

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び 議会の機能位相(一)

竹 尾 隆

はじめに

本稿の極く一部は、一九七九年に、既に公表されて⁽¹⁾おり、本稿は、そうした既発表の小部分と未発表部分とを総合し、政党解体もしくは政党衰退というすぐれて現代的状況の脈絡のなかにおけるアメリカ大統領及び議会の公共政策決定機能の分化と交感とを、新たな資料と責任政党肯定の視角からの考察を加えることによって、解析した論考である。この意味において、本稿は、既発表の論考の改訂増補にほかならない。

(1) 「現代アメリカの大統領職における中枢的役割」『神奈川大学創立五〇周年記念論文集』(昭和五四年) 九頁―五二頁。
『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) 二頁―二三頁、一八八頁―二〇三頁。

目 次

I 行政部政党の優越性

(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

Ⅱ 原理と利益の妥協(以下次号)

(一) 沿革

(1) 大統領——原理

(2) 議会——利益

(i) 実業代理機関としての議員

(ii) 「走り使い」としての議員

(二) 方法と限界

(1) 現代公共問題の特質

(2) 公共問題の解決様式

(3) 問題解決様式の限界

I 行政部政党の優越性

(一) 最高の立法者としての大統領

現代アメリカにおける民主・共和両党は、いずれも、既に他において指摘したように、⁽¹⁾ 典型的には選挙機能主導型の「合理型政党」(the Rational Efficient model)⁽²⁾ として把握される。「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⁽³⁾ の意味を有しているにすぎない。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。⁽⁴⁾

「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、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黨員集団」(nationally organized membership to claim policy-making power)は、存在していない⁽⁵⁾。けれども、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、その「顕在機能」(manifest function)⁽⁶⁾として、政策機能を当然果たさねばならない。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、党所属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(the executive party)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⁽⁷⁾。今日、大統領が、後述するような在任中にかぶらねばならない多くの帽子の一つとして「所属政党のポークパイハット」(their parties' porkpies)をかぶっているという情景は、広く当然視されているところである⁽⁸⁾。こうした大統領による政党指導(party leadership)は、「合衆国における『政治指導の焦点』」("focus of leadership" in the United States)を形づくっている⁽⁹⁾。これ故に、「政党指導が大統領の基本的役割の一つであるという事実は、『教本に書かれているような完璧な大統領職』(the textbook presidency)の中心要素を組成している⁽¹⁰⁾」ということができよう。このような政党指導者としての大統領の基本的役割には、三相複合体という政党構造の特質が正確に投影され、両者の間には一つの系譜の線が認められる。「政党一般に対しては、大統領は、党の象徴と第一代弁者としての地位にたつ。選挙民のなかの政党に対しては、彼は、党の向うべき方向と目標とを指示する源泉である。そして、統治のなかの政党に対しては、大統領は、政策計画を展開し、それを議会に通過させるために指揮を行い、官僚機構に幹部職員を配置してゆく⁽¹¹⁾」。これらの三面が収斂する原点が、大統領個人に備わる政治的な資質であり指導力であるといつてよい⁽¹²⁾。

ところで、ここである行政部政党とは、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ところの、行政部における公職占有者の集団を指す⁽¹³⁾。具体的には、大統領、副大統領、十三名の閣僚、そして、大統領府 (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局 (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、五六にも及ぶ独立行政機関の長、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⁽¹⁴⁾。

この意味における行政部政党は、「統治のなかの政党」という政党構造の一面面を形成している点において、明らかに立法部政党 (the legislative party) と接続する。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。ここである立法部政党の諸特徴とは、組織形態の定形性、党員総会 (Caucus) 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、比喻を用いれば一面、「統治のなかの政党」の組成単位として、いずれも同一地平線上に輝く星辰であり、同一星図のなかに連続状に配置されている。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のいずれをも脱落させ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えよう⁽¹⁵⁾。

この理由として、二者が考えられる⁽¹⁶⁾。

その一つは、行政部政党の構成員が、既述のように、行政部内の高級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、彼の高級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高度な同質性が、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党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を目ざして統一し、彼らの間に政策実現を期する高度の結束力と強固な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統領個人の意思に大きく依拠しているため、当然、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、その目標の積極的実現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。こうして、行政部政党の構成員は、一個の人間として、統領に、しかも、独り統領のみに忠誠感を抱き、さらに、政治的自律性ならばに大統領とは別個の独自の依るべき政治的資源を虚脱しているが故に、まさしく「ホワイトハウスの宦官」(White House eunuchs)という相貌が、彼らに深く刻まれる。⁽¹⁷⁾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、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、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、ホワイトハウス事務局における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、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。⁽¹⁸⁾ここに、行政部政党の構成員に対する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実現を期するための連帯感や共同体意識、それに、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感や一体感を強化してゆき、大統領が樹立する基本的政策目標やその積極的実現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)⁽¹⁹⁾であるという事実に基づいて、党の他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實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るであろう。それは、まさしく「大統領の分身」(the alter-ego of the president)⁽²⁰⁾にほかならない。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党機能を現実に担当するに至った所以は、奈辺に存するのであろうか。それは、次の二点に求められる。

その一つは、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)⁽²¹⁾である行政部首長として、政策形成とその実施に不可欠の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厳然たる事実である。このことは、三つの局面から指摘することができる。⁽²²⁾

第一は、大統領輩下の行政部における専門化の亢進である。今日、行政国家の成立⁽²³⁾にともない、「社会福祉の供給者」(provider of social welfare)⁽²⁴⁾としての政府の国民に対する奉仕領域が拡大し、新たな種類の統制領域や給付領域が、相次いで開拓されてゆくとともに、広範囲に発生する複雑な公共問題を専門技術的観点から効率的に解決してゆくところの、資格制(merit system)⁽²⁵⁾に基づく専門行政官(career administrator)への需要の増大は、現代民主制国家に不可避

の現象となるに至っている。このことは、次の二つの事実に覗われよう。その一つは、分類官職 (classified services) の累増である。資格制を採用し分類官職を規定したペンドルトン法 (the Pendleton Act) (一八八三年) が制定された翌年の一八八四年には、分類官職は、全連邦官職の一〇・五%を占めているにすぎなかった。しかし、その後、分類官職の占有率は増大の一途を辿り、一九〇一年には四一・五%、一九三〇年には七九・六%、一九六〇年代後半には八五%以上、一九七〇年には八九・一%、そして、今日では、一九八〇年の時点で九三・八%というように、九〇%を越えるに至っている。⁽²⁶⁾ もう一つは、行政部における専門家の集中である。一九六〇年代中葉に、行政部の最高段階における専門行政官五〇〇〇名を対象にとりあげ、彼らの職務内容を調査したところによれば、調査対象の三五%が、局長官のいとき施策管理者 (program managers) であり、別の三五%が、予算管理 (budget management)、人事管理 (personnel management)、行政管理 (administration)、管理分析 (management analysis) などの業務の専門家であり、残り三〇%が、経済・法律・技術・科学・会計等の専門管理職 (professional) であった。また、連邦公務員一四名に一名の比率で科学・技術職の専門家が存在しており、さらに、調査対象五〇〇〇名の三分の二以上が、修士以上の学位の取得者であった。⁽²⁷⁾ なお、一九五〇年代末葉の時点においてすら、連邦公務員全体の三分の一が専門管理・技術職であり、当時のアメリカにおける全専門管理職の三六%が、連邦公務員であった。⁽²⁸⁾

さらに若干の数計によって、行政部における専門家の凝集現象を叙述するならば、以下のようなになる。⁽²⁹⁾ 一九六〇年から一九七六年に至るまでの一六年の間に、連邦・州・地方の政府に直接に雇用され、かつ、国勢調査が「専門管理・技術・同種職」 (professional, technical, and kindred : ptk)⁽³⁰⁾ と分類するところの、公務員の数値は、二六〇万から五四〇万へとほぼ倍増するに至っている。一九七六年には、合衆国におけるすべての ptk の四〇%が、連邦・州・地方の政府に雇用されていた。もとより、この数値には、助成金もしくは契約に基づき政府に間接的に雇用されている公

務員及び軍職員は、含まれていない。これらを合算するとしたら、 ptk は、連邦・州・地方の政府における、従って、公共部門における、全雇用数の二分の一に達するであろう。こうした軍職員と間接雇用職員とを排除したとしても、 ptk は、公共部門雇用数全体の三六%に及んでいる。この数値は、私的部門雇用数に占める ptk の数値の凡そ三・五倍である。一九七六年の時点で、連邦政府における全公務員の二一%、州公務員全体の三九%、それに、地方公務員の四二%、以上が、それぞれ、 ptk であった。州及び地方の公務員の半数以上が、保有園園長から大学総長に至る教職者であるため、連邦公務員よりも、むしろ、州及び地方の公務員の多くが、国勢調査局 (Census Bureau) によつて、 ptk と指定されている。このような教職者数を ptk の数計から削除したとしても、軍職員を除く連邦・州・地方の全公務員数の二六%は依然として ptk であり、この数値は、私的部門における ptk の比率の二倍以上である。

第二の局面は、資格制に基づく公務員数の飛躍的増大である。このことを、具体的数値をあげて述べるならば、次のようになる。⁽³¹⁾

合衆国の創生期における行政部は、国防長官と書記一名、國務長官と書記六名、そして、僅か一頁だけの予算案を発表した財務省、以上が存在していたにすぎなかった。一八〇〇年に至ってもなお、行政部における連邦公務員数の総数は、六四名であった。合衆国において信頼し得る確実な統計資料が整備された最初の年といわれる一八一六年には、連邦公務員は、全体で四四七九名を数え得たにすぎない。この時点から凡そ一三〇有余年後の一九三〇年より一九四八年までの間に、連邦政府における公務員の総数は、五七万から二〇四万三〇〇〇へと四倍に急増している。一九四八年の時点で郵政業務に携わる職員数のみで五一万四〇二〇名であり、これは、一九二〇年当時における公務員数に略々等しい。さらに降って一九五二年には連邦公務員数は、二五七万四〇〇〇、一九六二年には二四八万五〇〇〇、一九六八年には二九五万一〇〇〇、一九六九年二九八万、一九七〇年二九四万四〇〇〇、一九七二年には二八二

万三〇〇〇、一九七七年には二七八万九〇〇〇、一九八〇年二八二万一〇〇〇、一九八三年には、二七五万二〇〇〇、以上となっている。また、視点をかえて、人口一〇〇〇〇人に対する連邦公務員数の比率の推移によって公務員数の増大をみるならば、一八〇二年には、人口一九四一名に一人の割合で連邦公務員が存在したにすぎなかった。一八二一年には人口一〇〇〇〇人につき〇・七人、一八三二年〇・九人、一八四一年・一八五一年一・一人、一八六一年一・二人、一八七一年一・三人、一八八一年二・〇人、一八九一年二・六人、一九〇〇年二・七人、一九一〇年・一九二一年四・三人、一九二〇年・一九二一年五・三人、一九三〇年・一九三一年五・〇人、一九四一年一・〇人、一九五二年一六・三人、一九六二年一三・三人、一九六八年・一九六九年一四・七人、一九七〇年一四・四人、一九七二年一三・五人、一九七七年一二・八人、一九八〇年一二・七人、一九八二年一二・四人、一九八三年一二・一人、以上のごとくである。⁽³²⁾このような公務員数の顕著な増大は、現代政府職能の拡大しつつある規模、複雑度、そして、国民生活への影響度がもたらす当然の帰結とみてよい。

第三の局面は、これらの増大した公務員を組織化する政府諸機関の数の著しい増加である。⁽³³⁾建国当初のG・ワシントン (George Washington) (在任 1789—97) とT・ジェファソン (Thomas Jefferson) (1801—9) は、僅か九つの行政機関を統轄したにすぎなかった。しかし、一九世紀後半のA・リンカン (Abraham Lincoln) (1861—65) とR・B・レイズ (Rutherford B. Hayes) (1877—81) は一一、一九世紀末葉から二〇世紀初頭にかけてのW・マッキンレイ (William McKinley) (1897—1901) は、八つの省と、人事委員会 (the Civil Service Commission) 及び州際通商委員会 (the Interstate Commerce Commission) の二つの独立規制委員会とを、監督下に置いている。ところが、二〇世紀の進展とともに、行政機関の数は、逡増してゆき、T・ローズヴェルト (Theodore Roosevelt) (1901—9) は二〇、W・ウィルソン (Woodrow Wilson) (1913—17) は三九、H・C・フーヴァー (Herbert C. Hoover) (1929—33) は四六、F・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt)

(1933—45) は六三、H・S・トルーマン(Harry S. Truman) (1945—53) は、六九となっている。さらに最近の事例をみるならば、カーター政権の下では、軍職員を含む凡そ四九〇万にも及ぶ連邦公務員が、国務、財務、国防、司法、内務、農務、商務、労働、教育厚生、住宅都市開発、運輸、エネルギーの一二省をはじめ、非省行政機関(Non-Cabinet Executive Agencies)に従って、独立行政機関五五、一八機関の集積体である大統領府、各省・独立行政機関の下部機関(Sub-Agencies) 四〇一、TVA (Tennessee Valley Authority)、FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation)、Amtrak (National Rail Passenger Service Corporation) などの全額政府出資公社(Wolly Owned Government Corporation) 一八、連邦住宅ローン銀行(the Federal Home Loan Bank System) のような政府と民間の混合出資公社(Mixed Ownership Government Corporations) 一二、国立科学アカデミーやアメリカ赤十字社に代表される準政府組織(Quasi Official Organization) 九、アメリカ・カナダ国境委員会(International Boundary Commission, United States and Canada) やアメリカ・メキシコ国境水利委員会(International Boundary and Water Commission, United States and Mexico) として、国際原子力機構(International Atomic Energy Agency) やアジア開発銀行(Asian Development Bank) のような国際的組織(International Organizations) 九一(内訳二国間組織六、多国間組織八五)、それに、諮問委員会(Advisory Committees) やその他の委員会(Other Committees, Commissions and Boards) 凡そ一四〇〇、以上のとき莫大な数の行政諸機関に配属されている。今日のレーガン政権の下においても、連邦官僚機構は、もとより、巨大である。今日における行政部の組織は、巨怪かつ複雑な山脈を築きあげ、その機能は、多方面にわたり、その様々な象面が恰も万華鏡のごとく多彩に結晶しつつ展開されている。レーガン政権下の行政部は、教育厚生省が教育者と厚生省に分れて二三の省、五六の独立行政機関をはじめ、凡そ六〇の諸種の委員会(boards, committees, and commissions)、六六の準公式機関(quasi-official agencies)、一一の二国間国際組織、九八の多国間国際組織、その他、八五〇に達する行政機関間委員会(interagencies committees)、

数百の市民諮問委員会 (citizens advisory groups)、それに、数ダースの大統領の任命による各種の委員会ならびに特別専門委員会 (Presidential commissions, committees, and task forces) などから構成されている。なかでも、最大規模の連邦行政機関の一つが、郵政公社 (the U.S. Postal Service) であり、その職員数は六六万を越え、この数値は、一八九〇年代以前における全連邦公務員数を凌駕している。

なお、このような公務員数と政府機関数の増大に対応して、連邦・州・地方の政府支出総額である公共支出額が拡大してゆくことは、改めて指摘するまでもない。そのことを、GNPに占める公共支出額の比率で示すならば、次のようになる。⁽³⁴⁾ 一八九〇年には、公共支出額がGNPに占める比率は、僅か七%にすぎなかった。それから六〇年後の一九五〇年には、その数値は二四・六%、一九五五年には二七・七%、一九六〇年二八・一%、一九七三年三二・四%、一九七四年三七・九%、一九七五年三五・〇%、一九七九年三五・二%、一九八三年三五・三%、というように、着実な上昇曲線を描いている。同じく、GDP (Gross Domestic Product) (国内総生産) に占める公共支出額の比率も年を追って上昇している。⁽³⁵⁾ その数値は、一九五〇年二〇・〇%、一九六〇年二七・五%、一九七〇年三〇・三%、一九八〇年三三・四%、以上となっている。

右に述べてきた数値と種類に象徴されるように、今日設置されている行政諸機関の量的龐大性と機能的専門個別化のうちに、行政部による立法権の実質上の掌握と、複雑高度な現代に固有の公共問題の解決機構としての行政部の実体の整備という現代的状态を、看とることができであろう。

このようにして、大統領輩下の行政部は、社会全体の生存とその将来を保障するという明確な視点にたって、広範かつ緻密な科学的調査、高度の専門的知識、特殊の情報・技術などを駆使することにより、将来における重大事態の発生の子見とその発生の効果的な抑止を目ざす個別具体的立法計画を企画・立案・執行することが可能となる。こう

したことから、立法部は、行政部に対して公共政策に関する発議権と裁量権とを實質的に委譲せざるを得ない状況に、追い込まれるに至ったのである。この点について、V・O・キー (Valdimer Orland Key) は、明快に次のように述べている。⁽³⁶⁾

「民主主義イデオロギー体系の制度的表現である現代諸国の国民代表機関は、事態の推移という抗拒し難い力によって、権力と威信の双方を同時に喪失するに至っている。公共政策の発議における国民代表機関の役割は、諸種の圧力団体や行政諸機関に対する屈従によって、減退したのである。今日、幾多の公共問題の具体的解決策を決定する権限は、当然のことながら、官僚に委任されている。国民代表機関は、悪くいえば、党派心もしくは些細な考慮のいずれかを動因とする空虚で無知な批判の役割を演じざるを得ない状況の下にある」。

大統領が二大政党の政策機能を担当するに至ったもう一つの所以は、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)⁽³⁷⁾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)⁽³⁸⁾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)⁽³⁹⁾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、日常生活の瑣末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)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。⁽⁴⁰⁾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、端的に国民に由来するという事実に求められる。⁽⁴¹⁾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)⁽⁴²⁾であることによると考えてよからう。「民

主型政党」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⁽⁴³⁾」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・トルーマンも、その回顧録のなかで、大統領が国民の指導者であるという事実を、簡潔に次のように表現している⁽⁴⁴⁾。

「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。大統領のみが、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、それは大統領を措いてほかにない」。

これと同じことを、多くの大統領は、党派的指導者の役割と、国民的指導者としての自らの責任ならびに政治的才質の双方とは、容易に両立し難いという間接話法に転調して語っている。例えば、W・H・タフト (William H. Taft) は、「私が、大統領の地位に長く留まれば留まるだけ、私は、それだけ、政党人としての色調を稀薄化してゆくようにおもわれる」と語っている⁽⁴⁵⁾。以下に、W・マッキンレイ、T・ローズヴェルト、F・D・ローズヴェルト、そして、D・D・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) の諸大統領のこの点に関する指摘を列記するならば、次のようになる⁽⁴⁶⁾。

W・マッキンレイ

「私は、もはや一政党の大統領であるとは断じて呼ばれてはならない。私は、いまや、国民全体の大統領となったのである」。

T・ローズヴェルト

「自らが代表するのは党ではなく全体としての国民であるという意識を、大統領として、彼が抱懷していないとしたら、合衆国大統領の地位を占有し得る適格者は、一人として存在しないであろう」。

F・D・ローズヴェルト

「何びとも、彼が全国民の大統領であるという事実を、実感として意識することなく、大統領職を占有することができない」。

D・D・アイゼンハワー

「私見によれば、明々白々なことではあるが、人々のごく一部によって選挙されたにもかかわらず、この公職を占有する者は何びとであれ、全国民の大統領なのである」。

また、一九八一年に、T・オニール (Thomas P. O'Neill) 下院議長 (民主党) (マサチューセッツ州選出) が、予算削減計画を提出したR・レーガン (Ronald Reagan) 大統領を、労働者階層に些かも理解を示さず、常に富裕で利己的な顧問団に囲繞されていると非難したの対して、レーガン大統領は、次のように反論している⁽⁴⁷⁾。

「……私は、彼「オニール」の少年時代について何か知りたいと思う。なぜなら、我々は、鉄道線路を挟んで全く逆の側に住んでいたわけではないからである。我々は、線路にきわめて接して住んでいたため、けたたましく鳴る汽笛を耳にすることができた筈である。これ故、私は、労働者階層の実態を熟知している。私は、貧困家庭に育ち、すべて自らの力によって教育を受けてきた。我が政権が提出している経済計画がこの国における各地域・各層の人々の生活状態の改善を意図しているわけではないと偽って述べ立てることは、まさしく煽動以外の何ものでもない、私は考える」。

右の言葉から系として抽出されるレーガン大統領の思考様式は、自らがいかなる階層、政策・イデオロギー体系、利益にも捉われることなく国民全体に立つ国民代表であることの自己弁明である。

このように、大統領は、国民の指導者として、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。こうした「大統領の無類の視覚性、その言動に形影のごとく伴う広範囲にわたる公表性」(the President's singular visibility, the extensive publicity accorded his words and deeds)が、この公職に備わる権力のまさに中枢に所在している。⁽⁴⁸⁾かつて、W・ウイルソンは大統領に就任する数年前に、大統領の政治的影響力について、次のように記した。⁽⁴⁹⁾

「大統領の発言は、公共問題領域における唯一の国民の声を代弁する。一たび、彼が、国民の信頼と称賛を獲得したならば、他のいかなる政治勢力も、彼に反逆することができない。また、どのような政治勢力の連合も、彼を圧伏し得ないのである。大統領がとる政策立場は、この国の想像力の具象的表現にはかならない。大統領は、いかなる選挙区の代表でもない。彼は、全国民の代表である。従って、彼が、自らの真正の役割に基づき発言するとき、そうした彼の発言は、もとより、いかなる特殊利益をも代弁しているわけではない。もし彼が、国民の見解を正しく解釈し、それを大胆に主張するとき、彼は無敵となる。そして、国民の大統領がこのような洞察力と才幹を保持している場合には、この国は、軍事行動への興味を些かも憶えることがないのである」。

右の古典的評言は、多少の誇張があるにせよ、現代大統領の政治的影響力についても、少からず妥当するとみてよい。⁽⁵⁰⁾これ故に、今日の大統領は、常任委員会(congressional committees)、下院規則委員会(House Rules Committee)、上院の議事妨害(Filibuster)、両院協議会(conference committee)、そして、小委員会(subcommittees)のいづれ、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捗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政治的影響力を揮い、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。⁽⁵¹⁾ こうして、大統領は、「国家における唯一の最も視覚的な高名の士」(the nation's single most visible and publicized celebrity)⁽⁵²⁾ であり、まぎれな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が故に、「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)⁽⁵³⁾ になっている。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・小委員会、下院規則委員会、両院内総務・院内幹事(majority leaders and whips)、両院議事運営委員会(steeing committees)、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、統制の下に置き、これらを互いに不可分の総体へと組織化してゆかねばならない。⁽⁵⁴⁾ もとより、大統領には、これをなし得るだけの強力な資性と卓抜な指導力とが、要求されるのである。⁽⁵⁵⁾

行政部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のではない。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・バーンズ(John MacGregor Burns)(ウィリアムズ大学)(Williams College)の「⁽⁵⁶⁾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。

ここでいう「ハミルトン型大統領職」とは、大統領の議会・政党・世論・国民・行政部などに対する指導のあり方に視線を注いだ場合に可視的に形象化されるところの、憲法の下において生起し得る大統領職の存在様式の一類型で

ある。「ハミルトン型大統領職」は、A・ハミルトン(Alexander Hamilton)が一七八八年三月に「ニューヨーク・ PACKET」誌(the New York Packet)の寄稿欄において述べた「行政部における行動力の具備こそ、まさしく、よき政府(good government)の第一の特性である」という行政部に関する彼の基本的信条を原基形態としている。⁽⁵⁷⁾ このような「ハミルトン型大統領職」は、以下の二つ四つの特質的徴標を有している。⁽⁵⁸⁾

第一は、「英雄的指導性」(Heroic Leadership)⁽⁵⁹⁾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求される。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ないのである。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立ち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)⁽⁶⁰⁾の存在である。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、長期にわたって精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のもたらす物的心的価値の享

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、積極的に活動する。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党組織を、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持しているところの、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訴求^{アピール}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厳重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て、国民共同の福祉の地点にたつて、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)⁽⁶⁾である。これは、二大政党が「民主型政党」ではないという明白な事実から派生する。改めて贅言するまでもないが、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わけではない。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能動的に繰り広げ、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ぬ政治上・行政上の権力装置は、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目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。

第四は、「反対機能の解体」(Disorganized Opposition)⁽⁶²⁾である。大統領は、国民の指導者として、与党の言動に対する絶対服従の義務からも、また、自らの言動に対する与党の厳格な統制からも、均しく解放されている。こうした大統領の自由は、彼に対して、野党指導部の役割を複雑化ならしめる政治的戦術の編成と公共政策決定の双方を展開し得る裁量範囲を許容することになる。確かに、野党は、彼我を隔てる境界線の向う側に固定化された、反対機能の集中砲火を浴びせるべき明確な標的を必要とする。しかし、野党の視野には、彼我の境界線を自由に往来する、不断に変動してやまない標的が、僅かに捉えられ得るにすぎない。というのも、確固たる標的に価すべき大統領は、F・D・ローズヴェルトが、四〇年の共和党全国大会の直前に、H・スティームソン(Henry Stimson)とJ・F・ノックス(Frank Knox)の二名の共和党指導者を、それぞれ、陸軍長官(Secretary of War)と海軍長官(Secretary of the Navy)に任命し、彼らの支持を調達し得たように、野党における重要な指導者を、自己の陣営内に引き入れることも、決して不可能ではないからである。この場合、大統領の人格的個性と指導力を通して、与野党の言動は一つの網の目に編み合わせられ、両者の間に、微細な感応と微妙な照応が、成立することになるであろう。こうして、大統領は、与野党の言動を一挙に収め得る総体的視点にたつ国民の指導者として、野党に対する様々な懐柔策と抵抗吸収策を幾重にも交錯さ

せることによって、高度の係争性を有する少からざる公共問題を、党派的な対立・拮抗の地平の上に上昇させることが可能となる。その際、野党もまた、本来ならば大統領と反極の地点にある政権反対という明確な政策的立場に視座を設定し、そこから大統領の作為・不作為に対して熾烈な攻撃と鋭利な批判を加えねばならないにもかかわらず、ともすれば、大統領の宥和的態度によって、その立脚地点の党派性を稀釈化され、日和見主義的態度に終始することにもなるのである。この場合、野党が、政権運営をなし得るだけの果敢な積極的意思と強固な統治体制を具備するところの、政権獲得能力を保持する政党としての面目と実体を剝奪されることは、いうを俟たない。

右に述べたような特質を具有する「ハミルトン型大統領職」⁽³³⁾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)ということになるであろう。それは、また、ハミルトンのように、「高度に人格化された個人的指導性」(highly personalized, individualized leadership)の發揮を期待される大統領といつてよからう。⁽⁶⁴⁾

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發揮を要請されている。⁽⁶⁵⁾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効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。⁽⁶⁶⁾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。⁽⁶⁷⁾

「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。⁽⁶⁸⁾ 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・ポルスビー (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。⁽⁶⁹⁾ 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発展の一般的形態に属する現象であって、独りアメリカのみに特有の現象ではない。

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)⁽⁷⁰⁾ であり、「すべての首長」 (The Chief)⁽⁷¹⁾ ということになるであろう。加えて、彼は、民意を表現する政治と、表現された民意の要求に対して客観的效果を現実が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)⁽⁷²⁾ 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 desired)⁽⁷³⁾ 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 potentially Omni-

potent Presidency⁽⁷⁴⁾ 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。このことは、次に述べるジョンズ・ホプキンス大学 (Johns Hopkins University) の G・ディーツェ (Gottfried Dietze) 教授の一文に覗われる⁽⁷⁵⁾。

「もし我々が今日における大統領職を微細に点検するならば、我々は、その権力と威信の巨大成長に驚嘆せざるを得ない。今日におけるアメリカの大統領は、その権力はいうに及ばず、その威厳と華麗さにおいて、大英帝国の国王を、遙かに凌いでいる。もとより、大統領は、前額部にダイヤモンドをつけていないし、彼の専用列車は、王室色である紫色で彩られてもいない。けれども、大統領は、こうした王室の力と富を誇示する象徴を何ひとつ具備していないにもかかわらず、彼自身、地上における最も富強な帝国の象徴にほかならない。大統領の質素な椅子は、現在君臨しているいかなる君主の黄金の王座よりも、遙かに王座の実体を表象している。大統領は、外国君主の外交使節のみならず、これらの君主自身をも引見する。これらの君主は、その外交使節はもとよりのこと、人もなげな威厳をもって接受される。大統領職に関するこの国の報道の仕方は、こうした威厳の誇示を補償するという限度を越えて、過大となる場合が、屢々である」。

また、保守・進歩のいずれの立場にも偏しないマサチューセッツ工科大学 (Massachusetts Institute of Technology) の W・D・バーナム (Walter D. Burnham) 教授も、同じく、次のように記している⁽⁷⁶⁾。

「著名な政治学者のサミュエル・ハンティントン (Samuel Huntington) は、かつて、我が国における政治の構造体を“チューダー政体” (Tudor Polity) と呼称した。いうところの“チューダー政体”とは、その政治制度が、多くの点において、他のいかなる政治制度よりも四〇〇年以前におけるイギリスのそれに酷似している国家組織を意味する。このような“アメリカン・チューダー” (American-Tudor) 政体の内部では、その保持する権力が現代君主のそれよりも

比較を絶するほど強大であったヘンリー八世 (Henry VIII) やエリザベス一世 (Elizabeth I) のように、大統領が、王者として振舞う」。

しかしながら、大統領の権力肥大に対する危惧は、一九七〇年代に突入するとともに、独り保守層のみならず、ほかならぬ進歩層の間にも少からず抱かれるに至ったのである。例えば、アメリカ大統領制の著名な研究者の一人であるイギリスのサセックス大学 (University of Sussex) 教授の M・カンリフ (Marcus Cunliffe) は、アメリカ大統領職はこの国の政府における徳性の具現化であり、もしそれが制度上の改革によって、また、強靱な意思力と卓越した政治技術に恵まれた人々が選挙されることによって、事実上、全能であるとされたとしたら、大統領職は、人智の及ぶ限りの夥しい数の公共問題を解決することが可能であるという、「大統領職賛美」 (Glorification of the Presidency) の一九六〇年代におけるテーゼの基調低音を堅持しつつも、その現在における妥当性について疑惑を憶えながら、これに複雑な倍音を響かせている。⁽⁷⁷⁾ それは、次の短い一句である。⁽⁷⁸⁾

「アメリカ人は、かつて、強力な政治指導は必然的に健全な政治指導であると確信していた。けれども、彼らは、もはや、こうした確信を、今日、自明の公理とはみていない」。

同じく、D・B・ジョーイムス (Dorothy Buckton James) 女史 (ヴァージニア州立大学) (University of Virginia) も、自らを、大統領権力の今日における発展状況を肯定する「生れながらの進歩主義者」 (organic liberals) と同一視しつつも、進歩主義の観点からなされる現代大統領職に関する素朴かつ楽観的な分析の弱点を摘出し、「現代における大統領権力の増大は、彼が僅かに周縁的統制 (marginal control) を加え得るにすぎない官僚集団の掌中に、権力を累積させるだけに終る」と警告を発している。⁽⁷⁹⁾

コーネル大学 (Cornell University) の T・J・ロイ (Theodore J. Lowi) 教授は、今日における大統領職を「個人的大

統領職」(personal presidency)と指称している。⁽⁸⁰⁾ここでいう「個人的大統領職」とは、一つに、国民から直接的に、そして、議会・最高裁判所を通して間接的に、抽出された巨大な個人的権能を具有する公職を指す。二つに、「個人的大統領職」は、あらゆる権能を一身に集中する大統領職こそ広大な民主制国家を統治するための必要条件であるとする新たな民主主義理論に基脚する。

それでは、いったい、とかくの批判があるにしても、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なければならない公式・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ろう。⁽⁸¹⁾「立法勧告の活力ある源泉」(a vital source of legislative suggestions)⁽⁸²⁾としての機能が、すなわち、これに当る。

F・I・グリーンシュテイン(Fred I. Greenstein)(コーネル大学)は、現代大統領の第一の任務が立法の発議にあることを指摘し、次のようにいう。⁽⁸³⁾

「現代における大統領は、単に議会の議案発議に応答するのではなく、自ら政策発議を行うことを期待されるに至っている。年を通じて、とりわけ、一月の一般教書と予算教書において、今日の大統領は、自ら意図する立法計画を議会に提出する。もとより、大統領の立法計画は、議会において機械的に承認されるわけでは決していない。しかし、大統領提出の立法計画は、議会における討論と行動を促すための基本的な議事日程表を規定してしまうのである。F・D・ローズヴェルト以前には、立法計画を提出した大統領は、稀にみる進取の気象にとむ大統領のみであった。現代以前における大統領のなかで最も進取の気象に溢れていた大統領であるウッドロー・ウィルソンは、在職中のごく初期のうちのみ立法計画を提起したにすぎなかった」。

現代人は、大統領が行政権の主体であるという厳然たる事実にもはや大きな関心を示さない。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にほかならない。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、それを勇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。⁽⁸⁴⁾そして何よりも、大統領自身が、そのことを卒直に承認している。

げんに、F・D・ローズヴェルトは、端的に、「大統領職は、単なる行政部の公職ではない。それは、大統領職が担う様々な公職のなかで、最少の部分を占めているにすぎない。大統領職は、何よりもまして道義的指導の所在点なのである」⁽⁸⁵⁾と語っている。今日における大統領は、このようにして、「余りにも多くの威信と余りにも多くの行動の自由」(too much prestige and too much freedom of action)を獲得することとなり、⁽⁸⁶⁾本来ならば、大統領職において「単なる管理運営上の権限にすぎなかったもの」(what was little more than managerial authority)が、いまや、「国民自身の生活のあり方を左右する権力」(power over the life of the nation itself)へと、成長を遂げるに至ったのである。⁽⁸⁷⁾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考えるよからう。それ故に、今日、人々は、既に指摘したように(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」(the 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。⁽⁸⁸⁾

「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くなっている。……大統領は、その意に反して、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、すなわち、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」。

同じく、イギリスの著名なジャーナリストであるG・ホジソン (Godfray Hodgson) も、次のように述べている。⁽⁸⁹⁾

「アメリカ国民は、大統領に過大な期待を寄せている。……このため、大統領は、肉体的に過重負担に陥っている。少くとも一八ヶ月以上の長期に及ぶ選挙運動という残酷にして無慈悲な懲罰から脱れた勝利者は、すぐさま選挙運動よりも遙かに恐るべきホワイトハウスという厳酷状況のなかに解放される。……大統領の一日は、日の出以前の背景説明から始まる。彼は、倦まずたゆまず深夜すぎまで書類に目を通す。そして、大統領は、彼が些かも知る必要のない押し寄せる情報の潮流と勝ちめのない空しい戦いを続けねばならない。そればかりか、大統領には感情的な過負荷も認められる。国家と大統領職とを一体化し、次いで大統領職と大統領を自同化する傾向が、これに当る。その結果、たまたま大統領に就任した個人は、国民のあらゆる希望と恐怖、挫折と熱望などを、一身に受けている。さらに、大統領は、職務の点からみても、過度の重責を担っている。彼は、余りにも多くの職務を同時に遂行することを期待される。大統領が、これらの職務のすべてに至当な配慮を行うことは、もとより、不可能である。大統領は、超大国の外交の掌理、巨大かつ複雑な社会の要求する立法の各々を制定するための個々の連合勢力の結成、経済運営、四軍の指揮、精神的な鑑と靈感としての機能、すべての緊急事態への即応、以上を同時に果たさねばならないのである」。

右に明らかなように、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 attainment)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、その候補の人氣が恰も「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。⁽⁹⁰⁾ 別のいい方をすれば、大統領は、人々の期待と信望を全身に浴びて、全能の問題解決者であるかのような観を呈している。「大統領その人の期待は、もとより、いうに及ばず、今日における人々の大統領職に対する期待は、これらの期待を充足し得るだけのこの公職の能力の限界を、遙かに越えるに至っている」。⁽⁹¹⁾ 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。⁽⁹²⁾ H・L・マックベイン (Howard L. McBain) の逸速い指摘にあるように、⁽⁹³⁾ 「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つた役割が、今日、一転して圧倒的に大きな力で、大統領職における役割の主流を形づくるに至つたのである。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・一%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、犯罪防止、住宅及び都市の再開発、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。⁽⁹⁴⁾

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案されたものである。⁽⁹⁵⁾ そのうえ、大統領が、議会両院の議決した法律案に対して拒否権を発動し、これに不同意を示したとしても、そうした法律案が、両院において三分の二以上の多数をもって再可決される可能性は、今日、いたって乏しいといつてよい。例えば、F・D・ローズヴェルト大統領の在任中における拒否権発動数は、六三五、両院の三分の二以上の多数の再可決によって無効にされた拒否権数は、九、である。同じく、トルーマンの場合、拒否権発動数二五〇、無効数一二、アイゼンハワーの場合、拒否権発動数一八一、無効数一二、J・F・ケネディ (John F. Kennedy) ・発動数二二・無効数〇、L・B・ジョンソン (Lyndon B. Johnson) ・発動数三〇・無効数〇、R・ニクソン (Richard Nixon) ・発動数四三・無効数五、G・R・フォード (Gerald R. Ford) ・発動数六六・無効数一二、J・カーター (Jimmy Carter) ・発動数三一・無効数二、レーガン (一九八四年迄) ・発動数二三・無効数三、以上となっている。⁽⁹⁶⁾ 一九三三年から一九八四年に至るまでの凡そ半世紀間における大統領拒否権の無効比率は、僅か三・五二%である。こうした数値に議会の立法機能に対する大統領の統制力の一端を、窺知することができるであろう。⁽⁹⁷⁾ ワシントン大統領からレーガン大統領に至るまでの大統領拒否権数とその無効数とを表示するならば、次の表15のようになる。⁽⁹⁸⁾

こうした若干の数計のうちにも、法案の発議権と審議過程の主導権とを内容とする立法機能の行政部による事実上

表15 大統領拒否権

1789—1984

年 (Years)	大 統 領 (President)	正式拒否権 (Regular vetoes)	保留拒否権 (Pocket vetoes)	計	無 効 数 (Vetoes overridden)
1789—1797	George Washington	2	—	2	—
1797—1801	John Adams	—	—	0	—
1801—1809	Thomas Jefferson	—	—	0	—
1809—1817	James Madison	5	2	7	—
1817—1825	James Monroe	1	—	1	—
1825—1829	John Quincy Adams	—	—	0	—
1829—1837	Andrew Jackson	5	7	12	—
1837—1841	Martin Van Buren	—	1	1	—
1841	William H. Harrison	—	—	0	—
1841—1845	John Tyler	6	4	10	1
1845—1849	James K. Polk	2	1	3	—
1849—1850	Zachary Taylor	—	—	0	—
1850—1853	Millard Fillmore	—	—	0	—
1853—1857	Franklin Pierce	9	—	9	5
1857—1861	James Buchanan	4	3	7	—
1861—1865	Abraham Lincoln	2	5	7	—
1865—1869	Andrew Johnson	21	8	29	15
1869—1877	Ulysses S. Grant	45	48	93	4
1877—1881	Rutherford B. Hayes	12	1	13	1
1881	James A. Garfield	—	—	0	—
1881—1885	Chester A. Arthur	4	8	12	1
1885—1889	Grover Cleveland	304	110	414	2
1889—1893	Benjamin Harrison	19	25	44	1
1893—1897	Grover Cleveland	42	128	170	5
1897—1901	William McKinley	6	36	42	—
1901—1909	Theodore Roosevelt	42	40	82	1
1909—1913	William H. Taft	30	9	39	1
1913—1921	Woodrow Wilson	33	11	44	6
1921—1923	Warren G. Harding	5	1	6	—
1923—1929	Calvin Coolidge	20	30	50	4
1929—1933	Herbert Hoover	21	16	37	3
1933—1945	Franklin D. Roosevelt	372	263	635	9
1945—1953	Harry S. Truman	180	70	250	12
1953—1961	Dwight D. Eisenhower	73	108	181	2
1961—1963	John F. Kennedy	12	9	21	—
1963—1969	Lyndon B. Johnson	16	14	30	—
1969—1974	Richard Nixon	24	19	43	7
1974—1977	Gerald R. Ford	48	18	66	12
1977—1981	Jimmy Carter	13	18	31	2
1981—1984	Ronald Reagan	16	7	23	3

の把握という今日的情況を看取することができる。かつては、議会在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、議会对する単なる、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、次の事實に象徴されている。独裁的に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・リンカンが、一八六四年に、ウェイド・デイヴィス宣言 (The Wade-Davis Manifesto) に直面しなければならなかったというのが、これに当る。⁽⁹⁹⁾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・ウェイド (Benjamin F. Wade) オハイオ州選出上院議員とH・W・デイヴィス (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、議会の權威が、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、この法案が軽率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、この再選を目ざす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だけの行政部の職責の範囲内に、敵として留まるべきである」⁽¹⁰⁰⁾と述べ、断固たる態度をもって、大統領に対する議会の優越性を主張したのである。⁽¹⁰¹⁾

事実、この當時に至るまで、大統領は、議会对して劣後的状態の下に置かれていた。このことは、一八二二年五月四日に、J・モンロー (James Monroe) が、議会に送付した教書のなかの一節に、容易に覗われる。それは、次のこときものである。⁽¹⁰²⁾

「……立法・行政・司法の三部門のなかで、立法部が、その権力の性質からいって、また、すべての法律がそこから由来する意味において、さらに、その成員が人民によって直接に選挙されるといふその任命の方法故に、まさしく、

最も重要な部門である。全国政府の制度全体は、この部門に付与された諸権力に本質的に依拠しているといふことができる。こうした立法部の諸権力が、その内部で、すべての部門が、その各々の職責を果たしつつ行動しなければならないところの、限界を画するのである」。

同じく、この時代における大統領教書も、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い」(not necessarily any more effect on Congress than an article in a prominent party newspaper)⁽¹⁰³⁾。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 miscellanees)⁽¹⁰⁴⁾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それぞれ割当てられ、そこで廃棄されるのが、通例であった。⁽¹⁰⁵⁾

ところが、現在では、大統領が、ほとんどすべての立法計画を發議し、議会は、大統領の勸告を停頓せしめ、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、これまでとは逆の場合が少くない。「立法における議会の役割は、いまや、主として遅滞と修正の二者に縮減されるに至った」⁽¹⁰⁶⁾と評される所以である。

H・J・ラスキ (Harold J. Laski) は、つとにこのことを指摘して、「議会自身のみるところによれば、議会は、大統領による彼自身の意思の貫徹を拒絶するか、それとも、自己との妥協を大統領に強制するかの、いずれの場合に限り、自らの威信を樹立することができるというその見解には、疑念を挟む余地がない」⁽¹⁰⁷⁾と述べている。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からう。この点について、R・A・ダール (Robert A. Dahl) は、次のように述べている。⁽¹⁰⁸⁾

「議会は、自らの手による法案の起草を、もはや自らに期待し得ない。議会は、行政部首長によって提出された法

案を通過させ、拒否し、あるいは、修正することを、僅かになし得るにすぎない。議会が審議し制定する法案の内容と実質とを決定するのは、議会ではなく、大統領である。今日では、大統領が、政治体系におけるモーターの役割を果たしている。議会は、単に、これにブレーキを掛けるにとどまる。大統領が、政治体系に前進運動をもたらす力を付与する。大統領が付与するこうした力は、攻撃と革新の力である。これに反し、議会は、惰性の力である。なお、とくに強調しておきたいことは、議会が表象するこの力は、単に抑制を意味するだけではなく、過去・現在・将来を通しての政策内容の安定性をも意味するという点である」。

こうして、今日の議会は、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)、ロビスト (a lobbyist)、そして、控訴院 (a court of appeal) にさえ、変性するに至ったのである。⁽⁹⁹⁾ このような憲法上における制度的役割の逆転は、コネティカット州選出の民主党上院議員 A・リビコフ (Abraham Ribicoff) の次の言葉に明瞭に看取される。⁽¹⁰⁰⁾

「議会は、法制定過程におけるその正当な指導的地位を、ホワイトハウスに、譲渡するに至っている。もはや議会は、主要な立法の源泉ではない。議会は、いまや、大統領提出の立法提案の幾つかを漚して取り除き、他は不本意ながらも通過せしめるという、行政部提出法案の単なる濾過装置の役割を演じているにすぎない。従って、今日では、何びとも、議会に対して、重要法案の起草など、期待してはいないのである」。

行政部による立法機能の事実上の掌握という形式における立法部の衰退を議員の側から承認した事例の若干を挙示するならば、次のようになる。⁽¹⁰¹⁾

オクラホマ州選出の元下院議長 C・B・アルバート (Carl B. Albert) は、一九七四年に G・R・フォードが大統領としての宣誓を終了した直後に、フォードに向って、「我が国の現行制度の下では、五三五名の議員が、大統領を抜き

にして立法を作成することも通過させることもできないことは、疑いない」と語っている。

一九七五年に、議会が、フォード大統領の提案した立法計画を無視して総合的なエネルギー立法を独自の立場から作成するために不運な努力を続けていたさなか、テキサス州選出の共和党下院議員 A・W・スティールマン (Alan W. Steelman) は、「立法機関は、政策発議者に決してなり得ない。下院には、まさに余りにも多くの議員が存在する。……

我々の役割は、適切な範囲の選択肢を公開し何らかの応答を示すことである。我々は、大統領の政策発議に対する反応の役割のみに矮小化されている。しかし、そのことが優れた抑制と均衡の機能を発揮するのである」と述べている。

同じくテキサス州選出の民主党下院議員 B・エックハート (Bob Eckhardt) は、スティールマン下院議員の意見に同意しつつ、議会を「様々の諸力が様々の方向からそのなかは流入する V 8 エンジンを備えた機械」(a machine with a V-8 engine into which different forces come from different directions) と描写し、大統領を、この機械に対する「点火装置」(ignition system) と規定している⁽¹⁷⁾。

一九六四年に、L・B・ジョンソン大統領は、議会に対して最低賃金基準の引き上げを提案した。その際、大統領は、議会への一般教書のなかで、「連邦最低賃金基準を引き上げるかどうかは問題なのではなく、いつ、そして、いかなる程度、引き上げるかが問題なのである」と述べ、こうした諸点について議会に対し何の勧告も行わず、これらの決定を議会に委託した。ただ、彼は、最低賃金基準の引き上げがアメリカ経済全体に及ぼす効果を慎重に測定し熟慮すべき旨、議会に助言したにとどまったのである。これに対して、下院教育労働委員会 (the House Committee on Education and Labor) の委員は、大統領が最低賃金基準決定の責任を議会に転嫁するに至ったことを、痛烈に非難した。そして、同委員会小委員長は、「我々には、何らかの指針を与えられることが必要であると思う」と述べたのである⁽¹⁸⁾。

右にあげた議員の言葉のうちに、大統領が政策を発議し推進するという最高の立法者としての現代における大統領

の役割が、議員の意識のなかに逆照射されたその現実の映像を読みとることができであろう。

このように、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」(butting 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⁽¹¹⁾。こうして、議会における立法計画の制定効率の昇が、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され、両者は等価符号で連結されつつ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のだろうか。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、それを自らが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、可能であるとされる。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外交及び国家安全保障の政策領域が、これである。確かに、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と主張されてきた⁽¹²⁾。しかし、最近における大統領は、外交・軍事政策領域の重要事項に対する自己の政策的立場に関する発声投票において、平均六〇%という比較的に低い数値の議会の支持を獲得しているにすぎない⁽¹³⁾。そこで、一九五七年から一九七八年に至る内政及び外

表16 重要事項に関する大統領の政策的立場に対する議会の支持率

1957—1978

大 統 額	年	N.	国内問題支持率	N.	外交・軍事問題支持率
アイゼンハウアー	1957—60	51	60.8%	17	82.4%
ケネディ	1961—63	47	70.2	16	68.8
ジョンソン	1964—66	95	85.3	17	64.7
ニクソン	1969—72	46	65.2	18	77.8
ニクソン	1973—74	20	50.0	7	42.9
フォード	1974—76	27	59.3	13	38.5
カーター	1977—78	22	59.1	10	100.0

Source: *Congressional Quarterly Almanac*, 1957 to 1977. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. XXXVI (No. 25, 1978)

交・軍事の両政策領域における重要事項五八二のなかで、大統領の政策的立場に対する支持について明確な証跡を示す四〇六を選定し、こうした諸事項に関する大統領の政策的立場に対する議会の発声投票による支持率を表示するならば、上の表16のようになる。⁽¹⁷⁾

いずれにしても、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、いかに大統領が内政及び外交・軍事の二つの政策領域における最高の立法者であることを、国民から過剰なまでに期待されようとも、大統領単独では、何ごともなし得ない。「大統領は、全知全能ではなく」(the President is not omniscient)。⁽¹⁸⁾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」⁽¹⁹⁾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他的権能を、付与されていない」⁽²⁰⁾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、議会の背後にある現実(21)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。

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、⁽¹²²⁾「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。同じく、下院議長T・P・オニールも、次のように語っている⁽¹²³⁾。

「私が思うに、いかなる大統領も、自己の政党による援護ないし支持を拒斥したまま、優れた大統領には絶対になり得ない。君は、議会と対立することによって、偉大な大統領となることはできない」。このことを、私は、繰り返し繰り返し、ジミー・カーターに説き聞かせたのである」。

大統領の所属政党における上下両院議員は、ほとんど常に、大統領提出の立法計画に対する支持連合の中核体を構成する。従って、ニクソン大統領の一補佐官が明言したように、「大統領は、まず最初に、議会における自己の党員を、何よりも頼りにしなければならない。もし我々が議会における我々自身の党員を行動に駆りたてることができないとしたら、我々は、議会に大統領の立法計画を制定させ得ることの機会に至って乏しいと、悟らざるを得ないであろう」⁽¹²⁴⁾。

このように、大統領は、立法部における政党の支持、とりわけ、自己の政党の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。確かに、今日、内政領域における大統領の役割の着実な増大と外交・軍事・内政の諸係争問題における複雑度の急カーヴの上昇とは、大統領職に付帯する党派性の色彩を著しく褪色させるに至っている。こうした状況の進展にもかかわらず、政党ならびに党派的事項の存在意味は、なお重要性を失っていない。閣僚の選定、大統領提出の立法計画を議会に制定させるための議員連合の結成とその巧緻な操作、行政部公職への任命、以上に際して、大統領は、政党優先配慮の原則 (party consideration) によって、なお嚮導されねばならない。⁽¹²⁵⁾と

いうのも、大統領と議会とは、「各々がそれ自身の速度で回転する二つのギア」(two gears, each whirling at its own rate of speed)⁽¹²⁶⁾と評されるように、峻厳な権力分立制を基軸とするアメリカの統治構造に協調と統合の契機を導入し、統治構造全体を、大統領の基本的政策目標の積極的実現に向って統一的に動員し、支障なく機能せしめるのが、ほかならぬ政党、なかでも与党だからである。V・O・キー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の統治構造が、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、そこに内造されている相互牽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。すなわち、「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、まさしく政党にほかならない」⁽¹²⁷⁾。

ブルッキングス研究所(Brookings Institution)のJ・L・サンドキスト(James L. Sundquist)は、こうしたV・O・キーの見解と同一の主調音を響かせながら、次のように述べている。⁽¹²⁸⁾

「キーの見解は正しい。政党は、依然として、分散化された統治構造の諸機関に統一性の外観を付与する網状組織であることには、些かも変りはない。往々にして、網状組織が強力である場合がある。この場合の原因は、政党が直接に党規を課したためではもとよりなく、単に、同一政党の名称を担う大統領ならびに上下両院議員が、彼ら自身の党の総体的記録に、他の場合よりも、一層強い関心を示したためにほかならない。党規は、自発的なものである。大統領政党に所属する議員は、彼らが大統領を有能にみせることに関心を抱いているという事実を、卒直に認める。なぜなら、大統領にせよ、あるいは、大統領候補にせよ、自己の記録に基づき選挙戦に挑む彼が、議員と共通の再選候補者名簿の首位を占めることになるからである。それ故、議員は、政策争点に関する大統領の言動を善意に解釈し、選挙区からの圧力がそれほど強大ではない場合には、常に大統領の指導に従うのである。そして、大統領もまた、同

じ理由から、自己の議会政党の見解を尊重する。このように、政党の紐帯は、立法・行政両部門の間における関係に内在する遠心的諸力に対抗する求心的諸力を生ぜしめる。政党の紐帯は、不和に向う自然の傾向を相殺する調和への推進力を惹き起す」。

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彼の機能を揺がぬ底層とし、これに強く支えられているといつてよからう。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) 直接的に国民に対して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着実に形成してゆくことの機能である。⁽²⁸⁾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、既述のように、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す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、一九六四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、すなわち、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。⁽²⁹⁾

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收穫期であった。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、医療保護のごとき、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、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大きく飛躍した。そればかりか、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同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況に支えられて、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にして陽の目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業績は、第二次大戦後からケネディ時代にかけて堆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、一九六六年の議員選挙は、与党民主党の議会勢力の著しい後退を招いた。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、これである。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、議会に対して実り少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、乏しい予算の裏付けによって餓死させられ、また、公共施設以外の私的住居における非差別の条項 (open-housing provisions) 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) 第十四条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、第二次大戦後における歴代の大統領と同じく、「汚点だらけの記録」(a spotty record)⁽³¹⁾ を多層的に積み上げる結末を迎えることになったのである。こうして、上下両院における与党の圧倒的多数の援護ないし支持を背景に、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といえよう。

右のジョンソン大統領の第八九議会に象徴されるように、議会における政党構成が、大統領の最高の立法者としての成功度に、少なからぬ影響力を行使する。げんに、一九五三年から一九七八年に至るまでの下院において、共和党多数の支持を背後に控えた一九五三年——一九五四年のアイゼンハワー(共和党二二—民主党二二)、それに、三分の二の圧倒的多数の民主党支持を擁した一九六四年のジョンソン及び一九七六年のカーター(民主党二九—共和党二四

表17 下院における多数党による大統領提出法案に対する制定率

政党大統領	下院における多数党とその規模		
	共和党 (%)	民 主 党	
		50—60% (%)	60% (%)
共和党 アイゼンハウアー	64.7	45.3	36.5
ニ ク ソ ン		42.5	
		39.6	
		32.1	
		29.5	
フ ォ ー ド (1974—1975) 民主党 ケ ネ デ ィ		36.0	27.0
		49.8	
		27.5	
ジ ョ ン ソ ン		57.6	
		51.5	

Source: *Congressional Quarterly Almanacs*, 1962-1974; John E. Schwartz and L. Earl Shaw, *The United States Comparative, Perspective* 1976, p.23; *Congressional Quarterly Weekly Report*, March 20, 1976, pp.649-656. This table measures the congressional two-year terms.

表18 下院における多数党の大統領の政策的立場に対する発声投票による支持率

政党大統領	下院における多数党とその規模		
	共和党 (%)	民 主 党	
		50—60% (%)	60% (%)
共和党 アイゼンハウアー	85.9	72.5	58.5
ニ ク ソ ン		72.0	
		75.5	
		70.5	
		55.1	
フ ォ ー ド 民主党 ケ ネ デ ィ		58.2	57.4
		84.5	
ジ ョ ン ソ ン		88.0	
		77.0	
カ ー タ ー			76.9

Source: Calculated from *Congressional Quarterly Almanac*, 1977, pp.21B-24B. This table measures congressional two-year term.

三、以上の大統領は、いずれも、自己の提出法案に対する議会の制定率の上昇及び自己の政策的立場に対する議会の発声投票による支持率の獲得の双方において、著しい成功を収めている。これを表示するならば、右の表17、表18のようになる。⁽¹³⁾ 同じく、前述の重要事項に関する大統領政策的立場に対する与野党それぞれの発声投票による支持率を表示するならば、次頁の表19 A、表19 Bのようになる。⁽¹³⁾

さらに、大統領が自己の立法計画の一部と明定した係争問題に関する大統領の政策的立場に、個々の立法部政党が付与した支持率をみるならば、一党の議員は自己の所属政党の大統領の周囲に凝集する反面、他党所属の大統領に對抗して結束するという、一つの党派性の系譜の線が認められる。議員が大統領の立法計画に由来する法案を支持した

表19A 重要事項に関する大統領の政策的立場に対する与党の支持率

大 統 領	年	国 内 問 題		外交・軍事問題	
		N	% 支持率	N	% 支持率
アイゼンハウアー	1957—60	51	86.3	17	88.2
ケネディ	1961—63	47	83.0	16	98.3
ジョンソン	1964—68	95	92.6	17	82.4
ニクソン	1969—72	46	84.8	18	83.3
ニクソン	1973—74	20	95.0	7	100.0
フォード	1974—76	27	85.2	13	69.2
カーター	1977—78	22	86.4	10	70.0

表19B 重要事項に関する大統領の政策的立場に対する野党の支持率

アイゼンハウアー	1957—60	51	41.2	17	58.8
ケネディ	1961—63	47	12.8	16	25.0
ジョンソン	1964—68	95	33.7	17	41.2
ニクソン	1969—72	46	23.9	18	27.8
ニクソン	1973—74	20	30.0	7	00.0
フォード	1974—76	27	18.5	13	15.4
カーター	1977—78	22	18.2	10	30.0

場合の比率を表示するならば、次頁の表20のようになる。⁽¹³⁾
 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、実体的にはほぼ重なる。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。いいかえれば、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、様々な機能の座標系を支える原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核 (at the hub of his other roles) にある⁽¹³⁾」と評される所以である。これ故、「とくに、政党指導者ないし立法部指導者として無力である大統領は、経済的繁栄の演出者や行政部首長のごとき自己に課された他の職務を遂行することが、至難となる」のである。⁽¹³⁶⁾

表20 議員が大統領の立法計画に由来する法案を支持した場合の比率

1953—1982

大統領の所属政党	年	上 院		下 院	
		民主 党	共 和 党	民主 党	共 和 党
共 和 党	1953	47%	67%	49%	74%
共 和 党	1954	40	71	45	71
共 和 党	1955	56	72	53	60
共 和 党	1956	39	72	52	72
共 和 党	1957	52	69	50	54
共 和 党	1958	45	67	55	58
共 和 党	1959	38	72	40	68
共 和 党	1960	42	65	44	59
民 主 党	1961	65	37	73	37
民 主 党	1962	63	40	72	42
民 主 党	1963	63	44	73	32
民 主 党	1964	62	45	74	38
民 主 党	1965	65	48	74	42
民 主 党	1966	57	43	63	37
民 主 党	1967	61	53	69	46
民 主 党	1968	48	47	64	51
共 和 党	1969	47	66	48	57
共 和 党	1970	45	60	53	66
共 和 党	1971	40	64	47	72
共 和 党	1972	44	66	47	64
共 和 党	1973	37	61	35	62
共 和 党	1974	39	56	44	58
共 和 党	1975	47	68	38	63
共 和 党	1976	39	62	32	63
民 主 党	1977	70	52	63	42
民 主 党	1978	66	41	60	36
民 主 党	1979	68	47	64	34
民 主 党	1980	62	45	63	40
共 和 党	1981	49	80	42	68
共 和 党	1982	43	74	39	64

Source: Data from *Congressional Quarterly Almanac* for each year.

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保持しておらず、単に実質上の党首とされるにすぎないという単純な事実、端的に現われている。このように、大統領が、実質上の党首されていることの意味は、組織論の観点からいうならば、大統領が、全国政党の機構を支

配し、次期大統領候補としての自己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。すなわち、大統領は、公式の組織体系図における頂点を僅かに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組織化す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。⁽¹³⁷⁾ 換言するならば、立法部政党をも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)⁽¹³⁸⁾ 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、政党帝国内における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)⁽¹³⁹⁾ にすぎない。従って、州及び地方の組織は、大統領の統制圏外に屹立し、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組織上の構成単位は、大統領職の獲得を目ざして、多かれ少かれ、団結を維持する。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・相互警戒の行為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。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⁽¹⁰⁾のである。こうしたことから、そのような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、彼らに特有の財政的基礎をも併せて保有しているのである⁽¹¹⁾。

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和解と統一、各組織内における諸問題の主導的解決、などに当るべきところの、大統領の「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ない⁽¹²⁾。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つても、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具体的実現をみていないのである⁽¹³⁾。「いかなる大統領といえども、効果的な政党指導者ではない。最も基本的な意味において、全国及び州における政党組織の既存の構造と機制は、反大統領的 (antipresidential) である。こうした組織の構造と機制は、現職大統領による議会の支配を阻止するばかりか、連邦制度を通して権力を分散化する⁽¹⁴⁾」。

今世紀における大統領権力の肥大化と政党における組織指導者としての大統領の無力性との接点に、ホジソンのいう「大統領権力の逆説」(the Paradox of Presidential Power)⁽¹⁵⁾が、孵化することになる。ホジソンは、トルーマン元大統領の双極的な二つの言葉を引用し、「大統領権力の逆説」現象を、次のように説いている⁽¹⁶⁾。

「ジングスカン、アレキサンダー大王、ナポレオン、フランス国王ルイ十四世、以上のいずれの権力者も合衆国大統領と同程度の権力を保持してはいなかった。なぜなら、合衆国大統領の言動は、凡そ一五億の人々に影響力を及ぼすといつてよいからである」。

—ハリイ・S・トルーマン、ニューヨークタイムズ記者との会見のなかでの発言、一九五二年—

“大統領が保持している最も重要な権力は、人々を招じ入れ、説得力もないままに、人々がなすべき職務を、彼らを説得して遂行させることを試みる権力である。この権力の行使に、私の職務時間の大部分が費やされている。この権力が、大統領権力のすべてに相当する”

—ハリイ・S・トルーマン、全国鉄道罷業についての演説の一節、一九四八年五月—

大統領職の逆説は、その解決が至難であるとしても、右の二つの言葉に、簡明に叙述されている。合衆国大統領が所持しているのと同じの強大な権力を具備する公職は、今日までに、一つとして存在していない。同じく、これほど強大な権力を所持しながら、自らが遂行を望む職務、自らが遂行を誓約する職務、自らに遂行が期待される職務、自らに遂行義務が負わされていると認める職務、以上のいずれをもなし得ないほど無力な指導者もまた、これまでに、決して存在していなかったのである”。

「大統領職の逆説」は、もとより、立法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交点として、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正式に指名され、異なる選挙民によって選ばれたものにほかならない。事実、大統領と個々の議員とは、双方が同一政党に所属するにしても、それぞれ異なる選挙民から選出されている。大統領は、一般国民に最も視覚的な存在である。大統領は、比較的に政治活動への参加度が高く大統領候補について相対的に十分な情報を得ている四〇〇〇万もしくはそれ以上の支持による全国選挙を通して選出されるため、⁽⁴⁷⁾ 大統領は、当然、全国的観点から、内政・外交の諸問題に照明を深く投げ入れ、これらの

諸問題を考究し、これらの最良の具体的解決策を追求する傾向にある。他方、アメリカにおける成人人口の凡そ半数は、二大政党のいずれが議会を支配しているかを知らず、しかも、彼らの選挙区選出の下院議員の名前を知るものは皆無も同然という状況である。⁽⁴⁸⁾ 上下両院議員は、単一州あるいは小規模の下院議員選挙区から選出されるため、必然的に、農業・自動車産業・繊維産業のごとき特定の経済活動を中心として構成される特定の狭隘な地方利益の一元的視点から内政・外交の諸問題を統括し、これらの諸問題の解決に際しては、こうした地方利益を代弁し、その諸要求に応答してゆかねばならない。もし議員が自己の選挙区に特有の地方的関心事項を無視したと判断されるならば、大統領が帶有する党派性やその抱懐する政策選好性を共有しているか否かにかかわらず、議員は、議席を追放されることになるであろう。⁽⁴⁹⁾ このような選挙民の構成態の差異から、大統領と議員とは、責任と展望性とを別にするようになる。例えば、ペンシルヴェニア州中央部に発生した洪水は、当該地方の選挙区選出の下院議員には、確かに異常災害に当るとしても、次年度の予算案に関する議会内外における合意の達成に専念し、あるいは、ソ連との核兵器制限条約締結のための交渉に真摯に取り組む大統領の脳裡には、それは、おそらく瑣末な問題として射映されよう。同じく大都市に対する連邦政府による再生計画の形成と実施のための大統領の要請は、ワイオミング州やアイダホ州から選出された上院議員には、「単なる納税者のドルの横領」(another give-away taxpayers' dollars) 以上のものとしては映像化され得ないのである。⁽⁵⁰⁾ 如上の状況から、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もとよりなく、自己の候補者指名と選挙の帰趨とを制し得る州及び地方における政党組織、選挙民、支配的な利益諸集団、議員自身の再選確保のための個人的選挙組織などに、求められよう。このことから、大統領と与党議員の双方の政治的価値観、政策上の見解や立場、責任、展望性、代表利益など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

立するという幸運な事態は、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 (ミシシッピ州選出) 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ろう。⁽¹⁵⁾

そればかりか、今日における議員選挙区の、とりわけ、下院議員選挙区の拡散的ともいえる多様化の進行と候補者中心の選挙運動の登場によって、議員は、自己の選挙運動の政党に対する依存度を少からず軽減させるに至っている。その結果、議会内に配置された政党を磁力点とする磁場もまた、この限度において、その負荷エネルギーを減退させるに至ったとみてよからう。このことは、些か誇張の感が免れ難いが下院民主党における指導者の一人であるワシントン州選出の T・S・フォーレー (Thomas S. Foley) 議員の次の言葉に覗われよう。⁽¹⁶⁾

「合衆国議会における何びとも、これまでに、民主党ないし共和党そのものを話題にのせたことがない。議員が、同一政党に所属することを理由に、同僚に頼り、自己のために投票を懇請したという事例を、私は、いままでに一つも耳にしたことがない。大部分の民主党議員及び共和党議員は、自己の所属政党が公表した政策綱領のなかの三項目すら、想起することができないであろう。……我々の下院には、事実上、四三五の政党が存在しているのである」。

しかも、党員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、大統領選挙と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、一九五八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、如

実に示される。一九五八年当時、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)（インシルヴェニア州）は、共和党の下院議員候補に対して、アイゼンハワー大統領が彼らに対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 Presidents' 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穏健な保守主義の主張である「現代共和主義」(Modern Republicanism)に、少からず異を唱えたのであった。⁽¹³⁾

民主党の場合にも、大統領と立法部政党の間における拮抗現象は、もとより、看取される。⁽¹⁴⁾すなわち、ホワイトハウスをいずれの二大政党が占拠しようとも、民主党が、——少くとも、二大政党間における勢力配置状況の再編成が生起する時点に至るまで——上下両院における多数の支配権を堅固に把握している。このことから、民主党における大統領候補は、議員候補者に対して劣後的・後衛的立場に置かれ、その得票数も、議員候補に較べ、二大政党に対する総投票数のなかで低い比率を示している。民主党における立法部政党の構成員の大部分は、彼ら自身の選挙における勝利の確保が大統領の恩恵と支援に些かも依拠するものではないことを、確信する。そのことは、一九四八年の大統領選挙における民主党候補トルーマンの辛勝後に、当時の下院民主党院内幹事P・プリースト(Percy Priest)（テネシ州選出）が述べた次の短い一句に、覗われよう。⁽¹⁵⁾

「一〇〇名以上の民主党下院議員は、いいかえれば、我が民主党下院議員の二六三名は、トルーマンよりも多くの投票を、それぞれの選挙区において獲得した。彼らは、自己の当選がトルーマンに何ら負っていないということを、実感をもって意識することができたのである」。

同じく、一九七六年の大統領選挙における総投票数の五〇％を僅かに上廻る比率二五・一％によって、民主党

候補Ｊ・カーターは、大統領職を獲得した。他方、この年、下院民主党議員二九二名のうちの二〇八名は、それぞれ各自の選挙区において、六〇％以上の得票率を挙げている。一九七六年におけるカーターの得票数は、四〇、八二八、五八七であったのに対して、民主党下院議員候補四三五名の総得票数は、四一、七四九、四一一であった。こうした数値は、民主党における行政部政党よりも、むしろ、立法部政党に対する人々の積極的支持を表出するものといつてよい。こうした事情から、民主党下院選挙委員会の事務局長 (executive director of the Democratic Congressional Campaign Committee) であるＰ・ヘンダーガスト (Paul Pendergast) は、「全国政治の動向は、議員選挙の帰趨に何らの影響力も与えていない」⁽¹⁵⁷⁾とまで断言するに至ったのである。こうして、民主党における立法部政党は、大統領による「外套の裾」(Coat-tail)⁽¹⁵⁸⁾の影響力を極力否定し、大統領からの自らの相対的独立性とそれ自身の完結的存在の独自性を、主張するに至るといつてよからう。⁽¹⁵⁹⁾

このような事態は、同じく、上院においても認められる。すなわち、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、何よりもまして両院における与党議員に自己の具体的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、一九六一年に、アイゼンハワー元大統領は次のように語っている。⁽¹⁶⁰⁾

「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まれた。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、明快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つてよい」。

同じく、S・アダムス (Sherman Adams) も、アイゼンハワーが直面していた諸問題を、次のように記している。⁽¹⁰¹⁾
 「議会における共和党の有力議員は、大部分、保守主義者であった。彼らは、アイゼンハワーが大統領候補に指名される際に、何の援助も行わなかったし、また、人々の記憶から薄れつつあった忘却状態より、彼らの党を事実上救済したのが、ほかならぬアイゼンハワーその人であったという事実も、決して容認しようとはしなかった。彼らは、ただ、彼に対して、間歇的な支持、少からざる反対、そして、個人的悪感情、以上を与えたにすぎなかったのである」。

右にあげたような事例は、いずれも、大統領の側における卓抜した統治能力や強力な指導的資質の不足という留保条件が付せられるにしても、大統領と与党における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強固に結合するところの、厳格な党規と緻密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信頼すべき手段」(dependable way to command the legislature's support)⁽¹⁰²⁾が、まさしく、欠如しているのである。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⁽¹⁰³⁾」ということができるであろう。従って、大統領提出の立法計画に対する議会支持の調達は、きわめて困難である。多くの大統領にとって、大統領としての自己の権威の確立よりも、むしろ、選挙における勝利の達成のほうが、遙かに容易であるといつてよからう。⁽¹⁰⁴⁾そのことは、かつて、ケネディ大統領が、「称賛に価する立法成果を得るためには、私がかねてより想像していた以上の、余りにも大きな制約が、我々の能力に課せられている」と慨嘆した言葉に、その一端を覗うことができる。⁽¹⁰⁵⁾こ

のような大統領が議会折衝において経験する挫折感や無力感を、ケネディ政権のある大統領補佐官は、簡潔に次のように表現している。⁽¹⁶⁶⁾

「何びとも、ホワイトハウスを掌中に収めるまでは民主主義を信奉する。次の段階で、何びとも、そこにおける職務の遂行が至って困難であるため、独裁主義を信奉しはじめる。そこでは、何びとも周囲に目を向けるとき、必ず人々の反抗に遭遇するし、さらに、人々は、彼ら自身の果たすべき職務に対してすら反抗の態度を示す」。

大統領選挙における勝利の確保は、単に、大統領に当該公職を占拠する権利を付与するだけにすぎない。それは、大統領提出の立法計画が議会において制定され執行されてゆくことを必ずしも保障するわけではない。大統領による大統領職の占拠と大統領提出の立法計画の議会における制定の保障との間には、一対一の写像関係が成立しない。

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、大統領が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機能」⁽¹⁶⁷⁾ (the almost endless prestige of his office and its nearly limitless power of communication with the electorate) を有しているという点に求められる。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、「公衆の注視を獲得し公衆の賛成と支持とを動員することの能力」⁽¹⁶⁸⁾ (the capacity to capture public attention and mobilize public approval and support) と等価でありその比重も同じくする「無比の可視性」⁽¹⁶⁹⁾ (unique visibility) を具備するが故に、彼は、実質上の党首と看做されるのである。すなわち、既に言及したように、大統領は、与党において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」⁽¹⁶⁹⁾ (the best known member) である。それ故に、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、与党の具体的立法計画

であり、また、大統領による政局運営における成功と失敗は、とりもなおさず、与党による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、党のそれとして一体化される。このように、公衆には、大統領は、与党そのものの、与党の具体的立法計画、与党の行為、以上の三者の象徴として映像化され、たえず選挙民の視線による点検と観察にさらされている。従って、政治の舞台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公衆にとって、まさしく、大統領こそ、彼らの意識の鏡面には、「与党の化身」(the personification of the party)として、照しだされることになる。⁽¹⁷⁶⁾これ故、党首としての大統領の彫像は、「無比の可視性」から可能となる彼の政治的業績に対する「投票者の知覚」(the voters' perceptions)を素材として造型されるところと考えてよい。⁽¹⁷⁷⁾それは、投票者の大統領に対する信望と期待の視線が刻みあげたものといえよう。

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、党外におけるその積極的評価は、大統領による強力な党内指導の発揮の保障と、必ずしも直接法では結合され得ない。けれども、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。⁽¹⁷⁸⁾それは、次の三つの局面から指摘することができる。

第一は、大統領選挙における勝利の確保が、その下に民主・共和両党の生存が規定され活動が組織化されるところの、最高目標とされるという局面である。全国民を一つの選挙民団とする全国選挙区は、副大統領を含めての大統領のみが専有するところであり、従って、大統領は、公共問題解決への選挙民全体の多元的な要求や期待が、その一点に向って集中する中樞点にたっている。また、大統領候補の指名と選挙は、全国政党の主要な活動であり、しかも、全国政党における唯一の視覚的活動であって、四年に一度、文字通り、選挙民一般の視界を濃密に蔽い尽す。「全国政党は、大統領選挙を刺激として、不死鳥のように立ち上り、その後、分散化された多様な地方的構成単位に回帰し

てゆく⁽¹⁷⁴⁾。そればかりか、この活動は、大統領職に固有の威信と情実人事権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⁽¹⁷⁵⁾。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^{アピール}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的な連合体へと、組織化することになる。H・ファイナー(Herman Finer)の古典的な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^{アピール}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⁽¹⁷⁶⁾」ことになるのである。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とを獲得するという局面である。既述のように、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。大統領によるこうした役割の演じ方は、党外における演じ方の評価という換算表を通過することによって、不可避免的に与党内に影響力を及ぼす。この点について、

A・ラネイ(Austin Ranney)(アメリカ企画研究所)(American Enterprise Institute)は、次のように述べている。⁽¹⁷⁷⁾

「大統領は、明らかに、合衆国における最も著名な市民であり、同じく明らかに、与党の一員である。このため、大統領は、当然のことながら、与党における最も著名な成員である。もし大統領が、一九三〇年代におけるフランクリン・ローズヴェルトがそうであったように、とりわけ優れた大統領であると広く承認されるならば、大統領は、与党の名前に光彩を添えることができるであろう。同様に、もし大統領が、一九七〇年代初期におけるリチャード・ニクソンのように、とりわけ腐敗した大統領であると認められるならば、あるいは、一九八〇年代後期におけるジミー・カーターのように、とりわけ弱体な大統領であると考えられるならば、こうした大統領の汚点の幾つかは、与党の上に確かな跡として残るであろう。このような理由から、与党のすべての同僚は、彼らの大統領の声価が末長く持続することを、期待するのである」。

従つて、大統領に対する選挙民の積極的評価が低下する場合、いいかえれば、大統領の声価や信望が下降状態にある場合、党内諸勢力の統合化の求心点としての大統領から放射される牽引力は、それだけ低落することになる。このことは、とくに、与党議員との関連において指摘することができよう。このような場合、与党議員は、自己の政治生命の行方について憂慮せざるを得ない。なぜなら、彼らと大統領とは同一政党に所属するが故に、彼らの独自の政策的立場と大統領が全国の見地から表明する政策的立場とは、党外において対立的な二項として把握されるのではなく、むしろ両者は一つの同じ円環に結合され、いわば一つの回轉扉の世界を構成し、それが、彼らの選挙区における野党の恰好の集中攻撃的になりやすいと懸念されるからである。この場合、与党議員は、自己の政治的延命策として、大統領の政策的立場と自己のそれとの位相差を強調し大統領に反逆することになるであろう。⁽¹⁷⁸⁾カーター政権下の一大統領補佐官は、このことを次のように表現している。

「世論調査において、大統領の信望が低下しているとき、与党議員は、大統領の政策的立場に強硬に反対したとしても、それにより自己の政治生命に危険が及ぶことはまずあり得ないと判断する。……所詮、係争問題を、それ自身の是非曲直にのみ基づき検討する議員は、絶無も同然である。彼らは、政治家であり、物ごとを政治的に考える。もとより、私は、彼らが政治的に便宜な選択のみを行うとは思っていない。しかし、彼らは、世論調査の結果を読みとり、その結果から、大統領の政策的立場を無視したとしても、自己の政治生命は安全であり、また、政治的に罰せられることもないと、自覚する。疑いもなく、大統領が提出する政策が議会において制定される成功度は、世論調査における大統領の信望度ときわめて密接な関係にある」。

これ故、大統領には、選挙民の信望や声価を獲得し維持し発展させ得るだけの能力と資質とが要求されるといってよからう。大統領がこうした信望や声価を保持する限り、彼は、党の象徴、あるいは、国民的指導者としての自己の

役割から派生する巨大な威信と広範な影響力を党の壁内に導入し、党内指導の局面に援用してゆくことができるであろう。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支持連合を、自らが意図する党内諸問題の解決方向に、巧み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に有利な接近点を確保し、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、とりわけ全国委員会 (National Committee)〔委員数 (一九八五年現在) 共和党一七六名、民主党三七一名〕を、支配下に置いているという局面である。与党の全国委員長 (National Chairperson) は、通常、大統領によって実体的に選定されるか、あるいは、少くとも大統領に受容可能である指導者でなければならない。⁽⁸⁰⁾ 全国委員会は、その選択結果を単に批准するにすぎない。一九六一年から一九八三年に至る期間内における民主・共和両党の全国委員長を表示するならば、次頁の表23のようになる。⁽⁸¹⁾

大統領は、自ら独占的に選定した全国委員長による全国、州、地方の選挙活動の多元的展開を通して、自ら定立した基本的政策目標の積極的実現に向って、党内諸活動を統合的に整流し、党内における組織単位相互間に調和と統一の秩序を創出することが可能となる。こうした全国委員長の統率の下における全国委員会による多元的な選挙活動の運営が党内構成単位の一体感と統合化に少なからぬ貢献をした事例として、最近における共和党全国委員会 (Republican National Committee : RNC) をあげることができる。RNCが「アメリカ政治における新たな勢力」(new force in American politics)⁽⁸²⁾ と称される所以である。RNCの最近における機能状況を素描するならば、以下のようになる。⁽⁸³⁾

一九七七年一月十四日、G・フォード大統領がホワイトハウスを去る直前、RNCは、その史上、最も開放的にして最も苛烈な全国委員長選挙を繰り広げた。この選挙の場合、委員長候補は五名であり、そのなかで最も有力視され

表23 民主・共和両党の全国委員長

1961—1983

氏 名	年	就 任 時 の 政 治 的 地 位
民主党		
J. M. ベイリィ (John M. Bailey)	1961—68	コネティカット州政党委員長 (State party chairman in Connecticut)
L. F. オブライエン (Lawrence F. O'Brien)	1968—69	郵政長官 (U.S. postmaster general)
F. R. ハリス (Fred R. Harris)	1969—70	オクラホマ州選出上院議員 (U.S. senator from Oklahoma)
L. F. オブライエン	1970—72	前全国委員長
J. ウェストウッド (Jean Westwood)	1972	マクガヴァン支持の活動家 (Active in McGovern pre-convention campaign)
R. S. ストラウス (Robert S. Strauss)	1972—77	民主党全国委員会財務局長 (Democratic national treasurer)
K. M. カーティス (Kenneth M. Curtis)	1977	前メイン州知事 (Former governor of Maine)
J. C. ホワイト (John C. White)	1977—81	農務副長官 (Deputy secretary of agriculture)
C. T. マナット (Charles T. Manatt)	1981—	民主党全国委員会財務委員長 (Finance Chairman of Democratic National Committee)
共和党		
W. E. ミラー (William E. Miller)	1961—64	ニューヨーク州選出下院議員 (U.S. representative from New York)
D. バーチ (Dean Birch)	1964—65	バリー・ゴールドウォーター支持の活動家 (Active in Barry Goldwater campaign)
R. C. ブリス (Ray C. Bliss)	1965—69	オハイオ州政党委員長 (State party chairman in Ohio)
R. C. モートン (Rogers C. Morton)	1969—71	メリーランド州選出下院議員 (U.S. representative from Maryland)
R. J. ドール (Robert J. Dole)	1971—73	カンサス州選出上院議員 (U.S. senator from Kansas)
G. H. ブッシュ (George H. Bush)	1973—74	駐国連大使 (U.S. ambassador to the United Nations)
M. L. スミス (Mary Louise Smith)	1974—77	共和党全国委員会副委員長 (Cochairperson of Republican National Committee)
W. E. ブロック (William E. Brock)	1977—81	前テネシー州選出上院議員 (Former U.S. senator from Tennessee)
R. リチャーズ (Richard Richards)	1981—83	レーガン選挙運動地域調整者 (Regional Coordinator for Reagan campaign)
F. J. ファーレンコッフ (Frank J. Fahrenkopf)	1983—	ネヴァダ州共和党委員長 (Republican state chairman in Nevada)

ていた候補は二名である。一九七六年の議員選挙において惜しくも議席を失ったテネシー州選出の前上院議員W・ブロック(William Brock)とユタ州の共和党委員長(the Republican state chairman of Utah)R・リチャーズ(Richard Richards)が、これに当る。ブロックは、一九七六年の熾烈

な大統領候補指名選挙において、フォードを、他方、リチャーズは、その対立候補のレーガンを、それぞれ、強力に支持した。このため、共和党におけるフォード支持派は、全国委員長に、ブロックを、これに反し、レーガン支持派は、リチャーズを、それぞれ、推挙するというように、この年における共和党全国委員長選挙の支援体制は、顕著な双極的対比構造を提示するに至った。この選挙は、ブロックとリチャーズという強力な磁極が互いに放射し排斥し合う磁気のさなかで行われたため激烈を極め、都合三回の投票の結果、ブロックが勝利を掌中に収めたのである。

ブロックが全国委員長に就任した当時の共和党は、一九三六年・一九六四年以来の最低迷状態に陥っていた。この当時の共和党勢力の衰退は著しく、議会の三分の一、州知事一二、それに四州の立法部を僅かに支配していたにすぎない。

一九七七年から一九八一年に至るまでの就任期間内に、ブロックは、アメリカ史上、最も活動的にして最も名声を博し、そして、最も業績をあげた全国委員長の一人として、広く称賛されるに至った。⁽¹⁸⁾ブロック委員長指揮の下にRNCは、強固な財政基盤を確立したばかりか、さらに、全国・州両公職に立候補する共和党員の調達と彼らの選挙運動に対する援助という困難な地平に踏みこみ、そこにおける自己の存在と活動のための保壘の造築に着手したのである。⁽¹⁹⁾民主党全員委員会 (Democratic National Committee : DNC) は、一九七八年及び一九八〇年における州立法部選挙を、事実上、無視したのに対して、RNCは、全国を通じて枢要と認められる州立法部の議席を獲得するための選挙活動に、凡そ五〇〇万ドルを投入した。州立法部選挙に対する民主・共和党の全国委員会の思考と対応のベクトルは、まさしく逆向きになっていたといえよう。その結果、共和党支配の州立法部議席は実質上二〇〇増となり、さらに、共和党は、一九八二年の下院議員選挙区再区画化に関する攻防が開始されたときに、幾つかの重要な州における統制力と有利な交渉力とを確実に取得することに成功したのである。

「ニューヨーク・タイムズ」の一記者は、一九八〇年に、民主党における全国委員長が単純に党への巨額献金者もしくは永年勤続党員のなかから選定され、しかも、全国委員会の職務が次期全国大会の開催計画の作成と次期大会に至るまでの期間における若干の広報活動の実践の二者以外に伝統的にほとんど重要な機能を有していないことから、全国委員長への選任争いを「滅亡への闘争」(a struggle over a ruin)と、他方、RNCを、それが全国委員会に全国組織としての権威と実質とを確保せしめるために大胆な組織改革と積極的な機能展開をみせたことから、「ジャガーノート」(Juggernaut)と、それぞれ、言及することによって、DNCとRNCとの明瞭に隔差を指摘している。⁽¹⁸⁶⁾ 同様に一九八〇年に、あるロビイストは、RNCには、「ヘアードライアーで整髪し二五万ドルもの選挙資金を懐にした無数の候補者を輩出する生産系列」(production line that turns out a limitless number of candidates with blowdried hair and \$250,000 in campaign money)が設定されていると述べている。⁽¹⁸⁷⁾ RNCの資金調達活動の効果的運用は、もとより、その他の活動の順調な進展を可能にする。RNCの資金調達活動の結晶核を形成しているのが、ダイレクトメールによる募金勧誘活動である。ブロックは、年に平均二六万ドルの政治献金を共和党に対して行う六五万以上に及ぶ《基礎献金者》(low rollers)と年一万ドル以上を寄贈する四〇〇名の《巨額献金者》(big givers)の双方を含む確実な政治献金者名簿に基づくダイレクトメールによる募金勧誘活動の画期的様式を漸進的に樹立するに至った。この方式によって、RNCは、一九八一年に、二〇〇〇万ドル以上の資金を調達し、これを予算に計上した。ブロックの指導の下で、共和党は、確かに、総収入を着実に伸ばしている。一九七四年における共和党の総収入は、RNCの委員長報告によれば、六三〇万ドル、一九七五年八九〇万ドル、大統領選挙年の一九七六年一九〇〇万ドル、一九七七年一〇七〇万ドル、一九七八年一四五〇万ドル、一九七九年一七〇〇万ドル、大統領選挙年の一九八〇年三七〇〇万ドル、以上となっている。一九七〇年代の後半を通して、総収入の実に七五%が、ダイレクトメールによる募金勧誘活動の方

式によるものであった。しかも、共和党の勢力が回復し、とりわけ、上院議員ならびに大統領の選挙において、共和党が民主党とほぼ対等に相拮抗し得る状況にたち至るとともに、共和党の巨額献金者獲得計画の実績も、一九七八年には一万ドル以上の献金者一九八名であったのが一九八〇年には八六五名へと、その数を四倍強に急増させるに至っている。こうしたことから、共和党の資金は、一九八一年十月・十一月に共和党支持を訴求した一連のTVコマーシャルの費用二〇〇万ドルを支出してもなお十分に余裕のあるほど潤沢であった。なお、一九八〇年における同種のTVコマーシャルは、『共和党に投票し流れを変えよう』(Vote Republican for a change)というスローガンを強く訴えることによって、少なからぬ効果を発揮したのである。このようにして、ブロックの指導の下におけるRNCは、資金調達方法及び選挙運動支援の特殊技術の両分野における専門家を効率的に給付し得る強力な『政治コンサルタント会社』(political consulting firm)に変貌を遂げるに至ったといつてよい。一九七〇年代末葉における共和党は、単に豊富な資金に恵まれたばかりではなく、さらに、新たな構想や想像力を相次いで輩出させ、これらが渦巻く躍動状態にあった。政治の科学と政治の実践とを画然と区別する硬直した思考法を棄て両者は相互に混入し合い相互浸透性の関係にあるとする一元論的な思惟様式にたつ「コモンセンス」(Common Sense)誌の刊行は、その帰結であり、また、その象徴であるといえよう。もとより民主党には、こうした刊行物は存在していない。

RNCとDNCとは、あらゆる局面において対蹠点に位置する。一九八一年にDNC委員長に就任したC・T・マナットは、両委員会の現況を比較し、次のように記している。⁽¹⁸⁸⁾

「我々は、全国委員会の機能とは何かを明確に概念化していないし、委員会の組織化も完了していない。我々は、我々の委員会の活動状況をTVで放映していないし、また、我々の委員会と他の組織との間における統合的調整もとれていない。さらに、我々は、我々の委員会の財政基盤も確立していないうえに、我々の活動は停止状態にある」。

もしDNCが健全な財政基盤を確立していなかったら、DNCがRNCと効果的に競争し得る可能性は、至って乏しく、従って、双方を同位相に置くことは、きわめて困難である。げんに、DNCは、一九八〇年の大統領選挙年に、ダイレクトメールによる募金勧誘活動の実施によって、僅か六一万四九五ドルを調達し得たにすぎなかった。この総額は、前回の大統領選挙年である一九七六年における郵送による調達額八二万五六三四ドルを大きく下回った。一九八〇年におけるDNCの受領総額は、前回よりも一〇〇万ドル減の凡そ二四〇万ドルである。信じ難いことだが、一九八一年においてもなおDNCは、一九六八年に調達した選挙資金総額のうちの剰余額七五万ドルを所有していた。さらに、別の数計によって、共和党と民主党の財政状況における対比の構造を示すならば次のようになる。

その一つは、資金調達額の差異である。一九八一年一月一日から一九八二年九月三〇日に至るまで一年九ヶ月の間に、全国委員会・上下両院選挙委員会 (congressional and senatorial campaign committee) のとき共和党全国組織が調達した資金総額は一億六八八〇万ドルを優に越えていた。これに反し、民主党全国組織が同一期間内に調達し得た資金総額は二三七〇万ドル以下であり、共和党の約七分の一であった。もしこのような共和党と民主党における資金調達能力の七対一の比率が将来にわたって継続すると仮定したならば、この共和党における財政的優位の立場は、幾何級数的な威力を発揮し、長期的にみた場合、こうした財政力がアメリカにおける政治過程の進行そのものを共和党に有利な形で支配することになるであろう。しかも、一九七八年に資金調達能力の比率が四対一で共和党優位であったのが、一九八一年—一九八二年にはそれが七対一に達しているという深刻な事態を考慮にいれるとき、民主党にとって不吉な予兆は、共和党における資金調達能力の優位が、今後もひき続き増大するであろうという事実である。

もう一つは、共和・民主両党の間における支出総額の懸隔である。一九七七年から一九七八年にかけての議員選挙の期間中に、共和党は八五九〇万ドルを支出したのに対して、民主党は、この期間中に二六九〇万ドルを支出したに

表24 RNC と DNC における資産諸項目の比較

1982

資 産 項 目	D N C	R N C
有 給 職 員 数 地 域 ス タ ッ フ の 配 置 状 況 の 常 予 算 経 党 献 金 者 名 簿 の 記 載 数	100 限 定 的 800万ドル 25万	450 完 全 (全 地 域 に 配 置) 3800万ドル 150万

すぎず、この額は共和党の支出額の三分の一以下であった。同じく、一九七九年から一九八〇年にかけての大統領選挙の期間中に、共和党は一億六一八〇万ドル、民主党は三五〇〇万ドル、一九八一年から一九八二年にかけての議員選挙の期間中に、共和党二億一三九〇万ドル、民主党四〇〇〇万ドル、以上を、それぞれ、支出した。こうした支出額についても、共和・民主両党の間における資金調達能力の差は、瞭然と認められよう。

以上のごとき統計に示されるように、共和党と民主党の財政的基礎は、盤石と軟弱という鮮やかな対立的構図で描くことが可能であろう。一九八二年におけるRNCとDNCにおける資産諸項目を比較するならば、次の表24のようになる。⁽¹⁸⁾

ブロック委員長は、豊富な資金を活用することによって、RNCの組織上・機能上の改革を断行した。こうしたブロックの業績を列記的に述べるならば、議会及び州立法部の双方に対する有望な新人候補者の積極的発掘、これらの有望候補者のために選挙運動の組織化の方法ならびに選挙技術の修得法を教授する《研修所》(school)の開設と運用、一九七

八年及び一九八〇年における彼らの選挙運動に対する資金と資料の援助、地域担当政治統整者⁽¹⁹⁾(Regional Political Directors) (RPD) の設置、組織統整者計画⁽¹⁹⁾(Organizational Director Program) の実施、REPNET⁽¹⁹⁾(Republican Party Data Processing Network) の布設、地方選挙運動局⁽¹⁹⁾(Local Elections Campaign Division) (LECD) の創設、⁽¹⁹⁾以上が挙げられよう。一九七八年及び一九八〇年の議会及び州立法部の選挙における共和党の議席増は、ブロックの透逸した指導によるところが大といわれている。

因みに一九八〇年の議員選挙についていえば、上院議員選挙の場合、九名の現職民主党議員は、自己の議席を共和

党上院議員に明け渡したのに対して、現職共和党上院議員のなかで民主党に議席を奪取された議員は、皆無であった。また、現職上院議員が立候補していない開放議席 (Open seats) 九のうちの七議席は、共和党に帰属した。この一九八〇年上院議員選挙における共和党の議席増は一二であり、結局、共和党は五三議席 (民主党四七議席) を獲得した。他方、同年における下院議員選挙の場合、レーガン共和党大統領候補の圧倒的勝利といえども、下院における民主党の牢固たる支配を崩落させ、そこに共和党優位の新たな転調を導入するまでには至らなかった。けれども、レーガン共和党候補の大勝利は、民主党支配の牙城に少なからぬ打撃を与え、そこにおける三三議席の堅壘を制圧することに成功したのである。従って、一九八〇年の下院議員選挙は、民主党二四三議席、共和党一九二議席という共和党惜敗の結果に終わった。⁽¹⁹⁸⁾ また、一九八〇年の州立法部議員選挙においても、共和党は、一九八四年の選挙の場合と同様、凡そ三〇〇〇の議席を確保している。民主・共和両党による州立法部議席の支配数ならびに民主・共和両党による州立法部議院の支配数を図示するならば、次の図2、図3のようになる。⁽¹⁹⁹⁾

このようなブロックの偉大な業績にもかかわらず、レーガンの親密な顧問の多くは、一九七六年の大統領候補指名におけるブロックのレーガンに対する反対の態度と穏健な保守主義の政策的立場とが、何よりもまして、ブロックがレーガン支持層の一員ではないという実相を映す正確な鏡像であると主張した。一九八〇年六月、共和党全国大会の一ヶ月前であり、レーガンの大統領候補指名が確実となった時点から一ヶ月後、レーガンの顧問団は、ブロックの即時解任をレーガンに要請した。しかし、レーガンは、この提案を最終的に拒絶する。けれども、共和党全国大会は、「全国委員長、副委員長、そして、委員長を除く他のすべての役職者は、一九八〇年の全国大会の終了直後に、それ以降は、各奇数年の一月に、それぞれ、選挙されるものとする」という新たな党則を採択した。ブロックは、一九八〇年六月に、この党則の定める正当な手続にしたがい全国委員長に再選されるに至った。同時に、ペンシルヴェニア

図2 民主・共和両党による州立法部議席の支配数（1964—1984）

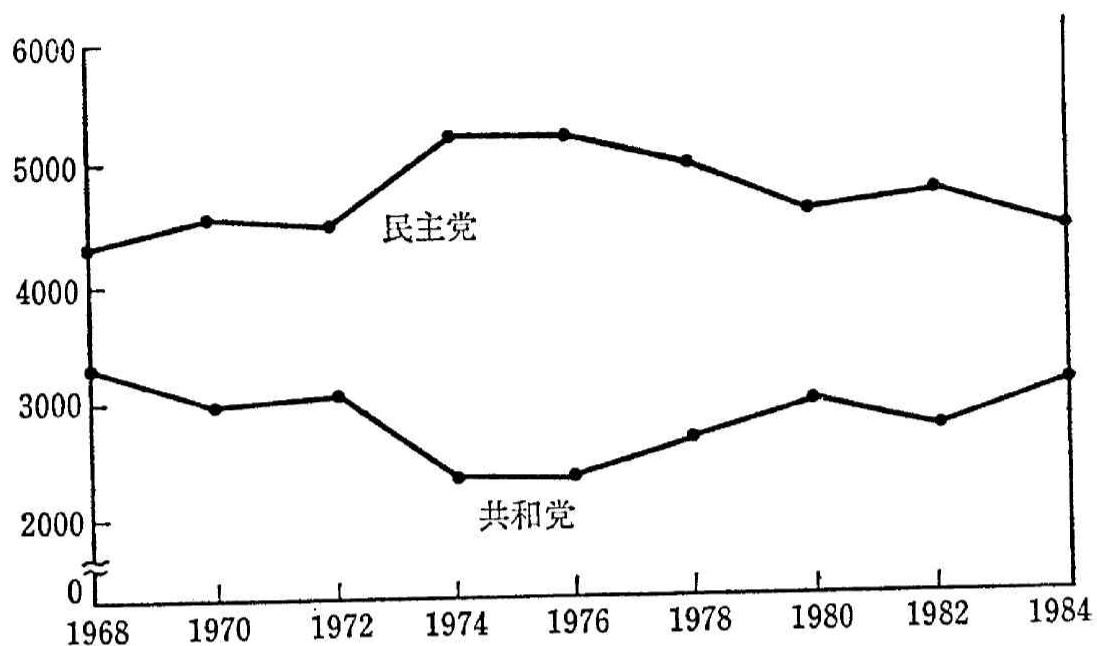
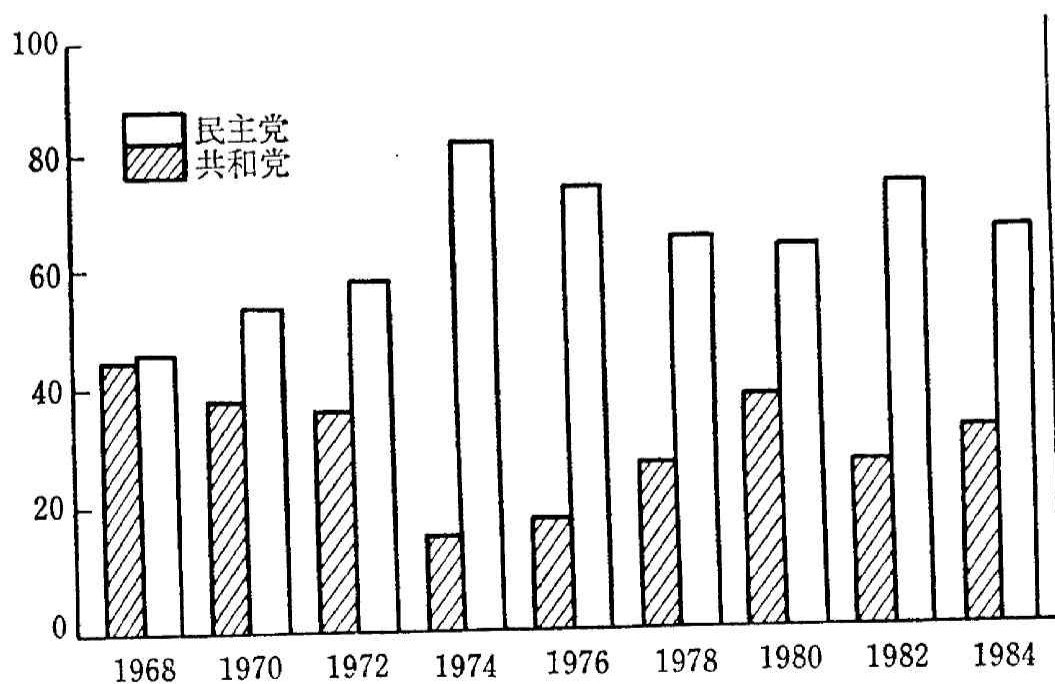


図3 民主・共和両党による州立法部議院の支配数（1968—1984）



州におけるレーガン選挙運動委員長 (Regan's campaign chairman) であり、後に運輸長官に就任したD・ルイス (Drew Lewis) が、全国委員長代理として、また、全国委員会「運営委員長」 (chief operating officer) として、選挙された。しかも、一九八一年一月に、レーガンは、R・リチャーズを全国委員長に推挽し、彼は全国委員会によって正式に委員長に選任された。ブロックは、過去の業績に対する報償として、大使格の合衆国通商代表 (U.S. trade representative) に任命されたのである。大統領の全国委員会と全国委員長の双方に対する大統領の支配を、これ以上に明確に示した事例は他にないであろう。「彼〔大統領〕は、常に全国委員会を主導し、全国委員会を牛耳る」 (He takes the lead. He calls the tune).⁽⁸⁷⁾

さらに一九八三年に至ると、レーガン大統領は、全国委員長に、ネヴァダ州選出の上院議員であり、彼の最も旧知の政治的盟友であるP・ラクソールト (Paul Laxalt) を任命した。しかしながら、既に一九七〇年代に、共和・民主両党の全国委員会は同時に結晶して全国委員長職の常勤化・有給化という一つの形象を生みだしている。このこととラクソールト上院議員の全国委員長への任命とは、鋭い対立を形づくる。両者の間に交感の通路を設定することのホワイトハウスからの命令を受けて、共和党全国委員会は、とくにラクソールトのために、共和党全国委員会会長 ("general" chairmanship of the party) という新たな地位を、いわば曲芸的技巧によって創設した。この新たな役割の遂行を通して、ラクソールトは、議会、党本部、ホワイトハウス、そして、来たるべき大統領選挙運動、以上における共和党の諸活動に対する監視と調整の名目上の責任を担うこととなった。しかし、ラクソールトの就任式に列席した共和党幹部は、党本部に対するホワイトハウスの影響力は、これにより、増大こそすれ、減退することはないであろうと推断したのである。一方、全国委員会は、党則にしたがい、前ネヴァダ州共和党委員長の要職にあり、ラクソールトの配下に当るF・J・ファールレンコッフを、党本部運営の責任を有する有給の全国委員会公認委員長 ("regular chair-

man" of the party)として選出した。こうしてホワイトハウスによって創案された全国委員長職の二元性は、D・ルイス運輸長官によって全国委員会に次のように釈明された。⁽¹⁸⁸⁾

「現職大統領の下では、与党の全国委員長は、ほぼ全面的にホワイトハウスによって支配される」とルイスは語った。「もし全国委員長がホワイトハウスにおける有力支持集団の一員でないとしたら、彼は、自分の声を先方へ届かせようとはしないであろう。ディック・リチャーズには、こうした問題点があった。ファーレンコッフにも、そうした問題点があるとみてよい。しかし、ラクソールトは、いつでも受話器をとりあげ、彼が必要とする事項や発言した事項を、ホワイトハウスに直接に伝達することができる」。ルイスの説くところによれば、新たな全国委員長職二元制度の下では、共和党全国委員会は、「大統領再選委員会」(the "re-elect the President Committee")の一部として機能するであろう。もとより、全国委員会が党則で規定された目的の実現のために存在する別個の独自性を所持していることは、いうを俟たない」。

以上に素描したようなRNCの新たな相貌を前に、DNCは、徒らにこれを座視していたわけではない。むしろ、DNCは、RNCに生じた組織上・機能上の変革という地殻変動を最も敏感に察知したといつてよい。これ故にこそ、DNCは、一九八一年に、既にRNCが遂行しつつあった業務の幾つかの実行に着手したのである。大量郵送による資金調達、候補者の徵募、公報活動などの、RNCが既に積極的効果をあげている業務の磁極に、DNCもまた、おのずと引き寄せられるに至った。RNCと同一軌道を走行しようとするDNCの行程は、これまで着実に進行してきたとはいえ、RNCと比肩し得るまでの前途は、なお遼遠たるものがある。例えば、DNCの政治献金者名簿記載数は、一九八一年の二万名から一九八二年中期には、一五万名に急伸した。しかし、RNCの政治献金者名簿記載数は、この同一期間内に、一三〇万名から一五〇万名に増大している。一九八一年・一九八二年におけるDNCの事務局長

(DNC executive director) E・アイデンバーグ (Eugene Eidenberg) は、民主党再建努力の重要期間は一九八五年から一九八九年に至るまでの四年間にあると述べ、次のように記している。⁽⁹⁹⁾

「一九八一年から一九八五年に至るまでに、我々は、党基盤の構築をはじめることになる。もし我々が一九八四年における大統領選挙に勝利を確保するならば、この傾向は、DNCを、大統領の個人的な政治部門に再び引き戻すことになるであろう。次期全国委員長ならびに次期委員会スタッフが肝に銘じなければならない事柄は、効果的な全国政党組織の構築という基本的方向を今後も引き続き堅持してゆくことである」。

こうして、DNCもまた、RNCと同一方向のヴェクトルをもちながら全国組織としての実質と独自性の獲得を主張しはじめるに至っている。

今日、多くの有能な全国委員長による効果的運営の結果として、十分に組織化され、かつ、豊かな資金を擁する民主・共和両党の全国委員会が、互いに対極的に反撥し合い響応しながら発展しつつある。この意味において、今日の全国政党政治は、二つの全国委員会を二つの焦点とする楕円形の球体を形づくっているといってもよからう。こうした状況の成立は、政党組織の総体的虚弱化というよりは、むしろ、全国政党組織の強化を表出するものと解してよい。なぜなら、以前には、州及び地方の段階において遂行されていた政党機能が、より高次の全国段階に移行するに至っているからである。このことは、全国、州、地方の三組織が一つの円環に結び合わされ、州及び地方の政党における全国政党への一体感や帰属感が、培養されつつあることを意味する。事実、多くの州における共和党州委員長と候補者は、一九七八年のRNCによる州選挙への未曾有の介入の事態に対して、RNCの効力が州選挙の行方を制し得る重大な要因であったことを率直に承認し、惜しめない称賛を送っている。げんに、ある中西部における老練な州委員長は、「ビル・ブロックは、全国委員会の概念全体を変えてしまった。我々を援助してくれた全国委員会派遣の選挙

運動員は、私が知る限り、最良の人々であった。彼らは、我々に、スタッフ、諸々の資源、それに資金を提供してくれた。我々は、私が心得ているすべての期間におけるよりも、この最近の二年間に、全国委員会から多くの援助を手することができた」と語っている⁽²⁰⁰⁾。

こうした政党組織の全国化・統合化の徴表が、果たして、長期的・普遍的な予兆性を含む動向を示すものなのか、それとも、蜃気楼のようなはかない仮象にすぎないものなのか、いままでのところ、明らかではない。確かに、民主・共和両党における最近の大統領は、全国委員会の役割を軽視し、より自律的な全国委員会よりも、むしろ、ホワイトハウスに、政党支配力を集中させる傾向にある。けれども、共和党にみられるように、州政党及び州政党候補者の双方に対する広範囲にわたる用^{サライズ}役の給付形態は、既に定着している以上、どのような大統領であれ、全国・州・地方の三組織間における相互依存関係の破壊は、至難であろう。こうした依存関係は、アメリカ政党史の地層の模様に、確かな形で既に織り込まれていると考えてさしつかえなからう。

こうして、大統領の実質上の党首としての正当性は、恰も乗り越え得ぬ巨峰となって聳立するごとく、党の内外に広く承認されている。さらに、大統領は、全国委員長の独占的選定という大統領と全国組織とを隔離しつつなお連絡する秘められた地層のごとき有機的脈管を通して、非公式の党首ながら、全国組織の公式装置に対する決定的な影響力を行使することが可能である。こうした大統領の実質上の党首としての正当性と全国組織の公式装置に対する決定的な影響力の行使とは、政党組織の全国化・統合化の今日的脈絡のなかに位置づけられるとき、微妙に混淆し合い一つに合体を遂げ、必ずしも完璧ではないにせよ、政党組織全体における頂点から末端に至る精緻な指導系列と厳格な命令系統の不備という組織指導者としての彼の弱質性を補強し、党内における彼の指導力と説得力の発揮に大きく寄与するのである。

右に述べたごとき状況から、アメリカ二大政党の機能的側面に照明の白熱光を投げかけるならば、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)という全体像を形成しているといつてよい。⁽²⁰¹⁾ 現政権の経済政策が、与党共和党の名を受けて《共和党経済学》(Republican economics)と呼ばれるのではなく、共和党選出の行政部首長の名を冠して《レーガノミクス》(Reaganomics)と広く指称されているところに、このことが焦約的に象徴されている。⁽²⁰²⁾ 由来、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指導者の地位を達成し得るという利点のみに、帰せられるべきではない。それに次の事実が付加されねばならない。いうところの事実とは、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、こうした大統領の事実上の党首としての地位の政治的影響力を限定し、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。というよりはむしろ、今日の立法部における与党指導者は、カーター元大統領に対するオニール下院議長の関係のごとき、大統領と対峙する敵方ではなく大統領の「強力かつ信頼し得る味方」(a powerful and reliable ally)であるという事実である。⁽²⁰³⁾ このことは、同じく、大統領と上下両院における与党院内総務(Majority Leaders)との関係についても妥当する。げんに、レーガン政権は、その初年度に、上院共和党院内総務H・H・ベーカー(Howard H. Baker)(テネシー州選出)ならびに下院共和党院内総務R・H・マイケル(Robert H. Michael)(イリノイ州選出)の立法部における党友(party allies)によって、測り知れない恩恵を受けた。「上院における多数党と下院の共和議員の間における注目すべき統一性を維持する彼らの手腕は、与野党議員による連合体を形成し上下両院に受容可能な両院協議会報告書を作成することのレーガン政権の課題を、著しく軽減するに至った」のである。⁽²⁰⁴⁾ こうしたことから、与党の場合、民主・共和両党の機能的切断面に視野の焦点を結ぶならば、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 which

necessarily centers on the chief executive⁽²⁰⁵⁾ という図柄が、明確な線で隈取るように描出されるであろう。

大統領がこうした連合体における支配的な影響力を行使し得る正当性の根拠は、確かに、コロンビア大学(Columbia University)のR・M・パイアス(Robert M. Pious)教授の説くように、一つには憲法上の規定に由来する。⁽²⁰⁶⁾パイアス教授は次のように述べる。⁽²⁰⁷⁾

「大統領権力を理解するための重要な手掛りは、大統領が、国民の直面している危機状況や重要な係争問題を解決するために、憲法の文言や解釈に基づく様々な法規を通して一方的に主張する憲法上の権限に、注意力を集中することによって求められる。……大統領権力の基本的かつ通分不能の核心は、影響力、説得力、世論、選挙における勝利、政党、以上のいずれでもなく、むしろ、国際的危機や重要な国内問題を解決するための憲法上の権限の首尾よい主張(successful assertion)にある。……大統領は、自己について定めた憲法上の特権に依存しなければならない。なぜなら、選挙による明確な委任の獲得、政党組織体系に対する統制力の確保、与党の立法部政党に対する指導、議論の力による議会と国民に対する指導を可能にする専門的意見の顧問機関からの入手、以上のいずれをも、大統領はなし得ないからである」。

パイアスの説くところに従うならば、大統領は、「几帳面な官僚のごとく自己の役割を果たすところの、……役割を規定された指導者」(role-determined leaders who, fill their role in the manner of the punctilious bureaucrat)⁽²⁰⁸⁾ということになるであろう。「役割を規定された指導者」の発揮する指導性は、「指導者の役割によって指図される必修指導性」(required leadership dictated by the leader's role)⁽²⁰⁹⁾である。

けれども、パイアス自身が認めているように、大統領が依拠する憲法上の特権は、「大統領自身がそれについて定義を下す」[the (president) himself defines them (constitutional prerogatives)]⁽²¹⁰⁾というに従い行使される。同じく、パイア

スは、前述の引用文のなかで、憲法上の権限の《首尾よい主張》と述べている。これらは、憲法上の特権に期待されている大統領の役割を越えて拡大する、あるいは、そこまで至らずに収縮するという、弾力的な形で、高度に個人的な仕方によって、大統領が自己の役割を規定し得ることを、含意しよう。そうであるならば、大統領は、「役割を規定する指導者」(role-determining leaders)⁽²¹⁾に変貌することになるであろう。そこに成立する指導性も、従って、「役割によって規定された指導行動の範域を越える指導行動の域内への介入を伴う裁量指導性」[discretionary leadership (which) involves intervention with leadership behaviors beyond those prescribed by the role]⁽²²⁾の外貌を示すことになる。こうして、大統領の政治的な確信、信条体系、これらに基づく自己の役割規定及び役割運用などの、大統領の個人的な政治技術及び資質と憲法上の大統領の特権との間には、自在に行きかう交感の回路が設定されている。

もとより、政策形成・実施過程における大統領の役割に潜在的な影響力を及ぼす要因は、独り、憲法上・法律上の大統領の特権や権限のみに限られるわけではない。そうした要因として、次の四者を挙げることができる。⁽²³⁾

第一は、政治経済構造、政治文化、政治的亀裂、脆弱な政党制度のような、国際的・国内的段階における総体的な政治経済諸要因である。第二は、ホワイトハウスにおける大統領補佐官制度や立法部連絡官制度のような、行政部内様々な組織形態である。第三は、政党一体意識の分布状況、政策選好の共有状況、政策発議に優位を占めようとする立法部の努力、大統領に対する公衆の人望、大統領に対する利益集団の支持、選挙における勝利、個々の政治的事件と危機、以上のような、政治的文脈から起る諸要因である。第五は、政治の議事日程の支配・自己に対する信頼感と個人的一体意識の創出・自己の政治的利害関係 (political stakes) の認識に基づく外部諸資源の活用をなし得る能力、立法部との取引における技術の採用、公衆に対する自己の威信の効果的利用のような、戦略行為者 (strategic actor) としての大統領が行使し得る内面的な個人的諸資質である。

右に挙示した諸要因のなかで重要視されているのが、第四の大統領の個人的な政治的賦質である。この要因は、大統領権力の行使様態を解析する最も重要な因素とされるばかりでなく、他の説明要因と厳密に照合され入念に吟味されることもない。⁽²¹⁴⁾「大統領職における個人的な窮地 (Personal dilemmas)、意思決定、そして、運営は……全く自然に、個人的属性との関連において最も多く説明される」⁽²¹⁵⁾。その結果、暗黙裡に、しかも、弁解の余地なく、個人的要因は、非個人的要因を《洗い流す》⁽²¹⁶⁾ (washing out) ことになる。

事実、大統領の果たす役割から大統領の個人的な政治的賦質の重要性を抽き出すことができる。⁽²¹⁷⁾

既に述べたように、大統領は元首、行政部首長、四軍の最高指揮官、外交の専掌者、最高の立法者、党首、国民の代弁者、平和の擁護者、繁栄の演出者、世界的指導者、以上の主要な役割を担う。より広く類別するならば、これらの役割は、外交関係大統領職 (Foreign Affairs Presidency)、内政大統領職 (Domestic Presidency)、経済大統領職 (Economic Presidency) の三者に分化される。ここに挙げた一〇の役割のうち、四軍の最高指揮官、平和の擁護者、繁栄の演出者を除く少くとも七者の役割は、「他の人々と協調し、彼らを統御し、魅了し、感動させ、説得し、糾合することの能力」⁽²¹⁸⁾ (an ability to get along with, manage, engage, impress, persuade, and rally other people) を包含する。このような大統領が担う役割から、次のような諸活動が派生する。危機管理 (crisis management)、象徴的指導及び士気昂揚指導 (symbolic and morale-building leadership)、政策目標間における優先順位の設定ならびに政策の立案 (priority setting and program design)、人材調達指導 (recruitment leadership)、立法部内外における連合勢力の形成 (legislative and political coalition building)、政策の執行と評価 (program implementation and evaluation)、そして、総体的監視 (general oversight) が、これである。これらの諸活動は、すべて、「他者との親和的な作用上の関係を形成し維持することの技術」⁽²¹⁹⁾ (skill at building and maintaining good working relationship with others) を必須要件とする。こうしたことから、首領職 (headship) に関連

する大統領職の構成部分は、その権力の主要な源泉を、大統領の憲法上の特権に求める。しかし、指導を含む大統領職の構成部分は、その権力の主要な源泉として、「対人関係行為者としての大統領の技術」(the president's skill as an interpersonal actor)を所持するのである。⁽²²⁰⁾これ故に、《行政部首長を中心に結集したところの、様々な青团、党組織、党幹部から成る連合体》における大統領の支配的な影響力は、彼が生来的に具有している個人的な政治的賦質とそれに基づく政治的機会の開発・利用の能力という不確実な個人的要素に、従って、《対人関係行為者》としての大統領個人の統治技術に、深く支えられている。「大統領の個人的能力は、効果的な大統領指導の必要不可欠の構成要素である」。⁽²²¹⁾それ故、大統領の支配的な影響力は、その強度や発現方法、それに実効性において、必ずしも一定しておらず、個々の大統領間に巨大な差異が認められる。⁽²²²⁾

このように、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、究極的に立脚する。四囲の具体的政治状況の推移を的確に捉え、これを自己の政策的立場に有利となる方向に能動的に繰り広げつつ、自ら確立した基本的政策目標の積極的実現を目ざして、自己を中心点に回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丹念に形成し強力に動員し得るだけの能力が、すなわち、これに当る。大統領制の研究で著名なL・W・ケーニグ(Louis W. Koenig)は、この点について次のように述べている。⁽²²³⁾

「効果的な全国政党制度(an effective national party institution)の不在は、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させ、個人組織を活用したいとする衝動へと駆りたててゆく。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、大統領が担う数多の役割の一つから惹き起される影響力を微妙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、いいかえてもよい。⁽²²⁴⁾

こうした能力が現実を発動された最も単純な事例として、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ー州選出の「ニューフロンティア」(New Frontier) 政策支持のある民主党下院議員を、中米西印度諸島の最南端に位置するトリニダードトバゴ(Trinidad Tobago)の独立祝賀式典に、合衆国代表の特命大使として派遣したという事実を、挙げる事ができる。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、一般に受けとめられた。しかし、この態度は、当該議員の再選に対する配慮を発条としたものであることはもとより、さらに進んで、この任命を通して、進歩的なケネディ政権に対する保守的なテネシー州民の不信と猜疑を一掃し、それによって「ニューフロンティア」政策路線に対する州世論の支持の結集を意図してなされた試みであった。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と最高の立法者・政党指導者としての役割の強化とを結び合わせる補助線を引いた好個の例であろう。⁽²²⁵⁾

この意味における能力を、「政治的熟練」(the political skill)⁽²²⁶⁾と称するならば、「政治的熟練」とは、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はかならない。これ故に、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種の政治的影響力の間に、基本的政策目標の実現を目ざして、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湧出す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に内在する諸々の政治的威力を点綴することの能力」(the weaving of the strengths in various roles)⁽²²⁷⁾として表現することもできる。さらに換言するならば、「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

ればならない政治的障害を克服し、大統領職に帰属する象徴的な權威の結合の成果として彼に生ずる資産を徹底的に活用しようとするならば、大統領は、道義的及び政治的な指導の慎重な平衡を保たねばならない」ということになる。⁽²²³⁾

このような大統領の個人的能力は、それが政党指導者としての大統領の効果的機能の遂行を誘いだし、これがさらに最高の立法者としての大統領の実効的な機能の推進を誘い出すという複合のなかにあって、二つの機能を収斂する原点を形づくっている。従って、大統領の政党指導者としての機能と最高の立法者としての機能とは、彼の個人的能力を原点とする座標系によって統一され、トータルな構図を完成することになる。大統領は、こうした個人的能力の遺憾のない発揮によって、多様な利益や政策・イデオロギー体系を荷電し地方志向性もまた濃厚である与野党の議員に対し、時と状況に適應した説得と譲歩を繰り返し、また、瑣事ともおもえる非公式の人間関係の形成・維持・発展を通して、自ら実体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させ、それを強力な支持へと転轍してゆくことが可能となるのである。最近におけるこうした事例の典型として、ジョンソン・レーガン両大統領を挙げる事ができる。

既に述べた第八九議会の驚異的成果の蔭には、議会との親和と協調の態勢の維持に腐心したジョンソン大統領の議会に対する心憎いまでの周密な裏面工作があったことを、忘れることができない。⁽²²⁴⁾ すなわち、ジョンソン大統領は、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永らく下院法務委員長(a chairman of the House Committee on Judiciary)の要職にあったE・セラー(Edmund Celler)議員の夫人の葬儀に列席し、また、万障繰り合わせのうえジョージア州に飛び、そこでジョンソン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

まで参列している。さらに、第八八議会の終末に際しては、ジョンソン大統領は、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ところの、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招待状を発した。同じく、一九六四年における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J・オールソップ (Joseph Alsop) は、この法案の通過を説明して、それは、大統領補佐官の援助に基づく行政部による議員に対するロビイング活動の展開に加えて、ジョンソン大統領自身の並々ならぬ個人的努力に負うところが大きいことを認め、「大統領は、すべての議員に対して八方に手を尽した。上下両院における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。⁽²³⁰⁾ その他、ジョンソン大統領は、屢々、与野党を問わず、私的な会合のために議員をホワイトハウスに招き、パーティにおいて議員の夫とダンスに興じ、議員の誕生日には祝辞を電話で送り、そして、彼自身のテキサスの牧場に議員を少からず招聘し、歓待したのである。⁽²³¹⁾ こうしたジョンソン大統領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)⁽²³²⁾ といふことができよう。

次に、一九八二会計年度予算削減計画(四一四億ドル減)におけるレーガン大統領の議会に対する裏面工作についても、これと同じことがいえる。⁽²³³⁾ 一九八一年に、レーガン大統領は、自らが議員に対する強制・互恵の硬軟二様の説得技術を体得しているという事実を例証した。一九八一年の初頭、レーガン大統領は、下院民主党議員六〇名以上を、五名ないし八名の集団に分けてホワイトハウスに迎え、予算削減計画について説明のうえ、当該計画に対する彼らの理解と協力とを要請した。こうした民主党議員がホワイトハウスを辞去するに際して、大統領は、議員一人一人に、大統領専用のカフスボタンを収めた大統領の署名入りのブルーの小箱を自ら手渡し、彼らの労を犒^{なぐさ}めたのであった。

同じく、行政部スタッフを媒介項とする間接的・制度的な説得も試みられている。大統領補佐官が、その当時に自

己の選挙区選出の議員に圧力を行使していた地方の選挙民と結合し協同しつつ大統領の立法提案に対する議員の支持を動員したり、ホワイハウスにおける対外連絡担当主席補佐官 (the White House public liaison chief) E・ドール (Elizabeth Dole) が、大統領の立法提案の制定を目ざして実業利益諸集団の支持を繋ぎ、立法問題担当主席補佐官 (head of the White House legislative liaison operation) M・L・フリーダースドーフ (Max L. Friedersdorf) が、議会に対する行政部の圧力効果を極大化するために、行政部の圧力活動を調和的に組織化するに至ったという事例が、これに当るであろう。もとより、レーガン大統領は、議員と自己との間に拡がる政治的見解や立法提案に対する態度の差異と逕延とを解消し、議員の自己に対する同調と支持とを獲得するために、独り友好的な説得戦略のみに依存していたわけではない。

例えば、フリーダースドーフの事務局は、個々の議員に関する巨細にわたる情報を収集し、これに基づく詳密な報告書を作成した。この報告書は、議員が希望する補助金、議員が就任を期待する地位、議員の性格上の長所と短所、議員を威嚇し誘引し懐柔し得る方法などを包含している。げんにこの冷厳な報告書にしたがい、レーガン政権は、コネティカット州選出の共和党下院議員 L・J・デナーデイス (Lawrence J. DeNardis) の本拠地であるニューヘイヴアン (New Haven) に対して、当地の列車の改装費として一六〇〇万ドルの連邦補助金を給付し、その代償として、大統領提出の予算削減計画に対するデナーデイス議員の支持の調達に成功した。

レーガン大統領は、同じく一九八一年の減税立法を議会に通過させるために、同種の戦略を用いている。すなわち、大統領は、減税立法を議会に通過させる決然たる意図の下に、与野党を問わず、多数の議員をホワイハウスに招き、彼らに対して当該立法の支持を個人的に説得した。また、大統領は、下院における投票日の三日前に、民主党下院議員の重鎮一五名を、メリーランド州のカトクティン山脈 (Catoctin Mountains) 内にある大統領専用のキャンプデーヴィッド山荘 (Camp David) に招待し、減税立法に対する彼らの支持を求めた。さらに、レーガン大統領は、前述の

議員に関する詳細な身上報告書を携えて、積極的な議員工作に乗りだしている。こうした議員工作の結果の一例として、ペンシルヴェニア州選出の共和党下院議員B・グッドリング (Bill Goodling) を挙げることができる。グッドリング議員は、減税立法に対する賛成投票と引き替えに、自己の選挙区における軍事基地の存続ならびにスリーマイル島 (Three Mile Island) の清浄化立法へのレーガン政権の支持、以上の二点に対する現政権の固い誓約を獲得したのである。さらに、レーガン大統領は、一九八一年八月初旬、二〇〇名を超える実業の指導者をホワイトハウスに召集し、減税立法の促進への支援を彼らに依頼した。これを受けて、ゼネラルモーターズ社 (the General Motors) の役員団は、自己を核として、波紋のごとき電話による減税立法支持の圧力活動の輪を多数の下院議員に対して拡げてゆき、ダウケミカル社 (the Dow Chemical) は、自社の従業員に、彼らの地方選挙区選出の下院議員と連絡のうえ減税立法支持の請求を行うよう指示した。同じく、一九八一年八月初旬、合衆国商業会議所 (the U.S. Chambers of Commerce) のロビイストは、シェラトンカールトンホテル (Sheraton Carlton Hotel) における週一度の朝食会において、ホワイトハウスからその投票を左右し得ると認められる四三名の民主党下院議員の名簿を手交された。商業会議所は、いかなる規模の市や町にも存在するため、こうした議員の重要な選挙区に所在する末端の商業会議所に向って、ワシントンの中央本部から、放射線状に、当該議員に対する圧力活動開始の指令が、一斉に打電された。その結果、四三名のうちの二九名が、大統領の支持に転向したのである。合衆国商業会議所の税制政策局長 (director of tax policy) D・フラナサイアク (David Fransiak) は、「これは、実業界がその最良の利益を確保するために活動した恰好の例である」と述べている。⁽²³⁴⁾

こうして、レーガン大統領は、与野党の別を問わず、多くの議員と会い、会話を交し、意見を戦わせ、相互に説得し合うという談論風発を楽しむ性向を保持している。こうした性向の原層に遡源するならば、そこには「人々に好感を与える彼の印象深い能力」⁽²³⁵⁾ (his impressive capacity to be personally ingratiating) が所在する。このようなレーガン大統領

の個人的資質が、政権発足以来のレーガンの議会仕事を収束し今後の新たな議会工作の回転軸を形づくっているといつてよからう。ここに、レーガンの個人的資質の根本的な裸形の相をみることが出来る。こうしたレーガンの個人的資質について、ある下院議員は、カーター前大統領との対比において、次のように述べている。⁽²³⁶⁾

ある立法問題について、この議員は、カーターと会見した後に、「カーターが、当該立法の条項の一つについて彼が問題視する諸事項を我々に講義しはじめたとき、我々は、ほとんど席に坐っていることができなかった。カーターは、確かに、我々のなかの誰よりも、細目事項に精通していたといつてよい。しかし、どういうわけが、そのことが、彼が詳細事項の処理を我々に任せた場合よりも、我々を少からず立腹させたのである」。同じく、この議員は、レーガン大統領と大統領執務室 (the Oval Office) において会見したときの情景を回想して、大統領と僅か「二、三分」(a couple of minutes)の時を過ぎたにすぎなかったにせよ、彼は、「せき立てられているとは感じなかった。……カメラマンが、フィルム一本分の写真を様々の角度から撮影した。大統領は、私に力強い好意溢れる握手をしてくれた。大統領は、私を勇気づけるように私の背を軽く叩き、大統領が私の投票をどれほど必要としているか、また、いかに高く評価しているかを、私に語った。そして、大統領は、もし私が何かを必要とする場合には、遠慮なく大統領を訪問するように告げたのである」と述べている。レーガン政権の大統領補佐官が指摘するように、レーガン大統領と議会とのこうした非公式会談は、大統領の「潜在的な敵の口を封じ、しかも、彼らを余りにも無口にさせてしまうため、彼らは、大統領に向つて戦端を開くことができない」という政権にきわめて好都合な結果を招致するに至っている。⁽²³⁷⁾ 大統領の個人的賦質を最基層部としてその上に成立し、そこに共鳴板を見出し様々なヴァリエーションを奏でさせる大統領指導は、こうして、場合によっては、議員の政権に対する攻撃力を武装解除させ、剝製化し、物化し得るほどの魔術的威力を開示する。

さて、既に指摘したように、アメリカ二大政党は、「合理型政党」に所属する。従って、民主・共和両党は、いずれも、「政権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)⁽²³⁸⁾であるといつてよい。「多数のアメリカ人は、今日、彼らが単に政府に対する統制力を喪失しているのみではなく、政府もまた行動する能力、民意に即応する能力、それに、この国の眼前に突きつけられた挑戦に応じて積極的に公共問題を解決する能力、以上のいずれをも喪失していると意識している。我々がこうした政府の窮境に遭遇しなければならない理由は、我々が、政府の言動を規律するために用いられるべき一つの有効な装置を、活用していないという事実に求められる。その装置こそ、まさしく政党にはかならない⁽²³⁹⁾」。従って、もし民主・共和両党が、「合理型政党」から「民主型政党」への鋭角的な変容を遂げるならば、《政策形成と実施のための装置》としての両党の有効性は高まり、さらに、そのことを媒介項として、政府の行動能力と民意の政策への転換能力も、また、急角度の上昇のカーヴを描くことになるであろう。このことは、E・S・グリーンバーグ(Edward S. Greenberg)教授(コロラド州立大学)(University of Colorado)が、既に指摘したところである。⁽²⁴⁰⁾

すなわち、アメリカ二大政党制の性状からいうならば、選挙民の委託を政策に翻訳し得る可能性は、必ずしも零ではないにせよ、極端に乏しいと認めざるを得ない。「アメリカ二大政党の未組織、散漫、そして分権化の性状(the unorgaized, diffuse and decentralized nature of American political parties)⁽²⁴¹⁾」が、このような翻訳の前途に障害として立ちだかる。二大政党の各々の機成単位は、とりわけ、「統治のなかの政党」の構成単位は、中枢の指導や統制から自由であるうえ、選挙区の動向・圧力団体の圧力・州及び地方段階の政党組織の要求などのそれぞれの磁力点からの牽引力や斥力の影響と交錯の下に行動することから、こうした政党内における政策形成と実施のための努力の統整は至難であり、また、そのような統整が試みられることもほとんどなく、まして、それが成功し得る確率は零に等しいとみ

てよい。げんに、レーガン政権における経済計画の最初の成功は、下院における民主党指導部に公然と叛旗を翻し行動した南部及び保守派の民主党議員の緊密な協力と積極的支持によって、はじめて可能であった。このような組織と政策の両面にわたって顕著に認められる極端な細分化は、連邦主義と権力分立制とを基軸として構成された統治構造の基部に暗く沈降しているアメリカ政治生活の分権化的傾向を超越することを、事実上、不可能にしている。

ところで、アメリカ憲法制定者は、立法の形成があえて困難かつ迂遠の過程を経るような統治構造を精巧に構築した。アメリカ統治構造の下では、潜在的な国家の制定法は、議会の両院・ホワイトハウスをうねりながら通過し、しかも、往々、裁判所による挑戦を切り抜けるという、恰も螺旋状の回帰曲線のごとき途方もない迂路を辿らねばならない。何よりもまして、建国の父祖は、無産の多数者による財産権への攻撃を威怖した。従って、彼らは、多数者意思の前途に幾重にも障壁を設置した統治構造を創案したのである。彼らは、「選挙民の委託の政策への安易な翻訳を阻止する統治構造」(a system to prevent the easy translation of electoral mandates into policy)⁽²²⁾を創建した。もとより、こうした統治構造は、その組織構成と機能の両面とも、歴史の錆に被覆されてしまったわけではない。「もしこの統治構造をそのまま自然に放任しておくならば、それは、今日においてもなお、創設者の意図通りの機能を果たすに相違ない」⁽²³⁾。

理論上、アメリカ統治構造の生来の静態的性格と公衆の意思からの疎隔性とを潜在的に克服し得る数少ない制度の一つとして、責任政党制を挙げることができる。責任政党とは、「その政策と立法計画において何ものかを標榜し、そうした政策と立法計画に関する選挙民の判断を仰ぐためにこれらを彼らに提示し、そして、一旦、選挙されたならば、選挙民から委託された立法計画に対する統治のなかの政党员すべての服従を意のままになし得るほど十分に組織化されている政党」(party that stands for something in its policy and program; goes to the electorate for its judgement on that

policy and program; and once elected, is sufficiently well organized to command the obedience of all its party members in the government to its mandated program⁽²⁴⁾である。責任政党は、その成員の統一性が確保される故に、政権獲得と同時に、立法計画を公共政策へと翻訳することが可能となる。こうした責任政党の出現とともに、民意の政策への翻訳は、急激な求心の曲線を描きつつ現実のものとなるであろう。なぜなら、「責任政党の一体性は、統治構造におけるさもなくば不可避である細分化と分権化とを超克する架橋体として作動する⁽²⁵⁾」からである。これ故、責任政党は、権力の地域的・機能的分割を組織原理とする統治構造と対決しこれを超克する制度として自己を構成する。責任政党の樹立によって、民意の公共政策への翻訳の阻害から急進へと、統治構造に内在する政治力学のヴェクトルは、反転することになるであろう。

アメリカ二大政党は、自らがその内部で機能しなければならない統治構造とほぼ等分の比重で細分化され分裂したままの乱脈状態にある。「我が国の二大政党は、統一的な政策上の立場を造築し維持するための手段を、明らかに欠けている。我々は、大統領職と議会の支配権が二つの別個の政党の掌中にあるときばかりでなく、双方の統制権が単一政党に所在している場合ですら、往々にして、政府の麻痺状態に直面しなければならない⁽²⁶⁾」。いかなるアメリカの大統領といえども、自己の立法計画を議会に確実に通過させることはできない。なぜなら、当然のことながら、大統領は、議会における彼自身の政党に所属する御し難い、そして、屢々、敵意のある議員と、きめ細かに折衝し慎重に妥協を図らねばならないからである。とりわけ、こうした議員が勢威ある常任委員会委員長である場合には、このことがいわねばならない、大統領が地氐り的大勝利によってその地位に就任した場合でも、事情は異ならない。「アメリカ二大政党の無責任性 (irresponsibility) は、憲法体系 (the constitutional system) に内造されている現状維持の生来的傾向を打破し得る唯一の潜在的な用具を空洞化し、民意の公共政策への翻訳を頓挫せしめる⁽²⁷⁾」。もとより、このこと

は、一九三三年のフランクリン・ローズヴェルト、一九六五年のリンドン・ジョンソン、そして、一九八一年・八二年のロナルド・レーガンのそれぞれの立法上の成果に立証されるように、必ずしも常に真実であるとは限らない。けれども、この一般化は、今日の大部分の時期に妥当するのである。

右に述べたごとき状況から、「合理型政党」の民主・共和両党の政策機能は、政党全体でも、また、政党の全国組織でもなく、民意の具現者である大統領に課せられ、さらに、大統領個人の賦質である統治技術という不可測・不安定の個人的要素に、究極の基脚点を求めざるを得なくなるに至っている。それ故、民主・共和両党における政策機能は、大統領という「一個人の精神力、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)⁽²⁸⁾を支軸として旋回しているということが出来る。それは、また、大統領における個人という《人間》と国民全体から選挙される国民の代表という《制度》とが一点に凝結し尽すところに生成されてきたものと表現することもできよう。

(1) 拙稿『アメリカ二大政党における構造と機能の動態的把握』〔神奈川法学第十三巻第二号(一九七八年)〕五一頁—九二頁参照。

(2) William E. Wright, "Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy" in W.E. Wright (ed), *Comparative Study of Party Organization*, 1971 p.36. James Q. Wilson, *The Amateur Democrats*, 1962, p.297.

この「合理型政党」とは、「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) [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.xii.] である選挙機能主導型の政党である。あるいは「それは」(總健にして折衷的であり、イデオロギーに拘らず、多少なりとも日和見主義的な政党) (parties which are moderate, eclectic, and somewhat opportunist in ideology) (Samuel Edersveld, *Political Parties in America*, 1982, p.429.) ともいえる。アメリカ二大政党は、この典例にほかならない。他方、「民主型政党」(Party Democracy model) は、「合理型政党」の対極を構成する。「民主型政党」は、「党規の厳格な、原理中心の、政策志向型の政党」(disciplined, policy-oriented parties of principles) (J. Fishel, op. cit., p.xii.) であり、「結合力にともなう政策計画志向型の規律力のある集権化された政党」(cohesive, program-oriented, disciplined, centralized parties) (S.J. Edersveld, op. cit. p.429) であって政策・

イデオロギー体系の形成・宣布・実施を目ざす政策中心の協力体である。〔拙著『現代アメリカ政党論—序説—』（一九七七年）（八千代出版）一八九頁以下参照〕一九五〇年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「より責任ある二大政党制」(Toward A More Responsible Two-Party System)と題する報告書のなかに体系的に展開されている責任政党(Responsible Parties)が「民主型政党」に属する。なお詳細については拙稿『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・三号（一九七九年）五七頁—一九三頁参照〕。

こうした責任政党制の提唱論と既成のアメリカ二大政党制の擁護論とを最近における研究の成果を基礎に対比的に把握し素描するならば、以下の如くである。(see Nelson Polsby and Aaron Wildavsky, *Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics*, 6th ed., 1984, pp.208-266. Ruth K. Scott and Ronald J. Hrebrenare, *Parties in Crisis: Party Politics in America*, 2nd ed., 1984, pp.358-384. Frank J. Sorauf, *Party Politics in America*, 5th ed., 1984, pp.388-446. Martin P. Wattenberg, *The Decline of American Political Parties*, 1952-1980, 1984, pp.73-89, 125-131. Mannus I. Midlarsky, "Political Stability of Two-Party and Multiparty Systems; Probabilistic Bases for the Comparison of Party Systems" in *Amer. Pol. Sci. Rev. Vol. 17* (December 1984), pp.929-951. Kathleen Knight, "Ideology in the 1980 Election; Ideological Sophistication Does Matter" in *The Journal of Politics*, Vol.47 (August 1985), pp.828-853. see also Paul R. Abramson, John H. Aldrich, and David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1980 Elections*, 1982. James L. Sandquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and of Political Parties in the United States*, revised ed., 1983. Paul T. David and David H. Everson (ed.), *The Presidential Election and Transition 1980-1981*. William Croty, *American Parties in Decline*, 2nd ed., 1984. Cornelius P. Cotter, James L. Gibson, John F. Bibby, and Robert J. Huckshorn, *Party Organizations in American Politics*, 1984.)

責任政党制の提唱論（以下略して単に提唱論）は、政党が民主政治の運営に不可欠の装置であるとする政党優越主義(partysm)の観点を貫ぬく。提唱論によれば、①政党は選挙民に対して政策実現の誓約をなす。②政党は、政権獲得の場合、政策実現の誓約を履行し得るだけの積極的意思と能力とを具有しなければならない。③政党は、野党の場合、政府政策に対する代案を明示する。④政党は、選挙民に対して行動計画間における適切な範囲の選択を提示する。⑤政党は選挙民に対して自己の作為・不作為につき責任を負う。⑥政党指導者は、自己の言動につき一般党员に対して責任を負う。一言にしていえば、政党は政策に基礎を置くものでなければならぬ。それは、常に「政策—争点志向型」(policy-and-issue oriented) (F.J. Sorauf, op. cit., p.393.)であることを存立要件とする。こうして、提唱論の説くところによれば、事実上すべての重要な政党諸関係は、政党尊重の原則によって媒介されねばならない。すなわち、選挙民は、政策実現を指標に行動を起し、かつ、政党に対して政策実現の委任意識を保持するものと臆断される。党员の間における政策討論は、厳格な党規の根底を形づくる広範な合意をおのずと創出するものと期待される。圧力団体の活動は敵視され、従って、その活動は、政策実現に関する政党の包括的誓約の範囲内において

のみ許容される。既成の二大政党の脆弱性と政府の無能性は、これらの既成政党が選挙民の満足のゆく政策計画を作成し支持することができないという歴然たる事実に由来する。提唱論の場合、政党は、あくまで政策実現を期する人々の結合体でなければならない。統治の責任は、これ故、個々の公職占有者にあるのではなく、政策実現を目ざす統一団体としての政党に帰属する。

このような政党の統治責任を確立することの結果は、凡そ次の三点に要約されよう。第一は、責任政党制の下では、国民は選挙以前に各党の政策上の立場を理解することが可能であり、選挙における勝利を確保した政党の政策が現実に行われることを確約されるという点である。第二は、責任政党が議会及び行政部の双方の指導者を利益集団の不当な圧力から防禦すると同時に、立法が選挙民の必要性と利益とをよりよく反映することを保障するという点である。責任政党制の場合、厳格な党規が、利益集団と政府指導者との間における緩衝装置として機能する。責任政党制の下における候補者は、選挙運動の支援を——とりわけ財政的援助を——利益集団ではなく政党に依頼することになるであろう。政党組織は、相互に抗争する利益諸集団の間における仲介者・調整者として立ち現われることになる。これらの利益集団は、政党とのある程度の協調関係を保障するために二大政党の双方に対する支持をよぎなくされるため、これらの諸集団の政党に対する衝撃力は緩和されるであろう。これ故、政党は、彼らの選挙区全体の意見や利益を自在に代弁することが可能となるであろう。第三は、政党が強力な利益諸集団よりもむしろ選挙民全体の必要性を代表する政策を形成し執行し得るという点である。提唱論者によれば、既成政党制は、無意味な断片的集積のごとき首尾一貫性を欠いた政策執行を育成する。これは、屢々、不必要な浪費と遅滞とに直系的に継承される。このような難点は、既成政党が選挙民の審査に供するために広範囲に及ぶ政策計画を彼らに提示し得ないという事実によって、さらに増幅されることになる。もし政党が慎重な熟慮と十分な検討を経て明晰な結晶度を獲得した体系的な政策計画を携えて刻下の公共問題の解決に積極的に立ち向かわないとしたら、政府の政策は、差し迫った政治的必要性にのみ過敏にしかも無秩序・無連絡に応答してゆくことになるであろう。

これに対して、「合理型政党」に所属する既成政党制の擁護論は以下のように説く。

合衆国における民主政治の要諦は、相互に拮抗する社会的諸勢力及び利益諸集団の間における対立と緊張とを緩和し極小化することによって社会的合意を形成してゆくという台意の培養に求められる。従って、そこにおける政党の理想型は、社会における亀裂の喚起と抗争の激化とを防禦するために、社会のなかで多様・多層の質を交錯させている諸利益間に妥協と調整を完遂し得るだけの装置でなければならない。これ故に、強固な結束力と厳格な規律力との鉄則の下に黨員の言動を律する責任政党は、アメリカ政治の現実からの遊離・逸去であるという意味において、この制度は、アメリカの政治的現実に不適当であり、また、有害ですらある。擁護論は、政党の役割と選挙の目的とを峻別し両者の性急な短絡を回避する。擁護論の主張は、以下の七つの点に要約される。

第一は、民主政治に対する政党の重要性が一般に誇張されているという点である。政党は、政治領域における独立変数であるよりもむしろ従属変数である。政党の形態と性格は、政党がそれとともにまたその内部で機能しなければならぬ政治制度の形態と性格によって決定され

る。前者は、後者の実相を映す正確な写像である。

第二は、立法者及び行政部指導者の双方を拘束する公共政策を決定する制度として、政党が必ずしも有能にして能率のかつ適切な制度であるとは限らないという点である。主要な係争諸問題に対する政策代案や具体的解決策を詳細に計画するためには、何よりもまして技術的な専門知識、正確かつ最新の情報、想定し得るあらゆる解決策に関する膨大な知識、これらの諸問題処理するための多くの資源、以上の存在が必須要件となる。もとより、政党には、これだけの知識や情報を具有する専門家も問題解決に不可欠の情報もまた不足している。仮に政党がこのような専門家や情報を擁していたとしても、どのようにして政党は選挙民の多種多様な選好を整合的な政策計画に統合し、明確な党の政策計画としてこれを投票者に提示することができるのか。あるいは、どのようにして政党は、一方に相互に明確に異なる政策的立場を示しながら、他方に憲法秩序の擁護・資本主義制の維持というイデオロギー体系の単一性で著名なこの国の選挙民の利益を代弁し得るのであろうか。アメリカ国民は一般に追求すべき社会の諸目標について合意に達しており、ただこれらの諸目標の間における序列やこれらを達成すべき手段についてのみ意見を異にするにすぎないという事実は、広く承認されているところである。

第三は、人間行動としての政治行動には、合理・非合理の二面を対極として振動する全人格にまで遡源する深部構造が貫徹しており、従って、投票者が、屢々、非合理的な意思決定を行うという点である。投票態度に関する研究の示すところによれば、アメリカ選挙民は総じて非イデオロギー的であり、極く少数の投票者が政策・イデオロギー体系の観点から党と候補者の言動を評価・判断しているにすぎない。全人口の僅か三%のみが、特定の係争問題に対する彼らの政策的立場を決定する際に基準となる綿密に構成された一連の政策・イデオロギー体系上の態度を保持している。しかし、大部分のアメリカ人にとって、政策・イデオロギー体系とは、彼らが、人・団体・運動・派などの政治的特色を簡便に識別するために、状況に応じて漫然と用いる曖昧な外面的表示以上のものではない。

第四は、政党が基本的な民主的価値及びアメリカのとるべき基本政策の主要方向の双方に合意しているという点である。これ故、投票者が合理的存在であると仮定したとしても、政党の提示する政策計画が、投票者がこうした政策計画の間における合理的選択をなし得るほどの差異を示すということは、まずあり得ない。政党は、選挙における勝利の確保を基本目標として定立する。この基本目標を達成するために、政党は広範囲に及ぶ選挙民の支持の集積を試みる。経験の示すところによれば、一九六四年の大統領選挙における共和党、同じく一九七二年の大統領選挙における民主党に明らかのように、政策・イデオロギー体系上の立場の鮮明化は、政党に選挙における勝利の確保を保障しないとみてよい。選挙における勝利を確保するための戦略方程式は、いままお不変である。政党も候補者も政策・イデオロギー体系上の立場を明確な輪郭で描きあげることが忌避し、彼らの選挙運動の基調を穩健な中庸の立場に収斂させてゆくというのが、すなわち、これである。

第五に、異質的構成態であるアメリカ選挙民は、その付帯利益において不定形な多様・多層的構造体を形づくっており、従って、強固な結束力と厳格な規律力とを保有する定形的な体系的構造体である政党組織とこのような選挙民とは、背反力を通して退け合い、互いに相容れる

ことのない反価値を形成しているという点である。単一の明確な政策・イデオロギー体系の実践のために、厳格な党規を実施することは、公共政策形成過程における柔軟性を破壊し、諸利益間における妥協と調整を蹉跎させ、多党制を招致することになるであろう。

第六は、選挙が必ずしも公職占有者に明白な指示を付与していないという点である。往々、投票者は、一党の議員候補者と他党の大統領候補と同時に票を投ずる。従って、選挙に表明された投票者の指示の確認は不可能であり、その実行もまた不可能とならざるを得ない。こうして、投票者が政策・イデオロギー体系上の純粋主義者(purist)でない以上、政党もまた純粋主義者とはなり得ない。

第七は、既成政党が既に選挙民に対する政党責任を大幅に樹立しているという点である。擁護論者によれば、既成政党に対して政策唱道者への転成を強制することは、民主政治に重大な、しかも、不利益な、衝撃を与えることになるであろう。擁護論は、公共政策決定様式として漸進的意思決定様式(incremental decision-making)「この様式の詳細については、拙著『行政学講義要綱(一)』(一九八三年)(八千代出版)一二九頁—一三七頁参照。see also Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through" in *Public Administrations Review*, Vol.19 (Spring 1959), pp.79-88」が最も至当と考える。より緩慢な、そして、より慎重な公共政策決定過程は、諸種の利益集団や社会的勢力に、より多くの発言権を与え、大部分の過誤を回避し、無分別な意思決定を修正するために過程半ばにおいても内容の変更を許容するからである。高度の規律力を備える政党の出現は、党内民主主義の終焉に直線的に移す。このような政党内で作成された政策は、選挙民一般よりもむしろ政党エリート(直接選挙)の選好の正確な反映であり、その具体的形象化にはかならない。最近における政党規則の変化、とりわけ、諸州における予備選挙(direct primary)の普及を考慮にいれるならば、政党が次第に極端論者(extremist)によって占拠されつつあるという際だった傾向が看取される。党内において活動的である党員は、最も政策・イデオロギー体系の結晶度の高い党員である。彼らは、政策・イデオロギー体系の結晶度の低いあるいはこれを獲得していない党員よりも、早期に選挙運動に参加しはじめる。それ故、彼らは、全国大会開催の遙か以前の時期に、大統領候補指名過程に影響力を行使し得る地位にある。こうして、明確な政策・イデオロギー体系を支盤に据えその最も鋭い顕在化である政策計画を携えて登場する大統領候補は、選挙民一般もしくは大部分の党活動家の選好よりもむしろ政策・イデオロギー体系の高度の保有者のそれを素朴に承けて、これを具現する傾向にある。B・ゴールドウォーター(Barry Goldwater)とG・マクガヴァン(George McGovern)は、その典型である。擁護論者によれば、政策中心の政治(policy government)は、少数の政策・イデオロギー体系の保有者の関心事項を、多数の政策・イデオロギー体系の非保有者に対して拘束力のある政策へと、転換せしめるものである。擁護論者は、右翼共和党と左翼民主党とを截然と区別し対抗せしめる硬直した選挙の出現の可能性を懸念する。こうした選挙が到来するとき、大多数の選挙民は彼らの政策選好が無視され、彼らの向かうべき政策上の立場が存在しないという恐るべき事態の成立を見出すことになるであろう。擁護論者は、政策・イデオロギー体系の強烈な保有者による専制を恐怖するのである。

このように、提唱論と擁護論の間には、一対の陽面と陰面をみるととき反転した対応関係が認められるとてよい。なお、アメリカ政治学

表 1 政党改革案の実施状況

改 革 案	実 施 状 況
1. 全国大会 二年ごとの開催 代議員規模の縮小	民主党採用(74年) 両党否定的
2. 全国委員会 委員選任に対する大会の積極的関与 委員選出地域における党勢の反映 専門スタッフ団の常置	民主党採用 民主党採用 共和党採用
3. 以下の権限保持の中枢幹部機構の創設 政策綱領の採択 議員候補者の擁立に関する勧告 政策綱領無視の州及び地方の政党に対する党規の実施	72年発議の民主党全国憲章 (Democratic national charter) 内における提案 両党未採用 両党未採用
4. 政策綱領 中枢幹部機構による採択と解釈適用 あらゆる政府段階における党所属の公職占有者に対する拘束力 全国綱領採択後における州綱領の採決 二年ごとの作成 綱領作成過程に対する党所属の議員の積極的参加 全国綱領に対する州及び地方の綱領の信従	72年発議の民主党全国憲章内における提案 両党未採用 両党未採用 民主党採用(74年) 72年発議の民主党全国憲章内における提案 両党未採用
5. 議会政党 指導委員会の設置 議員総会の頻繁な開催 立法部における政策に関する議員総会決議の拘束性 党の具体的立法計画の反対者に対する年功制による 常任委員長職への自動的就任の拒否 規則委員会に代る指導委員会の立法審議日程に対する統制権の確立	両党未採用 両党未採用 両党未採用 両党未採用 両党未採用
6. 指 名 閉鎖的予備選挙の定着 各党予備選挙における二重立候補の禁止 予備選挙以前における指名大会の開催 全国大統領予備選挙の樹立	民主党 両党採用 両党否定的 両党未採用

会政党委員会の具体的改革案が、いかなる程度、現実化されているかを、一九七三年の時点において図示するならば、前頁のようになる。この状況は、今日においてもほぼ同様とみてよい (Austin Ranney, *Curing the Mischief of Faction: Party Reform in America*, 1976, p.45.)。なお、右の表にある民主党全国憲章というのは、一九七二年に、後述するオハラ委員会 (The O'Hara Commission) とマクガヴァン・フレイザー委員会 (The McGovern-Fraser Commission) の両者によって共同提案された、いわば党の憲法である。民主党全国憲章は、全国委員会及び全国委員長の双方の地位の強化を意図し、全国政党を、今期大統領選挙から次期大統領選挙までの間、より活動的ならしめるために、中間期全国政策協議会 (the off-year national policy conference) と全国党員財政審議会 (the national membership and finance council) という二つの新たな機関の設置を提案している。この憲章のなかで最も注目すべき条項は、全国大会を除く議会外のすべての全国政党機関は合衆国民主党の党員として公式に登録されている人々によって配置され、また選任されねばならないとする提案である。このような憲章が採択されるとしたら、これにより、全国政党の実質は、確保されることになるであろう。ところが、一九七四年に至って、民主党は、民主党全国憲章を採択するに至った。この憲章は、全国委員会と全国政党幹部に、前衛的地位を授与している。さらに、全国委員会の新たな構成は、民主党のなかで最高の団結力を示す人口稠密な諸州の政党組織に、従って、政策・イデオロギー体系を軸心とする高学歴・高所得・高政治参加を特徴とする若年層の改革派の「市民型組織」に、その影響力を帰属せしめる。こうした事情から、全国委員会は、新たに注目を浴びるに至り、全国大会の開催日時の決定や場所の選定と大統領選挙戦への間歇的参加とを越える役割を、担わざるを得なくなるに至ったのである。事実、憲章には、大統領選挙戦の運営のほか、党の政策の形成・普及・宣伝を全国委員会の職務と規定している。民主党全国憲章は、民主党改革派の希望の象徴であると考えてよからう。(F.J. Sorauf, op. cit. 3rd ed., pp.118-119. A. Ranney, op. cit., pp.186-187.) 「市民型組織」については、拙稿『アメリカ二大政党における定形・不定形組織体系の相貌—多層性と双極性—』(神奈川法学第十五巻第一号)(一九八〇年四月)三五頁—一七三頁参照。

(3) Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracy* 1967, p.269.

(4) Ibid., p.269.

(5) Ibid., p.305.

(6) ここでいう「顕在機能」とは、党指導部が、その遂行を意識的に設定したところの機能である。そして、その遂行状態の如何に、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本質目標の積極的実現を目ざす党活動の成否が、懸っている。この意味で、「顕在機能」は、「政党が意図的に行う明白な機能」(the tasks that parties perform intentionally) (F. J. Sorauf, *Political Parties in the American System*, 1964, p.8)といえよう。顕在機能は、程度の差こそあれ、すべての民主制諸国において競争状態にある諸政党が、均しく遂行するところの機能である。それは、政権の獲得とその行使によって政策実現を期し、また、それを直接に志向する意味で、広く政策機能とも総称されている (Theodore

J. Lowi, "Party, Policy, and Constituent in America" in William N. Chambers and Walter Dean Burnham (ed.), *The American Party System; Stages of Political Development*, 1967, p.239.」この意味における政策機能は、候補者の指名と選挙、係争問題に対する解決策の提示と政策・イデオロギー体系の支持、そして政治権力の組織化、以上の三者を含む (F.J. Sorauf, op. cit., p.9. 拙著『政治学』六九頁—八六頁参照)。

(7) F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, 5th ed., 1984, pp.342, 370.

「統治のなかの政党」とは、「公職のなかの政党」(Party in Office) (F.J. Sorauf, *Party Politics in America*, 2nd ed., 1972, p.10.) と呼称される。その実体は、政党における公職占有者の一団である。その主要な構成要素は、全国及び五〇の州における行政部首長ならびに立法部議員である。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意識を保持し党指名の各種の公職への候補者に常規的に投票する選挙民の一団である「選挙民のなかの政党」(Party in the Electorate)、それに、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)、以上の三者を三局面とする三相複合体を形づけている。それは、党の本質目標の達成を目ざして三相が相互に結締する複層構造といつてよい (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—六六頁)。

(8) Robert Harmel, "The Roots of President-Party Relations; Intellectual, Conceptual, And Contextual" in R. Harmel (ed.), *Presidents and Their Parties; Leadership or Neglect?* 1984, p.6.

(9) Clinton Rossiter, "The Presidency; Focus of Leadership" in Stanley Bach and George Sulzner (ed.), *Perspectives on the Presidency*, 1974, pp.35-40. R. Harmel, op. cit., p.6.

(10) Donald L. Robinson, "Presidents and Party Leadership; An Analysis of Relations between Presidents, Presidential Candidates, and their Parties National Committee Headquarters since 1952" Paper delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 1974. Quoted in R. Harmel, op. cit., p.6.

(11) Ibid., p.6.

(12) Theodore J. Lowi, *The Personal President; Power Invested, Promise Unfulfilled*, 1985, pp. xi, 20, 69-70, 79-82, and passim.

(13) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.368-376, 380-832.

(14) 大統領府といふのは、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)、T・ギョーリツク (Luther Gulick) ——の報告書に基づき一九三九年の再編成法 (Reorganization Act) の授權の下に、さらに一九三九年九月八日の行政命令 (Executive Order) 八二四八号によって設定された「超官僚機構」(a super bureaucracy) といわれる大統領の補佐機関である。大統領は、行政命令、組織再編成法

に基づく組織再編成計画 (reorganization plans)」、それに立法部発議 (Legislative initiatives) のいずれかを用いることによって大統領府を再編強化し、その構成単位を自己の政權が標榜する基本的な政策目標の達成を果たすための有効な装置に転態させることができる (Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, and General Services Administration, *The United States Government Manual* 1984/1985, 1984 pp.77-90.)。J・カーター (Jimmy Carter) 大統領は、一九七七年に、大統領府の再編成を正当化するに際して、大統領府の機能を概略的に次のように記している (U.S. President, *Public Papers of the Presidents of the United States*, Jimmy Carter, 1977, p.1256. Rayburn Barton and William L. Chappell, Jr., *Public Administration: The Work of Government*, 1985, p.31.)。大統領府は、①大統領による日々の行政部運営に支持を給付し、公衆・議会・報道機関と大統領との間におけるコミュニケーションを円滑化する。②予算を管理し議会に先んじて係争問題に対する政權の確たる政策的立場を調整する。③大統領の政策決定過程を能率的かつ公正に運用し、そこにおいて考慮されるべきあらゆる意見について大統領に簡潔な指示を与える。④政策計画の立案とその間の優先順位の設定、基本的政策目標の達成に至る進捗状況の監視と評価、ライン所属の下僚の間における紛争の理解とその解決、以上について大統領を補佐する。従って、大統領府の職務は、大統領が意思決定をなし、自己に負わされた多元的諸機能を遂行し、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) を給付するよう求められる (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との二者を構成要素とする。大統領府の職員数は、各省各機関からの出向職員を含めて凡そ五〇〇〇名であり、年間予算は、一九八〇年の時点で一億ドルに達する (T.J. Lowi, op. cit., p.142. Benjamin I. Page and Mark P. Petracca, *The American Presidency*, 1983, p.177.)。

R・レーガン (Ronald Reagan) 政權の下における大統領府の構成単位を素描するならば、以下のようになる [The United States Government Manual 1984/1985, op. cit., pp.70-90. Hugh Helo, "The Executive Office of the President" in Marc Landy (ed.), *Modern Presidents and the Presidency*, 1985, pp.65-82.]。

大統領府は、その構成単位である諸種の行政機関の集成体の総称である。従って、大統領府自体は、実質的意味における行政機能を遂行しているわけではない。この意味で、大統領府とは、実体概念ではなく、むしろ形式概念といえることができる。それは、「多くの行政機関を総括する持株会社」(a holding company for many offices) (H. Helo, op. cit., p.65.) にはかならない。

レーガン政權の下における大統領府は、一〇の行政機関から成立する。その第一は、ホワイトハウス事務局 (the White House Office) で

ある。ホワイトハウス事務局は、大統領に近接する行政機関に当然に付帯する数多の煩瑣な諸活動を遂行することによって大統領を補佐する。ホワイトハウス事務局のスタッフは、議会、個々の議員、行政機関の長、新聞、その他の情報メディア、そして、一般公衆、以上と大統領との間におけるコミュニケーションを助長しこれを維持する。諸種の大統領補佐官は、大統領の個人的補助者であり、彼らは、大統領の指示する諸問題に対する具体的解決策やとり得る政策的立場について大統領に助言と勧告を行う。第二は、行政管理予算局(Office of Management and Budget)である。行政管理予算局は、一九七〇年の組織再編成計画2号(Reorganization Plan 2)(一九七〇年七月一日発効)にしたがって大統領府内に設置された。一九七〇年七月一日の行政命令一一五四一号に基づき、一九七〇年の組織再編成計画2号第一部によって大統領に移管されたすべての機能は、行政管理予算局長に委託されるに至った。これらの機能は、大統領の指揮の下に、行政管理予算局長によって実施されている。今日の行政管理予算局は、次の一〇の機能を遂行することによって大統領を補佐する。①行政部の意図した結果を確実に生ぜしめるために行政部の組織構造と管理手続の双方を審査することによって、効率的な政府を推進し維持するところの、大統領の政策計画の実行を援助することの機能。②大統領の基本的政策目標の積極的実現に向って政府諸活動を実施し行政諸機関相互間における協同関係を拡大してゆくための能率的な行政職能統整機構を設定し作動せしめることの機能。③政府の予算案を準備し財政計画を形成することの機能。④予算運用を監視し統制することの機能。⑤過去の慣行にしたがい、大統領の企図する立法に関する各省の助言を承認しその調整を行い、さらに、法律の制定に当って大統領のとるべき行為につき勧告を行うことの機能。⑥社会的利益調節のための改革提案を推進し行政部内における文書業務の簡素化計画を実行することの機能。⑦大統領の立法提案の審議と承認をなし、必要な場合に、大統領の意図する行政命令や声明を準備することの機能。⑧政府の政策計画の実施状況に関する資料を大統領に給付するための情報伝達体系を計画し実行に移すことの機能。⑨政策計画の目的達成状況・社会的効果・能率性を査定する大統領を援助するために施策評価活動を立案し運営し積極的に展開することの機能。⑩行政諸機関の事業計画が相互に調整され議会によって行政諸機関に割当てられた資金が最も経済的に使用されるために、計画中の事業・着手された事業・完成した事業に関する行政諸機関による活動の進捗状況を大統領に知らしめることの機能、以上である。行政管理予算局(OM B)は、最高立法者としての大統領職の抬頭に伴って、内政政策を運用し歳出に係わるすべての問題を処理するための大統領の基本用具となるに至っている(Page and Petraca, *op. cit.*, p.181.)。第三は経済諮問委員会(Council of Economic Advisers)である。経済諮問委員会(CEA)は、一九四六年の雇傭法(the Employment Act)によって大統領府のなかに設定された。CEAは、現在、当該法ならびに一九五三年の組織再編成計画9号(一九五三年八月一日発効)の下に機能している。CEAは、上院の助言と承認に基づき大統領によって任命される三名の委員から組織される。三名のうちの一名を大統領が委員長に任命する。CEAの機能は、①全国経済とその様々な局面の分析、②大統領に対する経済発展策の具申、③連邦政府の経済計画及び経済政策に対する評価、④経済成長と経済安定のための諸政策の大統領への推奨、⑤議会に対する大統領の経済報告書の準備の補佐、以上である。第四は国家安全保障会議(National Security Council)である。国家安全保障会議

(NSC)は、一九四七年制定・一九四九年改正の国家安全保障法 (the National Security Act) に基づき設置された。NSCは、一九四九年の組織再編成計画9号によって大統領府内に移管された。NSCの議長は、大統領である。NSCの法に定められた正規の構成員は、副大統領 (Vice President) 、それに國務 (State) 、国防 (Defense) の両長官である。統合参謀本部議長 (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) と中央情報局長官 (Director of Central Intelligence Agency) は、それぞれ、法律の定めるNSCの軍事顧問であり情報顧問である。法律に定められたNSCの機能は、国家の安全保障に関する内政・外交・軍事の諸政策につき大統領に助言を行うことである。第五は政策推進局 (Office of Policy Development) である。政策推進局 (OPD) は、以前、内政政策スタッフ (Domestic Policy Staff) と呼称されていた。OPDは、一九八一年に内政政策スタッフに代って再び大統領府内に設定された。内政政策スタッフは、一九七七年の組織再編成計画1号 (一九七八年三月二六日発効) によって、一九七八年三月二七日付の行政命令一二〇四五号にしたがい、大統領府内に設置された。OPDは、内政・経済政策の形成・調整・執行について大統領を補佐する。さらに、OPDは、大統領の閣僚会議 (President's Cabinet Council) の政策スタッフとしても機能する。OPDは、政策推進担当の大統領補佐官 (the Assistant to the President for Policy Development) に対して責任を負う。OPDは、長官 (a Director) の指揮の下に行動する。第六は米南通商代表部 (Office of the United States Trade Representative) である。米南通商代表部 (USTR) は、一九六三年一月一日の行政命令一一〇七五号によって通商交渉特別代表部 (the Office of the Special Representative for Trade Negotiations) として創設された。議会は、一九七四年の通商法 (the Trade Act) の重要部分として、USTRを大統領府の一機関として設立した。USTRは、この場合、一九三〇年の関税法 (the Tariff Act) 、一九六二年の通商拡大法 (the Trade Expansion Act) 、そして一九七四年の通商法、以上の諸法の下に通商協定計画 (the trade agreement program) を執行する責任を有する。この修正として、通商政策の統整のための他の権能と責任が、一九七四年の通商法と一九七五年三月二七日の行政命令一一八四六号によって、USTRに課されるに至った。さらに、一九七九年の組織再編成計画3号とその実行用具である一九八〇年一月四日の行政命令一二二八八号は、USTRに、総合的な通商政策の画定と執行の責任を新たに負荷している。加えて、同計画と同命令は、次の場合に、USTRが合衆国の首席代表となるべき旨規定する。①関税及び貿易に関する一般協定 (the General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) のすべての活動②、経済協力開発機構 (the Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) の活動が主として貿易及び商品問題に関連する場合のOECDにおける討議・会議・交渉、③国連貿易開発会議 (the United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) ならびにその他の多边的諸制度 (multilateral institutions) における貿易及び商品問題に関連する交渉、④東西交易を含む貿易もしくは商品問題が主要議題となるその他の二国間ならびに多国間交渉、⑤関税法七〇四項・七三四項の下における交渉、直接投資の効率・非効率に関する交渉、投資障壁にかかわる二国間の投資問題に関する交渉、以上である。USTRは、米南通商代表 (the United States Trade Representative) を長とする。米南通商代表は、大統領に対して直接に責任を有する閣僚級の行政官であり大使と同格である。USTRには、同じく大使と同格の三名の次席

代表 (Deputy United States Trade Representatives) が存在し、そのうちの二名はワシントンにあり、他の一名はジュネーヴに駐在する。米
国通商代表部の活動は、その他、少数の専門スタッフによって補佐される。なお、米南通商代表は、内閣級の通商政策委員会 (Trade Policy
Committee) の議長を務めるほか、職権上の資格によって、輸出入銀行 (Export-Import Bank) 及び海外私的投資公社 (Overseas Private Invest-
ment Corporation) の双方の理事に就任し、国際通貨金融政策全国諮問委員会 (National Advisory Council for International Monetary and
Financial Policy) にも席を占める。USTRによって設置され、また、その委員長職の下に、行政機関間委員会 (interagency committee) 三
者が存在する。通商政策審査集団 (Trade Policy Review Group)、通商交渉委員会 (Trade Negotiations Committee)、それと、通商政策スタ
ッフ委員会 (Trade Policy Staff Committee) がこれに当る。こうして、USTRは、合衆国のすべての通商交渉の指揮と合衆国のための
通商政策の形成の双方に責任を有する。第七は環境問題委員会 (Council on Environmental Quality) である。環境問題委員会 (CEQ) は、一
九六九年の全国環境政策法 (National Environmental Policy Act) に基づき、人間環境の質的改善を目指す全国政策を形成し推奨するために
設置された。さらに、一九七〇年の環境問題改善法 (Environmental Quality Improvement Act) は、CEQの付加的責任を規定している。C
EQは、三名の委員から構成され、上院の助言と承認に基づき大統領が任命する。そのうちの一名が大統領によって委員長に指名される。C
EQの機能は、①人間環境の質的向上を図る全国政策の作成とその大統領への推薦、②全国的な人間環境における質の変化もしくはその趨勢
に対する不断の分析、③連邦政府提案の施策の健全な環境問題政策への貢献度を決定するための当該施策の審査と評価、④生態系の維持と人
間環境の質の向上に関連する研究・調査・解析の推進、⑤大統領が議会に提出する環境問題年次報告の準備、以上である。第八は科学技術政
策局 (Office of Science and Technology Policy) である。科学技術政策局 (OSTP) は、全国科学技術政策機構 (National Science and
Technology Policy Organization) と一九七六年の優先順位法 (Priorities Act) によって大統領府内に設置された。OSTPは、連邦政府の主
要な政策、施策、企画等について大統領のために科学的・工学的・技術的な分析と判断を行う源泉として機能する。こうした職務の遂行に当
って、優先順位法は、OSTPの機能を具体的に次のごとく規定する。すなわち、OSTPは、①経済、国家の安全保障、健康、外交関係、
人間環境などを含む国民の関心事項領域に深くかかわる科学的・技術的考慮について大統領に助言する、②科学と技術の分野における連邦政
府の努力の規模・質・有効性を評価する。③連邦予算支出の進展過程を通して大統領、OMB、連邦政府諸機関に助言と援助を与う、④連邦
政府における研究開発諸計画の実施について指導性を発揮し統合的調整を行うことによって大統領を補佐する。第九は管理局 (Office of
Administration) である。管理局 (OA) は、一九七七年の組織再編成計画1号によって大統領府内に設置され、一九七七年二月二日の行
政命令一一〇二八号によって有効に活動を開始した。OAは、大統領を直接に補助する業務を除き大統領府を構成するすべての単位に行政補
助業務 (administrative support services) を給付する。OAによって給付される行政補助業務として、情報・人事・財政の管理、データ処理、
記録の保存、郵便物運送 (但し大統領の郵便物を除く)、文書の送達、印刷、物品調達・補給業務などの一般的な官庁運用業務、以上があげ

表2 フォード政権下における大統領府の組織

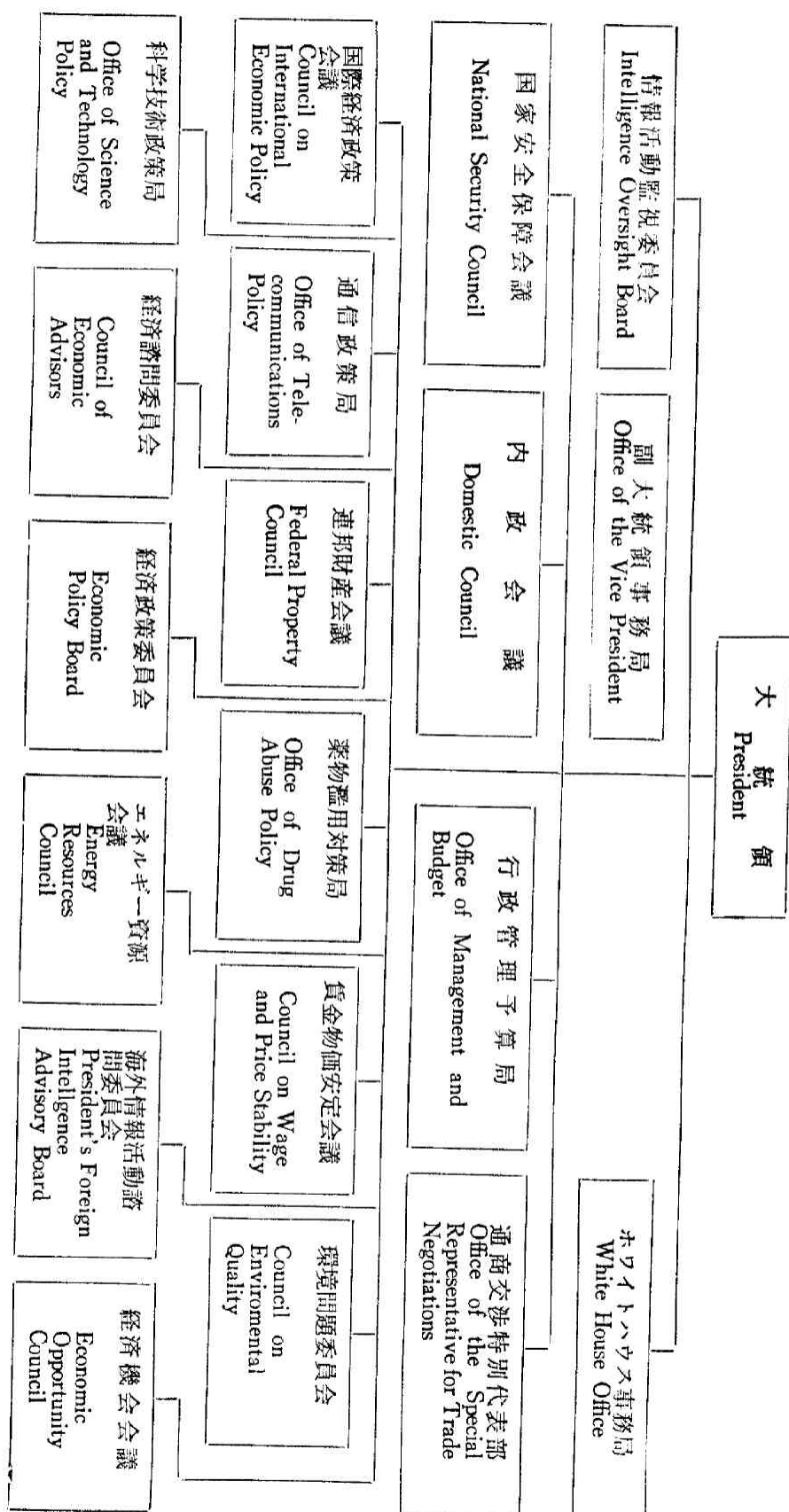


表 3 カーター政権下における大統領府の組織

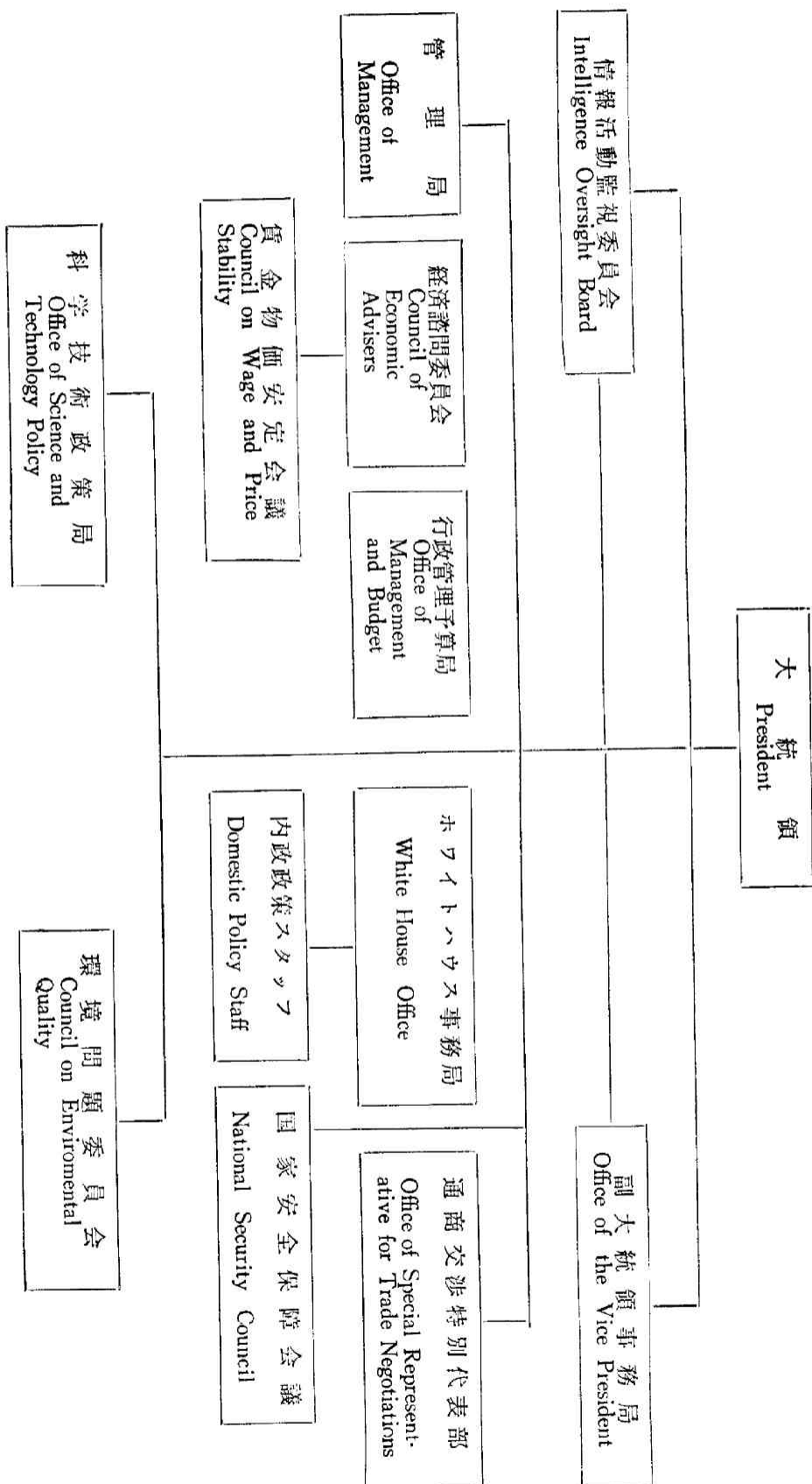
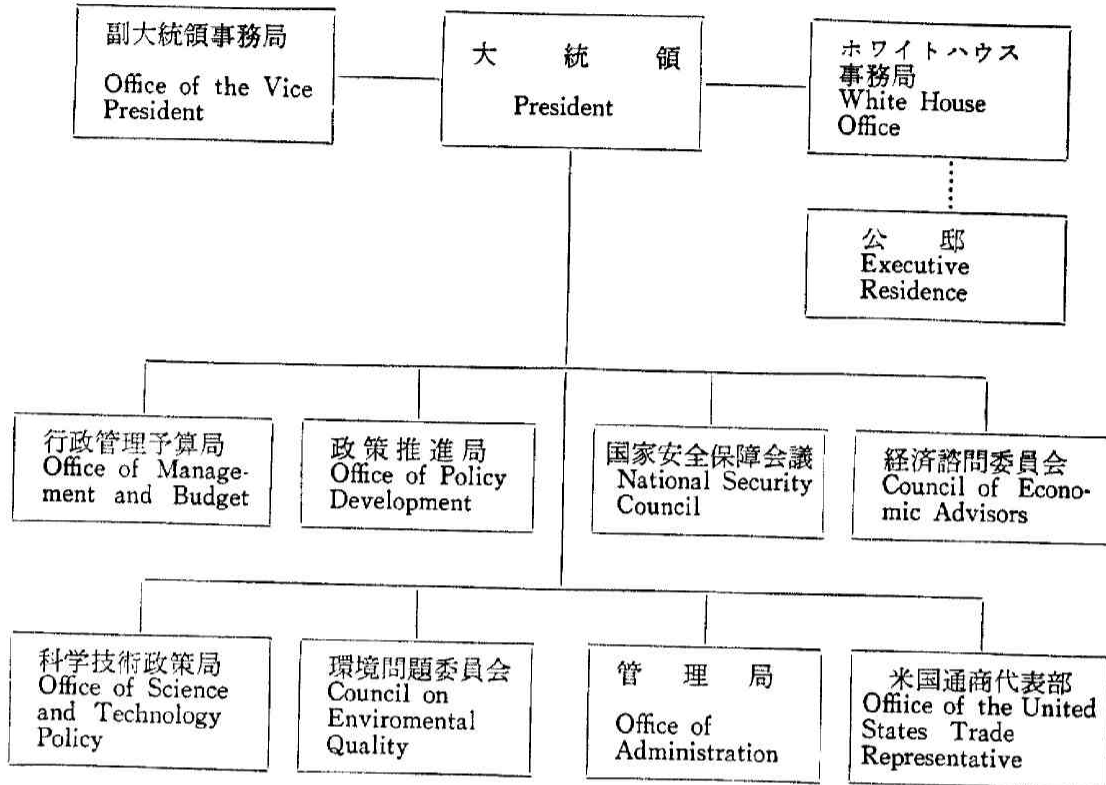


表4 レーガン政権下における大統領府の組織



られる。第一〇は副大統領事務局 (Office of the Vice President of the United States) である。副大統領事務局は、副大統領のほか、首席補佐官 (Chief of Staff)、事務補佐官 (Executive Assistant)、報道官 (Press Secretary)、報道官代理 (Acting Press Secretary)、内政担当補佐官 (Assistant to the Vice President for Domestic Policy)、会見日程・スケジューリング担当補佐官 (Assistant for Appointments and Scheduling)、法律顧問 (Legal Counsel)、そして議会関係担当事務補佐官 (Executive Assistant for Congressional Relations)、副大統領夫人主任スタッフ (Chief of Staff to Mrs. Bush) などから構成されている。その機能はホワイトハウス事務局に準ずる。〔日本経済新聞社『米国内政情報ファイル』上下両院議員詳録一九八二年版 (一九八一年) 一三〇五頁、同一九八三—八四年版 (一九八三年) 一四〇五頁—一四〇六頁参照〕

G・R・フォード (Gerald R. Ford)、J・カーター、そしてR・レーガンの各大統領の下における大統領府の構成を図示するならば、表2、表3、表4ようになる。(Stephen J. Wayne, *The Legislative Presidency*, 1978, p.227. Barton and Chappell, Jr., op. cit., p.32.)

以上に叙述した大統領府の構成単位は、集合的に「大統領の個人的官僚機構」(the president's personal bureaucracy) (Barton and Chappell, Jr., op. cit., p.31.) と指称されている。なぜなら、これらの構成単位は、大統領の政策形成活動を援助するという唯一の目的のために存在するからである。(Ibid., p.31.) こうして、大統領府は、集団的政策決定という大統領の内閣に以前留保されていた機能を果たすに至っている。(Ibid., p.31.) けれども、

表5 大統領府の構成単位 1939—1983

構 成 単 位	政 権	発 議	存続期間
Executive Office of the President	Roosevelt	Public Law	1939—
White House Office	Roosevelt	Public Law	1939—
Bureau of the Budget /OMB	Roosevelt	Public Law	1939—
National Resources Planning Board	Roosevelt	Public Law	1939—1943
Office of Government Report	Roosevelt	Exec. Order	1939—1948
Liaison Office for Personnel Management	Roosevelt	Exec. Order	1939—1953
Office of Emergency Management	Roosevelt	Exec. Order	1940—1943
War Agencies	Roosevelt	Exec. Order	1943—1946
Council of Economic Advisors	Truman	Public Law	1946—
National Security Council	Truman	Public Law	1949—
National Security Resources Board	Truman	Public Law	1949—1953
Office of Defense Mobilization	Truman	Exec. Order	1950—1958
Office of the Director for Mutual Security	Truman	Public Law	1951—1953
Telecommunications Adviser	Truman	Exec. Order	1951—1953
Operations Coordinating Board	Truman	Exec. Order	1953—1961
President's Advisory Committee on Government Organization	Truman	Exec. Order	1953—1961
President's Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities	Eisenhower	Exec. Order	1956—1961
National Aeronautics and Space Council	Eisenhower	Public Law	1958—1973
Office of Civil and Defence Mobilization	Eisenhower	Public Law	1958—1961
Office of Emergency Planning Preparedness	Kennedy	Public Law	1961—1973
Office of Science and Technology	Kennedy	Public Law	1962—1973
Office of the Special Representative for Trade Negotiations/USTR	Kennedy	Exec. Order	1963—
Office of Economic Opportunity	Johnson	Public Law	1964—1975
President's Committee on Consumer Interests —Office of Special Assistant for Consumer Affairs	Johnson	Exec. Order	1964—1966
National Council on Marine Resources and Engineering Development	Johnson	Public Law	1966—1971
President's Council on Youth Opportunity —Office of Special Assistant for Youth	Johnson	Exec. Order	1967—1969
Council for Urban Affairs	Nixon	Exec. Order	1969—1970
Office of Intergovernmental Relations	Nixon	Exec. Order	1969—1972
Council of Rural Affairs	Nixon	Exec. Order	1969—1970
President's Foreign Intelligence Board	Nixon	Exec. Order	1969—1977
Council on Environmental Quality	Nixon	Public Law	1969—
Office of Telecommunications Policy	Nixon	Public Law	1970—1978
Domestic Council / Policy Staff, Office of Policy Development	Nixon	Public Law	1970—
Cost of Living Council	Nixon	Public Law	1971—1974
Council of International Economic Policy	Nixon	Public Law	1971—1977
Office of Consumer Affairs	Nixon	Exec. Order	1971—1973

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相(一)

Special Action Office for Drug Abuse Prevention	Nixon	Exec. Order	1971—1975
Federal Property Council	Nixon	Exec. Order	1973—1977
Energy Policy Office	Nixon	Exec. Order	1973—1974
Council on Wage and Price Stability	Nixon	Public Law	1974—1981
Presidential Clemency Board	Ford	Exec. Order	1974—1975
Economic Policy Board	Ford	Exec. Order	1974—1977
Energy Resources Council	Ford	Exec. Order	1974—1977
Office of Drug Abuse Policy	Ford	Public Law	1976—1978
Intelligence Oversight Board	Ford	Exec. Order	1976—1981
Office of Science and Technology Policy	Ford	Public Law	1976—
Office of Administration	Carter	Exec. Order	1977—

最近における大統領には、内閣をより効果的に活用することを誓約しその地位に就くという際だった傾向が、見てとれる。閣議を定期的に開催する大統領も少くない。例えば、レーガン大統領は、六つの閣僚委員会を組織している。各委員会は、数名の閣僚から成立する。商業・貿易、経済問題、エネルギー・自然資源、食糧・農業、人的資源、法律政策、の諸委員会が、これに当る。これらの委員会は頻繁に開催され、時には、大統領もこれに出席する。しかし、これらの委員会には、ホワイトハウス事務局の大統領補佐官が出席し、助言、説明、勧告、指示などを行うのが通例である。閣僚委員会は、それぞれの専管分野における施策計画書類を討議し、大統領の総合的な政策と当該分野の施策計画との間に周密な網の目を設定してゆく。(Samuel Patterson, Roger H. Davidson, and Randall B. Ripley, *A More Perfect Union* 3rd ed., 1985, pp.320-321.) など、閣議は、国務 (State)、財務 (Treasury)、国防 (Defense)、司法 (Justice)、内務 (Interior)、農務 (Agriculture)、商務 (Commerce)、労働 (Labor)、厚生 (Health and Human Service)、住宅都市開発 (Housing and Urban Development)、運輸 (Transportation)、エネルギー (Energy)、教育 (Education) の各長官、それに、OMB、CEA、USTR の各長、駐国連大使などが、これに加わる。

なお、一九三九年から一九八三年に至るまでの大統領府の構成を表示するならば、表5のようになる。(H. Hecla, op. cit., pp.75-78. John Helmer, "The Presidential Office: Velvet First in an Iron Glove," in H. Hecla and Lester M. Salamon (ed.), *The Illusion of Presidential Government*, 1981, pp.57-63.) 大統領府の構成単位は、一九三九年の発足当時、僅か五機関にすぎなかった。その後、多少の変動があったにせよ、構成単位数は、一貫して上昇の旅程を辿り、一九七七年には一八、一九八一年には発足当時の二倍の一〇を数えるに至っている。同じく、大統領府の予算規模も拡大しており、現在の規模は一九五〇年当時の八倍に急成長した。また、今日における大統領府の人員も一九五〇年当時の五〇%以上の増加となっている。このような大統領府の拡張は、屢々、「止めどもない官僚主義的な発展法」(a system of runaway bureaucratic growth) と評されている。(J. Helmer, op. cit., p.57.) 大統領府の肥大化の原因として、四者があげられている。(Ibid., p.60.)

第一は、大統領の発議 (Presidential initiative) である。大統領が、自己の政策諸目標を表明し、その相互の調整を行い、これらの目標を実現してゆくための高度に視覚的な基盤としての大統領府を活用

するところの、政策発議を展開したいとする大統領の願望が、すなわち、これである。

第二は、大統領府における制度的単位の新設を求めるところの、大統領の発議と拮抗する議会の発議 (Congressional initiative) である。

第三は、大統領の政治戦略 (Presidential political strategy) である。これは、大統領が、大統領府を、自己の再選を目標に選挙運動を戦うためばかりではなく自己の樹立した政策の背後に世論の支持を動員してゆくために不可欠である資源と判断することを指す。

第四は、予算の成長 (The growth of budget) である。連邦政府の歳出額は、一九三〇年三億ドル、一九四〇年九五億ドル、一九五〇年四二六億ドル、一九六〇年九二億ドル、一九七〇年一九五七億ドル、一九八〇年五七六七億ドル、一九八三年七九六〇億ドル、一九八六年九九二億ドル (見積額)、一九八九年一兆一八三七億ドル (見積額) (Budget of the United States Government, Fiscal Year 1985, 1984, pp. 9-62, S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p. 517.) というように、年を追って飛躍的に膨張している。こうした連邦政府予算の飛躍的膨脹と、国民の多元的要求に対応する連邦政府機能の拡大、その機能を遂行する人的物的手段としての巨大官僚機構の発達、官僚機構の多様な諸機能を大統領の基本的政策目標の積極的実現という一点に向けて統整し収斂させてゆく《超官僚機構》としての大統領府の肥大化、以上の三者とが、自在な変換式で結合され、切断し難く一体化していると考えてよい。(J. Helmer, op. cit., pp. 61-63.)

最後に、屢々、引用されている大統領の組織再編成計画についてふれておきたい。大統領の組織再編成計画は、『もし結果が思わしくない場合、そのような結果を生み出した手段や手続を改革するのが最も賢明な解決法である』とするアメリカ的信条の磁場の上に脈絡づけられる。こうした信条に磁化される限り、大統領は、国民の長期的な生活目標と必要性に適応せしめるように、行政部の人事制度と組織構造を改革する積極的手段を、常に講じなければならない。一九三九年以来の数次の組織再編成法によって、議会は、大統領に、行政機関の創設・改廃・統合の権限を付与するに至った。もとより、この権限に基づく大統領の組織再編成計画は、上下両院もしくはその一方によって拒否される場合もあり得る。しかし、組織再編成計画が議会に提出された場合、これを承認するのが慣例となっている。げんに、J. F. ケネディ (John F. Kennedy)、『I. B. ジョーンソン (Lyndon B. Johnson)』、『R. M. ニクソン (Richard M. Nixon)』、『G. フォードの各大統領によって議会に提出された合計三四の組織再編成計画のうち僅か五計画のみが、議会で否決されているにすぎない。ただ、一九六四年の組織再編成法は、組織再編成計画による新省の創設を明文をもって禁止している。』[Page and Petracca, op. cit., p. 223. Harold Seidman, *Politics, Position and Power, The Dynamics of Federal Organization*, 1975, p. 94. see Peter Woll, *American Bureaucracy*, 1963, pp. 162-164. F. B. Evans and H. T. Pinkett (ed.), *Research in the Administration of Public Policy*, 1975. Tyrus G. Fain, *Federal Reorganization: The Executive Branch*, 1977. Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, 1982, pp. 153-154. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, 1985, pp. 164-168.]

(15) F. J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., p. 372. 上下両院における各党議員総会の開催状況とその決議の拘束力の有無を図示すれば、次の表6のよう

表6 各院各党における議員総会の実態

下 院	上 院
民主党 Caucus (総会) 開催は稀有 出席議員の三分の二 以上の多数の賛成に よって拘束力のある 決議を行うことがで きる。	Conference (協議会) 開催は稀有 決議に拘束力なし
共和党 Conference (協議会) 間歇的に開催 決議に拘束力なし	Conference (協議会) 間歇的に開催 決議に拘束力なし

その地位から追放している。こうしたことから、いかなる常任委員会の指導者も、重要な公共問題に関する議員総会の明示の指令に挑戦したならば、その地位の占有を保障され得ないといつてよからう。(Richard M. Pious, *The American Presidency*, 1976, p.182.)

もちろん、議員総会の決定がいままで一度も守られなかったというわけではない。上院民主党の場合には、上院共和党に比べ、歴史的にみて議員総会の決定は一般に高い拘束力ともなりといわれている。一九〇三年に始まる上院民主党議員総会 (the Senate Democratic Conference) では、出席議員の三分の二の賛成投票があれば、その決定は全員を拘束することが可能であった。もとより、時には、その拘束力は個々の議員の反逆によって破られることもあったことは事実である。こうした総会の拘束力は、ウィルソン政権の時代に、そのピークに達したといつてよい。それは余りにも効果的、というよりはむしろ圧制的であったために、ネブラスカ州選出の G・M・ヒッチコック (Gilbert M. Hitchcock) 上院議員は、一九一五年の船舶購入法案 (the 1915 ship-purchase bill) の審議中に、上院議員が自己自身の確信と判断に基づいて投票すべきであることを内容とした決議案を上程したほどであった。そして第一次世界大戦後は、総会の拘束力に対する議員の反抗が爆発的に生じたのであった。さらにニューディール初期には、行政部提出法案を支持する旨の総会の過半数の賛成投票があれば、その賛成決議は全

びなる。(Frank F. Feigare and M. Margaret Conway, *Parties and Politics in America*, 1976, p.211, R. Ripley, *Power in the Senate*, 1969, pp.37-38.)

しかし、一九七〇年代に至って、下院民主党における議員総会は、議員五〇名による開催の要請があるとき、月に一度、開かれることになっており、そこで、実質的な討議が展開されている。若干の具体例をあげるならば、一九七二年に、議員総会は、ニクソン政権との対決の意図の下に、下院外交委員会における民主党の委員に対して、インドシナ戦争を終結させるための立法措置を講ずるよう指令している。一九七三年には、総会は、ウォーターゲート事件、戦争権限問題、予算案などについて討議を進め、一九七四年には、エネルギー問題と税制立法に関する政策上の立場を明らかにし、一九七五年には、南ヴェトナムへの援助の停止を決議している。議員総会はまた、常任委員長の選任に対しても、少からざる権限を保持している。一九七三年に、総会は、常任委員長の秘密投票による選任を規定し、委員長候補の指名権能を、総会の議事運営政策委員会 (the Steering and Policy Committee of the Caucus) に付与するに至った。この委員会が、二名の常任委員長の解任を勧告した際、議員総会は、この勧告の範囲を越えて、三名の委員長を解任したのである。さらに、一九七七年には、総会は、歳出小委員長一名を、

議員を拘束するという厳格な規則が採用されている。しかし、それには、議員が法案に対して良心的反対を行った場合、あるいは自己の選挙民に対してなした誓約とその法案内容が矛盾する場合には、その拘束力は例外的に解除されるという留保条件がつけられていた。議員総会の決定にともなう拘束力の完全実施は、このようにいたく困難であるようである。[Ralph K. Huit, "Democratic Party Leadership in the Senate," in Joseph S. Clark (ed.), *Congressional Reform: Problems and Prospects*, 1965, p. 101.]

議員総会の積極的活用を主張するウィスコンシン州選出の W・プロクスマイアー (William Proxmire) 民主党上院議員は、一九五九年春に上院において演説し、立法問題を熟考するために議員総会を定期的に開催すべきことを提起している。また一九六〇年一月七日に、第八六議会の第二会期における最初の民主党上院議員総会で、二週間に一度、もしくは、一五名の民主党上院議員の要求があったときに、総会を開くべきことを内容とした動議が提出された。しかし、この動議は、当時の民主党上院院内総務 L・B・ジョンソンが一人でも民主党上院議員の要請があれば総会を開く用意がある旨繰り返し言明したことによって、撤回されるに至った。もとより、こうした提案の目ざすところは、総会における討論そのものの強調である。それは、総会における決議を党規の単なる上からの強制と同一視することを意味しない。だから、前述のプロクスマイアーでさえ、「もしも私の選定した進路が正しく総会の決議や指導者の決定が誤りだと確信するならば、私は、いかなる指導者の決定にもいつでも反対するのと同じように総会の決議にも反対して私の良心の命ずるところに従う」と述べている。(R. K. Huit, op. cit., pp. 104, 105.)

なお、議員総会の欠点として、次の七つをあげることができる。(Ibid., p. 105. Feigert and Conway, op. cit., p. 211. R. Ripley, *Power in the Senate*, op. cit., p. 38.)

①議員総会の決議は、拘束力を欠く以上、総会の存在そのものが無益なものとされ、議員の間に、総会軽視ないし無視の態度が醸成される。②総会で討論される政策に反対の立場をとる議員は、総会への出席を拒絶する傾向がある。③年功の議員は、総会で現実の決議がなされる場合、彼らの意見が常に総会を有効に支配するため、出席を控えることになる。④他の議員は、拘束力のない決議をなすだけの総会の出席よりも、差し迫った職務を遂行する必要から、総会を忌避するようになる。⑤党指導部、年功議員、選挙民、報道機関などへの様々な思惑から、総会では、必ずしも腹藏のない討論が展開されるわけではない。⑥総会における公開討論によって、議員の間における意見の対立や感情の不和が、激化する危険性が存在する。⑦総会で行われる論争が、おそらく歪曲された形で、報道機関に「もれる」(leaked) 可能性がある。右のとき欠陥をはらむ議員総会は、一言にしていえば、議員の出席率の劣悪な、現実遊離の討論が行われる場ということになるであろう。

(16) Ibid., p. 373.

(17) T. J. Lowi, op. cit., pp. 184-185.

(18) Louis W. Koenig, "The Presidency," in Murray S. Stedman, Jr. (ed.), *Modernizing American Government: The Demands of Social Change*,

表7 第一次レーガン内閣閣僚の政治的前歴

	公職占有	州政党活動	全国政党幹部
A.M. ヘ イ グ (Alexander M. Haig)	○	○	
D.T. リ ー ガ ン (Donald T. Regan)			
C.W. ワインバーガー (Casper W. Weinberger)	○	○	
W.T. ス ミ ス (William T. Smith)		○	○
J.G. ワ ッ ト (James G. Watt)	○		
J.R. ブ ロ ッ ク (John R. Block)	○		
T.H. ベ ル (Terrel H. Bell)	○		
M. ボルドリッジ (Malcolm Baldrige)		○	○
R.J. ド ノ ヴ ァ ン (Raymond J. Donovan)		○	
R.S. シュワイカー (Richard S. Schweiker)	○	○	
S.R. ピ ア ー ス (Samuel R. Pierce)		○	
A.L. ル イ ス (Andrew L. Lewis)		○	○
J. B. エ ド ワ ー ズ (James B. Edwards)	○	○	

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一九六八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., 2nd ed., p.373.) けれども、最近に至り、大統領は、次第に、各閣僚が管轄すべき政策領域における管理・運営の経験を有する個人を、閣僚に登用する傾向を示しはじめている。しかし、それと同時に、大統領は、主として、党員として公職占有の経歴を有する者もしくは党務処理の経験者のなかから、閣僚を調達してゆく。彼らの政治的経歴、価値観、それに、公約実現への献身義務は、少からぬ程度、彼らの政党生活によって形成されたものとみることができからである。げんに、第一次レーガン内閣で独りD・T・リーガン(Donald T. Regan)財務長官のみが、公選であるか否かを問わず、共和党公職占有者、あるいは、共和党幹部ないし活動家、以上のいずれの経歴をも欠く唯一の閣僚であった。他方、当該内閣の閣僚一四名のうち少くとも七名は、共和党全国大会代議員(Delegates to a Republican National Convention)を歴任している。さらにそのうちの三名は、共和党全国委員会もしくはその財務委員会(Republican National Committee or its finance committee)の委員であった。(F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.380-382.) なお、第一次レーガン内閣閣僚の主要な政治的前歴を表示すれば、上の表7のようになる。(Ibid., p.381.)

もとより、集団としての内閣は、大統領からの生命の息吹によって背後から支えられている。しかし、個人としての閣僚は、必ずしも大統領に全面的に依存しているわけではない。大統領と個々の閣僚の言動が、時には、それぞれ、自立した流れを形づくる場合もあり得る。この場合、個々の閣僚は、集団としての内閣とは対照的に、自律的な存在を確立する。(Page and Petracca, op. cit., pp.190-191.) すなわち、個々の閣僚の統轄する各省は、自己の言動によって影響を蒙る組織化された利

益諸集團や、自己の管轄する政策領域における諸問題を審議するために設置された議会の常任諸委員会という、その言動を不断に顧慮しなければならぬ独自の顧客を有している。例えば、カーター政権の内務長官であったC・D・アンドルース(Cecil D. Andrus)は、自己の執務時間の一〇%以上を、企業経営者と環境保護論者の双方の顧客集團との会合に充当していたと述懐している。その結果、閣僚が、屢々、顧客集團の利益を大統領に向けて代弁するという奇矯な事態が現出することになる。事実、閣僚に加えられる省の圧力は、きわめて強大であるため、大統領の個人的支持者が主要な省の長となった場合に、そうした圧力は、彼の相貌を、大統領の《生来の敵》(natural enemy)に一変させることにもなる。カーター政権の下で商務長官の要職にあったP・クラツニック(Philip Klutznick)は、次のように評言している。(Ibid., p.190.)「各省長官が独立自尊の政策決定者であると考えるのは、余りにも素朴すぎる。彼らは、各省の長として代弁すべき見解と顧客集團の利益とを、必然的に反映しなければならない。従って、通常、面従腹背という受動的抵抗の微妙な手段によって、また、時には、より劇的な方法によって、大統領の指令や政策的立場に反抗する閣僚も少からず立ち現われることになる。その極端な事例が、F・D・ローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt)政権の下で商務長官を務めたJ・ジョーンズ(Jesse Jones)である。(see Richard Fetto, *The President's Cabinet*, 1959, pp.239-244.) 彼は、商務長官在職当時、復興金融会社(Reconstruction Finance Corporation)が、その剰余資産の処分に當って、完全な自律性を保持すべきであると主張し、げんに、その確立のために奮闘した。ジョーンズは、大統領の意思に反して、そして、大統領に諮ることもなく、議会に対して自己の立場の正当性を強く主張した。彼は、上下両院における歳出委員会(congressional appropriations committees)との友好関係を利用することによって、可能な限り反大統領勢力の支援を結集し、他の行政諸機関との《激闘》(an internecine warfare)を遂行することができた。「閣僚が議会に対して成功裡に訴求し得る限り、彼らは、大統領にはほとんど依存することなく、事実上、文字通りではないにせよ、大統領を無視して、自己の省を運営することができる」。(R. Fetto cited in Page and Petracca, op. cit., p.191.) 個々の閣僚が保有する政治的手腕や力量が、大統領の重要な資源となるという逆説を例証するように、ローズヴェルトはジョーンズを閣内に留めた。なぜなら、ジョーンズの他の何ものにも依存しない彼に固有の政治的手腕や力量にもかかわらず、ということではなく、まさしく、そうした手腕や力量を保持するが故に、彼は、ローズヴェルトにとって有用であると判断されたためにほかならない。ここに、《論理と背理》の奇妙な逆説的な関係が示される。もとより、大部分の閣僚は、大統領の權威に従順である。もし彼らが大統領の權威に服さないとしたら、彼らは、解任されるか、あるいは、辞任を要求されるであろう。しかし、大統領と閣僚との間には、屢々、緊張の糸が張り渡される。例えば、一九七九年六月、カーター大統領は、自己に対する忠誠義務違反を根拠として、彼の閣僚のうち四名を解任した(より正確には四名の閣僚の辞任願を受理した)。W・M・ブルメンソール(W. Michael Blumenthal)財務長官は、大統領との財政政策上の意見の対立によって解任された。J・R・シュレジンガー(James R. Schlesinger)エネルギー長官は、彼自身の争いを好む行状の結果に政治責任を負うべきものとされ、辞任に追い込まれた。同じく、J・A・カリファノ(Joseph A. Califano, Jr.)教育厚生長官は、政府管掌保険計画をめぐるホワイトハウス事務局におけ

る大統領補佐官との政策上の論争と大統領に対する忠誠義務違反の風聞の二者を理由に、閣外に追放された。B・アダムス(Brock Adams)運輸長官は、運輸長官代理のうちの一名の解任を求めたホワイトハウス事務局の指令を拒否した後に、自ら辞任した。なお、シュレジンガーは、フォード政権当時、国防長官の地位にあったが、大統領との《性格の不一致》(personal incompatibility)と国防予算の削減に対する不満の表明の双方を理由として、罷免されている。カーター大統領によるこうした四閣僚の解任の意図するところは、「巨大な連邦官僚機構に対するより効果的な統制と政策指導を主張する」と(「to assert more effective control and policy direction over the massive federal bureaucracy」)(see *U.S. News and World Report*, July 30, 1977, p.14.)にあった。しかし、この《粛清》(purge)は、カーターの大統領職の態様と機能に主要な変化を喚起するほど深層的なものではなかった。事実、政権担当の半ばにして政権の施策戦略を変更することは、至難である。この点において、カーターと、大統領の基本的政策目標と施策とを何よりも推進するような政治的経歴、人格、価値観として、政策・イデオロギ―体系を具有する個人を慎重に閣僚に選定したレーガンとは、著しい対照を示す。[Richard P. Nathan, *The Administrative Presidency*, 1983, pp.88-89. see also Ben W. Heineman, Jr. and Curtis A. Hessler, *Memorandum for the President: Strategic Approach to Domestic Affairs in the 1980s*, 1980, pp.290-298. Lawrence E. Lynn, Jr. and David de F. Whitman, *The President as Policymaker, Jimmy Carter and Welfare Reform*, 1981. Theodore H. White, *America in Search of Itself: The Making of The President 1956-1960*, 1982, pp.266, 269. Michael J. Malbin, "Rhetoric and Leadership: A Look Backward at the Carter National Energy Plan," in Anthony King(ed.), *Both Ends of the Avenue: The Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*, 1983, pp.212-245. Barbara Kellerman, *The Political Presidency: Practice of Leadership from Kennedy Through Reagan*, 1984, pp.185-219. Hedley Donovan, *Roosevelt to Reagan: A Reporter's Encounters with Nine Presidents*, 1985, pp.149-246.]

(19) Elmer Eric Schattschneider, "Pressure Groups versus Political Parties", in *Annals*, Vol.254 (September 1948), p.18.

議員が「政治体系の孤児」であることの意味は、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質的・精神的支援を受けていない状況をいう。詳細については拙稿「アメリカにおける議員の特殊性——『政治体系の孤児』——」[『神奈川法学』第十六巻第二・三合併号(一九八一年)五七頁—一七四頁]。

(20) T.J. Lowi, op. cit., p.142.

(21) Harold J. Laski, *The Presidential Leadership*, 1940, p.26.

(22) 拙著『政治学』一八頁—二二頁参照。

(23) いうところの行政国家とは、権力分立的に組織化されている現代民主制国家の装置のなかで、行政の諸活動が、立法・司法の活動との相対関係において、とくに強化・拡大されてきた現象を指す。その意味で、行政国家は、実体概念ではなく、機能概念である。[辻清明『行政学

蔵編』(上)(一九七四年)(東京大学出版会) 三三〇 see also Stephen L. Elkin, "Between Liberalism and Capitalism; An Introduction to Democratic State," in Roger Benjamin and Stephen L. Elkin (ed.), *The Democratic State*, 1985, pp. 2-4.

(24) S.L. Elkin, op. cit., p. 3.

(25) 資格制といふに必ずしも参照

は清田「アメリカ公務員制」[鶴飼信成・辻清田・長浜政寿編『比較政治叢書 公務員制度』(一九六九年)(勁草書房) 二六頁—三七頁]。

Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils: A History of the Civil Service Reform Movement, 1865-1883*, 1961. Herbert Kaufman, "The Growth of the Federal Personnel System", in Wallace S. Sayre (ed.), *The Federal Government Service*, 1965, pp. 7-69. U.S. Civil Service Commission, Office of Public Affairs, *Biography of an Ideal: A History of the Federal Civil Service*, 1973. Jay M. Shafritz, *Public Personnel Management: The Heritage of Civil Service Reform*, 1975. Paul P. Van Riger, *History of United States Civil Service*, 1976. Wilbur C. Rich, *The Politics of Urban Personnel Policy: Reformers, Politicians, and Bureaucrats*, 1981.

(26) Alan R. Ball, *Modern Politics and Government*, 3rd ed., 1983, p. 192. O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, 8th ed., 1983, pp. 41-42. Dan Nimmo and Thomas D. Unga, *Political Patterns in America: Conflict, Representation and Resolution*, 1979, p. 421.

(27) Nimmo and Unga, op. cit., p. 422, and *American Political Patterns: Conflict and Consensus*, 3rd ed., 1973, p. 462.

(28) Dennis L. Dressing, *Public Personnel Management and Public Policy*, 1984, p. 34.

(29) Frederick C. Mosher and Richard J. Stillman, II, "Introduction to Symposium on the Professions in Government," in *Public Administration Review*, Vol. 37 (November/December 1977), pp. 631-632. F.C. Mosher, "Professions in Public Service," in *Public Administration Review*, Vol. 38 (March/April 1978), p. 147. Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 2nd ed., 1980, pp. 248-249.

(30) 「専門管理・技術・同種職」(ptk) には、通称「専門管理職」と稱せられていた職種、例えば、労働に携わる応用科学者 (applied scientists)、『運動競技指導者 (athletic coaches)』、測量士 (surveyors)、『それと』、embalmers ややべ、含まれていない。他方、管理者及び事務官 (managers and administrators) (一九七〇年の国勢調査によれば、連邦・州・地方の政府における当該数は八二万二〇〇〇である)、『軍将校』、警察官など、専門管理職と看なれていない職種は除外されている。(Mosher and Stillman, Jr., op. cit., p. 631.)

(31) John D. Lees, *The Political System of the United States*, 1969, p. 135. Nelson W. Polsky, *Congress and the Presidency*, 2nd ed., op. cit., p. 2. *Special Analyses, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1982*, 1981, p. 288. Walter Dean Burnham, *Democracy in the Making: American Government and Politics*, 1983, p. 345. Eva Etzioni-Halevy, *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*, 1983, p. 114. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., pp. 376-377. 堀江正昭「アメリカ合衆国における行政改革」(一)(二)『季刊行政管理研究』一九七八年

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相(一)

No.2. 一五七頁
一八〇頁、No.3. 六七頁一七六頁。
(32) see *Statistical Abstract of the United States*, 1978, p.28. D. Nachmias and D. H. Rosenbloom, *Bureaucratic Government*, U. S. A., 1980, p. 39. George J. Gordon, *Public Administration in America*, 3rd ed., 1986, p.5. なお、最近における連邦・州・地方の公務員数とその人口比とを表示すれば下の表8のようになる。(see

表8 公務員数と人口 (単位: 1000)

年	公 務 員 数				人 口
	連 邦 公務員数	州・地方 公務員数	全政府機関数	連 邦 政 府 機関の比率	人口1000人当り の連邦公務員数
1952	2,574	4,134	6,708	38.4	16.3
1953	2,532	4,282	6,814	37.2	15.8
1954	2,382	4,552	6,934	34.4	14.6
1955	2,371	4,728	7,099	33.4	14.3
1956	2,372	5,064	7,436	31.9	14.0
1957	2,391	5,380	7,771	30.8	13.9
1958	2,355	5,630	7,985	29.5	13.5
1959	2,355	5,806	8,161	28.8	13.2
1960	2,371	6,073	8,444	28.1	13.1
1961	2,407	6,295	8,702	27.7	13.1
1962	2,485	6,533	9,018	27.6	13.3
1963	2,490	6,834	9,324	26.7	13.2
1964	2,469	7,236	9,705	25.4	12.9
1965	2,496	7,683	10,179	24.5	12.8
1966	2,664	8,259	10,923	24.4	13.6
1967	2,877	8,730	11,607	24.8	14.5
1968	2,951	9,141	12,092	24.4	14.7
1969	2,980	9,496	12,476	23.9	14.7
1970	2,944	9,869	12,813	23.0	14.4
1971	2,883	10,372	13,255	21.8	13.9
1972	2,823	10,896	13,719	20.6	13.5
1973	2,775	11,286	14,061	19.7	13.2
1974	2,847	11,713	14,560	19.6	13.4
1975	2,848	12,114	14,962	19.0	13.3
1976	2,832	12,282	15,114	18.7	13.2
1977	2,789	12,704	15,493	18.0	12.8
1978	2,820	13,050	15,870	17.8	12.9
1979	2,823	13,308	16,131	17.5	12.8
1980	2,821	13,445	16,266	17.3	12.7
1981 (est)	2,800	—	—	17.1	12.6
1982 (est)	2,811	—	—	17.0	12.4

W.D. Burnham, p. cit., p.345.)

- (33) Marcus Cunliffe, *American Presidents and the Presidency, 2nd ed., Revised and Enlarged*, 1976, pp.318-319. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.64. G.J. Gordon, *Administration Public Administration in America, 2nd ed.*, 1982, pp.11-19. *The United States Government Manual* 1984/1985, passim. 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』(一九八一年) (勸草書房) 所収 三〇頁、堀江「前掲論文(一) 五九頁」。

- (34) N. Henry, op. cit., pp.4-5. G.J. Gordon, op. cit., 2nd ed., p.5. E. Elzoni-Halevy, op. cit., p.113. see also U.S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970, Part 2*, 1975, *Governmental Finances in 1978-79*, 1979, and *Statistical Abstract of the United States; 1979, 100th ed.*, 1979. Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Fiscal Year 1981 Budget Revisions*, 1980. Thomas J. Anton, "Intergovernmental Change in the United States: An Assessment of the Literature", in Tudi C. Miller(ed.), *Public Sector Performance; A Conceptual Turning Point*, 1984, pp.21-23.

- (35) B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy, 2nd ed.*, 1984, pp.16-20. see also United Nations, *Statistical Yearbook, annual*. OECD, *National Accounts of OECD Member Nations, annual*. G.J. Gordon, op. cit., 3rd ed., p. 5.

- (36) Quoted by Stephen K. Bailey, "The Condition of Our National Political Parties", in Donald G. Herzberg and Gerald M. Pomper(ed.), *American Party Politics; Essays and Readings*, 1966, p.529.

なお、大統領とその輩下の行政部門の間には微妙な関係は、B・I・ページ(Benjamin I. Page) (テキサス州立大学) (University of Texas, Austin) とM・P・ペトラッカ(Mark P. Petracca) (カリフォルニア州立大学) (University of California Irvine) 両教授の引用する次の四者の言葉に象徴的に示される。(Page and Petracca, op. cit., p.197.)

R・E・ノイシュタット (Richard E. Neustadt,)

「トルーマンは、強調のために机を軽く叩きながらこの論評するに相違ない。彼はこの大統領の椅子に坐るであろう。そして、これをせよ、あれをせよと命令を下す。しかし、それによって、何じとも起らない。アイクにとって不幸なことは、大統領職と軍隊とは似ても似つかぬものだという点である。それ故、アイクは、大統領職に幻滅を感ずることになるであろう」。(R.E. Neustadt, *Presidential Power; The Politics of Leadership*, 1976, p.77)

L・ケーニグ (Louis Koenig)

「行政部に対する支配権を獲得するための大統領の探究の前途に立ちあはだかるより大きな抵抗体は、巨大な官僚機構そのものである。そこには、様々な専門家が層を成して割拠し、膨大な量の文書業務が緩慢非能率に遂行され、すべて業務は型にはめられて常例化する傾向が認め

られる。官僚機構は、一時的で潜在的に分裂の契機をはらむ大統領政権の施策や政策の実現を誓約する恒久的な権力中枢としては、疑念を投げかけざるを得ない存在である」(L. Koenig, *The Chief Executive*, 3rd ed., 1975, p.184.)

H・ヘック (Hugh Heclo)

「行政部に対する統制力は、特定の施策に利害関係を有する行政部官僚・議会常任委員会・利益集団顧客層の三者を繋ぐ、非公式ながら持統力のある一連の「鉄の三角形」(“iron triangles”)に帰属するところとわれている。大統領や大統領の被任命者は、時には、この三角形の「なわ張り」を荒す(muscle in)ようと試みる。しかし、結局のところ、これら三者の準政府に部外者の意思を挫折せしめる能力が存在するところ、事実上、広く承認せられていようである」(H. Heclo, “Issue Networks and the Executive Establishment”, in A. King(ed.), *The New American Political System*, 1978, p.88.)

J・カーター

「私は、連邦官僚機構の責任と権性を問ふ語句について悩む。……連邦官僚機構の改革が、困難である」(President J. Carter, *The New York Times*, October 23, 1977.)

- (37) The Committee on Political Parties of the American Political Science Association, *Toward a More Responsible Two-Party System*, 1950, p.93. (以下略して通して Report.)
- (38) Judson L. James, *American Political Parties in Transition*, 1974, p.211.
- (39) James MacGregor Burns, *The Presidential Government: The Crucible of Leadership*, 1965, p.339.
- (40) Philipa Strum, *Presidential Power and American Democracy*, 1972, p.7.
- (41) Clinton Rossiter, “The Presidency”, in S.K. Bailey(ed.), *American Politics and Government, Essays, in Essentials*, op. cit., p.59. T.J. Lowi, op. cit., p.x. W.D. Burnham, op. cit., pp.324-325.
- (42) F.J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., p.362, and 5th ed., p.369. B. Kellerman, op. cit., pp.5-6.
- (43) *Report*, op. cit., p.93.
- (44) H.S. Truman, *Memoirs*, 1955—56, Vol.II, p.24.
- (45) Archibald Butts, *Taft and Roosevelt*, 1971, Vol.II, p.645.
- (46) R. M. Pious, *The American Presidency*, op. cit., p.123.
- (46) C.S. Olcott, *Life of William McKinley*, 1966, Vol. II, p.296. Theodore Roosevelt, *Presidential Addresses and State Papers*, 1905, Vol. III, p.320. Franklin Roosevelt, *Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, 1969, Vol. VII, p.570. Dwight D. Eisen-

how, *Public Papers of the Presidents, 1953, 1954*, p.701. R.M. Pious, op. cit. p.123.

- (47) *The New York Times*, June 17, 1981. B. Kellerman, op. cit., p.240.
- (48) S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., 1979, p.403.
- (49) Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, 1908, p.68.
- (50) S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.403, and 3rd ed., p.306.
- (51) J.L. James, op. cit., p.147.
- (52) Fred I. Greenstein, "Ronald Reagan's Presidential Leadership", in Ellis Sandoz and Cecil V. Crabbe, Jr. (ed.), *Election 84: Landslide Without A Mandate?* 1985, p.69.
- (53) H.M. Somers, op. cit., p.58. F.I. Greenstein, op. cit., p.68.
- (54) *Ibid.*, p.58.
- (55) see S. L. Wasby, *The American Government and Politics: The Process and Structures of Policy-Making in American Government*, 1973, pp.528-529. P. Strum, op. cit., p.24.
- (56) S.L. Wasby, op. cit., p.529.
- (57) J.M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., p.6.
 "ケッセルハント"『キ・ハントリビュー』(The Federalist) 第70篇のなかで、同じく次のように述べている。(Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist: Or The New Constitution, Edited with an Introduction and Notes by Max Beloff*, 1948, No.70, p.358.)
 「行政部における行動力の具備は、外敵に対する共同社会の防衛に不可欠の条件である。同じく、それは、法の着実な執行、時には、通常の正義の針路を中断する不法かつ高圧的な勢力連合に対する財産の保護、野心・党派心・無政府主義に基づく企図と襲撃に対する自由の保障、以上のための必須要件でもある。……脆弱な行政部は、政府の脆弱な運営を含意する。脆弱な政府運営は、悪しき政府運営の別名にしかすぎない。政府がこうして拙劣に運営されるとしたら、理論のうえではどうあれ、それは、実際には、悪しき政府にはかならない」。
- (58) J.M. Burns, *Presidential Government*, op. cit., pp.113-114.
- (59) *Ibid.*, p.113.
- (60) *Ibid.*, p.113.
- (61) *Ibid.*, p.114.
- (62) *Ibid.*, p.114.

(38) Ibid., p.345.

(39) S.L. Wasby, op. cit., p.529.

ワシントン政権の下におけるハミルトン財務長官の個人的指導の態様は、当時におけるペンシルヴァニア州選出の上院議員W・マックレイ(William Maclay)の次の言葉に象徴されている。(S. J. Wayne, *The Legislative Presidency*, op. cit., p.9.)

「ハミルトン氏は、全く強力であり、行くところ可ならざるはなしという状況である。……彼が存在しなければ、何こともなし得なかったのである」。

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」のほかに、「マジンソン型」と「ジェファソン型」の二種が、存在している。「マジンソン型大統領職」というのは、立法・司法・行政の三部門の間における権力の抑制と均衡の保持、こうした権力の抑制と均衡による少数者権利の保障、単純多数者支配の被制約性、権力の限定された慎重な政府、以上の四者に対する尊重を特徴とする穏健にして消極的な大統領職である。他方、「ジェファソン型大統領職」とは、与党による立法・行政兩部門の強固な内面的結合、党首としての大統領による強力な政党指導性の確立、単純多数者支配の肯定、野党による政權反対機能の独占、以上のことと諸特徴を有する与党機能を中核とした積極的な大統領職である。なお、「ハミルトン型大統領職」の典例としては、W・ウイルソン、F・D・ローズヴェルトの下における大統領職が、あげられる。「マジンソン型」「ジェファソン型」のそれは、マジンソン、ジェファソンの下における大統領職であることは、指摘するまでもない。(J.M. Burns, op. cit., pp.312-351, 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.184-189, and *A Preface to Democratic Theory*, 1956, Ch.1.)

なお、大統領の性格研究で著名なデューク大学(Duke University)のJ・D・バーバー(James David Barber)教授は、「110世紀における諸大統領の性格を、四つの基本型に類型化している」。(J.D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 2nd ed., 1977, esp. Ch.1, and "The Interplay of Presidential Character and Style: A Paradigm and Five Illustrations", in A. Wildansky(ed.), *Perspectives on the Presidency*, 1975, pp.62-90.)

まず、「110世紀における諸大統領の性格は、「能動的大統領」(Active Presidents)ないし行動的大統領(Presidents of action)と「受動的大統領」(Passive Presidents)ないし抑制的大統領(Presidents of restraint)に二分される。「能動的大統領」とは、多大の個人的エネルギーを大統領職に投入し、その個人的な要望や技術が効果的に政治指導に翻訳され得るような大統領である。他方、「受動的大統領」は、大統領という職務に時間と努力をどちらかといえば傾注することもなく、政治権力を効果的に行使し得るだけの能力と性向のいずれをも欠落している大統領である。「能動的大統領」は、議会に対して指導力を発揮し、公共政策における新しい方向を探り当て、大統領職の権力を伸張させる

ように行動する。「受動的大統領」は、議会の側における主導性に対応し、現状維持の態度を堅持するほか、大統領職に備わる全権力を行使し得るだけの資質を欠く。次に、「積極的大統領」(Positive Presidents)と「消極的大統領」(Negative Presidents)が区別される。いうところの「積極的大統領」とは、政治生活を喜びとし、大統領職にあることに、多大の満足感を憶える大統領である。「消極的大統領」は、自らが大統領であるという状況に、とくに満足の意を表するわけでもなく、国家に対する忠誠感から、あるいは、心理的な強制感から、この職にとどまる大統領である。最後に、以上の諸類型の結合形態として、以下の四つの基本型が抽出される。①は「能動的・積極的大統領」(Active-positive Presidents)である。この基本型に属する大統領は、行動的であり、自らの職務の遂行に喜びを見出す。彼らは、比較的に高度の自負心を抱いており、行動における柔軟性、外界の変化に即応し得る適応性において顕著である。彼らは、政府における諸制度、手続、そして政策の三者における変革を意図する。彼らは、さらに、政治における合理性の支配(Rational mastery)の正当性を主張する。このため、彼らは、政治における非合理性の存在と支配とを容認し難く、また、他者から彼らの言動に対する誤解と不信を招致する場合も、あり得ることになる。この類型に属する大統領としては、F・D・ローズヴェルト、トルーマン、ケネディがあげられる。②は、「能動的・消極的大統領」(Active-negative Presidents)である。ウイルソン、フーバー、ジョンソン、ニクソンが、これに当る。彼らは、自己の職務の遂行に比較的に多大の努力を集中するにもかかわらず、そうした努力に対する個人的な報酬は、相対的に低調である。彼らの活動は、恰も何ごとかを忍ぶがごとく、あるいは、心理的な不安や懸念から激務へと逃避するかのごとく、被強制の性格を有している。従って、彼らは、一見、野心的・前進的・権力志向的であるようにおもわれる。自己を囲繞する政治環境に対する彼らの姿勢は、攻撃的・積極的である。こうした感情を四囲の状況の推移に応じてどのように統御してゆくかが、彼らの何時に変わぬ課題となる。これ故、彼らにとって、人生とは、権力を獲得しそれを可及的に保持してゆくための、不断の苛酷な闘争ということになる。③は「受動的・積極的大統領」(Passive-positive Presidents)である。彼らの性格の特徴は、受身、従順、他者志向性である。彼らの人生の指標は、彼らが、自己主張的であるよりは、むしろ、個人的な協調性と調和性とを具備していることの代償として、人々から親愛の情を確保することに向けられている。彼らの場合、低度の自負心と表面上の樂觀主義との間における矛盾が、顕著である。こうした樂觀主義より起る見込のある態度は、人々の彼らに対する疑惑を一掃し、人々から激励を抽きださせる。しかし、低度の自負心に基づく依頼心と虚弱的性格は、政治において失望を生むことにもなる。この類型の代表はタフトである。④は、「受動的・消極的大統領」(Passive-negative Presidents)である。彼らは、国家に対する義務意識から、あるいは、自己の存在に対する無力感に基づく相対的に低度の自負心の補償として、自己の職務に精励する。彼らは、非政治的領域において指導的役割を果たし得るだけの資質を、具有している。けれども、彼らには、政治的指導者として役割を効果的に遂行し得るだけの経験と柔軟性が、欠如している。彼らの性向は、「禁酒」というような漠然とした原理や手続的措置などの重要性を強調することによって、巨怪な政治の世界の抗争から隠遁することに求められる。クーリッジとアイゼンハワーが、この類型の大統領に所属する。以上に述べた四つの基本型のそれぞれの特徴を一

表9 大統領職の学問的範型
規範的視点
(大統領職の制度的権力に関する見解)
積極的 消極的

経験的視点(大統領職の制度的権力に関する評価)
強力
脆弱

救世主 F. D. ローズヴェルト, トルーマン, ケネディ, ジョンソン(1966年度)の大統領職の反映 1940年代—1960年代	サタン ジョンソン(1966年以降)の大統領職の反映 1970年代初期・中葉
セラピム アイゼンハワー大統領職の反映 1970年代	サムソン フォード, カーター大統領職の反映 1970年代末葉

言で要約するならば、それは、次のようになる。すなわち「能動的・積極的大統領」は、功績の樹立を希求する。「能動的・消極的大統領」は、権力の獲得と維持を目ざす。「受動的・積極的大統領」は、人々の親愛を追求する。「受動的・消極的大統領」は、市民的徳義を強調する。以上である。

右のバーバーの理論に対するページ・ペトラッカ両教授の批判を要約するならば、以下のようなになる。(Page and Petrace, op. cit., pp.80-85.)

①大統領の性格に深く根を下ろした要求や動機、その他、彼の性格の諸相等と特定の政治状況における大統領の行動との間には、確かに一つの系譜が認められるにしても、そのことは、大統領の性格的要因と彼の行動との間における因果関係の成立を証明する必要条件にとどまり、必要かつ十分な条件とはならない。大統領の個性の人格に照明の白熱光が投げかけられるとき、環境の制約力や拘束力の重要性は捨象されることになる。②多様な個性の人格を付帯する多くの個人は、共通の政治状況の下に置かれた場合、同一の行動をとる傾向があるため、個性の人格と行動とを等号で繋ぐ思考形式は、事実上、成り立ち難い。③バーバーの提示する四種の類型がすべての人間を描出し区画し得る基本的範疇として妥当であるかどうか疑問である。④仮に妥当であるとしても、四

類型のよってきたる淵源が不分明である。⑤共和党選出の大統領よりもむしろ民主党選出の大統領が「能動的・積極的大統領」と認定されたり、あるいは、保守的政策・イデオロギー体系が受動的な性格と誤認されるように、大統領の性格が評価されるに際して、その時々における支配的な政策・イデオロギー体系の影響が、及び、それを通して政治を展望するイデオロギー的・文化的レンズによる偏向、以上の存在の看過である。⑥大統領の性格が強調され、大統領を行動に駆りたてる原動力としての、大統領が現に抱懷する信念・価値観がほとんど顧慮されていないという意味において、バーバーの理論は、没文化的(cultureless)である。以上である。

なお、最近の四分の一世紀に及ぶ大統領政治の実態分析の結果から、大統領研究者の間に、大統領職の学問的範型(Scholarly Models of Presidency)が主張されたことがある。(Erwin C. Hargrove and Michael Nelson, *Presidents, Politics, and Policy*, 1984, pp.3-11.) この範型は四者から構成され、各範型は「規範的視点と経験的視点との交錯と移動のなかに位置づけられる。各範型は、「大統領

職は強力であるか、脆弱であるか」という経験的質問と「大統領職の強力性もしくは脆弱性は、アメリカ政治体系に善であるか悪であるか」という規範的質問の双方の解答の結合型を表象する。なお、各範型は、この範型作成当時のごく最近における大統領のイメージに似せて造型された憾みがある。この四種の範型は、救世主 (Savior) (強力であり善である大統領職)、悪魔 (Satan) (強力であるが悪である大統領職)、サムソン (Samson) (脆弱であり悪である大統領職)、セラピム (Seraph) (脆弱であり善である大統領職)、以上である。これを表示すれば、先の表9のようになる。

see also James H. Qualls, "Barber's Typological Analysis of Political Leaders", in *Ame. Pol. Sci. Rev.* Vol. 71 (March 1977), pp. 182-211.
Michael Nelson, "James David Barber and the Psychological Presidency", in Thomas F. Cronin (ed.), *Rethinking the Presidency*, 1982, pp. 75-86.
Raymond Tatalovich and Byron W. Daynes, *Presidential Power in the United States*, 1984, esp. pp. 376-395.

(65) けれどもこうした「ハミルトン型大統領」が人々に受容されたとしても、現実には、大統領は政党のとき多くの重要な政治集団と深い内的連関性を有しながら機能しなければならない。その限り、彼の個人的指導性の発揮は、制約されることになる。バーンズもいうように、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、個々の政策形成とその実施に利害関係を有する政治家、そして、投票者一般の政治上の期待・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たり、それに基づいて行動することができない。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.)

大統領による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、その時々の大統領に備わる個性、生活様式、執務上の慣習、そして彼の置かれている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って、何ものをも保障するわけではない。その技術機構に内在する公共問題の解決能力を開発し、それを有効に活用し得るかどうかは、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。それ故、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妥当性と有効性をもつところの便覧や海図を書くことは、事実上、不可能といつてよい。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、実体化し、活用することになる。(H.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)と呼ばれたアイゼンハワーの下では、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小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嬰的な政治状況のなかにあって、とくに積極的な活動を展開することもなく、単に、アイゼンハワーの「相

談相手」(a consultant) として行動したにすぎなかった。(J. D. Lees, *The Political System of the United States*, op. cit., pp. 230-231. N. W. Polsky, *Congress and the Presidency*, op. cit., pp. 20-25.) けれども、大統領の幕僚への依存は、幕僚を単なる問題解決の技術機構として、その設定意図に忠実にしたが、消極的・事務的に機能させるだけにとどまらない。時には、それは、幕僚を積極的・意欲的に機能せしめるという逆の事態をも成立せしめる。こうした事態は、次に述べるような大統領の一般的性向の延長線上にたち現われる極限的形態といつてよい。いうところの大統領の一般的性向とは、いずれの大統領も、自らが意気投合し得るだけの人格的個性や自らの尊敬に値し得る叡知と思慮分別を兼備する若干の個人に、政權運営に関する情報知識の供与、助言と勧告、それに政治的判断の行使の補佐を依拠するという傾向性を指す。こうした性向は、一九五三年から一九五八年までの五年間、大統領補佐官の地位にあった元ニューハンプシャー州知事 S・アダムス (Sherman Adams) (共和党員) に対するアイゼンハウアーの態度に、極端な形で示される。少からぬ政界観測者が指摘したように、アダムスは、古き時代における実際の大統領よりも、遙かに多くの権限を行使していた。「シャーマン・アダムス (大統領首席補佐官) は、大統領その人よりも大統領職の運営を遙かに熟知していると思われる独裁者として、数年間にわたり、統治を行った」。(Clinton Rossiter, *The American Presidency*, 1960, p. 169. Page and Petracca, p. 169.) 従つて、当時、ワシントンの政界筋では、次のようなジョークが、ささやかれていた。「もしアダムスが死去したとするならば、そのとき、アイゼンハウアーは、果たして大統領となり得るであろうか」。書類の上に記されたアダムスの「O.K., S.A.」という記号は、大統領自身の承認と同一の価値を有していた。もとより、アダムスのこうした異常な地位は、アイゼンハウアーに負うている。アイゼンハウアーには、不快な体験を最大限に忌避しようとする著しい傾向が、認められる。このことは、彼が、軍高官としての久しきにわたる経験を通して、勤勉で忠実な参謀将校の背後に身を潜め自らを防衛する術を、体得するに至ったという事実による。その際、彼が下僚に委託した権限は、彼が自ら行使した場合に認められる限度を越えて、容赦なく行使されるのが常であった。(Louis W. Koenig, *The Invisible Presidency*, 1960, pp. 338-339. M. Cunliffe, *American Presidents and the Presidency*, 2nd ed. Revised and Enlarged, op. cit., pp. 340-341.) 他方、大統領自身とその親密な個人的スタッフに、政治・行政の統制権を集散的に確保しようとしたケネディの下では、W・H・ヘラー (Walter H. Heller) 経済諮問委員長は、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対して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。(J. D. Lees, op. cit., pp. 230-231.) この場合、大統領の顧問が、いかにそれぞれ献身的であり、また、聡明であろうとも、最終的政治的決断は、大統領独りだけが下さねばならない。ケネディ自身が、テレビジョンの演説のなかで述べているように、「いかに多くの顧問が存在しようとも、大統領のみが、最後の選択の断を下さねばならない。顧問は、新たな助言を、矢継ぎばやに行っているだけでよい」。(M. Cunliffe, op. cit., pp. 307, 308. Theodore C. Sorensen, *Decision-Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*, 1963, pp. 63-64, 82.) ローガン大統領は、「どちらかといえば、アイゼンハウアーとケネディの両大統領の中間に位置するといえよう。ローガン大統領の執務様式は、大統領顧問

(White House Counselor) から司法長官 (Attorney General) に転出した E・ミース (Edwin Meese) の指摘するところによれば、「原理にどうまでも固執するが原理の枠内で交渉に応じ得るほど十分に柔軟」(to stand firm on principle but be flexible enough to negotiate within the framework of principle) である。しかも、大統領として、レーガンは、彼が行うべき積極的な交渉業務の大部分を他者に委任している。テネシー州選出の共和党上院議員 H・H・ベーカー (Howard H. Baker, Jr.) は、この点について、「ロナルド・レーガンは、私がお会いしたいずれの大統領よりも、遙かに多くの活動余地を輩下に与えている。しかし、意思決定の断を下さねばならないときには、彼は決然としてこれを行う」と評言している。(Hedrick Smith, "The President as Coalition Builder: Reagan's First Year", in T.E. Cronin, op. cit., p.284.) このように、大統領個人の自然意思は、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、大統領の自然意思が、政策決定と政治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、困難となるに至っている。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諸機関との結合を密にし、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。政治の専門化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意思の発動を、専門的な知識や特殊の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、前掲論文四〇頁—四三頁参照。J.D. Barber, *The Presidential Character*, op. cit., pp.156-173, 314-342.)

- (66) see L. Brownlow, *The President and Presidency*, 1949, C. Rossiter, op. cit., Lester G. Seligman, "Development in the Presidency and the Conception of Political Leadership", in *American Sociological Review*, Vol. 20 (1955), pp. 706-712.
- (67) The President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management*, 1937, p.2.
- (68) M. Cunliffe, op. cit., p.279. 拙著『政治学』四六頁—四八頁、一六六頁—一六七頁、一三三頁—一三五頁参照。
- (69) N.W. Polsby, op. cit., p.46.
- (70) Valdimer Orland Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 1958, p.706.
- (71) Gottfried Dietze, *America's Political Dilemma: From Limited to Unlimited Democracy*, 1968, p.184.

- (72) J.M. Burns, op. cit., p.76.
 - (73) L. Brownlow, op. cit., p.73.
 - (74) G. Dietze, op. cit., p.186.
 - (75) Ibid., pp.182-83.
 - (76) W.D. Burnham, op. cit., p.299.
 - (77) William G. Andrews, "The Presidency, Congress, and Constitutional Theory," in A. Wildavsky (ed.), *Perspectives on the Presidency*, op. cit., pp.25-28, 29.
 - (78) M. Cunliffe, "A Defective Institution?", in *Commentary*, February 1968, p.28, and see also op. cit., pp.1-5.
 - (79) Dorothy Brachton James, *The Contemporary Presidency* 1969, pp.187, xii-xiii. see also Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Crisis of Confidence, Ideas, Power, and Violence in America*, 1969, esp. pp.288, 313. Laurin J. Henry, "A Symposium, The American Presidency," in *Public Administration Review*, Vol.29 (October 1969), pp.461-480. Hans Morgenthau, "Congress and Foreign Policy", in *New Republic*, Vol.158 (June 14), 1969, pp.17-18.
- 同じくP・ストラム女史(ラトガース大学)(Rutgers University)も、次のように述べている。(P. Strum, op. cit., p.xi.)
- 「今日における大学生は、強力な大統領こそ政治的徳性を支える標柱であるとするニューディール以降の大統領観を受け容れていない。逆に、インドネシア戦争と、社会的正義の保全に対する大統領の積極的介入の明白な欠如との結合は、彼らの多くを、大統領への軽蔑の方向に導き、彼らに対して、こうした徳性の発揮を議会における英雄的指導者に、求めさせはじめたのである」。
- なお、今日における大統領権力の肥大に対する人々の危機感は、次の三つの局面に現われている。(拙著『政治学』一六五頁、一六七頁—一六八頁参照)
- すなわち、第一は、現代の大統領が、国民全体の生存とその将来の保障に係わる重大な公共政策決定をなし得るだけの歴大な政治的資源と異常に恵まれた機会とを保持しているという局面である。第二は、とくに、外交軍事問題に関するこうした政策決定が、議会・裁判所などの、他の権力の中心点からの抑制に遭遇することは、まずあり得ないという局面である。第三は、今日における大統領そのものが、次のごとき行動をその占有者に可能にする潜在能力を、既に発展させているという局面である。批判者と政敵に対する懲罰、友人・知己・支持者への権益の配分、自己に有利な公共政策を要求する実業からの巨額の選挙資金の調達、憲法及び法律の故意の侵犯、国家に重大な影響力を及ぼす諸問題の秘密裡の処理、自己の再選確保への周到な配慮、以上が、これである。(R. A. Dahl, *Democracy in the United States; Promise and Performance*, 3rd ed., 1976, p.153.) このような三つの局面が重なり合い響き合うところに、「帝王的大統領職」(The Imperial Presidency)

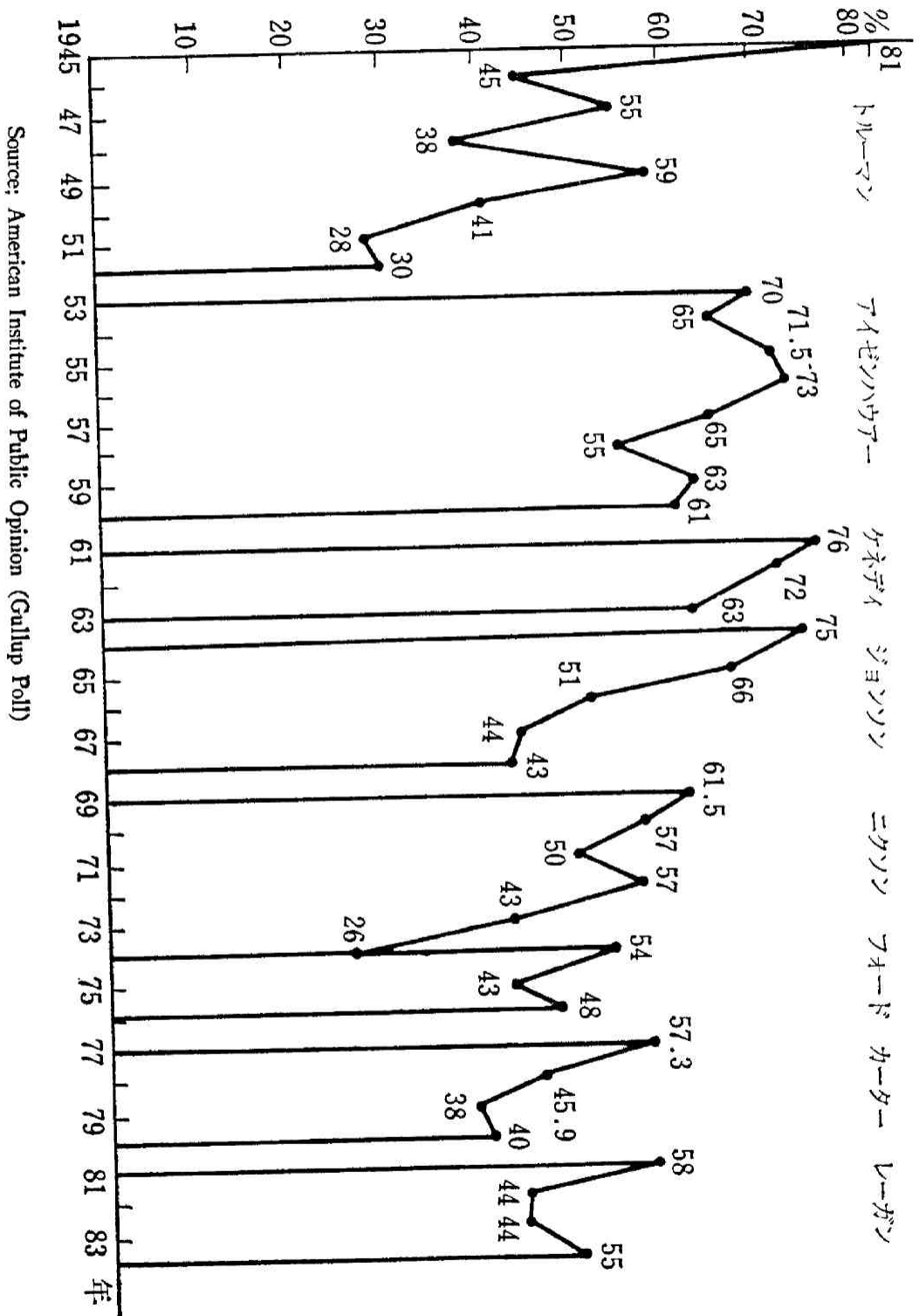
(A.M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, 1973.) の原像が確立されてゐる。(R.A. Dahl, op. cit., p.153.) ところで「帝王的大統領」とは、既に巨大な、というよりは、むしろ、過剰となるに至っている大統領に備わる公式・非公式の権力と威信を、その占有者が、もつて、利己的に活用する場合の大統領職の状況を指す。(拙著、前掲一六五頁。A.M. Schlesinger, Jr., op. cit., pp.238-240, 241-246. Louis Fisher, *Presidential Spending Power*, 1975, p.171. Theodore H. White, *The Making of the President*, 1972, 1973, p.480. M. Cunliffe, *American Presidents and Presidency*, op. cit., p.380.) この「帝王的大統領職」は、ニクソンの下において、極点に達したといつてよい。もとより、「帝王的大統領職」は、恰も熔岩流の突然の噴出のごとく、ニクソンの時代に至つて、強い輪郭線で縁どられた明晰な形態を整えて、突如として出現したわけではない。それは、歴史的発展の所産である。このことは、次の二つの言葉に象徴されている。その一つは、一九七三年におけるシュレジンガーの「アメリカ統治構造における枢要な制度である大統領職はいまや統制の域外にあり、従つて、この制度に対する新たな権力の定義づけと抑制とが、何よりもまして必要である」という一句である。(A.M. Schlesinger, Jr., op. cit., p.11-12.) もう一つは、ニクソン大統領の下で報道官の職にあったG・リーディ(George Reedy)の「二〇世紀に至つて、大統領職は、王衣、笏、それに王冠を除く一切の王室の宝器を、悉く獲得するに至っている」という言葉である。(G. Reedy, *The Twilight of the Presidency*, 1970, p.22.) 「帝王的大統領職」は、こうして、ニクソンの下において、最高潮に達したといつてよい。このことは、A・M・シュレジンガーの次の一文の明らかなであらう。(A.M. Schlesinger, Jr., op. cit., p.11)「国家の安全保障という全目的的な呪文の発動、行政部による機密保持の必要性の強調、議会からの情報請求への差止、議会によって支出を正当に承認された資金の使用要請に対する拒否、報道機関に対して試みられる威嚇、政敵に対して向けられるスパイ活動とサボタージュのためのホワイトハウス事務局自体の拠点化、これらは、いずれも、外交問題から内政問題に至る帝王的大統領職の及ぶ範囲を、表示したものである。このような大統領職の発展の基部に、権力分立制そのものに対する革命的な挑戦が、明瞭に看取され得るのである」。ニクソン時代に絶頂期に達した「帝王的大統領職」に対する議会の反抗を誘発した直接の契機を形づくっているのが、ほかならぬヴェトナム戦争とウォーターゲート事件である。けれども、この二つの事件の決定的意義は、次の点に求められる。(拙著、前掲一六八頁。Leroy N. Rieselbach, *Congressional Reform in the Seventies*, 1977, pp.2, 58-60.) 統治機構の立法・行政両部門の間における関係は、いかにあるべきかという、単純ではあるが極めて困難である問いを、議会内外に、改めて投げかけ、この関係の細密な点検と全面的な再検討とを促す気運を強力に醸成し、立法部は行政部の言動に対する抑制機関として機能しなければならぬとする議会に対する積極的評価を、人々の間に造出するに至つたというのが、すなわち、これに当る。げんに、議会の側においても、この二つの事件に触発されて、行政部に対する関係において、自己の政策形成権力を自らの掌中に回復しようとするための制度的努力が、誘発されるに至っている。こうした努力は、次の二つの法律と決議に結晶化されている。(拙著、前掲一六八頁—一六九頁。L. N. Rieselbach, op. cit., pp.51-53. Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, revised ed., 1980, pp.66-69. M.J.C. Vile, *Politics in the U.S.A.*,

表10 いかなる種類の大統領が希求されるか？

期待される大統領の資質	忌避される大統領の資質
誠実・信頼性……………60%	不誠実・背信……………38%
国民に対する深い関心……………37	独裁的・権力欲旺盛・ファシスト的……………26
政治的経験……………20	巨大実業への迎合……………24
指導能力……………19	脆弱性・優柔不断……………16
富に対して冷淡……………19	党派性過剰……………14
穏当・道義心・思情的……………18	独断専行……………13
強力な性格……………16	能弁・偽善……………10
知性・高学歴……………14	独善性過剰……………10
開放的・卒直……………13	恥すべき行態……………10
愛国心・合衆国への配慮……………11	ニクソン型政治家……………9
公明正大……………7	偏見……………7
議会との協調性……………7	
公約の遵守……………6	
宗教心・高尚な精神生活……………6	
決断力……………6	
問題解決能力	
経 済……………12	
国際問題……………13	
エネルギー・燃料危機・社会生態学……………3	
少数者集団の要望……………3	
税制・財政政策……………5	

1976, pp.177-178. M. Cuniffe, op. cit., pp.398-399.) その一つは、上下両院への予算委員会 (budget committees) の創設による国家予算に対する効果的な議会の統制権の確保と、議会によって支出を正当に承認された資金の使用を大統領が自己の権限に基づき拒絶する、いわゆる資金凍結 (impoundment) の打破、以上の二者を指標とする議会予算制 (congressional budget system) を確立した一九七四年制定の議会予算ならびに資金凍結統制法 (the Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974) である。もう一つは、一九七三年の戦争権限決議 (the War Powers Resolution of 1973) である。この決議によるならば、①宣戦布告がなされた場合、②議会から特定法規に基づく授權行為があった場合、③合衆国本土もしくはその領土に対する攻撃によって国家的危機が創出された場合、以上の三つの場合を除き、大統領は、合衆国の軍隊を交戦状態に置くことを禁止されることになる。このように、議会は、一方に、これまで恰も大統領の専管領域であるかのごとき観を呈してきた外交軍事の問題領域において、いまや、自己に固有の政策形成の権能を、再び力強く主張しはじめるに至っている。同時に、他方、予算制度の改革を通して、議会は、財政問題に対する自己の統制権限を主張し、財政政策に対する自己の影響力を、次第に増大させつつある。こうして、ヴェトナム戦争とウォーターゲート事件の二者が、議会にとって意味するところは、「その政策形成権力の筋肉系を柔軟にし、その萎縮した権威を〔議会に〕奪還せし

図1 大統領の職務遂行様態に対する国民の積極的評価率



Source: American Institute of Public Opinion (Gallup Poll)

公共政策決定過程におけるアメリカ大統領及び議会の機能位相(一)

めるための誘因」(incentive for it to flex its muscles and try to recapture its atrophied authority) (L.N. Rieselbach op. cit., p.33.)と考えてさしつかえなからう。(拙著、前掲一六八頁)

同じく、ウォーターゲート事件以後、人々の大統領の資質に対する期待や評価にも、変化が認められる。この場合、彼らは、誠実と高潔を、最高の資質にあげている。他方、積極的指導性に対する期待は、さほどでもない。一九六〇年代における一調査によると、当時のアメリカ人が大統領に期待していた資質は、強力な資性、独自の公共問題解決方式の案出能力、そして、自己の政治上の主義主張に対する議会や公衆の反対を圧伏せしめるだけの積極的な指導性、などである。[see Robert A. Sigel, "Image of the American Presidency-Part II of an Exploration in to Popular Views of Presidential Power", in *Midwest Journal of Political Science*, Vol.10 (February 1966), pp.123-137.]しかし、それから一〇年後のカリフォルニア州における一調査によれば、調査対象の八〇%は、国民の気持や意見が何であるかを、まず何よりも探り当て

表11 レーガン大統領の職務遂行様態に対する国民の是認率

	一九八四年九月	一九八四年六月	一九八四年一月	一九八三年六月	一九八三年一月	一九八二年六月	一九八二年一月	一九八一年六月
是認	58%	58%	57%	47%	41%	43%	49%	59%
否認	29	33	32	39	47	44	38	23
不知	13	8	11	15	12	13	14	18
無回答								

Source; The New York Times-CBS News Polls, 1981-1984.

表12 各大統領の職務業績に対する国民の是認率

大 統 領	高	低	平 均
ローズヴェルト (1933-1945)	84%	54%	68%
トルーマン (1945-1953)	87	23	46
アイゼンハワー (1953-1961)	79	49	66
ケネディ (1961-1963)	83	57	70
ジョンソン (1963-1969)	80	35	54
ニクソン (1969-1974)	68	24	48
フォード (1974-1977)	71	37	46
カーター (1977-1981)	75	21	47
レーガン (1981-)	68	35	50

Source; American Institute of Public Opinion (Gellup Poll)

る大統領を支持しており、自らの確信するところにしたがい決断を下し、それに基づき積極的に行動する大統領を希求している回答者は、調査対象の僅か一八%であった。[Merwind D. Field, "California Poll", in *The Los Angeles Times*, (April 20), 1975.] この結果を表示すれば表10のようになる。(Ibid., p.1. S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., 1979, p.395.)

なお、最近における大統領の大統領としての職務の遂行様態ならびに職務上の業績に関する国民の評価を示す三つの統計資料を示すならば、以下のようなになる。

第一は、一九四五年から一九八三年に至るまでの各大統領の職務の遂行様態に対する国民の積極的評価の推移である。(S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.301.) それを図示すれば前々頁の図1のようになる。なお、評価の基準は優秀 (excellent) 優 (pretty good) 普通 (only fair) 不可 (poor) とし、優秀と優とを積極的評価とする。

第二は、一九八一年六月から一九八四年九月に至るまでのレーガン大統領の職務の遂行様態に対する国民の是非の評価を表示すれば、表11のようになる。[T.E. Cronin, "The Presidential Election of 1984", in Sandoz and Crab (ed.), op. cit., p.61.]

第三は、E. D. ローズサルトルからR. レーガンに至る各大統領の職務業績に対する国民の評価である。[S. C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.302. see also Jorgen Rasmussen, "Executive and Legislative Roles", in Richard Hodder-Williams and James Ceaser (ed.), *Politics in Britain and the United States*, 1986, pp. 1-27. esp. pp. 23-27.]

(86) T.W. Lowi, op. cit., p.20.

(87) 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.

(88) H.J. Laski, op. cit., p.26.

(89) F.I. Greenstein, op. cit., p.68.

(90) W.E. Binkley, op. cit., p.54. Robert L. Morlan, *American Government: Policy and Process*, 3rd ed., 1979, p.200.

(91) S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.295.

(92) Dwight MacDonald, "The Constitution of the United States Needs to be Fixed," in *Esquire*, (October 1968), p.114. W.G. Andrews, op. cit., p.30.

(93) George E. Reedy, *The Twilight of the Presidency*, op. cit., pp. 47, 205ff. W.G. Andrews, op. cit., p.30.

(94) *The New York Times*, September 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. Gatlin (ed.), *Political Parties and Political Behavior*, 2nd ed., 1971, p.653.

- (88) Godfrey Hodgson, *All Things to All Men: The False Promise of the Modern American Presidency*, 1980, pp.238-239.
- (90) M. Cunliffe, "A Defective Institution", op. cit., pp.27-33.
- (91) S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.404.
- 大統領に対する人々の期待と信望が亢進すればするほど、大統領権力を制限し否定しようとする対抗勢力も、それだけ強大化するという。このことは、ケネディ大統領のエピソードに象徴されている。彼は、一九六二年一二月の著名なテレビジョンのインタヴュー番組のなかで、議会は、個々の上院議員の公職の地点から眺めるよりも、ホワイトハウスの地点から眺めるほうが、遙かに強大におもわれると、告白している。(S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.404.) これは次のようにもいわれる。「After Two Years-A Conversation With the President" (television and radio

表13 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	アイゼンハウアー	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・ジョンソン	401	109	27.2
1964	ジョンソン	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	フクダ	64	23	35.9
1975		110	30	27.2

Source; *Congressional Quarterly Weekly Report*, January 24, 1964, p.181, January 12, 1968, p.43, and March 20, 1976, pp.649-656.

Congressional Quarterly Almanac, (1965), p.97, (1968), p.97, and (1969), p.115.

The Congressional Quarterly, Vol. 34, No.44 (October 30, 1976), p.3092.

interview with John F. Kennedy, 17 December 1962), Alan R. Grant, *The American Political Process*, 1979, p.80.]

「私が議会に席を占めていた当時に較べた場合、この大統領の椅子にすわっていたほうが、私には、議会が、遙かに強大におもわれるというのが、実情である。議会に席を占めている議員は、上院の場合、一〇〇名のうちの一人であり、また、下院の場合には、四三五名のなかの一人である。従って、議会権力は、このように細分化されている。しかし大統領の位置から議会を眺めるならば、それは、とりもなおさず、議会の集团的権力を眺めることであり、この場合の議会権力は、実質的価値のある権力となる」。

(92) W.E. Binkley, *The Man in the White House*, 1958, p.16.

(93) Howard L. McBain, *The Living Constitution*, 1927, p.115.

(94) S.K. Bailey, *The New Congress*, 1966, p.31.

なお、最近における大統領提出法案に対する議会の制定率ならびに大統領の具体的な政策上の立場に対する議会の発声投票による支持率を表示するならば表13、表14のようになる。〔拙著『政治学』八四頁参照。〕
Fishel, "Presidents, Parties, and Platforms: From Campaign Promise to Presidential Performance", in R. Harmel (ed.), op. cit., p.238. David M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1980, pp. 179-180. S. J. Wayne, op. cit., p.170. Page and Petracca, op. cit., p.257.]

(95) S.J. Wayne, op. cit., pp.20-21. R.A. Dahl, *Democracy in the United States*, op. cit., pp.209-210. A. R. Ball, *Modern Politics and Government*, 3rd ed., op. cit., p.149.

(96) 拙著『政治学』二四頁。間宮庄平「アメリカ大統領の『拒否権』制の今日的意義」〔日本法政学会法政論叢第二十一巻〕一〇九頁―一二五頁。
S.J. Wayne, op. cit., p.170. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed.,

表14 大統領の具体的政策上の立場に対する議会の発声投票に対する支持率
1953—1982

アイゼンハウアー		ジョンソン		フォード	
1953	89.0%	1964	88.0%	1974	58.2%
1954	82.8	1965	93.0	1975	61.0
1955	75.0	1966	79.0	1976	53.8
1956	70.0	1967	79.0	カーター	
1957	68.0	1968	75.0		
1958	76.0	ニクソン		1977	75.4%
1959	52.0			1978	78.3
1960	65.0			1979	76.8
ケネディ		1969	74.0%	1980	75.1
		1970	77.0	レーガン	
		1971	75.0		
		1972	66.0		
		1973	50.6		
1961	81.0%	1974	59.6	1981	82.4%
1962	85.4			1982	72.0
1963	87.1				

Source; *Congressional Quarterly Almanac*, 1980, 1981, p.17-C and 1981—1982, p.C-18.
Congressional Quarterly, January 12, 1980, p.91. October 11, 1980, January 15, 1983, p.94.

p.311. Page and Petracca, op. cit., pp.251-255.

なほ、問宮前掲論文及び同「アメリカ合衆国憲法史の一断面―前史と現在の拒否権 (The Veto Power) 制度に関する一考察―」(『皇学館論叢』第十五卷第三号)(一九八二年)(四八頁―七二頁)を、いずれも簡潔に記述をなす点及び論考である。

(97) 拙著、前掲二四頁。

(98) Page and Petracca, op. cit., p.253. S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.311. see also *Presidential Vetoes, 1789-1976, Compiled by the Senate Library, 1978*, p.ix. *Presidential Elections Since 1978, 2nd ed., 1978*, p.vi. 1980 *Congressional Quarterly Almanac, 1981*, p.7. Gary L. Galemone, *Congressional Research Service, 1984*. R. Tatalovich and B. Daynes, op. cit..

(99) W.E. Binkley, *The Man in the White House*, op. cit., p.161.

(100) Ibid., p.161.

(101) リンカーン政権の下で國務長官の職にあった W・シマス・シー (William Seward) は、当時における大統領職の実情を、簡潔に次のように表現している。(Quoted by G. Dieze, op. cit., p.186.)

「我々は、任期四年の国王を選挙する。そして、我々は、一定限度で、彼に絶対権力を付与する。その限度も、所詮は、彼自身が自ら解釈したところのものである」

see also John J. Nicolay and John Hay, *Abraham Lincoln: A History, 10 Vols., 1890*, Vol.9, pp.125-127. W.E. Binkley, "The President As Chief Legislator," in *Annals, Vol.307* (September 1956), pp.92-105.

(102) James Burnham, *Congress and the American Tradition, 1959*, p.92.

(103) James Bryce, *American Commonwealth, 1908, Vol. 1*, p.230. W.E. Binkley, "The President as Chief Legislator," in R.C. Moe(ed.), op. cit., p.55.

(104) W.E. Binkley, op. cit., p.55.

(105) Ibid., p.55.

(106) Quoted by N.W. Polsby, "Policy Initiation in the American Political System", in A. Wildavsky (ed.), op. cit., p.225.

(107) H. J. Laski, op. cit., p.116. Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process, 1978*, p.36.

これと同じく、下院における一常任委員会の報告書は、次のように記している。(N.W. Polsby, op. cit., p.225.)

「次第次第に、議会の役割は、短気ではあるが本質的には親切である伯父の役割と同一となるに至っている。この伯父は、一方に、怒りをこめて、パイプの煙を勢よく吐きだしながら不平を訴えつつも、他方に、すべての人が期待した通りに、歳出を認め、許認可を与え、あるいは

は、祝福の言葉を述べながら手を挙げ、そして、ロッキング・チェアに戻り、そこでもう一年の間まどろむのである」。

- (88) R.A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Dissent*, 1967, p.136. see also L. Harmon Zeigler and G. Wayne Peak, *Interest Groups in American Society*, 2nd ed., 1978, pp.141-143.

- (89) John Bibby and Roger H. Davidson, *On Capitol Hill: Studies in the Legislative Process*, 1975, pp.250-251.

- (110) N.W. Polsby, op. cit., p.225.

これと同じことは、一九五三年に、下院外交関係委員長が、かつて、当該委員会の聴問会に出席した高級行政官に向けて、「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、睨われよう。[R. E. Neustadt "Planning the President's Program," in T. J. Lowi (ed.), *Legislative Politics*, U. S. A. 2nd ed., 1965, pp.123-124. R.M. Pious, op. cit., p.148.]

- (111) Arthur Mass, *Congress and the Common Good*, 1983, pp.14-15.

- (112) Ibid., p.15.

- (113) Ibid., p.15.

もとより、議会の側から政策発議を行った事例は、皆無ではない。最近の例としては、一九六六年の全国交通自動車安全法(National Traffic and Motor Vehicle Safety Act)をあげることができぬ。

一九六五年にR・ネーダー(Ralph Nader)は、アメリカ製自動車の安全性について *Unsafe at Any Speed* と題する徹底した批判の書を公刊した。ネーダーは、自己の主張に対する国民の関心を惹きつけるために奔走し、遂に自己の出身州(コネティカット州)選出のA・リビンソン民主党上院議員[当時政府運営委員会行政部再組織小委員会委員長(chairman of the Subcommittee on Executive Reorganization of the Committee on Government Operations)]を納得させ、リビンソン上院議員の下で聴問会を開催させることに成功した。もとより、リビンソン委員長とする小委員会は、自動車の安全性に関する問題について明確な管轄権を有していたわけではなかった。しかし、この問題に関する聴問会は、結局、当該小委員会において開催され、聴問会は、この問題に関する世論を喚起し自動車の安全性に関する立法の概要を生みだすための好個の手段となった。ジョンソン大統領は、これを承けて直ちに、自動車の安全性に関する主題を彼の立法計画に新たに付加し、その草案を議会に提出した。この草案は、議会において大幅な修正を蒙ったのである。一九六六年八月三〇日付の「ワシントン・ポスト」(*The Washington Post*)は、その社説において次のように記している。

「議会が大統領に送付した自動車安全法案(the auto safety bill)は、注目すべき議会の偉業である。行政部が立法の勧告と形成について主導権をとるのが通常とされる時代に、自動車安全法案は、立法部による主導権発動の主要な例示と看做することができる。自動車の安全性に関

する昨年における議会の聴聞会は、'ジ・インソン政權を督励し今会期初頭に法案を提出させるに至った。完成した立法は、行政部提出法案の實質を修正したものである'。(A. Maass, op. cit., p.16.)

(11) Bibby and Davidson, op. cit., p.5.

(115) S.K. Bailey, op. cit., p. 32. see also A. Wildavsky, "The Two Presidencies", in *Transaction* (December 1966), pp.7-14, and in R.C. Moe(ed.), op. cit., pp.121-134.

A. Wildavsky, "The Past and Future Presidency," in *The Public Interest* (Fall 1975), pp.56-76, and "The Presidency in the Political System," in *Perspectives on the Presidency*, op. cit., pp.1-17.

確かに、A・ウィルドダウスキイ(Aaron Wildavsky)の調査したところによらば、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、一九四八年から一九六四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實質的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、議會を通過している。これらの數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%、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、前述の二つの政策領域における實質的な大統領の提出法案に対する議会の支持が、かなり高率であることは、確かであろう。(A. Wildavsky, "The Two Presidencies," in R.C. Moe(ed.), op. cit., p.122.)内政問題領域における大統領職と外交・軍事政策領域における大統領の「二つの大統領職」(The Two Presidencies)(A. Wildavsky, op. cit.)が存在する、主張される所以である。

(116) Lee Sigelman, "Reassessment of the Two Presidencies Thesis," in *The Journal of Politics*, Vol. 41 (November 1979), pp.1200, 1195-1205. see also Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, "Congress versus the Executive: The Two Presidencies' Reconsidered," in *Social Science Quarterly*, Vol.59 (March 1979), pp.704-719.

(117) Ibid., p.1201.

ヴェトナム戦争終結以降、議會は、外交・軍事両政策に対する監視と統制において、いまでもよりも積極的な役割を演じはじめたに至っている。こうした状況は、当時の國務長官H・キャンシグナー(Henry Kissinger)に、次のような言葉を吐露したのである。[S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.743. see also Frans R. Bax, "The Legislative-Executive Relationship in Foreign Policy; New Partnership or New Competition?" in *Orbis* (Winter 1977), pp.882, 881-904.]

「外交問題における行政部の優越性をめぐって展開されてきた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。議會は

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、議会が外交問題の解決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・行政両部門の共通事業である」。

同じく、国際経済研究所 (Institute for International Economics) の I・M・デストラー (I.M. Destler) も、一九七〇年代における議会の変化について次のように述べている。[I.M. Destler, "Dateline Washington: Congress as Boss?" in *Foreign Policy*, Vol.42 (Spring 1981), p.167. S.C. Patterson, op. cit., 3rd ed., p.543.]

「外交政策領域における大統領の優越性に対する議会の革命は、ヴェトナム戦争の潰走に責任を負うべき人々・意見・制度などに対する反逆として始まった。その目的の観点からいうならば、この革命は、かなりの成功を収めたと考えてよい。議会は、大統領の言動を制御し、軍事力・準軍事力の行使を抑制することができたからである。さらに、議会は、この革命により、人権擁護や核拡散防止のとき、行政部がこれまで無視してきた政策目標の比重をも高めることができたのである」。

しかし、キンシンジャーは、同時に、外交軍事関係領域に対する議会の過度の介入に反対の態度を表明し、次のように述べている。(The New York Times, January 1975. Robert J. Sikkels, *The Presidency: An Introduction*, 1980, pp.149-151.)

「議会行動が、外交政策の微細な点に至るまで、規制しようと試みるならば、時の経過とともに、そうした試みは、外交問題処理における柔軟性を破壊するに至り、行政部に外交交渉の余地を全く残さないことになるであろう。我々は、議会が究極の政策統制を行使すべきであるとする主張を、卒直に受け容れる。しかし、行政部には外交交渉の際にある程度の柔軟性が不可欠であることを、議会が銘記されるよう、私は切に望みたい」。

げんに、大統領は、緊急事態が生じた場合、決然たる外交・軍事行動にでている。フォードによる拿捕されたアメリカ船舶 Mayaguez の救出、カーターによるイランへの救援部隊の派遣、レーガンによる Grenada への侵攻、などが、最近の事例である。これらの行動は、一九七三年の戦争権限法 (War Powers Act) に想定されている事前協議もなく議会によって迅速に認可されている。また、議会は、パナマ運河条約 (Panama Canal Treaty)・エジプト・イスラエルキャンプデーヴィット協定 (Egypt-Israel Camp David accords) からインドへの核物質及びサウディ・アラビアへの AWACS の売却に至るまでの、カーター・レーガン両政権の主要な積極的外交・軍事行動に同調してきている。大統領は、国際状況が切迫した場合、自らが最も至当と考える仕方で行動を起す傾向にある。他方、権力が微分化されている議会は、大統領の行動の前途に立ちほだかり、両者の共同一致の行動を阻止する傾向にある。こうして、両部門の間に、権力の微妙な均衡が維持されているとこえよう。(S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.543.)

けれども、今後、議会が、行政部とならんで、外交・軍事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状況の出現は、争い余地がなく。[see Murphy Commission (Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy), *Report*, 1975, pp.120-201. F.R. Bay, op. cit., pp.881-904.]

なお「重要事項」とは、次に該当する事項をいう。①上下両院もしくはそのいずれかの院において大きな論争的となった事項、②アメリカにおける国益ないし国民生活に少なからざる衝撃を与える危険性があると認められた事項、以上が、これに当る。このような各院における「重要事項」の数は、各年より、異なる。例えば、「偉大な社会」関係の立法活動が最盛期にあった一九六五年には、その数は、上下両院とも、それぞれ一八であった。しかし、一九五七年には、「重要事項」は、上下両院とも、五を数えるにとどまっていたのである。[L. Sigelman, op. cit., p.1199. see also *Congressional Quarterly Almanac, 1957 to 1977, 1957-1977, Congressional Quarterly Weekly Report*, Vol. 36 (November 25, 1978.)]

外交・軍事政策領域に及ぶ議会の統制と監視の強化の要請については次頁に於て参照。

D. MacDonald, op. cit., p.145. Saul K. Padover, "The Power of the President," in *Commonweal*, August 9, 1968, pp.521-525. Merlo Pusey, "The President and the Power to Make War," in *Atlantic*, July 1969, p.67. Henry S. Commager, "Can We Limit Presidential Power?" in *New Republic*, April 6, 1968, pp.15-18. Norton E. Long, "Reflections on Presidential Power," in *Public Administration Review*, Vol. 29 (September/October 1969), p.447. G.E. Reedy, op. cit., and *The Presidency in Flux*, 1973.

John E. Mueller, *War, Presidents, and Public Opinion*, 1973. Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*, 1979. Lloyd N. Cutler, "To Form a Government," in *Foreign Affairs*, Vol.59 (Fall 1980), pp.126-143. T.M. Franck (ed.), *The Tethered Presidency: Congressional Restraints on Executive Power*, 1981. John Spanier and Joseph Noyce (ed.), *Congress, the Presidency and American Foreign Policy*, 1981. C. V. Crabb, Jr., *American Foreign Policy in the Nuclear Age*, 4th ed., 1983. John E. Reilly (ed.), *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, 1983. C.V. Crabb, Jr. and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, 2nd ed., 1984.

(118) 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.

(119) Bibby and Davidson, op. cit., p.6.

(120) T.C. Sorensen, op. cit., p.276.

(121) V.O. Key, op. cit., p.706.

(122) 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.

- (123) Martin Tolchin, "An Old Pol Takes on the New President," in *The New York Times Magazine*, July 24, 1977, p.43. R.M. Pious, op. cit., pp.122-123.
- (124) George C. Edwards III, "Presidential Party Leadership in Congress," in R. Harmel(ed.), op. cit., p.180.
- (125) Ruth K. Scott and Ronald J. Hebenar, *Parties in Crisis: Party Politics in America*, 2nd ed., 1984, p.337.
- (126) Charles O. Jones, "Presidential Negotiation with Congress," in A. King(ed.), *Both Ends of the Avenue*, op. cit., p.96. N.W. Polsby, *Congress and Presidency*, 3rd ed., 1976, p.198.
- (127) V.O. Key, op. cit., p.706.
- (128) James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, 1981, pp.474-475.
- (129) see Sidney Hyman, *The American Presidency*, 1954, p.53.
- (130) L.W. Koenig, "The Presidency," op. cit., p.15, and *The Chief Executive*, op. cit., pp.152-153.
- (131) L.W. Koenig, "Presidency," op. cit., p.15.
- (132) D.M. Olson, op. cit., pp.180-182.
- (133) L. Sigelman, op. cit., p.1201.
- このように、内政・軍事・外交の諸問題のいずれを問わず、与党が大統領の政策的立場に対して高度の支持率を示す主たる理由として、二者が考えられる。その一つは、ほぼ同一の政策上の見解が、与党内に、あるいは、野党内に、自然合流する傾向が認められるということである。もう一つは、最近、選挙された公職占有者の間に、その所属政党に固有の政策・イデオロギー体系志向性が、漸増しつつあるという状況の存在である。この二つから、少なからぬ与党議員の側に、彼らの事実上の党首である大統領の言動に対する尊重と服従という現象が成立するものと思われる。[Ibid., pp.1203-1204, see also Herbert B. Asher and Herbert F. Weisberg, "Voting Change in Congress; Some Dynamic Perspectives on an Evolutionary Process," in *American Journal of Political Science*, Vol. 22 (May 1978), pp.391-425, Charles M. Tidmarch and Charles M. Sabatt, "Presidential Leadership Changes and Foreign Policy Roll Call Voting in the U.S. Senate," in *Western Political Quarterly*, Vol.25 (December 1972), pp.613-625. Aage R. Clausen, *How Congressmen Decide: A Policy Focus*, 1973.]
- (134) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.359, 360. G. C. Edwards III, "Presidential Party Leadership in Congress," in R. Harmel (ed.), op. cit., pp.180-184. see also G. C. Edwards III, "Measuring Presidential Success in Congress; Alternative Approaches", in *The Journal of Politics*, Vol.47 (May 1985), pp.667-685.

- (135) L.G. Seligmen, op. cit., p.644.
- (136) David C. Saffell, *The Politics of American National Government*, 3rd ed., 1978, p.284.
- (137) J.M. Burns, *Congress on Trial*, 1966, p.174.
- (138) L.W. Koenig, *The Chief Executive*, op. cit., p.117.
- (139) Ibid., p.117.
- (140) S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.263.
- (141) L.W. Koenig, op. cit., p.117.
- (142) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., p.371.
- (143) M. Moos, *Politics Presidents, and Coalitions*, 1952, pp.136, 137.
- (144) R.M. Pious, op. cit., p.121.
- (145) G. Hodgson, op. cit., p.13.
- (146) Ibid., p.13.
- (147) Page and Patracia, op. cit., p.232. Michael N. Danielson and Walter F. Murphy, *American Democracy*, 1983, p.352.
- なお、大統領選挙と議員選挙における投票率を表示するならば、下の表21のようになる。(W. Crotty, *American Parties in Decline*, 2nd ed., op. cit., p.7.
- (148) Page and Petracca, op. cit., p.233. Warren E. Miller and Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," in Angus Campbell, Philip Converse, W. Miller, and D. Stokes(ed.), *Elections and the Political Order*, 1966, and in *Ame. Pol. Sci. Rev.*, Vol. 57 (March 1963), pp.45-56.
- (149) Page and Petracca, op. cit., p.233. Stephen A. Salmore and

表21 大統領選挙と議員選挙における投票率

1920—1982

年	大統領	下院	年	大統領	下院
1920	43.5%	40.8%	1952	61.6%	57.6%
1922	—	32.1	1954	—	41.7
1924	43.9	40.6	1956	59.3	55.9
1926	—	29.8	1958	—	43.0
1928	51.8	47.7	1960	62.8	58.5
1930	—	33.7	1962	—	45.4
1932	52.4	49.7	1964	61.9	57.8
1934	—	41.4	1966	—	45.4
1936	56.0	53.5	1968	60.9	55.1
1938	—	44.0	1970	—	43.5
1940	58.9	55.4	1972	55.5	51.9
1942	—	32.5	1974	—	36.2
1944	56.0	52.7	1976	54.3	49.6
1946	—	37.1	1978	—	35.5
1948	51.1	48.1	1980	53.2	47.9
1950	—	41.1	1982	—	37.8

Source; U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1972, and 1981, p.373, p.496.

Barbara G. Salmore, *Candidates, Parties, and Campaigns*, 1985, p.228.

- (150) Danielson and Murphy, op. cit., p.352.
- (151) L.W. Koenig, op. cit., p.117.
- (152) S.A. Salmore and B.G. Salmore, op. cit., p.228. M. P. Wattenberg, op. cit., pp.125-126.
候補者中心の選挙運動については、拙稿「アメリカにおける議員の孤立的地位」(『神奈川大学法学研究所『研究年報』(一九八〇年三月)六五頁—一〇〇頁。「アメリカにおける議員の特殊性—『政治体系の孤児』」(『神奈川法学』第十六卷第二・三号)(一九八一年三月)五頁—一七四頁。

- (153) S.A. Salmore and B.G. Salmore, op. cit., p. 228. A. Ranney, *The Referendum Device*, 1981, p.70.
- (154) L.W. Koenig, "The Presidency," op. cit., p.15.
- (155) R.M. Pious, op. cit., p.133.
- (156) Alfred Steinberg, *Sam Rayburn*, 1975, p.252. R.M. Pious, op. cit., p.133.
- (157) *Congressional Quarterly Weekly Reports*, March 19, 1977, p.489. R.M. Pious, op. cit., p. 133.
- (158) 最近、大統領の「外套の裾」の影響力の縮減が指摘されている。事実、一九世紀の末葉に至るまでは、大統領の所屬政党は、従って、与党は、この時期のほぼ九〇%以上、上院を、また、この時期の三分の二以上、下院を、それぞれ、統制下に置いていた。きわめて稀な野党による上下両院における勝利は、大部分、中間選挙の時期に生じている。一〇〇年以上の間に、僅か二度、一八七六年の R・B・ヘイズ (Rutherford B. Hayes) 大統領(一八七七年—一八八一年在職)の選挙ならびに一八九二年の G・クローヴランド (Grover Cleveland) 大統領(一八八五年—一八八九年、一八九三年—一八九七年在職)の第二回の選挙の場合に、与党は、大統領選挙年にもかかわらず、上下両院における多数を制し得なかった。一九〇〇年から一九五四年に至るほぼ半世紀の間、政党支配に対抗するポピュリスト (Populist) や革新主義 (Progressivism) の運動があったにせよ、こうした大統領選挙年における与党による上下両院制覇の傾向は、一層、強化されたとみてよい。与党は、この時期の九〇%以上、上院を、また、八〇%以上、下院を、それぞれ、支配していた。W・マッキンレー (William McKinley) 大統領(一八九七年—一九〇一年在職)の第二期の選挙から D・アイゼンハワー大統領(一九五二年—一九五六年、一九五六年—一九六〇年在職)の第一期の選挙に至るまでのすべての大統領選挙において、大統領が、自己の勝利とともに、上下両院における多数者の確保をもたらさなかった事例は、一度もない。しかし、一九五〇年代に至って、事態は劇的な変化を遂げた。一九五四年以降、与党は、この時期の辛うじて二分の一のみ、上院を支配することが可能であった。下院の場合、この数値は、さらに低い。加えて、ケネディ及びカーターが無念の涙をのんだように、与党による議会多数者支配の意味は、次第に希薄化する傾向にある。仮に与党が、上下両院における多数者を獲得したとしても、それ

だけでは、大統領は、自己の立法計画を議会に制定させることができないというのが、今日の実情である。(S.A. Salmore and B.G. Salmore, op. cit., p.227.) このような状況からいって、大統領の「外套の裾」の影響力は、かつては強大であったにせよ、今日では弱体化の傾向にある。これ故に、現職議員は、「自己に不利となる大統領の圧倒的大勝利の選挙結果から、全く効果的に隔離されるに至っている」ということがよく見られる。(A. Maas, op. cit., p.27. W.D. Burnham, "Insulation and Responsiveness in Congressional Elections," in *Political Science Quarterly*, Vol.90 (Fall 1975), p.412.)

- (159) ケネディ候補が大統領職を確保したとき、下院民主党は、二〇以上の議席を失った。その際、多くの民主党下院議員は、そうした議席の減少は、ケネディ候補による大統領選挙戦の運営の仕方の拙劣によるものとして、一斉に非を鳴らしたのであった。このことは、立法部政党の大統領からの独立性が相対的な限度に留まるという事実を、端的に示している。(R.M. Pious, op. cit., p.133.)

- (160) Julius Turner, *Party and Consistency: Pressures on Congress*, rev. ed., by Edward V. Schmeier, Jr., 1970, p.38. see also Arthur Bernon Touttelot, *The Presidents on the Presidency*, 1964, p.261, R.M. Pious, op. cit., pp.131-137.

- (161) S. Adams, *Firsthand Report*, 1961, p.9. R.M. Pious, op. cit., p.131.

- (162) L.W. Koenig, "The Presidency," op. cit., p.16.

- (163) L.W. Koenig, *The Chief Executive*, op. cit., p.117.

- (164) Scott and Hrebenar, op. cit., p.336.

- (165) T.E. Cronin, "Everybody Believes in Democracy Until He Gets to the White House; An Examination of White House-Departmental Relations," in A. Wildavsky (ed.), op. cit., p.363. Scott and Hrebenar, op. cit., p.336.

- (166) T.E. Cronin, op. cit., p.363. Scott and Hrebenar, op. cit., p.337.

- (167) F.J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., p.368.

- (168) S.C. Patterson et al., op. cit., 1st ed., p.393 and 3rd ed., p.299.

- (169) S. Strum, op. cit., p.7.

- (170) F.J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., p.366. D. Nimmo and T. Ungs, *Political Patterns in America; Conflict, Representation, and Resolution*, op. cit., pp.361, 362.

- (171) F.J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., p.366.

- (172) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.374-375.

- (173) J.L. James, op. cit., pp.247-248.

- (174) H.G. Nicholas, *The Nature of American Politics*, 1980, p.53.
- (175) A. Grant, *The American Political Process*, op. cit., p.71. W. E. Binkley and M. Moos, *A Grammar of American Politics*, 1953, p.188.
- (176) Herman Finer, *The Presidency: Crisis and Regeneration*, 1960, p.100.
- (177) A. Ranney, "The President and His Party," in A. King(ed.), *Both Ends of the Avenue*, op. cit., p.133.
- (178) T.E. Cronin, "President and Political Parties," in T.E. Cronin(ed.), op. cit., p.294.
- (179) Ibid., p.294. Don Bonafede, "The Strained Relationship," in *National Journal*, (May 19, 1979), p.830.
- (180) 全国委員長ならびにその他の幹部職員は、必ずしも全国委員であることを要しない。彼らは、全国委員会によって選任された解任される。しかし、全国大会 (National Convention) 終了直前、慣行によって、民主・共和両党の大統領候補は、大統領選挙運動の展開のために、全国委員長を指命する権限を付与されている。全国委員会は、その結果を単に批准するにすぎない。与党は、大統領選挙における勝利の以降、大統領による全国委員長への選択結果を引き続き尊重し維持する故、また、野党の全国委員長は、大統領選挙敗退後、更迭される場合があることから、野党の全国委員会のみが、それ自身の委員長を現実に選任するといえよう。全国委員会は、一般に、副委員長(vice-chairpersons)、事務局長(secretaries)、財務局長(treasures)のとき幹部職員の選定に際しては、大幅な自由を認められている。けれども、こうした幹部職員は全国委員のなかから選任される場合が、比較的に多い。さらに、民主・共和両党のいずれの全国委員会も、幹部職員と、一〇ないし一五名の全国委員を含む執行委員会(executive committees)を組織している。なお、一九六〇年以来、全国委員会は、大統領が給付し得る情実人事権(patronage)の配分機能をホワイトハウスに奪われるに至っている。〔拙稿「アメリカ二大政党における定形・不定形組織体系の相貌—多層性と双極性—」(『神奈川法学』第十五巻第一号)(一九八〇年四月)三五頁—一七三頁参照。F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., p.117. Scott and Hrehenar, op. cit., p.117.〕

なお、全国大会の主要機能は、大統領候補の指名と政策綱領の採択である。民主・共和両党における全国大会代議員(national convention delegates)の割当方式は、次のようになる。

全国大会代議員の基本的割当様式は、以下の通りである。(William Goodman, *The Two-Party System in the United States*, 1960, pp.190-191)

共和党の場合、各州は四名の一般代議員を一律に割当てられる。その各々が一票を有する。もし一名の共和党下院議員を選出した州があれば、当該州は、各々が一票を有する二名の一般代議員がこれに付加される。また州が次のいずれかの条件を満たしたときには、各々が一票を有する一般代議員六名がさらに追加される。その一つは、前回の大統領選挙で共和党の大統領候補がその州の大統領選挙人を独占した場合である。他は、前回の州知事選挙もしくは前回の上院議員選挙のいずれかで、共和党候補が選出された場合である。加えて、前回の大統領選挙

もしくは下院議員選挙において、共和党候補が二〇〇〇以上一万以下の票を獲得した場合には、その州の下院議員選挙区から一名の代議員が選ばれ、一万以上を得票した場合にはさらに一名の代議員がこれに加算される。これらの代議員は、いずれも大会で一票を有する。なお、準州の場合には、コロンビア区六名、プエルト・リコ三名、ヴァージン・アイランズ一名、以上を原則とするが、これらの準州が議会への共和党の代議員を選出した場合には、四名がこれに加えられる。

民主党の場合には、各州選出の民主党上下両院議員の各々が2票の大会票を有する。各州におけるその総計に端数を生じたときには、これに二分の一を加える。一九五二年以来、各州の大会投票数は前回のそれよりも少くはならないという慣行が成立している。前回の大会投票数よりも少ない場合には、その不足分が加えられる。各州は大会投票数に等しい数の代議員を選ぶこともまた各々が二分の一の一票を有するこの数の二倍の代議員を選ぶこともできる。なお一九六〇年の全国大会では、各州・各準州から男女各々一名ずつ選ばれる全国委員がそれぞれ二分の一の一票を有する代議員に指名された。その結果、各州の大会投票数は、所定の数に一を加えたものとなった。さらに、全国委員は彼ら自身の代理人をそれぞれの州もしくは準州の大会代議員団の長に任命した。他の代議員の代理人は、大会投票数一につき一名の割合で選ばれたのであった。また準州の場合の大会代議員の割当は共和党の場合と大差はなく、コロンビア区八名、プエルト・リコ六名、ヴァージン・アイランズ三名、キャナル・ゾーン三名、以上となっている。

一九六四年の大会代議員数は共和党が二、六〇〇名、民主党が五、二一六名であった。(N. W. Polsky and A. B. Wildavsky, *Presidential Elections*, op. cit., 2nd ed., p. 233.) また、一九六八年に民主党全国大会に出席する資格を与えられた者は代議員代理を含めて五、六一一名という歴大な数字である。一九七二年に至ると正式の代議員のみで、民主党二、九七〇名、共和党一、三四八名である。報告書が公表された一九五〇年より二年前の一九四八年の場合には、正式の代議員数は、民主党一、二三四名、共和党一、〇九四名、となっている。なお一九七二年の民主党全国大会で、二年に一度の特別全国大会が一九七四年に開催されることに、同意が得られた。しかし、この改革が将来どうなるのか、制度として定着してゆくかどうかは、不明である。しかし、二年に一度の開催という先例が、民主党の場合、ともかく開かれたことは、注目すべき。共和党は、いままでのところ、こうした改革案を採用していない。(F. B. Feigert and M. M. Conway, *Parties and Politics in America*, op. cit., p. 280, pp. 175-178.) もとより、最近における大会代議員の割当様式は、右の基本様式に若干の修正が加えられている。一九七一年における共和党全国大会が決定した一九七六年における大会代議員の割当様式は、大要、左の通りである。(F. J. Sorauf, op. cit., 3rd ed., 1976, pp. 272-273.)

①各州選出の一般代議員六名、②各州における下院議員選挙区の各々から三名の代議員、③共和党の州知事もしくは上院議員選出の州に対する一名の代議員の追加、④その州選出の下院議員団の五〇%を共和党が支配している当該州に対する一名の代議員の追加、⑤前回の大統領選挙において、その州の大統領選挙人を共和党が独占した当該州に対する $\left[4\frac{1}{2} + (0.6 \times \text{当該州の大統領選挙人数})\right]$ 名(端数は切り上げ)の

代議員の追加、⑥コロンビア区一般代議員一四名、プエルト・リコ八名、ヴァージン・アイランズ四名、グアム四名、以上のごとくである。同じく一九八〇年にも、そしておそらく一九八四年にも、この方式が踏襲されている。(E. J. Soauf, op. cit., 5th ed., pp. 273-274.) この割当方式は、共和党勢力の優位な地域に有利となる。この方式による限り、どちらかといえば人口希薄な諸州を大会に過剰代表するという、この党に固有とされる伝統は、一掃され得ない。げんに、一九七六年のこの方式は、人口稠密な都市部中心の諸州の代表を増大させようとした一九七二年大会代議員の三分の一の強力な反対に抗して、決定されたものである。他方、民主党の場合、一九六八年以降、割当方式は、従来の伝統的方法から大きく逸脱するに至った。一九六八年の全国大会後、ミシガン州選出の J・オハラ (James O'Hara) を委員長とする「全国大会規則に関する委員会」(Commission on Convention Rule) が結成され、この通称オハラ委員会は(各州の大統領選挙人数ではなく)各州の人口数と、最近の大統領選挙における民主党候補への各州の投票数とを、均しく比較考量することによって、各州における大会代議員数を決定するという勧告案を提出した。民主党全国委員会は、一九七一年初頭、この勧告案に若干の修正を施し、各州における大統領選挙人の投票数を五三%、民主党大統領候補への各州の投票数を四七%と、それぞれ、評価のうえ、各州における大会代議員数を決定するという新方式を採用した。この方式は、民主党の稜堡である都市工業諸州の利益を全国大会に代表させる意図を有していた。これにより、巨大州は、その大会代議員数を著増するに至った。事実、カリフォルニア、イリノイ、ミシガン、ニューヨーク、オハイオ、ペンシルヴェニア、そして、テキサスの七大州は民主党全国大会における代議員の占有率を、一九六八年の三五・七%から一九七二年には四三・九%へと、飛躍させるに至ったのである。この新方式の方向は、各州における大統領選挙人の投票数と、民主党大統領候補への各州の投票数とを、同等に評価する代議員割当方式が、一九七四年に打ちだされたことによって、一九七六年の大会においては、一段と強化されることになった。オハラ委員会と並行して、一九六九年に、民主党全国委員長 F・R・ハリス (Fred R. Harris) (オクラホマ州選出上院議員) は、G・マクガヴァン、後に D・フレイザー (Donald Fraser) (ミネソタ州選出下院議員) を委員長とする「政党構造と代議員選出に関する委員会」(a Commission on Party Structure and Delegation Selection) を任命した。これが、通称マクガヴァン・フレイザー委員会 (the McGovern-Fraser Commission) である。この委員会は、大会代議員の選出に視線を注ぐとき、党内における各層の広範な代表を目ざすものと考えてよい。委員会は、一九七二年における大会代議員の選出のために、様々な提案を行っている。例えば、代理投票、一括投票、選挙年以前における大会代議員選出過程の開始、州委員会による大会代議員の一〇%以上の選出、以上の禁止などが、これに当る。また、委員会は、人種の少数者、婦人、若年層を、各州における彼らの人口数に比較し妥当と認められる限度に至るまで、大会に代表させるべきであると勧告した。こうした提案や勧告を受けて、一九七二年の全国大会は、これらの集団を大幅に代表するに至った。例えば、婦人代議員は、一九六八年の二三%から一九七二年には四〇%に、黒人代議員は五・五%から一五%に、三〇歳以下の代議員は四%から二二%に、それぞれ、増大したのである。さらに、一九七二年における大会代議員の大きな特徴は、いわゆる政策・イデオロギー体系の普及と実践を目ざす高学歴・高所得の比較的若年層である「政治的純粋主

義者」(purists)の急増である。彼らが代議員全体に占める比率は、一九六八年の二三%から一九七二年には五一%へと、飛躍的に増大している。一九七二年の全国大会において大統領候補に指名されたG・マクガヴァンは、まさしく、このような新たな代議員割当方式の施行結果の主要な受益者であった。マクガヴァン候補は、「政治的純粹主義者」によって圧倒的に支持された。一九七二年大会は、「政治的純粹主義者」を過重に代表していたことの反面として、当然、通常の意味における党員を代表していなかったといつてよい。一九七二年秋におけるマクガヴァン候補の敗北とともに、党内に、代議員の新割当方式に対する反省と批判の動きが生じ、その結果、メリーランド州選出の政党指導者であり、後にボルティモア選出の下院議員となったB・ミカルスキ(Barbara Mikulski)を委員長とする通称ミカルスキ委員会(the Mikulski Commission)が組織され、この委員会は、一九七二年の割当方式の意図を尊重しつつも、その要件を緩和するに至った。このため、民主党は、広範な訴求力を有する中道的な政策上の立場に、復帰することになった。事実、一九七六年大会においては、「政治的純粹主義者」の主張は、かなりの後退をよぎなくされ、また、婦人代議員の比率も三三%、黒人代議員一一%、若年層一四%というように、前述の三集団の代議員全体における占有率は、一九七二年の水準以下に低落することになったのである。けれども、三集団のこうした占有率は、一九六八年の水準(婦人一三%、黒人五%、三〇歳以下四%)以下にまで落ち込むことはなかった。[R.J. Sikkels, *The Presidency*, op. cit., pp.52-53. F.J. Sorauf, op. cit., 2nd ed., pp.268-269, and 3rd ed. pp.272-273. Commission on Rules, *Call to Order*, 1972, p.58. Commission on Party Structure and Delegate Selection, *Mandate for Reform*, 1970, pp.22, 39-40, 10-11, 34-35. John W. Soule and William E. McGrath, "A Comparative Study of Presidential Nominating Conventions," in *Amer. (Pol. Sci. Rev. Vol.69) August 1975*, p.510. 拙稿「アメリカ二大政党における定形・不定形組織体系の相貌—多層性と双極性—」参照]

最近の民主・共和両党の全国大会代議員における黒人、婦人、三〇歳以下の若年層の比率を表示するならば、下の表22のようになる。(F.J. Sorauf, op. cit., 6th ed., p.293.)

第四の委員会は、一九七六年の大統領選挙後に設立された。通称、ウィングラード委員会(the Wingrad Commission)である。この委員会の長は、もとより、ミンガン州の民主党州委員長M・

表22 民主・共和両党の全国大会における黒人、婦人、30歳以下の若年層の比率

1968—1980

年	黒 人		婦 人		30 歳 以 下	
	民 主 党	共 和 党	民 主 党	共 和 党	民 主 党	共 和 党
1968	7%	2%	13%	17%	4%	1%
1972	15	3	40	35	22	7
1976	11	3	33	31	15	7
1980	15	3	49	29	11	5

Source; Adapted from Table 2, 2 of Thomas R. Marshall, *Presidential Nominations in a Reform Age*, 1981, p.46.

ウィンograd (Michigan state party chairman Morely Winograd) によつて [Xandra Kayden and Eddie Mahe, Jr., *The Party Goes On: The Persistence of the Two-Party System in the United States*, 1985, p.64, see also James Lengle and Byron Shafe, "Primary Rules, Political Power, and Social Change," in *Ame. Pol. Sci. Rev.*, Vol. 70 (March 1976), pp.25-40. Carol F. Casey, "The National Democratic Party," in Gerald M. Pomper(ed.), *Party Renewal in American Theory and Practice*, 1980, pp. 89-94. Scott and Hrebener, op. cit., pp.274-276.] ウィンograd 委員会は、民主党全国委員会が任命した委員五八名から構成されている。一九八〇年における民主党大統領候補は、この委員会が推奨した規則の下に選出された。その規則は、次の通りである。①大統領コーカス及び予備選挙 (presidential caucus and primary) の開催期間を、一九七六年における二〇週間を改め、一九八〇年三月から同年六月に至るまでの二三週間に短縮する。②多様な州代議員団の構成における差別修正措置 (affirmative action) を補正するために、全州選出代議員団 (at-large delegates) 制を採用する。③州代議員団の人員規模の一〇%増と州政党職及び公職の占有者団に対する投票権の授与。④民主党全国大会代議員総数の二分の一は女性でなければならないとする「男女平等分割」制 ("equal division" rule) の実施。以上である。

さらに一九八一年に至って、民主党は、一九八〇年の全国大会の決議に基づき、大統領選出過程の基本原則を改革するかどうかの係争問題を研究するために、ノースカロライナ州知事 J・B・ハント (James H. Hunt) を委員長とする、いわゆるハント委員会 (the Hunt Commission) (公式名は大統領指名に関する委員会) (the Commission on Presidential Nomination) を発足させた。 (Kayden and Mahe, Jr., op. cit., pp.64-69. Scott and Hrebener, op. cit., pp.282-284.) ハント委員会は、民主党内におけるすべての主要な派閥及び一九八四年における大統領候補への指名を目ざす主なる志望者の双方の立場を代弁する六九名の委員から組織されている。ハント委員会が自ら樹立した委員会の目標は、政党の一体性を強化し、大統領候補の指名過程に党員の意見を広範囲に代表させ、この過程を彼らの要望に応答し得るものとし、さらに、大統領選挙に単に勝利を確保し得るだけでなく進んで国家をも有効に統治し得るだけの優れた候補者の選出を、全国大会に可能にするという、以上の諸点に求められる。委員会は、一九八〇年当時における予備選挙制の運用状況に投げかけられた様々な批判を熟知しており、従って、そのことから、委員会に、予備選挙制の展開過程に実質的な変化をもたらすための勧告権が付与されていた。この権限は、一部に、一九八〇年における合衆国最高裁判所の判決に由来する。全国政党は全国大会に派遣されるべきすべての代議員の資格条件、適格性、選出方法を自由に決定し得ることを再確認した。「アメリカ合衆国民主党対ラフォレット事件」 [Democratic Party of the United States of America v. La Follette (448 US 909), 1980] が、すなわち、これに当る。これ故、いかなる州も、それ自身の権限の正当な行使に基づき党則に抵触する法律を制定することができない。従って、もしニューハンプシャー州法が、自州の予備選挙の期日を民主党代議員選出規則に定められている期日より早い時機に規定したままであるとすれば、民主党は、当該予備選挙において選出された当該州選出代議員の全国大会への出席を拒否することができるであろう。ハント委員会が一九八一年夏に聴聞会を開始したとき、大統領候補指名過程に対する実質的改革の可能性

は、こうして、きわめて大であった。しかし、委員会では、改革以上の技巧が、現実には施されたのである。一九八四年における大統領指名過程に関連するハント委員会の主要な勧告は、次の通りである。

①は公職・党職両占有者をより効果的に大統領候補指名過程に投入することである。一九八〇年に規定された一〇%の「付加」(add-on)のほか、五六一の議席が、特定の大統領候補への投票を誓約していない、いわゆる「超代議員」(superdelegate)として、全州における公職・党職両占有者に割当てられる。彼らの一部は、上下両院における民主党議員総会によって——それぞれの総会成員数の三分の二を上限として——任命される。他は、州知事ならびに人口二五万以上の市の長を優先的に、各州政党が選定する。各州政党の委員長・副委員長は、全国大会代議員の資格を授与される。その結果、公職・党職両占有者の「付加」規模は、一九八〇年における全国大会代議員総数の八%から、一九八四年には、二二%へと上昇することになる。また、一九八四年の全国大会のために委員会が創設した「超代議員」の全代議員に占める比率は、一四%強である。以上のごとき決定を、ハント委員会は、一方に、大統領候補指名の際における意思決定の裁量性と柔軟性を全国大会に復帰させつつ、同時に、他方、全国大会における代表能力を向上させ、同輩審査(peer review)を復活し、各派閥相互間の連合形成能力を高め、政党一体化の紐帯を強化してゆくという、好結果をもたらすものと判断する。一九八四年における全国大会の規模は、総員五、二四二名、代議員三、九二三名、代議員代理一、三一〇名、その他九名、以上のように概算される。一九八四年の代議員及び代議員代理の総数は、一九八〇年に較べ、凡そ二〇%名減となる。なお、共和党の一九八四年度における代議員数は約二、〇〇〇名である。

②は、予備選挙期間ならびにコーカス(caucus)会期の短縮である。一九八四年における予備選挙期間とコーカス会期は、三月の第二木曜日から六月一二日までの三ヶ月間である。従って、代議員選出過程の開始期は、一九八〇年の場合よりも、五週間遅れることになる。しかし、ハント委員会は、この決定がニューハンプシャー州やアイオワ州をいたく刺激することを懸念し、一九八四年の大統領選挙に際して、両州に当該決定に対する特別の免除を承認することにした。こうした特例措置により、ニューハンプシャー州は、前述の公式期間の一週間以上前に、予備選挙を、また、アイオワ州は、公式会期前の十五日以内に、コーカスを、それぞれ、開催することが可能となる。こうして、ハント委員会は、予備選挙期間ならびにコーカスの会期を短縮することによって妥協を試みる反面、これらの小州における時機尚早ともいえる予備選挙やコーカスが果たして党員の意見を正確に代表しているかどうかという係争問題の解決を、あえて拒斥したのである。

③は、差別撤廃措置と平等分割の原則に対する党の誓約の再確認である。一九八四年における全国大会では、代議員議席の二分の一が婦人に留保される。けれども、公職占有者の「付加」議席の圧倒的部分は、男性によって占有されるため、この原則の維持は、とりわけ至難となるであろう。一九八四年に差別撤廃措置の対象となる集団は、黒人団体、スペイン系人種団体、アメリカインディアン、若年層、それに、アジア・太平洋の新たな人種団体である。Beyers は、未だ差別撤廃措置の対象となる範疇集団として公認されていない。

④は、第一回投票の拘束規定からの代議員の解放である。すべての代議員は第一回の投票において当初に選択した大統領候補に投票しなけ

ればならないとする一九八〇年制定の党則の虚脱化が、これに当る。この党則は、マサチューセッツ州選出の上院議員E・M・ケネディ(Edward M. Kennedy)に対する支持への代議員の変節を防遏するために、カーターによって推進された規則である。党則第十一条H項の新たな文言は、代議員は「疚しからざる良心にしたがい、彼らを選出した党員の意見を反映する」と規定している。

⑤は、〈抜け穴予備選挙〉(loop hole primary)の活用承認である。これは、予備選挙もしくはコーカスにおける大統領候補のそれぞれの得票率に厳格に対応して代議員を各候補に割当てる比例代表制の緩和といいかえてもよい。一九八四年には、各州に、勝利者優先制(winner-take-more system)の採用が許容される。すなわち、各々の下院議員選挙区における予備選挙もしくはコーカスの最高得票者は、一名の代議員を余分に獲得することができる。あるいは、各州は、最高得票者が当該下院議員選挙区におけるすべての代議員を獲得し得る〈抜け穴予備選挙〉(一九八〇年には禁止されていた)に復帰することも可能となる。

右に述べたハント委員会の主要な勧告案は、ほぼ原案通り採択されるに至っている。

一九八四年における民主党全国大会代議員の割当方式は、次のようになる。(S.C. Patterson et al., op. cit., 3rd ed., p.190.)

(1) 大部分の代議員(三、〇〇一名)は、民主党幹部のいうPODs (plain old delegates)である。PODsは、候補者への支持を誓約する。彼らは、各州の人口数と各州における過去の民主党の得票数に基づく比例方式によって全州に割当てられる。

(2) PODsを除く他の三〇五名の代議員は、もとより、候補者への支持を誓約しており、公職・党職両占有者の一〇%「付加」に相当する。

(3) 右に挙げた代議員団の頂点には「超代議員」が存在する。「超代議員」は三種に分れる。第一は、各州、各準州、各領土などから選出される一一四名の委員長・副委員長である。第二は、民主党上下両院議員の五分の三を含む公職・党職両占有者四〇〇名である。第三は、もし州が一定数を越える民主党公職占有者を輩出した場合に、これらの州全体に対し「ハワイ・ボーナス」(Hawaii bonus)議席として、割当てられた約六〇の議席である。

以上である。

(18) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., p.120.

(28) Scott and Hrehenar, op. cit., p.117.

(31) A. Ranney, "The Political Parties: Reform and Decline," in A. King (ed.), *The New American Political System*, op. cit., pp.225-230.
Cornelius P. Cotter and John F. Bibby, "The Institutional Development of Parties and the Thesis of Party Decline," in *Political Science Quarterly*, Vol. 95 (Spring 1980), pp.1-27. John F. Bibby, "Party, Renewal in the National Republican Party," in G. M. Pomper(ed.), *Party Renewal in America: Theory and Practice*, op. cit., pp.102-115. Charles H. Longley, "National Party Renewal," in G. M. Pomper (ed.), op. cit., pp.69-86. Larry J. Sabato, *The Rise of Political Consultants*, 1981, pp.290-297, 334-335. Bill Peterson, "Republicans

Endorse Reagan-Bush in 1984, Put Laxalt in Charge," in *The Washington Post*, January 29, 1983. Howell Raines, "Laxalt and Political Ally Chosen for G.O.P. Posts," in *The New York Times*, January 29, 1983. A. Ranney, "The President and His Party," op. cit., pp. 134-135. Harold F. Bass, "The President and the National Party Organization," in R. Harmel(ed.), op. cit., pp. 59-89. Philip M. Williams, "Power and the Parties; The United States," in Vernon Bogdanor(ed.), *Parties and Democracy in Britain and America*, 1984, pp. 7-37. Scott and Hrehenar, op. cit., pp. 114-118. Kayden and Mahe, op. cit., pp. 70-93.

(184) もとより、ブロックが、大統領選挙の敗退後、政党再建の計画を発議した最初の共和党全国委員長ではない。R・ブリスが一九六四年における大統領選挙の惨敗後、こうした再建計画を保持していた。ブリスの再建計画は、RNCからの援助を通して州及び地方の段階における政党組織の強化に力点を置いている。ブロックの指導の下にRNCが作成した再建計画の及ぶ範囲は、一九六〇年代に提起された計画のそれを遠く越えている。ブロックの計画は、全国委員会が州政党の問題領域に介入する範囲ならびに全国委員会が州段階における共和党候補者と直接に協同する程度の二点において、ブリスの計画と質を異にする。(J.F. Bibby, op. cit., p. 107.)

(185) ブロックは、政党の生存と活性化が州及び地方の政党における組織基盤の再構築に依拠すると確信していた。とりわけ、ブロックの意識に絶対者として君臨していたのは、一九八〇年の国勢調査の後に起り得る共和党に不利な下院議員選挙区再区画に対する防護壁を設置するために、一九七八年、一九八〇年の州立法部・州知事両選挙において共和党が是が非でも優位にたたねばならないとする切迫した使命感である。州立法部選挙は、また別の理由から全国委員長によって重要視された。その理由とは、州立法部選挙が、将来における上下両院議員ならびに州知事となり得る有為の人材の調達の場であると考えられたということである。(Ibid., p. 107.)

(186) Scott and Hrehenar, op. cit., p. 117.

(187) Ibid., p. 117. Russell Baker, *The New York Times*, November 14, 1980.

(188) Ibid., p. 118. *The New York Times*, February 28, 1981.

(189) F.J. Sorauf, op. cit., p. 125.

(190) ブロックの指導の下におけるRNCが、州共和党指導部を自己の活動対象の範域内に組み入れた理由の一つは、一九七八年に実施すべき選挙運動計画を各州共和党に作成させることにあった。こうした選挙運動計画は、一つに、州政党に現実的な選挙目標を設定させ、二つに、州政党活動の焦点を高優先順位の諸活動(priority activities)に合わせ当該諸活動に州政党の諸資源を投下することによって選挙目標の達成に不可欠の措置を州政党に講ぜしめるための、一つの方策であった。この選挙運動計画を各州共和党に積極的に作成させる意図にたつて、RNCは、自ら定立した現実的な選挙目標を達成するために組織的・集中的努力を真剣に払いつつあるという事実を証明した州共和党の候補者に資金とスタッフとを給付する事態もあり得る旨、各州共和党に約定した。RNCにおける上級役職者と政治的経験の豊かな一名の共和党州委

員長から成る特別調査委員会 (task force) は、一二の州を訪れ、現地査察を行い、選挙運動計画の作成と州政党本部の運営について数々の有益な助言と勧告を試みた。このような調査委員会の派遣は、全国委員会による各州共和党に對する援助の提供を背景幕に用いることによつて、RNCが州共和黨組織を効果的に督励しRNCの推奨する活動路線に州組織を誘導してゆくことが可能であるという事実を、立証するものであった。(J.F. Bibby, "Party Renewal in the National Republican Party," op. cit., pp.109-110.)

(191) ブロックの指導の下に、共和党州組織を活動対象とする一三名ないし一五名の地域担当政治統整者 (RPD) が任命された。各RPDの責任範囲は、二州から六州までの間に拡がる。RPDは、それぞれの担当地域における州指導部を支援し州組織の強化と結束を図るばかりでなく、さらにRNCによる諸種の用^{トイ}役の受給のための接近点を形づくることによつてRNCの《尖兵》(point man)としての役割を果たす。例えば、一九七八年に、各州政党の保有する諸資源の投下対象が、最大限の選挙結果を達成するように、慎重かつ的確に選定されていることを確認するために、RPDは、各州政党に對して州選挙計画を作成すべき旨、督促した。一九七八年の選挙においては、全国委員長及び全国委員長選挙局長 (the national committee's director of the campaign division) に提出した各RPDの報告書が、州知事候補ならびに州立法部候補に全国委員会の資金がどのように配分されねばならないかを決定する際の重要な資料として使われている。RPDは、単に全国委員会の諸計画の実施に責任を負うのみではなく、全国共和党上下両院選挙委員会 (the National Republican Congressional and Senatorial Committees) のそれぞれの担当地域における通常の自律的な活動と全国委員会の活動とを統合的に調整する。こうした統整は、一九七四年以降の現象である。それは、また、公式・非公式の様々な選挙委員会の諸活動と、上下両院選挙委員会に政治献金の報告義務及び限度額を課している一九七四年の連邦選挙資金法 (federal campaign finance law) の影響とを統合しようとする全国委員長の努力の反射像でもある。(Ibid., pp.107-108.)

(192) 一九七七年に、ブロックは、組織統整者計画を制定した。この計画は、一九七八年までに年間一〇〇万ドルの費用によつてすべての州で実施に移された。州及び地方の段階における「組織開発」(organizational development)を州政党に積極的に推進させる意図から、RNCは、各州政党本部における組織統制者(OD)の給与を負担することに同意した。もとより、OD計画に参加するためには、州政党は、次の三条件に適合しなければならない。①ODに雇用される党員は、RNCによつて承認されねばならない。②ODの出張旅費は州政党の負担とする。③州政党は、ODの利用計画を作成しなければならない。州政党の問題領域に對するこうしたRNCの介入について、当初、疑問符が投げかけられなかったわけではなかった。けれども、OD計画に對する州委員長の総体的反応は、きわめて好意的であった。事実、州委員長は、OD計画によつて、州政党予算にその給与負担を計上する必要のない専門スタッフ一名を余分に獲得することができたのである。また、OD計画は、RNCと州政党組織との間における親和関係の発展に少からず効果的であった。なぜなら、OD計画は、全国委員長が、州政党指導部を援助することによつて党を再建したいとする自ら宣明した願望の実現と真摯に取り組んでいるという事実を、証示するものにほかならないからである。RNCの観点からいえば、こうした委員長の努力にもかかわらず、OD計画は、部分的な成功を収めたにすぎなかった。州政党に

よるODの利用状況を規制するための有効な方法が、RNCには皆無であったからである。例えば、多くの州組織は、ODの出張旅費を支弁するに足る十分な資金を欠いていた。その結果、ODは、本部に留まり、資金調達に奔走するか、あるいは、本部の運営に専念せざるを得ない状況にあった。こうして、ODが組織開発のために利用されることを保障する方法は、何ら存在していなかったのである。OD計画がRNCの想定した軌道にしたがい運用されていた州は、全州の僅か三分の一にすぎず、他の三分の一は普通程度であり、残余の三分の一は全く効果を挙げ得なかったと評価されている。OD計画は、州委員長の間ではかなり好評であったにせよ、一九七九年には継続不能の状況に陥った。その理由は、OD計画の有効性が疑問視されたことに加え、財政上の問題に求められる。この計画は、多大の失費（一九七八年度一〇〇万ドル）を伴ったばかりか、RNCによる経費支出対象において高優先順位にある地方選挙運動局（Local Elections Campaign Division: LECD）から資金を収奪する傾向を帯びていたからである。（Ibid., pp.108-109.）「組織開発」については拙著『行政学講義要綱』一八〇頁—一八七頁参照。

(193) ブロックの主張するところにしたがい、RNCは、それ自身の電算機を備え、その運営に当たっている。RNC所有の電算機は、最低費用によって州共和党の利用に広く供せられている。一九七八年の半ばまでに、一〇州における共和党がこの電算機によるデータ処理プログラム（data processing program）に参加した。こうしたデータ処理プログラムは政治決算報告、文書作成、通信システム、郵送先名簿の維持、寄金者情報システム、政治目標の設定、調査・研究データの処理などを含む広範囲にわたる電算機用役を給付する。この計画は、一〇州の協同関係にある共和党に、電算機の導入に伴う一切の費用の節減と最新の電算機用役の享受とを可能にしたのである。（Ibid., p.109.）

(194) 政党組織に対するブロックの援助計画は、アメリカ政党史上、類例をみないものであった。しかし、ブロックの指導下におけるRNCの州及び地方の選挙運動に対する関与は、それ以上に重要な意味を有し、異例といつてよい現象であった。ブロックは、RNC内に、州立法部議席を獲得するためのRNCによる努力の方向を制御し統一する機能を果たす地方選挙運動局（LECD）と称せられる新たな局を創設した。LECDは、一九七八年に、それぞれ、東部地域と西部地域とを管轄範囲とする二名の政治的経験の豊富なRNCの職員によって、すなわち二名の統整者によって、統率された。東部地域は、八名の現地駐在の調整員と七名のワシントン駐在の補助要員から成るスタッフを擁していた。一方、西部地域には、七名より成るスタッフが存在し、彼らの諸活動の調整に当たったのが、西部地域を管轄範囲とする統整者である。

LECDの行動計画は、連続的な階段を含む。選挙区情勢の分析、候補者の徵募、候補者ならびに選挙運動管理者に対する訓練と教育、候補者に対する現地選挙区における援助、以上が、これに当る。

州組織との協力の下に、LECDは、幾千もの選挙区に関する資料を収集し、選挙区的情勢を概略的に描き、州組織との共同行為によって重点目標となる選挙区を確認する。RNCのスタッフは、また、州組織による候補者の徵募活動を支援する。例えば、RNC副委員長のM・クリスプ（Mary Crisp）女史は、婦人候補者の徵募に格別の力点を置きながら、ニューヨーク、中西部、そして、彼女の本拠地であるアリゾナ州の隅々にまで、文字通り足跡を記したのである。一九七八年に新たに選挙された州立法部婦人議員六三名のうちの実に六二名まで

が共和党員であったという驚くべき事実を顧りみると、クリスプ女史の努力は、総り豊かな成果を挙げ得たといえるであらう。

LECDは、また、州立法部議員候補者とその選挙運動管理者のために広範な政治教育計画を実施している。一九七八年一月から同年九月に至るまでの九ヶ月間に、LECDは、七五の候補者のためのセミナーを主催している。東部地域に限っても、四、一〇〇の立法部議員選挙区のうち凡そ二、七〇〇の選挙区における候補者の選挙運動が、こうしたLECD主催のセミナーの一つにおいて、例題として吟味され討議に付された。LECD主催のセミナーは、もとより、州組織との共同主催であるため、セミナーの形式は、州ごとに異なる。例えば、ウィスコンシン州では、三セミナーが連続的に開催された。そこでは、候補者とその選挙運動管理者が、来会期のために解決しておかねばならない一連の研究課題を付与される。また、ニューヨーク州では、候補者の演説技術の改良のためにビデオ装置の利用が、とくに重視されている。LECDは、州立法部における一院の統制を確保し得るだけの、従って、共和党に不利な議員選挙区再配分を防ぎ得るだけの、穏当な機会が存すると認められる諸州に、その活動の焦点を優先的に設定した。LECDは、特別援助のために個々の州立法部選挙に標準を定めるに当って、重要な州立法部選挙を確認するために州組織に大きく依存するのを常とする。こうした標準設定がLECDのスタッフによって行われた場合、それは、常に、州組織の協力と合意の下でなされたのである。

LECDは、一九七八年に、凡そ一〇〇万ドルを、候補者に対する直接の現金贈与という形式で配分した。事実上、この資金のすべてが、新人候補者の選挙のために使用された。LECDが寄贈した資金の約四〇％は、共和党候補が勝利を確保した選挙に投入されたのである。

東部地域の最優先選挙区における六五名の候補者は、調査研究に関するLECDの援助を得ている。この場合、RNCのスタッフが、これらの候補者に対して、調査票の作成を援助し、電話による調査を担当するヴォランティアの養成に助力を惜しまなかった。また、LECDの専門スタッフが、調査結果のコード化と電算機による解析という、いわば画面の下塗りの役割を果たした。こうして、調査が行われた東部地域における六五の選挙区の中の四五の選挙区で、共和党候補は、首尾よく勝利を飾ったのである。

一九七八年秋に、LECDは、国内における重点選挙区にスタッフ資源のすべてを集中し、その活動を全開作動させた。そこに給付される援助の程度と形態は、特定候補者の要求、持てる諸資源、四囲の情勢などによって多様であった。LECDが給付する用役のなかには、ほとんど完全な選挙戦の運営、ダイレクトメールの文案の準備、タブロイド版刊行物の計画立案と配布、選挙運動に関する計画の作成と予算の策定、公衆の面前に立ち現われる際の容姿・風采・自己宣伝についての助言、などが含まれている。

一九七八年に、RNCが保有資金の主要部分（一九七八年におけるLECDの支出総額一七〇万ドル）を州立法部選挙に投じたことが、RNCと州政府との間における提携と連動を深める触媒として作動した。これにより、二〇名以上のスタッフを通して、LECDは、全国至るところにおける州共和党指導者と間歇的かつ持続的な接触と交流を保つことが可能となった。こうした州政党指導者は、RNCのスタッフによって、州立法部選挙に、より多くの資源を投入すべきことを勧説されたのである。候補者に対する全国委員会による直接献金の有効性と全

国委員会に所属するスタッフ資源の州への投入とは、州委員長の《自己の州に対する全国委員会の投資は利益をもたらす》とする証言を引きだす有力な外的誘因を形くづっている。げんに、ある共和党州委員長は、「私は、可能な限り、ビル・ブロック (Bill Brock) とも全国委員会とも協調してゆきたいと考えている。なぜなら、私は、私の州のために彼らの資金をできるだけ多く獲得したいと思うからである」と語っている。

なお、一九七八年の選挙において、共和党は、新たに六州の知事の制覇、二八一の州立法部議席増、それに、一〇の州立法部議院支配の追加を、それぞれ達成することに成功した。(Ibid., pp. 110-111, 112.)

また、RNCは、RPD計画に範をとって、資金調達領域に技術援助計画を導入した。この計画によれば、四名の地域財政統整者(Regional Finance Director: RFD)が、財政計画の作成に際して州政党を援助すべき責任を負う。この財政計画は、特定候補者のために資金調達を意図した散発的・一時的な計画とは反転した対応関係にあって、資金調達行為を継続的・恒常的基盤の上に展開する。RFDは、また、州政党の選挙活動が連邦選挙委員会(Federal Election Commission)の諸規制に合致すべく州政党を援助する責任に加え、連邦政府段階における選挙に最大限の献金を可能にする連邦会計(federal account)を州政党に必置させるべき責任を負う。(Ibid., p. 109.) 連邦選挙委員会については、拙稿「アメリカにおける議員の孤立的地位」(神奈川大学法学研究所『研究年報』(一九八〇年三月)九〇頁参照。see also Kayden and Mahe, op. cit., pp. 211-220.)

(195) Polsby and Wildavsky, op. cit., pp. 157-158.

なお、一九八四年における上下両院議員選挙の結果は、次の通りである。[Congressional Quarterly Weekly Report, November 10, 1984, pp. 2900, 2907, 2909-2910. Norman J. Ornstein, "The Elections for Congress," in A. Ranney (ed.), *The American Elections of 1984*, 1985, pp. 245-276.]

一九八四年上院議員選挙の場合、選挙前の議席数、民主党四五・共和党五五、現職議員引退者、民主党二名・共和党二名、予備選挙における現職議員の敗退例、民主党・共和党ともに零、選挙における現職議員の敗退例、民主党一・共和党二、選挙後の議席数、民主党四七・共和党五三、議席増、民主党三・共和党一、以上である。

一九八四年下院議員選挙の場合、選挙前の議席数、民主党二六六・共和党一六七、現職議員引退者、民主党九名・共和党一三名、予備選挙における現職議員の敗退例、民主党三・共和党零、選挙における現職議員の敗退例、民主党一三・共和党三、選挙後の議席数、民主党二五三・共和党一八二、議席増、民主党四・共和党一九、以上である。

(196) A. Ranney (ed.), op. cit., Appendix I.

なお、一九八四年の州立法部議員選挙について簡単に言及するならば、一九八四年初頭における州立法部議席の総数は七、三六三であり、

その六三%に当る四、六二四が、民主党の支配するところであった。新聞報道の伝えるところによれば、一九八四年の選挙は、共和党に凡そ三〇〇議席増をもたらした。従って、一九八四年におけるレーガン共和党大統領候補の地じりの圧勝の後に、民主党は、七、三六三議席のうち四、三二四議席——全議席の五九%——を占有することになった。あるいは、一九八四年に退任したデラウェア州知事P・デューボン(Pierre du Pont)(共和党)の言葉を借りるならば、「一九八四年の選挙で現実には争われた州立法部議席六、二四三のうち五八%を、共和党は失った」のである。また、共和党は、現在、九八の州立法部議院の三分の一に相当する三二議院を支配下に置いてゐる。[N.W. Polsby, "The Democratic Nomination and the Evolution of the Party System," in A. Ranney (ed.), op. cit., pp.38-39. see also Pierre S. du Pont IV, "The GOP Isn't Doing Well Enough," in *The Washington Post National Weekly Edition*, November 26, 1984, p.24. Iver Peterson, "Republicans Gain in State Legislatures," in *The New York Times*, November 11, 1984. James E. Campbell, "Presidential Coattails and Modern Losses in State Legislative Elections," in *Amer. Pol., Sci. Rev.* Vol.80 (March 1986), pp.45-63.]

- (197) A. Ranney, "The President and His Party," op. cit., p.135.
- (198) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.129-130. Howell Raines in *The New York Times*, January 29, 1983.
- (199) John H. Kessel, *Presidential Parties*, 1984, p.351.
- (200) J.F. Bibby, op. cit., p.112.
- (201) J.L. James op. cit., pp.240,247-248.
- (202) F.J. Sorauf, op. cit., 5th ed., pp.420-421.
- (203) M.P. Wattenberg, op. cit., pp.128-129.
- (204) B. Kellerman, op. cit., p.192.
- (205) Ibid., p.246. see also S.J. Wayne, "Congressional Liaison in the Reagan White House: A Preliminary Assessment of the First Year," in N.J. Ornstein, *President and Congress: Assessing Reagan's First Year*, 1982, pp.50-64.

他方、立法部における野党指導者の大統領に対する反対機能は、民意の具現者としての大統領の地位が厳然と確立されている今日、その攻撃の手の関節がはずされた、いわば脱臼状態にあるといつてよい。このことは、一九八一年のレーガン政権下における予算審議に際しての民主党議会指導者の言動に、その氷頭の一点をみることもできる。例えば、上院民主党院内総務R・C・バード(Robert C. Byrd)(西ヴァージニア州選出)は、「レーガン政権の予算案に賛成票を投ずる意向を明らかにした後に、その理由として、「国民が、大統領に成算が与えらるることを望んでいる」からであると語っている。(B. Kellerman, op. cit., p.244.) 同じく、下院議長オニールも、「私は議会の意見を読みとることができる。私は議員の意見も読みとることができる。議員は、国民の意思に賛成する。国民の意思は大統領の意見に賛成する」と述べ、

大統領予算に対する議会多数党の反対機能の展開が無用の告発を続ける不毛の結果に終ることや、暗示している。(Ibid., p.245.)

- (205) J.L. James, op.cit., p.248.
- (206) R.M. Pious, op. cit., pp.15-17. B. Kellerman, op. cit., p.14.
- (207) R.M. Pious, op. cit., pp.16, 17.
- (208) B. Kellerman, op. cit., p.14.
- (209) B. Kellerman, op. cit., p.14. James G. Hunt and Richard Osborn, "Toward a Macro-Oriented Model of Leadership," in J.G. Hunt et al., *Leadership: Beyond Establishment Views*, 1981, p.201.
- (210) R.M. Pious, op. cit., p.16.
- (211) B. Kellerman, op. cit., p.14
- (212) B. Kellerman, op. cit., p.14. Hunt and Osborn, op. cit., p.201.
- (213) G. C. Edward III, "Preface; Presidential Policy Making" and John P. Burke, "Presidential Influence and the Budget Process: A Comparative Analysis," in G.C. Edward III, Steven A. Shull, and Norman C. Thomas (ed.), *The Presidency and Public Policy Making*, 1985, pp.xiv, 72, 73, 80-84, 160.
- (214) J.P. Burke, op. cit., p.73.
- (215) J.P. Burke, op. cit., p.73. Joseph Pika, "Moving beyond the Oval Office: Problems in Studying the Presidency," in *Congress and the Presidency, Vol.9* 1981, p.23.
- (216) J.P. Burke, op. cit., p.73.
- (217) B. Kellerman, op. cit., pp.13-16.
- (218) Ibid., p.16.
- (219) Ibid., p.16.
- (220) Ibid., p.16. see also R. E. Neustadt, *Presidential Power; The Politics of Leadership*, op. cit., and "Presidential Leadership: The Clerk against the Preacher," in James Starling Young (ed.), *Problems and Prospects of Leadership in the 1980s*, 1983, pp.1-36. Paul Light, "Passing Nonincremental Policy; Presidential Influence in Congress, Kennedy to Carter" in *Congress and the Presidency, Vol.9* 1981, pp.61-82, and *The President's Agenda; Domestic Policy Choice from Kennedy to Carter*, 1982.
- (221) B. Kellerman, op. cit., p. 15.

- (222) P. Light, *The President's Agenda*, op. cit., p.14.
- (223) L.W. Koenig, op. cit., p.116.
- (224) L.G. Seligman, op. cit., p.642.
- (225) M. Cunliffe, op. cit., p.326. L.G. Seligman, op. cit., p.642.
- (226) L.G. Seligman, op. cit., p.642.
- (227) Ibid., p.642.
- (228) J.D. Lees, op. cit., p. 260.
- (229) M. Cunliffe, op. cit., pp.325-326.
- (230) Ibid., p.26.
- (231) R. H. Davidson and W. J. Oleszek, *Congress and Its Members*, 1981, p.300.
- (232) R.B. Ripley, op. cit., p.40. see also Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, 1976. R.M. Pious, op. cit., pp.190-192.
- Hargrove and Nelson, op. cit., pp.106-111. H. Donovan, *Roosevelt to Reagan: A Reporter's Encounters with Nine Presidents*, op. cit., pp.89-107.
- (233) Page and Petracca, op. cit., pp.249-250. B. Kellerman, op. cit., pp.220-253. Hargrove and Nelson, op. cit., pp. 120-127.
- (234) *Time*, August 10, 1981, p.22.
- (235) F.I. Greenstein, "Ronald Reagan's Presidential Leadership," op. cit., p.78.
- (236) Ibid., p.78.
- (237) Davidson and Oleszek, op. cit., pp.300-301. *The Washington Post*, March 17, 1981.

レーガン大統領とカーター・ニクソン両大統領との間には、議員に対する大統領の態度において、まさしく百八十度の顕著な両極反応ともいえる光と影の両極限を認めることができる。

まず、ワシントン政界の「部外者」(outsider)として選挙されたカーター大統領は、議会との間に緊密な紐帯を決して形成しようとはしなかった。ある数計によれば、一九七七年に、カーターが自己の政策的立場を鮮明にした場合の立法計画に関する投票において、議会は、その七五%に支持を与えた。与党が議会を支配下に置いていた第一期の大統領としては、その数値は、比較的に低いといえよう。カーターの大統領としての問題点の一つに、彼が議員との間に親密な人間関係を樹立し得なかったことが挙げられている。(Davidson and Oleszek, op. cit., p.300.) ある民主党下院議員は、次のように回想している。(Ibid., p.300. *The New York Times*, May 27, 1979.)

「私が下院議員として登院した頃、ケネディ大統領は、談話と飲酒を楽しむために、毎晩、我々の仲間の六、七名を引きつれてホワイトハウスへ下っていった。ジョンソンも同様であった。両大統領とも我々との間にきわめて個人的色彩の濃厚な深い交友関係を創りだした。しかし、カーターとなると、彼は、朝食会と議義のために一四〇名の議員をホワイトハウスに請じ入れたにすぎない」。

なお、カーター大統領は、朝食会に参加した議員から朝食代を徴収したといわれている。次に、ニクソン大統領について述べるならば、ニクソンは、「類まれな私人」(unusually private person)と評されている。(B. Kellerman, op. cit., p.153.) このことは、ニクソンの議会に対する関係に明証される。(Ibid., p.153.) この点について、S. J. ウェイン (Stephen J. Wayne) (シージワシントン大学) (George Washington University) と G. C. エドワーズ三世 (George C. Edwards III) (テキサス大学) (Texas A&M University) は、次のように記している。

「リチャード・ニクソンは、常に私的世界に閉じこもる人であった。ジョンソンと異なり、彼は、人との交際を楽しむことなく、また、大統領補佐官からも距離を置く傾向にあった。彼は、むしろ、単独で職務を遂行し書類を決済することを好んだ。彼は、大の読書家であった。しかし、ニクソンは、言葉による政策上の意思決定を行うことは皆無も同然であった。……彼の意思決定は、屢々、ホルドマン (Harry R. Haldeman) のたつての要請により、通常、メモの形で伝達された。彼は、一、三の親密な僚友と定期的に会合していたにすぎない。ホワイトハウスの階梯制の頂点に立つ大統領の孤独は、こうして、彼が自ら好んで課したものであった」。(S. J. Wayne, *The Legislative Presidency*, op. cit., p.50.)

「ニクソン大統領は、伝えられるところによれば、自己の立法計画を議会に通過させるためにはロビイング活動が不可避であると痛切に感ずることはなかった。彼は、自らを、自己の法案を議会に制定させるために攻撃的に行動する権力ブローカーではなく、むしろ、行政官であり行政上の意思決定者であると看做していた。彼は、常に、自分が熟知している数名の議員を呼び寄せ、もっぱら、しばらくの間彼らと協議するにすぎなかった。さらに、議会とニクソンとの意見交換は、日を追って、形式化され、また、それが開かれることも稀となっていた。このため、ニクソンは、彼と知己関係のない議員や一般議員にとって、次第に近づき難い存在となるに至った。議員から大統領への招請は、丹念に飾り分けられ、その九〇％は、ニクソンの手許に届くことはなかった。もし彼がこうした招請に応じなければならなかった場合には、彼は、前もって手短かに情報を与えられた。時には、ホワイトハウスは、特定の立法に関与している議員のホワイトハウスへの来訪の要請を、省や機関に依頼した。大統領自らがこうした要請を行うことは、まずあり得なかった」。(G. C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress*, 1980, p.127.)

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

(239) Scott and Hrebenar, op. cit., p.379.

(240) Edward S. Greenberg, *The American Political System: A Radical Approach*, 4th ed., 1986, pp. 180-181.

(241) Ibid., p. 180.

(242) Ibid., p. 180.

(243) Ibid., p. 180.

(244) Ibid., p. 180.

(245) Ibid., p. 181.

(246) Ibid., p. 181.

(247) Ibid., p. 181.

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

こうしたアメリカ政治における人格主義 (personalism) が、アメリカの国民的伝統の嫡出子であり、アメリカにおける歴史、文化、制度に深く根ざしたものであることを説いた注目すべき文献として、Bert A. Rockman, *The Leadership Question: The Presidency and American System*, 1984, がある。ロックマン教授 (ピッツバーグ大学) (University of Pittsburgh) の説くところを要約するならば、次のようになる。(B. A. Rockman, op. cit., pp. 177-178.)

① 社会システムと政治システムとの間における相対的な緊張緩和が、「より人格化された合衆国における政治」(a politics in the United States that is more personalized) (Ibid., p. 177.) の形成に少からず寄与している。しかも、このような政治の特性は個人の企業家精神を鼓舞する選挙制度によっても著しく助長されている。アメリカ政治は、常に、「流動的にして不定形の状況」(fluid and noncrystallized) (Ibid., p. 177.) にある。もとより、アメリカ政治は、全く無組織・無秩序の状況下にあるわけではないにせよ、そうした状況から隔然と離脱しているわけではない。これ故に、「アメリカの政治システムにおいては、指導は、個人色の濃厚な冒険的事業であり、すべての解決者 (a universal solvent) と看做されている。指導の顕現の挫折を意図する政治システムは、奇妙なことに、そこに秘められている潜在的指導能力への偉大な信仰を惹き起している」。(Ibid., p. 177.)

② 個人的偉業は、アメリカ文化の下では高い評価を与えられる。個人責任の気質と個人の企業家的精神とは、「アメリカ人の信条目録のなかで重要な位置を占める文化的影響力」(important cultural influences in the American repertoire of belief) (Ibid., p. 177.) である。「自由な個人主義の伝統に育まれたアメリカ文化は、指導者としての個人の役割を強調する主要な源泉を形づくっている」。(Ibid., p. 177.)

③ 大統領は、高級官僚集団の長ではなく、むしろ彼らの監督者である。また、大統領は、必ずしも党の指導者ないし名士であるわけではない。しかし、彼は、名目上、与党党首である。「紆余曲折を経るばかりではなく、外観上、際限のないような、選挙過程の勝利者である大統領

領は、現在の地位は到達するために、自らショーケースを構え、彼自身の資質を売りこまねばならない」。(Ibid., p. 177.) しかも、彼の選挙は、立法部議員の選挙から切り離されていることから、不可避免的に、当該公職とその占有者の独自性なり特異性を強調せざるを得ない。大統領は、このようにして選挙における勝利を掌中に収め、行動分野に関する指揮計画を案出したとしても、大統領には、通常、指揮すべき軍隊が皆無も同然である。「大統領は、異常な程度まで、彼自身の個人的資質と才覚によって、事態を切り抜けてゆかねばならない」。(Ibid., p. 178.)