

アメリカ政党とボスについて

——ボスの意味と勃興を中心として——

間 登 志 夫

- 一 政党とマシーンとボス
- 二 ボスという言葉の意味
- 三 ボス勃興の過程と要因

アメリカ政党の特性には、二党制と⁽¹⁾か、指名手続の異常な発達とか、ボスの支配とか、圧力政治とか、セクシヨナリズム⁽²⁾などがあるが、本稿においては、ボスの支配について、なかならず、ボスについて、その意味と勃興を中心として、まず、政党とマシーンとボスとの関連について説明し、つぎに、ボスという言葉の意味について、さらに、ボス勃興の過程および要因などに重点をおいて論を進めたい。なお、ボスの性格とか権力とか衰退などについては、別の機会に譲る。

- (1) 拙稿、「アメリカ二党制の特徴と要因について」、関西大学、法学論集、第一〇巻、第五号、参照。
- (2) 拙稿、「アメリカ政党とセクシヨナリズムについて」、関西大学、法学論集、第一〇巻、第六号、参照。

一 政党とマシーンとボス

アメリカ政党とボスについて

八七

政治権力が大衆同意の動員に依存しなければならぬところではどこでも、ある種の組織というものが必要である。そのような組織の程度は、動員される集団の規模とか種類などによるものであるということができよう。小さい同質的な社会とかあるいは選挙権がきびしく制限されている社会などにおいては、公職者を選挙するための恒久的にしてしかも充分に結合された組織が僅少であることはいうまでもない。これに反して、より大きなしかもより異質な社会、とくに普通選挙権が行われているような社会においては、同意を動員するためになんらかの機構が第一の必要物となってくる。その必要性は、選挙による公職者の数が増加するにつれて、増大するのである。そして、選挙民の数および種類が多くなり、さらに選挙による公職者の数が多くなればなるほど、大規模にしてかつ強力な組織に加っている場合を除いて、個々の有権者が有する知識と影響力とはますます少くなる。いうまでもなくこのことは、政党とか国家などの政治的な団体においては勿論のこと会社とか労働組合などの経済的な団体および大学とか教会などの文化的な団体などにおいてもまた真実なのである。これらの大部分は、ほとんど例外なく、その味方には組織としてまたその敵方にはマシーンとして知られている寡頭政治によって支配されている。⁽¹⁾ 文化的な団体であろうが、経済的な団体であろうが、政治的な団体であろうが、それらの選挙人の大部分は、その集団の多くの事柄について活動的にして継続的な関心を継続するのには、あまりにも多忙であり、あまりにも無知であり、あまりにも無とん着であり、あるいはまたあまりにも怠惰でありすぎる。従って、役職への候補者の選択から方策の最終的な決定および執行にいたるその実際的な諸般の運営という仕事は、これらの事柄に没頭する時間とか知識とか関心とか勤勉などもっている少数の者にのみかざられているのである。とくに政治的な団体において、この選り抜きのグループを構成している者こそ、政治家として定義され得るであろう。このような親分は、かれらの味方には指導者としてまたかれらの

批判者にはボスとしてしられている。全体からみて、かれらが組織またはマシーンを構成しているのである。⁽²⁾

アメリカの政党は、国家的な見地から考慮すれば、さきに述べたように、大統領職における威光とか、パトロネージとか、行政の支配とか、立法のリーダーシップなどを獲得するために存在している、多数のしかも異った利益を代表する集団の結合である。⁽³⁾従って、農民、労働者、実業家、イタリア人、ユダヤ人、およびその他の多数のセクショナル的なまた経済的なあるいはまた種族的な集団などが政党の従者をつくりあげている。かれらは、選挙時には相ともなうて集ってくるけれども、投票が数えられるとおのおの別々の道を帰っていくのである。それ故、政党は、広い意味において、分散して、ただ組織あるいはマシーンという沈澱物を残しているにすぎない。マシーンは、大きなシロを指揮する選良団体なのである。それは、本質的に、農業とか実業とか労働などに関連のある公共政策とは関係しておらず、その精力を候補者の選択とかそれらの公職への選挙などに傾倒している。それは、主として、統治の仕事とか特権とかそのような支配と結合している権力などの支配と関係しているのである。つまり、政治そのものがそれ自身における目的となるのであって、その他の利益集団における場合のように、手段とはならない。従って、マシーンは、政党の内部あるいは外部で経済的なあるいはまた社会的な利益に資するかもしれないが、それ自体利益集団としてはならぬ重要なものではないのである。それは、パトロネージとか指導者にたいする忠誠とかあるいは名声とか権力にたいする欲望などによって結合され、それ自身の独立したコースをたどっている。マシーンは、その濫觴において、リーダーシップと装置とが、そのプログラムのために存在していたけれども、ついで、今日までに普通になっているように、政党とかそれが分配する職や機能に依存して生きる幾千人もの人々があるから、権利と利得のためにそれらの在職者によって防衛的に持続されてきた。そして終に、プログラムは金銭のために消えてしまい、組織は

その独特な目的のために働いているのである。充分に組織化されたマシーンは、教会とかあるいは軍隊などのヒエラルヒーにきわめて類似している。そして、責任は軍隊におけるように、下部から上部に負わされ、権力は上部から下部に流されているのである。⁽⁴⁾

ところで、あらゆる多数政党は、しきりに選挙における地域のマシーンを要求している。すなわち、それは、中央の組織あるいはマシーンに加えて、地方のマシーンをもたなければならぬのであり、地方のマシーンが在る場所の人々を動かすように組織的な努力をしなくてはならないのである。選挙区がきわめて大きくかつ広大な領土にわたって広く区分されていると想定すれば、地方のマシーンを有していない政党は、比較的に非効果的であろう。なぜならば、きわめて大きな選挙区の部分は、直接の人格的な誘引によってのみ達し得られるからである。それ故、約二二〇、〇〇〇の（投票場が一つの）プレシントにおいて投票者と結び得るように組織化された政党は、もっぱら一般的なアッピールに依存している競争者にたいして禁止的な利益をもっている。一九世紀における選挙区の拡大というもつとも顕著な結果の一つは、今日政党の地域マシーンがほとんど全国を一面におおうようになるまで地方政党的マシーンによる激しい競争の増大ということであった。しかしながら、必然的に、政党的マシーンの地方への拡張は、中央のリーダーシップと地方のマシーンとの権力関係をひきおこした。従って、イギリスもアメリカも、選挙権の拡張は、中央政党的組織あるいはマシーンと、地方政党的のマシーンとの闘争を導いたのである。一般的にいつて、地方のマシーンと中央の組織あるいはマシーンとの間の権力関係には、三つのおこり得る型相がある。第一は、地方のマシーンがあらゆる権力を強奪されしかも中央のサービス機関の役割に縮小されてしまった寡頭政治的な中央集権の制度である。これがイギリスにおけるような場合の制度であることはいうまでもない。第二は、地方のマシーンが、広く

政党全体に代り権力をもって行動している政党内閣において決定された代表過程によって、参加している民主主義的な制度である。これはアメリカにおける制度らしいところのものである。不幸にも、アメリカにおける政党の内部過程の民主化は主として理論的であつたし、実際的な結果は重要でなかつた。第三に、地方のマシンが、政党における権力を握り、この権力を自身の目的のために用い、しかもいかなる上位の政党権力をも拒否している。これが実際のところアメリカの制度なのである。⁽⁷⁾

このようなアメリカにおける地方マシンの構造の単一細胞は、票が実際に投ぜられ計上されるプレシントクである。これは地方選挙区である。プレシントクを統轄している鬼才は、政党メンバーのコーカスにおいてすなわち直接の政党予選において、あるいはあるは上部政党指導者の指名によって、選ばれた一人あるいはそれ以上の委員会の委員である。しかし、多くの場合、まったく正式なプレシントクの指導者の選出方法はなく、有能にしてまた必要な仕事を自然的に行う人々の間で一種の自然的な選出を行っているようである。この土台の上に、ウォードとか町とか郡区とか市とか郡とか州などの委員会という上部構造ができていく。その組織は、多数の人の重複があるから、全体として、おのおのが直接に下のものに基礎をおいて、上方に向つて結合している独裁あるいはソビエトのヒエラルヒーのようなものである。例えば、アリゾナにおいては、政党投票者によって予選において選ばれたプレシントクの指導者が、郡委員会を構成しており、同時に都市においては市委員会をもまた構成している。順次に、州委員会は、数多の郡委員会の委員長とかかれらによつて選ばれた他の者からつくられている。ニュー・ヨークにおいては、プレシントクにおける政党投票者が州議会選挙区委員会への代表者を選ぶ。郡委員会を構成するニュー・ヨーク郡（すなわちマンハッタン）には、このような州議会選挙区が二三ある。ニュー・ヨーク郡委員会は、一四、〇〇〇ないし一五、〇

○以上のメンバーを含んでおり、明らかに効果的な活動には大きすぎるのである。それ故、おのおのの選挙区委員会は、プレシントにおいて他の指導者を指名する権力を有する選挙区の指導者および副指導者、普通、男女各一名を選択する。州議会選挙区の指導者および副指導者（男二三名、女二三名）計四六名は、郡の指導者となる郡委員長を選択する郡執行委員会を構成している。州委員会は、予選において政党メンバーの投票によって選ばれた各州議会選挙区の二人から構成されているのである。⁽⁹⁾

プレシント、ウォード、町、郡区、市、郡、そして州などの地方委員会の上にあるものは、下に横たわっている構造と多少共棲的な関係を有する全国委員会である。これが、中央のマシーンにはかならない。全国委員会は、各州より二人（男女各一名）および特別のメンバーからなり、共和党全国委員は計一〇四名そして民主党は一〇七名のメンバーとなっている。全国委員会の委員は、理論的には、全国大会によって選ばられるけれども、実際には、大会は、ときに全国大会へ送られた州の代表委員によって、ときに州大会によって、またごく近年では直接予選によって選ばれたそれらの選択を裁可するにすぎない。それ故、地方の指導者が、稀薄に偽装された手続において、全国委員会のメンバーを任命しているのである。⁽¹⁰⁾ 恒久的な政党のマシーンにおいては、全国委員会は地方の機関よりも重要でない。全国委員会の内部における、普通のメンバーの権力と威光とは、権力の座にある政党の場合、大統領の個人的な機関である執行委員会とか全国委員長によって重要性が奪われている。⁽¹¹⁾ しかもその委員長は、理論的には、かわるがわるその委員会によって選ばられるけれども、実際には、大統領の指名者によって任命され、地位とか影響力とか重要さをほとんどすっかりかれに依存している、いつも指名者の個人的な代表者なのである。M. Hanna とか J. Farley などのようなもっとも偉大なそしてもっとも有力にして、かつ上首尾な委員長ですら、かれらが奉仕した

大統領の候補者にたいして第二位に止っていたのである。さらに、委員長は、かれの大統領候補者が選ばれると、普通かれと同じ期間職に止まらず、そしてかれの後までほとんど残存しなかったのである。一九〇四年以来の委員長の平均保有期間は、約二カ年であった。⁽⁹⁾ しかも、共和党全国委員会の委員長 Hamilton が俸給を決定した一九三六年の最近まで、その職は無給であったのである。さらに、また、各州内における全国委員会のメンバーは、二、三の例外を除いて、州委員長よりも影響力が少いのである。しかしながら、ときどき、全国委員会の委員は、例えば、カリフォルニアの McAdoo 上院議員とか、テキサスの Garner 副大統領とか、ルイジアナの故 Long 上院議員とか、ワイオミングの D'Mahoney 上院議員とか、ヴァージニアの Byrd 上院議員とか、テネシーの McKellar 上院議員とか、またルイジアナの Allen 知事とか、ジョージアの Talmadge 知事とか、マサチューセッツの Ely 知事とか、またジャーシー・シティの Hague 市長などのように、全国とかあるいは地方の政治における選挙ならびに指名による地位を所有することもある。さらにまた、J. Farley は、全国民主党委員長であり、同時にニュー・ヨーク州民主党委員長を兼任した。このような場合には、全国委員会の委員の権力と威光とは、自然に強化されるのである。⁽¹⁰⁾ とはいえ、全体として委員会の人事における転倒は、権力という印象を伝えるにはあまりにも大きすぎるのである。なぜならば、権力は、職において人々を永続させる権力を暗に意味しているからである。全国委員会が政党の中央支配者として機能していないというより進んだ証拠は、それがめつたに会合しないという事実によって見い出されるであろう。それは、主として、きまりきった事例を通過させるため全国大会の前に数度と委員長を選ぶため全国大会の直後に一度とが開会されるのであって、普通にはそれが全部である。最近までそれは、選挙間の合間における永久的な中心部の維持すらしなかった。全国委員会に関するかぎりでは、政党は、選挙直後職務から後退して、それから三年以

上の次の次回選挙の年の一月か二月まで生存のしるしを示さなかったのである。かくのごとく中央のマシンが権力をもっていないので、⁽⁶⁵⁾地方のマシンは、政党における権力を握り、この権力を自身の目的のために用い、しかもいかなる上位の政党権力にたいしても拒否できるのである。

なお、中央の組織には、以上に述べてきた中央のマシンである全国委員会のほかに、理論的には政党の最高統治体である、全国大会がある。地方政党の指導者は、欲するならば、大きな権力をもつ代表制度をつくることができ、一体いかなる理由によって、大会は、そうすることに失敗しているのであろうか。全国大会についての重要点は、それが単に地方の指導者によって支配されているというのではなく、地方の指導者が全国的な制度をつくる意図とか望みをもっていないという点である。従って、政党の代表制度は、地方の指導者をこえる権力のピラミッドを蓄積し得ないのであり、そこには上部構造が存在しないのである。全国大会は、職務を処理するにはあまりにも大きすぎるし、かつ扱い難いし、また四年にわずか四、五日しか開会しないし、その上、実際に政党を統治しようと意図されていなかったのである。政党の最高統治体は、単に地方の寡頭政治執行者から構成されているのみでなく、大統領の指名という一つだけの仕事に限定されているほどに实际的でもある。それは、四年のパーセントの約四分の一しか開会しない純粋に一時的な集合体にすぎない。きわめて長い全国大会の休会のため、その政党は、全国的な統治体を有していないのである。⁽⁶⁶⁾なおまた、下院選挙運動委員会も上院選挙運動委員会ともに、この問題との関連において指摘する必要もない。これらの委員会は、下院および上院の候補者のために若干尽しているが、候補者の選択について発言するなものをも有しておらず、またそれらを制する権力をもっていない。例えば、民主党下院および上院選挙運動委員会は、意義ある政党内の闘争であった、ルーズヴェルト大統領の一九三八年の粛正に参加しなかつ

た。共和党上院選挙運動委員会は、ネブラスカ予選会における再指名について Norris 上院議員を打ち破ろうとして不成功に終わったのである。⁽⁴⁷⁾ さらにまた、普通、議会の政党委員会のいずれも、若干の選挙運動費の分配とか印刷発表物の発布とか演説集編輯局の運営などより以上には着手していないし懸命に政党内の闘争に加わることを回避している。それらの事実は、中央の政党制度が驚くばかりに微弱であり、かつ継続的でないことである。それらは、地方政党のマシーンを促進したり、助言したり、また奨励する非常勤のサービスマン機関であるけれども、公務における政策の中央政党の支配を補充するためには、まれにしか用いられなかったのである。政党の中央制度の状態は、地方のマシーンの権力を反映している。事実、大統領のリーダーシップのもとにおける政党の中央集権化に必要な制度は、いまだつくられていないのである。⁽⁴⁸⁾

以上のような地方のマシーンは、プレシントとかウォードとか町とか郡区とか市とか郡とか州などにおけるいずれをみても、選挙区にその源をもっているので、権力の流れが中心に向っている。渦のように動いている多種多様なメンバーシップを有しているあらゆるすべてのダイナミックな集団において、これは、当然であり、また、社会組織に固有の寡頭政治的な傾向の強調に資する以外のなものでもない。権力は、それがボスという人間に集中するにいたるまで、非常に少数の個人に集まる。代表と組織の基盤がいかに民主的であろうとも、指導者は不可避免的に選定とか連累とかのいずれによって現われてくるのである。それらの上に、命令を出したりまた委員会の日常の機能における統制を維持したりする権力が出てくるのである。かくて、地方のマシーンは、事実上、委員会のヒエラルヒーであるばかりでなく、指導者あるいはボスのピラミッドなのである。つまり、プレシント、ウォード、町、郡、区、市、郡、そして州の各委員会という政党組織における委員会は単にそれぞれのボスとかあるいは指導者の意志を示している

るのであり、従ってそれらのメンバーは事実名目上の頭領なのである。ずっとあらゆるラインで真の権力はつねにただ一人の人間すなわち指導者あるいはボスの手中にあるのである。⁸⁵それ故、ボスのタイトルと役割とは、普通いわれているように、市とかあるいは州などにおけるそのマシーンを支配している者へのみもっぱら属している訳ではない。指導者はかれ自身の選挙区においては地方のボスであり、プレジデントを託されている者はかれ自身小さなボスなのである。⁸⁶

- (1) P. H. Odegard and E. A. Helms, *American Politics: A Study In Political Dynamics*, 2nd ed., 1947, p. 415.
- (2) *Ibid.*, op. cit., p. 416.
- (3) 拙稿「アメリカ二党制の特徴と要因について」関西大学『法学論集』第一〇巻、第五号、六三頁、参照。
- (4) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 417.
- (5) 一九四七年「アメリカでは、平均三五〇人から四〇〇人の投票者を含んでなる約二二〇、〇〇〇というプレジデントあるいは地方選挙区 (local election district) の単位があった (*ibid.*, op. cit., p. 439)。
- (6) E. E. Schattschneider, *Party Government*, 10th prin., 1959, pp. 170-1.
- (7) *Ibid.*, op. cit., p. 171.
- (8) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 439.
- (9) *Ibid.*, op. cit., p. 440.
- (10) E. E. Schattschneider, op. cit., p. 159.
- (11) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 441.
- (12) E. M. Sait, *American Parties and Elections*, 1939, pp. 376-7.
- (13) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., pp. 441-2.
- (14) E. E. Schattschneider, op. cit., pp. 159-60.
- (15) 「全国委員会」は「合衆国上院のよつた」国の最も有力な政治家あるいはかれらの代表者から構成されている。この委員会は、「政党組織の頂点にあり、そしてきわめて強力なので「大統領の製造者」といわれよう。」(J. T. Salter, *Boss Rule*, 1935,

p. 5) というようなまったく反対の見解もあるが、強力でありあるいは強力な役割を演じているのは、その委員会ではなく、たんにそのメンバーにすぎない。また、全国委員会に代表して出ている地方の指導者は、事実、大統領の指名を決定するけれども全国大会を通じてである。従って、全国委員会についていえば、政党の指導者は、ほとんどそれを利用していない。とりもなおさず、それは、権力をもっていないのである。

(9) F. E. Schattschneider, *op. cit.*, pp. 157-8.

(10) *Ibid.*, *op. cit.*, pp. 160-1.

(11) *Ibid.*, *op. cit.*, p. 161.

(12) Cf. M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, 1908, vol. ii, p. 375.

(13) *Ibid.*, *op. cit.*, p. 372.

二 ボスという言葉の意味

ボスは、普通、右に述べたように、地方の政党の各委員会における顕著な人物である。しかし、ボスは、支配的な政党の委員会のメンバーではなく、既述のごとく、上院議員とか州知事とか市長とかあるいは下院議員または郡治安官であるかもしれないのである。もっとも強力な州におけるボスの幾人かは、上院議員かあるいは知事であった。それらのうち、ペンシルヴァニアの M. S. Quay をよび B. Penrose とか、ロードアイランドの N. Aldrich とか、ウィスコンシンの Spooner とか、ニュー・ヨークの Platt とか、イリノイの L. Small とか、ルイジアナの Long とか、テキサスの Ferguson などには、上院議員あるいは知事の座にあると同時にかれらの政党を支配した人々である。他方において、オハイオにおける民主党のボス F. Poulson とか、ユネチカットにおける共和党の支配者 J. H. Koraback などのような人々は、かれらのそれぞれの州委員会の委員長であることに、そしてまた、公職に従事する

ことなく権力を行使することに満足している。市におけるボスのなかでも、ごく少数の者は、公職をもっている。ジャーシー・シティの Hague とか、ニュー・オーリンズの S. Walmesley とか、ボストンの Curry とか、シカゴの B. Thompson などは、市長として勤務した。しかし、タマニーの Murphy とか、クリーヴランドの Maschke とか、シンシナチーの Cox とか、カンサス・シティの Pendergast とか、シカゴの Lundeen などのような人々は、公職のライムライトよりも政党的委員会の無名を選んだのである。州および市におけるボスで、公職に従事せずに政党的委員会のみに属している者があったのに反して、ウォードとかプレシントなどの指導者の名は、公職名簿に見出すのがもっとも普通なのである。ニュー・ヨークにおける一九三三年の改革前にタマニー選挙区の指導者は、ごく少数の者を除いて年に一、五〇〇ドルから一五、〇〇〇ドルになる棒給の公職を占めていた。また、もっとも強固に組織化されたフィラデルフィアのウォードにおいては、共和党委員会の委員の約八五パーセントまでが公職名簿にあったのである。⁽¹⁾ つぎに、また、クリーヴランドにおいては、一九三〇年に三三人の共和党ウォードの指導者のうち二七人までが市の公職を占めていた。これらの地位は、市の吏員とか、市会議員とか、市の裁判所の書記とか、郡庁所在地の管理人とか、執行吏などを含んでいる。さらにまた、オハイオのコロンバンにおいては、二大政党的三八人のウォードの指導者のうち二五人までが、一九三五年に政府の公職名簿にあったのである。公職を所有することなく政党的を支配している者が、選挙人によって責任あるリーダーシップを行使する地位に選ばれていないので、真の意味におけるボスであるとはよく主張されている。しかし、この説点は、さきに試みた公職を所有しているボスを観察するならば崩れてしまう。とはいえ、ボスの権力は、かれの公的な地位よりもかれの政党的機構の支配により多く依存していることに留意すべきである。事実、かれが公職を占めるところでは、かれのリーダーシップの原因であるとい

よりもむしろ普通にはその効果なのである。⁽²⁾ 其上、公職を所有しているボスも、かれらの権力が最高であるときには、かれらの多くは、公職をもっておらず、またごく少数の者ではあるが、かれらの組織におけるなんらかの高い肩高きの地位によって支配し得たことも真実なのである。⁽³⁾ かかる意味において、ボスは、地方における非公式の指導者であるということができよう。

また、ボスは、利権の世界において一般に特性づけられている指導者でもある。⁽⁴⁾ ボスは、あらゆるレベルの政治からパトロネージとか役得とかその他の私的な利益を引き出している。この事實は、かかる地方における非公式の指導者に道を開いているアメリカ政党の私的なパーソナリティを観察すれば、容易に理解され得るであろう。上院および下院におけるロール・コールは、ローウェルのいう政党投票⁽⁵⁾が比較的に稀であることを示している。困難な問題、普通にはもっとも重要な問題に関して、政党の線は、甚しくこわれる傾向にあり、他の政党に対立するために政党の体を整える純粋な政党投票は、ルールであるよりもむしろ例外なのである。政党の線を交錯するという傾向は、政党の指導者としての大統領によって発起される立法においてすら出現するのである。⁽⁶⁾ 大統領のリーダーシップの見地からみて、大統領がかれの所属する政党に訴え得るほど首尾よく反対党に支持を訴え得るということ、ならびに、他方において、かれの悩みのほとんどが議会におけるかれ自身の党派によってなされているということは注目に価する。大統領は、積極的な教書とか消極的な拒否権など、頼みとするものがないこともない。しかし、ロール・コールは、論争的な公共の問題において圧力がかけられているときでも、政党がそれらの線を維持し得ないことを示しているのである。⁽⁷⁾ このような政党の状態は、アメリカ政治についての特別な意味において分権化された政党の明白な特徴であり、さらに、アメリカ政治に関するもっとも重要な一つの事実を構成するものである。明らかに、政党に現存する政

党内に権力の分権性という特殊な形態が、政党がある事柄においては一致するけれども他の事柄については議員をして各自の好むように自由にさせることを要求しているのである。⁽⁸⁾ その結果、政党はその公的な意図よりもはるかにその私的な見解を認めており、しかも、その体勢における動搖はパトロネージとか役得とかその他の私的な利益においてはだいたいいゼロなのである。かかる意味において、政党は、明確にして分離せる二つの異ったパーソナリティ、公的なものと私的なものをもっている。政党は、一方において、あらゆるレベルの政治からパトロネージとか役得とかその他の私的な利益などをねだり取るための引出的な企業として非常な正確さで行動しており、他方において、公的な論争点の公式表示者として活動している。このように公的にして同時に私的な二重性は、アメリカの政党にとって根本的なものであるといえる。それ故、政党における公的および私的な局面の劈開は、政治生活のあらゆる様相、すなわち、あらゆる政党の政見発表とか活動などにまで掘げられている。⁽⁹⁾ 政党における公的ならびに私的な利益の闘争に平行している、政党の内部における権力の——中央と地方との分配は、不可分離的に政党制度のすべての性格のなかに包含されているのである。⁽¹⁰⁾ 政党が公的な政策に関心をもっていないというのは正確でない。政党は、選挙に勝たねばならないために、すなわち、公衆とビジネスを行わねばならないために、パトロネージとか役得とかその他の私的な利益などのためだけに専心し得ないのである。公的な政策に関する論争点をつくりそして利用する企ては、リーダーシップとか統制とか集権化などの問題を含んでいる。この理由のために、政党は、大統領職を拡大しなければならぬ。憲法の権力分立とか連邦制度の複雑さなどを無視することによって、政党は、大統領にプログラムの公式表示とか執行などにたいする責任を負わしている。この傾向が著しくなければ、他の傾向、すなわち、分権化とかボスの私的な利益による排他的な偏見などに向う傾向は、必然的に退行的となるであろうし、また、政党は、その性格

を否認なしに変更するであろう。歴史的に、ほとんどもっぱらパトロネージとか役得とかその他の私的な利益などに関心を抱いている地方のボスは、政党の公的なパーソナリティに不本意ながらも譲歩してきた。ボスは、かれらの権力とかパトロネージなどの放棄よりも、むしろ、いままぎらしとか混乱などを選んできたのである。アメリカ社会が平靜的な情勢から激動的なそれに入るに従って、公事における公的な利益が増加してきたので、議員の背後にいる地方のボスは、大統領の全国的な政党のリーダーシップの前に後退している。しかし、いまだ政党の内部における中央——地方の関係は、完全に固定されていないし、また、政党が一致せねばならない事柄は時とか事情などによって多少とも変動するけれども、政党の公的及び私的な態度に於ける区別は根本的なのである。しからば、大統領のリーダーシップと地方ボスの私的なまぐろみとの間に闘争が存在するのはどうしてであろうか。一般に、ボスは、公的な事柄に関心をもっていない。すなわち、ボスは、本も読まないし、公的なビジネスに関してもうろろとした観念しか有していないのであり、そして、個人的な私的偏見に関するかぎりでは政策の闘争に無関心なのである。従って、闘争は、公的な政策に対する中央と地方の指導者間における融和し得ない相違からは生じていないのであって、議会における政党の多数派を支配するのに充分強力な全国的なリーダーシップが同時にまた地方ボスにたいするパトロネージとか役得とかその他の私的な利益などの流れを切りはなすのに充分強力になり得るといふ事実から生じているのである。⁽⁴⁾

その上、ボスは、パトロネージとか役得などを引き出すためにまたはその他の私的な目的のために無責任な権力を行使している。ボスという言葉は、権力の意味を含蓄している。ジャーシー・シティの Hague は、「ハドソン郡の人々の関するかぎりでは、主権は市長にある。」⁽⁵⁾とか、「高度に組織化されたマシーンにおけるものより一層蔽密に統

制された社会組織の類型はないのである。⁽⁴⁾ などといている。またかつて Hague が警察署にいたとき、二人の少年が無断欠席のため送られてきた。その少年たちはかれに学校へ行くよりも刑務所のほうがよいといったのであるが、かれは、学校の副校長に仕事をあたえて欲しいことを暗示した。これが法に制せられてできないといわれると、Hague は、「よく聞くがよい。ここに法がある。わたしが法なのだ。これらの少年たちは仕事に行くのだ。」と答えた。「わたしが法なのだ」⁽⁵⁾ という言葉が市のボスとしてかれに全国的な人気を博したのである。ニュー・ヨークにおけるボスの一人であった「Barry は、かれの『自叙伝』に、「わたしは常に政治組織が陸軍とか海軍と同じほど十分に統制されなければならないと信じていた。」⁽⁶⁾ と言明している。全国的な水準でその方針を保持し得ないように思われるアメリカの政党は、地方のボスという水準で著しく十分に統制されているのである。このようにボスは、権力をもっているという事実によるばかりでなく、その上、とくに責任のない権力を有しているが故にもまた、顕著であるということが出来る。ボスの支配は政党组织内における権力分配の特殊な型相を意味するのであり、権力は政党ピラミッドの下部にある。⁽⁷⁾ しかしながら、適切な責任と結合した権力と無責任な権力とは別物である。ボスは、誰にたいしても責任のない権力を行使することに成功している点で著しい。地方のマシンは、想像できるように、政党组织における上位の人のヒエラルヒーにたいして責任をとり得るか、若しくは、地方における政党メンバーシップの隊伍にたいして責任をとり得るかであろう。ボスは、政党における上位の者を認めないから、中央のリーダーにたいする責任を拒否せざるを得ないのである。日常政治の事実には、地方のリーダーが政党の上位者にたいする責任の拒絶を効果的になし得たことを立証しているのであり、事実、かれは、他の政党権威から命令を受けない政党の権力者なのである。従って、第一の責任の類型は存在しない。地方におけるメンバーシップにたいする忠誠の名において、政党の上

位者への責任を拒絶するということがボスの特性を示しているのである。この第二の責任の類型は、民主的であるかのように思われる。ボスは、地方自治の主義の名において中央のリーダーの要求に反抗している。それ故、地方のマシーンが全国的な政党にたいする責任を免除されようと企てた理論は、まことしやかであり、また表面的には合理的でもある。⁽⁹⁾ 以上に述べてきた事実と異論を唱える者は、卓越したアメリカのボスが誰でも持っている地位に精通したならば、一人としていないであろう。Quay とか、Penrose とか、Poulson とか、Roraback とか、Hague とか、Curry とか、Murphy とか、そして Maschke や Lundeen などのおびただしい一連の等しく有力な政党貴族たちは、その制度におけるだれもより自身を下に見ようとは思わなかったし、また考えてもいないのである。事実、全国的なリーダーは、……都市のボスを統制するごくわずかな手段しかもっていなかったのである。⁽¹⁰⁾ 政党制度における地方のボスが有する地位の証驗は、罰を受けないで、全国的なリーダーシップに反対し得るという事実に見い出され得るのである。それ故、ルーズヴェルト政府は、積極的にしてかつ攻撃的な反対の故に、Long を統制し得なかったのである。事実また、タマニーは、著しく特徴的に民主党の全国的な行政機関と折り合いがよくなかった。全国委員会に代表された州のボスは、アメリカ上院議員を支配するのに、下院における州の代表団および全国大会における一組の代表者を有するが故に政党においてはだれも恐れる必要がない。実際、全国的なリーダーは、ボスがかれらが必要とするよりもはるかにボスを必要としていたのである。⁽¹¹⁾

以上に述べてきたように、ボスという言葉は、あらゆるレベルの政治から主としてパトロネージとか役得などを引き出すためにまたはその他の私的な目的のために無責任な権力を行使する地方における非公式の指導者を意味するとしても大過ないであろう。

では一体いかなる理由にもとづいて、ボスは、全国的な規模で発展し得なかったのであろうか。それには、三つの主要な解釈がある。第一は、政党における権力の集権化の傾向は大統領職において焦点が集ってくるのであり、効果的な全国的リーダーシップをつくる傾向があるかぎりにおいて、それは通例この職を通じて表現を求めてきている。しかし、大統領は、定義によると、公職にありしかも責任のある指導者であるから、全国的なボスには、決してならないであろう。第二に、権威が集中され得る一つの重要な全国的政党の職を保有している全国委員会の委員長は、大統領の機関にすぎない。全国的なボスになるといふ野心を感じるのに十分顕著でしかも有力になった現代における政党の委員長でさえ、最近にはかれが政党の支配者でなかったということを決定的に示している事情のもので全国的な政治から後退している。第三に、地方のボスがいたから全国的なボスは決して起らなかったのである。地方のボスは、全国的なボスの勃興に反対する理由をもっている。すなわち、全国的なボスは、地方のマシーンにたいして大きな要求をすることは確かであるけれども、地方のボスがすでにもっているもの以外にはなにもあたえることができないのである。どうして地方のボスが、全国的なライバルを寛容することによって、かれ自身の特権を危くする必要があるであろうか。さらに、地方のボスは、いかなる将来性のある全国的なボスとも闘う効果的な武器をもっている。かれらは、全国および地方の政治を併合させることによって生きていたのであり、それ故、全国的な政党がかれらに依存している以上に全国的な政党に依存していない。ボスの支配のすべてのロジックは地方なのである。全国的なボスについて語ることは、事実、ボスの支配の性格を誤解していることである。ボスの支配がアメリカ政党を中央集権化する成功的な努力の手段では決してあり得なかつたことは、その昔封建主義が政治を中央集権化するために用いられたかつたのと同じである。強力である全国的なリーダーシップの予想は、地方ボスによるのではなく、大統領によるの

である。統制された政党の指導者を働かして大統領が効果的なものになるならば、ホスはまったく消え去るであろう。ホスは、封建時代の君主のように、中央集権化には耐えられないのである。

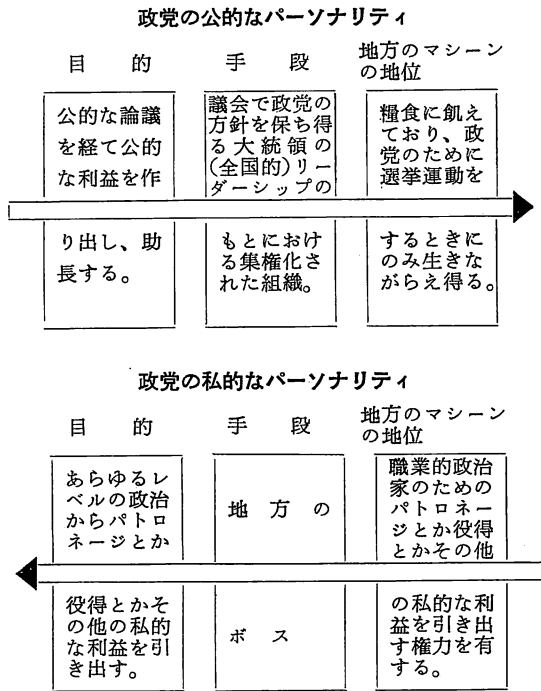
- (1) J. T. Salter, *Boss Rule*, 1935, p. 30; D. H. Kurtzman, *Methods of Controlling votes in Philadelphia*, Table II, p. 49.
- (2) P. H. Odegard and E. A. Helms, *American Politics: A Study In Political Dynamics*, 2nd ed., 1947, p. 444.
- (3) H. A. Bone, *American Politics And The Party System*, 2nd ed., 1955, p. 369.
- (4) C. E. Merriam and H. F. Gosnell, *The American Party System*, 3rd ed., 1946, p. 170. cf. *ibid.*, op. cit., chap. X, XI, XII.
- (5) 吉村正「今日の政党——その特質とあり方」昭和三十一年「三〇——一頁」参照。
- (6) E. E. Schattschneider, *Party Government*, 10th prin., 1959, p. 130.
- (7) *Ibid.*, op. cit., p. 131.
- (8) *Ibid.*, op. cit., p. 132.
- (9) この主張は、左の主な特色で示され得るであろう (cf. *ibid.*, op. cit., p. 134)。

	政党の公的なパーソナリティ	政党の私的なパーソナリティ
権力の分配	(普通大統領のリーダーシップという形で) 集権化されている。	(地方のボスによって) 分権化されている。
目的	公的であり、論争的な問題についてその方針を保つべく政党が充分に統制され(集権化され)ているときにのみ可能である。	私的であり、パトロネージとか役得とかその他の私的な利益であり、利益のため、他の私的な利益に法的に執行し、公的な問題には無関心である。
公衆との関係	法的にも政治的にも責任を負っている。	責任を負っていない、つまり法的にして政治的な責任の回避と結合した権力である。
政治家の地位	非職業的であり、公式でありそして、現在では、一時的である。	職業的であり、非公式であり、そして恒久的である。

アメリカ政党とボスについて

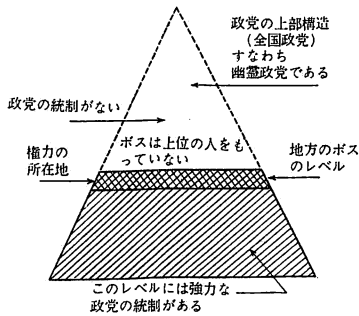
アメリカ政党とボスについて

(10) 政党的公的および私的なパーソナリティを图示すれば左のようになる (cf. ibid., op. cit., p. 135)。



- (11) Ibid., op. cit., p. 136.
 (12) Ibid., op. cit., p. 137.
 (13) D. D. McKean, *The Boss: the Hague Machine in Action*, 1940, p. 61.
 (14) C. E. Merriam and H. F. Gosnell, op. cit., 2nd ed., 1929, p. 174.
 (15) Cf. D. D. McKean, op. cit., p. 224.
 (16) H. A. Bone, op. cit., pp. 372-3.
 (17) Cf. P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 418.

(18) アメリカの政党に関するかぎり、政党権力のピラミッドについて述べることは適切でない。その代り、政党組織内における権力の分配を表わす幾何学的な図は、円錐の頭を切ったピラミッドである。政党内における権力の蓄積は、地方のボスまたはマニーンンのレベルで突然に止まってしまうのであり、ボスは政党内で上位の人 (superiors) をもっていない。地方のボスまたはマニーンンのレベルでピラミッドの鋭しい上と下の部分を分割している線は、強くマークされている。その線の下の権力は真実である。その線の上にはただ政党の幽霊のような透明の繊維 (transparent filaments) のみを観察し得る (E. E. Schattschneider, *op. cit.*, p. 163)。アメリカ政党における権力のピラミッドを図示すれば次のようになる (ibid., *op. cit.*, p. 164)。



- (19) Ibid., *op. cit.*, pp. 172-3.
 (20) H. F. Gosnell, *Machine Politics*, 1937, p. 7.
 (21) E. E. Schattschneider, *op. cit.*, pp. 173-4.
 (22) Ibid., *op. cit.*, p. 162.
 (23) Ibid., *op. cit.*, pp. 162-3. cf. C. E. Merriam and H. F. Gosnell, *op. cit.*, 3rd ed., p. 182.

三 ボス勃興の過程と要因

多年にわたってタマニーの指導者であった、G. W. Plunkitt は、つぎのように、ボス勃興の過程をきわめて卒直に述べている。「わたしには政治にいかなる特殊な関心をもっていない若い従兄弟がいた。わたしは、かれのところへ行つて、「トミー、ぼくは政治家になろうと思つてゐる、支持者が欲しい、きみがなつてくれるか」と尋ねたところ、「勿論だとも」との返事であつた。それがこの道においていかに出発したかのはじめであり、わたしは売れる商品、すなわち一票を得たわけである……。わたしのすぐ隣の二人の青年は学校友達であつたから、トミーのところへ行つたように、かれらのところへ行くと、かれらは、わたしの支持を承諾してくれた……。そして次々に雪ダルマが坂を転げて大きくなるようになって行つた。わたしは、わたしの住んでいたフラット住居の地階から上階まで働きかけ一ダースのわたしを支持する若い人達を得た。ついで次の家へさらに次々とブロックを下り町かどを曲つてだんだんと拡げていったのである。やがてわたしは、わたしを支持する六〇人を得て、G. W. Plunkitt Association を形成したのである。」⁽¹⁾と。地方のボスは、一たび権力を確立すると、恩恵を得るためにかれの世話になつた恩義ある人々にどっかりとすがりつき、議論とか説教などには少しも依存しないのである。まず、普通のプレジントの指導者についていえば、かれは、五票あるいはそれ以上の票をかれの家族とか縁者などに頼ることができる。また、かれは、かれのお蔭によつてその職業を得ている選挙による判事とか書記などおよびかれらの家族を含めて、いま一つ別口の五〇票に依存することが可能である。そしてまた、かれは、州がかなり多い使用料を払つてゐる投票場所を選択することによつて、プレジントにおいて五票以上を獲得し得る。さらにまた、かれは、政党が通常忠誠票を引き出

すために投票所の立会人とか、使い走りする人とか、ポスターを受け売りする人などに支払う金銭をかれにたてて
いるので、これから普通一〇票あるは一五票以上を数に入れることができる。その上、ほとんどあらゆるプレシン
クトには、かれが五票ないし五〇票という多数の票を依存し得る、多数の公務員とか、政府雇人とか、道路清掃夫と
か、警察官とか、消防官とか、政府吏員などのみならず公職への志願者などもまたいるのである。かててくわえて、
それらに、乗車券を手配してもらったり、陪審の勤めを免じてもらったり、地方における各種の改善を進めてもらっ
たり、またその他の多くの恩恵を受けるようにしてもらったりして、政党指導者の恩を受けているこれらの投票者を
附加すると、かれの従者はまさにあなどり難いものとなる。これらの従者がマシーンに組織化されるにおいておやで
ある。ほとんどいかなる予選においても、そのような勝利に導く票とかマシーンとかを支配し得ない者は、実にあわ
れなプレシンクトの指導者なのである。⁽²⁾このようにプレシンクトにおけるボスは、個人的な人間関係および利益関係
を基礎として、それらの関係による権力関係とかマシーンその他における地位の権力を背景として、一定数の票を獲
得することによって、政治のアリーナに勃興してくるのである。かかる意味において、ボスはまさに自己の負担と危
険とを賭けて票を集めるところの政治的な資本主義的企業家であるといえよう。⁽³⁾ボスは、同時にまた、財政手段の主
要な調達者でもある。ボスは、個人的な人間とか利益などの関係によって、また贈賄とかチップなどによって、さら
にまた財政的な有力者から金を受け取ることによって、財政手段を獲得している。⁽⁴⁾抜け目のない選挙区の指導者は、
かれのプレシンクトとかウォードなどを本のように知っている。かれは、あらゆる投票者の政治的な提携とか偏見と
か希望とか恐怖などをよく知っている。かれの本部は、サロンであろうと、理髪店であろうと、あるいは選挙区のク
ラブ・ハウスであろうとも、昇進とか、就職とか、あるいは法的な義務の免除などを求めている人々の政治的なサー

ビス・ステーションなのである。そしてまたそれは、人々が雑談をしたりゲームをしたりするために集るところでもある。タマニーの指導者についていい得ることは、いずこのボスについてもまた真実なのである。すなわち、選挙区の指導者は、タマニーの政治的なバッテリーの陽極および陰極である。かれは、それにその金と票をもつてくる……。大多数の人民およびその他のほとんどの人々にとって、選挙区の指導者は、組織とのいな政治そのものとの主な接点なのである。週のほとんど毎晩、年のほとんど毎週、一晩中かれのクラブ・ハウスにかれの姿を見出し得る……。翌日かれは、書記とか地方検事とか地方判事などに会見するのに裁判所のあたりで忙がしく、さもなければ、それらにたいして責任がある。かれは、こっちのコミッションとかあつちの書記長などに会ったり、行商人の許可を手配したり、陪審の勤めを免じてやったり、譲渡とか復職とか下役の昇進とか丸天井の許可とか、下水の連接とか、税額の改訂などに多忙なのである。プレシントンとかウォードとか選挙区などにおけるボスとして、ここまで遭ぎつけると、個人的な人間とか利益などの関係によったり、また、それらの関係による権力関係とかマシンその他における地位の権力などによったり、投票とか金銭などによったり、また、熱心とか思慮とか才腕などによったりして、地方のマシンにおいてすでに成功している上位のボスの注意を惹きつけて、一歩一歩と階段を昇っていくのである。

もっとも強力な州におけるボスの一人、故 Long 勃興の過程を記録するものほどアメリカのボスの支配における劇的なできごとはない。かれは、一八九三年にルイジアナ州 Winn 郡の堀建て小屋に生まれ、暗殺された一九三五年にはデルタの支配者になっており、ホワイト・ハウスの上に不吉な影を投げかけたのである。事実、かれの Share the Wealth movement とすばらしい扇動的な才能とで、潮のこたく避けることのできない政治的な勢力にな

りつつあったのである。⁽⁶⁾一六歳のとき、幾百人の主婦の名を呼びながら、そしてかれらに抵抗できない明るくそして暖い微笑をそそぎながら、泥まみれのルイジアナの田舎道に沿って戸口から戸口へと棉実油を行商して歩いてきた。一九歳に結婚し、二十一歳のとき短剣のような鋭い舌先とガゼルのごとき機智とで弁護士を開業した。一九一八年、二十五歳のとき、兄から三五ドルと地方銀行から五〇〇ドルとを借用して、鉄道コミッションの候補者として政治に入った。中古車でその選挙区の二八の郡を廻り、親しく古い棉実油の得意先を訪問して、無情な会社を非難し貧困者に正義をと叫んだ。わずかな開きで選ばれ、ルイジアナ鉄道コミッションの地位を占め、かくて政治家としての華々しい生涯に乗り出したのである。コミッションとしてかれの自由になるパトロネージは少なかったが、マシンの基礎をすえ付けるという点においてそれをできるだけ利用した。その上、かれの地位は、権力を行使したり、また投票者に人民の友としてかれの名を止めたりするのに充分な機会をあたえた。これらの機会は、コミッションの長となった一九二一年一月後実質的に促進されたのである。⁽⁷⁾一九二三年第一回の任期の終りが近づくと、知事の立候補を発表した。予選会の選挙運動は、州のあらゆる隅にまでかれを運ぶことになり、会社と税喰者とにたいして貧困者の闘争を行ったのである。しかし、不幸にも、ニュー・オリンズのマシーンおよび天候の反対が強すぎ、最後の決戦選挙の投票で勝利を得ることができなかった。かれは、つねに、幾千人もの田舎の投票者を足止めにした豪雨がかれの敗北における主な要因であるといっていたのである。意気そうそうせずに、コミッションとして第二期に首尾よく運動する丁度よい時期にかれの出生地である Sheveport の荒野に帰った。続く三カ年間は、一九二八年に行われるかれの二回目の知事選挙運動の基礎をすえ付けるために費いやされた。いかに巧に築きあげたかは、ほどなく明らかになったのである。予選会の後に投票が計算されると、明白な絶対多数ではなかったが、きわめて楽な比較多数

をもつて現われたのである。すなわち、ルイジアナにおけるいかなる以前の選挙よりも多い。三〇、〇〇〇票が投ぜられ、反対派が敗北したのである。反対派の候補者 R. Wilson は退き、投票の絶対多数は得られなかったとはいへ、Long は二度目の選挙運動の戦火をくぐる必要なくして知事に選ばれたのである。かれは、コミッションナーとしての地位を退き、Baton Rouge に移住した。⁽⁹⁾ 政治的な機械工として、かれは、熟練した職人であった。就任の瞬間から知事としてのすべての行動は、かれの施政の目的が第一にかれをルイジアナの独裁者にし、第二に合衆国の上院議員にすることであるという説に証拠を加えるのみであった。Long の立法のためのあらゆる提案、議案のあらゆる採用および棄却、公職へのあらゆる指名、あらゆる公的行爲などは、かれのために奴隷のような政治的マシーンをつくることに意図されていたのである。在職八カ月の間に、Highway Commission とか、Board of Health とか、New Orleans Levee Board とか、Board of Education とか、Boards of Administration of the two great charity hospitals of the state などの傀儡をいへつた。また、かれは高級裁判官とか Department of Conservation とか、State Board for the Blind とか、Board of Commissioners of the Port of New Orleans とか、ならにその他多くの小さな政治機関を包囲してしまつたのである。離れた郡においては、地位の分配とかまたは地方マシーンとの同盟などによって勢力を強化した。良い道路とか無料の教科書とか、教育支出金の増加とか、有料橋梁の廃止とか、貧困者の低税率とか、法人税の増加などの広大な制度を包含している、かれの立法計画は、人民の友としてのかれの人氣に実質をあたえた。⁽⁹⁾ しかし、Long によるその州の支配は、決して異議のないものではなかつた。反対派が結合して、かれを弾劾しようとしたとき知事になって一年も経っていなかつた。インク壺を投げたり、握りこぶしの格闘とか、その他あらゆる種類の公然または秘密裡の脅迫によって特徴づけられた騒然たる会期の後、一九二九年の始め州

議会の下院は、五八票対四〇票で知事を提訴した。なかなずかれは、州の財源を悪用したり、州議員を買収したりまたは買収しようとしたり、不法貸付けを州に代って契約したり、政治的な目的のために公立学校の職員を移動したり、文官当局を抑圧または威嚇するために州軍を不法に使用したり、委員会の部屋に入ったりまたは憲法に違反して議会の議員席に現われたりして州議会の権力を強奪したりなどしたかどで責任を追求されたのである。その上、隠匿武器を携えたり、暴力で公務員を脅迫したり、既決囚を不法に仮釈放したり、権限なくして知事官邸を倒壊したり、公的な場所で大きな非行を行ったりなどしたことによっても提訴されたのである。このおそるべき提訴にたいして Long の防御はまったく弱いように見え、上院によるかれの有罪決定は確かにはじめからわかり切った結論であった。必要な二六票（上院における三九票の三分の二）は、すでにあるものとして計上されていた。ところが、訴訟手続きの最後の日に、魔術師が帽子から兎を取り出すように、この畏敬すべきボスは、「弾劾手続は合憲的ではないと信じられ、従ってその証拠のいかにかわからず、かれを有罪と決定する票には投じない」と言明している一五人の上院議員によって署名された抗議書を見せたのである。いかなる脅迫あるいは勧誘手段を Long がその忠実な一五人に用いたかは直ぐには世に出なかつたけれども、かれを打撃しようとしたこの最初の企てが失敗したことは明らかであった。⁹⁰ 弾劾手続は、Long をしてかれの手段を改めさせるには至らなかつた。しかし、それは、かれのひどく被害を受けたマンーンに修理を加えることの必要を促した。抗議書に署名した上院議員は勿論のこと下院における Long の支持メンバーもまた程なく利益をとまなう役に任ぜられて報酬があたえられたのである。一九三〇年二月のルイジアナ最高裁判所の命令は、立法者が州の他の職を有し得ずとしてその任命のいくつかを無効としたが、その役を管掌するその他の方法が巧みに考案された。Long は、かれの敵に罰をあたえるのに、かれに反対して投票した多くの立法者

をリコールする運動に着手したのである。しかし、裁判所は協力することを辞退した。リコール請願は不正として受け入れられず、三人の地方裁判所判事は立法者がリコールに該当しないと判決したのである。かくして、その運動は消滅した。明らかに敵を打ち砕くよりも買収するほうが容易であったのである。職の提供とかあるいは失職の脅迫とか、味方の郡における公的な諸改善および敵の地域におけるそれらの皆無などは、一層有効な武器であった。一九三〇年の春までに反対派は十分に打ち破られてしまったのである。⁽³⁾一九三〇年に合衆国上院議員に選ばれた Long は、連邦パトロネージへの足がかりを獲得した。しかし、副知事 Cyr を信頼し得なかったので、ワシントンへ行った後においても州のマシーンを把握することが可能であると確信できるまで、知事を退かなかったのである。かれは、すでに、一九三二年の知事選挙に出馬する旧友であり、しかも、以前の恩人である Allen を後継者として選んできた。とかくするうちに、政治の空白期間を埋める必要があった。そこで、Cyr は、Long の上院議員としての当選は自動的に知事として自分を移すのであり、また、それ故に自分が副知事としてその職を継ぐのであると主張したのである。よって、一九三一年一〇月一三日に Cyr がルイジアナの知事として宣誓した。すると、Long は、州軍を動員して Cyr をたい補するように命じ、副知事の職が空席であると宣言し、かれの子分 A. O. King を就任させたのである。しかし、裁判所が関渉を拒んだので、Long は知事を退職し King がそれを宣誓した。King の時代は短かく、三二年一月には Allen が選ばれた。選挙後、すぐに、Long は、いまやすべてが自州で好調なるを確め、嚇々たる栄光のなかにワシントンに出発したのである。⁽⁴⁾かれはほぼ四年ぐらい首府と出生州を往復し、ルイジアナをあたかも東洋における太守の統治地のように支配した。Allen 知事は、あらゆる意味において、かれの傀儡にすぎなかったのである。Long はつねに州の議会に出席し、かれの求めによって臨時議会が召集され、かれによって起草された

りまた押し込まれたりした法はかれを法律上のまた事実上の州における独裁者にする効力をもった。州のパトロネージの独占だけでは満足せずに、マシーンを町とか郡などにまで発展させたのである。すなわち、かれは、州におけるあらゆる任用によるすべての地位を支配し得る State Civil Service Commission とか、公立学校における約一二、〇〇〇人の教員の就職を管理し得る State Budget Commission などを支配した。収税もまた、マシーンの支配する州の収税吏のもとに集中されたのである。そして、郡治安官の手からあらゆる分離税の徴収を奪い、この権力を州の会計主管者に付与した。また、知事によって任命された局に州におけるすべての町および市の警察署長を選ぶ権力をあたえ、そして、かれの公務員によって選ばれた局に州におけるすべての警察機関の署長以外のあらゆるメンバーを選ぶ権力をあたえたのである。さらにまた、State Bureau of Identification の承認なく郡治安官の代理官を解任し得ないと規定して、地方的に選挙された郡治安官からこれらの公務員の支配を取り去ったのである。この立法の多くは、州における地方のマシーンが存する権力を破壊する目的以外のなものでもなかった。そのなかでもとくに Long に敵対的であった New Orleans Ring は、数年間かれおよびかれのマシーンの心痛であったのである。一時的な同盟はときどき行われたけれども、それらは信頼し得るものではなかった。知事であった頃、かれは、改革者のことき熱をもつてニュー・オーリンズ市のとばく場とか悪漢の集合所などを奇襲するために州軍を用いた。その後上院議員であるとき、Long は、これを再奇襲するために Wamsley 市長およびかれの支持者から協力を拒絶されたので、同じ手段を用いた。⁽⁴⁾ これらの奇襲について、Long は悪徳の廃止という点を強調したけれども、ほとんどの第三者はかれがもつとも心痛したのはそのような悪徳の存在ではなくかれ自身およびかれの味方以外の者がそれらを支配しそして甘い汁を絞るということであると見ていたのである。一九三四年一月の同市の選挙で、かれの候補者たち

は Walmesley の組織の候補者に敗北した。激怒した Long は、今度こそ New Orleans Ring の権力を破壊しようと決心したのである。詐欺であると呼んで、かれは、Allen 知事に州軍を召集させ怒れる嵐のごとく市を襲った。大胆にも投票者の登録事務所を強奪し、州軍が十一月の選挙を守るべく砲架にすえた機関銃の背後に立ったのである。八月二日に Long は、州兵の即時動員解除を要求する裁判所の命令を受けた。その次の日に、令状の送達者を巧みに避けた Flemming 将軍は、その命令を無視することを発表したのである。この挑戦に直面して、民事地方裁判所の Bond 判事は、八月一四日までその命令を延期した。この日は登録ベ切りから三日も後であったから、Long の完全な勝利に終わったのである。さらに、かれは、勝利をより完全なものにするため特別議会を開いた。かれの目的は同市における選挙機関と警察と税の三つの支配であったが、いずれの場合も成功したのである。州の公職におけるかれの子分を通じての選挙管理人を任命する権力によって、かれは、同市におけるすべての投票を支配した。一月の選挙において、議会とか最高裁判所とかその他の地位にたいして Long の候補者たちは、州および市における事実上あらゆる選挙区において勝利を占めた。¹³かくて、Long は、暗殺の兇弾の犠牲になった一九三五年九月八日まで、文字通りルイジアナの絶対君主であったのである。かれは、州におけるもっとも強力なボスとして特殊な類型であったけれども、かれの勃興過程は皮相な観察者が考えるように決してユニークなものではない。オーソドックスなアメリカのボスの勃興過程に幾分か華麗な劇的事件が加っているにすぎない。かれが州のボスとしての勃興過程においてとった種々の手段も他の多くのボスが事務所の電話で秘密裡にやるところを多少公然と行っただけである。もちろんその細かな部分は町と町とか、郡区と郡区とか、市と市とか、郡と郡とか、州と州とかなどによって異ってはいるが、その一般的な型相はまったく同じなのである。

ボスは、すでに述べたように、典型的なアメリカの産物である。⁽⁴⁾この面倒なボスの勃興については、いくつかの要因をあげることができる。アメリカの急速な領土の開拓とか、天然資源の豊富とか、富の成長とか、あるいは物質的な繁栄の一般的な拡散などは、政治から経済的な自然の征服にいたる問題において、よくアメリカ人の注目を引いた。その反面、長らく戦争とか侵略などの脅威から遠ざかっていたアメリカの地理的に有利な位置は、ややもすれば、政治的な実力を得ようとするボスの動因についてアメリカ人の関心をうすめがちであった。主要要因の第一として、移民がアメリカの人口を異質的にし、かくて、陰謀的なボスをして人種的な偏見にアッピールせしめることを可能にしたことは、否定できない。フィラデルフィア委員会の委員におけるように、「今一つの委員会の委員が有するもつともよくみられる特性は、かれらが普通、かれらの代表するある一定の地域における支配的な集団と同一の人種とか国籍とか宗教的な信念などをもっていることである。」⁽⁵⁾という場合もある。しかし、一般的には、アイルランド系の名をもつボスは、ユダヤ人が優勢的なウォードとかあるいは大部分がドイツ人やスカンジナビア人やまたフランス人カナダ人などによって圧倒的に占められている社会において見出されるであろう。国全体をとってみればボスとかれの支配する人々との間には一貫した人種関係がないのである。⁽⁶⁾とはいえ、オストロゴルスキーも「かれら〔無知な移住民〕が、とくにそのもつとも多くの支持者をもつ大都市において、マシーンに必要なものを供給したことは、あまりにも当然でありすぎることである……。悲惨な移住民は、容易に売却されている……。』⁽⁷⁾といっているように、ボスの勃興および発展をかれの無知な移住民の投票者の支配に帰すことを説明するのは、きわめて容易である。しかしながら、無知であるという点では、アメリカ生れの有権者の割合も決して少くないのであり、また、悲惨であるという点においても、この国生れの多くの貧しい投票者がおり、そして移住民と同じ誘惑にさらされているこ

とを忘れてはならない。事実、ボスの支配のもつとも顕著な例のいくつかは、住民が圧倒的にその土地生れである社会において見い出されているのである。⁽⁸⁾しかしまた、いうまでもなく、ボスを支持しているのは、無知で悲惨な者のみではない。例えば、ばくちとか、ばちんとか、下品な喜劇とか競馬とかその他収益の多い種々の仕事をしている者は、かれらを保護してくれるボスの援助には万端の用意をしている。⁽⁹⁾さらにまた、合法的な実業利益もしばしばボスを支持しているのである。例えば、ジャーシー・シティの企業家の多くは、多くの市条令が励行されると痛手を受けるので、ボスが日曜閉店とか建築制限などを強要しなければ、ボスの支配を黙許したのである。ボス支配に代るものは、しばしば実業にとって大きなアナテマである改革の制度として姿を現わすのである。ボスは、すでに述べた、財政的な手段からのみでなく、以上のような、下層社会および上層社会からも得た金銭で繁榮している。そしてその上また、種々の集団がボスに味方しているのである。例えば、サン・フランシスコの A. Ruef は、組織化された労働者と親しく提携した。Hague は、多年にわたってかれの市をオープンショップ的なものにし、多くの事業家の支持を受けた。かれの N. Thomas とか過激論者などにたいする撲滅運動は、在郷軍人とか右翼団体の支持をもたらした。カソリックの牧師の若干は、かれの主義を支持したのである。ボスの支配を痛烈に非難している多くの人々は、ボスが重要な投票とか財政的な要素の裏付けをもっているが故に、勃興および発展が可能であり権力の座に在ることができるといふ事実を見逃しているといわなければならない。⁽¹⁰⁾

第二に、A・ジャクソンの時代に固定した若干の政治的な慣行とか観念が、とりもなおさず、スポイルス・システムおよび役における交代制が、疑いもなくボスの擡頭および成長に貢献しているのである。タマニー・ホールの庶民投票者の長であった A. Burr は、ハミルトンの貴族たちを、一八〇〇年にニュー・ヨーク市の支配から追放した

とき、自分の支持者に市の仕事をあたえた。この慣行が、ほどなく地方の政治における容認された特性となつてしまつたのである。ジャクソンは、そのシステムをつくらなかつたけれども、他の者の経験から学びとつて、それを連邦政府に応用した。その基礎工事は、一八二〇年に連邦任命者の任期を四年に限定する法令によつて敷かれ、かくて、その時代から今日にいたるまでのあらゆる政府の更送を特徴づけた四年ごとの政治的粛正の法的基礎が備えられたのである。C. Schurz とか、G. W. Curtis とか、その他の改革者による市民的精神の叫びは、荒野における叫びのごときのものであつた。一八五三年、一八五五年、一八六四年、一八七一年と、時折この獵官者にたいする止め手綱の法は、通過されたが、すべて退き潮を自由にする、King Canute のように非効果的であつた。おのおのの後代の大統領は、地位を求める人々の上げ潮によつてホワイト・ハウスの部屋から部屋へ押し流がされた。不満を抱いた地位の追求者による Garfield 大統領の暗殺につづく一八八三年まで、なんら重要な変更は行われなかつたのである。その年の Pendleton 法は、連邦雇員の選択にメリット・システムを採用する広い権力を大統領にあたえた。大統領命令とか、その後の法令などは公務員の範囲を拡大したけれども急速な政府活動の拡張のため、功労のある共和党員および民主党員の間で配分を受け得る仕事の数は、実質的に減少されなかつたのである。A. Krook が「この国においては依然としてそのルールがある。なぜならば、新しく選ばれた政府は、選挙運動でその候補者を効果的に支持した人々——たとえ技術的な職であつても——職をもつて報わねばならないからである。共和党も民主党もこのことについては同様である。その結果はスポイルス・システムと呼ばれているものであり、これはアメリカ人民の主要部が職業政治家にたいする指名および選挙のために組織化させておくことを止めるまで続くであろう。」といつてゐるように、このシステムは永続的なものである。一体、どれ程の連邦関係の仕事がパーチザンの任命に振り向けられ

ているのか正確に述べることは容易でない。一九四〇年一月二月には連邦雇用における計一、〇〇二、八二〇人の従業員のうち二七五、〇〇〇人以上が公務員の必要条件から除外されている。もともと多数の二四〇、〇〇〇人は政府の行政部門の支配下にあり、二、五〇〇人は司法部門のものであり、六、〇〇〇人は公務員法に含まれていない立法部の従業員であったのである。⁸⁸⁾

第三に、できるだけ多数の公職者を選挙および任命によって選んでいること、なかならず、議員は勿論のこと、ほとんど例外なく八〇〇、〇〇〇人の選挙による公職者のすべてならびに多数の任命による公務員にも適用されている地方居住の法的なあるいは習慣的な必要条件がボスの勃興とときわめて関係のあることはいうまでもない。この条件は、さらに、合衆国検事とか、合衆国執行官とか、国内収入の集金人とか連邦判事などにも励行され、その上、ほとんどすべての州とか市などの職員についてもまた真実なのである。事実全政治制度は、任命ならびに選挙による人事の面で、地方居住の一般的な通則をめぐって組織化されている。⁸⁹⁾ アメリカの政治におけるかかるローカリズムに向う傾向のもつ意味について考察することは、問題の解明に役立つであろう。その意味の第一は、地方のボスおよびマシンの権力のマークであるという点である。地方居住という必要条件を設けることによって、そのマシンの掌中で、地位を獲得するための競争の領域は厳しく抑圧され、その場所の外部よりの競争は除外されている。それ故、例えば、二五、〇〇〇人を有する市の郵便局長の任命において、そのルールは、適格者の居住の地域を合衆国全体から二五、〇〇〇人からなる一つの市にせばめられることによって、五、〇〇〇人に一人という比における競争の範囲を減少するように作用している。その地方の居住者にたいする競争を制限しているから、地方のマシンは、政治的な前進への道の独占を確立することができる。野心ある者は、議会に選ばれようと欲するならば、地方ボスのもとに

行かざるを得ないし、また、連邦とか州とか地方などの政治における地位に任命されたり、あるいは選挙されたりすることを望むならば、地方ボスから寵愛を受くる人にならなければならない。かかる意味において、地方居住という必要条件の存在は、地方のボスおよびマシーンがもつ権力もしくは権威のもっとも信頼し得る証驗の一つなのである。その意味の第二は、有名なニュー・ヨーク市の政治のスローガンの意味において、すなわち、「虎は橋を越えないであろう」というタマニーの侵入を撃退しているブロックリン区における民主党マシンのときの声に現われている。ニュー・ヨーク市の政治についてなされたもっとも興味ある表示法の一つは、それが、それ自身の特殊な地域を越えてその権威を拡張するさいに地方のマシーンから受けた邪魔を明らかにしている状態である。そのボスたち若干の拡張主義者の観念にもかかわらず、タマニーは、ニュー・ヨーク市の他の四つの行政区における、それらを吸収し、支配し、あるいは置換えようとするそのあらゆる企てに抵抗し得る民主党の組織によって、厳しくマンハッタン行政区に限られてしまった。その歴史の当初において、タマニー・ホールは、全国的な団体になることを切望し、そして全国を通じて支部を設立する努力がしばしばなされた。マンハッタン島を越えてその支配を拡張しようとする、全国においてもっとも有名なこの地方マシンの失敗は、アメリカにおける政党組織の意義ある特性を示しているのである。よりセンセーショナルではなく、また公表されなかった他の地方マシーンによる努力もこれと同様の歴史をもっている。このことは、何人も一つの州以上のボスになり得なかったことをも同時にまた意味しているのである。この理由についてはすでに考察したところであるが、例えば、ニュー・イングランド諸州におけるいかなる政治的ボスも、全体の地域のボスになり得ていない例が示しているように、地域的なマシンの存在しなかつたのである。コネチカット州の長期的なボスであり多年共和党におけるもっとも強力なボスであった Rotaback でさえロードアイラ

ンド州における政党組織を併合し得なかつた。故 Long は、その意思をもてあそんだようであるが、どの南部諸州の政党指導者もかつてその南部の全体と同じ扱がりをもつ政党マシーンを確立し得ていない。地方政治における管轄区域の境界を取りこわそうとするマシーンの傾向に、換言すれば、それらを吸収しようとする近隣のコミュニティにおける他の地方マシーンの企てに、抵抗する地方政党のマシーンの能力は、アメリカ政治の主な現象なのである。⁽⁸⁾この事實は次のように理解することができる。公職にたいする選挙とか任命とかのための地方居住の必要条件は、アメリカの政治的な郡団がほとんどもっぱらそれらのパトロネージとか役得とかその他の私的な利益で動いているから、それ自身の力によって地方マシーンの同一性ならびに自治性を保つのに充分であろう。地方のボスは、あらゆる公職にたいする資格として地方居住を強要することがかれらの救済手段であることをずっと以前に発見していた。すべての局外者からの競争を除外することによって、この独占を保持し得るかぎり、かれらは同地域における他の地方組織による侵入の一切の企てにたいしてその在所の支配を維持することができるのである。公職への道の独占は、きわめて高価な役得である。地方のボスがこの戦略的な利益の支配を維持するかぎり、その在所の組織はかれらに所属するであろうし、また、そこにはない政治組織はかれらに逆つてまったく一寸も前進し得ないであろう。それ故、地方居住という通則は、かれらの近隣による拡大強化という意図にたいする地方政党組織の保壁なのである。その結果として、地方マシーンが攻撃され得る多くの方面は厳しく抑制されている。かくて、地方のボスおよびマシーンは、地方のものとして残存し、そして、政党内の上部構造は容易につくられ得ないのである。⁽⁹⁾

第四に、その他、アメリカの国家生活の当初以来現存している強力な政府にたいする恐怖が、贈賄家をして数えきれない箇所でかれの利益のために法の施行を緩和せしめている。そして、父祖からの遺品である権力の分立とか権力

間における抑制と均衡などの原則もまた、強力にして高度に集中化された外部からの政治的な支配、すなわちボスの勃興とその関渉を必要とし、また不可避的なものとするまで極端に広く州および市の政治にもちこまれてしまったのである。ボスは、分化せる諸機関の意見を相互に流通させる生理的な媒介の役割をも果しているのである。さらにまた、勢力の均衡、一方における財政および産業的なものと、他方における政治的なものとの間に広い分裂がある。経済的には途方もなく巨大であるが、投票力には弱い資本の大結合が、経済的には弱いが投票力には強い大多数の一般大衆に面と向っている。特権にたいして会社がもっている欲望から、その多くは保証されていないものであり、またその制限にたいして一般大衆が有する欲求から、それもまたおそらく遠くに押されすぎているのであって、ボスは、等しく利益をもつことができるのである。最後にあげた条件の結果として、アメリカのほとんどの敏腕家は、これらの私的な利益がボスまたはマシンの利益によって束縛されていることに気付き、それ故、良き政治の活動に敵対的である。他方ヨーロッパの諸国においては、裕富で有閑な人々の間には利益を無視した公務という伝統があるのである。

- (1) P. H. Odegard and E. A. Helms, *American Politics: A Study In Political Dynamics*, 2nd ed., 1947, p. 475. cf. W. Riordon, *Plunkitt of Tammany Hall*, 1905, pp. 14-8. ロッネー・ヘル・ギョー、須貝修一「アメリカの政治」昭和三〇年 中七頁 参照。
- (2) Cf P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 476.
- (3) M. Weber, *Staatssoziologie: Soziologie des rationalen Staates und der modernen politischen Parteien und Parlamente*, 1956. 石尾芳久訳「国家社会学——合理的国家と現代の政党および議会の社会学——」昭和三五年、七三頁。
- (4) 石尾芳久訳、同書、七四頁、参照。
- (5) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 477.

- (9) Ibid, op. cit., pp. 429-30. (11) Ibid, op. cit., p. 433.
- (7) Ibid, op. cit., p. 430. (12) Ibid, op. cit., p. 434.
- (8) Ibid, op. cit., pp. 430-1. (13) Ibid, op. cit., pp. 435-6
- (6) Ibid, op. cit., pp. 431-2. (14) Ibid, op. cit., p. 436.
- (10) Ibid, op. cit., pp. 432-3. (15) Ibid, op. cit., pp. 437-8.
- (91) 華僑「トキリス」報論の特種と原因について「關西大衆」法學論集 第一〇卷、第五号、四五頁、参照。
- (14) J. T. Salter, Boss Rule, 1935, p. 41.
- (18) W. B. Munro, in Annals of the American Academy, 1933, p. 12.
- (15) M. Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties, 1908. vol. ii, p. 431.
- (16) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 446.
- (17) Kefauver 氏語録を採録し、彼が米界の「政治界」の現状を述べたことと、米界の発展を促すこととを述べたこととを、シカゴの下層社会 (underworld) の発展を促すこととを述べたこととを、V. W. Peterson, Barbarians in Our Midst, 1952 に参照。
- (18) H. A. Bone, American Politics And The Party System, 2nd ed., 1955, p. 373.
- (19) Cf. H. I. McBain, De Witt Clinton and the Origin of the Spoils System in New York, in Columbia Univ. his., economics and public law, No. 75, 1907.
- (20) P. H. Odegard and E. A. Helms, op. cit., p. 454.
- (21) Ibid, op. cit., p. 453.
- (22) Ibid, op. cit., p. 455.
- (23) E. E. Schattschneider, Party Government, 10th prin., 1959, pp. 142-3.
- (24) Ibid, op. cit., pp. 144-5.
- (25) Cf. R. V. Peel, The Political Clubs of New York City, 1935, p. 57, 65.
- (26) E. E. Schattschneider, op. cit., pp. 145-6.
- (27) Ibid, op. cit., pp. 146-7.
- (28) 其論「米界」の発展と米界の「政治界」の現状。三木川一氏著。
- (29) R. C. Brooks, Political Parties And Electoral Problems, 1923, p. 179.