

## 政治の集団理論の再検討 —A・F・ベントレーとD・B・トルーマンの利益集団理論を手がかりとして—

先端政策研究機構 研究員  
立教大学社会学部 兼任講師  
二松学舎大学 非常勤講師  
古坂 正人

### 〔目次〕

はじめに

1. 利益集団理論の展開の概観
2. トルーマンの問題提示と関心領域
3. ベントレーの利益集団理論の特徴
4. 公的利益と私的利益についての認識
5. トルーマンとベントレーの利益集団理論の差異
6. トルーマンの利益集団理論の中心概念
7. トルーマンのアメリカ政治の再解釈と利益集団理論

### はじめに

我々の社会の中には多様な意見があり、それらを尊重する社会基盤が存在することは、現代民主政治に不可欠であると考えられる。しかしこの社会を見るならば、インターネットなどの普及により、膨大な情報が流布している一方で、自分自身で考え行動することが少なくなっていると思われる。自分が行動しなくても、他の人たちが行動するだろうか、政府がわれわれを保障してくれるはずだといった依存心や依頼心が強くなっているように思われる。さらに社会問題に対する考え方も、ニュースショーのコメンテーターやアンカーマンに求めるなど、政治及び社会的意見の多様性を確保することは難しくなっている。この状況下で、政治及び社会集団の多様性を確保する意義は少なくないと考えられる。そこで本稿では、政治の集団理論を再検討する手始めとして、利益集団理論の中心的な研究者である A・F・ベントレーと D・B・トルーマンの考え方を取り上げ、その現代的意義を考察する。

### 1. 利益集団理論の展開の概観

デビット・B・トルーマン (David B. Truman) は、アメリカ政治の中で活動している様々な利益集団の存在を肯定的に評価し、その考察を積極的に展開しようとする利益集団の研究

者の中で代表的人物の一人である。アメリカ利益集団理論は、共通の利益を持つ個人が主に集団を通じてその目標の達成を指向することを前提とし、集団の目標を公式化するために活動する諸集団間の相互作用の過程（政治過程）を、政治の基本的特徴として捉えることから出発する。そして、トルーマンは、政治過程における利益集団の重要性に注目した第二次大戦後のアメリカ利益集団理論の第一人者として位置づけられている。一方、利益集団の用語法に相違はあっても、その歴史は古い。例えば、アリストテレスは、プラトンの統一的な共同体に疑問を持ち、共同体の中には様々な集団が散在しており、それは決して画一化できず互いに全く同一であることはできない<sup>2)</sup>と考えていた。アリストテレスにとって、「部分はある他のもの的一部分であるのみならず、その他のものにも属する」<sup>2)</sup>のである。それゆえに、アリストテレスは、ある程度の範囲内であるならば、集団の構成員が手にする特殊利益を重要で当然のものと考えていた。

また、アメリカにおいて最初に利益集団に言及した人たちの中の一人であるジェームズ・マジソン（James Madison, Jr.）も、その有名な党派についての議論の中で<sup>3)</sup>、集団を人間の持つ固有な特徴として捉えていた。マジソンは、一方で集団の圧力や力を制御する必要性（勢力の均衡）があることを強調しているが、他方で利益集団の存在を否定してはいない。

アレクシス・ド・トックヴィル（Alexis de Tocqueville）もまた、アメリカ社会の中には多数の利益集団が重要な役割を果たしていると、『アメリカの民主政治（De la démocratie en Amérique）』の中で記している<sup>4)</sup>。その中でトックヴィルは、諸々の党派について、一方でその存在の危険性を指摘しつつも、他方でその存在こそがアメリカの活力源であり生命である、と見ている。

このように、これまで多くの先人たちが政治過程において演じられる利益集団の役割を確認し、またそれらの活動を観察してきた。その主要な理由は、公共の利益と私的な利益とをどう区別し、どこにその境界線を引けばよいのかという点にあった。この問題は政治理論の核心の一つとして古くから知られている問題でもある。事実、アリストテレス、マジソン、トックヴィルらの議論の核心もこの点にあったといえる。

20世紀初頭のアメリカ政治の現実を描写するとき、利益集団を抜きにして語ることでできないある種の必然性があった。それは、アレキサンダー・D・リンゼイ（Alexander D. Lindsay）が、当時の人々が、社会に「無数に存在している小さな集団社会の複数の構成員」になっていたからである。また、それにともない、エレン・D・エリス（Ellen Deborah Ellis）が観察したように、「諸集団の目をみはらんばかりの展開」と、「この集団が、政府システムにおいて、もっと広く認められることを不断に求める」ようになる状況が展開されていた。さらに、押し寄せる大量の移民を向かえ、アメリカのナショナリティをどのように再構築す

るのかという深刻な問題に直面していた。19世紀の末からのアメリカは、政治的・経済的・文化的な大きな動揺とともに「集団の噴出」状況のまっただ中にあり、「彷徨と克服」(リップマン)のなかで、新しい国家像とそのイデオロギーを模索していた<sup>5)</sup>。このような状況の中で、政治学も新しい方向を求めざるを得ない状況にあったのである。いいかえれば、多数の利益集団がそれぞれの特殊利益を追求しだしたとき、再び、「公共の利益」とは何かという「古くて新しい課題」が問われることになったのである。

## 2. トルーマンの問題提示と関心領域

マイケル・A・ワインスタイン (Michael A. Weinstein) は、トルーマンの集団理論の概念は政治システム (political system) の理論とは用語法は異なるが、政治システムの理論家たちが提起した問題とそれほど違いがない、と考えてよいだろうと述べている。しかし問題の捉え方は同じでも、政治システムの理論家たちよりもトルーマンの方が、抽象性、一般性という視点が欠けている、とする。その理由について、ワインスタインは、トルーマンの理論がアメリカ政治を基礎にして説明されているからだ、と述べている<sup>6)</sup>。

トルーマンは、1951年に『政治過程 (The Governmental Process: Political Interests and Opinion)』を上梓し、その序章に「多くの人が圧力団体を政治過程の中で最も重要な要素の一つであると認識している」<sup>7)</sup>と書いている。トルーマンの主要な関心が利益集団であることは間違いない。トルーマンは、「個人の政治的行動に関心を向けるよりは、むしろ社会過程の中のすべての重要な種類の集団」と、「その集団が政治的であるがゆえに集団のダイナミックス」を観察し、集団のタイプの特徴や社会集団・利益集団について議論するつもりである<sup>8)</sup>と述べている。そして彼は次のような二つの問題点を提示する<sup>9)</sup>。

1. 多様な利益集団の文脈の中で、現に存在し、受け入れられている政体 (polity) の事実をどう説明できるのか。
2. 我々はこういった環境であれば、政治的利益集団の成長と活動を監視しつつ、適正に見守ることができるのか。

1908年にアーサー・F・ベントレー (Arthur F. Bentley) は、『政治過程論 (The Process of Government: A Study of Social Pressure)』を出版した。ベントレーは、本書の中で、政治は認識や測定が不可能な「概念や感情」という観点からではなく、実際の行動によって正しく理解されるべきである<sup>10)</sup>、とする。トルーマンは、このベントレーの『政治過程論』について、「多くの文献の中で、特に言及に値する一冊の本がある。それが1908年に初版が出

## 政治の集団理論の再検討

たアーサー・ベントレーの『政治過程論』である。私の本の表題が示唆しているように、ベントレーの「道具を作ろうとする試み」が私の思考の主要な基準点であった<sup>11)</sup>として高く評価している。

トルーマンは、ベントレーの集団過程の理論的要素を再評価し、そしてそれを行動科学的アプローチと結びつけることによって自らの研究の出発点としている。それゆえに、トルーマンは、「分析の主要単位として、特に利益集団あるいは圧力団体といった集団の概念を採り入れる努力」<sup>12)</sup>から、上記の二つの疑問に回答を与えようとした。

しかし、「アメリカの政治過程を分析・描写する」<sup>13)</sup>トルーマンの努力は、その後、多くのアメリカの政治学者の間に「政治学の分析力と有効性を増大させようとする一般的な運動」<sup>14)</sup>の流れを作りだした。そのため、ベントレーの政治の集団理論との間には、その方向性と関心点の両面で相異が生じることとなる。ここに、トルーマンが第二次世界大戦後のアメリカ利益集団理論の代表的人物の一人と称される所以があると考えられる。

### 3. ベントレーの利益集団理論の特徴

ベントレーにとって、政治分析の基礎は、「いかなる形態の社会生活においても、その研究における重要な仕事は、集団についての分析」<sup>15)</sup>にあり、「集団について正確に述べることができれば、全てのことが述べられる」<sup>16)</sup>という。さらに政治制度について外面的な特徴だけを抽出するような研究は、「死んだ政治学 (a dead political science)」<sup>17)</sup>であると断言し、「集団の現象を除いては政治の現象は存在せず、社会それ自体は社会を構成する集団の複合体以外の何者のものでもない」<sup>18)</sup>という。ベントレーの認識は、集団の活動の記述が政治の記述であり、集団の活動が政治そのものなのである。

ベントレーは、政治の研究対象を、形式主義 (formalism) や形而上学 (metaphysics)<sup>19)</sup>に、具体的に言えば社会の法規的・形式的政治制度や政治思想に向けるのではなく、自らの政治目的を達成しようとする人間の行為に向けるべきだと指摘する。ベントレーは、個人の特性である「人間の心 (mind)、つまり情諸 (emotion)、観念 (idea)、感情 (feeling)、感想 (sentiment) のような心理学的特性」を取り除く必要があると強く主張している。ベントレーは、これらのことを事実として扱うなら、「あらゆる混乱に道を開く」<sup>20)</sup>ことになるので、政治現象を個人の精神的傾向や状態と関連づけて説明することは誤りであり、諸集団の過程のみが政治現象を説明できるものであった。

ベントレーの『政治過程論』は、「抽象的概念」を拒否し、「現実の社会生活」を新しい分析方法で再構築する試みであった。それは、制度 (institution) の面から研究しようとする静態的アプローチ (statics approach) から、利益集団の多面的な交渉と均衡の過程を調べ

るという動的アプローチ (dynamics approach) への移行を意味していた。ベントレーは、社会の絶えざる変化の過程を観察する手段として、人間の集団行動に焦点を当てた。なぜなら、社会の中の様々な利害を反映し、それを体現しているのが集団であり、社会の中で集団は常に利益の実現を図るために行動しているからである、と考える。

ベントレーは、「政治の過程」を、ある集団が自らの利益を実現するために他の集団と不断に闘い合っている過程として描く。それは、人々は孤立した個人として政治の過程に参加しているのではなく、利益の一致に基づいて結合された集団としてこの過程に参加しているからである。「政治の過程」に、ある特定の利益を実現することを目的とした多数の集団が参入してくる理由は、「政治の過程」が諸集団間の利害の対立を調整する場であるからである。政府はこの調整を行う制度に過ぎないのである。様々な集団が政府に圧力を加えるとき、政府は一時的な均衡を図ろうとするだけである<sup>21)</sup>。なぜなら、政府は想像上の国民的利益 (集団が自己利益を獲得するために支持を求める諸活動の総体) を実現することが役割であるから、と彼は指摘する<sup>22)</sup>。

立法機関の表決は、その表決を巡って争っている集団相互の力関係を反映しており、政治と呼ばれるものは、実際には、所与のある時点における集団の闘争の結果から得られた均衡であり、緊張状態にある力関係を反映していない法律は一つもない<sup>23)</sup>。

しかし、ベントレーは政府が受動的な存在であるだけではないともいう。二つの対立した集団の抗争は支配者によって調整されるか、または抑制されるような場合においては、ある対立している集団よりも、強い利益集団や集団群の指導者として政府は行動する。その反面我々が見る調整や制限は、そのより強い集団によって命じられたものである<sup>24)</sup>と見ることができる。

ベントレーは、政治過程の均衡は理性や道徳の結果ではなく、諸集団間の圧力の結果によって得られると考えていた。すべての論争は政治過程に不随的なものであり、その論争は集団の利害の反映とみなされるとき意味を持つのである<sup>25)</sup>。したがって、ベントレーにとって、政治思想は全て利益の合理化に過ぎず、蔑視的な意味でのイデオロギーとなる<sup>26)</sup>。さらに、ベントレーによれば、「統治の際に、.....強力な圧力団体と交渉を持つ。正義・真実、あるいは理性がその方針として用いるのに値しないような基準を価値の中に作るだけでなく、それらの価値が維持されるのは集団の圧力によるのである」<sup>27)</sup>としている。それゆえに、ベントレーの考える政治過程は、集団の勢力均衡の過程であり、その均衡の達成が政治における意志決定となる。

ベントレーは、「勝者は勝利の月桂冠を手中に収め、敗者は自分の敗北を認め、少なくともその時はその決定に従って沈黙するのである。だが同時に、敗者には自分の力を再編し、将

来、力における優越性を確保して自分の利益になるような政治的決定を採択する権利が残されている」<sup>28)</sup>として、政治ルールと政治力学の関係を注視する必要性を説くのである。

#### 4. 公的利益と私的利益についての認識

もちろん、上記のようなベントレーの考え方が 1950 年代になって注目され、広く受け入れられるようになった背景には、様々なタイプの利益集団や圧力団体が実際に活動していること、それら集団の果たしている役割や、それら集団の不可避性を、人々が広く認識するようになったからであろう。必要不可欠な構成要素という集団に対する認識は、公的利益に対する人々の認識の变革を迫った。つまり、利益集団は有害なものではないという考え方である。

トルーマンは、「分派の障害」を扱った『政治過程』の第一章で、集団が自己の特定の利益を助長し促進することは不可避的であり正当な現象であるという見解を示すために多大な努力を割いている。分派の有害性を主張する人たちは、国民的利益の実現を妨げる特殊利害を持つ部分集団について否定的見解を示している。しかしトルーマンは、国民的利益が全体としての国民の利益になることはありえない<sup>29)</sup>と強調する。

トルーマンは、この問題に関して、ジェームズ・マジソンを引き合いに出し考察する。マジソンは、党派を特殊的・反社会的利益の表現媒体と見なしていたが、その一方で党派は人間に固有なものでその存在や活動は不可避的であるとも考えていた。

社会は、多くの部分、利益、市民の階級に分断されているので、個人や少数者の権利が、多数者の利害関係連合からの危機にさらされることはほとんどない<sup>30)</sup>。

E・シャットシュナイダー (Elmer Eric Schattschneider) はこのことを次のようにまとめている。彼は、「社会には自分たちの競争政治の中に投影する多数の相争う利益が存在する。したがって、自由な社会において政治的分裂は不可避的になり、社会が大規模になればなるほど、その社会に含まれる利益の数と多様性はより大きくなるので、どれか一つの利益が選挙民中の多数者を形成する可能性はより少なくなる。その結果、社会の規模の増大と比例して、一利益が他の部分を抑圧することがますます困難になる」<sup>31)</sup>と論じている。

ベントレーはこの問題に対して、「一つの集団、すなわち一つの面のみに依存する集団群はすべての大衆を完全集団化することはできないだろう」<sup>32)</sup>と述べている。

ベントレーがこのように考えた理由は、「重複的構成員」と「慣習的背景」という彼の概念に基づいている<sup>33)</sup>。重複的構成員とは、ある人が複数の団体に属していることを指す。こうした事実が多数存在するようになると、特定の集団が他の集団を無視して、自己の利益だけを追求することが困難になる集団の交差圧力が生まれる。なぜなら、ある人が自分の所属す

る幾つかの集団のうちの一つが自分の所属する他の集団に不利益を招く恐れのある場合、その人はその集団を牽制したり、あるいは時には脱退さえしたりして、自分が所属する他の集団の利益を守ろうとするからである。

また、もし集団の対立が一定水準以上に激化すると、社会の慣習ルールが作動してその対立を抑制する機能を発揮するであろう（慣習的背景）。この慣習的背景とは、社会の多数の人を構成員として内包している潜在的集団をさす。それゆえにベントレーは、ごく普通の人間は自分が所属するいかなる集団にも埋没することなく、重複的構成員という現象は組織化された集団の活動を抑制するのに役立つ、と考える。多くの集団が「スタンダードな線に沿って」行動すれば、政治は政治過程への「参加者の相互作用の中で均衡する」<sup>34)</sup>のである。

このようなベントレーの考え方に基づいて、トルーマンは「未組織の利益」、「潜在的集団」、「重複する構成員」、「ゲームのルール」、「交差する対立」という概念を作りだし、唯一の国民的利益や公共利益は存在しないと主張したのである。要するに、人々は多くの利害を持っているので、自分の所属するいかなる特定の集団にも絶対的な忠誠心を捧げず、集団間の対立も分散するのである。

シャットシュナイダーは、トルーマンの『政治過程』を題材にして、「圧力政治を本質的、不偏的、恒久的、必然的なものとして擁護する」<sup>35)</sup>ことを批判している。だが、トルーマンは、一方で少数者の擁護、政治的安定と自由民主政治の保持の立場に立ちながらも、他方で20世紀のアメリカに現実に生じつつあった大規模に組織化された利益集団の力の増大を無視できず、それについて語らずにはいられなかったのである。

## 5. トルーマンとベントレーの利益集団理論の差異

ベントレーが生きた時代は、自由放任主義の時代であるとともに、自由放任主義が行き詰まりつつある時代でもあった。集団間の政治過程における紛争や対立は、アダム・スミス（Adam Smith）のいう「神の見えざる手」によって自然調和的に均衡に向かう時代ではなかった。ベントレーは「神の見えざる手」に代わる新しい均衡の手段を見つける必要性を説くことに全てを傾けた。ところで、ベントレーの集団に対する上記のような考察は、リップマン（Walter Lippmann）やダール（Robert Alan Dahl）の見解と相通じるものがある。

例えば、リップマンは、人間が穏健な行動をとるのは、現代の複雑な多元社会に固有の傾向であり、経験は十分にこれを裏づけている<sup>36)</sup>とする。また、ダールによれば、アメリカの民主政治は、ある集団の活動が多数によって認められているような集団なら、いかなる集団の活動でも、政策決定の段階で自己の主張を聞いてもらうことのできる顕著に分権化された体制である<sup>37)</sup>と見ている。

1950年代のアメリカでは、もはや一枚岩的に構成されている一つの集団は存在せず、複数の集団が存在し、その集団の全てが政治の過程に参加することに対して、慈悲深い審判員が見守っている、という認識が広く共有されていたといえる。そして、この点が初期のアメリカ多元主義の理論展開の中核となっている。

トルーマンもこうした認識に立ち、政治過程における利益集団の役割についての体系的概念化を試みようとした。トルーマンは、ベントレーにしたがって、政治過程を「資源の配分の支配を巡る集団の対抗の過程」<sup>38)</sup>と定義し、利益集団を「他の集団に対して自らの利益を設定し、これを拡大することを要求する態度を共有する人々の集団」<sup>39)</sup>と定義するのである。

トルーマンの集団の定義は、ベントレーのそれよりも広義である。また、トルーマンは、集団行動が政治の基礎であるというベントレーの仮説を採用しているが、集団の記述が全て政治の記述になるとは考えていない。それは、「実際、政治の過程におけるいかなる行動も、活動的な組織的・潜在的利益集団と離れては、適切に理解し得ないことを、我々は議論してきた」<sup>40)</sup>という表現や、「トルーマンは政治における個人の意義を忘れていない。個人には特異性があるとか、あるいは個性を支持せざるをえない証拠があることを、我々は否定しえない」<sup>41)</sup>という記述に見ることができる。これは、集団の活動を理解することは集団行動を説明するのに役立つが、政治的行動の全てを集団の活動で説明はできない、ことを示唆するものである。

とはいってもトルーマンは、集団に属していない個人が政治的決定に対して大きな影響力を持っている、ということ述べているわけではない。彼が主張したいことは、様々な個人が同一の集団において別々に行動している、ということなのである。

いかなる合理的な個人の人格も、ある単一の集団帰属によって完全には説明されないということになる。それ（個人の特異性）は、集団理論の視点からの政治過程が十分説明されたとしても、これが中心でなければならないからである<sup>42)</sup>。トルーマンにとって、あくまでも集団が政治の基礎であるが、個人は集団という文派の中で重要性を帯びてくるのである。

ベントレーは、集団についての概念の内容を明記していない。集団は利益の共通性に基づいて形成される、と彼はいうのだが、その利益の性格についてベントレーは述べていないのである。経済的利益が社会の中で大きな要因となるのだが、しかしそれが政治において決定的要因となるとは言明していない<sup>43)</sup>。ベントレーは、強力な利益が存在すること、そしてそれが政治において一定の役割を果たしていると述べているのだが、どういった利益集団がどういった利益を反映し、そしてどういった人たちに影響を与えているのか、という疑問には回答を用意していないといえよう。一方、トルーマンは、利益を観念や思想で描き出そうとしている。それは、「利益集団は、社会における他の集団に対して若干の主張をする共有的態



度の集団である」<sup>44)</sup>という表現に見ることができる。

トルーマンは、利益を「共有された態度」と定義しており、集団を構成する個人の態度や動機に力点を置いている。そしてある集団が政治的利益集団になるのは、「政治の過程を通じて、あるいは政治の諸制度に対して、一集団が、社会の他の集団に共有的態度を主張するとき」であるという<sup>45)</sup>。こう定義することで、例えば、政治システム内で権力を獲得し、それを維持することを目的とする政党と、本来は非政治的目的を持ちながらも、その目的の実現のために政治に影響を及ぼそうとする利益集団(=圧力団体)とを区別することができる。すなわち、利益を同じくする人が、政治過程を通じて、集団を組織し、相互に作用し合い、目標を追求するとき、政治的利益集団となるのである。

## 6. トルーマンの利益集団理論の中心概念

トルーマンは、マクロ社会的な変動の諸力の中に、利益集団が発展する要因を求めている。彼は集団の発生に関しては、「複雑な文明は、必然的に複雑な政治装置を発展させる。社会における相互作用のパターンが複雑化している場合には、政治の行動パターンもまたそうなるに違いない。……多様な結社の無制限な発達を容認しているアメリカ社会では、新しい行動パターンは、おそらく政府の公式な諸制度の周辺にあり、これらの活動を補い、複雑化させる、多様な集団の台頭を伴うであろう」<sup>46)</sup>と述べている。

多様な集団を生み出すものは複雑化された社会の特徴であり、そのニーズの反映である<sup>47)</sup>。しかし、専門化と分業だけが「集団の増殖」の原因ではなく、結社の持つもう一つの側面を「接触関係」という言葉で説明する。接触関係とは、高度に分業化された複雑な社会だけに出現するもので、そうした社会では多数の集団が存在し、その構成員は複数の集団に所属しており(複合構成員)、個人が参加する集団は個人を通じて接触的である、という意味である。二つ以上の接触集団内での通常の活動が妨げられるとき、その構成員は、「共通的態度を持つ接触集団内の他の構成員との相互作用を通じて、調整するだろう」<sup>48)</sup>。多くの人がこのような接触関係に関わるようになり、「この基礎の上で規則的に相互作用する」<sup>49)</sup>結社が出現する。つまり利益集団(結社)は、「以前の均衡」を回復させたり、「新しい均衡」を確立<sup>50)</sup>させたりするのである。そして、結社の結成率は、社会の安定性の指標として役立ち、また結社の数は、社会の複雑性の指標として用いられるため、単純な社会は結社をもたない<sup>51)</sup>ということになる。

このように、トルーマンは結社の数と社会の安定性に相関関係を見出したのである。もし結社が接触集団内の構成員の関係を安定化する機能を持っている<sup>52)</sup>ならば、その時政府は「特定目的のために集団間の秩序」<sup>53)</sup>を確立する一集団として捉えられる。この時、政府は

「公共の利益」に基づいて、様々な政治的利益集団の要求の均衡を図るため公平な調停者として機能する、という多元主義の当初段階の考え方と異なったものになる。

すでに述べたように、トルーマンは、工業社会では社会全体を代表する包括的な利益（公共の利益）は存在し得ないので、公共の利益の基準はないと述べている。つまり政治的利益集団は、自らの利益を最大にするものを公共の利益という名で呼んでいるに過ぎない。したがって、政府の活動もまた、部分利益を代表したものでしかない。

このようなトルーマンの考察は、政府が他の利益集団を犠牲にして、ある特定の利益集団に有利な決定を与えても、それは一向に差し支えのないものになる。なぜなら利益集団の第一次的な目的が、自らの目標を実現することにあるからである。それゆえに、政府の決定は、当然利益集団に関係する決定であるはずだから、利益集団は政府の決定の場いかに「接近」できるかによって、自らの利益を反映させる程度に違いが生じることになる。トルーマンは「接近」を政治的利益集団の促進媒介を目的とした行動であり、「接近の発展と改善は政治的利益集団のすべての戦略の共通分母である」<sup>54)</sup>と定義している。

利益集団が政府の決定の場に接近するという事は、その利益集団が自らの要求に有利なように政府の決定に影響を及ぼすことを意味している。利益集団の歴史は、政策決定過程へ最大限に接近しようとする努力の歴史であるとトルーマンはいう。

利益集団が政府の政策決定の場へ接近する方法について、トルーマンは三つの方法を提示している。第一に、集団は、その集団が思うままにできる構成員の忠誠量（集団凝集力）を増やし、高度に組織化されなければならない。第二に、社会構造における集団やその代弁者の位置が考えられる。接近に影響を与えるのは、その集団の地位であり、高い地位にある集団は、その集団活動の受容を促すばかりでなく、政府に対するそのアプローチをも容易にさせる。第三に、集団のリーダーシップ・富・地理的配置が考えられる<sup>55)</sup>という。

それゆえに、トルーマンの利益集団理論の中心は、「接近」という用語にあると考えられる。トルーマンの採るアプローチは、利益集団が政府にどのくらい「接近」しているのかという尺度によって、諸利益集団を比較し、序列化することを可能とする。そして、「接近」の程度によって、集団の持つ影響力やその有効性を、間接的に計量することも可能になり、現実の政治を計量化しやすくさせるものでもあった。

トルーマンは、「公共の利益」を集団の闘争の結果であると考えている。それは、「包括的な利益が存在しない」<sup>56)</sup>からであり、「公共の利益」が集団の闘争の結果に基づいて政府が決定したものに他ならないからである。それゆえに、「接近」の概念は、政治的決定と集団とをリンクさせるという意味で、重要な手法であるといえる。

## 7. トルーマンのアメリカ政治の再解釈と利益集団理論

20世紀における大統領府の台頭と議会の衰退、官僚機構の膨張、巨大な勢力に成長した利益集団の出現は、アメリカが育ててきた政治制度のメカニズムを大きく揺るがせた。こうした時代背景の中で、トルーマンは、民主政治の諸制度が実際にどのように稼働しているのか、またどういった事態が民主政治の諸制度を脅威にさらさせているのか<sup>57)</sup>、について関心を抱いていた。例えば、デビッド・イーストン (David Easton) の「政治システム論」やカール・ドイッチュ (Karl W. Deutsch) の「サイバネティクス論」のような抽象的・一般的な政治分析の理論家よりも、トルーマンはアメリカの政治の現実により多くの関心を抱いていたといえる。つまり、トルーマンは、アメリカ政治の中で利益集団の大量増殖を目の当たりにして、利益集団を中心にしてアメリカの民主政治を再解釈することに重点を置いたのである。

ようやく我々はトルーマンが提示した問題点に対する彼自身の回答はどうであったのかを確認できるのである。

利益集団が数多く存在して政体を安定させられるのかという第一の問題には、トルーマンは次のように考える。まず、個々人は対立的な複数の集団の構成員であり、多元的で対立的な集団間で複数集団の構成員であることが中和的な効果をもたらすのである。つまり、複合構成員はある特定の利益集団活動を緩和する傾向を有しているので、政治的利益集団の結束を弱めるのである。

規範や価値だけでは強力な結社を組織化できないが、それらは極めて重要な影響力を持っている。その規範や価値を、トルーマンは「ゲームのルール」と呼び、それが政治的利益集団の政府への「接近」を無制限に拡大するのを抑制すると考えている。

また、トルーマンは、「潜在的利益集団」はアメリカ政治において広く共有された態度であるという。もし「ゲームのルール」が政府も含めた政治的利益集団によって破られることがあれば、「潜在的利益集団」によって修復されることになるかと彼は考えている。

第二の問題に対してトルーマンは次のように考える。トルーマンは、最終章で、アメリカにおいて多元的民主政治が長期間存続してきた理由を、利益集団政治の有効性にあつたと論じている。しかし、トルーマンはアメリカの現状を全面的に肯定しているわけではない。トルーマンは、トックヴィルのように実質的な慣習と道徳がアメリカの民主政治の原理であるとは考えておらず、「ゲームのルール」が行為の重要な指針であるため、最小限であっても「ゲームのルール」を受け入れることが重要であるという。この重要な意味が失われているがために、今日の政治的混乱の原因がここにある、とトルーマンは考えている<sup>58)</sup>。

トルーマンは、多くの恵まれない人たちの生活を改善するため、あるいは科学の発展から引き出された利益を広めるために、アメリカの憲法が基本的に保障しているものを守るため

に出現してきたこうした利益集団を再活性化させることが必要であるという<sup>59)</sup>。だが反面、こうした利益集団政治を潜在的に蝕む傾向も一方において存在していると考えられる。トルーマンはその兆候を次のように記している。

未組織の利益が組織集団の活動を抑制するならば、重大な危機を回避すべき時には、機能しないだろう。潜在的集団は、コミュニケーションが不足した結果として表面に表れることはない。政府決定への接近方法が硬直したために組織能力が低下し、あるいは政府決定への接近方法が分散したために有効な行動がとれなかった結果として、組織された利益と未組織の利益は、対立せざるをえなくなるだろう。「ゲームのルール」が階級的に解釈されることによって、集団の要求はきわめて長期にわたり反映されず、集団間の衝突はその激しさを増大させるだろう。同様に、より高い地位にある人々の間に集団の組織化が集中し、その集団が特権的になりやすいために、社会の恵まれない階層から生まれた集団は、あまり尊重されないか、あるいはひどく落胆させられることになろう<sup>60)</sup>。

これがトルーマンの提示した二つの問題に対する彼自身の回答であり、アメリカ政治に対する彼の再解釈である。トルーマンのアメリカ政治の分析研究は、代議制民主政治における体制の安定性を、建国の父であるマジソンが描いたイメージに沿って現代的に再構築し直そうとする試みであったといえよう。また、代議制民主政治にとって不都合な利益集団政治の病理的な危機、つまり建国以来積み重ねてきた「ゲームのルール」の揺らぎの幅の増幅（公共の利益の範囲の揺らぎ）についての考察をトルーマンは課題として提示している。この問題については、次稿でM・オルソン(Mancur Olson, Jr.)とT・ローウィ(Theodore J. Lowi)を手がかりとし、考察を進めていきたい。

〔注、参考文献〕

- 1) アリストテレス（山本光雄訳）（1977）『政治学』岩波文庫、60-70頁。
- 2) 同上書、39頁。
- 3) Edward G. Boumeed（1901）*The Federalist*, Vol.1, Washington and London: M. Walter Dunne Publisher, pp.62-70.
- 4) A. D. Tocqueville（1945）*Democracy in America*, New York: Alfred A. Knopf, pp.198-205.
- 5) A・D・リンゼイ（永岡薫訳）（1982）『民主主義の本質』未来社、13頁；Ellen Deborah Ellis（1920）“Pluralistic State,” *American Political Science Review*, No.14, August, pp.393-405；F.W. Coker（1921）“The Technique of the Pluralistic State,” *American Political Science Review*, No.5, May,

- pp.186-213; 中谷義和 (2004) 「形成期アメリカ政治学序説 (二・完)」『立命館法学』2004年2号 (294号)、38-39頁。
- 6) M・A・ワインスタイン (吉村正監訳) (1973) 『行動科学派の政治理論』東海大学出版会、94頁。
- 7) David B. Truman (1971) *The Governmental Process: Political Interests and Opinion*, 2nd ed., New York: Alfred A. Knopf, p.vii.
- 8) *ibid*, p.15
- 9) *ibid*, p.ix.
- 10) Arthur T. Bentley (1908) *The Process of Government: A study of Social Pressures*, Chicago: The University of Chicago Press, pp.3-4.
- 11) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.ix.
- 12) *ibid*, p.ix.
- 13) *ibid*, p.xx.
- 14) *ibid*, p.xx.
- 15) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.208.
- 16) *ibid*. p.208.
- 17) *ibid*, p.162.
- 18) *ibid*, p.222.
- 19) *ibid*, p.162.
- 20) *ibid*, p.162.
- 21) *ibid*, p.371.
- 22) *ibid*, p.222, 403, 422.
- 23) カレンスキー・ドミトリエフ (稲子恒夫監訳) (1976) 『現代のアメリカ政治学』青木書店、31頁。
- 24) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.235.
- 25) *ibid*, pp.375-6.
- 26) *ibid*, p.479.
- 27) *ibid*, p.447.
- 28) カレンスキー・ドミトリエフ、前掲書、31頁。
- 29) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.51.
- 30) 内田満編 (1986) 『III 政治過程』三嶺書房、76頁。
- 31) 同上書、75頁。
- 32) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.27.
- 33) 阿部斎 (1986) 『現代政治理論』大蔵省出版局、113-114頁。

- 34) A. T. Bentley, *op.cit.*, p.207.
- 35) E. E. シャットシュナイダー (内山秀夫訳) (1972) 『半主権人民』 而立書房、41 頁。
- 36) Walter Lippmann (1929) *A Preface to Morals*, London: Allen & Unwin, p.288.
- 37) R. A. Dahl (1956) *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London: The University of Chicago Press, pp.124-151.
- 38) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.14.
- 39) *ibid*, p.33.
- 40) *ibid*, p.502.
- 41) *ibid*, p.49.
- 42) *ibid*, p.49.
- 43) M. Q. Hale (1969) “The Cosmology of Arthur F. Bentley,” in W. E. Connolly, *ed.*, *The Bias of Pluralism*, New York: Atherton, p.42.
- 44) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.37.
- 45) *ibid*, p.37.
- 46) *ibid*, p.52.
- 47) *ibid*, p.53.
- 48) *ibid*, p.40.
- 49) *ibid*, p.40.
- 50) *ibid*, p.104.
- 51) *ibid*, p.57.
- 52) *ibid*, p.41.
- 53) *ibid*, p.45.
- 54) *ibid*, p.264.
- 55) *ibid*, p.265.
- 56) *ibid*, p.51.
- 57) D. B. Truman (1940) *Administrative Decentralization: A Study of the Chicago Field Offices of the United Department of Agriculture*, Chicago: The University of Chicago Press, p.7.
- 58) D. B. Truman (1971) *op.cit.*, p.524.
- 59) *ibid*, p.38.
- 60) *ibid*, p.523.