

アメリカ政党の中央集権化について

間  
登  
志  
夫

- 一 地方分権制
- 二 中央集権化(その一)
- 三 中央集権化(その二)

## 一 地方分権制

政党組織の自然発達史は、議会における政党組織の発生という梯級から、選挙民における政党組織の発展という段階への歴史である。一九世紀における選挙権の拡張を通じての選挙民の増大とかかる選挙民における政党闘争の拡大・強化によるもつとも顕著な結果の一つは、地方の政党組織の生誕ということとこれによる競争の増大ということである。そして、必然的に、政党組織の地方への拡張は、中央と地方との組織間における権力関係の問題を惹起する。それ故、選挙民における政党組織の発展は、中央と地方との組織間の権力闘争を誘引するのである。<sup>(u)</sup>

アメリカ政党における中央と地方との組織間の権力関係は、その党内での大統領とボスとの利益間における闘争と平行している。<sup>(v)</sup> けだし、党内での中央組織の勢威は大統領に焦点を集中させるであろうし、党内での地方組織の勢力はボスのもとに結集されるであろうから。大統領は、公共問題についての公的な論争を経て公的な利益を創造したり促進しようとする。これに反して、ボスは、全国と州と地方というあらゆる段階の政治から私的なパトロネージを引きだそうとする。大統領とボスとの権力闘争は、公共政策上での両者間における和解され難い相違というものから発生しているのではなく、大統領のリーダーシップがパトロネージのボスへの流出を切断するに足るだけ強力なものにもなりうるということから発生しているのである。従って、大統領職が拡大すれば、公共政策の創設および実現が増大するであろうし、それ故、ボスおよびそのパトロネージは必然的に退行するであろう。しかし、歴史的には、大統領は、立法計画に議員の同意をうる目的で、ボスの利益のために公務を沾却することを余儀なくされ、また、議員は、大統領の公的な名声を犠牲にして、ボスのために政治からパトロネージを引きだしている。けだし、議員は、の

ちのべるごとく、ボスの単なる傀儡にすぎないものであるから。かくて、大統領による中央のリーダーシップは、地方のボスによるパトロネージの要求によって妨碍されているのである。その証拠としては、議会における、政党投票の低い度合とか、立法的産物の貧弱さとか、委員もしくは委員長の前任者優先制などを列挙すれば充分であろう。しかしながら、歴代の大統領は、パトロネージ・システムを制限すべく努力している—その効果には多少の差があつたにしても—のであり、その結果として、ボスはいよいよやながら大統領に譲歩せざるをえないのである。とはいへ、ボスは、歴史的に、権力とかパトロネージなどを放棄する道をとるよりも、糊塗とか混乱などを選択する道をとるのである。

ボスが、権力を掌握し、この権力をパトロネージとか役得などを獲得するという自己の目的のために行使し、しかも大統領の権威を拒否しうるのは、地方の組織を支配し所有しているからにはかならない。

地方の組織には、一時的なものと常設的なものがある。前者としては了選会、後者としては州、郡、市、町、区、そして投票にいたる諸委員会がある。そして、形式的には、常設的な委員会は、その権限の範囲において一時的な了選会の下にあり、またその権限の行使において了選会に從属するものとされている。しかし、實質的には、一時的なものよりも常設的なものが重要性をもっており、また事実もっているのである。けだし、了選会は、その限られた目的のために、二年に一回しかも数時間乃至一日で終るのが通常であり、しかも委員会の予め決定せるものを確認するのが通例であり、また、委員会は、了選会後の選挙を勝利に導くべき運動機関であるから。ところで、これらの委員会は、全国委員会および上院と下院の選挙運動委員会の支部組織でも從属機関でもなく、また、州以下の委員会は、それぞれ上位の委員会の支部組織でも從属機関でもない。<sup>(4)</sup>つまり、委員会は、相互に独立し権力を掌握している

のである。かかる委員会は、マシンのごとく運転することができ、しかも円滑に運行されうるので、マシンと謂われている。<sup>(5)</sup>

マシンが掌握している権力についてのもっとも基礎的な事実の一つは、選挙および任命によるほとんどすべての公務員に強要しうる地方居住という必要条件が存在していることである。マシンは、地方居住制を法律および慣例とかで確立することによって、公職を獲得するための競争をその地方の定住者に制限しうるので、公職にいたる大道を独占することが可能である。それ故、議員は、マシンの被支配者にならざるをえないし、従って、マシンは、議員を通じてパトロネージを政治から引き出すことができるのである。また、マシンは、公職への大道を独占しうるかぎり、党内で党組織として同格である近隣のマシンが侵略しようとする一切の企図にたいして、その地方の支配を維持しうる。かくて、マシンは地方のものであり、その政党内の上部構造はつくられえない。さらに、マシンは、中央の組織によって対抗組織の発達を促進すること、すなわち、中央から地方に侵略することが危険であると同時に困難でもあり、また中央のリーダーシップがそれを企図するのに有利な立場でもないので、地方から排除されえない。その上、マシンは、その所有主であるボスが、地方と州と全国という全段階での政治に能動的に従事しており、単に地方的な下部党員からの反逆によってのみでは破壊されえないから、下部からの加撃にたいしても防衛しうる。それ故、ボスは、かくのごときマシンを支配し所有しうるかぎり、政治にパトロネージとか役得などを要求できしかも隣人および上部および下部というあらゆる方面からの攻撃を防禦できるところの戦略的な地位を占断することが可能なのである。<sup>(6)</sup>

大統領のリーダーシップのもとで中央のリーダーシップを確立すべき中央の組織は、かくのごとき地方のボスおよびアメリカ政党中央集権化について

びマシンの権力を反映して、中央における権威についての第一条件、すなわち、その政党で中央政党的リーダーシップを永続させる権力に欠如している。

中央の組織にも、地方のそれと同様に、一時的な全国党大会と、常設的な全国委員会および上院と下院の選挙運動委員会とがある。<sup>(7)</sup> 全国党大会は、理論的には、党の最高統治組織である。しかし、それは、実際のには、その職務を処理するのにはあまりにも巨大であり、かつ取扱が困難であり、しかも、実際に政党を統治するという目的で企画されしものではなく、大統領候補者の指名と党綱領の作成という制限された仕事のために四年目に一度、それも四、五日しか開会しないのであり、その遂行後は無期限に休会になるのであって、純粹に一時的な集合体にすぎないのである。その上、全国党大会に派遣されし州の代表者団体の顔触れは、それがボスによっていかに牛耳をとられているかを示している。そして、そこでのボスの権力の象徴は、「ダーク・ホース」および「二期の伝統」であろう。ただし、「ダーク・ホース」は、中央のリーダーシップには所属せず、ボスにすべてを依存している、地方的に有名な候補者のことをいうから。また、「二期の伝統」は、指名のための競争が定期的におこり、中央のリーダーシップを不安定にするから。かくのごとく、全国党大会は、実行可能な程度の仕事に制約されているのみではなく、ボスから構成されてもいる。それ故、政党は全国的な統治組織をもっていないといえよう。<sup>(8)</sup>

全国委員会は、全国党大会を召集したり組織したり、そして候補者の指名および党綱領の作成後に大統領選挙運動をおこなったりすることを主要な職務とする、中央政党的の執行機関である。そして、それは、これらの職務にあつて、たとえば、大会の臨時名簿の作成とか党綱領案の作成とか選挙運動の執行などにおいて、かなり大きな権力があたえられており、また、その構成員は、年齢、教育、職業、社会的、そして政治的の点において相当の有力者が選出

されており、さらに、その事務局には、相当多くの専任職員が配置されている。そしてまた、その委員長は、その執行者として、かなり大きな権力を發揮している。ところが、かくのごとき委員会は、大会によって選出され、かかる委員長は、その委員会によって選出されるものと理論的にはなっている。しかしながら、大会は、そこに派遣されし州の代表者団体によってなされし選択を確認するにすぎないものであるというのが實際なのであって、それ故、委員会のメンバーは、究竟、ボスによって任命されているといえる。と同時に、委員会の陣容での甚大な転換も、有力なスタッフによる権力の蓄積を阻止せんがためにボスによって慎重に計算されし策略であるといえよう。従って、かなり大きな権力を真に保有しているのは、委員会ではなく、ボスによって任命されしそのラインアップなのである。しかも、委員会は、大会の前に数度、その直後に一度、開会されるのが普通である。そうして、委員長は、大統領の被指名者によって選定され、委員会によって正式に任命されるのが實際であり、従って、被指名者の個人的な代表者にすぎないのが通常なのである。ことに、委員長は、被指名者が敗北すると辞職し、勝利をうると郵政長官になるために辞任するのが通例である。それ故、委員長は、かなり大きな権力を發揮しうるといっても、その権力がまったく被指名者に依存されしものであり、しかも、その権力が維持されうるにはあまりにも地位が不安定なのであって、結局、全国政党的執行者としてボスおよびマニーンを束縛しうるまでにはいたらないのである。<sup>(9)</sup>

上院および下院の選挙運動委員会は、上院議員または下院議員の選挙運動をおこなうという制限されし目的のために存在するから、専ら中間選挙に存在の意義を發揮する。しかし、それは、議員候補者を選択したり候補者を牽制したりする権力をもつていないのみならず、それは、若干の選挙運動費の分配とか、印刷発表物の発行とか、演説集の編輯などより以上には着手しないのが普通である。つまり、この委員会は、ボスとかマニーンにたいするサーピス機

関でこそあっても、中央政党のリーダーシップを強化すべき組織ではありえないのである。<sup>(4)</sup>

かくして、アメリカ政党の中央組織には、大統領のリーダーシップのもとでの中央のリーダーシップを確立しボスおよびマシーンを統制しうるに十分な権力をもっているところの組織がないのであり、全国委員会の委員長のみが大統領の代理機関であるといいうるにすぎないのである。従って、政党における権力が中央の組織に統一されているか、あるいは地方の組織に独立的に認められているかを区別の標準として、中央集権制と地方分権制とに区別するならば、アメリカ政党は、イギリスの政党が前者のそれであるのにたいして、まさに後者のそれであるといえる。イギリスでは、地方の政党組織は、権力を奪取されしかも中央の政党組織のサービス機関の役割に縮小されているのである。

ところで、かくのごときアメリカ政党の地方分権制—ジャクソンの時代から一九三二年ごろまでの政党のもつとも顕著な特性—は、この時期のアメリカ政治の事情と密接に関係づけられているのである。全国的な政党に全般的にして継続的なリーダーシップを要求するような決定的要求は、国際的にも国内的にも存在しない。とりもなおさず、大統領および中央の組織がボスおよびマシーンにたいして攻撃を展開するための重要な素材が存在しないのである。つまり、政党の地方分権性は、当時における不活発にして小規模な全国政治の性向と、それ故に、また、圧倒的に地方的な地方政治の性質とに適應せるものなのである。とくに、一八六〇年から一九三二年までの共和党優勢時代における、共和党と大実業との関連および一八九六年以来の共和党とセクションナリズムとの相関を考察するならば、政党の性格がいかに政治の事態を反映せしものであるかが理解されうるであろう。

大実業の支配勢力は、レッセ・フェールの觀念に立脚して、政府の経済にたいする干渉を排除し、利己的目的のた

めに開発・利用すべく経済を放任することを願望している。共和党は、かかる大資本と緊密不可分に結合して、ビジネスの政党であり、畢竟、実業の政治的な要具にすぎない。従って、共和党の目標は、最小限度に自己の任務を限定する政府であり、そして、この目的達成のための共和党の用具は、大統領であり議会である。それ故、共和党は、大統領の選挙のためにのみ組織化され、大統領が有する法案の拒否権とか公務員の任命・罷免権とか最高裁の判事の任命などを通じて、政府の役割の最小限化のために機能する政党なのである。さらに、共和党は、議会における複雑な議会手続とか先任者優先制とか委員会制とか議長職権などを通じての立法妨害が可能であるから、議会における議員の行動を規律するための組織化、および過半数以上の議員の選挙を勝ちとるための本格的な組織化をおこなわないし、またおこなう必要もない。つまり、共和党の大統領および中央組織は、共和党そのものが冀望しないというまさにその因由によって、リーダーシップに虚欠しているのである。<sup>(4)</sup>

共和党の大統領および中央組織のリーダーシップがかくも薄弱であるのに、共和党の支配がかくも長期でありうるのは、一八九六年の選挙によって醸成されしセクション的な政治態勢に縁由している。この態勢は、急進的な民衆党にたいする共和党および民主党の保守的な分子の反動による結果である。民衆党は、農民運動と労働者運動とを結合せる一大勢力をもって、既成政党に肉薄する。とくに南部において、その勢力は民主党の制馭を倒覆しようとする気配すら示すにいたり、民主党の保守分子は、ニグロの選挙権を奪取するがごとき策略を酷使して、同党の制御を保証せんと意図されし「団結せる南部」を確立するにいたる。他方、共和党の保守分子は、一八九六年にブライアンが事實上民衆党の要求を体得しその勢力を背後の支持として民主党から立候補すると、あらゆる手段を通じて、南部以外の地域とくに北・西部で民主党の勢力を一掃し反動勢力の支配権を確立して、勝利をうる。こうして、共和党と民主

党は、それ以来、北・西部と南部のセクションを基礎として分裂し対立するようになる。かかるセクションナリズムが可能なのは、民主党の保守派が全国的な権力を断念し共和党の保守派に譲渡して、事実上その獲得は困難でもあり、南部の絶対的な制御をまず第一に切願せしめたためなのである。セクションナリズムは、共和党の保守派に對敵せる農民と労働者による急進的な勢力を垂直に横断させ、北・西部の急進勢力と南部の急進勢力とを孤立させ、共和党の保守派をして北・西部の急進勢力を衰退させよう。それ故に、共和党・ビジネスは、長期にわたって覇権を専横することができるのである。<sup>(13)</sup>

それに加えて、セクションナリズムは、共和党の政党組織の性格をも大きく決定している。それは、北・西部セクションに共和党による一党支配を産出し、その一党制は、共和党に有力な中央組織を要求しない。けだし、政党は、有力な反対党と闘争するときのみ、有力な統一的組織を必要としたまたそれを維持しうるから。従って、共和党マシンは、中央組織から侵略されることなく、さらに、反対党から挑戦されることもないので、ひとしお堅固に築構しうる。その上、共和党マシンの、そのセクションで単に名目的組織にすぎない民主党マシンを合同しその助力の報酬としてそれにパトロネージの分前をあたえそれと交渉および妥協することが容易なので、選挙民からの反逆の道を閉塞することが可能である。同様のことが南部セクションの民主党およびそのマシンについてもべうる。それ故、セクションナリズムは、地方分権性を両党に保証しているといえよう。

## 二 中央集権化(その一)

しかしながら、アメリカ政治は、一九三二年を境界線として、一九世紀後半より隆盛せしレッセ・フェールから、

政府が公益のために国民生活を統制するというプログレッシヴズムへと転移して、根本的に変化する。そして、かかる変化のなかにこそ、アメリカ政党的の地方分権制から中央集権制への遷移の根因が横わっているのである。

さきの民衆党およびブライアン・民主同盟軍が敗北せしめ、共和党・ビジネス体制に反対せる急進勢力が消滅するのではない。この勢力は、その後、大資本の権力が頂点に達し金権政治の危機が絶頂に達せし二十世紀初期に、T・ルーズヴェルトをして共和党・ビジネスに反してまでも公共事業を遂行せしめる。のみならず、その後、革新党を樹立し同ルーズヴェルトを候補にして敗北するも、民主党のウイルソンをして公共政策の実行に着手せしめうるので、この意味においては、勝利をえているといえるであろう。

かくのごとく民衆党や革新党など第三党を樹立したり、両大統領を戦士として両大政党を動かしたりせし運動は、アメリカ政治史上にプログレッシヴ・ムーヴメントと謂われるものである。<sup>64</sup>そして、これは、十九世紀末葉に、南北戦争後の産業革命の完成によって、近代産業国家として発達していくとともに大実業が勃興して、その政治におよぼす影響が増大しきぎにのべたごとく大実業と共和党とが結合し、これにともなう弊害が激増してくるのに応じて発生せしプログレッシヴズムに基づいている。プログレッシヴズムは、政治の廓清と民主政の実現とを企て、公益のためにする政府の任務の拡大を認め、レッセ・フェールを廃棄して、国民経済組織にたいする政府の干渉の必要を主張せるものである。従って、その目的は、政治的改革の面、すなわち制度における腐敗の改革および民主政の実現を期する制度の改善と、社会経済政策の面、とりもなおさず公益のためにする政府の積極的な干渉との二方面があり、そして、その中心思想は、政府任務の拡大を認める「文化国家」の観念よりでているといえよう。<sup>65</sup>

しかして、かかるプログレッシヴズムがその目的を実現するのは、一九二九年來の大不況の危機からアメリカを救

うべく、政府や産業や農業や金融および救済などのあらゆる面において実施されし大規模な三三年のニュー・ディールにおいてである。従来のプログレッシブズムとニュー・ディールにみられるそれとの間のもっとも顕著な相違は、国民経済生活を全体として政策計画の対象とする政府統制の存否である。アメリカ国民は、衰況の深酷化によって覚醒し、社会経済機構の欠陥を直視し、総体的な復興・改革の計画を、民主党を利用して、F・ルーズヴェルトをして実施せしめうるのである。しかしして、その進路がプログレッシブズムの方向であることは、けだし歴史的に必然であるといえよう。

ニュー・ディールのために新設されし行政機関は、全国復興庁 National Recovery Administration とか、農業調整庁 Agricultural Adjustment Administration とか、連邦緊急救済庁 Federal Emergency Relief Administration とか、連邦緊急公共事業庁 Federal Emergency Administration of Public Works とか、テネシー溪谷開発庁 Tennessee Valley Authority など六八の多数に達する。これらのうち、たとえば、全国復興庁は、従来のプログレッシブズムが独占企業とか公益企業とくに鉄道会社などにたいする政府の監督を問題としているのにたいして、準則の制定に産業と協力しこれらを自己の統制下においており、さらに、従来のそれが到達しえないところの幼年労働の禁止とか労働時間の制限とか最低賃銀の決定とか失業の防止および救済とか社会保障の実施とか労働争議の調停などをおこなっている。また、農業調整庁は、従来の個人主義的経営制度の弊害にかんがみて、土地から市場にいたる大規模な農業統制をおこなっている。このことは、これらの機関の著しい特性が、国民経済生活の全機構を公益のための復興・改革計画の対象とする政府統制という根本的な政策にあるということを示すものである。

かくのごとき政策にみられる重大な変化は、つぎの主な二つの効果を生ずる。まず第一に、これらの行政機関にお

ける官僚の増大と、その専門・技術・職業化と、その勢力の拡大ということである。機関の増張そのものがすでに官僚の増加を意味するも、機関が取締のための行政ではなく公益のためのそれであるが故に、巨多の官僚が要求される。公益のための行政は、規制とか助成とか保護とか奉仕などを主な内容としており、従って、一定の調査とか研究とか立案などに基づいて実践されるし、また、科学的な技術の進歩につれて、それらの手段も専門・技術化されるとともに行政そのものの経営方法も専門・技術化されるので、官僚は、専門・技術化されると同時に職業化されるのである。<sup>(48)</sup>かく行政は高度に専門的技術的なものであるから、議員は、制定せる法律とその具体的状態への適用との中間に法律を補足し充実するための詳細な規則および規程の作製を、かかる官僚に委任せざるをえなくなる。<sup>(49)</sup>かくて、官僚は、巨多の専門・技術・職業化されしその存在そのものがすでにその勢力の擡頭を示すも、必然的に勢力を拡大する。官僚は、これらの行政的立法を準備し、それらは、省または庁によって吟味・討議されそして長官によって承認され実施される。しかし、官僚の勢力の拡大は、結局、大統領のその拡大にほかならない。けだし、行政権は大統領のみに附与されており、長官の発布せしものの責任は当然大統領に転嫁されるから。のみならず、大統領は、たとえば、一九三三年三月四日から三四年六月一五日までの短期間に、一八六二年から一九〇〇年までにおけるものの六倍にも達する大統領令を発布している。<sup>(50)</sup>

第二に、政党の地方分権制から中央集権制への変移ということである。右にのべし大統領の勢力の拡大そのものは、政党におけるリーダーシップとか規律などの問題を包含している。従って、このような傾向の増大は、政党の地方分権制とかボス支配制などに向う傾向の退歩を意味し、中央集権化への変移を意味している。つまり、大統領職の拡大に応じて、議員の背後にいるボスは、大統領のリーダーシップの前に後退せざるをえないのである。のみなら

ず、野心的な政府統制という政策計画は、中央集権化のための基盤を政党に創出する。なぜならば、民主党の中央組織は、大統領をしてそのような計画を実施せしめるに必要な権力を獲得すべく強制され、とりもなおさず、大統領のリーダーシップのもとに中央のリーダーシップを確立すべく強要されて、議会における議員の行動を規律するための組織化および過半数以上の議員を獲得するための組織化をおこなわざるをえなくなるから。大統領候補の指名における「三分の二ルール」は中央のリーダーシップを阻止せるものであり、議会における立法妨害とか先任者優先制とか委員会制とか議長職権などはその目的を妨害せるものである。従って、三六年の「三分の二ルール」の廃棄および三八年のページは、中央のリーダーシップの挽回を露呈せるものであるといえよう。また、大統領および議員を獲得するための中央組織による積極的な地方組織の展開は、地方マシーンの衰退それ故にまたボスの衰勢とそれにとまなう中央リーダーシップの確立を到来する。しかも、かかる地方組織の展開は、霸氣的な政策計画の実施に州とか地方の政府をも参加せしめるためにも不可欠なのである。けだし、かくのごとき計画の施行は全段階の政府の利用を必然的に携伴するからであり、それを遂行するためにはある段階において阻止しようとする組織に代替すべき別の組織を展開する必要があるからである。

さらに、かくのごとき中央集権化は、セクシヨナリズムの弱体化によって懲瀆される。右にのべし地方組織の拡大は、民主党の政策計画における革命に荷担しかつそれを支持せし多数の選挙民が居住せる南部以外の北・西部においてとくに累進される。それ故、ルーズヴェルトは、三二年より連続四回の選挙において、「團結せる南部」からただ一票をもえられないとしても、同地から当選するに充分な票を獲得しうるのである。このことは、とりわけ、同地での共和党による一党支配の崩壊、とりもなおさず、セクシヨナリズムの衰弊を意味している。と同時に、同地での両

党による激烈な選挙闘争の強化をも意味せるものである。事実、四四年の選挙は、両党得票数のわずか三パーセントが一方の政党から他方のそれへと移行するならば、一七州における結果が倒逆するであろうことを顯示している。つまり、セクシヨナリズムの萎靡によって、選挙を全国的な規模において左右する全国的な政治態勢が、セクシヨンのな政治態勢に代換して、出現せしことを物語っているのである。全国的な政治態勢は、右のごとく政党得票数の地理的な分布でのきわめて軽微な変化ですら選挙に重大な結果をあたえるので、政党の比較的頻繁な政権交代の可能性を急増させ、それ故に、政党の政策計画および選挙組織の重要性を著増させる。なかんずく、地方の選挙組織のそれは至高である。けだし、全国的な権力の獲得が全国のいずれかの脆弱な地方組織によって阻止される―たとえば、町とか市とか郡などの組織が票を動員しえないが故に州全体を喪失し、重要な州を失墜するが故に国全体を喪失する―から。かくして、民主党による三二年以来の競争的な地方組織の拡大は、選挙とともにその範囲と速度とがいやましに加増され、全国委員会を枢軸として全国的な労働および市民の運動によっていとど積極的に展開される。こうして、セクシヨンのな政治態勢のもつて名目的なものとしてのみ存在せし組織は、全国的な政治態勢のもつて実質的なものとして回復され、しかも中央組織のリーダーシップによって促進されしものとして発達していく。従って、共和党マシーンと連合しそれへの助力の報酬としてパトロネージの分前をうることによって余生を保持せし民主党マシオンは、リーダーシップによる組織の前に後退しひとしお衰微していくのである。明らかに、民主党の中央組織は、自分自身の地方組織を発達させ、地方マシオンから自分自身を解放させ、中央集権化されし政党組織を造成しているといえよう。

さらにまた、かかる中央集権化は、右にのべし政策上の変転とか政治態勢上の変動などにみられる国内政治での事

情変更と密接に関連しているのみでなく、国際政治でのそれとも緊密に関係づけられてもいる。F・ルーズヴェルトが大統領に就任せし年に、ドイツではヒトラーが首相となり、ナチズムの挑戦が明確な形をとりはじめる。危機が深まるにつれて、ルーズヴェルトは、議会をして中立法を廃棄せしめ武器貸与法を制定せしめる。そして、パール・ハーバーの奇襲ののち、連合国の戦列に参加し、同時に、「国際連合による宣言」を公布する。かくて、アメリカは、自由世界の指導国の一つとして、国際政治での新しい発展に巨歩を踏みだす体制を整える。さらに、戦後、コミュニティズムとの冷戦の激化にもなつて、トルーマンは、自由世界での指導国としての地位および責任から、トルーマン・ドクトリンに基づく政策とかマーシャル・プランによる経済援助計画とかあるいは一連の安全保障政策などの遂行を議会に説得しこれらに必要な立法措置を講ずる。かくして、両大統領は、一方では権限を拡大させ、他方では議会にたいする政治力を増大させ、それ故、リーダーシップをさらに強化していく。それと同時に、民主党は、かかる大統領のリーダーシップのもとにおいて、大統領によって形成されし対外政策計画を効果的に遂行せんがために、一方では議会での組織化を伸張させ、他方では地方での組織化を拡張させ、それ故、中央のリーダーシップをさらに強化して中央集権化していくのである。

### 三 中央集権化(その二)

以上のごとき政党の中央集権化を催迫せし国内および国際政治での新しい事態は、その後、さらに新しい局面を呈示しつつ連続する。まず、ニュー・デールは、開戦とともに軍需産業によって継蹤されるが、戦後も歴代の大統領によって継襲されしかも連続的に改善・拡張されて継続している。もっとも、アイゼンハワーにおいては、公民権

の面でのみ新たな進歩をとげ、新しい全機構については単なる継受——しかし、このことはニュー・ディールが固定され吸収されしことを意味する——にとどまるが。つぎに、全国的な政治態勢は、その後の大統領および議員の選挙において、往年のセクショ的な政治態勢への復帰を示さず、全国化への傾向をますます強化している。最後に、冷戦の緊張緩和につれだつて分極化という新しい情勢が生れ、それに扨従せる国際的な諸問題が大統領および中央組織に継続性と安定性とを有する対外政策の形成および遂行を要求している。

これら諸事情の累積的な結果が、中央集権化に指向せる二大政党による競争的な政党制度の出現ということである。けだし、共和党において、わけて民主党での傾向にたいする対抗処置として、政策計画ならびに選挙組織がさらに能動的に展開されるから。北・西部における、勢力挽回のための共和党中央組織による競争的な地方組織の進展とそれともなう同党マシーンおよびボスの衰頹はきわだっている。とりわけ、五二年の選挙以後の同党による「団結せる南部」への進出は象徴的である。

それはそうと、政党の中央集権化は、古い組織型相から新しいそれへ、すなわち、権力をもたない従つて永続的なリーダーシップを有しない中央組織とそれに対応する権力をもつ地方マシーンという型相から、権力およびリーダーシップを有する中央組織とそれに対応せる権力のない地方組織という型相への変遷を意味している。そして、その変遷にともなう、権力の所在の地方マシーンから中央組織へ、すなわち、地方のボスから中央の大統領および指導者への推移を意味している。従つて、単的には、地方のマシーンおよびボスの衰微を意味しているといえる。それ故、政党の中央集権化を証拠立てるには、ボス支配制の衰退を証明すればよいことになる。このことは、組織型相の変遷とか権力の所在の推移などが政党構造の形式的な変更によるよりもむしろ政党内部の非形式的にして実質的な配列とか

思慮などによって大きく遂行されているという事実、しかもそれがボス支配制の衰弊にもっとも歴然と表顕されているという事実から、真実であるといえよう。

ところで、ボス支配制の凋落がいままでのべてきた中央集権化を促進せし諸要素に起因していることはいうまでもないが、さらに、それがそれらの諸要素によって招来されし地方政治そのものの変化、たとえば、地方政治が新しい一連の政策計画と緊密に関係づけられていること、地方政府が古い政治的方法では取扱えないほどはなはだ重要になっていること、地方行政が大きく変革していること、地方選挙がきわめて競争的になっていること、そして地方選挙民が政治にたいする態度を大いに変えていることなどに基づいていることも言を俟たない。

ボス支配制が衰微している証拠として、つぎの諸事項を列挙すれば充分であろう。

(一) ボスは排他的にパトロネージを欲しており、それがボスの欲するほとんどすべてのものである。かかるパトロネージの源泉が、メリット・システムの拡張、公職と政治とを分離する慣行および意見の増大、会計および会計検査の新制度の採用、購入手続の近代化、入札による契約の締結、さらに、地方公務員のテニユアーを定めている市町村条令の制定および労働協約の締結、地方警察による責務の公正な遂行、地方の課税評価官による中正な査定、賭博者および請負業者もしくは供給業者の地方での勢力減退などによって、割断されているかあるいは大きく縮小されている。

(二) ボスは、自党が劣勢であるときには優勢な他党のボスとの疎通と妥協とによって二党にまたがるマシーンを形成する。かくて、ボスは選挙での敗北にもかかわらず自己を維持しうるし、また選挙民は真の取捨択一が奪取されその反逆の道が閉塞される。しかしながら、競争的な地方組織は、二党派のたりえない。たとえ地方での政党

組織の均衡が極端に失われているときですら、州での政党組織は猛烈に競争するので、劣勢な地方組織が州内のある町あるいはある市で獲取せし僅少な票も、州範囲の選挙結果を決定する重要なものになるから。ボスは激烈な競争には耐えられないのである。

(三) ボスは、主としてパトロネージに関心をもっており、従って、他からのその要求を挫きさせるために、マシンを狭小なものに制限する傾向がある。また、マシンは、二党派的であり、それ故、選挙で勝利を獲得するために、大きな組織を發展させる必要もない。しかしながら、競争的な地方組織は、新しい要素を黨員に同化させようと努力しており、そして、党の基礎を拡大せようと尽力している。しかも、これらの活動は、選挙休止期間中にも常設されし本部を主軸として継続的におこなわれている。同時に、党活動に参加することを願望する選挙民の数も増加している。その結果、党登録者数および予選での党投票数が増大し、これらの意見が党決定に影響をあたえており、ボスは圧殺されるか逃奔している。

(四) ボスは、公事に関心をもっていないし、読書することもないし、公的なビジネスに関してもうろうとした観念を有しているにすぎないし、個人的な偏見に関するかぎりでは、政策の闘争には無関心なのである。しかしながら、競争的な地方組織の指導者は、争点、公事、公的ビジネス、そして公共政策などに関心をもたざるをえないし、また事実もっている。そして、かれらは、専門書とか、新聞の切抜とか、専門家の意見とか、公事および公的ビジネスさらに世論等の調査などによって、それらについての知識の吸収に努力している。組織内には研究グループすら存在している。ボスは、もはやかかると指導者には追いつけないし、況んや地方組織の支配者たるにおいてをや。

(四) ボスは自分が頻繁に取消しうる公職のテニユアーの貸与を望んでいる。けだし、パトロネージは、それが再分配される頻数に比例して、生産的であるから。それ故、公職候補者は、ボスが再指名の権利を独占しているために、頻繁に交替せざるをえないし、当選すればボスの傀儡としてパトロネージを最大限の精力と熱意とで引きださざるをえない。しかしながら、競争的な地方組織の指導者は、その公職にもっとも適材でありしかももっとも信頼しうる候補者を指名するようにつとめている。その結果、候補者の交替が低率になり、その持続性が権威を表示するにいたって、公職者は党政策の決定に参加したりあるいは組織のなすべき党方針に助言をあたえたりしている。

(六) ボスは、州選挙に勝つための共力的な運動が困難であるほど活発な闘争を、州パトロネージのために相互でおこなっている。ボスの相互関係は特徴的に悪いのがつねである。事実、ボスは、州パトロネージ強奪のため手段として、その権力を州候補者の支持の拒否のためにしばしば使用している。しかしながら、競争的な地方組織の指導者は、州および全国政治での任務をも果さねばならない。けだし、純粋に地方的な政治組織とかまったく地方的な政治態勢などというものは存在しないから。地方の選挙戦に使用される政党組織は、州および全国選挙戦にも使用される。これは、地方と州および全国という二重の組織を結成することもまた維持することもきわめて困難であるから、ほとんど不可避的なことである。いったん政党組織が形成されれば、それをあらゆる段階の政治に使用できる十分の理由がある。地方政党組織——州と全国政党組織の相互関係は、政党制度における重要な要素であるといえよう。また、地方政治の目的、たとえば、住宅とか衛生とか教育とか道路とか税金とかそして財政などは、州および連邦政府との協働を必然的にとまなう。州および連邦政府の統制は、地方政治に

慎重な考慮を払うことなのである。

とはいふものの、地方には無党派的な選挙制度を実施しているところがあることも真実である。しかしながら、これら選挙法の形式的な要求よりも、むしろ現に進行していることがらを理解する必要がある。法は、投票用紙から党の表示を除外しようも、党の活動まで禁止しえない。無所属であるといつても、候補者は、両党のいずれか一方の黨員であることが通常である。しかも、その選挙制度は、実例が示唆しているごとく、馴染みの政党型相を混乱させ、つまり劣勢な政党が優勢な政党を分裂もしくは混乱させて、党派的な手段では達成しえない政治目的を成功させるようにもくろまれて、いる政治形態であるといえよう。

さらに、過渡的な組織、すなわち、古い動機と利益とはもはや喪失していても、党活動のための動機として公的なことがらでの利益をいかに使用すればよいかをいまだに発見していない組織が存在することも事実である。また、優勢な政党からごく最近にその組織の独立を獲得せし劣勢な政党の発展がいまもって十分でないことも事実であろう。けだし、政党の経験とか士気とか威光とかリーダーシップなどは一夜のうちに築きあげえないものであり、時間が必要であるから。しかし、これら組織の競争的なものへの発達には、歴史的な十分の見通しをもつことが可能であるといえよう。

その上、地方、ときには近隣ときには選挙区ときには地域社会に、一党区域を見出すであろう。が、これは競争的な二党制への傾向に反対するものではない。けだし、競争的な二党制には限定されし場所に一党区域を創出する趨勢があるから。この区域には、顕著に同質的な社会とか、大きな社会の顕著に同質的な部分とか、州のあるセクションにたいして強力なセクション的バイアスをもつ他のあるセクション内に存在する都市などがあり、そこでは、収入、

社会的な地位、住宅、地代、国籍、そして人種などによる人々の地方的な分類型相についてのべられうるすべてのものが競争的な二党制によっても政党票の地理的な分類に強力な著しい相違を産出するであろうと期待しえないし、しかもそこが両党のいずれか一方と提携しているから。とはいえ、とくに都市とか新たに都市化されしところなどにおいては、人口の増大、なかんずく人口の都市集中の増加および都市化から発生する問題などによって闘争が拡大しており、将来の政治がかかる闘争なかんずく都市生活の挫折とか灯火、空地、静寂、空気をそしてブライバニーのためのそれと関係せざるをえなくなるであろうし、一党支配が存続しえなくなるであろう。けだし、政党は闘争のもっとも重要な手段であり、反対者がその支持者を動員して政治的に認められし組織の形態を形成して対抗するようになるからである。もっとも、政党組織は闘争を独占しうるものではないが。

- (1) 拙稿、「アメリカ政党中央集権化について」、関西大学、法学論集、第一四卷、第二号、参照。
- (2) ホスについては、拙稿、「アメリカ政党とホスについて——ホスの意味と勃興を中心として——」、関西大学、法学論集、第二二卷、第三、四・五合併号とか「アメリカとか」アメリカ政党とホスについて——ホスの性格を中心として——」、関西大学、法学論集、第二二卷、第三、四・五合併号とか「アメリカ政党とホスについて——ホスの権力と衰退を中心として——」、関西大学、経済政治研究所、研究双書、第一〇冊などを参照。
- (3) Cf. E. E. Schattschneider, *Party Government*, 10th prin., 1959, pp. 130-42.
- (4) 吉村正「アメリカの全国的政党組織に於ける分権制」、早稲田政治経済学雑誌、第一〇五号、一四一—一〇頁、参照。
- (5) フランズ、名原・高木共訳、「アメリカ発展史」、下巻、昭和三年、九七頁、参照。
- (6) Cf. E. E. Schattschneider, *op. cit.*, pp. 144-51.
- (7) 吉村、前掲書、一一—四頁、参照。
- (8) Cf. E. E. Schattschneider, *op. cit.*, pp. 157-8.
- (9) Cf. *ibid.* *op. cit.*, pp. 158-60.
- (10) Cf. *ibid.* *op. cit.*, 160-1.
- (11) Cf. *ibid.*, "United States: The Functional Approach to Party Government," in S. Neumann, ed., *Modern Political Parties:*

Approaches to Comparative Politics, 1956, pp. 197-201.

- ㉒ マキシミリアニスムについて、抽繹「アメリカ政党とマキシミリアニスムについて」関西大学、法学論集、第一〇巻、第六号、参照。
- ㉓ Cf. E. E. Schattschneider, op. cit., pp. 201-2.
- ㉔ 高木八尺、「米國政治史の研究」昭和三五年、一九七頁、参照。
- ㉕ 前掲書、一九九—二〇〇頁、参照。
- ㉖ 前掲書、一五四頁。
- ㉗ なる、リナー・ニューマンについて、B. Rauch, History of the New Deal, 1944 及び D. Wecter, The Age of the Great Depression, 1948 及び詳述。
- ㉘ 吉村正、「現代政治に於ける官僚の地位」昭和三五年、七四—八二頁、参照。
- ㉙ 前掲書、四六一頁、参照。
- ㉚ 前掲書、四五四—四五頁、参照。
- ㉛ 前掲書、四五八頁。
- ㉜ Cf. E. E. Schattschneider, Party Government, pp. 163-0; *ibid.*, "United States: The Functional Approach to Party Government," p. 209.
- ㉝ Cf. *ibid.*, op. cit., p. 211.
- ㉞ Cf. *ibid.*, op. cit., pp. 212-3.
- ㉟ Cf. E. E. Schattschneider and V. Jones, Local Political Surveys, 1962, pp. 80-1.
- ㊱ ハの、リナー、C. E. Merriam and H. F. Gosnell, The American Party System, 3d ed., 1940, chaps. 8-12 及び總論及び附録。
- ㊲ Cf. E. E. Schattschneider, and V. Jones, op. cit., p. 64.
- ㊳ Cf. *ibid.*, op. cit., pp. 44-5.
- ㊴ なる、沈黙の組織について、B. R. Berelson and P. F. Lazarsfeld and W. N. McPhee, Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign, 1954, chap. 8 及び参照。
- ㊵ Cf. E. E. Schattschneider and V. Jones, op. cit., p. 81.
- ㊶ Cf. *ibid.*, op. cit., p. 43.
- ㊷ Cf. *ibid.*, op. cit., p. 44.