

アメリカの大統領予選制度

寿 田 竜 輔

アメリカの大統領選挙では、大統領選挙人の選挙にさきだち、各政党の全国大会において大統領候補者の指名がおこなわれることは周知のとおりである。しかも、大統領の地位をかちとるためには、選挙そのものよりも、指名を得ることの方がより大きな難関ともいえ、そのことは、「指名ができさえすれば、誰が選挙をするかなど問題ではない。」といった或る政治ボスの言葉によっても象徴される。⁽¹⁾ しかも、アメリカの大統領指名手続は、その民衆的コントロールと大衆参加の点でかなりユニークなものといえるのであるが、このような指名手続のいわば民主化は、主として、今世紀における大統領予備選挙 (presidential primary) の主張ないしその州における立法化を通じて押しすすめられたのである。本稿では、そのような大統領予備選挙についての概観的介绍を試みたい。⁽²⁾

(1) J. W. Davis, *Presidential Primaries: Road to the White House* (1967), p. 15.

アメリカの大統領予選制度

(2) 米國憲法上も、各州議會は大統領選挙人をいかにえらぶかを定める権能を与えられているので、州議會は、州民たちに、そのような選挙人を通じて、いかなる者が党大会で大統領候補者として指名されるようぞむかを指示する権利をみとめることもできるであろう。E. S. Corwin, *The President: Office and Powers*, 4th ed. (1964), p. 48.

また、判例も、大統領選挙人を選挙する権利には、州における党の大統領予選選挙に参加する権利を含むとする。

Corwin, *op. cit.*, pp. 47-48.

(3) その大筋は、デビッド・前掲書によった。また、久保田きぬ子「プライマリーの制度について」(立憲法学九号(一九六七年)一頁以下、特に二〇一三四頁)参照。

一

右のような意義をもつ大統領予備選挙について、まず、それが如何にして採用され、如何なる経過をたどって今日に至ったかをいささか歴史的に考察してみよう。

初期のアメリカにおいては、大統領候補者の選択は、連邦議會の指導者たちの寡頭制的グループであった議會幹部会 (congressional caucus) の同意を得ておこなわれるのが例であった。処が、そのような幹部会は、やがて、派閥抗争の圧力によって崩壊を余儀なくされたのであり、また、このような指名制度は増大する全国的セクショナリズムによっても浸蝕されていったのである。そして、指名に州議會および州党大会を利用するという短い実験ののち、一八三〇年代になって、議會幹部会の消滅によって生じたギャップをうめるべくあらたな政治機構が採用されるにいたった。それがほかならぬ党全国大会 (national party convention) である。¹⁾

このような全国指名大会は、大統領候補者の選択に対してより大きな発言権を求める民衆の要望に答えるもの

であったが、それは次のような諸理由からであった。すなわち、(1)その性格が代表的 (representative) であつたこと、(2)大統領の指名を議会のコントロールから切りはなし、大統領に威信と独立とを与えたこと、(3)党の綱領を広汎な基盤のうえに作成することを可能ならしめたこと、(4)党の勢力を単一の大統領候補者名簿の支持に集中させたこと、(5)個人的抗争とグループないしセクショナルな諸利益を調整し得たこと、などである。⁽²⁾一八四〇年代半ばまでに、党全国大会は成熟の域に達したし、一九一〇年頃まで、州党大会を基礎とした全国大会は党の候補者たちを指名するための支配的方法たり得たのである。⁽³⁾⁽⁴⁾

しかしながら、そのような党大会も、議会幹部会同様、やがて、州における党の指導者たちの支配的手段とみなされるようになる。それは、南北戦争後における産業ならびに金融の急速な発展が州の政治と密接なむすびつきを生じたため、州政をあやつろうとする政治ボスたちは州の公職の候補者や全国大会に送る州代議員を指名する州党大会を牛耳らざるを得なくなつたからである。もちろん、このような州さらには全国党大会の腐敗化に対しては批判の声がおこるわけであり、前世紀末には、党のボスやそれと結びついた既得諸利益に対する改革者たちの抗議は全国的なものになる。そうして、このようないわば中産階級——小実業家、知的職業人、独立農民など——の間の不満が革新主義運動 (Progressive movement) をもたらし、それがまた直接予選制 (direct primary system) 一般やその一種である大統領予備選挙の立法化の推進力となつたのである。すなわち、革新主義の指導者たちは、一般有権者にも大統領候補者についての人的選好を表明する機会を与えることによつて、大統領指名手続に対する党のボスのコントロールを弱めることを期待した。また、彼らの或る者は、党全国大会は全国を通じておこなわれる諸州の大統領予備選挙でなされた大統領の選択を単に確認すべきものであると信じて疑

アメリカの大統領予選制度

わなかつたのである。⁽⁶⁾

もっとも、党の大統領候補指名大会そのものの存続はみとめるわけなのであるが、革新主義的改革者たちは全国大会への州代議員の選出手続に目を向けたのであり、具体的には次のような二つの方法によって大統領候補の指名を民衆的コントロールのもとにおこうとしたのである。すなわち、彼らは州法を制定して、これまで州党大会によってえらばれていた全国大会代議員の直接選挙および、場合によっては、大統領についての民衆の選好を代議員に指示すること、またはもっぱら大統領選好予備選挙のみを規定したのである。このようにして、今世紀初めの一五年間、革新主義運動の黄金時代に、右の二つの内容を同時に、ないしはそのいずれかを含む大統領予備選挙法の多くが州議会によって採択されたのである。⁽⁷⁾

大統領候補者の選択について民衆的コントロールを確保する運動の開拓者の名に値するのは、ウィスコンシン州のラフォレット (Robert M. La Follette, Sr.) であるといわれるが、一九〇五年に制定された同州法は党全国大会への代議員の直接選挙を規定した。また、オレゴン州は大統領選好予備選挙 (presidential preference primary) を採用した最初の州とされるが、一九一〇年の同州法は、大統領候補者の民衆的選択ならびに、選好予備選挙における勝者を支持することを法的に誓約した代議員の選挙を同時に規定している。つづいて、一九一二年までの間に、一二の州が代議員の直接選挙ないしは選好投票或はその両者を規定した予備選挙法をもつにいたつたのであるし、更に、三つの州は、大会代議員を有権者に選挙させるか否かの選択権を州の党委員会に与えた、いわば任意的予選制を採用した。したがって、そのような情勢のもとでは、大統領予備選挙というアイデアが全国を風靡するであろうと予言することも充分可能であった。更に、その後も、何らかのかたちで大統領予

備選挙を採用する州がふえた結果、一九一六年までには、革新主義的勢力が優勢であった二六の州で大統領予選法の通過をみたのである。もっとも、この間、これに反対する勢力の活動があったことも忘れてはならないが。とはいえ、その後は、戦争の切迫なども原因して、大統領予選への動きはそれ以上には普及しなかったばかりでなく、第一次世界大戦後、そのような運動は著しく衰退することになった。⁽⁸⁾

すなわち、一九二四年、アラバマ州が大統領予選法を採用した例は別として、逆に、一九三五年までに、予選法をもつ二六州中八州までがそれを廃止したことは注目に値しよう。それは、党の指導者たちの反対もさることながら、予備選挙をやるコスト高になること、主要な候補者たちがしばしば予選を無視したこと、有権者の投票率が低いことなどの理由からであった。なお、大統領予選に対する関心の低下は、一九二〇年代の国内の繁栄、三〇年代の経済ならびに社会問題、更には第二次世界大戦などにも影響されたといえるが。そうして、このような大統領予選制それ自体の伸びなやみは候補者たちの行動にも反映し、党大統領候補の指名を得るために、彼らは予備選挙を積極的に利用するという態度を必ずしもとらなかつたといわれる。しかるに、一九四四年、W・ウィルキー (Wendell Willkie) なる者が、共和党の指名を求め、その足がかりとしてウィスコンシン州予備選挙に参加し大敗したことが契機となって、大統領予選に対する関心の顕著なリバイバルがもたらされた。⁽⁹⁾

大統領予備選挙に対する関心が再び目ざめるとともに、大統領予選法をいったん廃止した三つの州 (ミネソタ、インディアナおよびモンタナ) が新しい予選法を通過させるようなこともおこった (それぞれ、一九四九、五三、五三年)。また、大統領予選に参加する有権者の数も、一九四八年の四八〇万から一九五二年の一、二〇〇万と急激に増加をみた。しかし、それにもかかわらず、州議会や党の指導者たちは一般に大統領候補指名権を有権者に与え

ることを欲しなかったため、州における大統領予選立法をさらに押しすすめるような実際の企図はなかったといつても過言ではない。それは改革主張者の訴えにとどまったのである。確かに、前述三州が再度大統領予選法を制定したことによって、大統領候補指名に有権者を直接に参加させよとの革新主義的古き要求が再び人気を博するかにみえたが、それも束の間、そのうち二州（ミネソタおよびモンタナ）は、共に一九五九年、再度大統領予選法を廃止するという拳にでたのである。すなわち、これら二州は予選法を制定し、廃止することそれぞれ二度におよんだのである。その間の事情を詳らかにする余裕はないが、大統領予選に対する期待と幻滅とが、州議会における賛否両勢力の変動とからみあった結果生じたものといえよう。現に、最近でも、大統領予選を採用している二、三の州において、予選法の長短についての広汎な論議がおこなわれ、或は立法の修正がおこなわれているといった実情である。例えば、大統領予選制発祥の地ともいえるウィスコンシン州においてすら、一九六〇年代以降、州議会が全国大会代議員に対する予選投票の拘束力を緩和しようとしておこなった予選法の修正議決が、民衆を犠牲にして党の組織を利するものとして、州知事によって拒否されるという一幕があったくらいである。その場合、予選法によって、これまで不当に候補者の指名をしいられることがあった大会代議員たちに、より多くの弾力的裁量権を与え、更には、有権者による代議員の直接選挙に代え、代議員の選択権を党の指導者たちの手にとり戻そうとする狙いがあったといわれる。しかしまた、大統領予選本来の趣旨を押しすすめるために、大統領候補たちが予選を回避することなく、すべての候補者が——原則として——予選で名前を並べるよう予選法を修正した（一九六五年）ネブラスカ州のような努力も決して失われてしまったわけではない。このほか、大統領候補者の指名ないし、そのための全国大会代議員の選出について、もっぱら州の党大会にたよっている若干の

州においても、大統領予選のアイディアの明滅がみられるが、一九五三年以降、予選法をあらたに採用した州はない。いわんや、アメリカの全州が統一的内容の大統領予選法をもつということなどは、現状からは到底考えられないのである。⁸⁸⁾

- (1) David, op. cit., p. 22.
- (2) E. H. Roseboom, A History of Presidential Elections (1966), p. 106.
- (3) V. O. Key, Jr., Politics, Parties, & Pressure Groups, 5th ed. (1967), p. 373.
- (4) David, op. cit., p. 23.
- (5) 大統領候補の指名だけでなく、その他の公職の候補者も有権者の直接投票によって決める制度で、これはほとんどの州が採用しており、その場合、大統領予備選挙よりも決定的な意味をもつという。Ibid., pp. 21—22.
なお、久保田、前掲論文、参照。
- (6) David, op. cit., pp. 23—24.
- (7) Ibid., pp. 24—25.
- (8) Ibid., pp. 25—28.
- (9) Ibid., pp. 28—30.
- (10) Ibid., pp. 30—37; Key, op. cit., pp. 408—409. また、久保田、前掲二〇—二二頁。
大統領予選立法の消長において、指名手続の民主化の要求のほかにも、党の一体化という現実的な要請が働き、問題を複雑にしている点につき、久保田、前掲二三一—二六頁参照。

右のような大統領予備選挙法の成立ないし変遷はさておき、その内容に関してみるならば、州の大統領予選法は——その形式的な差異にもかかわらず——二つの基本的なタイプに分類できよう。すなわち、一つは、大統領選好投票、いわゆる「ビューティー・コンテスト」ないしは人気投票を定めたもの。他は、全国大会への代議員の直接選挙を規定したものである。なお、いくつかの州は、これらの二つを同時に採用しているので、実際には、予備選挙には四種類の型がみられるわけなのである。

(1) 大統領選好投票ならびに、別に州党大会による全国大会代議員の選出を規定するもの。インディアナ州がその例。もっとも、同州の代議員たちは、大会での第一回投票に関与するかぎり、民衆的選好を支持するよう法的に義務づけられている。

(2) 選好投票ならびに、それと結びついた代議員の選挙を規定するもの。例えば、サウス・ダコタ州では、投票者は、「何某を選好する候補者」という見出しの欄の代議員候補者たちの名前のいちばんうへの処に、×印をつける。投票用紙につけられたこの印は、投票者が何某を大統領候補として選好するということ、および、その者を全国大会で支持することを誓った代議員候補者の名簿に投票したという二つのことを意味するのである。もっとも、二大政党の州組織は、しばしば、特定の大統領候補者を支持することを誓約しない代議員名簿をもち込みたがるのであるが、そのような名簿が勝てば、党の指導者たちは、全国大会までに、種々の大統領候補者と自由に取り引ができるわけなのである。カリフォルニア州もこの方式を採用しており、選好投票の勝者は州の代議員全

部を獲得できるようになっている。また、ウィスコンシン州もこの結合方式をとるが、代議員の大部分は個々の連邦議会選挙区から選ばれるため、州における選好投票の勝利者が選挙区選出の代議員の多数および全州選出代議員を得ることができたとしても、州の代議員たちは二人或はそれ以上の大統領候補の支持に分裂する可能性があるという。

(3) 勧告的大統領選好投票ならびに、別に代議員の選挙を規定するもの。その例としてニュー・ハンプシャー州では、投票者は用紙に二度しるしをつけるのであり、一つは大統領候補者の選好を示すためであり、他の一つは大会代議員の選択のためである。代議員は選挙区および全州から選らばれ、特定の候補者の支持を誓う者、特定の候補者に好意的である者、更には特定の候補者を支持することを誓わない者といったようにリストされるのである。イリノイおよびネブラスカの両州では、代議員候補たちは公式にはそのような誓約をしない。したがって、投票用紙の選好欄に大統領候補者名が書かれなないこともあり得るので、選好投票は任意的ともいえる。ただ、そのような州では——しばしば——書き込み投票 (write-in vote) 運動がおこなわれる。⁽¹⁾

(4) 強制的大統領選好投票ならびに、別に代議員選挙を規定するもの。現在、このタイプの法をもつのはオレゴン州一州だけである。同州の代議員たちは、法的に大統領選好投票の勝者を支持するよう要求されており、それは、その者が指名されるか、全国大会での彼の得票数が全体の三五パーセントを割り、ないしは彼が代議員たちを支持の誓約から解くまで、或はまた、大会での指名投票が一度で決まらず、再度おこなわれるときまで続けられるのである。

因みに、現在、大統領予備選挙を採用している一五の州および一つの特別区についてみるならば、(1)に属する

アメリカの大統領予選制度

ものとして、インディアナおよびメリーランド、(2)として、カリフォルニア、フロリダ、オハイオ、サウス・ダコタおよびウィスコンシン、(3)として、イリノイ、マサチューセツツ、ネブラスカ、ニュー・ハンプシャー、ニュー・ジャージー、ペンシルバニア、ウエスト・バージニアおよびコロンビア地区、(4)として、オレゴンがある。⁽²⁾⁽³⁾

(1) 書き込み投票とは、投票用紙に記載されている候補者以外の名前を用紙に記入することで、特に禁止されないかぎり、それができる。

(2) David, *op. cit.*, pp. 37—40; Key, *op. cit.*, pp. 409—411.

(3) 久保田、前掲二六一—二八頁。

三

以上みたような大統領予備選挙法の変遷、普及状態、更にはその内容などからするならば、大統領予備選挙が大統領候補者の指名手続において決定的な役割を果しているとは決していえない。すなわち、約三分の一の州での予備選挙がすべておわっても、それらの州の大会代議員がえらばれるだけで大統領候補者が決まるわけではなく、その決定権は依然として残りの三分の二の州の代議員⁽¹⁾を含む党全国大会がもっているわけである。大統領予選は最終的選択ではなく、指名手続のうちのほんの一幕にすぎないともいえる。しかし、それにもかかわらず、対立の激しい大統領選挙の場合、予備選挙での勝利は党の大統領候補指名を得るための決定的な要因となっていく⁽²⁾という。また、テレビその他ニュース・メディアの最近の深大な影響力の故もあって、アメリカの有権者の多

くですら、大統領予選が大統領候補者を指名するための唯一の方法であると誤解しかねないほどなのであるが、そのことは、大統領予備選挙が、大統領候補指名手続を、予選で勝利を収めるような民衆的人気者が他の対立候補を押しつけて指名を獲得するための人気大コンテストと変えてしまったからなのである。⁽³⁾ 然らば、大統領予選が指名の手段としてどのように利用されているか。ここではその具体例をいちいちあげる余裕はないが、一般的には、次のような諸々の方法によってである。

第一に、大統領予選は、州における党の指導者たちの後援を得られない著名な候補者に対する全国的な支持をもたらずよう利用できるし、また、党内反抗分子が党の指導者を出し抜くためにも用いられる。予備選挙で成功した大統領候補者は、その演出の故に、他にひいきの候補がいても、党指導者たちに彼の支持をしていることのできるのである。また、候補者の支持をたかめるべく、書き込み運動がしばしばおこなわれる。第二に、大統領予選は、対立候補を弱小得票者としてあばくことに利用される。その場合、立候補を声明せず、また予選にでしる対立候補を指名の権利をもたないとしてきめつけることもできるのである。第三に、いち早く出馬する候補者は、予備選挙をいわゆる州の秘蔵っ子 (Favorite-son) 候補に挑戦するための手段として巧に利用することもできる。場合によっては、秘蔵っ子の立候補を断念させることも可能である。第四に、予選は、立候補を声明せず沈黙をまもる候補者たちに心理的圧力を加え、彼らの選挙戦スケジュールを変えさせ立候補を声明させることもできる。しかも、とき既におそしというわけである。第五に、大統領予選は、候補者が自らについての「勝てない」(can't win) といったもっぱらの評判やうわさをくつがえすためにも利用できるといった具合である。そのようなわけで、一九二八年以来、フーバー (Hoover)、ルーズベルト (Roosevelt)、アイゼンハワー (Eisen-

アメリカの大統領予選制度

hower)、ケネディー (Kennedy) など、公然たるコンテストのうちに指名を受けた大統領たちが、みな大統領予選を彼らのキャンペーンの貴重な武器として使ったことには、単なる偶然の一致以上のものがあるという。彼らにとって、予備選挙は疑もなく大統領職への踏み石だったわけなのである。⁽⁴⁾

更にまた、具体的に立証ずみの大統領予備選挙戦の一般的なルールとして、次のような諸点をあげることができ。第一に、いくつかの一連の予備選挙で強力な対立候補に勝ち、また、州党大会による代議員選出制をとる人口稠密な多くの州において確実な組織的支持が得られる場合、通例、その候補者は、全国大会のさい、絶対不敗の圧倒的リードをとるであろうということである。先にあげた四人の大統領たちは、いずれもみな、このようなルールを実証しつつ、党の大統領候補の指名を得たという。⁽⁵⁾したがって、また、対立候補との戦いの有無にかかわらず、たとえ大統領予選で勝利を収めても、州大会選出制を採用する諸州の代議員の確約された支持が或る程度なければ、それは徒勞にすぎず、指名への門戸は開かれない。大統領予選に対する一般の関心を再燃させるにあずかったと一人とされる、元ミネソタ州知事H・スタッセン (Harold E. Stassen) の一九四八年の選挙戦における努力はそのようなものであったという。第三に、大統領選挙で敗北した経験をもつ大統領候補が再度立候補しようとする場合、彼はいくつかの予選州で有権者たちの判断を迎いだのち、全国大会で指名を求めるべきである。このような慣行は、前述のW・ウィルキーによって始められたもので、彼は一九四〇年党大統領候補に指名されたが、選挙で敗北したため、一九四四年に再出馬しようとして、右の原則を宣言し、自らそれを実行したのである。もっとも、ウィスコンシン州での最初の予選の結果をみて、彼は指名を断念したのであるが、その後、彼にならう者が次々に現れた。更に、予選で現職の大統領に挑戦しても無駄であり、彼には決して勝てな

ということである。これもF・ルーズベルト時代以来確立をみているルールなのである。最後に、大統領候補者は、参加する予選をえらぶにあたって、致命的な敗北をさけるよう慎重でなければならぬ。しかしながら、同時に、彼は予選に参加するすべての候補と取り組む用意のある勇敢な候補者であるといった印象を与えるように努めるべきである。主要な候補者であれば、予選での一度や二度の挫折から立ち直り、しかも指名を獲得することができからである。もっとも、予選における敗北の連続は、彼に「勝てない」のレッテルを貼ることになり、大統領職へのチャンスをつぶしてしまうことも確かなのであるが。

右のようなわけで、大統領予選は、アメリカにおける大統領候補指名手続のなかで、党全国大会にさきだち、しかもその不可欠の前提ともいえるような地位を着実に占めつつあるといっても過言ではないのである。⁽⁴⁾

- (1) 予選制をとらない大多数の州は、全国大会代議員を州および地区の党大会によって選出しており、そのほか、党の州委員会が代議員をさるる少数の州もある。C. A. Beard, *American Government and Politics*, 10th ed. (1961), p. 181. もっとも、一九六〇年現在、大会代議員の四〇パーセントは予選州からえらばれているという。L. W. Koenig, *The Chief Executive* (1964), p. 40.
- (2) David, *op. cit.*, pp. 21—22.
- (3) *Ibid.*, p. 247.
- (4) *Ibid.*, pp. 247—249.
- (5) Koenig, *op. cit.*, p. 40.
- (6) David, *op. cit.*, pp. 249—252.

四

ただ、それにもかかわらず、大統領予選制は、今世紀初期、それが採用された時代同様、今日でも依然として論議の余地を残している問題でもあるので、ここで、それに関する賛否両論を対置、検討しておくことも必要である。

すなわち、その場合、アメリカ全州にわたる大統領予選制の採用の問題はさておき、現行予選制——二でみたように、それは少数の州で採用されているにすぎず、また予選の結果をそのまま拘束的とする州は更に少い——だけに対象を限定するにしても、それには次のようないくつかのメリットがあげられよう。まず第一に、現行予選制は、一般有権者に対して大統領候補者の完全な指名権を与えているわけではなく、党の最高代議機関である全国大会の代議員たちの行動に或る程度の民衆的コントロールを加えながらも、彼らに最終的指名決定権を留保しているのである。次に、大統領予選制は、このような限定的意味をもつものではあっても、州党大会による代議員選出制にくらべ、指名手続に対する一般有権者の健全な関心を喚起するのに役だつ。殊に、前述のように書き込み投票予選をみとめる諸州の場合、有権者たちは、彼らの熱意のあかしを得るまでは出馬を欲しないような候補者に対する支持のもりあがりを示すことも可能なわけなのである。第三に、それは、大統領候補者たちの能力テストの役割をつとめるものであり、また、全国大会の代議員や一般有権者たちに対しては、候補者たちの行動や反応、更には彼らの得票能力その他政治家的資質を直接に比較評価するチャンスを与えるのである。このようにして、大統領予選は本格的な大統領選挙戦の試動ともいふべき機能を果たすことになる。第四に、それは、アメ

リカ全州で大統領予選をおこなうことなく、しかも、国内の諸地域における有権者たちの意向の広汎なクロス・サンプリングを提供することができる。最後に、現行予選制は、それに代わるべき適当な大統領候補選出手続をもたないといったような点も考えるべきである。もっとも、その代案としては、一方には全国的大統領予選法の制定が、他方にはもっぱら州党大会など党组织に依存する旧方式への復帰が考えられるが、前者は、後述のような諸理由、さらには連邦議会の現状からみてその可能性は殆んどないし、また、後者は、それによって、あらゆる政治的決定を自分自ら以外には責任を負うことのない少数の政治的指導者たちの専断に委ねることになるといった強力な異議に直面せざるを得ないのである。⁽¹⁾

もちろん、これら現行予選制のメリットについての主張とは逆に、その制度的ないしは実質的欠陥についての指摘も数多くある。⁽²⁾次に、それらを順にあげて、検討してみよう。

(1)まず、大統領予選制は、全体の三分の一未満の州でしか採用されていない以上、それは全国の有権者の意向を正確に反映するものとはいえないという批判がある。とはいえ、そのことは——逆に——大統領候補たちの選挙費用その他の負担を軽減するという意味では長所ともとれるし、そもそも、誰が民衆の人気者であり、得票者として強力であるかを知るためには、必ずしも全部の州で予選をおこなう必要はないのである。また、いち早く出馬する候補者にとつては、一六のすべての予選に参加し勝利を収める必要もない。普通、主要な対立候補に対する予選を三ないし六得れば、充分勝者のイメージをつくり出せるという。

(2)大統領候補者たちは必ずしも予選に参加することを強制されないので、対立候補が直接にぶつかり合わない場合がしばしばおこる。候補者たちが予選を選択し得ることは確かであるにしても、主要な大統領候補者たちは

アメリカの大統領予選制度

対立のある予選をすべて回避するようなことは賢明でないとさとするようになっていし、また、他の主要な対立候補たちが指名を得るために予選を利用しようとしている場合に、ひとりだけそれをさけるということは次第に困難になって来ていることも事実なのである。

(3) 予備選挙のおこなわれる期日が三月初めから六月初めまでというようにまちまちであるため、候補者たちはセールスマンのように選挙戦の旅をつづける必要があるし、また、そのことは、或る一つの予選での勝利が他の州での予選の結果に不当なまで影響を及ぼすという批判もある。これは或る程度事実といえるが、予選での熱戦は試運転にも比せらるべきもので、大統領候補者にとっては、本番の選挙戦を勝ち抜くための貴重なトレーニングともなり、また、それは、指名当選のあかつきに、ホワイト・ハウスで当面する多くの危機や行き詰り进行处理する能力を彼が持ち合わせているか否かをためすことにもなるうというものである。更に、一つの予選の結果が他のそれに影響を及ぼすといった点もはっきりと証明されているわけではなく、むしろ、続けて勝てるということは、候補者の厳しい選挙姿勢や彼の組織的手腕に負う処が多いともいえるのである。

(4) 対立の激しい予選で勝利を収めた場合、それに過大な心理的評価が与えられるということも問題とされる。たとえば、アメリカの全有権者の一パーセントにもみたくない共和党優位のニュー・ハンプシャー州予選での最初の勝利は、大統領候補者たちについての全米の世論を決して正確に示すものとはいえないとされる。もちろん、党の指導者や大会代議員候補たちは、同州の予選の結果をそのままのみにするわけではなく、引き続きおこなわれる予選に十分な注意を向けることも忘れてはいない。それよりも重視さるべき事実は、大統領予選をおこなう諸州の総人口が——一九六〇年現在——合衆国全人口の四三パーセント以上、八、〇〇〇万をこえ、また、こ

れら諸州の選挙人票も総票数のやはり半数近くにも及ぶというのである。

(5) 大会代議員の直接選挙に勧告的選好投票を付加する予選州では、大統領候補者の選択について、一般有権者の要求と代議員のそれとがくいちがうことがしばしばあるし、特定の候補に誓約せずに予選で選ばれた代議員たちは、通例予選の勝者を支持しないという批難も聞く。処が、最近の大統領予選の実際をみるならば、予選で選好された候補者たちに対する大会代議員の支持率は意外と大きいのである。

(6) 予備選挙では、州の秘蔵っ子候補たちが、彼らや州の党组织に逆うことを欲しない主要な対立候補を予選から敬遠させるということがおこりかねない。その意味で、秘蔵っ子候補たちは大統領予選制を掘りくずしているともいわれる。とはいえ、J・ケネディーは、全国的に著名な候補者がマス・メディアを配下におき、世論調査でリードをとった場合、そのような秘蔵っ子たちの反対をしりぞけることもできるといふことを身をもって示した。

(7) 大統領予選は、党内を分裂させる原因ともなり、相手党との本格的選挙戦のさいに必要な党の団結を妨げるほど深い傷を党に負わせ、殊に、予選での対立抗争は州の党组织内部にあつれきをもたらすという。これも或る程度事実であるが、予選が党大会制をとる州におけるよりも党内の対立を生み易いとは必ずしもいえず、むしろ逆に、それは、敗北した候補に公正かつ公開のコンテストで負けたのだということを目認させることによって、党内の派閥間の和解を容易にし、却って党内の紛争を減らすとも考えられるのである。

(8) 予選における唯一回の敗北でも、有能な候補をリースから脱落させてしまう。前述のように、W・ウィルキーが予選で敗れ党の指名競争を断念して以来、大統領予選は大統領候補に指名される者をえらぶどころか、その

ような者を殺しかねないという批難がくりかえされた。しかしながら、過去はともかく、予選参加の必要性を、多くの候補者たちがみとめるようになって来ているので、将来そのような事態が生ずる可能性は少いといわなければならぬ。現に、強力な候補者たちは、レースにとどまるためには予選に参加せざるを得ないとして、一位の敗北ではあきらめようとはしないのである。その結果、指名を獲得した者も出ているというのが実情なのである。

(9) 大統領予選は単なる人気コンテストに墮し、候補者たちは政治的才幹の故ではなく、握手する能力によって選ばれるといった不満も聞く。これも或る程度事実であるが、そのことは選挙戦のスタイルの現代的変容との関連において考えられるべきである。一億九千万もの国民をようしながら急速に発展する巨大な国家においては、政治家や彼らのマネージャーたちは、彼らの大統領候補が政治上の問題に専念することもさることながら、彼が愛され、彼に好意的なイメージを有権者たちにもたせることが肝要と考えるようになる。もちろん、テレビ討論などのかたちで、政治的諸問題そのものに対する一般の関心をたかめる必要もあるが、マス・デモクラシーの現代、少数の有権者たちとしか個人的に接する機会のない候補者たちにとっては、彼らの人気ないし政治的イメージが——さしあたり——大統領候補さらには大統領となるための主要な条件たりつづけるであろうことはまちがいない。

(10) 予備選挙は候補者たちの時間や金や体力を貪欲なまでに消費する。大統領予選のための戦いは、少くとも非公式には全国大会の一年以上前に始まり、全国大会の数週間前まで続くのが通例である。予選をひとつ終っても、また次がといった実感は、候補者ならずともうなずけよう。ただ、問題は、いくつもの予選州を旅し、何千

もの有権者たちと語り握手をかわし、地方的諸問題に没頭し、長い予選期間中睡眠不足が続くというようなことは、民衆を大統領候補指名手続に参加させるための代償として過大にすぎないかということなのである。一般に公的生活がきびしいものであるとことごとく、知る人ぞ知るであるにしても。

(1) 連邦や州の主要な公職に在る大統領候補者たちとしては、良心的にいつて、予備選挙のために、彼らの公務遂行の時間を割くことはできないと考える向きもあろう。しかしながら、そのような候補者であっても、予選のために費された時間は充分正当化できるというように自らを納得させることもさして困難ではないし、彼らの出身州の有権者たちも、そのことについてあまり不満をのべないばかりか、同州人が大統領選挙に出馬するのを誇りとすることすらしばしばあるのである。

(2) 大統領予選制に対する最大の異議は、それが、候補者の指名権を、本来の黨員たちから取去って、それを一般有権者に与えることによって、党の責任を弱めるというそれである。シャットシュナイダー (E. E. Schneider)⁽⁸⁾ などによれば、有権者たちの選択が責任ある党幹部のそれに代わることが許されるとするならば、党にリーダーシップを提供し、政綱を実現し得るような大統領候補者を選択するという党の機能が破壊されてしまうという。また、この点の批判者たちは、一般有権者たちは、激烈な全国大会ののち党を再統一し、また、大統領となっても、連邦議会における自党議員たちの協力を得て政綱を実施する能力をもたないような者しか指名できないという。更に、彼らによれば、人口過密な現代国家におけるデモクラシーは、統治そのものに対するコントロールであるべきであり、それは指名のような党内問題に対する民衆的コントロールを意味せず、対立抗争する諸政党の選択でなければならない。大統領予選制が党内デモクラシーならびに候補者指名機構に対する党の

アメリカの大統領予選制度

支配を弱めたことは事実であるが、他面、それが候補者指名手続に対して健全な効果をもたらし、党の指導者たちをして民衆の意向により敏感ならしめたという事実も十分に評価さるべきであり、しかも、党指導者たちが全国大会で候補者の最終的選択をおこなう決定権を放棄させることなくそれがおこなわれたのである。党の指導者たちとしては、激しいいくつかの予選で勝利を取めた候補者に反対するような場合に、再考を促されるだけなのである。

以上みたように、大統領予選に対する反対者たちが指摘する諸欠陥は、その殆んどいずれもが重大なものとはいえないばかりでなく、その或るものは却って利点とさえもいえるのである。⁽⁴⁾

更に、現行大統領予選制に対する右に述べたような数多くの批難ないし批判のノスタルジアともいうべき党大会制、またその完成像としての全国的大統領予選制についての難点にも、ここで触れておこう。

まず、党大会制についていうならば、旧式の全国大会は、一般有権者が大統領候補者の選択にさいし発言権も、それに参加する機会も与えられない以上、民主的なものとは決していえない。大会での諸決定はキング・メーカーと呼ばれる少数の職業的政治指導者たちのおこなう処であり、州党大会などの党組織によって選ばれた一般の代議員たちはただ黙って陪席し得るにすぎないからである。また、全国大会は、党内の組織化されたたきあげの行動派分子の牛耳る処となる可能性が多分にあり、その場合、彼らは全国の有権者にアピールすることが少い自分たちのお気に入りを入りを党の大統領候補に指名するのがおちである。更にまた、全国大会は、あまりにも煩瑣かつとりとめのない巨大な機構と化し、そこでのカーニバルもどきの雰囲気は国家の最高職に就く者を決定するための恰好の場所のそれとは決していえないのである。党大会制に伴なうこれらの根本的欠陥は、誰しもこ

れを否定できないとするならば、現行予選制のもつ多少の欠陥を理由に旧党大会制への復帰を説いても、その実現は期待できないといふべきである。⁽⁵⁾

これに反し、現行予選制を全国的なそれへと拡大すべしとする主張も古く、一九二二年、大統領ウィルソン(Wilson)が連邦議会へのメッセージでその採択を要請したことは有名であるが、その後も全国的大統領予選制に対する関心はくすぶりつづけ、第二次大戦後も、財政的援助を通じて州における大統領予選の採用を促進しようとする案その他が連邦議会内でみられたが、いまだに立法化をみるにはいたっていない。⁽⁶⁾ そのような全国的大統領予選制の実現を阻むものとして、次のようないくつかの異議があげられる。すなわち、まず第一に、全国的大統領予選制を採用した場合、国中がまるまる一年選挙戦に専念させられることになる。予選そのものが一度ですまず、決戦投票的な第二の予選が必要になる可能性も多分にあり、その結果、本格的な大統領選挙のさいには、現在でもそう大きくない有権者の投票率が更に低下するおそれすら考えられるというものである。次に、選挙戦の長期化にともない、それに要する費用も倍増し、資金集めも容易でなくなる結果、普通の資産しかもたない多くの候補者たちは予選に参加できなくなるであろう。大統領予選の全国化は、富裕な候補や利益団体による資金援助をあてこむ候補者たちを利するにいたるといふ。三として、それは二大政党の内部に激しい派閥抗争をもたらすこと必至であり、二人以上の主要な候補が接戦する場合には、党内の分裂は重大な段階にまで達するであろう。そのことはまた、大統領選挙のさい、更には勝利を収めた政党が政権を担当するにさいして不可欠な党の団結を弱めることになり、ひいては、二大政党制を破壊し、多党化的傾向を生み出しかねない。最後に、全国的予選制のもとでは、党の原則や伝統に疎遠なため、党の綱領を実現すべく必要な団結力ならびにリーダーシッ

アメリカの大統領予選制度

プを提供できないような候補者が指名を受け、大統領に選出される可能性も考えられる。それを機として、煽動政治家や軍部が非常時に国内を席卷する危険すらともなうのである。右にあげたような全国的大統領予選採用の場合に予測される諸結果のすべてが、この制度を否認するに足る異議たり得るかは問題であろうが、その或るものは事実上その実現を阻む力をもっていることは否定できない。⁽⁷⁾

かくして、現行予選制は、全国予選制がもたらすであろう大統領候補指名手続更には政党制そのものに対する革命的な諸変改を回避しつつ、しかも、予選および州党大会それぞれの特色ないし利点を結びつけ、全国大会運営の弾力性を保持するとともに、大統領候補指名手続に——少からず——大衆デモクラシー的要素を加味することによって、アメリカの二大政党ならびに一般有権者双方の要望に応じた実際的に妥当な制度であるということになる。⁽⁸⁾

もっとも、現行予選制といえども、修正を要するいくつかの点があることも忘れてはならない。たとえば、現在大統領予選をもたない山岳地帯の諸州で、その地方の民意をはかるべく、一ないし二の州がそれを採用するところのぞましいし、フロリダ州以外はそれをもたない南部でも、もう一州ぐらいいは予選を採用すべきであろう。また、勧告的選好予選制の場合、それを民意により忠実ならしめるような修正も必要である一方、予選があまりにも大会代議員たちの選択を拘束しすぎる場合も問題である。この点、ニュー・ハンプシャーやフロリダで用いられている「好意的だが誓約はしない」(favorable but unpledged)代議員名簿方式がより弾力的なものとして推奨に値しよう。すなわち、そのような制度は、代議員たちが臨機応変に大統領候補者を指名でき、しかも有権者の意向をも充分反映させる可能性を留保しているからである。更に、大統領予選期間の短縮ものぞましい。ニ

ユー・ハンプシャーの予選にはじまりカリフォルニアのそれが終わるまでの数カ月という期間はあまりにも長すぎるし、交通通信の発達した現代、その或る程度の短縮は充分可能といえるからである。更にまた、大統領予選制を採用する場合、それはクロズド・プライマリーでなければならぬ。すなわち、有権者は自らが登録している党の予選においてのみ投票すべきである。しかるに、オープン制をとるウィスコンシン州では、本格的選挙で自党の候補者の勝利を容易にするため、有権者が反対党の予選にも参加して弱小候補を指名させようとするような、いわば越境投票 (crossover voting) がしばしばみられるという。なおまた、大統領予選についても、資金規制をして、清潔な選挙がおこなわれるよう期すべきである。^⑨

- (1) David, op. cit., pp. 252—253; Ibid., pp. 269—271; Key, op. cit., pp. 411—412.
- (2) Beard, op. cit., p. 182; C. Rossiter, *The American Presidency*, 2nd ed. (1960), pp. 193—194.
大統領制研究の大家であるロシターは、大統領予選は——どうみても——制度的失敗の一つであるという。Ibid., p. 194.
- (3) E. Schattschneider, *The Struggle for Party Government* (1948), 参照。
- (4) David, op. cit., pp. 253—260.
- (5) Ibid., p. 269.
なお、ロシターは、党大会の大統領候補指名手続における党統一化的機能をそのメリットとし、それを制度的成功の必要條件とみなす (Rossiter, op. cit., pp. 193, 194)。^⑩ それだけで予選制の失敗を云々するのは妥当でなう。
- (6) Key, op. cit., p. 412.
- (7) David, op. cit., pp. 267—269; Koenig, op. cit., pp. 40—41.

アメリカの大統領予選制度

アメリカの大統領予選制度

コーウィンは、大統領予選の全国化は、とくに費用の点で、民主的どころか反民主的なものとなるとする。Corwin, op. cit., p. 49.

(8) David, op. cit., pp. 269—270. なお、Key, op. cit., p. 411.

(9) David, op. cit., pp. 271—273. なお、久保田、前掲二八一—二〇頁、参照。

要するに、アメリカの大統領選挙戦において、予備選挙は、いまや、各党の対立候補者たちが相会し挑戦し合うことによって、自らの民衆的アピールを試みる広大な戦場と化した。大統領候補自身は腰をあげず、彼らの選挙戦マネージャーたちが指名に必要な大会代議員の狩り集めに全国を駆けまわるといった時代は既に過去のものとなった。激しい予選で勝利を収めた候補者は、党の指導者たちや大会代議員たちを制圧して、指名を要求し得る強力な立場にたてるのである。それとは逆に、党全国大会は、その機構や外見の変化こそ少いが、昔日のような、主要各派のボスや指導者たちが満足な妥協をみるまで候補や票の取引をするための協議の場たることをやめて、予選に表明された全国の民衆の選択を承認しないし確認するためのそれと化しつつある。いずれにしても確実にいえることは、アメリカにおける大統領候補指名制度が、諸州の党組織を背景とした全国大会での党指導者や代議員たちの多分に私的な駆け引きにもっぱらたよる古い方式に戻るようなことは決してないであろうということである。「大統領予選は——断じて——ここにふみとどまるであらう。」⁽¹⁾⁽²⁾

(1) David, op. cit., p. 275.

(2) Ibid., pp. 273—275.