

## 米国大統領の立法指導(二)

寿 田 竜 輔

- 一 本稿の趣旨
- 二 米国大統領とリーダーシップ
- 三 大統領による立法指導
- 四 立法指導の諸方法(一)

——勸告権——

(以上前号)

- 五 立法指導の諸方法(二)

——拒否権——

つぎに、大統領の立法指導の補助的とはいえ強力な手段である拒否権(the veto power)の考察に移ろう。<sup>(1)</sup> その  
米国大統領の立法指導(二)

## 米國大統領の立法指導 (一)

憲法的根拠は連邦憲法一条七節二項の規定である。すなわち、前述のように、連邦議會を通過した法案は大統領に送付され、彼の承認の署名があれば法律となるが、大統領がその法案を承認しない場合には、それに異議を添えて、発議された議院に送り返すこともできるのである。もっとも、そのようにして返付された法案を両院で再議に付した結果、おのおの三分の二の多数でふたたびそれを可決した場合には、その法案は彼の異議にもかかわらず法律となる。なおまた、大統領が法案の送付を受けてから一〇日以内にそれを返付しないときは、その法案は彼の署名がなくても法律となるが、議會が休会中のため、法案を返付できない場合は、それは法律とはならないとされる。これがいわゆる大統領の拒否権であるが、それは通常は法案の立法化を条件つきで停止させることができるにすぎない。しかし、議會が法案の可決後一〇日以内に休会し、しかも、大統領がそれまで法案に署名しない場合には、彼が正規の拒否をしなくても、その法案は法律とはならず、しかも、議會はそれを再議に付することもできない。このような例外的場合をポケット・ビーター (pocket veto) というが、この場合の拒否はむしろ絶対的なそれである。<sup>(2)</sup>

ところで、原則として制限的とはいえ立法に関する否認権を大統領に付与したのはなに故か。それは、イギリス国王の拒否権の影響もさることながら、一七八〇年代の諸州議會の無制約な行動に堪がみ、連邦議會の場合にも、執行部にとりわけこの種の自衛的権限がなければ、議會は執行部の権限を併呑し、執行部がついには無に帰しかねないといった憲法起草者たちの危惧に主としてとづくものであった。したがって、大統領にこのような立法拒否権をみとめることそれ自体については彼らのあいだにほとんど異論はなかった。<sup>(3)</sup>しかし、それにもかかわらず、このように重大な権限を大統領が単独に行使し得るからには、なんらかの制限が必要と考えられたた

めであろう、当初、種々の理論的制限が主張された。すなわち、拒否権は大統領のもっぱら自己防衛のためのものであり、彼の憲法擁護の宣誓を履行すべく与えられた手段であるから、他の目的のために行使してはならない。また、この権限は歳入法案には行使できないし、重要ならざる些細な法案にもおよばない。さらに、それは大統領のたんなる願望を実現するためのものであってはならず、その行使は重大な考慮にもとづかなければならない、等々。ちなみに、その場合、論者は憲法上絶対的立法拒否権をみとめられながらも、それを行使することがまれであった英国王の例にその範を求めようとしたという。<sup>(4)</sup>とはいえ、この国の大統領の場合、とりわけ、彼は違憲の立法と考えるものについてだけ拒否権を行使できるのか、それとも、彼はそれ以外の理由によってもこの権限を行使できるかといった点が大いに論議されることになった。<sup>(5)</sup>すなわち、拒否権の行使を憲法的理由に限ろうとするジェファースンなどからすれば、「法案の賛否について主張されるすべてを考慮したうえで、大統領の意見がかなり明白に憲法によってそれはみとめられないという場合でなければ——もしも賛否両論が互角で彼の判断を釣り合わせるようであるならば——、立法部の分別にたいする正当な敬意は当然彼らの意見に有利にパランスを決めるであろう」と主張せざるを得ないであろうし、他方、拒否権の行使を必ずしもそのような理由に限らないハミルトン (A. Hamilton) にいわせれば、「問題の権限はさらなる効用をもつ。……それは適切ならざる法律の制定に対抗するための付加的保障を提供する。それは立法部にたいする有益な歯止めを設定するのであり、それは当該部門の多数をたまたま動かすやもしれぬ派閥、早計、あるいは公益に不都合なならんらかの影響に対し社会をまもるようくろまれたものなのである」。<sup>(7)(8)</sup>

ところで、大統領による立法拒否権の行使の実際はどうかであったか。初代ワシントンの場合、彼はこの権限を

米國大統領の立法指導 (二)

二度行使したが、そのうち一度は憲法的理由にもとづくものであったが、他は妥当か否かといったそれによってであった。ついで、これを行使したマジソン (J. Madison) の場合は、六回のうち四回は憲法的異議によるもので、あとの二回は政策的それによるものであった。<sup>(9)</sup>ところが、ジャクソンの時代になるや、彼は前述のような人民の委任による大統領職といった考え方になつて、大統領は議会立法のたんなる違憲性についてだけでなく、その当否についても慎重に独自の判断をくだすという慣行を確立した。たとえば、合衆国銀行の特許を更新するための法案にたいする彼の拒否は、それが政策的にまずい立法法であるといった理由にはつきりともとづいていたのである。そのさい、拒否は執行部による議会の立法権の篡奪であるといった非難もおこつたが、彼の党派からは、かえつて、それは「彼らの執行部をつうじて再び語る人民の裁きの声」<sup>(10)</sup> (“the tribunative voice of the people speaking again through their executive”) であるとして弁護されたのである。<sup>(11)</sup>その結果、彼以降、裁量的理由による拒否権の行使がより頻繁となつたが、それにしても、拒否の回数、リンカーンの時代までで、ジャクソンの一二を含めて、四八といった程度にすぎなかつた。さらに、南北戦争以後は、拒否にさいしての違憲の主張はほとんどみられず、このことは、一、二の例外はあつても、より近年についても同様あてはまるという。<sup>(12)</sup>このようになつて、大統領は彼が好むいかなる理由によつても法案を拒否し得るといった考え方が一般にみとめられるようになり、また慣行としてしたがわれて来たのである。<sup>(13)</sup>

いづれにしても、大統領の拒否権の右のような理解は、憲法の文言が大統領が法案を承認しないときは理由を問はずその行使をみとめてることにもよるが、もしそうだとするならば、大統領は拒否権を行使すべきか否かを決定するにさいして、当該法案にたいして議会ないしは議員たちがその議決をするさいとほとんど同じよう

な見地からアプローチし得ようというものであり、それ故また、彼による拒否権の行使は消極的とはいえあきらかに立法的性格をおびることになる。したがって、憲法の規定態様の不特定さが、彼の拒否権によって、大統領を立法政策の形成に参与させる途をひらいたともいえるわけなのである。このような意味においてもまた、大統領は連邦議会の構成要素ではないにしても、合衆国の立法機構の重要な一部をかたちづくっているといわなければならないのである。<sup>(14)</sup> もっとも、このような拒否権にも欠陥がないわけではない。というのは、大統領は法案を全体として拒否するか、さもなければ、それを全体として承認しなければならぬからである。法案の特定の条項を拒否し残りを承認するといったようなことはできないのである。歳出法案の個々の項目にとっても同様である。しかも、この点を悪用して、議会は歳出案に大統領が拒否することをがわかつているような他の規定、いわゆる付加条項 (Riders) を付するといった好ましくないことを往々にしてやるのであり、大統領としては資金のほしさ故に意に反する法規をのむよういられることもあるという。<sup>(15)</sup> とはいえ、彼は法案に署名するさい、その特定の条項にたいする異議を声明して将来の立法を誘導することも可能なのであるが。<sup>(16)</sup> ただ、それにもかかわらず、このような大統領の立法拒否権は実際広範に行使される傾向がみられるようになったため、それに対抗すべく、拒否権そのものを大統領からとりあげる、また、そこまでいかなくとも、大統領の拒否を単純多数によって克服できるようにするといった憲法改正の提案もこころみられた。しかし、それらはいずれも成功しなかった。<sup>(17)</sup> それどころか、大統領の拒否権は右に述べたその行使の理由づけ以外の点でも利用可能性がひろげられたのである。すなわち、当初は理論的に制限されていた歳入法案にたいする拒否も、フランクリン・ルーズベルトによって解禁され、それが先例化した。<sup>(18)</sup> また、裁判所も近年一般にこの権限の利用可能性を減じないよう寄与したとい

う。たとえば、大統領による法案のポケット・ビートルを可能にする議会の休会は、それが最終的なものか会期間のものかを問わないとした判決などがその好例である。<sup>(19)(20)</sup>

右のようなわけで、より近年についてみれば、拒否権の使用は数的にも、またその意義においても増大せざるを得なかつた。すなわち、拒否権に関しても、セオドア・ルーズベルトはそれを大統領の政策の主要な手段にしたのであり、彼は公的意味をもつ法案二、二六四のうち二三、九八に一つを拒否したといわれるが、それがフランクリン・ルーズベルトになると、二、八二七中二三四、一二ごとの一つといった数にまではねあがつたのである。<sup>(21)</sup> また、拒否の総数からいっても、二代目ルーズベルトは拔群であつた。すなわち、拒否権がはじめて行使された一七九二年から彼の第二期の終りまでについてみると、拒否された議案は一、六三五（うち、異議教書つき正規のもの、九〇一、また、ポケット・ビートル、七三四）にのぼつたが、そのうちフランクリン・ルーズベルトによるもの、五〇五（正規のもの、二六二、それ以外のもの、二四三）、約三〇パーセントにも達したという。もっとも、数だけからいえば、彼のまえにも、クリーブランド (G. Cleveland) が彼ときそうほど拒否権を使用したといわれるが、それらは特殊な問題に限定されていたので、ルーズベルトの拒否のような議会活動への広範な介入とは同論できない。<sup>(22)</sup> いずれにしても、二代目ルーズベルトの場合、彼が彼の補佐官たちに「私が拒否できる法案をよこせ」(“Give me a bill that I can veto.”)<sup>(23)</sup> といったというエピソードもあるくらいなのである。<sup>(24)</sup> また、彼につづき、トルーマンも、同様、大小の問題でなおいに拒否権を行使し、それを立法政策の具に供したといふ。<sup>(25)</sup>

さらに、大統領の拒否権の立法阻止的効果も数的にみてかなりのものがある。すなわち、ワシントンからフランクリン・ルーズベルトの第二期就任までのあいだ、拒否された議案七五〇のうち、議会によって再議決された

ものは四九にすぎなかった。また、七五〇のうち、四八三は私法案であり、うち六だけが再議決されたのである。したがって、大統領の拒否が無効となったパーセンテージは、公法案の場合は一六パーセント、私法案のそれは一パーセント余ということになる。とはいえ、四三の公法案の再議決のうち一五はアンドリュウ・ジョンソン (Andrew Johnson) と議会との衝突のさいにおこなわれたものであり、また、一七八九年から一九三六年までの間、わかったボケット・ビートーだけでも約三三〇もあった。それ以後も右とほぼ似たような数字がみられる。とするならば、大統領による立法拒否は通常一〇中九の場合有効であるといってもまちがいはない(26)という。

ちなみに、この国の二大政党制のもとでは、大統領による拒否権の行使は、議会が反対党のコントロール下にあるような場合にいちじるしく、かつ頻繁におこなわれることはたしかであるが、議会が大統領の与党によって支配されている場合でも、大統領と与党との関係がルーズなため、両者の関係が険悪化するようなさいには拒否権が発動されることもまれではないのであって、第二次大戦中、フランクリン・ルーズベルトが与党支配下の議会が可決したストライキ規制法案や歳入法案を拒否したのはその適例である(27)。いずれにもせよ、議会が大統領の拒否に抗して法案の再議決するのに必要な三分の二の多数をあつめることができないかぎり、大統領は思うがままにこの権限を有効に行使し得よう。とはいえ、そのような場合、彼は拒否権を現実に行使しなくとも、それをほのめかすだけで、法案の発案者たる議員たちにとってそれは十分脅威たり得るのである。しかも、そのようにして、議会の指導者たちに法案にたいする彼の異議をあらかじめ知らしめることができれば、大統領は彼らを譲歩させ、その代案を得るといった立法的な取引も可能というわけなのである。そうなれば、拒否権の効用は文字どおり否定的なそれというよりは、彼の積極的な立法指導の手段と化するのである(28)。しかしながら、さらに、

米國大統領の立法指導 (二)

近年、大統領の拒否権がその重要性をますますようになったのは、彼の拒否が対議会的意味をもつにとどまらず、それが選挙民にたいするアピールとして働くことをも大統領が期待するようになったからなのである。すなわち、大統領は法案にたいする異議を表明する拒否教書によって反対の世論を喚起しようとしたばかりでなく、より積極的に彼自らの代案をそれにもり込むことによって彼の政策形成の手段とすることができるのである。このようになすぐれた立法指導の技術としての拒否権の使用は、とりわけ、フランクリン・ルーズベルトによって開發され、トルーマンによってそれが実践された。彼らの場合、無産者的都市的利益による自らの支持を強化すべく、有産者的地方的利益を過分に代表する議會にたいして彼らの拒否権を發動したともいえるのであり、トルーマンによるタフト・ハートレー法 (the Taft-Hartley Act) の拒否はその代表的例である。そのさい、彼は議會が圧倒的に支持した同法案を与党民主党や労働組合などの要請にこたえて拒否したのであるが、それにもかかわらず再議決された同法をさらに選挙戦で問題にとりあげ、一九四八年、大統領に当選したという。<sup>(87)</sup> 右のような拒否権の現代的効用をトルーマンはつぎのように要約する。「大統領の拒否権は、たとえ彼が拒否する立法のちに彼の拒否にもかかわらず可決されようとも、「それは」彼の権力のもっとも重要な手段のひとつである。大統領は、拒否教書のなかで、彼の政府の諸政策を国民のまえに明確かつ詳細に示す機会をもつ」。<sup>(88)</sup>

(一) Corwin, *op. cit.*, p. 277; Koenig, *op. cit.*, p. 139; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 87.

(二) Corwin, *op. cit.*, pp. 277-278; Beard, *op. cit.*, p. 204.

(三) Corwin, *op. cit.*, p. 278; Schwartz, *op. cit.*, p. 29; Beard, *op. cit.*, pp. 204-205; Binkley, *op. cit.*, p. 175.



- (4) Corwin, *op. cit.*, p. 279.
- (5) Schwartz, *op. cit.*, pp. 29—30.
- (6) Beard, *op. cit.*, p. 205 ハ正史和史ハスルヲ也。
- (7) *Ibid.* ハ正史和史ハスルヲ也。
- (8) *Ibid.*; Finer, *op. cit.*, p. 71.
- (9) Corwin, *op. cit.*, p. 279; Koenig, *op. cit.*, p. 139; Binkley, *op. cit.*, p. 175; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 87; Finer, *op. cit.*, p. 71.
- (10) Binkley, *op. cit.*, p. 176 ハ正史和史ハスルヲ也 國體ハミズルニ一 (L. Woodbury) 也。
- (11) *Ibid.*, pp. 175—176; Schwartz, *op. cit.*, p. 30; Koenig, *op. cit.*, p. 139; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 87; Finer, *op. cit.*, p. 72.
- (12) Corwin, *op. cit.*, p. 279; Finer, *op. cit.*, pp. 71—72.
- (13) Schwartz, *op. cit.*, p. 30.
- (14) *Ibid.*; Finer, *op. cit.*, p. 71.
- (15) Koenig, *op. cit.*, p. 139; Beard, *op. cit.*, p. 204.
- (16) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 88—89.
- (17) Corwin, *op. cit.*, p. 279; Beard, *op. cit.*, p. 206.
- (18) Corwin, *op. cit.*, p. 279.
- (19) Pocket Veto Case, 279 U. S. 655 (1929).
- (20) Corwin, *op. cit.*, p. 280; Schwartz, *op. cit.*, pp. 30—31.

## 米國大統領の立法指導 ②

- (21) Finer, *op. cit.*, pp. 72, 351.
- (22) Corwin, *op. cit.*, pp. 281—282.
- (23) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 88 に引用せられたる。
- (24) Koenig, *op. cit.*, p. 139; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 88.
- (25) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 87—88; Finer, *op. cit.*, p. 72.
- (26) Corwin, *op. cit.*, p. 282; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 88.
- (27) Beard, *op. cit.*, p. 205.
- (28) Corwin, *op. cit.*, p. 282; Schwartz, *op. cit.*, p. 31; Binkley, *op. cit.*, p. 176; Finer, *op. cit.*, pp. 72—73.
- (29) Koenig, *op. cit.*, p. 139; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 88; Binkley, *op. cit.*, pp. 176—179; Beard, *op. cit.*, p. 205; Finer, *op. cit.*, p. 74.
- (30) Finer, *op. cit.*, p. 75 に引用せられたる彼の回顧録の一節。

## 六 立法指導の諸方法 ③

### ——特別議會召集權——

大統領による議会の立法指導をたすける権限としては、さらに、連邦憲法二条三節が議会の開閉に関する若干のそれを彼に付与している。すなわち、一つは、議会の両院が休会に關して意見の一致をみない場合、大統領は彼が適當と考えるときまで議會を停会させることができるというものであるが、イギリス國王の議會停会權の貧弱ななごりともいえるようなこの権限はこれまで用いられた例はない。また、他の一つは、非常の場合に (on

extraordinary occasions) 大統領が議会の両院またはいずれかの一院を召集できる権限である。しかも、この権限はしばしば行使されたので、大統領のこの権限によって開かれる議会の会期は、臨時会期ないしは特別会期 (“extra” or “special” sessions) と呼ばれるように今日ではなっている。すなわち、大統領は彼がのぞむいかなる場合にも議会のこの種の会期を召集することができる<sup>(1)</sup>と解されているからである。

しかも、大統領の特別会期召集権がそのようなものであるとするならば、問題なのは、非常の場合であるにもかかわらず、大統領がこの権限を行使しない場合であろう。すなわち、リンカーンは、彼の施政のはじめ、南北戦争のさい、議会の特別会期を召集することをひかえたというよりは、それが事実上不可能であったのであるが、その結果、かえって、彼は非常事態に対処して、自由な行動をとることができ、憲法上議会の権限とされたものまで行使したのであり、そのことによって、一時的とはいえ、大統領職の拡大強化をもたらしたのである。他方、リンカーンの暗殺をうけて大統領に就任したアンドリュー・ジョンソンの場合、通常会期までの八ヶ月もあいた、議会開会の要請があつたにもかかわらず、召集権を行使しなかつたため、「なんとかしないと、議会が集会するまえに、大統領は王位に就いてしまおう」<sup>(2)</sup>とまで危惧非難されたのであり、また、ジョンソンに再びそのようなことをさせないため、その後、議会は前会期の閉会後ただちに集会するといった法律を通過させたほどののである。彼の場合、リンカーンの例にならって、しかも、逆の効果をまねいたともいえるわけであるが、いずれにもせよ、議会は休会中自らの意思によって集会できないと解されているため、これら二人の大統領は、議会の特別会期の召集をおくらせ、またはそれをしないことによって大統領のこの権限を問題化したのである。<sup>(3)</sup>

とはいえ、立法指導の見地からは、大統領は、議会がのぞむとのぞまないにかかわらず、右の権限を用いて

米國大統領の立法指導 (二)

それを召集することができ、しかも、それによって開かれる特別議会にとりわけ急を要する立法の審議を勧告することが可能となるといった点こそがより積極的な意義をもつわけなのであって、この点、トルーマンはリーダーシップのテクニクとして特別議会を利用することに大いに成功したという。たとえば、一九四八年夏、次期民主党大統領候補に指名された彼は、共和党支配下の連邦議会の特別会期を召集して、共和党の綱領を立法化するよう要請した。ところが、議会はそれに応じなかったため、トルーマンは同年秋の大統領選挙を自らに有利にみちびくことができたのである。<sup>(4)</sup> また、そうでなくとも、ウイルソンなどのように、会期中の議会が大統領の意に反して立法の引延しをはかるような場合、彼は特別会期をも辞さずと議会を叱咤することによって、所期の立法を獲得することも可能なのである。<sup>(5)</sup> もっとも、特別議会の召集が大統領の立法指導にとつてつねに必ずしもプラスになるとはいえず、場合によっては彼に不利な結果をもたらすことがなかったわけではない。しかし、それにもかかわらず、他の点で指導力をもつ大統領の場合、憲法が彼に付与したこのような権限をも立法的リーダーシップの武器として活用することができるということも忘れてはなるまい。<sup>(6)</sup>

- (1) Corwin, *op. cit.*, p. 284; Schwartz, *op. cit.*, pp. 26—27.
- (2) Binkley, *op. cit.*, p. 173 に引用された元老院議員サムナー (Sumner) の言。
- (3) Corwin, *op. cit.*, pp. 284—285; Binkley, *op. cit.*, pp. 172—174.
- (4) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 89; Binkley, *op. cit.*, pp. 173, 174—175.
- (5) Schwartz, *op. cit.*, p. 27; Binkley, *op. cit.*, p. 174.
- (6) Binkley, *op. cit.*, pp. 173—174, 175.

## 七 立法指導の諸方法<sup>(四)</sup>

— その他 —

以上は連邦憲法の規定からとくにみちびきだされる立法指導のテクニクであるが、大統領は右のほかにも諸種の手段に訴えて彼のリーダーシップを効果あるものとすべく努力して来た。したがって、それらについても若干の考察を加えておこう。

### (1) 国民へのアピール

大統領が彼の立法的プログラムを実現すべく直接国民に訴えるといった方法それ自体も、彼の立法指導のひとつの手段として今日では少なからず重要である。<sup>(1)</sup> というわけは、大統領は彼の地位を利用して、もろもろの教書やインタビューをつうじて事態や彼の見解をながすことにより、世論に大きな影響を及ぼすことができるからなのである。すなわち、ワシントンには、新聞記者会見などでの彼の発言をいちはやくとらえ、それを全国に報道しようとする待ちかまえている記者団がいるし、そうでなくとも、彼は近年発達したラジオやテレビなどのマス・メディアを優先使用できるといった現状からして、彼は全国民を聴衆として自らの政策を提示し、彼らに了解させることが可能である。その結果、彼が自らの立法提案の背後に世論を確保し得るならば、向う見ずな議会でないかぎり、その立法化に反対し得ないはずである。そのような意味において、大統領が諸政策を形成し、それらを立法化する権力は、憲法的なそれというよりは、むしろ彼が支配する広報活動 (publicity) の力であるともいえるようし、また、それをつうじて彼がおこなう世論へのアピールこそが、大統領の立法指導が窮極的には依拠せざ

米國大統領の立法指導 (一)

るを得ない手段となつたのである。<sup>(2)</sup> このようなわけで、立法的世論を結集し得る能力をもつた近代的大統領たちは、民衆を巧みにリードすることによって、議會自身にまかせたならば敬遠したであらうような行動を議會にとらせできたのである。すなわち、この方法に関しても、セオドア・ルーズベルトはとくにそれに依存した最初の大統領であつたし、彼は議會でゆきづまるやしばしば国民に訴え、しかも目ざましい効果をあげたという。また、初代ルーズベルトがはじめたこの方法を完成させたといわれるウイルソンは、「彼〔大統領〕は万事につき国民のスポークスマンである」としながら、彼の雄弁さで当時の国民の良識をかきたてたのである。さらに、フランクリン・ルーズベルトやトルーマンなども、議會と戦うだけでなく、同時に世論にアピールしたことで知られている。<sup>(4)</sup> もっとも、このような方法が成功するためには、訴えるべくえらばれた問題が国民にとって重大なものであり、また、彼らの感情を即座にそれに結集できるようなものでなければならぬ。なぜならば、国民へ訴えるというこの方法を控え目に、しかもその必要性がよい場合にかぎって用いたウイルソンですら、必ずしもつねにそれに成功したわけではなく、一九一八年の議會選挙のさいの彼のピールの失敗は、彼のリーダーシップをもそこなう結果をまねいたからなのである。この点、ケネディーは自らの選挙戦中はともかく、大統領就任後は国民に訴えることについて著しく慎重であつたという。たしかに、彼は危機などのさい演説を国民に集中したこともあつたが、緊急ではあつても論争の余地のある問題については、あえてこの方法をとるようなことは避けたのであり、それは民衆へのアピールが成功しても議會では勝ち目がないと彼が考えたからである。<sup>(5)</sup> とはいえ、トルーマンの場合、市民権問題について議會に行動を要請し、かつ全国民にも呼びかけをおこなつたにもかかわらず、なんらの立法的成果も彼は得ることができなかったけれども、彼の敗北は将来同種の社会的立法の礎石と

なったという。したがって、大統領の国民へのアピールがたとえただちに議会を動かすことができなかつたとしても、その効果は長期的に評価されなければならないともいえようが。<sup>(6)</sup>

(2) クローズド・ポリティクス、とくに叙任権

右に述べた国民へのアピールは、前述の憲法的諸手段とともに、大統領による立法指導の公然たる手段すなわちオープン・ポリティクスといえるが、これらだけでは彼の立法指導はけつして十分な効果を發揮し得なかつた。したがって、立法的成果を渴望する大統領たちは、それら以外にも利用し得るあらゆる手段にたよらざるを得なかつた。そのようなものうちとくに非公式ないしは間接的な、さらには公表がはばかれるような手段、がここにいうクローズド・ポリティクスなのである。そのようなもの一つとして、まず大統領と議員たちとの個人的接渉がある。とくに、彼と議会の指導者たちとのあいだに妥協を生みだすようなより組織的なそれについては立法勸告権の項ですでにふれたが、それ以外にも、自らが重大な関心をもつ法案の投票にさいして、大統領が個々の議員たちを電話などをつうじて説得し、まだ去就をきめかねている議員に支持を依頼したり、あるいは、反対陣営からの議員のひきはなしをこころみるといったようなこともしばしばおこなわれるという。<sup>(7)</sup>

さらにまた、大統領は議会操作の必要悪的な手段として、それが立法指導の名に値するとは決していえないにしても、議員になんらかの物質的利益を供与することによって彼の目的を実現することも可能であるし、実際にもおこなわれて来た。具体的には、それは、大統領が自らもつ官職への叙任権 (patronage) によって、議員たちを特定の立法の支持へ誘導するといった方法である。もっとも、憲法は、その一条六節二項で、議員は彼の在任中創設された連邦の官職に任命され得ないとし、また官職在職者が議員となることを禁じているので、大統領

と議員とのあいだの前者の任命権をつうじての公然たる圧力ないしなれあい関係は生じ得ないし、ことに大統領が叙任権によって議員を直接買取するようなことは不可能ともいえず<sup>(8)</sup>。しかし、それにもかかわらず、大統領は同様な目的を間接的にはあれ実現できないわけではない。すなわち、大統領がその任命に関与する連邦職は二種類に大別できる。一つは、大統領が推挙し、元老院の助言と同意を得て彼が任命するそれであり(憲法二条二節二項二款)、他は、公務員として分類されていないもので、しかも、後援者の政治的資格が本人の業績同様その任命を決定するさい影響力をもつ職種である。このうちとくに後者の場合、その任命権はもっぱら大統領ないしは諸省長官がもつのであり、しかも、このような任命に政治的考慮を働かせ得る、したがって政治家たちの関心の対象となるポストはかなりの数にのぼるといふ。もっとも、大統領のこの種の叙任権は重要な官職にはおよばないが、それにしても、この権限は有用なのであって、それは彼がこれによって彼の政治的従者たちに恩恵を分配することができるからである。そのような意味で、大統領の叙任権はながいこと彼の立法指導の隠然たる手段たり得たのである。<sup>(9)</sup>

すなわち、大統領たちは議会での彼の投票とひきかえに議員の従者に職を与えたり、議席以外のよいポストを与えてのぞましからざる議員を除いたりすることによって、彼らは往々自らに有利に形勢を転ずることができたという。たとえば、猟官制がピークのころ、リンカーンはこの方法をかなり使ったといわれるが、さらにくだった、一八九三年、クリーブランドは不評の銀買入れ法 (the Silver Purchase Act) を廃止するためこれもちい<sup>(10)</sup>、きわだった効果をあげたのである。また、ウイルソンは彼の立法政策を支持しようとしないう議員たちに対抗すべく、このような恩恵の配分をひかえたり、フランクリン・ルーズベルトも同様、叙任を遅らせることによって議



会の期待をあやつつたという。その結果、ルーズベルトの場合、「叙任権をつうじて、わが政治の地方主義を大統領の支持へ変えることによって、国家的計画の達成が大いに助けられた」<sup>(11)</sup>、またで評されたのである。<sup>(12)</sup> なおまた、大統領はこのような任命権のほかにも、政策的交付金 (pork barrel) や請負契約のような恩恵ないし利益を提供することによつても、議員たちとの交渉取引を有利にすすめるのであり、ケネディーなども南部の民主党員の票を誘うべくこのような手段をもちいたといわれる。<sup>(13)</sup>

しかしながら、大統領が立法獲得のために利用できる恩恵も、とくに叙任権の場合、一八八三年、ペンドルトンの公務員法 (the Pendleton Civil Service Act) の制定以後、公務員のメリット制度が拡大適用されるようになったため、近年その対象となるポストがかなり減少をみ、したがつてまた、大統領の立法指導の武器としてのその効果も昔日ほどではなくなっていることも否めないのであつて、そのことは、タフトハートレー法を廃止しようとしたトルーマンが、この問題にたいする黨員の投票態度を恩恵配分のさい考慮する時まで公言したにもかかわらず、彼はそれを実現できなかったことによつても例証されよう。<sup>(14)</sup> とはいえ、大統領が任命できる職の減少<sup>(15)</sup>は、かえつてそれに与ろうとする議員たちにとっては彼の支持に誘う力を感じさせるともいえるのであつて、いづれにしても、大統領が施すべき恩恵を有するかぎり、立法的支持を得るため、しばしばそれを用いるよういられるであろうし、それ故、彼は種々の政治的ゆすりに屈しかねないのである。もしそうだとするならば、彼が叙任権をもつことがながい目でみて大統領職をつよめることになるかは問題であろう。したがつて、むしろ、彼のこの種の任命権をなくすことによつて、それとむすびついた政党の地方組織をほりくずし、党を純粹な世論の機関にかえ、そのことによつて党のリーダーとしての大統領の地位を大いに強化するといった方法も考えられない

米國大統領の立法指導 (三)

わけではない。いずれにしても、彼のリーダーシップの最大の武器はつねに彼を支持する世論の力だからである。なおまた、公務員のメリット制をより高い段階に適用することも、大統領の叙任権についてのロスというよりは、彼の立法的能力にとってはプラスにならうという。<sup>(16)</sup>

- (1) Koenig, *op. cit.*, p. 139.
- (2) Beard, *op. cit.*, pp. 201—202; Schwartz, *op. cit.*, p. 28; Binkley, *op. cit.*, pp. 182—183.
- (3) Koenig, *op. cit.*, p. 139. 以下同前。
- (4) *Ibid.*, pp. 139, 140; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 89.
- (5) Koenig, *op. cit.*, pp. 139—140; Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 89—90.
- (6) Koenig, *op. cit.*, pp. 140—141.
- (7) *Ibid.*, pp. 141—142.
- (8) Finer, *op. cit.*, p. 85; Corwin, *op. cit.*, p. 285.
- (9) Corwin, *op. cit.*, p. 285; Finer, *op. cit.*, pp. 85—86; Binkley, *op. cit.*, p. 180.
- (10) Corwin, *op. cit.*, p. 285; Koenig, *op. cit.*, p. 142; Binkley, *op. cit.*, p. 180; Finer, *op. cit.*, p. 186.
- (11) Binkley, *op. cit.*, p. 181. 以下同前。
- (12) Koenig, *op. cit.*, p. 142; Binkley, *op. cit.*, pp. 180—181; Finer, *op. cit.*, p. 86.
- (13) Koenig, *op. cit.*, p. 142.
- (14) Binkley, *op. cit.*, p. 181; Koenig, *op. cit.*, pp. 142—143.
- (15) Binkley, *op. cit.*, p. 181.

## 八 立法指導の計画化と制度化

以上考察した立法指導の諸方法のうち、とくにその主要な手段である大統領の立法勸告権については、最近あらたな発展がみられたといわれる。それは一言にしていえば教書による立法指導の計画化および制度化である。すなわち、トルーマンが第二次大戦後はじめて議会に送った教書は、戦後の立法的諸要請のラッシュも原因して、二点もの提案をかかげていたし、その後の彼の一般教書も同様種々雑多な諸勸告が詰めこまれていた。それがため、大統領の立法指導における一貫性の欠如、したがってまた、彼の教書の対議会的さらには対国民的効果の弱まりが指摘されるようになる。<sup>(1)</sup>そこで、そのような批判にこたえるべく、やがて大統領教書の計画化プログラム化がはかられたのである。その結果、たとえば、一九五四年、アイゼンハワーは議会に予算案をも含めて六〇有余の立法提案をおこなったが、それらはまず一般教書、予算教書および経済報告の三つの年次教書によってみちびかれ、さらに特定の提案の細目を補足説明した七つの特別教書がつづき、最後に関連した政府法案が提出されるといった手順ではこばれたのであり、しかも、その場合、終始ひとつのテーマが強調されたという。したがって、そこには、連邦活動のあらゆる主要な領域についての大統領自らの決定、選択、重点などを反映した国家の立法的諸要請のいわば包括的総合的な目録 (inventory) があったのであり、またそれは文字どおり彼の立法計画でもあったのである。しかも、そのようなプログラムが議会には議題を、与党には政綱を、さらに国民には判断の基準を与えるべく、大統領のイニシアチブにもとづいてそれが提案されたわけなのである。<sup>(2)</sup>この点、終

戦前ルーズベルトの時代などのように、抽象的な一般教書と後日提出される特別教書や具体的な法案とのむすびつきが必ずしも明確ではなかったのと対照的である。このようにして、立法指導のために大統領教書を計画的に使用するといった慣行は、第二次大戦後の大統領の立法的リーダーシップの特色のひとつをかたちづくるにいたったといふ<sup>(3)</sup>。

ちなみに、戦後の大統領たちにこのような包括的立法計画の作成をしいた要因には、戦後の内政さらには外交がもたらした巨大な政府や予算の永続化などが考えられるが、そうになると、以前のような大統領の議場への登場、特別教書、法案の起草、民衆へのアピールといった立法指導のテクニクは陳腐化し、それらだけによって大統領がリーダーシップを実現することがむずかしくなる。しかも、前述のような一般教書の内容的老大化から生ずる欠陥を補正するためには、大統領の勸告権の計画的行使が必然的に要求されたともいえるわけなのである。また、議会の側からしても、大統領の立法計画は政府や国民の立法的諸要請の調法な案内書ともなり、執行部の専門的知識や具体的意向にもとづいた法案をも提供するといったのぞましいサービスなのであるが、それだけではなく、大統領の年次教書は議会の各会期における主要な立法問題を確認し、それをタイムリーに提示し、あるいは選択するよう働くのであり、このようにして、今日における「大統領は議会のための議事日程の作成者すなわち委員会や議場で働き得る段階に達するような主題の主たる継続的発案者となる」<sup>(4)</sup>にいたったのである<sup>(5)</sup>。もっとも、議題を提示することとそれを立法化することとは同じではなく、大統領が彼の立法計画を達成するために前述のような他の諸手段による努力も必要であり、また、彼の教書をつうじての立法指導の計画化も、それが慣行化するにつれてその効果が減じかねないともいえようが、それにしても、特定の立法的成果を得ることに性

急な大統領ならばいざしらず、多かれ少なかれ斬新な政策をうちだし、そのプログラムの範囲内で具体的な立法提案を実現させようとのぞむ大統領たちにとっては十分な効果をもち得ようから、議会さらには民衆の期待にもこたえ、かつまた、執行部による政策の決定ないしコントロールの主要な手段として確立しつつある右のような大統領による立法計画の年次作成といった慣行は簡単にはなくならないうであろうといふ<sup>(6)</sup>。

ついで、大統領の立法指導の制度化にもふれなければならない。というわけは、大統領がデスクにすわって自ら議会へのメッセージを書くといった時代はとうに過ぎ去ったのであり、今日では、大統領の執行部局 (the Executive Office of the President) の精巧な組織が彼の政策指導ないしは諸教書の準備を系統化し制度化するにいたっているからなのである。<sup>(7)</sup> すなわち、一九二一年の予算会計法によって設置された予算局 (the Budget Bureau) は、大統領が議会にたいしてその審議のために提出する財政に関するプランを準備する彼の補佐機関であるが、その内部にはとくに立法考査課 (the Office of Legislative Reference) がおかれ、立法のための政府提案はすべて同課の、したがってまた、予算局のいわば通関手続 (clearance) を経て大統領教書とむすびつけられるようになったからである。<sup>(8)</sup> このようにして、たとえば、第八一議会にたいするトルーマンの一般教書の場合、前年の夏、予算局は前以ておこなった示唆される立法項目のための予算見積りの提出要求にたいする執行諸機関からの解答を受ける。ついで、同局の立法考査課がこれらの解答をもとに八〇余の立法項目の仮りのリストをつくり、また確実に勧告されると思われるものとしてそうでないものにとわける。さらに、ホワイト・ハウスのスタッフ、連邦諸機関および予算局からひきぬかれた専門家たちのいくつかのチームが、仮りの法案の起草やそのためのデータや意見の準備を開始する。その間、ホワイト・ハウスのスタッフのメンバーたちは提示された立法項目を分類

### 米國大統領の立法指導 (三)

分析し、一般教書の作成にとりかかる。もつとも、トルーマン自らがまず教書のアウトラインを決めるが、それは大統領の法律顧問および彼の私的立法補佐役の監修のもとでいくつかの草綱となり、コメントのため大統領の処へもどされる。そして、最後に、トルーマンが最終草綱に逐文目をとおして用語や強調個所を決めたのであり、また、そのようにして完成された一般教書の草綱のなかには、予算局があつめた前記立法項目のうち二五が含まれていたとい<sup>(9)</sup>。さらにまた、予算局だけでなく、大統領の執行部局としては、経済顧問會議 (the Council of Economic Advisers) や国家安全保障會議 (the National Security Council) なども重要な政策形成機關である。前者は一九四六年の雇用法によつてもうけられ、大統領の議會への經濟報告を準備し、ないしは、彼に諸政策を勧告することがその役目である。また、後者は一九四七年の国家安全保障法 (the National Security Act) にもとづくもので、安全保障政策を形成し、その議長でもある大統領にアドバイスをおこなう。このようなわけで、これらの精緻な機構のおのが、首席立法官としての大統領のためにその意図された計画作成的役割を演じているのであり、彼のリーダーシップのこのような特色はウイルソンの時代などにはけつてみられなかつたとい<sup>(10)</sup>う。

なおまた、右に述べた大統領の執行部局のほかにも、彼の政策への集团的助言機關としてこの国なりに古くから内閣 (the Cabinet) が慣行的に存在して来たことは周知のとおりである。すなわち、一七九三年、ワシントンが諸省の長官たちを助言を求めべく召集して以来、大統領たちはそれにならつたが、そのような内閣はもつぱら大統領のイニシアチブによつてのみ機能したため、その助言機關としての効用にはかなりむらがみられた。たとえば、近年では、ウイルソンやフランクリン・ルーズベルトなどはほとんどそれを使わなかつたが、トルーマ

ンさらにはアイゼンハワー政権のもとでは、重要な諸問題は一貫して内閣に諮られたという<sup>(11)</sup>。また、概していえば、リンカーンにみられたような大統領が内閣の助言をすら拒否する初期の態度は、アイゼンハワーのように、内閣を集団的政策形成の機関として再活用するといったより現代的な方式に移行するかのようである。したがって、この点も、大統領の政策決定機能の制度化のプロセスの一部をかたちづくるともいえよう<sup>(12)</sup>。ちなみに、アイゼンハワーのもとでの内閣は官房をもち、その定期的な閣議で議題を討議した。また、閣議には、長官として諸省を担当する閣僚たちだけでなく、省以外の行政的責務をゆだねられた大統領のトップ・アドバイザーたちもしばしば出席した。さらに、副大統領もそこにまねかれ、場合によっては閣議を主宰させられるといった具合であった<sup>(13)</sup>。

もっとも、従前のような行政の個別的分野のエキスパートとしての閣僚からなる内閣にだけ執行部の政策形成を依存させ、大統領を内閣のスポークスマン化しようとするのは問題であり、大統領が内閣外の私設顧問団いわゆるキッチン・キャビネット (Kitchen cabinet) に政策的助言を求めようとする近年の傾向にはそれなりの理由があったのである<sup>(14)</sup>。さらにいえば、大統領のリーダーシップの制度化が右のように指摘できるにしても、それにも限界があるのであって、<sup>(15)</sup>「結局のところ、すべての最終的重要決定はまさにここ大統領のデスクでおこなわれざるを得ないし、大統領だけがそれをなし得るのである。他のだれも彼のためになし得ない」とトルーマンが述べているように、大統領職は依然として高度にパーソナルなものである。そのことは、大統領のテレビでの台詞や癖を演出者がコーチしたとしても、ひとびとは大統領を平和や繁栄の、あるいは、逆に戦争や不況の作者とみることをやめなかつたことからもうかがえよう<sup>(16)</sup>。ただ、それにもかかわらず、彼のリーダーシップの制度化

は、それが民主的世論の要請にもとづくとはいへ、大統領のリーダーシップが彼の個人的パーソナリティーに過度に依存しすぎることから生ずるそのむら、さらには、危機にさいしての立法的遅延の故にとられる大統領の專制的措置への危惧にも対処し得るといったメリットをもつということも忘れてはならないのである。<sup>(18)</sup>

しかしながら、大統領による立法指導の制度化といった観点から依然として未解決の問題は大統領對議會の關係である。すなわち、大統領の立法指導が云々されるにもかかわらず、立法過程における彼の役割を過大視しすぎてはならない。なぜならば、今日においてさえ、大統領の議會にたいする地位は、イギリスなどの議院内閣制のもとでの執行部のそれにはほとんど匹敵し得ないからである。すなわち、大統領は英國の首相が庶民院のリーダーであるといったような意味で議會をリードすることは決してあり得ない。彼は英首相が利用し得るようなほとんど自動的な議會での多数をまれにしか自由にし得ない。また、彼は英國政府のように与党の路線にそつた規律ある投票を議場で確保し得るような手段をもちあわせているとはいえないし、いわんや、議會を自らの意志にそわせるよう解散でおびやかすことなどはもちろん彼の権限外である。したがって、大統領は議會を彼のリーダーシップにしたがわすべく前述のように議員たちと接触しようとして来て来たわけなのであるが、それにもかかわらず、彼は議會の与党との正規の、また効果的なコミュニケーションの手段をもたない。せいぜい、彼に協力するか否かわからないような議會のリーダーたちとの交渉に彼は依存するほかないのである。また、彼が用いる立法指導の諸術策をもってしても議會の支持は保証されない。というわけは、大統領のリーダーシップに服したくないというのが議會の元来の性向ともいえるからである。しかも、もしそうだとするならば、執行・立法兩部門間のより密接な、したがってまたより効果的な共働關係をもたらすためには、それに制度的に對処せざるを



得ないということにもなろうし、そのためのあらたな方法が種々提案されるようになる。<sup>(20)</sup> そのようなものとして、たとえば、大統領の閣僚たちに議場への出席発言をみとめ、そのことよって彼の指導をつよめようとする案はしばしば主張されてた。<sup>(21)</sup> また、与党の統率をイギリス流に中央集権化することにより大統領の対議会的地位の強化をねらう案も主張された。<sup>(22)</sup> さらに、議会の指導者たちからなり、必要に応じて諸省の長官などをも加えたあらゆるタイプの内閣をつくるといったそれもある。その場合、議会からのメンバーは両院の合同立法評議会 (a Joint Legislative Council) のようなところからだすというようにすれば、内閣はこれまでのように頻繁には開かれない、また形式的かつ散漫な討議のための機関ではなくなり、大統領もその支持を積極的に評価せざるを得なくなろう。それというのは、そのような内閣に参加する議会のリーダーたちは、そこで発案される諸議案の議会通過のさい、大統領の有力な協力者たり得ようからである。いずれにもせよ、この最後の案は、大統領と議会の指導者たちとの関係を民主的な合意にもとづかせることよって、両者間の妥協をおおくし反目をすくなくすることができ、さらには、危機にさいしても立法権の利用可能性をおおくすることにより大統領の専制への機会をすくなくもするといったメリットが考えられるので、大統領の立法指導の制度化にとって有意義な示唆を含むといふ。<sup>(23)</sup>

(1) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 86; Neustadt, R. E., *President and Legislation, The American Political Science Review*, Dec. 1955, p. 981.

(2) Neustadt, *op. cit.*, p. 980.

(3) *Ibid.*, pp. 981, 996, 998.

米国大統領の立法指導 (二)

米國大統領の立法指導 ②

- (4) *Ibid.*, p. 1015.
- (5) *Ibid.*, pp. 1013—1016.
- (6) *Ibid.*, pp. 1016—1018.
- (7) Corwin, *op. cit.*, p. 300; Binkley, *op. cit.*, p. 171.
- (8) Binkley, *op. cit.*, p. 183; Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 74—75; Finer, *op. cit.*, pp. 81—82.  
たが、コンナーによれば、予算會計法は國家財政に關する實際的權限のみならず、財政的決定と關連する立法や行政の二つの決定權を大統領に与えてゐるので、予算の統制は彼による政策形成の最重要手段と化したといふ。(Finer, *op. cit.*, p. 84.)
- (9) Binkley, *op. cit.*, pp. 171—172; Finer, *op. cit.*, pp. 82—83.  
大統領の「算計法は憲法に於て大統領の拒否教書及び準備を要する(Binkley, *op. cit.*, pp. 183, 178.)」
- (10) Binkley, *op. cit.*, p. 183; Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 75; Corwin, *op. cit.*, p. 300.
- (11) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 75—76.
- (12) Binkley, *op. cit.*, pp. 183—184.
- (13) Corwin, *op. cit.*, pp. 301—302.
- (14) *Ibid.*, pp. 295—296.
- (15) Neustadt, *op. cit.*, p. 1013.
- (16) Corwin, *op. cit.*, p. 304 以下用ゐることは勿論。
- (17) *Ibid.*, pp. 304—305.
- (18) *Ibid.*, pp. 294—295, 299—300.

- (19) Schwartz, *op. cit.*, p. 29.
- (20) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 90—93; Corwin, *op. cit.*, p. 295.
- (21) Corwin & Koenig, *op. cit.*, pp. 93—94; Corwin, *op. cit.*, pp. 296—297.
- (22) Corwin & Koenig, *op. cit.*, p. 94.
- (23) *Ibid.*, pp. 94—96; Corwin, *op. cit.*, pp. 297—299.

(完)