



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	アメリカにおける都市政治の一例 - 党組織 -
Author(s)	小川, 晃一; OGAWA, Koichi
Citation	北大法学論集, 29(3-4), 53-91
Issue Date	1979-03-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16262
Type	departmental bulletin paper
File Information	29(3-4)_p53-91.pdf



アメリカにおける都市政治の一例

— 党 組 織 —

「アメリカの政党に関する限り政党権威のピラミッドを云々することは不適切である」

E・E・シャッツスナイダー『政党政治論』

小 川 晃 一

アメリカの二大政党、民主党、共和党、いずれの政党の組織も中央集権化されていない。アメリカの政党の特徴は分権性にある。地方（郡及び支部）、州、全国の各委員会、また、各レベルの党コーカス（代議員によらない直接指名の会合）、州大会及び全国大会、等、フォーマルな党組織を構成する諸要素は、法制度上も、実際の運用においても、全国政党を頂点とするピラミッド的上下関係をなしているわけではない。また、郡、州、全国の委員長も上下関係にあるともいえない。全国委員や全国委員長がではなく、郡委員長と州委員長が政党のなかで最も実力のあるもの

とされるのが普通である。こうした実力者によって州の委員長や全国委員がそれぞれの州独自の方法で選出されるのである。これはアメリカの連邦制の分権性に対応しているといつてよい。

かつてニューヨーク州民主党は、タマニー・ホールが権威をもっていた頃にはそのリーダーシップの下、またロズベルトが州知事であり大統領であった（このときはレーマンが州知事であった）頃には彼のリーダーシップの下、比較的良好な状態であった。しかし第二次大戦後はこうしたことはない。一九四二年には知事選で共和党のデューイに敗れてしまった。州内の都市政党はもはやタマニー・ホールのリーダーシップに服せず、州北部の民主党はタマニー・ホールに不信の意を表明したり、敵対的にさえた。民主党は地方的な封建制の状態に陥ってしまったのである。全国的にもそうであったが、ニューヨーク州もそうであった。「党指導機構は粗悪な人物の手に握られ、支配権力、欲望、野心は、ますます狭い地域のグループのなかに閉じこめられてしまい、民衆は彼らから離れてしまった」。オコネルはニューヨーク市民民主党の優位に対する州北部の党逆者となり、そのリーダーシップを頑固に拒否する典型的なデイセンターになった。¹こうしてニューヨーク州における党組織の重要な単位は文字通り、地方、それも郡規模のものとなった。オコネルも一九四五年以来民主党オルバニー郡議長である。

マシーンの最大の関心も、市や郡で権力を維持し、これによって市や郡の政治行政を完全にコントロールすることである。全国政治に対する関心は第一義的なものではない（後述のように、マシーンは政治原則に固執もしない、というよりはいわゆる政治原則をもたない）。市政以外での抗争に巻き込まれ、いらざる動揺や混乱を、組織や市の政治行政にもちこみたくはないと考えている。シカゴ市長のデイリーは、「いつも全国レベルの政治には介入しないことにしており、全国レベルの政治が足下にくるまで待った。ワシントン嫌っていた」と²いう。彼はケネディを尊

敬していたし、六〇年選挙のさいには彼を支持をもしたが、支持を明かにしたのは選挙戦がかなり進んでからであった。民主党内で大統領候補になる見込みのある候補を支持するというのが、候補者決定前の彼のやり方である。

ボスたちが欲する大統領は、強力な政府、強力な防衛体制をつくるともに、自分たちの側に立ちながらも自分たちの領分で見分たちをボスとしてあつかうてくれる強力な大統領である。ボスたちは、大統領が自分たちの選挙区や地方的情実人事を自分たちに委ねておいてくれさえすれば、戦争と平和、インフレとデフレ、フランス、中国、インドなどとの外交関係は大統領に委せようと考えている。ただし、イスラエル、アイルランド、イタリヤ、そして現在はアフリカは別だが。すべての政治指導者のうち大都市のボスほど地方意識の強い人間はいまい。……アメリカの大部分のボスたちは、シーザーが自分たちの街路、公園、免許状、地方政府の役職任免権などを自分たちに残しておいてくれるなら、シーザーと世界を分割し、なんの文句もいわずに世界全体を彼にやっってしまう⁽³⁾だろう。

従ってボスたちは、都市の政治や行政に介入し、これを混乱させてしまうような全国政治家には反発する。このいみでもトルーマンは「大都市のボスたちの考える意味での偉大な政治家であった⁽⁴⁾」。オコンネルはケネディがあまり好きではなく、むしろサイミントンの方が好きであった。それでもケネディを支持したのは、彼がケネディの父の友人であり、二人とも同じ頃祖先がアイルランドからアメリカに移住してきたもの、という関係からであった。ケネディの父が彼のところにあいさつにきたとき、心配がなくなったからでもあろう。だが、弟のロバート・ケネディに対してはより敵しい態度になった。ロバートは一九六四年ニューヨーク州で連邦上院議員選挙に立候補し、圧倒的な勝利を収めた。そのとき、バッファロー、シラキューズ、ユチカ、それにオルバニーでも多くの票をえたが、これは都市のボスが支持したからである。だが、彼らがロバートを支持したのは、ロバートの政策を支持したからではなく、兄のジョンのゆえであったろう。兄のケネディはこの頃神格化されていた。ボスたちはロバートが好きでもなかつ

た。オコンネルもそうであった。ロバートはやり方があまりにも勝手に、伝統的な権力を顧慮しないというのである。ロバートについての彼のイメージは《カーペット・パーガー》のそれであり、このカーペット・パーガーは州の民主党組織のために骨身をおしまず動くことをしないのであった。六八年大統領候補の予備選挙のときには、オコンネルは多くのボスたちと同様ロバートを推すことに反対した。彼が推したのはハンフリーである。

シカゴ市長のデイリーも、ジョン・ケネディを偶像視していたが、ケネディの弟にはやや間をおいていた。

地方有力者はマッカーシーやケネディのような候補にはよくカーペット・パーガーということばをつかり。たとえば、六八年大統領選挙でインディアナ州の知事は、ケネディの主張とマッカーシーの急進主義に対しためらうことなく地方主義を主張した。二人が戦争や貧困の問題を論ずると、知事は自らを「町のさぎ師に対する田舎者」といい、二人をカーペット・パーガーと呼んだ。保守的な州の地方紙は、この選挙は健全なインディアナ州の徳性と、だらくした金持ちのよそ者の争いだと力説したのであった。

ボスたちは自分たちの領分を脅かす全国政治家には反発する。しかし、全国政治の大きな波が自分の都市に及んでくるときには、《無益な抵抗》はせず、一応これをうけいれて無難な対処をする。ローズベルトの人氣が絶頂であった一九三六年の大統領選挙では、ボスたちは、ニューディールに賛同し難かつたにもかかわらず、ローズベルトを支持した。大統領候補をきめる段階ではオコンネルは他の候補を推した場合にも、民主党大会で党候補が一本にしぼられると、本番の選挙では全力を傾けてこの統一候補のために運動するのであった。党を割らないこと、党に《忠誠心》を抱くこと、これはマシーンの生命である。これには他の一切のこと、政策や政治原則さえ従属しよう。マシーンが党と抗争すれば、この抗争は、最大の関心であるマシーン内の統一に直接間接に影響を及ぼしてこよう。

ロバート・ケネディがカリフォルニアの予備選挙で勝利を収め（暗殺された）直後、ニューヨーク州で予備選挙が行われ、マッカーシー派は、選挙運動員、熱意、資金で全力を投じ、驚異的な勝利を収めたが、このとき若い人たち

の選挙運動はベテラン政治家の目に余るものであった。彼らには想像もできないことに、ピンクの皮製ミニスカートをはく若い女性が広報担当の長となって、全州にわたって選挙運動を行ったのである。休暇でニューヨークに帰る一団の学生が提供した精力的な人的資源によって二〇〇ヶ所以上の事務所がつくられた。マンハッタンの最も活動的な票集めの組織は『マッカーシー支持中学生・学生団体』であった。ハンフリーのえた全国大会代議員が一名に対し、マッカーシー派が獲得した代議員数は六三名であった。ハンフリーは職業政治家の間でしか人気がなかったのである。こうした事態に面し州民主党のある要職にあるものはいう。「われわれにリーダーは欠かしえないもの」であり、「もしそう呼びたければ彼らをボスと呼ぶがいい。私は文句をつけない。三、四人のマッカーシー支持のものと話したことがあるが、この人たちのうち誰も党に二五〇ドル以上を献金したことがない。知性、誠実、廉潔さには敬意を払うが、それだけで選挙運動をすることはできない」と。オルバニー・マシーンもこのときハンフリーを支持した。ハンフリーは州の予備選挙で敗れはしたが、民主党全国大会で勝利し、大統領候補に推されたため、本番の大統領選挙戦ではオルバニー・マシーンは何の《矛盾》を感じることなくこの候補のために動くことができた。ところが、つぎの七二年選挙では、オルバニー・マシーンは忠誠の《矛盾》に逢着する。このときの予備選挙ではハンフリーを支持したが、州においてもハンフリー派が敗れ、若者たちにおされたマクガバン派が勝利し、全国大会でもマクガバンが勝ち、民主党大統領候補に推されたのである。この事態に面し、マシーンは、あれほど嫌ったマクガバン派に接近し、マクガバンに対する支持を表明した。市長は自ら市のマクガバン派の事務所に出むき、若ものたちに囲まれながら、堂々とマクガバン支持の演説を行ったのであった。一時オコンネルに最も近かったあるユダヤ人の俊秀法律家によれば、マシーンは政治原則をもたず、市を完全にコントロールしてゆくという最大の目的のためには、「共和党のものでも、ハンフリーでも、マクガバンでも支持するだろう」というのである。

マシーンは一定の政治原則をもたないといつてよい。私はマシーン側の多くの人たちにこれを質問してみたが、反応はまずなかった。「そんなことについてはおよそ考えたことはない」という風であった。前述のあるユダヤ人俊秀法律家によると、マシーンは政治哲学をもたないのである。オコンネルが保守的であるというとはいえる。彼はニューヨーク・ブロンクスのボスで保守主義者として有名なバックリーと近い。しかし、この選挙区出身のある下院議員は、彼のことを、「リベラルではないが、また原則的保守主義者でもなからう」といつている。この下院議員は、また、市長とは、ワシントンやニューヨークでしばしば会うが、市長の政治原則がどうかについてははっきりいえないとしながら、「リベラルというよりは中間的な民主党の線」であろう、市長は《組織人》^{オガニゼーションマン}で、なによりも組織をしっかり維持させてゆくことに心血をそそいでいる、また政治的野心をもてばそれを達することのできる人材だが、市長としての仕事にうち込んでおり、そういう野心は一切もたないという。アップステイト・ニューヨーク州一帯の新聞に寄稿しているあるフリーランサーのジャーナリストも、自分は市長としばしば会うが、政治原則については彼と一度も話したことがないといつている。マシーンに属するものが一がいに原則的に保守的だとみるのは危険である。市議会での活動が認められ、一九七〇年には州下院議員候補に推され当選したある法律家(9)の場合にはそれほど保守的ではない。六〇年大統領選挙のときはケネディのために運動したし、六四年にはゴールドウォーターに反対したし、六八年にはハンフリーのために動いた。こうした態度は政治原則に基いたものというよりは、マシーンの動きに従ったものであるかもしれない。が、少くとも、彼が原則的に保守的だとすることもできない。実際、一九七二年婦人有権者同盟が発表した州下院議員の投票歴をみても、彼は保守的とはいえず、むしろリベラルに近くさえある。

マシーンの政治を一がいに保守的と割り切ってしまうことはできない。マシーンは、政治原則にこだわらずに、交渉と妥協、そしてよく《取引》によって、集団間に潜在する抗争を解決したり、その危険を最小限にいとめたりし

てきた。⁽¹⁰⁾ 政治原則にこだわらずに、部分集団の要求を満足させてゆくそのプラグマティズムこそマシーン政治の本領というべきであろう。改革運動が盛んになったところでは、たとえ、権力闘争で改革派がマシーンの側に敗れたとしても、改革派の理念はマシーンの政治のなかにとりいれられる。「改革派は大部分権力掌握の戦いに敗れてしまったが、構造的その他一定の変化をもたらすのには成功した」。⁽¹¹⁾ どんな都市でも改革のプログラムをとりいれていない都市はない。自分たちのプログラムが敵のマシーンによってとり上げ実行され、マシーン体制を延命させていることは、改革派にとって痛恨事であるかもしれない。シカゴ・マシーンは全国政治の支配的な流れにうまく棹さしてきた典型的な例である。このマシーンは地方的な問題においては保守的であったが、ニューデイル、フェア・デイル、ニューフロンティア、グレイト・ソサイエティ政策等の人気、とりわけ非特権的な階級のなかでの人気を利用した。⁽¹²⁾ ローズベルト（彼はタマニー・ホールを攻撃した）、トルーマン、ケネディ、ジョンソンは、シカゴの内政に関する限り、干渉しなかった。しかもシカゴはこれらの政策で連邦政府から多額の援助をうることができたのである。

ボスたちの政治のあり方や政治哲学がローズベルトやケネディのものと同じであったとすることはできない。全く異るといってもよい。「アメリカの政治形態の奇妙な特徴の一つは、全国的政策に実効をもたらず党の地方的な代表が、全国的リーダーの政治哲学とは全く異なる政治哲学に従って実行するということである。これら地方的リーダーは、全国的リーダーの人気を自分の政治的利益のために利用する。他方、全国的リーダーはボスを規律する手段を殆ど全くもたない」。⁽¹³⁾ シカゴのボス・マシーンについて論じたある著者は、「シカゴの政治に関する限り、経済的危機が生みだした純生産は、かつてなかったほどの政治的マシーンの確立であった」という。⁽¹⁴⁾ 経済的危機やそれに対する対応のなかで、全国政治を背景に、地方のボスはかえって支配を固めさせた。これはオルバニーにもいえる。ボス・マシーンは、確かに一定の政治原則をもたないであろう。それは《プラグマティズム》とでもいえるかもしれない。

説
「大都市の政治家は大部分第一義的には権力に関心をもち、イデオログであるよりは『プラグマティスト』である」⁽¹⁵⁾。
このプラグマティズムのうち、シカゴでのようにリベラルな傾向が勝ることがある。オルバニーではより保守的な
プラグマティズムの色彩が濃いということになりそうである。

一一

一九二一年民主党のオコンネルが共和党《マシーン》をおしのけて、市にマシーン政治をしいて以来、シカゴと同じように、ボスがながく党組織を支配してき、ボスと党組織は密接に結びついている。このいみではマシーンは《古典的》な形で存続してきた。オコンネルはじめ党指導層のものは、確かに郡の党大会によって党内の地位に選ばれることになっている。しかしそれは《選ばれる》といったものではない。マシーンのリーダーたちは、オコンネルにせよ市長のコミンクにせよ、カリスマの権威にみちている。オコンネルには《父》の、《敵父》と《慈父》のイメージがあるというし、現市長は名門出身かつ有能であり、《近づき難く》^{アンタクトラブル}で、ある人によれば《神権》のイメージがあるという。ニューヨーク州立大学の都市政治学のある教授によれば、オルバニー民主党組織はパーソナルなものになりきっており、この点、現在の、他の多くの都市の民主党組織と異っているというのである。オコンネルと市長を別にする、マシーンの指導層に属するとみられる人はつぎのとおりである。⁽¹⁶⁾

M夫人 一九三一年来郡副議長の地位にいる、オコンネルと同年輩の婦人。党婦人部長。

R兄弟・長兄 党本部マネジャーであり、オコンネルの腹心。週なん度かオコンネルの車を運転する。郡購買事務

官であったが、一九六三年不正を摘発され、辞任。

L氏 党書記長・前党本部マネジャー。オコンネルの姪と結婚。かつて郡役所事務長をしているとき、不動産を扱
い、巨万の富をかき集めた。オルバニー法律学校卒、一九一六年生。

七〇年代初めマシーンがぐらつき始めたとき、新しい執行体制をつくってこれに対処しようとしたのは、これらの
人をメンバーとした執行委員会をつくることによってであった。これらの人のほかに、重要人物や重要な働き手がお
り、それらの人をあげるとほぼつぎのとおりであろう。

B氏 ニューヨーク州控訴審判事。オコンネルによってこの地位に達したといわれており、オコンネルの法律顧問
として極めて信頼されている重要人物。オルバニー法律学校卒。

H氏 州最高裁判事。マシーンの手足となって動く裁判官。

R兄弟・次男 党財務、郡選挙管理委員会委員。長兄ほどオコンネルに近くはないが、細かな問題は裁量をもって
扱うことをまかされている。

C氏 一九七二年來郡裁判所判事。それ以前、郡議会により郡検事に任ぜられ、オコンネルと郡議会議員との仲介
役をつとめた。

G氏 コロニー・タウン民主党リーダー。前地方検事。

P氏 長期間陪審委員。最近まで郡法律官。

C₀氏 市議会議長（後述）。

E氏 市会計官。最近死亡。

D氏 郡出納官。

O氏 前下院議員（L・W・オブライエン）。

これらマシンの重要人物、あるいは働き手は、党の重要なポスト、あるいは重要な公職に推挙され、マシンのために陰に陽に働く。

党指導部が選ばれるその仕方も独特である。年二回、三月と六月末に、党活動家であるコミティーマンの集り、党大会が開かれる。郡と市の大会があるが、ここでも郡大会の方が重視されている。七二年（大統領選挙の年）六月末開かれた郡大会には二五〇名から三〇〇名ほどのコミティーマンが集った（うち女性は一〇名ほどで少ない）。重要な議題は、党役員の選出や、その年行われる各種選挙の候補者の決定である。党委員会議長や副議長（任期は二年）も六月の会で定められる。党委員会議長や副議長が定められる前に、コミティーマン、およそ五〇〇名が定められるが、幹部の一人が壇上で候補者の名前一人一人を読みあげ、いちいち採決はなされず、最後に一括して問われ、出席者の「アイ、……」の喚声で一挙に定められる。議長や副議長の選出にも全く異議が出ず、これも「アイ、……」の喚声で簡単に処理されてしまう。始ってから二〇分ほどで会は終わってしまった。普通は一〇分ぐらいだという。七二年六月のときにはマクガバン派の若いものが出てきており、始る前隣りに坐っていた市会議長に、会は混乱しないかといったみたが、彼は「そんなことにはなるまい、大会は二〇分かせいぜい三〇分で終るだろう」といていた。結果は議長が《予言》した通りであったし、終ってからも彼は「予定通りだ」と語った。集ったコミティーマンはその他の執行部の提案にもすべて「アイ」、「アイ」、「アイ」……で答えるだけであり、フロアからは一つの意見も提出さ

れなかった。あるコミティーマンはわざわざ私のところまできて「これがアメリカン・デモクラシーだ」とまでいつてきた。人数の多い集会で十分な討論がむづかしいことはいうまでもない。だが、このことと討論が全くなされず、満場一致で一人の異論もなく和気あいあいと決められることが(アメリカ)デモクラシーだというのは別である。のち、私はマシンの側の州下院議員に「これがアメリカン・デモクラシー」といえるのかとたずねたが、彼は、さすがに、大会そのものは弁護せず、別の角度でそこでの決定を弁護した。コミティーマンたちは大会で議論しないし、またそうできないとしても、この二年間ほど多くの機会にかなり自由に、オコンネルやコニング市長を論じてきたのであるし、また、オコンネルは血のかよった政治を行い、個人の面倒をよくみてき、汚職のない政治を行ってきたのである、ああした決定も十分正当といえる、というのである。

郡民主党はオコンネルの圧倒的な勢力下にある。オルバニー市民主党も同様である。というより、オコンネルの力は郡民主党より市民民主党の方に一層よく浸透している。オルバニー市以外のタウンでは彼の勢力はそれほどもなく、オコンネル・マシンの名にふさわしいのは市のみである。近辺のタウンでは民主党よりも共和党の方が強いし、民主党内部でもオコンネルに反対のものがかなり力をもっている。オコンネル自身によれば、彼は市以外ではあまり組織づくりに関心をもたなかったという。実際近辺のタウンが市の郊外住宅地となり人口が急増したのは比較的最近のことからであり、オコンネルが活動的な時期にはそれほど関心をひくものではなかったであろう。彼がマシンを作りあげたのは、市が最も繁栄した時期であったのだ。機会をあらためて論ずることにしたいが、ここにオルバニー・マシンの、一般にマシンの限界がくる。ちなみに、郡議会の政党の構成をみると、一九七六年議員総数三九名中、民主党は二八名、共和党は一名である。オルバニー市から選ばれたのは一六名で、全部マシン側のもの

説
である。市以外では共和党は非常に強いし、市以外の民主党議員のなかにもマシーンに属しないものが四名ほどいる。人口が七万もあるコロニー・タウンでは、共和党の方が民主党よりも強い。民主党内ではマシーンの側のものが強いが。ギルダールランド・タウンでは共和党の方が民主党よりもずっと強いし、また民主党内でも反マシーンの

勢力の方がマシーンの勢力よりも強いくらいである。ベツレヘム・タウンでは民主党は近来共和党をかなり追いあげているが、ここの民主党リーダーはかつて市でマシーンと戦った人物である。

三

オルバニー市民党組織の重要な単位は、市会議員の選挙区である地区ワードである。一九七三年以前は市は一九の地区に分けられていたが、以後一六の地区に分けられるようになった。共和党組織の場合も同様である。マシーンが強力な都市ほど、地区は党組織にとり重要であるという。^(註)マシーンは日常住民に接し、住民を把握しておく必要がある、このためには活動地域は狭い方がよいのである。党組織はそのためにさらに細分化される。マシーンの強い都市で市会議員の選挙区が地区に分けられる傾向があるのは、それがこうしたマシーンの活動法に適しているからである。これに対し、反マシーンの側、あるいは改革派は、市会議員の選挙区がより広い単位、しばしば市全体が一選挙区となることを望む傾向がある。これには、選挙区が大きく、一選挙区で選ばれる議員数が複数の場合には、少数派にも機会がでけるといふ理由もあるが、ほかに彼らの運動の仕方にもよるのである。つまり彼らはマシーンの方法と対照的に、新聞やテレビ等、マス・メディアを大いに利用するからである。

地区はさらにデストリクト(あるいはプレシント)という。これを町内ウィットといっておく)に分かれる。町内は投票区

となるだけでほかの行政上の役割はない。この市では地区は五つから九つの町内に分けられ、町内は全部で一二五ある。町内の大きさは同じではなく、小さいものでは五〇〇名、大きいものでは二、〇〇〇名ほどの有権者がいる。考える目安としてはこの市では二つ三つのブロックからなり、五、六百家族が住む大きさとみてよい。この市では二大政党とも町内に二名のコミティーマン（あるいは、コミティーウーマン）がいる。町内の数は一二五であるから、二五〇名ほどのコミティーマンがいることになる。これらコミティーマンは地区単位で一つの委員会をなし、彼らが《選ぶ》議長に地区リーダーの統率の下におかれる。彼らは地区リーダーの下で働く、党組織の正式の末端、その手足である。この市でも地区リーダーはしばしば市議でもあるコミティーマンになる。

州法によって地区が最小の行政単位となっている州では、コミティーマンは地区のリーダーであり、オルバニー市の場合と違い、ずつと格が上である。シカゴの場合がこれにあたる。¹⁸

シカゴは五〇の地区に分かれそのおのにおにコミティーマンがいる。ここではコミティーマンは末端の手足ではなくて、マシンのリーダー格である。このコミティーマンの下にプレジデント・キャプテンがおり、これがオルバニー市のコミティーマンに相当する。三〇年代のシカゴ・マシンを研究したある著者はコミティーマンを《地区ボス》とさえ呼んでおり、*“the clown”*とか、*“our beloved leader”*とか、*“the chairman”*とか、*“the guy”*とかと呼ばれているという。実際シカゴのコミティーマンたちは五〇〇近くの職を自由にできた。あるコミティーマンの話では、彼は民主党市中央委員会から約四〇〇の職をまかされている。これは彼の地区で民主党が強いためである。もっと強いところではもっと多くの仕事を左右できるといふ。

マシンは日々住民と接し、住民を把握する。その仕方はフェイス・トゥ・フェイスの接触である。これに対し、改革派は新聞やテレビ等マス・メディアを大いに利用する。改革派の運動に新聞のバック・アップはつきものである。これがなければ改革の運動は無効である。こうした新聞の記事によると、マシンは完全に悪玉となる。強力なマシンはこうした新聞の攻撃を無視する（あるいは、いろいろの手をつかって、新聞をだまらせたり、他の新聞に手を

のばして有利な記事を書かしめる)。マシンの真の力はマス・メディアによらない。オコンネルは、六〇年代末になっても、選挙戦で反対側が盛んにテレビを利用してはいるにもかかわらず、テレビにでたいというマシン側の候補の希望を抑えつけてしまった。彼の信条はなによりもマシンの人たちを住民に日々接せしめることにあった。こうした役割を果たす尖兵がこの市ではコミティーマンであり、彼らの前線指揮官が地区リーダー＝議長である。

地区リーダーはコミティーマンによって選ばれることになっている。しかしそういうことはまずない。「大部分のコミティーマンは自分たちにリーダーを選ぶ権利があるということさえ知らない」⁽¹⁹⁾。マシンの階層制は厳しく、地区リーダーの地位さえ普通のコミティーマンよりはずっと高いのである。こうした地区リーダーは組織のつなぎ目となる。彼らはコミティーマンを通じ住民に結ばれるとともに、彼らを通じて党指導層がコミティーマンに結ばれる。住民の要求がコミティーマンに出された場合、それが解決されるのは地区リーダーを通じてである。いままなお市ではかつてのマシン政治のように、住民が市議員に問題をもちかけると、市議員は住民に地区リーダーの所に行くよう示唆する。あるいは自身地区リーダーの所に行く。地区リーダーが何も知らされずに問題の解決がなされることはまずない。とはいえ、地区リーダーが自分だけで問題を処理するわけではない。彼らは党指導層(20)のところに行き、オコンネルに近い人に直接会い、話をつけてくる。例えばある人が職の世話を頼みにくると、リーダーはそうした人のところに行き、その人のサインの入った紙片をもらってき、これを頼みにきた人に渡すのである。職をさがしている人は紙片をもって指示された職場にゆけばそれでOKになるといふぐあいである。もっと小さい問題であれば、地区リーダーは——例えば——関係の市職員のところに行つて話をつける。地区リーダーの仕事は非常に忙しい。七五歳のある地区リーダーによると、「党の仕事はフル・タイムの仕事で、パート・タイムの仕事ではない」といふ⁽²¹⁾。毎日一度は党本部に行くし、普通のときでも週一度は市議員に会うし、月に、二、三度はコミティーマンた

ちに会う。そしていつでも住民の頼みに応じうるようにしていなければならぬ。彼はもと鉄道員であったが、いまはオルバニー郡議会議書記をしている。四〇年もコミティーマンとして党のために働いてきた報酬であった。この市の典型的な地区リーダーは「アイルランド系のカトリック教徒で、一生オルバニーに住み、以前肉体労働をしていた五〇歳以上のもの」⁽²²⁾であるという。

コミティーマンは州法によって、プライマリ選挙のさい、町内の各党登録者によりそれぞれの党で選挙されることになっている。任期は四年である。しかしプライマリ選挙のときは大統領候補のほか、各種公職の候補者の投票が行われ、コミティーマンの選出は一般住民によっては軽視されがちである。このためでもあろうし、またマシンの指示や圧力があるのであろう、対立候補はせず、実際には無競争で選ばれる。オルバニーでは、コミティーマンもマシンによって、通常はコミティーマンが選ぶことになっている地区リーダーによってきめられてしまう。

三〇年代ニューヨーク州北部の諸都市（オルバニーも含まれる）で行われた調査によると、一九三二年のプライマリーのとき、二大政党の登録者のなかで投票したものは三六パーセントにすぎなかった。

シカゴではマシンの側が握る選挙管理庁がなんかかかんかと難くせをつけて、対立候補の立候補を妨げてしまうという。現職のコミティーマンもこういう策動をする⁽²³⁾。

最近ではオルバニーでもコミティーマンの選出にときとして混乱が起るようになったが、市民民主党内ではまだ混乱はマシンのなかで收拾されうる。市のある地区の町内で三年間ほどコミティーマンをしていたとするものが一九七六年地区のリーダーと争い、プライマリーのとき、コミティーマンの候補とされたものと選挙で争おうといいだした。彼は新聞には《改革派》と報道されていた人物である。ところが、マシンの側にいわせると、彼は自分の地位について「誤解」をしていたのであり、他の一地区の単なる活動家と認められていただけで、コミティーマンであったこ

とは一度もなかったという。この市ではコミティーマンが選挙によって正式に選ばれたということはずなかつたし、多くはマシーンによる指名、それも地区リーダーによる推せんによってきまつていたのであり、こうした誤解が生ずることもありえないではない。彼はマシーン内のかんりの有力者の弟であつた。マシーン内で調整が行われ、やがて一地区のコミティーマンとなる約束をえた。誰が《約束》したかという新聞社の問いには「ノー・コメント」であつた。一ヶ月ほど前には彼は「改革者」と報道されていたが、このときはそう呼ばれることを拒否し、「自分は党のなかで働くつもりであり、そう呼ばれたくない」といつている。

しかし市以外での民主党内では党内の争いはしれつであるし、仮借がない。民主党が少数派である郊外のコロニー・タウンでは、マシーンの側に立つ多数派民主党は、コミティーマンの選挙において、反マシーンの側の少数派民主党の側から挑戦をうけた。マシーンの側の反応は全く仮借がない（後の機会でのべるつもりである）。同じ民主党内でもマシーン派が少数派であるギルダラランドでも対立は極めて尖鋭となつてゐる。市で働く弁護士——反マシーン派によると市長の指令で動いてゐる《傭兵》であつた——が、多数派のリーダーでありタウン民主党の議長であるものとコミティーマンの地位を争い、これを奪おうとした。彼はすぐ前（一九七五年）のタウンの裁判官の選挙で敗れ、また自分の住む町内のコミティーマンの選挙でも敗れたのに、今度（一九七六年）四月の州予備選挙で、もう一人のものと同組んで、民主党議長の町内の二つのコミティーマンの地位を奪うことによつて、彼を議長の地位から追いつ落してしまおうとしたのである。理由は、タウン内で依然として共和党に党を屈せしめてゐる無能な議長を追い落すことが党のためになるから、というのである。議長の方は、自分は民主党の勢力拡大のため努力してき、一九七一年から七五年までに、民主党票を九、〇〇〇票ものばしたと、自分の立場を弁護する。結局挑戦者二人は州選挙管理庁に要望書を提出し、コミティーマン選出の選挙が行われることになつた。

コミティーマンの選択において、マシーンもそうかつてにきめうるわけではない。マシーンはなによりもコミティーマンが本番の選挙で票を集めることを期待しており、コミティーマンの熱意や能力を無視してはきめえない。それを無視してコミティーマンを選べば、マシーンは本番の選挙で票を減らすことになり、やがてはマシーンの存否がかかってくる。マシーンにとってよきコミティーマンとは最も集票能力のあるものなのである。シカゴのある地区リーダーは「できたものを集めることもできないし売ることもできない人間が会社になかいたら、それができるものにかえられるのは当然ではないか」とごくドライである。コミティーマンはマシーンの手足であり、日々住民と接する。日常住民とフェイス・トゥ・フェイスの関係をもついわば隣り近所の世話役である。結婚のときはお祝いをやり、葬式には必ず出席する。市長によれば、彼らは町内で様々の経済問題や人種問題をかかえており、人種の融和のためには特によく動き、その役割は極めて大きい。就職のあっせんをしたり、警察その他市の部局に苦情をつたえ、トラブルをとりなしたり、現代ではよく福祉制度関係の疑問にこたえてやったりして面倒をみている。マシーンはコミティーマンが住民とよく接し、住民の信望を得、選挙のとき票を集められるようにしておくことを期待する。

三〇年代においてシカゴの《理想的な》コミティーマンはつぎのような人であるとされていた。⁽²⁶⁾ すぐ友人をつくれるし、熱心にかつ不断に仕事に専念し、絶対的服従心をもち、インテリジェントではあるが、下級の仕事にも満足でき、自分のことを余り考えず、またものごとにあまり疑問をいだかない、というような人物であり、……教育や出身が住民の教育や出身より低いようなものは住民に反感をもたれやすい。

ニューディール以来の福祉政策の推進はマシーンのいみを小さなものにしたといわれる。これは否定できまい。だが、複雑になった行政機構のなかでそれを円滑に作動せしめこれに《人間味》を与えるその機能は見逃されえまい。こういわれている。⁽²⁶⁾

現代都市の複雑な行政構造は政党のコミティーマンの地位を強化するかもしれない。多くの市民は自分には重要と思える事からつき一度や二度は市にかけあうことがある。そうした時普通の市民は、どこに行き、誰とその問題を話したらよいかかわからないものである。市職員自身もそれほど助けにならないことがよくある。最初接した職員がその問題を抜く人でなかったなら、彼は市民をどこにやつたらよいかわからないかもしれない。党の活動家の方が、市職員よりも多くの市民に接し易い、ということは十分ありうる。党活動家がその問題の処理に力をほとんどたないことがあっても、その処理にはどこに行つたらよいかを市民に示唆することができるであろう。

政党は、その幹部を通じ、出席できるもよおしのある場所、重要人物に会つたり、市役所に対する苦情を処理するのに行きうる場所となる。これらの地方政党の本部は、市役所と、現代行政に要する複雑な手続きがわからないと思つている市民との間をつなげるのにはしばしば重要な役割を果しえよう。

敵しい市庁舎のきちんとした《待機室》に、どうみても立派とはいえないおばあちゃんたちが三、四人、市長と会う順番を待っているのをみかけた。市長によれば、「適当な紹介さえあれば、どんな人とでも会つて話をし、できるだけ問題を処理してやる、ただ、一つの問題については一回しか会わないことにしている」と。一回あえば問題はわかるし、解決できないものはそういえばよいし、解決できるものは一回話をきけば十分だ、というのである。堂々たる市庁舎や《神権》的な市長と、よぼよぼのおばあさん、これは、マシーンが介在しなければどうみてもつながらまい。マシーンということばには、非人格的で非情のメカニズムといういみがある。これは否定できない。しかしこれに頼るしかない人には人間的になりうるのである。

コミティーマンはどういふ動機で活動するのであるか。改革派のあるプレスビテリアンの牧師は、自分が個人的に知っているものから判断してだがと断りながら、マシーンのボスに対してよりもコミティーマンには、ずっと好意的な見方をしている。彼らは役職も報酬もうけず、政治の《プロ》ではなく、人の世話をやきたいものなら誰でもな

れる《世俗の僧侶》である。活動の動機は住民のために働いているという満足感、およびそこからくるプレステイジの感覚であろう。彼が悪しき側面とみるのは、せいぜい、強力なマシンの一部となつていくということからくる満足感くらいであるという。マシンの頂点にあり彼らを指導する地位にある市長は、これに対し、かえつてよりシニカルな見方をもっている。彼も「金銭を抜きにして」他人の世話をする満足感や他人にインフレンスを及ぼしうる満足感を強調しはするが、金銭的な利得の面をあげることを忘れない。彼らがかつてほどには献身的ではなくなつていくともいう。実際牧師はコミティーマンが役職も報酬もうけないといっているが、かなり多くのものは市役所内その他でのなんらかの公職についており、《報酬》をうけているのである。

さらに、コミティーマンには、それで満足しているもの以外に、自分の《地盤》をもちこれを踏み台にして、より高い地位、とくに《選挙によってのみえられる地位》につこうとするタイプのものがある。行政上の職に任ぜられたり、なんらかの公職の選挙の候補者に推されるには、ほとんど例外なく、しかも若いうちからコミティーマンとして活動しなければならぬとされている。そうすることは、党への奉仕の手初めであり、党への忠誠心の証しであり、より高い地位での活動のための徒弟修業である。シカゴでは「アスピラントは若いうちからコミティーマンとして党の仕事に没頭しなければならず、長年月にわたる修業はアスピラントの資格条件である」⁽²⁷⁾。これはシカゴに限ったことではない。オルバニーの現市長はコミティーマンの経験はないが、彼は例外である。市会議長は議長に推されるまで自分の住むアイルランド系住民のコミュニティで二〇年以上もコミティーマンをしていた。一九六七年三六歳で郡議会の選挙に立候補し当選した法律家も、一九六〇年ある町内でコミティーマンに選ばれ、ここでの活動を認められて候補におされたのであった。父はAP通信の市の副支局長で、かなりよい家柄であったし、自分もニューヨークのフォーダム・カレッジ、シカゴの法律学校を卒業、二年の軍役から帰つて、ここで弁護士を開業した。しかし、政治

的野心をもった彼はこのため、比較的高い地位にありながら、家の近辺で民主党のコミティーマンになった。この地区は五つの町内からなる住宅地であり、その一つの町内で《選ばれた》のである。二九歳のときであった。やがてコミティーマンとしての活動が認められ、一九六九年に郡議會議員選挙に立候補するようすすめられ、これに当選した。またすぐ郡議会での活躍が認められ、一九七〇年こんどは州下院議員候補に推されて当選した。もう一人、オコンネルに好かれ、マシンのホープとなった若きユダヤ人法律家も大学を出て、二八歳のときコミティーマンとなった。彼自身の率直なことばによれば、政治的な野心を達するためには、また自分の主張を政治で実現させるには、よく組織された民主党に入り、そのなかで高い地位につくのが最もよく、このためにはまずもってコミティーマンにならねばならぬと考えたのである。この有能なユダヤ人はすでにその翌年、連邦下院議員選挙に立候補した市會議長の選挙マネジャーに推されたし、翌々年の一九六八年には敗れはしたが、マシンから推されて地方検事候補にも立候補した。コミティーマンとしての活動は政治的野心達成の足がかりであり、自分の地区での活動は選挙での最も堅い《地盤》となるのである。

オコンネルやマシンの指導層から能力と性格を評価され、公職をえて、はじめて市の政治行政に関心をもつようになるものもある。市の三名の裁判官の一人（交通関係）であるかなり地位の高い弁護士はそうした人の典型である。彼は一九七一年まで三名からなる任命制の最も有力な教育庁委員であり、以後公選になった委員会においても最も有力な委員である。コーネル大学を卒業し、その法律学校を出た後、オックスフォード大学モードリン・カレッジに入った。やがて市で弁護士を開業し、州の法律家仲間で高い地位をえ、一九五五年には州弁護士試験の三人の試験官の一人となった。その後一九五九年にオコンネル市長により教育委員に任命されたのである。彼の場合、マシンに重用されるようになったのは、彼がマシンに屈従的であったからではなくて、能力や性格が高く評価され、マシ

ーンに有用とみられたためであろう。マシーン指導者が「キングズ・イングリッシュを話す人たち」という（郡共和党議長のことばは正しいとはいえないが、そのうちの一人がこの法律家であることにはまあまちがいあるまい。彼の存在はマシーンに厚みを与えているであろう。

しかし、大部分のものは早くからマシンのために働いてきた人たちである。一〇歳代で選挙の際の走り使いを始める。やがてコミティーマンになる。この地位で活動的であればさらに大きな報酬をうることができる。また活動的になるのは多くは代価を求めてなのである。

四

マシーンが奉仕と服従を獲得する最も直接的な方法は、なんらかの恩恵や利益を与えることである。最も直接には公職を与えることである。これはアメリカではかなり多くの場合合法的になしうる（猟官制）。任命制の官職はもちろんのこと、公選によるものでさえそうであり、公選の公職の候補となりうるのは多くはマシーンへの奉仕の代価である。オルバニーにおいてマシンの自由になる職がどれぐらいあるかはしらべることができなかったが、市関係のものだけでも、上は、市任命の委員会委員、マシンの委員、部局長、裁判官から、警察官、消防夫、下は、道路清掃からゴミ集めまで数百とあろう。市長やマシンの幹部たちはこういう人たちを一人一人全部把握しているという。

前の機会でも述べたように、(28)マシーンが重視するパトロネジの職は地位の高いものとは限らない。オコンネルの場合むしろ逆である。彼はよい職はそれほど必要ではなく、むしろ低い職の方が必要だといっている。「彼は、州関係の高給のパトロネジをかえりみず、かわりに掃除婦や門番の方を求めた。こういう人たちは仕事に困っているし、ふ

つう家族や友人の数も多く、票も多いからである。州関係のコミッショナーなどは当人と妻の二票にしかならない」と。市庁舎内にはやたらと老婦人が多く働いており、仕事が非効率極まりない。これらの人は安い給料しかもらっていないが、この市庁舎内で働き、年老いた人生の——せめてもの——生きがいを感じているのであろう。一生けんめいに働こうとはしているのである。これは一種の福祉政策である。そのためにも給料を低くして、できるだけ多くの人を働かせようとする。この市で特に有名なのは、公園の仕事、芝刈り、花壇の世話、葉つみ、雑草とり、くず集めの仕事などを、老いた退職者、多くは鉄道関係の退職者に与えていることである。A公園では二三人、B公園では九人、C公園では三九人、市庁舎内公園部には二九人が働く。ほかに、Dスケート・リンクでは一六人、E運動場では一七人、市ゴルフ場では二五人が働いている……。地方紙によれば、「郡の制度は政治的に忠誠をもつものに仕事を与えるためにいく分過度に利用されすぎている。……住民は正式の福祉費のみならず、インフォーマルな福祉費を支払っていることにうんざりしている」と。こういう《福祉政策》にあずかるものはマシンの強力なとりである。

裁判所関係もマシンの力が浸透している。アメリカにおいて、司法部は《政治》から独立し、法廷は行政の不適切な利益の侵害から市民を防御するものであるとされている。ところが、オルバニーにおいてはマシンは——いままなお——司法関係のポストをおさえている。警察をおさえ、地方検事を選び、郡検事の任命を左右し、市の三つの法廷（刑事法廷、市法廷、交通関係法廷）、郡法廷（家庭裁判所、郡法廷、遺言検認判事）の判事を選び、州最高裁判所判事の選出にも決定的な影響を及ぼしている。こうしたことによって、マシンは、司法関係にインフレンスを及ぼし、味方を保護せしめ、敵をおどし、向ってくる敵の勢力を妨げ、不正をかくすことができる。マシンがこの市でいまなお強力であるのはこのためであるといっても過言ではない。マシンの息のかかった裁判官が腐敗しているという例は現在ではあまりなからう。また、マシンのおかげで裁判官になったからといって無能であるわけではな

い。ただ、マシーンの息がかかった裁判官はマシーンを防衛するため法をまげることがを厭うことをしないのである。こうした裁判官にマシーンは事かかない。

今日州裁判官になっているものは、大部分組織のために働いてきた人たちである。彼らはどこかの法律学校（かなり多くはオルバニーの法律学校）を出た専門職のものであるが、それなりの《走り使い》、多くはマシーンの法規関係の《走り使い》の役割を与えられ、これから出発した。ときにはマシーンの法規関係のメンバーの議長格、選挙関係での長くつらい仕事、市会議員、州下院議員、連邦下院議員、とこう進んでゆく。人に恩恵を与え、友人をつくり、最後に報われるときがくる。こういう道以外に、下級の裁判官、州最高裁控訴審、さらには控訴審に進む道がある。

こういう昇進は、改革派の人たちや新聞の論説委員からは普通メリット・システムのよき拡張として歓迎される。しかし組織にとってはこういう昇進の仕方はごくあたりまえのこと、ごく自明のメカニズムなのである。最高裁の席が一つあくごとに四つの《賞》が授与される。第一に、市裁判所判事がこの地位を占めることにならう。第二に、町村裁判所判事が市裁判所判事に移らう。第三に、州下院議員が町村裁判所判事に指名されよう。第四に、空席の州下院議員の地位に誰かが指名されよう。こうした昇進は組織の志気をあげるものであり、よき政治ボスはこの方法からめつたに逸脱しない。上のレベルのものも下のレベルのものも、報酬を求めてけん命に働くようになる。アップステートの共和党マシーン、ブロンクスのフリン・マシーン、ブルックリンのマッコイ、ケリー、カッシュモアのマシーンがそうであったし、当然オルバニーのオコンネルのマシーンもそうであった。マシーンが衰退していることの動かしえない徴候は、メリットに報いることをやめ、昇進を売買し始めたときであるという。

市の多くの被備者、とりわけ年とった被備者は、正式の市職員としてというよりはマシーンによる福祉政策の一環として雇傭されているのであった。彼らは年金をうけとるよりも働いて給料——たとえそれが低いものであっても

——をもらうことに意義を感じている。これができるのもオコンネルのおかげ、と考えている。従って組合をつくったり、組合によって賃上げを要求しようなどということはさらさら考えない。ところが、市庁関係で働くものはそうしたもののばかりでない。若い人たちもいる。彼らが福祉年金並みの給料で働くことに不満をもつのも——たとえそれが《政治的雇傭》であろうと——当然といえば当然といえよう。こうして七〇年代に入り、州内の一般的な動きがオルバニー市にも現われてきた。市職員のなかにも労働組合がつくられ、その活動が活発になった。ただ問題は、組合が例えば賃上げのために交渉するときに、どこまでの範囲の職員のために動くべきか、どこまでが《政治的雇傭》なのか、はっきりしないという事態の複雑さである。政治的雇傭の場合には仕事の内容、名称、分担さえはっきりしていないことが多い。またもし雇傭が福祉政策としてなされている場合には、そのために組合は動く必要がないかもしれない。本人も——微妙な点であろうが——組合が自分のために動くことを、少くとも外見的には望んでいない。組合もまた市の方も何名ほどのものが交渉団体に含まれるのか把握しきれないのである。市側は——一九六一年の地方裁判決によると——公共事業・水道局でその人数が二〇〇名から三〇〇名としているのに対し、組合の方は五〇〇名としているといったぐあいである。

最近ほさらに活発な組合もできた。教員組合はもともとそうであったが、七〇年代初め警察官の組合（組合員三〇〇名ほど）と消防夫の組合（大部分の消防夫三〇〇名が加入）ができ、その活動がとくに顕著になっている。いずれも他の大部分の職場と同様マシンの地区リーダーの承認なしには採用も昇進も不可能であった職場である。組合ができた頃からすでに消防夫たちは市と賃上げ問題で争いを始めた。消防夫の組合は賃上げを要求したが、市長はすぐなくそれを拒否したのであった。ところが、組合側のものによると、市を代表して交渉にあたっていたものが六〇〇ドルの賃上げを約束したという。市長はそれを無視し、オコンネルの支持をえ、また市会からも賃上げ拒否の同意を

えた。こうして市側は《約束》を実行せず、このため組合は仲裁にもちこんで、裁定をえ、これに勝った。ところが、市側はこの裁定を拒否し、事件は裁判所にもちこまれてゐる。市側によれば、裁定は市の悪化した財政事情を考慮していないし、そもそもパネルの議長が労働側に近すぎる人物だといふのである。

こうした市側と市職員の争いは政治にも反映しつつある。市職員はこれまで選挙では常に民主党マシンの側を支持してきた。これは、労働者であっても、——労働組合ができるまでは——当然のこととされていた。労働組合にしても、建築関係のものに関する限り——全国的選挙等においてはともかく——地方的なものにおいては一貫して民主党を支持してきた。ところが、強制仲裁をめぐり市側と争ってきた労働組合の連合——消防夫、市警察官、ブルー・カラーの組合——は、民主党マシンの有力者の一人が州下院議員に立候補したとき、これに支持を与えるのを拒否してしまった。そればかりか、反逆したこれら組合は、通常民主党候補を推す州ALF—CIOに対し、すでになした推せんをとり消すよう求め、現にそのような措置をえた。マシン側のこの有力者を推したのは建築関係の組合だけであつた。

警察署もマシンの強い影響下にあつた。警察官になるのにも、昇進するのにも、地区リーダーの承認なしには不可能であつた。ところが、——ニューヨーク市における当時の警察官の行動に刺激されてのことであろうが——警察官のなかにも組合ができ、従来の慣行に対する抵抗が強まっている。

市庁関係以外の職場にもマシンの影響は及ぶ。シカゴではマシンが自由にできる職は二万から三万はあるといふ。

恩恵の授与は就職ばかりではなく、他のものもろものものに及ぶ。土木請負い、保険契約、不動産売買、法律問題、関係会社が結ぶ様々の契約……。かつてシカゴにおいては、「公益事業、比較的大きい不動産業、地方銀行、請負い、

ホテル、小さい小売業者、アルコール類関係業者、その他類似の実業家は政治的圧力をうけ易く、バスの認可、運賃構造、道路改良、公金の預金、地方政府の保証、公共請負いの審査、建築法・防火装置の強制の手かげん、商店の歩道使用、一定の営業の許可・許可の取消し、これらのものは、地方マシーンが手かげんでできる恩恵であり、政治ボスが一般に権力を固めるに役立つ……」⁽³⁰⁾。実業家がボスのきめた条件に応じなかつたり、選挙のとき金をださなかつたり、あからさまにマシーンに反対しようものなら、恩恵は失われるばかりか、ときには目の仇にされる。税金はひき上げられ、建築の欠陥部は指摘され、ときにはおどしもかけられる。市長の方は訴えに応じ救済を約束するが、「小さなええは大きなボスと接していかない」⁽³¹⁾のである。かつてのシカゴにおいては、特殊の職業（とばく、売春……）の許可等、マシンはこれを完全にコントロールしえたという。このためマシーンとやくざの世界に密接な関係ができてしまう。「とばく、売春、飲酒、そのほか様々の娯楽に対し厳格な見方をもつものが少ない大都市では、一般に、実業家やマシーン政治家と、強力なやくざの仲間が結託することはあたり前のこととされている。ギャンブル王、賭け師、ひも、どろぼう、アルコール密売業者、てき屋、その他のやくざたちは、法の強制を不思議と免がれる」⁽³²⁾。マシンはこういうものから選挙資金をえているし、シカゴでは票集めにもこういうものを使っていた。いうことをきかなければ、たちまち手いれが行われるという。デイリーの下、シカゴもかつてのような腐敗の町ではなくなっている。⁽³³⁾とはいうものの、「デイリーは目に余る収賄は排除して大きな信用をえてきたが、《きれいな収賄》はいぜんとして監査の目を逃れている。シカゴの犯罪シケートはいくつかの選挙区では余り貪欲になりさえしなければ、その利益とマシンの利益を一致させうる。多くの区会議員は彼らの政治的義務にうまく活動を合せることによって、不動産業や金もうけをしている。人事の面でも金銭の面でも清廉という確固としたデイリー市長の評価には、配下のものが時には完全に道を踏みはずしてもそれが許されるだけの力がそなわっている」⁽³⁴⁾。

市が契約を結ぶさいのなれ合い、これは現在のオルバニーにももちろんある。シカゴにも劣らないくらいであると言えいえよう。市の仕事をさせるのに、友人とか、政治で同じグループに属するものと契約を結ぶ場合、利害の衝突を感じないかというS I C（州調査委員会）の査問に答えて、市長は、端的に、感じないという。「パトロネジですって。そうです、まぎれもなくそうです。実業家の友人がいるとき、できれば彼を助けてやろうとは考えませんか。……信頼できる人とビジネスをする、これがまちがいだと思いませんか。」オルバニーで初めて入札が行われたのは七〇年代になってからであるし、いまもなかなか行われぬ。州法によると、五〇〇ドル以上の仕事は入札が必要となつてゐるにもかかわらず、契約は五〇〇ドル以下の仕事に分割されて入札なしに結ばれていた（これも違法）。S I Cの調査によると、ある会社の事務は修理費の請求書を五〇〇ドル以下にして市に提出するよういわれたという。入札の公示はできるだけ目だたないようになされ、じつこのものには暗示が与えられるという。いちいちあげればきりがなからうが、最近S I Cで調査された一例をあげよう。⁸⁵

S I Cの調査によると、N社は一九六九年八月から一九七一年一二月までに土もりの仕事等で少くとも四五万ドル余分に市に費用を請求しうけとつてゐる。土もりに二五パーセント、その他の仕事で一五パーセントの水増しを許され、帳簿には四四パーセントもの純益が計上されていたのである。釣り池の清掃では、この社と契約せずに市自身が行えば、一七万ドル中一〇万ドルは節約できたと言われている。この会社の社長は市民民主党の地区リーダーである。彼はS I Cが帳簿をしらべ始めると、市に約九万ドル返し、後さらに三七万ドルを返した。一九六九年、一九七〇年、一九七一年、それぞれの一〇月に、社長は民主党指導層及び市職員に多額の金をもとめたかどうか、S I Cに尋問されたが、彼は憲法修正第五、第一四条に訴えて返答しなかつた（ために、五年間市の仕事を請負う権利を剝奪された）。彼は市長とは特別の関係にあつたであらう。土もりが行われている間、市長の保険会社に八万ドル以上の

《保険料》を払っていた。また、郡検事のいうところによると、オルバニー郡は、市長の保険会社で保険をかけ、年々二〇万ドルほどの保険料を払っている。市の仕事からえた利得は様々の経路でマシーンやマシンのボスたちに還元されていたのであろう。

警察署の腐敗も著しい。S I C の調査によれば、警官は驚くべきことにつきのようなことをしていた。(1) 建造物への侵入と窃盗、(2) パーキング・メーターからの窃盗、(3) 麻薬・売春関係者からのピンハネ、(4) もぐりの酒場が時間外に営業するのを放置し、そればかりか、非合法に酒が売られたり、ポンびき、売春婦、麻薬常習者、麻薬の売人がそこに出入りするのを放置していたこと。警官自身もそこに出入していた。(5) 非合法なとばくをあまり取締らないこと、等である。この市では犯罪行為で検挙されることが非常に少ないが、それは犯罪行為が少ないからかどうか疑問である。例えば、一九七一年とばくで市警察により検挙されたものは一人もいなかったが、州の係官が手いれをしたとき、一日で二四人検挙された。

マシーンがおどしによって——《テリファイ》することによって——人を動かす場合、現代では暴力的になることは殆どない。オルバニーでかつてからよく用いられてきたのは家屋の評価によって地方税をひき上げる方法である。現在あるかどうか（現在では共和党支持者がとくに高く評価されることはまずないという）は別とし、そうしたうわさはよくながされるし、いまでも電話のおどしは時々あるという。

オコンネル・マシンは今日では財産評価で共和党支持者を不利にあつかってつかまることがないよう非常に神経をつかっている。そういう差別は必要ではない。差別があるということを入びとが信じこんでいさえすればそれで十分なのだ。財産の所有者たちは、税をひき上げられることを恐れて共和党に登録しにゆくことを恐れる。このために共和党は伸びず、恐ろしいばかりの打撃をこうむっている。

今日では財産が他に比べ高く評価されすぎていると思う人は、マシンの人を介せずとも、市役所にゆけば比較的容易に修正してもらえらうという。だが多くの人は市役所に行つて交渉する権利があることを知らないものである。マシンはかつてほどには強引ではなくなつているのであり、こういう市民の無知やすぎこそがつけている所となる。

投票のさいマシンのものが有権者の投票を監視することはいうまでもない。プライマリーのときには、支持政党いかにより投票する場所が違ふので、いずれの党を支持したかはすぐにわかつてしまふし、またふつうの投票でも——いづこの国でも似たようなものであるが——、選挙のベテランたちにとつて、有権者がどう投票したかを知るのは比較的容易である。投票器を動かすときの影（このため電気を暗くした）や、かかる時間（一つの候補者名簿全部のものに投票したか、二つの名簿のものに投票した——《ティケット・スプリッター》——か、で後の方がながくなる）や、あるいは投票所をでてきて会つたときの顔つきや……が知る材料になる。マシン候補以外のものに投票した場合これは《制裁》につながる。投票所で不正が行われぬように、両党から監視^{ホイールウオッチ}人や警官が配置される。しかし共和党の活動家は監視人の数を増すには人数があまりにも少ない。警官にはマシンの息がかかつている。そうでない警官は、七二年大統領選挙のときは投票所から追いだされ、ために裁判沙汰になつた。有権者がメモをもちこむことは許される（アメリカでは投票のさい一度に多くの候補の名前を書くが、なかなかおぼえきれないであらう）が、他人が投票所近辺で紙片を手渡すことは禁ぜられている。最近ではマシンは直接のおどしよりも、マシン派の名簿の紙片を渡して投票を誘うのである。

五

現代では、かつてとは違い、マシーンの有力者が事を決するのは密室においてではなく、また、たとえ密室で相談がなされても最後には公けの場で決定がなされる。マシーンの有力者たちの多くは、公職、それも市長等住民により選ばれる公職につくようになっていた。政治の公開性は現代アメリカ政治の欠かしえない要請となってきた。ニューヨーク州の民主党は、一九七二年の大統領選挙のとき以後、大統領候補をきめる党大会の代議員となるものには——州大会できめられる若干のものを除き——自らプライマリーに立候補し選出されなければならないこととした。それまでは、自分の側のチケットに名前をのせなくとも、選出された《当て馬》の代りに大会代議員となることができた。こうしてオコンネルも、いままでのように代議員となつて大会の一角で州代議員のなかでそれなりのリーダーシップを發揮するために、はじめて、自分の名をチケットに書きこませることになった。彼が市で得た票数は九六三〇票であり、市を含む選挙区で得た票は一万三〇〇〇票ほどであった。これに対し、マシーンに反対のマクガバン派のもので、最も多く票をえたものは市で三、三一三票である。このときにはR兄氏、M夫人等マシーンの指導層も立候補した。選挙区でえた票は一万三〇三票、一万三一八〇票である。次頁の表は選挙区内でオコンネル、およびマクガバン派の代議員候補が得た票数である。

オルバニーでもマシーンのかなり有力なものが選挙制で選ばれる重要な公職に立候補するようになった。重要な公職の公職をあげるとつぎのごとくである。数字は一九七五年当時の年俸である。

- (一) 市長、二〇、〇〇〇ドル。
- (二) 市会議長、七、五〇〇ドル。
- (三) 市会議員一六名（一九七三年以前は一九名）、三、三〇〇ドル。
- (四) 市会計官、一八、〇〇〇ドル。
- (五) 市収入役、一八、〇〇〇ドル。
- (六) 市裁判官三名。警察関係、二五、〇〇〇ドル、陪審関係、七、五〇〇ドル、交通関係、七、五〇〇ドル。
- (七) 教育委員七名、七〇年代初め改革運動がみもつて公選となった。

市長の年俸は一九七五年現在で二万ドルで、高くない。隣りの都市スケネクタデイの市マネジャー（この市はオルバニーと違い「マネジャー型」行政部）の年俸は二万六〇〇〇ドルで、市自体の人口はオルバニーよりもかなり少いにもかかわらず、オルバニー市長の年俸より高い。一般にマネジャー型のものの方が《市長型》のものより年俸は高い。

オルバニーの市長は、アメリカの多くの都市の場合と同様、一九世紀以来市民に直接選ばれるものとなり、連邦制度にならって権力分立の建前がとられた。それ以前は英国のように市長は市会によって選ばれる弱い存在であったが、以来行政で市会に優越した強い公職となり、市行

	オコンネル	レイリー
Albany	9,630	3,313
Cohoes	770	556
Watervliet	720	315
Bethlehem	255	536
Colonie	699	31,021
Guilderland	274	459
New Scotland	102	136
Berne	127	31
Knox	57	32
Renselaerville	93	42
Westerlo	72	42
Greenland	500	25

政をリードするようになった。一般に、市会より優越した強い権限をもつ《強い市長》は、市会とともに政策の立案、決定をなし、また執行権を独占する。「議会の承認なしに部局の長を任命し、予算案をつくり、通常市長の拒否権は市議の三分の二以上によるのでなければくつがえされない。」オルバニーは強い市長の典型である。

オルバニー市長の絶大な権力はこの市の市長の法的地位や市長自身の能力にもよろうが、それがマシーンを背景にしてそうなっていることはいうまでもない。本来三権分立の建前からして市長の権力を抑制すべきである。市議会はその役割を果していない。市会は、市政のコントロール、大部分の市人事に対する賛同の権限等、形式的にみれば大きな権限をもつが、これらの権限はまさに形式的なものにすぎない。「議案についての討論のきざしは全くなく、一九二〇年代以来投票はすべて満場一致、一九七二年一月三日例外が一回あっただけ」⁽³⁷⁾である。いうまでもなく民主党が議員全体を独占している。これら議員はまさにマシーンの手先にすぎない。改革派の人によれば、市会はオコネルや市長に完全に牛耳られており、討論は全くないに等しく、いつも満場一致で市長の提案を「アイ、アイ、アイ、……」とのむだけである。議員たちには六〇歳以上のものが多く、活力がないし、それに議員の地位はマシーンへの長年の忠誠のためにうけた恩賞なのである。

この市での市議会は議長と一九名の普通の市議で構成される。議長は市全体を一選挙区として選ばれるが、他の市議は一九に分けられた地区からそれぞれ選ばれてくる（一九七三年以後は一六の地区から）。一般にマシーンが強い市では市全体が一選挙区単位とされず、選挙区単位は地区に分けられがちである。⁽³⁸⁾この方が市議、マシーンの活動家、住民はパーソナルに接触することが容易なのである。このため選挙区はより細分される傾向がある。オルバニー市では一九七〇年当時人口は一一万五〇〇〇名ほどであるが、一九の地区にも分けられ、一地区平均の人口は六〇〇〇名ほどで、他の都市に比べ非常に小さい。従って人口の割に市議数は多くなる。ニューヨーク州内をみても（次頁

アメリカにおける都市政治の一例

表参照)、シラキューズ、ロチェスター、バッファローは、いずれもオルバニーよりかなり大きな都市であるが、市議数は、それぞれ、一名、九名、一五名である。ニューヨーク市でも三七名にすぎない。これはマシンのフェバリティズムの現われとも関係している。改革主義的な都市ほど市議数は少ない。

市会議長はこの市では一般有権者から直接選ばれる。市長になにかあったときには代理をつとめる要職である（七六年当時年俸七万五〇〇〇ドル）。現議長は一九六一年以来一時の中断を除き議長として選ばれ続けた。六六年の下院議員選挙のときは落選してしまったが——このとき議長を一時中断した——マシオンに推されて候補者になった。六〇歳をややこえた有力者である。ただ改革派の人たちによると、彼は市長の《操り人形》であるし、マシオンの側の人によっても、「市長があまり活動的なので出る幕がない」といわれている。鋭さはないが暖い人物であるというのが多くの人の評である。六九年の議長選のときには反対候補の一万五八〇〇票に対し、四万一〇〇〇票をとり、二万五〇〇〇票ほど上まわり、この差は、同時に行われた市長選での差二万三〇〇〇票より大きかった。

一家は一八三七年祖先がアイルランドから移ってきて住みついた典型的アイルランド系アメリカ人である。彼の堅い地盤も人夫として移住してき

市議選挙区あたりの人口 (Banfield, etc., City Politics, p. 91)

都 市	人口 1960年	地 区 数	地区当り人口
ニューヨーク	7,781,983	25(+1)	311,000
フィラデルフィア	2,002,512	10(+7)	200,000
ロス・アンジェルス	2,612,704	15	161,000
シカゴ	3,550,404	50	71,000
ボルチモア	939,024	20	47,000
ミネアポリス	482,872	13	37,100
ミルウォーキー	741,324	20	37,200
セント・ルイス	750,026	28	26,800
クリーヴランド	876,050	33	26,500

カッコ内のプラスの数字は市全体を選挙区として選ばれる議員数

たアイルランド系のものが住みついた運河に近い市の一角である。彼も、金持ちや上層中産階級の人たちからは支持をうけないが、労働階級の人たちからは堅い支持をうけている、と自信をもっている。職業的にも保険会社の代理人で自分も高い階級とはいえない。祖父、父、彼と、三代続けて政治に関係してきた政治一家で、地位の低い（とりわけアイルランド系）移民が政治によって身をたてた典型的な例である。この点ボスのオコンネルと似ている。事実父はオコンネルの友人でもあった。一家が同じくアイルランド人政治家のオコンネルにいかにも信頼されているかは、七二年大統領選挙時、オコンネルが病身でマイアミの民主党大会に出席できなくなったとき、まだ若い彼の息子がオコンネルの代理として出席するよういわれたことからわかる。彼はまだ大学で法律を勉強中である。議長が下院選挙に立候補したとき選挙マネジャーになったある若い法律家は、多くのものは議長を鋭い人物とはみていないが、「現実の人間関係をみる目は鋭い」という。これは《アイリッシュ・ポリティシャン》の特徴の一つである。彼が長い間マシンのなかで重要な位置を占め続けてきたのもこの面での鋭さがあったからに違いない。

ある著者はオルバニー・マシーンが権力を維持するために用いる方法としてつぎのようなものをあげている。⁽⁴⁰⁾

- (1) 低い賃金ではあるが多くの人をやとうパトロネジの体系。
- (2) 租税のための財産評価の手ごころと、租税滞納不動産の売買。
- (3) マシンの側の裁判官が法をまげてマシンのために動くこと。
- (4) 投票のさいの買収、のぞき、おどし、さぎ。
- (5) ギャンブルや不徳行為をコントロールできること。

- (6) 市が腐敗し不正の契約を結んだり、予算上のトリックを用いること。
- (7) 反対派支持層のなかに報復の神話を維持させることにより、反対派の気力をそぐこと。
- (8) 警察庁が政治により左右され、腐敗していること。
- (9) 大陪審を不当に利用して批判者をだまらすこと。
- (10) 当然市民の権利であるものを政治的恩恵という外見で市民にこれを与えること。

マシーンへの服従には物質主義的な動機が強いことはいうまでもないし、恐れや念からそうしているものも少なくなく、だが、それだけとみるのはまちがいである。そこにあるボスやマシーンに対する一体感や忠誠心があることを見落してはならない。オコンネルには父のイメージがあるという。彼が権力に近づきつつあるときから彼に接していたものは多いし、父が彼と近かったものも少なくない。オコンネルは、誰がほんとに困っているかを知り、そうした人たちに援助を与えてきた。そのとき、「公けの機構はほんとに困っている人に援助を与えたであろうか」という。オコンネルはローズベルト——民衆に訴えかけようとし、また福祉政策をはじめたローズベルト——が好きになれなかった。「彼もよい。だが偏狭な信者だ。タマニー・ホールが好きになれなかった。貧しい人たちが好きになれなかった」とオコンネルはローズベルトを評する。

二〇年代に権力を握って以来、マシンは市行政でいくつかの改革もなしてきたし、マシンの側のものによれば、誰もこれ以上のことはできなかつたであろうという（とくにマシーン支配の前半期に多くなされたという）。現在でも市は他の市に比べ税金が低いとされている（改革派の人たちによれば、その代りサービスも悪いという）。マシーンに反対しているプレスビタリアンの牧師もオコンネルを《生ける伝説》であることを認める。コミティーマン

たちは日々住民の面倒をみ、ときとしては彼らは《世俗の牧師》であるともいわれる。彼らはブロックの一人一人を知り、世話をやく。彼らを通してみるオコンネルは住民にとってカリスマであり慈父であつたらう。

しかしマシーンの支配を支えている心理はそれだけではない。かつてオコンネルの寵児であつたが、やがて反逆した若きユダヤ人法律家⁽⁴⁾は、脱党に際し、マシーンよりも一般民衆に失望したという。民衆は「フランコ下のスペインのようだ」と。一九六七年選挙でマシーンが五ドルで票を買つたという訴えが、署名者六〇名によつてなされ、二人の弁護士がこれを支持しリーダーシップをとつた。このときオコンネルも喚問されたが、質問は一二、三分ほどで終り、きめ手が発見できないまま、市民から構成される大陪審は訴えを却下してしまつた。五ドルで一票を買うなどということは、過去には一般的であつたが、現在ではあつたとしてもそれほど多くはあるまい。が、この事件で感ぜられるのは、市全体を蔽つているマシーンの、抑圧的で重苦しい不透明な力、そうした空気である。コミティーマンの役割を評価する比較的公正な判断を下すプレスビタリアンのある牧師も、現在なおマシーンによる《テリファイ》はあるが、民衆が反抗しないのはそのためではなく、民衆が「かい馴らされているからだ」としている。民衆は「マシーンに支配されたがっている」のであり、「自由の感覚」をもたず、マシーンは「民衆の選択そのものを支配している」というのである。マシーンはもはやかつてのようにならさずな抑圧をそうするわけではない。それはできなくなつてゐる。民衆はもはやそうした抑圧に反抗する必要はない。にもかかわらず、民衆は重苦しく感ぜられる空気のなかでちぢこまり、マシーンの下で無難に暮そうとしてゐるのである。マシーンの政治にプラスの面があるとしながら、マイナスの方が大きい、というのがプレスビタリアンの牧師の見方である。

本論文は、主として筆者がオルバニー市で面接調査をしてえられた回答、および地方紙をもとに書いたものである。

(一) 拙稿「アメリカにおける都市政治の一例序論」『北大法学論集』第二七卷三・四合併号、一九七七年、参照。なお本論文は以前

書いたこの論文の続きであり、今後の一連の論文の一つである。

- (2) Chester, Lewis, Godfrey, Hodgson, and Bruce, Page, *An American Melodrama*, 1969, 小西健吉訳, 上一五三頁。
- (3) White, Theodore H., *The Making of the President, 1960, 1961*, 渡辺恒雄・小野瀬嘉慈訳『大統領になる方法 一九六〇』上六四頁。
- (4) 同。
- (5) チェスターほか, 同上二三八、二〇六頁, 下二〇二頁。
- (6) 前掲拙稿。デイリー市長も、「組織を尊ぶ人物で、組織に対しては熱心かつ忠誠心にとんでいた。一九六八年の大統領選挙当時、ジョンソン大統領はメトナム戦争で非常な不人気に陥り、ロバート・ケネディが大統領選に出馬するかどうか迷っているとき、デイリーはロバートの出馬にあまり賛成ではなかった。彼はメトナム戦争にはロバート同様賛成ではなかったが、ロバートが出馬することにより党が割れることを心配したからである。『彼はジョンソンを支持していたが、心からではなかった。彼はジョン・ケネディは崇拝していたが、ロバートに対する気持は少し違っていた。二人の親友である人はこういつている。『……彼はケネディが戦闘的な黒人に共感を示すことが全く理解できなかった。それにもう一つ、デイリーは極めて組織を尊ぶ人物で、組織に対しては熱心かつ忠誠心にとんでいた。彼は同じ民主党員が大統領をひき下そうとして、いることが全く理解できなかった』」と。チェスターほか同上二五三頁。
- (7) チェスターほか同。
- (8) 後述七二頁参照。
- (9) 後述七一七二頁参照。
- (10) Banfield, E. C. & Wilson, W. O., *City Politics*, 1969, pp. 125-7.
- (11) *ibid.*, pp. 138-50.
- (12) Gonnell, Harold F., *Machine Politics; Chicago Model*, 1968, p. 236.
- (13) *ibid.*, pp. 7-8.
- (14) *ibid.*, p. 8.
- (15) Agger, R., Goldrich, D., and Swanson, B. E., *The Rulers and the Ruled*, 1964, pp. 760-6; Greenstone, J. David, &

- Peterson, Paul E., *Race and Authority in Urban Politics*, 1973, pp. 113-8.
- (16) Robinson, Frank S., *Albany's O'Connell Machine*, 1973, pp. 125-132.
- (17) Banfield and Wilson. *op. cit.*, p. 92.
- (18) Royko, M., *Boss*, 1971, pp. 67-8.
- (19) Robinson, Frank S., *op. cit.*, p. 120.
- (20) 上記の記述の要約である。
- (21) Robinson, *op. cit.*, pp. 122-3.
- (22) *op. cit.*, p. 122.
- (23) Gosnell, Harold F., *op. cit.*, pp. 34-5; Mosher, William E., "Party and Government Control at the Grass Roots", *National Municipal Review*, XXIV (January, 1936), p. 16.
- (24) Royko, *op. cit.*, p. 69. 上記の記述の要約である。Banfield and Wilson, p. 115.
- (25) Gosnell, *op. cit.*, p. 68.
- (26) Candless, Carl A. Mc., *Urban, Government and Politics*, 1970, p. 317.
- (27) Gosnell, *op. cit.*, p. 28.
- (28) 前掲拙稿。
- (29) Moscow, Warren, *Politics in its Empire State*, 1948, p. 158.
- (30) Gosnell, *op. cit.*, p. 40.
- (31) *ibid.* p. 42.
- (32) *ibid.*
- (33) *op. cit.*, pp. 228-9; Royko, *op. cit.*, pp. 101-2.
- (34) チェルターは、同じく大衆。
- (35) Solomon, Noal, *When Leaders Were Bosses*, 1975, pp. 40-53.
- (36) Robinson, *op. cit.*, p. 136.

- (37) Zimmerman J. F., Election, Reform and Regionalism (未発表論文)
- (38) Banfield & Wilson, *op. cit.*, p. 92; Gosnell, *op. cit.*, p. 233.
- (39) 前述七一―七三頁参照。
- (40) Robinson, *op. cit.*, p. 249.
- (41) 前述七二頁参照。