The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	＜翻訳＞政治汚職・腐敗と民主主義
Author(s)	ローズ=アッカーマン, スーザン; 河田, 潤一
Citation	阪大法学. 2003, 53(1), p. 297-324
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55085
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

翻訳

政治汚職・腐敗と民主主義

スーザン・ローズ＝アッカーマン
訳・河田潤一

＜訳者まえがき＞

以下に紹介するのは、米国イェール大学ヘンリー・R・ルース記念講座法学部教授、スーザン・ローズ＝アッカーマン(Susan Rose-Ackerman)の政治汚職・腐敗に関する比較的近年の論説、“Political Corruption and Democracy,”*Connecticut Journal of International Law*,Vol.14,1999,pp.363-378を翻訳したものである。

著者のローズ＝アッカーマンは、一九四二年生まれ。ウェルズリー大学で学んだ後、イェール大学で博士号を取得し、その後ペンシルヴェニア大学、コロンビア大学等で教鞭をとり、一九八七年以降イェール大学教授の地位にある。

本訳稿が対象とする政治汚職・腐敗は、古くて新しいテーマである。その分、種々の夥しい数の研究がこれまで

蓄積されてきた。同分野の研究状況を一望するには、最近出版された、英国ダーラム大学教授の Robert Williams をシリーズ編集者とする論文選集、*The Politics of Corruption* (Cheltenham:Edward Elgar Publishing, 2000)全四巻が役立つ。ローズ＝アッカーマンの論説も、二篇（訳注1）収録されている。

ローズ＝アッカーマンの研究分野は極めて多岐にわたる。ここにその研究の一端を紹介する汚職・腐敗に関する研究以外にも、政治経済学、法と経済、行政法、環境法、公共政策、非営利組織などと、同教授の学問的関心には実に幅広いものがある（訳注2）。汚職・腐敗関係については、これまで二冊の単著が物されている。一つは、一九七八年に出版された、*Corruption:A Study in Political Economy* (New York:Academic Press,1978)であり、汚職・腐敗研究の実証理論を目指した同書は、この分野での最大の理論的貢献を行った研究として極めて高く評価されている。政治家や官僚が、汚職・腐敗にコミットする原因は何なのか。アクターが持つ諸目標間のトレードオフ様式を新制度論的に検討する作業を通じて、ローズ＝アッカーマンは、政治家、幹部官僚の汚職については、議会、政党、選挙、利益集団が、また下級官吏の汚職については、裁量権の種類と程度、企業の市場寡占度、役所内の制裁構造が、汚職の主たる機会構造を形成し、汚職誘因を誘発する、との知見を提示した。

ところで従来、政治汚職・腐敗は、主として発展途上国の一種の「風土病」として、例えば家産制、官僚主義、情実主義、縁故主義、恩顧＝庇護主義、クローニー資本主義、ファミリー・ビジネスなどとの関連で、いわば一国主義的に分析されてきた。ところが、一九九〇年代以降に急速に進行する政治・経済のグローバル化、新自由主義の席巻は、先進諸国をも含めて、汚職・腐敗研究の裾野を広げる状況を加速し、発展途上国においては開発援助、借款借入国政府の統治能力、内発的発展との関連で、また旧権威主義・旧共産主義諸国にあっては民主的政治体制への移行問題との関連で、さらには先進諸国にあっては民営化や規制緩和との関連で、汚職・腐敗現象は改めて注

視されるに至った。

この時代状況を強く意識して公刊されたのが、同教授二冊目の著作、一九九九年に公刊された、*Corruption and Government:Causes,Consequence,and Reform* (Cambridge:Cambridge University Press,1999)である。同書で展開される発展途上国、旧共産主義諸国に蔓延する汚職やレント・シーキング活動の重層的な分析には、世界銀行や透明化インターナショナルを初め、多くの国際機関での共同研究の成果が見事に結実している。前書同様の新制度論的比較政治経済学的アプローチは、副題が示す汚職・腐敗の原因・結果の分析改革案を以前にもまして有効かつ実効的なものにしている。ちなみに、本訳稿は、同書の、Chapter 8:Democracy and Corruption: Incentives and Reform、Chapter 9:Controlling Political Power、Chapter 11:Domestic Conditions for Reform の抄論の形をとっている。その意味で、本訳稿は、民主政における汚職の誘因を立法過程、選挙過程に探り、統治構造の形態、政治資金の調達方法、選挙制度のあり方と汚職・腐敗との相互関係を多角的に検討し、政治と市場との関係も念頭に置きながら、汚職・腐敗の実効的な抑制・改革デザインを示唆する、*Corruption and Government* の概要の性格を帯びるものでもある。

最後になったが、邦訳を公表するにあたって、これをご快諾いただいたスーザン・ローズ＝アッカーマン教授、ならびに掲載誌『コネチカット国際法雑誌』編集部には心から感謝申し上げたい。

［付記］本訳稿は、平成一四・一五年度科学研究費補助金・基盤研究（B）「政治腐敗・クライエンテリズムに関する比較政治学的研究」（研究代表者・河田潤一）の成果の一部である。なお、原著者のローズ＝アッカーマン教授は、本科学研究費研究の海外共同研究者の一人である。

(訳注1) "Democracy and 'Grand' Corruption," *International Social Science Journal*,No.149,1996,pp.365-380; *Redesigning the State to Flight Corruption:Transparency,Competition,and Privatiztion*,Private Sector Development Department,Note No. 75,April,1996,Washington,DC:The World Bank,pp.1-4.

(訳注2) 単著として、*Rethinking the Progressive Agenda:The Reform of the American Regulatory State*(New York:The Free Press,1992)、*Controlling Environmental Policy:The Limits of Public Law in Germany and the United States* (New Have:Yale University Press,1995)、編著として、*The Economics of Nonprofit Institutions:Studies in Structure and Policy*(New York:Oxford Univeristy Press,1986)、また共編著として、*Knights, Raiders,and Targets:The Impact of Hostile Takeover*(New York:Oxford University Press,1988)がある。

政治汚職・腐敗と民主主義

一　序論

民主的な政治体制は、そうでない政体よりも政治汚職・腐敗から自由なのであろうか。政治家の再選への意欲が、カネへの執着を抑えるのであろうか。民主的に選挙が実施されている国では、市民的自由や言論の自由が保障される可能性は高い。こうした構造が、開かれた透明な政府を可能とするのであろう。それとは対照的に、非民主的な国家においては、汚職・腐敗への誘因が蔓延っている。というのも、抑制と均衡が効かない政府は、支配者がその気にさえなればいつでも壟断できるからだ。だが、こうした対比は、あるいは極端にすぎよう。専制的政体の腐敗構造と見紛うような汚職構造の例は、アメリカの地方政府を一瞥すれば足りよう。近年、数多くの国々で、政治家が贈収賄絡みの醜聞に連座してきた。統治政体がたとえ民主的だとしても、汚職の防止に常に成功しているわけではない。このことは、はっきりしている。だとすれば、民主的な政府の特徴のなかで、どの要素が腐敗した取引を抑制し、あるいは逆に、汚職・腐敗の培養土となるのであろうか。こうした問題を検討することは、意味ある作業だといえよう。

民主的な法治政体は、経済活動に対しても安定した枠組みを与える。この枠組みが順調に働くためには、政治家

の再選追求が不可欠の条件である。再選に不安は付き物だが、耐えられないほどのものではない。だが、「安定のパラドックス」は、こうした現実から生じる。政治家の椅子が過度に保障されると、汚職を生みやすい土壌が用意される可能性が高まる。だが逆に、この安定のパラドックスは、政治家の座が不安定すぎても生じる。したがって、競争的な政治システムこそが、汚職を抑制しうる制度となりえよう。現職政治家への最も直裁な「罰」は、投票過程で現れる。有権者は、汚職自体を目撃せずとも、疑わしき政治家を選挙で懲らしめることがよくある。賄賂や選挙運動への違法な献金が、政治家がもたらす利益への見返りに贈られる。そしてこの種の便益は、腐敗政治家への贈賄がなければ手に入らなかった類のものである場合が多い。地元選挙区を利する政策の支持を怠るような政治家は、次回選挙で「しっぺ返し」を受けるに違いない。

民主政における汚職に特有な誘因は、選挙過程、立法過程の形態や選挙資金の集め方に関連する。そこで、筆者はまず最初に、選挙制度と汚職との関係について論じることとする。その後、汚職の可能性が、政治構造と私富の関係にいかに関連しているのかを問いたい。そして最後に、汚職が否が応にも残る民主的な政治システムを改革する場合の条件について、若干の考察を加えたい。

二　選挙制度

民主政においては、投票ルールと立法過程は、基本的な政治的亀裂と相互に影響し合い、汚職の機会に影響を与える。政治システムが提供する政策は、幅広い利益に基づくものと、焦点を狭くする私的・集団的便益が入り混じっている。例えば、国防は公共財ではあるが、防衛関連の事業・調達契約や軍事基地を手にする企業や地域には莫大な個別的利益がもたらされる。国家が個別的な便益を供与する場合、汚職・腐敗への誘因は増える。とはいって

も、汚職と政治構造との関係はさほど簡単ではない。

ここで、二つの対照的な民主的な政治の型を考えてみたい。第一の型は、焦点が狭く限定された便益を提供するシステムで、この場合のシステムは、汚職に手を染めずに特定の集団に政治的な影響力を行使できる。アメリカがそうであるが、弱い政党をベースにした相対多数制のもとでは、政府事業の受益者は地理的に集中した人口集団や地域産業となるであろう。比例代表制の場合も、狭い利益に立脚して大きな影響力を振るう全国的な政党を形成するのに有利に働きうる。本当は賄賂の支払いを厭わない集団が、その必要がないという単純な理由だけで、汚職・腐敗指数が著しく低いシステムに分類されることだってありうるのだ。

だが、前者の場合でも、狭い利益をベースにした集団が全て直接的な政治的影響力を持ちうるとは限らない。適法な選挙運動献金を通じて便益を獲得しようとする集団もあれば、違法な献金や賄賂を使う集団もある。国民の多くが、政府を私的便益の打ち出の小槌と見ておれば、政治家はこの種の報酬の授受を一蹴できるかもしれない。国民が清廉さに寄せる期待度が低ければ、違法とはいえない情実任用や、不法な便宜の跋扈に手を貸すことになる。贈収賄の頻度は、狭い利益の集団にもたらされる適法な便益のレベルに反比例する感がある。だが、これも常に真とは限らない。実際には社会には、政治的影響力が政治システムの構造によって与えられている集団と、不当な賄賂を餌にやむなく影響力を買わざるをえない集団の二つのタイプが存在しているようだ。

政治家は、普通これら二つのタイプの集団が直接対立しないように、種々の施策を練り合わせる。政治家は、地元有権者一般を利する事業を支持しつつ、裏で契約や職を欲しがる連中から賄賂をせしめることだってできる。この種の所業は、当該事業の質を落とし、事業コストだけを押し上げる。だが、このことが有権者にばれることはまずない。例えば、政治家が、地元選挙区に港湾施設を建設しようと公的資金を手にする場合を考えてみよう。この

政治家が、賄賂を当てにできそうな業者と契約を結ぶとしよう。その場合、公共事業の請負業者だけではなく、地元選挙民も事業の恩恵に与れる。狭い焦点を持つ公共計画と違法な賄賂は両立するのである。

次に、第二の政治のタイプとして、厳格な政党規律と二大政党からなるシステムを考えてみよう。総体的にいえば、このシステムは賄賂などとは無縁で、住民の大半に益する幅広い基盤に立つ公共サービスを供給しうる可能性が高い。資金力があっても狭い利益に立脚する集団は、政治における自らの重要課題を推し進めるには、政治的な支持を幅広く集めることができる選挙運動を、準備・展開するより他に道はない。このように、他に方法がないというだけで、選挙運動への献金（適法、違法を問わず）が増加したり、汚職が増える可能性がでてくる。ところで、汚い手段を講じて獲得した公益事業の供給契約や許認可が、賄賂の源泉であることは万人が承知するところである。だが、嵩じる汚職・腐敗行為も、一般市民が汚職、総じて政治とカネの問題に断固たる批判的態度をとる可能性があれば、抑制することができる。「政治」領域が高度に競争的ならば、市民は自分たちの信念をさらに実効あるものとできよう――代議士は、地元選挙民の要求に逆らって行動する自由をほとんど持ち得ないのである。

一般に、賄賂の効く影響力を獲得したい人々は、最も安く買い叩ける政治家を標的にしたがる。他の条件が同じなら、この手の政治家は、無風選挙区に安定する代議士、落選必至の候補者、自分から、あるいは任期切れで辞職を控える国会議員ということになろう。任期があるために議員にカムバックできない政治家は、汚職に手を染めやすい。(1)

政党指導者は、受身の関係者では必ずしもない。強い政党規律は、公的目標の促進に役立つが、同時に、法外な賄賂の要求を値切るのにも役立つ。組織化された財力がある利益が、争点の両側に存在しているときには、政党リーダーと政策課題設定者は、賄賂提供者を競り合わせることも可能となり、また賄賂を強要しようと、彼らに不利

な法律の制定をちらつかせることだってできる。[2] もし単一の政党、あるいは安定した政党連立が立法府を支配しており、特に組織的利益が競争状態にあるときには、地位を悪用した取引から応分の利得を引き出すことだってできよう。

鋭く分裂した社会にあっては、政府が狭い政治的利得の交換に立脚するおそれがある。こうした社会での問題とは、汚職それ自体というよりは、範囲をあまりにも限定した政治的後援関係によって身動きのとれないシステムである、といえよう。だが、こうした「多極共存型」システムは、アーレント・レイプハルトによれば、分裂した社会であるにもかかわらず安定を生み出し、それゆえに望ましいシステムと評価される。[3] ラニ・グイニアは、安定の問題には大して関心がなく、少数派が今まで以上に政治権力の取り分を増やすことに力点を置く。[4] だが、これらの利得は、一連の非効率なレント・シーキング的取引を通して実現されうる場合もある。さらに悪い場合には、そうした取引が一般の人々ではなく、種々の基底集団の幹部のみを利するだけに終始しかねない。

研究者のなかには、分裂社会では調整促進誘因を組み込んだような政治生活が組織化される必要がある、と主張する者も少なからずいる。特にドナルド・ホロヴィッツは、民族や他の社会集団を超える形で、幅広いアピールを行うことができる政治家を利するような選挙制度を提案してきた。[5] 問題は政府の不安定さのみならず、汚職発生率を含む政府パフォーマンスの別の側面でもある。世界銀行の二人の研究者の最近の研究によれば、社会が民族によって大きく分断されている場合、よく機能する有能な政府を樹立することは容易ではないが、国家は、汚職とは無縁で強力な統治制度を設営することを通して、民族的な分裂がもたらす不利益を克服しうる。[6] 民族的な分裂にうまく対処できなければ、国家は全体の繁栄の促進に資するよりは、利権の共食に終始することとなる。例えば、ナイジェリアでは、政府なるもの短命で、常々別々の民族連合を代表してきた。軍事政権と選挙政治の時代が頻繁に入

れ替わる。政治生活は建設的であろうとするよりも、レント・シーキング活動にかまけてきた。[7] 汚職は、政府要職者間の能力および政治的意思の欠如を示す。非常に厳しい社会的分裂という状態のなかで、政府は内戦を回避することが精一杯で、それ以上のことは何事もなしえないのである。

一部の分裂国家では、政治権力が常に同じ支配集団によって牛耳られている。こうした場合、多数派の一員である政治家は、少数派民族集団を悪魔と擬すなんらかのポピュリスト的なイデオロギーの虜となる可能性もあるが、他方では少数派がそこそこ存在感を示すのを黙認する代償に、彼らから賄賂を受け取ることもある。この手の現象は、少数派集団にカネがあり、彼らが実業界で活躍している場合には、とりわけ普通に観察される行動パターンである。この種の汚職は、特に情実人事や、独占事業関係を固める密な私的絆に関係する場合には、やっかいな問題を引き起こす。これらの利得は、一般大衆の品のなさこそが一因だ、との弁解も成り立つかもしれない。だが、汚職スキャンダルが明るみになり、特にそこで行き来した利得が当該事業を意図的に捻じ曲げるだけではなく、政治指導者と財界親分がむさぼる利益を最大にするために、競争者の参入を制限するための対価であることが表沙汰になれば、民族的な激しい反発を食らうであろう。ここに、改革家にとっての一つのやっかいな問題が浮上する。その問題とは、一集団による支配は避けがたいことなのかどうか、あるいは指導者の選出も、方法によっては他の諸集団の調整を、正当かつ清廉な仕方で行うことになりうるのかどうかである。[8]

狙いは、一つの集団に独占的に権力を付与するように国家を組織するのではなく、在職者に長期的な物の見方をとらせ、来る選挙では落選もありうる、と考えられるような誘因を彼らに与えることである。現職の政治家も当選には不安を抱くものの、再選の結果、再度議場に戻る機会は十分にあると思うはずである。野党は、汚職を選挙運動の争点にするぞ、と脅すことで監視役を果たす。有権者が私的な利権（スポイルズ）ではなく政策に関心を持てば、このよう

な構造は清潔な政策形成を促進するであろう。

要約すれば、政治汚職の発生率を決定づけるのに、中心的な次元が三つ存在する。これらの次元は、政治家が賄賂や違法な選挙運動資金の受け取りを何とも思わない態度、そうした賄賂を大目に見る選挙民の態度、そして金持ち集団が賄賂の支払いを厭わない気持ちに影響を及ぼす。第一の次元は、政治家にばらまきを可能とする、焦点が狭い利得の存在である。第二は、金持ち集団がこれらの利得を適法に手に入れる力である。第三の次元は、政治的提携の当面の安定性である。この提携は役得争いによって安定を脅かされる恐れもあるが、イデオロギー的に分裂した社会の政府が不安定な可能性も高い。不安定さが原因で、政治家や金持ち階級が短期的に手にできる私的便益の獲得に走ることもありうる。今見た三つの次元の一つ、あるいは全てが改革の対象となりうる。このようにシステムは、第一に個別選定色が強い作業――契約者の選定や官庁関係の仕事の依頼――から政治家を引き離すことができる。選挙制度を、幅広い基盤に立つ基底集団を満足させる誘因を、政治家により多く与えるように改革することもできる。第二に、市民的な啓蒙活動を通して有権者を、政治システムから私的利得ではなく公的な利益を要求するように教育することもできよう。この種のキャンペーンは、狭い基盤の集団には汚職だけが残された道、との居直りを許す危険性を伴う可能性もあるが、職業政治家が違法な賄賂を受け取るのを危険な戦略にもしうる。第三に構造改革を通して、本質的に独裁的なシステムを惹起せずに、いっそうの安定性を生み出すことが可能となる。政治家は、失職を心配するはめになるが、再選が可能と思えるようにもなる。もし不安定さが、イデオロギー的あるいは社会的な分裂に基づいている場合には、改革を通じて、幅広い意見、あるいは多数の社会集団を調整する誘因が政治家にもたらされるに違いない。

三　政治的影響力を買う

民主政の場合、汚職スキャンダルは選挙資金に関係していることが多い。国によっては、官僚の汚職は皆無に近いとしても、腐敗した政治過程に苦しんでいる。しかし、カネと無縁な政治など想像できない相談だ。選挙にはカネがかかる。法案成立の結果や政策に関心がある金持ち連中は、その実現のためのコストは喜んで支払う。政治家が、選挙資金調達の圧力から賄賂を受け取るような場合、そうした行為は競争選挙が持つ汚職減少効果を弱めよう。

民主的な政治システムは、選挙運動への献金者に政治家を売るようなことをせずに、資金調達の方法を見出す必要がある。これまで献金の適法／違法の線引きは、政府によってまちまちであった。また、政治家によるお返しの不正取引を規制する制度や方法において、法的枠組みも大きく異なっている。

資金力がある利益集団の全く適法な献金さえも、懸念の種といえば種である。公選公職者に選挙資金を出す集団は、立法過程での何らかの支援を期待する。また、この種の集団はそれと同時に、官僚との取引や契約・許認可関連の問題への特別扱いをも期待している。有権者は、選挙を通じて代表者たる政治家を罰することができ、過度に特殊利益に加担しているとおぼしき候補者は、選挙で×（バツ）をつけられる。だが、有権者がこのような行動をとることができるのも、政治家の実際の行為や献金者の情報をある程度彼らが知りえた場合である。献金が適法だという理由で公開もされず、また有権者が献金への応礼をまったく知りえないとすれば、たとえ献金が適法であろうとも、汚職と同様の影響を持ちえよう。

時には見返りへの期待は、極めて直接的なものであった。一九九七年、米国ノースキャロライナ州での事件では、現職知事への選挙運動献金に対する見返りが期待したほどではなかった建設会社が、知事に献金の返却を求めたの

である。[9] 二〇世紀初頭のカナダでは、ある企業が政府契約獲得に対する側面支援への返礼としてある候補者の選挙運動を応援すべく金品を手渡した。[10] 日本では、地元企業の政府契約獲得を支援する政治家が、契約価格の一定割合をリベートとしてキックバックしてもらうことを期待している、といわれている。[11] 一九八〇年代の西ドイツでは、慈善献金を装った政治献金が、立法的な見返りを期待して複数の政党にばらまかれた。当時の西ドイツにおいては、国会議員が図ってくれる便宜に対して応礼することは、刑罰の対象とはならなかった。[12]

選挙資金が当選にとってさほど重要なものでなければ、カネによる不当な影響力をそもそも心配する必要もない。そうしたところでは、献金の法定上限は守られよう。献金が当選／落選に与える影響力について明快な答えを実証した研究は見たことないが、政治家と献金者がカネを重視して行動していることだけは間違いがなさそうである。[13] アメリカの連邦下院議員選挙では、莫大な運動費を候補者個人がかき集めなければならず、当然のことながら、選挙資金と影響力の関係は、政治システム批判の長きにわたる論議の対象となってきた。[14]

どの民主政にあっても、国内法にまったく抵触しないような政治家への献金といったものはない。選挙資金調達に関する法的規制が甘いと感じている場合でも、政治家や資金力豊富な支援者は、違法な献金がもつ匿名性を好むやもしれない。連中は、献金を人目につかず行うことで違法な見返りを隠し、私的利用のための財源を吸い上げるのに懸命になる。だが有権者の場合、賄賂への見返りに与えられた優遇税制措置、あるいは政府事業の請負を大目に見ろ、といってもできる相談ではない。

例えば、イタリア政府が行った汚職捜査、すなわち「清潔な手」作戦は、汚職・腐敗が形の上では民主的な体制に骨の髄まで蔓延しうる様子を十分な証拠でもって暴き出した。[15] 政党幹部は、政治家志望者を賄賂の授受を日課とする地位に配した。[16]「党のレジ係」を生業とする連中が、賄賂集めと公共事業契約のばらまきを管理することとな

った。連中は党の金庫のために賄賂をかき集めたが、中にはその一部をネコババする輩もいた。[17] 違法な献金者は、国家から思惑通りの極めて具体的な利得を手にすることができた。また、企業が報告した献金額と、政党が受け取ったとされる金額の間には、大きな開きがあることもあった。[18]

改革提言は実に多様である。私的便益とは無縁な開明的投票者を擁する、非常に競争的な政治システムにあっては、迅速かつ完全な情報公開といった対策だけで十分であろう。そこでは、特定利益のカネと結び付き、その意向を受けて議会で投票するような政治家は落選する可能性が高い。だが、政治システムがさほど競争的ではなく、投票者も情報に疎い場合、もっと直接的な規制が必要となる。献金額の法定限度がなければ、政治家が大口献金者に便宜を図る余地も出てき、賄賂そのものが、候補者の態度や行動について、投票者に謬見をもたらすのに利用さえできるのである。[19]

選挙資金調達の制度設計を考える場合の一つの基本的な問題は、規制自体が不正を促すような規制の回避である。政治資金の量的制限は、不正な影響力を抑制する方法として正当化されるが、[20] 厳しい法定限度は、報告に上らない違法なカネの移動を助長しうる。例えば日本では、一九九四年三月改正以前の政治資金規正法（一九七五―九三年）は、適法な企業献金に制限を設けたため、不当な賄賂を増殖させるはめになった。[21] 現行の改正政治資金規正法（一九九五年一月施行）による政治家個人への企業・団体献金の禁止は、二〇〇〇年に施行されるが、この場合も同じようなことが繰り返される可能性がある（訳者――二〇〇〇年一月から政治家個人に対する企業・団体献金は禁止された）。先進諸国における近年のスキャンダルは、私金の強要と、十分な合法的資金源の供給を取り締まる、明確なルールが重要であることを示している。さらに企業献金の影響力は、献金企業に個別に便益をもたらす政治家の力量に左右される。もしこの種の便益が法律で禁止、あるいはそこまでいかなくても制限を受けないとすれば、

賄賂と選挙運動への適法な献金の相違は曖昧になるだろうし、両者の区別は、第一は報告要件の違い、第二は有権者の反応次第と成り果てるであろう。違法な賄賂がまかり通るようなシステムは、選挙資金調達を改革しようという努力を台無しにしてしまう可能性がある。イタリアにあっては、選挙資金規正のためのルールはまったくデタラメの感が強い。とはいっても、違法な献金が、近年の反汚職訴訟で取り沙汰されるようになったのも事実である。[22] 献金者に政治家が便益を図る裁量行為を規制する方法を探るためには、政治資金規正法の細項の先を改革者は考えなければならないのである。

アメリカにおける選挙資金改革をめぐる議論は、資金が豊富な大口献金団体の過度の影響力に主に集中してきた。[23] 公費助成の要請もここから生まれ、一九七四年には緩やかな公費助成制度ができ、大統領選挙に対しては連邦政府からの公費支出が可能となった。[24] 一つの解決策は情報公開であった。企業は献金を行うためには、PAC（政治活動委員会）を設立しなければならず、全ての献金について、その報告が義務づけられている。ところが各州に報告義務を求める法律があるにはあるが、実施面ではまったく実効性に乏しく、ザル法といれても仕方がない。[25] 多くの州、また連邦レベルでは、政党への献金は現在では野放しに近い状態にあるといってよい。[26]

政治資金をめぐる問題の解決には、四つの次元からのアプローチが考えられる。第一の次元は、選挙資金費用の抑制は選挙運動期間の短縮で図られる、というものである。選挙日程が予め固定されていないシステムでは、選挙運動期間の短縮はなんなく実現できるが、選挙日程を簡単に動かせないシステムも存在している。選挙費用を抑えるためには、選挙運動の方法に制限を加えることも一計である。第二の次元は、情報公開規則の強化である。アメリカには極めて厳しい情報公開の要件が存在するが、多くの記録は選挙後かなりの日時が経過した後に公開される。[27] 情報公開の実施によって、特殊利益からの献金が目に余る候補者には、市民は投票しないことも起こるであろ

うし、また研究者が、献金が賄賂に当たるかどうかを判断するために、政治家の行動に献金が及ぼした影響を研究することにも道が開かれる。第三の次元は、資金の規制が個人献金を対象とする法律もあれば、候補者の支出を制限する法律もある。多くの国やアメリカの諸州の法律は前者に当たる。アメリカでは、連邦最高裁が、連邦法の法定献金限度が言論の自由の保障と矛盾しないことを確認してきたが、一部の州法の献金下限は連邦裁判所で取り消された。[28] ここでは基本的な次の問題が重要となる。すなわち、民主的な政府が、一般市民が政党や候補者を支持するために、献金によって自らの政治的利益を表現したい、という意思にどの程度まで干渉できるか、という問題である。

第四の次元は、資金調達の資金源の一つを、公的資金に見い出すものである。アメリカでは、連邦政府は一定の条件のもと、大統領候補者に限って選挙活動資金を出しているし、また政治活動に対して公費助成を行っている州もある。[29] 多くの他の国々では、政治活動に公費助成を行ったり、税控除や資金の借入を認めている。[30] アメリカでは、より広範囲の公費助成を主張する提案がなされてきた。これらの改革に反対の人々は、公費助成や法定支出限度が現職者を保護し、小政党に不当に不利に働くことを懸念している。公費助成の方法は、現職者有利でないようにも設計できるが、実行可能なシステムの設計は難しいかもしれない。[31]

これとは別に、公費助成を、市民からそれ相応の支持を得ていることを証明できる候補者に限って行う、という考え方もありうる。ブルース・アッカーマンによれば、この着想は、投票する側に、彼らが選んだ候補者を支持するバウチャーを与えることによって実現できる、というものである。[32] このプランが実施されれば、公費助成を資金配分の平等なシステムに結び付けることになろう。民主的な価値も増進され、資金力豊かな階層の影響力が小さくなるであろう。だが、十分な監視が欠ければ、バウチャーへの違法な支出が増える可能性も無視できない。また、

政治に強い利害を持つ富裕層や企業が、影響力を行使するための大事な合法的ルートが塞がっていることに気づくやもしれない。彼らはロビー活動を通じて連邦下院議員に圧力をかけることはできても、こうした条件下では金銭面においては支援できなくなる。結果として、特にバウチャーをめぐる競争で負けた政治家の周りで、陰に隠れた形でより多くの賄賂が行き来するはめになるかもしれない。バウチャー制度を導入した場合、この手の集金ルートを悪用しようという誘因が政治家の間で強まれば、「利益の対立」を調整するルールがその分いっそう厳格に実施される必要が出てこよう。選挙資金改革は、それまで適法とされた選択肢を塞ぐことが悪事への新たな誘因を持ち込まないように、注意深く設計されなければならないのである。

四　民主政における改革の実現

改革は、政府内外の有力な集団や人々の支持がなければ起こらないであろう。変化を支持するなんらかの政治的な連合が大きくなる必要がある。改革過程には、次の二つの基本的なモデルがある。一つは、政治権力の行使に、もう一つは合意の契約モデルに基づくものである。改革のせいで権力を失うと思っている人々が、改革によって他の候補者に投票数で勝ったり、あるいは前よりましな方法で当選することも起こりうる。また、連中が委員会の役員に引き入れられたり、別の面で改革で損した分を補ってもらうことで結構改革自体を受け入れてしまうことだって起こりうる。改革家にとって重要な戦略的決定は、自分たちの改革連合に誰を含め、改革コストを誰に引き受けさせるか、という決定である。汚職官吏や民間人・私企業を買収すべきか、あるいは改革されたシステムからこの手の悪党を締め出すべきなのか。改革の目標は、変革を支持する連合を生み出す過程によって、どの程度まで踏みにじられるのか。

選挙をめぐる政治に汚職は付き物である。だが、腐敗していても、民主的な政府の場合には汚職の改革は不可能ではない。一九世紀には、アメリカ、イギリス、またアメリカの多くの都市政府は、公職人事や公費調達に関連する諸制度を改革した。民主的な統治構造を有する一部のラテン・アメリカ諸国も改革の時代を経験した。民主的な構造は、一定の条件が整えば改革を進めることが可能となるのである。

民主的なラテン・アメリカ諸国における、公務員改革に関するバーバラ・ゲッディスの研究は、一つの有益な出発点を提供している。[33] 政治家と政党は、権力に留まりたいのだ、と仮定しよう。そこでは、彼らは、ゲッディスのいう「政治家のジレンマ」――国全体としては情実任用がなくなれば利益となるだろうが、望んでメリット・システムを一方的に制度化しようという誘因を持つような政治家や政党は存在しない――に直面するかもしれない。メリット・システムを一方的に制度化してしまえば、それに見合う政治的利得もないままに競争相手に票を与えるはめになろう。そこで、ゲッディスは、改革が持つ公共的な利益を有権者が認識しているケースを想定する。改革を叫ぶ政治家は、利権絡みの仕事の手持ち分を減らす恐れがあるとしても、その穴を埋めそうな政治的支持を獲得できる。当然のことながら、政権党になることをほぼ断念している少数政党は、大政党や政権党よりも何も気にせずに改革を支持できる。だが実際には、少数政党はあるパラドックスに直面する可能性がある。もし党の改革の立場が、来る選挙で真に勝利を期待させるほど人気があれば、そうした期待が当の少数政党の改革熱を萎ませてしまう可能性も出てこよう。また政党が権力をとれば、政権奪取後に選挙公約を破ることも頻繁に起こる。その結果、有権者は後に続く公約を信用せず、将来その種の公約にいい顔をしなくなる。

ゲッディスは、ラテン・アメリカの政治家と政党は、改革のこの種のジレンマを認識していると論じる。彼女の分析によれば、改革が成功する場合が二つある。第一は、単独政党が支配的地位を占めてはいても、汚職や利権が

原因の政府の非効率な統治活動によって、党の権力保持が批判される場合である。この場合、支配政党は、改革が政府公職者に不利に働こうとも、改革を支持する可能性がある。選挙によって同一政党が万年与党についてきたとしても、同じ選挙が支配政党を牽制する抑制効果を持つのである。第二は、複数の政党が情実人事の機会をほぼ同じように持ち、また改革から得られる便益にも大差が出ないとすれば、変化を認める法律制定に協力して取り組むことだってありうる。コロンビア、ウルグアイ、ベネズエラは、利権機会が政党間で大差がなかった時期に改革が行われた具体例である。コロンビアの場合、改革を推し進めたもう一つの要因は、民主主義の枠組みを脅かす党派的な暴力であった。現職政治家は誰しも、この暴力に終止符を打つ効果を持つような改革に関心があった。

だが、政党間の力が拮抗しているだけでは十分ではない。改革にとってゆゆしい障害は、政治の私物化である。私兵化した支持者仲間が重要であればあるほど、社会に広く基盤を置いた改革の実現は難しくなる。ゲッディスによれば、コロンビアやウルグアイでは、拘束名簿式比例代表制が政治家と政党の間の対立を抑え、当該選挙制度のもとでの投票が改革の努力を推し進めた。拘束名簿式の場合、名簿登載の候補者に順位をつけるのは政党であり、候補者は当選のためには党幹部の歓心を買う必要が出てくる。その結果、政党規律が強化される可能性が出てくる。非拘束名簿式の場合、候補者選出の順位は政党を選択するだけではなく、特定の候補者に対する個人的な選好を表明する選挙民が決定する。その結果、同一政党の政治家同士が競争することになる。非拘束名簿式の場合、選挙民や選挙運動員に便益を個別主義的に配分する比重が高まるので、とりわけ情実人事の排除は困難となろう。実際、改革が滞っている二ヶ国、ブラジルとチリは非拘束名簿式を採用していた。閣僚間におよそ共通点のないチリの連立政権は、情実人事で結び付いていた例である。

だが、比例代表制の名簿式を、拘束式、非拘束式と対比して考えても、その対比は改革の必要条件についてのも

のであり、十分条件についてのもとはいえない。拘束名簿式の場合、一般党員が改革から損をすることはありそうにないが、もし党幹部が違法に私腹を肥やしたり、地位を悪用して党へのカネをかき集めたりすれば改革などは起こりようがない。もし党幹部が腐敗していれば、名簿記載順位を牛耳ることで党員を支配する手段として拘束名簿式を望むであろう。システムの頂点がたとえ腐敗していなくとも、党指導者は党イメージを守護すべく力の弱い一般党員をかばう可能性もある。例えばドイツでは、政党システムの強さが政治家個々人に対する外部からの監視活動を弱め、また立法上の便宜への見返りに献金を受け取る政治家を有難がることで、結果として汚職政治家を守ることになった。(34)

ゲッディスが分析したラテン・アメリカの事例はいずれも、なんらかの形態の比例代表制を採用していた。改革の推進という点で、比例代表制を相対多数決制と比較するにはどうすればよいのか、という疑問も起こってよい。相対多数決制は、改革に意欲的な幅広い連合を代表する二つの政党を生み出すことが往々にあるということ以外、明快な答えはない。そこでは、与野党の政権交代が起こるので連立政権は必要とされない。比例代表制は多党制を生み出すので、狭い利益を代表する政党や不安定な連立政権の可能性を高める。相対多数決制の方が、信頼しうる改革を生み出すのに必要な眼を有する政府を生み出す可能性は、高まるのかもしれない。

だが、ラテン・アメリカの経験には総じて失望を禁じえない。改革を目指して政治的な連合は組めたとしても、往々にして連合自体が脆弱となりがちである。一部の民主的な外観は、改革を政治的に難しくするだけではなく、改革が起きているときでさえ、持ちこたえないかもしれない。ゲッディスの「成功」話の後には、情実人事、汚職、非効率の再現、といった改革の崩壊の時代が続く。改革が継続的に行われているといっても、官僚システムのほんの一部に影響を与えるだけで、後続の政府によって多くの改革は潰されてしまった。役人の労働条件の改善という

政治的には難しくない改革は継続され、また拡充もされた。だが、こうした変更にはメリット・システムに基づく登用や昇進が伴わない限り、それだけでは本格的な改革とはいえない。彼女の研究は、二つの基本的な結論を導き出している。第一は、「民主主義」なる言葉は改革の分析概念としては広すぎる、という点である。選挙制度の細目と、特に幅広い公共的な価値を考えるべし、という政治的な誘因が決定的に重要となる。第二に、改革が、たまたま改革にとって好都合な政治的条件の産物だとすれば、そうした改革は確固としたものにはなりにくい。基本的な社会的亀裂や、そうした亀裂が政府構造にいかに反映されるかが、改革の耐久性に影響を及ぼす。改革を持久力あるものとするためには、第一段階としては改革がスムーズにスタートしたならば、それを維持し、促進させる改革支持者を一人でも多く生み出せるように、改革自体を継続しなければならない。英米の改革の歴史を見ると、この問題の解明に役立つ。そこには二つの問題を見て取れる。すなわち、改革はなぜ生じたのかという問題と、改革はいかに維持されたのかという問題である。

様々な政治勢力が拮抗していた点を強調することは、英米両国で意味があるように思える。改革が起こった時代は、両国とも選挙区の最多得票者が当選する小選挙区相対多数決制をとっていた。この制度は、政権交代をもたらす二大政党制をお決まりのように生み出した。利権の機会がもたらす利得は政治集団間で大差はなく、どの集団であれ改革の便益に与った。強い政党規律を有するイギリスの議会制は、個人的な利得漁りの舞台を制約した。国会議員は彼らの選挙区を代表したとしても、利得を票と交換する力は彼らにはほとんど残されていなかった。一九世紀には有権者数が増大し、また多くの小規模な選挙区が廃止されたために、情実任用のうまみも減ってしまった。(35)

アメリカでは、政党規律が確立されることはなかった。このことが改革を妨げ、イギリスに後れをとった一因である。だが、大統領は執行府の長に単独で選出されるため、情実任用とサービスの能率を国家的見地から眺めるこ

とが可能となった。アンドルー・ジャクソン大統領は、支持者たちに報いようと情実任用制度を発展させた。ジャクソンは、猟官制は政府サービスを民主化し、牢固たる官吏たちを放逐することによって腐敗と戦えると信じた。ところが実際はその逆で、汚職の広がりはより深刻なものとなった。一九世紀末までにチェスター・アーサー大統領を含む超党派の政治連合が、ペンドルトン官吏登用改革法を支持し、その導入によって連邦政府は公務員制度を確立する道をスタートさせたのである。(36)

英米の歴史的事例はともに、投票者の間に国家サービスの能率と公正さを重視するグループと、職に与りたいだけの集団が存在する場合、そこに発生する緊張を例証する良い例となる。緊張には次の二種類がある。一つは、政府職の支給が、便益ではなく政治的なコストとなりうるということ、第二の緊張は、職を求める選挙民と能率的なサービスを望む選挙民の対立を制御することが困難となりうる、ということである。政府サービスの質が投票者の心を大きくつかみだすと、政治家――国会議員も閣僚も――は、情実任用の政治的うまみを疑い始める。

英米では、政治家は、公職求職者に対処するために費消する時間とエネルギーの大きさに愚痴をこぼしてきた。(37)応えうる職の数が急に増えることがなければ、多くの求職者は失望するだろう。不満な連中やその家族の数が、あてがうことができる任命権の数を大きく超えることも起こりうる。情実任用の配分は政治家の特権ではなくなり、彼らにとってはた迷惑な仕事となる。(38)両国とも改革時代、大金が国庫に転がり込んでくる経験もなかった。その結果、財政的な制約によって職の分配が政治的に割高になった。この点、ベネズエラでの状況は興味深い。ベネズエラでは、石油が国に思わぬ大金をもたらした結果、国家は派手な雇用を続け、その結果、改革の努力が水泡に帰してしまったのである。(39)他の国では、国家統制主義的政策によって国営企業に職員が必要とされるために、国営部門で多くの雇用者を必要とする。国営部門の規模そのものによって、情実任用の経済的コストは押し上げられるが、

政治的コストは下がる。

英米の改革政治家は、より能率的な公共サービスを実現するためにビジネスの強力な支持を動員した。一九世紀の事業経営者は、郵便を能率よく配達する郵便局を必要としたし、製品が迅速に税関を通過することを願った。彼らはサービスを迅速にするためには、別途その都度、関税の上乗せを厭わないかもしれないが、この種の金品の支払いを根絶する制度を総じて好んだ。[40] 実業家は、汚職もある程度までなら大目に見ようが、収賄のレベルが尋常でなくなると、一九世紀後半のアメリカ都市部が明らかにそうであったように、抗議活動を始めるやもしれない。アメリカにおける都市改革は、収賄のレベルが、契約や儲けの一〇％から三〇％に引き上げられたときに始動しだした。[41] 発展途上国・移行国では、ビジネス勢力は今日同じような反対の声を表明してきた。例えばブラジルでは、コラール大統領の突然の失脚は、前体制下では取引金額の平均一五％であった「歩合」を、四〇％に引き上げる決定を彼が行ったとの噂で早まった。[42]

要するに、政治指導者にとって情実任用や賄賂を通して仕事や契約を分配するコストが、便益を上回るようになる可能性があるということである。民主主義では、全ての人々が改革を支持する必要はない。改革は、それなりの数の有権者が改革を全体的な見地から利益をもたらす、と理解すれば実現の可能性が出てくる。改革は、情実主義から政治家が利益を得る力を制約する投票ルールをとる政府や、権力が政治的な複数の集団を交差するように均衡しているシステムでは、その可能性が高くなるに違いない。特に比例代表制の場合、拘束名簿式は非拘束名簿式よりも、他の条件が同じならばより良いはずである。強力な二大政党を生み出す相対多数決代表制が、安定した政府を生み出すことができれば、改革は進むであろう。だが、アメリカは、強力な政党が不在のまま一九世紀に改革が実現した。その成功には、強い選挙圧力にさらされながら独立して選挙される大統領の存在が役立ったが、それ以

外にも、有権者や十分に公共的なサービスを供給できた営利企業の比重が高まったことも、説明の一部となろう。

五　結　論

民主的な選挙が、常に腐敗の治療法とは限らない。選挙制度によっては、特殊利益の影響力に弱いものもある。狭い利益に基づく集団が権力を行使するとき、合法的手段を使う集団もあれば、不正な手段を使う集団も存在する。戦術の選択は、その政治システムの性質によって影響を受けうる。どのような民主政であれ、競争的な選挙は、野党候補者が汚職現職者の化けの皮をはがそうとする誘因を持つがゆえに、汚職の抑制に役立つ。だが、選挙資金の調達の必要性は、専制体制下ではありえない特殊利益を利する新たな誘因を持ち込む。これらの誘因は、選挙運動がもし投票者に個別化した便益を配分するとすれば――すなわち政治家が投票者を買収しようとすれば――、特に割高になる。

選挙活動への違法な献金や政治家の汚職は、民主的なシステムを密かに蝕む。たとえ富裕な個人や、企業からの賄賂が、政治家個人の銀行口座ではなく、選挙対策委員会、政党、投票者を利するとしても、秘密で違法な賄賂の支払いは、歪んだ大きな影響を及ぼすに違いない。賄賂は、立法上の、あるいは規制的な便益を手に入れるためにしばしば使われる。だが、賄賂の有効性は、立法・執行過程のあり方に左右される。汚職企業や地位を悪用する人間は、個人や企業に特定的な便益の獲得にエネルギーを注ごうとするであろう。選挙は賄賂をチェックするには十分とはいえない。市民監視の他の手段が政府の答責性を保つためにも必要である。民主的な政府は、不正な誘因を制約する明確な方針を確立しなければならないのである。

改革は、それまでの変化を無に帰そうとする企図に抵抗する新たな支持者を生み出すときには可能となり、制度

化も深まり、改革への時計の針を逆戻りさせることもそう簡単ではなくなる。過去と現在の改革に向けての努力の教訓は、政府の外での強力な支持者が重要であることを例証している。とりわけ、改革は、国内外の経済界が汚職や情実任用が減ることによって利益がもたらされると信じ、一般市民も同じように改革に利益を見出すならば、より容易になるであろう。多くの改革事例において、こうした幅広い選挙基盤が可能となり、そうした選挙基盤が既得権益派の抵抗に打ち勝つ可能性も出てくるかもしれない。民主主義は、汚職の治療法ではないが、民主的な構造は、反汚職対策が功を奏するために必要とされる諸条件を用意できるのである。

(1) Susan Rose-Ackerman,*Corruption:A Study in Political Economy*,New York:Academic Press, 1978,pp.15-58.

(2) Fred S. McChesney,*Money for Nothing:Politicians,Rent Extraction,and Political Extortion*,Cambridge, MA:Harvard University Press,1997;Rose-Ackerman,*ibid*., pp.48-51.

(3) Arend Lijphart,*Democracy in Plural Societies*,New Haven:Yale University Pres,1977.内山秀夫訳『多元社会のデモクラシー』三一書房、一九七九年。

(4) Lani Guinier,*The Tyranny of the Majority*,New York:The Free Press,1994. 森田成也訳『多数派の専制』新評論、一九九七年を見よ。

(5) Donald Horowitz,*Ethnic Groups in Conflict*,Berkeley,CA:University of California Press,1985.

(6) William Eastely and Ross Levine,"Africa's Growth Tragedy:Policies and Ethnic Divisions,"*Quarterly Journal of Economics*,Vol.112,1997,p.1203.

(7) Larry Diamond,"Nigeria's Perennial Struggle against Corruption:Prospects for the Third Republic," *Corruption and Reform*,Vol.7,1993,p.215;Larry Diamond,"Nigeria:The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism,"in Larry Diamond,Juan Linz, and Seymour Martin Lipset,eds.,*Politics in Developing Coun-*

tries:Comparing Experiences with Democracy,2nd edition,Boulder,CO:Lynne Rienner Publishing,1995,p.417.

(8) Horowitz,*Ethnic Groups ,op.cit*.

(9) Kevin Sack,"A Road-Building Scandal Forces a Governor's Hand,"*New York Times*,January 14,1998,A 10.

(10) Allison R. Quinn,"National Campaign Finance Laws in Canada,Japan and the United States,"*Suffolk Transnational Law Journal*,Vol.20,1996,pp.193,197 & 230.

(11) *Ibid*.,p.231.

(12) Wolfgang Seibel,"Corruption in the Federal Republic of Germany before and in the Wake of Reunification," in Donatella della Porta and Yves Mény,eds.,*Democracy and Corruption in Europe*,London:Pinter,1997, pp.85 & 94.

(13) James M. Snyder,Jr.,"Long-Term Investing in Politicians:Or,Give Early,Give Often,"*Journal of Law and Economics*,Vol.35,1992,p.15.

(14) Amitai Etzioni,*Capital Corruption:The New Attack on American Democracy*,New Brunswick,NJ:Transaction Publications,1988.

(15) Silvia Colazingari & Susan Rose-Ackerman,"Corruption in a Paternalistic Democracy:Lessons from Italy for Latin America,"*Political Science Quarterly*,Vol.113,1998,p.447.

(16) Donatella della Porta,"Actors in Corruption:Business Politicians in Italy,"*International Social Science Journal*,Vol.48,1996,pp.354-358.

(17) *Ibid*.,pp.358-360,

(18) Colazingari & Rose-Ackerman,"Corruption in a Paternalistic Democracy,"*op.cit*.

(19) Rose-Ackerman,*Corruption,op.cit*.,pp.33-45.

(20) William J. Connolly,"How Low Can You Go? State Campaign Contribution Limits and the First Amendament,"*Boston University Law Review*,Vol.76,1996,pp.483 & 496.

(21) Quinn,“National Campaign Finance Laws,”*op.cit* .pp.207-208.
(22) Colazingari & Rose-Ackerman,“Corruption in a Paternalistic Democracy,”*op.cit*.
(23) Jack Koszcuk,“Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System,”*Congressional Quarterly*,April 5,1997,pp.770-774;Adam S. Tanenbaum,“*Day v. Holahan*:Crossroads in Campaign Finance Jurisprudence,”*Georgetown Law Journal*,Vol.84,1995,pp.151.
(24) Quinn,“National Campaign Finance Laws,”*op.cit* .pp.212-216.
(25) Herbert E.Alexander,*Reform and Reality:The Financing of State and Local Campaigns*,New York: Twentieth Century Fund,1991,pp.76-78,110.
(26) Koszcuk,“Nonstop Pursuit of Campaign Funds,”*op.cit*.,Colorado Republican Federal Campaign Committee v. Fedearl Election Commission,518 U.S.604,116 S.Ct.2309(1996)
(27) Alexander,*Reform and Reality,op.cit*.,pp.76-78.
(28) Connolly,“How Low Can You Go?,”*op.cit*.
(29) Tanenbaum,“*Day v. Holahan*,”*op.cit*.
(30) Werner Kaltefleiter & Karl-Heinz Naßmacher,“Das Parteiengesetz 1994—Reform der kleinen schritte,” *Zeitschrift für Parlamentsfragen*,Vol.25,1994,S.253;Quinn,“National Campaign Finance Laws,”*op.cit*.
(31) 例えば、ミネソタ州は、被ったネガティブ・キャンペーンへの独立支出の半額を当該候補者に公費から支出した(Tanenbaum,“*Day v. Holahan*,”*op.cit*.,p.156)。この規定は、憲法の言論の自由の条項に違反するとして、連邦控訴裁判所によって覆されたが、連邦最高裁はこの問題に判決を下していない(*ibid*.,p.152)。だが、ある研究は、ミネソタ州法は、挑戦候補者を救済するのに失敗した、と結論した。一九九二年、現職候補者は、挑戦候補者よりも約二千ドル多く公費を受け取ったのである。この点については、Joel A. Thompson & Gary F. Moncrief,*Campaign Finance in State Legislative Elections*,Washington DC.:Congressional Quarterly Books,1998,p.225を参照されたい。
(32) Bruce Ackerman,“Crediting the Voters:A New Beginning for Campaign Finance,”*The American Pros-*

pect,No. 13,1993,p.71.

(33) Barbara Geddes,"A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies,"*American Political Science Review*,Vol.85,No.2,1991,p.371;Barbara Geddes,*Politician's Dilemma:Building State Capacity in Latin America*,Berkeley,CA:University of California Press,1994.

(34) Seibel,"Corruption in the Federal Republic of Germany," *op.cit*.,p.95.

(35) Henry Parris,*Constitutional Bureaucracy:The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*,London:George Allen & Unwin,1969.

(36) Robert Maranto & David Schultz,*A Short History of the United States Civil Service*,Lanham,MD:University Press of America,1991,pp.30-36 & 50-55.

(37) Norman Chester,*The English Administrative System 1780-1870*,Oxford:Clarendon Press,1981,pp.155-156; Ronald N. Johnson & Gary D. Libecap,"Patronage to Merit and Control of the Federal Labor Force,"*Explorations in Economic History*,Vol.31,1994,p.91;Maranto & Schultz,*ibid*.;Parris,*Constitutional Bureaucracy,op.cit*.,pp.50-79.

(38) Chester,*ibid*.,pp.155-156;Parris,*ibid*.,p.71.

(39) Geddes,*Politician's Dilemma,op.cit*.

(40) Johnson & Libecap,"Patronage to Merit and Control,"*op.cit*.

(41) Monte A. Calvert,"The Manifest Functions of the Machine," in Bruce M. Steve,ed.,*Urban Bosses, Machines,and Progressive Reform*,Lexington,MA:D.C.Heath & Co.,1972,p.44.

(42) David Fleischer,"Political Corruption in Brazil,"*Crime,Law & Social Change*,Vol.25,1997,pp.297 & 302; Luig Manzetti & Charles Blake,"Market Reforms and Corruption in Latin America:New Means for Old Ways,"*Review of International Political Economy*,Vol.3,1996,pp.662 & 676.