

アメリカ合衆国における政治制度改革論議（二・完）

——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

四、是正策をめぐって

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、四六卷六号）

四、是正策をめぐって

(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（以上、本号）

(1) 「議院内閣制」的要素の導入

〔批判と反論〕

アメリカ合衆国における政治制度改革論議（二・完）

同志社法學 四七卷一号

九五（九五）

C. C. S. が提案する合衆国の政治制度の是正策に対する批判は、まず、その全体的な方向性に向けられる。すなわち、この種の批判を行う者は、権力分立制の功罪を問い直して行政部と立法部の間の協力を促進しようとする C. C. S. の取り組みを議院内閣制への転換を志向するものと捉えて、⁽¹⁾ その妥当性に疑問を投げかけるわけである。たとえば、Arthur M. Schlesinger, Jr. は、⁽²⁾ 以下のように述べている。

権力の融合によって特徴づけられる議院内閣制は、形式的には、立法部の優越性を保証していても、実際には、立法部に対する行政部の支配を保証している。議院内閣制における議会は、行政部が要求するものを何でも渡すという点では、権力分立制における議会に優っているが、それは長所ではなく短所なのである。内閣に対する不信任決議は、過激すぎる手段であり、ほとんど成功することはない。議院内閣制においては、議会は全く行政部を統制することができない、⁽³⁾ とまで言われる。それに対して、「権力分立制における議会は、はるかに行政部から独立しており、多様な考えに対してずっとよく反応し、ずっとよくスタッフを具えており、ずっとよく行政部を抑制し行政部との均衡を図り行政部に異議を唱え行政部を調査することができるのである。」⁽⁴⁾ 合衆国の憲法改正論者は権力融合の利点について考えているが、イギリスの改革論者は権力の分立を切望しているのである。

以上の批判に加え、Schlesinger は、さらに次のように説く。

合衆国の政治の伝統を鑑みるに、議院内閣制は、非現実的な選択肢である。政党の衰退が顕著となり恐らく逆行できないところまできている今日において、政党をより指揮統率力と結束力のあるものにするという考えは、まったくの幻想である。集権的かつ規律堅固な政党・予備選挙の廃止・「一匹オオカミ」的な政治家に対する不寛容・自由

な投票の不存在、こういったことすべてが、合衆国の政治のすぐれて開放的な特質に反するのである。⁽⁵⁾

ハ)の Schlesinger の批判に対してもまた、Lloyd N. Cutler と C. Douglas Dillon が、以下のような反論を行っている。Schlesinger が指摘するように、純粋なイギリス型の議院内閣制は、権力分立制とは違った重大な欠点を持っている。しかし、フランス・ドイツ・日本・カナダ・イタリア・アイルランドの基本的に議院内閣制である政治制度が、権力分立制の要素を取り入れたのと同じように、合衆国が自らの利益になるように適合させることのできる要素を議院内閣制は含んでいるのである。⁽⁶⁾

このように述べた上で、Cutler と Dillon は、権力分立制を根本的に変更することなしに、同一政党に所属する大統領と連邦議会議員が協力して、議院内閣制における意味での政府の形成を行おうとする、すなわち、選挙で選ばれた多数派が包括的な政綱を実行し且つその結果に責任を負うことができるようにしようとする、より大きな誘因を提示することが可能であると主張するのである。⁽⁸⁾

〔検討〕

まず、ここで確認しておくべき点は、C. C. S. は、単純に、権力分立の原理に立脚する現在の大統領制に代えて議院内閣制を合衆国の政治制度として新たに採用しよう主張しているのでは決してない、ということである。合衆国の立憲制を現代の状況に適合させるための是正策を打ち出すにあたって、C. C. S. は、まず、その制度の有する恒久的な長所を慎重に維持する必要性を強調している。⁽⁹⁾ すなわち、そこでは、今後も、独立した司法部によって保護される権利章典を尊重すると共に、公選の公務員が相互に職務遂行を監視し責任を追究することができるようにすべきこ

とが再確認されている。⁽¹⁰⁾ その上で、はじめて、権力の抑制と均衡の原理の本質を損なうことなく、政党の結束力を強化すると同時に行政部・立法部間の行き詰まりを緩和する改善策を考案することが可能なはずであるとの主張がなされ、具体的な提案が行われているのである。⁽¹¹⁾

このように、C.C.S.は、権力分立制の完全な放棄を主張しているのでは決してなく、それどころか、その長所を十分認識し高く評価している⁽¹²⁾のである。ただ、C.C.S.によれば、権力分立制が合衆国の立憲制の維持に大いに貢献してきたのは確かであるが、それと共に国政に対する弊害もまたたらされてきたのであり、しかもその弊害は既に看過することのできないまでに度を強めてしまった⁽¹³⁾というのである。そのため、C.C.S.は、この弊害を解消し、合衆国が今後の政治状況に有効に対処できるようにするために、建国以来存続してきた立憲制の中核を損なわない限りで、政治制度改革を実現する可能性を追及している⁽¹⁴⁾のである。したがって、合衆国の現行政治制度に議院内閣制の要素を加味することは不可能ないし非現実的であると論ずるならともかく、ただ単に権力分立制の議院内閣制に対する統治機構としての優越性を強調するだけでは、C.C.S. Reportに対する的を射た批判とは言えないのである。

次に、Schlesingerは、合衆国に議院内閣制を導入することは同国の政治的伝統に鑑みて非現実的であると断ずる(ただし、⁽¹⁵⁾ Schesingerが、大統領制の代わりに議院内閣制を採用することを想定して批判を行っているのか、現在の大統領制を基本的に維持しつつ議院内閣制の要素を取り入れることを問題にしているのかは必ずしも明らかでない)が、その論拠として政党の不可逆的な弱体化を特に挙げている。この点に関しては、C.C.S.は、現在の政党制度を前提にして、改革を提唱しているわけではなく、政党制度の改善の必要をも強調し、具体的に政党の結束力と

責任能力の強化を目的とするいくつかの提案を行っている⁽¹⁵⁾。したがって、ここでの争点は、結局のところ、C.C.S.の提案によって実際に政党制の強化を実現することが可能かどうか、ということになるが、この点についての検討は、C.C.S.の個々の提案をめぐる論議を取り上げる次節に譲ることにしたい。

最後に、アメリカ合衆国の立憲制のあるべき形態は、大統領制か議院内閣制か、という問題に関連してもうひとつだけ重要な着眼点を指摘しておきたい。アメリカ合衆国の統治構造は、一般に、三権分立ないし権力分立の制度と形容される⁽¹⁶⁾。しかし、実は、このこと自体に問題が含まれているのである。すなわち、合衆国の政治制度を権力分立の制度と単純にわりきって理解してしまうことは適切ではない、⁽¹⁷⁾ということである。この点を理解するためには、Richard E. Neustadt⁽¹⁸⁾による次の記述が手掛かりとなる。

「一七八七年の憲法制定会議は、『分離された権力 (separated powers)』からなる政体を造ったことになっている。憲法制定会議は、その手のことは行わなかったのである。それどころか、権力を共有する、分離された機関 (separated institutions sharing powers) からなる政体を造ったのである。⁽¹⁹⁾」

すなわち、たとえば、大統領と議会は、憲法により、互いに分離され独立した機関として設けられたのであるが、大統領は、立法拒否権を行使することによって立法過程に関与し、一方、議会は、行政部が活動するための権限ならびに予算を承認する権限を握ることによって行政過程に関与するというように、両者は立法権および行政権を部分的であれ共有している⁽²⁰⁾。それゆえ、憲法によって定められた政治制度の枠の中では、元来、組織上分離された両者の協同無くしては、立法作用も行政作用も円滑に進行しない仕組みになっているのである。

しかし、それにもかかわらず、憲法には、大統領と議会の協同を促進するための手段は書き込まれなかった。⁽²¹⁾ 合衆国の政治制度改革を提唱する論者は、この事実を捉え、まさにそこにこれまでの国政の行き詰まりの原因があるとする。そこで、大統領と議会の協力を促すために、議院内閣制的な要素を取り入れ、政治機構の改革を断行すべきであるという主張がなされるわけである。⁽²²⁾

これに反して、制度改革の必要性を認めない論者は、合衆国憲法が拠って立つ権力分立の原理にはかなりの柔軟性と適応性があると説き、国家机关が権力を共有している点を、憲法起草者が非常に実際的であったことの表れだとして、積極的に評価する。すなわち、すでに制憲者は厳密な意味での権力分立が実効的な施政の妨げとなるということ⁽²³⁾を認識した上で、現行の政治機構を作り上げたというのである。そして、実際にも、過去において、独立した議会や裁判所が、Jefferson・Jackson・Lincoln・Wilsonあるいは一人のRooseveltといった大統領たちを無力化してしまつたという事実はない、との指摘がなされる。⁽²⁴⁾ この見地からは、今日の国政の行き詰まり状態は、権力分立の原理に起因するのではなく、大統領の国政指導者としての能力に原因がある、ということになるのである。⁽²⁵⁾

かくして話は再び、国政の行き詰まりの原因は、政治制度の構造的欠陥にあるのか、それとも、大統領の指導力の欠如にあるのか、という対立に戻ることになる。しかしながら、合衆国の政治機構が元来、厳格な権力分離の制度ではなく、⁽²⁶⁾ 政府の部門間の権限の共有および協同を予定したものであるならば、現行制度の根幹を維持しつつ議院内閣制的要素も取り入れて構造改革を行い、行政部と立法部との協同を促進し実効的な施政を実現する可能性を頭から否定することだけはできないのではないだろうか。

(2) 個別の改革提案をめぐる議論

C. C. S. Reportをめぐることは、これまでもみてきたように、そのさまざまな側面を捉えて議論が行われてきたが、本節では個々の是正策に関する議論に目を向けてみたい。

以下、このC. C. S. Reportに対して、Mark P. Petracca⁽²⁷⁾・Lonce Bailey⁽²⁸⁾・Pamela Smith⁽²⁹⁾の三氏が共同で包括的な分析を行い、*Presidential Studies Quarterly* 誌の二〇巻二号（一九九〇年夏季号）において個別の改革案（選挙運動費用の削減を目的とする提案を除いた、同委員会の過半数の会員の支持を集めている五つの提案）に対する詳細な批判を展開している⁽³⁰⁾。一方、この批判を受け、同じ誌上において、C. C. S.の指導的なメンバーの一人であるJames L. Sundquistが反論を行っている⁽³¹⁾。そこで、以下、この論争の概略を紹介することによって、C. C. S. Reportの個別の改革提案をめぐる議論の争点を明らかにしてみたい。

① 政党の大統領候補指名大会

[Petraccaらの批判]

まず、C. C. S.が示した、大統領候補指名のための政党の大会に関する提案に対して、Petraccaらは、以下のよう
な批判を行っている。

この改革が実効性を持つためには、いくつかの重要な前提が成立しなければならない。まず第一に、大統領候補の指名のため政党によって開催される全国大会に出席する代議員を選出する現行の手続きを所与のものとした上で、政

党所属の上下両院議員候補者および現職上院議員が、(大会における投票について拘束を受けないという意味での)非拘束代議員として、大統領候補選出に重大な相違をもたらすだけの一大勢力を形成しなければならない。大統領の自党所属の連邦議会議員に対する忠誠は、おそらく、それらの議員が大統領候補の決定にあたって主要な役割を果たした場合にのみ生ずるであろうからである。⁽³²⁾

この第一の前提の成否を検証するために、Petraccaらは、改革案通りの制度がこれまでずっと存在してきたと仮定し、一九〇〇年から一九八八年の間に行われた民主・共和両党の全国大会の内いくつにおいて、この代議員集団が⁽³³⁾大統領候補の指名に重大な影響を及ぼし得たかを調べている。⁽³⁴⁾それによれば、四六回の大会のうち一二回の大会の候補指名に、この改革は異なる結果をもたらす可能性があった⁽³⁵⁾ということである。

Petraccaらによれば、二つの主要な条件、すなわち、大会の規模と論争(controversy)によって、上記の一二例は説明がつくのである。⁽³⁶⁾まず、大会の規模が小さいほど、この代議員集団の潜在的影響力は増大する。⁽³⁷⁾また、党を割るような論争が生じたために一定数の票が指名獲得のために欠かせないものとなる場合にも、この改革は重要な意味を持つ⁽³⁸⁾ことになる。

しかし、現在では、継続的に進められてきた代議員数の増加による全国大会の規模拡大のため、この代議員集団が有する大統領候補決定への潜在的影響力は、減殺されてしまっている。この改革案が意味を持つためには、代議員総数が著しく削減されるか、もしくは、投票に関して拘束を受けない代議員、すなわち、連邦議会議員の数が増大されなければならない。⁽³⁹⁾しかしながら、いずれの可能性も薄く、特に第二の選択肢はまったく非現実的である。

では、論争についてはどうであろうか。かつてのように、論争のあげく票の取引が行われる大会（“brokered convention”）が復活する可能性はあるだろうか。全代議員の三分の二以上が選出されている予備選挙制度の現在の隆盛を考えれば、これもまた起こりそうにはない。確かに、接戦がくりひろげられる大会では、この代議員集団が指名の結果に相違を生じさせる可能性がある。しかしながら、現状ではそのような条件が満たされることはめったにない以上、政党の活動について他にも重要な変革がなされるといふようなことがない限り、この改革案はあまり頼りにはならないのである。⁽⁴⁰⁾

第二の前提は、これらの非拘束代議員たちが高度の結束を保って投票する、ということである。もしそうでなければ、事後に大統領の協力を引き出す、連邦議会議員としての集団的な能力を弱めることになってしまうであろう。⁽⁴¹⁾しかし、これら非拘束代議員たち自身の選挙（すなわち、連邦議会議員選挙）の帰趨は、自分の選挙区の有権者にかかっている。投票に関し、自分の州の代議員に同調することについて、強力な誘因が存在するのである。⁽⁴²⁾さらに、もし、評論家たちが言うように、連邦議会議員たちが責任を回避したがるものであれば、彼らが大統領候補の指名について直接責任を負おうとするような誘因はほとんど存在しないのである。⁽⁴³⁾

第三の前提は、自分の指名について責任のある人々に対して忠実であり続ける具体的な理由が大統領にある、ということである。あいにく、C.C.S.は、そのような理由をまったく示していない。⁽⁴⁴⁾

最後に、この改革が効果を発揮するためには、前提として、両院の多数派が大統領と同じ政党から選出されなければならぬ。⁽⁴⁵⁾したがって、この改革の成否は、結局のところ、他の諸改革が分裂政府が生じないようにする、あるいは

は、少なくとも、分裂政府がより生じにくくするようにできるかどうかにかかってくることになる。この改革から得られる利益はほとんど無いのである。⁽⁴⁶⁾

このように、Petraccaらは、前提の不備を指摘することによって、C.C.S.の第一の改革案を批判した上で、最後に次のような問題提起を行っている。

すなわち、この改革は、選挙における依存関係を通じて行政部と立法部の結び付きを強化することを目的とする一方で、大統領選出過程の民主化という長い歴史を持つ傾向を覆すものなのである。この改革は、民主化と責任(accountability and responsibility)との間の歴史的な緊張関係を照らし出している。⁽⁴⁷⁾ このような改革を続行する前に、これらの競合する価値を直接取り上げ検討する必要があるのである。⁽⁴⁸⁾

[Sundquistの反論]

右のような批判に対し、Sundquistは、次のように反論する。⁽⁴⁹⁾

この改革はせいぜい、大統領候補の指名における、連邦議会議員の影響力をほんの少し増大させるだけであって、⁽⁵⁰⁾ それを「歴史上長きにわたる民主化傾向」の転覆と呼ぶことは、大きな誇張である。どこにおいても、連邦議会議員候補は、政党の全国大会の代議員を選出する手続きに勝るとも劣らないほど民主的な手続きによって選ばれるのであるから、そのような呼び方をするには正確でさえない。いずれにせよ、少なくともその傾向は、全代議員の一四パーセントを非誓約代議員が占める「特別代議員」制度を設ける党規約を一九八〇年の選挙の後に採択した民主党において、すでに覆されたのである。民主党内では、この変更は、大統領候補の指名過程に何らかの影響を及ぼしたか

否かにかかわらず、調和と結束のために役立つものと一般に認められてきた。C. C. S. は、この慣行を民主・共和両党が少し拡大することが、行政部と立法部の間の関係を改善することに貢献し、極端な場合には、同じ政党の連邦議会議員が指導者として受け入れることができない人物が大統領候補に指名されることを防ぐと論断したのである。⁽⁵¹⁾

Sundquist は、さらに、Petracca らが民主化と責任という競合する価値について検討する必要性を強調したことに
ついて、次のように述べている。

C. C. S. は、提言をまとめる際に、その必要性を理解していた。C. C. S. は、その問題を直接的に且つ公然と取り上げ、幾分多い「責任」と幾分少ない「民主化」を追究するという決定を行った。それに対し、Petracca らは、見たところ逆の方向へ進むことを望んでいるようであるが、この問題が「直接取り上げられる」べきであると言うに留まり、実際にそうした主張を自ら行うことはしていないのである。⁽⁵²⁾

② 選択的一括投票

[Petracca の批判]

Petracca らが次に批判の対象としている C. C. S. の提案は、⁽⁵³⁾ 選択的一括投票である。

Petracca らは、まず、C. C. S. が分裂政府につながる分割投票をかなり最近の現象であると主張していると指摘して、この点の真实性に疑問を投げかける。すなわち、確かに分裂政府は特に最近四〇年の間に頻出している（一九四八年から一九八八年の間に一二回生じている）が、同程度の長さの期間である一八七九年から一九一一年の間にも分裂政府が七回（一八七七年を含めれば、八回）⁽⁵⁴⁾ 生じたのである。合衆国が、こうした昔の分裂政府を切り抜けたのと

同じように、現在の分裂政府を切り抜ける可能性は十分あるのである。このように、革新主義時代の改革が一括投票を廃止する以前に、合衆国が分裂政府を経験したということは特筆に値する⁽⁵⁵⁾。

Petraccaらは、続いて、分裂政府が問題とされる理由と分裂政府によってもたらされる事態を想定し、それらの真偽を検証する。すなわち、分裂政府は、政府の効果的かつ能率的に行動する能力を減殺するゆえに問題である。経験的に、分裂政府は、(一)議会において大統領が政綱に対する支持を獲得することをより困難にし、(二)議会において政党が団結する動機を減少させるはずである。そこから、次の二つの事態が生ずることが予測される。第一に、大統領に対する議会の支持率が、分裂政府の期間は相対的に低くなる。第二に、分裂政府の期間には、政党の団結する度合いが相対的にかなり低くなる。この二つの仮説をPetraccaらは、統計資料に照らして検証する⁽⁵⁶⁾。

まず検討されるのは、一九五三年から一九八七年の間の上下両院の表決のうちで大統領の立場が支持されたものの割合である⁽⁵⁷⁾。それによると、統一政府下の大統領(平均八一・六九パーセント)は、分裂政府下の大統領(平均六六・〇六パーセント)よりも大きな議会の支持を受けている⁽⁵⁸⁾。しかしながら、ここでは、分裂政府は大統領が議会の支持を獲得することをより困難にするということではなく、分裂政府はそれを不可能にするのではないということが強調される⁽⁵⁹⁾。Petraccaらは、統一政府期と分裂政府期とでの大統領の成功の度合いの差は、選挙での分割投票によって生み出される制度的な条件よりも、指導力・経験・国民合意の存在のような特質によって、もっとうまく説明することができる、と主張するのである⁽⁶⁰⁾。

次に検討対象になるのは、一九五三年から一九八七年の間に行われた下院の表決のうちで、民主党議員の過半数と

共和党議員の過半数が対立したものの割合、および、それらの表決の際に、民主党、共和党それぞれにつき、党の過半数の議員と同じ立場で投票を行った議員の割合である。⁽⁶¹⁾ 前者の統計によると、分裂政府の期間（平均四三・七パーセント）と統一政府の期間（平均四四・三パーセント）とでは、政党の団結の度合いに大きな差はない。⁽⁶²⁾ 後者の統計によると、第一に、民主党・共和党双方とも、分裂政府期（民主党 八一・〇九パーセント、共和党 七六・六パーセント）と統一政府期（民主党 七七・六三パーセント、共和党 七九・八パーセント）との間で、表決の際の党員の結束の度合いに大きな差はない（民主党 三・四六パーセント、共和党 三・二二パーセント）。第二に、民主党議員は、たとえ過半数の議席を制していても、大統領の野党になる場合のほうが、より大きな結束を示す。第三に、共和党議員は、民主党が大統領と下院双方を支配している時に、より大きな結束を示す。第四に、共和党議員は、共和党から大統領が出ると、結束の度合いが低下する。⁽⁶³⁾

これらの分析結果から、Petraeccaらは、統一政府であるからといって、政党がより結束を強めて行動するということには必ずしもならない、と結論している。大統領の与党となる時よりも野党となる時のほうが、政党が結束を固めるもつと強い誘因が存在するかもしれない、というのである。⁽⁶⁴⁾

またC.C.S.がその提言のなかで、選択的一括投票を採用している州では分割投票が行われる割合が相対的に低いということを指摘しているの⁽⁶⁵⁾に対して、Petraeccaらは、選択的一括投票を採用している一九の州では他の州よりも分割投票の割合が低いとはいっても、それはC.C.S.が要求する水準の政党の結束と責任能力を生ずるのに十分なだけ低くはないであろう、と述べている。⁽⁶⁶⁾

Petraccaらは、こうして、この改革は、分裂政府をなくすための十分条件ではないということがわかった、と論断するが、さらに、それはまた必要条件で足りないであろうと言ってさらに議論を展開する。すなわち、有権者が納得して一括投票を利用するには、自分が選ばうとする政党が、(一) 団結していて、かつ、明確な態度を持っている、(二) 公約した綱領を政策に転換することができる、(三) 個人としての候補者への投票よりも重要である、ということの有権者が信じなければならぬ。そのため、この改革の成否は、今以上の結束と政治の遂行 (political follow-through) を示す現行の政党制度の能力にかかっているのである。⁽⁶⁷⁾

ところが、C.C.S.の改革案の中には、有権者の政党に対する消極的ないし中立的態度を減少させることに向けられたものは何も無い。政党の役割に対する有権者の態度が著しく転換することが無ければ、どんなに制度をいじくり回しても政党政治に必要な条件が再構築されることは無いであろう。⁽⁶⁸⁾

Petraccaらは、さらに、分割投票をめぐる議論には有権者が無意識にそのような行動をとって国家の統治能力を損ねているという含みがある、と捉えて、これを批判する。Petraccaらによれば、分割投票にはまったく正当な理由が存在する。すなわち、有権者のその行動は意図的になされるものであり、かつ、有権者の見地からすれば、まったく合理的なものなのであつて、次のように説明される。過去二五年の間に公衆は政府の役割に対し警戒心を抱くようになった。そこで有権者は、政府の行動のペースを落とそうとして、意図的に政府を異なる政党間に分割したのである。合衆国の有権者は、利用できる唯一の手段である投票箱を通じて、政府にメッセージを送っている。そして、このメッセージは、改革の提唱者から非常に頻繁に聞こえてくる、活力と能率と迅速さの要求に真っ向から反対している

のである。⁽⁷⁰⁾

最後に、Petraaccaらは、分割投票の増加は必ずしも有権者の投票行動の消極的変化ではない、ということを強調する。つまり、有権者は、政党に対して盲目的に忠実であるのではなく、より争点志向的 (issue-oriented) かつ独立的になった、というのである。そこで、もしC.C.S.がこの流れを覆そうとするつもりであれば、二つの障害を克服しなければならぬ。すなわち、まず第一に、争点志向的な投票から政党志向的な投票に移行することが、民主的共和制にとって利益になる、ということを一一般の人々に納得させなければならぬ。また、政党単位での一括投票が増えるように投票行為を単純化することが、民主的な公的生活の大望と矛盾しない、ということも国民に納得させなければならぬ。しかし、そのような論証はまだなされていない、とPetraaccaらは主張する。⁽⁷¹⁾

[Sundquistの反論]

右記のような批判に対して、Sundquistはどのように反論しているのだろうか。

Sundquistは、まず、Petraaccaらが、分裂政府期には行政部と立法部が協力することは不可能ではないにしても、より困難になるということを認めている点を捉えて次のように述べる。C.C.S.は、そのことが、分裂政府がほんの少し起こりにくくするため、このささやかな提案をするだけの理由となると考えたのである。⁽⁷²⁾

このように述べた上で、Sundquistは、Petraaccaらの議論を四つに分けて反論を試みている。⁽⁷³⁾

第一に、Petraaccaらが、C.C.S.は分裂政府をかなり最近の現象であると主張しているとみなして、それに異議を唱えていることに対して反論が加えられる。Sundquistによると、C.C.S.の言わんとするところは、分裂政府が歴史

上もつと早い時期に起こったことはなかったというのではなく、ただ、一九五四年以来の数十年間ほど頻繁に且つ長期にわたって分裂政府が生じたことはこれまでにないというだけなのである。⁽⁷⁴⁾かつては、分裂政府は、普通、中間選挙の後にのみ生じた。そして実際、合衆国は、次の大統領選挙で政府の統一が回復されるから、時折起こる二年間の分裂政府を切り抜けられたのである。分裂政府が常態となることは、まさにアメリカ政治における新たな現象なのである。⁽⁷⁵⁾

第二に、大統領は分裂政府下で常に議会の支持を得ることができないというわけではない、また、大統領が議会の支持を得られない時、その失敗は「指導力や経験や『国民の合意』の欠如のような特質によって、もつとうまく説明され」得るといふ理由で、Petraccaらが分裂政府の重大さを小さく見せる点を、Sundquistは批判する。⁽⁷⁶⁾

まず、Petraccaらが掲げる統計⁽⁷⁷⁾によると、議会の表決において大統領の立場が支持された割合が六〇パーセントを下回るのは、Eisenhowerが大統領であった一九五九年、Nixonが大統領であった一九七三年、NixonとFordが大統領であった一九七四年、Reaganが大統領であった一九八五年・一九八六年・一九八七年であることがわかる。これらの大統領はみな分裂政府期に政権を担当した共和党所属の大統領であり、これらの大統領の記録は、統一政府期の最低値(七四・五パーセント)をはるかに下回る。⁽⁷⁸⁾もしこれら四人の大統領のだけ一人として、分裂政府を上手く導くのに必要な「指導力」や「経験」を有していないとするなら、これからの共和党所属の大統領もそれらを有していないと考えるのが無難のように思われる。⁽⁷⁹⁾

このように論じた上で、Sundquistは、Petraccaらが自ら示す数字が、分裂政府が実際に大統領の成功と失敗を分

けるということを、かなり決定的に裏付けている、と断じている。⁽⁸⁰⁾

なお、Petraccaらが政党の結末の度合いに関する資料を挙げて議論を展開していることについて、Sundquistは、C. C. S.は選択的一括投票が議会における政党の結末を高めると主張したことはないので、その資料は無関係である、と述べている。また、いずれにしろ、統一政府が議会における政党の団結を著しく弱めるということはないので、政党の結末を引き合いに出してこの提案に反対すべきではない、ということである。⁽⁸²⁾

第三にSundquistが反駁するのは、分裂政府は公衆および有権者の意図的な選択であるというPetraccaらの主張である。Sundquistは、意図的に分裂政府を選択する有権者もいるであろうが、公衆一般・有権者一般がそうするわけではない、と論ずる。最近の分裂政府の時代には、国政選挙で分割投票を行う有権者の数が二五パーセントを超えたことはなく、ほとんどの大統領選挙ではそれよりはるかに少なかった。自分の投票を分割して分裂政府を多数の有権者に押し付けているのは、少数の有権者なのである。⁽⁸³⁾

さらにSundquistは、有権者が意図的に政府を分割したと主張することは何らの経験的証拠の裏付けのない動機を有権者に帰することにもなる、と言う。Sundquistによれば、投票を分割する少数の有権者の動機についての最善の証拠は、大統領と連邦議会議員では投票の基礎となる考慮事項が異なる、というものである。すなわち、大統領の選挙の場合は、個性、選挙公約・国政上の争点・全国政党のイメージが重要であるのに対して、連邦議会議員の選挙の場合は、それとは極めて異なり、地方政党のイメージ・現職議員が州ないし選挙区に対して行ってきたサービス・個性・選挙公約が大事になる。こうしてみると、本質的に分裂政府は、だれによって企図されたのでもなく単に偶

然生じた政治制度の「異なるレベルでの再編成(split-level realignment)」の偶然の所産である、ということになる。⁽⁸⁴⁾

第四に、C.C.S.は公衆に政党志向の投票が民主的共和制の利益になるということを説得しなければならぬというPetraaccaらの主張に対して、Sundquistは次のように応える。すなわち、Petraaccaらのその主張自体は当然のことであり、C.C.S.はそのような説得を試みてきたし、現状に好意的な傾向のある公衆に対して、そもそも議論に興味を持つことができる程度にまで、自らの主張を展開することの難しさについて何の幻想も抱いていない。しかしながら、非学術的、非分析的な公衆が主義として現状変更に反対しているという議論をよりどころとすることは、C.C.S.の提案を学術的に分析していることにはならないのである。⁽⁸⁵⁾

最後に、Petraaccaらが分割投票は良いことであると信じていることをほめかすだけで、その論拠を示そうとしていないどころか、そのような立場をとると明言することさえしない点を、Sundquistは論難している。⁽⁸⁶⁾

③ 下院議員の四年任期

[Petraaccaらの批判]

Petraaccaらは、三番目に、下院議員の任期を延長して四年にするという提案を組上にのぼす。⁽⁸⁷⁾

Petraaccaらは、まず、この提案⁽⁸⁸⁾を動機付けているのは、制度内のより大きな結束(行政部と立法部の協力)と立法部の能率と効率の向上である、と述べた上で、この提案の効果と望ましさについて検討する。⁽⁸⁹⁾

Petraaccaらによると、制度内のより大きな結束に関する主張には幾つかの難点が伴う。第一に、単に大統領と下院議員の任期が同時であるというだけで、確実に両者の協力が拡大するというわけではない。同時選挙は、大統領の与

党が下院で過半数を制することを保証するわけではない。また、同時選挙は、大統領と下院議員が異なる有権者団に奉仕し、両者の政策課題 (agendas) ・目標・選挙で満たすべき要求が異なる⁽⁹⁰⁾という事実を変えるものでもない。大統領と下院議員との対立が有権者団の相違に基づく限り、行政部と立法部の結束を促進しようとする努力は挫折する⁽⁹¹⁾のである。

第二に、四年任期の採用によってなくなる、中間選挙における大統領の与党の議席の喪失は、新しいものでもなければ、過去におけるよりも実質上悪化しているというものでもない⁽⁹²⁾のである。

そして、たとえ右のような難点にもかかわらず、四年任期が制度内のより大きな結束に必要な条件をうまく生み出すとしても、その成果は立法部の自律性 (autonomy) を犠牲にして得られるものであるから望ましいものではない、と Petracca らは言う。大統領と下院議員の選挙の勝敗の帰趨を結び付けることは、行政部の命運からの下院の独立性を損なう、というわけである⁽⁹³⁾。

Petracca らの説くところによれば、立法部の自律性は二重の意味で重要である。まず、それは、下院が代表と審議という憲法によって規定された自らの職務を遂行するのに欠かせないものである。議員が大統領と選挙の命運を共にすることになると、議会は大統領に対して従属的になる。賢明で分別ある公共政策が実施されるためには、立法部の自律性が必要なのである。また、それは、大統領を抑制するためにも必要である。大統領は十分な権力を保持しており、本当の問題点は、いかにして大統領の能力を拡大するかということではなく、むしろ、いかにして大統領が政府の他部門を飲み込んでしまうのを防ぐかということにある。独立した下院というものは、「行政部の覇権 (execu-

「five hegemony)」に対する有効な抑制力を維持するために欠かせないものである。⁽⁹⁴⁾

このように、下院議員の四年任期は制度内の結束を促進するという主張に難点があるだけでなく、それが立法部の能率性と効率性を高めるといふ主張にもいくつかの難点がある、と Petracca らは述べる。すなわち、そのような利点は、下院議員を二年毎の選挙運動という負担から解放することから得られるのであるが、時間にかかる選挙運動はまた代表の過程において極めて重要な役割を果たしてもいる。選挙運動を通じて、有権者は公共政策の重要問題を知り、下院議員は有権者の選択 (preferences) と利益について知る。選挙運動の削減によって、これらの重要な価値が失われるかもしれないのである。また、選挙運動に加えて、下院議員は、有権者サービスなどにも時間を費やしており、その分だけ立法に当てられる時間は減っているわけであるが、任期の延長によって下院議員のスケジュールの負担が軽減されると信じる理由はほとんど存在しないのである。実際、選挙が減ることによってそのような負担は増加するかもしれないのである。こうした事情に鑑みれば、現在の選挙運動に費やされている時間は、これらの機能を果たすのに不必要であり、且つ、立法の過程にとって有害であるということを立て証する責任が、改革の提唱者にはあるのであるが、この責任ははまだ果たされないままなのである。⁽⁹⁵⁾

Petracca らは、さらに、下院の能率性と効率性の問題は、議会が自らを律するために設けた無数の規則や手続きにも起因する、ということを強調する。組織や手続きの詳細に真剣な注意を払わずに単に議員の任期を延長しても、能率性と効率性が高まる見込みはないのである。⁽⁹⁷⁾

最後に、Petracca らは、たとえ四年任期が積極的な効果を持つとしても、それを採用することは、合衆国を民主的

な共和国にしている過程にとって根本的に有害であると主張する。頻繁に選挙を行うことは、下院議員に有権者との密接な接触を維持させ、それによって効果的な代表だけでなく政治的反応性 (political responsiveness) を保証するために必要である。政治に対する疎外感と制度に対する不満がかなり存在する現代においては、公衆が国政に参加するこの頻繁な機会を有し、下院の構成やその立法の動向に影響を及ぼすことが、これまで以上に重要である。二〇世紀の大統領制に対する効果的な抑制の緊急の必要性のみならず、政治的反応性と代表という価値が、二年毎の下院議員選挙を必要とするのである。⁽⁹⁸⁾

[Sundquist の反論]

下院議員の任期を延長して四年毎に大統領と同時に選挙を行うことになる、議会が自律性を失い大統領に従属的になるという批判を、Sundquist は次のように一蹴する。すなわち、もし中間選挙が廃止されれば、憲法制定以来四年毎に行われてきた大統領と下院の同時選挙がそのまま取って代わる。したがって、大統領の任期の最初の二年間の両者の関係は同じである。この二年間については、下院が現在自律的かつ独立的であれば、中間選挙が廃止されてもそうである。⁽⁹⁹⁾ このように下院議員の任期を四年にすることは現行の四年毎の同時選挙に何の変化ももたらさないのであるから、行政部と立法部の結末の改善という目的からすると、この改革は大統領の任期の前半二年に関しては成果はたいしたものではない。しかしながら、この改革は、大統領の任期の後半二年間における両者の結末の度合いも前半の水準にまで引き上げるのである。⁽¹⁰⁰⁾

Sundquist は、さらに続けて中間選挙廃止の効用を説く。すなわち、中間選挙の廃止は、大統領選挙後の大統領と

議会の結束の期間を拡大するだけでなく、政府部内のすべての者の時間的な視野も延ばすのである。⁽¹⁰¹⁾ 現状では、大統領が任期中に何を達成したいと望もうとも在任一年目のうちに成し遂げなければならない、⁽¹⁰²⁾ というのが、通り相場である。それというのも、二年目には、連邦議会の議員は差し迫った中間選挙に注意を奪われ、その選挙が終われば、大統領は非常に弱体化し、困難な決定のうち後回しにできるものはすべて次の大統領選挙の後に自動的に回されるようになるからである。⁽¹⁰³⁾

次に Sundquist は、効果的な代表だけでなく政治的反応性のためにも頻繁な選挙が必要であるから、下院議員の四年任期は民主的な共和国の過程にとって根本的に有害である、という批判に応える。まず Sundquist は、Petracca が説くような意味での頻繁な選挙の必要性は当然のこととして認めながらも、それではどれだけ頻繁であれば十分であるのか、なぜ二年であってそれ以上でも以下でもないのか、と問いかける。そして政治的反応性についても同様の問いかけを行い、Sundquist の反論は続く。下院議員の候補者は、選挙の前の数カ月の間、自分の選挙区の有権者と最も密な協議を行う。自分の政策を提示して有権者の信任を得た当選者は、公約を実現する覚悟で首都 Washington へと出向く。それなのに、なぜ、下院議員たちは、何らかの新たな業績を上げる機会を得る前に、自分たちの活動記録を有権者に再提出する手続きを開始しなければならないのであろうか。下院議員の任期を四年にすることで、連邦議会議員と大統領は、息つく暇を得ることができ、困難な決定を行うことができる。⁽¹⁰⁴⁾ 現在は大統領の任期の一年目に限定されている政策遂行の機会が、少し拡大するのである。

④ 閣僚の連邦議会議員との兼職

[Petracca らの批判]

Petracca らは、この提案を批判する前に、この改革案の潜在的な効果は、議会での知名度がより高い行政官は議会の大統領に対する信頼を高め、制度内の協力を促進するという前提に基づいているということ、及び、この改革は、大統領の議会に対する潜在的な指導力を強化するためのもう一つの方法ともなっているということを指摘する。そして、Petracca らは、この改革を、C. C. S. によって提案された改革の中で最も「議院内閣制的 (Parliamentary)」である、と形容している。⁽¹⁰⁶⁾

その上で Petracca らは、合衆国における議院内閣制についての議論の歴史的な経過を辿った後、自らの分裂政府の影響の分析がこの改革の必要性は C. C. S. が主張するよりもおそらく小さいということを示している⁽¹⁰⁷⁾と述べた後、議院内閣制のモデルとしてしばしば挙げられるイギリスの政治制度について論評する。そこでは、すでに紹介した Arthur M. Schlesinger, Jr. のイギリス議院内閣制批判⁽¹⁰⁸⁾と同様の議論が展開され、加えて、大いに称賛を浴びている強い政党規律の制度も深刻な衰退の状況にあるという指摘も行っている。⁽¹⁰⁹⁾

こうして、合衆国の政治制度に議院内閣制的な要素を持ち込もうとする議論の根底には、イギリスの議院内閣制の不正確な理解があるということを示唆した後、Petracca らは、議院内閣制に反対する議論を提示する。それによれば、議院内閣制の導入に対する反対は、これまでのところ、それが憲法に反するということが、及び、それが行政権の増大につながるということを根拠にしてきた。Petracca らは、これらに加えて、さらに三つの論拠を示した。その第一は、閣僚が議員を務めることは不適切で、且つ、効験がないかもしれない、ということである。つまり、もし閣僚が連邦

議會議員でなければならぬとすると、大統領は、行政能力のある人物ではなく、かなり弁舌に長けた人物を閣僚に任命するかもしれず、また逆に、閣僚に任命された連邦議會議員は、行政の仕事に特に熟達しているわけではないかもしれないのである。⁽¹¹⁰⁾

第二に、連邦議會議員を兼任する閣僚は、すでに偏っている行政部から議會への情報の流れをさらに偏つたものにするかもしれない、ということである。つまり、それらの閣僚は、立法部の情報量をより豊富にするというよりも、むしろ、もっぱら大統領の政策を支持するただけに情報を立法部に対して供給するかもしれないのである。⁽¹¹¹⁾

最後に、行政と立法という二重の職務を負う者に課せられる、信じがたいほどの時間的および量的圧迫が、心配される。下院議員がすでに多大な無理を強いられているという懸念に照らしてみれば、それらの者に閣僚を兼務させることが賢明に思えることはほとんどない、というのである。⁽¹¹²⁾

Petraccaらは、さらに、合衆国史上、閣僚任命者に占める連邦議會議員経験者の割合が驚くべきほど低い、⁽¹¹³⁾という事実⁽¹¹³⁾に注意を喚起する。もし大統領が議員経験のある閣僚を欲するのであれば、おそらくそういう人材を任命することができたであろうに、そうしてこなかったのはなぜであろうかという問いに対して、Petraccaらは、もっともらしく見える理由として二つの事由を挙げる。ひとつは、議員は議會の職務の遂行に忙し過ぎて、行政サービスに興味を持ち得ない、というものである。閣僚として身を立てるより、議員に留まるほうがはるかに容易である。もうひとつの理由は、閣僚の議員兼務の眞の利点は、委員会の委員の座・年功序列・表決参加権を伴う正式の議會構成員に閣僚がなれることから生ずる、というものである。それが、閣僚の任命を検討する大統領にとって、この改革の唯一の眞

の利点であろう。⁽¹¹⁴⁾

以上の議論の締め括りとして、Petraaccaらは、次のように述べる。まず、C. C. S.の提案が支持を得るためには、C. C. S.が、閣僚を務める議員についての時間的拘束および職務に関連した経験という二重の問題を真剣に扱わなければならぬ。次に、強い大統領の時代において、C. C. S.は、閣僚の兼職が行政権をさらに増大するという批判にもまた正対しなければならぬ。最後に、情報と時間の面での非効率的な点は、憲法の兼職禁止規定から生じているのかもしれないが、憲法起草者たちは、それらは大目に見られるべきものであると理解していたのである。なぜなら、まさしく、それらは権力の分離によって作られたパズルの必要な一部であるからである。⁽¹¹⁵⁾

[Sundquistの反論]

Petraaccaらの批判に対して、Sundquistはまず、C. C. S.は、連邦議会議員の閣僚への任命を提唱したのではなく、そのような任命を禁止する憲法の規定を廃止することを提案しただけである、と主張する。⁽¹¹⁶⁾

次に、この改革の成功の見込みについては、閣僚と議員の兼任が過重負担となるのではないかという懸念のため、論争を免れないとSundquistは認めるもの⁽¹¹⁷⁾、以下のような議論を展開する。すなわち、もしその懸念が真実であると判明すれば、この改革は着手されないか、あるいは、試みられ失敗し放棄されるかであろう。要するに、この改革は無害である、ということになる。⁽¹¹⁸⁾

しかし、それにもかかわらずPetraaccaらは、この改革には「行政権の増大」の可能性という危険が存すると言ふ。これに対し、C. C. S.は、その危険は取るに足らないものであると結論したのである。なぜならば、議会は、兼職を

制限したり、それを懲罰の対象にしたり、あるいは、それを完全に中止する複数の手段を有するからである。つまり、議会が閣僚への任命が見込まれる議員に就任しないよう迫ったり、承認の過程において上院が承認を拒んだり、あるいは、就任後の行動について約束を引き出したりするであろうし、任命が承認されれば、議会は職権の濫用があった場合に当事者に懲罰を課したり除名したりするであろう、ということである。⁽¹¹⁹⁾

さらに、議員を兼任する閣僚は行政部から立法部への情報の流れの偏りをさらに拡大するかもしれないという批判に対して、Sundquistは、立法部の自衛能力を考えれば、そのような話はほとんど信用できない、と言う。Sundquistによれば、議会の中から任命された閣僚は、より大きな忠誠心を大統領に対して、より小さな忠誠心を議会に対して抱くどころか、議会とのつながりの無い閣僚と比べ、議会の物の見方をよりよく理解し、それを尊重するであろう。また、閣僚としての任期終了後、議会に戻ることを期待する議員には、議会に提供する情報が偏らないようにしたり、将来もまた自分の同僚となる議員たちを誤らせないようにする特に強い動機が存在する、ということである。⁽¹²⁰⁾

最後に、Sundquistは次のように主張する。

この提案には、成功の見込みがある。もし、それが実験的に試みられるなら、行政部と立法部の関係により多くの率直さと相互の尊重がもたらされるかもしれない。もし、行政部か立法部のいずれかが、そのような利点が無いと結論すれば、確実にそれは放棄されるであろう。このように、成功の見込みが存在して、危険が小さいのであるから、大統領が望めば、閣僚の議員兼任を試すことができるよう、憲法の兼職禁止規定は削除されるべきなのである。⁽¹²¹⁾

⑤ 条約承認要件の緩和

[Petracca らの批判]

この改革案の批判にあたり、Petraccaらはまず、C. C. S. が合衆国の外交および国家安全保障政策の一貫性の欠如を大いに憂慮しており、条約承認要件を変更することが結果的により大きな一貫性をもたらすと決めてかかっている、と指摘する。そして、この改革がどのようにしてこの目的を達成できるかは想像し難く、C. C. S. 以外には、現代の外交政策上の困難の主たる原因として条約承認要件を挙げるアナリストはほとんどいない、とPetraccaらは言う。⁽¹²²⁾

Petraccaらは、次に、条約承認要件の緩和をめぐつてこれまで行われてきた賛否の議論を簡単にまとめた上で、この改革の正当化理由に含意される経験的な主張のいくつかを検討する。その第一の主張は、もし三分の二の承認要件がなければ、より多くの条約が上院を通過するであろう、というものである。統計資料によると、この主張は成立しない、とPetraccaらは説く。一七八九年以来上院によって正式に承認を拒まれた条約は、わずか一七件（一九八四年二月一日以前、以下に援用される条約の件数についても同じ）であり、そのうち二件だけが一九三〇年以降のものである。仮にC. C. S. の提案どおり条約承認要件が六〇パーセントに緩和されていたとしても、上院を通過できる条約は一七件のうちの七件であり、最近の二件の条約はどちらも通過はしなかったことになる。⁽¹²⁴⁾

第二に、Petraccaらは、改革の提唱者たちが、三分の二条項のために多くの条約が上院の採決を待たずに取り下げられた、と指摘するであろうことを予測し、この主張自体は正しいと言う。実際、そうした例が、八八件あるという。しかしながら、Petraccaらは、最近三〇年間ではこうした例が少ないということ、すなわち、一九五四年以降承認の前に取り下げられた条約はわずか一二件にすぎない、ということを強調する。そして、改革を唱えるC. C. S. の主張

の非常に多くが現代の外交および国家安全保障上の問題に基づいている以上、この条約の採決前取り下げの記録により、改革に向けた即時の行動はほとんど正当化されなくなる、と断じている。⁽¹²⁵⁾

第三に問題となるのは、上院によって留保付きで承認されたものの、その留保のために、発効に至らなかった条約である。この範疇に入る条約は四三件であり、そのうち一九一八年以降のものは一七件(二六パーセント)だけである。しかし Petracca らは、このタイプの条約には条約承認要件緩和に対する重要な含意がある、と言う。すなわち、条約の承認がより容易になれば、上院(あるいは下院)がそうした条約に留保を付すこともまたより容易になり、そうした留保が大統領に、もっと頻繁に条約を活用しようという気をなくさせるであろう、というのである。⁽¹²⁶⁾

最後に Petracca らは、大統領は行政協定をより多用することによって条約締結の過程を回避するという主張について検討する。ここでまず、Petracca らは、C. C. S. はこの主張をすることによって、行政協定は外交および国家安全保障政策の不適切あるいは危険な手段であるということを示唆しているが、いずれの可能性についても裏付けをしていないと指摘する。⁽¹²⁷⁾次に、Petracca らは、統計に基づいて、行政協定の利用と大統領の所属政党が上院の議席の過半数を制しているかどうかということの間には関係がない、と述べる。つまり、C. C. S. の仮定に反して、与党が上院の過半数を握って条約の承認を得るのが比較的容易なときでも、大統領は条約を避けて行政協定を用いる、ということである。⁽¹²⁸⁾さらに、統計によれば、一九四五年以降どの政権下でも行政協定の一年あたりの平均件数はかなりのものであるが、一方で、承認された条約の件数が増加してきたということもまた事実である。したがって、行政協定の多用にもかかわらず、大統領が条約について上院の承認を得ることが四〇年前よりも困難になっているという主張を

支持することは難しい、と Petracca らは断定する。⁽¹²⁹⁾

C. C. S. の条約承認要件緩和案に対する批判の最後に、Petracca らは、この提案の本質的な賢明さに疑問を投げかける。すなわち、この提案は、条約承認の要件を著しく緩和することによって、上院（および／あるいは下院）が審議を行い、且つ、上院内および全国にわたって合意を形成する機会を減少させる、というのである。条約締結の過程において、上院は、主要な役割を果たさなければならぬのであり、C. C. S. の提案は、この領域において慎重になされた権力の均衡に対する脅威である、と Petracca らは訴えている。⁽¹³⁰⁾

[Sundquist の反論]

Sundquist は、まず、Petracca らが、一九五四年以降上院での承認の過程で採決以前に取り下げられた条約がわずか一二件にすぎない、と述べている点を捉えて反論を開始する。すなわち、Sundquist によれば、もし量的な尺度だけでなく質的な尺度も用いるなら、一二というのは重大な数字である。そして、C. C. S. の計算によると、取り下げられることなく上院で結局採決に付されることなく終わった条約を加えると、上院で承認を得られなかった条約の数は、第二次世界大戦以降で、四〇件に昇る。しかも、それらの条約の中には、第二次戦略兵器制限条約・一九七四年と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線 (maritime boundary) 条約・何件かの国際連合および米州機構の人権に関する協定・多数の貿易、租税、環境に関する相互条約が含まれるのである。⁽¹³¹⁾

次に、重大な考慮事項として、Sundquist は次のように問いかける。外交政策においては、だれの意思が優先すべ

きであろうか、多数者の意思であろうか、それとも、少数者の意思であろうか。そして、Sundquistは、大統領および上院議員の過半数と下院議員の過半数の支持を得ることができる条約が、一〇〇名の上院議員のうちの三四名が拒否権を有するがために承認を獲得できない⁽¹³²⁾、ということを描する。このような状況のもとでは、国家の外交政策が、選ばれた多数者によつてではなく、少数者によつて決定されることになるわけである。他の分野の政策形成においてはこのようなことはなく、条約に関してのみ、少数者が多数者の意思を覆し、その哲学と政策を国家に押し付けることができる⁽¹³³⁾、ということにSundquistは注意を喚起し、これで権力があるべきところにあるといえるのか、と強い疑問を提起している⁽¹³⁴⁾。

以上が、C. C. S. の提言のうちの主な是正策をめぐつて戦わされた、Petraicca・Bailey・SmithとSundquistとの論争の概略である。

〔検討〕

C. C. S. が提示した個々の是正策をめぐる本格的な論争はこれが初めてであるためか、合衆国の政治状況の改善に關して何らかの合意点を見出すというよりは、お互いに自らの主張を相手に対して突き付けるといふ域を脱し得なかつたのではないか、との感は拭えないであろう⁽¹³⁵⁾。しかし、それぞれの改革案の背後にある合衆国の政治の現状診断と改革案の期待される効果の両方について、統計資料も用いた相当具体的な議論が展開されており、政治制度改革の提唱者とその批判者との間で何が議論の争点となるかということが、かなり明確になったと思われる。その意味で、合衆国憲法が規定する政治機構が現代および将来の内政・外交上の諸問題に対応し得るものであるのか、という問題

をめぐって、今後議論を拡大し一層深めてゆくきっかけを提供するものとして、Petraeca・Bailey・SmithとSundquistとの論争は大いに注目されるべきものであると思われる。また、この論争自体も、これで終わるのではなく、今後継続し深化してゆくことが大いに望まれるところである。

この論争の雌雄をにわかには決することはむずかしく今後の展開が注目されるが、最後に、これから議論を続けてゆく上で注意を要すると思われる点に言及しておきたい。それは、C. C. S.の提案する改革を個々別々に取り上げ検討してゆくだけではなく、C. C. S. Reportの中で少数意見として複数の改革案を組み合わせたパッケージが推奨されているように、いくつかの改革案を組み合わせて、その組み合わせの効果なり妥当性を考える必要があるであろう、ということである。というのは、たとえば、仮に選択的一括投票などの導入により統一政府がもたらされたとしても、政党の規律が強化されなければ、大統領と議会が協調して円滑に一貫性ある政策を遂行することは必ずしも期待できないであろうし、逆に、仮に下院議員の任期延長などにより、大統領と与党の連邦議会議員との結束が強まったとしても、分裂政府下では、かえって大統領と連邦議会の多数派野党との対立が厳しくなって国政が行き詰まる事態も予想されるという具合に、(Petraecaらも指摘しているように)ある改革案の成否が別の改革案の成果にかかってくるということがあるからである。つまり、個々の改革案は相互に密接に関連しており、ある特定の改革案だけが実現されても、期待されるような効果が生じる保証はないわけである。したがって、政治機構の改革を提唱する場合も、今後は、いくつかの改革案をひとつのまとまりとして提示してゆく必要があるのではないかと思われる。

(1) Arthur M. Schlesinger, Jr., "Leave the Constitution Alone," in Donald L. Robinson, ed. *Reforming American Government: The*

Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System, (Boulder : Westview Press, 1985) (originally published in *The Wall Street Journal* in 1982), pp. 50-51 ; Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Cycles of American History* (Boston : Houghton Mifflin Company, 1986), p. 302.

- (2) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., p. 51 ; Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., pp. 305-07.
- (3) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., p. 51.
Schlesinger が 'Watergate 事件' を 'ウォーターゲート' 英国の制度のもよびが '仮に同様の事件が起つたところ' での行政部の不正行為が白日の下にさらされた例をさしあたせ、'ウォーターゲート' と類似する。 (Ibid., pp. 51-52.)
- (4) Ibid., p. 52 ; Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., pp. 307-09.
- (5) Schlesinger, "Leave the Constitution Alone," op. cit., pp. 52-53 ; Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., pp. 303-04.
- (6) 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. 57.
- (7) 議院の閣制の形成の経緯の政府の形成の経緯、see, Lloyd N. Cutler, "To Form a Government," *Foreign Affairs*, vol. 59, no. 1 (1980), p. 126, especially p. 132.
- (8) Cutler and Dillon, op. cit., p. 57.
- (9) 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), p. 8 [hereinafter cited as C. C. S. Report].
- (10) Ibid.
- (11) Ibid.
- (12) See, 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, p. 534.

立憲制検討委員会の中心的メンバーのひとりである、Brookings 研究所名誉上級研究員 Sundquist は、同委員会が権力分立原理を合衆国にとって必要であり且つ望ましいとして受入れている」と述べている。(Ibid.)

(13) See, Cutler, op. cit., p. 131.

(14) 同じく立憲制検討委員会の中心的なメンバーのひとりである、Smith College の Robinson 教授は、「われわれがまさに決定する必要があることは、憲法に含まれているわれわれが建国世代の人々と共有する基本的な価値を、現在、制度が満たしているか」といふことである」と述べている。(Donald L. Robinson, "To the Best of My Ability": *The Presidency and the Constitution* (New York: W.W.Norton & Company, 1987), p. 263.)

なお、Robinson 教授は、そのような基本的な価値として、「権力 (power) は、抑制され且つ均衡を図られなければならない」といふこと、及び、「権限 (authority) は、人民の意志に対してつねに責任を負いうる状態に保たなければならない」といふことを挙げている。(Ibid.)

(15) C. C. S. Report, op. cit., pp. 8-9.

(16) たとえば、阿部齊教授は、アメリカ合衆国の政治制度の特徴として、今世紀に入ってからの大統領への権力の集中を挙げながらも、「アメリカの大統領が厳格な三権分立の体制のなかに置かれていることに変わりはない」と論じている。(阿部齊「大統領の地位と役割」同編『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) 所収二六—二七頁。)

(17) 阿部竹松教授は、合衆国の統治機構を「三権分立」という語句を用いて説明するのは不適切である、と主張する。その理由として、同教授は、合衆国憲法は統治機構を分散かつ独立させているのであって、権力を分散させているのではないのであり、むしろ、「立法府、行政府、司法府の各三部門の権力は抑制と均衡の原理に基づいて融合させられている」と論じている。このような見地から、同教授は、合衆国の統治機構を「三権共立制」と表現している。(阿部竹松『アメリカの政治制度』(勁草書房、一九九三) 一九—二二頁。)

- (18) Richard E. Neustadt は、Harvard 大学の政治学の名誉教授であり、大統領・大統領側近・閣僚それぞれの顧問を務めてきた。(Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, pap. ed. (New York: The Free Press, 1991), outside the back cover.)
- (19) Ibid., p. 29.
- (20) Ibid.
- (21) ドナルド・ロビンソン (井上徹也 訳)「憲法的伝統の結合——日米憲法に関する一考察——」同志社法学二二二号四九頁(一九九〇)五〇—五一頁。
- (22) ロビンソン・前掲 五二—五三頁。
- (23) Schlesinger, *The Cycles of American History*, op. cit., p. 309.
- (24) Ibid., p. 310.
- (25) Ibid.
- (26) 松井茂記助教授は、合衆国の権力分立制度について、「一般には厳格な権力の分立ではなく、抑制と均衡の分立制と考えられている」と説明している。(松井茂記『アメリカ憲法入門(第二版)』(外国法入門双書)(有斐閣、一九九二)一一—一三頁。)また、阪本昌成教授は、「憲法起草者たちは、二つの権限と機関とが完全に分離される体制ではなく、ある権限を複数の機関が分有して、機関が相互に作用し合うような、やや緩やかな分立制を選択した」と述べている。(阪本昌成「II アメリカ」阿部照哉編『比較憲法入門』(有斐閣、一九九四)所収 一〇五頁。)
- (27) Mark P. Petracca は California 大学 Irvine 校政治学助教授である。(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.)
- (28) Lonce Bailey は、California 大学 Irvine 校優等課程 (Honors Program) 在籍者である。(Ibid.)
- (29) Pamela Smith は、Yale 大学ロー・スクール在籍者である。(Ibid.)

(30) Ibid.

なお、この論攷では、「権力分立原理と施政」などについても若干の総論的な検討が行われているが、ここでは個別の改革提案に関する部分だけを取り上げる。

(31) 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.

(32) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 507.

(33) ハンで言う非拘束代議員の数は、四二七人（一九〇〇年）から五三五人の間で推移する。一方、一般の代議員の数は、民主党が最少九二六人（一九〇〇年）から最多四二二七人（一九八八年）までの間、共和党が最少九二六人（一九〇〇年）から最多二一七七人（一九八八年）までの間で推移する。（Ibid., p. 508.）

(34) Ibid., pp. 507-08.

その際、話をわかりやすくするため、これらの非拘束代議員全員が一丸となって投票するとの仮定がなされる。そして、もし、この代議員集団の有する投票数が、指名を受けた候補者と次点の候補者との獲得一般代議員数の差を上回るのであれば、選挙結果に与えるこの代議員集団の影響力は決定的なものとなる、というわけである。（Ibid., p. 508.）

(35) Ibid., pp. 508-09.

そのうち七回の大会が一九三三年以前に開催され、最近四〇年以内に開催された大会は四回だけである。（Ibid.）

(36) Ibid., p. 509.

(37) Ibid.

この理由で、共和党は民主党より大会が接戦になりやすい。一九五六年までは、両党の大会の規模はほぼ同じであったが、一九六〇年以降、民主党の大会の規模は拡大を続け、共和党の大会の規模は一九七六年までそのままであった。すなわち、その時までには、民主党の大会代議員の総数は三、〇〇〇人を超えていたのに対して、共和党の大会代議員数は二、〇〇〇人に達しただけであった。この改革が重要な意味を持ったかもしれない一九五二年以降の三回の大会の内二回（一九六八年

と一九七六年の大会)が、共和党大会である。(Ibid.)

(38) Ibid.

この改革が決定的な影響を及ぼしたかもしれない二二回の大会の内の九回の大会で、大統領候補を決定するために二回以上の投票を必要とした。(Ibid.) 大統領候補に指名されるためには、投票総数の過半数(民主党については、一九三三年以前は三分の二以上)を獲得する必要があるためである。(この点について、阿部竹松・前掲三一七—二〇頁参照。)

(39) Petracca, Bailey and Smith. op. cit., p. 509.

(40) Ibid.

(41) Ibid.

大統領は、自分の所属政党の連邦議会議員が自分の指名を確固として支持したのであれば、彼らに対してより協力的になるであろう。(Ibid.)

(42) Ibid.

一九八八年の民主党全国大会において、いわゆる特別代議員(super-delegates)の多くがそのように行動した。(Ibid.)

なお、特別代議員とは、民主党が一九八二年に新たに採用した制度であり、「民主党の連邦議会議員(上下両院の民主党議員の五分の三に当たる数、一九八四年は上院議員二七名、下院議員一六一名となった)、民主党の州知事、市長、州公選公務員(州議会議員など)、民主党全国政党委員会委員、それに州中央政党委員会正副委員長が代議員として全国政大会に出席できる」というものである。一九八四年の民主党全国大会においては、これら特別代議員が五六一名を数え、代議員総数(三、九二三名)の一四・四パーセントを占めた。そのうち連邦議会議員は、両院の民主党議員集会(Democratic Party Caucus)で選出された。特別代議員は非誓約代議員とされ、投票に関して拘束を受けない。(阿部竹松・前掲三一〇—一一頁。)

(43) Petracca, Bailey and Smith. op. cit., p. 509.

Petraccaらは、同じく次のように付言している。

「この改革は、政党の活動家やボスたちが重要な指名のほとんどを決定していた時代への逆行になるものである。……政党のこの民主化傾向（政党の全国大会の代議員数の増加傾向＝筆者注）を修正することは、起こりそうにもないだけでなく、好ましくもないのである。」(Ibid., pp. 509-10.)

(44) Ibid., p. 510.

Petraccaらによれば、大統領の議会に対する忠誠の理由として考えられる事情（たとえば、大統領の義務感や大統領候補としての再指名）は、いずれも、個々の大統領によってかなり違いがあり、また、当てにならないのである。(Ibid.)

(45) Ibid.

このことは、異なる政党から大統領と連邦議会多数派を選出する有権者の自発性、という分裂政府をめぐる基本的な問題を惹起する。(Ibid.)

(46) Ibid.

(47) Ibid.

大統領の選挙が人民に近いものになるにつれ、大統領が政党や議会に留意する誘因は減少する。このことは、大統領の政党および議会に対する責任の減少を伴う「プレビシット的大統領職 (plebiscitary presidency)」につながる。(Ibid.)

(48) Ibid.

(49) Sundquist, op. cit., p. 535.

Sundquistは、Petraccaらの批判のこの部分には、C. C. S.の改革案を「無害」かつ「危険」であると非難するPetraccaらの傾向がよく出ている」と指摘している。(Ibid.)

(50) Ibid.

Sundquistは、「この改革から得られる利益はほとんど無い」というPetraccaらの評価には、同意している。(Ibid.)

(51) Ibid., pp. 535-36.

(52) Ibid., p. 536.

(53) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 510.

アメリカ合衆国において一括投票はかつて一般的であったが、革新主義時代に、有権者の独自性を重視する改革者の手によって廃止された。また、州のレベルでは、革新主義者によって始められたこの改革の動きが依然として進行中である、とされる。(Ibid., P. 511.)

(54) Ibid., p. 512. See also, Harold W. Stanley and Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, 4th ed. (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1994), pp. 122-25.

(55) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 512.

(56) Ibid., p. 513.

(57) Ibid., p. 512 table 3.

ここで用いられている数字は、大統領が賛否の立場を明らかにした投票のうちで大統領の立場が議会によって支持されたものの割合である。(Ibid.)

なお、この数字を用いて大統領の業績の評価を行うことについては、個々の投票の重要性の違いを考慮しないことや、表決の対象となる法案ないし決議案がもともと大統領の提案によるものか否かの違いを考慮しないことから、不適切であると主張する論者もいる。(E. g., David Mervin, *Ronald Reagan and the American Presidency* (New York: Longman, 1990), p. 60.)

(58) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 513.

(59) Ibid., pp. 513-14.

Petraccaらは、分裂政府と統一政府の最初の二年を比較すれば、この差が小さくなることを強調している。すなわち、その場合、統一政府下の大統領に対する議会の支持も八三・六パーセントに上がるものの、分裂政府下では七二・九六パーセントまで支持の割合が跳ね上がる。ただ、分裂政府の場合、大統領が任期の後半に議会の支持を失う度合いが統一政府の場合に比べてずっと大きくなる。その意味で分裂政府は大統領が議会の支持を得ることをより困難にする、ということになるわけである。(Ibid.)

(60) Ibid., p. 514.

(61) Ibid., p. 513 table 4.

(62) Ibid., p. 514.

(63) Ibid.

この分析を行う前に Petracca らは、分裂政府が議会の議員の表決の際の投票行動に影響を与えるということを所与の条件として、次のような予測をたてている。まず、議会の少数党である共和党は、民主党の大統領よりも共和党の大統領に対して、より大きな結束を投票の際に示す。逆に、民主党の議員は、共和党の大統領よりも民主党の大統領に対して、より大きな結束を投票に際して示すはずである。このような予測をたてると同時に、Petracca らは、また大統領の野党が議会の多数党となれば団結して投票する誘因が増し、その結果、共和党から大統領が出ている期間において民主党の結束の度合いは下がるよりもむしろ上昇する、という別の可能性も示している。(Ibid.) そして、分析の結果、前の二つの予測ははずれ、最後の可能性が現実のものとなっていることが判明し、本文にあるような結論に至ったわけである。

(64) Ibid.

(65) C. C. S. Report, op. cit., p. 9.

(66) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., p. 514.

「James Sundquist が、選択的一括投票は実際に違いをもたらす見込みが相対的に低いので強制的一括投票のような他のより極端な措置に比べて敵意をもたれることが少ない」という趣旨の事を述べている (James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1986), p. 104.) 「」を引く。C. C. S. の主要な会員である Sundquist 自身がこの提案の包括的な効果については悲観的である」と指摘している。そして、たとえ Sundquist が正しいとしても、この改革は有権者および有権者が選ぶ政治家に対する積極的な心理的効果のためになお有益かもしれない、その意味ではそれは無いよりはましかもしれない、と付言している。(Petracca, Bailey and Smith, op. cit., pp. 514-15.)

- (67) Ibid., p. 515.
- (68) Ibid.
- (69) 連邦の分裂政府の他に、一九八六年現在、二二の州で連邦上院議員が民主・共和両党から選出されている。さらに、一九八七年には、二二の州で知事と州議会を異なる政党が支配している。(Ibid.)
- (70) Ibid.
- (71) Ibid., pp. 515-16.
- (72) Sundquist, op. cit., p. 536.
- (73) Ibid.
- (74) このことは、Petraaccaらが自ら掲げる数字 (Petraacca, Bailey and Smith, op. cit., p. 512.) によって裏付けられる。すなわち、合衆国史上、一九五六年以前には、分裂政府の状況で大統領が就任したのは四回だけである。しかし、Eisenhower大統領が二期目の就任を行った時以降、共和党所属のどの大統領も全任期を分裂政府の状態で務めなければならなかった。一九五五年から一九九〇年まで、三六年の内ちょうど三分の二の二四年間、分裂政府が存在した。そして、その二四年の内の一八年は、民主党が議会の一院だけに留まらず上院・下院双方の過半数を制したのである。(Sundquist, op. cit., p. 536.)
- (75) Sundquist, op. cit., pp. 536-37.
- (76) Ibid., p. 537.
- (77) Petraacca, Bailey and Smith, op. cit., p. 512 table 3.
- (78) Sundquist, op. cit., p. 537.
- Eisenhower 大統領が一九五九年に五二・九パーセント、Nixon 大統領が一九七三年に五〇・六パーセント、Nixon 大統領と Ford 大統領が一九七四年に五八・四パーセント、Reagan 大統領が一九八五年に五九・九パーセント、一九八六年に五六・五パーセント、一九八七年に四三・五パーセントを記録している。(Petraacca, Bailey and Smith, op. cit., p. 512 table 3.)
- なお、Sundquistによれば、Petraaccaらの資料からは省かれているが、一九七五年と一九七六年の Ford 大統領の記録はさ

らに低いかもしれない」といふべきである。(Sundquist, op. cit., p. 537.)

(79) Sundquist, op. cit., p. 537.

(80) Ibid.

(81) Petraceca, Bailey and Smith, op. cit., p. 513 table 4.

(82) Sundquist, op. cit., p. 537.

(83) Ibid.

(84) Ibid., pp. 537-38.

(85) Ibid., p. 538.

(86) Ibid.

(87) Petraceca, Bailey and Smith, op. cit., p. 516.

C. C. S. は下院議員の任期の延長と共に、上院議員の任期の延長も提案しているが、Petraccaらは、検討の対象を前者に限定している。(Ibid.)

(88) 下院議員の任期を四年にするという提案は、新しいものというわけではない。すでに一七八七年の憲法制定会議でこの問題が議論されていたし、一八六九年以来優に一〇〇件を超える同旨の決議案が議会に提出されてきた(そのうち議会で決議に関する重要な討議が行われたのは、一九〇六年と一九六五年から一九六六年にかけての二回だけである)。一九二三年には、大統領・副大統領・下院議員の選挙に関する委員会が、下院議員の任期の延長を提唱する報告書を発表している。しかし、この問題が下院で表決にまで至ったことはまだない。(Ibid.)

(89) Ibid., pp. 516-17.

C. C. S. の提案以前の同旨の提案も、ほぼ同じ理由に基づいている。(Ibid.)

(90) 大統領については、有権者団は全国民であり、全国的な問題に関する政策課題を追求する。一方、下院議員は、それぞれの選挙区の有権者のみによって選出され、議会の選挙では、地域的な問題や有権者へのサービスなどが焦点となる傾向がある。

る。(Ibid., p. 517.)

(91) Ibid.

(92) Ibid.

一九八六年以前の八回の中間選挙で、大統領の与党は、平均二五・六議席を失っている。さらにそれ以前の八回の中間選挙(一九二六年から一九五四年)において大統領の与党が失った議席数は、平均二七・九議席である。一八七〇年以降の八回の中間選挙についてみると、大統領の所属政党の平均喪失議席数は、五〇・四議席にもなるのである。(Ibid., p. 518 table 5.)

(93) Ibid., p. 517.

(94) Ibid., pp. 517-18.

(95) Ibid., pp. 518-19.

(96) 下院議員の任期を四年に延長するという主張は、分権化・議会スタッフの爆発的増加・提出法案の通過率の著しい低下などの問題を扱わない。(Ibid., p. 519.)

(97) Ibid.

(98) Ibid.

(99) Sundquist, op. cit., pp. 538-39.

(100) Ibid., p. 539.

(101) Ibid.

現在一一月に選出され、翌年の一月に就任する下院議員は、同年の三月か四月までに選挙運動に入って、次の選挙のための資金調達を始める。(Ibid.)

(102) Ibid.

就任一年目には内政において華々しい成果を挙げたがその後は目立った業績を残せなかった Reagan 政権をその実例とし

じ' Sundquist は挙げてゐる。(Ibid.)

なお' Reagan 大統領の在任一年目の実績について' see, Mervin, op. cit., p. 123.

- (103) Sundquist, op. cit., p. 539.
- (104) Ibid., pp. 539-40.
- (105) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., pp. 519-20.
- (106) Ibid., p.520.
- (107) Ibid., p.520.
- (108) 本稿本章(1)参照。
- (109) Petracca, Bailey and Smith, op. cit., pp. 520-21.
- (110) Ibid., p. 521.
- (111) Ibid.
- (112) Ibid.
- (113) 一七八九年から一九八〇年までの間において、閣僚および主要外交官の起用は、圧倒的に法曹界(四四パーセント)および実業界(二二パーセント)からであり、わずか一〇パーセントが何らかの政府関係の職にある者からであり、そのなかに連邦の政治職に就いていた者はほとんどいない。(Ibid.)
- (114) Ibid., pp. 521-22.
- (115) Ibid., p. 522.
- (116) Sundquist, op. cit., p. 540.
- (117) Ibid.
- (118) Ibid.
- (119) Ibid., pp. 540-41.

- (120) Ibid., p.541.
- (121) Ibid.
- (122) Petraceca, Bailey and Smith, op. cit., p. 522.
- (123) Ibid., pp. 522-23.
- (124) Ibid., p. 523, p. 524 table 6.
- (125) Ibid.
- (126) Ibid.
- (127) Ibid., p. 523.
- (128) Ibid., pp. 523-24, p. 524 table 7.
- (129) Ibid., pp. 524-25, p. 524 table 7.
- (130) Ibid., p. 525.
- (131) Sundquist, op. cit., p. 541.
- (132) 過去のそのような例として、第一次世界大戦後のベルサイユ条約と第二次戦略兵器制限条約が挙げられる。(Ibid., p. 542.)
- (133) 合衆国は両院の単純過半数の賛成で戦争に入ることができるのに、六〇パーセントの多数者にさえ、講和を結んだり、戦争を防止する国際的な事業に参加したり、貿易を促進したり、地球環境を保全したりする権限が無いのは、皮肉である、と Sundquist は言う。(Ibid.)
- (134) Ibid.
- (135) Sundquist は、Petracca らの批判に対する反論のむすびの部分で、学究が C. C. S. の活動の成果を偏見のない見地から分析するかわりに、それに反対する論拠を集めることに専心するのであるのなら、そういうことを行うと言う率直さを持つべきである、という趣旨の点を述べ、Petracca らが C. C. S. の提言の批判に取り組む姿勢に強い疑問を呈している。(Ibid.)

一方、Petraccaも、後に別の論致において、SundquistのPetraccaらに対する反論を「不幸にして生じた腹立ち (unfortunate umbrage)」と表現しており、Petraccaの側にもまた、Sundquistの議論の態度に対する不満が伺える。(Mark P. Petracca, "Divided Government and the Risks of Constitutional Reform," *PS: Political Science & Politics*, vol. 24, no. 4 (December 1991), p. 634, p. 637 note 7.)

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

五、むすび

以上、立憲制検討委員会の提言の内容およびそれをめぐる論争を概観してきたわけであるが、同委員会の提唱する改革が実際に実行される見通しはどうかと言えば、現時点ではそのような動きは見られないし、合衆国の政治の世界や国民の間において、政治機構改革の機運が特に高まっている様子も感じられない。

しかしながら、立憲制検討委員会が提言を行った直接のねらいは、その中に示された個々の改革案を直ちに実現に移すことではなく、まず現行の政治制度を根本的に見直すために広く議論を喚起することに存するのである。⁽¹⁾そして、少なくとも学界においては、ここまで見てきたように、C. C. S. Reportを契機として、憲法の修正を含んだ連邦政治制度の改革の是非がこれまで以上に活発に論議されることになったのである。それゆえ、議論の端緒を開いたという意味で、立憲制検討委員会の業績は高く評価されるべきものと思われる。

さて、ここで現実の政治状況に目を向けてみると、一九九二年一月の大統領選挙および連邦議会上下両院議員選挙において、民主党がそれらのすべてについて勝利を収め、一二年間続いてきた分裂政府の状態によりやくのことで

終止符が打たれた。⁽²⁾ 民主党主導の統一政府が登場したことで、行政部と立法部の協調により政治の行き詰まり(bridlock)が解消されるかと、国政の動向が大いに注目されたが、Clinton大統領と民主党主導の議会はにわか国民の期待に応えることはできず、一九九四年一月に実施された中間選挙において、民主党は、八年ぶりに上院の、そして、実に四〇年ぶりに下院の議席の過半数を共和党に奪われるという大敗を喫した。⁽³⁾ これにより再び分裂政府の状態が復活し、しかも、民主党政権と共和党主導の議会との対立は、かなり厳しい様相を呈している。⁽⁴⁾

こうした近時の政情を受けて、統一政府の状態での政局運営となったClinton政権の任期前半の業績の評価によっては、⁽⁵⁾ また、現在の緊張含みの状況下で、大統領と議会の対立により政局が混迷を極めるということになれば、政治制度改革を求める声がこれまでになく高まることもありうるであろう。合衆国において今後政局がどのような展開を見せるか、そして、それが政治機構改革をめぐる議論にどのような影響を及ぼすか、大いに興味を引かれるところである。

合衆国における政治機構改革をめぐる論議においては、権力分立型の大統領制と権力融合型の議院内閣制双方の長所と短所の洗い出しが行われる。また、それぞれのタイプの政治制度が有効に機能するための前提条件や、政治制度と政治風土の適合性といった問題も検討される。さらには、現代行政国家における効率的な施政の要請と近代立憲主義によって確立され維持されてきた「権力の抑制と均衡」などの諸価値との調整といった、より根本的な問題も探究される。これらの問題は、アメリカ合衆国の政治制度について考える場合だけに限らず、わが国の政治制度の構造とその実際の運営の評価を行い、さらに今後のあり方を考える場合にも十分留意し検討しなければならないものであり、

合衆国における議論からわれわれが得る示唆も決して少なくはないと思われる。こうした意味においても、立憲検討委員会の活動を中心とした、アメリカ合衆国における政治制度改革論議の今後の展開が、大いに注目されるのである。

(1) See, 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), p. 20 [hereinafter cited as C. C. S. Report].

このことは、会員の過半数の賛成を得た是正策だけではなく、過半数の支持を得るには至らなかったが今後検討するに値する提案やパッケージも提言の内容に含める (C. C. S. Report, pp. 14-18) という、立憲制検討委員会の姿勢にも反映している。

(2) *Congressional Quarterly Weekly Report*, November 7, 1992, pp. 3545, 3557, 3570.

(3) 毎日新聞・一九九四年一月一〇日・朝刊。

民主党は、同時に行われた州知事選挙においても、Texas州と従来民主党の牙城と言われてきたNew York州で現職が知事の座を明け渡すなど、改選三六州のうちの三分の二以上の州で共和党に敗れるという惨憺たる結果に終わった。(毎日新聞・一九九四年一月一〇日・朝刊)

Clinton大統領は、このような共和党圧勝の選挙結果について、「大統領として(民主党大敗の)責任の一端を認める」と述べ、自ら敗北の責任を認めた。(毎日新聞・一九九四年一月一〇日・夕刊)

なお、Newsweek誌は、この選挙結果を「九四年革命(REVOLUTION OF '94)」と題して、報じている。(Newsweek, November 21, 1994, pp. 12-27.)

(4) Christopher 国務長官とPerry 国防長官は、一九九五年二月一四日、国務省で共同会見を行い、共和党が推進する、国連活動削減などを狙いとする「国家安全保障再強化法案」に全面的反対の立場を表明し、同法案が議会で可決された場合には、

アメリカ合衆国における政治制度改革論議(二・完)

Clinton 大統領に拒否権行使を進言する姿勢を明らかにした。国務・国防両長官が、特定法案に対する反対の意志を表明するために、共同会見を開くのは極めて異例のことであり、議会共和党と民主党政権の全面対立がいよいよ過熱してきた、と報じられた。(毎日新聞・一九九五年二月一六日・朝刊)

なお、この共同会見の二日後の二月一六日、こうした Clinton 政権の強い反対にもかかわらず、下院は、同法案を賛成二四一、反対一八一で可決した。(毎日新聞・一九九五年二月一七日・朝刊)

- (5) アメリカ合衆国において、近時の政治制度改革提唱の嚆矢となったのが、Clinton 大統領の任期前半と同様、民主党が上下両院の議席の過半数を制していたにもかかわらず、失政に陥った Carter 政権内での経験に基づいて書かれ、一九八〇年に *Foreign Affairs* 誌に発表された、Carter 大統領法律顧問(当時、現立憲制検討委員会共同議長) Lloyd N. Cutler の "To Form a Government" という論文 (Lloyd N. Cutler, "To Form a Government," *Foreign Affairs*, vol. 59, no. 1 (Fall 1980)) や あった。(See, Donald L. Robinson, "To the Best of My Ability": *The Presidency and the Constitution* (New York: W.W.Norton & Company, 1987), pp. 10-11.)

奇しくも、Cutler は、現在 Clinton 大統領の法律顧問を務めている。同氏が今後、Clinton 政権内での自らの経験に基づいて、政治制度改革に関してどのような見解を発表するのか、非常に注目されるところである。