

現代アメリカの大統領職における中枢的役割

— The Crucial Role in the Modern Presidency of the United States —

竹 尾 隆

目 次

- 一 最高の立法者としての大統領
- 二 政党指導者としての大統領
- 一 最高の立法者としての大統領

アメリカにおける民主・共和両党は、いずれも、典型的には「連合形成・得票極大化・合意培養のための制度」
— (coalition-building, vote-maximizing, consensus-nurturing institutions) による選挙機能主導型の「合理

型政党」として把握される。¹⁾「合理型政党」の場合、イデオロギー体系の宣伝・弘布ならびに政策形成とその実施を内容とする政策機能 (policy functions) は、党の基本的機能とされる党候補者のための投票動員機能の圧倒的優位の下に従属し、こうした選挙機能に付随する、いわば余分の「付加的機能」 (additional functions) としての意味を有しているにすぎない。²⁾従って、「合理型政党」には、通常、政策機能を効果的に遂行し得るだけの組織上の体制は、十分に整備されていないのである。³⁾

「合理型政党」の典型とされるアメリカにおける二大政党のいずれも、もとより、この例外ではない。アメリカ二大政党のどちらをとりあげても、そこには、「政策形成権力を主張すべき全国的に組織化された党員集団」 (nationally organized membership to claim policy-making power) は、存在していない。⁴⁾けれども、他面、民主・共和両党といえども、政権の獲得とその行使を本質目標とする政党である限り、党の意図的に行う明白な機能である顕在機能 (manifest functions) として、政策・イデオロギー体系の樹立とその実践を目ざす政策機能を当然果たさねばならない。⁵⁾また、現実には、民主・共和両党は、この機能を、政権の担当者として果たしていると考えてよい。

それでは、アメリカ二大政党の場合、政策機能は、いずれの内部機関が担うべき職務とされるのであろうか。それは、党の公職占有者の一団である「統治のなかの政党」 (Party in government) の他の一半を形づくる行政部政党が、とりわけ、その党首であると同時に行政部の首長でもある大統領が、その職務とするところである。⁶⁾ここでいう行政部政党とは、選挙における勝利の確保を通して選ばれた行政部首長である大統領によって任命された、行政部における公職占有者の集団を指す。⁷⁾具体的には、大統領、副大統領、十二名の閣僚、そして大統領預府 (the Executive Office of the President) を形成しているホワイトハウス事務局 (the White House Office) もしくは大統領

領補佐官 (the Special Assistant to the President) と呼ばれる大統領の個人的スタッフ、それに行政管理予算庁 (the Office of Management and Budget)、経済諮問委員会 (the Council of Economic Advisers)、国家安全保障会議 (the National Security Council) などの制度的単位の長、加えて、五五にも及ぶ非省行政機関の長、以上のごとき高級行政職の占有者が、その主要な構成員である。⁸⁾

この意味における行政部政党は、「統治のなかの政党」という三相複合体としての政党構造の一面を形成している点において、明らかに立法部政党と連接する。けれども、両者の間には、厳然とした一線も画される。行政部政党には、立法部政党が具有している制度上の諸特徴は、いずれも欠落しているからである。ここでいう立法部政党の制度上の諸特徴とは、組織形態の定性性、党員総会の存在、党の他の構成単位から識別される独自の実在性、などである。従って、行政部政党と立法部政党とは、比喩を用いれば、一面、「統治のなかの政党」の組成単位として、いずれも同一の地平線上に輝く星辰であり、同一星図のなかに連続的に配置されている。しかし、他面、行政部政党と立法部政党とは、前者が後者の具有する既述の諸特徴をいずれも欠落しているという点において、別々の領域に封じ込められ、それぞれ、明確な別の極を形づくっているということができよう。

この理由として、二者が考えられる。

その一つは、行政部政党の構成員が、既に言及したように、行政部内的高级公職に広く点在しているという、組織形態上の不定形性である。

もう一つは、行政部政党が、大統領という強力な単一指導者を擁しており、彼的高级行政職に対する任命権の排他的行使を通して、行政部政党の構成員の間に、大統領を中軸とする広範な連帯感と濃密な同質性が、おのずと造出されるという事実である。すなわち、行政部政党における指導権力は、大統領の高級行政職に対する任

命権の独占的掌握を通して、一元的に大統領に帰属する。従って、大統領は、自らが専有するこうした任命権を行使することによって自らの抱く政策・イデオロギー体系や政治的世界観をほぼ同じくする黨員を、行政部における主要公職に充当し、これらの行政部政党の構成員の言動を、自ら定立した基本的政策目標の積極的実現の方向に向って統一し、彼らの間に政策実現を期する高度の結束力と連帯意識を確保することが可能となる。他方、高級行政職の占有者は、彼らの政治生命の消長が大統領個人の意思に大きく依拠しているため、当然、大統領個人及び彼の基本的政策目標の双方に対して忠誠感を抱き、その目標の積極的实现について自らの果たすべき責任を鋭く意識することになる。そして、このような行政部政党の構成員は、彼らに対する大統領の任命権という毛細管を通じて、大統領個人の政治的世界観・政策的立場・イデオロギー体系上の傾向・価値の序列観・政治感覚などを、自己の胎内に導き入れ、同化し、増幅する。従って、彼らは、これらの諸点において、大統領と共通の世界に結ばれているのである。それ故に、行政部政党の構成員は、大統領の個人的スタッフに最も鮮明に象徴化されるように、大統領の「延長された影」(Lengthened Shadow)であり、「もう一つの自分」(Other Self)であると考えてよからう。¹⁰⁾ここに、行政部政党の構成員に対する大統領の任命権を基軸として、彼らの間に、大統領が樹立する基本的政策目標の積極的实现を期するための連帯感や共同体意識、それに、その抱懐する政策・イデオロギー体系上の同質性が、おのずと形成されることになる。このように、大統領の高級行政職に対する任命権を軸心に据えて形成されたところの、行政部政党の構成員の間における連帯感や政策・イデオロギー体系上の同質性が、大統領に対する彼らの忠誠心や一体感を強化してゆき、大統領の樹立する基本的政策目標やその積極的实现を目ざす政策手段体系について、彼らの支持を結集せしめるのである。従って、行政部政党には、立法部政党にみられるような、その構成員を脈管として党内に導入されたところの、社会的に分立する諸種の異質的利益の対立を調整

し同質化するための装置や、議員が「政治体系の孤児」(the orphans of the political system)¹¹⁾であるという特異な事実に基づくところの、党の他の組織上の構成単位から識別される独自の政策集団であるとする実在性の意識や主張は、とくに必要ではないということができよう。

では、行政部政党が、とりわけ、その党首である大統領が、二大政党における政策機能を現実に担当するに至った所以は、何であろうか。それは、次の二点に求められる。

その一つは、改めて指摘するまでもないが、大統領が、「行政部におけるすべての意思決定の究極の源泉」(the final source of all executive decisions)¹²⁾である行政部首長として、公共政策の形成とその実施に不可欠である様々な人的物的手段、専門特殊化された潤沢な情報・知識・技術、そして豊富な財政的資源、などを保有しているという確かな事実である。

もう一つは、何よりもまして、大統領が、国民全体を選挙民とする「政治的に責任ある唯一の統治機関」(the only politically responsible organ of government)¹³⁾として、「国家における最も可視的でありまた最も周知の公職者」(the most visible and best known public official)¹⁴⁾であるという点である。

すなわち、大統領は、実体的には国民全体から直接に選ばれる唯一の公職者であり、「国民の注視の的」(attention of the country)¹⁵⁾である。それ故、大統領は、民意の集約点ないし体现者となり、日常生活の些細な不満から世界戦争の不安に至るまで、国民のあらゆる問題の「万能の解決者」(Chief Cure-All)¹⁶⁾として、あるいは、「国民全体の問題解答者」(National Answer Man)として、行動することを要求されるのである。このように、大統領が、二大政党における政策機能を現実に担当するに至った所以は、主として、大統領に備わる権力と威信とが、国民から直接に由来するという事実に求められる¹⁷⁾。換言するならば、それは、大統領が国民

の指導者であり、大統領職が「大衆政治指導と大衆代表との統合機関」(an agency of mass political leadership and representation)¹⁸⁾であることによると考えてよからう。「党規の厳格化された政策志向型の原理中心の政党」(disciplined, policy-oriented parties of principle)であらう。「民主型政党」(Party Democracy model)¹⁹⁾へのアメリカ二大政党の改革を提唱するアメリカ政治学会政党委員会(The Committee on Political Parties of the American Political Science Association)の報告書が、「大統領は、国民一般から選挙されるために、自らを国民の代弁者と看做さねばならない。大統領のみに、国民は、全国問題における唯一の声を見出すのである」²⁰⁾と指摘していることは、その限り、正しい。げんに、元大統領H・S・トルーマン(Harry S. Truman)も、その回顧録のなかで、大統領が国民の指導者であることの厳然たる事実を、簡潔に次のように表現している。²¹⁾

「国民の大部分は、彼らを代弁すべき組織化された声をもたない。すべての国民に対して責任を有するのは、独り大統領のみである。大統領だけが、地域、職業、経済上のいかなる紐帯にも繫縛されていない。もし国民全体の指導者が存在するとしたら、それは大統領を置いてほかにない」

このように、大統領は、国民全体の注視と支持とを最も容易に確保し得る地位にある。このため、大統領は、常任委員会、下院規則委員会、上院の議事妨害、両院協議会のごとき、とくに立法部を中心として統治構造に多元的に配列されている公共政策決定過程の円滑な進歩を停滞もしくは挫折せしめるところの、拒否権発動の拠点に対して、社会共同のためにする影響力を揮い、これらの機能を、民意の積極的実現に向って調整し、作動せしめることが可能となる。²²⁾こうして、大統領は、まさしく民意の問題解決への要求や期待の焦点を形づくっている故に、「統治構造全体における行動と意思決定の枢要点」(the vital center of action and decisions for the entire government)²³⁾にたつた。従って、大統領は、国民全体の代表として、自らが体现する民意の問題解決への要求や期待を実効化するために、

権力の細分化された統治構造内における各種の常任委員会、下院規則委員会、両院々内総務、両院議事運営委員会、行政諸機関、大統領府などの、巨大な集塊状の政策決定諸機関を相互に協働せしめ、調整し、再編成を加え統制してゆかねばならない。²⁴⁾ また、大統領には、これをなし得るだけの強力な指導性が要求されるのである。²⁵⁾

行政政党の首長である大統領を、比喩的に表現するならば、彼は、恰も自ら演奏しない交響楽団の指揮者のように、政治的紛争の圏外にたつて、そこから紛争の調停を遠隔操作してゆく受動的な存在ではない。むしろ、今日の大統領は、自ら明快な高音を発するトランペット奏者が、楽団全体の演奏をリードするように、自ら政治的紛争の渦中に身を投じ、全体としての国民の利益は何であるかを問い、そこで確定された最良の国民的利益の積極的実現を目ざして、立法・行政両部門の諸機関を能動的に指導してゆくところの、創造的な現状改革者であることを要求されている。従って、今日の大統領職は、J・M・バーンス (John MacGregor Burns) のいうところの、「ハミルトン型大統領職」 (the Hamiltonian model of Presidency) と実体的に一致すると考えてよい。²⁶⁾

ここにいうハミルトン型大統領職は、以下のごとき三つの特質的指標を有している。²⁷⁾

第一は、「英雄的指導性」 (Heroic Leadership) ²⁸⁾ である。これは、強力な個人的指導性といいかえてもよい。すなわち、大統領は、行政部首長もしくは政党指導者以上の存在でなければならない。大統領は、国民全体の指導者として、彼らの利益のために強力な個人的指導を発揮することを要請される。このため、彼は、自らを当選せしめた与党によって、その個人的指導の効果である自らの言動を、不当に制限されてはならない。従って、大統領は、自らが必要と認めるとき、与党の言動や存在を無視し、場合によっては与党を遺棄することさえ辞すべきではない。事実、大統領は、自らの党派性を利用しつつ同時にそうした党派性の次元から飛躍しなければならぬのである。加えて、テレビジョンを中心とする電波媒体の普及に基因する政治現象の視覚化・映像化の時

代という特殊現代的な状況の下における大統領には、ある種の英雄的資質を具備することが、不可避の課題となるに至っている。演説会場やテレビカメラの前に²⁹⁾現われた際の印象的な容姿、品格、流暢かつ情熱的な弁舌、公衆との緊密な接触、問題解決能力の魔術性の印象付与、身体強健、抜群の記憶力などが、すなわち、これに当る。

第二は、「個人組織」(Personal Organization)の存在である。²⁹⁾今日、大統領は、自己の指名と選挙の過程を全体としての政党よりも、むしろ、長期にわたって綿密に構築した自己の個人組織に大きく依存せしめている。こうした個人組織は、公式の政党組織よりも、はるかに集権化され、統制され、その行動を能率化されている。なぜなら、個人組織の構成員は、大統領に対する強力な個人的忠誠感と、大統領選挙における勝利の確保がもたらす物的価値の享受への期待の、二者を回路として大統領と直結し、大統領との共属関係を確立しているからである。このような個人組織と公式の党組織との関係は、総じて曖昧であり、不確定の状態の下に置かれている。例えば、個人組織は、大統領選挙の間、とくに大統領候補指名のための全国大会においては、公式の党組織よりも優勢であり、活発に活動する。けれども、個人組織は、州や地方の幾多の組織に深く根を下ろし、伝統的な地方利益や因襲と固く結合しているところの、「合理型政党」の典型とされる巨大な分権的組織を、その言動において統制するまでには、到底、成長するに至っていない。しかし、大統領は、自己の候補者指名と選挙運営の過程を、公式の党組織と密着せず、むしろ、これから一定の距離を保つ個人組織に依拠せしめているが故に、彼は、狭隘な党派性の羈絆を超脱する広範な²⁹⁾訴求の展開が可能となり、さらに、自己の言動を、同じく党派性という明晰な枠のなかに閉じこめてしまうことなく、これを遠く踏み越えた国民共同の地点にたつて、民意の多元的要求を吸引し、これを大胆に実効化することができるのである。

第三は、「権力の臨機応変の行使」(Expedient Use of Power)³⁰⁾である。これは、二大政党が「民主型政党」では

ないという明確な事実から派生する。改めて指摘するまでもないが、大統領は、明確な政策・イデオロギー体系に基礎づけられた政策綱領と厳格な党規とを有する「民主型政党」の集権的組織の網のなかに周密に編成され、その庇護の下にあるのではない。それ故、大統領は、自らが意図した政策効果の定立を目ざして、彼自身の個人的な名声や威信、情実人事権、政治上の盟友関係など、大統領権力や個人的声望がもたらすあらゆる武器を駆使することによって、与野党の立法部政党に対して説得と勧告を積極的に繰り上げ、自らに課せられた政策機能を遂行してゆかねばならない。このため、大統領は、彼自身の政治的信望の蓄積に努め、それを適宜に活用し、そして再びこれを補充してゆくという永遠の円環体の形成を、不断に要求されるのである。このように、政策機能を遂行する際の大統領の指導力と説得力は、党の影響力よりも、むしろ、彼自身の個人的影響力に負うところが大きい。既述のように、大統領は、自己の指名と選挙の過程を、公式の党組織のみに排他的に依拠せしめていないため、自らが国民全体の指導者であることを容易に希求し得るのであり、また、そのような態度をとる場合には、彼は、党派性の確固たる枠組から解き放たれ、超党派の自在の言動を示すことが可能となるのである。もとより、大統領がその内部で機能しなければならない政治上・行政上の権力の装置は、ある程度、確かに制度化されている。けれども、今日の大統領には、彼が集権的党組織の網のなかに固く編成されてしまった場合よりも、大統領職に固有の権力と個人的影響力の双方を操作し得る余地が、はるかに多く残されていると考えてよい。

右のごとき特質を有するハミルトン型大統領職の占有者は、約言するならば、「機略縦横の機敏な英雄的指導者」(the resourceful, heroic, opportunistic leader)³¹⁾ということになるであろう。それは、また、「高度に人格化された個人的指導性」(highly personalized, individualized leadership)の発揮を期待される大統領といつてよからう。³²⁾

本来、行政部の首長である大統領は、今日、このように民意の問題解決への期待や要求に応えるために、強力な個人的指導性の発揮を要請されている。³³⁾ それ故、今日の大統領は、こうした民意の期待や要求に現実的效果を付与するために、公式、非公式の数多の機能を果たさねばならない。³⁴⁾ 一九三七年の「行政管理に関する大統領委員会」(The President's Committee on Administrative Management)は、逸速くこのことを指摘し、「アメリカの大統領職を三つの観点から捉えて、次のように述べている。³⁵⁾

「我が国の大統領職は、少くとも三つの重要機能を一つに結合している。すなわち、大統領は、一面からいえば、政治指導者である。彼は、党の指導者であり、議会の指導者であり、国民の指導者である。別の面からいえば、大統領は、言葉の儀礼的意味における国家の元首であり、我がアメリカ国民の統合の象徴である。さらに、視角を変えて、もう一つの面から眺めるならば、大統領は、行政部の首長であり、連邦行政機構内における行政官である」。

右の指摘に明らかなように、今日の大統領は、政治指導、国家象徴、そして行政管理の三者を、基幹機能としている。より具体的にいうならば、トルーマン元大統領が語っているように、現代の大統領は、六つの帽子を同時に着用しなければならない。³⁶⁾ いくつかの六つの帽子とは、軍の最高指揮官 (Supreme Commander of the Armed Forces)・党首 (Chief of Party)・最高の立法者 (Chief Legislator)・外交の専掌者 (Chief Diplomat)・行政部首長 (Chief Executive)・そして元首 (Chief of State)である。さらに、現代の大統領は、これらのいわば公式機能に加え、N・W・ポルズビー (Nelson W. Polsby) のいう国民の代弁者 (Voice of the People)・平和の擁護者 (Protector of the Peace)・繁栄の演出者 (Manager of Prosperity)・世界的指導者 (World Leader) といった、公式機能から派生する実体機能をも併せて負荷している。³⁷⁾ このように大統

領が負荷する公式・非公式の機能の増大は、もとより、行政権の比重の増大という二〇世紀の西欧における政治的發展の一般的形態に属する現象であって、高度に専門技術化された公共問題を解決するところの、現代政府職能の拡大しつつある規模、複雑度、それに重要度がもたらす不可避の結果である。³⁸⁾

こうして、現代の大統領は、公式・非公式の諸機能の負荷という形で、象徴的・政治的・行政的な諸機能を一身に結合している。この意味において、現代の大統領は、「幾つもの顔を揃えた人間」(Many Men)³⁹⁾であり、「すべての首長」(The Chief)⁴⁰⁾ということになるであろう。加えて、彼は、民意を表現すると政治と、表現された民意の要求に対して客観的効果を現実付与する行政との接点にたつ意味において、「行政権力と政治権力との融合構造の中心点」(a center of a structure of administrative and political powers)⁴¹⁾ということも可能である。また、このことから、彼は、「我々が望み得るいかなるものでもそこから請求することのできる汲めども尽せぬ泉」(an inexhaustible fountain from which we may demand everything and anything that we desire)⁴²⁾であると誇張的に表現され、従って、大統領権力の抑制を通じて議会権力の上昇を意図する保守的立場からは、今日の大統領に対して「潜在的に万能の大統領職」(a potentiall omnipotent Presidency)⁴³⁾という厳しい批判の矢を放たれ、不気味な魔力を漂わすその権力肥大を危惧されるのである。

それでは、いったい、このように潜在的に万能といわれる今日の大統領職が果たさねばならない公式・非公式の諸機能のなかで、いずれの機能が、最も重要視されるのであろうか。現代の大統領が呈する多様な面貌のなかで、いずれが今日における真正の素顔であるかを探し求めるとしたら、それは、最高の立法者としての面貌である。⁴⁴⁾「立法勧告の活力ある源泉」(a vital source of legislative suggestions)⁴⁵⁾としての機能が、すなわちこれに当る。

現代人は、大統領が行政権の主体であるという歴然たる事実にもはや大きな関心を示さない。しかし、行政権の主体こそ、大統領が同時に果たす数多の役割のなかで、まさしく、憲法上、主役の地位を占有するものではない。けれども、大統領選挙の際に、現代人が最も大きな関心を寄せるのは、今後四年間、大統領がどのような立法を具体的に推進し、あるいは、それを果敢に阻止するかという、いわば実質的な立法権の主体としての大統領の機能である。従って、憲法上の規定では大統領の些細な役割にすぎなかった立法機能の遂行を、人々は、いまや大統領が主役として演ずべきことを、期待しはじめたのである。⁴⁶⁾ 大統領が負荷する様々な役割のなかで、かつての正統派が片隅に押しやられ、かつてのアウトサイダーが中央の正位置に据えられるに至ったといつてよい。それ故に、今日、人々は、世界平和の問題から日常生活の瑣末の問題に至るまで、すべての問題を解決してもらいたいという過大な期待を、大統領に投げかけている。そのことは、「ニューヨーク・タイムズ」(New York Times)の著名な記者J・レストン (James Reston) が、一九五五年に述べた次の言葉に、余すところなく伝えられている。⁴⁷⁾

「アイゼンハワー大統領の人気は、合理的と推測される範囲を越えて拡がり、恰も野球のごとく国民的な現象として考えられねばならなくなっている。…大統領は、その意に反して、以下のごときすべての問題の解決者あるいは、解答者として、立ち現わねばならないという事態に陥っている。戦争、青少年非行、農産物価格の低落、両親の無責任、ヨーロッパならびにドイツの分裂、小児マヒ、高速幹線道路における死亡事故、学校の不足以上のごとき諸問題が、これである。共和党の州委員長全員が、今週、ここで会合を開いたときに、彼らは、こうしたすべての問題に検討を加えた末に、すべてについて同一の結論に到達した。それは、アイクがすべての問題の解答者だということであった」。

右の一文に明白なように、今日の大統領は、その個性や信条の如何を問わず、一様に「超人」(a Superman)と考えられ、また、大統領候補は「魔術師」(a man of magical attainments)であることを切望され、四年ごとの大統領選挙で特定の候補が最も人気があると判断されるとき、人々は、その候補の人気が恰も「超能力の証左」(a proof of transcendent ability)でもあるかのような、錯覚に陥るのである。⁴⁸⁾別のいい方をすれば、大統領は、人々の期待と信頼とを一身に集めて、全能の問題解決者であるかのような観を呈している。このように、今日では、大統領職における主役と端役の転倒が、もたらされるに至ったといつてよい。⁴⁹⁾H・L・マックベイン(Howard L. McBain)が逸早く指摘したように、⁵⁰⁾「行政部の第一義的機能は、執行的なものでは決してない。それは、立法的なものである」。最高の立法者というこれまで傍流であったものが、今日、一転して圧倒的な大きな力で、大統領職における役割の主流を形づくるに至ったのである。これに対応して、与党においては、行政部首長を党首とする行政部政党の立法部政党に対する優位が成立する。

事実、今日では、周知のように、包括的な立法計画を提議するのは、議会ではなく、実質的には大統領である。げんに、実質的な大統領提出法案四六九のうち、三二三を議会に承認せしめ、議案制定率六八・九%の驚異的数値をあげた一九六五年における第八九議会の上半期だけをとりあげてみても、ジョンソン大統領は、以下のごとき広範な諸問題について、特別立法教書を議会に発している。健康、教育、移民、対外援助、国防、大統領位の継承、コロンビア区の自治、農業の安定、雇傭機会の開発、自然美の保護、歳出の均衡、住宅及び都市の再開発、犯罪防止、労働力の維持、高速幹線鉄道の敷設、黒人投票権の保障、地域の経済開発、そして、国連憲章の改訂などの諸問題が、すなわち、これである。加えて、彼は、一連の特定事項について立法行為を頻りに慫慂する書簡を、上下両院議長に数多く送っている。しかも、こうした特別教書といい、また書簡といい、そのいずれも、そこに盛られてい

る諸事項に関する立法の草案を伴ったものであった。例えば、コロンビア区の自治に関していうならば、ジョンソン大統領は、その特別教書において、「コロンビア区の住民に関する自治の回復は、もはや一刻の猶予も許されない」と強い語調で述べ、さらに、コロンビア区憲章法 (the District of Columbia Charter Act.) と称する立法原案を入念にもこれに付したのであった。⁵¹⁾

右にみられるごとく、今日では、各会期に上程される法案や決議の凡そ八〇%は、行政部において実体的に起草されたものである。⁵²⁾ この意味において、法案の発議権と審議過程の主導権とは、いずれも、今日では、実質上行政部に把握されるに至っている。かつては、議会が新たな立法計画を提案し、自己の主導権の下にこれを審議し制定することが、期待されていた。他方、大統領は、拒否権の甲冑に身を固め、議会に対する単なる、それも通常は薄弱な、抑制機関として行動したにすぎなかった。

これは、次の事実に象徴される。独裁的ともおもわれる大統領権力の行使によって、連邦の維持に成功したA・リンカン (Abraham Lincoln) が、一八六四年に、ウエイド・ディヴィス宣言 (The Wade-Davis Manifesto) に直面しなければならなかったというのが、すなわち、これに当る。⁵³⁾ これは、当時における上下両院の共和党院内総務であったB・F・ウエイド (Benjamin F. Wade) オハイオ州選出上院議員とH・W・ディヴィス (Henry Winter Davis) メリーランド州選出下院議員の両者が、リンカン大統領の再建法案 (the Reconstruction Bill) に対する保留拒否 (pocket veto) の発動を、痛烈に論難した文書である。このなかで、怒れる議会の指導者は「彼 (リンカン) は、議会の権威が最高のものであり、かつ、尊重されねばならないということを、銘記すべきである」(傍点原文) と宣言し、「議会における連邦主義者全員は、この法案が軽卒な違憲立法であるとして彼から咎められねばならない理由を、全く見出し得ない。さらに、彼が、大統領選挙において我々の支持を望むならば、彼

は、法律を立案することではなく、法律に服しこれを執行する行政部の職責の範囲内に、厳としてとどまるべきである⁵⁴⁾と述べ、決然たる態度をもって、大統領に対する議会の優越性を主張したのである。事実、この時代における大統領教書とは、J・ブライス(James Bryce)が指摘したように、「必ずしも著名な政党機関誌における論説以上の影響力を議会に与えたわけではな⁵⁵⁾」(not necessarily any more effect on Congress than an article in a prominent party newspaper)。それは、「大統領に対する各省の報告文を紙と糊ではり合わせただけの未整理の雑録」(innocuous scissors-and-paste assemblages of departmental reports to the President constituting poorly integrated miscellanies)⁵⁶⁾であった。教書の各部分は、議会における適切な常任委員会に割当てられ、そこで廃棄されるのが、通例であった⁵⁷⁾。

ところが、現在では、大統領が、ほとんどすべての主要な立法計画を発議し、議会は、大統領の勧告を挫折せしめ、あるいは、これに徹底的な修正を加えることによって、拒否権を行使するという逆の場合が少なくない、このように、今日では、立法部と行政部の憲法上における制度的役割は、逆転するに至ったとみてよい。このため、今日議会は行政部において起案された立法計画に対する批准者(a ratifier)、修正者(a modifier)、ロビイスト(a lobbyist)、そして控訴院(a court of appeal)にさえ変生したのである⁵⁸⁾。こうした憲法上における制度的役割の逆転は、下院外交関係委員会の古参委員長が、かつて聴問会に出席した高級行政官に対して、「国民が望んでいる事項について、我々が最初に発議することを期待してはならない。それは、我々がここで行うべき筋合いのものではない。あなた方行政官が法案を起草するのであり、我々議会人は、それを精練してゆくだけである」と語った言葉に、象徴されている⁵⁹⁾。

こうして、大統領が、最高の立法者として登場するに及んで、現代の識者や後世の歴史家は、大統領の様々な

立法計画の及ぶ対象範囲ならびにその内容的特質を基準として、大統領その人の統治能力を評価することになるであろう。また、大統領が、自ら樹立した具体的な立法計画の何割を議会に採択させることに成功したかという彼の「打撃率」(putting average)が周到に計算され、他の大統領のそれと比較されることになる⁶⁰⁾とい⁶⁰⁾い。このように、議会における立法計画の制定効率の上昇が、そのまま最高の立法者としての大統領の適格性を実証する係数として、高い評価を与えられることになるのである。

二 政党指導者としての大統領

それでは、最高の立法者としての大統領は、何に依存した場合に、最もよくその機能を果たすことができるであろうか。それは、いうまでもなく、大統領が、議会において自己に対する超党派の支持連合を形成し、それを自ら樹立した立法計画の制定に向って、首尾よく誘導することの成功度に懸っている。けれども、政策領域によっては、大統領は、自己の立法計画に対する議会の支持を、比較的容易に調達することが可能である。それは、高度に専門特殊化され、かつ、国民全体の生存とその将来の安危に係わるものの、外交及び国家安全保障の二つの政策領域である。こうした二つの政策領域においては、大統領は、様々な特権や憲法上の権限を保持している。例えば、条約、行政協定の締結権、四軍の最高指揮権などが、これに含まれよう。他方、このような政策領域における議会の役割は、大統領の「影もしくは反響」(a shadow or an echo)以上のものではない⁶¹⁾。げんに、外交・国家安全保障という二つの政策領域に関する限り、実質上の大統領提出法案に対する議会の支持率は、他の提出法案に対するそれよりも、著しく高くなっている。例えば、一九四八年から六四年までの一六

年の間に、条約・一般外交関係・国防省関係・対外援助などを内容とする大統領の実質的な提出法案四四五のうちの七〇・八％、外交政策に関する提出法案六五五のうちの五八・五％、そして、国防・軍縮・兵力動員などに関する提出法案九〇のうちの七三・三％、以上が、それぞれ、議会を通過している。⁶²⁾ これらの数値を、同じ期間内における移民・亡命者関係の提出法案一二九に対する議会の支持率一三・二％や、自然資源保護・労働・農業・税制などの内政に関する提出法案二四九九に対する支持率四〇・二％と比較したならば、⁶³⁾ 前述の二つの政策領域における実質的な大統領の提出法案に対する議会の支持が、いかに高率であるかを理解することができよう。

しかし、峻厳きわまる権力分立制を採用しているアメリカの統治構造の下では、いかに大統領が国民から最高の立法者であることを過剰なまでに期待されているようにとも、大統領単独では、何ごともなし得ない。「大統領は全智全能ではなく」(the President is not omnipotent)。⁶⁴⁾ 従って、大統領が実質的な立法権を固く掌握し、その行使によって民意の問題解決への期待や要求を、具体的な立法計画へと効果的に転換してゆくためには、大統領が標榜する基本的政策目標の積極的実現に向って、立法・行政両部門が協調的な行動を起すことが、必須要件となる。なぜなら、「法律を通過せしめるのは、あくまで議会であって、大統領ではない」⁶⁵⁾ からであり、また、「アメリカにおける政治体系の下では、大統領は、彼自身が抱くイメージにしたがって、国家を再構成する排地的権能を、付与されているわけではない」⁶⁶⁾ からである。それ故に、大統領が、最高の立法者として効果的に機能し得ることの基礎条件は、何よりもまして、議会との間における緊密な協調関係の設定であり、さらに、議会の背後にあって現実にこれを動かすところの政党の支持勢力の糾合とその運用に求められる。⁶⁷⁾ まさしくA・N・ホルコン(Arthur N. Holcomb)が明快に指摘しているように、⁶⁸⁾ 「組織化されたいかなる党派的支持の恩典なしに統治を試みようとした大統領が、確かにアメリカ史上には、幾人か存在している。しかし、彼らは、いずれも、そのような統治

方法を後世の模範型となし得るほど、成功していない」のである。

このように、大統領は、立法部における政党支持に依存してはじめて最高の立法者として機能することが可能となる。なぜなら、峻厳な権力分立制を基軸とするアメリカ統治構造に協調と統合の契機を導入し、統治構造全体を、基本的政策目標の積極的実現に向けて統一的に動員し支障なく機能せしめるのが、ほかならぬ政党だからである。V・O・キー（Valmer Orland Key）が論じているように、峻厳な権力分立制を採用するアメリカ統治構造が、大統領によって樹立された基本的政策目標の積極的実現を目ざして順調に機能してゆくためには、そこに内造された相互素制の憲法上の機制が、克服されねばならない。これを克服する装置が政党である。「統治構造における拡散化された政策決定の諸機関に対して、ある時には強く、また、ある場合には弱く、網を投げかけ、これらの諸機関全体に外見上の統一状態を造出してゆくのが、まさしく政党にはかならない」⁶⁹⁾。

このように考えるならば、最高の立法者としての大統領の機能は、政党指導者としての機能を揺るがぬ底層とし、これに強く支えられているといつてよい。いうところの政党指導者としての大統領の機能とは、大統領が、与党議員はもとより、野党議員に対しても説得を行い、影響力を行使し、あるいは、「その余波がすべての政党境界線を乗り越えることを期待して」（in the hope that its grounds well will override all party lines）直接的に国民に支持を訴えることによって、議会において自己の具体的立法計画に対する支持連合を丹念に形成してゆくという機能である。⁷⁰⁾ それ故、大統領が最高の立法者であることの成功度は、彼の政党指導者としての成功度に、大きく依存するといえよう。さらに、こうした政党指導者としての成功度は、与党が、上下両院の多数を制することによって、大統領と議会という互いに融和し難い二つの政策決定機関を内面から強固に結合し得る結節点と成り得るかどうかに、懸っているのである。

げんに、六四年の大統領選挙におけるジョンソン民主党候補の一方的勝利は、周知のように、上下両院の議会民主党に、異常ともおもえる圧倒的勝利を同時に確保せしめた。下院の場合、民主党二九五対共和党一四〇、上院の場合、民主党六八対共和党三二、以上が、これに当る。ジョンソン大統領は、このような両院多数者を、機敏かつ巧妙に運用することによって、彼は、二〇世紀における議会のいかなる会期のいかなる大統領よりも、「銃後戦線にあって」(on the home front)多くの立法を成立せしめ、最高の立法者としての面目を遺憾なく発揮することに成功したのである。⁷¹⁾

すなわち、第八九議会は、ジョンソン大統領にとって、まさしく立法における豊かな結実の収穫期であった。この理由として、上下両院における民主党の圧倒的支配という一般的要因もさることながら、これと緊密に絡み合った二つの特殊的要因をあげることができる。

その一つは七八名にも及ぶ新人の民主党下院議員の登場である。彼らのうちの六七名は、教育法案、医療保護のとき、ジョンソン大統領が決定した議事日程表の最上位を占める諸項目に対して、常時、賛成投票を行ったばかりか当議会における発声投票 (roll call) に際しては、実に八〇%以上の支持を、大統領に一致して与えたのである。

もう一つは、下院常任委員会、とりわけ、下院歳入委員会 (the Ways and Means Committee) における民主党議員の比率の上昇である。ケネディ政権当時、下院歳入委員会は、進歩的な重要法案が常にそこで葬られる墓場であった。しかし、第八九議会の開会とともに、下院歳入委員会における民主党議員と共和党議員の比率は、一五対一〇から一七対八へと上昇した。加えて、当委員会における三名の民主党議員の空席は、すべて、大統領の強固な支持者によって充当されることになった。その結果、下院歳出委員会は、ジョンソン政権との緊密な調和と協調の下に機能しはじめ、両者の間に、暫時、幸福な婚姻関係が成立するに至ったのである。

事実、右のごとき一般・特殊の有利な状態に支えられて、ジョンソン大統領は、この会期に、公民権法案をはじめ、減税法案、貧乏追放計画、行政部提出の原案をほぼ全面的に承認した対外援助法案、その他、社会保障受給の老齢者に対する医療保護、低所得層に対する家賃補助金の交付を含む総合的な住宅計画、高速幹線道路の美化計画、心臓病・がん・脳溢血撲滅計画、水質汚濁・大気汚染対策、小麦生産農家に対する所得保障など、一連の重要立法を制定せしめている。また、この会期末には、ケネディ大統領によって外郭を与えられた一般的な計画の多くも、同じく実施されている。なかでも、教育に対する包括的援助、医療保護、公民権の各法案は、第二次世界大戦以後、常に民主党の立法予定表に昇っていた、いわば宿願の法案であって、提唱以来、実に二〇年の歳月を経てようやくして実現をみるに至った歴史的な法案である。この意味で、第八九議会におけるジョンソン大統領の輝かしい実績は、第二次大戦後からケネディ時代にかけて推積した議会における民主党支配の恒常化という豊かな腐葉土がなかったならば、決して開花しなかったであろう。ところが、六六年の議員選挙は、与党民主党の議会勢力の著しい退潮を招いた。下院の場合、民主党二四八対共和党一八七、上院の場合、民主党六四対共和党三六、以上が、すなわち、これに当る。このとき以来、ジョンソン大統領は、政党指導者としての有効性を制約され、議会側の反撥に遭遇し、議会に対して総り少ない結果を招致するに至ったのである。「偉大な社会」(Great Society) 関係の立法計画は、乏しい予算の裏付によって餓死させられ、また、公共施設以外の私的住居の非差別の条項(open-housing provision)を含む公民権立法について、コロンビア区の自治について、ユニオン・ショップ(union shop)を禁止する法律の制定権を州に許容したタフト・ハートレイ法(the Taft-Hartley Act)第一四条のB項の撤廃について、それぞれ、ジョンソン大統領は敗北を喫し、第二次大戦後の歴代の大統領と同じく、「汚点だらけの記録」(a spotty record)を累積することになったのである。こうして、⁷²⁾

上下両院における与党の圧倒的多数を背景に、制定効率の上昇において護符のごとき威力を揮ったジョンソン大統領の第八九議会は、恰も束の間の仕掛花火にも似た絢爛たる輝きを誇ったにすぎなかったのである。

このように、大統領の政党指導者としての機能が引いてみせる軌跡は、最高の立法者としての彼の機能が描く軌跡と実体的にほぼ重なる。それ故に、大統領は、政党指導者としての機能の效果的遂行を通して、政治・経済・社会・行政・外交・軍事などの、あらゆる種類の領域における法案を、議会に制定せしめることが可能となる。従って、大統領の政党指導者としての機能は、彼が負荷する公式・非公式の他の諸機能を根底から支え、かつ、規定するところの、根源的機能と考えてよからう。いい換えれば、大統領の政党指導者としての機能は、様々な他の機能がそこからあらゆる方向に放射するところの一点であり、様々な機能の交錯点を形づくっている。「政党指導者としての大統領の役割は、彼が担う他の役割の中枢 (at the hub of his other roles) にある」と評される所以である。⁷³⁾

もとより、大統領の政党指導者としての地位は、制度的に保障されているわけではない。そのことは、大統領が党内に公式上の地位を有しておらず、単に実質上の党首とされるという単純な事実にも、端的に現われている。このように、大統領が実質上の党首とされていることの意味は、組織論の観点からいえば、僅かに彼が全国政党の機構を支配し、大統領候補としての再指名もしくは自己の後継者の推挙のいずれかを確保し得るという状況にあることに、とどめられる。僅かに、大統領は、公式の組織体系図における頂点を支配しているにすぎない。従って、大統領は、議会における多数者勢力を自己の具体的な立法計画の背後に結集させるための装置として、自己の政党を当然のごとく活用できるわけではない。⁷⁴⁾ 換言するならば、立法部政党を含む与党組織全体に対する大統領の公式の命令系統や的確な指揮系列は、完備されていないといつてよい。

こうした政党指導者としての大統領の地位を比喩的に表現するとしたら、それは、「数個に及ぶ大守の統治領と保護領、そして多くの民主的な自治領、以上の二者から成立するところの、緩やかな広漠たる政党帝国の不安定な君主」(an uncertain monarch of a loose and far-flung party empire of several satrapies and dependencies and a host of self-governing commonwealths)⁷⁵⁾ ということになるであろう。大統領の主権が完全に及ぶ範囲は、政党帝国内の若干の領域に限られる。こうした領域を除く大部分の帝国領土では、大統領の主権は、不在か、もしくは、不在も同然である。大統領は、帝国内における「数多の首領のなかの一人」(a chief among chiefs)⁷⁶⁾ にすぎない。従って、州及び地方の政党組織は、大統領の統制権外に屹立し、せいぜい、彼の影響力の波動を受けとめるだけといえよう。しかも、民主・共和両党は、生命力のある全国組織としては、僅かに四年に一度機能するのみである。このとき、二大政党における州及び地方の構成単位は、大統領職の獲得を目ざして、多かれ少かれ、団結を保持する。しかし、それ以後は、これらの構成単位は、それぞれ、それ自身の政治秩序が支配する自律的な世界に閉塞し、各自の自生地における特殊の価値や利益の社会的実現を目ざして独自に設定した政治行動の軌道を走行すると同時に、外面の友もまた秘かに爪を研ぐ潜在態の敵であるとする相互不信・相互警戒の行動準則に依拠しつつ自らの行動を規制する。「民主・共和両党の党旗は、四年ごとに高々と振られ、団結の合図とされる⁷⁷⁾。しかし、こうした周期的聖戦から次の聖戦までの期間においては、二大政党は、四散し、無規律状態に陥いる⁷⁷⁾。それ故に、こうした州及び地方の組織は、党活動家ならびに党同調者から成る強固な軍団を率い、彼ら自身による党規の実施を主張し、自己の管轄区域内における上下両院議員候補の選定権能を自己の統制下に置き、彼らに固有の財政的基礎をも併せて保有しているのである⁷⁸⁾。このように考えてくるならば、党の基本的政策目標の積極的実現を目ざす全国・州・地方の組織諸活動の統合的調整、組織構成員全体に対

する規律統制権の行使、全国、州、地方の組織相互間における対立の調整と統合、各組織内における諸問題の主導的解決、などに當るべきところの、大統領の一組織指導者としての政党指導者」(Party Leader as Organization Leader)の地位は、いたって脆弱というほかはない。⁷⁹⁾この意味で、最高の立法者としての大統領の権威の上昇は、今世紀特有の政治現象の一つであっても、そのような権威の上昇に匹敵するだけの政党指導者としての大統領の権威の拡大は、いままでのところ、党内組織のなかに、新たな制度として未だ形象化をみていないのである。⁸⁰⁾

これと同じことは、立法部政党との関連においても指摘することができる。すなわち、大統領は、今日に至るも、公式の組織体系図の枠外にあり、党の名称の下に候補者指名を受け選挙されたという事実を唯一の接点として、公式の組織体系図との間に脈管を通じているにすぎない。従って、大統領と与党議員とは、同一政党の旗幟の下で行進を続ける場合においても、それぞれ、別個の党組織から候補者として指名され、異なる選挙民によって選ばれたものにはかならない。このため、当然の事理ながら、与党における上下両院議員の主たる忠誠感の志向対象は、実質上の党首であり行政部首長である大統領ではなく、自己の候補者指名と選挙の帰趨を制する州及び地方の組織に求められる。このことから、大統領と与党議員が相互に浸透し合い、自然連続することによって、両者の間におのずと政策・イデオロギー体系上の統一状態が成立することは、容易に期し難い状況にある。「民主党の旗幟の下に、J・Q・イーストランド (James Q. Eastland) 上院議員 (ミシシッピ州) のごとき保守派やF・チャーチ (Frank Church) 上院議員 (アイダホ州) のような進歩派が、同じく共和党の旗幟の下に、J・タウアー (John Tower) 上院議員 (テキサス州) のごとき保守派やJ・C・ジャヴィッツ (Jacob C. Javits) 上院議員 (ニューヨーク州) のような進歩派が、それぞれ、堂々と行進しているという事実は、議員が議場でどのような討論を交し投票を行うかを知るための便覧としては、党の名称がいかに信頼に値しないか

を、実証している」と評されるのも、蓋し当然であらう。⁸¹⁾

しかも、党员全体を最も強固な統合状態におのずと誘導してゆく筈の大統領選挙の期日が切迫しているときですら、大統領と与党議員との間に底流している対立が地表に噴出する場合も、決して稀ではない。そのような対立が、いかに深刻であるかは、五八年の議員選挙に際会した第二次アイゼンハワー政権の下における次の挿話に示唆される。五八年当時、共和党下院選挙委員長の地位にあったR・M・シンプソン(Richard M. Simpson)は、共和党の下院議員候補者に対して、D・D・アイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)大統領が彼らに對して示した好意と支持とを忘れるべきであると説き、「大統領の政策との相違点」(disagreement with the President's policies)を悉く選挙民に「知らしめる」(to make known)ことを勧説したのである。なお、シンプソン委員長自身も、保守的共和党員として、アイゼンハワー大統領が主唱する穩健な保守主義の主張である、いわゆる「現代共和主義」(Modern Republicanism)に、少からず異を唱えたのであった。⁸²⁾

このような事態は、同じく上院においても看取される。F・D・ローズヴェルト以来、今日の大統領は、最高の立法者としての役割を、効果的に演じなければならない。このため、大統領は、何よりも両院における与党議員に、自己の立法計画に対する理解と協力を求め、彼らとの間に緊密な提携関係を設定するという、至難な課題の解決を迫られるに至っている。そうした至難な課題について、六一年にアイゼンハワー元大統領は、次のように語っている。⁸³⁾

「議会における共和党員は、行政部と立法部との間における敵対関係の介在という、この国に特有の伝統のなかで育きました。そのために、共和党上院議員にとって、彼らの任務が、いまや与党の実質上の党首である大統領と協力することであるという、簡明な事実を銘記することすら、不可能に近い。…むしろ逆に、彼らは、大統

領を窮地に陥いれることこそ、彼らの義務であると、心得ていた。それは、まさに、本能的であったといっている。

右にあげた二つの挿話は、アイゼンハウアーの側における統治能力や指導的資質の不足という留保条件が付けられるにしても、大統領と与党の公式の組織体系図とを連結している前述の脈管の皮膜が、いかに破損しやすいものであり、また、与党における組織指導者としての大統領の地位が、いかに不安定であるかを、象徴的に集約してみせてくれる。こうして、アメリカの大統領には、議院内閣制を採用しているイギリスの首相と違って、行政部と立法部を内面から堅固に結合するところの、厳格な党規と精緻な組織体系とを有する政党という「議会の支持を意のままになし得る依拠すべき手段」(dependable way to command the legislatures' support)⁸⁴⁾が、まさしく欠落しているのである。従って、「大統領が、自信をもって、支援の調達に向かい得るところの、彼に忠実かつ効果的な権力の源泉は、民主・共和両党の巨大な組織構造のなかのどこにも、存在していない」⁸⁵⁾ということができるであろう。

にもかかわらず、大統領は、実質上の党首とされている。それは、憲法上、行政部首長を主役とする大統領が政治的には、彼を候補者として指名し、その地位に選出せしめた与党の象徴とされるからにはかならない。さらに、大統領の与党の象徴とされる所以は、大統領が、「ほとんど無限である自らの公職に備わる威信と、同じくほぼ無限といつてよい選挙民との間におけるコミュニケーションの権能」(the almost endless prestige of his office and its nearly limitless powers of communication with the electorate)を有しているという点に求められる⁸⁶⁾。換言すれば、大統領が、巨大な威信と絶大な権能とを有するほか、国民の注視的である行政部首長であるが故に、彼は、実質上の与党の党首と看做されるのである⁸⁷⁾。既に言及したように、大統領は、与党にお

いて一般公衆の視覚に映ずる最も顕著な党の代表であり、「最もよく知られている党员」(the best known member)⁸⁸⁾である。それ故に、一般公衆にとって、大統領が提示する具体的立法計画は、すなわち、党の具体的立法計画であり、また、大統領の政局運営における成功と失敗は、とりもなおさず、与党の政局運営における成功と失敗として自同化され、さらに、大統領の想像力や活力も、同じく党のそれとして一本化される。このように、一般公衆には、大統領は、与党そのもの、与党の具体的立法計画、そして、与党の行為、以上の三者の象徴として映像化される。従って、政治の舞台上に登場する主たる人物に鋭い照明を当てることによって、政治というドラマの展開を理解する一般公衆にとって、まさしく、大統領こそ、「与党の化身」(the personification of the party)にはかならない。⁸⁹⁾

このように、大統領が、党の象徴とされ、化身とされるという、党外における積極的評価は、大統領による強力な党内指導の発揮の保障と、必ずしも直接法で結合され得ない。しかし、そうした評価は、少くとも鮮明な影を党内に投げかけ、大統領が党内諸勢力の統合化の求心点として作動することを、可能にしてゆく。⁹⁰⁾それは、次の三つの点から指摘することができる。⁹¹⁾

第一は、大統領選挙における勝利の確保が、民主・共和両党の基本的な最高目標とされるという点である。すなわち、全国民を一つの選挙民とする全国選挙区は、独り大統領のみが専有するところであり、従って、大統領は、選挙民全体の問題解決への期待や要求の焦点となっている。また、大統領候補の指名と選挙は、全国政党的な主要な活動であり、全国政党における唯一の視覚的活動であって、まさしく選挙民一般の視界を濃密に蔽い尽くすといえよう。そればかりか、この活動は、大統領職に備わる威信と情実人事ならびに行政の統制と立法の指導性を確保するためのアメリカ二大政党の基本的活動ですらある。⁹²⁾こうした活動において、大統領もしくは大統領候

補は、選挙民全体に対する広範な訴求を通して、党内諸勢力を、大統領職の確保を目ざす選挙上の統一な連合体へと、組織化することになる。H・ファイナー（Herman Finer）の言葉を借りるならば、大統領もしくは大統領候補のこうした訴求を通して、「党という壁に走る亀裂は、大統領選挙のたびごとに、その期間中、装飾紙によって一面に覆われる」こと⁹³になるのである。ここに、統合化の契機の造出は必然である。

第二は、選挙後、大統領が、他に比類のない威信と影響力を獲得するという点である。既述のごとく、大統領は、選挙後、党の象徴、あるいは、国民的指導者としての役割を担う。彼は、このような役割から派生する巨大な威信と広範な影響力を、党の内側に転じ、党内指導の局面に援用してゆく。大統領は、こうした威信と影響力を背景に、諸種の集団や個人から形成された自己に対する党外の実支持連合を、自らが意図する党内諸問題の解決方向に、巧妙に操作してゆくことによって、党内に圧力を加え、党内諸勢力相互間における党の政策と人事に関する不和と確執を調整し統合するため、有利な接点を確保し、そのための戦略拠点を強化することが可能となるのである。

第三は、大統領が、実質上の党首として、公式上の全国組織を支配下に置いているという点である。与党の全国委員長（National Chairman）は、通常、大統領によって具体的に選定されるか、あるいは、少くとも彼に受容可能な指導者でなければならない。というのも、与党の全国委員会が活用し得る情実人事権の大部分を統轄しているのが、ほかならぬ大統領だからである。同じく、全国大会（National Convention）のごとき全国段階に存在する公式の組織も、大統領選挙における勝利の確保を目ざして設立されたものだけに、そこには大統領の影響力が濃い影を落している。このような全国組織に対する大統領の影響力の行使を通して、彼は、自ら樹立した基本的政策目標の積極的実現に向って、党内諸勢力相互間における調和と統一とを進捗せしめることも可能とな

る。こうして、党の内外において広く承認された大統領の實質上の党首としての正当性と、全国段階の公式装置に対する影響力とは、微妙に混交し合い、一つに合体し、必ずしも決定的ではないにせよ、組織指導者としての彼の弱体性を補強し、党内における彼の指導力と説得力の發揮に、少からず貢献するのである。

こうした状況から、アメリカ二大政党の機能的側面に視野の焦点を結ぶならば、民主・共和両党は、与党の場合、いずれも、「行政部中心の連合体」(executive-centered coalition)を形づくっているといつてよい。⁹⁴⁾ 与党における大統領の優越性は、単に、行政部首長である大統領が、党の象徴として、全国的な党指導者の地位を確立し得るという利点のみに、求められるわけではない。こうした利点もさることながら、これには、次の事実が附加されねばならない。それは、大統領が、党内諸勢力の統合化の求心点であるが故に、大統領と対抗関係にある立法部における与党指導者は、こうした大統領の實質上の党首としての地位の影響力を限定し、彼に代替することが、いたって困難であるという事実である。従つて、二大政党の機能的切断面を眺めるならば、そこには、「必然的に行政部首長を中心に結集したところの、様々な集団、党組織、党幹部から成る連合体」(a coalition of diverse groups, organizations, and officials that necessarily centers on the chief executive)⁹⁵⁾ となつて、図柄が明確な線で描きだされていよう。もとより、大統領のこうした連合体における影響力は、彼が生来的に具備している政治的な技術と政治的な機会の開発・利用の能力という不確実な個人的要素に大きく依存している。それ故、そうした影響力は、その強度や発現方法、それに実効性において、必ずしも一定していない。けれども他の与党指導者のいかなる指導性の源泉といえども、このような大統領の影響力の源泉ほどの正当性も、また、広範性も、ともにもち得ないことは、明白な事実である。

こうして、大統領の政党指導者としての有効性は、彼の個人的な統治技術に究極的に依存する。四囲の具体的

政治状況の推移を的確に捉え、これを自己に有利な方向に能動的に展開しつつ、自ら確立した基本的政策目標の積極的実現を目ざして、自己を中心点に廻転する行政部政党を中核体として、広範な党内諸勢力の連合体を形成し、動員し得るだけの能力が、すなわち、これである。大統領制の研究で著名な L・W・ケーニッグ (Louis W. Koenig) は、この点について、次のように述べている。⁹⁶⁾

「効果的な全国政党制度 (an effective national party institution) の欠如は、大統領の言動を、政党指導者としての彼の個人的な統治技術に大きく依存せしめ、個人組織を活用したいとする衝動へと彼を駆りたててゆく。資金や組織のごとき政党資源を操作する大統領の能力と、政治的な事件や状況によって生みだされる一時的に有利な情勢を開発利用する彼の能力とは、互いに織り重なり、相補的に作用し、政党指導者としての大統領の成功を導く重要な鍵となるに至っている」。

こうした個人的な統治技術は、大統領が負荷する数多の役割の一つから派生する影響力を巧みに利用することによって、それを同じく彼が負荷する別の役割の行使に有効に役立ててゆくことの能力といい変えてもよい。⁹⁷⁾ この能力を「政治的熟練」(the political skills) と称するならば、「政治的熟練」というのは、実体的には、大統領が負荷する数多の役割相互間における平衡設定の能力にほかならない。それ故に、大統領の個人的な統治技術とは、互いに矛盾し合うと同時に相互補完的でもあり得る大統領の担う様々な役割がもたらす諸々の政治的影響力の間に、基本的政策目標の積極的実現を目ざして、牽制と均衡を図り、調和と統一をもたらし、それによって役割全体から生ずる政治的影響力の統合と強化をなし得るだけの能力ということになるであろう。それは、また、「大統領が担う様々な役割から生ずる諸力を点綴することの能力」(the weaving of the strengths in various roles) ⁹⁹⁾ として、表現することもできる。こうした個人的な能力が、大統領に、最高の立法者としての

機能を、十全に遂行せしめるのである。大統領は、このような個人的能力を遺憾なく發揮することによって、様々な利益や政策・イデオロギー体系を帶有し、地方的志向性もまた濃厚であるところの、与野党の議員に対して、時と状況に適應した説得と譲歩を行い、また、瑣事とおもえる非公式の人間関係の形成・維持・發展を通して、自ら実的に樹立した具体的立法計画に対する彼らの抵抗を挫折せしめ、それを強力な支持へと転轍してゆくことが、可能となる¹⁰⁰。換言するならば、「もし大統領が、立法部から隔離されていることの結果として直面しなければならぬ政治的障害を克服し、大統領職に帰属する象徴的ならびに現実的な權威の結合によって彼に負荷された資産項目を徹底的に活用することを試みようとするならば、大統領は、道義的及び政治的な指導力の入念な平衡を保たねばならない¹⁰¹」のである。

アメリカ二大政党は、既述のごく「合理型政党」に所属する。従って、民主・共和両党は、いずれも、「政權獲得のための装置としては適正であるが政策形成と実施のための装置としては拙劣」(well as a vehicle of power and badly as a vehicle of policy)¹⁰²であるといえよう。このため、「合理型政党」の民主・共和両党における政策機能は、政党全体でもまた全国組織でもなく、独り大統領の個人的な統治技術という不可測・不安定の個人的要素に、究極の依拠点を求めざるを得ない。それ故、民主・共和両党における政策機能は、大統領という「一人の精神力、性格、そして体格の総体である個人的資質」(one man's personal qualities of mind and character and physique)を支軸として旋回しているといふことが出来るのである¹⁰³。

(1) Jeff Fishel "American Political Parties and Elections; An Overview" in J. Fishel (ed.), *Parties and Elections in An Anti-Party Age; American Politics and the Crisis of Confidence, 1978*, P. XI.

- 拙著「現代アメリカ政党論——序説——（八十年代出版）一九七七年、一八九頁——二三三頁参照。
- (2) Leon D. Epstein. *Political Parties in Western Democracy*, 1967, p. 269.
- (3) Ibid., p. 269.
- (4) Ibid., p. 305.
- (5) 拙著「前掲」一四四頁——二六六頁参照。
- 拙著「政治学——現代における議会制民主主義の展望——」（学術図書出版）一九七九年、七〇頁——八六頁参照。
- (6) Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, 2nd ed., 1972, p. 366.
 アメリカ二大政党の構造は「統治のなかの政党」に加え、党に対して一体感を意識し、党指名の各種の公職への候補者に常規約に投票する選挙民の「団」である「選挙民のなかの政党」(party in the electorate)として、選挙における勝利の確保による政権の獲得とその行使という党の本質目標の達成を目ざして、党に加入した人々の結合体である「政党組織」(party organization)として、以上の三者を三局面とする三相複合体を形づくっている。それは、党の本質目標の達成を目ざして、三相が相互に結合する重層構造としてよい（拙著「現代アメリカ政党論」一三五頁——一八八頁「政治学」六一頁——六二頁、六四頁——六頁）。
- (7) Ibid., pp. 374—75.
- (8) 大統領府というのは、大統領の管理権の強化充実を目ざす一九三七年の行政管理に関する大統領委員会(President's Committee on Administrative Management)——委員長 L・ブラウンロー(Louis Brownlow)——委員 C・メリアム(Charles Merriam)——L・ギョーリック(Luther Gulick)——の報告書に基づき、一九三九年の再編成法(Reorganization Act)によって設立された「超官僚機構」(a superbureaucracy)といわれる大統領の補佐機関である。大統領府の職務は、大統領が基本的政策目標を樹立し、自己に負荷された多元的諸機能を遂行し、基本的政策目標の積極的実現を目ざす政策形成を行い、その実施状況を指揮監督する際に不可欠の「余分の腕、手、頭脳、そして時間」(the extra arms, hands, brains, and time)を给付することにある（Nelson W. Polsby, *Congress and the Presidency*, 2nd ed., 1971, pp. 46, 47）。大統領府は、このような職務の遂行を通して、各省各機関に内在する別個独立の行動路線を追求するところの遠心化の傾向を極小化しさらに各省各機関を大統領自身の定立した基本的政策目標と協調せしめる目的のために、拡散化された各省各機関の諸活動を監督し調和を保つところの大統領の道具として機能する（Herman M.

Somers, "The President's Office" in Stephen K. Bailey(ed), *American Politics and Government: Essays in Essentials*, 1965, p.59.) 大統領府は、大統領の個人的スタッフと制度的単位の二つを構成要素とする。制度的単位は、一九二一年の予算會計法 (Budget and Accounting Act) に基づいて設置され、行政部予算の形成、各省における行政の実態の調査研究、各省省に対して行政能力の向上を目指す行政管理のための改革の勧告などを行い、今日の行政部中心の政府 (the executive centered government) を招く発端となったといわれる行政管理予算庁、一九四六年の雇傭法 (Employment Act) によつて創設され、雇傭、生産、ならびに国民経済のその他の局面における動向を考察しさらに国民経済の現状に関する情報のみならず、国民経済を健全に保つための勧告案を同時に含んだ大統領の年次経済報告を準備するところの、三人の委員から成る経済諮問委員会、一九四七年に設けられ、国家の安全保障に関連する内政・外交・軍事の諸問題について軍部と他の部省との効果的な協同関係を設定するために、内政・外交・軍事の諸政策の統合に関して大統領の勧告を行う国家安全保障会議、そして国務(Static)・財務 (Treasury)・国防 (Defense)・司法 (Justice)・内務 (Interior)・農務 (Agriculture)・商務 (Commerce)・労働 (Labor)・教育厚生 (Health, Education and Welfare)・住宅都市開発 (Housing and Urban Development)・運輸 (Transportation) としてエネルギー (Energy) の各長官から成る内閣、以上の四者を支柱とする。これらに、時により状況により大統領が必要と認める場合に新たに設立されるいは改廃統合され得る暫定性の機関が付加される。例えば、民間防衛計画、緊急事態の下における政府の組織と継続、電気通信事業の管理、そして原水爆の貯蔵を含むあらゆる緊急準備活動のための政策の決定と運営等について大統領に対して助言と援助を行う緊急計画局 (the Office of Emergency Planning) (ジョンソン政権の下では、緊急計画局長官は、連邦と州の行政諸機関の間における行政管理上の諸問題を解決するために、もっぱら大統領と各州知事との間における連絡官として機能してゐた。 see "New Name Is Given N.S. Planning Office" in *The New York Times*, December 14, 1968.)、科学と技術が国民の安全保障と国民の一般福祉のために最も効果的に用ゐられることを保障する方策につつて大統領に助言する科学技術局 (the Office of Science and Technology)、国際商品協定、国際通商の障壁、そして他国との通商協定の締結に関して大統領に勧告と助言を行う通商交渉特別代表部 (the Office of the Special Representative for Trade Negotiation) などがある。 (see N. W. Polsby, op. cit, pp. 46—50, H. M. Somers, op. cit, pp. 55—68. H. M. Somers, *Presidential Agency*, 1950. Richard F. Fetto, Jr.,

- 「The Presidential Cabinet, 1959. 辻 清明「行政管理に関する大統領委員会の改革案」(日本行政学会編「行政機構の改革」行政研究叢書4)一九頁―四四頁)
- なお、大統領と同時に選挙される副大統領、大統領もしくはその候補者によって実体的に任命される全国委員長も、行政部政党の構成員のなかに加えてもよいであろう。なおフォード・カーター両政権の下における大統領府の組織を图示すれば末尾の図Ⅰ、図Ⅱのようになる。(Stephen J. Wayne, *The Legislative Presidency*, 1978, p. 227. 堀江正弘「アメリカ合衆国政府における行政改革(一)」委刊「行政管理研究」一九七八年No. 27〇頁)
- (9) F. J. Sorauf, op. cit., p. 374—75.
- (10) Louis W. Koenig, "The Presidency" in Murray S. Stedman, Jr. (ed), *Modernizing American Government: The Demands of Social Change*, 1968, p. 19.
これと同じことが閣僚についてもいえる。例えば、ニクソン大統領の当初の閣僚一二名のうち、七名ないし八名は大統領個人の親密な政治的盟友であり、一二名のうち少くとも半数は六八年の全国大会や選挙におけるニクソンの強力な支持者であった。(F. J. Sorauf, op. cit., p. 373.)
- (11) Elmer Eric Schattschneider, "Pressure Groups versus Political Parties" in *Annals*, Vol. 259, (Sep. 1948), p. 18. 議員が「政治体系の孤児」であるこの意味は、彼らが「自己の候補者指名と選挙運営のいずれについても党の公式組織から積極的な物的心的支援を受けていない状況をいう」。(拙著「政治学」二八頁―三三頁参照)
- (12) Harold J. Laski, *The Presidential Leadership*, 1940, p. 26.
- (13) The Committee on Political Parties of the American Political Science Association, *Toward a More Responsible Two-Party System*, 1950, p. 93. (以後略して単に *Report*.) なおこの委員会については、拙稿「現代アメリカにおける政党改革論について」(「神奈川法学」第十四巻 第二・三合併号 昭和五四年)七一頁―七三頁参照。
- (14) Judson L. James, *American Political Parties in Transition*, 1974, p. 211.
- (15) James M. Burns, *The Presidential Government: The Crucible of Leadership*, 1965, p. 339.
なお、大統領とともに副大統領も選挙民全体から選ばれることはうをまたな。
- (16) Philipa Strum, *Presidential Power and American Democracy*, 1972, p. 7.
- (17) Clinton Rossiter, "The Presidency" in S. K. Bailey (ed), op. cit., p. 50.

- (18) F. J. Sorauf, op. cit., p. 362.
 - (19) T. Fishel, op. cit., p. XI. 「合理型政党」と「民主型政党」との比較については、拙著「現代アメリカ政党論」一九五頁—二二三頁参照。
 - (20) *Report*, op. cit., p. 93.
 - (21) Harry S. Truman, *Memoirs, 1955-56*, Vol. II, p. 24.
 - (22) J. L. James, op. cit., p. 211.
 - (23) H. M. Somers, op. cit., p. 58.
 - (24) *Ibid.*, p. 58. M. J. C. Vile, *Politics in the U. S. A.*, 1976, pp. 188—89.
 - (25) see Stephen L. Wasby, *The American Government and Politics: The Process and Structures of Policy-Making in American Government, 1973*, pp. 528—29. P. Strum, op. cit., p. 24.
 - (26) S. L. Wasby, op. cit., p. 529.
 - (27) J. M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., pp. 113—14.
 - (28) *Ibid.*, p. 113.
 - (29) *Ibid.*, p. 113.
 - (30) *Ibid.*, p. 114.
 - (31) *Ibid.*, p. 345.
 - (32) S. L. Wasby, op. cit., p. 529.
- なお、憲法の規定の下で生起し得る大統領職の存在様式は、バーンズによればハミルトン型のはかにマジンソン型とシェファソン型の二種がある。マジンソン型大統領職というのは、立法・行政両部門の間における勢力の均衡、少数者権利の保障、多数者支配の被制約性、以上の三者に対する尊重を特徴とする穩健な、消極的な大統領職である。シェファソン型とは、政党主導型の大統領職であり、政党による立法・行政両部門の内面的結合、強力な政党指導性、多数者支配、以上を特徴とする。(J. M. Burns, op. cit., pp. 312—51, and *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America, 1963*, ch. 1 and 2, see also Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in American City, 1961*, pp. 184—89, and *A Preface to Democratic Theory, 1956*, ch 1.

(33) けれども、こうしたハミルトン型の大統領が人々に受容されたとしても、現実には、大統領は、政党のごとき多くの重要な集団と深い連関性を有しながら機能しなければならない。その限り、彼の個人的指導性は制約されることになる。バーンズもいっように、大統領は「決して単独ではあり得ない」(never alone)のである。大統領は、多くの政策決定者、個々の政策形成と実施に利害関係を有する政治家、そして投票者一般の期待、態度、政策選好性、利益、目標などを自己自身の個性や信条に再編・統合することによってその職務を遂行してゆく。(J. M. Burns, op. cit., p. 153.) 大統領は、自己の職務をよりよく果たすためには、単独で意思決定をなし行動することを得ない。彼は、多くの補佐者の助言と勧告を必要としこれらを効果的に利用しなければならないのである。(S. L. Wasby, op. cit., p. 530.)

大統領の個人的指導性の発揮は、彼自身の分身ともいえる大統領府においてさえ必ずしも十分に保障されていないといつてよい。すなわち、大統領府の組織化とその管理は、その時々の大統領のもつ個性、生活様式、執務上の慣習、そして彼の置かれていた状況などの複合作用によって決定される。大統領府そのものは単なる技術機構であつて何ものも保障するわけではない。その技術機構に潜在する問題解決能力を開発しそれを有効に活用できるかどうかは、いつに大統領その人の個性や信条、活力と叡知に懸っている。だから大統領府の組織化と管理についていかなる大統領に対しても適応性と有効性をもつところの便宜や海図を書くことはできないといつてよい。個々の大統領が大統領職をどのように捉えるかにしたがって、また大統領が最も適当と認める仕方、大統領府を編成し活用することになる。(M. M. Somers, op. cit., pp. 60, 68.) 例えば、幕僚という軍事概念に高い評価を与え幕僚への強い依存を示しながら自己の個性と信条の発揮を抑えたために「失望させる大統領」(a disappointing President)といわれたアイゼンハウアーの下では、A. F. バーンズ (Arthur F. Burns) を長とする経済諮問委員会は、国民の経済生活に関する政府の最少限の方向指示が政治の本来の目的であるとする大統領によって演出された退屈的な状況のなかであつてくに積極的な活動を展開することなく、単にアイゼンハウアーの相談相手 (a consultant) として行動したにすぎなかった。他方、大統領自身とその親密な個人的スタッフに政治・行政の統制権を集中的に確保しようとしたケネディの下では、W. H. ハラー (Walter H. Haller) 諮問委員長は、大統領の有力な個人的スタッフの一員として行動し、ニューフロンティア政策のために経済理論に新しい解釈を積極的に施し、大統領に対して少からぬ影響力を与えたといわれている。(John D. Lees, *The Political System of the United States*, 1969, pp. 230-31. N. W. Polsky, op. cit., p. 18.) このように、大統領個人の自然的意図は、自らが有する政治的説得力と執務方法、大統領職の概念の捉え方ならびにその役割についての重点の

置き方、大統領府の各構成単位やその下部機関の役割に対する見解、以上の諸点について発動され、大統領府やその下部機関の組織意思に一般的方向性を与えるといつてよい。しかし、大統領自身の自然的意思の発露は、こうした限られた範囲にとどめられる。この限度を越えて、大統領の自然的意思が政策決定と行動の局面において全面的に開花することはもはや期待し得ないのである。そうした自然的意思の全面的開花を許容するほど現代政治は単純ではない。別のいい方をすれば、高度の専門的知識や特殊の立法技術を不可欠とするほど現代政治の専門化は著しい。大統領は、政策の決定に際し、大統領府やその下部機関による事前の構想を無視し、自己の個性や信条だけに基づいてこれを行うことが困難になっている。大統領は、大統領府の補佐を受けまたこれを媒介としてその下部機関である行政機構との結合を密にし、公共問題の解決を目ざして行政諸機関の活動を統整してゆかねばならない。そうしてはじめて彼は国民の多元的要求に応える政治指導者としての職務を果たすことが可能となる。政治の専門家に対応する指導者として、また政治の専門化に対応する代償として、大統領は、自己の個性や信条の結集体である自然的意思の発動を専門的知識や技術の総体であるところの大統領府やその下部機関の組織意思によって大きく制約されるに至ったといつてよからう。(辻清明 前掲論文、四〇—四三頁参照) James David Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 2nd ed., 1977, pp. 156—73, 314—42. Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, 2nd ed. — revised and enlarged, 1976, pp. 307—308, 340—341.

³⁵ see L. Brownlow, *The President and the Presidency*, 1949. C. Rossiter *The American Presidency*, 1956. Lester G. Seligman, "Developments in the Presidency and the Conception of Political Headship" in *American Sociological Review* vol. 20 (1955), p. 707.

³⁶ Presidents Committee on Administrative Management, *Administrative Management*, 1937, p. 2.

³⁷ Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, 1st ed., 1969, p. 279.

なお、以下の大統領に関する叙述については、拙著「政治学」四六頁—四八頁、一六六頁—一六七頁、一三頁—一五頁参照。

³⁸ N. W. Polsby, op. cit., p. 46. see also William Andrews, "The Presidency, Congress and Constitutional Theory" in Aaron Wildavsky (ed), *Perspective on the Presidency*, 1975, pp. 25—26.

³⁹ H. M. Somers, op. cit., p. 58.

⁴⁰ Valdimer Orland Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, 1958, p. 706.

- (40) Gottfried Dietze, *America's Political Dilemma: From Limited to Unlimited Democracy* 1968, p. 184.
- (41) J. M. Burns, op. cit., p. 76.
- (42) L. Brownlow, op. cit., p. 73.
- (43) G. Dietze, op. cit., p. 186.
- (44) V. O. Key, op. cit., p. 706. Wilfred E. Binkley, "The President as Chief Legislator" in Ronald C. Moe(ed), *Congress and the President: Allies and Adversaries*, 1971, pp. 53—54.
- (45) H. J. Laski, op. cit., p. 26.
- (46) W. E. Binkley, op. cit., p. 54. Robert L. Morlan, *American Government: Policy and Process*, 3rd ed., 1979, p. 200.
- (47) *New York Times*, Sept. 11, 1955, cited in L. G. Seligman, "The Presidential Office and the President as Party Leader" in William J. Crotty, Donald M. Freeman, and Douglas S. Gattin, *Political Parties and Political Behavior*, 2nd ed., 1971, p. 653.
- (48) M. Cunliffe, "A Defective Institution?" in William R. Nelson(ed.), *American Government and Political Change: A Contemporary Reader*, 1970, p. 86.
- (49) W. E. Binkley, *The Man in the White House*, 1958, p. 16.
- (50) Howard L. MacBain, *The Living Constitution*, 1927, p. 115.
- (51) S. K. Bailey, *The New Congress*, 1966, p. 30.
- (52) なぞ「最近における大統領提出法案に対する議会の制定率を图示すれば、末尾の表Iのようになる」(S. J. Wayne, op. cit., p. 170. 拙著「政治学」八四頁参照。)
- (53) R. A. Dahl, *Democracy in the United States: Promise and Performance*, 1976, pp. 209—210. Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, 1977, p. 149. S. J. Wayne, op. cit., pp. 20—21.
- (54) W. E. Binkley, *The Man in the White House*, op. cit., p. 161.
- (55) *Ibid.*, p. 161.
- (56) Quoted in W. E. Binkley, "The President as Chief Legislator" in R. C. Moe(ed.), op. cit., p. 55.

- (56) Ibid., p. 55.
 - (57) Ibid., p. 55.
 - (58) John Bibby and Roger Davidson, *On Capital Hill: Studies in the Legislative Process*, 1967, p. 250—51.
 - (59) Richard E. Neustadt, "Planning the President's Program" in Theodore J. Loï (ed.), *Legislative Politics, U. S. A. 2nd ed.*, 1965, pp. 123—24.
 - (60) Bibby and Davidson, op. cit., p. 5.
 - (61) S. K. Bailey, op. cit., p. 32.
- ヴェトナム戦争終結以降、議会は「外交・軍事両政策に対する監視と統制において」より積極的な役割を演じはじめに至っている。こうした状況は「当時の國務長官 H・キッシンジャー (Henry Kissinger) に」次のような言葉を吐露せしめたのである。(Samuel Patterson, Roger H. Davidson, and Randall B. Ripley (ed.), *A More Perfect Union: Introduction to American Government*, 1979, p. 743.)
- 「外交問題における行政部の優越性をめぐるこの国における十年來の論争に、いまや終止符が打たれるに至った。議会は行政部と対等かつ協同の統治部門であるとする認識の普及は、今日の全国政治において牢固として確立された事実になりつつある。行政部は、議会在が外交問題の解決への参加の意識と実績の双方をもたねばならないという主張を、受容している。外交政策の運営は、立法・行政両部門の共通の事業である」。
- 今後、議会在が、行政部とならんで「外交・軍事両問題の解決主体としての責任を十全に履行し得るだけの積極的な意思と能力を保持しなければならぬ」は、多言を要しない。(see Murphy Commission (Commission on the Organization of the Government for Conduct of Foreign Policy), *Report*, 1975, pp. 120.
- Frans R. Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy, New Partnership or New Competition ?" in *Orbis* (Winter 1977), pp. 881—904.)
- (62) Aaron Wildavsky, "The Two Presidencies" in R. C. Moe (ed.), op. cit., p. 122.
 - (63) Ibid., p. 122.
 - (64) Theodore C. Sorensen, "The Outer Limits of Decision" in Marian D. Irish, Robert L. Lineberry, and James W. Prothro (ed.), *Readings on the Politics of American Democracy*, 1969, p. 276.

- (59) Bibby and Davidson, op. cit., p. 6.
- (60) J. C. Sorensen, op. cit., p. 276.
- (61) V. O. Key, op. cit., p. 706. Richard M. Pious, *The American Presidency, 1979*, pp. 185-190.
- (62) Arthur N. Holcomb, "Presidential Leadership and the Party System" in *Yale Review*, vol. 43, (1954), pp. 321-335. V. O. Key, op. cit., p. 706, see also Martin Tolchin, "An Old Pol Takes on the New President", *The New York Times Magazine*, July 24, 1977, p. 43.
- (63) Ibid. p. 706.
- (64) L. W. Koenig, *The Chief Executive*, 3rd ed., 1975, pp. 152-53.
- (65) see Sidney Hyman, *The American Presidency, 1954*, p. 53.
- (66) L. W. Koenig, "The Presidency", op. cit., p. 15.
- (67) Ibid., p. 15.
- (68) L. G. Seligman, op. cit., p. 644.
- (69) J. M. Burns, *Congress on Trial*, 1966, p. 174.
- (70) L. W. Koenig, *The Chief Executive*, op. cit., p. 117.
- (71) Ibid., p. 117.
- (72) S. C. Patterson et al, op. cit., p. 263.
- (73) Ibid., p. 117.
- (74) F. J. Sorauf, op. cit., p. 363.
- (75) Malcolm Moos, *Politics, Presidents, and Coalitions, 1952*, pp. 137.
- (76) L. W. Koenig, op. cit., p. 117.
- (77) L. W. Koenig, "The Presidency", op. cit., p. 15.
- (78) Julius Turner, *Party and Constituency: Pressures on Congress*, rev. ed. by Edward V. Schneier, Jr., 1970, p. 38. see Arthur Bernon Tourtelot, *The Presidents on the Presidency, 1964*, p. 261. R. M. Pious, op. cit., pp. 131-37.

- (84) L. W. Koenig, op. cit., p. 16.
- (85) L. W. Koenig, *The Chief Executive*, op. cit., p. 117.
- (86) F. J. Sorauf, op. cit., p. 368.
- (87) Ibid., p. 366.
- (88) P. Strum, op. cit., p. 7.
- (89) F. J. Sorauf, op. cit., p. 366.
- (90) Ibid., p. 366.
- (91) J. L. James, op. cit., pp. 247—48.
- (92) Binkley and Moos, *A Grammar of American Politics*, 1953, p. 188.
- (93) Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration*, 1960, p. 100.
- (94) J. L. James, op. cit., pp. 240, 247—49.
- (95) F. J. Sorauf, op. cit., p. 368.
- (96) J. L. James, op. cit., p. 248.
- (97) L. W. Koenig, op. cit., p. 116.
- (98) L. G. Seligman, op. cit., p. 642.

最も単純な例として、一九六二年に、ケネディ大統領が、議員選挙を迎えつつあったテネシイ州選出のニューフロンティア政策支持の民主党下院議員を、南米北東岸上のトリニダード(Trinidad)における独立式典に合衆国代表の特命大使として派遣したことがあげられる。それは、確かに、「何かそぐわない思わせぶりの態度」(an exotic gesture)として、一般に受けとられた。しかし、そのことは、その議員の再選への配慮からでたものであることもとより、さらに進んで、その任命を通して、ケネディ政権に対するテネシイ州民の猜疑を一掃し、それによってニューフロンティア政策路線への州世論の結集を考慮して意図されたものであった。(M. Cunliffe, op. cit., p. 239.) これは、大統領が、外交関係の専掌者としての役割から生じた無視し得ぬ影響力を、最高の立法者・政党指導者としての役割の強化に転用した好例であろう。

(98) L. G. Seligman, op. cit., p. 642.

Ibid., p. 642.

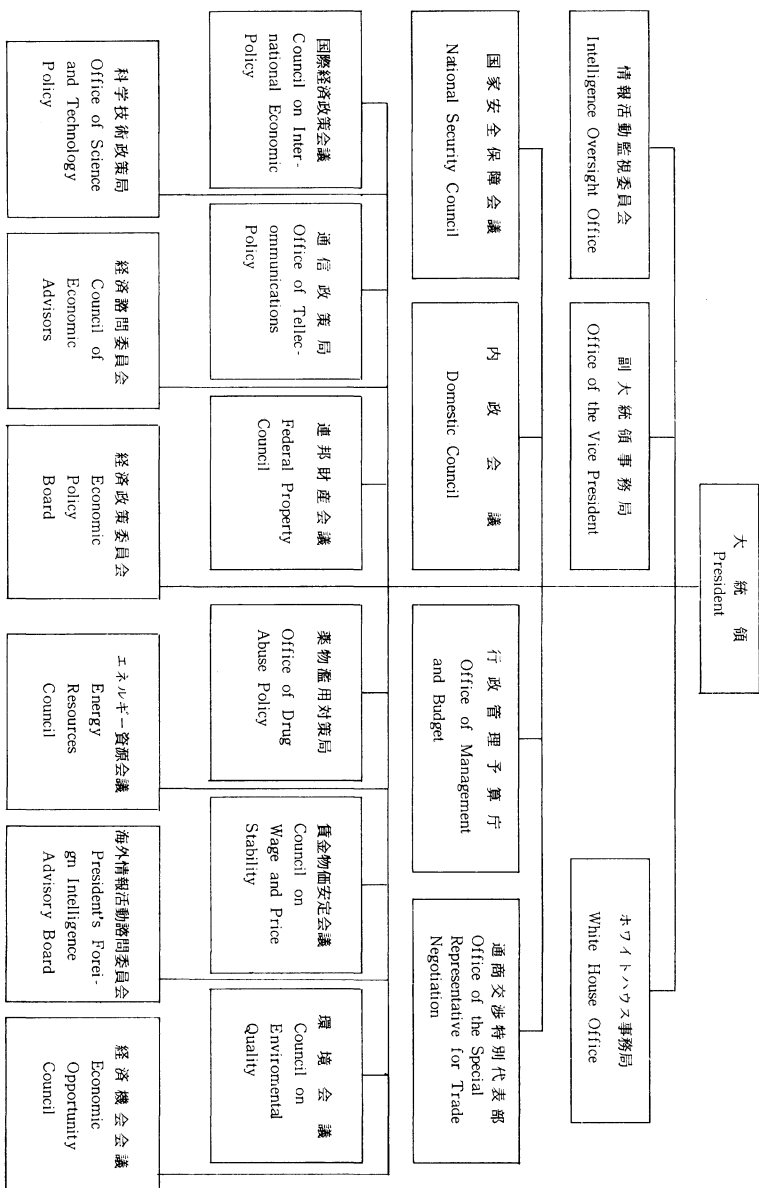
(99) 既に述べた第八八議会の驚異的成果の蔭には、議会との親和関係の維持に努めたジョンソン大統領の議会に対する心憎いまでの周到な裏面工作があったことを、忘れることができない。すなわち、彼は、民主党保守派の巨頭の一人であるヴァージニア州選出のH・F・バード(Harry F. Byrd)上院議員の夫人の葬儀やニューヨーク州選出の民主党下院議員で長らく下院法務委員長の要職にあったE・セラール(Emanuel Celler)議員の葬儀に列席し、また、万障繰合わせのうえジョージア州に飛び、そこで彼の旧知で同じく民主党保守派に属するR・B・ラッセル(Richard B. Russell)上院議員の甥の葬儀にまで出席している。さらに、第八八議会の終末に際しては、彼は、この日のために特別に演出されたブロードウェイのショウを含めた多くの、ホワイトハウスにおける観劇会への臨席を懇請して、すべての議員に対して招待状を発している。同じく一九六四年の公民権法案の通過の際にも、こうした議員に対する懐柔策は現われている。新聞寄稿家のJ・オールソップ(Joseph Alsop)は、この法案の通過の成功を説明して、それは、大統領補佐官の援助による行政部から議員に対するロビイング活動の展開によることに加えて、ジョンソン自身の並々ならぬ個人的努力があったことを認めている。「大統領は、すべての議員に対して八方手を尽した。上下両院の個々の議員に対する大統領からの電話の呼鈴は、絶え間なく鳴り続けたといつてよい」と記している。(M. Cunliffe, op. cit., pp. 325-26.) こうしたジョンソンの裏面工作の特徴は、「丸めこみ、情緒的な懇請、そして繊細な気づかい、以上の混合体」(a mixture of cajolery, emotional pleading and sensitive personal attention) であることがRandall B. Ripley, *Majority Party Leadership in Congress*, 1969, p. 40. see also Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, 1976. R. M. Pious, op. cit., pp. 190-92.

(101) J. D. Lees, op. cit., p. 260.

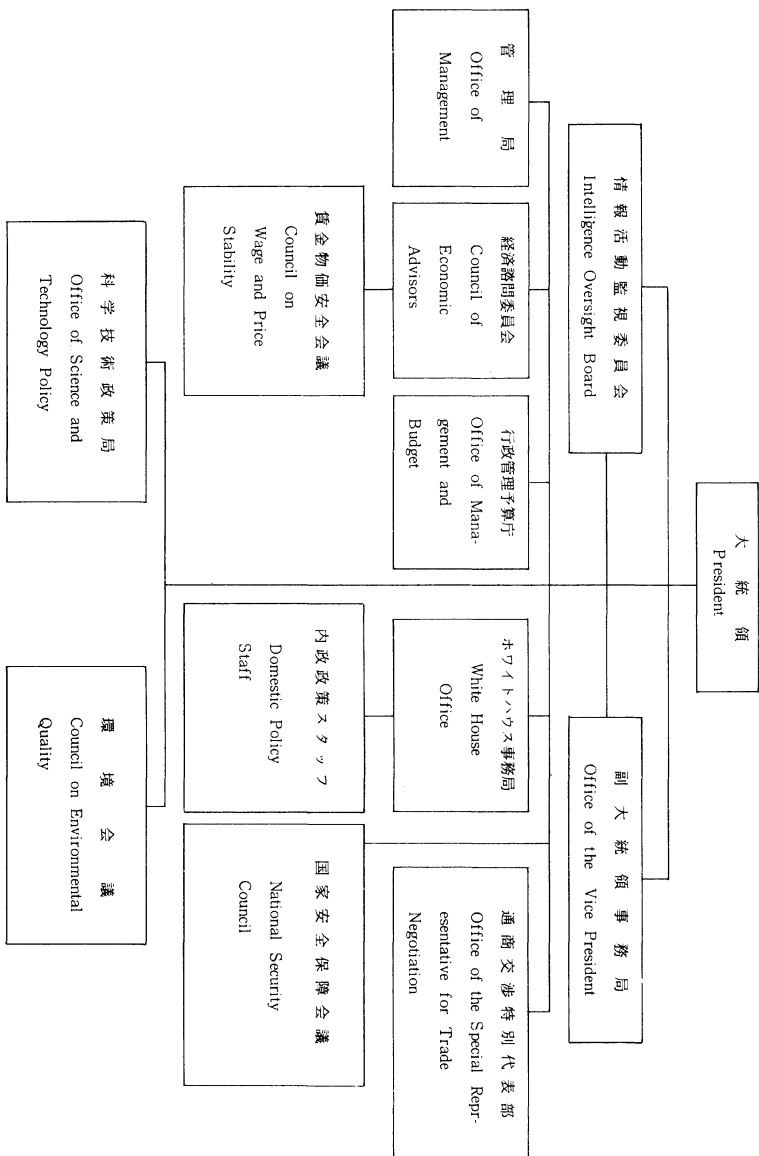
(102) L. W. Koenig, op. cit., p. 116.

(103) H. Finer, op. cit., p. 178.

図 1 フォード政権下における大統領府の組織



図Ⅱ カーター政権下における大統領領府の組織



現代アメリカの大統領職における中枢的役割

表 I 大統領の提出法案に対する議会の制定率 1954—1975

年	大統領	大統領の提出法案数	議会による承認数	制定率
1954	アイゼンハワー	232	150	64.7%
1955		207	96	46.3
1956		225	103	45.7
1957		206	76	36.9
1958		234	110	47.0
1959		228	93	40.8
1960		183	56	30.6
1961	ケネディ	355	172	48.4
1962		298	132	44.3
1963	ケネディ・Johnson	401	109	27.2
1964	Johnson	217	125	57.6
1965		469	323	68.9
1966		371	207	55.8
1967		431	205	47.6
1968		414	231	55.8
1969	ニクソン	171	55	32.2
1970		210	97	46.2
1971		202	40	19.8
1972		116	51	44.0
1973		183	57	31.1
1974		97	33	34.0
1974	フォード	64	23	35.9
1975		110	30	27.2

sources: *Congressional Quarterly Weekly Report* (January 24, 1964), p. 181, and
(January 12, 1968), p. 43. *Congressional Quarterly Almanac* (1965), p. 97, (1968),
p. 97, and (1969), p. 115. *The Congressional Quarterly XXXIV*, no. 44 (October, 30
1976), p. 3092.