



Title	草の根民主制の理想と限界-アメリカ市政の過去と現状を計る-
Author(s)	中邨, 章
Citation	政経論叢, 69(2-3): 1-25
URL	http://hdl.handle.net/10291/1816
Rights	
Issue Date	2000-12-30
Text version	publisher
Type	Departmental Bulletin Paper
DOI	

<https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/>

草の根民主制の理想と限界

— アメリカ市政の過去と現状を計る —

中 邨 章

はじめに

わが国でもなじみの深い草の根の民主制（Grass Root Democracy）という表現は、1829年から1837年までアメリカ第7代大統領をつとめたアンドリュー・ジャクソン（Andrew Jackson）の時代に出現した言葉である。アメリカは建国以来、トーマス・ジェファーソンやジェームス・マジソンに代表される、主にバージニア州出身の「貴族」が大統領職についてきた。それをアメリカ史の文脈では「バージニア王朝」と呼ぶことがある。この貴族支配を打倒し、一般市民（Common Man）の知恵と努力によって、あたらしい政治を打ち立てようとしたのがアンドリュー・ジャクソンにほかならない。これ以降、一般市民を基礎にした草の根の民主制は、ジャクソニアン民主主義（Jacksonian Democracy）と同義語になってきている。

市民中心の経験をもつアメリカ政治の伝統を、わが国はこれまで一般的に高く評価してきた。ことに、地方自治という側面ではそうである。イギリスとならんでアメリカの地方政治は、普通、住民自治の母国ととらえられ、直接にしろ間接にしろ、日本が目指すべきモデルの一つと考えられてきている¹⁾。しかしながら、モデルであるべき市民自治の国アメリカの市政に最近、異変がおきている。その一つに選挙がある。住民の政治離れが急で市政選挙

の投票率は、各地で20%を割る低率になる例も珍しくなくなってきた。

1994年のコロラド州の例を引くと、当初予定された171件に及ぶ市政選挙のうち、20件がキャンセルになった。対立候補が出ないのが、その原因である。同じコロラド州では、州を細分し日本ではさしずめ県にあたるカウンティのさまざまな選挙が、これも対立候補の不足で約320件が実施されずにおわっている。また、同州の市議会議員選挙では、市議会議員のなり手が少ないため落選は例外に近く、再選がほとんど既定の傾向として定着している。ただおどろくことは、それほど高い市政選挙の再選率が、連邦下院議員選挙にはかなわないことである (Straayer, Wrinkle, and Polinard, 1998, p. 389)。市政選挙の結果が変わらなくなったことにあわせ、国政でも下院の顔ぶれにほとんど変化が表われていない。2000年11月の選挙では、435名にのぼる下院議員のうち、377名が再選されている。再選率は86.7%の高率になる。アメリカ政治の不思議な一面である。

そうした状況をながめると、アメリカで草の根の民主制はすでに死語になったかのようである。アメリカ市民の地方政治や都市政治からの逃避は、深刻化しているというのが最近の評価である。その点でアメリカの草の根民主制は、今、大きな転機に差しかかっていると言えよう。皮相的であるにせよ、アメリカの現状は、わが国とは相当、異なったものになっている。わが国の地方選挙、ことに町議会や村議会の選挙では、投票率が80%をこえるのが普通である。地方選挙が過熱するのは、日本では例外ではない。むしろ、わが国地方選挙の特色ですらある。単純に投票率だけをとり上げ、やや皮肉をこめて両国の地方政治を比較すると、アメリカに代わって日本こそが草の根政治の実践国といえるのかもしれない¹⁰⁾。ちなみに、国政選挙ではあるが先進工業国家の投票率を比較したデータを示すと、投票が義務づけられているベルギーの平均投票率が94%を示してもっとも高い。それにオーストリアの92%やオーストラリアの90%がつづく。スウェーデンやドイツ、さらに

草の根民主制の理想と限界

はデンマークなども投票率は、それぞれ 88%、87%、86%を示して、国民の選挙に対する関心の高いことが伺われる。それに対して、カナダは 72%、フランスは 70%、日本は 68%と、先進工業国家のなかでは投票率は低い国々として並ぶ。アメリカはそれよりも低く、53%である。2000 年 11 月選挙の投票率は 50.6%になったが、このアメリカより低いのはスイスの 49%である。(Engle, 1999, p. 72)。

本稿はそうした最近のアメリカ地方政治や都市政治の現況を背景にしている。ここでは、アメリカの地方自治体に焦点を合わせ、地方レベルの政治がなぜ住民の関心と呼ばなくなったかを検討することを目的にしている。小論ははじめに、アメリカ市政の制度を観察する。具体的には、アメリカの建国にあわせて出てきた権限の弱い首長制をとり上げ、その制度の特色と欠陥についてふれておきたいと思う。その後、本稿は 19 世紀後半から世紀転換期にまたがるアメリカ社会の変化を、工業化や都市化、それに移民の流入などの観点から考察する。

アメリカに伝統的であった力の乏しい首長制は、規模が拡大したアメリカの都市社会では通用しなくなった。この歪みが、20 世紀の初頭からアメリカ各地で大都市の政治や行政を汚染する要因をつくった。

アメリカではそうした腐敗度の高い都市政治をマシン (Machine) と呼んでいる。小論では、マシン政治の台頭と、それにあわせて出現した市政の改革運動に検討をくわえておきたいと思う。この市政改革を目的とする運動によって、アメリカの地方制度は大きく変わった。ここでは、あたらしい制度のあらましを確認し、そうした制度が、今日のアメリカ市政にどのような影響をもつかを分析していく。数が多すぎるといわれる地方レベルの選挙、都市政治の権限分散、さらには、政治指導者の不足など、いずれもここでの重要な論点になる。

本章では最後に、アメリカの事例をわが国の地方政治に対比してみたいと

考える。アメリカの事情を下敷きにしなが、日本の地方政治はどの面が特異で、どの点が普遍的であるかを調べてみるのが、その目的である。アメリカの冷めた市政選挙、加熱することの多いわが国の地方選挙、それら二つの比較から学ぶべき点は少なくない。

紙幅の関係で本稿は2部にわけることにしている。そのため、あらかじめ全編を通底する結論めいたものを示しておきたいと考える。アメリカの市政が低迷をつづける理由には、大きく二つのものがある。一つは、制度に原因している。アメリカ市政の政治や行政制度は、一般の有権者が政治に関心を呼ばないように作られてきた。その効果が近年、加速している様子である。たとえば、アメリカの都市の多くが採用している制度にノンパルチザン制(Nonpartisanship)がある。これは、選挙に政党が関与できない制度である。しかし、政党が関わらない選挙に対する市民の関心は低調である。政党抜き選挙はつまらないというのが、有権者の多くがいだく実感のようである。ノンパルチザン制が有権者の市政選挙に対する関心を下げ、投票率の低下に作用しているといわれる理由にほかならない。

アメリカで地方政治が不振をつづけるもう一つの理由は、都市社会の変化に関係が深い。最近の傾向として、アメリカでは大都市よりもそれに隣接した郊外の中小都市に住む人びとが圧倒的に増えてきた。そうした多くの中小郊外都市では、ほとんどがマネジャー制(City Manager)と呼ばれる行政制度を採用している。これは地方行政の効率を高めることを狙いとし、行政の効果や経済性に関心を寄せる制度である。このシステムでは、行政にアクセントをおいて、都市が直面するいろいろな政治問題はできる限りさけることを主眼にしている。

したがって、アメリカ国民の多くが居住する郊外都市では、一般的に政治ははやらない。政治よりむしろ、納めた税金に見合った行政の実現をのぞむ声の有権者の間では強い。アメリカにおいて市政レベルから政治が消えるの

は、そのあたりにも原因がある。

第1章 草の根民主制と市政制度の変遷 一弱首長制とコモンマン一

政治や行政の制度が、われわれ人間の行動をどの程度規定するか、この課題についてはこれまですでに様々な論議がくり返されてきている。アメリカの地方自治や都市行政の研究分野では、20世紀のはじめから制度の研究が盛んに行われてきた。それは、政治や行政の制度を整備することによって政治腐敗はなくなり、効率のよい行政が確立できると考えられたからである。ところが戦後に入って、そうした制度論はきびしく批判を受けることになった。制度を充実しても、それを動かす政治力学は変わらない。肝心なのは制度ではなく政治である。その政治を理解するためには、なによりもまず制度を離れる必要がある。その上で、地方政治の実際を観察し、政治がどう動くかを実態に即して見極めることが重要である。

ローレンス・ハーソン (Lawrence Herson) は1957年に、それまでの制度を中心にした市政研究をきびしく批判した。同氏の見方によると、アメリカの都市政治研究は、制度よりも市政を実際に動かす力の解明に、より大きなエネルギーを割くべきなのである (Herson, 1957)。その後、アメリカの市政研究は、ロバート・ダールに代表される地方政治の実力者解明に向かう (中邨, 1995, pp. 272-278)。

一般的に「行動科学論」(Behavioralism) と呼ばれるそうした考え方が、戦後、市政研究の分野でも大きな比重を占めてきた。その影響はごく最近まで、地方政治や都市政治の研究分野においても顕著であった。これまで、アメリカにおける市政研究や都市政治研究の分野では、制度を無視することが自明の理とされ、制度を離れた政治の実際を解明することに大きなエネルギーが割かれてきている。

しかしながらごく最近になって、再び制度の重要性が見直されるようになってきた。それを「新制度論」(New Institutionalism)と呼んでいるが、今、改めて考えてみると、わが国の場合においても、中選挙区が小選挙区制に変わったことによって、政治にいろいろな変化が出ている。これからも、制度改革による影響が日本の政治にいろいろな形をとって表われることが容易に想像される(新制度論については、Peters, 1999 がもっとも簡潔に紹介している。)

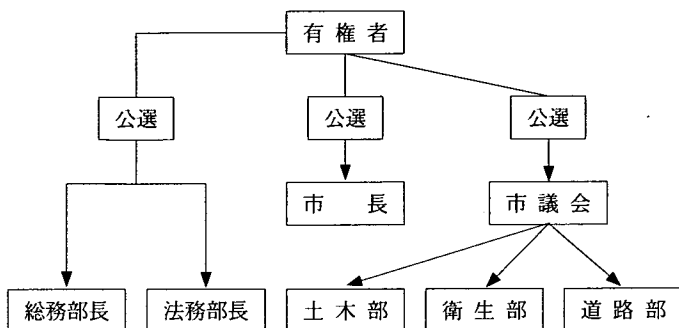
アメリカの場合においても、事情はほぼ同様である。とりわけ、地方政治や都市政治の基盤である制度に特異な形式を採用することの多いアメリカでは、制度のもつ政治への影響を、なお一層より精緻に検討する必要があると感ぜられる。選挙を含めた市政の低調が指摘されるアメリカの現状では、ことにその感をつよくする。

アメリカの市政が制度面で特異な形式をとるのは、今世紀のはじめにアメリカ各地に出現したマシン政治に深く関係している。マシン政治は構造汚職を意味するが、それを払拭するために市政改革運動が出現した。いろいろな汚職追放の仕組みが考えられたのは、この運動の成果であるが、ここでは、この先の論点の背景として、そうしたマシン政治の消長と市政改革運動の狙いを簡単にたどっておきたいと思う。

アメリカでは建国以来、権力の分散を国是としてきた。これは、集権がイギリスのような圧政を生むという、独立戦争からの経験則にもとづいている。市政においても、権力は分散されるというのが基礎理念になった。アメリカ市政の制度は古くから、「弱首長制」(Weak Mayor System)を基本としてきた。この制度では、権限を首長に集権せず、それを市議会議員など多数の人びとに分けるという方法がとられる。その概要を示すと、図1のようになる(図1参照)。

弱首長制では、有権者が市長と市議会議員を公選によって選出する。ただ

図1 弱首長制



し、この制度では普通、市長に行政部の部長や課長などを任免する人事権のほか、予算編成権、それに議会決議に対抗する拒否権などが認められていない。市長には市議会の審議で議長役をつとめる役割が認められるだけである。そのために、権限の弱い市長と呼ばれる。

市長に代わって、土木部や衛生部など行政部を指揮監督するのは市議会である。一般的にいうと、市議会は土木部や衛生部を監督する機関として、市民や有識者を構成員とする委員会を創設することが多い。それぞれの行政分野毎につくられた委員会が、個別の事務に関して議会に責任を負うのが、この制度の特色である (Kweit and Kweit, 1999, pp.174-176)。

現在でもロスアンゼルス市が、この制度を採用する都市として知られる。1970年代にマイノリティで初の市長になったトーマス・ブラッドレー (Thomas Bradley) は、在任中、ロスアンゼルス市長としてもっとも重要な仕事はと聞かれ、「ロスアンゼルスにいないこと」と答えたといわれる。権限が乏しいため、ロスアンゼルスにいても仕方がないという皮肉をこめた回答であった。

ただ、この点はこれからもくり返し指摘するが、アメリカ市政では伝統的に、首長は様々な形で政治力を発揮し、制度上の権限不足を補うことにつと

める。これが、アメリカ市政が興味を引くところである。ブラッドレー市長の場合にも、テレビ番組への出演やラジオ討論などを通して、アメリカ全土で民主党のリーダーの一人として知られる政治家になった。その政治力とカリスマ性は、弱首長制のもつ欠陥を克服するのに十分なパワーであったような印象を受ける。

それはともかくとして、ジャクソン大統領の時代を経て以後、弱首長制にいくつか重要な変更がくわえられている。すでにふれたように、ジャクソン候補は市民の力と支援によって、貴族政治を打ち破りあたらしい草の根民主制の時代を開いた。「コモンマン」(Common Man) と呼ばれる一般市民のエネルギーが、ジャクソニアン民主制の実現に大きく貢献した。この経験から、アメリカではその後、今日においても市民の常識を高く評価する政治文化が定着している。一方、ジャクソニアン民主制の影響から、アメリカ社会は一般的に専門家の意見を過小評価する傾向がつよい。反知主義 (Anti-Intellectualism) と形容されるが、これを言い換えると政治や行政運営に専門家はいらぬ、普通の一般市民の知恵と経験こそが重要という考えである (Shank and Conant, 1975, pp. 15-6)。

ちなみに、ベトナム戦争が激しくなりはじめた1960年代のおわり、エドウィン・ライシャワー (Edwin Reischauer) やジョン・フェアバンク (John Fairbank) など、ハーバード大学教授でアジア研究の世界的権威として知られた人びとが、様々な形でこの戦争に反対する啓蒙運動を展開した時期がある。新聞への意見広告の発表や、雑誌論文の掲載、それに著書の刊行などを通して、ベトナム戦争がどれほど不条理な戦争であるかを一般市民に啓発しようと試みた (その一例は、Reischauer, 1967)。

ところが、それら専門家の意見に対する「コモンマン」の反応は、きわめて冷ややかであった。なにがハーバードだという反発。インテリ連中になにが分かるかといういら立ち。それに、アメリカの国益が分かるのは一般市民

という自負。そうした市民の意見をしばしば過大に評価するアメリカに独特の文化が、ベトナムという不毛な戦争を長期化させる原因をつくった^③。

ジャクソン流のコモンマンの発想でいくと、地方政治の場においても市長や市議会議員は素人で十分ということになる。それらの役職は、市民ならだれでもつとまる簡単な仕事というのが、ジャクソニアン民主制の基本である。この見方がアメリカの地方政治制度に二つ大きな影響を残すことになった。

一つは、公選職の任期を短くし、選挙をひんぱんに行うという制度である。それを「短期任用制」(Short Tenure)と呼んでいる。公職はアマチュア優先という理念を反映した方策である。その結果、1830年代以後、市長や議会議員の任期を1年に限定するところが一時、増えた。もっとも20世紀に入ると、1年任期の市長はほとんどなくなるが、今でも2年任期にしている地域は少なくない。参考までに記すと、現在、市長任期を1年とする都市は全体の11.1%、2年は41.4%、そして4年任期は44.7%である(Dye, 1997, p. 336)。

もう一つは、公選職多数制の導入である。これは、市長と議会議員の他に、総務部長(City Clark)や法務部長など(City Attorney)など、行政部の要職も多数、公選によって決めようとする方法である。この制度では公選職が増える結果、投票用紙が長くなる。そこで、これは別名、「長い投票用紙制」(Long Ballot)とも呼ばれる。図1で総務部長と法務部長の二つの役職を公選という枠に連結し有権者に結びつけているのは、この点を示している。

この制度がつくられたのは、アマチュア至上主義のほかに、それぞれの役職の責任を明確にし、有権者に対する答責性(Accountability)を確保しようとするからである。公選で役職につくものは、なによりも有権者に対して責任を感じる。有権者と公選職との関係は、選挙を介してよりはっきりとした形をとる。民主制の濃度は一段、濃くなるはずである(Adrian and

Fine, 1991, pp. 193-194)。

第2章 市政制度の三つの欠陥

短期任用制や公選職多数制を含む弱首長制には欠陥も多い。少なくとも三つ問題がある。まず、公選職の選挙がひんぱんに行われるため、市長や議員がしばしば交代するという事態が発生する。市長が1年毎に代わるという可能性もある。そうなると、行政に継続性が生まれなくなる。悪くすると市長が代わる度に、政策がつぎつぎに変わるという異常事態の出ることも懸念されなければならない。

二つ目に、ジャクソン流の市政運営ではアマチュアの登用が増える。しかし、人口の少ない農村社会ならいざしらず、規模の大きい工業社会では、これは運用のむずかしい方法である。社会が複雑になると、行政課題は大量化する。くわえて多様化も進める。そうした複雑化し大量化した問題に対応するため、行政にはますます知恵と工夫がもとめられる。行政のプロ化は工業化社会では不可欠の要件である。素人行政に、高度な行政技術は期待できない。ジャクソン民主制が理念とするアマチュアリズムは、そのあたりに限界があった。

三つ目に、ジャクソン方式では公選職を増やす結果、市政に遠心力が働く。市長権限は必然的に下がり始める一方、公選で選出される総務部長や法務部長などは、有権者に対して責任を果たすことに腐心する。彼らにすると、市長との関係は対等である。市長の指導や監督は受けけないというのが、それら役職者の態度である。実際、市長の力はそうした公選職にほとんど及ばなくなる。

しかしながら、市政がうまく機能し運営されるためには、権限を集め市政に求心力をつけることが必要である。強力で安定した市長リーダーシップの

草の根民主制の理想と限界

確保は不可欠である。これが、ジャクソン型の市政では出てこない。指導者が複数化し、権限が分散する結果、市長に指導力の発揮は期待できなくなる。草の根タイプの市政運営では、遠心作用が働き市長のリーダーシップに大きな問題が生じる (Svara and Associates, 1994, p. xxii-xxiii)。

今日でもアメリカの州政府では、公職多数制を温存しているところが多い。そのために、大統領などに比較して知事権限は一般的に弱いというのが定説である。参考までに、行政部の役職を公選にしている職制名と、それを制度化している州の数を記すと以下ようになる (表1参照)。

知事以外の行政部の仕事を公選にすると、時には不都合の生じる場合もある。きわめて特異なケースではあるが、カリフォルニア州の例を引くと、1979年3月のことになる。当時の知事は民主党選出のジョン・ブラウン (John Brown) であった。一方、これも公選の副知事は、知事とは党派が異なる共和党のマイク・カーブ (Mike Curb) がつとめた。このとき、ブラウン知事は所用でワシントンに出かけ、カリフォルニアを留守にした。そこで、知事はそれまでの慣行にしたがい、出張中の知事権限を副知事に委託する手続をとった。これは普段はセレモニーの域を出ない、単純な儀式におわるはずのものである。

表1 行政部の公選職名とそれを制度としている州の数

公 選 職 名	州の数
知 事 (Governor)	50 (州)
副 知 事 (Lt. Governor)	42
司法長官 (Attorney General)	43
財務長官 (Treasurer)	38
総務長官 (State Secretary)	36
行政監察長 (Auditor)	25
教育長 (Superintendent of Education)	16
農政長官 (Agricultural Commissioner)	12

出典：Dye, 1997, p.195

しかし、このときはセレモニーにはおわらなかった。知事の不在を利用して副知事が知事職権を行使し、空席になっていた州判事の席を共和党推薦の人物で埋めてしまったのである。「火事場ドロボウ」とでもいえるぬげがけの措置であるが、あわてて州都にもどった知事は、副知事の行為を背任として批判し、その無効をもとめて裁判も起こした。ただ、その後の州最高裁の判決は、副知事の判事任命を合憲とし知事の訴えをしりぞけた。セレモニーとはいえ知事権限の委託は合法的に行われたというのが、最高裁の判断になった（中邨, 1990, pp. 129-130）。そのように、カリフォルニアの事例は、行政部の役職を多数、公選にすると、首長の力が低下し、行政は混乱することが多いことを示している。

第3章 鉄道の敷設と都市化の進展

指摘してきたように、弱首長制にはいくつか大きな欠陥があった。その一つは、短期任用制の影響から行政に継続性が生まれなくなることである。また、都市行政の運営にアマチュアが関わることによる弊害も問題になった。そしてなによりも、行政部の公選職が多数に及ぶため、市長権限が確立しないという無視できない課題も残った。遠心力のつよい弱首長制の欠陥は、すでに権限の弱い市長の地位をさらに低下させた。リーダー不在の市政は焦点を失い、政策はバラバラになる可能性が高まった。

そうした傾向は、19世紀後半からアメリカが急速に都市化と工業化を進めるに及んで加速度をつけた。これに移民の問題がくわわり、欠点の多い地方制度は、20世紀への転換期にいたってさらに傷口を大きくした。都市政治を腐敗に導くマシン政治は、そのような時代を背景として出現してくる。

そこで、まず都市化についてふれる。アメリカ社会は南北戦争（1861～1865）

を契機に、いちじるしく変わった。この社会変化は、鉄道の路線拡張による影響にあずかるところが大きかった。たとえば1862年、連邦政府は「太平洋路線敷設法案」(Pacific Railroad Bill)を成文化している。これは大陸横断鉄道を完成させ、太平洋岸の西部から銅など戦争に必要な物資を確保することを企図した法律であった。この立法では、連邦政府が路線工事を進める鉄道資本に対して、様々な優遇措置を講じた。代表的な事例を挙げると、政府はこの法律によって鉄道の路線が通る左右400フィートは、鉄道会社に無償で供与されることを決めた(The Right of Way)。また、路線が100マイル完成する毎に、線路に隣接した土地128万エーカーを鉄道資本に無償譲渡した。さらに工事にあって国は総額300万ドルを国庫から補助し、くわえて路線建設に必要とされる資金を利子6%、30年の償還で貸与することもあわせ規定した(中邨, 1991, pp.7-8)。

そうした鉄道資本に対する優遇措置は、連邦政府のほか各地の州政府や、中小の都市自治体も競って実施した。なかには、金融機関から資金を借り入れ、それを鉄道資本に「みつぐ」自治体も現れた。これは、鉄道の路線延長がまちの発展を大きく左右したからである。南北戦争をきっかけにそれ以後、アメリカでは鉄道の路線延伸をめぐって、都市間競争が一時、激化した。その副産物が、都市化や工業化のいちじるしい進展であった(Judd and Swanstrom, 1998, p.17)。参考までに、1860年から1920年までの人口推移をとり上げ、都市化の推移を見るとおおむね表2のようになった。

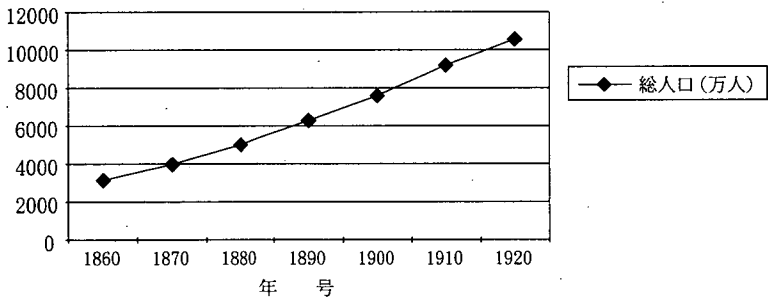
アメリカの総人口は、1860年には3,140万人であった。それが1920年になると、1億人を超える規模に膨張している。都市人口も同じように、1860年の620万人が60年後には5,400万人へと8倍以上に増えている。都市人口と農村人口の割合では、1860年に8割を超えた農村部人口は、1920年には5割を割り、この年、農村と都市の人口比がはじめて逆転した(表2, 図2参照)。

表2 アメリカ人口の推移

年	総人口 (万人)	前年比 増減(%)	都市部 人口(万人)	前年比 増減(%)	都市部 比率(%)	農村部 比率(%)
1860	3144	35.6	622	75.4	19.8	80.2
1870	3982	26.6	990	59.3	25.7	74.3
1880	5016	26	1413	42.7	28.2	71.8
1890	6295	25.5	2211	56.5	35.1	64.9
1900	7599	20.7	3021	36.7	39.6	60.4
1910	9197	21	4206	39.2	45.6	54.4
1920	1,0571	14.9	5425	29	51.2	48.8

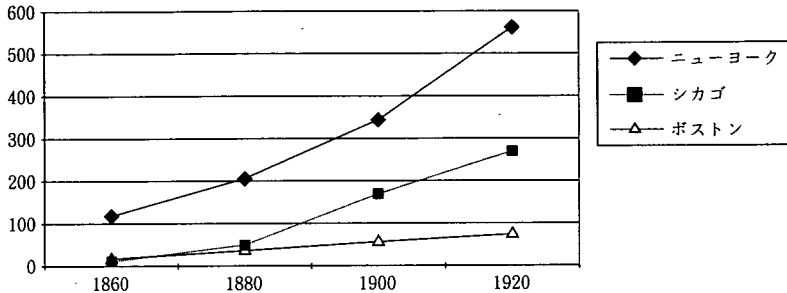
出典：Judd and Swanstrom, 1998, p. 17, 図2も同様。

図2 アメリカ総人口の推移 (万人)



アメリカを代表する三つの大都市に着目すると、ニューヨーク市の人口は1860年にすでに100万人を越えていた。それが20年後の1880年には倍増し、200万人を突破している。20世紀はじめのニューヨーク市人口は、およそ350万人、これは世界でも屈指の規模を誇る大都市であった。その後も膨張をつづけるニューヨークは、1920年には人口560万人を数え、アメリカ一のメトロポリスになった。ただ人口の膨張率では、シカゴの拡大がいちじるしい。シカゴは様々な鉄道路線が交錯する交通の要所にあたった。そのこ

図3 アメリカ3大都市の人口の推移



出典：Judd and Swanstrom, 1998, p. 19.

ともあって、人口の集積が顕著で1890年にはボストンを越え、100万人都市に成長した。1920年のシカゴ人口は270万人を数え、アメリカ第2の大都市になった。アメリカの古都、ボストンでも、19世紀末から20世紀のはじめは人口の急増期にあたった。1860年から1920年までの間、10年毎に平均28%近い人口増加を記録している（図3参照）。

第4章 工業化と新移民の流入

工業化の面では19世紀後半から、アメリカ産業は大きな構造変化をとげた。19世紀末から世紀転換期にかけ、それまでの綿工業に代わって、鉄鋼業や非鉄金属、それに化学工業の比重が大きくなった。ことに鉄鋼業の拡大が目ざましく、工場労働者の数は、1860年の工場あたり54人から、1910年には8倍近い426人に拡大した。また、それ以外の製造業でも規模が拡大し、機械工業部門を例にとると、1860年、この業種の平均従業員数は7.5人であったものが、1910年には79人に増えた。同じ時期、モルトウイスキーを製造する業界では、平均5人の従業員をかかえていたが、それが50年後には39人に膨張している。

企業の資本規模も 1860 年代以降、いちじるしく膨れ上がった。株式会社は、19 世紀のおわりに 4 万社に達した。これは、全製造業の 1 割にしかならない数字であったが、資本量では全体の 60% 以上にも及んだ。また、1896 年に資本金 1,000 万ドルを越える企業は 12 社に過ぎなかった。それが 1903 年になると、資本金 5,000 万ドル以上の会社は 50 社に増加した。さらに、世紀が変わる 1896 年から 1905 年の間は、アメリカを代表する超巨大企業がぞくぞく誕生する時期にあたった。鉄鋼の US Steel や家電の General Electric、それに通信の American Telephone and Telegram などが、この頃、誕生している (Judd and Swanstrom, 1998, p. 27; 鈴木圭介, 1992, pp. 42-50)。

最後に移民の流入に関してながめると、アメリカは他の国からの移住者によって発展した国である。このことはすでに周知のとおりであるが、ただ、移民の内容について、ややくわしく検討しておく必要がある。同じ移民でありながら、カソリック教徒やユダヤ系、あるいは、スラブ諸国からの移民の場合には、イギリスやスカンディナビア諸国からの人びとは異なり、新天地で生活にこと欠くことが多かった。仕事探しに困る場合が少なくなかったのである。

ごく単純化していうと、アメリカで都市政治が問題化するのには、主にそうした生活に困難をきわめる移民を軸にしていた。ことに、19 世紀末から 20 世紀への転換期、アメリカでは南ヨーロッパやスラブ系の移民が増えた。アメリカ文化とは異なる環境で育ったあたらしいタイプの移民は、アメリカでの生活に様々な援助を必要としていた。しかし、福祉国家が定着する以前の状況で、彼らは政府にたよることはできなかった。彼らが異国で唯一、援助が期待できたのは、地方政党組織、つまり、マシンであった。

表 3 は、アメリカへの移民とその中身を示した資料である。1880 年代から世紀末にかけ、その 20 年間にあわせて 890 万人を越える移民がアメリカに移住している。移住者のなかでは、歴史的にカトリック教徒のアイラン

草の根民主制の理想と限界

表3 アメリカへの移民とその内訳

	1880～89	1890～99	小 計	1900～09	1910～19	小 計
移民総数 (単位百万人)	5.2	3.7	8.9	8.2	6.3	14.5
対総数比率			平均			平均
アイルランド	12.8	11	11.9	4.2	2.6	3.4
ド イ ツ	27.5	15.7	21.6	4	2.7	3.4
イ ギ リ ス	15.5	8.9	12.2	5.7	5.8	5.6
スカンディナビア	12.7	10.5	11.6	5.9	3.8	4.9
ロ シ ア	3.5	12.2	7.9	18.3	17.4	17.9
オーストリア ハンガリー	6	14.5	10.3	24.4	18.2	21.3
イ タ リ ア	5.1	16.3	10.7	23.5	19.4	21.5

出典：Judd and Swanstrom, 1998, p. 31

ド人が多いという傾向が見られた。この20年間においても、アイルランドからの移民は、全体の11.9%を占めている。その後、数は減少するが、アイルランドからの移民は、アメリカ都市政治ではきわめて重要である。大都市の政治を支配する地方政党マシンは、アイルランドからの移民の間ではじまったといわれるからである。

きわめて象徴的なことであるが、アメリカで最後のマシンは、1955年の初当選以来1976年まで、20年以上にわたってシカゴ市長をつとめたリチャード・デイリー（Richard J. Daley）であった。かれはシカゴ政治のボスとして君臨したが、1968年、ベトナム戦争の最中、民主党の大統領候補の指名大会がシカゴで開催された際、会場外で騒ぐ反戦運動の参加者を、警察力で強制的に排除しようとして悪名をはせた。そのデイリーもまた、アイルランドからの移民の子であった（Dye, 1997, pp. 294-95）。

1880年からの1900年までの20年間をながめると、イギリスやスカンディナビアなど、一般にWASPと略称されるアングロサクソン系の白人でプロ

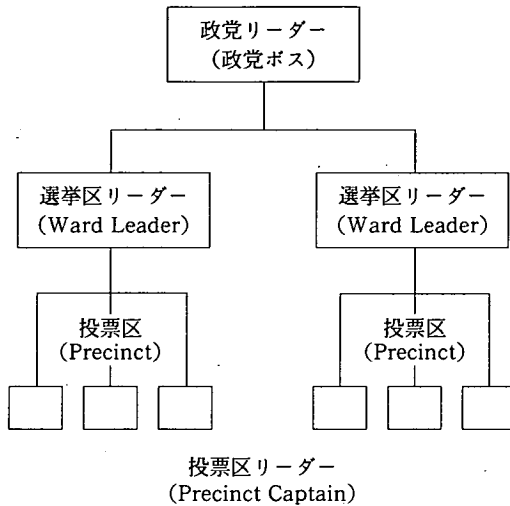
テストントの移住は減少している。ことにイギリスの場合、1880年からの10年間におよそ80万人近い人びとがアメリカにわたり、この数は総数520万人の移民のなかで15.5%を占めた。しかしつぎの10年間になると、イギリスからの移民は、移民総数370万人の8.9%に下降し、20年間の平均では12.2%である。さらにその後の20年では、イギリス出身の移住者は全体の5.6%台にしかすぎなくなっている。

WASPに代わって、20世紀に入るとイタリアやドイツ、それにロシアからの移民が増えた。とりわけ、イタリアからの移住者は20世紀初頭にいちじるしく増加し、1880年からの20年間では平均10.7%にすぎなかったイタリア移民は、その後の20年で21.5%に急上昇している。すでに指摘したように、彼ら新移民はあたらしい国で言葉に困り、習慣にとまどうこともあった。就職もままならず、生活に困窮した。アメリカ生活にとまどう彼ら移民を助けたのは、マシンと呼ばれる地方政党であった（Kweit and Kweit, 1999, pp. 176-179）。

第5章 地方政党と都市政治の荒廃

指摘してきた通り、アメリカの地方政治は久しく弱首長制を基本的な制度としてきた。ところがこれは、人口が少なく政治問題が単純な農業社会を想定した仕組みであった。この制度はあたらしいタイプの移民が増えて人口が膨張し、工業化が進むコミュニティには不向きであった。複雑化を増す社会では、政治は権限を一箇所に収斂することを要求する。そして、指導力をもつリーダーの存在が不可欠になる。しかしながら、弱首長制では指導者が複数で安定せず、権限がいろいろな方面に分散した。そのままでは、アメリカ都市の政治や行政は、バラバラのまま様々な問題をかかえることが予想された。19世紀末から20世紀はじめ、アメリカはことに大都市において政治や

図4 都市の政党組織



行政は重心を失い遠心化する傾向をつよくした。

ただ幸か不幸か、そうした集合性の乏しい市政状況を助ける組織が出てきた。弱首長制にはなかった権限の集中を進め、市政に一定の安定性をもたせる仕組みが登場したのである。これが地方政党を基本に形成されたマシンと呼ばれる制度である。問題は、政党が市政に深く関わることになった結果、都市の行政はいちじるしく政治化したことである。アメリカの大都市は多くのところで、政党による政治の汚濁がはじまり、構造的な汚職が一般化した。20世紀初頭のアメリカ都市政治は、やがて暗黒時代と呼ばれる問題の多い状況を迎えるにいたる。

ここで、マシン（都市政党）と呼ばれる組織の性格についてまとめておこう。一般にマシンと指称されるものには、つぎのように共通する特色があった。

- (1) 必ずしも公職にはつかないが、地域で圧倒的な支配力を誇るボスがいること。
- (2) ボスからのつよい統制力と、上下関係のきびしい階統制を備えた政党

機構をもつこと。

- (3) 各種の市政選挙に際して、市長をはじめその他さまざまな候補者を指名したこと。
- (4) マシンを支えたのは、就職口の斡旋や食品の配給など、政党が一部有権者に提供する可視的な福祉サービスであったこと。
- (5) アメリカに住みはじめて間がなく、生活に困窮する有権者は、マシンによって社会的に認知され、精神的安定が得られたこと。
- (6) しばしば、汚職や政治腐敗に結びつくことが多く、中間層市民やビジネス界から疎んじられたこと。

ごく簡単にマシンと呼ばれてきた組織の性格を抽出すると以上のようになる。20世紀の初頭、アメリカ各地に出現したそうしたマシンは、いずれもつよい政党組織をもつという特徴を共有していた。強固な政党機構こそが、マシンを存続させたエネルギー源であり、政治力の源泉になった。(Kweit and Kweit, 1999, p. 176)。

アメリカの地方政党組織は、市政の選挙制度に並列するようにつくられた。基本はプレシント (Precinct) と呼ばれる「投票区」である。これが選挙制度の最小単位であるが、今でも多くのところでこのプレシントが、投票集計の基礎地域として使われている。都市部では地方政党が、多数のプレシントにそれぞれキャプテン (Captain) という名前をもつ選挙担当者をおいた。彼らはプレシント・キャプテンと指称されたが、彼らの仕事は選挙に際して票読みを行うこと、ならびに、票集めであった。

プレシント・キャプテンは、都市の各地に存在したサロン (Saloon) と呼ばれた酒場を活動拠点とした。1915年のニューヨークには、住民515人に対して一軒の割合でバーが各地に点在した。シカゴではそれが335人に一軒の割合に増え、サンフランシスコでは218人の住民に対して一軒の酒場が存在するというサロンの過密状況になった。そのように酒場が多い都市環

境のなかで、サロンと呼ばれたバーの経営者は、政党活動の末端にあたるプレシント・キャプテンをつとめることが多かった。酒を売る一方、サロンの経営者は選挙の票読みを確実なものにし集票を安定させるため、バーで酒を酌み交わしながら移民を味方につける算段をくり返した (Judd and Swanstrom, 1998, p. 55)。1920年になると、アメリカに禁酒法が施行されるが、これを推進した有力市民団体の一つに、反サロン同盟 (Anti-Saloon League) というのがある。この団体は、酒が人間を毒するということのほかに、サロンの存在が政治の腐敗を招くことを大きな問題として掲げてきた。

プレシント・キャプテンの対象となる移民は、政党がどうしても手に入れたい重要な権利をもっていた。彼らにもアメリカ国民として市民権を得ると、投票権があたえられた。それをねらってキャプテンは、移民に毛布をあたえ、仕事の世話をした。ことに就職という点では、20世紀の初頭の変化が激しいアメリカでは、大都市が連邦政府や州政府より、より多くの公共事業をかかえ最大の事業体になっていた。したがって、市政府は大量の仕事をいろいろな市民に提供することができた。警察、消防、衛生、道路などに関する仕事口は、マシン政治の実働部隊であるプレシント・キャプテンによって、一票の謝礼としてさまざまな移民グループに提供された⁽⁴⁾。

そのように、政治的な意図で特定のグループや個人に、行政事務に関係した仕事を配分するやり方を、パトロネイジ (Patronage) と呼んでいる。日本でも戦前にはよく見られたが、戦後はほとんど聞かなくなった⁽⁵⁾。ただ、アメリカの場合には現在でも散見されることの多い現象である。ちなみに、デイリー市長時代のシカゴ市では、市長が支配するクック・カウンティの民主党中央委員会が3万を越える仕事をコントロールしていたと言われる。そのほとんどは未熟練の一般職種で、8000職がシカゴ市の行政各部や行政委員会での仕事になった (*Ibid.*, p. 57)。

こうした事例が示しているように、マシン政治が横行した時代、移民と政

党との間には、相互依存の関係が発展した。移民は政党に福祉を期待し、就職機会の確保をねだった。一方、政党は様々なサービスを提供する代償として一票の確保を企図した。そうした相互依存関係のなかで、プレシント・キャプテンは、政党を移民に結びつける窓口であり実働部隊になった。

アメリカの政党は、投票区を基礎としながら、その上に Ward と呼ばれるより広域の「選挙区」組織をもつのが一般的である。通常の例でいうと、プレシント・キャプテンが多数集まり、かれらの互選でウォード選挙区を担当する委員 (Leader) を選出するきまりであった。このウォード・リーダーには、しばしば市議会議員が就いたが、かれらはマシンを統率する最高支配者、つまりボスの腹心にあたった。

先述のデイリー・シカゴ市長の事例では、1955年に市長に初当選したデイリーは、その後、6期連続で市長再選を果たしている。かれの政治力の源泉は、市長職につきながら、シカゴ市の16選挙区 (16th Ward) の代表 (Captain) をしていたことにあずかっていた。第16ウォード選挙区のリーダーとして、デイリーは傘下のプレシントの票を統制することができた。それと同時に16区での固い地盤を踏み台に、デイリーはシカゴ市を含むクック・カウンティの民主党代表をも兼務していた (Dye, 1997, pp. 294-295)。つまり、デイリーは民主党組織の上下にわたって、権力のネットワークを構築し、シカゴ政治を牛耳るボスの地位についたのであった。

(以下次号)

《注》

(1) 本章が対象とする地方自治体について、あらかじめその範囲を明確にしておきたい。ここでは、アメリカ50州の傘下に入るいろいろな地方団体を研究の対象にしている。中心は市 (City) であるが、より具体的にはつぎの5つの公共団体が含まれる。

- ① 州をいくつかに分し、州行政の補助機関としての役割を果たすカウンティ (County)。日本ではさしずめ県にあたる。公選の理事機関をもつのが一般

草の根民主制の理想と限界

的。

- ② 法人資格を備えた市 (Municipality)。通例、City と呼ばれる。本章が「アメリカ地方レベルの政治や行政」というとき、念頭におくのはこの City である。
- ③ 市に近い機能と役割をもつタウン (Town) と、もっぱら農村部の行政を担当するタウンシップ (Township)。
- ④ 日本ではさしずめ一部事務組合に相当し、大気汚染対策など特定の問題解決を目的に創設される特別区 (Special District)。
- ⑤ アメリカ独特の地方制度で、教育行政の基本になる学校区 (School District)。公選による理事者をかかえる団体。

それら5つの異なる地方公共団体を合わせると、その総数は1997年の時点で、およそ8万7000団体になる。その内訳は以下の通りである。

アメリカの地方公共団体

County	3,043
Municipality	19,372
Town/Townships	16,629
Special District	34,683
School District	13,726
Total	87,453

(出典: *Statistical Abstract of the United States 1999*, p. 309)

- (2) 参考までに、最近のわが国地方選挙の投票率を示すと、以下のようになる。

わが国における地方選挙投票率

区分	知事	県議	市長	市議	町村長	町村議
1991年	54.43	60.49	66.58	65.39	86.40	87.18
1995年	55.12	56.23	60.03	60.25	83.53	83.42
1999年	56.78	56.70	60.88	60.76	82.64	82.15

(自治大臣官房文書課編、『地方自治便覧』, 1999年, p. 67)

- (3) 1960年代をアメリカの大学で過ごした筆者の個人的な経験から言うと、ベトナム戦争に当初から反対したグループの一つは、アジア学を専門にする主に若手の研究者をはじめ、アジア問題に関心を寄せる民主党系のリベラル派学生であった。ところが、彼らの数は少なく、久しく少数派にとどまっていた。大半はベトナムについて「ドミノ理論」と呼ばれ、ベトナムからラオス、それに

カンボジアへと共産化が進むという「将棋倒し論」を信用する保守派が占めた。アメリカには、ROTC (Reserved Officers' Training Corps) という名前の陸軍幹部候補生を訓練する科目が、大学のカリキュラムの一部に組み込まれている。それを専修するのは、ほとんどがそれら保守系の学生であった。彼らが政治学をはじめいろいろな授業で、しばしばアメリカが「コモンマン」の伝統に立ち、上述のライシャワー氏などのアジア専門家が説くベトナム撤退論はエセ理論であることを主張する場面に遭遇することがあった。

- (4) マシン政治の構造と機能について、ここでは Judd and Swanstrom, 1998 に負うところが大きい。
- (5) 戦前の日本においても、政党政治が発展した1900年から1930年代には、政友会や憲政党によって、公職が政権についたいずれかの政党によって支配されることがあった。その代表的な事例は、知事職である。戦前では一時、ほとんどのところで、任命職であった知事は、政友会の息のかかった政友系や、憲政党の支配下にある憲政系に分けることができた。また、政友系の知事が現れると、県レベルで選挙を担当する内務部長や、選挙を取り締まる警察部長が政友系に更迭され、それが憲政会政権の誕生とともに変わるということもしばしばに及んだ(中邨, 1999, pp. 131-153)

参考文献

- Adrian, Charles and Fine, Michael R. (1991). *State and Local Politics*. Chicago: Lyceum Books.
- Dye, Thomas R. (1997). *Politics in States and Communities*. 9th Ed.; New Jersey: Prentice Hall.
- Engle, Michael. (1999). *State and Local Government: Fundamentals and Perspectives*. New York: Peter Lang.
- Herson, Lawrence. (1957). The Lost World of Municipal Government. *American Political Science Review*. pp. 330-45.
- Judd, Dennis and Swanstrom, Todd. (1998). *City Politics*. 2nd Ed.; New York: Longman.
- Kweit, Robert W. and Kweit, Mary Grisez. (1999). *People and Politics in Urban America*. 2nd Ed.; New York: Garland Publishing.
- Peters, B. Guy. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London and New York: Pinter.
- Reischauer, Edwin O. (1967). *Beyond Vietnam: The United States and Asia*. New York: Knopf.

草の根民主制の理想と限界

Svara, James H. and Associates. (1994). *Facilitative Leadership in Local Government: Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Straayer, John A., Wrinkle, Robert, D., and Polinard, J. L. (1998). *State and Local Politics*. 2nd Ed.; New York: St. Martin's Press.

U. S. Census Bureau. (1999). *Statistical Abstract of the United States 1999*. 119th Ed. Washington, D. C.

中邨 章 (1991) 『アメリカの地方自治』(2版) 学陽書房。

中邨 章 (1999) 『東京市政と都市計画』(2版) 敬文堂。

中邨 章 (1995) 「中央の政治と都市の政治」, 『講座行政学—第4巻』 有斐閣。

鈴木圭介 (1992) 『アメリカ経済史 II』 東京大学出版会。