

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 (七)

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) 一部第二十三卷第二・三号、第二十五卷第三号、第二十六卷第二・三合併号
 - (i) 実業代理機関としての議員
 - (ii) 「走り使い」としての議員

議会―利益（続稿）

選挙運動を効率的に展開するための選挙運動コンサルタントの確保の局面においても、そこには、現職議員の挑戦候補者に対する有利な関係の力学が、鮮明に彫りこまれている。⁽¹⁾

選挙運動コンサルタントの数は、候補者の在職期間と候補者が追求する公職の双方の縫合線によって決定される。現職議員は、経験豊富な選挙運動スタッフを擁し、自己の地位を保全すべき物的・人的機構の堅固な防衛の城塞を既に築きあげている。挑戦候補者の選挙運動と比較するならば、いかなる messages を選挙運動期間中に選挙民に伝達したらいかにについて、現職議員のコンサルタントには、より基本的な原則が、また、彼らのスタッフの間には、顕著な総意が、それぞれ、認められる。こうしたスタッフやコンサルタントのなかの若干名は、前回の候補者の選挙において、提携と協同の関係の下にあった。いかなる選挙運動においても、遺恨や意見の相違は不可避であるにせよ、また、スタッフとコンサルタントが、選挙運動主体の行動態様を示す地図の上では in と out、amateur と professional の対極にみえるにしても、挑戦候補者の選挙運動におけるスタッフやコンサルタントよりも、彼らは、ともに、政治的経験の層を重ねているが故に、相互に専門的立場を犯すことなく尊重し合い、各々の役割を互いに理解し合うといつてよい。そこには、スタッフとコンサルタントとの通底性が、明瞭に描かれている。

下院議員の場合、総じて、州規模大の選挙運動を繰り広げなければならぬ上院議員候補者や州知事候補者に比較し、選挙運動コンサルタントの必要度は、さして高くはない。なぜなら、下院議員選挙区は相対的に小規模であり、その社会経済構成において同質的であることから、現職下院議員には、広範囲に及ぶ世論調査計画や電波媒体の大量使用計画の形成と実施が、不要とみてよいからである。加えて、下院議員選挙は二年ごとに行われるため、前回における下院議員の選挙運動チームは、手つかずのまま温存されており、常に同質の一貫性をもって捉えられる。この

チームは、次期選挙のための経験豊かな核心的な戦略団体を形成し、そこにおける磁針は、一瞬の微動もみせず次期選挙における勝利の確保という一定の方角を指し続けている。多くの下院議員は、こうした自己の選挙組織内に選挙に関する専門的知識や技術を培養し蓄積しており、また、郵便・ラヂオによる選挙民に対する messages の創案や世論調査資料の分析などを担当する高度のスタッフを、常時、配備している。そればかりではない。下院議員の多くは、熾烈な選挙戦に遭遇したことがない。こうしたことから、多くの下院議員の選挙組織は、選挙運動コンサルタントの積極的な介入と強力な支援をまつまでもなく、再選確保という一つの価値観によって自己の言動を統一し、再選の累積という強固な岩盤の上に礎を置いている堅牢な建造物のごとき観がある。この組織は、常に、再選確保を目ざして、永遠に尽きることのない無窮動を効率的に展開する。事実、投票総数の三分の二を越える多数者支持を常規的に糾合し得る共和党現職下院議員の選挙運動管理者は、次期選挙の一年前に、次のように述べている。⁽²⁾

「我々は、次年の通信計画はいかなるものとなるか—原稿締切期限、印刷時期など—の精密な立案を、来たる十二月までに、既に終えている。我々は、同じく、諸多の紛争收拾計画も作成することになろう。…しかも、我々は、選挙を有利に導くとおもわれる好都合の紛争状況に関する少なからざる收拾計画を、次年の最初の三ヶ月間に、郵送する。我々は、再選に係り合うすべてを實行したいとおもう」。

他方、激烈な選挙戦との対決を畏怖する現職下院議員は、選挙戦に動員し得るだけの十分な時間と、自己の選挙組織の壁外にある専門の選挙運動コンサルタントを雇傭し得る多大な資金とを、保有している。フロリダ州の Tampa を自己の選挙区とし、一九六二年の当該選挙区の創設以来、これを代表し続けている S・ギボンズ (Sam Gibbons) 民主党下院議員の事例を、考えてみよう。ギボンズ議員の選挙運動は、これまで、いたって低調であった。彼は、圧倒的な大差で、あるいは、無競争で、当選を繰り返してきたからである。一九八二年に、ギボンズ議員は、得票率七四%

をあげるために、一〇万ドル弱を選挙運動に投入した。しかし、二年後の一九八四年に、多少の知名度のある前裁判官が、ギボンズ議員に対する挑戦候補者としてその反極に姿を現わし、ギボンズ議員に対して負の宣伝活動を大々的に展開した。このため、ギボンズ議員は、苦戦を強いられ、前回の選挙資金のほぼ三倍を投じてこれに応戦し、辛うじて六〇%弱の得票率を確保し得たにすぎなかった。この選挙後、ギボンズ議員は、この事態を深刻に受けとめ、その結果、選挙運動をみる彼の視覚の位相に、変化が生じた。ギボンズ議員は、一九八四年の選挙後、一九八五年に、民主党員の media superstar Robert Squire と雇傭契約を結び、一九八六年の選挙戦の勝利を目標に広告・宣伝番組の製作を開始した。この年、ギボンズ議員は、自己の選挙民の間における世論の動向、時の係争問題に対する態度、政治意識などの、一万八〇〇〇ドル相当の標本抽出調査を依頼し、一九八五年—一九八六年の選挙期に九〇万ドルの選挙資金の調達を成し遂げ、この資金のなから地方及び州の公職占有者に対して賢明にも有効な献金を行った。こうしたギボンズ議員の並々ならぬ努力の成果が、一九八六年、あるいは、一九八八年における、共和党の対立候補者の消失にほかならない⁽³⁾。このようにして、当選の連続という過去の栄光の実績の台座から選挙民全体を因襲的に俯瞰するのではなく、電波媒体を活用することによって、また、地方及び州の公職占有者を通して、選挙民の対象に接近し、いわば、至近距離から、そして、あらゆる方向から視線を活発に動かし、対象に働きかけ、彼らの内実の底から鳴り響く苦痛や要望の信号を受けとめ、これに対する施策を提起し、彼らの同調と支持とを丹念に掘り起してゆくという、新しい転調を、選挙運動に導入することに、ギボンズ議員は、成功したのである。

上院議員の場合、選挙運動コンサルタントの任命を含む公式の選挙運動計画の作成は、少なくとも、選挙当日の一年半以前に開始される。一九八四年における R・ボッシュウィツ (Rudy Boschwitz) 現職共和党上院議員の選挙組織は、その好個の例である。ボッシュウィツ議員の選挙運動管理者は、一九八三年春より、選挙運動に着手した。彼は、ミネ

ソタ州の出身者であり、以前に、全国共和党上下両院議員選挙運動委員会(National Republican Senatorial and Congressional Campaign Committees) (NRSC and NRCC) で活躍していた。選挙運動管理者の職務は、選挙運動資金の調達・配分・使用、選挙組織内外に対するコミュニケーションの円滑化、そして、選挙組織内における分業の協力化、以上の統轄である。新機軸の選挙運動戦略の展開・組織編成戦略の案出、世論調査の実施と結果の解析、それに、ラヂオ・TV・新聞・雑誌等の各種の媒体の活用、などを担当する四名の選挙運動コンサルタントは、管理者と緊密な協同関係の下にあった。信頼に価するミネソタ州出身の諮問委員から構成され、そのなかの一人である、一九七八年のボシユウイツ議員の選挙運動管理者であり選挙組織の前ワシントン事務所長(現ミネソタ州弁護士)であった諮問委員を長とした、私設顧問団は、三週間ごとに会合を開き、選挙運動全般の運営状況を精査した。一九八四年三月末までに、ボシユウイツの選挙組織は、一九八一年に専任の資金調達者の任命と時を同じくして端緒を開いた数々の再選のための努力を通して、三〇〇万ドル以上の資金の集積に成功した。こうした資金の主要源泉は、ボシユウイツ議員の《ワシントン・クラブ》(Washington Club) であった。《ワシントン・クラブ》とは、一九八四年を通じて、年額二五〇ドルの選挙資金の提供を誓約する、主にミネソタ州出身の八五〇名の献金者で組織されているボシユウイツ議員の後援組織である。もう一つの資金源は、その大部分が州外にあるPACである。これらのPACは、一九八四年三月末までに、凡そ四〇万ドルを選挙組織に供与している。⁽⁴⁾

ボシユウイツ議員の初期の選挙運動に、職業的な選挙運動ないし政治的なコンサルタントが、深く介入しているという事実は、こうした上院議員選挙の典型を示すといつてよい。この理由は、幾層にも重なる電波・印刷両媒体を通じて、巨大かつ多種多様な選挙民の意思に、いわば螺旋状の線を描きながら綿密に追ってゆくための専門的知識や情報・特殊技術の必要性が存在するのみではなく、また、選挙組織内に選挙運動の veterans が払底しているという状況

による。NRSCの前事務局長M・ダニエルズ (Mitch Daniels) は、現職上院議員の選挙運動について、次のように評言している。⁽⁵⁾

「現職上院議員の大部分は、いかなる選挙組織をも所持していない。上院議員は、自己の選挙運動に対する十分な準備体制を整えていない。彼らが、選挙の季節に突入するとき、選挙組織におけるスタッフのなかの戦闘要員は、すべて姿を消す。前回の選挙以来、スタッフの多くもまた、流浪し離散してしまう。これに反し、下院議員は、遙かに優れた政治家である。なぜなら、彼らは、四六時中、政治家であるからである。ところが、上院議員のうち、常設の選挙組織を所有している議員は、比較的少数である。けれども、彼らは、財政的には自給自足の状態にあることから、彼らは、いわば、一部傭兵組織、一部政治組織の性格を帯びる選挙組織を、組み立てることができる」。

なお、職業的な選挙運動コンサルタントの、大統領・上下両院議員・州知事などの主要な公職の選挙戦への進出が、今日、顕著な現象として認められるにせよ、その活動の実効性については、必ずしもpositiveな符号が付せられていくわけではない。L・J・サバト (Larry J. Sabato) 教授 (ヴァージニア州立大学) (University of Virginia) が指摘するように、⁽⁶⁾選挙運動コンサルタントの重要性は、余りにも強調されすぎている。すなわち、大部分の選挙において、電波・印刷両媒体による宣伝・広告活動、公衆関係 (public relations) の確保、時の係争問題に関する調査・研究、世論調査の標本抽出と結果の分析、選挙資金調達、電信・電話による投票の懇請、コンピューター解析、演説草案の作成、などの新たな選挙技術とこれらの運用に当る選挙運動コンサルタントとは、勝者と敗者との得票間に、確然たる差異を必ずしも生ぜしめるといわけではない。もとより、これらにより、勝者と敗者との間に、ある程度の得票差が生ずるといふことは、確かに争えない事実である。さらに、少くとも、若干例では、勝者と敗者との間の得票差につき、これらに、功を認め、あるいは、責を負わせることが可能であるということも、首肯し得るところである。

しかしながら、コンサルタントは、新聞・雑誌等の印刷媒体で、屢々、好意的に取り扱われている。また、コンサルタントは、巧妙な自己宣伝を展開する。このため、コンサルタントと新たな選挙技術とは、その想像される能力の限度を越えて、選挙における得票率に、大なる差異を生ぜしめるという認識が、広く定着し、staticな凝結の相をみせている。こうしたいわば幻想によって、コンサルタントの全位相が、覆われているのが、現状といつてよい。

これ故、情報の重要な源泉としてコンサルタントを積極的に評価する印刷媒体は、彼らを、《丁重に》(with kid gloves) 扱う傾向にある。選挙のための選挙に専念するコンサルタントの本質に認識の垂鉛を下ろすならば、今こそ、印刷媒体の視線に映り社会的に流通力を獲得している《政治戦争の守護神》(the gods of the political wars) としてのコンサルタントの虚妄を剝離し、印刷媒体とコンサルタントの間に想定される交感と共謀の《なれ合いの協定》(sweetheart arrangements) を破棄すべき緊要性が存在する。サバト教授は、続けて、「政治コンサルタントと新選挙技術とは、統治の技法におけるよりも、むしろ、公職に立候補することそのものに習熟した、公職占有者の一団を生み出すというてよい。新たに選挙された、メディアによって造りだされた連邦上院議員のロバート・レッドフォード (Robert Redford) が、『候補者』(The Candidate) という映画の幕切れで、『いま、私は、何をすればよいのか』(What do I do?) と悲しげに問いかける場面を、誰が忘れることができよう」と、述べている。⁽⁷⁾ サバト教授によれば、選挙運動コンサルタントの映像は、様々な視点が交錯し合いながら複合的に映しだされる立体感に乏しい画像ということになるであろう。もとより、選挙運動コンサルタントの活動は、いかなる成果もあげ得ない、いわば、どんな花も開かない不毛の野で終わってしまうわけでは決していない。ある程度の成果が自然に開花しているということは、事実である。⁽⁸⁾

今日の上下両院議員選挙における資金の巨額化——一九八八年現在、当選に必要な資金上院議員四〇〇万ドル・下院議員四〇万ドル、現職下院議員の平均選挙資金三七万八〇〇〇ドル・挑戦候補者十一万九〇〇〇ドル、現職上院議員

の平均選挙資金三九〇万ドル・挑戦候補者一八〇万ドル、一九八八年現職議員再選率・上院七七％・下院九八％、一九九〇年現職議員再選率上院九七％・下院九六％⁽⁹⁾は、主として、予備選挙制の発達や選挙民の候補者に対する選好を左右するTVの出現のほか、高報酬の選挙運動コンサルタントへの不可避の依存による。一九八六年のみをとりあげても、十八億ドルが、上下両院議員や州知事などの主要な選挙に消費された。その三分二に相当する約六億ドルが、TV使用のために充当された。一九八四年から一九八八年までの四年間に、主要な選挙資金として、六〇億ドルが調達され放出された。⁽¹⁰⁾

TVとともに、職業的な選挙運動コンサルタントに対しても、選挙資金は、少なからず支出されている。都市化・産業化の亢進、交通通信手段の画期的変化とその周密な布置、社会経済生活の相互依存性の増大、内外における生産・物流経済網の整備、情報の氾濫、利益分化の相対化、地域的流動性の増加、科学・技術の長足の進歩、などを特徴とする現代におけるポスト産業社会では、職業的な選挙運動コンサルタントの機能比重も、上昇する。このことは、次の一文からも覗われよう。⁽¹¹⁾

「アメリカ国民が、より同質化され、次第に定住性を失ない、情報過多の状況に立ち至るとともに、政治コンサルタントは、急激に発展した。候補者は、政治コンサルタントを雇い、彼らの手を借りて、大部分の人々がその手許に届くまさしく膨大な量の選挙関係の広告・宣伝文書に無関心であるという現状を、打開してゆく」。

候補者は、まず、選挙運動責任者(campaign director)を任命する。次いで、選挙運動責任者は、調査研究の専門家と人口統計学の専門家とを、各一名、採用する。選挙運動管理者は、他の二名のコンサルタントから入手した知識や情報に基づき、候補者を包装し売りこむためのメディアコンサルタントに有償の協力を依頼する。もしすべての真摯な候補者が三名の常勤コンサルタントと選挙運動管理者を雇傭するならば、これら四名の俸給と彼らのために活動す

る配下の俸給の総額は、TV時間帯の購入後における選挙資金の残額の優に三分の一に達するであろう。⁽¹²⁾

現職議員の選挙政治における利点は、測り知れない。しかし、現職議員という状況には、《現職》を《落選》に転化し得る回転装置もまた、潜在する⁽¹³⁾。

その一つは、自己満足の心的傾向である。

再選を連続的に果たした現職議員は、常に、落選の幻影を曳きずりながらこれにさいなまれ、再選確保のために、あらゆる努力を傾注する。前述のS・ギボンズ下院議員の場合が、これに当る。ギボンズ下院議員は、常時、得票率五九%の地氾りの勝利を期待されているにもかかわらず、対立候補者に対して果敢な先制行動にでてゐる。これは、何もギボンズ下院議員のみに限らない。例えば、別の下院議員は、常に、圧倒的多数の支持で当選を実現しているにもかかわらず、彼の対立候補者の喚起するイメージに怯え—その当時、この候補者は、確実に有力な挑戦候補者であるという顔立ちを明瞭に示していなかったにせよ—、選挙前の数カ月にわたり、自己の政治生命の帰趨について憂慮し、苦悩の色を深めたのであった。このことは、当該下院議員の次の言葉から容易に察せられる。⁽¹⁴⁾

「彼〔挑戦候補者〕は、退役軍人であり、戦時の英雄であった。彼は、時の係争問題を熟知していなかったし、また、これに精通もしていなかった。けれども、彼の見栄えはよかった。もし誰かが、彼のふところに、四〇万ドルを投げ入れ、軍服を着せてTVに出演させたとしたら、彼は、手強い敵となるであろう。私は、当節では、勝つことのできない選挙区は何ひとつないと信じている」。

右の下院議員は、共和党の対立候補者の得票数を、総投票数の四分の一に抑えることに成功した。しかし、彼は、そのために、そして、将来、何びともいかなる対立候補者のふところに四〇万ドルを投げこむことを価値あるものと考えうる可能性に封印を施しその現実化の方途を閉塞するためにも、共和党対立候補者の五倍の選挙資金を、使用せざ

るを得ない状況に追い込まれたのである。これ故、再選の累加に成功する現職議員は、対立や敵対を知らない静穏な閉鎖的空間としての温和な選挙区のなかに、必ずしも生き続けているわけではない。

他方、鋭敏な感覚力、外に拡張してゆく発展性、現在から将来を見通す展望性、などを欠き、自己の完結的な狭隘な世界に安住する自己満足から予期せぬ破滅を招いたのが、一九八七年のケンタッキー州知事選挙に敗れたJ・Y・ブラウン(John Y. Brown)である。ケンタッキー・フライドチキン社(the Kentucky Fried Chicken)の大立物であり、著名な television personality Phyllis Georgeの夫であったブラウンは、一九七九年から一九八三年までの四年間、ケンタッキー州知事の要職にあった。ケンタッキー州は、州知事の二選を禁止している三州のうちの一州であるため、一九八三年には、彼は、州知事として立候補することはできなかった。

一九八七年五月、ブラウンは、民主党の予備選挙に臨んだ。最近のケンタッキー州の歴史においては、予備選挙から独自の意味が次第に虚脱され、ほぼ透明な記号と化し、予備選挙は、実質的に選挙と等しい状況にある。一九八七年における二月及び三月の大部分の世論調査は、二対一の比率によって、ブラウンが三名の有力候補者のなかで一頭地を抜いていたという事実を示している。しかし、予備選挙戦が白熱化し、ブラウンが、対立候補者から舌端鋭い攻撃を蒙っていたときでさえ、なお、ブラウンは、有力な対立候補者の存在を、現実に認めようとはしなかった。予備選挙における勝者のW・ウイルキンソン(Wallace Wilkinson)のメディア・コンサルタントであったM・グランウォード(Mandy Grunwald)は、ブラウンの態度を、次のように評している。⁽¹⁵⁾

「私は、偉大な州知事であった。私は、州知事に復帰する。諸君は、果報者ではないか」。

同じく、ブラウン自身の選挙コンサルタントであり、一九七九年の州知事選挙におけるブラウン勝利の立て役者であったR・スクワイアー(Robert Squire)も、グランウォードの見解に基本的に同意し、次のようにいう。⁽¹⁶⁾

「選挙運動中におけるジョンの問題点は、自分が敗れると実際に信じていなかったということである。：我々は、対話を重ねるジョンを支持していた。しかし、現実のジョンは、そうではなかった。ジョンの感覚は、選挙の争いに自分は超然たる態度をとり続けることができるということにあった」。

最近における現職議員は、右のブラウンのごとき空転する虚ろな自画像に執着し、自己満足の陥穽に落ち、その犠牲となるという不幸な事態に、まず追いこまれることがない。もし自己満足の緊縛に捉われるとしたら、現職議員は、その地位を保持し得ないであろう。

《現職》と《落選》という二つの世界を分つもう一つの境界は《不評》である。ここに、《現職》から《落選》への反転の構図が、認められる。《不評》には、現職議員の個人的スキャンダル、人々の耳目を集中させるとき突出した係争問題に対する不手際な処理、そして、時代の趨勢への逆行という、三領域の支脈が輻輳する。⁽¹⁷⁾以下に、この各々につき素描したい。

まず、アメリカ史上、個人的スキャンダルのために政治生命を絶たれた現職議員の例は、数知れず存在する。今日におけるメディアのドラマ趣味と、事件やその関係者に対して密着した取材を行ない、報告者のこれに対する主観的参加を特色とする、いわゆる《新ジャーナリズム》(new journalism)の《欠点を包み隠さずに描く報道様式》(warts-and-all-style)とは、互いに連れ合つて錯綜した磁場を形成し、強大な磁力をもって、確実に、現職議員のスキャンダラスな行動を世間に流布し周知させ、現職議員に最も有利な新聞論調をも破壊し尽すことになる。

もとより、すべての種類のスキャンダルが、必ずしも現職議員に不利に作用するというわけではない。これは、すべてのスキャンダルに、負の記号が、均しく付せられるということではない。時の経過とともに、選挙民は、些細な個人的落度に、寛容となるに至っている。しかし、こうした落度が、現職議員の公務中の行動に何の影響も与えず、

また、選挙民の抱く現職議員のイメージと一切撞着しないという、ごく限定された場合のみが、このような選挙民の心的傾向の展開を支えるにすぎない。こうした事例を、列举的に述べれば、以下のようなようになる。

一九八三年に、アメリカにおける最も保守的な選挙民団の一つが、黒人の服装倒錯者^{トランスジェンダー} (transvestites) との homosexual act の廉で起訴された (本人は否定) 人物を、ミシシッピ州知事職に昇進させた。同じく、マサチューセッツ州選出の民主党下院議員 B・フランク (Barney Frank) と同じく民主党下院議員 G・E・スタッズ (Gerry E. Studds) は、ともに、独身で進歩主義の立場にあり、両名は、いずれも、自己の homosexuality を告白したにもかかわらず、選挙における報復を蒙ることはなかった。また、一九八七年に、最高裁判所判事への被指名者が、青年時代、マリファナを常用していたとする事実の表面化は、過去において、気晴しに麻薬を実験的に試みたという一連の公職占有者に、鮮烈な照明の白熱光を、次々投げかけることになった。これにより、新聞の見出しは、急速に、精彩を失ない、何の政治的効果も惹き起すことなく終わった。さらに、民主党の G・ハート (Gary Hart) と J・R・バイデン (Joseph R. Biden) を一九八八年における大統領選挙戦から駆逐した、華々しく報道された彼らの個人的な瑕疵は、瑕疵とされる彼らの行為よりも、むしろ、彼らが人々に投影してきた虚構の外的性格を、自らが裏切った行為そのものと、深く連関する。ハートの選挙戦の初期段階における事実の否定は、彼の廉潔性と信頼性のイメージを破砕した。同じく、バイデンの剽窃行為は、優秀な修辞家・雄弁家としての彼の名声に、疑問符を投げかけたのである。

公職からの追放をほぼ確実にする方途は、財政上の不法行為、とりわけ、公的資金を含む財政上の不法行為で、起訴されることである。一九八八年に、アリゾナ州議会が、E・メカム (Evan Mecham) を若干の違法行為の嫌疑で弾劾し有罪を宣告したとき、メカム州知事は倒産寸前の自己の自動車販売代理店を救済するために公的資金を流用したとする事実が、州議会におけるほぼ全員一致の投票を吸引した弾劾の訴因であった。また、海運業利益を一貫して代

弁し、法と秩序の擁護を掲げ、かつて全米警察官殿堂入りを果たした、ニューヨーク州選出の民主党下院議員M・ピアギ (Mario Biaggi) は、一九八八年の Wedtech scandal において収賄容疑で有罪判決を下された後、再選への立候補を断念した。さらに、一九八八年の下院議員選挙において敗退した六名の現職議員のうちの四名—ロードアイランド州選出のF・セントジャーメイン (Fernand St Germain) 民主党議員、フロリダ州選出のB・シャペル (Bill Chappell) 民主党議員、ニューヨーク州選出のJ・ディオグアーデイ (Joseph Dio Guardi) 共和党議員、そして、ジョージア州選出のP・スウィンドール (Pat Swindall) 共和党議員—は、いずれも、金銭上の不正行為の重大な嫌疑をかけられている。こうした汚職の嫌疑が立証されるとき、政治家は、自己の事務所の閉鎖に着手しなければならない。このような汚職の告発を制圧し得る方法は、まず、ないとみてよい。現職議員の汚職と政治生命の終焉とは、強い脈絡で繋がる。これ故に、スキヤンダルが流されるとき、現職議員の心中では、政治生命の凋落—終焉の予兆を軸として、不安、戦慄、恐怖、悲哀、苦悩などが、入り乱れて交錯することになるであろう。

次に、公職占有者が、係争問題を、不適切に、あるいは、不完全に、処理したとする問責は、現職議員が直面するもう一つの困難な問題である。現職議員によって係争問題が首尾よく処理され解決をみたとしても、そして、そのことが真実であったにせよ、こうした問責は、その後までも尾を引く。実効性のある問責の種別は、選挙において争われる公職に左右される。大統領、州知事、市長のごとき行政部における現職者は、無能という問責の対象に最も陥りやすい。なぜなら、この場合、H・S・トルーマン (Harry S. Truman) 元大統領の机上に置かれた有名な標語が明示するように、《仕事の最終責任は私にある》(The buck stops here) からである。世論調査が、大統領や州知事の《仕事の業績》(job performance) を定期的に測定し、立法者については、こうした《仕事の業績》に関する質問が発せられないというのも、決して偶然ではない。立法者は、無能を理由に告発されるということがない。というのも、彼ら

の大部分は、集団としてののみ主要な公共政策決定に参加しているにすぎないからである。彼らは、行政官のように、単独で公共政策を形成することができない。

公共政策に不満を表明する選挙民の視線の矢が射る目標は、行政部なり、もしくは、立法部なりの、制度そのものであつて、個々の立法者ではない。立法者が、自己に対する選挙民の信用の調達と自己宣伝のために、選挙民に向かってコミュニケーションを積極的に活用するという事実は、立法者が、選挙民の議会意識の次元にまで認識の垂鉛を下ろし、「もしラルフ・ネーダー (Ralph Nader) が指摘するように、議会が《打ち砕かれた部門》 (broken branch) であるとしたら、どうして、我々選挙民は、議員を、これほどまでに好まなければならないのか⁽¹⁸⁾」という問題状況を、洞察と思考の射程のうちに入れてはほかならない。こうした努力にもかかわらず、立法者は、彼らの職務の遂行様式について、別の批判を蒙らざるを得ない。屢々聞かれる沸騰点を突破した選挙民の不平不満は、立法者の投票行為と選挙区の利益との間に、不協和音が奏でられているという状況に求められる。従つて、議員とその選挙民とが共有する選挙区利益の構造的な一貫性は、見出し難い。とりわけ、このことは、長老議員についていえよう。長老議員は、彼ら自身の選挙区への地方的関心よりも、むしろ、TV受像画面に大きく映写され報道される州都や首都ワシントンにおいて脚光を浴びる重要な係争問題に、深い関心を示すに至っている。この状況は、一面、彼らが、時の係争問題をめぐって求心的に運動し、全国志向型政治家に到達するために螺旋的に変身し成長してゆくという事実を示す。しかし、他面、それは、彼らが、自己の選挙区との密着と近接とを喪失したという厳然たる事実の存在を立証する。いずれにせよ、地方と全国の両極に跨がる長老議員の象徴性は、破綻する。このような反転する両義性の思考が、可能であるにしても、代表よりも代理の論理が貫徹するアメリカでは、議員と選挙民とは、選挙区利益について、共通の認識と了解の地平に立たなければならない。

一九八〇年の民主党、そして、一九八六年の共和党の、それぞれの上院選挙における完敗は、そうした恰好の例を示す。仮にその他の考慮すべき問題があったにせよ、一九八〇年の予備選挙、あるいは、総選挙において敗走した十二名の民主党上院議員には、全国利益に高度の関心を抱く強力な常任委員長が、少なからず含まれていた。インディアナ州選出のB・ベイ(Birch Bayh)、アイダホ州選出のF・チャーチ(Frank Church)、ジョージア州選出のH・E・タルマッジ(Herman E. Talmadge)、サウスダコタ州選出のG・マクガヴァン(George McGovern)、ワシントン州選出のW・G・マグナソン(Warren G. Magnuson)、ウイスコンシン州選出のG・ネルソン(Gaylord Nelson)、などがこれに当る。こうした指導的な上院議員には、地方的利益の窮屈な洞窟から脱出し、国民全体の利益を代弁し積極的に実現し得る位置に自らを置きたいという、確かな心的傾斜が、認められる。事実、彼らは、少なくとも、部分的ではあるが、自己の選挙区の利益を、忘却の淵に埋めたことを理由に、痛難されたのである。

同じく、アラバマ州選出のJ・デントン(Jeremiah Denton) 共和党上院議員やジョージア州選出のM・マッティングリー(Mack Mattingly) 共和党上院議員のごとき一九八六年における上院議員選挙の落選者は、いずれも、自己の選出州に深い政治的な根を下ろしていない新参政治家であった。彼らは、R・レーガン(Ronald Reagan) 共和党大統領候補の《外套の裾の影響力》(coat-tail effect) によって当選したにせよ、彼らは、地方的関心よりも、むしろ、《レーガン革命》(Reagan Revolution) に大きな関心を寄せる《レーガン・ロボット》(Reagan robots) であるという、痛烈な告発を免れることはできなかった。彼らは、議会内で自らの勢威を獲得するために、自らが依って立つ地方次元の地底の視座から大統領を仰角的に眺め、レーガン政権の政策、態度、言論、行為などを模倣することによって、自己の思考軸を地方から全国へと逆転させ、自己の議会内における地位と視軸との上昇を意図したといつてよい。

これと同様の事態が、一九八〇年の下院議員選挙においても生じている。この年、元下院民主党院内幹事(majority

whip) J・ブラデマス (John Brademas) (インディアナ州選出) とオレゴン州選出の下院歳出委員長 (Ways and Means Committee chairman) A・C・ウルマン (Albert C. Ulman) のような、下院指導部における強力な民主党議員が、議席を喪失した。それに、下院農業委員長 (Agricultural Committee chairman) と民主党議員総会議長 (Democratic Caucus chairman) の重職にあった〔その後民主党院内総務 (majority leader)〕ワシントン州選出の T・S・フォーレー (Thomas S. Foley) ですから、共和党対立候補の外科医 J・ソネランド (John Sonneland) に対して、得票率五二% (二二万五三〇) 対四八% (二二万一七〇五) の紙一重で当選したにすぎない。彼らは、いずれも、次の一下院議員が吐露したディレンマに逢着したといつてよい。⁽¹⁹⁾

「私は、自らの政治的将来について、若干の関心を払うようになってきている。私は、私自身の地方志向性の腐食という、私が当然かつ不可避と思う状況に立ち入りつつあるということを、痛感せざるを得ない。私は、いままでのように選挙区関連雑務の面倒をみることに熱中することもないし、選挙民に対して私がしなければならないような配慮も示していない。私は、ワシントンにおける心浮きたつ事柄に没入している。そして、私は、政府に入力したいと思う。しかし、私は、間もなく選挙に敗退すると感じはじめている。だからといって、私は、現状を変えるつもりはない。私は、現状維持を望まない。私は、政府に貢献したいと思う」。

右の言葉から、議員の全国志向型政治家への脱皮が、選挙区利益の代表との根源的な背理に深く通ずるといふ事情が、覗われよう。

その三は、時の全国規模の政治的潮流が、現職議員の再選を阻む要因としてあげられていることである。立法部の公職占有者は、従って、現職議員は、自己の選挙区の必要性に対する弛みない配慮が、選挙区利益の外延を越える広範な利益を追求したり、あるいは、地方的には不評の投票行為の結果が選挙民の間にもたらす余波を鎮静し亀裂を縫

合することを彼らに可能にする必須の安全策であるという事実を、熟知している。現職議員は、彼らに対する非難が、特定の公職占有者によって代表される政治的態度から奔出する全国的もしくは州の潮流と結合するとき、最大の困難な状況の下に立たされる。現職議員に（とりわけ現職下院議員に）とって幸運なことに、こうした潮流は、現職議員が保有する自らの利点を適切に活用さえするならば、多くの利点を圧倒し得るほど強大ではない。

このことを、一九八〇年の選挙を例に、詳密に検討してみたい。一九八〇年の選挙において、民主党は、結局、大統領職、一二の上院議席、そして、三四の下院議席を、それぞれ、失った。確かに、多くの敗退した民主党候補者は、自己の敗因を、共和党有利の方向に流れる思潮に帰している。例えば、ベイ元上院議員の選挙戦略家であったE・ルバリン (Eve Lubalin) は、次のようにいう。⁽²⁰⁾

「彼〔ベイ元上院議員〕は、五月から、共和党大統領候補指名全国大会後の一週間に設定された世論調査の当日に至るまでは、圧倒的に優位に立っていた。この全国大会の時点で、接戦が演じられた。我々が、一年半以前に認識していた選挙運動に関する単純な事実は、大統領選挙戦の帰趨が、絶対に決定的な要因となりつつあるということである。州における不可抗的動向が、たけり狂っているとき、何ができるといえるのであろうか。投票者は、彼の対立候補者の名前すら知らなかった。彼は、全く無名の候補者に、自己の優勢を奪われたのである」。

その全く無名の対立候補者が、一九八〇年初当選のD・クエール (Dan Quayle) 共和党上院議員（インディアナ州選出）である。クエール上院議員は、《レーガン革命》を水源とする共和党有利の激流を自己の選挙運動に導き入れ、一九八六年には、地じりの勝利を獲得し、一九八八年には、共和党の副大統領候補に指名された。

一九八〇年の選挙における民主党の壊滅的敗走に関する前述のルバリンの説明は、その後、多くの政治解説者の繰り返すところである。しかしながら、「一九七八年及び一九八〇年の両選挙で、共和党対立候補と戦端を開いた一八五

名の民主党現職下院議員のうちの七三名までが、一九七八年における得票率を現実に凌駕しているという事実が、判明するとき、全国的な諸力に依拠する下院議員選挙に関するいかなる説明も、何の役にも立たないであろう⁽²¹⁾。下院における少なからぬ敗北にもかかわらず、民主党現職議員の八九%は、再選されている。

上院議員は、メディアの華やかな脚光を浴び、全国的趨勢によって表象される係争問題と緊密に結合しているが故に、下院議員よりも、一九八〇年には、大きな難局に巻き込まれるに至った。しかし、立候補した二二名の民主党現職議員のうち一〇名のみが、辛うじて、その地位を占守し得たにすぎない上院においてさえ、四名は、一九七四年における前回の選挙(民主党に申し分なく有利な選挙)の得票率を伸ばすことができた。同様に、一名には、共和党の対立候補者すら存在しなかった。州知事は、全国的趨勢と繋がりながらも、そこに新しい変奏を鳴らせることができる。州知事の大多数が選挙民の審判を下される中間選挙における投票者は、経済状況については、全国次元の視線によってその政治責任の所在を分光し、州知事よりも、むしろ、大統領に非難の矢を放つ⁽²²⁾。しかし、彼らは、なお、この時点で、投票することのできる唯一の行政部、従って州知事に向かって、自己の感情を表出する⁽²³⁾。けれども、州知事は、上院議員よりも、全国的趨勢に抵抗し得るだけの資源を有している。この点について、世論調査の専門家であるB・ハミルトン(Bill Hamilton)は、次のようにい⁽²³⁾。

「上院議員には、自ら統制し難い権限がある。なぜなら、彼らは、一定の権限を遂行し一つのイメージを有する団体の一部を形づくるからである。州知事が、自己の行為を、上院議員よりも、常に統制することができる、あるいは、少なくとも、つむじ曲りの立法部から自己を隔離することができる、という点において、州知事は、上院議員と、権限の地図の上では、反対の極の位置にある。州知事と同じく我々は、我々自身の運命を統制下に置くことができる⁽²³⁾と感ずる」。

確かに、全国的趨勢は、若干の影響力を与える。しかし、その影響力の程度は、公職の種別、選挙区の構成、候補者の人格的個性、選挙運動の質、そして、反対勢力の有無、などに左右される。こうして、全国的趨勢は、恰も白色光線のように、それぞれの地域や選挙区において、いわば、無限のニューアンスに分光され、様々な次元の問題に変形されてゆくことになる。こうした全国規模の潮流が、それ自体で、多数の現職議員の政治生命に脅威を与えるほど、強大であるということは、稀有である。全国的趨勢の影響力は、現職議員が落選への恐怖の対応点として自ら創り出した一つの幻想ともいえるであろう。⁽²⁴⁾

なお、最近の現職議員の間における再選率の驚異的上昇は議員選挙における選挙資金の巨額化といわゆる《分割統治》(divided government)の半ば恒常化という二極分解的な社会状況を構成すると指摘されている。⁽²⁵⁾

確かに、最近の議員選挙における現職議員の当選率は、異常に高い数値を示す。⁽²⁶⁾これは、表1に示される通りである。⁽²⁷⁾上下両院議員選挙における現職議員再選率の異常な上昇は、上下両院議員選挙における競争性の欠落と等質である。⁽²⁷⁾すなわち、最近二〇年間に、現職下院議員の再選率が、九〇%以下に落ち込んだ議員選挙は、ただの一度であり、それは、一九七四年の選挙である。この選挙で、共和党は、自己に有利なウォーターゲート事件(watergate)から発する逆風、あるいは、追い風を、全身に受けた。ウォーターゲート事件は、共和党という構造体のなかの通風穴、あるいは、煙突のごとき役割を演じ、共和党の勢力を押し上げたといつてよからう。下院における現職議員の再選率は、一九八六年九八・〇%、一九八八年九八・五%、そして、一九九〇年九六・一%というように、超高水準を保ち、このため、現職議員の落選は、個人的ないし政治的スキャンダルの渦中に不幸にも引き込まれた場合のみに、限られるようにおもわれる。一九七〇年代における議員選挙の研究が示すところによれば、⁽²⁸⁾恰も陰画がおのずと陽面の明暗を提示するように、現職下院議員の再選確保の相対的な安易性と現職上院議員のその相対的な至難性とは、際だった対

表 1 上下両院議員選挙における現職議員の再選率 1968-1990

Year	Total seeking reelection	Defeated in primary	Defeated in general	Reelected	Percentage successful
House elections					
1968	409	4	9	396	96.8
1970	401	10	12	379	94.5
1972	390	12	13	365	93.6
1974	391	8	40	393	87.7
1976	384	3	13	368	95.8
1978	382	5	19	358	93.7
1980	398	6	31	361	90.7
1982	393	10	29	354	90.1
1984	409	3	16	390	95.4
1986	393	2	6	385	98.0
1988	408	1	6	402	98.5
1990	407	1	15	391	96.3
Senate elections					
1968	28	4	4	20	71.4
1970	31	1	6	24	77.4
1972	27	2	5	20	74.1
1974	27	2	2	23	85.2
1976	25	0	9	16	64.0
1978	25	3	7	15	60.0
1980	29	4	9	16	55.3
1982	30	0	2	28	93.3
1984	29	0	3	26	89.6
1986	28	0	7	21	75.0
1988	27	0	4	23	85.2
1990	32	0	1	31	96.9

Sources : Data gathered from election issues of the *Congressional Quarterly Weekly Report*, and reported in various forms in many sources, including Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1989-1990* (Washington : Congressional Quarterly Press, 1990).

照をみせる。しかし、最近の六回の選挙では、再選を目ざす現職上院議員四名のうち少なくとも三名が、その目標を完遂しており、一九九〇年における現職上院議員の再選率は、実に九六・九%という上院議員の直接選挙制の導入以来の最高値を記録している。これは、まさしく地獄の最下圏から至高天に至る快挙と評されるであろう。こうして、最近十年間における現職上院議員の再選形態は、以前にもまして、現職下院議員の再選形態の骨格を、明晰に備えるに至ったといつてよい。

議員選挙における勝者と敗者の得票差は、議員選挙の競走性の位置を見定める上で、有効な里程標となる。⁽²⁹⁾もし議員選挙における勝者と敗者の得票差の視線によって、議員選挙が透視されるとき、そこには議員選挙の新たな映像が立ち現われることになる。

選挙の競争性は、当然、対立候補者の存在を予定する。最低の競走状態にある選挙とは、現職議員が、共和・民主両党のいずれの挑戦候補者とも干戈を交えない選挙である。しかし、現職議員が、挑戦候補者に対して、圧倒的な勝利を収めた選挙もまた、現実的意味において、競走不在の選挙である。議員選挙の研究で著名な、G・C・ヤコブソン (Gary C. Jacobson) 教授 (カリフォルニア州立大学・サンディエゴ) (University of California San Diego) は、一選挙における勝者と敗者の得票差と次期選挙における現職議員の落選の頻度とを相互に関連させ、自己の調査資料から、挑戦候補者が、最初の下院議員選挙において、投票総数の三〇%以上を獲得しない限り、次期選挙で、現職議員が落選する可能性は、零に収斂するという冷厳な公式を抽出した。⁽³⁰⁾一九八〇年代における勝算の見込のない「絶望的な」(hopeless)な挑戦候補者によって争われた選挙と無競争選挙に関する資料は、表2に明らかである。⁽³¹⁾ここでは、伝統的に「限界」(marginality)を意味してきた勝者と敗者の得票差四〇%に、三〇%が代替するに至っている。表2が示すところは、現職下院議員の圧倒的多数が当選するという事実ばかりではなく、彼らが、無競争で、あるいは、事実上、

表 2 現職上下両院議員の選挙における勝差, 1982-1990

Year	Incumbents in general election	Uncontested by other major party (a)	Hopeless challengers ($<30\%$) (b)	Total (a + b)	Percentage of incumbents with little or no competition
House elections					
1982	383	56	104	160	41.8
1984	406	68	131	199	49.0
1986	391	74	157	231	59.1
1988	407	81	159	240	59.0
1990	406	83	89	172	42.3
Senate elections					
1982	30	0	3	3	10
1984	29	1	9	10	34.5
1986	28	0	4	4	14.3
1988	27	0	2	2	7.4
1990	32	4	5	9	28.1

Sources : Data gathered from annual editions of the *Congressional Quarterly Almanac*, Appendices on election returns.

無競争で、当選を果たすという事実である。一九八八年には、再選を要望する現職下院議員のほぼ五分の一が、二大政党のいずれの対立候補者とも出会うことはなかった。同じく、別の五分の二の場合、本格的な選挙運動を積極的に展開し得ない脆弱な対立候補者が、その対岸に姿を現わした。再選を希求する現職下院議員の九八・五%が、首尾よく当選したという事実は、彼らが、ほとんど、本格的な挑戦を受けることはなかったという状況を考慮にいれるとき、重要な意味を帯びてくる。一九八八年における議員選挙の競争水準は、一九八六年におけるそれと大差はない。しかし、一九八八年・一九八六年の両選挙では、議会への復帰を望む現職下院議員の一〇%以上が、一九八二年・一九八四年における選挙の場合よりも、無競争、もしくは、事実上、無競争で、当選している。一九九〇年の選挙の場合、一九八二年・一九八四年・一九八六年・一九八八年の議員選挙に明確

に浮彫りされている競争性の減退の軌跡は、依然踏襲されている。一九九〇年には、上下両院における現職議員は、ほぼ例外なく再指名され、熾烈な競争に陥いることもなく、上下両院の議席を維持することに成功した。しかし、一九九〇年の選挙で注目すべき点は、現職議員の落選にまでは至っていないにせよ、選挙民の反現職議員ムードが、次第に高まりをみせ、勝者と敗者の間における得票差の縮小として結晶してゆくという状況である。一九九〇年の議員選挙は、現職議員の再選の達成という明るい外観の下に、反現職議員ムードの高潮という暗い底流を潜ませているといつてよからう。

下院では、一九九〇年に、周知の形態が、再発するに至っている。候補者再指名を求めた四〇七名の現職議員のうち、四〇六名は、再指名された。このうちの三九一名は再選され、八三名には、共和・民主両党のいずれかの指名による対立候補者が、不在であった。しかしながら、一九九〇年の議員選挙で七〇%以上の得票率をあげた現職下院議員の比率は、少なからず減退した。このことは、もし現職議員が、より経験豊かな、十分な資金を擁する挑戦候補者と雌雄を決するしたら、事態は、一層、悪化することになるであろうという結論に、到達せざるを得ない。

げんに、挑戦候補者の僅か二二%のみが「絶望的な」選挙運動を繰り広げたにすぎない。この数値は、この一〇年来、最低である。現職下院議員は、一九九〇年に、苦境に逢着したという状況を、この二二%という数値の鏡面の上読みとることができよう。現職下院議員は、一九九〇年の選挙で、確かに勝利を博した。しかし、彼らのなかには、地じりの勝利者は、皆無も同然であったといつてよい。この現象の論理的説明は、以下のようになる。選挙民は、投票に際し、確かに不満を憶えたにせよ、挑戦候補者の資質が余りにも劣悪である故に、この不満を、現職下院議員の落選という形で表現することを妨げられたというのが、すなわち、これである。⁽³²⁾

他方、上院の場合、対称的な構図が、現出する。表2が示すように、一九八〇年代における現職上院議員は、一〇

年前の現職上院議員もしくは現職下院議員よりも、再選の確度が、高いようにおもわれる。一九九〇年の議員選挙の場合、再選を希求する三二名の現職上院議員のすべてが、それぞれの所属政党によって、公認候補者として指名された。このうちの四名—ミシシッピ州選出の T・コ克蘭 (Thad Cochran) 共和党議員、ヴァージニア州選出の J・W・ウォーナー (John W. Warner) 共和党議員、ジョージア州選出の S・ナン (Sam Nunn) 民主党議員、そして、アーカンソー州選出の D・プライアー (David Pryor) 民主党議員—は、二大政党のいずれの候補者とも顔を合わせることもなく、事実上、無競争で当選した。このような名ばかりの対立候補者は、他の十二名の現職議員と議席の争奪戦を演じた。しかし、この十二名の現職議員は、各々、選挙期日の四ヶ月以前に、対立候補者の資金調達額の五〇倍以上の豊潤な選挙資金を既に備蓄していたのである。⁽³³⁾ 三二名の再指名者のうち三一名は、再選に成功し、前述の四名は、共和・民主両党のいずれの候補者とも抗争することもなく無競争で当選を遂げ、その他の二十二名は、得票率七〇%以上を糾合した。

にもかかわらず、表 2 が示すように、再選に成功した現職上院議員は、現職下院議員よりも、本格的な侮り難い競争状態の力学のなかに編みこまれた。一九八二年・一九八四年・一九八六年・一九八八年の四回の選挙の間、一九八四年のルイジアナ州選出 B・J・ジョンストン (Bennett J. Johnston) 民主党議員一名のみが、二大政党のいずれの公認候補者とも対面することはなかった。⁽³⁴⁾ さらに、再選成就のために立候補した現職議員の大多数は、投票総数の三〇%以上の支持票を結集し得る果敢な対立候補者と対峙しなければならなかった。もし対立候補者による投票総数の四〇%以上の支持票の吸引という競走選挙の基準の厳格化を試み、この基準を一九八二年から一九九〇年に至るまでの選挙に適用するならば、この期間内に再選された現職上院議員の凡そ半数が、そして、彼らのうちの落選者の全員が、本格的に熾烈な競走の議員選挙の奔流のなかに身を曝したことになる。

こうして、上下両院における現職議員は、一九八二年から一九八六年に至るまでの選挙の期間に、ほとんど落選していない。さらに、当選した現職下院議員はもとより、それ以上に、現職上院議員は、激烈な競走選挙の巨大な星座のなかに配置されたことがない。また、上下両院のいずれかにおける予備選挙で敗退した現職議員の数は、遞減の方向にある。現職議員に対する予備選挙の競争状態は、再選への途上に横たわる些細な障害物以上のものではない。けれども、一九九〇年に至って、随所で、現職議員の《再選達成》と《勝者―敗者間の得票差の収縮》という二重奏が、同時に進行しはじめたといつてよい。現職議員の得票率の低下という底流が、形成され、選挙の場に噴き上げはじめているという事実は、否定し得ないであろう。ここに、議員選挙の光と影の両極端が、認められると考えることができる。

今日、このように再選をほぼ確実に保障されている現職議員による選挙資金の調達のための準備態勢は、選挙期日の相当期間以前に、既に整備を完了している。現職議員が、選挙資金を短期に蓄積すればするほど、そのことが、潜在挑戦候補者に脅威を与えることになるであろう。⁽³⁵⁾

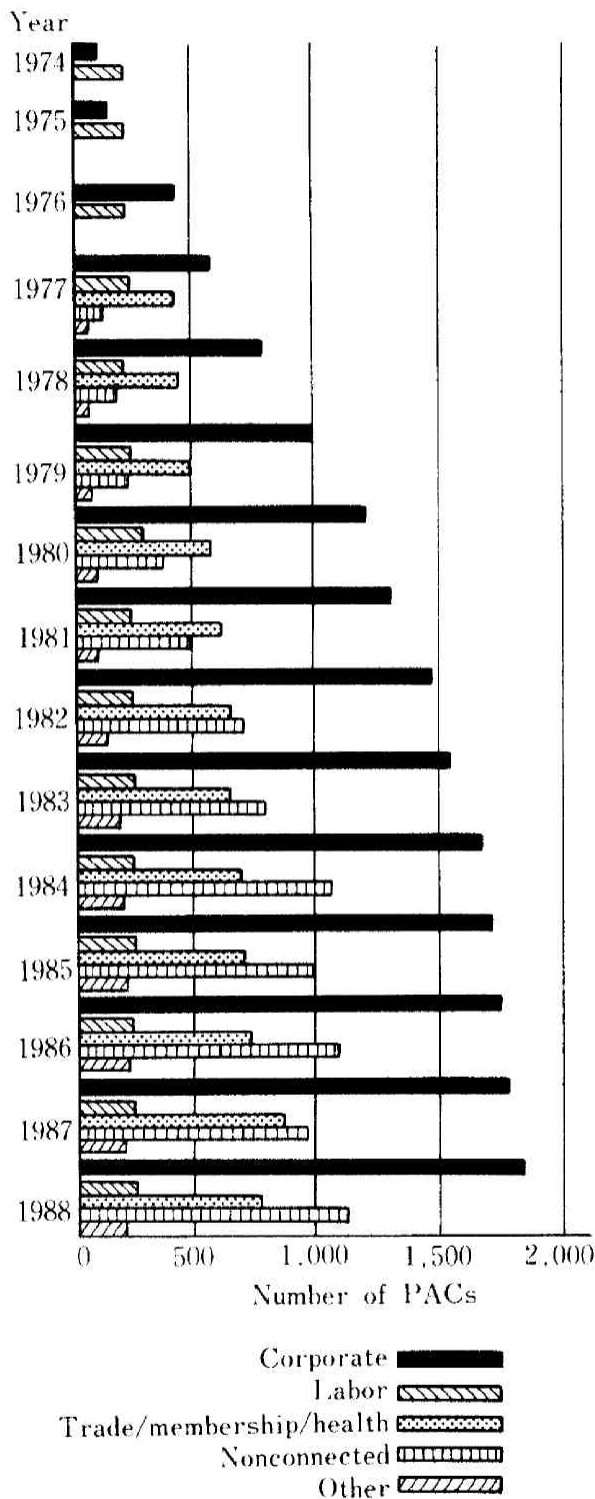
例えば、多数の上下両院における現職議員は、選挙当日のほぼ一年以前に当る一九八九年末までに、一九九〇年における選挙準備のために、巨額の選挙資金を、既に調達していた。カリフォルニア州選出の民主党下院議員M・レヴアイン (Mel Levine) と共和党下院議員D・ドライアー (David Dreier) の両名は、この期間に、凡そ一五〇万ドルの選挙資金を既に保有しており、他の四名の下院議員も、同じく、それぞれ、一〇〇万ドル以上を調達済であった。また、テキサス州選出の共和党上院議員P・グラム (Phil Gramm) は、同じくこの期間に、六〇〇万ドル以上を、ニュージャーシー選出の民主党上院議員B・ブラッドレー (Bill Bradley) は、四〇〇万ドル以上を、そして、その他の少なからざる数の上院議員は、一〇〇万ドルから三〇〇万ドルまでを、各々、選挙資金として確保していた。こうした

巨額の選挙資金量こそ、まさしく、現職議員にとって、正の条件の集積体にはかならない。

上院一議席の獲得に要する選挙資金の平均額四〇〇万ドル、同じく、下院一議席の平均額四〇万ドルという選挙費用の高騰化の特殊今日的状況の脈絡のなかに置くとき、⁽³⁶⁾右にあげた数字は、驚愕に堪えない。一九九〇年三月末に至るまでに、現職下院議員は、選挙資金の調達額において、一〇対一の比率により、挑戦候補者を制圧していた。他方、現職上院議員は、同じくこの期間に、彼らの挑戦候補者の財源のなかの二ドルにつき九ドルの割合で、選挙資金の調達に成功した。現職議員に認められるこうした財政的優位を示す二つの比率は、現職議員が自己の議席を死守するたためにこれまでになく努力を傾倒した一九八八年の選挙の場合におけるよりも、遙かに高い。一九八九年—一九九〇年の選挙周期に、上下両院議員候補者が消費した選挙資金総額四億四五〇〇万ドルは、一九八七年—一九八八年の選挙周期の記録四億五九〇〇万ドルに比較し、三%減となっている。しかし、この単純な数字は、いわば仮面であり、この下に重要な素面が隠されている。選挙資金総額の減少はすべて、上院議員選挙に基因するのであり、下院議員候補者の選挙資金総額は、この間に、逆に三%上昇しているという事実が、これである。上院議員選挙における選挙資金総額の減少は、次の二つの理由による。その一は、四名の現上院議員が、一九九〇年の選挙で、無競争で当選したということである。その二は、現職議員と対立候補者の間における財政資源の間隙が、劇的に増大したということである。このことから、「コモン・コウズ」(Common Cause)の指摘する通り、一九八九年—一九九〇年の選挙周期における上下両院議員候補者の選挙資金総額の減少は、「議員選挙運動における競争の減退」(a decline in competition of congressional campaigns)⁽³⁷⁾を意味するものにほかならない。

現職上下両院議員が「再選へのひたむきの追求者」(single-minded seekers of reelection)⁽³⁸⁾である限り、一九七四年に六〇八であったのが一九九〇年には凡そ四二〇〇への増大した政治行動委員会(Political Action Committee)(PAC

図1 PAC数の増大, 1974-1988



Source : Federal Election Commission.
 Note : For the years 1974-1976, numbers are not available for nonconnected PACs, trade/membership/health PACs, or PACs in the "Other" category. The "Other" category consists of PACs formed by corporations without capital stock and incorporated cooperatives.

C)数の急成長(図1参照)⁽³⁹⁾、とりわけ、企業・産業結社等の富裕PACの増加、換言すれば、「貧困層PAC(Poor PACs)」、あるいは、食料クーポン券受給者PAC (Food Stamp PACs) あるいは、栄養補給必要者PAC (Nutrition PACs)」、あるいは、老人医療保険受給者PAC (Medicare PACs)」、これらは、「いずれも皆無である」という現実、一九八九年—一九九〇年の選挙周期におけるPACの選挙資金総給付額の四分の三が現職上下両院議員に割当てられた(挑戦候補者は一〇%)という選挙資金の受領における現職議員の優位の状況(表3、表4参照)⁽⁴¹⁾、以上の諸事情の力学的交錯の結節点に、今日における議員選挙費用の高騰化の現象が、濃密に形象化されることになる。

なお、右に述べたごとき議員選挙における経費の膨大化を抑制しようとする立法が、最近、若干の上下両院議員によって提案されたことは、注目してよい。⁽⁴²⁾

表 3 上下両院議員選挙の当選者に対する PAC の献金額, 1975-1990

Election Cycle	Senate Campaigns		House Campaigns	
	Amount (millions of dollars)	% of Total Receipts	Amount (millions of dollars)	% of Total Receipts
1975-1976	3.1	14.8	10.9	25.6
1977-1978	6.0	14.0	17.0	28.3
1979-1980	10.2	24.5	27.0	31.4
1981-1982	15.6	22.0	42.7	34.7
1983-1984	20.0	19.8	59.5	41.1
1985-1986	28.4	26.6	72.8	42.2
1987-1988	31.8	26.1	86.1	45.1
1989-1990	31.1	25.6	91.6	46.4

SOURCE : Federal Election Commission.

表 4 1989-1990年選挙周期における上下両院議員候補者に対する PAC の献金額

PAC Contributions to	Amount (millions of dollars)	% of Total PAC Contributions
All incumbents	117.2	78.2
All challengers	15.5	10.4
All open-seat candidates	17.1	11.4
Total	149.8	100.0
Republicans		
House candidates	36.3	24.2
Senate candidates	21.0	14.0
Total	57.3	38.2
Democrats		
House candidates	72.3	48.3
Senate candidates	20.2	13.5
Total	92.5	61.8

SOURCE : Federal Election Commission.

NOTE : Minor parties not included.

今日における現職議員の驚異的な再選率の上昇のもう一つの社会的効果として、いわゆる《分割統治》の半ば恒常化が、あげられている。ここでいう《分割統治》は、政党の支配対象の異同によって、二種に分岐する。一つは、別個の政党による議会支配であり、いま一つは、議会と大統領に対する分裂的な政党支配である。過去三八年間のうちの二六年間、議会における上下両院もしくは一院と大統領職とを、それぞれ、別個の政党が支配してきたという状況を考慮にいれるとき、《分割統治》の主線は、後者にあると解してよい。⁽⁴³⁾

アメリカ合衆国における統治構造の下では、White House と Capitol Hill とを、各々、別個の政党が支配するといふ、いわば双極分裂的現象の発生は、必ずしも稀ではない。ヨーロッパにおける議院内閣制の下では、内閣総理大臣が議会における多数党によって指名されるため、こうした現象の生ずる余地は、皆無といってよい。H・S・トルーマン (Harry S. Truman) (民主党)、D・D・アイゼンハウアー (Dwight D. Eisenhower) (共和党)、R・M・ニクソン (Richard M. Nixon) (共和党)、G・フォード (Gerald Ford) (共和党)、R・レーガン (Ronald Reagan) (共和党)、そして、G・ブッシュ (George Bush) (共和党)、などの、最近における大統領は、少なくとも、反対党が下院の堅壘を固く守り、その前進路に立ちふさがる議会と、対立をよぎなくされている。こうして、最近の大統領の言動は、下院支配を盤石の基礎に据える反対党からの攻勢のなかで、時には、硬直し、閉塞し、停滞する。

選挙民の間における大統領の人気は、いずれの政党が議会を支配するかを決定する主要な素因とはなり得ない。異常な人気を誇ったF・D・ローズヴェルト (Frank D. Roosevelt) は、大統領職に就任当初、議会において、与党多数の支持を背景に、共和党支配下の議会と対決することがなかったにせよ、同じく人気度抜群のD・D・アイゼンハウアー大統領は、任期の最終六年間に、民主党支配の議会と抗争を続けなければならなかった。一九六四年に地じり的胜利によって大統領職を手に入れたL・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領 (民主党) は、議会の領域にも

自己の選挙における影響力の地下茎を伸ばし、議会両院における与党多数の支配を現出させるに至った。一九七二年における R・M・ニクソン大統領の同じく地這りの勝利の確保によって、共和党は、下院における占拠議席数を、若干、伸張させた反面、上院では、二議席を喪失した。一九八〇年における R・レーガン大統領の勝利とともに、共和党は、上下両院における自らの議席の占有状態に改善をもたらし、とりわけ、上院において、一九四六年以来、はじめて、多数の制覇に成功した。しかし、この多数者は、恰も消えさりやすい蜃気楼のように、間もなく崩壊するに至った。

こうして、過去三〇年の間、民意の政治権力への媒介装置としての政党の支配力と威信が少なからず衰退するとともに、これと鏡像関係を保ちつつ、大統領職ならびに上下両院議員職に対する個人的な濃厚な候補者群が、抬頭するに至っている。このため、大統領候補者の《外套の裾の影響力》と饗応と連動を形づくりその上昇気流に乗って当選を果たすという、大統領候補者と同政党に属する上下両院議員候補者の数は、次第に、低減する傾向にある。ここに、自己に対する選挙民の支持を、自己の統治に対する彼らの支持に転化することの至難な大統領の選出という黒い射影を、看とることができる。一九八八年の大統領選挙におけるブッシュ候補の《外套の裾》の影響力の欠如を認めた N・ポルスビー(Nelson Polsby)教授(カリフォルニア州立大学・バークレー校)(University of California Berkeley)は、このような射影の全貌を視界に浮上させる意図にたつて、「皇帝には、もはや纏まとうべき外套はない」と断言した⁽⁴⁴⁾。ブッシュ大統領は、下院において自党が議席を失わないながらもホワイトハウスを征服した、ケネディ大統領以来の、最初の大統領であった⁽⁴⁵⁾。《分割統治》を時間軸に沿って眺めるとき、それは、大統領の《外套の裾の影響力》の力学的な上昇と下降とを視像化するものと考えてよからう。

ところで、与党にとって困惑すべき事態は、大統領選挙年以外の年の議員選挙における勢力の後退である。こうし

た議員選挙における与党の勢力後退は、アメリカにおける選挙政治の常型である。下院議員全員が、二年ごとに改選されるため、議員選挙における与党の勢力後退は、下院において大であるといつてよい。一九三四年を例外とすれば、最近における大統領は、一貫して、議員選挙における下院与党の敗北に直面せざるを得なかった。通常の議員選挙における与党の下院議席数の喪失は、三五とされている。

大統領選挙年以外の年の議員選挙における与党議席の減少の理由として、周知のように、次の二者が、指摘されている。その一つは、与党への投票者が、与党の選挙公約が遵守されないことに、常に、不満を表明し、その挫折感を議会における与党に向かって爆発させるという事実である。他は、伝統的な支持政党への忠誠感が、より個人人格志向の大統領選挙よりも、むしろ、議員選挙において、少なからぬ程度、改めて作動するという事実である。

最近に至るまで、《分割統治》は、例外現象であった。F・D・ローズヴェルトの選挙からD・D・アイゼンハワーの選挙に至るまでの期間、《分割統治》は、一九四六年におけるトルーマン大統領の第八〇議会に、ただ一度、生じているにすぎない。この間、《分割統治》の発生率は、僅か一〇%である。因みに、一八四〇年から一八八五年における《分割統治》の発生率は二九%、一八八五年—一九三二年・二九%、一九三三年—一九九二年・六七%、となつて⁽⁴⁶⁾いる。別の統計によるならば、⁽⁴⁷⁾一八八七年から一九五四年に至るまでの期間に、《分割統治》は、八年間生じており、その発生率は、一四%である。けれども、一九五三年におけるアイゼンハワー大統領の第一期から一九九〇年のブッシュ大統領の任期二年に至るまでの三七年間に、《分割統治》は、二四年間も起っており、その発生率は、六三%である。そして、一九六九年以来の《分割統治》の発生率は、八〇%以上である。このことは、表5、⁽⁴⁸⁾表6に、それぞれ、覗うことができよう。

このようにして、今日、《分割統治》は、アメリカカ政治における常態となるに至っている。事実、一九六八年から一

表 5 大統領と議会に対する政党支配, 1932-1990

Election Year ^a	President and Party		House		Senate		President's Popular Vote (percent)
			Democrat	Republican	Democrat	Republican	
1932	Roosevelt	D	313	117	59	36	57.4
1934	Roosevelt	D	322	103	69	25	
1936	Roosevelt	D	333	89	75	17	60.8
1938	Roosevelt	D	262	169	69	23	
1940	Roosevelt	D	267	162	66	28	54.7
1942	Roosevelt	D	222	209	57	38	
1944	Roosevelt	D	243	190	57	38	53.4
1946	Truman	D*	188	246	45	51	
1948	Truman	D	263	171	54	42	49.6
1950	Truman	D	234	199	48	47	
1952	Eisenhower	R	213	221	47	48	55.1
1954	Eisenhower	R*	232	203	48	47	
1956	Eisenhower	R*	234	201	49	47	57.4
1958	Eisenhower	R*	283	154	66	34	
1960	Kennedy	D	263	174	64	36	49.5
1962	Kennedy	D	259	176	68	32	
1964	Johnson	D	295	140	67	33	61.1
1966	Johnson	D	248	187	64	36	
1968	Nixon	R*	243	192	58	42	43.4
1970	Nixon	R*	255	180	54	44 ^b	
1972	Nixon	R*	243	192	56	42	60.7
1974	Ford	R*	291	144	60	37 ^c	
1976	Carter	D	292	143	61	38	50.0
1978	Carter	D	277	158	58	41	
1980	Reagan	R*	243	192	46	53	50.8
1982	Reagan	R*	269	166	46	54	
1984	Reagan	R*	254	183	47	53	58.8
1986	Reagan	R*	258	177	55	45	
1988	Bush	R*	260	175	55	45	
1990	Bush	R*	267 ^d	167	56	44	

^aPresidential years appear in boldface.

^bIn 1970 Harry Byrd, Jr., of Virginia was elected as an independent and is therefore not included in this and subsequent totals. However, he received committee assignments as a Democrat. Also in 1970 James Buckley was elected as a Conservative from New York. He generally voted Republican but is not included in this table. In 1976 he was defeated.

^cThe total became Democrats 61, Republicans 37, after a disputed Senate contest in New Hampshire was won by the Democratic candidate in a new, special election in September 1975.

^dBernard Sanders, a Socialist, was elected in Vermont. He asked to be in the Democratic caucus but was denied membership.

*Opposition party controls at least one house of Congress.

Source: *Congressional Quarterly, Politics in America* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Service, 1979), pp. 120-121; 1980 data from *National Journal* (November 8, 1980): 1875, 1879, and 1886; and *The New York Times* (January 6, 1981).

表6 政党による統治形態の種類, 1789-1991

Period		Partisan Regime ^a			Number
Years	Congresses	Unified	President Versus Unified Congress	President Versus Split Congress	
1789-1829	1-20	95% (19)	0% (0)	5% (1)	20
1829-1861 ^b	21-36	56% (9)	19% (3)	25% (4)	16
1861-1897 ^b	37-54	44% (8)	22% (4)	33% (6)	18
1897-1933	55-72	83% (15)	6% (1)	11% (2)	18
1933-1961	73-86	71% (10)	29% (4)	0% (0)	14
1961-1991	87-101	40% (6)	40% (6)	20% (3)	15
Totals		66%	18%	16%	101

^aUnified = president and both houses of Congress share partisanship ; President Versus Unified Congress = president is of one party and both houses of Congress are controlled by the other ; President Versus Split Congress = each house of Congress is controlled by a different party.

^bPresidents John Tyler and Andrew Johnson are classified as Democrats. Classification of Tyler as a Whig would produce the following entries for the 1829-1861 period : Unified, 63% (10); President Versus Unified Congress, 13% (2); President Versus Split Congress, 25% (4). Classification of Johnson as a Republican would produce the following entries for the 1861-1897 period : Unified, 56% (10); President Versus Unified Congress, 11% (2); President Versus Split Congress, 33% (6).

Source : *Historical Statistics of the United States*, series Y204-210.

九八八年までの二〇年間に、共和党は、六回の大統領選挙のうち五回まで、勝利を手中に収めた。この五回のうちの二回は、地じりの勝利である。共和党は、また、大統領選挙における国民投票の平均五五%を獲得し、二大政党の大統領候補者に投ぜられた総票数の七八%を確保している。それにもかかわらず、共和党は、一九五三年以来、下院における多数を、一度も支配したことがない。しかも、共和党は、一九五六年以降、下院議席全体の四四%に相当する一九二議席以上を、未だ取得したことがない。一九八八年の大統

領選挙において、共和党のブッシュ候補は、民主党候補M・デューカキス (Michael Dukakis) に対して、七一〇万票の大差で楽勝した。しかし、民主党は、下院において、この年、二議席を新たに付加している。(民主党二六〇 共和党一七五)さらに上院における多数の支配という幻想を抱き続けてきた共和党は、一九八〇年に、これを現実のものとして、宿願を果たしたにもかかわらず、一九八六年には、再び少数党の地位に転落するに至った。一九八〇年における共和党の上院支配は、一時の幻影的な仮象形態に終わったといつてよからう。ブッシュ共和党大統領候補は、アメリカ史上において、再選された、あるいは、新たに選挙された、いかなる大統領よりも、自らを援護すべき議会における与党勢力の弱体な大統領として、ホワイトハウスに入ったのである。⁽⁵⁰⁾このような最近における共和党大統領候補の大勝は、大統領の《外套の裾の影響力》の著しい低下を逆説的に照しだす鏡となるに至っている。

このように、今日における《分割統治》の半ば恒常化は、民主党による議会支配、とりわけ、下院支配の、機械的な反復によって形成される図式的現象といつてよからう。⁽⁵¹⁾

(i) 実業代理機関としての議員

既述のように、アメリカにおける上下両院議員は、《政治体系の孤児》である。このため、上下両院議員は、選挙における勝利の確保を目標に、自己の候補者指名と選挙運動の展開のための個人組織を自ら編成し、彼ら自身の手による選挙資金の調達を行ない、議会における自己の立法活動の成果を誇示し、これらを通じて、各自の選挙区内における支配的な利益集団や選挙民に訴え、彼らと密接な連繋を保ち、公共政策決定過程における地域的・地方的な利益の代弁者となり、そうした諸利益の積極的な擁護と可及的増進に向かい、少なからざる活動エネルギーを凝集してゆくことになる。⁽⁵²⁾ここに、上下両院議員が《高度に個人化された選挙運動》(highly personalized campaigning)を通じて、

選挙に表明された全国的な世論の動向の振幅から自らを隔離させるといふ孤絶の状況が、現出する。このような外界喪失の結果、上下両院議員に、選挙に際して、外界への架橋を強制する大統領の《外套の裾の影響力》の効果もまた、稀薄とならざるを得ない。

げんに、一九八八年の大統領選挙の場合、共和党大統領候補 G・ブッシュが勝利を収めた州の二四の上院議員選挙において、共和党上院議員候補者は、その半数以下の十一の選挙を勝利に導いたにすぎない(勝率四四%)。他方、M・デユカキス民主党大統領候補が過半数の投票を獲得した州における上院議員選挙八のうち、共和党上院議員候補者は、その三選挙において、勝利の確保に成功している⁽⁵³⁾。

こうしたことから、今日における政党衰退現象の露出を背景に、上下両院議員の政治的延命策は、何よりも、彼らが自己の選挙区における地域的・地方的な利益の代弁者となること以外にない。これ故、彼らは、自己の選挙区における公共事業計画に対する連邦政府資金の導入という形で《成功する》(bring home the bacon) ことを、自己の主要な義務と観念する⁽⁵⁴⁾。

例えば、かつて、アラバマ州のある選挙区から選出された下院議員は、彼の在任期間中に、連邦政府が、彼の選挙区における六三の幹線道路及び一般道路の建設計画に対して、五〇〇万ドル以上を投入してきたという事実を挙げ、「これらの改革と将来行なわれる筈の改革とは、両々相俟って、我々の選挙区を、住みよい快適な場所とするであろう」と、揚言している⁽⁵⁵⁾。

上下両院議員が、こうして、地域的・地方的利益を代表し、大統領が、全国的利益ないし国民的利益を代表するといふことが、アメリカにおける「政治的公理」(political truism)であると、「ニューヨークタイムズ」は、指摘している⁽⁵⁶⁾。「ニューヨークタイムズ」は、一九八四年の大統領選挙に出馬した二名の上院議員の移民法改正に対する態度を批判す

る論説のなかで、この言葉を用いた。このなかに次の一文がある⁽⁵⁷⁾。

「多数のヒスパニック系の選挙民を抱えているカリフォルニア州やコロラド州から選出された上院議員であるならば、誰しも、幾つかの主なるヒスパニック系組織が反対している法案に関する態度の表明に、二の足を踏まざるを得ないであろう。しかし、アラン・克蘭ストン (Alan Cranston) 及びゲリー・ハート (Gary Hart) の両上院議員は、大統領に立候補しつつある。もし両名が、自己の全国的展望性を明示することに、真に関心を集中しているとすれば、彼らは、大統領への立候補を、取りやめるべきであろう」。

大統領と議員のそれぞれの代表性の相違は、屢々、大統領自身によっても主張されている。

例えば、T・ジェファソン (Thomas Jefferson) は、逸速く、大統領が、「その立場上、全国的状況を俯瞰することのできない人々」(those whose positions will not command a view of the whole grand) に対して、いかえれば、議員に対して、優位に立つという事実を承認し、続けて、議員に向かって、「自らが全国的状況の各部分を見ることができないにせよ、その全体を見渡すことができないという境遇を、非とすべきではない」(not to condemn what they would not if seen in all its parts) と、力説した⁽⁵⁸⁾。また、W・ウイルソン (Woodron Wilson) も、「この国には、唯一の国民の声が、存在する。それが、大統領の声である」⁽⁵⁹⁾。と述べている。J・F・ケネディ (John F. Kennedy) の「独り大統領のみが、全国的利益を代表する」⁽⁶⁰⁾ という簡潔な言葉も、ウイルソンと同質の発想で貫ぬかれているといつてよい。このような大統領の発言は、些かも怪しむに足りない。大統領が全国的利益を代表し、議会は地方利益を代表するという両極分解の図式的な信仰によって利益を蒙るのが、ほかならぬ大統領だからである。

上下両院における議員は、自らが地方利益の代表であるとする役割を、率直に承認する。ある下院議員は、このことを、次のようにいう⁽⁶¹⁾。

「私の第一の義務は、再選されることにある。私は、私の選挙区を代表するために、ここ議会にいる。このことは、議員の職能に関する私の現在の確信の一部である。選挙区の多数者に善であることは、国家にとってもまた善である。このような仕組みを紛糾させるのが、いわゆる次のごとき言説である。国家の最良の利益と自らが考えるところのものに、賛成票を投ずるのが、ほかならぬ議員であるというのが、これである」。

これと同じ見解は、次の一下院議員の言葉にも、覗われよう。⁽⁶²⁾

「我々は、まず、何よりも、国民的利益を代表するために、ここ議会に席を占めているのである。私は、固くそのように確信する。それにもかかわらず、議員は、自己の選挙区における利益を、絶えず配慮していなければならぬ」。

こうした議員の地方志向性の極への凝固は、ペンシルヴェニア州選出の元民主党下院議員M・マイアーズ (Michael Myers) の次の指摘に示される。⁽⁶³⁾

「それ〔連邦政府の資金や援助〕は、ワシントンの地底に沈む巨大なパイである。…すべての議員は、その巨大なパイの一片を、選挙区に持ち帰るために、ここ議会に派遣されている。もし議員が、議会に、はるばる派遣されて、パイの一片すら、持ち帰ることができないとしたら、いかえれば、議員が、任期を二、三重ねた後もなお、連邦政府から利益を搾りとることができずに、選挙区に帰還するとしたら、彼は、二度と議会に戻れないであろう」。

右の言葉は、確かに優雅さに欠け、その文脈も、どちらかといえば、低俗の感を免れないであろう。しかし、この言葉は、議員の担う職責の真実を衝いている。上下両院における議員は、連邦政府段階で決定される立法の諸条項と、これらの条項が特定の地域にいかなる影響力を及ぼすかについて、常に強烈な監視と警戒の光を放射させる。議員は、こうした立法という外的要因を、自己の意識の内面へと屈折させ、そこにおける地方志向性の内的要因と反応させ、照応させつつ、自己の選挙区の視点から、外的要因の立法の本質を、暴きだしてゆく。このため、議員は、時には、

自己の選出州や選挙区における州や地方の公職者と協同し、連邦政府の資金や施策の導入を目ざして、ロビイング活動さえ繰り広げることになる。議員が不断に追い求めるものは、「連邦政府製のパイの厚味の一片」(a fat slice of the federal pie) である。⁽⁶⁴⁾

ところで、上下両院における議員の間には、地域的・地方的利益の代表であるとする牢固に確立された「政治的公理」に、疑問符を投ずる見解もまた、見受けられる。⁽⁶⁵⁾

すなわち、一九六〇年代に、R・H・デヴィッドソン (Roger H. Davidson) (メリーランド州立大学) (University of Maryland) 教授が、八七名の下院議員に面接し、幾つかの事項について、彼らに質問した。そのなかに、下院議員が、選挙区利益と全国的利益に国民的利益に割当てる相対的重要性に関する質問事項が、含まれている。それによれば、調査対象の下院議員の四二％は、選挙区利益に、二八％は、国民的利益に、それぞれ、自己の支配的関心を集中すると答え、二三％は、選挙区利益と国民的利益の等価性を主張した。⁽⁶⁶⁾

デヴィッドソン教授の結論は、「立法者は、全国志向であるよりも、むしろ、常に選挙区に焦点を定めた地方志向である」という命題にある。⁽⁶⁷⁾しかし、この命題には、重要な留保条件が、付せられている。⁽⁶⁸⁾少なからぬ議員は、選挙区の境界線を超越する政策問題を鋭く意識しており、このため、同僚議員の地方志向性に痛烈な批判の矢を放ち、全国段階における政策専門家の勧告を傾聴し、同時に、全国選挙区及び州・下院議員選挙区などの制度上の選挙区との密接な連繋を維持しようとしているというのが、すなわち、これに当る。

このようなデヴィッドソン教授の調査結果が、示すところは、下院議員は、国際問題について講演している場合でさえ、地方志向の主調低音を響かせようとする状況を考慮にいれるならば、下院議員の少なからざる部分が、自らの関心を、非地方的事項に収斂させようとしているという事実である。⁽⁶⁹⁾

議員の再選への熾烈な欲求は、地方的利益を供与する議員の非立法活動と本来の立法活動の双方の形象化を促す触媒として、強力に作動する。M・ネルソン (Michael Nelson) 教授 (ローズ大学) (Rhodes College) は、この点について、次のようにい⁽⁷⁰⁾う。

「個人的野心と選挙民の要求とは、両々、相俟って、議員が、その任期中、どのように行動すべきかについて、強大な影響力を行使する。大部分の議員は、彼らのエネルギーと資質とを、容易に投票に転化し得る活動に、振り向ける。このことが、矛盾する事態を創出する。議会の主要な憲法上の職務は、国民的利益において、立法を遂行することである。しかし、議員にとって、得票を生み出す活動の大部分は、主として pork-barreling⁽⁷¹⁾ や casework⁽⁷²⁾ などの、非立法活動である」。

ネルソン教授は、一九七七年に、行政審査に関する下院委員会 (House Commission on Administrative Review) のために実施されたハリス調査 (Harris survey) の結果を引用している⁽⁷³⁾。この調査は、選挙民に、彼らの下院議員は議員自身の選挙区の必要性や利益と、全体としての国民的利益の、いずれを優先的に代表すべきであると考えるか、と質問した。調査対象の五七%は、国民的利益よりも、選挙区利益を優先させた。因みに、国民的利益の優先者は、三四%である。しかし、注目すべきことは、同じ調査の一環として、同一の質問を受けた下院議員の、四五%が、国民的利益の優位を主張したという事実である。下院議員の二四%のみが、選挙区利益の優位を承認したにすぎない⁽⁷⁴⁾。この調査は、デヴィッドソン教授の調査から一三年後に、実施されている。これ故、議会は、少なくとも、下院は、以前よりも、地方志向性を希釈化しているようにおもわれる。議会における、とりわけ、下院における行動のウェクトルは、今日、少なからず流動する転形期にさしかかっていると、理解することができよう⁽⁷⁵⁾。

ここに引用された研究は、立法者の行動よりも、むしろ、彼らの態度について調査したものである。上下両院にお

ける議員の投票行動が、精査されるところなら、議会における地方志向性は、一層、褪色しているといつてよからう。⁽⁷⁶⁾
 R・D・アーノルド (R. Douglas Arnold) 教授 (プリンストン大学) (Princeton University) は、一九五〇年から一九八〇年に至る三〇年間における連邦政府の歳出構成の推移を分析し、次のように述べている。⁽⁷⁷⁾

「連邦政府の歳出が、地方への利益供与に関する議員間の争闘によって逡増的に決定されるという見解は、正確ではない。事実、特殊化された利益供与の量は、相対的に減少している。すなわち、水力開発事業、各種事業への補助金の給付、連邦政府施設の建造と人員の充当、物品調達契約の締結、などは、相対的な規模を縮小しつつある。…これらは、州政府交付金のような公式施策 (formula programs) や老人医療保険制度 (Medicare) のごとき個人に対する資格供与 (entitlement benefits for individuals) の増大によって代替されるに至っている。これらの最近における施策は、特権の問題としてではなく、権利の問題として、利益を供与する。議員は、こうした施策の形成に対する責任を主張し得る機会に乏しい」。

こうしたことから、少なくとも、今までのところ、議員が、選挙区利益を国民的利益の上位に据えるという認識は、堅固な経験的地盤の上に立脚していないことになる。議員が、とりわけ、下院議員が、選挙区利益に関心を寄せるという事実は、否定し得ない。しかしながら、こうした事実から、議会に内在的な制度上の地方志向性の主張を普遍化することは、現在の資料を基盤としては、正当化され得ないであろう。⁽⁷⁸⁾

右に叙述したのが、最近の議会における地方志向性の衰退に関する見解である。

このような見解にもかかわらず、上下両院における議員から、地方志向性を剥奪するということは、極端に困難である。再選確保を目ざす議員は、何よりも、選挙民の要望を的確に写しだす鋭敏な鏡だからである。⁽⁷⁹⁾

すなわち、上下両院における議員の地方志向性は、制度的、慣行的事由によることから、アメリカ的土壤の底から

発散するといつてよい。合衆国憲法は、上下両院議員が、その選出州の住民であることを、規定する。さらに、政治的な慣行と現実とは、下院議員が自己の選挙区の住民であることを要求する。基本的にいつて、こうした憲法上・政治慣行上の要件が、政党と大統領を含む上下両院議員の環境におけるいかなる要因よりも、恰も途切れざる永劫の連鎖のごとく、彼らの行動に、濃い影を落している。議員の地方志向性の母型は、こうした居住要件のなかに、既に胚胎していると考えてよからう。地方志向性は、自己の選挙区の要求を充足し、かつ、立法における選挙区利益の推進のためのあらゆる機会を捕捉することの緊要性を、議員に、敏感に察知させることによって、立法者の義務と代表のヴェクトルとを、明瞭に具現してゆく。

事実、すべての一般立法は、地方・狭隘・地域の諸利益の実現を期するために、変形と歪曲を蒙りやすい。げんに、産業廃棄物清掃法 (hazardous waste cleanup laws) は、石油科学産業や保険産業、あるいは、環境保護団体や市民団体の利益のために、作成されている。大量輸送交通機関の発達を犠牲にし、物流産業や自動車産業のような幹線道路利益 (highway interests) に奉仕するのが、運輸政策である。また、住宅諸政策は、東部ならびに中西部における古都群や Virginia から California 南部に至る地帯のサンベルト (Sun Belt) に急成長しつつある諸都市に有利となる。さらに、貨物船優先法 (cargo preference laws) は、より低廉な外国船の使用を優先させる農業のごとき輸産業利益を犠牲にし、合衆国海運業利益 (U. S. shipping interests) の利便を図り、彼らに甘美な果肉を味わせる。その他、一階層の他階層に対する、あるいは、一産業の他産業に対する、優遇措置を認める租税政策、消費州を犠牲にし、生産州の利益を保障する、あるいは、消費者の犠牲の上に成りたつ石油・自動車産業に好都合なエネルギー政策、各種の産業や環境保護団体に利益を供与する水質汚濁防止政策、保護貿易主義あるいは自由貿易主義の実践によって高い収益率をあげる諸種の産業に酬いる国際通商政策、などが、存在する。

これ故、地域的・地域的利益を増進する機会の欠落した立法を見出すことは、至難である。同じく、地域的・地方的諸利益の算術的総和が、国民的利益と等記号で結ばれると確信することも、至難であろう。国民的利益は、多種多様の多層的な地方諸利益のヴォリュームを、相互尊重の原則の下に、立体的に積みあげることによって、完成するものといつてよからう。この意味で、全国立法が実現を期する国民的利益と選挙区における地方諸利益とは、目ざす方向が異なるように見えても、選挙民の要求の充足という、その果たすべき現実的機能は、同一である。

ブルッキングス研究所 (Brookings Institution) の J・L・サンドキスト (James L. Sundquist) は、議員に内在する抜きさし難い地方志向的星座の発光度の強さや、多彩について、次のように記している。⁽⁸⁰⁾

「地方的もしくは地域的な要求の価値が、どのようであれ、それは、推進されねばならない。テキサス州選出の下院議員は、石油利益の視点から、サウスダコタ州選出の下院議員は、畜産利益の視点から、そして、デトロイト市選出の下院議員は、自動車利益の視点から、それぞれ、国民的利益を、把握しなければならぬ。選挙区の眼を通して眺められる外交政策は、特定問題に関するギリシャ、イスラエル、あるいは、アイルランドの見解に、下院議員を、傾斜させるといつてよい。予算は、国家全体のための財政施策であると同時に、選挙区の間で配分されるべき "Doll barrel" として、立ち現われる。軍部が、どのような兵器を採用すべきかは、いかなる兵器工場が、州もしくは選挙区に、置かれているかによって、判断される傾向にある。こうしたことは、軍事政策に限らず、あらゆる政策分野で生じている。政治上の外的誘因が、議員を、とりわけ、より特殊化された選挙区を代表する下院議員を、広闊から狭隘へと、その展望性の変換に、駆りたててゆく」。

このように考えるならば、議員が、国民的利益に深い関心を表明しているということは、確かであろう。けれども、それは、選挙区というプリズムを通して分光され、様々な特殊利益や地域的・地方的利益の次元に変形される国民的

利益である。それは、地域的・地方的利益の向かう側に客観的に存在する対峙と隔絶の即自的な国民的利益ではない。国民的利益と地域的・地方的利益とは、通底性を有し、議員の意識の底で接点をもつ。この接点を構成するのが、彼らの再選への貧乏な要求にはかならない。これ故、議員における地方志向性は、必ずしも、次第に消え去ってゆく過去の残像であるとは、断定し難いのである。⁽⁸¹⁾

このようにして、上下両院における議員は、なかでも、下院議員は、総じて、自己に負わされた職務を、地域・地方における社会経済状況の改善のために、連邦政府資金の導入を意図する水門路として、地域・地方の選挙民から選ばれた、「自己」の選挙区における実業代理機関」(the business agent of his district)に見出しているといつてよからう。議員は、こうした「実業代理機関」として行動することによって、新規の幹線道路、橋梁、病院、軍事基地、郵便局、灌漑、洪水統制、などの、連邦政府の諸計画を自己の選挙区に誘致し、あるいは、自己の選挙区における友人・知己のために、常任委員会の専門委員、議員の個人的スタッフ、上下両院における選挙委員会のごとき各種の非公式の委員会の委員、院内のエレベーター運転係、保安要員、旅行案内係に至るまでの、立法部における多様な精実人事職を確保する。このように、議員は、自己の選挙区に、利益と恩恵とを継続的に給付することにより、その代償として、選挙民の投票を常規的に獲得し、反復的に再選を保障されることになるのである。⁽⁸²⁾

もとより、選挙区利益と国民的利益が、截然と両極的対照を示し、選挙区利益と国民的利益との二重奏が、同時に進行しているという古典的な窮地に、議員が陥いる場合も、皆無ではない。次は、その一例である。⁽⁸³⁾

オハイオ州選出の民主党下院議員D・F・エックカート(Dennis F. Eckart)は、その第二期に臨んで、自己の選挙区における経済的負担の軽減と環境問題に関する自らの長期的配慮の貫徹との間における困難な選択を迫られるという、深刻な局面に立たされるに至った。結局、熟慮の末、地方的問題の解決が、自己の政治的生存の維持に、より重

要であることを認識し、エックカート議員は、大気汚染防止法 (Clean Air Act) の再授權と酸性雨 (acid rain) の統制とを認めた立法の採択の期待を解体させ挫折させる投票行動に出るに至った。

エックカート議員の下院におけるこれまでの投票記録は、環境保護を強力に前景に押し出す進歩主義の立場を、色濃く示している。こうした進歩的なエックカート議員が、酸性雨の元凶とみなされている火力発電所からの排出物を大幅に減少させる提案を否決するために、一共和党議員が上程した動議に対して、賛成票を投じたのである。

この問題を審議していた小委員会の H・A・ワックスマン (Henry A. Waxman) 委員長―民主党・カリフォルニア州選出―は、一九八四年五月八日に、エックカート議員の行動は不可解であり、その賛成投票には、《驚きと失望を禁じ得ない》と語った。エックカート議員は、この賛成投票は、《極度に困難であり、かつ、苦悶に満ちた意思決定》であったと述懐している。彼が、自ら指摘する通り、彼の言動には、重要な国民的利益と自己の選挙区における地方的必要とを和解させねばならないとする立法者の古典的な dilemma の残照を、垣間みることができるともいえる。

しかし、エックカート議員は、また、酸性雨規制によって、煙突には高価なガス洗浄装置の取り付けが、不可欠であることから、もし酸性雨規制に従い行動するならば莫大な経済的負担を背負わねばならない州における一下院議員選挙区を、自らが代表すると、明言する。ここに、エックカート議員の国民的利益志向への潜在的加担の意識が、隠見される。

エックカート議員は、自己の投票の結果について、「いずれにせよ、私は、選挙に勝つことはできない⁽⁸⁴⁾」と断定する。続けて、彼は、次のように述べている。⁽⁸⁵⁾

「これこそ、議員が二重に打ち負かされる (whipsawed) 典型的な例である。すなわち、もし私が、一方の側に左袒して投票したと仮定するならば、人々は、議員は、国民的利益を代表する筈ではないのか」と、問い質すであろう。

他方、私が、逆の立場にたつて投票したならば、「我々は、我々の利益を代表させるために、議会に、議員を派遣したのである」という人々の声が、当然のことながら、跳ね返ってくるであろう」。

互いに通底し合いながら対立や浸透や反転が認められ、曖昧模糊でありながらも客観的に識別可能であるような、国民的利益と地域的・地方的利益との境界線の上に立ち、双方の代表としての性格を併せもつ議員の映像を、右の言葉の反射鏡面上に、捉えることができよう。

議員が、「実業代理機関」として行動し得る背後には、選挙民が、一般に、自ら選出した議員の重要な係争問題に対する態度や議場における議員の投票行為に、格別の関心を払わないという情景が拡がっている。この点について、ミシガン州立大学 (University of Michigan) の D・R・キンダー (Donald R. Kinder) 教授は、次のようにいう。⁽⁸⁶⁾

「今日のアメリカ人は、事実、政治の世界で起っている多くの事件に無関心であり、政治の主要な担い手がいったい誰であるかについても、よく分らず、ワシントンを熱中させる論争にも冷やかであり、知識人が当然なことと思う基本的事実にも無知であつて、大統領ならびに有力な大統領候補の展開する政策内容を理解することも覚束ないという状況である」。

このような選挙民の側における政治的知識 (political knowledge)⁽⁸⁷⁾ の一般的欠如は、以下に述べる数計から理解されよう。

まず、第一に、一九六八年から一九七〇年に至る期間におけるギャラップ調査によると、⁽⁸⁸⁾ 一九七〇年に議会に提出された諸法案のそれぞれに対して、自己の選挙区から選ばれた下院議員がどのような投票行動にでたかを知るものは、二十一歳から二九歳までの若年層で一六%、三〇歳から四九歳までの中年層で二三%、五〇歳以上の高年層で二二%、以上となっている。この数値を、自己の選挙区から選出された下院議員の名前を知るもの、若年層四四%、中年層五

表 7 選挙民の政治的知識(1)

Percentage	Knowledge	Year	Source
94%	Know the capital city of United States	1945	[AIPO]
94	Know the president's term is four years	1951	[AIPO]
93	Recognize photograph of current president	1948	[AIPO]
89	Can name governor of home state	1973	[Harris]
83	Aware of right to jury trial	1987	[Hearst]
80	Know meaning of term <i>veto</i>	1947	[AIPO]
79	Can name current vice president	1978	[NORC]
78	Know what initials FBI stand for	1949	[AIPO]
74	Know meaning of the term <i>wiretapping</i>	1969	[AIPO]
70	Can name their mayor	1967	[AIPO]
69	Know which party has most members in U. S. House of Representatives	1978	[NORC]
68	Know that president is limited to two terms	1970	[CPS]
63	Know China to be Communist	1972	[CPS]
63	Have some understanding of term <i>conservative</i>	1960	[SRC]
58	Know meaning of term <i>open housing</i>	1967	[AIPO]
52	Know that there are two U. S. Senators from their state	1978	[NORC]
46	Can name their U. S. representative	1973	[Harris]
41	Aware Bill of Rights is the first ten amendments to U. S. Constitution	1987	[Hearst]
39	Can name both U. S. senators from their state	1973	[Harris]
38	Know Russia is not a NATO member	1964	[AIPO]
34	Can name the current U. S. secretary of state	1978	[NORC]
31	Know meaning of "no-fault" insurance	1977	[AIPO]
30	Know term of U. S. House member is two years	1978	[NORC]
28	Can name their state senator	1967	[AIPO]
23	Know which two nations are involved in SALT talks	1979	[NYT/CBS]

Sources : American Institute of Public Opinion (Gallup); Center for Political Studies ; Lou Harris and Associates ; National Opinion Research Center ; *New York Times*/CBS polls ; Hearst Corporation. Reported in Robert Erikson, Norman Lultbeg, and Kent Tedin, *American Public Opinion* (New York : Macmillan, 1988), p. 42.

表 8 選挙民の政治的知識(2)

Question	Percentage of Adults Who Knew the Right Answer
Which party had the most members in the House of Representatives before the election?	59
Which party had the most members in the Senate before the election?	54
Which party elected the most members to the House of Representatives in the election?	51
How long is the term of office for a member of the House of Representatives?	32
How long is the term of office for a U. S. senator?	30

Source: University of Michigan Center for Political Studies, 1984 National Election Study, 1988 National Election Study.

五%、高年層五四%、その下院議員の所属政党を知るもの、若年層五四%、中年層六三%、高年層六四%、以上のごとき相対的に高い数値の統計的事実と比較するとき、前記の数値がいかに低迷状態にあるかが、覗われよう。

第二に、同じく一九七〇年のギャラップ調査の示すところによれば、⁽⁸⁹⁾年収七〇〇〇ドル未満の選挙民のなかで、議会における彼らの代表の重要法案に対する投票行動を知るものは、二五%であった。豊富な政治情報量と高学歴とを特徴とする年収一万五〇〇〇ドル以上の富裕な選挙民の間ですら、重要法案に対する彼らの代表の投票行動を知るものは、五〇%に満たない。これ故、政治的な知識や情報を保有する高学歴・高所得の知的選挙民ですら、議会における彼らの代表の投票行動は、必ずしも彼らの関心の根が深く集中してゆく対象ではないとってよからう。

第三に、表7、⁽⁹⁰⁾表8、そして、表9が示すように、今日における選挙民が所持する政治的知識の水位は、いたって低⁽⁹³⁾い。

すなわち、人口の二分の一のみが、各州は一律に二名の連邦上院議員を選出することを知っているにすぎない。また、一九八七年における別の調査は、三つの質問を、応答者に提示した。①合衆国は、

表 9 自己の選挙区選出の下院議員の名前を知る選挙民の比率

	Name	Name and Party
House	32	25

Source : University of Michigan Center for Political Studies, 1984 National Election Study.

ニカラガ (Nicaragua) におけるいずれの側を支持しているか、②連邦政府予算規模は、過去五年間に、果たして、増大したか、縮小したか、あるいは、変化しなかったか、③ホワイトハウスにおける大統領首席補佐官は、誰か、以上が、これに当る。一般選挙民の二六%のみが、こうした三問すべてに正解し得たにすぎない。また、四二%は、正解一、もしくは、正解零であった。この数値が示唆するところは、まさしく、「人々の七六%は、政治への留意を表明している。しかし、彼らは、政治を注意深く見守っていない⁽⁹⁴⁾」ということであろう。

今日、選挙民は、自己の日常生活と直線的に結合しない政治的な係争問題に、とくに興味を示したり、あるいは、これについて意見を形成するという、知的状態にあるわけではない。一九八五年に、最も広く報道された議会における重要事件の一つであるグラム・ラッ

ドマン・ホリングス法 (Gramm-Rudman-Hollings Act)⁽⁹⁵⁾ の通過は、こうした状態を鮮明に逆照射する光源といつてよい。

レーガン大統領が、グラム・ラッドマン・ホーリングス法案に署名した直後に施行された世論調査によるならば、当該法の議会における熾烈な論議の人目を引く報道にもかかわらず、選挙民の四〇%は、当該法の存在を知っておらず、他の二四%は、その存在を知っていたにせよ、それについて意見を形成するまでには至らなかった。当該法について意見を形成していた選挙民は、三六%にすぎない⁽⁹⁶⁾。

このような調査結果は、十分に報道されながら、選挙民の日常生活とは疎隔されている、特定政策に関する世論調査の地層を流れ続け密度高く結晶化してゆく原型的なもの、とみてよい。世論調査の質問事項が、スクールバス通学の是非、婦人の権利の向上、薬物の合法化の可否などの、家庭生活に密着するものであるならば、選挙民は、容易に

意見を形成し得るであろう。こうした質問事項に、「意見なし」と答える選挙民は、通常、一五%以下にすぎない。⁽⁹⁷⁾

ところで、普通の人々が、グラム・ラッドマン・ホールディングス法について、知る必要が、果たしてあるであろうか。もし必要があるとしても、そのことが、彼らの日常生活に、また、財政赤字額に、何らかの変化をもたらすのであろうか。おそらく、何の変化も起らないであろう。結局、政治家が、公共問題の細目的事項の政治的解決の技法を、集中的に鮮やかに発揮することになる。多くの人々は、納税用紙を完全に整えるために会計士に、また、自動車を修理するために整備士に、それぞれ、依頼する。なぜなら、一般普通人は、堅固な全能の知性によって武装しているわけではなく、租税体系や内燃機関について、理解し得ないからである。これと軌を一にして、彼らは、複雑高度な統治上の諸問題を解決するために、政治家に依存する。普通人は、自己の仕事と家庭における差し迫った現実の問題に、関心を寄せる。彼らは、彼岸の空虚な神話を追い求めるといよりは、むしろ、現実密着の地平の視角から、こうした身近な諸問題の解決に没頭する。これ故、現実の選挙民一般の実態は、主権者としての実質を充実した理想的な選挙民像を、無残なまでに崩落させるといってよい。⁽⁹⁸⁾

一九七七年の第九三議会をもって引退したニューヨーク州選出の共和党下院議員J・ヘースティングス (James Hastings) は、「ワシントンポスト」(Washington Post)に、選挙民の知的水準の断層撮影像を、次のように記している。⁽⁹⁹⁾

「多くの人々の心のなかには、こうした議員の立法業績などは、物の数ではない。まず第一に、選挙民は、議員の立法業績など、知りはしない。そして、第二に、彼らに重要なことは、私が、彼らに、個人的なベースで、何をなし得るかということである。…すべての議員が、再選確保のために、なすべき必要事項は、選挙民との間に、親密な公衆関係保持の活動 (good public relations operation) を続行することであり、選挙民からの郵便に、遅滞なく返事を書くことである。

「いったい、私は、どのような種類の whore であるのか」。

このように、ヘースティングス元下院議員は、彼の職務上の挫折感の一つが、彼自身の選挙民が、彼の立法業績に、何の顧慮も払わないという事実にあると語っている。

同じく、アメリカ選挙政治の先駆的研究者二名も、逸速く次のように記している。⁽¹⁰⁾

「議員選挙では、選挙民は、圧倒的に、政党シンボルに投票する。しかし、政党シンボルは、立法政策 (Legislative policy) の地点からみるならば、限定された意味を有しているにすぎない。∴選挙民は、議会内で何が進展しつつあるかについて、全く眼を向けていないとみてよい。立法部の行為に関する判断と、政党との間には、ほとんど関連性がない。そして、多くの選挙民は、いずれの政党が議会を支配しているかさえ、知っていない状況にある。

選挙民の政党に対する応答が、施策支持 (Programmatic support) の点において欠ける部分は、彼らの地方の議員候補者への応答によって、充足されるというわけではない。個々の議員候補者に対する直覚が、支持政党に反対する当該政党の支持者によって投ぜられた大部分の票の根拠を説明するにせよ、これらの直覚は、下院議席の争奪を演ずる候補者の政策的立場に関する情報によっても、微動だにしないといってよい。若干の候補者が、とりわけ、現職議員が、選挙民の間における高い知名度によって獲得する一歩先じた有利な地歩は、彼らの主張する政策内容とは、ほぼ全く無関係である」。

こうして、選挙民の側における政治的な関心や知識の欠如といってよい状況によって、議員は、選挙区における意見に忠実に追従することはもとより、選挙区における多数者の諸多の係争問題に関する要望や意見を測定することすら、事実上、不可能である。もしそうなら、議員が、そこから公共政策の素材としての選挙民の意見や利益を汲みあげねばならないところの、政治的選挙区とは、実体的には、地域的に区画された自然的な選挙区における一般人口で

あるよりも、むしろ、選挙区内のエリート層 (elites)⁽¹⁰⁾ ということになるであろう。現実には、議員の選挙区は、人々の雑多な集積体ではなく、時間、利益、そして、政治的事件について意見を伝達する手腕などを具有する、相対的に少数の政治的活動家の集団である。前者は、議員と事実上の交点をもたない異種空間のごときものとなる。⁽¹¹⁾

すなわち、大部分の選挙民にとって、議会は、ほとんど不可視の制度である。彼らの政治的な知識や情報の保有量は、既述のように、決して多くはない。もしそうであるならば、議員に関連する選挙民とは、自己の選挙区における活動的な、政治に関心のある、富裕なエリート層である。農業選挙区では、彼らは、アメリカ農事改善同盟 (American Farm Bureau Federation) の指導者や綿花、小麦、などの主要農産物の生産者である。南西部では、石油業者や牧場経営者が、これに当り、モンタナ、アイダホ、ワイオミング、ネブアダ、ユタ、コロラド、アリゾナ、あるいは、ニューメキシコなどの、いわゆる山岳諸州では、銅、鉛、銀などの鉱業諸利益、北部ニューイングランドでは、木材、花崗岩、漁業の諸利益、ペンシルヴェニアと西ヴァージニアの両州では、石炭利益と全米炭鉱労働組合 (United Mine Workers) の指導者、以上が、それぞれ、エリート層を形成する。高度の異質構成の都市地域における選挙区には、銀行家、金融指導者、不動産所有者及び開発業者、巨大産業企業ならびに商社の所有者と経営者、労働組合の最高指導者、新聞・ラジオ・TVの所有者それぞれに編集者など、多種多様の無視し得ぬ勢力ある選挙民が、含まれている。かつてのシカゴ市のような、党規の厳格な政党組織が存在する大都市の議員選挙区における重要な選挙民は、市長、市政党委員長、郡政党委員長のごとき、行政・政治の分野におけるエリート層である。もとより、議員候補者の選挙運動への多額の献金者は、こうした選挙資金の調達が困難である事情から、重要な選挙民の一員を構成することになる。議会は、これ故に、いわば、手当り次第に収集した、それぞれの選挙区における突出した諸利益を溶解する坩堝のごとき観を呈している。

選挙区におけるエリート層は、既に知られている自己の議員の政策選好と合致する messages を彼らに伝達する傾向にある。⁽¹⁰⁾ エリート層とその議員との間には、共鳴と共振の弦が、張り渡されているといえよう。双方の意見や利益は、政治運用の世界の共有財産に登録されることになる。議員は、他の大部分の人々と同様、自己と意見を同じくする人々と交際する性向をもつ。議員は、こうしたエリート層の範疇を越えて、外に接触と交流を拡げる進取と創造性を、厳封されている状況にある。これ故、議員は、エリート層の意見という枠組をはずして直接に選挙区を眺望するのではなく、エリート層の知己を媒体として、選挙区との交響と親和とを維持しようとする。この限り、選挙区の意見や利益は、エリート層を媒介して、新たな変奏を加えられることになる。議員は、自己の選挙区における政策選好に関する情報量の三分の二を、選挙区における政党指導者、マスメディア、組織化された利益集団、など、こうした個人的な接触と交流を通して、二五％を、手紙を書き得るだけの政治的関心を有し政治に参加する能動的な選挙民からの郵便によって、それぞれ、獲得する。こうして、議員は、自らが聴取したい事柄を、聴取することができる。同じく、議員の研ぎすまされた特別の直覚力は、世論に関する矛盾する報告が、なぜ、一般的であるかの理由をも、説明することができよう。

もし、選挙区におけるエリート層と選挙民一般とが、同一意見を共有し合わないとき、議員の行動が、選挙民一般の選好に順応しないということは、もとより、当然であろう。エリート層は、議員は自己の太陽系に属すべき一惑星であり、自己には議員の言動の軌跡を支配する権能があると、考えることができるからである。もとより、限られた可視的な問題に関しては、これについて、選挙民一般が、強力な意見を形成しているとき、立法部の行為と選挙区との間における合意度は、相対的に高い。例えば、公民権問題については、議会における投票行動と選挙区における意見との間の相関関係は、きわめて高い。しかしながら、その他の大部分の問題に関しては、こうした相関関係は、い

たつて、低調である。明晰きわまる選挙民一般の意見表明は、例外とみてよい。もしあったとしても、その源流は、選挙区におけるエリート層を形づくる組織化された利益集団にはかならない。

もし選挙民一般が、自らが選んだ議員の議会における言動を知ったとしても、これにより、選挙民は、煉獄から天国に向つて一気に飛翔する幸福感を、とくに味わえるわけでもない。公民権問題のごとき、きわめて少数の重要問題を除外するならば、《平均的》(average) 選挙民は、自己の議員の言論と行動について、次のようにいうであろう。

「私は、それが気にいらぬ。私は、それが気にいらぬわけではない。私は、まさしく、それについて深く考えたことがない」⁽¹⁰⁴⁾。

代表過程がどのようなものであるかは、正確には表現し得ないにせよ、代表とは、選挙民一般の意思の代表ではない。よくみても、代表とは、「エリート内の意思疎通」(intraelite communication)⁽¹⁰⁵⁾であるにすぎない。

選挙民一般の側における右に叙述したような政治的関心や知識の欠落状態によって、議員は、時の係争問題に対する投票態度の意思決定に際し、大幅の裁量余地を付与されることになる。このことは、係争問題に対して議員がとり得るいずれの投票態度に關しても選挙民の関心や意見が皆無も同然である場合に、とくにいえるであろう。従つて、投票態度の意思決定に臨んで、議員は、「自ら自由に解釈し得る選挙区からの音信」[what he (the legislator) hears from the district as he interprets it]⁽¹⁰⁶⁾を代表することになる。しかも、この音信の実体は、選挙区における政治的緊張の行方に重大な利害関係をもつ諸利益を核として凝集した果肉のごときものであり、両者は、等価の二重性をもって捕捉される。そして、こうした音信の多くは、選挙民多数の認識の地平から遊離したものであるといふことができる⁽¹⁰⁷⁾。

このような状況から、議員の再選は、選挙区における議員の「投票記録の受容性」(the acceptability of their voting record) よりも、むしろ、「選挙区への奉仕活動」(constituency service) に、左右されるとみてよい⁽¹⁰⁸⁾。

もとより、議員は、彼らの「投票記録の受容性」に対する考慮を全く捨象しているわけではない。こうした「受容性」を、議員の視界外に放逐することは、決して容易ではない。その理由として二者が考えられる^(四)。

その一つは、次期選挙への配慮である。議員は、自己の選挙区の係争問題に対する政治的な立場や判断を絶えず探知し、念頭に置かねばならない。また、議員が係争問題に対してとる政治的な立場や態度は、彼に常規的に投票する活動的な選挙民^{II}エリート層が、その問題について期待する方向に沿ったものであることを要する。もちろん、大部分の選挙民は、自ら選出した議員の議会内における投票態度を知っていないといつてよい。しかし、議員は、選挙区における世論の動向に留意しなければならない。なぜなら、来たるべき将来における挑戦候補者が、選挙民から死角となっている狭い特殊のなかに閉じこめられていた、選挙民に不評とおもわれる当該議員の諸々の投票記録を掘り起こし、いわば、何びとの眼にもふれる普通の地平に開放して、そこから次期選挙戦において自己に有利に作動する争点を編成してゆくという、危険な可能性が、濃厚に存在するからである。議員には、自己の選挙区における世論の動向に対する重層的認識と透徹した視力とが、不可欠である。

もう一つは、投票態度の一貫性の保持である。議員は、通常、自らが抱く公益とはいったい何であるかという、その具体的内容を確定し、この概念から自立した流れを形づくる言論と行動とを肯定し受容する。こうした公益概念の一環として、議員は、それ自身のうちに自足し閉じたところの、係争問題に対する一連の態度を発達させている。このような総体的な態度が、議員の投票決断の際における意思決定の基準として、機能する。これ故、議員は、自己の投票記録の選挙民に対する「受容性」のみならず、自己自身に対する「受容性」をも、考慮することになるのである。議員は、こうして、常に、このような二つの視点を絡み合わせ、補完させねばならない、という厄介な状況の下に、立たされていると云ってよからう。

こうした最近の例をあげるならば、⁽¹¹⁰⁾ 国旗焼毀を禁止する憲法修正条項が提案されたとき、ネブラスカ州選出の民主党下院議員P・ホーグランド (Peter Hoagland) は、自己の選挙区が当該修正条項に賛成であることを承知していた。伝統的に共和党が占拠してきた議席を奪取したホーグランド議員は、また、国旗焼毀禁止条項に対する反対投票が、一九九〇年秋の議員選挙において、彼に対する反対運動に利用され得ることも、十分に承知していた。ホーグランド議員の補佐者も、当該条項に賛成票を投すべきことを勧説した。彼の保守的な選挙区では、当該条項への反対票が、回復不能の致命的な政治的損害を、彼にもたらすと考えられたからである。しかし、ホーグランド議員は、当該条項に賛成の意思を表示した。彼の良心が、これ以外の投票行為を許さなかったからである。ホーグランド議員は、一九九〇年議員選挙で、見事に再選を果たした。

にもかかわらず、議員の再選もしくは当選は、彼らが、自己の選挙区や能動的な選挙民のためにする情実人事職の配分、諸種の利権や仕事の給付、公共事業計画の導入、などの、具体的な経済効果の供与によって、能動的な選挙民の積極的な支持と強固な信頼とを、いかなる程度、獲得し得るかという、凝縮した一点に懸っていることも、否定し得ない事実である。

げんに、E・M・ケネディ (Edward M. Kennedy) 民主党上院議員 (マサチューセッツ州選出) は、一九六二年の議員選挙において、「誰が、いつたい、マサチューセッツ州民のために、より貢献し得るか」(Who can do more for Massachusetts?) という簡潔な選挙標語を掲げ、自らが最も適切なマサチューセッツ州民の《実業代理機関》であることとを、⁽¹¹¹⁾ 強力に訴求することによって、初当選に成功したのである。

事実、議員の多くも、自己の選挙区との関連における自らの役割を、このような《実業代理機関》と規定しているといつてよい。このことは、第九一議会における一下院議員の次の言葉に、如実に示される。⁽¹¹²⁾

「私の選挙区には、タバコ栽培によって生計を立てている家庭が、数多く存在している。もとより私は、現在、紙巻タバコが健康によいなどは、一度も口にだしたことがない。私が、紙巻きタバコ製造禁止の法案に賛成の一票を投じたとしても、私の選挙民の生活が成り立ってゆくことを、世の人々が、何らかの形で示してくれるならば、私は、喜んで、そのような賛成票を投ずるであろう。そうでない限り、選挙民と命運を一にする以外に、一般に、方策がないのである。これが、なし得るすべてである。もしこの方策が拒否されるとしたら、早々に選挙区を立ち去る以外に、私の活路は、見出せないであろう」。

同じく、前下院議長 T・P・オニール (Thomas P. O'Neill) も、「下院議員の選挙区志向は、著しく高い。彼らは、もはや、所属政党の全国哲学に追随してゆく気は毛頭ない。彼らは、自己の選挙区宛の時事通信、もしくは彼らがいかに選挙区に奉仕しているかという実績に、基づき、再選を果たしている。」⁽¹¹³⁾そして、オニール元下院議長によるならば、「すべての政治は、地方的なものである」⁽¹¹⁴⁾。

そこで、一九六九年における下院議員八七名を対象として、彼らに負荷されている代表の役割に伴う義務と能力は、彼ら自身によって、どのように理解され、知覚されているかという、議員の「役割意識」(role orientation)⁽¹¹⁵⁾を調査した R・H・デヴィッドソン教授の、もはや古典ともいえる貴重な研究を基礎資料に、議員が規定する自己の役割が、《実業代理機関》の役割と等価の構造をもつという事実を、以下に実証してゆきたい。⁽¹¹⁶⁾この場合、議員の「役割意識」を、①代表目的、②代表様式、そして、③代表地域の三項を含む連立方程式として捉え、各項の個別の解を求め、これらを総合化することによって、連立方程式の解を析出させたいとおもう。

最初に、①代表目的の項から叙述するならば、議員は、まず、「議会において、議員が行うべき最も重要な職務は何であるか」と質問された。この質問の意図は、立法部における議員活動の究極目標が、彼らによって、どのように理

表10 下院及び二州立法部における代表目的

代表目的	下 院(a)		州立法部(b)	
	首位 (%)	総計(c) (%)	ニュージャージー(d) (%)	オハイオ(d) (%)
護民官	47	82	63	40
立法過程への参加	41	67	70	67
問題解決者	7	31	49	33
仲介者	4	17	33	48
選挙運動者	1	8	—	—
合 計	100	—	—	—
N	87	87	79	162

(a) Data are from R. Davidson, *The Role of the Congressman*, 1969, p. 80, table 3-1.

(b) Data are from John Wahlke et al., *The Legislative System*, 1962, p. 259, table 11.1.

(c) Percent of whole sample who referred to each role, whether or not it was their primary one. Thus members made multiple mentions, and percent do not add to 100.

(d) Multiple Mentions, so percents do not add to 100.

解され、類型化されているかを、探り当てることにある。この質問に対する議員の回答を明示するならば、表10のようになる。

表10に明らかのように、議員の多数が、自らの代表目的を、「護民官」(Tribune)の役割行使に求めている。ここでいう「護民官」とは、「一般公衆の要望と意見の代弁者」(spokesmen for the needs and opinions of the general public)⁽¹⁷⁾である。この意味における「護民官」は、最も直接的な意味における「代表」(representatives)と違ってよからう。議員の八〇%以上が、何らかの形で、自らの代表目的を、「護民官」としての役割行使と規定しているという事実は、注目してよい。次に、第二位の「立法過程への参加者」(Legislative participants)とは、「委員会段階ならびに議場の双方における立法に関する委員会活動への積極的参加者」(active participants in the work of committees on legislation, both at the committee-stage and on the floor)⁽¹⁸⁾を意味する。「護民官」の役割が、議員の職務における外面的様

相 (the external aspects) を示すのに対して、この役割は、彼らの職務の内面的部分 (the internal part) を強調したものと比べてよい。第三位は、「問題解決者」(Inventor) である。これは、「より広い社会一般における公共諸問題の立法による解決を目ざすところの、政策の創造者ないし案出者」(creators or discoverers of policy of legislative solutions to problems in the wider society)⁽¹⁰⁾ を指す。「立法過程への参加者」の役割が、立法過程の円滑な進行を目ざす議員相互の立法手続に関する折衝の展開とそれに基づく立法審議の促進とを意図しているのに較べ、この「問題解決者」の役割は、立法そのものの実質と内容の形成に自己の特質を求め、これを鮮烈に照しだそうとするものにはかならない。第四位の「仲介者」の役割は、「相互に競争関係に立つ諸々の利益や考え方の間に、平衡状態を保持すること」(the balancing of competing interests and considerations)⁽¹⁰⁾ に、その関心の尖端を向けている。このような「平衡状態保持」の役割は、恰も地下の水脈のように、既に述べた役割の遂行過程の底層に、奥深く流れている。しかし、こうした役割が、一挙に地表に噴出し、議員活動の連鎖の一環を形づくる一個の重要な構成要因と看做されるということは、いまままでに皆無も同然であったと云ってよい。同じく、第五位の「選挙運動者」(Campaigner) の役割も、他の役割や議員活動から画然と区別される別個の役割として、それ自身、孤立した形で把握されるという事態は、これまでに、なかったということが出来る。

なお、右に述べた代表目的と議員の年功ならびに選出地域との間には、明確な相関関係が認められる。すなわち、新人議員は、政治討論の場である議場に選挙民の意見や要望を提出する「護民官」の役割を、重視する。これに反し、年功議員は、議会における立法活動への参加に、自らの役割の焦点を絞ってゆく。同じく、東部選出議員と南部選出議員の間にも、鋭い対照性が見出される。南部選出議員が、「立法過程への参加者」の役割を、東部選出議員が「護民官」の役割を、それぞれ、強調するというのが、これである。以上の事実を数計によって示すならば、表11のように

表11 年功別・地域別の議員の代表目的

代表目的	年 功		地 域	
	1期 (%)	2ないし5期 (%)	東部 (%)	南部 (%)
護民官	53	42	57	35
立法過程への参加者	23	47	27	58
問題解決者	12	6	5	8
仲介者	6	6	5	—
選挙運動者	6	—	5	—
合 計	100	100	99	101
N=	(17)	(36)	(21)	(26)

Source, R. Davidson, op. cit., p. 92, table 3-5 and p. 95, table 3-8.

なる。

次に、②の代表様式について述べるならば、いうところの代表機能とは、議員が、いかなる自覚の下に、どのような形で、代表機能を遂行してゆくかという、その機能様態を意味する。この意味における代表様式は、以下のごとき質問に対する議員の回答結果に、おのずと明示される。議員は、自己の役割を、選挙区からの明示、黙示の指令に、その言動を拘束されるところの、「代議員」(delegates)と規定するか、それとも、自らを、自己に固有の政治的な知識や確信に基づき、独自の情勢判断を下し、この判断の下に、選挙区の要請から独立して自由に行動し得るところの、「受託者」(trustees)とみるか、このいずれであるかというのが、これである。この質問に対して、調査対象の半数以上は、自己の役割を、「代議員」もしくは「受託者」のいずれか一方と規定した。他の四六%は「代議員」と「受託者」という二つの役割を、時の変化と状況の推移に対応して、合理的に判断しつつ、微妙に演じ分けてゆくところの、「政治家」(politicos)として、自らの役割を、認定したのである。こうして、議員の代表様式は、「代議員」、「受託者」、そして、「政治家」、以上の三種に類型化されるといってよい。そこで、「受託者」、「代議員」、「政治家」のそれぞれの役割を現実に遂行している議員自身の言葉によって、代表様式における三類型の各実態を示

すならば、次のようになる。⁽¹²¹⁾

「受託者」

「建国の父祖が我々に期待していたことは、我々自身の判断の行使であって、決して選挙区からの郵便物を重くみることではない」。

「私がここ議会に留まり活動を続けているのは、何も、一個人や一集団の願望を議場に反射するためではない。それは、むしろ、正当な議決を行ない、その理由を私の選挙民に説明するためである」。

「受託者」の役割を、確然たる輪郭で堂々と主張したのは、上院議員当時のJ・F・ケネディ元大統領である。彼は、こう述べている。⁽¹²²⁾

「投票者は、我々を選出した。…なぜなら、国民的利益の一部としての彼らの最良の利益とは何かという地点から、投票者は、我々の判断とその判断を実行する能力とに、信頼を置いたからである。このことは、もし、そのために我々が選出されたこの判断を、完全に実行すべきであるとしたならば、我々は、場合によっては、選挙民の意思を指導し、是正を加え、そして、時には、これを無視しなければならないということを、意味している」。

「代議員」

「私がなすべき最も重要な職務は、私の選挙民を代表することである。理想をいえば、彼らこそ、現実の政府運営に対して、直接の発言権をもつべきである」。

「政治家」

「私は、私が正当と考える仕方、議場において票を投じなければならぬ。私は、公共問題の解決に当って、私の選挙民が考えるのと全く同じ仕方、考えたいとおもう」。

表12 立法部議員の代表様式 (下院・州立法部・カナダ議会)

立法部	代 表 様 式		
	受託者 (%)	政治家 (%)	代議員 (%)
高度			
テネシー	81	13	6
ニュージャージー	61	22	17
オハイオ	56	29	15
カリフォルニア	55	25	20
中位			
ミシガン	37	31	33
アイオワ	36	—	64
ペンシルヴェニア	33	27	39
下院	29	46	23
低度			
ウィスコンシン	23	5	72
インディアナ	20	61	19
カナダ議会	15	36	49

source ; M. Jewell, op. cit., p. 499, table 4.

「私は、とくに私が熟知している分野においては、いろいろな代表の役割を、演じ分けたいと考える。：一般的な公共問題については、私は、必ずしも圧力団体のこれに対する態度というわけではなく、ごく普通の人々のそうした問題への態度であるところの、私の選挙民の態度を、素直に反映したいとおもう」。

このように、調査対象の凡そ半数は、議員の適切な代表様式とは何かに関する見解の両極を画する「受託者」と「代議員」という二つの役割の負荷を、明らかに拒斥する。むしろ、彼らは、こうした両極に分化された二つの役割に内在する価値を承認しつつ、そのいずれにも傾斜することなく、彼らの選挙民の意見や利益を《正確に反映する》と同時に自らが《正当視する》投票行為にでるといふ、二つの役割を二つの次元で同時に履行し得る統一的視点に立っているといつてよからう。

以上に述べたごとき下院議員の代表様式を、テネ

表13 議員の代表地域

選挙区	42%
全国一選挙区	23%
全国	28%
その他	8%
合計	101
N	(87)

Source ; R. H. Davidson, op. cit., p. 122, table 4. 2.

シイー・ニュージャージイ・オハイオ・カリフォルニア・ミシガン・アイオワ・ペンシルヴェニア・ウイスコンシン・インディアナの各州立法部議員ならびにカナダ議会議員の各代表様式との対比において、「受託者」の役割が代表様式全体に占める比率の順位—高度・中位・低度—にしたがい図示するならば、表12のようになる。⁽¹²⁾

最後に、議員が代表する選挙区の特定化を意味する③の代表地域に移るならば、調査対象の下院議員の四〇%以上が、彼らは、主として、彼ら自身の選挙区の利益のために投票し行動すると、答えている。そのような議員の一人は、次のようにいう。⁽¹³⁾

「一般に、議員は、自己自身の選挙区という地域上の小区画に、何よりもまして、関心の先鋒を向けている。こうした議員すべてによる共同行為から、事実上、下院における公共政策は、生みだされてゆく」。

国民的利益の配慮と選挙区利益の配慮との間に単純等式の成立を意図する議員も、もとより存在している。彼らは、「選挙民の利益と国民一般の利益の双方を同時に代表することの重責を、議員は担っている」とする観点を貫く。以上の事実を図示するならば、表13のようになる。

さらに、代表様式と代表地域との相関性を図示するならば、次頁の表14のごとくである。

表14に明らかのように、自己の役割を、「受託者」と規定する議員の七三%は、全国的展望性を保持している。これとは逆に、自己の役割を、「代議員」に求める議員の九〇%は、自らを、特定選挙区の直接代表と看做している。

加えて、代表様式及び代表地域の間ばかりではなく、これらに議員の年功度ならびに選挙区の競争性をも含めた四者の間には、明確な因果関係の糸が張り渡されており、これらの四者を有機性の一つの円環のなかに総括することは、もとより、可能である。まず、選挙区の競争性に視線を走らせるならば、前回の選挙において、投票総数の60%以下

表14 代表様式と代表地域の相関性

代表地域	代 表 様 式		
	受託者 (%)	政治家 (%)	代議員 (%)
全国	73	33	—
全国一選挙区	18	33	10
選挙区	9	33	90
合計	100	99	100
N=	(22)	(39)	(20)

Source ; R. H. Davidson, op. cit., p. 126, table 4-3.

の得票数によって当選した、いわゆる「限界」選挙区選出の議員は、「代議員」傾斜と選挙区志向性とを特徴とする。けれども、「安全」選挙区選出の議員は、「受託者」傾斜と全国志向性において顕著である。次に、議員の年功度に視線を転ずるならば、新人議員は、「代議員」傾斜と選挙区志向性において、他を圧倒し、一つの極に達している。これに反し、より年功の議員は、「政治家」への傾斜を深め、選挙区志向性から離脱する方向に指標を定立し、全国志向性強化の軌道をとって進んでゆく。けれども、年功議員の少なからざる部分は、依然として、選挙区志向性の払拭し難い執拗な磁力のごとき支配力の下に繫縛されている。にもかかわらず、全国志向性を表明する議員の比率は、新人議員の場合には、僅か一二%であるのに較べ、年功議員の間では、三〇%に及んでいる。こうした状況から、既述の四項目は、選挙区の競争性↓累選の可否↓代表様式↓代表地域という直線状に結んだ軌跡を描き、各項目相互間に平行線が引かれ、順を追って、後者は前者と函数関係にあるということができよう。如上の事実を表に示すならば、次頁の表15のようになる。

以上にあげた数値や図表から察せられるように、議員は、自己の選挙区における主要諸利益を、いかなる場合でも、視界から一掃することなく、常に、これを、視野の一隅に、確実に捉えている。彼らは、「受託者」を自他ともに任じ、全国的利益の積極的実現を志向している場合ですら、自己の選挙区利益とそれ

表15 代表様式・代表地域・議員の年功・選挙区の競争性における相関性

代表様式 代表地域	選挙区の競争性		年 功		
	限界 (%)	安全 (%)	1期 (%)	2期-5期 (%)	6期以上 (%)
代表様式					
受託者	19	35	13	26	38
政治家	37	54	31	59	44
代議員	44	11	56	15	18
計	100	100	100	100	100
代表地域					
全国	19	34	12	33	30
全国一選挙区	28	29	38	24	27
選挙区	53	38	50	42	42
計	100	101	100	100	100
N=	(32)	(52)	(16)	(36)	(33)

Source ; R. H. Davidson, op. cit., p. 128, table 4-4, p. 134, table 4-7.

との比較考量を、決して歴史の年輪のなかに葬り去ってしま
ったわけではない。

例えば、ウィスコンシン州選出の元民主党上院議員 W・プ
ロックスマイヤー (William Proxmire) は、冗費と浪費を特徴
とする政府に対する廓清運動を大規模に展開したことによっ
て、マスメディアの注目を集めた。彼の選出州では、酪農産
業が、経済的に不可欠の存在であり、また、政治的にも十分
に組織化されていた。プロクスマイヤー元議員は、屢々、自
らが《消費者の声》(voice of the consumer) を体現すると主
張し、消費者利益を保護する法案を、一貫して積極的に支持
してきた。けれども、彼は、同時に、酪農産業を保護するた
めにも、なし得る最大限の努力を発揮してきた。こうして、
酪農家と牛乳生産者に対する補助金の削減を内容とするレー
ガン政権の提案は、この提案の実施によって、消費者に対す
る酪農製品の価格の引き下げが可能であると推知されたにも
かわらず、プロクスマイヤー元議員は、執拗に反対した
のである。⁽¹²⁶⁾ここに、自己の選挙区における主要諸利益をみる
議員の視線の異様な深さを認めることができる。

別の例をあげるならば、核ミサイル攻撃からアメリカの諸都市を防衛する手段として、ジョンソン政権が提起した、五八〇億ドルに及ぶ哨兵対弾道弾ミサイルシステム (sentinel anti-ballistic missile system) の配備計画に対する議員の反対は、相対的にいって、皆無も同然であった。

こうして、議会が、当該計画を承認するとともに、軍は、多くの都市地域に、基地を確保する任務に着手しはじめた。この段階で生じた事態は、「ニューヨークタイムズ」の J・W・フィニー (John W. Finney) 記者によって、次のように描出されている。⁽¹²⁸⁾

「ボストン、シカゴ、デトロイト、シアトル、サンフランシスコ、ロスアンゼルス、そして、ホノルルでは、市議会、教会団、自然保護団体、労働組合幹部、不動産開発業者、平和団体、そして、科学者が、彼らの居住する市もしくは郊外に、核弾頭装備ミサイルを設置することに、反対を唱えた。…これまで、抽象的にして高度に技術的であった係争問題が、一挙に、多数の上下両院議員の直接の政治的関心を惹く問題へと一転した。配備反対運動が、ハワイで盛り上がりつつあったときに、上院軍事委員会 (Senate Armed Services Committee) における民主党委員であった D・K・イノウエ (Daniel K. Inouye) は、この計画の実施が核兵器拡大競争へと、「墮落する危険な第一歩」 (a dangerous step backward) となるとする判断に基づき、哨兵配備に、頑強に反対するに至った。上院議場において、このミサイルシステムの配備を擁護した、ワシントン州選出の上院議員 H・M・ジャクソン (Harry M. Jackson) は、軍が、シアトルの中心部のフォートロートン (Fort Lawton) に、哨兵基地を設置することを提案したとき、本拠地において自らが矢つぎ早の政治的非難の的になっていることに、はじめて、気づいた。ジャクソン上院議員の提言によって、軍は、ピュージェット湾 (Puget Sound) を横切って、ベインブリッジ島 (Bainbridge Island) に、基地を移動することに合意した。しかし、これは、この島を本拠地とする T・M・ペリー (Thomas M. Pelly) 下院議員を、刺激するだけ

に終わった。…軍は、また、モンテベロー (Montebello) における C・ホリフィールド (Chet Hollifield) 下院議員の選挙区から僅か二分の一マイル離れているにすぎない、ロスアンゼルス(130)の南東部に位置するキリー空軍基地 (Cheli Air Force Base) に、哨兵基地を設営することを提案した。…この提案は、ロスアンゼルス郡政執行委員会 (Los Angeles County Board of Supervi) からの抗議を呼び起した。委員会は、第二次世界大戦中の基地を、産業・住宅開発のためを使用することを望んでおり、さらに、軍は人口稠密な地域に哨兵基地を建設すべきではないとするホリフィールド議員の提議を、希求していたのである」。

このように、選挙区における主要諸利益の擁護と積極的実現こそ、議員の言動のなかを貫き走る一条の閃光のごときものと考えてよい。比喩をかえるならば、自己の選挙区における主要諸利益に対する議員の格別の配慮は、「代表」という彼らの言動のなかに見え隠れしつつも一貫して音調を鳴り響かせ、こうした彼らの言動の主調を規定する、いわば、低音部のごとき役割を演じているとみることができよう。

このように、議員は、自己の再選を確保するという明確な意図にたつて、何よりも、自己の選挙区の《実業代理機関》として機能する。E・L・ジッター (Edward L. Sittler, Jr.) 元共和党下院議員 (ペンシルヴェニア州選出) がいうところの、「同僚議員とともに議場で頭角を表わし、効果的に自己の選挙区を代表すること」(to represent that district effectively on the floor by becoming effective with his fellow members)(131)が、これである。

すなわち、上下両院議員は、公式の意味においては、確かに、それぞれの選挙区もしくは選出州の人々を代表する。しかし、上下両院議員は、自己の公職保持に最も影響力を行使し得る利益諸集団を、従って、選挙とりわけ議員選挙における低投票率の文脈のなかで、選挙民を投票場に動員し得る、あるいは、政治献金ないし選挙資金供与の流れの帰趨を制し得るところの、支配的な利益諸集団を、代表するというのが、実相である。上下両院議員は、選挙にお

る勝利の確保のためという合理的理由から、十分に組織化され、全国規模の資金調達能力と実績とを誇る、銃砲ロビーや組織医療のごとき利益集団、あるいは、強力な実業集団、もしくは、自己の政治生命の消長に直接的な影響力を及ぼす選挙区・選出州における有力組織、などと最も緊密な共鳴と感応の関係に入り、気脈を通じ合う。

これ故、石油産出州から選ばれた上院議員は、石油資源減耗交付金 (depletion allowance) と石油産業に対する免税措置に対する明確な支持の態度の表明を、強く迫られる。同じく、農業選挙区選出の下院議員は、Farm Bureau や様々な農産物生産組織の要求に対する彼の政治的立場を、不鮮明のままに捨てておくことは、決して許されない。また、南部選出の上院議員は、綿花、落花生、タバコなどの生産者に重大な影響力を与える立法に対して、傍観者の立場を貫ぬくことは、容認され得ない。さらに、ロッキー山脈地域選出の上院議員は、鉱山会社の利益の擁護に専念し、インディアナ州の Gary における U. S. Steel, モンタナ州の Anaconda Copper, シアトルにおける Boeing Aircraft, カリフォルニア州の Sunnyvale における Lockheed のような、単一会社の圧倒的に優勢な地域から選出された下院議員は、当該会社の立法要求の積極的な実現を目ざして奔走する。これらの事例は、些かも不思議ではない。

もとより、議会が、一般民衆の抗議や大衆運動の要求に、全く応答しないというわけではない。しかし、こうした議会の応答は、稀であり、偶発的になされるにすぎない。なぜなら、議会は、社会の底辺に拡散している未組織集団や無力集団の遠距離にまで、彼らの要求の受容とその実効化の射程をとどかせるほど、彼らに寛厚的ではないからである。

議会が、「特殊な、十分に組織化された、豊富な資金を有する、狭隘な諸利益の代表からなる集合体」(a collection of representatives for special, well-organized, and narrow interests)⁽¹³²⁾ と指称される所以である。それは、「全国に散在する地方利益諸集団、諸産業、その他の実業エリート層の総和」(the sum total of scattered local interest groups, industries,

and other business elites⁽¹³³⁾にほかならない。このことは、自己の選出州における実業家集団に自己の職務を率直に説明した、今世紀初頭の一上院議員の古典的な言葉に覗かれる。それは、次のようになる⁽¹³⁴⁾。

「私は、分業の存在を確信する。あなた方は、我々を、議会に送る。我々が、その下であなた方が蓄財できる法律を通過させる。……そして、あなた方は、より多くの蓄財を可能にする、より多くの法律を通過させるという意図にたつて、我々を、再度、議会に送りこむために、その利潤のなから、我々の選挙運動に、多額の献金を行なう」。

議会は、主として、最も強大な特権的な諸利益を代表する。だが、議会は、これらの諸利益を、断片的に代表するにすぎない。これ故、議会は、個々の企業体、あるいは、企業群が、相互に覇を争い、取引を繰り広げ、妥協を進捗させる場となるに至っている。議会は、特殊諸利益を、一つ一つ連結してゆく配電盤の役割を果たしているといつてよからう。こうした強烈な特殊諸利益の群像の概算的和の形成過程を通して、議会では、大統領によって作成された公益実現を目ざす一般政策が、狭隘な特殊諸利益の必要性に照して、修正され、変更を加えられてゆく。一般政策は、このようにして、その底部を、特殊利益によって、常に、滲透され、浸蝕されてる。そうでなければ、一般政策は、一般政策として、存立し得ないであろう。この実態は、議員の様々な行動の視角から、プリズムのように屈折させて映し出すことができる⁽¹³⁵⁾。

最近、アメリカにおける財政赤字の累積が、内外の注目を浴び、その解消が、急務とされるに至っている。もとより、上下両院における共和・民主両党も、財政赤字の一掃を、繰り返し主張している。しかし、歳出法案が、議会に上程されるとき、上下両院における議員の関心は、全国から地方へ、一般から特殊へと、急旋回する。彼らの意識の古層に沈澱し滞留している地方・特殊志向性が、意識の表層に、急激に浮上してくる。一九八八年に、六億四〇〇万ドルの歳出法案が、議会を通過した。当該法案には、自己の選挙区もしくは選出州を潤し、財政赤字を累加させる、

いわゆる pork barrel 計画を獲得した個々の議員の少なからぬ事例が、幾重にも露呈されている。若干例を示すならば、アイダホ州選出の共和党上院議員 J・A・マクルーア (James A. McCure) は、同州 Kellogg に、スキーリゾートを建設するための補助金六四〇万ドルを、当該法に組み入れることに成功した。また、ハワイ州選出の D・K・アカカ (Daniel Akaka) 民主党下院議員は、ハレアカラ国立公園 (Haleakala National Park) における養豚・牧場施設の管制のために、当該法から二五万ドルを支出させている。同じく、アラスカ州選出の T・ステイヴンス (Ted Stevens) 共和党上院議員は、同州における漁業振興基金 (Fisheries Promotional Fund) に、二六〇万ドルを、当該法から交付させている。

右にあげたような余暇、畜産、漁業のごとき利益諸集団の福利が、それぞれの議員にとって重要な意味を帯びるのは、彼の選挙区の利益とこうした集団の福利とが、各々、等価の形で背中合わせに貼りつき、表裏一体となって相互に深く浸潤し合い、恰も自然連続してたかのごとき状況を造出しているからにはほかならない。

これ故、《実業代理機関》としての議員の機能が意図するところは、右の諸例が示唆するように、「全国立法における地方利益の強調と〔地方利益を圧殺する〕集権化の増大に対する抵抗」(an emphasis on local interest in national legislation and a reluctance to increase centralization)⁽¹³⁶⁾ という、全国対地方・一般対特殊の伝統的な基本軸における拮抗関係の保持にあると云ってよからう。これは、かつて、一九六三年に行われた下院議員の標本抽出による面接調査の結果にも、覗われる。それによれば、彼らの八四・三%以上が、議会に派遣された彼らの目的は、「選挙民利益の決定・代表・保護」(determining, representing, and protecting the interest of the people)⁽¹³⁷⁾ にあると、直截に指摘している。この言葉の意味は、今日もなお、失われていないといえよう。

註

(1) 本項に關しては、とくに註記しない限り、次による。

Barbara G. Salmore and Stephen A. Salmore, *Candidates, Parties, and Campaigns, Electoral Politics In America*, 2nd ed., 1989, pp. 78-80.

(2) Ibid, p. 79.

(3) see *Congressional Quarterly Weekly Report*, September 12, 1987, p. 2186. Michael Barone and Grant Ujifusa, *The Almanac of American Politics 1988*, 1987, pp. 254-256. Robert Agranoff, *The New Style in Election Campaigns*, 1972.

see also Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy ; Government in America*, 3rd ed., 1992.

Herbert A. Asher, *Presidential Elections and American Politics ; Voters, Candidates, and Campaigns Since 1952*, 5th ed., 1992. Thomas R. Dye, Harmon Zeigler, and S. Robert Lichter, *American Politics in the Media Age*, 4th ed., 1992. Philip John Davies, *Elections USA*, 1992. Richard Maidment and Anthony McGrew, *The American Political Process*, 2nd ed., 1991. David C. Saffell, *Readings in American Government ; The State of the Union*, 1991. Paul E. Johnson, John H. Aldrich, Gary J. Miller, Charles W. Ostrom, Jr., and David W. Rohde, *American Government ; People, Institutions, and Policies*, 2nd ed., 1990. Joel L. Swerdlow (ed.), *Media Technology and the Vote ; A Source Book*, 1989. Thomas Patterson, "The Press and Its Missed Assignment", in Michael Nelson (ed.), *The Election of 1988*, 1989, pp. 93-109, and *The Mass Media Election*, 1980. Marjorie Randon Hershey, "The Campaign and Media", in Gerald M. Pomper (ed.), *The Election of 1988*, 1989. Robert M. Entman, "How The Media Affect What People Think ; An Information Processing Approach", in *Journal of Politics*, vol. 51 (May 1989), pp. 347-370. S. Robert Lichter, Daniel Annundson, and Richard E. Noyes, "Media Coverage", in *Public Opinion*, (January/February 1989), pp. 18-52. Doris A. Graber, *Processing the News*, 2nd ed., 1988. C. Anthony Broh, *A House of a Different Color*, 1987. A. James Reichley (ed.), *Elections American Style*, 1987. Michael Parenti, *Inventing Reality*, 1986. Michael J. Robinson and Austin Ranney (ed.), *The Mass Media in Campaign 84*, 1985. Jack M. McLeod, Carroll J. Glynn, and Daniel G. McDonald, "Issues and Images ; The Influence of Media Reliance in Voting Decisions", in *Communication*

- Research*, vol 10 (January 1983), pp. 37-58. Michael B. Mackuen and Steven L. Coombs, *More than News ; Media Power in Public Affairs*, 1980.
- (4) see Richard E. Cohen, "Boschwitz Hopes Incumbency, Can Work to Senate Republicans' Advantage", in *National Journal*, June 23, 1984, pp. 1217-1222. Stephen Lilienthal and Carin Dessauer, *Running to Win ; An Indepth Look at Two Senate Races*, 1988. Michael Robinson, "Three Faces of Congressional Media", in Thomas Mann and Norman Ornstein (ed.), *The New Congress*, 1981, pp. 55-94.
- なお、ボッシュウィッツ議員は、一九九〇年の選挙において、議席を喪失した。一九九〇年選挙における現職上院議員の再選率は九七%、現職下院議員の再選率は九六%である。(see Richard E. Cohen, "Small gains big impact", in *National Journal*, vol. 10 (November 1990), pp. 2714-2724. Dye et al., op. cit., p. 193. P. J. Davis, op. cit., p. 147.)
- (5) Salmore and Salmore, op. cit., p. 80.
- (6) Larry J. Sabato, *The Rise of Political Consultants ; New Ways of Winning Elections*, 1981.
- Milton C. Cummings, Jr. and David Wise, *Democracy Under Pressure ; An Introduction to the American Political System*, 6th ed., 1989, pp. 324-325.
- (7) L. J. Sabato, op. cit., p. 337.
- Cummings and Wise, op. cit., p. 325.
- (8) このような事例として、R・レーガン (Ronald Reagan) 前大統領の場合を、あげる事ができる。(Cumming and, Wise, op. cit., pp. 325-327.)
- 一九六五年春、R・レーガンは、カリフォルニア州知事への立候補を思案していたとき、彼は、自己の選挙運動を扱ってもらえるかどうかを確認するために、Spencer-Roberts political management firm に打診した。当社は、政治公職への志望者が、競って接近し依頼を求める名声のある会社である。サンフランシスコの元市長G・クリストファー (George Christopher) もまた、この当時、自己の州知事選挙運動の委託について Spencer-Roberts 社と交渉を重ねていた。(彼は、予備選挙におけるレーガンの対立候補者であった。) Spencer-Roberts 社は、レーガンとの会談の後、クリストファーよりも、むしろ、レーガンを顧客 (client) として、受け容れるに至った。(see James M. Perry, *The New Politics*, 1968, pp. 25-26.)

Spencer-Robert社は、当時におけるカリフォルニア州現職知事Edmund "Pat" Brownに対して、レーガン候補のために、効果的な選挙運動を展開した。げんに、当社は、公衆関係 (public relations) の維持・調和・発展を含む広範囲の専門的な業務を提供している。例えば、レーガン候補は、俳優であったがために、選挙民の間に、レーガンは単に候補者の役割を演じているのであり、彼の演説は、実体的には彼がセリフのように単に暗記しているにすぎないものという、明瞭に刻印されてきた認識の視線が、認められた。これ故、Spencer-Robert社は、レーガンが時の係争問題の実体的内容を確かかつ現実に把握しているという事実を選挙民の眼前で立証するために、彼の演説の終了のたびごとに、質疑応答の時間を設けることを提案した。この提案の実施によって、俳優から政治家へと、レーガンに対する選挙民の認識の変容と固定化が起ったといつてよい。この提案は、レーガンの当選に、少なからぬ貢献をした。当社の代表の一人であるStuart Spencerは、一九八〇年及び一九八四年の二度の大統領選挙において、再度、レーガンのために、そして、一九八八年には、共和党副大統領候補D・クエール (Dan Quayle) のために、それぞれ、貴重な助言者としての職責を果たした。

カリフォルニア州では、一九三〇年代の初期以来、選挙運営業務は、急成長を続け、利潤のある全国規模の産業の地位にまで成長するに至っている。カリフォルニア州における大手選挙運営企業S Whitaker and BaxterとSpencer-Robertの二社は、共和党候補者のみを扱い、Joseph Napolitan Associates, Inc. of Washingtonのような、その他の多くの企業は、民主党候補者のみを対象とする。選挙運営企業へと分節化された公衆関係関連企業は、ほぼ不可避免的に、新聞発表に関して助言を行なう技術者から、候補者が選挙運動の基本方針を決定するのを援助する戦略家へと、時を追って、その相貌を改めてきた。プリンストン大学 (Princeton University) のS・ケリー (Stanley Kelley, Jr.) 教授が指摘するように、「公衆関係の専門家を政治生活に投入してきた同じ趨勢が、政治的意思決定における枢要な地位に、彼をなせ押し上げないのかの理由を見究めることは、至難である。マス・メディアの効果的な利用は、現代社会における権力的地位への直結路の一つであり、しかも、この利用において戦略的考慮と戦術的配慮とを分離することが、困難であることから、こうした専門家の果たす任務は、貴重である」。(see S. Kelley, Jr., *Professional Public Relations and Political Power*, 1956, p. 212.)

D・ニモ (Dan Nimmo) オクラホマ州立大学 (University of Oklahoma) 教授は、職業的な選挙運動コンサルタントの、活動は、アメリカ政治に攪乱要因をもちこむものと警告している。ニモ教授によれば、選挙運動コンサルタントは、選挙を、政党間もしくは政治原理の間における選択よりも、むしろ、候補者の「個人的人格間の争い」 (contests of personalities) という位相にお

いて捉える。しかも、こうした職業的なイメージ作成者は、「候補者を、彼の人となりとは全く別の人間に思わせる」(make a candidate appear to be what he is not) ことができる。(see D. Nommo, *The Political Persuaders, 1970*, pp. 197-198.) これにより、候補者の素面は、消し去られ、仮面に再生されることになる。職業的な選挙運動コンサルタントは、現実の素面を別の仮面に変生させる高度の魔術的機能を発揮するといつてよい。

同じく《レーガン神話》(Regan Myth) を創生したのも、職業的な選挙運動コンサルタントである。

一九八四年の大統領選挙のさなかに、三名の経験豊富な政治戦略家が、極秘裡に会合し、レーガン候補の地這りの大勝利に到達すべき道程を、精密に計画した。この秘密会は、S・スペンサー (Stuart Spencer) が主宰する委員会である。スペンサーは、二〇年前に、レーガンを、a B-grade movie actor からカリフォルニア州知事にまで、一挙に飛躍させたヴェテランの政治コンサルタントである。また、一九八八年の共和党副大統領候補D・クエールの選挙運動も、彼の担当するところであった。スペンサーは、この会合における討論をテープに収録することに同意した。これは、内部メモを起草するためである。この結果は、一連の録音である。これにより、その録音を耳にする listener は、大統領選挙の最も深奥の聖所における穩密の観察者であるかのような錯覚に陥ることになる。

一九八四年六月三〇日の会合が開かれたときに、三名の戦略家は、何か決定的な事項が欠落しているということ、既に意識していた。スペンサーの説くところによれば、「この問題は、我々が、この数日間にわたって、ホワイトハウスのすべての人と話し合ったことである。そして、レーガン政権は、最初の二年間に、逸速く、しかも上首尾に、そのもてるすべての銃弾を発射してしまつた。すべての立法計画、すべての優先配慮事項、すべての施策が、これである。政権は、弾薬を使い果たした。私が発見した最も顕著な事柄は、レーガン政権には、実施に移されるようなとるに足らぬ事項すら、存在しないということである。レーガン政権には、これ故「理念がなく」。(Cumplings and Wise, op. cit., p. 326. see also *Washington Post, September, 18, 1988*, Jane Mayer and Doyle McManus, *Landslide: The Unmaking of the President, 1984-1988*)

R・ティーター (Robert Teeter) も「これに同意し、次のようにいう。(Ibid. p. 326.) 「我々は、来る月も来る月も探しまわつた。しかし、我々は、何も見出すことができなかった。このたびは、全国選挙である。我々は、発言すべき何かを発見することに着手した」。スペンサーは、レーガン候補に、酸性雨やすべての合成剤について語らせることができるかと示唆した。なぜなら、レーガンは、環境問題に対する態度や見解に関して中傷を蒙りやすかつたからである。けれども、K・ハチジャアン (Kenneth Kha-

chigian)は、もう一つの危険信号を打ちあげた。「環境問題には、触れないほうがよい。もしこの老人にこの問題に関する発言をそのまま続けさせるとしたら、彼は、『命とりになる木』(Killer Tree)の発言を繰り返すことになる」というのが、これである。(Ibid, p. 326.) レーガンは、一九八〇年に、環境汚染の根源は木にあると断言し、物議をかもしている。

以上に述べた三名の職業的な選挙運動コンサルタントは、レーガンが彼ら三名の手に成る選挙運動の戦略編成に自らの手を差しのべることができなかったにせよ、彼はこの戦略に賛成するに相違ない、と確信した。このレーガン大統領の政治的経歴は、多くの点において、アメリカ政治における革命の所産であった。この革命は、一九八四年の相当以前に、選挙運動の様式を、候補者自身よりも、むしろ、職業的な専門家による洗練された市場原理の作用する経済活動へと、大きく転回させるに至った。この革命を通して、職業的な選挙運動コンサルタントによる選挙運動の経営は、以後、アメリカの選挙政治世界における貴重な資産項目として認証され、一つの確たる選挙運動様式として登録されるに至るのである。一九八四年の選挙では、レーガン自身は、包容力のある、あるいは、雅量のある、穏健かつ磊落な政治家という自らの視覚像と耳に響く快よい声帯とを提供した。しかし、当初から、スペンサーの選挙運営企業は、レーガンに、強力な資性と確実な指導性を兼ね備えた信頼に価する政治家の演技を実地に指導し、人々の耳目を集中させ得るように華美に包装し、この国における最もメディア志向の高い州に、そして、世界で最もメディア志向の高い国民に向けて、彼を市場で鮮麗に売りだした。レーガンの選挙運動管理者E・ローリングス(Edward Rollings)は、「大統領は、事実、選挙運動の企画にも、また、戦略にも、決して関与することがなかった」と述べている。「この問題の真相は、ロナルド・レーガンが完璧な候補者であるということにある。彼は、彼にしてほしいと期待されるすべてを履行した。しかも、彼は、それを、絶妙に演じている」。(Ibid, p. 326.)

このように、職業的な選挙運動コンサルタントは、自らの視線を通じて、選挙民の意識に把握された候補者の個人的人格、資質、理念、政策的立場、イメージなどの、混沌とした交錯を分光し、選挙民の理想や期待に適合する候補者像のバランスのとれた幾何学的な透明を、創りだし、積極的に選挙市場に売りだすことになる。

(9) Dye et al., op. cit., p. 193.

(10) Ibid, p. 193.

(11) Carton Smith, "High-Tech Slicers, Dicers Of Candidates Show Off Their Wares", in *Seattle Times/Post Intelligencer*, January 24, 1988.

- Dye et al., op. cit., p. 195.
- (12) Dye et al., op. cit., p. 195.
- (13) 上の項に関しては、特に註記しない限り、次による。
- Salmore and Salmore, op. cit., pp. 80-89.
- (14) Ibid, p. 80.
- (15) Ibid, p. 81.
- (16) Ibid, p. 81.
- See David Beiler, "White Knights, Dark Horses", in *Campaigns and Elections*, vol. 7 (September/October 1987), p. 47.
- (17) see Lyn Ragsdale and Timothy E. Cook, "Representatives' Actions and Challenger's Reactions: Limits to Candidate Connections in the House", in *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), pp. 45-81. Alan I. Abramowitz, "Explaining Senate Election Outcomes", in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 82 (June 1988) pp385-403.
- (18) see Richard Fenko, Jr., "If, as Ralf Nader Says, Congress Is the Broken Branch, How Come We Love Our Congressmen So Much?", Norman J. Orstein (ed.), in *Congress in Change, 1975*, pp. 277-287.
- (19) R. Fenko, Jr., *Home Style; House Members in Their Districts, 1978*, p. 216. see also Morris P. Fiorina and David W. Rohde (ed.), *Home Style and Washington Work; Studies of Congressional Politics, 1991*.
- (20) Salmore and Salmore, op. cit., p. 84.
- (21) Gary C. Jacobson and Samuel Kernell, *Strategy and Choice in Congressional Elections, 1981*, p. 74.
- (22) see John E. Chubb, "Institutions, the Economy, and the Dynamics of State Elections", in *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 82 (March 1988), pp. 133-154.
- (23) Salmore and Salmore, op. cit., pp. 84-85.
- (24) 現職議員が、落選へと一直線に結合する既述の危機的状況に直面するとき、どのように行動するのであろうか。この点について素描してみたい。(Salmore and Salmore, op. cit., pp. 85-87.)
- ある選挙運動コンサルタントの言葉によれば、「現職議員としてまずなすべき最重要事項は、自己自身に関する負の面の調査であ

る。現職議員は、自らの負の面を予想し先取りしなければならぬ」。(Ibid. p. 85.) 自己自身の弱点を発見することが、選挙運動の初期における現職議員の重要な課業である。これは、主として、選挙運動の初期における世論調査を通じて果たされる。新たに線引きされた選挙区における潜在的に困難な予備選挙と対決しなければならなかったある現職下院議員（結果的に彼は楽勝した）の戦略家は、選挙運動初期における世論調査を、次のように記している。(Ibid. p. 85.)

「誰が先陣をきっていたかは、我々が考察する最後の項目である。最初の世論調査において、一五ポイント自己の支持率が下降していることが判明したときでも、候補者は、全く驚きの感情をみせるべきではないと、私は考える。我々は、宣伝・広告内容と戦略に照し合わせて、世論調査の結果を点検し、その結果の中心を貫ぬく意味内容を測定した。我々は、こうして、悪魔の擁護者の役割を演じ、我々にとっての最悪事態を現出させたのである」。

選挙運動初期における世論調査から獲得される情報に対する至当な戦略的応答は、現職議員を包みこんでいる問題状況の厳酷さに左右される。選挙前六ヶ月ないし八ヶ月も人に先んじて優勢の地位にあり、その視界に強力な挑戦候補者も浮上していないという好運な現職議員は、自己の立場を補強するために分別ある手段を講ずることができる。選挙運動の最も初期の段階における人望のある現職議員の《被害対策》(damage control)の秘訣は、選挙運動なしの選挙運動を展開することである。公然と選挙運動に突入する以前に、公職占有者であることの雰囲気をとどめながら公職に備わる諸資源を選挙運動のために徹底的に活用するというのが、これに当る。共和党の選挙運動の戦略家であるV・ブレッリオ(Vince Breglio)は、次のように述べている。(Ibid. p. 85.)

「現職議員が、首尾よい選挙運動を繰り広げようとする場合に、現職議員の当面する問題の一つは、政治活動をきわめて早い時期に開始してしまうということである。現職議員のなかには、四月の早い時期に、選挙のためのコマースシャルを放映する議員も、見受けられた。この場合、現職議員への再選を確保するために、彼には、言葉づかいの修得が、望まれる。この結果は、現職議員のイメージを政治化し、彼を、上院議員としてではなく、候補者として定立することになる。一旦、上院議員の代わりに、候補者を、何謀という名前の前につけるならば、一挙に、選挙民の知覚のスクリーンは、変化するように思われる。このとき、この人物やこの人物の見解の挑戦を、彼は、受けてたつことができるであろう」。

「選挙運動」を表示する全目的に開花したメディアの努力の代りに、世人の注視を十分に浴びている現職議員は、自己を支持する選挙区から一層の賛同を獲得し、支柱で支える必要のある利益諸集団と慎重な接触を保つという明確な意図にたつて、公式の役割において行動しなければならない。ブレッリオは、続けて、次のように述べている。(Ibid. p. 86.)

「かの候補者のイメージを喚起させることなく、どのようにして、選挙運動を開始すればよいか。それは、ダイレクトメールの発送によって、また、可及的な正確さをもって特定の利益諸集団に向かって、特定のメッセージをライフルで狙い撃ちすることによって、それぞれ、行なわれる。この意味における標的の設定は、現職議員にとって、放送媒体の価値を遙かに凌ぐ。この標的設定は、『諸君、私は政治家である』(“Hey I’m a politician”)という概略的な標識を示すことなく、九月末日まで、これを行なうことができる。しかし、これにより、現職議員は、自己の政治的メッセージを、それを最も必要とする人々に、個人的アピールによって、伝達することができる。」

ここには、いわば、現職議員の選挙における勝利の達成の沸騰点が、このような冷却層を通り抜けたところに所在するという、複雑な、あるいは、逆説的な、回路が、秘められている。

けれども、首尾よい選挙運動を展開するという世評に乏しく、また、現職議員よりも知名度があり評判の高い挑戦候補者との決戦の危険に常にされされるような、脆弱な現職議員は、どのようにすればよいのか。こうした異常な現職議員の問題状況に最も捉われやすい公職占有者は、上院議員であろう。上院議員は、自己の選挙区との間に、下院議員のごとき緊密な紐帯を有しておらず、また、州知事のようにメディアの注目を集め、その光彩に輝くということもない。上院議員に対する選挙民の投票は、六年に一度である。多くの選挙民は、誰が自州選出の上院議員であるかを忘れている場合もあり、また、上院議員が以前に選出された州に、現在、居住していないという場合もある。

選挙民のなかに構築された強力な政党基盤の保護を欠落しているため、若干の上院議員は、選挙運動の初期に、単純に、自己の敗北を認めてしまう。上院議員は、どちらかといえば、こうした非劇的相の下に眺められる。連邦選挙において共和党に有利と判断される州の二度にわたる困難な選挙を辛うじて勝ち抜いた後に、当時のコロラド州の民主党上院議員G・ハート(Gary Hart)は、一九八六年に再出馬しないことを決定した。一九八二年に辛勝したヴァージニア州のP・S・トリブル(Paul S. Turble, Jr.) 共和党上院議員は、自己の一九八八年における民主党の対立候補者が、C・ロブ(Charles Robb)であることを知った。ロブは、人望の厚い前知事であり、州憲法によって再選を禁止されていた。トリブル上院議員は、こうしたことから、職を辞し一九八九年に知事選挙に立候補することを、当時、検討しはじめていた。

今後も議員歴を重ねたいとする現職議員の大多数は、現職議員であるという事実が自己の勝利について恰も護符のような威力を揮うことを確信し、次第に、比較的に早い時期に、公然たる選挙運動を開始するに至っている。もし現職議員の可能態としての弱

点が現実態にまで発展し、顕在化してゆくものとしたら、選挙期日が切迫するとともに、対立候補者から自己に対する斬進な攻撃手段を奪取することを期し、その顕在化を、選挙当日の遙か以前に、抑止するのがよい。一九八八年四月に至るまでに、政界の出版物によって十一月の選挙に当選確実と判定された一二名の現職上院議員のうち、政治広告のためのTVの時間帯を購入した議員は、皆無であった。逆に、当落線上をさ迷う不安定な状況にある一六名のうちの九名が、既に、冬と早春に、政治広告を放映していた。このなかには、当選率五〇%、あるいは、それ以下と看做されたすべての議員が、含まれている。

選挙運動の早い時期に政治広告を放映していた上院議員には、二種の動機が存在する。カリフォルニア州のP・ウイルソン(Peter Wilson) (共和党)、オハイオ州のH・M・メッツェンボーン(Howard M. Metzbaum) (民主党)、そして、ネヴァダ州のC・ヘック(Chic Hecht) (共和党)を含む第一の集団は、一九八二年に激戦の末、勝利を確保し、一九八八年には、経験豊かな潜在的に勢力のある挑戦候補者と、それぞれ、議席争奪の火蓋を切ることになった。カリフォルニア州副知事、評判のよいクリーヴランド市長、ネヴァダ州知事が、これである。選挙運動の初期の段階で現職議員に通例の支持率三〇ポイントリード、というよりも、むしろ、劣勢、あるいは、辛うじて優勢という状態を示す初期の世論調査を受けて、これらの現職議員は、自己の弱点について、果てしない思索を数ヶ月も続けることはできなかった。結局、ウイルソンとメッツェンボームの両名は、確実な勝利を収め、初期の段階で劣勢を伝えられたヘクトは、惜敗した。

第二は、世論調査の《色見》(trial heats)において、かなり広範囲にわたる優勢を享受しているにもかかわらず、彼らの《当選確実》の同僚に比較し、弱質の支持を保有するにすぎない集団である。ニューヨーク州のD・P・モイニハン(Daniel Patrick Moynihan) (民主党)、ニューメキシコ州のJ・ビングガマン(Jeff Bingaman) (民主党)、そして、ノースダコタ州のQ・E・バーディック(Quentin N. Burdick) (民主党)が、これである。これらの上院議員は、彼らに対する選挙民の支持を補強し、選挙民に彼らの議会における業績の記録を想起させ、そして、とりわけ、立候補を思案中であるが未だ意思決定を下していない強力な挑戦候補者に立候補を思いとどまらせるために、選挙運動の早い段階で、政治広告に踏み切った。これら三名の上院議員は、すべて、目標の達成に成功した。主要な政治的腐敗事件と組織犯罪事件の追求に辣腕を揮ったニューヨーク州における連邦地区検事R・ジュリアニ(Radolf Giuliani)が、立候補を拒絶した後、ニューヨーク州の共和党は、モイニハンに対抗し得るだけの信頼に足る対立候補者の選定に、苦慮するに至った。ニューメキシコ州選出の共和党下院議員全員が、一九八二年初当選の民主党上院議員の再選にとくに反対しない旨表明した後、ビングガマンは、挑戦候補者を、《予備タイヤ》(second-tier)の領域に、封じ込めることに

成功した。七九歳のバーディックは、世論調査において自己よりも遙かに優勢であった、人気のある民主党下院議員B・ドーガン (Byron Dorgan) に、上院議席への昇格を、引きつづき待機すべきことを、説得した。こうして、モイニハン、ビンガマン、そして、バーディックの三上院議員は、楽勝した。

選挙運動の初期段階における現職議員の有利・不利に関するこのような、調査内容は、必ずしも、現職議員に挑戦する対立候補者を鼓舞するものではない。いかなる挑戦候補者も、この国が激動に瀕していない限り、また、現職議員がまさに起訴されようとしていない限り、立候補し当選を期待することができないとみてよい。現職議員優位の選挙政治における既成秩序の牙城を崩壊させることは、至難である。もとより、こうした助言は、往々にして、評価されることがない。いかなる現職議員も選挙戦に臨まず、また、各選挙年に若干の現職議員が敗退するという場合も、比較的に瀕発することも、確かな事実である。これは、選挙政治における既成秩序の瓦解に繋がる新たな時代の陣痛を促進しようとする徴候とも受けとれる現象と解されよう。

- (25) see Thomas E. Mann, *Unsafe at Any Margin: Interpreting Congressional Elections, 1978*. Barbara Hinckley, "House Re-elections and Senate Defeats: The Role of the Challenger", in *British Journal of Political Science, vol. 10 (1980)*, pp. 441-60.

Gary C. Jacobson, "The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U. S. House of Representatives, 1952-1982" in *American Journal of Political Science, vol. 31 (1987)*, pp. 126-141. Alan L. Abramowitz, "Explaining Senate Election Outcomes", in *Amer. Pol. Sci. Rev. vol. 82. (June 1988)*, pp. 385-404, and "Name Familiarity, Reputation and the Incumbency Effect in a Congressional Election," in *Western Political Quarterly vol. 28 (1975)*, pp. 668-684. Jeffrey S. Banks and D. Roderick Kiewiet, "Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Election," in *American Journal of Political Science vol. 33 (1989)*, pp. 997-1015. Richard G. Niemi and Laura R. Winsky, "The Persistence of Partisan Redistricting Effects in Congressional Elections in the 1970s and 1980s", in *Journal of Politics, vol. 54 (May 1992)*, pp. 565-572.

- (26) L. Sandy Maisel, "Quality Candidates in House and Senate Elections, from 1982 to 1990", in Allen D. Hertzke and Ronald M. Peters, Jr., *The Atomistic Congress: An Interpretation Of Congressional Change, 1992*, p. 143.

- (27) *Ibid.*, pp. 142-143.

- (28) A. I. Abramowitz, "A Comparison of Voting for U. S. Senator and Representative in 1978", in *Am. Pol. Sci. Rev.* vol. 74 (September 1980), pp. 633-640.
see also T. E. Mann and Raynold E. Wolfinger, "Candidates and Parties in Congressional Elections", in *Ibid.*, pp. 617-632.
Barbara Hinckley, "The American Voter in Congressional Elections", in *Ibid.*, pp. 641-650.
- (29) L. S. Maisel, *op. cit.*, pp. 142-144, 159.
- (30) see G. C. Jacobson, "The Marginals Never Vanished: Incumbency and Competition in Elections to the U. S. House of Representatives", *op. cit.*, p. 137.
- (31) L. S. Maisel, *op. cit.*, p. 144.
- (32) この結論は、次の事実によって証明される。(Ibid, p. 169.)
共和・民主両党のいずれの公認候補者とも一戦を交えなかった八名の現職下院議員といえども、得票率八〇%以下であり、他の五名は、得票率八五%以下であった。選挙民は、現職議員への不満を表明するために、当選の機会が、全く、あるいは、ほとんどのない弱小政党や無所属の候補者に、一票を投じたことになる。これは、議員選挙における競争性の上昇という大きな潮流に押し流されて、再選の達成は、いまや、傍流化しはじめたという状況を示唆するものであろう。
- (33) see Paul Taylor, "Be All That you Can Be", in *Washington Post National Weekly Edition*, 13-19 August 1990, pp. 13-14.
- (34) これは、制度上の理由による。(L. S. Maisel, *op. cit.*, p. 169.)
ルイジアナ州は、独特の、無党派(nonpartisan)予備選挙制を採用している。ここでは、すべての候補者が、予備選挙用の投票紙に、一括して記載される。もしいかなる候補者も多数者の支持を確保し得ないとしたら、政党所属にかかわらず、上位得票者二名による決戦投票が、選挙当日に、実施される。ジョンストン議員は、無党派予備選挙で、二名の共和党挑戦候補者と議席をめぐって攻防戦を演じた。彼は、そこで八五%以上の得票率をあげたため、選挙をまたずに勝利宣言を行なうことができた。
- (35) この項は、とくに註記しない限り、次による。
Philip John Davis, *Elections U. S. A.*, 1992, pp. 154-155.
see also Herbert E. Alexander, *Financing Politics; Money Elections, and Political Reform*, 4th ed., 1992.
- (36) see Federal Election Commission report in the *International Newsletter of the Comparative Representation and Electoral*

System Research Committee, vol. 5 (1990), p. 32.

(37) see "Incumbents widen money gap", in *National Journal*, 12 May 1990, p. 1168. "Not really spending less?", in *National Journal*, 2 March 1991, p. 159.

(38) David R. Mayhew, *Congress: The electoral connection*, 1974, pp. 5-6.

(39) John F. Bibby, *Governing by Consent: An Introduction to American Politics*, 1992, p. 281.

Thomas R. Dye, Harmon Zeigler, and S. Robert Lichter, *American Politics in the Media Age*, 4th ed., 1992, p. 194.

(40) Elizabeth Drew, *Politics and Money*, 1983, p. 86.

(41) J. F. Bibby, op. cit., pp. 281, 282.

(42) L. Sandy Maisel, "The Incumbency Advantage", in Margaret Latus Nugent and John R. Johannes (ed.) *Money, Elections, and Democracy: Reforming Congressional Campaign Finance*, 1990, pp. 130-133.

こうした、状況の背景には、現職上下両院議員による放恣な選挙資金調達方法に対する選挙民の否定感情が存在する。(P. J. Davies, op. cit., pp. 163-164.)

すなわち、選挙運動に資金が不可欠の要素であるという事実は、選挙民の間に、価値的背反の思考、あるいは、等価的二元性の態度を、創出する。彼らは、一方に、議員選挙の公的運営が増税への軌道を敷くものとして、これに強く反対する。同時に、他方、彼らは、選挙資金の高額化と資金提供者の公共政策決定過程への潜在的な影響力に対して、懸念を表明せざるを得ない。選挙民が、仮に現職上下両院議員による選挙区への奉仕活動であろうとも、それが不正な選挙資金に関連するものと認めるとき、そうした選挙区への奉仕活動は、彼らの間で、いたって不評となる。

一例をあげるならば、マサチューセッツ州選出の民主党下院議員J・シャノン(Jim Shannon)は、権威ある下院歳入委員会(House Ways and Means Committee)に席を占めていた。シャノン議員は、一九八〇年に、上院議員選挙に立候補した。その際、シャノン議員のこれまでの歳入委員会におけるインサイダーとしての地位が、相当額の選挙資金の調達を噴き上げる高エネルギーを貯えた潜勢力のある起爆剤であると、一般に考えられていた。げんに、予備選挙の期間中に、新聞報道は、シャノン議員が、下院歳入委員会委員としての地位を利用し、マサチューセッツ相互生命保険会社(Massachusetts Mutual Life Insurance Company)のために、一四〇〇万ドルの脱税工作に加担したという事実を、白日の下に引きだした。シャノン議員は、これに対して、選挙区

への奉仕活動と脱税工作とのアマルガム化を試み、自己の行為は、マサチューセッツ州におけるいかなる企業に対しても自らが幸運にもなし得る選挙区への奉仕活動の一環にすぎないのであり、マサチューセッツ州に対する財貨や用役を給付し得る自己自身の能力の存在証明そのものを示すものと、反論した。もとより、彼の対立候補者は、ただちにこれに反駁を加え、選挙区への奉仕活動の展開という彼の行為の虚構の外装を剝離し、彼の行為を、「例によって例のつとよの特殊利益政治」(special interest politics as usual) (Ibid, p. 164) として捉え、マサチューセッツ相互生命保険会社の幹部を含む生命保険業界が、シャノン議員の選挙運動に、多額の資金を提供しているという事実を、喝破するに至った。この脱税工作問題は、PAC選挙資金の受領の是非をめぐる倫理問題の論議に変奏され、「SOLD」と読める烙印を前額部に押されているシャノン議員を描く Szep の *Boston Globe* 誌上の時事風刺漫画に、鮮烈に視覚化された。シャノン議員の選挙運動は、暫事、これにより一頓座するに至った。そして、世論調査において、選挙運動の後半、若干の巻き返しがあったにせよ、対立候補者の J・ケリー (John Kerry) に敗れたのである。(see Eileen McNamara "Shannon concedes; we fell a bit short", in *Boston Globe*, 19 September 1984, pp. 1, 18. Michael Segal and Richard Gaines, "A last look at the primary", in *Boston Phoenix*, 18 September 1984, pp. 6, 7, 18.)

一九九〇年には、若干数の現職上下両院議員は、世論の批判に対抗し得る位置に自己を設定したいとする心的傾向から、選挙区への奉仕活動の実施という論法を用いることによって、多数のアメリカ貯蓄貸付組合(American Savings and Loan Associations)の崩壊後の余波から身の安全を保つために、共通の自己防衛のための磁場を作りあげた。貯蓄貸付組合の危機的状況が進行し、経営悪化の組合に対する連邦政府の規制が迫るとともに、若干の貯蓄貸付組合の所有者は、上下両院議員に接近し、自己の利益のためにする調停を請求するに至った。多くの場合、こうした調停は、準備されてあった。しかし、このアメリカ貯蓄貸付組合は崩壊し、アメリカの納税者には、五〇〇〇億ドルにも及ぶと推測される請求書だけが、僅かに残された。この事件以後、現職上下両院議員は、この事件への関与につき、弁明をよぎなくされたのに対して、彼らの対立候補者は、この事件を、自己の当選確保のために、徹底的に利用することを試みた。オレゴン州選出の共和党の下院議員 D・スミス (Denny Smith) とカリフォルニア州選出の共和党下院議員 C・パシヤン (Charles Pashayan, Jr.) の両名は、彼らが貯蓄貸付組合のために行った取引は選挙区への奉仕活動の一端にすぎないと、主張した。にもかかわらず、両名は、ともに、彼らの行為を特別の恩恵共与として烈しく糾弾した挑戦候補者のために、一敗地にまみれるに至ったのである。

貯蓄貸付組合の経営危機の結果として、上院倫理委員会 (Senate Ethics Committee) の取調べを受けた五名の上院議員のうち

の一人であるカリフォルニア州選出の民主党上院議員A・克蘭ストン(Allan Cranston)は、「このような種類の選挙区への奉仕活動と選挙運動への献金との関係について明確な態度をとり、「選挙資金の提供者は、そうでない者に較べ、公共政策決定過程に対する有利な接近の機会に恵まれる」(see Paul Starobin, "It's not just the 'Keating Five' Who are on trial", in *National Journal*, 15 December, 1990, pp. 3038-3039.) という事実を指摘している。克蘭ストン上院議員は、一九九二年で完了する今限りで、引退する旨、宣明した。

このように、現職上下両院議員が、自己の地位利用による巨額な選挙資金の調達を、選挙区への奉仕活動の展開と自同視すること自体、彼らが、自己の醜悪さの対極として、虚空の彼方に創りだした一つの観念態であるにすぎない。

右のごとき状況の下で、第一〇〇議會(一九八七年—一九八九年)において、少なくとも二〇名の下院議員と一五名の上院議員が、議員選挙を対象とする選挙資金規制諸法を改正するための立法を提案した。これらの改正立法案は、改正戦略にしたがい、三者に分類される。

第一は、公的資金による下院議員選挙の運営である。

下院及び上院の議員選挙に対する公的資金の給付を要求する提案の多くには、今日における大統領選挙の常规的運営の軌道を支配する選挙資金の公的給付に対する正当性の確信が、その基層に流れている。こうした諸提案と大統領選挙に対する公的資金の給付方法との間における差異は、次の二点に求められる。第一は、大部分の提案が、選挙運動の必要経費についてのみ公的資金の給付を要請しているという点である。それは、大統領選挙の場合のように、選挙運動過程の前候補者指名局面(pre-nomination phase)を含まない。第二は、大部分の提案が、公的、私的と同額資金給付制(a matching system of public and private financing)を要求しているという点である。それは、共和・民主両党の大統領候補者が受領する公的資金の完全交付とは異なる。

議員選挙に対する公的資金給付の提案は、選挙運動経費に対する総体的制限と、PACもしくは個人的資金のような、議員候補者の特定財源からの受領額に対する制限の、二者を含む。これらの提案は、選挙運動の展開を支弁するために必要な資金の自己調達を認める提言や選挙運動に対する小口献金を奨励する提案、これを換言するならば税控除の再構成の提案、などと遭遇し重畳しつつ多声音に生成されてゆく。さらに、これらの提案は、連邦公職の候補者のために、余りにも高額の電波媒体使用料やポスター制作費に対する公的補助の要求へと、変換されることになる。

このような諸提案の地層には、諸提案を統合してそこに一定の規制を与える哲学的論点が横たわっている。その一は、こうした

方向の改革に関心を抱く識者が、選挙運動の総体的経費の膨大化について懸念を表明していることである。彼らは選挙運動に対する公的資金の給付が選挙運動経費を抑制する合憲的方法であると考えている。その二は、彼らが、選挙された議員のその後における言動の軌道に及ばず私的資金の影響に重大な関心を寄せていることである。公的資金給付は、清潔にして純粹であると看做される。彼らは、公的資金の給付を受ける大統領選挙の経験は、他の連邦公職の選挙にも適用されてよい積極的に評価されるべき経験であると主張する。その三は、選挙運動に対する公的資金給付が、挑戦候補者と現職議員の資金源の水位を標準化することによって、選挙の競争性を増進させる手段であると率直に肯定されるということである。けれども、現職議員のその他の利点を与えられてはじめて、挑戦候補者が、獲得し得る支持の水準が、彼らに、現職議員を正面に見据えて拮抗し、凌駕し、打倒し得るだけの発展性のある選挙運動の積極的展開を可能にするに相違ない。さもなくば、公的資金給付は、徒らに現職議員の地位を一層安泰化するだけに終るのである。それは、幻想の旗の下の放電現象といえるであろう。

第二は、選挙運動経費の削減である。様々な選挙運動経費の改革に関する諸提案は、選挙運動に対する公的資金の給付まで要求してはいない。しかし、これらの提案は、選挙運動経費の削減方法を模索している。この方法の発見は、選挙運動経費の財源を極大化しようとする挑戦候補者の衝動観念の少なからざる減退となつて、屈折的に再現される。こうした改革路線を辿る識者は、選挙運動経費の高騰化の原因を、電波媒体使用料の巨額化に求め、従つて、電波媒体使用料に対する規制立法の実施を通して、選挙運動経費の高騰化の效果的抑制が可能であると説く。(see Edie N. Goldenberg and Michael W. Traugott, *Campaigning for Congress*, 1984.) 多様に並列されるこうした提案の变化型の一つは、候補者が《独立経費》の標的とされた場合、候補者は、自由反論時間 (free response time) の確保を請求し得る旨、規定する。〔《独立経費》については、拙稿(五) (神奈川法学第二十五巻第三号) 一一七頁以下参照。H. R. 166 (Howard, James T. D-NJ)〕これらの提案の低音部の主題として、次のごとき理法が、潜かに流れている。選挙運動は、本質的に公的活動であり、その電波使用について公的認可を受けその運用について公的責任を有する放送業者は、こうした公共サービスの給付を富裕層のみに限局すべきではないというのが、これに当る。選挙運動に対する公的資金の給付とともに、高い知名度という現職議員の利点を相殺させるために、挑戦候補者に、電波媒体利用の十分な機会が、確実に付与されねばならない。

第三は、PACに対する制約である。PACは、屢々、第一〇〇議会における改革者の絶好の標的であった。PACに関心を向ける大部分の識者は、個人拠出の献金額とは互いに背反するヴェクトルをもつPACの個々の選挙運動に供与する資金量の増大に、

鋭利な批判の視線を注ぐ。また、PACによる選挙資金の供与額の制限は、大部分のPAC献金が現職議員に流入するという閉鎖的なサイクルを打ち破る意味において、議員選挙における競争性を向上させるといってよい。

PAC改革は、様々な方向に放射線状に展開してゆく。例えば、ある改革は、PACが一選挙運動に提供し得る献金額を、現在の五〇〇〇ドルから三〇〇〇ドルに、引き下げるべきことを要求する。別の改革は、現在一〇〇〇ドルに制限されている個人の献金額を、PACがなし得る水準まで、引き上げるべきことを、強く訴える。第三の改革は、これら双方を結合する。

さらに、別の改革の識者は、問題は、個人献金額の制限に由来するのではなく、PACの総体的な影響力から起ると指摘する。改革の主張者は、いまや周知となったこうした欠陥を除去するために、二種のアプローチを提起している。その一つは、すべての選挙運動に対するPACの献金額を総体的に限定することである。このような制限は、いかなるPACの総体的な影響力も、縮減することになるであろう。その二は、PACからの候補者の総体的な受領額に限度を設けることである。この場合のアプローチの深層に閃めく水脈は、人々がその影響力に脅威を感じなければならぬのは選挙資金の授与者ではなく、その影響を蒙る受領者であるというモチーフである。PACを主催する特殊利益の影響を受ける受領者は、政治の世界に広く散乱し、その影響力を個々の法案に浸透させ、社会共同の利益にカラストロフィーをもたらし危険があると判断されるためである。こうしたことから、この改革路線にしたがう識者は、選挙運動に対する個人の献金の重要性を強調する。

PACの影響力の縮減を意図するこれらのアプローチのうちの後者のみが、議席争奪のための競争を激化させるものといっている。もしPACによる献金額の総計に対して相当低位に上限が課せられるならば(例えば二五%以下)、現職議員が、現在享受している選挙資金の財源獲得における重要な利点の一つは、失われることになるであろう。もとよりこの場合、PACが、現職議員に供与し得ない資金の使途を、いずれに求めるかは、不明である。PACが、そうした資金を、挑戦候補者に投入することも可能である。けれども、挑戦候補者に、選挙資金投下の目標地点を切り替えた場合、PACは、その樹立した投下目標そのものの達成を阻まれるであろう。そのような改革は、競争性の増大よりも、むしろ、《独立経費》の急伸のような、意図せざる消極的な結果を招くことになるものとみてよい。

PAC改革は、PACが議員選挙に多大の選挙資金を提供して以来今日に至るまで、常に立法予定表に上程されている。このようなPAC改革のための浄化の力学は、必ずしも超党派で作動しているわけではない。(一九七〇年代後半に出現したObey-Rail-sback billは、この顕著な例外である。)PACに対する世人の認識は、PACの社会・政治・経済面における貢献度の評価とPAC

- Cに代替されるべき選挙資金の可否などと交錯し連動しつつ、その成果を丹念に積み重ねてゆくことによって、形成されてゆくと考えよう。(see Frank J. Sorauf, *What Price PACs? Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Political Action Committees*, 1984. Larry J. Sabato, *PAC Power 1984*) PAC改革の不確実性は、将来においても、引き続き存在するところによってやろう。
- 右のごとき改革提案のほかに、①選挙周期の終了後における選挙資金残高の連邦選挙運動基金(Federal Election Campaign Fund)への返却、②選挙年の四月一日以前におけるPACによる議員選挙への献金の禁止、③選挙年の四月一日以降におけるPACによる献金総額を議員選挙の受領総額の二五%以下に抑制すること、などが、挙げられている。
- しかし、このような諸提案が、選挙資金をめぐるすべての問題を、解決し得るわけではない。選挙運動管理者は、選挙資金を規制対象とする立法の《抜け穴》(loop holes)発見の専門家であり、この《抜け穴》を徹底的に活用する。如上の改革提案は、選挙運動管理者のこうした努力の餌食になるとおもわれる。規制立法と選挙運動管理者とは、恰も双曲線のように決して触れ合うことのない相反する二つの行動の軌跡を描くといつてよからう。双方の意図の一致という背理的命題の成立は、極めて困難である。
- (43) see Walter J. Oleszek, "The Context of Congressional Policy Making", in James A. Thurber (ed.), *Divided Democracy: Cooperation and Conflict Between the President and Congress*, 1991, pp. 79-98. Gary W. Cox and Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government*, 1991. William D. Pederson (ed.), *Congressional Presidential Relations in the United States: Studies in Government Gridlock*, 1991.
- T. R. Dye, et al., op. cit., pp. 213-214.
- 本項については、とくに註記しなから限り、主として、右に於ける。
- (44) see Nelson Polsby, *Congress and the Nation*, vol. VII, 1985-1988, 1990, pp. 21-22.
- (45) James A. Thurber, "Introduction: The Roots of Divided Democracy", in J. A. Thurber (ed.), op. cit., p. 5.
- (46) T. R. Dye et al., op. cit., p. 213.
- (47) J. A. Thurber, op. cit., p. 5.
- (48) T. R. Dye et al., op. cit., p. 214.
- (49) Charles H. Stewart III, "Lessons From the Post-Civil War Era", in Cox and Kernell (ed.), op. cit., p. 204.

- (95) G. C. Jacobson, "The Persistence of Democratic House Majorities", in Cox and Kernell (ed.), op. cit., p. 57.
- (15) G. C. ヤロブソン (Gary. C. Jacobson) (ウィリアムズ大学) (Williams College) は「議会における」とりわけ「下院における」民主党優位による《分割統治》の成立は、潤沢な選挙資金と多数の投票とを吸引し民主党現職議員に対抗し得るだけの資質を備えた共和党挑戦候補者が、今日、私底状況にあり、従って、今日の共和党挑戦候補者が、全国的な世論の潮流への対応も不全であり、時の内外の政治状況や係争問題に先駆的な視点を提供し得ないという、厳粛な事実によると主張する。(G. C. Jacobson, "The Persistence of Democratic House Majorities", in Cox and Kernell (ed.), op. cit., p. 57-84.)
- see also James L. Sandquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, 1981, *Constitutional Reform and Effective Government*, 1986. Joseph Cooper, "Assessing Legislative Performance: A Reply to the Critics of Congress", in *Congress and Presidency*, vol. 13 (Spring 1986), pp. 21-40. James E. Campbell, "Predicting Seat Gains from Presidential Coattails", in *American Journal of Political Science*, vol. 30 (1986), pp. 165-183. Richard G. Niemi and Patrick Felt, "The Swing Ratio: An Explanation and an Assessment", in *Legislative Studies Quarterly*, vol. 11 (1986), pp. 75-90. Lloyd N. Cutler, "The Cost of Divided Government", in *New York Times*, November 22, 1987. Thomas E. Mann, "Is the House of Representatives Unresponsive to Political Change", in A. James Reichley (ed.), *Elections American Style*, 1987, pp. 261-282. James P. Pfiffner, "The President's Legislative Agenda", in *The Annals*, vol. 499 (September 1988), pp. 32-35, and "Divided Government and the Problem of Governance", in J. A. Thunder (ed.), op. cit., pp. 39-60. Morris P. Fiorina, *Congress; Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed., 1989. George C. Edwards III, *At the Margins; Presidential Leadership of Congress*, 1989. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 4th ed., 1989. Charles O. Jones, "Congress and the Constitutional Balance of Power", in Christopher J. Deering (ed.), *Congressional Politics*, 1989, pp. 322-337. Andrew Gelman and Gary King, "Estimating Incumbency Advantage Without Bias", in *American Journal of Political Science*, vol. 34, (1990) pp. 1142-1164. G. C. Jacobson, "Meager Patrimony: The Reagan Era and Republican Representation in Congress", in Larry Berman (ed.), *Looking Back on the Reagan Presidency*, 1990, pp. 288-316, and *The Politics of Congressional Elections*, 3rd ed., 1991. R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*, 1990. Louis Fisher (ed.), *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 3rd ed., Revised, 1991. Roger H. Davidson, *The Postreform Congress*, 1992.

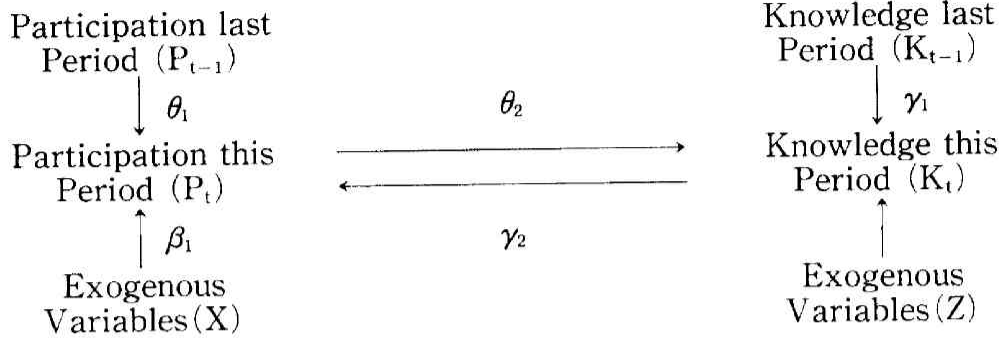
- (82) R. Douglas Arnold, *Congress and the Bureaucracy ; A Theory of Influence*, 1979, pp. 26-35. Michael L. Mezey, *Congress, The President, and Public Policy*, 1989, pp. 55-56. George C. Edwards III, *At the Margins ; Presidential Leadership of Congress*, op. cit., pp. 101-125. Robert A. Bernstein, *Elections, Representation, and Congressional Voting Behavior ; The Myth of Constituency Control*, 1989, passim.
- (83) J. F. Bibby, op. cit., pp. 372-373.
- (84) R. D. Arnold, op. cit., p. 28.
- (85) George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, 1953, p. 211.
R. D. Arnold, op. cit., p. 29.
- (86) "The Candidates and the Borders", in *New York Times*, April 28, 1983, p. A22.
David J. Volger and Sidney R. Waldman, *Congress and Democracy*, 1985, p. 40.
see also James MacGregor Burns, *Presidential Government*, 1966. Grant McConnell, *The Modern Presidency*, 1976. James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, op. cit., Richard A. Watson and Norman C. Thomas, *The Politics of the Presidency*, 1983. Charles O. Jones, "Presidential Negotiations with Congress", in Anthony King (ed.), *Both Ends of the Avenue ; The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, 1985, pp. 96-130. G. C. Edwards III and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership ; Politics and Policy Making*, 2nd ed., 1990. Mary E. Stuckey, *The President As Interpreter - In-Chief*, 1991.
- (87) *New York Times*, op. cit., A22.
Volger and Waldman, op. cit., p. 40.
- (88) T. Jefferson, "First Inaugural Address", in James D. Richardson, *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents*, 1897, vol. 1 p. 312.
Volger and Waldman, op. cit., p. 40.
- (89) Woodrow Wilson, *Congressional Government*, 1885, p. 209.
see also Jeffrey K. Tulis, "The Interpretable Presidency", and "The Two Constitutional Presidencies" in Michael Nelson

- (ed.), *The Presidency and the Political System*, 3rd ed., 1990, pp. 47-56, 85-116.
- (69) Vogler and Waldman, op. cit., p. 40.
see Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, 1980.
- (70) Lewis Anthony Dexter, *The Sociology and Politics of Congress*, 1969, p. 154.
Vogler and Waldman, op. cit., p. 40.
- (71) see Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, 1973.
- (72) *New York Times*, August 14, 1980, p. B9.
Davidson and Oleszek, op. cit., p. 123.
- (73) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 123.
- (74) Vogler and Waldman, op. cit., p. 48-49.
- (75) see R. H. Davidson, *The Role of the Congressman*, 1969, p. 122.
調査対象の他の下院議員は「この質問事項にさうしてOKであった」。
- (76) *Ibid.*, p. 122.
- (77) *Ibid.*, p. 122.
- (78) see Philip Brenner, *The Limits and Possibilities of Congress*, 1983, pp. 169-170.
Vogler and Waldman, op. cit., p. 48.
- (79) Michael Nelson, "Evaluating the Presidency", in M. Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, 3rd ed., op. cit., p. 17.
- (80) Pork-barreling involves getting federal grant and project money for their home states, and districts. (*Ibid.*, p. 17.)
- (81) Casework is handling constituents' complaints about their personal experiences with the federal bureaucracy. (*Ibid.*, p. 17.)
- この他の議会の主要な活動として、advertising があげられる。時事通信や質問用紙の選挙区における家庭への送付、個人的な家庭訪問、自己の選挙に有利なイメージを創生するための同種の努力など、これに含まれる。しかし、advertising の message には、時の係争問題の具体的内容は、一切、もしくは「ほとんど」盛られていない。(Ibid., p. 17. see also D. Mayhew, *Congress*; *The*

Electoral Connection, 1974, p. 49.)

- (73) M. Nelson, op. cit., p. 17.
- (74) *Ibid.*, p. 17.
- なお、一九七八年の調査によると、選挙民が最善と考える事柄と下院議員が最善と考える事柄とが、齟齬する場合、前者を優先せざるべきであると考える選挙民は、後者を優先させる選挙民の凡そ二倍である。(Ibid., p. 17. see Martis Fiorina, "Congressmen and their Constituents: 1958 and 1978", in Dennis Hale (ed.), *The United States Congress*, 1982. Davidson and Oleszek, op. cit., pp.83-154.)
- (75) Volger and Waldman, op. cit., p. 49.
- (76) *Ibid.*, p. 49.
- (77) R. Douglas Arnold, "The Local Roots of Domestic Policy", in Thomas E. Mann (ed.), *The New Congress*, 1981, pp. 281, 283-84. see also T. E. Mann, *Unsafe at Any Margin: Interpreting Congressional Elections*, op. cit., p. 72.
- Vogler and Waldman, op. cit., p. 49.
- (78) Vogler and Waldman, op. cit., p. 49.
- (79) William J. Keeffe, *Congress and the American People*, 3rd ed., 1988, pp. 14-15.
- (80) J. L. Sundquist, "Congress and the President: Enemies or Partners?", in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered*, 1977, p. 230.
- (81) 最近、上院両院議員の行動における誘導指標を、微視的経済学 (microeconomics) と合理的選択理論 (rational choice theory) を駆使した緻密な創造的立論を通じて、parochialism を回す discretion-maximization 追求の G. R. Parker (Glen R. Parker) 教授 (フロリダ州立大学) (Florida State University) の注目すべき市民権論 (G. R. Parker, *Institutional Change, Discretion, and the Making of Modern Congress: An Economic Interpretation*, 1992.)
- (82) Frank B. Feigert and M. Margaret Conway, *Parties and Politics in America*, 1976, pp. 252-254.
- (83) *New York Times*, May 4, 1984.
- M. C. Cummings, Jr. and D. Wise, *Democracy Under Pressure: Introduction to the American Political System*, 6th ed., op. cit.,

- pp. 510-512.
- (84) *New York Times*, op. cit..
- Comings, Jr. and Wise, op. cit., p. 511.
- (85) *New York Times*, op. cit..
- Comings, Jr. and Wise, op. cit., p. 511.
- (86) D. R. Kinder, "Diversity and Complexity in American Public Opinion", in Ada F. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline, 1983*, p. 390.
- (87) 政治的知識とは、具体的に何を意味するかについて、シカゴ大学 (University of Chicago) の J・ジュン (Jane Junn) 女史に「したがい、叙述するならば、次のようになる」(J. Junn, "Participation and Political Knowledge", in William Crotty (ed.), *Political Participation and American Democracy, 1991*, pp. 193-212.)
- 政治的知識の概念、決定要素、そして、意義に関する理論的・実践的関心は、これまで、いたって、希薄であった。政治的知識、あるいは、政治的情報は、様々な方法で定義されている。それは、多様な認識を並列させる。例えば、最高裁判所の役割や市民的自由の意味のような、アメリカ民主主義制度に関する基本的事実の認識 (Herbert McCloskey and John Zaller, *The American Ethos: Public Attitudes Toward Capitalism and Democracy, 1984*)、公職候補者や現職占有者の名前や彼らの係争問題に対する政治的態度の認識 (Stephen E. Bennett and Linda L. M. Bennett, "Political Participation", in Samuel Long (ed.), *Annual Review of Political Science, 1986*, Henry E. Brady and Stephen Ansolabehere, "The Nature of Utility Functions in Mass Publics", in *American Political Review* vol. 83 (1989), pp. 143-163, Robert S. Erikson, Norman F. Luttbeg, and Kent L. Tedin, *American Public Opinion: Its Origins, Content, and Impact, 2nd ed., 1980*)、あるいは、一連の政治的係争問題に対する態度規制作用 (attitude constraint) によって外部的に測定される《知的素養》(sophistication) (Angus Campbell, Gerald Gurin, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter, 1960*, W. Russell Neuman, *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate 1986*, Robert C. Luskin, "Measuring Political Sophistication", in *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), pp. 856-899, Thomas R. Patfey and Keith T. Poole, "The Relationship Between Information, Ideology, and Voting Behavior", in *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), pp. 511-



(530)、などが、あげられる。

政治的知識は、このように、様々な定義が下されることから、様々な点で多様な磁力が布置されている磁場のごときものといってよからう。

《知的要素》として概念規定される政治的知識は、最も注目を浴びるに至っている。態度整合性 (attitude consistency) としての政治的知識の概念化は、アメリカ全国選挙研究会 (American National Election Studies) の創始者によって、進められてきた。この研究会の主要目標は、選挙民の投票行動を解明することにあつた。アメリカ選挙民の間における政治的態度は、緩やかにのみに規制されているにすぎず、これ故、彼らは、必ずしも知的素養に潤沢に恵まれているわけではない。この研究会の結論である。公職候補者や現公職占有者の名前や彼らの係争問題に対する政治的立場のような、政治的事実に関する知識という概念は、若干の注目を集めている。投票選択に及ぼす政治的知識もしくは政治的情報の影響力は、もとより、等閑視し得ない。政治的知識が重要であるのは、それが、選挙民に、いかに決断すべきかを、決めさせるからである。

政治的知識は、様々な次元から複合的に映しだされる。政治的情報の本質は、態度整合性、個人が公職候補者について所持する情報量、あるいは、アメリカ民主主義制度の構造と機能に関する多様な複雑な事実の集積、として、理解される。このような変形する次元にかかわりなく、また、多様な定義の下でも、政治的知識は、政治行動とは基本的に異なる。政治的知識は、認識の体系である。それは、個人の政治的学習の過程を通して到達する知的能力である。これ故、学習過程と平行する諸過程と同種の一連の要因とが、あらゆる種類の政治的知識が獲得される方法を、明らかにしてゆく。個人が所持する政治的知識の水準は、政治参加に影響を及ぼすのと同一の少なからぬ資源と状態によって、影響を蒙る。しかし、政治的事実を学習し保持する能力は、諸種のマスメディアから政治ニュースと政治的情報の照射などを含む、他の独立した個人的諸要因に左右される。

なお、政治的な学習過程の統計モデルを示すならば、次のようになる。
このモデルの本質は、簡明である。政治参加と政治的知識とは、互いに養分を補給し合い、絡み合

い、補完し合いながら前進する。個人が、政治に参加すればするほど、政治に関する知識も、それだけ、豊富になる。同時に、個人が、政治に関する知識の蓄積を高めれば高めるだけ、政治生活に、一層活発に参加するようになる。けれども、政治的知識から独立して政治参加に影響力を行使する要因が、存在する。さらに、政治的知識のみに影響力を与え、政治活動に対しては何の影響の渦紋も拡げない他の諸要因も、存在する。これらの諸要因は、総体的な学習モデルに外因性のものと看做される。

学習モデルの方程式は、次の方程式(1)、方程式(2)に、明示される。

$$P_t = \theta_1 P_{t-1} + \gamma_2 K_t + \beta_1 X + e_1 \dots \dots (1)$$

$$K_t = \gamma_1 K_{t-1} + \theta_2 P_t + \beta_2 Z + e_2 \dots \dots (2)$$

第一の方程式は、以下のことを示す。すなわち、現時点における参加行動は、 (P_t) によって表わされる。 (P_t) は、一連の社会的経済的変数 (X) 、前時点における参加行動 (P_{t-1}) 、そして、現時点における政治的知識の水準 (K_t) 、以上の三者に関連する。年齢・所得・職業・教育・宗教・種族・性別などの、統計学的変数 (demographic variables) ならびに組織の環境・風土・成員及び管理者の士気・雰囲気などの、組織変数 (organizational variables) のセット (X) は、個人が、どのような誘因によって積極的に政治活動に参加するか、そして、どのように参加し得るか、に関連するとみてよい。同種の社会的教育的状況にある人々は、同種の政治参加の形態をとるものとおもわれる。

第二の方程式は、現時点における政治的知識の水準 (K_t) が、一連の社会的経済的条件 (Z) 、前時点における政治的知識の水準 (K_{t-1}) 、そして、現時点において個人が従事している政治参加の量に関連することを明示している。政治的知識の方程式において重要とおもわれる統計学的変数は、個人に、政治情報を、一層、理解させ、保持させるところの、特性を備えており、また、多大な量の政治情報の外光の下に個人をさらす要因でもある。

- (88) Dan Nimmo and Thomas D. Unga, *American Political Patterns ; Conflict and Consensus*, 3rd ed., 1973, p. 153.
- (89) Nimmo and Unga, *Political Patterns in America ; Conflict, Representation, and Resolution*, 1979, p. 389.
- (90) P. E. Johnson et al., op. cit., p. 193.
- (91) Dye et al., op. cit., p. 212.
- (92) Ibid., p. 212.
- (93) Johnson et al., op. cit., pp. 192-195.

(94) *Ibid.*, p. 193.

see Norman Orstein, Andrew Kohut, and Larry McCarthy, *The People, the Press, and Politics*, 1988.

(95) グラムラッドマン・ホリングス法とは、テキサス州選出の共和党下院議員P・グラム(Phil Gramm)・ニューハンプシャー州選出の共和党上院議員W・B・ラッドマン(Warren B. Rudmann)・そして、サウスカロライナ州選出の民主党上院議員E・F・ホリングス(Earnest F. Hollings)以上の三名によって、原案が提出された法律である。これは、均衡予算・緊急財政支出超過統制法(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)と称されている。グラムラッドマン・ホリングス法は、一九九〇会計年度から一九九三会計年度に至るまでの各会計年度ごとに、連邦政府歳出額の最大赤字額を決定し、最終会計年度の一九九三年には、赤字額を零とすることを目的としている。これを例示するならば、一九九〇会計年度の赤字目標額は、一〇〇〇億ドル、一九九一会計年度六四〇億ドル、一九九二会計年度二八〇億ドル、一九九三会計年度零、以上となる。(George C. Edward III and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, op. cit., p. 402.)

もしいずれの会計年度においても現実の赤字額が目標赤字額を越えたならば、当該法は、目標として定められた赤字額の水準に現実の赤字額を引き下げするために、連邦政府歳出額における全面的な削減を基本的に要請する。この削減は、当該法に明定されている《報告条項》(reporting provisions)に基づき達成される。《報告条項》は、行政管理予算局長及び議会予算局長(the directors of the Office of Management and Budget and the Congressional Budget Office)に対して、彼らの共同による赤字概算額と施策ごとの予算削減推定額とを、会計検査院長(comptroller general)の下に提出することを義務づけている。会計検査院長は、こうした両局長の共同作業より作成された報告書を審査した後、これに関する自己の結論を大統領に報告する。次いで、大統領は、会計検査院長によって明記された歳出削減の権能を付与される《一時的強制管理》命令("sequestration" order)を、公布しなければならぬ。当該命令は、一定期間内に、議会が、当該命令の公布の必要性を除去するために、赤字額削減立法を制定しないかぎり、効力を発する。一九八六年に、最高裁判所は、バウシャー対シナー事件[Bowsher v. Synar, 106s. Ct. 3181 (1986)]において、グラムラッドマン・ホリングス法の定める財政赤字額削減過程の下で行政機能を果たす会計検査院長の役割は、憲法上課せられている権力分立の原理に違背するものであると判示した。なぜなら、会計検査院長は、上下両院における共同決議、もしくは、弾効のいずれかによってのみ解任可能だからであり、さらに議会は、行政権力行使する公職者に対する解任権を保有していないと解せられるからである。しかし、こうした可能性を既に予見し、グラムラッドマン・ホリングス法は、会計検査院長の役割を排

- 落ち込みの懸念が財政赤字削減の契機 (fallback deficit reduction process) を生じたこと。
- see Elizabeth Wehr, "Conferees Strive to Fathom Senate Budget-Balancing Plan", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 43* (October 19, 1985), pp. 2091-2094.
- Steven Roberts, "Politics of the Deficit : Economic Move Tied to Election", in *New York Times*, October 28, 1985, p. A15.
- E. Wehr, "House OKs Democrats Budget-Balancing Plan", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 43* (November 2, 1985), pp. 2191-2193, and "Fiscal Crisis, Partnership Push Budget Conferees", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 43* (November 9, 1985), pp. 2267-2275. E. Wehr, "Congress Enacts Far-Reaching Budget Measure", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 43* (December 14, 1985), pp. 2604-2611, and "Conference Accord Is Possible on Budget-Balancing Measure", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 43* (November 16, 1985), pp. 2346-2349. Robert Eisner, *How Real is the Federal Deficit*, 1986. Judith Havemann, "President Activates Budget-Cut Mechanism ; Without Deal, \$23 Billion Will Be Slashed", in *Washington Post November 21, 1987*. Tom Kenworthy, "Democrats Ask Reagan To Be 'Realistic' On Budget", in *Washington Post, February 18, 1987*, and "Democrats Plan New Tactics On Fiscal Front ; Gamesmanship Between Hill and President May Have Major Implications For 1988", in *Washington Post, July 6, 1987*. Rudolph G. Penner and Alan J. Abramson, *Broken Purse Strings ; Congressional Budgeting, 1974-1988*, 1988. Darrel M. West, "Gramm-Rudman-Hollings and the Politics of Deficit Reduction", in *Annals*, vol. 499 (1988), pp. 90-100. Jack Calmes and John R. Cranford, "Bush Democrats Square Off on Bill to Cut Deficit", in *Congressional Quarterly Weekly Report vol. 47* (October 7, 1989), pp. 2610-2615. Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, 1988, pp. 251-252.
- (96) P. E. Johnson et al. op. cit., pp. 194-195.
- (97) Ibid., p. 194.
- (98) Ibid., p. 194.
- (99) Stuart Auerbach, "Frustrated Congressman Quitting", in *Washington Post, December 27, 1975*.
Mortis P. Fiorina, *Congress ; Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed., op. cit., p. 79.

(98) Donald E. Stokes and Warren E. Miller, "Party Government and the Saliency of Congress", in Augustus Campbell et al., (ed.), *Electons and the Political Order*, 1966, pp. 209-210.

Randall B. Ripley, *Congress; Process and Policy*, 4th ed., 1988, p. 74.

(101) 由来、すべての社会は、二階層に分化される、支配する少数者と支配される多数者が、すなわち、これである。イタリーの著名な政治学者G・モスカ (Gaetano Mosca) は「つとに、この事実を指摘し、次のようにいふ。[see G. Mosca, *The Ruling Class* (New York; McGraw-Hill, 1939), p. 50]

「発展途上にあつて、ほぼ文明の黎明期を迎えた社会から、最も発展した強大な社会に至るまでの、すべての社会には、二種の階層が、立ち現われる。支配層と被支配層とが、これに当たる。支配層は、常に、少数者であり、すべての政治機能を遂行し、政治権力を独占したうえ、この政治権力がもたらす果実を享受する。これに反し、被支配層は、多数の人々から構成され、ある場合には、多少なりとも合法的な、また、別の場合には、多少、専断的で暴力的な、指揮監督を受ける。」

大衆 (masses) ではなく、エリート層 (elites) が、すべての社会を支配する。エリート集団は、資本主義、社会主義、産業化、あるいは、技術革新の、いずれの所産でもない。すべての社会が—社会主義的・資本主義的・農業的・産業的・伝統的・進歩的の、いずれを問わず—エリート層によって支配される。すべての社会に、指導者は、不可欠である。指導者は、組織と組織内における自己の地位との維持に、異常な関心をもつ。こうした誘因は、指導者に、組織の成員と異なる展望性を与えることになる。いかなる社会組織においても、エリート層の存在は、不可避となる。R・ミヘルス (Robert Michels) が指摘するように、「人が組織を口にするとき、それは、寡頭制を口にするのと同じである。」[R. Michels, *Political Parties; A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, 1915, reprint (New York; Free Press 1962), p. 70.] これと同じことが、全体としての社会についても、いえる。H・ラスウェル (Harold Lasswell) がいうように、「すべての巨大規模の社会では、いかなる時点における意思決定の権能も、一般に、少数者の掌中にある」と言う発見は、「少数者、単一人、または、多数者の、いずれの名においても、政治は、常に、少数者による政治である」という事実を、確証している。(H. Lasswell and Daniel Lerner, *The Comparative Study of Elites*, 1952, p. 7.)

エリート主義は、支配する少数者は、支配される多数者の表象ではないと主張する。エリート層は、権力、富、教育、威信、地位、指導手腕、情報、政治過程に関する知識、知識・情報伝達能力、そして、組織、などの、諸資源を統制する。アメリカにおけ

るエリート層は、社会における富裕、高学歴、格式ある職業、社会的名声、白人、アングロサクソン系、そして、プロテスタントの諸集団から、圧倒的に調達される。彼らは、社会における上流階層の出身者である。彼らは、産業、商業、金融、教育、軍事、ロビーニヤインシヨーン、市民団体、そして、法律、などの社会の諸制度の圧倒的部分を所有し、あるいは、支配下に置いている。(Dye and Zeigler, op. cit., pp. 4-7. see also C. Wright Mills, *The Power Elite*, 1956. Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model", in *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 52* (1958), pp. 369-463. Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Two Faces of Power", in *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 56* (December 1962), pp. 942-957. P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism ; A Critique*, 1967. G. William Domhoff, *Who Rules America? 1967*. Geraint Parry, *Political Elites*, 1969. David M. Ricci, *Community Power and Democratic Theory ; The Logic of Political Analysis*, 1971. John Gaventa, *Power and Powerlessness*, 1980. G. William Domhoff and Thomas R. Dye (ed.), *Power Elites and Organizations*, 1987. T. R. Dye, *Who's Running America? The Bush Era*, 5th ed., 1990.

- (102) Dye and Zeigler, op. cit., pp. 308-10.
- (103) Dye et al., op. cit., pp. 202-204. Ibid., pp. 308-310.
see Raymond A. Bauer, Ithiel De Sola Pool, and Lewis A. Dexter, *American Business and Public Policy*, 1963, Ch. 35.
- (104) Dye and Zeigler, op. cit., p. 310.
- (105) Ibid., p. 310.
- (106) L. A. Dexter, "The Representative and His District", in Robert L. Peabody and Nelson W. Polsby (ed.), *New Perspectives on the House of Representatives*, 1963, p. 12.
- (107) Nimmo and Unga, op. cit., p. 389.
- (108) R. D. Arnold, *Congress and the Bureaucracy*, op. cit., pp. 27-28.
- (109) Ibid., pp. 27-28. see also John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, 3rd ed., 1992, pp. 29-71. Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committee*, 1973. David R. Mayhew, *Congress ; The Electoral Connection*, op. cit.
- (110) Dirk Johnson, "Flag Vote ; The People Back Home", *New York Times*, 25 June 1990, p. A12. Junda et al., op. cit., pp. 409-410.

- (111) John D. Lees, *The Political System of the United States*, 1969, p. 194.
- (112) J. Kingdom, op. cit., 1973, p. 36.
- (113) *Congressional Quarterly* (September 13, 1980), p. 2696.
- Ben W. Heineman, Jr., and Curtis A. Hessler, *Memorandum for the President ; A Strategic Approach to Domestic Affairs in the 1980s*, 1980, p. 94.
- (114) *Time*, January 6, 1992, p. 11.
- (115) David M. Olson, *The Legislative Process ; A Comparative Approach*, 1980, p. 122.
- (116) 『の頭は開かぬ限り、心は閉ざされ、左の二葉はもろ』
- R. H. Davidson, *The Role of the Congressman*, 1969, pp. 117, 128, 140-141.
- D. M. Olson, op. cit., pp. 120-131.
- (117) D. M. Olson, op. cit., p. 123.
- (118) *Ibid.*, p. 124.
- (119) *Ibid.*, p. 124.
- (120) *Ibid.*, p. 120.
- (121) *Ibid.*, p. 124-126.
- (122) Irvin J. Schulman, "The Case Against the Fireside Chat", in *New York Times Magazine*, June 14, 1964, p. 40.
- Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislative Process in the United States*, 4th ed., 1986, p. 68.
- (123) see M. E. Jewell, "Attitudinal Determinants of Legislative Behavior ; The Utility of Role Analysis", in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf (ed.), *Legislatures in Developmental Perspective*, 1970, pp. 499-500.
- (124) D. M. Olson, op. cit., p. 127.
- (125) *Ibid.*, p. 127.

同じく、下院議員一一六名を対象とした一九六六年におけるR・H・デヴィッドソン教授の研究によれば、自己の役割を、「代議員」と規定するもの二〇%、「受託者」三〇%、「政治家」五〇%、以上となっている。また、議員が果たすべき《代表》という役

割の軸心を形づくるものは何かと質問されたのに対して、調査対象の一六％は、選挙区における利益の代表と答え、一九％は、選挙区の利益を第一義的に、全国的利益を第二義的に、それぞれ、代表すると回答し、六〇％以上は、全国的利益を選挙区利益と同等、もしくは、それ以上に評価する」と述べている。(R. H. Davidson, "Congress and the Executive: The Race for Representation", in Alfred De Grazia (ed.), *Congress: The First Branch of Government*, 1966, p. 394.)

なお、「代議員」としての議員の役割が、減退の方向にあると指摘されて以来、久しい。その理由として、次の五者が、考えられる。(John S. Saloma III, *Congress and New Politics*, 1969, p. 67. John C. Wahlke et al., *The Legislative System: Exploration in Legislative Behavior*, 1962, pp. 282-286. see also Janda et al., op. cit., pp. 409-410. Johnson et al., op. cit., pp. 426-427. Cummings, Jr., and Wise, op. cit., pp. 509-512. Dye et al., op. cit., pp. 203-204.)

①現代に固有の公共問題が、次第に錯雑化の度を深めるに及んで、選挙区の側におけるこうした問題に対する態度や解決策について、具体的な指令や要求の発言が、困難となるに至ったこと、②選挙民一般の教育水準の上昇を越えて、議員一般の教育水準の向上が、今後、期待されること、③議員は選挙区の住民でなければならぬとする固定的な憲法上・慣行上の居住要件とは対照的に、選挙区の再配分の原則は、選挙民の間に、流動性の要因を導入してゆくこと、④ワシントン—選挙区間のジェット輸送の飛躍的發展と海外調査旅行の増大は、議員の生活を、次第に cosmopolitan にしつつあること、⑤選挙区人口は漸増の傾向にあり、一九八〇年代・九〇年代には、五六万四〇〇〇人に達すると見込まれていること。以上が、議員と選挙区との間の親和性と連帯性を稀薄化させ、より広い視野の下における問題解決を、議員に要求してゆくことになる。

このように、今後は、「受託者」としての議員の役割の比重が、増大するものとおもわれる。しかし、この場合でも、議員は、議場において、個々の具体的法案に対し、自己の能動的な選挙民がとるとおもわれる態度をとり、また、投票するものとみてよい。(Nimmo and Unga, op. cit., p. 428.) かつして、多くの議員は、「受託者」もしくは「代議員」の、いずれかのみを役割を果たすことを拒絶する。「多くの議員は、彼らの直面する問題は、一つの役割に対して別の役割を平衡させることにあると、語っている。」(R. H. Davidson, *The Role the Congressman*, op. cit., p. 119. Cummings, Jr., and Wise, op. cit., p. 511.)

(126) Dye et al., op. cit., p. 203.

(127) Michael N. Danielson and Walter F. Murphy, *American Democracy*, 1983, pp. 298-299.

(128) J. W. Finney, "Halt of Sentinel Is Traced to a 10-Month Old Memo", in *New York Times*, February 9, 1969. Danielson and

Murphy, op. cit., pp. 298-299.

(129) G. B. Galloway, op. cit., p. 210. *Congressional Record, daily edition, June 26, 1952*, p. A4228.

(130) 本項については、とくに註記しない限り、左に示す。

Edward S. Greenberg, *The American Political System, A Radical Approach, 5th ed.*, 1989, pp. 261-263.

(131) げんに、一九八〇年選挙への投票率は五二・六%、一九八四年五三・一%、一九八八年五〇・二%、一九九〇年三三・三%、一九九二年五四% (est.) となっている。(Time, November 16, 1992, p. 13, J. F. Bibby, op. cit., p. 237.

なな表19 (J. F. Bibby, op. cit., p. 240.) 図2 (J. Aldrich et al., op. cit., p. 239.) 図3 (Ibid., p. 240.) 参照。]

see also Raymond E. Wolfinger and Steven J. Rosenstone, *Who Votes? 1980*. Gregory A. Calderia, Samuel C. Patterson, and Gregory A. Markko, "The Mobilization of Voters in Congressional Elections," in *Journal of Politics, vol. 47 (May 1985)*, pp. 498-505, Richard Cloward and Frances Fox Piven, *Why Americans Don't Vote, 1988*, Ruy A. Teixeira, *Why Americans Don't Vote: Turnout Decline in the United States, 1960-1984, 1987*, and "Registration and Turnout," in *Public Opinion, January / February 1989*, pp. 12-58. Paul R. Abramson, John H. Aldrich, and David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1988 Elections, rev. ed.*, 1991, William H. Flanigan and Nancy H. Zingale, *Political Behavior of the American Electorate, 7th ed.*, 1991.

こうしたアメリカ合衆国の選挙における低投票率の変遷と原因とを素描するならば、以下のようになる。(P. E. Johnson et al., op. cit., pp. 239-250.)

変遷

アメリカ合衆国は、普通成年男子選挙権 (universal adult male suffrage) を原形質とする民主主義政治を実現した史上最初の国家である。奴隷と婦人は、選挙権から排除されていたにせよ、他国に比較するならば、一八〇〇年代の合衆国では、国民の相当数が、選挙権を行使することが可能であった。合衆国の創建当初からは、すべての州は、国民から選挙される立法部を擁していた。もとより、当時の大部分の州における選挙権には、一定の財産所有資格が、要求されていた。例えば、ヴァージニア州では、当初、定住地二五エーカーもしくは非定住地五〇〇エーカーの土地所有を、選挙権者の資格要件としていた。けれども、建国当初の一三州におけるこうした資格要件は、一八〇〇年以降、次第に緩和の方向を辿りはじめた。一八一五年以後、豊富な土地が拡がり土地

表16 1988年選挙への投票率

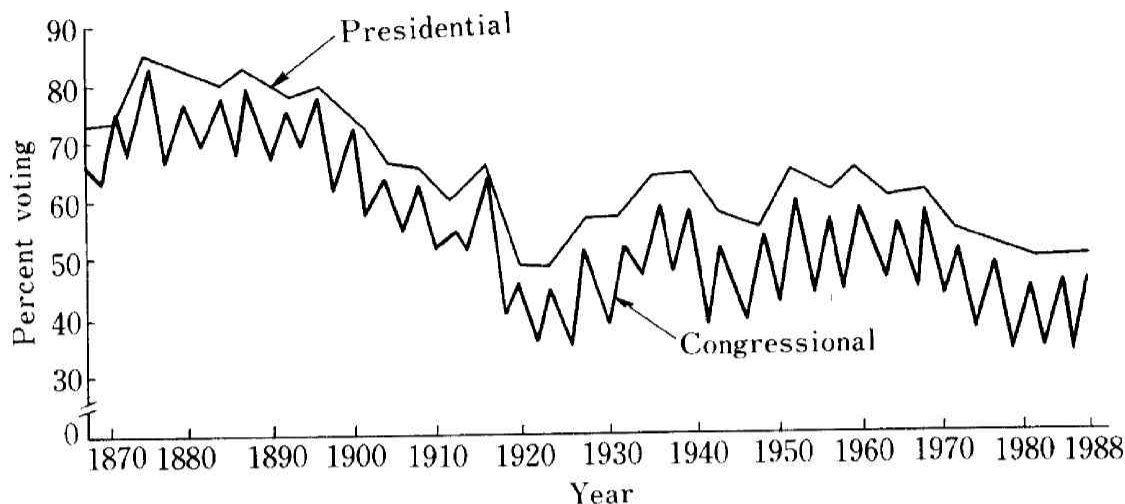
	% Who Reported Voting
White	59.1
Black	51.5
Hispanic	28.8
Male	56.4
Female	58.8
Age	
18-20	36.7
21-24	38.3
25-34	48.0
35-44	61.3
45-64	69.3
65 and older	68.8
Employed	58.4
Unemployed	38.6
Not in labor force	57.3
School years completed	
8 years or less	36.7
4 years of high school	54.7
1-3 years of college	64.5
4 years or more of college	77.6

SOURCE : Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States* : 1990 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1990), 262.

所有が一般化しているインディアナ、イリノイ、そして、アラバマの、新たな西部諸州の連邦への加入によって、選挙権の拡大は、一挙に促進され、一八三〇年までに、二、三の南部州を除き、選挙権に付随する財産所有の資格要件は、すべて、撤廃されるに至った。加えて、一八二〇年代及び一八三〇年代には、大衆基盤の二大政党が出現し、選挙民の少なからざる部分を投票場に駆りたてはじめたため、投票行為としての政治参加の領海は、新たに広げられることになった。しかし、選挙権行使における人種差別は、漸く憲法修正第一五条によって禁止され、婦人参政権は、一九二〇年の憲法修正第一九条によってはじめて実現をみたのである。(see K. Janda, op. cit., pp. 241-242.)

こうして、一八七六年には、合衆国における投票率は、八二%の高い数値を上げ、選挙民の政治参加は、聖なる天空にまで達したかのようにおもわれた。しかし、この数値は、当時における選挙が、投票率をあげて膨張させる、今日とは基本的に異なる規則にしたがって運営されていたという特殊事情による。時間を逆流するならば、この高い数値は、当時における、秘密投票制の不在という別の光学によって照らされたものといつてよい。当時、秘密投票制に代って、それぞれの二大政党が、自己の公認候補者

図 2 投票率, 1868-1988



Turnout of eligible voters reached its high point in the late 19th century. Since that time, the rate of voting has generally declined. Voting in Congressional elections always increases in a presidential election year and falls in a mid-term election.

Source : U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1980, 101st ed. Reported in William H. Flanigan and Nancy Zingale, *Political Behavior of the American Electorate* (Dubuque, Iowa : W. C. Brown). Updated for 1986 and 1988.

の名前を記載した投票用紙を準備していた。投票という行為は、選挙民が、それぞれ自らが支持する政党の投票用紙を携えて投票場に向かい、そこにおける当該支持政党の独自の投票箱に、これを投ずるといふ、単純な作業であった。各党の投票用紙の大きさは異なり、また、その色も別々であった。いずれの政党に支持票を入れるかという選挙民の投票意思は、彼が手にしている投票用紙の大きさと色から、容易に推知することができた。けれども、もし望むならば、選挙民が、自己の支持政党の公認候補者名の一つを抹消し、他の候補者名を記すことは、許されていた。

このような状況の下では、腐敗は、おのずと蔓延する。各党は、自らの公認候補者への投票者に対して、常規的に対価を支払い、投票行為に秘密保持の原則が欠落しているため、対価の支払いに相応する投票行為の有無を、確実に検証することができた。当時のニューヨーク市における新聞は、『豚肉とトウモロコシの相場に関する市況報告を發表するのと全く同様』(just as they printed market reports on the price of hogs and corn) (see Gary W. Cox and J. Morgan Kousser, "Turnout and Rural Corruption : New York as a Test Case," in *American Journal of Political Science*, vol. 25 (November 1981), p. 654.) 一票の時価を、定期的に発表していた。加えて、著しい『投票の水増し』(ballotstuffing)という腐敗現象も、認められた。各党は、この点について、互い

図3 主要民主制諸国における投票率

Nation	Percent
1988 United States	50.0]
1984 Australia*	94.2]
1983 Austria	92.6]
1985 Belgium*	93.6]
1984 Canada	75.7]
1984 Denmark	88.4]
1983 Finland	75.7]
1981 France	85.8]
1983 Great Britain	72.8]
1983 Greece	80.2]
1985 Israel	78.8]
1984 Italy*	89.0]
1983 Japan	71.4]
1986 Netherlands	85.7]
1986 New Zealand	88.5]
1981 Norway	81.2]
1985 Portugal	78.2]
1986 Spain	70.7]
1986 Sweden	89.8]
1985 Switzerland	48.9]
1983 West Germany	89.1]

*Voting is compulsory.

Other Western democracies have higher rates of voter turnout than the United States. As discussed in the text, however, the differences shown in this table can be misleading.

Source : Congressional Research Service, *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 2, 1988, p. 863.

に烈しい非難の応酬を繰り広げるといのが、通例であった。

一八八〇年代にも、投票率約八〇%という高水準が、依然、保たれている。同時に、秘密投票制と個人の有権者登録制の導入を要求する改革運動が、全国を席巻した。一八八八年のマサチューセッツ州が、秘密投票制導入の嚆矢とする。この制度によれば、州選挙委員会 (state election boards) は、周知のように二大政党双方の公認候補者名を記載した公式の投票用紙を作成し、投票場に出頭してきた選挙民にこれを交付する。選挙民は、この候補者名のなかから、秘密裡に候補者を選定することになる。《水増し投票》を防止する意図にたつて制定された有権者登録法 (personal registration laws) ¹⁷⁾ は、選挙当日の相当期間以前に、有権者名簿に署名のうえ投票に参加すべきことを、選挙民に要求する。この制定によって、投票率は、急落するに至った。その一因は、二大政党が、投票の買収を停止したことによる。有権者登録法の制定は、選挙民が、投票の買収という不正取引に基づき投票場に果たして足を運ぶかどうかを、政党が確認することを、著しく困難にしたのである。このようにして、投票率の数值を押しあげた一回以上の投票を行う《反復投票

者》(repeaters)や物故者の名前を用いて投票する《幽霊投票者》(tombstone)その他の腐敗行為は、激減するに至ったのである。なお、一九六八年から一九七二年の間における投票率の落差は、五%に達した。選挙権者の年齢を二十一歳から十八歳に引き下げた、憲法修正第二六条が制定されたのが、まさしく、この時期、現実には一九七一年であった。これは、合衆国における投票率の低下に歯止めをかけようとする試みの一つでもあった。(see K. Janda, op. cit., pp. 253-254. see also Stephen D. Shaffer, "A Multivariate Explanation of Decreasing Turnout in Presidential Elections, 1960-1976," *American Journal of Political Science* vol. 25 (February 1981), pp. 68-95. Paul R. Abramson and John H. Aldrich, "The Decline of Electoral Participation in America," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 76 (September 1982), pp. 603-620. Carol A. Cassel and Robert C. Luskin, "Simple Explanations of Turnout Decline," in *Amer. Pol. Sci. Rev.* vol. 82 (December 1988), pp. 1321-1330.)

原 因

アメリカ合衆国における低投票率の原因として、通常、四者が考えられる。(P. J. Davies, op. cit., pp. 21-28 K. Janda et al., op. cit., pp. 254-256 P. E. Johnson et al., op. cit., pp. 241-250.)

第一は、投票率の独自の算定方法である。アメリカにおける投票率は、合衆国に居住するすべての選挙権保有年齢人口(voting-age population)を基礎に算定される。この選挙権保有年齢人口には、非アメリカ市民、重罪犯人、それに、いずれにせよ選挙権行使の資格のないその他の諸集団が、含まれている。CBSニュース(CBS News)の卓越した解説者は、一九八八年選挙の直後に、「ニューヨークタイムズ紙(*New York Times*)に、推定上の選挙権保有年齢人口は、明らかに投票すべき資格のない多くの人々——ほぼ一〇%——を含むと記してゐる。(see Warren J. Mitofsky and Martin Plissner, "Low Voter Turnout? Don't believe it," in *New York Times*, 10 November 1988, p. A31.)」として、投票率算定方法を基底から支配する前提が、誤まれる結論を導くことになる。もとより、このような解説者の指摘は、必ずしも誇張ではない。それは、むしろ、事実に近いであろう。しかし、この指摘は、合衆国における投票率の数値は国際比較のために一〇%修正されねばならないということを、意味するわけではない。なぜなら、すべての国家における選挙の統計的数値には、ある程度の過誤が、不可避であるからである。例えば、有権者登録数と人口移動の実態との間に、直線的な整合性と精緻な対応性は、認められないというのが、これに当る。しかしながら、非アメリカ市民や諸多の選挙権無資格集団の選挙権保有年齢人口への包摂は、確かに異常であり、これを基盤として計算された合衆国における投票率の、いわば、仮面は、不正確な国際比較数値として、その本来の素面に、固く食い込むことになる。それにもかかわらず、

国際比較の目的のためにする百分率の修正は、ほぼ確実に、一桁台の数値にとどまるであろう。これをアメリカに当てはめたとしても、合衆国は、投票率の国際比較図における最低位の次の上位に、定点を見出すことになる。アメリカにおける投票率の算定方式は、投票率における合衆国の国際比較値を正確に位置づけるべき現実的な座標軸系として、作動しないであろう。

第二は、有権者登録制である。一般に、州による投票行為規制が、それに伴う腐敗行為を減少させてきたという事実は、否定し得ない。しかし、若干の州では、こうした投票行為規制が、選挙民を投票行為から疎隔させる障壁として、由来、活用されてきた。南部諸州が、一八九〇年から一九六五年までの間、大部分の黒人の投票行為を抑止する防波堤の役割を、こうした規制に課してきたことが、これに当る。一例をあげるならば、人頭税の賦課のほか、黒人は、人種差別的な読み書き能力テスト (discriminatory literacy test) で、八世紀前半における古英語の最大叙事詩であるベオウルフ (Beowulf) の読解力、あるいは、曖昧な法律もしくは憲法の条項の解釈力などを、問われた。しかし、白人には、このような酷烈な試練は、課せられていない。このような、いわば、選挙権を人為的に抹殺しようとする法律が制定されているところでは、もとより、投票率は、下降する。一九五〇年代・一九六〇年代の公民権運動は、幾つかの改革を強力に推進した。このなかでも最も顕著な改革が、一九六五年の投票権法 (Voting Rights Act of 1965) である。当該法は、読み書き能力テストを禁止し、連邦政府担当官に諸州における選挙関係業務の進行状況を監視する権限を付与している。南部における共和・民主両党の競争状態の復活と相まって、当該法は、南部諸州の有権者登録を、大幅に上昇させるに至った。

げんに、一九六五年以降における南部諸州における黒人の有権者登録は、増大している。一九六〇年二九・一% (白人六一・一%)、一九六四年四三・二% (七三・二%)、一九七〇年六二・〇% (六九・二%)、一九七二年五六・六% (六七・八%)、一九七六年六三・一% (六七・九%)、一九八〇年五五・八% (七一・九%)、一九八四年六六・二% (七五・三%)、一九八六年六〇・八% (六九・九%)、以上とを「とる」。(see P. E. Johnson et al., op. cit., p. 170. Cummings, Jr. and Wise, *Democracy Under Pressure*, op. cit., p. 191. *Congressional Quarterly Almanac*, 1968, pp. 772, 1055. U. S. Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States 1992*, 112th ed., 1992, pp. 249-275.)

これと同時に、投票権法は、南部諸州における共和党の勝利の機会を、逆説的に増大させることになった。当該法の制定後、当時の大統領 L・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) は、彼の press aid であった Bill Moyers に向かって、「私が思うに、我々は、南部を、共和党に、来たるべき将来の長期間にわたり、まさしく引き渡すに至った。もしそれが私の支払うべき代償であると

したら、私は、喜んでそれを支払いたいとおもふ」と語っている。(see Michael Oshes, "The Civil Rights Act, 25 Years Later, A Law that Shaped a Realignment," in *New York Times*, July 2, 1989, p. 16.)

ところで、投票参加を阻む著しく堅固な防壁として作動するのが、州による有権者登録制である。この制度は、選挙民の自らの意思に基づく主導性を要求する。一八九〇年代の選挙制度に関する改革運動以来、各州は、地域社会 (community) における多少なりとも恒久的な居住者に投票資格を限定する居住要件を、設けるに至っている。これにより、選挙当日に先行する有権者登録が、投票行為の煩雑さに、付加されることになった。しかも、最近における若干の選挙に棄権した選挙民は、次期選挙に際して、再度、改めて有権者登録を行わねばならなくなった。

有権者登録は、選挙民にとり、至って煩瑣である。ブルッキングス研究所の R・A・テイゼーラ (Ruy A. Teixeira) は、この点について、次のようにいう。(Quoted by P. J. Davies, *op. cit.*, p. 22.)

「各州は、規制と不便を最小限にとどめ、市民による有権者登録を積極的に支援すべきところ、投票資格付与を、個人の努力次第の時間的浪費の過程に、変生させている」。

全体として眺めるとき、有権者登録の規制は、各州の権限に委ねられており、規制内容も、州ごとに異なる。例えば、マサチューセッツ州の場合、市民は、市職員の通常の執務時間内に、市役所、あるいは、市公会堂、もしくは、当該市民の居住する地域社会が認めるその他の場所で、有権者登録を行うべきことを、要請される。また、有権者登録は、大統領・上下両院議員・州知事などの、最も重要な公職の選挙日の二十八日以前に、終了しなければならない。なお、この場合、若干の地方選挙に先だつ短期間、有権者登録の業務は、停止される。その他、マサチューセッツ州における有権者登録法には、次のような規定がある。

有権者登録に際して、市民は、何らかの身分証明書、あるいは、居住証明書を、携行しなければならない。市民は、もし偽証したならば料料に処せられることを条件に、真実を答えなければならない登録の宣誓供述書を作成することを、要求される。市民が答えなければならぬ宣誓供述書の質問事項は、名前(婦人は旧姓で登録してよい)、現住所、現住所に変更があるならば、一月一日の住所、他から転入してきた場合、前住所、名前が変更された場合、前住所で用いていた名前、出生日、アメリカ合衆国国籍(出生、あるいは、帰化の別)、職業、支持政党の黨員登録の有無、以上である。

右のごとき要件は、必ずしも極端に煩瑣というわけではない。しかし、これらは、市民に有権者登録を逡巡させるだけの十分な理由にはなる。

Ralph W. Bastedo は「ニュージャージー州とノースカロライナ州における有権者登録の実態を、次のように語っている。(R. W. Bastedo, "The Bible and phone as barriers to voting" in *PS: Political Science and Politics*, December 1989, p. 778.)

「両州の場合、登録事務所は、いずれも遠隔地にあり、探しあてるのが困難であった。登録時間も、市民に不便であった。登録担当職員は、痲癩もちであり、脅迫的であった。それに、質問事項も長く、複雑であった」。一九八四年に、ニュージャージー州では、「選挙業務担当官は、私が電話を架設し、その電話番号が、公的に記載されるまでは、居住者とは認められないと、頑なに主張した。担当官と熾烈な議論の末、彼らは、態度を軟化させた。しかし、彼らは、私に、悪態をついたのである」。また、一九八八年のノースカロライナ州では「ノースカロライナ州法は、現行州法を支持する旨 Protestant Bible に基づき神に誓約することを、私に要求する旨告げられた。私は、この要件に、不快の念を表明した。しかし、その後、担当官は、私の有権者登録を拒絶した。そのため、私は、一步譲って、腑甲斐なくも、要求通り、誓約することにした」。

これらの登録上の悶着は、いずれも、地方担当官による登録法の誤った解釈によって惹き起されたといつてよい。しかし、そのこと自体は、画一的でもなければ単純でもない登録制度がもたらす結果の一つとみてよからう。

けれども、過去二〇年の間に、有権者登録法における厳格な制限条項は、次第に緩和されつつある。大部分の州における当該法の居住要件は、六ヶ月ないし一年から一ヶ月ないし二ヶ月に、期間を短縮されている。また、有権者登録の時間幅も拡大され、登録場所の告示も、徹底される方向にある。さらに、三州では、有権者登録と投票とが、同一日に行われ、二五州は、郵送による有権者登録を、許容している。しかしながら、このような改革の後においても、世論調査の示すところによれば、選挙日に選挙民が投票しない最も重大な理由は、有権者未登録ということである。一九八八年におけるニューヨークタイムズ/CBSの共同調査は、棄権者の三七%が未登録を理由に投票せず、彼らの七五%が有権者登録法の廃止に賛成しているという事実を、明らかにしている。逆に、有権者登録を完了した選挙民の間における投票率は、比較的が高い。この数値は、一九八四年の時点で、ほぼ八八%である。同時に、有権者の凡そ三分の一(一九八四年二七%、一九八八年二九%、一九九〇年三三%)は、未登録である。(see *National Journal*, 3 December 1989, p. 778. *Statistical Abstract of the United States 1992*, op. cit., p. 271.)

アメリカ合衆国は、大部分の国家に比較し、きわめて厳格な有権者登録法を具備している。ある研究によれば、一九七二年の大統領選挙における投票率は、すべての州が、その当時、施行中の最も制限条項の緩やかな有権者登録制を採用していたと仮定するならば、九%上昇したであろうといわれている。また、政府が選挙民による有権者登録を促進すべき責任を負うヨーロッパの登録制

度が、諸州に普及したとすれば、投票率は、実質九%以上、増大するであろうという、別の見解もある。(see Wolfinger and Rosenstone, *op. cit.*, p. 88.) 一九八八年の各州間における投票率の差は、こうした見解を、確かに傍証するものといつてよい。有権者登録法における制限条項の最も緩やかな諸州の投票率は、事実、高い。ミネソタ、メイン、そして、ウイスコンシンの三州では、前述の選挙日における有権者登録が許容されている。その投票率は、それぞれ、六六・三% (一九九〇年五五・三%)、六一・一% (同五六・〇%)、そして、六一・九% (同三四・七%) である。これらは、いずれも、一九八八年の全国平均投票率五〇・一% (一九九〇年三三・一%) を、上回っている。(see *Statistical Abstract of the United States 1992*, *op. cit.*, p. 272.) ウイスコンシン州の次に位置するのが、いかなる種類の登録要件も必要としないノースダコタ州である。(一九八八年六一・四%、一九九〇年五〇・六%) (Ibid., p. 272.)

もとより、有権者登録法が、全国を通じて、有権者登録の手続を、一挙に、簡便化したとしても、投票率も同じく一挙に上昇するという、確たる証左は、見出し難い。一九六〇年以降、有権者登録法は、制限条項の緩和の方向にあるという事実は、確かである。しかし、この期間、有権者登録率も投票率も、必ずしも上昇していない。最近の例では、一九八〇年の全国平均登録率六九・八%、全国平均投票率五二・八%、以下同じく、一九八四年七二・八%、五三・一%、一九八八年七一・〇%、五〇・一%、などとなっている。(Ibid., pp. 271, 272.) 投票率は、有権者登録法における制限条項の緩やかな諸州で高い。一九八八年の場合、そこでは、他州の投票率の約十一%高である。それにもかかわらず、過去三〇年の間、有権者登録法における制限条項の厳格・緩和のいずれ州であるとを問わず、登録率と投票率の双方は、低落傾向にあると言われている。ミシガン大学社会調査研究所 (University of Michigan Institute for Social Research) は、この点について、「有権者登録法の修正は、総じて、約九%、投票率を上昇させ、凡そ一六〇〇万以上の選挙民の足を投票場に運ばせるであろう」と述べている。(see *ISR Newsletter*, vol. 16, No. 2 (1988), p. 3) しかし、このような事態が招致されたとしても、この数は、投票率の国際比較における合衆国の位置を、若干、押しあげるにすぎないであろう。こうしたことから、アメリカにおける低投票率ならびに低投票率の原因は、有権者登録法の厳格化のみに帰せられなくしてよい。(see Piven and Cloward, "Government statistics and conflicting explanations of non-voting," in *PS: Political Science and Politics*, vol. 22 September 1989, pp. 580-588.)

第三は、社会経済要因である。R・A・テイセーラ研究員が指摘するように、市民の党派性の感情や政治有効性 (political efficacy) のいとき社会政治的諸特徴 (sociopolitical characteristics) ¹、それに、教育・年齢・居住可動性・人種のような社会構造的諸特徴

(social structural characteristics) の、範囲内における変化が、選挙民の行動に、少なからぬ衝撃波を与えるものとおもわれる。(一)にいう政治有効性とは、市民に深層的な政府に対する態度をいい、内的 (internal)・外的 (external) の二種に大別される。内的政治有効性とは、市民が政府の政策や行為に影響力を行使し得るといふ確信である。外的政治有効性は、政府が市民の直面している公共諸問題を首尾よく解決し得るといふ確信である。例えば、一九六〇年から一九八四年までの間、アメリカにおける教育水準と経済実績は、著しく改善され、このことが、市民の積極的な政治参加を促すものと期待された。けれども、党派性の感情と政治有効性は、社会経済状況の改善の投票行為に対する潜在的な影響力を消去する限度を越えて、この間に、衰退するに至っている。低投票率を打破すべき効果的な政策の樹立は、この問題の核心を衝く模範的な解明理論の成就をまっけて可能となる。事実、すべての論者は、低登録率が低投票率の一因を形成するという厳然たる事実を認めており、また、有権者登録法の大幅な規制解除が少なからぬ影を低登録率—低投票率の等式に落すであろうという点で、意見の一致をみている。けれども、州が、有権者登録の助長のために、いかなる程度、積極的努力を払うべきであるか、あるいは、他の政治組織が首唱する有権者登録推進運動は、どの程度、効を奏するか、に関しては、意見は分節化する。論者の間では、低登録率・低投票率の改善策を主題に、精妙な変奏が、はじまるといえよう。

ところで、低投票率は、社会各層の間に、均等に分布されているわけではない。周知のように、黒人、ヒスパニック系、そして、貧困層は、低投票率という類似の症候群を示す。最近の事例をあげるならば、黒人の場合、一九八〇年の登録率六〇・〇%対投票率五〇・五%、一九八二年五九・一%対四三・〇%、一九八四年六六・三%対五五・八%、一九八六年六四・〇%対四三・二%、一九八八年六四・五%対五一・五%、一九九〇年五八・八%対三九・二%、ヒスパニック系の場合、一九八〇年三六・三%対二九・九%、一九八二年三五・三%対二五・三%、一九八四年四〇・一%対三二・六%、一九八六年三五・九%対二四・二%、一九八八年三五・五%対二八・八%、一九九〇年三二・三%対二一・〇%、同じく失業者の場合、一九八〇年五〇・三%対四一・二%、一九八二年四九・八%対三四・一%、一九八四年五四・三%対四四・〇%、一九八六年五〇・六%対三一・二%、一九八八年五〇・四%対三八・六%、一九九〇年四四・六%対二七・九%、以上となる。(see *Statistical Abstract of the United States 1992*, op. cit., p. 269.) これ故、アメリカの選挙は、こうした諸集団の低投票率に感光した、全国世論の歪曲像を、提示することになる。さらに、全国を通じて、ある程度、人口統計学的差異を反映した、投票率の地域的偏差も、認められる。一九八八年に、CBSニュースが概算したところによれば、投票率は、ワシントンDC、ジョージア、サウスカロライナで三七%ないし三八% (一九九〇年

二六%ないし三三%)から、サウスダコタ、メイン、モンタナ、ウイスコンシン、ミネソタの六一%ないし六五%(一九九〇年三八%ないし五六%)に、及んでいる。(see *Ibid.*, p. 272. "Those who chose to vote," in *New York Times*, 10 November 1988, p. 136.) 確かに、政府がすべての有権者を登録させるための積極的義務を負うとする原理を貫徹させることは、重要であろう。しかし、現存政治体制の受益者は、このような変革の前途に立ちほだかる。あらゆる種類の政治家は、選挙民の間における変質を憂慮する。彼らを公職に就けたのは、いつに変わらぬ停滞的な、あるいは、恒常的な、選挙民にはかならないからである。(see Piven and Cloward, *op. cit.*, p. 586.) こうした政治家の態度に、既得権の擁護という彼らの屈折した意識の曲線が、隠顕される。さらに、政治家による低投票率の容認の根底には、時代錯誤の古い神話の闇黒の活力が、見出される。

その一つは、低投票率が、現状維持への満足感の表明以外の何ものでもないという神話である。しかし、黒人、貧困層、失業者、人種の少数者などの、棄権行為が最も鮮明な描線で刻みこまれる利益諸集団は、いわば、時代の、あるいは、社会の、下層に遺棄された集団であり、現状に最も満足を表明し得る集団では決してない。この神話は、生命力溢れる現実の根から切断され硬化した観念の絵以上のものではなからう。

もう一つは、低投票率が、政治体制の安定性の証示であるという神話である。低投票率が、貧困層、低学歴層、その他の低所得階層出身者の間に、集中的に看取される現象である以上、彼らを刺激し、予想外の方法で、また、御し難い方法で、投票行動に駆りたてるよりも、むしろ、彼らを、過去も未来もない非人称的な仮死の個体として、死せる従順の状態に押しとどめておくことが、合衆国の政治体制の美点であるというのが、これに当る。(see William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, 1960. Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld, and William N. McPhee, *Voting: A Study of Opinion Formation in Presidential Campaigns*, 1954.)

しかし、この神話には、信憑性はない。一九八八年の大統領選挙後、ニューヨークタイムズは、世帯当りの年収一二、五〇〇ドル以下の投票者の六二%が、M・デュカキス民主党大統領候補を支持し、同じく、黒人の八六%、ヒスパニック系の六九%も、彼に投票したと報じている。低投票率が一般的である利益諸集団に属する現在の投票者は、民主党を支持する以上、現在以上の高投票率は、民主党の基本的な政策路線の磁針が示す方向で、選挙の結果を、変更するものとおもわれる。一九八八年の投票分析によれば、このような政治過程に十分代表されていない諸集団内における投票率の増大は、確かに、勝利の程度に変化を起させるにせよ、低投票率の下で想定される大統領選挙の結果に変化を喚起し、選挙政治上の新たな屈曲と展開をみせるといふ、積極的な効果

をあげ得ないであろう。なぜなら、これらの集団は、選挙結果のヴェクトルを逆行させ得るほどの多数者を、とうてい、形成し得ないからである。もとより、票差が接近しているところでは、彼らの間における投票率の上昇は、選挙結果に差を生ぜしめるであろう。しかし、この場合でも、このような投票率の上昇がもたらす選挙の結果について、正確な予想をたてることは、至難である。若干の集団では、確かに、棄権者が、異常に続出する。けれども、相当数の棄権者の存在は、ほとんどすべての集団を貫流する低音部の主題として、常に鳴り響いている。さらに、棄権者に関する数多の調査研究には、棄権者は、政治的意見において、投票者とはほぼ等質であり、広範囲に及ぶ投票率の上昇は、選挙の結果に、さしたる影響力を与えないという力線が、明瞭に貫ぬかれている。この研究によれば、特定集団に標的を絞った投票率の上昇のみが、選挙の結果に差異を呼び起すことになるであろう。こうしたことから、広範囲にわたる投票率の上昇より従来と異なる選挙結果の変容へという指向線は、存在しないといってよからう。高投票率が、選挙結果を決定的に支配するという事態は、想像力の視線が構築した幻風景にすぎない。両者の間には、薄い皮膜のような空隙が、常に存在している。

第四の理由は、特定集団、とくに、低所得・低学歴層の投票を動員し得る政党の不在である。アメリカにおける二大政党は、いずれも、選挙における勝利の確保を目ざす Catch-all parties であるため、人種、職業、宗教、階層などの、特定の利益集団との緊密な結合関係を有していないというのが、これである。(see G. Bingham Powell, Jr., "American Voter Turnout in Comparative Perspective," in *Amer. Pol. Sci. Rev.*, vol. 80 (March 1986), pp. 17-43.)

以上に述べてきたアメリカにおける低投票率の原因に関する叙述の結論は、次の一文に要約することができる。(R. A. Teixeira, "Registration and Turnout," op. cit., pp. 12-13, 56-58. see also Thomas Byrne Edsall, *The New Politics of Inequality*, 1984.)

「現時点において、アメリカにおける低投票率という政治問題の正確な原因を、我々は、知ることができない。もとより、仮説的な原因は、数多く存在する。各種媒体と世論調査の影響力、TVと広告の役割の増大、政党の凋落、選挙運動の運営法、候補者の資質の低下、政治離れの一般化、市民的義務感の退潮、政治意識の伝統的形式の腐食、などが、これである。」

数多の光線の束が一点に収斂するように、こうした諸要因の堆積の結果として、合衆国における特異な低投票率が、現出したと考えてよからう。それは、様々な諸要因の合金であり、緊密な結晶体である。

(132) E. S. Greenberg, op. cit., p. 262.

(133) Ibid., p. 262.

- (34) Quoted in Mark Green et al., *Who Runs Congress*, 1972.
Ibid., p. 262.
- (35) K. Janda et al., op. cit., p. 411. see Julie Johnson, "Picking Over the Pork in the 1988 Spending Bill," in *New York Times*, 5 January 1988, p. B6.
- (36) Ernest S. Griffith, *Congress ; Its Contemporary Role*, 1951, p. 156.
- (37) R. Davidson, *Congress and the Executive ; The Race for Representation*, 1965, p. 17.