

アメリカ二大政党における

定形・不定形組織体系の相貌—多層性と双極性—

竹尾 隆

目次

第一節 州及び地方の定形組織

第二節 州及び地方の不定形組織

(一) 職業型組織

(二) 市民型組織

第三節 全国組織の形骸性

(一) 不明瞭な頂点

(二) 権力なき頂点

第一節 州及び地方の定形組織

「三相複合体」としてのアメリカにおける民主・共和両党の組織の局面に考察の焦点を向け、そこにおける組織形態上の顕著な特徴を探りあててみるならば、その特徴は、組織体系の分権化に求められよう。ここにいう組織体系の分権

化とは、民主・共和両党のいずれの組織体系も、それぞれの州及び地方に多元的に配備された諸種の定形組織から成る緩やかな連合体を形成しているという事実を指す。また、定形組織とは、各州における政党規制法規ならびに各党の全国大会 (National Convention) で採決された党則の双方によって規定された公式の組織であり、また、これらの組織の構成員の職務ないし権限の体系をいう。⁽¹⁾ 定形組織の具体的な構成要素としては、各種の大会 (conventions)、委員会 (committees)、幹部団 (officials) などが、あげられる。

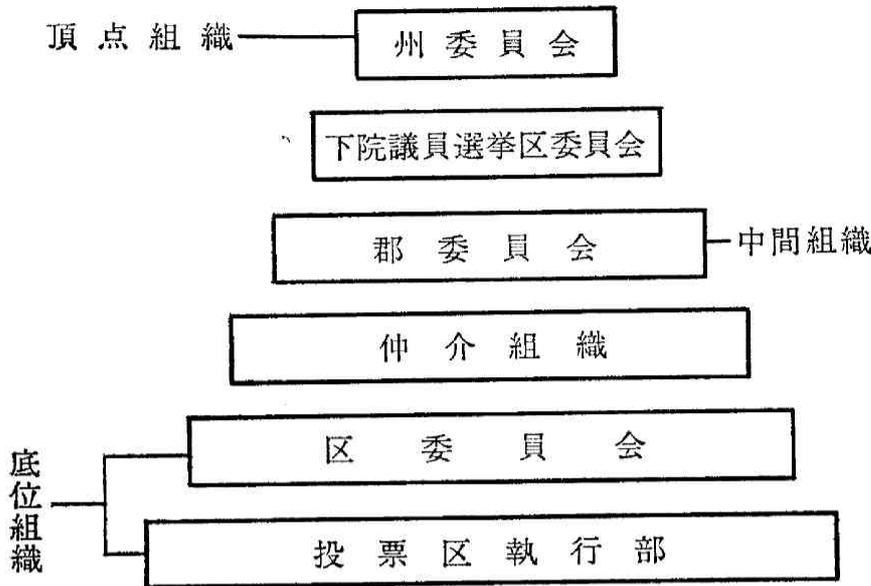
こうして、民主・共和両党を、組織の角度から截断するならば、どちらの二大政党の切断面にも、一つの明確な図形が描かれる。党の本質目標である大統領選挙における勝利の確保を目ざして、それぞれの州及び地方において互いに網状に癒着し合う多彩な大会、委員会、幹部団などが、その基幹単位として、四年ごとに稀薄な同盟関係を締結するところの、弱体な連盟という結晶的図形が、すなわち、これに当る。もとより、こうした州及び地方の定形組織から形成され、実体的にはこれらの組織の併列にすぎない連盟の内部には、精密に織り込まれた命令系統と指揮系列の網の目を一つに結合してゆく結節点のごとき、中枢管理機構が、存在していないことは、改めて指摘するまでもない。こうした基幹単位は、外観上、州という相互に別個独立の関係にある法制上・行政上の区画の城壁によって、画然と隔てられ、これら相互の間に、深淵が亀裂を拡げている。にもかかわらず、これらの基幹単位は、四年ごとにめぐりくる大統領選挙における勝利の確保という目標の共同性を地下の水脈として、そうした外観上の分断関係の地殻の深部において、相互に通底しているのである。

民主・共和両党における組織体系の分権化は、それでは、いかなる理由によるのであろうか。それは、組織体系が、選挙における勝利の確保による諸種の公職の獲得を志向目標として発達してきたという事実⁽²⁾に基因する。すなわち、二大政党の組織体系が、どうして分権化の明晰な輪郭を整えるに至ったのかという、その形成要因は、他の組織

体系の場合と全く軌を一にして、組織体系が達成すべき究極の共同目標、ないし、遂行すべき職務の性格に、求められる。民主・共和両党の組織体系の場合、その究極の共同目標は、周知のように選挙における勝利の確保による諸種の公職の獲得であり、その職務の内容は、選挙機能の遂行である。従って、二大政党の組織体系は、選挙機能を最も有効に展開するのに至便であるように、各種の選挙区を単位として、また、これらを中心に、形づくられることになる。ここにいう各種の選挙区とは、投票区 (precinct)、区 (ward)、市 (city)、下院議員選挙区 (district)、州 (state) のごとき、法制上、行政上の地域的区画である。それ故、二大政党の組織体系は、いずれも選挙における勝利の確保による各種の公職の獲得という究極の共同目標を最も有効に達成するための合理的手段の追求過程のなから、その所産として、おのずと析出されたものにほかならない。二大政党の州及び地方の組織体系は、歴大な数に及ぶ公職占有者を選挙しなければならぬ民主主義社会における互いに重複し合う無数の選挙区が存在を反映して、段階的ピラミッド構造を形成している⁽³⁾。

そうだとしたら、民主・共和両党における組織体系の外形線と、連邦統治形態の描線との間に、高度の相似性が成立することになるであろう。いい方をかえるならば、二大政党の組織体系は、連邦統治形態の骨格を被覆するような形で、自己を形態化したといつてよからう。このことは、二大政党の組織体系と連邦統治形態との間に、根本的な組織原理の一致が認められることを意味する。まさに、C・J・フリードリッヒ (Carl J. Friedrich) が指摘するように、「政党は、政府の政策と人事に対する一般統制を、目標として追求するが故に、統治構造の組織原理と一致するように構造化される⁽⁴⁾」のである。それ故に、民主・共和両党の組織体系は、自己の形態を支える中心の原理的基礎を、連邦統治形態の場合と同じく、連邦主義に求めている。民主・共和両党の組織体系は、連邦統治形態の構造に似せて自己を形態化したといえよう。フリードリッヒは、アメリカ二大政党の組織体系を脳裡に浮かべながら、政党の組織体

図 1 州及び地方の定形組織



系は、それとともに、また、その内部で機能しなければならないところの、統治形態の忠実な鏡であることを説いて、次のようにい(5)う。

「政党の組織体系は、まさしく、政府の政策と人事に対する一般統制を志向するが故に、統治構造の形態に酷似する。もし統治構造の権力が、機能的・地域的に分割されているならば、これを統制するための努力も、同じく分散化されるのである」。

こうして、民主・共和両党の組織体系は、連邦統治形態といわば自然の斜面に素直に従い自己を構造化したため、この組織体系の深部に、連邦統治形態の原理的基礎を形づくる連邦主義が、沈降し、凝固することになる。その結果、いずれの二大政党の組織体系も、連邦主義という内なる光の根源的な放射を浴びつつ、連邦統治形態と酷似する画然たる輪郭線に規定された形態を整えて立ち現われ、連邦統治形態と内面的に矛盾なく融合するという事態が、ここに、もたらされるのである。

では、民主・共和両党の組織体系における基幹単位を構成する州及び地方の定形組織は、どのような構造をとるのであろうか。それは、上の図1に示されるように、①底位組織、②中間組織、そして③頂点組織の三層から成る段階的構造をとる。これを述べれば、以下のごとくである(6)。

①の底位組織とは、基幹単位の組織構造の底辺に位置する定形組織である。投票区 (precinct)、郡区 (township)、町 (town) あるいは区 (ward) の諸段階における定形組織が、すなわち、これである。

州及び地方の定形組織における単位細胞は、全国で凡そ一七万六千にも細微分に分解された投票区に、それぞれ設置されている投票区執行部 (precinct executive) である。投票区というのは、通常、数百人の選挙民を包有し、有権者としての彼らの登録や投票などに関する選挙行政事務の最末端を担当するところの、行政上の地域的区画である。ここに城塞を築く投票区執行部は、一名、ないし、男女各々一名の委員から構成される。彼らは、それぞれの投票区内に居住する各党の党員の、従って、実体的には各党の候補者名簿への投票者の、総会によって、あるいは、各党の予備選挙によって、選ばれる。投票区執行部の上位組織は、一般に、大都市の場合には区委員会 (ward committee) であり、郡部の場合には郡区委員会 (township committee) である。区、もしくは、郡区は、通常、数投票区から構成されており、州立立法部議員 (legislators)、あるいは、市・町・村会議員 (councilmen) の選挙区であるのが、普通である。ここを拠点とする区委員会、ないし、郡区委員会の委員は、投票区執行部とはほぼ同じ形で、投票区を単位として選ばれるといつてよい。なお、南部では、郡区という名称は使用されず、地区 (district) という呼称が用いられている。また、ニュージャージー州の場合には、定形組織の単位細胞は、町 (town) に置かれている。^(?) こうした投票区、郡区、地区、町、そして区の段階における定形組織は、州及び地方における定形の組織体系の底辺を形成し、組織体系全体を支える強固な根幹を形づくっている。

このような底辺における諸種の委員会の職務は、いったい、何であろうか。もとより、そうした職務の具体的内容は、各州における政党法規に、必ずしも明確に規定されているわけではない。その具体的内容の決定因子は、底辺における諸種の委員会が、これまでに途切れることなく展開し、慣行的事実として堆積してきたところの、活動の実績

に求められると考えてよい。職務の具体的内容は、法規ではなく、慣例によって形成されるといえよう。

例えば、過去における積極的な活動の累積という歴史的事情を背負う底位組織は、いまなお、管轄区内の投票者を熟知し、彼らの日常生活上の必要性や諸問題に理解を示し、これらに満足を与え、彼らに党の候補者を紹介し、党の主義主張や係争問題に対する態度を宣伝・弘布するというような、広範な活動を活潑に展開している。これらの諸活動の焦点が、選挙当日に大量の投票を動員することの究極目標に向って凝集していることは、もとより、多言を要しない。これとは逆に、積極的な活動の展開という独自の伝統に基づく創造的エネルギーを、現在までに保ち続け得ないところの、沈滞した底辺組織は、諸々の公職に対する候補者の選定・提示すべき政策手段体系の決定・選挙運動計画の配備などを中心課題とする会合を、単に間歇的に開催し、選挙運動もまた散発的に展開する程度に、その活動状況を限られる。しかし、この場合ですら、その活動の照準は、明らかに、選挙戦の運営に、的確に据えられているのである。

このように考えるならば、こうした底位組織における指導者の職務は、総じて、管轄区内における選挙民の有権者への登録、彼らの投票への勧誘、そして、これらを効果的に促進する触媒としての、彼らに対する多様な福祉活動の実施、以上を具体的内容とする投票誘導業務の統轄ということになるであろう。こうした職務の具体的内容が示唆するように、底位組織における指導者の権力的基礎は、彼らが、管轄区域外における選挙民に対して、自己に負わされた投票誘導業務を日常的に遂行することによって、選挙民多数から党の候補者や政策手段体系に対する広範な共鳴と強固な支持を獲得し、選挙民多数の投票を確実に調達してゆくことの集票能力の具有に求められる。このことは、F・R・ケント (Frank R. Kent) が、逸速くに指摘したところである。彼によれば、底位組織の指導者が、組織体系内の位階秩序のなかで占有する位置は、もとより、決して高くはない。そうした位階秩序における彼らの序列は、

むしろ最末端に位置づけられる。けれども、彼らの序列を動態関係の角度から捉えるならば、静態関係に視点を据えて眺められた位階秩序における最末端の序列という彼らの統一的視覚像は、一挙に瓦解する。すなわち、彼らは、組織体系の骨格を支え、筋肉を躍動せしめるためのエネルギーを放出するという、組織体系における最も重要な動的機能の担い手として、立ち現われる。というのは、彼らは、組織体系内の位階秩序における序列が最末端であるが故に、かえって組織体系全体と選挙民とを繋ぐ唯一の連結環となり、組織体系全体を活動せしめるエネルギーを不断に供給し得る兵器廠としての役割を、確実に演ずることができからである。このように説いた後に、ケントは、続けて、次のようにいう。⁽⁸⁾

「彼らは、投票者と直接的に接触する尖兵であり、投票者についてすべてを熟知し、投票者に対して投票誘導への現実的な影響力を行使し得るところの、唯一の人物である。もし彼らが存在しないとしたら、組織は、存立不能に陥るのであろう。彼らは、いわば、車輪における不可欠の歯車と称してよい」。

このように、底位組織は、組織体系全体に投票獲得への生命力を脈動せしめる枢要な地位を有している。しかし、これは、あくまでも公式上の地位であり、必ずしも現実の姿そのものではない。底位組織に付与されるそうした枢要な地位は、現実には、実体なき虚像と考えてよい。こうした虚像を打ち砕いて、それに代るべき実像を提出するならば、このような底位組織における多くの委員の地位は、空席であるか、それとも単に名目的に充当されているかの、いずれかである。⁽⁹⁾「一握の工業州を除外するならば、州及び地方の諸政党は、そのいかなる段階であれ、組織の属性を欠落している。これらの諸政党には、広範囲に及ぶ党費納入党员の層が、皆無も同然である。また、そこには、指揮官や下士官は数多く存在するにしても、歩兵が極端に不足している。さらに、組織自身のための、あるいは、組織の公認候補のための、資金調達の仕事も、十全に行われていない。多くの州及び地方の諸政党は、彼ら自身のために

する強力かつ想像力に富んだ指導性を發揮し得ない。彼らは、公認候補者の指名という彼らの最も重大な機能の遂行すら、完全に制御し得ないのである⁽¹⁰⁾。こうして、定形組織上の地位の枢要性という底位組織の仮面を剥ぎ、その赤裸な実体を暴露するならば、定形組織上の地位とその実態との間には、きびしい明暗の双曲線が、鮮やかに描かれることになるであろう。

次に、②の中間組織の典型としての郡委員会 (County Committee) をあげることができる⁽¹¹⁾。

大部分の州における郡委員は、郡内の投票区、区、郡区などの各委員によって構成されるのが、一般である。しかし、州によっては、郡委員が、郡大会により、あるいは、郡公職への候補者により、選任される場合もあり得る。

郡委員会は、組織体系における頂点と底辺とを結節する中間組織として、重要な地位を保持している。そのことは、郡委員会の地域的版図である郡そのものの選挙区画上の特殊性に由来する。その特殊性というのは、郡が、選挙区を区画する際に準拠すべき基本的尺度とされる点に求められよう。

選挙区画としての郡それ自体は、その胎内に多くの公職を内包している。しかも、郡役所 (courthouse) における⁽¹²⁾ときこころした郡を選挙区とする地方公職の占有者は、いまなお地方段階に意外に根強い命脈を保つ情実人事権の主要な源泉を支配することによって、自己の権力的基礎を確実なものとするのが可能となる。加えて、下院議員選挙区、州立法部議員選挙区、司法選挙区のような全国、州、地方における他の多くの公職の選挙区も、郡を基準として区画化されている。そのため、諸々の公職への任命や各種の公共事業への契約の斡旋という独特の形態をとりながら、郡周辺の地域から、政治的な活力と権益とが、郡委員会に、とりわけ、郡委員長に向って、一斉に集中することになる。

こうして、郡は、全国・州・地方の三つの政治段階に属する多彩な公職の選挙区を区画してゆく際の基準点を構成

する。このような郡の特殊的地位は、これを地域的基礎とし、その上に成立するところの、郡委員会に直截に投射されると考えてよい。それ故に、大部分の州における政党法規は、この事実を考慮に容れ、三つの段階に属する様々な公職を通して作用する諸種の政治ヴェクトルの交差点としての郡委員会の重要性を認識し、これを法的に確認するに至ったのである。例えば、郡委員が、下院議員選挙区委員会のごとき、組織体系の位階秩序において、ほぼ自己と同等の他の委員を、職権上の資格によって兼務したり、また、郡委員会が、州委員会を組織化するために、郡委員長もしくは郡委員を派遣することなどが、法的に許容されているという事実が、これに当るであろう。

組織体系における郡委員会の重要性の所以を、重複を顧みず、重ねて要約するならば、それは、郡委員会の地域上の立脚基盤を形成する郡そのものが、全国・州・地方の各段階における各種の公職の選挙区を区画化してゆく際の基点を形づくっているという事実に求められる。このため、全国・州・地方の各段階に所属する公職群を導入口として、これらの三つの段階から造出される多様な情実人事権や権益が、こうした公職群の諸選挙区との間に多元的な接点を構成する群の委員会に向って、一斉に流入することになる。郡委員会は、このようにして流入し貯蔵された多様な情実人事権や権益を、選挙に際して、それぞれに備わる集票能力の程度に応じて底位組織に適宜に配分し、その代償として、これらの組織に集票能力を十分に發揮せしめ、その効果を、自己に帰属するものとして一元的に集約し、自己の胎内に蓄積してゆく。従って、組織体系における郡委員会の重要性は、郡委員会が、様々な公職を通路として上位組織から放出される有形的物質的報償体系を、これを切望する下位組織に放流し、それによって下位組織に備わる集票能力の遺憾のない發揮を呼び起し、その結果獲得された投票を、これを追求してやまない上位組織に供給し得るところの、上下二つの組織の要請を互いに等価交換せしめ得る中継地点にたっているという点に求められるのである。

このように、郡委員会が、上下二つの組織の要請を仲介する中継地点にたっているという厳然たる事實は、組織体系内における郡委員会の中心的地位を不動のものとする。なぜなら、そのことは、郡委員会に、上位組織に対する服従の拒絶と、下位組織に対する支配の確立とを、同時に可能ならしめるからである。すなわち、郡委員会は、一方において、自己の統制下にある下位組織に備わる集票能力を、全国及び州の上位組織に対する有効な牽制手段に転用することによって、これらの組織を威圧し、投票給付の保障に対する対価として、上位組織から様々な有形的物質的報償体系を可及的に抽出し、こうした一種の取引過程を通して、上位組織と自己との間における指揮命令の体系の介在を斥け、むしろ、これらの組織と自己との対等関係を主張しつつ、自己の相対的独立性を樹立する方向に徹することができるのである。他方において、郡委員会は、下位組織に対して、上位組織から提供される様々な有形的物質的報償体系を、投票獲得の実績に応じて配分することによって、彼らの投票誘導活動に強力な刺戟を与え、彼らの自己に対する忠誠心を確保し、彼らを自己の絶対の支配下に置くことが可能となる。

こうして、郡委員会は、上位組織の提供する有形的物質的報償体系と、下位組織が具有する集票能力との間に、等価交換を成立せしめることによって、上下二つの組織の一つの網の目に結合してゆき、組織体系全体を一つの統一体へと総合する。そうすることによって、郡委員会は、各種の公職への候補者の指名と選挙の過程に影響力を行使し、選挙における勝利の確保という本質目標の積極的実現に向って、組織体系全体を動員してゆく。もし地方段階に、郡委員会が存在しないとしたら、こうした選挙目的の達成を旨とす組織体系の統一性は、保持され得ないであろう。この意味において、郡委員会は、「地方政党の背骨」(the backbone of local political party)⁽¹²⁾ と呼称されるのである。そればかりではない。州全体を選挙区とする公職への指名を求める候補者は、彼らが所属する党における多数の郡委員長⁽¹³⁾の積極的支持を獲得しない限り、選挙における勝利を期し難い。この意味では、郡委員会は、州政党の背骨でもあ

り、要石ともいえるであろう。

最後に③の頂点組織というのは、もとより、州委員会 (state committee) である。州委員会の選出方法と構成内容とは、各州によって多彩をきわめている。例えば、幾つかの州では、州委員会の選出方法と構成内容とは、党の議決に一任されており、政党法規は、これらについて、一切沈黙を守っている。若干の州では、州委員は、下院議員選挙区、あるいは、郡、もしくは、州上院議員選挙区などを単位とする予備選挙において選ばれる。別の州では、州委員は、州内における諸郡の委員長の兼任するところであり、さらに、他の州では、州内におけるすべての郡委員長が、そのまま、州委員会を同時に構成する。このように、州委員会に代表される党の組織単位は、郡、下院議員選挙区、州大会、市、などであり、また、これらの二つ以上の混成体である⁽¹⁴⁾。

こうして、州委員会の選出方法と構成内容とは、州境を越えるごとに、その相貌を変え、恰も多彩な虹の七色の交錯する万華鏡の世界のごとき観を呈している。けれども、このような多彩・豊富なそれぞれの州委員会の个性的相貌のなかにも、大部分の州の委員会に共通する一つの素顔が、見出されよう。州委員がそこから選出されるころの、郡、下院議員選挙区、あるいは、その他の地域的区画における政党組織から成る連合体という統一像が、すなわち、これである。この意味で、州委員会は、組織体系の頂点にたつとはいえ、下位組織の隅々にまで指揮命令の体系を敷設し、これにしたがって権力を発動するところの、頂点組織としての実体を具備した権力中枢ではない。

では、州委員会は、どのような機能を果たすのであろうか。それは、主として、州知事選挙の運営に尽きると考えてよい。このことは、州知事選挙のたびごとに、州委員会が再組織されるのが通例であるという事実にも、覗われよう。しかし、州委員会は、州知事選挙の運営以外の党務も、もとより遂行する。州委員会に許容される機能範囲と季員会に認められる裁量行為の程度は、諸州における政党法規の規定するところである。こうした範囲や程度は、政党

に対する法的規制の緩やかな南部において最も広く認容されており、そうした規制が強化されるにしたがって、次第に狭隘化し低落してゆく。そこで、法規、もしくは、党則に別段の定めがある場合を除き、州委員会が果たす主な機能⁽¹⁵⁾を列記的に示すならば、だいたい、次のようになる。

州大会の召集と組織化、州綱領の作成、州における予備選挙の時日の確定、予備選挙に参加し得る党員の資格基準の策定、死亡もしくは失格によって党の候補者名簿に欠員が生じた場合にこれを補充するための候補者の指名、予備選挙における投票結果の点検とその確認、予備選挙における勝敗の裁定、予備選挙に対する一般的監督、選挙資金の支出に対する監査、党の大統領選挙人、全国委員、全国大会代議員及びその代理、以上の選定、などがこれに当る。

右のごとき州委員会が果たす機能は、どちらかといえば、党務の実体的部分を権威をもって決定するというよりは、むしろ、下位段階で既に実質的に解決されている党務の結果を単に形式的に認証ないし批准するか、それとも、手続的な党務を進捗せしめるかの、両者に限られると考えてよからう。従って、州委員会を機能的側面から捉えるならば、それは、組織体系の頂点という宏壯な外観を呈しながらも、その実質的内容が比較的に空漠な、いわば空洞組織ということになるのである。

けれども、州委員会は、州委員会のなかで、独自の比重を有する特殊の存在である。というのは、州委員長は、州委員会の形式的・手続的な機能の範囲を軽く走破し、この彼方に独自の実体的な機能領域を開拓し得るからである。州委員長が、州委員会の機能範囲を遠く踏み越えて、固有の機能領域を大胆に開拓し得るだけの、飛躍の翼を彼らに与えているのが、ほかならぬ彼らの選任方法である。

州委員会は、形式的には、州委員会によって選ばれる。しかし、現実には、州委員長は、必ずしも州知事候補の個人的選定に一任されているわけではないにしても、少くとも州知事候補が受容し得る指導者であることを要件とし、

州委員が、そのような指導者を選考のうえ、正式に任命する。従って、州委員長が州委員であることは、絶対の条件ではない。この意味で、州委員長は、機能的に脆弱な州委員会の脈絡から切り離された存在といえるであろう。

州委員長と州知事候補との間には、こうして、個人的な特殊の親密関係が成立する。そのことは、州委員長の実体的な選任方法からいって、州委員長の輪郭線が、州知事候補のそれと、基本的な政策的立場、政治的信条、政治観、問題解決の態度などの諸点において、ほぼ正確な相似形を描き、従って、州委員長が州知事候補のいわば似像を形づくっているという状況を、意味すると解してよい。それ故に、州委員長は、州知事候補の選挙運動における統制中樞として、これを主導的に展開することができるのである。

州知事候補が選挙における勝利を確保した場合には、州委員長は彼の選挙運動の主導的展開の代償として、州知事が専決し得る様々な有形的物質的報償体系を一元的に獲得し、これらを下位組織に多元的に配分し得る独占的権能を取得する。この権能は、下位組織に備わる集票能力を、選挙に際し爆発せしめる発火点の役割を担い、その熾烈な炸裂と一直線に直結する。それ故に、こうした権能は、投票獲得を動因として構築された組織体系内における州委員長の地位を推し上げ、これに少なからぬ威信を与えることになる。このため、強力、かつ、野心的な郡指導者は、自らがこうした権能と威信を伴う権力的地位に選任されることを期待し、あるいは、自らがその言動を思うがままに左右し得る自己の輩下をそうした地位に推挙する意図にたつて、州委員長の選考過程に積極的に介入してゆく。その結果、州委員長の地位は、その州内における郡の出身者であり、現職の郡委員長、もしくは、その経験者、あるいは、投票区執行委員の歴任者のいずれかに、帰属するのが、慣例といつてよい。

もとより、州委員長の選任基準は、州知事候補への受容性という一点のみに尽きるわけではない。そのほかに、次の(16)のごとき条件が付加される。

他の州指導者との親和関係の維持、組織体系に対する指導性を発揮し得るだけの個人的賦質、組織の管理能力、資金調達能力、全国・州・地方の各段階における指導者との緊密な結合関係の保持、などが、これに当る。

右のごとき選任基準から派生する州委員に要求される能力というのは、州政権の獲得とその維持とを中核目標として組織体系全体の調和と統一を図ることの能力にほかならない。すなわち、それは、州委員長が、全国・州・地方の三つの段階を含む、より広い総合的な組織体系に、個人的な接触と交流の網の目を拡げてゆき、それを通して可及的に情報・知識を収集し、これらを州政権の獲得とその維持に役立て、さらに、州及び地方における定形組織の個別活動を州知事選挙における勝利の確保を目ざして統整し、州政権獲得の後には、全国・州・地方の各段階における諸政権と現州政権との間に跨ってこれらの相互間に調和と統一を図りつつ、現政権の円滑な運用を演出するところの、能力であり、資質である。

このように、州委員長は、組織体系の頂点的地位にたつ単なる組織象徴のみに、とどまるわけではない。むしろ、州委員長は、権力と威信の内実を伴うより実体的な地位にある。もちろん、すべての州委員長が、彼らに付与された権限と恵まれた資質に基づき、州委員会や組織体系全般に対して、現実に効果的な統制力や指導力を、行使し得るわけでもない⁽¹⁷⁾。しかし、州委員長の地位が、情報・管理・選挙運営・州政権運用の中枢機能を担当するところの、組織体系内における有力な拠点であるという事実は、否定し得ない。それ故に、こうした拠点は、全国政党幹部に向う進路における大きな里程標の一つを形づくっており、この拠点の占有者の能力と実績とは、そうした幹部に昇進する際の、評価の重要な対象とされるのである。このことは、元来、全国段階には存在しない筈の、いわゆる全国ボス(national boss)と広く指称された民主党のJ・A・ファーレイ(James A. Farley)をはじめ、最近では、全国委員長(National Chairman)の地位にあった同じく民主党のJ・M・ベイリー(John M. Bailey)(一九六一年—六八年)(コ

ネティカット州)、共和党のM・アルコーン (Meade Alcorn) (一九五七年—五九年) (コネティカット州)、同じく共和党のR・Cブリス (Ray C. Bliss) (一九六五年—六九年) (オハイオ州) のとき、著名な指導者の幾人かは、いずれも州委員長を歴任しているという事実⁽¹⁸⁾に、覗われよう。

ここで、州委員長の特徴的プロフィールを素描するならば、次のようになる⁽¹⁸⁾。大学以上の高学歴を有する白人の中年男性であり、実業もしくは専門管理の職種に従事し、実業、地域社会、専門管理、教育、宗教、退役軍人、友愛組合などの、諸領域の組織における積極的活動の経歴を有する黨員というのが、これに当る。さらに、彼らの大部分は、より低位の政党組織における比較的長期の活動歴を有している。彼らのなかのごく少数だけに、かつて、選挙もしくは任命による公職への候補者であったという、特殊な経験がある。なお、州委員長の凡そ三〇ないし四〇%が、州委員長職は常勤職でなければならぬと主張している。事実、一般に、民主・共和両党の間における競争が激烈な州においては、州委員長職は常勤職とされており、逆に、一党制支配の州においては、それは非常勤職となっている。けれども、州委員長職を常勤職とみる州委員長の三分の二のみが、彼らの党活動の対価として現実に給付の支払を受けているにすぎない。

いずれにせよ、州委員長の地位は、民主・共和両党における決定的な権力の所在 (crucial loci of powers)⁽¹⁹⁾として承認されている。それ故に、地方政党における強力な指導者にとって、自ら直接的にあるいは自己の輩下を通して間接的に、州委員長職を確保し、州委員会を絶対の支配の下に置くことこそ、まさしく、自己の「権力掌握の実態を示す標識」 (the sign that he [boss] is in the saddle) であり、彼らの勢威を証す「極印」 (hallmark) とされるのである⁽²⁰⁾。

以上に述べたとき州及び地方の定形組織には、三つの基本的な特徴が見出される。「選挙組織」 (electoral organization)⁽²¹⁾、「骨格組織」 (skeletal organization)、そして、「組織多層の体系」 (a system of layers of organization) が、

れである。

まず、第一の「選挙組織」という基本的特徴から述べるならば、民主・共和両党における州及び地方の定形組織は、既に指摘したごとく、選挙機能を軸心とする職務、あるいは、権限の、体系である。これらの組織における郡区、市、郡のごとき各層は、主要な公職の選挙区を地域的基盤として構成されており、その遂行すべき職務の視線も、選挙機能の一点に正確に絞られている。州及び地方の定形組織は、このような候補者の指名と選挙に関する過程を、自己の職務に鋭い照明を集中する州の法的規制が示す軌道にしたがい、忠実に展開することによって、こうした統一的な政党規制が存在しないと仮定した場合に生ずる州の選挙過程に対する無秩序・無連絡の煩累な個別的法的規制の負担を、著しく軽減してゆく。この意味において、州及び地方の定形組織は、こうした州の法的規制権限の行使における補助機構として機能するといえよう。従って、政党に対する州の法的規制の端初的意図は、見方をかえていえば、民意に適応する健全な政党組織の育成そのものというよりは、むしろ、州が選挙過程を巨細にわたって監視する (administer) ことの煩瑣な責務を考慮に容れ、この責務の一半を担い得る選挙機能中心の政党の代替的役割に着眼し、そうした役割の有効な発揮を確保することに向けられていたと考えることもできるのである。

次に、第二の基本的特徴である「骨格組織」というのは、各州における政党法規に規定された定形組織が、少数の党幹部によって運営される幹部組織 (a cadre) であることを意味する。州及び地方の定形組織は、幹部組織として、政党法規のなかに、その原型を、固定化されている。従って、民主・共和両党が、厳格な党員資格を満たす党費納入党員を多数推する組織政党に脱皮したり、あるいは、党務に積極的に従事する活動家群の関心と労力とを吸引することによって、骨格を被覆すべき内容を伴う、いわゆる実体政党に飛躍したりする可能性を、政党法規が暗黙のうちにすら承認している徴候は、もとより、認め難い。むしろ、政党法規は、こうした可能性を否定する方向に徹底してい

るといってよい。そのことは、底位組織における委員の選任を、ときには、党幹部の選任すら、予備選挙に参加する選挙民一般に開放することによって、政党法規が、政党候補者名簿への投票者群を党の準構成員集団と規定しているという明確な事実、端的に現われていよう。こうして、政党法規は、すべての党投票者の終極的な参加と主権者としての権威の下に、主要な党務の運営を開放するという、党内過程の民主化を試みたのである。ここにたち現われた政党の彫像が、単なる党投票者の不定形な一団にすぎない「選挙民のなかの政党」と他端において融化、混淆を遂げるところの、「準公的・半ば私的の混成体」(the quasi-private, semi-public hybrid)⁽²²⁾にほかならない。

最後に、第三の基本的特徴である「組織多層の体系」について述べるならば、州及び地方の定形組織は、その縦断面をみる限り、州委員会を頂点とし、投票区執行部を底辺に、そして、その間に、様々な段階の組織を整然と配置した、正確なピラミッド形態を描くかにもまれる。しかし、事實は、そうではない。それは、いわゆる「組織多層の体系」を形づくっている。

ここにいう「組織多層の体系」とは、人事の重複を唯一の接触の通路として、底辺から頂点に向って連続態を成す州及び地方の段階における組織の各層が、自ら管轄する地域的区画内における選挙のみに関心に向け、相互に異なる選挙上の専管領域を画して併存するという、組織体系のあり方を指す。こうした「組織多層の体系」の下では、上層組織と下層組織とを互いに牽連・交錯せしめるところの連環は、組織相互間における人事の重複を措いて他にない。この連環は、通常、下層組織から順を追って上層組織に向ってかけられる。従って、人事の局面に視点を向けるならば、そこには、組織体系における特定の⁽²³⁾上層組織の外郭に含まれた内容は、実体的には、その直接の下位にたつほかならぬ下層組織であるという、明確な視覚像が浮上する。もとより、この例外も、ないわけではない。例えば、若干の州における州委員会の委員は、投票者によって選ばれる。それ故に、こうした州委員会は、必ずしもその直接の下

位にたつ委員会によって実体的に組成されるわけではない。しかし、この場合でも、連環は、下層から上層に向つて、いいかえれば、底辺から直接頂点に向つて、かけられている。その意味では、この場合にも、下層から上層に向う人事の重複の原則は、一応、貫徹されているとみてよい。

ここで留意すべき点は、下層から上層への人事の重複と、権限と職務の下層から上層への統一的調整とが、形影相伴う照応関係にないということである。すなわち、組織体系において、底辺から頂点に向つて人事の重複の連環が順次かけられたとしても、そのことは、下層に属する職務と権限が、順を追つて、上層の職務と権限に摂取・統合され、そのなかで帰一するという状況を、必ずしも意味するわけではない。むしろ、人事の重複とは逆に、各層に所属する職務と権限とは、そのまま各層のなかに沈澱し、相互に相対的な独立性を主張する⁽²³⁾。従つて、人事の局面から職務と権限の局面に視点を移すならば、組織体系の各層の相互間における隔壁は、人事の重複にもかかわらず、依然として、撤去されていないといふことができるであろう。それ故、このような組織体系は、階統制構造の概念が予定する頂点における権力の集中を生みだすべく、造形化されていない。といふのは、頂点で決定された政策の実施と人事の統制に関する一切の作用が、頂点を主軸として、そこから、すべて下方に向つて放射線状に拡散してゆくという、階統制構造的特質的な標徴は、そこには、何ら見出され得ないからである。

このような「組織多層の体系」における特徴的性格は、人事の局面と、職務と権限の局面という、二つの局面に対するそれぞれの視点の交差するところに、瞭然と映像化される。

まず、人事の局面に鋭い照射を当てるならば、組織体系における特定の上層組織の外郭に包まれた内容は、実体的には、その直接の下位にたつ下層組織である。そうだとしたら、中間組織の外郭で鎧われた組織が底位組織であり、また、頂点組織の甲冑を着た組織が中間組織にほかならない。従つて、こうした論理を辿つてゆけば、底位組織は、

直截に中間組織に置換され、さらに、直接無媒介に頂点組織へと還元されてゆく。この意味で、頂点組織は、底位組織の延長であり、その発展といふことができる。頂点組織という地表には、底位組織という地下の始源の層が、露出してみえるのである。こうして、人事の局面に焦点を絞る限り、頂点組織、中間組織、そして、底位組織の三者は、互いに分ち難い混淆状態にある。これ故に、そうした焦点からいふならば、組織体系は、その底辺における政治的グラス・ルーツに密着し、かつ、そこから生成発展してきたところの、様々な委員会から成る重層体系と考えることができるであろう。

このような組織体系の下では、政治的グラス・ルーツが帯びる多彩な内容の地方主義が、下から上への人事の重複を経由することによって、組織体系の底辺から頂点に及ぶ全域に、色濃く浸潤することになる。この場合、組織体系における各層は、下から上への人事の重複に必然的に随伴するところの、底辺から頂点に向って立ちのぼる地方主義の気流を、半途で遮断する堅固な防壁として、有効に作動し得ないといつてよい。むしろ、各層は、下から上への人事の重複に対応して、それぞれの専管領域を画する城壁を相互に打開し合い、それによって組織体系の内部を空洞化し、さらに、各層が合体して、組織体系全体を、底辺から頂点に向って地方主義の気流を効果的に上昇せしめる一つの大きな風洞へと転換してゆく。ここに、組織体系の底辺から頂点を目ざす地方主義の噴出は、不可避となる。

次に、職務と権限の視角からいふならば、既述のごとく、組織体系における各層は、それぞれ、自己の選挙上の専管領域の堅塁を守り、こうした専管領域に対する独自の主権を主張し、相互に相対的な独立性を保持している。従つて、組織体系は、職務と権限に関する限り、各層相互間の合理的な連関を断ち切った寸断状態にあるとみてよい。すなわち、組織体系における各層は、自己の専管領域の周縁に高い障壁を張りめぐらし、自我の孤塔に立籠り、孤立への衝動を強く顕示し、互いに異質の存在として不信と猜疑の眼を向け合う。そして、各層は、自己の専管領域の城郭

を切り崩そうとするいずれの方向からの試みに対しても根強い抵抗を示すのである。

それ故に、組織体系の頂点から底辺に向って、職務と権限に関する指揮命令が、発動されるとしたら、それは、自己の専管領域を侵犯し、自らが固有する地方的特殊性を圧殺し、これらを平盤化するものとして、各層の強い反撥と抵抗とを誘発することになるであろう。この場合、組織体系における各層は、州、場合によっては、全国の、上からのそうした職務と権限に関する集権的拘束を、盲目的服従と死せる従順とを自らに要求するものと考え、自己の専管領域をめぐる堡壘を一段と堅固なものとし、こうした集権的拘束を防退する抵抗装置として、能動的に作動してゆく。こうして、組織体系の内部には、上からの集権的拘束に対して下からの痛烈な批判を投げかけこれを封殺する複数の抵抗装置が、段階的に配置されている。組織体系は、このような個別的な抵抗装置を、自己の胎内に少なからず包含している意味において、それ自身、集権的拘束に対する一つの包括的な抵抗装置といえることができる。

このように、地方主義の可及的拡大と集権的拘束の忌避という「組織多層の体系」の特徴的性格は、人事の局面と職務と権限の局面の、両者に対する二つの照明を、いわば合せ鏡として、はじめて浮きでた写像といつてよからう。

ところで、組織体系における各層は、自己の専管領域内における選挙の勝利の確保という自己の目的を達成するためには、当然、低次の組織層、もしくは、組織諸層の協力と支持とを不可欠の条件とする。高次の組織層であればあるほど、その専管領域は拡大するために、そうした必要度は、一層、高められる。このような組織諸層間における協同関係は、もとより、上層組織の下層組織に対する指揮命令の結果として、成立するわけではない。むしろ、そのような関係が成立する背後には、党にとって唯一至上の効果である選挙における勝利の確保がもたらすところの、物的価値の享受への参加という、功利的配慮が、大きな影を落している。従って、こうした功利的配慮が、各層を駆

って、相互の協同関係に入らしめるところの、孤立から連帯への誘導体の役割を果たすといえよう。それ故、組織諸層間における協同関係は、各層が均しくこのような功利的見地にたつて形成した、連帯意識、ないし、共同戦線意識を通して、現実に具体化されたものにほかならない。⁽²⁴⁾ こうして、通常は自己の職務と権限とを守護し、互いに垣を高くとって反撓し対立し合う関係にある各層は、選挙における勝利の確保という功利的動因を媒介項として、相互の妥協と協力の関係に止揚されてゆく。従って、このような相互の妥協と協力の関係は、上から下への強制権力の発動によって形成されるのではもとよりなく、いわば、各層に働らく理知の所産として、また、打算の結果として、おのずと生じたにすぎないのである。

以上に述べたとき、「選挙組織」、「骨格組織」、そして、「組織多層の体系」という三つの基本的特徴を有する州及び地方の定形組織の総体的性格を求めるとしたら、どのようなようになるであろうか。こうした総体的性格は、前述の三つの基本的特徴を、各中心を異にした三つの円として捉えた場合に描かれるところの、三円周の相交わる複合共通領域に、鮮明に映しだされると考えてよい。その画像を一言で要約するとしたら、それは、選挙における勝利の確保を唯一至上の目標価値として目ざす各種の州及び地方の自律的・半自律的な委員会や大会の間における「権力の細分化と拡散化」(the fragmentation and scattering of powers)を特質とする組織体系、⁽²⁵⁾ ということになるであろう。

(1) 辻清明「行政学概論」上(一九七四年)(東大出版会)六七頁―八〇頁参照。Valdimer Orland Key, *Politics' Parties and Pressure Groups*, 1958, p. 347. なお「三相複合体」というのは、アメリカ二大政党の構造上の特質である。それは、選挙における勝利の確保という本質目標を中心として、「政党組織」公職占有者の集団である「統治のなかの政党」、そして政党候補者名簿への投票者の一団である「選挙民のなかの政党」の三相が、一体的に結合している構造上の状態を指す。そして、この三相を一つに結締し統合しているのが、ほかならぬ党の伝統であり、シンボルであり、また党に対する三相の忠誠感である。〔拙稿「アメリカ二大政党における構造と機能の類型的把握」(神奈川法学第十三巻第一号一九七八年一五頁―五一頁参照)〕

- (2) Ibid., p. 347.
 Samuel C. Patterson, Roger H. Davidson, and Randall B. Ripley, *A More Perfect Union; Introduction to American Government*, 1979, pp. 266-68.
 Robert L. Morlan, *American Government; Policy and Process*, 1979, pp. 125-26.
 Frank B. Feigert and M. Margaret Conway, *Parties and Politics in America*, 1976, pp. 138-39.
- (3) Frank J. Sorauf, cited in S.C. Patterson et al., op. cit., p. 266.
- (4) Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, 1950, p. 419.
- (5) Ibid., p. 419.
- (6) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, 3rd ed., 1976, pp. 67-71. R.L. Morlan, op. cit., pp. 126-27. S.C. Patterson et al., op. cit., pp. 266-68.
- (7) William Goodman, *The Two-Party System in the United States*, 2nd ed., 1960, pp. 75-76.
- (8) Frank R. Kent, *The Great Game of Politics*, 1924, pp. 1-2, and W. Goodman, op. cit., p. 76.
- (9) W. Goodman, op. cit., p. 76. F. J. Sorauf, op. cit., p. 68. see R. L. Morlan, "City Politics; Free Style" in *National-Municipal Review*, vol. 38 (1949), pp. 458-90.
- (10) James M. Burns, cited in S. C. Patterson et al., op. cit., p. 268.
- (11) 底位組織と郡委員会との間には仲介組織として、市 (city) (州議会議員選挙区 (legislative) (司法選挙区 (judicial) などの組織が存在する。これらの組織の委員は、その地区内の投票区委員から成るか、あるいは彼らが選んだ代議員から構成されるのが一般である。しかし例外として、郡大会によって、あるいはこれらの地区を選挙区とする公職への候補者によって選ばれる場合もある。こうした仲介組織は、郡委員会の強大な権力の影響力の下にあり、郡委員会と別個の独立組織として自律的に行動することは、いたって困難といつてよい。したがって、郡を圧倒するほどの大都市における指導者でも、郡組織を通して自己の権力を行使しているのが実情である。(V. O. Key, op. cit., pp. 359, 360. F. J. Sorauf, op. cit., p. 69. W. Goodman, op. cit., p. 76.)
- (12) Wilfred E. Binkley and Malcolm C. Moos, *A Grammar of American Politics*, 1953, p. 199.
- (13) Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*, 1956, p. 228.
- (14) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p. 70.
 州委員会の構成の幾つかを具体的にあげれば、次のようになる (Ibid., p. 71.) イリノイ州では、党予備選挙で選ばれる各郡一名の代表者

をもって委員会が構成される。南カロライナ州では、政党大会で選ばれた各郡一名の代表者が委員会を構成する。カリフォルニア州では、各郡の委員長、下院議員・州規模の公職・州議会議員の各候補者、それに各公職への党の候補者と公職占有者とがとくに指名するもの、以上の総計七〇〇名より成る。オレゴン州では、郡委員長・副委員長が職権上の資格で州委員に選任される。ニューヨーク州では、州議会議員選挙区から党予備選挙で二名の代表を選ぶ。ウイスコンシン州では、州大会で選ばれる下院議員選挙区から二名、それに下院議員選挙区委員長が職権上の資格でこれに加わる。

- (15) V. O. Key, op. cit., pp. 358-59.
- (16) W. Goodman, op. cit., pp. 77-78.
- (17) 州委員長ないし州委員会の弱体の例は、イリノイ州における共和党州委員会に認められる。ここでは、州委員会が、州規模の公職への候補者の指名と選挙に関する公式の監督権を有している。しかし、諸郡の委員長が、相互に協力し合うことによって、州委員会や州委員会を凌ぐ州選挙に関する実質的な統制権を掌握している。州委員会の弱体性は、一九五七年に、共和党郡委員長協会 (the Republican County Chairmen's Association) の発議に基づいて、州委員の党職を廃止し、郡委員長 (但しクック郡は区・郡区の各委員) から構成される委員会を以ってこれに代えることを内容とした法案が、州下院に提出されたことに示されよう。この法案は制定をみるに至らなかったが、州下院を経て州上院の第二読会まで通過したことは、注目してよい。共和党州委員会の公式の権限は潜在的なものにとどまり、現実に発動されることはなかったことがわかる。(Clayton D. Ford, "The Republican Party in Illinois" in Donald G. Herzberg and Gerald M. Pomper (ed.), *American Party Politics: Essays and Readings*, 1966, p. 210.)
- (18) Frank B. Feigert and M. Margaret Conway, *Parties and Politics in America*, 1976, pp. 140-41. see also Charles W. Wiggins and William L. Turk, "State Party Chairman; A Profile" in *Western Political Quarterly*, vol. 23 (June 1970), pp. 321-22.
- (19) Ranney and Kendall, op. cit., p. 230.
- (20) F. R. Kent, cited in *Ibid.*, p. 229.
- (21) F. J. Sorauf, op. cit., pp. 71-72.
- (22) *Ibid.*, p. 72.
- (23) このことは、ある郡委員長が州委員長からの照会事項に応答しない理由を問われたのに対して、「その手紙が州委員長からのものであることが分ったときそれを開封しないことに少しもためらいを感じない。私はそれをただちに屑籠に投げ棄ててしまふ」と述べたエピソードに視われよう。多くの地方政党幹部もこれと同意見にこたへてよい。(Neil Staebler and Douglass Ross, "The Management of State Political Parties" in Cornelius P. Cotter (ed.), *Practical Politics in the United States*, 1969, p. 46.)

(24) V. O. Key, op. cit., p. 347.

(25) Ranney and Kendall, op. cit., p. 236.

第二節 州及び地方の非定形組織

前節で述べた州及び地方の定形組織は、法規に規定された、いわば、紙上の組織である。それは、必ずしも、州及び地方における政党組織の実相を、正確に描写したものではない。むしろ、州及び地方の定形組織は、いってみれば、現実から乖離した一種の理念図式と考えられよう。それ故、このような定形組織が、換言すれば、紙上の職務と権限の体系が、現実に移されるとしたら、それは、現実界における自己の客観的な投映図との間に、少からぬ背離を生ずることになる、その理由としては、次の二者を考慮することができる。その一つは、紙上の職務と権限の体系が、起り得べきあらゆる事態や状況を余すところなく予想したうえで、遺漏なく規定されたものではないということである。この意味で、紙上の職務と権限の体系は、いたって不完全に記述されている。もう一つは、紙上の職務と権限の体系が、自己執行的 (self-executing) ではないということである。すなわち、紙上の職務と権限の体系は、人間の行動に担われて、はじめて現実化される。しかも、人間の行動は、徹底して主知的ではない。そこには、合理的な知覚的要素と非合理的な情動的要素とが、複雑に絡み合いながら混在している。従って、紙上の職務と権限の体系と現実のそれとの間には、二つの互いに相戦いつつも、しかも、その相手によってのみ存立するところの、こうした分ち難い二つの要素の夾雑が、認められるであろう。このため、紙上の職務と権限の体系に内在しこれを統一する定形的意図 (formal plan) は、現実界への通路において、このような双生児のごとき二つの要素によって攪乱され、屈折と歪曲を蒙り、その目ざす客観的効果を、現実に示さないことになる。ここに、二つの体系の間に、少からぬ齟齬が生ず

ることは、不可避となる。

以上にあげた二つの理由から、紙上の職務と権限の体系が、現実のその軌道を、確定的に支配することは、極度に困難である。その結果、後者の軌道が、前者の公式の意図から、多かれ少かれ、逸脱するという事態が招かれるのである。

そこで、州及び地方の定形組織に内在する選挙機能の效果的遂行という定形的意図を視角の中心に据えて眺めた場合の、定形組織の現実の行動軌跡を、あるいは、定形組織の背面において現実に展開される党活動家の行動体系を、州及び地方の非定形組織と呼称するならば、それは、⁽¹⁾どのような実態を露呈するであろうか。

この問題を考察するに際し、組織体系における底位組織に鋭利な照射を当て、この底位組織の周到な分析を通して、この問題に解明を与えたいとおもう。なぜなら、組織体系全体の骨格を支える底位組織の機能的・構造的実態が、組織体系全体の現実のあり方を、大きく規定しているといえるからである。

こうした組織体系全体の現実のあり方に対する底位組織の規制力について、まず、その機能的側面から述べるならば、底位組織は、組織体系のなかで最末端に位置し、現実に選挙民と緊密な結合を保っている。これ故、底位組織は、中間組織及び頂点組織をも含む組織体系全体における選挙機能の直接かつ具体的な担い手にほかならない。底位組織は、こうして、選挙民と密着しつつ、彼らに対して不断の選挙活動を展開するが故に、恰も組織体系における豊富な集票能力の貯蔵庫であるかのごとき観を呈している。従って、州政党はもとより、全国政党における選挙の成否も、こうした底位組織における活潑な選挙活動の展開に、大きく依存することになるといえよう。この意味で、組織体系に内在する選挙機能の效果的遂行という定形的意図を積極的に実現し得るかどうかは、いつに、底位組織における選挙活動の形式と密度に懸っているのである。「幾つかの郡組織は、大統領選挙の勝敗を左右する地位にある」と

いわれ、また、投票区政治を理解することなしに、大統領政治を論ずることは、「恰も数学の研究と取り組まずに、三角法の問題を解こうとするに等しい」(like trying to solve a problem in trigonometry without having studied arithmetic)と評される所似も、ここに存する。

次に、構造的側面に移るならば、州政党の組織構造は、底位組織の「連合」(a Union)、ないし、持株会社として把握される⁽³⁾。同じく、全国政党の組織構造も、州政党の持株会社という性格規定を受けている。⁽⁴⁾ そうだとしたら、底位組織は、全国政党と州政党の双方の組織構造を形づくる基本的な規格単位ということになるであろう。全国政党及び州政党の組織構造は、このような規格単位の複雑な組み合わせと立体的な配列によって形成されている。それ故、構造的にいうならば、全国政党、ないし、州政党という、外皮を剝離するとしたら、そこには、こうした規格単位である数多の底位組織から組成される立体的な骨組みが、立ち現われてこよう。従って、底位組織なくしては、全国政党や州政党の組織構造は、存立し得ない、こうして、底位組織は、単に、組織体系全体の骨格を支える柱石であるばかりではなく、さらに、骨格そのものの素材であり、骨格自体を組成する規格品でもあるのである。それ故に、底位組織の構造的実態が、そのまま、組織体系全体のそれを規制するといえるのである。

底位組織は、このように、機能的・構造的の二つの規制力の側面を包摂する複合成態である、この複合成態の特殊性は、選挙機能の效果的遂行という定形的意図の積極的な実現を旨とす組織体系全体のなかで、それが、「選挙機能と選挙運動における主要な歯車」(the main cogs in the electoral machinery and campaign)の地位を占めているという点に求められる⁽⁵⁾。このことから、定形的意図の積極的な実現の可否は、いかえれば、定形的意図の積極的な実現の方向に沿う組織体系全体の現実のあり方の如何は、こうした歯車の作動状況に、依拠している。この歯車を現実には作動せしめる原動力の役割を果たしているのが、ほかならぬ底位組織における党活動家である、従って、底位組織におけ

る党活動家の投票獲得のための行動は、当然、組織体系全体に波及効果を与え、その存在状況を規定し、組織体系全体の現実の行動の軌跡を、おのずと描いてゆくことになる。本稿が、底位組織における党活動家の行動体系を分析することによって、州及び地方の非定形組織の解明を試みるのは、まさしく、この理由からである。

そこで、底位組織に考察の焦点を絞り、その実態を凝視するならば、そこに、互いに鋭く対立する二つの組織型、ないし、党活動家の行動系列が、浮上してくる。その一つは、「合理型政党」を源流とする「職業型組織」(Professional model)である。いま一つは、「民主型政党」の系譜を担う「市民型組織」(Amateur model)である。この二つの組織型の分岐点は、組織の構成員、もしくは、組織の活動家が、政治を自己の生計手段としてるかどうかという、政治の職業化の有無に、もとより、あるわけではない。それは、政党政治観の相違に求められる。すなわち、二つの組織型の差異は、政党政治を、選挙における勝利の確保あるいは政権の獲得そのものを目ざす目的々活動とみるか、それとも、社会共同の福祉の実現を目ざすより高次の目的を達成するための手段的活動として捉えるかという、いわば、政党政治の目的観と手段観との相違にある。従って、「職業型組織」は、政党政治の目的観にたつて、政権の獲得それ自体に志向し、他方、「市民型組織」は、政党政治の手段観の立場から、政党原理の普及とその実践とを、意欲的に追求する⁽⁷⁾。

以下に、二つの組織型の特性とその現実型について、叙述したい。

(一) 職業型組織

「職業型組織」に簡明な定義を与えたとしたら、それは、「物質的刺戟体系を動因とする政党幹部組織」(material incentive motivated political machine)ということになるであろう⁽⁸⁾。この意味における「職業型組織」を解明するに際し、その前提として、まず、政党組織の存在と活動の根幹にかかわる刺戟体系から、分析の筆を進めたいとおもう。

ここにいう刺戟体系とは、人々を政党組織のために活動をさせる意図にたつて、党指導部によって用いられる手段であり、これらの人々を党活動への従事に誘導してゆくところの、「物質的もしくは象徴的な報酬と満足の体系」(the material or symbolic rewards and satisfactions)である。⁽⁹⁾この意味において、刺戟体系は、政党組織の存立を維持し、その不断の発展性を保障するための基本的装置と考えてよい。政党組織にとって、こうした刺戟体系が必要不可欠の装置であることは、何よりも、アメリカにおける民主・共和両党について、強調されねばならない。⁽¹⁰⁾

すなわち、民主・共和両党が、「現金経済」(cash economy)⁽¹¹⁾によって運営されたという事例は、アメリカ史の全体を通じて、皆無も同然とみてよい。いいかえれば、民主・共和両党が、彼らの存在と活動に必須の膨大な労力と時間とを、現金によって購入し、あるいは、雇傭したという事実は、これまでに、殆んど存在していない。げんに、全国・州・地方の各段階における党幹部が、その所属する組織から給与の支払を受けている事実は、極く少数の例外を除き、見当らないといつてよい。こうした極く稀な例外として、一九四〇年代以降の全国委員長、それに、コネティカット、インディアナ、マサチューセッツ、ミネソタ、オハイオ、オクラホマ、ロードアイランド、南ダコタ、以上八州の州委員長などが、あげられよう。また、幾多の党活動家も、自らが提供する労力と時間に対する現金による報酬を受けていない。選挙当日に、投票区執行部委員に、選挙民を投票所に動員してゆくことの労苦の対価として、現金による報酬を給付するという、民主・共和両党の伝統的な慣例すら、今日では、衰滅の方向にある、こうした歴史的事情から、党活動家の労力と時間とを政党組織に可及的に導入し、これらを、選挙における勝利の確保を目ざして、縦横に駆使するための万能の杖として、刺戟体系を発達させる不可避の必要性が、両党に生ずるに至ったのである。このように、民主・共和両党は、政党組織の苗床に、様々な刺戟体系を歴史的に相次いで発芽させ、これらを、そこに見事に咲き誇らせてきたのである。

こうして、党活動への参加を誘導する刺戟体系は、比喩的に表現するならば、政党組織に加入しそこにおける活動を通して実現されるべき個人の私的目標と、このような党活動家の行為を通して達成されるべき党の目標とを、等価で媒介する通貨の役割を果たしている、このことを、F・J・ソーロフ (Frank J. Sorauf) は次のようにいっている。⁽¹²⁾

「政党が、組織として機能することを継続しようと望むならば、政党は、その活動家の労働を導入し、これらを適正な任務に配置し得るだけの、彼らに満足のゆく政治的通貨によって、その支払を行わねばならない。経済機構の類推法をさらに続けるならば、各党の活動家、あるいは、組織への参加者は、党が彼に対して給付する刺戟体系の効用が、党がその見返りとして期待するところの、彼に強いる犠牲の度合いを超過する限り、政党組織への参加を持続するのである」。

では、党活動家と政党組織の両極の間に、政治的通貨として流通する刺戟体系には、どのような種類が存在するのであろうか。それは、物質的・有形的報償体系と、象徴的・無形的報償体系に、大きく二分されるといってよい。⁽¹³⁾

物質的・有形的報償体系に属するものとしては、まず、党活動に著しい業績をあげた党活動家を各種の公職に政治的に任命することの情実人事 (patronage) がある。これは、過去における党活動家の実績に対する報酬と、将来における彼らの活動に対する報酬の担保という、二重の意味をもつ。次いで、彼らに対する公共事業契約の斡旋に代表される特別恩恵 (preferment) の供与、そして、彼らの事業の繁栄ないし職業上の栄達・彼らに対する新規事業の紹介や新たな仕事の機会の付与・彼らの社会的地位の上昇、などを含意する社会経済的可動性 (socio-economic mobility) が、これにひき続く。

他方、象徴的・無形的報償体系としては、次の三者が考えられる。第一は、市民的義務感の充足、自尊心の昂揚、他者操作の機会の把握、強力な党指導者との一体感の享受、自己主張、自己宣伝、などを主たる内容とする社会的

理的満足 (social and psychological satisfaction) である。第二は、特定の政治的イデオロギー体系の主張、単一政策問題もしくは単一政策領域に対する関心、市民参加の民主的価値に対する忠誠意識のごとき、より一般的な市民的イデオロギー体系の抱懐、などを表わすイデオロギー体系と政策問題への志向性 (ideology and policy issues) である。第三は、いわば、無媒介的な直接コースの党そのものに対する憧憬、一体感、忠誠感などを意味するところの、党そのものへの帰依 (party itself) である。

このように、刺戟体系は、それぞれ、相互に明確に区画される価値形象を内含する二つの報償体系から成立するといつてよい。

もとより、政党組織は、右にあげた二つの報償体系のなかにおける個別具体の単一報酬のみに依存しているわけではない、同じく、党活動家も、こうした単一報酬の獲得との交換のみによって、彼らの少なからぬ労力と貴重な時間とを、政党組織に提供しているわけでもない。政党組織は、このような個別具体の単一報酬を複雑に結合した複合的報償体系の給付によって、その必要とする労力と時間とを、党活動家から調達してゆくのである。もちろん、都市部と郡部との間におけるごとき地域的範囲の社会経済的な内容的特殊性の差異によって、あるいは、各地方における政治文化相互の異同によって、複合的報償体系における個別具体の単一報酬の結合様式は、おのずと異つてこよう。同一の地方組織においてさえ、情実人事志向性の党活動家と、政策・イデオロギー体系志向型の党活動家とが、同時に併存しているという事実も、決して珍しい現象ではない。

にもかかわらず、複合的報償体系における個別具体の単一報酬の結合様式は、構造的にみれば、物質的・有形的な⁽¹⁴⁾らびに象徴的・無形的の二つの刺戟体系のいずれか一方を、主眼としたものとなる、それは、次の理由からである。

選挙における勝利の確保であるとか、あるいは、特定の政治原理の普及と実践、換言すれば、特定の政策・イデオロギー体系の確立とその執行というような、党の定立した究極目標の達成を目ざして、刺戟体系という党活動家に対する給与（payment）の具体的内容を決定し、規制し、統制してゆくのは、ほかならぬ政党組織という経営層（management）である。もとより、この場合、政党組織は党の究極目標を度外視し、単に、政党活動家の個別具体の諸報酬に対する希求や地方政治文化の特色のごとき、自らが能動的に働らきかけるべき対象の要請や周囲の具体的状況の特性のみを考慮にいれ、これらに、ひたすら順応的に適応することによって、複合的報償体系を構造化してゆくわけではない。むしろ、政党組織は、党の究極目標を最高度に肯定し、この目標の達成に考慮の全重心を移動させてゆく。そして、この究極目標を最も効率的に達成するための強力な合理的用具の一つとして、複合的報償体系を具体的に構造化するのである。従って、刺戟体系の有用性と有効性とは、刺戟体系が誘導し得る党活動の量と質とに依存すると考えてよい。換言するならば、それは、党の究極目標から流出するところの、党が必要とする活動を、刺戟体系がどれほど購入し得るかという、その購買力に懸っている。

それ故に、選挙における勝利の確保という、党が定立した究極目標から流出するところの、多大の困苦を伴う恒常的な党活動は、どちらかといえば、物質的・有形的報償体系によって購入され得ると考えてよい。この種の党活動は、選挙戦術の編成、組織態勢の再編強化、各種の候補者の選定と指名、選挙民の登録、党の政策・候補者・立場などに関する情報の供与と説明、戸別訪問・演説・電話・戦術・パンフレットの配布・ステッカーの貼布のごとき個別的な選挙活動、それに、投票誘引のための選挙民に対する諸種の奉仕活動など、多岐にわたっている。こうした年を通じて展開される選挙活動の場合には、選挙における勝利の確保という単一の目標が存在するにすぎず、この周囲に、政治原理の普及と実践というごとき、より高次の目標が広がっているわけではない。それだけに、このような継

統的かつ迂遠の選挙活動に随伴する党活動家の労苦や緊張の過程を、前述のより高次の目標達成に向う峻路に設定された数多の路標の連続的踏破の過程に還元し、これによって、有形的・物質的満足感を、象徴的、心理的満足感へと昇華してゆくだけの契機が、そこには、欠落している。こうした過度の労苦や緊張は、それに照応するだけの可視的効果の顕著な物質的、有形的報償体系の給付によって、実体的に補償されない限り、それは、党活動家の内に深く沈潜し、その底なる土壤に堆積し、党に対する圧縮された不満の感情として、爆発へのエネルギー量を蓄積してゆく。これ故に、選挙活動の効果的展開には、党活動家に対する物質的・有形的報償体系の給付が、不可欠の条件となるのである。

これに反し、選挙における勝利の確保という党の目標の周囲に、政治原理の普及と実践という、より高次の党の目標を表示するさらに広い円が存在するとしたら、事情は、一変しよう。この場合、選挙における勝利の確保は、より高次の目標を達成するための、いわば手段的目標であるにすぎない。もとより、この場合といえども、党活動家が過度の労苦や緊張を伴う選挙活動を展開しなければならないことは、いうを俟たない。けれども、このような労苦と緊張の過程は、より高次の目標を目ざす党活動家の意識の鏡面には、市民参加という民主的価値の実践、よき政府や政治的改革の実現を期する内的確信の客観的投影、市民的義務感の発露、党との一体感の顕現、自我に対する社会的な認識と評価の享受というような、象徴的・心理的満足感の発展の過程として、照しだされることになる。こうして、選挙活動という実体的に苦難の過程は、より高次の目標に対する彼らの鋭角的な意識化を媒介項として、精神的な充実感の展開過程へと、置き換えられてゆく。それ故に、政治原理の普及と実践という、より高次の党の目標から流出するところの、党に不可欠の活動は象徴的・無形的報償体系の提示と強調によってのみ、購入し得ると考えてよい。では、右に述べたような刺戟体系の種別の観点から、「職業型組織」を捉えるならば、どのようなふうか。

既に言及したように、「職業型組織」は、選挙における勝利の確保そのものを究極目標に掲げ、選挙活動に莫大な労力と時間とを投下する。それ故、「職業型組織」は、可視的效果において顕著であり、かつ、比較的長期の物質的、実体的報酬を保障するところの、情実人事を主要な刺戟体系とする組織型ということになる。「職業型組織」は、物質的・有形的報酬体系を通じて、党活動家を吸引し、かつ、規律してゆくところの組織型にほかならない。従って、「職業型組織」の本質的要素は、党指導部が給付する物質的・有形的報酬体系を動因とするところの、党活動家の選挙活動に対する、いわば、盲目的献身と、党指導部の彼らに対する絶対の統制との二点にあるといつてよい。これを約言すれば、それは、物質的・有形的報酬体系を大きな原動力とした、党活動家の党に対する無条件の帰依と犠牲的な奉仕ということになる。このことを、J・Q・ウイルソン (James Q. Wilson) は、次のごとく述べている。⁽¹⁵⁾

「党指導者の随意に処理し、自由に配分することのできる情実人事は、情実人事職を占有する黨員を、党指導者に対する絶対服従の義務の下に置く。こうした服従義務は、党内における黨員の自由な意見の表明を阻害し、党内民主主義の確立を不可能に陥いれる」。

同じく、F・J・ソローも、次のようにいう。⁽¹⁶⁾

「情実人事は、それが存続する限り、そして、それが増大の一途を辿って流入してくるような政党組織にとって、まさしく理想的な刺戟体系であったといつてよい。情実人事の魅力は、とりわけ、失業が蔓延している状況と時代の下では、きわめて大きい故に、それは持続的な党活動を生み出すことができた。組織は、情実人事に対して完全な支配権を行使し、党活動家に、ほとんど一〇〇%、規則的に給付を支払うことが可能であった。しかも、組織は、多くの場合、情実人事職を、彼らから自由に没収することもできたのである」。

右の二つの言葉が示すように、「職業型組織」は、物質的・有形的報酬体系の給付を通して、党活動家の党に対す

る献身と帰依とを、ほぼ確実に把握することができるといふのも、「職業型組織」に吸引される党活動家は、特定の政治原理の普及と実践のための手段として公職の支配を追求するのではなく、むしろ「公職そのものを占有することから生ずる報酬」(the rewards of holding office per se)⁽¹⁷⁾を獲得することに、その活動目標のアクセントを置いていくからにはかならない。従って、彼らにとって、特定の政治原理の普及と実践を目ざす具体的な政策・イデオロギー体系の提示は、選挙における勝利の確保の場合にのみ達成される彼らの私的目標であるところの、公職を占有すること自体から派生する経済的収入、社会的威信、政治的影響力、などを獲得するための、純然たる手段以上のものではない⁽¹⁸⁾。それ故に、物質的・有形的報償体系は、強力な電磁波のように彼らの利益感覚に鋭く訴え、組織への誘引と彼らの言動に対する統制力において、劇的效果を発揮するのである。と同時に、「職業型組織」は、党活動家に対する物質的・有形的報償体系の割当や配分を巧妙に操作することによって、彼らの社会経済生活のあり方を究極的に自己の意思に依拠せしめ、こうした彼らのいわば生活資料に対する統制を通して、彼らとの間に支配・服従の関係を設定し、彼らを集権的蜘蛛網のなかに繋縛すること成功するのである。

「職業型組織」は、このように、物質的・有形的報償体系というパイプラインを、上から下に向けて統制と支配が下降し、逆に、下から上に向けて帰依と服従が上昇するところの、循環系の組織型である。それは、党活動家に対する高度の誘引力と統制力とを具備する物質的・有形的報償体系に磐石の基礎を置く、選挙機能中心の強力な地方組織にほかならない。それは、換言すれば、総体的に分権化された組織体系のなかにおける個別的集権化の組織型である。すなわち、「職業型組織」は、一方において、選挙における勝利の確保を最も合理的かつ能率的に達成する意図にたつて、権威と統制力とを分権化している「合理型政党」と同一線上に位置し、その組織上の体系の鎖に固く組み込まれている。この意味で、「職業型組織」は、巨視的には、分権化の組織型の連鎖の一環を形づくっている。けれ

ども、他方において、「職業型組織」は、その内部において、物質的・有形的報償体系を中軸とする権威と統制力とのほぼ理想的な集権化を完成させている。その意味では、「職業型組織」は、徹底的には、徹底した集権化の組織型ということになるであろう。このように、「職業型組織」は、一方の極から他方の極へと視点を移動させるにしたい、鋭く対立する二つの面貌を交互にのぞかせる立体的相貌の組織型ということができよう。そこには、分権化の組織型であると同時に集権化の組織型でもあり得るといふ逆説が、存在しているのである。⁽¹⁹⁾

それでは、右のごとき職業型の現実型は、いずれに見出されるであろうか。その典型は、一九世紀末葉から二〇世紀初頭にかけて、多くのアメリカの大都市において股賑をきわめた政党幹部組織に認められる。このことは、F・I・グリーンシュテイン⁽²⁰⁾ (Fred I. Greenstein) が、この時代の古典的な都市幹部組織を論じて、「情実人事は、政党組織の古典的潤滑油である」と述べていることや、ソーロフが、「いかなる政党制度といえども、アメリカの二大政党制ほど、情実人事に系統的に依存してきた制度はない」と指摘していることに、覗かれるであろう。そして、何よりも、こうした幹部組織の指導者自身の言葉が、このことを裏書きしている。例えば、ニューヨーク市における民主党の幹部諸組織のいわば中枢本部に相当するタマニー協会 (Tammany Hall) の指導者であったG・W・プランキット (George Washington Plankitt) は、こう述べている。⁽²²⁾

「第一に、このアメリカという偉大な栄光に満ちた国は、政党が築いた国家である。第二に、政党が選挙における勝利を確保した場合に、その活動家が公職を獲得し得ないとしたら、政党は強固な団結を維持することができないであろう。第三に、もし政党が分解するならば、政党が造りあげた政府もまた解体の方向に進むに相違ない」。

同じく、ニューヨーク市ブロンクス区 (the Bronx, New York) の民主党指導者であったE・J・フリン (Edward J. Flynn) は、より簡潔に、次のようにいう。⁽²³⁾

「選挙を伴わない政府はあり得ない。政党組織を欠く選挙もあり得ない。あるいはまた、政党組織を運営し得る猟官制度を脱落した政党組織は、断じてあり得ないのである」。

右に述べた二つの言葉は、いずれも、当時のアメリカ政治に、政党組織↓選挙↓政府↓情実人事↓政党組織…という、入力―出力の円環状の回帰図式が成立していたという確かな事実を、物語っている。このことは、選挙における勝利の確保に基づく政府の人事と政策に対する一般統制が、情実人事を中核として、強固な結束力を保つ政党組織によつてのみはじめて可能であるという状況の存在を、示唆している。そうした政党組織こそ、ほかならぬ「職業型組織」である。「職業型組織」は、それ故、当時のアメリカ政治を運営し、その発展を促すところの、政治の推進主体であったと考えてよい。

「職業型組織」の現実型とされる都市における政党組織の実態は、それでは、どのようなものであったであろうか。その概観を示せば、以下のようになる。⁽²⁴⁾

都市幹部組織は、既述のごとく、前世紀末から今世紀初頭にかけて、合衆国のとくに北東部における大都市を支配した政党組織である。幹部組織は、その管轄領域内における貧困の選挙民と周密な接触と不断の交流とを重ねる区及び投票区の活動家群を底辺とし、事実上、無制縛の支配権力と卓越した指導力とを有する、いわゆるボスを頂点に、そして、両者を物質的・有形的報償体系によつて強固に結合するところの、正確な階統制構造を呈している。こうした幹部組織の絶対の支配権力を成立せしめた究極の現実的基盤を形成していたのは、いったい、何であったであろうか。それは、一九世紀後半における工業化・都市化の著しい進展を背景として、新たに付与された選挙権以外に何も売るべきもののない旧大陸からの新移民層や郡部地域から大都市に流入した移住層の存在である。このような大都市における貧困者の存在こそ、まさしく、幹部組織の絶対の支配権力を成立せしめた、以下のごとき完全円環の無窮運

動の展開を可能ならしめた原動力にほかならないのである。ここでいう完全円環の無窮運動とは、多種多様な奉仕活動の提供↓集票能力の蓄積↓各種の公職への党候補の指名と選挙の過程に対する決定的影響力の行使↓公職占有者の自己への隷属↓情実人事の集約↓多様な奉仕活動の提供↓…を指す。

幹部組織は、選挙当日における党候補者名簿に対する投票の履行を、誰一対価的な債務として、大都市における貧困層に対し、広範な奉仕活動を大々的に展開した。⁽²⁵⁾このような奉仕活動は、もとより、純粹で慈惠的意図に発していたわけではない。その意図するところは、彼らから、奉仕活動の給付と引き換えに投票を調達することにあつた。こうして、幹部組織は、彼らに多様な奉仕活動を展開することによって、彼らの生活水準を向上せしめ、そうした恩恵の供与に対する代償として、彼らから投票を汲みあげ、自己の集票能力を着実に伸張させたのである。

幹部組織は、このようにして蓄積された集票能力を有効な威圧の武器として、各種の公職に対する党の候補者群の指名と選挙の過程に積極的に介入し、投票を貪婪に追求する彼らを、自己に備わる集票能力の下に圧伏せしめる。そして、彼らが選挙された場合、幹部組織は、彼らが公職を占有するに至るまでの過程において、自らが果たした集票という役割の重要性と至難性を、彼らに向つて、過大に強調し、それによって彼らを、自らに対する心理的な債務負担の状況に追い込み、彼らの言動に対する厳格な規律力の行使という形で、自らが与えたとする恩顧に対する見返りとして、彼らに、情実人事や公共事業契約の配分などの客観的報酬を請求する。このため、彼らは、幹部組織の指令への屈従という形で、心理的な債務負担の状況を清算し、これにより心理的安定感を回復するに至るのである。

このようにして、幹部組織は、公職占有者の自己への隷属関係を強化してゆき、人事の側面から、州、市、あるいは、郡の全政府装置を、自らのほぼ無制限の支配権力の下に置き、その上に自己の占有標識を樹立することになる。

このことは、「ハドソン郡 (Hudson County) の住民に関する限り、主権は市長にある」と公言し、部下や候補者に絶

対の服従を要求したジャージィ (Jersey) 市長であった F・ヘーグ (Frank Hague) が、単なる気紛れから、あるいは、州立法部議員の投票態度を一転せしめることを要する何らかの重要な取引を行ったことによって、同一法案に対して、ある週には賛成、次の週には反対という指令を、配下の州立法部議員群に発したという奇異なる事実⁽²⁶⁾に、象徴的に示されよう。この挿話に覗かれるように、幹部組織は、とりわけ、そのボスは、自己の影響下にある公職占有者の言動を、思うがままに左右する専主の地位にあったということが出来る。

幹部組織の生活と関心とは、もっぱら、選挙機能の遂行に向けられていた。このため、幹部組織は、政策・イデオロギー体系の形成と実施のごとき問題に対しては、ほとんど顧慮するところがなかったといつてよい。従って、幹部組織は、創設以来、一貫して、「直接的、かつ、有形的な報酬を旨とす争点なき政治」(an issueless politics of immediate and tangible reward)⁽²⁷⁾のみに専念してきたのである。このように、幹部組織が、選挙中心の政治への専念を、自己の存在理由や活動目標における絶対的な王座に据えねばならなかった所似は、そうすることが、情実人事や権益の獲得と給付とを可能にし、それが自らの権力的基礎の培養・強化に転置されると判断されたためにほかならない。すなわち、幹部組織の権力的基礎の培養・強化は、窮乏の淵にたたされた大都市の貧困層や、彼らに対する組織の広範な奉仕活動の現実的担い手である党活動家の、双方の多元的な個別的な要求を充足する諸種の情実人事や権益の確保によって、はじめて達成される。というのは、幹部組織が、徹底した選挙組織として成功するかどうかの鍵は、選挙民に対する動員能力に、究極的に依存しているからである。ここでいう動員能力とは、選挙当日に確実に投票場に姿を現わし、幹部組織が予め選定した党候補者名簿に的確に投票するところの選挙民の、とりわけ貧困層の、党に対する忠誠感と支持とを、可能な限り、持続的に調達し得ることの能力である。こうした幹部組織の動員能力は、貧困層を投票行為に誘導し、また、党活動家の奉仕活動を活発化ならしめるところの、物質的利益や用役が豊富であればある

だけ、幾何級数的に威力を発揮する。このため、幹部組織は、自ら選定した党候補者名簿への貧困層の確実な投票行為の履行に対する代償として、また、彼らを直接の対象に広範囲にわたる積極的な奉仕活動を現実に繰り上げる党活動家の過重な労苦と忍耐に対する報酬として、多様な物質的利益や用役を、絶えず両者に供給し続けねばならない状況の下に立たされている。このような供給の不断の続行によってはじめて、幹部組織は、自己の動員能力を最高度に発揮し、自らの権力的基礎を安泰化することに成功するのである。そして、幹部組織が、このような物質的利益や用役を潤沢に給付し続けるためには、何よりもまして、これらを豊富に埋蔵している中心的鉱脈である公職を支配することが、不可避の課題とならねばならない。幹部組織は、このように、止め度もない自己強化の自転作用に嚮導されて、選挙中心の政治に専念するに至ったといつてよい。⁽²⁸⁾

右に述べたように、幹部組織は、一面からいえば、大都市の貧困層に各種の財貨と用役を供給するところの、広範な奉仕活動の給付機関である。また、他の面からいえば、幹部組織は、公職占有者にとって、彼らが切望してやまない投票を次々と提供してくれる便利なその配給機構である。さらに別の面からいえば、幹部組織は、党活動家に対しては、多様な情実人事や権益を分与するところの、物質的・有形的報償体系の分配機構である。幹部組織は、こうした三つの側面を一身に結合した複合機構にはかならない。そしてこのような三機構の結合の中心点に、幹部組織の絶対の支配権力が成立すると考えてよからう。

けれども、今日では、さしもの勢威を揮った幹部組織も、衰退の運命を辿るに至っている。現在における幹部組織の没落状況は、いまやそれは「以前の自分自身の単なる影」(mere shadows of their former selves)⁽²⁹⁾をとどめているにすぎないと称せられているところに、明らかであろう。それでは、今日、幹部組織が、凋落するに至った理由は、何であろうか。それは、内在的・外在的の二つの理由に大別することができる。⁽³⁰⁾

ここに内在的理由というのは、幹部組織に内在する理由である。幹部組織における伝統的な資源の消耗や幹部組織が提供する物質的・有形的報償体系の著しい減少が、すなわち、これに当る。この内在的理由は、さらに三者に細分化することができる。

①は、情実人事の激減である。これは、立法の専門化・技術化に伴う全国・州・地方の各政府段階における公務員制度の改革に基づく資格任用制 (merit system) の普及に由来する。一九五二年に、共和党が、雌伏二十有余年の末に、民主党から政権を奪還したときに、凡そ一三万の職を、資格任用制の枠から除外し、これらを情実人事の対象に組み入れたという、特殊の事例があったにせよ、今日、情実人事は、激減の方向にある。

このことを、若干の数値によって、示すならば、今日、連邦情実人事の対象とされる公職は、連邦政府における全職種の僅か一%未満にすぎない⁽³¹⁾。もとより、古典的な情実人事職の典型とされる連邦裁判所執行吏 (the United States marshalls)、関税徴収官 (collectors of customs)、郡部の郵便配達職員 (rural mail carriers) などは、いまなお残存している。けれども、これらの伝統的な職種ですら、今日では、減少の傾向にあると⁽³²⁾よい。それに州や地方の政府段階においても、一九七六年の時点で情実人事職が二万有余もなお存在していたシカゴ市 (Chicago) 及びクック郡 (cook county) を特殊な事例として除外するならば、情実人事制は、総じて廃絶の方向にあり、これに代って資格任用制が、次第に導入されつつある。このことは、今日のウイスコンシン州知事が、自ら活用し得る情実人事職を数えたと⁽³³⁾ころ、僅か一三にすぎなかったという一挿話に、余すところなく示されていよう。加えて、いわゆる情実人事職として分類される職種であっても、その占有者に、高度の専門的知識や特殊の技術の具備が、その資格要件として要求されるのが、今日の実情である。例えば、一九六一年の時点において、内務省 (Department of Interior) における情実人事に基づく常勤の政治的任命職は、凡そ一三三存在した。しかし、これらの職種にも、豊かな学識経験と特殊の

技術能力とが、資格要件として、要求されていた。同じく、六一年の内務省には、総員凡そ八〇〇名から成る四九の諮問委員会や通常の委員会が設置されていた。けれども、これら八〇〇名の委員のなかで僅か五二名のみが、大統領による情実人事の対象として、区分されていたにすぎない。しかも、この場合でも、これらの委員五二名の各々が、それぞれの管掌分野について、高度の専門的知識や特殊の技術を体得している事実を、大統領自身が自らの署名によって資格証明することが、任命の条件として付加されたのである。⁽³⁴⁾

こうして、情実人事は、いまなお、存在しているとはいえ、単に、その形式を保持しているにとどまる。情実人事制という外面的な衣裳の下には、資格任用制の影響力が、次第に深く浸潤しつつあると考えてよい。極端に簡略化していえば、今日の政治的任命制は、資格任用制を中核とし、情実人事制を外郭とする複合的任命制へと、その相貌を変えつつあるということができよう。

②は、地方行財政に対する監察、備品購入、請負契約の締結などに関して、廉直な政府を保障するための厳格な手続が制定されたことである。その結果、地方政府の段階における露骨な腐敗はもとより、プランキットのいう「正当な利得」(honest graft)を確保する契機さえ、減退するに至った。⁽³⁵⁾このような廉直な政府を保障するための厳格な手続に対する侵犯を黙過する地方政治家の伝統的な性向は、連邦政府当局による地方の不正行為者に対する訴追の可能性の増大によって、禁遏されるに至ったといつてよい。幹部組織の行動範囲は、こうして、法制面からも狭められたのである。

③は、幹部組織における各種の奉仕機能の連邦政府による代替である。周知のように、ニューディール以降、社会保障計画の形成と実施は、連邦政府に新たに負わされた主要な正規の職務とされている。従つて、今日の連邦政府は、失業保険、労災補償、社会保障、団体交渉権の容認などを骨子とする総合的福祉機能を、広範囲にわたつて展開

している。これらの具体的福祉機能のいずれをとりあげても、人々がその効果を楽しむに当って、幹部組織の選定にかかわる候補者名簿への投票は、必要不可欠の条件ではない。人々による総合的福祉機能の効果の享受と幹部組織のそうした候補者名簿に対する彼らの投票とは、今日では、必然的連鎖を欠く。各種の奉仕活動と幹部組織の間に横たわる伝統的な強固な連関は、それ故に、連邦政府によるこうした奉仕活動の代替によって、打破されたと考えてよい。このようにして、連邦政府は、貧困層に対する各種の奉仕活動の展開という、幹部組織を支える有力な基脚の一つを粉碎し、幹部組織を、「公衆に対する保護者の役割を独占する地位」(the monopoly of the role of public benefactor)から追放するに至ったのである。

以上に述べた三つの要因が輻輳し合い、幹部組織に伝統的な資源を、著しく摩耗せしめた。もう一つの外在的理由というものは、幹部組織が働きかける対象の側に内在する理由である。幹部組織がいまなお提供し得る若干の物質的利益や用役に対する人々の関心の著しい低下が、すなわち、これである。

今日における大都市の住民は、一八九〇年代の衣服産業の労働者のごとき、苦汗制労働に従事しているわけではない。現代における彼らの生活水準は、五〇年前の中産階層のそれを優に凌駕している⁽³⁷⁾。というのは、労働組合員の場合、彼らは、労働協約によって、比較的高賃金と雇傭関係の安定性を保障されているし、非組合員の場合でも、最低賃金法をはじめ、諸々の社会政策立法によって、その経済生活は、少なからず保護されているからである。従って、大都市における様々な情実人事職の多くは、もはや、今日の選挙民にとって、少しも魅力的ではない。高級の政治的任命職の場合も、同様といってよい。この場合、幹部組織が直面する困難な課題は、被任命者に対して、総じて賃金水準の低い公職に就任した場合に当然払わなければならない経済的犠牲に堪えることを、説得することにある⁽³⁸⁾といわれている。ソーロフは、こうした事情について、次のようにいう。

「大部分の情実人事職に伴う低賃金と将来の暗い前途とは、さもなくば公職を占有したであろうとおもわれる、いわゆる潜在的な公職占有者の多くを、著しく落胆せしめている。とくに、完全雇傭の時代には、諸々の情実人事職にそれぞれ適性能力を有する多くの人々は、情実人事制が提供する将来における人生の可能性よりも、遙かに魅力的なそれを、容易に見出すことができるのである。しかも、民主・共和両党が、今後、次第に指導性を仰がねばならない社会経済的階梯や教育水準の高い層が、今日多くの州に見出されるごとき情実人事職に、心を惹かれることは、まずあり得ないとみてよい。その結果、大部分の情実人事職は、党が必要とする政治的技術すら欠落しているところの、低劣な特殊技能の所持者の間に配分されることになる。多くの地域における情実人事職は、こうして、それに伴う低賃金と地位の高度の不安定性の故に、政治的通貨としての価値を、著しく低減せしめる結果を招いた。このため、情実人事職は、第一級の政治指導者を調達し得ないことはもとより、それが誘引する公職占有者から忠実な職務の遂行を抽きだすこともできないのである」。

このように、現代の大都市における住民の経済生活の向上は、情実人事を核心とする幹部組織の成立基盤を、切り崩すに至った。しかも、こうした生活水準の向上をもたらした有力な要因の一つは、各種の奉仕活動を大々的に展開することによって、旧大陸からの新移民や郡部から都市部への移住者とその子孫のアメリカ社会への同化と融和とを促進したところの、ほかならぬ幹部組織そのものであったといえよう。「皮肉なことに、幹部組織そのものが、新移民のごとき非特権集団のアメリカ社会への同化を促すことによって、幹部組織の甘言に些かも動じないような、人々の政治的態度の発達を、かえって助長するに至ったのである」⁽³⁹⁾。

幹部組織に前述の循環運動を展開せしめ、絶対の支配権力を成立せしめるエネルギーの供給源であった大都市の貧困層は、そうした循環運動の発展によって、次第に貧困の域から脱却してゆき、そのエネルギーを消耗し、幹部組織

の究極的基盤としての性格を、蟬脱していったのである。従って、幹部組織の衰退化を招いた有力な一因は、彼らがそこに自己の究極的基盤を見出した大都市の貧困層そのもののなかに、既に胚胎していたといえよう。幹部組織による各種の奉仕活動の大規模かつ積極的な展開という好個の刺戟を得て、幹部組織の衰退化の種子は、発芽し、開化・結実に達したといつてよからう。この意味で、幹部組織による大都市の貧困層に対する各種の奉仕活動の展開は、そのまま、幹部組織の自壊への途に必然的に連絡していたということができるのである。

右のごとき、現代における幹部組織の衰退化現象は、グリーンシュティンが指摘することく、⁽⁴⁰⁾二つの局面において顕著に捉えられる。

その第一は、選挙民と党活動家との間における接触度の低下である。このことは、一九五六年における大統領選挙に際して行われたミシガン大学調査研究センター (Survey Research Center, University of Michigan) の古典的な調査結果に明らかである。

それによれば、⁽⁴¹⁾全国標本の僅か一〇%が、選挙運動の期間中に、党活動家と、選挙に関連した事項について、個人的接触を経験したと、述べている。また、南部を除く地域における人口は一〇万以上の大都市に限ってみれば、調査対象の二〇%が、そのような党活動家との個人的接触をもったと報告している。こうした数値が、あらゆる都市地域における幹部組織が順調な活動を展開している場合に想定される数値に比べて、著しく低いことは、容易に想像されるところである。なお、南部以外の地域における農民の場合には、この数値は、二三%であり、全国を通しての郡部居住の非農民の場合には、一七%である。

さらに、微視的角度から、地方組織についてこれをみるならば、最近におけるデトロイト市 (Detroit) の場合、⁽⁴²⁾調査対象の六%が、党活動家との個人的接触の機会を有していたにすぎない。そして、自己の居住地区に投票区執行委

員が存在している事実を知っていたものは、調査対象の実に五分の一以下であった。このように、デトロイト市における党活動家の機能状況は、いたって低調である。それは、デトロイトが、その公職占有者を、無党派性を基本原則として選出する都市であるという事実に由来する。こうした無党派選挙の慣行こそ、州及び全国の両段階における党候補者のために積極的な選挙運動を展開すべき投票区組織が、余りにも弱体かつ腐朽化しているという慨歎すべき状況を説明する要因にほかならない。げんに、デトロイト市における投票区組織の脆弱性は、その機能状況の沈滞に如実に示されている。例えば、デトロイト市における投票区指導者の五分一のみが、その管轄区内に居住している党支持者ならびに無所属者の氏名を名簿に記載し整理するというような、指導者としてのごく初歩的な職務を遂行していたにすぎない。また、五六年の大統領選挙の期間中に、戸別訪問による投票の勧誘を行い、あるいは、投票区活動家の会議を召集したものは、投票区指導者の三分の一以下であった。⁽⁴³⁾

右にあげた僅か二つの数計のなかにも、幹部組織の衰退化の徴候を看とることができる。

第二は、投票区委員会の空洞化である。これについて、アメリカ政党の著名な研究者H・A・ボーン (Hugh A. Bone) は、同じく無党派選挙制の都市シアトル (Seattle) を例にあげ、次のようにいっている。⁽⁴⁴⁾

「投票区委員は、一般民衆からの選挙によって選ばれる。……けれども、その際、投票区委員の地位を目ざす激的な競争が生ずることは、稀有と云ってよい。選挙の終了後、郡委員長が、多くの投票区委員の地位を、任命によって充当するのが、通例となっている。投票区委員長の職が、少年団長 (scoutmaster) や日曜学校の教師 (Sunday School teacher) の職と同様、容易に入手し得ることは、広く認められているところである」。

右の一文に示唆されるように、党の選挙機能を能動的に展開すべき、いわば、党の機能上の先端基地にたつ党活動家は、自己の管轄区域内における選挙民と緊密な接触と不断の交流を保ちつつ投票誘導に全能力を傾倒するという、

自らに課せられた困難な職務を、必ずしも明瞭に自覚しているわけではない。従って、そうした鮮明な自覚に到達していない以上、彼らが、積極的な熱意と強固な意思とをもって、自己の職務を忠実に遂行するということは、まず考へられないであろう。彼らは、それを単に形式的に遂行しているにすぎないとみてよい。

げんに、こうした党活動家の多くは、シアトル市を例にとれば、家庭の主婦である。彼らは、投票区委員の地位を意欲的・積極的に追求したわけではないけれども、一旦、就任した以上は最善を尽すという、漠然たる職責上の義務感から、あるいは、投票区内に居住する選挙民とより多くの面識があるという、社交上の理由から、組織に参加したにすぎないのである。また、彼らのなかには、新たな知己の開拓と親和関係の拡大を目ざして、組織に加入する場合も、決して珍しくはない。これは、管轄区域内における選挙民と最も親密な関係にあり、彼らを熟知しているところの個人が、投票区の指導者や活動家の地位に就くという、幹部組織に伝統的な古典的選任形態の転倒以外の何ものでもないであろう。その限り、選挙民と幹部組織とを結合する連結環も、今日では、著しく弛緩しており、また、矮小化しているのである。

右に述べた二つの局面に明らかなように、今日、幹部組織は、選挙民群という深淵に没入し、そのなかで互いに融和・協力し合い、両者の同一化を実現するという、その絶頂期を、既に経過している。幹部組織は、いまや、次第に選挙民群から遊離を開始し、彼らとの間に空隙を生じはじめ、その結果、両者における接続点は、漸次、量的に縮小し、質的に弱化的方向に進みつつあるといえよう。

このように、幹部組織は、総じて、今日、衰退化の傾向にある。しかも、幹部組織の内在的、外在的凋落原因に、幹部組織の伝統的な権力の制約を意図した無党派選挙制の浸透、候補者指名に対する幹部組織の影響力の遮断を目ざす予備選挙制の普及、それに官僚機構の拡充、以上のごとき諸要因が付加され、互いに深く関連し合い、相乗効果を

あげるに至った結果、幹部組織の衰退化は、今日、その歩調を速める方向にあると考えてよい。

しかし、幹部組織は、はっきりと過去に送り込まれ、息の根をとめられ、歴史の年輪のなかに完全に刻み込まれてしまった遺物というわけでもない。幾つかの都市では、いまなお、幹部組織は、古典的活動形態を維持しつつ存続している。そうした好個の例は、シカゴ市 (Chicago) に見出される。それは、民主党選出の市長 R・D・デイリー (Richard D. Daley) を首長とする幹部組織である。デイリー市長は、シカゴ市及びクック郡における情実人事職凡そ三万五、〇〇〇に加え、公共事業契約の締結に際して彼が便宜を供与した各種の私企業における約三万の職種をも、自己の支配下に置いていた。このデイリー組織は、旧来のいわば古典的幹部組織の直接の延長線上に位置し、その活動様式は、まさしく過去のそれを彷彿せしめる。このことは、次の一文に明快に示されている⁽⁴⁵⁾。

「投票獲得の任務は、情実人事の供与によって酬われる。個々の区委員は、凡そ五〇〇〇の職を支配している。この職の数は、彼が直接に影響力を行使すべき対象となる五〇〇の家族という、彼の最初の権力的基礎を形づくる宝となる。もとより、与えられる利益の量は、還元される利益の量によって決定される。それ故、区委員から最末端の投票区委員長に至るまでの全位階構造が、選挙の際の投票獲得数を基準として、それぞれ、厳格に査定される。デイリー自身は、彼自身の担当区であった第七区における投票獲得の第一任者として、最初にその地位を築いたのである。一般に、デイリー組織は、三万五〇〇〇の職を支配し、市選挙において、いつでも一〇万票を動員し得るだけの価値を有する装置と看做されている」。

ここに明らかなように、デイリー組織は、情実人事を主要な刺戟体系とする選挙組織である。と同時に、デイリー組織は、党規の厳格化という古典的幹部組織の通有徴表を、明確に刻印されている。こうした集権的性格は、次の報告に鮮烈に剔抉されている⁽⁴⁶⁾。

『少なくとも週に一度、ディリイは、最下位の溝掘り人夫に至るまで、市のあらゆる職種に対するすべての出願書を精読するために、彼の配下の情実人事担当官と会合する。もし市長がそうした出願書に裁可の承認印を押したならば、首尾よく情実人事職を確保したその出願者は、ほぼ自動的にディリイ組織に加入し、選挙の際には、シカゴ市における三四一二の投票区のいずれか一つで選挙運動に従事する責任を担う。こうした準軍事的な配備体制は、投票時に、文字通りの電撃的效果を発揮するのを常とする。事実、一九六七年の市長選挙では、ウエスト・サイド (West Side) のある区には、共和党候補を支援する勢力が皆無も同然であったために、ディリイの選挙参謀の一人は、選挙そのものに迫真力をもたせるために、ディリイの予定得票数のなから幾分かを共和党候補に廻す必要性を痛感するに至ったほどであった。

民主党の投票区委員長や区委員が、投票の獲得に際して示す注目すべき勤勉性は、彼らの鋭敏な洞察力に由来する。この洞察力の焦点は、ディリイが、誰がいったい依然投票獲得能力があり、誰がそれを既に喪失しているかを、不断に評定しているという事実、向けられている。区のボスの生活のなかで、最も沈鬱な経験の一つは、シャーマンハウス・ホテル (the Sherman House Hotel) 内にある下町の党本部まで、得票計算書を携えてゆかねばならない夜に訪れる。五〇名の区委員長の各々は、恰も児童が厳格な父親に成績表を提出するような仕方、一人ずつ、ディリイと面接し、投票区ごとの得票数を提出する。こうした儀式をまのあたりにみた消息筋の情報によれば、ディリイは、机に腰掛け、黙然として計算書を念入りに調査する。この場合、区委員が彼に満足を与えたときには、彼は、立ち上がり、首尾よく成功した区委員の両手を取り、激しくこれを上下に揺さぶる。けれども、もし結果が思わしくないならば、ディリイは、その異端者に、痛烈な罵声を浴びせる。このような場合、市長は、投票獲得能力のない区委員に激怒を憶えたために、机の向う側に廻り、自分自身のネクタイを締めあげるようにして、身を震わすのが常であ

った」。

この報告には、シカゴ市において「リチャード王」(King Richard)⁽⁴⁷⁾と呼ばれる畏敬されているデイリーの面目が、躍如として現われていよう。

こうして、デイリー組織には、情実人事、投票獲得、党規の厳格化という古典的幹部組織に認められる諸特徴がすべて整えられており、これらの組み合わせによるその活動様式の常型も、そのまま踏襲されているといつてよい。

シカゴ市のデイリー組織に象徴される現代の幹部組織は、古典的幹部組織と同様、情実人事を主要な動力源として作動している。⁽⁴⁸⁾ それ故、情実人事を中心的構成要素とする現代の幹部組織における根本の骨組は、古典的幹部組織の場合におけるそれを、ほぼ定型通りに継承していると考えてよい。こうした構成の下では、情実人事を中に狭んで対峙する幹部組織の指導者であるいわゆるボスと党活動家との間には、相互依存性と互恵性の両契機はもとより、これらに加えて、相互敵対性の契機すら、見出されるのである。従って、両者の間には、協調の契機と対立の契機を同時に包含する協同的緊張関係 (cooperative tension) が漲っているということができよう。

すなわち、幹部組織は、党活動家郡に、彼らの選挙活動の実績に対する恩賞として、情実人事を、その実績に応じ適切に配分することによって、自己への彼らの忠誠心と支持とを獲得することに成功する。そればかりか、幹部組織は、彼らの選挙活動を媒介として、選挙民の投票を、ほぼ確実に把握することが、可能となる。と同時に、情実人事が党活動家にもたらす社会的、経済的、政治的、心理的な果実は、彼らに、選挙活動を持続的に展開せしめるところの、有力な誘因となっている。

例えば、一九七〇年の時点において、ピッツバーグ市 (Pittsburgh) 市における民主党の区及び投票区の委員の四分の三に当る七四%が、また、女性委員の場合には、その三分の一以上の四二%が、主として、ピッツバーグ市とアラゲ

ニイ郡役所 (the Allegheny County government) の公職を、それぞれ、占有していた。⁽⁴⁹⁾ さらに、最近の調査によると、セントルイス市 (St. Louis) では、民主党員の四三%が、情実人事職の占有者、もしくは、その占有経験者である。⁽⁵⁰⁾

党活動家を幹部組織に誘引する要因は、こうした情実人事職がもたらす物質的な利益や報酬のみにとどまるわけではない。これらに、「権力把持の状況ならびにより大なる権力に接近し得る状況の両者から生ずる社会的心理的報酬」⁽⁵¹⁾ (the social and psychological rewards of power and of nearness to greater power) の享受が、付加される。区及び投票区の委員という党活動家の地位は、さもなくば彼らに否定されていたであろうような社交範囲と経済的機会とを、付与することになる。というのは、幹部組織は、自己に対する忠誠感の旺盛な積極的活動家のなかから、彼らの自己への奉仕と貢献の代償として、各種の公職への候補者を選定し、彼らに対して、より高次の公職占有者への昇進の回路を開設しているからである。こうして、党活動家が、自己の職務に忠実である限り、幹部組織と彼らとの間には、情実人事という政治的通貨の順調な流通によって、和合・諧調の状況が現出する。

けれども、幹部組織が、自己の権能に基づき党活動家に随意に付与し得る情実人事は、同時に、幹部組織が、彼らから、容易に奪還し得るものでもあり得る。それ故に、幹部組織の指揮命令を拒絶することによって、あえて反逆者の途を選んだり、あるいは、投票獲得能力を著しく低下せしめるに至った、いわば、組織にとって非生産的な党活動家が、げんに享有しつつある情実人事職に伴う社会的な荣誉や物質的報酬を、瞬時にして、剝奪されるという事態も、十分起り得るといってよい。従って、幹部組織が固く掌握している情実人事職は、党活動家に対する恩賞の手段であると同時に、形質を一転して、彼らに対する膺懲の手段ともなり得るのである。⁽⁵²⁾ 情実人事職における報酬と制裁とは、一つの輪のように反対の極で結ばれている。それ故に、情実人事を中に狭んだ幹部組織と党活動家との間における相互肯定関係は、容易に相互否定関係に置き換えられ、これに対応して、両者の和合・諧調の状況は、対立・相

魁の状況へと、その相貌を変えるのである。こうして、情実人事は、過去と同じく、現代でも、幹部組織における内の生活のあり方が、それをめぐって廻転するところの、旋回軸の役割を果たしている。

では、幹部組織が、今日、衰退化の方向にあるとはいえず、いままなお、強靱な生命力の炎を燃やし続けているのは、いかなる理由に基づくのであろうか。それは、改めて指摘するまでもなく、大都市地域に沈積された貧困層の存在に求められる。大都市地域の貧困層の上に幹部組織が発達し、幹部組織の底に大都市地域の貧困層が沈澱するといえよう。

幹部組織は、過去、現在を問わず、「情実人事政治」(patronage politics)の旗手であり、その現実的担い手である⁽⁵³⁾。いうところの「情実人事政治」とは、幹部組織が、物質的・有形的報償体系を党活動家に給付することによって、彼らを自己に吸引し、彼らの行動を通して選挙民に対する各種の奉仕活動を繰り上げ、その代償として、選挙民から投票を調達してゆくという、政治様式である。こうした「情実人事政治」は、情実人事職がもたらす比較的に些少な物質的報酬ですら魅力的なものと受けとめざるを得ないような生活困窮層の間に、最もよく妥当するといえよう。げんに、幹部組織は、今日、アメリカ社会に未統合の少数者集団、高度の失業率、そして都市における貧困と悲惨、以上の三者が存在している地域に、具体的には、黒人やプエルトリコ人が集中的に居住している地域に、繁茂している⁽⁵⁴⁾。幹部組織が、今日に至るまで存続し得たのは、「感謝祭の七面鳥と投票とを交換する」(exchanging his vote for a Thanksgiving Turkey)⁽⁵³⁾ことを不可避とする大都市における貧困層の存在にほかならない。このことは、幹部組織の残像が、なにゆえ、ジャージイ市 (Jersey) におこひ、いままなお光芒を放ち続けているかを説明した次の一文に、明白⁽⁵⁶⁾であろう。

「それは、主として、ジャージイ市とそこに居住する住民の双方の性質に基づく。そこでは、住民の僅か二八・九%が、高校卒業業者であるにすぎない。ニューヨーク市の場合、高校卒業業者がその住民全体に占める比率は、四一・二

%である。また、ジャージイ市における一世帯当りの年収の中央値は、五九五〇ドルであり、これは、ニューヨーク市の場合に比較し約五〇〇ドル下廻る。ジャージイ市における全世帯の二五%以上が、連邦政府が規定している最低基準以下の家屋に居住している。

さらに、教育水準の高い若年の中産階層は、郊外地域に住居を移動しつつあり、貧しい黒人とプエルトリコ人が、ある程度、これに代って移住してきた。けれども、ジャージイ市の総人口二六万五千のうち、非白人系人口は、一三・五%であるにすぎない。その他は、貧窮にあえぐアイルランド系、イタリア系、そしてポーランド系の世帯で占められている。彼らは、仕事や他の恩恵の給付を、政党の区指導者に求めること以外に、生活手段をもたない人々である。第一次世界大戦以来、ジャージイ市とその周辺郡とを支配してきた政党は、民主党である。共和党は、民主党とあって競争を試みるよりは、むしろ、少数党の役得を享受することで満足する。民主党選出の市長は、少数党の地位にある共和党員を、様々な市の機関の長に任命することが、慣例となっている。こうした任命は、もとより、よりよき政治を目ざす超党派の精神からでたものではない。それは、単に、共和党が、党勢という筋肉を発達させることを抑圧する意図から発したものにすぎない」。

右の一文には、大都市、貧困層の広範な存在、南欧系、東欧系・非白人系・その他の人種的少数者集団の雑居性、一党支配の確立、以上のごとき幹部組織を成立せしめるだけの社会上、経済上、政治上の諸条件が、恰も鉄線のように強い輪郭線を整えて、浮き彫りされている。

げんに、ジャージイ市が存在するニュージャージイ州の八つの郡における底位組織の二大政党の指導者について面接調査したところによれば、これらの指導者は、貧困の選挙民群を対象として、広範な奉仕活動を展開している。これを述べれば、生活困窮者に職を斡旋したことのあるもの九八%（内訳、屢々七二%、時折二六%）、有資格者を消防、

警察、その他、州の公職などに紹介したことがあるもの九四％（屢々七二％、時折二二％）、家屋・土地の不当な賃貸料・不当労働行為・地区区域制・不公正な課税査定額などの諸問題について選挙民を援助したことがあるもの八四％（屢々五四％、時折三〇％）、社会保障費・福祉年金・失業保険等の受給手続について選挙民に対して配慮と指示を与えたことのあるもの八九％（屢々五九％、時折三〇％）、街燈の増設、公園敷地の拡大、警察官の増員などの町の諸問題の解決に努力したことのあるもの八三％（屢々六〇％、時折二三％）、選挙が切迫していない場合でも政治に興味ある選挙民を自らが主催する野外大宴会などに招待したことのあるもの八一％（屢々四五％、時折三六％）、法律問題で窮地に陥っている選挙民を救済したことのあるもの七九％（屢々六二％、時折一七％）、ハンガリーからの難民のごとき最近における移民をアメリカ生活に適應させ彼らに職と住居の世話をしたことのあるもの六九％（屢々三九％、時折三〇％）、対立政党の支持層有志と協力し、二大政党の支持層相互の無用の摩擦を減退せしめ、選挙戦の過熱化を防ぎ、場合によっては、対立政党の支持層有志が直面している生活上の諸問題の解決に援助を与えたことのあるもの六七％（屢々四九％、時折一八％）、軍隊における最善の服務方法の助言のような、兵役問題について選挙民の子息に勧告と指示を与えたことのあるもの六〇％（屢々四三％、時折一七％）、実業界における成功のように明確な目標の達成を目ざして苦闘を続ける選挙民に対して資金を貸与したことのあるもの四九％（屢々三二％、時折一七％）、電気機械工、鉛管工のごとき免許職種の許認下について、当該熟練工に援助を与えたことのあるもの四七％（屢々三二％、時折一六％）、市及び郡が査定のうち一方の当事者となる請負、賃貸、使用、保険等に関する契約の締結に際し他方の当事者となり得るだけの資格を有する選挙民を市及び郡に推挙したことのあるもの三八％（屢々二〇％、時折一八％）、以上のごとくである。

右にあげた様々な奉仕活動は、貧困な選挙民の個人的福祉を増進し、それによって組織の権力基盤の育成、強化を意図する意味において、古典的幹部組織の活動と趣を一にする。こうしたかつての古典的幹部組織の活動を想起せし

める底位組織の奉仕活動が、その形式や具体的内容には時代の推移に順応する適応的变化が認められるにせよ、いままなお、続行されている。このような活動が貧困層からの投票獲得を目ざすものであることは、多言を要しない。

同じく、中西部の工業都市スタクトン (Stackton) においても、前述の活動と同種の社会奉仕活動が、投票区組織によって、低所得の黒人が居住する地域に対して、重点的に展開されている。そうした社会奉仕活動の具体的内容は、主に、就職の斡旋、福祉機関ないし民生委員からの救済資金の受給の確保、民生・福祉の諸事項に関する法の執行機関との交渉の援助、などである。窮乏状態にある黒人の組織に対する生活上の要求は、いずれも切迫したものでありである。しかも、彼らが飢渴状態にある場合も、決して稀ではない。それ故、組織の活動家が、食料費、雑貨代金、光熱費、水道料など、彼らの日常生活の維持に不可欠の経費を、彼らに代位して弁済する場合も少なくないといわれている。⁽⁵⁸⁾

以上に述べたごとく、古典的幹部組織は、「一部選挙組織、一部非公式政府、一部社会福祉機関、そして、一部成功への通路」(part electoral organization, part informal government, part social service agency, and part route to success.)⁽⁵⁹⁾ という多面・多角の目標を掲げ、大都市における不案内の貧困層に対して「情実人事政治」(patronage politics)と「恩恵政治」(graft politics)とを併用することによって、彼らを、権力と豊饒とに接近せしめる重要な径路として機能してきた。⁽⁶⁰⁾ これと同じ機能は、いままなお、繰り返して遂行されている。本来豊かな筈のアメリカ社会に、貧困状態が、恰もエアープocketのごとく存在する限り、古典的幹部組織は、貧困層という共同の泉源から汲みあげられた水がそのなかに収容されるいろいろな器のように、その形態と活動様式を時代の変遷に対応させつつ、不断に再生産され、その命脈をながらえると考えてよい。もとより、それは、民主、共和両党における地方組織の実態の標準型ではなく、その一方の極に存在するものにほかならない。⁽⁶¹⁾

(二) 市民型組織

前項で述べた「職業型組織」の対極に位置するのが、ほかならぬ「市民型組織」である。ここに「市民型組織」というのは、「イデオロギー体系を動因とするグラスルーツの政党組織」(ideologically motivated grassroots party organization)⁽⁶²⁾である。それは、また、「政策志向型市民の結合体」(Issue-oriented Amateurs)⁽⁶³⁾とも称せられている。従って、「市民型組織」は、政策・イデオロギー体系の積極的実現を期する市民の協力体と考えてさしつかえなからう。

いふところの市民とは、もとより、社会経済階梯の全域に拡散している通常の意味における市民ではない。ここにいう市民は、政治に対して本質的な関心を抱くところの、法律家、医師、教職者、専門管理職、聖職者、ならびに、これらの配偶者、などを指す。彼らは、現代アメリカの政治状況において「新人種団体」(new ethnic group)と呼称された、中流上層もしくは上流階層に属する高学歴層であり、社会経済階梯における上位の占有者である。⁽⁶⁴⁾

右のごとき「市民型組織」の特質を、その構成主体に視線を据えて、「職業型組織」のそれとの対比において述べるならば、それは、①社会経済構成、②刺戟体系、③政党観の三つの点に、明晰に表出されるといってよい。

①「市民型組織」と「職業型組織」とは、その構成主体の社会経済構成において、決定的に異なる。すなわち、「市民型組織」は、一般に、富裕層を、職業型組織は、総じて、貧困層を、それぞれ、構成主体としている。この意味で、二つの組織型は、それぞれの構成主体の社会経済構成の局面において、架橋すべからざる深淵をもって隔てられているといえよう。

例えば、久しきにわたりタマニー協会の封土でありながら、現在では、次第に「市民型組織」へと脱皮しつつあるニューヨーク市マンハッタン区 (Manhattan, New York) の民主党組織について、これをみるならば、一九五九年—六〇年の時点において、その成員の二分の一は、年収一万ドル以上の富裕層で占められていた。⁽⁶⁵⁾ 他方、最近の調査に

よれば、年収の角度からいえば、明らかに「職業型組織」に属するセントルイス市及びその周辺郡における民主党の底位組織の場合、年収一万ドル以上の成員は、全体の一一%にすぎず、二五%は年収五〇〇〇ドル以下である。⁽⁶⁶⁾

また、マンハッタン区組織の場合、成員の六七%は、大学卒もしくは大学在学中であり、一九%が専門管理職、そして二四%が小企業経営者である。⁽⁶⁷⁾これに反し、セントルイス組織の場合、俸給生活者ならびに小企業経営者が三三%、専門管理職は一一%、労働者が一九%、さらに、大学卒以上の学歴所有者は八%であり、四分の三が高校卒業者である。⁽⁶⁸⁾同じく「職業型組織」に所属するピッツバーグ市における民主党組織の場合には、一九五四年の時点で、大学卒もしくは大学在学中の成員は一八%、七〇年の時点で一七%であり、成員の職業もまた圧倒的に情実人事職関係である。⁽⁶⁹⁾

なお、「市民型組織」における成員の年齢は、相対的に若く、逆に、「職業型組織」の場合には、比較的が高い。例えば、マンハッタン区組織の場合、全成員の二八%が三五歳以下である。他方、ピッツバーグ組織の場合には、五四年の時点で二〇%が四〇歳以下、七〇年には一五%が四〇歳以下である。セントルイス組織に至っては、全成員の半数以上の五一%が四五歳以上であり、三〇歳以下は一四%にすぎない。⁽⁷⁰⁾

右にあげた若干の数計に明らかかなように、二つの組織型におけるそれぞれの構成主体は、その社会経済構成において鋭い対照性を示している。従って、小説、映画、そして伝統的な文献のなかに登場するような低学歴の中流以下の階層の出身者によって占められる「職業型組織」における「下働き」(party hack)の類型を一九六〇年代以降における「市民型組織」の「若年の、十分教育のある、豊かな、社会的に受容度の高い委員」(the young, well-educated, affluent and socially accepted committeemen)のなかに見出すことは、⁽⁷¹⁾いたって困難とみてよい。

②は、「市民型組織」と「職業型組織」が、それぞれ用いる刺戟体系相互の間に認められる。こうした差異は、①

から導かれる当然の帰結であろう。

前述のように、「市民型組織」は、富裕層を、社会経済的基盤として成立する。そのため、「市民型組織」は、情実人事のごとき物質的・有形的報償体系による成員の吸引を、とくに必要としない。げんに、マンハッタン区組織の場合、有給の情実人事職の占有者は、成員全体の僅か5%にすぎない。⁽⁷²⁾「市民型組織」が、活動家を組織に導入するために用いる刺戟体系は、「職業型組織」と異なり、象徴的・心理的な満足と報酬とを与える象徴的・無形的報償体系である。従って、二つの組織型は、その用いる刺戟体系の局面においても、まさしく対極構造を示している。

「市民型組織」の活動家は、その高度な知的教育水準と社会経済階梯の上位性の故に、日常の経済生活に係わる諸問題を、政治の世界の軌道外に放逐し、もっぱら、その軌道内で起る政治現象に対する特定の政策・イデオロギー体系による整序と構造解析に没入する傾向を有している。こうした彼らの知的・経済的に恵まれた環境は、当然、政策・イデオロギー体系に対する鋭敏な意識や的確な反応を育成する。それ故、彼らは、政策実現、ないしは、その抱懐する特定の政策・イデオロギー体系の宣伝・弘布を期して、積極的に組織に加入するのであり、物質的な利益や報酬を求めて組織に参加するのではない。「原理への関心」(concern for principle)こそ、彼らを政治の世界に誘導する最短通路であり、また、彼らをこの世界に投入せしめる最も基本的な刺戟体系といつてよい。⁽⁷³⁾それは、彼らの「政治活動における目的であると同時に動因」(both the end and motivation of political action)にほかならない。⁽⁷⁴⁾こうした事情から、「市民型組織」の活動家は、政策・イデオロギー体系を中心とする政治の秩序を構想し、そのなかに自らを固く嵌め込み、いわば、「政策・イデオロギー体系」の語法によってのみ語られる政治の世界に、自らの居を定め、永住するといつてよからう。

このことは、「市民型組織」の典型の一つとされる一九六四年における共和党大統領候補 B・ゴールドウォーター

(Barry Goldwater) 支持の全国大会代議員団や、同じく六八年の民主党大統領候補としてE・マッカーシー (Eugen McCarthy) の指名を求めた全国大会代議員団の双方の主張に、⁽⁷⁵⁾ 睨われる。例えば、ゴールドウォーター支持の一代議員は、ゴールドウォーター支持の理由を問われたのに対して、「我々代議員団は、彼の統治哲学 (Philosophy of Government) に共鳴し、合意するが故に、彼を支持する」と明言し、その支持の理由を、ゴールドウォーターが抱く政策・イデオロギー体系への率直な帰依と深い確信とに求めている。次いで、彼は、今回の選挙におけるゴールドウォーター勝利の可能性を、言下に否定した後、「原理は、選挙の勝利よりも重要である」と述べ、原理至上主義の立場を貫徹する。さらに、選挙の勝利を確保するために原理上の妥協を行うか、それとも、そうした妥協を拒絶し、あえて選挙の敗退を甘受するかと、重ねて質されたのに対して、彼は、「私が、心の深奥に確信しているところから、一インチでも後退し、原理上の妥協を試みると仮定したら、それは、明らかに、私の信念に背馳する」と答え、政策・イデオロギー体系最優先の立場を些かも動揺させず、政策・イデオロギー体系の普及と実践のためには、選挙における勝利の問題を抛って少しも顧みないという露骨な態度を表明している。⁽⁷⁶⁾ なお、ゴールドウォーター支持の代議員は、政治への介入の動機を質問されたのに対して、原理と回答したものが、圧倒的に多数であった。⁽⁷⁷⁾

同じくマッカーシー支持の代議員団も、彼を支持する理由として、彼が自ら確信する原理にきわめて忠実であり、選挙における勝利の確保を狙う原理上の妥協を断固として排斥するという、政策・イデオロギー体系の純粋性の固守とその首尾一貫性の堅持とを、⁽⁷⁸⁾ あげている。彼らの多くは、マッカーシー候補が、選挙民に徒らに阿諛しその支持を獲得するために自己の信念や政策的立場を安易に変更する「無節操な政治家」(unscrupulous politician) とは極端なまでの対照を示すその反極に屹立し、「秘密の取引による瞞着の拒斥」(would not sell out) と「妥協の峻拒」(would not compromise) をあえて試みるところに、その支持を見出す。⁽⁷⁹⁾ もとより、このことは、ゴールドウォーター支持の

代議員についても同じく妥当する。ゴールドウォーター支持の代議員は、彼が、「妥協を拒み」、「選挙民に対する仲介の労を断ち、便宜主義否定の態度を貫ぬき」、「自らが確信するところのものを堂々と代表し」、「自らが正しいと認めるとき、自らの確信に基づき投票を行い」、「大部分の政治家が係争問題を避けて通る傾向があるのに対して、彼は他の政治家が回避した事柄について論議を尽す」だけの「勇氣」(courage)と「卒直々」(straightforward)を有しているということを、換言すれば、「彼が大部分の政治家とは決定的に異なる」という点を、積極的に評価し、彼に強固な支持を与えてゆくのである。⁽⁸⁰⁾

このような「市民型組織」の活動家を、「政治的純粹主義者」(political purists)⁽⁸¹⁾と呼称するならば、彼らは、政治の世界における政策・イデオロギー体系の普及と実践という一つの局面に鮮烈な照射を当てることによって、選挙における勝利の確保という政治の世界のもう一つの局面を度外視し、もしくは、これを故意に陰影化してゆく。「こうした政治的純粹主義者は、妥協と取引、反対勢力に対する和解的態度、若干とはいえ、公衆の支持を獲得するための努力の傾倒、以上のごとき現代政治家の常套手段を、偽善的なものと看做す。彼らは、原理の宣明と道義的秩序の向上とに基礎を置く政治の様式を⁽⁸²⁾選好する」。「市民型組織」における活動家の顕著な特質として、「意思決定のための内的基準ないし深奥の、政治的確信の強調、妥協の拒絶、選挙における勝利の確保への志向性の欠落、そして、内的規範に対する誠実性、首尾一貫性、帰依という意思決定の様式と純粹性の強調」(their emphasis on internal criteria for decision, on what they believe "deep down inside"; their rejection of compromise; their lack of orientation toward winning; their stress on the style and purity of decision-integrity, consistency, adherence to internal norms)⁽⁸³⁾の諸点が、指摘される所以である。

こうした刺戟体系における差異の帰着点に、③の政党観の異同が、おのずと成立する。この意味で、③は、②の連

統であり、発展であると解してよい。

「市民型組織」の場合、政党は、既述のごとく、目標達成を目ざす単なる手段的装置にすぎない。いうところの目標とは、「市民型組織」の成員、従って、「政治的純粋主義者」の胸裡に、奥深く底流している共通の政治的な確信や信条から湧き起り、原理的に精練・純化されたところの、政策・イデオロギー体系の普及と実践である。これ故、ゴールドウォーター支持の「政治的純粋主義者」にとって、政党とは、「いずれも、徹頭徹尾、反対党と意見を異にする政治原理の信奉者から成る別個独立の共同体」(a distinct and separate community of cobelievers who differ with the opposition party all down the line)⁽⁸⁴⁾にほかならない。同じく、マッカーシー支持の進歩的な民主黨員もまた、政党は、

「相対立する明確な政策代案」(clear and opposing alternatives)を提示し、「人格的個性、政党一体意識、あるいは、人種的地位のような非合理的な基準よりも、むしろ、政策的立場の差異に基づく訴求」(appeals based on policy differences rather than on such "irrational" criteria as personality, party identification, or ethnic status)を通してのみ、投票を獲得すべきであると主張する。⁽⁸⁵⁾ こうしたことから、ゴールドウォーター支持の「政治的純粋主義者」のなかには、彼らの主義主張に合意しない投票者の全集団の言動の一切を無視すべきであるとする強硬な見解も、散見されるのである。げんに、彼らのなかには、「我々は、黒人の票を何ら必要としない。……どうでもよいことだが、黒人は、別の政党に投票している。…我々は、黒人から若干の票を獲得するために、我々の政治原理を変更しようとは、断じておもわない」⁽⁸⁶⁾という極端な声すら聞かれる。従って、「市民型組織」の成員にとって、政党組織は、「個人的安息のための避難所であるよりは、むしろ、政策を実施するための装置」(an instrument for effectuating policy rather than a haven of personal security)⁽⁸⁷⁾であることを意味する。この点について、A・ラネイ(Austin Ranney)は、次のようにいう。⁽⁸⁸⁾

「政治的純粹主義者は、政党とは、たとえそれが不人気であろうとも、正しいと確信し得るものを唱道し、投票獲得のために、自らの主義主張の外面を飾りたてることもなければ、選挙民に取り込むこともなく、自らが抱懐する原理を毅然として標榜する候補者を、指名すべきであると考え。もとより、彼らといえども、選挙に勝つことに反対ではない。しかし、それは、彼らの主要な目的ではない。選挙における勝利の確保には、自らの政策的立場の遵守を犠牲に供し得るだけの価値はないと、彼らは確信している」。

他方、「職業型組織」の構成員である「職業的活動家」(professionals)⁽⁸⁹⁾の場合、政党は、選挙における勝利を確保することによって、主として公職及びそれに付随する物質的な利益や報酬を獲得するための手段である。このことを、同じく、ラネイは、次のように述べている。⁽⁹⁰⁾

「職業的活動家は、選挙に勝つことが、党の唯一の目標である、あるいは、その最も重要な目標である、とは必ずしも考えていないにしても、選挙における勝利の確保が、党の政策の制定であれ、また、党に忠実な党員の公職への充当であれ、他のすべての党の目標を達成するための必要な条件Ⅱ必ずしも十分な条件ではないⅡであると確信している。…けれども、候補者指名を求める野心的な党員や提案されている綱領条項に、彼らが典型的に適用する第一の基準は、果たして、これらが選挙における勝利の確保に役立つかどうかということである」。

このように、「市民型組織」と「職業型組織」とは、政党観の局面においても鋭く対置される。二つの組織型のそれぞれが肯定する政党は、相互補填の機能を示し、一方から他方をみれば、そこには、全く逆の特質が見出されるといってよい。

このように、「市民型組織」の活動家が想定する政党は、政策・イデオロギー体系中心の結合体である。従って、政党は、いわゆる「政策協同体」⁽⁹¹⁾としての実質を、高度に保持していなければならない。ここでいう「政策協同体」

とは、選挙を通して政権を獲得するために、政策・イデオロギー体系に関する主義主張を媒介として結合し、その具体的実現を図るために継続的に努力するところの、人々の結合体である。この意味における政党は、凡そ、三つの側面から成りたつ立体的複合成態である。⁽⁹²⁾

第一は、党の政策機能を効果的に遂行するための人的物的手段の整備である。いうところの人的手段の整備とは、明確な党の政策・イデオロギー体系に対して持続的な忠誠を捧げ、かつ一旦選挙された後は、それを主体的に具体的公共政策へと転換してゆくだけの、積極的な熱意と強靱な意思とを有する、いわゆる政策協同体意識の旺盛な党員の各種の公職に対する候補者への指名と選挙である。これにより、党の政策機能を効果的かつ主体的に遂行せしめる熱となり火となり得る、いわば、政策機能の発動装置が、党に装備されることになる。次に、物的手段の整備とは、政策機能の效果的遂行という党に内在する主観的意図を、客観的かつ的確に実現する目的のために、精密に設計された合理的な運用機構の完成をいう。全国、州・地方の各組織のごとき党の基本的構成単位の小代表から組成され、党の政策と人事に関する規律統制権能を一元的に把握している強力な中枢幹部機構を頂点に置き、選挙民群と接触と交流を保つ投票区組織を底辺とし、こうした頂点と底辺とを厳格な指揮命令系統によって固く結合するところの、恰も幾何学的図形のような正確な外形線を描く精緻な階統制構造の構築が、すなわち、これに当る。

第二は、党内民主主義の確立である。これは、発動装置と運用機構とを接合し、両者を連動させつつ一体的に機能せしめるといふ、いわば連結装置の役割を担当する。党内民主主義の確立は、以下を基本的要素とする。「政策協同体」の確固たる中心点を形づくる政策・イデオロギー体系の形成過程に対する広範な党員参加の保障、中央の中枢幹部機構と末端の地方組織とを結合する政策と人事に関する循環的な両面交通路線の創設、そして、指導者ならびに各種の公職への候補者の党員による選任もしくは批准、以上が、これである。こうした党内民主主義の確立は、党員の

意思を効果的に中枢に吸収し得るのみならず、末端の党員を介して、運用機構の壁外に奔流する民意をその壁内の脈管に導入し、それによって運用機構の硬化を防ぎ、外界の進展に対応すべき可変・可動の運用体制の維持に成功するのである。

第三は、党規の厳格化である。党規の厳格化は、政策機能の効果的遂行という党の基本目標に向って、人的手段の言動を厳しく統制してゆき、それによって、政策中心の協力体としての党の存在を可能にし、「政策協同体」としての党の実質の形成・維持・発展に、大きな貢献をする。この意味で、党規の厳格化は、比喩的にいうならば、精巧な原動機と考えてよいであろう。というのは、こうした原動機は、発動装置に所期の動力を確実に発揮せしめ、その発揮されたエネルギーを連結装置を通して運用機構に伝導させ、そして、運用機構に、意図した機能の効果を確実に発生せしめるからである。

右に述べた三つの側面は、互いに比較考量すべからざる価値を有している。従って、三側面のいずれをとりあげても、それが他の二側面よりも一層大なる比重をもつということは適当でない。むしろ、三つの側面は、それぞれ、等価の比重を主張する。そして、このような三つの側面が一つに結合したところに、「市民型組織」の活動家が構想している政党の映像がおのずと視覚化されるのである。

「市民型組織」の活動家が確信する政党は、上述のごとく、相互に鋭い類似性と差別性を示す政策中心の協力体である。それは、「政策機能中心、党内民主主義の確立、そして、情実人事のごとき物質的・有形的報償体系への依存からの全面的、ないし、ほぼ全面的な脱却」(Programmatic, internally democratic, and largely or entirely free of a reliance on material incentives such as patronage) などの特徴とする政党にはかならない。⁽⁹³⁾ このことは、「市民型組織」における活動家の具体的な指摘から容易に理解し得るところである。

例えば、ゴールドウォーター支持の代議員の多くは、「我が党についての不鮮明な政党イメージは、もとより、我々の望むところではない。我々は、余りにも長期にわたり、民主党の模倣政党 (a me-too party) でありすぎた。我々は、我が共和党の政策的立場を、明確化しなければならない」と一様に述べ、続けて、民主・共和両党の間における政策・イデオロギー体系の分界が明瞭に画されるならば、これによって、共和党が大統領選挙に敗退したとしても、それは、当然、是認されるべきであると明言している。⁽⁹⁴⁾ こうした指摘の背景には、次のごとき事情が横たわっていると考えてよい。この場合、共和党が、大統領選挙において一敗地にまみれたとしても、共和党は、政策中心の協力的体として、少くとも選挙民群に対して明確な政策代案を提起することによって選挙を争い、政策・イデオロギー体系の適否を争点とする選挙政治上における画期的な新局面を切り拓き得るといふ、彼らの確信の存在が、これである。換言するならば、党の政策・イデオロギー体系の独自性そのものの再確認と積極的主張という選挙政治における新生面の主体的展開が、「市民型組織」の活動家である彼らに対して、象徴的・心理的満足感を付与するのである。このことは、次に述べる二人の「政治的純粋主義者」の言葉から、容易に察せられる。⁽⁹⁵⁾

ゴールドウォーター支持の一代議員は、六四年に、「私は、選挙に勝つことよりも、むしろ、この国が基礎を置く真の政治原理に、誠実を尽したいとおもう。人気は、さして重要ではない。威信が重要なのである。大切な政治原理である」と語っている。同じく、マッカーシー支持の一代議員は、もしハンフリーが大統領候補に指名されるならば、「この秋には、我が党は、完膚なき敗北を喫するであろう。そして、私は、そのことを喜びたいとおもう。多くの無用な人々は、駆逐されねばならない。その後の事態を引き継ぐのが、ほかならぬ我々なのである」と、極言している。

それでは、このような「政策協同体」という政党の理想的自画像を描く「市民型組織」が抬頭するに至った背景

は、奈辺に存するのであるか。それは、現代政治における政策・イデオロギー体系の比重の増大という、そのヴォルテイジの上昇と、そうした状況への対応不全を示す既成の政党組織との間に生じた空隙に、求められるといつてよい。⁽⁹⁶⁾「市民型組織」の形成は、こうした空隙の補填を目ざす高学歴層を中心とする知的活動家の試図的努力を、まさしく表象する以外の何ものでもない。

現代政治における政策・イデオロギー体系のヴォルテイジは、上昇の度を深化させつつある。この理由を列記的に述べるならば、それは、次の三つの点に要約することができる。

第一点は、人々の間における「教育水準と読み書き能力との向上」(increased educational literacy)⁽⁹⁷⁾である。こうした教育水準及び読解力、表現力の向上は、新聞、ラジオ、テレビジョン等の新しいコミュニケーション手段の発展と輻輳し、互いに微妙な陰影を投げ合い、一定の価値観を基点として、そこから政治的現実を統一的・全体的に把握するという、政治における政策・イデオロギー体系そのものの役割に対する人々の理解の幅を拡げ、認識の深さを増すことの複合効果をあげるに至っている。というのも、政策・イデオロギー体系は、その本性上、抽象的かつ難解であり、通常、複雑高度な言語的表現形式をとるからである。教育水準及び読解力・表現力の向上は、こうした抽象的かつ難解な言語的表現形式によって伝達される政策・イデオロギー体系に内在する意味内容や論理構造を的確に捉え、正しく理解し、適切な評価や判断を下すことの高度な概念操作や知的作業を、人々に可能にしてゆくのである。

第二点は、「政府の責任と計画の増大」(the growth of government responsibilities and program)⁽⁹⁸⁾である。現代における福祉国家ないし積極国家の出現は、政策・イデオロギー体系志向型の政治を形成する実質的内容を創出するに至った。すなわち、今日、福祉国家ないし積極国家の出現に伴い、政府の政策や行為は、社会経済生活のあらゆる局面

を被覆し、国民生活のあり方を、大きく制約するまでに至っている。従って、現代政治は、いかなる政府の政策や行為が、国民共同の福祉を増進するかを、主たる争点とするものと解してよい。こうした政府の政策や行為に、論理的な整合性と一貫性を付与するのが、ほかならぬ政策・イデオロギー体系である。そうだとしたら、現代政治は、期待されるべき政府の政策や行為に対する民意の評価、選択という外観をまといながら、その奥底においては、いかなる政策・イデオロギー体系の普及と実践とが、国民共同の福祉を増進するかを、争点とするもの、と推断しても、必ずしも当を失したものとはいえない難いであろう。このように、現代政治は、福祉国家化ないし積極国家化の亢進に対応して、政策・イデオロギー体系志向性の政治の実質的内容を、着実に蓄積する方向に、進展しつつあると考えてよろう。

では、民意によって評価・選択されるべき現代政府の政策や行為に最も深い根底を与えるところの、政策・イデオロギー体系の素材は、どこに求められるのであろうか。それは、福祉国家化ないし積極国家化の現象そのもののなかから、換言すれば、現代政府に対する民意の政策要求の多元化現象自体のなかから、派生する。これを述べれば、次のようになる。

現代政府に対する民意の多元的な政策諸要求の個別具体の政策手段体系への昇華は、こうした多元的諸要求を、個別に、しかも、無秩序、無連絡の偶然性をもって、ひたすら点綴し、これを一つの総体として全体的構造のなかに統合化することによって、必ずしも達成されるわけではない。この方法は、量的にも、質的にも、事実上、不可能とみてよい。まず、これが、量的に、事実上、不可能であることの理由は、民意の政策要求が、ほぼ無限に分化しているという単純な事実に求められる。比喩的にいうならば、こうした政策諸要求は、恰も渦巻く星雲のように、膨大な数の微粒子から成る集団のごとき観を呈している。それ故、ほぼ無数といってよい微粒子のごとき民意の政策諸要求

を、個々にとりあげ、これらを相互に有機的に緻密に関連させつつ、統合的な個別具体の政策手段体系へと編成してゆこうとしても、それは、政策諸要求が歴大であるため、物理的に不可能であろう。次に、それが質的に事実上不可能であることの理由は、民意の政策要求が、日常生活から世界平和に至るまで、広範な領域に跨って成立し、しかも、これらは相互に分岐しているばかりか、互いに対立し抗争し合うという事実に由来する。従って、こうした諸要求を、個々別々にとりあげ、丹念に無機的に並列することだけによって、個別具体の政策手段体系が形成され得たとしても、その基底には、様々な個々の政策諸要求を統合して、民意一般の政策要求という一つの全体像を形象化し得るだけの、共通項である統一的な政策上の文脈は、些かも析出され得ない。このため、それは、民意による評価と選択に簡便である有効な用具とはなり得ないといえよう。

そこで、民意の多元的な政策諸要求を、個別具体の政策手段体系へと編成してゆくためには、一定の視点にたつて、こうした諸要求のなかから論理的に抽出・整序された通有徴表を、明晰な輪郭の下に、全体的・統合的な政策手段体系へと、概括的に組織化する以外にない。この際、民意の政策諸要求を、一定の視野と角度から切断すべき固定化された視点は、一定の価値観に基づき、あるいは、特定の政治的確信の見地から、設定されることになる。その場合、そのような一定の視角から切断された民意の多元的諸要求の断面図は、いわば、こうした多元的諸要求の側面観をもってその全体観に置き換えたものといってよい。それは、多元的な政策諸要求における一定の側面のみに鋭利な照明を当てる目的のために、その他の側面をあえて捨象し、もしくは、故意に陰影化したところの、図像表現にほかならない。そうだとしたら、国民共同の福祉を最も有効に増進するためには、いかなる視角から、民意の多元的諸要求を切断すべきであるかという、視角設定を争点とする政治が、新たに登場してこよう。そして、このような政治の外面的な衣裳の内面では、そうした裁断角度を決定すべき価値観や政治的確信の優先順位を争う、いわば潜在的な政

治が、展開されることになる。ここに、政策・イデオロギー体系志向型の政治を形づくる内実の発展は、不可避となる。

第三点は、「アメリカ政治の全国化現象」(the nationalization of American politics)⁽⁹⁹⁾である。アメリカ政治の全国化現象とは、既述のごとく、現代アメリカにおける政府の政策と行為が、社会経済生活の隅々にまで、その巨腕を深く差しのべ、人々の日常生活の形式と内容を大きく制約するに至っている現象をいう。こうした現象は、現代アメリカ政府の解決を迫られている全国規模の波及効果をもつ単質の劇的な一連の係争問題や、そうした問題に対する解決態度の表明である現代政府の政策や行為に、民意の政治的関心をおのずと集中させてゆく。他方、こうした現象は、地方段階における政治的な伝統や因襲、それに、各種の公職候補者の人格的個性などを強調する、いわゆる争点なき政治 (issues politics) を、極小化する方向に作用する。このような全国化現象の一見混沌の背後に隠れ、これに社会共同の福祉の実現への合理的な方向と知的秩序の骨格とを付与するのが、ほかならぬ政策・イデオロギー体系である。従って、政治の全国化現象という織布の裏面には、この織布の経を構成する現代政府の政策や行為に、最も深い基礎づけを与える政策・イデオロギー体系という緯が、織り込まれている。もしそうなら、民意の政治的視線は、全国化現象の表層を透徹してその基層にまで到達し、そこに沈潜している政策・イデオロギー体系に、当然、向けられることになるであろう。ここに、現代政府による問題解決の態度を規定する政策・イデオロギー体系の是非を争点とする政治が、喚起されることになる。これが、まさしく、政策・イデオロギー体系志向型の政治である。

元来、政策・イデオロギー体系志向型の政治は、日常生活からの遠隔性と論理的抽象性とを特色とする。それ故、候補者に対する個人的支持者の結集、個々の家庭に伝承されている強靱な政治的伝統、情実人事・特別恩恵の配分など、これらを構成要因とし、また、これらの交響でもあるところの、地方性と日常性において顕著である「親密な対

面政治」(the folksy face-to-face politics)⁽¹⁰⁰⁾の上には、それは成育し難い。政策・イデオロギー体系志向型の政治は、現代政府による綿密な計画と積極的な行動とを要請し、これらに深い影響力を及ぼすところの、「非人格化され、都市化された、集団中心の政治」(a de-personalized, urbanized, group-centered politics)⁽¹⁰¹⁾のなかから、いかえれば、政治の全国化現象のなかから、湧出するものにはかならない。⁽¹⁰²⁾このようにして、政策・イデオロギー体系は、争点なき政治Vから入政治の全国化Vへの方向転換を分水嶺として、クローズアップされるものによってよからう。

以上に述べた三つの諸要因が、相互に、複合的に作用し合い、響き合いながら、現代アメリカに、政策・イデオロギー体系志向型の政治を成立せしめ得るだけの客観的条件を醸成しつつある。もとより、このような条件は、今日のアメリカ政治生活の全局面に、均質に生じているわけではない。同じく、選挙民の多数が、政策・イデオロギー体系に、政治知覚の基準となる座標軸系の役割を与え、それによって、政治現象を把握し、政党とその候補者のそれぞれの言動を評価・判断・選択してゆくことの政治様態の定着という、いわば選挙民の側における主観的条件も、成熟の域に達しているわけでもない。けれども、このような主観的条件の成立を誘導し得るだけの客観的条件は、既に形成されつつあるとみてよからう。

このような客観的条件が次第に形成されつつあるという状況の下で、政策・イデオロギー体系に慣熟し、政策至上主義の立場を貫徹する高学歴層から成る「政治的純粋主義者」は、既成の政党組織に激しい不満を表明する。その不満とは、アメリカ政治に「膨張しつつあるイデオロギー体系の酵素」(an expanding ideological ferment)⁽¹⁰³⁾を自己の胎内に包摂し、これを、党が依拠すべき行動規範である明確な政治原理や統一的な具体的政策手段体系へと発展・開花させ得るだけの体制を、既成の政党組織が十分に整備していないという事実に対する不満である。これは、前述のごときゴールドウォーターやマッカーシーの支持者である「政治的純粋主義者」の言動に、明白である。彼らの不満は、

「アメリカ二大政党が、構造的に、アメリカ政治に盛られた政策・イデオロギー体系的内容を、独占的に組織化し得ないことはもとより、それを統御することもできない⁽¹⁰⁴⁾」という状況の一点に、向けられている。その焦点は、政策・イデオロギー体系志向型の政治の運営主体となり得るだけの「政策協同体」としての実質の脱落にあるといえよう。こうして、今日、政策・イデオロギー体系志向型の色調を濃化する方向にある客観的な政治状況と、既成の政党組織の実態との間には、少なからぬ断層が、拡がっている。こうした断層に直面したとき、政策・イデオロギー体系への深い傾斜を示す知的活動家がとるべき態度は、そのような現実に対する幻滅から起る党及び党活動よりの逃避という極端な事例を除外するならば、「市民型組織」の結成による断層の補填に尽きると考えてよい。この場合、結成されるべき「市民型組織」と既成の政党組織との間における物理的距離の遠近によって、彼らの、従って、「政治的純粹主義者」の、こうした態度は、凡そ、二種に大別されることになる⁽¹⁰⁵⁾。

その第一は、「準政党活動」(the quasiparty activity)⁽¹⁰⁶⁾への従事である。ニューヨーク市やカリフォルニア州にみられるようなクラブ形式の政党組織の結成が、これに当る。こうしたクラブ形式の「市民型組織」を結成する「政治的純粹主義者」は、何よりもまして、政策・イデオロギー体系の普及と実践によってもたらされる象徴的・心理的満足を求める。それ故、彼らは、物質的・有形的報償体系の獲得と配分をめぐる伝統的な妥協政治 (compromise politics) と、そのような政治を展開せしめる旋回軸である選挙機能中心の既成組織の双方と、厳しく対立する。と同時に、彼らは、このような既成組織を、政策・イデオロギー体系志向型の政党組織へと再編強化する明確な目標を掲げ、現状改革の立場を鮮明に表示する。彼らは、党の名称を共有し合うという一点において既成組織と盟友関係を維持しつつも、これから独立した別個の法外在的な (extra-legal) 「市民型組織」を主軸に据えて、選挙機能主導型の政党組織を軸心とした既成政党の分権的な組織体を、今後そのヴォルテイジの上昇が予想される政策・イデオロギー体系志向型

の政治に対応し得るだけの、政策機能主導型の集権的組織体へと、その内容を根本から刷新しようとする。従って、こうした「市民型組織」は、「政治的純粋主義者」が所属している既成政党という、より包括的・統一的な組織体の外郭を打破することなく、その内側にとどまりながらも、既成組織からは切断されて、その外側に同心円状に新たに構築されることになるのである。

このような「市民型組織」の具体例として、「ニューヨーク民主党改革クラブ」(the New York Democratic Reform Club)⁽¹⁰⁷⁾をあげることができる。このクラブは、遠くタマニー協会の古典的幹部組織の権力を打倒するために形成された組織であり、以来今日に至るまで、その命脈を保持し続けている。このクラブの構成主体は、「市民型組織」に通有する、主として、「教育水準の高い中流上層及び上流階層の副業的な党活動家」(an educated, upper-middle-class and upper-class avocational activists)⁽¹⁰⁸⁾である。彼らのこうした組織の結成意図は、従来の因襲的な幹部中心の組織(cadre organization)から、成員の資格基準、入会・脱退の手續、会費納入の義務などを明示したクラブ形式の制限的組織へと、政党組織の根本的な形態変革を試みることにあった。もとより、彼らが既成組織と決別し、彼ら自身による新形式の「市民型組織」を創設したとしても、そのことは、彼らが所属している民主党そのものと絶縁したことを、必ずしも意味するわけではない。彼らの「市民型組織」が、その名称に、民主党の冠を載くように、彼らは、依然として、民主党の包括的な組織体系という城郭内に残留し、そこにおいて改革目標を追求してゆく。その改革目標というのは、党内における「情実人事の伝統的な精神と通貨」(the traditional ethos and coin of patronage)と「指導者(ボス)の集権化された階統的な権限」(the centralized, hierarchical authority of the leader [boss])とを、政策・イデオロギー体系の下からの形成と挙党一致によるその実施を目ざす党内民主主義の確立に、代替せしめることである。⁽¹⁰⁹⁾

この意味において、彼らは、進歩主義の観点にたって、伝統的な既成組織中心の政治のサイクルの環を閉じ、政策・

イデオロギー体系志向型の政治という別の新しいサイクルを開こうとするものといつてよからう。そして、何よりもまして、都市におけるこうしたクラブ形式の「市民型組織」の発生は、長期にわたり都市幹部組織に特有のものときれてきた人種的少数者利益の優先的配慮と党活動家への個人的報酬の保障の二者に基づく本質的に争点なき政治⁽¹⁰⁾に対して、これまで、そのような非合理的な政治の体系外に放置されてきた「政治的純粹主義者」があえて試図した反逆現象の一端として、理解されるべきであらう。

他方、カリフォルニア州におけるクラブ形式の「市民型組織」の発達は、一九三〇年代に、進歩的な共和黨員が、当時、衰微しつつあった党勢を挽回するために、カリフォルニア共和党会議 (the California Republican Assembly) を、通称CRAを組織したという事実⁽¹¹⁾に、端を発している。その後、六〇年代の初期に至って、保守的な共和黨員が、このCRAに対抗するために、カリフォルニア共和党連合 (the United Republicans of California) を、従って、URCを、結成するに至った。しかし、CRAは、その後間もなく、保守派の支配するところとなった。そこで、進歩派は、再度、六五年に、カリフォルニア共和党連盟 (the California Republican League) 〓 CRLを組織し、保守派と対決するに至っている。民主党は、五三年に、五二年の民主党大統領候補A・ステイヴンソン (Adlai Stevenson) の支持者の残存勢力が主体となって、カリフォルニア民主党クラブ (the California Democratic Club) 〓 CDCを創立している。

右にあげた民主・共和両党のいずれのクラブ形式の「市民型組織」も、既成組織とは別個独立の地方組織としての性格を具備し、党費納入党員を核心として成立する。また、それぞれの党の予備選挙において、投票者の支持を獲得し得るだけの各種の公職に対する独自の候補者を指名するための固有の大会制度も、そこには存在している。こうして、クラブ形式の「市民型組織」は、それ自身の黨員、活動家、各種の公職への候補者の指名と選挙のための機構、

などを保持している。この意味で、クラブ形式の「市民型組織」は、恰も政党のなかの政党であるかのごとき観を呈している。また、その限り、クラブ形式の「市民型組織」は、既成組織から隔絶・孤立しているそれ自身完結した独特のミクロコスモスを形づくるものといえよう。

このように、既成組織とクラブ形式の「市民型組織」とを、その構造面に着眼し、巨視的に捉えたとしたら、両者は、それぞれ、別個の密室に閉じこもった相互隔絶の状況を提示することになる。しかし、その構成主体である活動家に焦点を向け、二種の組織を微視的角度から考察するならば、双方は、民主党もしくは共和党という、より包括的・統一的な組織体に帰属する。この意味において、既成組織も、クラブ形式の「市民型組織」も、ともに、同一の系譜関係ないし系譜意識に基づき結合し、こうした関係や意識を地下の潜流として、相互に連絡し合うといつてよい。そればかりか、このような系譜関係や系譜意識を、二つの組織の間に張りわたされている秘められた関連の糸とし、また、両端からのこの糸の引き合いと呼応を通じて、「市民型組織」における「政治的純粋主義者」による政治的体質転換を目ざす主義主張や運動が、既成組織の側に導入され、そこに少なからぬ現実的变化を生ぜしめ、それによって、既成組織が「市民型組織」の方向に意想外の急旋回を遂げることも、決して考えられないことではない。

しかし、クラブ形式の「市民型組織」の構成員は、その群生がみられるカリフォルニア州においてすら、全有権者九九〇万ないし一〇五〇万のうち、民主・共和両党を合わせて八万余名にすぎず、従って、彼らによる既成組織に對抗し得るだけの勢力範囲の確立は、明らかに、現実の期待の外に横たわっている⁽ⁱⁱⁱ⁾。従って、このような、「政治的純粋主義者」による政治的体質転換を目ざす主義主張や運動が、既成組織に対して決定的な影響力を揮い、これを、政策・イデオロギー体系志向型の組織に転回させ得るだけのエネルギーは、現在のところ、彼らの間に、十分に蓄積されていない。それ故に、クラブ形式の「市民型組織」の発生は、アメリカにおける政策・イデオロギー体系志向型

の新たな政治の出現を告げる輝しい序曲であるにしても、こうした「市民型組織」の活動は、いままでのところ、いわば、党全体における毛細管的・部分的活動に限定されているとみてさしつかえなからう。

第二は、政策・イデオロギー体系志向型の党活動家が、彼らの所属する党と緊密な類縁関係を有しない組織へと、政治的な関心の焦点と活動の重点を、移動させるといふ態度である。このことは、六〇年代に、共和党における政策・イデオロギー体系志向型の党活動家の間に、広範囲に及ぶ「イデオロギー体系中心の衛星組織」(ideological satellite organizations)⁽¹¹⁾が林立したという事実にも、示されよう。例えば、東部沿岸地帯における進歩主義の知的若年層を中核とし、共和党の発祥地とされるウイスコンシン州の名誉ある町の名を冠した「ライポン協会」(the Ripon Society) 右翼の見解のフォーラムである「保守的政治行動協議会」(the Conservative Political Action Conference)、「ゴールドウォーター支持の保守主義者から成る「自由社会協会」(the Free Society Association)、「保守的候補を支持する同じく保守主義者の「アメリカ共和党連合」(the United Republicans of America)、「進歩主義者及び中道主義者から構成される「進歩のための共和党連合」(the Republicans for Progress)」などが、これに当る。他方、民主党内では、政策・イデオロギー体系を基軸とする派閥は、十分に組織化されていない。ことに、六七年以来、民主党内における政策・イデオロギー体系志向型の党活動家は、一般に、特定の別個の組織を結成するというよりも、むしろ、彼らと政策・イデオロギー体系上の立場を同じくする有力な大統領候補と目される指導者の下に結集し、その指名と選挙のために積極的な運動を展開するという顕著な傾向が、看取される。このような傾向の主要な例外は、六八年に、大統領候補としてマッカーシ上院議員を擁立した全国大会代議員団の後裔であり、比較的短命であった「新民主党連合」(the New Democratic Coalition)のみであろう。

これらの「衛星組織」と、その出自政党である民主党ないし共和党という、より包括的・統一的な組織体との間に

おける系譜関係ないし系譜意識に基づく結合状態は、さして強固ではない。なぜなら、これらの「衛星組織」は、その出自政党の名称を用いているにしても、党全体の政策・イデオロギー体系志向型の政治への対応という明確な旗幟の下に、選挙機能中心の既成組織の主体的改革を、必ずしも積極的に目ざすものではないからである。その限り、「衛星組織」は、その出自政党の城郭外にたつといえよう。

このような「衛星組織」は、民主党ないし共和党のなかに混在している進歩主義・保守主義のいずれかの政策・イデオロギー体系を、党の壁外に抽出し、これを基軸として、知的活動家が構成したところの、政策・イデオロギー体系的に一定の均質性を所持する閉鎖的な結社と考えてよい。その主要な機能は、彼ら相互間における知的交流である。すなわち、こうした「衛星組織」は、これに属する知的活動家が、その信奉する政策・イデオロギー体系について、相互に討論と説得を行い、この体系を精練・純化してゆき、その成果を宣明し、それによって象徴的・心理的満足感を享受するところの、いわば、知的な社交の場にはかならない。「衛星組織」が、このような知的社交の場を脱し、その出自政党の言動の軌動内に引き入れられ、これと連動する場合は、次のごとき特殊の場合に限定される。出自政党によって指名された大統領・副大統領・上下両院議員・州知事のごとき主要公職への候補者が帯有している政策・イデオロギー体系の基調と、「衛星組織」が負荷するそれとの間に、和合・一致が認められるという場合が、すなわち、これに当る、このとき、「衛星組織」は、そのような候補者の選出のために、資金・技術・人員の提供、文書の配布、政策・イデオロギー体系の宣伝・弘布、選挙演説の展開、有権者の登録の促進、投票の勧誘など、広範囲にわたる選挙運動を能動的に遂行するのである。

以上に述べたように、クラブ形式の「市民型組織」と「衛星組織」は、いずれも、選挙機能中心の既成組織に対して不満を表明し、そこから流出した高学歴層の政策・イデオロギー体系志向型の知的活動家を主体として構成されて

いる。従って、両者を含む広く「市民型組織」の特質として、「単に政策志向的であるばかりか、高度に反情実人事的」(not only policy-oriented, but very much anti-patronage)⁽¹¹³⁾が指摘される所以である。このような「市民型組織」は、もとより、アメリカ二大政党における不定形の地方組織の標準型ではない。それは、「職業型組織」の場合と同じく、その極限的な表現形態の一つにすぎない。それ故、アメリカ二大政党における不定形の地方組織は、無形の象徴的・心理的満足を刺戟体系とする知的富裕層を構成主体とした「市民型組織」と、有形の物質的利益を刺戟体系とする低学歴の貧困層を成立基盤とする「職業型組織」を両極として、この二つの極を結ぶ中間領域に、拡散している⁽¹¹⁴⁾といえよう。

- (1) 辻清朗「行政学概論」(上)八〇頁—八九頁参照。Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration*, 1950, pp.85-87. V. O. Key, op. cit., pp.368-69.
- (2) W. Goodman, op. cit., p.76, and Edgar E. Robinson, *The Presidential Vote 1896-1932*, 1943, p.4. F. R. Kent, op. cit., p.2.
- (3) W. Goodman, op. cit., p.77.
- (4) Stephen L. Wasby, *American Government and Politics: The Process and Structures of Policy-Making in American Government* 1973, p.350.
- (5) W. Goodman, op. cit., p.77.
- (6) William E. Wright, "Comparative Party Models; Rational-Efficient and Party Democracy" in W.E. Wright (ed.,) *Comparative Study of Party Organization* 1971, p.36. James Q. Wilson, *The Amateur Democrats*, 1962, p.297.
オーストリヤの「合理型政党」(Rational-Efficient party model)とは、「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) (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.) である選挙機能主導型の政党である。アメリカ二大政党は、この典例とほぼ等しい。他方「民主型政党」(Party Democracy model)は、「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) (J. Fishel, op. cit., p.xii) であり、政策・イデオロギー体系の形成と実施を目指す政策中心の協力体である。(拙著「現代アメリカ政党論—序説—」(一九

七七年) (八十年代出版) 一八九頁以下参照)

- (7) W. E. Wright, op. cit., p.36. J. Q. Wilson, op. cit., p.297, and see esp. Ch. I.
- (8) M. Margaret Conway and Frank B. Feigert, "Motivation, Incentive Systems and the Political Party Organization" in *Amer. Pol. Sci. Rev.* (December 1968.) p.1159.
- (9) W. E. Wright, op. cit., p.36.
- (10) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.87.
- (11) *Ibid.*, p.87.
- (12) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, 1964, p.81.
- (13) *Ibid.*, pp.82-87, and *Party Politics in America*, op. cit., pp.89-96.
- P. B. クラークと J. Q. ウィルソン (Peter B. Clark and James Q. Wilson) は「刺戟体系を、物質的 (material)、『連带的 (solidary)』 目的的 (purposive) の三群に分けている。物質的刺戟というのは、情実人事ないし金銭に代表される。なお、ウィルソンの場合、情実人事は広く解釈され、「政府高官が自由に報償するもの」とある物質的価値をとめなう利益」(any benefit with some material value which a governmental official can reward at his discretion) をいう。それは「具体的には、『仕事』契約、免許、特権、あるいは『受領者が私的取引でまづいて自己に有利に活用するもの』とある秘密情報」(a job, a contract, a charter, or a franchise, or even inside information) なるのである。しかし物質的刺戟に基づく組織を「功利的組織」(the utilitarian organization) と言う。次に連带的刺戟と言うのは、「社会的地位、威信等を付与することを通じて参加自体の行為から抽出されるものであるもの」であり、L. D. エプスタイン (Leon D. Epstein) の言うところの「社交、適合性、団体帰属感、懇親、一般的享楽のものを不可触の価値」(the intangible values of socializing, congeniality, sense of group membership, conviviality, and general enjoyment) である。このような刺戟に基づく組織は「連帯組織」(the solidary organization) と言うのである。第三の目的刺戟と言うのは、「組織の目標達成を通じて到達されるもの」であり、「同じくエプスタインの言う「結社をいへば」と自体の単純な行為よりはむしろ改革立法の制定のような結社の言明された目標に由来するもの」の「同様不可触の価値」(also intangible, derived from the stated goals of an association, such as enactment of reform legislation, rather than from the simple act of association itself) である。目的刺戟に基づく組織や「目的組織」(Purposive Organization) はクラークとウィルソン (P. B. Clark and J. Q. Wilson, "Incentive System: A Theory of Organization" in *Administrative Science Quarterly* (September 1961) pp.134-37. J. Q. Wilson, op. cit., pp.200. 315-16. Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* 1968, pp.101-02, 102. W. E. Wright, op. cit., pp.36-37. F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.86)

- (14) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.87.
- (15) J. Q. Wilson, op. cit., p.210.
- (16) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.91.
- (17) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, p.102.
- (18) *Ibid.*, pp.101, 102.
- (19) W. E. Wright, op. cit., pp.37, 43
- (20) F. I. Greenstein, op. cit., P.48.
- (21) F. G. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.82.
- (22) W. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall*, 1948, p.18.
- (23) Edward J. Flynn, *You're the Boss*, 1947, p.45.
- (24) Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 1970, pp.43-54, F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., pp.453-54. W. Riordon, "Strenuous Life of the Tammany District Leader" in John R. Owens and P. J. Stauderaus (ed.) *The American Party System: A Book of Readings*, 1965, pp.112-116. see also Edward Banfield and J. Q. Wilson, *City Politics*, 1963. Harold Gosnell, *Machine Politics: Chicago Model*, 1939.
- (25) 幹部組織は、現代用語でいうところの職業紹介機関、福祉協会、社会事業家、民生委員、共同福祉センターといった、各種の奉仕機能を一つに結合した広範な奉仕活動を、主として東欧系、南欧系から成る新移民に提供していた。こうした新移民は文盲であるうえに英語に堪能でなく、特殊技能もないし高い教育も受けておらず、貧困であるという悲惨な状態の下にあった。彼らが確実に売却することができたものは、新たに与えられた選挙権のみであったといつてよい。そこで投票支持の購入者である政党と彼らとの間に、当然、取引関係が成立し、幹部組織は、彼らへの生活資料や用役の給付、あるいは便益の供与を対価として投票の獲得に乗りだすに至ったのである。そうした活動を具体的にいうならば、次のようになる。幹部組織の所在する地区に居住する貧者は、組織の指導者と面識があり、どこに行けば指導者に会えるかも知っていた。指導者は常に彼らに対して親切であり、彼らが泥酔し公安秩序を犯した場合には警察当局に釈明に行き、釈明が効果をあげないときは、彼らに代り罰金を支払うのが普通であった。さらに指導者は、彼らの洗礼命名式、結婚式、葬儀などにも参列し、飢えているものには食物を与え、死者の埋葬にも手を借している。もとより、こうした慈悲的行為は、指導者の博愛心からでたものではない。「彼は、年を通じて、昼夜を問わず政治を営んでいるにすぎない」(He plays politics every day and night in the year) (W. Riordon, op. cit., p.112.)。幹部組織は、彼らの多数の心情を掌握する術を既に熟知しており、政治論争や選挙文書による説得に依拠していたのでは、投票を

絶対を獲得し得ないというのが、指導者の確信であったのである。(Ibid., p.112. S. C. Patterson et al., op. cit., pp.266-67.)

- (26) David D. Mckean, *Party and Pressure Politics, 1948*, p.290. see Lawrence C. Dodd and Richard L. Schott, *Congress and Administrative State, 1979*, pp.1-3.

幹部組織の厳格な規律力を保持していたことは、よく知られている。例えば、フリンの組織では、彼に対して一度でも反対の態度を表明したならば、それだけで政治的恩典の一切を今後永久に失うものとされ、組織から村八分 (to organization coventry) にされるのが普通であった。(Ibid., p.290.) なお、辻清明「社会集団の政治機能」三三頁―三四頁参照。

- (27) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.54.

(28) 政党幹部組織の抬頭原因として、新移民の流入、普通平等選挙権の存在に加えて、都市の発達にともなう政府への多元的要求の開始、積極的な政府活動を展開するための前提条件として、権限の細分化された統治構造において公職占有者の間に協調関係を設定するための非公式手段の必要性、実業における政府規制の回避ないし軽減の要請、などがあげられる。(see F. I. Greenstein, op. cit., pp.45-47.) 政党幹部組織の都市における貧困層への関心は、もっぱら投票を獲得するために彼らを投票場へ駆りたてることに向けられていた。そのためには、極言すれば、手段を選ばなかったといつてよい。その意味では、グリーンシュテインの指摘するように、幹部組織は腐敗した存在であった。(Ibid., p.62.)

幹部組織は、都市の貧困層から投票を実体的には買収することによって、自ら当選させた各種の公職占有者を通して州、地方、それに連邦の情実人事権の配分に与り、これを乱用し、さらにその支配下にある公職占有者を介して工場の安全性、労働条件・工場廃棄物の処理等に関する実業の公的規制の回避ないし軽減、あるいは免除を図り、市当局による不要不急の物品の購入契約の実業への斡旋、公共事業計画に付帯する工事契約の実業への仲介等によって、公共資金を浪費した。しかし、幹部組織には、これとは別の建設的な面も存在していたのである。すなわち、それは、「異和感をともなう冷徹なあるいは拒絶感のある無意味な、社会の公式組織と、正義の空虚な形式よりも幸運と厚情の現実を固く信ずる貧しい不知な人々との間を結ぶ架け橋」(The bridge between the strange, unfriendly, or remote and meaningless, formal organization of society, and the poor and ignorant who had greater trust in the realities of lack and favor.) となることによつて、二五〇〇万以上にも及ぶ新移民のアメリカ社会への同化を促す貴重な役割を果たしたのである。(Denis W. Brogan, *Politics in America, 1954*, p.32.) グリーンシュテインは、「このことを次のようにいう。(op. cit., p.62.) 「政党幹部組織は、都市の発展と工業化とから起る人々の苦痛を常に緩和した。幹部組織は、さもなくば絶望の奈落に沈淪したかも知れない貧者の生活状態を改善し、アメリカ生活の主流に通ずる回路を開いたのである。幹部組織の政治家が、各方面にわたって果たした様々な奉仕活動の代償として受領した過分の仲介手数料でさえ、アメリカ社会の権力基盤の拡大に役立つ手段として用いられた。その結果、歳月の経過とともに、移民労働者の息子は、意のままにふるまう幹部組織の政治家になることも可能であった。その孫は、大統領の顧問にもなり得た。そしてその曾孫はげんに一九六〇

年にそれが起ったように、合衆国の大統領にさえなることができたのである」。こうして幹部組織は、「政治体系における彼ら[新移民とその子孫]自身の勢力を助長するための効果的な道具」(an effective vehicle for advancing their own leverage in the political system) (Ibid., p.60.)として機能したと考えてよい。この点を評価せよ。 see also William F. Whyte, *Street, Corner, Society*, 1955.

Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, 1957.

(29) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.55

(30) F. I. Greenstein, op. cit., pp.52-54.

(31) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.88.

(32) Ibid., p.88.

(33) Ibid., p.88. Morris Janowitz, *The Last Half-Century: Social Change and Politics in America*, 1978, p.526.

(34) Ibid., p.89.

なお、政党は、情実人事を使用することができたとしても、党自身のためにそれを常に役立て得るとは限らない。ことに長期にわたって野党の地位にあった政党が政権を獲得した場合、彼らには、必要なその管理運営機構もなければ、求職者のリストもない。しかも反対党の公職占有者を容赦なく罷免し、彼ら自身の忠実な党員を以ってこれに代えるだけの積極的意思もないのが普通である。(Ibid., p.89.)

情実人事に関しては、以下参照。F. J. Sorauf, "State Patronage in a Rural County" in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol.50 (December 1956) pp.1046-1056, F. J. Sorauf, "Patronage and Party" in *Midwest Journal of Political Science*, Vol.3, No2. (May 1959.) pp. 115-126, and J. Q. Wilson, "The Economy of Patronage" in *Journal of Political Economy*, vol. LXIX (1961) pp. 369-380. W. Robert Gump, "The Functions of Patronage in American Party Politics; An Empirical Reappraisal" in *Midwest Journal of Political Science*, vol. 15 (1971), pp. 87-107.

(35) 正当利得というのは、政治家が法に抵触することなく、市当局における秘密情報入手し、それに基づいて利潤を得ることである。プランキットによれば、政治家が財産を形成するためには、法を犯す必要が全くない。政治家には、秘密情報を自己利益のために利用し得る幾多の機会が存在するからである。「私の党が市政を支配しているとき、市当局は公共施設の改善に積極的に着手する。だから、例えば、特定の場所に公園を新設する企画があることを、私は内々に知ることができる。私は、この機会を確実に掴みそれを利用する。私は、その場所に行き、近隣一帯の土地をできるだけ全部買ひあげる。その後、市の担当部局がその企画を公表する。そして私の土地を買入れるために人々が殺到する。それは、以前には誰もとくに注意を払わなかった土地である。適切な価格で土地の代価を請求し、私の投資と先見の明によって利潤を得ることは、完全に正当なものではなからうか。もちろん、それは、正当である。これを称して正当利得という」。(W. Riordon, *Plunkitt*,

of Tammany Hall, op. cit., p.4. F. I. Greenstein, op. cit., p.53.

(36) F. I. Greenstein, op. cit., p.53.

(37) 最近における所得水準の向上は、次の表1に明らかである。(The U. S. Fact Book; The American Almanac for 1978, 1979, p. 440.) こうした所得水準の向上は、当然、教育水準の引き上げ、高等教育に対する需要の増大を喚起する。

一九四〇年には、在学者総数二九六〇万のうち、大学以上の高等教育の享受者は、一一〇万一〇〇〇であったのに対して、五〇年には、三二一三万九〇〇〇のうち二六五万九千、六〇年には四五二二万八千のうち三二一六千、六四年には五一九万四千のうち四三三万四千と、その絶対数は堅実な伸びを示している。ことに六〇年から六四年までの四年間に、凡そ一〇〇万も増加している。もしこのような傾向が今後も持続するとしたら、在学者総数は算術級数的に増加するにすぎないのに反して、高等教育の享受者は幾何級数的に増大するものとみてよい。(Ibid., p.5.) このような教育水準の上昇や所得水準の向上は、不案内の貧困層を基盤とする幹部組織を解体方向に導くことは疑いない。

表1 最近における一世帯当りの年収 (ドル) Constant (1976) Dollars.

年	全単 位帯 数	3,000 以下	3,000 ~ 4,999	5,000 ~ 5,999	6,000 ~ 6,999	7,000 ~ 9,999	10,000 ~ 11,999	12,000 ~ 14,999	15,000 ~ 19,999	20,000 ~ 24,999	25,000 以上	平均 年収
1950	39,929	15.2%	11.8%	14.9%	25.2%	32.9%						7850
1955	42,889	12.0	9.6	11.6	21.4	15.0	11.8	15.3	3.4	9,393		
1960	45,539	9.4	9.1	9.6	17.0	15.0	12.9	21.0	6.0	10,803		
1965	48,509	6.8	7.7	8.4	14.2	10.4	15.6	27.3	9.7	12,552		
1970	52,227	4.8	6.2	7.1	11.9	8.7	14.0	32.3	15.0	14,465		
1974	55,712	4.1	6.3	7.4	11.8	8.5	13.5	32.1	16.3	14,817		
1975	56,245	4.2	6.8	7.8	12.2	8.3	12.6	18.9	12.7	16.4	14,510	
1976	56,710	3.9	6.4	7.8	11.8	8.1	12.2	19.1	12.9	17.8	14,958	

(38) F. J. Sorauf, "Patronage and Party" in Charles G. Mayo and Beryl L. Crowe (ed.) *American Political Parties: A Systematic Perspective*, 1967, p.446.)

情実人事職の給与が低いことは、投票区委員長の多くがそうした公職に就いていないことに示される。マリンはこのことを次のようにい
う。「我が組織の大部分の投票区委員長は、二、三の最高の情実人事職給与の受給者を除き、私的な勤労によって生活資料を得ている。…その

理由はどうあれ、大部分の投票区委員長は、その肩書にとまらぬ榮養以外の何も得ていない。これが実情である」。(E. J. Flynn, op. cit., p.22. and Ibid., p.446.) また情実人事職の給与が低いことは、それを可能な限り広く配分することの要請に基づく。「情実人事制度が運用されているところでは、可能な限り多くの人々を雇傭するように被傭者の給与を低く抑える傾向がみられる。このことは、オクラホマ州で実証されている。そこでは、周辺諸州のいづれよりも多く、三千人に一名の割合で州の被傭者が存在し、彼らの給与もまた最低である」。(H. O. Waldby, *The Patronage System in Oklahoma*, 1950, p.57, and Ibid., p.446.) さらに、情実人事の配分によっても、効果的な党務の遂行が必ずしも期待できるわけではない。ソローフが調査したところによると、ある郡において、情実人事を獲得した活動家の六〇%は、党のために何の選挙運動も行わなかったし、また八九%は党職を占有した経験を有せず、七三%は、政治について全く論議したことはなかったという。(Ibid., p.446. see "State Patronage in a Rural County" pp.1046-56.)

(39) F. I. Greenstein, op. cit., p.54.

幹部組織の凋落原因として、ほかに、マス・メディアの発達にとまらぬ政治的宇宙の隅々にまで候補者の人格を浸透させることによって、候補者への忠誠感を創出することが政党に可能となったこと、政治的な係争問題や訴求が集権化されたことによって、情実人事がかつてもたらしたところの地方的な政治活動の重要性が減退したこと、労働組合のごとき高度の組織力をもつ利益団体が、党活動家の新たな供給源として登場するに至ったこと、などが付加されよう。(see F. J. Sorauf, "Patronage and Party", op. cit., pp.444-45.)

(40) F. I. Greenstein, op. cit., pp.54-55.

(41) Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter*, 1960, pp.426-27.

(42) see Daniel Katz and Samuel J. Eldersveld, "The Impact of Local Party Activity Upon the Electorate" in *Public Opinion Quarterly*, vol.25 (Spring 1961.) pp.1-24. S. C. Patterson et al, op. cit., p.268

(43) また別の統計によれば、同じくデトロイト市の場合、有権者の登録、登録済の有権者に対する戸別訪問ないし電話戦術による選挙運動、選挙日における有権者の動員という投票区指導者の三つの重要な機能のうち、三機能全部を果たすものは、民主党一七%、共和党二五%、三機能のうち二つを果たすものは、民主党三八%、共和党二二%、以上となっている。(S. L. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis*, 1964, pp.349-350. see also David Olson, "Toward a Typology of County Party Organization" in *Southwestern Social Science Quarterly* XLVIII (March, 1968) pp.558-72. op. cit., S.C. Patterson et al, p. 268. さらに六八年のギャラップ調査によると、六八年の大統領選挙に際して、民主・共和両党のいずれかの地方政党の活動家から戸別訪問もしくは電話戦術による投票の依頼を受けた選挙民の比率は、次のようになる。民主党の活動家から投票の依頼を受けた選挙民八% (戸別訪問六%、電話戦術二%)、共和党的活動家から投票の依頼を受けた選挙民二二% (戸別訪問八%、電話戦術四%)、民主党の活動家から投票の依頼を受けなかった選挙民九一%、共和党

- の活動家から投票の依頼を受けなかった選挙民八八%以上とされた。(The Gallup Opinion Index, Nov., 1968, Report No. 41. Robert D. Cantor, *Voting Behavior and Presidential Elections*, 1975, p.98.)
- (44) Hugh A. Bone, *Grass Roots Party Leadership*, 1952, pp.5, 27. see also R. L. Morlan, op. cit., p.127.
- (45) Lewis Chester, Godfrey Hodgson, and Bruce Page, *An American Melodrama*, 1969, p.568, and F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.73.
- see also David Halberstam, "Daley of Chicago" in William J. Crotty, Donald M. Freeman, and Douglas S. Gattlin (ed.) *Political Parties and Political Behavior 2nd ed.*, 1971, pp.278-301. Martin Tolchin and Susan Tolchin, *To the Victor ……; Political Patronage from the Clubhouse to the White House*, 1972, p.33.
- (46) *Newsweek*, April 5, 1971, cited in F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.75.
- (47) D. Halberstam, op. cit., p.279.
- (48) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.74. see also Michael Johnston, "Patrons and Clients, Jobs and Machines; A Case Study of the Uses of Patronage" in *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 73 (June 1979)* pp.385-398. R. E. Wolfinger, *The Politics of Progress*, 1973.
- 今日、情実人事は衰滅の方向を辿りつつあるが、州・地方の段階で少なからず残されている場合が認められる。例えば、W・スタラントン (William Scranton) 知事の当時、ペンシルヴァニア州では、二万五〇〇〇の職種が、資格任用制の元にあった反面、これと同数の職種が情実人事によって任命されていた。同じく、ニューヨーク市のリンゼイ政権 (the Lindsay administration in New York) の当時、凡そ一万三〇〇〇の職種が、臨時職であった。そして、別の七万五〇〇〇の職種が、非競争的 (noncompetitive) な職種であった。このJ・ロウイ (Theodore J. Lowi) が、かつて調査したところによれば、ニューヨーク市の場合、市長が、自由に任命し得る行政部門における高級公職は、警察もしくは消防のコミッションナーから市芸術委員会の委員に及ぶ (from …… police or fire commissioner to members of the city art commission) 約八五〇存在しつづいた。(Feigert and Conway, op. cit. pp.150-51, 256-67. Theodore J. Lowi, *At the Pleasure of the Mayor: Patronage and Power in New York City, 1898-1958*, 1964, pp.23-40. see also W. F. Wolfinger, "Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts" in David W. Abbott and Edward T. Rogowsky (ed.) *Political Parties, 2nd ed.*, 1978, pp.51-58.
- (49) F. J. Sorauf, op.cit., p. 75, and see William J. Keefe and William C. Seyler, "Precinct Politicians in Pittsburgh" in *Social Science*, XXXV (January 1960), p.28. Lee S. Weinsberg, "Stability and Change Among Pittsburgh Politicians, 1954-70" in *Social*

Science, L (January 1975), pp. 10-16.

- (92) Robert H. Salisbury, "The Urban Party Organization Member" in *Public Opinion Quarterly*, XXIX (Winter 1965-66) p.558. (93) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.74. (94) Ibid., p.74. (95) Ibid., p.88.
- (96) F. J. Sorauf *Political Parties in the American System*, op. cit., p.54.
- (97) F. I. Greenstein, op. cit., p.60.
- (98) Martha Arnold, *New York Times*, Nov. 22, 1970, cited in F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, 2nd ed., op. cit., p.75.
- (99) F. I. Greenstein, op. cit., p.56, see also Pichart T. Frost, "Stability and Change in Local Politics" in *Public Opinion Quarterly*, XXV (Summer 1961), pp.221-35, esp. pp.231-32.
- (100) F. I. Greenstein, op. cit., p.56. Peter Rossi and Philip Cutwright, "The Impact of Party Organization in an Industrial Setting" in Morris Janowitz (ed.) *Community Political Systems 1961*, p.93.
- (101) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, 3rd ed., op. cit., p.75.
- (102) F. J. Sorauf, op. cit., pp.74, 75. W. E. Wolfinger, op. cit., pp.64-74. (103) F. J. Sorauf, op. cit., p.76.
- (104) F. I. Greenstein, op. cit., p.57. (105) Ibid., p.57.
- (106) R. H. Salisbury, op. cit., p.551.
- (107) Robert S. Hirschfield, Bert E. Swanson, and Blanche D. Blank, "A Profile of Political Activists in Manhattan" in *Western Political Quarterly*, XV (Sept. 1962), p.505. (108) R. H. Salisbury, op. cit., pp.554-55.
- (109) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.98. see also R. S. Hirschfield et al., op. cit., p.506.
- (110) R. H. Salisbury, op. cit., pp.553, 554.
- なお、婦人の成員は「市民地組織」の場合には、成員全体の四四%前後（そのうち既婚者は三分の一ないし三分の二）「職業地組織」の場合には「五たご一」%（既婚率四四%）であるが、詳細である。（Ibid., p.553.）
- (111) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.99. see William G. Keeffe and William C. Seyler, op. cit., p.28.
- (112) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.99. R. H. Salisbury, op. cit., p.553. Keeffe and Seyler, op. cit., p.28. R. S. Hirschfield et al., op. cit., p.506.
- (113) R. S. Hirschfield et al., op. cit., p.505. Feigert and Conway, op. cit., pp.156-57. A. Ranney, *Curing the Mischiefs of America: Party Reform in America*, 1975, pp.156-57. J. Q. Wilson, *Amateur Democrat*, op. cit., pp. 9-11. C. Richard Hofstadter, "The

Amateur Politician; A Problem in Construct Validation" in *Midwest Journal of Political Science*, XV (February 1971), pp.31-56.

なお、R・M・ラフォレット (Robert M. LaFollette) の革新運動の担い手についても、これと同じことがいえる。C・R・ホフシッター (C. Richard Hofstadter) が指摘しているように、この革新運動の構成主体は、主として、中産階層の「旧移民層」(old settler) であって、「ヤンキー・プロテスタント」(Yankee-Protestant) の法律家、教職者、医師、そして中小企業の経営者であった。(C. R. Hofstadter, *The Age of Reform*, 1955, chs. IV-V.) さらに、ホフシッターは、このことが革新運動の政治倫理と、都市における古典的幹部組織のそれとの間における決定的差異を説明する理由であると、述べている。「革新運動における政治倫理の体系は、この国に特有のヤンキー・プロテスタントの政治的伝統と、中産階層の生活の双方に基礎づけられていた。この倫理体系は、公共問題領域における市民の恒常的かつ公平無私の活動の展開を、基本的前提とし、また、現実にそれを要求した。この倫理体系は、さらに、政治生活は、過去におけるよりも一層、個人的必要性を離れて…一般的な政治原理や抽象的法規にしたがい、運営されねばならないと主張した。そして、この体系は、政府が、個人の生活を道義的に向上させるための努力において、優れた役割を演ずべきであるとする…共通の見解を表明したのである。他方、別の政治倫理の体系は、これとは全く逆の立脚基礎を求める。移民を通してのヨーロッパ的背景、独立した政治行動との不協和性、階級制と権威への慣熟、そして、移住という状態から屢々発生する切迫した生活上の必要性、などが、これである。この体系は、個人の政治生活が、家庭における日常の必要性から生ずることを、自明視している。また、この体系は主として、個人的義務の観点から、政治的市民的諸関係を解釈し、抽象的な道義や法典に対する忠誠感の上位に強力な個人的忠誠感を設定している。移民、ボス、そして都市の幹部組織、以上の三者の政治生活の基礎を形づくっているのが主に」。(Ibid., p.9. A. Ranney, op. cit., pp. 156-57.)

- (72) R. S. Hirschfield et al., op. cit., p.505. F. J. Sorauf, op. cit., p.99.
- (73) J. Q. Wilson, op. cit., p.29. W. E. Wright, op. cit., p.38.
- (74) J. Q. Wilson, op. cit., p.19. W. E. Wright, op. cit., p.39.
- (75) Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics*, 3rd ed., 1971, pp. 35-51. F. I. Greenstein, op. cit., pp.57-58.

この調査は、ウイルダヴスキー等によって、一九六四年の場合には、カリフォルニア、イリノイ、ニュージャージーの代議員団が宿泊していたサンフランシスコ市のフェアモントホテル (the Fairmont Hotel) のロビーで、また六八年の場合にはシカゴの民主党大会の会場で、それぞれ行われたものである。この二つは、面接によって行われたが体系的・組織的なものではなく、ランダム式に行われた調査である。六四年、六八年の代議員団の詳細な研究には、以下参照。John W. Soule and James Clark, "Amateurs and Professionals: A Study of

Delegate to the 1968 Democratic Convention" in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 64 (Sept. 1970) pp.888-89. A. Wildavsky, "The Gold-water Phenomenon; Purists, Politicians, and the Two-party System" in *Review of Politics*, vol. 27, No3 (July 1965), pp. 386-413. Denis G. Sullivan' Jeffrey L. Pressman, Benjamin I. Page, and John L. Lyons, *The Politics of Representation*, 1974, and "Purists and Professionals in Party Politics" in Abbott and Rogowsky (ed.) op. cit., pp.44-50.

- (76) Polsby and Wildavsky, op. cit., pp.37-38.
 - (77) Ibid., p.39.
 - (78) Ibid., [4th ed., 1976] p.34.
 - (79) Ibid., p.34.
 - (80) Ibid., p.31.
 - (81) Ibid., p.29.
 - (82) Ibid., pp.30-31.
 - (83) Ibid., p.33.
- この特質は「職業型組織」の成員に属するゴールドウォーター支持のカリフォルニアの一代議員の言葉と善しい対照性を示す。「政治の技術は、妥協の技術である。もし私が、一塊のマンを得られるとしたら、私はそれを獲得する。もしそれが不可能であるとしたら、私は、それを全部失うよりも、むしろ、その半分でも獲得する」。(Ibid., p33.)
- (84) Ibid., p.35.
 - (85) Ibid., p.35.
 - (86) Ibid., p.35.
 - (87) R. H. Hirschfield et al., op. cit., p.505.
 - (88) A. Ranney, "Changing the Rules of the Nominating Game" in Jeff Fishel (ed.), op. cit., pp.223-24.
 - (89) Polsby and Wildavsky, op. cit., p.29
 - (90) A. Ranney, op. cit., p.224.
 - (91) 吉富重夫「理論政治学」(一九六七年)一四三頁。
 - (92) see J. Q. Wilson, op. cit., pp.129-30. E. F. Schattschneider, "Pressure Groups Versus Political Parties" in *Annals*, Vol.259 (Sept. 1948), p.18.

- (33) J. Q. Wilson, op. cit., p.340
 (34) Polsby and Wildavsky, (3rd ed.), op. cit., p.47.
 (35) A. Raney, op. cit., p.224.
 (36) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp. 395, 397.
 (37) *Ibid.*, p.395.

高学歴層の増大と新聞・ラジオ・テレビジョンなどのマス・コミュニケーションの発達は、政策・イデオロギー体系の社会的受容を促すための重要な条件である。事実、情報知識の入手源としてのこれらの手段への人々の依存度は、大きい。例えば、一九五六年の大統領選挙後に行われた全国標本抽出による調査によると、新聞紙上の選挙記事によって政治的な情報知識を入手したものが六九%、ラジオの演説ないし討論によるものが四五%、テレビジョンの選挙関係番組の視聴によるものが七一%、雑誌の選挙記事によるものが三二%以上となっている。(V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, 1961, p.346.) なお五九年から七四年に至る期間における情報知識の入手源としての各種マスメディアへの依存度を図示すれば、次頁以下のようになる。[M. Janowitz, op. cit., p.357. see also Ernest Kris and Nathan Leites, "Trends in Twentieth Century Propaganda" in *Psychoanalysis and the Social Sciences*, Vol. 1, (1947), pp.383-409. A. Campbell, Gerald Gurin, and W. Miller, "Television and the Election" in *Scientific Americans*, Vol. 188 (May 1953,) pp.46-48. M. Janowitz and Dwaine Marvick, *Competitive Pressure and Democratic Content*, 1964. Kurt Lang and Gladys Lang, *Politics and Television*, 1968. Jay G. Blumber and Dennis McQuail, *Television in Politics*, 1969. Reuven Frank, "An Anatomy of Television News" in *Television Quarterly*, Vol.9 (1970), pp.1-23. Michael G. Robinson, "American Political Legitimacy in an Era of Electronic Journalism: Reflections on the Evening News" in D. Cates and R. Adler (ed.), *Television as a Social Force; New Approaches to T. V. Criticism*, 1975, pp.97-140. Jarol B. Mannheim, "Can Democracy Survive Television?" in *Journal of Communication*, Vol. 26 (1976), pp.84-90. M. G. Robinson, "Public Affairs Television and the Growth of Political Malaise" in *Ame. Pol. Sci. Rev.* Vol. 70 (June 1976) pp.409-32. M. G. Robinson and Clifford Zukin, "Television and the Wallace Vote" in *Journal of Communication*, Vol. 26 (1976), pp.-79-83.]

図表は次頁。

また、今日のアメリカには、一九七七年二月一日現在、日刊紙一七六二二、読者数六〇九七万七〇〇〇、夕刊紙一四三三五、読者数三三五一万九〇〇〇、朝刊紙三四六、読者数二五八五万八〇〇〇、以上のごとく存在し、これらの新聞は、公共問題に関する主要な情報源の一つとして、治者と被治者を結び紐帯の役割を果たしている。新聞紙の発行総数とその配布率（成年人口の八〇%以上）、それにテレビ受像器の普

表 2 情報知識の入手源としての各種マスメディアへの選挙民の依存度
1959-1974 (Based on National Sample Survey)

	1959	1961	1963	1964	1967	1968	1971	1972	1974
テレビジョン	51%	52%	55%	58%	64%	59%	60%	64%	65%
新聞	57	57	53	56	55	49	48	50	47
ラジオ	34	34	29	26	28	25	23	21	21
雑誌	8	9	6	8	7	7	5	6	4
人々	4	5	4	5	4	5	4	4	4
不知/ 無回答									
(不知/無回答)	1	3	3	3	2	3	1	1	1

Source: Adapted for The Roper Organization, "Trends in Public Attitudes toward Television and Other Mass Media, 1959-1974." (New York: Television Information Office, 1975) p.3.

及率——一九七四年秋現在九七%を考えたとき、アメリカ国民は、世界において最も情報を受け得る立場にあるといえよう。John D. Lees, *The Political System of the United States*, 1969, p.116. see also Douglas Cater. *The Fourth Branch of Government*, 1965. *The U. S. Fact Book, The American Almanac*, op. cit., pp.583-85.)

(86) 「かつては、我々の生活に占める政府の役割について、警鐘を乱打することが、時流に適ったことであった。しかし、今日では、ニューデール、フェアデール、ニューフロンティア、*「偉大な社会」*といった若干を指摘しただけでもこれだけの様々な標題の下に、政府は、明らかに、人々のほとんどすべての営為の所有者、管理者、推進者、規制者、あるいは、協力者として、立ち現われるに至っている」。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)一三頁—一四頁。(David D. Derge, "The Congress" in Murray S. Stedman (ed.), *Modernizing American Government: The Demands of Social Change*, 1968, P.36.)

(85) F. J. Sorauf, op. cit., p.395.

(86) Ibid., p.395.

- (10) Ibid., p.395.
- (102) それ故、次のこと事態も起り得る。(Robert E. Lane, "Why Lower-Status People Participate Less Than Upper Status People", in Marian D. Irish, Robert L. Lineberry, and James W. Prothro, *Readings on the Politics of American Democracy*, 1969, p.47.)
- イタリヤ系人口の多いコネティカット州のニューヘイヴン (New Haven) では、共和党が、地方選挙において、イタリヤ系の候補者を定立し彼らの人種的忠誠心に非合理的・情緒的に訴求した場合、彼らに共和党に投票する。しかし、物理的・心理的に距離感のある非人格的な全国段階における選挙では、彼らの社会経済的階梯の低位者としての抽象的な階層意識が、前面に現われ、そうした意識から彼らは候補者と政策への投票の現実的效果を測定し、政党選択を行うため、ニューデール、フェアーデールの系統に属する民主党の候補者と政策に対する彼らの一体意識が強化され、彼らは、共和党よりもむしろ民主党に投票することとなる。
- (103) F. J. Sorauf, op. cit., p.397.
- (104) Ibid, p.397.
- (105) Ibid., p.397.
- (106) Ibid., p.397.
- (107) Ibid., pp.78-79.
- (108) Ibid., p.78.
- (109) Ib,d., p 79.
- (11) Ibid., p.79. see also Edward N. Costikyan, *Behind Closed Doors*, 1966. Conway and Feigert, "Motivation, Incentive System, and the Political Party Organization" in *Ame, Pol. Sci. Rev. vol. 62. (December 1968)*, pp.1169-1183. Dennis Ippolito, "Political Perspectives of Suburban Party Leaders," in *Social Science Quarterly, vol. 49 (March 1969)*, pp. 800-815. Lewis Bawman, D. Ippolito, and William Donaldson, "Incentives for the Maintenance of Grassroots Activism" in *Midwest Journal of Political Science, XIII (February 1969)* pp. 126-39. Glen Browder and D. Ippolito, "The Suburban Party Activists" in *Social Science Quarterly, vol.53 (June 1972)*, pp.168-75. Peter Gluck, "Incentives and the Maintenance of Political Styles in Different Locales" in *Western Political Quarterly, XXV (December 1972)*, pp.753-60.
- (11) F. J. Sorauf, op. cit., pp.79-80. *The U. S. Fact Book: The American Almanac for 1978*, op. cit., pp.5160-13.
- なお、主要なクラブ形式の「市民型組織」の成員数は、かつて「ニューヨーク・タイムズ」が、調査したところによれば、CDC五万、DVC (the Democratic Volunteers Committee) 一万七〇〇〇、CRA 一万二五〇〇、URC 七五〇〇、CRI 四〇〇〇、以上である。

(F. J. Sorauf, op. cit., p.80. see also J. Q. Wilson, op. cit., Francis Carney, *The Rise of Democratic Clubs in California, 1958.* Joseph P. Harris, *California Politics, 3rd ed., 1961.* Currin V. Shields, "A Note on Party Organization: The Democrats in California" in *Western Political Quarterly*, VII (Dec. 1954) pp.673-83. Feigert and Conway, op. cit., p.52. *The Reporter*, Nov. 12, 1959, pp.27-28.

このような「政治的純粹主義者」の活動は、物質的報酬に依存することなく、広範な対面接触を通して選挙運動を展開することに、その特色が求められる。彼らは、選挙民に物質的報酬を提供することによって投票を獲得するのではない。このことは、ニュージャージー州の「職業型組織」の活動家のなかで、職の斡旋を選挙民に対して行ったことのあるものが七十二%、各種の社会保障の手続について援助したことのあるものが五四%、法律相談を受けたことのあるものが六二%、以上のごとき数値が示されるのに対して、ニューヨーク市の「市民型組織」は「民主党投票者のためのニューヨーク委員会」(the New York Committee for Democratic Voters)の活動家の場合、その数値が、それぞれ、党0%、五%、六%であることに、明白であろう。こうした「市民型組織」の活動が、成功するための条件は、カリフォルニア州のように、党が選挙民に対して提供し得る物質的報酬がほとんど存在していない場合か、それとも、選挙民が物質的報酬に関心を示さない場合かの、いずれかであろう。とくに都市におけるクラブ形式の「市民型組織」の場合、こうした活動が効を奏するのは、都市の富裕な地域においてである。このため、「政治的純粹主義者」の活動は、都市の場合、高度の政策・イデオロギー体系志向性を有する中流上層以上の市民を対象とすることになり、その活動範囲も、当然、限定されることになる。しかも、富裕層は、郊外に移住する傾向が強いため、このような活動は、都市では減退の方向にあるといわれている。これ故、「市民型組織」は、ともすれば、高学歴で、移動性にとり、政策・イデオロギー体系志向性の高度な、孤高に陥りやすい中流上層以上の人々のために、彼らの個人的な社会的・知的必要性を満足させるだけの単純な機能を果たすことだけで、終ってしまう可能性もあり得る。(F. I. Greenstein, op. cit., pp.58-59.)

(12) F. J. Sorauf, op. cit., pp.397, 123-24. see also S. C. Patterson et al., op. cit., p.265.

(13) J. Q. Wilson, op. cit., p.340.

(14) 地方組織の実態は、この二つの極点のいずれからも、最も遠い未組織の状態にあるといつてよい。(F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.77.)もとより、すべての地方組織が、未組織状態を呈しているわけではない。しかし、その平均型を求めるとしたら、それは未組織状態を呈することになる。その平均型の特徴は、大要次のごとくである。(Ibid., p.77. see Feigert and Conway, op. cit., 160-163.) ①職務に忠実である実践的な委員長と委員、それに若干の活動家が、組織を構成する。現実の党務は、活動家が遂行する。彼らは、党の名において、大部分の党の決定を下し、資金の調査に当り、候補者の発掘と選定を行い、党を代表する。②区及び投票区の組織では、若干の委員が、活動的であるにすぎない。しかし、戸別訪問による投票の勧誘やその他の選挙民との直接的な接触による選挙運動は行われていない。

い。③党所属の公職占有者が、党務に参加し、組織の公式の指導者と組織に対する効果的な指導権を共有し合う。④選挙期日の周期に合わせて、党活動が展開される。

なお、最近、地方組織における活動家が、政党活動の実績のある家庭の出身者であり、かつ、社会経済階梯の上位層の出身者であるという事例が、数多く見受けられる。このことは、比較的共和党に著しい。例えば、ミシガン州ウェイ郡 (Wayne County, Michigan) の二大政党における郡・投票区の指導者について調査したところによると、投票区指導者の場合、年収一万ドル以上が共和党三五%、民主党一七%、五〇〇〇ドル以上一万ドル以下、共和党三五%、民主党五三%、大学卒は共和党二二%、民主党一四%、世帯主の職業が専門管理職であるもの、共和党一九%、民主党一六%、となっている。さらに、投票区と郡との中間にある市・区の委員の場合、年収一万ドル以上、共和党三八%、民主党〇%、五〇〇〇ドル以上一万ドル以下、共和党五二%、民主党一〇%、大学卒、共和党五二%、民主党一八%、専門管理職、共和党四三%、民主党一八%、以上である。逆に、民主党の活動家のほうが、社会経済階梯の上位層の出身である場合も、認められる。メリーランド州・モンゴメリー郡 (Montgomery County, Maryland) の場合が、これに当る。年収一万ドル以上一万四九九九ドル以下、民主党三三・九%、共和党三二・%、八、一万五〇〇〇ドル以上二万九九九九ドル以下、民主党三七・三%、共和党一九・七%、大学卒、民主三〇・五%、共和党三七・九%、大学院修了、民主党三五・六%、共和党一八・二%、専門管理職、民主党四一・七%、共和党三六・四%以上である。(一九六六年五月調査) (S. J. Eldersveld, op. cit., p. 52. F. J. Sorauf, op. cit., p. 100. Conway and Feigert, op. cit., pp. 1162-65. see also S. C. Patterson, "Characteristics of Party Leaders" in *Western Political Quarterly*, XVI (June 1963), pp. 332-52. William J. Crotty, "The Social Attributes of Party Organization Activities in a Transitional Political System" in *Western Political Quarterly*, XX (Sept. 1967), pp. 669-81, R. H. Salisbury, op. cit.)

第三節 全国組織の形骸性

(一) 不明瞭な頂点

アメリカ二大政党における全国・州・地方の定形的組織体系全体の最高段階に位置するのが、全国委員会 (National Committee) である。^(一) 全国委員会は、こうした組織体系における頂点的地位からいえば、各州の委員会を、強い輪郭線で縁どられた正確なピラミッド形態の枠のなかに、精緻に統合し得るだけの強力な権限を、一見、有するかにも

われる。しかし、事實は、そうではない。現実密着の至近距離から眺めるならば、全国委員会は、強力な州及び地方の組織群や諸派閥の間において、党内の指導権や影響力の確保をめぐる展開される取引と策謀のための場であるにすぎない。全国委員会が、「相互に警戒と猜疑の眼を向け合うところの、州や地方の組織群から形成される多頭的連合体」(hydraheaded coalitions of jealous and wary state and local party organizations)⁽²⁾と称される所以である。

このように、全国委員会が、定形的組織体系の頂点にたつ全国組織としての実質と権威を脱落していることは、全国委員会が、「不明瞭な頂点」(uncertain summit)⁽³⁾と呼ばれている事實に、容易に覗かれる。この事實は、構成面と機能面の二つの局面から指摘することができる。

まず第一に、構成面から指摘するならば、民主・共和両党における全国委員会委員は、各州をはじめ、コロンビア区(District of Columbia)、ヴァージン諸島(Virgin Islands)、プエルトリコ(Puerto Rico)、そして、パナマ運河地帯(Canal zone)などの各準州^{テリトリイ}から、男女の委員各々一名、四年を任期に選ばれ、全国大会(National Convention)において、その結果を公式に批准されるというのが、全国委員の伝統的な選任方式であった。⁽⁴⁾ところが、一九五二年に、共和党は、こうした画一方式より一種の比例代表方式へと、委員の選任法を転換するに至った。これは、五二年の全国大会で、六八三対五一三の過半数によって採択された方式である。この方式によれば、前回の総選挙で、共和党大統領候補が州の大統領選挙人を独占した場合、共和党知事が選挙された場合、共和党が州選出の連邦上下両院議員団の多数を制した場合、いずれも、当該州の委員長は、自動的に全国委員に選任される。議会に派遣される準州の代議員を共和党が獲得した場合にも、その準州の委員長は、共和党全国委員に就任する。次回の選挙で、こうした州や準州が、前述の条件を喪失したならば、その州や準州の委員長は、全国委員を辞任し、新たに前述の条件を充足する州や準州の委員長が、これに代替する。さらに、共和党は、六八年と七二年の二度にわたって、全国委員の選任方

式を若干変更し、全国委員の規模の拡大を図っている。六八年には、前述の共和党による選挙における勝利の確保にかかわりなく、各州の委員長に、そして、七二年には、同じく、各準州の委員長に、全国委員の兼務が許容されるといふのが、これである。

他方、民主党の場合、七四年における党則の改正によって、全国委員会の構成は、次のように規定された。各州及び各準州における民主党を代表する男女各々一名の委員に加えて、①各州、各準州における人口数及び前回の総選挙における民主党大統領候補への各州・各準州の投票数の両者を勘案して決定された定式にしたがい各州・各準州に割り当てられる総員二〇〇名の委員、②民主党知事会議 (the Democratic Governor's Conference) の議長ならびに議長によって指名される知事会議の代表二名、③上下両院における民主党の指導者、それに両院各々の指導者によって任命される各院代表の上下両院議員各一名、④民主党市長会議 (the Conference of Democratic Mayors) の長、そして、市長会議によって選挙される市長二名、⑤青年民主党 (the Young Democrats of America) の議長及び青年民主党によって二年ごとに選挙される二名の代表、⑥民主党への投票者の総体を平均的に代表する上限二五名の委員、以上である。では、全国委員は、どのようにして選任されるのであろうか。もとより、民主党における市長、州知事、議会指導者などの「統治のなかの政党」の代表や青年民主党のごとき外郭団体の代表は、それぞれの所属団体によって選出される。各州・各準州に男女各々一名という画一的な方式に基づく全国委員は、それぞれの州や準州に独自の方法によって選任される。その選任方法は、凡そ四種に大別することができる。⁽⁵⁾

第一に、五〇州のうちの凡そ半数は、州大会によって、男女各々一名の全国委員を選出している。第二に、州政党組織の三〇％は、全国委員の選出母胎を、全国大会への代議員団に求めている。第三に、州政党の約二〇％は、全国委員の選出権限を、州委員会に付与している。第四に、その他の州は、予備選挙において、全国委員を選出する。⁽⁶⁾

このような選出方法は、全国委員会に、「連邦的構成」(Federal in composition)⁽⁷⁾という顕著な刻印を押す。この「連邦的構成」は、地方性の噴出、地方志向性、そして、地方性の交響の三項を含む方程式として考察されるといってよい。以下に各項を解析するならば、次のようになる。

まず、地方性の噴出とは、全国委員会における構造上の複合異質性をいう。各州・各準州における政治・社会・経済・地域・イデオロギー体系等の内容的特殊性が、全国委員の選出を媒介項として、全国委員会に投射されるというものが、すなわち、これである。従って、全国委員会における〈全国性〉の実質とは、各種の地方的特殊性の総和以上のもではない。地方的特殊性を無限に積み重ねたところで、地方的特殊性は、最後まで、地方的特殊性としてとどまる。全国組織としての実質が、真に全国の内実として立ち現われるためには、恰も織布における多彩な絵模様相互に纏れ合い絡み合う無数の経と緯によって織りだされてゆくように、地方的特殊性という経をひたすら無数に積み重ねるだけではなく、全国組織に強固な安定基盤を与える全国組織に固有の党費納入党員の存在や独自の報償体系的展開のごとき、そこに緯という別の系を導入する必要があるであろう。⁽⁸⁾今日の全国委員会には、地方的特殊性の算術的総和に還元すべからざる内実は、存在していないとみてよい。全国委員会が、その実体において、「様々な州や準州の組織の派遣する外交使節から成る協議会」(a conference of ambassadors from the party organizations in the various states and territories)⁽⁹⁾と評言され、「党の統治機関ではなく」(not a party governing body)⁽¹⁰⁾と指摘されるのも、こうした理由に基づく。

次に、地方志向性は、全国委員の選出方法に逆照明を当てた場合に浮上する映像にほかならない。既述のように、全国委員は、各州・各準州を母集団としそれぞれの州や準州に独自の方法によって選出される。このため、彼らは、定形的組織体系の最高位にある全国委員としての地位、威信、影響力などを自己に与えてくれる各州・各準州にお

る政党組織の活動に、彼らの主要な関心を、遠心的に分散化することになる。それ故、全国委員会には、その委員の選任方法に視点を据えるならば、彼らの関心方向の遠心的分裂を制圧し、全国的な候補者・具体的係争問題・組織活動へと、彼らの関心方向の求心化を積極的に推進するところの、統一的な秩序原理は、何ら存在していないといつてよい。この意味において、全国委員会は、実体的な全国組織というよりも、むしろ、そうした実体を虚脱した単なる「範疇的集団」(a categorical group)といふべきであろう。⁽¹¹⁾

最後に、地方性の交響とは、全国委員会の、「地域・党派・候補者などを中心とする諸集団から成る連合の本質を反映している巨大な異質構成体」(large and disparate, reflecting geographic, factional, and candidate groupings)⁽¹²⁾であるという状況を指す。全国委員会は、今日、民主党の場合には、凡そ三五〇名、共和党の場合には一六二名、というように、多きに達している。⁽¹³⁾そのため、彼らは、相互に、ほとんど面識がない。従つて、彼らの間には、「団体的統一性」(collective identity)も、また「形態化された相互作用」(patterned interaction)もともに、不在とみてよい。⁽¹⁴⁾各州・各準州選出の全国委員は、委員会において、いわば、それぞれ別々の地方的特殊性で彩られたコンパートメントに籠居しており、ただ四年に一度、こうした相互隔離の壁を打開して統一行動をとるにすぎない。全国委員会が、大統領選挙年に、選挙における勝利の確保という、党の「基本的な共通の価値と目標」(rudimentary common values and goals)⁽¹⁵⁾によつて統御された集団的行動をとる場合が、すなわち、これに当る。⁽¹⁵⁾このような場合のほか、「主として、ショウ及び報道の目的のために」(largely for show and newsmaking purposes)⁽¹⁶⁾ 会合する特殊な場合を除外するならば、全国委員会は、実体的な集団というよりは、むしろ、「各州において全く別個の組織上の手順を通して全国委員の地位を取得するに至った人々の一覧表」(lists of people who have obtained their national committee memberships through organizational processes wholly separate in each state)と呼称したほうが、より適切であろう。

これ故に、全国委員の地位は、一般に、強力な党職とは看做されていない。この地位は、主として、党への長期にわたる奉仕、もしくは、党への高額の政治資金の提供の、いずれかに対する報償として、該当者の間に配分されるのが、一般である。従って、全国委員は、州もしくは全国の段階における党職ないし公職の占有者、実業家・法律家・州政党への高額寄付者の夫人などの時間と財力を有する富裕層、として、知事の個人的知己、等から主に構成されるといつてよい。一例をあげるならば、六〇年代における中西部のある州では、共和党全国委員は、年に二万五〇〇〇ドルの政治資金を州政党に給付することを、期待されていた。しかも、この委員は、その「賦課金」("dues")を常例的に滞納したため、州政党指導者から、屢々、厳しい非難を蒙ったのである。⁽¹⁸⁾四八年から六三年に至る一五年間における民主・共和両党の全国委員の経歴調査の結果のなから、大学卒、四五歳以上、圧倒的に新教徒(民主党の場合、四分の一が旧教徒)、ほとんど法律家・実業家・専門管理職層という、全国委員の類型的人物像が、浮き彫りされてくる。⁽¹⁹⁾全国委員会は、このような人々によって担われ、そこに導入された様々な地方的特殊性が、互いに自己主張を響き合い、高め合うところの、豊饒な交響的世界を形づくるといつてよからう。

第二の局面である機能面についても、全国委員会の全国組織としての実質と權威の脱落は、容赦なく露呈されてくる。このことを、全国委員会の実体的機能主体である全国委員長(National Chairman)に考察の焦点を絞って論述するならば、以下のようになる。

全国委員長は、全国委員会によって選任されるのを、原則とする。しかし、全国委員長ならびに全国委員会事務局幹部は、⁽²⁰⁾必ずしも全国委員であることを要件としない。全国委員以外から、全国委員長が選任される場合も、決して稀ではない。けれども、全国委員長の公式の選任権と解任権は、全国委員会に帰属する。

だが、全国委員長の非公式の選任権は、大統領候補の把握するところである。全国大会の終了後間もなく、大会で

公式に指名された大統領候補は、きたるべき大統領選挙戦の責任ある運営主体として、自らが信頼し得る全国委員長を指名する権利を、伝統として認められている。全国委員会は、そうした指名を、全員一致で公式に承認するのが、慣例となっている。

大統領選挙後、与党の場合、全国委員長が郵政長官 (Postmaster General) に就任し、大統領から手交される連邦情実人事権の党内への配分を一元的に統轄する権能を付託されるのが、久しきにわたる慣行であった。しかし、資格任用制の発達に伴う連邦情実人事職の激減によって、この慣行は、今日、廃滅するに至ったといつてよい。従って、与党の全国委員長は、大統領選挙の終了後も、継続してその地位にとどまる。このように、与党の全国委員長は、実質的に大統領との個人的信頼関係を基盤として大統領自身によって任命され、彼の選出を目ざして大統領選挙戦を主体的に運営すべき責任を有している。それ故、与党の全国委員長は、大統領の人格的個性の反映であり、大統領と政策的立場やイデオロギー体系上の見地を均しくし、党内大統領派に所属する。与党の全国委員長は、定形的組織体系内に投射された大統領自身の映像であり、その模像と考へてもさしつかえなからう。⁽²¹⁾

しかし、大統領選挙に敗退した野党の場合、全国委員会は、自己の主導権の下に自ら委員長を選任する。野党の場合、全国委員長の選任基準は、次期大統領選挙の勝利を目ざす組織体制の再編能力に求められるといつてよい。このため、野党の全国委員長は、次の二つの条件を充足しなければならない。

その一つは、野党の場合、全国委員長が、「党内における様々な派閥や構成要素に受容され、あるいは、少くとも彼らの信頼を確保し得るだけの、指導者」(a man congenial to or at least trusted by the various or segments of the party)⁽²²⁾ でなければならないということである。野党の全国委員長は、諸種の党内派閥が抱懐する様々な政策的立場やイデオロギー体系の相互間に展開される烈しい緊張関係の上になつて、これらの間に均衡を創生し、これを自己に体

現するところの、いわば、アクロバットの至難の役割を演じ得るだけの、特異な資質を、要求されている。野党の全国委員長が、その負荷する政策・イデオロギー体系上の中立性の故に、あるいは、次期大統領候補の指名を目ざす有力指導者のいずれかも均しく等距離の地点にたつことによつて、その地位に選任される場合が比較的に多いこと背景には、こうした委員長自身の賦質が横たわっているのである。

もう一つの条件は、野党の全国委員長には、「政党組織のナットボルトの役割り果わすことの経験」(experience in the nuts and bolts of party organization)⁽²³⁾を要求されることである。このことは、野党の全国委員長が、組織の再編能力と管理能力とを具備しなければならないということを、意味する。ここにいう組織の再編能力とは、前回大統領選挙の敗北による挫折から次回大統領選挙の勝利への期待へと、定形的組織体系全体の秩序を、全く別個の構造へと組織の再編能力とを具備し、また、組織の管理能力とは、次期大統領選挙における勝利の確保を目標に、組織体系全体を統一的に調整し、この一点に向つて収斂してゆくことと能力である。げんに、このような能力を具備する指導者が、野党の全国委員長に選任されている。例えば、六四年における共和党のオハイオ州委員長R・ブリス(Ray Bliss)、六八年における民主党の郵政長官L・オブライエン(Lawrence O'Brien)が、これに当る。彼らは、いづれも、組織活動の細部にまで精通し、組織の管理・運営に実績のある指導者である。こうした野党の全国委員長は、ここにあげたブリスのごとく、歴史的にみた場合、州委員長の経験者のなかに、比較的によく見出される。というのは、州委員長は、全国委員長の雛形であり、前述の二つの能力の具備を均しく要求されるからである。しかし、近時、民主・共和両党のいずれも、与野党の地位の占有にかかわりなく、上下両院議員のなかから、全国委員長を選任する傾向にある。⁽²⁴⁾この理由は、全国委員長に就任すべき議員の具備する組織の再編能力・管理能力に対する配慮に加え、現代政府の政策形成とその実施の能力を向上させるために、大統領選挙と議員選挙とを相互に緊密に関連せし

め、選挙後、大統領と当選議員群とを連帯と協力の網の目のなかに編成しようとする各党の意図から発したものと解してよからう。

このように、与野党のいずれを問わず、全国委員長によって統率される全国委員会は、比較的はその規模も大きく、また会期もきわめて限定され、さらに委員の関心方向も各州・各準州に向って遠心化されている。従って、全国委員会は、定形的組織体系内における権限の全国的中心としての実質を欠落している。それ故、全国委員会は、組織体系内の中枢機関であれば、当然なし得べき筈のいずれの権能も、有していない。その権能というのは、党の政策・イデオロギー体系の宣明、州及び地方の組織における党職員の任命ないし除名、下位組織による党務の遂行に対する指揮、もしくはその遂行の取消変更、下位組織の財政に対する統制、自己に固有の権限に基づく独自の大統領・副大統領両候補の選定、下位組織における州・地方の公職に対する候補者の指名と選挙の過程への助言と勧告、などである。⁽²⁵⁾ そればかりか、全国委員会の職務は、全国委員長が事務局の専門スタッフの援助を受けながらこれを實質的に代行しているというのが、今日の実情である。それ故、民主・共和両党における全国組織としての職務は、全国委員長と事務局の専門スタッフの双方によって、現実に遂行されているといつてよい。⁽²⁶⁾ 「全国組織の頂点における木柱 (Kings-pin) は、全国委員会ではなく、全国委員長である」と称されるのも、決して理由のないことではない。⁽²⁷⁾

それでは、全国委員会を象徴し、その職務を実体的に代行する全国委員長の機能とはいったい、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。なぜなら、全国委員長の機能は、必ずしも明確な輪郭線によって規定されているわけではないからである。すなわち、全国委員会あるいは全国委員長は、全国段階における組織であるため、その機能は各州による法的規制の対象外にある。もとより、委員長や委員会の権利や義務、それに機能を定めた画一的内容の連邦法も、存在しているわけでもない。従って、全国委員長の機能は、法制的に確立されていない。ま

た、その機能は、党則によっても明文文化されていない。まさしく、「全国委員長の権限と義務に関する便覧は、何も存在していない」⁽²⁸⁾のである。

こうして全国組織の頂点における機能もまた、不分明であるといえよう。「不明瞭な頂点」という言葉は、全国組織の構成面についてだけではなく、その機能面についても、同じく妥当するのである。「全国政党組織は、州及び地方の政治という千態万状の砂流の上を漂流している。全国政党は州及び地方の政党諸組織から成る巨大な連合体にはかならない。これ故に、全国政党は、砂流の成行きを統御を試みるよりもむしろ、それに身を任せて自らを変貌させてゆくのである」⁽²⁹⁾。いかなる実際的意味においても、実体的なアメリカ二大政党は、全国段階には存在していないと、屢々指摘される所以である。

(二) 権力なき責任

前述のごとく、全国委員長の機能については、正確な規定がないにしても、全国委員長が何らかの機能や役割の遂行を希求し、この他の全国委員が、そのことを許諾するならば、こうした事実の堆積のなかから、全国委員長が演ずべき機能や役割が、おのずと定式化されてくるであろう。この意味において、全国委員長の機能や役割は、慣行的事実や先例の累積のうえに、成りたつといえるであろう。

そこで、このような慣行的事実や先例の累積の深みに測鉛を下ろすことによって、全国委員長の実質的機能を探り当てるとしたら、それは、次の五者に集約することができる。⁽³⁰⁾ ①「イメージ形成者」(image-maker) ②「峻烈な党派人」(hell-raiser) ③「資金調達者」(fund-raiser) ④「選挙運動の運営者」(campaign manager) ⑤「事務管理者」(administrator) 以上がすなわち、これに当る。⁽³¹⁾ 以下に、順次、論述したい。

まず、①の「イメージ形成者」の機能とは、J・A・ファーレイ (James A. Farley) のいうところの、「呼びこみ

屋」(drummers)⁽³²⁾の機能である。このことは、全国委員長が、広報・広聴機能の担当者であることを、意味している。⁽³³⁾すなわち、「イメージ形成者」の機能とは、全国委員長が、広報・広聴機能の遂行を通して、自党に有利な政党イメージを形成することの機能である。委員長は、卓抜な受容性と高度の信頼性とを有する政党イメージを創出し、これを選挙民の間に深く浸潤せしめることによって、選挙民と党との間に相互的な適応と統合の状況を醸成してゆく。この場合、彼は、政党イメージの単なる演出者であり、決してその直截の体现者あるいは利用者ではない。それ故に、全国委員長は、政党イメージを自己のうちに体现し効率的にこれを活用する党の代弁者として、選挙民の視線を集める可視的存在であることを、少しも要しない。とくに、与党の全国委員長には、不可視と沈黙とが要求されている。与党の場合、党の最大利益、すなわち、選挙における勝利の確保は、「統治のなかの政党」における大統領及び他の指導者の言動を通して実現される。彼らは、全国委員長と異なり、政治の舞台の中央に立ち現われ、選挙民の注目と関心の鋭い照明を浴びながら、政党イメージを鮮明に体现し、効果的に活用することの役割を演ずる。これに反し、全国委員長は、彼らが、このような役割を最も有効に演じ得るだけの精妙な政党イメージを造出し、またそうした演技の遺憾のない發揮を可能にするだけの党内外の状況を、比喩的にいえば、こうした演技者が活動する場である精緻な舞台装置を、単に設定するにすぎない。このような政党イメージが形成され、舞台装置が完成されてはじめて、党の最大利益が確保されるといってよからう。こうして、与党の全国委員長の機能は、華やかな政治の舞台の蔭に蔽い隠される。もとより、こうした委員長の機能は、政権の奪回を目ざす野党の場合にも、少なからず妥当しよう。従って、全国委員長は、与野党の別を問わず、また、その個性の強弱にかかわりなく、政党イメージの主演者と違って政治の舞台の背後に埋没し、民主党員もしくは共和党員のラベルを有する幾多の様々な個人や集団が行うところの、広報・広聴の努力を、選挙における勝利の確保を目ざして、指揮命令し、統合的に調整するという、基本的機能を担当

するといふことができるのである。全国委員長は、こうして、地表における大統領の言論と行動を支える地下の鉱脈のごとき存在といえよう。大統領に対して忠誠を誓い、献身的であればあるほど、全国委員長は、それだけ深く地下に潜航しなければならないのである。委員長の地表への噴出は大統領によって蔽として斥けられる。「大統領は、全国委員長をはじめとする全国政党幹部による政権の代弁を、決して許容しない」⁽³⁴⁾。このことは、R・ストラウス (Robert Strauss) 前民主党全国委員長の次の言葉に、象徴的に集約されている⁽³⁵⁾。

「民主党が大統領職を確保したときに、あなたが、民主党全国委員長であるとしたら、あなたは、まさしく神に呪われた牧師 (a goddamn clark) ということになるであろう」。

与党における大統領と全国委員長の間には、献身と疎外がいわば背中合わせに貼りついた微妙な表裏関係が、存在している。このような微妙な関係の糸は、後述するように、野党における議会指導者と全国委員長の間にも、同じく張りわたされている。そうした \wedge 献身 \vee と \wedge 疎外 \vee の底の結節点は、与野党のいずれを問わず全国委員長の党内における地位そのものの非力性に求められる。このことは、ストラウス前民主党全国委員長の後を襲った前メイン州知事 K・カーティス (Kennet Curtis) の次の一句に、容易に覗かれる⁽³⁶⁾。

「大統領と個々の上下両院議員は、人民によって選挙される。しかし、民主党全国委員長と全国委員は、そうではない」。

ここに簡潔に示されるように、全国委員長の地位の非力性は、彼が、選挙の酷烈な試練に堪え得た主権代行者ではないという事実⁽³⁷⁾に依拠している。この事実が、政治の舞台における主役と裏方という「統治のなかの政党」の構成員と全国委員長との決定的な役割の分岐点を形づくるといえよう。

右に述べたように、全国委員長は、政治の舞台の背後において、広報・広聴の基本的機能を担当する。それ故に、

全国委員長は、巨大な規模の公衆一般のなかに散在している様々な言論指導者 (opinion leaders)、全国・州・地方の各段階における党指導者団、同じく各段階所属の党活動家群、以上の三者と親密な関係の保持に努めなければならない。ここにいう言論指導者とは、とくに、マスメディアによって、また、それを通して、言論活動を展開する諸種の学識経験者を指す。さらに、全国・州・地方の各段階における党指導者団や党活動家群とは、全国委員会から給付される広報・広聴活動の具体的な内容や方法に関する情報・知識・資料などを駆使してそうした活動を積極的に繰り広げ、また、利益のためにする、あるいは、利益のためにするとおもわれるそのような自己の職務の遂行に対して、少からぬ心理的・象徴的満足感を抱懐するに至るところの、人々にはかならない。全国委員長は、こうした言論指導者や党指導者団・党活動家群と緊密な連携と濃密度の交流を常時確保することによって、選挙の帰趨に有利に作動する政党イメージを铸造し、これを広く一般選挙民の間に撒布し、流通させてゆく。それ故、理想的な全国委員長は、マスコミュニケーションに対して、「触覚」(a feel)⁽³⁷⁾をもたねばならない。

このように考えるならば、今世紀初期の大統領選挙戦において、まず最初に動員された人々が、世論の啓発・指導・発展に従事してきた新聞人や言論人であったという事実も、決して単なる歴史の偶然ではない。また、第一次世界大戦以前における全国委員長自身も、新聞事業の経営者、発行者、編集者である場合が比較的によく、委員長を補佐するスタッフの多くも、一九三〇年以前には、常勤・非常勤の区別を越えて新聞人であるか、それとも、マスメディアにおける経歴の所有者であった。このことも、決して偶然の所産ではない。

因みに、第一次世界大戦以前における新聞人の全国委員長を列記するならば、共和党では、H・J・レイモンド、(Henry J. Raymond) (一八六四—六六)、J・C・クラークソン (James C. Clarkson) (一八九一—九二)、M・ハナ (Mark Hanna) (一八九六—一九〇四)、H・S・ニュー (Henry S. New) (一九〇七—〇八)、V・ローズウォーター (Victor Rose-

water) (一九二二) J・F・ヒル (John F. Hill) (一九二二) であり、民主党では、B・F・ハレット (Benjamin F. Hallett) (一八四二—五二) T・タガート (Thomas Taggart) (一九〇四—〇八) N・E・マック (Norman E. Mack) (一九〇八—二二) W・マッコム (William McCombs) (一九二二—二六) V・マッコミック (Vance McCormick) (一九一六—一九) などがあげられる。しかし、一九一八年以降、新聞人の全国委員長は、共和党のB・C・リース (B. Carroll Reece) (一九四六—四八) と同じく共和党のC・W・ロバーツ (C. Wesley Roberts) (一九五三) の二名を、数えるにすぎない。

右に述べたごとく、全国委員長は、元来、広報・広聴機能の主体として、この機能の内容、形式、運用技術に熟達していなければならない。同時に、全国委員長は、広報・広聴機能専門のスタッフや顧問が提供する情報・知識・技術に、大きく依存する。それ故に、全国委員長は、広く前述の言論指導者に常時接近し得るだけの親密な交友関係を、彼らとの間に確立することが、不可避の要請となる。いうところの言論指導者とは、具体的には、ワシントンにおける内外記者団、ラジオ・テレビジョンの報道解説者、全国網を有する放送業者、それに業界誌、外国語新聞・言論誌のごとき専門誌の発行者と編集者、加えて、マスメディア組織と緊密に結合している宣伝・広告業者などである。このように、全国委員長は、政党イメージの形成・流布・宣伝に専念するところの、「ある種の広報・広聴の専門家」(a public relations man of sorts)⁽³⁸⁾ であることを必須の資格要件とするのである。

全国委員長が、広報・広聴機能を遂行するに際して、とくに留意しなければならない点は、既に示唆したように委員長の政策領域への積極的進出が、厳格に規制されるということである。言葉をかえれば全国委員長は、「政策形成者とはならずイメージ形成者となること」(to be an image maker without being a policy-maker)⁽³⁹⁾ を強く期待されている。このことは、とくに、野党の全国委員長について妥当する。それは、野党における特殊事情に由来する。野党

には名目上の党首 (titular leader) は存在しても、大統領の勢威に比肩し得るだけの実質上の党首は不在であるという状況が、すなわち、これに当る。

野党党首は、通常、最近における大統領選挙に敗退した候補者である。彼は、党から大統領候補として公式に指名され、凡そ選挙民の半数からは最適の国民的指導者であると、確かに一度は考えられていたのである。しかし、一旦、選挙に敗退したならば、彼は、例外的に別の公職に就任しない限り、党内に復帰すべき公式上の地位を有していない。そのため、彼は、公的生活を離れ、私的生活への隠遁をよぎなくされる。例えば、五二年の民主党候補 A・ステイヴンソン (Adlai Stevenson) や六〇年の共和党候補 R・M・ニクソン (Richard M. Nixon) は、ともに、弁護士として再出発している。もとより、彼らは、野党党首と看做されている。しかし、その地位は何の実体もともなわぬ名目上のものであるにすぎない。そうした野党党首の空虚な地位は、四四年・四八年と二度にわたって大統領選挙に敗北を喫した T・E・デュワイ (Thomas E. Dewey) 共和党候補の、もはや古典ともおもえる次の言葉に余すところなく語り尽されている。⁽⁴⁰⁾

「私は、二期連続して、共和党の名目上の党首として知られる、あの幾分神秘的な公職に選ばれたことになった。それは、確かに、伝統的な名誉ある公職である。この公職は、理論の上では、党を代弁する権限を有している。しかし、現実には、それは、何びとも耳を傾けることの保障の全くない公職である」。

もとより、敗退した大統領候補のすべてが右の言葉が示すように、非力の地位に転落するわけではない。彼の言論と行動が党の政策領域において有効であるかどうかは、党内における彼自身の権力基盤の有無に依存する。もし他の条件が等しいとしたら、まず、僅か二、三〇万票差で敗れた候補は、数百万票の大差で完敗した候補よりも、党内における統制力や影響力を維持し得る確率が、比較的に高い。次に、彼自身の側における政治技術の体得、高度の政策

志向性、州政党に対する発言権や影響力の確保、強烈な政治的野心などの個人的諸要因が、党内における彼の権力的地位の保持に、少なからず有利に作用する。こうした二つの条件を充足したニクソンが、党の代弁者に近い地位にまで復帰し、さらに、大統領にまで栄進した所以である。⁽⁴¹⁾

こうしたことから、通常、野党は、現政権に対する反対機能の排他的掌握を目ざす数個の派閥に、分裂することになる。しかも、その各々の派閥内では、それぞれ、独自の観点から政権批判を展開し、自らがその派閥の正当な代弁者であると主張するところの、様々な好敵手の間に、指導権は多極化されている。例えば、五〇年代における民主党の指導権は、議会指導者、全国委員長、それに、「民主的行動のためのアメリカ人連合」(the Americans for Democratic Action)のふとき分離集団などに多元化されていた。また、六四年におけるゴールドウォーターの敗走後、民主党政権に対する州段階における反対勢力の凝集点として、「共和党知事協会」(the Republican Governors Association)が、共和党内に結成されている。同じく、議会内では、「上院共和党政務委員会」(the Senate Republican Policy Committee)が、民主党政権の「偉大な社会」関係諸計画(the "great society" programs)に対する反対機能の遂行において、主役を演じてきたのである。さらに、ハンフリー候補の敗退後、六九年に、議会民主党は、議会内において反対機能を主体的に展開する機関として、「政策協議会」(the Policy Conference)を創設している。そして、各地域に拡散している民主党の諸市長も、共和党のニクソン政権の諸計画に対する反対の立場を明確にし、こうした議会勢力と歩調を一つにするに至ったのである。⁽⁴²⁾このように、反対機能の遂行における野党の指導権は、著しく多中心化されているといえよう。

これ故に、野党の全国委員長が、野党には名目上の党首は存在しても、大統領の威信と統制力に対抗し得るだけの実質上の党首が欠落しているという事実を根拠として、また、定形的組織体系全体における自己の頂点的地位の優越

性を過信することによって、自らを党の代弁者と看做し、刻下の係争問題に対する党の政策的立場を宣明し、政策領域に積極的に進出してゆく場合も、決して稀ではない。しかし、このような委員長の行動は、与野党の別を問わず、「統治のなかの政党」の側から、鋭い反撃を蒙るのを常とする。

こうした具体例として、五五年から六〇年に至るまでの間、民主党全国委員長の職にあったP・バター（Paul Butler）をあげることができる。⁽⁴³⁾ 彼は、政党責任論の視点にたつて、政策分野に対する全国委員会の積極的進出を試みた。彼のいう政党責任論は、六〇年七月一日の民主党全国大会における開会演説に、明快に示される。それを述べれば、次のようになる。⁽⁴⁴⁾

「全国委員長の唯一の義務は、党の統一性を維持することにあるといわれてきた。……統一性というのは、確かに美しい言葉である。私は、統一性という言葉の意味を全面的に肯定する。しかし、党の統一性というとき、それは、何を意味するのであろうか。それは、既に、我が党の生き血となるに至っている理想や政治的確信を全く捨象した上に成りたつ統一性のことであらうか。この意味における統一性は、枯渇や死と同意語であることを、とくに私は申し上げたい。私は、全国委員会を、政治的な責任団体である我々が擁護しなければならない理想や、もし我々がその擁護に失敗したならば我々は人間として墮落をよぎなくされる理想のための、手形交換所とすることに、努めてきた。我々は、我々に話しかける多くの声に、換言するならば、全民主党員の声はもとより、我々に話しかけることはとりもなおさず党の公式機関に話しかけることだと考えている多くの市民の声に、それぞれ耳を傾けることが、我々の義務だと信ずる。私は、またそうした彼らの意見を可能な限り広範かつ強力に表現することが、我々の義務であると信じている。私は、単なる統一性の維持ではなく、党の基本的政治原理に対する継続的献身を、民主党全国委員会の義務であると考えてる。統一性は、人の上ではなく原理の上に構築されねばならない」。

こうしてパトラーは、野党の基本的な政治原理や政策的立場の代弁者は、全国委員会、とりわけ、全国委員長でなければならぬとする政党責任論を主張したのである。そうした彼が、民主党全国委員長に就任して間もなく、彼の専門スタッフが、アイゼンハワー大統領の一般教書に対して批判的考察を加え、その成果の公表を準備したことがあった。この機を捉えて、当時の共和党上院々内総務K・ウエアリー (Kenneth Wherry) は「パトラーと上院民主党指導部との間に楔を打ちこむことを企て、パトラーの行動を、立法政策の分野に対する縄張り荒し (muscle in) を図るものとして、痛難するに至った。同じく、その当時の民主党上院々内総務であったL・B・ジョンソンも、民主党全国委員会に対して、この時点では、全国委員会のそうした立法政策の分野への干渉は好ましがらざるものという警告を發せざるを得なかった。これに対して、全国委員会は、パトラーの政党責任論を肯定する観点にたって、こうした政策分野への積極的進出は、定形的組織体系全体の頂点にある全国委員長ないし全国委員会による機能行使の正常な範囲内にあると、反論したのである。

右の事例は、政策分野への積極的進出を図る野党の全国委員長を包む敵しい状況を、余すところなく伝えている。「野党の全国委員長は、時には、政策形成の領域に、打ってでたいこともあるであろう。しかし、彼は、敵軍はもとより、ほかならぬ友軍自身からの狙撃の危険を覚悟のうえで、それを行わねばならない」という状況が、すなわち、これである。

こうして、全国委員長の政策分野への積極的進出は、ことに野党の場合、議会政党の過敏な反応を呼び起し、彼らの激しい非難を浴びることになる。その理由として、次の四点が考えられる。⁽⁴⁶⁾

第一は、現政権に対する反対機能を独占し、野党としての実績と記録を作成するのは、当然、政策決定機構において現政権と互角に対抗し得る議会政党のみであるとする議会政党自身の側における確信である。このことは、五七年

の「民主党諮問委員会」(the Democratic Advisory Committee)への議会政党側の参加拒否事件に視られる。「民主党諮問委員会」は、五七年に、全国段階における統合的な政策形成機関として創設された。諮問委員会は、民主党全体の統合的政策形成機関であるが故に、議会指導者に対して、参加を呼びかけた。これに対して、S・レイバン (Sam Rayburn) 下院議長とL・B・ジョンソン上院内総務の両名は、議会政党を代表してこの申し出を拒絶した。その拒絶理由は、レイバン宛のジョンソン書簡のなかの一句に、明示されている。それは、次のごときものである⁽⁴⁷⁾。

「アメリカ人民が議会に選挙した議員の言動の一切を、任命による職業政治家の団が統轄するという見解に対して、アメリカ人民は、痛烈に憤慨する」。

これ故に、「民主党諮問委員会」の後身である六九年創立の「民主党政策審議会」(the Democratic Policy Council)には、議員は、委員六六名のうち僅か五名を占めたにすぎず、しかも、議会指導者は、一人としてこの審議会に参加していなかった。加えて、審議会は、議会指導者との無用の軋轢を回避するために、その管轄事項を、議会によって決して十全に考究され得ない長期的な政策問題の熟慮と検討に、局限したのである⁽⁴⁸⁾。

これと同じことが、共和党についてもいえる。すなわち、四八年における大統領選挙の敗北後、当時の共和党全国委員長H・スコット (Hugh Scott) は、全国段階における統合的政策形成機関として、「共和党政策協議会」(a Republican Policy Conference)の設立を提起した。しかし、このスコットの提案は、R・タフト (Robert Taft) 上院議員をはじめとする「上院共和党政策委員会」(the Senate Republican Policy Committee)の委員によって峻拒され、「政策問題は、議会政党の特権である」という厳しい警告を受けたのであった⁽⁴⁹⁾。また、ケネディ政権当時、上下両院における共和党院内総務であったE・ダークセンとC・ハレック (Everett Dirksen and Charles Halleck) は、テレビジョンのための「イーヴ・アンド・チャーリー・シヨウ」(Evand Charlie Show)と呼ばれた政治番組を製作し、毎週放映し

た。この番組は、「ニューフロンティア」関係諸計画を弾劾するための共和党の主要な法廷 (forum) へと、成長するに至ったのである。さらに、七七年に、共和党は、自らスポンサーとなって、カーター政権によるエネルギー問題についての諸提案に対する共和党の反応を、テレビジョン番組によって放映した。この際、エネルギー問題に関する共和党の政策的立場を代弁する論者として、その番組に登場したのは、R・リーガン (Ronald Reagan) をはじめ、様々な議会政党や州政党の指導者であった。全国委員長や全国委員がこの番組に、党の代弁者として出演することは、なかったのである。⁽⁵⁰⁾

右にあげた事例から、議会政党が、政策領域に強固な防衛の城塞を築き、全国委員長や全国委員会によるこの領域に対する侵攻に対しては強烈な反撃を試みるという、彼らの政策領域擁護の断固たる態度を、看とることができるといえる。

第二は、議会政党の分権的志向性である。議会政党は、自己の公職への指名と選挙の過程を多元的に制するそれぞれの州や地方の組織と密着し、州や地方の利益や意思を全国段階に代弁することによって、自己の政治生命を保持する。「選挙区の利益や意志を代弁することが、公衆の支持の培養に励む立法者の自然の活動である」⁽⁵¹⁾。それ故に、議会政党は、それぞれの地方の内容的特殊性を通分し平盤化し、党の政策と人事に関する権能の一元的把握を目ざす全国段階における中枢幹部機構の創設のごとき、定形的組織体系全体を中央から集権化するための装置の新設はもとより、全国委員会の中枢幹部機構への改革のような、既存全国装置のそれへの改組をも、露骨に忌避する傾向を示す。

第三は、議会政党と全国委員会との間における代表利益の異同である。全国委員会は、大統領選挙戦の公式上の運営機関であるため、党内大統領派、従って、大統領政党に所属する。全国委員会は、選挙人団体制 (Electoral College) に内在する機制^{メカニズム}によって、大統領選挙人数の多い人口稠密な都市・工業州に対して重点的に選挙運動を展開する。それ故、全国委員会は、都市部における多数者の利益や意思を代表せざるを得ないといっている。このため、全国委員

会が、実体的には全国委員長が、政策領域にまで、その機能範囲を拡張しようとするならば、それは、屢々指摘されるように、郡部の利益や意思を過重に代表する議会政党によって、自己の勢力圏を浸蝕する危険性ははらむものと看做され、少なからぬ感情的反撓を蒙ることになる。

第四は、議会政党の側における公共政策決定過程の進展様式に対する牢固とした信仰の存在である。議会政党が抱く公共政策決定過程の論理にしたがうならば、高度の社会的受容力を有する公共政策は、党が、従って、実体的には、大統領もしくは大統領候補が、全国大会で承認された基本的政策目標とこの目標の積極的実現を目ざす論理整然たる統合的な政策手段体系を、議会与党に対する厳格な党規の実施に基づく彼らの言動の画一的統制を通して、機械的に立法へと転換することによって、達成されるというわけではない。このような公共政策の決定様式は、何よりも議会政党の相対的な自律性を損壊する。すなわち、議会与党の構成員は、大統領と同一政党に所属しつつも、大統領による公職への指名と大統領主導型の全国組織による選挙運動の熾烈な展開によって、必ずしも自らの地位を獲得したというわけではない。彼らの公職への指名と選挙の過程は、州及び地方の組織に、大きく依存している。それ故に、彼らの忠誠感は、当然のことながら、州及び地方の組織と、自己の政治生命と奪の権能を究極的に掌握している選挙民に、志向している。しかも、州及び地方の諸利益の全国段階における代表を職務とする議会政党には独自の引照基準、行動規範、伝統・慣例をはじめ、報償・懲罰体系、財務担当機関、選挙支援機関、政策形成機関、意思決定機関などが、存在する。その意味で、議会政党は、政党内における政党のごとき、少なからず自己完結的な半自律的集団ということができよう。このことは、前下院議長T・オニール(Tip O'Neill)の「私が、私の政党について語っているとき、それは、下院における私の政党について語っているのである」⁽⁵²⁾という短い一句に、如実に示される。こうしたことから大統領が、実質上の党首という自らの地位に基づき、大統領選挙における勝利の確保を目ざす全国組織に

よって起案され採択された基本的政策目標とその政策手段体系とを、いわば当然の権利の行使として、議会与党に受容せしめ、これに対する彼らの信従を要求し、その的確な実施を彼らに強制することは、明らかに不能とみてよい。民主党上院院内総務 R・バード (Robert Byrd) の「いかなる大統領であれ、上院における政党の役割は、大統領の言動にめぐら判を押すことではない⁽⁵³⁾」という簡潔な言葉は、議会政党に底流する大統領に対する批判的態度を、率直に表現している。

高度の社会的受容力を有する公共政策の形式と実施は、「異質的人口構成における多種多様な諸利益を調整すること」(to accommodate the diverse interests of a heterogeneous population)⁽⁵⁴⁾ によって、はじめて可能となる。それは、大統領政党、議会政党、州政党のごとき、「自律性のある諸政党の連邦形態」(federalized parties with autonomy) を通してのみ、成就されるといえよう。⁽⁵⁵⁾ これ故に、そうした公共政策は、全国組織に備わる厳格な党規の拘束力から解放されている個々の議員が、与野党の区別を越えて、独自の判断と自主的な行動に基づき、発展する立法過程の様々な局面に、自らが代表する選挙区の様々な利益や意見を投入し、縦横多彩に組み合わせ、これらの混濁状の融合態を完成させることによってはじめてその形成に、成功するのである。従って、社会的に実効性のある公共政策は、議会政党の論理によるならば、議員相互の間に重層的に展開される各種の利益と社会に分立する諸々の意見との自発的な調整過程の所産にはかならないのである。

右に述べた以上の四つの理由は、相互に交錯し合い、連動しつつ、野党の全国委員長の政策分野への積極的進出の前途に立ちはだかる險阻な障壁を形づくっている。

それでは、全国委員長や委員会が、与野党の別を問わず、議会政党にとって意味するところは、何であろうか。それは、構成・機能の両面において実体的内容を空洞化した、単なる象徴的存在でしかあり得ない。すなわち、全国委

員長や委員会は、議会政党にとって、「現政権の寵児であるか、それとも、政党イメージといふかの不思議な本体の改善を目ざすところの、空想的な声明や気紛れの計画を生みだすための機関」(minions of the administration or agencies for the production of vaporous releases and frivolous programs aiming at improvement of that mystical essence, party image)⁽⁵⁶⁾にすぎないのである。

以上に述べたように、全国委員長は、政策領域への介入を慎重に回避し、もっぱら、公衆の態度と称されるもの、すなわち、世論というより、むしろ、善悪という漠然と定義されるところの、知覚もしくは情性的思考を、操作の主たる対象とすることを、期待される。政党イメージの形成者としての全国委員長の機能は、特定商品の販売よりもむしろ自己に対する一般的な社会的善意の創出を要求される企業体における広告・宣伝の機能に、類比されるといってよからう。全国委員長に期待されている職務は、情緒的内容を伴うシンボルに強力に訴求^{てんせう}することによって、自党の主義主張を、公衆に確認させ、強調し、公衆と一体化させることである。それ故、全国委員長の課題は、「係争問題を回避しつつ、聴衆の情緒を誘引すること」(to avoid issues, yet to engage the emotions of the audience)を目標に据え、簡潔な字句と巧緻な表現とを駆使することによって、「自己の政党に対する好評と反対党に対する悪評」(Favorable attention for their own party and unfavorable notice for the opposition)を、公衆の間に、喚起してゆくことにほかならない。⁽⁵⁷⁾

②の「峻烈な党派人」としての機能とは「継続的、かつ、公然と、しかも、執拗に、党派的となること」(to be continuously, openly, and unremittingly partisan)⁽⁵⁸⁾である。この機能の対象者は、積極的な党活動家や党への献身者である。一言にしていえば、それは、党への帰依者(the party faithful)である。「峻烈な党派人」としての機能は、①の「イメージ形成者」としての機能が、党外に対する機能であるのに反して、もっぱら、党内に向けられる機能であ

る。従って、「峻烈な党派人」としての機能は、全国委員長が、党派性を色濃く前景に進出せしめ、そうした党派性の観点にたつて、党の帰依者に対して、現下の係争問題を鋭く摘出し、これに対する党の明確な見解と系統化された具体的解決策を提起することの機能である。この機能は、大統領及び議会指導部を含む「統治のなかの政党」の指導者の機能が、党派性の刃をあえて鈍化させねばならないことと、著しい対照性を示している。

「峻烈な党派人」としての機能は、構造的にみた場合、被制約・無制約の相反する二面が両翼として成りたつ複合体を形づくっている。

その第一の面は、被制約面である。「峻烈な党派人」としての機能が、「イメージ形成者」としての機能と、論理の上でも、また、実践の上でも、矛盾関係にたつことが、すなわち、これである。全国委員長が、「峻烈な党派人」としての機能を最も効果的に遂行する意図にたつて、自己の言動の党派性を極度に鮮烈化するならば、それは、他面において、彼の「イメージ形成者」としての機能の有効性を、極限にまで低下せしめるであろう。なぜなら、彼の言動から、党派性の色調を可及的に剝離してはじめて、政党イメージの社会的受容力を飽和点にまで高め、最大多数の選挙民に対するその訴求^{アピール}効果を飛躍的に上昇せしめるという、「イメージ形成者」としての機能の有効な展開が、可能となるからである。それ故、「峻烈な党派人」としての機能における全国委員長の党派性の強調には、おのずと一定の限界が画されることになる。この限界は、二者に大別することができる。

その一つは、社会的政治的基本事項への合意 (the social and political consensus) の保全である。これは、改めて指摘するまでもないが、全国委員長が、政体 (body politic) の運営に不可欠である社会的政治的基本事項への合意に熾烈な攻撃を加え、これに越え難い亀裂を縦横に生ぜしめるに至るまで、党派的に過激化してはならないということ、意味する。もとより、全国指導者としての委員長の自覚と政治的良識とは、当然そのような過激主義の言動を排

斥するとみてよい。

もう一つは、党派性の強調の場の限定である。これは、全国委員長が担う相互補完的な役割の矛盾に由来する。全国委員長は、「峻烈な党派人」として、戦闘的な委員長となるためには、その負荷する他の幾つかの役割においては決して許容されざる多くの言動を、あえて行わねばならない。いいかえれば、全国委員長は、「党派人のなかの党派人」(a Partisan's partisan)⁽⁵⁹⁾となることを、職務として要求されるのである。それ故、委員長は、現代に固有の複雑高度な係争問題を、選挙民の主観的心情に強く訴える形で極端に簡略化して提示し、党の拠るべき問題解決の原理や方策、そしてその正当性について活発な教化・宣伝活動を行い、これらの行動を通して、党とその候補者に対する選挙民の共鳴と情緒とを吸引しなければならない。

もとよりこうした露骨な党派性の強調は、「イメージ形成者」としての機能の実効性を、少なからず減殺するであろう。そこで、全国委員長は、「イメージ形成者」と「峻烈な党派人」という二つの役割相互間に認められる矛盾関係を解決するために、いつ、どのようにして、「峻烈な党派人」としての責任を履行すべきかについて、的確な判断を下さねばならない。その際、全国委員長のこうした判断を、よりの確ならしめる要因が、ほかならぬ党への帰依者と選挙民一般との間に拡がる党派性の断層である。すなわち、大部分の選挙民の党派性は、機会を改めて詳述するが、一般に微弱である。そして、全国委員長の党派性が濃厚であったとしても、そのような事実、彼らの全く関知するところではない。他方、党への帰依者は、ごく少数に限られる。しかし、量的に少数とはいえ、彼らの才幹と資金による党への貢献は、単なる思慮なき惰習によって党を支持する圧倒的多数の選挙民の投票と同じく、選挙における勝利の確保という党の成功には不可欠の条件である。それ故、真の意味における党への帰依者に対する峻烈な党派性の注入は、彼らの党への情熱や献身を維持し増大するための不可避の要請となる。と同時に、広く選挙民の間にお

ける公共問題解決への期待や政府に対する多元的要求の具体的内容を知ることとまた、党を成功に誘導するための必須要件である。以上のような状況は、全国委員長が「峻烈な党派人」としての機能を発揮し得る場を、おのずと限定することになる。組織末端における投票区執行部委員の会合や、党機関誌のコラムなどが、こうした場に当る。というのは、投票区執行部委員の各々は、その管轄区域内における選挙民群と緊密な接触と不断の意思の交流とを保ち、彼らの間に、党のイメージを広範に流布し、現下の係争問題に対する党の政策的立場を深く浸透させ、党候補者の人格的個性の独自性を強力に訴えるという、党派性の濃厚な行為を通して彼らの支持を調達してゆくからであり、また、党機関誌の購読者は、同じく党派性の顕著な党への帰依者に制限されるからである。けれども、全国委員長は、薬局協会 (the Association of Independent Drugists) の全国大会や「マッコール」誌 (McCall's magazine) の論説では、聴衆や読者に対する興味本位の立場や寛容の精神に基づき、自己の主張のなかから、党派性の強烈な色彩を駆逐するだけの技巧を尽さねばならない。しかし、この場合でも、全国委員長は、自己の政治的手腕と指導力に対する彼らの評価と信頼とを呼び起さねばならないのである。このようにして、全国委員長は、時と状況によって、互いに融和し難い二つの役割を、巧妙に演じ分けてゆく。委員長は、「イメージ形成者であると同時に峻烈な党派人」(both *imagemaker and hell-raiser*)⁽⁶⁰⁾である。しかし、全国委員長は、この二つの役割を、同時に果たすことができない。委員長が、このいずれの役割を演ずるかは、いつに、誰がその聴衆であるかに懸っているのである。

次に、第二の面は、無制約面である。この側面は、前述した党派性の強調の場の限定と密接に関連し、またその当然の帰結と云ってよい。

第二の側面は、全国委員長が、第一の側面の限界内において、「峻烈な党派人」としての機能を最高度に発揮し得ることの側面である。これは、全国委員長が、「政党ナショナルリズムの神話に人格的焦点を与えることの機会」(the

opportunity to provide a personal focus for the myths of party nationalism⁽⁶¹⁾ をもつことと、いかえてもよからう。このことは、全国委員長が、とりわけ、野党の全国委員長が、政党ナショナリズムの集約点となり、その人格的表象となり得ることを示唆している。いうところの政党ナショナリズムとは、一方において、自党を没批判的に神聖視し、他方において、反対党の言動に仮借ない非難の集中砲火を浴せ、反対党を一切の政治悪の根源と規定するところの、排外的感情を中核とする主義主張と解してよい。けれども、全国委員長が、こうした政党ナショナリズムの志向対象となり、これを人格的に象徴化するためには、彼はカリスマ的・象徴的指導を展開し得るだけの卓抜した個人的才質を具しなければならぬ。これを具有するとき、彼は、ある意味において、全国政党の化身となることが可能であろう。ファーレイは、その適例である。ほかならぬファーレイ自身によって周到に培養された「ジム・ファーレイの伝説」(the Jim Farley legend)⁽⁶²⁾ は、彼を、慈恵心、温情、訓育、賢明を特徴としたほぼ全国ボスに近い地位にまで、推し上げることに成功したといつてよい。

最近における野党全国委員長のなかでは、前述のバトラーが、こうしたカリスマ的色調を帯びた指導者の一人に、数えられている。この理由として、二者が考えられよう。その一つは、彼が、政党責任論の主張にみられるように、廉直な理想家肌の個性の所有者であったという事実である。しかし、この理由もさることながら、より重要なのは、もう一つの理由である。全国委員長職への専念が、すなわち、これである。これこそ、バトラーに、カリスマ的・象徴的指導を少なからず発揮させ得た前提条件を形づくるものと考えてよい。バトラーは、全国委員長に選任されて以来、一貫して、上院議員や下院議員のごとき他の職種を兼務することなく、全国委員長職に専念してきた。このため、彼は、全国委員長としての役割と他の職務の役割との間における矛盾や対立に、一切直面することなく、従って、委員長の役割を、その兼務する職種の内的要請に応じ、幾つかの方向に解体するという、極限状況を免れ得たのである。

むしろ、逆に、バトラーは、定形的組織体系全体における自己の頂点的地位を鋭角的に意識し、全国政党はいかにあるべきか、また、いかに行動すべきかに関して、自らが固く確信する全国政党の理想像を描き、これに照して自己の職責を独自に規定し、この職責を可能な限り忠実に果たすことが可能であったと考えてよからう。なお、カリスマ的・象徴的指導を発揮せしめるための全国委員会の機会を開発し、外化し、活用し得るのは、党の政策・イデオロギー体系に対する熾烈な情熱と党への旺盛な忠誠感を抱くところの、党への帰依者に限られることは、指摘するまでもない。

このようなバトラーの全国委員長としての業績は、委員長職のみに専念し、すべてのエネルギーを、その唯一の職務に向って傾注する全国委員長が、委員長職と他の指導的役割との間に、時間、忠誠感、展望性を分割しなければならぬ兼任の委員長よりも、「峻烈な党派人」としての機能の遂行において、はるかに有利な地歩を占めるということとを教えている。この教訓は、とりわけ、野党の場合に妥当しよう。委員長職に専念する野党の全国委員長は、とくに、彼が、指導・管理・動員・説得などの諸能力に恵まれている場合には、党に対する忠誠感や情熱が、その一点に向って集約されるところの、カリスマ的な個人的焦点として、自らを、党への帰依者に対して提示することができるのである。党への帰依者が、敗退した大統領候補である名目上の党首に向って、党に対する忠誠感や情熱を燃やし続けるという、いわゆる生の躍動 (*elan*) の持続を、到底、期待しない場合に、全国委員長によるこうした個人的焦点の提示は、前回の大統領選挙から次回の間における野党の統一的な団体精神 (*esprit de corps*) の維持に不可欠の条件と考えてよからう。

以上に述べたごとく、被制約・無制約の両面を有する「峻烈な党派人」としての機能は、とくに、党派性の濃厚な党への帰依者という、一般選挙民に比較し、より高次の政治意識を保持する活動的な存在を対象として展開されると

ころの、制限的機能と解してさしつかえない。

③の「資金調達者」としての機能は、かつては、全国委員長的主要機能であった。しかし、今日では、必ずしもそうではない。全国委員長の職務の発展過程には、明晰な外形線で縁どられた一つの傾向が認められる。それは、全国委員長の主要責任における長期的な変化である。「資金調達者」から、「広報・広聴担当者」・「政党イメージの形成者」への移行が、これに当る。

一九世紀における全国委員長は、ほとんど例外なく、個人的な資金調達能力の有無を基準として、選任されていたといつてよい。委員長は、久しきにわたって主に「資金調達者としての彼の縁故」(his connection as a fund-raiser)⁽⁶³⁾の故に選ばれたのである。しかし、二十世紀以降、こうした伝統的な委員長の選任様式は、一九二八年—三二年に民主党全国委員長に就任したJ・J・ラスコブ(John J. Rascob.)を唯一の例外として、自然消滅するに至っている。⁽⁶⁴⁾

もとより、二十世紀における全国委員長は、「資金調達者」としての機能を、全面的に放棄したわけではない。委員長は、いまなお、党の資金調達行為について、総合的な責任を有している。けれども、個々の具体的な資金調達行為は、大部分、制度的装置を通して行われている。例えば、議会両院における選挙委員会との合同主催の下に開かれる晩餐会による資金の具体的調達業務は、そのためにとくに任命された名誉幹事(special honorary and working managers.)によって実質的に運営されている。また、各州及び各準州の組織に対する寄金の割当とその徴集の常例的業務は、全国委員会事務局における出納責任者(national treasurers)・財務局長(finance directors)・もしくは、委員長代理(deputies to the chairman)によって執行されており、さらに、党費納入党員の確保と少額寄付の獲得という特殊業務は、事務局におけるパンチカード式のダイレクトメールによる活動によって維持されるか、それとも、そのような業務は、郡や投票区の組織にまで分権化されており、これらの底位組織と委員会事務局との共同管轄の下に置かれ

ている。このような党内組織を通じての資金調達行為の統轄は、主に、野党の全国委員長に負わされた課題である。与党の場合には、全国委員長は、大統領や行政部高官のごとき「統治のなかの行政部政党」を通して資金の調達に当るといふ、いわば党外方式に大きく依存するといつてよい。こうした党外方式による資金の調達は、行政部政党の知名度が高く、選挙民の注視的であるだけに、より大きな実効性を保障されるといふよう。

こうして、資金調達が、全国委員長個人の主要な責務とされてきた時代は、既に模糊たる過去に葬り去られている。党の資金調達という全国委員長の役割は、今日では、次第に分業化され、系統化され、制度化されるに至っている。資金調達におけるこのような全国委員長の役割の変化は、全国委員会事務局が、事務管理機構としての実体を整備され、官僚制構造として制度的に確立される方向にあることの所産とみてよい。それは、一般選挙民を対象に党に有利な政党イメージを流布し、彼らの多様な政策要求を汲みあげ、そうすることによって彼らから資金を調達してゆくという、全国委員会事務局における常規的な広報・広聴機能ないし奉仕機能の漸次的発展の結果であり、また、その反映にほかならない。それ故に、資金調達における全国委員長の成功度は、彼が、定形的な組織体系全体における頂点的地位と全国委員会事務局の統轄者としての地位の双方を、資金調達という目標の下に、どのように効果的に統御し得るかというその能力に懸っている。それは、決して委員長の個人的友情関係のみに依拠しているわけではない。

④の「選挙運動の運営者」としての機能は、もとより、大統領選挙の主體的運営者としての機能である。由来、全国委員長的主要責務は、党資金の調達とならんで、大統領選挙戦の運営にあるといわれてきた。⁽⁶⁵⁾ 事実、全国大会の閉幕とともに、大統領候補によって新たに任命される全国委員長は、大統領選挙戦の運営に、少なからぬ影響力を行使することができる。一九三二年に、当時、野党であった民主党の大統領候補 F・D・ローズヴェルト (Franklin D.

Roosevelt) によつて選任されたファーレイや、五二年に、与党民主党の大統領候補スティーヴンソンが任命した彼の旧友S・ミッチェル (Stephen Mitchell) などは、その好例といえるであろう。この例外は、僅かに、与党において大統領候補の指名が新たに行われず、大統領がそのまま再選候補とされる特別の場合に限られる。この場合、大統領が、自己の意思に基づき、再選のための選挙運動の具体的日程と運営計画とを自ら立案し、その執行過程の主體的な指揮・監督に当るのを常とする。

けれども、近時、与野党を問わず、大統領候補の指名が複数の候補者間で激烈に争われた場合でも、全国大会終了後、公式に指名された大統領候補によつて新たに任命された全国委員長が、大統領選挙の運営に、ほとんど影響力を行使し得ないという状況が、屢々、現出するに至っている。このことは、大統領選挙戦の運営主体としての全国委員長の伝統的な機能にも、一定の限界が付されるという事実を物語っている。それでは、こうした事態の頻発する理由は、何であろうか。それは、次の二点に求めることができる。⁽⁶⁶⁾ 第一は、大統領候補の側における「核心的スタッフ」(a core staff)⁽⁶⁷⁾ の形成である。第二は、全国委員長が、いうところの「好ましからざる人物」(persona non grata)⁽⁶⁸⁾ として、有力候補者群に映ずるといふ点である。

まず、第一点から述べるならば、とくに最近に至り、全国大会における大統領候補の公式指名を目ざす有力候補者群の選挙運動は、総選挙の一年もしくはそれ以前の比較的早い時期に、既に開始されている。このため、彼らは、自己自身の選挙組織の結成とその強化に、可能な限り早い時期に着手しなければならない状況の下にたたきされている。げんに、六〇年の民主党大統領候補J・F・ケネディ (John F. Kennedy) は、五九年に、選挙民と周密な接触を保ち、投票誘引の活動に従事する末端の底辺組織の配備を既に完了させているし、共和党の元副大統領N・ロックフェラー (Nelson Rockefeller) は、六四年の大統領選挙への出馬を狙って六二年初頭に、早くも自己の選挙組織を発

足させている。

最近における大統領候補は、こうして、比較的早期に結成された自己に固有の選挙組織の活発な運動を通して、全国大会における公式指名の獲得に成功した場合が、決して少くない。それ故、全国大会における勝利が達成された、まさにその時点において、大統領候補は、「大会以前の選挙運動を相互に協力し合い、万難を排して戦い抜いた集団に特徴的であるところの、彼我を識別する団結心に溢れた核心的スタッフ」(a core staff which has the we vs. them ⁽⁶⁹⁾ *esprit de corps of a group which has fought shoulder to shoulder through thick and thin in the pre-convention campaigning*) を、既に擁していることになる。大統領候補が、自己の公式指名に少なからぬ貢献をしたこのような核心的スタッフに、自己の選挙運動におけるエリート運営集団として、その主体的責任を帰属せしめることは、当然、予想されることである。従って、「新たに選任された全国委員長が、被指名者の大会以前における選挙運動チームの重要な一員ではないとしたら、彼が、本格的な大統領選挙戦における指導的役割を与えられる可能性は、まずあり得ない」といってよい。六〇年における民主党大統領候補ケネディによって選任されたワシントン州選出のH・M・ジャクソン(Henry M. Jackson) 上院議員の事例が、これに当る。ジャクソン上院議員は、全国委員長の要職を占めていたにもかかわらず、全国大会において大統領候補の背後に形成された党内諸勢力相互間における調和と均衡の関係を攪乱させることなく、むしろ、これを凍結状態の下に置くという、大統領選挙に臨む党の純然たる戦略上の理由から、選挙運動に主役を演ずることを拒絶された。そして、全国委員会の実質的運営の主導的役割は、ジャクソンに代って、大統領候補の核心的スタッフにおける枢要な一員であったR・ケネディ(Robert Kennedy) に、固く掌握されるに至った。これに反し、ジャクソンは、もっぱら地方遊説という端役を割当てられたにすぎなかったのである。

このように、全国大会における大統領候補の公式指名の確保を目ざす有力候補者群の選挙運動が、比較的早期に

開始され、そうした選挙運動を積極的に推進するための彼らの核心的スタッフも、同じく逸速い形成をみるに及んで、全国委員長は、全国大会以後における大統領選挙戦の主体的運営の役割を、次第に剝奪される傾向にあるといえよう。⁽⁷¹⁾しかし、全国委員長が、全国大会以前の段階においても、互いに重畳交錯する有力候補者群の選挙運動の渦中に身を投じ、挙党一致の大統領候補の公式指名がそうした渦中からおのずと析出する方向に、これらの選挙運動を整理し、統整してゆくことの主導的役割を演じ得る可能性は、同じく減退傾向にあると考えてよい。これが第二の理由を形づくる。

この第二の理由というのは、全国委員会が、従って、実体的には、全国委員長が、全国大会以前の段階において、有力候補者群の各々に対して厳正中立の態度を保持すればするほど、それだけ、各有力候補の全国委員長に対する反発と不信は増大するという、逆説の存在である。ここに、「始まりからざる人物」としての全国委員長の統一像が、各有力候補の意識の鏡面に鮮明に映しだされる。

全国委員長と事務局におけるもの専門スタッフは、再指名がほぼ確実視される第一期の大統領の場合を唯一の例外として、党内諸勢力相互間における調和と統一とを維持するために、全国大会以前の段階における大統領候補の公式指名を目ざす有力候補者群の選挙運動に主導的役割を演ずることを、回避しなければならぬ。⁽⁷²⁾全国委員長は、いずれの有力候補の公式指名を目ざす選挙運動への不介入の方針を堅持し、そのいずれからも等距離の観点にたつ中正的立場を維持することを要求される。というのは、定形的組織体系全体における頂点的地位の占有という全国委員長の象徴的・可視的性格からいって、そのような委員長の介入が有力候補者群の選挙運動の順調な発展に屈曲を与え、全国大会以前の段階における党内秩序に無用の混乱や紛争を生ぜしめ、全国大会において、底深い裂け目としてこれを噴出せしめるがごとき深刻な事態を招致する場合も、当然、起り得るからである。しかし、だからといって、全国委

員長は、このような有力候補者群の選挙運動に対して、冷眼な観察者の態度に終始しているわけではない。全国大会後の大統領選挙戦を有利に展開するための基本的準備作業は、大会以前の段階においても、全国委員長とその専門スタッフの手によって、着実に進められている。そのような基本的作業は、次の二つの点に要約することができる。その一つは、大統領候補、議員候補、州及び地方の各種の公職への候補者、そして大会終了直後の八月から十一月に至るまでの選挙運動の期間中における選挙演説者、以上の四者のために、政策問題に関する調査や研究が積極的に行われ、その成果が蓄積されるということである。もう一つは、活動的な選挙運動員の使用と展開、テレビジョン・ラジオの番組における時間帯の確保、そして、宣伝・広告担当専門家の雇傭などについて、全国委員会が、それぞれ自党の上下両院における選挙委員会 (Congressional and Senatorial Campaign Committees) と緊密な連絡を深めつつ、統合的な調整計画を作成するということである。このような基本的準備作業の成果は、公式の大統領候補として指名される可能性をもつ有力候補のすべてが、公平に活用し得るところとなる。この意味で、全国委員長による基本的準備作業は、中立性の濃厚な活動といつてよい。

こうして、全国大会以前の段階における全国委員長の活動は、元来、中立的性格を帯びたものである。そのような活動としては、既述の基本的準備作業のほかに、「全国大会招請都市の「貢納金」の額から大会分裂の際における党員の安全保障の問題に至るまで」(From the size of the "financial package" of the bidding cities to the matter of security against disruptions)⁽⁷³⁾、広範な考慮の末に決定された全国大会の開催都市や大会仮議長の選定、そして全国委員長の中立的立場からの有力候補に関する公式発言、などが、あげられよう。これらの活動は、いずれも、全国委員長が有力候補の各々から等距離にある地点にたつて不安定なバランスを保ちながらなされたものである。にもかかわらず全国委員長は、大会後、公式に指名された大統領候補から鋭い反発と厳しい疎外を蒙ることになる。それは、次

の理由からである。⁽⁷⁴⁾

有力候補者群のなかの単一人が、大統領候補として公式に指名されるまでの過程は、苛烈な闘争過程であるという事実が、すなわち、これである。大会指名に至るまでのこうした闘争過程には、それが苛烈をきわめるために、「友と敵」(those who are for, and those who are against)⁽⁷⁵⁾の二者以外の存在が、許容される余地はない。この場合、そうした闘争過程の当事者も、また傍観者も、均しく敵か味方に二分されることになる。そうなれば、有力候補者群とその「核心的スタッフ」から一定の距離を置き、そこから決して彼らに接近しようとも、また、積極的に有形・無形の援助を与えようともしない意図的な中立者は彼らの側からみれば、まさしく冷徹な敵以外の何ものでもないであろう。従って、公式指名への闘争過程の風波に対して堅固な防波堤を造築してそのなかに安住し、もっぱら、すべての有力候補に均しく利用され得る政策・戦術の研究資料や文書の準備・作成・配布・蓄積に従事するところの、いわば、消極的中立の立場を断固として貫徹する全国委員長とその専門スタッフが、このような敵として描かれるのも、十分、首肯し得るところである。

しかし、全国委員長とその専門スタッフが一転して積極的中立の立場に徹したとしても、彼らは、依然、非難と中傷の矢面にたたたされることになる。全国委員長が、大会以前の段階において、有力候補者群相互の烈しい緊張関係の均衡点にたつことによつて、彼らの諸要求の羈伴から超脱し、比較的に自由の立場から、それぞれの有力候補について公式の論評を加え、各有力候補を著しく刺激するという場合が、これに当るであろう。⁽⁷⁶⁾ こうした公式発言は、もとより、積極的中立の立場に徹底することによつて、はじめて可能となる。いうところの積極的中立の立場とは、全国委員長が、定形的組織体系全体における頂点的位地にたつという鮮明な自覚に到達し、有力候補者群のいずれの立場にも偏しない、というよりは、むしろ、彼らのそれぞれの立場から表出する選挙上、政策上の様々な諸要求の圧力が

相互に相殺され、中和される、いわば真空地点にたつて、これらに超絶するところの、上から下への指導力や規制力の発動が可能である高次の立場と考えてよい。この立場は、全国委員長が、有力候補者群のいずれからも等距離の地点にたつて、自己の周辺に狭い円を描き、その円周にそつて、有力候補者群からの選挙上・政策上の様々な諸要求の圧力より身を守るための防塞を築き、そのなかに閉じこもるといふ、消極的中立の立場とは、その高次性と能動性において、決定的に区別される。こうした積極的立場にたつが故に、全国委員長は、有力候補者群の公式指名を目ざす多元的選挙過程に、公式発言という衝撃を与えることによつて、積極的に介入してゆき、これらの過程相互に抑制と均衡の体系を導入し、来たるべき大統領選挙を最も有利に展開し得るとおもわれる最有力候補の公式指名に向つて、大会以前の段階における多元的選挙過程を一元的に整流し誘導してゆくことができるのである。けれども、全国委員長のような積極的中立の立場からの公式発言は、各有力候補に、公式指名を目ざす自己の選挙過程の円滑な発展を阻害したり、時には、これに破滅的威力を発揮するような、意図的なものとして受けとられ、彼らの痛烈な反撃を呼び起すことにもなる。こうした公式発言は彼らの決して容認し難いところである。そのため、彼らは、全国委員長や全国委員会の言動に対して、不信と疑惑とを一段と深めてゆく結果となる。

このように、消極・積極の別を問わず、全国委員長は、中立性の原理に忠実であればあるだけ、公式に指名された大統領候補を含む有力候補者群の各々から、かえつて烈しい反発と根深い不信とを蒙るといふ不幸な事態に陥いるのである。

これとは逆に、全国委員長が、中立性の原理を全面的に棄却したならば、いったい、いかなる事態が招来されるであらうか。この場合にも、全国委員長は、中立性の原理に忠実である場合とほぼ同様の事態に直面しなければならぬ。すなわち、全国委員長が中立性の原理を放棄するというのは、委員長が、いずれの候補者の個人的資質が来たる

べき大統領選挙における勝利の可能性を極大化するかに関する自己の独自の判断に基づき、有力候補者群のなかから自ら特定候補を選定し、その候補の公式指名を目標に、彼に対して、あらゆる情報・資源・知識・技術、それに豊富な資金まで投下することによって、彼を積極的に支援し、逆に、他の候補者群の選挙過程の進展を妨害する行為にでるということを意味する。全国委員長が、この意味における中立性の原理を放棄するとき、委員長の行動に対する有力候補者群の非難は、次の二点に集中することになる。その一つは、委員長の行動が、有力候補者群の各々に保障される公式指名への機会均等の原則に、明らかに背馳するという点である。もう一つは、全国委員長の行動が、定形的組織体系全体における委員長の頂点的地位から当然に派生するところの、大会指名を目ざす各有力候補に対する委員長の有形・無形の援助の公平性の原則を打破するという点である。こうして、全国委員長が中立性の原理を放棄した場合には、委員長に対する有力候補者群の反発と不信は、極点に達するであろう。

右のごとき状況からいって、全国委員長が、中立性の原理に忠実であるにせよ、また、これを全面的に放棄するにせよ、一見正反対とおもわれる二つの方向のいずれに向って行動を起そうとも、そうした二つの行動の軌跡を綿密に辿るならば、それらは、ほとんど同心円を描いているといつてよい。そして、こうした同心円の中心には、「好ましからざる人物」という彼自身の映像が大写しされるのである。

以上に述べた二つの理由から、大統領選挙戦の主体的運営者としての全国委員長の役割は、彼が負荷する役割群のなかで、主流から傍流へと、その占有位置を転じつつあると考へてよかるう。⁽⁷⁷⁾

⑤の「事務管理者」としての機能とは、全国委員長が、少なくとも理論の上では、年間予算一〇〇万ドル、常勤職員数七五名ないし一〇〇名（選挙時には三〇〇名ないし四〇〇名）の委員会事務局の活動を、統轄することの機能をいう。全国委員長は、全国・州・地方の各段階に拡散し、熱烈な党派心を抱いている凡そ五〇万の党への帰依者と直接に接

触するところの、全国委員会事務局という「伝達と奉仕のための巨大な網状組織の中心点」(the center of a vast communications and service network)⁽⁷⁸⁾に、位置している。もとより、このことは、全国委員長が、委員会事務局の活動を、直接に統轄することを、必ずしも意味するわけではない。⁽⁷⁹⁾今日、全国委員長がこうした統轄機能を自ら主体的に遂行することは、まずないといつてよい。というのは、一九四〇年以來、委員会事務局の官僚制化が進行し、事務局長 (executive director or chief of staff) が選任され、事務管理機能は事務局長に委託されるに至ったためである。さらに、六二年以降、民主・共和両党は、いずれも、委員会事務局内において、分業原理を徹底せしめ、機能の細分化とこれに対応すべき分担関係を発展せしめている。共和党の場合、事務局活動に対する統轄機能の分業化が一段と進捗し、委員長は、記者会見、党声明の発表、政策決定、事務局長は、資金の調達 (六二年実績七五万ドル、六二年一〇〇万ドル以上、以後漸増)、選挙局長 (campaign director) は、事務局長とともに、事務局職員に対する総合的な人事管理と、他の構成組織に対する委員会事務局の奉仕活動の指揮監督、以上のごとき分担関係が、明確に規定された。同じく、民主党の場合にも、委員長は、州組織指導者群との和合・階調の状態の維持による党の一体性の確保という対外業務を、委員長補佐 (Assistant to the Chairman) は、事務局職員の人事管理とその活動の総括という対内業務を、それぞれ、分担するに至っている。こうして、全国委員長は、事務局の官僚制化に伴う有能な事務局職員の出現によって、事務管理機能の煩雑な遂行職務から、解放されたのである。⁽⁸⁰⁾

もとより、全国委員会事務局の官僚制化によって、全国委員長の事務管理機能は、事実上、消滅したというわけではない。委員長の事務管理機能の遂行における職責は、政党幹部の最新名簿の作成、投票記録の保管、選挙統計の確立のごとき、委員会の他の構成組織に対する標準化され常例化された奉仕活動の範疇を越えた地点に成立する。それは凡そ、次の三者に大別することができる。

第一は、委員会が新規の奉仕活動を開始する場合である。選挙運営、広報、広聴、資金調達、全国・州・地方の各種の公職に対する有望な候補者の発掘と選定、組織の再編強化などに関して、州や地方の組織に助言を行い、政策に関する情報をこれらの組織に対して提供する場合が、これに当る。このような場合、委員長の指示が求められる。

第二は、党内における有力な指導者群や諸集団相互間において、状況の変化に適応して新たに形成された勢力の均衡関係に、委員会がどのように対応すべきかという、定形的組織体系全体における頂点的存在としての委員会の基本的態度を確定する場合である。この場合にも、委員長の指示をまっぴらして、はじめから、そうした態度は決定される。

第三は、既に言及した対外業務である。大統領選挙における勝利の確保という党の最高目標を達成するために、委員長は、選挙の勝敗に重大な影響力を及ぼす人口稠密な大州のごとき重要な州の党指導者の期待や要請はもとより、そのような州内において、黒人のごとき特定の利益団体が集中している地方の党指導者の願望や要求をまず何よりも、先駆的に配慮しなければならないというのが、これである。与党の場合、こうした対外業務は、主として委員長が、大統領とこれらの党指導者との間における関係の基調に合わせて、大統領の要求を個別的に実施したり、あるいは、独自に解決するという形で、遂行される。この意味で、与党の全国委員長は、州や地方における党指導者と大統領との間における「連絡官」(a liaison)の役割を果たすものといえよう。⁽⁸¹⁾ 重要な州や地方の委員長ないし知事の要望は、彼らの言動が大統領選挙の帰趨を制し得るだけに、与野党の別を問わず、全国委員長によって、最優先に配慮され、あるいは、少くとも傾聴され、慎重に考慮されたいうで、実行に移されるというのが、通例となっている。このような対外業務が目ざすところは、重要な州や地方の党指導者に対する委員会事務局の奉仕活動の展開を通して、彼らと大統領あるいは全国委員長との間に、調和と統一の状態を造出し、それによって、挙党体制を確立し、大統領選挙戦の勝利を確保するための、党内における最も基礎的な条件を形成する点に求められる。全国委員長の事務管理機

能は、こうした対外業務の統轄を核心として成立するといつてよい。

以上に述べたのが、重要度順に記述した全国委員長の機能である。全国委員長の、従つて、実体的には、彼に代表される全国委員会の、様々な役割の相貌のなかで、いずれが今日におけるその本来の素顔であるかを、探し求めるとしたら、それは、もとより、大統領選挙戦そのものの主体的運営ではない。そのような役割の素顔を、明瞭な輪郭線で囲むとすれば、それは、むしろ、大統領選挙戦そのものを勝利に導くための党内外における基盤の造成にあるといつてよい。「大統領もしくは大統領候補に有利となるような政党イメージと組織体制とを創造すること」(to create an image and organization useful to him [president or presidential candidate])が、すなわち、これに当る。⁽⁸²⁾今日における全国委員長の主たる機能は、全国大会で公式に指名され採択された大統領候補と政策綱領とを基軸に据えて挙党体制を綿密に形成し、さらに、選挙民の支持を吸収し得るだけの政党イメージの周到な演出とその積極的な普及とによつて、選挙に有利な状況を党外に展開してゆくことに向けられているといえよう。もとより、委員長は、中央から末端に赴く命令系統と指揮系列の完備した精緻な階統組織における支配—服従の關係を通して、いわば権力の行使によつて、こうした機能を果たすわけではない。むしろ、委員長は、自己の創造力、構想力、組織力、説得力、妥協調整力などの、個人的資質をベネとして、党内における各構成組織に対する委員会の奉仕動活や党外に対する広報・広聴活動を駆使することによつて、これを遂行してゆくのである。全国委員長の職責が、「権力なき責任」(responsibility without power)⁽⁸³⁾といわれ、全国委員会の活動が、「統制力なき援助」(assistance without control)⁽⁸⁴⁾と称されているところに、このことを覗うことができる。

右に述べてきたように、アメリカにおける民主・共和両党のいずれの定形的組織体系においても、州や地方の組織と実質的に異なり、これらの組織に備わる自律的な権力を超克し得るだけの、定形的組織体系全体の頂点にたつ全国

組織と呼び得る実体組織は、存在していないとみてよい。確かに、この組織体系の頂点には、全国委員長や全国委員会が冠せられている。しかし、これらは、大統領選挙における勝利の確保を目ざして、政党イメージを形成し、五〇の州組織を統合的に調整してゆくだけの、単なる形骸機関にすぎないのである。⁽⁸⁵⁾

(1) もとより、技術的にいうならば、大統領・副大統領両候補を指名し党の政策綱領を採択する全国大会 (National Convention) が、党の最高機関である。しかし全国大会は党の最高機関としての実質を欠くものといつてよい。その理由として、第一に、代表性の欠如である。大会は、州及び地方の組織から密使 (emissaries) が一堂に会し、全国政党の名において両候補を指名し綱領を採択する。これらの密使は、州大会による選挙、州委員会による任命、予備選挙による選出のいずれかの方法によって、州ないし地区を単位として選ばれた州や地方の指導者の一群である。彼らの特徴的性格を典型的に示すならば、年齢的には四五歳以上五五歳以下、人種・性別は白人男子、宗派は新教、なかでもエビスコパリアン派、メソジスト派、長老会派、学歴は大学卒業ないしそれ以上、年収は一万ドル内外、社会経済的階梯は中流の上、職業は弁護士、医師、実業家、専門管理職であり、州知事、上院議員、州委員長、郡委員長などの公職及び党職の占有者であつて、大会代議員としての多選の経験者、以上のようなになる。こうした特徴的性格をもつ密使、すなわち大会代議員の全体は、構造的にいつて必ずしも党员全体、いかえれば選挙民全体の縮小的再現ではない。その意味では、大会は構成上党员全体を代表する真の全国組織としての実質を欠くものといつてよい。第二に、審議能力の低下である。大会の建設的機能は、両候補の指名と綱領の採択、全国委員の選任の批准、全国委員会の構造と機能の決定等、比較的に狭小であるうえに、その代議員がこうした僅かの役割を果たすには余りにも巨大な数にのぼり、十分な討論と審議が尽されない。例えば、共和党の場合、六〇年、六四年、六八年のいずれも二五〇〇名以上であり、民主党の場合には、六四年には五二六三名、六八年には六〇〇〇名にも達している。第三に、公式組織であつても常設機関ではないことである。大会は四年に一度、四日ないし五日にわたつて開催されるにすぎず、開催期日の終了後、次期大会に至るまで冬眠状態に入る。したがつて、組織体系全体に対して大会は常時指揮・監督し得るだけの権限も公式上の地位もない。(F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp. 115, 284. Donald Brace Johnson, "Delegate Selection for National Convention" in C. P. Cotter (ed.), op. cit., pp. 222-25.) 結局、全国大会の職務は「各種の利害を調整し大統領・大統領両候補と政策綱領の支持に関して州や地方の指導者の間に一体性と調和をもたらすところの、全国的な構成機能を果たすことにあるといつてよい。全国大会が「各地域の主張を一線に整列させ、多様な諸利益の要求を平衡させるための装置以上のものではない」といわれる所以である。(Pendleton Herring, "Political Parties and Public Interest" in "Essays in Political Science in Honor of W. W. Willoughby", cited in D. D. McKean, op. cit., p. 63.) など、全国大会については以下参照。C. P. Cotter and Bernard

C. Hennessy, *Politics Without Power: The National Party Committees*, 1964. H.A. Bone, *Party Committees and National Politics*, 1958. Poul T. David, Ralph M. Goldman, and Richard C. Bain, *The Politics of National Party Convention*, 1960. Gerald Pomper, *Nominating the President* 1963. A. Ranney, *Participation in American Presidential Nominations*, 1976, 1977. Judith Parris, *The Convention Problem*, 1972. Jeffrey Pressman et al., *The Politics of Representation*, 1974. Denis Sullivan et al., *Explorations in Convention Decision-Making*, 1976. Jeane Kirkpatrick, *The New Presidential Elite*, 1976.

- (2) F. J. Sorauf, op. cit., p.114.
- (3) Ibid., p.114.
- (4) Feigert and Conway, op. cit., p.142. なお、全国委員の選任方式の変遷については、Ibid., pp. 142-143. S. C. Patterson et al., op. cit., pp. 255-56. M. J. C. Vile, *Politics in the U. S. A.*, 1976, pp. 77-80. R. L. Morlan, op. cit., 128-129. C. P. Cotter and Bernard C. Hennessy, *Politics Without Power* 1964, pp. 22-23.

選出方法	民主党	共和党
州大会	20(40%)	24(48%)
全国大会 への代議員	14(28%)	16(32%)
州委員会	12(24%)	7(14%)
予備選挙	4(8%)	3(6%)
	50(100%)	50(100%)

Data from Cotter and Hennessy, op. cit., pp.25-31.

- (5) Feigert and Conway, op. cit., p.143. S. C. Patterson et al., op. cit., pp.264-65. F. J. Sorauf, op. cit., p.116.
- (6) 五〇州における全国委員の選出方法を図示したが、上の表のようである。(F. J. Sorauf, op. cit. p.116.)
- (7) M. J. C. Vile, op. cit., p.77.
- (8) もとより、このような試みが、これまでに一度も行われなかったわけではない。五〇年代・六〇年代には、民主・共和・両党ともに、全国組織に固有の党員制度を発展させようと試みた。ニクソン政権当時、共和党は、年一五ドルの党費を納入する党員を、党員登録名簿に記載し、彼らに、全国委員会より時事解説を送付していた。また、民主党も、七二年に、全国組織における党費納入党員の制度の開設を提起して、⁵⁸ (Feigert and Conway, op.cit., p. 142.)
- (9) Harvey Walker, *The Legislative Process*, 1948, p.89.
- (10) Ibid., p.89, Richard M. Pious, *The American Presidency*, 1979, p.125.
- (11) Cotter and Hennessy, op. cit., p.39. F. J. Sorauf, op. cit., p.117.
- (12) S. C. Patterson, et al., op. cit., p. 265.
- (13) Ibid., p.265.
- (14) Ibid., p.265. Cotter and Hennessy, op, cit., p.39.

- (15) Ibid., p.265, and p.39.
- (16) Ibid., p.265, and p.39.
- (17) Ibid., p.39.
- (18) Feigert and Conway, op. cit., p.144.
- (19) Ibid., p.144. Cotter and Hennessy, op. cit., pp.41-52.
- (20) 全国委員会の事務局幹部とは、事務局長 (secretary) や財政局長 (treasurer) などを指す。
- (21) F. J. Sorauf, op. cit., p.117.

大統領は、確かに、与党の全国委員長や全国委員会事務局の幹部などを任命する。しかし、彼らは、比較的短期間、その職にとどまるにすぎない。これらの全国政党幹部の地位は、必ずしも魅力のあるものではない。なぜなら、これらの地位の給与は低水準であるうえに、大統領・副大統領・下院議長などを目ざす野心的な指導者にとって、これらの地位の占有は、重要な経歴とは、看做されないからである。六七年から七八年までの間に、八名の民主党委員長と六名の共和党委員長が、存在した。また、全国委員長の地位が、非常勤である場合は、比較的に多し。(R. M. Pious, op. cit., p.126.)

- (22) F. J. Sorauf, op. cit., p.119.
- (23) Ibid., p.119.
- (24) Ibid., p.119.

若干例をあげるならば、五五年から七〇年までの民主党全国委員長六名のうち、議員出身者は、六〇一六一年の H・M・ジャクソン (Henry M. Jackson) ワシントン州選出上院議員、六九年一七〇年の F・R・ハリス (Fred R. Harris) オクラホマ州選出の上院議員の二名である。他方、共和党は、五三年一七一年までの全国委員長八名のうち、五三年一五七年の L・W・ホール (Leonard W. Hall) 前ニューヨーク州選出下院議員、五九年一六一年の T・B・モートン (Thurston B. Morton) ケンタッキー州選出上院議員、六一年一六四年の W・E・ミラー (William E. Miller) ニューヨーク州選出下院議員、六九年一七一年の R・C・モートン (Rogers C. Morton) メリーランド州選出下院議員、七一年就任の R・J・ドール (Robert G. Dole) カンサス州選出上院議員、以上である。(Ibid., p.120.) このことは、最近における議員が、公式の政党組織に依存するよりも、独自の選挙組織を創設し、巧みな指揮・監督によってこれを管理・運営し、再選を確保してきたことにも、一因があるとおもわれる。彼らの組織技術、組織化の能力、そして組織の管理・運営能力が、着目されてきたことの結果によるものとみてよからう。

- (25) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.39.

- (26) F. J. Sorauf, *Party politics in America*, op. cit., pp.117-118.
- (27) V. O. Key, *Politics Parties and Pressure Groups*, op. cit., p.351.
- (28) Davird S. Broder, "Changing Face of the Party Chairman" in *New York Times Magazine*, October 18, 1959, p.26, cited in Cotter and Hennessy, "The National Party Chairmen; Responsibility Without Power" in W. J. Crotty et al, (ed.), op. cit., p.265. 以下の叙述は註記した限り本書による。
- (29) M. J. C. Vile op. cit., p.80.
- (30) Crotty and Hennessys, op. cit., pp.265-77.
- (31) Ibid., p.265.
- (32) Ibid., p.265.
- (33) 広報・広聴機能についてを左を参照。
井出嘉憲「行政広報論」(一九六七年)勁草書房
- (34) R. M. Pious, op. cit., p.126.
- (35) Ibid., p.126. Joseph Califano, Jr., *A Presidential Nation*, 1976, pp.153, 159.
- (36) Michael J. Malbin, "New Party Chairmen Face Different Problems," in *The National Journal*, vol.9 (February 5, 1977), p.214.
- (37) Cotter and Hennessy, op. cit., p.266.
- (38) C. P. Cotter, "The National Committees and Their Constituencies" in C. P. Cotter (ed.), op. cit., p.22.
- (39) Cotter and Hennessy, op. cit., p.267.
- (40) W. Goodman, op. cit., p.648.
- (41) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.128. see also Earl Mazo and Stephen Mess, *Nixon; A Political Portrait*, 1968. R. M. Nixon, *Six Crises*, 1965. James David Barber, *The Presidential Character; Predicting Performance in the White House*, 2nd ed., 1977, pp.417-42.
- (42) R. M. Pious, op. cit., p.123.
- (43) H. A. Bone, "National Committee-Power and Prospect" in Owens and Standenraus (ed.), op. cit., p.110.
- (44) C. P. Cotter, op. cit., pp. 21-22.

- (45) Cotter and Hennessy, op. cit., p.267.
- (46) Harry Lazer, *The American Political System in Transition; From a New Republic to the Great Society*, 1967, pp.154-55.
- (47) R. M. Pious, op. cit., p.131. Herbert Parmet, *The Democrats*, 1970, p.152.
- (48) R. M. Pious, op. cit., p.131.
- (49) Hugh Scott, *Come to the Party*, 1968, p.58. R. M. Pious, op. cit., p.131.
- (50) R. M. Pious, op. cit., p. 132.
- (51) S. C. Patterson et al., op. cit p.445.
- (52) J. Califano, op. cit., p.159.
- (53) Sherman Adams, *Firsthand Report*, 1961, p.18. R. M. Pious, op. cit., p.180.
- (54) R. M. Pious, op. cit., p.145.
- (55) *Ibid.*, p.145.
- (56) C. P. Cotter, op. cit., p.27
- (57) Cotter and Hennessy, op. cit, p.267.
- (58) *Ibid.*, p.268.
- (59) *Ibid.*, p.268.
- (60) *Ibid.*, p.268.
- (61) *Ibid.*, p.269.
- (62) *Ibid.*, p.269.

彼は、一九三二年に、F・D・ローズヴェルト民主党大統領候補によって指名されて全国委員長となり、郵政長官として、また、ローズヴェルトの選挙参謀として、情実人事権を駆使して、効果的な全国組織をつくりあげた。J・フォーレイについては、左を参照。

James Farley, *Befind the Ballot*, 1938. John T. Salter (ed.), *The American Politician*, 1938. James A. Farley, *Jim Farley's Story; The Roosevelt Days*, 1948.

- (63) Pal T. David, Ralph M, Goldman, and Richard C. Bain, *The Politics of National Party Convention*, op. cit., p.73.
- (64) J・J・ラスコブは、デュボン社とゼネラル・モーター社の双方の役員であり富豪であった。彼は、フリン等の巧みな誘導戦術によって、二四年の民主党大統領候補 A・E・スミス (Alfred E. Smith) と個人的・政治的友情をもつに至るまでは、政治と無縁であった。彼の資産

は、二八年の恐慌寸前の時期に、五億ドルと見積られていた。彼はまた、二九年から三三年までの四年間にわたって常設の全国委員会事務局を維持するために、毎月三万ドルの個人的支出を行っている。このため民主党は、共和党よりも数年早く全国委員会事務局の設立に成功している。彼は、個人的な資金調達能力を基準として選ばれた最後の全国委員長であったといつてよい。最近における委員長は、主に弁護士として適度の収入があるほか、年収二万五〇〇〇ドルないし三万五〇〇〇ドルで有給化されている。(Cotter and Hennessy, op. cit., pp. 270-71. E. G. Flynn, op. cit., p. 65. Charles Michelson, *The Ghost Talks*, 1944, p. 14.)

(65) Cotter and Hennessy, op. cit., p. 271. F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., P. 129.

(66) C. P. Cotter, op. cit., p. 24.

(67) *Ibid.*, p. 24.

(68) *Ibid.*, p. 24.

(69) *Ibid.*, p. 24.

(70) Cotter and Hennessy, op. cit., p. 272.

(71) 同じく、こうした「核心的スタッフ」が、ホワイト・ハウス事務局 (the White House Office) を、選挙後、占有するに至り、このような個人的スタッフに対する大統領の依存度が深まるにともない、全国委員会の政治的影響力もまた低落することになる。それは、次の二つの局面に現われている。(R. M. Pious, op. cit., pp. 126-27.) その一つは、大統領と全国委員長との疎隔である。全国委員長をはじめ、全国組織の幹部は、情実人事や他の政治問題について、大統領と協議したいと望んでいる。しかし、大統領としては、こうした圧力を不快と意識し、全国委員会を厄介な存在と看做すに至り、これから距離を保とうとする。例えば、共和党全国委員長 R・ドールは、ニクソン大統領との会合の約束日時を確保するため、数ヶ月にわたり、ホワイト・ハウス事務局と交渉の挙句に、ホワイト・ハウス事務局のスタッフの一人から、いまのところ、彼が大統領と会見し得る途は、ニクソン大統領が演説を行うときに、自宅のテレビジョンの画面に見入ること以外にないと、通告されたのである。しかも、全国委員長が、ホワイト・ハウス事務局のスタッフに会見を申し入れるならば、スタッフは、現在訪問客を迎え入れるだけの時間的余裕がないことを理由として、その申し入れを拒絶するのが通例と考えてよかるう。(see John Saloma and Frederick Sontag, *Parties*, 1973, p. 100.) こうして、大統領と全国委員長や全国委員会との間には、「核心的スタッフ」が介在し、両者の接触と交流は、必ずしも円滑に行われなくなっている。もう一つの局面は、全国委員会に伝統的な情実人事の配分権能の縮減である。ホワイト・ハウス事務局は、全国委員会を、情実人事の配分に関する批判や非難をあえて誘引するための照明燈として用いている。ケネディ政権当時におけるホワイト・ハウス事務局の補佐官であった L・オブライエン (Lawrence O'Brien) が確言したところによれば、情実人事職への請求が充足された場合には、そのことに対する荣誉と功績は、すべて、大統領に帰属する。もしその請求が否定されたときには、これに対す

る非難や叱責はあげて全国委員会に転移せしめられる。(Lawrence, O'Brien, *Final Victoris*, 1974, p.108.) こうして、今日では、情実人事の配分権能は、次第に、大統領の個人的スタッフに移行しつつあるといつてよい。げんに、R・ストラウスは、民主党全国委員長当時、カーター自身の個人的スタッフに、新政権における地位を分与されたい旨、懇願せざるを得ない状況であった。現在、全国委員会が、州政府の利益のために、情実人事に関して、政権に圧力を行使し得ると、確信をもって断言し得るだけの状況は、未成立といつてよからう。げんに、七七年を通して、二〇〇〇ないし三〇〇〇の連邦情実人事職が、充当されていなかった。このため、カーター大統領の政党指導に対する不満は、次第に高まり、遂に、「民主党州委員長協会」(the Association of Democratic State Chairmen)の会頭であるA・キャンベル(Ann Campbell)は、「我々は、これまで、幾回となく、この問題をホワイト・ハウス事務局に提起してきた。しかし、これに対して何らの処置もとられていない」と発言したのである。(New York Times's December 11, 1977.) 七八年の選挙運動の季節が開幕するとともに、カーター大統領は、第一年度における情実人事職問題の放置について、全国委員会に対して公式に弁明せざるを得ない状況に陥り、全国委員会と協力のうえこの問題を善処することを確約し、情実人事職への請求を官僚機構に伝達するための調整機関を設置したのである。このように、全国委員会的情実人事の配分権能は、「核心的スタッフ」に、収奪されてゆく方向にあるといえよう。

なお、六三年の「大統領過渡期保障法」(the Presidential Transition Act)も、全国委員会の政治的影響力を低落せしめる一因となっていると考えてよい。(R. M. Pious, op. cit., pp.126, 454.) 全国委員会は、従来、大統領当選者が、正式に大統領に就任するまでの過渡期に要する費用を支弁するのが、慣例であった。五二年―五三年に、共和党全国委員会は、アイゼンハウアーに二〇万ドル以上を支出しているし、六〇年―六一年の民主党全国委員会は、ケネディに三六万ドル以上を支払っている。しかし、「大統領過渡期保障法」の制定によって、大統領当選者は、事務所の給付と、スタッフ、顧問、旅行のための諸経費を、国庫より受けることになった。カーターは、この法律によって、二〇〇万ドルを国庫より受領し、凡そ一〇二万ドルを費消している。この法律の成立以降、大統領は、この過渡期において、以前よりも、政党の必要性を意識する度合いが減退し、全国委員や委員長に対する配慮と尊重も少からず稀薄化するに至ったのである。このような、全国委員会に対する大統領の心理的負担の軽減は、その後の大統領の全国委員会に対する態度や言動に、微妙な変化と屈折を与えることになるであろう。

(72) Ibid., p.274.

もし委員長が、あえてこれを試みたとしても、それは、不成功に終るとみてよい。一例をあげるならば、バトラー民主党全国委員長は、五六年に、政策研究の資料や文書の作成・配布・保存という中立的な委員会機能の枠を越えて、大会以前に、ステイヴンソン、E・キープフォーヴナー(Estes Kefauver)・C・ネウサボオ(Carmine Desapio)それにA・ハリマン(Averell Harriman)などの、当時の大統領有力候補の選挙参謀を招き、彼らのいずれが公式の大統領候補として指名されようとも、公式の大統領候補が準拠すべきところの、秋の大統領選挙戦

運営のための党的統一的計画の作成の施行について、予め、彼らの間に合意を形成することを試みた。しかし、この企画は失敗した。(Ibid., p.272.)

(73) F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.284. 例えば、六八年の場合、共和党全国大会の開催市であるマイアミビーチ (Miami Beach) は八五万ドル、民主党全国大会の開催市であるシカゴ (Chicago) は、九〇万ドルを、それぞれ、貢納金として、各党に支払っている。(Ibid., p.284.)

(74) C. P. Cotter, op. cit., p.24.

(75) Ibid., p.24.

(76) 前述のバトラー委員長は、六〇年三月に、大統領候補の公式指名を目ざす闘争のなかで、現在、ケネディ候補が、最先端にあると発言し、*「デンヴァー・ポスト」*紙 (the Denver Post) から鋭く批判された。次いで、五月には、H・A・スコット (Hugh A. Scott) 上院議員との討論において、バトラーは、「この国における大統領となるのに最も相応しい唯一の人物」 (the one man in this country best qualified to be President) として、ステイヴンソン候補をあげ、各方面に波紋を投げかけた。(Ibid., p.24.)

(77) 大統領選挙における全国委員長の運営主体としての役割の後退にともない、全国委員長が中間期の議員選挙の調整と全国化に重要な役割を演ずる傾向が認められる。一九五四年の共和党委員長ホール、五八年の同じくM・アルコーン (Meade Alcorn)、六二年の共和党委員長ミラー、同じく六二年の民主党委員長 J. M. ベイリー (John M. Bailey)、これらはいずれも議員選挙において重要な役割を演じたといっている。民主党上院選挙委員長V・ハートケ (Vance Hartke) (インディアナ州選出) は、六二年に、「史上はじめて上院・下院・全国の委員会が緊密な協力の下に活動した」と語っている。また民主党下院選挙委員長M・カーワン (Michael Kirwan) (オハイオ州選出) は、ベイリー委員長が、一九六一年に、もし下院選挙委員会が銀製食器による一〇〇ドル晩餐会を独自に主催しない場合には六二年に月々六万ドルを下院選挙委員会に給付する旨約束するに至ったと報告している。そしてこの約束は履行された。同じく、下院選挙委員長の経歴を有する共和党のミラー委員長も六二年の選挙戦略に重要な役割を演じている。彼は、選挙以前における予想と選挙後における分析の主要な党スポークスマンの役割を果たした。六二年には、民主・共和両党の全国委員会は、ともに三日間の「候補者講習会」(“Candidate Schools”) を主催もしくはこれに参加し、議員候補者に対して資金および物的援助を与えたのである。一九六五年には、民主党全国委員会は、行政部の高官との一連の秘密会の手筈を整え、新人下院議員候補の選挙区に対する連邦資金の導入計画の迅速化を協議している。さらに委員会は新人議員候補のために次のような手段を講じている。①委員会は六名の広報関係の専門家に依頼して新人候補のために演説の草案と新聞報道のための記事を作成するほか、議員から彼らの選挙区におけるラジオ局へテープに収めた解説を送るラジオ局への奉仕機能を開始した。②委員会は、新人候補の選挙区における新聞社の報道局に直接に党声明を打電する業務を行い、選挙民に直送される時事通信を複写するために電子装

置を利用している。③選挙戦の第一線では、全国委員会からの活動家が新人候補者の選挙区の大部分に派遣され、民主党政権の立法計画に対して特殊の利害関係を有する農業・労働・専門管理職の諸集団の間に候補者支持の連合集団を形成するために奔走した。④委員会は、各選挙区に演説者を送りこみ、候補者のための応援弁士の選任や演説日程の調整についても関与し、候補者の資金調達の仕方についても助言やスタッフによる援助を与えたのである。(Stephen K. Bailey, *The New Congress*, 1966, p. 8. R. M. Pious, op. cit., pp. 12-6-28. see Charles L. Clapp, *The Congressman: His Work as He Sees It*, 1963, pp. 331-32.)

(78) Cotter and Hennessy, op. cit., p. 275.

このことは、委員長は毎年三〇〇万ないし四〇〇万の郵便を発信し、四〇万ないし五〇万の郵便を受信し、しかもそのうちの約三万から五万は、タイプによる回答と個人的な回答を要するものであることに、その一端を覗われよう。(Cotter and Hennessy, op. cit., p. 275.)

(79) もし委員長が直接に委員会活動を統轄するならば、彼は委員会活動の管理・運営に全エネルギーを傾倒しなければならないであろう。委員長には、そうした積極的意思もなければ時間的余裕もない。委員長は、他の職種と兼任であることが多く、委員会活動に専念し得ない状況にある。しかも、彼は、派閥間の抗争の渦中において選ばれることも往々にしてある。このような場合、彼は委員会活動を可能な限り差し控えるという暗黙の諒解がある。またそれが明確に要求される場合もある。(Ibid., pp. 275-76. R. M. Pious, op. cit., 126.)

(80) しかし、最近、委員会事務局は、縮小化の方向にある。(R. M. Pious, op. cit., pp. 125-26.) 確かに、大統領選挙の期間中は、職員数も数百名に及び、事務局予算も三〇〇万ないし四〇〇万ドルを越える。けれども、F. D. ローズヴェルト、L. B. ジョーンソン、J. カーターなどを含む何人かの大統領は、選挙後、党の赤字財政を解消するために、職員数の削減を、委員会に強要する。例えば、ジョーンソン大統領は、六四年の大統領選挙後間もなく、全国委員会を、「債務にさいなまされ、大統領をいらだたせる不適切な邪魔物」(a debt-ridden, and presidentially irritating and irrelevant encumbrance) (J. Califano, op. cit., p. 151.) と規定し、職員の整理を迫った。また、七六年には、カーター大統領の勧告に基づき、ストラウス民主党全国委員長は、職員規模を七〇%削減し、常勤職員数を二〇名とするに至っている。こうした全国委員会の地位の低落は、「核心的スタッフ」のホワイト・ハウス事務局における大統領補佐官への昇格と大統領のこうした補佐官への依存度の増大のまさに倒置された鏡像であり、その反射現象にはかならない。

(81) F. J. Sorauf, op. cit., p. 117.

(82) Ibid., p. 131.

(83) Cotter and Hennessy, op. cit., p. 265.

(84) F. J. Sorauf, op. cit., p. 131.

(85) Neil Staebler and Douglas Ross, "The Management of State Political Parties" in C. P. Cotter (ed.), op. cit., p. 46.