

アメリカ圧力政治のバイアスのメカニズムについての諸説(二)

——アメリカ圧力政治批判論の一系譜——

今村 浩

目次

はじめに

第一章 エルマー・E・シャットシュナイダーの紛争範囲操作説

第二章 マンカー・オルソンの集合行為論(以上前号)

第三章 セオドア・J・ローウィの利益団体自由主義批判(以下本号)

第四章 処方としての依法的民主政治論

おわりに

第三章 セオドア・J・ローウィの利益団体自由主義批判

セオドア・J・ローウィ(Theodore J. Lowi)は、アメリカにおける代表的な多元主義批判論者の一人とみなされておられ、またそうした批判的な研究活動を通して、現代アメリカにおける最も指導的な政治学者の一人と目されて

きた。そうした評価の一端は、たとえばウォルター・B・レトガー (Walter B. Roetger) が行った、政治学者に対するアンケート調査の結果に示されている。⁽⁵³⁾ すなわち、この調査によって、調査対象となったアメリカの政治学者の一八パーセントがローウィを一九七〇～七六年の間に、政治学の発展に最も寄与した政治学者とみなしていることが明らかにされており、これは第一位なのである。それ以前の一年、一九六〇～七〇年については、多元論の唱導者(少なくとも当時は)であったロバート・A・ダール (Robert A. Dahl) が選ばれていることを考えると、多元論批判の急先鋒であったローウィが、それに続く時期の首位を得たこととの対照が鮮やかであろう。

こうしたローウィの多元主義批判には、二つの主要な論点を認めることができる。すなわち、まず政策領域による政策形成様式の相違であり、次には圧力政治のバイアスの告発としての、「利益団体自由主義」 (interest group liberalism) 批判である。一番目の論点については、彼の一連の論文に明らかである。この論点は、次の利益団体自由主義批判の文脈とかならずしも直接には関連しないが、圧力政治のバイアスの理論としては、重要な意義をもつ。次に二番目の論点については、さらにアメリカにおける一種のイデオロギーとしての利益団体自由主義の受容の問題と、利益団体自由主義による政策形成の条件としての一種の委任立法への批判という二点が重要であり、これは、ローウィの主著とも言うべき『自由主義の終焉』⁽⁵⁵⁾ (*The End of Liberalism*, 1st ed. 1969, 2nd ed. 1979.) に述べられている。これらの議論を全体としてみると、確かにローウィは、一種の権力エリート論者であるように見える一面をもっているけれども、その一方でまた、広い意味では現状批判的な多元論者に分類することも可能なのである。ここでは、まずローウィの政策類型分類に注目してみたい。政策類型と政策形成様式との間に、何らかの関連を設定する見解は、政策の分類こそ異なるものの、たとえばジェームズ・Q・ウィルソンによっても採られている。⁽⁵⁶⁾ しか

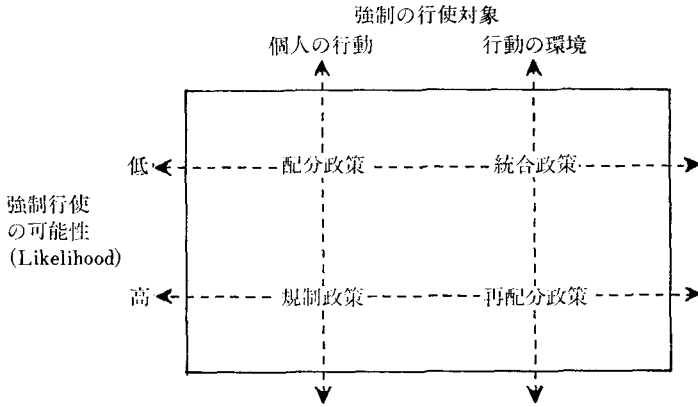
し政策の内容が、政策の形成様式に影響を及ぼす、あるいはローウィ自身のことばを借りて言うならば、常識的に考えられているように政治が政策を決めるのではなく、「政策が政治を決定する」⁽⁵⁷⁾ (“policies determine politics”)という洞察において、たぶんローウィは最も先行していた一人であったであろう。

ローウィによる政策類型化の試みは、まず一九六四年の論文「アメリカの実業界、公共政策、事例研究、及び政治理論」(“American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory”, 1964.)における三分法として現れた。すなわち、そこでローウィは、(一)配分政策 (distributive policy)、(二)規制政策 (regulatory policy)、(三)再配分政策 (redistributive policy) という三つの政策類型を提出している。元来この論文は、レイモンド・A・ Bauer (Raymond A. Bauer) の『アメリカ実業界と公共政策』(American Business and Public Policy, 1963.)の書評論文として書かれたものであるが、「政治学において最も影響の大きかった書評の一つ」⁽⁵⁸⁾とまで言われているものである。

ローウィは、そこでbauerらの著作に示された観察と、第一章(前号)で触れたシャットシュナイダーの『政治、圧力及び関税法』にみられる観察との間の矛盾を解く、言わば鍵として、政策領域毎に異なる政策形成様式という考えを提示したのであった。bauerらの研究とシャットシュナイダーの研究は、いずれも連邦議会の立法の事例研究である。しかしシャットシュナイダーの研究とは異なり、bauerらは、立法に対するロビイストを通じた圧力団体の影響力は、少なくともシャットシュナイダーが示した程には大きくないと考えた。⁽⁵⁹⁾ 両者のこの相違は、ローウィによれば、政策領域毎に特有の政治過程間の相違に帰せられる。

ローウィは、当初の三分法をさらに発展させて、強制 (coercion) の可能性とその行使対象を基準とする四分法を

強制と政策の類型



T.J.Lowi, Four Systems of Policy, Politics and Choice, Table 1より作成。

提出している。ここでは、この四分法を検討したい。まずローウィにとって強制とは、集合生活に不可避の要素であり、そして権力は、單純に個人かもしくは集団が、強制的道具を形成し支配する際にもっているようにみえる占有率であるとされる⁽⁶⁰⁾。そして政策とは、「つまるところ意図的な強制であり、強制の目的、手段、行使者、及び行使される対象を示そうとする声明 (statements)⁽⁶¹⁾」である。そこで政策は、図のように、強制が行使される対象と強制行使の可能性という二つの軸に沿って四つに分類されることになる。

この分類では、先の三つの類型に四統合政策 (constituent policy) が付け加えられている。すなわち、強制が行使されるとすれば、その対象は個人ないし団体の行動であるけれども、その可能性は、低いという政策が、(一)配分政策である。具体的には、関税率の設定や補助金支出のうちに、特定の個人や団体への資源の配分であって、しかも短期的には、便益の享受者と費用の負担者とが、あるいは

受益者同士が直接に対立したりはしない⁽⁶²⁾。一方、強制の行使対象は同様に個人や団体で、かつその行使の可能性の高い場合が、(二)規制政策となる。その影響が個別的であるのは、配分政策と同様ながら、短期的には受益者と損害を受ける者とが明瞭に現われる⁽⁶³⁾。具体的には、誇大広告、欠陥商品、その他の不正な企業活動の規制や最近の関税政策などであり、個人や団体の行動を規制する一定の基準を設定するものである。これに対して(三)再配分政策は、強制が行動の環境に対して発動され、しかもその可能性が高い。稀少資源の移転を内容としており、受益者とその費用の負担者の対立が鮮明であり、社会階級間の対立という様相を呈し易いとされる。具体的には、累進税率の設定や社会保障政策などである⁽⁶⁴⁾。最後に四統合政策は、強制行使の対象は(三)と同じでも、行使の可能性の低いもので、結局具体的な政策が提起される場、あるいは環境それ自体を構成するようなものである。それは、それなくしては完全な統合体を構成し得ないという意味で統合的なのであり、ナショナル・レベルでは国家建設に、より一般的には政治システムの統合に関わってくる。具体的には、議席再配分、新しい行政機関の創設、宣伝などである。

そしてこうした政策類型は、それぞれ固有の政治過程から生じるとされる。すなわち配分政策においては、個別企業が連邦議会に対して、自社に有利な立法のための働きかけを行なう。しかし、それらの個別的な利益が直接的に相対立するような事態は、委員会における、企業の意向を体する議員の間の取り引きによる立法行動(logrolling)によって回避されるのである。実際には、こうした政治過程においては、配分政策自体の個別的な性格のゆえに、議会に働きかけるのは、圧力団体であるというよりは、むしろ利害関係を有する個々の企業や個人であることが多い。しかしこれらの利害関係者間の対立が、対立する諸利益相互の取り引き(bargaining)を通じて調整され、妥協が生まれるという意味での多元主義的な政策形成は、ここではみられない⁽⁶⁵⁾。

これに対して、ほぼ従来から多元論者が定式化してきたような政治過程から生じるのが、(一)規制政策である。ここでの主要な行為者は、圧力団体であり、それらの圧力団体が連合を形成して、取り引きや妥協を行なう。そしてこうした対立は、委員会レヴェルでは調整し得ぬほど大きいので、本会議での投票が重要な意味をもつ。⁽⁶⁷⁾

一方で、権力エリート論者の主張に沿ったような政治過程を経て形成されるのが、(二)再配分政策に他ならない。社会階級間のイデオロギー的対立という色彩の濃い対立は、結局頂上組織で調停される。その際には、行政機関が大きな役割りを果たす。議会は、行政機関内で妥協によって作成された政策案を追認することになる。⁽⁶⁸⁾

最後の四統合政策は、当初のローウィの分類にはなかったものであり、その内容も政治過程も、他に比べて漠としている。一般的に、こうした政策は、選挙における政党間競争から形成されるのであり、具体的な政策内容の提示と実行という意味での政策形成機能には無縁に、専ら公職の占有と統合機能とを果してきたというのが、特殊アメリカ的な政党のあり方であった。⁽⁶⁹⁾

そこでローウィによれば、シャットシュナイダーが研究した時代には配分政策であった関税政策は、バウアーらの研究の時代には、国際的な観点から国内経済を規制するという規制政策へと徐々にその性格を変えつつあったのである。シャットシュナイダーとバウアーらの研究は、結局のところ異なる政治過程を対象としていたのであり、結論もそれに応じて異なったのは、むしろ当然であった。

こうしてみてきたローウィの政治過程論を全体として評価するならば、やはり彼は権力エリート論者とは言えないであろう。なるほど彼は、再配分政策の形成には、圧力団体、行政機関の幹部などのも一種の権力エリート間の調整の存在を認めるものの、決してあらゆる政策の形成に万能の、一枚岩的な権力エリート集団を想定しているわけ

はないからである。あるいはむしろ、ローウィはすべての政策領域のそれぞれに、特有の政治過程と特有のエリート
の存在を認めており、そうした政策領域に特有のエリートの一体性を否定している点で、権力エリート論から離れる
とも言える。そして、こうした政策領域毎に異なるエリートの存在というのは、地域社会の権力構造分析に関して多
元論者が取った立場にも通じるものである。と同時に、全体的にみれば、ローウィが規制政策の政治過程に最も高い
評価を与えていると考えてもよいであろう。そして、圧力政治のバイアスを、主として配分政策とその政治過程に見
出しているのである。この点が、次に述べる利益団体自由主義の問題と関連してくることになる。

ローウィは、現代アメリカにおいて支配的な公共の哲学を、利益団体自由主義と命名した。それは、それ自体独自
の思想体系であるというよりは、多元主義をその知的核心とする、資本主義、積極国家主義(statism)、多元主義の
融合である。⁽⁷⁾このうち積極国家主義とは、内容的にはむしろ積極政府主義とも称すべきもので、政府の、あるいは
政治の関与する領域を拡大し、社会改良のための各方面への政府介入を容認し、また擁護する考え方である。そし
て、こうした意味での積極国家主義と多元主義とは、アメリカ史を通じて常に存在してきた「満足すべき立憲政府を
構成するのは何か」という問題の二つの次元に、それぞれ関連している。すなわち第一の次元は、政府権力の実際に
及ぶ範囲であり、第二は、政府権力が行使される形態である。そこで第一の次元には積極国家主義が、第二の次元に
は多元主義が関連してくる。すなわち、この積極国家主義とは、政府の活動を国防、外交、治安維持などといった一
定の領域にのみとどめておこうとする思想を捨て去って、積極政治を主張する考え方であり、その受容の大きな第一
歩は、ニュー・ディール時代に踏み出された。第二の次元は、ニュー・ディール時代には解決されず、後年多元主義
を採用することで結着する。つまり、「競合する利益間の引っぱり合いの過程が、十分に公正な過程であるという多

元主義者の観念を、政治学から借用した」のである。⁽⁷²⁾

ローウィによれば、多元主義はもはやアメリカにおいては、有力なイデオロギーに転化している。⁽⁷³⁾ すなわち、個人ではなく団体が市場でも他の領域でも主役であるので、社会関係においては、不完全競争が通例であり、その不完全競争は、むしろ一種の交渉 (bargaining) である。ところがアメリカにおけるように、階級的団結が存在しない場合には、交渉が強制と暴力に代わる唯一の選択肢である。最後に、もしそのシステム (アメリカ) が、安定的で平和的ならば、多元主義が自己制御的であることを示す。そこで多元主義は、システムが現に機能している方法であり、同時にまた、機能すべき方法でもあるというわけである。⁽⁷⁴⁾

この多元主義モデルを通俗化すれば、それはそのまま利益団体自由主義の機能モデルとなる。⁽⁷⁵⁾ つまり、(1) 組織された利益は、同質的であり、定義が容易である。正當に選ばれた利益代表者は、その利益のおおの、またすべての構成員を正確に代表しているとみなされる。(2) 組織された利益は、われわれの生活のあらゆる領域に出現し、それらの領域の大半を適切に代表する。そこで社会に反する要求を追求するある団体を、効果的に牽制する別の団体を見出すことができる。(3) 政府の役割は、最も効率的に組織された利益に対して政府への接近を保証し、競合する指導者間で形成された合意と調整を裁可することである。これらは、全体として「アダム・スミスの『見えざる手』モデルの政治への適用」⁽⁷⁶⁾ に他ならない。そこでは集団が企業家に相当し、均衡点は、最低価格ではなく公共の利益である。古典的なスミス流の経済学と同様に、多元主義にも機械的な性格がある。⁽⁷⁷⁾ それは、放任しておけば多元的競合は、均衡に向かう傾向があるという多元主義者の信念に現われているのである。⁽⁷⁸⁾ 圧力団体間の競合が、政府を巻き込むことはよいことである。なぜなら、それは多元的均衡を達成するための一つの手段だからであり、しかも多元的均衡こそ

が、公共の利益だからである。

それでは、利益団体自由主義が、政治学者に受容されたのは、なぜであろうか。それは第一に、利益団体自由主義が、権力についての多くの現実を処理できたからであり、さらには「大規模な利益団体と大量の構成員とが、現代的な衣装をまとった民衆支配である」とみなされ得た⁽⁷⁹⁾からであった。それだけではなく、利益団体自由主義は、企業経営者・労働組合指導者・政府公職者の間にも広く受け入れられた。というのも、彼らはそれぞれ従業員・組合員・国民との間にかつて存在した共同体的結合を、徐々に失いつつあったため、必死に支持基盤を探し求めていたからである⁽⁸⁰⁾。

こうした利益団体自由主義は、基本的には自由放任経済理論の政治学版であるがゆえに、自由放任経済理論に対する批判を、ほとんどそのまま適用することができる。まず第一に均衡点の水準について、第二には、不完全競争の問題について、そして第三には、市場における行為者の性質について、それぞれ批判が提起されるのである。

第一の点についてみれば、完全競争市場において達成される均衡は、必ずしも妥当な賃金水準と完全雇用を意味しないという点が指摘される⁽⁸¹⁾。同様に、圧力団体間の純粹に多元的な競合(経済市場における完全競争に相当する)が均衡を達成するとしても、その均衡点は、正統性、参加、平等、改革、その他の政治的商品の満足すべき供給水準点よりも、はるかに低い位置にあるかもしれない。そしてローウィは、これがアメリカ政治の現実であるとみるのである。

第二には、圧力団体間の純粹に多元的な競合などは、通常みられないという点が指摘される⁽⁸²⁾。実は、先にみたように、多元主義がイデオロギーに転化する過程で、圧力団体間の競合は不完全な競争であり、交渉に近いというのが現

実であるという操作がなされている。しかし、自由放任経済理論が不完全競争下では適合しないように、多元主義は、圧力団体間の純粹多元的競合がなければ妥当しないのである。

第三の批判は、多元主義が理想化された団体觀念に依拠している点に向けられる。⁽⁸³⁾その理想化の程度は、自由放任経済理論が、企業や企業家を理想化したよりもさらに強い。ローウィは、こうした理想化の象徴的事例として、トルーマンによるマディソンの有名な「党派」(Faction)の定義の引用に注目している。⁽⁸⁴⁾マディソンの定義によれば、党派とは「全体の中の多数派であれ少数派であれ、感情や利益についての共通の衝動によって活性化され統合された、他の市民の権利や共同社会の不変的で集合的な利益に反する、多くの市民」⁽⁸⁵⁾なのである。ところがトルーマンの引用からは、傍点部が切り捨てられている。⁽⁸⁶⁾すなわち圧力団体は、マディソン主義者にとっては、大いに規制しなければならぬ必要悪であったのに対して、現代多元主義者にとっては、単に調整しさえすればよい善なのである。⁽⁸⁷⁾

こうした欠陥をもつ利益団体自由主義は、政府の正統性あるいは公的權威を作り出すことができない。利益団体自由主義は、「すべての組織利益が接近し得るような政策項目を必要かつ善とみなし、組織利益の要求に独自の判断を下すことはない」⁽⁸⁸⁾のであり、公共の利益を、何らかの規範に照らしてではなく、単に「多様な要求の融合の結果として」定義する。さらに利益団体自由主義は、公共政策を形成する権利を、事実上私的当事者に分配してしまう。ところが、政府の活動に固有の特徴は、強制力を正統性をもって行使することであるとするならば、利益団体自由主義は、そうした正統性をいかなる政策にも与えることができない。それどころか、政府自体をいくつかの圧力団体のセクトに還元することによって、政府がもつべき正統性を損なってしまう。そうした正統性は、政府活動の手段と目的を、公式に特定することによって得られるであろう。しかしそれは、利益団体自由主義の下では望むべくもないこと

なのである。

こうした傾向を換言すれば、利益団体自由主義は、法による定式化にはなじまないということになる。あるいはより一般的に、形式主義(formalism)と対立するのが利益団体自由主義であると言ってもよい。利益団体自由主義の下では、開放的な圧力団体間の競合というよりも、ある特定の特殊利益、それに関連する行政機関、そして関連議員の間での閉鎖的な交渉によって政策が形成される。その交渉が成立し易くなるためには、厳格な法による定式化、形式性は排除されなければならない。むしろ望まれるのは、内容の曖昧な法律、広範な委任である。それによって法律そのものが、交渉の対象にされてしまうのである。⁽⁹¹⁾ こうした広範な委任立法こそが、利益団体自由主義を可能ならしめているのであり、ローウィが批判してやまないとところでもある。そのことは、彼が提示しているアメリカ第二共和国の「憲法」に明らかであろう。利益団体自由主義の受容によって変質したアメリカを、ローウィは第二共和国と呼び、その政治運営の不文律を、比喩的に成文憲法として定式化した。その第三条によれば、議会は「すべての立法権を有しているが、しかし自らの役割を、大統領に対して、内容の確定していない権限を広範に委任することに限定しなければならない」⁽⁹²⁾のであり、さらに議会は「入念で精密な法律を起草することのないように注意しなければならない」⁽⁹³⁾のである。議会は、大統領のみならず連邦行政機関にも権限を委任することが、第四条に規定されている。そして第五条によって、議会の大統領や連邦行政機関に対する権限委任の合憲性を、裁判所が審査することは禁じられてしまう。ところでこうした委任立法は、利益団体自由主義が機能する条件であると同時に、利益団体自由主義がそもそも成立する契機であったとも考えられる。この点を検討するためには、最後に、政策領域毎の政治過程の相違と利益団体自由主義という二つの論点を、圧力政治のバイアスという文脈で連結して整理してみなければならない。

実のところ『自由主義の終焉』においては、政策類型と政治過程の対応についての記述は一切ない。配分政策、規制政策といった用語も用いられておらず、その上に、ローウィが政策類型を論じた諸論文についての明示的な言及もほとんどない。政策類型論と利益団体自由主義批判を簡単には関連させづらいと先に述べた理由は、ここにある。両者の関係を吟味するために、まず以下にローウィによる利益団体自由主義の下での政策形成の叙述を、『自由主義の終焉』から三例ほど引用してみることにする。

「……現実の政策形成は、投票者の選好や議会の法制定によってではなく、専門行政官、関係議員、自ら利害関係があると任じている組織利益の代表者の間の三者間交渉によって行なわれる。⁽⁹⁶⁾」

「ある専門的行政機関である計画が開始されると、それを取り巻く組織された利益団体の数は減少する傾向がある。正確には、その専門に深く関連した集団だけにある。その減少は、たちまち潜在的競争状態を潜在的寡占状態に変えてしまう。経済市場においてと同様に、ある機関を取り巻く政治団体は、直接的な対立はすべての競争者の損失を招くことを最後には学ぶのである。⁽⁹⁶⁾」

「……利益団体の寡頭制的特性の上に代表を構築し、競争者の数を減らし、最もよく組織された競争者を有利にし、行政機関の周囲に政治を特殊化し、最後には参加を既存の団体が与える経路に限定する……」⁽⁹⁶⁾

厳密にみるとこれらの叙述は、先に挙げた四つの政治過程のどれにも、完全には一致しない。しかし敢えて単純化してみれば、これらはおおむね、配分政策をめぐる政治過程と類似している点が多いと言えよう。⁽⁹⁷⁾ すなわち政治過程への参加者が、少数の利害関係者に限られるという閉鎖性を、あるいはシャットシュナイダー流に言えば、紛争の範囲の狭小性、それに関連した秘密性は共通の特徴である。議会との関連では、少数の利害関係議員だけが関係してく

ることから、必然的に委員会レビューで決定が下される。これも配分政策の特徴である。また二番目の引用にある、圧力団体の対立の自制もまた配分政策の特性から説明できる。シャットシュナイダーの観察した「相互不干渉」(reciprocal noninterference)が、こうした現象に相当するであろう。

もちろん相違点もある。引用したローウィの叙述では、政策形成への参加者として圧力団体が挙げられている。しかし本来の配分政策においては、むしろ個人や個別企業が参加者となるはずである。また行政機関の調整は、主として再配分政策についてみられるとされていた。それでもなお、全体として次のように言えるであろう。すなわち利益団体自由主義の下での政策形成は、主として配分政策様式で行なわれる。利益団体自由主義の構成要素の一つである多元主義の想定する政策形成モデルに最も近いにもかかわらず、規制政策様式は衰退している。しかしイデオロギーとしての多元主義の受容は、現実の政策形成が規制政策様式で行なわれているという錯覚を生じさせた。そして広範な委任立法は、一つにはこの錯覚の結果だったのではないであろうか。十分に多元的な競合が圧力団体間に認められるならば、関連する行政機関へのある程度の授權は許されるべきであったであろう。仮に圧力団体間に多元的な競合などなく、行政機関と接触しているのが少数の団体に過ぎないという前提があったならば、そうした行政機関に授權を行なってもバイアスは生じないという発想はあり得なかったはずである。

それでは、利益団体自由主義の下での配分政策様式の政策形成を、いかにして、どのような方向に修正すべきなのであろうか。この問いに対するローウィの回答が、依法的民主政治なのである。

第四章 処方としての依法的民主政治論

前章でみたような利益団体自由主義をその公共の哲学とするアメリカ第二共和国を、依法的民主主義を公共の哲学とする第三共和国に転換しなければならない。これがローウィの主張である。しかし『自由主義の終焉』の大半の頁は、現実のアメリカ政治批判に充てられており、それに対する処方としての依法的民主政治については、三〇〇頁を越えるこの書物の中で、厳密には初版で一三頁、第二版で一五頁余りが割かれているに過ぎない。またローウィ自身によっても、この依法的民主政治の内容が、その後具体化されてきたとは言えない。ひとつには、現在の彼の研究の関心が移動したという事情もあろう。彼の最近著も、アメリカの大統領制を主題としたものである。ローウィのアメリカ政治批判が、高い評価を受けたのに対して、処方としての依法的民主政治論が、どちらかと言えばあまり検討の対象にならずにきたのも、こうした事情を反映しているのであろう。事実ローウィの依法的民主政治論に焦点を合わせた論文は、必ずしも多くはない⁽⁹⁸⁾。またある評者によれば「一般的に『自由主義の終焉』は、すばらしい分析と、弱くはつきりしない結論の書物であると受け取られてきた」のである⁽⁹⁹⁾。

しかしローウィが、現在では既に、アメリカ政治に対する利益団体自由主義という批判的規定を放棄してしまったというわけではない⁽¹⁰⁰⁾。そうである限り、論理的には処方としての依法的民主政治の主張も継続されているはずであるし、少なくとも、まだローウィ自身によって修正されたり、克服されて新しい処方が体系的に提出されている段階ではないから、依法的民主政治を、アメリカ圧力政治のバイアスに対して提出された有力な処方のひとつとして検討す

ることには、一定の意味があるであらう。

ここでは、ローウィの政策類型論との関連で依法的民主政治を検討してみたい。これに関連して、第一章(前号)で保留しておいたシャットシュナイダーの処方である政党政治論の検討をも行なう。

依法的民主政治が、一種の矯正策である以上、その内容は利益団体自由主義批判から、ある程度は想像がつく。すなわち委任立法を可能な限り排除しようとするのが、その骨子となっているのである。すなわち合衆国連邦最高裁は、「……執行についての明確な基準を伴わない、行政機関や大統領への権限の委任は、無効かつ違憲」であるという原則にたち戻らなければならない。さらに大統領、行政部、そして依法的民主政治の下では、おそらく最も重要な機関となるはずの議会のそれぞれについて、委任立法を制限するための指針を示している。⁽¹⁰²⁾

まず大統領についてローウィは、議会の立法に対して憲法が大統領に認めている拒否権の活用を説く。⁽¹⁰³⁾ 連邦最高裁が、憲法解釈に関して大統領より上位にあることは事実である。しかしそれは、大統領が、ある法律に対してそれが違憲であるという大統領自身の判断を根拠として拒否権を行使することを妨げない。すなわち、執行に関する明確な基準をもたない権限委任を含む法案が議会通过するならば、大統領は、その違憲性を理由として拒否権を行使できるし、またしなければならないのである。また行政機関は、政策を執行する際には、執行基準をできるだけ早期に、かつ頻繁に制定しなければならない。⁽¹⁰⁴⁾ 最後に議会は、個別的な立法とは別に、ある特定の主題に関連する、現行法のすべての規定、行政機関の決定、司法部の判決を集成して体系化し、整理し、簡明化する作業に従わなければならないとされる。これによって、行政機関に委任されている権限の根拠が明確になり、同時にその権限の範囲も明確に限定されることになろう。またローウィは、時限立法の効用を説いている。⁽¹⁰⁵⁾ 制定法に五年から一〇年の有効期限を設定

し、その法の執行に関する行政機関の権限や、行政機関の存在自体を見直そうというのである。これには行政の継続性という観点から異論が出されるかもしれない。しかしこうした期限とは、行政機関とその権限の廃止というより点検・再編の機会なのである。

こうしたローウィの「法の支配」という、ある種の形式主義を採用せよという主張は、それだけを全体の文脈から切り離してみると、むしろ保守的に聞こえるかもしれない。また利益団体という修飾語をもつとはいえ、彼の利益団体自由主義批判は、自由主義批判という文脈でも理解される。しかしローウィ自身は、依法的民主政治が自由主義と両立し得ると考えていたはずである。彼にとって「その最も基本的な意味で、自由主義的伝統は擁護するに値する」ものであるからである。ローウィの批判した利益団体自由主義は、資本主義、(積極政治の容認と推進という意味の)積極国家主義、そして多元主義の融合であったことは既にみた。しかしローウィは、個別的にはこれら三つの要素のどれ一つとして完全に否定し去ってはいない。彼は、別に経済制度面では社会主義を採用すべきであるとは言っていないし、政府機能の拡大も容認している。また彼が批判したのは、イデオロギーに転化した、彼の言う通俗的(vulgarized)多元主義であった。

このことは、依法的民主政治を考える手がかりを与えてくれる。すなわちローウィは、仮にそれが存在するならば、純粹に多元主義的な政治過程には、一定の評価を与えてはいるのである。ただ彼は、多くの多元主義者とは異なつて、それはアメリカの現実ではないとみる。すなわち政策類型との関連で言えば、アメリカの現実の政治過程の大半は、配分政策様式であり、多元主義モデルに最も近似的な規制政策様式ではない。ローウィによれば、配分政策は避けなければならない。なぜなら「開放的で民主的な何ものも、それからは生じない」⁽¹⁰⁸⁾からであり、配分政策は、公

的なものを完全に私的にしてしまい、秘密のうちに形成されてしまうからである。これに対して規制政策はそうした欠点から免かれている。規制政策様式の政治過程が、たとえ漠然としてではあれ、法の支配を体现しているからである。⁽¹⁰⁹⁾つまり依法的民主政治の下では、配分政策様式の政治過程は排されると考えてもよいであろう。

ところがローウィの政策類型と政治過程の対応についての議論は、やはり一種の構造決定論であろうと思われる。つまり、たとえば配分政策は必ず配分政策様式の政治過程から、規制政策は必ず規制政策様式の政治過程から生じるのであるとされている。とするならば、配分政策様式の政治過程を避けるには、配分政策自体を断念してしまうしかない。これは不可能である。補助金の類を一切支出しない政府という主張は、「小さな政府」という文脈で、あるいはより保守的、ないし復古的な文脈でならあり得ようけれども、ローウィの立場からは距離がある。⁽¹¹⁰⁾この問題をどう考えたらよいのであろうか。

確かに政策類型と政治過程の対応についてのローウィの議論は、決定論的である。しかし政策類型の分類基準となっている、強制の可能性と行使対象は、それぞれの政策についてその程度が異なるのであり、それぞれの政策類型間の境界は確定していない。というよりも、たとえば純粋な配分政策などというものは、極端な事例に限られるのである。配分政策と規制政策の差は、程度の差であり、両者の性格をもった政策が数多く存在することになる。そこで配分政策を操作して規制政策的な性格を付与することもできるとされるのである。たとえば具体的には、教育への補助金支出という配分政策も、人種差別廃止という観点からの教育補助金支出が行なわれるとすれば、規制政策的な側面をもつことになる。⁽¹¹¹⁾ただしそうした規制政策的要素の付与は、教育補助金についての法律に、人種差別廃止のための規定をもちこむことによって行なわれなければならないとローウィは説く。人種差別廃止という補助金支出の基準

の設定を、行政機関に委ねてしまえば、結局は参加者の限られた私的な配分政策の政治過程が生じてしまうからである。すなわち、委任立法の廃止によって配分政策を規制政策の方向に転換させ、ひいては規制政策の政治過程をもたらすというのが依法的民主政治の内容なのである。再配分政策と統合政策についても、基本的には規制政策的要素の付与が望ましいと考えられよう。ただし両者ともに、実際の利益団体自由主義の下では、比較的まれな事例となっている。

こうした内容をもつローウィの依法的民主政治論は、それでは、シャットシュナイダーの処方である政党政治論とは、いかなる関係にあるのであろうか。まずローウィが、処方として政党政治を構想しなかったのは、時代的背景にもよるであろう。シャットシュナイダーが『半主権的国民』を世に問うてから、『自由主義の終焉』の初版が出版されるまでの九年間に、アメリカ政党をとりまく環境は激変していた。シャットシュナイダーの説いた責任ある政党政治 (responsible party government) どころか、政党の衰退が問題にされ始めていたのである。こうした状況の中で、強力な政党をその要件とする政党政治を、処方として構想することは、いささか夢想的であったと言わなければならない。しかし、ローウィがあえて政党政治を採らなかつたのは、そうした現実的な理由のみによるのであろうか。この点を明らかにするために、まずシャットシュナイダーの政党政治論について、少し検討してみたい。

第一章(前号)でみてきたような、圧力政治を政党政治で代替し、少数派の優越から多数派支配へと政治を転換するという、シャットシュナイダーのこの論理には、何の問題もないのであろうか。そもそもまず、シャットシュナイダーの言う紛争の範囲の拡大とは、どのようにすれば可能になるのであろうか。それは常識的には、紛争の争点の内容を一般化することによってしかあり得ない。もっとも、単一の争点についての国民投票とか、あるいは公職選挙で

はあっても、単一争点選挙を想定するならば、話は別になってくるであろう。しかし一般的にこのような事例は例外であるし、シャットシュナイダー自身も、このような想定をしていたわけではない。彼は「政党は、選挙肢を極限まで単純化して減らすことによって、選挙民を組織する」と述べている。⁽¹²⁾つまり政党間競合の結果として示されるのは、ごく一般的な方向の選択であって、個別的な政策内容の詳細ではない。このことは政党という政治組織の本質なのである。そこで選挙後の政治運営や具体的な政策を、選挙結果に示された一般的な選択の方向に沿っていくようにするためにこそ、強力な政党組織、凝集度の高い議員団とスタッフ集団とが必要であるとシャットシュナイダーは考えたのであった。

しかしながら、たとえそうなったにせよ、選挙という拡大された紛争と、その後に続く具体的な個々の政策内容をめぐる紛争との間には、どうしてもある種のすき間を生じてしまうことは否定できない。選挙によって示された一般的な選択は、その内容について異なる解釈の余地を残しているからである。いかに政党が組織化されていても、政党が選挙後の政治運営において、現代の複雑多岐にわたる争点のすべてについて、選挙の結果として示された一般的な選択の方向に沿う解釈を、党内に異論なく統一して示すことができると想定することは、あまり現実的とは言えない。ただし一種の階級政党観に立てば、話は違ってくるであろう。単一の利害をもつ社会階級を、そしてそのみを代表する政党があり得るとすれば、かなり一貫した「階級的」政策を提示できるかもしれないからである。もちろんこれはアメリカ政党の現実には適合しない考え方である。シャットシュナイダー自身も、共和党と産業界、民主党と組織労働者の関係をしばしば強調しはするにしても、こうした階級政党観に立っているわけではない。そこで、いったい何が選挙で示された選択に沿う政策内容なのかについての紛争は、当然個別的な政策分野のそれぞれについて生じる

ことになる。その紛争の範囲は、当然ながら、より限定されたものとならざるを得ない。そしてまさにそこにこそ、少数派としての圧力団体のつけ込むところがあるのである。それを防ぐためには、選挙における争点を特定化すればよい。しかしそれは、紛争の範囲の拡大に逆行するし、そもそも政党にはなじまないのである。

こうした問題は、シャットシュナイダーが政策類型という視点をもっていないことから生じていると言えよう。ローウィ自身も、シャットシュナイダーの提起した「紛争の範囲」という概念を評価し⁽¹³⁾、また紛争の範囲の拡大にも賛成している。配分政策の政治過程よりも規制政策のそれを評価していることからそう言えるであろう。そしてまた統合政策の形成のためには、強力な全国政党の必要を認めている⁽¹⁴⁾。しかし責任ある政党政治が実現したとしても、委任立法を放置しておけば、圧力政治のバイアスは矯正されないであろう。究極的には、委任立法こそが配分政策様式の政治過程を生むからである。シャットシュナイダーは、こうした問題を顧慮することなく、ただやみくもに政党政治を説いているとローウィの眼には写るのではないだろうか。

政策過程を、争点設定 (agenda setting) あるいは問題の政治化、政策形成 (policy making)、政策執行 (policy implementation) の三段階から成ると考えるならば、シャットシュナイダーの処方箋は主として争点設定の段階でのバイアスを正そうとするのに有効であるとも言えよう。これに対してローウィの処方箋は、他の二つの段階でのバイアスを正すために構想されたのである。政策執行段階においては、従来議会は、あまり大きな役割を果たさないと考えられてきた。依法的民主政治とは、一面において、政策執行過程における議会の役割を拡大して、同過程のバイアスを是正しようとする構想であるとも言える。

結論的に言えば、ローウィの依法的民主政治は、多元主義的政治モデルに完全に取って代わる構想であると言うよ

りは、圧力政治の一つの形態が生み出すバイアスに対する処方なのである。

おわりに

以上に検討してきた三つの説は、それぞれ相互に排斥し合うものではない。もとより以上に検討してきた三説が、アメリカ圧力政治のバイアスのメカニズムの説明のすべてを尽くすものではないけれども、これらを総合することによってアメリカ圧力政治のバイアスのメカニズムの一断面を説明することができるであろう。

オルソンの圧力団体の「非形成」理論は、圧力政治のバイアスについての理論の基礎となる。そもそも圧力団体という組織をもたない利益は、圧力政治の過程には代表されようがない。多元主義の想定するような、圧力団体間の完全な多元主義的競合があったにしてもである。その上でシャットシュナイダーの紛争範囲縮小説が、有力な説になり得る。この説は、基本的にはローウィも共有しているとみなすことができる。ローウィの理論的寄与は、紛争範囲の縮小、ローウィ流に言えば政治過程の配分政策様式への転換の契機としての委任立法を指摘したこと、そして圧力政治のバイアスを知的に隠蔽してきた利益団体自由主義を定式化し、それに規範的批判を加えたことの二点に求められる。後者に関しては、利益団体自由主義の中核的要素である。イデオロギー化した多元主義の分析が重要である。その一方で、こうした圧力政治のバイアスへの処方となると、彼ら三人はバイアスそのものの分析におけるほどの貢献をしていない。彼らの研究はいずれも、基本的には問題提起に終わっており、対処方法を体系的に提示するまでには至っていないのである。すなわちオルソンは、ほとんど処方的見解を示していないし、シャットシュナイダー

は、政党政治をいささか万能棄視し過ぎていようである。ローウイの依法的民主政治論も、体系的で詳細であるとは言いがたいにせよ、それでもまだ内容がある方である。フィリップ・C・シュミッター (Philippe C. Schmitter) が指摘しているように、実はこれは、広く多元主義批判論に共通の弱点なのである。⁽¹⁶⁾

しかし本稿で検討した三人の分析が、何の難点ももたないわけではない。オルソン理論については、集合財を追求する団体が現に存在し活動していることを指摘しておいた(前号)。とりわけ公共利益団体の存在は注目されよう。⁽¹⁷⁾ またローウイの理論において重要な地位を占めると考えられる政策類型と政治過程の対応についても、いささか検討を要しよう。実際には規制政策様式の政治過程が廃れて配分政策様式の政治過程が優勢であるのが、アメリカ政治の現実であり、かつその原因は、諸利益の純粋多元的な競争を、実際には存在しないのに誤って前提した委任立法であるとするのがローウイの理論の骨子であった。しかし、ある一つの様式の政治過程が優勢になる原因は、これをたとえば、安定性、持続性を求めるといふ組織本来の性質に求めることもできよう。すなわち大規模な圧力団体は、種々様々の問題について行政府・議会に働きかけ、また逆に働きかけられるという関係をもつ。たとえばある圧力団体が、配分政策について一定の関係を政府との間に確立したとする。そうするとその団体は、その後はあらゆる問題を既成の関係、すなわち配分政策様式との関係を通して処理しようとするかもしれない。現代において、政策類型毎に異なる政治過程がそれほど明瞭に観察されないのは、ひとつにはそこに原因があるかもしれないのである。⁽¹⁸⁾ さらににはシャットシュナイダーとローウイが観察し、論難したような圧力政治のバイアスそのものの存在が、アメリカのすべての研究者によって受け入れられているわけではない。たとえばJ・Q・ウィルソンを中心とする政治学者達は、規制業務に携わる連邦政府機関を研究し、それらの機関がかなり自律的に行動していると考えた。⁽¹⁹⁾ ローウイによれば、行政機

関は委任立法によって裁量権をもつ。しかし行政機関の幹部、利害関係議員、そして少数の関連圧力団体の幹部の三者間交渉の結果が、行政機関の決定となるとというのがローウィの分析であった。ところがウィルソンらによれば、行政機関を取り巻く圧力団体の圧力は、互いに相殺し合う傾向にあり、その結果として行政機関が自律的決定権をもつのである。またローウィの指摘する常態化した三者間交渉、いわゆる「鉄の三角形」(iron triangle)の存在も確認されなかった。もとよりウィルソンらの研究が、圧力政治のバイアスを完全に否定しているわけではない。しかし見方によっては、ローウィとはかなり違った、圧力政治の見取図を描くこともできるのである。

注

- (53) Walter B. Roettger, "Strata and Stability: Reputations of American Political Scientists," *PS* (Winter, 1978), 6~12. 調査対象となったのは、アメリカ政治学会会員名簿から抽出された五九九名の政治学者で、そのうち三一七名から回答を得た。レトガー自身は、この調査結果を、六〇年代に比べて評価が分散してしまい、衆目の一致する傑出した存在がいなくなったという点を重視して解釈している。しかしそうした中でも、ローウィが、評価の最も高い政治学者の一人であるということには言い得るであらう。
- (54) Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* Vol. 16, No. 4 (July 1964), 677~715. (以下「American Business」と筆記) "Party, Policy, and Constitution in America," in William N. Chambers and Walter D. Burnham eds. *The American Party Systems: Stages of Political Development* (New York, 1967), 238~276. (以下「party」と筆記) "Decision Making vs. Policy Making: Toward on Antidote for Technocracy," *Public Administration Review*, Vol. 30, (May-June, 1970), 314~325. (以下「Decision Making」と筆記) "Four Systems of Policy, Politics, and Choice," *Public Administration Review*, Vol. 32, (July-August, 1972), 298~310. (以下「Four Systems」と筆記)
- (55) Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority* (New York, 1969),

The End of Liberalism: The Second Republic of the United States. 2nd ed. (New York, 1979). 村松岐夫監訳『自由主義の終焉——現代政府の問題性——』(木鐸社、一九八一年)。なおこれは、同書第二版の翻訳である。

- (56) 拙稿「ジェームズ・Q・ウィルソンの圧力団体論の展開とその特質」(二)、『早稲田社会科学研究所』第三十四号(昭和六十二年三月)、八七頁——一〇頁参照。

- (57) Lowi, *Four Systems*, 299.

- (58) Graham K. Wilson, *Business and Politics, A Comparative Introduction* (Chatham, 1985), p. 8.

- (59) Raymond A. Bauer, Itihel de Sola Pool, and Lewis Anthony Dexter, *American Business and Public Policy, The Politics of Foreign Trade* (Chicago, 1963), pp. 323-325. なおこれは、バウアーら自身にとって、意外な発見であった。

- (60) Lowi, *Decision Making*, 314.

- (61) *Ibid.*, 315.

- (62) Lowi, *American Business*, 690.

- (63) *Ibid.*, 690-691.

- (64) *Ibid.*, 691.

- (65) Lowi, *Party*, 239.

- (66) Lowi, *American Business*, 691-695.

- (67) *Ibid.*, 695-703.

- (68) *Ibid.*, 703-715.

- (69) Lowi, *Party*.

- (70) Lowi, *The End of Liberalism*. 2nd ed., p. 22.

- (71) *Ibid.*, xv.

- (72) *Ibid.*, xvi.

- (73) *Ibid.*, p. 35.

- (74) *Ibid.*
- (75) *Ibid.*, p. 51.
- (76) *Ibid.*
- (77) *Ibid.*, p. 35.
- (78) ただし、ある利益に対抗する集団利益が組織化せず、多元的競合が自然に生じないような場合には、政府が介入して、そうした対抗権力を創出すべきであるとジョン・K・ガルブレイスは考えていた。John K. Galbraith, *American Capitalism* (Boston, 1952), pp. 111~112. この点はローウィも、『自由主義の終焉』の脚注で指摘している。ガルブレイスは、確かに政治学者ではないが、彼の属する制度学派の経済学者のアメリカ社会分析は、一般的に多元主義政治論と相似的な関係にあり、その点で言える。
- (79) Lowi, *op. cit.*, p. 52.
- (80) *Ibid.*, p. 53.
- (81) *Ibid.*, pp. 57~58.
- (82) *Ibid.*, p. 58.
- (83) *Ibid.*
- (84) *Ibid.*, p. 55.
- (85) 傍点部の強調は、ローウィによる。ここで言う「党派」には、圧力団体も含まれる。よく知られているように、マディソンの時代には、政党と圧力団体とは概念上未分化であった。
- (86) David. B. Truman, *The Governmental Process*. (New York, 1951), p. 4.
- (87) Lowi, *op. cit.*, p. 58.
- (88) *Ibid.*, p. 51.
- (89) *Ibid.*
- (90) *Ibid.*, p. 37.
- (91) *Ibid.*, p. 63.

- (92) *Ibid.*, xii.
- (93) *Ibid.*
- (94) *Ibid.*,
- (95) *Ibid.*, p. 58.
- (96) *Ibid.*, p. 63.
- (97) 中野実教授も同様の解釈を採っている。中野実『現代国家と集団の理論——政治的ニルラリズムの諸相——』（早稲田大学出版部、一九八四年）三〇四頁～三〇七頁。
- (98) 中野実『Lyle Downing and Robert B. Thigpen, "A Liberal Dilemma: the Application of Unger's Critique of Formalism to Lowy's Concept of Juridical Democracy," *The Journal of Politics*, Vol. 44, no. 1 (February 1982), 230-246, Robert C. Grady, "Interest-Group Liberalism and Juridical Democracy," *American Politics Quarterly*, Vol. VI, no. 2 (April 1978), 213～235.
- (99) Lewis Lipsitz, "Which End of Liberalism?" *Public Administration Review*, Vol. 32, (May/June 1972), 272. 以下は同書の初版に対する批評である。
- (100) Theodore J. Lowy, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled* (Ithaca 1985), pp. 58～59.
- (101) Lowy, *The End of Liberalism*, 2nd ed., p. 300.
- (102) *Ibid.*, pp. 301～309.
- (103) *Ibid.*, pp. 301～302.
- (104) *Ibid.*, pp. 302～303.
- (105) *Ibid.*, p. 305.
- (106) *Ibid.*, pp. 309～310.
- (107) Theodore J. Lowy, "Europeanization of America?, From the United States to a United State," in Theodore J. Lowy and Alan Stone eds., *Nationalizing Government* (Beverly Hills, 1978), p. 28.
- (108) Lowy, *Four Systems*, 308.

- (8) *Ibid.*
- (9) この点については参考。Theodore J. Lowi, "The Welfare State: Ethical Foundations and Constitutional Remedies," *Political Science Quarterly*, Vol. 101, No. 2 (1986), 197~220.
- (10) Lowi, *Four Systems*, 310.
- (11) Schattschneider, *The Semisovereign People* (New York 1960), p. 58.
- (12) Lowi, *American Business*, 695.
- (13) Lowi, *Four Systems*, 309.
- (14) たとえば他に、未組織の集団が、自らの利益が損なわれているにもかかわらず、政治的無活動状態に置かれているメカニズムを、政治的象徴という観点から説明したハレン・エーデルマンの業績が注目値する。Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Chicago 1964), pp. 35~41.
- (15) Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, Vol. 36 No. 1 (1974), 95~96.
- (16) この点に関しては以下を参照。内田満「アメリカ圧力団体の形成要因に関する諸説とその批判」『早稲田政治経済学雑誌』第二六九号(昭和五十七年十二月)、七二頁~九六頁。
- (17) J. J. リチャードソンとA. C. ショーマンが、イギリスの事例に照らして同様の見解を述べている。J. J. Richardson and A. G. Jordan, *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy* (Oxford 1979), p. 100.
- (18) James Q. Wilson, ed., *The Politics of Regulation* (New York, 1980). また以下を参照。Paul J. Quirk, *Industry Influence in Federal Regulatory Agencies* (Princeton, 1981), Steven Kelman, *Making Public Policy, A Hopeful View of American Government* (New York, 1987).