

# 公共政策決定過程におけるアメリカ大統領 及び議会の機能位相<sup>(四)</sup>

竹 尾 隆

## 目 次

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

## □ 方法と限界

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

## (2) 議会—利益 (続稿)

前稿(三)で指摘したように、本来ならば、政治・社会・経済・文化・歴史・自然などの諸要因から成る有機的な構造体であるべき下院議員選挙区から、生命力を虚脱させ、その物象化を試みる《一人・一票》の鉄則は、下院議員の「政治体系の孤児」(the orphans of the political system)<sup>(1)</sup>であることの境遇を、一段と深化させるに至っている。<sup>(2)</sup>

すなわち、<sup>(3)</sup>アメリカでは、一八八八年に、オーストラリア式無記名投票制(the Australian ballot system)が、マサチューセッツ州に、はじめて導入され、以来一〇年をまたがずして全州に普及するに至った。いうところのオーストラリア式無記名投票制とは、<sup>(4)</sup>一八六五年に、オーストラリアのヴィクトリア州において最初に採用された投票制度である。この制度は、口頭による投票を含むそれ以前における投票制度と、次の四点において異なる。①投票用紙には、全候補者の名前が、列記・印刷される。②投票の期日に、投票所において、この投票用紙が、各選挙民に交付される。③こうした公給の投票用紙によらない投票は、すべて無効となる。④投票の秘密は、保障される。オーストラリア無記名投票の様式は、二種に大別される。その一つは、《インディアナ式投票》(Indiana ballot)あるいは《政党欄別投票》(party column ballot)である。この様式の下では、政党別の各欄に、当該政党の全公職候補者名が、記載される。他の一つは、《マサチューセッツ式投票》(Massachusetts ballot)もしくは《公職ブロック別投票》(office block ballot)で

ある。この様式は、公職名の下に、当該公職の獲得を目ざす全候補者名を、その所属政党とともに、アルファベット順に、総括する。両形式は、いずれも、投票用紙ないし投票機械を使用する。各州が両形式のどちらを採択するかによって、当該州における選挙の結果に、微妙な偏差が生ずる。《インディアナ式投票》を採用する諸州の投票者の態度には、この様式からの二つの遠い反響が、見出される。一つは、投票者による《一括投票》(straight ticket vote)<sup>(5)</sup>の傾向の増大である。他の一つは、投票者における《投票意欲の減退》(voter fall-off)<sup>(6)</sup>への抵抗である。こうしたことから、強力な政党組織を擁する諸州では、《インディアナ式投票》が、他方、脆弱な政党組織が命脈を保つ諸州では、《マサチューセッツ式投票》が、それぞれ、運用されているという、両様式に対する選好と忌避の操作が、各州ごとに、当該州における政党組織の状況に応じて、なされている。

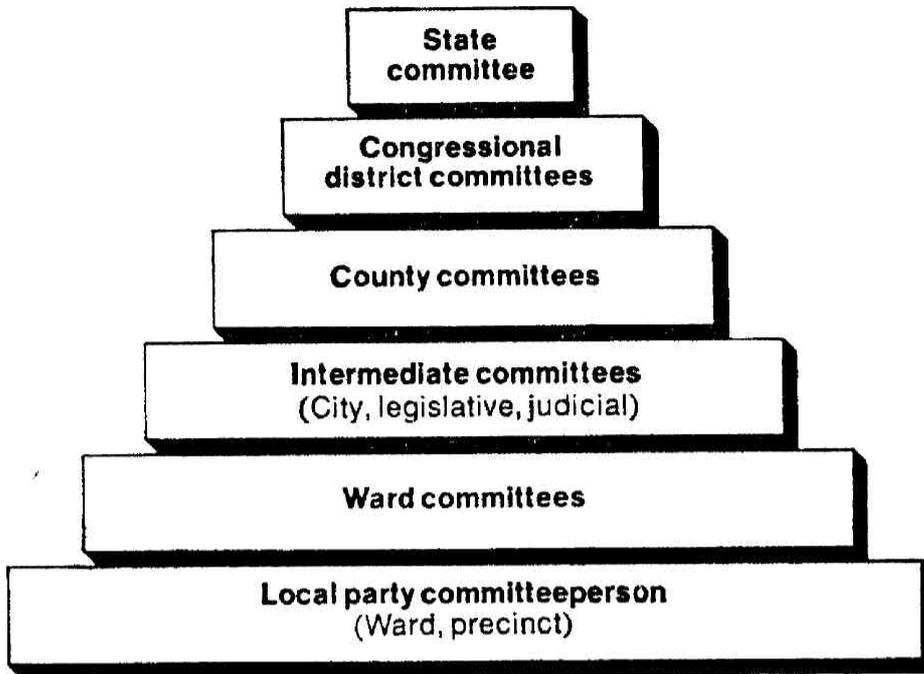
オーストラリア式無記名投票制の下では、いずれの政党の候補者名を、公式の投票用紙に記載すべきかを決定するために、各州は、政党の資格要件を独自に法定する必要がある。新たに迫られることになった。このため、以来、今日に至るまで、政党とは、各州が各々の法律によってその資格要件を規定したところの、政治結社である。各州による政党規制の態様は、「五〇〇〇語以上に及ぶ精密かつ精細な条項によって政党構造を明定しているオレゴン州の法律から、二、三の条文もしくは小項目で政党を処理するにとどまる他の若干州の法律まで」(from those [laws] of Oregon, which specify party structure in detailed and full-blown provisions of more than 5,000 words, to those of some other states, which dispose of the parties in a few sentences or paragraphs)<sup>(7)</sup>の、緩慢な波状曲線のなかに点在している。アメリカにおける政党は、これ故、構造的にみるならば、「法的基層部」(legal underpinnings)によって根底から支えられた「州法の被造物」(creatures of state laws)と云つてよい。<sup>(8)</sup>

こうして、アメリカにおける政党は、一端において、言論・出版・結社・集会・請願の自由を意味する「アメリカ

国民の市民的自由の十戒における最大の権利」(The greatest rights in the decalogue of American civil liberties) に基<sup>(9)</sup>き、  
「私人によつて結成された自発的結社」(a voluntary association of private persons)<sup>(10)</sup> として出発した。けれども、他端にお  
いて、アメリカの政党は、その政党としての資格要件をはじめ、組織構造、機能様式、指名機関、選挙機構、そして、  
人事・財政に至るまで、その全活領域を、巨細にわたり州による法的規制の対象とされたことによつて、単なる私的  
結社の域を越え、「法的に確認された統治機関」(a legally recognized organ of government)<sup>(11)</sup> としての公式上の地位を取  
得し、公共性を帯びるに至つたのである。アメリカの政党が、機能的に、「選挙の組織化と運営とを目的とした州  
の法定機関」(a legal organ of the state for purposes of organizing and conducting elections)<sup>(12)</sup> と称され、「州政府の付加物」  
(adjuncts of state government)<sup>(13)</sup> と評されるのは、アメリカにおける政党に、こうした特殊の公共的側面が存在するから  
にほかならない。

それぞれの州法によつて創設される各州の政党組織には、<sup>(14)</sup> 諸州間におけるその相違を越えて貫通する一つの顕著な  
普遍的性格が、看取される。<sup>(15)</sup> ここでいう普遍的性格とは、各州における政党組織体系と投票地区 (voting districts) な  
いし選挙区 (constituencies) との間には、内的牽連の糸が張り渡されており、前者の地域的基礎が後者の法制上の区画  
に相応するといふことである。「政党委員会組織 (party committee organization) は、選挙区の配置 (the arrangement of  
electoral districts) と対応関係にある」<sup>(16)</sup>。各州における政党組織体系は、図1に示されるように、<sup>(17)</sup> 「老大な数の公職占有  
者の選出を付託された民主主義社会における数多の重複する選挙区群から構成される巨大な段階的ピラミッド構造」  
(great step pyramids of the myriad, overlapping constituencies of a democracy committed to the election of vast numbers of office-  
holders)<sup>(18)</sup> を、形成している。州及び地方における政党の組織と指導者が、「選挙政治を組成する積み木」(the building  
blocks of electoral politics) と指称される所以である。<sup>(19)</sup> こうした組織体系における底辺の政党組織は、通常、州における最

図1 州における政党組織体系の典型



小規模の投票地区を基盤として構築される。これ故、政党組織体系における最末端の職務担当者 (the basic functionalary) は、区 (ward)、『投票区 (precinct)』、あるいは、郡区 (township) を代表する地方委員会委員 (local committee person) である。次いで、段階を追って、区・市委員会 (ward and city committees)、『郡委員会 (county committees)』が存在し、『ときどき』郡委員会の前後に、州立法部議員選挙区委員会 (state legislative district committees) や下院議員選挙区委員会 (congressional district committees) が、挿入されることがある。そして、政党組織体系の頂点には、州法の慣用語でいう州中央委員会 (state central committee) が、従って、州委員会 (state committee) が、君臨する<sup>(20)</sup>。

このように、各州における政党組織体系が達成すべき究極の共同目標は、選挙における勝利の確保による全国・州・地方の諸種の公職の確保であり、従って、その職務内容は、選挙機能の遂行である<sup>(21)</sup>。これ故、アメリカ二大政党の州組織体系は、選挙における勝利の確保という一元的視点によって統括され、選挙機能を最も効果的に展開するために至便であるように、全国・州・地方の各種の公職占有者の選出を目ざす選挙区を秩序の根幹として、構造化されることになる<sup>(22)</sup>。

ところで、下院議員候補者が、下院議席配分数一のアラスカ、

デラウェア、北ダコタ、南ダコタ、ヴァーモント、ワイオミングの諸州を別にすれば、他の公職追求者と自己の選挙区を共有し合うという状況は、原則として現実に成立しない。下院議員選挙区は、ひとり下院議員候補者のみが専有するところである。これは、他に類例をみない。他の公職追求者は、互いに、同じ選挙区を共有する。例えば、上院議員候補者は、州全体を自己の選挙区とし、これを、州知事や州司法長官 (attorney general) などの候補者と分有し合う。同様に、郡ないし市という法制上の組織単位も、諸多の公職候補者の選挙区として多重化される。しかも、政党組織の設置単位とこうした州・郡・市のそれぞれの地域的区画とは、恰も表裏のように相接しているため、これらの地域的区画を自己の選挙区とする各候補者は、その背後に、当然、自己の指名と選挙のための活動を展開すべき政党組織を保持することになる。例えば、州政党組織は、州を選挙区とする候補者の指名と選挙のための運動に没入し、郡及び市の政党組織は、当該区域内における様々な公職の確保に専念するというのが、これに当る。ところが、下院議員選挙区の場合、事情は、若干、異なる。下院議員選挙区は、既に言及したように、社会・政治・経済・文化などの生命力ある有機的な構造的総体というよりは、むしろ、『一人一票』の鉄則を強力に実践するために案出された、観念的虚構の所産とみてよい。下院議員選挙区の構造は、『一人一票』の鉄則を貫徹させる意図の下に、数郡あるいは一郡もしくは一市の、一部をもって構成されており、今日における下院議員選挙区の平均人口五万三〇〇〇を堅持する必要上、人口密度によって、その領域は、一つの郡よりも大であるか、それとも、一つの市よりも小規模となるかの、いづれかとなる。<sup>23)</sup> 州・郡・市のごとき法制上の地域的区画と整合しないといつてよい選挙区を自己の選挙区とする下院議員候補者は、他の公職候補者と異なり、自己に固有の恒久的な政党組織上の安定基盤によって、自己の背後を堅固に支えられていない。下院議員選挙区の場合、政党組織の地域的基礎と法制上の地域的区画の過不足のない対応関係という政党組織における不可欠の中心的要素を欠落させているからである。アメリカにおける政党組織

と法制上の区画とは、恰も合わせ鏡に映しだされた二つの像のように、その輪郭線において、常に相似すると考えてさしつかえない。

もとより、下院議員候補者と政党組織体系との間に介在する深い裂け目を媒介するための努力が、これまで、全く払われてこなかったというわけでは、決してない。州と郡の政党組織の間に下院議員選挙区組織を組み入れ、それによって、組織体系全体を精密に階層化し、体系全体と統御している指標である選挙機能の充実を図ろうとするインディアナ州の試みが、そのような努力に該当するであろう。<sup>(24)</sup> しかし、そうした試みは、必ずしも所期の効果をあげ得たとはいえない。それは、次の二者の理由による。<sup>(25)</sup>

一つに、州政党組織体系内に下院議員選挙区委員会 (district committee) が設置されたとしても、下院議員選挙区委員長 (district chairman) の地位は、必ずしも専任職ではない。むしろ、郡委員長 (county chairman) が、下院議員選挙区委員長を兼任するという事例が、一般化している。その際、郡委員長は、下院議員選挙区委員長として、州委員会委員に、職権上の資格で、就任する。これ故、下院議員選挙区委員長職は、表層の郡委員長職と深層の州委員職に二重化される。下院議員選挙区委員長は、こうしたことから、自らが統轄する郡委員会に固有の職務はもとより、州委員会における自己の威信ある地位とそれに伴う少なからぬ権能に、より多くの関心と活動エネルギーを収斂させてゆくことは、否定し得ないところである。従って、下院議員選挙区委員長という指導的地位には、指名と選挙の際における下院議員候補者の支援よりも、むしろ、州委員との兼務の遂行に、自己の役割の重点を移行してゆこうとする指向性が作動することは、否めない。表層の郡委員長職と深層の州委員職が、いずれも下院議員選挙区委員長職に対して否定的に作用し、両者は、互いに共振しながら、下院議員選挙区委員長職の本来の職務を空無化してゆくといつてよからう。このように、下院議員選挙区委員長は、当初の設定意図から離れた別の位相に位置づけられることになる。

第二の理由は、下院議員選挙区委員会の自律性 (autonomy) である。下院議員選挙区委員会が存在しているところでは、委員会は、碍子によって連結される送電線のように、公式の政党組織でありながら、他の政党組織から隔離されつつ接続され、選挙民のための《走り使い》(errand running) と下院議員の選出に専念するところの、本質的に、下院議員の個人組織として機能する。仮に、郡委員長のごとき地方政党指導者が、下院議員選挙区委員会に固有であるべき下院議員候補者の指名に対して、有効な影響力を行使し得たとしても、当選後における議員のとるべき政策指向をも併せて左右し得るといふ事態は、事実上、成立し得ない。下院議員選挙区委員会は、これ故に、選挙区への奉仕と下院議員の選出の二項を繋いで完結する循環的な機能統一体といつてよからう。

このように、下院議員候補者は、自己の選挙区内において、自己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政党指導者も、また、こうした指導者に統率された強固な政党組織も、ともに見出すことが困難な状況にある。この例外として、かつてのシカゴ市における民主党の Daley Machine<sup>(26)</sup>、今日のイリノイ州における民主党の St. Clair Machine<sup>(27)</sup>、ニューヨーク州における共和党の Nassau Machine<sup>(28)</sup> などの「職業型組織」<sup>(29)</sup>、「市民型組織」<sup>(30)</sup>に属するカリフォルニア州の Waxman-Berman Machine<sup>(31)</sup>、そして、北カロライナ州における Congressional Club<sup>(32)</sup> などの、若干例が、指摘されるにすぎない。<sup>(33)</sup>

下院議員候補者が、「職業型」・「市民型」の別を問わず、下院議員選挙において支配的役割を演ずべき強固な政党組織基盤を有していないところでは、選挙運動の主たる担い手は、政党組織から候補者自身に組み変えられることになる。この場合、「選挙運動の負担は、候補者、候補者の友人・知己・助言者、当該運動に積極的に参加する活動家・献金者、それに、選挙の帰趨に利害関係を有する様々な社会集団、などに、降りかかる。……下院議員候補者が、主として、彼ら自身による選挙運動に依存しなければならないという現実が、立法部における政党の統制力から彼らを解放す

(34) 」。ここに、J・S・クラーク (Joseph J. Clark) 元民主党上院議員 (ペンシルヴェニア州選出) 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) であるとする。「下院議員候補者の継子的性格」(the stepchild nature of Congressional candidates) が、露呈されてくる。(35) こうした下院議員候補者の性格は、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。(36)

「我々が、自分自身で、余りにも多くの事柄を行な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 (natural political subdivision) を代表していないという事実、求められる。我々の選挙区内には、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的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、下院議員は、州あるいは地方の諸問題、もしくは、総体的な全国問題など、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間抜け (boobs) と、おもわれよう。私は、議員になる以前、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、人と折り合ってゆかずにかくも熱心に何もかも自分自身で行なおうとするのか、理解に苦しんだ。しかし、議会に選出された後、私は、州委員会の会合に出席し、私が誤解していたことを悟った。政党は、我々下院議員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拠せざるを得ないのである」。

事実、公式の州政党組織体系内に下院議員選挙区委員会が存在したとしても、そうした政党組織は、正規の公式組織として、一般に、下院議員候補者の指名と選挙の過程に能動的に介入することもなければ、また、彼らの当選後における下院議員の職務に対しても、とくに鋭利な視線を注ぐこともなく、無関心な態度を堅持する。このことは、下

表8 州政党組織の各種の公職候補者に対する用役の給付<sup>a)</sup>

Services	All Parties	Republican	Democratic
Advice on campaigning	76.1	81.6	69.0
Research assistance on policy and/or opponents	49.3	63.2	31.0
Speakers	28.4	42.1	10.3
Assistance in planning T.V. and radio presentations	31.8	36.8	25.0
Provision of campaign literature, films, etc.	30.3	31.6	28.6
Funds for campaign	46.2	47.4	44.4

Source: William Crotty, "Political Financing and State Party Organizational Effectiveness," a paper prepared for delivery at the International Political Science Association Meeting, Rio de Janeiro, 1982.

\* Percentage reporting "usually."

表9 州政党組織による各種の公職候補者に対する選挙活動の程度<sup>a)</sup>

Race	All Parties	Republican	Democratic
Governor	73.4	67.6	81.5
State Legislature	80.0	89.2	67.9
U.S. Congress, House	42.4	31.6	57.1
U.S. Senate	46.9	36.1	60.7
County Offices	6.3	11.1	22.2
Local (city/town) offices	6.1	10.5	17.9

Source: William Crotty, "Political Financing and State Party Organizational Effectiveness," a paper prepared for delivery at the International Political Science Association Meeting, Rio de Janeiro, 1982.

\* Percentage reporting "very active."

院議員選挙区委員長を包含する州政党組織の一九八〇年における各種の公職候補者に対する用役の給付ならびに選挙活動の程度を示した表8、表9、<sup>(38)</sup>に視われよう。既に、一九五九年における一報告書は、「地方・州・全国の政党組織が」、下院議員の選挙運動に対して、至って「冷淡であり、さらに、こうした選挙運動に援助の手を差し延べたとしても何の効果もないという、鮮烈な印象を受ける」と、結論している。<sup>(39)</sup>これと同じことを、政治的経験の豊富な民主党下院議員は、かつて、次のように述べた。<sup>(40)</sup>

「下院議員選挙に対して、とりわけ興味を抱いたり、深い関心を寄せるような、政党の構成要素が存在するとは、私にはどうしても思われない。全国委員会は、ホワイトハウスの言動に全神経を集中する。州委員会は、州会議事堂 (state house) の動向に、もっぱら、視線を固定させ、郡委員会の唯一の関心事は、郡庁舎 (court house) の態度である。下院議員は、まさしく、四輪荷馬車の第五車輪のごとき存在 (sort of a fifth wheel on the whole wagon) にしかすぎない」。

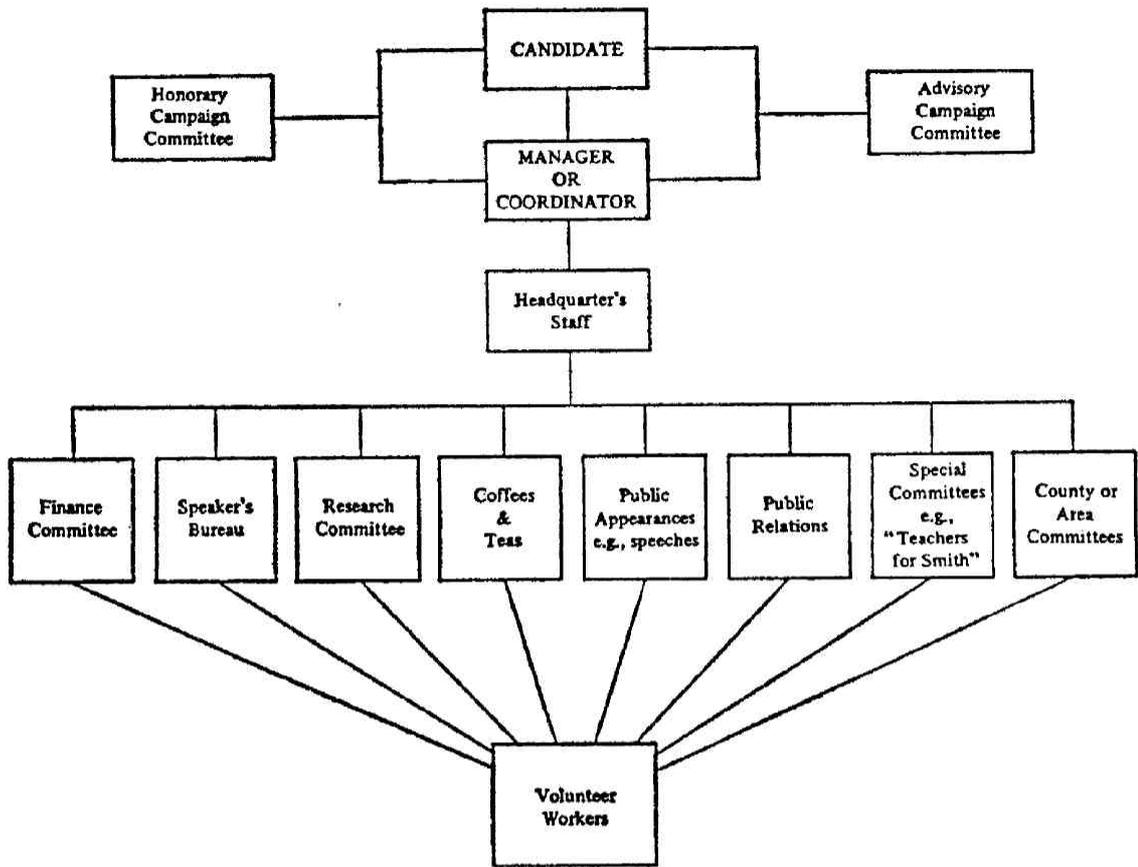
共和党の一下院議員も、次のようにいう。<sup>(41)</sup>

「もし我々が、選挙における勝利の確保を目ざして政党組織に依拠したと仮定するならば、我々のなかの誰一人として、この議場に席を占めることができなかつたであろう。なぜなら、政党組織が余りにも我々に対する援助を惜しんでいるため、政党組織が我々の選挙に多大の影響力を行使することは、まず、あり得ないといえるからである」。

《一人・一票》原則の鉄の論理で貫徹されつつ、政治・経済・社会・文化・自然などの雑多な質を交錯させ、市・郡の政治的区画の部分をもって技巧的に合成された人工物であり、加えて、自己を現実的地盤とする独自の政党組織を保持していないという、下院議員選挙区の虚体性とモザイク状の利益構成との、すぐれて今日的な複合的脈絡のなかに、右の言葉を置いて考察するならば、この言葉には、州政党組織体系における自己完結的な上層組織と閉鎖的な下層組織との谷間を彷徨する下院議員の「政治体系の孤児」としての本性が、完膚なきまで洗いだされているといえよう。<sup>(42)</sup>

このようにして、下院議員候補者は、選挙における勝利の確保を目標に、「各選挙ごとに全くの無から」(from scratch for each election)<sup>(43)</sup>、恰かも、「個々の資本主義的企業家のごとく」(like individual capitalist entrepreneurs)<sup>(44)</sup>、図2に典型化されるような自己<sup>(45)</sup>に特有の個人的な選挙組織を構築してゆかねばならない。<sup>(46)</sup> こうした下院議員の個人的な選挙組織と

図2 下院議員候補の個人的な選挙組織の典型



郡・区・投票区などの地方政党組織とが、有機体的な調和関係にあるよりも、むしろ、合成し難い二筋のヴェクトルの関係にあるということでは、かつて、一八名の下院議員の個人的な選挙組織を調査したR・F・フェノ (Richard F. Fenno, Jr.) 教授 (ロチェスター大学) (University of Rochester) の次の一文に覗われる。<sup>(47)</sup>

「一八例中」僅か二、三例のみに限って、下院議員の個人的な選挙組織と地方政党組織との間に、統合的な運用関係が、認められるにすぎない。大部分の下院議員がまさしく望んでいる両組織の運用方法とは、それぞれの組織がそれぞれの職務を追求する方法にほかならない。下院議員の個人的な選挙組織の職務は、彼に、可及的に、議席を保持させることである。他方、地方政党組織の職務は、当該政党の地方公職に対する支配力の可及的な維持である」。

下院議員候補者は、こうして、個人的な選挙

組織を基点として、選挙における勝利の確保を目標に、孤独な戦いを進めなければならない。そうした彼らの孤独な状況は、次の下院議員候補者の言葉に察せられよう。<sup>(48)</sup>

「候補者は、実験を試みることができない。候補者は、限定された情報に基づき、敏速に行動を起さねばならない。その姿は、反対側の斜面にいかなる状況が生じているかを認識せずに、自己の軍隊に丘を越えさせる戦場の指揮官を、髣髴させるものがある。選挙運動に、どのような力が作用しているかを、何びとも知り得ない故に、選挙資金は、報酬通減の限界点を越えて費消されることになる。反対政党候補者の同種の努力に対抗するために、掲示板、ラヂオ、テレビジョン、宣伝カー、新聞広告、手紙作成ないし電話委員会の活動計画 (letter writing or telephone committee programs)、ちらし広告、バス広告、などの、あらゆる種類の広告・宣伝装置が、用いられる。候補者たる者は何人も、投票へのいかなる接近路をも見逃すようなことはしない。……」。

政党組織から、いわば、孤立無援の形で、下院議員の地位を追求する下院議員候補者の姿勢は、当選後、議会における自主独立の行動をひきたす。「この議会 (Capitol Hill) では、すべての者が、彼自身のボスである。そして、すべての者が、自己自身の独自の活動を繰り広げる」と評される所以である。<sup>(49)</sup>ここでは、孤絶への意思が、連帯への意思に優先する。

なお、「一人一票」原則の影響として、「より微妙な形で探知が容易ではない」(more subtle and less easy to detect) にせよ、ゲリマンダーリング (Gerrymandering) と呼ばれる「旧来の政治慣習」(old political custom) が、いまなお、存続しているという事実が、一般に、指摘されている。<sup>(50)</sup>

ゲリマンダーリングとは、他党に対して一党が最も党派的に有利となるような地理的境界線にそって、選挙区地域を、とりわけ、州立法部議員選挙区ならびに下院議員選挙区を、線引きすることを意味する。<sup>(51)</sup>それは、州立法部を制

した多数党が、少数党を犠牲に供することによって、自己の優越的地位の安定化を意図し、往々、奇妙に形態化された自党に最も有利となるような選挙区画を創造する行為と、いかえてもよい。ゲリマンダーリングは、アメリカにおける《由緒のある》(time-honored) 政治的伝統である。それは、一八二二年当時におけるマサチューセッツ州知事E. ゲリー (Elbridge Gerry) が、自己の所属政党である民主党に有利となるように、奇妙な形態を描くボストン北部の一下院議員選挙区を創設したという歴史的事実を原型的形象とし、以来、ゲリーの名に因み、「人為的な、政治的動機に基づく選挙区の区画化」(artificial, politically motivated districting)<sup>(52)</sup> は、ゲリマンダーリングと称されるに至っている。

ゲリマンダーリングの戦略原理は、二種に大別される。<sup>(53)</sup> その一つは、《包括》(packing) である。《包括》とは、反対党支持の投票者を、可能な限り少数の選挙区に集注させる戦略である。《包括》の下では、反対党は、凡そ一〇〇%の支持票を獲得することによって、一議席を確保する。しかし、この場合、五〇%を越えるすべての支持票は、浪費され、死票と化す。《包括》によって、反対党の支持票は、一選挙区内に幽閉され、そこに僅か一議席の孤塔を築き得るにすぎない。逆に、もう一方の政党は、当該選挙区を除くすべての選挙区において優勢に立ち、ほとんど死票をだすことなく、当該議席以外の議席の取得に成功する。《包括》<sup>(54)</sup> は、一九八〇年の国勢調査の結果に基づく一九八一年におけるインディアナ州の一下院議員選挙区の再区画化に認められる。ゲリマンダーリングの他の一半を形づくる戦略は、《分解》(cracking) である。《分解》とは、反対党の支持者を、可能な限り多数の選挙区を横断する形で、分散化し、ゆく戦略である。この場合、各選挙区における反対党支持の合計が、当該選挙区における投票総数の五〇%以下であるように配慮されているため、反対党支持票は、議席を制覇の射程に収めることが不能となり、死票として宙に放散されることになる。《分解》の例としては、かつて、一九六一年に、民主党支配下の北カロライナ州立法部が、当該州選出の唯一の共和党下院議員が強力な民主党の対立候補者と干戈を交えねばならないように、選挙区画を配分した

という事実があげられる。<sup>(55)</sup> もう一つの事例は、ミズリー州である。一九六九年に、民主党優位の確立を目ざす同党支配のミズリー州立法部は、当該州を、ほぼ等規模の一〇の下院議員選挙区に分割した。この場合、セントルイス市は、不規則に断片化され、五つの選挙区画に分解されるに至った。同市における共和党指導者は、こうした選挙区画の一つ（第一選挙区）の形態を、《飛びゆく七面鳥》（Flying Turkey）と称し、いま一つの選挙区（第八選挙区）のそれを、《アメリカヘラジカ》（Hoopoe）と呼んだのである。<sup>(56)</sup>

《包括》・《分解》のいずれの戦略が編成されようとも、ゲリマンダーリングの目的とするところは、選挙の結果に影響力を及ぼす反対党の能力を極小化するという一つの核に向って収縮する。もしゲリマンダーリングが巧緻になされる場合、少数者の支持を有しているにすぎない政党が、立法部における多数の議席を支配することが可能となる。《一人・一票》原則を宣示した一九六〇年代における最高裁判所の判決以降、州立法部は、十年ごとの国勢調査の後、選挙区画の再配分を行なわねばならない。再配分を行なうべき時期に、州立法部を統制し得た政党は、常に、自己に有利となるように、選挙区を線引きすることが可能となる。

けれども、今日、党派性の濃厚なゲリマンダーリングは、構想の圏域にとどまり、そこから現実界への脱却は、必ずしも容易ではない。その理由として、一般に、三者が考えられる。<sup>(57)</sup> その一つは、一政党の議席占有率を上昇させるための機制は、他の政治的必要性と矛盾するという状況の存在である。とりわけ、こうした政治的必要性には、所属政党の共同の福祉を増進させるために自己自身の選挙上の危険度を断じて拡大させたくないと主張する、落選への底知れぬ恐怖の感情を抱く、現職議員（incumbents）に対する保護が、含まれる。その二は、投票者は、政党よりも、むしろ、候補者と接触と交流を保ち互いに交響し合うため、ゲリマンダーリングの設定意図を、往々、挫折せしめるといふ事実である。選挙区の再区画化の党派的意図がどのようなものであれ、投票者が、再区画化の起草者の期待する

方向にそった行動にできる可能性は、必ずしも高くはない。その三は、連邦裁判所の態度である。もし選挙区の再区画化が紛れもなく党派の観点に立つて遂行されるならば、あるいは、もし再区画化が《一人一票》原則に違背するならば、連邦裁判所は、州立法部によるそうした選挙区の再区画化の現実に介入するのに、些かも吝かではないとする首尾一貫した態度が、これに当る。こうしたことから、一九八〇年の国勢調査の結果を基礎に実行された下院議員選挙区の再区画化に、党派性の鮮麗な色が出されたのは、ごく少数の州に限られている。多くの場合、ゲリマンダーリングが試みられたとしても、それは、企図した通りの機能を発揮しなかったとみてよい。総じて、一九八〇年の国勢調査の後に施行された各州間における下院議員定数の再配分も、また、各州における下院議員選挙区の再区画化も、ともに、一九八二年の下院議員選挙の結果に、ほとんど影響を及ぼさなかったといえることができる。<sup>(58)</sup>

にもかかわらず、ゲリマンダーリングが効を奏した最近の数少ない事例は、カリフォルニア州に認められる。<sup>(59)</sup>

一九八一年九月、カリフォルニア州立法部における上下両院の多数と州知事とを制する民主党は、州立法部上下両院議員選挙区ならびに「連邦」下院議員選挙の三者に関する再区画化の法案を、州立法部に通過させることに成功した。一九八〇年の国勢調査が、当該州に、下院議員議席二増をもたらしたことはもとより、さらに、一九八〇年代における都市—郊外地域（略々半都市—半郊外地域）〔urban-suburban (about half city and half suburbs)〕、都市地域（大都市群）〔urban (big cities)〕、郊外地域（近郊）〔suburban (suburbs)〕への人口移動は、下院議員選挙区の再区画化を不可避とする状況を造出するに至った。こうした情勢を背景とする下院議員選挙区再区画化法案は、サンフランシスコ市選出の民主党下院議員P・バートン（Phillip Burton）と、ロスアンゼルス市選出の民主党下院議員の兄に当る選挙運動コンサルタント（campaign consultant）のM・バーマン（Michael Berman）の、両名の手になるものであった。このようなバートン—バーマン再区画化案は、人口規模のほぼ等しい四五の下院議員選挙区を創出した。しかし、この案は、カリ

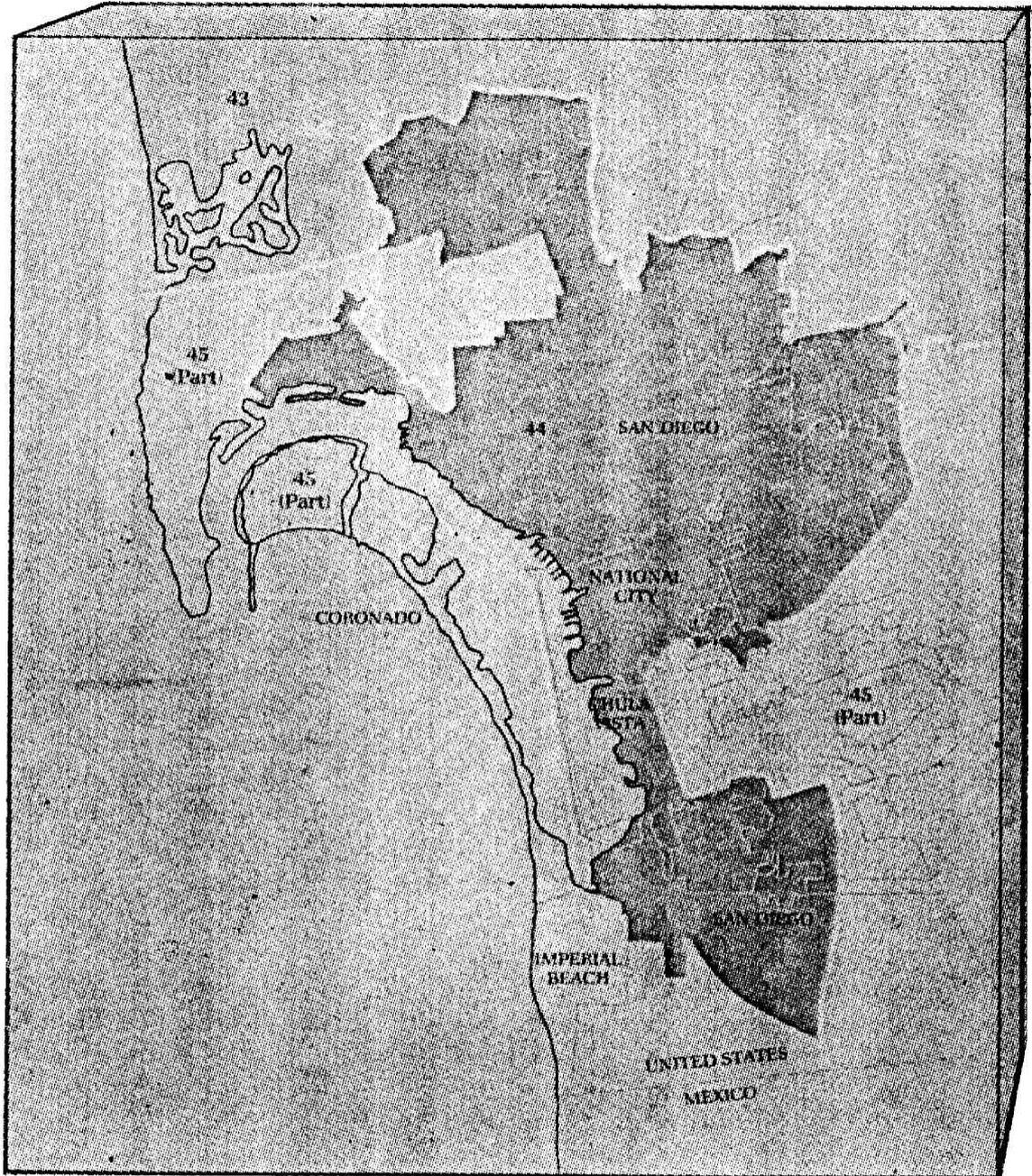
フォルニア州における民主党優位の恒久化を発想の基盤に据えた、事実上のゲリマンダーリングにはかならない。

バートンバーマン再区画化案は、若干の共和党支配領域を、多かれ少なかれ、排除する形で、選挙区の線引きを断行し、そのなかに民主党の支持層である白人勤労者、黒人ブルーカラー、イスパニア系人の各居住地域を包含させるために、選挙区の範域を拡張したのである。従って、この再区画化案は、民主党優位の恒久化の文脈のなかに回収され昇華されると考えてよからう。

バートンバーマン再区画化案における二、三の選挙区について、これをみるならば、第六選挙区は、デイリー市(Daly City)に带状に拡散している民主党員の支持を調達するために、サンフランシスコ湾(San Francisco Bay)を横断している。第六選挙区を貫通しているのは、当該選挙区をバートンの兄J・バートン(John Burton)のための《安全選挙区》(safe district)にするという党派的視点である。カリフォルニア州の新聞「サクラメント・ユニオン」(The Sacramento Union)は、このような下院議員選挙区の再区画化案を、「精神病院の入院患者によって図案化された嵌め絵」(a jigsaw puzzle designed by an inmate of a mental institution)と描写した。これに対して、バートン下院議員は、<sup>(8)</sup>「それは、現代美術に対する私の貢献(my contribution to modern art)である」と応酬し、肩をすくめたのである。

以前、共和党支配下の選挙区であった、第二七選挙区は、前州立法部下院議員M・リーヴァイン(Mel Levine)を「連邦」下院議員として選出するために、修正を施された。この新たな選挙区は、当該議席を確保するために十分な民主党支持票を糾合しようとするバートンバーマンの意図を受けて、海岸線からロスアンゼルスの下町地域に至るまでの回廊地帯を形成するに至ったことから、《ありくいの鼻》(anteater's snout)と指称されている。「カリフォルニア・ジャーナル」誌(California Journal)は、当該選挙区の情景を、「それは、レドンド・ビーチ(Redondo Beach)で海に入り、パロスヴァーデス半島(Palos Verdes Peninsula)の周囲を帆走し、港湾地帯の住民の支持を結集するためにサ

図3 カリフォルニア州におけるゲリマンダーリングの一位相



ンペドロ (San Pedro) に上陸する」と、描出した<sup>(61)</sup>。

《のたぐい》(squiggly) 第三二選挙区は、いわゆる《ホテルブクロ回廊》(Bellflower corridor) を通じて、サンペドロ及びロングビーチ (Long Beach) の一部と、ダウニー (Downey) とを、一つに結合する。第三二選挙区は、二対一の比率で、民主党優位となるように構成された。

図3に示される第四五選挙区<sup>(62)</sup>は、既述の選挙区とは対照的な視点を提起する。当該選挙区は、共和党に安全議席 (safe seat) を確保させるとする視点によって支えられているというのが、これである。第四五議席の一部を形づくるコロナド (Coronado) には、多数の退役軍人が居住する。彼らは、保守的であり、圧倒的に共和党支持者である。また、別の一部は、共和党の堅牢な支持基盤を組成するサンディエゴ (San Diego) の郊外地域を含む。

共和党は、このような《一人・一票》原則の厳格な実施の基層部に流れる民主党優位の恒久化の意図を表象したバートン・バーマン再区画化案を不当とし、裁判所に異議を申し立てるに至った。しかし、カリフォルニア州最高裁判所は、当該再区画化案は一九八二年における州立法部議員選挙ならびに下院議員選挙に限り有効である旨、判示した。さらに、一九八二年六月における予備選挙 (primary election) の時期に、カリフォルニア州の投票者は、既に人民投票に付託されていた既述の選挙区再区画化案三者を拒絶した。共和党は、これを受けて、特別再配分委員会 (special reapportionment commission) によって新規の選挙区再区画化の線引きが行なわれるべきことを要求する referendum を提案した。けれども、十一月選挙における投票者は、この提案もまた否決したのである。その結果、一九八二年十一月に新たに選出された代議員から成る州立法部が、同年十二月に開会されたときに、州立法部は、一九八二年の選挙のために線引きされた選挙区を大きく隔てる特徴が皆無に近い再配分法案を採択するに至った。この法案は、J・ブラウン (Jerry Brown) 州知事が離任する前日に署名したことによって、法律として制定されたのである。

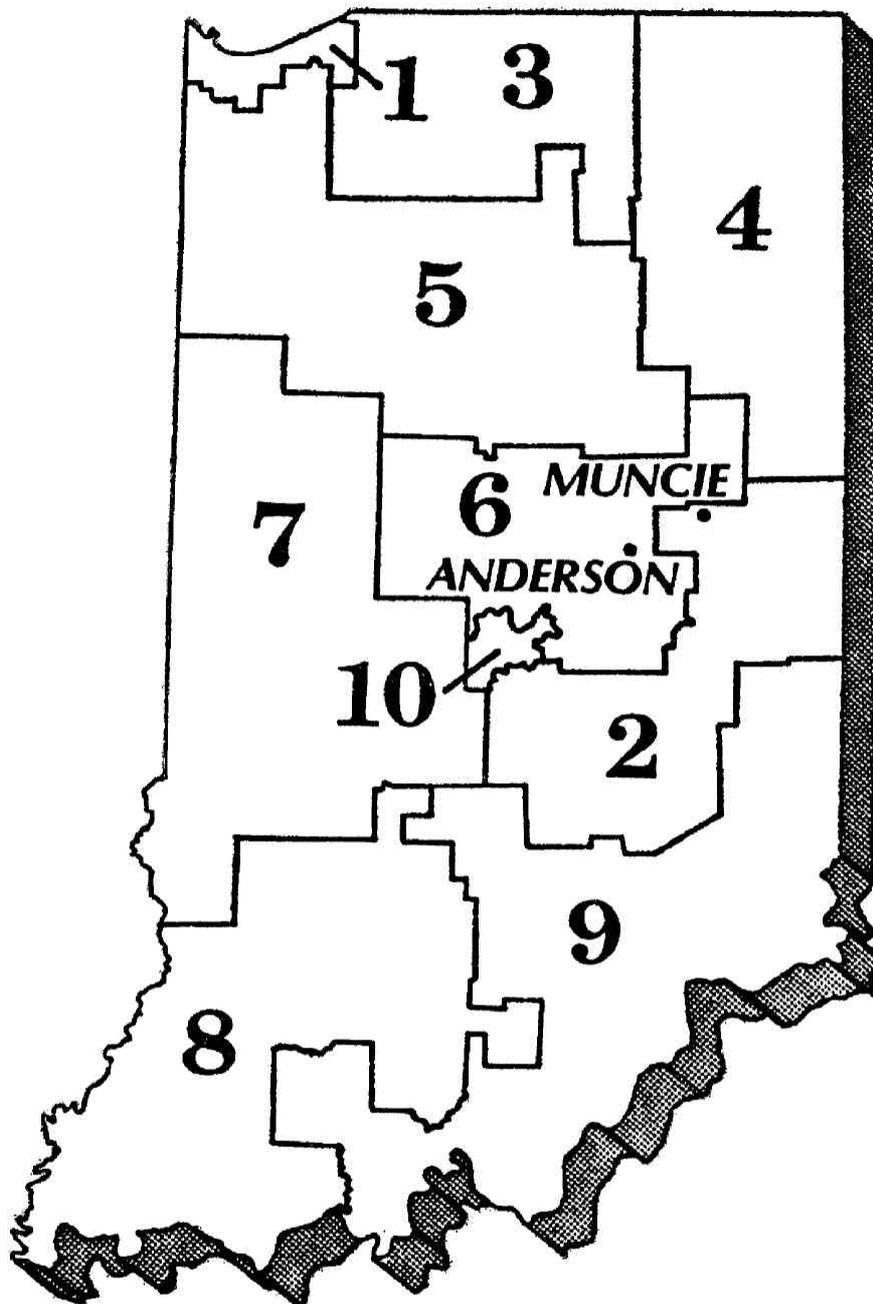
バートナーバーマン下院議員選挙区再区画化案は、民主党支配の選挙区における民主党優位を一段と推し進め、また、共和党支配の選挙区における共和党支持基盤もまた一層強化することによって、一九八二年の下院議員選挙において、所期の効果を首尾よく発揮した。この選挙において、民主党は、第六、第二七の再選挙区で楽勝したほか、第四四選挙区では、得票率六五%によって議席を掌中に収めている。一九八二年選挙における民主党の議席獲得総数は、二八である。他方、共和党は、第四五選挙区において、得票率六九%の圧倒的支持を集めて、議席を確保し、州全体で一七議席を占有するに至った。なお、形式上、バートナーバーマン再区画化案と対立しこれを否定しつつも、実質的にはこれと同等の、当該再区画案の代替案として自己を構成した一九八二年十二月に州立法部によって採決された新たな再配分法に基づく一九八四年・一九八六年の下院議員選挙においても、一九八二年選挙以降の民主党優位の態勢を揺り動かす地殻変動の文脈は、とくに形成されることもなく、二七対一八の従来からの民主党優位の比率は、そのまま、堅持されたのである。

こうして、バートナーバーマン下院議員選挙区再区画化案は、下院議員選挙区における《一人・一票》原則の貫徹という組織化の構造を脱臼させることなく、それを、ゲリマンダーリングへと位相変容させたといつてよい。そこには、《一人・一票》原則の貫徹を原基とするゲリマンダーリングの鮮明な相貌を看とることができようであろう。

右に述べたカリフォルニア州における民主党によるゲリマンダーリングは、もとより、突発的に生じた事態ではなく、これ以前におけるインディアナ州における共和党によるゲリマンダーリングの反極に喚起された、その報復的な複製装置にほかならない。<sup>(63)</sup>

インディアナ州における州知事職と州立法部上下両院の多数を完全に掌握していた共和党は、一九八一年、きわめて露骨なゲリマンダーリングを敢行した。共和党の意図するところは、簡明である。それは、当時における州立法部

図4 1980年の国勢調査後におけるインディアナ州の下院議員選挙区



SOURCE: State of Indiana, Washington, D.C. Office.

上院選挙委員長 (chairman of the state senate's Elections Committee) C・E・ボスト (Charles E. Bosna) の次の言葉に、率直に表明されている。<sup>(64)</sup>「もし我々が民主党に損害を与えようと思うならば、我々は、何ごともなし得るといふ、政治的現実には、民主党は、遭遇することになるであろう」。この一見不遜ともおもえる言葉は、決していわれのない脅迫ではなかった。事実、共和党は、インディアナ州における民主党全体の年間予算額を越える凡そ二五万ドルを高性能のコンピュータを駆使する精巧な技術の開発と運用に投じ、これにより下院議員選挙区の再区画化を試みるに至った。こうして作成された再区画案は、図4に視られるように、<sup>(65)</sup>《包含》と《分解》の双方の戦略的要因を、ネガのごとく映しだす。

オハイオ川 (Ohio River) にそったL・ハミルトン (Lee Hamilton) 民主党下院議員の第九選挙区、そして、工業地域に位置する同じく民主党下院議員A・ベンジャミン (Adam Benjamin) の第一選挙区、以上の民主党支配の選挙区二者は、より多数の民主党支持者を吸収し他の選挙区における共和党下院議員候補者の勝利の機会を増幅するという明確な焦点的位置から、《包括》された。他方、労働組合の堅確な城塞であった一つの市は、《分解》された。アメリカにおける最大の労働組合である全米自動車労働組合 (United Auto Workers) (UAW) の地方支部の所在地であるアンダーソン (Anderson) 市と、もう一つのUAWの地方支部の存在するマンシー (Muncie) 市が、これに当る。さらに、三名の民主党現職下院議員の住所を含む一つの下院議員選挙区が、新たに創出された。これが、圧倒的に多数の共和党支持者が凝集している第二選挙区である。加えて、一九八〇年の国勢調査の結果、インディアナ州は、下院議席一を喪失し十一議席から一〇議席に減少したため、民主党下院議員を選出した一選挙区は、地上から抹殺された。それに、二名の民主党下院議員の選挙区は、《細かく切り刻まれ》(chopped up) て無価値な破片と化し、新たな四選挙区へと再構成されている。このようにして、当時における民主党現職下院議員六名のうち再選を目ざす五名の議員は、もし再

選の可能性があったら、住所を移動させねばならなかった。残り一名の下院議員は、再立候補を断念し、州規模大の公職に改めて立候補することを決意するに至った。一九八一年作成の下院議員選挙区再区画化案の実施によって、当時における六名対五名の比率による民主党優位は、一九八二年の下院議員選挙後、四名対六名、もしくは、三名対七名の比率による共和党優位に逆転することが、期待されていた。しかし、この再区画化案は、構想の上で確実な効果が認知されていただけにすぎず、現実には実効性をあげ得なかったといつてよい。再選を目ざした民主党現職下院議員は、すべて当選した。現職下院議員の落選者一名は、共和党議員であった。一九八二年の下院議員選挙後における民主党対共和党の勢力比は、五名対五名であり、一九八四年の選挙後においても、四名対五名(空席一)でこの勢力比に実質的な変化は認められない。しかし、一九八六年の選挙は、この比率を、再び、六名対四名の民主党優位へと反転させたのである。

インディアナ州における民主党は、もとより、共和党が作成した党派性の濃厚なゲリマンダーリングを前に、座視していたわけではない。民主党は、これを、憲法修正第一四条の法の下における平等保護条項の違反として、裁判所に提訴している。これに対して、最高裁判所は、一九八六年六月三〇日、党派のないし政治的ゲリマンダーリングは、法の下における平等保護条項によって、当然「裁判に付せられるべき」(Justiciable)事件であると述べ、<sup>(66)</sup> 続けて、「平等保護条項の違反を理由とする『一応有利な事件』(Prima facie case)には、差別的な一票価値の希薄化(discriminatory vote dilution)を示す確たる証拠が、要求される」と判示し、当該ゲリマンダーリングは無効とするに足るほどの「目に見えるもの」(Flagrant)ではなく、従って、合憲であると判断するに至った。<sup>(67)</sup> [Davis v. Bandemer (1986)]当該判決において、B・R・ホワイト(Byron R. White)裁判官は、州規模大の党派のないし政治的ゲリマンダーリングが「違憲であるのは、当該州における「選挙制度が、全体としての政治過程に対する投票者もしくは投票者集団の影響力

を、終始一貫して低減させるような様式で、設定されている」場合に限定されると述べている。<sup>(68)</sup> ホワイト裁判官によれば、政治的ゲリマンダーリングにおける重要な争点は、「特定集団が、政治過程に効果的に影響力を行使する機会を、憲法に違反する形式で、否定されたかどうか」(whether a particular group has been unconstitutionally denied its chance to effectively influence the political process)にある。<sup>(69)</sup> さらに、ホワイト裁判官は、「このような憲法違反の事実認定は、投票者多数の意思の継続的挫折の証拠、あるいは、政治過程に影響力を行使すべき公正な機会の少数投票者に対する効果的な否定の証拠の、いずれかによって、確認されねばならない」という判断を示したのである。<sup>(70)</sup>

ところで、選挙区再区画化を統御する理法は、何も、党派的優位の確立のみに限らない。個人的な野望や思惑が、選挙区再区画化の主旋律をかき鳴らす場合もあり得る。

若干例をあげるならば、<sup>(71)</sup> 前述のC・E・ボズマ委員長は、彼自身が下院議員に立候補した場合に、自らが強力な無敵の候補者となり得るよう腐心し、そうした意図を具体的な形象として表出した一下院議員選挙区を、慎重に作成した。これは、必ずしも特異なケースではない。<sup>(72)</sup> ニュージャーシー政治の一観察者は、次のようにいっている。<sup>(73)</sup>

「我々の視線が鳥瞰する一点を、州立法部に集約するならば、我々は、そこに、いつの日か自らが連邦下院議員となる日を心に描き続けている一二〇名もの州立法部議員連中を認めることができる。そこでは、政党利益、あるいは、現職下院議員の利益は、時には、見捨てられる」。

民主・共和両党が州政府の支配を共有し合うとき、いずれの政党も、自己に有利な選挙区再区画化を果たすことができない。この場合、両党の現職下院議員の選挙区のみを保護の対象として特権化する協定が、両党の間で、形成されるのが、通常である。民主・共和両党は、この際、選挙区画の現状維持について、共通の了解の地平にある。こうした協定が、州立法部議員の野望を満たすような形式で、修正を蒙る可能性は、もとより、絶無ではない。なお、現

職下院議員自身が自己の選挙区の線引きを許容されている場合も、あり得る。この場合、現職下院議員は、選挙に際して常に多数者の恒常的支持を調達し得る《安全選挙区》を、確実に保障されることになる。けれども、こうしたいわば超党派の利益誘導型の再区画化は、《全国規模の政治的振幅》(national political sways)の波動が、下院議員選挙の展開過程に侵入しその結果を左右するに至るといふ不測の事態の成立を阻み、さらに進んで、旧来通りの静謐な下院議員選挙の進行を、そのような波動から遮断する固定不動の外壁を構築し、その内部に求心的・防衛的な凝集力を作らざるもの、と考えてよからう。<sup>(74)</sup>

選挙区再区画化の政治 (the politics of redistricting) は、個人的角逐の濾過装置を透過するとき、その複雑度を、大きく、増進させることになる。例えば、最近のマサチューセッツ州における選挙区再区画化作業のさなかに、民主党選出の州知事と州立法部が、協同し、共和党下院議員M・ヘックラー (Margaret Heckler) に有利となるように、ヘックラー議員の選挙区と民主党下院議員B・フランク (Barney Frank) の選挙区とを、合体させるに至った。この新たな選挙区における住民の四分の三は、ヘックラー支持者であり、フランク議員の支持者は、残り四分の一にすぎない。フランクは、こうした再区画化に対して抗議を表明した。しかし、それは無視されている。その理由は、一つに、フランク下院議員が、かつて、協調性と連帯意識に乏しい《異端の州立法部議員》(a heterick state legislator)であり、以前の同僚に、必らずしも好感をもつて記憶されていなかったというフランク側の個人的事情による。もう一つは、当事者のE・J・キング (Edward J. King) 州知事が、もしヘックラー議員が新たな選挙において当選することが至難であるとしたら、同女史は、これに代り、自己の強力な対抗馬として州知事選挙に立候補することになるであろうと予想し、こうした事態の到来をいたく危惧したという、州知事側の臆測に基因する。フランク下院議員は、しかしながら、一九八二年の選挙において、巨額の選挙資金(一四三万五三三ドル)を投じ果敢な選挙運動を展開することによ

表10 社会集団における大統領選挙の投票態様, 1980年, 1984年

Percent of 1984 total		1984		1980		
		Reagan	Mondale	Reagan	Carter	Anderson
	Party					
38	Democrats	26	73	26	67	6
26	Independents	63	35	55	30	12
35	Republicans	92	7	86	9	4
	Sex and marital status					
47	Men	61	37	55	36	7
53	Women	57	42	47	45	7
68	Married	63	37	Not available		
32	Not married	51	47	Not available		
	Age					
24	18-29	58	41	43	44	11
34	30-44	58	42	54	36	8
23	45-59	60	39	55	39	5
19	60 and older	63	36	54	41	4
8	First-time voter	60	39	Not available		
	Occupation					
30	Professional/manager	62	37	57	32	9
13	White-collar	59	40	50	41	8
14	Blue-collar	53	46	47	46	5
3	Unemployed	31	68	39	51	8
21	Use computer home/job	62	37	Not available		
26	Union household	45	53	43	48	6
	Income*					
15	Under \$ 12,500	46	53	42	51	6
27	\$ 12,500- \$ 24,999	57	42	44	46	8
21	\$ 25,000- \$ 34,999	59	40	52	39	7
18	\$ 35,000- \$ 50,000	67	32	59	32	8
13	Over \$ 50,000	68	31	63	26	9
	Education					
8	Less than high school	50	49	46	51	2
30	High school graduate	60	39	51	43	4
30	Some college	60	38	55	35	7
29	College graduate	59	40	52	35	11
	Race and ethnic group					
86	White	66	34	55	36	7

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相 四

10	Black	9	90	11	85	3
3	Hispanic	33	65	33	59	6
	Religion					
51	White Protestant	73	26	63	31	6
26	Catholic	55	44	49	42	7
3	Jewish	32	66	39	45	15
15	White Born-again Christian	80	20	63	33	3
	Region					
24	East	52	47	47	42	9
28	Midwest	61	38	51	40	7
29	South	63	36	52	44	3
18	West	59	40	53	34	10
	Community size					
12	Large cities	36	62	35	54	8
55	Suburbs-small cities	57	42	53	37	8
33	Rural and towns	69	29	54	39	5

\* Family income categories in 1980: under \$ 10,000, \$ 10,000-\$ 14,999, \$ 15,000-\$ 24,999, \$ 25,000-\$ 50,000, and over \$ 50,000.

SOURCES: The New York Times/CBS News poll; *New York Times*, 8 November 1984.

って、ヘックラー女史（選挙資金支出総額九二万六七六九ドル）に対し、一二一、八〇二票対八二一、八〇四票（得票率・六〇%対四〇%）の大差で、快勝したのであった。<sup>(75)</sup>

さらに、党派的なゲリマンダーリングと同種の衝撃波を民主・共和両党に与える非党派的な要因として、二者が、考えられる。その一つは、社会的要因である。もう一つは、技術的要因である。

いふところの社会的要因とは、共和党と民主党のそれぞれの支持基盤における投票率の差異から、共和党が、民主党による党派的ゲリマンダーリングの波及効果とほぼ同種の不利益な影響力を蒙らざるを得ないという事実が、共和党の側から主張されていることを指す。共和党員のK・フィリップス (Kevin Phillips) は、このことを、次のように記している。<sup>(76)</sup>

「共和党は、人口の一層富裕な層を代表している。この階層では、投票に習熟している中高年の六〇%ないし七〇%が、常時、投票する。これに反し、民主党は、投票意欲の希薄な貧困層を代表している。共和党下院議員は、六万

表11 諸種の投票権者集団の人口ならびに自己申告による登録率と投票率  
(1972年—1986年)

As of November. Covers civilian noninstitutional population 18 years old and over. Includes aliens. Figures are based on Current Population Survey

CHARACTERISTIC	VOTING-AGE POPULATION(mil.)							
	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986
Total .....	136.2	141.3	146.5	151.6	157.1	165.5	170.0	173.9
18-20 years old.....	11.0	11.6	12.1	12.2	12.3	12.1	11.2	10.7
21-24 years old.....	13.6	14.1	14.8	15.5	15.9	16.7	16.7	15.7
25-34 years old.....	26.9	29.3	31.7	33.4	35.7	38.8	40.3	41.9
35-44 years old.....	22.2	22.4	22.8	24.2	25.6	28.1	30.7	33.0
45-64 years old.....	42.3	43.0	43.3	43.4	43.6	44.2	44.3	44.8
65 years old and over.....	20.1	21.0	22.0	23.0	24.1	25.6	26.7	27.7
Male .....	63.8	66.4	69.0	71.5	74.1	78.0	80.3	82.4
Female .....	72.4	74.9	77.6	80.2	83.0	87.4	89.6	91.5
White .....	121.2	125.1	129.3	133.4	137.7	143.6	146.8	149.9
Black .....	13.5	14.2	14.9	15.6	16.4	17.6	18.4	19.0
Hispanic <sup>1</sup> .....	5.6	6.1	6.6	6.8	8.2	8.8	9.5	11.8
Region: .....								
Northeast .....	(NA)	33.3	33.9	35.1	35.5	36.4	36.9	37.3
Midwest .....	(NA)	38.1	39.2	40.3	41.5	41.9	42.1	42.8
South .....	42.6	44.8	47.1	48.8	50.6	55.4	57.6	59.2
West .....	(NA)	25.0	26.2	27.5	29.5	31.9	33.4	34.6
School years completed:								
8 years or less .....	28.1	24.4	24.9	23.6	22.7	22.4	20.6	19.6
High school:								
1-3 years .....	22.3	21.7	22.2	22.3	22.5	22.3	22.1	21.4
4 years .....	50.7	51.7	55.7	58.4	61.2	65.2	67.8	68.6
College:								
1-3 years .....	19.3	23.7	23.6	25.1	26.7	28.8	30.9	33.0
4 years or more .....	15.9	19.8	20.2	22.2	24.0	26.9	28.6	31.3
Employed .....	80.2	83.1	86.0	93.2	95.0	97.2	104.2	108.5
Unemployed .....	3.7	5.0	6.4	4.9	6.9	10.8	7.4	6.6
Not in labor force .....	52.3	53.2	54.1	53.5	55.2	57.5	58.4	58.8

NA Not available. <sup>1</sup> Hispanic persons may be of any race.

Source: U.S. Bureau of the Census, *Current Population Reports*, series P-20, No. 414 and earlier reports.

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相 四

PERCENT REPORTING THEY REGISTERED								PERCENT REPORTING THEY VOTED							
Presidential election years				Congressional election year				Presidential election years				Congressional election years			
1972	1976	1980	1984	1974	1978	1982	1986	1972	1976	1980	1984	1974	1978	1982	1986
72.3	66.7	66.9	68.3	62.2	62.6	64.1	64.3	63.0	59.2	59.2	59.9	44.7	45.9	48.5	46.0
58.1	47.1	44.7	47.0	36.4	34.7	35.0	35.4	48.3	38.0	35.7	36.7	20.8	20.1	19.8	18.6
59.5	54.8	52.7	54.3	45.3	45.1	47.8	46.6	50.7	45.6	43.1	43.5	26.4	26.2	28.4	24.2
68.4	62.3	62.0	63.3	54.7	55.5	57.1	55.8	59.7	55.4	54.6	54.5	37.0	38.0	40.4	35.1
74.8	69.8	70.6	70.9	66.7	66.7	67.5	67.9	66.3	63.3	64.4	63.5	49.1	50.1	52.2	49.3
79.7	75.5	75.8	76.6	73.6	74.3	75.6	74.8	70.8	68.7	69.3	69.8	56.9	58.5	62.2	58.7
75.6	71.4	74.6	76.9	70.2	72.8	75.2	76.9	63.5	62.2	65.1	67.7	51.4	55.9	59.9	60.9
73.1	67.1	66.6	67.3	62.8	62.6	63.7	63.4	64.1	59.6	59.1	59.0	46.2	46.6	48.7	45.8
71.6	66.4	67.1	69.3	61.7	62.5	64.4	65.0	62.0	58.8	59.4	60.8	43.4	45.3	48.4	46.1
73.4	68.3	68.4	69.6	63.5	63.8	65.6	65.3	64.5	60.9	60.9	61.4	46.3	47.3	49.9	47.0
65.5	58.5	60.0	66.3	54.9	57.1	59.1	64.0	52.1	48.7	50.5	55.8	33.8	37.2	43.0	43.2
44.4	37.8	36.3	40.1	34.9	32.9	35.3	35.9	37.4	31.8	29.9	32.6	22.9	23.5	25.3	24.2
(NA)	65.9	64.8	66.6	62.2	62.3	62.5	62.0	(NA)	59.5	58.5	59.7	48.7	48.1	49.8	44.4
(NA)	72.3	73.8	74.6	66.6	68.2	71.1	70.7	(NA)	65.1	65.8	65.7	49.3	50.5	54.7	49.5
68.7	64.6	64.8	66.9	59.8	60.1	61.7	63.0	55.4	54.9	55.6	56.8	36.0	39.6	41.8	43.0
(NA)	63.2	63.3	64.7	59.8	59.1	60.6	60.8	(NA)	57.5	57.2	58.5	48.1	47.5	50.7	48.4
61.5	54.4	53.0	53.4	54.1	53.2	52.3	50.5	47.4	44.1	42.6	42.9	34.4	34.6	35.7	32.7
63.0	55.6	54.6	54.9	54.3	52.9	53.3	52.4	52.0	47.2	45.6	44.4	35.9	35.1	37.7	33.8
74.0	66.9	66.4	67.3	61.9	62.0	62.9	62.9	65.4	59.4	58.9	58.7	44.7	45.3	47.1	44.1
81.7	75.2	74.4	75.7	66.9	68.7	70.0	70.0	74.9	68.1	67.2	67.5	49.6	51.5	53.3	49.9
87.8	83.7	84.3	83.8	76.0	76.9	79.4	77.8	83.6	79.8	79.9	79.1	61.3	63.9	66.5	62.5
74.3	68.8	68.7	69.4	63.8	63.0	65.5	64.4	66.0	62.0	61.8	61.6	46.8	46.7	50.0	45.7
58.7	52.1	50.3	54.3	44.4	44.1	49.8	50.6	49.9	43.7	41.2	44.0	28.8	27.4	34.1	31.2
70.3	65.2	65.8	68.1	61.3	63.4	64.3	65.4	59.3	56.5	57.0	58.9	43.0	46.2	48.7	48.2

表12 諸種の投票権者集団の1984年  
における投票率

	Percentage Voting
Education	
No high school degree	52%
High school graduate	60
Attended college	76
Gender	
Females	65
Males	64
Race	
Blacks	51
Whites	67
Years of Age	
Under 30	49
30 or more	70
Party Identification	
Strong Democrats	74
Weak Democrats	60
Independents closer to Democrats	54
Independents	51
Independents closer to Republicans	65
Weak Republicans	69
Strong Republicans	83
Interest in Politics	
Very much	80
Somewhat	66
Not much	45

Note Table entries are the percentage of each group who were recorded as having voted in the 1984 presidential election in the official records. This figure is about 9 percent lower than the self-reported vote.

Source Center for Political Studies, University of Michigan; data made available through the Inter-University Consortium for Political and Social Research.

から二〇万の得票によって、郊外選挙区において当選する。他方、民主党下院議員は、人種的少数者の居住する同種の安全選挙区で、一万五〇〇〇ないし五万の得票によって、余裕をもって当選する。<sup>(77)</sup>

これ故に、一つに、下院議員選挙区における人口がほぼ均等化され、二つに、表10<sup>(77)</sup>、表11<sup>(78)</sup>、表12<sup>(79)</sup>に明示されるように、総じて、共和党支持層である白人、中高年層（六五歳前後まで）、<sup>(80)</sup>郊外地域居住者、高学歴層、富裕層、専門管理職、ホワイトカラー層などの投票率が比較的に高いことから、民主党議席よりも共和党議席の獲得に際して、より多くの投票が、浪費されているといつてよい。フィリップスの概算するところによれば、仮にすべての下院議員選挙区が厳正な政治的中立の観点から線引きされたとしても、共和党は、下院を統制下に置くために、下院議員選挙における投票総数の五二%もしくは五三%を把握しなければならぬ。<sup>(81)</sup>一九八四年の大統領選挙における共和党大勝の潮流に併呑されることによって惹き起される同年における下院議員選挙の潰滅的打撃から、民主党を救済したのは、超

党派の、あるいは、党派的な、ゲリマンダーリングの有無を問わず、九〇%以上の再選の達成という驚異的事実に象徴されるところの、後述する現職議員の厳然として確立された勢威にほかならない。もし連邦政府が、現職議員の再選を禁止すべき法令を布告していたならば、共和党は、おそらく、この年に、上下両院の多数をはじめ、党勢に相応するだけの州立法部及び州知事職の多数を、支配することができたであろう。<sup>(82)</sup>

次に、もう一つの要因である技術的要因について述べるならば、ここでいう技術的要因とは、コンピューター処理の方法 (computerized methods)、コンピューター・プログラミング (computer programming)、コンピューター・コンサルタント (computer consultants) などに依拠しつつ、没政治的基盤 (apolitical basis) にたって行なわれる選挙区再区画化を意味する。<sup>(83)</sup> コンピューター技術を駆使し、いかなる政治的偏見に捉われない、没政治的な選挙区再区画化の技術的作業は、政治的にきわめて公平であり、かつ、民主・共和両党のいずれに対しても、また、特権集団としての現職議員団に対しても、決して有利な状況を創出することのない中正な選挙区の境界線を作成すると主張されている。けれども、この再区画化法の問題点は、再区画化作業を統轄する《無党派特選委員会》(a nonpartisan blue-ribbon commission) が、いかに当該委員会委員の意図が公平無私・純潔であろうとも、必然的に、政治的影響力を放つ計画を作成するという点にある。一九八一年におけるアイオワ州の経験は、選挙区再区画化の過程から政治を駆逐することはできないという枚挙に遑がない例証の最近における事例である。このアイオワ州の事例について、選挙区再区画化問題の一研究者は、次のように記している。<sup>(84)</sup>

「『よき政治』(good government) の実現という利他主義が噴出した形で、アイオワ州における共和党支配下の州立法部は、一九八〇年に、当該州の無党派性の立法役務局 (Legislative Service Bureau) によって運用され、さらに、党派的な関心事項や現職議員の願望を無視するプログラムを組みこまれたところの、コンピューターに、再区画化の作業を

委託するに至った。この場合における検索主要事項は、密集性、人口の均等性、そして、伝統的な地域社会の境界線に対する尊重の三者に限られた。コンピュータは、命令された通りに作動した。コンピュータは、また、当該州選出の共和党下院議員三名のうちの二名—J・リーチ (Jim Leach) とT・トーク (Tom Tauke) —を、同一選挙区に配置する地図を、偶然にも書きあげた。このことは、共和党幹部の間に、濃厚な党派性に彩られた騒動を喚起した。彼らは、アイオワ州における多数党が、“よき政治”の実現のために、何ゆえ、かくも不相応な損害を蒙らねばならぬかの理由を、理解することができなかった。∴共和党選出の州知事R・レイ (Robert Ray) の一顧問は、“この地図は、恰も民主党所有のコンピュータが作成したようにおもわれる”と、概嘆したのである。

こうして、本来、無機質的であり非人称的である筈の単なる技術装置から、有機的にして人称的である党派的な影響力が、不可避的に、消し難く滲みでてくる。従って、こうした状況をありのままに直叙したカリフォルニア技術研究所 (California Institute of Technology) のB・E・カイン (Bruce E. Cain) の次の結論は、至当である<sup>(85)</sup>。

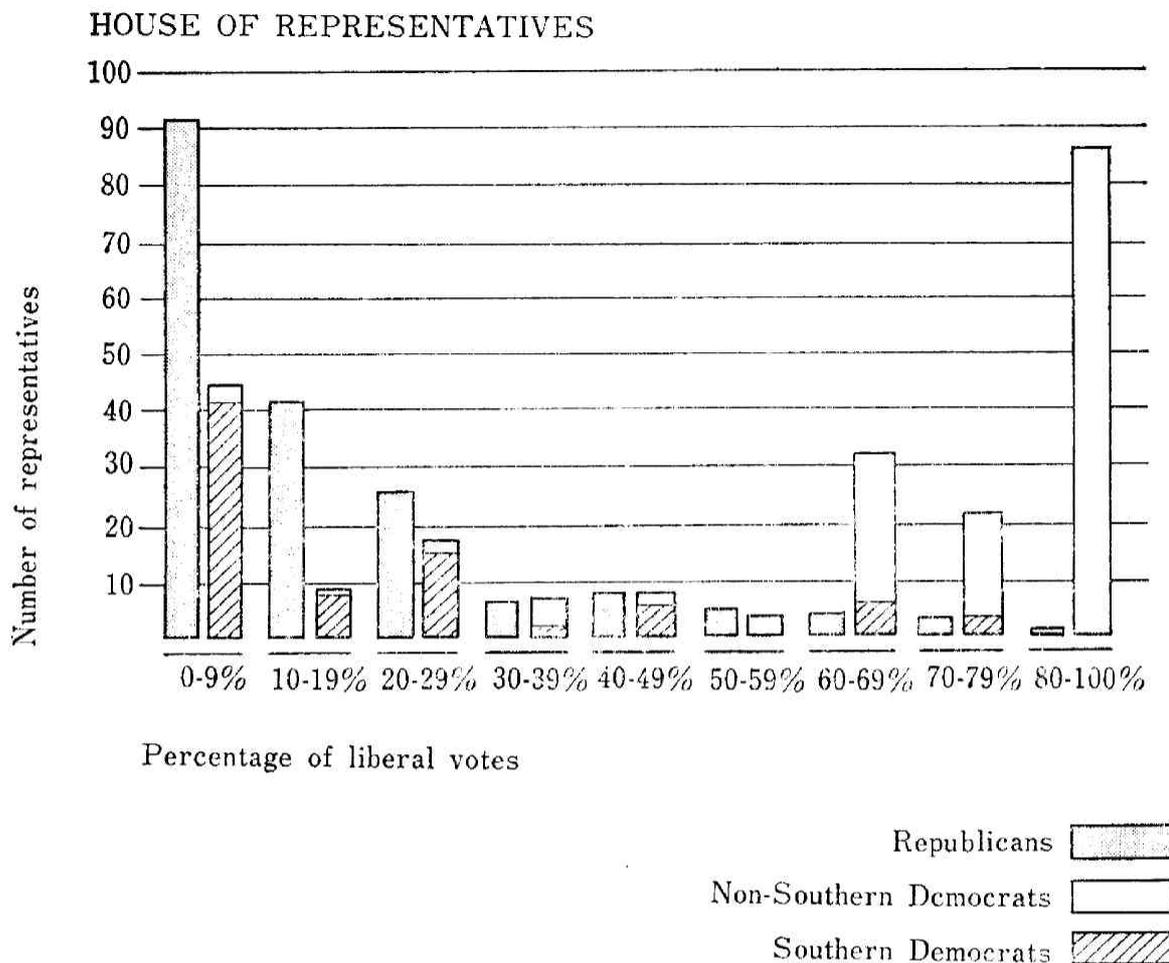
「すべての選挙区再配分計画 (reapportionment plans) が、民主・共和両党に、少なからぬ衝撃力を与えることは、避けられない。これ故、没党派の計画 (an apolitical plan) と指呼されるようなものは、存在する余地がない。もし計画が政治的とならざるを得ないとしたら、何をもって政治的公平とするかという問題を、表見的中立を装う敷物の下に押しこむよりも、むしろ、隠しだてすることなく、この問題と真正面から取り組むほうがよい」。

社会的・政治的要因から導かれるゲリマンダーリングを別にすれば、党派的あるいは政治的ゲリマンダーリングは、果たして、今日、下院議員選挙の結果に、重大な影響力を、行使し得るであろうか。いいかえれば、州立法部及び州知事職を制覇する多数党は、下院議員選挙区の再区画化を通して、自己の党勢拡張に、首尾よく成功し得るであろうか。

もとより、これを肯定する見解は、これまで、少なからず存在する。イエール大学 (Yale University) の D・R・メイヒュー (David R. Mayhew) 教授は、その一例である。<sup>(86)</sup>メイヒューは、北部の巨大八州における一九五二年と一九五八年の下院議員選挙に対するゲリマンダーリングの影響を調査した。この八州のすべてにおいて、選挙区再区画化作業を統御していたのは、共和党である。一九五二年、一九五八年の両選挙において、共和党は、一九五二年選挙における同様に二大政党に対する投票総数の五四%を、それぞれ、獲得した。それにもかかわらず、共和党は、一九五二年選挙で、八州における下院議員議席数の六四・八%を、制圧している。この数値は、得票率よりも、一〇・八%増であり、議席数に換算して、二一議席増のボーナスになる。他方、民主党は、一九五八年選挙で、同じく議席総数の四七・七%を制したにすぎない。これは、得票率に比較し、五・八%減、議席数にして、七議席の負のボーナスとなっている。メイヒュー教授によれば、こうした事実は、得票率がゲリマンダーリングを透過することによって議席占有率の増もしくは減に変形されることによる。従って、議席占有率は、ゲリマンダーリングを媒介とした新たな変奏にほかならない。<sup>(87)</sup>

事実、《一人・一票》原則の徹底を命じた一九六〇年代の最高裁判所の一連の判決以降においても、州立法部は、複雑繊巧なゲリマンダーリングの操作を通して、《一人・一票》原則を形式的に充足しつつその実質を脱落させ、下院における都市部利益に対する郡部利益の優位を、維持することが可能であった。一九六〇年代、一九七〇年代における下院議員選挙区の再区画化が、確かに、《一人・一票》原則にしたがい進捗する傾向にあったという事実は、否定し得ないところである。これを若干の統計によって示すならば、<sup>(88)</sup>一九六二年のベーカー事件、一九六四年のウェスバリー事件に示された最高裁判所の判決以後、一九六〇年代に、一〇ないし一九の下院議員選挙区が、郡部優位の地域から都市優位の地域に、移行している。《一人・一票》原則を一九七〇年の国勢調査の結果に適用した場合、都市

図5 下院議員における進歩主義の政策イデオロギー体系の帶有度；1967.



地域の 下院議員選挙区は、一九六二年の二五・四・一九六六年の二六・四から、一九七二年には二九・一へと、三七増加することになる。このうちの二二・九は、都市地域における中心都市周辺の郊外地域の選挙区である。なお、郊外地域の選挙区は、一九六二年には九二、一九六六年には九六である。逆に、中心都市選出の下院議員議席は、郊外地域への人口の流出にともない、漸減の傾向にある。一九六二年の一〇六、一九六六年の一〇〇を頂点として、それ以降は、一九七二年の一〇〇という数値に象徴されるように、逡減傾向にある。

前稿(三)で指摘した ADA 基準によれば、<sup>(89)</sup>進歩主義の政策・イデオロギー体系の帶有度が最高である下院議員は、一九六七年の時点で、<sup>(90)</sup>図5に覗かれるように、主として、非南部選出の、とりわけ、北部選出の、民

表13 各地域における都市人口比，下院議席数，両院常任委員長数の  
相関関係，1950—1970.

Region <sup>a</sup>	Percentage of total population in urban areas			Number of House seats			Number of Standing Committee Chairmen, House			Number of Standing Committee Chairmen, Senate		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950	1960	1970
Northeast	79.5	80.2	80.4	115	108	104	2	4	3	0	0	0
North-central	64.1	68.7	71.6	129	125	121	5	2	3	0	1	0
South	48.6	58.5	64.6	134	133	134	12	13	13	9	10	12
West	69.5	77.7	82.9	59	69	76	0	1	2	6	5	4
Total	65.4	71.3	74.9	437	435	435	19	20	21	15	16	16

<sup>a</sup> Northeast: Pennsylvania, New Jersey, New York, Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, Vermont, New Hampshire, Maine.

North central: North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Minnesota, Iowa, Missouri, Wisconsin, Illinois, Indiana, Michigan, Ohio.

South: West Virginia, Maryland, Delaware, Virginia, North Carolina, Kentucky, Tennessee, South Carolina, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi, Louisiana, Texas, Oklahoma.

West: Washington, Oregon, Idaho, Montana, Wyoming, Colorado, Utah, Nevada, California, Arizona, New Mexico, Alaska, Hawaii.

民主党下院議員であった。けれども、一九六六年には、民主党二四八議席—共和党一八七議席、一九六八年には、民主党二四三議席—共和党一九二議席というように、下院における《正常な》(normal) 民主党多数の状況のなかにおいてすら、こうした進歩主義の政策・イデオロギー体系の帶有度が最高である北部選出の民主党下院議員は、いずれも、一七五名を越えて存在していない。彼らは、常に、下院議員全体の二分の一以下にすぎなかった。<sup>(91)</sup>

一九六〇年代に、選挙区再区画化問題に関する一連の最高裁判所の判決が下されたにもかかわらず、下院における都市地域選出の議員は、一九六〇年代から一九七〇年代にかけて、選挙人団体制における都市地域の優越性とは対照的に、州立法部によるゲリマンダーリングの発動により、その代表性において、不利な立場に置かれていたと考えてよからう。表13に明らかなように、このことは、一九七〇年の時点において、都市地域全体の人口比が八〇・四%を占める北東部が、下院に僅か一〇四議席(全議席数の二四%)を所有しているにすぎないの比較

表14 下院議員選挙区における代表数,  
1962—1974.

	1962	1974
Metropolitan districts	254	305
Central cities	106	109
Suburban	92	132
Mixed metropolitan	56	64
Rural	181	130

Source: Richard Lehne, 'Suburban Foundations of the New Congress' (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, November 1975, p.143)

べ、都市地域の人口比が六四・六％である南部が、一三四の議席（全議席の三一％）を確保しているという単純な事実、その一端を覗うことができるであろう。

一九七〇年の国勢調査の後における下院議員選挙区再区画化の結果、四三五の下院議員選挙区のうちの一三五の選挙区の人口と、その各々の州における下院議員選挙区の平均人口との偏差は、一％未満であった。<sup>(93)</sup>（この時期における下院議員選挙区人口の全国平均は、凡そ四六万八〇〇である。<sup>(94)</sup>）けれども、この時期、特定の利益集団やこれを代弁する政党に有利となる《不連続》(noncontiguous) かつ《非密集性》(noncompact) の選挙区を創成するゲリマンダーリングは、必ずしも、終焉を遂げたわけではない。むしろ、それは、精巧度を高めたといつてよからう。この時期における下院議員選挙区再区画化の顕著な特色として、次のごとき州立法部による精緻な方法の採用があげられる。州立立法部は、一方に、郊外地域の居住者を、本質的に郡部的である選挙区に編入させつつ、他方に、郡部居住者が、依然として、当該選挙区における選挙の帰趨を制し得るように、編入されるべき郊外地域の居住者数を小規模に限定しておくというのが、すなわち、これに当る。その結果、一九六〇年代から一九七〇年代にかけて、郊外地域が、都市部に比較し、過度に下院に代表されるに至ったということが<sup>(95)</sup>できる。このことは、一九六二年から一九七四年に至る一二年間における各種の地域における下院議員数の推移に、認められる。これを表示するならば、表14のようになる。<sup>(96)</sup>

一九六〇年代・一九七〇年代は、いわば、《一人・一票》原則の光芒とゲリマンダーリングの残映とが、互いに交

錯する複合状況であったとみてよい。

一九八〇年の国勢調査の以後においても、既に指摘したように、カリフォルニア州の民主党は、選挙区再区画化の描線を精妙に織り重ねて作り上げたゲリマンダーリングから憤き上げる高密度の党派性のエネルギーを得て、一九八二年、一九八四年、一九八六年の各選挙で、共和党を連破している。このようなカリフォルニア州における民主党の優位と、民主党が意図したゲリマンダーリングとは、全く別の気圏に属する現象ではない。双方は、恰も主旋律と伴奏音の関係のごとく、相互に照射し合い、交響し合い、一つに合体して円環を構成する。B・E・カインは、双方の相即関係について、次のように述べている。<sup>(97)</sup>

「一九八〇年から一九八二年に至るまでの総体的な変化とは、何であろうか。この問いに対する回答は、次のようにおもわれる。現職議員の現在の地位を恒常的に維持することの党派的な観点にたった議席の再編と、不都合な場所に配置されている現職議員の巧妙な移転との結合が、下院議席の配分状況に変更をもたらし、少数党よりも多数党の勢力を、効率的に配分せしめるといのが、これである。：選挙区再区画化に対する党派的な影響力は、重要であろうか。この答えは、もとより、肯定的とみてよい。選挙区における党派の構成を改革し、現職議員の地盤を移転もしくは存続させることによって、下院議員定数再配分計画 (reapportionment plan) は、それぞれの選挙区を確保している政党の有利な地歩を一変することができる。党派的な観点から作成された再配分計画の要諦は、単に、選挙における勝敗間の平均格差を拡大することにあるものでもなければ、また、すべての多数党議員を基盤で支える党派的な勢力を拡張することにあるわけでもない。その要諦は、多数党勢力の効率性の増大にある。その意味するところは、獲得可能な議席の数を極大化する目的のために、得票能力の視点から算定される党勢力を地域的に再配分することである。従って、当初から包蔵されるそれぞれの弱点に反比例して、多数党のなかで、自己の選挙上の立場を強化される現職

議員もいれば、逆に、それを弱体化させねばならない議員もでてくることになる。…再区画化 (redistricting) に対する党派的な影響力を至当に評価しようとするならば、再区画化が現職議員に与える衝撃は、看過されてはならない。確かに、再区画化後における選挙では、公職保持という選挙上の利点を、おそらく享受することができるとする新たな一群の現職議員が、また、登場するであろう。…選挙民の支持政党に対する忠誠感の価値が低下し、現職議員であること  
の地位の価値が上昇している時代では、再区画化戦術に、現職議員への配慮が、当然、包含されねばならない。事実、最近における選挙民の政党からの独立の趨勢が、今後も、持続するとしたならば、将来における選挙区再区画化は、選挙区における党派的な構成よりも、むしろ、選挙による現職議員の解職の問題に、焦点を絞ることになるであろう」。

こうして、一九八〇年の国勢調査後に実施されたカリフォルニア州における下院議員選挙区再区画化の上には、党派的なゲリマンダリングの大きな影が覆っている。しかし、一九八〇年の国勢調査以降、党派的なゲリマンダリングは、もはや「時代の風潮」(the order of the day) ではなく、下院議員選挙の結果に、拭きし難い影響力の刻印を残すことが、次第に、困難となるに至っている。<sup>(98)</sup> このことを、選挙区再区画化の研究で著名な L・M・シュワップ (Larry M. Schwah) 教授 (ジョン・カーラル大学) (John Carroll University) にしたが、述べるならば、次のようになる。<sup>(99)</sup>

一九八〇年の国勢調査の結果に基づく下院議員選挙区再区画化の影響を受けた一九八二年選挙における民主・共和両党の議席の獲得数及び喪失数に関する資料を示すならば、表15のようになる。<sup>(100)</sup> この表15には、各州における選挙区再区画化を統轄する党派形態として、四者が、あげられている。民主党支配の州立法部が担当する民主党統轄、共和党支配の州立法部による共和党統轄、超党派、裁判所による命令、以上が、これである。この表に示される、民主・共和両党による議席の獲得と喪失の背後に、選挙区再区画化を統轄する党派形態から予想される議席の変動の軌跡を、察知することができる。民主・共和両党の選挙区再区画化による下院議席の獲得と喪失は、再区画化過程を統制して

表15 1982年選挙における民主・共和両党による下院議席の獲得と喪失に対する党派的な選挙区再区画化の影響

	Type of Redistricting in the State			
	Democratic <sup>a</sup> Redistricting	Republican <sup>b</sup> Redistricting	Bipartisan <sup>c</sup> Redistricting	Court. <sup>d</sup> Ordered Redistricting
Party Gain or Loss	+7D+2R -4R	+1R -3D	+5D+4R -3D-4R	+3D -1D-6R
TOTAL	+7D-2R	-3D+1R	+2D	+2D-6R

The states represented in the table had at least one party gain or loss affected by redistricting.

<sup>a</sup>California, Florida, Massachusetts, New Jersey, and New Mexico.

<sup>b</sup>Indiana and Pennsylvania.

<sup>c</sup>Arizona, Nevada, New York, Ohio, Oregon, Tennessee, Texas, Utah, and Washington.

<sup>d</sup>Illinois, Michigan, Minnesota, and Missouri.

いるそれぞれの政党の周囲に結晶するように、当該政党に有利な形で生起している。これは、二大政党の双方に認められる類似の症候群と  
いってよい。

それにもかかわらず、表15は、党派的なゲリマンダーリングの下院議員選挙の結果に及ぼす影響力が、絶無も同様であるという別の位相を、潜在させている。すなわち、党派的なゲリマンダーリングが、一九八二年の下院議員選挙に、ある程度の影響力を与えたとしても、それによって、民主・共和両党の各々が獲得し、あるいは、喪失する議席の数は、些少と考えてよい。僅か一五議席（民主党支配下の州における民主党の獲得議席七と共和党の喪失議席四、それに、共和党支配下の州における共和党の獲得議席一と民主党の喪失議席三、合計一五議席）が、選挙区再区画化の権能を掌握している政党に、移行しただけにすぎない。これ故、下院議席四三五のうちの一五議席のみが、いかえれば、下院議席全体の三%のみが、党派的なゲリマンダーリングの少なからぬ影響を蒙った、民主党もしくは共和党の勝利ないし敗北を、象徴するものといえよう。なお、このような占拠政党が交替した一五議席のうち  
の五議席は、カリフォルニア州で起っている。共和党によって下院議員選挙区を再区画化された諸州のなかで、共和党がただ一つの議席の

表16 民主党支配下における下院議員選挙区の人口学的構成, 1963—1983.

	Number of Democratic Districts In Each Demographic Category							
	88th Congress (1963-64)		93rd Congress (1973-74)		94th Congress (1975-76)		98th Congress (1983-84)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Urban	77	30	74	31	80	27	67	25
Suburban	21	8	37	15	53	18	66	25
Urban-Suburban	16	6	19	8	23	8	23	9
Mid-Urban/Rural	15	6	20	8	20	7	9	3
Rural	93	36	63	26	78	27	64	24
Mixed	18	7	21	9	29	10	36	13
Suburban-Rural	2	1	8	3	8	3	4	1
At-Large	16	6	0	0	0	0	0	0
	258	100	242	100	291	100	269	100

獲得に成功した選挙が、《再区画化の影響圏内にある選挙》(reins-tricingaffected election)の基準に一致する。もし党派的なゲリマンダーリングを、州立法部上下両院における多数と州知事職の双方を占拠する政党による下院議員選挙区再区画化と規定するならば、一九八〇年の選挙区再区画化のなかで、この定義に合致する党派的なゲリマンダーリングによって造成された議席は、カリフォルニア、インディアナ、ケンタッキー、ニュージャージー、オクラホマ、そして、ペンシルヴェニア州に拡散されている一〇八(四五議席の二五%相当)にすぎない。

以上の叙述から、また、以下の諸表から、次のような結論が導かれる。

《一人・一票》原則の厳格な施行を命じた一連の最高裁判所の判断が下された一九六〇年代の初頭—一九六三年—から、最近における下院議員選挙区の再区画化が行なわれて間もない一九八三年に至るまでの期間をとりあげ、この期間内における民主党支配下の下院議員選挙区の人口学的構成は、表16<sup>(101)</sup>に、各人口学的範疇における民主党支配下の下院議員選挙区数の地域的比較は、表17<sup>(102)</sup>に、同様に、共和党支配下における下院議員選挙区の人口学的構

表17 各人口範疇における民主党支配下の下院議員選挙区数の地域的比較, 1963—1983.

	Democratic Districts					
	1963	1967	1971	1973	1975	1983
<b>URBAN</b>						
South	10	12	13	16	17	16
Midwest	25	25	25	21	22	16
East	30	31	31	27	27	20
West	12	11	9	10	14	15
	77	79	78	74	80	67
<b>SUBURBAN</b>						
South	1	1	3	5	7	11
Midwest	3	4	6	6	10	16
East	11	13	16	13	22	27
West	6	5	9	13	14	12
	21	23	34	37	53	66
<b>URBAN-SUBURBAN</b>						
South	6	5	5	4	4	4
Midwest	1	1	2	3	7	8
East	7	6	5	6	6	3
West	2	4	7	6	6	8
	16	16	19	19	23	23
<b>MID-URBAN/RURAL</b>						
South	10	10	9	11	10	5
Midwest	2	2	5	5	6	3
East	1	1	1	2	2	0
West	2	4	4	2	2	1
	15	17	19	20	20	9
<b>RURAL</b>						
South	69	59	48	39	43	41
Midwest	11	9	12	12	19	15
East	4	9	7	5	8	4
West	9	6	8	7	8	4
	93	83	75	63	78	64

MIXED							
South	4	8	14	9	12	17	
Midwest	4	3	3	2	3	4	
East	5	6	7	8	9	10	
West	5	4	2	2	5	5	
	18	21	26	21	29	36	
SUBURBAN-RURAL							
South	0	0	1	4	3	1	
Midwest	1	1	3	2	2	0	
East	1	3	1	1	1	2	
West	0	0	1	1	2	1	
	2	4	6	8	8	4	

表18 共和党支配下における下院議員選挙区の人口学的構成，1963—1983.

	Number of Republican Districts in Each Demographic Category							
	88th Congress (1963-64)		93rd Congress (1973-74)		94th Congress (1975-76)		98th Congress (1983-84)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Urban	16	9	16	8	10	7	12	7
Suburban	44	25	58	30	41	28	49	30
Urban-Suburban	13	7	16	8	10	7	15	9
Mid-Urban/Rural	14	8	8	4	6	4	4	2
Rural	70	39	65	34	48	33	46	28
Mixed	17	10	26	13	24	17	39	23
Suburban-Rural	2	1	4	2	5	3	1	1
At-Large	1	1	0	0	0	0	0	0
	177	100	193	99	144	99	166	100

表19 各人口範疇における共和党支配下の下院議員選挙区数の地域的比較, 1963—1983.

	Republican Districts					
	1963	1967	1971	1973	1975	1983
Urban						
South	3	6	7	6	4	4
Midwest	5	7	4	4	3	2
East	3	3	2	1	1	3
West	5	6	6	5	2	3
	16	22	19	16	10	12
Suburban						
South	1	4	5	4	1	8
Midwest	12	15	16	19	15	11
East	24	21	23	23	14	15
West	7	8	11	12	11	15
	44	48	55	58	41	49
Urban-Suburban						
South	1	1	1	2	3	3
Midwest	5	4	8	9	5	4
East	3	2	1	1	1	4
West	4	2	2	4	1	4
	13	9	12	16	10	15
Mid-Urban/Rural						
South	4	4	3	4	4	1
Midwest	5	7	5	2	1	3
East	3	2	1	1	0	0
West	2	1	1	1	1	0
	14	14	10	8	6	4
Rural						
South	4	10	10	15	11	8
Midwest	41	40	30	29	22	20
East	17	12	12	14	11	11
West	8	8	4	7	4	7
	70	70	56	65	48	46

Mixed						
South	2	4	5	6	5	13
Midwest	7	6	3	6	5	11
East	6	8	10	9	8	5
West	2	5	4	5	6	10
	17	23	22	26	24	39
Suburban-Rural						
South	0	0	0	0	1	1
Midwest	1	1	3	1	1	0
East	0	0	0	2	3	0
West	1	1	1	1	0	0
	2	2	4	4	5	1

成は、表18<sup>(103)</sup>に、そして、各人口学的範疇における共和党支配下の下院議員選挙区数の地域的比較は、表19<sup>(104)</sup>に、それぞれ示される。

右の諸表に視られるごとく、共和党の支持基盤である郊外地域における下院議員選挙区数が、第八八議会（一九六二年—一九六四年）には六五、第九三議会（一九七三年—一九七四年）九五、第九八議会（一九八三年—一九八四年）一一五というように<sup>(105)</sup>、その数を増大させているにもかかわらず、共和党は、こうした数に照応する議席数を急伸させることができなかった。支持基盤の拡大とこれに対応する議席数の比例的増大という二節の上昇線の協合は、共和党には、みられない。

他方、下院議員数の再配分、下院議員選挙区再区画化、そして、選挙の動向が、民主党支配下の選挙区における人口構成を、少なからず変容するに至った。主要な変化は、郊外地域における民主党員の増大であり、都市地域と南部郡部地域における民主党員の減少である。

下院共和党には、郊外地域における下院議員選挙区数の増大に平行する占有議席数の伸張という単純な図式的対置の構図が成立しないにせよ、共和党の支持基盤における人口学的構成には、ほとんど変化は認められない。その支持基盤は、主として、郡部地域と郊外地域の揺がぬ岩盤に支えられている。しかし、郡部地域の支持が、とりわけ、中西部におけ

る郡部地域の支持が、低落傾向にある。郊外地域における共和党支持者は、逆に、増の傾向にある。

このようにして、一九六三年から一九八三年までの二〇年間に、下院における民主党及び共和党の総体的な勢力は、下院議員数の再配分と下院議員選挙区再区画化の党派的な波紋の煽りを、蒙ることがなかったといつてよい。党派的なゲリマンダーリングもまた、これ故、総じて、下院議員選挙の結果に対して、強烈な影響の光線を浴びせることはなかったのである。党派的なゲリマンダーリングの発動を阻むその他の要因として、九〇%を越える現職下院議員の再選率、一九八一年に、テキサス州における下院議員選挙区再区画化が、ヒスパニック系人を二つの選挙区に不当に配置していることを理由に、一九六五年の投票権法 (Voting Rights Act of 1965) に基づき、司法省 (Justice Department) が、当該再区画化を無効と裁定するに至った事実<sup>(106)</sup>に示されるような、司法省及び裁判所の監視と介入、超党派による選挙区再区画化の実施、などが、考えられている。こうした状況から、今日、過去におけるような矯激な影響力を揮う党派的なゲリマンダーリングは、既に、過去完了の彼方に葬られつつあるといつても、決して過言ではなからう。

しかしながら、下院議員選挙区もしくは州立法部議員選挙区の再区画化過程が、党派性の観点からいって、純粋に厳正中立に進展するという状況は、事実上、いまなお、成立し得ないであろう。従って、その過程の所産である議員選挙区再区画図には、党派的なゲリマンダーリングの要素がその及ぼす影響力の輝度の大小を別にしても、多かれ少なかれ、沈澱せざるを得ないといつてよい。

イリノイ州における州立法部議員選挙区の再区画化を例にあげるならば、一九八〇年における国勢調査の後に、イリノイ州では、州立法部議員選挙区再区画化の作業が、その過程に党派的なゲリマンダーリングの要素が色濃く倒影する事態を回避し再区画化の公正を期するために、超党派の特別委員会によって、実行された<sup>(107)</sup>。州立法部議員選挙区再区画化委員会 (Legislative Redistricting Commission) が、これに当る。州立法部議員選挙区再区画化委員会は、九名の

委員より構成された。その内訳は、共和党州立法部議員四名、同じく、民主党州立法部議員四名、それに、委員の選定に党派性の介入を排除するために、抽籤ちゆうせんによって選出された委員一名、以上となる。この一名が、前民主党州知事 S・シャピロ (Sam Shapiro) であった。民主党員五名・共和党員四名から組織された州立法部議員選挙区再区画化委員会は、精力的に再区画化の作業に当り、その結果、何人かの共和党の現職議員は、他の選挙区への移動をよぎなくされ、また、共和党の拠点は、細分化され、その諸部分が、民主党の強力な支持基盤と結合されるに至った。このようにして完成した州立法部議員選挙区再区画化について、当該作業を担当した再区画化委員会副委員長の A・A・テルサー (Arthur A. Telscer) は、「もし共和党州立法部議員が、この地図を眺めるならば、彼は、これを、冷酷な地図 (ruthless map) と、呼ぶであろう」そして、「もしシカゴ市選出の民主党州立法部議員が、これをみるならば、彼は、この再区画化を、芸術作品 (work of art) と称するであろう」と評言したのである。<sup>(108)</sup>

こうして、議員選挙区の再区画化に臨んで、党派的なゲリマンダーリングの要素の混入を可及的に排除しようとする意図の下に編成された、超党派の特別委員会の課業成果のなかにも、党派的なゲリマンダーリング要素の発露を、認めざるを得なかったということができよう。党派性の流入を峻拒し公正を期して結成された筈の、特別委員会の構成における微細な一角から発する旅律に乗って、党派的なゲリマンダーリングの要素が再区画化の表面に、浮上するに至ったと考えてよからう。

議員選挙区再区画化過程に対する党派的なゲリマンダーリング要素の不可避の浸透を承認し、議員選挙区再区画化が、党派的なゲリマンダーリングより自立した位相を保持することの至難性を指摘した、W・J・キープエ (William J. Keefe) (ピッツバーグ大学) (University of Pittsburgh) 教授の次の言葉は、蓋し適切であろう。<sup>(109)</sup>

「すべての下院議員定数再配分行為は、ゲリマンダーリングの要素を包含する。なかには、ゲリマンダーリングの

要素に膝を屈しているようにおもわれる再配分行為も、見受けられる。下院議員選挙区の境界は、決して、不偏不党の立場から、線引きされたものではない。一政党の（あるいは一現職議員の）“友好的”（friendly）・“敵対的”（hostile）地域の指定は、公然と行なわれている。様々な地域を結合し多くの選挙区を形成してゆく様式は、現職議員、挑戦候補者、政党、地方（regions）、郡（counties）、そして、その他の行政区分（subdivisions）に、重大な意味を与える。議員選挙区再区画化は、何人かの現職議員のために落選の危険を断ち切り、別の現職議員を引退に追い込み、次期選挙に立候補の可能性のある挑戦者を落胆させ、あるいは、活性化させ、そして、選挙民の選択を歪曲させることも、可能となる。下院議員選挙区再区画化の立法過程は、常規的な立法業務（ordinary business）と同日の談ではない。その作成作業は、格別の政治性を帯び、選挙区の再々区画化の可能性を内包する。誰かが、常に当選し、誰かが、常に落選する」。

このように、下院議員選挙区再区画化には、脱ゲリマンダーリングの有効な装置は、内造され難いといつてよからう。

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

(2) 下院議員の「政治体系の孤児」化の詳細については、拙稿『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」1（一九八〇年三月）六五頁—一〇〇頁、『アメリカにおける議員の特殊性—政治体系の孤児—』(一)（神奈川法学」第十六巻第二・三号）（一九八一年）五七頁—一七四頁、各参照。

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 1981, pp.62-63. Malcolm F. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, 4th ed., 1986, pp.19-20. Garry C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 2nd ed., 1987, pp.12-13. Frank J. Sorauf and Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, 6th ed., 1988, pp.279-2. see also M.E. Jewell (ed.), *The Politics of Reapportionment*, 1962. Timothy G. O'Rourke, *The Impact of Reapportionment*, 1980. Richard Born, "Partisan Intentions and Election Day Realities in the Constitutional Redistricting Process", in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 79 (June 1985), pp.305

-319. Bruce E. Cain, "Assessing the Partisan Effects of Redistricting", in *Amer. Pol. Sci. Rev. vol. 79 (June 1985)*, pp.320-334.

(3) 拙稿『アメリカにおける議員の孤立的地位』(六五頁—一〇〇頁、六六頁—六七頁。同『アメリカにおける議員の特殊性—「政治体系の孤児」—』五七頁—一七四頁、八二頁—八四頁)。

(4) 拙稿『アメリカにおける二大政党制の特質』(「神奈川法学」第十二巻第二・三号)(一九七七年)五〇頁。

Michael Young, *American Dictionary of Campaigns and Elections*, 1987, pp.178,179. see also Eldan C. Evans, *A History of the Australian Ballot System in the United States*, 1917. 美濃部達吉『米國憲法概論』(米國講座叢書第九編)(一九四七年)一一四頁。

(5) 一括投票については、拙稿『現代アメリカにおける政党一体意識の衰退』(2)(「神奈川法学第十八巻第二号」)(一九八三年)一一六頁—一二七頁参照。一括投票とは、投票者が投票用紙に記載された単一政党に所属する各公職への全候補者に一括して投票する選挙上の行為をいう。一括投票は、従って、投票者が自己の投票を二者以上の政党の候補者の間に分散する分裂投票(ticket split)と瞭然と対照される別種の特質を示す。一括投票は、アメリカ政治において着実に衰耗しつつある要因である。一九〇〇年には、大統領選挙における全投票者の九五%が、民主党もしくは共和党の候補者全体に、一括して投票した。一九七〇年の時点では、一括投票を試みる選挙民の比率は、五〇%以下に下落している。今日におけるその比率は、三五%ないし四五%内外である(M. Young, op. cit., pp.205-206)。一九八四年におけるギャラップ調査によれば、一九八四年の大統領選挙における一括投票の比率は四三%、分裂投票五四%、DK三%となっている。一九八〇年の場合、こうした数値は、一括投票三七%、分裂投票六〇%、DK三%、一九七六年には、一括投票四一%、分裂投票五六%、DK三%、一九七二年では、一括投票四四%、分裂投票五四%、DK二%、そして、一九六八年の大統領選挙における一括投票は三七%、分裂投票六〇%、DK三%、以上となっている(George Gallup, Jr., *The Gallup Poll: Public Opinion 1984, 1985*, pp.262-263)。常に一括投票を行なう選挙民は、凡そ一五%と算定されている(M. Young, op. cit., p.206)。

一括投票は、『インディアナ式投票』が用いられているところでは、多少、助長される反面、『マサチューセッツ式投票』が導入されている諸州では、若干、阻害される。政党一体意識の所持者のなかで、一括投票の比率が最高であるのは、強力な民主党員もしくは共和党員である。これを示すならば、表1のようになる(Sorauf and Beck, op. cit., p.201)。一括投票率の減少は、選挙民の間における強力な政党一体意識の所持者の衰退と、バラバラな関係にあるとみてよい。一九五二年から一九八四年に至るまでのアメリカ国民の間における政党一体意識の推移を表示するならば、表2のようになる(Howard L. Reiter, *Parties and Elections in Corporate America*, 1987, p.38)。なお、一九八六年・一九八七年における政党一体意識の諸相を示すならば、表3のようになる(David R. Berman, *American Government, Politics and Policy Making*, 3rd ed., 1988, p.64. George Gallup, Jr., *The Gallup Poll: Public Opinion 1987, 1988*, pp.235-237)。選挙民が自らを無所属あるいは弱質な共和党員ないし民主党員と看做す傾向が増大すればするほど、彼らが二大政党のいずれかの全候補者を首尾一貫して支持する傾

表 1 政党一体意識所持者の間における一括投票率; 1952-84

	1952	1956	1960	1964	1968	1972	1976	1980	1984
	%								
Strong Democrats	86	84	87	80	72	66	—	62	69
Weak Democrats	69	72	74	53	43	38	—	39	46
Independents closer to Democrats	56	58	56	37	32	28	—	23	38
Independents	56	43	65	53	24	28	—	21	25
Independents closer to Republicans	65	56	51	33	43	30	—	28	33
Weak Republicans	72	69	68	44	49	40	—	35	41
Strong Republicans	85	83	79	71	74	60	—	61	59

Note: The table entries are the percentages of each category of partisans who reported voting a straight-ticket in state and local elections. To find the percentage splitting their tickets, subtract the entry from 100 percent. Individuals who did not vote or did not vote in state and local elections are excluded from the table. The question was not asked in 1976.

Source: Center for Political Studies, University of Michigan; data made available by the Inter-University Consortium for Political and Social Research.

表 2 アメリカ国民の政党一体意識; 1952-1984

Year	Independents	Democrats	Republicans
1952	23%	47%	28%
1954	22	48	27
1956	23	44	29
1958	19	49	28
1960	23	45	30
1962	21	46	28
1964	23	52	25
1966	28	46	25
1968	30	45	25
1970	31	44	24
1972	35	41	23
1974	37	39	22
1976	37	40	23
1978	38	39	21
1980	36	41	22
1982	30	44	24
1984	34	37	27
1985	28	37	35

Note: Percentages do not include people who did not identify with any of these three categories.

Source: Warren E. Miller, Arthur H. Miller, and Edward J. Schneider, *American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1978*, p.81; and Reiter's calculations from subsequent American national election studies. Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, 1988, p. 397.

表 3 1986年・1987年における政党一体意識の諸相

Question: In politics, as of today, do you consider yourself a Republican, a Democrat, or an Independent?

	January-June, 1986, July-September, 1987.							
	Republican		Democrat		Independent		Number of Interviews	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987	1986	1987
<i>National</i>	32%	29%	39%	42%	29%	29%	5,929	more than
<i>Sex</i>								4,700
Men	33	31	36	38	31	31	2,980	
Women	31	28	42	46	27	26	2,949	
<i>Age</i>								
Total under 30	35	—	33	—	32	—	1,241	
18-24 years	34	} 31	33	} 34	33	} 35	593	
25-29 years	36		34		30		648	
30-49 years	30	27	38	42	32	31	2,258	
Total 50 and older	32	} 30	45	} 49	23	} 21	2,405	
50-64 years	31		44		25		1,223	
65 and older	35		45		20		1,182	
<i>Region</i>								
East	32	30	39	43	29	27	1,486	
Midwest	31	28	35	36	34	36	1,529	
South	31	29	43	47	26	24	1,748	
West	37	31	38	40	25	29	1,166	
<i>Race</i>								
Whites	35	32	35	38	30	30	5,327	
Nonwhites	12	—	68	—	20	—	602	
Blacks	9	8	73	73	18	19	525	
Hispanics	24	25	49	53	27	22	330	
<i>Education</i>								
College graduates	39	35	31	35	30	30	1,223	
College incomplete	40	35	31	35	29	30	1,449	
High school graduates	30	27	39	44	31	29	1,975	
Not high school graduates	23	22	53	53	24	25	1,262	
<i>Occupation of CWE</i>								
Professional and business	39	36	31	34	30	30	1,745	
Clerical and sales	35	30	36	42	29	28	407	
Manual workers	27	24	42	44	31	32	2,160	
Skilled workers	29	25	38	42	33	33	1,039	
Unskilled workers	26	23	45	46	29	31	1,121	

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相 四

<i>Household income</i>							
\$ 50,000 and over	38	36*	32	33*	30	31*	635
\$ 35,000- \$ 49,999	39	} 33**	32	} 38**	29	} 29**	863
\$ 25,000- \$ 34,999	34		35		31		1,039
\$ 15,000- \$ 24,999	30	26	40	43	30	31	1,276
\$ 10,000- \$ 14,999	26	—	47	—	27	—	847
Under \$ 10,000	28	—	47	—	25	—	954
\$ 25,000 and over	37	—	33	—	30	—	2,537
Under \$ 25,000	28	23***	44	52***	28	25***	3,077
<i>Religion</i>							
Protestants	36	33	38	41	26	26	3,499
Catholics	27	25	43	47	30	28	1,636
<i>Labor Union</i>							
Labor union families	26	18	44	49	30	33	1,150
Nonlabor-union families	34	32	38	41	28	27	4,779

Source: *Gallup Report (July, 1986)*, p.21 and *The Gallup Poll: Public Opinion 1987, 1988*, pp.235-237.

\* \$40,000 and over. \*\* \$25,000-\$39,999. \*\*\* under \$15,000

表 4 大統領候補と上下両院議員候補とを対象とする分裂投票者の比率; 1952-1984

Year	President/Senate	President/Representative
1952	12%	12%
1956	16	16
1960	11	14
1964	17	15
1968	19	18
1972	28	30
1976	23	25
1980	24	28
1984	23	25

Note: Those voting for minor-party or independent candidates excluded. Read this table as follows: In 1952, 12 percent of the voters voted for a Republican for president and a Democrat for the U.S. Senate, or a Democrat for president and a Republican for the Senate. In other words, the remaining 88 percent of the electorate voted for the same party for both offices.

Source: Warren E. Miller, Arthur H. Miller, and Edward J. Schneider, *American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1978*, 1980. 385,387; and Reiter's calculations from subsequent American national election studies.

表 5 州知事選挙及び上院議員選挙における分裂投票の結果; 1914-1980

Year	States with Simultaneous Elections	Number of Split Outcomes	Percent: Split Outcomes
1914	22	6	27.3
1916	24	6	20.8
1918	22	1	4.5
1920	24	0	0.0
1922	22	5	22.7
1924	26	1	3.8
1926	24	4	16.7
1928	24	4	16.7
1930	24	5	20.8
1932	23	3	13.0
1934	22	3	13.6
1936	24	2	8.3
1938	24	4	16.7
1940	26	11	42.3
1942	23	3	13.0
1944	22	6	27.3
1946	24	1	4.2
1948	22	4	18.2
1950	24	5	20.8
1952	22	6	27.3
1954	25	6	24.0
1956	20	3	15.0
1958	22	4	18.2
1960	19	5	36.3
1962	27	12	44.4
1964	18	10	55.6
1966	22	13	59.1
1968	15	9	60.0
1970	24	11	45.8
1972	12	6	50.0
1974	25	11	44.0
1975	10	3	30.0
1976	9	3	33.3
1980	8	5	62.5

Source: Data for 1914-1970 are from an unpublished paper by Howard Reiter, Harvard University, John Fitzgerald Kennedy School of Government, March 1969. Cited in Walter DeVries and V. Lance Tarrance, Jr., *The Ticket-Splitter; A New Force in American Politics* 1972, p.31. Data for 1972-1974 are from the *Congressional Quarterly Almanac*, 1972 and 1974. Data for 1976 are from *Congressional Quarterly Weekly Report* 34, No. 45 (November 6, 1976). Data for 1980 are from *Congressional Quarterly Almanac*, 1980.

向もまた減少するというように、こうした二つの逆方向の潮流は、離れ難く一体化していると考えてよい (M. Young, op. cit., p.206.)。なお井田正道『政党支持態度の発達過程に関する一考察』(『明治大学大学院紀要第二六集』(一九八九年)) (七五頁―九〇頁) は、小論ながらも日本における高学歴若年層の政治意識に関する精緻な分析試論として注目される。

一括投票の対極を構成するのが、分裂投票である。分裂投票とは、投票者が大統領・州知事・上院議員などの投票用紙の最高段階に位置する公職に対する一方の政党の候補者に投票するとともに、その他の公職については別の政党の候補者に投票する選挙上の行為をいう (M. Young, op. cit., pp.206-207.)。

分裂投票は、投票区 (precinct) 段階において測定されるのが、通例である。例えば、もし共和党の州知事候補が総投票数の五二%を、他方、同じく共和党の下院議員候補者が総投票数の四七%を、それぞれ、獲得したとするならば、この場合における分裂投票指数 (the ticket splitting index) は、五%となる。分裂投票の実態を測定するさらに単純な技術は、一政党の候補者名簿における最高得票者と最低得票者の間の得票率格差を計算する方法である。

分裂投票は、選挙民の間で、近年、確実に上昇傾向にある。この傾向は、大統領候補と上下両院議員候補者とを対象とする分裂投票者の比率を明らかにした表 4 (H.L. Reiter, op. cit., p.39.)<sup>4</sup> として、州知事選挙及び上院議員選挙における分裂投票の結果を一覧表にした表 5 (Ruth K. Scott and Ronald J. Hrebenar, *Parties in Crisis: Party Politics in America, 2nd ed., 1984, p.181.*)<sup>5</sup> によって、それぞれ「覗かれよう。遠からぬ将来、選挙民の少なくとも八〇%が、分裂投票を行なうものとおもわれる (M. Young, op. cit., p.207.)」<sup>6</sup> となり、分裂投票は、富裕・高学歴・若年層の投票者の間に、顕著に認められる現象である (拙稿『現代アメリカにおける政党一体意識の衰退』(二) 一七頁―一八頁)。<sup>7</sup> 加えて、表 1 に示唆されるように、分裂投票は、一括投票の反極現象として、恰かも磁針に吸い寄せられる砂鉄のように、無所属層に集中的に顕現され、次いで、弱質の民主党員・弱質の共和党員が、これに続く流れを形づくっている (M. Young, op. cit., p.207.)。

分裂投票者は、『転向者』(switchers) と『決定投票者』(swing voters) の双方から、区別される。『浮動投票者』(floaters) としても知られる『転向者』は、ある選挙では、一方の政党を、他の選挙では、別の政党を、それぞれ、支持する投票者である (拙稿、前掲 一三頁―一六頁)。<sup>8</sup> 『転向者』は、一括投票に出る場合もあれば、また、時によっては、民主党支持と共和党支持の、かけ隔った両極間を動揺する。『決定投票者』は、投票態度を未決定としたり、二大政党のいずれかの側に支持を傾斜させることによって、特定選挙において勢力の均衡を保つ投票者である。『転向者』は、通常、分裂投票を行なわないのに対して、『決定投票者』は、常に、分裂投票者である (M. Young, op. cit., p.207.)

(6) 『投票意欲の減退』とは、投票者が投票用紙の最高位にある傑出した公職への候補者に票を投じた後に起る投票参加率 (the voting participation rate) の低下を意味する。これは、投票者が、州知事・上院議員・市長などの候補者を選定した後、州立法部議員・郡政委員 (county

commissioner)、教育委員会委員などの、投票用紙の低位に群集しているさほど重要ではない公職への候補者を選挙しない状況といいかえてもよい。《投票意欲の減退》は、公職に対する最高投票数の比率を原基として割出される。例えば、もし現実に一票を投じた選挙民の総数の九七%が州知事職に投票し、州立法部選挙には、当該総数の九〇%が投票したと仮定するならば、州立法部選挙における《投票意欲の減退》は、七%となる (M. Young, op. cit., p.209.)。

《投票意欲の減退》には、《疲労による投票意欲の減退》(fatigue fall off)と《党派性による投票意欲の減退》(partisan fall off)の二種が存在している。《疲労による投票意欲の減退》とは、投票者が、単に、特定公職に対する候補者のいずれにも投票しないという投票行為の減退を意味する。これは、屢々、投票者が、長大な投票用紙に記載された、一見、際限のない公職の一覧表に辟易することによって生ずる。これに対し、《党派性による投票意欲の減退》は、同一政党の候補者名簿に記載された候補者のそれぞれの選挙の間に認められる投票率の降下である。それは、同一政党の候補者間における得票差として立ち現われる。《投票意欲の減退》は、《インディアナ式投票》よりも、むしろ、《マサチューセッツ式投票》の下で、多発する傾向にある。また、一括投票をしない投票者は、候補者ごと、あるいは、公職ごとに、別個に投票する故に、明らかに、分裂投票は、《投票意欲の減退》を、より多く、招致するといつても可い (M. Young, op. cit., p.209.)。

- (7) Sorauf and Becks, op. cit., p.73.
- (8) Samuel C. Patterson, Roger H. Davidson and Randall B. Ripley, *A More Perfect Union: Introduction to American Government*, 3rd ed., 1985, p.183.
- (9) 抽稿『アメリカにおける二大政党制の特質』前掲三二頁。  
F. Eric Schattschneider, *Party Government*, 1942, p.202.
- (10) 抽稿、前掲三二頁。  
Wilfred E. Binkley and Malcolm C. Moos, *A Grammar of American Politics*, 1953, p.197.
- (11) 抽稿、前掲三二頁。  
Binkley and Moos, op. cit., p.197.
- (12) 抽稿、前掲三二頁。  
Avery Leiserson, *Parties and Politics: An Institutional and Behavioral Approach*, 1958, p.89.
- (13) John F. Bibby, Cornelius P. Cotter and James L. Gibson, "Parties in State Politics," in Virginia Gray, Herbert Jacob and Kenneth N. Vines (ed.), *Politics in the American States*, 4th ed., 1983, p.75.  
S.C. Patterson et al., op. cit., p.183.

- (14) 各州における法的規制については、抽稿『アメリカ二大政党制の特質』二六頁—六二頁参照。
- (15) Sorauf and Beck, op. cit., p.77.
- (16) William J. Keeffe, *Parties, Politics, and Public Policy in America*, 5th ed., 1988, p.17.
- (17) Sorauf and Beck, op. cit., p.78.
- (18) *Ibid.*, p.77.
- アメリカ二大政党の組織体系の詳細については、抽稿『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」第十五巻第一号)(一九八〇年)三五頁—一七三頁参照。see also David R. Mayhew, *Placing Parties in American Politics; Organization, Electoral Settings, and Government Activity In The Twentieth Century*, 1986.
- (19) S.C. Patterson et al., op. cit., p.183.
- (20) Sorauf and Beck, op. cit., p.77.
- (21) W.J. Keeffe, op. cit., pp.31-33.
- (22) 抽稿『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—』三六頁—三七頁参照。
- (23) Sorauf and Beck, op. cit., p.77.
- Gary Wasserman, *The Basics of American Politics*, 5th ed., 1988, p.93.
- (24) see D.R. Mayhew, op. cit., pp.94-99, 249-250, 342.
- (25) Conrad F. Joyer, "Running A Congressional Campaign", in C. P. Cotter (ed.), *Practical Politics in the United States*, 1969, pp.150-151. W.J. Keeffe, op. cit., p.22.
- (26) Daley machine とは、抽稿『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—』八一頁—八三頁。  
若干の重複を顧みず、Daley machine として補足的説明をするならば、以下のようである (Sorauf and Beck, op. cit., pp.83-91, D.R. Mayhew, op. cit., pp.73-75.)  
デイリー政党幹部組織 (Daley machine) は、シカゴ市及びクック郡 (Cook County) を勢力下に置き、これまで、イリノイ州政治を躍動させる筋組織の機能を果たしてきた。デイリー政党幹部組織は、一九三二年に、民主党の A. J. サーマン (Anton J. Cermak) が、遠心性のヴェクトルをもつ自律的な政党組織の連合という、シカゴ市における伝統的な政党の組織形態を打破し、これらを、求心性のヴェクトルを備えた一個の幹部組織へと統合的に編成したことに、端を発している。その後、シカゴ政党幹部組織は、二名の有能な民主党選出の市長—E. J. ケリー (Edward J. Kelly) (一九三三年—一九四七年在職) と R. J. デイリー (Richard J. Daley) (一九五五年—一九七六年在職)—

職) — によって、デイリーの死(一九七六年)に至るまで、運営されてきた。シカゴ政党幹部組織を、政党幹部組織の一つの極にまで押し上げたデイリー体制の諸特徴は、次の点に求められる。①厳格な階級構造②市・郡における情実人事職 (patronage job) 三五〇〇〇ならびに私経済部門における他の一〇〇〇職に対する支配③情実人事職の保持者とその家族・友人・縁者等の、三五万に及ぶ自己の規律力の下にある選挙民に対する動員力の確保④市長・大部分の郡公職・市議会議員・市及び郡の裁判官・州立法部議員・州知事・上院議員・七ないし八名の下院議員、などの候補者の指名と選挙の過程への統制力の保持⑤以上を通しての市・郡における公共政策の形成に対する影響力の行使が、これに当る。

デイリー政党幹部組織の具体的な機能状況は、同組織の指導者であったシカゴ市第二五区 (Chicago's 25th Ward) 選出の市議会議員 V・マーズロー (Vito Marzullo) のある日の夕刻における、日常化された集票活動に、その一端を覗うことができる。それを摘記するならば、次のようになる (Milton Rakove, *Don't Make No Waves, Don't Back No Losers, 1975*, pp. 120-122. Sorant and Beck, op. cit., pp. 86-87.)。

マーズロー配下の第二五区における投票区委員長 (precinct captains) が組織本部の控えの間に召集された。イリノイ州上院議員 S・ロビン (State Senator Sam Romano) が、第二五区における投票区委員長四八名の全員について点呼を行なった後、マーズローは、投票区委員長に対して、集票努力を決して怠ることのないよう、訓示を与えた。"誰も孤独に生きることはできない。それ故、諸君は、人々と交じ合い、人々の生活様式を学ばれよ。職務に精励し、諸君の管轄内の人々に対して貢献をされよ"。投票区委員長との会合の後に、マーズローは、彼の選挙民に挨拶を述べするために、玄関の間に移った。一人の投票区委員長が、黒人夫妻を招き入れた。黒人の夫は、"私達は、市から一通の手紙を受けとった。市当局は、私達が住んでいるビルにネズミの駆除のために、二〇ドルを、私達に負担させようとしている"。これに対して、マーズローは、"その手紙を私に渡されよ、十分に調査する"旨回答した。次いで、黒人夫妻を先導してきた投票区委員長は、忌憚なく次のように発言した。"あなた方の娘は、十一月五日の選挙には棄権した。調べられよ。この市議会議員(「マーズロー」著者)は、二月に、再度、立候補する。我々は、あなた方に対するいかなる形の援助をも手に入れ、これを有効に用いることができる"。黒人の妻は、"私は、いま、仕事を捜している"と述べた。この市議会議員は、"私には、現在、仕事の持ち合わせがない"というにとどまった。このとき、電話のベルが鳴った。マーズローは、電話を取り上げ、耳を傾けて、次のようにいった。"明朝、私の事務所に来られよ"。彼は電話を切った。"彼女は、夫に先立たれて十三年になる寡婦である。彼女は、自分の娘と共同で、自己の地所を賃貸借に出したいと思っている。弁護士は、それに要する手続費用として、一〇〇ドルを、彼女に要求している。私は、それを無償でしてくれる誰かを見つければならない"。市議会には、進歩主義の立場にたつ無所属の議員が、活動している。けれども、彼らのなかには、一〇ドル札一枚で野犬収容所から犬一匹を引き取ることすらできないほどの無能な議員もいる"と、マーズローは、嘲笑し、"次の人はどなたか"と話題を変えた。マーズローの説明によれば、"選挙当日には、すべての投票区委員長は、自己の投票区における活動の所要経費として、五〇ドルから二〇〇ドルを手にする。我々

は、我々が公認した候補者全員に献金し、我々の区から立候補する人々に対して、その人材に応じた査定額を支給する。デイリー市長が立候補するとき、この区では、我々は、少なくとも五対一の得票差によって、彼を当選させねばならない。彼は、家族を深く愛する家庭人であり、信仰心の厚い宗教人でもある。我々は、常に、彼とともにある。私には、六名の既婚の子がいる。デイリーは、この子らのすべての結婚式に出席してくれた。また、彼の子女の各々の結婚式に、私は招待して戴いた。何びとも、このような人を裏切ることはいかならない。……なお、シカゴ市の西北部及び南西部に位置する中流階層の居住区では、投票区委員長は、納税通知書に関する上訴、歩道の縁石や側溝の修理、イリノイ州立大学学生のための奨学金の獲得、大学生のための夏季アルバイトの斡旋、などについて援助の手をさしのべるほか、行政に対する苦情の解決を求めて迷路のごとき政府の官僚機構のなかをさまざまい何らかの支援を求める人々に対する進むべき方向の指示と助力の給付、などを行なう。

以上である。

因みに、マーズローは、デイリー政党幹部組織公認の市議会議員候補として二三期当選の輝やかしい選挙歴を有し、一九八六年における裁判所の命令に基づき自己に不利な選挙区の再区画化の後引退をよぎなくされるに至るまでの三〇年以上の間、その職にあった。マーズローは、在職期間中、周囲からなされた市長・州知事・上下両院議員などのより高次の公職への移行の要請を、悉く拒けた。その理由を説明して、彼は、次のように述べている。「私は、私がこの市に住む限り……そして、私が私の友人を援助することができ、また、私の政敵を打ちのめすことができる限り、この職に留まりたいと思う」(Larry J. Shato, *The Party's Just Begun: Shaping Political Parties for America's Future*, 1988, p.108.)

デイリーの死後、シカゴ政党幹部組織の指導者の間に主導権をめぐる内紛が生じ、これにより、幹部組織は、シカゴにおける市政と市当局に対する中央集権的な支配力を喪失した。事実、幹部組織公認の市長候補者は、二期続けて敗退している。一九七九年の民主党予備選挙において、J・バーン (Jane Byrne) は、デイリーの正当な継承者として選定されたM・ビランディック (Michael Blandick) を破り、市長選挙にも勝利を収めた。一旦、市長職に就任するとともに、バーン市長は、民主党市幹部組織の存在とその運用方法をとくに否定することなく、むしろ、逆に、幹部組織を指導し、その再活性化を図ることに専心した。けれども、一九七九年及び一九八〇年に明白になった幹部組織からの黒人の離反は、一九八三年に、反幹部組織の政策綱領を掲げた黒人下院議員H・ワシントン (Harold Washington) の市長当選へと飛躍する。そのワシントン市長は、民主党市幹部組織について、興味あるコメントを加えている。彼によれば、幹部組織は、「組織を市の上位に置き、市職員を強制して組織のために働かせ、組織が特殊諸利益に斡旋した幾つもの市の請負事業のなかから、数百万ドルを掬いあげた」(Nathaniel Sheppard, Jr., "Chicago Mayor-Elect Vows Reforms", in *New York Times*, April 15, 1983, p.A14. DR. Mayhew, op. cit., p.75.)。これ故、民主党幹部組織は、「市政を統制下に置き、これに徹底的な打撃を与え、これを圧倒し得るだけの権能を、他のいかなる利益

集団以上には、有してゐない」(Andrew H. Malcolm, "Chicagoan Sees His Victory As Minority Group Lesson," in *New York Times*, February 27, 1983, p.24. D.R. Mayhew, op. cit., p.75.)。一九八三年の市長選挙におけるワシントンの辛勝と、それに引き続く市当局に対する統制力の確保をめぐる市議会との闘争は、伝統的なデイトリー政党幹部組織の衰退に関する歴史譚に新たな一章を付け加えた。ワシントン施政の最初の数年間、市長の与党勢力は、市議会の過半数を制するに至らなかった。その過半数は、Edward Vrdolyak 市議会議員の指導力の下にあった旧デイトリー幹部組織の白人残存勢力によって占拠されていた。ところが、一九八七年の市長選挙の前哨戦ともいえる一九八六年に行なわれた二度の激烈な市議会議員選挙において、市長の与党勢力は、全五〇議席の二分の一に当る二五議席の支配に成功した。これにより、市長は、与野党勢力間の均衡を打破する投票権を行使することが可能になった。さらに、一九八七年におけるワシントン市長の再選は、彼の権能を一層強化するに至った。しかし、それは、一〇年前に、デイトリーによって行使された支配権に、とうてい、及ぶべくもなかった。デイトリー政党幹部組織の凋落については、様々な理由があげられている。例えば、相互に対立し拮抗し合うシカゴ市における多様な人種的・民族的・階層的な諸団体を一つに接合させ、互いに流れこませる溶融機能を果たしてきた、類まれな政治的熟練を備えたデイトリーの死去、これまで十分に政治権力に意思や利益を代表されていなかった黒人ならびに他の人種の少数者が政治権力への正当な関与を要求し政治権力への志向性を蓄積してきたことの射影として、政治組織内における指導的地位の人種の少数者による継承という新たな冷峻な事態の出現、幹部組織を軸に回転する政治的現実次第に魅力を失ってきている選挙民の態度の変化を象徴する幹部組織公認の市長候補者の連続二期にわたる敗北、冬の積雪を市当局が除去し得ないというような、幹部組織支配下の市当局による行政諸用役の質の低下、これに伴う斬進にして実効性のある政治指導に対する選挙民の渴望、などが、これに当る。これらの理由は、すべて、至当とみてよい。けれども、こうした理由の成立によって、シカゴにおける幹部組織を回転軸として拡がる政治の磁場が、過去の遺物に化成し確実に歴史のなかへの移行を完了したというわけではない。仮に、デイトリー政党幹部組織が、シカゴにおける市政と市当局に対する中央集権的な統制力を喪失したとしても、こうした《幹部組織中心の政治》の分権化された変奏型が、旧組織内で角逐する派閥の各々に定着し、互いに割拠しつつ生存を維持することになるであろう。このようにして、幹部組織中心の政治様式は、市規模大の権力の集中化・一元化を伴うことなく命脈を保ち得るのである。従って、政党幹部組織を核として展開される政治の渦巻きの動向は、未だ、過去のものとして完了形で把握し得ないといえよう (see also Harold Foote Gosnell, *Machine Politics; Chicago Model*, 1939. Edward C. Banfield, *Political Influence*, 1961. Leo M. Snowiss, "Congressional Recruitment and Representation," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 60 (September 1966), pp.627-639. Mike Royko, *Boss; Richard J. Daley of Chicago*, 1971. Martin and Susan Tolchin, *To the Victor...*, 1972. David Lee Rosenbloom, *The Election Men; Professional Campaign Managers and American Democracy*, 1973. Milton Rakove, *Don't Make No Wane, Don't Back No Losers*, 1975. Jeanne Kirkpatrick, *The New Presidential Elite*, 1976. Leon O'Connor, *Requiem; The Decline and Demise of Mayor Daley and His Era*,

1977. Michael Barone, Grant Ujifusa and Douglas Mathews, *The Almanac of American Politics, 1978*, pp.224-226. Thomas M. Guterbok, *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago, 1980*. Samuel K. Gove and Louis H. Masotti (ed.), *After Daley: Chicago Politics in Transition, 1982*. Paul Kleppner, *Chicago Divided: The Making of a Black Mayor, 1985*.)

- (27) イリノイ州セントクレア郡 (St. Clair County, Illinois.) には、選挙機能主導型の民主党幹部組織が、支配権を行使している。「情実人事職」によって育まれた栄養状態万全の「グラスルーツ組織」(a well-nourished grassroots organization fed by patronage) (L.J. Sabato, op. cit., p.95.)として、セントクレア幹部組織は、一九八六年に、M・プライス (Melvin Price) 下院議員の再選を成功させた。プライス下院議員は、当時、八一歳であり、高齢と老人性の虚弱体質によって、一九八五年に、下院軍事委員会委員長 (chairman of the House Armed Services Committee) の地位を追放されていた。一九八六年の下院議員選挙では、活力溢れる魅力的な若年の対立候補の奮闘にもかかわらず、プライス候補は、幹部組織の強力な援護の下に、五二%対三九%の得票率差によって、対立候補を打倒した。プライス候補の勝利は、幹部組織が、自己に《賦課金を支払う》(paid dues) ことなく、当該公職を獲得しようとした対立候補に対して憤激したことの結果であった (Ibid., p.95.)。
- (28) ニューヨーク市の郊外に位置する富裕なロングアイランド (Long Island) に、ナッソー郡政党幹部組織 (Nassau County political machine) が、存在する。ナッソー政党幹部組織における指導権は、一九二〇年代におけるG・W・ドレーテ (G. Wilbur Daughy) からJ・R・スプラーグ (J. Russel Sprague) を経て、一九六〇年代末葉にJ・M・マージotta (Joseph M. Margiotta) に移行した。マージottaは、「イデオロギー的二心ある」(ambidextrous ideologically) 人物といわれている。このマージotta支配下の幹部組織は、地方公職から下院議員職に至るまでの、すべての段階における公職のための共和党予備選挙の統制に際して、ほとんど組織内に悶着を起すことがなかった。この結果、例えば、州立法部への代議員団などは、「マージottaの糸あやつり人形」(Margiotta's marionettes) と呼称されるに至った。マージotta幹部組織は、きわめて能率的に運営されており、世人よりCuisinart of machine politics と指称されていた。こうした幹部組織の能率性と実効性とは、世論調査・コンピュータ利用のダイレクトメールごとき現代選挙技術の駆使と、情実人事・資金集めのためのパーティー (fund-raising) ・リベート (kickback) ・厳格な党規のような因襲の精妙な運用との、混融と同在の上に成立している。ナッソー幹部組織は、党員に対する情実人事職の配分と党忠誠感の強制の二点において、デイリー幹部組織と鏡像的な類縁関係にあり、従って、デイリー幹部組織と等質的な同位相下の地方政党運営の様式によって、ナッソー郡当局と地方政治に対する強力な統制権を確保している。ナッソー幹部組織の一大特色は、それが、民主党所屬ではなく、共和党所屬の幹部組織だという点である。共和党幹部組織は、今世紀初頭におけるアメリカ諸都市に、広く散在していた。けれども、一九三〇年代以降、大部分の諸都市が、民主党支配の版図に編入されるとともに、幹部組織の帶有する党派性の転倒が生じ、こうした共和党幹部組織の命脈に終止符が投ぜられ、代って、数多の幹部組織が、民主党への偏向性の強い電荷を帯びるに至ったのである。ナッソー幹部組織は、二万以上の情実人事職の掌握と、選挙当日に選挙民を投票に駆りたてる区委員長 (ward chair-

persons)・投票区委員・区画委員長 (block captains) から成る複層構造とを特徴とする、党規の厳格な階統制の組織である。元来、ナッソー幹部組織は、ニューヨーク市における進歩主義の政治様式がもたらした甘美な果実の恩恵に育ちながら、それによる生活状態の改善にもなつて、そこからの離脱・反転を求めはじめたアイルランド系とイタリア系のブルーカラー層の移民集団を基盤に、構築されたといつてよい。しかし、今日におけるナッソー幹部組織は、魅力的な高収入の夏季アルバイトを若年層に配分することなどによって、彼らの幹部組織への積極的受容に、並々ならぬ配慮と顧慮を示しており、こうした若年層の多くもまた、これに代えて、党活動への献身を、自らの生涯の職業として選択するに至っている。幹部組織を中軸に展開する政治様式における最良の伝統にしたがうならば、組織成員が公職占有者に変化したと熱望することは、彼らが、とりもなおさず、自己の職責の履行による組織階梯の着実かつ緩徐な上昇、数年間にわたる政治の舞台裏と周辺地域における党務への精励、党の公認候補者のための収票活動、そして、党の選挙運動基金のための調達行為、以上の諸行為を完遂しなればならないことを意味する。組織成員の公職占有者への転身渴望とこれらの行為の履行とは、同等であり、等価に均衡する。幹部組織の上層部は、誰が新たな選挙人名簿登録者を最も多く獲得するか、あるいは、何びとが資金調達パーティー (a fundraise) のためのチケットを最も多く売却することができるか、を見究めるために、区・投票区・区画などの委員会委員の間における競争を督励する。因みに、今日、年間約二〇〇万ドルが、党活動のために、このナッソー部のみで調達されている。なお、一九七〇年代の初頭、幹部組織は、組織の活動資金として、年間一〇〇万ドル以上を集積していた。この活動資金の若干部は、俸給の一年以上を組織に還元することを《勸奨されていた》 (“encouraged”)、一万七〇〇〇名以上の郡・郡区の公務員の寄附によるものであった。(一九七二年の一報告書が伝えるところによると、共和党委員一八〇〇名の凡そ四分の三が、公給による任命職の占有者である。) また、別の若干部は、郡における九六一の選挙区の各々のために四〇〇ドルを捻出すべきことを命ぜられた幹部組織における中間指導者層の拠出したものであった。加えて、すべての幹部組織における指導者が、一人当り五〇〇ドルのディナー、一人当り一二五ドルのカクテルパーティ、そして、一人当り同じく一二五ドルの J・M・マジotta 招待のゴルフ・トーナメントのそれぞれに、参加すべきことを求められた。こうした売り上げ収益金の一部が、マジotta の年俸三万ドルと運転手付のキャデラックに、姿を変えたのである。幹部組織のもう一つの資金源は、郡区・郡保険委員会 (town and county insurance commissions) から幹部組織へのリベートであった。これは、一〇年以上にわたって六八万五〇〇〇ドルを幹部組織に献上し、マジotta を監獄に送りこみ、一九八三年に、遂に、彼を失却の淵に沈めた、古い慣行である。もとより、幹部組織に、問題が絶無というわけではない。げんに、幹部組織の若干の指導者に対する汚職の容疑が、証拠によって立証されており、さらに、きわめて多くの情実人事職に対する幹部組織の専断的支配も、非難の的となっている。けれども、幹部組織主導による選挙における勝利の連続的継起が、明るい光芒を組織の成員に向かつて放射し、組織に新鮮な活力を注ぎこみ、組織を躍動させている。事実、幹部組織は、その管轄地域内における郡・州立法部・下院議員などの公職の大多数を常に確保することに成功している。そればかりか、幹部組織は、ニューヨーク州選出の上院議員の一人である A・

ダマトール (Alfonse D'Amato) を、一九八〇年に、初当選させた。ダマトール上院議員は、その立候補以前、ナンソー郡のヘンプステッド郡区 (Hempstead township) の執政官 (supervisor) であり、幹部組織における最高指導者であった。保守的な共和党上院議員 A・ダマトールは、ナンソー郡政党政幹部組織において、選挙区奉仕の政治様式 (constituency service politics) の具体的運用法を十分に修得した。さらに、彼は、かつての郡区における政治的体験を感光板として、上院議員の追求すべき行動範型を自ら造形し、これにしたがい、自己が代弁する州利益の積極的実現に向かつて、献身的に行動した。この行動は、郡区における彼の行動と連鎖体を成し、両者は、同心円のように共通の原核を有する。その結果、一九八六年に、ダマトール上院議員は、「ニューヨークタイムズ」による推薦を含めて、地江りの大勝利によって再選を果たした。S・R・S (Soraulf and Beck, op. cit., p.89, D. R. Mayhew, op. cit., pp.38-40, R. K. Scott and R. J. Hebenar, *Parties in Crisis; Party Politics in America*, op. cit., p.123, Larry, J. Sabato, *The Party's Just Begun; Shaping Political Parties for America's Future*, 1988, pp.95-96, see also Warren Moscow, *Politics in the Empire State*, 1948, Robert A. Caro, *The Power Broker; Robert Moses and the Fall of New York*, 1974, Samuel Kaplan, *The Dream Deferred; People, Politics, and Planning in Suburbia*, 1976, Frank Lynn, "There's a Fight in Nassau; Politically the Suburbs Are Not Unlike the Big City," in *New York Times*, March 13, 1977, p.1V:8, "The Margiotta Case and Splitting of Insurance Fees," in *Ibid.*, December 26, 1981, p.26, and "At Last, a Last Hurrah for Margiotta", in *Ibid.*, May 8, 1983, p.E6, John T. McQuiston, "Nassau G.O.P. Made Employees Donate Funds, Jury Finds," in *Ibid.*, September 5, 1985, pp.A1,B4, Tom Watson, "All Powerful Machine of Your Endures in New York's Nassau," in *Congressional Quarterly Weekly*, vol. 43 (August 17, 1985), pp.1623-1625.)。

(29) 「職業型組織」とは、「物質的刺戟体系を動因とする政党幹部組織」(material incentive motivated political machine) である。(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—』六一頁参照)「職業型組織」の詳細については、拙稿・前掲六一頁—八八頁参照。

このような政党幹部組織は、郡部に所在する場合、郡庁舎同盟 (county courthouse ring) と呼ばれている。一八四〇年から一九六〇年に至るまでの二二〇年間にわたって、政党幹部組織と郡庁舎同盟は、政党政治を支配してきた。これらの組織は、政党ボス (party boss) と呼称される政党指導者によって、統率されている。政党ボスは、正規の教育を受けることもないうえ、他の領域に進出しそこにおける社会経済階梯を上昇し得る機会にも恵まれなかった故に、政治の分野に身を投じた人々である。政党ボスは、『定職のない』(in the street) 輩下をしたがえた地方指導者である。こうした政党ボスは、一つ、または、それ以上の投票区を統制下に置き、彼らと同様の他のボスと連合して市及び郡の委員会を統轄する。これらの政党ボスは、軍隊のごとき厳格な規律の施行によって、輩下の言動を規制したといつてよい。そのことは、ジャージー (Jersey) 市長であった F・ヘーグ (Frank Hague) の「私が唯一の法律だ」(I am the law)、『テネシー州メンフィス (Memphis,

Tennessee) の A・クルンプ (Ed Crump) の「メンブラスは政治は不要である」(We don't need politics in Memphis) けれど、ハイジナ州の H・ロン (Huey Long) の「この近辺で憲法とどういふのか、私のことだ」(I am the Constitution around here.) などの「政党ボスの言葉に象徴的に示される」(R. K. Scott and R. J. Hebenar, *Parties in Crisis: Party Politics in America*, op. cit., p. 120.)。政党幹部組織は、収票能力のある投票区活動家と投票区委員長とを擁している。郡部では、こうした活動家や委員長は、自己の言動につき、郡指導者に対して、直接に責任を負う。都市部では、地区ないし区(これらの地域は、州立法部議員一名もしくは市会議員一名を選出する一〇ないし三〇の投票区を包含する)の指導者が、投票区委員長群を統御する。このような指導者すべてと投票区委員長全体が一つに合体することによって、都市型政党幹部組織あるいは郡庁舎同盟が、構成される。彼らは、『政治のゲーム』(the game of politics) と同じく、『政治の利得』(the gain from politics) に対しても、重大な関心を寄せ、(Richard M. Pious, *American Politics and Government*, 1986, p. 169)。

右に述べたような「物質的利益を行動誘因とする旧式の政党組織」(the old, materially motivated party organizations) (William M. Lunch, *The Nationalization of American Politics*, 1987, p. 237.) が、「職業型組織」であり、この組織に所属する政治家が、「職業政治家」(professionals) (see James Q. Wilson, *The Amateur Democrat*, 1962.) あるいは「政党政治家」(politicians) (see Aaron Wildavsky, *The Revolt against The Masses*, 1971.) とはかたがたである。

今日における「職業型組織」の機能様態を略記するならば、次のようになる (Sorant and Beck, op. cit., pp. 85-91.)。シカゴ市におけるデイルー政党幹部組織のごとき都市型政党幹部組織の存立は、その有形的・物質的報償を、組織の活動家に給付し得る能力に、懸っている。こうした報償のなかで、最も視覚的であるのが、情実人事職である。多くの都市において配分可能な情実人事職の数は、今日、数千に達している。情実人事職への任命を通して、幹部組織は、自己の存続に不可欠である党活動家の組織に対する忠誠感と奉仕とを獲得することが可能となる。このような党活動家の奮闘は、地方政党組織を運営する活力に加え、彼ら自身の票はもとより、彼らの家族・友人・知己の票の破片を組織に対する恒常的な支持票へ組織してゆく生命力をも、創出する。また、地方政党組織における党活動家は、自己の管轄区内の選挙区において選挙民が直面する煩雑な諸問題を解決することによって、選挙民の党に対する信頼と忠誠感情とを、確保することができる。こうした諸問題は、公的問題あるいは政府関連問題のみではなく、失業・少年非行のごとき個人的な諸問題である場合が、少なく存在する。これ故、幹部組織とその活動家とは、様々な困窮者に対する適切な社会福祉諸機関の紹介、失業者への就職の斡旋、地方における商工業者に対しては公共事業契約の仲介、貧窮者には、いわゆる伝説に名高いクリスマスの贈物あるいは石炭の配達、などを通して、これらの人々の讃仰の的となり、彼らから、政治的謝意を、受けることができる。こうして、情実人事職に任命された党活動家は、選挙民と幹部組織の双方に流通する通貨のごとき存在として、双方を結合する媒質の役割を果たす。

しかし、諸種の公職と、それが造出する忠実な党活動家の中核体とは、幹部組織が保有する資源の一つであるにすぎず、ことに、情実人事

職数が減少し、給与水準の低い市公職が、人々に対する訴求力を次第に喪失しつつあるという今日の状況の下では、これらは、最も重要な幹部組織の資源では、とうてい、あり得ない。こうした事情から、今日、幹部組織には、生存維持のための重要な資源として、通常、次の三者が存在する。第一は、地方政府による私的部門からの財貨と用役の購入である。これらは、幹部組織に対する政治的支持と交換される。市の財政資金を保管する銀行、市の各種の保険証券を作成する保険代理機関、市の業務を運営するために雇傭された法律家、市の告示を印刷する新聞社、市の洗面所用の石鹼を納付する業者、これらのすべてが、政党幹部組織活動の網のなかに織りこまれる。第二は、都市工業地帯・住宅地帯などの地帯制決定 (zoning decisions) あるいは公共事業決定 (public works decisions) による私的部門における経済的諸機会に対する地方政府の影響力の行使である。こうした諸決定の受益者は、おのずと政治指導者に対する謝意の表明という債務を、意識するに至るといってよい。この債務は、選挙時に、返済を督促されるであろう。第三は、市当局が、建築許可、健康診断書の発行、地帯制認可などの、許認可権能の発動もしくは抑制を通して、市における多くの経済活動を規制するということである。このような利益付与の代償としての政治的支持の抽出に専念する政治指導者は、自己の政治権力基盤を堅固に構築するために、これらの利益付与を、徹底的に活用する。

右に述べたとき重要な資源の最近における活用例として、分権化された幹部組織中心の政治様式と改革主義者の市長とを擁するニューヨーク市を、あげることができる。すなわち、一九八六年に、ブロンクス区民主党委員長と二名のニューヨーク市前幹部とは、市のために違法駐車罰金を代理徴収する業務を請負っている一会社の利益を図るためにクイーンズ区長 (the Queen Borough President) と駐車場管理局次長 (the deputy director of the parking bureau) が当該会社から収賄した事件に関与していたことを理由に、有罪判決を受けた。(クイーンズ区長は、当該事件に連座した後、自殺した。) 当該会社幹部は、数度にわたり、市の当該請負業務を確保するために、こうした民主党「ボス連中」(“Bosses”)に贈賄したという事実が、告発の対象とされた。ある場合には、五〇〇万ドルの請負業務について、その一〇%に相当する五〇万ドルが「手数料」(“commission”)として、こうした「ボス連中」に手渡された。こうした「ボス連中」は、次いで、重要な公職を占有している情実人事職の被任命者に対して、当該会社が数百万ドルの請負契約を市と締結し得るよう、贈賄した。当該会社は、新たな収入源を開発しつつある全国における自治体を援助することによって、事業の繁栄を招いた、大手の国防予算の受注業者の子会社である。このような不正事実、高利潤の政府契約を請け負わせる権力が、公職占有者と当該契約の受益者の双方に有利となるように、現実にとどのように行使されているかという実態を示す好例の例である。こうした権力行使の結果、当該会社とその幹部が、市当局における政党支配の変更に強力を主張することを著しく困難にする、いわば、彼らの持定政党組織への拘束的な依存状態が、おのずと造成される。これが、自己の業務が政府との契約に依拠している人々の間における現職の公職占有者に対する支持の根源にはかならない。

ところで、政党幹部組織の維持に、有形的・物質的利益の存在が重要であるにせよ、有形的・物質的報償の給付のみでは、幹部組織の生存は、保障され得ないであろう。幹部組織における有形的・物質的利益の蓄積量だけでは、厳密に《代償》(quid pro quo)基準にしたがって組

織に忠誠を捧げる冷徹で打算的な選挙民の要望に応えるためには、必ずしも十分とはいえない。そこで、典型的な幹部組織は、有形的・物質的利益の受給者である組織の会合への出席者を、組織に忠実な選挙民のみに厳密に局限し、さらに、このような有形的・物質的利益の享受者を基盤とするのではなく、むしろ、これを越えて、個人的・人種的忠誠心に依存する、より広範な支持を一般に誘起することによって、こうした状況の收拾を試みる。これ故、政党幹部組織が自らに対する支持の山脈を築きあげた根底には、こうした個人的・人種的忠誠感に基づく組織に対する強力な支持基層が、幾重にも、拡がっている。従って、アメリカにおける政党幹部組織の栄枯盛衰と、諸都市における人種団体の忠誠感の変容とは、恰も一本の線を引くように区別することが、至難であり、比喩を用いるならば、双方は、一体となって、不定形の連続態を成すマグマ状を呈している。都市型政党幹部組織は、こうして、アメリカ政治への人種団体の統合化と成功のための装置の機能を果たしてきた。従って、地域の人々の視野が、外の世界に向って、遠心的・拡散的に開かれていく広角的な開放的視圈が、成立しているところでは、あるいは、通常、短期的にはあるにせよ、幹部組織が、互いに拮抗する人種諸団体の熱望を充足し得ないところでは、都市型政党幹部組織は、衰退せざるを得ない。

このように、古典的な都市型政党幹部組織は、常に、一部選挙組織、一部《非公式政府》(“Informal government”)、一部社会福祉機関であり、そして、一部、社会経済的階梯を上昇するための階たかであった。このことは、かつて、デイリーシカゴ市長が、「政党幹部組織は、普通の人々に、出世の機会を与えてくれる。もし幹部組織がこの世に存在しなかったとしたら、私は、市長には、とうてい、なれなかったであろう。富める連中は、その資金に任せて、常に選挙に勝つであろう。しかし、私のような人間は、つまり、普通の人間は、政党幹部組織を必要とする。もし幹部組織が存在しないとしたり、富める者のみが、選挙によって、公職を手に入れることになるであろう」と述べた言葉に、覗われのぞれのぞり (M. Royko, *Boss!* op. cit., p. 84 R. M. Pious, *American Politics and Government*, op. cit., p. 171, Raffaella Y. Nanetti, “Community Groups as Alternative Political Organizations in Chicago,” in Kay Lawson and Peter H. Merkl (ed.), *When Parties Fail; Emerging Alternative Organizations*, 1988, pp. 170-195.)。政党幹部組織は、少なからぬ程度、ヨーロッパにおける大衆政党 (mass membership party) の地方組織に類似している。けれども、両者の間には、截然たる差異もまた、存在する。アメリカにおける政党幹部組織には、厳格な党員資格要件は規定されていないし、政策・イデオロギー体系に対する関心も、いたって稀薄であり、皆無に等しい。「アメリカ二大政党における党員資格と政策・イデオロギー体系への関心度の詳細については、拙稿『アメリカにおける二大政党制の特質』二六頁―八一頁参照。」すなわち、幹部組織の関心は、自己の管轄区内における選挙民の最も差し迫った必要性という中核に向って結集する。このことが、ほぼ完全に、幹部組織の視野を、自己の管轄区内に限定し、組織を越える政治的世界に輩出する係争問題や政策・イデオロギー体系を、その視野から駆逐するように作動する。幹部組織は、市が直面する諸問題に、もっぱら地方的視角から関心を有するにすぎず、従って、幹部組織中心の政治様式は、全国政治を揺がす係争問題から、ほとんど完全に絶縁された状況の下にある。

もとより、政党幹部組織を、都市に特有の存在という位相で捉えることは、妥当ではない。確かに、政党幹部組織の發達を促進する諸条件は、とりわけ、短期的な物質的必要性の充足を希求する巨大な局地志向人口の沃野が、都市環境の裾野に拡がっている。だが、南部における小規模の郡区あるいは一企業支配下の郡区のような、単一の強力な経済利益によって統御される地域も、往々にして、政党幹部組織を造出する。もとより、このような地域における幹部組織の統制権力は、最も有効な都市型政党幹部組織の特徴である裸形の権力、物質的利益、そして、象徴的な忠誠感の絶妙な結合によるよりも、むしろ、抑圧を通路として行使されるのが、一般である。従って、統制権力の行使態様に視線を限るならば、こうしたいわば郡部地域の幹部組織を、都市型政党幹部組織との類同性という枠のなかに閉じこめることはできないといつてよい。

郡部地域における政党幹部組織の典型として、二者が、存在する。ルイジアナ州プラークマインズ郡 (Plaquemines Parish, Louisiana) におけるペアーズ政党幹部組織 (Perez machine) とテキサス州デュバル郡 (Duval County, Texas) のパー政党幹部組織 (Parr machine) が、*Scott and Hrehenar, op. cit., pp. 122-123.*。

まず、ペアーズ政党幹部組織から簡単に叙述してゆきたい (D.R. Mayhew, *op. cit.*, pp. 107-108.)。

プラークマインズ郡は、一九二〇年代から一九八〇年代初期に至るまで、ペアーズ家「死去の時点である一九六九年まではリアンダー (Leander)」、それ以降「彼の子息」の支配を磁極とする強力な政治磁場を構成していた。プラークマインズ郡における公職候補者の定立と情実人事職の配分に関するリアンダー・ペアーズの統制力は、現代アメリカの選挙区において人々が想像し得るような、ほぼ絶対の極致にあったといつてよい。彼は、小規模であるが難攻不落の自己の本拠地を活用し、州政治ならびに全国政治の圏域に、自らの個人的影響力の磁力を波及させ、そこに幹部組織の勢威を拡張させることに成功した (D.R. Mayhew, *op. cit.*, p. 107, see Glen Jeansome, *Leander Perez: Boss of the Delta, 1977*, pp. 119-120, chs. 9-12, 15, 16.)。

プラークマインズ郡におけるペアーズ政党幹部組織の具体的な機能状況も列記的にあげるならば、一九五〇年代及び一九六〇年代のプラークマインズ郡における公職候補者の指名幹部会議 (caucus) の状況は、次の通りである (G. Jeansome, *op. cit.*, p. 109, D.R. Mayhew, *op. cit.*, p. 109.)。

「時には、八〇〇名の人々が、顔を揃えた。屢々、ブラスバンドが、演奏を繰り掛け、参加者は、「バーベキュー、ビール、そして、ソフトドリンクなどのもてなしを受けた。その後、リアンダー裁判官は、郡公職候補者への被指名者が誰であるかを「仄めかす」(“suggesting”) 演説を行なう。こうした推挙は、ただちに、迎合的な幹部会議によって、盲目的に賛成される。さらに、公職候補者への被指名者の推挙は、下位の区幹部会議に拡散的に伝達されてゆく。ペアーズは、こうした小規模の幹部会議のそれぞれに出席し演説する。その後、それぞれの幹部会議は、彼の《お手盛り候補者》(handpicked candidates) を承認する」。

ブラークマインズ郡の選挙当日における投票は、投票者の自由な意思に基づき遂行される。しかし、投票の買収も、決して皆無ではない。

一九六五年に、リアーズ・ペアーズは、一票の価格について、上院の一委員会に対し、次のように陳述している (G. Jeansonne, op. cit., p.108. D.R. Mayhew, op. cit., p.108.)。

「事実、一票の価格は、不動のものとして確立されていたために、一票価格一〇ドルの投票者と一票価格五ドルの投票者は、投票場を送られる際に、一票価格二ドルの投票者と同じ自動車に断じて同席しないということを、彼らは、相互に、認め合っていた。それは、彼らの威信にかかわる問題であった。それ故、一〇ドル投票者は、二ドル投票者と同じ自動車に同席することを、断固として拒絶したのである」。

ペアーズ幹部組織の影響力は、隣接するセント・バーナード郡 (St. Bernard) にまで及び、ペアーズ派と当該郡における様々な派閥との間に、十年の長期にわたる公職候補者定立をめぐる争闘を展開した。双方は、自己の磁力が固有の磁場を越える地点で互いに領略し合い、民主党州知事あるいは民主党知事候補と、それぞれ、同盟を結ぶというのが、闘争の常態であった。

一九七六年に、ブラークマインズ郡におけるペアーズ幹部組織とセント・バーナード郡を支配する F. J. ラウリー (F. Jack Rowley) 幹部組織とは、下院議員候補者を選定する民主党予備選挙において、互いに、対立候補を擁立し、鎗を削った。この予備選挙の主目的は、引退を表明した F. E. ハート (F. Edward Hebert) 下院議員の後継者を選出することであった。この予備選挙において、ペアーズ幹部組織の公認候補 J. A. モア (James A. Morean) は、対立候補 R. A. トンリー (Richard A. Tonry) に対して、五五〇九票対五九七票の大差で、勝利を手中にした。しかし、選挙戦の硝煙が収まったとき、明白な勝利者は、選挙違反・不正投票の廉により、禁固刑に服していた。その結果、下院議員の地位は、共和党に奪取されたのである (セント・バーナード政党幹部組織については、以下参照。John Huey, "In a Louisiana Parish, Sheriff Has Powers Out of the Ordinary," in *Wall Street Journal*, May 9, 1978, pp.1,39.)。

一九七九年に、ペアーズの二人の子息であるチャールズ (Chain) とリチャード二世 (Leander, Jr.) とは、ペアーズ家の遺産を蕩尽するやうな公然たる不和に陥じた (see Neil Maxwell, "Feud Between Judge Leander Perez's Sons Threatens Their Hold on Louisiana Parish," in *Wall Street Journal*, April 22, 1980, p.48. Douglas Martin, "Attacks Mount Against Perez Political Empire in Louisiana," in *New York Times*, May 11, 1981, p.A16.)。このため、ペアーズ政党幹部組織は、崩壊の危機に見舞われることになった。げんた、一九八三年、五〇名以上の候補者が、ブラークマインズ郡議会 (parish council) の七議席の獲得をめぐる熾烈な選挙戦を展開した。このことは、ブラークマインズ郡における政治的伝統の枯渇を意味する。ペアーズ裁判官が、統治委員会形式の郡議会 (the commission council form of government) を形成して以来、二十一年の間、彼もしくは彼の子息のチャールズは、当該委員会における他の四名の委員を、自由に選定することが、可能であった。ペアーズ父子の言動が反対に遭遇することは絶無であったため、そもそも、選挙は存在しなかったのである。 (Wendell Rawls, Jr., "Election Signals End of Delta Dynasty," in *New York Times*, January 11, 1983, p.82. D.R. Mayhew, op. cit.,

p.108.)

なお、ペアーズ政党政幹部組織は、石油企業という豊かな温床から収穫される果実＝手数料を基金として運営されていた。「リアンダー・ペアーズ裁判官は、一九三〇年代に、大手の石油企業数社によってボリングされた地方段階における公有地の鉱区使用料を利権として取得していた。まさしく過去十一年の間に、ブラークマインズ郡委員長 (President of Plaquemines Parish) L・ペトロヴィッチ (Luke Petrovich) が一九八四年に概算したところによれば、ペアーズ裁判官の相続人は、ガルフ石油社 [Gulf (Oil Corp.)] 一社のみから二一〇〇万ドルの鉱区使用料を徴集していた。一九七五年に、ガルフ石油社は、証券取引委員会 (the Securities and Exchange Commission) に提出した報告書のなかで、当該会社の代表の一人が、数年間にわたり、ペアーズ裁判官に、鉱区使用料とは別に、現金五万ドルを供与していたという事実を、明らかにしている」(see Thomas Petzinger, Jr., and George Getschow, "Oil's Legacy: In Louisiana, Big Oil Is Cozy With Officials And Benefit Is Mutual," in *Wall Street Journal*, October 22, 1984, p.26. D.R. Mayhew, op. cit., p.297.)。こうした豊富な資金は、ブラークマインズ郡に、ペルシヤ湾岸の首長国 (a Persian Gulf sheikdom) とほぼ同程度の福祉国家の状態を現出させるために、幹部組織によって使用された。次に、テキサス州のペアーズ政党政幹部組織に移るならば、ペアーズ政党政幹部組織は、一九一〇年頃に、A・パー (Archer Part) によって、メキシコ系アメリカ人を選挙支持基盤として構築され、彼の子息G・パー (George Part) が所得税の脱税につき有罪と決定された。一九七〇年代中葉に至るまで、デュヴァル郡 (Duval County) を支配した。パー家は、また、屢々、デュヴァル郡に加えて、近接のザーパータ郡 (Zapata County) ならびにジムウェルズ郡 (Jim Wells County) をも、自己の勢力範囲に編入した。パー家は、一九四〇年代に、L・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) の上院議員への当選を推し進める駆動力の役割を果たした。一九四八年の総選挙において、ジョンソンが、対立候補に八七票の僅差で、上院議員の議席を獲得したとき、デュヴァル郡は、ジョンソンを、四六三二票対四〇票の圧倒的多数で、支持した。V・O・キー (Valdimer Orland Key) の研究によれば、一九二四年から一九四八年に至るまでのデュヴァル郡のほとんどすべての選挙において、第一位候補 (the leading candidate) は、デュヴァル郡における投票の九〇%以上の吸引に成功している。郡部型政党政幹部組織に関するキーのもう一つの重要な指摘は、一候補者から別の候補者へと、恰も、フランスがマイナスに置き換えられるように、継続的な選挙 (successive elections) における候補者に対する支持形態の一八〇度の逆転の頻発である。例えば、デュヴァル郡では、一九三四年に、ある州知事候補は、郡投票の実に九七%に達する圧倒的な支持を受けた。しかし、一九三六年には、この候補者が、同じく州知事選挙に立候補した際、彼は、郡投票の僅か一・三%の支持を調達し得たにすぎなかった (V.O. Key, *Southern Politics*, 1949, pp.274-275.)。

デュヴァル郡におけるこうした選挙の現実の内部構造を解剖するならば、そこには、幹部組織による大胆な開票作業の操作の痕跡が、瞭然と認められるとよい。すなわち、G・パーは、一九四八年における上院予備選挙の結果をL・B・ジョンソンに有利な方向に導くために、投票の偽造に踏み切ったという驚愕すべき事実によって、全国的な注目を集めた。幹部組織の古参L・サラス (Luis Salas) の報告する

ところによれば、サラスは、G・Pの指示に基づき、州による開票作業が開始された後に、シムウェルズ郡における投票箱のなかに、ジョンソン支持票凡そ二〇〇票を、秘かに投げ入れたのであった。その結果、投票計算の最後に、同一色のインクで同一筆跡によって書かれた二〇二名の名前が、アルファベット順に、立ち現われた。一九四〇年代におけるシムウェルズ郡政治について、サラスは、次のように回想してゐる (“Ex-Official Says He Stole 1948 Election for Johnson,” in *New York Times*, July 31, 1977, pp.1,14.)。

「そこでは、我々自身を拘束する法律が、支配していた。…我々には、鉄の統制が存在した。何びとも我々に反対の態度をとったならば、我々は、彼を、失業状態に追い込むことができた。Pは、まさに絶対の首領 (the Godfather) であった。我々は、いかなる選挙審判官 (election judge) にも、次のように告げることが可能であった。我々の候補者に、投票の八〇%を与えよ。他の連中は、二〇%でよい。」 (see also Mary Kahl, *Ballot Box 13: How Lyndon Johnson Won His 1948 Senate Race by 87 Contested Votes*, 1983.)

一般に、Pは、P政党幹部組織は、その管轄領域の郡の規模から想像される程度を越えて、州政治に少なからぬ影響力を行使したといつてよい。なお、G・Pは、一九七四年に、所得税法違反により有罪判決を受けた後に、自殺を遂げた。デューアル郡のP政党幹部組織は、P家の盟友の一人であったメキシコ系アメリカ人の指導の下に、いまもなお、存続している (see also Dudley Lynch, *The Duke of Duval: The Life and Times of George B. Parr*, 1976, Evan Anders, *Boss Rule in South Texas: The Progressive Era*, 1982.)

ところで、P政党幹部組織が、その絶頂期に、どれほど現実には強大であったかという謎の基部に解明の光を投げ入れることは、決して容易ではない。P政党指導者Pホスの自己拡大を図る過ぎたる誇張と、反P政党幹部組織の旗幟を鮮明にする改革者の扇情主義との交錯のなかで、幹部組織に関する虚構の伝承が、作りだされるためといつてよい。幹部組織の勢力範囲に関する現代の証拠は、幹部組織の広言して憚らない自己の能率性に、疑問符を投じている。シカゴ市に関する一研究によれば、任意に選定された一九六七年・一九七七年の調査年のいずれにおいても、市が給付する公園の整備、リクリエーション施設の拡充、塵芥の収集、消防体制の確立、教育の充実などの公共諸用役が、P政党幹部組織により、幹部組織に対する政治的支持の報償として、こうした支持者に配分されたとする証拠は、ほとんど存在しない [Kenneth R. Mladenka, “The Urban Bureaucracy and the Chicago Political Machine: Who Gets What and the Limits to Political Control,” in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 74 (December 1980), pp.991-998, see also K.R. Mladenka and Kim Quaille Hill, “The Distribution of Urban Police Services,” in *Journal of Politics*, vol. 40 (February 1978), pp.112-133.]。むしろ、幹部組織不在の都市におけるのと同様、公共諸用役の配分は、近隣における選挙の結果・所得水準・人種の構成などに対する政治的配慮よりも、むしろ、配分の誘導指標を技術的、合理的基準に求める専門行政官の手によって、行なわれる。けれども、シカゴ市会議員は、自己の選出区 (ward) に公共諸用役を給付し得る自己の能力について、強烈かつ過大に誇張された描線で、画像をつくりあげる。例えば、「市議会議員は、「人々は、公共諸用役欲しさに投票する。私は、自己の選出区に公共諸用役を給付することができる故に、票を集めることができる」と語つてゐる (K.R. Mladenka, op. cit., p.992.)。もとより、市

議会議員のなかには、市図書部は、読者の知的水準に照して、近隣の支部に、資金を割当てており、また、犯罪の発生率や警察業務に対する住民の要望度に合わせて、警察官が配置されている旨、主張する議員も少なくない。総じて、公共諸用役の配分基準の最尖端部を占有するのは、政治的配慮よりも、むしろ、技術的・合理的基準である (see K.R. Mladenka, op. cit., pp. 991-992.)。

コネティカット州ニューヘイヴン (New Haven, Connecticut) にあるバービエリ政党幹部組織 (Barbieri machine) にいる若年層に対する夏季アルバイトの配分状況についても、これと同じことがいえる。

バービエリ政党幹部組織について簡略的に記述するならば、一九五〇年代後半、ニューヘイヴン市は、R.C. リー (Richard C. Lee) 市長、彼と盟友関係にあった J.M. ゴールデン (John M. Golden) と A.T. バービエリ (Arthur T. Barbieri) 以上の三巨頭によって運営される民主党組織の支配下にあった。この民主党組織が、バービエリ幹部組織にはかならない。例えば、市会議員についてみるならば、「通常、至当な候補者を調達する主導権は、区委員会に存在する。しかし、政党指導者は、屢々、候補者の銓衡過程に、直接に介入し、彼ら自身の選定した候補者を区委員会に受諾させたり、あるいは、彼らが反対と認める有望な党員の候補者への指名を否定したりすることに、何の困難も感じない」というのが、通例である (Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, 1961, p. 112. D.R. Mayhew, op. cit., p. 28.)。候補者指名過程及び市当局 (とりわけ市議会) に対する幹部組織の統制力は、究極的に、幹部組織による主として物質的財貨の自己中心主義的な配分に依存していた。いうところの物質的財貨とは、請負契約、保険契約、選挙資金やその他の支持の提供の代償としての有利な税額査定、給与の天引、政党支持、政党活動に対する報償としての数百に達する情実人事職、などである (see Raymond E. Wolfinger, *The Politics of Progress*, 1974, pp. 74-87, 92-97, 104-105. D.R. Mayhew, op. cit., p. 29.)。幹部組織における上層部は、市政内もしくは市政周辺における職務の遂行から、少なからざる間接的な物質的利益を獲得したといわれている。例えば、「新たな学校の建築を望む請負業者は、公債引受・保険代理業務 (a bond and insurance agency) の古参担当者 (senior partner) である J.M. ゴールデンと取引を行なわねばならなかった」という事情を考慮するならば、「このことは、容易に首肯されよう (R.E. Wolfinger, op. cit., p. 80. D.R. Mayhew, op. cit., p. 29.)。リー・バービエリ・ゴールデンの三巨頭によるニューヘイヴンの統治体制は、リーが、市長職を引退した一九六九年に至るまで、さしたる選挙上の反対に遭遇することもなく優勢を保った。しかし、一九六九年以降、バービエリ幹部組織は、民主党改革派連合の挑戦を斥けて、勢力伯仲の一連の市長選挙戦を勝ち抜いた後、遂に市長選挙に敗北し、一九七〇年代中葉に衰退するに至った (D.R. Mayhew, op. cit., p. 29.)。

右のバービエリ幹部組織に支えられ一九六九年・一九七一年・一九七三年と三選を果たした、バービエリ自身の反射像でもある B.ギターダ (Bart Guida) ニューヘイヴン市長は、一九七四年の夏に、十八歳から二五歳までの若年層六七五名を、CETA 第一条 (本註末尾参照) に基づき、市に雇傭した [Michael Johnston, "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage," in

*Amer. Pol. Sci. Rev. vol. 73 (June 1979), pp.385-398.*〕。こうした若年層に配分された夏季アルバイトの職種は、人々が自己の最大限の能力の發揮を通して雇傭を確保し維持することを可能にするために必要とされる訓練、教育、その他の用役を給付することを目的としたCETA Aによって、財源を保障されている。幹部組織によるこれらの職種の配分には、若干の振幅が認められる。これらの職種は、幹部組織の選挙基盤を構成している区 (wards) よりも、むしろ、幹部組織を多くに支持しているわけではない地域におけるイタリア系アメリカ人に対して、重点的に配分された。これを数計で示すならば、次のようになる (Ibid., pp.388-389)。一九七三年の市長選挙において、ギードは、ニューヘイヴア市の各地域から万遍なく得票することに成功した。けれども、ギードの最重要の支持基盤は、市の東側に位置する《イタリア系諸区》(Italian wards) と、市の西部に広がる《黒人居住諸区》の二者であった。こうした二つの地域の間における支持と情実人事職の配分との関係に探知の測鉛を下ろすならば、市の西側に所在する六つの区は、一九七三年の市長選挙で、市全体のギードに対する支持率(六〇・六%)よりも遙かに高い七二・九%の支持を彼に与えた。これらの六区のうち三区は、黒人居住者が過半数を占める地域であり、他の三区のうち二区も、黒人人口が三〇%を越えている。集団としての黒人のギードに対する支持は、ギードの全得票数の二六・〇%に相当する。しかし、彼らに配分された職種は、六七五のうちの四八であり、職種全体の七・一%にすぎない。もし職種がギードに対する支持率にしたがって配分されるとしたら、これらの黒人居住六区には、さらに六〇の職種が、新たに供与されねばならない。他方、東側の九区は、ニューヘイヴアンにおける最大のイタリア系人口の集中地域であり、この地域におけるギードに対する支持率は、市全体の支持率六〇・六%よりも低い五六・二%であった。これは、ギードの全得票数の三五・二%に相応する。にもかかわらず、九区は、三六四の職種、職種全体の五三・九%を、獲得している。もしギードに対する支持率を等定基準に職種が配分されたならば、九区に給付される職種は、凡そ二三七となるであろう。そればかりではない。このような職種の受給者が、受給後、受給の代償として、積極的に政治活動に従事したという明白な形跡は、とくに認め難い。このことを数計によって示すならば、次のようになる (Ibid., p.390)。職種の受給以前と受給以後における受給者の投票行為の有無についてみるならば、皆無―以前八一・八%・以後五七・六%、稀有―以前六・一%・以後九・一%、屢々―以前三・〇%・以後六・一%、ほぼ選挙毎―以前九・一%・以後二七・三%、選挙用ボタンの佩用・選挙用ポスターの標示については、皆無―以前五四・五%・以後五七・六%、稀有―以前二七・三%・以後二四・二%、屢々―以前一五・一%・以後二二・一%、ほぼ選挙毎―以前三・〇%・以後六・一%、戸別訪問による投票の勧誘と投票結果への関心の表示の双方については、皆無―以前六三・六%・以後五四・五%、稀有―以前二七・三%・以後三〇・三%、屢々―以前六・一%・以後九・一%、ほぼ選挙毎―以前三・〇%・以後六・一%、最後に、候補者への献金については、皆無―以前九〇・九%・以後八四・八%、稀有―以前六・一%・以後二二・一%、屢々―以前三・〇%・以後三・〇%、ほぼ選挙毎―以前なし・以後なし、以上である [Source: M. Johnston's mail survey of persons hired under CETA Title I, City of New Haven, 1974. Survey was mailed to a systematic 20 percent sample of the 675 hires; percentages above based on return N of 33. (24.4 percent of sample.)]。]

このようにして、幹部組織に対する政治的支持の供与とこれに対する報償としての幹部組織による情実人事職の給付とが、因果の矢で貫ぬかれ、緊密な連関を保持しつつ相補的に展開してゆくという伝統的な情景は、今日、もはや成立し難い。いいかえれば、幹部組織に対する政治的支持の供与と幹部組織による情実人事職の給付という馴染深い対置の構図は、既に破れ、両者が相互転化しつつ円環的に作動することは、もはやないとみてよい。

今日における政党幹部組織に対する評価のなかでは、幹部組織の維持に寄与する諸条件は、最近、とみに衰微したとする見解が、支配的な主調底音を形成している。今日の幹部組織には、最盛期における往時の俸は、認め難い。今日、幹部組織が利用し得る情実人事職資源の鉞脈が、過去におけるほど潤沢ではないことは、争う余地がない。げんに、国家公務員に対する地位の保障の磁場が、立法と裁判所の判決とを通じて、地方公務員の範域にまで波及されたことよって、政党忠誠者に対する報償として利用される公職の数は、著しく減少するに至っている。しかも、政策形成を担当する若干の最高地位を除外するならば、幹部組織が自由に処理し得る公職の種別は、最低給与の職種であり、人々から忌避される職種である。連邦政府の施策による社会諸用役の制度的保障は、幹部組織を支えるもう一つの権力基盤を腐食するに至った。加えて、第二次世界大戦以降の期間、アメリカは、未曾有の経済的繁栄を享受した。この繁栄は、人々の直接的な政府扶助への依存に終止符を打つ段階に至るまで彼らの経済的安全保障の水準を上昇させ、複雑な官僚制社会のなかで自立し得る彼らの能力を増大させる結果を招いた。こうしたことから、今日の政党幹部組織は、過去における光輝ある存在の余映のなかに生きていると考えることができる。

このような状況にもかかわらず、自己に対する強力な政治的支持を構築するために機略縦横の幹部組織がいまなお利用し得る物質的報償の担う意義は、過少評価されてはならない。アメリカの主要都市には、公的扶助を必要とする少なからぬ生活困窮者が、いまもなお残存している。ここに、幹部組織を基底的に支える伝統の地下水系を確認することができる。こうした状況と交信し連動し合う形で、強力な幹部組織は、まず、デイリー市長が長期にわたる《臨時》(temporary) 職員を雇ったように、情実人事職を創出するために公務員規定 (civil service regulations) を覆えし、次いで、ニューヘイヴァン市における夏季アルバイト職種の幹部組織による配分が連邦政府の CETA を通して給付されたごとく、生活困窮者に対して連邦政府による社会諸用役の給付を仲介するという、以上の二点において、偉大な創造力を発揮した。より基本的というならば、今日、地方政府が、以前にもまして、予算規模を拡大しており、より複雑な多岐に及ぶ社会諸用役を給付し、社会経済生活に対するより積極的な規制的役割を演ずるに至ったために、《官職任命権所有者対顧客の政治様式》(a patron-client form of politics) が、社会の地層に、そのまま残存したということになる。今日の幹部組織に幹部組織としての光輝を發揮させる場が、そのような地方政府の現況にほかならない。今日、政府の官僚制化が進展するとともに、政府と人々を結合する媒介の必要性は、衰退するよりも、むしろ逆に、増大する傾向にある。以上の状況から、主要都市における生活困窮者の残留、全国・州・地方の各政府における官僚制化の進行、官僚制市民間の架線の緊要性、以上の三者を核として、今日における幹部組織の存立を許容する磁場が、形成されるに至っている。これ故、幹部組

織を「過去からの時代錯誤の生き残り」(a leftover from the past) (G. Wasserman, *The Basics of American Politics*, op. cit., p.207.) と速断することは、必ずしも妥当とはいえないであろう。幹部組織は、いままな終焉を遂げていないといつてよい。

CETAとは、一九七三年制定の職業訓練総合法 (Comprehensive Employment and Training Act) に基づく職業訓練総合施策である。CETAについて、若干の説明を加えるならば、次のようになる (Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, 1982, pp.243-244.)。

CETAは、職業訓練諸施策の全国的体系 (a nationwide system of work and training programs) を形成し維持する目的のために、一九七三年に、議会によって制定された重要な経済雇傭施策 (an economic and employment program) である。CETAは、経済的不遇者、失業者、そして、不完全就業者に対する技能開発、職業体験の付与、公務への就労機会の供与などに力点を置くことによって、私的部門における雇傭の増大という所期の目標の達成を試みる。(もとより、供与される公職は、あくまでも臨時職と過渡的な職種に限る。CETAの究極目標は、私的部門における雇傭の増大である。) こうした諸施策を通して、CETAは、数百万に及ぶ経済的不遇者の所得収入の増大を目指す。年間数十億ドルの支出を伴うCETAには、全国的施策 (national programs) と、ほぼ五〇〇に達する州及び地方の政府諸単位に対する包括補助金 (block grants) を伴う施策の、二種が存在する。連邦政府による全国的施策の具体的内容は、とりわけ、若年層、季節農業労働者、老齢労働者、人種の少数者、その他、常勤職の獲得に際し不利益を蒙っている人々などの、特殊集団に対する職業訓練と職業紹介から成立する。州及び地方の政府による施策に対する連邦政府の補助金は、主として、若年層の雇傭と職業訓練、学校における職業訓練と被傭者に対する職業訓練、政府関係諸機関によって創出された公職への雇傭などに、その使途を指定されている。

CETAには、個別具体の施策として、以下の七者が含まれる。①求職に際し不利益を蒙っているすべての人々に就職の準備をさせるために、人員の調達、カウンセリング、試験、指導、その他の雇傭促進の諸サービスと職業訓練を行なう職業訓練総合サービス (the Comprehensive Employment and Training Services) ②政府の直接雇傭による職業経験の累積と職業技能の修得という、ヴェトナム戦争帰還兵や生活保護受給者 (public assistance recipients) のいとき特殊集団の要望に応えることを意図した公職雇傭 (Public Service Employment) ③大企業が私的部門における就労機会と職業訓練とを帰還兵に利用させることを奨励する産業界における職業再訓練と雇傭による援助 (the Help through Industry Retraining and Employment) (HIRE) ④夏季に限り、一四歳から二二歳までの経済的に困窮している若年層に職種を給付する夏季若年層施策 (the Summer Youth Program) ⑤私的部門における雇傭市場への適応を目標に、一六歳から二二歳までの若年層に教育、職業訓練、職業体験などを施すことにより、彼らに市民的社会的責任 (the responsibilities of citizenship) を体得せしめる全国規模の施策に指導性と方向性を付与する職業部隊 (the Job Corps) ⑥扶養児童世帯補助 (Aid to Families with Dependent Children) (AFDC) 受給者の自立を促す就職刺激施策 (the Work Incentive Program) (WIN) ⑦社会福祉依存に代替すべき雇傭確保と職業訓練の方法の開発を探究す

る雇傭機会先導施策 (the Employment Opportunities Pilot Program) 以上である。

CETAならびにその他の雇傭施策は、労働省 (the Department of Labor) の総合雇傭開発局 (the Office of Comprehensive Employment Development) (OCED) が、主管とすべきである。

(30) 「市民型組織」の詳細については、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—』八九頁—一〇〇頁参照。

いうところの「市民型組織」とは、「イデオロギー体系を動因とするグラスルーツの政党組織」(ideologically motivated grassroots party organization) (Fred J. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 1970, p.57.) である。それは、また、「政策志向型市民の結合体」(Issue-oriented Amateurs) (Ibid., p.57.) とも称せられる。従って、「市民型組織」は、政策・イデオロギー体系の積極的実現を期する市民の協力体と考えてさしつかえない。ここでいう市民とは、もとより、社会経済階梯の全域に拡散している通常の意味における市民ではない。それは、政治に対して本質的な関心を抱くところの、法律家、医師、教職者、専門管理職、聖職者、ならびに、以上の配偶者、などを指す。彼らは、現代アメリカの政治状況において「新人種団体」(new ethnic group) [Robert H. Salisbury, "The Urban Party Organization Member," in *Public Opinion Quarterly*, vol. 24 (Winter 1965/1966), p.551.] と呼称された、中流上層もしくは上流階層に属する高学歴層であり、社会経済階梯における上位の占有者である (拙稿、前掲八九頁、Sorauf and Beck, op. cit., pp.119-120.)。このような「市民型組織」の活動家は、「政治的純粋主義者」(political purists) (Nelson W. Polsby and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics*, 4th

表 6 職業的活動家と政治的純粋主義者の類型的比較

	<i>Professionals</i>	<i>Amateurs</i>
Political style	Pragmatic	Purist
Incentives for activism	Material (patronage, preferments)	Purposive (issues, ideology)
Locus of party loyalty	Party organization	Office-holders, party clubs, other auxiliaries
Desired orientation of party	To candidates, election	To issues, ideology
Criterion for selecting party candidates	Electability	Principles
Desired process of party governance	Hierarchical	Democratic
Support of party candidates	Automatic	Conditional on issues, principles
Recruitment path	Through party	Through issue, candidate organizations
SES level	Average to above average	Well above average

ed., 1976, p.34, and 6th ed., 1984, p.36. Polsby and Wildavsky, *Presidential Elections: Contemporary Strategies of American Electoral Politics*, 7th ed., 1988, p.26.) と呼ばれている。「政治的純粹主義者」は「政策志向型であり、従って、政党活動が彼らに意味するところは、それが重要な政治目標を実現するための手段にすぎないということである (Soruf and Beck, op. cit., p.119)。「政治的純粹主義者」は、自己の見解が政党によって曖昧な言語の使用も妥協もなく卒直かつ正確に提起されることを希求する。彼らは、選挙における勝利の確保を求めるにせよ、自己の意見表明を犠牲にしてまで選挙における勝利の確保を追求しようとはおもわない。彼らの考えるところによれば、政党大会とは、投票者の歓心を買うことによって選挙における勝利を確保し得る候補者を、党員が選定するために会合する場ではなく、それは、党決議を採択し、大会代議員が表現を求める message を具現する候補者を発見する場であらなければならない (Polsby and Wildavsky, op. cit., 7th ed., p.26.)。このように、「政治的純粹主義者」は、政治の世界における政策・イデオロギー体系の普及と実践という一つの局面に鮮烈な照明を当てることによって、選挙における勝利の確保という政治の世界のもう一つの局面を度外視し、もしくは、これを故意に陰影化してゆく。「こうした政治的純粹主義者は、妥協と取引、反対勢力に対する和解的態度、公衆の支持を獲得するために、多少とはいえ節を折ること、以上のごとき現代政治家の用いる常套手段を、偽善的なものと看做す。彼らは、原理の宜明と道義的秩序の維持の向上とに基礎を置く政治の様式を愛好する」 (Polsby and Wildavsky, op. cit., 4th ed., 1976, pp.30-31.)。「市民型組織」の活動家である「政治的純粹主義者」の顕著な特質として、「意思決定のための内的基準ないし、深奥の、政治的確信の強調、妥協の拒絶、選挙における勝利の確保への志向性の欠落、そして、内的規範に対する誠実性・首尾一貫性・信奉という意思決定の様式と純粹性の強調」(the emphasis on internal criteria for decision, on what they believe "deep down inside," their rejection of compromise; their lack of orientation toward winning; their stress on the style and purity of decision-integrity, consistency, adherence to internal norms) (Ibid., p.33.) の諸点が、指摘される所以である(拙稿、前掲九三頁)。

「政治的純粹主義者」の対極に位置するのが、「職業的活動家」(the professional) である。「職業的活動家」は、この国に伝統的な党活動家である。彼らの主要な忠誠感の志向対象は、党そのものであり、その運動様式は pragmatic である (Soruf and Beck, op. cit., p.119.)。「政治的純粹主義者」と「職業的活動家」の諸特徴を対比的に示すならば、表6のようになる (Ibid., p.120.)。

もとより、ここに表示される双方の諸特徴は、その実相の正確な写像ではなく、実相から抽出された純粹型の原型的映像である。双方の現実態は、これらの諸特徴が混流する接合態を形づくっている。けれども、双方の諸特徴の類型的な比較は、都市政治における政党幹部組織所屬政治家 (machine politicians) と改革者 (reformers)、政党候補者指名大会における忠実な党員 (party regulars) とイデオロギー的逆者 (ideological insurgents)、政党活動の《新》("new")・《旧》("old") 両様式、以上の間における鋭角的な対照性を示すという意味において、それは、有用である (Soruf and Beck, op. cit., pp.119-120.)。

(31) シカゴ及びナッソー郡における政党幹部組織が、旧式の地方政党組織の象徴であるとしたら、カリフォルニア州におけるワックスマン・バーマン同盟 (the Waxman-Berman alliance) は、強力な地方政党組織の未来像を示すものといつてよい。その創設者である進歩的な民主党下院議員 H・A・ワックスマンと H・L・バーマン (Henry A. Waxman and Howard L. Berman) の名前を冠したロスアンゼルス市を基盤とするこの同盟は、情実人事職の配分と区委員会委員 (ward committee members) の選挙活動とによるよりは、むしろ、ダイレクトメールの広範な活用と TV・ラデオ等の新たな選挙技術の駆使とによって、選挙組織としての成功を重ねてきた。諸多の点において、ワックスマン・バーマン同盟は、ナッソー幹部組織からの画然たる反転の構図をとっている。非公式組織、候補者中心の組織、その選定するコミュニケーション・メディアの非個人性、基本的に反政党環境 (basically antiparty environment) の下にあるカリフォルニア州の所産、などが、これに当る。同じく、事実上、全国政治を局外視し、地方公職の獲得のみに専念するナッソー幹部組織と異なり、ワックスマン・バーマン同盟は、地方政治にはほとんど関心を示さない。当該同盟は、下院議員候補者の選出と内政・外交両政策への影響力の行使とに、エネルギーを集中的に傾注する。しかし、両組織は、こうした双極的な対比構造をみせるにせよ、自己の友人知己の選挙職・任命職への就任に惜しまず助力することによって政治権力を蓄積してゆくという一点において、共鳴音を生みだし、矛盾なく共存し得る。ワックスマン・バーマン同盟は、ロスアンゼルス市における娯楽産業の豊富な資金と強力な進歩主義の選挙基盤、それに、著名な民主党顧問であるバーマン議員の兄マイケル (Michael) の優れたダイレクトメール技術、以上の三者を一体的に結合する。洗練された資金調達方法の運用と説得力にとむダイレクトメールによる選挙運動の展開とによって、同盟首脳部は、数ダースに及ぶ下院議員、州立法部議員、そして、主要な地方公職に、友人知己を当選させることに成功した実績を誇っている。さらに、当該同盟は、主としてワックスマンの統制の下にある政治行動委員会 (political action committee) (PAC) (本註未参照) に、選挙資金を融通する。一九八三年—一九八四年の選挙期に、ワックスマンは、一四万ドルを、この PAC と自己の選挙基金から支出し、これを全国における少なからぬ民主党上下両院議員候補者に供与した。もとより、こうした供与は、人目を引くこともなければ、また、報いのある所為でもない。しかし、一九七七年に、ワックスマンが、下院商務委員会 (the House Commerce Committee) の民主党委員八名に、同種の選挙資金四万ドルを提供した後に、彼は、自己よりも年功のある議員を飛び越えて、重要な小委員会である健康環境小委員 (Health and Environment Subcommittee) の委員長職に就任するという偉業を成し遂げたのであった。このようなワックスマン・バーマン同盟は、新たな選挙技術に立脚した政党組織の尖端的な稜線を形成しているといつてよい (L.J. Sabato, op. cit., p.97. see also Rob Gurwitz, "Waxman, Berman and Allies Aim to Shape National Policy," in *Congressional Quarterly Weekly* vol. 43 (August 17, 1985), pp.1620-1623.)

PAC は、連邦選挙運動法 (the Federal Elections Campaign Act) (一九七一年制定・一九七四年修正) の下において、法的に正当な存在として承認されている。PAC は、基本的には、選挙運動に資金を提供することによって選挙の結果に影響力を行使しようとする志を同じく

する人々から成る自発的結社である。連邦選挙委員会 (the Federal Elections Commission) (FEC) は、PAC を六個の範疇に分類している。このうちの四範疇—企業 (Corporate)、労働 (Labor)、通商/会員制/健康組織 (Trade/Membership/Health Organization)、そして、無所属 (Non-Connected)—が、PAC 全体の九五%以上を占めている。現在、凡そ四〇〇〇以上の PAC が FEC に登録され、連邦選挙において活動している。州及び地方の選挙で活動する PAC は、数千に達する。現代における PAC は、企業に対して、PAC を発足させ運営するために企業資金を使用する許可を与えた、FEC A の曖昧な規定によって、法的存在として承認された結社である。当該規定の存在するに至るまでは、PAC は、第二次世界大戦中ならびにそれ以降、労働組織のみによって使用されてきた。しかし、今日では、企業、労働組織をはじめ、諸種の産業結社、イデオロギ—集団、その他、様々な集団が、PAC を組織している。連邦法の下では、PAC は、直接、一万ドルまで—予備選挙において五〇〇〇ドル、選挙において五〇〇〇ド

表 7 PAC 数の増大と下院議員候補者への PAC の献金総額. 1974—1984.

	Number of PACs					
	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Type of PAC:						
Corporate	89	433	784	1204	1467	1682
Labor	201	224	217	297	380	394
Trade/Membership/Health	318	489	451	574	628	698
Nonconnected	—	—	165	378	746	1053
Other	—	—	36	98	150	182
Total:	608	1146	1653	2551	3371	4009
	Contributions (in millions)					
	1974	1976	1978	1980	1982	1984
Type of PAC:						
Corporate	\$ 2.5 (20)*	\$ 7.1 (31)	\$ 9.8 (28)	\$ 19.2 (35)	\$ 27.4 (33)	\$ 34.0 (34)
Labor	6.3 (50)	8.2 (36)	10.3 (29)	13.1 (24)	20.2 (24)	23.3 (23)
Trade/Membership/Health	2.3 (18)	4.5 (20)	11.5 (33)	16.1 (29)	21.7 (26)	24.6 (26)
Other	1.4 (11)	2.8 (12)	3.5 (10)	6.9 (12)	13.9 (17)	17.3 (17)
Total PAC Contributions:	12.5	22.6	35.1	55.3	81.3	100.3
Adjusted for Inflation (1984=1.00)	26.3	41.2	55.9	69.7	89.4	100.3

\* Percentage of all PAC contributions; may not sum to 100 due to rounding.

Source: Federal Election Commission Data.

ル一候補者に献金することができる。全体として、民主党が、こうしたPACによる献金の五五%を、共和党が四五%を、それぞれ、受領している。しかし、PAC献金総額の大部分は、既に公職を占有している現職者の選挙資金の水糸として、彼らの基金のうちに流入する。事実、民主・共和両党の現職者は、PAC献金総額の六五%を取得している。これに反し、現職者に対する挑戦候補者は、こうした献金総額の二〇%を辛うじて確保しているにすぎない。現職者も挑戦候補者も存在しない空白議席をめぐる選挙戦の場合、そこに投ぜられるPAC資金は、その総額の一五%である (M. Young, *American Dictionary of Campaigns and Elections*, op.cit., p.157)。PAC数の増大と下院議員候補者へのPACの献金総額を表示するならば、表7のようになる (G.C. Jacobson, op. cit., p.64)。一九八六年の選挙では、上下両院議員候補者に対するPACの献金総額は、一億三二〇〇万ドルに達した (G. Wasserman, *The Basics of American Politics*, op.cit., p.227)。

なお、PACに対する評価には、肯定・否定の両極性思考が認められる。

まず、肯定的見解から述べるならば、それは、次の六点に要約することができる (R.M. Pious, op. cit., p.183, pp.186-187)。

①は、PACが果たす教育的役割である。PACは、時の係争問題とそれが及ぼす利害関係とに人々の関心を集中させ、これらを世上に沸騰させる。従って、PACは、さもなくば候補者の人格と投票者の党への忠誠感とを中心として展開され得る選挙運動に、政策志向という動線を力強く描きこみ、これに政策志向性のヴェクトルを付与する。こうして、PACは、投票者を教育し、基本的な内外の諸政策に対する彼らの思考を誘導する。②は挑戦候補者に対する資金援助である。PACは、現職者に対して、選挙資金の局面において劣位にたつ挑戦候補者の立場を補強し、双方の間に均衡の糸を張り渡すことを試みる。PACの出現によって、議会及び州立法部における代議員の交替率が、増大するに至っている。③は、PACの組織化が、利益集団による選挙資金の不透明・不可視の調達・配分過程を透明な視覚的世界に切り替えたということである。PAC体系 (PAC system) は、法的に承認された存在であり、選挙資金の提供者を余すところなく白日の下に曝す。これにより、いづれの公職占有者がどちらのPACから選挙資金を提供されたかを、容易に確認することが可能となる。「今日、選挙資金の調達は、従来におけるよりも、遙かに透明となっている。我々は、誰が選挙資金を提供し、誰がそれを受領したかを、知ることができる。こうして、我々は、我が国の歴史上、最も広範な政治資金供与の基盤を有するに至っている」と、企業における公共問題担当役員から構成される非党派的組織の公共問題審議会 (the Public Affairs Council) 議長 R・フームストロング (Richard Armstrong) は述べている (R. Armstrong, "Election Finance and Free Speech," in *Newsweek*, July 18, 1983, p.5. R.M. Pious, op. cit., p.186)。このようにPACによる選挙資金の調達は、密室でロビイストによって行なわれる秘密の非合法的な選挙資金の提供よりも、すぐれて健全である。そうした秘密裡の選挙資金の調達には、往々、直接の票の買収を伴なう。もしPACが存在しないとしたら、候補者は、彼ら自身の私財から選挙資金を捻出するか、それとも、《大口献金者》(fat cat) にそれを依存しなければならなくなるであろう。PACが存在すればこそ、候補者は、時の係争問題の解決策に思考を集中し、これらの諸問題に関心を寄せる投票者から選挙資金を獲得する。PACは、こうしたことから、人々に対する責任

を減退させる制度ではもとよりなく、逆に、政党と候補者を、投票者の関心事に応答させてゆく中心的装置として積極的に活用されるべきものと解してよい。④は、PACがアメリカ政治に必らずしも曲折と偏向を付与するものではないということである。労働PACを含むすべてのPACが提供する選挙資金総額は、今日、全国公職選挙に供与される選挙資金全体の四分の一以下であるにすぎない。企業PACは、こうした選挙資金全体の10%以下を供与しているにすぎない。全国公職候補者一人当りに対する一企業PACの平均供与額は、一九八一年—一九八二年の時点で、六五七ドルであり、企業PACによる全供与額の九七%は、一企業PAC当り二五〇〇ドル以下の拠出によって形成されている。こうした些少の供与額で、全国公職占有者への接近の機会を買収することは、もとより、不可能である。また、接近の機会を把握すること、票を買収することは、同義ではない。R・アームストロングが結論するように、「一五年以前における政治の実態と比較するならば、PACは、まさに、貧民救護婦人会 (the Little Sisters of the Poor) にほかならぬ。」(R. Armstrong, op. cit., p. 5. R.M. Pious, op. cit., p. 186.) ⑤は、PACに対する規制もしくは制限が、人々の言論・集会の自由を否定し、時の係争問題に関する十分な討論を窒息せしめる可能性をはらむという点である。マスメディアを通して投票者に communicate する集団に資金を提供する人々の能力を制限する法律の制定を公職占有者に許容することは、市民的自由の存立に脅威となる危険な先例を開くことになるであろう。加えて、特殊利益集団の存在は、民主政治の運営と活性化に必須の要件である。特殊利益集団の組織するPACは、選挙資金供与額を公開するほか、人々の間に、時の係争問題に対する関心と討論を喚起し、その成果を政府に媒介することによって、人々の要望に応答する責任ある政府の積極的実現に向かっ、努力を傾倒することが可能となる。⑥は、PACに対する世論の支持である。全国に及ぶ投票区における一五〇三名の投票者を対象に、一九八三年に、Civic Services, Inc. が行った世論調査の結果が示すところによれば、調査対象のほぼ三分の二は、PACとは何かを知っており、調査対象の五三%が、全国選挙に対するPACの選挙資金の提供を是認し、これを否認するのは対象者三三%にすぎない。(see *Attitudes toward Campaign Financing, February 1983, p. 9.*) 以上が、PACに対する肯定的見解である。

他方、PACに対する否定的見解は、凡そ、次の三点に総括される(R.M. Pious, op. cit., pp. 185-186.)。

①は、PACの抬頭による政党の弱体化である(M. Young, op. cit., p. 157. Paul S. Herrnsen, *Party Campaigning in the 1980s: Have the national parties made a comeback as key players in congressional elections? 1988, pp. 2-3.*)。PACは「今日、選挙資金の調達において、主要な役割を演じている。そればかりか、PACは、新候補者の発掘、選挙戦術の案出と編成、候補者イメージの形成、投票者の動員などの、伝統的な政党機能の分野においても、積極的に活動するに至っている。こうして、PACは、政党の存立と活動に挑戦するばかりではなく、むしろ、伝統的な政党機能の分野や他の選挙関連諸活動の領域では、政党を凌駕するまでに成長している」といってよい。L.J. サバト (Larry J. Sabato) (ヴァージニア州立大学) (University of Virginia) 45, *ABC's of Politics* (L.J. Sabato, *The Rise of the Political Consultants: New Ways of Winning Elections, 1981, p. 274. P.S. Herrnsen, op. cit., p. 3.*)。

「幾多の政治行動委員会は、政党と同様、選挙資金を調達し、党員数を伸張させ、新たな候補者を募り、選挙運動を組織的に繰り広げ、公職占有者に影響力を行使することによって、一歩一歩確実に、政党に対抗する制度へと発展しつつある。PACは、一つに、政党から承けた選挙資金の調達という潜在的な才能を発揮することによって、選挙資金の調達において既に政党に優り、あまつさえ、自らを公職に就けたのはPACであると、支持者に、民主党委員会もしくは共和党委員会に対し告知させるまでになっている」。

PACは、このように、候補者と政党、そして、政党と投票者の、それぞれの間における結合の環を弱体化させるに至っている。なぜなら、PACは、重要な選挙諸資源を集積し、多様な職業上・社会経済上・政策イデオロギー体系上の諸集団を選挙における勝利の確保を目ざして動員し、候補者に対して、政党にとって替るべき選挙資金源と選挙諸用役とを給付しているからである。②は、代議制への脅威である。

Common Cause's People Against PAC's, 超党派のCitizens Against PACs, LASTPAC (PACの廃棄を目標に掲げるPAC)などのPACに対する批判者は、PACは代議制の存立を根底から脅やかすと主張する。カンザス州選出の共和党上院議員R・ドール(Robert Dole)は、「貧しい人々は、選挙資金を供与することができない。もしここに貧者のためのPAC(Poor-PAC)が存在したと仮定するならば、現在とは異なる結果が現出するであろう」と述べている(Reported by Al Hurt, *The Wall Street Journal* July 15, 1984, R.M. Pious, op. cit., p.185.)。PACは、「一般公衆を犠牲にして、実業界、専門管理職層、そして、労働界に所属する献金者に、利益を与える。PACの庇護下にある公職占有者は、投票者に対してではなく、PACに対して責任を負う。選挙資金の提供と議会における投票態度との間には、両者を切り離すことができない不透明な関係が存在する。例えば、中古車ディーラーに各中古車の欠陥を記録することを命じたa Federal Trade Commission ruleを破棄するために投票した二八六名の下院議員は、中古車ディーラーから、前もって七四万二三七一ドルの選挙資金を受領していた。別の例をあげるならば、環境規制によって影響を蒙る七企業は、エネルギーPACはもとより、下院エネルギー商務委員会(the House Energy and Commerce Committee)の全委員に、七六万七〇〇〇ドルの選挙資金を供与した。さらに、エネルギーPACもまた、五〇万ドル以上を、同じく委員全員に献金している。この結果は、ある下院議員が指摘したように、「巨額の資金が政治の領域に流入するとき、巨大な義務が、政治家の心に抱かれる」ということは、世間の有り触れた事実である」ということになるであろう(G. Wasserman, *The Basics of American Politics*, op.cit., p.228.)。さらに、相対的にいって、資金の政治領域への衝撃を閉塞する方法は皆無も同然であり、選挙運動を展開する政治家が選挙資金を獲得するために用いるべき創造的な方法も、同じく存在しないとみてよい。あるロビイストが冷笑的に述べているように、「政治体系から選挙資金のもたらす害悪を追放する試みは、十代の若年層に性について考えるなど命ずる法律を作成することに類似している。∴法律は不要である。必要であるのは、脳葉切除術である。」(Ibid., p.238.)③は、PACによる選挙資金の供与は、PACの利益を保護するための投資であるという点である。PACによる選挙資金供与は、もとより、公職への最良の候補者の選定に、その目標を設定しているわけではない。多数の候補者が受領するPACからの選挙資金の大部分は、彼ら自身の選挙民から遠く隔たった人々の利益を代

表するPACから供与された資金である。一九七四年に、下院議員の僅か二八%が、彼らの選挙区外にあるPACから、彼らの選挙資金の三分の二以上を受領していたにすぎなかった。しかし、一九八四年には、その数値は、七〇%に飛躍している(Philip M. Stern, "Pronounce PACs 'POX'," in *The New York Times*, March 13, 1984, R.M. Pious, op. cit., p. 186.)。廉潔な政治家は、議会に於ける彼らの投票をPACに、抵当に入れることを望まない。このため、彼らは、選挙資金を自ら借り受け、債務を負うか、それとも、資金力に恵まれた対立候補者によって敗退に追いこまれる危険を冒さねばならない。さもなくば、彼らは、公職からの引退を決意するほかはない。今日、選挙において勝利を確保し得た候補者は、彼らの選挙運動に、巨額の資金を投下したとみてよい。それ故、彼らは、その選挙資金の債務を返済するためPACを必要とする。ミズリー州選出の民主党上院議員T・F・イーグルトン(Thomas F. Eagleton)は、こうしたPAC体系の機軸を、「事実上、議員は、選挙資金を求めて乞食をしたがら歩きまわることよりよくなるもの」(the system) virtually forces members to go around begging for money」(*The New York Times*, February 3, 1983, R.M. Pious, op. cit., p. 186.)と痛難じつづる。以上である。

PACの存在を法的に承認した連邦選挙運動法について、若干の修正案が、提起されている。それは、以下の三者に集約される。(R.M. Pious, op. cit., pp. 187-188.) ①PACによる選挙資金の最高供与額は、五〇〇〇ドルから一〇〇〇ドルに、引き下げる。②一選挙運動当りのPACによる選挙資金供与総額の限定(Common Cause)は、下院議員選挙の場合、その総額を九万ドルに限定することを提起している。)もしくは、選挙資金全体に占めるPACによる選挙資金供与額の比率の限定。③PACによる選挙資金の供与は、州委員会または全国委員会のみを対象とする。このような改革案に対する批判者によれば、PACによる選挙資金供与額の上限を設定したとしても、そのことは、政治に対するPACの影響力の減退と置換可能な等価性に収まるわけでは決していない。なぜなら、PACは、常に、法規制の枠内に整合され得ない無軌道の選挙運動を展開するに至るからである。ここに、PACそのものに対する負の記号の刻印を認めることができる。そうした批判者は、PACに対する否定的見解と同じ視点を分有する。他方、PACの擁護者は、PACによる選挙資金供与額に対する上限の切り上げを説く。それによれば、PACの政治に対する不当の影響力を極小化する最良の方法は、PACに、現在より多額の選挙資金の提供を、許容することである。同じく、個人による選挙資金の供与額の上限を引き上げ、また、こうした個人献金を促進するために減税措置をとるべきである。さらに、候補者に代って政党委員会(party committees)が支出する選挙資金に対するすべての制限を撤廃し、政党に対する個人献金の制限も排除すべきである。このような措置と同種の措置を講ずることによって、選挙資金源は多様に分節化され、PACは、そのなかにおける平等の選択肢の一つとして並列化されるため、PACが政治に対して不当な影響力を行使する可能性は、著しく低下することになるであろう。これが、PACに対する肯定的見解の網の目を通してみた改革案に対する評価的態度である。

PACに対する評価は、様々であるにせよ、PACの存在と活動に対する肯定・否定の二つに双極化した形で展開してゆき、現実の評価は、この二面を対極とする振幅のなかに位置づけられるとみてよからう。

PACに關する最近の文獻は、以下の通りである。

拙稿『アメリカにおける議員の特殊性——政治体系の孤児——』六八頁—七九頁。拙稿『アメリカにおける議員の孤立的地位』一七六頁—一八三頁。九五頁—九七頁。G.C. Jacobson, *Money in Congressional Elections, 1980*, Edwin M. Epstein, "The PAC Phenomenon; An Overview," in *Arizona Law Review vol. 22 (1980)*, pp.355-372. F.J. Sorauf, "Political Parties and Political Action Committees; Two Life Cycles," in *Ibid.*, pp.445-463. Lee Ann Elliot, "Political Action Committees-Precincts of the '80s," in *Ibid.*, pp.539-554. E.M. Epstein, "Business and Labor Under the Federal Election Campaign Act of 1971," in Michael J. Malbin (ed.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Law, 1980*, pp.107-151. M.J. Malbin, "Of Mountains and Molehills; PACs, Campaigns, and Public Policy," in *Ibid.*, pp.152-210. Xandra Kayden, "The Nationalizing Party System," in *Ibid.*, pp.257-282. L.J. Sabato, *The Rise of the Political Consultants; New Ways of Winning Elections, 1981*, and "Parties, PACs, and Independent Groups," in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (ed.), *The American Elections of 1982, 1982*, pp.95-96. Joseph E. Cantor, *Political Action Committees; Their Evolution and Growth and Their Implications for the Political System, 1982*. Jerry Dolan, *Dollar Politics, 3rd ed., 1982*. Common Cause, *People against PACs 1983*. Herbert L. Alexander, *The Case for PACs, 1983*. L.J. Sabato, *PAC Power; Inside the World of Political Action Committees, 1984*. F.J. Sorauf, "Who's in Charge; Accountability in Political Action Committees," in *Political Science Quarterly*, vol. 99 (1984-1985), pp.591-614. G.C. Jacobson, "Parties and PACs in Congressional Elections," in Dodd and Openheimer, op. cit., pp.131-158. Ann B. Matasar, *Corporate PACs and Federal Campaign Financing Laws, 1986*. Jean Cobb, "Party Favors," in *Common Cause Magazine vol. 13 (January/February 1987)*, pp.23-29. L.J. Sabato, "Real and Imagined Corruption in Campaign Financing," in James Reichley (ed.), *Elections American Style, 1987*, pp.155-179. F.J. Sorauf, "Parties and Political Action Committees in American Politics," in Kay Lawson and Peter H. Merkl (ed.), *When Parties Fail; Emerging Alternative Organizations, 1988*, pp.282-306. P.S. Herronson, *Party Campaigning in the 1980s*, op. cit., passim.

(33) ワクスマン—マンソン問題と同じく新たな選挙技術を基盤として成立しながら、政策・イデオロギー体系上、当該同盟と対称的な位置にたつのが、北カロライナ州選出のH・ヘルムズ (Jesse Helms) 共和党上院議員が、一九七八年に組織した Congressional Club である。ヘルムズは、共和党右派の支持者に対するダイレクトメールによる募金勧誘に基づき、合衆国における最大規模のPACの一つである Congressional Club を構築した。Congressional Club は、北カロライナ州政治におけるエネルギーの供給源としての機能を果たし、数十名に及ぶ上下両院議員候補者ならびに州立法部議員候補者の発掘と抜擢、訓練と研修、そして、財政的援助などを行なう。当該 Club は、豊富な選挙資金を背景に、全国政治及び州政治に少なからぬ影響力を波及し得る北カロライナ州政治の根幹を形づくる要石となつてやがらう。Congressional-

al Club が潤沢な選挙資金を擁している事実は、一九八四年の上院議員選挙において、ヘルムズ再選候補は、一六五〇万ドル（一票当り一四ドル）の選挙資金を投じ、対立候補のJ・ハント（James Hunt）前北カロライナ州知事（民主党）を打倒したことに、視われよう。因みに、ハント民主党候補の選挙資金は、九五〇万ドルである（L.J. Sabato, *The Party's Just Begun*, op. cit., pp.97-98. Sorauf and Beck, op. cit., p.365.）。

- (33) L.J. Sabato, op. cit., pp.94-98.
- (34) W. J. Keefe, *Congress and the American People, 2nd ed., 1984, p.55, and 3rd ed., 1988, p.51.*
- (35) 拙稿『アメリカにおける議員の特殊性—「政治体系の孤児」—』八三頁。see also Conrad F. Joyer, "Running A Congressional Campaign," in C. P. Cotter (ed.), *Political Parties in the United States, 1969, p.151.*
- (36) 拙稿。前掲八三頁—八四頁。Charles L. Clapp, "The Problem of Being Returned," in Raymond E. Wolfinger (ed.), *Readings on Congress, 1971, p.27.*
- (37) William Croty, *The Party Game, 1985, p.99.*
- (38) *Ibid.*, p.99.
- (39) Stephen A. Salmore and Barbara G. Salmore, *Candidates, Parties, and Campaigns: Electoral Politics in America, 1985, p.45.*
- (40) 拙稿『アメリカにおける議員の孤立的地位』一六七頁。Salmore and Salmore. op. cit., p.45. C.L. Clapp, op. cit., pp.24-25, 25-26.
- (41) 拙稿。前掲六七頁。C.L. Clapp, op. cit., p.25.
- (42) G.C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections, op. cit., p.75.*
- (43) *Ibid.*, p.75.
- (44) Howard L. Reiter, *Parties and Elections in Corporate America, 1987, p.205.*
- (45) C.F. Joyer, op. cit., p.171.
- (46) 一九六〇年代以降、議員の、とりわけ、下院議員の、選挙組織には、選挙ごとに結成される臨時の個人組織という、顕著な特色が認められる。組織の構成員は、家庭の主婦、高校生、大学生を主体とするヴォランティアである（Jewell and Patterson, op. cit., p.36. C.F. Joyer, op. cit., p.161.）。議員の個人的な選挙組織の基本的骨格は、図2の示す通りである。これについて、若干の説明を加えるならば、次のようになる（C.F. Joyer, op. cit., pp.157-161.）。
- 選挙組織の最高管理体制は、三名ないし四名の小集団によって担われる。彼らは、広報、ヴォランティア活動家、財政、予定表作成、調査などの主要活動の指揮に当る。最高管理責任が、こうして、共有されるとき、単一の管理者が置かれ、この管理者が多様な諸活動を整合し統

一する。管理者は、通常、候補者の職務上の僚友であり、個人的にも親密な友人である場合が、少なくない。管理者が、選挙組織における多様な諸活動の統一的調整者として機能するか、それとも、選挙運動の全局面の指揮を試みるかにかかわりなく、選挙諮問委員会 (campaign advisory committee) が設置されるのが、通例である。

諮問委員会は、一般に、主要公職への元候補者、党要職者、地域社会指導者などから構成される。その主要な職務は、選挙戦術を審査し助言を呈することにある。委員会は、また、そこに蓄積された選挙に関する知識、技術、情報によって、熟達した選挙運動活動家が、自己の見解や提案の妥当性や実効性を検証するための恰好の反響板の役割を、果たしている。諮問委員会の存在価値は、それが提起する助言にあるのではなく、以下利点が共通項としてひきだされる。①委員の見識と経験から、彼らに、個別に特定の援助を要請することが、可能となる。②委員との接触を通して、彼らの僚友を選挙運動に誘引することができる。③選挙運動の効率的な展開方法を含む広範囲にわたる話題についての委員の見解は、有用である。④選挙運動計画の立案への参加機会を委員に付与することによって、彼らからの潜在的に有害な批判や異議の提出を防退することができる。⑤同じく、こうした機会の付与を通して、選挙組織外にある委員の僚友からの有害な批判や非難をも、併せて、抑制することが可能となる。

名誉選挙運動委員会 (honorary campaign committee) の活動は、諮問委員会ほど、積極的ではない。名誉委員会は、諮問委員会と同様、地域社会における著名人から成立する。彼らの知名度が、一般公衆や特定集団に、少なからぬ影響力を及ぼす。なぜなら、引退もしくは現職の公職・党職占有者、著名な医師、大学教授、教員、地域社会指導者などが、名誉委員として名簿に記載されているからである。

名誉選挙運動委員会のほかに、"Members of Opposition Party for Smith," "Veterans for Smith," "Teachers for Smith," "House-wives for Smith," などの、比較的に不活発の個別委員会が存在する。これらの委員会委員は、若干額の選挙資金を提供したり、新聞に掲載される候補者支持の意見広告のスポンサーになったりする。

選挙運動の日常活動は、右に述べた委員会以外の委員会や集団が担当するところである。そのなかで、重要な存在は、本部職員 (head-quarters staff) である。本部職員には、数名の常勤ボランティアと有給の事務職一名が含まれる。本部職員は、選挙運動全般を監理する。事務職は、候補者宛の書簡を整理し、多額の選挙資金の供与者に礼状を認め、簿記係としての役割を負う。ボランティアのうちの一名は、本部事務所の必需品の補給、選挙運動関係資料の収集、本部内の秩序の維持、などの職責を担うほか、出納業務の遂行について事務職を補助する。他のボランティア一名は次の職務を担当する。電話の応待、封書の宛名書きと封印、電話による選挙民への投票の依頼、などに当る非常勤職員の業務日程の作成が、これである。

本部における湯茶の接待は、婦人の非常勤ボランティア二名によって行なわれる。彼らは、湯茶の接待に加え、候補者による選挙運動日

程表の遵守、選挙運動用文書の婦人ヴォランティアへの配布、湯茶の接待を受けた人々の住所・氏名の明記、などに責任を負う。その他の作業委員会 (working committees) として、数種の委員会が存在する。

まず、遊説委員会 (public appearance committee) が、あげられる。遊説委員会は、選挙区内における主要な政治・社会・経済・文化等の諸組織における施策担当責任者と接触を保ち、候補者が演説者として有能であることを説得する。当該委員長は、候補者の遊説日程を、本部職員と連携しつつ調整する。

調査委員会 (research committee) は、候補者の演説草案の準備、現職議員Ⅱ対立候補者の議会における投票記録の分析、選挙運動関係の切り抜きの最新ファイルの作成、などに当る。

なお、若年層の演説代理数名は、候補者の遊説日程に不都合が生じた場合、いつにても自らが演説者となる。

公衆関係委員会 (public relations committee) は、若年層の広告企業役員と彼らの僚友によって組織される。広告代理店の協力の下に、この自発的集団は、メディアの活用方法を策定し、現実には、広告板、TV・ラジオのスポット放送、新聞広告、そして、選挙用パンフレット、などを製作する。公衆関係の重要部分を組成するニュース発表の具体的内容は、些少の謝礼金を受けて新聞記者が作成する。この場合、候補者は、発表されるべき主題とそれに関する自己の見解を、新聞記者に伝達する。新聞記者は、これらを素材に、ニュース発表の具体的内容を定め、原稿を書きあげ、それを候補者に手渡し、候補者の承認を経て、ニュースメディアに配布する。公衆関係業務は、専門家とヴォランティアの双方の密接な協同行為を通して実施される。双方の間には、もとより、対立関係も緊張関係も生じていない。こうした方法によって、選挙組織は、経費の節減とより多くの人々の選挙運動への動員とに、成功している。

財務委員会 (finance committee) の委員長には、地域社会における著名人—医師などが就任するのが、慣例である。地域社会における威信と影響力とに恵まれたこうした著名人の委員長、若年層の広告企業役員、そして、候補者、以上の三者の協議を通して、政治運動・市民運動・慈善事業のための資金調達の経験を有する男女凡そ一五名の委員が、任命される。選挙資金調達方法については、次の四者が、効果的とされる。①過去に選挙資金を提供したことのある経験者に対する電話・手紙・訪問による依頼②医師会・歯科医師会などの特定集団に対する募金依頼の手紙の送付③昼食会・カクテルパーティーの開催④党員に対するダイレクトメールによる募金依頼、以上である。郡委員会 (county committee) は、小規模の地域社会における地方の人々との間に連絡環を形成し、口頭による広報活動を展開し得るという点に、その最大効用が認められる。委員長は、当該地域に割り当てられた日数内における候補者の遊説日程表の作成に、責任を負う。county fair のような重要な催しが、郡で開かれる場合には、常に、その郡に候補者を派遣するために、こうした日程表が、変更される。

選挙組織は、選挙区の地理的状况、選挙資金の潤沢度、ヴォランティアの量と質、選挙区における党員の登録数と過去の投票記録、その他、選挙上の戦略的・戦術的配慮、などの、一般・特殊の環境条件に応じて、その構造と機能を異にしよう。けれども、右に簡略的に叙述した選

等組織の構造上・機能上の諸特徴は、たゞの選挙組織の程度の問題である。見出たものは、以下である。

- (47) Richard F. Fenno, *Home Style; House Members in Their Districts*, 1978, p.113. G.C. Jacobson, op. cit., p.78.
- (48) Stimson Bullitt, *To Be A Politician*, 1977, p.10.  
W. J. Keeffe, op. cit., 2nd ed., p.55.
- (49) W. M. Lurch, *The Nationalization of American Politics*, op. cit., p.96.  
see also Charles O. Jones, "Can Our Parties Survive Our Politics?" in N. J. Ornstein (ed.), *The Role of the Legislature in Western Democracies*, 1981, p.34.
- (50) Sorauf and Beck, op. cit., pp.282-286.
- (51) M. Young, op. cit., p.150.
- (52) R. M. Pious, *American Politics and Government*, op. cit., p.208.
- (53) M. Young, op. cit., p.150. S. C. Patterson, R. H. Davidson, and R. B. Ripley, *A More Perfect Union; Introduction to American Government*, 3rd ed., op. cit., pp.146-147. R.M. Pious, op. cit., pp.209-210.
- (54) Druvidson and Olesseck, op. cit., p.63.
- (55) Dan Nimmo and Thomas Unga, *Political Patterns in America; Conflict Representation and Resolution*, 1979, p.382.
- (56) *Congressional Quarterly Weekly Report* vol. 27 (September 5, 1969), p.1644.
- (57) G.C. Jacobson, op. cit., pp.12-13. M. Young, op. cit., p.150. Richard Born, "Partisan Intentions and Election Day Realities in the Congressional Redistricting Process," in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 79 (June 1985), pp.305-317.
- (58) Jewell and Patterson, op. cit., p.19.
- (59) G.C. Jacobson, op. cit., pp.13-14. Jewell and Patterson, op. cit., pp.19-20. R.M. Pious, op. cit., p.209. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.147. see also Alan I. Abramowitz, "Partisan Redistricting and the 1982 Congressional Elections," in *Journal of Politics*, vol. 45 (August 1983), pp.707-710. R. Born, op. cit., pp.305-319. B. E. Cain, "Assessing the Partisan Effects of Redistricting," in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 79 (June 1985), pp.320-333. Larry M. Schwab, *The Impact of Congressional Reapportionment and Redistricting*, 1988.
- (60) *Time*, March 15, 1982, p.15.  
Jewell and Patterson, op. cit., p.19.

(18) *California Journal*, vol. 14 (March 1983), p. 4.

Jewell and Patterson, op. cit., p. 19.

(19) S.C. Patterson et al., op. cit., p. 209.

(20) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 63. Jewell and Patterson, op. cit., pp. 13-14. L.M. Schwab, op. cit., pp. 71-72. "Classic Gerrymander by Indiana Republicans," in *Congressional Quarterly Weekly Report* vol. 39 (October 17, 1981), pp. 2017-2022. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1988*, 108<sup>ed.</sup>, 1987, pp. 236-243.

(21) "Redistricting: Gov. Gerry's Monuments," in *Congressional Quarterly Weekly Report* vol. 39 (May 9, 1981), p. 811.

G.C. Jacobson, op. cit., p. 13.

(22) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 64.

(23) しかし、S. D. オカーナー (Sandra Day O'Connor) 裁判官は「裁判所は『政治的繁々』 (political thicket) に深く分け入るべきではない」とする立場から「少数意見を述べている。その一部を引用すれば次のようになる。〔Davis v. Bandemer 478 U.S. 1; 921 Ed. 2d 85; 106S. Ct. - (1986)〕

Otis H. Stephens, Jr. and John M. Scheb, II, *American Constitutional Law: Essays and Cases*, 1988, pp. 861-862, 889-894.

「政治的ゲリマンダーリングのような問題を連邦裁判所の判断に委ねることは、とりもなおさず、裁判所に、最も苛烈な党派的争点を注入することにほかならない。今後、裁判所が、今日の、最高裁判所における多数が作りあげる曖昧模稜たる代表の基準から離れ、すべての政治集団を代弁する概略的ながらも何らかの形式の比例代表制の支持に向かうことによって、この問題に回答してゆくことは、予想されるところである。こうした当該問題に対する裁判所の立場の変遷の結果は、憂うべき事態を招くのみならず、その影響するところは、計り知れないものがあるであろう。憲法制定者が、この国はどのようにして統治されるべきであるかのような、かくも重要な問題について、基本的な選択を行なうべき権能を、司法権力に含めることを意図していたとは、私には、とうてい、信じられないし、裁判所もまた、そのような事実を示唆する一片の証拠をも、提出することはできない。さらに、法の下における平等保護理論に関する最高裁判所の拡大解釈が直進的に先導する比例代表制は、我が国の歴史や伝統、それに、政治諸制度のいずれとも調和する制度であるということも、私は信ずることができない」。

(24) Davis v. Bandemer (1986).

G.C. Jacobson, op. cit., p. 14.

(25) Davis v. Bandemer (1986).

Thomas E. Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change?," in J. Reichley (ed.), *Elections American*

- Style, op. cit.*, p.280.
- (69) Davis v. Bandemer (1986).  
T.E. Mann, *op. cit.*, p.280.  
see Elder Witt, "Court Settles Voting Issues, Other Major Controversies", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 44 (July 5, 1986)*, p.1524.
- (70) Davis v. Bandemer (1986).  
T.E. Mann, *op. cit.*, p.280.  
E. Witt, *op. cit.*, p.1524.
- (71) G.C. Jacobson, *op. cit.*, pp.14-15.
- (72) "Courts Could Be Called On to Settle Partisan Squabbling in Several Midwestern States," in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 39 (May 2, 1981)*, pp.758-759.  
G.C. Jacobson, *op. cit.*, p.14.
- (73) "Redistricting Procedure Has Few Rules," in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 39 (February 1981)*, p.354.  
G.C. Jacobson, *op. cit.*, p.14.
- (74) William Schneider, "The November 6 Vote for President, What Did It Mean?," in Austin Ranney, *The American Elections of 1984*, 1985, p.214.
- (75) "Campaign '82; Frank Weakened by New Map," in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 39 (December 19, 1981)*, p.2541.  
see also *Politics in America: Members of Congress in Washington and at Home*, 1983.
- (76) Kevin Phillips, *The American Political Report vol. 14 (January 1985)*, p.3.  
W. Schneider, *op. cit.*, p.214.
- (77) Gerald M. Pomper, *Voters, Elections, and Parties: The Practice of Democratic Theory, 1988*, pp.222-223.
- (78) *Statistical Abstract of the United States 1988*, *op. cit.*, p.249.
- (79) Sorauf and Beck, *op. cit.*, p.229.
- (80) アメリカにおける人々の投票行為は、『富裕』と『貧困』の対比を軸として展開され、社会階層の頂点と底辺におけるそれぞれの投票率の差は、尖鋭であり、またそれは、拡大の傾向にある。従って、アメリカにおける投票行為の最も重要な特徴は、投票率に認められる経済的

偏向性である。一九七二年以来の棄権者の累計は、ほぼ二〇〇〇万にのぼる。彼らの大部分は、最貧困層に集中している。一九八〇年の大統領選挙年には、年収五〇〇〇〇ドル以下の低額所得層の三九・四%のみが投票した。この数値は、全投票者の四・五%に当るにすぎない。これに反し、年収二万五〇〇〇ドル以上の高額所得層では、彼らの七三・八%が、投票している。これは、投票者全体の三五・一%に相当する。この年、ホワイトカラー層の五二%が、投票所に足を運んだ。他方、ブルーカラー層における投票者の比率は、三三・九%、また、サーヴィス業勤労者のそれは、二二・五%であった。この格差は、アメリカ政治の実体を、階層的偏向化の力学で組織する意味で、重要であるばかりではなく、その格差が一段と拡大の傾向にあるという現況が、注目される。例えば、ホワイトカラー層に属する専門管理職層とブルーカラー層の勤労者との間における投票率の差は、一九六八年に、二四・二%であったのが、一九八〇年には、三三%と、一三六%増を示している。最近における黒人の棄権者は、白人のその二倍に達する。こうした僅かの数計からも理解し得るように、アメリカにおける『投票形態における階層的偏向性の暴進的強化の現象』(a progressive intensification of the class bias of voting patterns)は、不可避なる(Edwards, Greenberg, *The American Political System: A Radical Approach*, 5th ed., 1989, p.195.)。

投票形態について投票率に関する最近の研究については、以下を参照。

- R. Wolfinger and Steven J. Rosenstone, *Who Votes? 1980*. James DeNardo, "Turnout and the Vote: The Joke's on the Democrats," in *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 74 (June 1980)*, pp.40-6-420. Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Election*, 1981. Thomas E. Cavanagh, "Change in American Voter Turnout," in *Political Science Quarterly vol. 96 (Spring 1981)*, pp.53-65. John R. Petrock, "Voter Turnout and Electoral Oscillation," in *American Politics Quarterly vol. 9 (April 1981)*, pp.161-180. Richard W. Boyd, "Decline of U.S. Voter Turnout," in *American Politics Quarterly vol. 9 (April 1981)*, pp.133-136. Stephen D. Shaffer, "A Multivariate Explanation of Decreasing Turnout in Presidential Elections, 1960-1976," in *American Journal of Political Science vol. 25 (February 1981)*, pp.68-95. M.E. Jewell and D.M. Olson, *American State Political Parties and Elections, revised ed.*, 1982. Walter Dean Burnham, *The Current Crisis in American Politics*, 1982. Bernard Grofman et al., (ed.) *Representation and Redistricting Issues, 1982*. Lee Sigelman, "The Nonvoting Voter in Voting Research," in *American Journal of Political Science vol. 26 (February 1982)*, pp.47-52. S.J. Rosenstone, "Economic Adversity in Voter Turnout," in *American Journal of Political Science vol. 26 (February 1982)*, esp. pp.436-439. Paul R. Abramson and John H. Aldrich, "The Decline of Electorate Participation in America," in *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 76 (September 1982)*, pp.502-521. John F. Jackson, "Election Night Reporting and Voter Turnout," in *American Journal of Political Science vol. 27 (November 1983)*, pp.615-635. B. E. Cain, *The Reapportionment Puzzle, 1984*. Thomas Byrne Edsall, *The New Politics of Inequality*, 1984. David Glass, Reverill Squire, and R. Wolfinger, "Voter Turnout: An International Comparison," in

*Public Opinion* vol. 6 (December/January 1984), pp.49-55. Kenneth D. Wald, "The Closeness-Turnout Hypothesis: A Reconsideration," in *American Politics Quarterly* vol. 13 (July 1985), pp.273-296. Benjamin Ginsberg, *The Consequences of Consent: Elections, Citizens, Control, and Popular Aquiescence, 1982, and Captive Public: How Mass Opinion Promotes State Power, 1986*. P.R. Abramson, J.H. Aldrich, and David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1984 Election, 1986*. G. Bingham Powell, Jr., "American Voter Turnout in Comparative Perspective," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 80 (March 1986), pp.17-43. J.R. Petrocik, "Voter Turnout and Electoral Preference: The Anomalous Reagan Elections," and Warren E. Miller, "The Election of 1984 and the Future of American Politics," in Kay Lehman Schlozman (ed.), *Elections in America, 1987*, pp.239-259, and pp.293-310. W.D. Burnham, "The Turnout Problem," and T.E. Mann, op. cit., in A.J. Reichley (ed.), op. cit., pp.97-133, and pp.261-282.

だが、アメリカにおける投票率の低迷は、民主主義の統治体制に対する信頼の証示であるという見解もある。この見解によれば、投票率の低迷は、民主主義の統治体制に対する危機の前兆を示すわけではなく、むしろ、逆に、投票率の上昇こそ、危機の前兆ではかならない。衆議院の高低は、「多数の人々が現状維持を容認している事実を示す」広範な満足感の徴候「(a sign of widespread satisfaction, indicating that many people accept the status quo)の有無と比例する」(James McGregor Burns, Jack Peltason, and Thomas E. Cronin, *Government by the People, 1984*, p.195. E.S. Goldberg, op. cit., p.198.)。

因みに、一九七〇年代における主要国の平均投票率は、オーストラリア八六%、オーストリア八八%、カナダ六八%、デンマーク八五%、フランス(大統領選挙)七八%、西ドイツ八五%、イスラエル八〇%、イタリア九四%、日本七二%、オランダ八二%、ノルウェー八二%、イギリス七五%、アメリカ(大統領選挙)五四%、以上である(G.B. Powell, Jr., op. cit., p.38. E.S. Greenberg, op. cit., p.193.)。

- (18) W. Schneider, op. cit., p.214.
- (38) *Ibid.*, p.214.
- (38) T.E. Mann, op. cit., pp.278-279. see also Common Cause, *Toward a System of "Fair and Effective Representation," 1977*. R.E. Cain, *The Reapportionment Puzzle*, op. cit.
- (48) Alan Ehrenhalt, "Reapportionment and Redistricting," in T.E. Mann and N.J. Ornstein (ed.), *The American Election of 1982*, p.55. T.E. Mann, op. cit., p.279.
- (58) B.E. Cain, *The Reapportionment Puzzle*, op. cit., p.183. T.E. Mann, op. cit., p.279.
- (68) D.R. Mayhew, "Congressional Representation: Theory and Practice in Drawing the District," in N.W. Polsby (ed.), *Reapportionment*

in the 1970s, 1971, p.276.

- (75) L. M. Schwab, *The Impact of Congressional Reapportionment and Redistricting*, op. cit., p.86.
- (76) Murray S. Stedman, Jr., *Urban Politics*, 1972, p.160. see also Robert Lehne, "Warning Up for 1972," in *Trans-Action* (September 1971), pp.75-79.
- (77) 拙稿『公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相』④〔神奈川法学〕第二十三巻第二・三号（一九八八年）二二〇頁—二二三頁参照。
- (78) Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 2nd ed., 1979, p.89. "Ratings of the Americans for Democratic Action," in *Congressional Quarterly Weekly Report* (April 26, 1968), pp.915-927.
- (79) *Ibid.*, p.98.
- (80) D. Nimmo and T. D. Uings, *American Political Patterns: Conflict and Consensus*, op. cit., p.426.
- (81) Richard A. Watson and Michael Fitzgerald, *Promise and Performance of American Democracy*, 3rd ed., 1978, p.312.
- (82) Robert G. Dixon, *Democratic Representation: Reapportionment in Law and Politics*, 1968, p.455.
- (83) N. W. Polsby, *Congress and the Presidency*, 3rd ed., 1976, p.10.
- (84) Watson and Fitzgerald, op. cit., pp.312-313.
- (85) Alan Grant, *The American Political Process*, 1979, pp.26-27. see also W.E.Y. Elliott, *The Rise of Guardian Democracy: The Supreme Court's Role in Voting Rights Disputes, 1845-1969*, 1974. J. David Gopioian and Darrell M. West, "Trading Security for Seats: Strategic Considerations in the Redistricting Process," in *Journal of Politics* vol. 46 (November 1984), pp.1080-1096.
- (86) B.E. Cain, "Assessing the Partisan Effects of Redistricting," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 79 (June 1985), pp.330-331. see also A.I. Abramowitz, op. cit., pp.767-770. Gopioian and West, op. cit., pp.1080-1096.
- (87) Jewell and Patterson, op. cit., p.20.
- (88) L.M. Schwab, *The Impact of Congressional Reapportionment and Redistricting*, op. cit., pp.86-90.  
本稿と題しては、上述の拙稿の如く参照せよ。
- (89) *Ibid.*, p.89.
- (90) *Ibid.*, p.76.
- (91) *Ibid.*, pp.77-78.

- (89) Ibid., p.80.
- (90) Ibid., pp.81-82.
- (91) Ibid., p.43.
- (92) Ibid., p.90. Jewell and Patterson, op. cit., p.20. T.E. Mann, op. cit., p.275. see also Richard Born, "Partisan Intentions and Election Day Realities in the Congressional Redistricting Process," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 79 (June 1985), pp.305-19.
- (93) Scott and Hrebenar, op. cit., p.90.
- (94) Ibid., p.90
- (95) *New York Times*, October 8, 1981.
- (96) W.J. Keefe, op. cit., 3rd ed., 1988, p.45.