

アメリカ合衆国における政治制度改革論議（一）

——立憲制検討委員会の提言をめぐって——

井 上 徹 也

目 次

一、はじめに

二、「立憲制検討委員会」の提言

- (1) 歪みの表徴
- (2) 原因
- (3) 影響
- (4) 是正策

三、政治制度の現状分析をめぐって

- (1) 「制度」か「指導者」か？
 - (2) 「分裂政府」の評価
- （以上、本号）

四、是正策をめぐって

（以下、四七巻一号）

- (1) 「議院内閣制」的要素の導入
- (2) 個別の改革提案をめぐる議論

五、むすび

一、はじめに

アメリカ合衆国の政治機構は、一七八七年の連邦憲法の起草・一七八九年の連邦政府の発足から二〇〇年以上を経ても、政府の各部門間の権限配分・相互関係といった制度の中核に対して根本的な変革を被ることなく、今なお機能

し続けている。このことは、同じ二世紀余りの期間に西欧諸国をはじめ世界の多くの国家が、政治機構の抜本的改革を一度ならず経験してきたという事実⁽¹⁾に鑑みて、まさに驚嘆に値するといふべきであらう。

しかし、視点を変え、同国の政治機構が二〇〇年を超える歴史の中で実際にどのように機能してきたか、という点に目を向けると、評価は異なってくるのである。ここで問われるのは、合衆国が、その政治機構をもって、建国以来現在に至るまでずっと、国内外で生じた数々の問題に適切かつ有効に対処してきたか、そして今後とも対処してゆくことができるか、ということである。この点に関して、殊に一九六〇年代以降の内政・外交上の危機(人種差別問題・ベトナム戦争・ウォーターゲート事件・経済不況・財政赤字・貿易赤字など)の連続、および、それに対する連邦政府の対応のまずさを直視する時、懐疑的な見解が示されることには無理からぬものがあるようにも思われる。⁽²⁾ 実際、合衆国においては、殊に近年、同国が直面する数々の難問に有効に対処するためには政治制度自体の改革を、憲法の修正を含め、断行してゆかなければならない、とする主張が徐々にではあるが広まりつつあり、⁽³⁾ 最近では、政治機構改革の是非をめぐる論争も一部で行われるようになって⁽⁴⁾いる。⁽⁵⁾

本稿は、アメリカ合衆国の政治制度改革を提唱する勢力の中心的存在であるとともに、また、同国の立憲制の改革の是非に関する議論をリードしている⁽⁶⁾、「立憲制検討委員会(Committee on the Constitutional System)」の提言をめぐる論争⁽⁷⁾を整理し、同国における政治機構改革をめぐる論議の近時の動向を概観することをねらいとする。以下、まず、同委員会が、一九八七年一月に発表した政治機構改革に関する提言の要旨、続いて、これに対する批判、および批判に対する反論を紹介し、若干の検討を試みることにしたい。

- (1) See, Donald L. Robinson, "To the Best of My Ability": *The Presidency and the Constitution* (New York: W. W. Norton, 1987), p. 3.
- (2) Ibid., pp. 4-14.
- (3) アメリカ合衆国の政治制度の改革を提唱する代表的な議論を、レーガン政権以降の連邦政府の経済運営に照らして、検証した文献として、See, Tetsuya Inoue, "A Case for Structural Reform of the Government: Did President Reagan Succeed in 'Forming a Government' to Manage the National Economy?," *Doshisha American Studies*, no. 30 (1994), p. 57.
- (4) E. g., Lloyd N. Cutler, "To Form a Government," *Foreign Affairs*, vol. 59, no. 1 (1980), p. 126; Robinson, "To the Best of My Ability"; *The Presidency and the Constitution*, op. cit.; Donald L. Robinson, *Government for the Third American Century*, (Boulder: Westview Press, 1989); James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, rev. ed. (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992).
- (5) E. g., Lloyd N. Cutler, "Now Is the Time for All Good Men . . .," *William and Mary Law Review*, vol. 30, no. 2 (1989), p. 387; Philip C. Bobbitt, "The Committee on the Constitutional System Proposals: Coherence and Dominance," *William and Mary Law Review*, vol. 30, no. 2 (1989), p. 403; Erwin Chemerinsky, "The Question's Not Clear, but Party Government Is Not the Answer," *William and Mary Law Review*, vol. 30, no. 2 (1989), p. 411; James L. Sundquist, "The Question Is Clear, and Party Government Is the Answer," *William and Mary Law Review*, vol. 30, no. 2 (1989), p. 425; Mark P. Petracca, Lonce Bailey and Pamela Smith, "Proposals for Constitutional Reform: An Evaluation of the Committee on the Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, vol. 20, no. 3 (1990), p. 503; James L. Sundquist, "Response to the Petracca-Bailey-Smith Evaluation of the Committee on the Constitutional System," *Presidential Studies Quarterly*, vol. 20, no. 3 (1990), p. 533; "Symposium: Divided Government and the Politics of Constitutional Reform," *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, no. 4 (1991), p. 634.
- (6) See, Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 505.
- (7) Harvard 大学教授の Morris P. Fiorina は、この立憲制検討委員会および同委員会の提言を次のように評価している。

アメリカ合衆国における政治制度改革論議 (一)

同志社法学 四六巻六号

一二九 (二〇六七)

「分裂政府 (divided government) の生ずる可能性を小さくすることをねらった憲法の改変を(他のものに加えて) 提案した第一級の委員会 (blue-ribbon committee) である立憲制検討委員会 (CCS) は、第一級の委員会の通常の運命のごとく無視されることがなかった。それどころか、CCSの提案は、今日も継続する注目すべき論争を引き起こしたのである。」(Morris P. Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992), p. 3.)

二、「立憲制検討委員会」の提言

立憲制検討委員会 (Committee on the Constitutional System) (以下、C. C. S.と表記する) は、アメリカ合衆国憲法が制定二〇〇周年を迎えるにあたり、同憲法が規定する政治機構の研究と分析を目的として一九八二年に結成された、超党派の非営利団体である。⁽¹⁾ 一九八七年一月、C. C. S.は、それまでの討議の結果とそれに基づく提言を、“A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations of the Committee on the Constitutional System”と題する、全文二〇ページの小冊子⁽²⁾ (以下、C. C. S. Reportと表記する) にまとめ公刊した。⁽³⁾

この冊子の中で、C. C. S.は、合衆国の政治の過程に生じた歪みの徴候を摘示し、その原因を指摘し、その歪みが国政におよぼしている影響を列挙した上で、連邦憲法によって規定される政治制度を現代の状況に適合させるための方策を提示している。⁽⁴⁾ 以下、その概要を記す。

(1) 歪みの表徴

C. C. S. Report 14, 1100周年に近づくにつれ合衆国の政治過程の歪みは紛れのないものとなっているとして、次のように問題点を挙げる。⁽⁵⁾

最も顕著な証拠として挙げられるのが、累積する国家の債務である。事態は、議会と大統領の意に反して、毎年膨大な財政赤字によって火に油を注ぐ様相を呈している。⁽⁶⁾

また、議会内の一定しない政党の枠を越えた連合 (coalitions) と大統領との間の制度内在的な意思の競合によって、外交および国家安全保障政策の一貫性が損なわれている。第二次世界大戦以降、承認を求めて上院に提出された四〇件以上の条約が、承認を得られない、または、表決に至らないという結果に終わっている。⁽⁷⁾ 一方、秘密漏洩および議会によって課せられる制限による頓挫に対する大統領の懸念がもととなって、大統領とそのスタッフは、議会に諮らず隠密に重要な外交・軍事・秘密諜報活動を始めようになった。⁽⁸⁾

問題はさらに現代の選挙制度の機能不全から生じる。それらは、選挙費用の高騰・単一利益集団 (single-interest groups) による選挙運動への献金もたらす腐敗・異常に長い選挙運動期間・恒常的な低投票率である。⁽⁹⁾ これらの問題は、自治を標榜する国家においては、特に深刻である。⁽¹¹⁾

(2) 原因

失政の原因は、特定の政治家や現代社会の複雑さに求められがちである。しかし、現代の合衆国の大統領や議員が昔と比べて能力に欠けるということはない。また、国民が直面している問題は、複雑ではあるが、合理的な解決を受

けつけないというものではない。「問題は、主として、立法・行政過程の拡散した構造および政治制度の全段階における政党への忠誠と政党の結束(cohesion)の衰えに存する。」⁽¹²⁾

権力の分立は、専制と権力の濫用の阻止という面では十分に役割を果たしてきた。しかし、それは、衝突・不決断・行き詰まりの助長と結果に対する責任の拡散という代償を支払ったの上のことである。⁽¹³⁾

理想を言えば、政党制が権力分立の遠心的な傾向を緩和すべきである。実際、一九世紀のほとんどの期間を通じて、また、第二次世界大戦の終結後までは、政党がそのように機能していた。しかしながら、ここ数十年間、政治改革と科学技術の転換とが相伴って、次のように、政党を弱体化し、政府の分立する部門を結束して行動させる政党の力を蝕んできたのである。すなわち、一九世紀以降、議会は、政党が果たしてきた機能を配分し直す一連の立法を行った。まず、公務員制度によって、政党は、公職の任命権の多くを奪われた。⁽¹⁴⁾

さらに、政党は、福祉国家の興隆によって、支持者の忠誠を獲得し維持するためのサービス提供の機会の多くを失った。秘密投票が行われるようになり、あらかじめ政党が準備し有権者に渡していた候補者名簿(tickets)は姿を消した。上院議員の直接選挙制の導入も、政党の結束にとっては打撃となった。一九六八年以降特に盛んになった大統領候補指名のための予備選挙についても同様である。⁽¹⁵⁾

一方、現代の科学技術の発達によって、候補者は、テレビ・電子メール(computer-assisted mailings)・電話を用いたキャンペーンあるいはジェット機での迅速な移動という手段を用いて、有権者に直接訴えかけることが可能となった。このことは、候補者の政党組織ないし政党指導者に対する依存を弱めることになった。すなわち、これらの

科学技術を利用する際に肝心なものは金であるが、候補者は、政党組織に頼るより、自ら直接資金を調達する方がうまく行くことに気付いたのである。同時に、利益団体は、政党に対してよりも、選り抜きの候補者に対して直接献金する方が立法により大きな影響力を及ぼし得るということに気がついたのである。⁽¹⁶⁾

この新しい環境のなかで有権者の習慣もまた変化した。二〇世紀の第四四半世紀までに全有権者の三分の一が無党派 (independent) として登録し、政党の支持者として登録した人々の間でえん分割投票 (ticket-splitting)⁽¹⁷⁾ が一般的となった。⁽¹⁸⁾

選挙の過程における政党の役割の縮小は、議員を束ねる政党の力の崩壊の一因となった。自分の選挙に関して、政党に対してよりも、自分自身の努力と資金に負うところが大きい議員が、政党の議会指導者と協力する誘因はほとんど存在しない。ましてや、自分と同じ政党に所属する現職大統領に対してはなおさらである。そして、議会の委員会と小委員会の激増が、この混乱に拍車をかけた。今やほとんどすべての議員が少なくとも一つの委員会か小委員会における委員長ないし少数党幹部となるほど委員会の数が増えたが、この現象が政治に及ぼした影響はいえば、議員のスタッフ・知名度・職に留まるために必要とされる資金調達力が激増しただけである。⁽¹⁹⁾

(3) 影 響

権力の分立が行政部と立法部の衝突を助長し、かつ、政党が非力であるため、一貫した公共政策を立案し・立法化し・実施する連邦政府の能力は減退し、政治の失敗についての責任を回避する大統領と議員の能力は伸長した。⁽²⁰⁾ より

具体的には、問題は以下に列举する通りである。

① 短い蜜月期間 (honeymoons)

各大統領の任期の最初の二・三カ月の内にしか、国内問題に関して断固とした行動を起こすことができない。二年目までに、議員は中間選挙に関心が集中し困難な決定を先延ばしにするようになる。⁽²¹⁾

中間選挙では、大統領の政党が後退し、大統領の指導力が弱まり、議会内の行き詰まりが深刻さの度を強めるのが常である。中間選挙以降は、大統領と議会が次の大統領選挙に精力を集中するため、政府はほとんど動きがとれなくなる。⁽²²⁾

② 分裂政府 (Divided Government)

合衆国は、一九五六年以降の六〇パーセント、一九六八年以降では八〇パーセントの期間、分裂政府(ひとつの政党が大統領職を握り、もう一つの政党が議会の一院あるいは両院の議席の過半数を握る)の状態にあった(これに対し、憲法制定から第二次世界大戦までの期間では、分裂政府の状態にあったのは、二五パーセント以下であった)⁽²³⁾。

このことが、国家の政策の一貫性の欠如さらには停滞にさえつながってきた。議会内の多数派は、争点ごとに次から次へと変わる政党の枠を越えた連合によって形成される。頻繁な行き詰まりから生じる無決定 (nondecisions) だけでなく、積極的な政策決定も、この連合によってもたらされる。⁽²⁴⁾

分裂政府は、また、有権者の政党に対する忠誠の減退と拡大しつつある分割投票の慣行を反映している。一九〇〇年には、四パーセントの連邦下院議員選挙区が、別々の政党の大統領候補者と下院議員候補者によって獲得されたに

過ぎなかった。分割投票の拡大により、一九八四年までに、同じことが四四パーセントの選挙区で起こるようになった。⁽²⁵⁾

③ 議会における政党の結束の欠落

大統領の与党と野党双方の議員の多くが自党の指導者が採る立場を拒絶するために、同一政党が大統領職と議会の両院を掌握している時でさえ、行政部と立法部の間・議会の両院の間・各議院の内部で不統一が続く。今日では、政党よりも政治活動委員会 (political action committees)⁽²⁶⁾の方がより多くの選挙運動資金を提供する以上、議員は前者よりも後者の主張に従うことになる。このような結束の欠如のために、大統領とそのスタッフが、与党の議会指導者にさえ秘密で重要な外交政策に着手するようになるのである。⁽²⁷⁾

④ 責任の喪失

分裂政府と政党の不統一は、また、責任の拡散につながる。大統領も議員も、政党の枠を越え構成の一定しない非常に多くの連合が行った一貫性のない政策決定の全体は、擁護しない。それぞれが、他者にうまく責任を転嫁する。世論調査によれば、公衆は、このごたまぜの政策を立法化し施行する政府機関、特に議会と官僚、に不満を抱いている。しかし、公衆は、これらの失敗の責任が政党にあるとはめったに思わないし、個々の議員に責任があると考えることがほとんどないのである。⁽²⁸⁾

⑤ 失敗した、あるいは、行き詰まった政府を交替させる仕組みの欠如

現在、所定の選挙期日の間には、大統領と議会の根本的な意見の不一致を、有権者に決定を委ねることによって解

決する方途はない。また、所定の選挙期日の間には、重要でかつ人気のある大統領の政綱の推進を一院ないし両院が妨害する議会を方向転換させる手立てが存在しない。⁽²⁹⁾

(4) 是正策

「立憲制を現代の状況に適合させようとする場合に、われわれは、その恒久的な長所を維持するよう注意しなければならぬ。われわれは、独立した司法部によって保護される権利章典を尊重し続けなければならないし、また、われわれは、公選の公務員が互いの職務遂行を監視し合い、お互いに責任を問うことができる、と主張し続けなければならない。」⁽³⁰⁾

このような前提に立脚し、政党の結束を促進し、抑制と均衡を犠牲にすることなく行政部と立法部の間の行き詰まりを緩和するために、立憲制検討委員会は以下の提案を行う。⁽³¹⁾

I. 結束と責任の媒介としての政党の強化

① 政党の大統領候補指名大会

政党は、大統領候補指名大会に関する党則を修正して、上院議員選挙・下院議員選挙における自党の候補者指名を獲得した者全員と非改選の上院議員に、同大会における中立の代議員の資格を与える。この提案により、政党の連邦議会議員候補者は大統領候補者の選抜に関し重要な発言権を持ち、選挙運動における両者の忠誠が増大し、大統領とその政党の議員の間の結束が増進し、次の選挙において有権者に対して両者が共同で責任を問う傾向が生ずる。⁽³²⁾

② 選択的一括投票 (optional straight-ticket balloting)

連邦議会は、法律を制定し、有権者が望めばすべての改選の公職について特定の政党に所属する候補者に一括して投票できる方式を連邦の選挙に関して採り入れるよう、すべての州に義務づける。⁽³³⁾

これにより、有権者と連邦の公職の候補者の政党に対する忠誠が促進される。分割投票を減少させる限りで、この措置は、連邦に分裂政府が誕生する可能性を小さくする。⁽³⁴⁾

③ 議会選挙運動に対する公金支出

連邦議会は、選挙運動資金に関する諸法を修正し、現行の大統領選挙運動基金に類似した議会選挙放送基金を創設する。この基金は、政党およびその政党に所属する候補者が選挙運動のための放送にこれ以外の資金を支出しないという条件で、各政党に供与される。各政党に供与される資金の半分は、その政党の候補者指名獲得者自身に与えられる。残りの半分は、政党の上院および下院選挙委員会に与えられる。同委員会は、自党が議会の議席の過半数を獲得する見込みが最大になるよう、候補者にその資金を分配することができる。⁽³⁵⁾

選挙運動放送用の資金のかなりの部分を候補者が政党に頼るようにさせることで、この提案は、政党に対する忠誠と政党の結束の構築の一助となる。また、この提案は、選挙運動費用の最大構成要素に対する支出を合憲的に制限する手段を提供する。⁽³⁶⁾

II. 行政部と立法部の間の協力の改善

① 下院議員の任期を四年、上院議員の任期を八年とした上での、四年ごとの連邦の選挙の実施

中間選挙を伴う現行制度は、議会の議員が、結果が出るまでに時間がかかり痛みを伴う大統領の政綱および大統領自身と距離を置くことにつながる。そこで、大統領と下院議員が、同時に四年の任期を務め、上院議員については、任期を八年とし各州で定数二名のうち一名が各大統領選挙の年に選出されるよう、憲法を修正すべきである。この修正によって、中間選挙はなくなり、大統領と議員の政治的な視野は伸び整合性をもつようになる。大統領と議員は共同して、より長期的な利益を見込んで必要な措置を立法化することができるようになる。⁽³⁷⁾

選挙が少なくなるのに伴い、選挙運動費用は減少し、資金源である利益集団に議員が拘束される度合いも弱くなる。また、大統領が自分の政綱を立法化するためのいわゆる蜜月期間が長くなる。そして、各議会の立法期が四年となることで、立法過程がより整然とし、かつ、慎重なものになる。⁽³⁸⁾

② 議会の議員が閣僚を務めることの容認

現行憲法は連邦議會議員が行政職を兼務することを禁じているが、これまでのその主たる効果はといえば、行政部・立法部双方の信任のある行政官の登場を妨げることであつた。⁽³⁹⁾⁽⁴⁰⁾

もしこの兼職禁止の規定が憲法から削除されるなら、大統領は有力な議員を閣僚に登用することができ、しかも議員は議員辞職を強要されることなく閣僚に就任することができる。行政部と立法部のこうした結び付きは、より密接な協力を促進し行き詰まりの防止に役立つ。また、これにより、大統領の組閣の際の人材登用の選択の幅ならびに行政部内の政治的指導力の基盤が拡がる。⁽⁴¹⁾

③ 条約承認の要件の緩和

上院議員の三分の二の賛成を必要とする、現行憲法の条約承認要件は、⁽⁴²⁾条約活用のための大きな障害となってきた。それはまた、行政協定による条約締結の回避につながってきた。⁽⁴³⁾

列強との協定締結に際しての議会の適切な役割を回復するために、憲法のこの規定は、条約は両議院の成員の過半数の賛成で発効する、と修正されるべきである。もし上院がこの案に同意しないのであれば、少なくとも、上院議員の三分の二の賛成という現行の要件を六〇パーセントに緩和する修正は承認すべきである。⁽⁴⁴⁾

Ⅲ・選挙運動費用の削減

選挙運動費用の総額に対する法的制限が存在しないために、選挙運動費用の額はうなぎ昇りに上がってきた。このために、議会の議席は、裕福な個人、または、富裕な特別利益団体に依存することをいとわない者以外にとっては、手の届かないものになってしまった。連邦最高裁判所は、公金を受領する候補者が支出をこの連邦の資金の範囲に限定するという条件で公金支出を認めたが、同裁判所の合衆国憲法第一修正の解釈は、議会が立法によって私人の選挙運動費用を制限することを禁止する⁽⁴⁵⁾ように思われる。

議会が選挙費用に合理的な制限を付することを認める憲法修正は、合衆国憲法第一修正の保障する表現の自由を危うくするものではない。このような修正が採択されれば、現在は選挙に立候補することを拒んでいる多くの有能な人々が政治の職に魅力を感じるようになる。また、この修正により利益集団の献金の影響力が削がれ、より結束力のある政体が再び構築可能となる。⁽⁴⁶⁾

以上が、C.I.S.によって示された、アメリカ合衆国の政治機構の現状の分析およびその構造的欠陥の是正策の概⁽⁴⁷⁾

略である。このC. C. S. Reportに対しては、いくつかの角度からの批判が寄せられている。⁽⁴⁸⁾また、その批判に対して、今度は、C. C. S.のメンバーが反駁するということも行われている。近年、このようなかたちで、合衆国の政治制度の構造的改革の是非をめぐる論争が、徐々にではあるが、活発化しつつある。この論争は、内政・外交両面にわたる今後の合衆国の政治の在り方を展望する上でも、また、合衆国にとどまらず立憲主義を標榜する諸国の今後のあるべき政体像を探求する上でも、参考になると思われる。

そこで、以下、第三章と第四章において、C. C. S. Reportをめぐる論議を、合衆国の政治制度の現状分析の適否と正策の当否という二つの部分に分けて整理してみたい。

- (一) Lloyd N. Cutler, C. Douglas Dillon and Nancy Landon Kassebaum, "Foreword," in Donald L. Robinson, *Government for the Third American Century* (Boulder: Westview Press, 1989), pp. ix-x; Committee on the Constitutional System, *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations of the Committee on the Constitutional System* (Washington, D. C.: Committee on the Constitutional System, January 1987), inside the front cover [hereinafter cited as C. C. S. Report].
- C. C. S.は、現職および既に引退した上院議員・下院議員・閣僚・ホワイトハウスのスタッフ・連邦および州の政党役員・州知事・大学総長・ジャーナリスト・法律家・歴史家・政治学者・労働組合役員・実業界および金融業界のリーダー・その他アメリカ合衆国全土の興味を同じくする市民によって構成されている。上院議員 Nancy Landon Kassebaum (共和党、Kansas州選出)・元財務長官および国務次官 C. Douglas Dillon・元 Jimmy Carter 大統領法律顧問 Lloyd N. Cutler の三人が、共同議長を務める。(C. C. S. Report, op. cit., inside the front cover.) なお、Cutler は、一九九四年三月八日、Bill Clinton 大統領の法律顧問に任命された。(毎日新聞・一九九四年三月九日・夕刊。)

C. C. S.は、アメリカ合衆国の政治制度が内包する諸問題の議論の用に供するため、本稿で取り上げる小冊子を刊行した

ほかにも、三冊の書籍 (Donald L. Robinson, ed., *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System* (Boulder: Westview Press, 1985); James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, first edition in 1986, revised edition in 1992); Robinson, *Government for the Third American Century*, op. cit.) の出版を後援した。(Cutler, Dillon and Kassebaum, op. cit., pp. ix-x.) また、一九九三年二月二四日に同委員会は、多数の経験豊かな政治家・ジャーナリスト・政治学者等を Washington, D. C. に招き、同年一月に誕生した Clinton 政権下でのアメリカ政治の行方 (いわゆる分裂政府の解消で国政の行き詰まりが打開されるのか。新政権下で予想される事態に対してどのように対応してゆけばよいのか。) を展望する会議を Brookings 研究所と共同で開催した。

(Bruce K. MacLaury and Lloyd N. Cutler, "Foreword," in James L. Sundquist, ed., *Beyond Gridlock?: Prospects for Governance in the Clinton Years- and After* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1993), p. vii, p. viii.)

- (2) C. C. S. Report, op. cit.
- (3) Cutler, Dillon and Kassebaum, op. cit., pp. ix-x.
- (4) C. C. S. Report の全体の構成は、序文に続く以下の項目についての叙述からなる。その項目とは、歪みの表徴・原因・影響・是正策 (会員の過半数の支持を集めている提案・検討に値する付加的な提案)・可能性のあるパッケージ (少数者による提案)・手続きについて・より一層の研究のための手掛かり・むすび、である。(C. C. S. Report, op. cit., inside the front cover.)

ここでは、これらの項目の中から、歪みの表徴・原因・影響および是正策のうち会員の過半数の支持を集めている提案に焦点を絞ってそれらの要旨を紹介し、次章以下において、それらをめぐる議論を紹介し検討する。

- (5) Ibid., p. 3.
- (6) Ibid.
- (7) ここで言う表決に至らなかった条約のなかには、第二次戦略兵器制限条約 (SALT II)・一九七四年および一九七六年の地下核実験および爆発に関する条約・メキシコおよびカナダとの海上境界条約・国際連合および米州機構 (OAS) の人権に関するアメリカ合衆国における政治制度改革論議 (一)

するいくつかの協定・貿易、租税、環境に関する多種多様な相互条約が含まれる。(Ibid.)

(8) Ibid.

(9) 大統領職について言えば、選挙運動の開始から就任まで通常数年かかる。(Ibid.)

なお、宇佐美滋『アメリカ大統領——最高権力をつかんだ男たち——』（講談社、一九八八）九一—九二頁・飯沼健真『アメリカ合衆国大統領』（講談社現代新書 九〇〇）（講談社、一九八八）一九〇—九二頁 参照。

(10) 競争的な選挙を行っている諸国のなかでは、投票率は最低の部類に入る。(Ibid.)

なお、アメリカ合衆国における選挙の投票率の長期的低落傾向について、吉野孝「選挙制度と有権者」阿部齊編『アメリカの政治——内政のしくみと外交関係』（USA GUIDE 3——POLITICS）（弘文堂、一九九二）所収 一一三—一七頁 参照。

(11) C. C. S. Report, op. cit., p. 3.

(12) Ibid.

(13) Ibid.

(14) Ibid., p. 4.

(15) Ibid.

(16) Ibid.

(17) 分割投票とは、同時に行われる選挙において有権者が同一の政党ではなく異なる政党の候補者に投票すること、をいう。

(John F. Bibby, *Governing by Consent: An Introduction to American Politics* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1992), p. 245.)

なお、政党の影響力の低下と分割投票との関連について、Bibby, *ibid.*, pp. 245-46; 阿部竹松『アメリカの政治制度』（勁草書房、一九九三）一三三—一三四頁 参照。

(18) C. C. S. Report, op. cit., p. 4.

(19) Ibid., p. 5.

(20) Ibid.

(21) Ibid.

なお、中間選挙 (mid-term election) とは、「大統領選挙と次回の大統領選挙のちょうど中間で行われる選挙」のことをい
い、「連邦議会の上院議員のおよそ三分の一と下院議員の全員が改選される」。(阿部齊・内田満 編『現代政治学小辞典』
(有斐閣双書・小辞典シリーズ4) (有斐閣、一九七八) 一九三―一九四頁。)

(22) C. C. S. Report, op. cit., p. 5.

(23) Ibid.

(24) Ibid.

(25) Ibid., p. 6.

(26) 連邦選挙運動規制法 (Federal Election Campaign Act) は、一九七一年と一九七四年の修正によって、利益団体が政治活
動委員会を創設し候補者に献金を行うことを認めた。同法によれば、政治活動委員会は、団体献金に対する一般的規制を免
除される。(Bibby, op. cit., p. 280.)

なお、政治活動委員会による献金をめぐる問題について、Bibby, op. cit., pp. 280-83; 阿部・前掲書二五九―六〇頁・草
野厚「利益団体の圧力活動」阿部編・前掲書所収一五六―六〇頁参照。

(27) C. C. S. Report, op. cit., p. 6.

(28) Ibid.

(29) Ibid., p. 7.

(30) Ibid., p. 8.

(31) Ibid.

C. C. S. Report の中で提示された是正策には、単に新たな政党規則ないし法律の制定を必要とするだけに留まるものと憲
法の修正を必要とするものがある。(Ibid.)

- (32) Ibid.
 - (33) Ibid., p. 9.
 - (34) Ibid.
 - (35) Ibid.
 - (36) Ibid.
 - (37) Ibid., p. 10.
 - (38) Ibid., p. 11.
- C. C. S. は、この提案の代替案として、上院議員の任期を大統領・下院議員と同じく四年とする（中間選挙の消滅）、あるいは、上院議員については現行の六年の任期を維持する（上院議員の三分の一を改選する限定的な中間選挙の継続）という二つの可能性を示している。（Ibid.）
- (39) アメリカ合衆国憲法第一条第六節第二項は、「上院議員および下院議員は、その在任期間に新設され、また増俸された合衆国の文官職に任命されることはできない。合衆国の公職にある者は、その在職中議員となることはできない」と規定する。（以下、アメリカ合衆国憲法の条文は、樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集 第三版』（三省堂、一九九四）より引用する。）
 - (40) C. C. S. *Report*, op. cit., p. 11.
 - (41) Ibid., pp. 11-12.
 - (42) アメリカ合衆国憲法第二条第二節第二項は、「大統領は、上院の助言と承認を得て、条約を締結する権限を有する。ただし、この場合には、上院の出席議員の三分の二の賛成を要する」と規定する。
 - (43) C. C. S. *Report*, op. cit., p. 12.
 - (44) Ibid.
 - (45) Ibid., p. 13.

(46) Ibid.

(47) C. C. S. Report は、是正策として、過半数の会員の支持を得た提案のほかに、会員の過半数の支持を得られなかったものの検討に値する案も提示している。ここではその項目を参考のため以下に列举するだけに留める。

政党の結束と責任能力の強化・1. 大統領の議会への出席の奨励、2. 野党のための影の内閣の創設・分裂政府の生ずる可能性の縮小化・1. 強制的一括投票、2. 連統選挙（大統領選挙の二週間から四週間後の連邦議会議員の選挙の実施）：行き詰まりないし失政の際の新たな選挙の実施・連邦と州の関係の再検討（Ibid. pp. 14-17）

C. C. S. Report は、さらに、少数者からの提案としてであるが、個々の是正策をひとつひとつ切り離して考えるのではなく、いくつかの方策を組み合わせパッケージとして実現することによって、より大きな成果を引き出す可能性を説き、そうしたパッケージの一例（1. 下院議員の任期を四年、上院議員の任期を八年とし、大統領選挙の年に選挙を実施する、2. 大統領ないし議会に、すべての連邦の公職について、新たな完全な任期をかけた即時の選挙を求める権限を与える、3. 大統領が連邦議会の議員を、議員辞職を条件とせずに、閣僚に任命することを認める、4. 連邦議会が政治活動資金の総額に合理的な制限を課することを、必要であれば憲法を修正して、認める、5. 連邦制の改善のための勧告を行う、連邦・州・地方自治体合同会議を一〇年ごとに開催する）を挙げている。（Ibid. p. 18.）

(48) C. C. S. およびその個々の会員を中心として展開される政治機構改革の主張に対する総括的な批判として、see, Mark P. Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, no. 4 (1991), p. 634.

三、政治制度の現状分析をめぐって

(1) 「制度」か「指導者」か？

〔批判と反論〕

C. C. S. Report に対する第一の批判は、それがアメリカ合衆国の政治の行き詰まりの原因を政治制度の構造的欠陥に求めている点⁽¹⁾に向けられる。すなわち、同国におけるこれまでの失政の原因は、C. C. S. が説くように政治制度の不備ないし機能不全にあるのではなく、政治指導者の能力ないし資質にあるという主張である⁽²⁾。

たとえば、Arthur M. Schlesinger, Jr. は、次のように、合衆国の政治制度の改革を提唱する動きを批判する⁽³⁾。

アメリカ合衆国の権力分立制は、これまで、有能な大統領が決然と且つ迅速に行動することを妨げたことはない。それにもかかわらず、今日事態がそんなにも悪化したと考えられるのはなぜであろうか。核兵器は別として、合衆国の国民がこれまでにない厳しい問題に直面しているということはあり得ない。真の違いは、制度をうまく動かした大統領が、何をなすべきかを知っており、かつ、自分の施策を試してみよう連邦議会と国民を説得することができた、ということである。その可能性は、今日でも、かつてと同じように開かれている。われわれが抱えている問題は、自分たちが何をなすべきかを知っていながら、制度のなんらかの構造的欠陥によりその実行を妨げられている、ということでは決してない。われわれの問題は、自分たちが何をなすべきかを知らない、ということである。われわれの指導者たちは、何らかの方針が効果があるということを持続性のある多数派に納得させることができないのであ⁽⁴⁾る⁽⁵⁾。

賢明な政策を具えた(あるいは、賢明とまでは言えない政策を携えている場合⁽⁶⁾でさえ) 有能な指導者は、現行憲法下において、自分のやりたいようにするための手段を有している。概して、われわれの憲法は非常にうまく働いてきた。それは、国民のコンセンサスが存在しない時には議論を保障し、国民の多数が正しいと納得できる時には行動に

出ることを可能にしてきた。要するに、行政部が納得のゆく施策を有している時には、根本的な憲法の改革は必要ないのである。そして、行政部の施策が納得のゆかないものである時には、憲法の改革は望まれないのである。⁽⁷⁾

Schlesinger は、このように述べ、憲法の改革を扇動することは施策の探求という困難な問題を回避しようとする一種の逃避主義なのであると論難している。⁽⁸⁾

Schlesinger のこの批判に対して、C. C. S. の共同議長である Lloyd N. Cutler と C. Douglas Dillon は、以下のような事実を指摘することによって応えている。

Schlesinger によれば、大統領が健全な政策を提案すれば、公衆と議会は同調する、ということである。確かに、合衆国の歴史の中には、危機が非常に深刻であり、且つ、大統領が非常に天分豊かであったため、大統領が公衆と議會を説得してその危機を本当に解決する政策を採択させることができた時期が存在したし、また今後もそういうことがあることは疑いない。しかし、それは非常にまれな場合である。たいていの場合、危機はそんなには深刻でなく、大統領もそんなには才能に恵まれていない。それにもかかわらず、自分の全任期を通じ合意に基づいた政策一式を立法化し実施するために議会内に多数派を形成するという手ごわい仕事、すなわち「政府の形成 (forming a government)」に、すべての大統領が取り組まなければならないのである。現行憲法が定める統治機構のもとでは、この仕事は、極めてまれな状況において極めて並はずれた大統領が行う場合を除き、困難になり過ぎてしまったというのが、C. C. S. が立てた仮説である。⁽⁹⁾

Cutler と Dillon は、合衆国政府の内政・外交上の不手際は、政治指導者の資質やその政策の健全性よりも、現行

憲法の政治機構によるところが大きいという共通の信念をもって、C.C.S.が組織されているということを強調する。⁽¹⁰⁾
そして、C.C.S.の審議の結果は、それを再確認したというかたちになっている。⁽¹¹⁾

〔検討〕

アメリカ合衆国の大統領に就任するのは、非常に長期にわたる選出過程⁽¹²⁾の中で、特に近年はマスメディアの飛躍的な発達もあって、政治的指導者としての能力に留まらず私生活の行状にまで及ぶ人格のあらゆる側面を厳しく審査されて勝ち残った人物である。⁽¹³⁾それにもかかわらず同国はこれまで、特にこの数十年間、特定の大統領の政権下に限らず、内政・外交両面にわたる難問に必ずしも有効に対処できずにきたのである。⁽¹⁴⁾この現実を直視するならば、少なくとも、Schlesingerの主張するように大統領の指導力の欠如だけに、同国の政治の行き詰まりの原因を求めることは無理があると言わざるを得ないのではないだろうか。⁽¹⁵⁾

(2) 「分裂政府」の評価

〔批判と反論〕

C.C.S.は、「分裂政府」を政治制度の構造的欠陥が合衆国の政治にもたらした最も深刻な問題のひとつとして位置付け、「分裂政府」が「国家の政策の矛盾・一貫性の欠如さらには沈滞にさえ」つながってきたと指摘する。⁽¹⁶⁾分裂政府の評価⁽¹⁷⁾については、C.C.S.以外にも学界の内外で、認識の程度の差こそあれ、これを異常事態として憂慮する見方が多く、少なくともこれを望ましい状態として積極的に評価するものはないとされる。⁽¹⁸⁾しかし、一方で、分裂政府

を異常事態として捉えることに懐疑的な立場を採る議論も存在する。⁽¹⁹⁾

分裂政府が施政の行き詰まりの主要因の一つであるという見方を否定する代表的な論者が、David R. Mayhew である。⁽²⁰⁾ Mayhew は、一九四六年から一九九〇年の記録に照らして、二つの命題の真偽を検証した。⁽²¹⁾

まず、第一の命題は、「監視機関として活動する連邦議会の委員会は、議会の多数党によって運営される政権よりも、少数党による政権に対してより大きな困難をもたらす」というものである。⁽²²⁾ Mayhew がここで検討の対象として取り上げたのは、不正行為 (misbehavior) と言われた行政部の行為を取り扱い、かつ、マスメディアの注意を引いた、一九四六年から一九九〇年の間に議会が行った三十一件の調査である。⁽²³⁾ 結論としては、議会の委員会による行政部の腐敗の調査は、統一政府の時期と分裂政府の時期とにほぼ等しく分布する、との判断が導き出されている。すなわち、少なくとも一九四六年から一九九〇年の期間に関しては、議会が分裂政府の時期に行政部に対する調査の数を増やすと決めつけるだけの説得力ある論拠は存在しない、というのである。⁽²⁴⁾

次に、第二の命題は、「主要な法案は、分裂政府のもとでより、統一政府のもとでの方が通過する頻度が高い」というものである。⁽²⁵⁾ ここで Mayhew は、一九四七年から一九九〇年の間に制定された二六七件の主要な法律を検討の対象とした。⁽²⁶⁾ そして、これらの法律の成立時を確認したところ、平均すれば、一立法期あたり、統一政府のもとにおけるのとはほぼ同じ数の主要法案が、分裂政府のもとにおいて議会を通過した、という結論が導かれたのである。⁽²⁷⁾

Mayhew によれば、現実に継続的な法律制定の大波が押し寄せたのは、Johnson・Nixon・Ford 政権下の一九六三年末から一九七五年ないし一九七六年までであった。⁽²⁸⁾ 言い換えれば、立法の量とイデオロギー的方向性という見地から

は、Johnson-Nixon (または、Johnson-Nixon-Ford) という時代があったと言ってよいし、この時代には統一政府の時期も分裂政府の時期もあった⁽²⁹⁾、ということである。

Mayhew によれば、要するに、第二次世界大戦以来、行政部の不正行為の調査も主要な立法も、統一政府か分裂政府かという政党の支配関係の原則から導かれる予測どおりに、積み重ねられてきたわけではない⁽³⁰⁾。そして、これらを規定する要因としては、選挙のためにという連邦議会議員の動機・大統領の指導力の質・状況にかかわりなく法案を通過させるための安定した議会多数派の実際的必要性・「公衆の雰囲気 (public moods)」などがあるように思われる、との指摘がなされている⁽³¹⁾。

Mayhew のこのような分析に関して、C. C. S. の中心的メンバーのひとりである James L. Sundquist⁽³²⁾ は、Mayhew の指摘は分裂政府という争点について今後議論してゆくための出発点には確かになると述べて、一定の評価を与えながらも、以下のような批判を行っている⁽³³⁾。

まず、分裂政府に対する批判が、失政ないし政府の無為無策 (nonperformance) の場合に集中してきたのに対して、Mayhew の研究は、何らかの立法というかたちで政府が成功を収めた場合の検討だけに限定されている⁽³⁴⁾。さらに Mayhew は、最終的に制定された法律が、十分に時宜を得ていたか、内容の面で十分にすぐれたものであったか、行政部と立法部との関係が異なればよりよいものになり得たか、という点について判断しようとはしなかった⁽³⁵⁾。

次に、Mayhew の研究の中で省かれている点のうちで最も重要と思われるのは、分裂政府の批判者がおそらくその最大の欠点であると看なしてきたもの、すなわち、分裂政府の責任の欠落、についての議論である⁽³⁶⁾。単一政党が行政

部・立法部双方について責任を負う場合には、国民は選挙での投票というかたちで、施政の当否についての判断を示し、政府の政策の全般的な方向性を設定することができる。一方、分裂政府は、大統領と議会に対し、指弾と責任回避を許し、さらにはそれらを奨励し、それらに報いさえする。こうして、選挙はその意味を幾分失い、有権者はその権能を幾分失う。責任の絶え間無い転嫁と回避は、政治および政治家一般に対する嫌悪の増大と選挙への参加の減退の一因となりかねないのである。⁽³⁷⁾

最後に、Mayhewは、統一政府と分裂政府の施政の効率性を比較するのに際して、従来の分裂政府の施政と統一政府のそれとを対比しているが、両者の比較は、かつて両者がどのように機能したかという観点からのみ行うべきではない。問題になるのは、これからの見通しである。かつての民主党に存した、リベラルと保守・北部と南部の間の溝は、党の再編の結果、徐々に狭まってきている。共和党のリベラルと保守の対立についても同様である。新しい環境のもとで、統一政府は今後、理論上の理想の状態に以前よりずっと近くなる。分裂政府は、理論上あるべきものとしての・他国に現存するものとしての・今後有権者によって実現されればそうなるであろうなものとしての統一政府と比較されなければならないのである。⁽³⁸⁾

結局のところSundquistによれば、Mayhewの研究成果は、分裂政府をめぐる議論を終結させるほど決定的なものではない、ということになる。⁽³⁹⁾

〔検討〕

分裂政府下と統一政府下とでの施政を比較する場合に、Mayhewが用いたような量的ないし数的アプローチが有用

な分析方法の一つであることは間違いないであろう。確かに、政府がある問題に対処するためには、まず第一にその解決のための方策を立法化することが必要であることは言うまでもない。しかしながら、施政の実効性という見地からすれば、成立した立法の内容と成立のタイミングもまた非常に重要である。たとえ法律が制定されても、与野党の駆け引きや妥協の結果、個々の法律の内容に矛盾が含まれていたり、諸々の法律の間に一貫性が欠けていたり、あるいは、制定が機を逸したということであれば、政府が問題に有効に対処することは期待できない。そうであれば、Sundquistが説くように、質的および時期的な観点からの分析もまた必要であり、量的観点からの分析だけで分裂政府は異常ではないと決めつけてしまうことは早計であるように思われる。なお、議会の委員会による行政部の不正行為の調査については、C. C. S. Reportの中では言及されていないが、これについても分裂政府下と統一政府下とで違いが無いというためには、個々の調査の具体的内容にまでわたる吟味が必要であろう。⁽⁴⁰⁾

また、分裂政府の責任能力の欠如の問題を Mayhew は検討の対象とはしていないが、これは、C. C. S. の会員以外によっても分裂政府がもたらす深刻な事態として取り上げられている。⁽⁴¹⁾ Sundquist の指摘するように、これによって国民の政治参加の最も重要な手段である選挙の意義が減殺されるということになれば、民主主義の根幹が侵されるわけであり、この点を無視して分裂政府の評価を行うことには無理であろう。

次に、分裂政府の比較の対象となる統一政府の理解についてであるが、これについては、Mayhew と Sundquist の議論を見た限りでは、これまでのところ、過去に実在したものと捉えるか、今後ありうべき姿として捉えるか、という具合に論者の間でずれがあつたようにみえる。議論のすれ違いを避けるために、認識の統一を計ることが必要であ

ることは言うまでもなからう。しかし、ここでまず注意すべきことは、C. C. S. は、これまでの統一政府のもとでの施政を全面的に肯定しているわけではない、ということである。C. C. S. が言わんとするところは、現行制度下では、統一政府の場合であれ、政党の結束力の欠如のために議会内に安定した多数派を形成することが困難であり、政府が責任をもって政策を一貫して推し進めることが難しい⁽⁴²⁾ところに、分裂政府という要素が加わることによって政治の行き詰まりがより一層深刻になる、⁽⁴³⁾ということである。C. C. S. が分裂政府と対置するのは、そのような構造的な欠陥が克服された、すなわち政党の結束力が回復された上での、統一政府なのである。

分裂政府の評価をめぐる⁽⁴⁴⁾は、また、評価を行う前にまず分裂政府が生ずる原因をより綿密に検討し解明すべきであるという主張もなされている。⁽⁴⁵⁾ C. C. S. は、現行の政治制度の構造に分裂政府が起因すると理解しているが、⁽⁴⁶⁾ C. C. S. Report の中では、(おそらく紙幅の制約のためであろうが) あまり詳しい探究はなされていない。分裂政府の原因の如何が、それに対する評価だけではなく、その是正策に関しても影響を及ぼす可能性は否定できない⁽⁴⁷⁾であろうから、今後この点についての議論もさらに深めてゆく必要がある。

以上で、C. C. S. Report によって示された合衆国の政治の現状把握をめぐる議論の整理を終え、次に C. C. S. によって提案された是正策についての議論を見てゆきたい。

- (1) Committee on the Constitutional System, *A Bicentennial Analysis of the American Political Structure: Report and Recommendations of the Committee on the Constitutional System* (Washington, D. C.: Committee on the Constitutional System, 1987), pp. 3-5, especially p. 3 [hereinafter cited as C. C. S. Report].

- (2) アメリカ合衆国の大統領制には構造的欠陥があるのかどうか、という議論について、see, "The Presidency: Can anyone do the job?," *Newsweek*, January 26, 1981, p. 34.

- (3) Arthur M. Schlesinger, Jr. は、アメリカ合衆国の歴史学者であり、一九六一年から一九六四年まで Kennedy・Johnson 両大統領の特別補佐官を務めた。(See, Donald L. Robinson, ed., *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System* (Boulder: Westview Press, 1985), p. 50.)

- (4) 彼の Schlesinger の見解が公にされたのは、C. C. S. Report が公刊される数年前のことであるが、Schlesinger と C. C. S. の活動を念頭において論旨を展開しており (Arthur M. Schlesinger, Jr., "Leave the Constitution Alone," in Robinson, ed., op. cit. (originally published in *The Wall Street Journal* in 1982), p. 50, p. 50-51; Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1986), p. 302.)、それと提示された政治機構改革に対する批判は C. C. S. Report にも当然そのまねけられるものと考えられるので、ここでも取り上げる。

- (5) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., p. 53; Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., pp. 309-10.

- (6) Schlesinger は、その例として、Ronald Reagan 大統領の一期目の経済運営における成功を挙げているが、Reagan 大統領のこの成功が政治制度改革の主張を根本から覆すものともいえるかは疑問である。この点については、Tetsuya Inoue, "A Case for Structural Reform of the Government: Did President Reagan Succeed in 'Forming a Government' to Manage the National Economy?," *Doshisha American Studies*, no. 30 (1994), p. 57, pp. 60-65.

- (7) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., p. 54; Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., p. 311.

- (8) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., p. 54.

- (9) Lloyd N. Cutler and C. Douglas Dillon, "A Rebuttal to Arthur Schlesinger, Jr.," in Robinson, ed., op. cit. (originally published in *The Wall Street Journal* in 1983), p. 55, p. 55.

この議論については、その詳細については、Lloyd N. Cutler, "To Form a Government," *Foreign Affairs*, vol. 59, no. 1 (1980), p. 126, pp. 136-39.

- (10) Cutler and Dillon, op. cit., pp. 55, 58.
- (11) C. C. S. Report, op. cit., p. 3.
- (12) 宇佐美滋『アメリカ大統領——最高権力をつかんだ男たち——』（講談社、一九八八）九〇—九二頁参照。
- (13) 飯沼健真『アメリカ合衆国大統領』（講談社現代新書 九〇〇）（講談社、一九八八）一七〇—七一頁参照。
- (14) この点に関して、一九八〇年のアメリカ合衆国大統領選出過程の詳細な記録である、筑紫哲也『アメリカン・マラソン——米大統領選挙——』（角川文庫 五七七二）（角川書店、一九八四）参照。
- (15) See, Donald L. Robinson, "To the Best of My Ability": *The Presidency and the Constitution* (New York: W. W. Norton, 1987), pp. 4-14.
- (16) C. C. S. Report, op. cit., p. 5.
- (17) 学界内外の論者の分裂政府に対する評価を簡潔に整理した文献として、See, James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, rev. ed. (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 96-110.
- (18) Ibid., pp. 96-101.
- (19) Eg. Mark P. Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science*, vol. 24, no. 4 (1991), p. 634, p. 634.
- (20) David R. Mayhew 氏 'Yale 大学の政治学の教授である' (David R. Mayhew, "Divided Party Control: Does It Make a Difference?", *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, no. 4, p. 634, p. 640.)
- (21) Mayhew, ibid., pp. 638-40. より詳しくは、See, David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990* (New Haven: Yale University Press, 1991).
- (22) Mayhew, "Divided Party Control: Does It Make a Difference?", op. cit., p. 638.
- (23) その中には、一九四八年の下院非米活動調査委員会による Hiss-Chambers 事件の調査・一九五一年から一九五二年の McCarran 上院議員による対中国政策の調査・一九五三年から一九五四年の McCarthy 上院議員による陸軍および国務省関係

者の聴聞会・一九五八年の下院による規制機関における腐敗の調査・一九六六年から一九七〇年の Fulbright 上院議員によるインドシナ戦争に関する聴聞会・一九七三年から一九七四年の上院と下院による Watergate 事件の調査・一九八七年の Iran-Contra 事件の調査などが含まれている。(Ibid., p. 638.)

(24) Ibid.

なお、本稿では、「統一政府 (unified government)」という語を、同一の政党が大統領職と連邦議会の両院の過半数の議席を保持している状態を意味するものとして用いる。

(25) Ibid.

(26) この中には、一九四七年から一九四八年にかけての Taft-Hartley 労使関係法と Marshall プランから一九九〇年の大気汚染防止法と障害をもつアメリカ人に関する法律までが含まれている。(Ibid.)

(27) Ibid., p. 639.

(28) Ibid.

(29) Ibid.

(30) Ibid.

(31) Ibid., pp. 639-40.

(32) James L. Sundquist は、Brookings 研究所の政治研究プログラムの名誉上級研究員である。(Sundquist, op. cit., outside the back cover.)

(33) Sundquist, op. cit., p. 102.

(34) Ibid.

(35) Ibid., pp. 102-05.

Sundquist は、以下のように述べている。

Mayhew によれば、立法過程が統一政府の時期と分裂政府の時期とで生産性に関してほとんど違いがないように見える

一つの理由は、法案は、議会を通過する態勢が整う時までに、いかなる状況においても成立が保証されるのに十分なだけ広範な超党派的な支持を集めているのが普通である、ということである。時には、事態が、政党に相互の違いを克服して協力することを強いることもある。しかしながら、Mayhewの方法論は、政党が、協力することを余儀なくされる時に、当該立法の趣旨を過度に「希薄化する（water down）」ほぐに妥協するかどうかということは判断しないのである。（Ibid., p. 104.）

Mayhewは、「統一政府のもとで、「不器用に縫い合わされた妥協」が目標を達成できないという事態が生ずるということ」を指摘し、統一政府のJohnson政権下で制定法の多くが性急に起草され無頓着に政府を掛かり合いにさせ過ぎたと主張する。しかし、ほとんどの立法が最終的に超党派的な支持を獲得する一方で、Mayhewが取り上げた法案の中には、民主党の大統領と民主党が多数派を形成する議会が承認したが、両院のほとんどの共和党議員が反対し、それゆえ分裂政府下ではおそらく阻止されたであろう、重要法案が入っているのである。（Ibid., pp. 104-05.）

- (36) Ibid., p. 105.
- (37) Ibid., pp. 105-06.
- (38) Ibid., pp. 109-10.
- (39) Ibid., p. 102.
- (40) C. C. S. Report の中でのこの点が論じられていないのは、C. C. S. の主たる関心が、政府が一貫性のある公共政策を責任をもって考案・立法化・実施できるようにするためには何がなされるべきか、という問題にあるからだと思われる。（See, C. C. S. Report, op. cit. p. 5.）
- (41) E. g., Hedrick Smith, *The Power Game: How Washington Works* (New York: Ballantine Books, 1989), pp. 639-55, especially pp. 644-45.
- (42) C. C. S. Report, op. cit., p. 6.
- (43) Ibid., pp. 5-6.

- (44) Arthur M. Schlesinger, Jr. は、国民が分裂政府を欲するようになったのであり、Eisenhower 大統領の時代以降、分裂政府は強力な大統領に対して自衛のために意図的に用いられる方策となってきた、と主張する。(Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., p. 304.)

Schlesinger はさらに、有権者の独立性が高まった時代に政党をこれまで以上に結束力と統率力の強いものにしようという考えは幻想である、と述べている。(Ibid.)

- (45) Morris P. Fiorina, "An Era of Divided Government," *Political Science Quarterly*, vol. 107, no. 3 (1992), p. 387. 本論文は、分裂政府の歴史的な意義づけを行った上、分裂政府の原因に関するこれまでの議論を整理している。なお、より詳しくは、Morris P. Fiorina, *Divided Government* (New York: Macmillan Publishing Company, 1992) 参照。

Harvard 大学の政治学の教授である Fiorina は、「分裂政府の現在の状態についての評価は、あいまいであるに違いなく、われわれが分裂政府が生まれた理由を十分に理解するまでそのままであるに違いない」と考え (Fiorina, "An Era of Divided Government," op. cit., p. 409)、以下のような結論を述べている。すなわち、「当面の任務は、大統領選挙と下院議員選挙だけでなく、上院議員選挙と州の選挙におけるアメリカの有権者の行動の研究にもわれわれが改めて献身的に取り組むことである。分割投票、および、異なる公職についての投票の間の関係のその他の側面が、研究の周辺部であるよりもむしろ中心的な焦点にならない」のである (Ibid., p. 410)。

- (46) C. C. S. Report, op. cit., pp. 5-6.

- (47) たとえば、もし有権者の多くが意図的に分割投票を行った結果、分裂政府が生じたのであれば、たとえば施政が非効率的であろうともそれを受忍せざるを得なく、分割投票を減らすための選挙制度改革を正当化することは困難となろう。

なお、この点について、see, Fiorina, "An Era of Divided Government," op. cit., pp. 409-10.