

# 現代アメリカにおける政党改革論について

竹尾 隆

## 目次

### 問題の提起

#### 第一節 政党改革をめぐる二論

(一) 既成政党制の擁護論

(二) 責任政党制の提唱論

#### 第二節 政党改革の基本思想

(一) 責任と信頼の体系

(二) 機能的民主制概念

#### 第三節 政党改革の問題点

(一) 政治環境の不変性

(二) 政治環境との背離

## 問題の提起

アメリカにおける二大政党制は、他国の二大政党制とは著しく異なる内容的特殊性を有している<sup>(1)</sup>。それは、以下の三つの点に要約することができる。その第一点は、国家体制への固定的編成化である。アメリカでは、近代国家の発足と時を同じくして、既に存在していた民主・共和両党が、彼らのそれぞれの目標、政策的立場、代表利益、主義主張などを素材として、自らが自由に操作し得るだけの統治構造を、いわば自己の分身として構築し、統治構造の構築主体と運営主体とを兼ねることによって、国家体制内に奥深く定着するに至った。以来、今日に至るまで、二大政党は、国家体制と不離一体の関係を保持しつつ発展を遂げ、アメリカ史の全体を通じて政権を交互に担当する方式を確立するに至ったのである。第二点は、政党制度内における分極化の安定性である。アメリカでは、建国以来、今日に至るまで、植民地時代以来の二大政党である民主・共和両党が、政権を独占的に担当してきており、政権獲得能力に恵まれない弱小政党とこれらの二大政党との間には、その各々の地位に関する流動性と可逆性が欠如している。従って、ここでは、二大政党が弱小政党に転落する危険性も、また弱小政党が二大政党に脱皮する可能性も、ともに存在していないといつてよい。第三は、手段的装置としての二元化である。どちらの二大政党も、憲法秩序の擁護と資本主義制の維持とを内容とするアメリカにおける社会的・政治的・経済的な基本事項への広範な合意を反映し、またこうした合意の基盤に立脚しつつ、国民の多元的要求を具体的政策にまで晶化し、これらをよりよく実施してゆくところの、技術的装置であることが、すなわち、これに当る。この意味で、民主・共和両党は、政治的敵手というよりは、むしろ行政的敵手というべきであろう。

こうした三つの内容的特殊性を有するアメリカ二大政党制は、世界において最も安定した制度の一つであり、また

民意の実効化の装置として、最も卓越した制度の一つに数えられると云ってよい。

しかし、反面、アメリカ二大政党制は、今日、その度合いを深めつつある政策・イデオロギー体系志向の政治状況の下において、政策形成とその実施の能力の薄弱性を、その基本的欠陥として鋭く指摘され、民意の実効化の装置としてその状況收拾能力を十分に発揮し得ず、組織化された少数者による圧力団体政治に途を開いてゆき、結果において少数者支配をもたらすものとして、痛烈な批判の矢面に立たされている。責任政党制の提唱論が、この批判の立場に当る。こうした提唱論の体系的展開であり、従来の提唱論の集大成でもある「より責任ある二大政党制へ」(Toward A More Responsible Two-Party System.)と題したアメリカ政治学会政党委員会(The Committee on Political Parties of the American Political Science Association.)の報告書が、まさしくこの立場の代表と云ってよい。

アメリカ政治学会政党委員会の報告書の意図は、政党は、元来、政策中心の協力体であり、政治の専門家集団として民意を政治権力に結合する唯一の媒介装置でなければならぬとする規範的観点にたつて、現代におけるアメリカ二大政党の構造上・機能上の実態に鋭い分析のメスを揮い、政策形成とその実施の能力の薄弱性を、この制度の共通の「基本的欠陥」(a basic weakness.)<sup>(3)</sup>として摘出し、この欠陥に対する具体的改革案を提起することにあつた。それ故に、報告書が想定しているアメリカ二大政党の理想的原像とは、政策形成とその実施の能力を完備した政策中心の結社にはかならない。それは、「党規の厳格化」(strictness of party discipline)と、「党組織の精密化」(elaboration of party organization.)<sup>(4)</sup>といふ二つの特徴を有する、いわゆる「政党制」(party system.)<sup>(4)</sup>を確立した政党といいかえてよからう。イギリス二大政党に範型を求めた責任政党(responsible parties.)が、これである。

いふところの責任政党とは、一言にしていえば、「よりよく統合した……より責任ある政党」(better integrated…… more responsible parties.)<sup>(5)</sup>である。まず、「よりよく統合された」ということの意味は、凡そ三つの要因から成立す

る。<sup>(6)</sup> その第一は、実質的に党の政策形成とその実施の能力を意味する政策機能の緊要性に対する党員の明確な意識化である。第二は、地方諸利益及び利益諸集団の双方の多元的要求に対する過大な抵抗態度の党員の間における支配である。第三は、党に対する党員の忠誠の誓約と党規の遵守である。次に、「より責任ある」ということの意味は、二分される<sup>(7)</sup>。対外責任と対内責任が、これに当る。さらに対外責任は、与党の場合と野党の場合の二種に細分化される<sup>(8)</sup>。与党の場合における対外責任とは、通常、政策形成とその実施という政策機能の実効性の観点から評価される<sup>(9)</sup>ところの、広く、政府の一般的運営に関する責任である。すなわち、それは、与党による政府の運営方法、政府政策の現実的効果、与党の作為・不作為の結果、公共事務処理において与党が意図したことの結果ならびに意図せざることの結果、与党の全計画的事項、与党の予見得べかりし事項、与党諸機関の行動、そして与党の言動の一切、以上に集中している。他方、野党の対外責任は、現政権に対する野党の反対機能の遂行に尽きている<sup>(10)</sup>。すなわち、野党は、公衆討論の統御、政策代案及び立法計画の開示、自己が支持する超党派政策の帰趨、公共政策における争点の摘出とその展開の成否、世論指導、以上について責任を有する。もう一つの責任は、与野党の別を問わず、予備選挙、議員総会、それに候補者指名の大会などで実施される党指導者の党員に対する対内責任である。対内責任が樹立されるためには、何よりも党内過程の民主化が不可避となる<sup>(11)</sup>。換言すれば、党員は、党の政策と人事に関する党務に参加する機会を保障されねばならない。選挙民と緊密な接触と交流を保ち、彼らの政策要求を汲みあげるところの、組織構造における末端の党員は、こうした政策と人事に関する党の意思決定過程への参加の機会を通して、党指導者の党務に関する言動を、下から統制してゆく。他方、党指導者の党務に関する言動は、常に、党員に対して弁明し得る状態<sup>(accountable)</sup>において判断し、行動したことの結果であることを要する。いかえれば、中枢の指導者は、党の意思決定過程への党員の参加を通して表明された民意の要求に対応し、下からの党員の統制に服従しつつ、各種の公職

への候補者の選定を行い、政策形成とその実施の衝に当らねばならない。このように、党の中核と末端との間に、上からの指導と下からの統制という二項を繋ぐ交流回路が設定されてはじめて、対内責任は、全うされるのである。また、このときに至り、党は、政府と選挙民との間における唯一の媒介装置として、行動することが、可能となる。<sup>(12)</sup> それ故に、政策中心の結社としての党の強化は、党指導者が黨員と緊密な連繫を保つための有効な手段である民主的党内過程の整備を、当然、包含するものと解してよい。

右に述べた対外責任と対内責任とは、いわば、目的と手段との系列において捉えられる。<sup>(13)</sup> なぜなら、もし民主的な党内過程の設置によって、政策中心の協力体としての挙党体制が完成するならば、この挙党体制は、党の政策形成とその実施の能力の遺憾のない発揮として現実化され、さらにこれによって、党の選挙民に対する対外責任は、おのずと確保されることになるからである。

以上に述べたように、「よりよく統合された……より責任ある政党」というのは、約言するならば、「政策志向型の政党制度という新しい脈絡のなかにおける選挙、代表、統治の諸機能の合一」<sup>(14)</sup> (a congruence of electing, representing and governing functions within the new context of a policy-oriented party system) を目ざす政党ということになるであらう。

このようなアメリカ政党の理想的原像に視座を築き、ここから今日におけるアメリカ二大政党の双方の構造上・機能上の実態を展望するならば、どのような政党像が視界に浮上するであろうか。それは、「分権性、無規律性、そして政策・イデオロギー体系の欠如」<sup>(15)</sup> (decentralized, undisciplined, and nonprogrammatic character) を特徴とする政党像にはかならない。<sup>(16)</sup> 責任政党制の有力な支持者である J・M・バーンズ (James MacGregor Burns) は、それを次のように描写している。

「時折、意気盛んな、というよりは、むしろ様々な政策・イデオロギー体系を寄せ集めただけの、総花的な雄弁を揮う場合を除くならば、いずれのアメリカ二大政党の全国指導者も、政策・イデオロギー体系への介入と、それへの忠誠の誓約とを、これまで回避してきた。選挙民多数の支持を獲得するために、二大政党の双方は、それぞれ鋭く区別される地域的・地方的な利益や態度を、自己の胎内に包摂しなければならぬ。そのため、二大政党は、いずれも、全国的な政策や立法計画におけるイデオロギー体系上・原理上の整合性を、犠牲に供してきたのである。一般に、この国における政治的な派閥や政党には、公職候補者や公職占有者を中心として組織化される傾向が著しい。それ故に、民主共和両党もまた、この国の憲法に規定された統治構造に対応して著しく連邦化され、分権化されるに至っている。本質的にいえば、アメリカ二大政党は、いずれも、経済的・社会的諸利益を反映している様々な個人を中心とする諸政党から成る集合体もしくは連合体にはかならない。」

右の一文に、アメリカ二大政党の双方における政策機能の脆弱性から派生する構造上・機能上の実態が、覗かれよう。このような現状は、政党委員会の報告書の観点からいえば、明らかに、アメリカ二大政党における病理現象として、把握されることになる。なぜなら、報告書の場合、政党は、あくまで政策中心の協力体でなければならないため、政党が自己の政党としての存在を主張し得るといふ、いわば政党の有効性に対する報告書の判断枠組は、第一に、政策形成とその実施の能力の完備に、第二に、政策中心の挙党体制を造築し得るだけの党内民主主義の確立に、それぞれ求められるからである。<sup>(17)</sup>

ことに現代では、こうした判断枠組の妥当性は、とくに強調されねばならない。なぜなら、最近における教育水準の上昇に基因する選挙民の間における今日の政策・イデオロギー体系の認識の深化、政府職能の拡大と集中を動因とする政策・イデオロギー体系中心の政治における素材の多様化と内容の豊饒化、そして交通々信手段の画期的変化に

基づく政治の全国化がもたらすところの、抽象的かつ距離感の伴う政治の出現、以上の諸要因の輻輳効果として、政策・イデオロギー体系中心の政治のヴォルティジが著しく上昇し、国民生活そのものあり方が、こうした政策・イデオロギー体系にある程度裏づけられた政府の政策や行為によって、大きく左右されるに至ったからである。こうした政策・イデオロギー体系中心の政治のヴォルティジの上昇という事態は、政党に対して、選挙民多数の支持を確保することによって、政府の政策と人事に関する統制権を掌握し、主権を有する選挙民に代替して政府の運営に当る、いわば主権代行者としての実質を確保すべきことを、当然、要求するに至るのである。

ところが、今日におけるいずれのアメリカ二大政党も、政策機能が脆弱であり、従って、報告書のいう政党としての実質を脱落した現状を露呈している。こうした現状は、報告書及びこれを支持する論者の烈しい論難の下に置かれている。これらの非難は、以下の二点に要約することができる。<sup>(18)</sup>その第一は、いずれのアメリカ二大党も、結社の中心部を垂直に貫徹すべき確固とした政策・イデオロギー体系を具有していない故に、投票の獲得を求めて選挙民の動向に徒らに反応する余り、機会主義に陥り、また自己の選挙に有利な局面のみの展開を図るに急で、政策・イデオロギー体系について選挙民に対し啓発・指導の役割を演ずるよりも、むしろ彼らの操作に専念するところの、「選挙機関」(electoral machines) <sup>(19)</sup>にすぎないという点である。第二は、アメリカ二大政党のどちらも、「民主的正当性」(democratic legitimacy) <sup>(20)</sup>を欠落しているという点である。ここでいう「民主的正当性」の欠落とは、政策と人事に関する意思決定過程に対する幾多の党員の参加を欠き、従って、党の意思決定は、党全体の意思決定としての正当性を獲得し得ないという、党内民主主義の確立以前の状況を指す。これらの非難は、いずれも、政党は政策中心の協力体でなければならないとする判断枠組から導かれる当然の帰結といえよう。

このように、アメリカ二大政党の双方に認められる政策機能の脆弱性の現状を、その病理として理解し、これに対

する「効果的な治療策」(effective remedy<sup>(21)</sup>)を提起することこそ、まさしく報告書の意図であったのである。

報告書に盛り込まれている具体的な政党改革案の骨子を列記的に述べるならば、それは、以下の五つの点に集約される。<sup>(22)</sup>

#### ①党内民主主義の確立

党内民主主義の確立とは、党指導部の言動に対する党员一般の監視と統制のための手続や過程の保障を意味する。この意味における党内民主主義の確立は、地方政党集会(local party meetings)の開設によって達せられる。地方政党集会というのは、一般党员が、実体的には、党の候補者名簿への投票者(party-ticket voters)が、党の政策や人事の諸問題を討論し審議するために任意に参加し得るところの、地方政党主催の集会である。この集会は、地区(dist-ric)<sup>(23)</sup>、区(ward)、投票区(precinct)などの各地方を単位として、全国にわたって設置される。一般党员が、この地方政党集会への参加を通して、政策綱領の作成や党人事の決定に関与し得る機会を付与されることは、注目してよい。その期するところは、党内結束力を組織体の底辺から上方に向けて醸酵させ組織構造全体に浸潤せしめることに求められる。

#### ②中枢幹部機構の創設

中枢幹部機構は、全国段階に設置される。その担当する機能は、中枢管理機能である。政党という組織体の向うべき方向を決定し、政策実現という党の基本目的を中心として、組織体内における専門別に分化した複雑多岐な諸活動を体系化し、これを統合的に調整してゆくという機能が、すなわち、これに当る。この中枢幹部機構は、具体的改革



案の場合、政策審議会 (Party Council) と呼ばれている。

政策審議会は、次の五〇名から構成される。(i) 全国委員会 (National Committee) の代表五名、(ii) 議会両院の各々の代表、上院五名、下院五名、計一〇名、(iii) 南部・中西部のとき地域の政党もしくは全国大会 (National Convention) によって選出される州委員会 (State Committee) の代表一〇名、(iv) 互選による州知事の代表五名、(v) 青年民主党 (the Young Democrats) や青年共和党 (the Young Republicans) のとき党の公認団体及び一般党員の双方の代表二〇名 (彼らは、それぞれの公認団体もしくは全国大会によって選出される)、(vi) 大統領・副大統領、野党の場合にはこれらの公職への候補者、大統領がとくに指名した閣僚、そして全国委員会、全国大会議長などの全国政党の幹部、以上である。

政策審議会の機能は、全国大会によって決定された重要な党内問題の解決である。これを具体的に述べれば、次の六者に要約されよう。第一は、二年ごとに政策綱領を作成しこれを全国大会に提出することである。第二は、刻下の係争問題と関連させつつ綱領を解釈・適用することである。第三は、全国大会の代議員となるべき党外指導者二五名を選出することである。第四は、州組織に対して、上下両院議員候補の選定につき勧告することである。第五は、予め大統領候補の資格要件について討議し、それにしたがって候補者の具体的人選に入ることである。第六は、州及び地方の組織による一般的な党の決議からの逸脱行為に対して、制裁を加え、警告を発することである。

なお、審議会の内部に、党内内閣 (Party Cabinet) を組織化してもよい。これは、全国大会議長、全国委員長、政策審議会議長、両院内総務、下院議長、上院仮議長、副大統領などの、全国政党の最高幹部から形成され、大統領 (与党) もしくはその候補 (野党の場合) の諮問機関として機能する。また、政策審議会と末端の地方政党集会とを放射線状に直結することによって、上からの効果的指導と下からの民主的統制が、円環的に循環する。これにより、大統領

及び審議会の独裁化の傾向が抑止され、さらに、党という組織体の外的条件の変動への敏活な適応が確保される。

### ③全国組織の拡充

責任政党制の下でも、大統領・副大統領両候補の指名と政策綱領の採択という全国大会の機能は、不変である。しかし、全国大会が党の最高機関としての実体を強化し、その負荷された機能を効果的に遂行し得るためには、次の三つの機構上の改革が不可避である。第一は、一般党员の意見や利益を大会機能の遂行過程に的確に反映させ、それによって政策綱領中心の挙党体制をグラスルーツから構築してゆくために、一般党员を過重に代表することである。第二は、党内における各種の集団、階層、地域、準文化圏などの利害関係を、全国大会に網羅的に代表させ、これら之間に調和と統一のための機会を造出することである。第三は、大会が、責任ある能率的な審議をなし、その結果に基づき、敏速に行動を起すために、開催期限の二年ごとへの短縮、会期日数の延長、代議員数の五〇〇ないし六〇〇への縮小を図ると同時に、緊急に解決を要する問題が発生する場合にも随時開催できるように党則を改正することである。なお、代議員数の規模は、(i)政党投票者、従って、一般党员によって直接に選挙される代議員三〇〇ないし三五〇名、(ii)全国委員、州委員長、議会指導者などの職権上の資格で参加する指導者一五〇名、(iii)党外指導者二五名、以上とする。

責任政党制の下における全国委員会の主要任務は、大統領選挙の運営である。その構成は、各州・各準州における現実の党勢力を基礎として委員数を算定のうえ、これを選出するという、一種の比例代表方式によるべきである。全国委員は、全国大会で指名された大統領・副大統領両候補及びそこで採択された政策綱領の双方に対して忠誠感を抱く党员のなかから、全国大会が、自己に固有の権限として、これを主体的に選出すべきである。

#### ④ 統合的議会指導部の設置

責任政党制が確立された場合、大統領と議会の間における理解と協力は、政策審議会内部における広く政策問題の討論過程を通して、また、副大統領、下院議長、両院内総務、それに重要な常任委員会の委員長と大統領との政策問題や立法計画に関する定期的な協議の慣行の連続によって、それぞれ、確保される。さらに、それは、そうした討論や協議の結果を基礎に、議会が機敏に行動することを可能にする統合的議会指導部の新設によって、一層、進捗されるとみてよい。具体的改革案のいう指導委員会 (Leadership committees) が、これに当る。指導委員会の新設意図は、現在多元化されている議会の指導権を一元化し、それによって議会における責任ある効果的な審議の発展を促す点に求められる。

指導委員会は、上下両院の各々における各党に一つずつ、合計四つ置かれる。指導委員会の構成員は、院内総務、院内幹事、政策委員会委員長、議事運営委員会委員長、各種の常任委員会委員長、などの各委員会における各党の最高指導者である。指導委員の任期は二年である。委員は、議員総会 (Caucus) によって二年ごとに選挙され、あるいは、信任投票に付されるのを原則とする。

両院における各党の指導委員会が機能上の相互関係は、次の三者に要約される。第一に、各党の両院における指導委員会は、それぞれの党の政策審議会が決定した政治の最高運営方針を公共政策に具体化するために、個々の立法計画に関する共通問題を協議する。第二に、各院における与野党の指導委員会は、立法予定表を編成し、それを能率的に消化してゆくために、定期的に会合する。第三に、一般・予算・経済などの主要な大統領教書を議会に伝達し、教書に盛り込まれた具体的立法計画全体に検討を加え、それによって関連常任委員会の討論と審議に対して一般的な指標を示す必要があるような特別の場合には、両院における与野党の四つの指導委員会は、大統領の政策計画に関する合同

委員会 (the Joint Committee on President's Program) を組織し評議すべきである。

なお、指導委員会の重要機能として、各党の常任委員の選任があげられる。両院各々における各党の指導委員会は、年功制と党に対する忠誠感の保持という二つの基準に照して各種の常任委員の候補を決定し、その候補者名簿を作成した後に、議員総会がこれを承認もしくは修正するという、慎重な手続によって、常任委員を選任する。こうした議員総会の召集権を有するのは、もとより、両院各々における各党の指導委員会である。また、指導委員会は、議員総会で討論されるべき党の政策と人事に関する問題点を整理し、その議事日程をも作成する。

##### ⑤ 議員総会の甦生

指導委員会の新設に伴い、委員会の言動に対する民主的統制を加えるために、立法部政党の最高議決機関である議員総会は、頻繁に開催されねばならない。総会は、一般議員の情報源として、また、党内結束力の強化のために、重要な機能を果たす。責任政党制の下における議員総会は、こうした利点とされる機能に加え、立法部政党内における一種の広報・広聴機能をも営む。すなわち、議員総会は、政策審議会が指導委員会を通して、あるいは、指導委員会が政策審議会の決定した政治の最高運営方針にそって、それぞれ発した指令を、一般議員に伝達し、その根拠を説明するための場として機能する。同時に、議員総会は、現在及び将来における党の政策的立場に関する現実的な討論を一般議員の間に惹起し、それによって政策審議会と指導委員会の二つの指導部による政策上の意思決定に彼らを参与せしめるところの、民主的な制度としても機能するのである。

以上が、具体的政党改革案の基本部分である。

これに対して、アメリカ二大政党における政策機能の脆弱性を、従って、公職の確保を目ざす選挙機能の肥大化

を、肯定する論者は<sup>(23)</sup>、現実密着の角度から二大政党を展望し、二大政党におけるこうした現状を、アメリカ的政治環境の特殊性に固有の所産であると主張する。こうした論者によれば、アメリカ的政治環境の特殊性の下で誕生し、成育し、活動するアメリカ二大政党は、いずれも政策機能の脆弱性を、自己の体質として受容しなければならぬ。それ故、政策機能の脆弱性は、もとよりアメリカ二大政党の病理ではなく、むしろ、それは生理である。

では、いうところのアメリカ的政治環境の特殊性とは、何であろうか。それは、アメリカ社会における多元的諸利益の並存と拮抗である。それ故、アメリカ的政治環境の特殊性の形成因は、アメリカ社会が、社会、政治、経済、文化、人種、地域、宗教などの、多様な諸利益から成る統一体を形成しているという事実に求められる。諸利益の多様性と統一性の混交と融和が、すなわち、これである。「誰が創始したかは別にしても、多数でできた一つ (E Pluribus Unum.) という金句は、これまでに書かれた合衆国についての叙述のなかでも、最も優れた三つの言葉である<sup>(24)</sup>」と述べた著名な一ジャーナリストの短い一句は、このことを的確に表現している。

このように、利益分化が高度に複雑化したアメリカ社会において、もし特定の政策・イデオロギー体系によって基礎づけられた明確な政策手段体系を広く党員の参加を得て民主的に形成し得る党内過程を具備した二大政党が出現し、そうした政策手段体系を記載した綱領によって、選挙民多数者の糾合に乗りだすと仮定したら、社会における利益諸集団相互の間に弥漫している可能的闘争状態は、そうした綱領を触媒として一挙に顕在化し、社会的分裂を誘発することになるであろう。それ故に、こうした社会における二大政党は、いずれも、選挙民多数の支持を動員し、それによって政権の獲得を目ざす限り、常に、社会的諸利益の最大公約数を追求し、彼らの要求を部分的に満足するころの、多元的な観点から解釈の可能な曖昧な政策綱領を提示しなければならぬ状況に、立ち至るのである。従って、利益分化が高度に複雑化したアメリカ社会では、いずれの二大政党も、政策機能の強化よりも、むしろ投票の動

員と公職の確保に、すなわち選挙機能の遂行に、活動の重点を移行せざるを得ないといつてよい。もし責任政党のごとき政策・イデオロギー体系志向型の二大政党が、アメリカに存在するとしたら、このような二大政党は、自己の言動を、特定の政策・イデオロギー体系や明確な政策手段体系に繫縛されることによって、民意の変化に弾力的に即応する柔軟性を欠き、また、政策・イデオロギー体系に忠実である余り、屢々、現実無視の極端な立場に走り、民意の効率的な吸収をなし得ないであろう。それ故に、政策機能の脆弱な既成の民主・共和両党のみが、アメリカ的政治環境の特殊性に最も適応した、二大政党ということになるのである。

右に述べた二つの論者の主張は、視角形成、政党観、そして論証の重点の置き方、以上の三者において、著しい対照性を示している。このため、両者の主張は、恰も合せ鏡のように、徒らに平行的に無限の鏡像を映し合い、互いに無限に後退してしまっただけで終ることになる。この意味で、政党責任をめぐる論争は、確かに総り少ない論争の一つといえるであろう。けれども、報告書の基本テーマである政党責任をめぐる論争は、かつてのごとく精彩を放つものではないにしても、いまもお続行されている。「政党責任の問題は、アメリカ政治における最も持続性のある問題の一つである」<sup>(25)</sup>。それは、アメリカ政党の研究者が迂回することの許されない関門の一つといえよう。ことに、政策・イデオロギー体系中心の政治のヴォルティジが漸増し、そのなかにおける政党の機能や役割のあり方が、改めて問われはじめている現代では、このことは、強調されねばならないのである。

政党責任をめぐる論争の行方はともあれ、最近におけるアメリカ二大政党が、報告書の期待する方向に、決定的な一步を踏みだしたという徴候は、いままでのところ、認められていない。けれども、アメリカ二大政党は、今日、公職志向のみに専念しているわけでもない。アメリカ二大政党は、外見上、この二つのいずれの方向にも備しない第三の途を歩んでいるといつてよい。しかし、問題は、この第三の途が、純然たる第三の途であるか、あるいは公職志向

の既成の方向からの一時的な逸脱現象にすぎないのか、それとも、政策・イデオロギー体系志向型の責任政党の方向への、いわば屈折回路であるかどうか、である。この問題の解明が、将来におけるアメリカ政党研究の主要な課題の一つを構成している。

(1) 拙稿「アメリカにおける二大政党制の特質」〔神奈川法学〕(一九七七年)第十二巻第一・三合併号一頁―八一頁]

拙著「現代アメリカ政党論―序説―」(一九七七年)(八千代出版)一頁―一九頁参照。

(2) The Committee on Political Parties of the American Political Science Association, *Toward A More Responsible Two-Party System*, 1950.

この報告書の作成に当たった政党委員会は、一九四六年十二月に、クリーヴランドで開かれたアメリカ政治学会の年次総会で、その設立が決議された。政治学会が、政党委員会を組織した以所は、四五年に、同じく政治学会のなかに設置されたアメリカ政治学会議会委員会(The Committee on Congress of the American Political Science Association.)の先例に範を求めたことにある。議会の審議能力の向上を目ざして、G・B・ギャロウェイ(George B. Galloway.)を委員長とする議会委員会が提出した議会の具体的改革案は、議会の地位の強化に現実に寄与し、四六年の立法部再組織法(the Legislative Reorganization Act of 1946.)の制定に少なからぬ貢献をしたのである。議会委員会の改革案は、それだけに、実現可能な具体性にとむものであった。政党委員会の設立も、政治学会が、この委員会の提起する改革案に、議会委員会の改革案と同一の実行性という効果を期待したことの結果であったと考えてよい。と同時に議会委員会が作成した改革案の不備不足の部分を補正するという意味も、この設立には含まれていよう。議会委員会の活動は、その文学が示すごとく議会の改革を主眼としたものであり、政党制度を、議会改革に関連する限度で、単に間接的にとりあげたにすぎなかった。けれども、現代における重要な諸問題に対する連邦政府の解決能力を高め、議会の地位を強化するためには、連邦政府の政策と人事に対する統制を本質目標とするアメリカ、二大政党を、直接の考察の対象にとりあげ、その問題点を鋭く摘出し、これに対する大胆な改革を断行することが、不可避の課題とならねばならない。そこで、政治学会は、連邦政府の問題解決能力を飛躍的に上昇させるために、また議会委員会の改革案の欠陥を補完し、この改革案を真に意義あらしめるためにも、実行性のある具体的な政党改革案の作成を目標として、政党委員会の設立を決議するに至ったのである。

政党委員会は、具体的改革案の完成という明確な目的のために、斯界の権威者を悉く網羅した、とまでいえないにしても、そのなかに、この国でも著名な学者を、数多く含んでいる。委員一六名を、アルファベット順に列記すれば次のようになる。すなわち、スタンフォード大学のT・S・バークレイ(Thomas S. Barclay.)、イリノイ大学のC・A・バーダマン(Charles A. Berdahl.)、マシントン大学のH・A・ポ

ーン (Hugh A. Bone.)<sup>1)</sup> メリーランド大学の F. L. バーデット (Franklin L. Burdette)<sup>2)</sup> プルッキングス研究所の P. T. デヴィッド (Paul T. David)<sup>3)</sup> ハーヴァード大学の M. フェインソッド (Merle Fainsod)<sup>4)</sup> 経済諮問委員会の B. M. グロス (Betram M. Gross)<sup>5)</sup> オハイオ州立大学の E. A. ヘルムス (E. Allen Helms)<sup>6)</sup> 国務省の E. M. カークパトリック (E. M. Kirkpatrick)<sup>7)</sup> ミシガン大学の J. W. レダー (John W. Lederle)<sup>8)</sup> アメリカン大学の F. M. マークス (Fritz Morstein Marx)<sup>9)</sup> ウェルズスリイ女子大学の L. オーヴェラッカー (Louis Overacker)<sup>10)</sup> 国務省の H. ペニンマン (Howard Pennington)<sup>11)</sup> アイオワ州立大学の K. H. ポーター (Kirk H. Porter)<sup>12)</sup> ケンタッキー大学の J. B. シヤノン (J. B. Shannon)<sup>13)</sup> そして委員長の E. E. シヤットシュナイダー (Elmer Eric Schattschneider)<sup>14)</sup> である。なお、報告書の起草委員は、マークスを委員長に、バーダル、グロス、オーヴェラッカー、そしてシヤットシュナイダーの五名である。

委員会の活動は、ほぼ四年の長期にわたって続行され、その間に、アメリカ二大政党のあらゆる局面に関する見解と知識が収集された。また委員が、政党改革という巨大な課題の個々の部分的な主題について、専門的な研究論文や覚書をそれぞれ執筆し、これらを相互に交換し、検討することも試みられた。さらに委員会は、特別の専門的知識をもつ政治学者の勧告と意見を求めたり、政治過程の様々な部門に現実に従事している人々と個別に、あるいは特別の会議を催して、それぞれ面談し、彼らの政治的経験と意見の吸収にも努めた。加えて、委員会は、幾回となく会合した公開・非公開の研究会において、困難な諸問題を協議し、これらの問題に、いかなる結論を下すべきかを討論した。こうして、アメリカ二大政党に関するすべての局面を理解するために、意識的な努力が集中されたのである。

度重なる修正と削除を経て、報告書の基幹となった予備草案が脱稿したのは、五〇年の春である。この草案は、ただちに、連邦上下両院議員及び彼らの立法補助者、市民団体の代表、利益集団の立法部門担当者、報道関係者、行政機関の職員と専門委員、民間研究財団の専門家、そして政治学の諸教授に広く回付され、各々の立場からの批判、註釈、勧告などが求められた。この予備草案は、これらを参考に、さらに修正加筆された。委員会の公式の報告書として昇華するまでに、公式・非公式を問わず、助言と批評が、数多く委員会に寄せられた。そのなかには、二大政党の幹部、下院々内総務のごとき議会指導者、大統領補佐官、一般議員などの現実の政治家をはじめ、ウェスリアン大学の S. K. ベイリー (Stephen K. Bailey)<sup>1)</sup> 国務省の D. C. ブレイズデル (Donald C. Blaisdell)<sup>2)</sup> G. B. キャロウェイ、ハーヴァード大学の A. N. ホルコン (Arthur N. Holcomb)<sup>3)</sup> シカゴ大学の A. レイザーン (Avery Leiserson)<sup>4)</sup> ウェスタン・リザーヴ大学の N. E. ロング (Norton E. Long)<sup>5)</sup> シカゴ大学の C. E. メリアム (Charles E. Merriam)<sup>6)</sup> など、我が国でも、著名な学者が列挙されている。それ故に、報告書は、周密な手続を通して斯界の叡知を結集して完成されたものといえよう。

(3) Ibid, P. V. (以後、単に Report.)

(4) 辻清明、「社会集団の政治機能」(近代国家論、勁草書房第二部、機能)二九頁。



- (5) Allan P. Sindler, *Political Parties in the United States*, 1966, p. 94.
- (6) Ibid., p. 94. *Report*, op. cit., pp. 22-24.
- (7) *Report*, op. cit., pp. 22-23.
- (8) Ibid., p. 22.
- (9) Ibid., p. 22.
- (10) Ibid., p. 22.
- (11) Ibid., p. 23.
- (12) Ibid., p. 23.
- (13) Ibid., p. 23.
- (14) A. P. Sindler, op. cit., p. 94.
- (15) Ibid., p. 91.
- (16) James MacGregor Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership*, 1965, p. 158.
- (17) William E. Wright, "Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy" in W. E. Wright (ed.), *Comparative Study of Party Organization*, 1971, p. 53.
- (18) Ibid., pp. 53-54.
- (19) Ibid., p. 54.
- (20) Ibid., p. 54.
- (21) Report, op. cit., P. V.
- (22) *Report*, op. cit., pp. 37-39, 39-48, 52-54, 54-65, 66-70. 拙著「政治学—現代における議会制民主主義の展望—」(一九七九年)(学術図書出版)二〇六頁—二二七頁。
- (23) J. G. 内閣の組織と・選挙権制度と J. G. Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*, 1956.
- (24) John Gunther, *Inside U. S. A.* 1947, p. 911. M. J. C. Vile. *The Structure of American Federalism*, 1961, p. 22.
- (25) Julius Turner, *Party and Constituency: Pressure on Congress: Revised by Edward V. Schneier Jr.* 1970, P. V.

## 第一節 政党改革をめぐる二論

### (一) 既成政党制の擁護論

現代におけるアメリカ二大政党を考察の対象とする場合、政策中心の協力体としての実質を脱落した民主・共和両党の現状に対する肯定・否定の二方向によって、問題提起の方法論は、おのずと二分されることになる。この二つの方法論について、肯定・否定のいずれの立場にも偏しないF・I・グリーンシュテイン(Fred I. Greenstein)は、次のように述べている。<sup>(1)</sup>

「現代アメリカにおける政党制度を考察の対象にとりあげるその幾多の総体的解明論は、賛成論ないし反対論(Pro or Con)の標題の下に分類することができる。この制度の現状に満足の意を表わす論者は、総じて、この制度をアメリカ的政治環境に深く根を下ろした定着物と理解し、それだけに容易に変性し難いものと考ええる。他方、この制度の現状に対する批判論の多くは、一般に、イギリス政党政治の実態を基準として、この制度の現状に価値判断を下す。批判論者は、一般的傾向として、民主・共和両党の党内結束力を強化するための改革や、公共問題に対する各党の政策的立場を鮮明化することによって二党間における差異を識別可能にするための改革を達成することは、さして困難ではないと臆断する」。

右の言葉に明らかのように、民主・共和両党の現状を肯定する論者は、両党が、「アメリカ的政治環境のなかからおのずと生成発展してきた環境の所産」(evolutionary products of American political environment)であるという事実を強調し、そこに主たる論拠を求める。他方、その否定論者は、「政党責任のイギリス的範型」(the English model of party responsibility)に著しく魅せられており、イギリス二大政党制という幻影が、彼らの背後に大きく拡がっている。言葉をかえるならば、イギリス二大政党制ないし二大政党政治という理想像が先在し、その似姿をここアメリカ

で型どり、創りだそうとするのが、ここでいう否定論にはかならない。<sup>(2)</sup>

本稿では、前者を既成政党制の擁護論、後者を責任政党制の提唱論と呼びたいとおもう。

まず、既成政党制の擁護論から述べるならば、擁護論は、大要、以下のごとく展開する。<sup>(3)</sup>

アメリカ的政治環境は、人種、宗教、経済、地域、イデオロギーなどの、多元的諸利益が複雑に錯綜する、世界において最も異質な社会を基層として成立する。このような特殊な政治環境の下における政党に対して、組織構造の階級化、政策綱領の明確化、党規の厳格化というような、政策形成とその実施の能力及びイデオロギー体系の宣伝弘布を核心とする政策機能の強化を求めるとしたら、それは、社会に伏在している諸利益相互間における「潜在的乱状況」(civil-war-potential)を一挙に顕在化させ、社会に無数の亀裂を縦横に生ぜしめるであろう。そこでは、組織体系の不精密性、政策綱領の曖昧性、党規の弛緩、立法部党员に対する高度の自律性の保障、などを特徴とする政策機能の脆弱な政党のみが、従って、公職の確保それ自体を旨とせず選挙機能の肥大化した政党のみが、そうした機能と同時にその背面で営まれる国民的統一形成(nation-building)の「構成機能」(constituent function)を通して、社会に分立する諸種の意見や利益を公共政策決定過程に最大限に媒介することができるのである。<sup>(4)</sup>また、そのような政党のみが、立法部における党员の独自の判断と単独の行為に基づく諸利益間における妥協と調整を積極的に奨励することによって、異質的社会の統合化に寄与し、連邦の維持に成功するといつてよい。

右のごとき擁護論の論理を図式的に簡略化して述べれば、以下のようになる。すなわち、利益分化の極度の複雑性というアメリカ的政治環境の特殊性は、アメリカが大規模の国家であるだけに、この国の歴史とともに古い存在であり、いわば所与のものである。こうした環境の下における最高の政治課題は、異質的な利益や意見の無規定の多様性を特質とするアメリカ社会を一つに統合することによって、連邦を維持することにかならない。この課題は政策

機能の脆弱な政党によってのみ、より正確には、そうした脆弱な政策機能によらねば営むことのできない「構成機能」を通してのみ、果たされるのである。

こうして、擁護論は、アメリカ的政治環境の特殊性と不変性の二点を、とくに強調する。そして、この二点に、擁護論の成立の基点が置かれている。このことは、著名な擁護論者であるハーヴァード大学のE・C・バンフィールド(Edward C. Banfield)教授の次の一文に視われよう。<sup>(5)</sup>

「アメリカ政党制度との関連において、次の事実は、自明と考えてよい。我々の四囲にある状況の決定的な諸特徴は、議論の余地なく確証された一定不変のものだが、すなわち、これに当る。我が国の規模、我が国民の階層的・文化的異質性、我が国民が帯びる利益の多数性と多様性、憲法上規定された公式の権限の細分化、その当然の帰結である政治権力の広範な拡散化、自己に直接的な利害関係のある問題に直面した場合に、政府の日々の運営に與してゆくアメリカ人の伝統的な習俗、これらは、いずれも、状況の属性である。このような事実全体を考慮にいれるとき、その意味するところは、アメリカ政党制度の改革が、きわめて狭い範囲に限定されるということである」。

このように、擁護論は、アメリカ的政治環境の特殊性を、アメリカに固有の地理的要因と歴史的要因という二種類の糸が複雑に絡み合いながら形成されたとする過去からの所与性において捉え、この所与の現実が、今日のアメリカ二大政党を育成したのであり、また、いまなお、これを育成しつつあるという、現実密着主義の立場を貫ぬく。そうした擁護論の基本的立場を、同じく擁護論者であるA・ラネイとW・ケンドール(Austin Ranney and Willnoore Kendall)は、次のごとく明快に指摘している。<sup>(6)</sup>

「例えば、イギリスの二大政党、フランスの諸政党、あるいは、南アフリカの諸政党のいずれとも異なるアメリカ二大政党の現状は、この制度が、イギリスでも、フランスでも、また、南アフリカのいずれでもない、まさしくアメ

リカの諸状況の下で誕生し、この状況のなかで成長するに至ったために、形成されたものである。さらに、この制度の現状はいまなお、この制度が、イギリス、フランス、南アフリカのいずれでもない、まさにアメリカ的政治環境のなかで機能しているという明白な事実<sup>(7)</sup>に、由来している。

こうした擁護論の基本的立場の顕著な特色は、民主・共和両党における政策機能の脆弱性が、政治過程にもたらす弊害を十分に承認しつつも、アメリカ的政治環境の特殊性が存続する限り、それを「連邦維持の犠牲」(The Price of Union)<sup>(7)</sup>と看做し、政治環境の特殊性の下における不可避の必要悪として、肯定しているという点に求められる。このことは、有力な擁護論者であるH・エイガー(Herbert Agar)<sup>(8)</sup>が述べた次の言葉に、明らかであろう。

「アメリカ二大政党の知力とエネルギーは、真理の探究のためにはなく、取引の方策を模索するために、強力に組織化された少数者の要求を宥和するための譲歩を目ざして、そして、自らの行動の遅滞と不作為の正当化を求めて、それぞれ、浪費される。地に波瀾を起こし得るほどの強力な利益集団は、いずれも、何ごとかがなされる以前に、彼らの要求に、満足を与えられねばならない。そのことは、新たな政策の形成と実施を試みる際には、政府当局者が常に熟慮に熟慮を重ね、慎重のうえにも慎重とならねばならないことを意味する。このようにして、はじめて、不都合な大陸全体が歩調を一つにすることができるのである。公共政策決定過程における妨害、逃避、ほとんど許容し難い緩慢非能率、これらは、すべて、アメリカ連邦を維持するために支払われる高価な代償である」。

さらに、擁護論は、脆弱な政策機能の背面で営まれる「構成機能」に視野の焦点を結び、そのような構成機能が、民主政治の本質的要素の維持・発展に少なからぬ貢献をするという事実を、ことさらに強調する。いうところの民主政治の本質的要素とは、私的次元における利益相互間における妥協を原基層とする合意による支配と考えてよい。同じく擁護論者のA・ネヴィンス(Allan Nevins)<sup>(9)</sup>は、この点について次のようにいう。

「アメリカ政党制度は、余りにも過小評価されているため、一部の批評家からは、我々は、なぜ保守党と進歩党という二つの政党をもつことができないのであろうか、我々は、どうして経済的階層に基づいた二大政党をもち得ないのであろうか」、という質問が、絶えず繰り返し発せられている。しかし、このような言葉は、我が国の偉大な二大政党の基本的効用を無視してはじめて成り立つ発言であらう。二大政党は、混和体(an amalgam)であって、溶解体(a solvent)ではない。合衆国における二大政党の基本的価値は、合意による支配という目的を達成するために、無限に多様化されている社会集団、経済的地盤、人種、そして地方的・地域的諸利益などから成る巨大量を、一つに協同せしめてゆくことにある」。

このように、擁護論の説くところにしたがうならば、アメリカ的政治環境の特殊性に固有の民主・共和両党は、その「構成機能」を通して、社会における異質的諸要素相互間に合意の培養を促進する意味において、「合意政治」(consensus government)を支持する制度と呼んでもよいであらう。<sup>(10)</sup> また、擁護論は、選挙機能の肥大化した二大政党を強力に弁護する意味において、「連合形成・得票極大化・合意培養のための制度」(coalition-building, vote-maximizing, consensus nurturing institutions)<sup>(11)</sup>である選挙機能主導型の「合理型政党」(Rational-Efficient party model)を肯定する立場にたつといえよう。<sup>(12)</sup> 従って、擁護論の場合、民意を政治権力に結合する媒介装置としての政党の有効性を判定する基準は、「効果的な投票動員とそれに基づく選挙における勝利」(effective vote mobilization and electoral success)に求められる。<sup>(13)</sup> 擁護論の観点からいえば、政党が政党としての自己の存在を主張し得るためには、何にもまして、政党は、自らが擁立した候補者群について選挙民の支持を獲得し、公職の占拠という形で選挙における勝利を確保しなければならぬのである。<sup>(14)</sup> 民主・共和両党を「合理型政党」の典例として擁護するL・D・エプシュテイン(Leon D. Epstein)は、このことについて、「[政党の]組織は、程度の差こそあれ、常に、選挙における勝利の確保という目

的を遂行するために存在する。こうした選挙目的が必ずしも支配的ではないにせよ、少なくとも顕著であるならば、そのような組織は、他の目的を掲げていてもさしつかえないし、また、それでもなお、その組織は、政党の組織と看做されてよい<sup>(15)</sup>と述べ、政党の本質が選挙目的の達成にあることを、端的に指摘している。このように、擁護論が、選挙目的の遂行に政党の本質を求める所以は、民主・共和両党が、アメリカ的政治環境の特殊性に制約されつつ、選挙機能と同時にその背面で営まれる「構成機能」を通して、異質的構成社会の統合化に成功し、合意による支配を確立してきたためにほかならない。このことは、前述のバンフィールド教授の次の一文に明白である<sup>(16)</sup>。

「アメリカ政党制度を、その潜在機能がもたらす結果に視線を注ぎ評価するとしたら、全般的にみて、それは優れた制度だと結論せざるを得ないであろう。幾多の欠陥をはらむにせよ、他のいかなる社会に較べても、よき社会 (good society) に近似的に等しいところの社会の実現に、この制度は、重要な一役を演じてきた。それは、政府に適用するのが至当と認められる基準にしたがっていうならば、血の通った人間的であるばかりではなく、危機に際しては、大胆にして進取の気象にとむところの、政府を、国民の前に提供してきた。この制度は、相対的にいって、これまで、経済成長を阻害したことはなかった。むしろ、この制度は、何らかの形で、経済成長を増進してきたといつてよい。ヘンリー・ジョン・フォード (Henry John Ford) のいう「最後に切れた連邦の絆」 (the last bond of union to give way) であった南北戦争の期間を除くならば、アメリカ政党制度は、暴力を抑制し、対立を緩和に導き、社会的亀裂の拡大を防止してきた。この制度は、暴徒による支配も、また、彼らによる専制も、ともに決して許容しなかったし、さらに、それをもたらすおそれのある脅威さえも阻止してきた。最後に、アメリカ政党制度は、これまで、環境の変化に対する驚異的な適応能力を実証してきたのである」。

右の一文に示されている「よき社会」というのは、個別意識に覚醒した様々な個人の間人型の活気ある存在が認

められ、個人の諸権利の高度に尊重され、そして、公共善に影響力を与える重大事項が、自己利益の視角からする様々な個人による合理的な討論によって決定されるところの、民主的な社会である。<sup>(17)</sup>それは、個別的な価値や利益が相互に確認され、尊重される社会であり、私的次元におけるこれらの価値や利益相互間の妥協と調整を通して、その立体的な統合が可能であるような社会である。それは、また、社会における主要な利益諸集団の間に、利害の折衝・取引・妥協を核心とする「政治的精練工程」(political milling process)を展開せしめるところの、「取引政治」(bargain politics)<sup>(18)</sup>を成立せしめる現実的基礎条件を形づくる社会といってもよからう。

このように、バンフィールド教授は、民主・共和両党の潜在機能がこれまでに果たしてきた役割とその成果に焦点を向け、そのような、いわば回顧的視座に立ってこの制度を展望し、アメリカ的政治環境の特殊性の下におけるこの制度の存在に、高い評価を与えたのである。

以上に述べたごとく、現状維持の態度を堅持する擁護論は、既成政党制の現状を、現実密着の至近距離から考察し、この制度が、不変的なアメリカ的政治環境の特殊性に最も適合した唯一の制度であると結論する。

## (二) 責任政党制の提唱論

提唱論は、<sup>(19)</sup>擁護論のごとく、現実を、過去・現在・未来を融解した、いわば無時間の等質態、もしくは、所与の事実として、受動面から捉えるのではなく、あくまでも現実を将来への主体的形成という能動面から把握し、現在を過去から峻別し、現在を将来への形成的秩序とみる。こうした視点にたつ提唱論は、過去とは別種の内容を盛った現在のアメリカ的政治環境に適應した政党制度として、「党規の厳格な、原理中心の、政策志向型の政党」(disciplined, policy-oriented parties of principle)である「民主型政党」(Party Democracy model)に属する責任政党制の実施を、強く主張するのである。<sup>(20)</sup>このような提唱論の論理は、次に述べる報告書の一文に、鮮明に示されている。<sup>(21)</sup>



「工業化と都市化、さらに加えて、交通々信手段の革命的变化、以上の三者に象徴される長期にわたって進行した社会構造の変質は、真の意味における全国経済を創出し、アメリカ政治の基礎に影響力の波動を与えずにはおかなかった。一九三〇年代の大恐慌を経験した後、人々は、経済安定の必要性を痛感するに至っている。この問題を解決するに十分な物的資源と権限とを掌握している政府は、独り全国政府のみであることを、ほとんどの選挙民は、いまや自明視するに至っている。同じ理由から、現代世界の不安定な状況の下で生活している人々が意識する他の多くの不安や懸念も、全国政府に対する要請を促す刺戟剤の役割を果たしている。このような歴史的趨勢を別言するならば、それは、最近二・三〇年の間に、地域主義が徐々に衰退しつつあるという状態である。最近に至るまでの一代を対象とした統計資料によれば、アメリカにおける最も重要な政治的潮流は、全国的なものであって、地域的・地方的のいずれでもない。もちろん、こうした政治的潮流の全国化は、地域主義がアメリカ政治の一要因として、無意味なまでにその価値を失墜してしまったということの意味するわけではない。その潮流の変化は、程度の域にとどまらざるべきものであろう。しかし、政治勢力の地域主義的配置状況が、相対的に崩壊しはじめていることは、重大な問題となる。<sup>(22)</sup>選挙の勝敗は、次第に全国を通して感知される政治的影響力によって決せられるに至ったからである。地域主義が、緩慢ではあるが着実に後退するとともに、政治の法則 (the rule of politics) にも、変化が生じている。長期的展望に立つならば、おそらく、政治的成功は、新しい政治法則にしたがって行動する指導者や政党の掌中に帰するであろう。地域主義が圧倒的に支配する政治から全国主義を基調とする政治への移行は、このような政治の本質の転換に相応する政党制度への再編成の気運を醸成している。本報告書において企図されている政党の構造と機能を改革するための現実的基礎条件を構成するのも、主として、この気運にほかならない」。

右の一文には、政党改革を現代における重要な政治的要請として呼び起す基底的状态が、語り尽されている。地域

中心より全国中心へのアメリカ的政治環境の変容が、既成政党制の状況收拾能力をいたく低下せしめ、こうした状態が、新たに形成された都市工業複合社会という政治環境の特殊性に対応する政党制度への既成政党制の再編強化を、実現可能の問題として提起するというのが、すなわち、これに当る。

提唱論が、擁護論と決定的に異なる点は、現代アメリカにおける都市工業複合社会の成立と、これに基因する各生活領域における社会機能の専門特殊化の、以上の二者に表象される社会経済構造の変革が、単にそのことだけに尽きるのではなく、アメリカ政治の深い基部に生じた変化として把握されているという点に求められる。提唱論の場合、今日における社会経済構造の変革は、もとより、この国に伝統的な利益分化の複雑性の単なる増幅として、いわゆる不変的なアメリカ的政治環境の特殊性といういわば無時間の海に併合され、融和されてしまうわけでは決してない。むしろ、それは、最後まで自己を守って変ずることのない、いわば不可還元的とされるアメリカ的政治環境の特殊性そのものに、衝撃を与え、これを解体方向に導き、その変容として自己を実現してゆくのである。従って、提唱論の場合、社会経済構造の変化は、直線的走行の軌跡を描いてアメリカ的政治環境の特殊性の変容と直結する。

このような現代におけるアメリカ的政治環境の特殊性の変容が、政党改革を可能にする現実的基礎条件を形づくっている。この点について、シャットシュナイダーは、次のようにいう。<sup>(23)</sup>

「交通々信手段の革命的变化、移民集団の分解、労働運動の波紋、都市化、公共政策の質的变化、最近における実践的選挙民の増大、そして、国際政治に占める合衆国の新たな地位、以上は、現代における政治の再編成 (Political reorganization in the present generation) を促進する<sup>(24)</sup>ともまれる若干の影響要因である。今日における政党組織の目的は、明らかに、過去におけるそれと同じではならない。政党制度の目的は、妨害にあると<sup>(25)</sup>いってよい時代が、確かに過去には存在していた。けれども、危機が日常化された時代における政治組織は、あらゆる公共生活をい

まや支配しつつある不安や懸念を、的確に反映し得るものでなければならぬ」。

同じく、提唱論者のS・K・ベイリー (Stephen K. Bailey) も、このことを、より具体的に次のように記している。<sup>(24)</sup>

「アメリカの伝統ともいえる政治的無秩序を擁護する人々は、取引と奸策が無限に錯綜する体系によって展開されるところの、断続性と無責任性を特徴とした公共政策決定過程がはらむ危険性を、黙過している。彼らの論ずるところによれば、現に我々が生存しているという厳然たる事實は、以下のごとき三者を示唆している。第一は、大統領指導の慣行と危機の際の議会側におけるこれに対する協同の意欲の存在とは、両々相俟って、過去の場合と同じく、将来においても、我々を危機の状況から救出し得るということである。第二は、危機から危機までの小康状態が、我々の社会における多様な諸利益に対して、暫時に形成される数的多数者による専制に屈伏することなく、自由な自己主張を可能にするということである。第三は、特異な、あるいは、競合的な、多数者による支配 (government by extraordinary or concurrent majorities) と呼ばれる一般に受容されたアメリカの政治的伝統が、社会的な改革や批判を逼塞せしめるのではなく、むしろ、緩慢着実な変化を促すのであり、しかも、この過程において、公共政策の背後にも民意の健全な統一状態を確保してゆくということである。以上のごとき主張は、過去に関する限り、確かに説得力に溢れていた。しかし、こうした主張は、巨大な官僚機構の抬頭、冷戦の持続化、内外における危機状況の長期化、などを特徴とする現代世界において、はたして昂然と放たれてよいものであろうか。辺境が縹渺と拡がっており、しかも、自由放任の精神が政党に対して政府行為の発動を防ぐ障壁となることを期待していた状況が存在する限り、全国政府内における政府政策の非体系性と政権の安穏な交替とは、社会全体に対して何の影響も及ぼさなかったといつてよい。久しきにわたって、政党は、反政府的装置 (antigovernmental vehicles) の役割を果たしてきた。そ

の役割とは、いわば、公共政策を極小化し、私的な開発と私的な夢想とを追求するための広い領域を切り拓き、国民の自由を政府権力による侵害から保護することにあつた。しかし、現代は、過去とは全く別種の世界である。仮借なき内外の諸力は、いまや作動を開始し、我々が過去の世紀に知っていた種類とは全く異なつた収穫物を生みだすための土壌を準備しつつある。今日における全国政治の実態、我々が希求する全国政治のあり方、そして、伝統的な政党制度が、巨大な永河のように、いまや海辺に行きついたと確信できるだけの切迫した根拠、以上を凝視しなければならぬ時期が、到来したのである」。

提唱論の論理を辿るならば、このような社会経済構造の変革は、新たな政治法則を確立せしめ、この新しい法則に対応する政党制度の確立をおのずと要請することになる。では、アメリカ的政治環境の特殊性の変容に伴い、新たに定立された政治法則とは、いったい、具体的に何であろうか。それは、指摘するまでもなく、現代職能国家体制における統治原理と解してよい。

今日における社会経済構造の変革は、自由の抑圧者から、国民の日常生活の維持・発展に不可欠の多様な給付を行う生存配慮の責任主体へと、政府の、とりわけ、全国政府の役割に対する人々の期待を変え、公共問題の解決能力の専有者としての政府権力に対する彼らの多元的要求を生み、全国政府の、ことに行政部の相対的な比重の増加を招致するに至つた。ここに、現代職能国家体制が成立する。それ故、新たに定立された政治法則というのは、立法国家体制における政府権力の発動を縮減しようとする観念によって指導された自由主義的統治原理から、現代職能国家体制における政府権力の積極的かつ効率的な発動を期待する観念によって支配された総合的計画指導の統治原理への、急角度の旋回を意味するといえよう。このことは、報告書が、現代における職能活動の正当性を積極的に承認して、「現代における公共事務 (public affairs.) の肝要点は、一般的な政策や計画を効果的に形成すること、現代政府の

広範囲に及ぶ諸活動のすべてを、よりよく統合することの、二点に求められる<sup>(25)</sup>」と述べている言葉に覗かれる。さらに、報告書は、「現代における統合的な公共政策は、すべての圧力団体の要求の算術的総和の結果として現われるのではない<sup>(26)</sup>」と指摘している。この一句が示すところにしたがうならば、社会における主要な利益、集団の要求をことごとく寄せ集めて照合したところで、それは、所詮、様々な部分的特殊利益の多面鏡というにすぎない。そこから、部分たる特殊利益の総計に還元すべからざる価値をもつところの、社会全体のためにする公共利益の統一的な視覚像は、決して浮上してこない。多様な特殊諸利益の積算的な和が、そのまま、より高次の社会全体の公共利益に変換するとは、今日においては、到底、承認し難いのである。このように、前述の一句からは、アメリカ社会が諸種の利益集団から構成され、同一平面関係にたつこれらの諸集団の相互的圧力関係の自動的結果として、公共政策がおのずと抽出されるという、いわゆる「取引政治」における問題解決様式が、いまや時代錯誤の状況に陥っており、しかも、その様式をこうした状況に追い込むに至るほど、政治環境の特殊性の変容が顕著であるという事実を、看とることができるのである。

では、新しい政治法則に対応した政党制度とは、いかなる制度であろうか。この点について、報告書は、次のように<sup>(27)</sup>にいう。

「既成政党制は、いまや自己に課せられた要求に対応するだけの組織体制を十分に整備していない。その理由は、主として、その中央機関が全国的諸問題を解決するために十分に組織化されていないという点に求められる。今日要請される政党組織がいかなるものであるかは、伝統的な政党組織構造の起源をたずねることによって、間接的に示唆されよう。この組織構造は、地方利益が支配的な時代に、従って、全国段階における積極的な政府行為が後にとるに至った役割を未だ演じなかった時代に、発展してきたものである」。

さらに続けて、報告書は、次のように説いている。<sup>(28)</sup>

「地域主義的政治勢力の配置状況が、アメリカ政治を支配していた限り、強力な政党組織は、不要であった。……増大しつつある全国的諸問題の解決を目ざす政党組織は、全国的指導部に広範囲に及ぶ行動余地を与えねばならない」。

右にあげた二つの報告書の言葉に明らかなように、新たな政治法則に対応した政党制度は、全国組織が実体化ないし強化された制度である。全国段階における中枢幹部機構が、巨視的な角度から公共問題に考察を加え、長期的展望にたつてその具体的解決策を提起し、機能的・地域的な分業原理にしたがって編成された内部諸機関の専門個別化された諸活動と、これらの諸活動を具体的解決策の実施を目ざして自ら統合的に調整してゆくことの機能統合の、二つの活動を通して、厳格な党規を援用しつつ公共問題の解決に当り得る制度が、すなわち、これに当る。有力な提唱論者の一人であるF・M・マークス(Fritz Morstein Marx)の表現を借りるならば、現代アメリカに要請される政党制度は、「今日機能しているような統治構造に一致するように再編成された政党制度」(a realignment of party system with the structure of government as it operates in our day)<sup>(29)</sup>ということになるであろう。さらに、別のいい方をすれば、今日要請される政党制度は、現代職能国家体制の統治原理である集権化された総合的な計画指導を体现し、かつ、実践し得るだけの、政策形成とその実施の能力を具備した強力な政党制度である。このことは、統治構造と、その占拠を目ざす政党の、双方における機能様式が、一致しなければならないことを意味する。同時に、それは、政党がそうした機能様式を發揮し得るように、自らの組織体系を構造化しなければならないことをも併せて含意する。

げんに、既成政党制の組織体系は、この制度の完成期当時における統治構造の歴史的な機能様式と自らのそれが同一軌道を描けるように、自己を構造化したものである。

すなわち、アメリカの統治構造は、屢々、国・州の二元主義を、構造的な基軸とするといわれている。換言するならば、「連合的要素と全国的要素」(the confederative and national elements)という、恰も陰面と陽面のごとき著しい対照性を示す二つの要素が、アメリカ統治構造の地層を、一貫して流れている。<sup>(30)</sup> それだけに、この統治構造は、必要に応じて、両要素に加わる比重を変え、巧みにそれぞれを絡み合わせ、微妙な変奏を施すことによって、社会・経済などの外部環境から自らが蒙る重圧をきわめて効果的に受けとめ、吸収することができるのである。アメリカ連邦制度が、弾力性をもって一大特色とすると評されるのは、この理由からである。<sup>(31)</sup>

このようなアメリカ統治構造における国・州二元主義は、既成政党制における組織体系の完成期である、いわゆる「社会の安定性と継続性」(the stability and permanence of the community)<sup>(32)</sup> が君臨していた政治の安定期には、いかなる表現形態を示したであろうか。

この時代における政治は、その単純性の故に、日常世界から未だ独立性を獲得し得ず、むしろ、日常世界と密着し重なり合う連続態を形成していた。そこには、今日輩出しつつある社会全体の生存とその将来に係わる総体的な全国問題も、関税問題を除くならば、不在に等しく、従って、社会経済生活への総合的な計画的指導を実施するための全国政府権力の発動に対する人々の期待も、絶無も同然であったということが出来る。仮に、社会経済生活への政府機能の展開がみられたとしても、それは、州や地方の比較的に些細な問題への介入に限定されていたといってもさしつかえない。<sup>(33)</sup> そのことは、一八八〇年代におけるアメリカ政治を観察したJ・ブライス (James Bryce) の次の言葉からも、察せられる。<sup>(34)</sup>

「アメリカ人が、その生涯の大半を通して、連邦政府の存在を想起するとう場合は、まず、あり得ない。彼らが、連邦政府の存在を意識する場合は、大統領及び議員の選挙に際して投票するとき、郵政事業に対して苦情をもち

込むとき、税関吏の面前で旅行鞆を開けると、以上のようなく僅かな場合に限られる。彼らの直接税は、州法の下で行動する州官吏に対して支払われる。州は、人々の出生を登録し、彼らの学校教育費を支出し、婚姻や離婚を認め、破産を宣告する。家庭の安全を守る警察、そして、民生の保護に当り、幹線道路を管理し、水道料を徴収し、学校を運営するところの地方官庁、これらの法的権力は、いずれも州のみに由来する」。

このような状況の下では、アメリカ統治構造における連合的要素が全国的要素を圧倒しており、前者に傾斜した形態で後者との平衡関係が保持されていたことは、想像に難くない。従って、国・州の二元主義は、州優位の下にあったということが出来る。選挙における勝利の確保に基づく政府の政策と人事に対する一般統制を本質目標とし、選挙運動の効率的な展開を目ざして組織体系の構造化を意図する政党が、自己の機能様式を、占拠の対象である統治構造のそれに合致せしめるように、自己の組織体系を造築することは、少しも不思議ではない。既成政党制も、もとより、この例外ではなく、連合的要素が前景に著しく進出している統治構造に対応して自己の組織体系を形成したのである。従って、既成政党制は、「全国段階における政党政府 (Party government) が、<sup>(35)</sup>どちらかといえば虚構にすぎなかった」ところの、政治の安定期に組織体系を完成し、そのまま今日に至った制度である。既成政党制が、連合的要素を前景に進出せしめた統治構造と相似形を描いて自己の組織体系を構造化したことの証左は、次の二つの点に視られる。その一つは、この制度が、社会全体の観点から全国的な政策問題に考察の焦点を向け、専門技術的な立場からこうした全国的諸問題の具体的解決策を形成し、その実施を目標として、政府諸機関の複雑多岐に分化した遠心的諸活動を求心的に統整すべきところの、全国段階における強力な中枢幹部機構を欠落しているという点である。もう一つは、この制度が、州及び地方の低次における公共問題の解決と、皆無も同然の全国政策への地方利益の代弁と投映とを担当するところの、州及び地方の組織を基幹とする分権化された組織体系を構造化しているという点であ



る。

そうだとしたら、既成政党制は、かつてのごとき連合的要素を色濃く前景に進出せしめた統治構造の運営には妥当であっても、全国的な目的と必要とを効果的に達成するための装置となつて、今日のごとく全国的要素の鋭利な相貌を表層に瞭然と浮き上らせた統治構造の的確な運営主体として機能することは、困難であろう、なぜなら、そうした運営主体に不可欠である全政府装置に対する完全かつ排他的な統治権力は、この制度の全国組織がいたつて弱体であるため、そこには不在といつてよいからである。<sup>(36)</sup>

既成政党制は、過去における連合的要素の濃厚な統治構造に似せて自己の組織体系を構造化したため、その組織体系の主要な特徴において、南北戦争以前とほとんど変るところがない。このため、既成政党制は、「合衆国における最も陳腐な制度」(the most archaic institutions in the United States.)<sup>(37)</sup>といわれている。この既成政党制が、全国的世論の集約点である大統領を旋回軸として劇的な転換を遂げ、全国的要素を顕著に前景に進出せしめるに至つたところの、今日の統治構造を運営している。ここに、外部環境の変化に十分即応し得ない現代アメリカ政府の機能上の欠陥が露呈されてくる。このことは、既成政党制の組織構造に内造されている連合的要素の磁場が、統治構造における全国的要素の表出に反撓し、絶えずそれを牽制してゆくという、二つの制度にそれぞれ作動している機能様式相互間の埋め難い乖離に基因するといつてよからう。報告書は、この点について、次のように述べている。<sup>(38)</sup>

「既成政党制は、合衆国の連邦統治形態の今日における真の姿よりも、遙かに重々しく州—地方の側に傾斜している。両者の間にみられるこのような間隙に、現代政府における重大な無能力が胚胎している。地方主義、州権、それに地域主義という我が国の伝統が、今後期待される進歩の歩調に不可避の影響力を与えることは、確かである。しかし、こうした間隙は、是非とも、解消されねばならないのである」。

ここでいう現代政府における重大な無能力とは、職能活動の渋滞と考えてよい。この現象は、人間生活の総合的な質の保全を求める「生活様式問題」(way-of-life issues)を「経済問題」(economic issues)に還元し、経済的諸要求の数量的平均化の問題の解決を通して「生活様式問題」を解決してゆくという間接的な問題解決様式から生ずる。<sup>(39)</sup>こうした職能活動の渋滞の現実を、A・M・シュレジンガー(Arthur M. Schlesinger, Jr.)は、かつて、次のように述べた。<sup>(40)</sup>

「世界史上、最も富める合衆国は、次代を担う青少年に対する教育制度の整備も、この国よりも貧しい筈のソ連ほどのICBMの製造も、道路・公園・森林に対する適切な管理も、そして、十分な資源保護政策の採用も、すべてなし得ない。いな、それよりも、合衆国は、満足のゆく郵便制度すら、維持し得ないという慨歎すべき状況の下にある。こうして、特殊利益が一般公衆の利益に優先する制度の下では、換言すれば、個人の私的利益の追求が共通善を導くと考えられ、政府が人民の敵として描かれ、消費財の生産と消費が生存の第一原因と看做される制度の下では、学校からミサイル兵器に至るまでの公共領域は、私的領域の蝕食にまかされることによって、不当に餓死させられてしまうのである」。

右のごとき事態を一掃するためには、何よりも、既成政党制の責任政党制への再編成が、不可避の課題となるのである。

それでは、責任政党とは、いかなる機能上の特色を有する政党であろうか。その特色は、この制度が、政策実現を期する政策中心の結社であるという点に求められる。すなわち、提唱論がいうところの政党とは、「選挙された代表を通して共通目標の実現を目ざすところの、広く同意見を有する投票者の結社」<sup>(41)</sup>にほかならない。この意味における政党が、政党としての自己の存在を主張するためには、まず、何よりも、党が、政策綱領に宣明された政策路線と一致する公共政策の進路を追求し得る能力を、選挙民の前に実証することを要する。次に、このことは、各政府段階で

党を代表する大統領、議員、州知事、州立法部議員などの、公職占有者が、いずれも、政策実現を目ざす党の統一的な行動路線にしたがうべきことを意味する。<sup>(42)</sup>ここに明示されるように、責任政党は、政権獲得の場合、選挙民の多数者と、自己の党員である公職占有者の多数者の、双方を、政策綱領に対する党外からの信頼の確保と党内における合意の調達によって、政策綱領の背後に同時に組織化し、さらに、こうした二種の多数者を、政策綱領に盛られた統一的な基本的政策目標を追求する過程において、一体的に結合してゆく。こうした結合は、責任政党が、既成政党のごとき選挙機能への専念という狭隘な機能範囲を越えて、選択可能の明確な政策綱領を選挙民に提示し、自らの党員である公職占有者を、選挙民多数によって承認された政策綱領の積極的実現に向って規律し統制してゆくという、新しい政策領域に、その機能範囲を拡大してゆくことによって、はじめて可能となる。そのことは、責任政党が、党外における選挙民のための政策や候補者に関する評価判断機能と、党内における党員に対する規律統制機能とを、同時に営み得るだけの政策綱領を形成し、維持し、発展させ得ることのできる政策中心の協力体であるという事実を示している。「一言にしていえば、責任政党は、政策に基づいている」<sup>(43)</sup>。この意味で、責任政党が、政策・イデオロギー体系志向性の「民主型政党」に属することは、いうを俟たない。

では、政策中心の結社である責任政党は、いかなる機能様式をとるのであるか。その機能様式は、「政府意思決定に対する個人責任ないし集団責任の統合的な政党責任への置換」(the replacement of individual or group responsibility for governmental decisions with cohesive political party responsibility)<sup>(44)</sup>と考えてよからう。これを具体的に述べれば、次の四点に要約することができよう。<sup>(45)</sup>

第一は、責任政党が、選挙の相当期間以前に、理想的には、公職への候補者指名の以前に、広範な党員の参加を可能にする民主的な党内過程を通して、論理整然たる明確な政策綱領を作成するという点である。

第二は、責任政党が、政策綱領に対して忠誠を誓い、かつ、これを表明するところの、各種の公職への候補者の選定を確実に保障するために、新たに創設されるべき全国・州・地方の各構成単位の代表から成る中枢幹部機構が、各種の公職への候補者の指名過程に対する一元的な統制権を把握するという点である。

第三は、選挙が、党及びその候補者の支持する諸種の政策問題に関する具体的解決策を争点として展開され、その際、選挙民が、少なくとも、ある程度、政策綱領に明記された政策上の基本的立場に基づいて、二党間における選択権を行使するという点である。従って、選挙は、選挙民の多数者に対して、一連の選択された政策体系を実施すべき命令的委託を彼らの代表に付与するための機会となる。

第四は、選挙された候補者が、政策綱領の公共政策への転換を目ざして、中枢幹部機構に備わる強力な規律統制権の指導の下に積極的に行動するという点である。

右の諸点に示されるように、責任政党の場合、明確な政策綱領を形成し実施することの最優先的配慮の綱目が、党内におけるすべての人的物的諸関係の基層に細密に張りめぐらされており、選挙過程のあらゆる段階が、これによって強力に統一されているといつてよい。<sup>(46)</sup>このことは、次に述べる報告書の一文から容易に察せられる。<sup>(47)</sup>

「選挙に際しては、政党間における選択は必然的に候補者間における選択という形をとらざるを得ない。しかし、特定の候補者を公職に就けること自体が、選挙の目的ではない。もし政党が、選挙によって選ばれる党員の政治的見解を顧慮することなく、公職への候補者を選定し得ると仮定するならば、候補者、選挙、そして、政治的任命に対する政党の関心は、正しく理解されなくなるであろう。事実、政党間における闘争は、公共事務の運営方法をめぐって展開されるべきものである。政党による候補者指名は、元来、この目的を達成するための手段以上のものではない。約言すれば、政党政治が、何らかの形で公共政策をそのなかに包容して行くことは、免れ難い」。

責任政党が、公職の獲得とその運用に関心を示すのは、選挙以前に既に決定されている基本的政策目標を達成するためである。それは、選挙における勝利の確保という肥沃な温床から収穫されるところの、情実人事の配分や公職それ自体に備わる物質的精神的報酬の享有のためでは決してない。公職の獲得は、責任政党の場合、基本的政策目標を達成するための単なる手段にすぎない。<sup>(48)</sup>ここに、責任政党が、「民主型政党」に属することの適証の一端を認めることができるのである。責任政党が、「政策政治」(policy government)を支持する制度と称される所以である。<sup>(49)</sup>

以上に述べてきたように、責任政党は、民主的な党内過程を通して形成された選択可能の明確な政策綱領を選挙民に提示し、政権獲得の場合、そうした綱領を共通の紐帯として立法・行政両部門に配置した党員を権力分立機構の内面から強固に結合し、中枢幹部機構の規律統制権能の下に、綱領の積極的実現を目ざして彼らを統一団体へと組織化してゆく。こうして、責任政党は、一方に、効果的な政策決定を保障し、他方に、選挙民の政党間における選択意図に客観的・現実的效果を発揮せしめる。選挙民のそうした政党間における選択権の行使に対する自己の責任を全うすることによって、責任政党は、「公共問題の最も有効な解決者としての、強力にして活力に溢れ、しかも、民意に対応するところの積極政府」(positive, vigorous, responsive government as the most efficacious solver of public problems.)<sup>(50)</sup>を現出せしめるのである。それ故に、提唱論の意図するところは、政策・イデオロギー体系志向型の責任政党制を確立することによって、「アメリカの社会と経済における諸問題を解決するための不可欠の勢力としての、強力、かつ、積極的な政府」(strong, positive government as a necessary force for the solution of problems in the American society and economy.)<sup>(51)</sup>を実現することにあると考えてよからう。従って、提唱論の「表面上の標的」(the ostensible target)は、政党制度 (party system.) の改革にあるにしても、「真正の標的」(the real one)は、政党制度がその一部を構成する「基本的政治体系」(the basic system) すなわち、政府体系 (governmental system) の改革にあるということがで

- (1) Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 2nd ed., 1970, p. 124.
- (2) W. J. Crotty, Donald M. Freeman, and Douglas S. Gatlin, "The Evolution of Political Parties," in Crotty, Freeman and Gatlin (ed.), *Political Parties and Political Behavior*, 2nd ed., 1971, p. 59.
- (3) 羅德維爾·亨廷頓著，*民主的質素* (Pendleton Herring, *The Politics of Democracy*, 1940. Arthur N. Holcomb, *Our More Perfect Union*, 1950. Julius Turner. "Responsible Parties: A Dissent From the Floor", in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 45, (1951). William Goodman. *The Two-Party System in the United States*, 2nd ed, 1960., and "How Much Political Party Centralization Do We Want?," in *Journal of Politics*, vol. 13 (Nov., 1951). John Fisher, "Unwritten Rules of American Politics" in *Harper's* (November 1948).
- Austin Ranney, "Toward A More Responsible Two-Party System: A Commentary" in *Ame Pol. Sci. Rev.* vol. 45, (1951). Murray S. Stedman, Jr. and Herbert Southof. "Party Responsibility; A Critical Inquiry" in *Western Political Quarterly*, vol. 4. (1956.)
- Austin Ranney and Willmoore Kendall. *Democracy and the American Party System*, 1956.
- Clinton. Rossiter, *Parties and Politics in America*, 1960.
- Howard Pennington, *The American Political Process*, 1960.
- A. Ranney. *The Doctrine of Responsible Party Government*, 1954. Norton E. Long, *The polity*, 1962.
- Walter Berns, "Reform of the American Party System" in Robert Goldwin (ed.), *Political Parties U. S. A.*, 1964.
- Morton Grozins, "Party and Government in the United States" in Ibid. David E. Butler, "American Myths about British Parties" in Donald G. Herzberg and Gerald M. Pomper (ed.) *American Party Politics; Essays and Readings*, 1966.
- Allan Nevins, "The Strength of Our Political System" in Ibid. Edward C. Banfield. "In Defense of the American Party System" in Marian D. Irish, Robert L. Lineberry, and James W. Prothro, *Readings on the Politics of American Democracy*, 1969.
- Ernest S. Griffith, *Congress; Its Contemporary Role*, 1951. H. Agar. *The Price of union*, 1950.

- (4) この二つは構成機能とは、政党の「潜在機能」(latent functions)の別名である。つまりこの「潜在機能」とは、政党の意図的に設定した機能である「顕在機能」(manifest functions)の背面で同時に進行する機能であって、顕在機能の意図せざる結果をいう。詳細については、拙著「現代アメリカ政党論」(一九七七年)(八千代出版)一六六頁以下参照。なお「潜在的内乱状況」というのは、もし有効な宥和力や統合力が作用しないとしたら現実の内乱状況を惹起する危険性のあるところの「利益集団相互の潜在的敵対関係の総和」(the total amount of potential interest group hostility) (Ranney and Kendall, op. Cit., p. 465.)である。詳細は前掲書一〇四頁—一七頁参照。
- (5) E. C. Banfield, op. cit., p. 159.
- (6) Ranney and Kendall, op. cit., p. 493.
- (7) H. Agar, op. cit.
- (8) Ibid., p. 690.
- (9) A. Nevins, op. cit., pp. 552-53.
- (10) Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections, Strategies of American Electoral Politics*, 4th ed., 1976, p. 209.
- (11) Jeff Fishel, "American Political Parties and Elections: An Overview" in J. Fishel (ed.), *Parties and Elections in an Anti-Party Age: American Politics and the Crisis of Confidence*, 1978, p. xii.
- (12) 「合理型政党」については、拙著「前掲頁一八九頁以下参照」。
- (13) William E. Wright, "Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy" M. W. E. Wright (ed.), *Comparative Study of Party Organization*, op. cit., p. 53.
- (14) James Q. Wilson, *The Amateur Democrat*, 1962, p. 346.
- (15) Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracy*, 1967, p. 98.
- (16) E. C. Banfield, op. cit., pp. 156-57.
- (17) Ibid., p. 156.
- (18) F. I. Greenstein, op. cit., p. 18.

拙著「政治学—現代における議会制民主主義の展望—」(一九七九年)(学術図書出版)一九二頁以下参照。現代アメリカでは、公共政策は、党員の自律性に対する最大限の配慮という民主・共和両党における基本的要請を媒介として(拙著「現代アメリカ政党論」一五八—一六一頁参照)、あらゆる種類の規模、目的、組織度を有する主要の利益集団相互間に展開される対立・取引・不変に變動する同盟関係という一種の「政治的精練工程」を経た後に決定される。この例外は、僅かに、戦争・恐慌等の危機の場合に限られよう。この場合には、「一種の人民投

票的な大統領独裁」(a kind of plebiscitary presidential dictatorship)(Ranney and Kendall, op. cit., p. 482.)にしたがって、政策決定が行われる。それ故、「政治的精練工程」は「合衆国における政策決定の正常な方式」(the normal modes of policy-making in the United States.) (Ibid., Ibid., p. 482.)と云つてよいであらう。「政治精練工程」を具体的に述べるならば、次のようになる。すなわち、特定法案に対して重大なる利害関係を有する実業、農業、労働、専門管理職等の各主要利益集団は、その法案のなかで自らが受容可能なもの、受容し難いもの、そして、いかなる条件の下でも受容不可能のもの、以上について、自らの見解を、自己の利益を代弁する議員を通して、公共政策決定過程に登録する (Ibid., p. 483.)。公共政策決定過程は、このようにして登録された諸種の見解や利害の緩慢ではあるが堅実な和解と調和の過程であるといつてもよい。それは、相互牽制・相互尊重の原則の下に、各集団相互間に展開される妥協と取引の無限の連続過程であり、公共政策決定は、こうした果てしない取引の結果成立するのである (Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, 1956, p. 146.) ニュージャーシー州選出の R. C. ヘンドリックソン (Robert C. Hendrickson) 上院議員が、かつて、立法過程の性格を現実政治家の立場から規定したように、「アメリカにおける立法は、「法案に内在する真価に基づいて、あるいは、その内在論理の重要性によって、または、歴史の教訓を通して」(on their intrinsic merits or by the weight of logic or by the lessons of history)」、それぞれ達成された合理的な意思決定の所産ではない。それは、主として、「丸太転がし、利益諸集団の同盟関係、超党派的な取引、党や地域的利益の抜け目のない打算」(of log-rolling, of group alliances, of bipartisan deals, and of shrewd calculations of party and sectional advantage) などの、非合理的要素の累積効果として、生じたものである (Cong. Rec., January 7, 1953, p. 223, cited in George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, 1959, p. 330.) じつとから、「上下両院では互惠主義が一つの生活形式となつてゐる」(F. I. Greenstein, 1st ed., op. cit., p. 116.) と云うことができるであらう。公共政策がこのような緩慢非能率の「政治的精練工程」の最終段階を経て姿を現わした場合、それは、様々な主要な利益集団が各自の個別的な価値や利益を確認し合い尊重しつつ形式した全員一致の秩序をおのずと自己のうちに実現したところの「パッチワーク政策」(the patchwork policies) (F. I. Greenstein, 2nd ed., cit., p. 116.) と云つてよい。

(19) 提唱論の主要なものは「*Report*」である。

*Report*.

Elmer Eric Schattschneider. *Party Government*, 1940.

E. E. Schattschneider. *The Struggle for Party Government*, 1948.

James M. Burns, *Congress on Trial*, 1966.

Fritz Morstein Marks, "Party Responsibility in Legislative Process," in *Columbia Law Review*, vol. 50. (1950).



- E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, 1960.
- E. E. Schattschneider, *Political Parties and Democracy*, 1964.
- J. M. Burns, "Two-Party Statement" in *Atlantic Monthly*, (February 1960).
- J. M. Burns, *The Deadlock of Democracy; Four-party Politics in America*, 1964.
- S. K. Bailey "Our National Political Parties" in R. A. Goldwin (ed.), op. cit.
- Charles M. Hardin, "Emergent Defect in American Constitutional System" in *Ibid.*.
- S. K. Bailey *The New Congress*, 1966.
- J. M. Burns, *Presidential Government; The Crucible of Leadership*, 1966.
- J. M. Burns, "The United States Congress" in S. K. Bailey (ed.), *American Politics and Government: Essays in Essentials*, 1965.
- E. E. Schattschneider, "The American Party System" in *Ibid.*
- Paul T. David, "The Changing Political Parties" in Herzberg and Pomper (ed.), op. cit.
- S. K. Bailey, "The Condition of Our National Political Parties" in *Ibid.*
- E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*, 1969.
- E. E. Schattschneider, "Partisan Politics and Administrative Agencies" in *Annals*. vol. 270 (1942). "Party Government and Employment Act" in *Amer. Pal. Sci. Rev* vol. 39 (1945), "Pressure Groups versus Political Parties". in *Annals*. vol. 276 (1948), "Political Parties and the Public Interest" in *Annals*. vol. 280 (1952). "Congress in Conflict" in *The Yale Review* (Winter 1952). and "Has Congress Broken Down?" in *Fortune*, (February. 1952).
- G. M. Pomper, "Toward a More Responsible Two-Party System? What, Again?" in *Journal of Politics*, vol. 33 (Nov. 1977), and "The Author Responds" in *Journal of Politics* vol. 34 (Aug. 1972).
- (20) J. Fishel, op. cit., p. Xii  
「民主型政党」について、拙著「現代アメリカ政党論」一九五頁以下参照。
- (21) *Report.*, pp. 33-34.
- (22) 地域中心より全国中心への政治の移行を、シヤットトシュナイダーのあげる統計としたがって述べるならば、次のようである。(E. E. Schattschneider, *Political Parties and Democracy*, op. cit., pp. 48-53.)  
地域中心の政治の時代には、アメリカは、三つの主要な政治地帯に分割されていた。それは①民主党の政治支配の独占を許した南部②共和

党の一党支配を成立せしめた北西部③民主・共和両党が相対的な拮抗状態にあった若干の境界州である。政治勢力の地域主義的配置状況の実態は、一九〇四年から二二年までの大統領選挙で共和党候補が南部の二、三の郡においてどのように得票したかによってこれを知ることができよう。すなわち、この間の大統領選挙における共和党候補の得票数は、南カロライナ州のエッジフィールド郡 (Edgefield County) では五、八、三、五、〇、〇、二、一、〇であり、同州のハンプトン郡 (Hampton County) では四〇、〇、〇、〇、〇、〇、三、一九、一八であり、同じくサリユード郡 (Saluda County) では七、八、〇、一、三、三、五、七であった。これと同じことが共和党支配の北西部における民主党についてもいえる。例えば、二二年の選挙で、ペンシルヴェニア州における民主党のある上院議員候補は、フィラデルフィアの第十三区における二五の地区で、五、一〇、二、八、二、四、四、七、四、六、二、六、二、一、八、一、二、五、〇、八、二、三、その他若干をそれぞれ得票したにすぎなかった。第十三区の民主党の全得票数は、共和党の四、〇一三に比べ僅かに一一一である。北西部の他の地域においても、民主党の得票数は、取るに足らぬ数字となっている。今世紀の最初の十年の間に、共和党は、西部から一掃され、単に机上の組織だけを残したにすぎない。共和党支配下の北西部における民主党の勢力は、南部における共和党ほど潰滅的なものではなかった。しかし、メイソン・ディクソン線 (the Mason-Dixon line) の北側では、全国を通して、共和党は、二対一あるいは三対一もしくは四対一の比率で民主党を圧していたといつてよい。ところが、一九三〇年に至るまでに、アメリカ生活の革命的变化によって、旧来の政治勢力の地域主義的配置状況は衰退の方向を辿りはじめた。大量生産の機械制大工業の発達と並んで船舶、汽車、自動車、航空機、電信、電話、ラジオ、テレビジョンなどの交通手段の画期的変化は、全国規模における経済の再組織を必然的に要請した。またそれを現実のものとした。同時に、それは郡部から都市への人口移動をもたらすに至った。さらに世界的規模で作用するこれらの要因は、アメリカの孤立主義を打破し、合衆国の世界的地位の著しい上昇を促すに至った。新たな状況の下で発生する諸問題は、経済的繁栄、不況、失業、インフレーション、外交政策などにみられるように範圍において全国的傾向を帯びている。それ故に、今日では、政党間の境界線が全国的な路線 (national line) にそって走るのも何ら不思議ではない。旧来の政治勢力の地域主義的配置状況が最近に至っていかに崩壊しつつあるかは、次に述べる二つの数値に明らかであろう。その一つは、十一の南部の州における共和党大統領候補の二四年と五二年の得票数の比較である。それによれば、ヴァージニア、二四年七三、三二八・五二年三〇六、九二五、北カロライナ、一九〇、七五四・五五八、一〇七、南カロライナ、一、一一三・一六八、〇八二、ジョージア、三〇、三〇〇・一九八、九七九、フロリダ、三〇、六三三・五四四、〇三六、テネシイ、二三〇、八三二・四四六、一四七、アラバマ、四一、八二三・一四九、二三一、ミシシッピ、八、四九四・一一二、九六六、アーカンソー、四〇、五八三・一一七、一五五、ルイジアナ、二四、六七〇・三〇六、九二五、テキサス、一三〇、一九四・一、一〇二、八七八、以上である。もう一つは、北西部の十二州における民主党大統領候補の同じく二四年と五二年得票数の比較である。すなわち、コネティカット、二四年一一〇、一八四・五二年四八一、六四九、ペンシルヴェニア、四〇九、一九二・二、一四六、二六九、ミシガン、一五二、三五九・一、二三〇、六五七、イリノイ、五七六、九七

五・二〇・二三、九二〇、ウィスコンシン・六八、一一五・六二二、一七五、ミネソタ・五五、九一三・六〇八、四五八、カリフォルニア・一〇五、五一四・二、一九七、五四八、オハイオ・四七七、八八七・一、六〇〇、三六七、マサチューセッツ・二八〇、八三一・一〇八三、五二五、ニュージャージー・二七九、七四三・一、〇二五、〇九二、北ダコタ・一三、八五八・七六、六九四、ワシントン・四二、八四二・四九二、八四五、以上である。こうして政党支持の配分は、いまや次第に範囲において全国的なものとなりつつある。民主・共和両党ともに、今日では全国の隅々に至るまで国民の支持を求めて主義主張を訴えてゆかねばならない。二大政党は、全国規模で相互に激しく争い、選挙民の忠誠をほぼ二分してゐるといつてよい。こうした状態は、最近になつても一畝と強弱の傾向にある。これを図表に示せば次のようになる。

南部11州における1968年・1972年・1976年の民主・共和両党の大統領候補の得票数及び得票率

年	1968年					1972年					1976年				
	投票総数	民主 得票数	共和 得票数	多 得票 数率		投票 総数	民主 得票数	共和 得票数	多 得票 数率		投票 総数	民主 得票数	共和 得票数	多 得票 数率	
アラバマ	1,050	197	147	—	R	1,006	257	729	72.4%	R	1,183	659	504	55.7%	
アーカンソー	620	188	191	—	R	651	200	449	68.9	R	768	499	268	65.0	
フロリダ	2,188	677	887	40.5%	R	2,583	718	1,858	71.9	R	3,151	1,636	1,470	51.9	
ジョージア	1,250	334	380	—	R	1,175	290	881	75.0	R	1,467	979	484	66.7	
ルイジアナ	1,097	310	258	—	R	1,051	298	687	65.3	R	1,278	661	587	51.7	
ミシシッピ	655	151	89	—	R	646	127	505	78.2	R	769	381	367	49.6	
北カロライナ	1,587	464	627	39.5	R	1,519	439	1,055	69.5	R	1,679	927	742	55.2	
南カロライナ	667	197	254	38.1	R	674	187	477	70.8	R	803	451	346	56.2	
テキサス	1,249	351	473	37.8	R	1,201	357	813	67.7	R	1,476	826	634	55.9	
テキサス	3,079	1,267	1,228	41.1	D	3,471	1,154	2,299	66.2	R	4,072	2,082	1,953	51.1	
ヴァージニア	1,361	442	590	43.4	R	1,457	439	988	67.8	R	1,697	814	837	49.3	

単位：千  
 D ; 民主党  
 R ; 共和党  
 なお、1968年の場合、アメリカ独立党 (American Independent Party) の G. C. ウォラス (George C. Wallace) に投ぜられた票が、少なからず存在する。ウォラスの投票率は、アラバマ65.8%、アーカンソー38.9%、ジョージア42.9%、ルイジアナ48.3%、ミシシッピ63.4%以上である。

右の統計資料は、左による。

*The U. S. Fact Book; The American Almanac for 1978, The Statistical Abstract of the U. S. as prepared by the Bureau of the Census, Department of Commerce, issued October 1977 and current to October 1978, 98th edition, p. 494.*

同じく、北西部の十二州をなす一九六八年・一九七二年・一九七六年の民主・共和両党の大統領候補の得票数及び得票率の  
 変化を示す (Ibid., p. 494.)

北西部の12州における1968年・1972年・1976年の民主・共和両党の大統領候補の得票数及び得票率

年	1968年				1972年				1976年			
	投総 票数	民得 主票 党数	共得 和票 党数	多 得 数 票 党率	投総 票数	民得 主票 党数	共得 和票 党数	多 得 数 票 党率	投総 票数	民得 主票 党数	共得 和票 党数	多 得 数 票 党率
コネチカ ット	1,256	622	557	49.5% D	1,384	555	811	58.6% R	1,382	648	719	52.1% R
カリフォル ニア	7,252	3,244	3,468	47.8 R	8,368	3,476	4,602	55.0 R	7,867	3,742	3,882	49.3 R
アイリ ノ	4,620	2,040	2,175	47.1 D	4,723	1,913	2,788	59.0 D	4,719	2,271	2,364	50.1 D
ワサチ ューセツ ツ	2,332	1,469	767	63.0 D	2,459	1,333	1,112	54.2 R	2,548	1,429	1,030	56.1 R
ミシ シ ガ ン	3,306	1,593	1,371	48.2 D	3,490	1,459	1,962	56.2 R	3,654	1,697	1,894	51.8 D
ミ ネ ソ タ	1,589	858	659	54.0 R	1,742	802	898	51.6 R	1,950	1,070	819	54.9 R
ニュ ー ジ ャ ー ジ イ	2,875	1,264	1,325	46.1 R	2,997	1,102	1,846	61.6 R	3,014	1,445	1,510	50.1 R
北 ダ コ タ	248	95	139	55.9 R	281	100	174	62.1 R	297	136	153	51.6 D
オ ハ イ オ	3,960	1,701	1,791	45.2 D	4,095	1,559	2,442	59.6 R	4,112	2,012	2,001	48.9 D
ペン シル ヴァ ニ ア	4,748	2,259	2,090	47.6 D	4,592	1,797	2,715	59.1 R	4,621	2,329	2,206	50.4 R
ワ シ ン ト ン	1,304	616	589	47.2 R	1,471	568	837	56.9 R	1,556	717	778	50.0 D
ウ ィ ス コ ン シ ン	1,692	749	810	47.9 R	1,853	810	989	53.4 R	2,104	1,040	1,005	49.4 D

単位：千  
 D ; 民主党  
 R ; 共和党

- (23) E. E. Schattschneider, *The Struggle for Party Government*, op. cit., pp. 28-29.
- (24) S. K. Bailey, "Our National Political Parties" in R. A. Goldon (ed.), op. cit., p. 4.
- (25) *Report*, p. 16. なお、吉富重夫「理論政治学」(一九六七年)(勸草書房)七七頁—七八頁参照。
- (26) *Ibid.*, p. 19.
- (27) *Ibid.*, pp. 24-25.
- (28) *Ibid.*, pp. 33, 34.
- (29) F. M. Marks, op. cit., p. 294.
- (30) Valdimer Orland Key, *State Politics: An Introduction*, 1956, p. 49.
- (31) 井出嘉蔵「合衆国の政府」(解説)(レオナード・レヴィ、ジョン・P・ロシニョ編、斎藤真訳「アメリカの政治」三九頁。
- (32) E. E. Schattschneider, "Political Parties and Public Interest", op. cit., p. 21.
- このように「社会の安定性と継続性」とは、個人や集団が、社会全体の生存とその将来に係わる重大問題が、恰もアメリカには本来的に存在し得ないかのように、社会全体の政治的経済的脈絡を無視して迷うことなく自己利益の追求に専念することのできた、異常なまでに恵まれた歴史的政治環境を指す(*Ibid.*, p. 21)。こうした政治環境は、一七八九年から少なくとも一九二〇年代の末葉に至るまで、アメリカ的狀況の本質を形成しつつあった[Harold J. Laski, *The American Presidency: An Interpretation*, 1952, p. 52.]。この歴史的政治環境の主要な特徴は、ヨーロッパからの空間的隔絶性、領土的経済的發展の無限の機会、相互批判的な多元的異質諸利益の存在、無尽蔵の物的資源、自主独立の生活を基調とする辺境文明の慣習、などに求められる(*Ibid.*, p. 52)。拙著「政治学」一九四頁—一九七頁。
- (33) E. S. Griffith, op. cit., p. 55 拙著、前掲一九七頁。
- (34) J. Bryce, *The American Commonwealth*, 1888, vol. II, p. 20, cited in Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, 2nd ed., 1976, p. 193.
- (35) E. E. Schattschneider, "Party Government and Employment Act" op. cit., p. 1152.
- (36) E. E. Schattschneider, "Pressure Groups versus Political Parties", op. cit., p. 18.
- (37) *Report*, op. cit., p. 25.
- (38) *Ibid.*, pp. 26-27.
- (39) J. M. Burns, *The Deadlock of Democracy*, op. cit., pp. 257 ff.
- 「生活様式問題」とは、J・M・バーンスのいうように社会全体の生存とその将来の保障に関する重大問題である。それはまた「質の間

題」) qualitative issues) (J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., pp. 337 ff.) とも呼ばれている。「生活様式問題」は、現代アメリカにおける公共問題の核心的部分を構成している。それは、国民の文化と生活様式の全体のある方について選択を提起する問題であって、誰しも体験を通して直接的に確認し触知することのできる有形の経済効果という観点からは容易に捕捉することのできない問題である。「生活様式問題」は、これ故、社会的・政治的・経済的・文化的・歴史的・自然的な人間環境全体の最良の質は何かを問いかける問題である。その意味で、この問題は、「人間環境保全の秩序形成」を目ざすものといつてよい。従つて、「生活様式問題」は、人間生活における物量的・経済的充足を問うところの、「生産された財貨及び給付された用役がどれほどであり、いかにこれらが配分されたかを争点とする量的問題」(quantitative issues-the amount of goods and services produced and how they were distributed) (J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p. 337.) とは区別される。この量的問題は、「経済問題」(economic issues) と「状況問題」(position issues) とを指称せしめる (Herbert McClosky, Paul J. Hoffmann, and Rosemary O'Hara, "Issue Conflict and Consensus Among Party Leaders and Follower" in Raymond E. Wolfinger(ed.), *Readings in American Political Behavior*, 1966, p. 326.)。これは「直接的・個人的・物質的な利益を反映し、とちろかといへば客観的に重要な意味をもつものの問題」[that] reflect direct, personal, and material interests, and have more objective consequences) [Ibid. p. 326.] である。例えば、税制、賃金、社会保障、農産物価格、関税などの諸問題がこれに当る。「生活様式問題」の典例としては、市民的自由、婦人の権利、政府腐敗、軍備縮小などの諸問題があげられよう。こうした二種の問題は、もとより、截然と区画されるわけではない。両者は、互いに重なり合い、響応し混合する。しかし、問題解決の効果という視角から眺めるならば、両者の間に鋭い差異が認められることは、確かである(拙著「政治学」三頁―八頁参照)。なお、「生活様式問題」を「経済問題」に還元し、経済的諸要求の数量的平均化を求めることによつて、「生活様式問題」を解決してゆくという現代アメリカにおける特殊な問題解決様式については、拙著「政治学」一八七頁―二〇三頁参照。

- (40) Edward Reed(ed.), *Readings for Democrats*, 1960, pp. 49-50.
- (41) *Report*, op. cit., p. 66.
- (42) *Ibid.*, p. 66.
- (43) Polsby and Wildavsky, op. cit., p. 208.
- (44) Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, 2nd ed., 1972, p. 385.
- (45) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, 1964, p. 118.
- (46) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 385.
- (47) *Report*, p. 15.

- (48) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 385.  
(49) Ibid., p. 385. Polsby and Wildavsky, op. cit., p. 209.  
(50) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p. 119.  
(51) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 383.  
(52) Allan p. Sandler, op. cit., p. 106. M. S. Stedman, Jr., "Political Parties" in M. S. Stedman Jr., (ed.), *Modernizing American Government: The Demands of Social Change*, 1968, p. 114.

## 第二節 政党改革の基本思想

### (一) 責任と信頼の体系

責任政党制の提唱論に内在する現状改革の意図は、凡そ二つに要約することができる。<sup>(1)</sup>

その一つは、既に指摘した通り、政党改革を通して、強力、かつ、積極的な政府を実現することである。

もう一つは、現代の市民的状况に適應した民主制概念の構築である。現代の大衆民主主義の下における個人の政治権力の矮小化の認識から出発し、個人に備わる主権者としての最高の政治的権威を保持しつつ、同時に、その主権内容を、現代における複雑高度な内外の政治的諸状況のなかで、政治的権威に相應すべく実体化してゆくためには、いかなる民主制概念を構築しなければならないかという、政治的課題の解決が、すなわち、これである。これは、二大責任政党が、従って、責任政党制が、立脚すべき基本的民主制概念とは、どのようなものであるかという問題に、帰着するとみてよからう。

では、責任政党制が立脚すべき基本的民主制概念とは、いったい、何であろうか。

既述のごとく、責任政党制は、政策・イデオロギー体系志向性の「民主型政党」に所属する。<sup>(2)</sup>従って、責任政党制の成立基点となる地層には、多数者支配的民主制概念の刻印が、鮮明に彫り込まれている。

すなわち、責任政党制の下におけるいずれの政党も明確な政策・イデオロギー体系に礎石を置く政策綱領と、この綱領に対して忠誠を誓う諸種の公職への候補者の、双方の背後に、選挙民多数者の支持を動員し、次いで、綱領の公共政策への転換を目標に、選挙された候補者群の言動を厳格に統制し、政策綱領の積極的実現という形で、選挙に表明された多数者の意思に現実的効果を確実に付与することを試みる。こうして、公共政策決定過程は、選挙民多数者の意思を代表し、かつ、これを執行するところの、唯一の装置である政党を通して、主体的に運営されることになる。それ故に、選挙民の多数者は、政党の行為を媒介として、政府の政策と人事に関する一般統制を確保することが、可能となるのである。<sup>(3)</sup> この意味で、責任政党制は、多数者支配的民主制概念の制度的表現といえることができるであろう。

もとより、右の意味における民主制概念が現実化されるためには、選挙民に適切な範囲の選択を許容する二党の存在が、当然、予定されねばならないことは、贅言を要しない。こうした民主制概念の現実型の下では、政府政策に関する同一性と差別性とを互いに強調し合い選挙民の支持をめぐって激烈な競争関係に立つ二つの政党は、それぞれ、ほとんど不可避的に政府政策について相異なる見解を選挙民に訴え、社会共同の福祉に関する別個の立場を明示し、公共問題に対しても独自の具体的解決策を発展させることになる。こうしてはじめて、人々は、二つの政党が提示する政策綱領間における選択を通して、政治指導者の行動に方向性を与え、与党による政府の一般運営と野党による政権批判の双方における作為・不作為について、それぞれの党指導者の責任を問うことができるのである。このように、政府の政策と人事に対する人民の統制は、二党の存在を条件として、最も有効に成立するといえる。<sup>(4)</sup>

提唱論の説くところにしたがい、現代における民主政治は多数者支配的民主制であると仮定し、両者を等価で結合するとしたら、現代民主制における主権者の政治参加の様式は、現実には政党間における選択権の行使として表現



アメリカ人の政治への参加度	
参加様式	%
△全国及び地方の選挙における常規的な投票行為	63
△社会的諸問題の解決に介入する少なくとも一つ以上の組織における積極的活動	32
△何らかの社会的諸問題を解決するための他者との協同行為	30
△他者への投票の勧説	28
△党もしくは候補者のための選挙運動への積極的参加	26
△何らかの争点もしくは問題点に関して地方政府当局者と接触したことの経験	20
△過去三年以内における一つ以上の政治的な集会もしくは会合への出席	19
△何らかの争点もしくは問題点に関して州ないし全国の政府当局者と接触したことの経験	18
△何らかの地方的な社会問題を解決するための集団もしくは組織の形成	14
△党もしくは候補者に対する選挙資金の提供	13
△政治的なクラブもしくは組織の現成員	8

されることになる。げんに、「大多数のアメリカ人にとって、公共事業の運営方向に影響力を行使し得る最も貴重な機会<sup>(5)</sup>は、主要な選挙に際して、彼らが政党間においてなし得る選択のみである」。事実、今日におけるアメリカ人の約七〇%は、公職・党職の占有、政治献金ないしそれへの勧誘、政治集会への出席、政党組織への加入、公職占有者もしくは政治指導者との接触、選挙運動への従事、以上のごとき投票行為を越える政治活動に参加していない<sup>(6)</sup>。このこ

とを、最近における全国調査の結果に基づき図解的に示すならば、上のようになる<sup>(7)</sup>。

このことは、彼らが、より直接的な政治への参加者となることよりも、むしろ、こうした直接的な参加者の言動に対して単なる声援を送るにすぎないという事実を示している。従って、政治は、彼らによって観戦される一種のゲームということになるであろう。換言するならば、彼らは、「傍観者」(spectators)<sup>(8)</sup>であるにすぎない。彼らの政治に対する態度は、あくまでも受動的である。政治参加を道義的義務とみる、いわゆる市民的義務感の最も単純な、また、最も明白な表現形態であるところの、投票行為を別にするならば、彼らの政治への参加態度は、彼らに代替して直接の参加者に政治を行わしめようとする、いわば、代理的(vicarious)<sup>(9)</sup>なものといえるであろう。

けれども、選挙民が政党間における選択を有効になし得るためには、一般普通人である彼らが、現代に固有の複雑高度な公共問題に対して深い関心と高度の理解を示し、政府の政策や行為を微細に点検のうえ、これに精密な個別的評価を与え、与野党による政府運営と政権批判の双方の作為・不作為を、自主的に判断し得るだけの、少なからぬ知識や能力の具備が、要求されるであろう。一般普通人に、果たして、これだけの知識や能力が存在しているといえるであろうか。答は、もとより、否である。

現代に固有の公共問題は、「人間環境保全の秩序形成」を目ざす「生活様式問題」である。このような公共問題の解決の前途には、その大きな障害として、この問題に備わる顕著な総体性、高度の専門技術性、そして、これらの特殊性に基因する解決効果の不可視性、以上の三者が立ちはだかっている。そのことが、この問題と人々との間における断層を拡げてゆき、この問題に対する彼らの理解力を一段と低下させるに至っている<sup>(10)</sup>。

例えば、このような現代に固有の公共問題の一つとして、ブリッカー修正案 (the Bricker Amendment) をあげることがができる。

一九五〇年代に、議会における保守派は、ブリッカー修正案と呼ばれる憲法修正案を提起することによって、大統領の条約締結能力を著しく制限し、さらにこのことを通して、大統領権力の肥大化の傾向を抑止しようとした。周知のごとく、大統領は、正規の条約締結の際に不可欠とされる上院の助言と承認なしに、自らに固有の行政権に基づき、行政協定 (Executive Agreement) を単独で締結することができる。ブリッカー修正案は、こうした歴史的に確立された慣行を改め、大統領による行政協定の締結を議会による事前の承認に係わらしめようとする意図を有していた。この修正案は激烈な論議を呼び、五四年の上院における審議では、すべての条約と行政協定は憲法の制限の下に服し、行政協定の自己執行力 (self-executive force) はこれを認めないという、ジョージア州選出の W・ジョージ

(Walter George) 民主党上院議員の再修正案となつて現われた。この再修正案は、五週間に及ぶ熾烈な討論を重ねた末、五四年二月に、六〇対三一という僅か一票の差をもって憲法改正に必要な三分の二の多数の支持を確保し得ず、上院を通過するに至つた。ブリッカー修正案は、このように、その是非をめぐる議会における論議を沸騰せしめ、劇的な終末を迎えたのである。にもかかわらず、その当時における一般普通人の八四％は、ブリッカー修正案に関して何の意見も有していなかつた。また、この修正案について、何らかの意見を抱いたごく少数の人々でさえ、この修正案問題の経緯だけを基礎にして、二大政党のいずれかに対する信任投票を決断するまでには至らなかつたのである。<sup>(11)</sup>

同じく、今日の公共問題に対する人々の顕著な理解力の不足は、五六年における内政・外交の諸問題に対する彼らの理解力と関心度を調査したSRC II ミシガン大学調査研究センター (Survey Research Center, University of Michigan) の報告に、象徴的に集約されている。

右の報告によるならば、<sup>(12)</sup> 調査対象とされた人々は、凡そ二群に大別することができる。第一群は、当時における代表的な公共問題一六について、何の意見も抱いていない四分の一弱の人々である。第二群は、こうした諸問題について何らかの意見を形成している人々である。SRCは、この第二群に属する人々によって表明された意見が、前述の諸問題を解決するために採択された当時の政府政策に関する正確な知識と、果たして何らかの関連性を有しているかどうかを確認することによって、無知な意見をそのなかから排除することに努めた。その結果、対象人員の三分の二以上の凡そ八二％が、非同盟諸国への軍事援助、海外派兵、医療保険、減税、職業及び住居の選択の際における人種の平等、教育に対する連邦政府の援助など、前述の公共問題について、少なくとも幾分か知識を保持しており、そのような諸問題に対して意見を表明し得るだけの関心を払っているという事実が、判明した。このことは、ある意味で、人々が一般に想像されるほど公共問題に関して無知ではないという事実を立証している。もとより、こうした意

見を有する八二%の人々が、果たして十分な情報や知識を具備しているかといえ、必ずしもそうとは限らない。彼らは、あくまで幾分かの情報や知識を有するにとどまる。

例えば、一九五〇年代の初期における医療保険に関する政府の行為を知っているということの意味は、そうした意見の所持者が、教育厚生省の創設を医療の社会主義化と速断し、そのことを根拠として、当時の民主党政権の施政を非難するということであつたと解してよい。確かに、このような見解は、医療保険に関する政府行為の現実の解釈としては、適切ではない。しかし、そうした見解は、げんに存在したのである。また、そのような見解は、この見解の所持者が、一方における政府権力の発動を積極的に肯定する民主党に対する信任投票の実行と、他方における医療行為に対する政府権力の過度の介入を許容する医療保険政策への反対意思の表明という、ヴェクトルの方向を正反対にする自らの二つの政治的態度の間に調整をもたらし、いわば遠く隔ったこの両極の間に架橋を企てるために巧妙に案出したところの、一種の連接環であつたともいえるのである。それ故に、今日、人々が公共問題に通じているというとき、そのことは、単に、その所持者によって何らかの政治的意義を付与されたところの意見の存在を意味するにすぎない。それは、必ずしも「政治の世界の事態に、正當に、関連するところの正確な意見の存在」(the existence of "accurate" opinions that are "correctly" related to the "reality" of the political world)を厳密にしているわけではない。

げんに、一九五八年五月に、共和党選出の大統領と上下両院支配の民主党議会との間に、歳出規模の縮小をめぐる白熱の予算論争が展開され、そのことが、全国紙の第一面を飾っていたときでさえ、全国的世論調査の結果が示すところによれば、<sup>(14)</sup> 僅かに応答者の二分の一のみが、歳出規模の縮小について、何らかの意見を有していたにすぎない。けれども、このような何らかの意見を有する人々の大部分(調査対象全体の一七%)が現実に抱いている意見の実体を探るならば、それは、対外援助費の削減という大統領と議会民主党のいずれの側によっても支持されていない政策の

表明を内容としたものであった。その他の人々は、自らが抱くこの問題についての意見として、単に漠然と連邦公務員の人員整理を指摘したにとどまる。また、最も激烈な論争の焦点を形づくった軍事費支出については、予算案に計上されている軍事費は至当な額とみる大統領の立場も、その増額を要求する議会側の主張も、ともに調査対象のなかに散見された。しかし、その数値は、双方を合わせて全体の九%を占めるにすぎなかったのである。<sup>(15)</sup>

以上の数計が示すごとく、一般普通人のなかに、ごく少数ではあるが公共問題に対する鋭利な観察者や周到な解説者が存在しているという事実は、否定し得ない。しかし、幾多の一般普通人にとって、顕著な専門技術性と高度の総体性を具備する現代政府政策の要諦を的確に理解することは、きわめて困難である。もしその要諦とは何かを彼らにあえて問うとしたら、彼らのいう要諦とは、彼らが意欲しているところのものの概要を指すにすぎないという事実が、判明するであろう。<sup>(16)</sup>

このように、現代に固有の公共問題は、具体的状況の下における人間環境全体の最良のあり方を問い、これを総合的に規定してゆく問題である。それだけに、これらの諸問題は、深層的には、人間環境全体を支える基部を形づくる政治、経済、社会、歴史、文化、自然の諸構造と複雑に交錯する。さらに、表層的には、これらの諸問題は、現代という動態的な技術革新の時代的性格を、限なく反映したものと見てよい。こうして、現代に固有の公共問題は、深層・表層の二重の複雑性の合成態であることから、一般普通人にとって、極度に難解性を帯びたものとして立ち現われることになるのである。<sup>(17)</sup>

ここに明らかなように、現代に固有の公共問題は、その帶有する専門技術性と総体性において、一般普通人に備わる通常の理解能力や評価・判断能力の限界を大きく越えている。従って、日常生活に対する政治の影響度が増大の一途を辿っている今日の状況の下においても、三人のうち二人までが、今日、最も関心のある事項として仕事、健康、

子供といった個人的諸問題を指摘するという事実には象徴されるように、彼らの政治への関心密度も、必ずしも濃密とはいえない<sup>(18)</sup>。これ故に、一般普通人は、今日、何がいったい解決されねばならないのかという公共問題の本質的争点や、その具体的解決策である政府の政策と行為の要諦について、総じて、無知であるといつてよからう。このことから、彼らは、主権者としての実質を脱落し、単なるその空虚な外郭のみを残すに至ったという悲観的観測が、成り立つことにもなるのである。彼らは、政治の進むべき方向を直接的に決定し政治を現実に運営してゆく政治指導者に対して、その作為・不作為の諸結果を基礎に、政党間における政党間の選択権の行使という形で、効果的かつ最終的な統制を加え得るだけの状況にない<sup>(19)</sup>というのが、すなわち、これに当る。

こうして、一般普通人が、現代の公共問題に対してほとんど専門的に無知であるとしたら、彼らが、これらの諸問題の実質的な解決主体である政党の言動に対して、実効性のある統制をなし得るだけの方途は、存在しないのである。この問題は、現代民主政治の下で、一般普通人が、主権者として果たし得る正当な実体的機能とは、いったい、どのようなものであるかという問題に、置き換えることができるであろう。さらに、これは、現代世界において、一般普通人が、主権者としての正当な実体的機能を果たし、生存可能であるためには、多数者支配を本質的要素とする現代の民主政治が、彼らの必要性への効率的な対応を目ざして、いかなる形態によって彼らを組織化しなければならぬかという問題に、再度、還元され得よう。

では、右の問題を解く鍵は、いずれに存在するのであるか。もとより、その鍵は、現代人の生活行動そのものの中に伏在している。そこで、まず、現代人の生活行動に刻み込まれた機能上の特徴から解明してゆきたい<sup>(20)</sup>。

現代人は、社会生活のなかで、ほとんど専門的に無知といつてよい数多の諸問題に日々直面しており、これらの諸問題を首尾よく処理することによって今日の複雑な生活環境に自らを適応させてゆかねばならない。こうすることに

よってはじめて、彼らは現代に生活することが可能となる。このような現代人の生活行動は、すべての生活領域に妥当するものといつてよい。そうだとしたら、あらゆる生活領域を自己の胎内に包摂したところの、より高次の複合領域である政治領域についても、これと同じことがいえるであろう。

ところで、現代人の生活行動は、主体性のある行動ではない。ここでいう主体性のある行動とは、彼らが日々直面する諸種の錯雑な問題を個々に丹念にとりあげ、自らの主導権の下にこれらの諸問題を自力によって個別に解決してゆくところの、合理的な生活行動である。もとより、現代人は、このような合理的な生活行動をなし得るほど、広く生活領域全般の事象に精通しているわけではない。彼らが、このような問題の自主的な解決に不可欠である専門的知識や特殊の技術を、完璧に習得しようとしても、それは、能力的にもまた時間的にも、明らかに不可能であろう。また、彼らは、そうした問題の自主的な解決をなし得るだけの豊富な体験も有していない。もし彼らが、問題の自主的な解決を指標に、すべての事象に精通し、すべてを体験しようとして試みるならば、それは、疑いもなく、「精神錯乱への途」(the road to insanity)<sup>(21)</sup>に直結するであろう。

にもかかわらず、げんに、人々が、健全な生存を現代世界に保ち続けているという歴然たる事実は、いかなる理由に基づくのであろうか。この理由は、彼らが、「知らねばならない事柄と、些かも知る必要のない事柄とを、峻別すること」(to distinguish between what they must know and what they do not need to know.)<sup>(22)</sup>を、知っているからにほかならない。

例えば、自動車を購入するために、機械技師をあえて職業として選んだ人々の实例は、いままで聞かないし、また、出産のためにわざわざ産科医となった婦人も、これまでに皆無といつてよい。これらの事例は、いずれも、自動車を購入することと、自動車の製造に応用された機械工学に熟達することとは、全然別個の問題であり、また、出産

することと、出産に不可欠の高度に専門化された医学的な知識や特殊技術を修得することとは、次元の異なる問題であることを、人々が、その意識化の有無を問わず、既に認識しているという事実を示している。従って、彼らが、現代世界に生存可能であることの基本的条件は、何よりもまして、彼ら自身による特殊と一般への知識の判然たる分離に求められるといえよう。

このような特殊と一般への知識の二元化が、いわば表層に現われない深層構造として、現代人の生活行動の基底部に据えられている。そうした深層構造の上に組成された現代人の生活行動を分析するならば、それは、二つの別種の行動系列から成りたつ複合体系を形づくっていると考えてよい。その一つは、人々が、複雑な現代生活を維持してゆ�ために、交通・通信・医薬・法律・金融・科学・経済・文化・芸術などの各生活領域について、知識の一定限界を画すということである。もう一つは、こうして画定されたそれぞれの限界内で起る事象に関しては、人々は、各生活領域における専門家の問題解決能力や高度の知識それに特殊技術を全面的に信頼する反面、その限界外においては、限界内にある各生活領域の専門家がもたらす情報・知識・資料・結果・報告などを基礎に、彼らが、限界内で生起する事象の性能を独自の立場から評価判断のうえ選定し得るだけの、比較的単純な知識と通常的能力とを具備しているということである。

例えば、現代技術の粋を尽して完成したテレビ受像器を普通人が購入したとしても、そのことは、彼らが、難解きわまる電子工学や音響学、あるいは、特別の芸術感覚の具備を要する工業デザイン理論に、通曉したことの証左とはならない。むしろ、彼らは、こうした専門特殊事項のいずれに対しても無知といってよい。彼らは、このような専門的な知識や高度の特殊技術を駆使することによって、専門家が製作した受像器の画像の鮮明度、色相の豊かさ、音域の広狭、意匠の良否、操作の難易度など、専門家の行為の結果を基礎として、その受像器の優劣を判定し、幾多の



受像器のなかから最も彼らが至当と認めるものを自主的に選定し得るだけの、単純な評価判断能力を体得しているにすぎない。彼らには、こうしたいわば消費者としての主権を確保したところの、これだけの単純な知識や平常の能力さえあれば、日常生活の維持にさしたる障害はない。普通人には、これ以上の高度の能力や専門的な知識は不要である。これに反し、専門家は、自己の能力や知識に対する普通人の全面的信頼に応える使命感を自覚し、特殊な知識と最高の技術の修得に努め、自己の技能の遺憾のない発揮を通して、普通人の利益のためにする問題の解決に当らねばならない。

こうして、現代社会の諸機能は、専門家による高度の特殊技術的立場からの問題の解決と、一般普通人によるその解決結果の自主的な選択という、互いに異なる二つの行動系列を、普通人の信頼に対応する専門家の責任と、専門家の能力や知識に対する普通人の信頼とを内容とする相関関係を通して一つに結合することによって、順調に遂行されるのである。このように、各生活領域において特殊と一般に機能分化された専門家と普通人という二元的行動主体の各行動系列を、専門家の普通人に対する責任と普通人の専門家に対する信頼を通して整合統一し、両者の共同行為によって現代の複雑高度な諸問題の解決に当らしめるところの、実践的な行動規範を、「責任と信頼の体系」(system of responsibility and confidence)<sup>(23)</sup>と呼ぶならば、現代の社会機能は、まぎれなく、この「責任と信頼の体系」によって運営されているということが出来る。もし「責任と信頼の体系」という実践的行動規範が、専門家と普通人の間に介在していないとしたら、専門家に属すべき特殊知識と、普通人が具備すべき一般知識との分界が、瞭然としないだけではなく、未曾有の規模で分業化され最高度に専門技術化された現代社会の諸機能は、すべて麻痺状態に陥り、その結果、現代人は安んじて社会に生活することができなくなるであろう。

現代では、こうして、社会生活の様々な分野に、その分野で発生する諸問題の解決能力を独占する専門家と、この

能力を全く欠如している一般普通人とが、明白に機能分化されるに至っている。これ故、現代社会における行動様式の特徴は、各生活領域の専門家と普通人という二元化された行動主体のそれぞれの行動系列が、相互に作用し合い、規定し合う複合態を形成している点に求められる。そして、この複合態の規制原理が、このような専門家と普通人の間に設定された「責任と信頼の体系」にほかならない。

## (二) 機能的民主制概念

現代人は、「責任と信頼の体系」を自らの拠るべき行動準則として受容することによってはじめて、今日の複雑な社会生活に生存可能となる。そうだとしたら、今日、現代人が政治的に生存可能となり、主権者としての実質を確保するためには、既に他の生活領域では解決済となっている「責任と信頼の体系」を、諸種の生活領域を自己の傘下に包括する最も錯雑な政治領域に導入し、この領域内にその体系を確立することが、不可避の課題となる。この課題を、より具体的にいうならば、次のようになる。政治領域において、普通人が追求し得る一般知識と専門家のみが専有可能な特殊知識との間に明確な分界線を引き、各知識の習得者を、それぞれ、問題解決者とその解決結果の受益者と規定し、彼らを機能別に分化された二元的行動主体として設定した後、各主体の行動系列を、専門家に備わる問題解決能力に対する普通人の信頼と、普通人のこうした信頼に応える専門家の責任との相関々係によって、整合統一し、現代に固有の複雑高度の公共問題の解決に、二元的行動主体と協同して当らしめるといのが、すなわち、これである。この点について、シャットシュナイダーは、次のように述べている。<sup>(24)</sup>

「普通人の権力の偉大な点は、彼が最終の決定権 (the last word) を有しているという事実に求められる。彼は、政府の首脳 (the heads of the government.) に対して、その執行方法を熟知する職務と積極的に取り組み、その職務の

遂行に最善を尽すべきことを、要求する権利をもつ。しかる後に、彼は、政府首脳の行為結果について判断を下す。……

普通人は、私的生活領域において彼のために仕事をするところの、機械技師、法律家、外科医、工芸家、科学者、経営者、等々の職務を自ら果たすことを、当然、期待されていない。これと全く同様に、政府における外交官、将軍、経済官僚、行政官僚、そして法務官などの役割を、自ら演ずべきことを彼に期待することは、もとより、妥当でない。普通人が、私的な経済領域において重要な存在とされるのは、彼が、自ら信頼している法律家、建築家、内科医、契約代行者、そして銀行家などの行為がもたらす結果を不当と認めるとき、彼らをいつでも解任し得るからにほかならない。これと同じように、彼が、与党の行為結果を不満とするとき、与党を権力の座から放逐し、新しい政治指導者をいつにてもこれに代替せしめ得るが故に、彼は、公共領域においてもまた重要な存在とされ得るのである。このことは、公私を問わず、自由社会のすべての生活領域に通ずる常識であろう。

右の引用文に示唆されているように、政治領域における「責任と信頼の体系」は、一般普通人である選挙民と政治の専門家である政党とを両端として、この二つの分極の間に布設されねばならない。

現代における通常の選挙民の特徴は、次の点に求められる。選挙民は、一方に、現代民主制の下で、主権者としての最高の政治的権威を保持しつつも、他方に、複雑高度な現代に固有の公共問題の解決能力を有していない故に、自ら実体的な統治権を行使し得ないというのが、これに当る。再びシャットシュナイダーの言葉を引用するならば、凡も二億に及ぶ現代アメリカの普通人が、政治領域において、自らの主導権の下に自発的になし得る問題解決といえ、それは、「蒸気機関車が軌条なしでなし得ること」〔what a locomotive can do without rail.〕<sup>(25)</sup>に等しい。このよ  
うな主権者としての権威と実体との懸隔に苦悶する現代の選挙民の立場は、いまや巨大規模にまで成長するに至った

自己の企業全体について、もはや何の実効的な統制もなし得なくなった「富豪」(a very rich man)の立場に譬えることができるであろう。<sup>(26)</sup>

すなわち、現代の大企業経営の特色は、株式の細分化を通して分権化された企業の所有と企業規模の拡大に基づき集権化された企業の業務執行とが、明確に分離され、企業の所有者は、株主総会における企業経営者の選定を通してのみ、企業に対する統制権を間接的に掌握しているにすぎないという事実に求められる。企業の所有者が、零細株主の集積体ではなく、株主総会の決議を完全に支配し得るだけの単独大株主の富豪である場合でも、このような現代企業経営の様式は、同じく妥当する。この場合、巨大企業の実質上の所有者である富豪とその経営者との間には、次のごとき相関々係が存在している。富豪は、一方に、企業の実質上の所有者としての経済的権威を保持しつつも、企業規模の巨大性とそこに輩出される諸問題の高度の複雑性から、業務執行の経営権を自ら行使し得ず、他方、企業問題の解決能力を有する経営者は、富豪の信託に基づいて企業の業務執行に当り、その結果について富豪に対して責任を有するというのが、これである。その際、富豪がなし得ることは、経営者が自己の責任においてなした業務執行の結果の適否を判断し、それに基づいて経営者に対する信頼の継続もしくは撤回のいずれかを選択する行為だけである。従って、富豪と経営者のそれぞれの行動系列を統合し有機的に組織化する原理は、企業問題の解決能力を具有する経営者が、この能力を欠如する富豪に対して自覚する企業経営の専門家としての責任と、経営者の業務執行の能力や技術に対する富豪の評価や信頼という、相関・相即的な「責任と信頼の体系」を措いてほかにあり得ない。この意味で、現代における大企業経営は、企業領域内において二元的に機能分化された行動主体相互間に設定される「責任と信頼の体系」によって、はじめて成立するといえよう。現代民主政治という超巨大規模の政治企業についても、これと同じことがいえるのである。<sup>(27)</sup>

政治領域における「責任と信頼の体系」の一端に位置づけられた普通人の対極に立てられているのが、ほかならぬ政治の専門家としての政党であり政治家団体である。このことは、H・J・フォード (Henry Jones Ford) の次の古典的評言に明らかであろう。<sup>(28)</sup>

「政治は、過去・現在よりもより、将来においても政治家によって行われる。そのことは、芸術が芸術家によって、機械工業が機械技師によって、実業が実業家によって、それぞれ行われるのと、全く同一である」。

政治領域における専門家としての政党は、現代民主政治が多数者支配を基本的前提とする以上、当然のことながら、「典型的に、また、本質的に、政府に対する一般統制の確保を目的とする多数者の動員機関」(typically and essentially a mobilizer of majorities for the purpose of taking general control of the government.) としての実質を具備する政党でなければならない。<sup>(29)</sup> なお、この場合、政党が二つ以上存在しなければならないことは、いうを俟たない。

現代民主政治という超巨大規模の政治企業は、叡知と卓越した能力を付与されたアリストテレスのごとき凡そ二億の選挙民によって、直接に統御されるわけではない。この企業における業務は、右の意味における政党と選挙民一般との間に設定される「責任と信頼の体系」を通して、両者の共同行為によって執行されるべきものである。このような「責任と信頼の体系」を基礎にして現代民主制を維持することの可能性の有無は、とりわけ、専門家の側における問題解決能力に大きく依存する。<sup>(30)</sup> ここでいう専門家の側における問題解決能力とは、専門家が、普通人の側における公共問題の解決能力の限界を十分に考量すると同時に、彼らの主権者としての権威ある政治的地位を可及的に尊重しつつ、二億の普通人から成る政治社会を、彼らの多元的諸要求に常に応答し得るように効率的に組織化することの能力である。

これ故に、「責任と信頼の体系」を基軸として現代民主政治を維持することの課題は、右に述べたごとき問題解決

能力を確保するための専門家の側における三種の努力を俟って、はじめて解決される。<sup>(31)</sup>

その第一は、専門家が、二者択一という最も適切な範囲の選択を許容する問題解決の方策を、普通人に対して明示することである。選挙民は、こうして明示された問題解決の二者択一という形式で、自己の信頼に備するとおもわれる二大政党のいずれか一方を選択し、この政党の行為を媒介することによって、政府の政策と人事に対する統制権（与党の場合）や影響力（野党の場合）を確保し、最終かつ最高の統治権者としての主権者の威信と権威を保持することが可能となる。なぜなら、現代民主政治の下における主権は、政党間における選択権と実体的に一致するからである。「政党間における選択の機会が存在しないとしたら、人民主権は無に等しいであろう」。<sup>(32)</sup>

問題解決策を普通人に明示する二大政党が彼らに対し専門家として自覚する責任は、もとより、諸種の集団の多元的な要求や利益を個別に汲みあげ、これらを単に政治権力に移送するだけの、単純な仲介者としての責任ではない。この責任は、選挙民の授権代理機関としての責任である。それは、また、主権代行者としての、より高次の責任といいかえてもよい。選挙に表明された民意の要請に依って、二大政党が、それぞれ、選挙民の固有する最終かつ最高の統治権を代理行使することによって公共問題の解決に当り、その解決結果については選挙民に対していつにても弁明し得る状態にあるというのが、すなわち、これに当る。もしいずれの二大政党も、この意味における政治責任を自覚しないとしたら、そこに二大政党制が存在するといっても、それは、その実質を虚脱した空虚な外殻にすぎなくなるであろう。このような形式的な二大政党制の下では、主権者が、各党の提示する問題解決策に緻密な検討を加え、二つの解決策のいずれか一方を慎重に選択したとしても、彼らの選択意図は、主権代行者としての責任ある政党の行為に媒介されない以上、所期の現実的効果を客観的に示さない。この場合、自己の主導権の下に自主的に公共問題を解決し得ない主権者は、事実上、主権を放棄したのと同一の事態に陥いることになるであろう。

なお、選挙民は、自ら選択した政党の行為を背後から不断に監視し、その行為を通して、また、その行為がもたらす結果を基礎に、公共問題の本質に対する理解と認識を深め、主権代行者としての二大政党の各々の適格性を自主的に判定し得るだけの、通常的能力と一般的知識とを具備しなければならぬ。このことは、優良な商品を生産者に製造させるために、国民一般もまた消費者として、基礎的な商品知識や商品の選択能力・判断能力を所持しなければならぬのと同じである。

第二は、討論の組織化である。これは、専門家が、主権者の裁断もしくは指示に付託するために、緊急に解決を迫られる重要な内政・外交の諸問題を選別のうえ、これらの諸問題を原型のままではなく、彼らの日常生活と密接に関連する現実の身近な諸問題に可能な限り精製し、この日常化された諸問題について、選挙民の間に討論の発展を誘導してゆくことを意味する。こうした討論の組織化の効果として、次の三者が考えられる。まず、難渋な内政・外交の重要問題が、裸形の姿のままではなく、日常性の外装を丹念に施され、平明化されて提示されることによって、こうした諸問題に対する選挙民の理解と認識は一層深まり、彼らの問題解決能力の限界もまた少なからず拡張されることになる。次に、選挙民の間におけるこうした平明化された諸問題に関する討論の高潮とともに、その討論の進行過程のなかから、二大政党の各々は、本来の原型のままの重要問題の解決に資すべき有効な示唆や貴重な情報を獲得し、また、その解決方向や具体的解決手段をも、そうした討論の渦中から探知することもできるのである。最後に、いずれの二大政党も、選挙民の側で展開されるこうした現実的な討論の推移を細密に観察し、その討論結果を慎重に検討することの過程を通して、政治の専門家としての自らの業績に対する深い反省の一時期と、より責任ある主権代行者への脱皮の機会とを、付与されることになる。このように、討論の組織化は、専門家と普通人の間における問題解決の分業の協力化を促進し、専門家による民意の動員の前提条件を形づくるものといつてよい。

第三が、その民意の動員である。これは、専門家が、前述の平明化された重要問題に関して展開された討論の結果を最大限に吸収し、主権者に備わる問題解決能力の限界を予め十分に確認したうえで、この結果について専門家の立場から大胆な取捨選択を行い、再構成をなし、このようにして厳選吟味された結果を素材として、これに専門的な知識や特殊の技術を付加することによって、実効性のある問題解決策へと民意の要請を練磨してゆくことにほかならない。このように、民意の吸収とその精練を通して、専門家の視角からのみ認識される特殊事項と、普通人の視線によつてのみ把握される一般事項とを、問題解決策に統合し、これを実施することによって、二大政党のそれぞれは、主権者としての選挙民の意思を最大限に尊重しつつも、彼らの問題解決能力における不足の部分を自己の知識と技術で補完し、選挙民自らが自主的に問題解決に当たった場合と同一の、あるいは、それ以上の現実的効果を、彼らに受益せしめることが可能となるのである。

以上のごとき三種の努力を、二大政党が十分に発揮し得るためには、二大政党は、それぞれ、「政策協同体」<sup>(33)</sup>としての実質を確保しなければならぬ。ここでいう「政策協同体」としての実質の確保とは、①専門家としての責任意識、②二大政党間における選挙民の選択権の行使を容易にするための問題解決策の明確化、③民意の観測・民意の吸収・民意の政策手段体系への晶化、その政策手段体系の実施、などを確実に保障し得るだけの民主的な集権的組織の形成、④権威性と代表性を兼備する中枢幹部機構の設置、等を指す。二大政党の各々が、こうした「政策協同体」としての実質を確保するとき、「責任と信頼の体系」に基づき現代民主政治を維持することの問題は、首尾よく解決されることになる。

ここに出現すべき「責任と信頼の体系」を基軸として運営される現代民主政治は、「専門的に無知なる普通人と専門家の双方による共同統治形態」(a form of collaboration of ignorant people and experts.)<sup>(34)</sup>ということになるであら



う。それは、選挙民が、専門的な知識や特殊の技術を結集して公共問題の積極的な解決に当る政党の行為結果の適否を判断し、それに基づいて政党の問題解決能力や専門的知識それに特殊の技術に対する信頼の継続あるいは撤回のいずれかを選択することによって、政府の政策と人事に対する一般統制権を究極的に自己の掌中に把握している統治形態である。シャットシュナイダーの最近における表現によれば、現代民主政治は、「被治者の合意による統治様式」(Government-by-Consent-of-the-Governed.)<sup>(35)</sup>である。これは、政府指導者が、公共事務の執行、公共政策決定の際の主導性、政府運営に関する指導性の発揮、等について責任を負い、彼らを政権の座から追放するかも知れない選挙において、その行為結果の諾否を選挙民に問うところの、統治様式である。

この意味における現代民主政治の概念は、問題解決能力の分野における現代選挙民の実態に適応した「機能的」(operative)な概念だといつてよい。<sup>(36)</sup>すなわち、現代の選挙民は、主権の明確な保持者でありながら、事實は、それを有効に発動し得ない状況の下に置かれている。換言するならば、主権を有する選挙民が、まず、彼らの要求事項を自らの主導権の下に決定し、次いで、その執行を、政府に対して、義務として課するといふ、「人民による統治様式」(The Government-by-the People)は、現代における公共問題の複雑高度化によって、また、主権者数の膨大化によって、もはや今日には成立し難い。選挙民が、自らの固有する主権の直截的な発動を制約されているといふ、こうした現代的情况を、W・リップマン (Walter Lippman) は、逸速く指摘して、<sup>(38)</sup>次のようにいふ。

「国民主権の真の限界とは、いったい、何であろうか。……この問いに対する解答は、決して単純ではない。しかし、概説的にいふならば、次のようになるであろう。国民は、自らが統治されているという状態についての合意、従って、政府が、彼らに要求している事項、彼らに対して提案する事項、そして、彼らの諸問題を解決するために作爲した事項、以上の三者についての合意を、付与することも、また、抑止することもできるというのが、これである。

彼らは、選挙によって、政府を構成し、また、選挙を通して、これを解任することができる。彼らは、政府の行為を承認することも否認することもできる。しかし、彼らは、政府を直接に運営することはできない。彼らは、自ら公共事務を執行することもできない。さらに、彼らは、必要とされる立法を正常に発議したり提案したりすることはできない。約言するならば、大衆は統治することができないのである」。

機能的民主制概念は、右のごとき状況を率直に承認する。そのうえで、機能的民主制概念は、現代における選挙民の主権的役割を、二種に微妙に区別する。「統治すること」(to govern)と、「政府指導者の行為を彼らの達成した結果によって判断すること」(to judge the leaders of the government by the results they have achieved.)の二者が、これに当る。そして、この両者は、基本的に異質であり、かつ、相互に対等であることが、不動の前提とされる。<sup>(39)</sup> シャットシュナイダーによるならば、この二種の役割の関係は、比喩的にいって、「プディングを作ること」と、「プディングを作ることでできない人々でも、それを味わうことによって、その良否を判断し、もしそれが口に合わない場合には、いつにても料理人を解任し得ること」とが、全く別の問題に属していることとの関係と同一である。<sup>(40)</sup>

機能的民主制概念は、こうした二種の主権的役割の微妙な区別の前提のうえにたって、一方に、政府の政策や行為の結果に対する承認の可否という形で示される選挙民の主権的役割を可及的に尊重する。と同時に、機能的民主制概念は、他方、今日の選挙民の側における統治の能力の脱落という、もう一つの主権的役割の限界にも、最大限の考慮を払う。このようにして、機能的民主制概念は、後者の限界を前者の十全なる発揮を通して補完せしめることによって、現代選挙民が置かれている主権的状况に適応した統治様式の組織化を試みるものにほかならない。この概念が、

「民主権の限界に留意しつつ、それを最大限に活用し得るよう、政治体系を組織化する統治様式」(how to organize the political system so as to make the best possible use of the power of the public in view of its limitations.)<sup>(41)</sup>と評す

れる所似である。

ところで、現代民主政治が、機能的民主制概念を軸心として運営されるとき、その最深部には、主権の制約によるその伸張という逆説的な共鳴音が、響を交し合うといつてよい。

すなわち、機能的民主制概念によれば、現代民主政治においては、個々の公共政策の発議権と政府運営の主導権とが、政治の専門家である政党に一任され、主権者である選挙民は、政党が選挙に際して提示する公共政策の向うべき指標と政府運営の基本方式とを選定し、さらに、政党による公共問題の解決結果の諾否を最終的に確定するという、最高かつ最終の政治決定権を保有することになる。この場合、選挙民による主権行使の領域は、特殊知識の分野に及ぶことなく、もっぱら一般知識の領域内に限定される。しかも、主権の発動機会は、選挙の際における政党間の選択の場合に局限される。さらに、その発動態様は、政党が提示する問題解決策や行為結果に対して、単に諾否という形で意思表示を行うだけの、受動的なものである。

しかしながら、主権行使の領域、機会、態様などに加えられたこのような制約状態は、主権者としての選挙民の政治的な威信や権威を、必ずしも毀損するわけではない。また、このことは、主権の矮小化をもたらすわけでもない。この点について、シャットシュナイダーは、次のように説いている。<sup>(42)</sup>

「政党は、単に理論的なものにすぎない主権を、国民からとりあげる。まず歴大な主権者数をもたらした自然は、次いで、国民による効果的な主権行使を制限する。政党は、単に、こうした事実を活用するだけにすぎない。国民は、その語彙が、<sup>イユス</sup>「諾」と<sup>イ</sup>「否」という二つの単語だけに限定される主権者である。さらに、この主権者は、話しかけられた場合にだけ口を開く。政党は、国民の対話者として、問題点を構成し、この解答を彼らから抽きだす。このように述べることは、決して民主政治を誹謗することにはならない。これは、歴大な数の国民の行動をおのずと制限

する自然の制約があればこそ、政党の存立が可能となるという明白な事実を、単に立証したまでのことである。また、これは、民主政治が非現実的だということを、指摘したものでもない。なぜなら、政治の組織と宣伝とが競争し合う自由市場に敵存するところの、国民による選択の機会が、民意を表現するための溝渠として、きわめて貴重なものだからである。……このように、政治体系に包含される国民の数が増大すればするほど、政党による政治の組織化と運営とは、それだけ、必要不可欠のものとなる」。

こうして、機能的民主制概念によって嚮導される現代民主政治の下では、選挙民は、自ら選んだ政治の専門家である政党に対して、自ら統治することの主権の実体的部分の代行を委任し、自らは、政党が提示する問題解決策や行為の結果に単に諾否という形で反応を示すだけの、「半主権者」(The Semisovereign People)<sup>(43)</sup>の地位に下降することになる。そうすることによって、彼らは、逆に、最高の統治権者としての政治的な威信と権威を高め、その実質を充実させることができるのである。ここに、主権者は半主権者に転化することによって、かえってその主権内容を一層実体化されるといふ逆説が、成立する。

右に述べてきたように、責任政党制が立脚する民主制概念は、正確には、多数者支配的民主制概念の現代における主権者の状況への対応型である機能的民主制概念である。機能的民主制概念の意図するところは、現代社会の様々な生活領域で既に確立されている「責任と信頼の体系」という実践的行動規範に著目し、これを政治領域に導入することによって政治体系を再編成し、現代の複雑な政治状況の下における専門的に無知なる選挙民の多数者に、政府の政策と人事に対する効果的な統制権を確保せしめようとする点に求められる。

(1) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 383.

(2) A. Ranney, *The Doctrine of Responsible Party Government*, op. cit., p. 10. 拙著「現代アメリカ政治論」二〇二頁—二〇五頁。

(3) F. J. Sorauf, op. cit., p. 387.

- (4) *Report.*, p.22, A. Ranney, op. cit., p. 11.
- (5) *Report.*, p. 15.
- (6) Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 1968, p. 45.
- (7) Samuel C. Patterson, Roger H. Davidson, Randall B. Ripley, *A More Perfect Union; Introduction to American Government*, 1979, p. 169, Sidney Verba and Norman H. Nie, *Participation in America*, 1972, p. 31. Lester W. Milbrath and M. L. Goel, *Political Participation*, 2nd ed., 1977, p. 22.

また別の統計によって現代アメリカ人の政治参加の程度を示すならば、以下のようなになる。

G・アーマンドとS・ウーパーバ (Gabriel Almond and Sidney Verba) が報告するところによれば、全国を通しての調査対象となったアメリカ人の八〇%以上は、市民は何らかの種類の地域活動に参加すべきだという確信をもっている。この数字は、同じ確信をもつイタリア人が調査対象のほぼ三分の一にすぎなかったという統計に比べるならば、確かに高い。しかし、アメリカの場合そのような比較的高い数字で表わされる確信の実体はどのようなものであるかが問題となる。そのことをみるならば、地域社会活動への参加義務を容認する前述のアメリカ人の三二%は、積極的な地域社会活動への参加は、非政治的活動に限定されるべきだという意見をもち、僅か二七%が市民は地域社会の政治や政府の活動に参加すべき義務を負うと主張したにすぎない。ところが、同じアングロサクソン系の民主制国家であるイギリスでは、全国的な調査対象の七二%が、地域社会活動に参加すべき市民の義務を認めており、そのうちの二六%が地方の政治や政府の活動に参加する必要性を指摘し、非政治的活動への参加の重要性を訴えたのは、一七%にすぎなかった。(Almond and Verba, *The Civic Culture*, 1963, pp. 170-72.)

また、最近における全国的な調査結果にしたがって、アメリカにおける政治行動の類型とその参加率を示せば、次のようになる。(C. E. Lindblom, op. cit., p. 45. Lester W. Milbrath, *Political Participation*, 1965, pp. 18 ff.)

公職及び党職の占有者、公職への候補者政治献金の勧誘者、以上の三者を含めて一%以下、政党集会もしくは政党の戦術会議の出席者と活動的な党员とを併せて四ないし五%、選挙運動員、政治集會ないし会合への出席者、政党あるいは候補者への献金者、以上が一〇%、公職占有者や政党指導者と接触を保つもの一五%、選挙用ボタンを着用し自動車にステッカーを貼布するもの一五%、他人と何らかの形で政治討論を行い、投票行為にでるもの二五ないし三〇%、政治討論を賛議するもの、投票行為にでるもの、政治的刺戟を積極的に受容するもの、以上が四〇ないし七〇%、以上のごとくである。右の叙述を图示すれば、次頁以下のようなになる。

参加形式	アメリカ	イギリス	西独	イタリー	メキシコ
地方社会活動への積極参加					
地方政府活動への参加	21%	22%	13%	5%	11%
地方政党活動への参加	6	4	4	1	5
非政治活動への参加	32	17	9	5	10
地方社会活動への消極的参加					
情報の収集と理解	21	11	24	6	29
投票	40	18	15	2	1
地方社会の現状への関心	3	13	6	15	4
何らかの形で政治に					
関連する活動への参加	83	72	61	32	59
N	970	963	955	995	1007

Source: Almond and Verba, op. cit., p. 171.

政治参加の手段

アメリカにおける政治参加の実態

消極的参加	
政治的意見の表明	
通常の意見を表明するもの	70—90%
専門的意見を表明するもの	30—50
政治に関する基本的知識を有するもの	15—40
投票行為の決断	
大統領選挙年に投票のための有権者登録を行うもの	70—80
二大政党のいずれか一方に対して一体意識を有するもの	65—75
1960—68年における最近の大統領選挙に登録し投票したもの	60—70
1960—70年における最近の議員選挙に登録し投票したもの	45—60
選挙に当って間断的に登録し投票するもの	30—40
連邦・州・地方のすべての選挙に常に登録し投票するもの	5—15
積極的参加	
政治的意見の唱道	
非公式の討論を通して他人の政治的意見に影響力を行使するもの	25—35
選挙運動に参加することによって他人の政治的意見に影響力を行使するもの	3—5
投票区組織への常規的参加によって他人の政治的意見に影響力を行使するもの	0.25—1
政党活動への参加	
政党集会・晩さん会への出席	5—10
党もしくは候補者の選挙運動への献金	4—10
政治的クラブもしくは組織への加入	2—3
自発的組織への加盟	60—65
一般組織への加盟	30—35
政治的問題に関して、在々、自己の立場を表明する組織への加盟	

Sources: U. S. Bureau of the census, *Current Population Reports, Series P. 20, No. 192. Voting and Registration in the Election of November 1968* (Washington, D. C.; U. S. Government Printing Office 1969). Survey Research Center and Interuniversity Consortium for Political Research. University of Michigan Robert E. Lane. *Political Life, 1959, pp. 45-94.*

(8) Don R. Bowen, *Political Behavior of the American Public*, 1968, p. 116.

(9) *Ibid.*, p. 116.

(10) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p. 338. Catherine Bauer Wurster, "Framework for An Urban Society" in

*The Report of the President's Commission on National Goals; Goals for Americans*, 1968, pp. 227-29. この頃の詳細については拙著「政治学」七頁—一二頁参照。

(11) G. M. Pomper, "Voting and Election" in Herzberg and Pomper(ed.), op. cit., p. 357. V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, 1960, pp. 82-84.

周知のように、行政協定は、条約と実質的に同一の効力を有する。しかし、その効力発生の要件として、議会の参加は、とくに必要ではない。また仮にそれが必要であったとしても、両院における単純多数の支持があれば十分である。行政協定は、上院において批准を拒否された条約に代替するものとして、用いられる場合がある。この事例は、連邦へのテキサスの併合を認める合衆国とテキサス共和国との間に締結された条約を、上院が拒否した後の一八四五年に、既に起こっている。行政協定は、歴史の発展とともに、次第に牢固たる慣習として確立されるに至っている。一七八九年から一八八九年までの一〇〇年の間に、連邦政府は、二七五の条約を交渉の未締結する一方、ほぼこれと同数の二六五の行政協定を結んでいる。次の半世紀の一八八九年までに、この両者の比率は、決定的に逆転される。この期間内に、五二四の条約が批准されたのに対して、九一九の行政協定が締結されている。さらに、一九四〇年から五四年までの一四年間に、条約の批准数は一三九にとどまるとのに対し、行政協定の締結数は一九四八の多数にのぼっている。七二年現在、行政協定の締結総数は、約二〇〇〇に達している。(M. Cunliffe, op. cit., pp. 277-78. Joseph E. Kallenbach, *The American Chief Executive; The Presidency and the Governorship*, 1966, pp. 504-505. Dan Nimmo and Thomas D. Unga, *American Political Patterns; Conflict and Consensus*, 3rd ed., 1973, p. 393.

(12) Angus Campbell et al *The American Voter* 1960, pp. 174-57.

(13) *Ibid.*, p. 174.

(14) F. I. Greenstein, op. cit., p. 15.

(15) *Ibid.*, p. 15.

同じく六九年のニクソン政権の下で熾烈な論議の的となった迎撃用誘導弾計画 (an anti-ballistic missile [ABM] program.) についても、人々の間に広範な意見の形成はみられなかった。ギャラップ調査によると、六九年のはじめ、全国標本の六九％は、こうした烈しい論議を呼び起したABM計画を知っていたが、その六九％のうち単に四〇％だけが、その計画について意見を有していたにすぎない。その意見所有者は五対三の比率でこの計画を支持していたといっている。(Gallup Opinion Index. April 1969, *Ibid.*, p. 15.)



- (16) Ibid., p. 15.
- (17) 拙著「政治学」一〇頁——一頁参照。
- (18) R. A. Dahl, *Who Governs?* 1961, p. 279. Polsby and Wildavsky. op. cit., pp. 241-42.
- 今日、政治への関心が稀薄であることは、五〇年代と少しも変わっていない。S・A・スタウフマー (Samuel A. Stouffer) が五四年の五月、六月、七月の三カ月にわたって全国調査を行った結果によると、人々の最高の関心事項は、個人的経済問題であり、調査対象の四三%が、これを第一位にあげている。次が、その他の個人問題であり三〇%、以下、個人や家族の健康問題の二四%、地方問題・全国問題の六%、そして、共産主義と市民的自由の問題をあげたものは、一%にも満たない。とりわけ、市民的自由の問題——当時におけるマッカーシズムの危険性——をあげたものは、五〇〇〇標本中僅か二〇例を数えるにすぎなかった。(Samuel A. Stouffer, *Communism, Conformity and Civil Liberties*, 1955, pp. 62 ff.)
- しかしながら、最近における研究によれば、個人の生活空間に対する政治的諸問題の浸透度は、次第に深化の傾向にある。このことから、今日では、個人は、好むと好まざるとにかかわらず、政治的諸問題に対して関心を向けざるを得ないという状況が、出現しつつあるとみてよい。このことは、A・H・カントリル (Albert H. Cantlil) の研究に明らかである。彼は、一九五九年、六四年、七一年の三つの時点をとらあげ、全国標本抽出の市民に対して、個人生活と深く関連する最も重要な将来への願望や懸念の記述を求めた。その結果を図示するならば、次頁のようになる。(A. H. Cantlil and Charles W. Roll, Jr., *Hopes and Fears of the American People*, 1971, pp. 16-19. Norman H. Nie, Sidney Verba, and John R. Petrocik, *The Changing American Voter*, 1977, pp. 106-109.)
- ところで、次頁に図示した個人的願望や個人的懸念の諸項目を、著しく政治性を帯びているものと、個人的色彩の濃厚のものに、分けることは可能である。ここでいう政治的な願望や懸念とは、何らかの政府権力の介入によってのみ実現され得る、あるいは、回避され得るところの、願望や懸念を指す。次頁の図表からも示唆されるように、政治的諸問題の影響力は、個人生活のうえに大きな影を落している。健康、子供への期待、幸福な家族生活、快適な住居、余暇利用、などの、本質的に私的関心を反映しているところの願望事項の大部分の категорияは、その規模を縮小しつつある。これと同じことが、病氣、子供の不幸のごとき、本質的に私的な懸念事項の categoria についても、妥当する。もとより、健康、快適な住居、子供の幸福といった、相対的に私的とおもわれる願望や懸念の幾つかは、その意図するところを達成するために、政府権力の介入を必要とする。しかし、こうした事項は、主として、私的なものと看做してよい。これとは対照的に、政治的な願望や懸念は、純然たる私的なそれよりも、容易に確認し得る。例えば、それが実現されるためには、政府権力の介入が明確な要件とされる願望の categoria として、世界の平和とインフレーションからの自由があげられる。この各々に対する言及は、年を追って、増大している。同じく、それを回避するためには、政府権力の介入が不可避とされる懸念の categoria として、戦争、インフレーション、犯罪、大気汚染、それ

個人的懸念	1959	1964	1971
自己の病氣	40%	25%	28%
生活水準の低下	23	19	18
職 争	21	29	17
家族の病氣	25	27	16
失 業	10	14	13
インフレーション	1	3	11
子供の不幸	12	10	8
家族の薬害問題	—	—	7
大氣汚染	—	—	7
政治の不安定	1	2	5
懸念事項全くなし	12	10	5
犯 罪	—	—	5

個人的願望	1959	1964	1971
自己の健康問題	40%	29%	29%
よりよい生活水準の確保	38	40	27
世界の平和	9	17	19
子供への期待の成就	29	35	17
幸福な家庭生活	18	18	14
家族の団欒	16	25	13
持家もしくは持家による 快適な生活	24	12	11
心の平静	5	9	8
富の獲得	2	5	7
余暇の利用	11	5	6
老後の安定	10	8	6
意欲的な仕事	7	9	6
雇 傭	5	8	6
インフレーションからの 自由	1	2	6
その他の家族への関心	7	4	5

に政治の不安定などが存在している。このなかで、インフレーションへの言及に、増大が認められる。懸念としての戦争への言及は、五九年から六四年までは増大し、その後、七一年に至って、若干減少している。犯罪、大氣汚染、政治の不安定などは、七一年に至り、はじめて登場した項目である。政治的関心が個人生活に深く浸透している程度を、数値で示すならば、以下のようになる。すなわち、個人的願望のなかに占める非政治的願望の比率は、五九年六四%、六四年七五%、七一年六二%である。これに対し、政治的願望の比率は、五九年五%、六四年一〇%、七一年一四%、というように、着実な上向線を描いている。同じく、非政治的懸念の比率は、五九年五三%、六四年四六%、七一年三七%というように、著しく下降している。しかし、政治的懸念の比率は、五九年一六%、六四年二四%、七一年三三%であり、かなり急角度の上向線を描いている。このような数値は、いずれも、現代に特有の生活の政治化現象 (Government-alization of life) の (David D. Mckean, *Party and Pressure Politics*, 1948, p. 636.) 一端を示すものと考えてよい。拙著「前掲」一頁

- (19) 拙著「前掲一二頁—二三頁参照」。
- (20) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit., p. 137.
- (21) *Ibid.*, p. 137.
- (22) *Ibid.*, p. 137.
- (23) *Ibid.*, p. 138.
- (24) E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, op. cit., p. 76.
- (25) *Ibid.*, p. 72.
- (26) E. E. Schattschneider. *The Semisovereign People*, op. cit., p. 139.
- (27) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit., p. 139.
- (28) *Ibid.*, p. 139.
- (29) H. J. Ford, "The Direct Primary" in *North Atlantic Monthly*, 1929, pp. 1—4, cited in V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 1948, p. 431.
- (30) E. E. Schattschneider, "Party Government and Employment Act", op. cit., p. 1150.
- (31) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit., p. 138.
- (32) *Ibid.*, pp. 137—41. *Report.*, pp. 22—23.
- (33) *Ibid.*, p. 140.
- (34) 吉富重夫「理論政治学」(一九六七年)(勁草書房)一四三頁。
- (35) E. E. Schattschneider. *The Semisovereign People*, op. cit., p. 137.
- (36) E. E. Schattschneider. *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, op. cit., p. 73.
- (37) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit., p. 141.
- (38) E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, op. cit., p. 73.

「アメリカ民主政治における究極の権力を有する一億の成人が公開討論のために一堂に会することは、物理的に不可能である。こうした巨大集会の参加者を目的地まで輸送することも、そこで居住させ食事を給することも、明らかに不可能であろう。彼らはまたエール大学の野外円形球技場 (the Yale Bowe) と同じ規模の一四〇〇〇のスタジアムに溢れることになる。さらにこのような巨大集会での討論は、各参加者に五分間の発言を許したとしても、八、三三三、三三三三時間を要する」となるであろう。(E. E. Schattschneider, *Political Parties and*

*Democracy*, op. cit., p. 6.) これが一億人の集会だと、次のようになる。すなわち、この膨大な数の人々と握手するだけで一世紀を要し、この集会で一人五分の発言を認めるだけで五世紀が経過する。集会で1%の人々が発言するだけでも、集会は二〇〇万人の主張に耳を傾けねばならない。従って、二億人の集会で一つの決定がなされるまで待つとしたら、人々は、その間に、生れ、老化し、死亡することになるのである。(E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, op. cit., p. 61.)

(38) Walter Lippman, *The Public Philosophy*, 1955, p. 14.

(39) E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, op. cit., p. 73.

(40) *Ibid.*, p. 73.

(41) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit., p. 139.

(42) E. E. Schattschneider, *Party Government*, op. cit., p. 52.

(43) E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, op. cit.,

### 第三節 政党改革の問題点

#### (一) 政治環境の不変性

アメリカ政治学会政党委員会の報告書は、次の二つの意味において、確かに注目に値する<sup>(1)</sup>。その一つは、報告書が、自ら提起した具体的な政党改革案に鋭利な照射を当て、従来からの提唱論を集大成したという意味においてである。もう一つは、報告書が、既成政党制の果たす役割と、これまでのその業績の双方に関する稔り豊かな評価を生むための理論的枠組を設定したという意味においてである。

けれども、委員会とは異なる視点から既成政党制に照明を当てるとこの制度の擁護論は、提唱論の精髓ともいえる報告書に対して、きわめて冷酷な批判を下したのである。この批判に含まれる冷酷な態度は、報告書が公表されると間もなく、擁護論の側からこれに対する鋭い批判が続出したという事実<sup>(2)</sup>に、その一端を覗うことができよう。

報告書に対する批判論の骨子は、凡そ次のごときものである<sup>(2)</sup>。委員会の政党改革に対する態度は、彼岸にあるイギ

リス二大政党制を憧憬するのに急で、改革案が実施に移される場となる此岸の利益分化の複雑性というアメリカ的政治環境の特殊性を看過するものであり、従って、彼岸を理想化する余り此岸を捨象するという遠視的展望に基づくところの、その具体的改革案なるものも、所詮は、現実否認の上に育てられた架空論の所産にすぎないというのが、すなわち、これである。この批判論は、一言にしていうならば、提唱論はイギリス二大政党制を徒らに美化し、これを二大政党制のあるべき範型と見定め、単なるこの範型の無邪気な写し絵にすぎない責任政党制をアメリカに無批判に移植しようとする、いわばイギリス二大政党制の純然たる模倣論に一貫して終始しているというにある。

オックスフォード大学のD・E・バトラー(David E. Butler)教授は、「イギリス二大政党に関するアメリカ人の神話」(American Myths about British Parties)と題する報告書への批判論のなかで、次のようにいっている。<sup>(3)</sup>

「一九五〇年に、著名なアメリカの政治学者の一群が、「より責任ある二大政党制」へと題した報告書を公刊した。この報告書は、要するに、相互に政策・イデオロギー体系を異にする民主的に組織化された二大政党の発展を主張したものである。これらの著者の多くの脳裡を支配していた二大政党制の模範型が、イギリスのそれであったことは、疑いのない事実である」。

右の言葉には、理想化されたイギリス二大政党制の図形を、ほぼ原形のまま、ここアメリカに転写しようとする、委員会の模倣的立場が、簡潔に指摘されている。

同じく、擁護論の支持者であるC・ロシター(Clinton Rossiter)も、次のように述べている。<sup>(4)</sup>

「委員会は、ある程度正確な、また、ある程度不精密な、一連の政党改革案を、相次いで提起することによって、責任政党制の確立という満々たる野心を実現するために、理想郷とまでいえないにしても、少なくとも、ロンドンへと、一路飛びたつていったのである」。

右の一句からは、アメリカ的政治環境には明らかに不適応だが、おそらくイギリスの政治的環境の下では妥当と推断される政党改革を、そのアメリカであえて試みようとする委員会の独善主義や空想的態度に対する擁護論の露わな嘲笑を、看とることができるといえる。

こうした提唱論に対する総体的批判に明らかになように、擁護論は、アメリカ的政治環境を、アメリカに固有の地理的要因と歴史的要因の双方によって規定されたとする過去からの所与性において捉える。次いで、擁護論は、この所与の現実が、既成政党制を育成したのであり、また、いまなお育成しつつあるという現実主義の視点を貫徹する。

このような視点を貫徹する限り、既成政党制に関する改革構想は、この制度の存在に根源的意味をもつアメリカ的政治環境の特殊性を度外視しては、もとより、成立し難い。そもそも、既成政党制のごとき、アメリカ的政治環境の原基層にまで奥深く根を下ろし、いわば、これと一体・融合の関係にあるところの、社会的に重要な制度を、人為の意思によって改革すること自体が、非現実的な試みと考えられる。なぜなら、政治環境の特殊性の社会的諸制度に対する規制力は、人為の意思を遙かに越える強度の緊縛力を有しているからである。従って、人為の意思力によってなし得る社会的諸制度の改革は、せいぜい、「アメリカ国民が置かれている状況の固定的な諸特徴と両立し、また、多かれ少なかれ、そうした諸特徴が合意しているところの、些細な変革」(such minor changes as may be consistent with and more or less implied by, the fixed features of the situation in which we are placed.)にとどめられる。(5) 此れ故、既成政党制の改革は、僅かに、アメリカ的政治環境の特殊性の枠内においてのみ可能であるにすぎない。

もしアメリカにおいて、根本的な政党改革を試みるとすれば、それは、既成政党制の機能的実態を規定する政治環境の特殊性そのものに重大な変化が生じた際に、これに付随して行われるべきものである。従って、政治環境の特殊性と既成政党制の機能的実態との間における相関関係を全く考慮の外に置き、模範とすべきイギリス二大政党制の機

能様態が理論的に望ましいからという、ただそれだけの理由から、そのような機能様態を造出するために、既成政党制の単なる組織体系上の技術的改革に終始するほど、凡そ非現実的な政党改革の方法はないのである。この種の技術改革は、既成政党制の現状を根本から規定している政治環境の特殊性に対する深い洞察を欠く意味で、理想に偏して現実には適応し難い単なる観念的構想に終わるといってよい。<sup>(6)</sup>

このように、アメリカ的政治環境と既成政党制との不離一体の関係を強調する擁護論の論理は、次のごとく展開する。現在の政治環境が一変したような場合、新たな内容を盛った政治環境の特殊性と既成政党制の現状との間に背離が生じ、これが新たな政治環境の特殊性に照応する政党制度への既成政党制の再編成を、実現可能の問題として、おのずと呼び起すというのが、すなわち、これである。このことは、ラネイとケンドールが、イギリス二大政党制に範型を求めた責任政党制は、アメリカ的政治環境がイギリス的政治環境との著しい類似性をみせるに至ったときに、はじめて現実性を帯びてくると述べた言葉に、覗われよう。<sup>(7)</sup>

彼らによれば、イギリス二大政党における指導者は、ほとんど、バブリック・スクール・オックスフォード・ケンブリッジという特権的コースを歩んだ伝統的な支配階級の出身者によって占められている。加えて、イギリス二大政党は、高度に集権化された政治文化のなかで機能している。すなわち、イギリス政治には、人種の反目、国民性の強調、宗教感情の角逐、都市部と郡部との間における利害の抗争、地域的利益の主張、政治様式における独裁主義と議会主義の対立というような、<sup>(8)</sup> 他国では社会階層の境界線を横断する形で立ち現われる係争問題は、ほとんど知られていないといつてよい。そこでは、大部分の人々が、中央のロンドンの新聞を購読し、完璧な全国網を張りめぐらしているB・B・C放送を聴視し、連邦主義や州権のごときアメリカ的伝統に類比されるべき制度的要因に対して何の忠誠感情も示さない。地域、宗教的ないし人種的忠誠感、都市部対郡部の対立、あるいは過去の歴史的宿怨、などに基

づく意見や利益の相違は、そこでは、さしたる重要性を有していない。こうした相違は、それ自身のために集団の形成を可能にするだけの影響力を、到底、行使し得ないとみてよい。<sup>(9)</sup>このように述べた後、ラネイとケンドールは、「我々が、『政治における紳士の支配』(“gentlemen in politics”)や一元主義(unitarism)の<sup>(10)</sup>ときイギリスの伝統のアメリカにおける等価の原理や制度を発達させるに至るまでは、……イギリス二大政党のごとき政党を、アメリカに望むことも、また、これを確立することも、ともになし得ないであろう<sup>(10)</sup>」と、結論しているのである。

このような擁護論の論理に逆方向から照明を当てるならば、そこには、現在のアメリカ的政治環境が自己の特殊性を固守する限り、政党改革は決して実現可能の問題とはなり得ないという論理が、陰画的に浮上してくる。この点について、ラネイとケンドールは、次のように説く。<sup>(11)</sup>すなわち、政策機能の脆弱性、従って、政策・イデオロギー体系の形成と実施の能力の虚弱という、既成政党制の機能上の問題点は、単に、その全国組織の弱体性という構造上の欠陥に基因するわけではない。それは、「社会における利益集団の多様性と多数性及びこれらの諸集団が表現する政治的対立の異質性と複雑性」(the diversity and multiplicity of our interest groups and the heterogeneity and complexity of the political conflict they express.)<sup>(12)</sup>の相乗効果として現出したものである。それ故、多元的な諸利益の存在と、これら相互間における不断の対立抗争という、こうしたアメリカ社会の基本的性格が解消される時点に至るまで、そこを培養基とするこの制度の機能上の問題点は依然として存続し、この問題点の解決も同じくその時点まで遷延されるであろう。こうして、擁護論は、政党改革の成否を左右するほどの重大な意味をもつアメリカ的政治環境が、将来において変質し得る可能性を、一応論理のうえでは承認する。けれども、擁護論は、アメリカ的政治環境の変容という重大事態が現実には起こるとは必ずしも予想していない。むしろ、擁護論の場合、現在の政治環境の永続性が、確固不動の前提に置かれているというべきであろう。それ故に、政治環境の変容という政党改革についての停止条件は、条件として定



立されていても、事實は永久に達成される可能性のない不能条件なのである。もし擁護論が説くごとく、現在のアメリカ的政治環境が、時代の変遷にしたがって、その内容を変化させてゆく歴史的存在ではないとしたら、この環境に固有といわれる既成政党制の現状も、同じく、時代の流れを越えて存続する非歴史的な存在となるであろう。そうだとしたら、この現状に改革のメスを加える余地は、ないとみてよい。なぜなら、既成政党制の現状を構造化している一定不変のアメリカ的政治環境の特殊性が、現状打破を求める改革のメスを、鉄壁の堅さで拒絶するからである。

では、いかなる根拠から、アメリカ的政治環境の特殊性が、不変とされるのであろうか。その根拠は、「多数者による政治権力の行使に懐疑的な政治文化」(a political culture suspicious of majoritarian political power.) の支配に求められる。<sup>(13)</sup> これは、多数者支配を被制約的なものとみる思想的基盤の存在といいかえてもよい。アメリカにこうした特殊の思想的基盤が存在しているという事実を、A・L・ロウエル(A Lawrence Lowell)は、逸速く指摘して、次のように述べている。<sup>(14)</sup>

「ここアメリカでは、第一に、個人の権利を保護すること、第二に、多数者の圧政から少数者権利を保障すること、第三に、一定の限界内にある場合を除き、人民の感情が、一時の興奮によって喚起されたのではなく、成熟の域に達した持続性のある意見の成立の結果生じたものであることを明確にするような、厳粛な公式手続にしたがった後にはじめて、人民の要望に現実的効果を付与すること、以上の三者が第一義的重要性を有すると考えられている」。

これと同じことを、ネヴィンズも、次のようにいっている。<sup>(15)</sup>

「我が国の伝統全体が、強力にして責任ある多数者(a strong and responsible majority.)による統治という基本的前提のうえに構築されている。ここでいう“強力にして責任ある多数者”とは、統治権力を効果的に行使すると同時に、少数者権利に対しても十分尊重を払う多数者である」。

では、右に述べたごとき特殊の政治文化をアメリカに成立せしめている究極要因は、いったい、何であろうか。その要因は、擁護論の説くところによれば、アメリカ社会における「自衛のための拒否権」( veto power for self protection)の周密な分布に求められる。<sup>(16)</sup> アメリカ社会に存在する主要な集団・階層・地域・準文化圏などが、それぞれ、自己に固有の「自衛のための拒否権」を保有し、それ自身が恰も一個の細胞のごとき自己完結的な生命体を形成しているという状況が、これに当る。アメリカ社会全体は、これらの独自の生命体から構成される有機的組織体にほかならない。そして、まさに、こうした社会の有機的構成こそ、無制約な多数者支配否定の政治文化の画像を、アメリカ政治の映写幕に鮮明に灼きつける発光源にほかならないのである。<sup>(17)</sup>

アメリカ社会におけるそれぞれの主要な利益集団に、「自衛のための拒否権」が存在しているという状況は、一八五〇年代に、「競合的多数者の観念」( the concurrent majority)の展開として、既にJ・C・カルフン(John C. Calhoun)によって指摘されている。<sup>(18)</sup> 彼は、「競合的多数者の観念」を、通常の民主制理論における単純な数的多数者( the simple numerical majority)の反対概念として提出している。そこで、「自衛のための拒否権」の、いわば原型に当る「競合的多数者の観念」を、カルフンの説くところにしたがい要約して述べるならば、だいたい、次のごとくである。<sup>(19)</sup>

政府の行動に関する限り、社会における意見を徴する方法は、二つの形式に大別される。その一つは、数のみを考慮する方法である。「社会全体をただ一つの共通利益のみを有する統一体」( the whole community as a unit having but one common interest throughout.)<sup>(20)</sup> として捉え、社会における単純多数者の意見を、社会全体の意見として収集するという方法が、すなわち、これである。もう一つは、数と利益の双方を考慮する方法である。これは、社会を「相互に対立分化する諸利益から構成される複合体」( [the community] as made up of different and conflicting interests)として把握し、「各利益の意見を、その利益内における多数者ないし適切な機関を通して徴し、これらすべての意見を、

社会全体の意見として、一つに結合してゆく」〔the other〕takes the sense of each [interest], through its majority or appropriate organ, and the united sense of all as the sense of the entire community) とこの、緻密な方法である。<sup>(21)</sup> 第一の方法によって糾合された多数者を、数的もしくは絶対的多数者 (numerical or absolute majority.) と、第二の方法によって合成された多数者を、競合のないし立憲的多数者 (concurrent or constitutional majority) と、それぞれ、呼称してよい。

競合的多数者の支配というのは、理想的には、全国的な政府行為が実行される以前の段階で、この実行の可否をめぐって、すべての利益の意見が打診され、彼らの全員一致の合意が確保されることを不可欠の条件とするところの、慎重な支配様式である。もとより、現実にこうした支配様式が厳密な形で成立する可能性は、いたって乏しい。しかし、競合的多数者支配の原則に最も近似値的に等しいその現実型を求めるとしたら、全州の四分の三以上の承認を要件とする憲法改正手続が、まさしくこれに当る。こうした現実の意味における競合的多数者支配の原則は、その適用範囲を、単に憲法改正の場合のみに限定すべきではない。その原則は、奴隷制、関税、銀行、国内状態の改善のごとき、他の諸問題についても、同じく適用されねばならない。このような競合的多数者支配の原則が欠落しているところでは、数的に優勢な利益が、前述のごとき諸問題のすべてについて、数的に劣勢な利益に対して、自己の意思を強制しようとするであろう。しかも、この場合、そのような多数者による暴政を、そして、究極的には社会全体の破壊を、阻止すべき装置は、そこには何ら存在していないのである。このような事態に至るならば、法による統治 (government by law) という意味における立憲政体 (constitutional government) は、当然、崩壊せざるを得ない。競合的多数者支配の原則が、「その形態はいかなるものであれ、すべての立憲政体における本質的要素」(an essential element in every constitutional government, be its form what it may)<sup>(22)</sup> を形成すると指称される所以である。これ故に、立憲政

体の下では、数的に優勢な多数者による無制約の支配は峻拒され、多数者の支配は、少数者権利の保障と両立し得る限度で、許容され得るにすぎず、常に被制的なるものと看做されるのである。

従って、立憲政体の下では、各利益ないし社会の各部分は、少数者としての自己の権利を擁護するために、「他者の行動に対する否定権能」(a negative on the others)<sup>(24)</sup>を保持している。すなわち、各利益や各部分は、自己に固有の特殊利害に重大な影響を及ぼし、その生活機能を破壊する危険性のある他者の行動や意思決定に対して、自己防衛のために拒否権の行使をもって、毅然と抵抗する。この意味で、各利益や各部分は、「相互否定の権能」(mutual negative)<sup>(24)</sup>を有しているといつてよい。このような権能の濃密な分布状況の下においてのみ、各利益や各部分は、それぞれの正当な少数者権利の主張と、数的に優勢な多数者による暴政からの自己の安全性の確保とを保障され、さらに、この保障を通して、社会全体の調和的秩序もまた維持されるのである。こうした事情から、もし「相互否定の権能」が諸利益相互間に認められないとしたら、「他者との相剋状態に陥いることの各利益の自然の性向に対する体系的かつ平和的な、あるいは効果的な、抵抗の手段」(systematic, peaceful, or effective resistance to the natural tendency of each to come into conflict with the others)<sup>(25)</sup>は、存在し得ないことになるであろう。その結果、当然のことながら、激烈な対立が社会に惹起され、数的に優勢な多数者が、自己の意思の下に、数的に劣勢な少数者を不当に屈伏せしめるといふ、不幸な事態が、招致されるであろう。従って、この権能が存在しない限り、立憲政体も同じく存立し得ないことになる。それ故、拒否権、干渉、無効宣言、抑制、あるいは、勢力均衡、以上のいずれの名称で呼ばれようとも、政策、立法計画、政府行為、生活様式などの、確定的な輪郭を整えて浮上する他者の行動を妨害し、阻止するところの、「相互否定の権能」こそ、まさしく立憲政体の枢要を形づくるものにはかならない。

「相互否定の権能」の名称や形態がどのようなものであれ、その実体は、明らかに、「競合的多数者の観念」に由

来する。そうだとしたら、「競合的多数者の観念」がなければ、この否定権能も同じくあり得ない。さらに、この否定権能なくしては、立憲政体は成立し得ないのである。

右に素描したのが、カルフンの「競合的多数者の観念」である。

「競合的多数者の観念」は、南北戦争の時代に、南部による無効宣言と連邦脱退とを促す指導理念として、その機能を十分に果たしたとみてよい。しかし、その政治上の実効性は、南北戦争における北部の勝利によって、挫折せしめられた。

けれども、南北戦争は、「競合的多数者の観念」を生み、育て、その成育土壌を準備したところの、アメリカ社会における利益構成の異質性そのものを、必ずしも揚棄したわけではない。むしろ、見方によれば、アメリカ社会に特有の利益分化の複雑性は、その後における都市工業複合社会の成立に伴い、一層高度化されるに至ったといつてよからう。その限り、「競合的多数者の観念」の現代における妥当性は、カルフンの時代よりも、逆に増幅されたということすらできるのである。こうして、今日における利益分化の量的な複雑度の深化を背景として、「競合的多数者の観念」は、相互排他的な利益集団の存在領域を、単に「地域」だけに限ることなく、広く様々な「社会集団」、「階層」、「準文化圏」などの、機能上の利益集団一般にまで拡げてゆき、そこに自らの強固な存立基盤を見出すことによつて、いまや「アメリカのイデオロギー体系における基本的要素」(a fundamental element in the American ideology.)<sup>(26)</sup>となるに至ったといつてよからう。

「自衛のための拒否権」は、このように、「競合的多数者の観念」の現代における再生にはかならない。「自衛のための拒否権」の機能的特徴は、その二重性に求められる。<sup>(27)</sup>

まず、「自衛のための拒否権」は、他者の提案や行動を全面的に禁圧し得る能力のみを必ずしも意味するわけでは

ない。この拒否権は、本来、消極的な権能である。各集団が、不当な利害調整の結果であると認定したところの、政府の政策や行為、あるいは、生活様式などを是正する意図にたつて、守勢から攻勢に転じ、他者の既得の利益、特権、権利、価値などを自己に正当に帰属すべきものであるとして、これらの他者への帰属の状態を、常任委員会制度・上院における議事妨害・下院規則委員会・大統領の拒否権・司法審査など、統治構造に多元的に配列された権利擁護のための抵抗の拠点に訴えて否定してゆくという権能が、これに当る。<sup>(28)</sup>しかし、このような消極的権能は、同時に、積極的権能でもあり得る。「自衛のための拒否権」を具備する利益諸集団は、それぞれ、こうした消極的権能の行使を通して、自己利益の社会的な実現と保障にとって最大の障害と看做されるところの、他者の提案になる公共政策や政府行為のとりわけ立法部における通過を、いかなる形であれ、拒否しようとし、また、現に拒否してゆく「否定的な圧力団体、もしくは、拒否団体」(negative pressure, or veto, groups.)<sup>(29)</sup>として、積極的に機能する場合もあり得る。そこには、彼らは消極的に機能しつつ積極的に機能するという逆説が成りたつ。彼らは、このような逆説的な機能の発動を通して、アメリカ社会における少なからぬ政治的な勢力や発言権を獲得し得るのであり、さらに、これらを拠点として、政治の一般的方向や政府の基本的運営方針に対し積極的な影響力を行使することも可能となるのである。<sup>(30)</sup>如上の事情から、「自衛のための拒否権」は、自己利益の貫徹を目ざして積極的行動を展開してゆく能動的側面と、自らは静止的地位を保ちつつ自己利益の社会的な実現と保障とを阻害する他者の行動を否定する受動的側面との、積極・消極の二面から成る複合的権能と考えるよかるう。<sup>(31)</sup>

では、「自衛のための拒否権」が成立するための最も根源的な条件は、何であろうか。それは、各利益集団に内在している排他的な個別意識の存在を措いて他にない。「自衛のための拒否権」は、自らが自己に固有の特殊な利害、思考形態、理想、態度、社会的特権などを具有することの各利益集団の排他的な個別意識の存在を前提として、はじ

めて成立する。この個別意識は、自らが負荷する利益を他から画然と區別される自己に独特のものと看做し、それは他の何ものによっても決して圧殺されてはならないとする、さながら自足した円環のごとき自己完結性の意識である。そのような明確な個別意識が内在しているが故に、他者からの自己利益に対する現実の侵害もしくは侵害の危険性が生じた場合に、いずれの集団も、「自衛のための拒否権」を發動することによって、それを可及的に排除しようとする。これ故、「自衛のための拒否権」は、それによって保護される自己利益の独自性に対する各集団の鋭敏な個別意識という内的なものに外的存在を与え、これを具象化したものといふことができるであろう。

このように、各利益集団が、自ら帶有する特殊利益の固有性を常に意識し、そうした個別意識を原動力に、自己利益の社会的な実現と保障を求めて行動していると考えるならば、そのことは、現代における社会経済生活の全国化の現象に、いかなる波及効果を与えるであろうか。その効果は、疑いもなく、全国化現象の空虚な幻影化に求められる。

すなわち、現代のごとく全国規模における社会経済の相互依存性が増大し、交通々信手段が革命的变化を遂げ、これによって国民の間に全国的感情が高まり、全国的影響力をもつ公共問題が相次いで輩出したとしても、これらの全国問題は、各集団によって、全国性という、いわば赤裸な形において、直截に捉えられるわけではない。この場合、こうした問題は、自他の識別感を前提として成りたつ各集団の鋭い個別意識の眼を通して展望されることになる。従って、それが帯びる全国性は、それぞれの集団に特有のものとされる個別意識の筆によって多彩な着色を施されるといってよい。まさに、W・グッドマン (William Goodman) が指摘するように、<sup>(32)</sup> 全国問題は、決して単一の視点で包摂され得るものではなく、「地域から地域へ、また、往々、地域内における集団から集団へと移動すること」に、それぞれの別個の相対立する利益の眼を通して」(from section to section and often groups to groups among sections, through

the eyes of different and conflicting interests.)、複数の視点から把握され、多様に認識されることになる。こうして、現代の公共問題が帯びる全国性は、恰もプリズムを通して分解される白光のように、各集団に固有とされる個別意識の拡大レンズを濾過することによって、瞬時にして複雑多面な地方性や特殊性に分散されてしまうのである。このような全国化現象の幻影化は、既にC・ベッカー(Carl Becker)の古典的分析が明らかにしているところである。彼は、次のように明快に述べている。<sup>(33)</sup>

「アメリカにおけるすべての新聞は、ほぼ同一の時事問題を報じている。重要な国際事件や国内事件は、全国一律に紹介され、同じ日に全国で読まれる。けれども、人々が特定の地域でこれらの事件について考えることや、彼らの特殊利益とそうした諸事件との関連については、各地域ごとに別々の反響がみられる。従って、人々は、地域ごとに、別個の人物、別個の事件、そして別個の問題を考え、かつ、読んでいる結果になる」。

右のベッカーの言葉は、いまなお、その意味を失っていない。それは、今日においても十分妥当する。E・S・グリフィス(Ernest S. Griffith)も「民主・共和両党のそれぞれの政策綱領には、社会保障の拡充、公民権の保障、地域の経済開発、住宅建設など、一見して、「非のうちどころのない原理」(impeccable principles.)<sup>(35)</sup>が、必ず盛られている。けれども、各利益集団の合意を当然に期待し得る筈の、そうした欠陥のない原理が、一たび具体的政治状況の下で現実適用される場合には、社会に予期せざる対立の渦紋を拵げてゆき、結局、利益諸集団相互間における妥協を不可避とするのである。この事例は、どのような完全無欠の原理であろうとも、それは、諸種の利益集団によって、同一の視点から単眼的に捉えられ、単一の明確な旋律を響かせるのではなく、彼らに独自の各々の視点から複眼的に展望され、最も交響的な変奏を蒙るといふ事実の的証といえよう。これと同じことを、P・H・オデガード(Peter H. Odegard)も次のように述べている。<sup>(36)</sup>



「アメリカにおける関税問題は、それがこの国の経済全体や国際関係に与える効果の観点からではなく、モンタナの羊毛業者、ユタ及びアイダホの砂糖利益、ニューイングランドの織物工場、等々に及ぼす影響力の地点から観望されるのである。このような地方主義の傾向は、合衆国における経済、人種、ならびに地域の諸利益の巨大な範域と多様性の双方によって、かえって増大するに至っている」。

このように、本来、単一性であるべき今日の全国問題は、各種の利益集団のそれぞれの個別意識を媒介として、数多の地方問題や特殊問題に分解され、それについて多様な理解と評価を造出してゆく。こうしたことから、在ワシントンの記者団のなかには、かなりの数の「ニュースの地方転訳者」(the localizers of the news.)<sup>(37)</sup>が見出されるという奇妙な事態が、現出することになる。こうした「ニュースの地方転訳者」は、「合衆国は一大世界強国にまで成長するに至ったけれども、この国の利益には、いまなお地方色が濃厚であると宣示している聖約書」(testament that the United States has become a world power whose interests are still heavily provincial.)<sup>(38)</sup>を常時携え、その啓示を遵守し、日々これを弘布することの伝導者といつてよい。それ故、彼らは、「アイオワ州のダバック (Dubuque, Iowa.) の、あるいは、ミシガン州のカラマズー (Kalamazoo, Michigan.) の、あるいは、テネシイ州のナッシュビル (Nashville, Tennessee.) の、それぞれの眼を通して (through the eyes of) 中央のワシントンの状況を眺望する」のである。<sup>(39)</sup>

こうした地方的なマス・コミュニケーションの展開によって不断に再生産され更新される諸種の集団に備わる個別意識の魔的な力を通して、今日における社会経済生活の全国化・規格化の現象は、スペクトル的変様を蒙り、地方化され特殊化された現象へと、置換されてゆくのである。

このように、全国的な公共問題が、それぞれの利益集団の個別意識を通して捕捉されることによって、その単音的な全国性が、常に交響する多音的な地方性や特殊性に多様化されてしまうとしたら、アメリカに伝統的な地域主義が

衰退する可能性は、皆無も同然ということになるであろう。確かに、現代の技術革新に基づく工業化と都市化の著しい亢進を通して、銀、銅、タバコ、小麦などの自然資源や農作物の不均等な分布から生じた従来における特定地域内の基本的利益の優越性が崩壊し、また、その地域内における他の支配的諸利益も解体と多様化の方向にあるという事実は、否定し難い。しかし、既述のごとき全国性から地方性や特殊性への個別意識の変換機能を承認する観点にたつ限り、そのような社会経済構造の変革が、ただちに、伝統的な地域主義の後退として、短絡的に思考されることは、まず、あり得ない。むしろ、この場合、現代における各地域内の利益の細分化と多様化とは、伝統的な地域主義の縮刷版であり、その量的増大でもある、いわゆる「新地域主義」(the new sectionalism)<sup>(40)</sup>の抬頭として理解されねばならない。ここでいう「新地域主義」とは、工業化の発展によって、あるいは、伝統的な地域的利益の細分化を通して、新たに形成されたところの、ミシガン州の自動車、ペンシルヴェニア州の鉄鋼、マサチューセッツ州の電力、ワシントン州の航空機、テキサス州の石油、アラスカ州の天然ガス、というような産業利益を主軸として職能上・地域上の一定範囲の構成員から成る経済団体、社会階層、準文化圏などの、自己完結的な利益集団の簇生と拮抗の現象と考えてよい。<sup>(41)</sup> J・P・ロッシュ(John P. Roche)は、アメリカ社会の一形成要因である準文化圏を例として、アメリカ政治生活における「新地域主義」の重要性を指摘して、次のようにいう。<sup>(42)</sup>

「準文化圏は、地方的な偏狭な目的を達成するために国民的統一体(national unity)という構造物を破壊する積極的意思や狭隘な帝国主義政策(parochial imperialism)を、決して放棄していない。フォーバス知事(Governor Faubus)に率いられるアーカンソー州の住民やアダム・クレイトン・パウエル下院議員(Representative Adam Clayton Powell)に指導されるハーレム街の住民は、最後の決断が迫った時にはいつでも(whenever the chips are down)立ち現われるところの、準文化圏の標準的な反発態度を表象するものとみてよからう」。

いずれにせよ、以上に述べたごとき思考の論理の延張線を辿ってゆくならば、現代における都市化・工業化・規格化という社会経済構造の変革は、伝統的な地域主義を著しく衰退させ、それによって利益の同質化・全国化をもたらすという、地域主義の解体要因とは、決してなり得ないであろう。むしろ、逆に、そうした変革は、多種多様な利益集団の発生を促し、交通々信手段の驚異的な進歩を通して、これらの集団の間に相互接触のための幾多の機会を創出し、それぞれの集団に意見や利益の相互の区別を教え、そのことによって、各集団の他者に対する個別性の意識をかえって尖鋭化してゆくという、反対効果をもつことができるのである。

こうして、伝統的な地域主義の君臨する時代に育成され、その時代における「アメリカ政治の組織原理」(organizing principle of American politics)<sup>(43)</sup> と思念された「競合的多数者の観念」は、この伝統的な地域主義の支配を瓦解し、導く筈の社会経済構造の変革に対して強靱な抵抗力を示したのみか、むしろ、その変革を、自己の生存保持のための有利な条件へと転用することによって将来への飛躍点とし、自らの妥当性の時代的限界を乗り越えるに至ったのである。このようにして、「競合的多数者の観念」は、各利益集団に内在する「自衛のための拒否権」として現代に蘇生し、今日のアメリカ社会における利益の同質化への傾向を抑止するばかりか、反対に、これを一層複雑化し異質化してゆくという、逆説的機能さえ営んでいると考えてよからう。これ故に、「自衛のための拒否権」が、アメリカ社会に無数に点在している限り、換言するならば、「競合的多数者の観念」という思想的基盤が蔽存する限り、社会経済構造がどのように現象的に全国化され規格化されようとも、それは単なる仮象にすぎず、アメリカ社会に特有の利益分化の複雑化は、依然として、不変ということになるのである。

## (二) 政治環境との背離

責任政党制の提唱論に対する批判論は、主として、責任政党制の機能的特質とアメリカ的政治環境の特殊性との背

離を鋭く摘出する一点に、その鋭鋒を向けている。このため、そうした提唱論に対する批判論は、従って、既成政党の擁護論は、論理的にもまた論証的にも、相互に密接な関連を示す次のごとき二つの論点を焦点として、複合的に展開されてゆく。<sup>(44)</sup>

その一つは、責任政党制がアメリカ的政治環境にとって望ましくないとする、責任政党制忌避の論点 (*undesirability*) である。

もう一つは、責任政党制をアメリカ的政治環境の下における非現実的な制度とみる、責任政党制不能の論点 (*impossibility or improbability*) である。

右の二つの論点のうち、どちらかといえば、より多くの比重が、後者にかけている。いずれにしても、このような二つの論点は、責任政党制の提唱論における主要な問題点として、これまでに、屢々、指摘されているところである。

そこで、まず、第一の論点から列記的に述べるならば、これは、さらに、三つの小論点に細分化することができる。

その一つは、責任政党制における政策・イデオロギー体系の過剰性である。もし責任政党制が実施されると仮定したならば、各責任政党は、自らが国有する明確な政策・イデオロギー体系に基礎づけられた政策綱領を、中枢幹部機構の強力な指導と統制の下に、広く黨員参加を許容する民主的な党内過程を通して、下から形成することになる。このような綱領作成手続の民主性の故に、黨員全体は、黨員一般の討論と審議を通して一段と精練度と純正度を増大した明晰な政策・イデオロギー体系に基礎づけられた政策綱領に対する忠誠感と遵守義務とを、要求されるであろう。その結果、彼らは、そうした政策綱領全体を貫ぬく主導調を規定する精緻な政策・イデオロギー体系の連鎖に繫縛さ

れ、その俘囚となるに至るのである。ここに出現するのが、「強力、かつ、独断的な政策綱領への誓約に基づくこの、イデオロギー異常突出の政治」(a more ideological, hyperthyroid politics of intense, dogmatic commitment.)<sup>(45)</sup>にほかならない。この場合、異質的構成社会に対立分化する諸利益相互の宥和と、諸利益間における妥協の重畳による多数者の合成という、アメリカ社会の統合に不可避とされる二つの政治機能は、遂行され得ないことになるであろう。そこにもたらされる事態は、アメリカ社会に固有の潜在的内乱状況の顕在化である。

その二は、利益集団の代表性に対する過小評価である。もし提唱論の説くごとく、民意を政治権力に結合する唯一の媒介装置として政党のみを許容する、いわゆる「政党優越主義」(party primacy)の原則を貫徹するならば、それは、明らかに、「現在のアメリカ民主政治における代表装置の潤沢性と多様性」(the present richness and multiplicity of representational mechanisms in the American democracy.)<sup>(46)</sup>を破壊する結果になるであろう。けれども、アメリカのごとき巨大規模の異質的な政体においては、利益集団やその他の非政党組織は、政治的代表機能の多元的な担い手として、不可欠の装置である。もし利益分化が極度に複雑化したアメリカ社会における政治的代表機能の主体を、責任政党制のみに一元化するとしたら、それは、責任政党制の機能様式からいって、余りにも苛酷かつ至難な課題を、この制度に負荷せしめることになるであろう。社会全体の複雑多岐な諸利益や諸種に分立する意見を、明確かつ宏大な政策・イデオロギー体系の下に整然と総括し、的確に代表するというのが、この課題である。もとより、この課題の解決は、決して容易でない、というよりは、むしろ、事実上、不能とみてよい。従って、この場合には、社会全体の利益と意見とを政治権力に反映させることの政治的代表機能は、破綻をきたすことになるであろう。

その三は、立法部における世論の動向への弾力的な対応と慎重な審議の双方の顕著な減退である。周知のごとく、既成政党制の下における議員は、厳格な党規の拘束力からほぼ全面的に解放されており、従って、綱領に宣言されて

いる党の一般原理や基本的政策目標とは異なる政治的見解を自由に表明し、綱領から独立した自主的行為を、いわば無制限に選択することができる。このため、彼らは、こうした自らの独自の判断と自主的行為とを媒介として、利益分化の錯雑な社会において、世論の推移に伴いおのずと形成される諸種の意見や多様な利益を、隠微にわたって、公共政策決定過程に柔軟に代表することが、可能となる。

しかし、責任政党制の下では、こうした事態は一変する、すなわち、責任政党制の下では、政策綱領に明確に規定された党の目標、原理、政策的立場などの「一定の規格」から外れた議員の言動は、原則として、許容され得ない。むしろ、そこでは、中枢幹部機構による強大な規律統制力の行使によって、議員を含む黨員全体が、政策綱領の積極的実現に向って、効果的に動員されてゆく。その結果、責任政党制の下では、政策綱領の実施能力は、確かに、最高度に発揮されるとみてよい。しかし、その反面、狭隘な党派性の抬頭が招致される場合も、十分にあり得る。なぜなら、議員が、政策綱領の緊縛力を断ち切って、動態的な世論の吸収に努めることはもとより、中枢幹部機構の言動に対して鋭い論難の矢を放ち、建設的な勧告を提起することもまた、幹部機構に備わる強大な規律統制力の下にかく逼塞しがちとなり、その言動に対する実効性のある統制を加え得ない結果、中枢幹部機構による絶対主義支配の成立を、容易にし得るからである。従って、責任政党制が実施された場合、議員の役割は、もはや、弾力的な代表原理の実践者ではあり得ない。ここでいう弾力的な代表原理の実践者とは、議員が、流動的な民意に弾力的に対応することによって、これを公共政策決定過程に媒介し、さらに、そこにおいて、こうして汲みあげられた民意について独自の立場から自由に討論し、慎重な審議を行い、自らの判断に基づき自由に投票するところの、自由討論・自由投票の役割である。もとより、責任政党制の下では、このような自由討論・自由投票の余地は、皆無も同然となり、議員の自律性の範囲は、僅かに、政策綱領に明定された「一定の規格」内にとどめられる。この場合、議員は、中枢幹部

機構の強大な規律統制力に威圧されつつ規格的見解と拘束的党規の強制を受け、政策綱領の積極的実現を目ざして強力に動員され、幹部機構の指令のままに投票するところの、単なる投票機関 (voting machine) の役割を演じ得るにすぎないのである。議員の役割が、責任政党制の樹立によって、「自由・独立人」(free, independent men) から「党の確固たる政策上の立場に命令受託的に拘束される代表」(the mandated, committed representatives of a fixed party position.) へと、その面貌を改めると評される所以である。<sup>(47)</sup>

右に述べたごとき責任政党制忌避の論点の深層には、いわゆる「政党支配制」(Partyocracy) への威怖感が底流している<sup>(48)</sup>とみてよい。ここに「政党支配制」というのは、「空理空論の信条を保持する狭隘頑迷な多くの政党による政治と立法部の支配」(the domination of politics and legislatures by a number of doctrinaire, unyielding political parties.)<sup>(49)</sup>を指す。

既成政党制に固有の「構成機能」によって不断に培養されている異質的社会における合意は、責任政党制の実施に伴い、おそらく破壊されるであろう。<sup>(50)</sup>なぜなら、既に説いたごとく、責任政党制は、既成政党制が立脚する「合意政治」と対立する「政策政治」を支持する制度だからである。これ故、責任政党制は、明確な政策・イデオロギー体系の見地から規定された基本的政策目標とこの達成を目ざす精緻な政策手段体系を記載する論理整然たる政策綱領を選挙民に提示することによって、異質的社会の諸利益相互間における協調の契機よりもむしろ対立の契機をことさら作動せしめ、そこにおける潜在的内乱状況の顕在化を通して、社会に底深い裂け目を縦横に走らすことになる。従って、この制度は、自己と政策・イデオロギー体系上の立場を同じくする狭隘な範囲の個人や集団の支持を縦断的に動員することに終始し、社会全体を通しての横断的な多数者支持の合成には成功し得ないといつてよい。そこで、責任政党制を主軸に据えて構成される政治の体系外に放置された個人や集団は、自己の意思や利益の社会的な実現と保障

を求めて、自ら第三党を組織化するか、それとも既成の第三党の傘下に集結することになるであろう。ここに出現するのが、明確な政策・イデオロギー体系中心の諸政党の多元的並存と拮抗であり、いわゆる「政党支配制」にほかならない。「政党支配制」の下における各党は、特定の明確な政策・イデオロギー体系の見地から整然と体系化された政策綱領を提示することによって選挙戦に臨むため、横断的な多数者支持の糾合を通して統治権力を確保し得るほど、その権力的基盤は広大でもないしまた強力でもない。また、そうした各党は、政策・イデオロギー体系上の純粋性保持の欲求に基づく各自の偏狭な党派性に固執するため、自己とは別種の政策・イデオロギー体系に基脚する他の党による統治権の把握とその行使を容認し得るほど、他党の党派性の發揮に対して寛容的でもない。このように、「政党支配制」というのは、アメリカ社会における人種、地域、経済的利益、社会階層、準文化圏などの、異質的構成単位の諸点から社会を縦断的に分割し、これらの意見や要求を、特定の政策・イデオロギー体系の見地から、党の目標、原理、政策的立場などに整然と体系化し、明確な政策綱領へと昇華してゆく諸政党から編成されるところの、縦断的多党制と考えてよい。責任政党制忌避の論点を支える地層の至るところに、こうした「政党支配制」の出現に対する威怖感が、底深い共鳴音として響いているのである。

次に、第二の責任政党制不能の論点に移るならば、この第二の論点もまた三つの小論点に細分化することができる。

その一つは、法制的要因である。「アメリカ統治構造の制度的諸要因」(the institutions of American government)<sup>(51)</sup>が、これである。具体的には、予備選挙制と権力分立制が、あげられよう。

予備選挙制は、責任政党制における中枢幹部機構が、政策綱領に対して忠誠義務を誓約する党員を、各種の公職への候補者に選定することを著しく困難にする。しかし、これは確かに困難であっても、必ずしも克服不能の障害では



ない。なぜなら、責任政党制が実施された場合、中央の中枢幹部機構が、末端において選挙民と密着する地方政党集会と緊密な連繫を保ちつつ、各種の公職への候補者選定に関する集会の意見や勧告を十分に吸収し、中央と末端とを結合する両面交通路線を通して候補者選定に関するそれぞれの討論と審議の結果を軌道的に循環させ、両者の協同行為という形で、綱領に忠誠義務を誓い、かつ、選挙民の信頼を確保し得るだけの人材を候補者として指名することは、必ずしも不可能とはいいい難いからである。

これと同じことが、権力分立制についても妥当する。権力分立制は、責任政党制が当然予定する同一政党による立法・行政両部門の同時的支配を、屢々、というよりは、むしろ常規的に、挫折せしめている。この事實は、確かに否定し得ない。けれども、権力分立制もまた、必ずしも責任政党制の実施の前途に大きく立ちはだかる阻害要因とはなり得ない。なぜなら、選挙民は、大統領と議会多数者が立法計画の積極的实现を期して一体的・協動的に行動することを、期待しているといえるからである。

すなわち、最近における全国的な世論調査の結果が示すところによれば、選挙民は、とりわけ、高度の教育を有する選挙民は、民意の代表者・体现者として、議会よりも、むしろ、最高裁判所や行政部に対し、より高い評価を与えている。例えば、六五年における大学在学者を対象とした全国調査によれば、最高裁判所に多大 (great deal) の信頼を置くものは、実に彼らの六五%の多きに達しており、行政部もまた、彼らの凡そ半数の四九%の信頼を確保している。これに反し、議会の獲得した数値は、僅か三九%にすぎない。<sup>(52)</sup> 彼らは、議会については、大統領による民意の効果的实现に協調し得る限度において、これを評価しているにすぎない。従って、彼らが議会に対して期待しているのは、「大統領と協力し、彼の具体的立法計画の主要部分の実施を進捗せしめること」(to cooperate with the President and expedite major aspects of his legislative program) にあるといえよう。<sup>(53)</sup> それは、最高の立法者という大統領の最も

現代的な、また、最も重要といえる機能を有効に遂行せしめるための協同行為と考えてよい。このことは、全国的なハリス調査の結果が明らかにしているように、<sup>(54)</sup>ケネディ大統領提出の立法計画が議会において膠着状態に陥った六三年十二月の時点から、ジョンソン大統領が第八九議会でケネディ前大統領の立法計画の大部分の制定に成功した六五年十二月の時点に至るまでに、選挙民の議会に対する支持率が、二七%から六二%に上昇したという事実<sup>(55)</sup>に、視われよう。ここにあげた数値は、選挙民が、大統領と議会との間に、政策実現について密接な協力関係が維持されることを、切に期待していることの一端を示すものと解してよい。

そのような期待は、大統領と与党議員の選挙過程が、彼ら相互の理解と協調のための共通の紐帯となり、彼らの双方に確定的な政策路線を与えるところの、党の政策綱領の適否を中心として展開され、それについて選挙民の多数者支持が糾合されることによって、最もよく果たされることになる。従って、こうした政策綱領を作成し執行し得るだけの強力な中枢幹部機構と民主的な党内過程とを有する責任政党制は、立法・行政両部門の一体的協調による民意の効果的实现という選挙民の期待に、必ずしも背馳する方向に位置する制度ではない。これ故に、そのような選挙民の期待が存在する以上、これを実現すべき方向に位置する責任政党制にとって、権力分立制は、政策綱領を基軸として内面から一体的に結合可能である意味において、必ずしも機能上の障害とはならないといえるのである。

その二は、社会的要因である。これは、「アメリカ社会の複雑性と利益の多様性」(the complexity of American society and the diversity of interests)<sup>(56)</sup>を意味する。これはまた、利益分化の量的複雑性といいかえてもよい。ここでいう利益分化の量的複雑性とは、ラネイとケンドールの「合衆国は、世界諸国のなかで、最も異質な人口構成をもつ国家である」<sup>(56)</sup>という短い一句に、集約的に表現されている。事実、アメリカ国民の系図の起源は、凡そ五〇以上の世界のあらゆる地域や人種団体に求めることができる<sup>(57)</sup>。人口に膾炙している「人種の坩堝」という言葉は、まさしく

アメリカのために創出されたかのごとき観を呈している。このような異質人口の各構成単位に伝承される文化・特殊感情・風俗・習慣・宗教・生活様式・民族的個性などが、微妙に交錯し、互いに交響し合い、政治・経済・社会・文化等の各分野に様々な影響力を及ぼし、そこにきわめて複雑な光景を現出せしめる。例えば、現代アメリカでは、国勢調査において職業が凡そ一〇〇〇にも細かく分類されていたり、また、宗派も二五〇以上も存在し、宗教団体の種類も八〇を越えるという事実<sup>(58)</sup>に、こうした複雑な光景の一端を、かいまみることができるのである。

このような利益分化の量的複雑性の下において、責任政党制は、果たして明確な政策綱領を提示することによって、選挙民多数の支持を調達し得るであろうか、こうした明確な政策綱領を提示する責任政党制が実施されたと仮定するならば、既に言及したように、既存の横断的・二党制が解体され、縦断的・二党制が、これに代替するのではなからうか、こうした疑問が提出されることは、当然、予想されるところである。しかし、利益分化の量的複雑性といえども、一定の政治的条件が充足される限り、責任政党制の実施を阻害する要因とはなり得ない。では、いうところの一定の政治的条件とは、いったい、何であろうか。それは、選挙民の間に、相対立する二つの論理整然たる内的矛盾のない明確な政策・イデオロギー体系が形成されているという状況の存在である。<sup>(59)</sup>

すなわち、アメリカ社会のごとき利益分化の量的に複雑な異質的社会における二大政党が、それぞれ、一〇ないし一五の別個の係争問題について、統一的な政策上の明確な立場をとり得るとしたら、それは、これらの各々の係争問題に対する各党の具体的解決策を支持する利益諸集団から成る連合体の間に、基本的な政策上の立場に関する相互の類似性が、瞭然と成立している場合に限られる。このような類似性が成立していないにもかかわらず、二大政党の各々が、あえてそうした明確な政策的立場をとろうとするならば、党とこれを支持する選挙民の双方の解体と分裂という深刻な事態が、そこにもたらされるであろう。しかし、多くの選挙民が、第一の係争問題についてはA、第二の間

題に対してはB、そして、第三のそれに対してはCというように、幾多の係争問題について互いに同一の政策的立場を示すならば、これらの係争問題は、すべて、「単一の統合的脈絡」(a single cohesive dimension)<sup>(60)</sup>に所属するものとして、この枠組のなかに包括することができるであろう。このような二、三の「単一の統合的脈絡」の形成と拡大は、社会内における「潜在的・横断的な意見の不一致」(the potential crosscutting disagreement)<sup>(61)</sup>を減退せしめ、従って、各党に、こうした統合的脈絡に立脚する明確な政策綱領の展開を容易ならしめる。そうした統合的脈絡は、もとより、選挙民が、特定の政策・イデオロギー体系を基準として、あるいは、用具として、個々の具体的係争問題に対する自己のとるべき政治上の態度や立場を、明細に分類し、整然と区画してゆくことの結果として成立したものにほかならない。これ故に、二大政党が、それぞれ、明確な政策綱領を形成し得るかどうかは、「アメリカ政治において、巨大な数の政策問題を、二、三の統合的脈絡に包含してゆくところの、価値ないし哲学の宏大な体系」(structures of values or philosophies to reduce the vast number of policy issues to a few dimensions in American politics)<sup>(62)</sup>が、選挙民の間に弥漫しているか否かに懸っている。もしこのような体系が弥漫しているとすれば、いずれの二大政党も、利益分化の量的複雑性の下においても、明確な政策綱領を形成し、かつ、実施することは、必ずしも不可能ではない。従って、利益分化の量的複雑性という社会的要因は、こうした一定条件が充足される限り、責任政党制の確立を不能にする要因として必ずしも作動するわけではない。

このように考えるならば、法制的要因もまた社会的要因も、ともに責任政党制の実施を阻害する決定的要因とはなり得ないと判断してよからう。そこで、ここに、その三として、イデオロギー的要因が登場する。立法・行政両部門を内面から強固に結合する政策綱領の基礎にあってこれに統一的な政策上の立場を付与し、かつ、利益分化の量的複雑性を超克し得るだけの、明確な政策・イデオロギー体系が選挙民の間に弥漫しているかどうか、責任政党制の実

施の可能性を左右するというのが、すなわち、これに当る。もし選挙民一般が、このような政策・イデオロギー体系の視点から政治を展望し、政治的選択を行うことに慣熟しているならば、責任政党制の実現可能性は、それだけ大きいと考えてよい。

それでは、進歩主義・保守主義というような、刻下の係争問題に対して選挙民のとるべき政治的な態度や立場を統一的・整合的に根底から規定してゆく二つの明確な政策・イデオロギー体系が、今日、果たして彼らの間に弥漫しているといえるであろうか。政策・イデオロギー体系志向のヴォルテイジが、彼らの間において、今日、増大の傾向にあるという状況は、もとより、否定し得ない。けれども、このような現実の状況から、進歩主義と保守主義のごとき

図 1

	非常に保守的 very Conservative	かなり保守的 fairly Conservative	中 Middle of Road	かなり進歩的 fairly Liberal	非常に進歩的 very Liberal	意見なし No Opinion
七〇年十月	9%	31%	35%	16%	4%	5%
七一年五月	11%	28%	29%	19%	7%	6%

アメリカ選挙民 (18才以上, 対象人員1,599名) の進歩主義及び保守主義の選好率

明確な二つの政策・イデオロギー体系が、今日、選挙民の間に均質的に浸潤し、牢固として確立されているという結論を濾過し、抽象的に永結させることは、至って困難である。<sup>(63)</sup>

確かに、七〇年十月、七一年五月の二度にわたるギャラップ調査は、選挙民の凡そ三分の二が、自らに、進歩主義ないし保守主義という政策・イデオロギー体系的なラベルを貼布しているという事実を、統計的に立証している。<sup>(64)</sup>このことを図解的に示せば、図1のようになる。<sup>(65)</sup>

こうして、最近におけるアメリカの選挙民が、アメリカ政治を、特定の政策・イデオロギー体系の観点から把握し評価する傾向にあるという事実は、確かに否定し得ないところである。<sup>(66)</sup>この意味で、統計的事実の上では、政策・イデオロギー体系中心の政治が成立し得る要因は、既に十分整っているといえよう。しかし、政策・イデオロギー体系志向のヴォルテイジは、現実には、社会全体に一樣に拡散され社会各層に均質的に配分されているわけではない。そこには、顕著な階層的偏向が認められる。選挙運動・日常的な党活動への参加、実質的意味における党員資格の取得、政治資金や技術の提供、政党集会への出席など、選挙民が、政党活動に高度に介入すればするほど、そして、彼らの教育水準が向上すればするほど、さらに、社会経済階梯が上位であればあるほど、彼らの政治現象に対する政策・イデオロギー体系の角度からの評価と認識の傾向は高まり、政策・イデオロギー体系上の用語やこれらの関連事項についての一般的な知識や情報もまたそれだけ豊富となるのである。<sup>(67)</sup>

政治現象に対する選挙民の政策・イデオロギー体系的角度からの評価と認識の傾向は、単に、いま述べた教育水準のみと比例関係にたつわけではない。それは、二つに、政党活動への参加の高度化とも、同じくほぼ比例関係にある。このことは、見方をかえて、そのような傾向を外部的に実現せしめる内面の奥の根源に視線をとどかせるならば、<sup>(68)</sup>党活動家と選挙民の間における政策・イデオロギー体系の帶有度の差異として、捉え直すことができる。<sup>(68)</sup>事実、

両者の間には、政策・イデオロギー体系の帶有度について、かなりの逕庭が認められる。そればかりか、党指導者と党活動家との間にも、こうした懸隔が拡がっている。

そこで、まず、第一に、民主・共和両党における指導者及び活動家と、二大政党のそれぞれへの投票者との間に介在している政策・イデオロギー体系上の断層とはどのようなものであるかを、二つの統計的資料によって、明らかにしてゆきたい。

その一つは、もはや古典的ともいい得るH・J・マクロスキイ (Herbert J. McClosky) 等の調査である。<sup>(69)</sup> 彼は、P・J・ホフマン (Paul J. Hoffmann) としてR・オハラ (Rosemary O'Hara) とともに、「アメリカ政治指導者の切断面」(a cross section of American political leadership) <sup>(70)</sup> を表象するところの、政党の各構成組織を代表する州知事、上院議員、全国委員から投票区委員、地方政党幹部に及ぶ五六年の民主・共和両党の全国大会代議員三、〇二〇名―民主党一七八八名、共和党一二三二名―、それに党投票者として、ギャラップ調査所が五八年一月に抽出した全国標本一四八四名―純粋民主党支持者六二九名、無所属傾斜の民主党支持者一九二名、合計民主党支持者八二一名、純粋共和党支持者四七九名、無所属傾斜の共和党支持者一四四名、合計共和党支持者六二三名、支持政党不明四〇名―を、それぞれ、調査対象にとりあげた。マクロスキイ等は、五七年から五八年にかけて、アメリカ政党制度における構成員の政治的な帰属、活動、そして信条、以上三者の性格、起源及び相関々係についての広範な実態調査を行った。そうした調査の一環として、前述の二つの集団それぞれの政治現象に対する政策・イデオロギー体系的角からの評価と認識の仕方の比較が、研究の対象に編入されたのである。この場合における調査の方法は、まず、自然資源の公有化、経済に対する政府規制、人種の平等と社会福祉、税制、外交政策などの主たる五つの領域における重要な二四の全国問題を選定した。教育への連邦政府援助、人種の統合政策の促進、軍事同盟へのアメリカの参加、などが、これ

に当る。次いで、前述の二つの集団に対して、これらの全国的諸問題に対する支持の態度は、今後、「増大」(increased)、「減少」(decreased)、「現状維持」(remain as is)のいずれにすべきであるかを問うという形式で、この調査は進められた。

その結果、民主・共和両党のそれぞれに一体意識を有する全国標本抽出の投票者相互間におけるよりも、むしろ、各党指導者集団の相互間における政策・イデオロギー体系の断層のほうが、かなり広いという事実が判明した。この事実を、次の四つの局面に分け、その各々に照明を当てれば、次のようになる。

その①は、政策・イデオロギー体系の帶有度において、指導者が投票者に優るといふ局面である。これは、次の三つの数計的事実に視われる。まず、投票者の二八％は、自己の政治的立場が、政策・イデオロギー体系上の進歩・中道・保守のいずれの地点に位置するかを的確に判断し得なかったのに較べ、指導者の場合、こうした単純な測定をなし得なかったのは、僅か一・一％にすぎなかったという事実である。次に、投票者の四八％は、民主・共和両党が政策・イデオロギー体系上の差異を相互に鮮明にして再編成された場合、自らがいずれの党の方向に進むことになるかを確答し得なかったのに対して、指導者の場合、その数値は、一五％であったという事実である。最後に、投票者の四五％は、民主・共和両党のそれぞれの政治的態度が截然と区別される重要問題を、ただの一つもあげることができなかったのに反して、指導者のなかでそれをなし得なかったのは、一〇・二％を越えることはなかったという事実である。<sup>(71)</sup>こうした数計的事実が示すように、指導者と投票者の間における政策・イデオロギー体系の帶有度の格差は、まさに決定的といえよう。

②は、民主・共和両党が、それぞれ、相対的に明確な政策・イデオロギー体系を有しているという局面である。共和党における実業利益の擁護、自由企業への支持、実業に対する政府規制排除の経済保守主義の主張、他方、民主党に



における労働組合との協調主義、実業に対する政府規制承認の経済進歩主義、以上のごとき両党における政策・イデオロギー体系上の差異は、次の二つの数計に、如実に示される。その一つは、民主・共和両党の指導者に対して、彼らが、助言を、最も容易に要請し得る、あるいは、最も要請し難い、利益集団の名称を問うた調査である。それによれば、助言を最も容易に要請し得る利益集団として、労働組合をあげた指導者は、民主党四一%であったのに対して、共和党の場合、僅か三・八%であった。逆に、最も助言を要請し難い集団として、労働組合を指摘したものは、民主党二五%、共和党は六三%の多きに達している。なお、共和党指導者の九四%は、労働組合を、過大な権力を有する利益集団と規定している。民主党指導者の場合、その数値は、五六%である。もう一つの数計は、実業に対する政府規制の可否をめぐる反応である。この調査結果によれば、民主党指導者の六一・五%、民主党投票者の六六・六%が、それぞれ、実業に対する政府規制の強化、もしくは、現状維持を、求めている。これに反し、共和党の場合には、指導者の八四・一%、投票者の四六・一%が、各々、その規制緩和を主張している。これらの数計から、民主・共和両党は、それぞれ、政策・イデオロギー体系の里程標における進歩的と保守的という二つの地点に、位置しているといえるであろう。

③は、民主・共和両党の指導者間における政策的立場が、両党の投票者間におけるそれよりも、顕著であるという局面である。これを、若干の数計で示すならば、次のようになる。社会保障の拡大についてみれば、民主党指導者の六〇・〇%、投票者の六九・四%が、その増大に賛成している。他方、共和党の場合、指導者の二二・五%、投票者の五七・〇%が、その増大を支持している。ここに明らかのように、両党の指導者間における支持率の差は、投票者間におけるそれに較べ、圧倒的に大である。以下、教育への連邦政府援助の増額についての支持率は、民主党指導者六六・二%、共和党指導者二二・三%、民主党投票者七四・九%、共和党投票者六四・八%、スラム街の一掃と公営

住宅の建設の促進に関する支持率は、民主党指導者七八・四%、共和党指導者四〇・一%、民主党投票者七九・五%、共和党投票者七二・五%、最低賃金上昇についての支持率は、民主党指導者五〇・〇%、共和党指導者一五・五%、民主党投票者五九・〇%、共和党投票者四三・五%、自然資源の公有化の支持率は、民主党指導者五七・五%、共和党指導者一二・九%、民主党投票者三五・三%、共和党投票者三一・一%、以上となっている。民主・共和両党の指導者集団は、二四の重要な全国問題のうち二三について、互いに鋭い政策的立場の差異を示したのに対して、各々の投票者集団は、二四のうち僅か七つについてのみ、相異なる政策的立場を表示したにすぎなかった。

④は、共和党投票者の政策的立場が、共和党指導者よりも、むしろ、民主党指導者の政策的立場に近接するという局面である。このことは、既述の数値から、容易に察せられよう。一例をあげるならば、実業に対する課税の増大について、民主党の場合、指導者の一二・六%、投票者の二四・六%、他方、共和党の場合、指導者の一・〇%、投票者の一五・九%が、それぞれ、支持している。この問題についての共和党投票者の支持率は、明らかに、民主党指導者のそれに近い。また、課税の軽減に賛成の場合には、民主党指導者三八・三%（投票者二四・一%）に対して共和党投票者三二・三%（指導者七一・一%）、さらに、現状維持の場合、民主党指導者四九・一%（投票者五一・三%）に対して共和党投票者五一・五%（指導者二七・八%）となっており、いずれの場合も、民主党指導者と共和党投票者と、その政策的立場において、近似するといつてよい。

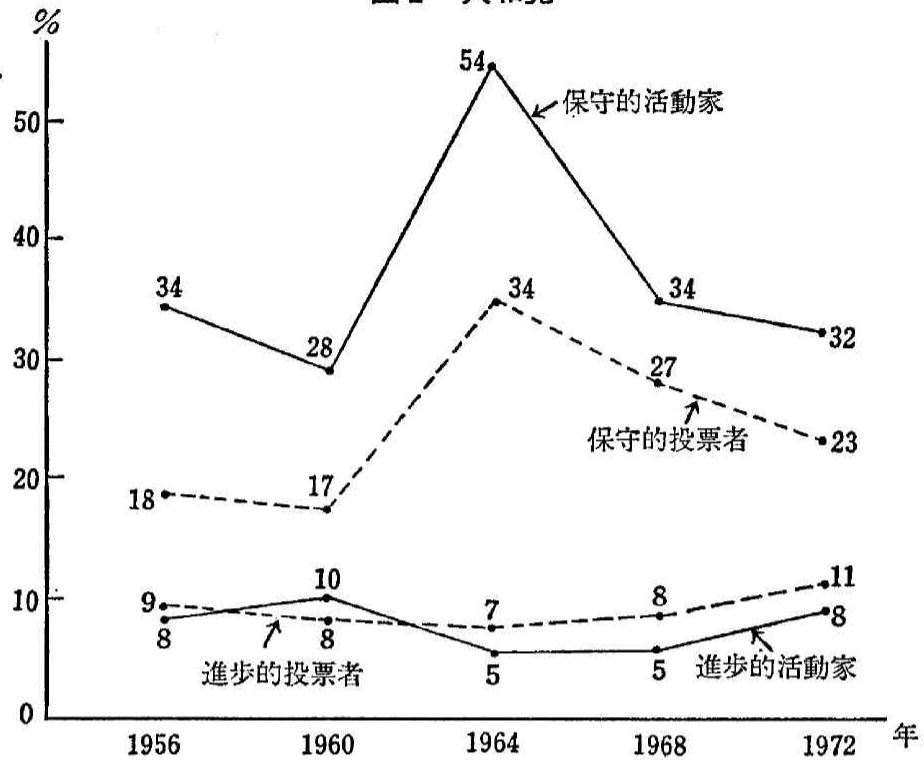
以上に述べた事実から、二つの推断が抽きだされる。その一つは、共和党指導者が、調査対象とされた他の二つの集団のいずれよりも保守的であり、いわば、「政策・イデオロギー体系的に不協和」(ideologically out-of tune)<sup>(72)</sup>な存在であつて、「相対的に孤立したイデオロギスト」(the relatively isolated ideologists)<sup>(73)</sup>であるということである。もう一つは、民主・共和両党における指導者集団は、政策上の立場について相互に著しい同一性と差別性とを有し、両党

それぞれの投票者集団よりも、比較的に高度の進歩的ないし保守的の政策・イデオロギー体系上の傾向を帯有しているということである。<sup>(74)</sup>

次に、民主・共和両党における指導者及び活動家の集団と投票者集団との間に拡がる政策・イデオロギー体系上の帶有度の落差を説き明かすいま一つの統計的資料について述べるならば、それは、シカゴ大学のN・H・ナイ(Norman H. Nie)、ハーヴァード大学のS・ヴァーバ(Sidney Verba)そして、カリフォルニア大学(ロスアンゼルス)のJ・R・ペトロシク(John R. Petrocik)による調査によって与えられる。<sup>(75)</sup>

三教授による調査は、SRCの調査結果を再構成したものである。SRCは、政府規模の妥当性、社会福祉の増進、人種統合の促進、黒人に対する社会福祉の拡充、冷戦の勝利、以上のごとき五つの主要な政策問題を選定し、五年から七二年までの大統領選挙年に、全国標本抽出の調査対象に対して、これらの政策諸問題についての意見を徴した。その結果は、調査対象における政策的立場の位置づけとして、次の五群に分類された。最も進歩的な立場(most left)、穏健な進歩的立場(moderate left)、中道(the center)、穏健な保守的立場(moderate right)、そして、最も保守的な立場(most right)が、これである。三教授は、このようなSRCの調査結果を採用しつつ、まず、調査対象の支持関係を民主・共和両党に区画し、次いで、各党ごとに、こうした調査対象を、積極的活動家と、消極的活動家ならびに通常の投票者の、二つの集団に分類した。ここでいう活動家とは、SRCがとりあげた五二年、五六年、六〇年、六四年、六八年、七二年の六回の大統領選挙年において、少くとも二回以上、民主・共和両党のいずれかの選挙運動に従事した経験のある投票者である。このような二つの集団のうち、前者の積極的活動家のほうを、単に、活動家、後者の消極的活動家ならびに通常の投票者を、投票者と、便宜上、呼称したい。三教授は、さらに、こうした分類をふまえて、最も進歩的な立場と最も保守的な立場をとる各党における活動家と投票者のそれぞれの比率

図2 共和党



最も保守的・進歩的の二つの極端な政策的立場をとる共和党活動家と投票者の比率, 1956-1972.

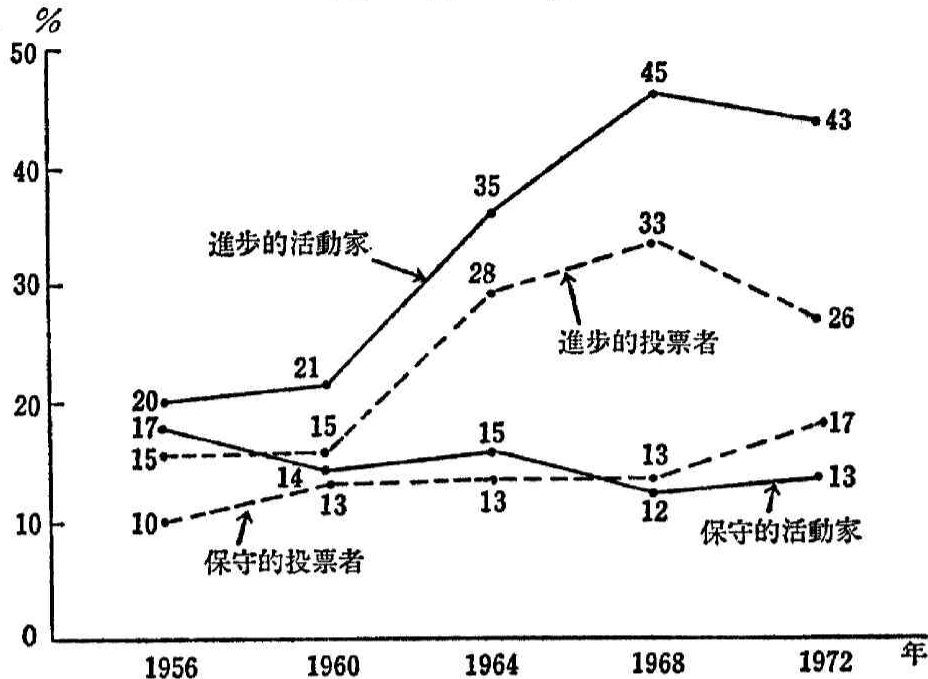
を算定し、政策・イデオロギー体系の帶有度において、活動家集団が投票者集団に優るといふ事実を、統計的に立証したのである。

この調査によれば、最も保守的・進歩的という二つの極端な政策的立場をとる共和党活動家及び投票者の比率は、上の図2のごとくである。

上の図が明示しているように、共和党の場合、活動家も投票者も、ともに保守的傾向を濃厚に帯びている。もとより、共和党の場合にも、極端な進歩主義者が必ずしも存在しないわけではない。投票者の場合、その数値は、七%から一%であり、活動家の場合、それは、五%から一%である。けれども、いずれの場合にせよ、共和党における極端な保守主義者の比率は、常に極端な進歩主義者のそれを圧倒し、五六年から七二年までのいずれの大統領選挙年をとりあげても、前者は後者の二倍以上となっている。

共和党における極端な保守主義者の比率は、投票者よりも活動家のほうが、常に大である。しかし、活動家における極端な保守主義者の比率の変化は、投票者におけるそれと、ほぼ平行的な走行線を描いている。例えば、六〇年から六四年にかけて、投票者における極端な保守主義者の比率が、一七%から三四%に倍増したときに、活動家の比率

図3 民主党



最も進歩的・保守的の二つの極端な政策的立場をとる民主党活動家と投票者の比率、1956—1972.

もまた、同じ期間に、二八%から五六%へと、二倍に増大している。

総じて、共和党における活動家と投票者の間における関係は、五六年から七二年までを通して、ほぼ同一といつてよい。共和党投票者は、保守的傾向を一貫して堅持する一方、活動家は、常に彼らを越えて彼らの右翼側に位置し、

保守的傾向を一段と濃化しているというのが、これに当る。共和党における活動家と投票者は、ことに六四年に、保守的傾向をとともに一層強化している。このとき、活動家の場合には二人に一人が、投票者の場合でも三人に一人が、それぞれ、極端な保守主義者の政策的立場を保持していた。このことは、B・ゴールドウォーター (Barry Goldwater) 対 L・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) の六四年における大統領選挙戦に際して、共和党の活動家はもとより、投票者においてさえ、候補者支持の一切の針が、極端な保守主義の政策的立場という極北を明確に指し示していたことの当然の帰結といつてよい。

他方、最も進歩的・保守的という二つの極端な政策的立場をとる民主党活動家及び投票者の比率は、上の図3のようになる。

民主党の場合、上の図が示すように、共和党との著しい対称性が認められる。五六年・六〇年の比較的早い時期には、極

端な進歩・保守の政策的立場のいずれを問わず、活動家も、投票者も、ともに、その比率において、相似の直線を描いている。しかし、両者の差異は、活動家の間に、氷炭相容れざる両極端の政策的立場が、投票者の場合に比べ、より多く見出されるといふ点に求められる。事実、五六年には、進歩的立場の尖端と保守的立場の先鋒の各々に位置する活動家の比率は、二〇%対一七%（投票者の場合、一五%対一〇%）であり、ほぼ同一といつてよい。この意味で、五六年・六〇年に限るならば、民主党の活動家は、投票者に比較し、より多く統合的な政策的立場を保持しているといえよう。けれども、既にみたように、彼らの間では、極端な進歩主義者と極端な保守主義者が、ほぼ同一の比率で判然と両分され、互いに対峙している。従つて、五六年・六〇年の資料の鏡面の上には、確固たる統一的政策的立場を欠落した政党という民主党の映像が、鮮明に結ばれることになるのである。

ところで、以上の二つの図に示されている五六年・六〇年の資料と前述のマクロスキイ等の結論とは、矛盾なく両立し得るであろうか。もちろん、両者の意味するところは、実体的に一致する。民主党の場合、活動家は、投票者よりも、左翼側の進歩的な政策的立場を保持し、他方、共和党の活動家は、投票者よりも、右翼側に位置し、一層保守的な政策的立場をとるといふのが、すなわち、これである。しかも、共和党の活動家は、民主党の活動家が進歩的である以上に、右翼寄りの保守的であるといつてよい。

では、六〇年以降は、どうであろうか。六〇年以降における変化、とりわけ、民主党の変化は、劇的である。民主党の場合、投票者における極端な進歩主義者の比率は、六〇年から六八年にかけて増大し、七二年に至つて、若干、減退している。同時に、極端な保守主義者の比率も、七二年には、かなりの増大を示しており、その結果、民主党投票者の少からぬ部分の間に、政策的立場上の鋭い亀裂が走るに至つたのである。こうして、民主党における投票者の間には、政策的立場をめぐる分裂がみられる反面、民主党の活動家の間には、進歩主義の政策路線にそつた高度の統

合状態が、固く保たれているとみてよい。げんに、彼らの間における極端な進歩主義者の比率は、劇的に増大している。例えば、六八年と七二年におけるそうした数値は、いずれも四〇%以上の高水準にある。他方、同じ期間内における投票者のそれは、三三%から二六%へと低下している。単にこの期間内だけにとどまらず、広く六〇年以降、左翼側の進歩主義の政策的立場にたつ民主党の活動家の比率は、こうして、ほぼ上向直線を描き、高位を保ち続けているということができるのである。

以上に述べてきたように、五六年から六〇年に至るまでの期間はもとより、六〇年以降においても、これらの期間内における三教授の調査結果全体を貫通し規制するライトモチーフのごとき役割を演ずるものがあるとしたら、それは、既述のマクロスキイ等の結論を措いて他にあり得ない。事実、三教授自身も、自らの調査結果からこれと実質的に同一の結論を帰納的に導き、それについて、疑いをさしはさむ余地のない明晰さで、次のように述べている。<sup>(76)</sup>

「一九七二年に至るまでの民主党は、党への普通の支持者に較べ、遙かに極端な、そして、明確な、政策的立場をとる活動家の一団を有しているという一点において、共和党と類似の現象を呈している。共和党の活動家は、政策的立場を常に右翼側に鋭く傾斜させている集団である。民主党の活動家は、五六年における政策的立場の分裂した集団から、政策的立場を左翼側に鋭く傾斜させた集団へと、その相貌を変えた。しかし、活動家の政策的立場のように、必ずしも極端というわけではないにせよ、共和党の支持者が、一般に、明確な政策的立場をとる傾向を有しているのに反し、七二年における民主党の支持者は、とるべき政策的立場をめぐって、少からず分裂している。民主党の活動家は、左翼側への政策的立場の移動を、概ね完了している。けれども、民主党への普通の支持者は、中央の境界線をはさんで、左右の両側に未だ散見されるのである」。

このように、マクロスキイ等の結論は、三教授の調査結果から帰納された結論と、ほぼ符節を合わせている。この

意味で、マクロスキイ等の結論は、三教授の独自の調査結果によって微妙な変奏が加えられているにせよ、こうした調査結果を深い基層で支え、その奥底で鳴り響いているところの、一種の通奏低音のごときものということができるであろう。

第二に、党指導者と党活動家との間に拡がる政策・イデオロギー体系上の断層は、どのようなものであるかについて述べるならば、それは、この問題に関するほぼ唯一の組織的な研究<sup>(77)</sup>によってよいカリフォルニア大学のE・コスタンティニイ(Edmond Costantini)教授の優れた研究によって与えられる。

コスタンティニイ教授は、マクロスキイ等と同じく、政党指導者層の正確な横断面を象徴する代表集団として、六〇年における民主党全国大会へのカリフォルニア州派遣の代議員、代議員代理、そして、下院議員選挙区の政党集会<sup>(78)</sup>において代議員ないし代議員代理として指名されながら、代議員選任委員会(the delegation selection committee)の審査で、そうした地位の取得を否決された活動家、以上三者の凡そ三五〇名を、調査対象としてとりあげた。この調査は、彼らに対する質問表の送付とその記入後の回収という書面による形式で行われた。質問表の回収率は、ほぼ六四%であり、従って、標本実数は、二二五名である。

コスタンティニイは、こうして回収された標本を、党内における指導的地位の一般的序列にしたがい、最高指導者(top leaders)‘中間指導者(middle level leaders)‘下級指導者もしくは活動家(low level leaders or activists)の三者に、まず、分類した。次いで、彼は、それぞれの指導者の、①その負荷する政策・イデオロギー体系についての自己評価、②大統領候補の選好性、③主要な係争問題に対する態度、以上の三つの局面に集中的照明を当て、こうした照明が接し合う一点に、それぞれの指導者の政策・イデオロギー体系の帶有度を析出させ、これらの相互比較によって、党内における指導的地位の階級制を上昇するにつれてその政策・イデオロギー体系の帶有度は希釈されるとする



D・E・バトラーの仮説を、統計的事実によって、証明したのである。<sup>(79)</sup>

ここでいう最高指導者とは、代議員団のなかの全国及び地方の段階における公職の占有者を、その典型とする。また、中間指導者とは、下院議員選挙区の政党集会において任命された代議員であり、郡・市・下院議員選挙区、州下院議員選挙区のごとき地方段階における政党組織の指導者が、その適例である。最後に、下級指導者というのは、既述のように、政党集会において代議員に指名されながら、代議員選任委員会の審議で、そうした地位の取得を否決された活動家である。彼らは、区、郡区、投票区などにおいて選挙民と緊密に接触する、いわゆる党組織の底辺を形づくる草の根の指導者である。

右にあげた指導者のうち、政党集会で指名された中間指導者と活動家の二者は、カリフォルニア州民主党の有力な補助組織であり、かつ、「市民型組織」<sup>(80)</sup>に属するところの、カリフォルニア民主党審議会 (the California Democratic Council) の構成員によって、圧倒的に占められている。これを数計によって示すならば、審議会の成員であるか否かを問うた質問表に回答を寄せた、政党集会における被指名者一四一名のうち、七七%に当る一一〇名は、自らが審議会の活動的な成員であると主張している。そのうちの五〇名は、審議会の役員であった。回答を寄せた残り三一名のうち、八名は、この質問表にはとくに記入せず、三名は、審議会と無関係であり、他の二〇名は、審議会の成員であっても積極的な活動家ではないと述べている。

こうした事情から、最高指導者は、自己の再選を、いわば排他的に追求する公職占有者であるが故に、どちらかといえば、政策形成と実施及びイデオロギー体系の宣布を本質とする党の政策機能よりも公職の確保それ自体を目ざす選挙機能を重視し、政策・イデオロギー体系志向性が稀薄であるのに対して、中間指導者と活動家は、公職から隔離されている事案に加え、主として「市民型組織」の構成員であるため、政策機能を積極的に評価する傾向にあり、従

図 4

自己評価	最高指導者 N: 42	中間指導者 N: 77	活動家 N: 66
きわめて進歩的	17%	30%	36%
幾分進歩的	40	51	50
中道的	36	14	9
幾分保守的	7	6	5
きわめて保守的	—	—	—
合計	100%	100%	100%

各種指導者における政策・イデオロギー体系の帶有度に関する自己評価

って、政策・イデオロギー体系志向性もまた高度であるということができる。事実、コスタンティニの調査結果も、これと同じことを示している。以下に順次論述してゆきたい。

まず、①の最高指導者、中間指導者、そして活動家における政策・イデオロギー体系の帶有度に関する自己評価から述べるならば、それは、上の図 4 に明らかである。

上に示されるように、自己の政策・イデオロギー体系上の立場を広く進歩主義と評価する指導者の比率は、最高指導者で五七%、中間指導者八一%、そして、活動家の場合は八六%となっている。こうして、党における指導的地位の階統制を上昇すればするほど、進歩主義

の自己評価の比率は、それだけ低下することになるのである。

次に、②の大統領候補の選好性についてみるならば、それは、民主党における進歩主義及び保守主義の立場にたつ六名の大統領候補に対する最高指導者、中間指導者、そして、活動家のそれぞれの選択態度に、明瞭に覗かれる。ここでいう六名の大統領候補は、進歩主義の立場にたつ C・ボールズ (Chester Bowles)、H・H・ハンフリー (Hubert H. Humphrey)、A・ステイヴンソン (Adlai Stevenson) の以上三者と、保守主義者とされる L・B・ジョンソン、J・F・ケネディ (John F. Kennedy)、S・サイミントン (Stuart Symington) の以上三者である。こうした六名の大統領候補に対する最高指導者、中間指導者、そして、活動家の各々の選択態度を示せば、図 5 のようになる。

図5

	最高指導者 N : 39	中間指導者 N : 65	活動家 N : 64
ボウルス	5%	12%	11%
ハンフリー	—	5	14
スティーヴンソン	44	51	58
三者合計	49%	68%	83%
ジョンソン	13%	5%	2%
ケネディ	18	18	12
サイミントン	20	9	2
三者合計	51%	32%	16%

各種指導者の大統領候補選好率

左に明示されるごとく、最高指導者の場合、その半数以下が、三名の進歩的な候補を選択したにすぎない。このことは、中間指導者の五分の三以上が、また、活動家の五分の四以上が、それぞれ、三名の進歩的候補を選択している事実と、著しい対照性をみせている。それ故に、①の場合と類似して、進歩的な大統領候補に対する各種の指導者の選好率は、指導的地位の階統制を上昇するに伴い、低下し、逆に、保守的候補に対する選好率は、それだけ向上するということができるであろう。

最後に、③の係争問題に対する各種の指導者の態度についての分析結果をみるならば、ここでも、前二者の場合と同様、指導的地位の階統制における上位者ほど、政策・イデオロギー体系の帶有度はそれだけ稀薄化するという確定的な結論が、容易に導かれる。

いま、進歩主義の政策的立場を象徴する問題として、中国の承認、下院非米活動委員会の廃止、基幹産業の国有化、一ドルから一ドル二五セントへの連邦最低賃金の引き上げ、社会保障計画の一環としての老令者への医療援助の法制化、低開発諸国への経済援助の増大、学校建設に対する連邦政府の援助、以上の七つをとりあげ、この各々に対する最高指導者、中間指導者、そして、活動家の態度を問うことによって、三者それぞれの政策・イデオロギー体系の帶有度を測定するならば、次頁の図6のようになる。

図6 係争問題に対する各種の指導者の態度

	最高指導者	中間指導者	活動家
中国の承認	(N : 39)	(N : 69)	(N : 58)
反 対	54%	25%	17%
ほとんど反対	15	25	19
承認してもよい	23	34	40
賛 成	8	16	24
支 持 率	0.283	0.470	0.570
下院非米活動委員会の廃止	(N : 39)	(N : 69)	(N : 65)
反 対	23%	13%	11%
ほとんど反対	20	9	3
承認してもよい	36	15	20
賛 成	20	63	66
支 持 率	0.507	0.760	0.803
基幹産業の国有化	(N : 41)	(N : 63)	(N : 62)
反 対	66%	60%	37%
ほとんど反対	22	25	27
承認してもよい	2	8	18
賛 成	10	6	18
支 持 率	0.187	0.197	0.390
連邦最低賃金の引き上げ	(N : 43)	(N : 67)	(N : 67)
反 対	5%	1%	1%
ほとんど反対	7	4	1
承認してもよい	19	15	10
賛 成	70	79	87
支 持 率	0.850	0.903	0.940
老令者への医療援助	(N : 43)	(N : 69)	(N : 66)
反 対	5%	3%	—%
ほとんど反対	2	—	2
承認してもよい	21	19	17
賛 成	72	78	82
支 持 率	0.867	0.907	0.940
低開発諸国への経済援助	(N : 44)	(N : 68)	(N : 65)
反 対	7%	—%	3%
ほとんど反対	11	—	5
承認してもよい	39	21	22
賛 成	43	79	71
支 持 率	0.727	0.930	0.873

学校建設への連邦政府の援助	(N : 44)	(N : 69)	(N : 67)
反 対	4%	1%	1%
ほとんど反対	9	—	3
承認してもよい	14	12	12
賛 成	73	87	84
支 持 率	0.853	0.950	0.930

「なお、ここでいう支持率は、「賛成」の回答に一・〇〇〇、「承認してもよい」には〇・六六七、「ほとんど反対」には〇・三三三、「反対」には〇、以上のよ  
うな比重を付与し、その総和を求めたものである。例えば、上図の「最高指導者」の場合、 $0.73 \times 1.000 = 0.73$ ,  $0.14 \times 0.667 = 0.09338$ ,  $0.09 \times 0.333 = 0.2997$ ,  $0.73 + 0.09338 + 0.2997 = 0.85335$ , となり、支持率〇・八五三が算定される。この方式は、マクروسキイ等による方法を、若干修正のうえ、採用したものである。」

前頁の図表が、何よりも雄弁に物語っているように、政策・イデオロギー体系は、指導的階級の下位に凝結しており、階梯を上方に進むにつれて次第に拡散化され、頂点において最も稀薄化される傾向にある。このことは、ことに、中国の承認、下院非米活動委員会の廃止、そして、基幹産業の国有化という、進歩主義の極限的な政策的立場に対する最高指導者と活動家の双方の態度の顕著な差異に、明白に看とれる。<sup>(81)</sup>

以上に述べたときコスタンティニの研究は、「政党指導者層の上部構造 (superstructure) は、その基礎構造 (substructure) よりも、穏健、かつ、中道的な政策的立場を保持する傾向にある」というバトラの仮説を実証するものといっている。<sup>(82)</sup> 既にみたように、政策・イデオロギー体系の帶有度は、自己の所属政党の言動に対して最も忠実であり、また、最も献身的でもある、党の活動家において極大となる。他方、それは、選挙に際して党に支持票を投じ、党に政権を掌握せしめる、党投票者において極小となる。彼らは、政策・イデオロギー体系を帶有しているにしても、ただ散発的にのみ、これに対して関心の焦点を注ぐにすぎない。党投票者は、係争問題、候補者の

人格的特性、深層な個人的利益、選挙運動、所属利益集団への忠誠感、旧来からの伝統、などに、選択的に反応するのを常とする<sup>(83)</sup>。これ故、「党内における政策・イデオロギー体系志向の濃厚な少数者と、本質的に政策・イデオロギー体系非志向の選挙民のなかの多数者との間における不連続状態」(a discontinuity between the ideological minority within the parties and the essentially nonideological majority in the electorate)<sup>(84)</sup>が、ここにたち現われることになる。

党活動家と党投票者という両極ともおもえる遠く隔った二つの極限項の間に、独自の立場から架橋を試み、両者の融合・止揚を企てるのが、ほかならぬ最高指導者である。ここにいう独自の立場とは、公共問題の解決と公共事務の運営の双方に主体的責任を有し、たとえ政策実現を究極の目標として標榜していようと、そのための前提となる選挙における勝利の確保という切迫した手段的目的をまず何よりも達成しなければならぬとする選挙機能最優先の立場である。こうした独自の立場にたつ最高指導者は、政策・イデオロギー体系の帶有度において、<sup>(85)</sup> 穏健な党投票者と急進的な党活動家との間に介在するところの、「政策・イデオロギー体系上の中間項」(an ideological intermediate)<sup>(86)</sup> ということができよう。V・O・キーは、このことを逸速く指摘して、次のように述べている。

「最高指導者は、党員の間における過激論者の言動の抑制に努めなければならない。……活動家は、過激論者や排他論者の感情を煽動することによって、自らの活力を保持する。しかし、最高指導者は、党内における多様な、そして、時には相対立する諸要素をも、一つに結合させるための努力を絶えず傾けなければならないのである」。

こうしたことから、いずれの二大政党の最高指導者も、党の各種の指導者、活動家、投票者の相互間に拡がる政策・イデオロギー体系上の断層を架橋する機能主体として、その究極目標が選挙における勝利の確保であれ、また、政策実現であれ、一方に、各党の投票者相互間に認められる政策・イデオロギー体系上の差異をことさら拡大し、自

党の原理、基本的政策目標、主義主張、政策的立場などの特性を強調することによって、自党の投票者に伏流する△自他の識別感▽と△党への一体感▽を噴出させ、自党に対する彼らの固定的投票の吸引を試みる。他方、最高指導者は、究極目標の積極的達成を期して、各党の活動家相互間における政策・イデオロギー体系上の鋭角的差異を可及的に鈍化させ、それによって、自党への投票者はもとより、他党への投票者にも受容され、その支持をも併せて調達し得るだけの、党全体としての政策・イデオロギー体系上の穏健な統一体を造出し、維持してゆかねばならない。こうして、最高指導者は、「政策・イデオロギー体系上の中間項」として、党の壁外と壁内において、分割と統合という両極分解の矛盾に引き裂かれた課題を同時に果たすことを、要求されるのである。

以上に述べてきた統計的事実からは、既に指摘した次のごとき結論が、再確認されるといってよい。今日、選挙民一般の間における政策・イデオロギー体系志向のヴォルテイジの上昇は否定し得ない事実であるにしても、そうした上昇現象は、社会全体に均質的に分布されているのではなく、社会経済政治上の特定階層に偏在的に看取されるというのが、すなわち、これである。

ところで、最高指導者、中間指導者、活動家、そして、選挙民一般の以上四者の間に、政策・イデオロギー体系上の断層が存在するという事実を、三相複合体としての政党構造との関連性においていかえるとしたら、それは、公職占有者の一団である「統治のなかの政党」、「政党組織」、そして、党への常規的な投票者群を形づくる「選挙民のなかの政党」の三つの局面の間に、「政策・イデオロギー体系上の不協和」(ideological noncongruence)が存在するという状況を示すことになる。<sup>(87)</sup>このような状況の下で、責任政党制が、もし実施されるとしたら、どのような事態もたらされるであろうか。それは、改めて指摘するまでもなく、「政策協同体」としての責任政党の実質の脱落であり、

三相複合体としての政党構造の崩壊である。<sup>(88)</sup>

民主・共和両党の各々における「統治のなかの政党」、「政党組織」、そして、「選挙民のなかの政党」という三つの局面が帯有している政策・イデオロギー体系の度合いは、もとより、一様ではない。従って、民主・共和両党が責任政党へと再編強化された場合、それぞれの責任政党の各局面が帯有している政策・イデオロギー体系そのものに適応し、しかも、各局面におけるその帯有度とも均衡を保ち得るだけの、明確な政策綱領を形成することは、きわめて困難な課題となる。仮に、こうした課題が解決されて、各責任政党における帯有度の異なる三つの局面のそれぞれの政策・イデオロギー体系を、一つの有機的な連続態につくりあげてゆく政策綱領が作成されるとしたら、この場合、三つの局面は、そうした政策綱領を中軸として、政策実現を期する強固な協力体に編成され、その結果、党の「政策協同体」としての実質は、確保されるに至るであろう。しかしながら、現実にはこのような事態が首尾よく成立する可能性は、至って乏しい。もし責任政党制が実施されるとしたら、責任政党の中軸を形づくる政策綱領は、三つの局面のいずれかが帯有する政策・イデオロギー体系の度合いに鮮烈な外光を注いで、形成されねばならないであろう。この場合、次の三者が考えられる。

まず、第一は、責任政党の各々が、「選挙民のなかの政党」を主座に据え、彼らの政策・イデオロギー体系の帯有度に合致する政策綱領を形成するという場合である。この場合の政策綱領は、選挙における勝利の確保を目ざして形成されたものといふことができる。この意味で、それは、明らかに、選挙機能主導型の綱領である。このため、責任政党の各綱領は、最大多数の投票の吸引を目的として、それぞれの「選挙民のなかの政党」における政策・イデオロギー体系の軽微な帯有度を、そのまま反映したものとなるであろう。従って、綱領に盛り込まれる政策・イデオロギー体系は、ただ、「選挙民のなかの政党」の構成員に伏在している、自党と他党の識別感と自党への一体感を喚起し、顕



在化させるだけの程度をもって足りる。もしそうなら、「一党の活動家、候補者、そして投票者を、他党のそれらから区分するところの、不分明なイデオロギー体系や、包括的な政策的立場への誓約」(an inarticulate ideology, a commitment to a set of issue positions)<sup>(89)</sup>が、各党の綱領全体を貫ぬき規定する主導基調となるであろう。さもなくば「選挙民のなかの政党」への政策・イデオロギー体系の導入による無用の利害対立や階層的軋轢の惹起を回避するためには、政策・イデオロギー体系以外の根拠に基づく訴求<sup>アペール</sup>という主旋律を、綱領全体の叙述を規定する主調低音として、鳴り響かせる以外に、その方途は見出し難い。「党の因襲、代表利益、そして、候補者の人格的個性、以上三者の混成態に基づく訴求<sup>アペール</sup>」(appeals on a mixture of traditions, interests, and personalities)<sup>(90)</sup>が、これに当る。

右のいずれの場合にせよ、政策・イデオロギー体系の角度から、責任政党の各綱領に照明をなげかけるとき、全体としての混濁たる曖昧性が、その上に大きな影を色濃く射すことになるであろう。そうだとしたら、責任政党の各綱領は、互いに「似たりよつたりの一物」となるとみてよからう。こうした事情から、「選挙民のなかの政党」に焦点を置き、彼らの政策・イデオロギー体系の帶有度に合わせて政策綱領を作成するという試みは、政策機能中心の「民主型政党」を構成単位とする責任政党制を、選挙機能主導型の「合理型政党」から成りたつ既成政党制へと、逆転せしめる結果を招致することになる。この意味で、そうした試みは、責任政党制への改革意図そのものを水泡に帰せしめる不毛な作為以外の何ものでもないであろう。

第二は、「政党組織」が帶有する最も進歩的もしくは保守的な政策・イデオロギー体系に照準を合わせて、責任政党の政策綱領が作成されるという場合である。この場合、こうした明確かつ高密度の政策・イデオロギー体系を中軸として構成されるそれぞれの責任政党は、確かに、政策実現を期する強固な政策中心の結社というべきであろう。けれども、この責任政党が、そこから支持を調達し、自己の言動について責任を負い得るところの選挙民は、「政治に

積極的に介入し、機敏な活動力を備え、政治に関する情報・知識も豊富であって、政策・イデオロギー体系を濃厚に帶有している少数者」(an involved, alert, informed, [ideological] minority)<sup>(91)</sup>に限られよう。そうした責任政党の政策綱領によって、政策・イデオロギー体系的に穏健な立場にたつ「選挙民のなかの政党」の支持を確保することは、至って困難とみてよい。なぜなら、そのような綱領は、高密度の政策・イデオロギー体系の鉉脈が、底深く、かつ、幅広く、その叙述全体を貫通しているため、「そこに内在する」教条主義によって、選挙民多数者をうんざりせしめる」(bore the majority by dogma)<sup>(92)</sup>結果を招くに至るからである。

こうした「選挙民のなかの政党」の支持を離反せしめるとき政策綱領に直面するとき、党を代表し、党の言動を象徴するところの、「統治のなかの政党」は、どのような態度をとるであろうか。それは、次のいずれかであるといつてよい。その一つは、選挙機能主導の態度である。再選の確保という明白な意図にたつて、「政党組織」と敢然と訣別し、「選挙民のなかの政党」に受容し得る穏健なイデオロギー体系の展開と独自の政策的立場の提示を行うというのが、これに当る。もう一つは、政策機能優先の態度である。これは、自らが「政策協同体」の一員であることの明瞭な自覚の下に、自己の再選確保よりも、むしろ、政策綱領への忠誠義務を優先せしめ、自己の言動と政策綱領との固定的一体化を誓約することによって、「選挙民のなかの政党」の支持を疎外せしめるといふ態度である。前者の場合には、三相複合体としての政党構造における「政党組織」の局面が、そして、後者の場合には、その「選挙民のなかの政党」の局面が、それぞれ、切断されることになる。こうした一局面を離脱した政党が、強固な「政策協同体」としての実質を、既に脱落していることは、いうを俟たない。

第三は、「統治のなかの政党」が帶有している政策・イデオロギー体系が、政策綱領のなかに集約的に表現されるという場合である。「統治のなかの政党」は、もとより、自己に固有の目標領域を有している。この領域は、私的次

元から公的次元に至るまで、広範囲にわたっている。「個人的権力欲の充足や公職占有に伴う役得の確保を出発点として、公務遂行の責務や公衆の信頼に応答すべき義務感を終着点とするところの、目標領域」(goals which range all the way from individual desires for power and the perquisites of office to their obligations to public office and trust)<sup>(93)</sup>が、これである。こうした目標領域は、既述のように、一端において、選挙機能主導の態度と結合し、他端において、政策機能優先の態度と系譜を同じくする。この二つの態度の間には、既に言及したとき選挙機能と政策機能の間におけるのと同じような、相互牽引・反発・緊張の関係が存在している。もちろん、二つの態度は、その相互関係において、恰も判然たる対比のペアのごとく同一比重で厳密な均衡関係を保持しているわけではない。選挙機能主導の態度が、政策機能優先の態度に、優位するといつてよい。というのも、選挙における勝利の確保という選挙機能の完遂を俟ってはじめて、政策機能の遂行が、首尾よく達成されるからである。これ故、「統治のなかの政党」における選挙機能主導の態度の優越性は、否定し難い。しかし、同時に、政策機能優先への志向力も、少からずそこには作動している。このため、「統治のなかの政党」は、ヴェクトルの方向を反対に向けているこの二つの態度の調整問題を、選挙機能に傾斜した形態における両者の平衡関係の設定によって、解決しようとする。こうした妥協的態度が、「統治のなかの政党」を、政策・イデオロギー体系のうえで、「政党組織」と「選挙民のなかの政党」との間における中間的立場に、おのずと誘導してゆくのである。<sup>(94)</sup>

そこで、「統治のなかの政党」が帯有している政策・イデオロギー体系に標点を定め、これを責任政党のそれぞれの政策綱領に晶化させるとしたら、どのような結果が、もたらされるであろうか。それは、凡そ、二種に大別することができるとが<sup>(95)</sup>。

その一つは、「政党組織」の離反である。「統治のなかの政党」が帯有している政策・イデオロギー体系が、責任政

党の政策綱領に具体化されるならば、「統治のなかの政党」に内在する選挙機能主導の態度が、おのずとそうした綱領の叙述全体を規定する支配的な主調音を形成することになるであろう。従って、この綱領は、高密度の政策・イデオロギー体系を帯有する党員や活動家が、中枢幹部機構の指導と統制の下に、地方政党集会における綱領作成過程に広く主体的に参加することによって形成した、著しく進歩的もしくは保守的な論理整然たる政策綱領という、責任政党綱領の実体を、明らかに虚脱したものとなる。この場合における「統治のなかの政党」は、これらの党員や活動家の視覚には、選挙機能主導の論理的骨格を基底にもつそのような綱領の実質的な形成主体として、映像化されることになる。このため、「統治のなかの政党」に対する彼らの、従って、政策機能への傾斜を示す彼らの結合体である「政党組織」の非難と反発は、不可避となるであろう。その結果、「統治のなかの政党」が、選挙に際し「政党組織」に対して献身的な選挙運動の展開や資金・技術・時間の提供などを期待することは、至難となるとみてよい。ここに、「統治のなかの政党」と「政党組織」との断絶が、立ち現われる。それは、「統治のなかの政党」における「妥協的態度の貫徹による政策・イデオロギー体系の濃厚な少数者の疎外」(alienate ideological minority by compromise)<sup>(96)</sup>という現象にほかならない。

いま一つは、「選挙民のなかの政党」の背離である。もとより、「統治のなかの政党」には、政策機能優先への志向力もまた、同じく作動している。「統治のなかの政党」と「選挙民のなかの政党」との間における政策・イデオロギー体系の帯有度の差異は、まさしく、そうした政策機能優先への牽引力の存在を象徴するものといえよう。既述のように、党の指導者や活動家と「選挙民のなかの政党」とは、政策・イデオロギー体系の帯有度を異にする。マクロスキイ等の研究が明らかにしているように、ことに共和党の指導者や活動家は、「選挙民のなかの政党」に比較し、遙かに保守主義の濃厚な政策・イデオロギー体系を保持している。このことは、「政党組織」はもとより、「統治のなか

の政党」も、党に固有の政策・イデオロギー体系に忠実であるという事実を示している。「統治のなかの政党」は、こうした政策・イデオロギー体系の具体的実現である党の原理、基本的政策目標、主義主張、政策的立場などに対して、「選挙民のなかの政党」よりも、多くの忠誠感を抱き、これらの積極的実現に向けて努力するだけの意思と熱意とを有しているといつてよからう。この意味で、「統治のなかの政党」には、政党を「政策協同体」として捉え、自らが一員であるとする政策協同体意識が、少からず流露しているといつてよいことができる。それ故に、既述のように、「統治のなかの政党」は、選挙に際して、「選挙民のなかの政党」を「政策協同体」の一相に固定的に編成する意図の下に、「選挙民のなかの政党」に向つて、自党と他党の間における政策・イデオロギー体系上の差異をとくに強調することによって、彼らの党に対する一体感や忠誠感を喚起し、これを党に対する投票行為へと連結しようとする。

けれども、もし政策・イデオロギー体系が、「統治のなかの政党」によって必要以上に強調されるならば、「統治のなかの政党」における政策機能優先への牽引力は上昇し、その結果、選挙機能主導への志向力との平衡関係は、逆転されるに至るであろう。「統治のなかの政党」におけるこうした平衡関係の逆転状況を、政策綱領に昇華させるとしたら、そのような綱領は、選挙において、「党の政策・イデオロギー体系上の主題と調和する筈の『選挙民のなかの政党』の局面すら離間させる危険性」(the risk of alienating even that sector of the party in the electorate that is attuned to the party's ideological themes)<sup>(97)</sup>をはらんでいる。この意味で、そのような綱領は、「投票場における敗北」(defeat at the polls)<sup>(98)</sup>と一直線に結合しているといえよう。

右に述べたように、「統治のなかの政党」が帯有している政策・イデオロギー体系の一点に視線を向け、それを政策綱領に具体化した場合、三相複合体における「政党組織」と「選挙民のなかの政党」の二つの局面が、「統治のな

かの政党」における選挙機能主導と政策機能優先という二つの志向力の平衡関係の傾斜形態のあり方によって、それぞれ、飛散することになるのである。

三相複合体の三局面を形づくる「統治のなかの政党」、「政党組織」、そして、「選挙民のなかの政党」の各々における政策・イデオロギー体系の帶有度は、既述のように、不均等である。そのため、このような三局面のそれぞれの帶有度相互の間に、不断に不協和音が奏でられることになる。こうした状況の下で、三局面のいずれかが、自ら帶有する政策・イデオロギー体系を、政策綱領に具象化するならば、この綱領は、黨員全体の言動に対する規格の見解の強制と、彼らへの綱領遵守義務の負荷という、自らに備わる特性を触媒として、三局面間に響き合う不協和音を一層亢進せしめ、さらに進んで、その音源を形づくる三局面そのものの相互間における緊張と摩擦を、一段と激化せしめるであろう。<sup>(99)</sup> このような事態に至るならば、党の「政策協団体」としての実質は、確保され得ないばかりか、三相複合体としての政党構造そのものが、解体に導かれるであろう。これ故に、現代アメリカにおける政策・イデオロギー体系の帶有度の不均等な配分状況の下で、責任政党制を実施することは、今日、政策・イデオロギー体系志向のヴォルテイジが、選挙民の間に、上昇しつつあるという現実を考慮にいれてもなお、現在の時点では、少からず困難であると、結論せざるを得ない。従って、今日の選挙民の間における政策・イデオロギー体系志向のヴォルテイジの上昇状況を勘案するならば、責任政党制は、遠からぬ将来に、確実に実現の期待がかけられ得るにしても、少くとも現時点に限ってというならば、実現の期待の外に横たわる制度というほかはないのである。

- (1) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p. 117.
- (2) Ranney and Kendall, op. cit., pp. 527-30.
- (3) D. E. Butler, op. cit., p. 507.
- (4) C. Rossiter, op. cit., p. 179.

- (15) E. C. Banfield, op. cit., p. 159.
- (16) Ibid., p. 159.
- (17) Ranney and Kendall, op. cit., p. 529.
- (18) Seymour M. Lipset, "Party System and the Representation of Social Groups" in Robert A. Dahl and Dean E. Neubaner (ed.), *Readings in Modern Political Analysis*, 1968, p. 96.
- (19) Ibid., p. 96.
- (20) Ranney and Kendall, op. cit., p. 529.
- (21) Ibid., p. 531.
- (22) Ibid., p. 531.
- (23) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 403.
- (24) A Lawrence Lowell, *Essays on Government*, 1900, p. 22.
- (25) A. Nevins, op. cit., p. 552.
- (26) Ranney and Kendall, op. cit., pp. 482-86, 510.
- (27) A. Ranney, op. cit., p. 499.
- (28) Ranney and Kendall, op. cit., p. 482.
- (29) John C. Calhoun, *A Disquisition on Government*, 1953, ed. by C. Gordon Post, pp. 22-28.
- (30) Ibid., p. 22.
- (31) Ibid., pp. 22-23.
- (32) Ibid., p. 23.
- (33) Ibid., p. 28.
- (34) Ibid., p. 28.
- (35) Ibid., p. 28.
- (36) R. A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, op. cit., p. 29.
- (37) Ranney and Kendall, op. cit., p. 482.
- (38) Donald C. Blaisdell, *American Democracy Under Pressure*, 1957, p. 70.

- (29) Ibid., p. 70.
- (30) Ibid., p. 70. see also David Riesman, *The Lonely Crowd*, 1950, p. 243.
- (31) Ibid., p. 70. see also J. C. Calhoun, op. cit., p. 28.
- 「自衛のための拒否権」が現実に発動された具体例として、既に古典的事例だが四七年のタフト・ハートレイ法 (the Taft-Hartley Act) の制定の完全なる阻止に失敗した労働組合の指導者が、産業別の団体交渉権の否認、ユニオンショップ協定の禁止など、彼らにとつてその法律の致命的欠陥と看做される条項の撤廃に成功したことがあげられよう。(Ranney and Kendall, op. cit., pp. 482-83.) しかし、自衛のための拒否権は、状況によっては、いかなる形でも他者の提案や計画が立法化されるのを妨害する能力を発揮する場合もあり得る。それは他者の提案や行為の全面的禁圧を意味する。そうした極端な例外的事例は、かつて国民健康保険計画を葬ったアメリカ医師会 (American Medical Association) についてみることが出来る。(D. C. Blaisdell, op. cit., p. 241.) すなわち、二九年にワグナー国民健康法案 (the Wagner National Health Bill) が議会で上程された。この法案は、包括的な健康保険計画を現実に提唱した最初の法案である。それは強制保険条項こそ含んでいなかったが、連邦政府による州政府への補助金の給付を規定しており、その適用される対象範囲もそれ以前の同種の法案に比較し、一層広いものであった。しかし、この法案は、国民の健康の維持と増進という新しい分野に対する連邦政府の権限の行使を認めるものであり強制健康保険制度への重要な橋頭堡を築くものとして、医師会側の強い反対に見舞われ、陽の目をみることはできなかった。次いで四三年と四五年にも、この法案とそれに続く二つの同種の法案は、CIOとAFLの強力な支持を得られたにもかかわらず、医師会側の強硬な抗議運動の展開によつて、結局、常任委員会の審議過程において廃案となるに至った。これらは、医師会が常任委員会における審議を通じて「自衛のための拒否権」を完全なる形で発動した好例といえるであろう。
- (32) W. Goodman, "How Much Political Party Centralization Do We Want?" op. cit., p. 552.
- (33) Carl Beaker, *The United States: An Experiment in Democracy*, 1920, pp. 100-101.
- (34) E. S. Griffith, op. cit., p. 177.
- (35) Ibid., p. 177.
- (36) Peter H. Odegard, "Presidential Leadership and Party Responsibility" in John R. Owens and P. J. Standenraus, *The American Party System; A Book of Readings*, 1965, p. 392.
- (37) Douglas Cater, "Public Opinion" in S. K. Bailey (ed.), op. cit., p. 158.
- (38) Ibid., p. 158.
- (39) Ibid., p. 159.



- (40) M. J. C. Vile, *The Structure of American Federalism*, 1961, p. 90.
- (41) *Ibid.*, p. 96.
- (42) John P. Roche, *Book Review in Ame. Pul. Sci. Rev.* (December 1958), p. 1172, cited in *Ibid.*, p. 97.
- (43) M. J. C. Vile, *op.cit.*, p. 33.
- (44) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, *op. cit.*, pp. 385-87.
- (45) *Ibid.*, p. 386.
- (46) *Ibid.*, p. 386.
- (47) *Ibid.*, p. 386.
- (48) *Ibid.*, p. 386.
- (49) *Ibid.*, p. 386.
- (50) 拙著「現代アメリカ政党論」一四八頁—一四九頁、一六六頁以下参照
- (51) *Ibid.*, p. 386.
- 一般に、責任政党制の実施を阻む最も有力な要因の一つとして、この法制的要因があげられている。その理由は、責任政党制の立脚している単純多数者支配の原理 (simple majority rule) 擁護論の用語にしたがうならば、「無制約の」多数者支配の原理 (unlimited majority rule) (see Ranney and Kendall, *op. cit.*, pp. 519-24.) が、「連邦主義と権力分立制とを基軸とする統治構造に内在する権力の地域的・機能的分割の原理と矛盾する」という一点に求められる。けれども、この統治構造の組織原理と「無制約の」多数者支配の原理とは、必ずしも矛盾するわけではない。このことは、H・L・マックヘイン (Howard L. McBain) の次の一文に余すところなく語り尽されている。「議會、大統領、そして最高裁判所が、相次いで連続的に合意のうえ行動を起したならば、法的に超克し得ないような障害は、何ひとつ全国政府に課せられていない。この意味で、全体としての全国政府は、明らかに、無制約の権力を有する政府である。それは、自らの判断によってのみ、それ自身の限界を画しているにすぎない」。Howard L. McBain, *The Living Constitution*, 1927, p. 38.) ここに明らかのように、法的見地からいえば、統治構造の組織原理と責任政党制の基脚原理とは、まさしく両立し得る。しかし、現実これが成立するためには、重要な政治的条件が、補完されねばならないであろう。それは、全国的に均等に分布され、かつ、二年ないし四年の相対的な持続性を有するところの、全国的多数者の形成である。このような多数者は、大統領と議會両院を支配し、さらにこれらの支配を通して、最高裁判所をも、その統制下に置くことができる。こうして、彼らは、憲法の枠内において、無制約の権力を獲得し、これを無制約の仕方で行使することが可能となる。しかし、このような全国多数者が現実に形成される可能性は、皆無も同然とみてよい。このことは、もとより、統治構造に内在する法的

原因に由来するのではない。それは、政治的原因に基づく。いうところの政治的原因は、二種に大別することができる。その一つは、利益分化の複雑性・異質性というアメリカ社会の基本的性格である。アメリカにおいて、大統領選挙し、政党間に議会両院の支配を交替せしめるところの、全国的多数者は、この基本的性格の故に、諸種の利益諸集団の構成される「妥協の束」(a bundle of compromise)となる。こうした利益諸集団のいづれをとりあげても、その各々の集団は、全国的少数者を形成している集団群と共通の価値や利益や信念を数多く保持している。同時に、当該集団自身の成員の間においても、また、全国的多数者を形成するために当該集団と一時的に協同している他の諸集団との間においても、相矛盾する価値や利益や信念の併存が認められるのである。これ故に、こうした全国的多数者が標榜する政策は、その構成諸集団の相互間に展開される多元的な取引と妥協の結果成立したものである。従ってそれは、多数者を形づくっているすべての個人が深く確信しているところの、論理整然たる内的矛盾のない緻密な理論体系に、基礎を置いていくわけではない。このような政策・イデオロギー体系上の統一的脈絡のない、暫定的かつ不安定の全国的多数者が、統治構造を支配下に置いたとしても、彼らは、その構成上の性格からいって、政府権力を無制約の仕方で行使することはできないであろう。もう一つの政治的原因は、アメリカにおける「無制約の」多数者支配否定の思想的地盤の存在である。「多数者が無制約の権力を無制約の仕方で行使するのを忌避する基本的傾向」(fundamental unwillingness to use the unlimited power of the majority in an unlimited way) (Ranney and Kendall, op. cit., p. 523.) の存在が、すなわち、これである。このような思想的地盤の存在が、統治構造において法的に可能であるべき政府権力の「無制約の」行使を、政治的に不能ならしめている。提唱論の根本的誤謬は、それ故に、「無制約の」多数者支配肯定の思想に自己の存在根拠を置く責任政党制を、その否定の思想的地盤に底脚された統治構造の枠内で、実現しようとする点に求められるとされるのである。(A. Ranney, op. cit., pp. 496 ff., Ranney and Rendall op. cit., pp. 521-23.) のようにして、前述の法制的要因は、「政治的要因」と置換することができる。そして、この政治的要因は、権護論の提唱論に対する批判の有効な論拠の一つを形づくっている。

- (23) Roger H. Davidson, David M. Kovenock, and Michael K. O'Leary, *Congress in Crisis: Politics and Congressional Reform*, 1966, p. 50, pp. 59-64.

なお、諸種の制度に対する大学在学者の評価的態度は、次頁のようになる。(Ibid., p. 50.)  
さらに、大学在学者を対象とした七五年における同種のギャラップ調査の結果を示せば、同じく次頁のようになる。(George H. Gallup, *The Gallup Poll: Public Opinion 1972-1977*, 1978, p. 498.)

- (25) Ibid., p. 50.

(54)

Ibid., p. 53.

制 度	評価的態度 great deal 多 大	only some 幾 分	hardly any 皆無同然	not sure 不 明
科 学 界	76%	20%	2%	2%
医 学 界	73	22	5	—
銀行・金融	66	29	3	2
最高裁判所	65	28	6	1
行 政 部	49	42	9	—
議 会	39	52	8	1
軍 部	38	43	17	2
国際連合	35	49	14	2
宗教団体	34	46	18	2
公民権運動	33	47	19	1
民 主 党	22	63	10	5
新 聞	20	57	21	2
労働団体	13	55	29	3
共 和 党	12	53	29	6

Sources ; Louis and associates, *Newsweek* (March, 22), 1965, p. 45.

きわめて  
好ましい  
highly  
favorable

きわめて  
好ましくない  
highly  
unfavorable

国際連合	34%	4%
議 会	23	3
F B I	18	7
民 主 党	15	3
労働組合	15	7
合衆国 商業会議所	13	3
国防総省	9	14
共 和 党	7	10
C I A	5	15

一九四三年から六五年までの各時点における議会の業績に対する人々の評価を图示するならば、一八八頁のようになる。(Ibid., p. 53.)  
 なお、六五年以降、議会の業績に対する人々の評価は低落傾向にあり六〇年代の末には、議会の業績を「十分」と評価する数値は、三四%にまで「落ちこんでいる」。(Nimmo and Unga, op. cit., p. 215. see also Louis Harris and Associates, *The Harris Survey Yearbook of Public Opinion*, 1970, p. 21, News release, *The Harris Survey* (January 22, 1968).)  
 さらに、最近における人々の議会に対する信頼度は、一八八頁のようになる。(G. H. Gallup, op. cit., pp. 132, 529, 1009—1010.)

	十分 good	普通 fair	不十分 poor	意見なし no opinion
1943年 3月	33%	29%	20%	18%
1944年 4月	27	45	13	14
1945年10月	20	35	21	24
1947年 3月	21	36	25	18
1948年 4月	23	36	26	15
1955年 8月	40	41	5	14
1958年 8月	30	42	12	16
1963年10月★	34	—	49	17
1963年12月★	27	—	51	22
1964年12月★	58	—	33	9
1965年12月★	62	—	26	12

★ These surveys divided responses into only 2 categories—"positive" and "negative." They are by Louis Harris and Associates. Washington Post (January 6, 1964), p. A 1, (January 4, 1965), p. A 1, and (January 9, 1966), p. A 2. Other surveys are by AIPO.

1973年	1975年
多大 greatdeal.....15%	多大・十分.....40%
十分 quite a lot .....27	幾分・皆無同然
幾分 some.....36	皆無.....57
皆無同然 very little...11	意見なし.....3
皆無.....3	
意見なし.....8	
	1977年
	多大.....12%
	十分.....28
	幾分.....35
	皆無同然.....18
	皆無.....1
	意見なし.....6

なお、ウォーターゲート事件前後の1972年秋と73年秋の調査によれば、大統領に対する人々の信頼度が41.4%から23.7%へと下落していることは、注目してよい。(Jack Dennis, "Trends in Public Support for the American Party System" in J. Fishel (ed.), op. cit., p.17.)

- (55) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 386.
- (56) Ranney and Kendall, op. cit., pp. 460-61.
- (57) *The World Almanac and Book of Facts, 1977*, p. 236.
- (58) G. M. Pomper, "The American Party System" in Herzberg and Pomper(ed). op. cit., p. 3. *World Almanac*, op. cit., pp. 348-349, p. 128.
- (59) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 390. E. C. Banfield, op. cit., p. 164.

- (9) F. J. Sorauf, op. cit., p. 390.
- (19) Ibid., p. 390.
- (29) Ibid., p. 390.
- (33) この本の註釋と「ソラウフ」著「政治学」一三〇頁—一三九頁を參照せよ。
- (34) F. J. Sorauf, op. cit., p. 393.
- (35) Ibid., p. 393.
- George Gallup, 'Few Classify Themselves As Liberals' in Stephen L. Wasby, *American Government and Politics: The Process and Structures of Policy-Making in American Government*, 1973, pp. 129—36.
- (39) 現代アメリカにおける政治環境「とりまの」大統領選挙と選挙の政策・テクノロジー体系の果たす役割の調査報告「ソラウフ」著「参照」。
- John O. Field and Ronald E. Anderson, 'Ideology in the Public's Conceptualization of the 1964 Election', in *Public Opinion Quarterly*, vol. 33 (Fall 1969), pp. 380-89. John G. Pierce, 'Party Identification and the Changing Role of Ideology in American Politics' in *Midwest Journal of Political Science*, vol. 14 (February 1970), pp. 25-42. David E. RePass, 'Issue Salience and Party Choice' in *Ame. Pol. Sci. Rev.*, vol. 65 (June 1971), pp. 389-400. G. M. Pomper, 'From Confusion to Clarity: Issues and American Voters, 1956-1968,' in *Ame. Pol. Sci. Rev.*, vol. 66 (June 1972), pp. 415-28. Richard Boyd, 'Popular Control of Public Policy; A Normal Vote Analysis of the 1968 Election' in *Ame. Pol. Sci. Rev.*, vol. 66, (June 1972), pp. 429-49. John Kessel, 'Comment' in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol 66, (June 1972), pp. 459-65.
- (32) A. Campbell, et al, op. cit., pp. 216-65. see also Thomas A. Flinn and Frederick M. Wirt, 'Local Party Leaders; Groups of Like Minded Men' in W. E. Wright(ed.), op. cit., pp. 225-46. 註釋「参照」一三三頁參照。
- (89) F. J. Sorauf, op. cit., 392.
- (93) Herbert A. McClosky, Paul J. Hoffmann, and Rosemary O'Hara, 'Issue Conflict and Consensus Among Party Leaders and Followers', in Raymond E. Wolfinger(ed), *Readings in American Political Behavior*, 1966, pp. 310-38. H. A. McClosky, 'Consensus and Ideology in American Politics', in Dahl and Neuhauer(ed.), op. cit., pp. 372-402. see also Norman Luttbeg, 'The Structure of Beliefs Among Leaders and the Public', in *Public Opinion Quarterly* vol. 32 (Fall 1968), pp. 398-409. N. H. Nie and S. Verba, *Participation in America*, op. cit. pp. 31-41.
- (92) H. A. McClosky et al, op. cit., p. 310.

- (71) H. A. McClosky, op. cit., pp. 387-88.
- (72) W. E. Wright, "Ideology" in W. E. Wright(ed.), op. cit., p. 217.
- (73) F. J. Sorauf, op. cit., p. 393.
- (74) see also David Nexon, "A Symmetry in the Political System; Occasional Activists in the Democratic and Republican Parties", in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 65 (September 1971), pp. 716-730.
- (75) N. H. Nie, S. Verba, and J. R. Petrocik, *The Changing American Voter*, op. cit., pp. 200-205.  
この項に關しては、その註記に於て限り、前掲書による。
- (76) *Ibid.*, p. 204.
- (77) Edmond Costantini, "Intraparty Attitude Conflict; Democratic Party Leadership in California" in W. E. Wright(ed.), op. cit., pp. 269-89.  
この項に關しては、その註記に於て限り、前掲書による。
- (78) 代議員選任委員会は、次の十名より構成される。民主党州中央委員長及び副委員長(the chairman and vice-chairman of the Democratic State Central Committee) 民主党州中央委員会婦人部長(the chairman of the women's Division of the Democratic State Central Committee) カリフォルニア州派遣の民主党全国委員長(男女各一名)(the Democratic national committeeman and committeewoman from California) カリフォルニア州民主党審議会議長(the president of the California Democratic Council) 連邦議会へのカリフォルニア州選出議員団の主席(the dean of the California Democratic delegation to the U. S. Congress) 議員団主席のヘンゲル(Clair Engle) 上院議員によつて指名された主席補佐の下院議員(a second Congressman designated by U. S. Senator Clair Engle) 州下院議長及び州上院仮議長(the speaker of the State Assembly, and the president pro tempore of the State Senate) 以上である。  
この委員会は、各下院議員議員選挙区に設置された政党集会で指名された十名の大会代議員候補のなかから、少なくとも、大会代議員もしくは代議員代理の二名を、選任しなければならない。  
なお、政党集会は、各下院議員選挙区における次のことき指導者から構成される。①民主党州中央委員長②民主党郡中央委員長③市長、市会議員等の公職にある民主党員全員④州下院議員選挙区や下院議員選挙区における民主党組織の幹部など⑤各クラブの成員のなかから、二〇名に一人の比率で選任された、各クラブ代表、以上である。(E. Costantini, op. cit., pp. 272, 274, 275.)
- (79) D. E. Butler, "The Paradox of Party Difference", in *American Behavioral Scientist*, vol. 4 (November 1960), pp. 3-5.  
「党指導者に対して、最も忠誠的であり、また、最も献身的である党活動家は、党指導者自身よりも、遙かに極端な政治的見解を有してい

るといってよい。このような党活動家の見解は、現実には投票を給付する幾多の党投票者の政治的見解の地平から、さらに遠く隔った地点に所在している。その態度ひとつによって、他党へと投票の流れを変え次期選挙の帰趨を決することのできる膨大な数に達する穩健な党投票者の支持を疎外させることのないよう、党指導者は、資金の提供や自発的な選挙運動の展開によって、自己を支持してくれる党活動家の政治的見解を、絶えず有和してゆかねばならないのである。(Ibid., pp. 3-5. see also E. Costantini, op. cit., pp. 269-70.) なお、バトラーのいう党指導者とは、公職占有者を指す。

(80) 「市民型組織」(amateur organization)とは、主として高学歴層の知的党活動家から構成される最近におけるクラブ形式の政党組織である。その目ざすところは、政策・イデオロギー体系の形成と実施である。(J. Q. Wilson, op. cit., pp. 297 ff. W. E. Wright, op. cit., pp. 36-37.)

(81) この三つの問題は、当時におけるアメリカ社会の政治規範とも齟齬し、民主党の確定的な政策的立場からも遊離しており、共和党からの全員一致の反対に遭遇するとおもわれるという、以上の諸点において、明らかに実効性のある政策的立場の意味を有していない。しかし、これの問題に対する人々の反応を測定し、分析することによって、彼らが帶有している政治的急進主義の定量を、かなり客観的に計測することができる。従って、この三つの問題は、政治的急進主義の帶有度を測定するリトマス試験紙のごとき役割を果たしているといえよう。

なお、三つの問題の一つである「中国の承認」問題に対する一般選挙民の態度を、七一年五月に行われたハリス調査の結果に基づき図示するならば、以下のようになる。この調査は、全国標本抽出による二四九七名を対象として行われた。(S. L. Wasby, op. cit., pp. 257-59.)

中国の国連加盟問題

	賛成	反対	不明
1971	48%	27%	25%
1968	32	52	14
1966	29	47	24
1964	10	73	17

中国との外交関係の樹立

	賛成	反対	不明
1971	55%	20%	25%
1968	39	44	17
1967	41	34	25
1966	43	33	24

中国の国連加盟問題					
		賛成	反対	不明	
全国平均					
		48%	27%	25%	
		地域			
東	部	49	25	26	
中	西部	56	20	24	
境	州	41	33	26	
南	部	40	32	26	
西	部	51	27	22	
		年齢			
18	—	29	57	23	20
30	—	49	48	27	25
50	以	上	43	29	28
		収入			
\$ 5000以下		41	28	31	
\$ 5000—9999		47	30	23	
\$ 10,000—14,999		54	24	22	
\$ 15,000以上		56	23	21	
68年の投票					
ハンフレイ		55	21	24	
ニクソン		48	27	25	
ウォーラス		40	43	17	
国連への二つの中国の同時加盟					
		賛成	反対	不明	
1971		50%	22%	28%	
1968		41	38	21	
1967		38	34	28	
1966		37	31	32	

- (82) W. F. Wright, op. cit., p. 220.
- (83) F. J. Sorauf, op. cit., p. 396.
- (84) Ibid., p. 396.
- (85) E. Costantini, op. cit., p. 289.
- (86) V. O. Key, *Politics Parties, and Pressure Groups*, op. cit., p. 241.
- (87) F. J. Sorauf, p. 396. 三相複合体としての政党構造については拙著「現代アメリカ政党論」一四二頁—一四八頁参照。
- (88) Ibid., pp. 396, 404.
- (89) Ibid., p. 403.
- (90) Ibid., p. 404.
- (91) Ibid., p. 404.
- (92) Ibid., p. 404.
- (93) Ibid., p. 404.
- (94) Ibid., p. 404.
- (95) Ibid., pp. 404, 396.



現代アメリカにおける政党改革論について

- (96) Ibid., p. 404.
- (97) Ibid., p. 396.
- (98) Ibid., p. 396.
- (99) Ibid., p. 396.