

米国大統領の立法指導(一)

寿 田 竜 輔

一 本稿の趣旨

「リーダーシップによる政治 (politics by leadership) は二〇世紀の顕著な特徴のひとつである⁽¹⁾」といわれる。なぜならば、近代諸国は、とくに今世紀にはいつてから、その経済体制の発展の結果もたらされた経済不安、戦争、技術変革、都市化など広範かつ深刻な社会的諸問題に当面して、それらの解決を迫られるようになるが、それにともなうて、国家をはじめとした諸種の社会集団の内部さらには相互間で、リーダーシップの役割があらためて注目されるようになったからである。また、一般に、現代における社会集団の組織化ないし巨大化は、その集団活動のイニシアチブを組織の頂点に集中させる傾向をもつ一方、それは、極度の社会不安に常時さらされるようになった無力な成員大衆たちを、是が非でも、強力な指導者を待望するといった心理的衝動にはしらせるといった事情にもよるのである。⁽²⁾

米国大統領の立法指導(一)

米國大統領の立法指導^(一)

ところで、現代政治にこのように特徴的なリーダーシップとはなにか。その詳細は政治学ないしは社会学の研究にまつほかないが、⁽³⁾その主要な機能として、少なくとも次の二つのものが考えられよう。すなわち、その一つは、リーダーシップの代表的機能であり、集團の指導者は彼の見解や行動などによって集團ないしはその成員を代表せざるを得ないということである。⁽⁴⁾しかも、そのためには、指導者の見解、行動は集團成員たちのそれを十分に反映しなければならず、いいかえると、彼のリーダーシップは彼らの同意に依存せざるを得ないということにもなる。⁽⁵⁾その意味では、現代におけるリーダーシップはたんなる強制支配とはその性格を異にするし、⁽⁶⁾したがってまた、それは政治的代表という民主主義古来の根本問題のあらたな側面と捉えることもできよう。⁽⁷⁾それからまた、現代的リーダーシップにたいしてとくに要請されるもう一つの機能は創造的なそれである。すなわち、リーダーシップは既存の社会秩序を維持し、あるいは集團成員の安全を保護するようにも働くが、あらたな集團行動へのイニシアチブをとるといった創造的機能は今日におけるリーダーシップにとってまさに特徴的な機能といわなければならぬのである。⁽⁸⁾そのためには、集團の指導者たらんとする者は、自らが属する集團にとって共通の諸問題を他の成員にさがけて予見し、それらが焦眉のものであることを一般に認識させたい。自らがみいだしたそれらにたする解決策を彼らに説得することができなければならぬ。そのような資質をもちあわせた者こそが、指導者として集團的諸問題の解決へのリーダーシップをとり得ようというものである。⁽⁹⁾

いずれにしても、このような代表的かつ創造的機能をあわせもつリーダーシップに現代政治は依存せざるを得ない状況にあるわけなのであるが、とりわけ政治的社会集團である国家の場合、そのようなリーダーシップは前述のような理由から必須不可欠のものとなる。しかも、国家における政治的リーダーシップは、それに要

請される代表性創造性といった見地からすれば、近代憲法によって分割規定された立法・執行・司法の三部門中とくに執行部門によって必然的に担われる運命にあった。なぜならば、司法部は、その組織や作用の性格からみて、一般に他の二部門をさしおいてそれを担うよう期待し得ないこともちろんであるが、残る立法・執行兩部門を比較するとき、かりに代表性の点で両者に優劣がつけられないとしても、創造性といった点では両者の差異はあきらかであろう。すなわち、立法部はその多頭的合議組織の故に鈍重で、リーダーシップに必要な統一的意思を形成しにくいといった欠陥を内在させているのにたいして、執行部は少数ゆえにそのような欠陥を克服し得、また、自らの意思を固有の行政組織を通じて実現することが可能だからである。⁽¹⁰⁾

右のようなわけで、現代国家における政治的リーダーシップはその執行部門、さらにはその組織的頂点にたつ単一の人格（大統領あるいは首相など）にゆだねられる傾向が一般化するにいたった。⁽¹¹⁾ この事實は「執行権力の要はリーダーシップである」⁽¹²⁾といった表現によってもあらわせようが、その場合、執行部によるリーダーシップは具体的にいつてどのようなかたちでおこなわれるかといえば、政治過程の核心ともいえるべき政策決定（decision-making）ないしは政策形成（policy-making）としてそれはあらわれるのである。⁽¹³⁾ なぜならば、人間生活のなかでもとりわけ政治はディシジョンの領域であり、また、そのような政治的決定にさいしては、問題状況に対処してとるべき集団的行動のコースすなわち政策が提案され選択されなければならないからである。⁽¹⁴⁾ しかもまた、従来立法部の権限とされもっぱらルールの作成とみられて来た立法は実質的には立法者のディシジョンであり、かつ、それがもろもろの政策を明示するためにつくられる場合が多いところから、それは政策の決定ないし形成として理解されるように現在ではなっている。⁽¹⁵⁾ もっとも、今日といえども、立法が当初考えられていたような政治

米國大統領の立法指導(一)

における最高の作用から一転政策形成のなかにまったくかくれてしまったわけではなく、重大な政策決定の少なからぬ部分は、依然として、それが実施されるまえに立法化されざるを得ないのである⁽¹⁶⁾。しかし、それにしても、現代國家における執行部に要請されるリーダーシップが含む政策の形成決定機能と立法部による立法作用とは、このようにして、きわめて類似性をおび、両者はその主要な部分で重なりあう必然性をもつ。

ところで、このような執行部のリーダーシップは、それを、近代立憲主義に伝統的な権力分立原理のもとで理解されて来た執行部の任務、すなわち立法部が制定した法をたんに執行するといったそれに含ませて説明することを躊躇させるであらうし、また、現代國家における執行部の機能をそれに限定することはけつして妥当とはいえない⁽¹⁸⁾。なぜならば、國家の執行部は今日では立法を執行するにとどまらず、その政策形成機能によって立法的決定に参与する、さらにはそのイニシアチブをとるよう要請され、また、實際にもそれをおこなっているからである。すなわち、このような状況においては、古典的権力分立主義が分割した立法・執行・司法の三権力、ことに立法・執行兩権力は、むしろ執行部のリーダーシップのために利用される二つの異なった國家機能ないしはテクニクにすぎないということにもなる⁽¹⁹⁾。そのような意味において、権力分立原理は二〇世紀の現實からは時代おくれの教義として批判される余地も十分あらうし、それによる古典的三権の区分に代えて、政策の決定・執行およびコントロールといったあたらしい機能的な國家作用の分類を提唱することも可能というべきである⁽²¹⁾。

以上述べたような現代國家における政治的リーダーシップの要請、またその機能をとくに執行部門が担わざるを得ないといった必然性、さらにはその機能そのものが政策の形成決定という立法と重複しかねない、ある意味では立法に上位するようなそれであるといった事実——これらすべては伝統的権力分立原理にもとづく近代國家

の統治機構に少なからぬインパクトをもたらすことになった。いうまでもなく、それは国家の執行部門への統治権力の集中であり、執行権の拡大強化ないし優越である。⁽²²⁾ただ、同じくそのような現象がみられる現代諸国の場合でも、そこでの執行部の立法部にたいする憲法的依存関係、また各国家が当面した問題状況の性格などによってそのプロセスや程度はヴァリエーションを示す。⁽²³⁾したがって、その点に留意しながらも、以下、本稿においては、伝統的権力分立主義をより忠実に採用したと一般にいわれているアメリカ合衆国において、執行部としての大統領が、いかなる状況のもとで、またとくにいかなる方法ないし手段によって政治的リーダーシップを行使し、今日のような立法部にたいする優越的地位を達成し発展させることが可能であったかについていささか具體的な考察をこころみたいと思う。

- (1) Seligman, L. G., *The Study of Political Leadership, The American Political Science Review*, Dec. 1950, p. 904.
- (2) *Ibid.*, pp. 904—905. また、丸山真男「リーダーシップ」、『政治学事典』〔平凡社〕、一九六二年）一三六四頁。
- (3) とりあえず、丸山、前掲、一三六四—一三六七頁および Seligman, *op. cit.*, pp. 904—915 を基礎的なそれとして参照。
- (4) Friedrich, C. J., *Constitutional Government and Democracy*, 1950, p. 357.
- (5) Seligman, *op. cit.*, p. 913.
- (6) 丸山、前掲、一三六五頁。
- (7) *Ibid.*, p. 907.
- (8) Friedrich, *Man and his Government*, 1963, pp. 171—172.

米國大統領の立法指導

米国大統領の立法指導(一)

- (9) Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, p. 357. また、丸山、前掲、一三六五頁。
- (10) Loewenstein, K., *Verfassungslehre*, 1969, S. 39. 阿部・山川訳『現代憲法論』(有信堂、一九六七年、原著一九五九年版の訳)五六頁。なお、ロックもすでにこのことを指摘している(鵜飼訳『市民政府論』(岩波書店、一九六九年)一六四頁)。
- (11) Friedrich, *op. cit.*, pp. 363—364.
- (12) *Ibid.*, p. 355.
- (13) 篠原・永井編『現代政治学入門』(有斐閣、一九六九年)、七二頁。
- (14) Friedrich, *Man and his Government*, pp. 74, 78, 79.
- (15) Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, p. 360; *Man and his Government*, p. 444.
- (16) たときは、ロックは、立法権を国家の最高権であるとす(鵜飼訳、前掲、一三五頁)。
- (17) Friedrich, *Man and his Government*, p. 462. また、Loewenstein, *op. cit.*, S. 42. 邦訳、同上、五九頁。
- (18) Loewenstein, *op. cit.*, S. 38. 邦訳、同上、五六頁。
- (19) *Ibid.*, SS. 38—39. 同上、五六頁。
- (20) *Ibid.*, S. 32. 同上、四九頁。
- (21) *Ibid.*, SS. 39—49. 同上、五六—六六頁。
- (22) 丸山、前掲、一三六四頁。
- (23) Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, p. 363.

前述したような現代国家が当面する諸問題の解決のため執行部のリーダーシップに依存するといった一般的傾向は、アメリカ合衆国の場合、執行部の首長としての大統領職を、この国の時代的社会的諸要請に応じたユニークなリーダーシップの機関とした。⁽¹⁾

なによりもまず、政治的リーダーシップへの要請一般がそうであったように、大統領によるリーダーシップは合衆国における経済体制の発展と無関係ではあり得なかった。すなわち、産業組織の巨大化、そこへの経済力の集中、またその濫用の結果、労働者、消費者などを含む社会一般がその弊害に苦悩するようになるや、大統領たちは、好むと好まざるとにかかわらず、それに対処するよう行動せざるを得なかったのであるが、それに政策的計画的に対処するようになったのは、今世紀初頭、セオドア・ルーズベルト (Theodore Roosevelt) 以降である。すなわち、彼がすぐれた勧告の才によって経済を規制し社会を改善する必要性に議会や国民を留意させ、またそのためのもろもの措置を採って以来、彼の後継者たちのほとんどすべてが、多かれ少なかれ、彼のパターンにしたがったのであり、ウイルソン (W. Wilson) のニュー・フリーダム (New Freedom)、フランクリン・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) のニュー・ディール (New Deal)、トルーマン (H. S. Truman) のフェア・ディール (Fair Deal) などは、いずれも、彼らのそのような関心ないしは努力のあらわれ以外のなにものでもなかったのである。⁽²⁾ その意味で、「大統領のリーダーシップは社会変革の大いなる手段でもある」⁽³⁾ といわれるのは故なしとしない。

しかしながら、また、合衆国の場合、世界の他に類例をみないような地理的、経済的、さらには文化的多様性が見られるし、個々の州も、ヨーロッパのおおかたの国家よりも、職業的、宗教的、民族ないし人種的バリエ

米国大統領の立法指導(一)

ティーが大きい場合が多い。したがって、大統領としては、広範な種類の地方的・職能的、その他の集团的な諸利益に訴え、それらの対立する意思の調整やバランスをはかる必要がある。とりわけ、近年、都市化の進展にもない、連邦議会にその利益が代表されにくい労働者など大きな都会的利益に奉仕するよう大統領はしいられるようになる。それ故、大統領はまた、アメリカ社会のこのような特殊な要請にこたえるためにも、彼のリーダーシップを行使せざるを得ないわけなのである。⁽⁴⁾

このようなわけで、大統領の政治的リーダーシップは時代や社会の要請と切りはなして考えることはできないのであるが、それと同時に、彼のリーダーシップは彼のパーソナリティー——態度、信念、理論、意志力、野望など——によって影響を受けることも無視し得ない。⁽⁵⁾ されどころか、「ある特定の時点で大統領職がどのようなものであるかは、誰が大統領であるかに大いに依存する」⁽⁶⁾ のであり、大統領たちは政治的指導者としての役割を彼らの気質に応じて選択し演ずることが可能なのである。⁽⁷⁾

もっとも、そうかといって、合衆国の大統領は政治的リーダーシップを行使するにさいしてまったく恣意的にそれがおこなえるというわけではけっしてない。すなわち、合衆国憲法の起草者たちは、執行権が独裁にも通ずる危険な道具であることを十分承知していたから、大統領の意志決定にたいして権力分立原理にもとづく大きな歯止めを憲法典に規定したことは周知のとおりである。とりわけ、合衆国憲法一条八節によれば、合衆国議会は憲法が政府に付与した権限を行使するため必要かつ適切なあらゆる法律を制定できることになっているので、大統領としては、執行権の行使にあたって議会立法に多かれ少なかれ拘束されざるを得ないのである。⁽⁸⁾

しかし、それにもかかわらず、指導的憲法起草者たちは、立法部の権力併呑的性向に対抗して、連邦政府に安

定や実力や能率を確保するためには強力な執行部が必要であるといった信念にもとづいて、執行権を三人あるいはそれ以上のメンバーからなる委員会に付与する案をすて、かわりに、それを単一の大統領の掌中に高度に集中させたのである。憲法二条一節冒頭の「執行権はアメリカ合衆国大統領に付与される」との規定は彼らのそのような意図の簡潔な表現ともみれよう。⁽⁹⁾ しかも、執行権の観念は、立法の執行というよりは、実際には立法と司法を除く残余の統治権能といった不確定なそれであつた⁽¹⁰⁾、さらに、右規定につづく大統領の権能の若干の特定⁽¹¹⁾も、議会の権能の広範かつ詳細な列挙と比較した場合、必ずしも明確とはいえず具体性の点で欠けるところがあつた。しかし、その半面、このような「憲法の文言が、大統領職を、変化する諸要請に応じて伸縮し得るアコーディオンにも似た役にした」⁽¹³⁾のであり、その結果、大統領個人のパーソナリティーや執行権についての彼の見解が大統領のリーダーシップを左右することになつたのである。⁽¹⁴⁾ したがつて、そのような意味で、合衆国における執行部門の政治的リーダーシップの展開の基盤はすでに連邦憲法自体のなかに内包されていたということもできよう。

ところで、大統領職をいかに解すべきかについては、はやくも建国当初から広狭両様の見方が対立した。⁽¹⁵⁾ おおまかにいえば、その一つは、権力分立原理に忠実に消極的後見の執行職の役割にあまらずべしとするものであり、他は、大統領の積極的創造的な役割すなわち彼のリーダーシップを強調しようとするそれであつた。⁽¹⁶⁾ いうまでもなく、ここで重要なのは後者であるが、そのような見解をとつた大統領としては、初代のワシントン (G. Washington) をはじめとして、ジャクソン (A. Jackson)、リンカーン (A. Lincoln)、セオドア・ルーズベルト、ウイルソン、フランクリン・ルーズベルト、トルーマンなどがあげられよう。⁽¹⁷⁾ 彼らの場合、その多くが、大

米國大統領の立法指導(一)

統領職の責任の積極的道義的な自覚のもとに、そのような責任にこたえるべく、大統領に与えられた憲法上の諸権能を可能なかぎり広く解釈することによって彼のリーダーシップを主張することができると考えたし、また、それでも彼らが当面した公益の危機に十分対処し得ない場合には、それらの権能の拡張に資するような立法を示唆して、その議會通過をリードすることが彼らの義務であると考えたのである。⁽¹⁸⁾

とりわけ、リンカーンの場合、内戦時、憲法を維持防衛するためには、大統領職にたいするいかなる憲法的制約も存在しないとまで主張したのであるが、よりノーマルな時期においても、大統領職の権能を最広義に解釈することによって、大統領の強力なリーダーシップを理論的に強調した点で注目されるのはさきにもふれたセオドア・ルーズベルトである。すなわち、彼は、ジャクソンなどがすでに主張したような執行部は全体としての人民の代表機関であるといった考え方にたつて、人民によって国の福祉を託されている大統領は、彼の責任を履行するにさいして、憲法や法律がとくに定められないかなる制限にも服さないとした。彼は自叙伝のなかでいう。「私の考えによれば、すべての執行官、とりわけすべての高位の執行官は人民の家令 (a steward of the people) であり、彼が人民のためになし得るあらゆることを積極的かつ肯定的にやるよう義務づけられているのであって、彼の才能をナプキンのなかでそこなわぬようつとめるといった消極的な実績にあまんずべきではない。私は、国家にとって絶対に必要なことであっても、それをやるためになにか特別の授權を彼がみいだせないかぎり、大統領はそれをなし得ないような考え方をとることを拒否した。憲法あるいは諸法律によってそのような行為が禁じられていないかぎり、国家的諸要請が要求するいかなることをもやるのが彼の権利であるばかりでなく、彼の義務でもあるというのが私の信念であった⁽²⁰⁾」と。このようなわけで、彼が自ら名づけた大統領職の「家令理論」

（“stewardship theory”）にもついで、セオドア・ルーズベルトは、他のいかなる近代的大統領にもまして、今日における強力な大統領職をもたらしただのである。⁽²¹⁾

もっとも、右のような彼の積極的な大統領職の理論は、大統領職について消極的な見解をとる彼の直接の後継者タフト（W.H. Taft）によって危険な理論として批難もされたが、⁽²²⁾それにもかかわらず、近年の大統領たちが彼らの職務をなによりもまずリーダーシップのそれと考えて来たことは否定できないのであって、そのことは、未曾有の経済的さらには国際的危機に対処して、敏速かつ異常なまでの精力で大統領の全権能を駆使したフランクリン・ルーズベルトの次のような大統領職観によっても例証されよう。⁽²³⁾「大統領職はたんなる行政職ではない。それはその最小でしかない。それはすぐれて道徳的指導の地位なのである。わが偉大な大統領たちのすべては、国家生活における特定の歴史的理念があきらかにされなければならなかったそのときどきの思想的指導者であった。……変化に油断ない敏感なリーダーシップがなければ、われわれは行きづまり、あるいはわが道を見失うのである」。⁽²⁴⁾⁽²⁵⁾

いずれにしても、以上のようなわけで、合衆国の現代政治における大統領のリーダーシップの枢要性についてはもはや疑う余地はない。それはルーズベルトの大統領職を承継したトルーマンの簡潔な言葉によっても要約できよう。「大統領は全人民によって選ばれるようになったので、彼は全人民にたいして責任を負わざるを得なくなった。私がよくいったように、全人民がワシントンにもつ唯一のロビイストは合衆国大統領なのである。われわれ全人民は彼にリーダーシップを期待したのであり、しかも、それは書かれた文書の制限内に限られるようなものではなかったのである。……全人民の見地からすべての問題をみること、これが大統領の責務なのであ

る⁽²⁶⁾。

ところで、大統領に要請されるこのようなリーダーシップは、具体的にはどのようなプロセスを経て実現されるかといった点が問題となる。その場合、前述のようなリーダーシップの代表的機能といった観点からは、なによりまず、大統領は彼のリーダーシップの基礎として国民的世論を形成する必要がある。すなわち、大統領はもろもろの時代的社会的諸要請をいち早く発見し、新聞、ラジオ、テレビなど利用可能な報道メディアをつうじてあらためて全国民ないしは個々の集团的利益にそれらを訴え、自らの政治指導とむすびつけることから始めなければならないのである。⁽²⁷⁾ しかしながら、つい、彼はそのようにしてもりあげた世論を立法ないしは政策のかたちに具体化しなければならない。この段階では、とりわけ、大統領は自らが所属する政党の組織に依存せざるを得ないのであって、合衆国の政党はルーズな地方分権的なものであるため、彼が連邦議会の議員でもある党員たちの支持を意のままにあつめることがむずかしいともいわれるが、そうかといって、大統領は与党のリーダーとして彼らの支持を確保できないかぎり、彼のリーダーシップもここで挫折しかねないのである。⁽²⁸⁾ とはいえ、立法ないし政策決定の段階においては、与党のみならず野党の議員をも含む連邦議会そのものが大統領のリーダーシップの最大の難関としてたちはだかっていることはいうまでもない。なぜならば、大統領が事実上いかに深く立法過程に参与するようになっても、合衆国の権力分立的憲法体制のもとで依然として固有の立法決定権をもつものは、連邦議会をさしおいてほかに存在しないからである。そのような意味において、大統領が議会をいかにリードすることによってこの国における執行権の優越をもたらしたかが本稿での主たる考察課題となる。もっとも、大統領は本来連邦行政組織のチーフとして決定された政策や立法の執行にさいしてもリーダーた

るよう要請をねんじ、彼のリーディングはこの段階になつておつたやねるといふことを付言しておく必要が
あつた。⁽²⁹⁾

- (1) Corwin, E. S., and L. W. Koenig, *The Presidency Today*, 1956, pp. 62, 96.
- (2) *Ibid.*, pp. 62—63, 97.
- (3) *Ibid.*, p. 97.
- (4) *Ibid.*, pp. 64—65, 96.
- (5) Beard, C. A., *American Government and Politics*, 1961, p. 201; Cowin & Koenig, *op. cit.*, p. 65.
- (6) Corwin, *The President*, 1964, p. 30.
- (7) Beard, *op. cit.*, pp. 200—201.
- (8) *Ibid.*, p. 200.
- (9) *Ibid.*
- (10) Corwin, *op. cit.*, pp. 3—5.
- (11) 合衆国憲法二条二節および三節。
- (12) 同一条八節。
- (13) Schwartz, B., *The Powers of Government*, 1963, Vol. II, p. 4.
- (14) *Ibid.*, pp. 1—4; Corwin, *op. cit.*, p. 30; Touttelot, A. B., *The Presidents on the Presidency*, 1964, pp. xi, xiii, 16.
- (15) Schwartz, *op. cit.*, p. 59.
- (16) Touttelot, *op. cit.*, p. xi.

米大統領の立法指導

米国大統領の立法指導

- (17) *Ibid.*, pp. xi—xii, 17.
- (18) *Ibid.*, pp. 17—18.
- (19) *Ibid.*, p. 19.
- (20) *Ibid.*, pp. 55—56 に収録されているそれからの引用。
- (21) *Ibid.*, pp. 18—22.
- (22) Schwartz, *op. cit.*, p. 59.
- (23) Tountelot, *op. cit.*, p. 25.
- (24) Cowin, *op. cit.*, p. 273 に引用されている。
- (25) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 63.
- (26) Roche, J. P., and L. W. Levy, *The Presidency*, 1964, pp. 30—31 に収録されているそれからの引用。
- (27) Beard, *op. cit.*, pp. 201—202; Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 66—73.
- (28) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 78—83, 98; Binkley, W. E., *The Man in the White House*, 1968, pp. 179—180.
- (29) Beard, *op. cit.*, p. 202.

三 大統領による立法指導

以上のような予備的考察からして、合衆国における大統領の政治的リーダーシップは、とりわけ、政策決定を含む立法過程において発揮されざるを得ないわけなのであるが、そうだとするならば、大統領は連邦憲法上いか

なる手段によってそのような役割を演ずることが可能であるのか。もっとも、合衆国の統治体制を典型的かつ嚴格な権力分立原理にもとづくそれと理解し、したがってまた、大統領職を單純な執行職に限定しようとする者であるならば、そもそも、そのような手段を憲法典に求めるような努力はあえてしないであらう。とはいえ、憲法制定者たちは権力分立原理を文字どおり合衆国に実現しようと考えていたわけでは必ずしもなかった。すなわち、さきにもふれたように、執行部の専制もさることながら、立法部のそれにも大きな危惧をいだいていた彼らは、立法部にたいする執行部の防盾として、いちはやく、大統領の立法手続への関与を法典のなかに規定したのである。それは、憲法一条がその冒頭で「ここにまとめられたすべての立法権は連邦議會に付与される」としながらにも、議會に立法的権能を独占させることをしないで、同条七節二項で、連邦議會を通過したすべての法案は大統領に送付されなければならず、大統領の承認の署名を得てはじめてそれは法律となるとさだめているからなのである。このように、大統領の同意が議會兩院の議決同様立法にさいして要求されるということは、憲法自体が大統領を立法的職能をおこなう立法部の同位の部門としているのであり、その意味では、この国の立法部は元老院、庶民院および大統領によって構成されているといえないこともない。⁽¹⁾したがって、今日、大統領職の「連邦議會の第三院」(“third House of Congress”)化が指摘されたり、大統領が首席立法官(the Chief Legislator)と呼ばれるようになって⁽³⁾も、それは必ずしもおどろくにはあたらないのである。

いずれにしても、大統領は、憲法上、リーダーシップ一般についてと同様、とりわけその要ともいふべき立法に関しても彼のリーダーシップを行使し得るようすでに根拠づけられているわけなのであるが、その現実的行使はやはり大統領たちの個人的見解、なかならず彼らの時代の社会的諸要請に依存して来た。すなわち、大統領職

米大統領の立法指導^(一)

について前述のようにきわめて積極的な態度をとったリンカーンですら、執行部が連邦議会の立法をコントロールすることには反対の意向を示したといわれるように、建国以来当分のあいだは、大統領による立法指導は権力分立の原理にたいする侵害であるといった見方が支配的であった。ところが、セオドア・ルーズベルトの就任は、大統領のリーダーシップ一般についてだけでなく、立法指導の面でも大統領職についての考え方の転換をもたらしたのであり、そのことは、「理論的には、執行部は立法となんの関係もない。〔しかし〕実際には、現在では、執行部はとくに人民全体の代表であるし、またあらねばならない。執行部の活動は、しばしば、人民が要求し、またもつ必要のある立法を得ることのできる唯一の手段を提供する⁽⁴⁾」といった彼の言葉によってもうかかえるであろう⁽⁵⁾。そして、彼以後、大統領は強力な立法的リーダーシップをとらねばならぬとするこのような見解は、ウイルソン、フランクリン・ルーズベルト、トルーマンなどとりわけ改革ないしは革新を旗じるしとする民主党の大統領たちによってうけつがれていったのである⁽⁶⁾。もとより、立法指導についての大統領たちの考え方のこのような変化は、経済にたいする国家的介入を原則的に拒否した時代がおわりをつげ、産業の全国的発展やそれがもたらした独占の問題、労働運動、さらには国際的危機などに対処すべく、国家的見地からする立法の必要性が飛躍的に増大しつつあったというこの国の社会的背景にみあうものであった⁽⁷⁾。

しかも、解決すべくあまりにも複雑かつ困難なこれらの諸問題に対処するにあたって、連邦議会は立法組織として重大な欠陥を露呈した。すなわち、議会のメンバーたちは国民の代表というよりはむしろ各選挙区や諸州の代表であったがために、連邦議会は保守的議員たちによって支配された地方的利益の乱闘の場となりがちで、時代や社会が要請する首尾一貫した政策を議会自らが確立して、それを立法化するといった重責をそこに期待する

ことはほとんど不可能にちかかった。その結果、この国最高の立法機関であらねばならぬはずの議会はそのような責任を果すことを断念せざるを得なかったのである。また、このように、連邦議会が自らを指導すべく組織されていらない以上、その立法活動にとつては外部からのリーダーシップが必要不可欠となるうし、しかも、それを与えることのできる者は大統領以外にはいない。なぜならば、大統領は全国民によつて選挙される唯一の人物であり、それ故また、説得力ある包括的政策を確信としてもつ者が多いし、さらには、彼がおかれた中枢的地位は、彼のもつ政治的実践力ともあいまって、国民のみならず議員たちにも大統領の国家的立法計画を期待させるようになったからである。⁽⁸⁾ そのようなわけで、米国史上偉大な足跡を残した大統領たちはいずれも少なからず立法指導者として活躍したのであり、セオドア・ルーズベルト、ウイルソン、フランクリン・ルーズベルト、トルーマンなどの前述の諸政策は本質的にはいずれも立法計画にほかならなかったのである。さらに、近年の大統領でいやくも立法に積極的関心を示さなかった者はいなかったといつても過言ではない。⁽⁹⁾

ところで、それでは、大統領たちは立法指導をおこなうにさいしてより具体的にはどのような方法ないし手段に訴えて来たか。それには種々のものが考えられるが、とくに憲法上大統領が利用し得る手段としては次の三つがあった。第一に立法勧告権、第二に立法拒否権、第三に議会の特別会期召集権がそれである。⁽¹⁰⁾ 一と三は肯定的ないし積極的な権能、二は否定的ないし消極的なそれである。⁽¹¹⁾ しかしながら、大統領の立法指導の手段はこれらにかぎられないのであつて、必ずしも憲法上の手段とはいえないようなものもある。たとえば、国民へのアピールのような手段がそれである。しかも、これらはいわばオープン・ポリティクス(open politics)つまり公然たる手段であるが、これらにたいして、クローズド・ポリティクス(closed politics)といえるような隠然たるそれも

米國大統領の立法指導⁽²⁾

あるのであって、大統領と議員との個人的な接渉、大統領の叙任権や政策的交付金の利用などがそうである。しかも、大統領はこれらの手段のいくつかを組合せ使用することによって、立法指導上めざましい効果をあげることも可能なのである。⁽²³⁾したがって、以下、これらの手段とりわけ憲法的なそれについて個別的かつ具体的な考察をこの項でしよう。

- (1) Schwartz, *op. cit.*, pp. 25—26.
- (2) Rossiter, C., *The American Presidency*, 1960, p. 29.
- (3) *Ibid.*, p. 28.
- (4) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 85 以下用ひなはる彼の自叙伝の一節。
- (5) *Ibid.*, pp. 84—85.
- (6) Key, V. O., *Politics, Parties, & Pressure Groups*, 1967, pp. 659—660.
- (7) Corwin, *op. cit.*, pp. 263—264.
- (8) Rossiter, *op. cit.*, p. 28; Finer, H., *The Presidency*, 1960, pp. 58—61.
- (9) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 83—84.
- (10) Finer, *op. cit.*, pp. 57—58.
- (11) Schwartz, *op. cit.*, pp. 26—35.
- (12) Koenig, *The Chief Executive*, 1964, pp. 138—143.

四 立法指導の諸方法(一)

— 勸告権 —

大統領による立法指導の諸手段のうちとくに憲法的なそれとして第一にあげられなければならないのは立法勸告権である。これは連邦憲法二条三節の「彼〔大統領〕は随時連邦の状況につき連邦議会に情報を与え、また彼が必要かつ妥当と考える議案を彼らが審議するよう勸告する」といった規定にもとづく。⁽¹⁾ ちなみに、大統領のこの権限はイギリス国王が国情について議会に演説する権限の模倣とも考えられるが、いずれにせよ、大統領が国務の日常的運用にさいし中心的地位をしめることから、彼に適切なそれとして起草者たちが大統領に付与したものといえよう。⁽²⁾ もっとも、右の規定は大統領にそのような権限を付与したというよりは義務を課しているにすぎないとも解せる。それは議会の審議をたすけるため大統領に情報を提供するよう要求しているのであり、逆に彼が議会に議案の審議をしいるといったようなことは権力分立原理からは許されないはずである。⁽³⁾ しかし、それにもかかわらず、実際問題として、この規定が大統領の立法的リーダーシップの大きなみなもととなったことは否定できない。それは、議会への情報伝達にせよ、議案の審議の勸告にせよ、大統領はそれを自らがえらぶときに、また自らがのぞましいと思う事項についておこなえるからであり、しかも、大統領はそのような伝達ないしは勸告によって立法に関する世論をも形成し得ることを思うとき、議会にとってはそれはたんなる伝達や勸告以上の影響力をもつと考えられるからなのである。⁽⁴⁾

ところで、大統領が右のような情報伝達や審議勸告をおこなうにさいしてとる形式がいわゆる議会にたいする

米国大統領の立法指導^(一)

教書 (message) である。それには、大統領自らが議会に出席して口頭でそれを伝達する場合と、文書のかたちでそれを送る場合とがある。はじめ二代の大統領は前者の方法によったが、その後、後者の方法が慣行化し、ながらくそれがつづいた。しかし、やがて、ウィルソンの時代になると再び口頭による方法に復帰し、以後、例外はあつても、原則としてこの方法がとられている。⁽⁵⁾ また、教書の種類としては、毎年はじめに送られる一般教書 (State of the Union Message) とそれにつづいて送られるなにかひとつの問題にむけられた特別教書 (special messages) とがあり、また、近年、連邦議会が法律で定めた教書もある。そのような教書のひとつは予算教書 (budget message) であり、これは一九二二年の予算會計法 (the Budget and Accounting Act) が年初に大統領に提出を命じている執行部予算案に付随して送られるものである。他は経済報告 (Economic Report) であり、一九四六年の雇用法 (the Employment Act) が大統領に要求するそれである。これら二つの教書の場合、議会自らが大統領のリーダーシップを要求するようになったわけなのである。しかも、これらの法律はいずれも大統領の勸告にもとづいて制定されたのである。⁽⁶⁾

さらにまた、教書の内容やねらいは時に応じて種々異なつていた。たとえば、それはなんらかの特殊な問題についての確実な情報を伝える公式文書の性格をもつ場合もあつた。また、とくに議会の会期のはじめに送られる一般教書の場合、それは高度の政治的意味をもち得よう。また、それは与党の指導者たちとの協議の結果起草された党の諸政策の宣言にほかならない場合もあつた。また、それは再選をねらう大統領が自らの政見を発表するときに利用される。また、それは外交方針の注目すべき声明を含む場合もあつた。さらに、教書が詳細にわたり、特定の立法を示唆することがしばしばである。⁽⁷⁾ のみならず、これらの教書は重大な公文書として広く一般に

も読まれ、また討議の対象とされる。その結果、世論を喚起し、議会選挙にも影響を及ぼすし、また、主要な政策がそれによって不動のものともなうものである。もちろん、議会が審議のうえこのような教書に含まれた大統領の諸勧告を妥当かつ実際的と考えれば、それらは承認されるであろうが、もしまたそれがただちに議会によってとりあげられないような場合でも、大統領には打つべき手が後述のようにほかにあるのである。⁽⁸⁾

それはとにかくとして、右のような議会にたいする教書による勧告といった積極的なテクニックをもちいて、大統領が立法的指導者の地位をしめるようになったのは今世紀以降のことなのであり、その先駆者はやはり前述のセオドア・ルーズベルトであった。すなわち、彼の場合、立法的リーダーシップを実現するためにえらんだ手段はまずもって議会への年頭教書であった。ただ、そのような教書は彼の広範な立法計画を示すものではあったが、その伝達方法は文書によるそれであり、また議会でそれが代読されるといった旧来の方法であったため、逆に従前の大統領教書よりも量的に老成化しただけに、議会さらには国民にたいしてその意図した効果を十分期待し得なくなった。⁽⁹⁾そこで、彼は教書による立法指導を補うべくより具体的な対議会工作をおこなった。すなわち、彼以前にもジェファソン（T. Jefferson）のように間接的な議会工作で知られた大統領もいないわけではなかったが、⁽¹⁰⁾初代ルーズベルトの場合、大統領職に議会との有機的関係を与えた点で注目さる。それは、彼が議会のとくに庶民院の議長を立法指導の媒介者とみて、彼をホワイト・ハウスに招きしばしば協議をおこなったからなのである。そのさい、大統領が政府の重要な立法提案を同議長にはかったこともちろんであるが、同時に後者をつうじて議会の多数意見が前者に伝えられたわけであり、そのようにして、はじめて、大統領の立法的職能の組織化がこころみられたのである。しかも、彼によってはじめられた立法指導のこのような技術は、彼の後継者

米大統領の立法指導^(一)

たちによって多かれ少なかれ利用されることになったという。⁽¹¹⁾

初代ルーズベルトについて大統領の立法指導の展開に寄与したのはウイルソンであった。しかも、ルーズベルトの立法指導が個性的かつ実際的であったのにたいして、ウイルソンのそれは完成された理論にもとづいておこなわれた点が特徴的であった。すなわち、彼は、大統領就任以前、すでに政治学者として大統領職をイギリスの首相職のなかに改めることができると考えていたし、また、伝統的な権力分立原理をしりぞけ、大統領の憲法的権利義務は立法過程をリードすることにあるとした。そして、そのような考え方にもとづいて、彼は議会への教書をあらためてダイナミックな立法指導の道具としたのである。すなわち、一九一三年、彼はこれまで一世紀にもわたる文書による伝達の方法にかえて、自ら議会にあらわれ、またひとつの重要提案に集中した特別教書を演説するようにしたことは、彼の大統領即首相観の劇的な実践以外のなにもでもなかった。そのさい、彼は述べていわく、「合衆国大統領は人なのであり、しつと深い権力のある孤島から議会に拍手し、教書を送り、自然に彼自らの声で語らないような政府の単なる部門ではない、彼は共通の職務にさいして他の人間たちと協力しようとしている人間なのである」⁽¹²⁾と。このようにして得られた彼と議会との関係の調整の結果、彼は永年待望された関税改革立法を達成することができたのである。⁽¹³⁾また、彼のもう一つの立法的業績である連邦準備銀行法^(the Federal Reserve Banking Act)の提案にたいしても、ウイルソンは同様議会に訴え、かつまた、彼と党組織との関係もスムーズで、その確認を経たものであったため、その議会通過が可能となったのである。その意味では、それは、教書を利用しながら、首相のリーダーシップのもとでの政党政府という彼の夢の実現であったともいわれる。⁽¹⁴⁾なお、同法案に関してさらに付言すべき点は、それがホワイット・ハウスでの大統領と諸種の意見の

代表者たちとの会合において起草され、教書を補うべく、議會に提案されたということである。ちなみに、そのような具体的法案がホワイト・ハウスから送られるといった慣行は、すでに初代ルーズベルトの時代にはじまったといわれるが、それが公然とおこなわれるようになったのはウイルソンのときからであるという。⁽¹⁵⁾ それはともかく、その後、第一次世界大戦の勃発、さらには合衆国の参戦とも関連して、彼のリーダーシップはいやがうえにも發揮され、とりわけ主要な戦時立法のおおくは執行部で起草され、いわゆる政府法案 (administrative measures) として議會はその審議をしいられた。また、そのさい、諸省の長官たちは、それら法案の通過を促進するよう、政府のスポークスマンとして議會の委員会などに派遣された。その結果、戦争という事態を別にしても、議會の無力化は立法過程を大統領自身のものと化し、ついには権力分立的憲法体制の崩壊を云々する批判すらあらわれたのである。⁽¹⁶⁾ なおまた、戦後、大統領と議會との関係がある程度この国初期の伝統的なそれへ戻ることが期待されたが、そのような期待はほとんど裏切られたという。⁽¹⁷⁾

さらに、フランクリン・ルーズベルトの場合、彼の立法的業績は全体として彼以前のすべての記録をしのいでいたといわれる。⁽¹⁸⁾ もっとも、彼のリーダーシップの技術そのものは必ずしも斬新なものとはいえず、旧来のそれがラジオのようなあたらしい報道手段にたすけられ、洗練または改善された程度であった。⁽¹⁹⁾ とはいえ、彼が就任した一九三三年にはじまったこの国未曾有の経済危機はなによりもまず彼に立法指導の好機を提供した。⁽²⁰⁾ また、彼が大統領のリーダーシップの必要性を強調したことは前述したが、彼の独特さは彼の思想そのものというよりは、彼が直面した数多くの困難な諸問題を解決すべく意欲的にそれを実践した彼の勤勉さが無類のものであったことなのである。⁽²¹⁾ すなわち、ルーズベルトはとくにウイルソンがはじめた特別教書を大いに利用した。ちなみに

米国大統領の立法指導⁽²⁾

に、第七三議会には三〇近くの、七四議会にはその約半数の、七五議会にはほぼ七〇の教書が伝達されたし、第二次大戦中もそのような方法がつけられたという。また、彼によるそれらの教書は特定の問題についての立法の必要性をたんに勧告するにとどまらず、要請される立法の内容を特定し、さらにそのいくつかは法案の草綱をもなっていたのである。第一次農業調整法 (the first Agricultural Adjustment Act)、全国産業復興法 (the National Industrial Recovery Act)、裁判所改革、武器貸与法 (the Lend-Lease Act) などの主要な法案はいずれもみなこのような方法によってもたらされたという。しかしながら、また、他の重要な諸法案もまづもって政府内部において起草され議会に送付されたのであり、TVA設置法、持株会社法 (the Holding Company Act)、社会保障法 (the Social Security Act) などはその好例である。なお、このような立法指導の方法はニュー・ディールの初期に顕著にみられたが、その後も慣行化するようになった。⁽²³⁾ このようなわけで、多少の例外はあっても、一九三三年から一九四三年にかけての重要な法律はすべて執行部によって起草され、あるいは大統領が発案したという。⁽²³⁾ また、教書による勧告だけでなく、ルーズベルトも具体的な議会仕事を怠らなかった。すなわち、ウィルソンにならって、彼も「このような友好的な接触から、われわれはさいわいにも政府の立法部門と執行部門のあいだに強力かつ恒常的なむすびつきをききつつあるのである。憲法の文言は賢明にも分立を宣言したが、共通の目的への衝動は結合を宣言する。この精神で、われわれは再度ともにアメリカの人民に奉仕するのだ」⁽²⁴⁾と教書で訴え、そのような考え方を、元老院の多数派のリーダーや庶民院議長などのような議会の指導者、閣僚、さらには執行部官僚たちとのホワイト・ハウスでの度重なる会合によって実現したのであり、すぐれた内閣を展開したとさえ評されたのである。⁽²⁵⁾ さらにまた、ルーズベルトの立法指導はやがて組織的なものとなり、彼独自の方法を

発展させたことも注目さるべきである。すなわち、立法提案にさいし予備的研究を当該分野の著名なスペシャリストにおこなわせる。また、一般大衆に情報を流し、選挙民の圧力を議員たちに感じさせる。さらに、政府法案はできれば支持を得られそうな委員会に付託されるよう配慮する。そこで公聴会が必要とされるような場合、専門家たちがいつでも質問に応じ得るようにする。なおまた、立法提案には用意した草案をつねに添付するなどがそれであった。⁽²⁶⁾ なお、ルーズベルトが以上のような精力的な立法指導をつうじて、とりわけニュー・ディール立法によって奉仕したのは、議会の多数によって必ずしも代表されない農業や労働など大きな永続的かつ投票力をもつ集団であったのであり、彼らの広範な諸要求を一貫して彼が擁護したことは、現代における大統領のリーダーシップに以後あらたな要素を加える結果をもたらしたということも評価されなければならない。⁽²⁷⁾ もっとも、ルーズベルトの立法指導と関連して最後に付言すべき点は、大統領のリーダーシップには盛衰がともなうということである。すなわち、初代ルーズベルトやウイルソンの指導についてもそのようなことがいえたのであるが、二代目ルーズベルトの場合、彼の任期が四度にわたっただけにそれが顕著にみられたのである。それは大統領のリーダーシップも時代や社会が要求しなければ成功し得ないということを例証しているのであって、とくにフランクリン・ルーズベルトは彼の再選によってニュー・ディールのさいのそれが民衆的に支持されたにもかかわらず、やがて反抗する与党議員の議会からの追放を策さざるを得ないほど彼の指導の低下に苦しんだのであり、その後第二次大戦の到来や彼の三選によってそれがいったん回復したのも束の間、戦時中にもかかわらず、彼と与党ないし議会との関係は全くの危機におちいり、彼の四選後の死亡によってはじめてそれに終止符がうたれたくらいなのである。その意味では、拙速かつ強引な議会工作はもはや立法指導たることをやめ、独裁のレッテルを

米國大統領の立法指導^(一)

付され、大統領のせつかくの努力も不運におわらざるを得ないということをも、同時にフランクリン・ルーズベルトから学ばなければならぬのである。⁽²⁸⁾

それはとにかくとして、右にとくにあげた三人の大統領をも含めて、大統領たちが立法勸告権を主たる手段として連邦議會を指導することによってどのような立法的事績をする事ができたであろうか。さる研究の示すところによれば、一八八二年から一九四〇年までに制定された九〇の主要な法律のうち、大統領の影響力が圧倒的であつたものが一九、議會のそれがつよかつたもの、三五、両者の共同の力によつてもたらされたもの、二九、さらに、プレッシャー・グループの影響によるもの、七であつた。ただし、大統領の影響力がつよかつたと考えられるもののうち、一〇は一九三二年から一九三八年にかけて制定された一方、同期に制定されたそれで議會の影響力によるものはわずかに二つにすぎなかつたし、また、同じく両者の共同によるもの、一二であつたとい⁽²⁹⁾う。これを全体としてみれば、議會の立法力は依然として健在ともいえないこともないが、本来立法権を有しない大統領が単独にさらには議會と共同してではあつても、半数を上回る重要立法の実現に示した指導力を過小評價することは許されないであらう。ましてや、フランクリン・ルーズベルトの任期の前半のそれは立法機關としての議會の顔色を失わしめるに十分であつたというほかあるまい。さらにまた、大統領の立法指導力に加うるに、彼のみが自由にし得る執行部の立法技術的熟練と継続的サービスは、政府による主要立法の起案の傾向を増大させていることも否めない事実なのであつて、そのことも関連して、政府案の議會通過率もかなりのものとなつてゐる。より最近の大統領についてみれば、たとえば、トルーマンにとっては不作の年とされる一九五〇年の第八一議會の場合でも、彼は八六の法律の提案をおこない、そのうち三八が議會を通過したし、また、つづく

アイゼンハワー (D. D. Eisenhower) にとって良作の年、一九五八年に、彼は二三四もの法案を要請して、うち一〇九 (四六・六パーセント) が立法化されたといわれる。⁽³²⁾ このようなわけで、今日では、大統領や彼の政府は自らも立法部をもつて任じがちなのであり、他方、議会は彼らの見解を受入れ、それにもとづいて行動するよう期待されているのである。これは、一九〇八年、一閣僚が提案する法案の完全な草稿を元老院に送ったさい、大いにそれを問題にした同院の態度とへらへるとき、格段のちがいがあるといえよう。⁽³¹⁾

- (1) Beard, *op. cit.*, p. 202; Corwin, *op. cit.*, p. 265; Schwartz, *op. cit.*, p. 27.
- (2) Finer, *op. cit.*, p. 58.
- (3) Corwin, *op. cit.*, p. 265; Schwartz, *op. cit.*, p. 27.
- (4) Schwartz, *op. cit.*, p. 27.
- (5) Beard, *op. cit.*, pp. 202—203.
- (6) Koenig, *op. cit.*, p. 138; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 87; Finer, *op. cit.*, pp. 69, 57.
- (7) 最近の例として Roche & Levy, *op. cit.*, pp. 46—60 に収録有名なジュネタキナー (J. F. Kennedy) の一般教書を参照。
- (8) Beard, *op. cit.*, p. 203.
- (9) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 85—86; Corwin, *op. cit.*, p. 286.
- (10) Corwin, & Koenig, *op. cit.*, p. 85.
- (11) Binkley, *op. cit.*, pp. 164—165; Corwin, *op. cit.*, p. 267.
- (12) Corwin, *op. cit.*, p. 269 に引用有名なケネディの1節。

- (3) *Ibid.*, pp. 268—269; Binkley, *op. cit.*, pp. 166—168; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 86.
- (4) Corwin, *op. cit.*, pp. 269—270; Binkley, *op. cit.*, p. 168.
- (5) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 86—87; Corwin, *op. cit.*, pp. 268, 269; Koenig, *op. cit.*, p. 138.
- (9) Corwin, *op. cit.*, pp. 270—271.
- (14) *Ibid.*, pp. 271—272.
- (21) Beard, *op. cit.*, p. 206.
- (27) Corwin, *op. cit.*, p. 272.
- (28) Binkley, *op. cit.*, p. 169; Corwin, *op. cit.*, p. 273.
- (12) Corwin, *op. cit.*, pp. 273—274; Binkley, *op. cit.*, p. 168.
- (22) Corwin, *op. cit.*, pp. 274—275; Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 86, 87.
- (23) Beard, *op. cit.*, p. 206.
- (24) Corwin, *op. cit.*, p. 272 以下註40 以下 5 頁 1 欄。
- (25) Binkley, *op. cit.*, p. 170.
- (26) *Ibid.*, pp. 169—170.
- (27) Corwin, *op. cit.*, p. 277.
- (28) *Ibid.*, pp. 275—277; Beard, *op. cit.*, pp. 206—207; Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 65—66, 98—99.
- (29) Corwin, *op. cit.*, p. 485 以下註40 以下 5 頁 Chamberlain, L. H., *The President, Congress and Legislation*, 1946 以下 4 頁。
- (30) Schwartz, *op. cit.*, p. 28.

- (31) Finer, *op. cit.*, pp. 69—70.
(32) Schwartz, *op. cit.*, p. 29.

(未完)