編成への働きかけ

	1980	(%)	1994	(%)	2003	(%)
ある	194	77.0	157	63.6	126	53.6
ない	58	23.0	89	36	103	43.8
NA	0	0.0	1	0.4	6	2.6

れる。利益団体の政治過程における活動は、過去の調査と比べてやや活発でなくなっているが、それでも大多数の団体は何らかの形で政治・行政に対して活動を行っているといえる。

第3回団体調査における協力関係についての調査では、日本の主要な利益団体（98団体）を質問表に列記し、それらとの協力関係の有無を調査対象団体に質問した⁽⁹⁾。回答結果の分析の前に、調査方法に存在する問題点を予め指摘しておきたい。まず、この調査では質問票にリストアップした主要団体との協力関係を尋ねているだけなので、調査対象の団体の協力関係の全てを網羅しているわけではない。調査対象となった団体は質問票に挙げた主要団体以外の団体とも当然に協力関係を持っているために、実際には調査結果よりも多くの協力関係が存在する。次に調査では協力関係が存在する活動領域や争点については特に質問しておらず、単に協力関係の有無だけを質問している。このためにどのような問題をめぐって協力関係が生じているのかは、質問からは明確にならない。このためにどのような問題をめぐって協力関係が生じているかについては、団体の政治・行政への要求などについての自由回答などを参照することが必要になる。

回答された協力関係の総ケース数は1,536で、1団体あたりの平均ケース数は6.54である。同様の質問を行った第2回団体調査では、総ケース数1,800、1団体あたり平均ケース数7.29であったのと比べると、団体間の協力関係にもやや減少傾向がみられる⁽¹⁰⁾。協力関係にある団体数についてみると、6割弱の団体が協力団体数5以下と回答しており、協力団体がまったくないと回答した団体が7団体ある。その一方で協力団体数が21以上と回答した団体も全体の6%存在し、最大は45団体という回答である。なお協力団体数が30以上の団体は経済団体と労働団体に集中している。協力関係を団体類型ごとに区分して示したものが表5である。以下の部分では、協力関係の密度、自分の団体が活動する領域内外での協力の状況といった

表5 利益団体の協力関係

回答団体	選択リスト団体									ケース数
	農業	福祉	経済・業界	労働	行政関係	教育	専門家	市民・政治	宗教	
	6	8	39	19	7	5	9	4	1	
農業団体 13	27.8	8.3	25.0	4.1	18.1	1.4	1.4	13.9	0.0	72
福祉団体 27	1.4	33.3	18.1	3.6	12.3	5.8	20.3	5.1	0.0	138
経済・ 業界団体 83	2.7	6.3	72.5	8.2	1.7	1.2	3.4	4.1	0.0	415
労働団体 37	1.5	5.3	12.4	65.4	2.3	0.2	6.5	6.3	0.0	474
行政関係 団体 13	1.7	8.3	8.3	3.3	68.3	3.3	1.7	5.0	0.0	60
教育団体 9	1.8	3.5	21.0	5.3	14.0	40.4	12.3	0.0	1.8	57
専門家 団体 12	2.5	13.6	29.6	9.9	0.0	4.9	30.9	7.4	1.2	81
市民・ 政治団体 17	6.8	4.2	6.8	43.2	8.5	0.0	7.6	22.9	0.0	118
宗教団体 7	0.0	0.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	40.0	40.0	5
その他 団体 17	1.7	1.7	46.6	31.0	2.6	1.7	6.0	7.8	0.9	116
全 体 235	3.5 54	8.3 128	33.0 507	29.4 452	7.2 110	3.0 46	8.0 123	7.2 111	0.3 5	1,536

事柄を団体類型ごとに検討する。団体類型としては、第1回団体調査から使用されてきた、農業、福祉、経済・業界、労働、行政関係、教育、専門家、市民・政治、という8類型を基本的に使用し、経済・業界団体を大企業団体と中小企業団体に区分し、労働団体を民間労組・公共部門労組・頂上団体に区分した分析を行うことでそれを補足する。

(1) 農業団体

農業団体が言及した協力ケース数は1団体あたり5.54で、第2回団体調

査と比較してわずかに増加している。農業団体は領域内協力が少なく、全ケースのうち農業団体が占める割合は27.8%であるが、これは第2回調査の結果（39.8%）から持続した傾向である。また全中・全酪連・漁協などの頂上団体に言及した団体が前回よりも減少しており、農業領域の内部での統合度も低下している。領域外の団体との協力では、前回よりも経営者団体、消費者団体との協力が増加し、行政関係団体との協力の比率がやや減少している。農業団体が言及したケースが多かった団体は、領域内では全中・全酪連、領域外では生協連・経団連・町村長会である。

(2) 福祉団体

福祉団体の協力ケース数は1団体あたり5.11で、第2回団体調査と比べてやや減少している。領域内協力が全体の約3分の1で、領域外の経済団体（頂上団体や医薬産業の業界団体）、行政関係団体、専門家団体（医療関係団体）との協力関係の比重が高いといった第2回団体調査の結果は今回も持続している。これらの団体は異なった団体類型に所属するものの、いずれも福祉政策に関連した利益を持っているという共通点があり、政策上の利益の共通性に基づいて協力関係が形成されていると思われる。福祉団体から言及されるケースの多い団体は、領域内では社会福祉協議会・身体障害者団体連合会であり、領域外の団体では医師会・看護協会などである。領域外の団体から福祉団体への言及をみると、経済団体や労働団体が福祉団体を協力の相手としてあげており、国保中央会・厚生年金連合会・健保連などがケース数が多い。

(3) 経済・業界団体

経済・業界団体の1団体あたりの協力ケース数は5.0で、団体類型の中では行政関係団体に次いで少ない。協力関係は領域内が全体の72.5%を占め

ており、経団連、経済同友会、日商、中小企業団体中央会などの頂上団体と、鉄鋼・石油・電子機械・電気など大企業団体への言及が多い。経済・業界団体は他領域の団体から協力対象として言及されている一方で、経済の領域では他領域の団体との協力を必要としていない状態が観察される。

領域内の協力関係で注目すべき点は、第1に頂上団体との関係である。最も多く言及された経団連については、大企業団体の54.1%と中小企業団体の28.8%が協力関係を持っている。その次に言及が多い日商は大企業団体の26.3%と中小企業団体の27.3%が協力関係を持っている。中小企業団体中央会はほとんど中小企業団体のみから協力を言及されており、中小企業団体の45.5%が協力関係を回答している。類似の考察を行った第1回団体調査の結果よりも、頂上団体との協力関係を回答する団体が増加しており、領域内での頂上団体への統合度は上昇している⁽²¹⁾。第2に、頂上団体を除くと大企業団体と中小企業団体の間では協力関係がほとんど観察されない。この現象は第1回団体調査において観察されており、それが第3回団体調査の時点まで持続しているということになる⁽²²⁾。圧力団体調査では大企業団体と中小企業団体をひとまとめに経済・業界団体として扱っているが、中小企業団体はセクター団体であると同時に政策受益団体としての性格を持ち、大企業団体とは追求する利益が異なっていることが、両者の間に協力関係が存在しない理由であると思われる⁽²³⁾。第3に、大企業団体の間では製造業関係の団体を中心に業界団体間の協力関係がかなり観察されるが、中小企業団体は頂上団体との協力が大半であり業界・同業団体間の協力はほとんど観察されない。つまり、大企業団体は頂上団体との間の垂直的な協力関係と、他の大企業団体との間の水平的な協力関係という2種類の関係を発達させているが、中小企業団体については垂直的な協力関係のみが発達しているということになる。領域外の団体で経済団体との協力を回答しているのは労働団体が多いが、それについては次項で検討す

る。

(4) 労働団体

労働団体の協力関係は他の分類に比べて著しく多い。1団体あたりの協力団体数の平均は12.81であり、全団体の平均値の2倍弱である。第2回団体調査においても労働団体の協力関係は最も多く、その傾向が持続しているといえる。協力関係の中心は領域内協力であり、全ケースの約3分の2をしめる。連合・全労連といったナショナルセンターとの協力関係はほぼ全ての団体が回答しているが、ナショナルセンターとの協力関係は領域内協力の13%を占めるだけであり、その他の有力労組への言及がケース数の大多数を占めている。労働団体は業種をこえて雇用・賃金・社会保障などの問題では利益を共有しており、また従来から春闘などで共同行動を行ってきたことが、ナショナルセンター以外との協力関係が発達した要因であると考えられる。領域外の団体との協力関係では経済団体のケース数が多いが、生産性本部以外はまとまった言及がみられず、業種ごとに各労働団体に対応する経済団体との協力関係が個別に存在しているような状態である。なお労働団体の約4割が生産性本部との協力関係を回答しているのは、第2回団体調査の分析において生産性本部が労働団体と経済団体の協力を媒介しているという指摘とも合致している²⁴。

(5) 行政関係団体

行政関係団体の協力関係は他の分類に比べてかなり少なく、1団体あたり4.62ケースである。協力ケース数の約3分の2が領域内の協力であり、行政関係団体は他の領域の団体との協力をあまり必要としていないようにみうけられる。領域内の協力関係の中心を構成するのは領域内の地方6団体相互間の協力であり、それが行政関係団体の協力関係の総ケース数の半

数を占めている。行政関係団体の中には互いに密接な協力関係を形成している地方政府の団体と、あまり他の団体と協力関係を持たない外郭団体の2つの種類の団体が含まれているために、ケース数の平均値が低い一方で協力関係が密接な部分が存在するという結果が出ている。領域外の団体との関係については、協力の相手が第2回団体調査と比べて多様化している。第2回団体調査では領域外の主要な協力相手は経済団体であったが、第3回団体調査では経済団体の比重が低下し、福祉団体と同等になっている。団体リストに載っている経済団体の数は福祉団体の数と比べてかなり多いことを考えると、福祉団体の方がより重要な協力相手であるということが出来るであろう。また福祉団体の側でも協力団体として行政関係団体への言及が少し増加しており、両者の協力関係は密接になっていることが観察できる。領域外の団体からの協力関係の言及については、行政関係団体が領域外の団体に言及するケース数の2倍弱に達しており、特に農業・福祉・教育団体が地方政府団体を協力の相手として言及するケースが多い。

(6) 教育団体

教育団体の1団体あたりの協力ケース数は6.33である。協力関係の特徴は、領域内での協力関係が約4割と少なく、領域外の団体との協力の方が多いことである。ただし各種の私立学校の団体間での協力関係は密接であり、それが領域内協力の中心を構成している。また第2回団体調査と比較して第3回団体調査では協力関係のケース数がかかなり増加しており、他の領域の団体との間で生じた新しい協力関係が領域内協力の比率を下げているとも推測される。領域外との協力関係をみると、教育団体から協力の対象として言及している団体類型は経済・業界団体、行政関係団体、専門家団体の順である。個別の団体では経団連・同友会・日教組・知事会といっ

た団体が言及ケースの上位を占めている。教育団体が他の種類の団体を協力相手として挙げる一方で、他の団体分類から教育団体が協力の相手として言及されるケースは少ない。

(7) 専門家団体

専門家団体の1団体あたりの協力ケース数は6.75であり、その協力関係は領域外の協力が大多数を占める。領域内の協力は約3割であり、領域外の経済・業界団体との協力関係とほぼ同数である。調査対象となった専門家団体は、税理士会・会計士会・建築士会など経済分野の専門職業と、医師会・薬剤師会などの医療分野の専門職業の団体に大別できるが、前者は経済・業界団体と協力関係にあり後者は福祉団体と協力関係にある。このために領域内の協力関係の比重が低くなっている。同様に専門家団体がこれらの領域の団体や労働団体から協力相手として言及されるケースも多い。また弁護士会は様々な分野の団体から協力相手として言及されている。

(8) 市民・政治団体

市民・政治団体の協力関係は第2回団体調査と比較して大きく減少している。第2回団体調査においては1団体あたりの協力団体数は9.95であったのに対して、第3回団体調査では6.94である。この団体分類では領域内の協力関係が全体の22.9%と少なく、領域外の労働団体との協力が最も多い。ただし協力関係のケース数が第2回団体調査から減少している主な原因は、労働団体との協力関係が減少したことである。また領域内の協力関係の少なさは、質問票に挙がっている市民・政治団体が4団体と少ないことが1つの原因であるとも考えられる。領域内の協力関係は消費者団体への言及が中心であり、領域外の協力関係では前述のように労働団体が中心

となっている。その一方で労働団体の側では市民・政治団体の協力相手としての重要度は高くはない。市民・政治団体と労働団体は、かつてはともに革新政党の下に系列化された組織を持ち、両者の間には主に政治体制に関わるような争点での協力関係が存在していた。だが今日では市民・政治団体と労働団体はそれぞれより狭い範囲の問題に活動の中心を移行させ、関心の共通性は乏しくなっている。第3回団体調査において市民・政治団体の協力関係が減少した背景には、かつての革新連合が存在しなくなっているという事実が存在する。

第3回団体調査で観察される団体間の協力関係は、同じ質問を行った第2回調査に比べて協力ケース数はやや減少しているものの、協力パターンは前回との共通性がかなり高い。協力関係の基本的な部分は90年代半ばから持続しているとみなすことが可能であろう。これは第3回調査が行われた時期の利益団体を取り巻く状況からすると、やや意外な結果ともいえる。利益団体の活動に対するマイナスのイメージが存在し、その活動量の減少がみられる中でも、一度形成された協力関係は安定的であり、大きな変化はしていないことが観察される。

3. 協力関係と影響力への評価

前節で検討した協力関係は、団体の影響力とどのような関係があるのか。団体は自らが関係する政策領域において影響力を持つ団体と協力関係を結ぼうとするのか、それとも自らが関係する領域で影響力を持つ団体に対抗するために別の団体と協力関係を持つとしようとするのであろうか。この問題を本節では考える。

まず協力関係の多さと影響力の関係について検討する。第1節で検討し

表6 協力関係と影響力

影響力自己評価	協力関係にある団体の数					合計
	5以下	6-10	11-15	16-20	21以上	
非常に+かなり+ある程度	88 67.2%	43 87.8%	18 90.0%	13 93%	14 100%	176
あまりない+まったくない	43 32.8%	6 12.2%	2 10.0%	1 7.1%	0 0.0%	52
合計	131	49	20	14	14	228

(欠損値7団体)

たように、他の団体との協力関係が多ければ活動の有効性も高まり、団体の影響力にプラスの影響があると考えることが可能であろう。表6は協力団体の数と影響力の関係を示したものである。影響力についての質問では、調査対象の団体が関連する領域での影響力の自己評価が、「非常に強い」「かなり強い」「ある程度」「あまりない」「まったくない」の5段階から選択されている。表からは協力団体の数の多さが高い影響力に直接結びついているとはいえないにせよ、協力関係が少ない団体は影響力も低いということは可能であろう。

次に団体類型別に、関連領域で影響力を持つ団体についての調査結果を検討する。調査では日本の代表的な利益団体98のうちから、政策過程全般について影響力を持つと思われるもの、回答団体が関連する政策領域において影響力を持つと思われるものを、数を特に限定せずに質問している。このうち回答団体が関係する政策領域で影響力を持つ団体の分布を示したものが表7である。

関連政策における影響力の分布の特徴は以下のようなものである。第1に本稿で検討の対象としている8つの団体類型の全てで、影響力を持つ団体として最も多く選択されているのは領域内の団体である。第2に、これらの団体類型のうち福祉団体以外の7つの団体類型で、領域内の団体に次いで経済・業界団体が影響力を持つ団体として選択されている。その中でも特に

大企業の頂上団体が選択されているケースが多い。利益団体が活動する様々な政策領域は相互に仕切られており、それぞれの政策領域内ではその領域に対応する団体の影響力が強いといった多元主義的な影響力の分布と、あらゆる領域において影響力を持つ集団が存在するというエリート論が想定する影響力の分布の両方の傾向がこの結果からは観察される。

このような認知影響力の分布は、第2回団体調査における同様の質問に対する回答とはいくつかの点で異なっている。まず第2回団体調査では、専門家団体と市民・政治団体では領域外の経済団体が最も多く言及されている。調査対象の団体がやや異なっていることも考慮する必要があるが、

表7 関連領域影響力

回答団体	選択リスト団体									ケース数
	農業 6	福祉 8	経済・業界 39	労働 19	行政関係 7	教育 5	専門家 9	市民・政治 4	宗教 1	
農業団体 13	37.1	1.6	25.8	6.5	14.5	0.0	1.6	12.9	0.0	62
福祉団体 27	0.0	41.7	14.6	4.9	8.7	1.9	27.2	0.9	0.0	103
経済・業界団体 83	3.2	6.4	65.5	6.8	4.1	0.4	5.9	7.7	0.0	220
労働団体 37	1.0	7.7	21.3	46.3	10.5	0.3	8.1	4.7	0.0	296
行政関係団体 13	7.4	8.6	29.6	4.9	40.8	1.2	4.9	2.5	0.0	81
教育団体 9	0.0	5.3	26.3	2.6	5.3	39.5	18.4	0.0	2.6	38
専門家団体 12	2.3	18.6	27.9	3.5	3.5	4.7	31.4	7.0	1.1	86
市民・政治団体 17	9.1	10.6	21.2	15.2	9.1	0.0	13.6	21.2	0.0	66
宗教団体 7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	2
その他団体 17	2.0	10.0	54.0	16.0	2.0	2.0	12.0	0.0	2.0	50
全体 235	4.8 48	11.8 118	33.6 337	18.6 187	10.3 103	2.5 25	11.8 119	6.2 62	0.5 5	1,004

第3回調査の時点ではこれらの団体に関わる政策領域はより自立的になってきているということが可能であると思われる。特に従来はあまり影響力を持っていないと思われてきた市民・政治団体の領域でも領域内の団体が最も選択されていることが注目される⁽²⁵⁾。その一方で、農業団体、福祉団体、教育団体といった分配的な政策から利益を受けているような団体が活動する領域において、前回よりも経済・業界団体の影響力への評価が高くなっており、同時に行政関係団体への言及が減少している。また経済・業界団体と労働団体についてみると、経済・業界団体の関連領域における労働団体の影響力への評価、労働団体の関連領域における経済・業界団体の影響力への評価がともに低下していることも注目される⁽²⁶⁾。

以上のような団体類型ごとの認知影響力という視点からみた場合に、団体間の協力関係にはどのような特徴がみられるのか。まず協力関係と認知影響力の間には、おおまかにではあるが対応関係がある。団体類型ごとに、協力団体として選択されている団体と影響力があると認知されている団体は、言及される順位をみるとだいたいにおいて一致している。また第2回団体調査と第3回団体調査の結果を比較すると、団体類型ごとの協力関係と認知影響力は、だいたいにおいて同じような増減を示している。このことから考えられるのは、利益団体は自らが関連する領域において影響力を持つ団体と協力関係を持とうとするということである。協力関係と認知影響力の間関係としてはこの逆に、協力関係が存在して接触していることが原因となって、協力相手の団体を影響力でも評価するという場合もありうる。だがそれぞれの増減の傾向が類似していることから、認知影響力が団体の協力関係に何らかの影響を及ぼしていると考えの方が妥当であろう。また利益団体の行動としても、関連領域で影響力を持っているとみなせる団体とは利益の対立がないか限り協力関係を形成しておくことが有利であり合理的でもあるだろう。このように、団体が認知する影響力が

他の団体との協力関係の形成に影響を与えていると考えられる。

またこれまでの団体調査では、構造化された利益団体間の協力・対立関係について検討を行ってきた。前述のように第1回・第2回の団体調査を通じて、大企業労使連合・政策受益団体連合といった協力・対立の図式が利益団体の間に存在することが示された。さらに第2回調査では政策受益団体の結節点として地方政府団体が重要化していることが示されている²⁷⁾。

第2回団体調査におけるこれらの「連合」の構成者の間での認知影響力は次のような特徴を持っている。まず大企業労使連合の内部では、経済団体が関連領域で影響力を持つ団体として選択した団体は領域内の団体が最も多く、次いで労働団体が選択されている。労働団体もまた領域内の団体を最も多く認知し、経済団体がそれに次いでいる。大企業労使連合は労使の利害の一致に基づいて形成された団体間関係であるとされるが、影響力の面からはそれぞれの関連領域における有力なアクターの連合という性格を持つともいうことができるであろう。一方、政策受益団体連合の構成者の間では、農業団体、教育団体、福祉団体は認知影響力についていずれも領域内の団体に最も言及し、重要化しているとされた行政関係団体については農業団体の領域では2番目に、福祉団体と教育団体の領域では3番目に言及が多い。政策受益団体連合についても、協力関係だけでなく影響力の面でも行政関係団体が中心になっていることが観察できる²⁸⁾。

だが第3回団体調査では、前回の調査においてみられたような連合関係と影響力の対応関係がより不規則になっている。大企業労使連合についてみると、経済・業界団体と労働団体の協力関係のケース数は第2回調査と第3回調査でほぼ同じである。だが経済・業界団体の関連領域において労働団体が選択された比率は10.7ポイント、労働団体の関連領域における経済・業界団体が選択された比率は13.5ポイントと、ともにかなりの程度低

下している。政策受益団体連合の側でも、それを構成する農業団体、福祉団体、教育団体が連合の中心とみなされた行政関係団体との協力に言及するケースは前回よりもやや増加している。その一方でこれらの団体が関連領域において影響力を持つ団体として行政関係団体に言及するケースはいずれの団体類型についても減少している。これらの結果からは、利益団体の構造化された関係である大企業労使連合・政策受益団体連合は、第3回調査の時点においても関係は持続しているものの、それらの連合が関係する政策領域における影響力を低下させている。大企業労使連合・政策受益団体連合はともに利益の共通性に基づいて協力関係を持続させているが、その裏付けとなる影響力が低下することで従来よりも弱体化し、それぞれの連合の有効性は低下しているのではないかと思われる²⁹⁾。

本稿では第3回団体調査の結果を中心として、利益団体の協力関係をその影響力と関連づけて検討してきた。利益団体の活動量は様々な面で低下傾向にあるが、他の団体との協力も同様にやや減少する傾向がみられた。団体間の関係の特徴づけていた大企業労使連合と政策受益団体連合という2つの主要な連合関係は、協力関係からみると依然として持続しているものの、それぞれの連合が関連領域で持つ影響力は低下していると団体は認識している。従来の団体間の連合関係の有効性が低下していることは、別の角度からみるならば影響力が分散し多元化していることを意味する³⁰⁾。利益団体間の構造化された関係は3回の団体調査を通じてかなりの程度持続しているが、影響力の分布は団体の協力関係に影響を及ぼすことを考えるならば、影響力の多元化に伴って団体間の関係にも徐々に変化が生じてくる可能性がある。

〈付 記〉

本稿で用いたデータの名称等は以下の通りである。

第1回団体調査（調査期間1980年4月～5月）：トヨタ財団助成研究

第2回団体調査（調査期間1994年3月～7月）：科学研究費重点領域『戦後日本形成の基礎的研究』（代表渡辺昭夫）「国際政治経済システムと戦後日本」（研究責任者村松岐夫）

第3回団体調査（調査期間2003年～2004年3月）：科学研究費特別推進「高度経済成長以後の日本政治」

これらのデータの利用をご快諾いただいた村松岐夫学習院大学教授に感謝の意を表したい。

なお、第1回から第3回までの圧力団体調査における質問項目で、本稿中で使用したものの質問内容と質問番号は以下の通りである。

（第1回団体調査）

団体と国の行政機関の間の一般的な関係（Q12）

国の行政機関への相談・要求の有無（Q19）

助力を期待できる国会議員の有無（Q26）

政治家への相談・要求の有無（Q27）

予算編成への働きかけの有無（Q31）

（第2回団体調査）

団体と国の行政機関の間の一般的な関係（Q9）

予算編成への働きかけの有無（Q19）

（第3回団体調査）

団体と国の行政機関の間の一般的な関係（Q3）

国の行政機関への相談・要求の有無（Q5）

助力を期待できる国会議員の有無（Q10）

政治家への相談・要求の有無（Q11）

予算編成への働きかけの有無（Q14）

関連する政策に対する影響力（Q19）

協力関係にある団体・組織（Q41a）

関連する政策領域で影響力を持つ団体・組織（Q41c）

注

- (1) 利益団体研究の展開については、内田 1988を参照。
- (2) Truman 1971. なお本稿では一般的な用語として「利益集団」を使用し、その中でメンバーシップを有する組織を「利益団体」と呼ぶ。
- (3) 筆者は別稿で第3回圧力団体調査データを用いて団体間の協力・対立関係を検討しているが、関連する研究動向や団体の関係構造と活動・影響力の関

については紙幅の都合で十分に検討できなかった。本稿はそれを補足する性格を持っている。

- (4) Wilson 1973, p. 267.
- (5) Hula 1999, pp. 23-30.
- (6) Hojnacki 1997, pp. 63-64.
- (7) Loomis 1986, p. 261.
- (8) Loomis 1986, pp. 262-264.
- (9) Hula 1999, pp. 115-130.
- (10) 前者の例として Schlozman and Tierney 1985, Walker 1991 があり、後者の例としては Salisbury 1988, Hula 1999 がある。
- (11) Greenstone 1975, pp. 250-253.
- (12) Salisbury 1987, p. 1224.
- (13) Salisbury 1987, pp. 1228-1229.
- (14) 村松・伊藤・辻中 1986, p. 106.
- (15) この点は上で見たアメリカでの知見と異なる結果である。日米の違いは政治過程において活動する利益団体の数の違いに起因するものであると考えられる。
- (16) 村松・伊藤・辻中 1986, pp. 163-169.
- (17) 伊藤 1996b, pp. 77-78. 伊藤 1998, pp. 82-91.
- (18) 質問項目が第1回・第2回調査で異なっているために、すべての質問について3回分の結果があるわけではない。
- (19) 質問表全体では団体以外にシンクタンクを加えた105の組織をリストアップしているが、本稿では第2回団体調査との比較のためにシンクタンクを除外した数字を使用している。第2回との相違点はリストアップした団体に宗教団体を含めたことと、団体の合併などで前回対象となったもののうち3団体減少していることである。
- (20) 第2回団体調査の結果については、伊藤 1995, 伊藤 1996a, 伊藤 1996b に詳細な分析がある。
- (21) 村松・伊藤・辻中 1986, p. 109.
- (22) 同上, p. 116.
- (23) 団体分類については村松・伊藤・辻中 2001, pp. 250-251, 森・足立 2002, pp. 132-134, を参照。
- (24) 辻中・石生 1998, p. 32.
- (25) 専門家団体については、第2回団体調査では医療系の主要な団体が回答団体に含まれていないことが、回答の結果に影響を与えている可能性がある。
- (26) 第2回調査の結果については、伊藤 1996b, p. 45 の表5を参照。
- (27) 伊藤 1998, pp. 82-91.
- (28) 伊藤 1998, pp. 76-77 の表2・表5を参照。

- (29) 筆者は別稿で団体の政策選好に基づいた団体間の協力と対立を検討しているが、そこでは大企業労使連合の基盤となる利益の共通性が曖昧になってきているのと同時に、政策受益団体連合の形状はより明確になっていることを示した。しかしながら関係構造が明確になってきたことは影響力にプラスの影響を与えていないようである。
- (30) 調査は政策領域ではなく団体の類型に基づいて領域を区分しているために、団体からみた影響力の多元化が意味する状態が政策領域における影響力の多元化であるのか、それとも団体の活動領域が広がったことによって遭遇する団体の種類が多様化したことを反映しているのかは、調査の結果からは判断することができない。

参考文献

- 伊藤光利 (1988) 「大企業労使連合の形成」『レヴェイアサン』2号。
- 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——第2次圧力団体関係構造の分析——」(1)『政策科学』第3巻第2号。
- 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——第2次圧力団体関係構造の分析——」(2)『政策科学』第3巻第3号。
- 伊藤光利 (1996b) 「地方政府に媒介された多元主義——第2次圧力団体調査における影響力構造の分析——」『奈良法学会雑誌』第8巻第3・4号。
- 伊藤光利 (1998) 「大企業労使連合再訪——その持続と変容」『レヴェイアサン臨時増刊 政権移行期の圧力団体』。
- 内田 満 (1988) 『現代アメリカ圧力団体』三嶺書房。
- 辻中 豊・石井義人 (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」『レヴェイアサン臨時増刊 政権移行期の圧力団体』。
- 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・足立研幾 (2002) 「団体——行政関係：政府と社会の接触面」辻中豊編著『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社。
- Greenstone, David (1975) "Group Theory" in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds., *Micropolitical Theory*. Addison-Wesley.
- Hojnacki, Marie (1997) "Interest Group's Decision to Join Alliances or Work Alone", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No.1.
- Hula, Kevin W. (1999) *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*. Georgetown University Press.
- Loomis, Burdett A. (1986) "Coalition of Interests: Building Bridges in the Balkanized State", in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis eds., *Interest Group Politics*, 2nd ed. CQ Press.
- Salisbury, Robert H., John P. Heinz, Edward O. Laumann, and Robert L. Nelson (1987) "Who Works with Whom? Interest

- Group Alliances and Opposition”, *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 4.
- Schlozman, Kay Lehman and John T. Tierney (1985) *Organized Interests and American Democracy*. Harper Collins.
- Truman, David B. (1971) *The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion*, 2nd ed.
- Walker, Jack L. (1983) *Mobilizing Interest Groups in America : Patrons, Professionals, and Social Movements*. University of Michigan Press.
- Wilson, James Q. (1973) *Political Organizations*. Basic Books.