

アメリカにおける革新主義政治改革運動の意味

山内和夫

はじめに

今日、国・地方を問わず、社会の至る所において改革をしなければならないという声が聞かれる。その仔細はともかくとして、このような声があるということ自体が、目下、社会の中にこのままに済ませておくことはできないような問題や課題が現に存在しているということの表れにほかならない。

周知のように、アメリカにおいてポリティカル・サイエンス（政治学）が独立した学問（discipline）として確立し、発展するにいたった背景のうちには、それが社会の中に生起する様々な問題や課題を解決するための処方箋を用意するという使命を担わされたという事情があった¹⁾。したがって、批判を覚悟して敢えて言うならば、このコンテキストにおいて政治学が存在理由（raison d'être）とするところの1つがそれらの問題や課題の解決に寄与することにあるとすることは、換言すれば、政治学はその性質において問題解決志向的学問なのであるとすることは容易に理解され得よう。

もちろん、政治学が取り扱う問題解決の処方箋の提示に従って実践される改革が実際の政治の場において即効的に功を奏し、成功を収めるケースもあれば、また実効を上げるのにかなりの時間を要するケースもあるであろうし、あるいは逆に全くの期待外れに終わって失敗というケースもあろう。

拙稿の意図は、そうした点を踏まえつつ、アメリカのオハイオでの改革の実験を引き合いに出しながら、そして特にクリーブランドの失敗例に着目することによって、改革の持つ意味、並びに限界について論じようとするものである。

1. アメリカにおける革新主義政治改革運動 (progressive political reform movement)²⁾ の出現

周知のように、アメリカにおける最も顕著な改革の時代は19世紀末から20世紀初めにおいて生じた革新主義の時代 (Progressive Era) である。それは、ある辞典によれば、1890年から1920年にかけての期間を指す³⁾。

革新主義の出現の背景にはアメリカ国内における大きな変貌があった。実に、その変貌は、19世紀末においてアメリカ政治学が対応しなければならなかった『時勢』として山川雄巳が Dwight Waldo の分析に依拠して説明した「(1)大社会の形成、(2)フロンティアの消滅、(3)産業文明と企業の現代的形態の成立、(4)工業生産力の画期的な上昇、(5)都市の発達とそれに伴う諸問題、(6)職業分化の発達、(7)憲法体系の下へこれらの社会的現実を包摂し、規制すべきだという体制的要請の問題、(8)スポイル・システムの害悪、(9)専門行政官僚層の欠如など」⁴⁾ の要因によって引き起こされたのであった。要するに、それらの要因は、端的に言えば、人口の都市への集中およびそれに伴う都市化によって生起された諸問題とそれらをどのように解決するかを課題を不可避的にもたらすことになったということである。

必然的にアメリカにおけるその帰結は、いみじくも James Bryce がその労作『アメリカン・コモンウェルス (American Commonwealth) (1888年)』の中で指摘したように、「大都市の発展は、1787年以降の1世紀間のアメリカの人口の性格の中において最も重要にして、かつ最も不幸な変化の1つに数えられる」⁵⁾ と、そして「都市の政治がアメリカの1つの顕著な失敗だということを否定することは難しい」⁶⁾ ということに暗示されるような状態を呈した。

実際問題として、都市は、ボスが支配し (ボス支配)、政治はマシーンによって行われ (マシーン政治)、そこでは、パトロニッジ (patronage) という言葉に代表されるように、腐敗が常態という有様であった。例えば、アメリカにおける最古の政治マシーン (political machine) として広く知られたニューヨークの『タマニー・ホール』は、1789年に社交クラブとしてスタートしたものであったものがアイルランド人のブロック投票 (block voting) と引き替えにアイルランド地域社会 (Irish neighborhood) のための能率よく働く (well-oiled) メカニズムとなった。タマニー・ホールの最も有名なリーダー、William Marcy “Boss” Tweed は、市の雇用、契約、特権 (franchise)、建設活動、および許可 (licencing) をコントロールし、市からの数100万ドルを彼の個人的な富のために盗み取ったということである。彼は結局逮捕され、獄中で亡くなるが⁷⁾、全国の都市において多かれ少なかれ政治マシーンによる腐敗政治が行われていたのである。

このような政治的腐敗状態を矯めようとして、端的には政治マシーンを破壊することを第一義的な目標とするということで⁸⁾、主としてイギリス系白人で、中・上流階級のモラリストと呼ばれるようなビジネスマンや知識人によって『より良い政府』のための改革が叫ばれたが、この改革への動きが『革新主義運動 (Progressive Movement)』（本稿での用語法では革新主義政治改革運動）であった。

革新主義運動は、E. M. Hugh-Jones によって「マニシパリティ、州および全国において一層民主的で、かつ一層効率的な政府 (government) をつくることを目的とするような一般的な改革運動」⁹⁾と定義されているように、国、州および地方の各レベルにおいて進められ、そして Dennis J. Mahoney の記述に従えば、「しばらくの間、すなわち、20世紀の変わり目から第一次世界大戦にかけて、革新主義はアメリカの政治舞台を支配した」¹⁰⁾のである。後述するように、特に地方レベルにおいて、具体的には市レベルにおいて革新主義政治改革運動が提示する処方箋は積極的に実行に移されていった。

2. 革新主義への政治学の関与

革新主義の時代は、アメリカにおいて政治学が独立した学問として確立しつつある時代、換言すれば、『アメリカにおける現代政治学への始動期』¹¹⁾と重複する。論より証拠、Laurence R. Veysey の記述を引用すれば、「準自治的な政治学の『大学院』(semiautonomous “schools” of political science) が行われることになったのはコロンビア大学では1880年、ミシガン大学ではその翌年、またウィスコンシン大学では1892年であった」¹²⁾し、そして、このような相次ぐ政治学の諸教育機関の設置に呼応するように、Frank J. Goodnow, A. Lawrence Lowell, Woodrow Wilson, および Charles E. Merriam 等の政治学者が新たに設立されたそれらの政治学担当教員として招聘されると同時に、彼らは現代政治学の方角性を示す著書を公刊し¹³⁾、その発展に大いに寄与したし、また、Goodnow 等を中心メンバーとして1903年にはアメリカ政治学会 (American Political Science Association) が創立された、というのが現代アメリカ政治学の始動期のアメリカ政治学界の当時の動きであった。因に、初代アメリカ政治学会会長には Goodnow が就任した。

それはそれとして、時代を共有する革新主義と始動期の現代アメリカ政治学との間に何らかの関係があると推測することは当然のことと言えよう。実に、Raymond Seideman が「Theodore Roosevelt の選挙から、第一次世界大戦の終結まで、アメリカの革新主義と政治学とは見事な共生関係にあった。革新主義の目標全体が1903年のアメリカ政治学会の設立と、それ以後の政治学の発展によって補完された」¹⁴⁾と言い、また、Dennis J. Mahoney が「政治学の諸大学院が…革新主義の時代の『新しい社会思想 (new social

thought)』の母国 (home) となった」¹⁵⁾ と述べているのは、革新主義政治改革運動と現代アメリカ政治学 (政治学者) とが蜜月の関係にあったことを語っているのである。

実際問題として、Mahoney が「革新主義はアメリカのアカデミック・コミュニティ内においては—あるいは少なくとも新しい政治学部や社会学部内においては—公式のイデオロギーに最も近いものであった」¹⁶⁾ と、さらに William L. O' Neill が「アメリカの諸大学はリサーチ、実際のサービス、および時々はリベラルな文化に傾倒した。革新主義の時代においては諸大学はまた、デモクラシーを前進するよう期待された」と指摘したように¹⁷⁾、政治学部および政治学大学院をもつ大学は多かれ少なかれこのような雰囲気でもち満ちていたのである¹⁸⁾。したがって、それらに参集した政治学者の多くが従来の伝統的な政治学から訣別し、そして科学的な政治学への志向性をもって調査・研究に従事し、そこから得た学究的知見を実際政治の場に適用しようとしたのは是非も無いことであつたろう。

3. 改革の処方箋

本稿の関心が第一義的には都市の腐敗の病根として糾弾されたマシーン政治を駆除することの観点から市レベルでの革新主義政治改革運動にあることは当然のこととするけれども、それは、Hugh-Jones の定義の中で示唆されたように、単に市レベルのみならず、州レベルおよび国レベルにおいてもまた広く行われてきた性質の運動であり、したがって、それぞれのレベルにおいて改革の処方箋が提示され、実行に移されていったのである。

(1) 国レベルの処方箋

国レベルにおいては1912年の大統領選挙が1つのエポックであつた。この選挙で共和党は、保守的な政党職業人達 (party professionals) が支持する現職の William Howard Taft を推す守旧派と、マシーン政治の反対者達によって支持された前大統領の Theodore Roosevelt を担ぐ改革派とに分裂した。そして、改革派は1911年に進歩党 (Progressive Party) を創設した。この時、革新主義政治改革運動はクライマックスに達した¹⁹⁾。大統領選挙の結果は、共和党の分裂によって漁夫の利を得た民主党の Woodrow Wilson が勝利した。

Roosevelt は、その在職中、工業化と都市化に伴って生起された労働問題、公衆衛生問題、および消費者問題等に取り組んできたが、Wilson もまた、Roosevelt の革新主義を継承して、関税率の引き下げ、企業独占の規制、銀行・通貨制度の改革において実績を残した²⁰⁾。

(2)州レベルの処方箋

革新主義政治改革運動が積極的に展開され、大なる成果を示したのが州およびマニシパリティ（ここでは市）のレベルにおいてであった。すなわち、そこにおいては運動の担い手達（革新主義者達）は、腐敗的で、党派的なボス支配のマシーン・スタイルの政治を腐敗的でなく、あまり党派的でない民衆支配の政治スタイルに置き換えることを追求し、『人民による政治（government by the people）』、あるいは『民衆コントロール（popular control）』の言葉に代表されるような民衆の参加をベースとした改革を推進した。

州レベルにおいては州議会（legislature）の権力に対してメスが入れられた。なぜなら、合衆国独立後に各州が制定した憲法は、州議会が圧倒的な優位に立つ、言い換えれば、知事の権限が極端に弱い変則的な政治システムを採用したからである。それは、Denis M. Dresang and James J. Gosling が述べているように、「最初の各州の憲法は州議会を支配的な制度にした。13州のうちの単に4州だけが直接に自分達の知事を選挙したにすぎなかった。他の9州では州議会が知事を選出した。・・・知事達はほとんど儀式的な役割において彼らの州を代表するだけでしかなかった」²¹⁾ という状態であった。もちろん、知事の公選制は1825年までに全州において採用され、知事の地位はそれなりに確立されたが²²⁾、アメリカン・デモクラシーの基本理念²³⁾ を堅持する意味で権限的には相変わらず弱い知事（weak governor）のままとされた。

そうした経緯の結果として、19世紀に入ると賦与された権力に驕った州議会は、私的な利益の獲得のためにそれを乱用するということが目に余るようになった。例えば、州議会議員達は州所有の土地の払い下げ、特定業者への特権や許可の賦与、あるいは財政破綻に導くような無謀な公共事業などを平然と行ってきた。また、州議会が選出する合衆国上院議員は最も効果的なパトロニッジとして用いられた。

州議会の権力をそぐために革新主義者達は、一般選挙（popular election）による合衆国上院議員の選出、直接予備選挙（direct primary）、リコール、レファレンダム、イニシアティブ等の導入を求めた。これらの改革の処方箋は、ボス支配の政治に代えて、民衆がコントロールする政治の実現を目指したものであった。そして、1900年から1920年の20年間にそれらの内容を含む州憲法修正の回数は1,000回に上ったということである²⁴⁾。

しかし、行政部については、革新主義者達は強い知事ではなくて、弱い知事を求めた。なぜなら、彼らは、知事がリスクなパトロニッジを行うことを恐れたからである。彼らが追求した改革の処方箋は公務員制度（civil service）に向けられた。すなわち、メリット・システムの導入や行政監視と分権化のための多くの独立行政委員会（ボードおよびコミッション）の創設とその委員を直接に選挙する直接選挙（direct election）の実施などが企てられ、そして採用されたのである。

(3)市レベルの処方箋

上記の処方箋は単に州レベルだけではなく、市レベルでも採り入れられたけれども、市レベルにおいては特に改革主義の時代の主要な産物を代表するものとして挙げられる選挙の形式と政治システムの形式が、端的に言えば、前者の形式では無党派（non-partisan）か党派か、そしてアト・ラージ（at-large）かディストリクト（district）かが、また後者の形式ではシティ・マネージャー²⁵⁾もしくは強市長（strong mayor）が導入されたかどうか改革市か、あるいは未改革市なのかを識別する分水嶺であった。

周知のように、無党派およびアト・ラージは、党派や選挙区を通して候補者と投票者との結び付きが強化されることを妨げることによって市政府（city government）に対する政党マシーンの支配を駆除することを期待して提唱された改革の処方箋である。その採用率は、Virginia Gray と Peter Eisinger が示した数字によると²⁶⁾、合衆国の全市において73.4パーセントの市が無党派の投票形式で市議会議員を選挙し、そして60.4パーセントの市が市議会議員選挙にアト・ラージを採用しているということである。

そして、シティ・マネージャーおよび強市長は、行政の指揮命令をマネージャーや市長に集中させることによって政策本位の行政運営の実行を可能にすると共に、責任の所在が明確化することによって市民の監視が容易になるという利点があり、これらの点が行政への情実やボスの介入を妨げるように作動するという効果が期待されるシステムとして普及した改革の処方箋である。実に、マネージャー・システムは、1913年にデイトンがこれを導入して成功を収めたことから瞬く間に全米に広まり、今日では合衆国の4,740市中2,534市（53.5パーセント）において、そして特に人口規模では2万5,000人から24万9,999人に属する層の1,176市中760市（64.6パーセント）において採用されているのである²⁷⁾。

強市長については、市長・市議会形式（mayor-council form）をそれと弱市長とに区別したデータが見当たらないので、具体的な数字で示すことはできないが、オハイオの場合、ホーム・ルール憲章をもっていて、市長・市議会型を採っている105市の大半が強市長システムであることから²⁸⁾、全国的に見ても、革新主義時代の改革のシンボルと称されてきたホーム・ルール憲章をもつ市長・市議会型の市の大多数は強市長であると仮定することは可能であろう。

4. オハイオにおける改革の動向

オハイオには941のマニシパリティが存在するが、それらのうち市は245で、他はすべて村である²⁹⁾。オハイオでマニシパリティに対して『ホーム・ルール権（home rule power）』を与える憲法18条が承認されたのは1912年9月3日に開かれた憲法会議におい

表1 オハイオにおける市政治システムの形態と選挙の形式の傾向

市の分類	政治システムの形態		選挙の形態				
	市長・市議会型	市議会・マネージャー型	投票形式		選挙区のタイプ		
			党派	無党派	アト・ラージ	ワード	混合型
憲章市：179市 ・ホーム・ルール・プラン	105	74	56	123	79	13	87
法定市：66市 ・一般プラン	25(弱市長)	0	25	0	0	5	20
・選択プラン	40(強市長)	1	1	40	3	0	38
トータル：245市	170 (69.4%)	75 (30.6%)	82 (33.5%)	163 (66.5%)	82 (33.5%)	18 (7.3%)	145 (59.1%)

Source: Ohio Secretary of State, the Ohio Municipal, Township, and School Board Roster: 1996-97. から作成。

てであり、かくして、オハイオではホーム・ルール憲章をもつ『憲章市（179）』と制定法（statute）による『法定市（statutory city）（66市）』とが存在することになった³⁰⁾。

憲章市の場合、市はホーム・ルール憲章をもつことによって独自にその政治システムを決定することができる。これが『ホーム・ルール・プラン』と称され、市はその政治システムとして『市長・市議会型（Mayor-Council Form）』、『市議会・マネージャー型（Council-Manager Form）』、および『コミッション型（Commission Form）』の中から1つを自由に導入することができる。しかし、今日、コミッション型を採っている市は存在しない。

これに対し、法定市の場合、一般法（general law）によって規定されている『一般プラン（general plan）』（すなわち、『弱市長型の市長・市議会システム』）か、あるいは選択プラン法（optional plan law）のもとで提供される『選択プラン（optional plan）』（すなわち、『コミッション・システム』、『シティ・マネージャー・システム』および『強市長型の市長・市議会システム』の中からどれか1つを選択するやり方）かのいずれかに従ってその政治システムを設けなければならない³¹⁾。そして、法定市66市中、一般プランの市が25、選択プランの市が41である。

表1は、オハイオの市レベルにおいてどのような政治システムおよび選挙形式が採られているのかを示したものである。それによると、オハイオでシティ・マネージャー・システムを採用しているのは全市中30.6パーセント（75市）で、先の53.5パーセントを大きく下回る。尤も、強市長システムは、選択プランの40市がそれを採用しており、また憲章市の人口1万人以上の77市中76市が強市長であるとみなされることから³²⁾、市政改革という視点から言えば、その数値は相当に跳ね上がるように思われる。しかし、シティ・マネージャー・システムと並んで、もう1つの改革の浸透度を測定する基準の選挙の形式について見ると、無党派選挙は66.5パーセント（163市）と全国平均の60.4パーセントを4ポイント

ト上回っている。アト・ラージは、全国平均の60.4パーセントに比べてオハイオのそれは33.5パーセントであるが、ワードとアト・ラージとの混合型を加えれば、実に92.6パーセント（227市）が市議会議員を選挙するにあたってアト・ラージを用いているということになる。

以上の数字は、オハイオが市レベルにおける改革という点で他州と比較して遜色がないということを示していると言えよう。もちろん、オハイオの場合はそれだけにとどまらない。オハイオが注目されるのは、州内の各市が率先して改革を押し進めてきたことにほかならない。例えば、1913年3月の大洪水で甚大な被害を蒙ったデイトンがその年にシティ・マネージャー・システムの導入を決定し、翌1914年4月1日にそれを施行したことで災害被害による赤字財政から立ち直ることに成功した結果、それが全国に普及したことはよく知られている³³⁾。また、アクロンは、1908年のロサンジェルス、1909年のボストンに次いで、19015年に無党派・アト・ラージの選挙システムを採用した³⁴⁾。さらに、特筆に値すべきこととしては、オハイオから全米大都市の市長ベストテンの中にトレド市長の Samuel M. Jones (1897-1904) とクリーブランド市長の Tom L. Johnson (1901-09) の2人がランクされているのである³⁵⁾。彼らは共に革新主義の時代に市長職を務めた。第5位にランクされた Jones は、トレドのために革新主義の時代の主要な争点を明確にし、その後の改革への礎を築いた³⁶⁾。また、第2位にランクされた Johnson は、単にクリーブランドの改革市長として名高いだけでなく³⁷⁾、革新主義者の改革の象徴となったホーム・ルール憲章運動のリーダーでもあった。そして、オハイオは1912年の憲法修正によりホーム・ルールを認める州となった。それは、1867年のミズーリ、1879年のカリフォルニア、1906年のオレゴン、1908年のオクラホマとミシガンに続く早さであった³⁸⁾。

これらのことからして、オハイオおよび州内の各市が革新主義政治改革の先駆けとして改革を実践してきたことは疑うべき余地のないことであろう。

5. クリーブランドにおける改革の実践

オハイオの市の中で、革新主義政治改革の実践市として注目を集め、高く評価されたにもかかわらず、またその挫折も味わうことになったのがクリーブランドにほかならない。

(1) クリーブランドの政治状況

エリー湖とオハイオ川を結ぶ運河が1833年に完成して以後、クリーブランドは商業、工業および金融のセンターとして発展してきた。すなわち、村から市になった4年後の1840年には6,000人を数えるにすぎなかった市の人口は1890年に261,353人となり、シンシナチ

(296,908人) に迫る勢いであった。1900年のセンサスにおいてクリーブランドの人口(381,768人) はシンシナチ(325,902人) を上回り、オハイオ最大の市となった³⁹⁾。人口急増の理由は移民の流入であった。実に数多くの移民がクリーブランドに職を求めてやって来た。結果として、1920年にはクリーブランドの人口は80万人近くにまで増大したが、その人口の3分の2以上が外国生れか、あるいは両親が外国人であった。まさにこの移民の多さこそ、クリーブランドが『多国語市 (polyglot city)』と言われる所以である⁴⁰⁾。

しかしながら、発展途上にあったクリーブランドの労働力不足はそれでも収まらず、市の企業家達はそれを補うため隣接州からのアフリカ系アメリカ人の移住に頼った。すなわち、1910年にはクリーブランドの全人口に占めるアフリカ系アメリカ人の割合は2パーセント足らずであったものが、1940年までにはほぼ10パーセントまで増大した。因に、1990年においてはそれは47パーセントに達している⁴¹⁾。

彼らの大半は貧しく、それに対して市は不親切であった⁴²⁾。他州の他市のように、彼らに手を差しのべ、そして彼らを組織化したのが政党マシンであった。もちろん、その見返りとして彼らはマシンの指示に従うよう強要された。

その当時、移民都市、クリーブランドの政治を牛耳っていたのは共和党マシンであった。共和党市長の市政下において政治は利権のための道具と化し、不正行為が罷り通っていた。特に、1870年代から1880年代においては共和党のボス、Marcus Alonzo Hanna が石炭、鉄および鉄鋼で築いた富を背景に人事に介入し、そして市政をコントロールした⁴³⁾。さらに、1895年に市長に当選した共和党の Robert E. McKisson は、市の契約および公益事業特権 (utility franchises) の許可にあたってパトロニッジ、賄賂、情実 (favoritism) という伝統的な実際を用いることによってその権力を固めた⁴⁴⁾。

その一方で、民主党組織はどのようなであったかという点、それは共和党市政に対して貢献的かつ協力的であった。それは、Kathleen L. Barber の表現を用いれば、「民主党組織は支配的な共和党にへつらう従者」⁴⁵⁾ であった。「なぜなら、民主党組織は改革に対して静止していることの報酬としてささやかなシェアーのパトロニッジを授かっていたからである」⁴⁶⁾。

2. 改革市長の登場

このようなクリーブランドの共和党のボス支配 (boss rule) の政治状況に終止符を打つべく登場したのが、「革新主義の時代の模範的な改革市長」⁴⁷⁾ と称された民主党の Tom L. Johnson (1901-09) であった。すなわち、1901年にクリーブランド市長に当選した「大企業家から転じた改革者 (industrialist-turned-reformer)」⁴⁸⁾ の Johnson は、以後4期にわたって市長として革新主義改革時代の10年間のクリーブランド市政を指導した。まさにこ

の期間のクリーブランドは、ジャーナリストの Lincoln Steffens が述べたように、クリーブランドは「合衆国において最も良く治められている」⁴⁹⁾ 市であった。

Johnson は、単に彼の名を有名にした市街鉄道 (street railways) を利用する労働者のために 3 セントという低料金を導入しただけでなく、また無法な警察権力の行使や賄賂を追放するための公務員改革、特権を享受するビジネスに対する規制、企業に有利な財産税を改めるための税負担の公正化、ガス・水道・電気などの公益事業の公的統制 (public control of utilities)、および無料の公衆浴場の設置等の福祉的な施策を押し進めた。

また、民主党市長の登場は、実質的に共和党による一党支配であったクリーブランドに民主・共和の両党が対峙する二党制をもたらした。

(3) 実践された改革

それはそれとして、Johnson が実践したそれらの改革を一瞥しただけでも、彼が卓越した社会改革者 (social reformer) であることは容易に理解されよう。とは言え、彼の革新主義政治改革運動の実践者としての真骨頂は州議会改革に奔走したことであろう。すなわち、市政改革を成すためには共和党が支配する州議会がネックであるとして、『反ボス主義』のスローガンの下に、オハイオ民主党は、リコール、レファレンダム、イニシアティブ、ホーム・ルール、合衆国上院議員の一般選挙、女性投票権、鉄道料金の規制、公益事業の自治体所有 (municipal ownership of utilities) とそれに対する総価値 (general values) での課税、労働者保護立法、課税の公正を内容とする改革アジェンダを要求した⁵⁰⁾、この改革アジェンダを実質的に書いたのが Johnson であったのである。実に、この改革アジェンダから彼の意図がまた特権に対する闘いにあったことは明白である。

1905 年はオハイオにとって州においてもまた都市においても反乱の年であった。なぜなら、知事選挙に民主党 (John M. Pattison) が勝利しただけでなく、クリーブランドに加えて、シンシナチ (Edward J. Dempsey)、コロンバス (Dewitt C. Badger) およびデイトン (Calvin Wright) において民主党市長が誕生し、さらに、トレドではアンチ・マシーンのプラットフォームを掲げた人物 (Brand Whitlock) が市長に当選したからである。

そして、1910 年には、単に民主党の知事が選出されただけでなく、州議会において両院共に民主党が過半数を占めたばかりか、オハイオ選出の 21 名の合衆国下院議員については選出された 16 名は民主党議員であった⁵¹⁾。

明らかに、1910 年の民主党の勝利は、革新主義政治改革を進める上での障害が取り除かれたことを意味するものであった。すなわち、民主党の勝利は、1911 年 7 月に 1851 年憲法⁵²⁾ を修正するための憲法会議 (constitutional convention) を構成する 119 名の代議員 (delegate) を選出する選挙を行うことを可能にした。結果は民主党 65、共和党 48、無所

属 (independents) が 3, そして社会党 (Socialists) が 3 であった。この選挙結果を受けて、無所属および改革派の民主党と共和党の一部からなる革新主義者が代議員の75パーセントの議席を得る方向へと進み⁵³⁾, かようにして憲法修正への道が開かれたということである。

1912年4月, 会議は1851年憲法18条を修正することを95対8で承認した。そして, 同年9月, オハイオの選挙人達によって『ホーム・ルール権』をマニシパリティに認める修正案が承認された。それは, 次の3つの目的をもって提案されたものであった⁵⁴⁾。

- ①諸マニシパリティに対して憲章の採用によって地方的に政府の形式を選択することを認める。
- ②諸マニシパリティに対して州による立法行為を必要とすることなしにマニシパル権力 (municipal powers) を遂行すべき権利を与える。
- ③マニシパリティが公益事業を所有することを容易にする。

クリーブランドは, 1913年にホーム・ルール憲章を制定するために憲章委員会 (Charter Commission) を選出した。委員会において提案された憲章は, 直接予備選挙, 優先投票 (preferential voting)⁵⁵⁾, 無党派投票, 強市長, 公務員コード (civil service code), イニシアティブ, リコール, レファレンダム, 公共事業の購入・運営権等を含んだ。そして, 憲章は同年6月に承認された。

しかしながら, 憲章は制定されたけれども, クリーブランド市議会と市行政は, 市のパトロニッジの4割および保険事業を支配するハーバード大学卒の弁護士, Maurice Maschke が率いる共和党マシンのコントロール下にあった。そのため, 改革者達は更なる改革を求めて憲章修正運動を展開した。彼らが提案した改革の処方箋は, 1914年に全国マニシパル・リーグ (National Municipal League) が市政改革のパッケージとして推奨したシティ・マネージャー・システムと比例代表制であった。

1921年には憲章修正のための100人委員会 (Committee of One Hundred) が組織された。これは, 改革者達と Maschke が手を組んだことによって可能となった。もちろん, Maschke の狙いが共和党支配の市政に対する市民の批判をかわすことにあったことは容易に想像されることではあるが, いずれにしても, 『市の政府を人々に返す』というキャンペーンが功を奏して, 憲章の修正が行われ, 1921年にまず比例代表制が, そして1924年にシティ・マネージャー・システムが導入された。

(4)改革の挫折

ところが, 期待に反して, 比例代表制で選出されてくる25名の市議会議員の多くは, 相も変わらずの政党マシンのコントロール下にある私腹を肥やすために『金で動く政治屋

(political hacks)』⁵⁶⁾であった。しかも、市政は正されるどころか、シティ・マネージャーの William R. Hopkins (1924-29) の下でのそれはますます悪くなっていたのであった。象徴的な出来事としては、市の道路清掃の仕事を共和党 6、民主党 4 の割合で配分するという約束を反古する政治工作に Maschke が動いたということや、民主党の Ray Miller 検察官によって土地取り引きをめぐる汚職で複数の共和党議員が告発および摘発されたことなどが挙げられるであろう。かくして、比例代表制とシティ・マネージャー・システムは民主党による共和党に対する攻撃材料となった。そして、大恐慌と相まって、クリーブランドの共和党は瓦解し、1931年の選挙は民主党の勝利に終わった。

このような流れの中で、1925年に市議会・マネージャー・比例代表憲章 (council-manager-P.R. charter) の廃止イニシアティブ (repeal initiative) が投票に付されて以来、クリーブランドの投票者達は 4 度連続してこれを否決してきたが、5 度目の1931年のそれは、廃止賛成が反対を上回った。皮肉にも、その時に用いられた廃止賛成派のスローガンは、1921年にそれを採用するために用いられたのと同じ『市の政府を人々に返す』であった。

いずれにしても、この結果を受けて市議会・マネージャー・比例代表憲章は廃止され、代わりに、33のワードから無党派選挙において選出される33名の議員からなる強市長型の市長・市議会システムが採用された。その後、無党派選挙は党派選挙に変えられ、1996年まで続くことになるが、この変化のお陰で、クリーブランドでは民主党が支配政党として君臨することができたと言えよう。実に、1990年の選挙においては民主党が全議席を独占したのである。

Kathleen L. Barber が「1921年に全国中の改革者達によって絶賛されたクリーブランドの投票者達の成就是 2 つの主要な革新主義の特徴、すなわち、シティ・マネージャー・プランと市議会のための比例代表選挙を包含した市憲章の修正を採用したことであった。この勝利は特に改革運動にとっては喜ばしいことであった」⁵⁷⁾ と表現したクリーブランドの市政改革はこのようにして憲章採用後わずか10年にして潰えることになったのである。

6. 失敗例からの教訓

素朴な疑問は、Melvin G. Holli に「1901年から1909年までのクリーブランドの改革市長としての Johnson のキャリアは彼を革新主義の時代の都市改革者達の長老にした」⁵⁸⁾ と、またニュー・デイルの Raymond Monley に「公衆の教育者としての Johnson の力は非常に偉大であった」、「クリーブランドの政治の背後には教育された公衆がいる。彼らの基本的なトレーニングは今なお崇拜される Johnson の黄金時代へと遡る」⁵⁹⁾ と言わしめた

ほどの改革市長, Johnson の成功が何故にクリーブランドにおいて継続して活かされなかったのか, ということである。

その理由を探ると, それは大きくは2つあるように思われる。

1つはクリーブランドそれ自体の都市的变化である。クリーブランドはその発展と共に近隣地域を併合して地域的拡大を図ってきた。結果として, 改革の担い手と目されるような人々は郊外へと移転した。その一方で, 都市的成長はアフリカ系アメリカ人の流入の増大をもたらした。特に1924年の移民法の国籍定員の結果としてその年以降の彼らの流入は顕著であった。言うまでもなく, 彼らの大半は貧しく, 教育の程度も低いものであった。そして, 彼らを歓迎したのは『ボス』であった⁶⁰⁾。こうした現実が改革を頓挫させたということは大いにあり得ることであろう。

もう1つは, システム変化のような構造改革的手法は必ずしも改革の万能薬ではないということである。社会改革を求めている施策の展開はその目的およびターゲットが明確であるので, 一般に受け入れやすいという特徴があるが, しかし, システムの変化は往々にして期待される理念通りにはいかないということである。まさにクリーブランドの事例はそのことを如実に物語っていると言えよう。すなわち, マネージャーもまた強市長も必然的に権力集中的であるという特性があるが故に, その職務遂行が適任者によって行われない場合には市民は甚大な被害を蒙るという危険性が潜んでいるということである。それは, 『フェデラリスト』第47論文において James Madison が「権力の同一掌中への集積は, どのような形でそれが行われたとしても, 専制として定義されるであろう」という趣旨のことを述べたこと⁶¹⁾と一脈を通ずる考え方である。実際問題として, 革新主義の時代に市長職を務め, 高い評価を得たデトロイトの Hanz S. Pingree (1890-1897) も, トレドの Jones も, そして Johnson も民衆のコントロールを増大させる方法としてのイニシアティブ, レファレンダムおよびリコールについては, そして民衆デモクラシーについては非妥協的な支持者であったけれども, ことシティ・マネージャー・システムに対しては敵対的であった⁶²⁾。彼らがまた先見性のある政治家と称される所以は, 彼らが意識的にせよ, あるいは無意識的にせよ, このことに気付いていたことにほかならない。

さらに, 選挙システムについて言及すれば, 確かにアト・ラーズの効用は認められるが, 反面, 投票率の低下, そして少数者の排除という問題を引き起こしている事実を看過してはならないであろう⁶³⁾。

かくして, こうした改革理念と実際政治との乖離が政治学者達をして次第に革新主義政治改革運動と積極的に関わり合いをもつことから遠のかしめる誘因となったと想像することは難くないであろう。

7. おわりに

改革の実践には常に困難が付き纏う。なぜなら、それは既得権益という抵抗を乗り越えて進めていかなければならない性質のものであるからである。したがって、そこにおいては追求すべき理念をもち、揺らぐことのない信念と、そして味方とすべき市民を説得および教育するために現実的かつ柔軟な手法を駆使できるリーダーの存在が欠かせないのである。上記の3名の改革市長はいずれもそのような人物であった。そして、当然のことながら、リーダーを支える支援者達も必要である。その意味では、彼らの供給源としての学界の役割は大きいはずである。

確かに革新主義政治改革運動は、政治学者達のコミットメントがなければここまでは波及しなかったであろう。しかし、その反面で、彼らは、現実が思い通りには進展しないことも思い知らされた。だからといって、最も良くないことは、現状が悪いと知りながら、傍観者としての態度でいることである。それは、冒頭において指摘したように、政治学の学問的使命が社会に生起する諸問題について解決のための処方箋を示すことにあるが故に、少なくともそれに従事する学究者はそのことをきちんとわきまえていなければならないということなのである。

最後に、本紀要が『政治経済学部創設40周年記念号』であることに鑑みて一言申し述べておきたい。

私の恩師であり、初代政治経済学部長であられた吉村正先生は、本文中の表現にもあったような『科学』としての『政治学』の、すなわち、『ポリティカル・サイエンス』の確立ということを標榜しておられた。先生が東海大学に政治経済学部を創るために松前重義先生に招聘された当時は、政治学や経済学などの学問分野を学際的に捉えて、そしてより一層科学的なものにしようという『行動科学革命』が盛んに主張されていた時期であった。それは、特に政治学においては『政治行動論』という言葉で提唱された。

吉村先生は既存の学問体系が確立してしまった早稲田大学では新しい進歩的・科学的な学問を目指すことができないとして、東海大学にその理想を求めた。政治経済学部を創設するための組織として『東海大学基礎社会科学研究所』を創設し、その機関誌として『行動科学研究』が発行されたが、第1号（1965年）において、松前先生が『発刊の辞』の中で「伝統的な観念的、思弁的解釈」からの訣別を謳って、科学的研究を進めることの必要性を述べているが、それは、吉村先生が目指したものと軌を一にした。

『行動科学研究』には当時の新進気鋭の行動論者達、例えば、内田満、香山健一、坂本百大、関寛治、田中靖政、吉村融、そして後には犬田充等が寄稿し、その研究誌としての

学問的評価は高いものであった。

『行動科学研究』の発行に続いて、1966年に開設された政治経済学部は上述のような方向性をもってカリキュラムが編成された。そして、政治学科においては、福壽幸男、曾良中清司、田中時彦、中原喜一郎、宇都宮深志等が教員として採用され、学科の教育と研究に大いに貢献した。

このような伝統を背負って、政治経済学部、そして政治学科は今年、創設40年を迎えるわけである。ただ残念なことは『行動科学研究』が第54号（2002年）をもって廃刊とされたことである。40年の伝統を未来に繋いでいくためにも今その復刊を望むのは一人私だけではないと思う。そして、本年が吉村正先生の23回忌にあたることを付記して、結びとしたい。

注

- 1) アメリカにおける政治学の発達に関しては、例えば、Dennis J. Mahoney, *Politics and Progress: The Emergence of American Political Science*, Lanham: Lexington Books, 2004, James Farr and Raymond Seidelman eds., *Discipline and History: Political Science in the United States*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1993. および、内田満、『現代アメリカ政治学—形成期の群像—』、三嶺書房、1997年を参照。
- 2) 一般的には「Progressive Movement」という表現がされているが、改革ということをより明確にするために、Jon J. Harrigan が用いている「Progressive Political Reform Movement」を借用した。Jon J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, 5th ed., New York: Harper Collins College Publishers, 1994. なお、「Progressive」の訳語としては、当初は、その時代の象徴の1つであった Theodore Roosevelt の「進歩党 (Progressive Party)」に倣って進歩主義を考えたが（事実、拙稿、「市長・市議会システムのデザインと制度化—オハイオ州におけるケースに関して—」、東海大学文明研究所、『行動科学研究（第54号）』、東海大学出版会、2002年、33頁では、進歩主義と表現した）、ここでは、一般的に使用されている「革新主義」を使用した。例えば、革新主義の訳語に関しては、阿部齊、内田満、高柳先男編、「現代政治学小辞典（新版）」、有斐閣、1999年、530-531頁を参照。
- 3) Jay M. Shafriz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*, Chicago: The Dorsey Press, 1988, p. 447.
- 4) 山川雄巳、『アメリカ政治学研究』、世界思想社、1977年、6頁。なお、山川が依拠したの Dwight Waldo, *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York: Ronald Press, 1948. である。
- 5) James Bryce, *The American Commonwealth*, 3rd rev. ed., vol. 1, New York: Macmillan, 1924, p. 628.
- 6) Ibid., p. 642.
- 7) Tweed については、Seymour Mandelbaum, *Boss Tweed's New York*, New York: Wiley, 1955. を参照。また、ニューヨークの腐敗については、Alexander Callow, *The Tweed Ring*, New York: Oxford University Press, 1966. を参照。

- 8) 私見として、政治マシーンについてはそのマイナス面ばかりが強調され、当時、ヨーロッパから流入してくる移民の社会化および定住化という点での政治マシンの効用が過度に過小評価されている嫌いがあるのではないだろうか。その意味で、例えば、John J. Harrigan, *Politics and Policy in States and Communities*, 5th ed., New York: Harper Collins College Publishers, 1994, pp. 170-174. における記述は非常に示唆的である。
- 9) E. M. Hugh-Jones, *Woodrow Wilson and American Liberalism*, New York: Collier Books, 1962, p. 57.
- 10) Mahoney, op.cit., p. 47.
- 11) 現代アメリカ政治学の成立と意義については、内田満、『日本政治学の一源流（内田満政治学論集1）』、早稲田大学出版部、2000年、171-191頁を参照。
- 12) Laurence R. Veysey, *The Emergence of the American University*, Chicago: The University of Chicago Press, 1965, p. 72.
- 13) 内田満、『変貌するアメリカ圧力政治—その理論と実際—』、三嶺書房、1995年、18頁。
- 14) レイモンド・セイデルマン、『アメリカ政治学の形成—政治学とアメリカの危機：1884年-1984年—』（本田弘監訳）、三嶺書房、1987年、81頁。（Raymond Seidelman, *Disenchanted Realists: Political Science and the American Crisis, 1884-1984*, New York: State University of New York Press, 1985.）
- 15) Mahoney, op.cit., p. 49.
- 16) Ibid., pp. 48-49.
- 17) William L. O' Neill, *The Progressive Years: America Comes of Age*, New York: Dodd, Mead & Company, 1975, p. 99.
- 18) この点に関しては、コロンビア大学の動きに触れておく必要がある。すなわち、1880年のコロンビア大学政治学大学院（School of Political Science）の創設から1912年の引退までコロンビア大学政治学部の運営に影響力を行使した John W. Burges の政治学は法学的・形式主義的な、所謂、伝統的なそれであり、現代アメリカ政治学が目指す方向と違っていた。彼はアメリカ政治学会に参加しなかったし、またコロンビア大学のラグルズ記念教授（Ruggles Professor）の後任者に Goodnow が選任されることに反対した。かくして、その望みを絶たれた Goodnow は1914年にコロンビア大学を去り、ジョンズ・ホプキンズ大学の総長に就任するのである。
- 19) Shafriz, op.cit.
- 20) 小田隆裕、柏木博、巽孝之、能登路雅子、松尾式之、吉見俊哉編、『辞典 現代のアメリカ』、大衆館書店、2004年、307頁。
- 21) Denis M. Dresang and James J. Gosling, *Politics and Policy in American States and Communities*, Boston: Allyn & Bacon, 1995, pp. 200-201.
- 22) 横田清によれば、言及した知事の公選制の外に、知事の権能を強化するための方法として、「知事の任期の延長、監視役としての知事評議会（governor's council）の廃止、再選禁止規定の撤廃、知事の拒否権の設定」が挙げられるということである。横田清、『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』、敬文堂、1997年、16頁。
- 23) この点に関しては、拙稿、「市長・市議会システムのデザインと制度化—オハイオ州におけるケースに関して—」、東海大学文明研究所、『行動科学研究（第54号）』、東海大学出版会、2002年、33-44頁を参照。

- 24) Robert S. Loech, *State and Local Politics: The Great Entanglement*, 5th ed., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1955, p. 149.
- 25) 革新主義者達はシティ・マネージャーと共に、コミッション形式 (commission form) の政治システムの導入も提唱した。しかしながら、次第に、コミッション形式は、その固有の欠陥が露呈し、それを採用した大半の市がシティ・マネージャー・システムに移行したし、また今では新たにコミッション・システムを導入する市は見当たらない。コミッション・システムの欠陥については、拙著、『市議会システム』、前野書店、平成5年、231-234頁を参照。
- 26) Virginia Gray and Peter Eisinger, *American States and Cities*, New York: Harper Collins College Publishers, 1991, p. 188. なお、無党派およびアト・ラージについて調査研究した著作としては、例えば、Willis D. Hawley, *Nonpartisan Elections and the Case for Party Politics*, New York: John Wiley & Sons, 1973. および Susan Welch and Timothy Bledsoe, *Urban Reform and Its Consequences: A Study in Representation*, Chicago: The University Chicago Press, 1988. などがある。
- 27) *The Municipal Year Book 2000*, Washington, D. C.: International City and County Management Association, 2000, Table 2, p. xi.
- 28) この点については、拙稿、「オハイオ州における市政治システム」、東海大学政治経済学部、『東海大学紀要 (第33号)』、2001年、117-130頁を参照。
- 29) “Ohio Revised Code 703. 01”, *Ohio Revised Code, Annotated*, Cleveland: Banks-Baldwin Law Publishing Company, 1982. また、オハイオにおけるマニシパリティ、市および村の数については、Ohio Secretary of State, *The Ohio Municipal, Township, and School Board Roster: 1996-1997*. に基づく。
- 30) 村についても同様に、憲章村 (charter village) と法定村 (statutory village) が存在する。
- 31) *The League of Women Voters of Ohio, Know Your Ohio Government*, Columbus: The League of Women Voters of Ohio Education Fund, 1993, pp. 78-80. および Damaine Vonda, ed., *The Ohio Almanac: 1992/93*, Wilmington: Orange Frazer Press, Inc., 1992, pp. 54-55.
- 32) 数字は、私がオハイオ州立大学で在外研究に従事していた折に取り寄せた人口1万人以上の憲章市の憲章のコピーに基づく。その判断基準は、市長の執行権限が弱市長型であるか、強市長型であるかということである。この点については、前掲書、226-231頁を参照。なお、弱市長型の1市は州都コロンバスである。この点については *The League of Women Voters of Ohio*, op.cit., p. 79. を参照。
- 33) デイトンと言えば、私には忘れられない場所である。1977年、吉村正先生はデイトンのシティ・マネージャーの調査のためにその地を訪れた。調査には内田満先生が同行し、またその年、東海大学の研究休暇を利用してアイオワ大学で在外研究に従事しておられた福壽幸男先生が宿泊先のホテルに両先生に会いに来られた。1996年に私もデイトンにヒアリングに行った際、先生方が宿泊したそのホテルを利用し、同じレストランで朝食を食べながら、しばし感慨にふけた。このように、デイトンは私にとって格別な意味をもつ都市である。
- 34) Marcus D. Pohlman, *Governing the Postindustrial City*, New York: Longman, 1993, p. 188.
- 35) Melvin G. Holli, *The American Mayor: The Best & The Worst Big-City Leaders*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 1-8.
- 36) Samuel M. Jones については、Ibid., pp. 44-52. を参照。

- 37) Tom L. Johnson については, Ibid., pp. 52-58. を参照.
- 38) 横田清, 前掲書, 57頁.
- 39) Michael F. Curtin, *The Ohio Politics Almanac*, Kent: The Kent State University Press, 1966, pp. 161-162.
- 40) Kathleen L. Barber, *Proportional Representation and Election Reform in Ohio*, Columbus: Ohio State University Press, 1995, pp. 117-118 and 183. 実に, クリーブランドへ入って来た移民の民族構成は, イタリア人, ギリシア人, ハンガリー人, スロバキア人, スラブ人, クロアチア人, チェコ人, ポーランド人, およびロシア系ユダヤ人と多岐にわたった. そして, 1940年にはクリーブランドでは40以上の言語が話されていたということである. W. Dennis Keating, Norman Krumholz, and David C. Perry, ed., *Cleveland: A Metropolitan Reader*, Kent: The Kent University & Press, 1995, p. 39. および, Curtin, op.cit., p. 162.
- 41) Ibid., pp. 162 and 183. なお, クリーブランドの人口のピークは1950年 (914,808人) で, それ以降は減少傾向にある.
- 42) この点に関しては, Keating, Krumholz, and Perry, ed., op.cit., p. 39. を参照.
- 43) Curtin, op.cit., p. 162.
- 44) Barber, op.cit., p. 118.
- 45) Ibid., p. 40.
- 46) Ibid.
- 47) Holli, op.cit., p. 53.
- 48) Keating, Krumholz, and Perry, ed., op.cit., p. 40.
- 49) Lincoln Steffens, *The Struggle for Self-Government*, Reprint, New York: Johnson Reprint Corp., 1968, p. 161. なお, 本書が公開されたのは Johnson 市政下中の1906年である.
- 50) Barber, op.cit., p. 41.
- 51) Holyt L. Warner, *Progressivism in Ohio, 1887-1917*, Columbus: Ohio State University Press, 1964, pp. 258-260.
- 52) オハイオ憲法については *The Ohio Municipal League, Municipal Government Ohio*, Columbus: The Ohio Municipal League, 1996, Chapter 10. および Curtin, op.cit., pp. 75-78. を参照.
- 53) Barber, op.cit., p. 42.
- 54) *The Ohio Municipal League*, op.cit.
- 55) 優先投票の仕組みは, ワードの代表者を選出するにあたってその投票者は候補者について「第1」, 「第2」および「その他」の選択を示し, 第1選択の候補者が過半数を得た場合には彼を当選とし, リードする候補者が過半数に達しない場合には第2選択の票を候補者達の総計に加え, それでも過半数に達しなければ, 今度はその他の選択を加えて, 最も多数の票を得たものを当選とするというものである. これはアト・ラージ派とワード派の妥協の産物として採用されたものということである. Barber, op.cit., pp. 119-120.
- 56) Iosa O. Hessler, *29 Ways to Govern a City: A Comparative Analysis of the Government of 29 of the Largest Cities in the United States*, Cincinnati: The Hamilton County Research Foundation, 1966, p.28.
- 57) Barber, op.cit., p. 116.
- 58) Holli, op.cit., p. 55.

- 59) Ibid., p. 58.
- 60) Barber, op.cit., p. 40.
- 61) Alexander Hamilton, et al., The Federalist (Everyman's Library 519), London: Aldine Press, 1971, pp. 245-251.
- 62) Holli, op.cit., pp. 58-61.
- 63) Welch and Bledsoe, op.cit., pp. 1-17.