

アメリカ合衆国の政治制度(一)

寿 田 竜 輔

本稿は本学経済学部における憲法（比較政治制度論）の講義案をもとにして書かれたものである。思うに、アメリカの政治制度に関しては、その本国において数多くの詳細な著書が刊行されているのであるが、それらを利用することは学生諸氏にとつて必ずしも容易ではない。他方、アメリカの制度に関して、わが国においても種々それを紹介した文献がみられるが、その多くは比較的簡単なものでありその叙述の重点もまちまちのため、学生の参考に必ずしも適しない。そのような意味において、本稿はもっぱら学生諸氏の聴講の便宜を考慮して、アメリカの政治制度のアウトラインを示そうとする意図をもつものである。もちろん、筆者の不十分な知識をもつてすることであるから、内容的にみて不正確、不十分またアップ・トゥ・デイトでない部分が多々あると思うが、その補正は後日に期したい。なお本稿が右のような性格のものであるため、参考文献の掲載は省略するが、因みに、学生諸氏にとつて現在比較利用し易いわが国の文献を左にあげておくことにする。

高木八尺「米國憲法略義」

宮沢俊義編「世界憲法集」(岩波文庫)

アメリカ合衆国の政治制度

アメリカ合衆国の政治制度

宮沢俊義「各国憲法のはなし」

斎藤眞「アメリカの政治制度」(平凡社政治学事典所収)

佐藤功「比較政治制度講義」

D・C・コイル「アメリカの政治組織」(安保長春訳)

一 序 説

(一) アメリカ合衆国の成立

アメリカ合衆国の歴史は、周知のとおり、北アメリカにおけるイギリスの植民地であった東部一三州の英本国との抗争にまでさかのぼる。その詳細は歴史書にゆずるほかないが、要するに、英本国の苛酷な経済的搾取に対して、これら諸州が一致団結して抗議を重ねた結果が一七七六年七月四日の有名な「独立宣言」(The Declaration of Independence)の決議となつてあらわれたわけである。そしてさらに、これら諸州は英本国からの独立を確保すべく、翌一七七七年一月には「連合規約」(Articles of Confederation)を議決し、一七八一年までに全州の同意が得られた結果、ここに「連合」(Confederacy)の成立をみた。「アメリカ合衆国」(The United States of America)という名称はこのとき生まれたといわれる。尨で、この連合はその機関として「連合会議」(Congress)とていふものを設けたが、それは加盟諸州に対しては単なる勸告機関にすぎなかったがために、その決議は法的拘束力を有しなかった。従つて、連合は法的には主権的独立国家の連合(Confederation of States)でしかなく、現在のような連邦(Federal State)ではなかったのである。尨が、その後、このような加盟諸州

に対する課税権・通商規制権などもなく、裁判権も不完全な連合にあきたらず、より強固な統一国家の必要性を痛感した諸州は、一七八七年フィラデルフィヤにおいて憲法制定会議 (Constitutional Convention) を開催して憲法草案を審議した結果、連邦憲法 (Constitution of the United States) の成立をみ、翌一七八八年六月二一日、当該憲法所定の九つの州の批准承認とともにこのあたらしい憲法はその効力を発した。ここに、アメリカはそれまでの単なる連合の状態から脱して、全州に対して最高の立法権・執行権・司法権を有する統一的政府をもつ連邦国家へと発展をみたのである。なお、その後連邦に加盟を承認された州の数は当初の一三から現在の五〇にまで増加していることを付言しておこう。

(二) 合衆国の政治制度の特色

右のようにして成立したアメリカ合衆国の政治制度の細部の説明にさきだつて、その全体の特色をいちおう述べしておく必要がある。

(a) 民主主義 アメリカの政治制度の特色の第一はなんといっても民主主義である。そのことは先にふれた独立宣言の次のようなくだりからもはっきりいえることである。

「我々は次のような事実が自明のものであると考える。すなわち、すべての人間は平等に造られており、彼らは彼らの造物主によって他人に譲り渡すことのできない一定の権利を与えられている。そのような権利の中には、生命、自由ならびに幸福の追求といったものが含まれている。そうして、これらの権利を確保するために人々の間に政府がつくられるのであり、従つて、政府の正当な権力は被治者の同意にもとづくものである。従つてまた、いかなる形体の政府であれ、それがこれらの諸目的を破壊するようなものとなった場合には、それを変更し或は廃止して、彼らの安全と幸福を実現するのにもつとも

アメリカ合衆国の政治制度

ふさわしいような原理を基礎とし、またそのような形式で権力を組織して新しい政府をつくることは人民の権利である。」
このように、平等に生まれた人間の安全と幸福の追求を確保する目的で、連邦ならびに諸州の憲法によって定められているのがとりもおさずアメリカの政治制度なのである。

合衆国においては、このようなたてまえにもとずいて、政治制度のあらゆる部門に人民の意思をおよぶかぎり反映させるよう十分な考慮が払われていることは後に詳述するとおりであるが、合衆国大統領や連邦議会議員はもちろんのこと、各州の知事、立法議会議員、更には州の場合裁判官までが人民の選挙によって選任されることになっているほか、人民の権利ないしは自由を保障するための権利章典 (Bill of Rights) なるものが、連邦の場合も各州の場合も、成文憲法のなかにその不可欠の部分として規定されており(連邦憲法についていえば、その修正一条ないし一〇条)、かつそれが裁判所に与えられている司法審査権によってその実効性を保障されているといった点はここであらかじめ述べておく必要がある。なお、アメリカの場合、右のような法的制度もさることながら、政党あるいはプレッシャー・グループ (pressure groups) なるものが高度に発達しており、それらが世論を形成し民意を組織化しそれを政治に反映させるといふ重要な役割を果しているのであるが、そのような事実も民主主義という見地からは忘れられてならない。

(b) 連邦制 アメリカの政治制度の第二の特色は連邦制 (federalism, federal system) を採用していることである。すなわち、アメリカは合衆国というその名称からもわかるように五〇の州 (States) から構成されている国家なのであるが、そのような諸州がそれぞれ独自の立法議会・執行府・裁判所を有するほか、合衆国全体としても連邦議会・大統領・連邦裁判所といったような連邦的 (federal) あるいは national) 機関を設けている点が

特徴的である。そうして、そのおのおのが各別の成文憲法によって——連邦の場合は連邦憲法によって、州の場合は各州の憲法によって——規定されているのであり、従ってまた、法的には合衆国全体つまり連邦の法律と諸州の法律とが併存するといった状態をもたらしているのである。

それはとにかくとして、このような連邦制をとる国家すなわち連邦国家において問題となる点は、連邦政府と諸州の政府との間にいかに統治権を配分するかということである。処で、合衆国の場合、そのような権限分配の問題は、連邦政府の権限は連邦憲法によって列記され、ないしは連邦政府に委託されている事項に限るとされる一方、各州は連邦憲法によって特に禁止されなかりその固有の統治権を留保するという原則(連邦憲法修正一〇条)によって解決されている。そのことは合衆国成立の歴史に由来するものであるが、これが「列挙権限」(enumerated powers) ないしは「委託権限」(delegated powers) の原理といわれているものである。その結果、連邦政府には合衆国全体の外交権・軍隊の編成統帥権・国際的ならびに諸州間の通商規制権・課税権などの重要な権限が認められているのであるが、ただこれらの権限といえども連邦憲法の規定ないし条項の解釈如何によって弾力的なものといわざるを得ないのである。すなわち、州権論 (States' Right Theory) といわれるような立場からすれば、右のような連邦政府の権限はより厳格に制限的に解釈されなければならないとされる (strict construction) のに対して、連邦主義者 (Federalists) はその拡張解釈 (broad or liberal construction) が好ましいとする。そこに、連邦・州間の権限の変遷が可能となる余地があるわけなのであるが、全体としてみれば、アメリカの経済的社会的発展にともない、南北戦争、第一次世界大戦およびニュー・ディール、第二次世界大戦の各時期を経て、連邦政府の権限は漸次拡大されていく傾向にある。

(C) 権力分立制 連邦制が地域的な権力の配分といえるのに対して、権力分立制 (separation of powers) というのは固有の、機能的な意味における権力の配分なのであるが、この点も合衆国の政治制度の大きな特色である。すなわち、いうまでもなく権力分立制は一八世紀自由主義的「弱き政府」(weak government) の思想の表現にほかならず、立法・執行・司法各部門間における抑制均衡 (checks and balances) を通じて、政治権力の集中とそれにとまらぬ権力の濫用を阻止しようとする意図から案出された制度なのであるが、アメリカの場合、特に連邦政府についていえば、立法権は連邦議会に、執行権は大統領に、また司法権は連邦裁判所に与えられている(それぞれ、連邦憲法一条(一節)二条(一節)および三条(一節)ことはいうにおよばず、これら三部門の分立―独立性が後述のように徹底した)ものとなっている点特徴的である。しかも、その場合、執行部としての大統領が議会から完全に独立した地位を保っているという点が、イギリス流の議院内閣制 (parliamentary government) と比較した場合いちじるしく対照的なのであって、このようなアメリカ的制度を「大統領制」(presidential government) と呼ぶのが例である。なお、この点に関する限り諸州の制度もかわりはない。

しかしながら、右の点に関して注意すべきことは、権力分立制というものが元来ヨーロッパにおける専制君主的な執行部のもつ権力の抑制を意図したものであったのに対して、ここアメリカにおいては、選挙を通じて人民大衆ともっとも直接にむすびつき易い立法議会殊にその下院のゆきすぎを阻止する目的でそれが利用され制度化されているということである。そのことは連邦憲法の制定会議に参集した当時の諸州からの代表者たちが主として少数の有産者階級の代表であったという事実からもうかがえるのであるが、具体的には、連邦議会を二院にわけ、下院よりも任期の長い上院に広汎な権限を与えて下院を牽制させ、また司法権の優位によって議会の立法権

を抑制させるとともに、特に大統領を議会による支配から独立させて彼に強大な執行権を付与したのである。それ故にこそまた、合衆国の政治的経済的危機の時代にさいして、それを克服すべく後述のような執行権の強化という現象がみられるようになるのであるが、それが権力分立制の見地からは重要な問題を提起することになるわけなのである。そのことは合衆国憲法制定当初における右のような事情に由来するものといえよう。

(d) 成文憲法主義 最後に、合衆国の政治制度のより形式的な特色として、連邦ならびに諸州における成文憲法(憲法典)の存在とそれらにもとづく限定的政府(limited government)の思想をあげることができよう。なお、このような意味における成文憲法主義というものは必ずしもアメリカにのみ特有のものではなく、(イギリスの如き例外はあるにしても)近代国家の政治制度に共通のものともいえるのであるが、アメリカの場合に特徴的なことは、連邦ならびに初期の諸州の憲法が世界最初の成文憲法であり、またこれらの憲法典はその後幾多の修正を受けながらも今日なおその法的効力を保持しつづけている世界でもっとも寿命の長い憲法であるという点であろう。そして、このような憲法典、特に連邦憲法がアメリカ合衆国の「最高の法」(the supreme law of the land)として(連邦憲法)その政治制度ならびにその運用を規制しているのである。のみならず、このような憲法典の改正自体もその手続が通常の法律の改正手続とは異なり困難なものとしてされているのであって、そのような憲法を硬性憲法(rigid constitution) (通常の改正手続によれるものを軟性憲法)と呼ぶのが例であるが、連邦憲法の場合同改正の硬度が著しい点でも有名である。すなわち、連邦憲法の改正にさいしては、まず連邦議会の上下両院の議員のそれぞれ三分の二の多数による憲法改正の発案(または三分の二の州の立法議会の請求によって開かれる特別の制憲会議による発案)があり、その発案に対して四分の三の州の議会の(または四分の三の州の制憲会議

アメリカ合衆国の政治制度

の) 承認が得られた場合にはじめてその改正の効力が生ずるものとされているのである(連邦憲)。(法五条)。ただ、このような困難かつ複雑な憲法改正手続にもかかわらず、連邦憲法制定以来現在にいたるまで二三の修正条項 (Amendments) が可決されており、また憲法の諸規定諸条項がアメリカ社会の時代的要請に応じて連邦最高裁判所によって弾力的に解釈されて来たという事実が、(州憲法は別として) 世界最古の成文憲法が合衆国の政治制度ならびにその運用と密接不可分かつ有機的にむすびつくことを可能ならしめているわけなのであって、このような憲法政治 (constitutionalism) の妙味もまたアメリカの政治制度を考察するにあたってみのがすことのできないひとつの特色といわなければならない。

以上のような諸点に留意して、次に合衆国における連邦さらには州の政治制度の具体的な考察をおこなうことにしよう。

二 連邦議会

連邦議会 (Congress) は連邦制度を採用する合衆国において連邦の立法権を付与されている国家機関である(連法憲法)。(一条一節)。その組織・立法手続・権限など注目すべき諸点について説明してみよう。

〔組織〕 まず、連邦議会の組織であるが、合衆国の場合も他の多くの国家同様、立法機関としての連邦議会は二院すなわち「元老院」(Senate) および「代議院」(House of Representatives) の両院によって構成される(憲法前)。(出条項)。このうち、代議院いわゆる下院は人口に比例して各州から二年の任期で選出される四三三名の議員によって、また元老院いわゆる上院は各州から平等に二名ずつ六年の任期で選出され、二年ごとに三分の一ずつ

改選される一〇〇名の議員によって組織されることになっている(同一条二節・三節)。要するに、連邦議会の下院が国民代表機関であるのに対し、上院は連邦を構成する諸州の利益を代表すべく設けられた機関なのであるが、このようないわゆる両院制を採用している連邦議会がその立法権を行使するにあたっては上下両院の権限は平等なものとされているのであって、他のある国々の場合のように、下院の特別の多数決によって上院の意思をふみにじることができないのがたてまえである。従って、アメリカの場合、真の意味の両院制といえるのであるが、ただそうはいうものの、民主党・共和党などの大政党が存在することによって多数党を中心とする両院の意見の調整が可能といえよう。それはとにかくとして、このような連邦議会の議員の選出は現在では上下両院ともに各州の人民がこれを直接に選挙するようになっていたのであるが、ただ過去において、上院議員の場合、州議会がそれを選挙するという間接選挙の方法がとられていたのが憲法の改正(一九一三年の修正一七条)によって州民の直接選挙にあらためられたのであるし、また、下院議員の場合も、その選挙方法がいちおう各州議会の立法に委ねられていたため(憲法一節四節)、黒人の選挙権や婦人の選挙権がみとめられるためにはそれぞれ憲法改正(一八七〇年の修正一五条なら)を必要としたといったような経緯があったことを付言しておこう。これらはいずれも当初の制度をより民主化する目的でおこなわれたものである。

〔立法手続〕 次に、右のようにして組織される連邦議会における法案の審議ないし立法手続についてみると、その多くは毎年一月三日に開会される通常議会においてそれがおこなわれることになっているのであるが、アメリカの場合徹底した権力分立制がとられている結果、法律案を議会に提出し得るものは連邦議会の議員にかぎられているのであって、そのような議員たちによって非常に多くの法案が提出されるのが例である。そのひとつの

アメリカ合衆国の政治制度

原因として、種々のプレッシャー・グループによる議員への直接の働きかけ（いわゆる lobbying）が活発であることがわざわざわいしているといわれるのであるが。したがって、そのような法案の審議にあたっては、議会の両院に設けられている委員会（committee）によって法案の取捨選択がおこなわれ、本会議における法案の審議の能率化がはかられることになる。なお、それと同時に二大政党の存在は議会の各院の党議員会（caucus）を通じて自党議員の両院における立法活動を指導統制するという役割をある程度可能ならしめているという事実も忘れてはなるまい。であるが、アメリカの場合、立法手続上の最大の問題は、右のようにして上下両院において審議議決された法案が法律としての効力を発するため、その前提条件として法案に対する大統領の署名が要求されている点である（憲法一条七節二項）。すなわち、大統領が議会通过した法案の送付を受けてそれを是認署名した場合にはじめてその法案は法律となるとされていることである。また、議会在閉会になった場合を除いて、大統領が法案の送付を受けた後一〇日以内にそれに署名しない場合にもその法案は法律となるのであるが、大統領は送付された法案に異議がある場合にはそれに署名せず異議とともにその法案を發議した議院に還付することもできるのであって、これを「拒否」（veto）という。そうして、そのような場合には、大統領によって拒否された法案は議会において三分の二の多数で再び可決されなかり不成立におわるということを注意しなければならぬのである。まさに、この点が後述するように、拒否された法案の再議決が事実上困難であることともあいまって、大統領がこの拒否権の行使を通じて議会に対して優位にたつことを可能ならしめることになるのであるが。

〔権限〕 処で、合衆国の立法機関としての連邦議会の具体的な権限についてみてみると、一般に議

会というものは国家の立法に関するあらゆる権限をもつのが通例であるが、アメリカの場合、前述のように連邦制を採用している関係上連邦議会の立法権に制限があることを注意しなければならないのであって、すなわち連邦議会は連邦憲法に列挙されている諸事項に關してのみその立法権を行使し得るのである。左に、憲法の条文(一八節)に規定されている連邦議会の権限をあげてみるならば

- (一) 財政に関する権限 (Fiscal Powers)
 - (a) 連邦租税の賦課徴収
 - (b) 貨幣の鑄造およびその價格の規制 (国立銀行の設立および紙幣の發行など通貨に関する事項を含む)
 - (c) 國債の發行
 - (d) 歳出予算 (appropriations) の議決およびそれにもとずいておこなう國庫金の支出(一條九節七項)
- (二) 國際ならびに州際通商に関する権限
この権限は連邦憲法のいわゆる「通商条項」(Commerce Clause) (一條八節三項)にもとづくもので、諸外國との貿易ならびに諸州間の通商を合衆國全体にわたって規制し得るものである。しかも、その場合、「通商」とは單なる交易 (traffic) すなわち財貨の売買、輸送にとどまらず、広く交通 (intercourse) をも意味するというように解釈されるようになった結果、議會はこの条項にもとずいて州際通商の鐵道その他に関する広汎な権限を行使するにいたっている。(なお、そのための機関として州際通商委員會 (Interstate Commerce Commission) なるものが設けられ活動していることは周知のとおりである。)
- (三) 郵便ないし郵政に関する権限

(四) 戦争および軍隊に関する権限 (War Powers)

すなわち、外国との戦争を宣言したり、戦争状態を終結させる、またその目的で陸海軍を編成維持することその他戦争の遂行に関する広汎な権限である。(但し、軍隊の指揮統帥そのものは後述の大統領の権限に属するのであるが。)

(五) 弾劾 (Impeachment) の権限

大統領その他の連邦官吏あるいは裁判官に重大なる罪過があったような場合、下院がそれが告発し、上院がそれを審判して三分の二の多数決によってそのもの有罪を宣告罷免し得るものである(一条二節五項、三節六項)。

(六) 新州の連邦への加入を承認する権限(四條三節)。

(七) 連邦憲法の改正を提案する権限

連邦議会は先述のようにその上下両院の三分の二の多数によって連邦憲法の改正 (amendment) を発議し諸州にその承認を求めることができるのである(五條)。

以上が連邦憲法によって連邦議会に付与されている権限の主要なものであるが、このほか後述の大統領が合衆国の大使その他の外交使節、最高裁判所の裁判官、更には合衆国の高級行政官吏を任命するにあたって特に上院の同意が要求されており、また大統領が外国との条約を締結するにさいしては同じく上院の三分の二の多数の同意が要求されているのであって(二條二節二項)、これらの同意権は連邦議会のとくに上院だけが有する権限といふことができる。しかも、これらの権限は少なからず重要なものであるだけに、他の諸事項に関してはいちおう平等の権限をみとめられている連邦議会の両院ではあるが、これらの権限が与えられることによって、上院の地位がより

強力なものになっているということを注意すべきである。

連邦議会の権限に関してさらに付言を要する点は、連邦議會はとにかく以上のような憲法に列記された権限のみを行使できるというのがそもそものたてまえであるということとは既に述べたとおりであるが、しかしながらそのような連邦議会の権限を列挙した憲法の規定の最後に、「以上の権限およびこの憲法により合衆国政府またはその官庁もしくは官吏に対して与えられた他のすべての権限を行使するため必要かつ適当な (necessary and proper) いかなる法律をも制定することができる。」(一条八節) という条項がおかれていることである。これが「必要且適当」条項 (“Necessary and Proper” Clause) または「弾力条項」(elastic clause) と呼ばれているものなのであるが、かかる規定がある結果、連邦を構成する州に対する関係において本来は制限的に列記された権限であった筈の連邦議会の諸権限が連邦の利益となるよう次第に解釈拡張されていくことになったのである。すなわち、憲法制定の歴史が古いだけに、連邦としてあらたに生じた規制を要する事態であって憲法に連邦議会の権限として明確に規定されていないようなものの場合、それを規制することは憲法に列記された権限のうちに当然含まれているもの、含まれた権限 (implied powers) であるというように理由づけることによってそれを処理する例がしばしばみられるにいたった。処で、そのような場合にしばしばもちいられるのが前述の「通商条項」、連邦議会の州際通商規制権なのであるが、そのことによって高度の硬性憲法をもつ連邦国家アメリカがその社会的経済的發展にもかかわらず今日まで制度的に存続し得たといっても過言ではないのである。ただ、そうはいうものの、この「含まれた権力」の理論にも限界があるということも忘れてはならないのであって、というわけは、全国的に規制を必要とする事態が生じた場合、その処理が連邦議會に付与された既定の権限に含まれるか否

アメリカ合衆国の政治制度

かを最終的に判定し得るのは——後述するように——憲法の解釈をつかさどる連邦最高裁判所なのであるが、そのような権限を与えられている裁判所が連邦議会が規制しようとしている新しい事態をその権限外であると判定することによって右の理論の無制約な拡大を阻止することも可能だからである。そうして、そのような場合には逆に、連邦を構成する各州に憲法が留保した権限に対する侵害であるというような理由づけがよくおこなわれるのであるが、実際問題として結果的には進歩的な社会経済立法に対して保守的大実業の利益の擁護をもたらす場合が多かったという事実もみのがせない。

たとえば、アメリカ史上有名なニュー・ディールの時代に大統領F・D・ルーズベルトの恐慌回復政策の一環として制定された産業復興法(NIRA, National Industrial Recovery Act)が州の内部の産業の賃金や労働時間を統制するものであったがため、それが州に留保された権限を侵害しているという理由で連邦最高裁判所が違憲無効の判決をくだしたことは有名である。(Schechter Bros. v. U.S., 295, U.S. 495.)

〔執行部との関係〕 それはとにかくとして、最後に右のような権限を有する連邦議会と他の連邦諸機関との関係についてみておくことにすると、そのうちいま述べたような法律審査権をもつ司法機関としての裁判所との関係は裁判所の項で詳述することにして、ここでは特に執行部ないし大統領との関係について説明しておくことにする。すなわち、アメリカの場合、序説等において述べたように、徹底した権力分立制ことに大統領制と呼ばれるような制度を採用している関係上、イギリスその他の議院内閣制をとる国家の場合と異なり、連邦議会は執行部としての大統領を選任したり、或は内閣を組織したりするような権限を有していない。(前述のように上院には大統領の官吏任命に対する同意権が与えられているにしても。)また、そもそも連邦議会議員は執行部の官職

への兼任を禁止されているのである（憲法一（憲法一）（条六節））。それからまた、弾劾の場合を除いて、連邦議会は大統領を長とする執行部の政治的責任を追求する手段としてその不信任を議決して政府を罷免するといったような権限も有しない。そのような意味において、合衆国における連邦議会の執行部に対する地位というものは、議院内閣制を採用する国家における議会と執行部との関係と比較した場合弱いということができるのである。しかも、前述のように、それが絶対的なものでなく停止的なものであるにせよ、大統領が連邦議会による立法を拒否する権限を与えられている点を考えると、いっそうその感がつよいといえる。しかしながら、他面、合衆国の場合、議院内閣制を採用していない関係もあって、執行部による議会の解散ということがなく、また法案の提出権がもっぱら連邦議会にのみ与えられており、執行部はそれを有しないため、法律の制定更には予算の議決などにさいして議会は執行部に対して無責任な態度をとりがちであるともいわれる。そのことは、大統領が連邦議会における多数党に所属していない場合には（議院内閣制度を採用する国家ではそのようなことは通常おこり得ないのであるが、アメリカの場合大統領は連邦議会議員とは別に選挙されるようになっていたためその可能性はある）やむを得ないとしても、彼が多数党に属している場合でも、アメリカにおける政党的規律の不徹底さの故にそのような現象が往々にしてみられるという。もちろん、そのような議会と執行部との対立という現象はまさにそのことによって権力分立制が狙いとするところの政治権力の集中濫用の防止に役だっているともいえるわけなのであるが、ただ、民主政治の能率化という観点からすれば、かかる事態は合衆国の制度の運用上の好ましからざる特色といわざるを得ないであろう。

三 大 統 領

大統領 (President) は連邦憲法によって執行権 (executive power) を付与されている(二条一節一項) 合衆国の執行部の首長である。

〔選任〕 まず、その選任について述べれば、大統領は先にも述べたように連邦議会議員とは別に四年の任期で国民によって選挙される(二条一節一項)。その再選はみとめられるが、三選は憲法によって禁止されている(修正二二)。なお、大統領は国民によって独立に選挙されるのみならず、前述のように弾劾による罷免の場合(二条四節)を除き連邦議会の不信任決議にもとずく辞任ということもない。これがすなわち大統領制と呼ばれる権力分立制のアメリカ的形体にほかならないのである。

処で、このような大統領の選任方法としては、それが国民の選挙によるとはいっても、間接選挙制を採用していることが注目される(二条一節二項および修正二二条一項)。すなわち、国民が選挙するのは直接には選挙委員 (electors) なのであって、この選挙委員たちが更に大統領を選挙するという選挙方法を採用しているわけなのである。具体的には、各州の人民は自州から選出される連邦議会の議員数 (上下両院議員の合計数) にひとしい数の選挙委員を選出し得、そのようにしてかたちづくられる大統領選挙委員団 (electoral college) がその過半数によって大統領を選出することになっているのである。なお、選挙委員団の投票において過半数を得た者がなかった場合には、得票数の相対的多数の候補者のなかから下院が各州一票の投票権をもってその過半数によって大統領を選任

するといった方法が規定されている。

処で、大統領の右のような選任方法は広大な領土を有する合衆国の個々の国民に大統領の候補者を選別させることは必ずしも適当でないとする連邦憲法起草者たちの考え方にもとずいて案出されたものであり、従ってそれをなし得る識見および能力を有する選挙委員たちが各自の自主的な判断によって投票をおこなうということが憲法制定当初期待されていたのであるが、実際問題として、アメリカにおいては二大政党の組織が発達した結果、現在では大統領候補者は民主・共和両党の場合それぞれの党の全国大会 (convention) において指名されるようになってきている。また、大統領を直接えらぶ選挙委員にしても、各州において最多数の投票を得た政党 (民主党にせよ共和党にせよ) がその州の選挙委員の全部を独占し得るような制度になっている。その場合、選挙民は選挙委員の選挙にあたってはいずれかの政党の候補者名簿に一括して投票するわけなのである。従って、大統領選挙委員は普通二大政党のいずれかに所属しており、それ故にまた、彼等は大統領選挙にさいして自己の属する政党が指名した候補者に投票せざるを得ないようなしくみができあがっているのである。その結果、大統領に誰がえらばれるかということ、選挙委員団による正式の選挙をまたずに、各州における選挙委員の選挙の結果が判明すると同時に (いずれの政党がより多くの選挙委員を獲得したかによって) 事実上決ってしまうわけである。このようにして、制度的形式的には間接選挙制が採用されているとはいえ、二大政党の存在ないしは機能を媒介として、大統領の選挙は国民が大統領を直接に選挙するのと実質的にはかわらないといえることができるのである。ただ、右のようなプロセスを経ておこなわれる大統領選挙において問題となる点は、各州の選挙委員の選挙において投ぜられた各政党への投票数 (いわゆる popular vote) が選出された各党の選挙委員の投票数 (electoral

アメリカ合衆国の政治制度

vote) にそのまま反映しないばかりでなく、逆に一般投票、ポピュラー・ヴォートにおいて反対党に敗れながらエレクトラル・ヴォートの過半数を得て自党から大統領を選出し得るといったような極端な場合も生ずる可能性があるということである。何故ならば、民主党がある州で接戦の末僅少の差でより多くの選挙委員を獲得したような場合、たとえ他の少数の選挙委員しか選出できない州において共和党に大敗したとしても大統領には民主党候補者が当選することになる。従って、このような点が大統領の選出方法上の難点として論議をかもししているということを付言しておく必要がある。

〔執行部のその他の機関〕 右のような大統領とともに同一の任期、同様の方法によって副大統領 (Vice-President) が選任されることになっている(二条一節一項、修正一二条など)。この副大統領は大統領の死亡・辞職などの場合にその職務権限を継承することになっているのであるが(二条一項)、それ以外は特に執行に関する権限を有しない。なお、副大統領は当然に連邦議会上院の議長 (President) の地位をも兼ねるのであるが、さりとて彼が上院議員であるというわけでもない(一条三項、節四項)。

なおまた、大統領の下には彼によって任命される行政各部 (Department) の長官 (Secretary) からなる「内閣」 (Cabinet) が組織されるのが慣例であるが、アメリカの場合、内閣は憲法上の機関ではない。従って、大統領はそのようないわば諮問機関としての内閣に意見を徴することはできるにしても、必ずしも大統領は閣議に拘束されることを要しない。(大統領リンカーンが七名の閣僚全員の反対にもか) しかしながら、閣僚である行政各部の長官たちはその任命権者である大統領に対して当然責任を負わなければならない。彼等は、大統領同様権力分立制のたてまえからして連邦議会に責任を負う必要はないのであるが。

なおまた、付言すべきものとして、執行機関としての大統領および行政各部の長官を補助するための公務員制度 (civil service system) がある。合衆国の場合、はじめ、(一八二九年)大統領ジャクソンによって公務員制度の民主化という見地から公職の一般人民に対する開放、また民意による公務員の更迭ということが強調され、その政策として実施されたわけなのであるが、その後、このような慣習は政党政治の発達にともない、当初の民主的目的を失って、公職ないし公務員制度は党派的任免や党の政治資金の代償としてのみ利用されるようになった。そのような制度と化した公務員制がほかならぬ獵官制 (spoils system) と呼ばれるものであるが、やがて、このような弊害を是正して、時代とともに複雑専門化する行政事務の統一的な遂行を可能ならしめると同時に公務の民主的な執行を確保し得るよう公務員制度の改革がおこなわれるにいたった。それを実現したのが、一八八三年、上院議員ペンドルトンの努力によって制定された連邦公務員法 (Civil Service Act) にちゆるペンドルトン法 (Pendleton Act) なのである。そこには獵官制にかわるべきものとして、実績主義 (merit system) にもとづく試験任用制の採用、公務員の政治活動の制限、更には人事行政のための独立の委員会の設置などが規定された。その結果、アメリカは今日におけるような専門的中立的かつ民主的な公務員制度を有するにいたつたのであり、このような公務員制度を通じて大統領に与えられている執行権が集中的に行使されているという事実も合衆国の政治制度の考察にあたってみのがすことができない点ではないかと思う。

続いて、右のような組織をもつ執行部、特にその首長である大統領の具体的な権限ないしはその問題点について説明しなければならぬが、それは次号にゆずることにした。