

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(九完)

目次

竹尾 隆

- 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(以上第三十二卷第一号)

(2)

(二) 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

(以上本巻本号)

二、原理と利益の妥協(続稿)

(二) 方法と限界

一般に進歩主義の政策、イデオロギー体系を標榜し、人口稠密な都市地域の利益を積極的に代弁する大統領が、自己とは対照的な政策・イデオロギー体系や利益を代弁する議会に対して、いかなる方法により、自らが樹立した進歩主義の具体的な立法計画を制定させることができるのであろうか。

それは、《原理》の《利益》への分解によって、いいかえれば、《質》の《量》への還元によって、行われるといてよい。

それでは、いふところの《質》の《量》への還元とは、どのような方法であろうか。それは、次のような方法である。

社会・経済・文化・自然・技術などの諸構造から成る人間環境全体の最良の質のあり方を問う現代公共問題を、さながら上下両院議員の各々の選挙区に相応する五三五枚のレンズを用いて、社会におけるこうした部分の様々な経済的諸要求を、多角的・重層的に拡大もしくは縮小の技法を用いて表現し、これらの諸要求を計量的に平均化する問題

に置き換え、これらの経済的諸要求量の充足の問題を解決することによって、人間環境の総合的な最良の質の保全を図るとするのが、すなわち、これに当る。ここには、《量》と《質》とが、恰も尖鋭な刃のように、自然に次元を異にしながら対立し自然に接して背中合わせに合体するという逆説性が、認められる。

この方法を解明するにあたって、まず、《量》の問題に還元されるべき現代に固有の公共問題の特質を明らかにしたいとおもう。⁽¹⁾

(1) 現代公共問題の特質

現代におけるアメリカ社会は、日本・西欧諸国とならんで、ポスト産業社会である。⁽²⁾ ポスト産業社会は、現代アメリカにおける人口の七〇%以上が合衆国全土の一〇%を若干上まわる都市地域に居住するというような人口の都市集中化と、日進月歩の技術革新やオートメーション革命に基づく産業化の著しい亢進という、二つの顕著な特質を有する都市産業複合社会である。それは、また、高度産業化社会 (advanced industrialized society) といってかえってもよい。

超音速航空機・超高速新幹線鉄道、それに、近未来のリニアモーターカー、などによる出勤の日常化、海水の淡水への置換装置の実用化、太陽・地熱・原子力・風力などの新たなエネルギー資源の開発と利用、以上の画期的な事象に象徴されるように、現代社会は、技術革新が予想外の仕方と速度で人々の生活環境に対して革命的变化をもたらすところの、進歩と成長の動態社会にはかならない。

こうした現代の動態社会を、立法・行政両部門のいずれに究極的に依拠するにせよ、この社会に備わる公共問題解決能力という切断面から眺めるとしたら、それは、急激な技術革新に基因する生活環境のいちじるしい変動に対応して、そこに噴出する社会・政治・経済上の諸問題を敏活・弾力的に解決してゆくよりも、むしろ、そのような生活環

境の変化が、新たな解決困難な諸問題を輩出することのほうが、はるかに多い社会といってよい。確かに、現代の科学・技術・社会・経済などの諸分野における驚異的な成長と進歩は、現代社会に備わる公共問題解決能力を、飛躍的に上昇させた。また、それによって、諸種の複雑な問題は、現実に解決されてきたのである。

けれども、現代社会は、同時に、新たな種類の解決困難な諸問題を相次いで産出させるにいたっている。そこでは、解決済の問題が、算術級数的に増加するにすぎないのに対して、未解決の問題は、幾何級数的に増大するといっている。後者は、したがって、前者よりも、その絶対量において、つねに優越している。この意味で、都市産業複合社会は、《部分的に踏査された辺境》(a partially explored frontier)と称せられる。こうして新たに陸続と産みだされる未解決の問題は、《共同財》を除く《個人財》・《有料財》・《総有財》の三財貨が、社会経済生活の相互依存度の深化、国際国内経済網の整備と相互浸透、交通通信手段の革命的变化とその精密な布設、それに、想像を越える科学・技術の急速な発展、などによって生成された《相互衝撃》(mutual impact)の屈折回路を通して、《溢出効果》(spill-over effects)あるいは《外的影響》(externalities)を、派生させるにいたったものと解してよからう。これらは、現代社会の成長と進歩に、形影のごとく相ともなう問題であり、《成長と進歩の高価な代償》(a price of growth and progress)ということが出来る。こうして、現代社会の成長と進歩の背後には、《溢出効果》が、あたかも影絵のように張りついている。

今日、解決を迫られている問題は、平時・戦時の別の別を問わない核利用に対する不安から、日常生活の不満にいたるまで、広い範囲にわたっている。これを列記的に述べるならば、景気の振興、金融システムの安定化、政府規制緩和・市場開放、行財政構造改革、超過密都市・地方中核都市居住者の個人的・社会的住宅難、少年非行、ネットウェア・犯罪の取締り、高齢者の増大と寂寥たる生活、公的年金制度の動揺、交通渋滞の慢性化、通勤距離圏の拡大、

地価の高騰と高値安定、生存配慮の責任主体としての政府への過度の依存、政府による各種の給付機能に対する過度の需要、スラム街の残存と適正価格住宅の慢性的不足、大気汚染、水質汚濁、産業廃棄物の処理、古紙・空カン等のリサイクルの停滞、教育の施設・内容の不備と学力水準の質的低下、都市部の快適な自然環境とリクリエーション機会の喪失、Privacyの保護、脳死判定による臓器移植の倫理性、胎外受精の可否、遺伝子医療の是非、クローン人間の造出、科学と哲学の乖離、軍縮、開発途上諸国への政府援助、国内外情勢の不断の変動、などが、これに当る。

これらの諸問題は、大量生産のみを目的とする経済優先の環境によって十分に満たされないと、増大傾向にあるあらゆる種類の人間生活の質の需要に関連する諸問題である。こうした諸問題の解決効果に光りを投げかけるならば、その解決効果は、人々に対して、必らずしも経済的・数量的・客観的な満足感をもたらすわけではない。これらの解決効果は、象徴的・心理的・主観的な満足感を付与するにすぎないものといつてよい。したがって、これらの諸問題の解決効果は、感覚によって明瞭に捕捉し難い性格を帯びている。これ故に、こうした諸問題の具体的解決策は、それがもたらす解決効果が人々の意識内に必らずしも眼にしみるような鮮烈な視像を結ばないため、これに対する彼らの合意を調達してゆくことは、決して容易ではない。

加えて、これらの諸問題は、政治・経済・社会・技術・文化・自然などの諸領域に及ぶ高度の国内的・国際的相互依存体系に含まれたポスト産業社会の脈絡のなかで、総合的な解決を迫られる複合問題である。それだけに、こうした諸問題の解決主体は、当然ながら、社会全体の問題を解決する技術機構である全国政府、したがって、連邦政府を措いて、ほかにない。連邦政府による総合的な政策の形成と実施、そして、それにとまなう巨額の資金の投下が、これらの諸問題の解決には、必要不可欠となる。このような人間環境全体の質を、最大限に総合的に保全し、さらにいつそう改善してゆくための公的な経費と責任とは、現代における人口の過度の都市集中と画期的な技術革新との連動

に基因するところの、都市共同体の外延の拡大と都市生活の錯雑度の深化、快適な都市生活環境の整備を目ざす社会的な需要の質的变化、そして、都市諸装置の老朽化にともなう都市生活の荒廃度の進行、などに対応して、また、これらの都市産業複合社会現象がもたらす《溢出効果》の公権力行使による排除を求める世論の勃興とともに、今後、増大してゆく傾向にある。

このようにして、現代のポスト産業社会は、その成長と進歩の代償として、常に、公権力による人間環境の保全を、人々に、政治課題として提起する。この課題の解決によつてはじめて、現代のポスト産業社会は、よりいっそうの人間生活の健全な質の維持・向上に寄与する社会・経済・文化・技術・自然上の発展を、期待することが可能となる。同時に、この発展が、新たな種類の人間環境の保全を、次に来たるべき政治課題として、当然、提起する。こうした新たな政治課題の提起とその首尾よい解決という二項を繋ぐ円環が限りなく循環を続ける過程の基層のなかで、ポスト産業社会は、人間環境全体の質を保全し向上させうる真の意味における成長と進歩を、遂げてゆくと考えてよからう。これ故に、現代におけるポスト産業社会の政治課題は、まさしく《人間環境保全の秩序形成》にあるというべきであろう。

《人間環境保全の秩序形成》というのには、具体的に、いかなる状況の成立を指すのであろうか。

それは、ペンシルヴェニア州選出の民主党の進歩的な上院議員 J・S・クラーク (Joseph S. Clark) が、かつて述べた古典的ともいえる言葉に、明瞭に示される。

すなわち、アイゼンハワー政権 (Eisenhower Administration) の下において経済諮問委員会委員長 (the chairman of Council of Economic Advisers) の地位にあった R・ソールニア (Raymond Saulnier) は、アメリカ経済の究極目標はいっそう多くの消費財の生産にあると語り、現代に固有の公共問題は、尽きるところ、経済問題である

と強調した。これに対して、クラーク上院議員は、アメリカ経済が究極の目標とするところは、「アメリカ人のすべての家庭が、日々の生活と快適な居住条件にかなった家を持ち、子女を安心して通わせることのできる学校が建築され、至便な交通機関が設置され、そして、文化的・精神的な進歩に資する機会が潤沢であるところの、社会環境全体の整備にある」と、ただちに反論したのである。⁽³⁾

しかし、《人間環境保全の秩序形成》は、より具体的には、一九六四年五月に、L・B・ジョンソン (Lyndon Baines Johnson) が、ミシガン大学 (University of Michigan) で行った演説に、凝結して表現されている。その演説は、ジョンソン大統領が提起した基本的政策目標である「偉大な社会」(Great Society) に関する厳密な定義を、内容とする。この定義と《人間環境保全の秩序形成》とは、必ずしも合同の図形ではないにせよ、その内容からいって、双方の間に交感が横たわっているとみてよい。その定義は、次のごとき内容である。⁽⁴⁾

「偉大な社会は、すべての子供たちが、自らの精神を豊かにし、自らの才能を伸ばすための知識を、容易に見出すことのできる場である。それは、余暇が倦怠と不安の恐るべき原因となるのではなく、健康の増進と自己省察のための歓迎すべき機会となる場である。

偉大な社会は、人々の集合体としての都市が、衣食住の必要性や商業の要求を満たすだけにとどまらず、さらに進んで、美への欲求や共同社会生活への渴望を医すことのできる場である。

偉大な社会は、人々が自然との接触を常に新たにすることのできる場である。

偉大な社会は、人間の創造力を、それ自身のために、また、それが人類に裨益するところが大であるが故に、手厚く遇する社会である。

偉大な社会は、人々が、財貨の量よりも、むしろ、彼らが設定した目標のあり方という、その質について、より多

くの関心を示すところの場である。

しかし、最も重要な点は、偉大な社会が、安全な停泊地でもなければ、安息地でもなく、また、最終の目的地でもなければ、完成地点でもないということである。偉大な社会は、我々の生存の意義が、我々の労働の成果である驚くべき生産量に見合うだけの終極点にまで我々を招いてゆくところの、絶えず更新されなければならない挑戦状なのである」。

こうした「偉大な社会」の状況を、そこに育ち常に多様と変化のなかにある数々の公共問題の解決に当るべき他端に位置する連邦政府の側に視角を構築し展望するならば、それは、一九九三年のA・トア (Albert Gore) 副大統領を委員長とする全国政府実績審査委員会 (the National Performance Review) の報告書のなかに散見される。⁽⁵⁾ これらの言葉に、前述の「偉大な社会」の叙述との同位性と対照性を看とることができるとは、二、三の具体例をあげるならば、次のようになる。

「アメリカ国民は、昨年の十一月に、政治の流れの変化を求めて一票を投じた。彼らが要望するところは、優秀な人材と充実した施設に恵まれた学校制度、健康管理のために行きとどいた医療制度、快適な道路網、そして、より多くの仕事である。しかし、彼らが同時に我々に期待していることは、より少ない資金でより大きな成果をあげ、しかも、人々の必要性に的確に応答する政府によって、これらのすべてが実行されるといふことである」〔B・クリントン (Bill Clinton) 大統領⁽⁶⁾〕。

「以下のような指摘は、驚くべきこととおもわれる。多数の巨大組織と同じく、我が国の政府の政策や行為も、どれほどの資金を我々は施策に投下することが可能であるのか、いかほどの数の職員を我々は雇用することができるのか、いかなる種類の規制や規則が人々の行動を律しているか、など、もとより出力優先の原則ではなく、入力優先の

原則によって明確に貫ぬかれており、したがって、我が国の政府は、果たして十分に機能しているといえるであろうか、それは、人々の生活の質の改善に寄与しているであろうか、というのが、これである」(クリントン大統領)⁽⁷⁾。

「要約するならば、今日、我が国の政府は、何よりもまず現実世界に適応し、次いで、節儉に努め、そして第三に、情報に基づき、急速に変化を遂げ、規則や規制ではなく迅速性・機能性・行政サーヴィスの確保を奨励するところの、経済の脈絡のなかで、その職務を管掌しなければならないという時期にある」(クリントン大統領)⁽⁸⁾。

「我々は、産業時代の政府 (an industrial age government) から情報時代の政府 (information age government) へ、自己の生存維持に専念する政府から人々に対する行政サーヴィスの提供に明確な焦点を結んだ政府へと、移行することを決意している」(ゴア副大統領)⁽⁹⁾。

右に述べた大統領・副大統領の言葉は、前述のジョンソン大統領の演説の背後に置かれた根幹的状况を共有する。これらの言葉と演説の間には、同位性と同時に対照性が看とれる。その背後に存在する根幹的状况とは《量の充足》から《質の保全》への、社会構造におけるヴェクトルの交替にはかならない。⁽¹⁰⁾

既に言及したように、現代における《人間環境保全の秩序形成》は、公権力の行使によって、いいかえれば公共政策の形成と実施によって、解決されるべき公共問題である。それでは、公共政策 (public policy) とはいったい何であろうか。

公共政策を、構造・機能分析の観点から定義するならば、それは「個別具体の社会的諸問題の解決に取りくむ政府諸施策のために目的と原理的説明とを系統的に整える枠組」(the organizing framework of purposes and rationales for government programs that deal with specified societal problems) を指す。⁽¹¹⁾ 公共政策は、「政府活動の意図を現実の結果との双方」(intentions as well as actual results of governmental activity) をいう。⁽¹²⁾ この意味における公共政策

は、恰も多音部が複雑に絡み合う反響体のごとき累積構造を形成する。現実の結果は、一般的な政策というよりもむしろ個別具体の政府諸施策 (government programs) の脈絡のなかで追求され評価される。次いで施策は、企画 (project) に分割される。企画の達成は、その企画が定める職務を遂行する諸個人の行為 (performance) に依存する。こうして《4P》(Four Ps) と呼ばれる政策、施策、企画、行為の四者間における相互関係は、政府運営の最終の帰趨を制する決定的に重要な意味をもつ。政府運用の視点にたつならば、四者はそれぞれ孤立して存在するのではなく、各々が他の影響の下にある。四者は、いわば、政策のなかに施策が組みこまれ、施策のなかに企画が浸透し、企画のなかに行為が溢れだすという四層構造にあるといつてよい。

政策・施策・企画・行為の四者は、こうして、同位相にあり、四者の牽連関係は建造物とその構成ブロックの関係に類比される意味において、重要である。政策が実効性を発揮する場合は、政策と内的牽連関係にある施策の諸目的が達成された限りにおいてのみである。次いで、施策は、これを補助する諸企画の総和である。企画は、当該企画の立案と執行に責任を負う政府機関内における個人の果たすべき課業の総体にはかならない。したがって、公共政策は、個別の施策や企画が恰も細胞や核を含む原形質のように融け合い形づくる多声体のごとき観を呈している。公共政策に関する論議は、とりもなおさず、施策論議・企画論議と一直線に結合する⁽¹³⁾。

L・N・ガーストン (Larry N. Gerston) 教授 (San Jose State University) は、現代政府の公共政策を、遊園地で回転している大観覧車に譬えて、次のようにいう⁽¹⁴⁾。

「大観覧車は、一定の軌道を辿って動き、一定時間で一周し、止まり、再び動きはじめる。大観覧車の動きは、予想することができる。しかし、観客の乗車、降車、そして、組み合わせは、予知することができない。時には、大観覧車はほぼ満員状態であり、別の場合には、無人も同然である。若干の観客は、数周繰り返し乗ることを選ぶ一方、

他の観客は、一周の乗車で満足する。公共政策によって解決を迫られる係争問題は、政府という、大観覧車に乗降する観客にほかならない。妊娠中絶に関する討論のような若干の公共問題は、信じ難いほどの持久力を発揮する反面、一九九六年の連邦ガソリン税の軽減にみられるような別の諸問題は、現われたかと思えばたちまち消滅する。」
 こうした大観覧車の乗客に相應する現代の公共問題は、二種に大別することができ¹⁵⁾る。

第一は、《生活様式問題》(way-of-life issues)あるいは《質的問題》(qualitative issues)と称されている《象徴問題》(symbolic issues)である。

いうところの《象徴問題》とは、国民の文化と生活様式の総体的な最良のあり方について、人々に選択を提起する問題である。いいかえれば、それは、社会・政治・経済・文化・歴史・自然などの人間環境全体の最良の質とは何かを問いかける問題である。この意味における《象徴問題》ないし《生活様式問題》は、人々が自らの体験を通じてその存在を確認し触知しうる有形かつ直接的な経済効果の観点から容易に把握することのできない問題である。《象徴問題》は、「大規模、豊饒、自己満足、そして、おそらく凡庸である社会におけるアメリカ生活の質」(the quality of American life in a great, affluent, complacent and perhaps mediocre society)はいかにあるべきかを問う問題にほかな¹⁶⁾らない。

この意味では、《象徴問題》は、アメリカ生活における経済要求の計量的充足を問うところの、「生産された財貨ならびに給付される用役はいかほどであるか、そして、これらの財貨や用役がどのように配分されたか、以上に関する量の問題」(quantitative problems - the amount of goods and services produced and how they were distributed)と画然¹⁷⁾と区別されよう。

こうして、《象徴問題》は、今日のポスト産業社会における公共問題の主流を形成する。《象徴問題》は、「いろいろ

らさせる公共問題」(irritating public problems)を核質部としてその周辺に群生し、公共問題の解決日程表からいちやく降ろすために「一時しのぎの応急策」(quick fixes)をその解決法とする。⁽¹⁸⁾《象徴問題》領域における解決要求への応答は、政治体系における個別具体の公共政策の新設・改廃による現実的変革よりも、むしろ、解決軸の角度をかえて心理的救済を給付する傾向にある。その結果についての論争は、総じて、生じてこない。なぜなら、当該問題の解決策である公共政策の進むべき方向は、同一平面における関連利益諸集団の政策要求が無方向的に交錯し合う磁場に突き進み、そこにおける諸要求の相対的な力学関係として捉えられる社会・経済・政治の資産に、重大な変更をもたらすことを意図するわけではないからである。⁽¹⁹⁾市民的自由の保障、機会均等、婦人の諸権利の擁護、軍備の縮小、難民問題、政府の腐敗に対する政府責任の追求、防衛戦略の展開、人種間の寛容と統合、などが、《象徴問題》の典例である。

第二は、《実質問題》(substantive issues)である。これは、《量的問題》(quantitative issues)、《経済問題》(economic issues)、あるいは、《態勢問題》(position issues)、などと呼ばれている。《実質問題》は、「直接的・個人的・物質的利益を反映し、どちらかといえば、客観的に重要な意味をもつ問題」[issues (that) reflect direct, personal, and material interests, and have more objective consequences]⁽²⁰⁾にはかならない。それは、「社会に対して重大な影響力を及ぼす論争領域」(those areas of controversy that have a major impact on society)⁽²¹⁾である。《実質問題》は、それが及ぼす影響力の包括性の故に、常に解決が困難な問題であり、また、長期にわたって公共問題の解決日程表上にとどまる。⁽²²⁾

既に言及したように、今日、公共問題の中核部にこれまで閉じこめられていた《象徴問題》が、奔流となって溢れだしはじめた。このことは、一九七〇年代初期に現代アメリカにおける大統領制の存在様態に再検討を加えた、当時

のラトガーズ大学 (Rutgers University, Newark) 教授 P・ストラム (Phillippa Strum) 女史の次の言葉に覗われる。⁽²³⁾

「これまで、《社会正義》(“social justice”)とは、不遇な社会諸集団を、アメリカにおける政治経済生活の主流のなかに統合してゆくことを、意味していた。もとより、この目標は、未だ完全なる実現をみていない。それにもかかわらず、現代における《社会正義》の概念は、いままで以上に、一層広く規定されねばならないであろう。今日のアメリカ国民は、過密人口、大量交通運輸手段体系の不備、教育制度の貧困、大気汚染、などの、人間環境の質に、次第に関心をむけはじめた。これ故に、今日のアメリカ国民は、より多くの《量》への執着 (an obsession with more) から、《よりよい人間生活の質の保全》に対する認識 (an awareness of better) へと、生活目標を終極的に転換しつつあるといえよう。こうした事情から、《社会正義》は、すべての人々が利用し得る人間生活の質のあり方、あるいは、社会がすべての人々の未発の能力をひきだすという正義と、深く連関する。人口の四〇%ないし五〇%の健康を害するおそれのある大気汚染を発生させる社会は、幼児の二〇%があまりにも貧しく、飢餓にさらされ、あるいは、病に冒されているため、勉学に励みうる状態にない社会と同じく、不公正な社会である。合衆国国民の大部分にとって、この国における人間生活の質の水準は、この国に備わる社会・政治・経済・文化・技術などの総合力から当然予想される水準に比較して、必ずしも高いとはいえない。おそらく、近い将来における政治の焦点は、貧困層や人種的少数者の利益を強力に擁護し増進することと、すべての人々のためにする人間生活の質の向上との、双方に向けられることになるであろう。このことは、現状維持 (status quo) の変革を意味する」。

同じく、ガーストン教授も次のように述べている。⁽²⁴⁾

「日々の新聞の見出しと同じく、政府指導者に挑戦する係争問題は、日ごとに变化する。ほとんどの係争問題は、何の痕跡も残さずに日常生活の全体のなかに吸収されるのに対して、経済・社会・技術の諸分野で発生するその他の

係争問題は、程度の差こそあれ、人々の関心をひきつけて離さない。これらの諸問題は、公共問題解決の議事日程 (public agenda) に欠くことのできない要素である。いうところの公共問題解決の議事日程とは、「統御と解決を旨とする政策形成者の耳目を集中させる最も厄介な諸問題の存在を示す政治の気圧計」(a political barometer of the most sensitive problems which have reached the attention of policy makers for management and disposition) である。

様々な気象条件に反応する気圧計と同様、公共問題解決の議事日程は、公共問題に対する人々の序列観や価値観の推移につれて変化する。議事日程の変更に明確な輪郭を整えて登場する政策決定と同じく、議事日程自体も動的な存在を示す。ロバート・アイストーン (Robert Eystone) が結論を下したように、現代社会が対決を迫られている諸問題の結合体は、量においても、また、質においても、固定的なものではないといってよい。若干の問題は、《一度限りの》(“one-time”) 現象である。これらは、議事日程にのぼるやいなや、政策決定者によってただちに解決され、議事日程に再登場することはない。別の諸問題は、事実上、到達点が決められていない問題である。今日に固有の問題は、きわめて複雑化しているために、あるいは、いちじるしく分裂の契機をはらんでいることから、その解決に当っては、一時しのぎの継ぎはぎ細工の技法以外に適用し難く、その結果、問題解決への参加者の間に、当該問題はいつの日か再び出現するという印象を与えることになる。要約するならば、公共問題解決の議事日程は、重要諸問題の変容する集積体であり、その内実は、往々にして、予想し難く絶えず変転し、政策決定者による行動を待ちうける。

.....

一九九〇年代のアメリカ社会では、発火性の高い公共問題の激増がみられ、その結果、公共問題解決のための議事日程の過密化と混乱を招いた。無数の諸利益の代表は、彼らが直面している問題こそ政府の配慮を最も必要とする問

題だと確信する。危機に見舞われるたびごとに、議事日程に盛り込まれる問題の解決を迫られる問題の一覧表は、長大となるようにおもわれる。様々な社会用役サービスの領域の拡大に対する新たな要請、経済基盤の産業から用役サービスへの転換、環境への関心の増大、それに、人種平等の保障・貿易不均衡の是正・国際競争力の強化などの、諸問題は、現代社会の水面に浮上し未解決のまま議事日程に残される夥しい数の問題のなかに含まれる。今日の合衆国における政策形成者は、これまでに経験したことのない問題解決のための挑戦と好機に恵まれている。しかしながら、ウィリアム・クロッティ(William Crotty)が指摘するように、「始まったばかりの問題解決のための論議の結果は、いささかなりとも予想しうるものではない」(the outcome of the debate that has begun is anything but predictable)。問題解決の議事日程の確認とそこに上程された問題の解決とは、全く別物である」。

右の一文から、今日、《象徴問題》が《実質問題》と複層化し錯綜しながら次第にその数を増増させ、現代に固有の公共問題の主要部を形成しつつある状況が、覗かれるであろう。

(2) 公共問題の解決様式

現代アメリカ社会に形成される固有の公共問題を解決しうる主体は、それが《象徴問題》であれまた《実質問題》であれ、いずれに求められるであろうか。それは、専門的知識、特殊技術、豊富な情報、広角的視野、長期的展望性などを具備し、その選出方法から国民全体の見地にたつことが可能であり、進歩主義ないし保守主義の政策、イデオロギー体系を標榜する大統領を描いてほかにない。このことを大統領制・政党制の研究で著名なJ・M・バーンズ(James MacGregor Burns)教授(University of Maryland, College Park and William College)にしたがって述べるならば、次のようになる。⁽²⁵⁾

現代アメリカにおける公共問題の解決様式は、いまや微妙に旋回しつつある。財貨や用役の生産の増大とその公正な配分を目ざす《実質問題》もしくは《経済問題》の解決から、社会・経済・文化・自然・技術などの人間環境全体の最良のあり方を問う《象徴問題》ないし《生活様式問題》の解決への主たる転回が、すなわち、これである。こうした《象徴問題》の解決には、「包括的・継続的にして、しかも、広く統一化された政策手段体系」(comprehensive, sustained, and broadly unified policies)⁽²⁶⁾の形成と実施が、不可避である。換言するならば、それには、人間環境全体を俯瞰しうる巨視の角度から、そうした環境全体の最良の質の保全を目ざす、統合的な計画化(planning)の展開が必須条件となる。このような統合的計画化が、実効性を発揮しうるための条件は、以下の四者の手続に求められよう。

第一は、人間環境全体が向かうべき指標となる究極の政治価値の確定である。

第二は、こうした究極価値とその積極的実現を目ざす現実の手段とを有機的に結びつける媒介項となる第二義的な手段的価値の設定である。

第三は、純然たる個別具体の手段的規定の体系の形成である。

第四は、如上の厳格な段階を通して構築された目的と手段の系列を有効に作動させるために、究極の政治価値の積極的実現の方向に一切の手段的行為を整合しつつ動員し、これらの諸行為の有機的統一性を継続的に確保することである。

これ故、統合的計画化とは、何が究極の政治価値であるかの価値の序列を問い、この究極の価値と現実との間に拡がる距離を精密に計測し、究極価値の積極的な実現に不可欠の手段的規定の体系としての精緻な個別具体の諸政策の形成と実施を含むと解してよい。

統合的計画化は、したがって、計画主体に対して、政治的現実の脈絡を、一定の視点から総合的に把握し、これを、自らが定立した価値目標に向かって組織化するために、広い視野と長期的展望の下に公共問題を考察し、その解決策を具体化してゆくことを要請する。いいかえれば、計画主体に何よりも要求されることは、政治的現実を首尾一貫した態度をもって認識し、そこから一定の決断と行動とを導きだそうとする実践的認識である。⁽²⁷⁾ こうした一定の視点や一貫した態度を内から照射し、政治的現実に対する認識の視線の入射角を決定する光源が、ほかならぬ政策・イデオロギー体系である。⁽²⁸⁾ この政策・イデオロギー体系が、自ら発光し、輝きを放ち、選挙民に対して刻下の公共問題に関する具体的解決策のメッセージを送達する。この意味で、計画主体には、政策・イデオロギー体系からの政治認識は、不可避であろう。政策・イデオロギー体系は、空中楼阁のような高踏性に、決して自己満足するわけではない。そのような政治認識をなしうるのは、ひとり政策・イデオロギー体系を明確に代弁し、自他ともに任ずる国民代表として巨視的な地点にたちうる大統領のみである。⁽²⁹⁾

R・H・デヴィッドソン (Roger H. Davidson) 教授 (University of California, Santa Barbara) と W・J・オレスゼック (Walter J. Oleszek) 研究官 (Congressional Research Service) の両者が指摘しているように、⁽³⁰⁾ 大統領ならびに副大統領は、全国民から選挙される唯一の公職占有者である。したがって、大統領に内在する政治意識の志向矢印は、常に国民全体を指している。選挙における勝利を確保するために、大統領・副大統領の両候補者は、州もしくは下院議院選挙区における地方諸利益を直截に代弁する議員の作業とは、単純な平面的な比較を許さない困難な課題の解決を迫られる。両候補者は、まず、全国民に対する自己の政策綱領の訴求を通じて、国民全体のなかに、多種多様の利益を帯電した広範囲にわたる巨大な支持連合を創出しなければならない。次いで、両者は、選挙後、この支持連合に恰もレントゲン照射を試みるように、その負荷する諸利益の内的骨格を捉え、浮上させ、これを自己の言動のう

ちに日常的に具現してゆくことを要求される。これ故に、大統領のみが、各種の公職占有者のなかで、最大の政治認識の射程をもち、国民一般の利益を代表すると、断言することができるであろう。こうして、大統領は、利益代表性において、議員との対比の質を拡充し、自己と議員との鮮明な相剋の描線を引いてみせる。

もとより、大統領による広範囲に及ぶ《単一》(single)選挙区の代表が、何ゆえ、数百人の議員による多数の《散在した》(separate)選挙区の代表よりも、必然的に善であり、あるいは、悪であるかを説明しうるだけの、社会構造上、あるいは、制度上、または、理論上の条理は、見当たらない。こうした善悪いずれの結着がなされるにせよ、そこには、何らかの歪曲の介在は避けられない。そして、いずれの歪曲の仕方が善であり、あるいは、悪であるかの問題は、人々を、様々な価値判断の領域に逆流させることになるであろう。この場合、大統領と議員のいずれを善とし悪とするかを明確に識別する臨海点は、存在しないことになる。⁽³¹⁾

大統領と議員とは、こうして、公共諸政策や公共諸問題を、それぞれ、別個の視野から展望する。議員は、往々、《シアトルに善であることは国民にとっても善である》(What's good for Seattle is good for the nation)という見解に合意する。他方、大統領は、《国民にとって善であることはシアトルにとっても善である》(What's good for the nation is good for Seattle)という立場を崩さない。別のいい方をすれば、これは、公職占有者が、それぞれ、相異なる利益を代表するとき、共通の問題といえども、別個の視角から展望するということである。これ故、大統領と議員の間には、政治認識の位相差と視座の核の相違との断層が拡がる。代表利益という中心紋から繰りだされる照射の光学によって、大統領と議員の各々の政治意識のスクリーン上には、双方に共通する問題や状況であっても、それぞれ異なる映像がきり結ばれることになる。⁽³²⁾このことは、長期に及んだ議員生活の後に大統領に就任した共和党選出のG・R・フォード (Gerald R. Ford) の次の自叙伝の一節に覗かれる。⁽³³⁾

「私自身が、かつて議会に席を占めていたとき、私は、きわめて責任のある方法で議会の憲法上の義務を果たしていると考えていた。しかし、私が大統領に就任した後には、私の物の見方に変化が生じた。私には、議会在組織化された立法団体として解体しはじめているようにおもわれた。議会側は、細片化・無定形の状態に陥っていたため、国内における難問の解決という国民の要求に応えることができなかつた。議会は、単一問題志向の特殊利益集団の要求に過剰に反応し、したがって、統一性のある方法で重大な諸問題の解決に積極的に取り組むどころか、些末な事項の処理に終始明けくれていたのである」。

国民の生存とその将来にかかわる重大問題は、大統領の問題意識や状況認識の網の目のなかにだけ捉われるといつてよからう。

このように、大統領は、国民全体の代表として、進歩主義もしくは保守主義の政策・イデオロギー体系という《原理》を掲げ、これを、自らに肉体化し、個別具体の問題解決に転化させ、現在の最先端に立つ先達と考えられる⁽³⁴⁾。他方、議員は、地方《利益》⁽³⁵⁾優先の立場に立っているため、国民全体の利益は、彼らの思考の地平に未だ十分に浮上してこないといつてよからう。

それでは、大統領によるこうした《象徴問題》あるいは《生活様式問題》の解決は、具体的にどのように行われるのであろうか。それは《原理》の《利益》への分解によって、いいかえれば、《質》の《量》への還元⁽³⁶⁾によって、行われると考えてよからう。《象徴問題》への実質的応答⁽³⁷⁾ (Symbolic Issues, Substantive Responses) が、これに当る。

大統領は、権力の地域的・機能的分割を特色とし少数者利益保護のための抵抗の拒否権が多元的に配列された峻厳な権力分立制の統治構造の枠組内において、《象徴問題》の解決に当らなければならぬ。社会・経済・文化・歴史・自然・科学技術などの人間環境全体のあり方を問うマクロコスモスの問題を、上下両院議員のそれぞれの選挙区

というような社会における各部分の経済的要求の総体の計量的平均化というミクロコスモスの問題に置き換え、こうしたいわば経済要求量の充足の問題の解決を経由して、人間環境全体の《質》の保全を図るとというのが、ほかならぬこの解決法である。この場合、《実質問題》は、《象徴問題》という果肉のなかに、果核として溶融されているということが、前提されている。このような解決様式は、大統領による対外通商政策の古典的な制定過程に、最も典型的に示される。⁽³⁸⁾

一九三四年以来、アメリカ合衆国の対外通商政策は、法に基づく一定の授權の範囲内における関税率の制定権能を行政部に付与し、低率関税と貿易の自由化とを強調したところの、互惠通商立法にしたがい展開されてきた。⁽³⁹⁾このため、半世紀以上にわたって、アメリカの大統領は、低率関税による国際通商が、国家の安全保障にとって最良の利益になるといふ、進歩主義と国際協調主義の見解を持ちつづけている。

こうした世界的視野と将来への長期的展望性の上になつた大統領の見解は、この国に伝統的とされる保護貿易主義の保守的立場とは、おのずと相容れないし、また、アメリカ市場の寡占的確保を意図するこの国の経済分野における強大な特殊諸利益の現代的関心とも、明らかに矛盾しよう。そして、何よりも、こうした大統領の見解は、保守主義及び狭隘な自国利益至上主義ないし地方主義に自己の行動規範を求める議員の言動にも背馳する。⁽⁴⁰⁾

すなわち、議会は、「精神分裂症」(a split personality)に冒されている。⁽⁴¹⁾議会は、一方に、国民全体の利益のために法律を制定し公共政策を形成する《法律作成機関》(law-making institution)である。この立場になつ限り、上下両院議員のすべてが、個人的な野望を、そして、おそらく彼ら自身の選挙区に対する関心すら、放棄することを期待される。しかし、同時に、議会は、《代表会議体》(representative assembly)でもある。そこでは、五三五名の選挙された代表が、全国政府と彼らの選挙区との間における連結環としての役割を果たす。国民的利益のための法律の作

成と自己の選挙区の要望への応答という相関と背反に支えられた議員が担う孤独な両面的役割は、議員に、全国的関心と彼ら自身の州ないし選挙区の特権利益との間における均衡の維持と協和音の探知との、双方の課題の履行を要求する。

議員の自己の役割に対する認識は、それぞれ異なる。しかし、大別すれば、それは、《代行者》(delegates)と《受託者》(trustees)である。

少なからざる議員は、自らと選挙民との間に意見の齟齬が認められようとも、自己の役割を、選挙民の意見を代弁する《代行者》(delegates)と規定する。《代行者》は、自己の選挙民の要望を探り当て、これに感応する回路を発達させ、これと共振し、選挙民の要望にしたがい行動し投票するということが、自己の政治的義務と確信する。

別の議員は、自らを、自己の選挙区の見解とは別個に、政治的事実に関する独特の認識と判断に基づき投票する《受託者》(trustees)とみなす。《受託者》の主張するところによれば、彼らの選挙民は、彼らを、単なるロボットや《使い走り》(errand-runners)の役割の完遂のために、議会に送ったのではない。《受託者》は、国民全体の利益のみではなく、自己の選挙区や選出州の最良の利益とは何かを問い、それに関する自己に固有の見解と判断を造型し、これらにしたがって行動し投票する。このことを、ウエスト・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)は、次のように説明している。⁽⁴²⁾

「私には、私の選挙民の意見にしたがうだけではなく、彼らに情報を提供し、彼らを指導するという責任がある。私は、こうした選挙民に対する私の責任を裏切るつもりはない。私の勤勉さだけではなく私の合理的判断をも、私は、私の選挙民に負っている。彼らが、私を、ここ議会に送ったのは、この理由からである」。

バード上院議員の見解によれば、立法部は、本来、審議と学習のための場であり、したがって、それは、各地方か

ら派遣された外交使節の単なる集会所の枠組と秩序の外に存る制度である。

一般に、議員は、公共利益をどのように認識するか、前回及び次回の選挙における自己の立場、それに、時の社会的圧力などの、混淆と融化の状態のなかで、《代行者》と《受託者》という二種の役割の双極を振幅として複雑な往復運動を繰り返りひろげる。総じて、議員は、自らを、自己の選挙区利益を実現するために操作される《代行者》であるよりも、むしろ、意思の自律性・行為の自己決定性・行為結果の自己責任性を特質とする《自由な行為者》(free agents)と考える。しかも、ほとんどすべての上下両院議員は、自己の選挙区との連絡網の整備と強化、自己の選挙区に対する他からの侵奪を防ぐ政治上の有刺鉄線の配備、高度の係争性の問題に関する投票が自己の選挙区にどのような影響力を及ぼすのかについての調査と配慮、などに、多大の時間を投入する。彼らは、自己の選挙区の利益や意見を、常に視野の奥に認めているといえよう。⁽⁴³⁾

いずれにしても、議員の言動の座標系の原点を構成するのが、彼らの再選への強烈な欲求にほかならない。これは、ニュージャージー州選出のB・ブラッドレー (Bill Bradley) 民主党上院議員の次の言葉に覗かれる。⁽⁴⁴⁾

「……すべての上院議員の行動は……再選の追求によって影響を蒙る。再選を目ざして出馬する議員は、常軌を逸した行動にでる。彼らは、とんでもない (egregious) 立法上の立場への転向、他党による修正案への突然の支持の表明、特殊利益への不埒な迎合 (outrageous pandering) などを、再選確保のために絶対に必要であることを理由に、正当化する」。

ここには、彼らが、再選確保という彼らにとって最高の政治価値を疑い、別の座標系を求めようとする志向性は、いささかも認められない。こうして、可塑性にとむ議員の言動は、選挙民の利益や意見の視力と視線の方向に自己を合わせながら、時代や社会状況の気流によって、それぞれ特異な色彩を帯びることになる。

このように、議員は、アメリカが、経済的に、より有利に製造しうる財貨を生産し、他国で、より経済的に生産されうる財貨を輸入する場合に限って、この国の経済体系が能率的に運営されるという事実を、原則的に承認する。しかし、彼らは、現実には、甜菜糖栽培農民、ほたる石鉱山業者、燭台製造業者など、自己の選挙区においては支配的な政治勢力であるにしても、全国的には微々たる特殊の存在にすぎない選挙民を、低率関税と貿易自由化とがもたらす破産や失業から救済する衝動にかられてゆくことになる。こうして、議員は、理論の上では大統領の政策的立場に同調しつつも、自己の再選確保を基本目標として定立する以上、実践の局面では大統領の政策的立場と背離する言動を選択するにいたるのである。

⁽⁴⁵⁾ この点について、アメリカ大統領の研究で著名な R・J・シッケルズ (Robert J. Sikkels) 教授は、次のようにいう。

「議会は、その代償が妥当であると認められる場合に限り、大統領の立法提案の通過に、積極的に協力するのを常とする。例えば自己自身の利益に反してまでも自らが抱く道義感、政策・イデオロギー体系、あるいは、職業倫理などの要請を満足させるために行動する裁判官、軍官僚、その他の人々とは対照的に、議員は、意思決定を下す前に、単純な仕方では、そうした決定を下した場合の利害得失を、綿密かつ熱心に計算する」。

しかしながら、進歩主義の通商協定法 (liberal trade agreement acts) は、こうした予想される議会の反対にもかかわらず、その有効期限の到来とともに、更新されるのが、通例である。

それでは、大統領の、保護貿易論者の保守主義の主張や巨大実業の現代的関心、それに、多数の議員の少なからぬ抵抗を排除して、通商協定法の更新に成功しているのは、どのような理由によるのであろうか。

それは、主として、「行政部の利益と特別の私的利益との間における最も精緻な共生関係」 (a most elaborate

symbiosis between executive interests and selected private interests) の成立による。⁽⁴⁶⁾ これは、また、次のような方法によるといいかえてもよい。行政部が、実質的に自らが樹立した具体的立法計画の実施によって利益を付与される特別の私的利益をとりあげ、彼らに対して、《質》の問題を《量》の問題に置き換えて提示し、この《量》の問題を解決することによって特別の私的利益に定量的充足を与え、このことを通して《質》の問題をおのずと解決してゆくという方法が、すなわち、これに当る。《原理》への《利益》の放電が、これである。

対外通商政策の場合、このような特別の私的利益として、全国通商政策委員会 (the Committee for a National Trade Policy) があげられる。⁽⁴⁷⁾

一九五三年以来、関税立法について大統領が提唱する低率関税の立場に常に同調的であった最も強力な団体が、ほかならぬ全国通商政策委員会である。この委員会が固守する唯一の目的は、進歩主義の通商立法の制定である。委員会は、主にアメリカの輸出業者から構成されている。それは、当然のことながら、彼らの利益が、低率関税政策という網の目のなかに周密に織りこまれていたためである。この意味で、低率関税政策の効果的展開と彼らの利益保障とは、同一視線で捕捉され、同質の一貫性をもって把握される。したがって、もし他国が、高率税関の障壁に妨げられて、アメリカ市場に自国製品を強力に売りこむことができないとしたら、アメリカ製品は、報復的な高率税関の設定によって、可及的に当該国の市場から閉めだされるといふ深刻な事態が、招致されよう。その結果、彼らの利益は、決定的な打撃を蒙り、破滅の深淵にたたされることになる。それ故に、輸出業者を主要な構成主体とする委員会は、⁽⁴⁸⁾ 対外通商政策に関して、低率関税の堅持という進歩主義の基本的立場を、常に守り抜かなければならないのである。

こうした事情から、委員会は、対外通商政策に関する議会の審議過程においてとるべき戦術について、進歩主義の政策上の立場という明瞭な旋律を響かせるホワイトハウス事務局 (the White House Office) や国務省 (Department

of State) と絶えず緊密な連絡を保ち相互に意見を交換しつつこれを編成し、この戦術にたつてこれらの行政諸機関の指導性の下に行動する。その反面、委員会は、私的領域における特定の保護貿易論者の保守主義の立場に随時加担する商務省 (Department of Commerce) や農務省 (Department of Agriculture) の公的領域内に割拠する強靱な官僚勢力と対立する場合も、決して少なくない。

全国通商政策委員会の課題とするところは、高率関税よりもむしろ低率関税に直接・間接の利害関係を有する国内のあらゆる種類の経済団体の間に、濃密な連繋網を精妙に張りめぐらし、進歩主義の通商立法の制定を目標に、経済諸団体の政治的影響力を総動員することに求められる。このため、委員会は、一九六二年の通商拡大法 (the Trade Expansion Act) の更新に際して、ワシントンの本部に、多くの事務職員のほか、八名の常勤スタッフを駐在させ、彼らを核として議会内外に向つて放射状に圧力活動を展開させたのである。

諸種の経済団体を対象とした通商委員会のこうした政治的動員方式は、農業、実業、労働などの主要団体を、縦断的よりも、むしろ、横断的に分割する結果をもたらす⁽⁴⁹⁾。それ故に、AFL-CIO (American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations) と合衆国商業会議所 (Chamber of Commerce) との提携という事例に象徴されるように、進歩主義的な通商立法の審議の場合には、多種の経済団体の間に、本質上の利益に関する様々な異質性と深い断絶とを内に含みながらも、一個の有機的な連続態が、おのずと形成されてゆく。このような異質結合は、進歩主義的な通商立法の制定という目標に視角を固定するとき、一転して、本質的に背を向け合うはずの対立し合う諸種の構成個体は溶解し、均質化されて全体のなかに吸収され、そうした目標の下に統一された同質部分の合成態へと、その面貌を改めることになる。

このように、進歩主義にたつた対外通商政策の維持を求める《象徴問題》は、二者の過程を通して解決されるとい

つてよい。

第一は、《象徴問題》が、実業、農業、労働などの主要な利益諸集団の伝統的な縦の分割線を乗り越えて、これらを横断的に結合する全国通商政策委員会の立場に、たまたま捕捉され、これと一体化することによって《実質問題》に還元されたという、いわば《質》から《量》への変換の過程である。

第二は、通商政策委員会が、こうした《量》の問題を繊維業者をはじめ、アーモンド栽培業者協会 (associations of almond growers) からアメリカ窓ガラス裁断器製造業者協会 (Window Glass Cutter League of America) や、一部の AFL-CIO にいたるまでの、広範囲にわたる高率関税支持論者の連合体との間に、利害の調整・取引・妥協を核心に据えたいわゆる《政治的精練工程》(political milling process) を展開させることの、⁽⁵⁶⁾ いうところの《取引政治》(bargain politics) の運用の過程にほかならない。

このような二種の過程を辿ることによって、進歩主義の対外通商政策の制定を目ざす《象徴問題》は、この問題がもたらす経済利益を争点に相互に厳しく対立する双方の当事者における経済諸要求の計量的平均化を通して解決され、その結果、世界貿易の拡大による国民的利益の増進と安全保障の確立という、全体としてのアメリカ的生活の《質》の保全に、この国はほぼ成功することができるといってよい。

このようにして、およそ半世紀このかた、アメリカの外交及び内政・福祉の両領域における重要な立法決議の大部分は、全国通商政策委員会の例が示すように、国民の要求に関する大統領の見解が、私的分野で活動し大統領の見解に絶えず不審紙を貼ってきた幾つかの利益諸集団から成る連合体が抱く期待と、はからずも一致したことによって、その不審紙が取りさられ成立したものにほかならない。このいずれか一方だけでは、すなわち、それぞれ等しい重さで存在する大統領が標榜する《原理》のマクロコスモスと議会在が主張する《利益》のミクロコスモスの、いずれか一

方だけでは、立法部決議は成立し難い。両者の合するアマルガムが組成されてはじめて、立法部決議は、不動のものになるといつてよからう。⁽⁵¹⁾したがって、アメリカにおける外交・内政・福祉などに関する重要な立法部決議という織布は、一般に、《原理》と《利益》という二種の織り糸を織りこんで完成されたものということになるであろう。それは、《原理》と《利益》という二種の伏線が、延長・統合されるところに、成立する。

このように、大統領の政策指標は、自由な国際通商の円滑な進捗を阻害する障壁の設置から撤廃への、いわば一方的なベクトルで終る。輸入された日本商品によって順調な経営の発展を脅かされている自動車産業の所在する下院議員選挙区から派遣された代議員は、こうした大統領の政策に、明らかに反対するであろう。しかしながら、イタリア製靴の輸入業者及び小売業者は、おそらく、大統領の立場を支持しよう。大統領による全国政策形成に対する挑戦は、したがって、二者もしくはそれ以上の競争関係にたつ下院議員選挙区にまたがって拡散する選挙民団における合意を、同時に、しかも、確実に培養してゆくことに求められる。大統領の人気度を調査した研究によるならば、大統領の言動は、景気の上昇もしくは後退、戦争その他の危機の存在あるいは不在、特定の利益諸集団に及ぼす大統領政策の効果、などの一般要因を基盤に判断される。⁽⁵²⁾

これとは逆に、議員は、彼らの人格、選挙区との間におけるコミュニケーション網の敷設と運用、州ならびに下院議員選挙区に対する具体的なサービスの提供、などを基礎に、彼らの言動や業績が、評価される。大統領と議員は、それぞれ別個の動機の下で行動する。大統領と議員は、各々の選挙区構成、代表利益、政策志向などの諸点において、逆投影ともいべき関係にたつといえよう。⁽⁵³⁾

右に述べてきたように、国民全体のいわば《正》の立場からアメリカにおける人間環境の総合的な《質》の保全を積極的に追求する大統領の見解が、連邦政府政策における私的利益の社会的実現度・保障度の多寡を計量器に用いる

使法を採り自己利益を政府政策から守られるべき《負》の位置にたつて規定する特定の利益諸集団の経済要求と、はからずも合致した場合に、あるいは、その合致を能動的に造築することによって、大統領の見解に対するこうした利益諸集団の安堵と支持が、形成されることになる。このときにいたつて、大統領の見解は、《量》の問題に還元され、立法部における迂遠な《政治的精練工程》を辿ることによって、具体的な立法として結実することになる。

現代に特有の公共問題の解決様式には、大統領が提示する《質》↓潜在・顕在の利益集団群の発見・開発・利用↓《量》への還元↓議員による《量》の具体的実現↓《政治的精練工程》の展開による計量的平均化という論理の精巧な稜角がみてとれる。こうした論理は、大統領と議員との関係において、前者による後者の多様な経済要求の充足という、簡明な同種同格の形式で表示され、《質》を《量》との至近距離の地点において虚構化する方法論にたつといえるであろう。

このことは、B・A・ルミス (Burdett A. Loomis) 教授 (University of Kansas) の表現によるならば、「小売政治」(a Retail Politics) にほかならぬ。⁽⁵⁴⁾

「小売政治」は、ルイジアナ州選出の民主党議員J・ブロー (John Breaux) の次の二つの言葉に、象徴されている。⁽⁵⁵⁾
 「私の投票は、何びとも買おうとしても、決して買えるものではない。しかし、その賃貸は、可能である」。

一九八一年 下院議員J・ブロー

「私には、最も考慮すべき問題 (bottom lines) といえるものは、皆無である。誰しも、この職業に、それを与えることができない。あえていえば、我々は、実現可能な事柄と、首尾よい取引を行うだけである。それは、我々が他人の指示の下に行わねばならないことである。取引により我々は、何を獲得するのであるか。また、人は、我々に、何をなしうるのだろうか。取引によって現状よりも良い状態が続いている限り、その状態の継続の保全こそ、我々

表3 上下両院における政党別の大統領支持率
1953-1996 (in percentages)*

Year	President's Party	House		Senate	
		Democrats	Republicans	Democrats	Republicans
1953	R	45%	70%	42%	66%
1954	R	34	74	36	74
1955	R	42	52	37	70
1956	R	38	72	35	69
1957	R	48	52	44	69
1958	R	52	55	37	66
1959	R	34	72	28	73
1960	R	46	64	41	66
1961	D	73	26	68	31
1962	D	72	30	64	31
1963	D	75	21	63	37
1964	D	78	26	63	56
1965	D	75	24	64	44
1966	D	67	20	53	35
1967	D	70	28	56	42
1968	D	63	36	46	41
1969	R	48	57	42	65
1970	R	41	60	35	63
1971	R	41	71	33	65
1972	R	46	68	34	66
1973	R	31	65	24	64
1974	R	38	59	31	53
1975	R	37	68	36	67
1976	R	32	67	29	62
1977	D	61	32	62	39
1978	D	65	34	64	36
1979	D	64	26	67	39
1980	D	63	31	60	38
1981	R	39	72	33	81
1982	R	30	61	35	72
1983	R	28	71	39	73
1984	R	32	66	31	74
1985	R	28	68	27	76
1986	R	23	72	26	80
1987	R	26	75	27	70
1988	R	24	70	29	68
1989	R	34	71	36	77
1990	R	25	72	31	69
1991	R	26	76	28	78
1992	R	23	73	20	75
1993	D	75	34	86	19
1994	D	70	36	82	28
1995	D	75	15	84	19
1996	D	71	25	78	24

*On roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80 percent of those voting.

+ R=Republican, D=Democrat.

Source: George C. Edwards III, *At the Margins: Presidential Leadership of Congress* (New Haven: Yale University Press, 1989), Table 3.1; updated by author.

表4 大統領に対する政党別の支持率、1953-1996 (in percentages)*

	House		Senate	
	President		President	
	Democratic	Republican	Democratic	Republican
Democrats	70%	35%	66%	33%
Republicans	28	67	35	70
Difference†	42	32	31	37

*On roll-call votes on which the winning side was supported by fewer than 80 percent of those voting.

†Differences expressed as percentage points.

Source: George C. Edwards III, *At the Morgins: Presidential Leadership of Congress* (New Haven: Yale University Press, 1989), Table 3.3; updated by author.

の最も考慮すべき問題に相当する」。

すなわち、「小売政治」状況の下では、⁽⁵⁶⁾表3ならびに表4に示唆されるように、一九八〇年代及び一九九〇年代における議会の党派性の上昇にもかかわらず、大部分の重要な立法発議 (Legislative initiatives) は、《交差党派的》(cross-partisan) 多数者の形成を不可避とする。⁽⁵⁹⁾最近の議会における民主・共和両党間の勢力差が僅少であるという事実は、実体的にあって、ほぼすべての重要立法が、政党境界線を越える多数者の組織化を必須要件とすることを意味する。もとより、広範囲にわたる超党派の協同行為の出現は、期待すべくもない。しかし、反対党出身の少なからぬ議員は、一時的な多数者を結成するために、大半の大統領政党所属議員と協力する。《交差政党》多数者は、長期にわたり、重要な政治的存在であった。例えば、北部選出の穏健な共和党議員は、一九五〇年代と一九六〇年代に、都市部に有利な立法発議を確保する意図の下に、時には、進歩主義の民主党議員と合流し、勝機をつかむのに成功した。一九六一年には、また、一握の共和党議員が、下院規則委員会 (House Rules Committee) の委員数の拡大に際して、ケネディ政権 (Kennedy Administration) と下院議長S・レイバン (Speaker Sam Rayburn) に、決定的な勝利をもたらし、これによって、規

一九九四年 上院議員J・ブロー

則委員会の指導権は、保守連合の掌中から奪取されるにいたったのである。

最近における議会では、利益分化の複雑性、価値序列の多様化、常任小委員会の増大などによって、権力の断片化、個人主義の進行、それに、党規による投票参加の緊縛の緩和、などが、法律制定過程における《交差党派性》(cross partisanship)の投票行為を助長するにいたっている。⁽⁶⁰⁾ 大統領側には、一九四〇年から一九六一年までの期間に下院議長職にあったS・レイバンのような議長権限を積極的に行使する少数の政党指導者のみならず、また、一九六〇年代の下院歳出委員長W・ミルズ(Ways and Means Chair Wilbur Mills)の⁽⁶¹⁾とき専断的で強力な委員長にも大きく依存し、彼らに、何が立法的に可能であるかを、周知させるといふ必要性は、今日、もはや存続の余地はないのである。むしろ、大統領をはじめ、行政部における議会連絡官、公式・非公式の議会指導者、それに、重要な利益集団関係者、などの、大統領の代行者は、議会における多数者を、最初の零から組みたててゆかねばならない。一度に一回の多数者投票で、法案を成立させることが、彼らに求められる。R・レーガン(Ronald Reagan)大統領が、財政支出の削減を完成させるために努力を続けていた一九八一年に、ルイジアナ州の石油・天然ガス諸利益の社会的実現とその保障について、同州選出のJ・ブロー共和党下院議員と折衝を重ねていたという事実は、レーガン大統領に決定的に重要な意味をもつ。この場合、ブロー下院議員が、レーガン大統領の立法計画全体の《株主となる》(buy into)必要性は、毛頭なかった。むしろ、大統領は、この折衝を通して、少数ながらもルイジアナ州の重要な諸利益の保護に対する代償として、少なからざる全国的な重要法案に対する議員の賛成投票を《賃借りする》(rent)ことに、首尾よい成功を収めたのである。

こうした大統領の立場は、議員の要請への完全な譲歩ではなく、その根底に、自らが体現する国民的利益の推進が、深く息づいている。大統領は、国民的利益を照しだす視角の地位にあるといつてよからう。

同じく、上院財務委員会 (Senate Finance Committee) 委員長 R・B・ロング (Russell B. Long) 民主党議員 (ルイジアナ州選出) が、カーター政権 (Carter Administration) の財務副長官 (Deputy Secretary of the Treasury) R・カースウェル (Robert Carswell) に述べた次の言葉に、「小売政治」の一端を覗うことができる。⁽⁶¹⁾

「ここに出席している上院議員のほとんど全員は、行政部提出法案の原理・原則の受容によって、彼らの選出州がいかなる利益を入手しうるのか、また、いかなる程度の連邦政府資金を獲得しうるのか、などを考慮したうえで、当該原理・原則に対する賛成、あるいは、反対の票を、それぞれ、投ずる。：あなた方行政官が、まず何よりも、なさねばならぬことは、そのような原理・原則の下で、議員の選出州がどのような利益を享受しうるかを明記した紙片を、議員に示すことである」。

同じく、E・マスキー (Edward Maskie) 国防長官 (Secretary of Defense) も、かつて、上院議員に在職中に、「行政部が、可能な限り、広範に、連邦政府資金を配分するとしたら、行政部は、いかなる議員の投票をも、調達することができ」と語っている。⁽⁶²⁾

加えて、いかなる政策・イデオロギー体系の信奉者であろうとも、アメリカ人は、したがって、その個別利益を代弁する議員も、自己目標を完遂させるために、そして、困窮時における援助の提供を求めて、政府に、いいかえれば、大統領を首長とする行政部に、頼らざるを得ない。クリントン政権の第二期 (the Clinton second term) の国防長官 W・コーエン (William Cohen) は、上院議員時代に、次のようにいっている。⁽⁶³⁾

「友を必要とする時点まで、政府は、敵である」。

改めて指摘するまでもなく、議員は、自己の選挙民が支持する政府の諸施策を、援護する。

州ならびに地方に政治権力の委譲を明言した現代のごとき共和党支配の議会ですら、「共和党の議事日程を消化す

るために、それが最善の方法と判明したとき」に、多くの係争問題について、憚ることなくワシントンの中央政府に問題解決の権限を統合している。⁽⁶⁴⁾ また、全国に散在する州都においても、かつて明言されてきた地方への権力委譲の公約内容に比較したとき、世人は、現実の権力委譲が、いかに限定されたものであるかを、悟ったのである。世人の視野のなかでは、公約の現実が遠景に退き、公約の幻想が前景に浮きあがり、幻想への根強い呪咀と反逆が残ったと考えてもよからう。⁽⁶⁵⁾

このような《質》の《量》への還元による問題解決の具体例を、次にあげてみよう。

大統領は、自己の諸施策に対する議会の支持を糾合するために、自らが所持する情実人事資源を供与し、あるいは、その給付を抑止する。ここでいう情実人事資源とは、広い概念であり、単に行政職及び司法職の配当にとどまらず、さらに、連邦政府の建設工事契約、政府諸施設の配置、選挙運動への支持、戦略的情報の利用、Air Force Oneへの塔乗許可、などが、これに含まれる。ホワイトハウスは、重要な選挙民への接近をはじめ、その規模を問わず、その他の数多くの権益をも、掌握することができる。権益の顕在・潜在の授与は、大統領に、後にいたって議会で必要とされる支持に換金できるだけの、政治的略式借用証書 [political IOU (I owe you)] の蓄積を可能にする。⁽⁶⁶⁾ 自らが議員に授与した政治的権益の記録を保持している大統領も、決して少くない。⁽⁶⁶⁾

大統領―《原理》と議員―《利益》間における反発と繋引という取引力学は、次の一文に明らかである。⁽⁶⁷⁾

「ジョン・F・ケネディ大統領は、オクラホマ州選出の民主党上院議員ロバート・カー (Robert Kerr) が重要な委員の位置を占める上院財務委員会に封じこめられていた投資税額控除法案 (investment credit tax bill) の審議状況について、カー上院議員に、自己の見解を披歴しようとした。カー上院議員は、これに対して、何ゆえ、ケネディ政権は、自らが提起したアーカンソー河開発計画 (Arkansas River project) に反対するのかを問いただすことによつ

て、さらに、ケネディ政権との取引を要請することによって、大統領に応答した。ケネディ大統領は、この質問に笑顔で答えて、「わかって欲しいのだが、ボブ (Bob)、私は、あのアーカンソー河開発計画が、今からずっと以前に既に提出されていたとは、実際、思いもよらなかった」と述べている。カー上院議員は、この計画はもとより、その他の若干の権益をも手に入れた。この返礼として、カー上院議員は、ケネディ政権に重要な支持を与え、大統領が最優先権を付した通商拡大法の上院における審議を、首尾よく成功に導いたのである」。

同様に、イリノイ州選出の共和党上院議員 E・ダークセン (Everett Dirksen) は、一九五九年から一九六九年にいたるまでの十年間にわたり、勢威ある共和党院内総務 (minority leader) の要職にあった。ダークセン上院議員は、情実人事は、大統領の「途方もなく強力な武器」 (tremendous weapon) であると指摘し、「それは、受益者側に、一定の忠誠心を発達させる」と語っている。⁽⁶⁸⁾

このような《質》と《量》との取引力学の具体例を、さらに列挙的に記すならば、以下のようになる。⁽⁶⁹⁾
 ケネディ大統領が、学校建設法案 (school construction bill) を議会に提出した際に、ホワイトハウスにおける大統領補佐官は、当該法案が制定された場合の受益者である建設会社のロビイストと共同戦線を張り、この法案の実現を目ざして、自らは民主党議員の説得に当たるとともに、ロビイストに対しては、共和党議員に対する積極的な圧力活動の展開を、急拠、要請した。

同じく、ケネディ大統領は、南部に対する細密な計算に基づく利益配慮にたつて、南部民主党議員の政権に対する支持を、巧みに開発した。大統領は、連邦政府資金の融資による公営住宅の賃貸における人種差別の禁止を定めた行政命令の布告を、二年間、猶予した。しかも、大統領が最終的に署名した当該事項に関する行政命令は、将来に建設される公営住宅のごく一部に、適用されるにすぎなかったのである。

ケネディ大統領は、南部に、不必要となった軍事施設をそのまま存続させ、過度の軍需上の発注を連邦政府に継続させた。

大統領は、また、テキサス州に兵員配備センターの創設を承認している。

ケネディ大統領は、南部郡部地域に対する連邦政府資金の投下を目的とする補助金給付計画の原理・原則を提案した。そして、彼は、南部の農産物に対する高価格支持を規定した農業計画を提議するにいたった。

このような南部諸利益に対する幾層もの和解と調整の代償として、ケネディ大統領は、自己の経済・軍事・対外援助などの諸計画に対する議会の協力と支持の確保に成功したといつてよい。

L・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領は、貧乏追放計画が実施に移された場合、当該計画に裏付けられている連邦政府資金の四〇%は、自然保護のために支出されることを強調し、自然保護団体の当該計画に対する支持を求めた。

さらに、R・M・ニクソン (Richard M. Nixon) 大統領は、連邦政府の債務負担行為における最高限度額の拡大を意図した法案に対する議会の理解と支持を求める運動の展開に当って、軍需産業諸利益を動員し彼らの支援を取り付けた。その結果、これらの諸利益は、均衡財政を主張する保守的な共和党議員に積極的に接近し、国家安全保障上の見地から、当該法案を支持すべく、彼らに向つて強力に働かさかけたのである。

また、議会―《量》の側が、大統領―《質》の側に向つて関連の糸を新たに張り渡し、未踏の分野に踏みこむという逆ベクトルの場合も、ありうる。⁽¹⁰⁾

レーガン政権の下における新たな海軍の《母港》(home port) 開設のための予算十億ドルの施策は、政権に友好的な議員の地域社会に向かつて、経済的利益を放出することを意図した、古典的な pork barrel 計画であった。海軍施

設を既に保有し民主党の強力な支持基盤であったサンフランシスコは、当時カリフォルニア州選出の共和党上院議員であったP・ウィルソン (Pete Wilson) の指揮の下に整然たる協同的なロビーイング活動を積極的に繰り広げたにもかかわらず、この開設計画の対象から洩れていた。一九八五年五月、その頃病臥中であつたウィルソン上院議員は、入院中の病床を脱けだし、レーガン政権の行方に決定的に重要な意味をもつ予算案に、賛成票を投じた。これにより、サンフランシスコ湾の二箇所が、ただちに、数隻の退役艦の《母港》に指定された。「ウィルソン上院議員が、パジヤマ姿で、上院に突入したときに、議員は、戦艦をかちとつたのである」と、当時の海軍高官は、ウィルソン上院議員の果敢な行動を、揶揄したのであつた。⁽⁷¹⁾

こうして、取引の効果は、些少であり、あるいは、地方的な外観を呈しているにせよ、多くの場合、このような帰結は、議員に、他の価値ある目標を達成させるために、少なからぬ貢献をするものといえよう。

最後の具体例として、一九九五年の第一〇四議会において、共和党は、ほぼ五〇年を経て、上下両院の多数を制した。このとき、可能な限り小さい政府の実現を公約して、新たな共和党指導部は、不必要な《大きな政府》(big government) の表象として、国民の貧困《安全網》(safety net) に、重大な関心を集中した。学校給食施策、母親への産前の配慮 (Prenatal services)、社会福祉施策、その他の少なからざる連邦政府の支援領域など、以上に給付される連邦政府資金は、廃止されないにせよ、共和党の《アメリカとの契約》(Contract with America) の一環として、実質的に削減されることになった。それにもかかわらず、二八〇億ドルに達する食料クーポン施策 (Food Stamp Program) は、微少な修正を施されただけで、そのままに温存されたのである。何ゆえであらうか。

熱烈な保守主義者である新共和党指導部が、ひそかに根柢なく思いこんでいる進歩主義の通念を、爆裂弾のような魔力で、現実に噴射したのであらうか。これは、もとより、否である。食料クーポン施策を、これに関連する特定の

利益集団の保護されるべき《量》というリトマス試験紙で捉えるならば、共和党指導部の行為は、次の判断に基づくといつてよい。食料クーポン施策の廃止は、とりもなおさず、食料供給の主体である農民層を、補助金給付なしの窮乏状態に追いこむことになり、農民層は、新たな保守連合を根底から少なからず支えてくれる無視しえぬ重要な存在であるため、当該施策は、共和党指導部が受け入れることのできる政府援助の欠かせない一要素であるというのが、これに当る。このように、この施策の深層には、農民利益の守護と保障が深く息づいており、このことが、当該施策の一種暗黙の促進契機となっている。当該施策の主題を、農民層の利益という合せ鏡を用いて映し出すとき、そこに別の相が閃めく。

共和党指導部が直面した、《質》と《量》とがめぐるましい連鎖と断絶を繰り返すこうした矛盾こそ、現代における公共政策形成過程の本質を形づくるものにほかならない。

以上に列記した若干の具体例から、大統領の側に限界があるにせよ、次の帰結論が、描きだされるであろう。⁽⁷³⁾

「議員を説得する大統領の権力は、専門的知識、ロビイング、あるいは、懐柔 (stroking)、以上に基礎を求めらる。大統領は、有形の報償を提供することによって、彼の法案に対する議員の賛成投票を獲得することができる。」

このようにして、《質》の問題を《量》の問題に還元し、あるいは、置換することによって、《質》の問題の解決を図るといふ、《取引政治》の枠内においては、人間生活全体の《質》の保全と社会における特定部分の《量》的要求との間に、何よりも、可逆関係が成立する余地が、なければならぬ。同時に、そのような可逆関係の成立を可能にし、しかもその効果を全面的に受容してもなお、国民全体の生存とその将来にさしたる重大な影響力を与えないだけの、基本的条件の存在が、不可欠である。⁽⁷⁴⁾

こうした基本條件は、可逆関係にある社会の特定部分の経済要求を先駆的に考慮し、この要求と他の利益諸集団の

要求群との間に取引・調整・妥協を図り、双方の計量的平均化を算出し、この平均化された経済要求を全面的に受容してもなお、人間生活環境全体の《質》の保全が、依然として可能であるとする、異常に恵まれた経済状況の存在と、いかえてもよからう。

具体的にいうならば、膨大な余剰農産物の政府による購入、不要不急の公共事業計画の安易な実施、通商制限に基づくアメリカ企業による国内市場の寡占と管理価格の形成、それに、アメリカ経済の国際経済からの孤立性、などの峻厳な権力分立のアメリカ統治構造の下で拒否集団化している利益諸集団の経済要求群の計量的平均化に力点を置く《取引政治》がもたらすとおもわれる浪費諸結果を、吸収し尽してもなお余裕のある経済的豊饒の厳存が、これに当る。加えて、社会全体もしくは国民全体の生存とその将来の保障にかかわる急迫した危機状況に即応しうるだけの、機敏な公共政策形成とその実施とを不要にする外交・軍事・内政の三面における安定状況の存在も、必須である。⁽⁷⁵⁾

約言するならば、古典的な象徴的表現ながら、人間生活全体の《質》の保全が、メインの馬鈴薯、テキサスの石油、ワイオミングの羊毛、コロラドの銀、ミシシッピの棉花、ジョージアの落花生、ノースダコタの小麦、サウスダコタのとうもろこし、ヴァーモントの乳製品、フロリダのかんきつ類、などの、様々な特殊利益の計量的平均化によって達成可能であるだけの条件の支配が、既に指摘した《異常に恵まれた経済条件の存在》に、相応するものと考えてよい。⁽⁷⁶⁾

(3) 問題解決様式の限界

はたして、現代アメリカに、《質》を《量》に還元しうるだけの《取引政治》の下における伝統的な問題解決様式を順調に機能させるだけの経済的条件が、なお存在しているといえるであろうか。この問いに対する解答は、もとよ

り、否定的である。

確かに、アメリカには、一九二〇年代の末葉にいたるまで、そのような経済的条件が、存在していたと考えられる。⁽⁷⁷⁾ すなわち、建国以来、一九二〇年代の末葉にいたるまで、アメリカには、「社会の安定性と継続性」(the stability and permanence of the community)⁽⁷⁸⁾と呼ばれる、他に類例のない特殊の政治環境が君臨していた。ここでいう「社会の安定性と継続性」とは、個人や集団が、社会全体の生存とその将来にかかわる重大問題が、あたかもアメリカには本来的に存在しえないかのように、社会全体の社会・政治の脈絡を無視して、迷うことなく自己利益の追求に専念することのできた、内を見すぎる眼の閉鎖性に異常なまでに恵まれた歴史的な政治環境を指す。⁽⁷⁹⁾ こうした政治環境は、「一七八九年からごく最近にいたるまでのアメリカ的状况の本質」(the nature of American condition from 1787 until almost the other day)⁽⁸⁰⁾を形成していた。この歴史的な政治環境の主要な特徴は、ヨーロッパからの空間的隔絶性、変転に変転を重ねてやむことのない領土的・経済的發展の無限の機会、多岐に分化した相互に批判的な多元的諸利益の分布、無尽蔵とおもわれる物的資源、個人が個人として自律性の道を辿れる個人主義思想の生成、自主独立と共同体意識との生活に基調を置く辺境文明の慣習、などに求められる。⁽⁸¹⁾

歴史的な政治環境の下におけるアメリカは、辺境(Frontier)の存在に具象化されるように、富と地域においていけば無限の世界を構成し、間断なき膨張と進歩、はてしない希望と楽観の支配する、まさしく「機会の別名」という名称に相応する実体的世界であった。⁽⁸²⁾ これ故、そこにおける対立は、社会一面に利益集団相互が無数の線分でつながれる連絡網が未形成であったため、交通通信益手段の未発達を補助線として、常に狭隘な範囲の集団相互に局限され、この地方的範疇を越えて相互的に交流し合う緊張関係もなく、対立の影響力の外延を社会全体に拡げてゆく係争問題も、したがって、皆無も同然であったといえよう。⁽⁸³⁾ この状況は、E・E・シャットシュナイダー(Elmer Eric

Schattschneider) 教授の次の言葉に明らかである。⁽⁸⁴⁾

「一世紀以前、地域間の対立は、ごく自然におもわれた。その当時、交通機関の利用は、至難であり、また、きわめて高価であったため、強力な全国経済網は未だ存在せず、これ故、各地域は、独自の経済的・社会的諸利益を発展させる傾向にあった。」

仮に、そのような全国規模の影響力をもつ係争問題をめぐる対立が、地下水脈のように社会の基層に流れつづけ、やがて湧水の清冽を帯びて、その表層に噴きあげ拡がったとしても、それは、拡張途上にある社会全体の彼方にある「社会的不安平の安全弁」であった縹渺たる辺境のなかに併呑され、溶解しつくしたといつてよろう。⁽⁸⁵⁾ 当時、人々は、常に「西部に移住し、彼ら自身の社会を設定することによって、組織化された社会から離脱すること」(To escape from organized society by going West to set up societies of their own)⁽⁸⁶⁾ が、可能であった。

このように、歴史的な政治環境は、公権力による国民の生存とその将来の保障、あるいは、国民共同の福祉の増進、というような、急迫状況の出現を招く現実的な基礎条件を、そもそも、欠落していたということが出来る。このような重大事態が招致されたと仮定しても、ただちに形に現われないこうした時代や状態の深部に、機会の国・希望の郷土としてのこの国の真価を發揮し、新たな富の発見・地域の開発などによって、社会の安定性と継続性そのものを増幅して、事態の急迫性の解消を導くという、自動調節の機制が、おのずとつくりあげられ作動する。この時代における政治の本質は、D・B・トルーマン (David B. Truman) の次の言葉に、語りつくされている。⁽⁸⁷⁾

「我が国の政治は、巨大な国内市場と急速に成長しつつあった複合脈絡のなかで、営まれていたため、分けまえの相対的規模についてだけではなく、誰が食べてよいか、また、誰が食べてはならないかという、きわめて困難な選択が迫っていたときですら、常に肥大する傾向にあるパイの一片の分配に、従事してきたのである」。

ここでは、輪郭定かならぬ茫茫たる沃土、無限の顕在・潜在の物的資源、それに、潤沢な経済的機会、以上の三者の開発・利用という形式で、不断に再生産される自己の体験を通して、人々は、物質的進歩が彼ら自身の奮闘と努力以外の何ものにも依存しないという歴然たる事実を、実感をもって意識することが可能であった。⁽⁸⁸⁾

歴史的な政治環境では、もとより、強力な政府は、不要である。そこにおける政治の基本目標は、公権力の発動機会を極小化することによって、私的目標を随意に追求する個人や集団の自発的な創造行為を積極的に助長し、さらに、利害の対立を同一平面関係にある彼らの私的行為を媒介し自動的に調整してゆくという、いわば、単純な日常性を帯びた私事と、政治を観念し、私事と政治を直接法で結合することにあつた。⁽⁸⁹⁾ したがって、諸利益相互間における利害の調整過程には、自由土地の賦与・分配と関税政策とを除外するならば、連邦政府の介入をほとんど不必要としたことから、現代に固有の複雑高度な公共問題の解決を旨とす全国的な公共政策は、絶無も同然であつた。⁽⁹⁰⁾

このような全国政策が、仮に存在したとしても、それは、個人や集団の相互的圧力関係の結果を、議会において公式に確認し、正規に登録した以上の文書ではなかつた。そうした全国政策は、南部対北部、商業対製造業、債務者対債務権者、というような、本来、相対的に同質・等格の地域や集団の相互間における単純な対立関係を直訳したものにすぎなかつた。⁽⁹¹⁾

全国政策が、特殊諸利益の様々な経済要求をそのまま受容し、これらの総和として結晶化したとしても、これによって、社会全体の生存とその将来がいささかも害われないだけの、社会・経済・自然の諸条件が、そこには厳然と支配していた。いいかえれば、個人や集団が、ひたすら、自己利益を追求してゆくならば、それは、やがて、自然秩序の《見えざる手》に導かれて、社会全体の福祉をもたらすという、予定調和の経済システムと同じく、政治システムにおいても、「社会の安定性と継続性」の下では、個人や集団が、私的目標の社会的実現に専心するならば、公共政

策の領域であると、私的次元における利害の調整過程であるとを問わず、彼らは互いに触発し合い、最終的に、それは、共通善をもたらすもの、と考えられたのである。個人や集団による私的目標の追求は、共通善を社会に遍くひろめる一つの変圧器の役割を果たしたとみてよいであろう。⁽⁹²⁾

したがって、もし連邦政府行為が、私的な社会経済生活の領域内に直接に介入し、社会経済諸立法の形成とその実施によって、社会経済生活の規格化・計画化を促進したとするならば、あるいは、ここまでにはいたらなくとも、規格化・計画化を政策指標として、個人や集団の自発的な創造行為を積極的に指導し統制したとしたら、そうした行為は、TVA法案 (Tennessee Valley Authority Bill) の前身であるマッスル・ショールズ法案 (Muscle Shoals Bill) を、一九三一年三月三日に、時の大統領H・フーヴァー (Herbert Hoover) が、拒否した際の声明のなかで述べられているように、《アメリカ国民の進取の気象と企業心を破壊するもの》として、また、《怠惰者と無能者とを、環境条件に対する彼ら自身の不適応に基づいた淘汰の結果から、不当に保護するもの》として、⁽⁹³⁾ 嚴重に抗議されたのである。

この時代、政府の職能は、法と秩序と国防の三者の維持に向けられ、外部からの侵攻に対して私的な社会経済領域を防衛するという、いわば、国境警備の役割に限られていた。政府が、国境内に立ち入り、積極的な行為や政策を形成し実施することによって、社会経済生活内に波乱を起し人為的にして調和的な社会経済秩序を設立することは、固く拒絶されたのである。

このことは、一八二〇年から一八二二年まで持続した経済恐慌について、時の副大統領J・Q・アダムズ (John Quincy Adams) が、「政府は、不満を他に転嫁し、ある階層を欺瞞することによって他の階層を宥和するところの、機能のほかには、何の機能も行わない。…福と禍の裁断者が、薬劑と毒物が、いいかえれば、時と機会が、経済的破局、あるいは、その治癒をもたらすのである」と平然と述べた言葉に、象徴的に現われている。⁽⁹⁴⁾

一九二〇年代末にいたるまでのアメリカ政治を貫く基調低音は、まさしく、自由放任主義であり、そこには、自由放任主義に関する無条件的な肯定となりうる傾向が、認められる。歴史的な政治環境の台座が崩壊する以前は、自由放任主義についての幻像と実像との一致が信ぜられるような、幸福な蜜月期を、アメリカは享有していたといえるであろう。

歴史的な政治環境の瓦解後に新たな季節の到来を告げる現代のアメリカ政治の本質は、それでは、いったい、どのようなものであろうか。

確かに、現代アメリカは、他国に比較するならば、いまもなお、不安定な予測を残しながらも経済発展の機会に恵まれ、豊富な自然資源の恩恵の余沢を蒙り、また、社会の階層化も、なお融動的であろう。加えて、個人能力を実験しうる社会・経済・政治上の余裕の限界も、大であろう。これ故に、《取引政治》が、現代においても命脈を保ちつづけ、その正当性を認証されて、自由放任主義のイメージを、その底辺に宿している。

けれども、これまで《取引政治》を有効に成立させてきた経済・社会・自然の諸条件は、今日、解体期を迎えている。このことは、C・ロシター (Clinton Rossiter) 教授が、民主的過程 (democratic process) における《時間》(time) と《空間》(space) の縮小として、既に指摘したところである。⁹⁵ ロシター教授の所説を叙述するならば、概ね次のようになる。⁹⁶

現代アメリカが直面している内政・外交の両面にわたる基本的な政治状況は、既に述べた複雑な相貌を呈するポスト産業社会における諸相の多彩な凶柄の乱反射の状況にはかならない。こうした状況のなかでは、政治を私事と等置し、私的利益の調整過程の運営主体として、私的利益の社会的実現とその保障を指標に積極的に行動する、自発的・創造的な個人の活動範囲は、少なからず収縮する。なぜなら、こうした状況は、まず、その諸局面のそれぞれに対す

る個人の評価・判断能力を、そこに沸き起る公共問題の高度の専門性・錯雑性の故に、惑乱させ、次に、個人が未知でありその言動に対して何の統制も加ええない人々の掌中に、個人の運命や福祉を保障すべき責任を委託し、第二に、個人の理解・分析・総合化の諸能力の圏外にある一般・特殊の情報・知識を氾濫させ、そして最後に、政治の基本方針を最終かつ最高に決定する主権者としての役割を担う個人を、その心理的内面において、無力感からアパシーへと誘導してゆくからである。このような一般普通人の今日における受難状況は、次の一文に明白である。⁽⁹⁷⁾

「現代は、普通人にとって、まことに、受難の時代である。彼は、幾多の問題について、そして、彼自身の生活と密着している身近な諸問題についてすら、自己の意見を形成しうる能力を欠くものと考えられている。彼自身の生存の問題そのものが、既に政府における諸多の専門委員会の専管事項に組み入れられており、専門家の間における常識ある討論の主題となるにいたっている。彼は、そのような事項について、ほとんど発言をなしえない。仮に発言したとしても、彼は、彼自身の生活設計の根底を支える情報についてさえ、専門的に無知といってもよい愚劣な饒舌家に終ってしまおうであろう」。

現代の普通人は、知性と合理的精神のなかの人物では決してない。

現代の基本的な政治状況では、民主的過程の運営に際して、私的利益の専横が社会共同の利益を毀損しないとする過去におけるような過誤が許容される余地は、もはや存在しないとみてよい。現代人は、様々な形で、歴史的な政治環境の過去を、記憶としてかかえこみ、過去完了的に追認するにせよ、やがて、それを、忘却の彼方に葬らなければならぬのである。

ところで、ここでいう民主的過程とは、アメリカに伝統的な問題解決様式にほかならない。それは、「討論と妥協を通して多数者の穏当な願望を保持しつつ、公開によって意思決定に到達し、次いで、少数者の正当な権利に対して

最大限の尊重を払いつつ、その意思決定の実施を追求してゆくところの、政治様式」(a method of arriving openly, through discussion and compromise, at decisions, in keeping with the reasonable wishes of the majority, and then of pursuing those decisions with the fullest possible respect for the legitimate rights of the minority)⁽⁸⁸⁾ をこへ。

この意味における民主的過程は、調整・妥協の技術を通して緩徐に進捗し、再度の反復をなしえぬほどの重大問題に対する意思決定をあえて回避するという、共通の合意の線の上で展開されてきた。したがって、この線上では、個人や集団によって自発的に表明された意見や利益の主張・取引・譲歩・調整・妥協などの遅々たる非能率の過程による公共政策決定の展開と、社会全体の生存とその将来にかかわる重大問題の不在とが、一対の要件となる。それ故に、このような基脚の上に組み立てられた民主的過程が、最も有効に機能するためには、何よりも、《時間》と《空間》の存在が、絶対条件となる。

それでは、《時間》とは、何であろうか。それは、「あらゆる見解に考慮を払い、すべての利益集団と協議を重ね、それによって、明確な多数者を構成し、統御し難い少数者の主張を安堵させること」(to consider all points of view, to consult all interests, to build up a clear majority, and to reassure the reluctant minority)⁽⁸⁹⁾ を意味する。

《空間》とは、「過誤を犯したとしても、そのことが、公共の利益や個人的自由に対して、回復不能の損傷を与えることのない余裕のある状態」(to make mistake and yet not to do irreparable damage to the public weal or to private liberties)⁽⁹⁰⁾ を指す。

このように、ロシターのいう《時間》と《空間》とは、念入りにして緩慢な《政治的精練工程》を高密度に展開することによって、公共政策の決定がなされたとしても、その政策効果が、社会全体の生存とその将来の保障に、重大な影響力を決して与えることのないという、異常に恵まれた状況にほかならない。それは、政治と私事とを等価で直

線的に結合しうる社会の安定性と継続性の支配的状況と、いかえてもよからう。

これまで、公共問題は、私的次元における個人や集団の相互間における自発的な利害の調整行為に委ねておくだけで、あるいは、その結果を公共政策に機械的に転写し、そこに公式に登録するだけで、おのずと解決されたのである。しかし、今日、このような単純な問題解決様式を成育させるだけの安定した政治環境の腐葉土は、もはや、存在していない。《取引政治》は、この腐葉土を触媒としたとき、鮮明な閃光を放つ。さらに、この腐葉土は、《象徴問題》から《実質問題》への転位過程を進展させる媒体でもあった。もとより、この媒体の存立余地は、今日、既に失われつつある。

ロシターの所説は、大要、以上のごとくである。彼の主張は、《取引政治》を、これまで成立させてきた社会・経済・自然の諸条件の喪失にもなって生じた、《取引政治》の将来における妥当性に関する悲観的診断である。

ロシターと同種の不吉な予言をR・A・ダールとC・E・リンドブローム (Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom) 両教授も、次のように下している。⁽¹¹⁾

「いままでのところ、二度に及んだ世界大戦、二度にわたる戦時から平時への産業構造の転換、世界恐慌、そして、冷戦、以上のような試練を経過することによって、我が国の資源は、その保全のために統合的な公共政策の形成と実施の挫折から起る損失を相殺しても、なお、余力があるという事実が実証されており、したがって、このことから、我が国は、前述の特異な諸事件によって、壊滅的な打撃を蒙るといって、危機的状況を免れてきた。しかし、この国の生存が、我々の資源を徹底的に利用しつくさなければ維持しえないという状況が成立し、したがって、資源の乱用を招くところの、相互に矛盾し合う不整合な公共諸政策の展開を極小化しなければならない状況の出現が、避けられないとしたら、我々の眼前に開けている途は、現状維持のまま破滅を迎えるか、それとも、現行の公共政策形成過

程を根本的に変革するか、おのずと、このいずれかになるであろう」。

また、J・カーター (Jimmy Carter) 大統領は、一九七九年七月十五日のエネルギー不足に関する国民への演説のなかで、我々が、今日、直面している公共問題は、その本質において、物質的というよりは、むしろ、「精神的なもの」(spiritual)であって、現代における富裕状態の謳歌や豊饒崇拜という迷夢からの世人の覚醒に、その端を発するものであると述べている。⁽¹¹²⁾ この覚醒は、内実の不精密な「精神的なもの」の論点を、一つの座標軸系に集束する起点となるであろう。

さらに、一九七八年のハーヴァード大学卒業式の祝辞のなかで、カーター大統領は、「物の所有と物の消費は、充実感のある人間生活の享受への我々の切なる期待を、決して満足させるものではないということを、我々は発見した。また、物質的豊饒の累加は、確信も目的も欠如している人間生活の空虚さを、決して充たしてはくれないということも、我々は、既に学んだのである」と語っている。⁽¹¹³⁾

加えて、一九七九年に、カーター大統領は、ボストン市のジョン・F・ケネディ図書館 (John F. Kennedy Library) の開館式に出席し、政治環境の推移について、次のように語っている。⁽¹¹⁴⁾

「一九八〇年の世界は、一九六〇年の世界と異なる。このことは、一九六〇年の世界が、一九四〇年の世界と異なるのと軌を一にしている。：我々は、今日、限界 (limits) について、辛辣な評価を下さねばならない。政府の限界、海外における軍事力行使の限界、我々に害を及ぼさない優美で調和的な自然環境の演出の限界、などが、これに当る。我々は、豊饒の時代から増大しつつある欠乏の時代へと、こうした基部における社会構造の変遷への対応と、格闘しなければならぬ」。

このようなカーター大統領の言葉には、一九八〇年代に、《取引政治》の恰好の現実的成立地盤を形づくる、

《質》の保全と《量》の充足との等式記号を可能にする《量》の充足至上主義の時代の終焉状況が、恰も鉅脈を断層においてみるように、露出しているのを、認めることができる。

それでは、いったい、現代アメリカにおける政治環境、あるいは、政治の本質は、どのようなものであるか。それは、《断片化された政治》といふことができる。⁽¹⁰⁵⁾ 政府が統制し規制しようとする経済と社会は、統治し難い状態に陥っているというのが、これに当る。⁽¹⁰⁶⁾

すなわち、現代アメリカにおける世人は、社会的諸利益の拡散的・発展的な細分化の加速度化、負荷利益の多層化・多数化の進行、政策、イデオロギー体系の系統樹のような分節化の亢進、などを特徴とする政治状況の下にある。ここでいう負荷利益の多層化とは、世人が、個々の複雑高度の今日に特有な係争問題ごとに、自己のとるべき態度や利害関係を別にするばかりではなく、多種多様の利益諸集団に加入し、自己の自然人格をこれらの諸集団に多元的・部分的に分属させ登録することによって、これらの集団に特有の諸利益を、自己の上に重層的に累積させているという状況を指す。このような事態を、招来するにいたったゆえんは、いうまでもなく、次の二点に求められる。第一点は、二〇世紀以降に特徴的な都市化・工業化・交通通信手段の画期的変化に象徴される社会経済構造の変革に必然ともなう世人の帶有諸利益の物理的細分化の進展である。第二点は、こうして細分化された特殊諸利益を軸に形成される定形・不定形の利益諸集団の簇生と、これらの諸集団への世人の同時的分属ないし所属の分散化、もしくは、相対的な一体感の保持による彼らの視点の複数化であり、それに対応する付帯諸利益に対する彼らの希薄化の意識である。⁽¹⁰⁷⁾

このような政治状況は、個人人格が多方向に引き裂かれ、それぞれ分裂した人格の片われの表現態である違和と孤獨の《断片化された政治》状況である。ここでは、公共政策決定者である政府が、取引し、交渉し、互いに共鳴の契

機をつくるべきはずの利益集団の数の莫大性と構造の流動性によって、《質》の《量》への還元による公共問題の解決様式は、決定的な破綻を、免れえないことになる。これは、《質》の《量》への還元様式の根元にかかわる重大問題といえよう。ここに、社会に登場する各種の公共問題、とりわけ、《象徴問題》を解決し、社会に対して統制力と規制を行使しうる現代政府の統治能力 (governability) の低減が、提起されはじめた⁽¹⁰⁸⁾。現代政府における統治能力低減の結晶過程は、次の関連諸要因の重合によって⁽¹⁰⁹⁾はじまる。

第一は、人口における社会的・政治的異質性の増大である。市場経済に基づく社会経済上の不平等状態の是正を目ざす社会福祉国家の役割は、今日、低下しており、そして、最も産業化の進んだ社会における所得格差は、拡大しつつある。そればかりか、このような最先進国社会Ⅱポスト産業社会の民族的・人種的異質構成は、移民の到来を通じてさらに進行し、その結果、これに関連する社会的緊張の度は、高まっている。

第二は、現代政府が対決する係争問題は、取引可能なもの (bargainable) から《取引容易ならざるもの》 (less so) へと、顔立ちを明瞭に変えるにいたったということである。明らかに、経済問題は、したがって、《量》の問題は、いまもなお、あらゆる社会における政治論争の首座を占めつつづけており、また、多くの社会では、政治論争のひのき舞台 (center stage) に復帰しつつある。経済成長の持続、財貨と用役の公正な配分、そして、雇用の確保という一般的な諸問題は、第二次世界大戦以後のいかなる時代においても重要視されてきた。こうした一般問題は、一九九〇年代から二一世紀にかけても、その重要な意味を失わないといってよい。しかし、しばしば指摘されるように、経済問題は、人種、性参加、平等といった社会諸問題の全重量を背負い、その最下層に明滅する微細な動きを示すにすぎないであろう。これらの社会問題は、同一平面関係にある諸利益の相互的圧力関係の結果が公共政策であるとすると戦後政治期に創造された紛争解決の機制によって、解決することが、いっそう、困難な問題である。「ポスト物質主義

的価値」(post-materialist values)⁽¹¹⁾は、こうした社会経済総合問題の解決を根底から支え響導する絶対的な原理としてよい。金銭のような分割可能な財貨は、統一的な総合問題の解決の課業に、不適切であろう。

第三は、政府干渉の焦点としての、また、統治への入力の源泉としての、安定組織の凋落である。第二次世界大戦後における経済政策問題を解決するための最も効果的な手段の一つは、ヨーロッパ諸国やアメリカ合衆国の一部で存在し、様々な名称でよばれた corporatism⁽¹²⁾である。政府が、夥しい数の経済要求や経済政策と取り組むことを試みるならば、政府が積極的に取引に応じうるだけの、合理的で堅固に構造化された安定性と継続性のある利益楽団の連合体が、存在していなければならない。このような連合体のなかで、最も堅牢な構造の利益集団といえども、しかしながら、労働組合によって代表される労働人口の比率は減少しており、組合員の労働組合に対する忠誠感や献身度も、同じく、低下している。したがって、政府の取引の同伴者は、今日、信頼し難いと考えてよからう。

公共部門が、ポスト産業主義の係争問題を解決するための公共政策の形成を開始すると同時に、多種の諸利益を円的に総括する利益集団集合体は、不安定状態となり、いかなる取引に対しても、構成員の合意を確保することが、困難となる。労働組合や経営者団体の構成員と同様、単に外部的に同一の態度を示す態度集団 (attitude groups) の構成員は、所属意識や仲間主義を保ちつづける必要はない。これ故、もし彼らが、組織の指導部によって承認された公共諸政策に合意しないとしたり、彼らの前に、組織を脱退して別の組織を結成する障害は、何ひとつ存在していない。こうしたことから、彼らが拘束力のある取引を行う可能性は、伝統的な経済政策形成過程における交渉と同じほど、確実なものではない。政府が、今日の係争問題を適切に解決するための公共政策を構成するということは、至難となる。まして、有効な公共政策を実施することは、いっそう困難なものとなるであろう。

現代政府のこのような問題解決能力の低落状態の背景を探るならば、伝統的な《質》の《量》への還元様式である

《象徴問題の實質的応答》(Symbolic Issues, Substantive Response)を極度に困難にする政治状況の存在が、これに当る。これを対極から逆照射し、陰画的に表現するならば、《實質問題の象徴的応答》(Substantive Issues, Symbolic Response)と云ふことになる。⁽¹²⁾

《實質的問題の象徴的応答》は、《断片化された政治》状況における公共問題、したかがって、《象徴問題》の多面性・多層性と、公共政策決定者のパートナーであり交渉相手である利益諸集団の多数性との、二者の促進と誘導によつて登場したといつてよい。⁽¹³⁾

第一に、現代政治状況における《象徴問題》の影響するところは多角的に拡がり、当該問題自体は、諸利益の重層と連鎖の複合体を構成する。狭隘な利益基準に支脚を求め、各々が政治的に等価の多面・多層体として乱反射し合う諸集団は、《象徴問題》における自己の関心事項に対する公共政策決定者の注視を要求し、当該事項が公共政策決定者の視線に映ずる鮮烈な光景となるということをし、期待する。しかし、そうした関心事項は、社会一般に、必ずしも広く受け入れられているわけではない。それぞれの集団は、自己の関心事項や主張の波長を、異様に増幅させた形で提示する。

換言するならば、このような《象徴問題》やその解決策、そして、解決効果の、以上三者の直接の影響を蒙る利益諸集団の主張は、強烈、かつ、凝集的であり、大奔流の勢いをもって噴射する。それにもかかわらず、その関心事項や主張を、社会全体の拡がりや多元性に向つて、推及し極大化しようとする反転図形は、必ずしも描かれていないし、また、それは描ききれぬものでもない。世人は、一般に、《象徴問題》やその解決策、そして解決効果を、焦点深度の大きい広角レンズで捉え、これらに精通しようとするわけではない。彼らは、極度に細分化された中心的な自己利益のフィルターを通して、これらを展望し、自己利益の最大限の社会的実現とその保障を要求するにすぎない。

こうした状況に逢着する公共政策形成者は、様々な利益諸集団の要求が交錯し纏れ合う網の目の中に、落ちこむことになるであろう。政策形成者は、一方に、利益諸集団の現状改革への要求が熾烈であり、他方に、何ごとかがなされねばならないにもかかわらず、何がなされるべきかに関する諸集団の間に合意が達成されないという、深刻な状況の下にたたさされる。この場合、《質》から《量》への微妙な還元回路は、有効に作動しないという状況が、現出する。こうした矛盾は、健康保険改革 (health reform) をめぐる争点に、典例的に示される。

患者から医療保険料給付者にいたるまでの、事実上すべてのアメリカ人が、健康保険制度の改革 (health care reform) を、これまで、熱心に提唱してきた。一九九〇年の時点において、全国規模の世論調査の結果によれば、アメリカ人は、二対一の比率で、健康保険制度の根本的な点検を必要とする⁽¹⁵⁾と答えている。このような健康保険制度への不満が、一九九二年の大統領選挙において重大な争点となったばかりではなく、ビル・クリントン大統領は、これを受けて一九九三年における自己の改革計画の最重要項目に健康保険制度の改革を挙げたのである。一九九三年末にいたって、大統領は、国民健康保険制度 (universal medical coverage) の大胆な立法計画を提起した。この国民皆保険制度の費用については、雇用者が新たに負担し、その財源不足を補うために、新税が設置され、さらに、保険会社の行動は、厳格な政府統制の下に置かれる⁽¹⁵⁾。健康保険制度の徹底的な改革の可能性が社会に察知されるにいたったとき、この改革計画は、あらゆる方向から、抵抗の一斉砲火にさらされた。このなかには、保険会社、医療組織、実業連合などが、含まれる。こうして、立法計画は、一頓座をきたした。一九九五年にいたり、議会における新共和党多数は、健康保険制度に関する論議を再構成し、高齢者・身障者・重症腎臓病患者のための施策である Medicare⁽¹⁶⁾における経費の節減を提案して、論議の入射光線をここに集中した。これによって、クリントン大統領は、守勢に回ることになった。結局、《実質問題》である健康保険制度の改革は、一九九六年に、民主党進歩派の上院議員 Edward

M. Kennedyと共和党穏健派上院議員 Nancy Kassenbaumの両名の共同提案となる Kennedy-Kassenbaum Actと呼ばれる健康保険通算責任法 (Health Care Portability and Accountability, Act) の成立によって、⁽¹⁷⁾ 解決をみた。当該法は、被用者が離職したときに、健康保険の恩恵を引きつづき受けられるという、象徴的法律である。

国内的関心事項を別にして、国際分野における《実質問題》は、しばしば、象徴的な視線の対象となっている。どのような国際地域においても、人権ほど、微妙な問題は存在しない。その理由は、一つに、人権という言葉の意味について、様々な異論があるからであり、二つに、人権問題が争われている諸国で実業活動の展開の枠を抜けつつあるアメリカの企業が、他国の企業よりも、不利益を蒙る可能性があるからであり、三つに、人権のあり方が望ましいからざる状態にある諸国が、合衆国の同盟国であるからである。こうしたことから、象徴的な《質》の宣明は、往々にして、アメリカの見解の表明であるといわれている。現実の係争問題は、この場合、未解決のまま、取り残される。

同じく、合衆国が、国外の《実質問題》への象徴的な関心を寄せる以外に、ほとんど不作為に終始するという場合も、ありうる。なぜなら、アメリカの対外干渉による影響が、消極的、あるいは、ほとんど無縁の、行動に対する批判よりも、重大な結果を招致するという場合も、あるからである。この事例は、中東地域 (the Middle East) のような、行為地に認められる。そこでは、合衆国に対する敵意は根強く、また、不信も深いため、合衆国による《変らぬ援助》(hand holding) 以外の介入は、American Mission 発動の系譜の延長線として、世界諸国の憤激を誘うばかりではなく、穏見する孤立主義の伝統の神話的岩盤に立脚するアメリカ世論を、予想し難い方向に急転させ、求心的な内向への燃焼を高めることにもなる。

このようにして、《実質問題の象徴的応答》に封じこめられた《実質問題》は、たちまち《象徴的応答》の網の目を食い破り、《象徴的応答》の埒外に逸脱して本性を回復する場合も、決して絶無ではない。

第二に、現代アメリカにおける利益諸集団の多数性についてみるならば、一九九三年の時点で、Encyclopedia Associations は、アメリカには、およそ二万三〇〇〇の利益集団が存在する旨記しており、この数値は、一九八〇年当時の五〇%増、一九五五年にいたっては四〇〇%増となっている。⁽¹¹⁸⁾ 同様に、PAC (Political Action Committees) も、一九七〇年代の一五〇から今日四〇〇へと、その数を劇的に上昇させている。⁽¹¹⁹⁾ さらに、ワシントンD・Cに常駐するロビイストとその関係者は、一九九〇年代の初期に、既に九万一〇〇〇名を越えている。⁽¹²⁰⁾

今日の公共政策形成者が、《質》から《量》への公共問題解決様式を円滑に機能させるためには、彼らは、何よりも、こうした細分化された多重構造の巨大な数の、議員によって代弁される利益諸集団と、交渉し取引しなければならぬ。これは、決して容易ではない。このことを、具体例をあげて説明するならば、以下のようになる。⁽¹²¹⁾

ホワイトハウスが、自己の政策上の見解に首尾よく同調する議員との取引を通じて、定期的に議員の投票を《買入れる》(buy) のが、アメリカの社会通念となっている。こうした取引が、数多く行われ、また、様々な形態をとるということは、いうまでもない。レーガン政権における行政管理予算局 (Office of Management and Budget) 長官 D・A・ストックマン (David A. Stockman) は、次のように回想している。⁽¹²²⁾

「一九八一年の減税に関する上下両院における多数者の支持を確保するために必要とされた、議員投票全体の二〇ないし二〇%は、是が非でも、買入れなければならなかった」。ホワイトハウス側の議員に対する譲歩のなかには、不動産税回避手段 (real estate tax shelters) や企業のための大胆な脱税策 (tax loopholes) などが、含まれている。「貪欲な人間 (hogs) は、事実、餌を与えねばならない……貪欲度や便宜主義的行動 (opportunism) の程度は、まさしく統制の枠外にあった」。それにもかかわらず、一、二、三の政策に関する両院議員との支持の取引、もしくは、両院議員に対する具体的な利便の供与、という形式の交渉は、想像されるほど、多くなく、また、議会における大統領領

の支持連合を構成するに当って、それほど決定的な役割を演じたわけではなかった。ホワイトハウスは、明確な理由から、ストックマン長官が指摘したような取引形式を奨励したわけでもなかった。

もとより、大統領に、全体としての議会との一括取引を可能にする徹底した網羅方式は、現実的に、通用することは、ありえない。一回の取引で、各議員の要求に、大統領が満足を与えるには、議会は、余りにも大規模であり、議会内権力も多元化され、微分化されている。しかも、議会に噴きあげ議員によって代弁される諸種の利益集団は、数も夥しく、多層・多面の構造体である故に、複雑な外観を呈し、しかも、恰も無数の微細な分子群が、分化しないまま不断に揺れ動くように、全体としてつかみどころのない、渦流状の運動体を形づくっている。加えて、政権が自由に処理しうる行政部所有の諸資源も無尺蔵ではなく限界があり、同じく、大統領自身の時間にも制約が課せられる。いかえれば、当該諸資源は、行政部における一定数の任命職のみが利用しうるものであり、また、連邦政府予算にも限りがある。そのうえ、公共事業企画に対する財政資金供与の権限は、議会に固く握られている。こうしたことから、合意に達した取引の大部分は、暗々裡に行われたといつてよい。さらに、取引を取り巻いている、人々に尊重されるべき社会的評価の缺如は、取引の暗黙裡の進展を助長する。大統領と議員との取引の実体は、総じて、深い闇のなかの暗示にとどまるといえるであろう。

そればかりか、少なからざる直接取引が達成されるとしたら、そのうわさは急速に拡がり、すべての人々が取引を希望し、その実現性を否定する大統領側の説得も、烏有に帰するであろう。この好例は、一九九三年に生じている。

この年、クリントン大統領は、連邦政府の所有地における放牧権と鉱業採掘権 (grazing and mineral rights) に関する利用者負担の増額を提案した。この提案に対して、西部諸州進出の上院議員は、強い抗議を申し入れた。こうした上院議員の賛成投票が、大統領提出の予算案の通過に不可欠であったため、クリントン大統領は、彼らの抗議を受

けいれ、予算案から当該負担額を削除し、今会期後の会期に提示される法案審議のなかで、彼らと当該負担額について個別に折衝する旨、確約した。

しかし、このような大統領の意思決定は、Panda's boxを開いたことになる。なぜなら、この意思決定は、ワシントンD・Cにおける各利益集団に、大統領は圧力に屈伏しやすいという信号を発した事になったからである。その後たちまち、様々な仕方、大統領予算の修正の、とりわけ、大統領が提案したエネルギー税の変更を求める、多数の要求が、大統領の下に殺到したのである。しかし、クリントン大統領の場合、彼の下では順調に事が運ばれてゆくというわさは、消失するにいたった。こうして、大統領と議員間に働らく相互の牽引力は、対立の火花を冷たく燃え上らせるだけに終わったのである。

確かに、取引のための圧力の大部分は、現実には、議会から大統領へと、一直線に最短距離をもって前進する。ホワイトハウスが、法案通過への援助を、上下両院議員に電話で要請するとき、彼らは、自らが大統領に示した要望に関する質問を提起するという場合が、比較的に多い。一大統領補佐官の言葉によれば、「我々が、議員に、彼自身の政策上の立場の変更を、特別に訴えるとき、重要度において小は数個の大統領の総合経済対策のうちの一つの実行から大は、推薦を受けるに値する」(“worthy”)選挙民のための裁判官職、もしくは、閣僚への任命にいたるまでの、広範囲に拡がる恩恵要望をたずさえて、結局、議員は、我々のもとに戻って我々の要請に応ずる⁽¹²³⁾」。

より一般的な取引もまた行われている。ニクソン政権における首席議会関係担当補佐官 (chief congressional aid) W・ティモンズ (William Timmons) は、次のように語っている。⁽¹²⁴⁾

「私が思うに、上下両院議員は、彼らが大統領の政策的立場を支持するならば、我々があらゆる種類の彼らの要望の実現について最善を尽くして支援するということを、知っている。げんに、我々は、そのようにしたのである。こ

れは、改めて指摘するまでもない」。

フォード政権 (Ford administration) におけるティモンズ首席補佐官の地位を承継いだM・フリーダースドーフ (Max Friedersdorf) の確信するところによれば、大統領に何ごとかの恩恵を望む人々は、大統領を支持する立場を確保したいと、常に願っている。⁽¹²⁵⁾ こうした「計算」(accounts) に基づく暗々裡の取引は、明白な取引よりも、一般に行われている。

このように、由来、アメリカには、大統領に代表される公共政策形成者と公共政策の受益者である選挙区利益代弁の議員との間には、前者にとつて、後者は対応しうる対象であり、自己との間に常に対応の糸を張り渡すことのできる対象であるという、関係式が、成立していた。しかし、《質》と《量》との交感と対応を可能にする媒質は、大統領が提供しうる利益や権利の原資の減少、利益諸集団の激増、諸集団の負荷利益の精細化と高層化、それにとまなう集団構造の不定形化、そして《象徴問題》の続出、などの諸要因によって、もはやその内容を虚脱されたと考えてよい。《象徴問題》への実質的応答⁽¹²⁶⁾が困難であることから、ここに《実質問題》への象徴的応答⁽¹²⁶⁾が、逆に浮上することになる。

二者の相補的な《質》と《量》との間における共生と交換の回路を固く閉ざすにいたったといつてよい今日の《断片化された政治》状況の下では、公共政策決定者は、現代に固有の公共問題の重要性を認識しつつ、同時に、当該問題の解決のためにほとんど何もなしえないという、象徴的態度 (symbolic token)、あるいは、象徴的応答 (symbolic response)⁽¹²⁶⁾、によつて、対応する以外にない。政府における浪費問題が、この場合の事例となるであろう。

一九九三年一月、会計検査院 (General Accounting Office) (GAO) は、国防から Medicare にいたるまでの、⁽¹²⁶⁾ 予算領域における政府の不正行為と浪費の実態を報告した。この不正行為と浪費こそ、クリントン大統領候補が、一九九

二年の大統領選挙において、積極的に論議したテーマである。大統領就任後間もなく、クリントンは、副大統領A・ゴア (Al Gore) を、事実上、すべての連邦政府施策に関する全国の実績審査 (national performance review) を担当する高名な委員会の長に就任することを要請し、これにより、浪費問題についての世人の苦情に応答した。九ヶ月後、副大統領は、五年間にわたり、一〇八〇億ドルの経費節減のために八〇〇の勧告を含む一六八頁の報告書を、大統領に提出した。同時期に、推定総額八兆ドルの連邦政府予算の下で、この提案は、一・三五%の経費の削減を成しとげた。しかし、この削減額の約四〇%は、施策ではなく、連邦政府における定員の大幅な減少によるものであった。⁽¹²⁷⁾ 事実、連邦政府予算に対する峻烈な精査と厳格な批判にもかかわらず、定員の十分の一%の減少以外に、現実に変化を生ずることは、なかったといってよい。けれども、政府における浪費問題は、依然として、多くの人々の烈しい論争的であり、未だ解決をみていない未完の問題である。

《象徴問題》のような現代に特有の包括的な政策問題は、もとより、包括的な公共政策を要求する。個別具体の明確な公共政策が、今日の複雑化した数多の係争領域を横断してゆくとき、そうした横断過程の進展とともに、諸々の係争領域の様々な象面が、多彩に恰も万華鏡のように結晶化し際限なく展開してゆくであろう。それだけに、公共政策は、係争領域のこのような象面の稜角との接触を避け、これらから遊離し、諸種の係争領域の現実から抽象化されて存在する、いわば、架空の場を対象とする包括的・観念的・宣言的な政策であることをよぎなくされる。この場合、実質的な問題領域に、象徴的な注意が払われるだけであり、当該領域内における関連諸利益の算術的総和として、問題の解決が構成されるわけではない。⁽¹²⁸⁾

象徴的な公共政策の《安全弁》的性格は、現実に起った以上の変化が現状に生じたとする知覚を、世人に抱かせるという点にある。現状維持の状態の外郭を動揺させることなく、現状改革の要請を充足するという、世人に対する意

識操作の力学が、これである。それは、個別具体の明確な公共政策の新設・改正・廃止によって社会経済上の多種の資源や資産を、関連利益諸集団の間に実質的に再配分することよりも、むしろ、解決軸をずらして、宣言的な一般抽象の公共政策を公布し世人に問題解決の心理的救済感を与え、あるいは、心理的救済の幻想を抱かせ、彼らを日常性から跳躍させ、虚空に幻の花束を映し出すことにほかならない。これは、一時しのぎの応急策といえよう。しかし、公共問題の象徴的認識は、社会における少なからざる疎外された要素を慰撫し、そこに最少限の変化をもたらし、⁽¹²⁹⁾

《象徴問題への実質的応答》と《実質問題への象徴的応答》とは、恰も双曲線のように、ほとんど触れ合うことのない、相反する二つの感情のごときものである。この対比現象のなかに、現代アメリカにおける公共問題解決能力の低下が、看取されよう。この対比現象の分析・検討・総合化のなから、第三の公共問題の解決様式を描きだすことが、今後の課題とおもわれる。

(注)

(1) 本稿に関する叙述は、とくに註記しない限り、左による。

拙著『政治学—現代における議会制民主主義の展望—』(一九七九年)(学術図書出版)
拙著『現代政治学』(一九九〇年)(啓文社)

(2) Post-Industrial Societyとは、Post-Modern Societyとも呼称され、二〇世紀後半の西欧先進諸国、アメリカ合衆国、そして、日本のそれぞれの社会に発展してきた新たな社会構造を指す。Post-Industrial Societyの基軸原理(axial principle)は、社会のための革新と政策形成の双方の源泉としての理論的知識の中枢性に求められる。理論的知識が、これらを基底から支配するといつてよい。この基軸の周辺に新たな技術、経済成長、そして社会の成層化が、編制される。(Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, 1988, p. 426.) Post-Industrial Societyの諸特徴を列記的に述べるならば、次のようになる。

(Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society; A Venture in Social Forecasting*, 1976, pp.ix-xxii, and passim.)

第一は、理論的知識の中枢性である。すべての社会は、もとより、知識の基層のうえに成立する。しかし、今日、この状況に若干の位相変化が認められる。理論的知識と材料科学が楯の両面のごとく一体化した合成体が、社会変革を促す技術革新の基盤となるにいたったというのが、これに当る。このことは、今世紀の六〇年代後半以降を特色づけるコンピュータ、エレクトロニクス、光学 (optics) セラミックス、重合体 (polymer) のような、《新たな科学に基礎づけられた産業》(new science-based industry) に、覗かれる。

第二は、新たな知的技術 (new intellectual technology) の創造である。computer linear programming, Markov chains, stochastic processesなどを地層として成り立つ新たな数学的・経済的技術の開発によって、Post-Industrial Societyは、modeling, simulation, そして、system analysisや decision theoryの多様な用具を活用し、経済的、工学的諸問題 (economic and engineering problems) の《より能率的にして合理的な解決》(more efficient, rational solutions) を図ることが可能となる。

第三は、知識階層 (knowledge class) の拡大である。Post-Industrial Societyにおける技術の長足の進歩、生産部門に対するサービス部門の相対的優位、所得水準・教育水準の向上などは、専門技術職層の急激な拡張をもたらす。たとえば、一九八三年のアメリカの場合、この階層は、経営層を含めて、労働力人口の二二・四% (二二,五九万人) を、一九九五年には二八・三% (三二,五二万人) を、そして、一九九八年には二九・六% (三八,九四万人) を、それぞれ構成していた。しかし、二〇〇〇年に至るまでに、専門技術職層は、社会における最大規模の単一集団に成長するものとおもわれる。こうしたことから、今日のPost-Industrial Societyでは、少数の最高経営層が、専門技術層の膨張によって肥大した中間層 (middle layers) を主要な動力とする現代組織を運営することになる。専門特殊化された技術労働に対する需要の増大と、組織の深層部に沈潜する伝統的な熟練・未熟練のブルーカラー労働に対する需要の減少とに象徴される今日における職業構成の変容は、賃金—地位階級制 (Wage-Status hierarchy) を Classical Occupational pyramid から、図一に示される Occupational diamond への鋭角的な転換をもたらすに至った。(James A. Steyer, *The End of Public Administration, Problems of the Profession in the Post-Progressive Era*, 1988, pp. 118-119.)¹⁾ したが、Hereford to Brahman Syndrome (E.F. Schumacher, *Good Work*, 1979. U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, and U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*, 1999, 119th ed., 1999, pp. 424-425.)²⁾ じゆん。

第四は、財貨からサービスへの変換である。《財貨生産経済》(goods-producing economy) から《サービス給付経済》

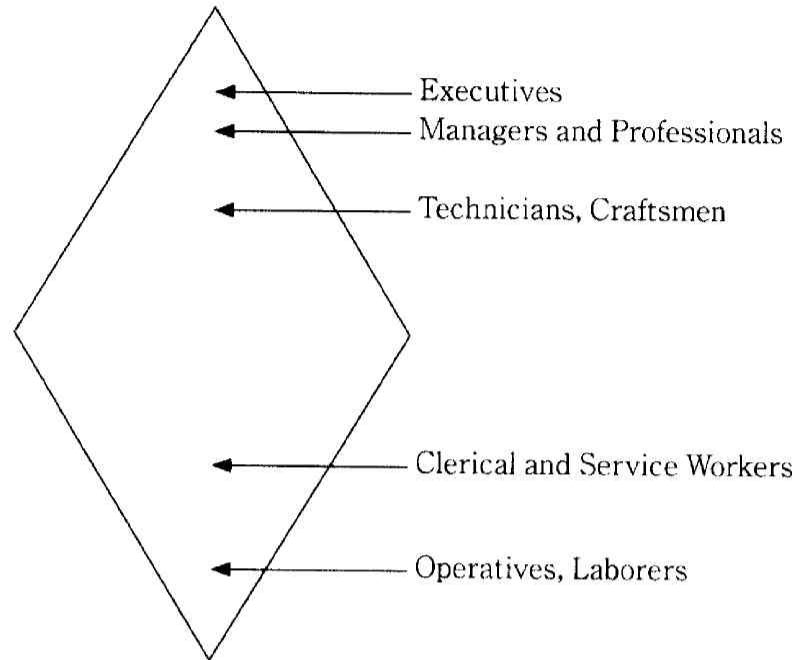


図1 賃金—地位階統制

(service economy) への移行が、これに当る。一九八六年のアメリカの場合、一〇〇人のうち六七人が、一九八八年と同じく一〇〇人中六七人が、サービス部門に就労している。二〇〇〇年には、この数値は、一〇〇人中七・名に上昇するものと推定される。(U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1990, 110th ed., 1990, p. 395*)。もとより、時間軸にそったいかなる社会にも、サービス部門は、つねに存在する。Pre-Industrial Society におけるサービス部門は、家族内の家事類と等質である。Industrial Society の場合、サービス部門には、財貨の生産と相互補完の関係にある交通・運輸・公益事業、金融、それに、美容師・レストラン従業員のような対人サービス (personal service) などが含まれる。しかし、Post-Industrial Society では、新たなサービス部門が登場する。その一つは、主として健康・教育・社会奉仕の領域に認められる人間サービス (human services) である。もう一つは、調査研究・評価・コンピュータ・システム分析などの専門技術的サービス (professional and technical services) である。Post-Industrial Society におけるこうしたサービス部門の拡大は、経済成長を抑制し、持続的インフレーションの形相因を形づくる。

第五は、労働 (work) の変質である。Pre-Industrial Society における生活は、『自然相手の競技』(a game against nature) である。ここでは、人々は、自己の生活資料を、土地、海、湖沼、あるいは、森林から収取し、自然の推移の法則に支配されつつ、つねに少集団

で労働する。Industrial Societyにおける労働は、《人工的自然相手の競技》(a game against fabricated nature)となる。《人工的自然》の下では、人々は、機械によって矮小化され、財貨と物に倒錯される。しかし、Post-Industrial Societyにおける労働は、何よりも、官僚とその顧客・医師と患者・教師と学生の間におけるような、あるいは調査研究集団・職員集団・サーヴィス集団のなかにおけること、《人対人の間における競技》(a game between persons)である。労働の経験のなかで、また、《日々の決まり仕事》(daily routine)の遂行においても、自然と人為構造(artifacts)は排除され、人々は、こうした状況の下で、互いに共存する術を学んでゆかねばならない。これまで、人間社会の歴史のなかで、これは、全く新奇の空前の事態といつてよい。

第六は、婦人の役割の伸張である。工場のこと、Industrial Sectorにおける労働は、主に、男子の専有するところであり、婦人はつねに考慮の対象外とされてきた。ところが、人間サーヴィスのようなPost-Industrial Societyにおける労働は、婦人に対する潤沢な雇用の機会を造出する。人類史上はじめて、今日の婦人は、経済的自立のための強固な基盤を構築しえたといつてよい。このことは、アメリカにおける婦人の労働力への参加率の着実な上昇(一九七〇年における婦人労働力三一五〇万―参加率四三・三%、一九八〇年・四五五〇万―五・五%、一九八五年・五一〇万―五四・五%、一九八七年・五三七〇万―五六・〇%、一九八八年・五四七〇万―五六・六%、一九九〇年・五六八〇万―五七・五%、一九九五年・六〇九四万―五八・九%、二〇〇〇年・六五八〇万―六〇・六%、二〇〇五年・七〇三〇万・六一・七%、二〇〇六年・七〇六〇万・六一・四%、夫婦共稼勤労世帯数の通増(一九八〇年・二二九九万世帯―全勤労者世帯の三三・六%、一九八四年・二三五六万四〇〇―三三・一%、一九八五年・一四〇一万九〇〇―三三・七%、一九八六年・一四三四万七〇〇―三三・四・一%、一九八七年・一四九五万五〇〇―三三・一%、一九八八年・一五二七万八〇〇―三三・五・六%)、そして、離婚率の増加(一九六〇年・三九万三〇〇―件―一五歳以上の既婚婦人の離婚率・〇〇〇人中九・二人、一九七〇年七〇万八〇〇―件―一四・九人、一九八〇年・一一八万九〇〇―件―二二・六人、一九八五年・一九万件―一七・七人、一九八六年・二二七万八〇〇―件―二二・二人、一九九〇年・一一八万二〇〇―件―二〇・九人、一九九二年・二二万五〇〇―件―二二・二人、一九九四年・一一九万二〇〇―件―二〇・五人、一九九五年・二二六万九〇〇―件―一九・八人、一九九六年・二二五万件―一九・五人)に視われよう。(Statistical Abstract of the United States 1990, op cit., pp. 86, 378, 410, 1996, pp. 399, 104-107, and 1999, pp. 110-111.) これらの数値は、男性への経済的依存関係からの婦人の脱却状態を、色濃く形象化したものといつてよい。

第七は、*imago*としての科学の確立である。遠く一七世紀にその成立が時間的に遡行する科学界は、人間社会のなかでも独特の

制度である。科学は、それが真理のために真理を探究するという点において、また、その方法と手続が開放的 (open) であるという点において、さらに、それがいかなる dogma にも迷信にも捉われることなく中世の迷妄的秩序を打破したという点において、まさしく革命的であったといつてよい。この意味で、科学には、自由な発想、自由な思索、自由な方法、自由な思想的営為という輝かしい光背の支えが存在していた。ここに、人々から鑽仰される科学のカリスマ性が認められる。確かに、科学は、知識そのものが科学の目標であるとする credo に、自己の正当性の根拠を置く。科学は、宗教団体のような他のカリスマ的団体とは異なり、これまで、自己の credo を《定型化》(routinized) することもなければ、公式の dogma を強制することもなかった。しかもなお、科学は、最近にいたるまで、調査研究業務の官僚制化、国家の指定目標への真理の探究の従属、少なからぬ有用な報酬を基準とするその成果の吟味、などは、もとより、無縁であった。科学の自由な飛翔を阻む綱の目は、何ひとつ存在していなかったといえよう。けれども、現代科学は、単に技術だけではなく、軍事及び社会技術、それに、国家的必要性とも、幾重にも纏れ合う錯綜体を形づくっている。科学を背後から支える自由は、今日では、次第に、窒息状態に追い込まれ剥製化される道程が、開始されようとしており、科学を支える自由の光背に弔歌が捧げられようとしている。

第八は、政治的単位 (political units) としての situses の形式である。社会学的分析の刃は、相互に支配—服従の関係にたつ社会の水平的秩序単位に、すなわち、階級 (classes) もしくは階層 (strata) の一点に、収斂する。しかし、Post-Industrial Society では、階級もしくは階層よりも、政治的帰属意識 (political attachment) の所在点として、一連の垂直的秩序単位である situses が、はるかに重要といつてよい。Post-Industrial Society には、functional situses 四者—scientific, technological (i.e., applied skills, engineering, economics, medicine), administrative and cultural—、institutional situses 五者—economic enterprises, government bureaus, universities and research complexes, social complexes (e.g., hospitals, social-service centers), and the military—の以上九者の situses が存在する。主要な利益相互間の葛藤と緊張とは、こうした situses groups 間に起る。自己利益の社会的な実現と保障を求めて、situses は、いつにても、自己実現のための起爆装置に転化し得る。

第九は、meritocracy の成立である。Post-Industrial Society は、元来、技術社会 (technical society) である。そこでは、社会的地位が、遺産もしくは財産によるよりも、むしろ教育と技能に基づき付与される。

第十は、欠乏の終末である。一九世紀における社会主義理論及び utopian 理論の視神経によって捉えられた社会における諸悪の元凶の視覚像の奥底には、財貨の欠乏とこうした欠乏財貨の獲得をめぐる人間の苛烈な競争状態との鮮明な映像が、固く定着して

いた。事実、これをうけて、当時における経済学に関する最も一般的な定義の一つは、経済学を、競争的な社会的諸目標の間に、*Post-Industrial Society* では、財貨の払底状態には、終止符が打たれたにしても、*Post-Industrial Society* は、一九世紀ならびに二〇世紀初頭における思想家の理解の地平を越えた彼岸にある新たな欠乏状態を、もたらすにいたった。もとより、社会主義者及び進歩主義者は、*Post-Industrial Society* における財貨の欠乏の終息宣言は、人々の実感を置き去りにして虚空に舞い上るような、現実否認のうえに成り立つ架空論であると糾弾する。けれども、*Post-Industrial Society* には、情報と時間の欠乏状態が、重く垂れこめている。しかも、そこでは、能率的にして合理的な配分とは何であるかという問題が、人々が自己の余暇時間の処理においては *homo economics* へと相貌を変えろという、より過酷な形で、未解決のまま残存することは、避け難い。

第十一は、情報経済学 (*economics of information*) の到来である。情報とは、本質的に、後述する共同財 (*collective good*) であり、個人財 (*individual good*) ではない。個々の財貨の、したがって、個人財の市場取引では、企業が怠惰に陥ったり、あるいは、独占的となる事態を回避するために、生産者間における《競争的》(*competitive*) 戦略が選択されるというのが、通常である。しかし、知識に対する最適の社会投資を確保するためには、社会における知識の普及と利用を増進する意図にたつて、《協同的》(*cooperative*) 戦略が、採択されねばならない。情報に関するこうした新たな問題が、*Post-Industrial Society* における理論と政策の双方について、経済学研究者と意思決定者に、最も魅力のある挑戦を提起する。

以上を約言するならば、*Post-Industrialization* は、以下のうとき諸特性の力学的交錯の結節点のうえに成立する。(Roger Benjamin, *The Limits of Politics: Collective Goods and Political Change in Postindustrial Societies*, 1980, p.5.) (1) 経済における生産部門に対する *service* 部門の相対的増大、(2) *infrastructure* と消費財貨に対する需要の減退にともなう経済成長の鈍化、(3) 公共部門規模の相対的増大と私的部門規模の縮減、(4) (1)(2)(3)より、公共部門規模の拡張に上限が存在するとする前提、(5) 公共部門において何が生産されるべきであるか、そして(3)(4)よりそれがどのように配分されるべきであるか、以上に関する明確な基準設定の必要性、(6) 以上の諸特性の重要な政治的效果として、政府給付の財貨や用役における公私混合性の漸増及び政府計画における選択肢の必要性の故に、《選挙》外の政治参加の増大、などが、これに当る。

右に素描した諸特徴の稜角をもつ *Post-Industrial Society* の特質は、理論的知識の中枢性と生産部門に対するサーヴィス部門の相対的な規模の拡大の二点に要約される。

Pre-Industrial Society から Industrial Society を経て Post-Industrial Society に至る社会変化の概要を示すならば、表1のようになる。(D. Bell, op. cit., p. 117.)

Post-Industrial Society における経済的・政治的活動の中心的地位を占有しているのが、《共同財》(collective good) である。しかも、《共同財》の数と重要度は、増大傾向にある。つまり、Post-Industrial Society における公権力による共同行為 (collective action) の発動を誘引する契機が、伏在するといつてよい。

そこで、まず、財貨と用役の基本的性格について論述したい。(E.S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*, 1987, pp. 35-57, and *Privatization and Public - Private Partnerships*, 2000, pp. 41-62.)

財貨もしくは用役 (以後、両者は同義語として扱う) とは、「必要を満足せざるべからざるもの」(whichever satisfy wants) をいう。《必要》とは、「人間が、その充足を不可欠ないし望ましいと見做す欲求」(whichever needs humans perceive a necessary of desirable to fulfill) を指す。(see R. Benjamin, op. cit., p. 8. see also John D. Donahue, *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, 1989) 《必要》は、十分なカロリー摂取、水、住、衣、そして、生活に快適な気候などの生物学的条件から、リクリエーション、音楽、芸術、高級料理店等を含む社会心理的欲求までの広い領域に、希薄に拡散している。(see also Abraham H. Maslow, "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review*, vol. 50 (July 1943), pp. 370-396, "A Theory of Metamotivation; The Biological Rooting of Value - Life", *Humanitas*, vol. 4 (1969), pp. 301-343, and *Eupsychian Management; A Journal*, 1965.)

社会に存在するすべての財貨は、《排他性》(Exclusion) を X 軸とし、《消費》(Consumption) を Y 軸とする座標系のなかに、位置づけられる。財貨の潜在使用者 (potential user) は、財貨の潜在供給者 (potential supplier) の提示する契約条件に応じない限り、財貨の所有を否定され、あるいは、その利用を拒否される。換言するならば、売手と買手の双方が契約条件に合意する場合のみ、財貨の所有権は、売手から買手に移動する。こうした財貨の性格が、《排他性》にはかならない。財貨の《排他性》には、湖水のごとき《実行不能性》(Infeasible) と、市場における一般商品のような《実行可能性》(Feasible) の二つの場合がある。《実行不能性》と《実行可能性》とを分つ稜線は、論理であるよりも、むしろ、《排他性》を強制する費用が、相対的に高額であるか、それとも、低廉であるかという、その一点に求められる。社会における財貨の《排他性》の程度は、《実行不能性》と《実行可能性》の両極の間に分布している。《排他性》は、この両極が放つ二つの旋律が交錯し合いつつ生成されたものといつてよい。他方、《消費》には、《個人性》(Individual) と《共同性》(Joint) の二種が存在する。財貨のなかには、TV放送のように、その

表 1 社会变化の概要

	Pre-Industrial	Industrial	Post-Industrial
Regions ;	Asia Africa Latin America	Western Europe	United States
Economic sector ;	Primary Extractive ; Agriculture Mining Fishing Timber	Secondary Goods producing ; Manufacturing Processing	Tertiary Transportation Utilities Quaternary Trade Finance Insurance Real estate Quinary Health Education Research Government Recreation
Occupational slope ;	Farmer Miner Fisherman Unskilled worker	Semi-skilled worker Engineer	Professional and technical Scientists
Technology ; Design ;	Raw materials Game against nature	Energy Game against nature	Information Game between persons Abstract theory ;
Methology ;	Common sense experience	Empiricism Experimentation	models simulation decision theory system analysis
Time perspective ;	Orientation to the past Ad hoc responses	Ad hoc adaptive-ness Projections	Future orientation Forecasting
Axial principle ;	Traditionalism ; Land/resource limitation	Economic growth ; state or private control of investment decisions	Centrality and codification of the theoretical knowledge

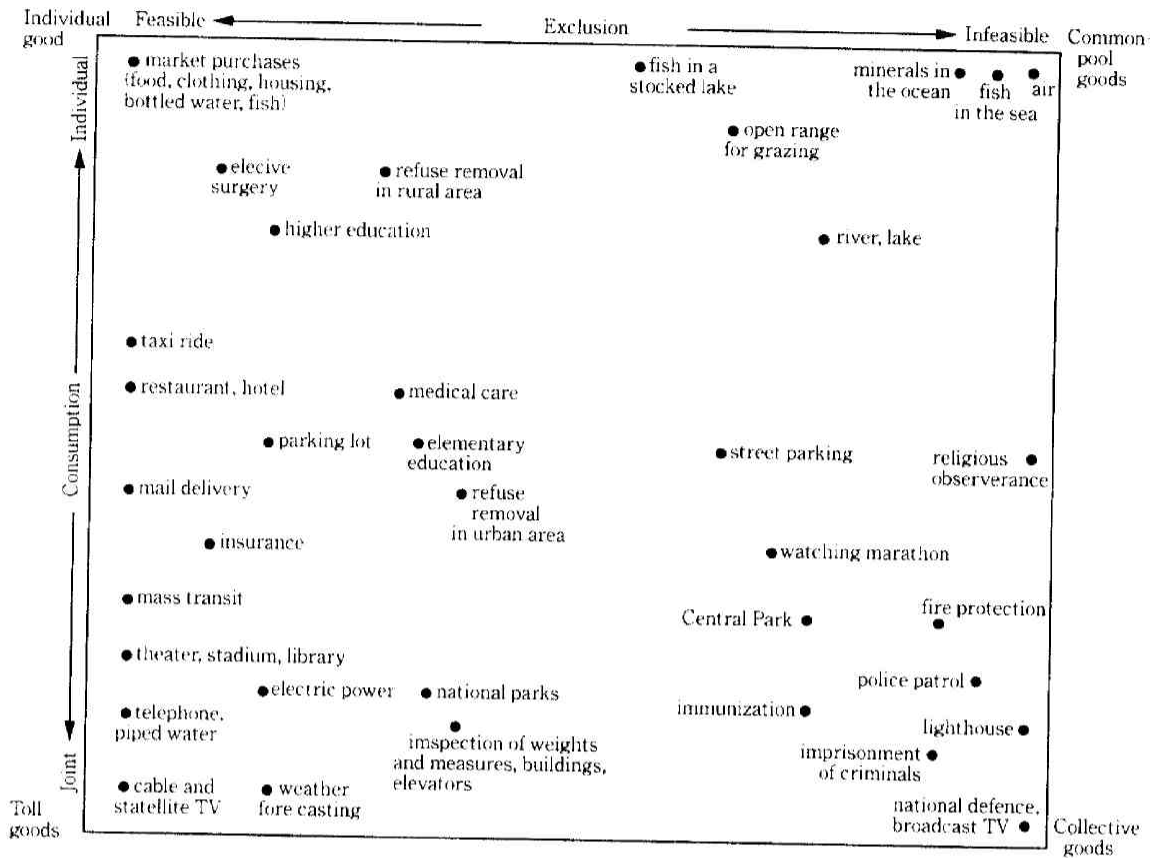


図2 各種財貨の《排他性》と《消費》

質もしくは量をいささかも減ずることなく、多数の顧客によって、同時にかつ共同して使用され、あるいは、消費される財貨が、少なからず認められる。こうした財貨の性格が、純粹の《消費》の《共同性》に当る。他の財貨は、魚や理髪のように、個人消費のみに適する。これが、《消費》の《個人性》の純粹型である。大部分の財貨は、こうした《個人性》から《共同性》までの広い幅のなかに横たわる。この幅は、双方の要因を様々な割合で負荷した微分値の連続態をもって形成されている。

各種の財貨や用役を《排他性》および《消費》の特性にしたがって配置した座標系を示すならば、図2のようになる。(E.S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*, op. cit., pp. 40-41, and *Privatization and Public - Private Partnership*, op. cit., pp. 44, 45, 41-47.) 図2の四隅に配置されているのが、財貨のそれぞれの類型の純粹型である。①《排他性》が完全に実行可能である純粹《個人消費》財貨、②《排他性》が完全に実行可能である純粹《共同消費》財貨、③《排他性》が完全に実行不能である純粹《個人消費》財貨、④《排他性》が完全に実行不能である純粹《共同消費》財貨、以上が、これに当る。①は《個人財》(individual goods) なし《私有財》(private goods)、②は《有料財》(toll goods)、③は《総有財》(common-pool goods)、④は《共同財》

(collective goods) なしし《公共財》(public goods) と、それぞれ、呼称されている。[see Jess Malkin and Aaron Wildavsky, "Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods should be Abandoned," *Journal of Theoretical Politics*, vol. 3 (1991), pp. 355-378.] 《個人財》は、個人によって消費され、供給者の合意なしに消費者が入手し得ぬ財貨である。また、《個人財》は、市場において給付され、つねに代価の弁済によって獲得される。《個人財》に関する公権力による共同行為 (collective action) の発動は、食品・薬剤・エレベーター・建築物などの安全性の確保・度量衡・利率・ラベルなどの公正な表示、その他同種類の対象に、限定される。なお、《個人財》は、時には、市場が供給し得るにもかかわらず、政府によって供給される場合がある。例えば、年金がこれに当るであろう。

《総有財》とは、個人的に消費され、何びとも無償かつ無制限に取得することが可能な財貨である。収集・採取・抽出・私有化の費用が、あるいは、無償財貨の直接所有の費用が、消費者にとって、当該財貨の価値を越えない限り、《総有財》は、それが無償でありその消費を防遏する手段を欠落している故に、絶滅の極限に至るまで、消費され、濫獲される。《総有財》には、それを産出する合理的な供給者は存在せず、天与の賜としてのみ、それは存在する。市場機構は、《総有財》を供給し得ない。《総有財》の自然供給を維持する方法として、二者が考えられる。その一つの方法は、公権力による共同行為を通しての規制である。鯨の捕獲制限に関する関係当事国間の自発的合意を達成しようとする国際的努力が、これに当る。しかし、この方法による強制は、不可能とみてよい。他は、自然の状態から剥離された後における《総有財》の販売を禁止する方法である。この方法の実効性もまた限定される。この場合、《総有財》の濫獲・濫用問題を解決するために創設される諸種の委員会・機関・規制団体・強制実施単位などが、《総有財》の継続的供給の確保を目標に、事実上、《共同財》に相当する新たな用役を給付しなければならない。こうした状況は、《総有財》に内在する問題点を透し彫りにしている。一に資源破壊の危機、二に《総有財》保護の観点から、通常、政府諸機関が遂行する用役のような《共同財》を創造することによって問題の解決を図る因襲的接近法、三に《総有財》における《排他性》の確位が至難である事実に基づく努力の実効性の限界、などが、これである。このような因襲的接近法を打ち砕きこれに代るべき新たな接近法が、最近、注目を浴びつつある。これが、私有財産権概念に基づく接近法である。《総有財》が《個人財》に変形され、単一人の所有に帰するとき、当該財に関する保護と管理は、効率的に展開されるという思考が、この接近法の根底に流れている。地下埋蔵石油探掘権や、沖合漁獲量の割当と割当量内における漁獲権の競売などが、これに当る。

《有料財》は、共同使用財貨である。しかし、使用者は、《有料財》の使用につき対価を支払わねばならない。対価の支払いを拒

否する使用者は、当該財貨の使用の享受から容易に排除される。《有料財》は、《総有財》が逆転軸によって完全に裏返された反対物と一致し、市場が供給することのできる財貨である。《有料財》の場合、《排他性》の実行がつねに可能であるため、使用者は、通常、その使用について対価を支払い、したがって、供給者は、理論上、使用者の要求する量と質に適応した当該財貨を給付する。《有料財》の場合にも、公権力による共同行為を不可避とする問題点が、鋭い露頭をのぞかせる。それは、《有料財》が自然に独占状態に陥るといふ点である。すなわち、経済法則によれば、使用者数が増大するならば、一使用者当りの経費は、当然、それだけ減少する。そうだとしたら、単一人の供給者が存在する場合が、使用者にとって最も経済的であると結論が導かれよう。このことは、有線TV放送、電信・電話等の通信網、電力・ガス・水道・下水処理などの公益事業などに妥当する。これ故、まず、こうした独占企業体を創設しこれに適正利潤を確保させるために、公権力による共同行為が誘致される。次いで、当該企業体所有者による独占的特権の不正利用を規制し完封するために、共同行為が発動される。しかし、かつて独占的輸送手段であった鉄道は、航空機、トラック、バス、船舶、ボートなどと激烈な競争状態に入り、同じく電話通信は、Eメール、携帯電話、マイクロウェーブとファクシミリによる送信、それに、通信衛星とビデオテープによる有線TV等によって、今日、挑戦を受けるに至っている。こうしたことから、少なからぬ経済学者は、多くの《有料財》が、いまや、かつての独占状態を喪失し、その残響すら聴きとり難いという厳然たる事実を指摘し、当該財のもたらす spillover effects に対する共同行為の規制の合理的根拠に、疑義を提出している。

《共同財》は、共同消費財である。市場は、《共同財》を供給することができない。《共同財》は、その性質上、多数の人々によって同時に使用され、かつ、その使用の享受から何びとも排除することが不可能な財貨だからである。《共同財》に関しては、すべての個人のうちに、free rider への飛翔の意思がこめられている。いうところの free rider とは、《共同財》の使用に当り対価の支払いを拒み、当該財貨の供給に不可欠である努力に対して公平な負担をともしることなく、当該財貨の完全使用に徹する個人である。もし何びとも《共同財》の消費につき自ら進んで対価を支払わないとしたら、誰しも、少なくとも十分な供給をなし得るほど、当該財貨を、自発的に造出するということは、ないであろう。それ故、通常、租税という形式で、共同賦課制が、当該財貨の供給を確保するために、実施されることになる。もとより、小規模集団の場合には、当該財貨を獲得するために、各人が公正な負担を分かち合うべきことを奨励する強力な磁性は、社会的圧力で十分であろう。けれども、大規模な異質構成の集団においてこうした目的を達成するためには、法的に承認された強制手段―租税の徴収・兵役義務―の設置が、必須要件となる。

なお、《共同財》には、共同消費性と非排他性の特質のほか、計測至難性と、消費者に対する極端な選択範囲の狭小化の、二者が付加される。国防・警察・消防などの量そのものの測定は、その相当人員の計算は可能であるにしても、きわめて困難である。このことから、《共同財》を給付すべき責任主体である行政諸組織の職務遂行能力を明定し測定することは、不可能ではないにせよ、至難である。

また、消費者に対する極端な選択範囲の狭小性とは、《共同財》の消費に関する選択肢が、個人の前に、多分に分節化されていないということである。消費者は、一般に、《共同財》を、手に入れる限度の量と質とにおいて、受容しなければならぬ。しかも、《共同財》の使用に対する経費を個人が直接に負担することは、不可能である。このため、《共同財》に対する支払いは、需要もしくは消費と無関係である。それ故、《共同財》の使用に対する各人の負担額と、当該負担額の割引を認められる使用者の有無の決定は、政治過程に付託されることになる。

《共同財》の給付は、最近における《共同財》の多数化と多様化という新たな事実の台頭によって、一層複雑な様相を呈するにいたっている。こうした事実の台頭は、次の三者に基因する。

第一は、人々が、自己の《個人財》を変質させることによって、《共同財》を創出するという点である。これにより、その支払責任は、個人から社会に移行する。本来《個人財》である家庭の塵芥の路上への投機が、道路の清掃という《共同財》の必要性を創出するというのが、これに当る。もとより、この逆の場合もあり得る。施設、防犯ベル、カラテの修得、煙探知器、家庭用消火器、自動スプリンクラー装置、警備保障役務、などは、《個人財》でありながら、次第に、警察・消防の《共同財》の部分的な代替として使用されはじめている。

第二は、財貨の本質転換である。それは、財貨の《排他性》と《消費性》とに影響を与える技術革新によるか、それとも、状況の変化による。都市化にともなう消防やごみ収集の《個人財》から《共同財》への移換、それに、一九七七年以降の *Zeeland coast* から二〇〇マイルの沖合に遊泳する魚群などが、この例である。

第三は、最近に至り漸くその絶滅の危機ないし希小性が認識されはじめた《総有財》を厳格に管理する必要性によって、《共同財》が、析出されるという点である。大気汚染・水質汚濁の防止、鯨、虎、南極大陸のような《総有財》に関する国際協定の締結交渉ならびにその施行などが、新たに創生された《共同財》の例である。

こうした事情に加え、《個人財》と《有料財》のなかには、公権力を通しての社会の意思決定によって、人々の生活にきわめて

価値ある財貨であるが故に、消費者の支払能力にかかわりなく、その消費が勧奨されるという《価値財》(worthy goods)が存在する。食料、教育、医療、大量輸送手段等が、これである。このような社会の意思決定による《価値財》の造成が、政府職能の拡大を誘起する。《価値財》は、政府の補助金を支給されるか、あるいは、政府によって直接に産出され、当該財の消費を必要とするとおもわれる人々に供給される。もし本来、《個人財》・《有料財》であるはずの《価値財》の使用に対する支払が、不要、あるいは、不要も同然であるとしたら、当該財は、事実上、《総有財》、あるいは、《共同財》として、扱われることになるであろう。《個人財》・《有料財》のこうした変質については、広・狭二種の見方がある。その一つは、厳格な伝統的考え方であり、《個人財》・《有料財》は、その生来の《排他性》と《消費性》の故に、再定義されえないし、また、他の財貨への転換もなしえないと説き、財貨の基本的定義を厳密に踏襲する。《価値財》とは、したがって、政府を通して行動する社会が、一定の《個人財》と《有料財》とを、完全に、もしくは、部分的に、共同費用で給付することを決定した結果、成立した財貨である。もう一つの見方は、広義の観点にたち、これによれば、財貨の変質は、とくに指定された《個人財》と《有料財》が《共同財》の類に移動したものとみなす。この二種の見方は、競合的というよりは、むしろ、相互補完関係にある。

このようにして、《総有財》および《共同財》の継続的な給付はもとより、あたかも《共同財》のごとき《価値財》を構成する一定の《個人財》ならびに《有料財》の安定的な給付のためにも、公権力による共同行為は、不可欠である。

- (3) Edward C. Reed (ed.), *Readings for Democrats, 1960*, p.250.
- (4) James MacGregor Burns, *Presidential Government; The Crucible of Leadership, 1966*, p. 337.
- (5) Vice President Al Gore, *From Red Tape To Results Creating A Government That Works Better and Costs Less; Report of the National Performance Review, 1993*.
- (6) President Bill Clinton, remarks announcing the National Performance Review, March 3, 1993. *Ibid.*, p. 6.
- (7) President Bill Clinton, Remarks at the signing of the Government Performance And Results Act August 3, 1993. *Ibid.*, p. 73.
- (8) President Bill Clinton, Remarks announcing the National Performance Review, March 3, 1993. *Ibid.*, p. 83.
- (9) Vice President Al Gore, May 24, 1993. *Ibid.*, p. 112.
- (10) 拙著前掲一六頁—一三三頁参照。
- (11) 拙著『現代行政学理論』(一九九四年)(嵯峨野書院) 一九五頁—一九六頁参照。

George J. Gordon and Michael E. Milakovich, *Public Administration in America*, 5th ed., 1995, p. 357.
 Cornelius M. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Wright Law and Make Policy*, 2nd ed., 1999, pp. 1-6 and passim.
 本項に関する叙述は、とくに註記しない限り Gordon and Milakovich による。(Ibid., pp. 356-395.)

(12) Ibid., p. 362.

(13) もとより、公共政策に関する定義は、公共政策問題 (public policy issues) の数ほど多く存在する。その幾つかを例示するならば、次のようになる。(Larry N. Gerston, *Public Policy Making: Process and Principles*, 1997, pp. 5-6.)

例えば、制度尊重論者 (Institutionalists) は、『統治構造の公式の視覚的な基本要素』(the formal, observable building blocks of government) に焦点を合わせ、公共政策を個別具体の規則や手続のなかにあってこれらを公益実現に先導する有益な構成要素であるとみる。「我がアメリカ合衆国のごとき社会では、少なからず組織化された統治構造から立ち現われるべき公式の統制手段の確保に対する非常に大きな要望—必要—が起ってくる」。(see Lawrence Friedman, *American Law*, 1984, p. 32.) また人々の現実の行動に関心を集中する行動主義論者 (Behavioralists) は、公共政策を、強大な社会経済諸勢力間の相互作用の結果と解釈する。こうした諸勢力の少なからざる部分は、政策決定機構から余りにもかけ離れたところに所在する隠微な勢力である。このためには、「外部的に実現された人間行動を規制する」法律が、公共政策への指針とならねばならない。政策形成者は、「自らの主張が公共政策に転生することを望む。しかし、彼らの主張は、必ずしも公共政策になるとは限らなう」。(see Calvin MacKenzie, *American Government: Politics and Policy*, 1986, p. 4.)

しかし、公共政策に関する定義は多様であるにしても、本稿では、公共政策研究で著名な B・G・ピーターズ (B. Guy Peters) (Maurice Falk Professor of American Government, University of Strathclyde) ならびに T・R・ダイ (Thomas R. Dye) (Lincoln Center for Public Service) の両教授の説くところにしたがい、公共政策の本質・過程・内容などについて補足的に叙述したい。はじめに、ピーターズ教授の所説は次のように展開する。(B. G. Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, 4th ed., 1996, pp. 3-5.)

Mark Twain は、かつて、愛国心は無頼漢や愚者の最後の《逃げ場》(“refuge”) だと評言した。これと同様に、公共政策は、少なからぬ程度、若干の研究分野でこのような《逃げ場》となっている。公共政策研究は、今日、一般に普及していることから、政府行為のすべてが《公共政策》(“public policy”) という銘を打たれている。

最も簡明にいうならば、公共政策は、「政府諸活動の集積」(the sum of government activities) (Ibid., p. 4) である。この場合、これらの諸活動が、直接的になされたか、あるいは、他の機関を通して間接的になされたか、ということとは、問題ではない。これらの諸活動は、いずれにせよ、市民の日常生活に深い影響力を与えているからである。このような政策の概念枠組の制約内で思考するならば、政策過程の段階は、これらが市民の日常生活の現実に差異を生ぜしめる程度に応じて、直進的・物理的時間の流れに沿って別個の三者に区分される。

第一段階は、《政策選択》("policy choice") である。市民の日常生活のあり方に影響力を及ぼす公権行使の権限を付与され、また、現実にこれを行わせる意思決定者による意思決定が、これに当る。議員、大統領、州知事、行政官、そして、圧力団体、などが、こうした意思決定者である。このようなあらゆる政策選択から出現するのが、実施に移される政策である。

第二段階は、こうした諸種の政策選択が実施に移される場合の《政策出力》("policy outputs") である。ここに政府の行為が成立する。財政投融资、人員雇用、経済情勢と社会の動向に対する影響力の行使を意図した規制の公布などが、これである。《政府出力》は、政府周辺で一般に使用されている《施策》("program") という言葉と、事実上、同義である。

第三段階は、《政策選択》と《政策出力》の双方が市民の日常生活の現実に与える効果を意味する《政策衝撃》("policy impact") である。もとより、《政策衝撃》は、富、教育、その他の社会における他の要因の影響を蒙るといふ場合もありえよう。しかし、《政策衝撃》は、少なからぬ程度、公共政策の成功あるいは失敗を反映する。しかも、こうした《政策出力》は、多種多様にわたる数多くの施策の相互作用関係を反映するものとみてよい。例えば、社会における貧困状態の成功裏の軽減は、多数の社会施策、経済施策、そして税制改革などの複合作用に、依存しなければならぬ。

ところで、公共政策の本質は、三相から捉えることができる。

第一は、統治構造の編成原理に基因する公共政策相互間の矛盾の可能性である。連邦統治形態内部において、連邦政府のほか、多くの《準全国政府》(subnational governments) が意思決定を行っているというのが、これである。このような少なからぬ数の政府が協同行為の歩調を合わせることを試みたとしても、これらの政府は、政策の是非をめぐってしばしば対立状態に陥ることになる。例えば、連邦政府内においてすら、行政機関の行為と、別の機関の行為とは、公共政策の形成と実施を軸に冷たい距離を保ちつづけ、二元的な対立の構図を演出する。一例をあげるならば、農務省 (United State Department of Agriculture) は、タバコ栽培農家に補助金を支給する反面、公衆衛生局 (Office of the Surgeon General) は、市民に対して禁煙を勧告しているという

ことが、これに当るであろう。

第二は、公共政策執行の主体と対象との相互移入である。政府政策のすべてが、必ずしも政府職員によって執行されるわけではない。もしそうであるならば、それは、行政史上の石器時代の遺物となる。げんに、多くの政府政策が、私的組織や個々の市民によって執行されている。公的諸機関によって直接に施行される施策のみを公共政策とみる極端に狭隘な公共政策概念の円周内から脱出するならば、このことは容易に理解されよう。夥しい数の農業、社会、健康、教育などの諸政策は、政府の認可の下に、あるいは、政府の名において、活動する私的諸機関の活用を、基本的前提に置いて行っている。航空機のスチュワードが、シートベルトの装着や禁煙を告知する場合、彼は、公共政策を執行しているのである。連邦政府もまた、医療扶助制度 (Medicaid) や児童扶養家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children) のような、主要な社会諸施策を含む多数の施策を執行するために、州や地方の諸政府の援助を仰がねばならない。政策執行契約 (contracts for implementation) の締結のとき漸増傾向にある機制 (mechanisms) を、政府が活用しはじめるとともに、私的な政策執行者は、次第に無視しえぬ重要な存在となるにいたっている。こうして、政策執行の主体と客体との差異線は、もはや明確に引かれていくわけではない。

第三は、社会内における個人の生活に対する政府の政策選択の効果である。政策という言葉は、一般に様々な仕方で用いられている。ある用法によれば、政策は、制定法や大統領演説に表現されているような、明白に規定された政府の意図を意味する。不幸なことだが、制定法を個別具体の施策に変形するためには、数多くの煩雑な段階を経なければならぬ。しかも、当該施策の意図した効果の高頻度の重大な変更は、制定法や大統領演説の理念や意図を行動として外形的に実現することの至難性の結果による。制定法や大統領演説に盛られた理念、見解、意図などの内実を、その時々々の社会政治経済上の錯雑な脈絡の下で、個別具体の施策の中に埋め尽くしていくことは、決して容易ではない。そこには、個別具体の施策に化身したこうした制定法や演説の虚像がみられるにすぎない。

このように、公共政策は『政府諸活動の集積』であるとする定義は、公共政策の複雑性と組織相互関連性 (interorganizational nature) とを率直に承認する。単一の行政機関、あるいは、単一の政府段階によって決定され、執行されるといって『政策選択』は、皆無も同然である。むしろ、公衆に対するその効果の観点からいえば、政策は、市民の日常生活に影響を及ぼすいちじるしい数の施策、立法意図、そして行政機関間の相互作用などの重要単位が交錯し合い形成する交響空間の中から姿を現わす。このような政策概念は、政府による諸施策間における統合的調整の失敗の頻発をも指摘している。その結果、諸施策の効果は、互いに相殺され、

あるいは、多大な失費をともなう重複がもたらされる。(see Brian W. Hogwood and B. G. Peters, *The Pathology of Public Policy*, 1985) かつて、H・ラズウェル (Harold Lasswell) が、『誰が何を得るか』(“Who gets What?”) と提起した政府に関する問いは、いまなお、公共政策の理解において中枢を占めている。

次に、ダイ教授の公共政策に関する見解は、次の通りである。(Ibid., pp. 23.)

公共政策は、政府は何を行うのか、政府は何ゆえそれを行うのか、そして、そうすることによって、多大な変化が現実を生ずるのか、以上に深くかわかる。故に、公共政策とは、「政府が選択する作爲もしくは不作為のすべて」(Whatever governments choose to do or not to do) (Ibid., p. 2.) にほかならない。社会内における対立の規制、社会の構成員に対する様々な象徴的報酬や物質的役の配分、租税の調達、などが、こうした事例である。公共政策は、人間行動の規制、官僚機構の組織化、物質的精神的利益の配分、徴税など、これらのすべてを包含する。これらは、公共政策の実相を測定するための重要な表徴である。

公共政策の定義は、既述の『政府が選択する作爲もしくは不作為のすべて』で、必要かつ十分である。仮に公共政策に関する慎重にして精微な定義の完成を意図し、公共政策の本質的要素の分離と品化が試みられたとしても、それは、既述の定義に向ってひたすら自己結晶化をいそぐのみであろう。例えば、D・イーストン (David Easton) は、公共政策に、「社会全体のための諸価値の権威的配分」(the authoritative allocation of values for the whole society) (D. Easton, *The Political System*, 1953, p. 129.) という古典的ともいえる定義を下している。しかし、この定義が帰着するところは、政府のみが『社会全体』の意思に基づき行動を起すことが可能なのであり、また、『政府が選択する作爲もしくは不作為のすべて』が、『諸価値の権威的配分』を予定調和的結果として成立させるということとみてよい。したがって、イーストンの公共政策概念は、既述のダイ教授の定義の浸水を受けており、これはその底に沈潜しているということができよう。

政治学者のH・ラズウェルと哲学者のA・カプラン (Abraham Kaplan) は、公共政策を、「目標、価値、そして、実践をともなう企画化された施策」(a projected program of goals, values, and practices) (see H. D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, 1970, p. 71.) と定義する。同じく、C・J・フリードリッヒ (Carl J. Friedrich) は、「公共政策概念には、本質的要素として、目標、具体的目的、あるいは、意図が存在していなければならぬ」と述べている (see C. J. Friedrich, *Man and His Government*, 1963, p. 490.)。

右の二つとき定義は、個別具体の政府行為と所定目標の達成を目ざす総合的な施策との間における差異を含蓄する。

政府行為が《政策の執行》というラベルを貼られるためには、それは目標を確立していなければならぬと主張する際に提起される問題は、特定の政府行為が果たして目標を掲示しているかどうか、あるいは、仮に掲示していたとしても、それはどのような目標であるのか、以上についての確な判断が決して下されえないということである。もとより、政府が何らかの行為を選択した場合、そこには目標、具体的目的、あるいは、意図が存在するという主張も成立しよう。しかし、現実に観察されるのは、政府が行為もしくは不行為を選択するという事実である。政府が目標達成に向けて意識的・目的的に行動するということは、確かに望ましい。だが、政府がそのように行動するという場合は、稀有に等しい。

また、スタンフォード大学 (Stanford University) の H・ユーロー (Heinz Eulau) 教授等によれば、「公共政策は、それを形成する側とそれに服従する側の双方における行動の首尾一貫性と反復性を特徴とする《継続的意思決定》(standing decision) であると、定義される」(H. Eulau and Kenneth Prewitt, *Labyrinths of Democracy*, 1973, p. 465)。もし政府活動がこうした《首尾一貫性と反復性》を特色とするならば、そのことは、確かに驚くべきことであろう。しかし、このような基準の正当性が強調されるとしたら、政府のなかに、この意味における《公共政策》を発見することは、決して容易でないとみてよからう。政府行為の多くは《首尾一貫性と反復性》とを欠く。

このような状況を考慮するならば、公共政策概念は、複雑に入り組んだ二項ないし三項の環を結合することによって構成されるのではなく、既述の《政府が選択する行為もしくは不行為のすべて》という簡明な定義の円環内に総括される。ここで留意すべき点は、視線の焦点は、単に政府の行為のみではなく、政府の不行為をも含むということである。政府の不行為は、政府の行為と同様に、社会に大きな影響力を波及させる。この意味において、政府の行為と不行為は、直列する二項であり、一本の線上に継起し、等価性と互換性とを保有する。

右にみたように、公共政府の本質は、《政府が選択する行為もしくは不行為のすべて》であり、その構造は多重性であり、その機能は公権力行使による公共問題の解決である。(see Stella Z. Theodoulou, "The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point", S. Z. Theodoulou and Matthew A. Cahn, *Public Policy: The Essential Readings*, 1995, pp. 1-9.)

次に公共政策の範囲と種別について素描したい。

公共政策の範囲について述べるならば (T. R. Dye op cit., pp. 1-4)、政府行為のすべてが財政支出に反映されているわけではない。例えば、規制活動 (regulatory activity) は、なかでも環境規制は、個人や実業に少なからぬ負担を課す。これらの負担や犠

性は、必ずしも政府予算に明示されているわけではない。しかしながら、政府行為は互いに複雑な絡み合いをみせるにせよ、政府の財政出動額は、政府職能と政策優先順位とを示す共通の一般標識であり、政府行為の特殊化・拡散化を統一する単一の特性といつてよからう。図3、図4に例示されるように (Ibid., pp. 4, 5)、連邦政府は、国防を含む他のいかなる職能よりも、社会保障費の確保や老人医療保険支出 (Medicare outlays) という形式で、高齢者の生活保障に多額の資金を支出する。合衆国債務は、今日、巨額に達し、これに対する利子支払は、連邦政府予算全体の一五%を占めるにいたっている。連邦政府の福祉・健康諸施策に対する支出は、連邦政府予算支出の相当額に及ぶ一方、教育に対する連邦政府の財政支援は、少額にとどまる。公的教育の主要部分は、州及び地方の政府が担当するところである。福祉・健康職能の経費は、幹線道路の建設・維持や法の執行よりも連邦政府予算に占める比率が大である。

公共政策は、その本質的な論理的根拠、社会に対する衝撃、そして、各政策における行政諸機関の果たす個々の役割、などを基礎に、四者に類別される。(see James E. Anderson, *Public Policy Making 3rd ed.*, 1984, pp. 113-116. Gordon and Milakovich, op. cit., pp. 359-360.)

第一は配分政策 (distributive policies) である。これは、社会におけるある種の (certain) 個人や集団に用役もしくは利益を大規模に供与することを内容とする。一九八〇年代初期の Chrysler Corporation に対して、連邦政府によってなされた融資ならびに融資保障が、これに当る。その他に、農産物価格支持、住宅ローン返済に対する減税措置、大学生に対する学資貸与、そして、政府契約などが、事例としてあげられる。これらの事例は、『政策サブシステム』(policy subsystem) をともなう。コッデいう『政策サブシステム』は、本稿において既に指摘した『居心地のよい三角形』(cozy triangle) にはかならない (本稿(八)参照 see Emmette S. Redford, *Democracy of the Administrative State*, 1965. Ernest S. Griffith and Francis R. Valeo, *Congress ; Its Contemporary Role*, 5th ed., 1975. A Lee Frischler, *Smoking and Politics ; Policy Making and the Federal Bureaucracy*, 4th ed., 1989. Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg, *American Government ; Freedom and Power*, 5th ed., 1998)。

なお、『政策サブシステム』とならんで、公共政策形成過程に展開する政治行為者 (political actors) 間の相互作用形態として、『政策ネットワーク』(policy network) なじし『問題ネットワーク』(issue network) が、最近、注目を集めている [see Huph Heclio, "Issue Networks and the Executive Establishment", Anthony Kinged., *The New American Political System*, 1978, pp. 102-105.]。

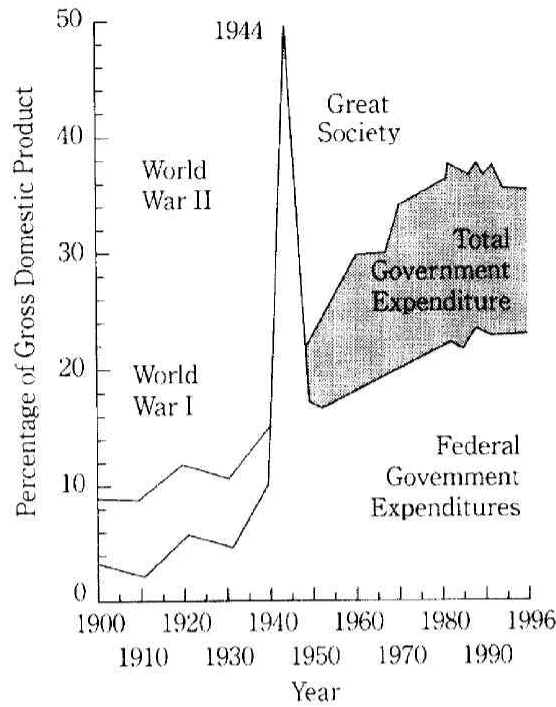
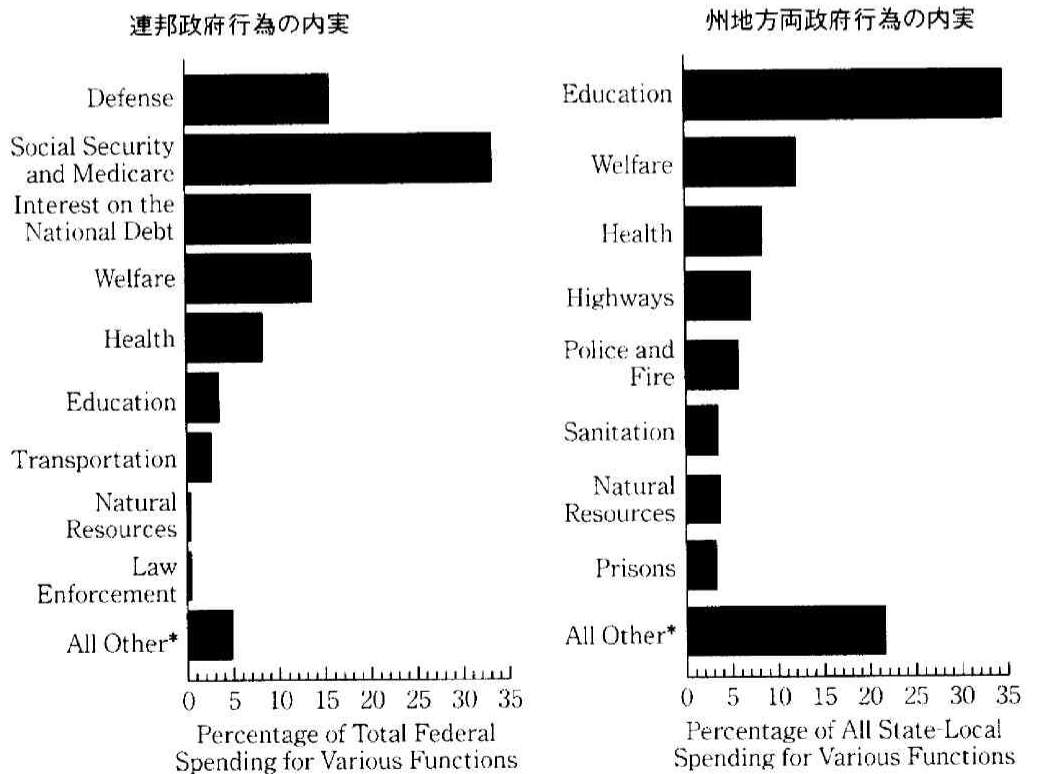


図3 政府職能の拡大 (1900-1996)



*Includes science, energy, agriculture, housing, veterans, international affairs, and general government.

Source: Budget of the United States Government, 1997.

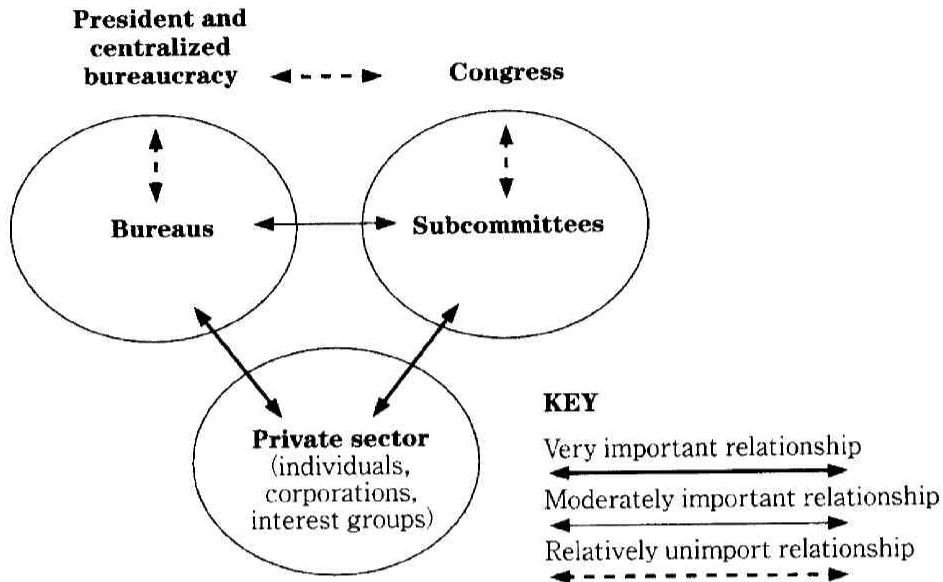
*Includes housing and community development, parks and recreation, general control, and interest.

Source: Statistical Abstract of the United States, 1995.

《政策ネットワーク》は、公共政策形成過程に関与する相互依存の政治行為者の間における諸関係のパターンである〔Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn and Joop F. M. Koppenjan, "Introduction; A Management Perspective on Policy Networks", W. J. M. Kickert, E.-H. Klijn, and J. F. M. Koppenjan(ed.), *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*, 1997, p. 6〕。《政策ネットワーク》内の政治行為者が相互依存関係を保つということは、彼らは単独では自己の目標を達成しえないという事情による。彼らが自己の目標を達成するためには、他の政治行為者の資金・技術・知識・時間などの諸資源の利用を不可欠とする。彼らは、互いに配合され共感し合い、同調し、各々の目標達成のための複合体を形成しなければならぬ。公共問題の解決には、それ故、政府諸機関、準政府諸機関、そして、私的組織などの、三者間における相互作用の存在が、不可避である。相互依存は、多様な政治行為者に対する諸資源の配分、彼らが追求する諸目標、そして資源依存への共通認識などの上に成り立つ。政治行為者が保有する情報、目標、そして、諸資源は、相互作用の過程で交差し、規定し合い、交換される。こうした相互作用は、しばしば、反復されることから、流動的ながらも制度化 (institutionalization) の過程が、生じてくる。この相互作用の渦中から、政治行為者間における共有知覚 (shared perceptions)、参加形態 (participation pattern)、そして、相互作用法 (interaction rules) がおのずと発展し、次第に結晶の硬度を高めてくる。《政策ネットワーク》の参加者は、このようにして、共通の表徴を有することによって、同一の円周内に位置づけられる。同一平面関係にたつ政治行為者から構成される《政策ネットワーク》の構造的・文化的諸特徴は、こうして、将来における政策形成・実施過程に大きな影響力を行使するものとみてよい。

《政策ネットワーク》の定義は、これ故、「政策問題あるいはまた政策計画を中心にした具体化された、相互依存状態にある政治行為者間における社会諸関係の比較的安定した形態」(more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes) (Ibid., p. 6) である。そこから四方に強烈な光芒を放ち、ネットワークに統一を与える唯一の原点は、政策問題ないし政策計画である。

ところで、《政策サブシステム》と《政策ネットワーク》の差は、何であろうか。既に言及したように、《政策サブシステム》は、《居心地のよい三角形》と実体的に一致する。《政策サブシステム》に改めて定義を下すならば、それは、「公共政策形成過程における同一重要領域につき共有の価値観と選好性を有する、行政機関・議会常任委員会もしくは常任委員会小委員会・利益集団などの少なからざる構成員を結合した政治連合」(any political alliance uniting some members of an administrative agency, a Congressional committee or subcommittee and an interest group with shared values and preferences in the same substantive area



SOURCE: Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public policy*, 5th ed (Pacific Grove, Calif. Brooks/Cole, 1991), p. 102.

図5 《政策システム》政治における構成単位間の相対的重要度

of public policy making) (Gordon and Milakovich, op. cit., p. 64.) にはかならない。《政策サブシステム》に備わる本質的な威力は、その構成単位が保持する公式上の地位から公共政策決定過程に多大な影響力を波及し得ることはもとより、官僚機構の優れた専門的知識や特殊技術、議会が揮う効果的な影響力、そして、特定の公共問題に最大の関心を抱く人々の見解を組織し伝達する利益集団の能力、これらを三位一体に結合するサブシステム自体の能力に求められる。 (Ibid., p. 64.) 《政策サブシステム》政治における諸単位間の相対的重要度を示すならば、図5のようになる。 (Ibid., p. 64.)

今日、公共政策決定過程の帰趨を制する最有力《政策サブシステム》の一例として、《医療・産業複合体》(medical-industrial complex) をあげることができる。 (Ibid., p. 65.)

《医療・産業複合体》の構成単位は、医師、病院、保険会社、医療機器製造業者、合衆国厚生省 (U.S. Department of Health and Human Services) の幹部、上下両院における健康社会問題委員会 (House and Senate health and social affairs committees) の《大物》(influential) 委員、老人医療保険制度・社会保障の両経費を管轄する上下両院それぞれの歳出小委員会 (each chamber's appropriations subcommittee) などである。恰も織物のような結合体を形成する州・地方両段階における行政諸機関、民間医療保険業者 (private insurers)、健康管理専門家 (health care professionals)、そして、立法者などは、こうした《政策サブシステム》における活発な《投資グループ》(stokholders) を構成する。病院・医療設備、

処方箋による調剤、貧困層に対して Medicaid を通して、また、高齢者に対しては Medicare を介して、それぞれ行われる健康管理補助、以上を提供する《政策サブシステム》における巨大企業の存在は、医薬業界関連の議員数を、いちじるしく拡大させる。アメリカ医師会 (American Medical Association) (AMA)、アメリカ退職者協会 (American Association of Retired Persons) (AARP)、そして、アメリカ病院協会 (American Hospital Association) (AHA) のような夥しい数の公的・私的の利益集団は、上下両院における常任委員会の重鎮委員を標的に果敢な圧力活動を展開するよう、自らのロビイストに指令を発する。こうして、医療産業関連のこのような《政策サブシステム》に所属するのは、もとより、これらの重鎮委員を含む常任委員会委員のみではない。他の議員も、彼らの選挙利益を増進するために、《政策サブシステム》に所属することになる。

右に素描した《政策サブシステム》と《政策ネットワーク》とは、公共政策形成過程に共同して影響力を行使しようとする各種の政治行為者を含むという一点において同質である。[see Hugh Hecl, "Issue Networks and the Executive Establishment," in Anthony Kingled, *The New American Political System*, 1978, pp. 87-124. Gordon and Milakovich, op. cit., p. 67.]

他方、《政策サブシステム》と《政策ネットワーク》とを質的に峻別する相違点は、以下の四点である。(Gordon and Milakovich, op. cit., p. 67.)

第一点は、《政策ネットワーク》が、政府内外における諸々の個人から成る開放的にして流動性にとむ集団群であるという点である。それは、「公共政策のいずれかの位相もしくは問題点に関連性を有する、知識共有、集団」(a shared-knowledge group having to do with some aspect or problem of public policy) (H. Hecl, op. cit., p. 103. Gordon and Milakovich, op. cit., p. 67.) である。《政策ネットワーク》における構成単位の結合上の恒久性は、認められない。

第二に、《政策ネットワーク》は、広範囲にわたる社会的関心を積極的に喚び起す政策問題が生じたときのみ、出現する。

第三に、《政策ネットワーク》の構成員が、《ネットワーク》全体を越える座標軸外の地点で、定期的に互いに政策問題を論議することはない。

第四は、《政策ネットワーク》の構成員は、政策問題の本質やその可能な解決策について、意見の一致をみているわけではないということである。

以上の四点において《政策ネットワーク》は、《政策サブシステム》と異なる。政策問題点の解決もしくは政策問題点の解消とともに、《政策ネットワーク》の政治行為者は、恰も音響が大気の壁に当って砕け瞬時にしてそれが光の粒子に化成し宙に放

散されるように、散逸する。

《政策ネットワーク》の例として、AIDS研究・調査が考えられる。その構成単位もしくは政治行為者には、大学医学部、州医師会、病院・病院協会、合衆国公衆衛生総局職員、栄養士、などが含まれる。こうした《政策ネットワーク》の事例において、そこに参加する政治行為者の多くは、単に《ネットワーク》を活性化させるだけであり、政策の向うべき指標について彼らが合意に達することは、不可能とみてよい。

むしろ、一たび、政策問題が広範囲にわたる諸利益に影響を与えると感知されるとき、そうした諸利益を援護する諸種の個人や集団は、公共政策形成過程に突入し、論争を挑み、論を構え、身近な政策問題の解決に取りくむための手段として《政策ネットワーク》を組織する。

《政策ネットワーク》の参加者を統合する《共有知識》の立脚基盤が、《共有信念集団》(“shared - belief” group)であることは、《共有行動》連合体 (“shared - action” coalition) の形成を育成するということは、まずない (see H. Hecl, op. cit., p. 104, Gordon and Milakovich, op. cit., p. 67)。《政策サブシステム》と同様、このような《政策ネットワーク》は、相対的な自律性を保持しつつ機能する。しかし、《サブシステム》とは対称的に、《ネットワーク》が、《整然たる統制の下で十分に組織化された方法》(in any controlled, well organized way) で機能するということは、皆無も同然である。(H. Hecl, op. cit., p. 104) したがって、《政策ネットワーク》は、現代の全国段階における公共政策形成過程に看とれる細分化 (fragmentation) に、一そう、あるいは、新たな様式で、拍車をかけるものとおもわれる。(see Grant K. Jordan “Subgovernments, Policy Communities and Networks : Refilling the Old Bottles?”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 2, 1990, pp. 319-338. W. J. M. Kickert et al., op. cit.)

次に、第二の公共政策類型は、規制政策 (regulatory policies) である。

規制政策は、被規制者の行動の自由に対する制約の強化を意図する。実業活動に関連する政策が、規制政策の最も顕著な事例である。宣伝、広告活動、公害統制、天然ガス価格の査定、製造物の安全性、などが、これに当る。その他の規制政策もまた、公民権や地方政府区画条例 (local government zoning ordinances) のような諸分野で、実施されている。これらの規制政策は、生産者と消費者の拮抗というように、二極を振幅とする複雑な振り子運動を繰り広げる社会諸勢力の間における抗争の所産であり、また、双方が帰属すべき座標である。こうした諸勢力の各々は、少なからぬ程度、相手方の行動の制肘を試みる。こうして、規制政策は、利害関係のある政治行為者間に激烈な緊張関係を惹き起し、官僚機構のために大きな役割行使の季節を用意する。

第二は、自己規制政策 (self-regulatory policies) である。

自己規制政策は、第二の規制政策の一変種であり、規制政策という座標からの視線に属する。自己規制政策は、規制対象集団によって自らの利益の防衛もしくは推進のための手段として要請され、また、支持される。(see James E. Anderson, *Public Policy Making*, 3rd ed., 1984, p. 115.) 弁護士、医師、不動産業者、タクシー業者などの、専門職や一般職の免許認可が、自己規制政策の典型である。通常、とりわけ、専門職の免許認可の場合、立法部は、免許認可法を制定する。この法律は、被認可団体と同一次元で重層し同心円の中に併存する常任委員会による当該法の施行を定める。自己規制政策の形成・実施機関以外の行政機関や被認可団体以外の利益集団は、当該政策に関心を示さないといつてよい。

第四は、再配分政策 (redistributive policies) である。

再配分政策は、社会における広範な階層や集団の間に富、収入、財産、あるいは、権利の配分状態を組み変える政府の努力を示す。(see *Ibid.*, pp. 113-116.) 再配分政策は、価値付与ないし価値剥奪をともなう故に、価値の権威的配分を目ざす政治領域における苛烈な論争の焦点となり、この論争は、その当初の採択段階だけではなく執行段階においても少なからぬ影響力を及ぼす。累進課税制度、高齢者に対する医療保険、AFDCのような再配分政策をめぐる討論と対立の奔騰は、立法部の審議過程の表層部で渦を巻いている。しかも、再配分政策の場合、形成と実施に一線を引いて弁別することは極度に難しく、当該政策が実行段階に入っても、これに対する挑戦と擁護の対立の構図は不変であって、双方の側からの監視と警戒は続行される。これ故、再配分政策は、政治の動向に最も過敏に反応し、政治の圧力を最も蒙りやすいといつてよからう。所得税法のような再配分政策は、修正・免除・脱税・その他の抜け道手段 (loopholes) といった、その公正な外貌のなかに、その原資そのものの変革をよぎなくするような異質の因子を胚胎させているようにおもわれる。しかも、こうした変革の少なからざる部分が、その税法の執行に責任を負う行政機関によって提起されている。この他の場合、再配分政策に管轄権を専有する行政諸機関は、当該政権の原質を維持するために主導的役割を果たす。その適切な例は、一九六五年の投票権法 (the 1965 Voting Rights Act) の施行に当たった司法者 (Justice Department) である。司法省は、南部諸州において、部分的ながらも白人から黒人への政治権力の再配分を成功に導いたのである。既に示唆したように、官僚機構を形成する行政諸機関は、各政策類別領域において若干異なる役割を演ずる。行政諸機関の役割は、再配分政策に例示されるように、所与の政策範ちゅう内においてもまた異なる。《政策サブシステム》は、高度に個人化された様式であるにしても、政策の形成と実施に重要な役割を負う。論争の真只中にある規制政策の種類によっては、当該政策の担当

部局とその支持団体は、多かれ少なかれ、論争に介入せざるを得ない。これは、公式の規制責任が所定の行政機関にいかなる範囲で授与されているかに、主として懸っている。自己規制政策は、特定の専門職もしくは一般職の圏域外にある行政諸機関と自らを繋ぐ水脈が一種の断絶状態にあることから、幾つかの《サブシステム政治》が関与する場合があるにせよ、偶発的にこうした諸機関の注目を集めるにすぎない。再配分政策は、自らが提起する論義に特有の、高度の係争性の故に、多くの行政諸機関が単なる傍観者の域にとどまりたい、あるいは、当該政策を視野のはずれに置きたい、と願っているにもかかわらず、行政諸機関に向けて不可避免的に直接の牽引の磁力を働かせる。

以上のように、所定の政策領域や政策過程において行政諸機関が果たす役割は、政策の種別、その具体的な係争内容、そして、サブシステム内の支持ネットワーク (subsystem support network) へのその影響力に、大きく依存するといつてよい。[see also Brian Forst and Peter K. Manning, *The Privatization of Policymaking*, 1999. G. Peters, op. cit., 5th ed., 1999 Charles O. Jones, *Separats But Equal Branches*; *Congress and Presidency*, 2nd ed., 1999. Paul A. Sabatier(ed.), *Theories of the Policy Process*, 1999. Richard W. Waterman, Robert Wright, and Gilbert St. Clair, *The Image - Is - Everything Presidency*; *Dilemmas in American Leadership*, 1999. T. R. Dye, *Public Policy From the Top Down*, 2000. Neal D. Finkelstein(ed.) *Transparency In Public Policy*; *Great Britain and the United States*, 2000]

- (14) L. N. Gerston, op. cit., p. 8.
- (15) *Ibid.*, p. 9.
- James MacGregore Burns, *The Deadlock of Democracy*; *Four Party Politics in America*, 1964, p. 257, and *Presidential Government*; *The Crucible of Leadership*, op. cit., p. 337.
- (16) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p. 337.
- (17) *Ibid.*, p. 337.
- (18) L. N. Gerston, op. cit., p. 9.
- (19) *Ibid.*, p. 9.
- (20) Herbert A. McClosky, Paul H. Hoffmann, Rosemary O'Hara, "Issue Conflict and Consensus Among Party Leaders and Followers," in Raymond E. Wolfinger(ed.), *Readings in American Political Behavior*, 1961, p. 326.

- (21) Ibid., p. 326.
- (22) L. N. Gerston, op. cit., p. 9.
- (23) Philippa Strum, *Presidential Power and American Democracy*, 1972, p. 85.
see also Roger Benjamin, *The Limits of Politics ; Collective Goods and Political Change in Postindustrial Societies*, 1980, pp. Vii-Xi, 1-7, and passim.
- (24) L. N. Gerston, op. cit., pp. 50, 52.
see William Crotty, "The Role of the State in a Post - Cold War Society," in W. Crotty(ed.), *Post - Cold War Policy*, 1995, p. 53.
Robert Eyestone, *From Social Issues to Public Policy*, 1978, p. 71.
- (25) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., pp.338-339.
- (26) Ibid., p. 338.
- (27) 飯坂良明『政治学』(学陽書房)(一九七五年)二三頁―四九頁参照。
- (28) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p. 339.
- (29) Ibid., p. 339.
- (30) R. H. Davidson and W. J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 6th ed., 1998, p. 297.
- (31) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p. 284.
see Davidson and Oleszek op. cit., p/ 297.
- (32) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 297.
- (33) G. R. Ford, *A Time to Heal ; The Autobiography of Gerald R. Ford*, 1979, p. 150.
see George C. Edwards III and Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership ; Politics and Policy Making*, 5th ed., 1999, p. 327.
- (34) 今日の大統領が標榜する進歩主義・保守主義の政策・イデオロギー体系について簡単に説明するならば、以下のようになる。
(J. M. Burns, J. W. Peltason, Thomas E. Cronin, and David B. Magleby, *Government By The People ; National Version*, 18th ed., 2000, pp. 162-170.)

政策・イデオロギー体系とは、政治価値と政府の果たす役割の双方に関する人々の思想もしくは信念を指す。これには、政府の

あるべき理想の運営方法と政府の現実の運営方法の両者に関する人々の見解が含まれる。政策・イデオロギー体系は、アメリカ合衆国の基本的価値—憲法秩序の擁護と資本主義制度の維持—と政府の日々の運営とを連結する。現代アメリカ政治を支配する主要な政策・イデオロギー体系は、進歩主義と保守主義の二者である。

進歩主義 (Liberalism)

一七世紀及び一八世紀における進歩主義は、政府権力と対極の位置に立ち、政府権力の個人の自由と権利に対する容喙を厳に排除した。由来、進歩主義は、個人の自由と権利の保障に強調点を打ちこみ、政府はこうした自由や権利をいつにも侵害するおそれのある危険な存在であると看なし、これに対する警戒と防御に怠りなかつたのである。こうして、古典的な進歩主義は、何より《権力の限定された政府》(limited government) を支持するにいたつた。

しかし、一九世紀末葉から二〇世紀初頭にかけて、時の経過とともに、政府の果たす役割に対する進歩主義の認識に変化が現われ、政府権力の極小化という明確に主張すべき主題の輪郭線が崩れはじめた。時間軸にそつて進歩主義を眺めるならば、そこには、政府権力に対する否定と肯定の交錯と堆積が見受けられる。今日、進歩主義者は、政府を、市場における予測のたたない変動、実業の意思決定、そして、人種差別の慣行といった、様々な政府権力と非政府権力の双方の濫用から個人を保護する鉄壁の堅さの楯として捉えるにいたつている。今日の進歩主義には、従来の政府権力の否定と肯定という正と負の政治価値の倒錯が、生じているといえよう。

現代アメリカの慣用語では、進歩主義とは、正義と機会均等の実現を目指す政府権力の積極的活用に対する深い確信を示す。現代の進歩主義者は、社会の同一平面関係に群立し絶対的な価値を付与されている私有財産権を含む個人諸権利の相互不可侵性を確信しつつ、同時に資本主義の欠陥を是正するために、経済領域に対する政府の干渉を容認する。進歩主義者は、貧困層・高齢者に対する医療扶助・住宅・教育の諸政策の不備・不適切に対する救済などを主張する。一般に、進歩主義者は、人種差別撤廃措置、勤労者の健康と雇用の保全、累進課税制、労働組合の組織権と罷業権の保障、などの正当性を確信する。こうして、現代の進歩主義は、権力対自由といった対極的な二契機間に生じた結合状態を提示する。

より哲学的段階で考えるならば、進歩主義者は、一般に、進歩・発展の可能性を信ずる。進歩主義者は、明るい未来への前進と前途に横たわる障害の克服とに、疑念を残さない。このような積極的な信念が、進歩主義者の政府施策に対する厚い信頼感の地層に、ひそやかな水脈として流れつづけている。同じく、進歩主義者の主張するところによれば、現代技術の複雑高度の専門性と産

業化の副次的・潜在効果とは、社会的弱者や、富裕とはおよそ程遠い階層が、蒙る自由と権利の喪失を相殺するために、政府施策の形成と実施を要求する。進歩主義者にみられる政府権力への肯定と信頼は、ここから逆算される。E・M・ケネディ (Edward M. Kennedy)・H・R・クリントン (Hillary Rodham Clinton)・ネジブ・J・ジャクソン (Jesse Jackson) は、しばしば、社会的弱者に格別の配慮を示し差別撤廃措置を指標に置く政府 (a compassionate and affirmative government) の必要性を強調する。

進歩主義者は、保守主義者は常に自己利益の社会的実現と保障のために行動し、《政府に富裕層の生存を配慮せしめよ、さすれば、富裕層は貧困層の生存を配慮するであろう》(“Let the government take care of the rich, and the rich in turn will take care of the people”) という金言を奉ずると、公然と非難する。他方、進歩主義者は、社会的強者は常に自らの手で自己の生存の配慮をなしうるため、これを自らなしえない社会的弱者の生存を政府が配慮しなければならぬと、宣明する。H・S・トルーマン (Harry S. Truman) 元大統領は、次のように記している。(H. S. Truman, State of the Union Address, 1949, *The Public Papers of the President of the United States, 1949, 1964*, pp. 1-7)

「我々は、国家の命運が少数の特権階層に把握されているという不名誉な見解を拒斥する。むしろ、我々が確信するところは、我が国の経済体系が民主的な基盤に立脚すべきであり、富はすべての人々の利益のために創り出されねばならないということである。：我が国におけるすべての階層とすべての人々は、自己の政府に、公正な取引 (a fair deal) を要求する権利をもつ」。

進歩主義者は、万人の平等を考える。機会均等は、人々にとって、必須であり、この目標を達成するために、差別的慣行は廃棄されねばならないと、確信する。進歩主義者の若干は、機会均等の実践を不可能にする、富の少なからざる不平等の状態の一掃に、賛成する。進歩主義者は、総じて、最低限の所得水準の確保を支持するといつてよい。彼らは、富に上限を課すよりも、むしろ、貧困層の抱えるべき最低賃金の確定を要求する。約言するならば、進歩主義者は、富の余りにも不平等な配分状況の衝撃波を軽減し、その占める経済上の位置にかわりなく、すべての人々に機会均等を拡大してゆくことに努力を傾注する。

進歩主義者の相貌は、多面である。経済問題に力点を置き資本主義の欠陥を是正するための政府規制を要請する進歩主義者は、《ニューデール進歩主義者》(New Deal liberals)・ホームレスや心身障害者に対する政府援助を訴えるのは《社会的進歩主義者》(social liberals)・そして、武力行使による国際紛争の解決に反対するのが《平和的進歩主義者》(peace liberals)と、それぞれ、呼ばれている。少なからざる進歩主義者は、社会福祉施策に不信を表明し、巨大な官僚機構の能率至上主義と主権者への応答の双方に懐疑的となっている。しかし、彼らは、なお、政府による社会経済問題の解決に揺ぎない支持を与える。彼らは、自ら

《ネオ進歩主義者》(neoliberals) と呼称する。

もとより、進歩主義には鋭い批判がよせられている。今日、すべての人々が、進歩主義は、その形態の如何を問わず、二十一世紀に生起する政府に対する政策挑戦に、確たる解答をもつて的確に対応しうるとは、考えていない。進歩主義は、その原液質として進歩と発展を連ねる座標系の原点の位置を、もはや今日、占めえない。新旧のいずれを問わず、進歩主義に対する批判は、進歩主義が、政府による公共問題の解決、高率税制、そして、官僚機構に過度に依拠するという一点に、レンズの光りを収斂することに注がれる。進歩主義の反対論が説くところは、進歩主義が、政府が国民の最良の利益に奉仕するためには、その権力は制限されねばならないという事実を、忘却の淵に沈めているということである。反対論の主張によれば、既に進歩主義は、いまや、旧来とは別の記号性を帯びていることであろう。権力は、その本性において、腐敗する。そして、政府権力への過大な依存は、自己依存の精神を涸渇させ、浸食し、その安全と保護のために我が国が建設されこれまで着実に涵養されてきた個人的自由と財産権に対する人々の欽仰と敬慕の念を、失なわせることになる。政府規制の過多と荷重な税負担とは、《アメリカを偉大ならしめた》("made America great") 自己救済の倫理を衰退させることになるであろう。こうして、進歩主義に対する批判論は、進歩主義者が推進する福祉優先・規制国家(welfare and regulatory state)が、究極において、個人の主導性、企業家精神、そして、経済機会の真の均等を招来するといつてよい経済成長の中心的原動力を、それぞれ、破壊することになると糾弾する。

最近における選挙では、共和党は、進歩主義者を《ならず者》(a villain)と断罪し、各種公職への自己の候補者を、アメリカ政治の本流のなかに位置づける傾向にある。G・ブッシュ(George Bush)前大統領は、一九八八年に、M・デュカキス(Michael Dukakis)が犯罪に寛大であり、国防問題について見識を欠き、アメリカ的価値観と調和しないことを理由に、彼を《進歩的民主党》("Liberal Democratic Party")の台頭を告げる尖兵と、一貫して擲揄していた。B・クリントン(Bill Clinton)は、こうした共和党の攻勢に反撃し、自己の施策が、進歩的"というラベルを貼られぬよう特段に配慮した。そこで、彼は、経済成長、職の保障、財政赤字の削減などの諸問題の解決の必要性に、鮮烈な照明を当て、この一点に世人の視線の固定化を試みた。クリントン大統領は、自らを《新民主党员》(a New Democrat)と称し、《進歩主義の定型概念》(the liberal stereotype)からの脱皮に努めた。彼は、素面としての自己を抑制し、仮面によって必要以上に政治的に武装し、仮面としての役割に徹しようとしたといつてよい。政策・イデオロギー体系の定義をめぐる論争は、クリントン政権の時代を通して持続しており、共和党は、大統領の健康保険施策を、《課税・支出相互併立の進歩主義》(tax-and-spend liberalism)の明白な証左として指摘した。これに対して、クリントン

大統領は、自己の指導性の發揮によって連邦政府の財政赤字幅はいちじるしく収縮し、福祉政策改革の達成にも成功したと応酬した。

少なからざる進歩主義者もしくは革新主義者は、一九九〇年代の事件と保守主義者の勃興に対応して、民主党のために新たな公共問題解決の議事日程を提起した。いかにすれば革新主義者は権力を奪還しうるかを叙述したE・J・ディオーン (E. J. Dionne, Jr.) (Washington Post) の著作は、*They Only Look Dead* という適切な表題を付与された。この書は、進歩主義もしくは革新主義は衰微しつつあるという世間一般の通念 (the conventional wisdom) について言及している。ディオーンの主張にしたがうならば、「現在の政治的変動は、巨大政府 (big government) に対する反発というよりも、むしろ、悪しき政府 (bad government) に対する反逆として説明される。ここでいう悪しき政府とは、この国を震撼させた政治・経済・道義上の危機状況を首尾よく收拾しえない政府である」。ディオーンは、クリントン大統領やN・ギングリッジ (Newt Gingrich) 下院議長の「巨大政府は悪しき政府であるか、あるいは、過去の遺物である」とする断言に異議を申し立てる。ディオーンは、過去における進歩主義者や革新主義者の光輝ある成功にふれてこれを弁護し、アメリカ国民は、不況から回復への経済の好転を円滑にし、「広範な中産階層の保持」 [(to) preserve a broad middle class] を助け、個人が利用しうる選択肢の幅を拡大する政府の出現を期待すると説く。(E. J. Dionne, Jr., *They Only Look Dead; Why Progressive Will Dominate the Next Political Era*, 1996, p. 3) 進歩主義の原核を形づくる政府権力の正当性の承認が、まさしく政府権力の正当性の承認そのものによって、帰属すべき社会的座標を喪失したといえよう。

アメリカ政治における公共問題解決の議事日程表の変更は、進歩主義もしくは保守主義の人気の変動へと、変奏されてゆく。一九八〇年代末葉から一九九〇年代の初頭にかけて、アメリカは、この軌道を離れて、財政赤字の解消に政治の磁針を傾けてきた軌道上を走行していた。しかし、一九九〇年代の後半にいたると、アメリカは、この軌道を離れて、財政赤字の有効利用に磁針を傾けるにいたったのである。旧ソ連の共産主義体制の崩壊とともに、多くのアメリカ国民の国防支出に対する関心も低調となり、節約と能率を旨とする政府を希求するにいたった。同時に、彼らは、世界経済のネットワークのなかで生活しており、そこでは、彼らの仕事と経済発展が、隣接諸国やその他の諸国の動向と密接に連繫している。このような変化の結果、連邦政府は、健康保険、犯罪、そして、福祉のような国内問題に焦点を絞りつつ、予算上の制約と減税の要求とを鋭角的に意識せざるをえない文脈のなかで、これらの諸問題の解決に当らねばならなくなっている。

保守主義 (Conservatism)

現代アメリカにおける保守主義の根は、J・アダムズ (John Adams)・A・ハミルトン (Alexander Hamilton) をはじめ、彼らと同時代人の思想風土の底層にまで伸びる。彼らは、権力の制限された政府が真の政府と確信し、個人才能の開花と個人の偉業の達成の双方のために、人々に奮起を促した。私有財産権の保障と自由企業への信仰が、現代保守主義の枢要な属性である。進歩主義とは対照的に、保守主義は、国防領域を除き、小さな政府を要求する。しかし、保守主義者は、進歩主義者よりも、人間性についてきわめて悲観的な観測を下すことから、人々の欲望を制圧するために、強力な政治指導制度、確固たる法体系、そして、厳格な道徳律が不可欠であると、保守主義者は主張する。保守主義者の見解にしたがうならば、政府は、社会秩序の維持のために必要である。同じく、保守主義者は、人生の失敗者 (those who fail in life) は何らかの意味において自己自身の不運の形成者であり演者であるため、彼らは自身自身が直面する諸問題を解決するための主たる責任を自ら負わねばならない、と主張する。これ故、人々の不幸・不運に関する保守主義者の見解は、政府や社会の責任に垂直に下降してゆく旋律を欠く。個人の不運と責任とは、いわば、左と右の半球形の卵殻である。進歩主義者の側に視角をもちこむならば、保守主義者は、今日の常識という神話体系から逸れているといえよう。こうして、保守主義者は、現状維持 (status quo) を優先し、穏健な変化のみを望む。

伝統的な保守主義者の大部分は、一九三〇年代のニューディール諸施策、一九六〇年代の《貧困をなくす戦い》(War on Poverty)、そして、最近三〇年間における攻撃的な公民権・人種差別撤廃諸施策 (the aggressive civil rights and affirmative action programs) のいずれにも反対した。彼らによれば、人間の窮乏状態は、家族と慈善団体によって、責任ある救済がなされるし、また、なされねばならない。保守主義者は、公的部門に対する私的部門の優越的地位を確信し、社会主義を、本質的に経済問題として把握する。彼らは、社会諸問題の解決主体と政府との等価の対応を拒絶する。彼らの主張は、政府主導の社会的な現状改革主義 (government social activism) は、納税者に高額の負担を課し、非生産的であり、この高負担の上に関いた虚構の花にしかすぎない。保守主義者は、政府施策よりも、むしろ、社会経済諸問題の解決に目標を定めた私的給付と個人の自発的努力とに、高い評価を置く。

「冷戦の終結とともに、強力な中央政府の必要を訴える主張は、劇的に減退した。…根本諸原理 (first principles) の逆転の時が訪れたのである。アメリカでは、こうした根本諸原理の一つが、権力は何よりもまず個々の市民に所在するという原理である。合衆国では、個々の市民が自ら生計を立てているのであり、これに反し、政府は、彼らからこの権力を収奪せずにはおかないという条理を有すると考えよう」(N. Gingrich, *To Review America*, 1995, p. 102.)

ここに示されるように、冷戦の終結は、根本諸原理の反転の到来を告げる暁鐘であり、これを契機に、公共問題の解決のための新しい水路が、逆の方向に開かれたということであろう。

伝統的な保守主義者は、断固たる実業擁護の立場にたつ。彼らは、高率税制に反対し、最も必要とされる反トラスト・通商・環境の三者に関する規制を除き、企業に対するすべての規制に抵抗する。政府の職能は、家族価値の昂揚、外敵防衛、法と秩序の維持、私的契約の履行、競争市場の育成、自由貿易の促進、などに限定される。保守主義者の政府権力に対する肯定と否定の態度を秤にかけて微妙な静止点を探るとすれば、それは彼らの利益への奉仕ということであろう。この静止点には、肯定と否定との価値論上の逆転の契機が、含まれる。

伝統的な保守主義者は、権力の全国段階への集中を回避するために、政治・経済両体系全体を通して広く権力を分散させる政治様式を支持する。彼らの立場にしたがうならば、社会用役の給付主体を、政府よりもむしろ市場に求めるのを妥当とする。社会用役の給付主体と市場とが、等置される。

しかし、今日、注目すべきことは、若干の保守主義に認められる、保守主義の枠組の奥に推測されるその内核の液状化の徴候である。一九九六年の大統領選挙における共和党の副大統領候補J・ケンプ (Jack Kemp) が、これに当る。彼らは、貧困から社会の最低辺層を救済するために、あえて保守主義者にとつて危険な水域に入りこみ、最低辺層に援助の手を差しのべる役割を、政府に期待したのである。ケンプ候補の確信するところによれば、政府は、極貧のスラム地区一帯に投資を行ない都市貧困層のために職を造出する刺激を民間部門に付与することによって、都市貧窮地域に《企業圏》(enterprise zone) を設営すべきである。ケンプ候補に代表される若干の保守主義者は、保守主義の独自性を背負いながら、微妙にその付帯価値の陰影を変えて通りすぎたといえよう。

これとは別に、最近、一九八〇年代に、《新右派》(the New Right)・あるいは《急進右派》(the Radical Right) と呼ばれる新たな保守主義者が、姿をみせはじめた。《新右派》は、伝統的な保守主義者と自由に対する愛好精神を共有し、国際共産主義と戦うための積極的努力を支援する。彼らは、公立学校における組織的祈とうの復活に対する支持、妊娠中絶に対する厳格な制限の支持、そして、職の人種的割当制 (job quotas)・強制バス通学 (busing)・pornography and homosexuality の容認、以上(一)とき諸政策に反対する。約言するならば、《新右派》の性格規定は、社会の様々な領域に統制を課したいとする強烈的な欲求である。

きわめて活発な《新右派》ないし《宗教右派》(Religious Right) の集団は、キリスト教連合 (the Christian Coalition) である。

この結社は、現在毎夜放映されているケーブルTVの番組のスポンサーであるP・ロバートソン (Pat Robertson) 牧師によって設立された。連合は、今日、大政治勢力に成長した。外見上、連合は、超党派形式で活動している。しかし、その底なる動きを鮮明に要約するならば、連合は、その最深部に共和党との共振・共鳴関係を秘かに息づかせている。連合は、家庭の尊重、反妊娠中絶、反ゲイを主張する公職候補者に選挙資金を提供し、当選後、彼らに対してロビイング活動を展開する。連合は、また、公立学校における祈とうの権利と公共の場所における宗教的象徴の掲示の権利とを保障する憲法修正案を支持する。連合は、政府の各段階に活躍の場を拡げ、とりわけ、妊娠中絶権立法に賛成票を投じた議員やその候補者を狙い打ちにして、彼らに烈しい攻撃の矢を射かける。連合は、保守的な道徳・宗教の信条を主軸とする保守主義者の自己結晶作用の結果、成立した結社と考えてよい。

保守主義者のなかには、キリスト教連合の道徳的基調を疑問視する者も散見される。元上院議員の職にあり一九六四年の大統領選挙における共和党の大統領候補B・ゴールドウォーター (Barry Goldwater) は、その一人である。彼は、《新右派》に、とりわけ、彼が《札束牧師》(checkbook clergy) と呼ぶ連合構成員に、過度の名声と影響力が与えられていることを、憂慮していた。ゴールドウォーターは、合衆国憲法は、一定の道徳的もしくは宗教的な信仰を告白している人々だけではなく、すべての人々に自由を保障していると説く。彼は、北アイルランドにおける流血の分裂、レバノンの聖戦、そして、イランにおける破滅的な宗教的正義、などは、すべて《教会の政治化》(the politicization of church) の例証であると主張する。

「道徳的多数派 (Moral Majority) は、政治もしくは宗教の他のいかなる団体と同様、国の隅々にいたるまで、道徳的、宗教的な信仰を命ずる権利をもつわけではない。…これと同じことが、妊娠中絶合法化賛成やその他の団体についてもいえる。この国は自由の恩恵に浴しているため、我々を自由に説得することができる。しかし、完全に正しいにせよ、あるいは、間違っているにせよ、彼らは、宗教上、あるいは、政治上の絶対信仰を、我々に当てがうことはできない」。(B. Goldwater with Jack Casserly, Goldwater, 1988, p. 378.)

ゴールドウォーターが何よりも恐れたことは、キリスト教連合が、彼の愛してやまない共和党を四分五裂の状態に陥れるという慨嘆すべき重大事態の招来であった。

もとより、透徹した保守主義の骨格図を象徴するR・レーガン (Ronald Reagan) 元大統領の「政府は問題である」(government is the problem) (R. Reagan, Inaugural Address, 1981, The Public Papers of the President of the United States, 1981, p. 1.) という一句に、すべての人々が、必ずしも同意しているわけではない。事実、レーガンブッシュ政権当時及びそれ以前にお

ける保守主義に対する批判は、保守主義者の政府への敵対心を、非生産的にして首尾一貫性を欠くものと断定した。批判論が指摘するように、保守主義者は、政府に対する特別の敵意を有している。保守主義者は、政府が彼らの必要性に役立つとき—pornographyや妊娠中絶に対する規制がこれに当る—政府を強く支持する。しかし、政府が他者の利益や要求に役立つ場合、ブリズム風の手法の回転によって、彼らは政府と対立する。保守主義者は、その時々々の政府の政策や行為を自己利益の換算表を通過させることによって、政府に対する肯定・否定という政治的態度の双極構造におけるいずれかの局面を露出させることになる。批判論が認めるように、政府支出は、とくに国防支出は、保守主義者が政権を担当していた一九八〇年代に増大した。

保守主義者は、進歩主義者の視線に把捉されるとき、市場経済の機制に過度の信頼を置く。こうした保守主義者の姿勢は、労働組合や消費者運動の活動家と保守主義者との間に反目と格闘を生み、他面、実業家、とくに巨大企業家との緊密な協力関係の形成と無媒介に結びつき和音を奏することになる。政府規制に対する敵愾心と自由競争への深い確信とは、保守主義者を、規制緩和の方向に駆りたててゆく。しかし、このような問題解決法は、多くの貯蓄貸付組合(savings and loan association)の破綻が示すように、必ずしも意図した積極効果を生むわけではない。(Kathleen Day, S & L Hell: The People and the Politics Behind the \$1 Trillion Savings and Loan Scandal, 1993.) これに対して、保守主義者は、市場による問題解決への信頼と自由競争市場の助成は、いまなお、大部分の政策分野における最良の行動針路であると反論する。社会経済問題の解決と市場経済への信頼とは、因果関係の一本の糸に結び連ねて描かれる。

レーガン政権時代における低率税制政策と、保守主義者の政府に対する忌避感とは、等価の転換式を可能にする。多くの保守主義者は、富裕層に対する減税が実施された場合、これを動因とする富裕層の経済活動の効果は貧困層にまで見えない波紋を拡げてゆき、漸次的に貧困層に浸透してゆくであろう、と考える。この見解は、多くの民主党員から、一九八〇年代における収入と富との増大の範囲は主として富裕層に局限されているとして、痛烈に批判された。(Silvia Nasar, "Even Among the Well-Off, the Rich Get Richer", *The New York Times*, March 5, 1992, p. A1.)

保守主義者は、合衆国における今日の人種差別・性差別問題の解決と取り組む一連の諸政策を承認しなければ支持もしていないという点で、同じく批判にさらされている。一九六〇年代における公民権諸法と一九九〇年代における人種差別撤廃措置に対する保守主義者の反対は、この恰好の事例である。保守主義者は、こうした分野における新法の制定に反対であるばかりではなく、政権獲得の場合にその執行に当る行政部の活動を妨げ、さらに進んで、こうした問題領域における裁判所の活動をも制限するもの

とおもわれる。最近の「ウォール・ストリート ジャーナル」紙は、アメリカの保守主義について、次のように、寸評している。
 (Review and Outlook, "Europe and U.S. Politics; It may seem crazy, but it works", *The Wall Street Journal Europe*, Friday - Saturday, August 18 - 19, 2000, p. 8.)

「アメリカにおける、保守主義("Conservatism")は、ある種の階級の特権を擁護しようとするものでは決してない。なぜなら、アメリカには、国家によって授けられた特権を享受する貴族制は、決して存在しなかったからである。ロナルド・レーガン大統領の提唱する保守主義の目指すところは、常に、一般普通人の潜在的な能力の全面的開花を可能にすることにあった。このことが、はたして、思いやりのある、(compassionate) ことであるかどうかは、解釈の分れるところであろう。しかし、それが、社会的経済的流動性の促進剤となったとどういっても、確かである。」(see also Thomas Ferguson and Joel Rogers, *Right Turn: The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, 1986. William F. Buckley and Charles R. Kesler, *Keeping the Tablets; Modern American Conservative Thoughts*, 1988. Michael C. Dawson, *Behind the Mule; Race and Class in American Politics*, 1994. John Ehrman, *The Rise of Neoconservatism: Intellectuals and Foreign Affairs, 1945-1994*, 1995. Irving Kristol, *Neoconservatism; The Autobiography of an Idea*, 1995. Leon P. Baradat, *Political Ideologies; Their Origins and Impact*, 6th ed., 1996. James Carville, *We're Right, They're Wrong; A Handbook for Spirited Progressives*, 1996. David Frum, *What's Right*, 1996. William Martin, *With God on Our Side; The Rise of the Religious Right in America*, 1996. Charles Murray, *What It Means to Be a Libertarian; A Personal Interpretation*, 1997. James W. Ceaser, *Reconstructing America; The Symbol of America in Modern Thought*, 1997. Daniel Yergin and Joseph Stainlaw, *The Commanding Heights; The Battle Between Government and the Marketplace That Is Remaking the Modern World*, 1998. Karen O'Connor and Larry J. Sabato, *The Essentials Of American Government; Continuity and Change*, 3rd ed., 1998. Stephen J. Wayne, G. Calvin Mackenzie, David M. O'Brien, and Richard L. Cole, *The Politics of American Government*, 3rd ed., Basic Version, 1999.)

なお、進歩主義者と保守主義者の差異を示すならば、表2のようになる。(J. M. Burns et al., op. cit., p. 166.)

- (35) 大統領と議会によってそれぞれ代表される選挙区利益の結晶中核の差は、行政・立法向部門間における軋轢と対立の存在を示す多面体の表面の一つである。この表面のほかに、二面が考えられる。(Davidson and Oleszek, op. cit., pp. 296-298.)
 その一面は、大統領と議会が果たすべき公共政策形成上のそれぞれの役割とこの役割二者の調整様式との、双方に関する憲法上

表2 進歩主義者・保守主義者の差異 1998

	Conservative	Moderate	Liberal
Sex			
Male	41%	34%	24%
Female	37	39	24
Race			
White	40	37	23
Black	32	40	28
Age			
18-34	37	34	29
35-45	39	40	21
46-55	41	35	24
56-64	42	38	20
65+	41	41	18
Religion			
Protestant	47	39	14
Catholic	41	36	23
Jewish	15	25	60
Education			
Less than high school	33	45	21
High school diploma	38	45	17
Some college	36	39	25
Bachelor's degree	50	24	26
Advanced degree	40	22	37
Party			
Democrat	22	40	38
Inependent	24	62	14
Republican	65	27	8

SOURCE: Center for Political Studies, University of Michigan, *American National Election Study*, 1998.

Note: We have combined with the moderates persons who do not know their ideology or had not thought much about it. For party identification, we have combined Independent leaners with their respective parties. Rows may not add up to 100 percent due to rounding.

の規定の不明である。合衆国憲法第一条第一節は、「この憲法によって与えられる一切の立法権は、合衆国連邦議会 (Congress of the United States) に属せしめる。連邦議会は元老院 (Senate) および代議院 (House of Representatives) によって構成する」と定める。[C・A・ピアード『アメリカ政党史』(斎藤 眞・有賀 貞訳編)(東大出版会・UP選書)(一九六八年)二五八頁の訳による。]しかし、同時に、合衆国憲法は、立法の勧告権と拒否権とを大統領に付与し、第一条第七節二項に、「代議院及び元老院を通過したすべての法律案は、法律となるに先立ち、合衆国大統領に送付されることを要する。大統領がもしこれを承認すれば、これに署名する。そうでない場合には、これを異議を添えて、これを発議した議院に還付する。その議院は、その異議の全部を議事録に記録し、法律案を再議に付する。再議の結果、その議院が3分の2の多数をもって、その法律案の通過を可決したときは、法律案は異議書と共に他の議院に回付され、他の議院でも同様に再審議を行う。そして再び3分の2の多数をもって可決された場合には、その法律案は法律となる」(前掲二六一頁)と記し、同じく第二条第三節において、「大統領は、時々連邦の状況 (the State of the Union) につき情報を連邦議会に与え、また自ら必要にして良策なりと考える施策について議会に対し審議を勧告する」(前掲二五六頁)と規定する。こうして、合衆国憲法は、少なからざる公共政策領域における意思決定権限を大統領と議会に分割している。例えば、元老院、すなわち、上院は、《助言と同意》(advice and consent) 条項の下において、条約締結といわゆる《合衆国官吏》(Officers of the United States) の任命とに關する大統領の partner である。合衆国憲法第一条第二節の2項1款・2款によれば、「大統領は、元老院の助言と承認を得て、条約を締結する権を有する。ただしこの場合には、元老院の出席議員の3分の2の賛同が必要である。…大統領はまた、全権大使その他の外交使節並びに領事、最高裁判所の判事、およびこの憲法に任命に關する特別の規定あるもの以外の、法律をもって設置される他のすべての合衆国官吏を推挙し、元老院の助言と同意を得て、これを任命する」。(前掲二六五頁)しかしながら、合衆国憲法は、元老院が、したがって、上院が、どのようにして、あるいはいつ、その助言を大統領になすべきであるかについて、沈黙している。(see Joseph P. Harris, *The Advice and Consent of the Senate*, 1953. G. Calvin Mackenzie, *The Politics of Presidential Appointments*, 1981.)

一九一九年および一九二〇年に、New Freedomの理想を掲げた民主党選出のW・ウィルソン (Woodrow Wilson) 大統領が、孤立主義の傾向を色濃く帯びた共和党優位の上院と、ヴェルサイユ条約案の批准をめくり烈しい攻防を繰り返した歴史的対立は、前述の憲法上の規定の空白状態をめぐりに現実に投影した写像にはかならない。

他の一面は、大統領と議会の双方における時間枠認識の差である。これは、時間の順列を、活動の平面に置き換え、行動規範と

して準用する知的技術の差である。簡略化していえば、大統領と議会は、別個の時間表にしたがい行動する。大統領が自己の諸施策を議会に採決させるためには、四年、そして、おそらくは八年の、時間枠を必要とする。大統領は、職を辞する以前に、可能な限り迅速にすべての施策を議会に採択させようとする。当初の蜜月期以降における大統領に対する議会と世論の支持の低迷を考慮に入れるならば、この時間枠は、それ以上に短縮されよう。これ故、時間枠の短縮は、大統領とその顧問が、自らの基本的な諸施策に対する議会と世人の支持を確保し、彼らに受容させるための、方法的な装置にはかならない。

これに反し、議員は、通例、堅実に行動する。議会が、大統領発議の諸提案を早急に通過させるという事態は、皆無も同然である。加えて、議員は、議員職を一生の職業とするといつてよい。下院議員は、ひとたび選挙されたならば、通常、継続して再選され、上院議員は、六年間、その職に留まる。大部分の上下両院議員は、大統領よりも、はるかに長期にわたって議席を占める。大統領の政策路線に追従することを潔しとしない懐疑的な議員は、大統領に長期間の抵抗を持続するならば、やがて別の人物がホワイトハウスを占拠することを知っている。さらに、大統領の言動に対する議員の態度は、行政部首長の言動が自己の再選に有利に働くかどうかに懸っている。議員は、自己の再選可能性によって大統領の言動を照射し、自己の再選可能性と大統領の言動とを同時に透視する。レーガン大統領の第一期と第二期を比較し、一共和党下院議員は、次のようにいつている。(New York Times, September 9, 1985, p. A11.)

「ロナルド・レーガンは再選を目ざして立候補しないというのが、今日の主要な政治的底流である。大統領の議事日程は、議会と同一であった。現在、若干異なる。第一期におけるロナルド・レーガンの議事日程は、再選確保という一点において、議会共和党と同一であった。現在では、それについて若干の差異が認められる。大統領と議会共和党が同一事項を希望する一時期が、確かに存在する反面、議員は、もし私が再選されることを望むならば、こうした同事項を希求することが、果たして、現実に、私の最良の利益に合致するであろうか」と自問する。レーガンは、このような質問を断じて自らに発しないであろう」。

また、マサチューセッツ州選出の民主党下院議員B・フランク (Barney Frank) は、クリントン大統領の第二期選挙の勝利の後に、次のようにいつている。(E. J. Dionne, Jr., "Leverage on the Hill", Washington Post, November 29, 1996, p. A27)

「私の行動が、ビル・クリントンの再選という事実にあはす重大さについて、私は何ら気にする必要がない」。

大統領と議員という二者の行動の間には、互いに向き合う一つの極が、想定される。第二次クリントン政権における自己結晶の過程は、《統治》(governing) に集約してゆくのに対して、議員は、遠く《選挙運動》(campaigning) を展望する視線を獲得する。

《選挙運動》への展望という原液が、多くの議会民主黨員の行動を一面に被覆している。彼らは、自らの行動の戦略的選択が、一九九八年もしくはそれ以降における下院占拠の可能性を増進するか、それとも、減退させるかについて、手堅く計算しなければならない。こうして、大統領と議員の間における二つの極の対立の枠組を支える少なからぬ緊張関係が、常に漂う。《統治》と《選挙運動》という二つの極の現実の交換と一体化を成立させる媒体である政策協同体としての政党を欠くことから、両者の間に別種の価値が対置され、大統領と議員は、こうした深い裂け目を彷徨する。

(36) see L. N. Gerston, *op. cit.*, pp. 62-63.

(37) see L. N. Gerston, *op. cit.*, Ch. 3.

(38) Fred I. Greenstein, *The American Party System and the American People*, 2nd ed., 1970, pp. 104-106.

Stephen K. Bailey, *The New Congress*, 1966, pp. 23-24.

(39) S. K. Bailey, *op. cit.*, p. 23.

(40) Richard Neustadt, *Presidential Power; Politics of Leadership*, 1960, p. 9.

(41) J. M. Burns et al., *op. cit.*, pp. 338-339.

(42) David J. Vogler, *The Politics of Congress*, 1983, p. 71.

J. M. Burns et al., *op. cit.*, p. 338.

ところで、代表 (representation) という概念は政治の科学において、最も重要な概念の一つであり、また、最も困難な概念の一つである。通常、《代表》概念は、次の四者に分類される。(J. M. Burns et al., *op. cit.*, p. 339.)

①公式代表 (Formal representation)

自由な公開選挙 (free and open elections) のような制度上の手続もしくは装置を通して確保された、他者のために行動する権能 (authority)

②記述的ないし人口統計上の代表 (Descriptive or demographic representation)

代議員が、自らが公式に代表する人々の諸特徴を正確に反射する程度 (extent)
この言葉の慣用法によれば、議会は、選挙民の正確な肖像画の縮小的表現でなければならない。

③象徴的代代表 (Symbolic representation)

議員が、彼の選挙民によって、信頼に値する人物として、さらに、選挙民団自身の一員として、受け容れられる程度
この慣用法は、議員の行動様式と非言語的シグナルと深く関連する。

④実質的代表 (Substantive representation)
議員の選挙民への応答度

これは、議員の政策上の見解や投票決断の際の論拠が、選挙民のそれらと符号するかどうか、また、議員の言動は、主として自らの判断に依拠しているかどうか、などによって定まる。

(43) J. M. Burns et al., op. cit., p. 339.

see Richard F. Fenno, Jr., *Senators on the Campaign Trail: The Politics of Representation*, 1996.

拙著『政治学』(一九七九年)(学術図書出版)一八九頁—一九三頁参照。

(44) Bill Bradley, *Time Past, Time Present: A Memoir*, 1996, pp. 88-89.

J. M. Burns et al., op. cit., p. 340.

(45) Robert J. Sikkels, *Presidential Transition*, 1974, p. 113.

(46) S. K. Bailey, op. cit., p. 23.

(47) Ibid., p. 23.

(48) see T. R. Dye, op. cit., pp. 262-282.

(49) かつてF. I. グリーンSTEIN (Fred I. Greenstein) 教授が調査したところによれば、繊維産業の場合、それは一〇〇〇以上の下院議員選挙区に拡散しており、約三二〇万の労働者を雇用している。この数値は、全労働人口の僅か三%にすぎない。しかし、貿易の自由化によって、その半数が影響を受けるといわれている。したがって、繊維労働者の場合、通商立法の拡大の可否をめぐって、彼らの政治勢力は、二分されることになる。(F. I. Greenstein, op. cit., pp. 105-106.)

もとより、異種の私的諸利益間の横断的連合のみではなく、同種利益内における相対的に異質の諸利益間の縦断的結合も、結成される。この例は農業利益に認められる。(Davidson and Oleszek, op. cit., p. 271.)

イリノイ州選出の前共和党下院議員F. J. ダーウィンスキー (Edward J. Derwinski) は、古典的な《丸大転がし》(logroll)を説明し、アメリカ合衆国における二〇〇万にのぼる農民が、農産物価格支持、農地助成金の給付、それに、農産物市場取引協定

の締結などから成るオムニバス式農業法案を通過させるために、五年ごとに、多数者連合をどのように組織するかについて、次のように述べている。[Edward J. Derwinski "The Art of Negotiation within the Congress", in Diane B. Bendahmane and John W. McDonald, Jr.(ed.), *International Negotiation: Art and Science*, 1984, p. 11.]

「農民のすることは、いたって興味深い。農業とはタバコ栽培を意味するノースカロライナ州の農民は、アーカンソー州もしくはカリフォルニア州における米作農家を代表する人々と、自分たちの直面している諸問題を論議する。ミネソタ州における甜菜糖栽培農民、そして、ルイジアナ・ハワイ両州のサトウキビ利益、さらに、小麦、トウモロコシ、大豆等々の数多の農産物諸利益は、それぞれの生産品に対する補助金の支給を確保するために、一大門満家族として結集する。彼らは、下院において少なくとも二一八名、そして、上院では五一名の支持者を獲得するために、この数の結合を再編強化する。タバコ栽培農家に対する補助金交付の支持者は、自動的に、小麦生産農家に対する補助金支給、あるいは、砂糖生産量の割当制、あるいは、大豆生産農家に対する補助金供与、その他の各種の農産物生産農家に対する援助、などの支持者となる」。

こうして、農業利益を構成する相対的に異質の主要な微粒子のすべては、共鳴し合い、同一旋律の重層によって交響効果をあげることができるといえる。

(50) F. I. Greenstein, op. cit., p. 112.

(51) S. K. Bailey, op. cit., p. 23.

もとより、行政部は、したがって、官僚機構は、大統領の政策上の立場や意思への同化宣言を常になしうるほどこれらに全面的に対応し、大統領の政策要求に対してきわめて忠順であるところの、いわば一枚岩的に統合化された中立の手段的装置として捉えられるべきものではない。官僚機構は、現代における重要法案の起草過程を事実上独占している一個の独立した権力部門であり、それ自身の政治的影響力と発言権とを保持する。A. M. シュレジンガー (Arthur M. Schlesinger Jr.) 等は、いちやくこの事実を率直に承認して、現代官僚機構が、立法・司法・大統領職の三権力部門のそれぞれに対抗しうるだけの第四の政治勢力に成長するにいたったことを指摘し、この第四の部門を、「専門政府」(permanent government)と呼んでいる。(A. M. Schlesinger, Jr. and Alfred DeGrazia, *Congress and the Presidency: Their Roll in Modern Times*, 1967, p. 94.)

「専門政府」は、独自の利益、独自の諸関係、独自の生命力を保有し、大統領は交替するが官僚機構は永続するという確信に溢れている。(Ibid., p. 95.) こうした大統領に対する対抗の姿勢に視軸を据えるならば、「専門政府」は、「大統領の盟友」(an ally of

the President) とは、むしろ、むしろ、《大統領の言動に対する抑制者》(a restraint on the President) といふべきであらう。
 [Ibid., p. 95. see Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy; Policy making in the Fourth Branch of Government*, 3rd ed., 1993, Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 3rd ed., 1998. Owen E. Hughes, *Public Management and Administration; An Introduction*, 2nd ed., 1998. J. M. Burns et al., op. cit., pp. 413-434. see also Dennis Daley, "Controlling the Bureaucracy among the States", *Administration and Society*, vol. 15 (February 1984), pp. 475-488. Harold Seidman and Robert Gilmore, *Politics, Position, and Power*, 4th ed., 1986. B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 4th ed., 1995.] したがって、大統領は、議会に対してのみではなく、官僚機構に対しても、自己の政策実現のために、譲歩と宥和を行わねばならない。

「専門政府」が大統領の言論と行動とを制約する《抑制者》とされるのは、次の理由からである。(Ibid., pp. 95-97.)

第一に、「専門政府」が、才幹に恵まれた人材を数多く擁しているにもかかわらず、過去における問題解決の方式を、いまなお墨守しているという「制度的固執」(an institutional commitment) (Ibid., p. 95.) を有することである。例えば、商務省 (Department of Commerce) は、全国製造業者協会 (National Association of Manufacturers) が関知しない事項については多くの行政事務処理の進展がみられないことや、農務省 (Department of Agriculture) の規制措置が、多くの農民の反発を招く場合には、農務官僚は、いずれの農民組織からも意見を聴取するというように、さらに、公衆衛生総局 (Public Health Service) は、アメリカ医師会 (American Medical Association) が反対する事項を処理する際には、熟慮を重ねるといったことが、これに当るであらう。(see Charles Hyneman, *Bureaucracy and Democracy 1950*, pp. 45-46.)

第二は、「専門政府」のホワイトハウスよりも、むしろ、議会の常任委員会と密接な連繫を保つということである。それは、各行政機関と常任委員会のそれぞれの所管領域の自同性、それに、証人としての行政官の聴問会への出席や専門的知識・特殊技術の常任委員会への供与、といった非公式の相互交流に加えて、大統領が、常任委員長よりも交替する比率が高いという事実にもよる。常任委員会における人事の停滞性が、前述の相互間の情報交換と結合するとき、「専門政府」と常任委員会との間に、癒着傾向が生ずることになる。

第三は、農務省が、多様な種類にわたる調査、教育、補助金給付などを通して農民の社会経済条件の向上を試み、また、食肉検査や各種の消費者に対する援助を通して一般市民に奉仕するというように、「専門政府」が、それ自身の顧客層 (constituency) とそれ自身の専管利益 (permanent interests) とを具有するということである。

こうした三者の理由から、「専門政府」は、大統領の圧力よりも、むしろ、議会からの圧力に敏速に反応するようになる。統治構造外にある強力に組織化された圧力団体や議会と「専門政府」との間に介在する「制度的固執」が、「専門政府」の保守的傾向を生み、政治様式の刷新と政策の変革を常に求める大統領を、しばしば、窮地に陥いれることになる。(Ibid., p. 96, J. M. Burns et al., op. cit., pp. 423-424.) このような官僚機構の対外関係 (external relations) は、「行政ゲリラ戦」(administrative guerrilla warfare) と呼ばれ、「選挙された指導者の行為責任の遂行に対する容易ならざるバリケード」(a serious roadblock to holding elected leaders accountable) と呼ばれる。(J. M. Burns et al., op. cit., p. 424.)

こうした状況は、次に述べるF・D・ローズヴェルト (Frank D. Roosevelt) 大統領の言葉から理解されよう。(Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, 1968, pp. 245-246.)

「財務省 (Department of the Treasury) は、規模も大きく、また、それ自身の慣習が隅々にまで深く行き渡っているため、私が望む行動を財務省が起すということは、ほぼ不可能であることが判明した。しかし、財務省は、国務省 (Department of State) とは比較にならない。何びとも職業外交官の考え方を変えようとあえて試みるならば、現実の問題として、それがどれほど冷厳なことであるかが、思い知らされよう。しかし、財務省と国務省とを合わせてもそれは、海軍省 (Department of the Navy) に遠く及ばない。海軍省内で機構改革を試みるということは、羽根入り数ぶとん (a feather bed) に穴をあける行為に等しい。何びとも、疲労困憊の極に達するまで、穴をあけつづけたとしても、そこには、穴をあける以前の状態と寸分違わない呪うべき数ぶとんが、厳然と横たわっている」。

H・S・トルーマン (Harry S. Truman) 大統領も、これと同じ困難な局面に遭遇している。(Ibid., p. 246.)

トルーマン大統領によれば、専門行政官は、「現実には政策を形成し、政府を運営するのは、彼ら自身だと考えている。彼らにとって、政治行政官は、かりそめの行政部職の占拠者にすぎない。陸軍省 (Department of the Army) や海軍省でも、將軍や提督は、長官のために、また、長官の下で、行動する代りに、長官を、彼らのために、また、彼らの下で、行動させることに、成功している。これと同じことが、国務省についても、いえるのである」。

右にあげた両大統領の言葉は、強力な資性を備えた積極的大統領ですら、立法部や司法部からの反対と同じく、「専門政府」からの執拗な抵抗に逢着しなければならぬことを物語っている。この意味で、「専門政府」は、「アメリカにおける複雑な権力均衡態」(the complex equilibrium of American power) のなかで、きわめて保守的にして反大統領的勢力の一つを構成するといえよう。

(Schlesinger and DeGrazia, op. cit., p. 95.) それは、議会の常任委員会ならびに圧力団体とならんで、求心的な大統領政府に対抗する《遠心的な準政府》(centrifugal subgovernment) の一つであるところである。(S. K. Bailey, op. cit., p. 63)

しかし、大統領の官僚機構に対する統制手段は、決して皆無ではない。大統領は、行政官の任命、組織の再構成、それに、予算の作成などの、自己に固有の権能を通して、官僚機構の言動に統制を及ぼすことができる。具体的にいえば、大統領は、自らの政策的立場・価値の序列観・信念体系・執務様式などに同調的な行政官の任命、世論と議会圧力の双方の動員、行政機構の再編強化、予算決定への影響力の行使、広範囲にわたる個人的説得力の活用、そして、これらのすべてが効を奏しない際には、必ずしも明示ではないが黙示の議会の承認を要する一省庁の他省庁への行政事務の移管、などによって、官僚機構を少なからず統御することが可能となる。

今日、大統領は、行政部内における最高の職位に、およそ四〇〇〇名の政治的行政官を、任命することができる。しかし、彼らの多くは、閣僚の親密な顧問、あるいは、閣僚の特別補佐官である。しかも、その任命は、上院の承認を不可欠とし、大統領単独でなしうるところではない。大統領が、現在の二ないし三倍の数の政治的行政官を任命しうる権限を付与されるならば、民意の要望と期待に応えうる国民の声として、あらゆる政治事象に屹立する国民的利益の唯一の具現者という幻影を背後に浮遊させつつ、官僚機構に対して強力な支配と統制を揮うことができるであろう。(J. M. Burns et. al., op. cit., pp. 428-429.)

(25) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 297.
see S. J. Wayne "Great Expectations: What People Want from President", Thomas E. Cronin(ed.), *Rethinking the Presidency*, 1982, pp. 185-199.

このことを、簡単に図示するならば、図7のようになる。(T. E. Cronin, op. cit., p. 187.)

右の図7について、T. E. クローニン (Thomas E. Cronin) 教授 (Whitman College) は、次のように説明している。(T. E. Cronin, op. cit., pp. 187-188.)

すなわち、一般に用いられている経済基準には、インフレーション率、失業水準、実質個人所得額、消費者物価の上昇、個人消費支出額、それに、株式市場実績、などが、含まれる。これらの基準のなかで、インフレーション率が、大統領の言動に対する同意、もしくは、不同意に、最も密接な関連を有すると認められる基準であった。インフレーション率が高ければ、それだけ、大統領の言動に対する世人の不同意は、増大する。しかし、変動する経済状況に対する世人の反応は、必ずしも敏感ではないといって

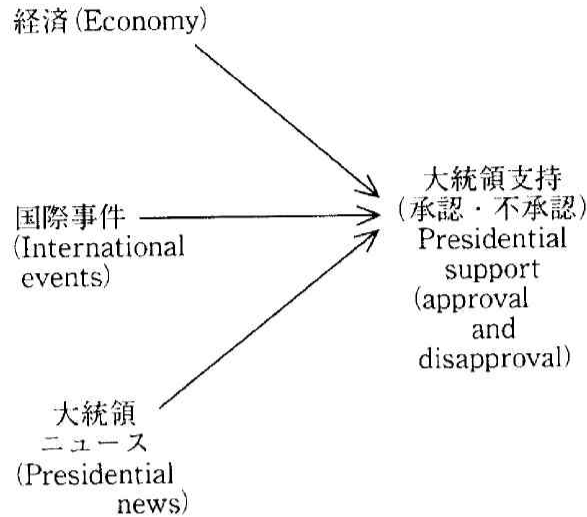


図7 大統領支持の力学

よい。このことは、少なからぬ研究者の調査を、次の結論に導く。大統領が遂行する職務に関する世人の評価に影響を及ぼすのは、経済状況そのものよりも、むしろ、こうした状況の認知にあるというのが、これに当る。

戦争の存在、もしくは、戦争の欠如、軍事的緊張の亢進、アメリカ人の戦死者数、それに、軍事費の支出額、これらは、すべて、いかに国際的事件が大統領の言動に影響を与えるかに関する考えられうる標識として、これまで検討されてきた。なかでも、軍事的緊張関係の存在は、少なくとも短期的には最も際立った国際的事件が世人の大統領支持率に影響するものであると仮定しても、最大の長期的な衝撃を彼らに与えるものとみてよい。とりわけ、国家の安全保障を脅かす国際的事件は、世人の大統領の言動に対する支持の気力を再度奮い起す契機となる。しかし、世人は、大統領の言動に対する支持において、見さかいがつかないというわけではない。国際的挫折は、短期的であっても、大統領に対する彼らの支持を、低下させることになる。

変数の第三の集団は、大統領個人に関連する。大統領に関するニュース量、大統領の善良な部分の人格、そして、大統領の職務遂行実績に対する世人の評価、などが、これである。大統領に人気があるということは、よいニュースと同様に、大統領の言動に対する世人の同意に、貢献をする。

約言するならば、多種多様の外的諸要因（そのうちの若干は、大統領が直接に影響力を行使用することが可能であり、他の若干はこれをなしえない）は、大統領人気に、そして、究極的には、大統領に対する政治的支持に、影響力の渦紋を拡げてゆく。これらの諸要因が存在する領域は、公職の規模の大きさを立証する。順境期における大統領に対する称賛の嵐と逆境期における彼への非難の十字砲火は、大統領の果たす役割と責任が、少くとも世人の心の奥底におい

- 「大統領の権威」の重要性。[see John E. Mueller, *War, Presidents and Public Opinion*, 1973. Richard Brody and Benjamin I. Page, "The Impact of Events on Presidential Popularity ; The Johnson and Nixon Administration", Aaron Wildansky(ed.), *Perspectives on the Presidency*, 1975, pp. 136-148. Henry C. Kenski, "Inflation and Presidential Popularity", *Public Opinion Quarterly* vol. 41 (Spring 1977), pp. 86-90. Jong R. Lee, "Rallying Around the Flag ; Foreign Policy Events and Presidential Popularity", *Presidential Studies Quarterly* vol. 7 (Fall 1977), pp. 252-256. Samuel Kernell, "Explaining Presidential Popularity", *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 72 (June 1978), pp. 508-521. Kristen R. Monroe, "Inflation and Presidential Popularity", *Presidential Studies Quarterly* vol. 9 (Summer 1979), esp. p.339. Robert Y. Shapiro and Bruce M. Conforto, "Presidential Performance, the Economy and the Public's Evaluation of Economic Conditions", *Journal of Politics* vol. 42 (February 1980), pp. 49-67. Richard Rose, "Evaluating Presidents", George C. Edwards III, John H. Kessel, and Bert A. Rockman(ed.), *Researching The Presidency ; Vital Questions. New Approaches*, 1993, pp. 453-484. Charles Tiefer, *The Semi - Sovereign Presidency ; The Bush Administration's Strategy For Governing Without Congress*, 1994, ch. 5, 6, and 7. Gary Y. Gregg II, *The Presidential Republic ; Executive Representation and Deliberative Democracy*, 1997, ch. 4. Samuel Kernell, *Going Public ; New Strategies of Presidential Leadership*, 3rd ed., 1997, ch. 6, 7, and 8. S. J. Wayne, op. cit., ch. 4, 12, and 14. see also Gary L. Rose, *The American Presidency Under Siege*, 1997. James P. Pfiffner, *The Modern Presidency*, 2nd ed., 1998. Richard W. Waterman, Robert Wright, and Gilbert St. Clair, *The Image - Is - Everything Presidency ; Dilemmas in American Leadership*, 1999. Robert E. DiClerico, *The American Presidency*, 5th ed., 2000. Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *The President and Congress ; Collaboration and Combat in National Policymaking*, 2000.]
- (33) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 297.
 詳細(一)の参照
- (34) Burdett A. Loomis, *The Contemporary Congress*, 3rd ed., 2000, pp. 160-161.
- (35) *Ibid.*, p. 160.
- (36) *Ibid.*, pp. 160-161.
- (37) Edwards III and Wayne, op. cit., p. 330.
- (38) *Ibid.*, p. 331.

- (65) see Mark Peterson, *Legislative Together*, 1990, p. 256.
- (66) see Charles O. Jones, *The Presidency in a Separate System*, 1994, p. 270.
- (67) G. C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress*, 1980, p. 39.
- (68) "Carter Fiscal Aid Plan Faces Overhand in Congress", *Congressional Quarterly Weekly Report*, May 20, 1978, p. 1268.
G. C. Edwards III, op. cit., p. 39.
- (69) E. J. Dionne, Jr., "Back from the Dead ; Neoprogressivism in the 90s", *American Prospect*, September/October 1996, p. 25.
Davidson and Oleszek, op. cit., pp. 303, 305.
- (70) see David Hosansky, "GOP Confounds Expectations, Expands Federal Authority", *Congressional Quarterly Weekly Report*, No2, 1996, p. 25.
Davidson and Oleszek, op. cit., pp. 305, 450.
- (71) see Sam Howe Verhovek, "Legislators Meet, Surprised at Limit on Shift of Power", *New York Times*, January 12, 1997, p. A1.
Davidson and Oleszek, op. cit., p. 305.
- (72) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 291.
- (73) G. C. Edward III, *Presidential Influence in Congress*, op. cit., p. 129.
Davidson and Oleszek, op. cit., p. 291.
- (74) Neil MacNeil, *Dirksens ; Portrait of a Public Man*, 1970, p. 343.
Stanley Kelley, Jr., "Patronage and Presidential Legislative Leadership", Aaron Wildavsky(ed.), *The Presidency*, 1969, pp. 268-270.
Davidson and Oleszek, op. cit., p. 291.
- (75) Richard M. Pious, *The American Presidency*, 1979, pp. 187-192.
G. C. Edward III, op. cit., pp. 37-40, 169-173.
see also R. E. Diclerico, op. cit., ch. 3, 9, 10. LeLoup and Shall, op cit., ch. 3, 4. Beth L. Leech and Frank R. Baumgartner, "Lobbying Friends and Foes in Washington", Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis(ed.), *Interest Group Politics*, 5th ed., 1998, pp. 217-233. Ronald G. Shaiko, "Reverse Lobbying ; Interest Group Mobilization from the White House and the Hill", *Ibid.*, pp. 255-282.

H. R. Mahood, *Interest groups in American National Politics: An Overview, 2000*, esp. ch 4, 6, 7.

- (70) Davidson and Oleszek, op. cit., p. 273.
- (71) Michael Weisskopf, "Navy port Proliferation Criticized as Politics, not Strategy", *Washington Post*, May 27, 1983, p. A14.
- (72) L. N. Gerston, op. cit., p. 3.
- (73) R. M. Pious, op. cit., p. 190.

大統領は、自己に対するその要求が却下された場合における議員の怒りを回避しようとする。時には、大統領は、要求拒否という断定を当該議員に通告する職務を、他者に付託する場合もある。一時期、クリントン政権における主席議会連絡官 (head of Congressional liaison) の地位にあったH・ペイスター (Howard Paster) は、「議会諸関係の問題点は、徹頭徹尾、善意の心がまえで臨んだとしても、結局のところ、大統領は、耳に入れた議員の要請のすべてを、配慮することができない、ということである」と述べている。(Davidson and Oleszek, op. cit., p. 291. Richard L. Berk, "Courting Congress Nonstop, Clinton Looks for an Alliance", *New York Times*, March 8, 1993, p. A1.)

同じく、議員に懲罰を課せようとする大統領の試みは、期待を裏ぎられるといつてよい。アラバマ州選出の民主党上院議員R・C・シェルビー (Richard C. Shelby) が、クリントン大統領に与えた衝撃は、注目すべき事例である。シェルビー上院議員は、クリントン政権の経済政策に異を唱えたために、選挙州における諸施策に対する少なからぬ連邦政府資金の供与を断ち切られた。これ以降、シェルビー上院議員は、反対党と歩調を合わせ、常规的に共和党と同一の投票行動をとるにいたった。そして、議員は、遂に、民主党から共和党へと、党籍を改めた。しかも、シェルビー議員は、一九九七年に、上院特別情報委員会 (Senate Select Intelligence Committee) の委員長に就任した。その際、シェルビー委員長は、大統領が選任したA・レイク (Anthony Lake) (第一期クリントン政権の国家安全保障担当の大統領顧問) の中央情報局長官 (head of the Central Intelligence Agency) への任命に、強硬に反対した。結局、レイク候補は、大統領による指名を辞退するにいたった。シェルビー上院議員は、「ビル・クリントンの向うずねを蹴さばす」とによって (Kicking, Bill Clinton in the shins) 大統領に対して溜飲を下げ、アラバマ州における自己の選挙上の立場を、一層強固にするようになったのである。(Davidson and Oleszek, op. cit., pp. 291-292. Carla Robbins, "Key Senator's Crusade to Block Anthony Lake from CIA Post Puzzles Intelligence Watchers", *Wall Street Journal*, March 7, 1997, p. A16. Walter Pincus, "Lake Quits as CIA Nominee", *Washington Post*, March 18, 1997, p. A1.

- (74) 拙稿「書評」の項「神奈川大学評論」第三五号 二〇〇〇年 一四四頁—一四五頁参照。
- (75) F. I. Greenstein, *op. cit.*, p. 112.
- (76) ところで、今日、《実質問題》の構造内に胎動する変革への端緒が、読みとれる。(L. N. Gerston, *op. cit.*, pp. 62-63.)
- 現代の《実質問題》には、果核の経済問題の周囲に、果肉としての社会問題が、形づくられている。そこには、経済問題を核心とする社会問題の同心円的な拡大現象が、認められる。
- 《実質問題》を解決するための議事日程の運営とは、公共政策のなかで最も広範な影響力を有し潜在的に発火性の高い係争問題を、そこに組み入れることにほかならない。《実質問題》の議事日程に編入される係争問題は、世人の日常生活に深くかわるため、きわめて重要な意味をもち、意見の無方向の分散を招くことから、世人の間でも、また、公共政策決定者の間においても、熾烈な議論と深刻な対立を誘発する。
- 公共政策問題が、《実質問題》を解決するための議事日程に上るためには、三要素が、具備されねばならない。
- 第一は、係争問題が、少なからざる公共資源の配分にかかわる重大問題だということである。
- 第二は、係争問題が、世人ならびに公共政策決定者の双方から、多大の注視を浴びているということである。
- 第三は、係争問題の解決が、社会・経済・政治上の重大な現状変革をもたらす潜在力を内在させているということである。
- 《実質問題》は、影響範囲において広大であり、その衝撃力も強度であるため、それに関する世人の巨細にわたる討論が起り、ときには、それが熱意を帯びる。さらに重要なことは、こうした世人の討論のなかから生成された急迫した要望に、現状変革をなしうる地位にある政党幹部、利益集団代表、官僚などの政治指導者が、応答を試みるということである。
- 一般に、必ずしも常にというわけではないが、経済問題が、公共政策の議事日程のために、数多くの《実質問題》を提供する。租税政策ほど、世人に直接に、そのうえ、広範な影響力を及ぼす経済問題は、他に存在しない。政府は、税制を活用することによって、他の階層に比較し、若干の階層から、より多くの租税を徴集するばかりではなく、さらに、これらの徴税額を、社会に不均等な影響を与える諸施策のために用いる。公共政策によって解決を迫られる係争問題が、エネルギー、雇用、あるいは、教育のいずれの分野に幅漕しているかどうかにかかわらず、「大多数の政治的対立は、当該政策の採択、あるいは、その範囲よりも、むしろ、誰が当該政策の費用を負担し、誰が当該政策の受益者となるかについて、起ってくる」。(G. C. Edwards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, 1978, p. 226; L. N. Gerston, *op. cit.*, p. 62.)

政府が、租税を徴集するために課税権限を行使するとき、政府における政策形成者は、こうして徴集された租税総額がどのように配分されるべきかを決定する。しかも、政策形成者が、その下では、ある階層には重く別の階層には軽く課税することによって税が徴集されるという、既存の法規の改正を、意思決定をするとき、政策形成者は、税制のあり方そのものに関してではなく、さらに、こうした徴税総額によって利益を得る莫大な数の施策の構造・目的・手段や集団の言動に関する理非・曲直について、問題を提起することになる。このような状況の下では、一つの係争問題の提示は、多くの係争問題を育てる培養上になるといえる。こうして、世人の間における租税という《量》の負担の不公平状態が、税制政策に対する世人の受けとり方の受像装置に様々な偏りを生ぜしめるという《質》の保全にかかわる重大な事態を、招くことになる。そこには、世人を構成する社会経済上の無数の分子群が、現行の政治システムに対する不満という微細な波動のうちに揺れ動きはじめることになり、そこに現在の体制に対する不信という負の方向に放射される不毛のエネルギが、蓄積されてゆく。

最近、経済問題は、政策形成者によって論議される他の緊急争点と結合するにいたっている。《ニューディール期》(the New Deal) やジョンソン大統領の《偉大な社会期》(the Great Society) の諸政策が、大部分のアメリカ人のために、最低所得水準を樹立したため、世人の関心は、次第に移民制限、人種統合、環境整備、死刑廃止、暴力、薬物乱用、そして、中絶などの、非経済的争点に移動している。明らかに、中絶、公立学校における祈とう時間 (school prayer)、そして、銃規制といった、社会諸問題 (social questions) が、《実質問題》解決のための公共政策の議事日程における重要な素因として、今日、浮上するにいたっている。それにもかかわらず、強力な反租税感情や不均衡予算への増大しつつある世人の関心の存在を考慮するならば、公共政策決定者が、かつての最低所得水準の確保のような経済問題の解決に投入された積極的活力によって、今日の《実質的な》社会諸問題の解決に、真剣に取り組めるかどうか、疑問である。[Gregory R. Weiher, "Post - Cold War Social Welfare Policy: Limited Option," William Crotyled, *Post-Cold War Policy*, 1995, p. 350. L. N. Gerston, op. cit., p. 63.]

この解答は、単一の絡み合いテーマとして、社会ならびに経済の諸問題を同時に解決する新たな公共政策の基本方針の到来とともに、出現するものとおもわれる。

(77) David B. Truman, *Congressional Party*, 1960, p. 3.

see Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political Economic Origins of Our Time*, 1944.

(78) Elmer Eric Schattschneider, "Political Parties and the Public Interest", *Annals*, vol. 280 (March 1952), p. 21.

- (79) Ibid., p. 21.
- (80) Harold J. Laski, *American Presidency: An Introduction*, 1952, p. 52.
拙著『政治学』一九四頁—二〇三頁参照。
- (81) H. J. Laski, op. cit., p. 52.
- (82) 高木八尺『米国政治史の研究』(一九五〇年)(岩波書店)一八二頁。
- (83) D. B. Truman, op. cit., p. 2.
- (84) E. E. Schattschneider, *Political Parties and Democracy*, 1964, p. 48.
- (85) 高木 前掲 一八五頁—一八六頁。
- (86) E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of A Government*, 1969, p. 31.
- (87) D. B. Truman, "Federalism and Party System", A. W. Macmahon(ed.), *Federalism Mature and Emergent*, 1955, p. 130.
- (88) 高木 前掲 一六三頁—一九五頁参照。
- (89) E. E. Schattschneider, "Political Parties and the Public Interest", op. cit., p. 21.
- (90) Ernest S. Griffith, *Congress; Its Contemporary Role*, 1951, p. 55. Ibid., p. 56.
- (92) see E. E. Schattschneider, "Political Parties and the Public Interest", op. cit., pp. 20-22.
- (93) Dean Acheson, *A Democrat Looks At His Party*, 1955, p. 55.
- (94) H. J. Laski, *The American Democracy; A Commentary and An Interpretation*, 1953, p. 19.
- (95) Leonard D. White, *The States and the Nation*, 1953, p. 26.
- (95) C. Rossiter, "The Democratic Process", *The Report of the Presidents' Commission on National Goals; Goals for Americans*, 1968, pp. 61-65.
- (96) 拙著『政治学』前掲 九七頁—一〇三頁。
- (96) Ibid., pp. 64-65.
- (97) *The New Yorker*, March 5, 1960, cited in Warren Weaver, "A Great Age for Science", *Goals for Americans*, op. cit., p. 104.
- 拙著『政治学』前掲 一頁。

- (88) C. Rossiter, op. cit., p. 61.
- (89) Ibid., p. 64.
- (90) Ibid., p. 64.
- (91) R. A. Dahl and C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare ; Planning and Politico - Economic Systems Resolved into Basic Processes, With a new Preface by the authors, 1976*, p. 348.
- (92) Congressional Quarterly Inc., *America in the 1980s, 1980*; p. 3.
- (93) Ibid., p. 200.
- (94) J. M. Burns, *The Power to Lead ; The Crisis of the American Presidency, 1984*, pp. 23-24.
- (95) G. C. Edwards III, *At the Margins ; Presidential Leadership of Congress, 1989*, p. 53.
- (96) 拙著『現代政治学』前掲 一三四頁。
- (97) B. Guy Peters, *The Future of Governing ; Four Emerging Models, 1996*, pp. 13-16.
see J. Koiman(led.), *In Modern Governance, 1993*.
- (98) 拙著『現代政治学』前掲 一三五頁―一三七頁。
- (99) なお、現代における政策、イデオロギー体系の多元的な培養基として、第一に、電波媒体・活字媒体のような新しい伝達手段の開発と世人の所得水準・教育水準の総体的な上昇に基因する、抽象的言語表現形式である政策・イデオロギー体系の普及とこれに対する彼らの理解の促進が、あげられる。第二は、世人の多元的要求に対応する政府責任の拡大に由来する、政策・イデオロギー体系中心の政治における素材の多様化と内容の実体化の傾向である。第三は、アメリカ政治の全国化がもたらすところの、単一の劇的な全国問題群や単一のイデオロギー体系上の次元への現代人の政治的関心の集中及び地方的な伝統や名望家の個性を強調する《争点なき政治》(issueless politics)の衰退化による抽象的かつ遠隔的な政策・イデオロギー体系中心の政治の増幅である。以上の三点の社会・経済・政治の諸要因が、重畳するところに、現代人の政策・イデオロギー体系の志向総体が、成立する。(前掲 一三七頁)
- (100) B. G. Peter, op. cit., p. 15.
- (101) Ibid., pp. 15-16.
- see J. Cohen and Joel L. Rogers, "Solidarity, Democracy, Association", *Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft vol. 25, 1994*, pp.

136-159.

- (110) see Ronald Inglehand, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, 1990.
- (111) see A. P. Pross, *Group Politics and Public Policy*, 2nd ed., 1992.
- (112) P. C. Schmitter, "Corporatism Is Dead; Long Live Corporatism", *Government and Opposition*, vol. 24, 1989, pp. 54-73.
- (113) L. N. Gerston, op. cit., pp. 61-66.
拙稿「書評」前掲 三四頁—一四五頁。
- (114) *Ibid.*, pp. 64-66.
以下、本項に関する叙述は、特記しない限り、前掲による。
- (115) see "Most Americans Favor Reform in Nation's Health Care System", *Los Angeles Times*, February 2, 1990, pp. A1, A26.
アメリカ人は、今日、総じて健康保険制度の改革の必要性を承認する。しかし、いかなる改革法が最善であるかについては、意見が分れる。しかし、彼らの半数以上は、医師及び病院の選択範囲の縮減には、反対する。しかも、アメリカ人の二分の一は、健康保険制度に対する連邦政府の過度の財政支出に批判的である。(J. M. Burns et al., op. cit., p. 483.)
今日、連邦政府は、ほぼ一兆ドルの資金を、毎年、健康保険制度に投じている。しかし、四〇〇〇万以上の人々は、健康保険制度の適用を受けていない。そこで、一九九八年に、ローパー世論調査所 (Roper poll) は、今後、連邦政府の健康保険制度の負担額は、増大、現状維持、減少のいずれが妥当であるか、について質問した。その結果は、全国規模の調査対象の五〇%が、増大、二六%が現状維持、二二%が減少、以上であった。
同じく、ローパー世論調査所は、全国規模の調査対象者に、アメリカの健康保険制度は、大幅に改革されるべきであるか、若干の改革で十分であるのか、あるいは、改革の必要はないのか、以上の質問を發した。その結果は、大幅な改革五二%、若干の改革四〇%、改革不要四%、不知四%、以上となる。(Source, Public Opinion Online; Roper Center at University of Connecticut, June 30, 1998, J. M. Burns et al., op. cit., p. 483.)
なお一九七〇年から一九九八年にいたるまでの、連邦政府の健康保険制度に対する財政支出額を表示するならば、表5のようになる。(J. M. Burns et al., op. cit., p. 478.)
- (115) see "Health - Care Battle", *The Wall Street Journal*, September 23, 1993, pp. A1, A6.

表 5 健康保険制度への連邦政府の財政支出額
(1970-1996)
(単位；100万、ドル価；1996年基準)

Year	Nominal	Real
1970	\$73.2	\$296.1
1975	130.7	381.3
1980	247.2	470.9
1985	428.2	624.6
1990	697.5	837.7
1991	61.3	877.5
1992	833.6	932.7
1993	892.3	969.3
1994	949.4	978.1
1995	988.5	1018.2
1996	1035.1	1035.1

Source ; U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States 1997, 1997*, p. 112. ; for 1996 Health Care Financing Administration, Office of the Actuary, *National Health Care Expenditures, September 28, 1998*.

National dollars are the actual dollars spent per year. To compare spending over time, we need to take inflation into account. The Real column accounts for inflation by converting nominal dollars into inflation-adjusted dollars against the base year, which in this case is 1995.

(16) see "GOP Unveils Its Overhaul of Medicare", *Los Angeles Times, September 15, 1995*, pp. A1, A16.

(17) see Theda Skocpol, *Boomerang ; Health Care Reform and the Turn against Government, 1997*.

Theodore J. Lowi and Benjamin Ginsberg, *American Government ; Freedom and Power, 5th ed., 1998*.

"Measuring the HMOs", *Los Angeles Times, October 3, 1998*, p. B7. Keith Hammonds, "Listen to Your Patients - Or Else", *Business Week, October 19, 1998*, p. 175. James A. Klein, "Should Employers Select Health - Insurance Options for Workers ?", *The Dallas Morning News, August 2, 1998*, p. 1J. Kenneth R. Mayer and David T. Canon, *The Dysfunctional Congress ? ; The Individual Roots of an Institutional Dilemma, 1999*. Edwards III and Wayne, op. cit.. H. R. Mahood, *Interest groups in American National Politics ; An Overview, 2000*.

see also James Fallows, "A Triumph of

Misinformation", *Atlantic Monthly*, January 1995, pp. 26-37. Mark Peterson, "The Health Care Debate ; All Heat and No Light", *Journal of Health Politics, Policy, and Law*, vol. 2 (Summer 1995), pp. 421-425. Sven Steimmo and John Watts, "It's the Institutions, Stupid ! Why Comprehensive National Health Insurance Always Fails in America", *Journal of Health Politics, Policy, and Law* vol. 20 (Summer 1995), pp. 329-372. Joseph White, "Commentary ; The Horse and the Jumps ; Comments on the Health Care Reform 20 (Summer 1995)", *Journal of Health Politics, Policy, and Law* vol. 20 (Summer 1995), pp. 373-383. Daniel Yankelovich, "The Debate That Steeplechase", *Journal of Health Politics, Policy, and Law* vol. 14 (Spring 1995), pp. 7-23. Phillip Heymann and Jody Heymann, "The Wasn't ; The Public and the Clinton Plan", *Health Affairs* vol. 14 (Spring 1995), pp. 7-23. Phillip Heymann and Jody Heymann, "The Fate of Public Debate in the United States", *Harvard Journal of Legislation* vol. 33 (Summer 1996), pp. 516-517.

なお、クリントン大統領の健康保険制度の改革案について素描するならば、次のようになる。(T. R. Dye, op. cit., pp. 139-142. J. M. Burns et al., op. cit., pp. 484-485.)

一九九二年に、ヒラリー・R・クリントン夫人 (First Lady Hillary Rodham Clinton) を委員長とする National Task Force On Health Care Reform は、合衆国の健康保険制度を完璧に再構造化する包括的な改革計画を提出した。これを基礎とするクリントン大統領の健康保険制度改革計画は、きわめて煩瑣であり、二三四頁に達する法案へと編成された。この法案は、アメリカ経済の六分の一を占める健康保険制度産業全体の再組織をもたらすものであった。

クリントン計画の骨子は、次の五点に求められる。

- ① 企業や個人が、病院、医師・看護婦団体などの健康維持組織 (health maintenance organizations (HMO)) から保険の適用を得るために、支払う健康保険料を蓄積する政府所管の全国規模の健康保険連合会 (health alliances) の結成。
- ② 被用者とその家族のために、雇用者による法律に定められた健康保険料の負担。(費用の八〇%。ただし支給給与総額の七・九%を最高限とする)
- ③ 法定の包括的な医療給付の提供。これには、処方薬の提供 (prescription drugs)、精神的健康の維持 (mental health)、アルコールないし薬剤への耽溺に対する治療法 (substance abuse treatment)、小児期免疫法 (childhood immunization)、歯科治療 (dental coverage)、小児用眼鏡 (eyeglasses for children) として、堕胎を含む妊娠関連医療行為 (all pregnancy-related services, including abortion) などが、あげられる。
- ④ すべての市民と合法的滞在者に対する健康保険制度の確立。政府補助金は、雇用者に法定保険料の負担義務のある健康保険制

度の適用外にある小企業の雇用者・被用者のために供与される。

⑤ 総体的な健康保険予算額を査定し、その総額を全国に存在する健康保険連合会に配分する全国健康委員会 (national health board) による健康保険制度の費用の抑制。

クリントン大統領の改革計画は、様々な理由から、議会を通過することはなかった。合理的—包括的な改革計画の選択は、より穏健な漸進的改革とは異なり、最初から誤算であったといつてよい。複雑な改革計画は、世人の間に、少なからぬ不安や戸惑いの波乱を起し、さらに、当該計画の敵対者である健康保険産業に、当該計画が消費者に与える影響について、若干の懸念を生じさせることになった。増税による費用の徴集を財政基盤とするカナダ方式の健康保険制度を支持する議会における進歩的な議員は、増税を単なる一本の補助線とみる大統領の改革計画に対して、微温的な支持を与えるにすぎなかった。共和党議員は、大統領の改革計画を、健康保険制度の《政府による乗っ取り》(government takeover) という刻印を押している。もとより、大統領には、より穏健な改革計画を考慮するだけの、積極的意思はない。数ヶ月に及ぶ論議のはてに、世論調査が示す通り、クリントンの立法計画は、アメリカ人の大多数によって反対されたのである。

アメリカ人の大多数のクリントン大統領の改革計画への関心度と視線の集中度とは、高まっていたにせよ、彼らが当該計画に反対した理由は、一つに、大規模の改革にともなう経費の増大を、彼らが警戒し、これに猜疑の眼を向けていたからにはかならない。また、二つに、大統領の改革計画が、政策・イデオロギー体系を色濃く帯びていると判断されたためである。当該計画が国民皆保険制度の目標を高く掲げるが故に、その反対勢力によって、当該計画は、社会主義として指弾されたのである。反対勢力の説くところによれば、合衆国は、個人の勤勉さとその偉業の強靱な基礎の上に、建造されている。これらは、American Dream のなかに具象的に表現されており、これらの価値は、明らかに、クリントン大統領の改革計画と相容れない。大統領は、反対勢力によれば、限定された漸進的な改革に、満足すべきであったであろう。こうして、クリントン大統領の改革計画は、関心度の上昇と支持率の下降という両極間でゆれ動く世人の大きな屈折を貫くものといえよう。

(118) Jonathan Rauch, *Democlerosis*, 1994, p. 39.

Cigler and Loomis, *op. cit.*, p. 11.

(119) J. M. Burns et al., *op. cit.*, p. 219.

see David McKay, *Essentials of American Government*, 2000, pp. 286-290.

- (120) Kevin Phillips, *Arrogant Capital*, 1995, p. 43.
Cigler and Loomis, op. cit., p. 11.
- (121) Edwards III and Wayne, op. cit., pp. 348-350.
- (122) D. A. Stockman, *The Triumph of Politics*, 1986, pp. 251-253, 260-265.
see also William Greider, "The Education of David Stockman", *Atlantic Monthly*, December 1981, p. 51.
- (123) Gary W. Reichard, *The Reaffirmation of Republicanism; Eisenhower and the Eighty - Third Congress*, 1975, p. 173.
Edwards III and Wayne, op. cit., pp. 349-350.
- (124) "Turning Screws; Winning Votes in Congress", *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 24, 1976, pp. 952-953.
Edwards III and Wayne, op. cit., p. 350.
- (125) *Ibid.*, pp. 952-953.
Edwards III and Wayne, op. cit., p. 350.
- (126) "Government Waste Rampant, GAO says", *Los Angeles Times*, January 8, 1993, p. A26.
- (127) "Clinton Moves to Streamline Government", *Wall Street Journal*, September 8, 1993, p. A2, and "Gore vs. Grace; Dueling Reinventions Show How Clinton, Reagan Views of Government Differ", *Wall Street Journal*, September 6, 1993, p. A10.
- (128) see Gabriel Sheffer, "Reversibility of Policies and Patterns of Politics", *Policy Studies Journal*, vol. 5, 1977, p. 548.
- (129) see Robert Eystone, *From Social Issues to Public Policy*, 1978, p. 118. Gordon and Milakovich, op. cit., pp. 358-359. Davidson and Oleszek, op. cit., p. 359. Massimo Morelli, "Demand Competition and Policy Compromise in Legislative Bargaining", *Ame. Pol. Sci. Rev.*, vol. 93, (December 1999), pp. 809-820. Dalton Conley, "Getting into the Black; Race, Wealth, and Public Policy", *Political Science Quarterly; The Journal of Public and International Affairs* (Winter 1999-2000), pp. 595-612. Jeffrey Banks and John Duggan, "A Bargaining Model of Collective Choice", *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 94 (March 2000), pp. 73-88. Nolan M. McCarty, "Presidential Pork, Executive Veto Power and Distribution Politics", *Ame. Pol. Sci. Rev.* vol. 94 (March 2000), pp. 117-129. Charles F. Bonser, Eugene B. McGregor, Jr., and Clinton V. Oster, Jr., *American Public Policy Problems; An Introduction Guide*, 2nd ed., 2000.