

# 公共政策決定過程におけるアメリカ大統領 及び議会の機能位相(五)

## 目 次

- 一、行政部政党の優越性
  - (一) 最高の立者法としての大統領
  - (二) 政党指導者としての大統領  
(以上第二十二卷第一号)
- 二、原理と利益の妥協
  - (一) 沿革
    - (1) 大統領—原理  
(以上第二十三卷第一号)
    - (2) 議会—利益  
(二部第二十三卷第二・第三号)
  - (i) 実業代理機関としての議員
  - (ii) 「走り使い」としての議員

竹  
尾  
  
隆

## 二 方法と限界

- (1) 現代公共問題の特質
- (2) 公共問題の解決様式
- (3) 問題解決様式の限界

### (2) 議会—利益（続稿）

アメリカ上院史上における最も傑出した議員の一人として、いまなお、人々の記憶の層に奥深く刻み込まれている H・H・ハンフリー (Herbert H. Humphrey) は、副大統領職に在任中であつた一九六五年に、現実政治家としての立場に視軸を据えて、アメリカ政治に果たす議会の役割を、次のように規定している。<sup>(1)</sup>

「議員は、全国政府とこの共和国を構成する凡そ一億九五〇〇万の人々との間を繋ぐ連環を、形づくっている。明らかに、この連環は、我が国における全国政府を、アメリカ国民の多様な要求と意見とに応答させるために不可欠の存在である。……思慮分別のある討論によつて、また、多数の人々の見解を考慮することを通して、議会は、一旦法律が可決されたならば、その法律が多種多様の人の総体的判断を反射するものであるように、立法提案を修正し、精練してゆく。……議会は、諸多の国家目的が追求される場であり、大統領提出の諸施策が審査される場であり、そして、偉大な社会関係諸施策 (great societies) が果てしなく討論され実行に移される場である。……巨大な数の市民の関心事と創造的な世論の反応とを、実効性のある人間性の豊かな法律に翻訳してゆくことこそ、政治の本質にはかならない」。

このようにして、もし議会在が真に民意に応答するとしたら、議員選挙は、時の重要な争点を基礎に、展開されることになるであらう。この場合、世論という発光体から、進歩主義という光の矢が、一齐に放射されるならば、保守主

義の視点を貫ぬく議員は、そうした矢に射当てられ、投票によって、議員の座から転落する結果になるであろう。逆に、保守主義の世論が興起し、時代の趨勢の全域に普く浸透するならば、議員選挙における候補者は、保守主義を光源とする世論の光線のなかに曝されるに至り、この光線の波長と合わない候補者は、議席の獲得が至難となるであろう。議員選挙は、時代の潮流の外にあるものでは決してない。双方は、等質性を備える一対でなければならない。これが、ハンフリーの言葉の含意するところである。<sup>(2)</sup>

けれども、今日における議員選挙の真の勝者は、既に議員職を保有している現職議員 (incumbents) である。当選者から、進歩主義者・保守主義者・民主党員・共和党員などの、様々な意匠を、悉く剝離するとき、その下から露出してくるのは、現職議員という裸像である。今日における議会は、議員イコール多選議員という等式の下にあり、従って、現代議会は現職議員の圧倒的支配という単彩で塗りあげられているといつてよからう。<sup>(3)</sup>

こうして、現職議員の蟠踞という顕著な特色が、最も強力な主旋律として、現代議会の基層部を貫流している。これは、今日の議会における「職業政治家」(career politicians)<sup>(4)</sup>の支配といいかえてもよい。こうした「議会人の専門職業化」(professionalization of Congress)<sup>(5)</sup>現象に、下院を中心とする議員選挙における「政党転移率」(the rate of party turnover)<sup>(6)</sup>の縮減と、勝者・敗者間の得票差の拡大の、二つの視角から照明を当て、統計的事実によって、その結晶体を示すならば、以下のようになる。<sup>(7)</sup>

まず、「政党転移率」の縮減から論述するならば、「政党転移率」とは、一定期間内に、一党から他党へと、その占有が転移する議席が、下院もしくは上院における全議席に占める比率をいう。<sup>(8)</sup>この意味における「政党転移率」の縮減は、最近における議員の、とりわけ、下院議員の、多選化の趨勢の波長と線を合わせ、今日の下院議席が「アメリカ政治体系における最も競争性の稀薄な公職」(the least competitive offices in American political system)<sup>(9)</sup>であるという明快

な事実を示唆している。「政党転移率」の縮減は、議員候補者の予選会における敗者が稀であるという歴然たる事実を考慮にいれるならば、議員在職期間の長期化と等価値の同一次元に還元されよう。

アメリカにおける一九世紀議會と二〇世紀後半以降の現代議會の間の顕著な差異の一つは、議員の再選率の高低に従って、議員の在職期間の長短に、求められる。現代議會における議員の再選率は、なかでも、下院議員の再選率は高く、九〇%を越えており、現代議會への選挙は、一般に「専門職への選挙」(election to a career)<sup>(11)</sup>と、直線的に結合する。これに反し、一九世紀全体を通じて、議員の再選率は、低調であり、彼らは、短期間、在職していたにすぎなかった。「人々は、恰も椅子取り遊戯 (a game of musical chairs) におけるごとく、自由に議會に出入していた」<sup>(12)</sup>。

例えば、一八四三年における下院議席の「政党転移率」は、七三%、同じく一八五三年六一%、一八七五年五八%であり、一七九一年から一八九九年に至るまでの下院議席の平均「政党転移率」は、五五%であった。総じて、一九世紀における下院議席の「政党転移率」は、一八五〇年代で、約五〇%であり、一八九〇年代に至って、下院議員の平均在職期間が五年に上昇したため、二〇%強となるに至っている。

それでは、一九世紀の議院における、とくに、下院における「政党転移率」の高い《不安定な議會》(unstable Congress)から、その「政党転移率」の上昇に弔歌を捧げる二〇世紀の《専門職業化された議會》(professionalized Congress)への転換を促した要因は、何であろうか。それは、二〇世紀以降における立法・行政両部門を含む全国政府 (the national government)<sup>(13)</sup>の威信と権能の増大と解してよい。

一九世紀初期には、首都ワシントンは、湿地帯の低地のなかに区画された辺鄙な一村落であった。このため、当時の議員は、相対的にいって、より世界主義的な環境の下にあった州都における公職の快適な条件を求めて、規則的にその職を辞するのが、通例であった。時には、議員は、自己の個人的な財政状況を再建するために、あえて職を離れ



ねばならなかった。なぜなら、この時代における議会は窮乏団体 (penurious body) であったからである。このことは、一つに、一八一六年に、議員報酬<sup>(14)</sup>が若干引き上げられると同時に、議席の占拠をめぐる攻防が激化し、議員の転移率 (congressional turnover) の水位を一五%も押し上げたという単純きわまる事実<sup>(15)</sup>に、二つに、議員の本拠地である選挙区では、議員候補者への指名が、善良な市民の間で、名誉であると、広く看做されているという、候補者指名が精神的価値表を通して換算される事実<sup>(16)</sup>に、それぞれ現うことができる。

しかし、一九世紀が、次第に過去の歴史の年輪のなかに刻みこまれてゆくとともに、状況は一変する。アメリカ政治における全国政府の重要性の比重と権能とは、着実に増大するに至った。このことは、とくに、南北戦争以降について妥当する。一八九〇年までに、ヴァージニア州立法部 (Virginia State Legislature) が、連邦議会よりも、政治的に重要であるという状況は、既に、忘却の淵に沈められるに至ったといつてよい。代って、そこには、通常の議員は、政治家として、ワシントンの地以外において、魅力的な専門職を確保し得る機会を見出し難いという、《一九世紀の反世界》の状況が現成した。こうした状況の変化に直面した議員は、再選を積み重ねることによって専門職の議会人への脱皮を遂げ、さらに、自己の政治的運命の帰趨に対する相当程度の統制力を獲得することを目標に、少なからぬ努力を傾倒するに至った。今日における《年功制》 (seniority rule)<sup>(15)</sup>の原初的出发点を形成した《一九一〇年の反逆》 (the 1910 revolt)<sup>(16)</sup>は、議員職の専門職業化の達成を阻み動揺させる不確定要素を排除するために、一般議員によって企てられた壮挙を、象徴するものにほかならない。これにより、議会における、とくに、下院における、政党指導部かの専断的権力は、打破され、これに代る自動的な指導者選定制が確立された。《一九一〇年の革命》は、新たな指導者選任制を生みだすための凄絶な陣痛であったといえよう。これ以降、個々の議員は、以前には不可能であった方法によって、専門職業化された議会人としての人生設計を、立案することが可能になった。新たに設定された《年功制》は、議員の転移率と相

互に作用する。《年功制》の実施以降、議員が、自己の財政状況を改善するために、周期的な休暇をとる必要性は、もはや存在しない。なぜなら、こうした周期的な休暇をとることが、議員の年功の剝落であるという線引きが成りたち、この一本の描線が、議員の議会指導者への飛翔を阻止する網の目として、強力に作動するからである。こうしたことから、議員選挙区における政治的エリート層が、彼らの間で、恰も回転扉のごとく、議員候補者への指名を互いに循環させることは、もはや不可能となるに至った。このような慣行は、議会の権力構造内における彼らの選挙区の立場を窮地に追いやることだけに終るからである。ここに、《年功制》を影の動力として、議員が、ワシントンに、長く留まれば留まるだけ、そこに長く留まりたいとする彼らの衝動も増大し、さらに、その衝動も現実化されてゆくという、一つの円環宇宙が形成されるに至った。

こうして、議員の経歴と生活様式における平衡は、「素人から玄人へ、本国から派遣された臨時外交官の地位から立法部集団の構成員の地位へ」(from amateur to professional, from the status of temporary ambassador from home to that of member of the legislative group)<sup>(17)</sup>と、大きな転換を遂げたのである。

このように《一九一〇年の反逆》後の、一九一四年から一九七〇年に至るまでの下院における「政党転移率」は、緩やかな曲線を描きなが減退してゆく。<sup>(18)</sup>すなわち、一九一四年から一九五〇年に至るまでの期間における「政党転移率」は、凡そ一％であった。しかし、それ以来、「政党転移率」は、緩慢ながらも下降曲線を辿り、一九六〇年代には八％にまで、低落するに至っている。一九七〇年代に至ると、一九七六年の選挙では、再選を意図した現職下院議員の実に九七％以上が、自らの期する目的を達成したという驚嘆すべき事実が、出現している。この年の選挙で、その勢力の退潮が伝えられていた共和党ですら、現職下院議員の落選者は、僅か五名であった。他方、民主党における現職下院議員の落選者は、七名である。なお、民主党の場合、一九七四年における反ニクソン (anti-Nixon) の社会的

潮流の翼に乗って、一気に当選した七五名の新人下院議員のうち、一九七六年の選挙で落選した議員は、三名を数えるにすぎなかった。

右の状況を具体的に述べるならば、<sup>(19)</sup>一九四〇年代以来、「政党転移率」は、低迷状態にある。一九五四年から一九八六年に至るまでの一七回の下院議員選挙において、僅か平均二二の下院議席と同じく平均八上院議席が、一回の選挙で、政党支配を変更をみたにすぎない。この数値は、全下院議席の七%、全上院議席の八%を、それぞれ、表示する。個々の下院議席に関する政党支配に最大変化の生じた一九六四年においてすら、全下院議席の一三%、五七議席が、一党から他党へ移行したにとどまる。この年が、民主党に、稔り豊かな選挙成果をもたらした年であったにせよ、民主党の純獲得議席は、三七のみである。すなわち、四七下院議席が共和党支配から民主党支配へと、一〇議席が民主党支配から共和党支配へと、双方が互いに回転して入れ替ったためである。

他方、上院の場合、一九七六年に、政党支配に最大の変化が起っている。この年、一四議席が、政党支配の変化を蒙った。しかし、民主・共和両党は、それぞれ、他の七議席を犠牲に供して新たな七議席を獲得しており、この年の前後を通して、上院議席の党派構成には何の変化もなく、この特異な状況は、いわば、一種の回転扉が仕掛けられたごとき観を呈している。一九七六年の対極にあるのが、一九六八年である。この年、下院七議席が共和党支配へ、逆に、下院三議席が民主党支配へと、下院議席に対する政党支配の相貌は、改められた。また一九六〇年には、上院二議席のみが、政党支配を変更した。

なお、上院では、大統領選挙年と議員選挙年（非大統領選挙年）との間に、議席に対する政党支配の変化の差異は、とくに認められない。一九五四年から一九八六年に至るまでの九回の議員選挙年において、平均八議席に、政党支配の変化が、起っている。この平均値は、一九五六年から一九八四年に至るまでの八回の大統領選挙年における議席支

表1 下院議員選挙区における政党転移率と一党制選挙区の占有率  
1914-1970

Time-Period	Party-Change Elections (%)	Same-Party Districts (%)
1914-1926	11.8	62.1
1932-1940	10.6	69.9
1942-1950	11.9	74.0
1952-1960	7.8	78.2
1962-1970	8.2	71.5

Source: Charles O. Jones, "Inter-Party Competition for Congressional Seats," *Western Political Quarterly* Vol.17 (September 1964), p.465 W.J. Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process*, 4th ed., 1977, p.98, table 4. 3.

率」とを対比的に、示すならば、表1のようになる<sup>(21)</sup>。

一九八〇年代においても、こうした傾向に変化はなく、「政党転移率」は、縮減という主調音を、依然、響かせている。このことを、議員の在職期間の長期化に視角を据えて考察するならば、第四二議会（一八七一年—一八七二年）に在職した議員のうち、下院議員の二分の一と上院議員の三分の一のみが、再選以上の議員であったにすぎない。しかし、第九九議会（一九八五年—一九八六年）における下院議員の九〇％と、上院議員の六八％が、二選もしくは三選の議員であった。こうして、今日では、議員歴の長期化が、議会政治の底流となっている。第五八議会（一九〇三年—一九〇四年）では、下院議員の僅か、一・八％が、一〇選を越える議員であった<sup>(22)</sup>。これに反し、第九九議会では、下院議員の一二％以上が、こうした栄誉ある一〇選以上の議員であると主張している。このような議会における、就中、下院における専門職業化（careerism）の広範な浸透は、第九九議会における下院議員の四五％以上が、五期以上、在

配変更の平均値と等しい。下院においても、大統領選挙年と議員選挙年との間における議席支配変更の数値に、ほとんど差異はない。議員選挙年には、平均三四議席、大統領選挙年には、平均二九議席が、それぞれ、政党支配の交替をみるにすぎない。加えて、同一政党が継続的に支配している議席の選挙区が、下院議員選挙区全体のなかに占める比率は、恰も中空に弧を描くかのように、着実な上昇傾向を示し、二〇世紀初頭から一九五〇年代までの半世紀間に、その上昇率は、六五％から七八％にまで、飛躍するに至っている<sup>(20)</sup>。このような占有率と下院議席の「政党転移

表2 議会における多選議員

Congress	Date	Representatives Elected to House More than Once	Senators Elected to Senate More than Once
42nd	1871	53%	32%
50th	1887	63	45
64th	1915	74	47
74th	1935	77	54
87th	1961	87	66
95th	1977	85	58
97th	1981	83	45
99th	1985	90	68

Source: Samuel P. Huntington, "Congressional Responses to the Twentieth Century, in The American Assembly, *The Congress and American's Future*, ed. David B. Truman, p.9 (as updated).

任していたという、簡明な事実、示されよう。最近の議会における専門職業化の瀰漫を、数計によって示すならば、表2のようになる。<sup>(23)</sup>

しかしながら右に述べたごとく多選議員の数多くの登場は、同時に、議員の間に生じている最近の微妙な変化を、内面に伏在させている。その変化の一つは、現職上院議員は、一九五〇年代・一九六〇年代よりも、むしろ一九七〇年代において、再選の確保が、より困難になっているという状況である。<sup>(24)</sup> 例えば、二五名の現職上院議員は、一九七六年、一九七八年、そして、一九八〇年の選挙において敗退した。他の七名は、これらの年の予備選挙において、一敗地に塗れている。換言するならば、現職上院議員の約四〇%が、一九七六年、一九七八年、そして、一九八〇年の議員選挙、もしくは、予備選挙の、いずれかにおいて、敗北を喫した。ところが、一九六六年から一九七四年に至るまでの期間、再選を望む現職上院議員の七一% (現職下院議員の場合は、八八%) が、再選を確保している。この期間内の五回の選挙 (一九六六年・一九六八年・一九七〇年・一九七二年・一九七四年) における現職議員の再選率は、下院の場合、九二%、上院の場合、七九%、であった。しかし、この期間以降、状況は変化する。けれども、現職下院議員の再選率は、高水準で推移してゆく。例えば、R・レーガン (Ronald Reagan) 共和党大統領候補が、地江



り的大勝利を博した一九八〇年の選挙ですら、現職下院議員の九〇・三%が、首尾よく再選されている。これとは対称的に、現職上院議員の再選率は、急落する。一九七六年、一九七八年、そして、一九八〇年のそれぞれの選挙における現職上院議員の再選率は、六四%、六〇%、五五・二%である。<sup>(25)</sup>しかし、一九八二年及び一九八四年の上院議員選挙は、現職議員優位性を回復する。この二回の選挙で、現職上院議員五名が、落選したにすぎなかったからである。ところが、一九八六年の選挙では、現職上院議員二八名のうち、その四分の一に相当する七名が、当選を果たすことができなかった。この七名は、すべて、共和党議員である。この数値は、今後の上院議員選挙において、現職議員の優位性が次第に崩壊してゆくという、現職議員再選率の下降状態の記号を、表象するものとも受けとめられよう。

重要な変化のその二は、上下両院における引退議員の増大である。<sup>(26)</sup>今日、引退を決意するに至った議員の理由として、落選の危険性、下院議員選挙で二五万ドル以上・上院議員選挙で四〇〇万ドルを越える選挙資金の調達に至難性<sup>(27)</sup>それに、酒癖、家族問題、資産状況等々の、個人生活の公開に対する忌避感、<sup>(28)</sup>などが、あげられている。その他、健康上の理由から、引退する議員も、存在する。引退議員の増加は明らかに、彼らが、議員職の遂行、それに伴う心理的緊張感、そして、議院内外からの圧力、以上に倦み、心身ともに困憊したためとみてよい。議会における議員の生活は、以下に列記した議員の評言に示唆されるように<sup>(29)</sup>《困難な仕事》(hassle)が密度高く結晶化したものといえることができる。

「我々の共通の不満は、議員の仕事がもはや面白いものではないということである。我々の時間は常に、宴会 (conviviality) と交際 (companionship) にとられてしまう。我々には、これ以上の仕事はない。議員の仕事は、まさしく、心身を磨り減らす」。(M・K・ユードール (Morris K. Udall) (アリゾナ州選出) 民主党下院議員)

「我々は、議員の仕事に、とうてい、ついてゆけない。すべての人々の視線があらゆる問題の解決を求めてワシン

トンに注がれている。そこは、全くの別世界である」。「G・マホン (George Mahon) (テキサス州選出) 民主党下院議員」  
 「町の報道関係者の半数は、議員諸君がピューリッツァー賞の受与を待っているものと考えている」。「L・チャイルズ (Lawton Chiles) (フロリダ州選出) 民主党上院議員」

「議員職は、今日、生涯職となるに至っている。議員は、一生を議会で終えるか、それとも州知事か上院議員のいずれかに転身することを試みる。何人かの議員は、いつの日か晴れ渡った空の下に、自らがホワイトハウス入りする日を夢みている。いまや議員は、早い時期に身の始末をつけないければならない (cashing in)。下院議員は、これまで以上に、綿密に監視され、これまで以上に、厳格に批判され、情容赦なく責任を追及されている。だが、報酬は、気前よく与えられているわけではない。ロビイストは、我々の二倍の報酬を得ている」。「J・コンヤーズ (John Conyers, Jr.) (ミシガン州選出) 民主党下院議員」

「日中は朝から夕まで職務に精励し、夜は夜で次から次へと宴会に顔を出すことを期待されることは、うんざりさせられるし、現にうんざりしている。……人々は、必要以上に、私をいらだたせる。彼らは、彼らの政府が、彼らのために、より多くの事柄をしてくれることを要求しながら、自らのために進んで何かをしようとする意思に乏しい。……このため、議員の仕事の大部分は、細かい事柄を粗捜しすることとなる」。「O・パイク (Otis Pike) (ニューヨーク州選出) 民主党下院議員」

もとより、議員によって感知される諸種の圧力は、すべて、ワシントンにおける生活に集中しているわけではない。下院議員には、次期選挙が、何よりもまして、関心の的である。選挙区への度重なる帰参が要求され、彼らの行動はワシントンと選挙区とを往還するブラーメンのように循環的軌跡を描く。選挙運動は、決して終焉することがない。選挙の試練という厳酷な磁場のなかに据えられている議員は、自己の選挙民という磁力の中心に、常に、引き寄



せられ、収斂してゆく。次の一下院議員の言葉に、このことが覗られる<sup>(30)</sup>。

「私は、この仕事で何をしているのか、あるいは、なぜ私がこの仕事に入ったのか、判らない。私の家族の立場は悲惨である。私は、いま十日ほど選挙区で過してきたところである。最初の三日間、愛妻のダーティ(Dottie)と子供達は、この選挙区に滞在していた。しかし、それから、家内と子供達は、学校が始まるため、メリーランドに帰っていった。私は、水曜日に帰宅し、事務所に行き、その後、生命保険業者団体のための晩餐会に出席しなければならなかった。我が州選出の下院議員であれば、誰しも、これに出席しなければならない。もし出席しなかったとしたら、彼らは、二度と私に声をかけることがないであろう。その晩、私は、深夜に帰宅した。翌日、私は、私の選挙区出身で町に居住するかなりの人々と会合するために、朝食会ともう一つのカクテルパーティーに足を運ばなければならなかった。このため、再び、帰宅が深更に及んだ。これが、昨日のことであり、今日はまた、私は、五日間の予定で、選挙区に戻る。私は、いわば、ヨーヨー(yo-yo)である。……何びとも議席を得るために、大変な努力を払う。そして、議席を得たとき、彼らは、何のために議席を得たのか、訝しくおもうであろう。……議席の獲得競争は、熾烈である。私は、しかし、その競争が好きだ。しかも、私は、その興奮も好きだ。我々は、多大の時間と労力とを投じなければならぬ。何のために？ 卒直にいつて再選を果たすために。……我々は、再選を目ざして立候補するために、自己の持てるすべての時間を費やさねばならない。……私は、ワシントンで馬齢を重ねる積もりは毛頭ない。もし成算がたつならば、私は、上院議員に立候補することになる。勝敗がいずれに帰そうとも、私は、それでよい。私は、故郷に帰れるならば、幸わせとおもう。もし私が上院議員に当選したならば、私は、この当選が長期に及ばぬよう、自分自身に、厳粛に誓約する所存である。けれども、私は、六年間の在職期間を大事にしたいとおもう。しかし、私は、常時立候補したいとはおもわない。私は、次のようにいうことができる。『私は、いかなる事態が生じて、意に介

さない。私は、再選を目標に立候補するために、私のすべての時間を投入する積りはない」。

こうして、議員の引退を促す理由が何であれ、魅力的な議員年金の受給が、引退に伴う苦痛を緩和する。例えば、三二年間勤続した議員が引退した場合、五万ドルを越える年金が、給付される。このような潤沢な年金の支給があればこそ、老練議員の選挙政治 (elective politics) への断念が、促進されるのである<sup>(31)</sup>。(表A参照)。

こうして、上下両院議員における多選の恒常化という今日的模様のなかから、上院議員の再選率の低下と上下両院における引退議員の増加という確かな描線の紋様が浮上しつつあることは、否定し得ない。けれども、両院議員の多選化の基調は、依然、堅実に維持されている。いわば今日のアメリカ議員選挙政治における巨視的要因と微視的要因とを同時に重ね合わせて俯瞰的に眺めるとき、後者は、前者を、未だ圧倒するに至っていないといつてよからう。事実、両院における、とりわけ、下院における、現職議員の圧倒的多数に、選挙は、単に、最小限の危険をもたらすにすぎない。げんに、最近における下院議員選挙は、後に言及するように、現職議員四名のうちの三名までが、大差で、少くとも、二大政党に対する投票の六〇%の確保によって、当選している。このような現職議員の議席保持能力が、一度の選挙における議員の大幅な異動を阻むものにほかならない。<sup>(32)</sup>

しかしながら、多選議員の恒常化は、常に球体を形づくっているのではなく、ときには、議員構成の少なからぬ変動という稜角も、見出される。すなわち、数次にわたる選挙において、現職議員の死去、引退、他の公職への立候補、あるいは、落選、などの諸事情が、議会構成の共振を喚起し、多選議員の数的優越性を脱臼させる場合もあり得る。

例えば、一九八五年―一九八六年の第九九議会が、これに当る。第九九議会に在任している下院議員四三五名のうち、二八五名は、一九七六年もしくはそれ以降に、最初に選出された。同じく、第九九議会における上院議員六八名もまた、この時期に、最初に議席を獲得している。<sup>(33)</sup> こうして、一九七〇年代後半を境に、議員構成に著しい変化が認めら

## A Congressional Allowances, 1989

	House	Senate
Salary <sup>a</sup>	\$ 89,500	\$ 89,500
Washington office		
Clerk-hire	\$ 379,480	\$ 716,102- \$ 1,458,856 <sup>b</sup>
Committee legislative assistants	— <sup>c</sup>	\$ 243,543
Interns	\$ 2,000	—
General office expenses	\$ 67,000	\$ 36,000- \$ 156-000 <sup>b</sup>
Telephone/telegraph	15,000 long-distance minutes to district	— <sup>d</sup>
Stationery	— <sup>d</sup>	1.8-26.6 million pieces <sup>b</sup>
Office space	2,500 sq. ft.	4,800-8,000 sq. ft.
Furnishings	— <sup>d</sup>	— <sup>d</sup>
Equipment	Provided	Provided
District/state offices		
Rental	2,500 sq. ft.	4,800-8,000 sq. ft.
Furnishings/equipment	\$ 35,000	\$ 30,000- \$ 41,744
Mobile office	—	one
Communications	— <sup>d</sup>	
Automated correspondence		Provided by Senate computer center
Audio/video recordings; photography	— <sup>d</sup>	— <sup>d</sup>
Travel	Formula (min. \$ 6,200; max. approx. \$ 67,200)	— <sup>d</sup>

Source: Committee on House Administration; Senate Committee on Rules and Administration.

Note: In some cases no dollar value is given because of the difficulty in determining the range of reimbursed costs—for example, in travel or telephone reimbursements. Most of the 1989 allowances are transferable from one account to another.

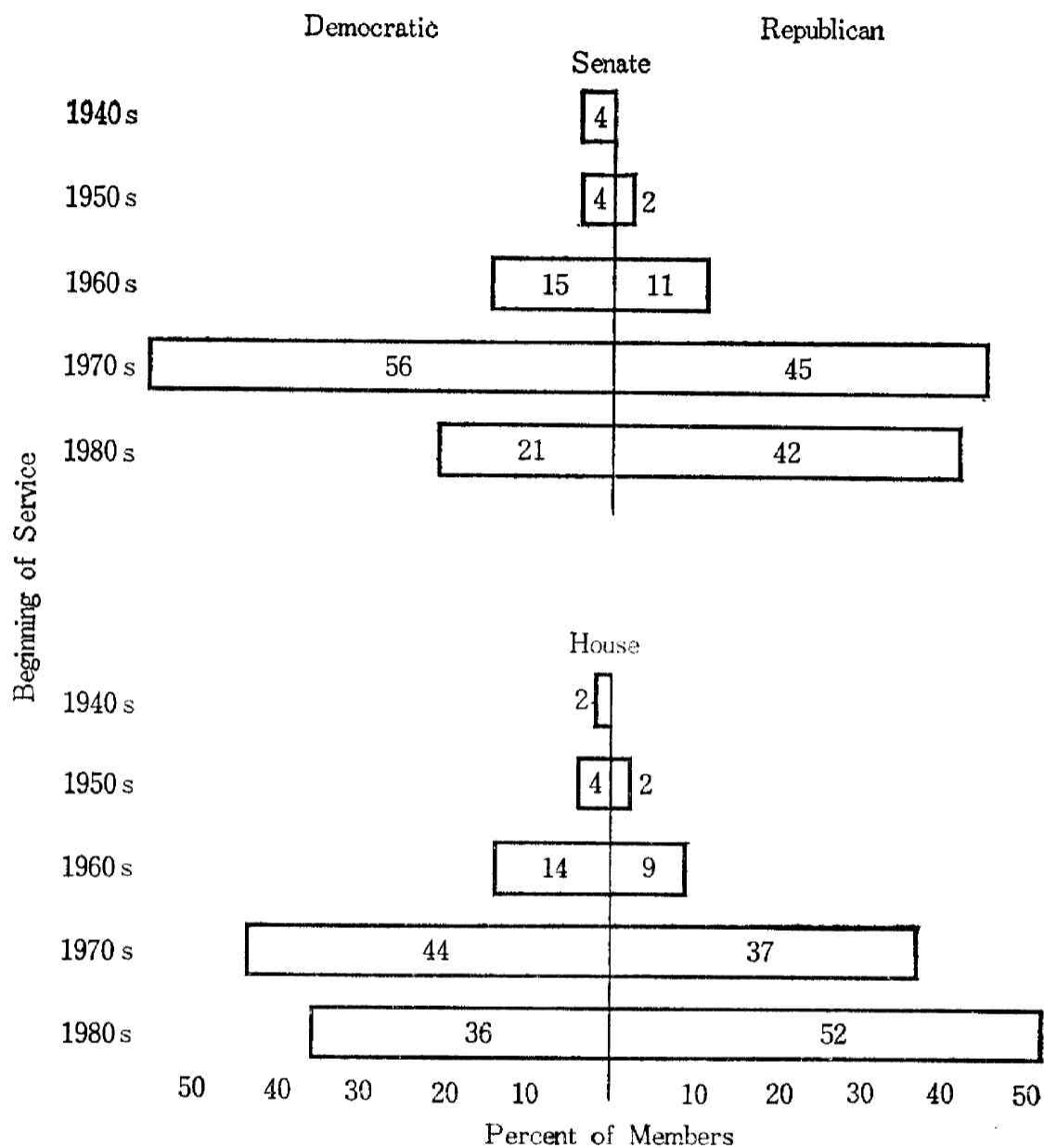
<sup>a</sup>Established January 1, 1987; leaders' salaries are higher.

<sup>b</sup>A sliding scale linked to the state's population.

<sup>c</sup>Provided for members of Appropriations, Budget, and Rules committees.

<sup>d</sup>Covered within the "General office expenses" category. In most cases supplies and equipment are charged at rates well below retail levels.

図1 第99議会における政党別年功制のプロフィール



Source: Developed from data in the Congressional Quarterly Weekly Report, January 5, 1985, pp.43-56.

表3 年功下院議員の辞職理由；1972，1974，1976

Circumstances of leaving	Terms served							
	1-2		3-5		6+		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Involuntary								
Retirement	5	11.9	12	18.2	60	56.6	77	36.0
Defeat in general election	23	54.8	23	34.8	20	18.9	66	30.8
Defeat in primary election	2	4.7	6	9.1	10	9.4	18	8.4
Death	1	2.3	—		2	1.9	3	1.4
Other	—		2	3.0	3	2.8	5	2.3
Upward Mobility								
Run for Senate	8	19.0	19	28.8	6	5.7	33	15.4
Run for Governor	3	7.1	3	4.5	3	2.8	9	4.2
Judiciary	—		1	1.5	1	0.9	2	0.9
Appointive Office	—		—		1	0.9	1	0.5
Total	42	99.8	66	99.9	106	99.9	214	99.9

Sources: *Congressional Quarterly Weekly Report*, November 11, 1972, pp.2955-2957; November 9, 1974, pp.3065-3076; November 6, 1976, pp.3119-3122. Commerce Clearing House, *Congressional Index*, 92nd Congress, 1971-1972, pp.3001-3127; 93rd Congress, 1973-1974, Vol. II, pp.3001-3127; 94th Congress, 1975-1976, Vol II, pp.3001-3120.

れたといつてよい。第九九議会における年功制のプロフィールを图示するならば、前頁の図1のようになる。<sup>(34)</sup>

さらに、一九七〇年代にも、上下両院は、議員における世代の交替という定型に向つて凝集しつつあったという状況が認められる。これを若干の統計によつて示すならば、<sup>(35)</sup>一九七〇年代初期における下院の半数は、一九六〇年代に選挙された議員であつた。一九七六年に至ると、下院議員の八二%は、一九六〇年以降、議会に登場した議員であり、なかでも、こうした登場議員の六一%は、一九六七年以降に当選した議員である。また、一九七七年—一九七八年の第九五議会における全議員の二分の一以上—下院議員二三名、上院議員六一名—は、すべて一九六八年以後に初当選した議員であり、しかも、全体の三分の一は、議員歴三年以内であつた。こうした議員の世代交替は、とりわけ、下院における世代の交代は、一九七〇

表4 21回の選挙における上下両院議員の引退数と当落数, 1946-1986

NUMBER OF INCUMBENTS WHO:		HOUSE	SENATE
Retired	Range:	21-49	2-10
	Mean:	33	6
Ran for re-election	Range:	382-411	25-35
	Mean:	399	29
Were defeated in a primary	Range:	3-18	0-6
	Mean:	8	2
Were defeated in a general election	Range:	6-68	1-10
	Mean:	27	5
Were re-elected	Range:	317-396	15-29
	Mean:	364	22
<i>Percentage of Successful Incumbent Candidates</i>	Range:	79-98	55-97
	Mean:	91	75

*Range* represents the highs and lows for the 21 cases. *Mean* is simply the arithmetic average of the 21 cases. This table does not include seats vacated by death or resignation before the general election. Special elections for open seats between regular biennial elections are not included.

Source: Based on raw data in Norman J. Ornstein and others, *Vital Statistics on Congress, 1984-1985*, 1984, pp.49-51.

年代における年功議員の引退によって惹起された現象である。これは、表3に示される一九七〇年代における年功議員の辞職理由に覗われよう。<sup>(36)</sup>

けれども、上下両院における議員構成を、一九四六年から一九八六年に至るまでの二一回の選挙という深度と拡がりにおいて対象化するとき、その変動は、至って低調というほかはない。

すなわち、<sup>(37)</sup>一九四六年から一九八六年にまでに行なわれた二一回の議員選挙における上下両院の現職議員の引退者数、再選への立候補者数、予備選挙及び一般選挙における落選者数、再選者数、そして、現職議員の再選率、以上を示した表4に明らかなように、<sup>(38)</sup>上下両院における議員構成の変動の水位は、きわめて低い。なお、一九七二年から一九八六年に至るまでの最近の選挙における上下両院現職議員の優位性を示すならば表5のようになる。<sup>(39)</sup>このことは、とりわけ、下院について妥当する。一九七〇年代の後半のように下院議員選挙が下院の一般的状況に重要な政治的变化をもたら

表 5 上下両院議員選挙における現職議員の優位性, 1972-1986

Year	Total Number of Incumbents				Percentage of Incumbents Running in General Election Elected
	Defeated in Primary	Running General Election	Elected in General Election	Defeated in General Election	
1972					
House	13	380	367	13	96.58
Senate	2	25	20	5	80.00
1974					
House	8	383	343	40	89.56
Senate	2	25	23	2	92.00
1976					
House	3	381	368	13	96.59
Senate	0	25	16	9	64.00
1978					
House	5	377	358	19	94.96
Senate	3	22	15	7	68.18
1980					
House	6	392	361	31	92.09
Senate	4	25	16	9	64.00
1982					
House	4	383	354	29	92.42
Senate	0	30	28	2	93.33
1984					
House	3	408	392	16	96.07
Senate	0	29	26	3	89.65
1986					
House	2	391	385	6	98.46
Senate	0	28	21	7	75.00

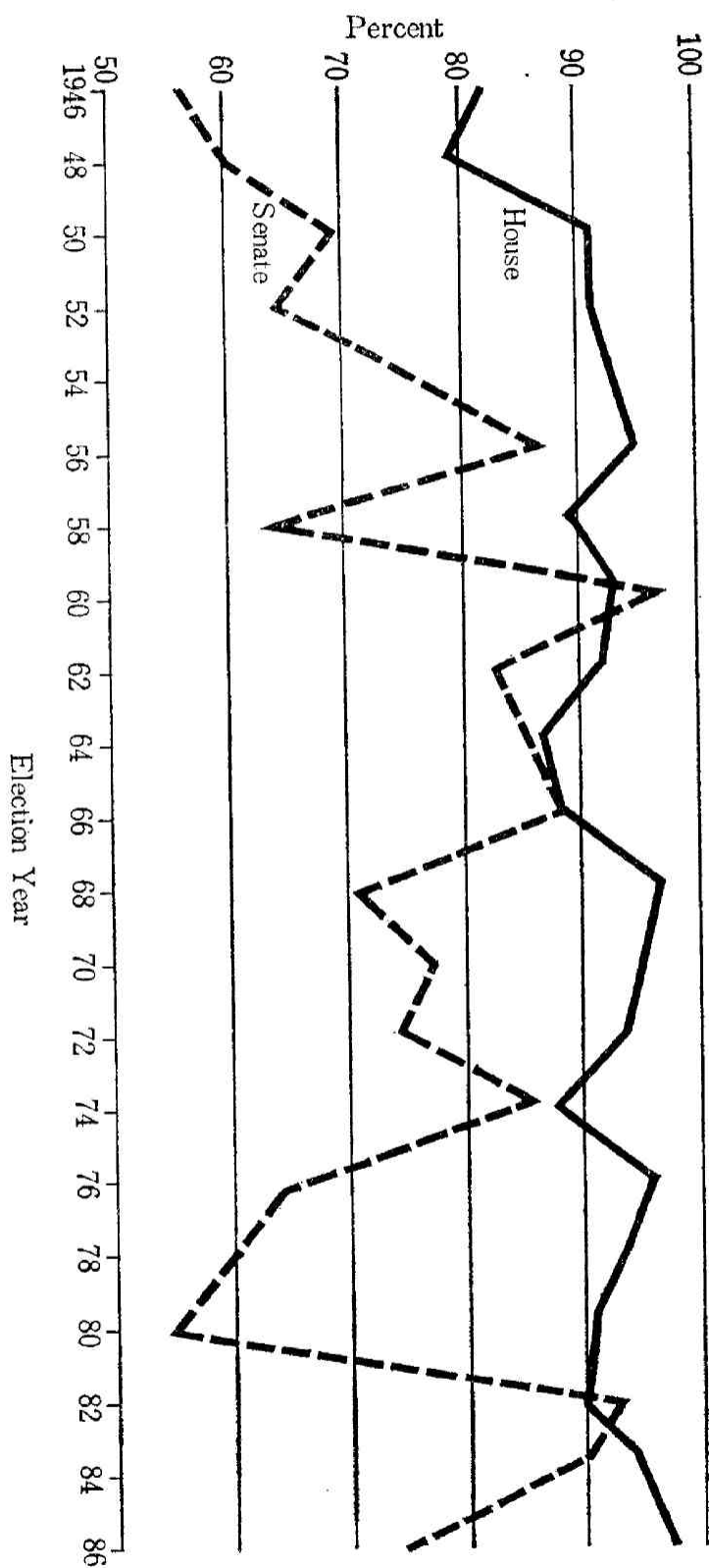
Source: *Congressional Quarterly Weekly Report*, March 25, 1978, p.755, as updated by the research department of *Congressional Quarterly*.



した時期ですら、僅か四〇名の現職議員が、潰走したにすぎない。現職下院議員の落選者が五〇名を越えた選挙は、二回の選挙のうちの二回を数えるのみである。また、再選を目ざす現職議員の成功率が八〇%以下に低落した事例は、二二回の選挙のなかで、ただの一回である。これが、一九四八年の選挙であり、その数値は、八〇%を僅かに下廻った。表3の下院欄のなかで最も重要な数値は、再選を希求し、それを果たした現職議員の平均比率が、九一%だということである。げんに、二二回の選挙のうちの二一回では、再選希望の現職議員の九〇%以上が成功している。この数値が九〇%以下を示した最近における選挙は、一九七四年の選挙である。一九八六年の選挙では、こうした現職議員の再選率は、頂点に達した。この年の選挙では、再選を意図した三九四名の議員のうち、僅か九名のみが、失敗したにすぎない。その内訳は、予備選挙の落選者三名、一般選挙の落選者六名である。この年、再選を狙った現職議員の成功率は、実に九八%という驚異的な数値をあげている。このことは、一九八八年の選挙についてもいえる。この年における現職議員の再選率は九八・五%であり、彼らの四分の三は得票率六〇%以上をあげ、さらに、八〇名には、二大政党の対立候補者は存在していなかった。以上の叙述を約言するならば、下院議員選挙は、その議員構成を、漸進的にのみ変動させるにすぎないということである。

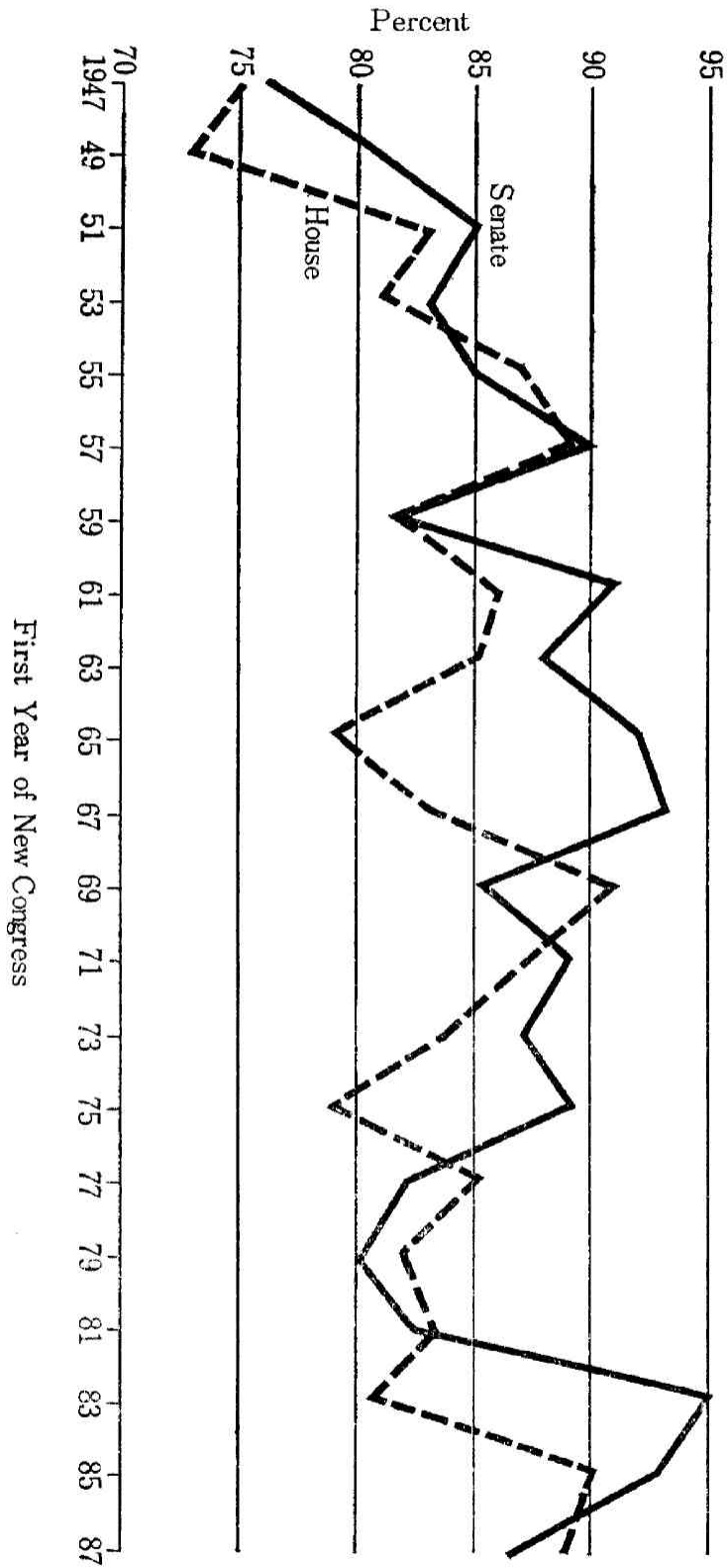
上院の場合、表3に視られるように、議員構成の変動幅は、下院に比較し、大きい。けれども、二二回の選挙のなかで再選を期して立候補した現職議員の四分の三は、その所期の目標を実現している。ただ、上下両院の各々における現職議員の再選率の間には、微妙な位相差が、存在する。上院における現職議員の再選率の振幅が、下院の現職議員のそれよりも、広いというのが、これに当る。一九八〇年の選挙では、再選を望む二九名の現職議員のなかの一六名のみが、上院に復帰することができた。この対極に位置するのが、一九六〇年の選挙である。この選挙では、再選を目ざす二九名の現職議員のうち、ただ一名のみが、脱落したにすぎない。一九八二年・一九八四年の選挙では再選

図 2 再選を目ざす上下両院現職議員の成功率, 1946-1986



Source: Based on data in Norman J. Ornstein and others, *Vital Statistics on Congress, 1984-1985 Edition*, 1984, pp.49-51 for 1946 through 1982; updated by author for 1984 and 1986.

図3 上下両院における二選以上の議員の比率, 1947-1987



Source: Based on raw data for the House contained in Norman J. Ornstein and others, *Vital Statistics on Congress, 1984-1985 Edition*, 1984, pp.49-50; and raw data for the Senate contained in *Congressional Quarterly Weekly Report* (November 8, 1986), p.2815. House data for 1984 and 1986 calculated by author.

を目ざす現職議員五九名のうち僅か五名が落選したのみである。一九八六年の選挙は、再度の議席の占拠を願う二八名の現職議員のうちの二一名が首尾よく念願を果たし成功率七五%を収めたという意味において、典型的な上院議員選挙である。なお一九八八年選挙における再選率は八五・二%である。

再選を目ざす上下両院現職議員の成功率を図示するならば、図2のようになる。<sup>(40)</sup>

右の統計的事実をさらに詳細に考察するために、図3に示されるような<sup>(41)</sup>、一九四七年から一九八七年に至るまでのそれぞれの奇数年の一月に新たに召集される上下両院における二選以上の議員の比率を検討したい。

下院の場合、一九四七年から一九八七年に至るまでの期間における二選以上の議員の比率は、七三%から九一%の間を上下する。換言するならば、この間における二一回の下院議員選挙で当選した議員の九%ないし二七%が、新人議員であった。平均するならば、議員選挙後、新たに召集される下院議員のほぼ八四%が、二選以上の議員であり一六%以上が、新人議員である。この四〇年間における議員構成の変動を表わす特定の波形は、とくに見当らない。

他方、上院の場合、二選以上の議員の比率は、七六%か九五%の間に拡散している。新たに召集される上院議員の五%ないし二四%が、新人議員である。四〇年間に及ぶ上院の議員構成を平均化するならば、議員の八六%以上が、二選以上の議員であり、一四%以下が、新人議員である。上院議席に三分の一のみが、二年ごとに、選挙に付されることから、上院の安定性が保障されているにもかかわらず、上院における二選以上の議員の比率が、下院におけるその比率に近似しているという事実は、注目してよい。二一回の選挙のうちの六回では、下院におけるよりも、上院における新人議員の比率が、高くなっている。このことは、現職議員の再選率は、依然、高水準にあるにせよ、下院議員選挙における議員構成の変動が低く、上院議員選挙におけるそれが、若干、これを上廻るということを意味する。下院の場合と同様、上院における議員構成の推移を示す波形には、さしたる特徴は、見出し難い。なお、一九六三年から

表6 下院における議員の勤続年数, 1963-1987

	% of representatives serving				
	1 terms	1-3 terms	4-6 terms	7-9 terms	10+ terms
1 9 6 3	15	41	24	19	17
1 9 6 5	19	44	22	18	17
1 9 6 7	14	41	25	16	17
1 9 6 9	8	37	31	15	18
1 9 7 1	11	34	29	16	20
1 9 7 3	16	37	30	16	18
1 9 7 5	20	44	24	19	14
1 9 7 7	15	48	21	17	14
1 9 7 9	18	49	22	16	13
1 9 8 1	17	47	28	14	11
1 9 8 3	19	48.5	29	13.5	9
1 9 8 5	9.5	43	33	14	10
1 9 8 7	12	37.5	33	18.5	11

Note: Percentage have been rounded.

Sources: Norman J. Orstein, Tomas E. Mann, Michael J. Malbin, John F. Bibby, *Vital Statistics on Congress 1982*, 1982, pp. 16-17; *Congressional Quarterly Almanac*, 1982-6.

一九八七年に至るまでの上下両院議員の勤続年数の比率を示すならば、表6、表7ようになる<sup>(42)</sup>。

いずれにせよ、両院の議員構成に関する結論は、等質である。上下両院のいずれも、議員任期の長期化という等質性を共有するというのが、すなわち、これに当る。ただ、上院の場合、議席の安定性は、総じて、下院よりも乏しいとはいえ、一度に、上院定数の三分の一に当る議席が、選挙の洗礼を受けるにすぎないことから、いわば、上院には弱音器が取り付けられており、一度の選挙から生ずる議席変動効果の音色は、これによって、少なからず抑制されるといってよい。

以上に論じてきたように、直線的・継起的な時間軸にそって、上下両院における議員構成の主線を方向づけ特徴づけるならば、それは、議員の側における在任期間の長期的安定性ということができる。しかし、同時に、そうした状況の基底で議員構成の変動音が鳴り響いているということも、確かな事実である。このことは、議会研究で著名なR・S・エリクソン(Robert

表7 上院における議員の勤続年数, 1963-1987

	Number of Senators serving			
	1-6 years	7-12 years	13-18 years	19+ years
1 9 6 3	44	27	20	9
1 9 6 5	29	40	13	18
1 9 6 7	28	37	17	18
1 9 6 9	31	37	15	17
1 9 7 1	27	40	18	15
1 9 7 3	40	23	19	18
1 9 7 5	35	27	22	15
1 9 7 7	43	26	16	15
1 9 7 9	48	26	10	16
1 9 8 1	55	19	12	14
1 9 8 3	43	29	16	12
1 9 8 5	32	39	17	12
1 9 8 7	26	44	16	14

Sources: Orstein, Mann, Malbin, Bibby, *Vital Statistics on Congress 1982*, 1982, p.17; *Congressional Quarterly Almanac*, 1982-6.

S. Erikson (ユーストン大学) (University of Houston) 教授の次の一文に覗われよう。<sup>(43)</sup>

「数多くの下院議員選挙区は、通常、幾層にも任期を重ねた一名の下院議員をワシントンに派遣しており、このため、当該選挙区は、当該議員の所属政党に“安全な” (“safe”) 選挙区であるとして、型通りに処理されるのが普通である。その後、当該選挙区選出の老練議員は、新たに抬頭した挑戦候補者の“逆転” (“upset”) 勝利によって、議席を追われる。しかし、この新たな挑戦候補者も、数次に及ぶ一連の選挙を勝ち抜いた後に、また別の“逆転”勝利によって、議席を奪われる結果を迎えるのみと、いつてよい。……前現職議員を敗走させることによって、ワシントンにおける議席を獲得した議員は、議員全体のなかでかなり大きな部分を占めている。けれども、彼ら自身の多くもまた、落選の憂き目に合うことによって、その職を離れることをよぎなくされるのである」。

このようにして、上下両院における議員構成は、議員任期の長期的安定性と変動性という相矛盾する二面が一

表 8 議員選挙の競争状況, 1958-1986

Year	Members reelected		Average Vote Won by Member		Members Reelected by 60% or More	
	House	Senate	House	Senate	House	Senate
1958	90%	64%	61.2%	57.5%	63.1%	71.3%
1960	93	97	60.6	54.5	58.9	71.8
1962	92	83	62.1	54.8	63.6	40.0
1964	87	85	61.7	60.3	58.5	63.0
1966	88	88	62.7	52.6	67.7	59.3
1968	97	71	64.2	52.9	72.2	58.9
1970	95	77	65.4	56.3	77.3	45.8
1972	94	74	65.6	60.5	77.8	55.0
1974	88	85	64.0	52.5	66.4	47.8
1976	96	64	65.8	50.8	71.9	68.7
1978	94	60	65.8	52.5	78.0	53.3
1980	91	55	66.1	50.1	72.9	56.2
1982	90	93	65.0	58.6	68.9	50.0
1984	95	90	65.6	61.9	75.1	73.0
1986	98	75	69.5	59.1	81.2	71.4
1958-1986 (mean)	93	77	64.4	55.7	70.2	59.0

Source: Norman Orstein et al., *Vital Statistics on Congress, 1984-1985*, 1985, pp.49-53, Gay Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 2nd ed., 1987, p.32 *Congressional Quarterly Almanac* and *Congressional Quarterly Weekly Report*, passim.

体となって合成されたものと考えてよろう。

次に、議員選挙における勝者・敗者間の得票率の格差の拡大について、論述したい。議員選挙における勝者・敗者間の得票率の格差は、下院議員の場合、顕著である。大差（議員選挙における二大政党に対する投票総数の六〇%以上）によって獲得される下院議席の比率は、最近、三、四〇年の間に、著しく高くなっている。このことは、とりわけ、現職議員の占有議席について妥当する。一九五八年から一九八六年に至るまでの期間における下院議員選挙では、再選を目ざし立候補した現職下院議員の平均七〇・二%が、六〇%以上の得票差をもって大勝している。<sup>(4)</sup>一九五八年から一九八六年に至るまでの議員選挙の競争状況を表示するならば、



表9 議員選挙区の種別, 1976-1986

	Super-Close	Marginal	Safe	Super-Safe
1976				
House	6%	9%	28%	57%
Senate	7	19	58	16
1980				
House	9	9	26	56
Senate	35	23	21	21
1984				
House	6	7	29	58
Senate	18	0	39	43
1986				
House	3	6	20	71
Senate	21	21	35	23

Source: This table is based on election data drawn from these issues of the *Congressional Quarterly Weekly Report*. November 6, 1976, pp.3147-3154; April 25, 1981, pp.717-725; April 13, 1985, pp.689-695; and November 8, 1986, pp.2864-2871. Elections are defined as follows: *super-close*, won by less than 52 percent of the vote; *marginal*, won by 52-54.9 percent of the vote; *safe*, won by 55-64.9 percent of the vote; *super-safe*, won by 65 percent or more of the vote (including uncontested elections—those won by a major party candidate without major party opponent).

表10 下院議員選挙; 第二年目のうねり波

Freshman Class	First Election	Second Election	Increase
Class of 1974	55.9%	63.4%	+7.5
Class of 1976	60.9	70.1	+9.2
Class of 1978	58.6	67.7	+9.1
Class of 1982	57.6	65.3	+7.7

Source: Data for 1974, 1976, and 1978 from *Congressional Quarterly Weekly Report*, January 9, 1982, p.36. Data for class of 1982, running in their second election in 1984, were calculated by the author. (The percentages are based on the two-party vote.) See an analysis of the "sophomore surge" in Albert D. Cover and David R. Mayhew, "Congressional Dynamics and the Decline of Competitive Congressional Elections," in *Congress Reconsidered*, eds. Lawrence C. Dodd and Bruce L. Oppenheimer, 1981, pp.69-72.

表8のようになる。<sup>(45)</sup>

下院議席の多数は、紛れもなく安全(safe)という原旋律を響かせる。四三五議席のうちの五分の一が、相対的な僅差によって、すなわち、一大政党に対する投票総数の五五%以下によって、獲得されるという選挙ですら、稀有に属する。激戦区に当る限界選挙区(marginal congressional district)は、一〇〇以下であり、一九八六年には、それは僅かに四一を数えるにとどまった。表9に明らか<sup>(46)</sup>に、下院には、相対的にというよりは、むしろ、堅牢無比に構築された安全選挙区の巨大なブロックが、強靱に屹立している。揺ぎなき岩盤のとき《超安全》選挙区("super-safe" district)には、《超勢力伯仲》選挙区("super-close" district)に対する数的優位性という決定的な刻印が、彫りこまれている。《安全》(safety)の《権化》(epitome)である《無競争選挙》(uncontested elections)は、決して珍しい現象ではない。<sup>(47)</sup>

なお、下院議員任期の長期化の基盤は、《第二年目のうねり波》(sophomore surge)にあるとみてよい。<sup>(48)</sup>ここにいう《第二年目のうねり波》とは、再選を確保しようとする第一期目の議員によって達成された投票支持の鋭角的な上昇である。表10は、最近における下院年組(House class)(最初の当選年)の四者の各々が獲得した平均得票率を示す。<sup>(49)</sup>この表10が示唆するように、新人議員は、選挙区における自己に対する投票支持の開発に次第に巧妙となり、選挙基盤の強化のために第一期を活用する。機略縦横の知謀にとむ新人議員に対しては、事態は常に好転してゆく。例えば、一九八四年の議員選挙では、一九八二年組の議員は、得票率を平均七・七%伸ばしている。このことは、三票のうち凡そ二票(六五・三%)が、彼らを再選議員としてワシントンに復帰させるために投ぜられたという事実を示す。とりわけ、当該年組の共和党議員は、得票差を一二・一%も飛躍させた。共和・民主両党の議員に対する議員任期の長期化を開く回路は、既に、組織されたといつてよい。

他方、上院議員選挙は、下院議員選挙よりも、激烈な競争状態を呈する。表8及び表9に覗かれるように、一九五八

年から一九八六年に至るまでの間における上院議員選挙では、再選を意図して立候補した現職議員の平均五九・〇%が、六〇%以上の得票差によって勝利を確保し得たにすぎない。また、一九四六年から一九八二年までの間に、再選を目ざす現職上院議員の七五%が所期の目標を達成したのに対して、同期間における現職下院議員の再選率は、九一%である。<sup>(50)</sup> こうした上下両院議員選挙の間に認められる競争状況の差異の理由として、次の四者が考えられる。<sup>(51)</sup> 第一は、上院議員選挙区の州が、下院議員選挙区よりも、範域が広いだけに、利益構成において、異質的であるということである。このような、いわば、等質の硬度を欠落した上院議員選挙区の特種状況が、上院議員による地域代表機能の遂行を、著しく困難にしている。様々な稜線で築きあげられている選挙区内の複雑な諸利益の山脈を、どのようにして、代表機能の遂行という一つのレンズに収斂させるかという上院議員の課題をめぐって、彼に対する敵対と擁護の集団が、形成されよう。上院議員によるこの課題の解決方法を不満とする敵対集団が、現職議員に対する挑戦候補者の擁立を決定するに至ることは、容易に首肯されるところである。第二は、上院挑戦候補者が、下院挑戦候補者よりも、潤沢な選挙資金の調達に成功する確率が高いということである。強力な選挙運動の展開には、豊富な選挙資金が不可欠である。一九七四年から一九八四年までの一〇年間に行われた六回の議員選挙における上下両院の現職議員とその挑戦候補者の選挙資金の平均支出額は、次の通りである。<sup>(52)</sup>

一九七四年

下院現職議員

五万七〇〇〇ドル

下院挑戦候補

四万ドル

上院現職議員

五万六〇〇〇ドル

上院挑戦候補

三万三〇〇〇ドル

一九七六年	
下院現職議員	七万九〇〇〇ドル
下院挑戦候補	五万一〇〇〇ドル
上院現職議員	六二万四〇〇〇ドル
上院挑戦候補	四五万三〇〇〇ドル
一九七八年	
下院現職議員	一一万一〇〇〇ドル
下院挑戦候補	七万五〇〇〇ドル
上院現職議員	一三四万二〇〇〇ドル
上院挑戦候補	六九万八〇〇〇ドル
一九八〇年	
下院現職議員	一六万五〇〇〇ドル
下院挑戦候補	一二万二〇〇〇ドル
上院現職議員	一三〇万二〇〇〇ドル
上院挑戦候補	八四万三〇〇〇ドル
一九八二年	
下院現職議員	二六万五〇〇〇ドル
下院挑戦候補	一五万二〇〇〇ドル
上院現職議員	一八五万八〇〇〇ドル

上院挑戦候補

一二二万七〇〇〇ドル

一九八四年

下院現職議員

二七万六〇〇〇ドル

下院挑戦候補

一万九〇〇〇ドル

上院現職議員

二四八万六〇〇〇ドル

上院挑戦候補

一三〇万七〇〇〇ドル

第三は、総じて各種の媒体の注目が上院議員選挙に集中するため、挑戦候補者が顕著な視覚性を有するという事である。しかしながら、挑戦候補者が、選挙資金の調達において、現職議員に対し、二対一の比率の格差で劣勢にあるような《低調な選挙戦》(low-key races)の場合、こうした選挙戦は、とくに世人の注目を惹くこともなく、また、各種の媒体による報道も、いたって限定されたものとなる。一九七二年から一九八〇年までの間に、現職上院議員が立候補した選挙戦は、一二二を数えた。そのうちの約半数が、《低調な選挙戦》であった。<sup>(53)</sup> 第四は、上院挑戦候補者が、下院挑戦候補者よりも知名度が高いということである。彼らのなかには、下院在職中から既に数多の一般支持者に囲繞されていた候補者も存在する。けれども、《低調な選挙戦》に臨む挑戦候補者の選挙民の間における知名度は、現職議員に比較しかなり低く、平均六〇％である。これに反し、挑戦候補者が、現職議員に劣らぬ選挙資金を投入し<sup>(54)</sup> 彼らと互角に選挙戦を展開する《激烈な選挙戦》(hard-fought races)では、挑戦候補者の知名度は、九二％に急伸する。以上のごとき状況が、第二次世界大戦以降における現職下院議員と現職上院議員のそれぞれの再選率(九二％対七五％)の差異に、色濃く影を落しているとみてよい。

当初、間接選挙制という一本の描線のなかに、《世論の潮流》への通路の遮断と《世論の潮流》からの隔絶とを鮮や

かに成立させた憲法制定者が考案した上院は、今日、『世論の潮流』の変化に敏速に呼応すべき筈の下院以上に、激烈な選挙の競争状態の下にある。ある上院議員は、「建国の父祖は、上院議員の任期を六年と規定した。彼らの意図は、上院議員が、少くとも四年の間、経世の士に留まり、個々の気紛れや移り氣に反応することがないようにすることにあつた。しかし、今日、上院議員は、任期の一年目にして、議場におけるいかなる投票態度であれ、それが、五年後に、彼を敗北に導き得るという事実を、既に知っている。これ故、上院議員は、下院議員のように身を処しなればならない。上院議員は、これ故、不断に選挙運動を続けることになる」と語っている。<sup>(55)</sup>

こうして、上院議員選挙区は、下院議員選挙区よりも、範域の規模が大きく、また、社会経済的に、そして、政治的にも、多様化されている。このため、上院議員選挙区内における諸利益間の対立と葛藤は、激成される。しかも、上院議員の地位は、その国政における指導力と威信の故に、多額の選挙資金を準備し得る政治的野心の旺盛な候補者にとって、きわめて魅力的である。それ故、現職上院議員は、屢々、有能にして財政的に豊かな挑戦候補者と遭遇しなければなくなる。加えて、上院議員は、下院議員に比べ、報道機関による取材の機会に恵まれ、時の係争問題の解決に対して責任を負い得る立場にある。以上のごとき諸状況のモニターから描きだされる上院議員のアウトラインは、『勢威』と『政治的影響力』である。従つて、この議席の獲得をめぐる攻撃と防御とが、苛烈に展開されることになる。<sup>(56)</sup>

以上に叙述してきた二つの局面を一つに合体する一点を求めるとしたら、それは、『安全』選挙区の広範な存在である。しかも、この事実は、現職議員の再選への優位を透し模様のように織りなしている。それでは、現職議員の挑戦候補者に対する選挙上の優位性は、いかなる事情によるのであろうか。この事情は、現職議員の知名度、資金、時間の三視点から照明を投げかけることによって、立体的に浮上させることができる。<sup>(57)</sup>

表11 議員候補者に関する選挙民の情報, 1978-1986 (incumbent races only)

	1978		1980		1982		1984*		1986	
	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger
Name recognition†										
House	91%	44%	91%	46%	93%	61%	88%	53%	91%	44%
Senate	96	85	98	80	96	78	—	—	97	74
Name recall‡										
House	47	14	44	17	51	21	40	15	40	10
Senate	60	48	58	38	59	27	—	—	60	40

\* Senate data not available for 1984.

† Whether respondent, when presented with the name of a candidate, recognizes the individual.

‡ Whether respondent can actually remember (without prompting from the interviewer) the candidate's name.

Source: NES/CPS America National Election Studies, 1978-1986.



表12 議員候補者と選挙民の接触度，1978-1986 (incumbent races only)

	1978				1980				1982				1984				1986			
	House				Senate				House				House				House			
	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger	Incum- bent	Chal- lenger		
Any contact	89%	44%	94%	83%	87%	44%	90%	44%	88%	46%	89%	41%								
Met personally	22	4	10	6	18	4	22	7	20	5	20	4								
Saw at meeting	19	3	11	6	15	2	18	8	17	3	18	2								
Talked to staff	12	2	7	5	12	1	14	6	15	4	16	1								
Received mail	69	14	56	38	64	14	72	14	73	25	73	13								
Newspaper	70	27	78	76	58	23	69	22	67	38	66	23								
Radio	35	13	48	45	28	12	40	35	29	15	36	9								
Television	51	20	86	86	48	20	61	18	54	29	59	20								

Source: NRS/CDS Archived NRS and PDI, 1978-1986

Source: NES/CPS American National Election Studies, 1978-1986.

表13 現職下院議員及びその挑戦候補者に対する選挙民の親密度、  
接触度、評価、1978

Voters' Reports	Incumbents	Challengers
Familiarity with the candidates		
Recalled candidate's name	49.9%	16.6%
Recognized name and could rate candidate	93.7	45.9
Neither	6.3	54.1
Contact with the candidates		
Any	90.3	44.6
Met personally	23.6	4.3
Attended meeting where candidate spoke	20.6	3.5
Talked with staff member	12.4	2.3
Received mail from candidate	71.8	16.7
Read about candidate in newspaper or magazine	71.7	32.6
Heard candidate on radio	34.4	15.1
Saw candidate on television	50.2	23.9
Family or friends had contact with candidate	40.1	11.1
Evaluations of the candidates		
Mean "thermometer" rating*	74.4	52.8
Like something about candidate	64.0	11.6
Dislike something about candidate	18.3	12.8

Source: Gary C. Jacobson, "Incumbents' Advantages in the 1978 Congressional Elections," *Legislative Studies Quarterly*, 6 (May 1981), p.186 (as modified). © by Comparative Legislative Research Center

\*Rating of candidate on scale of 0 to 100, with 50 designated as neutral; the higher the percentage, the more favorable the rating.

以下に順を追って、論述したい。  
公職占有者の知名度は、以下の三者の光源から、その核心を照しだすことができる。①選挙区の範囲、②公職占有者の所属部門、③電波・印刷両媒体による報道、以上が、これに当る。従って、①選挙区の範囲が広大であればあるほど、②立法部所属よりもむしろ行政部所属のほうが、③電波・印刷両媒体による報道が広範囲であればあるだけ、公職占有者の知名度は、それだけ上昇する。  
まず、下院議員の知名度から述べると、下院議員の言動は、電波媒体によって、ほとんど報道されないし、また新聞による批判的な精査を受けることもない。しかし、下院議員は、選挙民との間における直接

的なコミュニケーションのための重要な資源を保持している。その結果については、表11議員候補者に関する選挙民の情報、表12議員候補者と選挙民の接触度<sup>(58)</sup>、そして、表13現職下院議員及びその挑戦候補者に対する選挙民の親密度、接触度、評価に<sup>(60)</sup>、それぞれ、視われよう。

若干の下院指導者もしくは scandal に巻き込まれたごく少数の不運な下院議員を除くならば、下院議員一般は、主に彼ら自身の手になる新聞発表 (new release) を通して、媒体による報道を誘起する。アメリカにおけるほとんどの新聞は、新聞自身による自主的と称される議会報道を扱っていない。このことは、大部分の議員にとって好都合である。新聞社による自主的報道は、彼らの言動が、自己に固有のセンサーによる検証を受けることなく、新聞社独自の政治的換算表を通して変奏され報道されるという事態を、招致し得るからである。このため、議員が新聞社を糾弾する根拠である様々な高度の犯罪や軽犯罪の範疇のなかに、議会報道の欠如は、入っていない<sup>(61)</sup>。下院議員と新聞との関係について、ある報告書は、次のように洞察している<sup>(62)</sup>。

「重大事件と下水道補助金との間には、大きな報告されざる記事の風景が、拡がっている。…この風景は、日刊紙に決して報道されることはなく、独り地方TV局に報道されるのみである。この荒地では、下院議員と通信員との間に、共生関係が繁茂する。それは、相互必要と時には相互怠惰とに基づく関係である。この共生関係が、典型的な不可視の議員を、彼の本拠地の選挙区において、厳格に精選のうえ、可視的な存在にする」。

印刷・電波の別を問わず、媒体の側に報道の意思があったにせよ、媒体が大部分の下院議員の言動を主導的に報道するということは、容易ではない。巨大な都市地域は、余りにも多数の下院議員を選出しているため、都市地域における新聞社やTV局が、誰しもが納得する方法で、彼らの言動について報告するということは、明らかに不可能であろう。例えば、ニューヨーク市のTV市場内には、ニューヨーク州に二三、ニュージャージー州に一〇、そして、コネ

ティカット州に二というように、三五の下院議員選挙区が、三州に跨って拡散している。同じく、シカゴTV市場における一九の下院議員選挙区は、イリノイ、インディアナ、そして、ウイスコンシンの三州に散在する。この数の下院議員の報道に直面したTV局は、下院議員の一人を除く全員が、大部分の視聴者の関心を、ほとんど、あるいは、全く、惹くことがないため、総じて、いずれの下院議員についても、報道していない。人口稠密のならざる地域における下院議員選挙区は、数個の媒体市場を横断して伸びており、その媒体市場のいずれも、こうした下院議員職の占有者を、自己の代表であるとは看做していない。自己の選挙区が、一つのTV局の放送区域に収まるほど狭小であり、しかも自己に関する定期的なTV報道を期待し得る下院議員は、稀有である。カンサス州のウィチタ (Wichita) とアイカンソー州のリトルロック (Little Rock) の選出下院議員が、こうした稀有の例に当る。<sup>(63)</sup>

媒体による報道に公職そのものの比重を射影させる証左も、存在する。例えば、一九八二年のワイオミング州では、州全体を同一選挙区とした州知事、上院議員、そして、下院議員の三者の選挙戦が、同時に繰り広げられた。その際、上院議員選挙と州知事選挙の双方は、CasperとCheyenneにおける新聞三紙の第一面に大々的に報道され、州民の注目を集めた。これに反し、下院議員選挙は、漸く選挙運動期間の後半に至り、第一面の一頁記事として報道されたにすぎない。その記事の見出しは……《彼はどんな人対彼は誰、ワイオミング州のもう一つの選挙運動》(Who vs. What's His Name; Wyoming's Other Campaign)であった。上院議員・州知事両選挙は、ともに、家庭内における会話の話題となり、社交界における討論の問題点ともなった。しかし、下院議員選挙については、次のように評言されている。<sup>(64)</sup>

「Ted Hommel 対 Dick Cheney の対決とは、何であろうか。この選挙戦に関する論議は、ほとんど hemorrhoids と同様に、ごく内々なこと (hush-hush) とされている」。

下院議員は、自己に対する媒体の関心が至って稀薄であるという状況によって創られた空白を、自らの特典によっ

て、埋めることが可能である。いわば、媒体を通しての選挙民への接近の翼は切り落されたとしても、彼らの選挙民への接近路は、別の方向に向けられ伸長されることによってよからう。それが、《郵便物無料配達特典》(franking privilege)と、後述の選挙民への奉仕機能である。

《郵便物無料配達特典》とは、上下両院議員のそれぞれに認められている権利であり、議員が自己の署名のみで郵便物を無料で送達し得るという特典である。<sup>(65)</sup> ミネソタ州選挙の共和党下院議員B・フレンゼル(Bill Frenzel)の指摘するところによれば、共和・民主両党は、新人議員に対して、再選確保のための三原則を教えている。「郵便物無料配達を活用せよ。郵便物無料配達を活用せよ。郵便物無料配達を活用せよ」(Use the frank, Use the frank, Use the frank)というのが、これに当る。<sup>(66)</sup> この短い一句に、議員のための再選保障手段の核心の部分が、見事に凝縮して表出されている。

下院議員は、奇数年の一月に議会が召集されて後、二十一ヶ月以内に、新たな選挙に逢着しなければならない。下院議員の生活は、選挙政治の力学のなかに完全に組み込まれている。このため、《郵便物無料配達特典》は、ただちに再選のための道具のなかに吸収され昇華することになる。選挙用パンフレットを除くほとんどすべての文書は《郵便物配達特典》の使用に対する法律上の制限である《公務》(official business)の項目の大伽藍のなかに、難なく収まるとみてよい。質問表、時事解説、そして、タウンミーティングへの招待状は、選挙区に向って奔流のごとく注がれる。その数は、選挙期日が迫るとともに劇的に増大する。選挙年の九月に下院議員が送達する選挙民宛の郵便物の総量は、非選挙年の同月に比較し、二倍となる。一九八八年の選挙に先だって、下院議員は、五八〇〇万の郵便物に五〇〇万ドル以上を投下した。平均八名の郵便物処理担当のスタッフが、それぞれの下院議員の選挙区事務所に常駐しており、その数は、一九七四年当時の二倍以上となっている。<sup>(67)</sup>

郵政公社 (the United States Postal Service) の概算によれば、上下両院議員は、一九八八年に、六億通に達する無料郵便物を送達している。この数値は、全国における男、女、子供のそれぞれが、二通以上の郵便物を送達した場合の総数と、一致する。また、六億通の郵便物の配送に要した費用は、一億四四〇〇万ドルであり、これは、一九七八年における配送費のほぼ倍額である。<sup>(68)</sup>

メリーランド州選出の共和党上院議員 C・M・マサイアス (Charles McC. Mathias, Jr.) は、上院規則行政委員長 (Senate Rules and Administration chairman) 当時、次のように明言した。<sup>(69)</sup> すなわち、同一郵便物が五〇〇通以上である《大量郵便》(mass mailing) は、上院議員が送達した郵便物の九六%を構成している。こうした郵便の四分の三は、選挙民向けの時事解説である。僅か四%のみが、選挙民からの質問や要請に応答する個人的な書簡である。これと同じことは、下院議員についてもいえる。

最近の上下両院における郵便物無料配達の総量と経費は、次のようになる。<sup>(70)</sup>

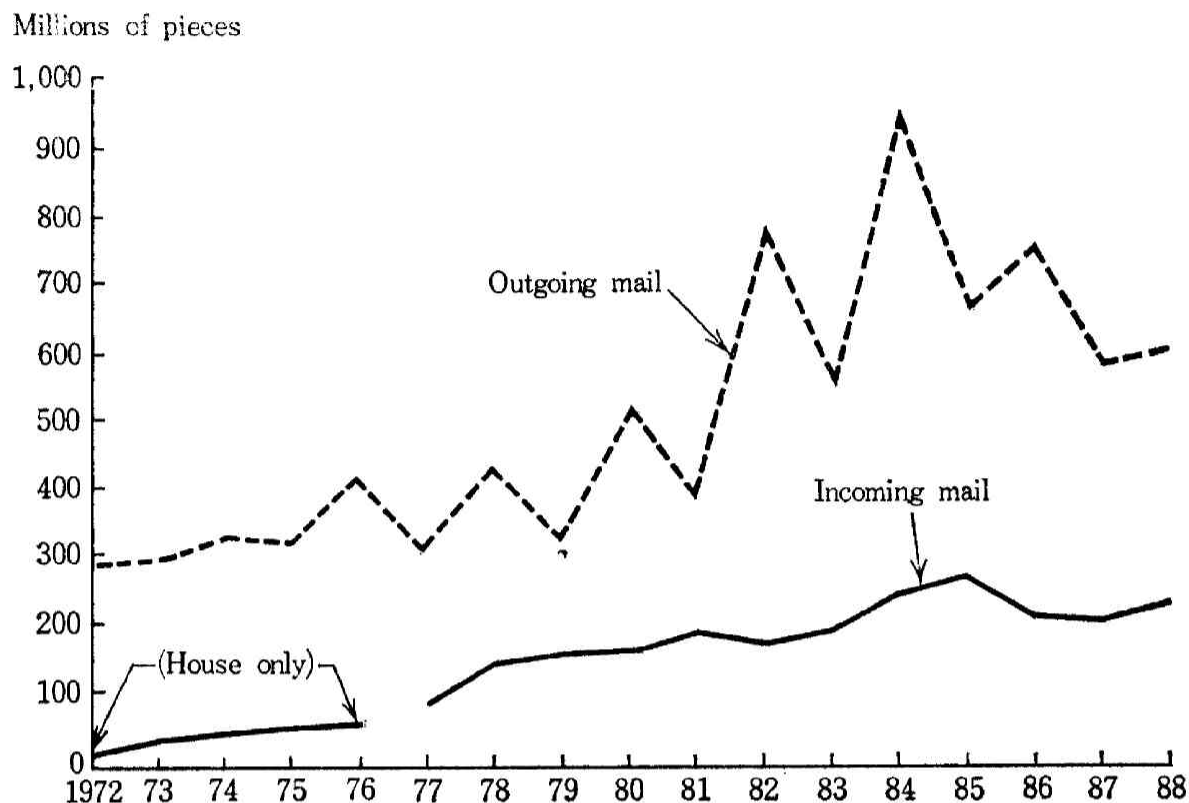
年次	総量 (万通)	経費 (万ドル)
一九八〇年	五億一三〇万	六億九〇万
一九八一年	三億九五〇万	五三八〇万
一九八二年	七億七二〇万	一億七〇万
一九八三年	五億五八〇万	七二四〇万
一九八四年	九億二四〇万	一億一〇九〇万
一九八五年	六億三八三〇万	八五七〇万
一九八六年	一〇億一九〇万	一億四四四〇万

以上である。無料郵便物の送達量は、このように、選挙年と非選挙年の間に、かなりの振幅が認められる。一九七二年から一九八八年に至るまでの議会郵便物の発信量と受信量とを图示するならば、図4のようになる。<sup>(71)</sup>

このような選挙民宛の郵便物無料配達の爆発的増大と個々の議員に利用されるコンピューター施設の充実とは、切り離せないペアを形づくり、双方は、一対一の想像関係にある。<sup>(72)</sup> これは、最近における郵便物無料配達の急激な増大の形象化を促した触媒が、ほかならぬコンピューター技術の長足の進歩とコンピューターの急速な普及にあるといいか



図4 議会郵便物の発信量と受信量, 1972-1988



Source: John Pontius, "U.S. Congress Official Mail Costs: Fiscal Year 1972 to Present," *Congressional Research Service Report*, May 9, 1989, pp. 27, 35, 45.

えてもよい。一九七〇年には、コンピューター施設の設置に、上下両院で、七三万二〇〇〇ドルを支出している。しかし、一九八五年現在、コンピューターに対する年間支出額は、七五〇〇万ドルに達しており、二〇名の下院議員と六名の上院議員を除くすべての上下両院議員が、コンピューターを保有している。こうした議員の保有するコンピューターの主要機能は、殺到する郵便物の総量を記憶することにある。当初、ウォーターゲート事件によって、次いで、政治行動委員会 (Political Action Committee) (PAC) によるロビイング技術によって、それぞれ、触発されたことにより、議員宛の郵便物の総量は、一九七三年以来このかた四倍となるに至っている。大部分の議員事務所では、この郵便物は、発信人、主題、そして、住所のような因子に応じてコード化される。コンピューターは、その記憶

のなかに蓄積されている予め作成されたパラグラフの精選集から案文を選びだすことによって、選挙民に対する返書を構成するという目的のために、議員によって頻繁に用いられる。同じく、コンピューターは《大量郵便》を送達するためにも使用される。コンピューター化された住所録の活用によって、議員は、郵便物宛先の照準を、様々な社会集団に絞ることが可能となる。

げんに、議員の視線の矢は、内科医、看護婦、教員、トラック運転手、自家所有者、などの個性的な集団に向って、投げかけられている。様々な住所録を組み合わせることにによって、議員は、特定の集団群に、さらに正確な照準を合わせてゆく。ある下院議員補助者 (congressional aid) は、ダイレクトメール技術の入念な運用の手引きを、次のように詳説している。<sup>(73)</sup>

「私は、手元のファイルに綴じ込んである特殊利益集団の各々に、個人的な書簡を差しだすことからはじめた。内科医は、社会化された医療の恐るべき実態に関する私の仕える下院議員の最近における演説を載せた Congressional Record からの抜刷りを封入した当該下院議員からの手紙を受けとった。医師は、その手紙の内容を、まるごと信用した (ate up)。看護婦には、看護婦養成計画のための連邦政府予算の増額に対する当該議員の最近における賛成投票を指摘した手紙が、この養成計画に関する彼の感動的な解説を同封のうえ、届けられた。

こうした書簡のそれぞれは、いずれも、"医師／看護婦に影響を及ぼすすべての立法に対する皆様方の強烈な個人的関心を存じ上げております故に、皆様方は、この書簡を興味深く御高覧賜わることと存じ上げます" という一文ではじまる。平均して、我々は、二通の往信に対して、常に肯定的な一通の返信を受理した。求められもしない返信の受理率は、絶対的に驚異的な五〇％に達している。改めて、私は、いたく感動した。人々は、我々がかねてより主張していた事柄に、関心を払っていたのである！ 驚くべきことである」。

また、ある上院議員は、自己の選出州における郵便箱数の四倍に相当する数の選挙民名を、その郵送先名簿に記載している。別の上院議員の行政補助者は、議員のスタッフに、「ダイレクトメールを企画し」、毎週、二種の新規の利益集団に、無料送達郵便を送るべきことを指示した。<sup>(74)</sup>

議員による《大量郵便》の大多数は、選挙州もしくは選挙区を画一的に適用対象とする多目的の時事解説である。こうした時事解説は、議員の立法活動に関する楽天的な説明を具体的内容とし、議員が選挙区の住民と挨拶したり、あるいは、彼が最高の政策決定者と協議を開いたりしている写真を、もれなく取り揃えている。また、時事解説のなかでは、議員の常任委員会委員の地位が、当該議員の選挙区を連邦政府の政策や行為の特段の恩恵を蒙る輝しい台座に押し上げるための彼の努力の象徴として、特筆される。時事解説の受領者は、議員の水晶体に映写される現実と同一の現実を知覚し、彼と同質の発想と見解とを共有するに至り、議員の意図する支援を求めて彼の地方事務所と接触することになる。これにより、議員の選挙民に対する要望の線と、これに呼応する選挙民の線とが、いわば、はじめ同一平面上で交錯する機会を付与される。そして、おそらく年に一度、時事解説は、特別の係争問題について、選挙民の意見を探索するために、世論調査を実施する。その結果がどのようなものであれ、こうした世論調査の視象の基底には、議員は選挙民の見解を真剣に配慮しているとする議員の自画像が、鮮明に灼きつけられている。

こうして、時事解説は、選挙民に、立法について、あるいは、その他の公共問題について、情報を供与する。さらに、質問表やタウンミーティングは、選挙民の係争問題に関する見解の抽出と議員による代表機能の遂行に、少なからぬ貢献をする。しかし、時事解説のもう一つの効果は、下院議員を選挙民に周知させることにある。ある下院議員事務所の最高補佐者は、このことを、次のように表現している。<sup>(75)</sup>

「選挙民から関心をもたれる議員にさせるものは、タウンミーティングである。タウンミーティングに、どれだけ

多くの選挙民が顔をみせるかは、さして重要ではない。重要なのは、私が、現在手もとにある二〇万の宛名に、郵便を送達したという事実である。仮に二〇万のうち六名の選挙民しか顔をみせなかったとしても、さらに余分の郵便を発することができる限り、我々はそのことを意に介さない」。

《郵便物無料配達特典》は、アメリカ合衆国の歴史とともに古い。<sup>(76)</sup> また、この特典に対する批判にもこと欠かない。げんに、一九七三年に、Common Cause は、《郵便物無料配達特典》に関する訴訟を提起した。それは、《郵便物無料配達特典》が、政府によって負荷された不利益の繫縛を脱れこの繫縛から自由に公職獲得のための競争を展開し得る政治的挑戦者の貴重な権利を侵害するものであることを根拠に、この特典の停止を要求する内容であった。Common Cause の説くところは、公的資金の援助を受けた現職議員による広報の氾濫が、現職議員の再選記録に対する挑戦候補者の効果的な戦闘の展開を抑止する負のエネルギーとして噴出するところにある。これに対して、《郵便物無料配達特典》の擁護者は、ただちに反駁した。彼らは、この特典の活用を通して、議員が、現下の係争問題について、選挙民の啓発に当る緊要性を強調し、既存の法規は、この特典の濫用を防遏するのに十分であると主張した。一九八三年に結審した一〇年間に及ぶ訴訟において、最高裁判所は、郵便物無料配達法 (Franking law) の有効性を支持する下級審の判決を肯定するに至っている。

Common Cause の訴訟に依りて一九七三年に制定された現行の郵便物無料配達法は、広範囲に及ぶ《郵便物無料配達特典》を許容しているにせよ、郵便物無料配達の使用は、議員が、合衆国市民としての、あるいは、選挙民としての、受信人と交す書簡のみに限定される。同じく、議員の公の業務、活動、そして、義務と無関係の郵便、それに、発信人、もしくは、第三者、または、政党に対する政治的支持を勧誘する郵便、あるいは、いかなる公職のいかなる候補者であれ、彼に対する投票ないし財政的援助を懇請する郵便は、いずれも、禁止される。加えて、上下両院規則

は予備選挙、もしくは、総選挙の六〇日以前の期間、《大量郵便》を厳禁している。

《郵便物無料配達特典》に対する批判の原旋律は、いまなお、多様に変奏されている。郵便物無料配達法における制限条項を厳格に実施するために、下院は、当該法の制定と時を同じくして、議会郵便基準委員会 (Commission on Congressional Mailing Standards) — 通称郵便物無料配達委員会 (the Franking Commission) を発足させた。議会郵便基準委員会は、下院議長が任命する共和・民主両党の委員それぞれ三名から構成される六名の委員会である。なお、上院における同種の委員会は、倫理特別委員会 (Select Committee on Ethics) である。

議会郵便基準委員会は、《郵便物無料配達特典》の行使につき議員に勧告をなし、申し立てられた法規の違反を調査する。郵便物無料配達法は、当該委員会が、下院議員に対して、(個人名のない) すべての《葉書を介した後援者》(Postal patron) 宛の郵便内容につき助言すべきことを要求する。事実、一九八八年に、委員会は、二〇〇〇の勧告を発している。議会郵便基準委員長 M・K・ユードル (Morris K. Udall) (アリゾナ州選出民主党下院議員) は、「現行の郵便物無料配達法は、有効に作動していない。我々は、原点に立ち戻り、再度、骨折らねばならない」と述べ、現行法の不備を緻密に精練化してゆく必要性を承認している。けれども、この作業は、決して単純ではない。ユードル委員長は、続けて、「若干の重要な公共問題に関する思慮ある討論事項と、一頁おきに議員の写真を挿入している自己利益増進の事項との間を峻別する規則や規制を、どのように作成したらよいのか」と慨嘆し、当該法が、《郵便物無料配達特典》の行使における法規違反の有無の截然とした境界を消し去るといふ、暗闇の迷宮となつて、委員会を押し包んでいる状況を、指摘している。<sup>(77)</sup>

このようにして、知名度が抜群である現職下院議員の実に九八%以上の再選という歴史的記録が、一九八八年に、樹立された。しかも、このうちの四分の三以上の現職下院議員は、六〇%以上の得票率をあげている。さらに、八〇



名の現職下院議員には、二大政党の対立候補者が、不在であった。この選挙の八ヶ月以前に、一九八八年選挙を展望して Congressional Quarterly Weekly Report は、「今年の議員選挙における競争の欠如は、異常というほかはない」と指摘し、さらに、「現職議員の放逐に要する費用と努力は、この国の多くの地域において、次第に、手がだせないほど禁圧的となるに至っている」と強く訴えている<sup>(78)</sup>。

現職上院議員の場合、事情は、若干異なる。現職上院議員は、現職下院議員に比較し、非人称的な形式で選挙民に知られる。全州の代表、六年毎の選挙、《郵便物無料配達特典》の制限、などの諸点の故に、上院議員と選挙民との結合は、稀薄とならざるを得ない。仮に、上院議員が、下院議員と同一程度の接触を選挙民との間に保持したとしても、その接触の性状は、おのずと異なるであろう。選挙民は、彼らが自州選出の上院議員と会見し、会合で顔を合わせ、あるいは、議員のスタッフと会談したという事実を、少なからず話題とする。逆にいうならば、選挙民は、自州選出の上院議員を、TVやラジオで視聴する場合が、比較的に多いということになる。<sup>(79)</sup> ワシントンで活躍するジャーナリストの報告するところによれば、上院における諸活動は、下院に生じた事態の二倍も多くTVによって報道され、特定の上院議員の名前に対する指摘は、個々の下院議員の名前に対する言及の三倍以上となっている。<sup>(80)</sup>

もとより、上院議員は、自己の再選のための公的な資源を、下院議員と同じ様式で使用し、二者の様式は、相似型を形づくる。例えば、上院議員スタッフ全員の三分の一のみが、議員の選挙区事務所に駐在しているにすぎないにせよ（下院議員スタッフの場合、全スタッフの五分の二）、この数値は、一九七二年以来、ほぼ三倍増となっている。同じく、既にふれたように、上院における《郵便物無料配達特典》の活用も、劇的に増大の傾向にある。とりわけ、再選の困難な状況にある上院議員が、この特典を最大限に活用する。そこには、選挙との隠微な脈絡が認められる。当落の不透明な臨界点にたたされていたネブラスカ州選出の共和党上院議員D・カーネス (David Karnes) は、一九八八年に、



一〇〇万通以上の郵便を発送した。このなかには、アルツハイマー病から農業に至るまでの広範囲に及ぶ主題について八つの政策目標を定立した時事解説が、含まれている。カーネス上院議員の郵便会計が枯渇したとき、再選に際会していなかった共和党の同僚上院議員二名は、当落の不確かな混沌の淵をさ迷いながら結局は落選したカーネス議員の会計に、自己の会計から、七万三〇〇〇ドルを移管した。<sup>(81)</sup>

さらに、選挙民の間に、深くかつ広く浸透し得る特殊の通行権を取得する意図にたつて、上院議員は、自己の再選に有利な知名度を維持し飛躍させるために、メディアを次第に利用するに至っている。一九六〇年には、一〇〇名の上院議員のうちの僅か三十一名が、報道専門秘書を有しているにすぎなかったが、一九八四年には、その数は、九十八名に達した。<sup>(82)</sup> 上院議員の場合、この数値にみられるように、メディア利用は、それを議員活動の血肉に消化し得るまで、成熟の域に到達したといつてよい。げんに、内政・外交上の重要事件が発生した場合、上院TVスタジオ、地方のニュース番組、それに、Sunday morning talk show に積極的に出演する上院議員も、少なからず見受けられる。新聞もまた、こうした重要事件に対する上院議員の反応を得るために、定例的に、彼らの見解の披歴を要請する。もとより、このような報道は、上院議員が、当該事件を解剖台に乗せ、鋭利な分析の刃で、慎重かつ批判的にこれを解析したものではない。それは、単に、上院議員が、最も平明と考える仕方、当該事件に対する一つの反応を構成したものにはすぎない。この課題は、州規模領域を活動圏とするの記者団の性格によって、円滑に促進される。こうした記者団は、州都を本拠地とし、州知事の活動を中心に州政治の報道に大部分の時間を投入するという濃厚な地方志向性の熱によって、この課題は、容易に昇華されるからである。ある政治レポーターは、選挙民の視覚のスクリーンに映しだされる上院議員像を次のように評言している。<sup>(83)</sup>

「上院議員が、時の係争問題についてどのような見解を有しているかということは、州知事のそれに関する見解よ

りも、重要ではない。同じく、上院議員は、州知事が州政治を指導するような仕方、国家の政策を指導しているわけでもない」。

この言葉には、上院議員の全国政治家の像と地方利益代弁者の像とが、不徹底のまま、二重写しにされている。けれども、媒体による報道は、上院議員の名前を、選挙民の間に広くかつ深く浸透させ、さらに、彼らの意識の奥底に既に沈潜している上院議員の名前を、改めて喚起し、浮上させ、上院議員の知名度を、少なからず上昇させるという事実は、否定し得ないところである。このため、上院議員のスタッフは、議員の再選に有利な状況を切り拓くために、議員に関する媒体の報道の確保に、意を注ぐことになる。上院議員のスタッフは、この点について、次のように語っている。<sup>(84)</sup>

「彼の名前の認識度は、彼が当選して以来、少しも上昇していない。それは、この一年間、何ともなかったようである。この状況は、決して好ましくない。共和党が、この上院議席の獲得を目ざそうとするかどうかを決定するまでは、僅か二、三年の余裕があるにすぎない」。

議員スタッフによる比較的早い時期からの再選確保を指標とする媒体報道の展開の結果、一九七四年から一九八六年に至るまでの六回の上院議員選挙において現職議員の七三%が、その議席の維持に成功したのである。

次に、現職議員と挑戦候補者のそれぞれの選挙資金調達能力を比較するならば、選挙資金調達の際における優位の比重は、現職議員に傾く。このことは、一般と特殊の複眼によって、その全姿を捉えることができる。<sup>(85)</sup>

ここでいう一般とは、今日における選挙費用の高騰である。<sup>(85)</sup>かつて、一九八三年に、保守主義者として余りにも著名なアリゾナ州選出のB・ゴールドウォーター(Barry Goldwater)前共和党上院議員は、次のように述べた。<sup>(86)</sup>

「もし我々が選挙費用に統制を加えないとしたら、我が国は、自由の存亡の危機に見舞われるであろう。無制限の

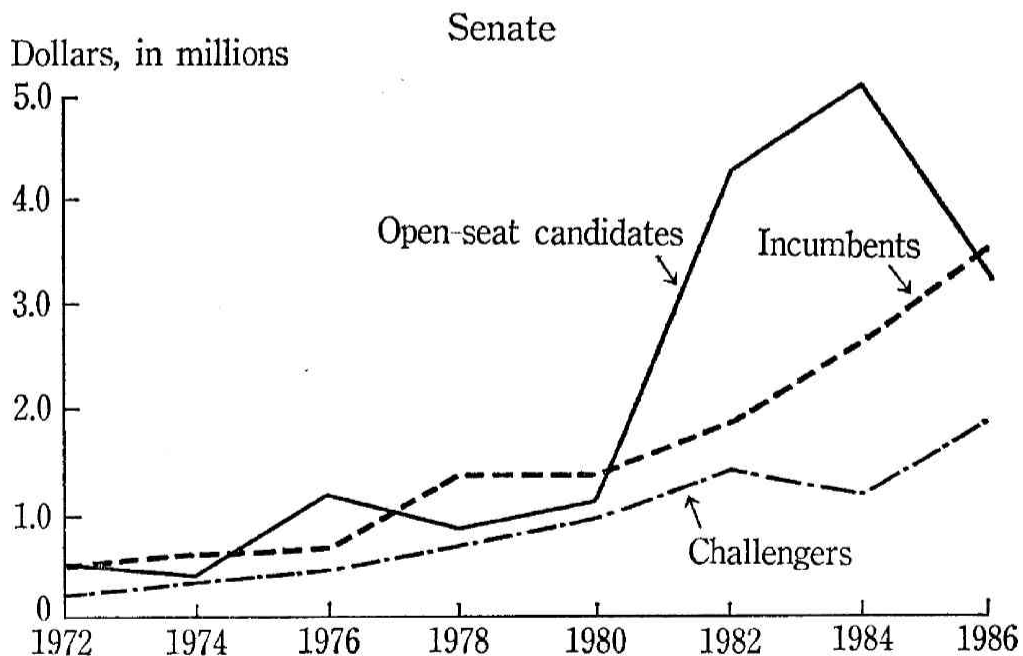
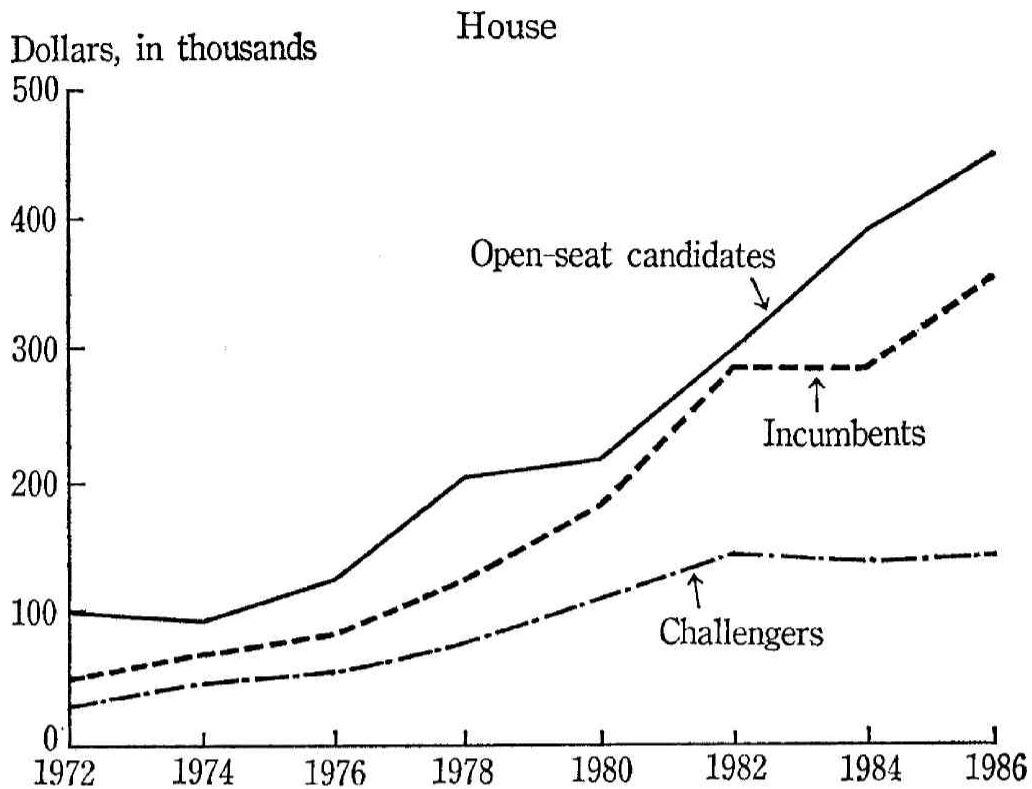
選挙費用は、民主的な政治過程の核心的部分をも腐食してゆくであろう」。

事実、こうしたゴールドウォーター前上院議員の警鐘の乱打をまつまでもなく、今日における選挙費用の巨額化は、由々しい問題となっている。現行の議員選挙費用調達制度 (congressional campaign financing system) の下では、議員候補者の自己の選挙運動に投じ得る選挙資金総額には、上限が設定されていない。超大国が自国の兵器廠の増強を競い合う核兵器拡充競争と同じく、今日における議員候補者は、自己の選挙上の安全性を達成するために、相互に、選挙費用の多寡を争う。その結果、議員選挙費用調達制度は、資金の工面と費消との間における構造的循環の反復に終始することになる。

最近、既にふれたように、議員選挙費用は、急カーブを描いて上昇するに至っている。若干の例をあげるならば、一九七六年における上下両院議員選挙の総費用は、凡そ九九〇〇万ドルであったのが、一九八八年には、その額は、四億ドルへと、四倍増となっている。同じく、この十二年間に、上院議員選挙総費用は、一九七六年の三八一〇万ドルから一九八八年の一億九〇〇万ドルへと、五倍増を示している。また、一九七五年—一九七六年の時点における上院議員当選者の選挙費用は、平均六一万二六ドルであった。ところが、一九八七年—一九八八年の時点では、それは、平均三七〇万ドルに急伸している<sup>(87)</sup>。

他方、今日における下院議員選挙総費用もまた、上院議員選挙総費用の推移と相似形の波形を描きながら、急角度に上昇している。一九七六年から一九八八年に至るまでの一二年間に、下院議員選挙総費用は、一九七五年—一九七六年の時点における六一〇〇万ドルから、一九八七年—一九八八年の時点における二億四〇〇万ドルへと、三倍強に飛躍している。同じく、一九七五年—一九七六年の時点における下院議員当選者の選挙費用は、平均八万七三五六ドルであった。しかし、一九八七年—一九八八年の時点では、それは、三五万八九二ドルへと四倍強の伸びを示す。

図5 現職議員，挑戦候補者，空席候補者の平均議員選挙費用，1972-1986



Source: Congressional Research Service papers by Joseph E. Cantor, "Cost of Congressional Elections, 1972-1982: Statistics on Total and Average Campaign Spending," August 6, 1984; David C. Huckabee, Joseph E. Cantor, and Roger Walke, "Senate Campaign Expenditures, Receipts, and Sources of Funds: 1980-1986," March 5, 1987, 6; and "House Campaign Expenditures: 1980-1986," May 20, 1987, 6.

表15 議員選挙費用の変遷, 1974-1986

(単位: 100万ドル)

	House \$	Senate \$	Total \$
1974	44.05	28.44	72.49
1976	60.04	38.11	98.15
1978	86.13	64.70	150.83
1980	115.22	74.16	189.38
1982	174.92	114.09	289.01
1984	204.23	170.22	374.45
1986	238.96	211.08	450.04

Source: Michael J. Malbin and Thomas W. Skladony "Selected Campaign Finance Data, 1974-1982," in M.J. Malbin (ed.), *Money and Politics*, 1984, pp.278,282; and FEC Press Release, 10 May 1987, p.1.

なお、一九七四年から一九八六年に至るまでの議員選挙総費用の変遷を示すならば、表15のようになる<sup>(88)</sup>。同じく、一九七二年から一九八六年に至るまでの現職議員、挑戦候補者そして空席候補者 (open-seat candidate) の平均議員選挙費用をグラフを表わすならば、図5のようになる<sup>(89)</sup>。

現職議員は、最近、選挙資金の調達と費消において、挑戦候補者と同一線上に並ぶわけではなく、前者は後者に対して優位にたち、両者の間には、少なからぬ懸隔が広がっている。むしろ現職議員と挑戦候補者とは、選挙資金の調達と費消において、明確に軌道を分けるといってよい。例えば、一九八八年における選挙の場合、再選を目ざす上院議員は、彼らに挑戦する対立候補者に対して、二・三対の一の優位の比率で、選挙資金を調達し、かつ、費消した。加えて、現職上院議員は、二七州のうちの二四州の選挙において、彼らの挑戦候補者よりも、多くの選挙資金を集め、二七州のうちの二五州の選挙で、彼らの挑戦候補者よりも、多額の選挙資金を費消した。同様に現職下院議員は、一九八八年選挙の場合、彼らの挑戦候補者に対して、平均三・六対一の比率で、選挙資金を調達し、三対一の比率で、選挙資金を費消した。こうした議員選挙費用の異常な高額化は、挑戦候補者に明らかに不利に作動する。なぜなら、挑戦候補者は、現職議員のごとき強固な選挙資金調達基盤を欠き、巨大な個人的な資金源も所有せず、外部の資金源から豊富な選挙

資金を調達し得る能力や積極的意思も備えていないからである。このため、挑戦候補者は、選挙における勝利の確保に向って飛翔すべき翼を切り落されているといつてよからう。ゴールドウォーター前上院議員は、こうした状況を、いわば逆向きの鏡に映し出し次のようにいう。<sup>(90)</sup>

「我々は、何をしているのであろうか。富豪のみが、この国では、叡知を宿しているとでもいうのであろうか。あるいは、資金を有する勢威ある友人をもつ人々だけが、上院に議席を占めることができるのであろうか」。

選挙における現職議員の優位という閉鎖的サイクルを打破する、挑戦候補者の当選という新たな血液と活力とをアメリカ選挙政治に導き入れることは、選挙費用の龐大化によって、その可能性を封ぜられる傾向にある。

今日における議員選挙費用の急激な累増は、潜在的な候補者の候補者への顕現を抑止する。モンタナ州選出の民主党上院議員M・ボーカス (Max Baucus) は、このことを、次のように述べている。<sup>(91)</sup>

「二、三年以前までは、私は、郷土周辺の様々な人々を呼び集め、彼らに、上院議員に立候補すべきことを督励した。我々の周囲には、自己の出身州と国家のために、只管、一身を捧げ、高度の知性を備えた、非常に優れた人材が、数多く存在していた。彼らは、立候補を受諾した。我々は、こうした公職への立候補に感動を憶える。しかし、彼らが、立候補に要する選挙資金はいかほどかを、また、いかなる程度の選挙資金を調達しなければならぬかを、考えたとき、それに、彼らは、生れながらの富豪ではないため、彼らは、次第に、尻込みしはじめた。我々は、**現行の選挙制度**が彼らを選挙戦の軌道外に駆逐してしまう故に、有為の人材を失わざるを得ない」。

このように、潜在的な候補者は、莫大な額の選挙費用の網の目に絡みとられ、潜在状態のまま自閉せざるを得ないのである。

最近における議員選挙費用の過度の騰貴は、さらに、議員職の変質という負のエネルギーを放出する。一九八八年



における上院議員当選者の平均選挙費用は、三九〇万ドルであった。これだけの資金調達には、上院議員の、任期六年の間、毎週、一万二五〇〇ドルずつ、集金しなければならない。次期選挙のための巨額の選挙資金の調達の必要に直面して、多くの議員は、相当量の時間とエネルギーとを、選挙資金の調達に、振りむけねばならない。こうした時間とエネルギーとは、本来、議員が彼らの選挙民のための有効な活動に、組み込まれるべき時間であり、エネルギーである。西ヴァージニア州選出の前民主党上院院内総務R・バード (Robert Byrd) は、上院議員の場合をとりあげ、議員における選挙資金調達能力の上昇と立法業務の遂行密度の低下とが、一つの同じ円環に結合される状況を、次のように記している。<sup>(92)</sup>

「選挙資金を調達するために、上院議員は、彼らが次年に選挙に臨む時点の数年前に、資金集めの政経パーティー (fundraisers) の主催を、はじめなければならない。彼らは、すべて、まず、政経パーティー主催者であり、次いで、立法者である」。

右の言葉に視られるように、選挙資金調達の効率化と本来の立法業務の遂行密度の低下との間には、内的な関係の糸が、張られている。選挙資金調達の効率化の同じ糸が、立法業務の遂行密度の低下を織りだす。そこには、一対の陽面と陰面を眺めるような、反転した対応関係が認められる。

なお、苛烈な競争状態にある選挙を戦い抜くための潤沢な選挙資金を調達する必要性は、特殊利益集団が提供する選挙資金への候補者の依存度を深めてゆく。こうして、特殊利益集団の提供する選挙資金は、候補者になだれこみ、特殊利益集団は、候補者と一体となって融け合い、自己の政治的な立場や態度、政策・イデオロギー体系が候補者のそれにとって代るような、全面的な政治的影響力の浸透運動を、候補者に向って開始することになる。

以上の叙述を約言するならば、議員選挙費用の無制約性の分派は、議員選挙の全位相に浸潤し、終究的には、ワシ

ントンにおける国民代表の性格の存続をも脅やかす。こうした状況を、J・ビンガマン (Jeff Bingaman) 民主党上院議員 (ニューメキシコ州選出) は、次のように簡潔に述べている。<sup>(93)</sup>

「年々歳々、選挙のたびごとに、我々は、この国の政治選挙過程に対する統制力を喪失しつつある。この国における政治の影響力は、個人の手を離れ、PACに代表される豊潤な資金力を擁する特殊利益集団の掌中に移行しつつある。また、議員が、自己の選挙運動のための資金の調達に、常に増大する時間を傾注し、この国が直面している重大な係争問題の解決に投入すべき時間を削減しているということも、明白である」。

現職議員における立法業務の遂行の懈怠は、選挙資金調達能力の優位を倒錯させた陰画とみてよい。ここには、現職議員の選挙資金調達の位相における優位の像と彼らの立法業務の遂行の懈怠の像とが、二重写しにされている。

特殊の複眼の網膜上に映写される現職議員の選挙資金調達能力の優位は、既に言及したように、現職議員に対するPACの多大の選挙資金供与額に示される。

現職議員は、選挙資金の調達において、挑戦候補者に対して有利な地歩にたつ。とりわけ、選挙資金の早期調達に、現職議員は、有利である。選挙運動の開始期における健全な銀行預金残高の少なからぬ存在は、候補者に、効果的な選挙戦術を展開するために不可欠の世論調査やその他の調査研究の実施を、可能にする。同じく、それは、ダイレクトメール及びメディアに関する専門家の雇傭を、候補者に可能にする。ダイレクトメールによる懇請が、今日における選挙資金造出の主要な源泉となるに至っている。もとより、候補者が、選挙資金の供与を要請するための文案の作成費と郵送費とを支弁するための多額の資金を要することは、いうを俟たない。こうした資金を、現職議員は、前回の選挙において生じた剰余金として保有している。

一九八八年十一月の再選を目ざして立候補した現職上院議員は、一九八七年六月の時点で、二〇〇〇万ドル以上の

表16 1986年選挙後における現職下院議員の巨額剰余金

	N=17	N=17	N=39
Surplus (in dollars)	400,000+	300,000+	200,000+
<i>Electoral Status</i>			
Average 1986	83	79.1	76.8
Winning Percentage			
Unopposed in 1986	5	4	9
<60% in 1986	0	0	1
Qualified Challenger	0	0	2
in 1988			
Average 1988	77.5	76.2	78.8
Winning Percentage			
Unopposed in 1988	3	3	11
<60% in 1988	0	1	3
Unopposed in 1986	2	2	6
and 1988			

Source: Compiled from FEC releases.

選挙資金を、既に調達済であった。この額は、同じ周期の同一時点において一九八四年の選挙に臨んだ下院議員によって調達された選挙資金の二倍に相当する。ニューヨーク州選出のA・ダートー (Alfonse D'Amato) 共和党上院議員は、彼を「腹だたしいながらも感心して眺める」(exasperated but admiring) 同僚議員の間で、「電気掃除機」(vacuum cleaner) の異名がある。この異名にふさわしく、ダートー上院議員は、一九九二年に施行される選挙の四年以上前の一九八八年二月の時点で、再選のための準備資金として、既に一〇〇万ドル以上を蓄積していた。<sup>(94)</sup>なお若干の事例をあげれば次のようになる。<sup>(95)</sup>

一九八七年六月のような選挙運動のごく早期の段階において、一九八八年十一月における再選を目ざす現職上院議員は、既に二〇〇万ドルの選挙資金を調達していた。そのうちの三五%は、PACによって供与された。仮にPACが現職議員よりもむしろ挑戦候補者に選挙資金供与の的を絞ったとしても、PACは、大部分の現職議員が再選され、彼らが、恰も不可視の磁場に引かれるように自己の周辺に吸い寄せられ、自己と交渉をもたねばならないという現実を、熟知している。

現職議員は、相当額のPAC選挙を獲得するために、遠隔の地まで旅行する必要はない。早期選挙資金の多くは、ワシントンにおける reception で調達される。ミシガン州選出の民主党上院議員D・W・リーグル (Donald W. Riegle, Jr.) は、一九八八年の再選に逸速い目標を据え、一九八六年選挙終了の三ヶ月後に、ワシントンで開催される最初のPACによる政経パーティへの招待状を発している。一九八七年七月には、五名の下院議員は、パーティ券一枚当り三〇〇ドルから一〇〇〇ドルに及ぶ政経パーティへの招待状を送った。政経パーティの開催は、再選を間近に控えた、あるいは、再選の接戦が予想される、上下両院議員のみに限定されない。二、三ヶ月以前には、現職議員を打倒した挑戦候補者にすぎなかった、新人上院議員は、とりわけ、早期選挙資金の獲得に積極的である。一九八七年の最初の六ヶ月間に、前年十一月に選挙された十三名の新人上院議員は、三二〇万ドルの選挙資金の確保に、早くも成功した。この資金の二分の一以上は、様々なPACからの献金である。同じく、九名の新人上院議員の選挙運動開始期における負債総額一〇〇万ドルは、一九八七年六月には、三六万四〇〇〇ドルの剰余金へと一転している。現職議員に対するPACの選挙資金供与は、まさしく廃墟の上に新しい光明を注ぐものといえよう。こうした早期における選挙資金調達と、護符のような威力を揮う現職議員としての地位という、いわば二つの旋律が交錯し合いつつ生成されたものが、多額の剰余金にほかならない。選挙経費が全く不要な選挙間期 (inter-election period) を通して選挙資金会計に保有される資金が、これに当る。一九八六年における選挙の後に、連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) は、一九九〇年ないし一九九二年まで選挙に直面しない一二名を含む二〇名の上院議員の各々が、四〇万ドル以上の剰余金を所持していたという事実を白日の下にさらけだした。同じく、最近の選挙において投票総数の三分の二以上を獲得した二〇名の下院議員も、少なくとも同額の剰余金を蓄積していた。一九八六年選挙後における現職上下両院議員の剰余金総額は、現職下院議員全員の一九八六年における選挙資金受領額の一三%以上に相当し、この数値は、一九七八

年における比率の二倍以上である。このような剰余金全体の骨格を支えているのが、PACと考えてよからう。

こうして、選挙における勝利を確保し得た現職議員の多くは、選挙戦の終結後、相当額の選挙資金を手許に留保している。一九八六年における選挙の終結の時点で、当選した現職議員一六〇名は、選挙資金会計に、一〇万ドル以上を、残していた。一九八六年の選挙後における現職下院議員の巨額剰余金を示すならば、表16のようになる。<sup>(96)</sup>表16に明らかなように、一九八六年の選挙後、巨額の剰余金を保持していた現職議員は、①二名を除き、一九八六年選挙に大勝している。当該現職議員七三名のうちの一八名は、一九八六年選挙で、二大政党の対立候補者に遭遇していない。②当該現職議員は、一九八八年の選挙においても、二名を除き、《適格挑戦候補者》<sup>(97)</sup>(qualified challenger)と対決していない。③当該現職議員は、総じて、一九八八年の選挙においても決勝している。表16から、次のごとき推断が描きだされる。<sup>(98)</sup>現職議員に留保される巨額の選挙資金の剰余金は、《適格挑戦候補者》の擁立を抑止し、危機的な競争状態に当該現職議員を陥らせることなく、彼らを選挙における勝利の確保に順調に誘導してゆくというのが、これである。この推断は、比較的に少額の選挙資金を保有しているにすぎない現職議員はそれだけ有力な挑戦候補者と直面する可能性が高くなるという事実によって、補強される。げんに、二〇万ドル以下の剰余金を有する現職議員の凡そ一〇％は、その対岸に姿を現わす《適格挑戦候補者》と一戦を交えねばならず、また、彼らの当選率は、その保有する剰余金の額に準じて限界づけられ、二〇万ドル以上の剰余金を保有する現職議員に比較し、約五％低くなっている。<sup>(99)</sup>すべての公職占有者に対する、とりわけ、上下両院議員に対する、早期選挙資金の調達、PACを源流とする。<sup>(100)</sup>前稿<sup>(四)</sup>の註31で既に指摘したように、一九七一年に制定され一九七四年に修正された連邦選挙運動法(Federal Election Campaign Act)(FECA)は、その後、一九七六年、一九七九年に、若干の修正を受けた。FECAは、一候補者になし得る選挙資金供与額の規模について、厳格な制限を課す。現行FECAによれば、一個人の選挙資金供与額は、一

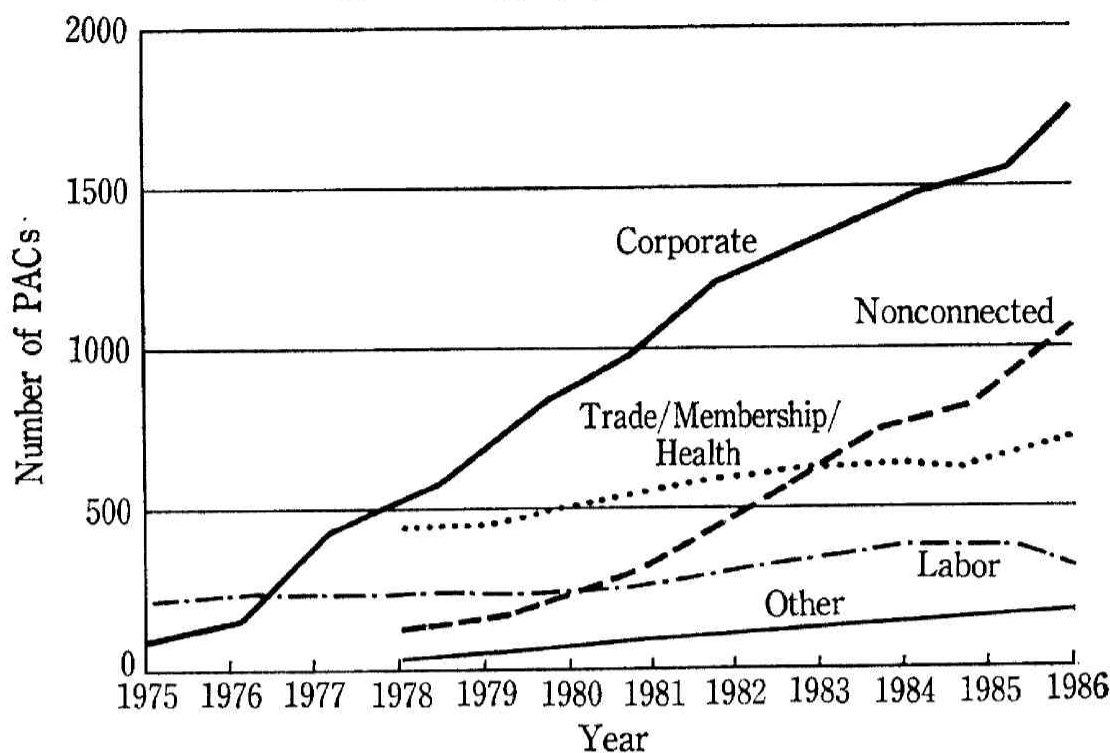


選挙、一予備選挙における一候補者につき、最大限一〇〇〇ドルまで、候補者全体に対しては、年間二万五〇〇〇ドルを限度とする。PACは、少くとも五〇名から選挙資金を調達し、これを少くとも五名の候補者に配分しなければならぬ。PACは、一選挙、一予備選挙における一候補者当り五〇〇〇ドルを上限として、従って、予備選挙に五〇〇〇ドル、選挙に五〇〇〇ドル、合計一万ドルを限度として、PAC選挙資金を供与することができる。ただし、PACには、候補者全体に対する包括的な支出制限額は存在していない。PACは、また、年間、全国委員会(national party committees)に一万五〇〇〇ドル、他の政治委員会(political committees)に五〇〇〇ドルを、各々、供与し得る。一個人は、全国委員会に二万ドルまで、PACやその他の政治委員会に五〇〇〇ドルまで、それぞれ、選挙資金を供与することが、可能である。しかし、この供与額は、個人のなし得る包括的な供与制限額二万五〇〇〇ドルから差し引かれる。最後に、FECAは、下院議員候補者については一選挙、一候補者当り五〇〇〇ドルまで、上院議員候補者については一選挙、一候補者当り一万七五〇〇ドルと、政党の上下両院議員候補者のそれぞれに対する直接供与額を制限している<sup>(10)</sup>。

右に述べたようなFECAの選挙資金調達に対する法的規制は、PACの簇生の一因を形成する<sup>(102)</sup>。すなわち、こうした法的規制は、「一握の富裕な“大口献金者”からの巨額献金を求める個人的な懇請」(personal solicitation of large contribution from a handful of wealthy “fat cats”)<sup>(103)</sup>を主力とする政党の伝統的な選挙資金調達技術を退廃させ、PACに最適の選挙資金調達技術である「数万、数十万の一般の人々からの少額献金を求める郵便による懇請」(mail solicitation of modest sums from tens and hundreds of thousands of ordinary people)<sup>(104)</sup>を精錬してゆく。FECAは、最大多数の少額献金の破片から巨額の選挙資金を合成し得る能力に、価値の比重を置く。この能力は、コンピューターで処理された名簿に登録された人々に対するダイレクトメールによる献金の懇請として結実する<sup>(105)</sup>。その擁立候補者の当選とそれを通



図6 PAC数の推移, 1975-1986



Source: Federal Election Commission.

しての自己利益の社会的実現という、高度の目的意識を有する成員と集権的組織を伴うPACは、選挙資金の調達と費消のための新たな技術の利用に適応した理想的な状況にある。

げんに、一九七四年が一九八八年に至るまでの一四年間に、PAC数は、六〇八から四五二七へと、七・四五倍となっている。とりわけ、企業PAC (Corporate PACs) と無所属 (non-connected PACs) が、この期間内に、最も急速に増大している。<sup>(106)</sup> 一九七五年から一九八六年に至るまでのPAC数の推移を示すならば、図6のようになる。<sup>(107)</sup>

一九七二年から一九八八年に至るまでのPACによる上下両院議員候補者に対する選挙資金の供与額も、PAC数の増大と同じ孤を描きながら上昇している。例えば、一九七二年におけるPACの上下両院議員候補者に対する選挙資金の供与額は、八五〇万ドルであった。しかし、一九八八年には、その額は、一億五一三〇万ドルであり、一七八〇%増となる。<sup>(108)</sup> 一九七二年から一九八八年に至る期間内におけるPACの上下両院議員候補者に対する選挙資金供与額

表18 PACの上下両院議員候補者  
に対する選挙資金供与金  
1972-1988 (in \$ millions)

Year	Contributions to Candidates <sup>a</sup>
1972	8.5
1974	11.6
1976	20.5
1978	34.1
1980	55.2
1982	83.6
1984	105.3
1986	132.7
1988	151.3

<sup>a</sup> For the two-year election cycles  
ending in years shown.

Source: Federal Election Commission.

を表示するならば、表18のようになる。<sup>(108)</sup>

同じく、PACが供与する選挙資金は、上下両院議員候補者の選挙資金会計で占める比率を高めている。総じて、一九八八年に選出された上院議員三三名は、一九八七年—一九八八年における選挙資金受領額の二六・四%を、PACから入手した。他方、一九七六年に選出された上院議員三三名の場合、当該比率は、僅か一五%であった。六年選挙周期 (the six-year election cycle) の期間内に、一九八八年に選挙された上院議員は、自己の選挙運動のた

めに、それぞれ、平均一〇〇万ドルを、PACから調達した。このため上院内における《PAC百万長者》(PAC millionaires) は、三〇名を越えるに至っている。また、一九八八年に選挙された下院議員のほぼ二分の一—現在数四三三名のうちの二一〇名—は、彼らの選挙資金総額の五〇%以上を、PACに仰いでいる。<sup>(109)</sup> なお、一九八七年—一九八八年の時点において、PACの選挙資金供与額は、下院議員選挙資金総額の三四%、上院議員選挙資金総額の二四%を、それぞれ、占有している。PACによる選挙資金の供与は、上院議員選挙よりも、むしろ、下院議員選挙に、価値の重心を置くといつてよい。<sup>(110)</sup> 一九七二年から一九八六年に至るまでの一四年間における上下両院議員候補者の選挙資金源は、表19の通りである。<sup>(111)</sup>

既に言及したように、今日における選挙経費は、幾何級数的な増大を示している。表20に明らかなように、Center for Responsive Politics 編の数計によると、勝者が投票総数の五五%以下を獲得したにすぎない一九八六年における競争苛烈な下院議員選挙の場合、勝者は、平均五六万四〇〇〇ドルの選挙資金を費消した。この数値は、一九八〇年

表19 上下両院議員候補者の選挙資金源, 1972-1986

	<i>Average contributions</i>	<i>Percentage of contributions from</i>			
		Individuals <sup>a</sup>	PACs	Parties <sup>b</sup>	Unknow
<i>House</i>					
1972	\$ 51,752 <sup>c</sup>	60	14	17	9
1974	61,084	79	17	4	—
1976	79,421	70	25	8	—
1978	111,232	70	29	5	—
1980	148,268	67	29	4	—
1982	222,620	63	31	6	—
1984	240,722	60	37	3	—
1986	282,260	61	38	2	—
<i>Senate</i>					
1972	\$ 353,933 <sup>c</sup>	67	12	14	8
1974	455,515	77	11	6	6
1976	624,094	81	15	4	—
1978	951,930	84	14	2	—
1980	1,079,346	78	21	2	—
1982	1,771,167	81	18	1	—
1984	2,273,635	80	19	1	—
1986	2,721,793	76	24	1	—

<sup>a</sup> Includes candidates' contributions and loans to their own campaigns.

<sup>b</sup> Does not include party expenditures on behalf of candidates.

<sup>c</sup> Some contributions made before April 7, 1972, may have gone unrecorded.

表20 下院議員候補者種別による平均選挙経費, 1978-1986  
(in thousands of dollars)

	1978	1980	1982	1984	1986
<i>Democrats</i>					
Incmb.	103	157	245	279	312
Challs.	76	78	127	102	143
Open	207	188	267	360	419
<i>Republicans</i>					
Incmb.	127	177	287	282	366
Challs.	75	113	130	145	110
Open	191	227	318	401	456

Source: Various releases of the Federal Election Commission.

表21 PACの下院議員候補者に対する選挙資金供与形態, 1978-1986  
(in percentages)

	1978	1980	1982	1984	1986
Incmb.	60.4	65.8	66.8	75.6	75.7
Challs.	18.8	20.8	17.9	14.9	10.5
Open	20.8	13.4	15.3	9.5	13.7

Source: Various releases of the Federal Election Commission.

以前のすべての選挙における勝者の選挙経費二〇万ドルの凡そ三倍である。他方、こうした競争苛烈な下院議員選挙における敗者の平均選挙経費は、四五万ドルであり、この額も、一〇年以前における敗者の平均選挙経費の同じく三倍である。<sup>(116)</sup>さらに、現職下院議員と挑戦候補者の選挙経費の比率は、一九八〇年の一・七対一から、一九八六年には二・七対一へと、大幅に飛躍している。<sup>(115)</sup>

PACは、今日におけるこのような選挙経費の増大、それに、選挙資金の調達という同一軌道上の現職議員と挑戦候補者の間における甚だしい較差の発生に、少なからず寄与している。<sup>(116)</sup>議員選挙資金の調達に対するPACの累積的な影響力には、疑念をそし挟む余地はない。一九八六年の選挙期に、PACは、下院議員候補者に約一億四〇〇〇万ドルの選挙資金を拠出した。そのうちのほぼ一億五〇〇〇万ドルが、現職議員に、辛うじて一五〇〇万ドルが、挑戦候補者に、それぞれ、供与された。<sup>(117)</sup>同じく、一九八八年の場合、PACは、現職上院議員に対して、上院議員挑戦候補者の四・三倍もの選挙資金を献じている。他方、現職下院議員は、平均、七・三対一の比率で、挑戦候補者よりも多額の選挙資金を、PACから確保している。<sup>(118)</sup>PACが提供する議員選挙資金のほぼ七〇％は現職議員に向けられていると考えるとよからう。<sup>(119)</sup>現職議員に対するPACの選挙資金供与の意図は、もとより、公共政策決定において比重を増大した議会における当該過程に対する接近路の確保と影響力の行使にあることは、いうを俟たない。<sup>(120)</sup>PACが、「組織化されたロビイング総力の腕」(arms of organized lobbying efforts)<sup>(121)</sup>と指称される所以である。PACの下院議員候補者に対する選挙資金供与の形態ならびに候

表22 候補者の地位別による下院議員候補者への PAC の選挙資金供与額  
1979-1986 (in percentages)

Committee type	Amount contributed	Incumbent		Challenger		Open seat	
		Dem.	Rep.	Dem.	Rep.	Dem.	Rep.
1979-1980							
Distribution of candidates	(N=738)	34	19	13	23	6	5
Labor	\$ 8,883,834	69	4	16	0	10	0
Corporate	11,662,361	36	32	1	20	1	9
Nonconnected	2,831,209	21	15	5	41	4	12
Trade/membership/health	11,215,269	39	32	2	17	3	8
Cooperative	985,177	59	26	2	3	3	7
Cooperations w/o stock	387,740	47	30	2	11	2	7
Total	\$ 35,965,590	45	24	5	15	4	7
1981-1982							
Distribution of candidates	(N=830)	26	20	20	21	6	6
Labor	\$ 14,557,589	53	4	28	0	14	1
Corporate	18,136,407	32	45	1	9	3	9
Nonconnected	6,886,695	29	19	16	18	8	10
Trade/membership/health	15,901,781	34	42	4	8	4	8
Cooperative	1,650,239	52	33	4	1	6	3
Corporations w/o stock	771,847	51	32	5	3	5	4
Total	\$ 57,904,558	39	30	11	7	7	7
1983-1984							
Distribution of candidates	(N=816)	32	19	19	25	3	3
Labor	\$ 18,686,078	71	5	17	0	6	0
Corporate	22,908,071	43	39	1	11	1	6
Nonconnected	8,641,416	41	15	8	24	4	9
Trade/membership/health	19,805,084	47	36	3	7	2	5
Cooperative	1,965,801	61	31	2	2	1	2
Corporations w/o stock	885,512	62	27	2	4	1	3
Total	\$ 72,891,962	52	26	6	8	3	4
1985-1986							
Distribution of candidates	(N=810)	29	20	18	23	6	5
Labor	\$ 22,628,106	59	7	19	0	16	0
Corporate	26,807,069	44	41	1	3	3	8
Nonconnected	11,082,707	34	21	13	9	13	11
Trade/membership/health	23,364,783	45	38	3	3	5	7
Cooperative	1,898,110	53	36	1	1	5	3
Corporations w/o stock	1,393,586	52	32	2	4	4	7
Total	\$ 87,174,361	47	29	8	3	8	6

Source: N.J. Ornstein, T.E. Mann, and M.J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1987-1988, 1988*, pp.109-111.

表23 候補者の地位別による上院議員候補者へのPACの選挙資金供与額  
1979-186 (in percentages)

Committee type	Amount contributed	Incumbent		Challenger		Open seat	
		Dem.	Rep.	Dem.	Rep.	Dem.	Rep.
1979-1986							
Distribution of candidates	(N=66)	27	9	9	27	14	14
Labor	\$ 3,428,404	65	9	14	1	11	1
Corporate	6,445,566	25	14	1	47	2	11
Nonconnected	1,690,574	22	6	2	53	2	14
Trade/membership/health	3,816,424	37	17	3	32	5	7
Cooperative	325,050	65	11	1	11	6	6
Corporations w/o stock	214,853	40	18	3	27	5	7
Total	\$ 15,920,871	37	13	4	33	5	8
1981-1982							
Distribution of candidates	(N=66)	29	17	17	29	5	5
Labor	\$ 4,830,051	56	7	27	0	9	1
Corporate	8,275,630	26	41	1	17	1	14
Nonconnected	3,150,309	28	20	15	23	6	7
Trade/membership/health	4,857,841	37	39	4	10	2	8
Cooperative	427,526	52	19	12	2	1	14
Corporations w/o stock	262,140	45	33	3	6	2	11
Total	\$ 21,803,497	36	29	10	12	4	9
1983-1984							
Distribution of candidates	(N=68)	18	25	25	19	6	7
Labor	\$ 4,600,719	28	6	46	0	20	0
Corporate	11,398,143	20	57	2	6	3	11
Nonconnected	5,079,528	20	28	28	10	9	6
Trade/membership/health	6,003,397	27	48	9	4	6	6
Cooperative	450,942	31	49	10	1	8	1
Corporations w/o stock	368,185	33	39	11	4	7	5
Total	\$ 27,900,914	23	41	16	6	8	7
1985-1986							
Distribution of candidates	(N=68)	13	26	26	13	10	10
Labor	\$ 7,214,361	23	8	43	0	26	1
Corporate	19,119,156	13	48	7	6	5	21
Nonconnected	7,623,401	15	26	25	7	15	12
Trade/membership/health	9,434,492	18	42	13	4	8	15
Cooperative	636,630	23	39	20	3	7	8
Corporations w/o stock	970,845	16	47	15	4	7	11
Total	\$ 44,998,885	16	36	18	5	11	14

Source: Ornstein, Mann, and Malbin. *Vital Statistics* pp.112-114



補者の地位別による上下両院議員候補者へのPACの選挙資金供与額を一覧表にして示すならば、表21<sup>(122)</sup>、表22<sup>(123)</sup>、表23<sup>(124)</sup>のようになる。

PACの現職議員に対する多額の選挙資金供与と彼らの再選率とは、同心円のなかに属する。後者は、前者の影を色濃く曳いている。このことを、現職下院議員の事例によって、数計的に示すならば、以下のようになる。<sup>(125)</sup>

一九八七年一月一日から十二月三十一日までの期間、FEC (Federal Election Commission) に提出された報告書によれば、五二名の現職下院議員は、PACから一〇万ドル以上の選挙資金を調達した。<sup>(126)</sup> 三二名全員のPACからの平均受領額は、ほぼ一五万ドルである。一九八七年における彼らの平均選挙資金受領総額は、二五万ドル以上であった。このことから、彼らの早期選挙資金の六〇%弱は、PACによる献金であるという事実が、判明する。

これらの五二名の現職下院議員のうち、一名は、無競争の当選者であった。四一名の挑戦候補者のいずれも、一九八七年末の時点で、PACからの選挙資金供与額が、一〇万ドルを越えていない。五二名の現職議員全員が、一名を除き、一九八八年に再選を果たした。彼らの平均得票率は、七四%以上である。五二名のうちの八名が、《適格挑戦候補者》と対決した。この八名のうちの五名は、一九八八年に最初の再選を目ざす新人議員であった。彼ら八名は、すべて当選した。五二名のなかでただ一人一九八八年に議席を追われた現職議員は、ニューヨーク州選出のJ・ディオガーディ (Joseph DioGuardi) 共和党議員である。彼は、一九八四年に空白議席として民主党から奪取した議席を、一九八六年に、接戦の末、死守し得たにもかかわらず、一九八八年には、敢なく落選した。

挑戦候補者とPACとは、選挙資金の授受の面において、最初から切り離されて絶対に交渉することがないわけではないにせよ、前者は、選挙運動の全期間を通じて後者から冷遇され、現職議員のようにPACの給する甘実な果肉を味わうことがない。一九八六年におけるPACによる選挙資金の供与形態は、現職下院議員が、PACから、彼ら

の受領総額の四〇％を確保したのに対して、挑戦候補者のPACからの受領額は、彼らの総額の僅か五％を占めるのみであったという、現職議員最優先の供与形態であった。このことは、現職議員の選挙資金受領総額におけるPACの供与額の比率が、上昇したことを意味する。その比率は、一九八四年以前のすべての選挙において、三〇％以下であった。現職議員のPACに対する選挙資金依存度の増大傾向は、一九八八年においても持続している。

第一〇〇議会における七五名の下院議員全員は、一九八七年十二月三十一日の時点で、少なくとも総額二〇万ドルを、選挙資金として受領した旨、FECに報告している。この七五名のなかの三八名は、PACから少なくとも一〇万ドルの献金を受けた。《適格挑戦候補者》は、こうした七五名のうちの一四名に対して選挙戦を展開した。《適格挑戦候補者》のうちの六名は、一九八六年の選挙において得票率が六〇％以下であった現職議員の牙城を乗っ取るために、熾烈な攻防を繰り上げた。このうちの二名——ニューヨーク州のDioGuardiに対する民主党のNita Loweyとジョージア州のPat Swindallに対するBen Jones——が、当選した。《適格挑戦候補者》六名は、新人現職議員の議席の占拠を目ざして奮闘した。しかし、彼らは、すべて、現職議員としての地位の堅固な防壁の前に敗却し、現職議席の支配は、一場の夢として時間の彼方に埋没したのである。七五名の現職下院議員のなかの一二名は、一九八七年十二月三十一日までに、少なくとも二〇万ドルの選挙資金を集集し、一九八八年の選挙に臨んだ。けれども、彼らには、対立候補者は擁立されず、彼らは、難局に際会することなく、議席を堅守し得た。他の四九名は、柔弱な対立候補者と抗争したにすぎず、いわば、安全装置をつけたままの冒険に乗りだしたかのごとき状況にあり、議席は、すべて安泰であった。

このように、PACは、現職議員のための豊富な選挙資金の給付装置として造出されたかの観を呈している。挑戦候補者の選挙資金の調達と選挙における勝利の掌握の前途には、障害が厚く重畳しているといえよう。挑戦候補者は、

PACによる選挙資金供与という一点において厳しく統制され、自己の選挙における政治的命運の手綱を、PACによって捌かれている。こうした挑戦候補者に対するPACの選挙資金供与額の僅少性と彼らの当選率の低調のモンタージュとから描出されることは、挑戦候補者は、当選への通路を現実には遮断されているということになるであろう。

他方、現職議員は、自ら集積した選挙資金を多様に使用する。このような事象全体を貫ぬいて大勢の赴く方位を決定する隠微な構造、あるいは、有機的な因果関係が、選挙資金使用事象の随処に作動している。その構造、もしくは、因果関係は投票の誘引であり、自己の生活の保障である。これを素描すれば、次のようになる。<sup>(127)</sup>

上下両院における現職議員の四〇名以上は、彼らに独自のPACを組織している。これらのPACは、議員自身の名義で、あるいは、PACの名において激烈な選挙戦を強いられている他の連邦公職候補者や議員の出身州における州公職候補者—とりわけ、下院議員選挙区の再区画化に影響力を行使し得る州立法部候補者—に、選挙資金を融通する。また現職議員のなかには自己の選挙民を接待するために、選挙資金を支出する、いわば選挙民崇拜(cult of constituents)の議員も散見される。テネシー州選出の共和党下院議員であった故J・J・ダンカン(John J. Duncan)が、その一人である。故ダンカン下院議員は、Knoxvilleのロッセウムで、五万ドルを費し、二年ごとにバーベキュー大会を開催し、自己の民主党対立候補者に投ぜられた票数にはば等しい三万六〇〇〇人の選挙民を接待するのが、常であった。同じく、テキサス州選出の民主党下院議員は、例年、domino tournamentを挙行し、その優勝者をワシントン旅行に招待している。最も一般的には、現職議員は、選挙区に滞在する間、旅行のための自動車を賃貸するために、もしくは、《政治事務所》(political office)を維持するために、選挙資金を使用する。《政治事務所》は、公費で運営される選挙区事務所とは別個であり、投票誘引のための政治的課業を遂行し、恒常的な選挙資金調達業務の執行を監督する。最後に、一九八〇年一月以前に宣誓して議員に任命された現職議員は、未使用分の選挙資金を、議会から引退した場

合に、個人使用分に法的に転換することが、可能である。こうして、PACが現職議員に供与した選挙資金は、選挙過程を構成する粒子の片鱗にまで浸透しているといつてよい。そのことが、彼らの得票率の向上に直結する。これ故、選挙における現職議員の優位を、直訳的に、PACの供与する選挙資金額の巨大性として、表現することができるであらう。

以上に縷説してきたPACの現職議員に対する選挙資金供与が、議会における公共政策決定に、影響を及ぼさずにはいない。今日、再選率が異常の上昇をみせる議会では、公共政策は、PACの影響の下で育てられるといつても、過言ではないであらう。

以下に順次述べる現職議員の発言には、こうした議会におけるPACの存在と活動の核心的部分に、螺旋状の線を描きながら迫つてゆく。<sup>(128)</sup>

カリフォルニア州選出の民主党下院議員T・クエロ (Tony Coelho) は、議会における公共政策決定に対するPACの影響力がいかに明確な輪郭線ではっきり位置づけられるかについて、自己の見解を披歴している。<sup>(129)</sup>

「いかなる問題でもよい。住宅供給問題でもよい。これぞと思う問題でもよい。もし議員が、自らと係わりがあり、自己の友人であり、そこから五万ドルを調達しなければならないという、様々な人々の支持を糾合することに、自己の全時間を費やさなければならなかったら、議員の心中を、実際、次のような言葉が、一瞬、よぎるであらう。すなわち、私は、わざわざ、議場に出むき、全国不動産業者連合会 (Realtors)、建築業者、あるいは、労働組合を、狼狽させるような、こうした新たな住宅供給法案を、とりたてて発展させるつもりは、毛頭ない。周知のように、私は、五万ドルの選挙資金を調達しなければならない。私は、是が非でも、これを全うしなければならないのである」。

同じく、カンザス州選出の上院共和党院内総務 (Senate Minority Leader) R・ドール (Robert Dole) も、こう述べて

いる。<sup>(130)</sup>

「こうした政治行動委員会が選挙資金を提供するとき、彼らは、良き政治 (Good government) 以外の何ものかを、見返りとして期待する。そのことは、立法業務の遂行を、一層、至難にする。すべての議員が、PACの供与する選挙資金で何ものかを購おうとするならば、我々は、重要な案件を何ひとつ解決し得ないであろう。我々は、このような状況にまでたち至っているとみてよい」。

ウイスコンシン州選出の民主党上院議員W・プロックスマイアー (William Proxmire) は、PACの影響力は、間接的で精妙な形で議員に忍び寄ると、次のように指摘している。<sup>(131)</sup>

「PACの影響力は投票に現われるものではない。それは、言葉にならない演説として現われる。PACの贈賄は、買収されない同僚議員に向けられる。PACの影響力は、さもなくば立法業務の進捗を結果するとおもわれる会合の中止という形で現われる。それは、二四〇頁にも及ぶ法案のなかの一パラグラフの些細な変更という形で捉えられる。それは、また、常任委員会において証言を懇請されていない証人の出頭という形で実現する。さらに、それは、PACに同調的である常任委員会のための重要なスタッフの雇傭という形で結実する。あるいは、PACのそうした影響力は、PACに同調的ではないスタッフの解雇もしくは転属という形で噴出する」。

ミネソタ州選出の共和党上院議員D・F・デュレンバーガー (David F. Durenburger) も、次のようにいう。<sup>(132)</sup>

「私は、卒直に申し述べたい。選挙資金を調達しなければならないという退屈引きならない状況は、議員が自らの時間と努力を傾注するところに、影響を及ぼさずにはいない。……選挙資金供与を通して政治過程に介入することにならぬ関心を寄せるすべての人々は、議員が配慮を怠ってはならない人々である」。

PAC数の増加は、同一の立法関心を共有するPACの言動を、立法過程に対するより大きな影響力を行使する目



的方向に統一し、団結させることを可能にする。こうしたPACは、巨大な選挙資金供与額を通して、きわめて強大な圧力を行使し、議会における政策決定過程への接近路と影響力とを獲得することができる。ウイスコンシン州選出の民主党下院議員D・R・オベイ (David R. Obey) は、この点について、次のように語っている。<sup>(133)</sup>

屢々、ワシントンでは、「二つの係争問題が、一産業全体に、そして、当該産業におけるすべての企業と労働組合に影響力を与える。このような事態が生じたとき、議員に対して多大の選挙資金を提供した多数の集団が、この係争問題の一方の側にたつてロビイング活動を展開するとき、こうした資金総額から発する圧力は、巨大であり立法過程を屈曲させる。この状況は、恰も彼らが単一の極大の献金をしたかのごとき観を呈する」。

最近の選挙における上院財政委員会 (Senate Finance Committee) 委員に対するPACの選挙資金供与に関する Common Cause の研究は、オベイ下院議員の言説を、傍証している。一九八六年における Common Cause の研究によれば、上院財政委員会委員二〇名は、エネルギーPACから、選挙資金として、総額九五万六七四二ドル、保険PACから九六万九二二三ドル、労働PACから一一万五三八五七ドル、そして、法律PACから三〇万一二〇ドルを、それぞれ、受領した。このような多額の献金は、個々のPAC献金額の限度を越えており、立法過程に対する過大な影響力を溢出させることになる。この場合、議員は、PACの影法師のごとき存在にすぎなくなるであろう。<sup>(134)</sup>

PACによる選挙資金供与が、挑戦候補者よりも、むしろ、現職議員に主眼点を置くということは、アメリカの政治的現実を直視し、それを直写するPACの態度の露頭であるにせよ、選挙過程に歪曲をもたらす。一九八六年には、PACによる選挙資金供与総額の六八%が、現職議員に割当てられたのに対して、一九八八年には、その数値は八〇%以上にも成長している。<sup>(135)</sup> 現職議員に対するPACの、いわば均衡を失した多大な献金額は、選挙過程に内造されている現職議員に有利な堅塁を、一層、牢固たるものとし、PACに対する規制法の修正に彼らを消極的ならしめ、選



挙における公正な競争を空無化してゆく。このことが、選挙過程と議会における公共政策決定の双方の高潔性の維持に対する人々の期待を、切り崩すことになる。<sup>(136)</sup>

もとより、現職議員を議席の台座から引き下ろし、彼らによる議席占拠の永続化の幻影を切り破る要因として、『独立経費』(independent expenditures)<sup>(137)</sup>が注目されている事実は、否定し得ない。ここでいう『独立経費』とは、loose canons on deck と呼称され、一九七八年に、全国保守政治行動委員会(National Conservative Political Action Committee) — NCPAC — によって最初に支出された選挙経費である。連邦選挙運動法(Federal Election Campaign Act)は、『独立経費』を、次のように規定する。<sup>(138)</sup>

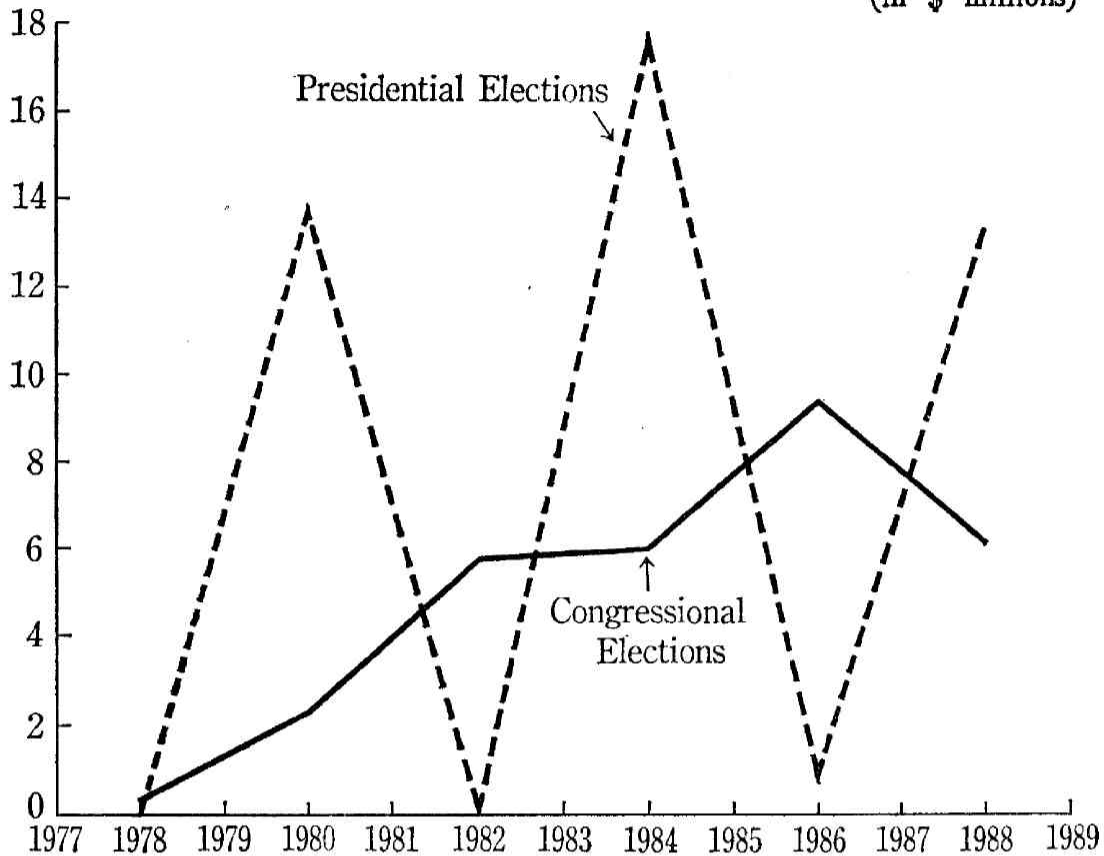
“an expenditure by a person expressly advocating the election or defeat of a clearly identified candidate which is made without cooperation or consultation with any candidate, or any authorized committee or agent of such candidate, and which is not made in concert with or at the request or suggestion of any candidate, or any authorized committee or agent of such candidate.”

『独立経費』とは、このように、候補者、または、候補者の選挙運動委員会、もしくは、候補者の代理人との、協同、事前の協議または提携もなく、あるいは、既述の三者のいずれかの要請もしくは提案にも基かず、特定候補者の当選もしくは落選を積極的に唱道するために、個人やPACが支出する選挙経費である。

議会が、一九七四年に、FEC Aの改正案を通過させたとき、当該改正法は、個人、政党、そして、PACの議員選挙に対する献金額に限界を付したばかりではなく、さらに、個人及び組織が『独立経費』として支出し得る限定額をも併せて規定した。この限度額は、年間一〇〇〇ドルであった。しかし、この条項は、一九七六年のバックリー事件(Buckley v. Valeo)において、憲法修正第一条に保障されている言論の自由を侵害するものとして、最高裁判所に

図7 《独立経費》の増大, 1975-1988

(in \$ millions)



Source: FEC Press Release, October 9, 1980; 1979-86: FEC Press Release, March 31, 1988 (corrected release); 1988: FEC Post-general election reports (preliminary figures).

より違憲の判決が下されるに至った。この判決以降、連邦選挙の帰趨に影響力を行使しようとする個人や組織の選挙資金供与に対して、《独立経費》は、無制約の回路を開くに至った。選挙資金供与の巨額化の抑制という激流のごとき現代の志向性のなかで、ひとり《独立経費》だけが、逆流しているかのような景観を呈している。

それでは、最近における《独立経費》の趨勢は、いかなる状況にあるのであろうか。一九七六年の最高裁判所の判決が下された当時、大統領選挙、上下両院選挙を含む選挙経費総額に《独立経費》が占める比率は、きわめて小部分であった。一九七六年における《独立経費》の総額は、二九〇万ドルであった。この数値は、同年における大統領、上下両院議員選挙における総計費三億ドルの僅か〇・九七％にすぎない。ある意味において、この実態は、今日において

も変っていない。一九八八年においても、《独立経費》は、大統領・上下両院議員選挙の総経費数十億ドルのうちの一九五〇万ドルである。けれども、最近十年間に、《独立経費》は、着実に増大傾向を辿っており、連邦選挙における重要な役割を演ずるものとおもわれる。一九七八年―一九八八年における《独立経費》の増大をグラフで示すならば、図7のようになる。<sup>(139)</sup>

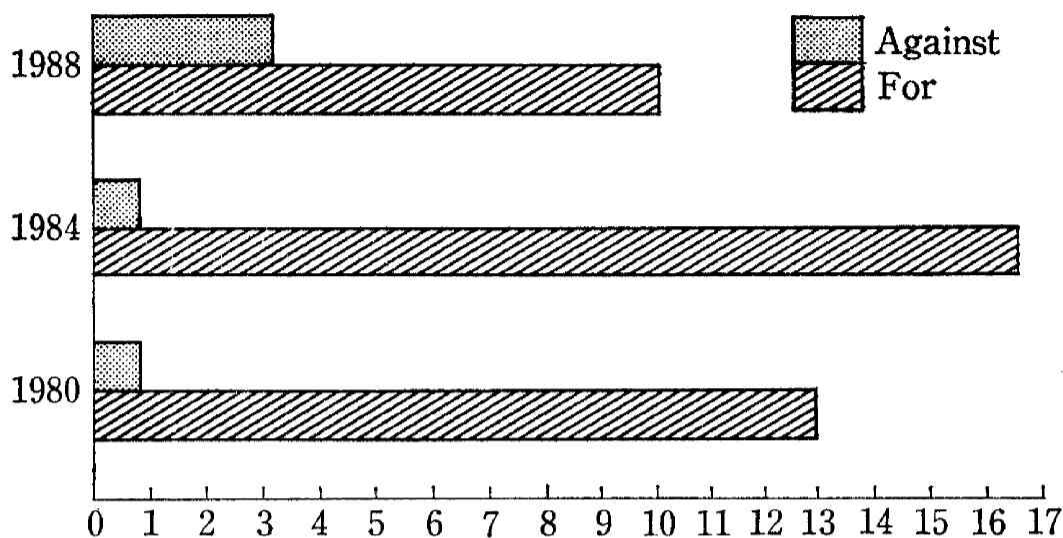
図7のなかに、二つの《独立経費》の骨格の像が、透視される。その一つは、《独立経費》は、非大統領選挙年(off-years)よりも、大統領選挙年に、増大するということである。その二は、大統領選挙年と非大統領選挙年における《独立経費》を個別に比較するとき、非大統領選挙年における《独立経費》が堅実に伸張しているということである。《独立経費》は、一九七八年の三二万ドルから、一九八六年には一〇二〇万ドルへと、三二・九倍増となっている。大統領選挙年における《独立経費》の総額は、一九八〇年の一六〇〇万ドルから、一九八四年の二三四〇万ドルへと上昇を示した後、一九八八年には一九五〇万ドルに、下落している。大統領選挙年における選挙経費総額は、一九八〇年から一九八四年までに、一三七〇万ドルから一七四〇万ドルに、上昇した。一九八八年におけるそれは、一九八〇年を若干下回る。上下両院議員選挙の場合、《独立経費》は、一九七八年から一九八六年までの八年間に、一九七八年の三二万ドルから、一九八六年には九三〇万ドルへと、三〇倍増を示した後、一九八八年には、六一〇万ドルへと反転している。《独立経費》が大統領選挙年に増大するのは、大統領職に、世人の視線が集中するからにはかならない。こうして、《独立経費》は、大統領選挙年、非選挙年の別を問わず、総じて、上昇線を描いている。しかし、《独立経費》を支出する個人やPACの数には、そうした上昇線との呼応関係はなく、その上昇に相応するだけの変心は、とくに認められない。PACの場合、その数値は、一九八二年の八七と一九八〇年の一八五の間を往還している。一九八四年、一九八六年、一九八八年のいずれの年にも、その数値に大きな変動はない。個人の場合も同様である。

《独立経費》の大部分は、PACの負担するところである。個人も《独立経費》を担当し得る機会があるにせよ、一九八八年には二〇名、一九八六年には七名というように、その数は、きわめて限られている。その支出額も些少である。これまでに、二二名が一万ドル以上を支出したにすぎない。彼らのうちの二〇名は、一九八〇年に支出している。いままでに最高の《独立経費》を投じたのは、Michael Golandである。彼は、イリノイ州の上院議員選挙において、C・H・パーシー (Charles H. Percy) 共和党上院議員に対する《負の広告》(negative advertising) のために、一一〇万ドルを費消した。こうした特異な事例を除くならば、個人による《独立経費》は、一九八〇年以来、その規模を縮小しつつある。一九八〇年には、一〇名が、二万ドル以上を、そして、次の四回の選挙全体で、九名が、二万ドル以上を、《独立経費》として、使用している。

PACの《独立経費》に対する投下額についても、これと同じことがいえる。一九八〇年におけるPACによる最大規模の《独立経費》は、四六〇万二〇六九ドルであった。また、第十位の《独立経費》は、一一万九八九一ドルである。一九八六年の場合、National Committee to Preserve Social Security PACは、PACによる《独立経費》支出の首位を占め、一九三万二六〇〇ドルを費消した。この年第十位の American Citizens for Public Action の支出額は、一四万七〇六三ドルであった。一九八八年におけるPACによる《独立経費》支出額の第一位は、National Security PACであり、その額は、八三〇万ドルである。第十位は、Conservative Victory Committee の三二万八八七七ドルであった。<sup>(註)</sup> 個人の場合と同様な《独立経費》総額の減少が、一九八二年及び一九八四年に、最大PAC十者の間に生じた。こうしたPACによる《独立経費》総額の低落状況の深層部を流れ続ける原型的なものとして、次の三者が、抽出される。第一は、相対的に少数のPACが、《独立経費》を支出するということである。第二は、《独立経費》を活用するPAC数は、一九八〇年以来、劇的な増加をみせていないということである。第三は、大部分のPACが《独立

図8 大統領選挙における《独立経費》

(in \$ millions)



Source: FEC Press Release, October 9, 1980; 1978-86: FEC Press Release, March 31, 1988 (corrected release); 1988: FEC Post-general election reports (preliminary figures).

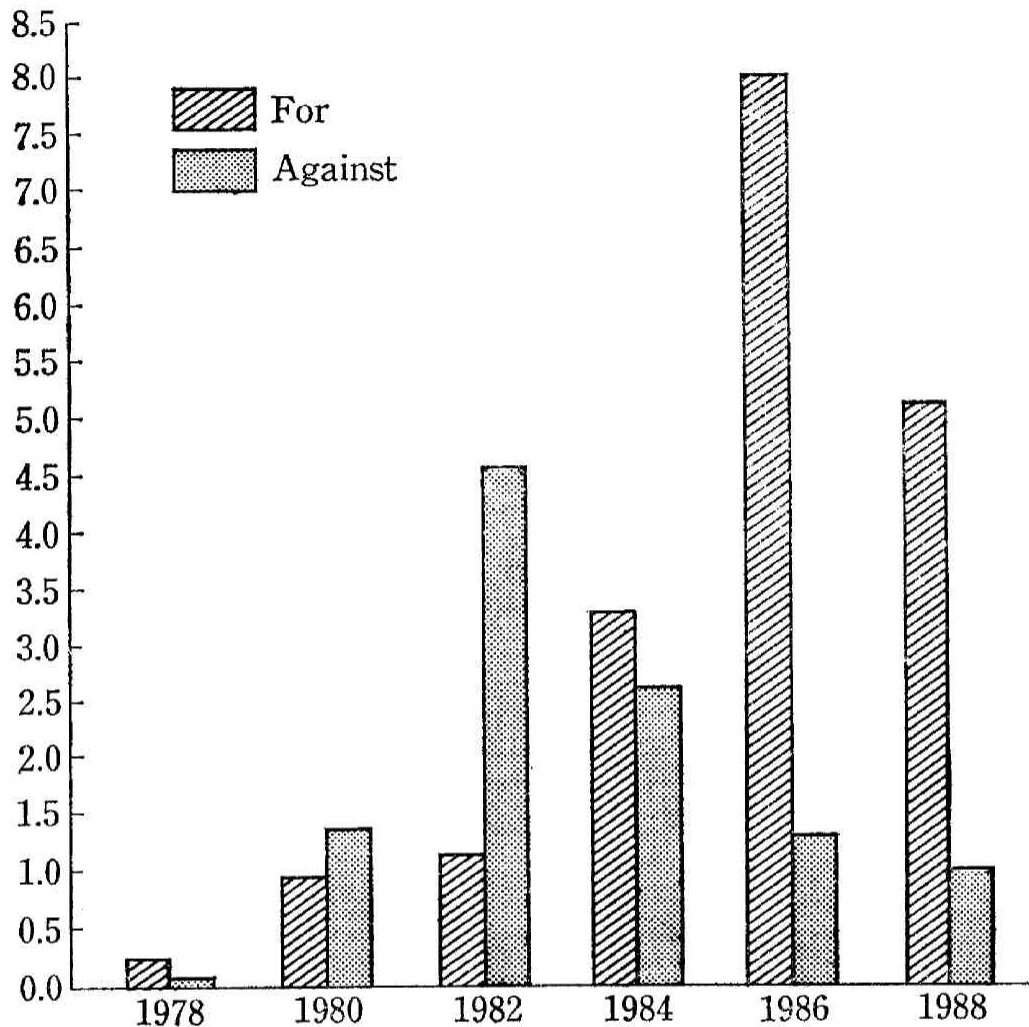
《独立経費》に振り分ける資金量は、決して多大ではないということがある。こうした三者の結語は、選挙過程への過大な影響力の行使という《独立経費》の潜勢力に対する人々の危機を、忘却の波に洗い去ることをしないまでも、それを少なからず稀薄化することは確かといつてよからう。同じく、これらの結語は、選挙財政への人々の広範な参加による政治的平等の推進もしくは代表機能の向上のための跳躍台として、《独立経費》を鮮明かつ尖鋭に人々が把握することを、至難にするであろう。

《独立経費》は、候補者の支持もしくは潰敗のいずれかを唱道する故に、その形式は、二者に分化される。候補者を当選させるための経費と候補者を落選させるための経費が、これに当る。図8、図9は、それぞれ、一九七八年から一九八八年に至る十年間の、大統領選挙における《独立経費》と議員選挙における《独立経費》の各候補者に対する賛成、反対の使途比率を示す。

《独立経費》総額を検証するならば、一九八二年を除き、《独立経費》は、圧倒的に、候補者に対する支持のために用いられている。しかし、大統領選挙と議員選挙において使用される《独立経費》の様式、それに、時間のなかを転がる《独立経費》使用の

図9 議員選挙における《独立経費》

(in \$ millions)



Source: FEC Press Release, October 9, 1980; 1979-86: FEC Press Release, March 31, 1988 (corrected release); 1988: FEC Post-general election reports (preliminary figures).

連続的変化の双方に、重要な差異が認められる。大統領選挙における《独立経費》は、専ら、大統領候補を支持するためのものとみてよい。このことは、予備選挙と通常の選挙の両者に妥当する。

けれども、議員選挙における《独立経費》の使用法の実態は、単純な図式的分類を許さない。その実態を、一本の描線のなかに鮮やかに成立させるような一般化は、容易ではない。一九七八年の議員選挙における《独立経費》は、主に、候補者支持の一点に向って収束していた。しかし、一九八〇年及び一九八二年の選挙では《独立経費》は、



候補者反対の意図を、明確に透し彫りにしている。その支出額も、候補者支持の総額を凌駕する。しかし、一九八四年における議員選挙では、一九八〇年・一九八二年の《独立経費》の使用様式は、反転する。そこには、百八十度の顕著な両極反応がみられる。そして、一九八六年の選挙では、候補者支持のための《独立経費》の総額は、候補者反対のためのその六倍にも達した。このように、議員選挙における《独立経費》の使用法は、多様な変奏を伴う。

《独立経費》の使用様式は、単に、大統領選挙と議員選挙において異なるだけではない。諸種のPACの類型による《独立経費》への投下額とその費消形態の双方にも差異がある。

協同組合PAC (cooperative PAC) を別にすれば、企業PACは、《独立経費》の運用において、最も低調なPACである。企業PACは、議員選挙よりも、むしろ、大統領選挙に、資金を投ずる。企業PACの《独立経費》に対する融資額は、僅かに、一万六〇〇〇ドル―三万三〇〇〇ドルを双極とする振幅の狭い領野に散在する。一九八八年を除外するならば、大統領・議員両選挙における企業PACの資金供与には、候補者支持の主旋律が、鮮明に鳴り響く。労働PACの《独立経費》の使用様式は、恰も一つの流れから岐れた二つの枝川のように、企業PACとは同一の軌跡を描く。しかし、労働PACの場合、《独立経費》に振り向ける資金量は、企業PACよりも多く、一九八〇年における下限二万四〇〇〇ドルと一九八四年における上限三〇万六〇〇〇ドルの間に、拡散する。

通商・会員制・健康PACは、企業・労働両PACよりも、《独立経費》の活動に積極的である。げんに、当該PACの候補者支持のための《独立経費》の総額は、一九七八年の一〇万八〇〇〇ドルから、一九八六年には四〇〇万ドル以上へと、急角度に上昇した後、一九八八年には、二二〇万ドルに急落している。これらのPACは、企業・労働両PACよりも、大規模な資金を、候補者反対のための《独立経費》に流用する。もとより、候補者支持のために使用される資金額は、一九八八年以外のすべての選挙において、候補者反対のための資金額よりも大である。

表24 PAC 類型別による上院現職議員及び挑戦候補者のための《独立経費》  
(in thousands of dollars)

	'77-'78	'79-'80	'81-'82	'83-'84	'85-'86	'87-'88
Corporate						
Incmb.	5.7	3.1	3.4	1.4	1.6	.9
Chall.	.8	.5	2.0	0	0	0
Labor						
Incmb.	2.0	7.1	2.7	.4	3.2	0
Chall.	.2	2.8	.05	0	0	2.2
Non-Connected						
Incmb.	6.1	18.8	60.5	558.1	1,776.3	1,261.3
Chall.	8.7	119.3	100.1	108.4	144.2	274.2
Trade/Mem/Health						
Incmb.	25.4	93.9	134.7	400.6	698.6	469.9
Chall.	3.1	61.9	27.6	25.4	635.1	(-2.7)
Cooperative						
Incmb.	0	0	4.0	5.0	.5	0
Chall.	0	0	0	0	0	0
Corporations w/o Stock						
Incom.	.5	0	0	7.2	21.4	14.0
Chall.	0	0	0	.9	29.3	17.7

Source: 1978-1986: FEC Reports on Financial Activity, Financial Reports, Party and Non-Party Political Committees, Vol. I, Summary Tables; 1988: FEC post general reports, preliminary figures.

《独立経費》の最大利用者は、無所属PACである。一九八〇年には、一六〇〇万ドルが、《独立経費》に投与されている。そのうちの一三一〇万ドル(八一%)が、無所属PACによって費消された。最近、無所属PACによる《独立経費》使用の比率は、他の類型のPACが《独立経費》使用の比率を高めているため、若干、低下している。しかし、無所属PACは、他の類型のPACよりも、《独立経費》に、多額の資金を当てる。一九八四年におけるその額は、一九〇〇万ドル以上であった。しかも、無所属PACは、他の類型のPACよりも、候補者反対のための《独立経費》にも、多額の資金を充当する。一九八二年には、五八〇万ドルが、《独立経費》に用いられた。そのうちの四五〇万ドルは、無所属PACによる候補者反対のための使用分である。最近における選挙では、無所

表25 PAC 類型別下院議員及び挑戦候補者の《独立経費》  
(in thousands of dollars)

	'77-'78	'79-'80	'81-'82	'83-'84	'85-'86	'87-'88
Corporate						
Incmb.	2.8	6.7	7.1	18.5	15.9	3.5
Chall.	3.2	6.3	7.0	3.0	3.6	3.0
Labor						
Incmb.	10.5	4.7	15.8	23.7	33.3	2.2
Chall.	1.5	1.6	6.6	3.5	27.3	2.8
Non-Connected						
Incmb.	4.4	26.6	70.4	262.6	1,463.8	441.9
Chall.	109.7	61.1	11.9	143.7	222.0	43.9
Trade/Mem/Health						
Incmb.	45.9	236.9	457.3	362.1	225.0	1,014.9
Chall.	15.8	172.6	95.3	264.6	581.7	.7
Cooperative						
Incmb.	1.0	1.5	0	5.7	6.0	0
Chall.	0	0	0	0	.05	0
Corporations w/o Stock						
Incmb.	.4	1.3	7.4	10.9	86.8	8.4
Chall.	.7	.1	9.7	4.7	28.7	3.7

Source: 1978-1986: FEC Reports on Financial Activity, Final Reports, Party and Non-Party Political Committees, Vol I, Summary Tables, 1988: FEC post-general reports, preliminary figures.

属PACは、候補者反対よりも、むしろ、候補者支持に向って、選挙資金を集中する。けれども、無所属PACは、候補者反対のための選挙資金運用において、他のPAC類型に対し主導的地位にある。

それでは、《独立経費》は、議員選挙において、現職議員と挑戦候補者のいずれに、優先的に適用されるのであろうか。この問いに対する解答は、表24<sup>(43)</sup>、表25<sup>(44)</sup>、表26<sup>(45)</sup>、表27<sup>(46)</sup>に、それぞれ、覗われよう。

企業、労働両PACが個々に支出した少額の資金は、上院議員選挙の場合、現職議員に対する支持という一つの大きい急流のなかに溶け込んでゆく。けれども、時には、下院議員挑戦候補者に対する支持と現職下院議員に対する支持とが等額であるという、機械的図式が成立する。注目すべき《独立経費》は、無所属PACと通商・会員制、健康PACに

表26 下院議員候補者に対する PAC 献金の配分状況, 1978-1986  
(in percentages)

Type of PAC	1978	1980	1982	1984	1985
<i>Labor</i>					
of PAC dollars	30	25	25	26	26
to Democrats	96	95	96	94	94
to nonincumbents	36	26	43	23	35
<i>Corporate</i>					
of PAC dollars	25	32	31	31	31
to incumbents	63	68	77	82	85
Democrats	(35)	(36)	(32)	(43)	(44)
Republicans	(28)	(32)	(45)	(39)	(41)
to nonincumbents	37	31	22	19	15
Democrats	( 9)	( 2)	( 4)	( 2)	( 4)
Republicans	(28)	(29)	(18)	(17)	(11)
<i>Trade/membership/health</i>					
of PAC dollars	34	31	27	27	27
to incumbents	63	71	76	83	83
Democrats	(36)	(39)	(34)	(47)	(45)
Republicans	(27)	(32)	(42)	(36)	(38)
to nonincumbents	37	30	24	17	18
Democrats	(11)	( 5)	( 8)	( 5)	( 8)
Republicans	(26)	(25)	(16)	(12)	(10)
<i>Nonconnected</i>					
of PAC dollars	8	8	12	12	13
to Republicans	77	68	47	48	41
to nonincumbents	74	62	52	45	46
Democrats	(10)	( 9)	(24)	(12)	(26)
Republicans	(64)	(53)	(28)	(33)	(20)

Source: Ornstein, Mann, and Malbin, *Vital Statistics*, 109-120.

認められる。両者の《独立経費》の形態は、この十年間に、大きな変貌を遂げた。一九七八年の下院議員選挙と一九八〇年の上院議員選挙には、無所属PACは、上下両院議員挑戦候補者を援護するために一〇〇万ドル以上を傾注した。他方、現職議員支持のためには、僅か数千ドルが、支出されたにすぎない。挑戦候補者を支援するための拠出額は、一九八〇年の下院議員選挙と一九七八年、一九八二年の上院議員選挙において、現職議員支持のためのもので上廻った。一九

表27 上院議員候補者に対する PAC 献金の配分状況, 1978-1986  
(in percentages)

Type of PAC	1978	1980	1982	1984	1986
<i>Labor</i>					
of PAC dollars	28	22	22	16	16
to Democrats	91	90	92	94	93
to nonincumbents	55	27	37	66	70
<i>Corporate</i>					
of PAC dollars	36	41	38	41	41
to incumbents	52	39	67	77	61
Democrats	(15)	(25)	(26)	(20)	(13)
Republicans	(37)	(14)	(41)	(57)	(48)
to nonincumbents	48	61	33	22	39
Democrats	(13)	( 3)	( 2)	( 5)	(12)
Republicans	(35)	(58)	(31)	(17)	(27)
<i>Trade/membership/health</i>					
of PAC dollars	27	24	22	22	21
to incumbents	50	54	76	75	60
Democrats	(19)	(37)	(37)	(27)	(18)
Republicans	(31)	(17)	(39)	(48)	(42)
to nonincumbents	49	47	24	25	40
Democrats	(19)	( 8)	( 6)	(15)	(21)
Republicans	(30)	(39)	(18)	(10)	(19)
<i>Nonconnected</i>					
of PAC dollars	7	11	14	18	17
to Republicans	74	73	50	44	45
to nonincumbents	70	71	51	53	59
Democrats	(15)	( 4)	(21)	(37)	(40)
Republicans	(55)	(67)	(30)	(16)	(19)

Source: Ornstein, Mann, and Malbin, *Vital Statistics*, 112-113.

八二年の下院議員選挙と一九八四年の上院議員選挙では、無所属 PAC は、過去の軌道に束縛されることなく、挑戦候補者に対する支持を遙かに越える支持の手を、現職議員に向けて差し伸べている。この様式は、一九八八年の選挙まで崩れない。ここには、現職議員支持への胎動が、力強く脈打っている。

他方、通商・会員制・健康 PAC は、一九八四年を通して、《独立経費》の大半を、現職議員支持のために注入した。しかし、これらの PAC は、一九八六年

には、挑戦候補者支持へと、これまでの姿勢を転回し、そのために少なからぬ失費を招いた。下院議員選挙では、現職議員に対する供与額の二倍の資金が、挑戦候補者のために集められ、上院議員選挙の場合には、両者に対する供与額は、ほぼ均等であった。けれども、一九八六年に至って、これらのPACは、一九八二年における無所属PACと同じく、挑戦候補者を支持し現職議員に反対するための選挙資金支出は、所期の効果を収め得ないという事実を、認識した。一九八八年には、これらのPACによる《独立経費》は、すべて、現職議員を支持する方向に、転換する。

このように、PACは、連邦選挙の結果に自己の影響力の波動を拡げるために、《独立経費》を、積極的に活用している。《独立経費》の積極的活用は先鞭をつけ、これに対する世人の関心呼び起したのが、一九七八年、一九八〇年のNCPACである。

一九七八年に、NCPACは、アイオワ州選出の民主党上院議員D・クラーク(Dick Clark)に焦点を絞り、クラーク上院議員が議会においてアイオワ州の利益を代表するには余りにも進歩主義的であることを理由に、《独立経費》の操作を通して、クラーク議員に対する痛難の宣伝・広告活動を烈しく展開した。クラークは、この年、議席を喪失した。NCPACは、クラーク議員の敗退は《独立経費》運用の力学のなかに彼の選挙運動を完全に組み込み翻弄したことの結果であり、専らそうした自己の功績によるものと、宣言した。一九八〇年には、NCPACは、進歩主義の民主党上院議員六名—A・克蘭ストン(Alan Cranston of California)・G・マクガヴァン(George McGovern of South Dakota)・B・ペイ(Birch Bay of Indiana)・J・カルヴァー(John Culver of Iowa)・F・チャーチ(Frank Church of Idaho)・T・F・イーグルトン(Thomas F. Eagleton of Missouri)—を標的として掲げ、彼らに向って、一斉に、《独立経費》の十字砲火を浴びせた。その結果、克蘭ストン・イーグルトン両上院議員を除く四名が、落選するに至った。一九八〇年末に、NCPACは、議員選挙の結果を制するための主要な武器として、《独立経費》と自己自身とを提示した



のである。<sup>(11)</sup>

《独立経費》を様々に応用したNCPACの初期の成功は、選挙の結果に対する《独立経費》の影響力の好個の事例とされている。しかし、一九八〇年以降における《独立経費》の選挙の結果に及ぼす影響力は、必ずしも明瞭ではない。一九八二年の場合、NCPACの《独立経費》の運用は不成功に終わっている。このことは、一つに、NCPACの攻撃の標的とされた現職議員—例えば、マサチューセッツ州選出民主党上院議員E・M・ケネディ(Edward M. Kennedy)、西ヴァージニア州選出民主党上院議員R・C・バード(Robert C. Byrd)、メリーランド州選出上院議員P・S・サーベーンズ(Paul S. Sarbanes)、などが、これに当る—が、安全議席を支配し、一九七八年、一九八〇年の両選挙で敗れ去った上院議員よりも、自己の選出州の住民との間に、政策・イデオロギー体系の局面で、共鳴と共感の弦を所有していたという事実による。加えて、一九八〇年の選挙後、進歩主義を標榜するPACが相次いで、結成され、これらのPACが、一九八二年の選挙で、進歩的な現職議員の擁護と保守的な現職議員の追放の双方の目標に向けて、能動的に活動した。この事実と一九八二年におけるNCPACの不成功とは、基底において通じ合う。このように、一九八二年におけるNCPACの不成功は、NCPACの標的とされた現職議員と彼らの選挙民との間における政策・イデオロギー体系上の伴奏音と主旋律の深い響応、そして、新たな進歩主義的PACの抬頭、という二重の契機を内在させている。

一九八六年の選挙において、若干の通商・会員制、健康PACは、上下両院の現職議員と対決する挑戦候補者のために、《独立経費》を援用した。アメリカ医師会PAC(American Medical Association PAC)(AMPAC)、全国不動産業者協会PAC(National Association of Realtors PAC)(RPAC)、そして、自由貿易のための自動車販売業者PAC(Auto Dealers for Free Trade PAC)は、《独立経費》を使用する最大PAC五指のうちに入る。一九八六年の選挙で、AMP

ACは、上下両院議員候補者十四名を選出するために、『独立経費』として一五〇万ドルを支出したにもかかわらず、その二分の一を当選させるにとどまった。RPAC（一六〇万ドル支出）は、六候補者のうちの一名を、自動車販売業者PAC（二〇〇万ドル支出）は、現職上院議員七名中三名を、それぞれ、当選させることに成功した。<sup>(148)</sup>

このような『独立経費』運用の不首尾の事例と対立し、それを否定する事例として自己を構成する『独立経費』運用の事例も、もとより、あり得る。これが、一九八六年におけるAMPACの成功例である。これは、コロラド州第二下院議員選挙区の空白議席について生じた。AMPACは、『独立経費』一〇万ドルを、選挙運動期間における最後の二〇日間に集中的に傾け、民主党候補者D・スカッグス（David Skaggs）のために、積極的な投票獲得活動を展開した。スカッグスの場合、一九八六年春の世論調査では、対立候補者との間に、二〇ポイントの支持率の差が、認められた。しかし、彼は、十一月の選挙で、五一・四％対四八・五％の微差で当選した。このとき、スカッグスは、「得票率五一・五％で当選し、AMAが一〇万ドルを、私が五〇万ドルを、それぞれ、この選挙戦に投入したとき、おのずと当該選挙についての結論が、抽きだされよう」と述べている。<sup>(149)</sup> AMPACは、このSkaggy-Norton electionで、自己の擁立候補を首尾よく当選させることができた。しかし、AMPACが、インディアナ州選出の民主党下院議員A・ジエロプス（Andrew Jacobs, Jr.）及びカリフォルニア州選出の民主党下院議員F・H・“ピート”スターク（Fortney H. “Pete” Stark）と対戦したとき、両下院議員の打倒というその意図は、挫折するに至った。AMPACは、ジェロプス議員の対立候補者J・エイノン（James Eynon）に対して、三二万五〇〇〇ドルを、スターク議員に対抗したD・ウィリアムズ（David Williams）候補者のために、二五万二〇〇〇ドルを、それぞれ、支出した。けれども、現職議員二名はいずれも、楽勝した。こうして、挑戦候補者を支持するために、通商・会員制・健康PACが、一九八六年に、『独立経費』に投入した資金量とこうした候補者の選挙における成功率とを比較するならば、『独立経費』が、常に、

選挙の結果に影響力の明確な刻印を残すという証左は、皆無といってよい。

以上に述べてきたようにPACが《独立経費》で自らを武装し、現職議員の再選を掃討しようとしても、それは、無用な告発を続ける循環運動に終るであろう。《独立経費》は、現職議員の選挙区の底から鳴り響く政策・イデオロギー体系や独自の利益の信号を傍受し、これと響き合い、絡み合い、連動することによって、ときには現職議員の再選の培養基となり、また、あるときには、それを保障する保護膜となり、さらに別のときには、その破壊装置ともなり得る。《独立経費》は、現職議員による豊富な選挙資金の調達と再選の半恒久化の回転扉からの突破口とはなり得ないということができよう。

# 註

(1) *Congressional Record*, 7 June 1965, p.12763.

Harvard H. Reiter, *Parties and Elections in Corporate America*, 1987, p.194.

Arthur Mass, *Congress and the Common Good*, 1983, p.11

(2) H.H. Reiter, op. cit., p.195.

(3) Ibid., p.195.

(4) Morris Fiorina, *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 1977, p.5, and 2nd., 1989, p.7.

(5) Ibid., p.5, and 2nd ed., p.7.

一般に、あらゆる種類の《専門職業》(profession)の多様性が収斂する原点には、次のごとく顕著な普遍的性格を認めることができる  
(James A. Steyer, *The End of Public Administration: Problems of the Profession in the Post Progressive Era*, 1988, pp.23-25. see also A.M. Carr-Saunders and P.A. Wilson, *The Professions*, 1933.)<sup>6</sup>

第一は、専門職業が《科学的もしくは技術的な基盤》(scientific or technical bases)に立脚しているということである。このことは、専門職業人は、何びとであれ、一般公衆に対して、また、他の専門職人に対しても、自己の特殊能力を主張し得るものでなければならぬということ、意味する。この特殊能力は、専門的な知識・技術を所持するとする専門職業人の主張を現実に裏付ける確実な知識の体系に依拠して

いなければならない

第二は、専門職業に就きたいとする志望者に、何らかの研修方式が、準備されているということである。もし専門職業に就くことが、《仕事の合い間》(on-the-job)の研修によって成就され得るほど簡単であるならば、専門職業組織としての勢威ある社会的地位を主張する当該組織の地位は、低落するであろう。専門職業に従事するための厳格かつ体系的な研修は、当該専門職業の勢威ある社会的地位への主張を増幅させるのみではなく、さらに進んで、当該専門職業に就こうとする志望者を抑制し選抜することを可能にする。

第三は、専門職業が、以下のことを主張するという点である。専門職業人は、社会に奉仕するための特殊の研修を受けているばかりではなく、さらに、社会に奉仕したいとする特殊の原衝動をも所持しているというのが、これである。この特殊な原衝動が、専門職業人と非専門職業人の中央に聳える分水嶺といつてよい。

第四は、専門職業が《制度網》(institutional network)を通して、自己の勢威ある社会的地位を發展させ防衛するということである。こうした《制度網》には、通常、専門職業結社、専門職業の雇傭と職種とが生ずる諸制度、政府による許認可交付の管掌機関との連絡制度、それに、新入専門職業人に対する研修を担当する諸制度、などが、含まれる。

第五は、専門職業の現実の展開状況に対する統制の維持である。専門職業内において、他者のイメージと名声とを汚す《いかさま》(quackery)が許容されている限り、いかなる専門職業も、存立し得る余地はない。

以上のごとき必要条件に加え、専門職業の十分条件として、専門職業人の用役を受容するとおもわれる顧客に深い感銘を与えるために、当該職業人が所有しなければならない《神秘性》(mystique)を、あげることができる。社会学者のH・ワイレンスキー(Harold Wilensky)のいう「専門職業の神秘性」(professional mystique) [H. Wilensky, "The Professionalization of Everyone," in *The American Journal of Sociology* Vol. 70 (September 1964), p.139. J.A. Stever, op. cit., p.25.]が、これに当る。「顧客である一般公衆は、遂行せられべき課業のなかに、神秘性を認める。それは、一般普通人に獲得することが許されていない神秘性である」(H. Wilensky, op. cit., p.139. J.A. Stever op. cit., p.25.) 同じく、D・C・バーンズとW・J・ハガ(David C. Burns and William J. Haga)は、「専門職業の神秘性」は、「決定的性格」(cruciality)を、伴ない、双方は、相補的な一対をなすと論じている。[D.C. Burns and W.J. Haga, "Much Ado About Professionalism: A Second Look at Accounting," in *The Accounting Review*, Vol.52 (July 1977), p.709. J.A. Stever, op. cit., p.125.]

「いかなる職業も、自己の周辺に所在する『重要な』(significant)他者の集団が、当該職業は彼らの繁栄もしくは彼らの生存に不可欠であると認識するとき、決定的性格を所有する。決定的性格とは、職業がその顧客、雇傭者、あるいはその他の一般公衆と、ほとんど死活にかかわる致命的な関係を有するということを意味する」。

こうして、専門職業化を希求する職業集団は、必要条件五者と一つの十分条件を、充足しなければならない。いうところの十分条件とは、

専門職業人の給付する用役<sup>サービス</sup>を利用する資格のある顧客ないし一般公衆は、専門職業人を、特殊な、神秘的ですらある能力の所有者として、認識したわけである。ゆえに、顧客ないし一般公衆は、専門職業人の給付する用役<sup>サービス</sup>を、彼らの福利に肝要なものであると見て、報酬<sup>報酬</sup>したわけである。

(6) David Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1930, p.75.

(7) M.F. Fiorina, op. cit., pp.5-11, and 2nd ed., op. cit., pp.7-73. H.L. Reiter, op. cit., pp.195-197. Charles O. Jones, "The Voters Say Yes; The 1984 Congressional Elections," in Ellis Sandoz and Cecil V. Crabb, Jr. (ed.), *Election 84; Landslide Without A Mandate? 1985*, pp.86-124. Walter Dean Burnham "The 1984 Election and the Future of American Politics," in *Ibid.*, pp.204-260. Gary C. Jacobson, "Running Scared; Elections and Congressional Politics in the 1980s" in Mathew D. McCubbins and Terry Sullivan (ed.), *Congress: Structure and Policy 1987*, pp. 40-41. Thomas E. Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change?" in James Reichley (ed.), *Elections American Style, 1987*, pp.261-282. G.C. Jacobson, "The Marginals Never Vanished; Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952-82," in *American Journal of Political Science*, Vol.31 (February 1987), pp.126-141. Larry M. Schwab, *The Impact of Congressional Reapportionment and Redistricting 1988*, pp. 153-162. see also Joseph A. Schlesinger, *Ambition and Politics*, 1966. Barbara Hinckley, "Incumbency and the Presidential Vote in Senate Election," *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol.64 (September 1970)*, pp.836-842. Charles S. Bullock III, "House Careerists: Changing Patterns of Longevity and Attrition," in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol.66 (December 1972)*, pp.1295-1300. David Mayhew, "Congressional Elections; The Case of the Vanishing Marginals," in *Polity*, Vol.6 (Spring 1974), pp.295-317. M.F. Fiorina, David W. Rohde, and Peter Wissel, "Historical Change in House Turnover," in Norman J. Ornstein (ed.), *Congress in Change; Evolution and Reform, 1975*, pp.24-57. Samuel Kernell, "Toward Understanding 19th Century Congressional Careers; Ambition, Competition and Rotation," in *American Journal of Political Science*, Vol.21 (November 1977), pp. 669-693. John Ferejohn, "On the Decline of Competition in Congressional Elections," in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol.71 (March 1977)*, pp.166-76. T.E. Mann and Raymond E. Wolfinger, "Candidates and Parties in Congressional Election," in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol.74 (September 1980)*, pp.617-632.

(8) D.M. Olson, op. cit., p.75.

Judson L. James, *American Political Parties in Transition*, 1974, p.182.

(9) Samuel C. Patterson, Roger H. Davidson, and Randall B. Ripley. *A More Perfect Union; Introduction to American Government*, 1979, p.447.



- (10) see *Time*, November 21, 1988, p.39.
- (11) William J. Keefe, *Congress and the American People*, 3rd ed., 1988, p.10.
- (12) Ibid., p.10.
- (13) M.P. Fiorina, op. cit., pp.6-7, and 2nd ed., op. cit., pp.8-9.
- 拙著『現代行政学』(第一部)(一九八六年)(啓文社)二七頁—二八頁参照。拙稿『アメリカにおける議員の特殊性—「政治体系の孤児」—』(『神奈川法学』第十六巻第二・三号)(一九八一年)一四八頁—一五〇頁参照。
- (14) 一九八七年の時点における議員の歳費は、八九、五〇〇ドルである。上下両院の各々が議員に関する倫理コードを制定した一九七七年及び一九七八年以来、議員が取得することが許容される歳費外の収入額には、一定の制限が課せられている。当初、歳費外収入に対する上限は、歳費の僅か一五%であった。しかし、このような苛酷な制限に対する議員の不満がたかまった結果、その上限は引き上げられ、現在におけるその上限は、上院議員が歳費の四〇%まで、下院議員が同じく歳費の三〇%まで、とされるに至っている。この場合、下院議員の凡そ二〇%(主として、民主・共和両党の院内総務・院内幹事のごとき指導者、それに、常任委員長)のみが、現実に、こうした三〇%の上限(二六、八五〇ドル)に達しているすぎない。なお、この上限を越える歳費外収入については、上下両院議員とも、慈善事業への寄附を義務づけられている。その他、議員に対する福利厚生諸給付(fringe benefits)として、生命健康保険(life and health insurance)、本文で言及される魅力的な年金制度、そして、医師・看護婦の専任スタッフによる広範な医療サービス、などが、あげられる。さらに、医療給付(medical benefits)のなかには、健康診断、出産費の支給、理学療法、予防接種、薬剤の無料投与、などが、含まれる。その他の議員特権は、ウォーターリードもしくはベセスダ海軍病院(Walter Reed or Bethesda Naval Hospital)における医療費の割引、ワシントン空港の特別用地における無料駐車、上下両院のレストラン及び理美容院における格安料金、額縁の無料供与、各院の体育施設の無料使用、など、である。このような《当選から墓場まで》(election-to-grave)の議会の福祉制度について、ある上院議員は、「この制度は、信じ難いほどの偽善に満ちている。それは、我々議員には、社会主義(socialism)を意味し、我々を除く国民には、財政資金の抑制(financial restraint)を意味する」と語っている。(see Robert Shrum, "The Imperial Congress," in *Pittsburgh Post Gazette*, May 10-13, 1977. W.J. Keefe, op. cit., pp.87-88.
- Linda L. Fowler and Robert D. McClure, *Political Ambition; Who Decides to Run Congress*, 1989, p.88.
- (15) 《年功制》によれば、議員は、一旦、特定の常任委員会に配属されたならば、再選を継続する限り、また、自らが望む限り、その常任委員会に留まることができる。そして、彼らは、その委員会に留まる限り、与党の場合における常任委員長もしくは常任委員会小委員長、野党の場合における上席常任委員(ranking minority member post)などの、指導的地位への年功序列の階梯を、自動的に上昇することが可能となる。(拙稿『アメリカにおける議員の特殊性—「政治体系の孤児」—』一二二頁—一二三頁。



《年功制》については、様々な角度からの批判が、幾層にも重ねられてきた。R・ネイダー(Ralph Nader)に率いられた消費者運動団体の Nader's Raiders は、古参議員に「過去の遺物の生き残り」(survival of the survivors)という烙印を押し、《年功制》を「老練制」(senility system)と揶揄している。(Paul A. Dawson, *American Government: Institutions, Policies, and Politics*, 1987, p.432. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., 1985, p.338.) 同じく、アリゾナ州選出の下院共和党の院内総務(Minority Leader)を歴任した J・J・ローズ(John J. Rhodes)も、「年功制は、困憊しており、陳腐であり、常に、正気ではなう」と、激しい論難を浴びせている。(J.J. Rhodes, *The Futile System*, 1976, p.72. Mark J. Green, J. M. Fallows, and David R. Zwick, *Who Runs Congress? 3rd ed.*, 1979, pp.64-66. R.M. Richard M. Pious, *American Politics and Government*, 1986, pp.384-385.)

このような《年功制》に対する批判の多層性ないし多様性のなから、最小公倍数のとき《年功制》の長所と短所とを析出させることができる。《年功制》の長所として、次の二点が主張されている。その一つは、議員が、特定の立法事項を長期にわたって扱うことより、その事項に習熟し、その事項に関する実体的・手続的の双方の専門的知識や情報・特殊の立法技術を累積し得るという点である。もう一つは、立法部における指導的地位への昇進が、自動化されるという点である。他方、《年功制》の短所は、次の二点に尽きるといってよい。第一は、常任委員長の選任に関する政党責任の欠如である。《年功制》の下では、常任委員長という議会における権力的地位への昇進が、委員会内における長期の在任期間の実績によって自動的に決定されることから、全体としての議院も、また、立法部政党の幹部も、委員長の選任に関して、何の責任も負い得ないというのが、すなわち、これに当る。第二は、常任委員長職が、一般に、社会・経済・政治上の安定性を示す保守的な郡部地域から選出された長老議員によって占拠される結果、常任委員会制度による政策形成が、保守的偏向性を色濃く帯びるという点である。このような肯定・否定の論拠を基調低音として、《年功制》に対する挑戦と擁護が、精妙な倍音を響かせながら、今日に至るまで、様々な形で繰り広げられてきた。ところが、一九七〇年代に入ると間もなく、常任委員会における発言権と影響力を行使し得る機会を、より多くの議員に開放すべきであるとする批判が、恰も一斉砲火にも似て、《年功制》に集中するに至り、これにより、長老委員長の特権は、グラスルーツからの統制を通して、次第に削減される方向に動きはじめた。この意味において、一九七〇年代は、《年功制》にとって、新たな民主化の方向への一つの転曲点を画すものといえることができる。〔拙稿 前掲一一三頁、拙著『政治学、現代における議会制民主主義の展望』(学術図書出版)(一九七九年)一七二頁—一七三頁〕

《年功制》と一九七〇年代におけるその改革の詳細、ならびに参考文献については、拙稿 前掲九八頁—一一五頁、一五一頁—一六八頁参照、拙著 前掲書一六九頁—一七四頁参照。see also B. Hinckley, "Policy Content, Committee Membership, and Behavior," in *American Journal of Political Science*, Vol.19 (August 1975), pp.543-557. Joseph K. Unekis and Leroy N. Rieselbach, "Congressional Committee Leadership, 1971-1978," in *Legislative Studies Quarterly*, Vol.8 (May 1983), pp.251-270, and Steven S. Smith and Christopher J.

Deering, "Changing Motives for Committee Preferences of New Members of the U.S. House," in *Ibid.*, pp.271-281. J.K. Unekis and L.N. Riselbach, *Congressional Committee Politics: Continuity and Change, 1984*. S.S. Smith and C.J. Deering, *Committees in Congress, 1984*. N.J. Ornstein, Robert L. Peabody, and David W. Rohde, "The Senate Through the 1980s: Cycles of Change," and Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, "The House in Transition: Partisanship and Opposition," in L.C. Dodd and B.I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered 3rd ed.*, 1985 pp.13-33, and pp.34-64. Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process, 3rd ed.*, 1989.

- (16) 《一九一〇年の国政》とこの素描やその発展 (M.P. Fiorina, op. cit., pp.96-97, and 2nd ed., pp.144-145. W.J. Keefe, op. cit., pp.194-196. R.M. Pious, op. cit., pp.377-378. Charles O. Jones, "Joseph G. Cannon and Howard W. Smith: An Essay on the Limits of Leadership in the House of Representatives," in *Journal of Politics, Vol 30 (August 1968)*, pp.617-646. Nelson W. Polsby, Miriam Gallagher, and Barry Rundquist, "The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives," in *Amer. Pol. Sci. Rev. Vol.63 (September 1969)*, pp.787-807. Kenneth A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignment in the Modern House, 1978*. Joseph Cooper and David Brady, "Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn," in Frank H. Mackman (ed.), *Understanding Congressional Leadership, 1981*, pp.23-50. N.W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives," in Matthew D. McCubbins and Terry Sullivan (ed.), *Congress: Structure and Policy, 1987*, pp.91-130.

共和国の発足当初、下院議長の本質は、下院の意思決定に対して影響力を行使する機会が限られている単なる司会者にすぎなかった。けれども、一九世紀の初期には、既に、下院における政治的比重は、下院議長職に向かって傾斜を開始する。この時期、下院議長は、常任委員会委員の任命権を獲得し、これにより、議長は、議員の抜擢と政治的盟友の勢力の増強とを可能にした。このため、不可避免的に、議長は、派閥政治 (factional politics) の渦巻に包まれるに至り、下院議長職は、派閥目的を達成するための有効な装置へと変貌してゆく。一九世紀の第一四半紀における立法部政党 (legislative parties) の出現と A・ジャクソン (Andrew Jackson) 政権下におけるその強化とともに、下院議長は、下院における最高指導者 (the principal party leader) という輪郭の鮮明な映像を、世人の脳裡にきり結ぶことになる。一九世紀後半に至ってもなお、下院議長は、彼に対して忠誠を誓う議員に支持されつつ、下院諸規則を、屢々、独自に解釈することによって、議長職の権能を拡大させたのである。

このようにして、南北戦争に引き続く数十年の間に、J・G・ブレイン (James G. Blaine) (共和党、メイン州選出) (下院議長在職期間一八六九年—一八七四年)、S・J・ランダーン (Samuel J. Randall) (民主党、ペンシルヴァニア州選出) (一八七六年—一八八〇年)、J・

W・キーンパー(J. Warren Keifer)(共和党・オハイオ州選出)(一八八一年—一八八二年)、J・J・カーライル(John J. Carlisle)(民主党・ケンタッキー州選出)(一八八三年—一八八八年)、T・B・リード(Thomas B. Reed)(共和党・メイン州選出)(一八八九年—一八九〇年)、一八九五年—一八九八年)、J・G・キャノン(Joseph G. Cannon)(共和党・イリノイ州選出)(一九〇三年—一九二〇年)、のような強力な下院議長が、相次いで輩出したことによって、下院における権力が、恰も一筋の糸をたぐるかのように、下院議長の一点に向って、走りしてゆき、下院における権力の集中がもたらされた。このため、一九八一年の初期に、当時のハーヴァード大学教授A・B・ハート(Albert B. Hart)は、このような状況について、下院議長は、「善きにつけ悪しきにつけ、合衆国大統領よりも確実に強大となるであろう、いな、既に、強大になっていると云ってよ」(A.B. Hart, *Practical Essays on American Government*, 1894, p.19.)と記している。また、一八九六年に、著名な行政学研究であるM・P・フォレット(Mary P. Follett)女史が、リード下院議長の役割を、「議長—首相」(Speaker-President)と規定した。(M.P. Follett, *The Speaker and the House of Representatives*, 1896, p.274.)同く、W・ウィルソン(Woodrow Wilson)も、一九八年に、当時のキャノン下院議長について、「立法問題が審議に付されるとき、国民は、大統領よりも、むしろ、下院議長を、ワシントンにおける最高実力者(the chief figure)と、考えがちである」と評している。(W. Wilson, *Constitutional Government in the United States*, 1908, p.107.)こうして、下院議長は、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけて、議会指導者としての豊かな内実を獲得し、建國当初とは、まさしく反極的な相貌を、示すことになったのである。

この当時における下院議長の権能は、常任委員会委員の選任過程に対する統制力、議員の議場における発言権の承認もしくは否認の権能、規則委員会(Rules Committee)の支配、などの可視要因と、政策・イデオロギー体系の観点からの強力な政党政府(strong party government)の支持のごとき不可視要因との双方に依拠していた。キャノン議長は、下院議員が、議長の専断的指導を、恰も外部から襲撃してくる異様なデーモンのごときものとして、その積極的な受容から次第に遠のきはじめたときに、自己の権能を、極端にまで押し広げた。キャノン議長は下院全体を指導下に置き、いかなる反対をも許容することなく“Car”とも“Boss”とも称されるだけの、次のごとき兇暴ともおもえる支配力を揮った。常任委員会委員への議員の任命、「信頼し得ない」(“unreliable”)、また、不快を憶える常任委員の更迭、常任委員会委員長の指名、法案が議場においてどのように扱われるべきかを決定する諸規則を發布することによって法案審議を規制する規則委員会委員の兼務、規則委員長としての地位に由来する下院における議事日程と立法過程の進展状況との二者に対する統制力の行使、党の政策路線への議員の拘束、自己ならびに自党の利益保障を意図した下院諸規則の恣意的解釈、議場における立法業務を統御するために議員の発言権を封殺し得る権能の活用、などが、これに当る。その結果、キャノン議長が承認した法案は、下院を容易に通過する反面、彼の反対した法案は、廃棄に追いこまれた。キャノン議長は、議員の言動に対して信賞必罰の態度をもって臨んだため、議長に忠実な議員の経歴は均しく高められ、光彩に縁とられると同時に彼に、反抗する議員の経歴は逆に貶められ、その行手に暗雲が垂れこめることになった。

けれども、個人の自発性と主導性を起爆剤として噴き上げられる同一平面上の取引行為と利害の調節とを特徴とする政治制度の下では、専断的支配は、そのような個人間の妥協と調整の網の目に絡みとられ、その持続が至難となる。事実、一九〇八年の議員選挙では、議長に対する忠誠派は弱体化され、逆に、《革新派》(Progressive wing)が、勢力を伸張した。一九〇九年に、ネブラスカ州選出の共和党議員G・W・ノリス(George W. Norris)に統率された《革新派》の共和党議員と民主党議員から成る緩やかな連合体が、蜂起し、終曲曲折のうえ、これまで下院議長が無制約に行使してきた、議場における議員発言権の与奪の権能を、制限することに成功した。次いで、一九一〇年に同連合体は、権限の膨張した規則委員会に強打を与え、下院議長を当該委員会から追放し、当該委員会委員の選任権を全体としての下院に付与するに至った。この年の末、民主党が、下院の多数(民主党二八・共和党一六二、上院・民主党四二、共和党四九)を制し、翌一九一一年に、民主党が、下院を組織したときに、下院議長から常任委員会委員及び常任委員長の任命権を剝奪し、これを全体としての下院に帰属させるに至った。これが、《一九一〇年の反逆》の核心である。「下院議長による常任委員会委員の任命の権能が、下院改革の試みにおける現実の争点であった。反逆者の眼には、下院改革が下院議長から常任委員の任命権を奪取しない限り、いかなる下院改革も、国民には、現実的で恒久的な価値をもたないであろうとおもわれた」。(Chan-wei Chiu, *The Speaker of The House of Representatives Since 1896*, 1928, pp.71-72.)

その後間もなく、《年功制》は、常任委員会指導者を選任するための自動的な、ほとんど不可侵の、原則となるに至った。《一九一〇年の反逆》の最終結果は、一般議員に、彼ら自身の政治的将来を自ら形成し得る能力を、授与したことである。一般議員が、自己の選挙区において自己の再選に不利となるような議場における投票行為を強制されるという深刻な事態も、解消された。同じく、一般議員の影響力の院内基盤を形づくる常任委員職が、下院議長の不興や気紛れによって、解任されるという不測の事態も、一掃されたといつてよい。自己の選挙区にのみ責任を有する専門職業化された政治家から構成される分権化された団体としての現代議会の黎明を告げたのが、ほかならぬ《一九一〇年の反逆》である。

以上に述べたように、《一九一〇年の反逆》の主要な遺産は、公式指導者層の弱体化、下院における権力の細分化、常任委員会による統治の強化、下院の意思決定に対する多数党の責任の総体的衰退などである。これらは、下院議長の専断的支配の下にあった下院における従来の病患の治癒であると同時に、新たな病患の発症でもあり、治癒された病患の終結部と新たな病患の発症である序章とが、恰も相似形のように折り重なっている。

- (17) N.W. Polsby, "Strengthening Congress in National Policymaking," in *Yale Law Review* (Summer 1970), p.485.
- (18) D.M. Olson, op. cit., pp.75-76.
- (19) Randall B. Ripley, *Congress: Process and Policy*, 4th ed., 1988, pp.91-92.
- (20) Ibid., p.75.

- (21) Ibid., p.75.
- (22) see T. Richard Wilmer, "The Aging of the House," in *Political Science Quarterly*, Vol.79 (December 1964), p.538.  
W.J. Keefe, op. cit., p.10.
- (23) W.J. Keefe, op. cit., p.11.
- (24) W.J. Keefe, op. cit., p.11.
- (25) L. N. Rieselbach, *Congressional Reform 1986*, pp.71-72.
- (26) W.J. Keefe, op. cit., p.11.  
see also Stephen E. Frantzich, "Opting Out; Retirement from the House of Representatives," in *American Politics Quarterly*, Vol.6 (July 1978), pp.251-273. Joseph Cooper and William West, "The Congressional Career in the 1970s," in Dodd and Oppenheimer, *op. cit.*, 2nd ed., 1981, pp.83-106. R. H. Davidson, "Subcommittee Government; New Channels for Policy Making," in T.E. Mann and N. J. Ornstein (ed.), *The New Congress*, 1981, pp.99-133. John R. Hibbing, "Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives; Who Quits?," in *American Journal of Political Science*, Vol.26 (August 1982), pp.467-484, and *Choosing to Leave; Voluntary Retirement from the U.S. House of Representatives*, 1982. Congressional Quarterly, *State Politics and Redistricting, Part I and Part II*. 1982. Stevens S. Smith and C. J. Deering, *Committees in Congress*, 1984. Paul Brace, "A Probabilistic Approach to Retirement from the U.S. Congress," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.10 (February 1985), pp.107-124.
- (27) W.J. Keefe, op. cit., pp.11,62,63.  
議員選挙における選挙資金を規制する連邦法として、一九七一年制定、一九七四年・一九七六年・一九七九年改正の連邦選挙運動法 (Federal Election Campaign Act of 1974) が、存在する。この連邦選挙運動法については、既に、他において論述した。〔拙稿「アメリカにおける議員の孤立的地位」(「神奈川大学法学研究所 研究年報」(一九八〇年三月)六五頁—一〇〇頁)一九七四年の連邦選挙運動法には、議員選挙における資金支出について、厳重な制約が付けられていた。そこで、一九七四年の当該法における議員選挙に関するこうした制約条項を素描する(56頁)次のようになる。(W.J. Keefe, op. cit., p.57. see also Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, 1976. Albert J. Rosenthal, "The Constitution and Campaign Finance Regulation after Buckley v. Valeo," in *Annals*, Vol.425 (May 1976), pp.124-133. William J. Crotty, *Political Reform and the American Experiment*, 1977. H.E. Alexander and Brian H. Haggerty, *The Federal Election Campaign Act: After a Decade of Political Reform*, 1981. H.E. Alexander, "Soft Money" and *Campaign Financing*, 1986. Jonathan Bingham, "Democracy or Plutocracy? The Case for a Constitutional Amendment to Overturn



Buckley v. Valeo," in *Annals*, Vol.486 (July 1986), pp.103-114. Ronald Brownstein and Maxwell Glen, "Money in the Shadows," in *National Journal*, Vol.18 (March 15, 1986), pp.632-637. Michael S. Berman, "Living with the FECA: Confessions of a Sometime Campaign Treasurer," in *Annals*, Vol.485 (July 1986), pp.121-131.

連邦選挙運動法は、予備選挙、総選挙、特別選挙、政党集会 (caucuses)、そして、政党大会 (conventions) 以上を含む連邦段階における選挙過程を規制の対象とする。連邦選挙運動法及びその修正法は、連邦政府公職へのすべての候補者、彼らの選挙運動委員会、それに連邦段階の選挙に影響力を行使し得る資金を使用するその他の委員会に、選挙資金の収支に関する厳格な報告書の提出を義務づけている。当該法の下では、選挙資金の提供は規制される反面、その支出については、原則として、とくに制限は設けられていない。さらに、二大政党の大統領候補者には、その諸否は彼らの意思に任せられているにせよ、総選挙ならびに全国大会の運営に必要とされる資金全額が、公費として支給される。また、大統領予備選挙には、この公費に相応する資金が、同じく給付される。弱小政党の大統領候補は、総選挙運営費の一部を、公費で賄う。こうした公費を受領した候補者による資金の支出は、候補者が自己自身の選挙運動に使用し得る個人的資金が制限されるのと同様、厳しく制限される。(see Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, 1988, pp. 211-212.)

ところで、一九七四年の連邦選挙運動法は、議員選挙における資金支出に対して、上限を設定していた。第一は、議員候補者自身による選挙資金支出の上限である。上院議員候補者三万五〇〇〇ドル、下院議員候補者二万五〇〇〇ドルが、これである。第二は、予備選挙ならびに一般選挙の双方において議員候補者が支出し得る選挙資金総額の限定である。上院議員候補者の場合、予備選挙費用の支出総額の上限は、一〇万ドル、もしくは、有権者一名につき八セント (このいずれかの多い額)、一般選挙費用の支出総額の上限は、一五万ドル、もしくは、有権者一名につき二セント (このいずれかの多い額)、以上となっている。ただし、選挙資金調達費用 (上限額の二〇%まで) が、こうした総額に付加される。下院議員候補者の場合、予備選挙費用総額の上限は、七万ドルであり、一般選挙費用総額の上限も、同じく七万ドルである。選挙資金調達費に対する手当を含めた場合、下院議員候補者の有効支出総額は、予備選挙と総選挙のそれぞれにつき、八万四〇〇〇ドルとなる。第三に、全国政党組織は、下院議員候補者一名につき、一万ドル、上院議員候補者一名につき、二万ドル、もしくは、有権者一名当り二セント、以上を、それぞれ、支出することを許容される。一九七四年の連邦選挙運動法には、議員選挙に対する公約資金の給付に関する条項は、もとより、含まれていない。

右のごとき議員選挙に関する制限条項を盛った一九七四年の連邦選挙運動法は一九七六年に、表現の自由を犯すものとして、最高裁判所に よって違憲の判断を下されるに至った。すなわち、憲法修正第一条によって保障された言論の自由・結社の自由への侵害という採集網をふるうことによって、ニューヨーク州選出の J・L・バックレー (James L. Buckley) 元共和党上院議員や保守的な論調を繰り広げる Human Events 誌の E・F・ハッカーシー (Eugene McCarthy) や New York Civil Liberties Union に至るまでの、政策・イデオロギー体系上の全



スペクトルを含む異様な連合体は、当該法の違憲性を訴え、至るところから、当該法に対する非難を励起することに努めた。一九七六年の初頭、最高裁判所は、バックレー対ヴァレオ事件 (Buckley v. Valeo) において既に指摘した選挙資金の支出総額に対する制約、そして、個々の候補者による自己の選挙運動に対する選挙資金の使用額の限定、以上の二条項を除き、一九七四年の連邦選挙運動法に合憲の判断を下した。この判決のなかで、最高裁判所は、「憲法修正第一条は、個人の政治的見解を宣布するための経費が……過多であるかどうかの判定権能を、政府に認めていない。我が国の憲法によって規定される自由社会では、政治運動における……討論の質と範囲に対する統制権を把持しなければならないのは……政府ではなく国民である」(Buckley v. Valeo 424 U.S. (1976))と判示している。このため、一九七六年の議員選挙では、議員候補者は、個人的な支出総額と選挙費用総額の双方に対する極端から首尾よく解放された。その結果は、議員選挙費用の高騰である。バックレー対ヴァレオ事件の判決は、この意味で《文明》と《暗黒》を両極とするものといえよう。

(28) L.N. Riesbach, op. cit., pp. 55-56.

既に註(14)で言及したように、一九七七年及び一九七八年に、上院と下院は、それぞれ、一九五八年及び一九六八年に制定された実効性に乏しい立法に代えて、厳格な倫理コード (code of ethics) を採択した。当該倫理コードは、上下両院議員をはじめ、議会職員ならびに専門スタッフにまでその一般的資産状況を、毎年、利害関係のある市民とメディアに対して公開することを義務づけている。とりわけ、上下両院議員は、自己の収入内容の報告を要求される。この収入内容には、株式配当金及び利子、講演その他の言論活動に基づく謝金、受贈品の価格と寄贈者名、不動産・有価証券の保有高、それに、未払債務額などが、含まれる。このような資産の公開を通して、当該市民は、議員が何びとに財政的に恩義を受けているかを探知し、それについて彼らが投票し、あるいは、行動を起さねばならないところの、諸問題に、議員の個人的利害関係が、果たして同心円的に波紋を拡げていくかどうかを、評価することが可能となる。

さらに、新倫理コードには、以下に述べる四者の制約が、付加されている。第一は、既に指摘したように、議員の歳費外収入に、一定の制限が課されているという点である。第二に、議員は歳費を補うために、買収・饗応などの政治活動に用いられる《不正費金》(cash fund)を受領したり、また、個人的な所要経費の支払のために選挙資金を流用したりすることを、固く禁止されている。第三に、後述の本文でふれるように、再選を目指す議員候補者は予備選挙もしくは一般選挙の六〇日以内に、自己の選挙区における《集書を介した後援者》(postal patrons)宛に、《無料配達郵便物》(franked mail)を送達することを、禁じられている。上下両院議員の各々に割り当てられる《無料配達郵便物》数は、年間、州もしくは下院議員選挙区における住所数の六倍を越えてはならないことになっている。また、上院に立候補する下院議員には、現在彼らが代表している下院議員選挙区の範域外に居住する選挙民に対する《無料配達郵便物》の送達は、許されない。もとより《無料配達郵便物》の送達は、議員による代表機能の行使、選挙民への情報の供与、選挙民に対する教育の実施、などに、不可欠である。けれども、若干の議員を含む改革論者は、こうした特権は現職議員に不公正な選挙運営上の有利な位相を開かせるものであり、選挙運営の公平を期するた

め、この慣行的特権は制限されねばならないと、主張する。第四に、議員は、利益集団、もしくは、そのロビイストから、年間当り一〇〇ドル以上の価格の進物を、受納してはならないことになっている。この場合における禁止条項の意図は、資産状況の公開と同様、議員の非倫理的行動を禁遏し、議会に対する人々の信頼を回復することにある。(L. N. Riesbach, *Congressional Reform*, L. op. cit., pp. 54-55. L. C. Dodd and I. I. Oppenheimer, "Consolidating in the House: The Rise of A New Oligarchy," in Dodd and Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered*, 4th ed., 1989, pp. 44-45. see also *Congressional Quarterly Weekly Report*, issues of March 5 and April 2, 1977.)

新倫理コードが施行された後における議員の不祥事件を二三あげると、その最たる事件が、ABSCAM (Arab Scam) である。(W. D. Burnham, *Democracy in the Making: American Government and Politics*, 2nd ed., 1986, pp. 407-408.) ABSCAM は、一九八〇年の初頭に、FBI (Federal Bureau of Investigation) (連邦捜査局) の捜査官が、アラブの首長 (sheikh) と実業家を装い、かねてより政治的廉直性に疑惑を抱かれていた七名の上下両院議員に対して、賄賂による買収を試みたという衝撃的な事件である。《首長》及びその同僚と会話を交している六名の下院議員と一名の上院議員—H. ウィリアムズ (Harrison Williams) (民主党・ニュージャージー州選出)—の姿が、FBI 技官が秘かに撮影したヴィデオ・テープに録画された。そこには、フロリダ州選出の R・ケリー (Richard Kelly) 共和党下院議員が FBI の提供した札束を、ポケットに押し込む喜色満面たる姿が、鮮やかに収録されている。同じく、ペンシルヴェニア州選出の民主党下院議員 M・マイアーズ (Michael Myers) は画面のなかで、彼の賄賂の分け前が余りにも些少であると、強く苦情を訴えた。さらに、南カロライナ州選出の民主党下院議員 J・W・ジェンレット (John W. Jenette) の映像は、「私は、私の血液のなかに、盗みの罪を注ぎこんでしまった」と、悔恨ともおもえる言葉を吐露している。このような FBI のヴィデオ・テープに収められているのは、CBS ニュースの全国網によって全米に放映された。こうした ABSCAM に連座している他の下院議員は、ニューヨーク州選出の民主党議員 J・マーフィー (John Murphy) ニュージャージー州選出の F・トンプソン (Frank Thompson) (民主党)、そして、ペンシルヴェニア州選出の R・レーダー (Raymond Lederer) 民主党議員である。これらの六名の下院議員と一名の上院議員は、すべて、FBI の捜査に基づく収賄容疑で裁判に付され。有罪を宣告された。このため、議会は、不本意ながら、彼らを懲戒すべき状況に追い込まれた。例えば、一九八〇年に、マイアーズは、南北戦争以来下院から除名された最初の議員という汚辱を蒙るに至った。ケリー、マーフィー、それに、トンプソンの三下院議員は、再選に失敗し、レーダー議員は、再立候補のうえ再選されたにもかかわらず、下院からの除名という不名誉を回避するために職を辞した。ジェンレット下院議員とウィリアムズ上院議員もまた、議員を辞職している。とりわけ、ウィリアムズ上院議員は、上院が彼を除名する懲戒投票を行なう前夜に、辞表を提出した。ABSCAM は、最近における一連の議会の不祥事件の一環を構成しているにすぎない。

同じく、一九八〇年には、ジョージア州選出の民主党上院議員 H・タールマッジ (Herman Talmadge) は、政治資金を私利私欲のために流用した事実が発覚した後に、選挙で敗退している。(Ibid., p. 408.)

また、一九八八年には、当時のJ・ライト(Jim Wright)下院議長(民主党・テキサス州選出)に対する疑惑の申し立てが、ジョージア州選出の共和党下院議員N・ギンリック(Newt Gingrich)によって提起されている。この申し立てのなかには、テキサス州における石油会社二社とライトとの公私の利害の対立(conflict interest)の嫌疑、選挙資金ならびに議会スタッフの不正な使用、そして、ライトがテキサス州における貯蓄貸付組合幹部(Texas savings and loan executives)に対して便宜を図るために、連邦政府による規制に、干渉を加えた際の、政治的影響力の不当な行使、などが、含まれる。こうした問題点を調査するために、下院倫理委員会(House Committee on Standards of Official Conduct)は、全会一致の票決によって、外部の弁護士を雇い、これらの諸問題の解明に当らせることにした。このようなライトの過去における諸活動に対する調査は、一九八五年七月以降の五四、五八一ドルに及ぶ株式の売却によるキャピタル・ゲインの申告漏れ、幾つかの地方におけるベル電話会社(Bell Telephone Companies)との公私の利益の対立、イラク産石油をペルシャ湾に輸送するイラク・パイプライン計画(the Iraqi pipeline plan)への関与、などの理由から、一九八八年七月に辞任した司法長官E・ミース(Attorney General Edwin Meese)のほらむ諸問題から、世人の注意を逸らすための共和党の努力を、鮮麗に濃縮して示したものと称してよい。(Dodd and Openheimer, op. cit., p.45. *Time* August 1, 1988, p.32.)

さらに、一九八八年の選挙では、二名の下院議員が、現職であるにもかかわらず、その違法行為の故に、選挙民の憤激を買い、落選している。その一人が、ジョージア州ディカルブ郡(De Kalb County, Georgia)を選挙区とする、P・スウィンドール(Pat Swindall)民主党下院議員である。彼は、本来は麻薬資金であるにもかかわらずこれを擬装し合法的な資金とみせかけたとおもわれる一五万ドルに及ぶ融資を受けていたという事実を、大陪審において隠蔽した事によって、一九八八年十月に起訴された。このため、一九八八年十一月の選挙で、スウィンドール下院議員は、議席を失ない、代って、TV番組の*The Dukes of Hazzard*に出演していた俳優のB・ジョーンズ(Ben Jones)が、議席の金の射止めた。もう一名の下院議員は、下院銀行委員会(House Banking Committee)の委員長職にあったロードアイランド州選出のF・セントジャーメイン(Fernand St. Germain)(民主党所属)である。彼は、一九八七年の下院における倫理調査のターゲットとされたため、一九八八年の選挙で、弁護士R・K・マートレイ(Ronald K. MacTley)に議席を奪われ、議員歴は、十四期を以って終止符が打たれた。一九八八年十月に、セントジャーメイン委員長とロビイストとの取引関係における《重大かつ持続的な違法行為の証拠》(evidence of serious and sustained misconduct)が、司法省(Justice Department)の一文書によって、白日の下にさらされた。(Time, November 21, 1988, p.39.)

こうした跡を絶たない議会の不祥事件については、著名なユーモア作家W・ロジャーズ(Will Rogers)が、議会はいまや《盗人》(thieves)と《ごろつき》(rascals)で占拠されてしまったのではないかと質されたのに対して、「然り。しかし、そのことは、選挙区の正確な断面図を示すものにはかならない」と答えているのは、注目される。(W.D. Burnham, op. cit., p.408.)

議会における議員の背徳行為 (wrong-doings) に対する問責は、下院の場合、民主党六名、共和党六名の与野党同数の委員から成る下院倫理委員会、上院の場合には、上院特別倫理委員会 (Senate Select Committee on Ethics) によって、それぞれ、実施される。これらの委員会は、公衆の視線の位置に視角を設定し、彼らと同じ視点を分有する。けれども、上下両院の倫理委員会は、議員の違法行為に関する様々な問責を実行することに緩慢であり、その他の議員の不当行為や疑義ある行為については沈黙を守るか、それとも、秘匿主義の態度を堅持し、議員の倫理コードに違背する行為が確認された場合にも、これに対して制裁措置を講ずることを逡巡する。換言するならば、上下両院における倫理委員会は、反倫理的行為を摘発し終息させる制度の剣というよりは、むしろ、外部世界に対して議員を防護するための倫理的盾として機能する場合が、少なからず存在すると酷評されている。(Dodd and Oppenheimer, op. cit., p.408.) 倫理委員会の機能状況は、こうして、倫理コードの厳格な実施機関としての実体感を置き去りにし虚空に舞い上がるがごとき観を呈している。

(29) W.J. Keefe, op. cit., pp.11-12, *Time, January 23, 1978*, pp.10-11. Joseph Cooper and William West "The Congressional Career in the 1970s," in Dodd and Oppenheimer (ed.), op. cit., 2nd ed., 1981, p.90.

(30) Richard F. Fetto, Jr., *Home Style; House Members in Their Districts*, 1978, pp.288-289.

(31) W.J. Keefe, op. cit., p.12.

(32) Ibid., pp.12-13.

(33) Ibid., p.13.

一九六二年から一九八六年に至るまでの期間に、上下両院に登場した新人議員数は、次のようになる。(Christopher J. Bailey *The U.S. Congress*, 1989, p.49.)

一九六二年・下院六六名・上院二名、一九六四年・下院八三名・上院八名、一九六六年・下院六〇名・上院七名、一九六八年・下院三六名・上院一五名、一九七〇年・下院四八名・上院一名、一九七二年・下院六七名・上院一三名、一九七四年・下院八六名・上院一名、一九七六年・下院六四名・上院一八名、一九七八年・下院七七名・上院二〇名、一九八〇年・下院七三名・上院一八名、一九八二年・下院八〇名・上院五名、一九八四年・下院四三名・上院七名、一九八六年・下院五〇名・上院一三名、以上である。(see Norman J. Orstein, Thomas E. Mann, Michael J. Malbin John F. Bibby, *Vital Statistics on Congress* 1982, 1982, pp.16-17. *Congressional Quarterly Weekly Report*, 8 November 1986, p.2815.)

同じく、一九六二年から一九八六年に至る期間内に、自発的に引退した上下両院議員の数は、次の通りである。(C.J. Bailey, op. cit., p.48.)

一九六二年、下院二四名・上院四名、一九六四年・下院三三名・上院二名、一九六六年・下院二三名・上院三名、一九六八年・下院三

名・上院六名、一九七〇年・下院二九名・上院四名、一九七二年・下院四〇名・上院六名、一九七四年・下院四三名・上院七名、一九七六年・下院四七名・上院八名、一九七八年・下院四九名・上院一〇名、一九八〇年・下院三四名・上院五名、一九八二年・下院三九名・上院三名、一九八四年・下院二二名・上院四名、一九八六年・下院三九名・上院六名、以上である。(see also *Congressional Quarterly Report*, 1962-1986.)

(34) Ibid., p.13.

一九七〇年代後半に繋がれていた臍帯を同じくするこれらの新人議員は、比較的に若年(四〇年代前半から五〇年代前半—当選時点の平均年齢)であるばかりではなく、自己の所属政党からの独立性を維持している。彼らの大多数の選挙の勝因は、彼ら自身の個人的な選挙組織の効率的な運用と自らの努力とにある。このことが、自己の言動に向けられた党の要求と議会指導の双方に対する彼らの底深い懐疑と冷徹な批判との視線を設定する。このような党からの独立心の旺盛な議員が尊重し奉仕する唯一の上位者は、彼らを再指名し再選させてくれた自己の選挙区以外にない。選挙区における支持を培養することは、選挙区の政治・社会・経済上の諸特徴を理解し、自己の職務の遂行に意を注ぎ、議会制度が授与してくれる数々の選挙運営上の特権を活用し得る彼らにとって、さしたる困難はない。(Ibid., p.14.)

(35) Dan Nimma and Thomas D. Unga, *Political Patterns in America: Conflict Representation and Resolution*, 1979, p.381. Alan Grant, *The American Political Process*, 1979, p.27.

(36) D. M. Olson, op. cit., p.88.

(37) R.B. Ripley, *Congress: Process and Policy*, op. cit., pp.92-95.

Barbara G. Salmore and Stephen A. Salmore, *Candidates, Parties, and Campaigns: Electoral Politics In American*, 2nd ed, 1989, p.68.

(38) Ibid., p.93.

(39) W. J. Keefe, op. cit., p.73.

(40) R. B. Ripley, op. cit., p.97.

(41) Ibid., p.94.

(42) C. J. Bailey, op. cit., pp.52,53.

(43) Robert S. Erikson, "Is There Such a Thing as a Safe Seat?" in *Polity Vol.8 (1976)*, pp.623-632.

R. B. Ripley, op. cit., p.96.

(44) Lyn Ragsdale, "Do Voters Matter? Democracy in Congressional Elections," in C. J. Deering, *Congressional Politics*, 1989, p.29.  
R. B. Ripley, op. cit., p.91.



- (45) L. Ragsdale, op. cit., p.29.
- (46) W. J. Keefe, op. cit., p.72.
- (47) Ibid., p.71.
- (48) Ibid., pp.71-72.
- (49) Ibid., p.74.
- (50) Ibid., p.75.
- (51) Ibid., p.75.
- (52) N. J. Orstein et al., *Vital Statistics on Congress, 1984-1985, 1985*, pp.65-66, 69-70. Federal Election Commission, *FEC Reports on Financial Activity, 1983-1984, Interim Report No.9 (May 1985)*, p.xi. C. J. Deering, op. cit., pp.30-31.  
現職議員の平均支出額に対する挑戦候補の平均支出額の比率は、次のようになる。(C. J. Deering, op. cit., p.31.)  
下院・一九七四年七〇%、一九七六年六五%、一九七八年六八%、一九八〇年七四%、一九八二年五七%、一九八四年四三%、上院・一九七四年六〇%、一九七六年七三%、一九七八年五二%、一九八〇年六五%、一九八二年六六%、一九八四年五三%、以上となる。
- (53) B. G. Salomone and S. A. Salomone, *Candidates, Parties, and Campaigns: Electoral Politics In America, 2nd ed.*, op. cit., pp. 103-104.
- (54) Ibid., p.104.
- (55) George C. Edwards III, *At The Margins: Presidential Leadership of Congress, 1989*, p.103. see also "In the Senate '80s Team Spirit Has Given Way to the Rule of Individuals," *Congressional Quarterly Weekly Report, September 4, 1982*, p.2182.
- (56) G. C. Edwards III, op. cit., p.104.
- (57) B. G. Salomone and S. A. Salomone, op. cit., pp.62-89.  
本項の図表は、上院と下院の両方について、右の前掲書による。
- (58) L. Ragsdale, op. cit., p.27.
- (59) Ibid., p.28.
- (60) W. J. Keefe, op. cit., p.74.
- (61) see Peter Clarke and Susan H. Evans, *Covering Campaigns: Journalism in Congressional Elections, 1983*, p.16. Alan I. Abramowitz, "A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978," in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol.74 (September 1980)*, pp.633-



650.

(32) Lou Cannon, *Reporting: An Inside View*, 1977, pp.181-182.

B. G. Salmore and S. A. Salmore, op. cit., p.65.

(33) 一般に媒体と議員との関係は、次のようになる。[Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 3rd ed., 1990, pp.145-146.]

アメリカにおける報道機関は、高度に分権化され分散化している。この国では、一万二〇〇〇以上の新聞が発行されている。そのうちの八〇〇紙が、その威信と発行部数において最も重要な日刊紙である。また、一万二〇〇〇以上の定期刊行物が、出版されている。さらに、全国を通じて、一万以上のラジオ局と二二〇〇のTV局も存在する。(see *Gale Directory of Publication*, Vol.2, 1988, p.viii. *Broadcasting Cablecasting Yearbook*, 1987, pp.A-2, D-3.) これらの報道機関は、地方的な圏域を基盤として成立する。その圏域では、何よりも、係争問題や広告が、地方優先の力学で組織されているからである。全体として、地方報道機関は、首都ワシントンにおける地方選出の議員団の言動を詳細に報道するための方策としては、至って不適切である。このような地方報道機関は、専属の取材記者をほとんどワシントンに常駐させていない。大部分の地方報道機関は、全国ニュースを、個々の議員の言動を一貫して追跡することの稀な syndicated or chain services に依存する。「地方報道機関が全国ニュースを流すのは、そのニュースが、地方の人物を巻き込んで、地方の行末に影響力を及ぼすか、あるいは、地方の関心と直結するかの、いずれの場合であるのが、普通である」。(Charles Bosley, "Senate Communications with the Public," in *Senate Communications with the Public*, p.17. Quoted by Davidson and Oleszek, op. cit., p.145.)

新聞との関係については、大部分の議員は、報道補助者 (press aid) としての職務を遂行する職員を、少くとも一名を有している。彼らを二名ないし三名擁する議員も、決して珍しくはない。報道補助者の役割は、議員の執務状況に鮮烈な照射を当てる報道を創出することにある。行政諸機関は、現職議員の選出州もしくは選出区に連邦政府の補助金や工事の請負が授与されることを、新聞紙上で、彼らに、言明させることによって現職議員を逆照明のように裏面から援護する。ここに、行政諸機関と現職議員との間における隠微な共生関係が、認められる。また、議員が連邦政府資金の調達に何の関係もなかったとしても、新聞記事は、「上院議員某は、Jonesville における XYZ 会社」に、連邦政府から工事の請負が授与された旨、本日、発表した」と報ずる。こうして、新聞と議員の間にも、微妙な協和音が奏でられる。さらに、多数の議員は、小都市の新聞が議員の署名入りで再刷することのできる特別寄稿文を、毎週、もしくは、隔週、作成している。

上下両院、それに両院における共和・民主両党は、装備の完全なスタジオと衛星中継装置とを所有する。そこでは、市価のいく一部の費用で audio もしくは video 番組、あるいは、documentary が、製作される。TV スタジオには、馴染深い議事堂のドームや議員事務所内部、常任委員会室のセットなどを含む一連の背景幕が、描かれている。若干の現職議員は、地方のラジオ局もしくはTV局によって放送される定期

番組を製作する。こうした地方局は、定時のニュース放送に現下の係争問題に関する簡単な audio もしくは film clips を挿入する。これは、audio や film clips のなかの報告者である議員が、現場に臨み、そこで解説しているという印象を、視聴者に与えるためである。次第に、議員は、彼ら自身が製作した《ニュース》報告を、直接に出身地のラジオ・TV局に向けて放送しはじめた。地方局への直接の衛星中継によって、多くの議員は、地方の視聴者の前に、定期的に《五時の生放送》("live at five")に姿を現わすことが可能となっている。

議会のスタジオは、頻繁に利用されている。ある調査によれば、全議員のほぼ二分の一が、定期のラジオ番組(通常毎週)と video 番組(通常毎月)を製作している。さらに、議員全体の七八%が、一ヶ月間に平均五回、選挙区のラジオ・TV局に、電話によるラジオスポット放送 (radio spots) を実施している。[see Anne Haskell "Live From Capital Hill," *Washington Journalism Review* Vol.4 (November 1982), pp.48-50.] 加えて、新人議員は、年功議員の三倍以上(少くとも週一回)、録音・録画スタジオを利用する傾向にある。今後、議員によるスタジオの利用は、益々、活発化するものとおもわれる。

もとより、ラジオ・TV放送は、新聞報道と同様、倫理的問題を提起している。上下両院における録音・録画スタジオは、必ずしも《政治的》目的のために使用されているとは考えられていない。けれども、正当な選挙区に対する奉仕活動と政治広告との間における境界線も、画然と引かれ得ない。何人かのラジオ・TVニュース編集者は、こうした議員の手になる番組を放送することについて、懸念を表明している。隔週に放映される「アラスカ州下院議員団報告」(Alaska Delegation Report)の1TV編集者は「この番組は、まさに、自己利益に奉仕する側になった」と評した。

- (64) *Wyoming Eagle*, October 13, 1982, p.1.  
B. G. Salmore and S. A. Salmore, op. cit., p.66.
- (65) R. H. Davidson and W. J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 3rd ed., op. cit., pp.143-145. 《郵便物無料国議特典》という注記がなされている。
- (66) Charles R. Babcock, "Frankly, an Election-Year Avalanche," in *Washington Post*, September 19, 1988, p.A19.  
Davidson and Oleszek, op. cit., p.143.
- (67) *Congressional Quarterly Weekly Report*, August 16, 1980, p.2387.  
*Washington Post National Weekly Edition*, September 26-October 2, 1988, p.32.  
Salmore and Salmore, op. cit., p.66.
- (68) John Pontius "U.S. Congress Official Mail Costs; Fiscal Year 1972 to Present," *Congressional Research Service Report*, May 9, 1989, pp.27,35.

- Walter Pincus, "Mail Funds Boosted in Hill Budget," in *Washington Post January 11, 1987*, p.A4.
- Davidson and Oleszek, op. cit., p.143.
- (69) *Congressional Record*, daily ed., 97th Cong., 2d. Sess, December 20, 1982, p.S15806-15808.
- Davidson and Oleszek, op. cit., p.143.
- (70) *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 16, 1985, p.2110.
- C. J. Bailey, op. cit., p.82.
- (71) Davidson and Oleszek, op. cit., p.144.
- (72) C. J. Bailey, op. cit., pp.82-83.
- (73) William Haydon, "How Congress Computers Con the Public," in *Washington Monthly*, May 1980, p.45.
- Davidson and Oleszek, op. cit., p.143.
- (74) David Burnham, "Congress's Computer Subsidy," in *New York Times Magazine*, November 2, 1980, p.101. Senator Charles McC. Mathias in *Congressional Record*, daily ed., December 29, 1982, pp.S15806-15808.
- Davidson and Oleszek, op. cit., p.143.
- (75) Salmore and Oleszek, op. cit., p.67.
- (76) 《郵便物無料配達特典》は、議会そのものよりも古い。一七七五年に、大陸会議 (Continental Congress) は、会議の構成員に、彼らの選出母胎との緊密な接触を維持させるために、《郵便物無料配達特典》を規定した法律を、逸早く通過させている。事実、第一議会 (一七八九年—一七九一年) における最初の決議の一つが、この慣行を引き続き維持するための投票であった。建国初期のこの時期においてすら《郵便物無料配達特典》は、選挙を有利に導くための重要な武装と看做されていた。一八三七年におけるドイツ人旅行者 Francis J. Grund が引用するところによれば、一上院議員は、次のように論評している。「議員たる者は、自らが活力溢れているという事実の何らかの証左を示さねばならない。さもなければ、彼は、再選されないであろう。我々の演説の大部分は、選挙民に聞かせることを目的として濫作される。我々は、まず、院内において、選挙民に向かい発言し、次いで、これを印刷のうえ、同文二〇〇〇部を我々の選挙民に送付する。周知のように、その郵便料金を支払うのは、アメリカ政府 (Uncle Sam) である」 (Quoted by F. J. Grund, *Aristocracy in America*, 1959, p.256. C.J. Bailey, op. cit., p.81. Davidson and Oleszek, op. cit., p.144.)
- (77) D. Burnham, op. cit., p.98.
- Davidson and Oleszek, op. cit., pp.144-145.

- (78) *Congressional Quarterly Weekly Report*, February 27, 1988, p.391.
- (79) このことは、一九七八年における上下両院議員候補と選挙民との接触状況の一端を覗うことが出来る。これを示せば表14のようになる。
- Davidson and Oleszek, op. cit., p.103. T. E. Mann and R. E. Wolfinger, "Candidates and Parties in Congressional Elections," in *Amer. Pol. Sci. Rev. Vol.74* (September 1980), p.627.
- (80) see Stephen Hess, *The Washington Reporters*, 1981, pp.101-102. Salmore and Salmore op. cit., p.69.
- (81) *Washington Post National Weekly Edition*, September 26-October 2, 1988, p.32. see also T. E. Mann and M. J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1987-1988*, 1987. Salmore and Salmore, op. cit., p.69.
- (82) S. Hess, *The Ultimate Insiders*, 1987, p.78. Salmore and Salmore, op. cit., p.69.
- (83) Salmore and Salmore, op. cit., pp.69-70.
- (84) Ibid., p.70.
- (85) Susan Manes, "Up for Bid: A Common Cause View," in Margaret Latrus Nugent and John R. Johannes (ed.), *Money Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*, 1990, pp.18-20.
- 今日における議員選挙費用の高騰は、インフレーションの進行、人口増加、潜在的な選挙民の拡大、TV広告とコンピュータ化された郵便物発送の積極的利用、選挙運動過程の早期開始と活発化、党員以外の選挙運動員への依存、などの諸要因の幅渡効果である。コーカスもしくは党大会による候補者指名と多数の党員による投票誘引活動とを中核とする旧来の選挙運動は、電波媒体を通しての予備選挙における候補者指名と選挙民への訴求を真髄とする。

表14 上下両院議員候補と選挙民の接触状況, 1978 (%)

Forms of Contact	House			Senate		
	Incumbents	Challengers	Open seats	Incumbents	Challengers	Open seats
Any Type	90	44	73	94	82	88
Read about in newspaper, magazine	71	32	57	73	63	78
Received mail	71	16	43	53	32	47
Saw on TV	50	24	48	80	70	78
Family or friend had contact	39	11	26	—	—	—
Heard on Radio	34	15	28	45	37	44
Met personally	23	4	14	9	5	9
Saw at meeting	20	3	13	10	5	13
Talked on staff	12	2	13	6	4	9
(N)	(756)	(756)	(121)	(409)	(409)	(158)

Source; American National Election Study, Center for Political Studies, University of Michigan; 1978.

る現代選挙運動に比べ、遙かに低廉である。投票獲得という宝庫の扉を開くまでの投票勧誘過程に、今日では経費が嵩むといつてよい。

同じく、下院議員選挙区の種類とそこにおける競争状態の程度に、議員選挙費用の多寡は、左右される。一九八四年の限界選挙区 (marginal districts) (当選者が投票総数の六〇%以下を得票し得たにすぎない選挙区) の場合、下院議員当選者の選挙費用は、平均五九万ドルであった。因みにこの年における全国平均の下院議員選挙費用は、三三万四〇〇〇ドルであった。(see N.J. Orstein, T.E. Mann, and M.J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1987-1988*, 1987, pp. 79-80.) このような選挙の場合、屢々、二大政党の一方、もしくは、双方の、候補者は、数ヶ月にも及ぶ予備選挙の激烈な戦闘を突破しなければならない。こうした選挙の多くは、空白議席の獲得をめぐる争われる。この場合、現職議員は、重要な因子ではない。そして、選挙に臨む候補者の予備選挙を含む平均選挙費用は、全国平均を凌駕する。「空白議席の獲得を目やす候補者は、最も多大な選挙資金を調達し費消する傾向にある。なぜなら、いずれの候補者も現職議員の利点を享受していない場合には、二大政党の双方は、予選会に強力な候補者を登録するのであり、従って、選挙は、常に、接戦となるからである」。(see Gary C. Jacobson, "Money in the 1980 and 1982 Congressional Elections," in M.J. Malbin (ed.), *Money and Politics in the United States 1984*, p. 58, Davidson and Oleszek, op. cit., p. 66.)

さらに、下院議員選挙区の人口統計的特性が、選挙費用の高低に影響力を及ぼす。最も多額の選挙費用を必要とするのは、郊外選挙区である。また、最も少額の選挙費用で十分であるのは、都市部選挙区である。郡部選挙区における選挙費用は、この二者の中間にある。(see Christopher Buchanan, "Candidates' Campaign Costs for Congressional Contests Have Gone Up at a Fast Pace," in *Congressional Quarterly Weekly Report*, September 29, 1979, pp. 2154-2155, Davidson and Oleszek, op. cit., p. 66.) 郊外選挙区の場合、そこにおける人々の政党忠誠意識や政党一体意識は、一般に、稀薄であり、従って、選挙の帰趨は浮動的となる。さらに、郊外地域には、グラスルーツからの投票誘引活動を展開すべき強力な政党組織も、不在である。このため候補者が、様々な利益や価値観、政策・イデオロギー体系の稜角をもつ人々を一つのレンズに収め、自己の政見や政策を集中的に訴求する方法は、電波媒体による宣伝以外には、存在しないといつてよい。郊外選挙区を、いわば裏返しの形で映し出した逆向きの鏡像が、都市部選挙区である。ここにおける政党幹部組織は、総じて、職業型組織の範疇に属し、投票誘引活動において最強である。都市部選挙区における候補者は、費用の巨額性と隣接選挙区への不毛の宣伝の波及という二つの理由から、電波媒体の積極的活用による選挙戦を回避する。郡部選挙区の場合、候補者の訴求すべき対象空間が広大であることから、選挙費用は、上昇する。加えて、候補者は、遠隔の地まで遊説の足を伸ばし、また、彼らの政見を選挙区内に浸透させるために多くの媒体市場において宣伝を繰り広げなければならない。これ故、郡部選挙区における選挙は、候補者に、少なからぬ費用を課すことになる。(Davidson and Oleszek, op. cit., p. 66.)

(98) U.S. Congress, Senate Committee on Rules and Administration, "Hearing on Campaign Finance Reform Proposals of 1983," p. 403.

S. Manes, op. cit., p.18.

- (7) All Campaign fundraising and spending figures cited are taken from Common Cause studies based on data compiled by the Federal Election Commission.

S. Manes, op. cit., pp.18,24.

- (8) C. J. Bailey, op. cit., p.39.

- (88) Davidson and Oleszek, op. cit., p.67.

- (9) *Washington Post*, November 4, 1986.

S. Manes, op. cit., p.19.

- (91) *Congressional Record*, February 18, 1988.

S. Manes, op. cit., p.19.

- (92) *Congressional Record*, January 6, 1987.

S. Manes, op. cit., p.19.

- (93) *Congressional Record*, February 18, 1988.

S. Manes, op. cit., pp.19-20.

- (94) *New York Times*, August 8, 1983, p.A11.

*National Journal*, September 5, 1987, p.2214.

*New York Times*, February 17, 1984, p.B3.

Salmore and Salmore, op. cit., p.74.

- (95) Salmore and Salmore, op. cit., pp.74-75.

see also L.J. Sabato, *The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections, 1981*. *New York Times*, August 8, 1983 p.A11, and February 17, 1984, p.B3. Kristine E. Heine and Richard F. Mann, "Wheelde a Fortune," in *Campaigns and Elections* Vol.7 (March-April 1987), pp.52-54. *Roll Call*, July, 19, 1987, p.30. Frank J. Sorauf, *Money in American Elections, 1983*.

- (96) L. Sandy Maisel, "The Incumbency Advantage," in Nugent and Johannes (ed.), op.cit., p.126.

一九八六年における議員選挙後、第一〇〇議会に選出された下院議員は、一九八八年の議員選挙のために充当すべき繰越金として、四八〇〇万ドル以上を累積させていた。下院議員選挙の当選後における下院議員繰越金の比率は、一九七八年には選挙資金総額の五・五%、一九八



〇年六・二％、一九八二年六・七％、一九八四年九・五％、そして、一九八六年には三三・五％へと、累増している。[L. Sandy Maisel, "The Incumbency Advantage," in Nugent and Johanned (ed.), op.cit., p.125.]

- (97) じつじつ『適格挑戦候補者』とは、以下の客観的・主観的な三要件の少くとも一つに合致する挑戦候補者を意味する。(L.S. Maisel, op.cit., p.140.)

①立候補の時点で選挙公職を保持しているか、あるいは、立候補直前の二年間に選挙公職を保持していた、挑戦立候補者。②議員選挙の直前に、その名に価する実質を確保した選挙運動を展開した、挑戦候補者。③予備選挙が開催される以前に、下院議員選挙区に関する Congressional Quarterly Weekly Report の分析において、真摯な挑戦候補として評価された、候補者。以上である。(see also Gary C. Jacobson and Samuel Kernell, *Strategy and Choice in Congressional Elections*, 2nd ed., 1983, Jon R. Bond, Cary Covington and Richard Fleisher, "Explaining Challenger Quality in Congressional Elections," in *Journal of Politics*, Vol.47 May 1985, pp.510-529.

- (98) L.S. Maisel, op. cit., pp.127-128.

- (99) Ibid., p.128.

- (100) Ibid., p.128.

- (101) C. J. Bailey, op. cit., p.39.

FEC Aは、政党委員会が支出する調整費 (coordinated expenditures) に対しても制限を付加する。調整費とは、政党委員会が、候補者によって要請される様々な用役 (世論調査、宣伝、広告の作成、電波媒体における時間帯の確保など) のために支払う資金をいう。調整費の上限は、PACの上限よりも高額である。下院議員選挙の場合、調査費の本来の制限額は、一万ドルである。一九八八年の選挙の場合、この額にインフレーション率が加算され、その額は、二万三〇五〇ドルに上昇した。上院議員選挙の場合、調査費の上限は、州人口の多寡によって変動する。その上限額は、一九七四年以来のインフレーション率を折り込み州における有権者一名につき二セントとし、これに最低限二万ドルの再補正を行なった結果、一九八八年の選挙では、その額は、最少人口数五州の四万六一〇〇ドルからカリフォルニア州の九三万八六八ドルまでの両極を画する二契点間に拡散する。州政党もまた、こうした連邦政府公職の候補者のために、この限度内で、選挙資金を支出することは、可能である。しかし、州政党には、これをなし得るだけの選挙資金は皆無に近いといつてよい。そこで、共和党幹部は、こうした州政党の窮乏状態に着目し、全国政党が当該候補者のために支出し得る選挙資金額の倍増を試みるに至った。それは、全国委員会が、自らが、選挙資金の調達と支出のための代理機関として行動することを内容とする契約を、州政党との間に締結することをもって足りる。この契約は、選挙資金に対する法規制の脱コード化の装置といえよう。民主党は、こうした共和党の巧妙な術策の適法性について裁判所に提訴した。しかし、最高裁判所は、当該術策は適法である旨判示したのであった。[Federal Election Commission V. Democratic Senatorial Campaign

Committee, 343 U.S. 27 (1981)] のようにして、二大政党の全国委員会は、上下両院議員選挙に、少なからぬ選挙資金を提供する。例えば、一九八八年の選挙において、下院議員候補者は、全国政党の資金源から、直接・間接の援助として、七万六二〇〇ドルを受領した。その内訳は、各党の全国委員会、下院議員選挙委員会 (congressional campaign committee)、それに、州委員会の三者から、予備選挙と選挙の双方のそれぞれについて五〇〇〇ドル、計三万ドル、これに調整費二万三〇五〇ドルの倍額四万六二〇〇ドルを加え、総計七万六二〇〇ドルとなる。他方、上院議員候補者に対する全国委員会の選挙資金供与額の上限は、各州の人口数に応じて、最少人口数五州の一十一万九七〇〇ドルとカリフォルニア州の一九〇万ドルとを同時に包括する座標系のなかに、布置される。(G.C. Jacobson, "Parties and PACs in Congressional Elections" in L. C. Dodd and B. I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered*, 4th ed., op. cit., p. 119. Davidson and Oleszek, op. cit., p. 69.)

(102) C. J. Bailey, op. cit., pp. 39-40.

G. C. Jacobson, op. cit., pp. 120-121.

PACの簇生のもう一つの要因は、社会経済生活における連邦政府の役割の増大である。アメリカの国民生活における連邦政府の役割の増大が、PACの繁茂を促すというのが、これに当る。議会の経済的な財貨と社会的諸価値の配分に与える影響力が大であればあるだけ、個人や集団の政治行動を展開しようとする刺激は、それだけ大となる。政府政策が貸借対照表に少なからぬ影響力を揮うとき、政治への投資は、単なる採算のよい一つの事業に変貌する。議会が、いずれの個人や集団の社会的価値観が妥当であり社会に広く行き渡るべきかを決定するとき、選挙の帰趨や政策の形成と実施に影響力を行使するために、糾合可能なあらゆる資源を活用し、社会的善に関する独特の未来像を彫りあげ、その積極的実現に情熱を傾ける人々が立ち現われるに至ることは、少しも不思議ではない。私的分野における政治的諸制度の発達、公的領域の拡大から予想される当然の帰結である。(G.C. Jacobson, op. cit., p. 120.)

(103) Frank J. Sorauf and Paul Allen Beck, *Party Politics in America* 6th ed., 1988, p. 374.

(104) Ibid., p. 374.

(105) C. J. Bailey, op. cit., p. 39.

see Austin Ranney, "The Political Parties: Reform and Decline," Anthony King (ed.), *The New American Political System*, 1980, pp. 242-244.

(106) G. C. Jacobson, op. cit., p. 121.

なお、前稿註(31)七六頁参照。この註(31)に記載されていない一九八五年―一九八七年における範疇別のPAC数の増大を、表示するな  
る表16の4aと4bを参照。(David McKay, *American Politics and Society*, 2nd ed., 1989, p. 235.

(107) Thomas R. Dye and Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, 8th ed., 1990.

p.234.

- (108) Davidson and Oleszek, op. cit., p.72.
- (109) Larry J. Sabato, "PACs and Parties," in Nugent and Johannes (ed.), op. cit., p.188.
- (110) S. Manes, op. cit., p.20.
- (111) Davidson and Oleszek, op. cit., p.72.
- (112) G.C. Jacobson, op. cit., p.123.

PACによる上下両院議員候補者への選挙資金の供与は、今日におけるこうした議員候補者に対する選挙資金供与の動向の尖端に位置するかにもわれる。けれども、表19が示すように、私的個人による選挙資金の供与が、当該候補者に対する選挙資金の直接供与の最も重要な源泉であるという状況には変化がなく、私的個人の供与額は、他の供与額との間に、少なからぬ落差を生んでいる。私的個人は、選挙資金供与における覇者たる堡壘を守っている。その数を誇るPACといえども、この堅固な城塞を未だ切り崩していない。もとより、PACによって供与される選挙資金額が、上下両院議員候補者が受領する選挙資金総額に占める比率は、確かに向上曲線を描いている。しかし、その占有率は、下院議員候補者の選挙資金総額のはば三分の一であり、上院議員候補者の場合には、凡そ五分の一であるにすぎない。なお、上下両院議員候補者に対する政党の直接供与額は、少額である。政党の上下両院議員候補者に対する援助額の实体は、調整費である。調整費は、表に記載されていない。(G.C. Jacobson, op. cit., pp.121-122.)

- (113) L.S. Maisel, op. cit., p.124.
- (114) see Center for Responsive Politics, *Spending in Congressional Elections, A Never-Ending Spiral*, 1988. L.S. Maisel, op. cit., p.124.
- (115) F.J. Sorauf, *Money in American Politics*, op. cit., p.163. L.S. Maisel, op. cit., p.124.
- (116) L.S. Maisel, op. cit., p.125.
- (117) L.S. Maisel, op. cit., p.125.

see also Chuck Alston, "Campaign-Finance Gridlock Likely to Persist," in *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 17, 1988, pp.3525-9. Brooks Jackson, *Honest Graft: Big Money and the American Political*

表17 PAC数の増大範疇別, 1985-1987

Year end	Corporate	Labor	Membership	NonConnected	Other	Total
1985	1,710	388	695	1,003	196	3,992
1986	1,744	384	745	1,077	207	4,157
1987	1,779	382	797	1,044	209	4,211

Source: Frank J. Sorauf, *Money in American Elections*, 1988, table 4.2.

*Process, 1988.*

- (118) S. Manes op. cit., p.21.
  - (119) C.J. Bailey, op. cit., p.40.
  - (120) S. Manes, op. cit., p.21.
  - (121) Ibid., p.22.
  - (122) L.S. Maisel, op. cit., p.125.
  - (123) G.C. Jacobson, op. cit., p.730.
  - (124) Ibid., p.131.
  - (125) L.S. Maisel, op. cit., pp.128-129.
  - (126) これらの五十二名のうちの三十二名は、その後も、一九八八年六月三〇日までに少なくとも二〇万ドルの選挙資金をPACから引き出すことに成功している。彼らは、この時点におけるPACからの最多額選挙資金受領者四〇名のなかの三十二名である。(Ibid., p.141.)
  - (127) Salmore and Salmore, op. cit., p.75.
  - (128) S. Manes, op. cit., pp.21-22.
  - (129) see *Wall Street Journal*, July 18, 1986.
  - (130) see Ibid., July 26, 1982.
  - (131) see *Congressional Record*, August 11, 1986.
  - (132) see Ibid., February 23, 1988.
  - (133) Statement of Representative David R. Obey, Democratic Study Group, Washington, D.C., July 26, 1979.  
S. Manes, op. cit., p.24.
  - (134) S. Manes, op. cit., p.22.
  - (135) Dye and Zeigler, op. cit., p.231.
- もとより、PACは、共和・民主両党の候補者ならびに現職・挑戦両候補に選挙資金を供与する場合も、あり得る。Common Causeの調査によれば、一九八六年における九の上院議員選挙で、同一選挙戦に臨んだ共和・民主両党の候補者に選挙資金を供与したPACは、四九四を数えた。同じく、一九八六年のオクラホマ州における上院議員選挙では、一六五のPACが、現職・挑戦両候補に献金している。(S. Manes op. cit., p.21.)

- (136) S. Manes, *op. cit.*, p.23.
- Dye and Zeigler, *op. cit.*, pp.230-231.
- (137) 本稿に「ジョージ・ヘンリー・ワグネル」の「カニヤ」。
- Candice J. Nelson, "Loose Cannons: Independent Expenditures," in Nugent and Johannes (ed.), *op. cit.*, pp.47-68
- (138) 2U.S.C. 431(17).
- 「Michael Young, *American Dictionary of Campaigns and Elections*, 1987, p.222.)
- an expenditure for a communication especially advocating the defeat of a clearly identified candidate that is not made with the cooperation or prior consent of, or in consultation with, or at the request or suggestion of any candidate or his/her authorized committee or agents.
- (139) C.J. Nelson, *op. cit.*, p.49.
- (140) see "FEC Issues Final Report on 1981-1982 Independent Spending," FEC Press Release, October 14, 1983.
- "FEC Study Shows Independent Expenditures Top \$16 Million," FEC Press Release, November 29, 1981.
- "FEC Reports 1983-1984 Independent Spending Activity," FEC Press Release, October 4, 1985.
- "Final FEC Report on 1985-1986 Independent Spending Shows Changes in Spending Patterns," FEC Press Release, March 31, 1988.
- (141) C.J. Nelson, *op. cit.*, p.52
- (142) *Ibid.*, p.53.
- (143) *Ibid.*, p.55.
- (144) *Ibid.*, p.56.
- (145) G.C. Jacobson, *op. cit.*, p.136.
- (146) *Ibid.*, p.137.
- (147) 一九八〇年に、ヴァージニア州・アーリントン (Arlington, Virginia) に本部を置くNCPACは、既述の進歩主義的民主党上院議員の選出州における投票者に、小さなカードを配布した。そのカードは、風船ガムの包装のなかに入っているカードに酷似していた。しかし、このカードには、有名野球選手の写真は、どこにも見当らなかった。カードの表面の言葉の下に、「目ざせ一九八〇年」(Target '80)とあり、各カードには、赤枠で囲まれた前記上院議員の各々の顔写真が印刷してあった。
- カードの裏面には、進歩主義・保守主義の両集団による前記上院議員の「評価」(ratings)があり、そこに次のようなメモが記されている。

「台湾への裏切りに賛成」(Favors sellout of Taiwan)

「ニューヨーク市に対する緊急救済に賛成投票」(Voted for New York City bailout)

このカードは、「超進歩的な」(super-liberal)民主党上院議員の当選に対する反対運動の宣伝用具であった。この反対運動を提唱し実践したNCPACの中心人物が、R・ヴィガリー(Richard Vignerie)であった。ヴィガリーは、保守主義の弘布及び保守的な候補者の定立と当選のための選挙資金の調達に巧みな指導力を発揮したため、「Godfather of the New Right」と呼ばれている。ヴィガリーは、「ダイレクトメールによる選挙資金調達の第一人者である。こうした資金調達法は、彼がいう「媒体を支配する進歩的な権力構造」(the prevailing liberal power structure in the media)を迂回するために彼が巧緻に精錬した技術である。彼は、一九六五年一月に、Richard A. Vignerie Co., Inc.と称する会社を、資本金四〇〇〇ドルで設立した。以来、彼は、この会社を、年間広告取扱い量二〇〇〇万ドル以上のprivate conglomerateへと築き上げてきた。彼によれば、「誰しも手軽にダイレクトメールを利用し、左翼がこの国で有しているコミュニケーションの独占状態を、出し抜き、人々に何が真の係争問題であるかを知らせ、彼らの議員に対し、媒体を全く迂回して直接の手紙を書くことを求めることができる。」彼の手許には、「中道より右」(right of center)の凡そ五〇〇万の人々と、様々な保守主義の訴求に反応する別の約二〇〇〇万の人々の、詳細な名簿が、整っている。

ヴィガリーに統率されたNCPACは、一九八〇年の選挙当日、全国規模で二八〇万ドルを費消した。この資金の一部は、TVコマーションルに使用された。例えば、インディアナ州で放映されたコマーションルでは、まな板の上の大きなボローニアソーセージの画面ではじまる。突然に画面は変り、肉切り庖丁がボローニアソーセージを薄切りにしてゆく。そこで、詠唱が入り、「ボローニアソーセージのきわめて大きな一切れが、インフレイションと戦っている」と我々に告げているバーチ・ベイである」。四六〇億ドルと説める正札がボローニアソーセージの上に現われ、ここで、再び音声が入る。「昨年一年だけでも、いかに多くの超過支出に、ベイは、賛成票を投じてきたことか」。一段落を置いて、音声は、「だからこそ、インフレイションをとめるためには、諸君は最初にベイの当選を阻まなければならない。もしベイが当選するならば、諸君の潰敗である」。そして、ベイは、落選した。

しかし、一九八二年には、政治の流れが変わった。NCPACは、四〇〇万ドルの巨費を投じ、余りにも進歩的であると看做す三八名の現職議員の議席からの放逐を企てた。けれども、NCPACの努力は徒勞に帰し、僅かにネヴァダ州選出の民主党上院議員H・W・キャノン(Howard W. Cannon)のみが、落選したと云ふなかつた。(see Milton C. Cummings, Jr. and David Wise, *Democracy Under Prusswre: An Introduction to the American Political System*, 6th ed., 1989, pp.266-247. Ronald Brownstein, "On Paper, Conservative PACs Were Tigers in 1984-But Look Again," in *National Journal*, June 19, 1985, p.1504, and Richard E. Cohen, "Spending Independently," in *Ibid.*, December 6, 1986, pp.2932-2934.)



同じく、NCPACは、アイダホ州選出のF・チャーチ上院議員に対しても、一九八〇年に、当選阻止のためのTVコマーシャルを流した。このコマーシャルは、共和党所届のアイダホ州立法部議員が、空のミサイル格納庫の正面に佇んでいる姿を大きく映しだす。この画面は、『チャーチ上院議員は、常に、強力な国防体制に反対してきた』という不平を強調するためのものである。(C.J. Bailey, op. cit., p.38, and see also *Republican Party in the U.S. Senate 1974-1984*, 1988.)

こうした敵性候補者に対する攻撃の矢を射かけるPACのTVコマーシャルの歴史は古く、今日では、その数は、さらに増大傾向にある。今日の選挙運動におけるスポット・コマーシャルの約三分の一が、これに当る。(see L.J. Sabato, *The Rise of Political Consultants*, 1981.) 例えば、一九八六年には、北カロライナ州選出の共和党上院議員J・T・ブロイヒル(James T. Brodyhill)は、増税論者として、コマーシャルにより手厳しく批判された。また、ワシントン州選出の共和党上院議員S・ゴートン(Slade Gorton)は、自己の選出州における連邦政府の核廃棄物集積場設置計画と戦いこれを撃退することができなかった弱さを、弾劾された。また、共和党員 Linda Chavez は、その対立候補者であるB・A・ミカルスキー(Barbara A. Mikulski)民主党下院議員(メリーランド州選出)が、lesbianismであるという非難のコマーシャルを流した。(C.J. Bailey, op. cit., p.37.)

一九八四年及び一九八六年の選挙では、New RightのPAC集団は、上院における進歩派多数者を援護するという従来とは対角的に反対な戦術に転換した。彼らは、進歩派を落選に追い込むとする旧来の外装を洗い落し、再選に直面している現職議員を支持する方向に赴いた。(Ibid., p.38)

NCPACの選挙運動は、次の二点において重要である。

第一は、『負の広告』が、現職議員の諸々の外被を剥ぎ取り、議会における投票記録という立法者としての原型を直視させたということである。第二に、NCPACの選挙運動は、選挙情報の伝達者としての政党の役割が、TVによって崩解をよぎなくされつつある政党の危機的状況の反射鏡であるということである。(Ibid., p.38.)

議員選挙におけるTVの果たす役割の比重が高まるとともに、候補者は、政党よりも、むしろ、媒体と公衆関係(public relations)の専門家に、助言を求めるに至っている。例えば、一九八四年における上院議員候補者六四名のうちの五四名が、媒体専門家、四八名が、世論調査の専門家を、それぞれ、雇っていた。コンピューターやその他の技術様式を駆使することによって、これらのコンサルタントは、候補者に、選挙運動の指針について、詳細な助言を与えることができる。ヴァランティアを使用する伝統的な選挙構造の重要性は存続しているにせよ、下院議員選挙は、同種の傾向を鮮やかに一筋曳いている。(Ibid., p.38.)

(148) see G.C. Jacobson, op. cit., p.137.

(149) see Viveca Novak and Jean Cobb, "The Kindness of Strangers," in *Common Cause Magazine*, September/October 1987, p.32.