

# 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(八)

竹  
尾  
隆

## 目 次

- 一、行政部政党の優越性
  - (一) 最高の立者法としての大統領
  - (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
      - (i) 実業代理期間としての議員  
(以上第二十三卷第二・三号、第二十五卷第三号、第二十六卷第二・三合併号、第二十八卷第一号)
      - (ii) 「走り使い」としての議員  
方法と限界

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

## (2) 議会—利益(続稿)

### (ii) 「走り使い」としての機能

アメリカ合衆国における議員が、自己の再選を確保するためには、単に選挙区の《実業代理機関》として機能するだけでは、明らかに不十分である。自己の選挙区における住民に対する様々な奉仕活動の積極的展開が、もう一つの再選確保のための必要条件として、これに付加されねばならない。再び、E・L・ジッター(Edward L. Sittler, Jr.)元下院議員(ペンシルヴェニア州選出)の言葉を借りるならば、「もし再選を望むならば、それを保障するよう<sup>(1)</sup>に、自己の選挙区に効果的に奉仕する」と(so effectively to serve his district as to warrant his return if he wishes)が、すなわち、これに当る。

もとより、《実業代理機関》としての機能とこうした《奉仕機能》とは、微妙に絡み合い、相互に響き合って、互いに養分を補給しつつ、議員の再選確保という布を織りあげる糸を紡ぎだしてゆく。従って、この二つの機能は、議員の再選を少なからず現実化する効果をもつという意味において、同一主題の最も交響的な変奏ということができよう。

右の意味における《奉仕機能》は、議会用語でいうところの、「社会福祉事業」(case work)に相当する。前デユ

ーク大学 (Duke University) の政治学担当の教授であり、一九八七年以来、北カロライナ州選出の民主党下院議員の職にあるD・E・プライス (David E. Price) は、「社会福祉事業」を、「連邦政府との折衝において個人そして時には企業や組織などを支援する活動」(assisting individuals and sometimes firms or organizations in their dealings with the federal government) と規定する。<sup>(2)</sup> 例えば、厚生省社会保障局 (Social Security Administration, Department of Health and Human Service)、司法省移民帰化局 (Immigration and Naturalization Service, Department of Justice) として復員軍人局 (Veterans Administration) などにおける煩瑣な手続を省略することによって、議員が個々の選挙民に援助の手を差し延べることが、これである。

選挙区における議員活動の研究で著名なR・F・フェノ (Richard F. Fenno, Jr.) 教授は、「社会福祉事業」を、アカデミックの視点から、次のように定義している。<sup>(3)</sup>

「数多の活動が、『選挙区奉仕活動』(district service)、あるいは、『選挙民奉仕活動』(constituent service) という標題の下に、総括されている。しかし、その中核的活動は、連邦政府と折衝する諸多の個人、集団、そして、地方に、手を借すことにある。多くの人々は、退役軍人の恩典、社会保障小切手、軍人の階級昇進、公務員年金、移民手続、などを扱う官僚機構との間を仲立ちする何びとかを必要とする。私的集団と地方政府は、上下水道事業、高速幹線道路の敷設、ダムの建造、ビルディングの建設、計画・調整・開発、小規模企業への貸付、などのための連邦政府資金の獲得に際して、援助を必要とする。時には、諸個人に益する奉仕活動が、『社会福祉事業』として認知され、多数の恩恵供与者を擁する奉仕活動は、『事業援助』(project assistance) と呼称されている。時には、これらの双方が、社会福祉事業として一括されている」。

かつて、全国共和党議員委員会 (National Republican Congressional Committee) (NRCC) は、「社会福祉事業」の

実施に関する manual を議員に配布した。そこには、次のような記述が、認められる。<sup>(4)</sup>

「選挙民 (CONSTITUENT) は、すべての議員事務所の生存と生活を支える活力源 (LIFE・BLOOD) である。議員は、選挙民に彼らの役にたちたいという積極的意思が自らにあることを、すべからく知らしめよ。このことは、自己の報道補佐者 (press aid) と意見を調整することによって、選挙民援助への議員の積極的意思を通知する記事を選挙民宛の時事通信のなかに挿入することによって、あるいは、同じ趣旨の message を盛った郵便葉書を彼らに送達することによって、それぞれ達成される。議員は近づきやすい存在であり、選挙民への援助を切望しているという事実を、選挙民に、周知徹底されよ」。

右の言葉から、選挙民奉仕への積極的精神の充溢した理想的な議員の自画像を、読みとることができよう。

アリゾナ州選出の共和党下院議員 J・マケイン (John McCain) が、一九八五年に発した無料配達郵便 (franked mailing) は、<sup>(5)</sup> 同様の manual が、現職議員によって、いかに忠実に実践されているかを、如実に示している。社会保障施策 (Social Security program) から入手され得る諸種の給付を説明した八頁に及ぶ pamphlet に添えて、マケイン下院議員の選挙民宛の私信は、次のように記している。<sup>(6)</sup>

「親愛なる選挙民の皆様、同封の資料は、皆様が、ご自身の特別のご要望を充たすために、どのような奉仕がご利用になれるかをお決めになる際に、きっとお役に立つと存じます。もし何かご質問がございましたら、私の事務所まで、お気軽にお電話賜わりますようお願い申し上げます。私のスタッフと私とは、皆様をご援助申し上げるために、あらゆる努力を傾ける所存でございます。」

この私信の最後は、マケイン下院議員の選挙区における二つの事務所の電話番号の記載で、結ばれている。

また、この私信は、八回の town meeting の開催と、マケイン下院議員自らが計画した発進月に三日にわたる二回



のTV視聴者参加番組(TV call-in program)への招請とを、選挙民に通知している。

議員の「社会福祉機能」は、議員が、全国的な視点と展望を備える全国立法者としての地位を保持するために不可欠の基本的活動である。このため、彼らは、この活動の遂行に、少なからぬ努力を集中することになる。

選挙区に対する「社会奉仕事業」の展開は、事実上、すべての議員事務所に認められる顕著な現象であるにせよ、とりわけ、それは、選挙区における自己の地位の堅固な堡壘を築いてゆこうとする若手の議員や、常任委員長職、もしくは、常任小委員長職から派生する、付加的な諸資源に恵まれない少数党の議員には、重要となる。<sup>(7)</sup>

新人下院議員の事務所におけるスタッフの長は、このことを、次のように説明する。<sup>(8)</sup>

「新人議員として、選挙区への奉仕活動は、立法活動よりも重要である。なぜなら、彼には、勢威がないからであり、また、彼は、何としても、再選されねばならないからである」。

選挙区に対する議員の、とりわけ、下院議員の、「社会福祉事業」の展開を、議員の再選確保との相関的な補足性において捉える立場は、以下のような議員事務所のスタッフの声に、少なからず現われている。<sup>(9)</sup>

「まさしく、我々がここに存在していられるのは、事務所による社会福祉事業の実施の故にである。我々は、二四時間営業のCapitol Hillにおける唯一の事務所である。——は、六ヶ月間に限って事務所を営業していたために、落選するに至った」。

「選挙区に対する事務所の社会福祉事業の展開は、当然である。最初の選挙では、我々は、五〇〇票未満の差で多数者の支持を辛うじて獲得したにすぎない。今年の選挙では、我々は、得票率七〇％で、多数者支持を確保することに成功した。この数値は、選挙区への奉仕活動の成果を、反射するものにほかならない」。

「我々の議員は、立法者となるために選挙された。しかし、社会福祉事業と公共事業とが、相まって、我々の議員

の当選を継続的に保障している。選挙民は、彼らが官僚機構と折衝する際に、彼らの利益を代弁してくれることを、議員に期待する。我々スタッフの主要責任は、選挙民を注意深く見守り、彼らが直面する諸問題の解決に、当ることである」。

「選挙民は、自らが選んだ議員の立法上の実績については、何も知っていない。しかし、彼らは、下水道設備が首尾よく作動しているかどうかは、知っている」。

「我々が、ここに、こうしていられるかどうかは、社会福祉事業の展開次第である」。

また、アリゾナ州選出の共和党下院議員 J・コルベ (Jim Kolbe) は、自己の第一回選挙と第二回選挙の間における勝差が十四ポイント上昇した事実の源泉を、自らの選挙区に対する献身的な奉仕活動に遡行させて、次のように<sup>(10)</sup>いう。

「我々は、有権者登録において、対立候補者に、六ないし八ポイントの差をつけられていたにもかかわらず、議員の地位を、不動のものにすることができた。我々が、それを、成し得たのは、我々が、そのために、懸命に努力したからにはかならない。我々は、town meeting を、一〇〇回開くと宣言し、現実にこれを開催した。我々は、鄙びた幾つかの郡にも、選挙区への奉仕活動のための事務所を、開設したのである」。

そこで、下院歳出委員会 (House Appropriations Committee) に席を占める前述の D・E・プライス民主党下院議員を例にして、議員、とりわけ下院議員が、積極的に展開する選挙民に対する「社会福祉事業」の実態を、叙述するならば、以下のようになる。<sup>(11)</sup>

プライス下院議員の選挙区における三事務所に配属されたスタッフ全員は、「社会福祉事業」の遂行に、職務時間の大部分を投入する。「社会福祉事業」の主たる内容は、社会保障年金 (Social Security) の受給資格認定、高齢者・

身体障害者等に対する連邦政府の医療健康保険制度 (Medicare) の適用、退役軍人年金の受給、租税問題、移民・帰化の申請、パスポートの発行など、多岐にわたり、広範な振幅をみせる。こうした「社会福祉事業」の若干は、パスポートの発行に便宜をはかるというように、常例的な内容である。しかし、その他は、数年に及ぶ係争中の給付もしくは資格に関する複雑な論議を呼ぶ用役である。もし議員が選挙民の直面する事態の打開や変革に何もなし得ない、あるいは、何もなすべきではないという状況が、確定したとき、議員のなし得ることは、当該事態について公正な審議が行われたことを選挙民に告知し、選挙民が、当該事態を審議した行政機関の意思決定の根拠を、正當に理解するよう彼らを説得することである。

しかしながら、時には議員が、選挙民と密着する最尖端の地点から行政機関の言動を告発し、選挙民と行政機関の間への議員の介入が、行政機関の過誤を是正し不正を糾すという好結果を招く場合もあり得る。こうした一例をあげるならば、一軍人の妻が、その娘のために、CHAMPUS (Civilian Health and Medical Program of the Uniformed Services) (軍属健康医療計画) の下における支払請求の受理を、六ヶ月にわたり、求め続けてきた。プライス下院議員の事務所は、当該支払い請求を差し止めていた軍機関と折衝し、その結果、二ヶ月以内に、この選挙民は、一六五九ドルの還付金を受領するに至った。同じく、別の退役軍人の妻は、娘のために、遺族年金 (survivor benefit) の受給申請を、幾度となく復員軍人局に提出した。しかし、様々な官僚制における事務の混乱状態から、この請求は、遅々として進まなかった。そこで、プライス下院議員のスタッフが、退役軍人管理局地域事務所と接触し、当該請求について交渉した四日後に、当該請求に基づく遺族年金の受給が開始され、過去に遡り、総額二六三二ドルが、この選挙民の下に送付された。第三は、軍に対して、専門特殊化された電子技術工事の経験豊富な小企業の事例である。この企業は、軍の特定工事に関する入札に応ずることが、事実上、不可能となった。この理由は、軍の物品調達官

が、当該計画については、公開の競争入札を行わない旨、決定したことによる。プライス下院議員事務所の調査によれば、軍は、この決定について弁明し得る理由を欠くという事実が、判明するに至った。これ故、軍は、この決定を撤回し、競争入札過程が、広く公開されるに至り、この小企業は、当該工事に関する契約の締結に向けて、努力することが、可能となった。こうして、ここに、選挙民の要望と行政機関の事務処理との二つの矛盾した方向の力線は、下院議員の選挙事務所による「社会福祉事業」の全開作動を通して、選挙民に有利な方向で精妙な合体をとげるといふ、選挙民の社会経済問題を解決する一種の法則が、成立することになる。

プライス下院議員が問題解決を迫られた事例のなかで、前出の既知の法則にしたがって問題解決の方程式を説くことが最も至難であった事例は、そして、人間的視点から最も無視し得ぬ事例は、アメリカ合衆国への移民を切望する人々もしくは家族に係わる問題である。こうした事例の水流と世界的事件の潮流との間には、高度の構造上の連鎖が横たわり、双方は、密接な融合をみせる。湾岸戦争の折、イラク侵攻後、数多のクエート人が母国から逃れたという事実、この象徴である。同じく、東欧・旧ソ連における政治的不安定と経済的困窮とは、そこにおける社会経済生活に対する国家権力による規制の緩和と相まって、人々における抑圧から開放への変圧器を最大限に作動させ、合衆国への移民要求を、亢進させ続けている。このような移民要求に遭遇したプライス下院議員とそのスタッフは、少なからず機略縦横の奇知にとむユダヤ系の旧ソ連人の亡命者と力を合わせ、彼の近親を合衆国に呼びよせるために努力を傾け、こうした事例を色濃く塗りこめていた絶望的な色調を払い去り、遂に、その実現に成功するに至った。この努力には、一九九〇年の国際婦人デー (International Women's Day) に、旧ソ連在住の彼の母に、プライス下院議員が、合衆国から、はるばる電話するというような、広く世人に知れ渡る行為や、国務省に、彼の近親を市民優先順位名簿の上位に記載させるような、慎重な配慮を試みたりしたことなどが含まれる。このような周到な試みが、移民帰

化局を、彼の場合に、入国許可の方向に離脱させたということとは、否定し得ないであろう。同様に、プライス下院議員とそのスタッフは、ローリー(Raleigh)市居住の一夫婦と協力し、ルーマニアの Nicolae Ceausescu 政権の崩壊後に引き続き同国における幼年層の窮状を知り、三名の子供を合衆国に受け入れるために、精力的に奔走した。これと同じような状況にある選挙民を擁する多数の下院議員選挙区事務所の圧力の下に、移民帰化局は、遂にこうした子供達のために、ルーマニアからの出国ヴィザを発行する決定を下した。もとより、これらの子供達は、当該ヴィザ発行のための通常の基準に合致していなかった。

このように、下院議員選挙区事務所は、官僚機構の意思決定を獲得するための上訴過程のごとき観を呈している。下院議員選挙区事務所は、官僚機構の背後に隠然と存在し、そこにおける選挙民のためにする意思決定の秩序を形成し規制する機能を果たすものといつてよい。この機能は、北欧諸国におけるオンブズマン(Ombudsman)の機能との相似形を強める。下院議員選挙区事務所は、もとより選挙民の社会経済問題を解決するための理想的装置ではない。こうした選挙区事務所を利用する選挙民の能力と性向も、また、変化にとむ。にもかかわらず、下院議員は、面識のある選挙民と交渉をもつのみではなく、さらに、選挙民に対する自らの奉仕活動を喧伝し、しかも、自らの再選に有利な評言<sup>コメント</sup>を喚起する方法によって、「社会福祉事業」を効果的に繰り広げてゆきたいとする強力かつ積極的な意思を有している。選挙民に対する下院議員の有効な奉仕活動の声価は、重要な政治的資産項目の一つである。効果的な「社会福祉事業」の積極的展開を再選への最短距離もしくは前奏とみる評価軸が、選挙民の間に、浸透していると見えよう。下院議員が所属する政党や彼が負荷する政策・イデオロギー体系の異同は、彼から援助の手を差し伸べられた選挙民にとって、何の意味するところもない。また、このような「社会福祉事業」の展開による方法で選挙民を救済することは、その結果が、立法活動におけるよりも、直接的であり、かつ、実体的であるが故に、下院議員にと



っても、本質的に満足すべきものである。

下院議員は、右とは別の種類の行政諸機関の意思決定について、選挙民から援助を要請される場合がある。企画及び施策に対する承認と資金供与が、これに当る。歳出法案は、通常、資金が特定の企画に、あるいは、特定の様式にしたがい、支出されるべきことを命ずる。けれども、立法・行政両部門における専門的審査 (professional review) を経た後に、一行政機関の裁量によって、施策に対する資金が、いかなる程度、支出されるかを定める根本原則は、必ずしも明白ではない。しかも、これに関する先例や慣行も、施策ごとに变化する。例えば、ある場合には、プライス下院議員が信頼を寄せている申請者から請託を受けたとき、彼は、特段の配慮を賜わりたい旨の申請であることを伝える覚書を、関係行政機関に手交するにすぎない。また、別の場合は、プライス下院議員とそのスタッフが、広範囲に介入した事例である。その一つは、教会が、高齢者用住宅建設施策 (housing project for the elderly) の後援者 (sponsorship) となることの申請を援助するという事例である。もう一つは、連邦航空局 (Federal Aviation Agency) (FAA) の認可過程への圧力を通じて、汎用空港建設 (general aviation airport construction) を目ざす郡政府の申請の通過を、促進するという事例である。時には、プライス下院議員は、常规的な審査と裁定の過程とされているところに問題点が噴出した場合、積極的に当該過程に介入してゆく。例えば、全米科学財団 (National Science Foundation) から工学調査研究センター (Engineering Research Center) 建設のための地方大学への補助金給付が、行政機関相互間における管轄紛争に巻きこまれ、事実上、中止状態に陥ったとき、プライス下院議員は、事態の收拾のために、この状況に主体的に関与した。このような地方の集団、制度、そして、政府からの申請は、直接歳出を要請する請託よりも、はるかに多数である。しかも、これらの申請を処理する手続は、極度に常例化されており、政府の別の部門、従って、行政部に所在する。けれども、議員は、こうした手続を細密に追跡し、選挙区に有利な結果をもたら

すために、時には、大々的に、当該手続に干渉することになる。これ故、行政機関の意思決定の背後には、この意思決定自体を、選挙民への利益誘導―再選確保という特定の流れによって支配してゆく一種の中心点のごとき議員の存在が、予想されるのである。

プライス下院議員は、一九八六年に初当選を果たし、一九九一年には、下院歳出委員会委員の要職に就き、自己の選挙区利益の実現のために、少なからぬ貢献をする。この過程において、彼の《実業代理機関》としての機能と《走り使い》としての機能とは、渾然と融合し、自在に変換し合い、無限に循環し合う。

すなわち、施策に対する歳出を求めるいかなる下院議員の歳出委員会における枢要な接点とは、関連小委員長である。なぜなら、歳出委員会所属の二三の小委員会<sup>(12)</sup>は、いずれも、多大の自律性を享受しているからである。共和党議員は、もとより、小委員会における上席野党委員 (ranking minority member) と接触し交渉する。そうした同様の接触をするよう、民主党議員もまた、勧告される。小委員会は、民主党対共和党という明確すぎる与野党対立の色彩で塗り分けられているのではなく、超党派の礼讓精神 (a spirit of bipartisan comity) によって運営されているためである。こうした接触は、当初、スタッフ段階で、幾回となく繰り返され、次いで、施策に対する歳出要請を行わねばならない状況をより系統的に叙述した書簡が、関連小委員会に送達されることになる。下院歳出委員会に席を占めていない新人議員として、プライス下院議員は、常に、W・G・Bヘフナー (W. G. Bill Hefner) 下院議員の助力を得ることができた。ヘフナー下院議員は、ノースカロライナ州第八下院議員選挙区選出の歳出委員会委員であり、しかも、当該委員会の小委員長職にあるという異彩を放つ有利な拠点に立っていた。プライス下院議員は、また、いかなる施策や企画に対する歳出要請についても、歳出委員会委員長とそのスタッフに、そこに含まれる意義を、重層的に露呈させ、通知し、彼らの脳裏に陰画のごとく焼きつけ、そして、当該施策ないし企画に格別の関心を寄せあるいは



これに関する特殊の知識を有するすべての他の歳出委員や小委員の支持を、余すところなく引きだし調達することに成功した。

このようにして、プライス下院議員は、最初の二期の間に、一連の第四下院議員選挙区のためにする施策や企画を下院歳出委員会の審議日程表の連鎖のなかに据え、しかも、大部分の場合、他の歳出委員や小委員の協力と支持とを養分としつつ、自己の選挙区に対する当該委員会の有利な行動を、異形な力で突出させることができたのである。ローリー・ダーラム空港 (Raleigh-Durham Airport) の発着能力を増大させるための実験レーダー・システム (experimental radar system) の恒久装置に五〇〇万ドル、環境保護庁 (Environmental Protection Agency) によって賃貸やれるべきノースカロライナ州立大学キャンパス内における研究所の建設準備のための計画補助金 (planning grant) 一七〇万ドル、黒人学生が圧倒的に多数を占める大学キャンパス内にある歴史的建造物の修復のための連邦政府負担分五五万ドル、ノースカロライナ州立大学バイオテクノロジーセンター (the North Carolina Biotechnology Center) の新建造物の建造のための連邦政府負担分の最初の賦課金七五万ドルなどが、これに当る。

一九九一年に、プライス下院議員は、新たに、下院歳出委員会委員に選出された。彼の視界は、委員就任とともに、大幅に拡大した。歳出委員会委員という鏡に映ったパノラマは、壮大であったといってよい。プライス下院議員は、増員されたスタッフを督励し、選挙区内で広く助言を求め、選挙区利益に裨益する各種の施策や企画の長大な一覧表を作成し、その具体的実現に努力を集中した。また、プライス下院議員は、ノースカロライナ州選出はもとより、他州選出の下院議員との協力と連帯の下に、彼らの提案に対する賛成論を、所属小委員会において、強力に繰り広げた。さらに、自他の小委員会で、プライス下院議員は、自らが重要と看做す全国施策ないし企画に、資金供与の最優先順位を設定した。いわば無限連鎖の状態にある全国・選挙区の施策もしくは企画という二つの幅のなかで、そ

の時々選挙民の流動的意思に弾力的に反応し、いずれか一方への共感と共振を傾けつつも、プライス下院議員は、二種の施策もしくは企画の差異の陰影を、明確にしている。彼の意識の内面では、全国・選挙区の施策もしくは企画の癒着が、一つの対比を構成しているともみてよからう。

もとより、歳出委員会委員として、プライス下院議員は、二つの小委員会の職務に精励した。運輸 (transportation) 及び郡部開発・農業 (rural development and agriculture) の両小委員会がこれである。両小委員会においても、彼は、自己のスタッフが小委員会のスタッフと詳細に検討を加え綿密に審査し、次いで、彼がそれぞれの小委員長と厳格な討論を重ねた、施策や企画に対する資金供与優先順位の一覧表を、作成している。この二つの小委員会は、春季を通じて、広範囲にわたる聴聞会を開催した。プライス下院議員は、この聴聞会に、定例的に出席している。プライス下院議員等は、運輸小委員会の聴聞会のために、彼の選挙区から三名の証人を召喚することを、予定表に組み入れた。この聴聞会の意図は、これらの三名の証人を優先順位設定過程に参画させ、当該小委員による優先順位設定の実情を、公開することにあった。いうところの証人三名とは、ローリー市運輸局長 (the Raleigh Transportation director)、地域運輸局長 (the head of the regional transit authority)、ローリー・ダーラム空港長 (the director of the Raleigh-Durham Airport)、以上である。しかし、このいずれの小委員会でも、プライス下院議員が、以前、所属していた、銀行・財政・都市問題 (Banking Finance, and Urban Affairs) 及び科学・宇宙・技術 (Science Space, and Technology) 両委員会でも、習熟していたような法案の最終折衝 (markup) は、行われなかった。

プライス下院議員は、下院歳出委員会における最初の会期の結果に、少なからぬ満足を表明している。すなわち、一九九一年度の運輸歳出法案 (transportation appropriations bill) において、彼は、期間三年の主要直交通路建設企画 (highway project) に対する資金供与の初年度分二二〇〇万ドルを獲得することに成功した。その他、リサー

チ・トライアングル地域 (Research Triangle area) における長期的な運輸需要ならびに大量輸送交通手段の選択肢に関する研究費一〇〇万ドルのうちの連邦政府負担分七万五ドル、市バス交通網整備のための実験的な市中心部―郊外連絡バス路線運行 (suburban feeder service) に不可欠のヴァニー〇台の購入費に対するローリー市への補助金、ノースカロライナ州における州内鉄道網の追加を促進するための全米鉄道旅客輸送公社 (Amtrak) への資金供与額の別枠の指定、主要直通路計画のための州規模大の環境データー・ベース (a statewide environmental data base) の設立に必要な調査費一〇〇万ドル、ローリー・ダーラム空港における計器着陸システム (instrument landing system) の品質改良費二五〇万ドル、予定通りローリー・ダーラム空港に実験的レーダー・システムを設置することを命ずる F A A への指示、などの確保があげられる。また、農業歳出法案 (agriculture bill) には、ノースカロライナ州バイオテクノロジー・センターに対する連邦政府資金供与額のうちの残額一四五万ドルが含まれている。その他、ノースカロライナ州立大学を本拠とする落花生や他の農産物に関する研究費の追加、そして、the Bowman Gray School of Medicine of Wake Forest University に栄養科学調査研究センター (nutrition research center) の建設費二五〇万ドル、などが組み込まれている。

Bowman Gray School の建設は、プライス下院議員が W・G・B・ヘフナー下院議員と提携し、隣接下院議員選挙区選出の同僚議員のために唱道した企画による。ヘフナー下院議員は、委員長長の査定額を示す草案では、Bowman Gray School の建設のために、僅か一五〇万ドルが、計上されているにすぎないという事実を知ったとき、彼は、委員長とそのスタッフの当該査定額に決裁を下しつつあった部屋を訪れ、当該数字の変更を迫り、説得を続けた。この説得が効を奏し、当該数字は、二倍強に修正されたのである。同じく、農業歳出法案も、プライス下院議員が以前所属していた銀行・財政・都市問題委員会において育成した郡部住宅建設利益 (rural housing interests) の杜

会的実現の機会を、彼に、付与するに至った。一九九〇年初頭のローリー市におけるプライス下院議員等の聴問会は、受給可能な連邦政府の資金援助を効果的に計画し、あるいは、活用し得るだけの専門的知識や特殊技術が、多くの郡部地域では、欠落状態にあるという事実を、逆照射することになった。その結果、農務省農業家庭部 (Farmer Home Administration, Department of Agriculture) 発議の諸施策は、ノースカロライナ州においても、また、その他の州でも、散発的に、利用されるにすぎなかった。これ故、プライス下院議員等は、非営利組織 (nonprofit organization) が郡部住宅建設案 (rural housing proposals) を形成するために必要な施策準備援助として、一二五〇万ドルを、歳出法案に書き加えることが可能となった。こうして、連邦政府による資金援助の未利用という陥没点をその積極利用という隆起点に変質させることに、彼らは、成功したのである。

下院歳出委員会委員は、他の同委員会小委員会からの援助を要請するために、プライス下院議員を、委員会内の有利な地位に昇格させた。その結果、労働・厚生・教育小委員会 [Labor-HHS (Health and Human Services)-Education Subcommittee] は、リサーチ・トライアングル・パーク内に、全米環境健康科学研究所 (National Institute of Environmental Health Sciences) のための当初の建設費一七九〇万ドルの別枠を獲得した。商務・司法・国務小委員会 (Commerce-Justice-Subcommittee) は、先端技術開発費の増額を成就したほか、ノースカロライナ州立大学とその他の三大学における繊維共同調査研究施策に対する資金供与を積極的に勧告した。エネルギー水資源開発小委員会 (Energy-Water Development Subcommittee) は、ローリー市近郊の Corps of Engineers lake におけるリクリエーション開発のための特別の資金供与を、歳出法案に編成した。さらに、外交活動小委員会 (Foreign Operations Subcommittee) の報告書は、経営管理学修士企業部隊 (MBA Enterprise Corps) に対する国際開発局 (Agency for International Development) の資金供与を支持した。これは、ノースカロライナ州立大学とその他の一五の経営大学院に

よって提起された施策であり、経営大学院の修了者若干名を、東ヨーロッパに派遣し、新たに組織された企業体の管理・運営を援助することを目的とする。そして、復員軍人、住宅都市開発、独立行政機関小委員会 (VA-HUD

(Department of Housing and Urban Development)-Independent Agencies Subcommittee) は、協議のうえ、リサーチ・トライアングル・パーク内における環境保護局の新建物造築のための計画補助金五〇〇万ドルの給付に合意した。

このようにして、プライス下院議員は、下院歳出委員会に占める地位によって、自己の選挙区及びノースカロライナ州全域における価値ある企画に対する支持を糾合し、さらに進んで、連邦政府活動の広範囲にわたる spectrum を横切って、資金供与水準と施策方向の両面に、少なからぬ影響力を行使し得る機会に、恵まれるに至ったのである。

プライス下院議員の「社会福祉事業」の実態に明らかのように、そうした「社会福祉事業」の展開は、議員が全国立法者としての地位を形成し保持してゆくために不可欠の基本的活動である。

プライス下院議員が、明快に論じているように<sup>(13)</sup>、下院歳出委員会にとりわけ濃厚な影を落している、議員における全国的・地方的両関心の混合は、議員自身による自らの職務描写のなかに、おのずと内造されている。大部分の議員は、立法の提案と資金供与の確保、議会の行動及び議員による選挙民利益の代表様態に関する解釈と説明、現代における世人の政策要請と関心事へのスタッフの配置と予算の手当、以上の諸点において、選挙区への配慮を忘れない。議会における議員の生活は、その存在を二分される。ワシントンにおける生活と本拠地の選挙区における生活とが、これである。彼らの生活は、この両極にまたがっており、全国立法者としての仮構を借りて選挙区利益を主張するという彼らの性状は、その象徴にほかならない。これ故、議員は、全国及び選挙区におけるスタッフの言動に統制と監督を加え、絶えず二極間を循環し、同時に全国立法者と地方利益代表として積極的活動を推し進め、規則を制定すると同時に規則と対決する諸個人を援助する。議員は、全国立法者と選挙区利益代表とを切り分け、それぞれ、そこか



ら抽出される自己に投げかけられた選挙民の visual image を別個の位相に設定し、再選確保と再選累積による全国立法者への志向という自己の基本目標を織り上げてゆく。こうした二元的役割とその統合は、議員が対応を学ばねばならないという緊張と重圧とを創り出す。議員が、二つの役割の一方にのみ、視線を収斂させることは、許されない。彼らは、双方を重層化して透徹し得る視線を備えていなければならない。

こうしたことから、議員は、「社会福祉事業」の遂行に、少なからぬ努力を集中することになる。現代の議員が、もはや古典的表現ながら「法律の伝統的な形成者であると同時に、連邦官僚構造と折衝する投票者の代理機関」(so much the voter's agent in dealing with the Federal bureaucracy as the traditional formulator of laws)<sup>(14)</sup>と指称される所以である。

このような背景には、連邦政府職能の拡大・集中現象が存在することは、いうを俟たない<sup>(15)</sup>。すなわち、今日における連邦政府の施策と規制の劇的増大は、議員を選挙政治の力学のなかに完全に組み入れ、地方における公職占有者、実業利益、そして、何よりも、選挙民に、不可欠の地位にまで、議員を押しあげるに至った。というのも、こうした公職占有者、実業利益、そして、選挙民は、連邦政府の定める煩瑣な手続を首尾よく切り抜け、公共事業契約の締結を促進し、連邦政府の厳格な規制を迂回するために、ワシントンに「友人」(friend)をもつことを、切実に必要とするからである。このような状況は、一方に、大部分の議員の再選への機会を増殖すると同時に、他方、とりわけ与党の場合、彼らのホワイトハウスへの依存度を低下させ、大統領の発する政党訴求の無視に対する罰則の適用への彼らの恐怖心を、解放し解毒することになる。この状況は、次の一文に示される<sup>(16)</sup>。

「一九五八年頃までは、議会における投票の特徴は、圧倒的に政党の政策路線に沿う投票にあった。したがって、議会投票は、二大政党を分割する一般政党路線の差異を、広く反映していた。しかし、連邦政府の役割が、次第に増

大し、また、連邦政府の施策が、漸次、無数の人々の日常生活に触れるに至るとともに、議員の自己の選挙区に対する関係も、変質する。時とともに、政党の一員としてではなく、個人として選挙されるようになり、従って、彼らは、次第に、選挙区への奉仕活動の非党派的・非イデオロギー的な給付者として、選挙されるに至ったのである」。

右の論者 M・P・フィオリナ (Morris P. Fiorina) 教授 (ハーヴァード大学) (Harvard University) は、Charles Clapp を引用しつつ、同じことを、次のようにいう。<sup>(17)</sup>

「彼に直接の利害関係のある問題に関する官僚機構の有利な裁定を否定され、官僚機構による意思決定の延引に疲労困憊し、それを通して彼が前進することを指示されている行政の迷路に混乱し、あるいは、誰に書類を提出してよいかも分らないとき、選挙民は、議員を頼り、議員に援助を要請する。こうした援助の要請の手紙は、議員に、少なからぬ政治的利益をもたらす可能性を供与する。もし議員が援助を与え得るとしたら、彼は、強固な味方を獲得することができであろう。もし彼が無関心であるならば、彼は、票すら失うであろう。

事実、議員は、我が国の政治体系のなかで、独特の地位にある。その地位は、行政部の高官とのみ共有し得る地位である。議員は、官僚機構による意思決定を促進し、これに影響力を及ぼし得る権能を保持している。この権能は、官僚機構が最も高く評価しているもの、すなわち、高額予算と新施策の授権とに対する議会の統制力に、直接に由来する。まさしく現実的意味において、個々の議員は、彼の選挙区のために、官僚機構の公定力を剥離し得る作業の独占的な供給者にはかならない」。

このように、他者の存在を承認しない限度において、今日、個々の議員は、自己閉鎖に陥いることになる。<sup>(18)</sup>このことは、次の二名の下院議員の言葉に、覗かれるであろう。

「私は、議会のいかなる行動についても、責任を負わない。私が議会における他の議員と同類となることは、もと



より、私の望むところではない。私が望むところは、Sam Smalley がいかに選挙区代表の職務を首尾よく遂行したか、Sam Smalley が何と主張したか、そして、Sam Smalley がこの州の第三下院議員選挙区の住民にどのような奉仕活動を展開してきたか、以上によって、審判を下されることである」。

「私は、選挙運動のテーマに対する配慮を忘れない。人々が、彼らの選んだ公職占有者に期待しているものは、独立である。我々は、我々の選挙文書のなかに、「独立」という言葉を用いるほど、無作法ではない。しかし、我々は、議会に屯ろしている他の無法者から、自らを、区別しなければならぬ。彼らは恐ろしい。しかし、我々の仲間は素晴らしい」、これが、我々の伝達しなければならない選挙運動の message である」。

議員の自己閉鎖意識は、一つに、「候補者中心の選挙運動」(candidate-centered campaigns)<sup>(19)</sup> に象徴化される。

議員の自己閉鎖意識は、二つに、完結体としての自己の選挙区に円環的に圍繞されている議員の円環内の閉鎖空間に対する過度の配慮として形象化される。これは、議員の意識の水面化に沈潜する選挙区利益最優先の深層の構造と、等価に還元されよう。これは、最近の苛酷な財政危機状況下における pork barrel legislation に現われている。

連邦政府における財政赤字が、まさに、二〇〇〇億ドルに垂んとしていた一九九一年に、議員は、アーカンソー州における電気ウナギ養殖場の開設に九〇万ドル、そして、アイダホ州におけるゴンドラ輸送システムの建設に五〇〇万ドルというように、不要不急の施設の建造に、多額の資金を支出している。同じく、南カロライナ州の Mt. Pleasant における Charles Pinckney Historic Plantation の建設にも、少なからぬ財政資金が割り当てられた。この場合、建国の父祖の一人である Pinckney は、南カロライナ州における彼の邸宅が建築される数年以前に、既にこの世を去っていたという歴然たる事実は、度外視されたのである。<sup>(20)</sup>

議員の遂行する「社会福祉事業」は、こうして、多彩・豊富な内容を形づくっている。このことは、アラバマ州選

出の元民主党下院議員 L・パトリック (Luther Patrick) が、かつて述べた次の自嘲的な言葉に、語り尽されている<sup>(21)</sup>。  
 「今日における議員は、以下の<sup>(22)</sup>とく多様な役割を、果たさねばなくなっている。

大きなメッセンジャーボーイ (an expanded messenger boy) 雇用促進機関 (an employment agency) 海軍・陸軍・海兵隊の徴兵忌避機関 (getter-out of the Navy, Army and Marines) 政治<sup>(23)</sup>ろ (a wardheeler) 痛手の治療者 (a wound healer) 紛争調停者 (troubleshooter) 法の解説者 (law explainer) 訴状受理者 (bill finder) 係争問題の平易な説明者 (issue translator) 決議の解釈者 (resolution interpreter) 論争の喚起者 (controversy-oil pourer) 好意の提供者 (glad hand extender) 実業の推進者 (business promoter) 復員軍人問題の調停者 (veterans affairs adjuster) 退役軍人の擁護者 (ex-serviceman's champion) 敗残者の用心棒 (watchdog for the underdog) 勝者の味方 (sympathizer for the upperdog) 幼児の機嫌とり (kisser of babies) 紛失手荷物の回復者 (recoverer of lost baggage) 実直な代表 (soberer of delegates) 交通違反者ならびにフシントンの官僚機構の手續や法網に迷いこんだ投票者のための調停者 (adjuster for traffic violations and voters straying into Washington and into the toils of the law) 失意の人々の慰撫者 (binder-up of broken hearts) 財政の乳母 (financial wet nurse) 苦しむ人の真の友 (a good samaritan) きわめて多くの大義があるにせよ、大義への貢献者 (contributor to good causes) 緑の下舞 (cornerstone layer) 公共の建造物及び橋梁の献呈者 (public building and bridge dedicator) そして、船舶の命名者 (ship christener) 以上が、すなわち、これに当る」。

右に列举されるように、自己の選挙区に対する議員の「社会福祉機能」は、多方面にわたり、発展的、拡散的に展開<sup>(22)</sup>されている。

げんに、一九七八年から一九八四年に至るまでの期間における全国的な世論調査によれば、アメリカ成年人口の一

五％は、ワシントンにおける選挙された公職者、したがって、議員と接触した経験を有している。このなかには、公共問題に関する自己の見解の表明を希求した成年人口六％が含まれる。明らかに、この二つの範疇は重複する。議員事務所は、選挙民と議員とのすべての接触に関する正確な記録を保存しているわけではない。このため、このような接触回数を、議員事務所が受理した選挙民からの問い合わせや要望の合算値に転換することは、明らかに不可能であろう。一九八二年に、公共問題に対する「意見」(opinion)項目については一七二、「社会福祉機能」(cas)項目については二五〇、そして、連邦政府の「企画」(projects)項目については二二一、以上の数の下院議員事務所を対象に、各項目に対する選挙区からの質問や要請への対応を調査したところによれば、下院議員は、週平均、公共問題に対する自らの意見を披瀝する選挙民との接触(手紙と葉書を含む)三五四回、個人的問題について援助を要望する選挙民に対する「社会福祉機能」の実施九一回、そして、連邦政府の「企画」の選挙区への導入につき支援を求める地方もしくは州の政府からの陳情一〇回強などを、消化してゆかねばならない。<sup>(23)</sup>一九八六年の別の調査によると、選挙民との接触数、「社会福祉機能」の実施数、そして、陳情数の合計は、一一五三に上昇し、このうちの二〇〇強が、「社会福祉機能」の実施数である。

もし議会の機能が、法律を制定し、行政部の行動を監視することにあるとしたら、なぜ立法者であるはずの議員が、選挙民の必要性に応答し奉仕することに、深く関与してゆかねばならないのであろうか。この問いに対する解答は、次の元上院議員の言葉に、覗かれる。<sup>(25)</sup>

「何びとも、選挙区に対する周到な奉仕活動の実施を忘れたならば、議会に、議員として、生き残れないであろう。これは、単純明快な事実である」。

もとより、現実には、しかく単純ではない。しかし、《選挙民のごきげんをとりたいたする願望》(a desire to curry

favor with constituents) が、議員の言動の低音部に潜み、彼らを衝迫する主要な原動力であるという事実は、否定し得ない、げんに、一九七七年—一九七八年における上下両院議員を対象とした調査によれば、上下両院議員の五分の四と彼らのスタッフの八五%は、『自ら選出した議員から援助の手を差し延べられ市民は、次期選挙で、当該議員を選出する』と、確信していた。これに異論を唱えたのは、上下両院議員一〇名のうちの一名、彼らのスタッフ三%のみであった。

部分的には、こうした立法者である議員は、最近、発展するに至った明確な市民の期待に、応答しつつあるとみてよい。一九七七年に、下院行政審査委員会 (House Commission on Administrative Review) は、標本抽出による一五〇〇名のアメリカ人に、彼らを選出した議員の遂行する職務のなかで、いずれが最重要であるかと質問した。この無限定の質問に対する最も一般的な回答は、選挙区における諸問題を解決し、当該地域に生じた必要性や係争問題に対する選挙民の対応を援助することの職務であり、その数値は、回答者の三七%に達する。また、別の質問に対しては、回答者の七〇%は、議員が自己の選挙民と連邦政府とを直結する回路を設定することは『非常に重要』(very important) であると述べている。なお、『かなり重要』(fairly important) とみる回答者は、二二%であった。<sup>(26)</sup> 選挙民が、自ら選出した議員は、要請されれば、いつでも選挙民に対する奉仕活動を展開すると確信しているということが、興味ぶかい。選挙民を対象とした一連の全国世論調査において、ミシガン大学政治研究センター (the University of Michigan's Center for Political Studies) は、『もし選挙民が、自ら選出した下院議員に援助を要請しうるとおもわれる問題に直面したとすると、当該議員は『非常に有用』(very helpful)、『ある程度有用』(somewhat helpful) あるいは『非常に有用といえない』(not very helpful) のいずれに該当するか、と質問した。対象者となった全国標本抽出の選挙民三分の二から四分の三は、『非常に有用』、あるいは『ある程度有用』と述べ、一〇名のうちの一名の

みが「非常に有用といえない」と答えている。

もとより、議員は、このような選挙民の自己に向けられた熱い期待を理解している。一九七七年に下院行政審査委員会が、現職下院議員一四六名を対象に調査したところによれば、自己に遂行を期待されたとおもわれる主要な職務、義務、あるいは、職能は何かという質問に対して、五名の議員のうちの四名までが、選挙区への「社会福祉事業」関連の役割と答えている。その応答数は、立法機能をあげた数値に次いで高いものであった。<sup>(27)</sup> 自己の選挙民の支持を確保し、あるいは、少くとも、彼らの怒りを避けるという、自己の選挙民の期待への対応を越えた政治空間のなかで、議員の選挙区に対する「社会福祉事業」は、様々な理由の下に、再選確保への熱望を介して、造型化されてくる。議員の多くは、人道主義的動機から、さらに、大部分の選挙民は単独で官僚機構と一戦を交えることができないとする認識を主発條として、積極的に「社会福祉事業」を展開してゆく。

議員による選挙区への「社会福祉事業」を動機づける理由の少なからぬ部分を占めるのが、官僚機構と選挙民との間に立てられている、容易に単独では乗り越えられない厚い違和の壁にほかならない。前上院議員の一人は、次のように語っている。<sup>(28)</sup>

「もし議員が奉仕活動をなし得ないとしたら、いったい誰がそれをなし得ようか。援助の手を差しのべてほしいと願う人々は、巷に溢れている」。

また、議員の立法補助者の一人は、自分が仕える議員は「草の根の民主主義者であり、たぶらかされたまぬけ(schmuck getting screwed) に対しても心中秘かに好感をもっている」と語っている。<sup>(29)</sup>

このように、議員は、ほとんど例外なく、選挙区に対する「社会福祉事業」の展開の要請を、選挙政治を支配する原理の問題として、また、再選確保のための政治的必要性の問題として、尊重されねばならないと自覚している。<sup>(30)</sup> 議



員の固く信じているところによれば、選挙民は、現代における行政国家の時代に「マンモス規模で人間味のない連邦政府」(the mammoth and impersonal federal government)と交渉するに及んで、議員の援助を不可欠とし、さらに、援助を受ける当然の権利を有している。<sup>(31)</sup>もし議会がこうした支援を与えないとしたら、それは、議会以外では決して応じられるものではないであろう。「奉仕活動による代表機能」(service representation)の遂行は、立法部が決して逃れることのできない、また、決して逃れるべきではない基本的責任である。<sup>(32)</sup>これ故に、「上院における私個人の地位などは、些末な問題である。しかし、西ヴァージニア州の住民に対して、私は、どのようにして奉仕したらよいのか、いつも私の頭から離れないで絶えず考え続けなければならない重大な問題である」<sup>(33)</sup>という西ヴァージニア州選出の民主党上院議員 R・C・バード (Robert C. Byrd) の言葉は、こうした基本的責任を鮮明に映しだした等身大の鏡といつてよからう。

こうして、一方に、連邦政府の官僚機構に対する世人の反感や嫌悪感が、議員の自己の選挙区に対する積極的な「社会福祉事業」の展開を誘発する。他方、さもなくば人間性喪失の状態にある連邦政府に、人間的配慮を注入してゆく一方法として、「社会福祉事業」の本質を捉えるという議員も、見うけられる。いずれにせよ、今日余りにも巨怪である連邦政府に備わる非人間性に対する世人の反感や嫌悪感と、生存配慮の責任主体としてのこのような連邦政府への不可避的な依存という、いわば、負と正の挟撃の下にある選挙民の深刻な動揺と低迷に対応し、議員は、連邦政府と選挙民との間に介在する媒介的な「社会福祉機能」の展開を通じて、行政機能の拡大集中にともなう立法機能の相対的な地位と比重との低下を抑え上昇させようとする。ここに、議員の逆説的な自己保存・自己発展のためのドラマが、演出される。

一度かぎり議席を占めたある下院議員は、「非人間的な政府に人間的配慮を注入することは、国民の間に信頼を浸

透させることである。それは、政府に対する国民の信頼を維持してゆくために、なされねばならない。国民は、政府との結びつきを必要としている。議員は、ものごとを首尾よく運ぶボールベアリングの役割を果たす。議員は、人々が政府と交渉をもつ際の最後の環である」と語っている<sup>(34)</sup>。ごく少数の議員にとって、選挙区の諸問題の解決は、彼らに満足感を単に憶えさせるだけである。ある下院議員は、「私の最大の満足感は、他者を援助することに由来する」と宣明する<sup>(35)</sup>。さらに、別の議員は、連邦政府における官僚機構の言動に警戒と監視の眼を離さないために、選挙区における連邦政府の政策や行為に対する不平不満の観点にたつて、自らの見解を披瀝する。また、若干の議員は、選挙区に対する「社会福祉事業」を、自己と「後背の現実世界とを繋ぐ環であり脆弱な橋梁」(a link, a fragile bridge, back to the real world)とみる<sup>(36)</sup>。事実、すべての人々は、選挙区への「社会福祉事業」の遂行を、立法者の職務の本質的な部分と考える。こうしたことから、何ゆえ選挙区に膨大な量の時間とエネルギーとが集中的に投入されるのかを、一つの理由によって説明することは、明らかに至難である。一下院議員のスタッフの言葉を引用するならば、こうした理由説明に当って、「何びとも、どのような動機をも切り離したり取りだすことはできない。それは、織布全体の一片にすぎない<sup>(37)</sup>」のである。

このようにして、議員の官僚機構への媒介的な「社会福祉事業」の実践は、通常の市民に、錯雑な連邦政府諸施策と巨大な官僚機構とを特色とする現代に通有の人々の不平不満を是正する機会を提供する<sup>(38)</sup>。この機会は、他のいかなる源泉からも獲得され得ないものである。こうした人々の苦情を司法的に解決しようとするならば、訴訟費用は、巨額に達する。しかも、行政部は、自らの政策や行為の失態を積極的に容認しようとはしない。したがって、ひとり議会のみが、官僚機構の非人間性と非能率性の双方に不満を抱く市民に対して、最も容易に、かつ、最も効果的に援助を与えることができるのである。



議員は、選挙区に対する、「社会福祉事業」を、遂行するに価するだけの自己の義務と心得る。議員は、選挙民が、社会保障庁 (Social Security Administration)、復員軍人局 (Veterans Administration)、軍部、そして、連邦政府における他の行政諸機関と交渉し折衝する際に、惜しみのない援助を与えることに、心から満足する。選挙民と議員とを直結する絆は、地方的な関心事項が公式に議員という全国機関によって認知されるという状況をおのずと説明する。アメリカにおける利益代表は、大統領を焦点として、上下両院議員という、そこに至る遠景と近景を前後に配置する構成をとっている。大統領は、国民的利益を代表する。合衆国の様々な地帯に及ぼすこうした大統領の国民的展望 (national perspective) の影響力は、自己の選挙区に繫縛される議員の言動の強烈な光の下に一挙に現出し、明確にされ、そこに、巨視的統一性のなかの微視的多様性 (disunity in unity) という透明な秩序が成立する。ある意味において、このような議員の地域・州・郡・市などの地方的利益への傾倒は、全国段階における政府と選挙民との間の関係を、一層、緊密化するものにほかならない。

以上の事情から明白となった事実、上下両院議員は、とりわけ、下院議員は、選挙民に対して、自らが選挙民の要望にいつでも応答しうる態勢を整えており、支援の輪を拡げる積極的意思を常に有している旨、選挙民に熟知させるために多大の努力を払っているということである。時事通信 (newsletters) の配付、移動事務所の開設、町集会の開催、スタッフの選挙区巡回による相談の受付、ラヂオ演説、紙マツチのカヴァによる宣伝、そして、電波・印刷両媒体による広告、以上のような手段によって、現職議員は、自己の選挙区に対する「社会福祉事業」の現況と実績とを、積極的に喧伝する。彼らが「社会福祉事業」に投下するエネルギー量は、過去二十年の間に、少なからず増大するに至ったといつてよい。一九七七年に、例えば、下院議員事務所の八四％は、前記の手段の平均二・五を使用することによって、選挙民からの「社会福祉事業」の要請に応えている。その五年後、下院事務所の九七％は、前述の手

段の平均三・六を活用することによって、選挙区に対する「社会福祉事業」を精力的に繰り広げた事実を認めている。議員は、こうして、選挙民の《個の内面》に、自己の選挙区への「社会福祉事業」の実績、現況、そして、未来図を鮮麗に転写しようと努力する。議員は、自己の選挙民への同化・一体化の宣言を、再選への延命策と規定する生活空間を、常時、経営しているといえよう。

議員側の行政部の政策や行為に対する関与は、もとより、無制約ではない。<sup>(39)</sup> 行政部に対する議会の過度の接触は、行政部から議会への見返り (returns) を減少させるといってよい。なぜなら、接触度が一定点に至ると、行政官は、議会の容喙と干渉に対して憤慨を憶えはじめからであり、議会による過剰な圧力行使は、行政部の行為結果に影響力を及ぼそうとするものと意識されるからである。いわゆる「キーティング他五名事件」(so-called Keating Five affairs) は、まさに、この問題点の先端部に屹立する。「キーティング他五名事件」とは、経営不振に陥った貯蓄貸付銀行 (savings and loan banks) を財政的に規制するための行政部の行為に、五名の上院議員が、過度に干渉したことを理由に、告発された事件である。<sup>(40)</sup> しかしながら、選挙区利益実現のための正当な関心の提示と議員の願望に官僚機構の言動を順応させようとする非倫理的な試みとは、時により、場合によって、密接に統合されたり、解離されたりするため、双方の間に、明瞭な輪郭で凝集する境界線を引くことは、極度に困難である。行政部に対する過大な関与の印象を回避するために、行政諸機関との接触や交渉を、懸案の諸問題が現在どのような状態になっているかに関する情報の伝達の要請のみに限定している議員も、なかには見出される。もとより、議員の関心は、担当部局を督励し当該問題に関する審議を促進させることにある。また、議員の影響力は、あらゆる政策分野において同等ではない。議員は、自らが所属する常任委員会の管轄領域において、効果的な影響力を行使することができる。このような政策主題について、彼らの関心事項は、監察権限を保持する当該委員会に利用可能な許認可権能という堅固な外郭に

表 4 下院議員の職務時間の比率

Location	Average Time	
	Hours	Minutes
In the House chamber	2 : 53	
Committee/subcommittee	1 : 24	
Hearings		26
Business		09
Markup		42
Other		05
Representative's office	3 : 19	
With constituents		17
With organized groups		09
With others		20
With personal and committee staff		53
With other members		05
Answering mail and signing letters		46
Preparing legislation and speeches		12
Reading		11
On telephone		26
Other Washington locations	2 : 02	
With constituents in Capitol		9
At events		33
With leadership		3
With other members		11
With informal groups		8
In party meetings		5
Personal time		28
Other		25
Other activities	1 : 40	
Total day	11 : 18	

SOURCE: U. S. Congress, House Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management*, 95th Cong., 1st sess., 1977. H. Doc. 95-232. Vol. 1, pp. 17-19.

表5 下院議員の職務時間の比率

## The Representative's Workday

A House survey of its members shows that the "average" workday involves a wide variety of tasks. (Time is given in hours and minutes.)

<i>On the Floor and in Committee</i>		<i>In the Office</i>		<i>In Other Locations in Washington, Including Capitol Hill</i>	
	<i>Time</i>		<i>Time</i>		<i>Time</i>
In the House chamber	2 : 53	With constituents	17	With constituents in	9
In Committee meetings	43	With organized	9	Capitol	
Hearings	9	groups		At events	33
Business	4	With others	20	With leadership	3
Markup	27	With personal and	53	With other members	11
Other	3	committee staff		With informal groups	8
In subcommittee meetings	39	With other members	5	In party meetings	5
Hearings	17	Answering mail and	46	Personal time	28
Business	5	signing letters		Other	25
Markup	15	Preparing legislation	12	Subtotal	2 : 02
Other	2	and speeches			
In conference meeting	10	Reading	11	<i>Other</i>	<i>Time</i>
		On telephone	26	Other time spent	1 : 40
Subtotal	4 : 25	Subtotal	3 : 19	Total	11 : 26

Source : Commission on Administrative Review, U. S. House of Representatives, *Administrative Reorganization and Legislative Management* (95th Congress, 1st Session, H. Doc. 95-232), pp. 17-19.

よって防護されている。けれども、選挙民から発せられる個別具体の「社会福祉事業」の実施への要請は、自ら課した限界内で対応されるにせよ、大部分の議員が積極的に引き受ける基本的義務の一つであるという状況にいささかも変化はない。

議員と選挙民との間における行為と要請の交錯と照応について述べるならば、上下両院議員には、表4及び表5に明らかなように、選挙区関連諸問題の解決に没頭し得るだけの時間的な余裕はない。一九七七年における三十一名の上院議員と九八名の下院議員に対する調査の示すところによれば、選挙区関連諸問題の解決に費やされるワシントン滞在時間の中央値は、平均して週三時間にすぎない。下院議員の二四%と上院議員の八%は、これらの諸問題の解決に週八時間以上を投入している。また、一九八二年に行われた調査によれば、一六三名の下院議員が

選挙区諸問題の解決に投じた時間の中央値は四時間である。なかでも、対象議員の四〇％は週二時間内外であり、一八％のみが選挙民の窮状を救済するために週八時間以上を投じている。上下両院議員が、自己の選挙区を訪れるとき、多大の時間が選挙民に対する演説や選挙民との対話に費やされている。例えば、一九九三年に議会組織に関する上下両院合同委員会 (the Joint Committee on the Organization of Congress) が実施した調査によれば、全下院議員の三分の二以上に当たる六八・四％が、自己の選挙区において市民との会合に《多大の時間》(a great deal of time) を費やしたと答えている。さらに、全議員のほぼ半数の四五・一％が、ワシントンにおいて、選挙民との会合に《多大の時間》を投入すると答えた。<sup>(43)</sup>

このような会合や対話の間、あるいは、その後に、上下両院議員とそのスタッフは、依頼事項を提出したり、あるいは、苦情処理を要請する選挙民と、交渉をもたねばならない。時には、彼らは、こうした選挙民の十字砲火を浴びることもありうる。もとより議員は、選挙区関連諸問題を扱いその解決を職務とする十分なスタッフを擁していることから、これらの諸問題の細部にまで立ち入り、その解決に自己の膨大な時間を割り当てる必要は少しもない。平均して、今日における下院議員は、自己のスタッフの四分の一以上を、自己の選挙区への「社会福祉事業」に従事させている。<sup>(44)</sup> これは、立法業務の補佐を任務とするスタッフの凡そ二倍である。最近における下院議員は、通例、二〇名の常勤スタッフを配置している。上院議員の場合には、州人口の規模によって、その雇用数が決定される。一九八六年の時点で、その数は、 Wisconsin 州選出の W・プロックスマイヤー (William Proxmire) 民主党上院議員の一七名からカリフォルニア州選出の共和党上院議員 P・ウィルソン (Peter Wilson) の六七名の間に拡散している。<sup>(45)</sup> この状況は、今日においても同様とみてよい。とくに、下院では、こうしたスタッフの多くが、選挙区関連諸問題の解決に当る。具体的にいえば、上院議員は、平均して自己の選挙区に対する「社会福祉事業」の展開のための専従スタッフ

として、五名を確保している。下院議員の場合、こうしたスタッフは、三名ないし四名である。さらに、上院議員の場合、何らかの種類の「社会福祉事業」を常規的に遂行するスタッフは、一般に十名であり、下院議員の場合それは七名である。<sup>(46)</sup>

最近の議会における作業量の増大は、スタッフ充実の形相を二面的に開花させるに至った。第一は、選挙区への「社会福祉事業」における基礎的構造の核が、ワシントンから州及び下院議員選挙区の事務所に移動したという局面である。そこでは、すべての個人に対する「社会福祉事業」の四分の三と連邦政府の企画事業 (Project work) の三分の一が扱われる。スタッフ四名のうちの一名は、議員の選挙区事務所に常駐し、そこで職務を遂行する。これにより、彼らは、議員の援助を必要とする選挙民と密着するに至り、解決を求められる選挙民の諸問題と深く牽連する諸省諸機関の地域・地方事務所との至近距離に、自らを設定することになる。これらのスタッフの業務執行を補佐するために、上下両院議員は、彼らの選挙区事務所における研修生として、大学生を採用する。事実、研修生は、二対一の比率で、有給職員を数において凌駕する。第二は、とくにワシントンにおいて、さらに、選挙区においても、次第に、スタッフ機能が専門特殊化されるに至ったという局面である。現代における最も際だったスタッフ活動の形態は、二元性の一方の極に行政・立法・報道のスタッフを置き、他方の極に選挙区関連諸問題に精通している専門特殊のスタッフが座を占めるという、二極分化の構図を描きあげる。このような専門特殊化集団の間では、とくに上院議員の場合、あるスタッフに、自己の選挙区に有利に作動する連邦政府企画の申請について州及び地方の政府を援護させ、他のスタッフには、個々の選挙民に対する「社会福祉事業」を展開させ、また、別のスタッフには、選挙民からの通信に応答させるというように、スタッフの役割を個々に細分化して断片状にし、これらを組成単位として再度有機的な統合体に編成してゆくのが、一般となっている。一九八二年を例にあげるならば、一三名を除くすべての下院



議員が、「社会福祉事業」担当のスタッフを、少なくとも一名、自己の選挙区に配備していた。加えて、通例、下院議員は、「社会福祉事業」担当の常勤スタッフ補佐三名を、自己の選挙区に待機させている。他方、ワシントンでは、下院議員事務所の六〇%のみが、必ずしも専任ではないにせよ、常规的に「社会福祉事業」を担当するスタッフを置く。上院では、スタッフの規模も大きく、その専門特殊化も進み、担当職能も細かく分節化されている。上院議員のワシントン事務所には、選挙区関連諸問題を扱うスタッフ六名が、その職務を果たし、同じく別の八名ないし一〇名の選挙区関連諸問題担当のスタッフが、議員の選挙州に定住し活動を続ける。このような作業集団自体も、あるスタッフは社会福祉と老人医療健康保険制度を、別のスタッフは軍人及び復員軍人の関連諸問題を、それぞれ担当するというように、個別に専門特殊化されている。

議員の個人スタッフがいかに多数存在しているようにとも、また、彼らがどのように組織化されているようにとも、これらのスタッフの職務は、可能な限り懇切かつ適切に選挙民の疑問に答え、選挙民が直面する諸問題を解決することであり、さらに、選挙民を代表する上院議員もしくは下院議員の行態とその結果として成立する選挙民に有利な状況が、もつぱら、これらの議員に個人的に負うところが大であると、選挙民に積極的に考えさせ彼らの思考曲線のカーブを固定化することにある。上下両院議員の個人的行態と選挙民に有利な状況との価値論的直結が、こうして、強調されることになる。したがって、選挙民に不利な凶報が流れるとき、議員事務所は、法律や官僚機構に非難の矢を向けるのを常とする。法律と官僚機構という巨大な輪のなかに、凶報のよってきたところの淵源を網羅してしまう視点で、ここに成立する。そればかりか、議員事務所は、選挙民に不利な結果をもたらす意思決定を、すべて行政諸機関を媒介として通過させる。議員事務所は、行政諸機関の行動を通して、議員の行態にかかわる諸種の不利な剰余物や議員の選挙民利益からの逸税などを潔癖にも削ぎ落した一本の直線のようなものとして、自己の意思決定を選挙民の



面前に提示する。議員——善・行政部——恵という交差配列のような対立の状況構造が、ここに現出する。議員が議場でどのような投票を行ったかに関する情報、社会保障庁の地方事務所の電話番号、あるいは、公文書の提供、などの単純な問題については、応答は、即時に行われるといつてよい。しかし、選挙民からの心身障害の認定請求についての再交渉、公営住宅施設への選挙民の家族の再入居、あるいは、移民帰化局 (the Immigration and Naturalization Service) とのヴィザ問題の的確な解決、などの複雑な問題については、少なからぬ時間と解決技術が不可欠である。復員軍人局の地方事務所への電話は、地域事務所、次いで、ワシントン本局まで転送される。しかも、議員スタッフが、電話の問い合わせに応答する復員軍人局の当初の意思決定を是正する最善の方法を決定する以前に、復員軍人局による高度の意思決定が、既になされている可能性があり、この場合、この意思決定は、覆えされねばならない。ウイコンシン州選出の上院議員の選挙区事務所で活動していたある学生研修生は、一つの事例について、国務省 (the State Department) の二三名の職員と交渉しなければならなかったと報告している。「結局のところ、私は、私が最初に顔を合わせた職員と同一の人物と交渉していたことが判明した。そして、私の質問に対する回答は、最終的に、それから一週間後に得られたのである」<sup>(47)</sup>。この学生研修生の報告するところによれば、彼が勤務している上院議員事務所は、一日に一五通から四〇通の手紙を受け取り、電話は、平均、二分間に一回の割合で鳴り続けた。こうしたことから、スタッフが粘り強く、臨機応変に、そして、感情移入をもって、その職務を遂行するためには、忍耐とという一服の薬を必要とすることは、明白である。

しかしながら、選挙区に対する過度の感情移入と同情とは、逆効果となり得る。選挙区に対する多くの「社会福祉事業」担当者は、選挙民の諸問題に余りにも深く介入してゆくことの危険性を指摘する。あるスタッフは、「私は、時折、支援を必要とする選挙民に、金銭を搾りとられている」と語っている<sup>(48)</sup>。他方、ほとんどすべての「社会福祉事

業」の展開ならびに公共事業関連の職務遂行は、日々の電話による問題解決はもとよりのこと、常規的で定例化し、《選挙区事務所の存亡にかかわる文字通りの危機》という有機的な結びつきの糸が、その底に張りわたされている。選挙区事務所のスタッフの多くが「私は、自分の仕事が退屈で気が狂いそうだ」(I'm bored out of my skull)と不平を訴えている。<sup>(49)</sup> 倦怠、心身の極度の疲労、あるいは、不平不満のいずれが作用しているかは別にしても、選挙区事務所におけるスタッフの交替率は、比較的に高い。ワシントンの議員事務所は、選挙民を対象としてなされた選挙区における議員事務所の活動と実績を必ずしも正當に評価していないとする、選挙区事務所の存在価値否定の極限状況の現出とそこにおけるスタッフの挫折感の充溢が、選挙区事務所の尊厳とその活動への矜持の双方の潮位を高めてゆくに足るスタッフの倫理的欲求を減殺し、彼らの勤労意欲を奪い、その業績の低下を招くことになる。事実、ワシントンにおける議員事務所の磁心は、中央の方へ強く揺れ動き、当該事務所は、中央の連邦政府の行為や政策の側だけに主たる視線を落して議員の再選戦略を編成し、これに基づき行動を組み立ててゆく。ここに、選挙区に議員事務所を構える理由もまた存在する。

このような選挙区に対する議員の「社会福祉事業」の標的とは、いったい、何であろうか。それは、およそ三者に要約することができる。第一は、選挙民が必要とし、望み、価値あるものとするすべてを入手することを援助し、彼らの苦情を一掃することである。第二は、議員の政策形成・行政監察両機能の遂行を補佐し、これにより政府機能の態様を改善することである。第三は、とりわけ選挙当日に、選挙民の信頼と謝意とを獲得することである。

以下に具体的に述べるならば、①議会の官僚機構に対する干渉が効を奏するということは、ほぼ疑う余地がない。一九七七年―一九七八年の時点で、上下両院議員一四名とそのスタッフ二五四名を対象とした調査によるならば、選挙民の利益のためにする官僚機構への議員の干渉事例一〇のうちの四例において、選挙民に有利となる実質的な修正

が、この事例に関する行政機関の当初の意思決定に加えられている。一一二名のスタッフを対象とした一九八二年の調査では、この数値は、三二%を示す。この両年度の事例において、意思決定の迅速化が、『成功例』(“success”)の定義のなかに含まれるとしたら、成功率は、これらの数値の二倍以上となるであろう。事実、繁文縟礼を實踐する官僚機構の実態を監察する選挙民の観点にたつならば、官僚機構に対する議員の干渉の価値は、選挙民自身が単独で関与するよりも、議員が単独の選挙民という個の枠組を溶解して選挙民全体の共生状態を演出し拡大鏡にかけることによって、官僚機構においてより多くの何らかの意思決定が行われ、しかも、それらがより迅速に行われるということである。これ故に、調査を重ねるごとに、調査対象の選挙民の五〇%以上が、上下両院議員による選挙民利益の実現のためにする官僚機構への干渉努力に、きわめて高い満足の意を表し、他の二五%は少なくとも何らかの満足感を憶えるという事実は、なんらあやしむに足りない<sup>(50)</sup>。

②官僚機構に対する議員の干渉が、選挙民に有利な、あるいは、迅速な結果をもたらすということは、少なからざる議員が選挙民に対する有利な処遇を要請したが故に、行政諸機関がこうした選挙民の要請に有利に反応する、あるいは、反応し得る、もしくは反応する傾向を示すということの意味するわけではないし、さらに、議員による干渉が存在しなかったとしたら、正義は実践され得ないということの意味するものでもない。議員の官僚機構に対する干渉過程は、公明正大に、そして、正当に行われているといつてよい。上下両議員のいずれかの事務所が、自己の選挙区関連問題について、行政機関の特段の配慮を求める場合、それは、通常、相対的に中立な方法により事務的に行われる。もとより、稀有ながら不当な配慮が求められる場合もある。けれども、行政機関による意思決定の結果を指図する試みはなされていまいとみてよい。むしろ、ある「社会福祉事業」担当者が指摘するように、「我々は、行政諸機関に、規則を曲げたり、破ったり、あるいは、法を犯したりするような配慮を求めた憶えはない。しかし、我々は、

行政諸機関に対して、原点に立ち帰り、そこから別の見方ができるかどうかを求める。そして、もし法規に照して、行政諸機関がそれをなし得るとしたら、我々は、我々の提示した事例について、再考慮を求めるだけである<sup>(51)</sup>。

議員スタッフが、まずもって最初に選挙民に対して直接に提供されるべき情報、文書、もしくは、意思決定を行政機関に求める場合に、それは、最も成功率が高い。こうした場合は、選挙民から議員への要請の大部分を構成する。行政機関が選挙民の要請に不利な裁定を下すような複雑な事例では、スタッフが当該行政機関に対して当該事例に関連する新たな情報や知識を供与したとき、典型的に、選挙民に有利な意思決定が行われる。行政機関職員に困難な事例について二度にわたり調査させるならば、最初の調査の結果とは異なる意思決定がなされる場合がある。

一九七八年における匿名による質問表と面接による調査によれば、二〇〇の行政諸機関における幹部職員は、彼らが選挙民の利益のために法律を侵犯することを要求されたという場合は、一度たりともないと答えている。同じく、八三％は、行政諸機関の規則や規制を破ることを要請されたことは決してないと断言した。しかしながら、これらの幹部職員の四名のうちの一名は、議員事務所から、規則を曲げ、あるいは、拡大解釈し、特定の選挙民のために例外規定を設けることを要請されたと答えている。さらに、興味あることには、質問に回答した一六一名の幹部職員のうち二名のみが、議員事務所の要請があったとき、法律を侵犯し、三名が、行政機関の規則もしくは規制を破ったと認めている。加えて、一四名は、規制の拡大解釈を試み、他の一五名は、規則を緩和したと告白している。これらの事例は、議員圧力の具体性に裏づけられた形象とみることができようか。もとより、これらの事例を、幹部職員による恣意的裁量への傾斜現象と捉えることは、妥当ではなからう。そこには、社会的許容の牢固な構造が存在し、その奥底に、幹部職員には裁量権限が法的に付与されており、正義は例外措置を要求するという、主旋律が息づいている。ある幹部職員が述べるように、「我々が解決しなければならぬ問題は、通常、解釈と運用上の裁量を必須とす

る問題である。我々は、法律の厳格性とまでいかなくとも、法律の精神の範囲内で活動を維持してゆかねばなら<sup>(52)</sup>ない」。きわめて稀有の事例においてのみ、議員、議員スタッフ、あるいは、行政諸機関の幹部職員<sup>(53)</sup>のいずれもが認めているように、若干の意思決定は、《政治的》(political)理由のためになされている。

苦境にある選挙民の利益のためにする官僚機構の上位段階に的を絞った議員の圧力活動は、周知の事実である。しかし、それは、必ずしも一般化されていない。このような圧力活動の成功例は、皆無も同然と考えてよからう。行政諸機関の幹部職員の五四%は、彼らの職位段階において下された意思決定が、議員からの圧力の結果として、少なくとも一回、上司によって覆没されたと報告している。ただ六%のみが、こうした事例は、一〇回に一回の比率で起っていると述べている。上下両院議員が個人的に関与している事例についても、このような数値に、実質上の変化は、認められない。行政諸機関の幹部職員の僅かに四%が、議員自身の干渉が異なる結果をもたらすと考えているにすぎない。五〇%以上の幹部職員は、こうした議員の行為は彼らの意思決定の結果に、何ら影響するところがないと、明快に答えている。いかに迅速に事例が解決されるかについても、このことはいえる。ある幹部職員は、「事実、そのようなことは、絶対にありえない。議員の要請があったということは、通常の社会福祉相談員 (the caseworker) の要請があったときに、我々が行動する場合よりも、我々が、一層迅速に事例の審査を進歩させるということをし、意味するわけではない。こうした事態が成立する余地は、絶無である」と述べている<sup>(53)</sup>。他方、議員スタッフと行政諸機関の調査対象者である幹部職員の双方は、下院議長 (the Speaker of the House) もしくは下院歳出委員会委員長 (the chair of the Appropriation Committee) の要請がある場合には、その要請事例に対する格段の配慮と審査の迅速化という結果がもたらされるであろうと確信しているといっている。

右に叙述した事例が示すように、選挙区への奉仕活動の展開、あるいは、ポークバレル企画 (pork-barrel



(54) projects) の誘導活動は、政治上の策略 (political maneuvering) の倍音を響かせる。双方の間には、類推の糸が見出され、交感と照応が想定される。ワシントンにおける立法。行政両部門間における連繋は、——それについては、全国を通して議員事務所と行政部内の部局との結合が、不可避である——基本的に政治的営為 (political enterprise) である。しかし、驚くべきことに、こうした政治上の策略を発揮すべき余地は、ほとんど残されていない。通常、法律と規制は、なしうる事項となし得ない事項とを、権威をもって定めている。行政機関における通常の義務は、誰が、議員からの質問に、どのように回答するかを、慣例的に決定する。そして、選挙区への「社会福祉事業」を規定する強力な倫理規範が、議員事務所ならびに行政部の部局に、深く浸透しているというのが実情である。

③議員は、選挙区におけるVIPに対して直接に関心をもつ傾向にあり、議員スタッフも、VIPの提起した問題の解決に、若干ながら時間を早めるといってよい。しかし、選挙区における重要人物に対する非常に丁重な事実上のえこひいきは、存在しないようにおもわれる。ある下院議員のスタッフは、「我々は、このような事態を規制する倫理基準を余りにも潔癖に遵守しすぎる」と述べており、また、別の女性スタッフは、彼女の議員は、少しは特定の選挙民のためにうまく立ち回って何かを得たい (tingale) (55) という誘発にかられる場合があるにせよ、彼女は、絶対にそのような行動を議員にとらせないと語っている。さらに、下院における強力な常任委員会の委員長は、次のようにいう。(56)

「何はともあれ、もし官僚たる者が状況を知り尽し、すべての事実精通しているならば、そして、私からの電話があったがために、一旦下した意思決定を変更するならば、私は、彼を解雇したいとおもう」。

このような倫理観への固執の背景には、次のごとき懸念が存在する。もし一選挙民の要請を実現するために圧力が加えられるとしたら、その一選挙民の言葉は外部に漏れるに相違なく、次いで、そのことが洪水のごとき新たな厄介

な要請を台頭させ、痛烈な批判的世評が結果として生ずるであろうというのが、すなわち、これに当る。他方、下院議員もしくは上院議員のスタッフは、自らの言動が正当であり、行政機関が選挙民の要請を不当に拒絶したと確信するとき、彼らは、自らの下院議員もしくは上院議員に、当該選挙民の要請の解決を、行政部の高位段階に移管させるということに、いささかも良心の呵責を感じることはないであろう。一九七七年——一九七八年における調査対象のスタッフのほぼ二分の一は、選挙区関連諸問題の解決を各省長官もしくは行政機関の長のごとき行政部の高位段階に委託すると答え、さらに五分の四以上のスタッフは、これを、ホワイト・ハウスの段階にまで依頼したと主張している。

正義は、奇妙な合法的な方法で打倒される。大部分の議員事務所における経験則は、すべての選挙民の要請、もしくは、不平不満を価値あるものとして、すべて受け入れるということである。しかし、このような多くの要請事例は、妥当性を欠く。選挙民は、議員やそのスタッフに救済を求める事例の推移の筋道を曲げたり、真実の一部を告げるにすぎず、時には公然と虚偽の申し立てを行う。議員スタッフの判断するところによれば、こうした五事例のうちの一事例は、無価値も同然である。その理由は、選挙民自身が、要請事例について全く知識を有していなかったり、また官僚機構による正規の手続が、未だ探究されていない場合もあり、あるいは、毎日の電話や書簡による攻勢と同じく、《常規を逸したもの》(crackpot) によるなど様々である。これ故に、議員は選挙民の子弟の大学における学業成績が上るべく配慮してほしい旨の請願を受けたり、心身障害年金の受給に対する支援を議員に請求する選挙民が、完全な健常者であるということが、判明したり、再三、刑務所で服役しつつ無罪を申し立てている人物が発した正義に対する熱烈な抗弁書が、全く詐欺に基づくものであったことも、明らかにされている。こうしたことから、議員やそのスタッフは、このような請求事例を意図的に抑圧したとしても、危険性は皆無とみてよい。しかし、正当な理由

が何ら存在しないにもかかわらず、事情も分らず強力に推し進められた選挙民からの要請が、偶然に、あるいは、熟慮の末に、承諾されるという場合には、厄介な問題が生ずる可能性がある。

このように考えるならば、選挙民と議員との間における信頼と責任の体系は、もとより完全ではないにせよ、十分に機能し、選挙民の苦情や不満を匡正しているといつてよい。もし選挙民が、解決を迫られる自己の問題を、最初に、当該問題の解決に責任ある行政機関に提示しないとしたら、あるいは、仮に提出したにせよ、困難な問題を解決するために十分な時間がなかったとしたら、これらの問題は、議員事務所に提出されることになるであろう。この場合、議員による行政機関への干渉が行われる。この際、選挙民の提出した問題解決にかかわるファイルは、行政による解決手続の線上から逸脱し、迂回を重ね、進路の振幅を拡げ、必要以上の多くの権限の手を通過しなければならなくなる。議員による干渉は、こうして、問題の処理と裁定の過程の進歩を、現実には遅滞させることになる。行政機関の政策や行為に過度に介入する議員事務所に対する官僚機構の側の憤怒は、広く知られている。ときには、これが、行政事務処理の遅滞や《復讐》(revenge)にまで発展してゆく。また議員は、一市、または、一町に割り当てられた連邦政府の補助金や企画が、別の市や町に移動し得ないことを、十分に承知している。このような状況から、十人のうちの一人に対してなされた恩恵は、一名の《忘恩の徒》(ingrate)と九名の《敵》(enemies)を創り出すという警句は、確かに真実のものとなる。

ひるがえって、選挙民が議員に要請する「社会福祉事業」<sup>(57)</sup>について考察するならば、それは、常型、雇用の確保、企画の導入の三者に大別されるとみてよい。

ここでいう常型とは、情報の提供である。多くの選挙民は、連邦政府施策、連邦政府規制、そして、連邦政府が実施する調査、以上に関する情報の確保を、議員に要請する。こうした要請に応えるために、議員は、当該要請に関連

する行政諸機関に援助を依頼し、こうした要請を積極的に受容する個別具体の官僚機構を探しだす。行政部における諸部局は、立法部に対する自己の地位と影響力を堅固に確立するために、立法部と行政部の間における連絡業務を担当する。こうした行政部の《ロビイング》がとる一形式が、行政部が議員に援助の手をさしのべ、彼らの選挙民の要請を充足するものにほかならない。げんに、行政諸機関は、職務時間の相当部分を、この目的のために費やす。さらに、行政諸機関は、議員とその選挙民との間に共鳴と共振を起し、接触と交流の円滑化を可能にするために、議員に、数百万部に及ぶ刊行物や大量の資料を配布する<sup>(58)</sup>。このように、行政諸機関は、議員の選挙区に対する「社会福祉事業」の負担を軽減するという少なからぬ貢献によって、立法部との間に親善関係の樹立に成功し、この関係を通じて双方の間に強固な連関が形成され、新しい探究領域が、開拓されることになる。

次に、連邦政府は、もとより、アメリカにおける重要な雇用者である。公共部門に職を求める選挙民は、議員に対して、応募手続に関する情報の提供や応募者のために行政諸機関との仲介にたつことを、要請する。事実、議員は、郵便局長職を含む少なからぬ公共部門の職種の充当に、影響力を行使することが可能である。議員は、競争試験の結果に大きく左右される傾向にあるにせよ、様々な軍士官学校への受験生の指名を行うことができる。さらに、議員は、議員のための走り使いのボーイ (page) や守衛などの、若干の議会内における職種の任命について、必要最小限ながらも、影響力を揮いうる。このような職位の獲得を目ざす選挙民は、自己の選挙区選出の議員と接触を保ち、この要請に応えようとする議員は、このような職種の任命権を確保するための雑務に、時間とエネルギーを傾注することになる。

最後に、議員は、自己の選挙区への連邦政府企画の誘致という《小規模ながら厄介至極な一連の選挙民の要請》(a smaller but more taxing set of requests) の問題を解決しなければならない<sup>(59)</sup>。選挙区における地方諸団体は、地域行動

施策 (community-action program) の確保、污水处理施設建設補助金の交付、干拓事業あるいは港湾・河川の整備企画の導入、あるいは、連邦政府による財政投融資施策のいずれかの獲得などについて、議員の援助を要請する。議員選挙区における実業利益は、連邦政府による補助金の給付と公共事業契約の締結を要望する。議員は、こうした報償から流出する経済的利益を確保したことの功績の承認を要求する。これは、選挙区における自己の議員としての名声と信用を、盤石の基礎の上に置こうとするものにはかならない。こうした経済的利益を付与した行政諸機関は、議員に、それが議員から選挙民への報償であることの宣明を、積極的に許容する。これにより、議員の声望と実績は、広く選挙区に知れ渡ることになる。他方、行政諸機関は、自己に対する議員の積極的評価の確保を、希求することになる。このように、議員と行政諸機関との間には、選挙区利益の配慮を軸として同化作用が進展し、経済的利益の授受を行動指針とする生活空間の経営が、形成されるに至っている。これ故、この生活空間のなかで自己の政治生命の可及的な延長をはかる議員は、彼らが既に掌握し享受している経済的利益を保守してゆくために、果敢な努力を繰り広げる。彼らは、農業補助金の継続的給付の保障や、自己の選挙区内に存在する軍事基地あるいはその他の連邦政府諸施設の閉鎖の阻止のために、広範囲にわたる組織的活動を開始する。これは、農業補助金の給付停止や連邦政府諸施設の撤去から起る非難、誹謗、あるいは、中傷、それに基因する議席の喪失への恐怖など、幾つかの思考レベルが貼り合わされ結び合わされたところで敢行される冒険であろう。それは、外からの衝撃波に対して心理的・内面的な防壁をたてようとするものにはかならない。<sup>(60)</sup> 少なからざる数の選挙民に影響力を及ぼす高度に視覚的な連邦政府企画の獲得の成否は、議員に対する輪郭の定まらない流動的な選挙区のイメージの形成を越えて、議員の再選を決定的に左右する心的機構を、ほとんど図式とでもいえる明らかな輪郭をもって、選挙民の意識の奥底に刷りこむ。

この他に、議員は、比較的に珍奇な、多大の時間を擁する雑務を負わされる。例えば、高校のクラスは、ワシント



ンへのイースタ祭の修学旅行に際して、議員に、様々な手配を要請する。ワシントン地区の見学の案内、美術館への無料入場、ホテルの室の確保などが、これに当る。議員は、こうした高校生の一行を歓迎し、彼らと一緒に写真に収まる。また、彼らのなかの古銭収集家は、合衆国造幣局 (the United States Mint) 発行の何らかの貨幣を、切手収集家は、新切手をはって発行当日の消印のある封筒の初日カバー (first-day cover) を、それぞれ、入手したいと望む。他のものは、特別のみやげ品に執心する。すべての高校生は、地元選出の議員に、返信を期待して、手紙を書く。そして、すべての高校生は、しばしば、彼らの要請通りの、何ものかをワシントンから獲得することができる。こうした雑務は、過度の職務を遂行する議員事務所に、相当の犠牲を強いることになる。

右に述べてきたような選挙区への「社会福祉事業」の展開に対する批判は、次の点に求められる。「社会福祉事業」の展開は、新たな法律案の準備とその制定、各種の行政機関や省の行動に対する監察などの、議員事務所が当然に果たさねばならないより重要な職務の履行を阻害し、貴重なスタッフ資源の浪費をとまなうというのが、すなわち、これである。ある議員が指摘したように、選挙区関連諸問題の解決に努力することは、「議員の活動時間の乱用」(misuse of a Congressman's time) にはかならない。<sup>(61)</sup> こうした批判には、ある程度、妥当性が認められる。平均的な政治風土をもつイリノイ州の田舎町ピオリア (Peoria) やアリゾナ州南部の観光保養地トゥソン (Tucson) におけるのと同様、首都ワシントンにおいても、一日は二十四時間である故、選挙民のために用いられる時間、すなわち、選挙民の様々な要請に応答し彼らの諸問題の解決に注入される時間と、他の重要な政策や監察の諸問題の追求に傾倒される時間とは、議員の活動時間という等質の地盤の上にたちながら、整理解体され、正反対の方向に向けられている。

表6における下院議員の最初の八活動は、様々な立法活動の重要度と、下院議員が当該活動に振り分ける時間と

表 6 下院議員の職務諸活動と活動時間の比較

Activity	How Important Is Activity to Member		How Much Time Does Member Spend on Activity	
	Very Important	Slightly/Not Important	Great Deal of Time	Little/No Time
Work in subcommittee to develop legislation	82%	3 %	60%	11%
Study and do research on proposed legislation	73	4	25	30
Work in full committee to develop legislation	71	4	46	17
Dabate and vote on legislation on the floor	64	8	30	24
Work in committee or subcommittee on oversight	56	11	16	48
Work informally with other members to build support for legislation	55	6	22	20
Keep track of how agencies administer laws	53	10	9	56
Take time to gain firsthand knowledge of foreign affairs	44	23	16	63
Get back to district to keep in touch with constituents	74	3	67	5
Help people in district who have problems with government	58	14	35	32
Take time to explain to citizens what government is doing	53	10	32	20
Make sure district gets fair share of government money	44	20	24	32
Meet personally with constituents in Washington	35	27	13	44
Send newsletter to district	35	28	10	53
Give speeches to group sin district about legislation	32	26	25	22
Stay in touch with local government officials in district	26	27	16	40

Note: On any given question, up to 5 percent answered "not sure". Those answering "fairly important" or "sometimes" are omitted.

N=145 or 146.

SOURCE: U.S.Congress, House Commission on Administrative Review, *Final Report*. 95th Cong., 1st sess., 1977. H. Doc. 95-272. Vol.2, *Survey Materials*, pp. 877-82.

の、次元的交錯や微妙な交感についての、彼らの認識を示す。<sup>(62)</sup>そこにおける差異は、明らかにである。この差異は、選挙区の要請によるものであろうか。一九七七年に、行政審査委員会 (the Commission on Administrative Review) が、表6における下院議員に対して、職務活動に現実に費やした時間と、議員として職務活動に費やすべき理想の時間の差について質問したところによると、下院議員の五〇%は、様々な種類の選挙民の要請によって、理想と現実の乖離が生ずると答えている。<sup>(63)</sup>こうした現実の問題が存在するにしても、行政審査委員会の見方は、必ずしも悲観的とはいえない。

第一に、委員会の資料は、質問がどのように構成されるかによって、その反応は、枝わかれする系統樹のように、分節化してゆく。議員によって重要と確認される職務の遂行という、下院の高度の職能の実施の前途に立ちはだかる障害は何かと質されたのに対して、五名の下院議員のうちの一名のみが、《選挙区の要求》(demands of the district) <sup>(64)</sup>をあげている。

第二に表6に示されている八活動以外の活動が指摘するように、下院議員は、選挙区関連諸問題は無視しえぬほど重要であるにせよ、これらの諸問題の解決に専念しうるだけの十分な時間的余裕は、彼らにはないと考えている。

第三に、議員が、自己の選挙区によって課される負担について不平を訴える際に、彼らが厄介視する問題の多くは、儀礼的機能に含まれる活動であり、また、再選確保のための遊説である。通常の下院議員は、年に二六回自己の選挙区を訪れる。しかし、この訪問では、少なからざる選挙区への「社会福祉事業」が行われるにしても、そのためだけの訪問ではない。

第四に、こうした奉仕活動の下院議員自身の個人的時間への《干渉》("interference")は、ワシントンでは、ほとんど生じていない。それ故に、賢明な下院議員は、表6に明らかなように、選挙区訪問に多大な時間を投入すること

を、あえて回避する。

第五に、議員スタッフが、ワシントンと選挙区の双方における「社会福祉事業」の大部分を担当する。議員の職務活動と議員スタッフの活動とは、明確に区分されており、両者の結節点に、再選確保という重大な政治目標が成立する。

下院議員スタッフ全体の日常活動のほぼ四〇％は、立法・行政監察機能から選挙民に対する「社会福祉事業」に振り向けなければならないということは、事実であるにせよ、議会は、立法及び選挙区奉仕の双方の活動を迅速に展開するために、巨大規模の個人的スタッフを創設している。大部分の立法業務は、選挙区関連諸問題の解決という磁場の力学圏外にある常任委員会ならびに常任小委員会のスタッフの回路を通ったうえで、議場に浮上する。行政審査委員会が面接した下院議員の四分の一と彼らの行政担当スタッフの一五％は、議員スタッフの定員一八名は、問題である<sup>(65)</sup>と考える。しかし、行政担当スタッフの大多数は、現在スタッフの増員は不要であり、立法調査活動の遂行のために十分なスタッフが準備されていると現状を肯定している。

確かに、選挙区関連諸問題の解決は、議員にとって有用である。選挙区への「社会福祉事業」は、議員と選挙民とが互いに反映し合い交流し合う関係という光学関係の力学を中枢とし、そこに議員の位置を定める。もとより、選挙区への「社会福祉事業」は、立法・行政監察業務を向う側に客観的に存在させるわけではない。各々は、相互に逆の極へ牽き合う相反する運動エネルギーを帶有するといつてよい。したがって、そこには、《政策還元》(policy pay-offs)が存在する。多忙なスケジュールと大量の職務の負荷の下にある上下両院議員は、公共政策に関するどのようなフィードバックも、潜在的に有用である。原則的にいえば、選挙民の苦情に耳を傾けることと、政府施策がいかに順調に実施されているかを知ることとは、同等の価値を有する。双方は、相互に、他方の鏡に映った一方の写像とい

えるであろう。ある議員がいうように、「我々が、選挙区向けの《社会福祉事業》や連邦政府企画をもたないとしたら、我々は、立法業務の遂行のために十分な時間を与えられるであろう。しかし、この場合、同時に、我々は、こうした立法が支障なく運用されているかどうかを見究めることはできないであろう」<sup>(66)</sup>。これ故、少なからざる数の議員とそのスタッフは、立法の実施状況の探査の目的のために、選挙区への《社会福祉事業》の積極的活用を試みる。選挙区への「社会福祉事業」は、立法業務の系譜のうちに組み入れられ、前者は、いわば、後者のためにする手段的活動であるという主題の力線が、より明確となる。しかし、この点に関する世論調査は、公式にも、また、体系的にも、未だ実施されたことがない。一九八二年の時点で、下院議員事務所の五分の二以上が、僅かに「社会福祉事業」の実態とその効果の追跡調査を行っていたにすぎない。むしろ、議員スタッフは、立法問題の解決の手掛りを得るために「社会福祉事業」の現実を注意深く見守り続けている。

選挙区への「社会福祉事業」と立法・行政監察業務との間には、有機的関連性が存在する<sup>(67)</sup>。

第一に、選挙民の要請と苦情は、公共政策決定過程に情報を提供する。実効性を喪失した法律や再組織の不可避な行政諸機関の確認が、これに当る<sup>(68)</sup>。

第二に、「社会福祉事業」は、また、法律作成に寄与する価値ある情報を供与する。選挙民の念頭を去らない気懸りな事項とは何か、彼らの苦悩とは何か、などを知ることによって、議員は、選挙民の難儀を軽減するために、何をなすべきであるか——政策発議か、あるいは、行政機関の再構成であるか——を、明察することが、可能になる。

第三に、選挙区に対する「社会福祉事業」は、行政監察機能を向上させる。選挙民の苦情は、機能不全に陥っている行政諸機関の部局の存在を確認するものであり、監察の対象を冷徹に客体化する。選挙民の苦情や不平が甚だしいところでは、監察が選挙民にもたらす便益は多大であり、行政活動を統制するための貴重な資源の関与・利用への



期待もまた増大する。

第四に、官僚機構の観点にたつていえば、選挙民に対する不当な、あるいは、冷淡な処遇は、議会の介入や指令を当然招かざるをえない故に、このことを率直に承認する行政部職員は、選挙民の苦情や不幸を効果的に解決することによって、行政部の言動に対する立法部の関与を回避することを試みる。このような行政部の先制的な反応が、立法部による公式の行政監察の必要性を縮減する。

なお、一週間に数千に達する選挙民から議員への郵便は、選挙区への「社会福祉事業」の要請を伝えている。しかし、選挙民本人からの直接の要請は、皆無とみてよい。こうした要請は、しばしば、ワシントンで作成される。けれども、多くは、議員の帰省中に作られる。少なからざる選挙民は、自己の政治的見解を、議員に伝達したり、あるいは、時の係争問題に対する議員の政策的立場を問い質すために、議員に書簡を送る。政策選好を含む書簡のなかの大部分は、「御用郵便」(inspired mail)<sup>(69)</sup>である。これらは、利益諸集団が、送達を目的に自己の成員のために準備した「同文の手紙」(form letters)<sup>(70)</sup>、もしくは、「あらかじめ印刷された私製はがき」(preprinted postcards)<sup>(71)</sup>のいずれかである。もとより議員は、これらの郵便に盛られた伝達事項を無視する傾向にある。なぜなら、これらは、選挙民の手書きの書簡と同一の関心事項に視線を向けているものの、その深層にまでは透徹せずに表層にとどまり、その視線は微弱すぎると判断されるからである。こうして、立法問題にかかわる郵便物は、選挙民の感情に関する豊富な情報を提供しない限り、その代償として、かえって煩しいものとなる。一九九〇年代には、一一八〇〇番の電話による議員への政策要請が、選挙民の意見や利益を議員に伝えるもう一つの方法となるに至っている。

ところが、選挙民の発する要請や苦情から「社会福祉事業」の問題点や緊急の必要性が確認されるとき、まず、これらは、立法担当のスタッフに、あるいは、議員事務所の構成上、直接、議員に伝達される。例えば、一九八二年の

調査によると、議員事務所の三〇％では、議員スタッフは、自己の下院議員は、立法・行政監察機能の有効な遂行を目的として、選挙区に対する「社会福祉事業」の実態を主題に、スタッフと定期的に討論すると報告している。そして、他の五〇％では、こうした討論は、折にふれて行われていると主張する。さらに、議員事務所の一八％の指摘するところによれば、当該事務所の下院議員は、下院の聴問会、会合、あるいは、議場において、選挙区における「社会福祉事業」問題を定期的にとりあげており、また、議員事務所のほぼ五〇％では、こうした問題の提起が、時折行われている。加えて、議員事務所の同じく五〇％は、当該事務所の下院議員は、いかなる形態の「社会福祉事業」が展開されつつあるかを確認するために、「社会福祉事業」に関する統計的分類を調査していると報告している。このような活動は、立法へ通ずるという軌道を描く。例えば、肝臓移植を希求しながら生体から摘出した肝臓を入手し難いという選挙民の窮状が、臓器提供者と患者とを結合させるために、コンピュータ化された全国ネットワークを確立した立法の制定という豊かな成果をあげた。<sup>(72)</sup>しかしながら、ほとんどの場合、選挙区に対する「社会福祉事業」の主体の意識系や連想系のなかに、新たな中心問題に係わる先験的立法の形成という回路は未だ設定されておらず、むしろ「社会福祉事業」は、救済的・弥縫的施策のための着想を、その系列内に生みだすにすぎないといえよう。次に、時によっては、「社会福祉事業」の現実には、行政諸機関の代表が劣悪な政策実施の故に譴責を受ける聴問会への召喚や常任委員会スタッフによる事実の究明などを結んで、その直線を延ばしてゆく。例えば、議員事務所の一学生研修生は、最近、一選挙民が、大手クレジット会社がカード保持者の銀行預金残高に関する情報を不法に受け取っていたことに、苦情を申し立てたという事実を報告している。この研修生は、一上院常任委員会の首席法律顧問(the chief counsel)と接触した。この事例について、首席法律顧問は行動を起したのである。最後に、少なからぬ上下両議員は、選挙民の懇請や直面する問題の結果として、懸案となっている立法に関する投票を決断し、あるいは、

投票態度を変更する。

確かに、再選確保という一点における立法・行政監察機能と選挙区への「社会福祉事業」との共属関係は確認されながらも、後者は常に前者の中核に向って結集するという後者の前者に対する効果性は、必ずしも誇張されるべきではないであろう。選挙区から議員事務所に提出される要請の大部分は、既に言及したように、社会保障小切手の到着遅延に対する問い合わせなどの日常的雑事、公文書の入手やホワイトハウス・ツアーのチケットの手配などの瑣事、あるいは、政府給付金の支給に対する虚偽の申請などの無効な申請、であることから、政策審査のための機会は、数的に限られている。さらに、選挙民の直面する問題とこれに対する救済措置との間に拡がる距離は、長く、かつ、複雑に折れ曲がる。選挙民からの書簡や電話を原点に彼らの問題状況の座標を探り当てなければならない議員スタッフは、まず、スタッフの上司の関心を喚び起すことを求められる。次いで、上司は、上下両院議員のいずれかに、行動を起すべきことを説得しなければならない。さらに、当初の議員スタッフは、選挙民の当該状況を收拾する適切な常任委員会もしくは常任委員会の長あるいはスタッフの側に、当該状況の收拾に対する関心を興起させなければならぬ。こうしてはじめて、選挙民が提起した問題状況を收拾するための意思決定が、公式に下されるのである。すべての議員事務所が、選挙区関連諸問題の解決を核として放射状に政策展開の綱目を繰り広げてゆくことに関心を抱いているわけではないことから、また、議員スタッフの構成のあり方によって、「社会福祉事業」担当スタッフは、選挙区関連諸問題によって提起された特定の係争問題に、立法担当スタッフの関心を集中させるということだが、至難となるため、しかも、立法業務を実質的に担当するそれぞれの常任委員会は、独自の議事日程を編成しているが故に、選挙民の要請から、急激かつ底深い立法・行政監察上の変化が到来するという事態は、恒常的に成立するわけではない。もとより、選挙区への「社会福祉事業」は、政策の形成と実施に、少なからぬ影響を与えるという統

計的事実が存在する。一九七七年—一九七八年に実施された三五〇名に及ぶ下院議員とそのスタッフを対象とした調査によれば、彼らの七〇%が、「社会福祉事業」は、立法、もしくは、行政監察のための発想、あるいは、刺激を生み出すという意味において、きわめて、もしくは、少なくともある程度、効果的であると確信していた。

しかし、同時に、選挙区への「社会福祉事業」は、その対極に、否定面という陰面を呼びこみ、浮上させ、新たな視野や視力をもたらす。

まず、少なからぬ観察者が一致して指摘するところによれば、選挙区関連諸問題の個別的な解決は、時間の浪費であるばかりではなく、官僚機構の活動に対するより体系的かつ厳格な監察の回避の弁解とならざるをえない。<sup>(73)</sup>この説明は、一見、信頼に価しよう。しかし、この説は、現実には存在する余地のほとんどないゼロ・サム・ゲームを含意する。選挙区に対する「社会福祉事業」は、議員の個人的事務所によって行われる課業である。行政部に対する公式の監察は、常任委員会の職能である。「社会福祉事業」の展開によって生みだされた、政府の解決すべき諸問題に関する解決への圧力や情報が、欠落しているとしたら、常任委員会及び常任小委員会が、議員の個人的事務所が現在遂行しているのと同様、もしくは、それ以上の、行動を起すという可能性は、まず、ありえない。これが、いうところのゼロ・サム・ゲームにほかならない。

次に、行政部側における批評家は、選挙区への「社会福祉事業」について、より重大な苦情を提示する。行政部の活動に対する議員の介入は、各省各機関の機能状況を混乱に陥し、官僚機関の活動時間を濫費するというのが、これに当る。一九七八年に、二一六名の行政部幹部職員に対して、《選挙民の利益のためにする議員の調査は、行政機関もしくは部局の能率的な職務の遂行を混乱させ、しかも、行政機関の職員が遂行しなければならないより重要な事項から世人の注目を逸らす》という叙述に対する反応を求めたところ、応答者の二二%は、この叙述に合意した。

不同意は、六三%であった。まず、議員とそのスタッフの三分の二は、同じく不同意であった。さらに、行政部幹部職員に、直接、「社会福祉事業」の展開が政策問題の提起の原型ないし先行形態となりうるかどうか、を質したところ、その結果は、肯定的回答一に対して否定的回答二であった。否定的回答の具体的内容は、行政部における人的資源の他方面への転用と常規的職務遂行の混乱の二点に尽きている。ある行政部高官は、次のようにいう。<sup>(74)</sup>

「行政部職員にとって、それは、職務混乱以外の何ものでもない。ここ行政部には、山積した果たすべききわめて重要な事項の処理に忙殺されている職員が存在する。そこに、さして重要ともおもえない何ごとかを処理するため、この重要事項の処理の放棄を職員に強制する『議員の』(congressional) 調査が、闖入してくる」。

議員調査に対する行政部側の反対理由として、右のほかに二者が付加される。第一は、議員による真摯な選挙区への「社会福祉事業」の展開が、通常の行政過程の運営に対する選挙民の軽視を生むということである。選挙民は、通常の行政回路を通して自己の苦情を解決することを、放棄するようになる。なぜなら、彼らは《勝利を獲得する》(to "win") 唯一の方途が、下院議員を経由した問題の解決にあるということ、自らの体験を通して実証し得るからである。第二は、行政部の言動に対する議員の干渉は、行政諸機関内における職員の勤労意欲や士気を低下させ、行政部の正当な権威を弱体化させるということである。それにもかかわらず、総じて、行政部職員は、議員調査について、肯定的見解を示す。行政部職員の凡そ三分の二は、選挙民のためにする議員調査の争点を取りあげ、その解決に努力する過程で、諸種の施策とこれらの運用状況に外光が当てられ、そこに施策とその運用状況の問題点や弱点の起伏が、明瞭に浮き上ると答えており、また、別の一六%は、時折、そのような事例が認められると述べている。僅かに行政部職員の六分の一が、議員調査に否定的見解を寄せたにすぎない。こうした否定的見解は、官僚制構造の低位段階に広く分布しており、高位段階では、楽観的見解が主流を占めている。議員による「社会福祉事業」の展開は、



民意の汲みあげに支障をきたさない《二重安全装置》(fail-safe)として作動し、官僚機構に、将来、よりよい職務を履行させるための措置を講ずる《熱》(heat)を発生させるというのが、この樂觀的見解である。ある行政部における幹部職員は、「我々が、同一問題に関する一連の苦情の収集に乗りだすとき、もとより、我々は、この問題について、克明な調査を行う。そして、同一事態が次の機会に生じたとき、我々は、我々行政官はこれを正しく收拾し得ると確信する」と述べている。<sup>(75)</sup>選挙民の意識の基部に暗く沈んでいる意見や利益の何ごとかを汲み上げ、浮かび上げ、膨らませ、展開させるといふ議員による「社会福祉事業」の成果が、行政部の選挙民の苦情に関する精査を誘いだし、この調査結果が事態の收拾を目ざすという複合のなかで、適宜に、規則や規制が改正され、あるいは、救済立法が提案されてゆく。

最後に、選挙区への「社会福祉事業」の実施は、公共政策の改善や各種の選挙区に対する給付の配分のために有益であるにせよ、既に示唆したように、選挙民の不平や苦情を組織的・体系的な常任委員会あるいは常任小委員会の行動に転換させる過程は、迂遠であり錯雑である。選挙区への「社会福祉事業」を政策目的実現のために効果的に援用する前途に立ちはだかる最大の障害は、その援用による主要な償還が、一般的な公共政策の改善としてではなく、むしろ、具体的な即決を要する諸問題 (concrete here-and now problems) を背負った個々の選挙民の救済として、感知されるという点にある。この場合、「社会福祉事業」に内在する個別性・特殊性の分光器を介して、何人かの利得を受ける選挙民像が、鮮やかな光彩を放ちながら抽出されることになる。それでもなお、このように個人化された活動がもたらす政策結果は、潔癖にも捨象されるべきであると、速断されてはならない。なぜなら、「選挙民が直面する諸問題は、必ずしも常に解決されるわけではないし、法律及び規則も必ずしも常に改正されるわけでもないからである。総じて、選挙区への「社会福祉事業」の展開は、政府政策の修正やその運用状況の改善に寄与するであろう。

「社会福祉事業」というこのような苦情処理や不満の是正のための選挙民のチャンネルは、総体的な政策形成の構図のなかの一部を形成している。

「社会福祉事業」を展開する議員は、選挙民からの命令的委託の外的要請と自らの再選確保という内的要請との二重の呪縛で、自己の言動について、動きのとれない状況に立たされているわけではない。<sup>(76)</sup> 議員は、自己の選挙区から、《指示》(instruction)とおもわれるものを、受けていないといつてよい。議員は、自己の選挙民の意見を尊重し少なからず傾聴する。しかし、このような議員と選挙民との間のコミュニケーションの様式には、選挙民から議員宛の書簡の内容と形式からいって、一定の限界が認められる。

まず、議員は、数千に達する書簡、ファックス、そして郵便物によるコミュニケーションを受けとったとしても、選挙民の大部分は、自己の選挙区選出の議員に、一度も手紙を書いたこともなければ電話をかけたこともないというのが、通常である。既にふれたように特定の係争問題に関する数多のコミュニケーションは、一つ、あるいは、二三の利益集団によって《主導された》選挙運動の存在を、表示するものといつてよい。このような場合に、議員が受けとるコミュニケーションは、正確に同一のものとおもわれる。その限り、この種のコミュニケーションの衝撃波の威力は、減退しよう。<sup>(77)</sup> 世論調査の結果によると、全成人人口の凡そ一五%のみが、議員とこれまで接触と交流を保つたことがあるにすぎない。

次に、前述のように、議員に到達する選挙民から発せられたコミュニケーションの多くは、立法問題との関連性が、いたって希薄であるともてよい。これらは、パスポートの発給の促進、補助金給付の申請書作成への援助、あるいは、心身障害の復員軍人の復員軍人病院への収容などの、特殊問題の解決に対する援助の要請である。議員の行為は、いわば、種々雑多な要請のなかから、実行しやすい、あるいは、視覚的効果の大きい、一ヶ所、もしくは、一節

を取りだして、これを別の現実の場所に着地させるだけの単純な行為である。

第三に、議員に向って十字砲火にも似て集中する選挙区からのコミュニケーションは、相互に矛盾する。選挙民の一部は、議員に、法案への賛成投票を推奨する。他は、反対投票を勧告する。例えば、大気汚染防止立法 (clean-air legislation) について、環境保護論者は、大気汚染問題に対する厳格な規制に賛成するよう議員に要望する。しかし、工場所有者は、より穏やかな規制を要求する。議員は、また、連邦政府給付金の増大を求める復員軍人、農民、学校・病院関係者、その他、様々な選挙民からの意見に耳をかきなければならない。同時に、彼は、予算削減と減税に賛成する選挙民の声をも尊重せざるをえない。こうして、議員は、賛成・反対の微妙な均衡の上に、選挙区利益の正と負を一身に具現することを要求される。議員の周囲には、陰陽二面から放たれる二要素が微妙に絡み合い、錯交するアラベスクを織りなす政治風景が、果てしなく拡がっている。

第四に、議員は、多くの問題について、とりわけ、自己の選挙区にほとんど直接の影響を与えない問題について、自己の選挙民の意見を徴することができない。大都市中心部を選挙区とする議員が、農業補助金の給付について、自己の選挙民の見解を探るということは、絶無であろう。同じく、ニュージーランドの選出議員が、炭鉱の安全性の確保について、自己の選挙民の意見を聴取するということも、あり得ない。このような議員にとって、自己の選挙区と異質の選挙区の要請は、現実と絶縁した自由な架空世界の要請を実現しようとするものと考えられよう。

選挙民から受けとったコミュニケーションにおける不備の部分を補足するために、多くの議員は、自己が代表する選挙民と接触し意見の交換に努める。とくに、議員は、自己の選挙区に重要な意味をもつ複雑な諸問題に関する選挙民の意見に対する理解を深め、自己の選挙区という温床から収穫された最大の果実としてこれを鮮明に自覚する。しかし、同時に、そこには一対の陽面と陰面をみるような反転した対応関係が認められ、議員は、一種の回転扉を仕掛

けて、選挙区に重要な意味をもつ係争問題に関する自己自身の見解について、選挙民の側からの合意の構築を試みる。もとより、こうした議員の個人的見解が明確に形成される多くの問題については、選挙民の意見は、曖昧不精密であるか、それとも相互に矛盾するという場合が多いであろう。このような場合、議員は、自己の選挙区における意見指導者になり得る真正の機会を与えられることになる。選挙民の意見に指導性を発揮させることは、確かに重要である。しかし、それだけでは、選挙民と議員との間における《代表関係》(representative relationship)の重要な契機が、見落されることになる。議員は、自己の選挙区において自ら至当と評価する周波の枠内で切り取り示す、係争問題に関する自己の意見を原点とする座標系に、当該問題についての選挙民の意見や利益を、統括してゆかねばならない。議員には、したがって、一方で係争問題に関する選挙民の意見と自らの見解とを峻別しながら、もう一方で二者を繋げようとする微妙な回線を探るといふ、二重の視線の体得を求められる。

以上に述べてきたように、選挙区への「社会福祉事業」の展開には、闇と光の極端な対比が、覗かれる。選挙区への「社会福祉事業」の要請は、多岐にわたる。もとより、いかなる単一の「社会福祉事業」の実施であろうとも、あるいは、連邦政府企画の選挙区へのいかなる個々の誘致要請だったとしても、それは、それ自身、議員にとって、決定的に重要であるとはおもわれない。しかしながら、全体として考えるならば、《選挙区への奉仕活動による代表》(service representation)は、光輝ある議員歴の形成に決定的な意味をもつとおもわれるところの、専門的能力の卓越性と選挙区配慮への熱意という、一般化されたイメージを創出し、維持してゆくための無比の機会を提供する。この機会は、きわめて重要であるが故に、選挙区への奉仕活動の要請が、沈滞しているようにおもわれるとき、議員は、一―八〇〇番の電話を通して、こうした要請を促し、すべての選挙民に送付される時事通信でそのことを周知させ、<sup>(78)</sup>あるいは、選挙区を訪れ選挙民の前に姿を現わし、自らの側から援助を申しでる。こうした理由から、議員は、地方

の選挙区の上に視線を限定して見渡し、選挙区への「社会福祉事業」については《代議員様式》(a delegate style)をもって行動する。すべての書簡、すべての要請に対して、議員は、懇切かつ迅速に、返答しなければならない<sup>(79)</sup>。選民の要請を満足させるために、あらゆる努力が、集中されねばならない。このような根拠や前提が与えられるとき、選挙区に瞭然たる影響を及ぼす《選挙区への奉仕活動による代表》は、大部分の議員の議題のなかで、高位の優先事項を占めることになる。

選挙区への「社会福祉事業」を積極的に展開する議員は、とりわけ、下院議員は、選挙区への「社会福祉事業」が安全選挙基盤(a safe electoral base)の構築に繋る最善の方策の一つであると、圧倒的に確信している。ニュージャージー州選出の民主党進歩派の下院議員A・マグワイアー(Andrew Maguire)のスタッフの一人は、同議員が量的に膨大で質的に優れた選挙区への「社会福祉事業」の実践によって、一九七〇年代に議席を保持しつづけたと、有名な逸話を語っている。「一人の選挙民を救済することは、単に彼の一票だけではなく、彼の友人、家族、そして、隣人の票をも、同じく得ることができるのである」<sup>(80)</sup>。大部分の論者は、この意見に賛成であり、選挙区への「社会福祉事業」の効果的な展開によって、議員は、選挙民の間に、自己に対する感謝の念、信頼感、そして、忠誠感を、涵養することが可能となると主張する。このような「社会福祉事業」の実行のみが、議員に対する強力な挑戦候補者の擁立を撃破し、投票の累積を容易にする。このことが、ワシントンにおいて、議員に、相当範囲の政策判断ないし政策選択の自由裁量の余地を、与えることになる。錯綜と利害のもつれ合う係争問題に明白な政策的立場をとることは、不可避的に、議員の選挙区の一部を逆上させることにもなるであろう。けれども、「ポーク・バレルと社会福祉事業の実践は、紛うことなく議員に有利となる」<sup>(81)</sup>。

この見解を実証する資料は、少なからず存在する。例えば、一九七七年の世論調査によれば、選挙民は、議場にお



ける議員の特定の投票態度よりも、むしろ、議員の選挙区に対する「社会福祉事業」の実績について、より好意的な解釈を下す傾向にある。議員による選挙区への「社会福祉事業」の実績は、選挙民の記憶に鮮烈な残像をとどめているといってよい。一九七七年の世論調査の明らかにするところによれば、下院議員に何らかの支援の要請を行った選挙民の四分の三が、当該議員の行態に、《優秀》(excellent) あるいは、《相当良好》(pretty good) といふ、高い評価を与えている。これと同一の主題に関するすべての世論調査においても、このような評価は、恰も鏡で映し合うように重なる。さらに、一九七七年の調査で、対象者に、彼らが新人候補者よりも現職議員に投票する理由は、現職議員の選挙区への「社会福祉事業」の展開能力や実績によるのか、それとも、全国的な係争問題に関する現職議員の政策的立場によるのか、と率直に質問したところ、対象者のほぼ二分の一が、前者を理由にあげた。後者は、三人に一人にすぎなかった。<sup>(82)</sup>

注目すべき点は、議員事務所が、「社会福祉事業」を、潜在的な選挙用具 (potential electoral tool) として捉えているということである。<sup>(83)</sup> 一九八二年の時点で、下院議員事務所の四〇％は「社会福祉事業」の受益者の名前を、諸種の《非政治的な》(non-political) 郵便物の宛名リストに加えていると述べている。また、二〇六事務所のうちの三者のみが、こうした受益者に、資金、人員、技術などの選挙運動の支援を懇請した。別の一〇八事務所は、もし選挙民が自発的に選挙運動の支援を申しでたならば、当該議員の選挙運動委員会に、その名前を転送することを、明らかにしている。議員事務所の三分の一は、自らが発行する時事通信のなかで、「社会福祉事業」の成功など、定期的に発表している。さらに、二八％は、選挙時に、そうした成功例を、正式に公表する。この両者の場合、別の五分の一の事務所は、選挙民が自己の名前が使われることを自発的に申しでた場合にのみ、そのようにすると報告している。しかしながら、大部分、議員事務所は、選挙区への「社会福祉事業」と選挙活動とを分離する傾向にあるといつてよ

い。選挙活動は、選挙政治の表層で渦巻き奔騰しているとしたら、選挙区への「社会福祉事業」は、投票獲得という顕在機能の遂行という表層の文脈の拘束から一応切り離され、選挙政治の地層に沈潜していると考えてよからう。表層における選挙運動の拡大と地層における選挙区への「社会福祉事業」の進行は、選挙政治という媒質によって結合されると同時に隔離される。比喩的にいえば、二つの光線は、それぞれ、光度や対象への射角をもちながら、なお選挙における勝利の確保という共通項をもっている。

もとより、議員は、『実業代理機関』としての機能の遂行や「社会福祉事業」の展開のみに、満足しているわけではない。議員は、国民代表としての全国立法者という自己の理想像を刻みあげ、この極限値に接近する試みとして自己の政治生活を組織してゆくという、決然たる全国立法者への志向性を、顕在・潜在の有無を問わず有している。<sup>(84)</sup>このことは、イリノイ州選出のH・J・ハイド民主党下院議員 (Rep. Henry J. Hyde) が、一九九〇年に語った次の一句に覗われよう。<sup>(85)</sup>

「議員の選挙民が議員に期待していることは、選挙民利益の代表である。そして、議員は、立派に、それを果たすべきである。しかし、議員は、同時に、議会の一員である。したがって、議員の責任は、議員選挙区のオムブズマン (ombudsman) の責任を越えるはるかに重大な責任を負っている」。

けれども、議員が、全国立法者への志向性を少なからず所持していたにせよ、立法問題全般や行政監察に精通するための広範な科学的調査と周到な研究、高度の専門的知識や情報の蓄積、特殊の立法技術の錬磨や行政監察技法の習熟、あらゆる個別具体の立法問題及び行政部の言動に対する綿密な考察と的確な判断の行使、以上のような全国立法者であれば当然に果たさねばならない立法や行政監察の本来の機能の遂行のみに現実専念するということは、決して容易ではない。

すなわち、議会の一会期には、二万余に達する法案や決議が上程され、そのうちの数百が制定をみている。これらの法案や決議の量は膨大であることから、これらの各々について、議員が慎重な熟慮を加え、これらを完全に理解し、個別に正確な判断と至当な評価を下すということは、事実上、不可能である。これ故、議員は、特定の立法分野を自発的に選定し、その分野における諸問題について特殊専門化を深め、自らが配属されるそのような立法問題を扱う常任委員会の管轄事項に精通し、その分野における専門家とならねばならない<sup>(86)</sup>。これが、全国立法者としての議員に負わされる現実の責務であり機能である。

しかし、もし議員が、こうした全国立法者であることの明確な自覚に基づき、巨視的展望をなしうる角度から、議員本来の機能の完遂に専念し、選挙区への「社会福祉事業」の展開を等閑に付するとしたら、どのような事態が、もたらされるであろうか。それは、議席の喪失という深刻な事態が、招致されるであろう。最近における次の二名の議員の言葉は、そのことを示している<sup>(87)</sup>。

ニューヨーク州選出G・ホーヒブロイクナー (George Hochbreuckner) 民主党下院議員

「私は、狂ったように仕事をしてきた。私は、選挙区への奉仕活動を通して三二〇〇の選挙区関連諸問題を解決した。私は、選挙区における地方集会に五〇回以上出席している。そして、私は、選挙区に五万通を超える書簡を送っている」。

ウェスト・ヴァージニア州選出B・ワイズ (Bob Wise) 共和党下院議員

「折にふれて、議員は、連邦政府資金の過大な浪費家として攻撃される。しかし、選挙の時期になると、議員の対立候補者は、議員が選挙区に潤沢な連邦政府資金を導入しなかったことを理由に、議員に攻撃の矢を射かける」。

右の二者の言葉に覗かれるように、選挙区への「社会福祉事業」の等閑視は、全国立法者への志向性を自己の絶対

の規定として定立して、さらに、これを維持し育成すべきところの、現実的基礎条件である議員の地位そのものが覆滅するという危険性への通路を開くといつてよい。これは、同時に再選への自律的展開の道の閉塞をも意味する。この場合、議員の全国立法者への志向性は、彼らの再選への根強い願望の渦に巻きこまれ、立法・行政監察の議員本来の機能の遂行も、選挙区への様々な「社会福祉事業」の展開によって少なからず制約され、傍流、あるいは、異端と呼びうる別の流れを形づくることにもなるのである。係争問題に関する選挙民意思が、絶えず動揺し変動する決定不可能な仮定的存在であるとしたならば、議員は、自己の再選確保のために、本来の機能よりも、むしろ、選挙区への「社会福祉事業」の積極的推進に、活動の力点を移動せざるをえないであろう。

しかしながら、選挙区への「社会福祉事業」の次元を上げたところに、議員本来の機能があり、前者が無化したところに、後者は存立の余地がないという、いわば、手段のために目的を棄てる、目的と手段の転倒現象が、議員の間に認められるにしても、彼らの全国立法者への志向性は、これにより、記憶の闇に封じこまれ完全に抹殺されてしまったというわけではない。むしろ、全国立法者への志向性は、彼らの政治意識の基層に、不変の常数として、深く躍動的に流れつづけている。だからこそ、議員は、個別具体の法案に対して、いかなる態度をとるべきかに関する政治的判断に苦慮し、とくに当該法案が自己の選挙区における利害に少なからぬ影響力を及ぼすような場合には、自己の選挙民からの多元的な要請、議会における所属政党指導部の指示、各種の圧力団体からの多様な要求、それに、全国立法者としての自己の良心の声、などの幾本もの絡み合う糸を複雑に縊り合わせることによって、一つの全体的な調和状態を入念に織りあげてゆくという、困難きわまる課題の解決を、迫られる。別のいい方をすれば、現代の議員は、「自己」の選挙民のワシントン駐在代表であると同時に全国立法者<sup>(88)</sup> (both a Washington representative for the folk back home and a national legislator) でなければならぬ。アーカンソー州選出の著名な民主党上院議員であった J・

W・フルブライト (J. William Fulbright) は、かつてこうした二つの要請間の対応と反発・相乗と矛盾の苦境を、簡潔に次のように記している。<sup>(89)</sup>

「議員が、あとを絶たない多くの訪問者との面会を拒否し、彼らの陳情に対しても個人的配慮を全く示さないとしたら、彼らは、態度を硬化し、当該議員に対する支持も撤回するであろう。他方、議員が、こうした問題に配慮を示すならば、健全な立法活動に不可欠である知的な研究と省察に費やされる時間は、文字通り、ことごとく奪われてしまう。議員は、彼の選挙区の利益と、同僚議員からの特定法案に対する支持もしくは反対の要請、そして、議員自身が抱いている国民共同の福祉の概念とを、首尾よく和解・調和させるために、日夜、拷問の責苦を味わっているのである」。

しかし、フルブライト上院議員自身は、こうした二律背反を、相反する二つの機能の間に、議員活動に要する時間と、知識・情報・技術・威信・影響力・指導力のごとき諸資源とを、巧妙に配分することによって解決し、全国立法者としての不動の地位を築きあげた、数少ない議員の好個の例とされている。

フルブライト上院議員の場合、外交政策の基調や多くの内政政策に関する立場には、進歩主義のきわめて強靱な論理の糸が、見ごとに貫通している。その限り、フルブライト議員は、民主党の伝統的な政策上の基本路線と不離一体に密着しており、まさしくその正当な継承者といえるであろう。けれども、公民権立法という彼の選挙区における支配的な問題に関する限り、全国立法者としての彼のそうした進歩主義の政策上の態度は一変し、全く逆の深南部的な保守主義の態度が、これに代って、盲目的に噴出する。<sup>(90)</sup>フルブライト上院議員の政治の世界は、公民権問題の前と後では、截然と別の世界と化する。こうした二つの態度は互いに入り組み、表裏一体と化して、再選確保への熾烈な願望を軸心として回転しつづける円球のごときものと考えてよからう。両者は、方向こそ反対であるが、つまりは同一



現象の二面であるといつてよからう。二つの態度は、再選確保への欲求という同一の根からの発現にはかならないからである。

もし議員が、全国立法者として効果的に機能しようとするならば、彼は、何よりもまして、多選の累加によって、議員の地位を持続的に確保しなければならない。そのためには、議員が、自己の選挙区の諸要素を積極的に受け入れ、自己の選挙区に対して広範かつ多様な「社会福祉事業」を活発に繰り広げることが、不可避の要請となる。

もとより、最近における議員は、長期的展望性を具備し、年功議員よりも世界観において地方的ではなく、高等教育を受け、国内外に視察旅行を試みているため、彼らは、年功議員に比較して選挙区中心の政治生活を営むということも少なく、さらに、議員に就く以前に、連邦政府、もしくは、全国基盤の組織に、職を得ていたという場合も、少なくない。

「我々は、第二次世界大戦後におけるかの融通無碍の世代を代表する」と、一九七四年に初当選した新人下院議員九二名のうちの一人であり、これまで旧教育厚生省 (the Department of Health, Education and Welfare) に勤務していたコロラド州選出の民主党下院議員 T・E・ワース (Timothy E. Wirth) は述べ、つづけて、「我々は、我々以外の議員にみられる地方的本質など、持ち合わせていない。我々の新人議員集団は、自ら、全国的な下院議員と称している。我々は、自らの選挙区に関心を払う。しかし、我々は、全国的諸問題に、一層の関心を寄せる」と語っている<sup>(91)</sup>。

確かに、議員は、係争問題に対する議員の態度決定に関する大統領の要請、議会における所属政党指導部の指示、利益諸集団の影響力、マス・メディアの主張、世論の動向などの風景で飾られた画廊の真只中に置かれ、これらの拠点から放射される圧力に、盲目的な本能によって、あるいは、思慮なき惰習や死せる従順によって、いたずらに迎合

し、外界に依存する受け身の対応をつづけ、すべて遅鈍にして受動的な存在と化し、自由と人間の仮死状態に陥っているというわけではない。議員には、主体の開發的燃焼に基づくところの、個別具体の係争問題に関する独自の強力な見解や確固たる態度が、認められる<sup>(92)</sup>。しかしながら、議会における公共政策決定過程は、手続と内容において煩瑣をきわめるため、議員が、その影響力の強大さの故にその意図通りに投票するという結論を下せるほど、重要な単一要因は、何ら存在していない<sup>(93)</sup>。けれども、こうした議員の態度決定に影響力を行使する諸要因のなかで、最も比重の高いのは、選挙民の利益であり、所属政党への忠誠感である<sup>(94)</sup>。

これ故に、全国立法者としての議員の堅固な地位は、こうした議員の地方的諸要求に対する対応の蓄積という再選の累積の直接の延長線上に成立する。全国立法者は、決して虚構の幻想ではなく、選挙区への奉仕活動の展開の実績に胎生した議員の完成像にはかならない。全国立法者の世界は、多選の累層によって構築される。

このようにして獲得された全国立法者としての議員の地位は、これにともなう威信、影響力、権威、指導力などを影の起動力として、選挙区に対する諸種の「社会福祉事業」の効果的な展開を容易にし、彼の再選確保に、大きく貢献することになる。ここに、諸種の「社会福祉事業」の効果的展開と全国立法者としての言動という二項を繋ぐ円環が形成され、終りが始りであるという循環構造が構成される。そして、この円環に循環のための運動エネルギーを供給しているのが、ほかならぬ議員の再選確保への激烈な願望である。それ故に、既に述べたフルブライト上院議員の二つの態度は、互いに逆の方向を目指して走りながら、その軌跡を辿るならば、反対の極において合体し、一つの円環を形づくる。この円環の原核に位置しているのが、彼自身の再選確保への欲求である。したがって、一見、正反対におもわれる議員の二つの態度に作動しているエネルギーは、全く同質のものということができる。

このように、議員の政治意識の内面には、全国立法者志向の求心力と地方の選挙区志向の遠心力という、二つの逆

方向の力が、同時に作用している。この二力は、フルブライト上院議員の場合に例示されるように、議員活動における時間、労力、資金、技術などの諸資源を巧妙に配分するならば、相互補完的に精緻に整流され、しかも、求心力が遠心力と正確な関数関係にたちつつ、再選確保の目標実現に向って整合的に統一されてゆく。しかし、こうした諸資源の巧妙な配分は、現実には至難であり、すべての議員がよくなしうところではない。<sup>(95)</sup> その理由として、次の二者が考えられる。<sup>(96)</sup>

その一は、全国立法者の責務である立法業務の遂行が、休息、余暇の享受、そして、何よりも、政治生命の延長と院内における昇進への期待というような、議員自身の個人的諸要求と、議員活動に不可欠である諸種の資源の配分において、優先権を争うという点である。議員の意識の底層では、彼が自己に投げかけた全国立法者の理想像から派生する純然たる立法業務への専念という理念的・長期的要請と、《実業代理機関》機能や《走り使い》機能の効果的な実施による再選の累化という現実的・短期的要請とが、互いに鎬を削り合い、羈を求めて不断に緊張と反発を繰り返す。このような議員の心的状況は、対立的な配置を骨格とする《二つの議会》(Two Congresses)と原理的に等価であり、そこに《二つの議会》の射影を読みとることができる。<sup>(97)</sup>

議員は、このような対極的な二つの内的要請の比重を常に比較・測定し、時と状況により、そのいずれを優先的に充足させるかについて、決断を行わねばならない。しかし、後者の現実的・短期的要請は、議員自身の個人的な栄誉と権益とに直結しているだけに、多くの場合、前者の理念的・長期的要請を圧倒することになる。

もう一つは、既に言及したように、全国立法者の責務を果たすべき集中的・継続的時間の不足である。議員が、このような時間を確保しようとしても、また、議員のスタッフが、議員に、そのような時間的余裕を確保させるために、議員を外部の圧力から庇護し、あるいは、自ら圧力に対応しようと努力しても、院内で執務中の議員は、常に、

表 7 ミラー議員の日程

6 ; 45 A. M.	起床 Washington Post を読む。
8 ; 00 A. M.	駐米英国大使と朝食
8 ; 30 A. M.	自己宛の手紙に目を通し重要な照会事項に対する回答をスタッフに指示する。
9 ; 10 A. M.	通商立法問題を討議するため実業利益代表のロビイストと事務所で面談
10 ; 00 A. M.	不況地域救済法案に関する委員会の聴問会に出席
12 ; 00 正 午	下院議場における討論への出席
1 ; 00 P. M.	事務所で昼食。州及び地方の新聞を読む。
2 ; 00 P. M.	金融引き締めと経済政策について論議するためハーヴァード大学の John Kenneth Galbraith 教授と会合。
2 ; 45 P. M.	議場における討論の傾聴
3 ; 30 P. M.	選挙区における公共事業諸企画について下院歳出委員会委員と会合
5 ; 00 P. M.	朝方、指示した手紙の署名、午後配達の手紙に目を通す。選挙民と会合
6 ; 15 P. M.	帰宅
7 ; 15 P. M.	夕食
8 ; 00 P. M.	選挙区における地方新聞を読む。報告書、演説原稿、雑誌などを一読する。将来行われる予定の演説に備えて資料の整理
11 ; 00 P. M.	読書
11 ; 45 P. M.	就寝

来客の侵入によって、立法研究のための継続的・集中的時間の流れを、中断されることになる。現代に固有の複雑高度な立法問題に対する議員の思索・調査・研究などを積極的に推展させるためには、議員にそれをなすだけの十分な集中力・継続的時間を留保することが、必須の条件となる。それにもかかわらず、多くの議員自身はもとよりのこと、議員スタッフも、こうした立法問題の思索・調査・研究のための秘匿時間に侵入する訪問客に対する防壁を設置し、議員を保護することは、現実にはきわめて困難な状況にある。このため、自己の選挙民との間における結合の紐帯を強化し、相互の意見や利益の交流を緊密化することによって、彼らの能動的な支持を確実に調

達してゆこうとする明確な視点にたつて、自己の選挙民に対してのみ、例外を設け、彼らの訪問には常に門戸を開放しておくという議員が、少なからず存在しているという事実も、決して不思議ではない。

げんに一九七七年初頭の調査によると、<sup>(98)</sup>下院議員の院内における一日の議員活動平均十一時間（上院議員と同等）のうち、三・五時間は、議員事務所における立法の思索・調査・研究活動に、別の二・五時間は、院内外における選挙民の応対に、それぞれ、充当されている。その他、議場における審議に三時間（上院議員の二倍）、委員会・小委員会活動に一・五時間、党指導者・同僚議員等との協議に〇・五時間、以上が、各々、確保されている。

なお、一九六〇年代初期に、下院議員八七％を対象に調査したところによれば、<sup>(99)</sup>立法活動を議員の第一次活動とするもの七七％、第二次活動とするもの二一％、選挙区への「社会福祉事業」・第一次一六％、第二次五九％、コミュニケーション・第一次二％、第二次三三％、選挙運動・第一次二％・第二次一四％、その他・第一次二％・第二次一七％、以上となっている。

もし議員が、現代の立法問題に対する思索・調査・研究のための秘匿時間を、あえて造出するとしたら、それは、執務を離れた家庭内における団欒の時間に求める以外にないであろう。このことは、C・ミラー（Clem Miller）元民主党下院議員（カリフォルニア州選出）の報告から抽出された、表7のごとき議員の標準的日程に覗われよう。<sup>(100)</sup>

左にあげた議員日程の標準型からも理解されるように、家庭内における秘匿時間の捻出も、決して容易ではない。なお、今日のワシントンにおける下院議員の日程の典例を示せば、表8のようになる。<sup>(101)</sup>

この点について、ある常任委員会において重要な地位を占めている良心的な一下院議員は、かつて、次のように述べた。<sup>(102)</sup>

「各方面から私に加えられる圧力は、持続的であり、また、強大でもある。このため、立法についての研究と黙想



表 8 ワシントンにおける下院議員の一日のスケジュールの典例

Wednesday, April 10, 1991	
8 : 00 A. M.	Budget Study Group-Chairman Leon Penetta, Budget Committee, room 340 Cannon Building
8 : 45 A. M.	Mainstream Forum Meeting, room 2344 Rayburn Building
9 : 15 A. M.	Meeting with Consulting Engineers Council of N.C. from Raleigh about various issues of concern
9 : 45 A. M.	Meet with N.C. Soybean Assn. representatives re: agriculture appropriations projects
10 : 15 A. M.	WCHL radio interview (by phone)
10 : 30 A. M.	Tape weekly radio show-budget
11 : 00 A. M.	Meet with former student, now an author, about intellectual property issue
1 : 00 P.M.	Agriculture Subcommittee Hearing-Budget Overview and General Agriculture Outlook, room 2362 Rayburn Building
2 : 30 P. M.	Meeting with Chairman Bill Ford and southern Democrats re: HR-5, Striker Replacement Bill, possible amendments
3 : 15 P. M.	Meet with Close-Up students from district on steps of Capitol for photo and discussions
3 : 45 P. M.	Meet with Duke professor re: energy research programs
4 : 30 P. M.	Meeting with constituent of Kurdish background re: situation in Iraq
5 : 30-7 : 00 P. M.	Reception-Sponsored by National Assn. of Home Builders, honoring new president Mark Tipton from Raleigh, H-328 Capitol
6 : 00-8 : 00 P. M.	Reception-Honoring retiring Rep. Bill Gray, Washington Court Hotel
6 : 00-8 : 00 P. M.	Reception-Sponsored by Firefighters Assn., room B-339 Rayburn Building
6 : 00-8 : 00 P. M.	Reception-American Financial Services Assn., Gold Room
Thursday, April 11, 1991	
8 : 00 A.M.	Prayer Breakfast-Rep. Charles Talor to speak, room H-130 Capitol
9 : 00 A.M.	Whip meeting, room H-324 Capitol
10 : 00 A.M.	Democratic Caucus Meeting, Hall of the House, re: budget
10 : 25 A.M.	UNISYS reps. in office (staff, DP meets briefly)
10 : 30 A.M.	Firefighters from Raleigh re: Hatch Act Reform, Manufacturer's Presumptive Liability, etc.
11 : 00 A.M.	American Business Council of the Gulf Countries re: rebuilding the Gulf, improving competitiveness in Gulf market
11 : 15 A.M.	Whip Task Force meeting re: Budget Resolution, room H-114 Capitol
12 : 00 P.M.	Speech-One minute on House floor re: budget
12 : 30 P.M.	Party Effectiveness Lunch-re: banking reform, room H-324 Capitol
1 : 00 P.M.	Agriculture Subcommittee Hearing-Inspector General Overview and the Office of the General Counsel, room 2362 Rayburn Building
3 : 00 P.M.	Testify at Oceanography Subcommittee Hearing re: naval vessel waste disposal on N.C. Outer Banks, room 1334 Longworth Building
3 : 30 P.M.	Speak to Duke public policy students re: operations of Congress, room 188 Russell Building
5 : 00 P.M.	Interview with Mathew Cross, WUNC stringer re: offshore drilling
6 : 45 P.M.	Depart National Airport for Raleigh-Durham

のための時間的余裕は、ほとんど私に残されていない。所属常任委員会の管轄内におけるすべての係争事項に通曉していると自負しうるだけの良心的な議員となることは、非常に難しい。私には、夕刻以外に、委員会の重大な職務に関する研究に当てる時間は、存在していない。日中、そのような研究時間も仮に確保したとしても、その流れは、余りにも頻繁に中断されてしまう。日中、議会において職務に精励したならば、誰しも、帰宅した後までも、仕事をしたいとはおもわないであろう。いずれの家庭でも、一家の主人に、帰宅してまでも仕事をしてもらいたくはないであろうし、もし彼が帰宅後も仕事をつづけたとしたら、家庭内に面倒な問題が、惹き起されるであろう。私は、毎夕、書類入れを家に持ち帰り、毎週末に、その書類に目を通す。しかし、これだけでは、私は、刻下の係争問題に、とうてい、追いついてゆけないようにおもわれてならない」。

この言葉に明らかなように、議員が、全国立法者としての責務の遂行に、議員活動における諸資源の大半を投与するということは、きわめて困難である。そのため、多くの議員は、そうした諸資源を、投資効果の確実な自己の選挙区への「社会福祉事業」の実行に、投入することになる。その結果、この場合においても、議員の意識の深層に作動する遠心力と求心力という二つの力の作用は、相互補完的に整流されることなく、むしろ、互いに重なり合い、混交しつつ、求心力を抑えて大きな遠心力の奔流となって、そのなかに解消されてゆく。

このように、議員の政治意識の基層部における遠心力の相対的優位は、議員の間に、独自の立法態度を醸成する。部分と全体との関係において、全体の脈絡の重視よりも、むしろ、部分の要求の先駆的配慮を原則とする立法態度が、これに当る。換言するならば、それは、自らが代表する州もしくは下院議員選挙区という準全国的単位(sub-national unit)における意見や利益に対する配慮に最優先権を与え、こうした意見や利益と国民共同の福祉との間における矛盾や齟齬をあえて捨象したり、あるいは、両者を単純に短絡してしまうような、いわば、「部分志向性」

(segmental orientation) の態度である。<sup>(103)</sup> さらに極言するならば、こうした議員の態度は、「地方問題——第一、世界問題——二の次」(local matters……first and global matters……a poor second) とする部分偏重の立法態度というべきであろう。<sup>(104)</sup> アメリカ各処の今日における軍事基地閉鎖問題に対する議員の鋭敏な感受に、この立法態度が、集約的に描きだされる。<sup>(105)</sup> こうしたことから、一八九六年における H・J・フォード (Henry Ford) 以来、現在に至るまで、「大統領は、国民全体を代表し、議員は、地方利益を代弁する」という、代表に関する古典的な分業原理が、繰り返して主張されている。<sup>(106)</sup> フォードが提起した命題は、いまもなお、数多くの唱和者を背後につらねたアメリカ政治社会の声にはかならない。最近の B・クリントン (Bill Clinton) 大統領と議会との間における銃規制をめぐる対立と緊張は、この命題と等価の視覚的な実像を提示するものといつてよい。<sup>(107)</sup>

## 註

- (1) George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, 1953, p. 210.
- (2) David E. Price, *The Congressional Experience; A View from the Hill*, 1992, p. 117.
- (3) Richard F. Fenno, Jr., *Home Style; House Members in Their Districts*, 1978, p. 101.  
see also Bruce Cain, John Ferejohn, and Morris P. Fiorina, *The Personal Vote; Constituency Service and Electoral Independence*, 1987. Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 2nd ed., 1987. Lyne Ragsdale and Timothy Cook, "Representatives' Actions and Challengers' Reactions; Limits to Candidate Connections in the House", in *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), pp. 45-81. William J. Keefe, *Congress and the American People*, 3rd., 1988. Christopher J. Deering, *Congressional Politics*, 1989. Glenn R. Parker, "Members of Congress and Their Constituents; The Home-Style Connection", in Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered*, 4th ed., 1989, pp. 171-193. Christopher J. Bailey, *The U. S. Congress*, 1989. Morris P. Fiorina, *Congress; Keystone of the Washington*

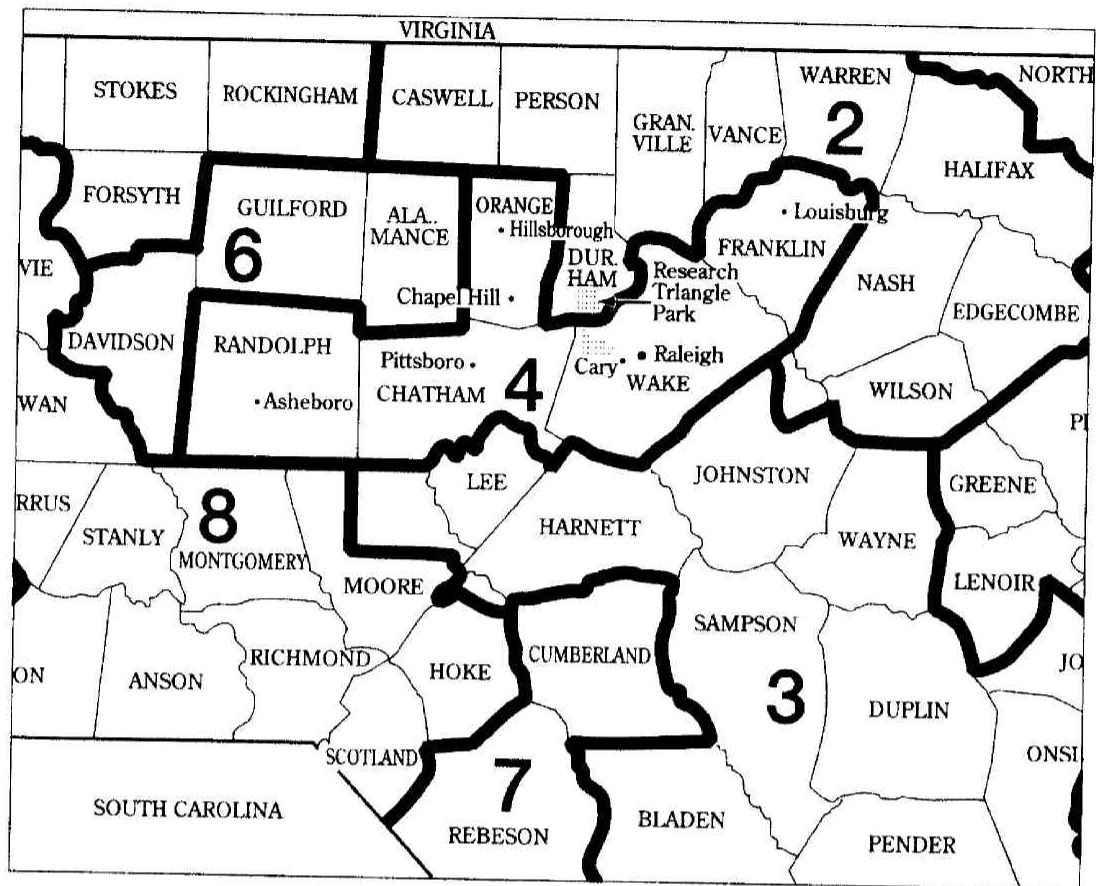


図1 ノースカロライナ州第四下院議員選挙区図

- (11) D. E. Price, *op. cit.*, pp. 35-36, 117-119.
- (10) Salmore and Salmore, *op. cit.*, pp. 67-68.
- (9) *Tucson Citizen*, November 5, 1986.
- (8) B. Cain et al., *op. cit.*, pp. 78-79.
- (7) B. Cain et al., *op. cit.*, p. 79.
- (6) *Ibid.*, p. 67.
- (5) *Ibid.*, p. 67.
- (4) *Ibid.*, p. 67.
- (3) Barbara G. Salmore and Stephen A. Salmore, *Candidates, Parties, and Campaigns; Electoral Politics in America*, 2nd ed., 1989, p. 67.
- (2) *Ibid.*, p. 67.
- (1) *Ibid.*, p. 67.

なお、プライズ下院議員の選挙区であるノースカロライナ州第四下院議員選挙区 (North Carolinians' Fourth Congressional District) の社会経済政治構成の概貌を示せば、以下の通りである。(Ibid., pp. 1-3.)

ノースカロライナ州第四下院議員選挙区は、ノースカロライナ州における下院議員選挙区の標準に比べ、図1に明らかなように (Ibid., p. 2.)、相対的にいって、密集選挙区 (compact district) であるとみてよい。しかし、この選挙区は、社会経済政治構成において、異常な多様性を示す。当該選挙区における全人口の六一%が、ウエイク郡 (Wake County) に取り囲まれた州都ローリー (Raleigh) に居住する。ウエイク郡は、タバコ栽培において、ノースカロライナ州の諸郡のなかで、第四位に位置づけられる。ウエイク郡における小郡区 (small towns) の多くは、隣接のフランクリン (Franklin) 及びチャタム (Chatham) 両郡における小郡区と同様、風景において郡部的であり、そこには、農村の影が、色濃く射している。繊維産業やその他の伝統産業は、いままなお、とくに当該選挙区の西部では、無視し得ない重要な経済勢力を保っている。にもかかわらず、この地域は、最近、急速かつ多様な経済成長を遂げるに至った。なかでも、第四下院議員選挙区と第二下院議員選挙区との共通占有領域である最先端技術を誇るリサーチ・トライアングル・パーク (Research Triangle Park) (ノースカロライナ州マイクロエレクトロニクスリサーチセンター (Micro electronics Center of North Carolina) (MCNC) の通称。MCNCは、ノースカロライナ州政府が一部、二四〇〇万ドルを出資)、同州内S Duke, North Carolina State, North Carolina Agricultural and Technical State, Research Triangle Institute, North Carolina at Chapel Hill and Charlotte, などの六つの大学が一九八〇年に、共同でリサーチ・トライアングル・パークに設立した超大規模集積回路 (VLSI) (Very Large Scale Integration) とコンピュータ・サイエンスの研究・教育施設である。』をはじめ、多種多様な中小製造企業における経済成長が、最も顕著である。ローリー、カーリー (Cary)、そして、チャペル・ヒル (Chapel Hill)、などは、リサーチ・トライアングルへの勤務者、高学歴・専門職の若年層、そして、退職した高所得者層の流入によって、著しく郊外化され、経済成長にともなう社会経済構造の変容の磁場に引き込まれるに至っている。第四下院議員選挙区の人口構成にも、経済成長関係の力学が、明瞭に彫り込まれている。第四下院議員選挙区における黒人人口は、一九%であり、また、経済成長と産業の多様化によって、中国系、インド系、ラテンアメリカ系、その他の少数民族系の市民が、当該地域で増大しつつあるというのが、これに当る。第四下院議員選挙区を政治的に眺めた場合、選挙民の六〇%が、民主党員として登録されている。しかし、ランドルフ郡 (Randolph County) には、強固な共和党支持の飛び領土があり、その他の地域では、分裂投票 (split-ticket voting) が、広範囲に看取される。当該選挙区は、全国及び州規模の選挙において、共和・民主両党とい



う二つの極に、同時に引き裂かれるといつてよからう。二つの極点の間に、違和と共感、排斥と吸引の力学が、当該選挙区の選挙民の意識内に、作動しているとみてよい。

第四下院議員選挙区における諸郡は、遠い過去において、ノースカロライナ州選出の唯一の下院議長N・メイカン(Nathaniel Macon)(一七九一年—一八一五年)によって、代表されていた。歴史の時間軸を下って二十世紀における当初の三分の二の間、二名が、当該選挙区の東部を代表した。この二名の下院議員は、下院規則委員会(House Rules Committee)委員長E・W・パウ(Edward W. Pou)(一九〇一年—一九三四年)と下院農業委員会(House Agriculture Committee)の華麗な言動で知られるH・D・クーリー(Harold D. Cooley)(一九三四年—一九六七年)である。一九三九年から一九六一年に至るまでの二二年間、当該選挙区の西部を代表していた議員が、上下両院合同原子力委員会(Joint Committee on Atomic Energy)のC・ダーラム(Carl Durham)委員長である。しかし、このような下院において年功を積み重ねる議員歴の長い議員は、ダーラム・クーリー両議員の退職以来、ノースカロライナ州のこの地域では、次第に稀有となるに至っている。その主な理由は、下院議席支配の頻繁な交替と構造的に等価である二大政党間における激烈な議席の争奪戦の展開である。このため、議員には、あえて下院において経歴を累積させようとする意図はなく、彼らが他の公職の獲得を目ざして下院議員を辞職するという場合も、決して珍しくはない。下院議員定数に関する最高裁判所の判決を受けて施行された下院議員選挙区画の線引き・再線引きは、選挙区におけるこれまでの伝統的な支持連合体の結束力を弱体化させ、不安定化し、選挙区を、様々な選挙力学が幾層にも交錯し輻輳する場所と化することとなり、選挙の帰趨の予測を至難とするに至っている。ここに立ち現われるのが、無方向・無根化の無定見・浮遊性の選挙様式である。

議員選挙区、とりわけ、下院議員選挙区は、完全に統一された一枚岩の単一目的の実現を目ざす投票者の集団であるという、いわば一面的な定式化は、許されない。むしろ、議員選挙区は、様々な政治態度、情報収集の程度、諸利益、そして党派の選好性などを有する人々から多層的に立体構成されている。選挙民と下院議員との間における相互牽連関係についての研究で著名なR・F・フェノ(Richard F. Fenno, Jr.)教授の指摘するところによれば、議員は様々な異なる方法で自己の選挙区を眺める、あるいは、フェノ教授自身の言葉を借りるならば、議員は自らの選挙区を自己を中心として蜘蛛網状に拡がる「一群の同心円」(a nest of concentric circles)と捉える。(R. F. Fenno, Jr., *Homesite: House Members in Their Districts*, 1978, pp. 1-27. Morris P. Fiorina and David W. Rohde (ed.), *Home Style and Washington Work: Studies of Congressional Politics*, 1992, pp. 1-15.

Stephen J. Wayne, G. Calvin Mackenzie, David M. O'Brien and Richard L. Cole, *The Politics of American Government, 2nd ed. Complete Version, 1997*, pp. 444-445.)

こうした同心円のなかで最も外側にある巨大規模の同心円が、『地理的選挙区』(geographic constituency)である。所在位置ならびに人口学的特質の観点から把握される選挙区が、これに当る。その選挙区は農村地域に存在するのか、それとも、大都市のスラム地区に拡がっているのか、そこにおける主要な工業製品は何であるか、選挙民の人種的・宗教的構成はどのようなものであるか、など、この巨大な同心円は、最も広い意味における選挙区を表わす。そこから選出された議員の政治的言動を光源として、そこにおける個別具体の選挙民像が、強烈な光芒で逆照射されることになる。

次の同心円は、『再選挙区』(reelection constituency)である。議員選挙において自己の選挙区選出の議員に常规的に投票する選挙民の一回が、これである。『再選挙区』は、政策問題に関する当該議員の立場を決定するに当って、『地理的選挙区』よりも重要視される。事実、議員は、『再選挙区』が付与する政治的支持の視点にたつて、自己の選挙区における地域社会利益と特殊利益とを認知する。これ故、彼らが、『私は、自己の選挙区の西部を越えたところでは多くの支持票を集めることができる』、と主張するあるいは、『私は、常に、合衆国商工会議所 (The Chamber of Commerce) 会員の多数を当てにすることができ』、と主張するのも、けだし当然であろう。『再選挙区』は、議員が時の係争問題に対してとるべき具体的な態度や政策的立場を最深部で規定する評価軸として、彼らの意識内で設定されている。

議員は、『予備選挙選挙区』(primary constituency)と呼ばれる第三層の選挙区の要請に応答する。『予備選挙選挙区』は、予備選挙において、自ら選出した議員に忠実な支持を供与するほか、彼らに票を投じ、彼らの選挙運動を繰り広げ、彼らに選挙資金を提供する。『予備選挙選挙区』は、こうした事情から、「議員に対する政治的支持の中核」(the core of the member's political support) (S. J. Wayne et al, op. cit., p. 445.) を形成する。

第四の円環は、『個人的選挙区』(personal constituency)である。『個人的選挙区』は、議員と緊密な個人的紐帯で結ばれ、議員が強く視線を注ぐ選挙民団である。彼らのなかの若干は政治活動に積極的に参加し、他は消極的にこれに関与するにすぎないにせよ、『個人的選挙区』には、政治及び政策の諸問題について議員に活発に進言し、こうした勧告や進言に、議員は最も信頼を置き、これらに唯唯諾諾としたがってゆくという議員の尊敬と信頼の厚い人々が、含まれている。『予備選挙選挙区』と同じく、『個人的選挙区』は、選挙運動の期間、議員に様々な援助の手をさしのべ、選挙資金を給付する。議員は、自らの得票と選挙資金とを

支配する《予備選挙選挙区》と《個人的選挙区》という礼拝堂のなかにおいて有効な代表機能を遂行することができるという。

フエノ教授の指摘するように、選挙区の多面多層構造は、代表政治 (politics of representation) に鮮烈な照明を当てる。選挙区は、複雑な様相を呈しており、そこにおける利益の複合や矛盾も、決して珍しくはない。その結果、議員は、選挙区の政治的見解と向うべき指標とその強度とを正確にみきわめるために、常時、選挙民と接触と交流とを保たねばならない。

(12) 政治のスポットライトの光線のなかに曝されることがなく、むしろ、これから隠蔽されているのが、小委員会 (subcommittee) の広範なネットワークである。

一般議員ならびに小委員会に対する政策形成権力の拡散的な付与を意図した一九七〇年代の議会改革の以前の段階では、小委員会は、主として、自らが所属する常任委員会委員長の統制下にあった。常任委員長は、小委員の任命、小委員会のスタッフ規模の確定、小委員会予算の執行、などの権限を把握していた。若干の常任委員長は、その所属小委員会の委員長に、自らを任命した。いずれにせよ、小委員会は、自己の気圏の世界外の常任委員長によって作動され操作される傀儡のごときものといつてよからう。また、下院歳入委員会 (House Ways and Means Committee) のような二、三の委員会は、小委員会を設置しておらず、すべての権力が、正規の常任委員会に帰属し、従って、委員長に集権化されていた。一九六〇年代の末葉における下院軍事委員会 (House Armed Services Committee) を指導した独裁的な委員長が、当該委員会の聴聞会において、年に僅か一度、新人議員に、質問を許容したにすぎないという酷烈な状況に、このことは、象徴されるであろう。(see Brooks Jackson, *Honest Craft*, 1988, p. 35.)

一九七三年に、アーカンソー州選出の歳入委員長 W・ミルズ (Wilbur Mills) は、アルコール中毒症の故に、奇矯な言動を示したため、下院民主党は、ミルズ委員長の権力を部分的に制限しようとした決議のなかで、いわゆる小委員会権利章典 (so-called Subcommittee Bill of Right) を採択した。小委員会権利章典によれば、委員数二〇名以上の各下院常任委員会は、少くとも、四つの小委員会を設置しなければならない。さらに、下院は、いかなる議員も、同時に、一つの常任委員長と一つの小委員長とを兼任することができない旨、決議した。これにより、小委員長の選任は、各常任委員会における多数党の委員に掌握されるに至ったのである。小委員長は、小委員会における立法業務の遂行順序の決定、会議の開催、そして、スタッフ活動の指揮・監督などを、行う。

小委員会は、提案されている立法の特定位相に、審議の焦点を絞る。例えば、下院エネルギー商業委員会 (House Energy and Commerce Committee) に上程された仮説上の法案が、アスベストの使用・処理に関する新たな規則を要求したとしたり、常任委員長は、当該法案のうちの安全性に関する部分の調査を、健康環境小委員会 (Health and Environment Subcommittee) に、そして、商業消費者保護競争小委員会 (Commerce Consumer Protection, and Competitiveness Subcommittee) には、安全基準の審議を、それぞれ、付託する。げん、下院農業委員会 (House Agriculture Committee) の場合、農業関連諸法案に対する専門個別の審議のために、小麦、大豆、家畜飼料、家畜類、酪農、家禽など、八つの小委員会を設置している。小委員会は、審議完了と同時に、常任委員会に、その結果を、小委員会の勧告案として、送付する。常任委員会は、当該勧告案を、法案の一部として審議する。しかし、当該勧告案は、常任委員会で、批准されるのを通例とする。

今日、小委員会は、激増傾向にある。第一〇二議会 (一九九一年—一九九三年) における上下両院の常任委員会、常任委員の政党比率、そして、小委員会数は、次のようになる。(see *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 4, 1991, pp. 12-75.)

#### 上院

農業・栄養・林業 (Agriculture, Nutrition, and Forestry) (一〇 D・八 R) 七、歳出 (Appropriation) (一六 D・一三 R) 一  
三、軍事 (Armed Services) (一一 D・九 R) 六、銀行・住宅・都市問題 (Banking, Housing, and Urban Affairs) (一一 D・九 R) 四、予算 (Budget) (一一 D・九 R) 〇、商業・科学・運輸 (Commerce, Science, and Transportation) (一一 D・九 R) 八、エネルギー・天然資源 (Energy and Natural Resources) (一一 D・九 R) 五、環境・公共事業 (Environment and Public Works) (九 D・七 R) 五、財政 (Finance) (一一 D・九 R) 八、外交関係 (Foreign Relations) (一〇 D・八 R) 七、政府活動 (Governmental Affairs) (八 D・六 R) 五、司法 (Judiciary) (八 D・六 R) 七、労働・人的資源 (Labor, and Human Resources) (一〇 D・七 R) 六、議事運営 (Rules and Administration) (九 D・七 R) 〇、中小企業 (Small Business) (一〇 D・八 R) 六、復員軍人問題 (Veterans Affairs) (七 D・五 R) 〇。

#### 下院

農業 (Agriculture) (二七 D・一八 R) 八、歳出 (Appropriation) (三七 D・一一 R) 一三、軍事 (Armed Services) (二二 D・二二 R) 七、銀行・財政・都市問題 (Banking, Finance, and Urban Affairs) (二二 D・一〇 R) 八、予算 (Budget) (二二 D・一四 R) 六、ワシントン特別区 (District of Columbia) (七 D・四 R) 三、教育・労働 (Education and Labor) (二二 D・

一四 R) 八、エネルギー・商業 (Energy and Commerce) (二七 D・一六 R) 六、外交問題 (Foreign Affairs) (二六 D・一七 R) 九、政府活動 (Government Operations) (二五 D・一五 R) 七、下院管理 (House Administration) (一五 D・九 R) 七、内務 (Interior and Insular Affairs) (二六 D・一六 R) 六、司法 (Judiciary) (一一 D・一三 R) 七、海運・漁業 (Merchant Marine and Fisheries) (二八 D・一七 R) 六、郵政・公務 (Post Office and Civil Service) (一四 D・八 R) 七、公共事業、運輸 (Public Works and Transportation) (三四 D・一一 R) 六、議事運営 (Rules) (九 D・四 R) 二、科学・宇宙・技術 (Science, Space, and Technology) (三三 D・一九 R) 六、中小企業 (Small Business) (二七 D・一七 R) 六、倫理 (Standards of Official Conduct) (七 D・七 R) 〇、復員軍人問題 (Veterans Affairs) (一一 D・一三 R) 五、歳入 (Ways and Means) (二三 D・一三 R) 六。

なお、第一〇三議会 (一九九三年—一九九四年) ならびに第一〇四議会 (一九九五年—一九九六年) における上下両院の各常任委員会とその党派別構成—表 1 (Burdett A. Loomis, *The Contemporary Congress*, 1996, p. 73.)、第一〇四議会における上下両院の各常任委員会とそれに属する小委員会数—表 2 (S. J. Wayne, et al., *op. cit.*, p. 432.)、そして、第八四議会 (一九五五年—一九五六年)、第九〇議会 (一九六七年—一九六八年)、第九四議会 (一九七五年—一九七六年)、第一〇〇議会 (一九八七年—一九八八年) における上下両院の小委員会数—表 3 (B. A. Loomis, *op. cit.*, p. 80.) は、次ページ以下になる。

右のように、上下両院で常任委員会三八、そして小委員会一三九が、それぞれ、活動している。

小委員会のこうした簇生の利点として、二者が考えられる。

その一つは、小委員の専門的事項への習熟である。小委員は、狭隘な特定政策領域のみに認識の側鉛を合わせ、当該領域の一端と他端とを結ぶ導管のなかに閉じこめられた思考を営み、また、当該領域における上昇と下降の反覆を通して情報や知識を収集し分析を加え総合化することによって、こうした政策領域への精通と慣熟の度を深めてゆく。

他は、立法権力の分散化による議会の民主化である。一九七〇年代の議会改革後における小委員会の群生は、広範囲の議会指導集団を招致した。げんに、今日における多数党の下院議員の凡そ二分の一は、常任委員会もしくは小委員会の委員長職にある。下院に比較し小規模の上院では、多数党の議員全員が、初当選の新人議員であっても、少なくとも一つの常任委員会あるいは小委員会の委員長職を、もれなく占拠している。こうした多数の指導的地位の創出によって、議員は、これを、自己の再選確保と権力欲の充足に、役立てることが可能となった。



表 1 第103, 第104議会における常任委員会

House of Representatives		
103rd Congress (1993-1994) (22 Committees)		104th Congress (1995-1996) (19 Committees)
Agriculture (27D/19R members)		Agriculture (26R/21D)
Appropriations (37D/23R)		Appropriations (31R/21D)
Armed Services (33D/22R)		National Security (27R/23D)
Banking, Finance, and Urban Affairs (31D/20R)		Banking and Financial Services (27R/23D)
Budget (26D/17R)		Budget (24R/16D)
District of Columbia (7D/5R)		
Education and Labor (24D/15R)		Economic Opportunity (19R/16D)
Energy and Commerce (27D/17R)		Commerce (24R/16D)
Foreign Affairs (26D/15R)		International Relations (21R/18D)
Government Operations (26D/16R)		Government Reform and Oversight (21R/17D)
House Administration (12D/7R)		House Oversight (5R/3D)
Judiciary (21D/14R)		Judiciary (20R/15D)
Merchant Marine and Fisheries (29D/19R)		
Natural Resources (33D/22R)		Public Lands and Resources (19R/16D)
Post Office and Civil Service (14D/10R)		
Public Works and Transportation (38D/25R)		Transportation and Infrastructure (31R/27D)
Rules (9D/4R)		Rules (9R/4D)
Science, Space, and Technology (33D/22R)		Technology and Competitiveness (27R/23D)
Small Business (27D/18R)		Small Business (19R/16D)
Standards of Official Conduct (7D/7R)		Standards of Official Conduct (7R/7D)
Veterans' Affairs (21D/14R)		Veterans' Affairs (17R/14D)
Ways and Means (24D/14R)		Ways and Means (21R/14D)
Senate (17 Committees)		
	103rd Congress	104th Congress
Agriculture, Nutrition, and Forestry	10D/8R	9R/8D
Appropriations	16D/13R	15R/13D
Armed Service	12D/10R	11R/10D
Banking, Housing, and Urban Affairs	11D/8R	9R/7D
Budget	12D/9R	12R/10D
Commerce, Science, and Transportation	11D/9R	10R/9D
Energy and Natural Resources	11D/9R	11R/7D
Environment and Public Works	10D/7R	9R/7D
Finance	11D/9R	11R/9D
Foreign Relations	11D/9R	10R/8D
Governmental Affairs	8D/6R	8R/7D
Indian Affairs	10D/8R	10R/7D
Judiciary	10D/8R	10R/8D
Labor and Human Relations	10D/7R	9R/7D
Rules and Administration	9D/7R	9R/7D
Small Business	12D/10R	10R/9D
Veterans' Affairs	7D/5R	8R/4D

Sources: *Politics in America*, 1994 and 1996.

表2 第104議会の常任・小委員会

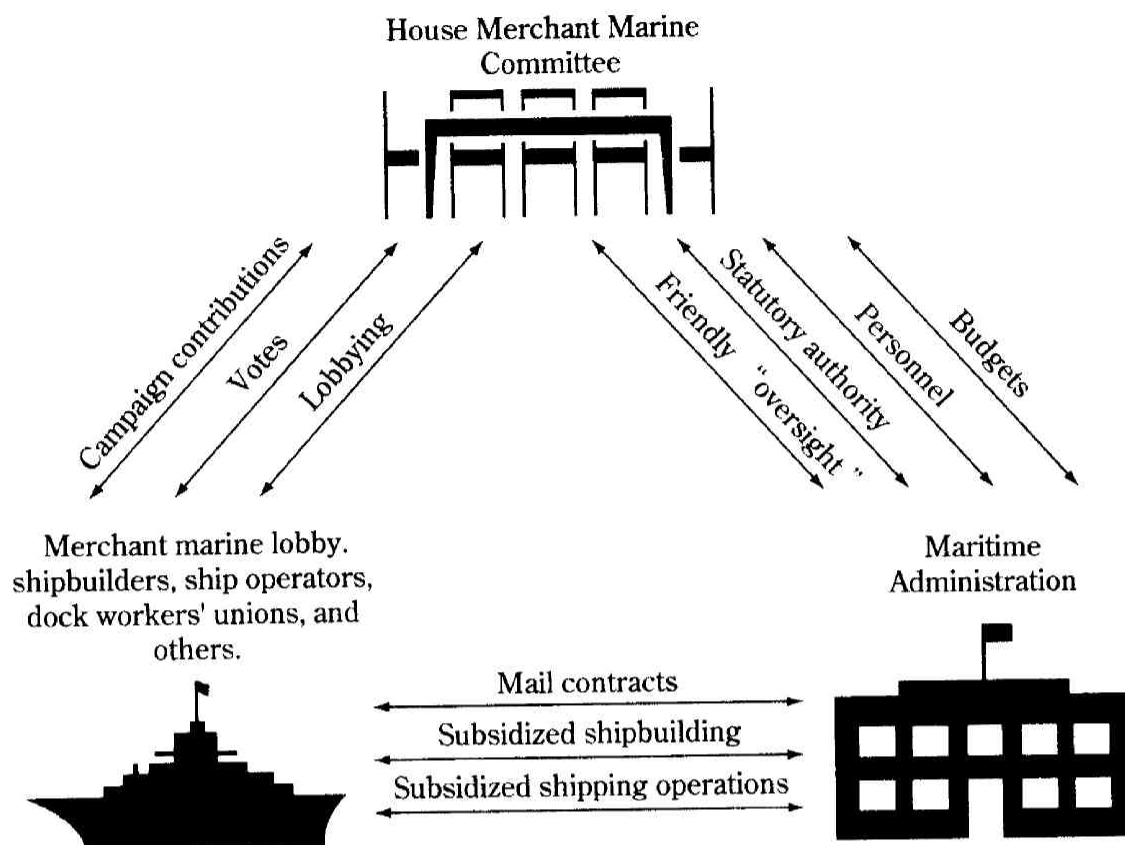
HOUSE COMMITTEES	NUMBER OF SUBCOMMITTEES	SENATE COMMITTEES	NUMBER OF SUBCOMMITTEES
Agriculture	5	Agriculture, Nutrition, and Forestry	4
Appropriations	13	Appropriations	13
Banking and Financial Services	5	Armed Services	6
Budget	0	Banking, Housing, and Urban Affairs	5
Commerce	5	Budget	0
Economic and Educational Opportunities	5	Commerce, Science, Transportation	6
Government Reform and Oversight	7	Energy and Natural Resources	5
House Oversight	0	Environment and Public Works	4
International Relations	5	Finance	6
Judiciary	5	Foreign Relations	7
National Security	5	Governmental Affairs	3
Resources	5	Indian Affairs	0
Rules	2	Judiciary	6
Science	4	Labor and Human Resources	4
Select Intelligence	2	Rules and Administration	0
Small Business	4	Select Ethics	0
Standards of Official Conduct	0	Select Intelligence	0
Transportation and Infrastructure	6	Small Business	0
Veterans' Affairs	3	Special Aging	0
Ways and Means	5	Veterans' Affairs	0
Total 20	86	Total 20	69

Sources: *Congressional Quarterly*, *Players, Politics and Turf of the 104th Congress* (Washington, D. C.: *Congressional Quarterly* 1996).

表3 上下両院における小委員会数 1955-1996

	84th (1955-1956)	90th (1967-1968)	94th (1975-1976)	100th (1987-1988)	104th (1995-1996)
House Subcommittees	99	154	172	160	77
Senate Subcommittees	105	126	174	93	70

Sources: *Vital Statistics on Congress: 1993-1994*, *Congressional Quarterly's Players, Politics and Turf of the 104th Congress*, special issue of *Congressional Quarterly*, March 25, 1995.



The Merchant Marine: An Example of a Cozy Triangle In this political alliance of a congressional committee, a government agency, and an interest group, everybody benefits-except perhaps the taxpayer.  
everybody benefits-except perhaps the taxpayer.

資料) P.E. Gohnson, J.H. Aldrich, G.J. Miller, C.W. Ostrom Jr, & D.W. Rohde.  
American Government, People, Institutions and Policies 2nd ed, 1990.

図 2 居心地のよい三角地帯の一例

他方、小委員会の林立状態の難点として、まず、意思決定の多元化である。小委員会という小規模の意思決定領域は、公共政策創造の機会を、多数の議員に開放したということとは、否めない。しかし、同時に、これにより、提案されている公共政策に対する統合的に調整された管轄常任委員会の応答を一元的に組織化することが、至難となるに至っている。公共政策形成は、その審議を担当する管轄常任委員会の細分化された小委員会の個々の審議結果の単なる無限定かつ無媒介の合算ではなく、そこに別種の次元の糸を通すことによって達成される。小委員会の繁茂状況は、議会改革以前の常任委員長のごとき、すべてを眺望できる単独の絶対的な視線を欠き、また、多元化された小委員会のそれぞれの存在と視線が、常任委員会の内部で占有する比重の差があり、相互に批判と猜疑の視線を向け合う。こうした状況の下では、遠心化された多元的な諸力に対抗して、求心的な統合力を作動させることが、きわめて困難である。

他の難点は、いわゆる「居心地のよい三角地帯」(cozy triangle)の形成である。数と権限の両面にわたる小委員会の拡大とその結果である立法権力の分散化は、議会の職務遂行様式に、実質的な影響力を行使するに至っている。こうした議会の分権化の深淵を下降してゆくとき、そこに底知れぬ空洞が、拡がっている。「居心地のよい三角地帯」が、これである。

官僚制の問題状況として、「居心地のよい三角地帯」あるいは「鉄の三角地帯」(iron triangle)が、指摘されている。立法部常任委員会ないし小委員会、利益集団ロビー、そして、行政部の三国同盟が、ほかならぬこれである。「居心地のよい三角地帯」は、また、policy subgovernment (政策準政府)、policy whirlpool (政策渦流)、などと、呼称されている。これらの言葉のいずれも、図2に示されるような相互支持形態を指す。

利益集団ロビイストは、自己の監督常任委員会ないし小委員会を支持する。この委員会は、次に、官僚制に、予算額や財源を融通する。そして、官僚制は当該利益団体に奉仕する。このような監督委員会委員と官僚制の構成員とは、ともに管轄政策領域内における利益集団の要求に共鳴し響応する。

互いに両立しうる優先権 (compatible preferences) が、同盟の基盤である。利益集団は、幾重にも自己利益の襞を畳み込んだ自己主張を繰り広げ、公共政策の形成と実施による自己への恩恵を求める。立法部常任委員会ないし小委員会は、再選のための利益集団の支持を希求する。官僚制の要求するところは、自らの職の安定性と管轄下の公共政策領域の拡大である。常任委員会ないし小委員会委員は、自己の選挙区における高度に組織化された諸利益の要求に、敏活に反応する。官僚は、次いで、常任委員会ないし小委員会が官僚制の予算額を決定する事情から、常任委員会委員・小委員会委員の要求に応えてゆく。

iron triangle という言葉は、夾雑を排した純粹さを誇り、広く人口に膾炙している。けれども、この言葉からは、不可避性と硬直性という誤った印象を受けやすい。この印象は、いわば、硬直し、閉塞し、人々の意識の中に、停滞しているような観がある。iron triangleの地層には、浮動的な目標の共有性が、潜在しているため、iron triangleは、不可避でもなければ、恒久的でもない。逆に、iron triangleのいずれかのpartnerが、同盟が自己利益と矛盾すると決断したとき、一見堅牢と思われる triangle は、一瞬にして崩落する。例えば一九七〇年代の energy crisis や一九八九年の Exxon-Valdez oil spill の少なからぬ環境破壊のような事件が突発するとき、今まで、不活発な、あるいは、未組織の集団を励起させる世論の変動が、たちまち起こることになる。以前に巨大石油会社を支持してきた立法部議員は、このような状況のもとで、石油会社と連邦政府の産業擁護政策との双方を苛烈に攻撃するところに、自己の再選目標を達成させる最良の鉅脈が隠されていると考える。

常任委員会ないし小委員会は、官僚制における行政機関全般を鳥瞰し、これらを自己の監督下に置く。しかし、すべての行政機関が、「居心地のよい三角地帯」の partner であるとは限らない。このような triangle は、行政機関とその監督委員会とが、主として鋭利な描線が作りあげた画然たる輪郭をもつ単一の利益集団ロビーの要求に感應するとき、一般に、形成される。利益諸集団間における角逐と緊張は、しばしば、こうした同盟の結成を阻害する。

さらに、強力な利益集団の支持を背後に控えていない行政機関は、「居心地のよい三角地帯」の partner とはなりえない。監督常任委員会ないし小委員会の行政機関に対する態度は、利益集団の行政機関に対する支持度を反射台として出現する。委員会の行政機関に対する態度と利益集団の行政機関に対する支持とは、共鳴音を響かせあう。委員会は、強力な利益集団の支持が背面に流れ続ける行政機関に対しては、親密な言葉をおのずと分泌させ、いたって友好的な態度をとる。これに反し、委員会は、主要な利益集団と対立し、あるいは、彼らから脆弱な支持を受けるにすぎない FTC (Federal Trade Commission) (連邦通商委員会) のような行政機関に対しては、冷淡であるか、あるいは、敵対的となる。

最後に、policy subgovernment は、ほぼ不可視といってよい低発火性の政策領域に生ずる傾向にある。安定かつ強大な policy subgovernment が形成される政策領域として、復員軍人及び海運の両者が有名である。しかし、各種の媒体も世人も、両領域に多大の関心を払わないし、熾烈な論争が、これらの領域で惹き起されたという事例も、皆無といってよい。もとより、すべての行政機関が、こうした居心地のよい、静穏な、無色透明の常識的な環境のなかで機能しているわけではない。

こうしたことから、「居心地のよい三角地帯」は、虚空に浮かび恒久性と硬直性の幻影を引きずっている実体なき虚像と考えてよからう。

〔拙稿「行政と官僚制」(拙編著『現代政治の諸相』(八千代出版)(一九九二年)二五八—二六〇頁。Thomas R. Dyl, Harmon Zeigler, and S. Robert Lichter, *American Politics in the Media Age*, 4th ed., 1992, pp. 198-200. John F. Bibby, *Governing by Consent: An Introduction to American Politics*, 1992, pp. 380-387.

Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America*, 3rd ed., 1992, pp. 389-393. Larry N. Gerston, *American Government: Politics, Process, and Policies* 1993, pp. 178-179. Edward V. Schneier and Bertram Gross, *Congress Today*, 1993, pp. 176-184. Thomas E. Patterson, *The American Democracy*, 2nd ed., 1993, pp. 453-455. see also David W. Rohde, "Committee Reform in the House of Representatives and Subcommittee Bill of



- Rights", *Annals vol 411 (January 1974)*, pp. 39-47. Spark M. Matsunaga and Ping Chen, *Rulemakers of the House, 1976*. Steven H. Haeberle, "The Institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives," *Journal of Politics vol. 40 (November 1978)*, pp. 1054-1065. Lawrence C. Dodd and Richard L. Schott, *Congress and the Administrative State, 1979*. T. R. Reid, *Congressional Odyssey, 1980*. Roger H. Davidson, "Subcommittee Government; New Channels for Policy Making", Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein (ed.), *The New Congress, 1981*, pp. 99-133. Leroy N. Rieselbach, "Assessing Congressional Change, or What Hath Reform Wrought or Wreaked?", Dennis Hale (ed.), *The United States Congress, 1982*, pp. 179-181. Nelson W. Polsby, "The Institutionalization of the U. S. House of Representatives", Glenn R. Parker (ed.), *Studies of Congress, 1985*, pp. 81-118. Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power", *Ame. Pol. Sci. Rev. vol 81 (March 1987)*, pp. 85-104. Steven S. Smith, *Managing Uncertainty in the House of Representatives 1988*. Wayne L. Francis, *The Legislative Committee Game, 1989*. C. Lawrence Evans, "Influence in Congressional Committees; Participation, Manipulation, and Anticipation", Christopher J. Deering (ed.), *Congressional Politics, 1989*, pp. 155-175. Keith Krehfiel, "Are Congressional Committee Composed of Preference Outliers?", *Ame. Pol. Sci. Rev. vol. 84 (March 1990)*, pp. 149-163. Richard L. Hall and C. L. Evans, "The Power of Subcommittees", *Journal of Politics vol. 52 (May 1990)*, pp. 335-355. S. S. Smith and C. J. Deering, *Committees in Congress, 2nd., 1990*. Randall G. Holcombe and G. R. Parker, "Committees in Legislature; A Property Rights Perspective", *Public Choice, (March 1991)*, pp. 11-20. R. L. Hall, "Participation, Abdication, and Representation in Congressional Committee", L. C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer (ed.), *Congress Reconsidered, 5th ed.*, 1993, pp. 161-187. Randall Strahan, "Dan Rostenkowski; A Study in Congressional Power", *Ibid.*, pp. 189-209. Garry Young and Joseph Cooper, "Multiple Referral and the Transformation of House Decision Making", *Ibid.*, pp. 211-234. R. L. Hall, *Participation in Congress, 1993*. Lewis Lipsitz and David M. Speak, *American Democracy, 3rd ed.*, 1993.
- (3) D. E. Price, *op. cit.*, pp. 123-124.
- (4) Henry S. Reuss, "An Ombudsman for America" Joseph S. Clark (ed.), *Congressional Reform; Problems and Prospects, 1965*, pp. 292-293.

- (15) Thomas E. Cronin, "President and Political Parties", T. E. Cronin (ed.), *Rethinking the Presidency*, 1982, pp. 294-295.
- (16) M. P. Fiorina, "The Incumbency Factor", *Public Opinion* (September/October 1978), p. 42.
- T. E. Cronin, *op. cit.*, p. 295.
- (17) M. P. Fiorina, *Congress; Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed., 1989, pp. 40-41.
- Charles Clapp, *The Congressman; His Job As He Sees It*, 1963, p. 84.
- (18) William J. Keefe, *Congress and the American People*, *op. cit.*, pp. 224-225.
- (19) 上下両院のいずれの議員選挙であろうとも、その特色を指し示す指標は、「候補者中心の選挙運動」(candidate-centered campaigns)である。上下両院のいずれの議員候補者も、主として、彼ら自身の諸資源に依存し選挙運動を繰り広げており、通常、その所属する政党組織からは、適度の物的・心的援助を期待し得るにすぎない。いずれの議員候補者も、彼ら自身の選挙組織を構築し、彼ら自身の選挙資金を自らの手で集め、議会における彼ら自身の実績の記録を強調する。大部分の議員候補者は、高度に個人化された選挙運動を通じて、選挙民感情の全国的潮流から、自らを、孤絶させることができる。この全国的潮流は、五三五の選挙区を回転装置として地方志向性に転化され、選挙区利益至上主義の水脈に吸収される。高度に個人化された選挙運動から出現する議員は、自らを、独立企業体と看做すことになる。その結果、議会とは、五三五の別個・独立の政治企業体の集積体となり、五三五の地点に多様な磁力点が配置されている磁場といつてよからう。こうした状況の下では、《大統領の裾の影響力》は、もとより、著しく稀薄となる。

「候補者中心の選挙運動」は、明らかに利点を伴う。

その第一は、「候補者中心の選挙運動」が、選挙政治に柔軟性と新たな血液とを、注入し得るということである。政治状況や係争問題が、変化を遂げてゆくとき、自主・独立の候補者は、迅速に、これらに適応し、新たな問題点やその具体的な解決策を、提起することができる。他方、組織の精緻化と党規の厳格化とを特徴とする強力な政党組織は、新たな現実の発展的位相への対応に、しばしば、難渋せざるを得ない。例えば、最近におけるイギリス労働党は、旧弊の活動家によってその言論と行動を統御されているため、イギリス経済における脆弱性が、労働党の雇用・社会福祉政策の変更を迫るという事実を、積極的に承認しようとしていないことが、これに当る。

第二に、「候補者中心の選挙運動」が、全国段階における公職占有者に、地方利益への応答を、奨励するという点である。強力

な全国政党が存在するところでは、宏大な全国利益が矮小な地方利益に優先する。フランスでは、Basque や Brittany の両地域は、著しい低開発状態にある。けれども、国家の諸資源の大規模な配分を求める両地域の声は、国民議会における多数党議員によって、顧慮されるということは、皆無も同然である。これとは逆に、アメリカにおける議員は、準全国利益に鋭敏に反応する。自己の選出州及び自己の下院議員選挙区の住民の間に、彼らは、強固な支持層を不可避的に組織しなければならぬため、地方における諸要求に感応する。議会が制定したほとんどすべての重要な内政施策は、当該施策によってさもなくば不利益を蒙ったとおもわれる州や下院議員選挙区の諸利益の要求を充足するために、巧みに調整されている。例えば、一九六〇年代におけるジョンソン政権のモデル都市施策 (Model Cities Program) は、ニューヨーク、デトロイト、そして、シカゴのような、この国における荒廃した都市中心部を蘇生させ再活性化するための方策として、当初、形成された。しかし、巨大都市が存在しない州や下院議員選挙区から選出された上下両院議員は、ワイオミング州のコーディ (Cody, Wyoming)、メイン州のバンゴール (Bangor, Maine)、そして、カリフォルニア州のサンジョセ (San Jose, California) のような、彼らの選挙区内における中小の繁栄都市を含むべく、当該施策が修正されるまで、当該施策に対する賛成投票を拒絶したのであった。

他方、「候補者中心の選挙運動」には、利点の形の影として、欠点もまた存在する。公職占有者の一般公衆に対する責任の減退が、これである。もし全国政策が挫折したならば、個々の議員は、この問題の罪過の責任を、他の議員、もしくは、大統領に、帰属させるのを常とする。例えば、議会内には、モデル都市施策の適用を、連邦政府の援助を切実に必要としない諸都市にまで拡大することに伴う諸資源の非効率使用に対する責任を負うものは、誰一人として存在していない。政党が、強力であるならば、こうした責任の回避は、容易ではない。統治行為の成否は、この場合、政党の成否に係わる問題であり、多数党の議員は、党の名声、もしくは、党に対する非難を、共有しなければならぬからである。

責任の問題は、全体としての議会に対する人々の評価と自らが選挙した議員に対する彼らの評価の双方に関する一九九〇年における世論調査の結果に明白である。(Gallup Poll, October 25-28, 1990.) 一九六〇年代に、議会の行動に対する人々の評価は、少なからず低下した。この時代以来、当該評価は、低迷状態にある。しかし、この期間の大部分を通じて、人々の相当部分は、彼らが選挙した議員は、ワシントンにおいて、忠実に職務を遂行していると、確信している。この態度は、きわめて多くの選挙区に認められる通有現象であり、現職議員の多選化は、こうした選挙民の心理的風土から上昇してくる。

一九九〇年におけるギャラップの世論調査 (Gallup Poll) によれば、議会の職務遂行様式に対する評価では、評価する二四%、

評価しない六八%、意見なし八%、自己の選挙区選出の議員の職務遂行様式については、評価する六一%、評価しない一九%、意見なし二〇%、以上となっている。個体的な自意識が個体的な行動をとらせる議員の行動は選挙民によって、肯定的に捉えられる。

「候補者中心の選挙運動」のもう一つの欠点は、特殊諸利益の過大な影響力の行使である。個が全体へと溶かされる政党基軸体系 (party-based system) では、権力は、絶対的な数に依存する。これ故、公衆への訴求に、重点が置かれる。しかし、全体が個に還元される候補者基軸体系 (candidate-based system) では、これとは対称的に、卓越した選挙資金供与が、高い評価を受ける。アメリカにおける選挙では、選挙資金は、次第に、特殊利益から給付されるに至っている。最近の一〇年間をとりあげても、PACを経由する特殊利益集団の選挙資金供与額は、議員選挙において三倍増を示している。もし特殊利益諸集団の狭隘な要求が、優位を占めるとしたら、候補者は、広範な国民の要求に対応することが、困難となるであろう。

最後に、「候補者中心の選挙運動」は、無意味な Showmanship に容易に墮落する。一九八六年の議員選挙は、好個の例である。一九八六年の議員選挙は、投票者への訴求が保証され投票誘引の成果が確実にあがる《時の係争問題》をめぐる《政策の熱狂的流行》(policy craze) を特質とする。(Nelson Polsby, *Consequences of Party Reform*, 1983.) 一九八六年における《政策の熱狂的流行》は、違法な麻薬問題である。この問題は、いずれの候補者も麻薬販売人を非難したとしても決して票を失うことのない、理想の係争問題であった。ニュースメディアが、新しい安価な形のコカインである「クラック」(crack) の蔓延に焦点を絞って報道しはじめたとき、議員候補者は、時を移さず、この問題に便乗した。R・レーガン (Ronald Reagan) 大統領も同様であった。レーガン大統領は、この時、共和党上院議員候補のために、積極的な選挙運動を展開していた。麻薬取引と麻薬の乱用の撲滅に取り組むために数百万ドルを支出することを内容とする立法案を、大統領が提起し、議会が通過させた。議会における現職議員は、彼らがこの新立法案に賛成票を投ずる旨の声明を行うための、急遽予定された報道協議会を、現実に開催することになった。そして、彼らの多くは、選挙運動の宣伝のなかで、麻薬問題を、とりわけ、強調した。しかし、選挙後、この問題は、急速に鎮静化するに至った。これは、まさしく、虚空への飛翔による失速と墜落の感を免れない。レーガン大統領が、一九八七年一月に、予算教書を議会に提出したとき、彼は、この新たな麻薬対策に対するすべての資金供与を、抹消したのであった。僅か二、三名の議員が、この大統領の措置に、執拗に反対しただけであった。麻薬問題は、一九八六年における議員選挙の開始期と閉幕期の間に挿入された、束の間の間奏曲であったといえよう。

もとより、いかなる時代、いかなる国家を問わず、便宜主義は、選挙政治の顕著な属性である。しかし、「候補者中心の選挙運動」において、それは、頂点に達する。この場合、強力な政党の政策の伝統や誓約に拘束されることなく、無限定の自我拡充や自己実現の衝動に動かされて、候補者は、自己の選挙に有利とおもわれるすべてを実行する誘惑にかられてしまうからである。(see Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-centered Politics: Presidential Elections of the 1980, 1993*, passim. T. E. Patterson, *op. cit.*, pp. 344-346. E. V. Schneier and Betram Gross, *Congress Today*, *op. cit.*, pp. 51-76. J. F. Bibby, *op. cit.*, pp. 372-373.)

- (20) "Bringing Home the Bacon", *The Wall Street Journal*, May 13, 1988.

"Pork Barrel's Politics Seen as Redefining 75-Year-Old National System", *Los Angeles Times*, October 13, 1991.  
L. N. Gerston, *op. cit.*, pp. 167-168.

- (21) Luther Patrick, "What is a Congressman?", *Daily Congressional Record*, 88th Congress, 1st Session, May 13, 1963, p. A 2978. John R. Johannes, "Individual Outputs; Legislators and Constituency Service", C. J. Deering (ed.), *Congressional Politics*, *op. cit.*, pp. 90-91.

- (22) 本項に関する限り、とくに註記しない場合、左による。

J. R. Johannes, *op. cit.*, pp. 92-93, 107-108.

- (23) see J. R. Johannes and John C. McAdams, "Entrepreneur or Agent; Congressmen and the Distribution of Casework, 1977-1982", *Western Political Quarterly* 40 (September 1987), pp. 535-54.

なお、一九七七年—一九八八年における下院議員の「社会福祉事業」の実施数は、平均九二であり、中間値八二である。上院議員の場合、アンケート方式による一九八二年の調査が存在している。しかし、この数値は、不正確である。二八の上院議員事務所報告によれば、「社会福祉事業」の実施数は、週平均一七五であり、六〇から四七五に至るまでの広範囲に分布している。しかし、この標本には、巨大諸州の上院議員事務所は、含まれていない。(see Ibid, J. R. Johannes, *To Serve the People: Congress and Constituency Service*, 1984.)

- (24) 現代における議会の立法ならびに行政監察の二機能について素描するならば、次の通りである。(S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 433-453.)



## 立法

議會の実態に通達していない何びとといえども、議會が法律を製造する一種の工場であるということには、異論はない。しかし、現実において、議會は、ごく少数の法律を作成しているにすぎない。最も制定効率が上昇した年でさえ、せいぜい二〇〇の法律が、形成されるだけである。しかも、これらの制定された法律の多くも、さして重要ではない。例えば、第一〇三議會では、十月十六日—十月二十四日を National Character Counts Week (PL 103-301) と宣言する法律やペンシルヴェニア州のリーディングにある第十三ロックランド街 (13th and Rockland Streets in Reading, Pennsylvania) に位置する郵政ビル (the Post Office Building) を Gus Yatron Postal Facility (PL 103-315) と名称変更する法律などが、制定されている。

立法、あるいは、立法過程は、慎重な審議と政党間の調整を経て完成される。それは、論点の多角的な拡がりや諸利益の細分節化を、情報収集、長期にわたる討議、複雑で迂遠の交渉や折衝、取引、そして妥協などを通して、それ自身一つの球形に完結させる困難な作業である。しかも、ほぼ常時、こうした緩慢な紆余曲折の過程の成果は、無に等しい。事実、通例の議會に上程される法案の実に九〇％は、法律に化されることなく廃案に追いこまれる。残り一〇％のなかに命脈を保ったきわめて少数の法案といえども、制定に至るまでの期間は数年、ときには、数十年を要する。重要立法には、その重要度に応じた長期の懐胎期間が、不可欠となる。例えば、議會は、一九八六年の租税改革法 (Tax Reform Act) を通過させる以前の段階において、租税改革問題に関する討議を、五年以上も続けてきた。トルーマン政権時代に最初に上程された、連邦政府資金による高齢者に対する医療保険制度は、一九六五年に至るまで、医療健康保険制度 (Medicare) として制定されることはなかった。第一〇四議會の上下両院を通過した項目別拒否権法案 (the line-item veto bill) は、合衆国の歴史を通じて繰り返し討論されてきた法案である。[項目別拒否権に関する精緻な分析を試みる優れた論稿として、間宮庄平「アメリカ大統領の拒否権—項目別拒否権 (Line Item Veto) の機能と効用について—」(『産大法学』第三一巻第二号)(平成九年)一四頁—六七頁参照。]

最近二、三〇年の間に、立法過程の前途に立ちはだかる障害として、立法過程のあらゆる局面に影響力を行使する政治的利益集団 (political interest groups) の急増とその戦略の巧緻化の双方があげられる。この二つが政治的利益集団とは、①利益と目標の共通性、②組織構造、③公共政策に対する影響力の行使の願望、以上の主要特徴を有する。(see S. J. Wayne, op. cit., pp. 230-269.) これらの政治的利益集団は、立法を提案し、立法案の作成に積極的に介入する。彼らは上下両院の聴問会に出席し証言す

る。彼らは、常任委員会において、また、議場における討論の過程で、議員にロビイング活動を展開する。彼らは、自らが反対する法案を廃棄するために、大統領に対して拒否権発動を促す圧力を行使する。加えて、政治的利益集団の影響力は、政治行動委員会 (Political Action Committee) (PAC) によって行われる巨額の選挙資金の提供によって、急速な拡大を遂げるに至っている。多数の議員は、自己の選挙運動を支援してくれるこのような集団に、恩義を感じざるをえない。あるいは、これらの議員は、こうした利益集団の代表が立法に関する彼らの立場を表明した際に、彼らの見解に耳を傾けざるをえないという義務感を憶える。(see Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 2nd ed., 1987.)

政治的利益諸集団の間における政治的な機動作戦の展開と取引の進展の一般化が意味するところは、大部分の立法意思の決定が妥協によってはかられるのであり、そして、妥協は、常に立法の衝撃効果を少なからず減殺するということである。けれども、妥協という行為の表層と基底とを同時に透視する複眼の視線のなかでは、議会における立法過程の政治の地平への開放は、その利点の一つに変貌する。政治は、議会において隆昌をさわめる。なぜなら、一つに、議会という環境が、広範なスペクトルのなかに拡がる多種多様の主義主張や意見のためのフォーラムを提供するからである。二つに、立法過程が、個人や集団に対して彼らの関心事項の具体的内容や強さを表現する数多の機会を造出しているからである。このような立法過程の特徴は、公共政策決定を正当化する、あるいは、当該決定に賛意を示さない個人や集団に公正なものとして当該決定を納得させ受け容れさせる、という長所を有している。何びとも、立法について腹藏なく意見を開陳し、その制定に影響力を行使し得るだけの機会を、均しく与えられている。いかなる法律といえども、すべての利益集団によって全面的に忌避されるという事態は、あり得ない。なぜなら、すべての利益集団は、立法過程において、彼らが最大の価値あるものとする諸利益に対して、少くともある程度の保障を確保することができからである。加えて、諸集団は、現行法に認められる彼らに危険な部分を解消するために、新たな法律をも制定することが、必ずしも不可能ではないからである。こうして、妥協という議会の政治様式の下では、政治的利益集団は、個別具体の立法の全体のなかに、自己に固有の一つの区画を組みこむことが、可能となる。ここに、妥協の逆説的な自己擁立の契機を、認めることができよう。

一九八九年に、議会は、強烈な公衆の圧力に應えて、自らの態度を倒錯させるに至った。一九八八年に、議会両院は、《死に至る病》に陥っている高齢者に医療保険制度の適用を認める法案を、強力に支持している。この立法の通過に際して、議会は、高齢者の純粋な関心事項に応答するものと確信した。事実、それは応答したのである。しかし、当時、こうした保険適用に強固な

財政基盤を付与するために創設された、若干の老齢者には年およそ八〇〇ドルにも達する負担が課せられる、新たな税制に対する憤怒が、時を移さず生じようとは、何びとも予想し得ないところであった。数万に及ぶ老齢者とその利益集団とは、議会に圧力を加え、当該法の撤回に成功するに至った。その結果、この施策は、その効力を生ずる以前に、老齢者とその利益集団の圧力の波浪のなかに流産したのである。

#### 行政監察

行政監察は、立法と並んで議会が果たすもう一つの本質機能である。議会には、すべての重要な公共政策決定をなしうるだけの十分な体制が完備されていないことから、多くの政策分野において、議会は、官僚機構内の諸機関に、公共政策決定の責任を委託する。議会は、こうした諸機関に、専門家の観点からする意思決定を課しつつも、これらの専門技術的な特殊意思決定を、立法部の審査の下に従属させる。この過程が、その意図するところにしたがって作動するならば、それは官僚機構に固有の専門的知識や情報・特殊技術と民意による行政統制とが、首尾よく結合するであろう。この場合、主権者意思を原点とする座標軸系によって、専門家の特殊意思と一般人の普通意思との統一が、もたらされるとみてよい。行政部における政策形成・実施の専門家は、公共政策について日々の意思決定を行なう。立法部における普通人である国民の代表は、その決定を審査し、必要な場合、これに修正を施す。

行政監察の重要性は、憲法制定者の間に深く浸透していた見解に由来する。(拙稿「断想録—アメリカ・一七八七年—一七八八年—Federalists v. Anti-Federalists」『研究年報』十五(一九九六年)二九頁—一〇一頁参照)アメリカ国民は、彼らが樹立した政府によって奉仕を受けるのみならず、また、進んで、政府の政策や行為から保護されねばならないというのが、これである。公共政策が量的に拡大しその帯びる質的複雑性が一段と亢進するとともに、行政部による権力の過誤や乱用の機会もまた、増殖してゆく。予算額の増大を背景に新たな武器体系を購入する国防総省(Department of Defense)の高官とこうした武器体系の製造のために政府と巨額の契約を締結したいとする武器製造業者との癒着から起る浪費と詐欺のいわゆるPentagon procurementやChallenger shuttleの惨事などは、このような過誤の典例である。行政部は、専門的知識や情報・特殊技術の蓄積や国民生活の生存配慮の責任主体という輝しい光芒の内側に、国民の生命・自由・財産・幸福追求の権利を侵害し得る毒を製造しつつづけているが故に、議会による行政部に対する警戒の怠りない監察が、不可避である。

議会の行政監察の手段として、第一に、監察聴問会 (oversight hearings) の開催があげられる。(see Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy*, 1976.) 多くの常任委員会は、自らの職責の遂行の一環として監察聴問会を開催する。監察聴問会の開催の間、行政機関の活動、もしくは、特定施策の運用状況は、徹底的に審査される。行政機関、あるいは、特定施策の、法律的に認められた存続期間が終末に近づいたとき、往々、聴問会は開かれ、常任委員会の専門スタッフによる調査が、聴問会に先行する。聴問会自体に、行政部高官は、召還され、自らが統轄する行政機関の活動を説明し、常任委員のこれに関する質疑に応答する。監察聴問会によって作成された報告書は、委員の眼を通じて多くの角度を重ね合わせて重層的に考えられ立体的に統合されただけに、行政手続の変更、行政機関、もしくは、施策に対する、再授權 (reauthorization)、新たに発覚した欠陥を是正するための立法措置、など、多岐にわたって提言している。

制度上の権能 (institutional powers) をめぐる政治的対立は、しばしば、監察聴問会に立ち現われる。例えば、一九八九年に下院情報委員会 (the House Intelligence Committee) は、数度にわたって聴問会を開き、中央情報局 (Central Intelligence Agency) (CIA) の活動と管理運営の実態とを調査した同局の監察官 (inspector general) によって発行された内部報告書のコピーの入手を試みた。当時のCIA長官W・ウェブスター (William Webster) は、内部報告書の外部への公開を拒絶した。数ヶ月にも及んだ激烈な論争の末、下院情報委員会は、一九九〇年のCIAに対する授權立法のなかに、この時点までに議会における欠落要素として持ちこされてきた、当該報告書に対するアクセスの確保と拡張という新たな条項を挿入することを賛成票多数で決した。いいかえれば、情報委員会は、監察過程の展開を通じて当該報告書の獲得に失敗した後、そこにおける自己の権能がより公式的に遺憾なく発揮され、しかも、究極的により実効性にとむところの、立法過程の主體的運営によって、その報告書を調達する戦略を案出したのである。

第二の技術は、特別調査 (special investigation) である。こうした特別調査のなかには、監察聴問会との仕切りが、事実上、無化されているものも見られる。特別調査は、特段の財政資金の裏付もなく、また、委員会スタッフの増員も認められず、常設の常任委員会とその小委員会によって、行われている。しかし、一般的にいうならば、特別調査には、その調査の幅と深さ、その調査の徹底さ、そして、それが運用される活力の強さ、以上の三点が、聴問会の監察との流れを分つ境界として、その底に見えない線となって引かれている。

議会は、時には、重要な調査を行うために、臨時の委員会を設立する。各臨時委員会は、しばしば全国的な名声のある弁護士を

長とするそれ自身のスタッフを配置し、さらに、潤沢な予算を保有している。例えば、ウォーターゲート事件の調査 (the Watergate investigation) として著名になった一九七二年の大統領選挙運動の調査を遂行するために、北カロライナ州選出の民主党上院議員 S・アーヴィン (Sam Ervin) を委員長に据えた別個の委員会が、樹立されている。この委員会は、一年半も存続し、およそ二〇〇万ドルの予算を配分され、六〇名以上のスタッフを擁していた。同じような、委員会による調査が、過去四〇年間に、J・F・ケネディ (John F. Kennedy) 大統領の暗殺、ヴェトナム戦争において作戦行動中行方不明となった兵士の運命、レーガン政権の高官によるイランへの武器売却からニカラガの Contras に至るまでの資金の流用などの諸問題について、行われている。

特別調査は、議会と大統領との間に、画然とした距離をつくりだし、鋭い緊張関係をもたらす。大統領の主張するところによれば、このような調査は、政権を困惑させ、あるいは、弱体化させようとする反対党の政治的意図の磁場において遂行される。一九四〇年代後半に、民主党選出の大統領 H・S・トルーマン (Harry S. Truman) は、自らの政権における共産主義の影響力の浸透に関する独断的調査を敢行した、当時における共和党の新進気鋭の下院議員 R・M・ニクソン (Richard M. Nixon) の役割に對して、党派性の濃厚な観点にたつて抗議を提出している。それから四分の一世紀の後、共和党選出の大統領 R・M・ニクソンは、ウォーター事件の調査を主導した民主党に對して、同じく強硬な党派的な抗議を提起したのである。

第三は、人事統制 (personnel controls) である。各省長官、行政機関の長、規制委員会委員などの、行政部の最高段階に位置する職員は、大統領によって任命され、その任命には、上院の承認が必須要件となる。もし大統領がこうした高位段階の職位の一つを充当するために候補者を指名したとき、その指名が効力を生ずる以前に、それは、上院における多数者の投票によって審査され承認されなければならない。上院は、H・W・フォスター (Henry W. Foster) 博士の場合にみられるように、大統領が提案した候補者の承認を拒否することができる。また、現実に、上院は、これを拒否している。

フォスター博士は、一九九五年に、B・クリントン (Bill Clinton) 大統領によって軍医総監 (surgeon general) に指名された。しかし、上院において、この指名に反対する議員が、議事妨害 (filibuster) の挙にでるに至り、博士は、任命の承認を得ることができなかった。フォスター博士は、十代女性の妊娠を減少させるための運動の首唱者として有名であった。しかし、博士は、時には、産科学の治療行為の一部に中絶手術を採り入れることがあったという事実を明るみにだされ、そのため、軍医総監就任の機会を逸するに至ったのである。このフォスター博士に對する上院の承認反対の場合には、新たな共和黨議会指導部がクリン



トン政権との対決姿勢を明確に打ちだし、さらに、R・ドール (Robert Dole) (カンザス州選出)、P・グラム (Phil Gramm) (テキサス州選出)、R・G・ルーガー (Richard G. Lugar) (インディアナ州選出) などの、若干の共和党上院議員が、共和党大統領候補指名を目ざす一九九六年の選挙戦を有利に進めるために、自らが妥当と評価する彼らの妊娠中絶合法化反対の信用証明 (pro-life credentials) を強化したいという、内的一元的視点によって、共和党議会指導部の言動の秩序が、統一されていた。これに対して、フォスター博士支持の上院議員は、グラム共和党上院議員の指揮の下に繰り上げられた議事妨害を打破するために、討論終結制 (cloture) の発動を試みたにせよ、僅か五七名の発動賛成者の説得に成功したにすぎなかった。こうして、フォスター博士の指名は、上院の議事日程表から取り消され、効果的に葬られたのである。(もとより、この撤回には、the Christian Coalition や the Family Research Council などの、妊娠中絶合法化反対の様々な利益集団や市民団体、そして、他の保守主義の諸組織による聴問会における証言や議員に対するロビイング活動と世論に対する訴えなどの援護があったことは、いうまでもない。)(S. J. Wayne et al., op. cit., pp. 109, 261, 406, 443, 525.)

このような上院における指名の承認のほか、議会は、職業行政官、大統領の任命による政治的行政官の別を問わず、すべての連邦政府職員との給与と雇用条件に対する統制権を掌握している。すなわち、議会は、行政部における号給表 (pay scale) を設定し、特定の機関もしくは部局で職務を遂行する職員数を限定する総定員制を定め、一般雇用資格 (general hiring qualifications) を創設する。さらに、議会は、年次有給休暇 (annual leave)、病氣療養手当 (sick pay)、免職、退職、そして、年金、などに関する通常の人事政策に承認を与える。このような人事政策一般に対する広範な統制力の保持は、議会に、何びとが、行政部のいずれの機関で、そして、いかなる雇用条件の下で、職責を履行するか、を決定するに際して、少なからぬ裁量権を与えることになる。議会は、例えば、CIA 監察官の地位を、上院の承認の下に服する大統領任命によるものとする立法を制定することによって、当該監察官の活動に対する政治的統制の及ぶ範囲の拡大を求める。

第四は、財政統制 (financial control) である。これは、最も重要にして最も効果的な統制手段である。合衆国憲法第一条第九節七項は、「国庫からの支出はすべて、法律で作成される歳出予算 (appropriations) に従ってのみ行われる。一切の公金の収支に関する正式の予算決算書を随時公表することを要する」(訳は C・A・ピアード 斎藤真・有賀貞訳編『アメリカ政党史』(一九六八年)(東京大学出版会) 二六三頁による。)と規定する。議会は、行政機関、もしくは、施策に、公金を支出する以前に、先の公金支出の用途について、厳密な評価を下し、さらに、支出を要請されている公金の明確な使用計画を、審査しなければならな

い。この作業は、通例、上下両院歳出委員会 (the Senate and House Appropriations Committees) によって行われる。両委員会は、事実上政府におけるすべての機関と施策にかかわる公金支出について、毎年、聴聞会を開催する。こうした聴聞会において、行政部幹部は、過去における行政部活動の実績の偉大さについて説明し、来たるべき年次の予算要求の正当性を擁護しなければならぬ。(see R. E. Feno, Jr., *The Power of the Purse 1966*, D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, *The Spending Power, 1990*)

非常に多くの場合、議会は、行政部の予算要求額を下まわる公金を支出する。(Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process, 1996*) 議会は、一施策から別の施策へと、資金を移動させることによって、行政部の予算要求の底を潜かに流れる低音部の主題のごとき資金配分の優先順位に、変更を迫ることも可能である。げんに、一九九五年に下院は、クリントン大統領のミサイル迎撃用国防予算 (antimissile defenses) を、三十億ドルから七億六三〇〇万ドルへと削減した。代って、議会は、B-2 爆撃機の製造を再開するために、五億五三〇〇万ドルの歳出を承認したのである。しかし、この公金支出は、大統領・国防総省のいずれも望んでいなかった歳出である。

議会による行政監察のもう一つの手段は、会計検査院 (the General Accounting Office) (GAO) である。会計検査院は、議会に所属し、政府施策が適切に運用されているかどうか、そして、それがもたらす便益が、それに要した費用の支出をはたして正当化しうるものであるかどうか、などを決定するために、政府施策の運用状況につき会計監査を行う。GAO の職能は、議会の行政監察を効率的に推し進めるための関数の一つとして、議会活動のなかに固く組みこまれている。GAO は、検査報告書を議会に提出する。議会は、連邦政府施策の運用、あるいは、連邦政府資金の使用における非効率性や違法行為を攻撃目標として設定するために、この報告書を活用する。レーガン政権の下における住宅都市開発省 (the Department of Housing and Urban Development) (HUD) の杜撰な管理運営に対する議会の苛烈な審査は、GAO が提出した多くの情報の累積という一続きの直線的に連続した系譜を経て起きたものである。

すなわち、アメリカでは、一九三七年に、最初の連邦公営住宅施策 (federal public housing program) が創始されたときに、自己の家屋に抵当権を設定した住宅所有者に対する補助金給付の施策が、確立された。スラム撤去 ("slum clearance") の名の下に、一九三七年の住宅法 (the Housing Act) は、内務省 (the Department of Interior) のなかに、合衆国住宅公社 (the U. S. Housing Authority) (USHA) を設立した。この住宅公社の職能は、公営住宅の建設の監督である。第二次世界大戦以前の一九

四一年に、公営住宅建設が中断されたとき、僅か三五〇の小規模住宅が、それまでに建設されていたにすぎない。(see William M. Leuchtenberg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, 1963, pp. 134-136. see also, John F. Walker and Harold G. Vatter, *The Rise of Big Government in the United States*, 1997.) 合衆国住宅公社の施策は、州認可の地方住宅公社によって執行されてきた。地方住宅公社は、賃借人が支払う賃貸料と公営住宅企画 (housing project) の建設・運営費の原価との差額を補償する連邦政府資金を受けとる。公営住宅企画は、基本的に、一九三〇年代以降、このような方法で運用されてきた。

数多の研究の示すところによれば、少なくとも、公営住宅の建設は、貧困層に良質の住宅を供給できる最も低廉で、また、最も能率的な方法である。(see Charles E. Connerly, "What Should Be Done with the Public Housing Program", *APA Journal* (Spring 1980), p. 146. Peter Kivisto, "A Historical Review of Changes in Public Housing Policies and Their Impacts on Minorities", in P. Momemi (ed.), *Race Ethnicity, and Minority Housing in the United States*, 1986, p. 14.) しかし、公営住宅のなかには、安全性を欠き、不潔であるばかりか、犯罪の温床となっているものも認められ、いたって不評である。一つにこうした事実の結果として、二つに公認不動産業者 (realtors) や建設私企業のロビイング活動の展開によって、連邦政府における政策形成者は、貧困層の救済のために別の方策の開発に意を注ぐに至った。ロビイング集団は、貧困層向きの住宅を建設する私企業に政府補助金を給付するような、彼らの事業に対する需要を喚起する市場志向型の方策を積極的に進めるに至った。

レーガン政権は、こうした市場志向型の方策を最も強力に実践した。当該政権下では、貧困層に対する政府所有住宅の新設は、行きづまり状態に陥り、私企業による住宅建設に対する補助金給付額も、同じく減少した。一九八〇年から一九八八年に至るまでの期間、HUDの予算は、三六〇億ドルから八〇億ドルまで減額された。これは、すべての省によって支持された最大の予算削減であった。また、貧困層に資金を給付し、彼らに居住場所を選択させるという、賃貸料保証施策 (rent-voucher) が採択された。この施策は、HUDによる賃貸料補助の受給資格者数を、一〇〇万増大させた。しかし、この施策の批判者の説くところによれば、保証制度は、貧困層に対する良質の住宅が彼らに利用されていないという単純な理由故に、必ずしも効を奏していない。最近の調査によれば、貧困層に対する住宅の供給は、一九七八年から一九八五年に至るまでの七年間に、一九%下落している。「このことは、レーガン政権の第一期の間に、低所得者用住宅の供給に対する連邦政府の保証から、レーガン政権が大きく後退したということを意味する」。(see Andy Zipser, "Broken Promises", *Wall Street Journal*, May 19, 1989, R. 11.)

住宅建設補助金節減の一つの理由は、レーガン政権当時のHUD長官S・R・ピアース (Samuel R. Pierce) によるならば、腐

敗への疑念である。彼がHUD長官の職を辞したとき、この種の施策は議会の操作の対象とされやすいと述べ、当該施策を嘲笑している。「議員は、一定の建設業者に向って建設総戸数を誘導してゆくために舵をとらねばならない。もし議員の選挙がめぐってくるとき、これらの建設業者は、議員の選挙運動のために献金することになる」。 (see E. J. Dionne, Jr., "Pierce at H. U. D.: Eight Years of Hands-Off Management", *New York Times*, June 8, 1989, p. 17.) 皮肉なことに、一九八九年に至って二十ヶ月後に、HUDにおいてスキャンダルが、明らかにされた。(see Edward T. Pound and Kenneth H. Bacon, "Housing Subsidy Plan for the Poor Helped Contributors to GOP", *Wall Street Journal*, May 25, 1989, A 1.) スキャンダルは、Moderate Rehabilitation Programによって配分される資金の獲得を目ざす建設企業の間における熾烈な競争を巻きこむに至った。このProgramは、低所得者用住宅の改築に資金を供与するものであり、一九八三年の一万五〇〇〇戸から一九八八年には三〇〇〇戸まで、その改築戸数を激減させている。一九八四年以降、HUDにおける官僚が、建設業者への改築補助金の授与について裁量権を自由に行使していた。この企画は、建設企業に少なからぬ利潤をもたらし、したがって、建設企業は、この企画を手に入れるために、官僚に惜しげもなく現金を贈ったのである。巨額のHUD補助金は、共和党支持の建設企業に流れた。共和党における内部情報を知りつくしている消息通 (insiders) は、こうした建設企業に補助金を行き渡らせるために手を借し、その代償として多額の顧問料の小切手を徴収したのである。その当時行われていた顧問料の歩合いは、伝えられているところによれば、一戸当り一〇〇〇ドルであった。前内務長官J・ワット (James Watt) には、三〇万ドル以上が、顧問料として支払われている。低所得層の救済を意図したはずのHUD資金は、そのなかに新しい電流を通され、有力政治家の友人知己と家族に向って、流れを変えたのである。一九八九年に、前共和党下院議員J・F・ケンプ (Jack F. Kemp) がHUD長官の職務を引きついた後に、「私は、本省が沼地であったことを知っている。しかし、本省が現在もまた過去のその段階にとどまっているのかどうか、私は知らない」と述べている。(see Philip Shenon, "Thornburgh Orders Inquiries into All Local H. U. D. Offices", *New York Times*, June 16, 1989, p. 1.) なお、Marilyn Louise Harrell 女史の仕事は、HUDの補助金を交付された家屋の抵当流れを処分することであった。HUDの監察が緩やかであったため、同女史は、HUDから現金で五五〇万ドルを奪い、それを貧困層を救済するための慈善団体に寄贈したと、議会で証言している。報道機関は、同女史に「Robin HUD」という名称を進呈したのである。(see 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, pp. 699-702.)



最後に、弾劾(impeachment)があげられる。弾劾は、立法部が所有する行政監察の究極の武器である。弾劾は、合衆国憲法第二条第四節に、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は、叛逆罪、収賄罪或はその他の重大なる罪過につき弾劾され、かつ有罪の判決を受けることによって、その職を免ぜられる」と明示されている。(ピアード、前掲二六五頁)

弾劾過程は、弾劾法案の下院本会議への上程からはじまる。この法案は、次いで、司法委員会(the Judiciary Committee)に付託される。司法委員会は、何の審議も行わずに、あるいは、当該法案について討論をなし、下院本会議にこれを報告する。下院本会議では、当該法案に盛り込まれた告発が討論され、それについて投票が行われる。もし多数者が当該法案に反対の意思を表明したとき、その告発は取り下げられる。もし多数者が当該法案に支持票を投じたならば、当該高官は弾劾されることになる。弾劾過程は、この時点において、裁判のために上院に移行する。この場合、上院議員が、事実上、陪審としての職責を果たす。もし弾劾された高官が大統領であるならば、そしてこの場合のみ、最高裁判所長官(the Chief Justice of the United States)が、上院における裁判の議長を務める。上院における有罪の決定は、本会議に出席し投票する上院議員の総数の三分の二の同意を必要とする。

このように、憲法制定者は、その発動が至難であるような弾劾手続を考案した。(see Raoul Berger, *Impeachment*, 1973.) 制定者の意図は、弾劾手続の常規的発動の抑止であり、また、現実には、その発動は抑制されてきた。アメリカ史の全体を通じて、弾劾手続は、六十回以上も発議されており、一九九五年の時点で、一五名の連邦政府高官が弾劾され、そのうちの僅か七名が、有罪と認められたにすぎない。こうした有罪者の大部分は、連邦裁判所裁判官であり、このなかには、一九八〇年代に弾劾され罷免された三名の裁判官が含まれる。

大統領としてはただ一人A・ジョンソン(Andrew Johnson)のみが、弾劾されている。その弾劾理由は、もとより腐敗行為ではなく、議会における彼の政敵の機嫌をいたく損ねたという個人行為にある。ジョンソン大統領は、一八六八年に無罪とされ、任期満了に至るまで、その職に留まっている。一九七四年におけるニクソン大統領の時宜を得た辞職は、議会における共和党議員の大統領支持が瓦解したことによる。しかし、これによって、ニクソン大統領は、ほぼ確実な弾劾宣告と有罪判決とを避けて通ることができたのである。カリフォルニア州選出の前民主党下院議員N・Y・ミネタ(Norman Y. Mineta)は、議会の行政監察について、次のように述べている。("Oversight Congress", *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 22, 1979, p. 2880.) 「議会の監察機能は、きわめて困難な課業である。それは、過大な時間を要し、骨の折れる調査研究作業である。しかも、監察



機能のなかには、政治的にアピールするものは、何ひとつ見出せない。法案通過に尽力し、「私の提出した法案は高齢者に貢献するところ大である」と主張するほうが、はるかに政治的アピールにとむ」。

この言葉から、明晰な意識で統括されている議会の行政監察という観念形象の奥底に沈む議員の無意識の告白を、読みとることができる。

- (25) J. R. Johannes, "Individual Outputs; Legislators and Constituency Service", *op. cit.*, p. 92.
  - (26) see U. S. Congress, House Commission on Administrative Review, *Final Report*, 95th Cong., 1st sess., 1977, H. Doc. 95-272. Vol 2, *Survey Materials*, pp. 822-824.
  - (27) see U. S. Congress, House Commission on Administrative Review, *Final Report*, 95th Cong., 1st Sess., 1977, H. Doc. 95-272. Vol. 2, *Survey Materials*, p. 874.
  - (28) J. R. Johannes, *op. cit.*, p. 93.
  - (29) *Ibid.*, p. 93.
  - (30) Leroy N. Rieselbach, *Congressional Politics; The Evolving Legislative System*, 2nd ed., 1995, p. 400. see also K. G. Olson, "The Service Function of the United States Congress", in A. de Grazia (coord), *Congress; The First Branch of Government*, 1966, pp. 337-374. J. R. Johannes, *To Serve the People; Congress and Constituency Service*, 1984.
  - (31) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 400.
- なお、この行政国家とは、権力分立制という現代国家の静態的な装置のなかで、行政の諸活動が、立法・司法の活動との  
 対関係において、とくに強化・拡大されてきた動態的な現象をいう。その意味で、行政国家は、実体概念ではなく、むしろ、機  
 能概念と称すべき。〔辻 清明『行政学概論』(上)(一九九二年)(東京大学出版会)三頁—九頁参照。see also Dwight Waldo,  
*The Administrative State*, 1948. Ralph Clark Chandler (ed.), *A Centennial History of the American Administrative State*,  
 1987. Gerald Garvey, *Public Administration; The Profession and the Practice, A Case Study Approach*, 1997.〕
- (32) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 400.
  - (33) Janet Hook, "Stennis' Move May Stir Leadership Changes", *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 24, 1987, p. 2610.

L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 389.

なお、奉仕活動による代表機能の遂行 (service representation) — 個々の選挙民に対する利益供与 — と割当 (allocation) とが、区別されることがある。この二つという割当とは、連邦政府の公共事業企画の施行、農業補助金の給付、連邦政府と議員選挙区における防衛産業との間における受注契約の締結などの、地方諸利益に対する便益の交付を指す。双方は、いずれも選挙区に対する奉仕活動の展開として認識される。[L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 417. see H. Fulau and P. D. Kapps, "The Puzzle of Representation: Specifying the Components of Responsiveness", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 2 (1977), pp. 233-254.]

(34) J. R. Johannes, "Individual Outputs; Legislators and Constituency Service", *op. cit.*, p. 93.

(35) *Ibid.*, p. 93.

(36) *Ibid.*, p. 93.

(37) *Ibid.*, p. 93.

(38) L. N. Rieselbach *op. cit.*, p. 401.

see also J. S. Saloma III, *Congress and New Politics*, 1969. J. R. Johannes, *To Serve the People: Congress and Constituency Service*, *op. cit.*, B. Cain, J. Ferejohn, and M. Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, 1987, *op. cit.*

(39) L. N. Rieselbach *op. cit.*, p. 402.

(40) 「キーティング他五名事件」について素描するならば、次のようになる。[L. Lipsitz and D. M. Speak, *American Democracy*, 3rd ed., *op. cit.*, pp. 403-406. T. E. Patterson, *The American Democracy*, 2nd ed. *op. cit.*, pp. 284, 378, 379, 444. Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America*, 3rd ed., 1992, pp. 235-236, 645-646. John R. Cranford, "Decision in Keating Five Case Settles Little for Senate", *Congressional Quarterly Weekly Report*, 2 March 1991, p. 517. see also L. N. Rieselbach, *op. cit.*, S. J. Wayne et al., *op. cit.*, Peter F. Galderisi, Roberta Q. Herzberg, and Peter McNamara (ed.), *Divided Government: Change, Uncertainty, and the Constitutional Order*, 1996.]

貯蓄貸付銀行によって、したがって、いわゆる貯蓄機関 (Thrift industry) によって、一九八〇年代は、最良の時代であると同時に最悪の時代であった。それは、まさしく、貯蓄機関によって、正と負を、身に具現した時代であったといつてよい。一九八

○年代の第一四半期には、貯蓄機関は、多くの機関が巨大な拡張を経験し、個々の取引業者は巨利をあげるといような、好調の波にのっていた。しかしながら、第三四半期の終了の時点に至るまでに、貯蓄機関の命運は一転し、《貯蓄貸付銀行の危機》(S & L crisis) に代って《貯蓄貸付銀行のスクランダル》(S & L scandal) が至るところで語られるような深刻な事態が、招致されるに至ったのである。そのことは、急激な膨張が思慮分別のある投資政策の犠牲のうえに成し遂げられたためにほかならない。数多くの貯蓄貸付銀行が、完全に倒産した。貯蓄貸付銀行の経営者は、連邦ならび州の刑法上の責任を問われ告発されはじめた。大統領の子息である N・M・ブッシュ (Neil M. Bush) は、デンヴァー市に本拠を置く貯蓄貸付銀行の経営者としての倫理上不穏当な行態 (ethical improprieties) を理由に、貯蓄機関監督局 (the Office of Thrift Supervision) によって、業務停止命令 (cease-and-desist order) の交付を受けている。貯蓄貸付銀行の預金を保険する連邦政府機関の FSLIC (Federal Savings and Loan Insurance Corporation) (連邦貯蓄貸付保険公社) そのものが、この当時、既に破産状態に陥っていた。納税者は、五〇〇〇億ドルにも達する破産勘定書の支払いを負わされるに至った。

貯蓄機関が直面する問題の最大特徴は、上昇気運の実業の楽観主義とレーガン政権の政府規制緩和に対する熱意とが互いに関連し合い微妙に傾斜を異にしながら呼応し合って、貯蓄機関が軽率にも高危険・高利潤の投資、したがって、債務不履行の危険度は高いがそれでもなお投資収益率の高い債権への投資—"junk bonds"—に向かい、さらに、不動産、とりわけ、土地の価格の大幅な下落を予見しえなかったという点に求められる。加えて、貯蓄機関自身、貯蓄機関の業務に対する規制監督官、そして、豊富な選挙資金の提供をなし得る何びとに対しても影響力を行使したいとする選挙公職占有者、以上の三者間における疑惑を招く、というよりも、むしろ、違法な、結合によって支援された個人利益 (personal gain) の短期的な計算に基づき貯蓄機関が運営されていたということも、貯蓄機関の少なからぬ特徴を形成している。ある算定によれば、一九八〇年代に、貯蓄機関は、議員に、一〇〇〇万ドル以上の選挙資金を提供していた。(see Common Cause, *Facts on File, July 20, 1990*) また、カリフォルニア州選出の共和党上院議員 P・ウィルソン (その後カリフォルニア州知事に就任) は、貯蓄貸付銀行から最大の選挙資金—総額二四万三三三四ドル—の提供を受けた。しかし、カリフォルニア州選出のもう一人の民主党上院議員 A・克蘭ストン (Alan Cranston) は、一四万三七〇〇ドルを直接に貯蓄機関から受領し、さらに、彼が後援する有権者登録計画の実施のために八五万ドルの資金を供与されている。この八五万ドルは、リンカーン貯蓄貸付銀行 (Lincoln Savings and Loan) の所有者である C・H・キーティング (Charles H. Keating, Jr.) の寄附によるものである。

一九八〇年代に、大部分の貯蓄貸付銀行は、適切かつ誠実に、業務を遂行してきた。もとより、拙劣な企業運営によって、経営不振に陥ったものも、若干存在する。しかも、若干の不当かつ無能の企業運営の劇的な事例は、新聞の第一面の見出しを飾り、アメリカのとき民主主義の政治体系における利益集団政治 (interest group politics) の本質を、広く世人に想起させるに至ったのである。その象徴が、まさしく「キーティグ他五名事件」にはかならない。

リンカーン貯蓄貸付銀行と連邦政府の貯蓄機関に対する規制監督官との間における激烈な確執は、一九八五年にはじまる。リンカーン貯蓄貸付銀行の急速にして高危険度の成長は、連邦政府の規制を侵犯しているとする規制監督官の告発は、当該銀行の所有者であるキーティグによって、《血の復讐》("vendetta") とみなされた。そこで、キーティグは、連邦政府と対決するために、強力な選挙公職占有者に援助を要請した。「キーティグ他五名」と呼ばれる上院議員が、これに当る。これには、既述のクラントン民主党上院議員のほか、オハイオ州選出の J・グレン (John Glenn) 民主党上院議員、ミシガン州選出の D・W・リーグル (Donald W. Riegle, Jr.) 民主党上院議員、アリゾナ州選出の D・ディコンシーニ (Dennis De Concini) 民主党上院議員、それに、アリゾナ州選出の J・マッカイン (John McCain) 共和党上院議員が、含まれている。これらの五名の上院議員と他の選挙公職占有者は、キーティグならびにリンカーン貯蓄貸付銀行から一三〇〇万ドルを超える選挙資金を獲得している。これらの上院議員とそのスタッフは、連邦政府における貯蓄機関の規制監督官の行為を調査し、この行為に関する並々な関心を示すために、規制監督官と接触し、ときには、会合している。一九八七年四月には、二回の会合が行われた。こうした接触や会合を通して、上院議員とそのスタッフは、数年間にわたって進行中の諸問題の解決に向けて早急の行動を起すよう規制監督官に督促した。一九三二年創立の、経済的で簡便な持家の普及と貯蓄貸付銀行の監督とを主要任務とし連邦貯蓄貸付保険公社を運営するところの、連邦住宅金融銀行理事会 (Federal Home Loan Bank Board) の議長の職にあった E・J・グレイ (Edwin J. Gray) は、上院倫理委員会 (the Senate Ethics Committee) において、五名の上院議員は、キーティグとリンカーン貯蓄貸付銀行に有利となるよう理事会に政策変更を迫るために、理事会に対する圧力行使の意図の下に、議長に向って《私的な威嚇と公的な中傷》(private threats and public vilification) の光を矢のように射かけたと言っている。(see *Facts on File Yearbook*, 1990, December 31, 1990, p. 966.) 上院議員は、彼らの調査や審問は、喪失した社会保障小切手の再交付の要請や士官学校への選挙民子弟の推挙などと変らない通常の選挙区への奉仕活動の一環であると主張した。五名の上院議員の主張するところによれば、こうした連邦政府の規制監督官に対する調査や審問と選挙資金の受領とは、無媒介的に等価ではないということである。しかし、キーティグは、

両者の間には相互牽引状態が認められると示唆している。

キーティング他五名に対する告発に係わる上院倫理委員会の聴問会は、以下のとおり断案を下した。(see Excerpts from the Senate Ethics Committee's Statement on the "Keating Five" Investigation, *Facts on File*, February 28, 1991, p. 140.)

「上院議員五名に対する選挙資金の提供は、州政党組織、政治行動委員会(PAC)そして有権者登録組織以上の三者のために上院議員によって要請される献金と同じく、すべて法的限界内にあり、かつ、適切に報告されている。

五名の上院議員のいずれの行動も、個々に考慮するとき、いかなる法律にも違反していないし、また、いかなる上院規則も破っていない。

五名のうちの四名の上院議員は、以下の事項を実証したといつてよい。《稚拙な判断の行使》(poor judgement) (グリーン)、『不当とおもわれる規制監督官に対する独断的な行態』[aggressive conduct with the regulators (taht) was inappropriate] (ディコンシーニ)『不当とおもわれる様相を呈し、しかも、疑いもなく無神経と稚拙な判断をともなう行態』[conduct (that) gave the appearance of being improper and was certainly attended with insensitivity and poor judgement] (リーグル)『マッカインの行態は、《不当でもなければ全く職務懈怠をともなうものでもなく、彼に対する法制度上の訴訟の提起を必要とする段階に達していない》[McCain's actions] were not improper nor attended with gross negligence and did not reach the level of requiring institutional action against him]』とするほとんど民主主義の価値を侵害していないという事実認定。

以上である。

これら四名の上院議員の行動のいずれも、上院による法制度上の訴訟の提起を必要としない。

これに対して、クラントン上院議員には、《選挙資金調達と議員としての公式行動とが実質的に連結している許容しがたい行態様式》(an impermissible pattern of conduct in which fund raising and official activities were substantially linked) が、明示される。」

この間に、クランストン上院議員は、《がん》に犯され、上院議員を辞する意思を表明した。クランストン議員は、上院によって、その行態を公式に痛難された。しかし、彼は、一貫して、自らが一人だけ狙い撃ちされたのであり、自らの行態は上院規範からいささかなりとも逸脱していないと、主張したのである。キーティングは、リンカーン貯蓄貸付銀行の業務執行につき刑事上の告発を受け、有罪を宣告された。リンカーン貯蓄貸付銀行の経営破綻に関する当初の対応の遅滞が政府に与えた損害は、一二億ド



ルにも及んでいる。

リンカーン貯蓄貸付銀行の紛糾状態のなかで最も顕著な部分は、克蘭ストン上院議員やその他の告発された選挙公職占有者によって提起された弁明にある。それは、自らの行態の否認や説明ではなく、問題とされた彼らの行動や態度が通常の議員としての職務活動内にあるという主張である。上院倫理委員会ですら、問題の行動や態度と通常の職務活動との間に差があるとしたら、それは程度の差にすぎないということに、合意しているようにおもわれる。「キーティング他五名事件」の場合、選挙資金提供と選挙区への彼らのいう《奉仕活動》(“service”)の間には、密接な関連性が存在した。「キーティング他五名」の間における行態の変異は、余りにも微妙であるため、いかなる観察者といえども、この変異を識別することは、至難であろう。しかし、上院は、こうした事態に満足している。キーティング調査の直後に上院倫理委員会委員長に就任した北カロライナ州選出のT・サンフォード(Terry Sanford)民主党上院議員は、報告されているところによれば、キーティング他五名の上院議員について、次のように述べている。

“see Improper Conduct? No, Just Differently Ethical” *Common Cause Magazine, January-March 1992, p. 6.*

「これらの上院議員は、何ら悪事を犯してゐない」。続けて、彼らの告発人は、「まさしく全く間抜けである取るに足らない矮小な規制監督官」(god-damn little regulators who were just really jerks)である」。

レーガン政権における数名の最高幹部は、当該事件と同様の論争に巻き込まれるに至った。レーガン大統領の親友であり、大統領によって大統領次席補佐官 (Deputy Chief of Staff and Assistant to the President) に任命されたM・ディーヴァー (Michael Deaver) は、ホワイト・ハウスの職を離れた後に金銭との交換性ないし等価性を帯びた自らの影響力の行使に関する証言が偽証罪に当たるとして、有罪宣告を受けた。同じく、ホワイト・ハウスの前政治顧問であったL・ノフィツィガー (Lyn Nofziger) は、離職後少くとも一年間、かつての同僚に対してロビング活動を展開してはならないと定めた法律に、違反した廉によって、有罪判決を下されている。司法長官 (Attorney General) E・ミース (Edwin Meese) による金銭との交換を目ざす影響力の行使に関する告発を調査した後に、特別検察官は、ミースの倫理的な行動基準に疑問符をつけている。しかし、彼は、刑事上の訴追を提示していない。けれども、議会と公共利益集団の双方の圧力に屈伏し、ミースは辞職するに至った。

一九八九年に、下院議長J・ライト (Jim Wright) (テキサス州選出・民主党) と下院院内幹事 (the House Majority Whip) のT・クエロ (Tony Coelho) (カリフォルニア州選出・民主党) の両名は、贈与と利権に絡む倫理上のスキャンダルによって、

それぞれ、辞職している。これらの辞職は、議員とそのスタッフによる国防総省の兵器購入契約への余りにも直接的な関与に起因する敵対宣伝の波状攻撃の後に生じている。しかし、辞職とこの波状攻撃とは、無関係である。多くのアメリカ人にとって、このような一連の影響力行使のスキャンダルが意味するところは、最高段階における政治生活が腐敗の極に達しているということである。強力な利益集団が影響力を買い求め、公共政策決定における有利な処遇を確保するために政府高官と接触を保ち、彼らを利用するというのが、これである。

- (41) C. J. Deering, *op. cit.*, p. 94.
- (42) P. Johnson, J. H. Aldrich, G. J. Miller, C. W. Ostrom, Jr., and D. W. Rohde, *American Government ; People Institutions, and Policies, 2nd ed., op. cit.*, p. 462.
- (43) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 418.
- (44) *Ibid.*, p. 404.
- (45) S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 420-421. 一九九三年現在における上下両院のスタッフ数は、次のようになる。(S. J. Wayne et al., *op. cit.*, p. 422. Norman J. Ornstein et al., *Vital Statistics on Congress, 1995-1996, 1996*, p. 131.)  
 常任委員会スタッフ・下院二一四七名・上院九九四名、議員スタッフ・下院七四〇〇名・上院四一三八名、指導者スタッフ（指導上の諸問題について上下両院における党指導者のために業務を遂行するスタッフ）・下院一三七名・上院一〇〇名、下院事務局職員一一九四名、上院事務局職員一一六五名、上下両院合同委員会スタッフ一四五名、このほか、両院補佐機関として会計検査院（General Accounting Office）四九五八名、議会調査局（Congressional Research Service）八一四名、議会予算局（Congressional Budget Office）一一三〇名、以上である。
- (46) U. S. Congress, House. (1977). Commission on Administrative Review, *Final Report*.  
 J.R. Johannes, *To Serve the People ; Congress and Constituency Service, op. cit.*, pp. 62-63.  
 L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 404.
- (47) J. R. Johannes, "Individual Outputs ; Legislators and Constituency Service," *op. cit.*, p. 96.
- (48) *Ibid.*, p. 96.
- (49) *Ibid.*, p. 96.

- (50) see T. R. Johannes, *To Serve the People ; Congress and Constituency Service*, *op. cit.*, p. 207.
- (51) T. R. Johannes, "Individual Outputs ; Legislators and Constituency Service", *op. cit.*, p. 97.
- (52) *Ibid.*, p. 97.
- (53) *Ibid.*, p. 98.
- (54) ポーク・バレル企画とは「ポーク・バレル制定法 (pork-barrel statute) と呼ばれている。ポーク・バレルは「logrolling, back-scratching, trading off などといわれる議員間における利益の交換をなすことで、アメリカ議会を支配する伝統的な『互惠主義』 (reciprocity) の行動規範の一つである。ポーク・バレル制定法は、補助金や企画の「ごとく利益を多数の議員に割り当てる。この場合、当該法は『万人救済説』 ("universalism") に基づき裁決」その贈与が可能な限り多数の州と下院議員選挙区に気前よく与えられる」(L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 140. see also Barry R. Weingast, "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms", *American Journal of Political Science*, vol. 23 (1979), pp. 245-262. Emerson M. S. Niu and P. D. Ordeshook, "Universalism in Congress". *American Journal of Political Science*, Vol. 29 (1985). pp. 246-258. K. Krehbiel, "Unanimous Consent Agreements; Going Along in the Senate", *Journal of Politics*, vol. 48 (1986). pp. 541-564.
- R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action*, 1990. Kenneth Bickers, "The Programmatic Expansion of the U. S. Government", *Western Political Quarterly*, Vol. 45 (1991), pp. 891-914. K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, 1991. Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed., 1991. Larry, Makinson, *Open Secrets ; The Encyclopedia of Congressional Money and Politics*, 1992. U. S. General Accounting Office, "Line Item Veto ; Estimating Potential Savings", Report to the Congressional Committees, 1992. George F. Will, *Restoration ; Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy*, 1992.
- John A. Hamman, "Universalism, Program Development, and the Distribution of Federal Assistance". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17. (1993). pp. 553-568. Richard Watson, *Presidential Vetoes and Public Policy*, 1993. Robert M. Stein and K. N. Bickers, "Universalism and the Electoral Connection ; A Test and Some Doubts", *Political Research Quarterly*, vol. 47 (1994), pp. 295-317.
- R. M. Stein and K. N. Bickers, *Perpetuating the Pork Barrel ; Policy Subsystems and American Democracy*, 1995.

T・W・ロウイ (Theodore Lowi) は、かつて、政策が様々な角度と傾斜で社会に与える影響力の観点にあって、政策を配分 (distributive)・規制 (regulatory)・そして、再配分 (redistributive) の三者に分類し、「その後、これに構成 (constituent) が付加されている。」配分政策形成の政治 (the politics of distributive policy making) を「ポークバレル政治 (pork-barrel politics) と名づけている。」(T. Lowi, "American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. 16/1964, pp. 677-715. S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 598-599.)

まず、配分政策は、市民に財貨と用役を配分する政策である。リクリエーション施設、公共安全施設、交通運輸体系、教育施設などを給付する諸政策は、配分政策の典型である。配分政策には、さらに、農民への奨励金の支給、社会保障施策の形成と実施、州際幹線道路網の整備、科学調査機関への助成金の供与、州・市への補助金の交付、住宅抵当融資の利子支払に対する減税措置、港湾・貯水池・ダム建設、などが、含まれる。配分政策の重要な点は、何らかの集団、もしくは、集団群が、特定政策の形成と実施から利益を獲得する反面、こうした利益と同じ根から育てられた当該政策の費用は、社会一般に広く負担されるため、最小限にとどめられるという点である。国防政策ですら、時には、配分政策とみなされる。なぜなら、高利潤を産む国防契約は、多数の議員の選挙区の中に配分されるからである。

配分政策形成では、すべてが勝者であり、敗者は存在しないといつてよい。少なくとも、大敗を喫するという事態は、成立しないようにもわれる。このような配分政策形成の政治が、ポークバレル政治にはかならない。そこでは、政策利益の享受と政策費用の負担が、みごとに双極的であるということが、かえって、双極間の通底性を予想させる。この対極を結ぶ基底の通路が、議会の伝統的な行動規範なる《互換性》(reciprocity) と《礼讓》(courtesy) である。ポークバレル政治の下では、すべてのものが何ものかを獲得し、個々の議員は、相互の特定政策を支持し合うからである。配分政策は、数十億ドルの巨額の費用を要するにせよ、驚くべきことに、この点について、何の論争も惹き起さない。

次に、規制政策とは、これを通して政府の規則ならびに基準を設定し、これによって個人、集団、実業、その他の団体などの行動を規制し、あるいは、統制する政策である。規制政策は、有害もしくは環境破壊とみなされる日常業務の慣行に対する規制要求に対応して形成される場合が、少なからず存在する。こうした慣行的事実と規制政策とは、源流と系譜の関係として捉えることができる。したがって、規制政策には、幼児労働、自動車の排気ガス、最低賃金、有害食品添加物、産業廃棄物の河川への投棄、などを規制する法律が、含まれる。また、規制政策形成 (regulatory policy making) に向って、利益諸集団によるロビイング活動

の強力な波長の牽引力が、送られる。諸種の利益集団は、自己に有利な立法の確保を、あるいは、自己に不利な立法の通過の阻止を、それぞれ、試みる。規制政治 (regulatory politics) は、妥協政治 (compromise politics) と指称されている。規制立法を通過させるためには、議員は、自己の当初の提案について、妥協をよぎなくされるからである。

最後に、再配分政策とは、富、財産、その他の価値である利益を、一方の集団から調達し、これを他方の集団に分与することを認める政策である。例えば、少なからぬ人々は、貧困層に対する利益供与のために、自己の資産を収奪してゆく施策を、社会福祉施策と理解する。同じく、少なからぬ白人は、人種の少数者の投票力と政治への参加度を向上させることを意図した政策を、自己の政治的脅威を減退させる政策と考える。こうした諸問題に関する政策形成は、ゼロサムゲーム (zero-sum game) と認識されるため、再配分政策は、妥協の論理と最もなじまない全く異質の構造の政策類型に属する。そこには、常に、一致団結した明確に認識される二極が存在する。進歩主義者と保守主義者が、これであり、彼らは、一線を中に相対峙し、双方から発せられるレトリックもまた、強烈である。再配分政策形成の政治 (the politics of redistributive policy making) は、しばしば、階層政治 (class politics) として把握される。そこでは、進歩主義者と保守主義者との対立項に重ねて、無産と有産の二極分裂という別の対立項が、導入され、定着する。

なお、最近におけるポークバレル政治の逸話二者をあげれば、次のようになる。(Stein and Bickers op. cit., pp. 3-4.)

一九九二年十一月三日に、テキサス州ヒューストン (Houston, Texas) 出身の民主党下院議員 M・アンドルーズ (Mike Andrews) は、六選を果たした。アンドルーズ下院議員は、このとき、選挙公職に一度も立候補したことなかった対立候補者の D・M・マジソン (Dolly McKenna Madison) に、得票率五四・五%で辛勝した。これまで、アンドルーズ議員は、難なく再選を重ねてきた。一九八六年の選挙では、彼に対立候補者は不在であった。一九八八年には、彼は、得票率七一%を、一九九〇年には六五%を、それぞれ、あげている。しかし、一九九二年の選挙では、アンドルーズ議員は、恰も対立候補者陣営の包囲網の形成によって政治的な糧道をまさしく断ち切れそうな苦境に逢着した。彼の選挙区における支持を補強するために、何らかの対策がたてられねばならなかった。選挙から一週間後、アンドルーズ議員の行政担当スタッフが、彼に、才覚のあるスタッフをヒューストンの選挙区事務所に移動させることを提起した。アンドルーズとこのスタッフが創りあげた計画は、ヒューストンの選挙区に連邦政府の投融資を可能な限り多く導入することに、全力を傾倒することにあった。この構想は、アンドルーズ下院議員と、彼の選挙区に導入される連邦政府資金という善とを、一直線に結合することにあった。連邦政府資金の導入、例えば、補助金の給付は、



選挙民に彼への親近感を憶えさせ、彼を選挙民に価値ある存在としよう。必ずしも同時発生的ではないにせよ、こうした連邦政府資金の選挙区への導入は、彼の行為を積極的に評価するメディアによる放映の機会を産み、ここに、実相を偽りて優れた役に立つ政治家としての彼の虚相が、大寫しされることにもなるであろう。このような戦略の有効性は、アンドルーズ議員自身によって、検証されることはなかった。彼は、一九九四年に、上院議員の議席を目指して、下院議員を辞職したからである。連邦政府の巨額な資金の選挙区への導入が、アンドルーズ下院議員に、選挙の大勝をもたらしたかどうかは、議論の余地ある問題であろう。しかし、それが、合衆国議会の彼の同僚の間に広く行き渡っている伝来の戦略であるということは、確かな事実である。

クリントン大統領の最初の予算案が討論されていた間に、航空機所有・操縦者協会 (Aircraft Owners and Pilots Association) (AOPA) の会長である P・ボワイエ (Phil Boyer) は、AOPA の会員三〇万に、書簡を送り、クリントン政権が連邦航空局 (Federal Aviation Administration) (FAA) の予算削減を提案していることに、注意を喚起した。こうした種類の書簡の授受は、利益諸集団とその成員の間では広く行われている。この書簡の興味深い点は、FAA 長官 J・デルバルゾー (Joseph Del Balzo) から運輸長官 (the secretary of transportation) 宛の部外秘とおもわれるメモのコピーが、同封されていたということである。このメモには、クリントン政権が FAA に対して一九九五会計年度の予算請求額の縮減を指示した六億ドルの予算削減額に、FAA がどのように対応したらよいかの多くの選択肢が、概略的に記されていた。このメモのなかで、デルバルゾー FAA 長官は、これらの選択肢の各々が、空港ならびに航空交通施設の建設と維持だけではなく、操縦者と乗客にも提供される航空交通管制と気象予報を含む、FAA の通常の業務運営を、いかに少なからざる危険にさらすかを、強調している。このようなメモが、FAA の関心事項を共有し、クリントン政権の予算案を厳しく拒斥するために成員を機敏に動員しうる利益集団に、漏らされたということは、決して偶然ではない。ボワイエの言葉を借りるならば、FAA 予算の削減は、「明らかに社会通念に反する措置である。このことは、誰しも均しく認めるところである。FAA も、もとより、このことを知っている。いまや、我々は、議会と大統領の双方に、このことを確実に知らしめなければならない」。(Undated letter (ca. September 1993) from Phil Boyer President, Aircraft Owners and Pilots Association Political Action Committee, to Kenneth N. Bickers) (Stein and Bickers, *op. cit.*, p. 4)

右にあげた逸話は、アメリカ政治の基本的特徴を例示している。議員が、内政面における連邦政府資金の歳出と特定選挙区における利益集団の要求との間を媒介しつつ自己の任期を恒常的に更新し、自らの選挙上の命運の増進をはかり、利益集団は、選挙公

職者に影響力を行使するために、官僚機構と共同戦線を張り、議員も利益集団も、総体としての連邦政府の歳出額の節減の必要性を唱えながら、個別具体の政策目的の支持を、政策形成者に要求するということが、これに当る。二つの逸話は、アメリカの政治体系内における政策準体系 (policy subsystem) の日常業務のなかで、ポークバレルによる連邦政府資金の歳出が果たす諸種の役割を示唆している。ここでのいう政策準体系とは、政策領域に利害関係を有する様々なるすべての行為者間における諸関係のネットワークをいう。政策準体系の軸線の位置に、一連の政府施策が存在する。

- (55) J. R. Johannes, "Individual Outputs; Legislators and Constituency Service", *op. cit.*, p. 98.
- (56) *Ibid.*, p. 98.
- (57) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, pp. 402-404, 417-418.
- (58) see J. R. Johannes, *To Serve the People; Congress and Constituency Service*, *op. cit.*.
- (59) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 403.
- (60) see B. Cain, J. Fereyohn, and M. Fiorina, *The Personal Vote; Constituency Service and Electoral Independence*, *op. cit.*.
- (61) 冷戦の緩和と連邦政府における財政赤字の巨額化という内外要因に助長された軍事施設の閉鎖という深刻な事態の招来に対する完全なる責任の負荷を回避するために、議員は、一九八八年と一九九一年の二度にわたり、不要な軍事基地を調査し一覧表に作成して議会に提出すべき権限を、連邦政府の一特別委員会に授与した。議会は、この特別委員会の勧告案を、全体として、受諾するか、それとも、拒否するか、いずれかを選ぶことになる。個々の議員が特定基地の存続の有無について投票することは許されない。もしそれが許されたとしても、個々の議員と彼の選出州の議員団とは、この委員会に対して強烈なロビイング活動を展開するにせよ、結局、委員会の提案に黙然しこれを受け容れざるをえないことになる。(see E. A. Palmer, "Opponents Lose Final Bid to Save Installations," *Congressional Quarterly Weekly Report*, August 3 1991, p. 2190. L. N. Rieselbach, *op. cit.*, pp. 417-418.)
- (62) see Thomas E. Cavanagh, "The Two Arenas of Congress; Electoral and Institutional Incentives for Performance", Joseph Cooper and G. Calvin Mackenzie (ed.) *The House at Work*, 1981, pp. 56-77.
- (63) J. R. Johannes, *op. cit.*, p. 99.
- (64) J. R. Johannes, *op. cit.*, p. 100.
- (65) see House Commission on Administrative Review, *Final Report*, 95th Cong., 1st sess., 1977, H. Doc. 95-272, Vol. 2, *Survey*

- Materials*, pp. 822-824.
- J. R. Johannes, *op. cit.*, p. 99.
- (64) see House Commission on Administrative Review, *op. cit.*, p. 875.
- (65) *Ibid.*, pp. 1003, 1043, 1053.
- (66) J. R. Johannes, *op. cit.*, p. 101.
- (67) L. N. Rieselback, *op. cit.*, pp. 401-402.
- (68) see C. L. Clapp, *The Congressman ; His Work as He Sees It*, *op. cit.*, pp. 77-94.
- (69) L. N. Rieselback, *op. cit.*, p. 402.
- (70) *Ibid.*, p. 402.
- (71) *Ibid.*, p. 402.
- (72) see Elizabeth Wehr, "National Health Policy Sought for Organ Transplant and Surgery," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 42 (February 25, 1984), p. 453-58.
- (73) see Morris S. Ogul, *Congress Oversees the Bureaucracy ; Studies in Legislative Supervision*, 1976, p. 168. Walter Gellhorn, *When Americans Complain ; Government Grievance Procedures*, 1966, p. 82.
- (74) J. R. Johannes, "Individual Outputs ; Legislatious and Constituency Service", *op. cit.*, p. 103.
- (75) *Ibid.*, p. 103.
- (76) S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 445-48.
- (77) see House of Representatives, Commission on Administrative Review, *Final Report*, 95th Cong. 1st sess. (1977), p. 830.
- (78) see J. R. Johannes, *To Serve the People : Congress and Constituency Service*, *op. cit.*.
- B. E. Cain et al., *op. cit.*.
- (79) オハイオ州選出の民主党上院議員 S・M・ヤング (Stephen M. Young) は、選挙区からのコミュニケーションが、いかに敵意に満ちたものであろうとも、そのことには一切かわりなく、いかなる選挙民をも傷つけることなく彼らを慎重に配慮するといふ、選挙民に対する議員の行動常型の軌道から大きく逸脱した特異な議員である。そうした自己に対する酷評を巧みにかわすやん

グ上院議員の性向の事例をあげれば、次のごとくである。(L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 418.)

「選挙民諸君、諸君は、最も卑劣な存在である」。「多くのプロテスタントの牧師は共産主義者であると主張する諸君のとき民衆は、ネズミの大群を想像してスカートを巻きあげる人々のようなものである」。「私は、ためらうことなく次のように断言する。すなわち、諸君は、法案に眼を通したことがない。諸君は、高齢者に対する傷病医療保険制度に関する常任委員会の聴聞会の記録や報告書を、一度たりとも読んだことがない。さらに、諸君は、諸君の加入している幾つかの生命保険会社の一社から受けとったパンフレットや本に、おそらく深い感銘を憶えたであろう。こうした事柄から、私は、私自身の研究と私自身が得た情報、そして何よりも私の良心にしたがって、議場で投票する」。さる人は、「J・F・ケネディ夫人が、海外からこの国に非課税で馬を移送したという事実」、抗議する」と書いている。「もし自分自身がそのようなことを試みたとしたら、どのような事態が起るであろうか」。これに対して、ヤング上院議員は、次のように答える。「我が国の大統領夫人を侮辱するがごときあなたの手紙の内容を認めるにせよ、私は、あなたの住所に、既に一頭の雄のロバ (jackas) がいるときに、何ゆえもう一頭の馬を必要とするのか、訝しくおもふ」。(Quoted in *The Reporter*, 1963.)

(80) see *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 7, 1979, p. 1352.

(81) M. P. Fiorina, *Congress ; Keystone of the Washington Establishment*, 1977, p. 45.

(82) see G. R. Parker and Roger H. Davidson, "Why Do Americans Love Their Congressman So Much More", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4 (February 1979) pp. 53-61. *Public Opinion* (November December 1978), p. 22. G. R. Parker, "Can Congress Ever Be a Popular Institution?", Joseph Cooper and G. Calvin Mackenzie (ed.), *The House at Work*, *op. cit.*, pp. 31-35. John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse, *Congress as Public Enemy ; Public Attitudes Toward American Political Institutions*, 1995.

(83) J. R. Johannes, "Individual Outputs ; Legislators and Constituency Service", *op. cit.*, p. 109.

(84) G. B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, *op. cit.*, pp. 396-398, L. N. Rieselbach, *op. cit.*, pp. 389-416.

(85) L. N. Rieselbach *op. cit.*, p. 389.

(86) *Ibid.* pp. 6-8.

see K. Krekiel, "Are Congressional Committees Composed of Preference Outliers?" in *Ame. Pol. Si. Rev.* Vol. 84 (1990),

pp. 149-163.

(87) L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 389.

(88) G. B. Galloway, *op. cit.*, p. 398.

(89) *Ibid.*, pp. 397, 398.

これと同じことを、 Wisconsin 州選出の元民主党上院議員 G・ネルソン (Gaylord Nelson) は、次のようにいっている。

(*Congressional Quarterly Weekly Report, September 4, 1982*, pp. 2176-2177.

W. J. Keefe, *Congress and the American People, 3rd ed.*, *op. cit.*, p. 222.

「ある日のこと、私は、十五分ごとに、私の事務所まで、私の選挙区における重要人物と面談した。当時、私の執務時間の七五％は、あるいは、おそらく八〇％は、立法と無関係の事柄に費やされていた。：：議場は、これまで以上に、選挙運動の手段として利用されている。選挙民もそのことを期待している。選挙民は、上院議員がいかに多くのたわ言 (crap) を彼らに伝えたかによって、議員の良し悪しを判断する。議員が立法業務を果たすことが少なければ、それだけ、彼は、優れた議員であるとして、選挙民から好感をもって迎えられる。上院では、このような考え方が、大勢を占めている」。

(90) David R. Derge, "The Congress", Murray S. Steadman (ed.), *Modernizing American Government, 1968*, p. 58.

John D. Lees, *The Political System of the United States, 1969*, p. 194.

同じくアーカンソー州選出の民主党下院議員であった W・ミルズならびに A・レインズ (Albert Rains) も、全国的な政策問題に関心を集中し、自己の選挙区における黒人問題に対しては、しばしば、これを黙殺する態度をとっている。(Neil MacNeil, *Force of Democracy; The House of Representatives, 1963*, p. 278.)

(16) Majorie Hunter and David E. Rosenbaum, "Defeats Split Bitter House Democrats" *New York Times, July 2, 1975*. Michael N. Danielson and Walter F. Murphy, *American Democracy, 10th ed.*, 1983, pp. 303-304 see also William M. Lunch, *The Nationalization of American Politics, 1987*, Alan Grant, *The American Political Process, 1994*, pp. 29-80.

最近における議員の平均年齢は、第九七議会の場合、下院四八・四歳、上院五二・五歳、第一〇一議会・下院五二・一歳、上院五五・六歳、第一〇三議会・下院五一・七歳、上院五八・〇歳、第一〇四議会・下院五八・四歳、上院五〇・九歳、となっている。(see *Congressional Quarterly Weekly Report Special Report, November 7, 1992*. Lipsitz and Speak, *op. cit.*, p. 494.



*Congressional Quarterly Weekly Report, November 12, 1988. P. E. Johnson et al., op. cit., p. 432. Congressional Quarterly Weekly Report, November 12, 1994. S. J. Wayne et al., op. cit., p. 417.)*

議員の部分ないし地方への志向性の態度は、現代における交通通信手段の画期的変化や政策・イデオロギー体系中心の政治のヴォルテイジの上昇にともなう政党政治の全国化によって、漸減の方向にあるということは、つとに指摘されている。(see John S. Saloma III, *Congress and the New Politics*, op. cit., pp. 67-68.) ジェット航空機の発達と緻密な航空路線網の整備によるワシントンと議員選挙区間の絶対的距離の相対的短縮化、海外旅行の簡便化と頻度の増大による議員の視野の拡大、一九九〇年の国勢調査に基づく下院議員選挙区人口は、モンタナ全州一選挙区八万五〇〇〇から同じくワイオミング全州一選挙区四万七五〇〇〇というように、変動がみられるにせよ、平均六〇万を擁しており、こうした選挙区におけるより広い観点からの公共問題の考察と解決の必要性の存在 (S. J. Wayne et al., op. cit., pp. 346-348.) などに加え、何よりもまして、政党政治の全国化が議員の部分志向性の態度を弱体化させる。F. J. ノーロフ (Frank J. Sorauf) 教授は、このことを、逸速く次のように記している。(F. G. Sorauf, *Political Parties in the American System*, 1964, pp. 35-36.)

「全国政治の影響力から地方政党制度を孤立させ隔離しておくことが、いまや次第に困難になりつつある。合衆国における第三政党も、また一党支配の準制度 (the one-party subsystem) も、ともにアメリカ生活の情景から過ぎさりつつある地方主義を反映している。ラヂオ・テレビジョン、雑誌、それに新聞企業体の系統化と全国販売網の完成は、同一の連載漫画や毎週の劇的事件を伝えるのと同じく、同一の政治的な人物、討論、そして意見を、全国の隅々の家庭に送っている。アメリカ文化の全国化にともない、地方的な生活様式、地方的な一体意識や自尊心、それに、地方的な習俗ですら、衰退の方向にある。同一の政治的シンボル、同一の政治的な係争問題やアピール、そして、同一の政治的人物が、次第に、アメリカ政治を支配しつつある」。

けれども、他方、議員の部分志向性の衰退傾向に抵抗しこれを補強する要因もまた存在する。

第一は、議員の選挙区への居住要件である。すべての議員は、自己の選挙区の住民でなければならないとする慣習上もしくは法律上の制約が、アメリカには存在している。まず、上下両院を問わず、すべての議員は合衆国憲法によって、その選出州の住民であることを要求される。(合衆国憲法第一条第二節二項・第三節三項) 次に、下院議員は、州法もしくは慣習によって自己が選出される選挙区の住民でなければならない。もとより、この原則には、例外もある。しかし、自己の選挙区の住民ではない議員は、全体の一%未満とみてよい。(see Howard Penman, *The American Political Process*, 1962, p. 69. A. Grant, op. cit., pp. 34-38.)

こうした居住要件は、議員が選挙民の意見や利益を唯一の引照基準として利用しないまでも、ともすれば議員の視野を自己の選挙区という狭い地域に局限し、その狭小な窓から全国政治や国際政治の諸問題を展望し考察するという立法態度を、おのずと育成する傾向にある。

第二は、議員と行政部の間における人事交流の欠如である。[see Samuel P. Huntington, "Congressional Responses to the Twentieth Century", David B. Truman (ed.) *The Congress and American Future*, 1965, pp. 11-12.

A. Grant, *op. cit.*, pp. 114-115. S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 524-525.]

今世紀に入って、下院議長、上下両院における常任委員会委員長、常任委員会小委員長、両党院内総務・院内幹事などの、議会指導者と行政部指導者の経歴形態に相違が生ずるに至っている。今世紀初頭には、双方の指導者は、ともに、州及び地方の政治に広範な経験を有していた。例えば、一九〇三年の場合、議会指導者の四分の三と行政部指導者の凡そ二分の一は、州及び地方の政府における公職の占有経験者であった。一九七一年においても、議会指導者のこうした傾向に変化はみられない。彼らの七一%は、州及び地方の政府における公職の経験者である。(一九六三年には六四%)

しかし、行政部指導者の場合は、著しくこれと異なる。彼らのなかの州及び地方の政府における公職の占有経験者は、一九六三年一七%、一九七一年三一%である。また、最近、議員は職業化の方向にあり、議員の再選率は、非常に高い。一九〇三年には、政治以外に職業をもたない議員は、議員全体の五%にすぎなかった。ところが、一九六三年には二二%、最近では九〇%へと、その数値は飛躍している。この議員の職業化を議員の再選率の向上として捉えるならば、一九八〇年・下院九〇・七%・上院五五・二%、一九八二年下院九〇・一%・上院九三・三%、一九八四年下院九五・四%、上院八九・六%、一九八六年下院九八・〇%、上院七五・〇%、一九八八年、下院九八・三%・上院八五・二%、一九九〇年、下院九六・〇%・上院九六・九%、一九九二年、下院九三・一%・上院八五・二%、一九九四年、下院九一・〇%・上院九二・〇%、一九九六年・下院九四・二%・上院九五・〇%、以上となっている。(N. J. Ornstein, T. E. Mann, and M. J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1991-1992*, 1992, pp. 58-59. S. J. Wayne, et al., *op. cit.*, pp. 348-349.)

これ故、議員の典型は、大学卒業後(上下両院議員の九五%は大学以上の高学歴)故郷に帰り、政治に専念することによって地方公職、州議会議員、そして議員へと、地方政治の階梯を順次辿ってきたということである。

これに反し、大統領補佐官、閣僚、行政諸機関の長などの大統領によって政治的に任命される行政部指導者の典型は、企業の経

営幹部と同じく、大学卒業後、帰郷することなく都市地域に留まり、公私を問わず、全国基盤の組織に、自己の職業を見出す。こうした議会指導者と行政部指導者との間における経歴形態の差異は、議会と行政部との間における人事の交流を、杜絶させることになる。例えば、一八六一年から一八九六年までの間に、大統領によって政治的に任命された閣僚の三七％は、上下両院議員のいずれかの経験者であった。一八九七年から一九四〇年までの間に、その数値は、一九％まで下落し、一九四一年から一九六三年までの間に、それは、さらに一五％に低下した。F・D・ローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt) H・S・トルーマン、D・D・アイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower) J・F・ケネディの各政権によって任命された政治的行政官一〇〇〇名のうち、僅か四％が、議員の経験者であったにすぎない。一九六三年には、大統領・副大統領を除いたケネディ政権の行政部指導者七五名のなかで、ただ内務長官(Secretary of the Department of Interior) S・L・ユードル(S. L. Udall)のみが議員の経験者であった。R・M・ニクソン政権の場合、一九七一年の時点で、大統領を除く行政部指導者七五名のうち、議員経験者は、四名であった。こうした人事交流の杜絶は、今世紀特有のものといつてよい。議員職の職業化と議会における年功制の支配とが、行政部指導者が議会のなかに、また、議会指導者が行政部のなかに、それぞれ流れこむような水路の設定を阻む。(see L. N. Rieselbach, *op. cit.*, pp. 65-68. E. V. Schneier and B. Gross, *Congress Today*, *op. cit.*, pp. 90-92.) なお、議会指導者が行政部指導者に転出した最近の事例として、ニューメキシコ州選出の共和党下院議員M・ルワン(Mannel Lujan)が、一九八九年に、G・ブッシュ(George Bush)政権の内務長官に就任した事実をあげる。)とがである。(Fred R. Harris, *In Defense of Congress*, 1995, p. 69.)

第三は、議員の地域的移動性の停滞である。(S. P. Huntington, *op. cit.*, pp. 15-16.)

一九五九年の場合、上院議員の四一％が、(巨大企業の長の場合には一二％)が、出生地に居住していた。一九七一年には、議会指導者の三分の二が、出生地に居住する。他方、行政部指導者の場合、それは、一三％にすぎない。また、議会指導者の七五％が、出生州に居住しているのに対して、行政部指導者の六二％が、出生州から移動している。しかも、行政部指導者の五九％が、南部・西部などの一地域から他地域に移動しているのに比べ、議会指導者の一六％が、そうした移動を経験しているにすぎない。このことは、議会指導者の多くが、郡部地域の出身であることを物語っている。一九五九年の場合、利用しうる統計資料によれば、上院議員の六四％、下院議員の五五％が、それぞれ、郡部地域、もしくは、小都市の出身であった。人口一万以上の都市の出身者は、上院議員の一七％である。大都市出身者は、上院議員の一九％である。(Schneier and Gross, *op. cit.*, pp. 88-89. see Andrew Hacker, "The Elected and the Anointed", *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 55 (1951), pp. 540-541 L. N. Rieselbach,

Congressmen as Small Town Boys", *Midwest Journal of Political Science* vol. 14 (1976), pp. 242-243.) F・D・ローズウェルトから J・F・ケネディに至るまでの各政権によって政治的に任命された行政部指導者の大部分は、都市地域出身である。さらに、上院議員の父の職業が農業である者は、一九五〇年代において、全上院議員の三二%に達し、これは、行政部指導者の場合の二三%をはるかに凌駕している。(Roger H. Davidson. *The Role of the Congressman*, 1969, pp. 54-59.)

なお、最近の調査によれば、第九六議会(一九七九年—一九八〇年)の場合、下院議員の七六%、上院議員の七三%は、それぞれ、自己の選出州で出生し、下院議員の六六%、上院議員の七七%は、当該州で教育を受け、下院議員の六九%、上院議員の五一%は、当該州に選挙事務所を開設している。そして、下院議員の四四%、上院議員の三二%は如上の出生、教育、選挙事務所の三特徴のすべてを備えている。これらのいずれの特徴をも欠く議員は、下院で六%、上院で七%にすぎない。(Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress*, 4th ed., 1988, p. 86. L. N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 75.)

以上に叙述した三要因が、議員の全国立法者への志向性に屈曲を与えていると考えてよからう。

(92) K. Janda et al., *op. cit.*, pp. 405-406.

(93) *Ibid.*, p. 406

John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decisions*, 3rd ed., 1989, p. 242. S. J. Wayne et al., *op. cit.*, pp. 438-439.

(94) K. Janda et al., *op. cit.*, p. 406.

S. J. Wayne et al., p. 439.

(95) このような求心力と遠心力との微妙な均衡が崩れるとき、制度としての議会と、それを運用する議員の、それぞれに対する選挙民の評価は、両極に引き裂かれ、各々の磁力の及びえない陥没点が形成される。(P. E. Johnson et al., *op. cit.*, pp. 468-469.)

多くの世論調査の示すところによれば、選挙民は、自ら選出した議員の言動に満足の意を表している。選挙民によって、その言動を、《公正》(fair)、『優秀』(good)、あるいは、『きわめて優秀』(very good)と評価される現職議員は、逆に《劣悪》(poor)、あるいは、『きわめて劣悪』とみなされる現職議員の七倍以上存在する。最近の世論調査における応答者全体のほぼ二分の一は、自ら選挙した議員の言動は優秀であり秀逸であると指摘している。(see B. E. Cain et al., *op. cit.*, p. 199.) 他方、同じ世論調査は、多くの選挙民が、制度としての議会の言動に、『劣悪』もしくは『きわめて劣悪』という消極的評価を下しているという事実を明らかにしている。こうした議会に対する消極的評価の理由として、多数者意思への不適応と特殊利益集団の支配の二者

があげられる。議会は、進取の気象に乏しく、責任を回避し、再選のみを渴望する戦戦兢兢とした臆病な諸々の個人によって占拠されており、倫理と腐敗に無頓着である。(W. J. Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process*, 7th ed., 1989, pp. 3-12.)

制度としての議会が消極的に評価され、議会を運用する議員が積極的に評価される根拠は、議員の再選志向行動と選挙民の議員評価の仕方とにある。R・F・フェノ教授が述べているように、「議員は、議会の対立候補者としてでることによって、議会に立候補する。議員は、合衆国議会の全体としての希望を中傷することによって、合衆国における最良の議員」としての個人の希望を磨きあげてゆく」。(R. F. Fenno, Jr., "If, As Ralph Nader Says, Congress Is 'The Broken Branch', How Can We Love Our Congressmen So Much", Norman Ornstein (ed.), *Congress in Change*, 1975, p. 280.) 議員は「自己の選挙区の必要性に応答することを誇りとし、他の議員や制度としての議会そのものを、無責任かつ御し難い存在と表現する。

議員は、自己の選挙区への「社会福祉事業」の実績を強調し、政策全般から自己を遠ざけるためになし得るすべてを行う。選挙の圧力は、きわめて強烈であるため、現職議員には、再選確保以外の選択肢がないようにおもわれる。ワシントン州知事を歴任して一九八八年に上院議員を辞任した共和党所属のD・J・エヴァンス(Daniel J. Evans)が語っているように、「今日における過密な議事日程、みだりに立ち入るマス・メディア、そして、恐ろしいほど激しい選挙過程、以上三者の圧力によって、議員は、議会という制度の保全よりも、むしろ、自己保存に、焦点を収斂せざるをえない」。(D. J. Evans, "Why I'm Quitting the Senate", *New York Times Magazine*, April 17, 1988.)

選挙民は、もとより、制度としての議会の欠陥について議員に責任を負わせることはない。議会と議員のそれぞれの言動に対する選挙民の評価方法が、異なっているという事実は、注目されてよい。選挙民が議員に期待するところは、選挙区利益の代表と選挙区への「社会福祉事業」の実践であり、彼らが議会に期待するのが、優れた政策の形成である。[G. R. Parker and Roger Davidson, "Why Do Americans Love Their Congressman So Much More Than Their Congress?," *Legislative Studies Quarterly* vol. 4 (1979), pp 53-62.]

選挙民に制度としての議会が不評であるのは、議会における立法過程が、まず緩慢非能率に進行し、次に孤立状態の地方利益の要求に忠実に応え、そして最後に権力が微分化されているからにはかならない。これは、自己利益中心の選挙民の主観性の視線が作りだした議会像である。しかし、まさしくこうした諸特徴こそ、選挙民利益の絶妙な代表を、議員に可能にする。「偶然と故意



の入りまじった複雑な合成体を通して、選挙民は、諸利益をみごとに明確化する一方、他方に、これらの諸利益を拙劣にしか集積しえないという制度を、選挙民自身のために造りあげた」。(M. P. Fiorina, "The Decline of Collective Responsibility in American Politics", *Daedalus*, vol. 109 (1980), p. 44.) 議会が直面する政策要求の多様性と公共問題の複雑性という与件の下で、議会を、立法作業の能率的な進歩を目ざして一元的に組織化するよりよい方法が、現実には存在するとは、決していい難い。しかし、議会に代替する制度が不在であることから、現状のままの議会に、選挙民が好意を抱かねばならないという規則もない。

(96) T. E. Patterson, op. cit., pp. 487-488

S. J. Wayne, op. cit., pp. 419-423.

(97) 《二つの議会》とは、立法部は、利益代表と立法業務・個人と制度の間に、本来的に備わる緊張関係を含むとする概念である。この議会の二元性(dualism)は、合衆国憲法の本質的な部分を構成し、歴史的事実に現われ、また、少なからぬ識者の認めるところである。(R. H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 3rd ed., op. cit., p. 1) そうした識者の指摘をあげれば、次のようになる。(Ibid., p. 1)

「よき政治(good government)とは、二つの事柄を含意する。第一は、人民の幸福という政治の目的に忠節を誓うことである。第二は、それによって当該目的が最もよく達成される手段に精通することである」。(The Federalist, No 62, 1788.)

「立法部は、現実には二物である。人間集団と制度とが、これに当る。人間集団として、個々の議員は、選挙民の必要性や要求を正確に反映する報告者として行動する。制度として、立法部は、法律を制定し、公共問題の解決に当って何がなされるべきであるかについて何らかの結論を下さねばならない」。

(Charles O. Jones, "From the Suffrage of the People: An Essay of Support and Worry for Legislatures", 1974.)

「現実には、ただ一つの議会だけではなく、二つの議会が存在する。しばしば、これらの二つの議会は、遠く隔てられる。キャピトル・ヒル(Capitol Hill)の固定的に編成された複雑な世界は、単にマイル数のうえだけではなく、また、展望性と世界観においても、議員の選挙区もしくは選挙州のはるか彼方にある」。(Davidson and Oleszek, op. cit., p. 4, and 2nd ed., p. 7.)

議員の意識の再深部で葛藤と緊張を繰り返す二つの力は、《二つの議会》の場から逆照射された光芒の鏡に映しだされた射像にほかならない。

(98) D. M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1980, p. 120.

U. S. Congress. House. Commission on Administrative Review, *Administrative Reorganization and Legislative Management*, vol. 2; *Work Management*, 1977, pp. 16-19.

(99) U. S. Congress. Senate. Commission on the Operation of the Senate, *Toward A Modern Senate; Final Report*, 1976, p. 28.  
D. M. Olson, *op. cit.*, pp. 120-122.

R. Davidson, *The Role of the Congressman*, *op. cit.*, p. 99.

(100) Richard A. Watson and Michael Fitzgerald, *Promise and Performance of American Democracy*, 3rd ed., 1978, pp. 385-386.  
(101) D. E. Price, *op. cit.*, p. 38.

表8は、プライス議員の日程であり、彼の日程のなから典例とおもわれる一日間を選んで作成したのが、これである。当時、プライス議員は、下院歳出委員会に所属していた。(Ibid., p. 37.)

(102) C. L. Clapp, *op. cit.*, p. 101.

(103) S. P. Huntington, *op. cit.*, pp. 17, 18.

(104) *Ibid*, p. 18

(105) ヴァージニア州ノーフォーク (Norfolk, Virginia) から発するジェームス河 (James River) の河口を横切ったところに、一八二二年の英米戦争中に建設されたアメリカ陸軍モンロー駐屯地 (Fort Monroe) が存在する。一九世紀初期の遺物であるにして、モンロー駐屯地は、一九九〇年代に至るまで、活発な基地機能を果たしてきた。国防総省は、数年間にわたって、当該駐屯地の閉鎖に向けて努力を重ねてきた。国防総省の説くところによれば、当該駐屯地の存続には、少なからぬ経費を要するばかりではなく、当該駐屯地は、もはや今日では必要とされる軍事目的の達成に、何ら寄与するところがない。しかし、駐屯地は、国防総省の主張にもかかわらず、存続を保った。なぜなら、ヴァージニア州選出の下院議員団が、駐屯地の閉鎖に、一貫して効果的に反対したからである。陸軍がいずれの基地を存続させ運営すべきであるかという決定は、一見して技術的な問題におもわれる。それは、能率と実効性の問題である反面、係争性の高い政治問題でもある。

多くの下院議員にとって、軍事基地の閉鎖ほど、国民的利益と選挙区利益の間に痛烈な対立を喚起する問題はない。合衆国全体には、数百の軍事施設が拡散している。こうした軍事施設の所在する州や下院議員選挙区に、連邦政府は、人員と資金とを送りこむことによって、地方経済を活性化し、好況を維持するのが可能となる。しかし、軍事戦略の変更とともに、若干の基地は、不要

となり、あるいは、考朽化するに至った。しかも、経費の節減のために、国防総省は、これらの施設の全面閉鎖を画策している。このときに、軍事施設の存続と閉鎖をめぐる、背反的な斥力が発動されることになる。

議員の大多数は、緊縮予算の施行と浪費の避止とを当然視する。しかし、すべて他の条件が等しいならば、彼らは、もはやいかなる軍事目的の達成にも貢献しえない軍事基地の閉鎖に、積極的に賛成票を投ずるであろう。しかし、閉鎖を勧告されている軍事基地の一つが、彼らの選挙区もしくは選出州に存在する場合には、彼らの認識は、往々にして、一変する。このような場合、彼らは、ほとんど常に、地方経済の活況を維持するために、基地の閉鎖に反対する。そこには、一八〇度の顕著な両極反応が認められる。彼らはまた、個人的事由からそのような反対の態度にでる。基地の閉鎖は、しばしば、議員が、ワシントンにおいて強大な政治的影響力を行使しえないことの証左と考えられている。これ故、彼の将来における対立候補者は、人々の耳目をこの事実に集中させ、彼を、拙劣な選挙民利益の代表として糾弾する。同じく、現職議員は、自己の効果的な選挙民利益の代表としての実質を証示する意図の下に、基地閉鎖の阻止に全力を傾倒してゆく。基地存続を噴き上げるエネルギーは、議席の擁護と議席への挑戦という現職議員対挑戦候補者の死力を尽す攻防戦を起爆剤として得られるものといつてよからう。

歴史的に言えば、議員は、互いに協同し合い、基地閉鎖の機先を制するために努力してきた。単独で基地閉鎖の阻止に成功した議員は、絶無といえよう。しかし、閉鎖が提案されている基地を抱える選挙区選出のすべての議員は、団結するとき、多数の基地閉鎖を挫折させるだけの十分な総体的な影響力を保持している。政党の境界線を横断し政策・イデオロギー体系の壁を乗り越えて形成されるこうした政治連合体は、一体となって、これまで、国防総省に多数の基地閉鎖の試みを、断念させるに至っている。一九七六年に、議会は、基地閉鎖にはすべて議会の承認を要する旨を定めた法案を通過させることに成功した。G・フォード (Gerard Ford) 大統領は、この法案に拒否権を行使した。しかし、その後、議会は、閉鎖が提案されているすべての基地について有害産業廃棄物の実態調査が行われるべきことを定めた別の法案を通過させている。このような膨大な時間を費やさなければならぬ要件の存在が効を奏し、その後十四年間に、一つとして基地が閉鎖されるという事実は、皆無であった。

基地閉鎖を少なからず阻止した政治連合体の影響力を減殺するために、一九八八年に、少なからぬ議員が、基地閉鎖問題の解決のために新たな接近路を提起した。この手続の下では、①国防総省が基地の閉鎖を勧告する。②この勧告は独立の基地閉鎖委員会 (independent base closure commission) によって審査される。③当該委員会は大統領に対して基地閉鎖に関する独自の勧告案を提出する。④大統領は当該委員会の勧告案を審査し大統領自身の提案を議会に提出する。議会は、決定の最終権限を有する。しか

し、大統領の提案を投票に付するとき、議会は、当該提案を、一括して受諾するか、それとも、拒否するか、のいずれかとする。当該提案に関する一切の修正は、許されない。

一九八八年から一九九五年に至るまでの七年間に、数百の軍事施設を含む四つの基地が、閉鎖された。このいずれの場合も、大統領は、独立の基地閉鎖委員会の勧告案を受け入れ、現実に執行している。同じく、いずれの場合も、閉鎖リストに記載されている基地を有する選挙区を代表する議員からの怒号や罵声にもかかわらず、議会は、大統領の勧告案を承認している。しかし、この閉鎖リストのいずれにも、モンロー駐屯地は、含まれていなかった。おそらく、このことは、軍事問題について議会のなかで最も勢威ある影響力をもつ共和党上院議員J・W・ウォーナー(John W. Warner)が、政策決定者に、間接的な圧力を加えた結果を示すものにはかならない。

こうして、今日の国民的利益と選挙区利益とは、大統領の比較を絶する声望と卓抜な問題解決能力とを背景幕に互いに斥け合いながら、その背馳が生んだ緊張において、同時に牽引し合わざるをえないという二重の関係にあるということが出来る。

- (106) Edward C. Banfield "In Defense of the American Party System", Marian D. Irish, Robert L. Lineberg, and James W. Prothro, *Readings on the Politics of American Democracy*, 1969, p. 162.

- (107) S. J. Wayne et al., op. cit., pp. 415-416.

議会における投票が完了すると同時に、全米ライフル協会(National Rifle Association)本部から、ファックスが送られてきた。

「一九九六年三月二十二日、合衆国下院は、一九九四年のクリントン大統領提出の銃砲等禁止法の『破棄』(REPEAL)に賛成投票を行った！超党派の二三九対一七三の多数によって、立法者は、法を遵守する銃砲等所持者の利益を、ビル・クリントンならびに下院において彼を支持する反銃砲等同盟の政治的ポーズよりも、優先させたのである。この歴史に残る投票は、議会が、銃砲等所持者の権利と憲法修正第二条の価値を再び容認するに至ったという事実を示すこの十年間における画期的事件である。…多数の人々が全国にわたる我々のヴォランティアーと会員の諸君に、深甚なる謝意を表明している。諸君の熱烈な活動と努力が、このたびの勝利を可能にしたのである」。

「憲法修正第二条は、「規律ある民兵は、自由な国家の安全にとって必要であるから、人民が武器を保蔵しまた武装する権利は、これを損うことができないと定める。(C・A・ピアード) 二二六頁—二七〇頁参照」

この事件は、全米ライフル協会の偉大な勝利であるかのようにおもわれた。そして、ある意味において、この事件は、少なくとも

も現代におけるワシントン政治の行手をさえぎるようにおもわれる。また、場合によっては、それは、単純に、当該協会が完全に勝利を我が手にしたようにもみえる。

しかし、下院が、一九九四年に攻撃用武器の販売に課した禁止法を、一九九六年には、その破棄に賛成投票を行ったときでも、公共政策に、何らの変化も認められなかった。また、ワシントンにおける何びとも、変化を期待していなかった。上院院内総務 (the Senate Majority Leader) であり、間もなく一九九六年の共和党大統領候補に指名されたカンザス州選出の上院議員 R・ドール (Robert Dole) は、この破棄を上院における投票に付託する意図を有していなかった。なぜなら、これは、上院における議事妨害に耐えないということを、ドールは、急速く察知していたためである。クリントン大統領は、この破棄案が、彼の署名を得るために彼の手許に提出されたとき、これに拒否権を発動することを確約した。下院における投票は、利害関係にかかわる投票であり、政策の可否に関する投票ではない。それは、まさに過ぎ去り、まさに迎えようとしている選挙に関連した投票である。この投票は、利益集団が議会行動に影響を与えるために演じた役割に関する投票であり、象徴主義が実体と同様に重要であるという新たな政治様式に関連した投票である。(see L. N. Gerston, *Public Policy Making: Process and Principles*, 1997.)

一九九四年に、共和党は、この四〇年間以来はじめて、下院の統制権を獲得した。この際、多数の共和党下院議員候補者は、全米ライフル協会の政治行動委員会である政治勝利基金 (the Political Victory Fund) から多額の財政支援を受けている。市民の銃砲等を保蔵する権利に対する干渉の排除に専心する三〇〇万以上の会員によって、全米ライフル協会は、攻撃用武器の保蔵禁止法に賛成した民主党下院議員に的を絞って圧力をかけ、一九九四年の下院議員選挙において、顕著な効果を収めた。この年、三四名の民主党現職下院議員が落選し、そのうちの二九名は、禁止令に賛成の議員であった。

新たな協会支持者による保護を確保するために、当該協会は、一九九四年にはじめて選挙された共和党議員の再選のために、財政支援を開始するに至った。一九九五年の一年間に、当該協会の政治勝利基金が新入議員に対する政治献金として支出した総額十二万九千九百三十三ドルのほぼ九六%が、共和党議員に提供されている。攻撃用武器販売禁止法の破棄が、下院において採決に付されたとき、共和党新入議員七四名のうちの六六名が、破棄に賛成した。彼らは、もとより、法律を修正しえなかった。しかし、彼らは、このときから、一九九六年の議員選挙における勝利の確保を目ざして資金調達活動を開始したのである。(see *Repeal of Assault Weapons Ban Unlikely to Go Beyond House*, *Congressional Quarterly Weekly Report*, March 23, 1996, p. 803. "Victory in the House", *NRA Grassfire*, April 1996.)