

# 農業政策における政府・利益集団関係の構造化

—— 農業政策史研究における農業福祉国家論および政策ネットワーク論 ——

森 邊 成 一

はじめに

第一章 農業福祉国家（米仏日）の歴史理論Ⅱ政府・利益集団関係の構造化と政策遂行能力

第一節 農業福祉国家の歴史理論とそのねらい

第二節 農業福祉国家の形成

第三節 市場介入Ⅱコーポラティズムの挑戦

第四節 戦後農業福祉国家の発展

第五節 農業における歳出削減の政治

小括

第二章 英国農業政策と政策ネットワーク・政策共同体論

第一節 構造的権力論としての政策共同体論

第二節 政策共同体の形成とその展開

第三節 スミス「政策共同体」論のその後

第四節 ジョーダンとスミスの論争

小括

むすびにかえて —— わが国農業政策史研究に示唆するもの ——

はじめに

本稿は、米国の農業政策研究における制度論的研究と、英国の農業政策研究における政策ネットワーク *policy network* 論、特にその政策共同体 *policy community* 論を用いた農業政策研究とを、順次、紹介・検討し、次いで、それら諸理論を引照基準とした、現代日本の農業政策（史）分析の可能性について、予備的な考察を加えようというものである。

一般に、いわゆる発展した工業国における農業利益は、農民人口が相対的に少なく、農業の国民経済上の相対的地位が低いにもかかわらず——より正確には、少なく小さいが故にと——、しばしば、政府の公共政策を通じて、特別な保護を享受してきた。そうした農業政策の政策過程では、通例、良く整備された巨大利益団体があつて、時として大衆動員を含む声高な圧力運動が見られる一方で、そうした利益集団と中央政府の集権的な農業担当省庁との間では、緊密で、しばしば閉鎖的な関係が築かれてきた。こうした農業政策の政治過程をいかに説明すべきかをめぐっては、従来、多元論、コーポラティズムあるいは介入主義国家論など様々な理論が提示されてきた。<sup>②</sup>

そうしたなかで、本稿が取り上げるのは、主に、アダム・シイニングト『農業福祉国家の興隆——米国、フランスおよび日本における政治制度と利益集団の権力——』(Sheingate 2001) および、英国の R・A・W・ローズや D・マーシユ (Marsh and Rhodes 1992, Marsh 1998) に代表される政策ネットワーク論の中で、農業政策における政策ネットワーク・政策共同体論を展開した、マーティン・スミス『英国における農業保護の政治学——農業政策共同体の発展——』(Smith 1990) とその後の一連の著作である。<sup>③</sup>

両者はともに、政府の農産物市場介入が本格化する一九三〇年以前から筆を起こし、高度な農業保護体制、シイン

ゲートのいう「農業福祉国家」<sup>①</sup>の安定を経て、生産過剰と農業保護の削減が本格化する一九七〇～九〇年代までを射程に入れて、議論を展開している。ここでは、農産物価格支持政策Ⅱ市場介入という政府の新たな農業政策の導入が、政府と農業利益集団との新たな関係の構造化、すなわち前者にあつてはコーポラティズム化、後者にあつては政策共同体の形成をもたらしたとされる。さらに、そこで構造化された諸関係が、次段階での農業保護の見直し、保護削減の局面で、その政策展開の有り様を規定するとされるのである。

そこでは、前者にあつては、政治制度の相違と、そこでの政治的競合のあり方が政策アウトカムや政府の政策遂行能力に与える影響を検討し、さらには多元論への批判と同時に多元論批判としての「虜理論」をも批判の俎上に載せるといふ具合に、政治過程論の重要な論点を取り扱い、後者にあつては、多元論とコーポラティズム論とともに批判しつつ、英国のように高度に集権的な農業省（農水食糧省（当時））を有する国の農業政策過程を、他の政策分野Ⅱ政策類型との比較のうちに明らかにしようとする。それ故、ある種、特殊な政策分野ともいえる農業政策を素材とすることで、むしろ政治学理論一般にかかわる、諸理論・諸論点の理解の深化が期待されるのである。

また、農業政策の政策過程、とりわけ、集権的な農林省と強固な利益団体（農協）を有する、わが国の農業政策の政策過程を検討するにあつて、それらの著作の検討が、直接的にも間接的にも、有益な視点を提供してくれであろうし、実践的には、諸外国の研究に学びながら、わが国の政府と農業利益の構造化された諸関係を明らかにすることは、衰退著しい日本農業に対する今後の政策展開を予見する上で、必要な作業といえるだろう。

以上のような問題関心から、以下では、まず、シェインゲートの制度論的「農業福祉国家」の歴史理論を概観し、続く第二章では、スミスの政策共同体論による農業政策の政策過程の構造化を検討し、最後に、それらを引照基準とした日本の農業政策過程分析の可能性について、若干の言及を行うこととしたい。なお、本稿は、日本農政の分析

のための、理論的な側面に重点をおいた、予備的考察であり、したがって、日本農政の実証的な側面については、他日を期していることを、あらかじめお断りしておきたい。

註

(1) 本文中の、「少なく低いが故に」との表現は、リンダート「農業政策の歴史的パターン」Lindert (1991) における議論を踏まえての表現である。リンダートは、経済が豊かになり、一人当たりの GDP が増えることによつて、農業に対する課税から農業への保護(補助金給付)へと政策が転換すること(「発展パターン Development pattern」)を、定量的に示し、さらに、農業セクターの人口が著しく減少すればするほど、保護の水準が高くなる傾向があることを実証した。リンダートは、その理由を「圧力団体モデル」をもちいて説明し、その際、以下のような簡単な計算を例示する。

すなわち、農民が有権者の 50% を占める社会で、農民一人あたりにつき 1000 ドルの所得移転を農業外から得るとすると、非農業人口の負担額は、一人当たり 1000 ドルとなり、激しい抵抗に直面するだろう。しかし、農業人口がわずか 5% の社会なら、それは、 $5/95 \times 1000$  ドル  $\approx 5.26$  ドルにしかならない。オルソンの「集合行為論」が教えるように、薄く広く賦課される負担への抵抗は組織困難であり、他方、少数の農業者は、農業産品の価格変動は大きく、その所得に対する感受性が高いので、組織は容易となり、政府に対する介入圧力は強いものとなる (Lindert 1991 p. 57) と云う。

このリンダートの主張については、本稿でとりあげるシンゲートも、「農業従事者の規模が縮小するにつれて、農業補助金のコストは、消費者又は納税者の間にいつそう広く分散することになる。それと同時に、保護の利益は、いつそう少数の生産者の手にさらに集中することになる。それ故、農業部門の従事者の減少は、農業保護を求めている政府へのロビー活動に対するより大きなインセンティブと、集合的行為への障害物にうち勝つより大きな能力とを、ともに農民に与えるのである」(Sheingate 2001, p. 8) と一般化している。

(2) 本文に挙げた、多元論、コーボラティズムそして介入主義国家論は、例示にすぎない。そもそも、多元論の前提をなす集団理論が、圧力団体論に収斂する形で日本に導入された時から、日本の政治学者たちは、圧力団体が活動する、日本の政治「空間」の欧米のそれとの異同に関心を寄せ、イデオロギー・政党・官僚機構および「社会的カルチュアの形態」(升味 1990, 4 頁)の違いを問題とし

ており、そこから、文化論に傾斜した圧力団体論、例えば、石田 (1981) を生み出し、また、マルクス主義の強い影響の下で、マルクス主義に立脚した農業政策の政治過程論、田口 (1986) も現れた。また、米国でも、ロウリーの「利益集団自由主義」を、多元主義批判であることを前提にして、公共政策が私的利益利益集団に虜にされている captured point に注目する集団理論と見るか、その利益媒介方式に着目してコーポラティズムに引きつけて理解するか、解釈が分かれよう。また、日本の農業政策過程を「介入主義国家」論から説明する、モルガン Mulgan (2005) にしても、「制度論」として理解することもできようが、「介入の極大化」を目指す農林省の政策が、農業利益や自民党の選挙政治から相対的に独立していること、また政策の展開が農林省の組織利益の追求であることを強調すればするほど、農林省をも集団の一つに還元して集団理論の一変種とする方が良いのではないかとの疑問も生じてくる。

要するに、本註の冒頭に例示であると述べたのは、マルクス主義にしても利益集団自由主義にしても、個々の理論を詳細に見ていけば、そもそも、当該理論と他の理論は全く異質なものと考えるべきか否かが問題となるからである。結局、理論の相違点は、農業政策に即せば、農業担当省庁と議会 (政党・政治家) と農業利益との関係の、どこに注目し、何を強調するかに、理論の独自性はかかっているのである。

(3) 本稿に関係するスミスの一連の著作とは、Smith (1990) 以下、単著で同 (1993) と (1995)、内容に踏み込まないが、単著として (1989) また、論文や共著論文では、(1992) Cavangh, Marsh, and Smith (1995) がある。

(4) シンゲートのいう「農業福祉国家」という用語の含意は、第一に、米国においては、国家介入による農業の規制と農業における生産調整と価格支持政策 (A. A. A.) は、ニューディール政策の中で社会保障法ともに始まり、第二に、それは、農業生産者への所得補償という農業部門に固有の社会的セーフティネットであり、第三に、福祉政策の見直しと歳出抑制の政治の中で、その一環として農業保護の見直しが顕著に進んだという意味で、「より大きな米国政治の展開という文脈の中に農業政策を位置づける」(Shingate 2001, p. 3) ために用いられている用語である。もとより、シンゲートは、福祉国家それ自体や農業福祉国家のより厳密な定義を試みているわけではないし、そもそも米国の福祉国家と呼べるかどうかといったような問題に立ち入っていないわけではない、念のため。

## 第一章 農業福祉国家 (米仏日) の歴史理論

### Ⅱ 政府・利益集団関係の構造化と政策遂行能力

第一節 農業福祉国家の歴史理論とそのねらい

シインゲート『農業福祉国家の興隆』(Sheingate 2001) は、端的に言えば、十九世紀後半から二〇世紀末に至る長期的な視野から、米仏日の農業政策をめぐる政策の変遷を跡づけ、農業政策の変更Ⅱ政策類型の変化(生産奨励→市場介入→成熟した補助体制→保護削減)が、政治過程の変化(数を争う政党政治→利益集団の政治→パトロ・クライアント関係の政治→起業家的政治家による政策転換)を生み(Sheingate 2001 p. 27-28 以下本章での同書の引用は、頁数のみを記す)、政府と利益集団関係の構造を変容させるとする。その際、前段階での政府と利益集団の関係が、次段階での政府と利益集団の関係を制約し、そのことが次段階での政府の統治能力を規定するとともに、米仏日の国際比較から、各国のマクロな政治制度(たとえば戦後では、米国の連邦制・大統領制・二院制的分散的政治構造、フランスの半大統領制・集権的官僚制・保守支配および日本の議院内閣制・集権的官僚制・保守一党優位体制)が、各時期における、利益集団の権力、農業政策変更の難易度と政府の政策遂行能力 *governance* を規定するというのである(図1参照)。

彼が、こうした分析を企図した背景には、農業政策をめぐる見解の混乱があるとす。すなわち、トルーマン Truman の多元主義的利益集団論による農業政策の説明を始まりとし、そうした多元論に対する批判として展開され

る、「国家の自律性 autonomy」を強調するファインゴールド Finegold とスコッチポール Skocpol、さらには、公共政策が利益集団の「虜 capture」となっているとするとするローウィ Lowi やマコーネル McConnell、あるいは、「相対的に閉鎖的な下位システムの発達」をいうハンセン Hansen やジョーンズ Jones、また、「イシューネットワークの拡大」を説くブラウン Brown、さらには「米国の政治諸制度と利益集団政治が効果的な政策を遂行する政府の能力を減退させている」とするコールマン・アトキンソンとモンプチ Coleman, Atkinson and Montpetit の共著論文など、多種多様な農業政策の政策過程に対する理解が並立していると指摘されるのである (p. 12)。シインゲートは、「こうした見解の多様性は、米国の事例について、特定時期に観察されるパターンを説明するものであり、一九三〇年代には (国家の) 相対的自立性、一九五〇年代と一九六〇年代には虜理論または下位政府論、一九七〇年代以降は多元的イシュー・ネットワーク論というように」(p. 13)、と指摘している。つまり、彼によれば、そうした見解の対立は、ある時期の特定の政策⇨政策類型を前提とした政治過程を説明するものと見なすことで、それらを上述の歴史的展開の内に、矛盾なく併置できると考えられているのである。以上を前提として、『農業福祉国家の興隆』について、それが区分する四つの時期に即して、検討をすすめることにしよう。

第二節 農業福祉国家の形成

さて、一九世紀の後半から二〇世紀初頭に、米仏日では、農業

図 1. 農業福祉国家の歴史的展開

		政策執行のために政府が顧客を必要とする程度	
		低	高
農業における 相対的組織力	低	1 生産奨励 多数派/政党 受益の分散/負担の分散 1860s-1890s	2 市場介入 利益集団 受益の集中/負担の集中 1920s-1940s
	高	4 保護削減 政治的起業家 受益の分散/負担の集中 1970s-1990s	3 成熟した補助体制 顧客 受益の集中/負担の分散 1950s-1960s

註) 1~4の各コラムの内部は、上段から、政策類型の変化、主要アクター、受益と負担の集中・分散、および年代を示す。 出典：Sheingate 2001 p. 26

相対的自立性、一九五〇年代と一九六〇年代には虜理論または下位政府論、一九七〇年代以降は多元的イシュー・ネットワーク論というように」(p. 13)、と指摘している。つまり、彼によれば、そ

福祉国家Ⅱ高度な農業保護体制の基礎となる、農業官僚制Ⅱ農業担当省と、農業生産者団体が形成される。その際、各国のマクロな政治制度と、そこでの政治的競合のあり方が、それら官僚制と生産者団体それぞれの性格を決定づけ、さらに両者の関係を構造化し、ついには、国家の農業政策に対する政策遂行能力 *governance* を規定するという。

その際、当該時期の農業政策の課題は、「もっぱら生産奨励であり、農業の商業的發展を助長するところみとしての、鉄道建設、入植者への土地の分配、そして農業試験研究施設の設立」(p. 20)であった。こうした政策の実施主体として、南北戦争下の一八六二年、米国農務局 (USDA: The U. S. Department of Agriculture) の設立と八九年米国農務省への昇格、また一八八一年フランス第三共和制下の共和派による農商務省からの農務省の分離独立、および同年の日本における藩閥政権による農商務省の設立が、おこなわれた。そして、農業生産者団体も、自発的もしくは政府官僚の主導によって設立され、米国では、一八六七年グレンジ *Grange* の設立と、一九八〇―九〇年代に台頭する、農民同盟 *Farmers' Alliance* の成立<sup>(6)</sup>。フランスでは、貴族的フランス農業協会 *Société des agriculteurs de la France* に対抗する共和派政府主導の農業振興国民協会 *Société nationale d'encouragement à l'agriculture*、これが受け皿となり、一八八〇年および八五年以降の一連の立法で農業協同組合が族生した。そして、日本では、一八九九年に系統農会が、一九〇〇年に産業組合(協同組合)が、関係法の制定により、藩閥官僚の主導によって設立・普及されたのである。

しかし、同時期に成立した農業担当中央官庁と農業生産者団体は、米国においては、分断化された農業行政と試験研究機関しか生み出せず、政府と密接に結びついた農業生産者団体の形成にも失敗したのに対して、仏日においては、「集権的な官僚制と政府に支えられた農業団体」(p. 74)が成立したとされる。こうした差異を生み出したものこそ、シーンゲートによれば、「政治的競合、特に、政党の演じる役割の違い」(p. 39)であり、また、その政治的競合の発現する政治制度の相違であった。

【1. 米国】 すなわち、米国においては、民主・共和の確立した二大政党による、政府官職の配分 *patronage* を梃子とした激しい政党間競争が、連邦政府機構を膨張させていく。その際、その膨張を財政的に支え、党派的に分配するのに適格的なように、一八八〇〜八五年の間に、連邦議会下院の歳出予算の決定権が、政策領域毎に個々の授権された下院の常任委員会に順次移譲される。このような中では、後発の農務局(省)は、既に内務省など別の委員会の予算統制下にあり、異なる政治家たちの官職配分の対象である行政領域を、農務省の管轄下に移すことは困難であり、同省は農業にかかわる極めて狭い管轄権しか持ちえなかった。すなわち、確立した二大政党制の下で、「米国農務省は、官職配分の分散的ネットワーク内のスキマに押し込められ、その管轄権を制限され、州レベルでも、全米レベルでも、異なる基盤をもつ行政権力と競合させられた」(p.58)とされるのである。

また、全米最初の農業生産者団体、グレンジは、七〇年代に、中西部を中心に会員七五万人を超えるまでに急速に拡大したものの、七〇年代末には急速に凋落し、かわって登場した農民同盟 *Farmers' Alliance* もまた、八〇〜九〇年代の躍進の後、急速に退潮した。どちらも、当初、鉄道運賃問題に代表される反独占政策と、購買・販売の協同組合運動を中心に勢力を伸ばした。しかし、両団体は、それぞれ民主・共和の両既成政党から、反独占的政策への支持が調達できず、その結果、第三党運動に急速に傾斜した。特に、農民同盟は、「人民党運動」の母体となる。そのため、協同組合経営の危機に際しても、二大政党に支配された「政府は資源を直接に供与せず、グレンジや農民同盟のような組織体は、弱体で短命に終わった」(p.68)とされる。

【2. フランス】 これに対し、フランスでは、第三共和制の諸政党の組織は弱体で、「政治家たちは、農村票の価値を強く意識していたものの、政党組織は農村票を動員するための組織的能力に欠けていた」(p.47)。そのため、第三共和制初期の政権になった「オポルテュルニスム共和派」は、政党組織に代位するものとして、ナポレオン帝政

の遺産ともいふべき中央―地方の官僚機構を動員することで、政権への支持を獲得しようとした。その結果、八一年設立の農務省は、農業のみならず、森林や水資源、公共土木省に管轄されていた灌漑、開墾および道路管理をも含む、幅広い事務管轄権をもつ「フランス農村の内務省」(p.55)として設置された。

また、共和派指導者のガンベッタは、八〇年農業振興国民協会を設立し、地方組織の組織化とともに、協同組合の組織化を、農務省の農業指導員を使い奨励した。反共和派的農村名望家と科学者主体のフランス農業協会もまた、協同組合の設立に努力をかたむけるが、農務省官僚は、これを妨害する。政府は、共和派農民団体代表の意見に沿って、農業信用・保険・共済に対する一連の立法的整備をおこない、政府補助金とフランス銀行の低利資金供給により、共和派の影響力の下で、協同組合は広範に普及する。かくして、国家が、組織化費用を負担することで、フランスでは、全国的で包括的な農業団体が誕生し、繁栄を享受したのである。

【3. 日本】 シインゲートは、日本においても、藩閥官僚 *oligarchies* と政党政治家という政治エリート間の競争が、農業官僚制と農業団体の形成とその性格に影響を及ぼしたとする。まず、一八八一年に、歳出の合理化と効果的な農業振興を一元的に管轄させるため、農商務省が設置された。そして、九〇年国会開設後の民党による地租軽減要求に対抗して、明治政府は、農事調査と農業技術指導により、大きな資源を投入する事で、地主を融和しようとし、八三年国立農事試験場設置に始まる国―府県の試験場設置を行ったとする。また、(第二次)山縣官僚内閣は、九八年、自由党系と提携することで、地租増徴を通過させた見返りに、府県農事試験場への国庫補助、耕地整理法、肥料統制法等の重要農業法案を次々に通過させ、九九年農会法、一九〇〇年産業組合法を制定した。そして、農会へは、補助金を交付し、次いで農会への強制加盟制を法制化した。他方、産業組合(協同組合)には営業税免除と低利資金融通を行い、〇九年産業組合中央会を法認した際には、その理事・幹事の多くは政府官僚により占められたのである。

かくして、日本においても、「農業生産者団体の組織形成と維持の費用を政府が助成する」（P. 69）ことによって、全国的で包括的な農業生産者団体と協同組合（産業組合）が成立した。

【4. 政策の効果】 とはいえ、集権的な農業官僚制と政府と密接に連携する全国的農業生産者団体が、当該時期の「生産奨励」という政策課題にとって、適合的な形態であるとは限らなかった、とシンゲートはいう。彼は、農業担当官庁設立後三十年間の政府歳出を比較して、その一年毎の平均伸び率が、米国では一・三・二%であるのに対して、仏国では三・三%、日本では九・七%と指摘している（P. 70）。すなわち、中央政府の農業政策への予算支出増に示される、政府の政策能力の向上は、米国において、最も著しいというのである。それは、二大政党の政治的競合と、連邦議会の委員会への授權という分散的予算配分制度が、農業振興政策に必要な政府資源へのアクセスを議員等に容易に許容し、農業予算のせり上げ⇨膨張を促したからだとされるのである。

【5. 検討】 以上のような分析は、農法⇨農業技術の革新と普及、農業生産力の向上、市場的な条件と個々の農家の収益性、農業経営の変化と農民層分解といった、従来、一国的な枠組での農業史研究で問題とされてきたような農業構造の諸側面を捨象して、政治制度、省庁官僚制、政治的競合（政党間や寡頭勢力・政党間）といった側面からのみ、各国の農業政策を検討し、その有効性を評価しようとするものである。この点では、例えば、上述の農業技術の改良と普及に関するシンゲートの叙述が、生産力の向上や農家の収益性などについて定量的な根拠を示すことなく、各国における、その政策的有効性が検討されるといったような実証性の欠如をもたらしているともいえよう。

とはいえ、そうした政策の有効性の評価は別としても、シンゲートの叙述は、各国の農業担当省の官僚制的特徴が、農業構造それ自体を説明変数としなくとも、当該諸国の広義の政治制度や政治的競合によって、十分に説明され得ることを示している。さらに、農業生産者団体の形成と、それら団体と政府との同盟関係についても、その米国と

日仏間にある相違が、「大部分が政治的なもの」(同書 p. 69) に由来することを、説得的に示しているといえよう。

### 第三節 市場介入Ⅱコーポラティズムの挑戦

二〇世紀の第一次大戦後ともなると、農産物の生産過剰が顕在化し、農業政策の転換が求められるようになる。「生産調整、価格支持政策」(p. 77) のような新しい政策の遂行が、各国政府には迫られる。その際、「生産調整は、作付けと収穫についての適切な監視とともに、生産調整施策の違反者に対する制裁措置をも必要とする」(p. 79)。したがって、政府当局者が農産物の流通に対する統制力と、違反者への制裁を課する権威を持たねばならず、またこれらは、農民の積極的な―自発的であれ、強制的であれ―参加なしには失敗する。かくして、政府は、施策の遂行にあたって生産者団体からの決定的な協力を必要とし、農業生産者団体は、政府の政策遂行の代理人として公式の農民代表者の地位を割り当てられることになる。つまり、新たな農業政策は、新たな、政府官僚機構と農業生産者団体間の「コーポティズム的編成 corporatist arrangements」(p. 79) を必要とすると、シンゲンゲートは言う。

【1. 日本】 この点で、日本は、十九世紀の生産奨励政策の中で、集権化された農商務省官僚制と半官的農民団体という「制度的遺産」(p. 82) を有していたものの、第一次大戦期から一九二〇年代にかけて、特に米穀をめぐるでは、地主と小作人、投機的米穀商人、都市消費者および植民地(台湾・朝鮮)農業投資家間で、諸利害の多元主義的対立が存在していた。しかし、二〇年代末からの農村経済の悪化が進むにつれて、一連の米穀法改正、米穀自治管理法、そして米穀統制法へと進み、政府による流通統制と価格統制は強化された。その中で米穀商や植民地投資家さらには地主的利益が否定され、他方、政府保護により「価格支持施策の展開の中で、産業組合や農会の地位は強化された」のである。そして戦争経済において、四三年「農業会」が成立し、「食糧の生産と分配に対する国家の独占的

統制システムが完成する中、日本の農業団体は国家機関から不可分のものとなった」（p. 80）。シンゲートは、「日本こそが、三方国の中でも、農産物統制の協力者として国家官僚と結合する、単一の頂上組織という、コーポラティズムの理念型に最も類似した農業統制手段を持つ国」（p. 81・82）となった、と指摘している。

【2. フランス】 同様の「制度的遺産」を持つフランスではあったが、第一次世界大戦での軍隊への食糧供給の失敗と、ドイツ軍に最も肥沃な農業地帯を蹂躪されことから、フランスでは、新たな農業官僚制の強化が行われたとシンゲートは言う。一つには、農村土木官吏団 *Corps du génie rural* が農村のインフラの再建と電化を担い、また、農業技術指導の強化の中で新たな専門家集団が拡大し、それら全体を調整するために、農業政策監督官がおかれた。こうした中で、農村の保守派エリートは、強化される国家介入から農村の自由・自治を守るために、協同組合への参加へと転じ、「国家よりもむしろ、農業の同業者仲間が、農民に対するサービスと援助を提供するような、農村政治経済体制という対案」（p. 82）を提示するようになった。この結果、二九年までに、一万五千組合一五〇万人へと、協同組合の一層の拡大がもたらされる。政府もまた二四年、農業技術の振興と農業利益の代表機関として、農業会議所を公設し、また、保守派と共和派は共同して超党派の全国農業団体連盟 *CNAA : Confédération nationale des associations agricoles* を結成した。これら団体は、政府との間でハイ・レベルの協議に参加し、農業利益の実現に成功する。他方、三〇年代の農産物価格下落に際して、実際に政府と協調し生産調整を担ったのは、農産品目別生産者団体であった。葡萄栽培者、小麦生産者、シユガービート栽培者などの全仏連盟である。拡張された政府の官僚制が生産調整を実施するにあたり、それら生産者団体は、政府に積極的に協力する。その見返りとして、減反や生産物の転用に対する補償、あるいは支持されるべき価格水準について、生産者団体が事実上の決定権を握ることが出来たからである。例えば、小麦に関する職業部門間全仏調整局 *ONIB : Office national interprofessionnel du blé* 及び、「小麦価格

決定に責任を持つ全国委員会で、五二名の委員の内、生産者代表が三〇名を占めた」(p. 98)。政府は、品目別生産者団体を公的な政府機関に包摂し、決定に参加させることで、政府の官僚制が進める生産の全面的な生産調整政策への同意と協力を取り付けたのである。このように、シンゲートは、「日本のような農業部門全体にわたるコーポラティズムとは異なって、フランスのコーポラティズムは農産品部門別に特化したものであった」(p. 94)とこう差異を指摘している。

【3. 米国】 米国においてもまた、農業技術指導の拡大の中で郡農業指導員が米国の農村部に農務省の影響力を拡大する一方、農業指導員は農民を組織して、生産者利益団体であるファーム・ビューロー(以下FBと略記)を形成し、一九一九年までには、米国ファーム・ビューロー連盟 AFBF: American Farm Bureau Federationへと結合させた。また、第一次大戦後の農産物価格の下落に際して、共和党政権は政府の直接的な市場介入を拒否しながらも、フーバー大統領は「組合主義 associationalism」(p. 103)を標榜し、政府融資の拡大などで協同組合の設立を奨励し、三二年には、種々の協同組合の組合員数は、三〇〇万を超すに至った。しかし、二〇年代の農産品価格の傾向的低下や世界恐慌後の価格暴落にはほとんど有効に対処できなかったという。シンゲートによれば、「農業担当行政機構も農業生産者団体とともに、コーポラティズムの線で全米的な政策を形成し実施するには十分な能力を持っていなかった」(p. 107)からである。

そこで、民主党ルーズベルト政権は、ニューディールの中で、三三年に農業調整法 AAA: Agricultural Adjustment Actを施行し、本格的な生産調整政策を導入する。その際、農業調整法の実施にあたる調整局 AA Administrationは、農務長官ウォーレスの傘下におかれ、米国農務省と一体的に運営することで、農業行政機関の統合を進め、さらに地域における政策実施に巡回指導員を動員することで、施策の末端への浸透を可能にした。農業行政官僚制の新たな集

権化が進められたのである。また、巡回指導員は農民の公的<sup>7</sup>地方調整委員会を組織して、減反割当や政策遵守の監視にあたらせたが、それは、利益団体たるFBの組織と重複するものであった。こうして、農務省は農民からの政策実施への協力と政治的な支持を手に入れたのであり、他方、FBは、農務省との関係を梃子に組織の維持・拡大を手に入れた。実際、南部では、巡回指導員は、公的な職務と並んでFBへの加入を奨励し、「FBへ抛出する一ドル毎に、政府から一二五ドルの補助を得る」(p. 111)と宣伝したという。そして、乳産品、煙草、ピーナッツでは、生産者協同組合と政府認可を受けた加工・販売業者との間の「市場合意 marketing agreements」(p. 112)が形成され、政府の市場規制が導入されることで、生産調整と価格維持が成功裏に行われた。「優越的な官僚制、農民団体頂上組織、そして政府規制の目標についての合意」という「コーポティズムの編成の全ての構成要素」(p. 113)が、米国においても一九三四年までに出そろったと、シンゲートは指摘するのである。

しかし、こうした「コーポティズムの編成」は、米国では永続しない。ウォーレス農務長官等が、政策にイデオロギーの対立、——商業的大規模農場の利益か、小作人・刈り分け小作人の保護か——が持ち込まれたからである。そして、ルーズベルト政権の民主党リベラル派は、後者を保護するため、農場経営安定局 Farm Security Administration や再入植局 Resettlement Administration を農務省の内外に独立した執行担当庁として設置し、農業官僚制を分裂に導いた。また、保守的なFBに対して、リベラル派は、一九三六年のAAA違憲判決後に、地方調整委員会に代わり設置された州・郡土地利用委員会から、FBの影響力を意図的に後退させるべく、そこに各執行担当庁の職員を委員として送り込んだ。さらに、対立を深める保守的FBに対抗するため、リベラル派は、別の生産者団体、全米農民組合NFUを新たに動員する。これに加えて、農産加工業者による訴訟を通じた司法権の利用、保守派による議会の利用、リベラル派の大統領権限の行使が行われた。かくして、農業政策をめぐるコンセンサスと、農務省と利益集団・FB

との協調は崩れ、イデオロギー対立、農務省の分裂・断片化、特定の国家機関（議会や司法）と結合した諸利益の表出、利益集団の党派的分裂・抗争が噴出し、「コーポラティズムの道が閉ざされ、農民、政治家そして官僚も、農業における多元的な政策作成という現実に対応」(p.120) していくことになる。シンゲートは指摘している。

【4. 政策の効果】 さて、以上のような、各国における 農業政策の帰結は、如何なるものであったか。新たに登場した、「生産調整、価格支持政策」という政策課題に対して、各国は、農業担当省と生産者団体による「コーポラティズム的編成」によって、その課題に立ち向かおうとした。その結果、日本では米価が三一年に底を打ち穏やかな上昇に転じ、フランスでは、小麦価格が三五年に底を打ち急上昇に転じた (p.123 の表 3.1)。しかも、その過程で、両国においては、商業利益の後退と協同組合の優位という市場関係の再編や、地主―小作（借地農）関係の生産者優位の再編も行われたのであった。これに対して、厳格な三権分立・連邦制の下で分断的・分散的農業官僚制と分裂した生産者団体しか持ち得なかった米国は、一旦は「コーポラティズム的編成」の形成に向かうが、党派的对立が持ち込まれたが故に、それが定着せず、多元的政治過程へと逆転する。そこでは、議会の保守勢力がリベラル派の小作・借地農保護施策の予算を削減し、司法権が商業利益を保護したことで、市場関係や農業部門内の再編成は阻止されるのであり、乳産品をのぞく、米国の主要生産物価格、特に小麦価格は、低迷したままであった。コーポラティズムという政府―利益集団関係の構造化の成否が、政策課題の達成の成否を決したとされるのである。

【5. 検討】 ところで、こうしたシンゲートの議論は、理論的には、国家中心主義アプローチ (Finegold and Skocpol 1995) と、「社会中心主義」アプローチ (P. 77) とでも言うべき社会的利益への国家の従属 (McCormell 1969) の「虜」理論への、両面批判として展開されていることに留意する必要があるだろう。生産調整・価格支持政策を遂行するための「コーポラティズム的編成」は、経済介入を担うにたるような官僚制それ自体の強化とともに、農民団

体の政策決定・実施への組み込みと、ここでの特権的な組織拡大を促す。国家⇨官僚制は、利益団体との相互依存において、社会の末端にまで至る政策執行能力を確保し、政策遂行能力を高めるが、逆に利益団体の政策形成・決定・実施過程への参入に伴い、政策過程におけるその社会的利益の表出と影響力の拡大を生じさせることになる。この点において、社会的利益からの国家の自立性のみを強調する国家中心主義的アプローチは一面的である。とはいえ、利益集団の組織的拡大と政府による特権的な地位付与をもって、国家が利益団体の「虜」となっているとみるのも、同じく一面的である。要するに、官僚制も利益団体も、補完的に相互を必要とし、その結果、「国家と社会を分ける境界線自体が、変化させられる」のだ（p.79）と、シンゲートは指摘する。

そして、こうした理論的整理に基づいて、シンゲートは、歴史叙述を展開する。すなわち、ウォーレス等民主党リベラルは、いったんは形成された「コーポラティズム的編成」を、自己のイデオロギー的・党派的政策志向から、自ら解体・再編するという、大きな政治的自律性を有するものとして描かれる。その主体性に注目すれば、「国家中心主義アプローチ」と極めて親和的である。しかしながら、その「コーポラティズム的編成」の解体は、市場介入、生産調整、価格支持政という政策課題の達成を、日仏との対比において、失敗させたとするのである。社会的諸利益に超越する「強い国家」が、政策課題の達成に成功するとは限らないというのが、ここでの含意である。

#### 第四節 戦後農業福祉国家の発展

一九三〇年代に、「コーポラティズム的編成」をもって登場した農産物価格支持政策は、第二次大戦後、平時経済への移行のための長期的な農業政策を必要とした各国政府によって、引き続き受け入れられる。さらに、戦後の米仏日の諸政党は、そこでの補助金政策を、選挙戦略上、積極的に利用し始める。農産品価格支持政策は、政治家によつ

て、農民との政治的な連携を促進するような、制度的な枠組みとなっていく。その際、「農業団体は、政策形成と政策実施に参加することで、政党のための効果的な投票動員機関としても、活動しうるものであった」(p. 127)。かくして、戦後農業政策は、各国の政党政治のあり方と結びついて、成熟した農業保護体制＝農業福祉国家を形成すると、シインゲートはいう。

【1. 米国】 その際、米国では、地域的・非集権的な政党組織と二大政党間の党派対立、さらに単一農業利益団体の欠如(党派的・イデオロギー的に分裂した全米的農業団体)と地理的に多様な農産品目別の生産者諸団体の併存、また、分権的・分散的な政治制度の中で、「分割政府」(大統領所属政党と議会多数党との「ねじれ」)など、制度的な可能性を利用すれば、どの当事者にも一定の影響力の行使が可能になることから、農業政策の変更をめぐる紛争が永続化することになったと、シインゲートは、ウィルソン (Wilson 1977) を援用し、主張する。

具体的には、綿花・小麦・タバコ生産農家は南部民主党支配地域に位置し、大平原の小麦生産農家は民主党支持の全米農民組合NFUの基盤となっていた。これに対し、コーンと畜産農家は共和党支持の中西部に集中しファーム・ビューロー(FB)の組織基盤となっていた。そして、前者は、民主党に依拠して、高水準の価格支持と生産調整からなる戦時保護政策の継続、「固定された価格支持」を要求し、後者は、共和党に依拠して、戦後食肉需要の増大を見込んで、生産調整を緩和し、増産に従い価格支持水準を低下させる「弾力的な価格支持」を要求していた。

このような対立を出発点に、民主・共和それぞれの政権は、包括的な農業政策を提示するが、党派的・地域的な対立の中で、一貫した政策が展開できない。四九年に、トルーマン政権は、「ブランナン計画 Brannan Plan」を提示し、NFUの支持を得て、価格支持政策を廃止し価格形成を市場に委ねるかわりに、農家への直払いによる所得保障を行うおうとする。しかし、共和党とFBは党派的に強く対立し、南部民主党も「固定された価格支持」を支持して反対した

ために、ブランナン計画に基づく農業法は不成立に終わる。次に、アイゼンハウアー共和党政権は、農務省から民主党やNFUの影響力を排除し、代わってFBとの蜜月を生み出すとともに、五四年には、最低価格支持水準を引き下げ一方で、作付け制限の緩和や廃止を含む「弾力的な価格支持」に基づく農業法を成立させた。しかし、五四年の間選挙で共和党が敗北すると、共和党は、アイゼンハウアーの再選のために、勝敗を分ける「コーン・ベルトで票を獲得できるような施策」（p. 137）を追求する。共和党は、五四年農業法で、コーン・ベルト農民に対し、生産調整に参加しても、しなくても、多額の補助金を受け取るような党派的な保護を提供するのである。

かわって、民主党ケネディ政権は、余剰農産物在庫の累積、農家所得の停滞、政策コストの膨張に直面し、六一年、「フリーマン計画 [Freeman Plan]」を提示する。それは、議会の個々の議決を経ずして、生産者団体との協議に基づき、農務長官の提案する強制的生産調整（販売割当制）と価格支持水準を、生産者による直接投票 referendum の三分の二以上の賛成によって、決定、執行するものであった。シインゲートによれば、「アメリカにおいて農業部門全体にわたるコーポラティズム的協働を形成しようという最後の試み」（p. 140）と評されるべきものである。しかし、動揺する南部民主党は、強制的生産調整条項を削除し、任意的減反への参加条項を挿入する修正に賛成し、ケネディ政権の農業政策を骨抜きとした。かくして、包括的な政策構想に基づく、一貫した農業政策の追求は、これ以後、放棄されることとなる。

その一方で、議会は、コーンと飼料穀物に対する六一年の緊急法を通過させ、作付けの二〇～五〇%に及ぶ減反を受け入れた任意参加者に、価格支持と直払いによる所得保障を与えることとした。この施策は、生産調整に予想外の成功を収めたため、六二年法では、直払いによる所得保障を強めることで、価格支持水準を国際価格にまで低下させ、補助金（輸出奨励金）なしの輸出を可能にした。そして、六三年には、任意参加の減反施策を、小麦生産にも拡張す

ることが企図される。その際、民主党ジョンソン政権は、都市リベラルの支持を得るために、恒久的な食糧スタンプ（低所得者への食糧配給）制度を抱き合わせて、六四年に農業法は議会を通過する。ここに、米国の農業政策は、大きく転換する。

ジョンソン政権は、六五年農業法を、新しい「オムニバス方式の農業法案」(p. 142)として、上記の成果を盛り込んだ。以後、包括的な農業法案は姿を消し、農産物品目別の個別政策の寄せ集めとなっていく。その中で、大別すれば、小麦・綿花・コーンに対しては、任意の生産調整参加と参加者への直払い所得保障、また乳産品・砂糖・タバコ・ピーナッツは、強制的販売割当と価格支持が、継続することになった。<sup>8)</sup>ここに、「政党の政策綱領で提唱され、全米農業団体に擁護される包括的な政策提案」(p. 143)は、過去のものとなった。画一的・包括的農業政策案が惹起した、農産品目間の利害対立や、FBやNFUのような全米的農業団体間の党派対立は、オムニバス法案化することで、農務省と個別品目ごとの生産者団体間の調整に取って代わられた。市場による価格形成と直払いによる所得保障は、政策コストを消費者から納税者に転化することで、穀物生産者と畜産農家との対立に終止符を打った。政党間の党派的对立と政党を縦断する地域的対立による、農業法案の混乱もなくなっていく。実際、米国議会における農業法案の採決では、総採決回数に対する党派的な賛否の分裂回数は、一九四五～六四年の平均値四三・七%から、一九六五～八〇年の二四・〇% (p. 144, 146) に劇的に低下したのである。

しかし、戦後における農村人口の急速な減少は、農村選出・農業利益代表の議員数を減少させていく。今や農業法案の通過は、都市的・非農村的な議員の支持を必要とした。七三年には、インフレの昂進による消費者団体の農業政策批判が高まり、ニクソン大統領は、食糧価格高騰につながるような農業施策には、拒否権を発動すると言明するに至る。そして、都市的・非農村的な議員の支持の調達が益々必要となり、その結果、農務省関係予算の中で、食糧ス

タンブなどの消費者向け支出が著しく拡大する。党派的な対立を脱して、個別農産品目別生産者団体の「虜」になるかに見えた農業政策は、非農業的利益による批判と介入にさらされはじめたのである。

【2. 日本】 さて、日本については、シンゲートは、「自由民主党と農業協同組合との共通する利害は、日本農村が巨大な経済的・社会的変化に直面しながらも、農業福祉国家を支えた」(p. 100)と指摘する。彼によれば、戦後日本農政は、農地改革と農業協同組合を制度的な前提として始まる。農地改革は、地主勢力を無力化し、左翼農民組合運動を急速に弱体化させ、そして戦後食糧統制が、農業協同組合の活動を飛躍的に拡大させる。さらに、ドッジ・ラインで打撃を受けた農協を、保守政治家は政府補助金によって支えた。その結果、「政府補助金と引き替えに、保守政治家たちは農村有権者から圧倒的な支持を受けた」(p. 156)。また、五五年に就任した河野一郎農相による食管制度の廃止や農業団体の再編成<sup>9)</sup>、新団体設立の試みも、農協は成功裏に自民党議員を動員し頓挫させた。そして、六〇年の米価算定方式の改訂において、米生産の労賃算定方式を、工業や他の産業部門の賃金に連動・固定化した。これを経て、六一年「農業基本法」は、工業部門で拡大する豊かさを、米価算定を通じて、農業にも波及させることを法文化し、「日本の農業福祉国家の法的基礎を提供した」(p. 158)と結論づけられる。

以後、農協は政府米価に政治的関心を集中させ、自民党はそれに応えた。六三年には、政府生産者米価の逆ザヤが生じ、政府食管会計の赤字は拡大するが、農協・自民党のラインは、大蔵官僚に有効に抵抗して、高米価政策を維持した。高度成長の過程で、農業人口の著しい減少（男性労働人口の四〇％から一五％へ）など、巨大な変化にもかかわらず、保険や金融等へと業務を拡大する農協は、七〇年代を通じて農村経済の中心にあり、農民の八〇％は自民党に投票し続けたのである。「日本における農業政策は、保守の政治的優越性の継続を保障するとともに、農村経済における農協の中心的な地位も保障した」(p. 161)のであった。

【3. フランス】 シインゲートは、フランスについて、「日本と同様、フランスにおける農業政策の制度化は、農民と政治家との政治同盟に依存していた。しかしこの同盟の発展は、順調というにはほど遠いものだった」(p. 161)と指摘する。それは、価格支持政策を求める大規模穀物農家と、構造改善を求める中小複合経営農家との間に対立が存在していたからだとされる。四五年に組織された農業経営者団体全国連盟 FNSEA : Fédération nationale des *syndicats exploitants agricoles* は、農民の投票により指導部に、パリ盆地の大規模穀物農家に基礎をおく、保守主義者を選出した。そして、FNSEA は、第四共和制の強い議会権限と議会内の小党分立の下で、五〇年代には一三〇名にのぼる超党派の農業ブロック議員を擁し、そこから農業大臣を出すなど強い影響力を行使し、価格支持政策によって、利益を享受してきた。しかし、組織内では、五〇年代末から、FNSEA の青年組織、青年農業者全国会議 CNA : *Cercle nationale des jeunes agricultures* が、若い中小規模の畜産・複合経営者を基盤に台頭しつつあった。

五八年にド・ゴールが権力を掌握すると、彼は FNSEA が議会勢力と提携して形成してきた価格支持政策を廃棄し、むしろ、フランス経済の「近代化」を標榜して、CNJA の政策である、構造改善政策を提起する。第五共和制の統治構造は、議会に対する行政権の優位を規定し、ド・ゴール政権は、FNSEA と結ぶ議会、とりわけ保守的な上院の抵抗を排除して、自己の政策を展開しようとする。このことは、FNSEA 内での CNJA の台頭をさらに促し、六二年に CNJA は、FNSEA 内の事務総長ポストを確保した。しかし、主流派と CNJA は、政府に対して、両者の政策要求を併記し、単一組織を維持することで政治的影響力の確保を狙った。だが、60年代に、ド・ゴール政権の政策は、農産物価格の下落を招き、提起された構造改善政策も具体化が遅れ、欧州共同体の共通農業政策 CAP : *Common Agricultural Policy* の導入も交渉が行き詰まることで、政権と FNSEA との軋轢は強まった。六五年の大統領選挙では、FNSEA は、ド・ゴールを支持せず、ド・ゴールは第一回投票で過半数をとれなかった。第五共和制

が導入した二回投票制の下では、決選投票における勝利のために農民票の重要性が認識されてくる。

農民、特にFNSEAと和解し、ド・ゴール派のために、「根気強く農民票を培養した」(p. 172)のは、後に大統領となるシラクであった。シラクは農相時代一九七二―七四に、「年次政策協議 Conférences annuelles」(p. 174)を制度化し、FNSEAの排他的な農民代表権を認め、FNSEAとの政治的結合を強めた。また、既に六〇年代に、フランス農務省は、農業技術指導・構造改善指導を半公的機関である「農業会議所」に補助金を下して委託しはじめていた。FNSEAは、「農業会議所」の委員選挙を通じて、会議所の指導権を握り、補助金分配における支配権をも確保していく。そして、欧州共通農業政策が、六七年から本格実施されると、農業政策の決定は、パリからブリュッセルへ移り、フランス議会の介入は困難となり、FNSEAはフランス政府と結んで、欧州理事会に影響力を行使した。六八年に、フランスが共通農業政策のために拠出した分担金は、全体の二四％にすぎなかったが、フランス農民は、その七八％を受け取った(p. 175)のである。また、価格維持政策を、共通関税政策を通じた欧州共同体の基金に委ねることのできたフランスは、国内資金を構造改善事業に投入する。かくして、保守支配と結びついた、単一頂上団体FNSEAの組織的優位性、すなわちFNSEAの政策決定や政策執行における特権的な地位を基礎とし、CAPの最大の受益者となることで、「フランスの農業福祉国家」は完成を見たとき、シインゲートは言うのである。

【4. 政策の効果】 四章において、シインゲートは各国で展開された政策の有効性について、検討を加えていない。この点では、各章の編成において、不整合がある。

【5. 検討】 さて、以上の分析を踏まえて、シインゲートが打ち出す論点は、「強い」国家とみなされるフランスや日本において、農業政策が「虜」になっているより大きな証拠がある」(p. 179)というものである。つまり、従来、米国のような「弱い国家」（集権的な政治機構と官僚制を持たない）においてこそ、政府の公共政策が社会的諸

勢力利益集団によって「虜」にされると考えられていた、その結論をシャインゲートは逆転させているのである。

その際、日仏と米国を分かちつものは、継続する保守政権と単一頂上農業団体の政治同盟か、党派的に分裂した頂上団体と二大政党間の競合か、というものであり、本稿の観点から、より突き詰めて言えば、当該時期における、政権交代の有無に、変数を収斂させることが出来そうである。そのためか、分析は政党と農業利益団体との関係に集中し、この章では、農業官僚制（農業担当省）は独立した行為主体として現れることはなく、農業官僚制と農業団体との構造化された関係についての分析が、正面から取り上げられることはない。

この点で、彼の言及するフランスの「年次政策協議」が、戦後、英国において本格導入された *annual review* をモデルとしているなら、そこから次章で検討するスミスが「政策共同体」論を導出したように、フランスにおける農業官僚制と農業団体との構造化された関係を、理論化する可能性も開けていたのではなかったか。また、米国における「オムニバス方式の農業法案」においては、個別農産品目別生産者団体によって、品目別に分割された農業政策が、「虜」とされているのではないかとの疑問も生じてくる。さらに言えば、本節では、各国の農業構造の変化について、農業人口の減少についてのみ、言及されるだけで、当該時期の農業政策の有効性、シャインゲートのいう政策遂行能力 *governance* の分析も捨象されている。例えば、日仏間の構造改善政策の成否など、農業の国際競争力の問題や、政策対象である産業としての農業自体の盛衰も、次期の政策に影響を与えるものではなかったか。

いずれにせよ、前節において、国家中心主義アプローチと「虜」理論との両面批判を行い、「国家と社会を分ける境界線」自体の変更を問題とした、その観点が本節では、「強い国家」において公共政策が「虜」となるという議論に転移し、論旨にズレが生じていることは否めないのである。成熟した農業福祉国家における、農業官僚制と農業団体との構造化された関係、すなわち、農業政策における「国家と社会を分ける境界線」の具体的なありようの分析は、

我々の残された課題となっているといえよう。

### 第五節 農業における歳出削減の政治

一九八〇年代になると、農業政策をめぐる状況は、大きく変わり始める。成熟した農業保護体制＝農業福祉国家は、その保護の高さ故に、歳出削減の政治 *politics of retrenchment* の標的にされはじめると、シインゲートはいう。「農業部門の従事者の減少、余剰作物の山なすストック、そして農産物の国際取引の増大が、農業補助金の削減を求める批判を、政府内外で激化させた」（p. 18）。歳出削減を求める納税者、農産物をめぐる貿易摩擦が貿易自由化の障害となることを批判する工業生産者、そして農薬や肥料による水質汚染などを批判する環境保護派に、食の安全を懸念する消費者が、農業政策の転換を求めるアクターとして、活動を活発化させる。

この農業歳出削減の政治を分析する際の、シインゲートの理論枠組みは、R・K・ウェーバー *Weaver* に依拠した、政治家の「非難回避戦略」と、P・ピアソン *Pearson* の「管轄権の移動 *venue change*」の議論（p. 184-5）を踏まえた、彼の制度論的考察である。一般に既存の政策から支持を調達している政治家は政策変更には抵抗し、政策が変更される場合には、「非難回避」戦略をとろうとする。また、既存の政策を審議・決定してきた政策上の管轄権を有する機関は、「議題の統制」を通じて、政策変更を議題に乗せぬよう妨害する。そこで、新しい政策による新たな支持者の開拓を目指す「起業家的政治家」は、政策上の管轄権を別の機関・場所に移すことで、抵抗を排除しようとする。この「管轄権の移動」は、起業家的政治家に成功の可能性を開くとともに、政策変更の反対者にも、最終的には、管轄権を奪われ抵抗ができなかったという弁明＝「非難回避」を可能にするのである。こうした「管轄権の移動」を可能にするかどうかは、シインゲートによれば、「①マクロレベルの政治制度、②農業政策過程の特性、そして③利益表出

の構造」(p. 186 なお①～③の番号は引用者が付加) という、制度的な特性に依存するという。それでは、以下、米仏日における、その具体的有り様について、彼の議論を追跡しよう。

【1. 米国】 歳出削減の政治の前提として、米国では、七〇年代に二つの大きな変化があった。まず、七〇年代のインフレ昂進の中で、七三年から、農産物価格高騰につながる価格支持制度から、価格形成を市場に委ねる代わりに所得補償・不足払い制度が、小麦・コーン・大豆などに順次導入され始める。他方、七四年には議会予算統制法 The 1974 Congressional Budget and Impoundment Control Act が成立し、新たに上下両院に予算委員会を設置し、連邦の歳出目標額を定める「予算決議」を行い、その下にある農業など個々の歳出小委員会は、歳出を「予算決議」の目標額内に抑制することが求められるようになった。議会予算統制法は、大統領に対して議会の予算統制権限を強化するものであったけれども、レーガン政権は、同法を歳出削減の有用な道具として用い、八一年の「農業施策三二億ドルの歳出削減」(p. 199) を皮切りとして、歳出削減を促し、削減に見合う農業法案の改正を上下両院の農業委員会に強いることになる。予算全体の削減の中で、先ず食糧スタンプ支持の都市リベラル派と農業保護派の同盟関係が八五年には完全に崩壊し、オムニバス農業法によって共存してきた農産品目別生産者団体も、削減の押し付け合いの中で、個別に撃破され、順次個々に保護水準の引き下げが迫られた。

そしてついに、一九九五年には、下院農業委員会委員長のパット・ロバーツ Pat Roberts は、いわゆる「農業自由化計画 The Freedom to Farm plan」(p. 202) を提案する。全ての作付け調整と、目標価格や不足払いを含む価格支持政策を廃止し、七年間の「市場移行補助金」を経て、それらの農業保護を終了させようというものである。下院農業委員会は、民主党と一部共和党議員の反対で、ロバーツの提案を否決する。しかし、下院歳出委員会は、「農業自由化計画」の内容を予算法律に盛り込み、「主要な農作物(コーン、小麦、大豆、綿花および米)の目標価格と不足払いに

関する歳出を削除した」（p. 203）。この予算法案は、クリントン大統領の拒否権発動で不成立に終わるが、翌九六年の農業法案審議では、下院本会議にて、百名の共同提案による修正案が提出され、「農業自由化計画」の内容にその修正が可決された。「食品加工業者、自由市場支持の保守主義者、消費者団体および環境保護派」（p. 204）の超党派連合が形成されたからである。そして、上院との調整を経て、一九九六年「連邦農業改善改革法」が成立し、予算法とあいまって、戦後六〇年間続いた主要穀物の生産調整と、不足払い制度を廃止することとなった。

米国では、大統領制（厳格な三権分立制）の下で、行政権が予算法律を含む法案提出権を持たず、議会が実質的な農業政策の決定にあたってきた。その際、上下両院の農業委員会という比較的閉鎖的な場が、政策決定の中心であり、そこに、地域的・農産品目別の断片化された農業利益や、党派的な主張が表出され、オムニバス法案という形で、多様な農業利益の並立が図られてきた。しかし、そもそも米国連邦議会は、様々な非農業的利益に対しても、開かれた場であり、農業政策の「管轄権」が、予算統制を媒介に予算委員会（とその農業等小委員会）に移行し、さらに農業委員会の抵抗を排除する非農業利益の連合が形成されたことで、「管轄権」は、下院本会議に移行させられ、農業における「歳出削減の政治」が進行する。このように、シインゲートは、大統領制・厳格な権力分立というマクロレベルの政治制度、単一頂上団体を持たない地域別・農産品目別農業利益という利益表出の構造と、「管轄権」の移行と非農業利益の連合を可能とした政治過程が、米国における歳出削減の政治を規定し、その削減に成功したというのである。

【2. フランス】 共通農業政策CAP下の欧州連合も、過剰農産物、特に乳製品の余剰ストックに対する補助金がEC（当時）予算の大部分を占めるようになり、生産調整と補助金の削減とが課題となった。一九八三年に、EC農業総局GD Ⅵが、生乳に対する国別生産割り当ての提案を行い、CAP改革が本格化し、翌年それは実施される。

そして、八六年に始まる G A T T ウルグアイラウンド交渉に伴い、九二年 C A P 改革（価格支持水準の引き下げ、減反と直接支払い補償制度の導入）が実施され、ウルグアイラウンド妥結のための米・E U 合意Ⅱブレアハウス合意では、輸出補助金の六年間での二一％引き下げが合意された。そして、拡大 E U に対応するアジェンダ二〇〇〇交渉では、九九年合意により、牛肉と穀物の支持価格の引き下げが決められ、生乳の価格引下げも〇五年から実施されることとなった。こうした一連の過程において、シインゲートによれば、「E U における農業補助金の削減は、フランス国内の農業政治によって、抑制された」（p. 229）という。

フランスでは、八一年に社会党ミッテラン政権が誕生し、左翼系の農民団体 M O D E F、C N S T P を「年次政策協議」に加え、F N S E A の排他的な農民代表権を打破しようとするが、F N S E A はミッテラン政権への抗議を有効に組織し、八三年農業会議所選挙でも七〇％以上の得票を確保して、「利益表出構造」に対する改革の試みは挫折する。しかも、議会選挙で敗れた社会党ミッテラン政権は保守派からの首相任命）政権となり、農民票 F N S E A を有力基盤とするド・ゴール（シラク）派の制約を大きく受け、やがて九五年シラク大統領政権へ移行する。

そうしたフランスは、閣僚理事会の全会一致制という E U (E C) の「政治制度構造」を利用して、フランスに有利な譲歩を最大限引き出すことに成功した。八四年の生乳生産割当では、英国九％、独逸七％等の削減割り当てに対して、フランスは二％削減にとどめることに成功した。また、E U は、ウルグアイラウンドの妥結を求める工業利益や米国の外圧を利用して、九二年 C A P 改革やブレアハウス合意を進めたが、フランスは、それらを国内向けの「非難回避」戦略に利用しつつ、E U の「政治制度構造」を利用して、「補助金付輸出の総量の実質的な増加」や「これ以上の減反無し」（p. 220）などの譲歩を引き出すことに成功した。アジェンダ二〇〇〇でも、フランスは、ドイツ提

案のCAPと並行する各国政府補助金の復活を葬り、保護削減等の実施を〇五年まで延期することに成功したと、されるのである。

以上のように、フランスは、ミッテラン政権下で農業の「利益表出構造」の改革に失敗したことから、「フランスの政治家は、歳出削減から生じるリスクを極小化することに心を砕く」（p. 122）いた。政治過程では、CAP改革やウルグアイラウンド交渉の外圧を「非難回避」戦略に利用しつつ、閣僚理事会の全会一致制というEUの「政治制度構造」を最大限利用して、歳出削減を限定するとともに、フランスに対する副次的な優遇措置 side payments を獲得していったのであると、シインゲートは指摘した。

【3. 日本】 日本では、先ず、八〇年代の中曽根内閣の「増税なき財政再建」政策の中で、食糧管理制度の逆ザヤの解消が目指され、消費者米価の引き上げにより、八七年には逆ザヤが解消する。一九八二年と九一年の間に、一般会計に食糧会計を加えた農業予算の歳出削減の内、七六％は食糧管理費の削減によってもたらされたと、シインゲートは主張する（p. 224表5.4）。この歳出削減の成功は、「消費者米価を犠牲にして、農業における財政緊縮を実現したものであり、農業政策の予算に及ぼす影響は八〇年代を通じて減少したが、農業の保護水準は相対的に不変のままであった」（p. 249）。こうして、日本政府は、消費者を犠牲にしつつ、農業保護水準の維持を図ったが、工業製品の対米貿易摩擦問題が、米国からの農産物市場開放要求と結びついて、八四年のオレンジ・牛肉輸入枠の拡大、さらに輸入制限自体がガットのルールに抵触との裁定を受けて、八八年牛肉オレンジの輸入自由化⇨関税化が行われた。そして、最終的には、九三年、自民党分裂・非自民党細川政権の誕生、および記録的な不作により米穀輸入が行われ、九四年ウルグアイラウンド交渉に基づき、自社連立政権は、米のミニマムアクセスを受け入れることになる。

シインゲートは、こうした一連の市場開放政策の中で、「外圧」を梃子に、党幹部や他省庁の官僚や財界などの利

益集団の介入と、「農政改革志向」を持ち政界再編を目指す起業家的政治家の政治過程への介入が見られたとするものの、「合意の基本線をめぐる実際の政策決定は、農林族議員のリーダー、農協の代表および農林省官僚の手に握られ続けていた」(p. 222-3)とこう。それ故、ウルグアイラウンド交渉で、日本が関税化ではなくミニマムアクセスを受け入れたのも、輸入管理は、食管制度と両立可能であり、「食管制度が、農林官僚の存在証明であり、農協の経済的収益の源だった」(p. 23)からであると主張するのである。結局、日本では、農協に独占された利益表出構造は不変であり、政界再編成の過程の中でも、農林族・農協・農林官僚の手に握られた「管轄権」の移動は有効に行われず、その結果、市場開放に対する補償的代替措置として、六兆円にのぼる農業保護施策が約束されたのであった。かくして、農業政策における歳出削減は、きわめて限定的であり、日本の農業福祉国家は生き残ったとされるのである。

【4. 政策の効果】 以上のように、シインゲートは、米国における「歳出削減の政治」の成功と、日仏におけるその失敗を指摘する。実際、彼の政府農業歳出の経年的変化の算定 (p. 233 表 5.5) によれば、七〇年代後半から九〇年代全体を通じて、フランスの農業歳出は常に微増、日本は八〇年代の米価政策により八〇年代後半には微減するものの、九〇年代を通じて増加、米国は八〇年代後半から九〇年代に向けて急減する。また、狭義補助金のみならず税制優遇や研究奨励などの政府による全ての農業保護のための総支出を示す、生産者補助金相当額 PSE で見ても、日仏が九〇年代を通じて微減にとどまるのに対して、米国は二〇ポイントを超えて、下落した。三国における政策上の効果について、その落差は明白である。

【5. 検討】 さて、以上の紹介を踏まえて、シインゲートの議論を検討すれば、結局、米国の成功と、日仏の失敗を分かちつものは、詰まるところ制度となる。「避難回避の可能性も起業家的成功も共に制度に依存している」(p. 237)と、彼は言う。その制度とは、とりもなおさず「マクロな制度」(p. 187)のことである。農業利益それ自体の

利益表出のあり方は、シインゲートの叙述に従えば、米仏日において、結局、不変であり、違いをもたらしたものは、非（反）農業利益が政策決定過程に容易にアクセスすることを許すようなマクロな政治制度構造の有無ということに帰着する。より一般化していえば、農業利益とその代弁者である政治家および農業官僚制によって、多かれ少なかれ閉鎖的に行われてきた政策決定に、非農業利益を代弁する起業家的政治家の容易な参入を可能にするような、マクロな政治構造⇨分散的統治機構と政党の組織構造（選挙を候補者個人に依存し政党規律が弱い）が米国にはある。つまりは、米国のマクロな政治制度は、多元主義（への回帰）を通じての政策変更に、適合的であるということなのである。

また、これとは逆に、一般的には、強い国家⇨官僚制であるが故に、社会的な圧力から自律性を持つとされるような国、仏日において、農業政策当局が農業利益の「虜 agency capture」(p. 238) になっていると、シインゲートは主張する。だが、フランスや日本についての、ここでの実証が米国のそれに比べて、手薄であることは否めない。特に、国内一域内調整に適合的なようにウルグアイラウンド交渉をリードしたフランスの一貫した態度を考えると、フランス政府の行動が、単なる農業利益の代弁ではなく、むしろ、国家中心主義的アプローチに立って、フランス国家の主體的な戦略性を強調することも可能なように思われる。<sup>10</sup> 一九三〇年代の分析で示された、官僚制と利益団体との関係における、多様なニアンスを捨象して、「虜」か否かという、ここでの性急な問題のたて方は、アプローチの視野を狭め、様々な理論・モデルの適用可能性に道を閉ざしているのではなからうか。

#### 小括

以上のように、シインゲートは、農業政策の歴史的展開の内に、四つの段階を設定し、米仏日における各段階での

農業政策の政治過程と政府の政策遂行能力を検討した。その際、彼のそもそも理論的な課題であった、農業政策の政治過程に対する多様な理解⇨理論の対立を、農業政策の歴史的展開の内に併置し、統一的な農業政策の歴史理解を得るといふ課題が、どこまで成功裏に遂行されたと見るかは、論者によって見解が分かれよう。しかし、本稿の関心から、このシインゲートの著作の意義を指摘すれば、概ね次のようになろう。

第一に、各国の農業官僚制、農業生産者団体そしてその両者の関係が、各国の農業それ自体の構造を捨象しても、当該諸国のマクロな政治制度や政治的競合のあり方によって、説明され得ることを本書は示した。わが国には、農業経済学の深い蓄積があり、それ故に、農家経営や農業の生産・市場構造の分析から、農業政策を説明するという研究スタイルが定着しており、この点で、シインゲートの議論は新鮮な印象を与えてくれる。

第二には、前段階で形成された農業官僚制・生産者団体およびその構造化された関係が、次の段階での新たな政策課題の遂行を制約するという観点を示したことに関わる。こうした政策の「累積的」展開それ自体は、政治学では、よく知られていることである。しかし、その作られた構造が、それぞれの段階での政策課題（生産奨励⇨生産調整、高度な保護体制⇨予算削減）の遂行にとつて、適格的であるか否かを検討し、前段階の政策課題の遂行に適合的であった構造が、次段階での新たな政策課題の遂行に適合的では限らない、ということを示した点に本書の新しさがあるといえよう。その際、集権的な農業官僚制と政府と協調的な農業生産者団体を共に欠いていた米国が、その両者を擁する日仏に比べて、生産奨励という政策課題の遂行には適合的であったという指摘は、意想外なものであるといえよう。

そして、第三に、第二次大戦後において、強い国家⇨集権的な官僚制を擁する日仏に於いて、農業政策が「虜」となっているという指摘である。一般的に、社会的利益からの自律性が高いと見なされる集権的な官僚制を擁する国

家Ⅱ「強い国家」においては、政策が社会的利益（団体）の「虜」になりにくいとされるのであるが、この理解をシンゲートは逆転させており、理論的には興味深いものである。しかし、彼がその原因として挙げるものは、マクロな政治制度の相違と、米国と日仏間の戦後における政治的競合の違い、つまり、米国における農業生産者団体をも貫く二大政党の党派的競合と、そこでの政権交代に対比される、仏日における保守の長期支配と農業利益との結合である。つまりは、官僚制それ自体よりも、マクロな政治制度と党派的競合のあり方が、政府の社会的利益からの自立性そのものを規定すると主張しているように見えるのである。

この点に関わって、実証的にも、シンゲートの戦後農業政策の政治過程における農業官僚制の分析は、戦前期に比べて手薄となっている。その結果、米仏日ともに、マクロな政治制度と政党の政治的競合のあり方、また、議会制などマクロな政治制度への農業利益の表出構造など、マクロな政治制度への注目が、逆に、具体化されるべき、いわゆるメゾレベルにおける農業官僚制と農業利益との結合Ⅱ関係の構造化について、分析に課題を残すことになったともいえよう。

そこで、次章では、二大政党の政治的競合と政権交代の下でも、一貫して、「二つの支柱、生産拡大と高度な国家保護、に基礎づけられた」（Smith 1990 p. 3）とされる、英国農業政策の政策決定過程の分析を通じて、国家（官僚制）と農業利益の構造化の一つのあり方を示した、「政策共同体」論を検討することにしよう。

註

(5) 本文では、米国農務「局」と米内務省から分離、独立し成立した。しかし、それは閣僚ポストを持たない独立した Department とする。六二年に、米内務省から分離、独立し成立した。しかし、それは閣僚ポストを持たない独立した Department という、変則的な地位にあまんじるもので、やがて、八九年に閣僚ポストを持つ「省」へと昇格した。

(6) シンゲートに直接の言及はないが、小沢健二によれば、農民同盟 Farmers Alliance の母体となるテキサス農民同盟が結成された

のは、一八七七年で、その組織発展が本格化するの、一九八五年以降のこととされている (小沢 1980 六六頁)。一九世紀後半のグレンジや農民同盟の活動については、同書が詳しい。

- (7) この点で、久保文明 (久保 1988) はむしろ、農務省の独立機関の吸収とそれに伴う権限強化を強調する (同書 一九二頁)。ただし、それは、急進的農務省の成立を評価する限りにおいてである。久保の関心は、後期ニューデール農業政策の中に、アメリカ民主制の質に関わる、急進的改革の試みがあることを指摘し、その意義を積極的に評価することにある。その結果、保守化したとされる調整局 AA Administration は、分析の対象から外れてゆくことになり (同書 一二〇頁)、結局、当該時期における農業政策全体のアウトカムやその業績評価には言及されずに終わる。また、そうした急進的な農業政策を追求した農務長官のウォーレスの政策構想、政策実施のための官僚機構の整備や利益集団の影響力の遮断といった側面に焦点が当てられ、分析手法としては、スコッチボールの国家中心主義アプローチに接近する。なお、既存のファーム・ビュローと政府諸機関の「共生的関係」に対する、農場保障局 FAS の敵対については、秋元英一 (秋元 1989 二八二―二三頁) が指摘するところである。

- (8) 一連の農業法の内容については、コクレン・ウィラード・W、ライアン・メアリー・E (1980) 吉岡裕訳『アメリカの農業政策』が、具体的に紹介している。

- (9) 日本の五〇年代における農業団体再編問題については、光川元親 (1973) 『戦後農業団体発展史』の XI 「第二次農業団体再編成問題」を参照して、シンゲートの叙述を補った。

- (10) フランスのウルグエイ・ラウンド農業交渉における「したたかさ」については、篠原孝 (2000) が随所で強調するところであり、特に、フランス政府は、「農民に真の国益を説明し、過激になりがちな要求をまっとうなものに変え」(二一六頁) つつ、政府と農民は一体となって、要求を通したとされる。ここでのイメージは、フランスの政府官僚と政治家が、彼等が国益と見なすものを追求し、利益団体の要求を操作しているというものである。

- (11) 政策の累積的展開については、大嶽秀夫の教科書、大嶽 (1990) 五頁が、Heclo (1974) に言及して、簡潔に紹介している。

## 第二章 英国農業政策と政策ネットワーク・政策共同体論

以下で取り上げる、『英国における農業保護の政治学―農業政策共同体の発展―』（Smith 1990）の著者、マーティン・スミスは、英国のR・A・W・ローズやD・マーシユ（Marsh and Rhodes 1992, Marsh 1998）らの政策ネットワーク論の中で、英国の農業政策の分析から、そのコーナーストーンとも言うべき「政策共同体」論を展開した人物である。

政策ネットワーク論については、わが国では、一九九〇年代に、比較的盛んに紹介され（新川敏光 1992、小池治 1995、中村祐司 1995、原田久 1998、中野晃一 2003）、また理論を利用した実証的な研究もなされ（松井隆幸 1997、風間規男 1999a, b、今里佳奈子 2002、稗田健志 2005）、教科書にも取り上げられている（伊藤光利ほか 2000 第十一章）。したがって、以下のことは比較的よく知られているといえるだろう。政策ネットワーク論によれば、通例、メゾレベルと呼ばれる、省庁などを単位とする各政策分野、あるいは、さらに細分化された各政策分野に「政策ネットワーク」が成立するとされること。そこでは、政策決定過程は、完全に開かれたものではなく、多かれ少なかれ、そこに参入できるアクターには制限がある。その際、その政策ネットワークを何種類かに「類型化」する試みが、様々に行われたものの、必ずしも広く受け入れられるところとはならず、結局、様々なアクターに対して閉鎖的な「政策共同体」を一方の極とし、対方の極に開かれた「イシュー・ネットワーク」を置き、その両極端の間のどこかに、個々の具体的な「政策ネットワーク」を位置づけるということに、その類型化が落ち着いたことなどである。

そこで、以下第二章では、政策ネットワーク論の一方の極に位置する「政策共同体」のモデルを、英国の農業政策の分析から具体的に提示したスミスの議論を追い、先ず、それが構造的権力論として展開されたことを示し、次いで、

ローズ等の政策ネットワーク論の中に定置される過程を追い、最後に英国農業政策の変容と政策共同体をめぐるジョーダンとスミスの論争を紹介しようと思う。こうした検討が、わが国の農業政策分析に何を示唆するか、これについては、「むすびにかえて」において簡単に触れたいと思う。

### 第一節 構造的権力論としての政策共同体論

【1. 既成の理論への批判】 第二次大戦中・戦後の英国では、農業経営者は高度な水準での農業保護を享受し、その利益団体、「全国農業経営者協会 NFU: National Farmers Union」<sup>(2)</sup>は、政策過程において、農業水産食料省 MAF との交渉で排他的で独占的な地位を確保し、大きな影響力を行使してきた。スミスは、『英国における農業保護の政治学』(Smith 1990)において、「わずか二十万人の会員しかない一圧力団体が、農業政策に対してそのような影響力を持ち続けてきたのは何故か」(Smith 1990 p. 213 以下本書からの引用は頁数だけを示す。)と問題を提起したのである。

一般に、多元主義的なアプローチは、利益集団の影響力は、その集団が動員できる資源によって説明される。つまり、構成員数、組織的動員力、集票力や資金力、あるいは情報といった資源の大小によってである。しかしながら、全国農業経営者協会 NFU は、構成員二〇万人過ぎなかった。また、選挙政治においても、一九六〇年代には、「労働人口の四分の一以上を農民が占める選挙区は、わずか八選挙区に過ぎず」、「農業経営者と農業労働者は、全有権者の四・六%をしめるに過ぎなかった」(p. 17)。したがって、農業者「票」のインパクトは、決して大きなものではあり得なかった。しかも、農業者は通例、保守党の支持者であるにもかかわらず、労働党政権の期間ですら、NFU は政府から特権的な地位と利益を与えられ続けた。動員できる資源が小さいにもかかわらず、また政権交代にもかかわらず

ず、何故、NFUは大きな影響力を行使し続けることができたのか、説明されねばならないと、スミスはいう。

さらに、NFUは、農業保護水準の改訂を行う「年次協議 Annual Review」への排他的独占的、参入権を確保することで、むしろ、組合員の大衆動員や選挙キャンペーンなど、その組織的資源の活用を自制したのである。ちょうど、「利益団体が「年次協議などに―引用者」組込まれると、利益団体は、政治的責任のルールに同意しなければならず、特に、国家に対しては穏当な要求をしなければならぬ」（p. 21）という圧力に屈したからである。すなわち、多元主義が前提とするような、集団のもつ資源↓対政府活動の影響力の大きさ↓政策アウトカムの獲得という図式からは説明できない大きな影響力を、NFUは行使したのである。いったいそれは何故に可能だったのだろうか。とスミスはいう。

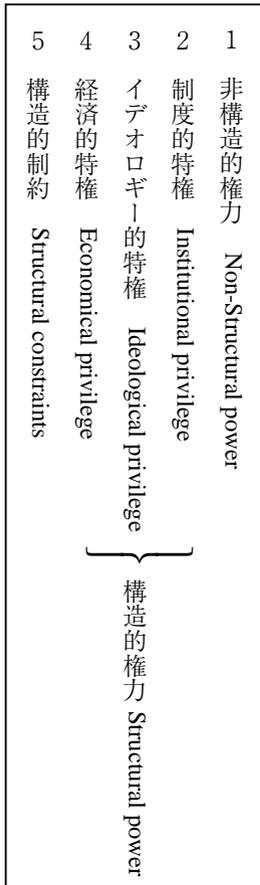
そこで、スミスは、コーポラティズム論から、そうした問題が説明可能かどうか検討する。英国農政をコーポラティズムで説明しようとする、コックスらの研究（Cox, Lowe and Winter 1986）は、「年次協議を創出した一九四七年農業法が、農業におけるコーポラティズムの編成に適切な基礎を提供した」（p. 27）と主張する。しかし、スミスは、「第一に、交渉のテーブルにおいて、対立する経済的利益「例えば労・使間の利益―引用者」が組み込まれているわけではない、あるのはただ農民の利益だけである。第二に、官僚制の強さと自立性の程度が問題である。農務省は、増産のための政府の政策を独自に執行してきた。第三に、価格政策や生産政策に関して、政策執行における農業経営者の役割は限定されたものであった」。そして、「交渉の余地は限定されたもので、政府が究極的に政策を決定していた」。したがって、「イギリス農業は、フランスにおいて存在するようなコーポラティズムの水準にはなく、フランスでは、資金の配分権や生産政策への責任を有する共同管理機関に主要な農業団体が直接的に組込まれているのである」（p. 27）と指摘する。スミスは、フランスをコーポラティズムというならば、英国は、その例にあてはまらないとい

う。

【2. 構造的権力論】 以上のように、スミスは、多元論およびコーポラティズムを批判し、それらに對置して、農水食料省と全国農業経営者協会の二者から構成される、構造的権力としての「政策共同体」の存在を指摘する。こうした「政策共同体論」を支える、スミスの構造的権力モデルは、以下のようなものである。

ここで、図 2・1 に示される、第一の「非構造的権力」とは、多元主義的アプローチで示される、利益集団による圧力活動など、行為の結果生ずる権力である。第二の「制度的特権」とは、制度的な規則や手続きによって、もたらされる特権である。行政機関には、組織的なルーチンが存在し、公式には、アリソン Alison の第三モデルにあるような「標準作業手続」を制定しているが、それらは決して中立的なものではない。それらは、「権力の地位にあるものが、誰が政策決定に参加し、どのように参加するのか、そして、何を彼らは議論するのかについて定めたルール」(p. 35) なのである。こうしたルールを通じて、利益は組織化され、信頼を与えられない集団は意図的に排除され、さらに、それが惰性に転化すると無意識的な排除が生まれる、とスミスはいう。

図 2.1 スミスの構造的権力のモデル



出典 Smith 1990 p. 35

第三の「イデオロギー的特権」は、組織一般が、既存の価値体系を維持することで、政策作成過程を可能な限り安定させ、単純化することに利益を見いだすことから、派生する。これは、マルクス主義的な、階級意識に根ざしたイデオロギーとは直接関係がない。「ある支配的なイデオロギーが成立している政策領域では——その特定の政策領域において、ある思考様式が支配的だという意味で——、そのイデオロギーから見て正当なものではないと判断されるような集団、価値あるいは利害を排除することによって、権力の一形態として機能するのである」（p. 37）。つまり、異なる価値観やアイデア、つまり異なるイデオロギーに根ざした代替案と、それを掲げる集団は、政策担当者からは実現可能性のないものと見なされ、政策過程から排除されることとなる。こうして、支配的なイデオロギーが、それを共有する者に特権を与え、共有せざるものに不利益を生じさせることになるのである。

第四の「経済的特権」とは、リンダブロム（Lindblom 1977）らが主張する、資本・産業界が持つ経済的特権に代表されるような経済構造に根ざした特権のことである。やや補足的に、本稿の観点からスミスの主張を補足し、敷衍すれば、あらゆる政府は、自己の政策プログラム執行のための財源を確保し選挙での再選を果たすために良好な経済を必要とする。資本主義経済では、投資など民間部門における経済活動の決定は、政府から独立して、資本・企業が行うから、良好な経済を望む政府は、経済界の信頼をつなぎ止め、彼らにとって望ましい環境を自ら整備することで、経済活動を促さざるを得ない。こうして、資本・経済界は、外的な行為として現れる活動に依拠することなく、影響力を行使し得る構造的な権力を確保することになる（Howlett and Ramesh 2003 pp. 39-40）。

そして、最後に、「構造的制約」である。これは、権力ではないが、環境的な条件として、政府や利益団体が活動する可能性の範囲を限定するもので、「政府や利益団体が変更不能なものである」（p. 38）。例えば、戦争や世界恐慌や世界経済の構造などといった要因である。つまりは、一次元的権力や構造的権力が、制約を受ける外部条件であ

る。

このように、「構造的制約」の下にあり、非構造的な権力とは区別される、構造的な権力としての「政策共同体」が、英国の農業部門において成立する。「農業政策共同体は、二つの重要な内的構成をもつ、すなわちイデオロギー的なものと構造的なるものである」(p. 45)。スミスが指摘するように、農業保護Ⅱ増産というイデオロギーと、他の団体の「年次協議」からの排除という構造的要因が、構造的権力としての「政策共同体」の本質を成すとされるのである。戦後法制度化された「年次協議」に依拠し、もっぱら農水食糧省と全国農業経営者協会を構成要素とし、他の諸団体を政策決定過程から排除する、すなわち「構造的特権」と、同時に、両者に共有される農業保護Ⅱ増産という政策イデオロギーに基づき、それに反する政策的対案を排除すること、すなわち「イデオロギー的特権」によって、それは成立しているのである。なお、そうした権力が「構造的」と呼ばれるゆえんは、「そうした諸要因が、意図的な行為なくして行使される権力に結果する」(p. 37)からである。

なお、スミスの農業政策共同体の議論で、特徴的なことは、政策共同体形成における国家の優位性である。「国家、特殊には農業省が、政策共同体の発展に利害を持っていた。農業省が、農業経営者を組織し、国家の政策能力を拡張することで、農業政策の政策執行を進めやすくしようとしたのである」(p. 48)とされており、国家が、食糧増産という政策目標の執行のために、農業政策共同体を形成し、維持・発展させたとされるのである。それでは、英国農業政策史の展開の中で、具体的に「政策共同体」がどのように形成、発展してきたのであろうか。

## 第二節 政策共同体の形成とその展開

【1. 政策共同体の形成】 スミスによれば、英国の一九三〇年は、「多元主義の時代」(p. 83)であり、それまで

支配的な政策課題であった「自由放任主義」に「疑問が投げかけられた」（p. 58）時代でもあった。そして、争点が、「農業は保護されるべきか、どのように保護されるべきか、そしてどの程度保護されるべきか」（p. 59）をめぐるものへと変化した時期でもあった。当時、農業利益は、貴族院の地主利益と、全国農業経営者協会 NFU とに分裂していたし、さらに、政党も、保守党内は自由貿易派と NFU に接近する保護派とに分裂し、その自由貿易派もまた完全自由貿易派と帝国内自由貿易派に分裂していた。自由党も様々な自由貿易派と保護派に分裂しており、労働党は土地私有制度の廃止に基づく農業保護政策を主張していた。さらに、政府内部でも、保護政策を指向する農業省と工業利益を代弁する工業省や、英連邦内の食糧輸出への配慮を求める殖民地省、価格補給金などの補助金散布に反対する大蔵省など、対応は区々に分かれていた。

しかしながら、世界恐慌による農産物価格の暴落の危機が、当時の労働党政権をして、一九三〇年に、NFU、労組、地主利益からなる「農業会議」（p. 71）を開催せしめ、政府は農業救済のための、アドホックな価格補給金制度を実施し始めた。これが転換点となり、自由放任政策から、国家介入農業保護政策へと農政の転換がはじまる。そして、この時期、NFU は、議員の動員や大衆的キャンペーンを行うが、恒久的な農業補助金制度の確立を獲得することはできなかった。非構造的権力の行使⇨圧力活動は、実を結ばなかったのである。

さらに、三〇年代後半になると、ドイツとの開戦の可能性が高まり、英国政府は農業保護を順次拡大し、包括的な増産政策を準備した。そして、三九年には英独開戦となり、戦時食糧自給政策⇨増産政策が開始され、その政策手段としての恒久的な価格保障政策⇨補助金の散布が開始される。この転換を、スマスは、戦時体制準備という「構造的制約」に規定されて、戦時食糧自給という農業の戦略的重要性故に、NFU の影響力からは独立して進められたとする。むしろ、戦時経済への移行という「制度的制約」が、農業経営者に「経済的特権」を付与することになるとい

のである。

とはいえ、財政的な制約から、NFUが要求する水準での価格保障は実現しなかった。そこで、四〇年に、農業大臣は下院で演説し、「食糧増産を、現行の価格水準に対する不満という状況に抗して、達成しなければならぬ。政府は、戦争中および少なくとも戦後一年間にわたって、現行の固定価格制度の維持を保証し、前進させることを決定した」(p. 68)と表明した。政府は、戦時農業保護政策の戦後を含む継続を約束するとともに、背景を成す価格水準に対する農民の不満を処理するために、NFUとの定期的で頻繁な協議を行うこととした。農水食糧省は、食糧増産という政策課題を共有できるNFUのみを交渉の相手とするようになり、NFUは、実利的には、多くを得ることはできなかったが、唯一の農業者代表で、正式の協議対象団体という地位を獲得していく。その際、NFUは、会員の拡大に努力して、農業者を網羅する唯一の農業組織としての体裁を確保することに多大のエネルギーを割いた。

そして、四四年に、農業保護の四七年までの延長と「年次協議 Annual Review」の実施が合意された。「年次協議」では、「政府と生産者がともに価格交渉の基礎として受入れ可能な経済的データの収集、データの使用手続き、および「四七年までの一引用者」生産四カ年計画に対する市場保証と固定価格に関する手段」(p. 67) について、協議されること政府とNFUの間で合意された。NFUは制度的な特権を手に入れたのである。また、農水食料省は、政策目標について合意のあるNFUのみを交渉相手とし、価格交渉をルーチン化することで、政策過程を単純化し、処理することができるようになった。ここに、「政策共同体」が成立する。

スミスは、以上のプロセスを、「農業政策における国家の利害が変化し、国家が介入を必要としはじめ、介入の正当性と介入能力を確保するために、政府は農業者からの支持と協力を欲したのである。したがって、農業者の影響力が政策を変えさせたというよりも、政策の変更が農業者の影響力を拡大させたのである」(p. 79)と指摘している。

ここでは、政策共同体成立における、外部的環境要因（戦争）と、国家の自律性への強調が顕著である。

【2. 政策共同体の戦後的展開】 こうして、いったん、政策共同体が成立すると、戦時経済と戦後の英国経済の疲弊を乗り切るために、食糧自給政策が継続された。特に、戦後経済の中で、英国が工業国として衰退すると、ポンドも世界基軸通貨の地位を失い、通貨危機が発現するに至る。その結果、ポンド防衛⇨国際収支のバランス確保⇨食糧輸入防遏⇨農業生産奨励という政策の論理が成立する。四七年には、「農業への歳出に反対する伝統的堡壘」たる「大蔵省」も、「国内食糧生産の拡大の必要性を受入れる」（p. 106）ようになった。食糧増産⇨自給政策に全政府的な合意が成立したのである。スミスによれば、こうした「構造的制約」条件の変化が、農業の「経済的特権」を維持、拡大させ、生産拡大に「イデオロギー的特権」を付与することになる。

四七年農業法は、「年次協議」を法制化し、価格保障水準の毎年度の改訂を、そこで公式に協議することとなった。同法は、「大臣は、農業生産者の利害を代表するもの見なされる者と協議する」（p. 108）と規定するに過ぎなかったが、政府はNFUのみを、法にいう生産者利害の代表者とみなして、「制度的特権」を付与し、農村地主協会 CIA: Country Landowners' Association や農業労働者組合 NUAW: National Union of Agricultural Workers などの団体を排除し続けたのである。さらに、五〇年代、六〇年代を通じて、消費者利益や環境保護という争点は、有力な消費者団体や環境保護団体の未形成や、農業政策に対する専門的知識の欠如により、「年次協議」のような政策決定の場から排除され続けることになるのである。

そして、七三年に、英国が欧州経済共同体に加盟すると、英国も「共通農業政策 CAP」の適用を受けるようになる。その結果、欧州共同体が英国政府に代わり、農業補助金を散布するようになり、農業政策共同体のメカニズムも、英国国内では完結し得ず、大きな変容が迫られることになる。とはいえ、「この新たな国際的な文脈は、政策共同体に

脅威を与えるというよりも、むしろ強化するものだった」(p. 151)と、スマイスはいう。なぜなら、CAPは、イデオロギー的に、英国農政以上に「保護主義的」であり、「生産拡大主義」だったからである。また、構造的にも、欧州レベルでの政策決定過程にアクセスできるのは、利益団体の場合、欧州規模の団体のみであって、この点、農業団体はNFUも加盟する「農業者団体委員会 COPA : Comité Organisations Professionnelles Agricoles」を有していた。そして、「COPAの団体職員は、欧州理事会の中堅クラスの職員と頻りに接触していた」(p. 154)のである。英国農業省とNFUは、協議に基づいて、対欧州委員会対応を決定し、欧州レベルの団体と英国政府を通じて、両面から影響力を行使したのである。

また、欧州理事会も、CAPに関する究極的な政策決定の場である農業閣僚会議も、ともに全会一致制であり、各国農業大臣が自国農民の保護という国益を追求すれば、全体として農業保護という政策課題を支えることになった。こうして、欧州統合という「制度的制約」と、欧州諸国内での農業保護という共有された支配的イデオロギー<sup>11</sup>「イデオロギー的特権」、さらには、欧州共同体内での英国の国益の追求が、英国国内の「政策共同体」を一層強化したのである。

【3. 政策共同体の変容】      しかしながら、八〇年代になると、「過剰生産の水準、CAPのコスト、そして農業をめぐる国際情勢」という三つの「構造的な圧力」(p. 179)が、農業政策の政策課題、ひいては政策共同体に変化をもたらす。過剰生産が著しい水準に達した八四年には、乳製品の国別生産割当制が導入され、八七年には、一定の生産量を超える小麦農家に対して、価格保証を削減する「安定化措置」が取られるようになった。また、米国は八三年に補助金付き輸出に踏み切り、農産品をめぐる欧州との貿易摩擦が深刻化した。

七九年には、保守党サッチャー政権が誕生し、保守党内には、政府介入や農業補助金の廃止を主張する急進派グル

ープが形成された。サッチャーも八四年には、「農民の特権を再検討するように事務方に指示し」、八七年には、「過剰生産の結果を直視しようとしめない農業者を非難した」。そして、八七年の保守党選挙マニフェストでは、「C A Pの根本的なオーバーホール」(p. 185) が唱えられた。過剰生産とC A Pの過大なコストの顕在化という、「構造的制約」が、農業生産の拡大から生産調整へ縮小へと政策課題を転換させ、農業経営者の「経済的特権」はなくなり、「増産」という支配的イデオロギー<sup>11)</sup>「イデオロギー的特権」は、失われつつあった。

こうした中で、消費者団体の農業政策批判<sup>12)</sup>介入が起り、高価格に対する批判や、食品の安全性に対する疑問が提示され、八八年の鶏卵のサルモネラ菌感染<sup>13)</sup>とその予防のための添加物をめぐる食品安全論争の結果、保健省が農業政策共同体の一構成員に加えられた。また、環境保護団体は、窒素肥料や農薬による土壌汚染を告発し、国民の環境問題への関心と農業の環境への悪影響についての認識を深めさせた。その結果、英国政府も欧州共同体も、ともに環境保護に自覚的となり、環境団体と妥協するようになる。それは、スミスによれば、「[英国—引用者] 農水食糧省と欧州連合の農業総局D G V Iにとって、生産削減には、環境保護措置が利用価値のある手段だ」(p. 186) からである。こうした農業政策の転換に対しては、英国でも、欧州でも、農業団体の政府に対する街頭での抗議活動が見られた。しかし、そうした「戦闘性の拡大は、農業者の強さではなく、弱さのしるし」(p. 191) だとスミスはいう。

しかし、スミスは、消費者団体や環境保護団体は、政府に政策の転換を促すほどの経済的または政治的な力を持つておらず、「政策共同体」への大きな脅威ではないという。むしろ、農業政策共同体への脅威は、政府内部にあり、それは、「ホワイト・ホール多元主義の再出現」(p. 207) であるという。増産という農業政策の政策課題への合意が消滅したことから、政府部内における、省庁間の多元的な対立が顕在化し、大蔵省は農業歳出の削減を、環境省は農水食糧省を批判し、通商産業省は消費者保護を求め、保健省は食品の安全をめぐって農水食糧省と対立した。八〇年

代末の時点では、スミスは、英国の農業政策共同体は、基本的には維持され、農業者、英国農水食糧省および欧州経済共同体は、譲歩しつつも、環境保護派や新自由主義の唱える急進的な農政改革を遠ざけることに成功しているが、「我々は、ますます、農業政策に批判的なより多くの団体や思想からなる多元主義の時代に入り込む」(p. 210)と結論づけている。

【4. 農業政策共同体の成立条件】最後に、農業政策の分野で「政策共同体」が、成立したのは、以下のような条件によるとスミスはいう。①農水食糧省のような単一の明確に規定された政策決定の中心の存在、②一つの良く組織された、集団を代表する責任ある圧力団体の存在、③政策が脱政治化されていること、そのためには、④政策共同体の構成員間で統一されたイデオロギーまたは共有された世界観の存在、⑤年次協議のような「政策共同体」の正式な制度的な基盤の存在、そして、⑥最も重要なのは、政策共同体が、国家または国家の一部によって承認されていること、以上である (pp. 221-223)。特に、最後の点をめぐっては、「政策共同体を維持する政治的コストが高すぎると、国家が見なした場合には、国家はその保護を撤回し、積極的にその共同体を解体する」(p. 224)、とスミスは指摘している。ここでは、「構造的制約」の下での、国家の自律性が強く打ち出されている。

【5. 検討】以上のように、スミス『英国における農業保護の政治学』は、理論的起点に「構造的権力」としての「政策共同体」を置くものの、最終的には、国家アクターの能動性・優越性を強調する国家中心主義アプローチに接近するものとして終わっている。ここでの「政策共同体」は、国家の採用する政策手法、あるいは政策手段である。極言すれば、一定の条件の下で、国家は政策共同体を形成し、特定の利益団体に特権を付与し、影響力を行使させ、そして「構造的制約」が変化し、国家にとって利用価値がなくなれば、国家は政策共同体を解体すると、いうのである。しかも、政策課題に対する合意、つまり「イデオロギー的特権」も、政府内部での合意の存在と、改革を求める

強力な利益諸集団が未形成、あるいは未成熟故に、深刻な挑戦を未だ受けていない、つまりは、「脱政治化」されている、という条件においてのみ成立することである。

この「脱政治化」をめぐる、ドブチェル Carsten Daugbjerg が批判的に論じたように、政策共同体は、脱政治化された、「狭い政策領域内で政策作成を統制する」。あるいは、「政治化された争点の細部（と、たまにはその実体）を処理するための手段」と限定されて解釈される。また、政策共同体の持つ最も顕著な特徴の一つである排他性・閉鎖性についても、政策共同体の有する「参入障壁も限定されたものと見なされる。なぜなら、政治的にどんな公務員あるいは政府も、資源を豊富にもつ団体を排除するわけにはいかなから」であると指摘されるのである（Daugbjerg 1998 p. 24）。つまりは、政策過程への参入に関して、一定の高さの敷居はあるが、排除と参入を分かちものは、結局、集団の持つ資源に還元されるのではないか、という批判である。

以上のように、スミスの農業政策共同体論は、様々な問題を持ちつつも、本稿は、構造的権力を構成する1〜5の諸要素を引照基準とした、分析の有効性を否定するものではない。むしろ、高く評価するものである。この点については、本章の「小活」において、立ち戻ることにして、その後のスミスの議論の展開を、まずは跡づけよう。

### 第三節 スミス「政策共同体」論のその後

【1. 農業政策共同体論の変容】 そもそもは、「構造的な権力」論として展開されたスミスの「農業政策共同体」は、他の政策ネットワーク論者との共同作業の中で、変容していく。D・マーシュとR・A・W・ローズの共編著『英国政府における政策ネットワーク』（Marsh and Rhodes 1992）は、政策ネットワーク論を用いて、英国政府のメゾレベルにおける種々の公共政策の作成に関する実証分析を深化させること、と共に、「類型学（分類学）を超えて

Beyond Typology」と題された終章の副題のように、政策ネットワーク論を、政策形成の動態を分析する有効なツールたらしめようとするものであった。そうした企図がどこまで成功したかは、議論が分かれるところであろうが、本稿が検討してきた、スミスの農業政策共同体論は、同書の第二章「農業政策共同体—閉鎖的關係の持続—」(Smith 1992)において、いくつかの特徴的な変化を見せる。

スミスの第二章は、上述の著書をコンパクトにまとめ直したものである。しかし、前著の理論的な前提を成していた「構造的権力」論は、この論文では、完全に姿を消している。その代わりに、スミスは、ローズの政策ネットワークの諸類型とそこでの政策共同体の特徴付けを紹介する。スミスは、「ローズが論じたことは、政策共同体が高度な統合力を持ち、政策共同体は五つの諸元、構成員、諸利益の配置、垂直的な相互依存、水平的な相互依存、資源の配分、によって多様なものとなる」(Smith 1992, p. 28)と指摘し、その五つの諸元に基づいて英国の農業政策共同体を、簡潔に特徴付けようとする。しかし、ローズの指標を用いた分析は徹底せず、行論は、英国の農業政策共同体が「二つの重要な内部構造」を持つとして、「イデオロギー構造」と「制度構造」を指摘する (ibid. p. 28)。ここでは、前書にあった、「権力」概念と構造的権力内部の重層構造 (図 2・1 参照) が捨てられ、並列的にイデオロギーと制度が置かれているだけである。構造的権力論が、捨てられた結果、この論文では未だ明確ではないが、やがて、スミスの議論は、国家の自律性を強調して、国家中心主義アプローチに著しく接近した議論を展開することになるであろう。

この論文に見られる、もう一つの新たな論点は、「二層の政策共同体 two-track community」の概念を提示したことである。政策共同体には、「第一義的な共同体 the primary community」と「第二義的な共同体 the secondary community」(ibid. p.31)があり、前者は、政策形成に密接な形で、日常的に参入している集団」で、政策形成の全ての段階や主題で関与する。年次協議の全ての段階と主題に参加する N F U がこれに該当する。これに対し、後者は、問題がその団

体に特に影響すると思われる場合のみ、農水食糧省との接触が行われるような団体で、農村地主協会や農業労働連労組、家禽肥育農家協会などである。この論文では、この論点は、その存在の指摘以上に詳細に展開されることはなかったが、この点は、後述のジョーダンとの論争の一論点となる。

【2. 国家の自律性と政策ネットワーク】 この論文の理論的な未整備を、おそらく、克服するために、執筆されたのが、「英国と合衆国における国家の自律性と政策ネットワーク」との副題を持つ、スミスの著書、『圧力、権力および政策』（Smith 1993）である。既に指摘しておいたように、前著『英国における農業保護の政治学』は、理論的な前提として、「構造的権力」論に始まり、国家の自律性に対する強調で終わった。そして、次に構造的権力論が捨てられると、タイトルに示されるように、国家の自律性に対する強調が引き継がれ、政策ネットワーク論と接合される。

スミスは、国家アクターは、独自の組織利益、政策の選好を持ち、それを政策に変換し、実施する潜在能力をもつとして、国家中心主義アプローチの論点を受入れる。それ故、利益団体が動員可能な資源の大小とは別に、国家アクターの政策選好を共有し支持する利益団体は、国家アクターの支持を受けることになる（イデオロギー的な利点）と、多元主義を批判する。そして、「国家アクターが特定の政策に利益関心を持つなら、国家アクターは、その政策の展開を支える機能を提供する団体と関係を構築することになる」（Smith 1993, p. 48）といい、制度的な利点の議論に接続させるのである。

とはいえ、国家アクターは、決して一枚岩ではない。国家アクターは、政策領域ごとに対応した国家の各省庁・部局といった単位に分節化されており、そうしたメゾレベル *meso-level* の枠内で行為する。さらに、例えばケインズ主義が国家の介入を進め、新保守主義が民営化や民間化によって市民社会からの国家の撤収を行ったように、「現代国

家における、国家と市民社会の境界線は、曖昧化してゐる」(ibid. p. 53)。しかも、国家アクターは政策の策定や執行に必要な全ての資源を備えているわけではないから、各政策領域の国家と市民社会の浮動する境界線上では、資源の交換と、交換に基づく相互依存が展開する。この関係性の制度化として、様々なタイプの政策ネットワークが形成されるというのである。

そこでは、「政府機関が利益団体のもつ資源のうちの何かを必要とするなら、政策に何かを付け加える提案をしなくてはならない」(ibid. p.64) という関係が成立する。資源の交換⇨相互依存には、国家アクター⇨官僚制が一方的に社会に介入していくという国家中心主義アプローチに対する批判が内蔵されている。そして、様々なタイプの政策ネットワークのうちでも、「政策共同体」は、紛争を回避し、争点を脱政治化し、政策の予見性を高めるという点で、政府アクターにとって大きな利点があるという。スマスはローズを引いて、「政策共同体は安定性創出の手段であり、それ故、既存の権力の配分を制度化する」(ibid. p.66) というのである。

【3. 検討】 とはいえ、この本は、英米、両国の比較に議論を広げたために、議論は錯綜する。つまり、政策共同体が国家アクターの自律性を高め、多元主義的状况に近いイシュー・ネットワークは国家に低い自律性を与えるというのなら、言い換えれば、政策ネットワークの類型(独立変数)が国家の律立性(従属変数)を規定するというのなら、理論として明快である。しかし、スマスは、政策ネットワークの類型と国家の自律性は、ともに独立変数であるとして、次のようなマトリックスを提示する(図2・2)。米国の下位政府論や「虜理論」を視野に入れることで、スマスは、「(図2・2の③) 利益団体に支配される政策共同体」(ibid. p. 69) もあるというのである。もちろん、政策共同体が、政府アクターの政策形成や政策実施において、政府アクターの自律的な活動のインフラ、基盤を創出するような政策共同体(図2・2の①)が常態だというのではあるが。イシューネット・ネットワークの場合でも同じよう

に、スミスは、ネットワークの類型と国家の自律性が相互に独立であるとする。しかし、その瞬間から、国家の自律性を高めたり、低めたりするものは何か、ネットワークの類型とは別の変数を確定する必要に迫られることになる。しかし、管見の限りでは、それは確定されていない。つまりは、ここでの政策ネットワークの議論も、記述のための分類学・類型学を超えることができず、分析ツールとしては、大きな限界をもっているといえよう。

また、スミスは、同書の第五章で、米国の農業政策の展開についても、英国との比較において、検討している。ここでは、米国における農業政策の展開が、一九三〇―五〇年代に「政策共同体に近いよく統合された」ネットワーク（*ibid.* p. 124）、六〇―七〇年代のネットワークの弱体化、八〇年代の「イシュー・ネットワーク」（*ibid.* p. 127）への移行という、政策ネットワークの類型の変化とともに、跡づけられている。

そのような変化をもたらした要因は、第一に、世界恐慌と戦争、農業人口の縮小、過剰生産と農業保護コストの増大といった社会的要因、第二に、既にシヤインゲートの著作を検討したわれわれにはなじみのある、米国の分立的・分散的な政治制度、米国農務省の弱体と政策決定における議会の農業委員会の優位、複数の農業生産者団体の並立と生産品目別団体への分裂、生産者団体をも縦断する二大政党間の党派的競合、そして、第三に、七〇年代以降の消費者、

図 2.2 政策ネットワークと国家の自律性

国家の自律性の水準	政策ネットワーク	
	政策共同体	イシュー・ネットワーク
高い自律性	①閉鎖的な関係 政府アクターのインフラ となる権力の創出	②対立する多数のアクター 国家に高い自由度を提供
低い自律性	③閉鎖的な関係 圧力団体による政府アター の「虜」化	④多数のアクター 国家の政策に対する統制 力を限定

出典 Smith 1993 p. 69

貧困対策ロビー Poverty lobby、農業労働者、環境保護派など非農業生産者ロビーの台頭、これらである。ここでは、米国の農業政策ネットワークが、農業政策をめぐる「合意というよりもむしろ困難な妥協に基礎をおいている」(Ibid. p. 133) とう興味深い指摘も見られる。

しかし、こうした諸要因は、農業政策ネットワークの変容を説明するけれども、逆に政策ネットワークの変容によって説明される事柄は、ほとんどないと言っても過言ではない。ここに、政策ネットワーク論が持つ、分析ツールとしての限界があるといえよう。なお、やがて、スマスは、ローズと共に、メゾレベルでの政策ネットワークの個別的、類型学的分析を離れて、そうした種々のネットワークや、省庁等個々の政府機構を、国家レベルで調整する機能を担う、「中核的執政府 [The Core executive] へと研究を展開させていくことになる (Smith 1999)。それは『英国における農業保護の政治学』で指摘した、「ホワイト・ホール多元主義の再出現」という問題の、批判的継承といえるだろう。

#### 第四節 ジョーダンとスマスの論争

ところで、スマス『英国における農業保護の政治学』の最後のポイントをめぐって、すなわち八〇年代以降の英国農業政策においては、農業政策共同体の外部諸集団から様々な攻撃に晒されつつも、農水食糧省とNFUから成る「政策共同体」が基本的に、政策形成における排他的で独占的地位を占めているという主張に対して、ジョーダン等の共同論文「農業政策における政策作成の特徴」(Jordan, Grant, Malony William. A. and McLaughlin, Andrew 1994) が批判を加え、それに対し、『パブリック・アドミニストレーション』誌上で、反批判 (Cavanagh, Michel, Marsh, David and Smith, Martin 1995) と反反批判 (Jordan, Grant and Malony William 1995) が加えられるという論争が行われた。

【1. 変容する農業政策の政策形成過程】 ジョーダン等の主張 (Jordan, Grant, Malony William. A. and McLaughlin,

Andrew 1994) は、80年代以降、英国の農水食糧省が作成している協議対象団体リストに著しい増加があり、農水食糧省の「協議リスト上には何百もの団体があらわれ、職員は既存の争点に関して役立ちそうな十から二十の参加団体を素早く容易に特定できる」と(Jordan et al 1994 p. 514) 指摘した。また一九九二年に土地利用の規制緩和をめざした協議には、NFU以外の諸団体を加えて、農村地主協会や借地農協会など十から十二の団体が参加し、意見の対立から、ついに合意に達することができないという事態が生じた(ibid. p. 508)。また、動物の保護、鶏卵のサルモネラ菌汚染、食品の品質表示などの例も挙げて、農水食糧省とNFUから成る「単一の(セクターレベルの) 農業政策共同体という考え方は支持できない」(ibid. p. 509)と主張したのである。

ジョーダン等は、また、欧州共同体の農業セクターレベルでの協議には、既に消費者団体が組み込まれており、セクターレベルでの農業生産者の排他的代表権は失われていると指摘した。そして、欧州共同体の品目別の「農産品管理委員会」に対応して、ミルク、麦・穀物、肉牛等の農産品目別に分けられた、サブ・セクターにおける欧州の価格保障協議に対応して、英国の品目別生産者団体と農水食糧省との閉鎖的で排他的な協議が行われていると指摘した。彼らは、農業政策全般における農水食糧省とNFUによる政策共同体の存在を否定した上で、むしろ、「政策共同体の概念は、サブ・セクターレベルにおいて、より広く見られる」(ibid. p. 509)としたのである。

これらの主張は、理論的には、第一に、政策共同体の特徴として常に挙げられる「閉鎖性」の内容如何を問うものであった。そして第二に、政策共同体が存在するのは、セクターレベルなのか、農産品目毎に分かれるサブ・セクターレベルなのかという、政策共同体が形成されるレベルを問題としたのである。そして、このレベルの問題は、NFUのような頂上団体の持つ影響力の性格や、政策共同体が扱うことのできる政策決定の矮小性といった問題に関わるものであった。

【2. 反批判】 こうしたジョーダン等の主張に対して、キャバナック等は、スミスの見解を擁護して、反批判を加えた (Cavanagh, Michel, Marsh, David and Smith, Martin 1995)。スミス等は、農水食糧省の協議団体リストは、ジョーダン等の主張を支える根拠足り得ないとして、省と利益集団との「関係の強さ」が問題であるとした (ibid. p. 627)。協議リストは、あくまでもリストに過ぎず、農水食糧省は、行政の中立性から、様々な団体との間で話し合いに応じるが、実際の重要な政策作成については、専ら NFU とのみ協議しているとスミス等は主張した。スミスは、行政職員と利益団体双方にインタビュすることを通じて、重要な政策問題が誰とどこで協議されているかを明らかにすべきだとジョーダン等の方法を批判した。

また、スミス等は、サブ・セクターにも政策共同体が存在することは、自らも指摘しているとした上で、重要なこととは、今日では、「欧州連合レベルでの、セクターレベルの農業政策共同体で設定される枠組みの内側」(ibid. p. 628)、サブ・セクターレベルの個別品目の協議が行われているのだとして、セクターレベルの政策作成の重要性と、サブ・セクターレベルの協議の従属性を指摘した。そして、以上の点から、農業セクターレベルの政策共同体の存在と、政策アウトカムに照らしたその重要性を再度強調したのである。

【3. 反・反批判】 こうしたスミス等の反論に対して、ジョーダン等 (Jordan Grant, Malony William 1995) は、反・反批判を展開した。ジョーダン等は、協議リストに載っている諸集団間には、その影響力の大きさに大きなばらつきがあるのは、当初から認めている。その上で、閉鎖的で政策過程へのアクセスが限定されているという政策共同体の定義と、農水食糧省の多様な団体との協議という実態とは、乖離があることを問題としている、と反論した。その上で、団体の影響力は、事後的に活動の成果から経験的に決められるべきであるとして、NFU の議会担当責任者の発言、「われわれが勝利した事例よりも、より多くの事例で、われわれは敗れた」(ibid. p. 630) を引いて、NF

Uの影響力の限界を指摘する。また、サブ・セクターレベルの政策共同体、彼らによれば、「特定関係者のニッチ specialist niches」(ibid. p. 631)における協議の積み上げこそが、政策体系の全体像を示すのであって、スミスのように、定義から「トップ・ダウン」型の理解を導くのではなく、経験的に事例を積み上げることが必要だと批判した。

そして、最後に、スミスいう農業政策共同体がなおも維持されているという理解は、「現代の農業政策策定システムが、ますます複雑かつ「非農業利益と農業内の農産品目別間の」競合的なものとなっているという、われわれの重要な特徴付けを拒否」(ibid. p. 631)するものだととして、どちらが、よりよく現実と一致しているかを問うたのである。

【4. 検討】 これらの論争を通じて、第一に、政策共同体のもつ「排他性」の意味について、再検討がせまられ、重要政策における、政策形成に、その内容に深く関わって、実質的な、すなわち結論に影響を与え得るほど、協議に深く参加しうるかどうかという、政策アウトカムに照らした実績という質的側面が、基準として浮かび上がった。アクセスの限定とは、農水食糧省による門前払いではなく、農水省の門をくぐった上で、その奥の会議場に入場できるかどうかという問題なのである。この点で、政策共同体概念のそれ自体の再検討とともに、その概念の有効性が問われたといえる。

そして第二に、政策共同体が存在するレベルの問題として、セクターレベルなのか、サブ・セクターレベルなのかという問題が提起された。それは、同時に、セクターレベルの政策が持つ階層的な性質（例えば、政策—施策—事務事業といった）を踏まえて、どの政策のどのレベルの決定に実質的な意義があるのか、という問題であった。つまり、セクター全体の政策を方向付け、限定づける政策の基本概念、ここでは具体的に、恒久的な価格保障制度による農業保護、つまりスミスのいうイデオロギーの特権を産み出すような、合意の維持の場に注目するのか、それとも、それを具体化する個別農産品目ごとの価格協議の場こそが実質的な政策合意の場として、注目されるべきなのか、という

問題である。

この論争は、農業政策に、生産者団体だけではなく、農産加工業界団体、流通業界団体、消費者団体、環境保護団体という、とりわけ後二者の参入という政策ネットワーク上のアクターの増加を踏まえ、さらに、それら諸団体の影響力の濃淡を踏まえた上で、ネットワークの構造をどうとらえるかというより一般的な問題に広がると同時に、セクターとサブ・セクターの相互関係もまた、農業政策全体の理解のためには避けて通れない課題であることを示したのである。なお、総じて言えば、この論争に関する限りにおいて、政策共同体概念は、マーシユも言うように、「問題発見に有用な概念装置」(Marsh 1998 p. 186) と言うことができるように思われる。

小括

以上のように、スミスは、英国農業政策の歴史的な展開をふまえて、三〇年代までの多元主義、四〇年代の農水食糧省とNFUによる農業政策共同体の形成、七〇年代の英国政策共同体の欧州レベルにおけるそれへの編入と、八〇年以降の多元化にもかかわらず、基本的には「政策共同体」による農業政策の政策形成の維持という、図式を描いた。

その際、スミスの、当初の「農業政策共同体」論は、構造的権力論として展開された。その図 2・1 に示される図式を、国家アクターの自律性と能動性を前面に出し、さらに議論をやや単純化して、一般的な用語で、本稿なりに言い換えてみると、以下のようになる。まず、「1 構造的制約」|| 経済的社会的環境条件の制約があり、そこから、「2 経済的特権」|| 国家と市場の分離を前提としたインセンティブ供与に基づく経済アクターの誘導の必要性と、「3 イデオロギー的特権」|| 自律性を持つ国家アクターによる、その政策選好を共有する利益団体の優遇が導かれ、さらに、その優遇の制度化として「4 制度的特権」|| 恒常的・密接な協議制度の構築と一定の高さの敷居を持つ参

入障壁による他団体の排除、そして、その外側に、「5 非構造的権力」⇨諸利益団体の多元主義的な競合が配置されることになる。

こうした具体的な五つの引照基準に即して、農水食糧省とNFUによる閉鎖的・他政策的政策策定という事象、すなわち「政策共同体」と呼ばれる事象の、形成、展開、変容（及び解体）を説明するという、スミスの最初の著書における試みは、成功していると評価することができよう。もとより、この五つの引照基準をひとまとめとして「構造的権力」論と呼び、ことさらに「構造的」な側面を強調することに、あまりおおきな意味を持たせることはあるまい。ある時期のある政策をめぐつて、どの要因が優越的かは、すぐれて経験的な実証の問題である。この点で、あらかじめ予断を抱くべきではないというのは、ジョーダンが提出した一論点だった。

しかし、スミスのその後の議論では、政策ネットワーク論の理論的有効性を証明するという課題意識が強く出過ぎ、政策共同体やそのイシュー・ネットワークへの変容から、政策の変化あるいは不変を論じようとして、議論を混乱させたと批判することができよう。しかも、スミスは、政策共同体は、国家アクターの政策遂行の手段となる場合（国家の高い自律性）と、利益団体による政策の虜化の舞台（国家の低い自律性）となる場合がある、といった主張も行っている。そのさい、その両者を分かつものは、政策ネットワークの類型ではあり得ず、まさに上述の五つの基準に照らして検討することが求められるのである。

その際、政策ネットワーク論が重視する、資源の交換⇨相互依存について、各アクターが、どのような資源を持ち、どのような交換を行い、そのことを通じて、どのように依存しあっているのか、明らかにする必要がある。予断に基づいて、国家アクターの自律性を過度に強調することは、ネットワーク論との両立を、実は困難にするのである。

最後に、政策共同体の存在するレベルの問題、すなわちセクターレベルかサブセクターレベルかは、政策の全体的

構造を、ボトム・アップ型で、つまり、サブレベルの「特定関係者のニッチ」における協議の積み上げが政策の全体構造を形成するのか、あるいは、トップ・ダウン型で、セクターレベルの省庁と頂上団体の合意が政策全体を枠付け構造化するのか、という方法的な問題につながることを、本稿は指摘しておいた。

政策共同体論にせよ、構造的権力論にせよ、われわれの「問題発見に有用な概念装置」として、有用な機能を発揮する限りにおいて、われわれはそれらを使用するということにつきるであろう。

註

(12) N F U の訳語「全国農業経営者連合」など、団体等の訳語は、マーチン (2002) の「略語表」二五九―二六一頁を参照した。

(13) 鶏卵サルモネラ菌汚染問題については、スミスは後に、Smith (1995) p. 85-92 において、概略を分析している。

(14) なお、シャインゲートの著作は二〇〇一年刊行で、スミスの米国に言及したこの著作の刊行は一九九三年である。刊行の先後は本稿の叙述の順番とは逆である。念のため。

むすびにかえて — わが国農業政策史研究に示唆するもの —

前章までの検討を踏まえて、わが国の農業政策の政策過程を検討する際の論点を、アット・ランダムにいくつか提示し、今後の本格的な分析・研究の前提としたい。

第一に、わが国における政府・利益団体関係の制度化における一九二〇年代—三〇年代の時期の再検討である。日本では、政党政治の成長に平行して、シャインゲートも指摘するように、当該時期には、米穀政策をめぐる多元主義的な競争が生じる一方で、農民の組織化⇨協同組合の強化が農林省の政策として一貫して追求される。そして後者に対しても、三〇年代には、商工会議所を中心とする「反産運動」（産業組合⇨協同組合に対する政府の保護に反対する運動）という多元主義的な圧力運動も展開する。単純に、国家⇨農林省主導で「国家コーポラティズム」的な再編が円滑に行われたわけではない。先行する多元主義的な競争の中から、国家コーポラティズム的な再編成に至るプロセスを明らかにし、その再編に、社会的な諸集団がどのように影響したのか、検討する必要がある。

第二に、戦後の農業政策過程を記述する際に、従来、鉄の三角同盟のモデルが一般に使用されてきた。モルガンによる九〇年代から二〇〇〇年初頭のわが国農業政策の分析でも、鉄の三角同盟⇨「農林水産省と自由民主党と農業協同組合組織（農協）」とから構成される古典的な下位政府（Mulgan 2003, P. 170）と概念化されている。もちろん、三者の関係を、米国的な下位政府論または鉄の三角同盟として概念化するか（但し、日本の場合は、自民党政務調査会の部会が下位政府または政策共同体の中心とされよう）、政策共同体として概念化するか、それ自体が問題ではある。しかし、より重要なのは、そうした理論的枠組みが、現実をどれだけよりよく説明できるかであろう。その際、国家

アクター＝農林省の優越性を強調するのか、農協＝族議員による虜化を重視するのか、問題となる。とはいえ、現実には、単純な二分法ではなく、時代ごとの変化を跡づける必要があるし、また、六〇年代の構造改善政策や総合農政における農林省の政策的主導性と、生産者米価をめぐる農協＝族議員による政策の虜化は平行した過程であって、同時期においても、実は政策類型ごとに両者の主導性は異なっている可能性がある。さらに、その三者の関係を考える際に、政党は官僚に強く、官僚は利益団体に強く、利益団体は政党に強いという、いわゆる「三すくみ」論（田口 1969 p.146）を、資源の交換と相互依存という観点に照らして、もう一度考えてみる必要があるようにも思われる。

第三に、国家全体の政策体系の中での農業政策の位置づけである。歳出削減の政治が政策課題となった時期に、日本の農業セクターにおける下位政府または政策共同体が、変化にどのように抵抗したのか、また、どれだけ抵抗できたのか、その過程が明らかにされる必要がある。その際、マクロな政治制度との関係で、第二次臨時行政調査会や、やや最近では内閣府の経済財政諮問会議など、「管轄権の移動」の仕組みと効果を検証する必要がある。このことはまた、日本における農林省や自民党政務調査会部会といったような政策策定の中心の存在意義と、そこにおける非農業利益団体の影響力の排除の仕組みを具体的に明らかにしておく必要がある。例えば、種々の農林省関係の審議会の構成員の分析や、農林省・利益団体間の協議・接触の頻度などを通じてである。

第四に、わが国におけるセクターレベルとサブ・セクターレベルの政策過程の統一的理解である。わが国においても、生産品目別の奨励的補助金や、価格補償制度が長く存在してきている。農産品目別のサブ・セクターにおいて、生産者団体と農林水産省との間で、ジョーダンが英国において指摘したように、政策共同体が形成されていると見るべきなのであろうか。しかも、市場との関係で、生産者は、産地形成がせまられており、品目別サブ・セクターは、地域的な利害とも結びついて、政治家の介入を要請する可能性も高い。わが国においても、サブ・セクターレベルの

分析が求められているといえよう。

その他にも、農業政策をめぐるイデオロギーの問題がある。戦前の「農本主義」や戦後の「構造改善」政策、あるいは、欧米と異なり日本では環境保護ロビーが農業セクターと親和的であることなど、時代の優越的なイデオロギーと各アクターの政策選好との関係が、政府・利益団体関係の構造化にいかに関与し、政策のアウトカムにどのように反映されることになるのか、問われなければならないであろう。また、残念ながら本稿では本格的に言及できなかったが、政党のもつ政策への影響力を考える際に、政党の持つ「農村バイアス」（菅原琢 2004）の重要性も忘れてはならないであろう。農業者人口の減少という人口学的な変化と、政治的な影響力の変化の間には、タイムラグがあるのである。

以上、アット・ランダムに課題を述べたが、いずれにせよ、諸々の理論を参照基準としながら実証を進め、実証の中から理論の再検討が提起できるような、好循環の下で研究を前進させることができれば、それに勝ることはない。

#### 引用文献リスト

- Cavanagh, Michel, Marsh, David and Smith, Martin (1995) "The Relationship between Policy Networks at the Sectoral and Sub-sectoral Levels: A Response to Jordan, Maloney and McLaughlin" *Public Administration* Vol. 73 Number 4.
- Cox, G., Lowe, P. and Winter, M. (1986) *Agriculture: People and Politics*, London, Allen and Unwin.
- Daugbjerg Carsten, (1998) *Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Hants, Ashgate.
- Finegold, Kenneth and Skocopol, Theda (1995) *State and Party in American's New Deal*, Madison, Wisconsin Univ. Press.

- Hecllo, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven, Yale Univ. Press.
- Howlett. M & Ramesh. M. (2003) *Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, 2nd ed. Oxford, Oxford Univ. Press
- Jordan, Grant., Maloney, William and McLaughin, Andrew.(1994) “Characterizing Agricultural Policy-making” *Public Administration* Vol. 72 Number 4.
- Jordan, Grant, and Maloney, William (1995) “Policy networks expanded: A comment on Cavanagh, Marsh and Smith” *Public Administration* Vol. 73 Number 4.
- Lindblom, Charles, E. (1977) *Politics and Markets*. New York, Basic Books.
- Lindert, Peter H., (1991) “Historical Patterns of Agricultural Policy.” in Timmer Peter C. ed. *Agriculture and the State: Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries*, Ithaca, New York, Cornell Univ. Press.
- Mc Connell, Gront, (1969) *The Decline of Agrarian Democracy*. New York, Atheneum.
- Marsh, David ed. (1998) *Comparing Policy Network*. Buckingham: Open University Press
- Marsh, David, and Rhodes, R. A. W. (1992) *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press
- Mulgan, Aurelia George (2003) “Agricultural policy and agricultural policy-making: perpetuating the Status quo,” in Amyx, Jennifer and Drysdale, Peter, (2003) *Japanese Governance: Beyond Japan Inc*. London, Routledge Curzon
- Mulgan, Aurelia George, (2005) *Japan's Interventionist State: The Role of the MAFF*, Oxon, New York, Routledge Curzon
- Sheingate, Adam D., (2001) *The Rise of the Agricultural Welfare State: Institutions and Interest Group Power in the United*

- States, France, and Japan*, Princeton, Princeton University Press.
- Smith, Martin J., (1990) *The Politics of Agricultural Support in Britain: The Development of the Agricultural Policy Community*, Hants, Dartmouth
- Smith, Martin J., (1992) "The Agricultural Policy Community: Maintaining Closed Relationship" in Marsh, David, and Rhodes, R. A. W. (1992) *Policy Networks in British Government* Oxford, Clarendon Press
- Smith, Martin J., (1993) *Pressure, Power and Policy: State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*. Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Smith, Martin J., (1995) *Pressure Politics*, Manchester, Basline Book
- Smith, Martin J., (1999), *The Core Executive in Britain*, Basingstoke, Palgrave, MacMillan.
- Wilson, Graham k. (1977) *Special Interest and Policymaking: Agricultural Policy and Politics in Britain and the United States of America, 1956-70*. London, John Wiley and Sons.
- 秋元英一（1989）『ニューデールとアメリカ資本主義―民衆運動史の観点から―』東大出版会
- 石田雄（1961）『現代組織論』岩波書店
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝（2000）『政治過程論』有斐閣
- 今里佳奈子（2002）「政策ネットワーク間関係からみる社会福祉制度改革」『行政管理研究』九八号
- 小沢健二（1990）『アメリカ農業の形成と農民運動―19世紀後半の西部を中心として―』日本経済評論社
- 大嶽秀夫（1990）『政策過程』東大出版会
- 風間規男（1999a）「防災政策と政策ネットワーク論」『近畿大学法学』第四六巻四号

風間規男 (1999b) 「地域情報化をめぐる政策ネットワーク」『近畿大学法学』第四七巻二号

久保文明 (1988) 『ニューデールとアメリカ民主政—農業政策をめぐる政治過程—』東大出版会

小池治 (1995) 「政策ネットワークと政府間関係」『政府体系の研究 中央大学社会科学研究所研究報告』第一六号

コクレン・ウィラード・W、ライアン・メアリー・E (1980) 吉岡裕訳 『アメリカの農業政策』1948-73

上・下』大明堂

篠原孝 (2000) 『EU 農業の交渉力—WTO 交渉への戦略を練る—』農文協

新川敏光 (1992) 「政策ネットワーク論の射程」『行政管理研究』五九号

菅原琢 (2004) 「日本政治における農村バイアス」『日本政治研究』第一巻一号

田口富久治 (1937) 「戦後農政の決定過程—予備的考察—」加藤一郎阪本楠彦編 『日本農政の展開過程』東大出版会、所収

田口富久治 (1969) 『社会集団の政治機能』未来社

中村祐司 (1995) 「行政における「政策ネットワーク」についての一考察」『宇都宮大学教育学部紀要』第四五号

中野晃一 (2003) 「比較政治と国家機構の分析—政策ネットワーク論を中心に—」『社会科学研究』第五四巻二号

原田久 (1998) 「政策・制度・管理—政策ネットワーク論の複眼的考察—」『行政管理研究』八一号

稗田健志 (2005) 「政策ネットワークと社会福祉改革—介護保険法と改正児童福祉法の比較立法過程研究」『大原社会

問題研究所雑誌』五五五号

マーチン・ジョン 溝手芳計ほか訳 (2002) 『現代イギリス農業の成立と農政』筑波書店

升味準之輔 (1960) 「圧力団体の問題点」日本政治学会編 『日本の圧力団体』岩波書店、所収

松井隆幸（1997）『戦後日本の産業政策の政策過程』日本経済新聞社

光川元親（1972）『戦後農業団体発展史』明文書房

〔本論文は、平成一五・一六年度科学研費補助金（基盤研究C）（2）研究課題名「わが国農業政策における政策ネットワークの形成と変容」（課題番号…15530090）に基づく研究成果の一部である。〕