

アメリカにおける議員の特殊性

—「政治体系の孤児」—

竹 尾 隆

目 次

- 一 序
- 一 孤立化の動因
- 二 孤立化の構造的交叉

序

本稿は、神奈川県大学法学研究所「研究年報」(1)(一九八〇年三月)に公表された拙稿『アメリカにおける議員の孤立的地位』(一)の延長線上に位置し、これと系譜関係を一にする。本稿は、「研究年報」(1)の発刊の時点で既に完成をみていたがただ紙数の都合で掲載を繰り延べられていた未発表の『アメリカにおける議員の孤立的地位』(二)及び既発表(一)の、いわば飛躍的な展開と考えてよい。というのも、本稿は、「衰退化過程にあるアメリカ二大政党」(William J. Crotty and Gary C. Jacobson, *American Parties in Decline*, 1980.)というすぐれて現代的な政治状況に対する確な認識の下に、構想を新たにし、その後に入手した新しい資料を可及的に活用することによって、この旧稿を大幅に改訂

増補したものにほかならないからである。

本稿の内容は、まず、「孤立化の動因」として、あえて公表済である旧稿との一部の重複を顧みず、こうした旧稿の概要、すなわち、〈上層組織との断絶性〉の概説と、「研究年報」(2)に公表の予定であった〈下層組織の閉鎖性〉とを一つの視線のなかに收容し、この両者を、組織論の観点から、内面の奥深い層において有機的に結合した。次いで、「研究年報」(2)に同じく公表を予定された〈相対的独立性の重層化〉を、今日のアメリカ二大政党が直面している前述の深刻な政治状況の文脈のなかに置いて、点検と精察とを幾重にも繰り広げ、新たな資料の付加とその周密な解析を試みることによって再構成し、前述の文脈と一筋の関連性で連結することを企てた。ここでは、立法部政党的実体的な構成員である議員を貫通する孤立化への垂直軸と水平軸とを見究め、この二つの軸にそって孤立化のヴェクトルの測定と評価を行ない、彼らが両軸の交感と接合の一点に立つことを実証し、併せて、こうした微小な一点の鏡面の上に、立法部政党的機能上の独自性の映像が鮮明に形象化されているという事実を、論証しようとした。こうして、旧稿『アメリカにおける議員の孤立的地位』(一)(二)は、その一部を、「研究年報」(1)に公表したにとどまった。それは、「衰退化過程にあるアメリカ二大政党」という今日的な政治状況に対する認識に対応し嚮導されつつ、ほぼ全面的に加筆修正され、『アメリカにおける議員の特殊性―政治体系の孤児―』と題する本論稿へと、その幅と深さを拡げつつ発展的に飛翔するに至ったのである。

一 孤立化の動因

アメリカにおける民主・共和両党の全国段階に位置する「統治のなかの政党」(Party in Government)は、既に旧稿において指摘したように、⁽¹⁾政策決定機構の立法・行政両部門のいずれを占拠するかを分界線として、立法部政党と行

政部政党とに二分される。この意味における立法部政党の顕著な特質は、立法部政党が全国・州・地方の諸段階における組織の構成単位に対して、相対的な独立性を主張することの機能上の特殊性に求められる。民主・共和両党における立法部政党は、公式上、それぞれの所属政党の全国・州・地方の各段階を網羅する定形的組織体系図の整合的な網目のなかに固く封じ込められ、そのなかに確固たる地位を占有しているにもかかわらず、現実の機能の上では、こうした組織体系図の精妙な網目の拘束力を脱出し、これから遊離した存在であって、そのなかにおける様々な構成単位と「最も緊密な結合関係」(the most tenuous ties)⁽²⁾を有するにすぎないという事実が、すなわち、これに当る。こうして、立法部政党は、組織体系図内に占める様々な構成単位との間に、静態関係における結合と動態関係における隔離という相互に、牽引し合いながら同時に背反的でもある二重の特殊な機能原理を作用させることによって、それ自身の規範と秩序とを擁する半ば自律的な円環世界を形成し、その行動において独特の軌道を描くといつてよい。

この意味における立法部政党の相対的独立性は、既に旧稿において言及したように、立法部政党の形成過程の独自性に基因する。いうところの立法過程の独自性とは、立法部政党の成員の多くが、候補者の指名と選挙の過程において、組織体系図内における全国段階の上層組織からもまた州・地方段階の下層組織からも均しく積極的な物質上・精神上的の支援をとくに受けることもなく、彼ら自身の個人的な選挙組織に依存することによって、自らの地位を獲得するに至ったという状況を意味する。しかも、選挙に際して、州や地方の組織から、僥倖にも物心両面にわたる積極的支援を確保し得た数少ない成員といえども、これらの組織から、当選後における立法過程の具体的展開に対する参加と運用について、適切な助言の指示や豊富な情報の提供を、常時期待し得るわけではない。従って、立法部政党の成員は、その地位を獲得するに至った過程はもとより、その獲得後の言動においても、上層・下層のいずれの定形的な組織からも孤立無援の状況にあるといつてよからう。まさしく、E・E・シャットシュナイダー(Elmer Eric Schattschneider)

が指摘しているように、彼らは、自己完結的な上層組織と閉鎖的な下層組織の双方の谷間に彷徨する「政治体系の孤児」(the orphans of the political system)⁽³⁾にはかならないのである。

事実、全国・州・地方のいずれの段階であるかを問わず、今日における選挙組織としての二大政党は、久しきにわたり、議員候補の指名と選挙の過程に対して、さしたる重要な機能を果たしていないとみてよい。げんに、全国組織は、ホワイトハウスという強力な磁極に引き寄せられ、次期大統領選挙における勝利の確保を目標に、その磁力圏内における現政権の言動に全神経を集中する。他方、州及び地方の組織における活動家は物理的・心理的に遠隔の議員職よりも、むしろ、彼らの日常的現実から至近距離にある州及び地方の公職に、従って、こうした公職の占有者もたらす諸種の情実人事や利権・恩沢に、おのずと関心の尖端を向けてゆく。こうした事情から、アメリカにおける伝統的な政党組織の典例とされる「職業型組織」⁽⁴⁾の恩恵をいまなお享受し得る数少ない議員候補ですら、自己の指名と選挙の過程の積極的展開に不可欠である資金・人員・技術などの彼ら自身の資源的基盤を自らの手で造成することを、今日、期待されはじめるに至っている。⁽⁵⁾このことは、現職下院議員に対する「職業型組織」所属のある挑戦候補の「もし私が、自らの力で財政的支援を確保し得るといふ事実を、保証し得なかったとしたら、私は、組織から全く無視されてしまったであろう」⁽⁶⁾と述懐した言葉に、容易に覗われよう。

このようにして、既に旧稿で指摘したように、アメリカ二大政党における立法部政党の相対的独立性は、その成員が「政治体系の孤児」であることの特長状況に由来する。こうした特長状況の下における彼らの苛酷な体験と、それを通して彼らの意識内に固く内造された独立不羈の信条とが、微妙に絡み合い、互いに支え合うことによって、彼らの独自の判断とそれに基づく自主的行為とを最優先せしめ、上下いずれの組織に対しても自らの相対的独立性を主張するという、彼らに固有の原型的的精神構造が、ここに完成するに至るのである。民主・共和両党における立法部政党

の構成員が、「政治体系の孤児」であることの特異状況は、上層組織との断絶性と下層組織の閉鎖性という、組織体制上の二つの要因の重合・集積のなから、おのずと結晶化されてきたものにほかならない。

上層組織との断絶性は、民主・共和両党における全国委員会や上下両院の選挙委員会 (Congressional Campaign Committees) が、各党における立法部政党の構成員に対して、効果的な選挙運動の積極的展開に十分な財政的援助を給付していないという明白な事実、端的に象徴されている。このことは、既に、旧稿において、詳述したところである。民主・共和両党における立法部政党の構成員は、上層組織に対する関係において、恰も対角線の両端で背反的な斥力を行使用ると同時に内的合一への牽引力をも併せて作動せしめるといふような、特異な両極的精神構造を具有している。彼らは、一方に、自らに固有の地方的な自尊心と偏見から、各地方における議員候補の指名過程に対する全国組織の直接的な介入を排除しつつも、他方に、選挙における勝利の確保を旨とする挙党一致の組織体制堅持の観点から、また、全国組織と同一党名の下に併存する共属関係や系譜意識から、全国組織は、議員候補の選挙過程に、資金・人員・技術・資料等々の提供のごとき積極的支援を行わねばならないとする全国組織に対する排斥と牽引の両側面を共存させるといふ独特の精神構造が、すなわち、これに当る。

立法部政党の構成員が、一方に、自己に特有の政治生活圏に対する全国組織の直接的な介入を拒斥しつつも、他方に、全国組織に対して、自己の選挙運動への積極的支援、とりわけ選挙資金の供与を、強力に請求する所以は、何よりもまして、今日における選挙技術の変革に基因する選挙資金の巨額化に求められるといつてよい。⁽²⁾ 今日(2)の選挙技術における最も顕著な変革は、選挙媒体としてのテレビジョンの出現である。しかし、この変革は、それだけに尽きるわけではない。幾多の地方において、今日、選挙運動における運営主体の専門化・職業化が進行し、彼らが、選挙運動の統轄者として、政党組織に代位するに至っている。彼らは、選挙運動の実施に当って、政党組織と異なり、宣

伝・広告、なかでも、テレヴィジョン・ラジオ等の電波媒体による宣伝・広告、市場調査、人事管理などの現代技術を駆使することによって、投票誘引活動を能動的に推進してゆく。さらに、彼らは、投票誘引の極大化を目ざす広範な選挙運動の手段的用具の一部として、専門家による細密な世論調査、個々の選挙民を焦点とするダイレクトメールによる宣伝・広告、コンピュータによるデータ処理などを、大々的に採用する。このように、選挙運動における運営主体の専門化・職業化とその政党組織への代位、現代における最新選挙技術の彼らによる一括利用、以上の累積効果として、今日における選挙資金の高額化は、不可避となる。⁽⁸⁾

げんに、二大政党の上院議員候補者間における競争が激烈である州の場合、各候補者の選挙費用は、優に一〇〇万ドルを凌駕する。一般に、上院議員選挙の場合、各候補者の最近における選挙資金の平均値は、七六年で六一万七〇〇〇ドル、七八年には九二万ドルというように、増傾向にある。他方、下院議員選挙の場合、その数値は、七六年の七万一〇〇〇ドルから七八年には一〇万八〇〇〇ドルへと、同じく上昇線を明確に描いている。⁽⁹⁾最近における選挙資金の高額化の趨勢を別の統計によって示すならば、七八年の場合、上院議員当選者三五名の選挙資金の平均値は、一二〇万ドルであった。なかでも、ノースカロライナ州における共和党上院議員候補J・ヘルムズ (Jesse Helms) は、再選を目標に七〇〇万ドルの巨費を投じ、首尾よく議席を確保している。なお、彼の対立候補は、この選挙で二万七〇〇〇ドルを費消したにすぎない。他方、七八年における下院議員候補者一二〇名は、いずれも、選挙資金として、二〇万ドル以上を支出しており、とりわけ、ニューヨーク市マンハッタン区イーストサイド (Manhattan's east side, New York) を自己の選挙区とする二名の下院議員候補者は、それぞれ、一〇〇万ドル以上という驚異的な数値の選挙資金を投下している。なお、上下両院議員候補のすべてによって費消された選挙資金の総額は、概ね、七二年に七七二〇万ドル、七四年に一億ドル、七六年に一億二五〇〇万ドル、そして、七八年には二億ドルというように、

表1 議員選挙における上下両院議員による選挙資金の
受納額・支出額の平均値, 1972—1976.

下 院	現 職 議 員		挑 戦 候 補 者		空 白 議 席	
	民主党	共和党	民主党	共和党	民主党	共和党
1972						
事例数 ^(a)	176	142	142	176	58	58
	ドル	ドル	ドル	ドル	ドル	ドル
受納額 ^(b)	55,659	61,163	29,676	31,419	95,660	88,697
支出額	49,249	52,263	30,176	32,340	96,762	91,352
1974						
事例数	160	162	162	160	52	52
受納額	57,141	88,154	57,726	20,449	104,776	80,676
支出額	46,331	81,436	59,331	24,744	103,091	79,903
1976						
事例数	208	121	121	208	50	50
受納額	88,706	104,846	45,284	55,079	140,292	102,277
支出額	79,100	90,184	44,646	55,484	144,060	97,687
上 院	現 職 議 員		挑 戦 候 補 者		空 白 議 席	
	民主党	共和党	民主党	共和党	民主党	共和党
1972						
事例数 ^(a)	9	16	16	9	8	8
	ドル	ドル	ドル	ドル	ドル	ドル
受納額 ^(b)	324,300	464,219	192,038	305,311	467,750	431,375
支出額	381,066	559,744	205,719	312,400	481,175	460,225
1974						
事例数	12	10	10	12	9	9
受納額	631,458	549,480	384,520	314,550	528,722	259,800
支出額	562,492	600,440	390,310	284,492	531,589	273,622
1976						
事例数	15	8	8	15	8	8
受納額	583,633	888,663	646,000	357,191	642,438	895,575
支出額	555,913	880,275	645,450	349,033	636,288	877,613

(a) Includes candidates with majority party opposition only.

(b) Some contributions received before April 7, 1972, were not reported.

Source; 1972 and 1974, Common Cause; 1976, Federal Election Commission.

着実に漸増の方向にある。以上の総括として、七二年―七六年の議員選挙における上下両院議員による選挙資金の受納額・支出額の平均値を表示するならば、前項の表1のようになる。⁽¹¹⁾

これに対し、民主・共和両党における全国組織が、議員選挙に投入する財政的援助額は既に旧稿において叙述した通り、⁽¹²⁾皆無も同然といつてよい。このような状況の下では、議員候補者が、自己の政治生命の維持・発展に深い配慮と同情的な理解を示さない全国組織や、この全国組織が大統領選挙における勝利の確保を目ざして主体的に作成し支持する政策綱領を、自己の共感と関心の対象から切り離し、両者との間に截然とした平行線を引き、相互の対立関係をあえて強調しようと試み、両者に対して違和感や疎外感をおのずと抱懐するに至ることは、蓋し当然であろう。こうして、議員候補者が、全国組織に対して十分な財政的援助を容易に期待し難いとしたら、彼らは、選挙過程の積極的展開に不可欠である選挙資金の圧倒的部分の給付を、自ら形成した私的な個人組織を通じて、自己の選挙区における友人・知己・利益集団、そして、何よりも候補者自身に、おのずと求めてゆかざるを得ない。今日におけるこのような候補者自身の個人組織による選挙資金の独自の調達方法の普及のうちに、財政的局面において著しく冷淡である全国組織に対する彼らの意識の基層部に刻まれた自己防衛的な反撃の確かな姿勢の露頭を、看とることのできるである。

右のごとき状況を考慮にいれて、今日における議員候補者の選挙資金の源流を解明するならば、それは、凡そ、三者に集約されるといってよい。⁽¹³⁾第一は、個人による候補者への献金である。第二は、候補者自身の負担である。そして、第三は、利益集団であり、従つてこうした諸集団が結成する各種の政治行動委員会 (Political Action Committee = PAC) による資金供与である。

まず、第一の源流について述べるならば、私的な個人からの政治献金は、議員候補が受納する選挙資金全体のなか

表2 下院議員候補者に対する個人献金の総額と比率の平均値 1972—1976.

	総額	(a)比率	100ドル 以下	比率	101ドル と 499ドル	比率	500ドル 以上	比率	N
1972									
現職議員									
民主党	ドル 34,733	% 62.4	ドル 17,304	% 31.1	(b)ドル 17,429	% 31.1			176
共和党	37,680	61.6	15,191	24.8	22,489	36.8			142
挑戦候補									
民主党	17,219	58.0	8,753	29.5	8,466	28.5			142
共和党	20,106	64.0	10,839	34.5	9,267	29.5			176
空白議席									
民主党	57,647	60.3	31,931	33.4	25,753	26.9			58
共和党	58,748	66.2	31,367	35.4	27,381	30.9			58
1974									
現職議員									
民主党	40,890	71.6			(c) 34,329	60.1	ドル 6,652	% 11.5	160
共和党	70,369	79.8			59,910	68.0	10,459	11.9	162
挑戦候補									
民主党	39,822	69.0			29,368	50.9	10,436	18.1	162
共和党	14,360	70.2			8,691	42.5	5,679	27.8	160
空白議席									
民主党	73,875	70.5			53,580	51.1	20,294	19.4	52
共和党	54,749	67.9			41,844	51.9	12,865	15.9	52
1976									
現職議員									
民主党	53,316	59.9	32,656	36.8	11,299	12.7	9,181	10.3	208
共和党	71,470	68.2	48,450	46.2	13,485	12.9	9,541	9.1	121
挑戦候補									
民主党	21,483	47.4	13,998	30.9	3,331	7.4	4,154	9.2	121
共和党	31,601	57.4	18,308	33.2	6,011	10.8	7,282	13.2	208
空白議席									
民主党	65,159	46.4	35,647	25.4	12,972	9.2	16,540	11.8	50
共和党	62,661	61.3	36,825	36.0	12,231	12.0	13,605	13.1	50

Note; Includes candidates with major party opposition only.

(a) Percentage of all contributions.

(b) Includes all contributions of more than \$100.

(c) Includes all contributions of less than \$500.

表3 上院議員候補者に対する個人献金の総額と比率の平均値 1972—1976.

	総額	(a)比率	100ドル以下	比率	101ドル と 499ドル	比率	500ドル以上	比率	N
	ドル	%	ドル	%	ドル	%	ドル	%	
1972 現職議員									
民主党	225,845	69.6	81,878	25.4	45,767	14.1	98,200	30.3	9
共和党	377,294	81.3	152,531	32.9	65,400	14.1	159,363	34.3	16
挑戦候補									
民主党	91,863	47.8	48,100	25.0	14,788	7.7	35,275	18.4	16
共和党	173,111	56.7	86,511	28.3	24,478	8.0	62,122	20.3	9
空白議席									
民主党	269,738	57.7	114,463	24.5	43,750	9.4	111,513	23.8	8
共和党	279,726	64.8	118,188	27.4	54,200	12.6	107,338	24.9	8
1974 現職議員					(b)				
民主党	457,375	72.4			287,500	45.5	169,875	26.9	12
共和党	454,580	76.5			275,890	46.4	178,690	30.1	10
挑戦候補									
民主党	322,430	83.9			257,410	66.9	65,020	16.9	10
共和党	239,333	76.1			174,900	55.6	64,433	20.5	12
空白議席									
民主党	406,900	77.0			217,000	41.0	189,900	35.9	9
共和党	178,867	68.8			99,778	38.4	79,089	30.4	9
1976 現職議員									
民主党	428,680	73.4	130,735	22.4	94,227	16.1	203,720	34.9	15
共和党	751,013	84.5	356,950	40.2	134,100	15.1	259,963	29.2	8
挑戦候補									
民主党	490,063	75.9	143,050	22.1	109,388	16.9	237,625	36.8	8
共和党	245,687	68.8	131,753	36.8	39,480	11.1	74,453	20.8	15
空白議席									
民主党	378,175	58.9	149,013	23.1	83,325	13.0	145,833	22.7	8
共和党	444,205	49.6	218,700	24.4	71,963	8.0	153,613	17.1	8

Note; Includes candidates with major party opposition only.

(a) Percentage of all contributions.

(b) Includes all contributions of less than \$ 500.

で、明らかに最も重要な構成要素を形づくっている。一般に、こうした個人献金額は、議員候補の選挙資金総額のほぼ三分の二の比率を占めるとみてよい。さらに、下院議員選挙の場合、それぞれの議員候補が受納する個人献金のなかの最大比率部分は、一〇〇ドルもしくはそれ以下という小口の献金額の集積から構成される。これとは逆に、上院議員候補者は、比較的に大口の個人献金額に依存する。そこで、七二年―七六年における民主・共和両党の上下両院議員に対する個人献金の総額と比率とを示すならば、表2表3のようになる。⁽¹⁴⁾

次に、第二の源流に視線を移すならば、七六年における議員選挙の場合、議員候補者が受納した選挙資金総額のほぼ一〇％は、候補者自身によって融資もしくは直接供与されたものである。七四年における議員選挙の場合、その比率は、凡そ六％であった。さらに、七八年における議員選挙は、「孤独の人の選挙年」⁽¹⁵⁾「The Year of the Loner」と揶揄されているように、「富豪候補の簇生」⁽¹⁶⁾「a proliferation of very rich candidates」をみるに至った。この年、一二名以上の議員候補者は、彼ら自身の選挙運動に、数十万ドルを個人的に融資している。

若干の具体例を示すならば、⁽¹⁷⁾ヴァージニア州選出のJ・W・ウォーナ(John W. Warner)共和党上院議員は、自らの予備選挙戦の運営のみに、自己資金の六一万六〇〇〇ドルを融資している。⁽¹⁸⁾この額は、彼が現実を使用した選挙資金総額の三分の二に相当する。また、テネシイ州選出の上院共和党院内総務H・ベイカー(Howard Baker, Jr.)と議席を争い敗退した民主党上院議員候補J・エスカインド(Jane Eskind)は、彼女の選挙運動費の予算額である六二万五〇〇〇ドルの全額を、直接供与もしくは融資によって、事実、自ら負担した。さらに、ニュージャージー州選出のB・ブラッドレイ(Bill Bradley)民主党上院議員は、彼がかつて「ニューヨーク・ニックス」⁽¹⁹⁾「the New York Knicks」と呼ばれた職業的バスケット・チームの一員であった栄光の時代に蓄えた自己資金の一部に当る七万五〇〇〇ドルを、彼自身の選挙運動の展開に融資している。その他、カンサス州選出の共和党上院議員N・L・カッセバオム(Nancy

Landon Kassebaum) は、九万ドル、ワイオミング州選出の A・K・シンプソン (Alan K. Symson) 共和党上院議員は、一〇万ドルというように、この年における議員選挙では、議員候補の巨額な自己資金が、彼ら自身の選挙運動の遂行に、借しげもなく注入されるという現象が、屢々、見受けられたのである。

こうして、議員候補者にとって、とりわけ、現職議員の利点を保有していない新人ないし挑戦候補者にとって、個人的な富の所有は、明らかに、選挙における勝利の確保に繋がる有用な資質の一つであることを意味する。今日における選挙資金に対する法的規制の下では、議員候補者は、自らの選挙運動の展開過程に、自己資金を無制約に投入することが可能である。政治献金については他に別種制限が存在するにしても、富裕な議員候補者が、特権的地位を占めているという事実は、否定すべくもない。こうしたことから、七八年の議員選挙には、富裕な議員候補者による選挙資金の自己調達という共通因子で解ける部分が、少からず存在している。それは、また、選挙資金の高額化が不可避である最近の議員選挙のなかには、富裕議員の輩出という一本の強力な単純線が貫き走っていると、いいかえてもよからう。このような状況の現出こそ、まさしく、「昨今におけるアメリカ政治の顕著な現象」(an outstanding phenomenon of American politics these days)⁽¹⁹⁾ にほかならない。今日、「政治は、富者のスポーツである」(Politics is a rich man's sport)⁽²⁰⁾ と評されるのも、必ずしも故なしとしない。

なお、七四年―七六年における上下両院議員候補者の彼ら自身の選挙運動に対する献金額の平均値を表示するならば、次の表 4 のようになる。⁽²¹⁾

最後に、第三の源流である政治行動委員会の重要性は、今日、次第に増大しつつある。七四年の連邦選挙運動法 (Federal Election Campaign Act of 1974) の下において、政治行動委員会が、法的に正当な存在として承認されて以来、その結成数が、年を追って、確実に膨脹しつつあるという外面の事実は、こうした重要性の増大という内面の意味を、

表4 議員候補者の自己の選挙運動に対する献金額の平均値 1974—1976.

	下 院		上 院	
	献 金 額	(a) 比 率	献 金 額	比 率
1974				
現職議員				
民主党	ドル 651	% 1.1	ドル 417	% 0.0
共和党	483	0.5	2,820	0.5
挑戦候補				
民主党	6,417	11.1	5,500	1.4
共和党	3,436	16.8	2,942	0.1
空白議席				
民主党	9,035	8.6	9,267	1.8
共和党	6,950	8.6	11,589	4.5
1976				
現職議員				
民主党	842	0.9	11,400	2.0
共和党	860	1.8	800	0.1
挑戦候補				
民主党	10,276	27.7	24,538	4.0
共和党	6,778	12.3	44,100	12.3
空白議席				
民主党	41,440	29.5	113,025	17.6
共和党	7,501	7.3	325,363	36.3

Note: Includes candidates with major party opposition only. Loans made by candidates to the campaign unpaid when data were published are treated as candidate contributions.

(a) Percentage of all contributions.

表5 政治行動委員会数の変遷 1974—1978.

種 別	1974年 12月	1975年 11月	1976年 5月	1976年 11月	1977年 12月	1978年 11月
実業 企業体系統	89	139	294	433	538	821
労働系統	201	226	246	224	216	281
その他	318	357	452	489	544	836
合計	608	722	992	1,146	1,298	1,938

Source: Federal Election Commission.

可視的に形象化するものといつてよい。げんに、七四年の時点において、実業・労働・商業結社・政策・イデオロギ―体系を、それぞれ、核質とする政治行動委員会の総数は、五一六であり、これに、農業・専門職などを中軸とする他の政治行動委員会を含めても、その数は、六〇八にすぎなかった。しかし、七八年の選挙当時における政治行動委員会の総数は、一九三八へと、三倍に著増している。⁽²²⁾七四年から七八年に至るまでの政治行動委員会数の変遷を表示すれば、次の表5のようになる。⁽²³⁾

大統領選挙の運営に対する選挙資金の公的給付の制度化に伴い、諸種の利益集団は、自ら組織化した政治行動委員会を通して、議員選挙の過程に、集中的に選挙資金を導入するに至っている。各種の政治行動委員会の民主・共和兩党における上下両院議員候補に対する選挙資金の給付総額は、七四年に一二五〇万ドル、七六年には七四年のほぼ二倍に当る二二六〇万ドル、そして、七八年には七六年の凡そ一・五倍の三五〇〇万ドルというように、顕著な急増傾向にある。⁽²⁴⁾この七八年における三五〇〇万ドルという数値と、同じく七八年に、全国・地方の段階における民主・共和兩党が、直接的に六四〇万ドル、間接的に四四〇万ドルを、それぞれの党の議員候補者に対して給付した合計額一〇八〇万ドルと比較するならば、この数値は、何よりも、今日、政治行動委員会が、議員選挙における資金給付源として、揺がぬ不動の地位を獲得するに至ったという確かな事実を、有力に傍証するものであろう。そこで、七二年―七六年の全国・地方の段階における民主・共和兩党及び政治行動委員会の議員候補者に対する献金額の平均値を示すならば、次の表6、表7のごとくである。⁽²⁵⁾

右の表からも覗われるように、政治行動委員会の献金額が、議員候補の選挙資金全体のかなかに占める比率は、年とともに、肥大化の傾向にある。その比率は、七二年に一四・三%、七四年一七・〇%、七六年一九・六%、そして、七八年には優に二〇%を越えているとみてよい。⁽²⁶⁾

表6 二大政党及び政治行動委員会(PAC)の下院議員候補者に対する
献金額の平均値 1972—1976.

	政党献金額	(a) 比率	PAC献金額	比率	累積比率
1972					
現職議員	ドル	%	ドル	%	%
民主党	4,581	8.2	12,043	21.6	29.9
共和党	7,933	13.0	7,135	11.7	24.6
挑戦候補					
民主党	1,833	6.1	5,827	19.6	25.8
共和党	6,130	19.5	1,712	5.4	25.0
空白議席					
民主党	4,064	4.2	12,059	12.6	16.9
共和党	12,003	13.5	8,176	9.2	22.8
全候補者					
民主党		6.7		19.5	26.2
共和党		16.1		8.4	24.5
1974					
現職議員					
民主党	1,076	1.9	14,523	25.4	26.4
共和党	4,565	5.2	12,737	14.4	19.6
挑戦候補					
民主党	588	1.0	10,897	18.9	19.9
共和党	1,636	8.0	1,017	5.0	13.0
空白議席					
民主党	1,277	1.2	20,590	19.7	20.9
共和党	9,890	12.3	9,087	11.3	23.6
全候補者					
民主党		1.4		21.8	23.2
共和党		7.4		9.9	17.3
1976					
現職議員					
民主党	3,952	4.5	29,488	33.2	37.7
共和党	8,897	8.4	22,774	21.7	30.1
挑戦候補					
民主党	3,053	6.7	9,435	20.8	27.5
共和党	8,459	15.3	7,391	13.4	28.7
空白議席					
民主党	4,109	2.9	24,626	17.6	20.5
共和党	14,320	14.0	17,176	16.8	30.8
全候補者					
民主党		5.0		27.2	32.2
共和党		12.9		16.5	29.4

Note; Includes candidates with major party opposition only.

(a) Percentage of all contributions.

表7 二大政党及び政治行動委員会 (PAC) の上院議員に対する
献金額の平均値 1972—1976.

	政党献金額	(a) 比率	PAC献金額	比率	累積比率
	ドル	%	ドル	%	%
1972 現職議員					
民主	35,244	10.9	51,167	15.7	26.6
共和	44,950	9.7	41,308	8.9	18.6
挑戦候補					
民主	26,481	13.8	43,288	22.5	36.3
共和	66,722	21.9	12,722	4.2	26.1
空白議席					
民主	64,275	13.7	76,313	16.3	30.0
共和	78,750	18.2	31,575	7.3	25.5
全候補者					
民主		13.0		19.1	32.1
共和		15.1		7.2	22.3
1974 現職議員					
民主	10,267	1.6	91,583	14.5	16.1
共和	44,090	7.4	59,930	10.1	17.5
挑戦候補					
民主	5,700	1.5	38,840	10.1	11.6
共和	55,542	17.7	13,992	4.4	22.1
空白議席					
民主	8,844	1.7	78,133	14.8	16.5
共和	37,356	14.4	17,600	6.8	21.2
全候補者					
民主		1.6		13.2	14.8
共和		13.4		6.9	20.3
1976 現職議員					
民主	8,980	1.5	129,820	22.2	23.7
共和	26,850	3.0	107,775	12.1	15.1
挑戦候補					
民主	27,275	4.2	99,513	15.4	19.6
共和	25,769	7.3	37,640	10.5	17.8
空白議席					
民主	15,713	2.4	114,625	17.8	20.2
共和	39,563	4.4	80,588	9.0	13.4
全候補者					
民主		2.4		19.3	21.7
共和		5.4		10.5	15.9

Note; Includes candidates with major party opposition only.

(a) Percentage of all contributions.

最近における政治行動委員会が活発に展開する選挙資金給付活動には、二つの特徴が明晰に彫りこまれているといつてよい。その一つは、給付対象の選別である。民主・共和両党の現職議員に対する優先的資金給付が、すなわち、これに当る。⁽²⁷⁾ げんに、七八年の場合、現職議員に対する政治行動委員会の給付額は、給付総額の五六・九%にも及んで⁽²⁸⁾いる。とりわけ、政治行動委員会は、現職議員のなかでも、自己の経済的利益に直接的に影響力を及ぼす諸問題を審議する常任委員会委員に対して、もしくは、各院内において少からぬ威信と実効性のある影響力とを保持する議会指導者に対して、資金給付の焦点を設定するのが、原則である。⁽²⁹⁾ もとより、こうした現職議員の選挙における勝敗の帰趨が、いたって不分明であると認められるとき、政治行動委員会が、選挙資金の給付対象を、現職議員から議員候補者へと、急旋回させる場合も、決して稀有ではない。例えば、⁽³⁰⁾ 酪農利益を代弁する政治行動委員会は、農業問題を管掌する常任委員会委員に、格別の尊重と深い配慮とを示しつつ、民主・共和両党における上下両院の現職議員に的を絞る、彼らに対して重点的に選挙資金を供与する。この委員会の場合、現職議員と挑戦候補との間における選挙資金の配分率は、前者七対後者一といつてよい。けれども、挑戦候補が選挙における勝利を確保する可能性が、きわめて濃厚であると判断される場合、委員会は、現職議員と挑戦候補の双方に対するほぼ等額の選挙資金の分与という、七対一から五対五への自己の通例の資金配分率の意思の急転回をあえて遂行することになる。このような現職議員に対する選挙資金の給付に当って、彼らが果たして現実に選挙資金需要を有しているかどうかということは、委員会の全く関知するところではなく、その視界から完全に排除されている。委員会の視線と思考は、「我々の友人を公職に繋ぎとめ、我々の友人となる人々を選挙すること」(to keep our friends in office and elect those who are our friends)⁽³¹⁾ の一点に固定化されている。より正確には、このような委員会の意図は、「公職占有者が常に彼らの友人であり続けること」(those in office remain their friends)⁽³²⁾ を確保する点にあるといえよう。

右に述べたように、民主・共和両党における上下両院の現職議員が、とりわけ、常任委員長・重要な常任委員会の委員・議会指導者のごとき有力現職議員が、政治行動委員会による選挙資金給付の主要な受益者であることの理由は、彼らが、これらの委員会が代弁する特殊利益の社会的な実現と保障のための効果的装置として作動するからにほかならない。このことは、次に述べる四名の政治行動委員会の代表者の言葉から、容易に察せられる。⁽³³⁾

全米自動車労組 (the United Auto Workers) の幹部

「全米自動車労組の政治目標は、常々、我々とともにある我々の友人を、財政的に支持することである」。

合衆国商業会議所のための統治・政治参加運動 (Governmental and political participation for the U. S. Chambers of Commerce) の指導者

「我々の間における支配的意見は、政治行動委員会の選挙資金が現職議員への接近を円滑化するために使用されねばならないということである」。

ロッキード社のための良き政府計画確保の推進本部 (the Lockheed Good Governmental Program) の代弁者

「我々は、我々の産業を後援してくれる人々と行動を一にしたいと願っている故に、現職議員を財政的に援助したいとおもう。我々は、別段、挑戦候補を発掘したいとはおもわない。我々の政治目標は、議会の政治基調を変更することではない」。

自動車・トラック販売業者選挙行動委員会 (the Automobile and Truck Dealers Election Action Committee) の代表者

「我々は、重要な常任委員会に長らく席を占め、議場において我々の利益を援護してくれる現職議員に対して、格別の期待を寄せている」。

以上のごとき観点から、政治行動委員会は、常任委員長・重要な常任委員会の委員・議会指導者のような多選の現

職議員に対して、選挙資金を集中的に投与している。若干の具体例をあげるならば、⁽³⁴⁾七八年選挙の場合、テネシ州選出の共和党院内総務H・ベイカー(Howard Baker)は、選挙資金総額一八七万四〇〇〇ドルのうち三三万六〇〇〇ドル(一八%)を、諸々の政治行動委員会からの献金によって賄っている。以下、議会指導者、七八年における選挙資金総額、各種の政治行動委員会からの献金額、総額に占める献金額の比率を、順次、記載するならば、共和党上院副院内総務T・ステイヴンス(Ted Stevens)(アーカンソー州選出)・総額三二万九〇〇〇ドル・献金額一七万七〇〇〇ドル五四%、下院議長T・P・オニール(Thomas P. O'Neil, Jr.)(マサチューセッツ州選出)・総額一四四〇〇〇ドル・献金額二万三〇〇〇ドル・一〇〇%、民主党下院院内総務J・ライト(Jim Wright)(テキサス州選出)・総額二二万二〇〇〇ドル・献金額七万九〇〇〇ドル・三四%、民主党下院院内幹事J・ブレイドマス(John Brademas)(インディアナ州選出)・総額二二万三〇〇〇ドル・献金額七万五〇〇〇ドル・三二%、共和党下院院内総務J・ローズ(John Rhodes)(アリゾナ州選出)・総額一九万一〇〇〇ドル・献金額一二万三〇〇〇ドル・六七%、共和党下院院内幹事R・H・マイケル(Robert H. Michel)(イリノイ州選出)・総額八万一〇〇〇ドル・献金額三万三〇〇〇ドル・四一%、共和党下院政策委員長(chairman of minority policy committee)J・B・アンダーソン(John B. Anderson)(イリノイ州選出)・総額二二万三〇〇〇ドル・献金額八万一〇〇〇ドル・三五%、以上である。

最近における政治行動委員会による選挙資金給付活動のもう一つの特徴は、既に旧稿で述べたように実業・企業系統の政治行動委員会の数的優位である。⁽³⁵⁾前述の表5に明らかになごとく、七四年の時点においては、実業・企業系統の政治行動委員会は、一〇〇以下の存在にすぎなかったにもかかわらず、七八年には、その数は、八〇〇を越えるに至っている。同じく、七六年の議員選挙において、実業・企業系統の政治行動委員会は、総額五八〇万ドルの選挙資金を費消しているのに対し、七七年―七八年の時点では、その費消額は一七七〇万ドルに急増し、凡そ二〇〇%の

増大を示すに至っている。⁽³⁶⁾ こうして、今日、実業・企業体系統の政治行動委員会は、その数を増大させ、その選挙資金給付総額を幾何級数的に上昇させつつある。また、このような状況に対応して、実業・企業体系統の政治行動委員会は、その政治的な威信と影響力をも併せて少からず伸張させつつあるとみてよからう。にもかかわらず、実業・企業系統の政治行動委員会の現況について注目すべき点は、現在、いかに多くのこれらの委員会が存在しているかという、その実態にあるわけではなく、むしろ、今後、いかに多くのこうした政治行動委員会が簇生しどのような影響力を行使し得るかという、その将来への展望性に求められる。⁽³⁷⁾

最近における実業・企業体系統の政治行動委員会の設置数を回顧するならば、七六年の時点において、政治行動委員会を保持していた実業・企業体は、五〇の巨大公益事業体の四二%、軍関係の請負企業一〇〇社の三六%、五〇の巨大運輸会社の三二%、五〇の巨大小売企業体の一八%などである。⁽³⁸⁾ 同じく、七六年の時点において、巨大企業一〇社の六九%、巨大企業上位五〇〇社の二八%、次位五〇〇社の四%、以上が、それぞれ、政治行動委員会を具備している。⁽³⁹⁾ さらに、七九年の場合、「フォーチュン」誌 (the Fortune) が挙示する巨大企業上位五〇〇社の三分の一が、そして、巨大企業一〇〇〇社の五分の一が、それぞれ、政治行動委員会を設立している。⁽⁴⁰⁾

以上に述べた若干の統計は、二つの事実を示唆している。⁽⁴¹⁾ その一つは、企業規模と政治行動委員会の組織化との間には、明確な比例関係が存在するという事実である。もう一つは、巨大企業体の多数が、政治行動委員会の創設に関する七六年の連邦選挙運動法によって付与される恩恵的機會を十分に活用していないという事実である。⁽⁴²⁾ こうした事実の上に、七六年の法的規制による恩恵的機會を開発・利用し得る巨大企業が未だ数千も存在し、しかも、今日に固有の「成長の一途を辿る連邦予算と高度のインフレーションの持続状態」(the massive and growing federal budget and the continuing high level of inflation) という劣悪な経済条件を克服するために、これらの巨大企業の内面に、「労働組合、環

境保護論者、それに、他のきわめて狭い焦点距離をもつ圧力団体などと同じく、政治に効果的に参加すべきこと」(to participate in politics as effectively as labor unions, environmentalists, and other more narrowly focused pressure groups) とする衝動が急速に喚起されつつあるという状況を重ね合わせるならば、そのなかから、将来における実業・企業体系統の政治行動委員会の繁茂を予兆する肥沃な腐植土は既に準備されているという状況が、明確な輪郭線で縁どられながらおのずと析出されてくる。⁽⁴³⁾これ故に「ロモン・コウス」(Common Cause)の指導者であるF・ワートハイマー(Fred Wertheimer)は、こうした実業・企業体系統の政治行動委員会の将来における発展を予測し、次のごとき警告を発している。⁽⁴⁴⁾

「今日における実業・企業体系統の政治行動委員会の群生状況は、将来への発展のための潜伏期にとどまる。今後、四年ないし六年以内に、実業・企業体系統の政治行動委員会は、完全に議員選挙を制圧するであろう。そして、議会は、選挙民の総体的利益よりもむしろ、特殊諸利益を代表することになるであろう」。

右のごとき危惧を現実裏付けるように、実業・企業体系統の政治行動委員会は、議員に対する広範な選挙資金給付活動を積極的に展開している。議会における公共政策決定が、実業・企業体の貸借対照表に対して直接的かつ実体的な衝撃を波及させるとするならば、これらの企業体が、議員群との間に最大限の友好関係を維持するために財政的諸資源を使用することは、健全な職務上の意思決定にほかならないといってよい。選挙資金の給付は、こうした多くの財政的諸資源の使用方法のなかの一つであるにすぎない。これ故に、実業・企業体系統の政治行動委員会が、自己との間に拡がる政策・イデオロギー体系上の断層を乗り越えて、共和党議員に対するのとはほぼ同額の選挙資金を、民主党議員にも提供しているという事実は、些かも怪しむに足りない。例えば、七六年の議員選挙の場合、実業・企業体系統及び専門職系統の政治行動委員会は、自己の選挙資金調達額一〇七〇万ドルのうちの四六・五%を、民主党の議員候補に供給している。⁽⁴⁵⁾同じく、七八年の場合、実業・企業体系統の政治行動委員会は、自己の選挙資金給付総額の四〇%以上

を、民主党の議員候補に譲与している。その際、これらの委員会から、民主党の現職議員は、共和党の挑戦候補の五倍に当る選挙資金を、また、共和党の現職議員は、民主党挑戦候補の十一倍相当の選挙資金を、それぞれ、受納している。⁽⁴⁶⁾ こうした事態に対して、民主・共和両党のそれぞれ政策・イデオロギー体系に忠実な進歩的ならびに保守的な議員から、痛烈な批判の矢が放たれることは、いうを俟たない。

例えば、カリフォルニア州選出の超保守主義者であるR・F・ドーマン (Robert F. Dorman) 共和党下院議員は、企業体経営者を痛罵して次のようにいう。⁽⁴⁷⁾

「企業体経営者は、娼婦のごとき存在である。彼らは、誰が公職を占有しているか、いずれの政党が政権の座にあるのか、あるいは、これらの公職占有者や政党が何を代表しているか、以上の諸点に全く無頓着である。彼らは、専ら、議員の買収に終始する」。

他方、民主党側は、既に共和党の錠、株式、そして、金銭登録器を疑いもなく統制下に置いている財界が、議員候補者に対する選挙資金の給付という形式を通じて、その影響力を、徐々に“人民の政党” (“People's Party”) に浸透させつつあるという、いわば保守と進歩の二重態に対して、当然のことながら深い疑惑を提出せざるを得ない。⁽⁴⁸⁾ 実業・企業体が、民主・共和両党に対するほぼ等額の選挙資金の給付によって、両党内に橋頭堡を構築するならば、両党はこれを内的通路として結合され、彼らへの財政的依存度を次第に高めてゆき、さらに、民主党の場合には、こうした選挙資金の給付が濾過装置として機能し、党の伝統的な政策・イデオロギー体系に基づく反実業・企業体の言動が、無害化されてゆくことになる。ここに招来されるのが、ほかならぬ実業・企業体による政治的覇権の確立である。⁽⁴⁹⁾ こうした事態が、今日、現実定着の相を示しはじめていることを憂慮して、下院歳入委員会 (The House Committee on Ways and Means) の進歩的な一民主党委員は、次のように述べている。⁽⁵⁰⁾

「実業・企業体系統の政治行動委員会は、多くの民主党議員に、影響力の濃い影を落しつつある。民主党本流の選挙区の出身であって、労働団体の支援を得て選挙された民主党議員が、今では、実業・企業体の利益を代弁して議場で投票するという光景が、散見される」。

右に述べたとき豊富な資金力を擁する実業・企業体系統の政治行動委員会の量的優位は、議員候補者に対する民主・共和両党における全国組織の選挙資金給付額が些少である限り、また、民主党が上下両院の双方もしくはその一方を支配している限り、存続するとみてよからう。⁽⁵¹⁾

以上に述べてきたように、現代の議員選挙における選挙資金の巨額化は、不可避である。にもかかわらず、民主・共和両党の全国組織から議員候補の各々に、また、議員選挙運動そのものに、選挙資金として給付される額は、きわめて僅少であり、皆無も同然といってよい。こうした事情から、議員候補者は、それぞれ、自己の個人的な選挙組織を通して、選挙資金の各方面からの多元的調達に当らねばならない。⁽⁵²⁾ この選挙資金の自己調達が、いかに迂遠かつ苦難の過程であるかは、度重なる選挙を体験したH・H・ハンフレイ(Hubert H. Humphrey)元副大統領の次の言葉に、余すところなく語り尽されている。⁽⁵³⁾

「選挙資金の調達こそ、まさしく呪いそのものである。それは、政治家の生活のなかで、最も不快にして屈辱的であり、冷徹で心身の衰弱を伴うところの経験である。選挙資金の調達行為は、見下げ果てた下劣な行為である。私が、どれほどこの行為を嫌悪しているかは、到底、筆舌に尽し難い」。

既に旧稿において論述したように、⁽⁵⁴⁾ 議員候補者による選挙資金の調達経路の多元化と調達過程の苛酷性が、議員候補の当選後における機能上の相対的独立性を、一層進捗せしめる結果を招致すると考えてよい。それは、次の理由による。まず、単一の調達経路のみによって一議員候補者の選挙資金の全額もしくは大半を供給することの極度の困

難性から起る選挙資金調達経路の多元化は、従って、選挙資金源の多極的存在は、とりもなおさず、こうした資金源の議員に対する影響力や要求事項の多元化を意味する。次いで、こうして多元化され分散化され微分化された影響力や要求事項は、恰も様々な色彩が、互いに干渉し合いつつ自らを拡散し、一条の白色光線をつくりあげてゆくように、相互に交流し合い、反映し合いながら、互いに相殺されてゆく。その結果、いずれかの資金源に対する彼らの「奴隸的存在状態」(a slavish dependence)⁽⁵⁵⁾の成立は、首尾よく回避されるのである。このことは、七三年当時の共和党上院院内総務H・スコット(Hugh Scott)(ペンシルヴェニア州選出)の次の言葉に覗われる。⁽⁵⁶⁾

「上院議員なら誰しも以下のことを実感していると私はおもふ。それは、政治献金がなされる度ごとに、上院議員としてのある種の義務感が、少くとも一般公衆によって暗示され、同じく上院議員としてのある種の義務感が、政治献金の受納者によって、屢々、意識され、そして、同じく上院議員としてのある種の義務感が、献金者の胸中に去来するであろうということである。こうした義務感は、もとより、取るに足らぬものであり、その内容は些細な恩恵の付与にとどまる。他方、献金者は、期待すべき当然の権利のない利益供与を、期待しているにすぎない」。

さらに、選挙資金の調達過程における議員の苛酷な経験は、それが苛酷であればあるだけ、そうした経験の誘因を形成した、選挙資金の給付面において脆弱な全国組織に対する彼らの従来からの不信感や反撥感を、それだけ増幅し、全国組織に拮抗するための彼らのエネルギーのオクタン価を著しく高めてゆき、彼らに、全国組織に対する自己の言動の相対的独立性を獲得せしめるに至るのである。

立法部政党的構成員に、こうした党内における全国組織はもとより、党外における多元化された選挙資金源に対しても、自己の言動における相対的独立性を確保せしめる要因は、既述のごとき議員選挙における選挙資金の巨額化、全国組織から議員候補者への選挙資金援助の僅少性、議員候補者自身による選挙資金の多元的な個人的調達、などに

限られるわけではない。その他の要因としては、既に旧稿の末尾において列挙してある通り、立法部政党及び行政部
 政党の指導部における規律統制力の弛緩、選挙区における利益構成の多様化・複雑化より起る諸利益相互間の自己主
 張の中和、自己の威信と政治的影響力に基づき個人的な選挙組織を操作し指導してゆく議員の性向、選挙区内におけ
 る個人や集団による問題解決の態度や方策の隠蔽の可能性、それに、次に述べる下層組織の閉鎖性、などがあげられる。こ
 うした諸要因の多層的交錯と交響のなから、党の内外に対して、自らの言動の相対的独立性を主張する議員の肖像
 が、鮮明な輪郭の下に立ち現われてくるのである。

立法府政党の構成員が、「政治体系の孤児」であることの状況の他の一半を形づくる州や地方の組織の閉鎖性とは、
 いったい、何を意味するのであろうか。ここで州や地方の組織の閉鎖性というのは、州や地方の組織が、諸種の地方的
 な問題、要求、奉仕に専念し、選挙から選挙までの間に、彼らの議会代表である立法部政党の構成員の言動にほとん
 ど一瞥も与えることなく、議員の政治的運命の消長にきわめて冷淡な態度を示すという状況を意味する。⁽⁵⁸⁾この意味に
 おける州や地方の組織の立法部政党の構成員に対する閉鎖性は、何よりも、これらの組織が彼らに選挙資金の援助を
 行わないことはもとより、逆に、彼らに対して献金を要求するという奇異な事態に、如実に現われている。もちろん、
 二、三の州では、州委員会が議員候補に対しても選挙資金を提供しはじめており、また、若干の地域では、地方組織
 が強力であるため、こうした地方組織が、議員候補を選定のうえ、選挙運動の主要な部分を担当し、その経費をも負
 担している。けれども、これらは、あくまで例外にすぎない。議員候補者が、州や地方の組織から選挙資金の援助を受
 ける場合は異例であるばかりか、こうした組織を維持するために、むしろ逆に、彼らは献金を行うべきことを期待さ
 れているのである。⁽⁵⁹⁾げんにある下院議員は、「私の州では、州委員会は、すべての党候補者に献金を要請する。そし

て議員候補者は、凡そ三〇〇ドルの献金を期待されている」と述べている。また、別の下院議員は、次のようにいう。⁽⁶⁰⁾

「私は、私の選挙区内における郡組織に補助金を給付しなければならぬ。我々の州組織は、前回の選挙に際して一〇〇ドル晩餐会を催し、一晚で七〇万ドルの資金を調達した。しかし、私は、そのなかから一セントも得ていない。私が、全国委員会と下院選挙委員会の双方に対して選挙資金の援助を要請したとき、これらの委員会は、現在、選挙資金の調達に難渋しており、たとえその調達に成功したとしても、私の州にそれを廻すわけにはゆかないと回答してきた。これらの委員会は、"あなたの州委員会は、一晚で七〇万ドルを調達している。しかし、我々は、そのような種類の州委員会の資金が、全国段階の我々のところまで流出してくるとは、考えてみたこともない"という。こうした事情から、私は、全国委員会からも、また、州組織からも、何らの資金援助も受けていない。にもかかわらず、私は、私の選挙区内の三つの郡組織の各々に、献金を行わねばならないのである」。

右の言葉から、議員が組織体系図から、遊離したまさしく「政治体系の孤児」であることの、彼らの苦衷を看とることができる。

立法政党的構成員の典型であり、また、その多数を制する下院議員が、このように組織体系図から遊離した存在であることは、彼らが組織体系図のなかに確固たる安定基盤を有していないという事実によるものと解せられている。⁽⁶²⁾ 通常、下院議員候補は、他の公職追求者と自己の選挙区を共有し合うことがない。下院議員選挙区は、独り下院議員候補の専有するところである。これは、他に類例がない。他の公職追求者は、例えば、上院議員候補は、州全体を自己の選挙区として、これを州知事や州法務総裁 (attorney general) などの州規模大の公職への候補者とともに分有し合う。同じく、郡規模大ないし都市規模大の諸種の公職への候補者も、それぞれ、郡ないし市という同一の組織単位における住民に対して訴求^{アピール}を行う。しかも、州・郡・市のそれぞれの地域的区画を自己の選挙区とするこれらの各候補者は、

その背後に、自己の指名と選挙のための恒久的な安定組織を擁している。州組織は、州規模大の各種の公職への候補者の指名と選挙のための運動に没入し、郡ならびに市の組織は、この範囲内における様々な公職の確保に専念するというのが、すなわち、これである。ところが、下院議員選挙区の場合、事情は若干異なる。下院議員選挙区の構造は、数個の郡あるいは一つの郡なり市の一部をもって構成されているのが、一般である。こうした議員選挙区を自己の選挙区とする下院議員候補は、他の公職への候補者と異なり、自己に固有の恒久的な政党組織上の安定基盤を有していない。もとより、下院議員候補者のこのような組織体系図からの遊離状態を解消するための努力がこれまで、全く払われてこなかったというわけではない。インディアナ州にみられるように、州と地方の組織の中間段階に下院議員選挙区を挿入し、それによって組織体系図全体を精密に階層化しようとする試みが、そのような努力に当る。しかし、そうした試みは、必ずしも所期の成果をあげ得たとはいえない。なぜなら、下院議員選挙区委員長という指導的地位は、下院議員候補者の支援よりも、むしろ州委員との兼務に、その役割の重点を置いているからである。従って、下院議員候補者は、自己の選挙区内において、自らの指名と選挙のために積極的な運動を展開してくれる信頼すべき指導者も、また、そうした指導者に統率された強固な組織も、ともに見出すことが困難な状況にある。このように、下院議員候補者が、堅固な組織基盤を有していないところに、J・S・クラーク (Joseph S. Clark) (ペンシルヴェニア州選出) 民主党上院議員がいうところの、議員選挙、とりわけ下院議員選挙が、「政党過程の最終結果であるよりは、むしろ、その副産物」(a by-product than an end-product of the party process) であるという「議員候補のまま子的性格」(the stepchild nature of Congressional candidates) が、露呈されてくる。(33) こうした議員候補の性格は、次に述べる一下院議員の一文に、余すところなく語り尽されている。(64)

「我々が、自分自身で、余りにも多くのことを行わねばならない一つの理由は、我々の多くが、本来の政治的区画

を代表していないという事実に求められる。我々の選挙区には、都市あるいは郡の区画線が、縦横に走っている。下院議員選挙区を政治的区画化の基本単位として組織化されている州は、まずあり得ない。下院議員選挙区以外の政治的区画の代表にとって、議員は、州あるいは地方の諸問題、もしくは総体的な全国問題よりも、むしろ、自己の選挙区に特有の政治的諸問題だけに考察の焦点を絞るお人好し (Boobs) におもわれよう。私は、議員となる以前、郡委員会及び州委員会の段階で、積極的に政治活動に従事していた。そのとき、私は、なぜ議員が、かくも熱心に何もかも自身で行おうとするのか、理解することができなかった。しかし、議会に選出された後、私は、州員委会の会合に出席し、私が誤解していたことを悟った。政党は、我々に最大利益を保障するように組織化されていないのであり、従って、我々は、やむを得ず、我々自身の個人組織に依存せざるを得ないのである」。

事実、下院議員選挙区組織が存在したとしても、こうした組織は、総じて、下院議員候補の指名と選挙の過程に積極的に介入することもなければ、また、当選後における下院議員の職務に対しても無関心な態度を堅持する。この意味において、立法部政党の構成員に対する地方組織の閉鎖性は、元来、下院議員候補者の安定的な組織基盤となり得る筈の下院議員選挙区組織の彼らに対する冷酷な態度に、集約的に表現されると考えてよからう。

そこで、ノースカロライナ大学 (University of North Carolina) D・M・オルソン (David M. Olson) 教授の注目すべき研究にしたがい、指名と選挙の過程における下院議員候補者の下院議員選挙区政党への依存度と、下院議員の職務の遂行に果たす下院議員選挙区政党の役割の二点について、以下に解析してゆきたい。⁽⁶⁵⁾ なおオルソンの研究は、六五年―六六年にコネティカット、ニューヨーク、ペンシルヴェニア、メリーランド、カリフォルニア、ヴァージニア、そして、テキサスの七州における下院議員三六名に対して行われた面接調査の結果に基づいている。

まず、下院議員候補者の下院議員選挙区政党の依存度について述べるならば、下院議員選挙区政党の組織は、A類

表9 下院議員選挙区政党の競争上の地位による組織類型

組織類型	下院議員の競争上の地位			合計
	安全	競争的	少数党	
A	9	1	0	10
B	4	0	0	4
C	5	2	1	8
D	0	1	2	3
E	5	4	2	11
合計	23	8	5	36

型からE類型まで、五段階に分れる。ここでいうA類型とは、指名と選挙の両面にわたって候補者の依存度が高い組織である。A類型は、民主党六、共和党四、の合計一〇であり、調査対象の二八％に相当する。B類型は、指名と選挙の両面にわたって組織内における派閥への候補者の依存度が高い組織類型である。B類型は、民主党四、共和党なし、の合計四である。C類型は、選挙の過程についてのみ候補者の依存度が高い組織類型である。C類型は、民主党三、共和党五、合計八であり、調査対象の二二％に当る。D類型は、指名の過程についてのみ候補者の依存度が高い組織類型である。D類型は、民主党二、共和党一、の合計三である。E類型は、指名と選挙の両面にわたって候補者の自立性が高い組織類型ある。E類型は、民主党一〇、共和党一、合計一一であり、調査対象の三一％を占める。

A類型に属する組織は、投票区を底辺の基本単位とする包括的な組織構造を有し、候補者の選定、指名過程における候補者の定立と選出、そして選挙運動の展開、以上の三者を専掌する指導者集団を具備している。B類型の組織は、正規の法制上の定形的組織内における派閥組織であり、この派閥組織がA類型の組織とほぼ同一の機能を営む。C類型とD類型の両組織は、指名と選挙のいずれかの過程に候補者の自立性が要求される組織であり、A類型とE類型の中間に位置する。E類型の組織は、指名と選挙の両過程に候補者の自立性が確立されている組織であり、A類型の対極的地位にある。

右にあげた五つの組織類型と二大政党間における競争状態との間には、少なからぬ相関関係が認められる。すなわち、A類型とB類型とは、特定候補者の連続的

選出の可能な、いわゆる安全選挙区 (safety district) に見出されるといってよい。二大政党のいずれか一方が恒常的な少数党の地位を脱却し得ないという少数党選挙区 (minority district) には、このような組織類型は、存在していない。その他の三つの組織類型は、二大政党間における競争関係の激烈な競争的選挙区 (competitive district) の間に配分されている。組織類型の配分状況と二大政党間における競争状態の関係を图示すれば、前頁の表9のようになる。⁽⁶⁶⁾

もとより、こうした下院議員選挙区の類型化は、議員自身による自己の選挙区組織の機能状況に対する主観的評価によるものである。従って、それは、組織の客観的な機能上の実態と必ずしも符合するわけではない。例えば、自己の選挙区の性格を、競争的及び少数党的と規定し、そこにおける組織をD類型ないしE類型として位置づけた九名の議員のうち五名までが、事実は、A類型ないしB類型に近似する組織が存在する地区もしくは州から選出された議員である。これらの組織の委員長は、議員候補を選定し、執行委員は、予備選挙において、こうした議員候補の指名を成功に導き、そして投票区の活動家は、少くとも選挙当日に可能な限り多数の有権者を投票場に動員することの課業を確実に果たしている。この意味で、これらの組織は、客観的には明らかにA類型ないしB類型に所属する。しかし、これらの組織の所属政党が、それぞれの選挙区において少数党の地位にあるという事実は、選挙民の圧倒的多数に対する組織の訴求力^{アピール}を実質的に低下せしめ、選挙装置としての組織の議員に対する有効性を相対的に減殺せしめるに至っている。それ故に、再選を確保するための選挙装置としての組織の有効性に対する議員の主観的評価は、当然、低落するに至り、客観的にはA類型ないしB類型に所属するにもかかわらず、これらの組織は、議員によってD類型もしくはE類型として、主観的に分類されてしまう結果となる。従って、組織に対する議員の主観的評価は、それが再選確保のための効果的な選挙装置として機能し得るかどうかの一点に懸っているといえよう。こうした事情から、安全選挙区における組織が、D類型を除くすべての類型に散見されるという状況は、こうした組織が、議員によって、

正と負という形で左右対称型の主観的判断を下されたことの反映にほかならない。安全選挙区における組織を、議員が指名と選挙の過程をほぼ完全に依存し得る最も効果的な装置であるとする評価と、当該選挙区における一党制支配の確立によって、議員が指名と選挙の過程を純然たる個人組織の体系に依拠しなければならぬほど、組織は弱体化し、党活動は沈滞をよぎなくされているとする評価が、すなわち、これに当る。このような対極的な二つの主観的評価を述べれば、以下のようになる。⁽⁶⁷⁾

自己の指名と選挙の過程の主導的展開をほぼ全面的に党組織に依存し得る共和党の一下院議員は、高度の団結力を誇る彼の都市部における優勢な共和党組織について、次のように描写している。

「我が党の郡委員会は、郡委員長を選出する権限を有する数名の選挙された投票区委員から構成されている。けれども、そこにおける実際の権力は、一人の指導者の掌中にある。彼は、州の上院議員である。彼は、久しきにわたって、州上院における共和党の指導者であり、州委員長であり、そして、もちろん、この郡の委員長であった。彼の郡委員会における実権の源泉は、一つに、市・郡という低位の政府段階における情実人事の獲得と配分の能力であり、二つに、選挙を確実に勝利に導くことのできる能力である。彼は、州の民主党政権の下においても、また、非友好的な州共和党政権の下においても、無事、生きながらえてきた。これは、まさに驚異である」。

他方、民主党支配が牢固として確立している南部の郡部地域における数部から成る選挙区から選出された民主党の一下院議員は、自己の選挙区における脆弱な党組織の状況を、次のように記している。

「この地域には、我が党の投票区組織は、存在していない。私の選挙区も、この例外ではない。私の再選確保の方便は、私の「恋人名簿」(sweet heart list)の尊重にある。これらの恋人達は、私に手紙を書き送ってくれた人々である。私は、彼らと接触し、彼らが選挙当日に私を支持してくれるものと信じている。これらの人々が、私の選挙組織

構成のための唯一の基盤である」。

同じく、南部の都市地域における選挙区選出のある民主党下院議員は、自己の選挙区における党組織が、自己の再選に有効に作動する支援装置とはなり得ないと語っている。彼によれば、自己の選挙区の郡及び投票区における民主党組織の幹部は、選挙に臨んで、単に不活発であるばかりか、時には、共和党の候補者すら支持している。もとより、こうした幹部が、予備選挙において、何の積極的活動も展開しないことは、改めて指摘するまでもない。加えて、彼は、全国・州・地方の各種の公職に対する他の民主党候補者からの支持を期待することができない。彼の選挙区が大統領もしくは州知事の共和党候補に支持票を投じたときでさえ、彼は、自己の得票数を伸ばし、常に楽勝してきたのである。その理由は、彼が指摘する通り、「我々は、純然たる個人組織の体系を保持している」からにほかならない。これ故に、「この地域の民主党は、選挙に際して、私に何の援助もしてくれない。けれども、私は、この地域のいかなる民主党候補をも、常に凌ぐことができる」のである。

こうして、下院議員候補の指名と選挙の過程における党組織への依存度は、既に図示したように、全面的依存から全面的独立に至るまで、広範囲に及んでいる。けれども、この両極端が比較的によく、両者で半数以上の五九%を占めている。しかし、組織への全面的依存は、調査対象の二八%にすぎない。他の七二%については、程度の差こそあれ、議員候補自身の個人的な選挙組織への依存が、要求されている。

右にあげた僅かの数計によっても、議員候補に対する地方組織の冷淡な態度の一端を覗うことができるであろう。

このことは、最近、様々な選挙区を代表する民主・共和両党の下院議員一八名を調査対象にとりあげ、彼らが、地方組織との関連において、どのようにして議席を確保しているかを研究したR・F・フェノ (Richard F. Feno, Jr.) 教授の次の一文に、明らかであろう。⁽⁶⁸⁾

「調査対象の一八名の下院議員のうち、僅か二名だけが、当初から、地方政党組織によって、下院議員候補として調達されたにすぎない。そして、八名は、下院議員職という自己の職業を、地方政党組織に挑戦することから出発させている。一八名の大部分は、地方政党と共存状態を維持している。その理由は、地方政党が、下院議員職に無関心であるためであり、あるいは、地方政党の指導者が、下院議員の既に実証済である独立不羈の実力を、万一の場合の頼みとして、評価しているからにほかならない。大部分の予備選挙における選挙民は、その忠誠感の先端を、地方政党よりも、むしろ、下院議員個人に向けている人々から構成されている。下院議員の個人的な選挙組織と地方政党組織との間に統合的な協同関係が設定されている事例は、僅か二、三にとどまる。別個の選挙組織が別個の選挙目標を追求するというのが、我が国における大方の下院議員が希求している選挙運動の方法である。下院議員の個人的な選挙組織の課業は、彼に議席を可及的に保持させることである。他方、地方政党組織の課業は、党に地方公職を可能な限り長期にわたって支配せしめることである」。

次に、立法機能の遂行という議員の職務に対する地方組織の関心度について述べるならば、以下のようなになる。

下院議員選挙区組織という対象を切断する視点と角度を機能面に固定化するならば、下院議員選挙区組織の実体を形成しているのは、郡及び郡内における郡区や区の委員長のごとき定形的地方組織の指導者と考えてよい。なぜなら、選挙民一般のなかに埋没しこれと融合しているところの、投票区委員長、投票誘引のための活動家、そして自発的な選挙運動員、以上のごとき定形的組織体系における低位の占有者を、議員選挙における勝利という明確な目標の下に統御し、彼らを、能動的かつ効果的な選挙活動家の一団に編成し得るのは、ほかならぬ前述の地方組織の指導者を指して他に存在しないからである。そして、この時に至ってはじめて、下院議員選挙区組織は、議員選挙のための効果的な装置としての実体を確保し、そのような装置として機能し得るのである。

表11 選挙区政党の立法への介入状況の議員による報告例

	選挙区政党の本質			
	正規の組織		派閥組織	
	民主党	共和党	民主党	共和党
立法における何らかの役割	4	2	9	1
立法への無介入	19(83%)	9(82%)	0	0
合計	23	11		
N=34				

だが、現実には、下院議員選挙区組織の実体を構成するこうした地方組織の指導者は、基本的には議会において発した事態に対して無関心であり、また、現実に認識もしていないと考えてさしつかえない。このことは、調査対象

の大多数の議員が、こうした地方組織の指導者は、政策形成に関与せず、また、議会上程される法案に対して、議員がいかなる投票態度を示すかについて、何の関心も払っていないと述べている事実を視われよう。げんに、郊外地区選出の一議員は、「党指導者は、情実人事と任期のみに関心を有している」と述べた後、彼は郡委員長から立法問題について、これまでにいかなる指示も受けた記憶がないと付言している。⁽⁶⁹⁾ 同じく、郡部地区選出の別の議員は、党指導者が関心を向けているのは、「有形の報酬と情実人事」(concrete and patronage)⁽⁷⁰⁾ だけであると指摘している。

では、議会における具体的な政策や法案に対する議員の投票態度の決定に影響力を行使する定形的地方組織の指導者は、皆無なのであるか。もとより、そのような指導者は、ごく少数であるにせよ、確かに存在する。すなわち、調査対象となつた三四名の議員のうち、僅かに、民主党四名、共和党二名の合計六名の議員のみが、彼らの定形的地方組織の指導者は、議場における政策や法案に対する彼らの具体的な態度の決定に際して、何らかの役割を果たしていると報告している。こうした党組織による立法への介入状況を图示するならば、上の表11のようになる。⁽⁷¹⁾

では、地方組織の指導者が、広く立法問題に関心を有しているというとき、それは具体的にどのような場合を指しているであろうか。まず第一に考えられるのは、

地方組織の指導者が立法問題そのものに関心を有する場合である。しかし、この場合でも、地方組織の指導者は、立法問題全般に関心を示すのではなく、単に、高度の地方的重要性をもつ法案 (bills of high local importance) もしくは、住宅法のごときより包括的な立法における地方的関連事項 (the local relevance of broader legislation) に、関心を寄せているにすぎない。従って、彼らは、自己の管轄領域内における地方利益に少からぬ影響力を及ぼす立法に対してのみ限定的な関心を抱くといつてよからう。それ故に、郡委員長は、高度の係争性を有する法案に対する議員の投票態度が、どのような政治的衝撃を彼の選挙区に波及せしめるかについて、議員に助言を与えることにもなるのである。

例えば、郊外地区選出の一民主党下院議員は、議会における彼の投票態度が、いかなる政治的影響力を自己の選挙区にもたらすかに関して、常に郡委員長に打診すると述べ、続けて、「私は、これから私がまさに行おうとする投票行為はどのようなものであるかについて委員長に通知するために電話をいれる。というのは、彼は、私がどのような投票態度を現在とろうとしているかを知りたがっており、そして何よりも、ここワシントンにおける党指導者が浮動的な議員を党路線に整列させるために委員長に電話で説得を要請するからである」と語っている。⁽⁷²⁾

こうして、地方組織の指導者は、自己の管轄領域から選出された議員の地方関連法案に対する投票態度が、その領域内における選挙民に及ぼす政治的影響力に常に視線を注ぎ、その波及効果を測定する。というのも、彼らは、このような議員と選挙民との接続点にたつからである。それ故、彼らは、一方において、議員の地方関連法案に対する投票態度が選挙民に与えた現実的效果を探知し、これに関する情報を可及的に収集し、その成果を議員に伝達する。と同時に、他方において、彼らは、議員のこうした投票態度とこれに対する選挙民の政治的感情との間に背離が生じ、議員の投票態度の現実的效果が、選挙民の間に深く浸透し難いと判断した場合には、議員の投票態度を積極的に認証し、これに合理的粉飾を施し、その効果を選挙民のなかに現実に沈潜せしめ得るだけの、必要な情報の提供を、議員に対

して請求する。このようにして、地方組織の指導者は、選挙民と議員との間に介在することによって、両者の間における具体的な地方関連法案に対する見解の相違を調整し、相互の政策的立場の調和と同化とを実現してゆくところの、媒介機能を果たしているのである。

地方組織の指導者が立法問題に関心を有している第二の場合は、彼らが、党候補者の選挙への主要な関心に付随して、というよりは、むしろ、そこから導かれる派生的意味において、立法問題に関心を寄せる場合である。郡部地区選出の一共和党議員は、このことを次のようにいっている。⁽⁷³⁾

「議場における私の投票行為は、それが私の再選の機会に影響力を与えるが故に、郡委員長によって重視されるにすぎない。係争問題自体は、政党それ自身にとっては、さしたる重要性をもたない。党は、その指名候補の選出のみに関心を向ける。従って、党は、私の議会における投票行為に対して、選挙民がいかなる反応を示すかについてののみ、関心を抱くにすぎないのである」。

ここに明らかのように、地方組織の指導者が、自ら指名し自ら選出せしめた候補者の議会における投票行為に関心を惹かれるのは、何も、彼らが立法問題そのものに関心を有しているからではない。むしろ、それは、彼ら自身の功利的理由に基づく。議員の投票行為の現実的効果が、選挙民に受容されるならともかく、もし反撥されたような場合には、地方組織の指導者の投票動員能力の低下を招き、彼らが本質目標とする選挙における勝利の機会が、それによって著しく減殺され、彼らの威信と指導力も、それに伴って低落し、彼らの権力的基礎に動揺を生ぜしめる結果をもたらすというのが、すなわち、これに当る。それ故、彼らの関心が赴くところは、自己の権力的基礎を安泰化せしめる選挙における勝利の確保以外の何ものでもない。地方組織の指導者の場合、立法問題への関心と選挙における勝利の確保という二つのヴェクトルは、一見したところ、正反対の方向に走りながら、それぞれの軌跡を辿るならば、ほ

とんど同心円を描いているといふことができる。そして、この二つの同心円の中心に位置するのが、自己の権力的基礎の強化の要請にはかならない。しかも、こうした立法問題への関心、選挙における勝利の確保、そして、自己の権力的基礎の強化の要請、以上の三者は、それぞれ、前者と後者とが手段と目的の関係にあるという必然的な連鎖の体系を形づくっている。従って、議会における議員の投票行為は、選挙における勝利を確保するための手段的要因の一つとして、地方組織の指導者によって副次的に考慮されるところの、第二義的な関心対象にすぎないのである。このことは、都市地区選出の一民主党議員の次の言葉に覗われる。

彼は、まず、「大部分の選挙民は、私が議会でどのように投票したかについて、何も知っていない⁽⁷⁴⁾」という。それ故、議会における彼の投票行為が、選挙民に及ぼす影響力によって、彼の再選が左右される可能性は、いたって乏しい。従って、地方組織の指導者は、通常、議会における特定法案やこれに対する彼の投票態度に、関心を示すに至っていない。けれども、彼が「公民権や労働組合のような重要事項の系列全体について誤った投票を行うことによつて⁽⁷⁵⁾、彼自身の再選を、従って、党の選挙における勝利の機会を、危殆に瀕せしめるような事態に至るならば、そのときはじめて、地方組織の指導者は、立法問題に関心をもちはじめようになるのである。

以上にあげた二人の議員の言葉は、二大政党の各々の本質が、政策を公職確保のための単なる手段とみる選挙機能中心の「合理型政党」であることを、衝いたものといふことができる⁽⁷⁶⁾。地方組織の指導者の議場における議員の行動に対する関心は、上述のごとく、選挙における勝利の確保と不可分に結合している。そのことは、アメリカ二大政党の各々の本質が「合理型政党」(Rational-Efficient Party model)⁽⁷⁷⁾であることの当然の帰結とみてよい。

このように、へ上層組織との断絶性[∨]とへ下層組織の閉鎖性[∨]の双方によって定形的組織体系図から遊離し、依拠すべき組織上の基柱も欠落しがちな議員の孤立した状況は、前述のクラーク上院議員の言葉を再び借用するならば、

次のようになる。⁽⁷⁸⁾

「全国選挙における大統領職への関心、それに州や地方の公職への関心、とくにその確保が情実人事権を伴い、政治資金調達の前提条件となるところの、行政職への関心、以上の三者は、いずれも、きわめて強烈であるため、定形的政党組織の注意力は、これにより、恰も涸渇してしまつたかの觀を呈している。下院議員及び上院議員は、公式組織によつて、僅かに第二義的に考慮されているにすぎない。多くの場合、彼らは、配分すべき情実人事をほとんど所持していない故に、彼ら自身の政党組織を構築することが、容易でない。また、彼らは、地方の状況から余りにも距離的にかげ離れているところから、そこにおける党組織の運営に対して統制を加えることも、きわめて困難である。但し、自己の選挙区において同時にボスでもある議員は、この例外をなす」。

クラーク議員は、さらに続けて、「定形的政党組織は、大統領選挙の年でも、必ずしも議員選挙を重視する気配をみせない。純然たる郡や市の選挙が行われる奇数年には、議員選挙は、往々にして無視されてしまうのである」⁽⁷⁹⁾と語っている。この言葉に明らかのように、議員は、指名と選挙の過程及び議会における行動について、いずれの定形的組織からも配慮と尊重を払われることのない、まさしく「政治体系の孤児」以外の何ものでもない。「何びとも我々に関心を示さない」⁽⁸⁰⁾(No one cares about us)という下院議員の短い一句に、いずれの定形的組織からも放置され無視されてゐる議員の孤立無援の心理的状况を、看とることができよう。

議員のこのような孤立状況は、今日においても、もとより解消されていない。むしろ、今日の事情は、議員が、指と選挙の過程の定形的組織への依存から大きく離脱することによつて、一段と孤立化の度合いを深めつつあるといつたほうが、より適切であろう。こうした議員の孤立化を推進する要因として、二者が考えられる。

その一つは、既に言及したように、議員の側における個人組織の発達である。すなわち、都市部の一党制の地域に

における「職業型組織」に屢々みられるような、指名と選挙の過程をほぼ全面的に政党組織に依存し得る、いわば「政党組織の被造物」(a creature of party organization)⁽⁸¹⁾である少数の議員を除き、多くの議員は、予備選挙における候補者指名と選挙における勝利を目ざして、友人、知己、支持者、そして非政党集団から構成される個人組織を発展をさせねばならない状況に追い込まれている。⁽⁸²⁾こうした議員の個人組織は、もとより、定形的政党組織とは別個の存在である。それ故、個人組織は、定形的政党組織との間に、選挙活動や選挙戦術に関する調整と協議を最少限にとどめながら、独自の立場から資金を調達し、自ら編成した選挙戦術にしたがい、固有の選挙活動を展開するのが、一般である。もちろん、個人組織によっては、有権者の登録、遊説、選挙当日における有権者の投票場への誘導、立会演説会への聴衆の動員、選挙文書の配布のごとき定形的組織が議員候補者のために行うごく限られた日常活動の次元に、選挙活動計画の立案とその運営方針の決定、演説草稿の作成、選挙活動における候補者の日程の編成のような専門技術的な活動という、より重要な活動の次元を付加することによって、定形的組織と協調的に機能する場合も、決して皆無ではない。しかし、こうした事例は、ごく僅かといってよい。従って、多くの個人組織は、定形的政党組織と相互に主権を容認しつつ、これから独立した形で活動するといえよう。⁽⁸³⁾

では、選挙組織としての個人組織の最大の利点は、何であろうか。それは、改めて指摘するまでもないが、定形的政党組織を経由することなく、「投票者への直接的な訴求」(a direct appeal to the voters)⁽⁸⁴⁾を候補者に可能にする点に求められる。⁽⁸⁴⁾すなわち、個人組織は、定形的政党組織とは別個の存在であるだけに、候補者の所属する党への強力な一体意識の所持者はもとより、そうした一体意識の微弱な人々から、候補者と対立する政党に対して、その強弱を問わず、一体意識を抱懐する人々に至るまで、広範囲にわたる党派性のスペクトルの変様のなかから、自己に対する支持と信頼とを調達し、また、選挙における勝利を確保するための時間と資金を、少からず吸収することも可能となる。

換言すれば、個人組織は、民主・共和両党に対する一体意識の基本的配分様式の固定的枠組に捉われることなく、むしろ、この上に突き抜けて、そこから、広く一般選挙民に向い、選挙における勝利の確保のために、資金・人員・技術・情報などの政治的資源の供給源と自己に対する支持基盤という、いわば二つの同心円の円環を、可能な限り、緩やかに、かつ、大きく、くり広げつつ閉じてゆこうとするものにほかならない。従って、個人組織は、候補者の所属政党が抱く政治的な公式上の主義主張や政策的立場に緊縛されることなく、その候補者独自の政策目標や政策手段体系を自由に展開することによって、候補者と対立する政党の支持者をも含めた広い範囲にわたって訴求対象を拡げてゆき、さらに、候補者自身の人格的個性やカリスマ性を一段と強調し、それによって、候補者自身に対する個人的な支持層を創出することもできるのである。この意味において、個人組織は、選挙の際における政治的支持の様式を、党中心から個人中心に組み換え、選挙民の間における様々な党派性を、特定候補者に対する個人的支持という等質の同位性の世界に融解し、それによって、候補者個人と選挙民との広範囲に及ぶ超党派の直結を目ざし、候補者個人による訴求効果の浸透力の幅と深さとを、一層拡大しようとするものといえよう。

このようにして、個人組織は、その組織構成と、訴求の衝撃力との両面において、二大政党間における境界線を超越し、不透明に溶解し得るだけの、いわば超党派の個人中心の選挙運動を、候補者に展開せしめることになる。さらに重要な点は、個人組織の結成によって、議員候補者が、指名と選挙の過程において、定形的政党組織の恩義からも、また、それへの依存からも、解放されるという事実である。彼らは、政党組織の積極的活動に基づく選挙民の間における政党一体意識の増幅と強化によって、候補者指名と選挙の勝利とを獲得する必要はない。むしろ、彼らは、自己に固有の政策目標や政策手段体系を精妙な倍音としつつ、彼ら自身の人格的個性の強調を通奏低音として響かせるところの、個人的訴求によって、こうした指名や勝利を確保し得るに至っていると考えてよかろう。

議員の孤立化を推進するもう一つの要因は、今日における新しい選挙技術の開発と利用である。⁽⁸⁵⁾既に言及したように、今日のアメリカにおける選挙運動の形式は、画期的変化を遂げるに至っている。政党組織の活動家による選挙民に対する個別の接触と積極的な投票勧誘を主軸とする組織中心の選挙から、テレビジョン、ラジオ、宣伝、広告、広報・広聴の諸技術を駆使することによって、候補者の個人的なイメージ、容姿、そして政治上の主義主張を直接かつ大量に選挙民に伝達するマス・メディア中心の選挙への移行が、すなわち、これに当る。こうした新たな選挙運動の形式は、一つに、候補者が主として電波媒体を通して直接に選挙民に訴求^{アペール}することを可能ならしめる意味において、二つに、候補者が選挙運動の展開に必要な情報や技術を世論調査所や広告・宣伝ならびに広報・広聴の専門家から容易に入手し得る意味において、政党組織から「投票者の主要な組織者・説得者」(the chief organizer and persuader of voters)⁽⁸⁶⁾としての役割を奪取するに至っている。というのは、政党組織が選挙運動の遂行に不可欠の人員、資金、情報、技術などの政治的資源の独占的な補給源である限り、政党組織は、選挙民と候補者とを結合するところの「選挙運動における組織的仲介者としての主要な役割」(the main role as the organizing intermediary in the campaign)⁽⁸⁷⁾を演じ得るからである。今日における新たな選挙運動の形式の発展と、個人的な選挙組織の簇生とは、政党組織のこのような政治的資源の独占状態に終止符を打ったという点において、まさしく同一線上に並ぶ現象といえよう。

それ故、今日では、政党組織は、かつてのごとく、選挙運動における不可欠の装置であることを、もはや自ら主張し得ない状況の下に置かれている。⁽⁸⁸⁾ことに電波媒体の使用を中心とする新たな選挙運動の形式は、「政治における個人中心主義」(personalism in politics)⁽⁸⁹⁾の擡頭を促すに至った。そこでは、電波媒体を通して選挙民に「売られる」(sold)⁽⁹⁰⁾のは、政党ではなく候補者個人である。選挙に際して、テレビジョンや他のメディアを通して伝達されるイメージは、政党という名で知られる抽象的な組織に関するものではなく、感覚によって現実に把握される具体的個人の人格

的個性に関するものである。それ故に、新たな選挙運動の形式は、政党そのものの介在を排除し、候補者と選挙民とを直接的に結合せしめるに至ったと考えてよい。⁽⁹¹⁾

このようにして、今日における議員候補者は、予備選挙制、電波媒体への接近、選挙資金の自己調達、個人的な選挙組織の結成などを通して、直接的に選挙民に訴求し、彼らの支持を動員することによって、議員の地位を取得することになる。彼らの選挙における勝利は、主として、個人的な選挙組織と電波媒体の双方への依存を基軸に据えて、自己の政治上の主義主張、政策的立場、それに一身専属的な個人的特性を強調することによって、獲得されたものである。それは、政党の組織的努力よりも、むしろ、候補者の個人的努力の所産にはかならない。従って、こうした独自の選挙運動を展開し、それによって議員の地位を確保した彼らが、定形的組織体系内におけるいかなる組織に対しても、自らの機能上の相対的独立性を主張するに至ることは、容易に想像されるところである。⁽⁹²⁾

二 孤立化の構造的交叉

アメリカにおける立法部政党は、二つの局面において、機能上の相対的独立性を保持している。その一つは、定形的組織体系内における他の組織に対する相対的独立性である。もう一つは、立法部政党の構成員相互間における相対的独立性である。アメリカにおける立法部政党には、こうした二つの局面の累層的交錯が認められる。孤立化の構造的交叉という現象がすなわち、これである。以下に第一の局面から叙述してゆきたい。

アメリカ二大政党における立法部政党は、いずれも、いわゆる「政治体系の孤児」から構成されているため、定形的組織体系内におけるいかなる組織に対しても、機能上の相対的独立性を保持している。従って、民主、共和両党の立法部政党は、その機能的側面に集中的照射と浴びせるならば、投票区執行部から全国委員会に至るまでの階統的な

組織体系図のなかに整然と統合化された地位を占有しているのではなく、いわば、体系図のなかの欄外的な地位を有しているにすぎない⁽⁹³⁾。けれども、組織体系図内におけるこうした立法部政党の変則的地位の占有は、独りアメリカにおける立法部政党のみに認められる特有の現象ではないであろう。多くの民主制諸国における立法部政党もまた、程度の差こそあれ、アメリカの立法部政党と同じく、機能面に光を当てるとき、定形的組織体系図に規定された権限系列のなかに、精緻に編成されていないといつてよい。従つて、そうした立法部政党の変則的地位の占有は、多くの民主制諸国の立法部政党に見出される通有徴表と考へてよからう⁽⁹⁴⁾。その理由として、「統合のなかの政党」の機能上の特殊地位が、あげられる⁽⁹⁵⁾。「統治のなかの政党」が、選挙民に最も可視的な存在として彼らの注視の的であり、しかも、最も広い意味における党の代弁者であり、党活動の具現者であるという状況が、すなわち、これである。民主制諸国における立法部政党は、こうして、実質的な主権代行機関として、「統治のなかの政党」の言動を表象し、党の他の構成単位が羨望し畏敬すべき威信と指導力と享有しているのである。

このような「統治のなかの政党」の機能上の特殊地位は、立法部政党に、二つの特徴を鮮明に刻印する。

第一の特徴は、全国組織との拮抗である⁽⁹⁶⁾。立法部政党は、選挙における勝利の確保による政権の獲得とその行使という党の本質的機能の直接の担い手であり、その実質上の独占者である。他方、全国組織は、組織体系図における頂点的存在であつたとしても、党の本質的機能の遂行に直接的には関与していない。従つて、立法部政党は、組織体系図における全国組織の自己に対する公式上の優越性を容易に承認し難く、これから一定の距離を保つことになる。両者は、それぞれによつて、互いに緊張感をもつた両極として意識化されるといへよう。これ故、立法部政党は、その機能的局面に視線を向けるとき、全国組織の公式上の地位に十分に対抗し得るだけの状況にあるため、全国組織の言動を、屢々、黙殺し、時には、その友好的な提議に対してすら、懐疑的な態度にでることにもなるのである。とくに、

アメリカにおける立法部政党内、こうした傾向は顯著である。

アメリカでは、連邦統治形態の結果として、議員候補の指名と選挙の過程は法制的に分権化されており、全国組織の容喙するところとなっていない。しかも、上下両院議員は、憲法上もしくは慣例上、自己の選挙区の住人であることを要件とする。こうしたことから、立法部政党内の構成員は、アメリカ大陸の多様性と、五〇の州及び四三五の下院議員選挙区における特徴的性格とを、自らに帶有しつつワシントンに集結する。彼らに担われた様々な地方の内容的特殊性は、一つの大きい奔流として立法部政党内に流入し、これを通して、議会における自らの発言権と投票権とを確保する。この意味で、立法部政党内の性質は、こうした地方的特殊性の総和であり、その壁画的表現ということになるであろう。従って、実体的には、立法部政党内は、へ全国段階の地表に噴出した純然たる地方政党という地下の潜流と考えてさしつかえない。このことは、コネティカット州選出の進歩的な共和党上院議員 A・リビコフ (Abraham Libicoff) の次の一句から、容易に察せられる。⁽⁹⁷⁾

「私は、幾多の係争問題に関する私見と議会における私の活動記録とをもって、選挙民と対面したいと常々考えている。私は、コネティカット州民諸君に対して直接的に責任を負い得る仕事を選びたいとおもう。私は、私自身が合衆国上院において州民諸君に最も役にたつ人物であると確信している。そして、率直に私の心情を吐露させて頂くならば、私は、ワシントンにあっても、絶えず望郷の念にかられている。私の心は、常に、コネティカット州にとどまっている。」

このように、アメリカにおける立法部政党内は、諸々の地方的選挙区から成る集積体の所産である。このような集積体内に、立法部政党内の独自の政治権力の基盤もまた求められる。⁽⁹⁸⁾ 立法部政党内が代弁するのは、諸種の地方的特殊性である。「アメリカ生活における非全国的・非画一的・反中央集権的諸要素」(the non-national, non-uniform, anti-centralizing elements in American life)⁽⁹⁹⁾ が、これである。それ故、大統領選挙における勝利の確保を指標に統一的な党の政策目標

や政策手段体系を規定しその実践を意図するいかなる全国組織の試みも、諸種の地方の内容的特殊性を中央から一元的に平盤化し、さらに、立法部政党の権力的基盤そのものを崩壊に導くものとして、彼らの痛烈な反発と頑強な抵抗とを招致する結果となる。⁽¹⁰⁰⁾ こうした全国組織の試みは、立法部政党の強固な防波堤に阻まれて、その破壊的威力を大きく減殺されるのである。

例えば、民主党の議会指導部が、五〇年代中葉に、政策問題について全国民主党を代弁すべき中央機関として設立された「民主党諮問委員会」(Democratic Advisory Committee) に対して、参加を拒否する態度を宣明し、同じく、議会共和党が、五九年の「計画と進歩に関する共和党委員会」(Republican Committee on Progress and Program) に対して、その存在と活動とをあえて無視する挙にでたという事実が、これに当るであろう。⁽¹⁰¹⁾

定形的組織体系図において公式上の優越的地位にたつ全国組織と、機能面においてこれを凌駕している立法部政党との間には、とりわけ野党の場合に、党の運営・指導、政策の発議、政治的資源の獲得、それに、選挙民の注視の確保などをめぐって、このように、往々、尖鋭な緊張関係や深刻な相互不信関係の発生が、認められるのである。

第二は、自己完結性である。⁽¹⁰²⁾ 立法部政党は、なかでも、「合理型政党」の典例とされるアメリカにおける立法部政党は、「公職占有者の連盟」(a league of office-holders)⁽¹⁰³⁾ として、再選の確保を、「より基本的な目標」(more fundamental goal)⁽¹⁰⁴⁾ とする。従って、アメリカの立法部政党は、純然たる選挙活動の範囲を越える党活動に対しては必ずしも能動的ではなく、むしろ、冷淡な態度を示すとみてよい。「アメリカにおける議員の主要な職務が再選の確保にあるということは、余りにも陳腐なきまり文句 (cliche) ですらある」⁽¹⁰⁵⁾。彼らの間には、再選確保という基本的利益を中核として、同質性と単一性が、濃密に支配している。⁽¹⁰⁶⁾ この中枢に関する限り、彼らの合意と信従は、顕著である。同じく、前下院議員も、「すべての議員は、再選されたいとする第一次的な関心を有している。若干の議員は、再選以外のいか

なる関心をも保持していない」と述べている。⁽¹⁰⁷⁾もとより、選挙における勝利の確保は、彼らにとって、生存と活動のための唯一の刺戟ではないであろう。けれども、この刺戟は、議員の間に、不可疑のものとして普く受容されているため、議会内で展開される業務の大部分は、議員はすべて「再選を目ざす一致団結した探究者」(single-minded seekers of reelection)であるとする仮定によって、最も良く説明され得ると評されるのも、必ずしも根拠のないことではない。⁽¹⁰⁸⁾げんに、「民主型政党」(Party Democracy model)に所属するイギリスの保守党 (Conservative Party) の党首であった W・チャーチル (Winston Churchill) ですら、かつて、「代議員の第一の義務は再選を確保することである」と述べている。⁽¹⁰⁹⁾ただ、再選をどのようにして具体的に実現するかの方策について、彼らの間に、意見の分立をみるにすぎない。⁽¹¹⁰⁾このように、いずれの立法部政党の構成員も、なかでも、アメリカの立法部政党の構成員は、自らの再選の確保を、熾烈に追求してゆく。この場合、彼らの意識の内面における底層に視線を投ずるならば、そこには、二つの感情が、微妙に交錯・照応しつつ、無定形の溶融体を形成しているという特殊状況が、看取されよう。人民による選挙の帰趨によつては公職の占有状態を喪失するかも知れないとする不安感と、もし公職保持に失敗した場合に新しい職業に就くか、それとも、長らく放置してきた旧業に復帰するかの、いずれかの選択を迫られるとする恐怖感が、すなわち、これに当る。⁽¹¹¹⁾このような彼らの意識の底層において互いに通底し合っている二つの感情の錯綜する網の目を貫いて、一際鮮明に浮上してくるのが、彼らに独特の政治的な目標、経験、価値観である。⁽¹¹²⁾これらは、いずれも、前述の不安感や恐怖感の多層的共鳴に苛まされた体験のない全国・州・地方における各政党組織に所属する指導者や活動家には、決して共有し得ないところである。これらを共有し得るのは、立法部政党の構成員のみといってよい。⁽¹¹³⁾

従つて、立法部政党の構成員は、相互に、また、与野党の別を問わず、こうした不安感や恐怖感を媒介の契機として、一種の連帯感と共同体意識、それに、党の他の構成単位に対する識別感を、おのずと発展させるようになる。一

方における政権の獲得とその行使という党の本質的機能の直接の担い手であることの矜持と誇り、他方における選挙という苛酷極まる試練への不安と恐怖、この二つの互いに乖離する感情が、恰も別個の属性として切り離し得ないほど、一つに結合し、緊密な構造体を形成しつつ、彼らの内面の意識の最深部に、共存していると考えてよからう。そして、このような明暗の対照をおのずと形づくっている二つの相反する感情を焦点とした、いわば楕円状の彼らの集団生活の軌道が、ここに成立することになる。これは、党の他の構成単位には見出され得ない、立法部政党の構成員に固有の生活である。彼らの党生活は、主として、この楕円状の軌道内に限定されており、彼らが、この軌道を踏み越えて他の構成単位の生活領域に積極的に介入したり、あるいは、そのなかに深く没入しこれと同化することは、まずあり得ない。その限り、彼らの集団生活は、党の他の構成単位における集団生活とは異なる存在様相を示し、それ自身、一個の有機的に完結した自己充足の小宇宙を形づくっているといえよう。⁽¹¹⁴⁾

こうした彼らの自閉的な集団生活には、榮譽、威信、指導力、情実人事、利権というような、「統治のなかの政党」における集団生活に共通に認められる物的・心的・価値的・脈が、少からず埋蔵されている。再選とは、まさしく、こうした脈を首尾よく掘り当て、自己のものとすることにほかならない。それ故に、再選された立法部政党の構成員が、自己の忠誠感の志向対象を、このような集団生活を付与する立法部政党そのもの、立法部政党の存立と活動を保障する立法部の伝統、それに、立法部政党における集団生活自体、以上の三者に求めてゆくことは、蓋し当然である。⁽¹¹⁵⁾ また、そこにおける報償体系も、立法部党内における指導的地位への昇進、志望常任委員会委員への割当、自己の選挙区における利害と密接に関連する法案や決議に対する優先的配慮の保障、その際における同僚議員の協力と支持の確保、以上のごとき形で、前述の中心脈の開発と利用に至便なように構成されている。さらに、こうした報償体系の否定型としての懲罰体系も、そこには同時に存在していると考えてよい。⁽¹¹⁶⁾

もとより、立法部政党の構成員は、自閉的な集團生活の享受によって、党の他の構成単位に対する根深い孤立、隔絶の意識を抱いているにせよ、立法部政党は、こうした構成単位と必ずしも完璧な絶縁関係にあるわけではない。げんに、立法部政党は、他の構成単位とともに、党の名称、シンボル、伝統、基本的な政策上の立場などを継受し、少くとも名目上、全国委員会を冠として載き、党の命運を一にしている。この意味において、立法部政党における集團生活の自閉性には、当然のこととはいえ、一定の限界が画されている。従って、彼らは、完全円環ともいべき立法部政党の自己完結性を、必ずしも主張し得るわけではない。

けれども、立法部政党の機能上の特殊的地位は、独特のものだけに、他の構成単位からこれを隔離せずにはおかないといつてよい。ことに、アメリカにおける立法部政党の場合、既に指摘したようなへ上層組織との断絶性 \vee とへ下層組織の閉鎖性 \vee とが、こうした機能上の特殊的地位と重なり合い、互いに微妙な影を投げ合つて、ほぼ完璧に閉ざされた円環世界とまではいえないにしても、こうした隔離と孤立性の度合いを、一段と亢進せしめるに至るのである。このような状況から、立法部政党と党の他の構成単位との関係は、属を同じくしながら種を異にするものといえよう。比喩的にいうならば、アメリカにおける立法部政党は、「節約心のない家族の切々たる嘆願を恐れる悠悠自適の富める伯父のごとき存在」(like an independent and wealthy uncle who fears the pleas and supplications of an improvident family)⁽¹¹⁷⁾といふことができるであろう。立法部政党は、こうして、党の他の構成単位から羨望と畏敬の的となつていふということができるであろう。立法部政党は、⁽¹¹⁸⁾「党内における主要な求心力」(the chief centripetal force in a political party)を形づくつてゐる。意味において、

次に、第二の局面に焦点を絞るならば、立法部政党における構成員相互の相対的独立性をもたらし要因として、二者が考えられる。

その一つは、党規の弛緩である。⁽¹¹⁹⁾アメリカにおける立法部政党には、その構成員の言動を規律統制すべき一元化され

た指導権力は、存在していない。このことは、さらに、立法権力そのものが、多極化されているという事実⁽¹²⁰⁾に由来する。立法部における権力の分散化が、立法部政党の拡散化と断片化とをもたらすといえよう。

アメリカ政党の研究者として著名なラネイとケンドール (Austin Ranney and Willmoore Kendall) が指摘しているように、上下両院のいずれにおいても、政党が、「蒸気ローラー式の、あるいは、押しボタン式の、戦略によって」(via steam-roller or push-button tactics)、その政策綱領を立法に自動的に転換し得るだけの一元化された権力中枢は、もとより、不在である⁽¹²¹⁾。議会両院における指導権力は、明確に区分されつつも、その構成員の自同性という本質的連続によって、相互に通底し合う二つの集団に、二元化されている。その一つは、政党指導者から構成される集団である。下院議長及び上院仮議長 (presiding officers)、両院における与野党の院内総務 (the Majority and Minority Leaders in both houses)、同じく院内幹事 (the Majority and Minority Whips)、両院における各党の議員総会議長 (the chairmen of the party caucuses or conferences)、それに、上下両院における各党の選挙委員会のごとき院内における党独自の委員会の長、などから成る集団が、これである。もう一つは、両院における常任委員長 (the chairmen of the standing committees) から組成される集団である。このように、立法部における指導権力は、まず、上下両院に分断され、次いで、各院における二つの集団に細分化される。しかも、指導権力は、各集団内においてさらに細緻に微分化されてゆく。そればかりか、こうして断片化された権力の保持者の間における個別具体の立法についての見解や強調点の打ち方には、無限の差異が認められるのである⁽¹²²⁾。こうして、立法部における指導権力の帰属点は、公式・非公式の様々な機関に多元化され、これらの諸機関は、議員一般に対する自己の影響力や統制力の確保を目ざして、互いに覇を競い合い、相互牽制的に行動する。このような立法部の構造上・機能上の特徴について、カリフォルニア大学 (University of California, Berkeley) の N・W・ポルスビー (Nelson W. Polsby) 教授は、次のように記している⁽¹²³⁾。

表13 常任委員会における規模及び政党占有率, 上院 1977—1978.

常 任 委 員 会	民 主 党 員		共 和 党 員		合 計 (N)
	(N)	(%)	(N)	(%)	
農業・食物・森林 (Agriculture, Nutrition and Forestry)	11	61	7	39	18
歳 出 (Appropriation)	16	64	9	36	25
軍 事 (Armed Services)	11	61	7	39	18
銀行・住宅・都市問題 (Banking, Housing, and Urban Affairs)	9	60	6	40	15
予 算 (Budget)	10	63	6	37	16
商業・科学・運輸 (Commerce, Science, and Transportation)	11	61	7	39	18
エネルギー, 自然資源 (Energy and Natural Resources)	11	61	7	39	18
環境・公共事業 (Environment and Public Works)	9	60	6	40	15
財 務 (Finance)	11	61	7	39	18
外交関係 (Foreign Relations)	10	63	6	37	16
政府問題 (Governmental Affairs)	10	59	7	41	17
人的資源 (Human Resources)	9	60	6	40	15
司 法 (Judiciary)	11	65	6	35	17
規則・行政 (Rules and Administration)	6	67	3	33	9
退役軍人問題 (Veterans Affairs)	6	67	3	33	9

Source: Congressional Quarterly Weekly Report, April 30, 1977, pp.4-17.

「議会は、単一の頭を所持しているのではなく、ギリシヤ神話におけるヒドラ (the Hydra)、あるいは、より正確にはメデューサ (the Medusa) に、酷似した存在である。そこでは、職務は下方に向って、責任は上方に向って、それぞれ順を追って整然と委託されているわけではない。議会は、権限と情報の錯雑きわまる伝導者系列から構成され、その行動の確な予測の困難な、故意に不細工に造成されたところの、複雑冗長な網状組織なのである」

立法部におけるこのような指導権力の乱立状態とその相互間に展開される緊張関係とは、立法部に固有の行動規範の特殊性と交響し合い、連動しつつ、いわば、そこにおける所与の条件として固定化されてゆく⁽²⁴⁾。ここにいう立法部に固有

表14 常任委員会における規模及び政党占有率, 下院 1977—1978.

常 任 委 員 会	民主 党 員		共 和 党 員		合 計 (N)
	(N)	(%)	(N)	(%)	
農 業 (Agriculture)	31	67	15	33	46
歳 出 (Appropriation)	37	67	18	33	55
軍 事 (Armed Services)	25	65	13	33	40
銀行・財務・都市問題 (Banking, Finance and Urban Affairs)	31	66	15	32	47
予 算 (Budget)	17	68	8	32	25
コロンビア区 (District of Columbia)	13	65	6	30	20
教育・労働 (Education and Labor)	24	65	12	32	37
政府運営 (Government Operation)	29	67	14	33	43
住宅行政 (House Administration)	17	68	8	32	25
内政・島嶼問題 (Interior and Insular Affairs)	29	63	14	30	46
国際関係 (International Relations)	25	68	12	32	37
州際・対外通常 (Interstate and Foreign Commerce)	29	67	14	33	43
司 法 (Judiciary)	23	68	11	32	34
海運・漁業 (Merchant Marine and Fisheries)	27	66	13	32	41
郵政・人事 (Post Office and Civil Service)	17	68	8	32	25
公共事業・運輸 (Public Works and Transportation)	29	67	14	33	43
規 則 (Rules)	11	69	5	31	16
科学・技術 (Science and Technology)	27	68	13	32	40
中小企業 (Small Business)	25	68	12	32	37
官 紀 (Standards of Official Conduct)	6	50	6	50	12
退役軍人問題 (Veterans Affairs)	19	68	9	32	28
歳 入 (Ways and Means)	25	68	12	32	37

Source; *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 30, 1977, pp.19-14.

の行動規範の特殊性とは、その行動規範が、専門特殊化 (speciality) と互惠性 (reciprocity) の二者を座標軸系として構造化されているという事実を指す。常任委員会制度は、その象徴的表現にほかならない。

今日におけるアメリカの立法部には、上院一五、下院二二の常任委員会と凡そ二五〇に及ぶその小委員会とが、存在する。⁽¹⁵⁾ 第九五議会

(七七年—七八年)の上下両院における常任委員会の種類、規模、二大政党の占有率を凶示するならば、表13、表14のようになる。⁽¹²⁶⁾

上下両院における常任委員会は、立法業務の九〇%を消化し、立法権力を実質的に独占しているといつてよい。この意味において、W・ウイルソン (Woodrow Wilson) の「開会中の議会は、人々の展覧に供するための議会を表象している。常任委員会室における議会の姿が、活動中の議会本来の姿にはかならない」という古典的評言は、いまなお、その意味を失っていないといえよう。⁽¹²⁸⁾ 今日、常任委員会が、「立法権力の焦点」(the focal point of legislative power)⁽¹²⁷⁾ あるいは、「政策決定の主要な代行機関」(the chief agent of decision-making)⁽¹³⁰⁾ と指称され、議会が、「小立法部の集積体」(a collection of little legislatures)⁽¹³¹⁾ と評言される所以である。しかも、常任委員会によって議場に報告された法案は、ほとんど無修正の形で、法律として制定されるのが、ごく一般といつてよい。⁽¹³²⁾ このように、今日における常任委員会は、立法活動に対する決定的な影響力、各院における少からぬ威信、そして、各院及び委員会相互における確固たる独立性を、保持している。⁽¹³³⁾ まさに、ポルスビーが指摘するように、⁽¹³⁴⁾ 「常任委員会は、今や、それ自身の独立した主権を達させるに至っている。こうした事態は、現実には、きわめて稀有なことだが、常任委員会は、巨大かつ強硬な多数者によって支援された下院の政党指導者群の言動によらなければ、その主権行使の結果に対する修正や破棄を蒙ることが、ないのである」。

では、常任委員会が、このような影響力、威信、独立性を獲得するに至ったのは、いかなる理由に基づくのであろうか。それは、常任委員会に、高度の専門的知識や情報、それに特殊の立法技術が蓄積されているという事実、求められる。換言するならば、その理由は、常任委員会が、「議会における専門的知識の貯蔵所」(the repositories of Congressional expertise)⁽¹³⁵⁾ にはかならないということである。より正確にいうならば、それは、常任委員会に累積されてい

る専門的知識や情報・特殊の立法技術に対する議員一般の尊重と畏敬の感情が、各院に、伝統として濃密に支配しており、従って、議会の全体構造の基底には、常任委員会の専門技術化という堅牢な基礎工事が、横たわっているという⁽¹³⁶⁾ことに、よるのである。

すなわち、多くの議員は、選挙における勝利を確保し、その地位を獲得したとき、現代立法のすべての領域に精通し、議場に上程されるあらゆる立法計画に対して合理的な判断を試み、その各々について、こうした判断に基づく知的な投票を行うことを、決意する。しかし、彼らは、間もなく、一会期に二万にも及ぶ法案数の量的龐大性とその質的錯雑性に圧倒され、そうした決意の実行が、事実上、不可能であることを悟り、特定の立法領域に属する事項への専念を、よぎなくされる。その際、一つないし二つの常任委員会への配属が、そのような特定の立法領域における専門特殊化に通ずる回路を、彼らに開設することになる。例えば、七三年―七四年の第九三議會の場合、下院議員は、平均、一・六の常任委員会と三・五の小委員会に、上院議員は、平均二・六の常任委員会と九・七の小委員会に、それぞれ、配属⁽¹³⁷⁾されている。この場合、議員は、彼らに割当てられた常任委員会や小委員会の活動に専心することはもとより、その常任委員会の専管事項のなかにおけるさらに細分化された特殊の項目への沈潜によって、その活動の飛翔範囲を狭め、そこにおける特殊項目に熟達してゆかねばならない。その理由は、表層・深層の二種に大別することができる。ここでいう表層理由とは、彼らが、所属委員会における専管事項の一部を担当するその小委員会に配置される場合があり得るといふ、技術的理由である。また、深層理由とは、彼らが、議会における指導的地位を獲得することの条件は、何よりもまして、他の議員が未知である事項に精通していなければならないとする本質的理由である。こうした複合理由が成立する所以は、議会における立法権力が、それぞれの立法領域ごとに、いわば機能別に専門特殊化された諸種の常任委員会に、縦断的に多元化されており、しかも、「議会の作業所」⁽¹³⁸⁾(the workshops of Congress)であ

るそうした各委員会の外郭内における議員の指導力や影響力は、当然、彼らが、立法領域全体ではなく、その委員会の専管事項や特殊項目に精通することによって、はじめて確保されるという特異な事情に基づく。「影響力は、専門特殊化より生ずる」(From specialization comes influence)⁽³⁹⁾。そうだとしたら、議会そのものが、常任委員会制度を確立することによって、専門特殊化を機能原理とする強固な岩盤の上に構造化されていることになり、しかも、「立法過程の枢軸点」(pivot points of the legislative process)⁽⁴⁰⁾である常任委員会においてもまた、専門特殊化の達成という行動規範が、妥当することになるのである。そして、議員が、所属委員会において未知の事項を開拓し、特定項目への熟達によって、そこにおける指導力や影響力を確保し、自己に固有の勢力圏の磁場を設定したならば、彼は、議会内の全域に向って、こうした磁場から発する磁力を増殖し波及させることができるというてよい。

このように、議会では、特定事項について専門特殊化を深めた知識・情報・技術の修得者が尊重され、この意味における専門特殊化が、議会において威信と指導力を獲得するための前提条件を形づくっている⁽⁴¹⁾。この点について、S・C・パターソン (Samuel C. Patterson)⁽⁴²⁾等は、次のように述べている。

「一〇年以上前と比較したならば、ことに上院において、それほど実施されていないとされるにしても、依然として、専門特殊化は、上下両院における影響力の確保を目ざして飛翔するための踏み切り板となっている。多くの議員は、上下両院の議場において投票に付されるために上程されてくる個々の立法の詳細については、もとより、熟知していない。このため、彼らは、議場における投票態度の決定に臨んで、当面の立法問題に関連した常任委員会に席を占め、その問題における係争点に精通している同僚から給付される「手掛り」(cues)に、屢々、依存しなければならぬ。特定の立法問題領域に習熟しているという名声のある議員の見解は、常に、傾聴される。なぜなら、他と同様議会においても、情報・知識を駆使し得ることが、影響力を確保するための基本的要素とされるからである」。

従って、議会における指導者とは、特定の立法問題領域にその持てる総力を結集し、その分野において権威と影響力とを獲得するに至った「職人、専門家、工匠」(a worker, a specialist, and a craftsman)であり、特定の専門の領域や事項に実際に熟達した議員にはかならない⁽¹³⁾。例えば、かつての下院歳入委員長 W・D・ミルズ (Wilbur D. Mills) (アーカンソー州選出) (民主党) は、議会において税制立法に対する最も強力な発言権を有している議員と看做されていた。この理由は、もとより、彼が年功を積んだ長老議員であり、永らく常任委員長職を占有していたという事実と、無関係ではない。しかし、より本質的な理由は、彼が、下院におけるいかなる議員よりも、税制立法について熟知していると確信されていたという事実に求められるのである。これと同じことが、議場における発言についても妥当する。ある上院議員は、かつて、「真に有能な上院議員とは、彼が周密に取り組んでいる事項についてのみ発言する議員である。彼らは、常にほとんどすべての事項について演説するために、演壇に駆けのぼる議員では決してない」と述べた。こうしたことから、議会においては、特定事項に通暁している熟達議員の言動と判断とが、常に尊重され、敬意を払われるのである。⁽¹⁴⁾

このような「専門特殊化」という行動規範は、広く議員の間に瀰漫している「彼ら自身の専門特殊化の諸分野における互恵的服従」(reciprocal deference in their own areas of specialization)⁽¹⁵⁾を核心とする「互恵主義」(reciprocity)というもう一つの行動規範と垂直に交差し、これによって補強されることになる。⁽¹⁶⁾ここでいう「互恵主義」とは、「極端に簡略化して言えば、それぞれ異なる常任委員会の委員相互間に、「魚心あれば水心」(If you scratch my back I'll scratch yours) という暗黙の諒解が成立している状況を意味する。⁽¹⁷⁾ 具体的にいうならば、A という委員会に属する議員が、次回に議場に報告される彼らの法案に対する B という委員会の委員の賛成投票を期待することによって、今回 B 委員会により議場に報告されている法案に対して、《他の条件が等しい場合に限り》、賛成票を投ずることが、これに当る。こ

ここには、《他の条件が等しい場合に限り》という留保条件が、付されている。この理由は、A委員会に所属する議員の選挙民が、B委員会の提出法案に対する反対を、彼らに強く要求する場合が、あり得るからである。こうした場合、A委員会委員のB委員会の提出法案に対する賛成投票は、行われない。従って、他にこのような圧力が存在しない限り、彼らは、B委員会の提出法案に賛成投票を行うことになる。事実、多くの法案について、議員は、とくに自己の選挙民からの圧力を蒙っていないとみてよい。なぜなら、彼らの選挙民は、一般に、具体的な立法問題について、無関心といえるからである。⁽⁴⁸⁾

このような異種の常任委員会相互に展開される、いわゆる相互肯定・相互援助の投票行為は、もとより、明白な取引や公然たる利害の調整によって成立するわけではない。それは、すべて、不可視の圏域における彼ら相互間の暗黙の諒解、期待、意思の疎通などに基づいて行われる。こうして、「互惠主義」という行動規範は、各常任委員会に蓄積されている専門的知識や情報、特殊の立法技術に対する伝統的な尊重と優先的配慮が、委員会相互間に拡散しつつ沈降し、彼らの行動を大きく制約するに至ったものと考えてよからう。⁽⁴⁹⁾ 行動規範の観点からいえば、議員の世界は、「専門特殊化」と「互惠主義」が縦横に張りめぐらされ、周密に絡み合っている網状を呈しているということになるであろう。

では、常任委員会に蓄積されている専門的知識や情報、それに特殊な立法技術は、どのようにして取得されたのであろうか。それは、改めて指摘するまでもないが、「年功制」(seniority rule)による。「年功制」が、「常任委員会の権力構造における中核」(the heart of the committee power structure)と、いまなお、指称される所以である。⁽⁵⁰⁾

「年功制」によれば、議員は、一旦、特定の常任委員会に配属されたならば、再選を持続する限り、また、自らが望む限り、その常任委員会に留まることができる。そして、彼らは、その委員会に留まる限り、与党の場合における

常任委員長もしくは小委員長、野党の場合における上席常任委員 (ranking minority member post) などの、指導的地位への年功序列の階梯を、自動的に上昇することが可能となる⁽¹⁵¹⁾。常任委員会制度の存在様態を根底から規定するといわれる「年功制」について、これまで、賛否両様の議論が、繰り返し展開されてきた⁽¹⁵²⁾。そうした議論のなかで、「年功制」の長所として、次の二点が主張されている。その一つは、既に言及したように、議員が、特定の立法事項を長期にわたって扱うことにより、その事項に習熟し、その事項に関する実体的・手続的の双方の専門的知識や情報・特殊の立法技術を累積し得るといふ点である⁽¹⁵³⁾。もう一つは、立法部における指導的地位への昇進が、自動化されるといふ点である⁽¹⁵⁴⁾。他方、「年功制」の短所は、次の二点に尽きるといってよい。第一は、常任委員長の選任に関する政党責任の欠如である⁽¹⁵⁵⁾。第二は、常任委員長職が、一般に、社会・経済・政治上の安定性を示す保守的な郡部地域から選出された長老議員によって占拠される結果、常任委員会制度による政策形成が、保守的偏向性を色濃く帯びるといふ点である⁽¹⁵⁶⁾。このような肯定・否定の論拠を基調低音として、「年功制」に対する挑戦と擁護が、精妙な倍音を響かせながら、今日に至るまで、様々な形で繰り返り広げられてきたのである。

ところが、七〇年代に入ると間もなく、常任委員会における発言権と影響力を行使し得る機会を、より多くの議員に開放すべきであるとする批判が、恰も十字砲火にも似て、「年功制」に集中するに至り、これによって、長老委員長の特権は、グラスルーツからの統制を通して、次第に削減される方向に向いはじめた⁽¹⁵⁷⁾。この意味において、七〇年代は、「年功制」にとつて、新たな民主化の方向への一つの転曲点を画すものといふことができよう。七〇年代におけるこうした「年功制」に対する鋭利な批判は、次のごとき建設的効果をあげ、注目すべき制度的改革として、豊かな結実の収穫期を迎えるに至ったのである⁽¹⁵⁸⁾。その一つは、「年功制」に基づき選任された弱体な常任委員長に対する反逆が、伝統的な常任委員長の権限を制約する新たな常任委員会規則の制定を、促したといふ効果である⁽¹⁵⁹⁾。その二

は、常任委員長を含むすべての常任委員の任命に対する議員総会の承認権の実体化である。⁽¹⁶⁹⁾ その三は、小委員会の群生とその自律性の確立である。⁽¹⁷⁰⁾

こうして、今日、「年功制」は、過去におけるほどの、常任委員会制度のあり方を、根底から規定し尽す重要性を有していないといえてよい。しかし、その反面、「年功制」は、最近における小委員会制の定着とそこにおける「年功制」の原則的支配によって、自らの適用領域を、過去におけるよりも一層拡張するに至ったのである。⁽¹⁷²⁾

七〇年代における新たな常任委員の選任方式がもたらした主たる効果として、一般に、次の二者が指摘されている。⁽¹⁷³⁾ その一つは、常任委員長職が、広範囲に配分されたことによって、以前よりも、上下両院が、民主化されたということである。げんに、第九五議会の場合、民主党上院議員は、平均、二つ以上の常任委員長もしくは小委員長の地位を保持しており、下院民主党議員の半数以上が、常任委員長もしくは小委員長である。それに、常任委員長職は、党内における様々な地域や党派の間に、ほぼ公正に配分されるに至っている。常任委員会内では、委員長は、自己の勢力を高め法案を棄却せしめる意図にたつて、小委員会委員の割当、小委員会の管轄範囲の画定、小委員長の選任などを、もはや自在に操作し得ない状態に、たち至っている。もう一つは、こうした民主化の当然の帰結として、議会に特徴的な権力の分散化を強化したということである。今日の議会には、以前にもまして、数多くの指導者が存在しており、権力の多中心化が充進している。このような状況は、各立法部政党の指導者によるその議員の言動に対する指導と統制の困難を倍加したほか、時宜を得た統合的な政策を生みだすために、個々の議員や半自律的な常任委員会・小委員会をどのようにして協同せしめるか、また、それは果たして可能であるかという、重大な問題を提起するに至っている。

このように、今日の立法部には、常任委員会・小委員会制度に象徴されるように、多元的な指導権力の割拠状態が

現出し、その各々が、自己の専管領域の独自性とそれに対する排他的な統制力とを、相互に主張し合っている。もとより、専門個別化された多元的な指導権力を、それぞれの立法部政党の基本的政策目標の積極的実現に向って整合統一し得るだけの、一元化された強力な統合的指導部は、いずれの立法部政党にも、存在していない⁽¹⁶⁴⁾。けれども、そのような割拠状態そのものを造出せしめた各指導権力に蓄積されている専門的知識や特殊の立法技術に対する彼ら相互の確認と尊重とが、逆に、相互協調的な「互惠主義」という行動規範を誘導し、ここに、彼らの間に相互寛容・相互援助の体系を、形成せしめるに至ったのである⁽¹⁶⁵⁾。

立法部政党における構成員相互の相対的独立性をもたらすもう一つの要因は、議員が、「政治体系の孤児」であるという点に求められる。既述のように、議員の多くは、自己の候補者指名と選挙運営の双方の過程における主導的展開を、立法部政党ではなく、彼ら自身の個人的な選挙組織に大きく依存している。これ故、彼らが、上院仮議長、下院議長・両院内総務のごとき、立法部政党における指導部の指令や勧告に、特に服従しなければならないという、格別の理由はない。いいかえれば、党指導部の側には、「一般議員を雇傭し解雇する基本的な階統権力」(a basic hierarchical power of hiring and firing subdivisions)は、存在していないのである⁽¹⁶⁶⁾。従って、党指導部は、党の個別具体の立法計画に対する議員の支持を求める場合、彼らと同一次元にたつて強制力を伴わない説得と宥和を多層的に試みる以外にない⁽¹⁶⁷⁾。このことは、元共和党上院院内総務E・M・ダークセン(Everett McKinley Dirksen)(イリノイ州選出)の「給油装置は、剣よりも強し」("the oil can is mightier than the sword")⁽¹⁶⁸⁾という言葉に、集約的に象徴されていよう。同じく、民主党上院院内総務在職当時におけるL・B・ジョンソン(Lyndon B. Johnson)(テキサス州選出)も、次のように語っている⁽¹⁶⁹⁾。

「党指導部が利用し得る唯一の現実の権力は、説得という権力のみである。党指導部には、配分すべき情実人事職、

規律統制権能、上院議員の罷免権、以上のいずれも存在していない。……これに反し、大統領は、彼の閣僚をいつにても自由に罷免し得る権能を保持している」。

ラネイとケンドールは、こうした党指導部による指導性の本質が、同一平面関係における懇請、取引、恩恵の交換、説得にあるということを、簡潔に次のように記している。⁽¹⁰⁾

「議員総会、議事運営委員会、院内総務などの連邦議会で活動する各種の党機関は、院外の党諸機関の場合と同様、命令と服従の連鎖で繋がれているわけではない。さらに、連邦政府と大部分の州政府における与党の指導力は、指導者が、党員に対して命令を発し、制裁を加え、服従を強要するような、強制権力の発動の問題としてたち現われるのではなく、むしろ、指導者が、党員と対等の立場にたつて行う甘言と説得の問題として示される場合が、圧倒的に多いのである」。

立法部政党の構成員は、このように、不服従者に効果的に課せられる制裁によって強力に援護された命令を中核とする党の指導権力の拘束から解放されている。そのことは、同時に、彼らが、いわゆる圧力団体のごとき組織化された少数者利益の圧力の対象となり得るといふ状況を、示唆している。⁽¹¹⁾ E・E・シャットシュナイダー (Elmer Eric Schattschneider) は、幾分誇張的ではあるが、この点について、次のようにいう。⁽¹²⁾

「圧力団体政治は、以下のごとき明白な事実には、底脚点を求めている。政党という政治巨人は、いかに選挙における勝利にめざましい成功を収めたとしても、政府の政策と人事に対する完全な統制権を決して行使し得ないというのが、すなわち、これである。政府に対する政党の統制は、余りにも緩やかであるため、個々の議員は、彼の政党所属に関係なく、きわめて多くの公共問題に対する態度の決定について、大幅な選択の自由を享受している。さらに、政党が、とるべき政策的立場を全く明確に示していない数多の公共問題が、議会に登場してくる。このように、個々の議

議員が、自由な行為者となり、従って、非政党集団の影響力に曝されるという場合が、頻繁に生ずることになる。圧力団体は、こうした状況を巧みに利用し、政党制度を出し抜いてゆく。換言すれば、圧力団体は、議員を選出した経験がないにもかかわらず、議員に直接的に接近することが、可能なのである」。

議員は、「組織化された特殊利益の餌食に供されるためにのみ、党の規律統制権限から解放されているにすぎない」⁽¹³⁾という・シャットシュナイダー教授の言葉は、アメリカ二大政党の構造上・機能上の現状を全面的に否定し政党改革の必要性を訴えるために放たれた意図的なものであったとしても、必ずしも当を失した指摘とはいえない。

以上に述べてきたような立法部政党の構成員の間に認められる相対的独立性の重層化は、いかなる政治的效果をもたらすのであろうか。それは、党指導部の議員に対する説得と勧告の浸透度の増大という逆説的現象の成立である。この逆説的現象は、互いに影を投げ合う二つの関連要因によって構造化される。その要因の一つは、議員による圧力間における序列の主体的設定である。⁽¹⁴⁾議員は、様々な交差圧力の焦点にたつ故に、諸種の圧力のなかから自らが積極的に適応すべき圧力群を選定し、その相互間に優先順位を主体的に設定し得るといのが、すなわち、これに当る。もう一つの要因は、党指導部と議員の間における政策・イデオロギー体系上の有機的な共鳴関係の存在である。⁽¹⁵⁾このことは、議員が既にその所属政党に特有とされる政策・イデオロギー体系的傾向を帯有しており、党指導部による説得と勧告に感応しこれらを受容し得るだけの素因を、自己の胎内に包蔵しているという状況を指す。

まず、第一の要因から述べたいとおもう。今日における立法部には、一会期ごとに、凡そ二〇、〇〇〇に及ぶ膨大な数の法案や決議が上程されている。げんに、第九四議会（七五年―七六年）の場合、議会に上程された法案や決議は、二四、二八三の多きに達しており、そのうちの三〇弱の五八八案が、法律として制定されている。⁽¹⁶⁾しかも、これらの

法案や決議の規制対象は、外交・軍事の両分野はもとより、郵便、医薬、教育、金融、社会保障、工業、商業等々の日常生活のほぼ全域に及んでいる。このため、今日の法案や決議は、質的に複雑高度な専門技術性を有している。それ故、特定の狭隘な立法事項における専門家にすぎない立法部政党的個々の構成員は、このような総体的性と複雑性において顕著である今日の法案や決議に関する討論と審議に取り組むとき、当然の事理ながら、以下のごとき五つの困難に逢着しなければならない。その一は、彼らが、今日におけるすべての法案や決議の具体的内容を熟知しこれらに精通することは、事実上、能力的に不可能だという点である。その二は、仮にそれが能力的に可能であったとしても、すべての法案や決議の具体的内容を正當に評価し的確に判断し得るだけの正確な情報や高度の専門的知識が、彼らには、そもそも不足しているという点である。その三は、こうした情報や知識が外部から提供されたとしても、彼らを吟味のうえ吸収し、検討を加え、その成果を、法案や決議に対する効果的な評価判断基準へと精練してゆくだけの時間的余裕が、彼らには存在していないという点である。その四は、行政部が、議場における採決の際の投票態度の決定に不可欠である各種の資料の利用を、彼らに対して、故意に制限しているという点である。具体的には、行政部が、あえて、不完全な情報や断片化された専門的知識を彼らに対して提供し、こうした空疎な情報知識に基づく実質的な行政部提出法案に対する彼らの早急な承認を、督促するという状況が、これに当る。その五は、行政部、党指導部、選挙民、マスコミュニケーション、諸種の圧力団体などが、その時々々の個別具体の立法提案について発表する声明や評釈を十分に理解し、これらについて緻密な分析を幾層にも重ね、こうした声明や評釈の相互間に見出される少からざる矛盾点を比較考量のうえ互いに調整することによって、その立法提案の地層のなかを底深く走る真価の脈を確実に探り当てることだが、彼らにとって、能力的にも時間的にも、決して容易な知的作業ではないという点である。こうして、一方における法案や決議の量的歴大性と質的複雑性、他方におけるこうした法案や決議に対する理解

と分析のための用具である確度の高い情報や高度の専門的知識の不足、このような限定された情報や知識の難解性と相互矛盾性、以上のごとき諸要因が、有機的な因果関係で無制約に結合し合う条件の下では、彼らが、議場における採決の際の投票態度の決断に困惑するに至るのは、蓋し当然であろう。⁽¹⁷⁸⁾ ある下院議員は、この点について、次のようにいう。

「私を惑乱に陥れるもう一つの事柄は、一般に広く流通しているとおもわれている正確な情報の量が、実際には驚くほど不足しているという事実である。議員の職務が複雑化し、従って、議員が多くの錯雑な公共問題を処理しなければならぬという事情を、私は知らないわけではない。しかし、議会の議場に互いに相反する一連の事実を携えて登場してくる議員を眺めるとき、私は不安を憶える。議員が、相矛盾する諸々の声明に接するとき、そのなかにおける真実とは何か、あるいは、いずれに真実が存在するか、以上を見究めることは、まさしく議員にとって至難の業である」。

様々な個人や集団は、このような、議場における個別具体の法案や決議に対してとるべき投票態度の決定に逡巡する議員に正確な標的を向け、自己の利益となる方向に彼らの投票を誘導する意図にたって、彼らに向って一斉に圧力を集中してゆく。こうした個人や集団の事例としては、信頼すべき同僚議員、議会内外における党指導者、同一選出州の議員団、各種の常任委員長、行政部、ロビイストないし利益諸集団、個々の選挙区における住民、選挙区における名望家もしくは支配的な意思、友人、家族、報道機関、などが、あげられよう。このような多方面から恰も集中砲火のごとき圧力を蒙る議員が、こうした圧力に対して個別に、しかも、均等に反応してゆくことは、明らかに物理的に不可能であろう。そこで、彼らは、再選確保という自己の最高目標を視野の中央に据え、この目標を効果的に達成するためには、いかなる種類の圧力を選択するのが最も有利であるかについて、熟慮のうえ決断を下し、さらに、こ

うして選択された圧力群にどのようにして対応すべきかを、自ら主体的に決定してゆくことになる。議員に対して、様々な方向から接近し、執拗なまでに攻撃を繰り返す幾つもの圧力の描線が、重合すればするほど、そうした交錯・重合の状況のなかから、議員が、自己の主導権の下に、自ら対応すべき圧力群を選定し得る自由の範囲の輪郭は、それだけ、拡大されつつ鮮明に浮上してくることになるのである。これ故、議員から、個別具体の法案や決議に対する投票決断の際における主導権を収奪した筈の、彼らを囲繞する現代環境の錯雑性は、いかなる媒介の契機も有せず、再び主導権を円環状に彼らの掌中に回帰せしめるに至ったと考えるよかろう。「人々に備わる才幹に対する外部からの要求が、彼らの応答能力の限界を明白に越えてしまう場合、彼らは、応答すべき諸問題と圧力群とを、自ら選定しなければならぬ⁽¹⁸⁾」のである。このような議員の選択領域の拡大に伴い、議員に対する党指導部の説得と勧告が効を奏する契機が、おのずからそこに形づくられることになるのである。

次に、第二の要因について、叙述したい。議員が、多方向から自己に集中する幾多の圧力の混沌たる星雲のなかから、自らの主導権の下に、自ら対応すべき特定の圧力群を選択し、これに反応しようとするとき、当然のことながら、彼らは、対象を捉える視線の出発点を一定の地点に築き、そこから幾多の圧力を視野に収め、その各々について個別の評価・判断を加え、特定の圧力群に関する最終選択の判断を下さねばならないであろう。その際、こうした対象を切断する視点と角度をいずれに設定するかが、問題となる。これを解決するのが、ほかならぬ議員自身に固有の社会経済的背景、政治的訓練、そして、基本的な社会経済哲学である⁽¹⁹⁾。それは、進歩主義または保守主義と称されるところの、彼らの政策的立場に一貫性と整合性とを付与する社会・政治・経済に関する包括的な政策・イデオロギー体系にほかならない。従って、屢々指摘されるように、民主・共和両党におけるそれぞれの立法部政党は、進歩主義・保守主義という各々の党に伝統的とされる政策・イデオロギー体系を負荷する多くの構成員から成立しているのである。

このことは、進歩的な政治団体として著名な「民主的行動のためのアメリカ人連合」(the Americans for Democratic Action)が、六七年に、上下両院議員の間における進歩主義の帶有度を数量的に測定した、もはや古典的ともいえる周密な調査に明らかである。⁽¹⁸²⁾

「民主的行動のためのアメリカ人連合」(ADA)による調査に示されている数値は、幾つかの進歩的な諸法案に対する個々の上下両院議員の投票記録を算定の基礎として測定されたものである。そのような進歩的な諸法案として、下院の場合には、以下のごときものがとりあげられた。ねずみ駆除のために四〇〇〇万ドルの補助金を都市に給付することを内容とし、六七年七月二〇日に下院において否決された「ねずみ統制・駆除法案」(the Rat Control and Extermination Act)をはじめ、低所得世帯に対する家賃の補助、都市の再開発とモデル都市の建設、それに、規則委員会における共和党議員と南部民主党議員のいわゆる保守連合が公民権法案やその他の進歩的法案に関する議場審議を阻止する事態の発生を至難にする下院規則の改正、以上のごとき事項に関する諸法案が、これである。こうした諸法案のすべてを支持する議員が、進歩主義の帶有度一〇〇%の議員と規定される。他方、上院の場合、住宅建設及び都市開発に対する歳出の支持、扶養児童に対する補助金給付手続の簡素化の承認、貧乏追放計画の資金削減に対する反対、などの態度を堅持する議員が、進歩的上院議員と評価される。ここにあげた事項に関する諸法案は、いずれも、第八九議会の第二会期に現実に上程され、審議のうえ投票に付されたものである。

右の調査結果によると、上院の場合、進歩主義の帶有度が七〇%以上であった議員は、民主党一九名、共和党三名であり、同じく、下院の場合には、民主党一〇八名、共和党四名である。ここに明示されるように、上下両院のいずれを問わず、進歩主義の帶有度は、民主党議員に顕著に認められる。また、上下両院の各々における四つの立法部政党のそれぞれにおける進歩主義の帶有度の平均値は、下院民主党五六%、下院共和党一六%、上院民主党五二%、上

院共和党二五%、以上である。この場合でも、民主党議員の平均値は、上下両院のいずれにおいても、共和党のそれを凌駕している。さらに、地域的にみた場合、南部民主党議員の帶有度が著しく低いことが、注目される。この場合、帶有度七〇%以上の民主党上院議員は皆無であり、下院議員は、僅か三名を数え得るにすぎない。なお、進歩主義の帶有度の高い共和党議員の多くは、大都市の下院議員選挙区や人区稠密な工業州から選出された議員である。

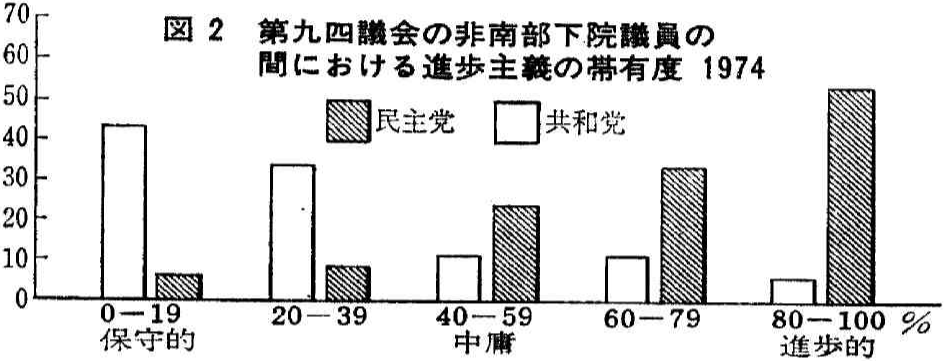
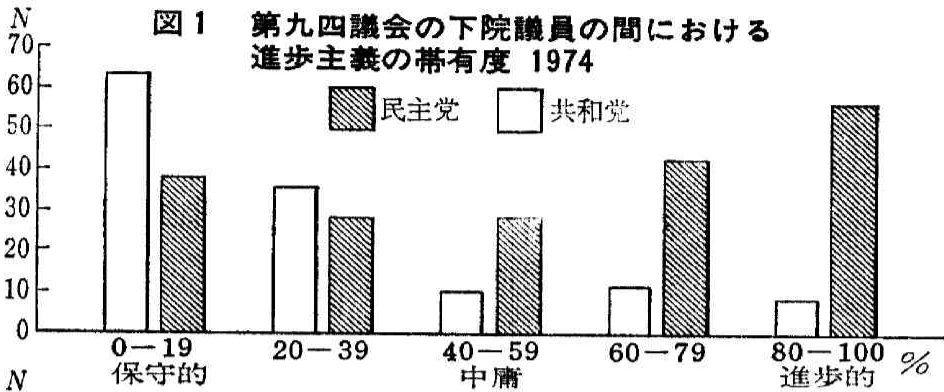
さらにA D Aは、第九四議會（七五―七六年）の民主・共和兩党の下院議員の間における進歩主義の帶有度を調査し、民主党議員が進歩主義の側に、共和党議員が保守主義の側に、それぞれ傾斜しているという確かな事実を認証している。⁽¹⁸³⁾第九四議會の下院におけるA D Aの調査結果は、当会期の上院にも、また、他の会期の上下両院にも、同じく妥当するといつてよい。⁽¹⁸⁴⁾

その調査結果によれば、進歩主義の帶有度〇―一九%、民主党三八名、共和党六三名、二〇%―三九%、民主党二八名、共和党三五名、四〇%―五九%、民主党二八名、共和党一〇名、六〇%―七九%、民主党四二名、共和党一名、八〇%―一〇〇%、民主党五七名、共和党九名、以上である。さらに、非南部議員に限ってみるならば、兩党間における帶有度の差異は、歴然となる。すなわち、非南部議員の場合、〇―一九%、民主党六名、共和党四三名、二〇%―三九%、民主党八名、共和党三四名、四〇%―五九%、民主党二三名、共和党一名、六〇%―七九%、民主党三四名、共和党一名、八〇%―一〇〇%、民主党五三名、共和党六名、以上である。

右にあげた数値を图示するならば、左の図1のようになる。⁽¹⁸⁵⁾

右にあげた数計は、以下のごとき状況の存在を示唆している。民主・共和兩党における立法部政党構成員の意識の基層には、各党に伝統的とされる進歩主義・保守主義の政策・イデオロギー体系支持の傾向が、恰も腐植土のように堆積しており、党指導部の彼らに対する説得と勧告の仕方によって、この傾向が、それぞれの党の政策的立場への同

一般的に高度の数値を示しているという事実には、象徴されている(187)すなわち、第九四議会(七五年—七六年)における議員一般の挙党態勢率をみるならば、下院の場合、民主党六八・〇%、共和党七〇・〇%、上院の場合、民主党六五・〇



調という凝固した形で表面に浮上し形象化され得るといものが、すなわち、これに当る。従って、党指導部に対する、そして、それが形成する党の政策的立場に対する、彼らの協調的態度を確保し得るだけの、政党指導受容の促進的契機が、そもそも、彼らの意識の底層に、いわば地下の潜流として伏在していると考えてよからう。このような地中の伏流を探知し、開発し、顕在化せしめ、党の政策的立場の路線にそった統一的な投票行為という一つの大きい奔流へと溶融させ得るかどうかは、両院における各党指導部の、とりわけ、院内総務の説得力と影響力に依存するのである(188)。

以上に述べてきたように、立法部政党の構成員が、相互に相対的独立性を保持しているという状況自体が、党指導部による影響力と説得力の受容を可能ならしめる有力な条件を形づくっている。この意味で、立法部政党構成員の意識の深層には、分

裂的契機と統合的契機が、表裏をなして支え合い、一つに結晶

%、共和党六三・〇%、以上となっている。⁽¹⁸⁸⁾

もとより、こうした党指導部の彼らに対する影響力と説得力の効果は、必ずしも完全ではない。従って、挙党態勢率を一〇〇%維持することは、現実には極度に困難である。そのことは、最近における次の統計的事実に覗われる。⁽¹⁸⁹⁾

すなわち、「党の政策的立場と一致する行動をとる意思があるか否か」という質問に対して、最近における民主・共和両党の下院議員の四分の三は、「積極的肯定」(“strong yes”)と回答している。もとより、この場合、南部民主党議員ならびに北東部共和党議員における「積極的肯定」という回答の比率は、最低であり、前者が五七%、後者が五六%となっている。⁽¹⁹⁰⁾けれども、一歩進んで、「立法に関して党の政策的立場と一致する投票行為にすることが議員の義務であると思うか」と質されたのに対しては、民主・共和両党の下院議員の圧倒的多数は、これを否認し、僅か三分の一のみが、積極・消極のいずれを問わず、何らかの形でこれを肯定しているにすぎない。この問いに対する議員の回答は、次の共和党議員の言葉に集約されている。⁽¹⁹¹⁾

「私は、些細な問題については、党と行動をとるに作る。しかし、私の選挙区や選出州に影響を及ぼす問題と国民福祉の問題に関しては、私は党と袂を分つ。……議員には、所属政党の政策的立場と一致する行動をとらねばならないという義務はない。ここは、イギリスの議会制度とは異なる。議員は、彼自身の政治的確信と彼の選挙区における事情とに基づき、また、これらに照らして、その時々々の政治状況を解釈し、それにしたがって、自由に投票することができるのである」。

右の言葉に明らかかなように、議員の選挙区における利益集団や選挙民の強度の圧力や熾烈な要求は、彼らの選挙の帰趨を制し得るだけに、党指導部による影響力や説得力の行使に優越する力をもつ場合が、少くない。げんに、「徹頭徹尾政党内」(a straight party man)を自任する共和党議員ですら、独立の行動をとる議員に対して、「彼ら自身の選

「挙区が、そうすることを要求していないにもかかわらず、彼らは、常に党の政策的立場に反する投票行為にでる」(傍点引用者)と述べている。⁽¹⁹²⁾この言葉は、党指導部が指示する政策路線と、議員自身によって捕捉された選挙区における利益諸集団や選挙民の最大公約的な政策路線とが、背馳する場合、後者が常に優先するという従来の慣行的事実を、言外に承認したものと見てよい。こうして、立法部政党の構成員は、一方に、自ら負荷する所属政党の伝統的な政策、イデオロギー体系と一致する党の政策的立場を支持することによって、相当程度の党内結束力¹¹選挙態勢率を表示する。しかし、同時に、他方、彼らは、自己の選挙区における利益諸集団や選挙民の多元的要求を、前述の政策・イデオロギー体系の視角から統一的に捉え、その最大公約数を抽出し、さらに、自らの再選確保を指標に、選挙区におけるその時々¹²の具体的特殊事情を考慮しつつ、自らの主導権の下に、その最大公約数に様々な修正を加え、これに主体的に対応しようとする。彼らは、こうして、議場における投票行為に際して、両極性反応を示す。このような両極性に引き裂かれた彼らの心的状態は、都市部選出の穏健な共和党下院議員の次の言葉に、象徴されている。⁽¹⁹³⁾

「もちろん、私は、我が党と行動をとるにしたいと願っている。しかし、何よりもまして重要なことは、我が党のほう¹³が私と行動を一にしてくれることを私が切望しているということである」。

彼らの両極性反応態度の底を流れる基本旋律は、彼らの帶有する政策・イデオロギー体系とそれを通して把握される選挙区の利益や意見の双方に対する尊重と解してよい。別の表現を用いるならば、それは、「立法に関する選挙区と議員個人の見解に対する伝来の固執感情」(the prior commitments of district and personal views on legislation)といつてよからう。⁽¹⁹⁴⁾こうした感情が、一方、彼らに相当程度の党内結果力を形成させつつ、同時に、他方、選挙区における利益諸集団や選挙民の要求に彼らに対応せしめるという流動的な政治状況を演出するのである。

このような流動的政治状況は、立法部に、二つの現象を派生せしめる。その一つは、構造権力と機能権力の分断で

ある⁽¹⁹⁵⁾。もう一つは、「一種の政治的精練工程」(a kind of political milling process)の展開である⁽¹⁹⁶⁾。

第一の構造権力と機能権力の分断とは、「政党による組織化と政党連合による投票」(organization by party and voting by coalition)という状況の存在を意味する⁽¹⁹⁷⁾。それは、また、政党の名において両院もしくは一院を組織化する権力である「構造権力」(structural power)と、法案を通過もしくは阻止する権力である「機能権力」(functional power)との、⁽¹⁹⁸⁾帰属主体の異同という状況の存在といいかえてもよからう。

表見的にいうならば、アメリカにおける立法部は、明らかに画然と区分される政党路線 (Party line) にしたがって組織化されている。これ故、アメリカにおける立法部の実質は、イギリス立法部のごとき他の民主諸国における立法部に見出されるのと同じく、与野党の指導部によって、その具体的相貌を与えられる。すなわち、上下両院は、それぞれ、政党の名称をもつ政治諸集団によって組織化され実体化される。各院における与党は、議長、仮議長、常任委員長、常任委員会のごとき重要な制度を占拠し、その機能を支配する。それに、両院には、各々、院内総務、院内幹事、議事運営委員会のような、各立法部政党の言動を党の基本的政策目標の達成に向けて統制し指導してゆくための伝統的な装置も、存在している。さらに、常任委員会における少数委員の確保とその言動を通じて、与党に対する反対機能を遂行すべき義務を有する野党も蔽存しており、ここにも、伝統的な装置は、もとより、整備され人員を充当されている。

こうして、アメリカ立法部を静的に眺めるとしたら、それは、恰も二党制によって構造化され、かつ、運営されているかのような外観を呈している。しかし、そのような立法部の実質上の運営主体としての二党制の偉容は、外観のみ宏壮な空洞であり、内実を欠落した器にすぎないといつてよい。この外観の内部には、既に指摘したように、各党における指導権力の多核化・党規の弛緩・交差投票 (cross-voting) の頻発に基づく、委員会及び議場における一

連の与党派閥連合による立法部運営という実体が、隠蔽されている。そして、この実体が、まさしく、静止的關係における二党制を、動態關係においては、恰も多党制であるかのごとく機能せしめるのである。アメリカ立法部は、二党制による構造化という明るい外観の下に、多党制的機能という暗い底流を潜在させているといえよう。また、このことが、今日における大統領職の目ざす方向は行政国家化の亢進に伴う権力の集中化であるのと対照的に、議会は、常任委員長、院内総務、院内幹事、議長のごとき一ダース内外の重要な指導者と、小委員長に代表されるおそらく一〇〇人に達するとおもわれる他の第二義的な指導者との間に、権力が断片化される方向に、漂流を続けているという状況を、現出せしめるのである。⁽¹⁹⁹⁾

第二の「政治的精練工程」の展開とは、次のごとき状況を指す。⁽²⁰⁰⁾ アメリカ立法部における公共政策決定過程が、議員の相対的独立性を媒介として、あらゆる種類の規模、目的、組織度を保持する主要な利益集団相互間に展開される対立、取引、不断に変動する同盟關係という一種の「政治的精練工程」を形成しているという状況が、これに当る。

この例外は、僅かに、戦争、経済恐慌などの国家的危機の場合に限られる。その際には、「一種の人民投票的な大統領独裁」(a kind of plebiscitary presidential dictatorship) にしたが⁽²⁰¹⁾い、公共政策決定が行われる。それ故に、「政治的精練工程」は、それぞれの立法部政党構成員の間に相対的独立性が維持されている限り、「合衆国における正常な政策決定様式」(the normal modes of policy-making in the United States)⁽²⁰²⁾ といつてよからう。

このように、アメリカにおける公共政策決定過程は、表見的には、各種の利害關係や意見を代表する数多の議員の連立作業によって進展する。比喩的にいうならば、その状況は「ヴァージニア大舞踏会における踊り手のように、多くの議員が立ち現われ、四方八方に散開し、またもや出会い、そして、新しい結合へと繰りだしてゆく⁽²⁰³⁾」という情景になるであろう。有力な議会研究者の一人であるインディアナ大学 (University of Indiana) の L・N・リーゼルバッハ

(Leroy N. Rieselbach)⁽²⁰⁴⁾ 教授は、同じことを、次のようにいつている。

「議会における立法業務の運用方式は、必ずしも均等ではないにせよ、五三五名の上下両院議員の間に、立法業務の権限と影響力とが、広範囲に分散しているところの、細分化と分権化を基本とする方式である。多くの議員は、議会における何らかの意思決定に、直接、かつ、即時の影響力を行使することができる。このような状況の下では、議会政治 (congressional politics) は、連合政治 (coalition politics) となる。様々な法案の提議者は、取引、妥協、折衝、あるいは、丸太転がし (logrolling) の過程を通して、断片化された政治権力の担い手を糾合し、法案の通過を可能ならしめる勝利の連合体へと、これを編制しようとする。彼らは、立法過程と各院のそれぞれにおける幾多の段階で総力を結集し、終極的には大統領の事務机のところまで、法案を前進させるために努力するのである」。

公共政策決定過程に、このような議員の連立作業が不可避であるという状況は、相互に融和し難い利害の対立に和解と調和をもたらす専門家である「天稟の政治的媒介者」(gifted political middlemen) を、必然的に創出することになる。⁽²⁰⁵⁾

「偉大な妥協者」(the Great Compromiser) と呼ばれた H・クレイ (Henry Clay) をはじめ、今世紀における S・レイバン元下院議長や L・B・ジョンソン元民主党上院院内総務などの指導者は、その象徴である。⁽²⁰⁶⁾ 彼らのごとき冷徹な理性、卓越した創意裁断力、そして、情熱的な説得力、加えて、信頼に価する個性的な人格と豊富な政治的経験、以上を具備している上下両院における各党指導者の主導権の下に、公共政策決定過程において議員相互間に利害の自発的な調整が進められ、こうした調整の重畳を通じて、最大公約数的な共通利益が、おのずと議員の間に生成され、形象化されてくる。A・L・ロウエル (A. Lawrence Lowell) が、逸早く指摘しているように、アメリカにおける政治家は、あらゆる階層利益の調和と統一を試み、「アメリカ工業を保護するように調整された収入関税のみの実施」(a tariff for revenue only, so adjusted as to protect American industries) というような曖昧な言葉の表現に、満足の意を表明する。⁽²⁰⁷⁾ このよう

な曖昧な両義的表現こそ、まさしく前述の最大公約数的な共通利益の具象化にほからない。このような不精密な言葉の表現を通して、彼らは、「水と油の混合、自由貿易論者と保護貿易論者・生産者と消費者・経営者と労働者、以上の有和」(to mix oil and water, to placate free trade and protectionists, producer and consumer, management and labor) というように、対立項にしたがって展開される諸利益の統合と調和を保障するために、不断の努力を傾倒するのである。⁽²⁰⁸⁾

右のごとき議員の連立作業によって進展する公共政策決定過程は、恰もコンパスと定規で描いた精緻な幾何学的図形のごとく、余分の時間・手続・労力・費用などを可及的に排除した迅速かつ能率的な過程として、形態化されているわけではない。換言すれば、このような過程は、選挙における勝利の確保によって、選挙民多数の承認を獲得した政策・イデオロギー体系中心の政策綱領を、与党議員が一体となって、党指導部の厳格な規律統制力に援護されつつ、公共政策へと直訳的に転換してゆくという、基本的な政策問題について高度の結束力を保つ多数者の堂々たる行進 (a majestic march of majorities united upon certain matters of basic policy) によって、効率的に発展してゆくのではない。議員の連立作業によって進展する公共政策決定過程は、社会における主要な利益集団が、常任委員会や規則委員会、それに小委員会における聴問会や審議、両院協議会・上下両院の議場における討論と審議、大統領の拒否権、大統領の拒否権を圧倒するための両院における審議と可決、以上のごとき公共政策決定過程における重要な段階で、それぞれ発言権を確保し得るところの、いわば長期に及ぶ迂遠な不定形の過程として理解されねばならない。⁽²⁰⁹⁾ すなわち、特定法案に対して重大な利害関係を有する主要な利益集団は、その法案のなかで、積極的に受容可能な事項、受容も已む得ざる事項、いかなる条件の下でも受容不能の事項、以上に関する見解を、彼らの利害を代弁する議員を介して、公共政策決定過程における一〇ないし一二の重要な段階に、それぞれ登録する。⁽²¹⁰⁾ この意味で、公共政策決定過程は、あらゆる種類の価値や利益が恰も多神教のように入り乱れて提示される利害関係の展示場のごとき観を呈している。公共

政策決定過程は、このようにして提示され登録された価値や利益の緩慢ではあるが着実な宥和と同化の過程である。

それは、様々な異質性と断絶とを内に含みながらも、相互尊重・相互牽制の行動規範の下に、各主要集団相互間に多層的に展開される価値や利益の調整と妥協のための一つの有機的な連続過程である。公共政策は、こうした連続過程の所産にはかならない。⁽²¹⁾ アメリカ民主政治の著名な研究者の一人であるスウォースモア大学 (Swarthmore College) の J・R・ペノック (J. Roland Penock) 教授は、このような公共政策決定過程の特質を捉えて、次のようにいう。⁽²²⁾

「提出時における原初的法案に対する修正という形式によって、相対立する諸利益を調整してゆくための豊富な機会が、立法過程の行手の様々な段階に、立ち現われてくる。もしその法案が高度の係争性を帯びたものであるとしたら、それが、立法の精練工程のなかから、原形をとどめたまま姿を現わす可能性は、まず、零に等しい。類型的に言えば、その結果は、当面の問題に関心を集中し相互の議論や事実の説明における歪曲や遺漏を指摘する大規模な調査研究機関の援護の下に行動するところの、幾多の集団の意見や利益の相互作用の所産である。こうした立法過程の意図するところは、批判の提起、斬新な見解や洞察力の開示、最も広範な社会的受容を確保し得る成果の達成、以上のための機会を極大化することに求められる。しかもなお、このような立法過程の所産は、まず、当該法案に利害関係を有する諸集団によって希求された法案内容のいずれとも全く異なるばかりか、さらに、こうした諸集団の各々が理想と看做すそれぞれの法案内容とも全く別のものといつてよい。それは、よかれあしかれ、妥協を幾層にも重ねたところの、つきはぎ細工と考えてよからう」。

こうして、ニュージャージー州選出の民主党進歩派の長老の一人である R・C・ヘンドリックソン (Robert C. Hendrickson) 上院議員が、かつて述べたように、⁽²³⁾ 立法は、法案に内在する真価に基づいて、あるいは、その内在論理の重要性によって、あるいは、歴史の教訓を通して、それぞれ達せられたところの、合理的な意思決定の所産ではない。

立法は、主に、「丸太転がし、利益集団の同盟関係、超党派的な取引、党や地域的利益の緻密な打算の累積効果」(the product of log-rolls, of group alliances, of bipartisan deals, and of shrewd calculations of party and sectional advantage) ⁽²¹⁾と生成されたのである。同じく、市の再開発と活性化のための諸政策を積極的に推進したニューヘイヴン (New Haven) 市長 R・C・リー (Richard C. Lee) が、かつて述べた次の言葉にも、こうした「政策形成のアメリカ方式」(the American style of policy formulation) ⁽²¹⁾の本質は、覗かれる ⁽²¹⁾。

「市長は、階統制構造の頂点に立っていたわけではなく、どちらかといえば、交差圧力圏の中心点に存在していた。彼は、ほとんど命令を下すことができなかった。彼は、折衝、甘言による誘引、勸説、欺罔、魅了、圧迫、訴求、合理的説得、約束、強硬な主張、要求はもとより、ときには脅迫さえ、用いなければならなかった。しかし、彼は、単純に意のままにされ得ない他の政治指導者の支持と面識とを、最も必要としたのである。なぜなら、市長には、指揮、命令の権限はなく、彼は、只管、取引に終始しなければならなかったからである」。

公共政策が、このような緩慢・非能率の「政治的精練工程」の最終段階から姿を現わした場合、それは、様々の主要な利益集団が、各自の個別的な価値や利益を確認し合い、尊重しつつ形成した全員一致の秩序を、おのずと自己のうちに実現したところの、「つぎはぎだらけの政策」(patchwork policies) ⁽²¹⁾と云ってよいであろう。まさに、「公共政策決定は、広範な調査、関係当事者による発言の機会の確保、そして、慎重な審議、以上の後にはじめて達成される」のである ⁽²¹⁾。

このような周密な妥協を重層化することによって決定された公共政策は、もとより、特定の具体的状況の下におけるすべての主要な関連利益諸集団に対して、完全なる満足を与えるわけでは決してない。そもそも、妥協という合意の達成技術自体が、その結果について、関係当事者に満足を付与するわけではないし、また、彼らを全面的な不満に陥れるわけでもないからである。妥協の本質は、「半分でもないよりはま」(Half a loaf as better than none) という

一部勝利・一部敗北を確保する点に求められる。⁽²¹⁹⁾ このような公共政策決定は、しかしながら、通常、立法、司法、行政の三つの権力部門の一つによって、あるいは、それらすべての三部門によって、その内部に一時的に凍結された係争性が融解され改めて問われる時点に至るまで、社会的対立の顕在化を鎮静する作用を果たすという事実は、否定すべくもない。なぜなら、こうした公共政策決定は、恰も控訴の余地のない判決のように、時の重要な係争問題に関する確定的ないし最終的な決定を下したものでは決してないからである。むしろ、それは、「議員の多数が、彼らの政策論争を今後も継続して行うための基礎として至当と認めるところの、言語的表現形式」⁽²²⁰⁾ (the verbal formula that a majority of Congressmen find adequate as a basis for their continuing policy struggle) というべきであろう。公共政策決定は、いわば、前段階における政治的闘争の休戦協定書であると同時に、次段階で予想される闘争のための目標、手続、条件、範囲などを明定した確認書でもあり得る。アメリカにおいて、「新たに制定された法律は、その時々における社会的諸勢力の平衡状態を反映した文書であり、同時に、その下で政治闘争が今後も継続して行われる基本原則を規定した文書でもある」⁽²²¹⁾ と評される所以である。

以上に述べてきたように、アメリカにおける民主・共和両党の立法部政党政党構成員は、一方に、相当程度の党内結束力を示しつつも、他方において、圧力団体や選挙区の利益要求に選択的に対応してゆくという、流動的機能状況を呈している。このことは、いずれの立法部政党政党からも、「統治のなかの政党政党」としての実質が、少からず脱落しているという状況に求められる。いうところの「統治のなかの政党政党」としての実質とは、「統治のなかの政党政党」が、選挙を通じて選挙民多数の信頼と支持とを獲得した党の政策綱領を具体的な公共政策へと転換してゆく職務の実体的な担い手であるという事実を指す。こうした実質の少からぬ脱落は、次の四つの点に現われている。

第一は、立法部政党政党の構成員が、党の他の構成単位を含む党員全体の合意と忠誠を確保した党の政策綱領を共通の

紐帯として結合し、これを中心として統合を保持しているわけではないという点である。このような政策綱領は、そもそも、アメリカ二大政党のいずれにも存在していない。

第二は、政策綱領を実施するための個別具体の立法提案の発議と自己に有利な立法審議の戦術の編成を目標として、広く一般議員の参加を許容する権威ある政策形成機関は、どちらの立法部政党にも不在という点である。

第三は、将来を見通す明敏な洞察力、緊急事態への敏速な適応能力、法案相互間における序列の設定能力、そして、広範な一般議員の参加による下からの民主的統制手段、以上のすべてを具備した統合的指導部もまた、欠落しているという点である。

第四は、議事日程の作成・実施機関及び党規の執行機関が、存在しないという点である。

右にあげた四つの現象は、いずれも、アメリカ二大政党の各々が、選挙機能主導型の、従って、政策機能の脆弱な、「合理型政党」に所属することの現実的な露頭と考えてさしつかえない。

(1) 旧稿「アメリカにおける議員の孤立的地位」(一) 神奈川大学法学研究所「研究年報」(一) (一九八〇年三月) 六五頁—一〇〇頁参照。
なお、旧稿の概要については、とくに註記しない限り、前掲旧稿による。

(2) Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, 4th ed., 1980, p.348.

なお、アメリカ二大政党の構造は、全国・州・地方の各政府段階における党所属の公職占有者の一団である「統治のなかの政党」(Party in Government)に加え、党に対して一体意識を抱懐し党指名の各種の公職への候補者に常规的に投票する選挙民の一群である「選挙民のなかの政党」(Party in the Electorate)として、選挙における勝利の確保による政権の獲得とその行使という党の本質目標の達成を目ざして党に積極的に加入した人々の結合体である「政党組織」(Party Organization)以上三者を三局面とする三相複合体を構成している。それは、党の本質目標の達成を目ざして三相の相互に結合する重層構造と考えてよい。「拙著「現代アメリカ政党論—序説—」(八千代出版)(一九七七年)一三五頁—一八八頁、「政治学—現代における議会制民主主義の展望—」(学術図書出版)(一九七九年)六一頁—六二頁、六四頁—六六頁」

また、定形的組織体系については、拙稿「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」(「神奈川法学」第十五巻一号(一九八〇年)三五頁—一七三頁参照)」

(3) Elmer Eric Schattschneider, "Pressure Groups versus Political Parties" in *Annals*, vol. 254 (September 1948), p.18.

see also F.J. Sorauf, op. cit., pp.348-49.

(4) この点については「職業型組織」とは、全国・州・地方の各政府段階における情実人事職・各種の利権・恩沢のいとき有形的物質的報償体系を基軸に据えて構成された、専ら公職の確保を旨とする古典的幹部組織である。この組織の対極にたつのが、無形的・象徴的補償体系を核質とし、特定の政策・イデオロギー体系を祖型とする政策の積極的実現を期する「市民型組織」である。詳細については、拙稿「アメリカ二大政党に於ける定形・不定形組織体系の相貌—多層性と双極性」三五頁—一七三頁参照。

(5) William J. Crotty and Gary C. Jacobson, *American Parties in Decline, 1980*, p.173. G.C. Jacobson, *Money in Congressional Elections, 1980*, p.89. Jeff Fishel, *Party and Opposition; Congressional Challengers in American Politics, 1973*, p.100.

(6) G.C. Jacobson, op. cit., p.89, J. Fishel, op. cit., p.100.

(7) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.174-75.

田邊 七十一頁—七十四頁参照。

(8) Crotty and Jacobson, op. cit., p.175.

田邊 七十一頁—七十三頁参照。

see also Robert Agranoff (ed.), *The New Style in Election Campaigns, 1972. and 2nd ed., 1976.*

(9) F.J. Sorauf, op. cit., pp.304-305. William J. Keeffe, *Parties, Politics, and Public Policy in America, 3rd ed., 1980*, p.85. Crotty and Jacobson, op. cit., pp.175-76. David W. Adamany, "Financing National Politics" in R. Agranoff (ed.), 2nd. ed., op. cit., pp.382-83.

(10) W.J. Keeffe, op. cit., pp.85-86. F.J. Sorauf, op. cit., p.305. *Congressional Quarterly Weekly Report, (Oct. 29), 1977*, pp.2299-2311. *The New York Times, March 7, 1977, January 9, 1979, January 18, 1979.* Robert Weissberg, *Understanding American Government, 1980*, pp.184-85. Crotty and Jacobson, op. cit., pp.103-104.

(11) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.54-55.

(12) 田邊 七十一頁 九十一頁参照。

(13) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.105-109. G.C. Jacobson, op. cit., pp.56-104.

田邊 七十五頁—七十六頁参照。

see also W. C. Crotty, *Political Reform and the American Experiment, 1977*, pp.125-138.

Mark Green with Michael Calabrese, Lynn Darling, Bruce Rosenthal, James M. Fallows, and David R. Zwick, *Who Runs Congress?*

Ralph Nader Congress Watch, 3rd Edition Completely Revised and Updated, 1979, pp.1-23.

- (14) G.C. Jacobson, op. cit., pp.56-61.
- (15) *Time, Nov. 20, 1978, p.54.*
- (16) *Ibid.*, p.34.
- (17) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.107-108. *Time*, op. cit. p.34. R. Weissberg, op. cit., p.184.
なお、旧稿九一頁参照。
- (18) コロビョウ「融資」(loan)とは、候補者が自らの選挙運動に自己資金を流用したとしても、この選挙運動に投資している他の人々によって、後日「償還」されるべき性質の自己資金の融通を指す。(Crotty and Jacobson, op. cit., pp.105-106.)
- (19) Crotty and Jacobson, op. cit., p.105.
see Anthony Lewis, "The Rise of the Plutocracy" in *The New York Times*, Nov. 13, 1978.
- (20) W.J. Crotty, *Political Reform and the American Experiment*, op. cit., p.125.
なお、最近における選挙資金の巨額化の傾向は、各方面から批判や非難を浴びるに至った結果、選挙資金に対する包括的規制を生ぜしめることになった。この点に関しては、旧稿 八七頁—九一頁参照。
- (21) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.99-100.
- (22) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.108-109.
Dennis S. Ippolito and Thomas G. Walker, *Political Parties, Interest Groups, and Public Policy; Group Influence in American Politics, 1980*, pp.350-51.
- (23) Crotty and Jacobson, op. cit., pp.108-109.
Ippolito and Walker, op. cit., p.351. see also *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 8, 1978, pp.849-54.
- (24) see *Congressional Quarterly Weekly Report*, November 11, 1978, pp.3260-3262.
- (25) G.C. Jacobson, op. cit., pp.78-81.
- (26) *Ibid.*, p.76.
- (27) *Ibid.*, pp. 76-77, 96-97. Crotty and Jacobson, op. cit., pp.108-109. W.J. Keefe, op. cit., pp.86-87.
- (28) Crotty and Jacobson, op. cit., p.109.
- (29) G.C. Jacobson, op. cit., p.77.

- (30) Ibid., p.77.
see also *Congressional Quarterly Weekly Report*, March 17, 1973, p.569.
- (31) G.C. Jacobson, op. cit., p.77.
- (32) Ibid., p.77.
- (33) W.J. Keefe, op. cit., pp.86-87.
see also *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 8, 1978, pp.850-851, and November, 11, 1978, pp. 3260-3262.
- (34) W.J. Keefe, op. cit., pp.86, 98.
see also *The New York Times*, January 4, 1979.
- (35) Crotty and Jacobson, op. cit., p.111.
女将' 旧稿 七六頁—七七頁' 八一頁—八二頁参照。
- (36) M. Green et al., op. cit., p.9.
- (37) Ibid., p.9.
- (38) G.C. Jacobson, op. cit., p.82.
- (39) Ibid., pp.82-83.
- (40) M. Green et al., op. cit., p.9.
- (41) G.C. Jacobson, op. cit., pp. 82, 83.
- (42) 連邦選挙運動法と政治行動委員会との関連については、旧稿 八七頁—九二頁参照。
- (43) M. Green et al., op. cit., p.9.
- (44) Ibid., pp.9-10.
- (45) G.C. Jacobson, op. cit., p.82.
see also Alexander Heard, *The Costs of Democracy, 1960*, p.129. *Congressional Quarterly Weekly Report*, January 21, 1978, p.119.
- (46) M. Green et al., op. cit., p.10.
- (47) Ibid., p.10.
- (48) Ibid., p.10.

- (49) Ibid., p.10.
- (50) Ibid., p.10.
- (51) G.C. Jacobson, op. cit., p.82.
- (52) 旧稿 七五頁、八〇頁、八三頁、九四頁参照。
- (53) M. Green et al., op. cit., pp.3-4.
- (54) 旧稿 八〇頁—八四頁参照。
- (55) Lewis Anthony Dexter. "The Job of the Congressman" in Raymond E. Wolfinger (ed.), *Readings on Congress, 1971*, p.82.
- (56) G.C. Jacobson, op. cit., p.67.
- (57) 旧稿 八四頁—八五頁参照。
- (58) F.J. Sorauf, op. cit., pp.348-49.
- (59) Charles L. Clapp, "The Problem of Being Returned" in R. E. Wolfinger, op. cit., p.26.
- (60) Ibid., p.26.
- (61) Ibid., p.26.
- (62) Conrad F. Joyer, "Running A Congressional Campaign" in Cornelius P. Cotter (ed.), *Political Parties in the United States, 1969*, pp.150-51.
- (63) Ibid., p.151.
- (64) C.L. Clapp, op. cit., p.27.
- (65) David M. Olson, "The Congressman and the Congressional District Party" in William E. Wright (ed.), *Comparative Study of Party Organization, 1971*, pp.487-507.

これらの三十六名の選挙区と郡との地理的關係を
 図示するならば、次の表8のようになる。(Ibid.,
 p.490.)

表8 上述議員選挙区と郡との地理的關係

選挙区及び郡	下院議員の所属政党		総計	
	民主党	共和党	数	%
多様な郡を含む選挙区	12	6	18	50
多様な郡区ないし区と隣接する選挙区	3	3	6	17
多様な選挙区を含む郡	10	2	12	33
総計	25	11	36	100

- (66) Ibid., p.492.
- (67) Ibid., pp. 492, 493, 494
- (68) Crotty and Jacobson, op. cit., p.174. Richard F. Fenna, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts*, 1978, p.113.
- (69) D.M. Olson, op. cit., p.497.
- (70) Ibid., p.497.

議員職務を、広く、立法機能の遂行に加え、地方における公共事業・社会福祉事業の諸計画に対する連邦資金の導入、情実人事の獲得、以上の三者と規定した場合、こうした職務のいずれの局面に、自己の選挙区における党組織が介入しているかを報告した議員の数と党派を图示するならば、下の表10のようになる。(Ibid., p.496.)

表10 選挙区政党の議員の職務への介入状況の報告例

選挙区政党の本質	正規の組織		派閥組織	
	民主党	共和党	民主党	共和党
議員の職務	9	3	3	0
情実人事	4	6	4	0
公共事業計画、社会福祉事業計画	4	2	9	1
立法機能なし	6	2	0	0
	N=34			

(71) Ibid., p.497.

立法への無介入は、正規の組織の場合、民主党八三%、共和党八二%となり、正規の組織の圧倒的多数は、議会における立法問題に対して、無関心の態度をとっている。なお、民主党の派閥組織の場合、立法への介入度が比較的に高いのは、こうした派閥組織が、政策・イデオロギー体系志向型のいわゆる「市民型組織」に所属することによるといってよい。「市民型組織」の場合、個々の立法問題に対する議員の具体的態度よりもむしろそうした態度を根底から規定しそれに体系性と整合性を付与するイデオロギーの精練・強化について、この組織の指導者とその支持を受ける議員との間に、相互の接触と意見の交流が展開されることになる。こうした議員の一人は、組織の支持を継続せしめ「彼らの恩恵を維持し続けるためには、私は是が非でも進歩的な立場をとらねばならない」と語っている。この言葉に、「市民型組織」の高度な政策・イデオロギー体系志向性の一端を覗うことができるであろう。(Ibid., pp.498-500.)

- (72) Ibid., p.497.
- (73) Ibid., p.498.
- (74) Ibid., p.498.
- (75) Ibid., p.498.
- (76) 地方政党の指導者の多くが、議員の政策形成の役割に対して無関心の理由として、一般に、地方政党の指導者と議員の間には、個別具体的

議員の投票行為の以前の段階において既に基本的な政策的立場に関して広範な合意の成立をみているために、個々の投票ごとに双方が情報交換や指令の伝達・授受を目的として接触を行う必要がないという説明がなされている。例えば郡部地区選出の共和党議員は、彼の所属する下院委員会の活動とこれに対する郡委員長との反応について論じ、次のようにいっている。「私は非常に恵まれた委員会に配属されている。私の郡委員長は、私がこの委員会に割当てられたことを誇りとしている。この委員会は、私の州における実業にとって重要な意味をもつ。しかし、郡委員長は、法案は対する意見をそれとなく述べることもなければ、私に何をなすべきかについて指示を与えることもない。その理由は、我々の間には基本的な政策的立場についてともかく合意が成立しているからである」。同じく都市地区選出の民主党議員も地方政党の指導者との間に政策的立場について合意が存在することを次のようにいっている。「我々は、立法問題について接触を保つ必要はない。我々は、すべて、進歩的と称する一般的な政策的立場に合意している。我々は常に行動をとるにできた。公民権や公正雇用の問題に賛成するために誰がいったい私を説得しようというのであろうか」。(Ibid., pp. 498, 499.) けれども、議員と地方政党に指導者との間における基本的な政策的立場に関する広範な合意の存在のみが、地方政党の指導者の立法問題への無関心を誘導する唯一の理由ではないであろう。もちろん、そのような場合も十分に考えられる。ことに地方組織の政策・イデオロギー体系志向性が高い場合には、このことが妥当しよう。しかし、地方政党の指導者の関心が、議員よりも他の公職に、政策領域よりも他の公共領域に向けられていることも、彼らのそうした無関心を導く有力な動因であると考えることができる。郡部地区選出の次の共和党議員の言葉が、このことを示している。「地方政党の指導者は、私の議会における行動について全く無関心である、彼らは、議員に一顧も与えない。郡委員長は、議会における投票行為についてただの一度も私に電話をかけたこともなかった。彼らは、議員を必要悪と看做している。彼らが望んでいるのは、情実人事であり、それは州都からもたらされる」。(Ibid., p. 495.) 仮に、地方政党の指導者が議員の行動に関心を有していたとしても、彼らの関心は、もとより議員の政策形成の役割にある筈はなく、議員がもたらす情実人事や自己の管轄区域への連邦資金の導入計画に向けられているといつてよい。なお、議員が利用し得る情実人事は、彼の事務所の職員、郵便局長及び郵便配達係、連邦裁判官など、ごく限られた職種である。(Ibid., p. 496.)

(77) 註(109)参照。

(78) C.F. Joyner, op. cit., p. 151.

(79) Ibid., p. 151.

(80) C.L. Clapp, op. cit., p. 21.

(81) F.J. Sorauf, op. cit., p. 253.

(82) Ibid., p. 253.

従って、議員の個人組織は、三つの集団群から構成されるといってよい。その一つは、議員候補者の主義主張に共鳴しこれを支持する人々

によって特別に結成された集団である。この集団は選挙期日の接近とともに組織され投票の完了とともに解散する暫定性のものである。その二は、候補者への忠誠感、政治への愛着、自己顯示の要求など、もっぱら個人的な動機から選挙運動の戦列に加わる候補者の友人、知己である。その三は、労働組合や医師会のごとき既成の非政党集団である。以上の三集団が、候補者の親密な友人である個人組織の運営者の下に統轄され、候補者の指名と選挙のために資金の調達や投票の勧誘に当る。なお六二年の場合、下院議員候補者の七二%が、何らかの形で、こうした個人組織で、自己の指名の選挙の過程を依存せしめていたといわれている。(Robert J. Huckshorn, "Political Defeat" in C. P. Cotter (ed.), *op. cit.*, p.185.)

- (33) C.F. Joyner, *op. cit.*, p.153. C.L. Clapp, *op. cit.*, p.34
- (34) F.J. Sorauf, *op. cit.*, p.400.
- (35) *Ibid.*, pp.400,253-54.
- (36) *Ibid.*, p.79.
- (37) F.J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, 1964, p.108.
- (38) F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, *op. cit.*, pp.74,79.
- (39) *Ibid.*, p.255.
- (40) *Ibid.*, p.255.
- (41) *Ibid.*, p.255.
- (42) *Ibid.*, p.255.

なお、議員の個人的な選挙組織については左を参照。

C.F. Joyner, *op. cit.*, pp.145-171. and R.J. Huckshorn, *op. cit.*, pp.181-89.

新たな選挙運動の形式については右を参照。

Hubert M. Bans and William B. Ross, *Politics Battle Plan*, 1968. Gene Wyckoff, *The Image Candidates*, 1968. James Perry, *New Politics*, 1968. Harold Mendelsohn and Irving Crespi, *Polls, Television and the New Politics*, 1970. Stephan Issacs, "Were Polls Overemphasized?" in *Columbia Journalism Review* (January 1973). Marion R. Just, "Political Polling and Political Television" in *Current History* (August 1974), pp.79-86. Robert Agranoff (ed.), *The New Style in Election Campaigns*, 1972. R. Agranoff, "The New Style of Campaigning: The Decline of Party and the Rise of Candidate-Centered Technology" in J. Fishel (ed.), *op. cit.*, pp.230-40. Melvyn Bloom, *Public Relations and Presidential Campaigns*, 1973. Thomas Patterson and Thomas McClure, *The Unseeing Eye*,

1976.

- (38) F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.127.
- (39) *Ibid.*, p.127. see A. Ranney, "Candidate Selection and Party Cohesion in Britain and the United States" in W. J. Crotty (ed.), op. cit., pp.139-157.
- (40) *sec Ibid.*, pp.126-27, F. J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp.8-13.
- (41) *Ibid.*, pp.120,121.
- (42) John Bibby and Roger Davidson, *On Capitol Hill, 1967*, p.41, see *Ibid.*, pp.120,127.
- (43) F. J. Sorauf, op. cit., pp.120,127. R. E. Wolfinger, "The Election Base" in R. E. Wolfinger(ed.), p.1.
- (44) H. G. Nicholas, *The Nature of American Politics, 1980*, p.74.
- (45) *Ibid.*, p.74. Bibby and Davidson, op. cit., p.127.
- (46) Bibby and Davidson, op. cit., p.127.

民主党諮問審議会は、五六年の大統領選挙の敗北後に、当時の全国委員長 P・M・バトラー (Paul M. Butler) の提唱によって、全国大会から全国大会までの間に必要に応じて党全体の政策声明を発表する意図にたつて全国段階に設置された政策形成機関である。これは、野党としての民主党の政策機能の弱体性を克服しようとする試みであった。全国委員会は、諮問委員会の設立を承認し次のように決議している。すなわち、「民主党全国委員会は、諮問委員会の機能が、全国大会から全国大会までの期間における党の政策綱領の急速に変化しつつある事件への適用ならびに変動する状況に対応した党の政策の解釈、以上の二点にあることを理解する」。諮問委員会は、党の政策綱領の枠内において全国委員会を援助する。諮問委員会は二五名の委員から成り、そのなかには H・S・トルーマン (Harry & Truman)、『A・ステイヴンソン (Adlai Stevenson)』、『F・D・ローズヴェルト (Frank D. Roosevelt)』、『未亡人』、『D・アチソン (Dean Acheson)』のとき全国委員会に代表されていない著名な全国政治家が含まれていた。全国大会指導部は、諮問委員会の設立によって、北部の民主党への投票者に訴求し得るような立法計画に対して、圧倒的に南部の出身である上下両院の党指導部の注意を促すことを期待したのである。しかし、上下両院の指導者は、委員への就任を要請されたにもかかわらず、その中出を拒絶している。その理由は、立法問題について声明を発する院外党機関との結合が、個々の議員の帯有する様々な地方的個別条件を充足する彼らの柔軟な議会指導に一定の枠を課することによってこれを拘束し一挙に硬直化せしめるものと判断されたためとみてよい。(Valdimer Orland Key, *Politics, Parties and Pressure Groups, 1958*, pp.350-51.)

また、「計画と進歩に関する共和党委員会」というのは、六〇年の大統領選挙の勝利を目標として共和党哲学に対する人々のイメージを一新しこれを現代の社会・政治・経済の諸状況に適應せしめる意図の下に、五九年秋に当時の全国委員長 M・マルコーン (Meade Alcorn) に

よって組織された総員四〇名の各界の共和党支持の指導者から成る全国的な政策形成機関である。この委員会には、当時の共和党両院内総務のC・H・ハレック(Charles Halleck)下院議員とE・M・ダークセン(Everett M. Dirksen)上院議員の二名が議会代表として参加し、六〇年綱領の原型となった同委員会の「よりよきアメリカへの決意」(Decision for A Better America)と題する報告書の作成に関与した。それにもかかわらず、彼らは「なかでも、ハレック院内総務は、彼ら二名を除けばほぼ大統領政党派によって占められた同委員会の手に成る報告書を基本とした六〇年綱領の権威性と代表性を否定し、「我々は六〇年綱領をとりだしては幾回となく読む。しかし、我々議会人は一般に大会綱領の作成とは何のかかわりもない」と述べ、議会政党は六〇年綱領によってその言動を束縛されるべきではないと主張したのである。こうした綱領に対する否定的態度は、その後もそれを作成した「計画と進歩に関する共和党委員会」に対する態度につながるとみてよい。(James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy, 1963*, pp.255,289.)

- (23) F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp.8-13.
- (24) F.J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.127.
- (25) A. Douglas Arnold, *Congress and the Bureaucracy, 1979*, p.28.
- (26) L.A. Dexter, op. cit., p.69.
- (27) F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp.347,348.
- (28) Crotty and Jacobson, op. cit., p.175. David R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection, 1974*, p.16.
- (29) Crotty and Jacobson, op. cit., p.173. D.R. Mayhew, op. cit., p.5.
- (30) Robert L. Morlan, *American Government: Policy and Process, 3rd ed., 1979*, p.250.
- また、ハレックの「民主型政党」(Party Democracy model)とは、「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) [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 Confidences, 1978*, p.xii] であり、『政策・イデオロギー体系の形成と実施を目的とする政策中心の協力的なものである。ヨーロッパ諸国における政党が、この範型に属する。『民主型政党』の反極に位置するのが、『合理型政党』(Rational-Efficient Party model) である。『合理型政党』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) (J. Fishel, op. cit., p.xii.) であり、『選挙機能主導型の政党』である。アメリカ二大政党は、この範型の典例と見られる。二つの範型は、互いに全く異質の発想に貫かれている。詳細については、『拙著』現代アメリカ政党論―序説―(一九七七年)(八千代出版) 一八九頁以下参照。
- (31) Bibby and Davidson, op. cit., p.11.

- (11) F. J., Sorauf. *Political Parties in the American System*, op. cit., p. 127.
- (12) *Ibid.*, p. 127.
- (13) *Ibid.*, p. 127.
- (14) *Ibid.*, p. 127.
- (15) *Ibid.*, p. 127.
- (16) *Ibid.*, p. 127.

上下両院の各々は、互いに別個独立に、自己の構成員の行動を統制すべき完全な権限を保持している。けれども、各院には、特に許容すべからざるを重大な状況にない限り、同僚議員に対する規律統制権の行使を忌避する自然の性向が、顕著に認められる。このことは、各院に、「クラブ精神」(club spirit) が、横溢しているためとみてよい。もとより、非公式の形では、議員に対する様々な規律統制の圧力が、行使されている。このような非公式の圧力行使の範囲を越える地点に、議員に課せられるべき公式の懲罰として、次の三段階が存在している。第一は、議長による懲戒である。これは、一見、取るに足らぬほどの軽微な懲罰であるかのようにおもわれる。けれども、この懲罰には、当然のことながら、公表が伴う。それ故、公職に在る者は、これに対して少からぬ関心を抱かざるを得ないのである。第二は、非難決議である。これは、その非難の対象となる議員が所屬する院における正式の問責と討論の後に、はじめて実施される。こうした非難決議が採択され公表されるならば、その議員の政治的将来は、これにより、確実に致命的な打撃を蒙ることになる。最近における非難決議の対象となった議員としては、かの著名なウィスコンシン州選出の J・マッカーシー (Joseph McCarthy) 共和党上院議員のほか、選挙目的のために提供された政治資金を個人目的のために使用し、かつ、自らの私的利益に関連する諸集団と特殊の親和関係を保持していたとされる六七年の T・ドッド (Thomas Dodd) 民主党上院議員 (コネティカット州選出)、それに、自己の株式資産の一部の公開を怠り、しかも、自らの個人的な不動産利益に有利となるような立法を積極的に推進したとされる七六年 R・L・F のサイクス (Robert L.F. Sikes) 民主党下院議員 (フロリダ州選出) などがあげられる。第三は、除名である。除名は、最も重大な懲罰であるため、関係議院における定員の三分の二以上の賛成投票を必要とする。しかし、六九年に至るまでは、除名と同一の効果は、新人議員もしくは再選議員に対する議席の付与の拒絶という便法によって、達成され得たのである。この便法は、単純多数の賛成投票を以って足りる。こうした除名の具体例を述べるならば、六七年に、下院は、民主党下院議員総会が、ニューヨーク州選出の民主党下院議員 A・C・パウエル (Adam Clayton Powell) から、その占有する委員長職を剝奪した後に、彼に対する議席の付与を一会期に限り、拒絶している。パウエル議員の問責理由は、公金の流用、彼を被告とする損害賠償請求裁判の判決に対する尊重の拒否、こうした諸事件を調査した下院の諸委員会に対する非協力の態度、などである。これに対して、パウエルは、彼に議席の付与を拒絶した下院の権限について法廷で争い、最終的に最高裁判所の有利な判決を得ることに成功した。最高裁は、この判決のなかで、各院

には、いかなる理由であれ、その構成員を除名し得る権限が、所在している、しかし、年齢・公民権・州への居住のごとき憲法に明定されている要件に適合しない場合を除くならば、各院は、正当に選挙されたその構成員に対して議席の付与を拒絶することができない、と判示したのである (Powell v. McCormack, 1969)。過去においては、各院は、何を以って議員に対する懲罰の根拠とするかを、自由に決定し得ると考えられていた。げんに、第一次世界大戦の期間、下院は、正当に選挙された社会党員 (Socialist) に対して、おそらくは彼の戦争反対の態度を理由として、議席の付与を拒絶している。また、ユタ州が連邦に加入して間もない頃、下院は、一夫一婦主義者が議員の資格要件であるとする明文の公式規則が存在していないにもかかわらず、同州選出の一夫多妻主義者であったモルモン教徒による議席の取得を妨害した。議会が、議員の至って問題の多い行状に対して余りにも寛容的であるという事実は、広く承認されている。議会による規律統制行為がとられたとしても、それは、常に、長期にわたる弊害が生じた後においてであり、また、国民の反感が喚起された後においてである。このような議員の行状は、際だって人目につく。なぜなら、彼らは、行政部や裁判所の高官・一般職員の倫理的な逸脱行為なるものを逸速く捉え、これに対して痛烈な批判を加えるのを常とするからである。そこで、議会は、議員に対する明確な行動基準を設定し、彼らの表見上の不穏当な行爲すら回避するために、上下両院の各々において、七七年に、相当詳細な倫理規約を採択したほか、議員に対する苦情を調査し必要な場合には彼らに懲罰を課するための倫理委員会 (ethics committees) を設立した。この倫理規約は、議員に対して、個人資産の公開、主として講演料・原稿料などの職務外収入総額の限定 (月額歳費の一五%—約七五〇ドル)、任期中における会社もしくは商社との親和関係の禁止、予備選挙及び総選挙以前の期間における無料送達の特権による大量郵送の制限、ロビイストもしくはロビイスト組織からの年間総額一〇〇ドル以上の贈答品の受領禁止、議員の辞職後における一年間のロビイスト活動の禁止、等々を規定している。この規約は、多くの議員の反対があったにもかかわらず (これは、とくに、職務外活動による所得に対する制限について著しい)、大幅修正なしの通過を望む世論の圧力によって、判定されたところである。

(R.L. Morlan, op. cit., pp.258-60. Richard A. Watson and Michael Fitzgerald, *Promise and Performance of American Democracy*, 3rd ed., 1978, p.375. David C. Saffell, *The Politics of American National Government*, 3rd ed., 1978, pp.249-52.)

(17) F.J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.127.

(18) F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., p.349.

(19) F.J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, op. cit., p.128.

(20) *Ibid.*, p.128.

(21) Austin Ranney and Willmoore Kendall, *Democracy and the American Party System*, 1956, p.397. see also Ernest Griffith, *Congress: Its Contemporary Role*, 2nd ed., 1956, pp.14-24. Betram Gross, *The Legislative Struggle*, 1953, p.68. George B.

Galloway, *The Legislative Process in Congress, 1959*, pp.327-28. Roland Young, *This is Congress, 1943*, pp.83-84, 88-89, 91, 93-94. F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, op. cit., pp.329-334. M.J.C. Vile, *Politics in the U.S.A. 1976*, pp.156-57. Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy, revised ed., 1980*, pp.5-7, 41-44. David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach, 1980*, pp.214-48.

- (121) M.J.C. Vile, op. cit., p.156. Ranney and Kendall, op. cit., p.397.
- (122) Nelson W. Polsby, "Strengthening Congress in National Policymaking" in N.W. Polsby (ed.), *Congressional Behavior, 1971*, p.3.
- (123) Samuel P. Huntington, "Congressional Responses to the Twentieth Century" in David B. Truman (ed.), *The Congress and America's Future, 1965*, pp.18-19.
- (124) D.M. Olson, *The Legislative Process*; op. cit., pp.326-29.

表12 最近における小委員会の漸増状況

年	下院	上院
1955	83	79
1963	113	90
1973	125	128

四六年の立法部再組織法 (Legislative Reorganization Act) により、常任委員会数が、上院三三から一五へ、下院四八から一九へと縮減されて以来この方、上院における委員会数には増減はなく、下院の場合にも、三委員会のみ増減をみてみるにすぎない。にもかかわらず、常任委員会の小委員会は、漸増の一途を辿っている。このことは左の表12で、明わらる。 (Morris P. Fiorina, *Congress: Key-stone of the Washington Establishment, 1977*, p.63. Lawrence C. Dodd and Richard L. Schott, *Congress and the Administrative State, 1979*, pp. 86-87. Norman Ornstein and David Rohde, "Seniority and Future Power in Congress", in N. Ornstein(ed.), *Change in Congress, 1975*, pp.72-87.)

なお若干の統計を示すならば、七三年の時点において、民主党は、下院二四三議席、上院の五九議席を、それぞれ、占拠していた。この事実が、民主党下院議員の二人に一人が、小委員会の委員長であり、すべての民主党上院議員が二つの小委員会の委員長であることを意味している。(M.P. Fiorina, op. cit., p.63.) また、委員数五五名の下院歳出委員会が、一三の小委員会を擁している。農業 (Agriculture)、『国防 (Defense)』、『コロンビア区 (District of Columbia)』、『外交活動 (Foreign Operation)』、『独立行政機関 (Independent Offices)』、『内務省関連諸機関 (Interior and Related Agencies)』、『労働・教育・厚生 (Labor, Health, Education Welfare)』、『立法部 (Legislative)』、『軍事構成 (Military Construction)』、『公共事業 (Public Workers)』、『国務・法務・商務・司法 (State, Justice, Commerce and Judiciary)』、『運輸 (Transportation)』、『財務・郵政・行政部 (Treasury, Post Office, and Executive Office)』、『以上が、これである。(D.C. Saffell, op. cit., p.225.) なお七〇年の立法部再組織法によると、各上院議員は、二つ以上の常任委員会及び一つ以上の小委員会に席を占めることを禁止されており、しかも、軍事 (Armed Services)、『歳出 (Appropriations)』、『財務 (Finance)』、『外交関係 (Foreign Relations)』の四委員会については、その相互

の委員が認められていない。下院議員には「二以上の常任委員会委員を兼務する可能性が乏しいため」こうした制限は「存在してはいない」。(Dan Nimmo and Thomas D. Unga, *American Political Pattern: Conflict and Consensus*, 3rd ed., 1973, p.445, see also Dodd and Schott, op. cit., pp.113-14, 200-201. George B. Galloway, "The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946," in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 45 (March 1951)*, pp.41-68. Charles W. Shull, "The Legislative Reorganization Act of 1946" in *Temple Law Review (January 1947)*, pp.375-95. Harrison W. Fox, Jr., and Susan Webb Hammond, *Congressional Staffs: The Invisible Force in American Lawmaking*, 1977. Nimmo and Unga *Political Patterns in America: Conflict Representation, and Resolution*, 1979, pp.404-405.)

(126) D.M. Olson, op. cit., pp.327, 328.

(127) Woodrow Wilson, *Congressional Government*, 1956, p.69.

(128) Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress*, 2nd ed., 1978, pp.86-87. Samuel P. Patterson, R.H. Davidson, and R.B. Ripley, *A more Perfect Union: Introduction to American Government*, 1979, pp.458-59

(129) Susan Rouder, *American Politics: Playing the Game*, 1977, p.229.

(130) Leory N. Rieselbach, *Congressional Reform in the Seventies*, 1977, p.16.

(131) R.L. Morlan, op. cit., p.263.

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)一七〇頁参照。

(132) S.C. Patterson et al., op. cit., pp.459-60. B. Hinckley, op. cit., pp.86-87.

もちろん、常任委員会が議場に報告したすべての法案が、法律として制定されるのではない。それが法律として制定されるか否かは、委員会内における結束力の強度による。もし委員会が法案の審議を完了し、その採択を議場に求めた場合、議員が、その委員会内部における意見の不統一を知ったとしたら、彼らは、委員会内においてさえ意見の分裂を招く法案を、何故、彼らが議場で支持しなければならないのかという単純な疑問を抱くことになるであろう。このような場合、従って、委員会が報告した法案が議場で採択される可能性はないといつてよい。委員会における結束力は、もちろん委員会ごとに異なる。また同一委員会であってもそれは、時と状況によって変化する。それ故、多くの委員会は、同一政党に属する委員はもとより、党派の別を越えて相互に合意の形成に努力することになる。下院歳出委員会は、その高度の結束力によって、また下院教育労働委員会は、党派間の対立が激しい点において、それぞれ著名である。(Stephen L. Wasby, *American Government and Politics: The Process and Structures of Policy-making in American Government*, 1973, p.498.) *メイソンとソウル*(James W. Dyson and John W. Soule)の最近の調査によると、結束力の高い委員会ほど、その法案を議場に通過せしめる成功度も高いといつてよい。

- い。多くの議員がその配属を希望する魅力的かつ威信のある委員会は、必ずしも法案通過の成功度が高いとはいえない。むしろ、多くの議員がその配属を嫌う非魅力的な委員会のほうが、成功度が高い。一般に、下院の場合、委員会における各党の委員の多数がその報告する法案に合意している場合、議場における総投票数の凡そ5%の支持を失うにすぎない。これとは逆に、委員会における一方の党の委員の多数と他方の党の委員の多数が対立している場合、その委員会が報告する法案に対する議場の支持率は、一五%低下する。しかも、民主党委員の多数と共和党委員及び他の民主党委員から成る連合とが対立している場合には、その支持率は、一五%低下する。(J. W. Dyson and J. W. Soule, "Congressional Committee Behavior on Roll Call Vote; The U.S. House of Representatives, 1955-1964" in *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 14 (Nov. 1970), pp. 626-47. S.L. Wasby, op. cit., p. 498.)
- (33) S.C. Patterson et al., op. cit., p. 460.
- (34) N.W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 62* (March 1968), p. 156. S.C. Patterson et al., op. cit., p. 460.
- (35) L.N. Rieselbach, op. cit., p. 16.
 拙著、前掲一七〇頁—一七一頁参照。
- (36) S.P. Huntington, op. cit., p. 19. S.L. Wasby, op. cit., p. 499.
 拙著、前掲一七〇頁—一七一頁参照。
- (37) Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and the Public Policy, revised ed.*, 1980, p. 44. see also H.B. Asher, "Committees and the Norm of Specialization" in *Annals*, Vol. 411 (January 1974), pp. 63-74.
- (38) Donald C. Blaisdell, *American Democracy Under Pressure, 1954*, p. 155.
- (39) B. Hinckley, op. cit., p. 63.
- (40) S.C. Patterson et al., op. cit., p. 460.
- (41) 拙著、前掲一七二頁参照。
- (42) S.C. Patterson et al., op. cit., p. 465.
- (43) 拙著、前掲一七二頁。S.P. Huntington, op. cit., p. 19.
- (44) B. Hinckley, op. cit., p. 65. Donald Matthews, "The Folkways of the United Senate: Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness" in *Ame. Pol. Sci. Rev.* (December 1959), p. 1068.

このような議員の典型として、第二次大戦中、下院海軍委員会 (the House Naval Affairs Committee) の委員長を務めたジョージ・州選

出のC・ヴィンソン (Carl Vinson) 下院議員をあげることができる。彼は、海軍省の最高幹部から屢々重要事項について相談を受けていたため、省内では事務次官 (the permanent secretary) と呼ばれていた。ヴィンソンの省の内外に対する影響力は、委員長としての地位そのものから生じたのではなく、長期にわたる海軍との接触や広範な専門的知識に基づくものであった。彼は一九二〇年代の初期から海軍委員であり三十二年以来委員長の要職にあった。そのために、彼は省内のいずれの高官や将官よりも海軍省の最高機密事項を扱ってきたといつてよい。第二次大戦後の軍統合以降は、下院軍事委員会の委員長として、彼は陸軍との間にも海軍と同様の関係を樹立するに至った。(David R. Derge, "The Congress" in Murray S. Steedman, Jr., (ed.), *Modernizing American Government: The Demands of Social Change*, 1968, p.40.)

もとより、専門特殊化というとき、その意味するところは、上下両院においてそれぞれ異なるといつてよい。その差異は、上下両院のそれぞれの性格の差異から派生する。下院は、法案の通過と行政部に対する監察に目標の重点を置いた高度に専門特殊化された定員四三五名の巨大な機関である。下院は、上院 (定員一〇〇名) の四倍強の規模をもつため、上院に比較し議員相互の横の人間関係は稀薄だといつてよい。下院は、それぞれの立法分野ごとに専門個別化された諸種の委員会の間における分業原理に基づいて構造化されているところに、その長所が認められる。従つて、下院議員の場合、専化特殊化とは、彼らが割当てられた委員会の活動に積極的に参加し、同時に彼らの選出州や選出地域の利益を追求することである。それは、委員会活動、選挙区の利益の追求という議員を中心とするいわば縦断的系列の活動への専念を意味するといえよう。上院の場合、議員は、通常、数個の委員会に分属する。委員会相互間における境界も必ずしも厳格に守られていない。議員は、委員会の境界を乗り越えて自由に行動し得る。また議場では、彼らは長時間にわたつて演説を試みることもできる。議員が政治的個性を発揮する余地は、上院には残されているといつてよい。上院は、比喻を用いれば、悲劇、喜劇、メロドラマ、西部劇などの様々な劇が、討論と公開調査の手段によつて、議員の経歴を高め公共政策に影響力行使するために上演されるところの、一種の劇場のごときものといつてよからう。上院議員の場合、専門特殊化とは、下院議員の場合よりも比較的に広い専門的主題を新たに開発し、この主題に利害関係を有する全国的選挙区を開拓することである。このことは、上院が、法案を効率的に通過せしめる機関であるよりもむしろ政策の提起、法案の慎重な審議と綿密な討論、そして審議と討論に対する全国的な関心の喚起などに活動の重点を置く「偉大な公開討論の場」(a great forum) であるといつてよい。(N.W. Polsby, "Strengthening Congress in National Policymaking", op. cit., pp.6-7. see also Douglas Price, "The Congressional Career Then and Now" in N.W. Polsby (ed.), op. cit., pp.14-27. D. Matthews, "United States Senators-A Collective Portrait," in S.P. Patterson (ed.), *American Legislative Behavior*, 1968, p.130-44.)

なお、議会において、専門特殊化の達成が、行動規範として確立された背景には、「議会の職業化」(a professionalized Congress) (Dodd and Schott, op. cit., p.60.) と呼ばれる現象が、横たわっている。「議会の職業化」とは、多選議員による、従つて、職業政治家による議会の占

拠をいう。(Ibid., p. 60. M.P. Fiorina, op. cit., p. 5.)「議会の職業化」は、すぐれて二〇世紀的現象である。それは、今世紀における連邦政府権力の拡大集中現象が議会に及ぼした反射的效果といつてよい。連邦政府権力が縮減されていた一九世紀末葉以前の時代には、議会の機能は、行政機関ごとに、最後の鉛筆の一本に至るまで、その歳出を克明に記録し、大統領を督励して、重要・些細のいずれを問わず、行政部の決定に対する議会の承認を得せしめ、行政諸機関の活動を無秩序・無連絡の偶然性をもって指揮・監督することだけで、十分であった。特定の政策分野における専門的知識や情報、特殊の立法技術の具備は、議員には、とくに必要ではなかった。それに、連邦政府の役割が、主として、法と秩序の維持と外敵防衛に限定されている限り、政治家が国家生活に影響力を及ぼし、自らの勢威を獲得する場としての議会の魅力は、至って、乏しかったといつてよい。けれども、一九世紀末葉に至り、いわゆる行政国家化の現象が次第に亢進し、それに伴い、議会機能が、絶対的に拡大してくるとともに、「議会の職業化」が、開始されるに至った。これにより、議会は、かつてのごとき、地方の政治や実業に専心している法律家、農民、企業家の生活における「急行通過の小駅」(a way station) (Dodd and Schott, op. cit., p. 60.)では、もはやあり得ない。議会は、自らの権利に基づき「職業化」を達成したのである。このような議会の動向は、連邦官僚機構において生じた変化と、平行関係にたっている。一八八〇年から一九一〇年までの間に、議会立法を通して、資格任用制の樹立、専門行政官の導入、連邦官僚機構の規模の拡大などが、実施されている。ほぼこれと同じ時代に、アメリカ人の日常生活に占める連邦政府の比重の増大によって、また、議회가、アメリカ工業社会において果たし得る役割の重要性が、広く認識されるに及んで、議員は、次第によって議席の占有を続け、自らが職業政治家の途を歩むことを、期待しはじめたのである。こうした変化は、まず、上院に認められた。一九世紀における上下両院議員の交替率は、各選挙区ごとに、四〇%ないし五〇%であった。しかし、時によっては、その数値は、これよりも遙かに高い場合があり得る。例えば、一八四三年の七三%、一八五三年の六一%、一八七〇年の五八%などが、これに当る。ことに南北戦争以前、上院議員の平均在職期間は、三年ないし四年であった。しかし、一八七〇年・八〇年代に至ると、関税政策・財政政策・人種統合政策等の重要性の増大と、連邦政府の情実人事職に対する上院の統制権の確保とによって、上院議員は、次第に、上院の職務に魅力を感じずるようになった。一八八〇年頃から一九〇〇年代の初期に至るまで、上院議員の在職期間は、四年から八年以上に延長されるに至ったのである。他方、下院における「職業化」は、上院に凡そ一五年ほど後れて、上院とはほぼ同じ経過を辿って行われた。下院における「職業化」の開始が、上院に較べ、後れた理由は、各処における下院議員選挙区が、激烈な政党間の競争状態の下にあったという事実による。「初期の下院に欠落していたものは、安全な議席 (safe seats) ではなく、議席を維持するための願望と刺激であった」。(Dodd and Schott, op. cit., p. 61.) ところが、一九世紀末葉に至って、連邦政府の威信と影響力の著しい増大がみられるとともに、ワシントンの議席に再帰したいとする議員の欲求は、これにより、いたく刺戟されることになった。けれども、多くの下院議員選挙区における政党間の争闘は熾烈であったために、再選の確保は、常に大なる危険を賭して行われねばならない状況にあった。しかし、一八九六年の選挙は、大部分の下院議員選挙区における一党支配を強化するに至り、従って、再選を望

む現職議員は、常に選挙における勝利を収める結果となり、ここに「下院議員の「職業化」が、発展することになった。一九世紀の初期から一八九〇年代に至るまでの間、下院議席の三八%から六五%までが、非現職議員によって、すなわち、新人によって、占有されていた。一八九六年以降は、しかしながら、非現職議員の占有率は、低下し、二〇世紀の最初の一〇年の間に、それは、一三%ないし三一%にまで低落したのである。その後においても、こうした傾向は、衰えていない。例えば、一九四〇年から七〇年に至るまでの三〇年の間に、下院議員の僅か四分の一から六分の一が、交替しているにすぎない。六八年には、その交替率は、一〇%以下である。七四年には、それは、若干、上昇し、一二%を示している。そして、七六年には、それは、再び、一五%に低落している。そして、七〇年代に至ると、例えば、七七年の場合、上院議員の平均在職期間は、一〇年となり、下院議員のそれは、八年以上となっている。以上に挙げた数値の変遷のうち、「議会の職業化」の進展を看しよむことになり、(Dodd and Schott, op. cit., pp.60-65, M.P. Fiorina, op. cit., pp.5-11, T.R. Wimer, "The Aging of the House", in *Political Science Quarterly*, Vol. 79 (Dec. 1964), pp.526-41, James S. Young, *The Washington Community*, 1966, Charles Jones, *Every Second Year*, 1967, N.W. Polsby, "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", op. cit., pp. 144-68, R.R. Ripley, *Power in the Senate*, 1969, David Rothman, *Politics and Power*, 1969, H. Douglas Price, "The Congressional Career Then and Now", in N.W. Polsby (ed.), op. cit., pp.14-27, Warren Kostroski, "Party and Incumbency in Post-War Senate Elections; Trends, Patterns, and Models" in *Amer. Pol. Sci. Rev. Vol. 67 (Dec. 1973)*, pp.1213-1234, M.P. Fiorina, David W. Rohde, and Peter Wissel, "Historical Change in House Turnover" in Norman Ornstein(ed.), *Congress in Change*, 1975, pp.24-57, H.D. Price, "Congress and the Evolution of Legislative Professionalism", in *Ibid.*, pp.2-23, Ripley and Franklin, op. cit., pp.39-41, D.M. Olson, op. cit., pp.24-27.

- (15) L.N. Rieselbach, op. cit., p.16.
- (16) D.M. Olson, op. cit., p.24, B. Hinckley, op. cit., pp.63-65.
- (17) S.L. Wasby, op. cit., p.499.
- (18) *Ibid.*, p.499.

六五年十一月のギャラップ調査によると、調査対象の五名のうち二名が、彼らの選挙区から選ばれた下院議名の氏名を指摘し得たにすぎず、また、その議員の議会における投票記録や選挙区への貢献を知るものは、五名のうち一名以下の割合を占めるにすぎなかった。すなわち、自己の選挙区における下院議員の氏名を知るものは、調査対象の四三%、下院議員の次期選挙の期日を知るもの三〇%、六五年における重要法案に対する自己の選挙区選出の下院議員の投票記録を知るもの一九%、その下院議員が自己の選挙区に対し行ったみるべき業績を知ること四四%、びんじやん。 (*November 1965, Gallup Opinion Index*, Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 2nd ed., 1970, p.14.) また、六六年から七〇年に至るまでの間に行われた下院議員選挙の直前における R・フーヤン

- ット・R・ウルマンガー (Robert Arseneau and R. Wolfinger) の調査によると、調査対象の四〇％は、自己の選挙区における二大政党の下院議員候補者の双方の氏名を知っていなかった。もちろん、調査対象の別の二〇％ないし三〇％だけが、二大政党のいずれか一方の下院議員候補者の氏名を指摘し得たはずである。(B. Hinckley, op. cit., p. 14.) なお七八年のギャラップ調査でもこれとはほぼ同じ結果である。(George Gallup, *The Gallup poll: Public Opinion 1978*, 1979, pp. 96-97.)
- (37) S.P. Huntington, op. cit., p. 19. B. Hinckley, op. cit., pp. 63-65.
- (38) R.L. Morlan, op. cit., p. 263.
- (39) D.M. Olson, op. cit., p. 321. S.C. Patterson et al., op. cit., p. 465.

上下両院の各々の常任委員会における委員の地位は、全体としての各院における各党の相対的勢力にはほぼ比例し各政党間に配分される。但し、規則、歳入、歳出の下院における最重要の委員会は、この例外であり、「安全(safe)選挙区」の代表議員の資格、委員相互間における代表地域の公正な配分、責任ある議員としての信頼、などの諸要因についての各党指導者間における協議と評価によって、その配分率が決定される。(D.C. Saffell, op. cit., pp. 232-33.) なお、新人議員の場合、上下両院における党指導部の志向を代表する常任委員選任委員会の勧告に基づき行動する議員総会が、新人議員の常任委員会への割当の権限を有している。その際、新人議員は、配属を希望する常任委員会の優先順位を設定し得るし、また、党指導部や長老議員に圧力行使し、有利な配属を確保することも可能である。(S.C. Patterson et al., op. cit., pp. 462-63.)

「中世」の「中世」の「中世」

James K. Pollock, "Seniority Rule in Congress", in *The North Atlantic Review*, Vol. 222 (1925), pp. 235-45. George Goodwin, "The Seniority System in Congress" in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. 53 (June 1959), pp. 412-36. Michael Abram and Joseph Cooper, "The Rise of Seniority in the House of Representatives," in *Polity (Fall 1968)*, pp. 52-85. N.W. Polsby, "The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives", in *Amer. Pol. Sci. Rev. Vol. 63 (Sept. 1969)*, pp. 787-807. Nicholas A. Masters, "Committee Assignment", in N.W. Polsby (ed.), op. cit., pp. 153-71. Robert S. Erikson, "The Advantage of Incumbency in Congressional Elections" in *Polity (Spring 1971)*, pp. 395-401. Charles S. Bullock, "Freshmen Committee Assignments and Reelection in the United States House of Representatives" in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, Vol. 66 (Sept. 1972), pp. 996-1007. B. Hinckley, *The Seniority System in Congress, 1972*. Mark J. Green, J.M. Fallows, and David R. Zwick, *Who Runs Congress? 1972*. Richard F. Feno, Jr., *Congressmen in Committees, 1973*, C.S. Bullock, "Committee Transfers in the United States House of Representatives" in *Journal of Politics*, Vol. 35 (Feb. 1973), pp. 85-117. R.H. Davidson, "Representation and Congressional Committees" in *Annals*, Vol. 411 (January

1974), pp.48-62. R.F. Feno, Jr., "If as Ralf Nader Says, Congress Is 'The Broken Branch', How Come We Love Our Congressmen So Much" in N. Ornstein. (ed.), op. cit., pp.277-87.

B. Hinckley, "Seniority, 1975: Old Theories Confront New Facts" in *British Journal of Political Science*, Vol. 6 (Oct. 1976), pp.383-99. なお、「年功制」には、立法部年功制と委員会年功制の二種が、存在する。前者は、議員の立法部における在職期間を、後者は、その特定の常任委員会における在職期間を、それぞれ、算定する制度である。前者の場合、議員が落選したならば、あるいは、議員が一旦他の公職に転じ、その後、議会に再び戻ったとしたら、彼の在職期間に、当然、空白が生ずることになる。こうした空白のある在職期間は、持続的な空白のない在職期間よりも、劣位に置かれる。後者の場合、議員が、特定の常任委員会に配属され、その後、この委員会を離れ、そして再びこの委員会に配属されたとしても、彼が委員会を離れた時点で、それ以前の在職期間は、すべて零に還元され、その後、委員会に復帰したとしても、以前の在職期間は、加算され得ない。彼は、各党に保管されている年功序列名簿の最下位から再出発しなければならぬ。(S.L. Wasby, op. cit., p.499.)

(152) S.C. Patterson et al., op. cit., pp.466-67. D.C. Saffell, op. cit., pp.246-48.

拙著、前掲一七二頁—七三頁参照。

(153) このことは、「年功制」が、「長老—配下—見習いの体系」(the Seniority-protége-apprentice system) という議会における位階秩序の構成原理として作動するといふ事実を意味している。(R.F. Feno, Jr., "The Internal Distribution of Influence; The House" in D.B. Truman (ed.), op. cit., p.71. B. Hinckley, op. cit., p.62.) R. F. F. ノン (Richard F. Feno, Jr.) のこの点については、次のように述べられている。p.71.) 「年功制」は、議会人が、議員となるための学習に、まず、時間を投入しなければならないという基本的前提の上に、基づいている。長老とは、経験を表象している。そして、経験によって、立法の専門事項に関する知識と、それだけが下院における指導者の資格を付与するとおもわれるところの、政治的思慮との結合が、もたらされるのである。議員は、経験豊富な、長老議員として認証される以前に、何よりもまず、見習いとなり、配下とならねばならない。」

(154) 議会には、議員が帯有している多種多様な価値、利益、政策的立場、イデオロギー体系などの相互間に、既に、厳しい対立と不断の緊張が、多層的に共鳴し合い、交錯し合っている。もしこれに常任委員長職という議会における権力的地位への昇任を目指す闘争が、さらに付加されるとしたら、彼らの間に、「無用の果てしない論争と烈しい個人的遺恨」(the endless wrangles and bitter personal animosity) (Stephen K. Bailey, *The New Congress*, 1966, p.59.) が、新たに生ずることになるであらう。そこには、議会における妥協と統一が依拠すべき基本的合意の形成を阻害する危険が、誘致されることになる。そうした権力闘争による混乱と無秩序から議会を絶縁し、常任委員長の選定過程に対する圧力団体の熾烈な影響力の行使を排除しているのが、ほかならぬ「年功制」である。(拙著、前掲一七二頁。S.K. Bailey, "The Con-

dition of Our National Political Parties", in Donald G. Herzberg and Gerald M. Pomper (ed.), *American Party Politics; essays and readings, 1966*, p. 543.)

(155) 「年功制」の下では、常任委員長という権力的地位への昇進が、委員会内における長期にわたる在職期間の実績によって、自動的に決定されることから、全体としての議院も、また、立法部政党的指導部も、委員長の選任について、何の責任も負い得ないというのが、これに当る。常任委員長は、それぞれ、各自の委員会における政治的経歴の多層性を、「誰が常任委員長になるかに関する唯一の決定素」(the sole determinant of who becomes chairman of a committee) (D.C. Saffell, op. cit., p. 234.) として、その地位に就任したのである。従って、彼らは、各々が所属する立法部政党的構成員全体から選出された実質上の立法権者として、明確な責任意識の下に、党の基本的政策目標の積極的实现を目ざして、一つの指導者団体を構成し、統一的に機能しているというわけではない。彼らは、自己の所属政党、各院、そして、彼ら相互のいずれに対しても、自己の言動について、責任を有しない。「各常任委員長は、年功制という一種の神権 (a kind of divine right of seniority) によって、その小さな王国を統治する」。(E.E. Schattschneider, "Congress in Conflict" in *Yale Review*, (Winter 1952), p. 185.) これ故、今日における大統領権力の肥大に対する議会の不安と危惧が増大するにつれて、「年功制」は、ホワイト・ハウスによる立法審議過程に対する干渉から議会を隔離する方向に作用する。「年功制」の下では、大統領は、実質上の自己の提出法案に対する支持を拒絶する常任委員長の罷免を求めることができなければ、また、常任委員長の当初の選任過程に対して影響力を行使することも、なし得ないからである。「年功制」の下における常任委員長の地位は、大統領にとって、「事実上、難攻不落」(virtually untouchable) (S.C. Patterson et al., op. cit., p. 466.) といえよう。こうした常任委員長の独立性は、議員の言動を自己の見解の下に画一的に従属せしめようとする強力かつ専断的な議長の出現を阻む堅固な城塞としても機能する。その城塞内では、常任委員長は、自らが最良と認める独自の判断に基づき、自主的に行動し得る。また、その城塞は、内部における常任委員の他の委員会への転出を制止し、常任委員数の安定化に寄与する。こうしたことから、常任委員長は、その城塞が「年功制」に求められる限り、彼らは、自己の権限の行使結果について、何びとに対しても責任を負うことがない。「年功制」は、新参の泡沫議員 (the casual legislative wayfarer) に対してはもとより、議長、院内総務、それに、大統領に対してすら、閥門 (tail gate) を設けていこう (S.K. Bailey, *The New Congress*, op. cit., p. 57.) と評される所以である。「年功制」に基礎を置く常任委員会が、各委員長を首班とした「小内閣」(little ministers) (G.B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, op. cit., p. 273.) のように重存在であり、委員会制度全体は、高度の分業と相互尊重 (a high degree of division of labor and mutual deference.) (S.K. Bailey, op. cit., p. 57.) とが結合した、「族長の連合体」(coalition of chieftains) (Bibby and Davidson, op. cit., p. 170.) と呼称することができよう。こうして、「年功制」は、確かに、議会の独立性の保障という貴重な役割を果たしている。けれども、議会の独立性の保障という、いわば、政治的にプラスの現象を、陰面の形で裏面から透視するならば、そこには、政党責任の欠如という政治的にマイナスの現象が、浮上してくるの

である。(拙著、前掲一七二頁参照。)

(156) 「年功制」の下における常任委員長は、選挙区に際して反対党と特に烈しい競争関係につとなく、従って、議員としての地位も久しく安定を保ち、坦々と、年功を積み重ねたことよって、その地位に到達した人々である。こうした議員を選んだ安全な一党制の地域といえ、誰も民主党支配下の議会の場合には南部、共和党がその多数を制した場合には郡部的な中西部と北東部を、それぞれ想起するであろう。げんに「年功制」が議会における南部勢力の強力な支柱となっていることは、一九六五年・六六年の第八九議会で、当時の下院常任委員会二〇のうち二二、上院一六のうち九の委員長を、それぞれ南部選出議員が占有した事実に示されよう。南部選出議員は、このように幾多の委員会の首脳部を構成している。別の例をあげれば、五二年には、一〇年以上の議員歴をもつ二六〇名の下院議員の四分の一以上が南部出身であり、その結果一九の委員会のうち一一の委員長が彼らによって占拠されるようになった。また六四年には、南部議員は下院議員全体の三八%にすぎなかったが、主要な委員会一七の委員長の五三%、これらの一七の委員会に属する小委員会の同じく五三%、そしてこれらの一七の委員会の委員長を含む上席三名の委員全体の四九%、以上がすべて南部議員であった。さらに六五年には、歳出委員会における民主党側の委員長継承順位者九名のうち六名、農業委員会の委員長を含む上席六名の全員、それにコロンビア区委員長を含む上席八名のうち六名までが、それぞれ南部議員であった。同じく上院でも、五二年には、永年勤続議員二六名のうち八名、同様に八名が山岳州(the Mountain States)の五名がニューイングランド、四名が北中諸州、そして一名が境界州(Border states)となっている。また六三年には一六名の上院委員長のうち一〇名も決して少なくない。(S.K. Bailey, op. cit., p.58. Philippa Strum, *Presidential Power and American Democracy, 1972*, p.18.) このように、保守的な郡部人口は、「年功制」に基づく常任委員会制度を通して議会に過剰に代表され(五〇年から六〇年までの間に都市人口は二二%、郊外人口は七九%、郡部人口は僅か一〇%、それぞれ増大している)、しかも議会における政策決定の主導権を把握している。この状況は、また「議会四季報」(Congressional Quarterly)が常任委員会制度を指して報ずるように、「保守主義の稜堡、特殊利益の統制に屈しやしない妨害単位、そして不適者が支配する独裁制」(bastions of conservatism, obstructive units subject to control by special interests, and dictatorship ruled by misfits)とよく述べられている。(Stanley J. Hinder, "Politics in Suburbs" in C.P. Cotter (ed.), op. cit., p.96. J.M. Burns, "The United States Congress" in S.K. Bailey (ed.), *American Politics and Government, 1965*, p.76, *Congressional Quarterly Special Revised Report April 1964*, p.8, S.K. Bailey, *The New Congress*, op. cit., p.57.) しかし、最近に至り、北部の進歩的な都市地域選出の委員長が出現していることは、注目してよからう。例えば、前下院法務委員長のロ・セラー(Emanuel Celler)(民主党・ニューヨーク州選出)、同じく郵政委員長ト・ダルクスキ(Thaddeus Dulski)(民主党・ニューヨーク州選出)、ロンドン区委員長ロ・ディグズ(Charles Diggs)(民主党・メシガン州選出)などが、すなわち、この代表である。(see S.L. Wasby op. cit., p.500. R.E. Wolfinger and Joan Heifetz Hollinger,

“Safe Seats, Seniority, and Power in Congress” in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 59 (June 1965)*, pp. 337-49. Charles O. Jones, “Inter-Party Competition for Congressional Seats” in *Western Political Quarterly, Vol. 17 (Sept. 1964)*, pp. 461-76. Leo M. Snowiss, “Congressional Recruitment and Representation” in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 60, (Sept. 1966)*, pp. 627-39. R. B. Ripley, *Power in the Senate, 1969*. 拙著「前掲一七三頁—一七四頁参照。）けれども、七〇年以後、南部出身議員による上院における常任委員長職の支配は、衰退の方向にあり、七五年の第九四議会では、南部出身の委員長は、僅か五名を数え得たにすぎない。同じく、下院においても、七〇年代初期における常任委員長の選任手続と相俟って、南部出身の委員長の数は、次第に減少し、第九四議会では、全体の半数以下（三九%）まで転落するに至っている。（M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 167. B. Hinckley, *op. cit.*, p. 81. 拙著「前掲一七四頁。」）

(157) S. C. Patterson et al., *op. cit.*, p. 466.

なお、常任委員長の伝統的な権限を列記的に述べるならば、以下のようになる。（S. K. Bailey, *The New Congress, op. cit.*, p. 57. D. C. Saffell, *op. cit.*, p. 233.）

①常任委員長は、自己の委員会の会合の手筈を整え、委員会議の召集権を保有する。②常任委員長は、その小委員会委員の選任権と管轄権を掌握している。③常任委員長は、その委員会における調査研究と事務処理のための専門委員を選任する。④常任委員長は、その委員会における議事事項を決定し、議事日程表を作成する。⑤常任委員長は、その委員会において、聴聞会を開催すべきかどうかを決定し、その日程を統制する。⑥常任委員長は、その委員会において、特定法案の審議を進捗させ、他の法案のそれを遅滞せしめる権限を有する。⑦常任委員長は、自己の委員会が報告した法案の議場における審議に対して、その法案の通過に有利な影響力を行使し得る。⑧常任委員長は、両院協議会や議場において、自己の委員会を代表する。⑨常任委員長は、永年動議議員（Old Timers）とともに「院内クラブ」（Inner Club）を形成し、少くとも重要な諸委員会における法案審議に対して、影響力を行使する。また、常任委員長は、自己の委員会内における参加の程度を、自在に統制することができる。それは、新参委員による審議への参加を奨励もしくは制限することによって、さらに、野党委員による審議への参加の限度を規制することによって、行われる。これまで、上下両院、各立法部政党、あるいは、委任委員が、常任委員長の言動を統制したり、譴責したという事例は、皆無も同然といつてよい。六七年に、A. C. パウエル下院委員が、下院によって、教育労働委員長職を解任されたという事実が、「年功制」の改革以前における唯一のそうした事例に該当する。

加えて、常任委員長は、屢々、「気まぐれ権力」（the fantastic power）と称せられる権力を行使する。そうした権力行使の具体例として、次の二者をあげておきたい。（P. Strum, *Presidential Power and American Democracy, op. cit.*, pp. 36-37.）その一つは、H. W. スミス（Howard W. Smith）下院規則委員長（民主党・ヴァージニア州選出）である。彼は、一九三九年に下院に入り五八年に規則委員長に就任した。議会用語で「規則」というのは、それぞれの委員会で審議された法案が議事日程表に編成されることを意味する。係属中の法案

は、規則委員会によって規則を与えられてはじめて下院の議場で討論されることになる。規則委員会は、議場での討論と投票のための手続や討論に割当てられる時間を確定する。六七年に至るまで、委員長は、自らが好ましくないと認める法案の審議日程を延期したり係属中の法案の議場での討論の要請を却下したりする権限を有していた。スマイスは、当初は規則委員として、次いで規則委員長として権限を揮い、F・D・ローズヴェルトの賃金・時間法案 (Wages and Hours Bill) を挫折させ、H・S・トルーマンのフェアディール立法を骨抜きにし、J・F・ケネディ (John F. Kennedy) とD・D・マイゼンハウアー (Dwight D. Eisenhower) のそれぞれの教育福祉法案を流産させ、そして個人的にはアラスカの州への昇格を一年も遅延させたのである。さらに彼は、ケネディ大統領とS・レイバン (Sam Rayburn) 下院議長 (民主党・テキサス州選出) が二名の進歩派の委員を加えて規則委員会の定員を増加させることに辛うじて下院を合意させ得た六一年以降でも、相変わらず大きな影響力を行使していた。もう一つは、下院歳出委員長の場合である。六二年に、上下両院は、それぞれ若干異なる歳出法案を通過させた。そこで、両院協議会が、召集されるに至った。協議会が、上下両院の間における意見の相違の調整を図る以前に、まず解決されねばならなかった問題は、どこで協議会を開催するかという場所の選定の問題であった。当時八三歳であったミズリ州選出の・C・キャノン (Clarence Cannon) 下院歳出委員長 (民主党) は、彼の事務所、地方、アリゾナ州が州に編入 (一九二二年二月一四日) されて以来このかた議員の職にあった当時八四歳のC・ヘイデン (Carl Hayden) 上院歳出委員長 (民主党) もまた、彼の事務所、それぞれ、協議会を開催することに頑強に固執し、互いに一步も譲らなかった。このため、両者の対立状態は、四ヶ月にわたって継続され、その間に、幾つかの政府機関は、職員給与の支払にもかくほどの窮乏状態に陥ったのである。以上にあげた二つの事例に、「小さな王国」の統治者に相応しい常任委員長の恣意的とも受けとれる尊大な権限の行使態様の一端が、覗かれるであろう。

(158) S.C. Patterson et al., *op. cit.*, p.466.

(159) 七〇年に、共和党と民主党進歩派の連合体によって議會を通過した立法部再組織法は、常任委員長の自己の委員会に対する強固な支配体制の堡壘に、少からぬ打撃を与えたという意味において、画期的といつてよい。この法律における常任委員長の権限に対する制約条項を列挙すれば、次のようになる。(Watson and Fitzgerald, *op. cit.*, pp.403-404.)

①常任委員長による委員会召集は、前以って、各常任委員に通告されねばならない。②常任委員会における発声投票の結果は、すべて公開されることを要する。③常任委員が、委員会議決の立法について少数意見ないし補完意見の報告書を提出する際には、三日の猶予が与えられる。④常任委員長によって、法案の委員会審議が、抑止されている場合、常任委員は、これに対する議院の適切な行動を要請し得る権限を付与される。⑤常任委員会における審議は、公開されることが望ましい。以上である。なお、七三年に至って、下院規則は、常任委員会における審議は、通常、公開されねばならないと規定した。但し、常任委員の多数が、賛成投票によって、特定の常任委員会議の非公開を決議した場合は、この限りではない。(Ibid., pp.403-404.)

(160) 新たな常任委員の選任方式を述べる前に、従来の選任方式について、簡単に記述するならば、次のようになる。

従来、常任委員会への委員の割当方法は、各党ごとに異なり一般に複雑である。委員会制度を基幹とする専門特殊化された機関である下院について、とくにこのことはいえる。そこで、下院における常任委員の割当方法を略記すれば、だいたい次のようになる。(N. W. Polsky *Congress and the Presidency*, op. cit., pp. 80-82. N. A. Masters op. cit., pp. 154-161.)

共和党の場合、委員の割当は、委員選出委員会 (Committee on Committees) によって行われる。選出委員会は、下院に共和党議員を派遣している各州から一名の代表をもって構成されている。各州の代表委員は、各州の選出議員数に等しい投票権を有する。例えば、六八年の九一議会の場合、ワイオミングとヴァーモントの代表は一票、オハイオは一八票、ニューヨークは一五票の、それぞれ投票権を有していた。選出委員会の現実の業務は、派遣議員数の多い諸州の代表から構成される小委員会が院内総務と協議しつつ運営するのが普通である。ここに院内総務が常任委員会への割当に影響を行使することによって一般議員を指導し得る契機が形づくられる。小委員会は、常任委員会の空席を、新人議員や他の常任委員会への配属を求める議員の要請を審議したうえでこれを充たす。小委員会による配属の決定は、選出委員会によって常に承認されるのが一般である。なぜなら、選出委員会における多数の投票権を制しているのが、ほかならぬ小委員会委員だからである。このような選定過程は、決和党勢力の弱体が諸州には不利といつてよい。しかし、こうした諸州の選出議員に対しても、ある程度の配慮は行われている。例えば、規則委員会 (定員一五名) のうちの少数党への割当五名のなかの一名は、彼らのなかから選定されている。選出委員会は、常任委員会への割当に際し、志望者の経歴、年功、公平な審議能力や保守的な政策的立場などを考慮する。ことに選出委員会における長老委員は議員としての志望者の公的記録と個人的な政治的見解とを意識的に調査し、その結果は常任委員の割当に大きな影響を与えることになる。他方、民主党の場合、従来、下院歳入委員会委員一五名 (民主党の少数党の場合には十名、なお歳入委員会の定員は二五名) が、そのまま委員選出委員を兼ねる。彼らは、一州ないし二、三州を単位とする地域上の区画から選ばれる。各地域内における新人議員もしくは委員会の配置転換を求める議員は、選出委員会における当該地域の代表に、その旨伝達する。その地域代表は、次いで他の選定委員と協議を聞く。その際、州選出議員団の最古参議員は、選出委員会において、彼らの州選出の議員が委員の割当に有利に扱われるよう様々な援助を行うのが慣例となっている。また、ヴァージニア州選出の議員団は農業委員会に二名の委員を権利として与えられているというように、州選出の議員団に特定の委員会の委員の地位が付与されることもあり得る。さらに委員会の上司の地位が、その議員の落選、死亡、引退によって空席となった場合、その議員の選出州の議員団のなかから後継者が選ばれる。もちろん、この場合でも、党指導者や一般議員への受容性、経歴、党への忠誠感、公平な審議能力のごとき様々な条件が考慮されることはいうを俟たない。ここにも院内総務が常任委員への割当に影響を行使することによって、一般議員を、党の政策路線に沿った投票行為に誘導し得る契機が、存在している。なお、会期の当初に行われる常任委員への割当は、共和党の場合、党指導部、州選出議員団の長、重要な常任委員会の上席委員、委員選出委員会の小委員、などの協議によ

って行われる。民主党の場合には、党指導部、それに、各常任委員候補の所属する州選出議員団、選出委員会における常任委員候補の地域代表、その他の選出委員全員などによる評議と打診によって、常任委員への割当が、決定される。このような決定は、いずれも、議員総会で批准され、下院における投票によって正式に承認される。上院の場合には、各党の選任委員会が、「年功制」に基づき、常任委員への割当を決定するという原則が、保持されている。右の事例に象徴されるような伝統的な常任委員会の選任方式に対する画期的変化の試みに先鞭を付したのが、六〇年から七〇年にかけて有力な院内勢力の一つを形成するに至った下院民主党の進歩派である。以下に、選任方式の変革について、順を追って記述してゆきたい。(Watson and Fitzgerald, op. cit., pp. 403-404. Dodd and Schott, op. cit., pp. 118-24. D. M. Olson, op. cit., pp. 244-45. 319-322, 337-38. D. C. Saffell, op. cit., pp. 231-34.)

まず、上院における選任方式について述べるならば、民主党の場合、院内総務が、常任委員の割当について、実質上の権限を有しているとみてよい。なぜなら、民主党議事運営委員会 (the Democratic Steering Committee) は、常任委員の選任権を公式に把握しているにせよ (もとより、この選任権の行使結果については、議員総会の批准を要する)、この議事運営委員会を指名するのは、院内総務であり、その指名は、議員総会において自動的に承認され、しかも、院内総務が、議事運営委員長を兼務しているからである。しかも、五三年に、当時の院内総務 L. B. ジョーンソン (Lyndon B. Johnson) は、「ジョーンソン規則」(Johnson Rule) と称せられる新たな選任方式を導入した。すべての民主党上院議員が、一つの重要な常任委員会に席を与えられるまでは、いかなる民主党中央議員といえども、二つの重要な常任委員会に同時に席を占めることができないというのが、この「規則」である。この「規則」の導入によって、初当選の新人議員ですら、少くとも一つの重要な常任委員会の委員の地位を、取得することが、可能となった。他面、長老委員による重要な常任委員会委員の全面的支配への途は、閉塞されるに至った。六五年以来、上院共和党も、このような「ジョーンソン規則」の手続を、原則的に採用することになったのである。

このような上院民主党の常任委員選任方式の最深部には、常任委員会における構成と機能の保守化への傾向が、恰も透かし模様のように、描きだされている。このことは、三つの局面から指摘することができる。第一は、民主党議事運営委員会自体の構成と機能の保守性である。(Watson and Fitzgerald, op. cit., p. 394. B. Hinckley, op. cit., pp. 97-98.) 議事運営委員会の構成は、通常、院内幹事 (Whip) (その職務は、本会議の採決時における議員の出席と党指導部の要請の議員への伝達) と多くの常任委員長である。「年功制」が、上院における常任委員の割当と移動に際しての重要な要因をいまなお形づくっているという事実を考慮するならば、議事運営委員会の構成面における保守性は、免れ難い。しかも、議事運営委員は、議員の職にある限り、その委員の地位を保持する。ペンシルヴェニア州選出の民主党進歩派の上院議員 J. P. クラーク (Joseph P. Clark) は、かつて、この議事運営委員会を、保守的な「院内クラブ」ないし「既成巨大勢力」(Establishment) によって操作される委員会であると指弾した。彼の議場における議事運営委員会に対する非難演説によれば、議員が議場における投票に臨んで、「既成巨大勢力」の立場に賛成もしくは反対の態度をとったかどうかによって、議事運営委員会は、報償的もしくは懲罰的

な常任委員への割当を、彼らに対して恣意的に実施している。事実、歳入・歳出・規則などの威信のある常任委員会への委員の割当は、総じて、保守派の議員が比較的によく、次いで、中間派、そして、進歩派の議員は、著しく少ないということが出来る。こうした状況が存続する限り、議事運営委員会の機能面における保守志向性は、不可避であろう。

なお、「院内クラブ」ないし「既成巨大勢力」については、素描するならば、次のようになる。(Watson and Fitzgerald, op. cit., p. 497.) まず、五〇年代における「院内クラブ」ないし「既成巨大勢力」の状況についてみるならば、それは、当時、黒幕において、上院の言動を統御している排他的な徒党 (a clique) と称せられていた。その核心的部分には、ジョージア州選出の R・ラッセル (Richard Russell)、オクラホマ州選出の R・ケアー (Robert Kerr)、テキサス州選出の L・B・ジョンソン等に代表される南部議員が蟠踞しており、これに、共和党の E・M・ダークセン (Everett McKinley Dirksen) (イリノイ州選出) 議員や民主党進歩派の H・H・ハンフリー議員 (ミネソタ州選出) などが、名を連ねることもあった。非南部議員の参加は、彼らが、「クラブ」構成員に要求される習俗や慣習を遵守していたという事情による。このような習俗や慣習には、以下のごとき規範が含まれている。①上院における諸問題に積極的に介入する以前の段階における長期の見習期間の存在、②公共政策の特定分野における専門家となり得るだけの専門特殊化の達成、③立法業務における自己負担持分の完遂、④他の上院議員に対する礼節の保持と政敵に対する個人攻撃の回避、⑤上院における合意事項の尊重ならびに他の上院議員の課題や見解に対する理解による互恵主義の実践、⑥上院を大統領職・副大統領職の確保のための跳躍台として利用しないと上院への忠誠感の保持、以上である。

もとより、右に述べたごとき上院における権力構造の分析と評価に対しては、当時においてすら、異論がなかったわけではない。例えば、「院内クラブ」の構成員に関する明確な資格基準を認定することの困難は、「院内クラブ」そのものの存在に疑義を抱かせる。また、ラッセルとハンフリーのごとき、いわば互いに全く対極の政治的立場にたつ議員から構成される集団が、果たして、係争性の高度な公共政策問題を含む重大な立法問題について、一体的に協同し得るかどうかが、疑問を提出せざるを得ない。いずれにせよ、二〇年以上前には、こうした集団が、上院を支配したという事実があったにせよ、もはや今日では、そのような事態は成立し難いというのが、衆目の一致するところである。それに、既に、ラッセル、ケアー、ジョンソン、ダークセン、ハンフリーのような、上院の重鎮は、他界している。これに代って、民主党では、インディアナ州選出の B・メイ (Birch Bay)、ミズリ州選出の T・イーグルトン (Thomas Eagleton)、共和党では、オレゴン州選出の M・ハットフィールド (Mark Hatfield)、イリノイ州選出の C・パーシー (Charles Percy) 以上のごとき新進気鋭の新種の立法者が、院内において傑出した地位を占めはじめに至っている。これ故に、「院内クラブ」は、既に衰退化の方向にあることは、否定し得ないところである。けれども、上院においては、「年功制」が依然として尊重されており、しかも、専門特殊化の達成、礼節と互恵主義、立法業務における自己負担持分の完遂など、「年功制」と微妙に絡み合いつつ「院内クラブ」を支える諸規範もまた衰えぬ生命力を示している。確かに、上院における「院内クラブ」の伝統的な呪縛力は、弛緩の方向にあるとはいえ、未だ一掃されず、残映を放っているとみてよい。この限度

た、それは、議事運営委員会の機能面における保守志向性に投影され、そこに生命力を注入することになる。従って、議事運営委員会の機能面における保守志向性は、いまなお、残存しているといつてよからう。(see also Donald R. Matthews, *U.S. Senators and Their World, 1960*. William White, *Citadel, The Story of the U.S. Senate, 1957*. J.S. Clark, *The Senate Establishment, 1963*. R.B. Ripley, *Power in the Senate, 1969*.)

第二は、いわゆる「ジョンソン規則」の陥穽である。上院における常任委員の割当と移動に、「年功制」が果たす役割は、無視し得ぬにしても、院内総務は、こうした委員の割当や移動の決定に対して、少からず自らの影響力を揮うことができる。「ジョンソン規則」は、その制度的象徴といつてよからう。「ジョンソン規則」は、L. B. ジョンソンの後継者であるM. マンスフィールド(Mike Mansfield)に、そのまま、継承された。しかし、この二人の院内総務の「規則」の運用法や政治的嗜好性には、かなりの断層が、拡がっている。ジョンソンは、自らが必要と認める議員を様々な常任委員会に配置することを、議事運営委員会に指示した。他方、マンスフィールドは、一般に、常任委員の配置問題については、議員運営委員会の意思を尊重し、その自主的決定に付託したのである。その結果、ジョンソンの下では、より保守的な上院議員が、最も重要な常任委員会を支配するに至った。これとは対照的に、マンスフィールドは、このような最も重要な常任委員会に、進歩的な上院議員が配置されるように、議事運営委員会に、影響力を行使したにすぎない。このように、「規則」には、院内総務の個人的信条を発揮し得る余地が、残されている。この余地こそ、「規則」という制度に備わる進歩主義の磁力が、場合によっては、照射し得ない陥穽点を形づくっているといえよう。(Watson and Fitzgerald, *op. cit.*, p.394.)

第三は、議員総会における独自性の未熟である。これまで、民主・共和党のいずれの議員総会も、「年功制」を原則として選任された常任委員の承認を、否決したという事例は、ない。しかし、最近、上院民主党は、下院民主党に対抗しつつ、「年功制」に代るべき常任委員の選任基準を模索しつつあるといつてよい。しかしながら、七〇年代の中葉を通じて、民主党議員総会内における常任委員の割当に関する抗争は、新常任委員の割当をめぐる、とくに司法委員会への委員割当をめぐる、展開されてきた。この司法委員会は、政策・イデオロギー体系上、及び、党派上の顕著な対立という特質を有している。というのも、この委員会の管轄領域内には、公民権、反トラスト、憲法修正などの、高度の係争問題領域が、包含されているからである。議員総会における抗争の主要な論客のなかには、進歩派のマサチューセッツ州選出のE. M. ケネディ(Edward M. Kennedy)議員と保守派のアラバマ州選出のJ. アレン(Jim Allen)議員が、存在していた。双方ともに司法委員会委員として、それぞれ、自己と政治的立場を同じくする議員の配属を獲得することに努めた。ところが、七八年に、アレン議員が死去し、同年末にミシシッピ州選出のJ. イーストランド(James Eastland)議員が、司法委員長職から引退するに及んで、司法委員会における政策・イデオロギー体系上の平衡関係維持の問題が、再燃するに至った。なぜなら、保守派のイーストランド議員の後を襲い、七九年に、委員長に就任したのが、ほかならぬ進歩派の雄ケネディ議員であったからである。このように、上院における民主党の議員総会は、

「年功制」に代るべき常任委員の独自の選任基準を創出し得るほど一体的な統合体ではない。そこには、この問題をめぐって、進歩派と保守派の間に、可烈な抗争が続けられている。けれども、「年功制」を支持する保守派が、議員総会という公開の場において、公然と進歩派から挑戦されたという事態は、注目してよからう。しかし、保守派の議員総会における支配を解体に導くまでには、進歩派の勢力は成熟していない。このことは、議員総会が、常任委員の選任問題をめぐって、進歩派と保守派の両極に引き裂かれ、分裂状態に陥っていたとしても、依然、保守派が、主導権を把握しているという事実を、少からず傍証するものであろう。

上院共和党における常任委員の選任方式は、院内総務が、常任委員選出委員を指名し、この選出委員会が、常任委員を選任する。もとより、委員選出委員及び選出委員によって選任された常任委員は、いずれも、議員総会の批准を要することは、改めて指摘するまでもない。委員選出委員長は、党内において声望の高い長老議員である。委員長を除き、選出委員は、二年ごとに交替する。院内総務の選出委員会に対する影響力の範囲は、常任委員の割当と移動に対する「年功制」の緊縛力が強大であるため、著しく狹隘であるといつてよい。

次に、下院における常任委員の選任方式に移るならば、民主党の場合、それは、ハンセン改革 (The Hansen reforms) の一環として、七五年に改正されている。(Dodd and Schott, op. cit., pp. 114-118.) そこで、ハンセン改革から簡単に説明するならば、以下のようになる。二〇世紀の大部分を通じて、下院における民主党議員総会は、休眠状態にあった。六九年一月の第九一議会の開会とともに、「民主党研究集団」(the Democratic Study Group) (後述) の成員は、当時の院内総務 C・アルバート (Carl Albert) (オクラホマ州選出) と協力し合い、議員総会を積極的に活用することの試みを支持するよう、当時の下院議長 J・マコーミック (John McCormick) に働きかけ、彼を納得させることに成功した。その結果、一定の条件が整い次第、議員総会は開催される旨、党則が改められた。もし五〇名が書面によって議員総会の開催を要求したならば、議員総会は、毎月開催されるというのが、これである。なお、議員総会の開催を要求する請願書は、議員総会議長に提出し、それには、総会で協議されるべき事項の概略を記すものとする。このような新たな党則は、議員総会を、改革志向の民主党議員に開放し、下院における諸改革の手段として、それを前景に進出せしめることになった。七〇年三月、こうした進歩派の議員は、下院の改革問題を研究するために、民主党議員総会委員会 (a Democratic Caucus Committee) の創設を提起した。議員総会は、この提案を承認し、ワシントン州選出の J・B・ハンセン (Julia Butler Hansen) 議員が、この委員長に選出された。これが、通称、ハンセン委員会 (the Hansen Committee) である。進歩派は、ハンセン委員会を通して活動し、議員総会に一連の改革案を上程することに成功した。第一の改革案 (ハンセン I) は、小委員会への権力の所在の移行を目標とする常任委員会制度の改革案であり、第九二議会において実施に移された。七三年一月、第九三議会が開幕されるとともに、ハンセン委員会は、常任委員長を含む常任委員の選任方式の改正を意図した第二の改革案 (ハンセン II) を提起した。そして、七四年に、ハンセン委員会は、主として、常任委員会の管轄領域に焦点を結んだ第三の改革案 (ハンセン III) を公表した。(ハンセン I) における常任委員の選任方式は、七五年に、実現をみている。七五年に至るまで、歳入委員会における民主党委員が、民主

党における常任委員選出委員を兼務していた。常任委員選出委員会は、ハンセン改革によって、下院議長、院内総務、そして議員総会議長の三者を、新たに包含することになった。ところが、七五年に至って、当時の選出委員長 W・ミルズ (Wilbur Mills) (アーカンソー州選出) が stripper Fanne Foxe 嬢と著名な醜聞事件を起したことによって、下院民主党は、常任委員の選任権を、選出委員から剝奪し、これを、議事運営政策委員会 (the Steering and Policy Committee) の権限に帰属せしめるに至った。議事運営政策委員会は、七三年に創立され、委員長は下院議長である。委員会の構成は、職権上の資格により委員を兼ねる指導者三名 (下院議長、院内総務、議員総会議長)、地域団体選出の議員二名 (西部二名、中西部三名、南部三名、北東部四名。彼らは、いずれも、各地域集団の議員総会によって選出される)、下院議長の指名による議員九名 (院内幹事一名、院内幹事代理首席一名、院内幹事代理三名、黒人議員代表一名、婦人議員代表一名、二選及び三選議員代表一名、新人議員代表一名)、以上の二四名である。(D.M. Olson, op. cit., pp.239-40. see *Congressional Quarterly*, "Committees and Subcommittees, 95th Congress", Supplement to *Weekly Report*, April 30, 1977, pp.45-46.) その職務は、下院議長を補佐して、党の具体的立法計画の作成に関与し、その議場における通過を目指す積極的諸活動の主導的展開である。一言にしていえば、それは、「立法戦略を指揮すること」(to direct the party's legislative strategy) (Dodd and Schott, op. cit., p.116.) に求められる。この委員会が、「党の政策と実践のための執行委員会」(an executive committee for party policies and practices) (Watson and Fitzgerald, op. cit., pp.402-403.) と称される所以である。七五年以降、この委員会が、常任委員の選出権をも併せて掌握することになった。なお、議員総会は、総会における承認を権として、下院議長に、規則委員及び複数の歳出委員会小委員長の選任権を付与している。

他方、下院共和党の場合、既述の従来の選任方式が、存続している。従って、第九五議会の場合、カリフォルニア州は、一三の投票権を選出委員会に保持していたのに対し、七州は、選出委員会に代表権を有していなかった。

最後に、常任委員長の選任について述べるならば、由来、上院における民主・共和両党には、「年功制」に基づき常任委員長を選出する伝統が、敢然と確立してきた。しかし、最近に至って、こうした伝統は、動揺を示しはじめている。民主党の場合、もし議員の五分の一が、秘密投票を要求したならば、議員は、秘密投票によって、常任委員長を選出しなければならない(七三年、七四年の党則改正)。同じく、共和党の常任委員は、議員総会における承認を条件として、常任委員長(与党の場合)もしくは最高上席委員(top-ranking party members)(野党の場合)を選出する(七四年の党則改正)。しかし、現存までのところ、民主・共和両党のいずれにおいても、「年功制」の下における有資格者に対する委員長職の付与を否定するために、新たな党則が活用されたという事例は、皆無といつてよい。これとは逆に、下院における民主・共和両党は、七一年に至って、「年功制」以外の基準によって、委員長もしくは最高上席委員を選出することを、決議している。民主党の場合、その選任方式は、通常、「カミカゼ方式」(the Kamikaze system) (L.N. Rieselbach, op. cit., p.62.) と呼ばれている。それによれば、常任委員選出委員会は、常任委員長の被指名者を、各委員会委員に対して同時に提示する。その際、各委員会における一〇名以上の委員が、その被指

名者に異議を唱えた場合、彼らは、委員長の挑戦候補を擁立し、議員総会において、投票によって、争うことができる。しかし、強力な委員長被指名者に対する公然たる反対態度の表示は、挑戦者による立候補への決断を少からず逡巡せしめる。このため、挑戦候補の擁立は、著しく困難となる。しかし、過去に一度、事例が存在する。コロンビア区委員会における進歩派は、南カロライナ州選出の委員長J・L・マクミラン (John L. McMillan) の追放を試みた。それは、マクミラン委員長が、久しきにわたり、コロンビア区の自治に反対を続けてきたからである。しかし、彼らの試みは、議員総会における二六対九六の比率で、挫折せしめられた。その後、七二年に、マクミランは、自己の選挙区における予備選挙で敗退している。このことと、委員長職の就任に当り挑戦を受けたことの間、相関関係があるかどうかは、議論の余地がある。 (L.N. Rieselbach, op. cit., p.63.) さらに、六三年に至って、下院民主党は党則を改正し、常任委員長の選任過程に対する議員総会の影響力の拡大を企図している。この方式は、(ハンセンⅡ)の一環を形づくっている。それによれば、常任委員長の選任過程による、従って、後には、議事運営政策委員会による、常任委員長の被指名者は、すべて、その承認のため、議員総会における投票に付託される。その際、総会における議員の二〇%の要求があり次第、その投票は、秘密投票によって行われねばならない。なお、当初の被指名者が、議員総会において否決された場合、議員総会における協議によって委員長の指名が行われる。げんに七五年に、南部選出の三名の委員長が、恣意的な権力行使を理由として、その地位を追放されるに至っている。農業委員長W・R・ポウジ (William R. Poage) (テキサス州) (当時七五歳)、軍事委員長F・E・ヘーベル (F. Edward Herbert) (ハイジフナ州) (当時七四歳)、銀行・通貨委員長W・ハットマン (Wright Patman) (テキサス州) (当時八一歳) が、これである。こうした老齢の独裁的委員長の地位は、彼らより若年の北部議員に継承された。農業委員長は、T・S・フォークン (Thomas S. Foley) (ワシントン州) (当時四五歳)、軍事委員長M・プライス (Melvin Price) (イリノイ州) (当時七〇歳)、そして、銀行通貨委員長H・S・ロイス (Henry S. Reuss) (ワイスコンシン州) (当時六二歳) 以上である。新たな委員長の選任方式の採用については、「年功制」は、少からず修正を蒙ったと云うべきである。 (see L.N. Rieselbach, op. cit., pp. 43-44. D.M. Olson, op. cit., pp. 244-45. *Congressional Quarterly Weekly Report, January 18 1975*, pp. 114-16, and *January 25, 1975*, pp. 210-12. B. Hickley, "Seniority 1975; Old Theories Confront New Facts," op. cit., pp. 383-99.)

他方、下院共和党的場合、常任委員選出委員が、上席委員について推薦を行った後、上席委員は、議員総会における秘密投票によって選出されるという基本方針が、七一年に、議員総会によって確立されている。

(161) 四六年の立法部再組織法の制定以来三十年の間に、議会は、立法作業の遂行のための小委員会の増設、常任委員長職ならびに小委員長職の議員の間における相対的に平等な配分、「年功制」の修正方式を通しての、常任委員長の言動に対する少からざる統制のための規則と手続の設定、小委員会の明確な管轄責任の樹立、小委員会に対する多大の自律性と権限の付与、以上のことと分権化の方向への航路を辿ってきた。そして、七〇年代の中葉に、「小委員会政府」(subcommittee government) の制度化が、確立するに至ったと云うべきである。(Dodd and

Schott, op. cit., p.124.)

「小委員会政府」の制度化への傾向は、とくに下院において顕著である。これは、ハンセン改革に象徴されるように、進歩的な民主党委員の努力に負うところが、大である。具体的には、(ハンセン)の結果、立法権力は、常任委員会及び常任委員長から小委員会ならびに小委員長に拡散するに至った。それは、次の五つの局面から指摘することができる。①小委員会の設置に対する一方的意思決定、いずれの立法問題を小委員会に付託するかという裁量の意思決定、小委員会の構成、予算、専門委員に対する統制権の行使、以上を、常任委員長は、もはやなし得ない。②一五名以上の委員を擁する常任委員会は、少くとも四つ以上の小委員会に分割されねばならない。③聴問会は、次第に小委員会の段階で行われるに至った。④小委員長の選任権は、常任委員長ではなく、常任委員会における民主党委員の掌中に把握されている。⑤各小委員会における委員長と上席委員は、予算措置と専門委員の常置とを保障される。(Watson and Fitzgerald, op. cit., p.404. Dodd and Schott, op. cit., pp.114-115.)

こうして、七〇年代には、その勢威において、小委員会が、常任委員会を凌駕するに至り、多くの常任委員会は、その併設小委員会の「持株会社」(holding companies)のごとを觀を呈しはじめたのである。(S.C. Patterson et al., op. cit., p.466.)

なお、上院の場合、下院に比較し、立法作業の小委員会への依存度は、三〇年の方、相対的に高い。このことは、次の二つの統計に窺われる。その一つは、既に指摘した小委員会数である。下院の場合、五〇年代の初期及び中葉における小委員会数は、八〇ないし八五であった。七〇年代の中葉に至って、それは、凡そ一四〇に急増した。他方、上院の場合、五〇年代から七〇年代までの二〇年間に、小委員会数は、一一〇から一四〇に微増したにすぎない。もう一つは、各院における聴問会の小委員会への依存度である。四七年から五四年までの期間に、上院におけるすべての聴問会の六〇ないし六五%が、小委員会で行われている。これに反し、同じ期間内における下院の聴問会の二〇ないし三〇%が、小委員会で実施されたにすぎない。しかし、以後、下院におけるその数値は、上昇を続け、五五年の第八四議会では五〇%、第八八議会では六〇%、第八九議会では、七〇%となるに至っている。(Dodd and Schott, op. cit., pp.109-11. see George W. Shipley, *Patterns of Committee Surveillance in the House of Representatives*, 1976. Philip Diehl, *Patterns of Committee Surveillance in the Senate*, 1976. L.C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, "The House in Transition" in Dodd and Oppenheimer(ed.), *Congress Reconsidered*, 1977, p.37. Norman J. Ornstein, Robert L. Peabody, and David W. Rhode, "The Changing Senate: From the 1950s to the 1970s" in *Ibid.*, p.15. N.J. Ornstein, "Causes and Consequences of Congressional Change: Subcommittee Reforms in the House of Representatives, 1970-1973" in N.J. Ornstein(ed.), op. cit., pp.39-47.)

以上の統計のうちにも、「小委員会政府」の制度化が、最近における下院の顕著な現象であるという状況が、窺われるであろう。

なお、小委員会委員及び委員長の選任基準は、「年功制」による。しかし、下院共和党ならびに上院においては、「年功制」からの離脱は、

決して稀有ではなう。(S.C. Patterson et al., op. cit., pp.466-67.)

(181) S.C. Patterson et al., op. cit., p.466.

(182) Ibid., p.467.

(183) 民主・共和両党のいずれの立法部政党内においても、政策を形成し具体的な戦術を編成するための実体的な指導機関は、存在していない。四年の立法部再組織法には、「各党の総合的な立法政策の形成」(formulation of overall legislative policy of the respective parties.)として、各院における各党に、「政策委員会」(the policy committees)の設置を要請している。この委員会は、三ないし七名の専門委員と、連邦国庫から歳出される年間予算とを、擁している。けれども、「政策委員会」は、立法部政党内の政策形成と戦術編成のための機関としては、成功していないといつてよい。なぜなら、「政策委員会」は、立法部政党内の政策や戦術に関して委員の間で合意を欠き、従って、統合的指導部として機能するよりも、むしろ、党の様々な派閥や支流を代表する場に転化するに至っているからである。再組織法の意図に反し、「政策委員会」は、党指導部や党内影響力を有する個々の指導者と一般議員の間における連絡機関ないし、諮問機関として、機能しているにすぎない。また、下院民主党の場合には、「政策委員会」は存在せず、「民主党研究集団」(the Democratic Study Group)(DSG)と称する独自の政策委員会が活動している。DSGは、下院における北部及び西部選出の進歩的な若年層の議員が、多くの選任委員長による保守的な指導に不信を抱き、第八五議会(五八年)に至って、彼らの主義主張や意見を党内に反映させるために形成した非公式の機関といつてよい。DSGの職務は、立法問題の調査研究、決定的に重要な立法問題に関する投票に際しての議員の動員、進歩的な議員候補に対する財政援助、それに専門委員を通しての政策研究、政策的立場の宣明、進歩的な議員の意見の代弁、などである。また、DSGは、固有の院内幹事すら有している。DSGは、現在、二五〇名以上の成員を保有しており、「年功制」の修正や「議事運営政策委員会」の設立などを含む下院の改革に、指導的役割を演じてきた。また、DSGは、議員総会におけるウェイトナムからの撤退期日の決定や学校における人種間の平衡の達成を阻む憲法修正案に対する反対決議に、少からず尽力している。DSGの下院における影響力の増大は、その成員の一人であるT・オニールが、まず院内総務に選出され、次いで下院議長に就任するに至ったという事実で覗かれるであろう。(Watson and Fitzgerald, op. cit., p.405, see also G.B. Galloway. "The Operation of the Legislative Reorganization Act of 1946" in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 45 (March 1951)*, pp.41-68. Charles W. Shull, "The Legislative Reorganization Act of 1946" in *Temple Law Review (Jan. 1947)*, pp.375-95. Hugh A. Bone, "Introduction to Senate Policy Committee" in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 50 (June 1956)*, pp.339-59. D.B. Truman, *Congressional Party, 1959*. Ralph K. Hutt, "Democratic Party Leadership in the Senate" in *Ame. Pol. Sci. Rev. Vol. 55 (June 1961)*, pp.333-44. Charles O. Jones, *Party and Policy-Making; The House Republican Policy Committee, 1964*. Roland Evans and Robert Novak, *Lyndon B. Johnson; The Exercise of Power, 1966*. Mark F. Ferber, "The Formation of the Democratic Study Group," in N.W. Polsky

(ed.), op. cit., pp. 249-67. Harry McPherson, *A Political Education*, 1972. Arthur G. Stevens, Jr., Arthur H. Miller, and Thomas F. Mann, "Mobilization of Liberal Strength in the House, 1955-1970: The Democratic Study Group" in *Amer. Pol. Sci. Rev.* Vol. 68 (June 1974), pp. 667-81. N. J. Spencer Rich, "Disparate Byrd-Cranston Senate Team Pulls Together," in *Washington Post*, *Sunday, April 17, 1977*, pp. G1, G6.

(165) D.M. Olson, op. cit., pp. 25-26.

(166) 拙著、前掲一七六頁。F.I. Greenstein, op. cit., p. 99.

(167) 拙著、前掲一七六頁。

立法部政党内における指導部とは、具体的には、下院議長、上院仮議長、与野党の院内総務、院内幹事などに代表される党指導者である。これらの指導者は、それぞれの院における各立法部政党内の議員総会によって、実質的に選出される。彼らは、立法部における強力な指導者であり、例えば、下院議長や上院の与党院総務が強硬に反対した法案は、それぞれの院を通過する可能性に、いたって乏しいといつてよい。上下両院における野党の院内総務ですら、彼らが野党勢力を結集し、これに与党からの同調者の支持を加えることに成功した場合に、彼らは、法案審議に対して効果的な拒否権を行使し得ると考えてよい。(F.I. Greenstein, op. cit., p. 99.) このような党指導部は、「年功制」を唯一の公式選任基準として選出されるというわけではないが、いずれの立法部政党内においても、「年功制」に基づき党指導部を選出するのが原則となつてゐる。(Charles O. Jones, *The Minority Party in Congress*, 1970, pp. 25-29. D.C. Saffell, op. cit., pp. 227-28.) それ故、彼らは、専門的知識や特殊の立法技術を具備するほか、長期にわたる議員経歴を通して、議員の願望や必要を知悉しているといえよう。(F.I. Greenstein, op. cit., pp. 99-100.) 党指導部の職務は、議会に広く分散している個々の議員や議員集団を糾合し、統合的な立法成果の確保を目ざして、彼らの努力を諧調的に編成してゆくことに求められる。具体的には、①各立法部政党内の一体化の達成、②各院における立法予定表の作成、③議場における重要議題に関する採決投票に対する議員の出席の督励、④情報の配分と収集、⑤大統領及びその補佐官との緊密な連絡の保持、⑥議員に対する党の政策路線遵守の説得、以上である。こうした職務の遂行に際して、党指導部が採り得る戦術として、①与党院内総務が、採決投票に当って十分な賛成票を獲得し得ると認められる時点まで、高度の係争性のある法案の審議を遅延するというような、党の基本的政策目標を達成するための議員規則の活用②常任委員会への割当のごとき、個々の議員に対する有形的・視覚的報酬の配分への影響力の行使③例えば、無所属委員の命運が不可避的に孤立無援に陥いるというように、党指導部による議会構成員に対する下院同僚議員のとるべき態度の規定に象徴されるごとき、党指導部の議員に対する無形的・心理的報酬の統制④立法部内におけるコミュニケーション手段の支配より起るところの、将来の立法の審議日程、上程法案の実体、大統領や他の議員の法案提出意図、などに関する情報・知識の独占と操作⑤例えば、連邦資金による公共事業計画の自己の選挙区への導入を切望する議員のために、自己の選挙区の主要産業である甜菜糖への高率関税による保護

を求める別の議員の支持を誘導し、また、後者の支持のために前者を動員するというような「互恵主義」の広範な適用、以上があげられる。(S.C. Patterson et al., pp. 471-72. F.I. Greenstein, op. cit., p. 99. see also R.B. Ripley, *Party Leaders in the House of Representatives*, 1967.) 由来、党指導部の権力は、常任委員長と比較した場合、必ずしも強大とはいえない得なかった。彼らの指導権力は、一方における大統領権力の肥大と他方における常任委員長の指導力や威信の重圧の双方から狭撃され、萎縮する傾向にあったとみてよい。(S.P. Huntington, op. cit., pp. 19-20.) このことは、五九年の「労働経営に関する報告と公表の法案」(the Labor-Management Reporting and Disclosure Bill) をめぐる抗争に、象徴的に現われている。この法案は、労働組合の活動に一定の統制を加えることを目的とし、その提案者であるジョージア州選出の民主党下院議員 P・ランドラン (Phil Landrum) とミンガン州選出の R・グリフィン (Robert Griffin) 共和党下院議員の両名に因んで、ランドラン・グリフィン法案 (the Landrum-Griffin bill) と呼称されている。下院における民主党指導部は、この法案の支持をめぐって、下院常任委員長一九名のうちの二三名と対立した。下院議員レイバンと下院民主党院内総務 (J・マコーマック (John McCormack) (マサチューセッツ州選出)) は、教育労働委員会委員長 C・エリオット (Carl Elliott) (アラバマ州選出) が報告した、いわゆるエリオット法案の背後に、民主党議員の結集を企図した。レイバンは、全国放送を通じて、エリオット法案の支持を声明した。同じく、アイゼンハワー大統領も、全国放送を通じて、レイバンとは逆にランドラン・グリフィン法案の支持を主張するに至った。議場における採決では、二二九対二〇一によって、ランドラン・グリフィン法案は、可決された。マコーマックの戦術は、共和党議員を激怒せしめる声明を発表することによって、彼らを南部民主党から切断し、それぞれの政党路線に沿った討論と投票とを展開してゆくことを、意図したのである。しかし、その戦術は、所期の効を奏せず、民主党から九五名の大量脱落者をだすに至った。他方、共和党委員のなかで、この法案に反対したのは、僅か一七名にすぎなかった。民主党指導部によるランドラン・グリフィン法案の通過阻止の試みは、民主党議員による大量の反乱によって挫折をみたのである。このことは、かなり多くの与党議員が、与党支配の常任委員会相互の対立によるその指導力と威信の低下に直面するとき、与党指導部の説得と要請に応ずるよりも、むしろ、野党大統領の影響力と威信に従うという状況を、示している。党指導部の権力基盤の軟弱性が覗われよう。(R.B. Ripley, *Majority Party Leadership in Congress*, 1969, p. 63. see also Alan K. McAdams, *Power and Politics in Labor Legislation*, 1964. S.C. Patterson, *Labor-Lobbying and Labor Reform: The Passage of the Landrum-Griffin Act*, 1966.) けれども、最近、七〇年代に至って、下院民主党は、下院議長に、より多くの権限を帰属せしめるに至っている。すなわち、今日の下院議長は、新設の議事運営政策委員会の長として、常任委員の割当に、少からざる影響力を行使しているほか、規則委員会における民主党委員の指名権と委員会への法案の付託権とを、新たに取得するに至っている。このため、下院議長の立法に対する影響力は、最近、著しく増大することになったのである。もとより、上下両院における常任委員長も、影響力を行使し得る地位にあるにせよ、彼らは、過去におけるほど、強大な存在ではない。常任委員長の選任は、下院における民主党の常任委員長三名が追放されたという既述の事例にみられるように、もはや自動的に行

われるわけではない。加えて、自律的な小委員会の増大にともない、次第に立法活動は、分権化されつつある。しかも、比較的若年の議員が、小委員長に就任するに至っている。こうした状況は、党指導部の影響力を阻害し得る常任委員会の指導力や威信の減退と連接することから、党指導部の影響力強化の一契機を形づくるものといえよう。(Watson and Fitzgerald, op. cit., pp. 406-408. D.M. Olson, op. cit., pp. 221-224.) なお、立法部政党における指導方式は、二大政党によって異なる。民主党の場合、ほとんどすべての権力は、院内総務に集中しており、彼が、下院議長、院内幹事などの他の指導者、それに、常任委員長、常任委員などを駆使することによって、党の基本的政策目標を達成してゆく。共和党の場合、党の権力は、院内総務、院内幹事、常任委員会主席諸委員、議事運営委員長、政策委員長などの各種の指導者に拡散している。民主・共和両党のこうした指導方式は、上下両院の双方に共通に看取される。二つの指導方式の差異は、一つに、共和党における政治権力の集中に対する不信感の反映によるものとみてよい。もう一つは、政治の実用性 (a pragmatic feature of politics) による。民主党が、過去四五年以上にわたって、上下両院と大統領職を支配しており、進歩的な大統領による立法提案を法に制定させるためには、院内総務に権限を集中しておくのが至便というのが、すなわち、これを正当化する。(Watson and Fitzgerald, op. cit., p. 408.)

- (169) Watson and Fitzgerald, op. cit., p. 406.
- (170) "Leadership; An Interview with Senator Lyndon Johnson" in *U.S. News and World Report* (June 27, 1960), p. 90.
- (171) Nimmo and Unga, op. cit., p. 436.
- (172) Ranney and Kendall, op. cit., pp. 489-90.
- (173) 拙著、前掲一七六頁。
- (174) Ranney and Kendall, op. cit., pp. 260, 408. F.J. Sorauf, op. cit., p. 400.
- (175) 拙著、前掲一七六頁—一七七頁。
- (176) E.E. Schattschneider, *Political Parties and Democracy*, 1964, p. 57.
- (177) 拙著、前掲一七七頁。
- (178) E.E. Schattschneider, *Party Government*, op. cit., pp. 192-93.
- (179) 拙著「現代アメリカにおける政党政改革論について」『神奈川法學』第十四卷第二、三号（一九七九年）五七頁—一九三頁参照。
- (180) L.A. Dexter, op. cit., p. 76.
- (181) F.L. Greenstein, op. cit., pp. 39-90, 88.
- (182) S.C. Patterson et al., op. cit., p. 487.
- (183) C.L. Clapp, "The Congressman as a Legislator" in S.C. Patterson (ed.), *American Legislative Behavior: A Reader 1968*, p. 116.

(179) Ibid., p.116.

議員職務の多忙性と複雑性を示すのは、L.A. Dexter, op. cit., pp.71-76. 参照。
 なお、最近における下院議員の「平均的1日」(average day)を、図表で示すならば、次の表15のようになる。[S.C. Patterson et al., op. cit., p.453, see also U.S. House of Representatives, Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management (95th Congress, 1st session, 1977, H. Doc. 95-232)*; pp.18-19.]

表15 下院議員の平均的一日 (1977)

活 動	平均時間
院内活動	2時間53分
常任委員会・小委員会活動	1時間22分
聴問会	26分
本 務	9分
加筆修正	42分
その他	5分
個人事務所における活動	3時間19分
選挙民関係	17分
利益集団関係	9分
その他	20分
個人スタッフとの協議	53分
他の議員との面談	5分
返 信	46分
法案ならびに演説の準備	12分
読 書	11分
電 話	26分
ワシントンにおける院外活動	2時間2分
首都で選挙民との面談	9分
事件に関与	33分
党指導部との会見	3分
他の議員との面談	11分
非公式(両院事務局に未登録)の利益集団との面談	8分
党の集会への出席	5分
自由時間	28分
その他	25分
その他の時間	1時間40分

平均的下院議員の全活動時間 11分時間16分

- (180) L.A. Dexter, op. cit., p.76.
- (181) C.L. Clapp, "The Congressman as a Legislator," op. cit., p.116.
- (182) F.L. Greenstein, op. cit., pp.88-90.

Congressional Quarterly Weekly Report, April 26, 1968, pp.915-27.

同じく六一年におけるADAの調査によると、下院の場合、帶有度一〇〇%の議員は、民主党九七名、共和党一名、上院の場合、民主党二四名、共和党一名、以上となっている。また、上下両院の各々におけるそれぞれの立法部政党の帶有度の平均値は、下院民主党七一%、下院共和党一五%、上院民主党七一%、上院共和党二七%、以上のごとくである。(F.I. Greenstein, op. cit., 1st ed., pp.78-79.)

(183) B. Hinckley, op. cit., pp.148, 50.

なお、この統計には、新人議員の帶有度は含まれていない。彼らの圧倒的部分は、進歩的な民主党議員である。第九四議会の勢力比は、下院—民主党二九一・共和党一四四、上院—民主党六一・共和党三七、その他二、以上である。(M.J.C. Vile, op. cit., p.305.)

(184) B. Hinckley, op. cit., p.149.

(185) Ibid., pp.149, 150.

なお、上院においても、下院と同様、進歩的議員は、民主党の側に、数多く見出される。この傾向は、最近、とくに著しい。例えば、今から凡そ二〇年前の第八五議會(五七年—五八年)の場合、二大政党の勢力比は、民主党四九名、共和党四七名であった。民主党議員のうちの一三名が、南部選出議員であった。ところが、第九四議會に至り、南部選出の民主党議員は、一六名にまで減少したのである。これと同時に、民主党議員の間における進歩的議員の比率も上昇している。第八五議會の場合、進歩的議員は、民主党議員の四一%、上院議員全体の二二%であったのに対して、第九四議會では、彼らは、民主党議員の六三%、上院議員全体の四五%にまで、その勢力を増長するに至っている。(Dodd and Schott, op. cit., pp.120-21. N.J. Ornstein, Robert L. Peabody, and David W. Rohde, "The Changing Senate: From the 1950s to the 1970s" in L.C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered*, 1977, pp.4-6.)

(186) このような象徴的事例をあげるならば、共和党下院院内総務J・マーチン(Joseph Martin)の院内総務としての最後の年に当る五八年における共和党下院議員の挙党態勢率(party unity score)(個々の共和党下院議員が民主党の多数と対立して共和党の多数と投票する場合の彼ら全投票数に占める比率註(187)参照)は、六五%であったのが、五九年に、ハレックが院内総務に就任するともに、それは、この年、一挙に七五%に上昇するに至った。これは、ハレックの積極的な指導と巧妙な説得の所産といわれている。(Bibby and Davidson, op. cit., p.115.) 党指導部による影響力と説得が有効に行われるための条件として、通常次の六者があげられる。[S.C. Patterson et al., op. cit., p.475. see also L.A. Froman and R.B. Ripley, "Conditions for Party Leadership" in *Amer. Pol. Sci. Rev.* Vol. 69 (March 1965), pp.52-63.]

①党指導部による積極的活動の展開
②手続問題に関する採決
③採決の対象となる係争問題の可視性とそれによる党忠誠感と対抗する諸圧力の減退
④採決の際の投票行為の不可視性(例えば、採決の際の挙党一致は、発声投票に関するよりもむしろ記録にのらない投票について、達成されやすいというような場合が、これに当る)
⑤選挙区からの対抗圧力の不在
⑥特定要求事項に関する党指導部と州派遣議員団との取引関係の不在、以上である。

なお、アメリカ立法部政党が示す比較的に高度な党内結束力の一因として、立法部政党そのものが、院における集権化の機関としての性格を具有しているという事実があげられる。このことは、とくに、下院について妥当する。その理由として、次の四点が、指摘されよう。第一点は、下院議員の多数性である。下院議員は、その数が多いだけに、上院議員と異なり、人々にとって必ずしも可視的な存在ではない。彼らは、それぞれ、個性の豊かな政治家として世人の注目を惹くことが、上院議員に較べ、概して少ない。彼らは、また、個々の政治的手腕を発揮する機会にも恵まれていない。第二点は、在職期限の短期性である。従って、彼らの所属政党の名称と、それが選挙民によってどのよう受けとめられるかが、彼らの選挙の勝敗に決定的に作用する。第三は、下院の大規模性である。下院では、規模が大きいため、上院の場合のように、院の職務のすべてと接触を保ちその運営状況の実態を把握するために、議員が個人的コミュニケーション組織を造ることは、いたって困難である。それ故、下院議員は、そのためには、党指導部という正規の情報源に依存しなければならない。第四点は、党指導部の強力性である。党指導部は、重要な常任委員会への委員の割当に影響力を行使することによって、議員の昇進を促進したり遅滞せしめることが、可能となる。以上のとき四つの理由の複合効果として、下院議員の党指導部への志向性が、強化されることになる。(Bibby and Davidson, op. cit., p.113.)

(187) D.M. Olson, op. cit., pp. 414, 415. 挙党態勢とは、一方の党における八〇%以上の議員が賛成投票を、他方の党における議員の同じく八〇%以上が反対投票を、それぞれ行うような投票形態をいう。この場合における個々の議員の自党を支持して投票する比率が個々の議員の挙党態勢率である。(F.J. Sorauf, op. cit., pp.339-41.)

(188) Ibid., p.415.
 なお、同議会における各種指導者の挙党態勢率を図示するならば、次の表16のようになる。(Ibid., p.415.)

上記の各種の指導者とは、党指導部 (Party leader)、補助指導部 (Auxiliary party leader)、常任委員会指導部 (Committee leader) を指す。党指導部とは、具体的には、両院内総務、両院内幹事、両院における議員総会議長、院内幹事長代理 (chief deputy whip) (下院民主党のみ) である。補助指導部とは、各党の北部・西部・南部のとき地域から選出された議員団の院内幹事である。常任委員会指導部は、民主党の場合、常任委員長、共和党の場合、最高上席常任委員をいう。

表16 各種指導者の挙党態勢率
 1975—1976

	挙党態勢率	
	下院	上院
民主党	%	%
党指導部	87.3	72.0
補助指導部	62.0	69.2
委員会指導部	61.5	57.7
共和党		
党指導部	67.3	67.3
補助指導部	73.2	73.2
委員会指導部	67.8	62.0

Source, Congressional Quarterly, Congressional Roll Call, 1976, pp.20-48.

(189) D.M. Olson, op. cit., pp.263-64. see also R.B. Ripley, Party Leaders in the House of Representatives, op. cit., pp.140-45.

(191) D.M. Olson, op. cit., p.263.

例えば、前述の質問に対する北部民主党議員の回答のなかには、「私は、我が党の立場は常に正しいという一般的確信を抱いている」、「私は、我が党の立場が、ほとんど常に、その九九%まで、正しいと、思っている」、「私の政策は、それが言語道断のものでない限り、民主党の言動の一切を受容することにある」というような、党との一体感を強調した回答が、比較的によく見出される。これに対して、ある南部民主党議員は、「私は、我が党と行動をともし得ないとき、少からざる良心の苦痛を覚える。我が党の立場に反対票を投ずることは、決して気楽になし得る選択の途ではない」と述べている。同じく、北東部共和党議員も、「私が、我が党の立場に反対する投票行為にでる場合は、そうしても重大な影響力が生じないという場合に限られる。しかし、私は、一大政党内における議場での投票が接近しているような場合には、常に我が党と行動を一にする。また、私は、投票に付される法案の具体的内容について熟知していないときは、我が党の立場に同調する」と語っている。このように、南部民主党議員も、また、北東部共和党議員も、均しく、真に己むを得ざる状況に至った場合に限り党の立場から離反する旨、訴えている。(Ibid., pp.263, 264.)

(191) Ibid., p.265.

(192) Ibid., p.265.

(193) Ibid., p.265.

(194) Ibid., p.265.

(195) S.K. Bailey, *The New Congress*, op. cit., p.viii.

(196) Ranney and Kendall, op. cit., p.483.

(197) S.K. Bailey, op. cit., p.41.

(198) Ibid., p.viii.

(199) J.M. Burns, "The United States Congress", in S.K. Bailey(ed.), *American Politics and Government: Essays and Essentials*, op. cit., p.74.

(200) Ranney and Kendall, op. cit., p.483. see also M.J.C. Vile, op. cit., pp.139-40.

拙稿「現代アメリカにおける政党政改革論について」九五頁—九六頁参照。

(201) Ibid., p.482.

(202) Ibid., p.483.

(203) J.M. Burns, Quoted in Peter H. Odegard, "Presidential Leadership and Responsibility" in John R. Owens and P.J. Standenraus (ed.),

The American Party System; A Book of Readings, 1968, p.394.

- (204) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, pp. 14-15.
- (205) F. I. Greenstein, *op. cit.*, p. 115.
- (206) *Ibid.*, p. 115.
- 五九年における公正労働基準法 (the Fair Labor Standard Act) の改正問題に示された当時の民主党上院院内総務 J. B. ジョーンソンを例にあげるならば、この当時、この法律の改正をめぐる上院には三者三様の意見の鼎立がみられ、問題解決は、膠着状態に陥っていた。すなわち、労働団体や進歩派は、この法律によって保護される労働者の範囲を拡大したうを、さらに一時間当りの最低賃金を七五セントから一ドナニ五セントに引き上げることがを要求していた。また、ブイセンハウアー大統領は、この法律の対象範囲の拡大には一切言及せず、単に最低賃金を一時間当り九〇セントにすることだけを主張していた。しかし、南部民主党は、対象範囲のいかなる拡大にも、また、最低賃金のどのような引き上げにも、ともに反対であるという強硬な態度で臨んでいた。このような意見の鋭い対立の收拾に乗りだしたジョーンソンは、対象範囲の据え置きと一時間当りの最低賃金の一ドナへの引き上げという妥協案を提出し、この妥協案に対するいかなる修正も承認しない旨警告し、議員の説得に当たった。ここに、一見解決不能とおもわれる係争問題を、相対立する各々の立場を十分に尊重しつつその主張を可及的に採り入れて調和的に解決してゆくジョーンソンの老練な指導力と個性的人格の一面をのぞくことが出来るであろう。(Ralph K. Huit, "Democratic Leadership in the Senate" in Joseph S. Clark (ed.), *Congressional Reform: Problems and Prospect*, 1965, p. 100. see also Walter Lippman, "Johnson and His Cities" in *Washington Post and Time Herald*, July 9, 1959, p. 13. Steward Alsop, "Lyndon Johnson: How Does He Do It?" in *Saturday Evening Post*, January 24, 1959, p. 13. Rowland Evans and Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power*, 1966. John G. Steward, "Two Strategies of Leadership; Johnson and Mansfield", in N. W. Polsby (ed.), pp. 61-92.
- (207) A Lawrence Lowell, *Essays on Government*, 1897, p. 107. F. I. Greenstein, *op. cit.*, pp. 115, 116.
- (208) F. I. Greenstein, *op. cit.*, p. 116.
- (209) Robert A. Dahl, *A Preface to Democracy*, 1956, pp. 145, 146.
- Nimmo and Unga, *op. cit.* p. 367.
- (210) Ranney and Kendall, *op. cit.*, p. 483. James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 2nd ed., 1979, pp. 83-85.
- (211) see R. A. Dahl, *op. cit.*, p. 146.
- (212) J. Roland Pennock, *Democratic Political Theory*, 1979, pp. 294-95.
- (213) *Congressional Quarterly*, January 7, 1953, p. 223. G. B. Galloway, *op. cit.*, p. 330.

- (14) Ibid., p.223, and Ibid., p.330.
- (15) Nimmo and Unga, *American Political Pattern*, op. cit., p.369.
- (16) Ibid., p.369.
- (17) F.I. Greenstein, op. cit., p.116.
- (18) J.R. Pennock, op. cit., p.295.
- (19) J.E. Anderson, op. cit., p.80.
- (20) Bibby and Davidson, op. cit., pp.14-15. see also Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola. and L.A. Dexter, *American Business and Public Policy; The Politics of Foreign Trade, 1963*, pp.425-427.
- (21) Bibby and Davidson, op. cit., p.15.