

書評

アメリカ政治學會  
政黨研究委員會編 『責任ある二黨制の確立』

*Toward a More Responsible Two-Party System;  
A Report of the Committee on Political Parties,  
American Political Science Association, 1950.*

岡 義 達

現代國家の運営において政黨の果たす重大な役割については、すでに人の知るところである。ニューディール以來、數次にわたる國內改革をなしとげ、第二次大戦後は新たに世界に對する責任を分擔するにいたつたアメリカも、もとよりその例外をなすものでない。ここにアメリカ政治學會の政黨研究委員會が *Politics, Treasures and Tartiffs* (1935), *Party Government* (1942) の著者として知られるウェズリー大學の E・E・シャットスナイダー教授を長とし、四年に亘つてすすめて來た共同研究の成果を上記の題名の下に發表したことはきわめて時宜に適した措置と察せられる。別にアメリカ大學の F・M・マックス教授が委員長として起草の衝にあつたが、それに先立つて草稿は外部の研究者には勿論、政界、官界、財界、さらに言論界の數多の人々に回附され、ここで蒐集された意見は後日の貴重な參考

となつた旨、序文に附記されている。その構成は「政黨責任の必要性」、「政黨責任の確立案」、「行動と豫想」の三部に分たれ、政黨制の課題（第一部）とその解決（第二部）が現在のパースペクティヴ（第三部）において與へられてゐる。以下、順を遡つて紹介することとした。

まず第一部「政黨責任の必要性」。從來、政黨について、制度の改善よりはむしろ制度の記述に志して來た學者のみでなく、實際政治の擔當者までが、この共同研究の意を汲み、行を共にすることがまず期待されている。このような抱負をもつて出發した本書にとつて、政黨制の原理はどこに存するのであるうか。もとよりそこにはさまざまな意見が存在するではあるう。しかし、政黨はまずもつて、國民の意に應じて進退し、輿論の多様なニュアンスを表現しつゝ、しかも現代政治の課題を解くに足るものでなければならぬのである。以上、政黨制に於ける民主性、責任性、能率性の問題として要約され、つぎのように説明される。

一定の争點（ポイント）めぐつて事の得失を明らかにし、國民の選擇能力をフルに發揮させる強力な二大政黨の存在こそ、民主的な政黨制の本質である。このため政黨は各々明確な綱を中心として對立する強固な組織でなければならぬ。過去において第三黨運動や其他の群少政黨の動きはあつたが、それらはアメリカの政治構造の要素と看做すことは出來ない。これに反して、二黨制は現實に深く根を下し、政治の大きな傳統となつて來た。

しかもその割に反對黨の役割は十分に認識されていないのである。反對は組織的な反對でなければならぬ。アメリカ國會でよくみられる黨派を横斷する連立的反對は、とくに選挙の後に至つて構成された場合は、政黨を選擇した國民の立場を無視するものといえよう。

政黨が能率的になるためには對外的にも對内的にもより強力に統合されていることが必要である。それは個人が確固たる行動基準に守られてはじめて道を踏誤らない場合と同様である。元來、無限の集團と専門に分化している社會にあつては、利益集團の存在は當然である。しかし、これらの集團は政黨の代用を勤めることは出来ない。むしろ公益の面において政黨によつて統合されなければならないのである。この機能を果たすために政黨の強化が必要であるが、このさい、労働運動政治化に促されて起つた、政黨を中心とする各種集團の集中傾的は見逃しえないのである。ところで、政黨の對外面の強化は對内面のそれによつて裏づけられなければならない。さしあつて黨員資格を確立し、こゝして政權にある黨代表者の責任の基礎を形成することが重點である。もとより政黨が任意團體である以上、その立脚點は合意であり、規律の濫用はこれを慎まなければならない。それにしても、過去においてこの事例に乏しいのは制裁の回避によるのでなく、むしろ制裁の基礎をなす確固たる方針が缺如していたためである。現在切望されているのは、國會における黨の統一行動であるが、この場合の行動單位たる議

員個人は、選挙にあつて、己の運命を自力で打開していく外はない。このさい有力な黨組織を選挙區に動員し、彼らに援助の手を差伸べてこそ、はじめて其の後の統一行動を期待することが出来る。黨の能率はこゝして確保される。

最後に政黨制における責任性の問題がある。まず國民に對する責任。政府黨にとつてこの責任は、何といつてもその實施する政策にあるであらう。その執行する政務一般、成果の獲得と獲得の方法、作爲と不作爲の影響、計畫、人事等々盡きるところがない。野黨とて責任の點ではなんらかわらない。對立行動一般、公開討論の執行、固有の政策及び綱領の構想、兩黨政策の内容、輿論の喚起等これである。そして國民が政黨の責任を問う場が選挙である以上、政策の闡明はかさねてその重要性をもつてくる。このさい政策はまず黨の性格を決定する指標であり、それが詳細に規定されればされる程、討論は具體性を帯び、過去の政策の成果と兼ね併せて検討されるにいたる。

政黨の國民に對する責任は選挙において追求されるように黨指導者の黨員に對する責任は豫選會、議員大會、全國大會において追求される。指導者の責任は政策を中心としよう。このようにして一致が確保されるのである。現在の政治動向は全國的な問題を重大な争點となしつゝあるが、この結果、中央の指導者の黨におけるウエイトは漸増しつゝある。このさい、彼らが地方における國會議員の候補の指名に重大な關心を示すことはむしろ當然であらう。黨の全國政策に加擔する議員を獲得して

こそ、中央指導者は政策遂行の責を果たしうるからである。さて以上が本書における政黨制の原理論ともいうことが出来る。そのような原理から現實を照して見た場合、そこにさまざまな不備缺陷が露呈されてくるにちがいない。最近五十年間においてアメリカ社會は著しい構造變化をとげ政黨もまたこの影響を被つてはいる。しかし、本書にしたがえば、政黨の組織形態はなお多く南北戦争以前の佛を保つていゝのも事實なのである。アメリカ國家秩序のもとにあつて、二大政黨はともどもにその構造を聯邦制に負つており、このため、各々固有の活動領域をもつ全國及び地方組織は相互に獨立し、その間の協調は決して圓滑ということは出来ない。したがつて一個人乃至は一委員會が黨において全き指導權を握ることも著しく困難となつて来る。權力體の頂點における指導權の不明には末端における黨籍の曖昧さが照應しよう。一九二三年「豫選會さえ手に入れば、その男は共和黨になれる」と語つたボラー上院議員の言葉は今もなお眞實である。多元性を克服した眞に全國的な黨こそ本書の目指す目標である。以上、政策の對象は次の數點に集中して来る。が、その前に政策實施の前提として、憲法改正による内閣制の採用が問題とされる。本書はこれに對して否定的態度をとる。何故なら該制度は政黨が強化されて、はじめて機能するものに外ならぬからである。

さて第一部における原理を現實に當て嵌める場合、そこにど

のような政策が考へられるであらうか。第二部「政黨責任の確立案」の内容はこれに外ならない。改革を必要とする制度は左の順で列擧される。

(1) 全國黨組織 中樞組織としては、まず黨内の議會にも比すべき全國大會が採り上げられる。現在、代議員の選出方法はその範を大統領選舉人制度にとつてゐるために、各州定員はほゞその人口數には比例して来る。ところで、黨勢の分布は地方によつて勿論異なるから、代議員の代表する黨員數は各州毎に甚しいひらきがある。そのみでない。組織は徒らに尨大にすぎ、審議の機能を果たすには程遠い存在である。このため組織の縮少が必要だが、このさい縮少された組織(五〇〇—六〇〇人)は黨員より直接選舉された代議員、職權上當然參加する黨幹部、黨組織に正式の地位をもたない有力指導者を含み、こうして始めて黨の實勢力を表現したものとなることが出来る。開會は年二回。さらに、大統領選舉の運動を指導する全國委員の選出は、各州の立法によつて種々の規定がなされ、全國大會からの選出は單に名目にすぎない。とかく州の黨役員として行動しがちな成員の傾向に對して、まず各州の黨勢に比例する定員を選出し、黨員としての責任意識を涵養することが必要である。

由來アメリカの政黨を支配する人々は、二つの明確な集團に區別することが出来る。いはゆる黨幹部と國民的指導者に外ならない。ところで、後者は必ずしも黨内での正式の地位をもつていない。大統領と國會との對立はこうした權力狀況の裡には

ぐくまれる。本書で提案されている黨評議會議の制度はこの弊を矯めるもので、全國大會に黨組織外にある指導者を推挙し、さらに綱領草案を固附することをはじめ、政局に應じて綱領の再解釋を司どり、國會議員の選舉につきしかるべき黨機關に助言を行う。大統領選舉の場合にあつて、候補者の詮衡に大きな役割を果たすことは自然の數であろう。しかし、すべては全國大會の定めた枠内での行動でなければならぬ。五〇人よりなり、全國委員會、國會内黨組織、州委員會、州知事、黨外部團體の各々の代表者の外に、大統領、副大統領、それらの候補者、黨最高幹部、大統領より指定される關係が職權上當然加わる。年少くも四回の參集が必要である。

評議會はその構成からも窺われるように、單に横の關係における黨の調整のみでなく、縦の關係におけるそれをも行うことになつてゐる。ところで政黨の地方下部組織とは國會、司法部、州上下兩院、市、郡、タウンシップ等に各々候補者を提供するために各々別個に構成される無數の委員會の謂で、その多數の組織は曖昧な權限と相俟つて、ボス支配の好箇の温床を提共し、その相互連絡も極めて不良で、ことに國會議員選舉の場合には、有效な援助を缺き勝ちである。黨全體の連携を密接にするにあつて、最近行われるに至つた、地域選出の全國委員を加えた各州委員の地域全域に演ずる役割は大きい。それは全國機關への代表の道を開き同時に黨の問題と政策に對する理解の目を開くことであらう。法的には獨立してゐる州組織の忠誠を

促がすため全國委員會及び全國大會で行われて來た州代表者の除外以外に、評議會による宣告乃至州役員の時選任さえ考えられなければならぬだらう。最後に黨本部の問題がある。これとてもアメリカ政黨特有の選舉運動組織の性格を脱しない。大統領選舉の數ヶ月前、組織と宣傳をかねた黨本部が誕生する。そして「全國大會の前夜、又は指名が行われたその直後、骸骨は途端に肉と骨とをわけはじめ。選舉が終れば本部の主要部分は溶け去つてしまふ」(R・ケージー)。一九四五年、共和黨は全國委員長フラウネルによつて作成された本部設置案を公表したが、それによれば、本部は擴大強化された役員をもつ常置機關として、研究・調査・宣傳にあたり、黨機關の統合及び連絡に努め、政綱の實施に際して全國委員の協力を求め、さらに政治資金出資の基盤の擴大を計ることになつてゐる。現實はもとよりこの理想とは遠い。常設の本部自體、一九一六年以來斷續して存在したにぎない。併し、いづれにせよ、争點を明確にしつゝ問題と傾向とを把握して長期にわたる黨利を固める上で、このような制度の實現は必須となつてゐる。

(2)綱領 抽象的な原理と具體的な政策を併せ盛るものでなければならぬ。故意に内容を曖昧にし、投票の獲得を策する現在の慣行はもとより黨のためにとるところでない。しかし、狀況の變化は綱領の新規な解釋を必要とするような問題を生み出す。このさい政府黨にあつては、大統領はもとより、中間選舉後の議員、全國委員會は自らその解釋者に任じ、彼らの行

動の一致は期し難い。野黨にいたつては、大統領のような權力の坐にあるものをもためたため、分裂はますます甚しい。このさい權威ある解釋者として評議會の果たすべき役割については、すでに述べた。中央と地方における解釋のズレについても、同様である。解釋權の獨占は、同時に拘束力の強化をも意味する。もとよりその程度については、ブライアンからノリスまで兩極さながらの見解の相異を知つてゐるアメリカにとつては、この問題の解決は少なからぬ時間を必要とするにちがいない。

現在、綱領は全國大會の數週間前に指名される綱領委員會で決定される。州組織の綱領の決定はしばしば全國組織のそれをまつて行はれるが、この慣習は一般化される必要があるであらう。それは、従來から兩者の間に起りがちだつた見解の相異を收拾するに役立つ。現在、綱領の作成は大統領候補者指名との關係でなされるにすぎない。「上院議員たると下院議員たると、その採る外交政策の推進は當然のことである」と一九四一年マフトは語つたが、議員及び議員候補者に綱領を尊重させるためには、作成にあつて、彼らの参加と協力を必要としよう。こうして、中央と地方、行政部と立法部との圓滑な關係を政黨を通じて實現する途が開かれて来る。

(3) 國會組織 國會における政黨活動は議員によつて支えられ、各自は選挙において責任を追求される。しかし別して一體としての政黨責任の重要性がますます認められて來た現在、議會における政黨の行動は重大な意義をもつこととなつた。す

に政黨責任を確保するための手段は、現存秩序の中に與えられている。したがつて、問題はこのような手段を發達させ、利用するにつきているといえよう。元來、國會の政黨組織は兩黨において異なるは勿論、上下兩院においても異つてゐるが、便宜上、これを三つの點に分けて論じよう。

まず指導者。大統領と「Big Four」つまり、副大統領、下院議長、上・下院院内總務——との會合は開始されてからすでに十年以上になる。この發達が望ましい。野黨の指導者ときに加えて機能させることも出来る。これら指導者の果たす眞に全國的な役割に鑑み、その選定に先立つて、ひろく全黨の諒解をうるよう考慮が拂われることが必要である。

國會には立法、調査、その他、特別目的のため、種々の委員會がある。個々の指導權は別として、全體のそれが缺けているところに問題がある。下院の委員指名委員會、上院の推進委員會、さらに上下合同の經濟報告委員會の統合の役割は十分であるといえない。こうして、多元的な委員會の繁を除くため、上院兩院の兩黨は眞に強力な指導權をにぎる委員會を形成し、政策の提案、人事の決定、議事の進行等に責任を負わなければならない。この四つのグループが相互に協力する場合もおこるであろう。さきの、上下合同の經濟報告委員會の制度はその條件をすでに考へている。

最後に議員大會であるが、これはさきの指導委員會を通じて黨の方針の徹底化をはからねばならぬ。議員大會の決定に

不當な態度をとるものにはしかるべき處罰が必要である。

元來、アメリカ國會の委員會は「小さな議會」と呼ばれて来ただけに、その構成には一層の注意が必要なので、とくにその委員長資格についての年長者優先原則は幾多の問題を生んで来た。しかし制度自體の問題はなく、むしろその運用が重要なのである。黨の方針に同調しないものを年長なるが故に選任することは、決して正當ではない。そうした事態は無論防止されなければならぬが、分派行動の禁止は、議會と選舉との二つの場になされなければその成功を期し難い。委員はさきの指導委員會によつて一應選定されることが望ましく、最後に議員大會の承認を経なければならぬ。この方針より、委員會の業績は、少くも二年に一度は、議員大會により検討される必要がある。この措置は委員會相互にある見解の相異を緩和させ、こうして議會全體に廣い一致を與えるのに役立つであろう。

さらに指導委員會は單に委員會を構成するにとどまらず、議事の豫定及び進行に干與する必要がある。従來の議院規則委員會の機能は必ずしも圓滑ではなかつた。八一議會以來、規則が改正され、状況によつては、該委員會を迂回避することを許されたことは當然の處置である。

(4)政治參加 政黨がその複雑な構成にもかかわらず、最後は結局個々の黨員乃至市民に支えられて生きていくものであつてみれば、政治參加の問題は黨にとつて基本的な重要性をもつ。

黨員が黨費を支拂い、綱領を採用し、規律に服従する現象は

民主國の政黨にみられるところである。アメリカの政黨はこのような性格に乏しい。しかし國民を共同の行動へと導きうるのは共同の目的への希望に外ならぬ。そのため黨としては、その政策を出来る限り公示された目標へと接近させなければならぬのである。もとよりアメリカのように多種多様な要素をふくむ國家にあつては、無限の見解の相異が存在することは勿論である。これらの相異を公益の線に沿つて統合していくことこそ、政黨の役割に外ならぬ。成員が黨の事業にアクティヴならば、綱領は上より滴り下ちるのではなく、下より湧き上るにいたる。このため、黨内デモクラシーは育成されなければならぬ。

アメリカでは黨との關係は、時と所と人によつて定まるといわれる。全國的な黨綱領がたえず改善され、廣汎な基礎の上にたつ全國大會で論議されるなら、事情はきわめて變化するにちがいない。その時こそ、民主黨といひ、共和黨といひ、黨を人物からでなく、綱領より判斷するにいたるだらう。

黨籍のつきに問題となるのは指名である。アメリカにあつては、全國的一般的な利益を代表する立法府は國會以外にないことは明らかである。しかも、上・下院議員を指名する法律は州毎にきわめてヴァリエティーにとんでゐる。殆んどすべての州に採用されている直接豫選會制度についても、投票者が自己の選擇する政派を公示する必要の有無につき、建前を異にしてゐる。黨派に一體としての責任を負わせる點より、投票者に公示を促すことが、むしろ至當であらう。これは被指名者と綱

領との結びつきが、いよいよ顕在化してくる傾向と合致するものである。大統領の指名は當然、問題とならう。ここでは、綱領と人物との結合は、他に追隨を許さぬ位、明瞭である。多数の州では、全國大會の代議員は依然として州大會から選ばれるが、大會は前述したように小規模である代りに、黨内大衆によつて直接に選舉されたものであることが望ましい。理想としては、大統領直接豫選會制度が考えられる。

つぎに選舉。周知のごとく、大統領選舉における各州の選舉人の投票は一括して多数を制した政黨に對して與えられることになる。この結果、地方によつては一黨獨裁が発生するとともに、地方、選舉運動は少數のグループがバランスの力を揮ういくつかの州に集中することになる。このさい全國各地の輿論にその眞實の表現を許して前記の弊を除かなくてはならぬ。さらに法律は一年に各委員會が消費する金額を三百萬ドルと定め、個人の寄附を五千ドルと限つてゐる。しかし、現在の高價なマス・コミュニケーションの手段からいつても、この額は少きに失しよう。しかも、資金はその量よりも源がはるかに重要である。政黨に對する國家補助はもとより望ましいが、同時に、その財政のよつてたつ基礎の擴大を忘れてはならぬであらう。

最後に投票の問題がある。登録は出来るだけ多くの人に投票の機會を與えるために、永久登録制度が望ましい。この方針は、投票日、投票時間にも適用せられる。資格についても同様である。猶ショート・バロットは上は大統領から下は郡檢死官

に至る迄の選舉をふくむロング・バロットに代らねばならぬ。

(4)調査 は單一の綜合計畫でなく、大方の寄與に依存するところが大である。さしあたつて必要なのは調査の基礎資料及び數字であるが、四十の州から出版される選舉統計及び政治組織の調査は杜撰である。地方下部組織の選舉については殆んど不明で、聯邦上・下院によつてなされる國會及び大統領選舉の調査もこの方面まで手を伸してはいない。従つて、聯邦人口調査局により全國、州、郡、市の公職選舉及び住民投票についての正確な情報蒐集公刊されなければならぬ。つぎに、黨活動そのものであるが、まず國會の指導委員會、全國及州委員會の成員の氏名、黨議決定の内容の蒐集公刊が必要である。さらに政黨及び選舉關係法規も同様であつて、それらは聯邦法、州法、黨規、黨の豫定計畫をも含む。以上は國家及公共團體による調査一般であるが、政黨自身がまた調査にあたることは言う迄もない。この點、全國組織は州のそれに一籌を輸しているのが現状で、後者にあつては調査機關は政治學者、經濟學者、行政官の資料を指導層の利用に供してゐる。ここで重要なのは、まず投票傾向及び投票行動の分析であらう。さらに選舉方法の變化——國會議員の選出割當の變化、新規の取締法規、判決、大統領選舉制度の改革議案等——が提起する新しい問題がある。黨の政策及び綱領の決定にあつてこれらの與える示唆の意義は大きい。さらにそれらは幹部及び一般黨員の行動の指針ともなりえよう。最近の共和黨全國委員會による政治學校の設

立、一九五〇年、民主黨ニューヨーク州委員会による政治協会の運営はそれを事實において證するものである。

最後に問題となるのは政治學者と政黨の關係であろう。政黨の専門研究は殆んど大學で行われるため、調査はこれらの學術機關の研究態度に少なからず左右されること、政治過程に對する分析家又は實踐者としての學者の直接参加が提案される。それによつて政黨に關するより現實的研究が可能となる許りでない。それは將來の政治的指導層の養成にも資するであろう。

第三部「行動と豫想」。第一に政府計畫のいづれをとつても、政黨よりしかるべき支持がなければ、その不安定は計り知れない。第二に、政黨がしかるべき綱領を樹立しなければ、それは、一つに懸つて大統領の任となるであらう。これは大統領をして、選挙民に直接よびかける結果を將來し、結局政黨の否定に終ることであらう。さらに第三の可能性として、現在の政黨の非能率から、選挙民が政黨に背をむける危険もなしとしない。もし、兩黨が各々の政綱を國民の選擇に供さないなら、投票者はその挫折感から、極端な右翼又は左翼に走らぬとも限らない。一旦こうした事態が將來されるなら、對立する兩陣營間の溝は深くなつていくだけである。本書にしたがえばアメリカ二黨制の方向が、國民黨にふさわしい綱領の線に沿つてこそこうした分裂の進展をふせぐ眞の一步をふみ出すことが出来るのである。以上の内容より窺えるように、本書の志向するところは、あくまで、政黨内における多元的な諸勢力を統合して、全國的集

書 評

中を實現しようとするにある。元來、アメリカの三權分立制は聯邦制度と相俟つて、さなきだに根強い政黨の多元的方向を永く温存する結果となつたことは歴史の示すところである。この傾向に抗して、國民を一定の争點をめぐつて對立する兩陣營へと動員することこそ、全國的政黨の使命がある。組織の合理化はこのため必須といはざるをえない。ところで地域主義が滅衰の道をたどりつゝあるとき、之に代つて經濟利益を中心とする強力な壓力團體の生長は、無視しえぬ事實となつた。これらは自己の代表者を議員のかたちで國會におくりうる實力を具えているのみでない。そうした利益團體はときの立法計畫や政策實施に關し、恣まゝに自己の壓力を立法部乃至執行部に加えることが出来るのである。したがつて大統領は公約を實現するため、餘儀なく國會議員の指名乃至選挙に容嘴し、又は國民へのアピールを通じて國會の議決に壓力を加える等の行動を採らざるをえず、しかも必ずしも成功していない。してみれば、このよくな壓力團體の壓力排除の手段を講ぜずには責任ある政黨制の確立は到底望めぬ道理である。このため必要な政策内容は本書の言及するところではない。組織の形式的合理化は政策の實質的合理化をともなつてのみ、はじめて可能となるであらう。この僅々百ページをわずか超える小冊子が、アメリカ政黨制の明暗を簡潔に畫描き出した能力は高く買はねばならない。しかし、そこで示された解決は右のような新しい問題を既にはらんでいるのである。