

立法者としての大統領

丹 羽 巖*

The President as Legislator

Iwaho NIWA*

(Received September 24, 1974)

1 はじめに

最近のアメリカ大統領職の特色の一つに、立法を事実上おこなうという意味における、立法長官 (chief legislator) というのがある。アメリカ連邦憲法 (written constitution) —以下憲法という—は、「行政権は大統領に属する (2条1節1項)」と規定し、大統領は、条文上行政権の担当者である。しかし、その大統領が、近年では、立法過程における指導力が増大したことにより、立法長官とよばれるようになった。

大統領は、立法部に属するとされている、次の3つの権能をもっている。その第1は、立法政策の決定権である。これらには教書権と拒否権があり、一般的に教書 (presidential message) で政策を勧告し、適当な期間ないしは、不適当な期間を静かに待ったのち、法案となって議会を通過したものを承認するか、あるいは不満があれば、拒否権 (veto power) でもって拒否する。それを近年では、教書もしくは、法案の形式で詳細な勧告をおこなうようになった。その第2は、委任立法 (delegated legislation) である。すなわち、現在の社会状態の複雑性にともなってこれに応ずるような、すべての法律を議会が制定することは事実上不可能となった。そこで、法律—議会制定法—は、大綱だけを定め、具体的、実質的なことは、行政機関の命令に委任することになった。さいごに、行政協定 (executive agreement) である。すなわち、条約の締結にあたっては、議会 (上院) における出席議員の3分の2以上の承認を必要とする。近年、そのような議会の承認というわずらわしさをさけて、大統領の権限に属している行政権の範囲内で、締結しうる行政協定を用いるようになった。

このように、以上の3点をとおして大統領が立法部指導の巨大な権限をもっているため、大統領を立法長官と呼んでいる。ところで、明らかに憲法の条文に反する、

このような傾向がなぜ許されるのであろうか。

わたくしは本稿で、大統領が立法部を指導する方が、国民の自由と権利に対してよりいっそう貢献しているかどうかを検討したい。アメリカにおいては、大統領が立法長官として考えられるようになるためには長い歴史があった。そこでその発展過程にそって、大統領職を3つに分類しながら考察する方法をとってみようとおもう。

2 憲法の条文と生きた憲法

合衆国憲法は、周知のように厳格な権力分立 (separation of powers) が規定されている。すなわち、憲法2条は「行政権は、アメリカ合衆国大統領に属する。

(The executive power shall be vested in a President of the United States of America).」と簡単に規定し、それには、さらにいくつかの特殊な規定が附随している。例えば、恩赦権、大使、公使の接受権、官吏の任命権、および、法律が忠実に執行されるように配慮する権限等である。憲法1条は、「全ての立法権は合衆国議会に属する。(All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States)」として、議会の任務は、法律をつくり、予算をつくることとされた。そして大統領の立法に関する仕事は、教書を議会におくる教書権と、限定的に法案の拒否権だけを持つこととされた。さらに憲法3条は、「合衆国の司法権は、最高裁判所と議会が随時に設立する下級裁判所に属する。(The judicial power of the United States shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish.)」と規定している。⁽¹⁾

周知のように、アメリカ合衆国憲法は、革命の所産であるから、当然、権力集中と恣意を排斥する。民主的基調につらぬかれた18世紀的な「弱い政府 (weak Government)」の理想の下に制定されたものである。⁽²⁾ したがって、大統領の憲法上の地位は、弱く、単に、最高立

* 社会科学系列—法学 (Department of Liberal Arts and Sciences—Law)

法意思の執行者であることを意味している。⁽³⁾ 成立時期には、前述の大統領の立法的権能は、教書権と法案の拒否権のみと考えられていた。そして大統領が立法長官とよばれるようなことは考えられていなかった。

歴史の流れにしたがって、最近では、立法部である議会、行政部である大統領—ホワイト・ハウス (White House)、司法部である連邦最高裁判所 (Supreme Court) のどの部分を見ても、憲法の条文どうり機能しているところはない。とくに大統領と議会の関係では、大統領は世論を背景に、憲法、法律、慣行、伝統、駆引というようなものによって、議会を支配するような機能を発揮している。

そしてアメリカの憲法政治を考えると、憲法の条文通り政治がおこなわれていると考えてはいけない。そこには、「生きた憲法 (living constitution)」すなわち、国民の自由と権利の保障のために、条文からはなれざるをえなかったところがある。例えば、憲法の意味を最終的に解釈するのが最高裁判所であるということなどは、憲法のどこにも書いてない。⁽⁴⁾

同様に、大統領は、憲法では行政部の担当者であるが、実質的には立法過程 (legislative process) の中心的人物となっている。大統領が提案する立法計画は、議会の法案のうちで、大きな比重をもっている。重要な法案の大部分は、大統領事務局 (The White House office) で草案が作られる。また予算案もつくられる。議員立法による法案は、まず、大統領府 (Executive office of the president) の行政管理・予算局 (Office of Management and Budget) に提出しなければ、実際問題としてなかなか法律とはならない。⁽⁵⁾

このように、大統領が法案を提出することについては、議会から大統領独裁!! というような痛烈な非難を浴びせかけられたことがある。それは、ルーズヴェルト (F.D. Roosevelt 1882~1945) の時代 (1932年) のことである。⁽⁶⁾ しかしながら、最近の大統領は、立法に関与したことについて非難をされるどころかかえって任期中どれだけの法案が提出され、議会を通過したかということで、その大統領の価値を計られる。

最近の大統領は、法令に反しないならば、どんな行政上の活動もできると解されている。いまや、大統領と議会との関係は、不正規なものが正規となり、意外なことが当然として予期されることになった。したがって、アメリカの大統領の地位は、社会上・経済上さらに、政治上の要求から、立法に関するかぎり、イギリスの首相 (Prime Minister) のように強固な政党の上に立脚して容易に立法ができる地位を制度上確立する必要が生じ

てきている。⁽⁷⁾

前にのべたように、合衆国憲法は、大統領を行政長官としている。そして立法に関して、大統領の指導性の期待はむしろ消極的であった。憲法制定者たちは、大統領を連邦政府の政治的組織のすべての調整役にしようと考えていたとおもわれる。その点で、大統領の権限には弾力性があることがうかがわれる。したがって、大統領に、社会状態に呼应させようとして、経済上・思想上・政治上の自由主義の退潮は「牽制と均衡 (checks and balances)」による権力の集中防止をあらゆる面で困難にしている。⁽⁸⁾

アメリカの場合、憲法の形式的規定を変更することなく、社会の要求に適合するように、行政権の拡大がなされてきた。

立法権や司法権に期待できない社会的要求を、むしろ行政権に求めそのために行政権に実質的優位の地位を与えたのである。この現象は、西ヨーロッパの諸国にも共通のものであろう。もちろんアメリカも、その例外ではなかった。この生きた憲法現象は、形式的な憲法と対決することもあることを忘れてはならないであろう。

3 大統領の立法権

行政権の拡大といっても、その具体的な現象は、多方面にわたっている。ここでは、立法に関する、大統領の権限の拡大現象をとり上げるであろう。

憲法は、大統領に、立法的な機能をもたせているが、それは議会におくる教書権と法案の拒否権である。しかしこの2つの権能だけでは、社会の複雑な状態には応じ切れなかった。

そこで、従来大統領がもっていなかった次のような3つの立法に関する機能をもつようになった。立法政策決定権、委任立法および行政協定である。

まず最初の立法政策決定権を大統領がもつようになったことから考察をはじめよう。近年の大統領は、それまで議会 (Capitol Hill) がもっていた立法権を侵蝕して、詳細な立法草案、既成品 (ready-to-wear) という形で議会の通過を計っている。F.D.ルーズヴェルト時代では、多くの重要法案が議会から出てくるよりは、ホワイト・ハウスとか各省 (departments) から出てきた方が多かった。方法としては、大統領は法案を議会に紹介する意思のある人物とか、大統領の友人を、議会のなかで見つけ出し、そして議会の審議のルート (route) にのせた。このようなルール (rule) は、ホワイト・ハウスと議会のなかの立法者の心構え (temper) によって発展をみた。1933年にルーズヴェルト非常事態銀行業務法案 (Roosevelt's emergency banking bill) が通過し

ている。それで議会在世論に批判されたが、大統領に世論の支持があったときであったので通過し得た。⁽⁹⁾ その他、政策実行には、実際多くの方法をとっている。大統領によっては、一般的な法律 (general statute) をもちいて、すべて重要で特別な事項をも決定することもある。ある目的のために議会の活動を活発にするように指摘することもある。また、もし法律を必要とするならば、事実上、ある既成事実を作って、それに法律の効力を与える方法をとることもある。また、ある大統領は、ある法律を精力的に実施するかも知れないし、また、他の法律を「空文 (dead letters) 化」するかも知れない。このように考えてゆくと、議会の権力の委任と議会の権力放棄とに一線を引くことは、むずかしいこととなる。⁽¹⁰⁾

次に、大統領の立法権について、委任立法がある。すなわち、国家の発展、自由放任政策の変化、行政事務の複雑化に伴って、これに応ずる法律の制定を、議会の定立する法律の形式を以てすることは、実際上不可能となった。そこで法律は、その大綱、または、抽象的な基準を定めるにとどめ、具体的、実質的な規定を行政機関の発する命令に委任しようとする。近年の制定法は、立法目的達成のために、積極的責任をおうている大統領 (行政権) のひろい自由裁量権に法律の細部を委任することが多くなった。

アメリカにおいては、歴史的にみると権力分立の建前から、議会は立法権を委任することはできないという法格言すなわち、「授權された権能は、これを他人に委任することができない (*Delegata potestas non potest delegari*)」という、いわゆる「立法権委任否定の原則」が有力であった。しかし、それにもかかわらず、大統領の権限の拡大によって、その原則も修正されてきた。

委任立法が最も多く出現したのは、ルーズヴェルト時代であった。かれは、大統領の規則制定権、すなわち、平時では正式の法律に留保されている事項を行政部によって規則で制定する。換言すれば、議会の明示的な委任にもとずいて、大統領が規則を制定するという方式を用いた。ニュー・ディール (New Deal) 立法のなかには、立法部が行政部に委任したものも数多く含まれている。⁽¹¹⁾

さらに、近年の大統領の立法機能で忘れることのできないのには、条約の一種である行政協定がある。条約の締結は、通常、憲法上の規定からいえば、「外交政策の作成 (foreign policy-making)」は、大統領と議会で決定されることになっている。⁽¹²⁾ すなわち、普通の条約締結の方式は、まず、出先の外交官を通じ外国政府と交渉するか、國務長官 (the Secretary of State) を通

じ駐米外国使節と交渉し、条約案が成立すれば、これを上院に回付し、出席議員、3分の2以上の多数で承認を得たのち、大統領が批准をして正式の条約となる。交渉開始前に、議会の承認を求めることも時にはあるが、むしろ例外である。条約締結における上院での3分の2以上の賛成通過という要件を充足するのは非常に困難であるといわれている。例えば、有名な事件である1919年のウィルソン (W. Wilson 1856~1924) が主役であったヴェルサイユ平和条約 (Peace Treaty of Versailles) は、上院を無視したような印象のために承認されなかった。そこで、これまでの条約作成権がいわば、大統領と上院の共働権であったのを、大統領だけで、外交関係进行处理するという方式にすることとなった。その方式を行政協定とよんでいる。

この行政協定は、議会の承認を要件とせず、批准なしに、政府だけで締結できる条約の一種であり、効力において、一般の条約と変りない。基本的な条約から委任された事項とか、あるいは、あらかじめ議会で締結を政府に委任された事項などを内容としている。ただしこの行政協定の本当の魅力は、大統領としての行政長官が、単独で締結できて、議会 (上院) の協賛ということを要求されていないところにあるといわれている。⁽¹³⁾

アメリカでは、このことは相当広範囲に認められている。F.D.ルーズヴェルトは、このような行政協定で駆逐艦を海軍基地と交換した。彼のあとをついだ、トルーマン (H. Truman 1884~1953) は時が経過してわかったとであるが、ヨーロッパの大きな部分をソビエト連邦 (U.S.S.R.) の手に委ねる軍事的決定をおこない、ヨーロッパにソビエト軍を半永久的に駐留させることとした。それによって、ドイツは東西に分割されてしまった。このような大統領の行動も議会の承認なしで外交の一部としておこなわれた。

こうした行政協定は、実際の外交においては増加の一途をたどっている。1940年から1954年の15年間に、139の数にのぼっている。⁽¹⁴⁾ しかし、これにも限界がある。講和は必ず「条約」で結ぶことになっている。個人の権利の分野に適用されるばあい、議会の法律によって補足されることが必要である。このように、法的な面ばかりでなく実際問題としても、上院を無視することはできない。なぜならば、議会と対立することは、外交問題以外のことでゆきづまることになるからである。そこで、これらの点を注意すれば、大統領はこの分野に関するかぎり主導権を握ることになる。以上、大統領の立法権についての3点を取りあげてみた。

憲法の条文には存在しない権限を事実上創設して、大

統領は、立法長官となったのである。その理由は、いったい、どこに求めることができるか。その理由は、恐らくつぎの点にあると思われる。まず第1には、大統領の多くの権限が「神秘的な類型 (secret type)」のものが多いからであろう。そして第2には社会的な要求が大統領に立法に関するこのような権限を与えたのであろう。⁽¹⁵⁾ この立法権を大統領に認めることこそ、この複雑な社会に対応でき、そして、実質的に国民の自由と権利をまもることのできる最高の手段であるということであろう。

4 大統領職の発展

立法長官としての大統領を十分理解するうえにおいて大統領職を、歴史の見解に相応して、三つに分類してすることは、便利である。すなわち、(1) 単なる行政権の担当者。(2) 政治的なイギリス流の首相。(3) 国家の活動的なリーダー (active leader)。いずれが、立法長官として、現代アメリカの必要的要求に応じきれるであろうか。その点について着目してみよう。

大統領というものは、憲法上・慣習上確定した地位にあることはいうまでもない。しかしこの制度上、がっちりと確立しているはずの地位も、大統領の個人的な人格によって左右される場合が少なくはない。人間と制度との関係は、大統領職においても永遠の課題であるかも知れない。そのことは、アメリカにおける200年近くの大統領職の歴史全般を通じて、さまざまな形をとって繰り返して現われている。じっさい、大統領職の実体は、誰が大統領であるかどうかで決定されるのである。⁽¹⁶⁾ まず第一に、大統領職というのは、就任する人物の「人柄とその政策 (program)」によって決まる。

すなわち、大統領に必要なことは、自己の「政治哲学 (political philosophy)」をもってすることである。もし、政策をもたない大統領がいるとすれば、そのような大統領は、社会の重大な問題について指導する権威を欠くし、またそれのみならず、その時点で何をなすべきかを知らないことになるであろう。じっさい重大事件が発生しても、それに対処する見解が欠けているということになるであろう。⁽¹⁷⁾

近年、大統領は立法政策を実現しようとする場合に、何らの制約をもうけずに、その提案ができる権限をもっている。とくに、20世紀になって世界大恐慌と世界大戦の経験は、大統領の人格に多量にたよったことをしめしている。世界大恐慌とか戦争という、危機もしくは、緊急事態は、大統領の行動を由自にした。それらは常時の制度では課せられる数々の制約から、大統領を解放する役目を果たしている。⁽¹⁸⁾ しかれば、現在では、どのような

大統領職が、「国民の自由と権利」とにもっとも貢献するであろうか。三つに分類して考察してみよう。

A 行政長官

第一の見解としては、大統領を行政長官としてとらえる。すなわち、大統領を政府の行政分野を統轄する一種の議長であり、かつ、「儀礼的な君主 (Ceremonial monarch)」であり、また、公僕の第一人者であるとする。この見方は、憲法制定者たちのなかで、マジソンの見解 (Madisonian view) に由来するものである。この考え方は19世紀の終りごろまで、アメリカの政治を支配した。要するに、マジソン (J. Madison 1751~1836) は、「弱い政府」の主張者であった。彼は、立法・行政・司法の権限が一つの手の中に帰していることは、まさしく、専制政治の定義そのものであるといっている。そこで権力分立の必要性を主張し、そのなかにあっても、行政部に対して疑問をいだき、ひとたび条件さえととのえば、暴政が生じてくる危険性があることを指摘している。⁽¹⁹⁾

彼の行政権についての主張を要約すれば、第一に、「統一国家の法律を執行し」、第二に、「特別の規定のないばあいには、公職を任命し」第三に、「国民立法案により、ずいじ、委任せられ、その性質において立法的でない他の権限を執行する」ということであった。⁽²⁰⁾

マジソンの主張は、当然の結果として、大統領は、行政長官であり、立法のリーダーであるとか、立法政策決定者であるというようなことは考えてもみなかった。⁽²¹⁾ これは、19世紀の自由主義の退潮期まで栄えた大統領職についてのとらえ方であった。

B イギリス流の首相

第二の見解として、大統領を「政治的首相 (political prime minister)」と考える。つまり、自分が選ばれた場合必ず実施するつもりで明確な政綱と一貫したイデオロギーとをもって、民衆の先頭に立つ党指導者である。これは、イギリスの首相の地位を模倣したいと考える大統領の気持ちから出ているものと想像される。

イギリスは政党の結束が強い政党政治がおこなわれている国である。その関係で、首相が非常な強固な地位で政党を通じて議会を支配している。これに反して、アメリカは、政党がイギリス的ではなく、それ自身が根本的に分割されているから、議会を強力にコントロール (strong control) することはできない。⁽²²⁾

制度的にも、権力分立を厳格に規定している大統領制のアメリカと、大政党の党首である議員を首相に選出する議院内閣制をとるイギリスとでは、大きな相違がある。したがって、イギリスの首相をうらやましく思うの

あまり、大統領になったら一貫したイデオロギーでもって、政策をかがげようとする。それで議会を支配し、国民をリードしてゆくことを明らかにする大統領は、政党のリーダーであることが必要であると考えられた。

これをとくに主張したのは、W. ウイルスンである。若き W. ウイルスは、アメリカの政治制度が、あまりにも効果的に権力を分散させ、一貫した政策や責任ある政治を目指すあらゆる試みを挫折させるように見える制度に腹をたてた。彼には権力と責任とを明確にしているイギリスの制度の方が、はるかに民主的であると思われた。イギリスでは、国民は、綱領にもとづいて政党を選び、そして、それら党規律のおかげで党綱領が実施される。議会の討論は、問題の焦点だけに集中する。啓発的な政策の公表がたえず世論を教育する。

これに反して、アメリカの制度の働きが暗黒のなかに包まれているのを見出し出した。議会にはほとんど党規律がない。そのため、ある政党が公には多数を占めていても、その公式の綱領に提示された措置をとることが保障されてはいない。議会における討論は必ずしも整然とおこなわれてはいない。大部分の討論は、老獪な古参の委員によって支配されている委員会でおこなわれている。W. ウイルスは、このような考え方をしていた。

現実に、行政権の拡大をみたアメリカの政治をみて、学者によっては、W. ウイルスン、F.D. ルーズヴェルト、アイゼンハウアー (D.D. Eisenhower 1890~1969) を、「立法」という点においては、「一種の首相職 (prime ministership)」とよび、⁽²³⁾ また、「準首相 (quasi prime minister)」とよんでいる人もある。⁽²⁴⁾

この現実政治を物語っているとらえ方は、アメリカにおいて、多くの最も著名な法律は、大統領の刻印がはっきりと押されていることからきている。要するに、それらの法案は大統領事務局で起草される。それが、彼の友人によって提案され、支持されているのである。この間、彼の側近者によって、適当な委員会にまわされ、党を説得し、党の規律をもって法案の通過を計るのである。議会も同様の手段で通過させる。議会を通過した法案は、大統領の署名で法律となる。⁽²⁵⁾

この立法過程を考察して、イギリスの首相と同じであると主張するのである。このような対議会関係を、W. ウイルスは、理想とした。そして彼は、1913年から1921年までに、「議会の弱化」と「大統領の強化」とにいちじるしい貢献をなしている。確かに、彼は第一次世界大戦の遂行と国際連盟の創設という大事業を、イギリスの首相のような行動でもってなしとげた。彼は国際連盟が世界平和機構で、これによってアメリカにとって

も、他の諸国によっても、永久平和がもたらされると確信していた。その条約締結のさい条約案をアメリカ上院と国民の前に提示をした。ところが、上院を無視したということで、上院の承認に必要な3分の2の多数を8票の差で得ることができなかった。⁽²⁶⁾

W. ウイルスが上院で敗れたことは、イギリスの政治制度とアメリカの政治制度とのあいだの相違に原因がある。大統領がイギリス流の首相のようになったことは、現実の政治のなかであつたかも知れない。もちろん制度としては確立はしていなかった。このように大統領制であるにもかかわらず、イギリスの首相のようにふるまい、大統領職を首相のように自己流に理論化したのが、W. ウイルスンである。

彼は、立法について、新しい解釈と新鮮な政治的評価を与えた。このように憲法を解釈することは、大統領の権利というよりは、むしろ義務であると考えた。⁽²⁷⁾ 彼には、自分は政党人でなければならないとの信念があつた。

政党人で大統領である以上、議会の上に、また、人々の上に、彼の見解をおしつける必要があると考えて実行した。彼は、もし重要法案が議会で否決されたときは、政党のリーダーとして、また準首相として当然辞職すべきであると考えた。⁽²⁸⁾ イギリスの首相の地位をうらやましく思うのあまり、そのように考えたのであろう。現実政治のなかで首相たりうるよりは、むしろ政治的理想のなかで尊敬され、あこがれであつたといった方が当を得ているかも知れない。

C 国民の指導者

第三の見解をとり上げてみよう。これこそ、近年のアメリカ大統領のとらえ方としては正しいものと思われる。すなわち、大統領を国家の活動的なリーダーとして見るのである。大統領は、その人物のイデオロギーでもなく政策でもない、人格そのものである。国民が、大統領選挙戦にのぞむとき、政策綱領を選ぶのではなくて、国民の指導者としての人格を選ぶのである。

この考え方は、憲法の創設者の一人、ハミルトン (A. Hamilton 1757~1804) の見解と通じているものがある。⁽²⁹⁾ アメリカ憲法の創設にあたって国民の自由と権利を侵すものは、行政部ではなくて、立法部であると考えられていた。すなわち、「立法部は、いたるところ、その活動範囲を拡大しており、一切の権力をその渦中に引き入れつつある」と一般に思われていた。こうした、立法部に対する敵愾心を A. ハミルトンは、「立法部は、元来、他の部門—行政・司法—の権利を侵害し、これを吸収しようとする性格があるかぎり、自由にとって友達であ

るというよりは敵である」。さらに「自由は権力の濫用のみでなく、自由の濫用によっても脅威をうける」という認識から、自由の濫用が、「大衆型政府 popular forms of Government」にあっては立法部であると考えた。そこで、立法部の権限をコントロールし、強力な権力をもつ単独制の大統領の創設が不可欠であると主張した。

具体的には、執行部は立法部に対する立憲的で効果的な自己防御の権力として、法案の拒否権をあたえるべきである。この権限は、「執行部の楯として役立つ」のみでなく、さらに、「立法案を健全ならしめるおさえである」と主張する。⁽⁸⁰⁾ このように強力な行政部は、民主主義政治の本質とは矛盾するものであるとの批判があった。しかし、その批判に対して、「行政部が精力的であることは、およそ、よき政府の本質であり、その基本的な性格の一つである。そもそも、行政部が脆弱であることは、政府機能が弱っていることで、悪政が行われている証拠である」⁽⁸¹⁾ と A. ハミルトンは主張した。

近年のアメリカは、強力な行政部を必要としている点で、A. ハミルトンの思想と一致する。近年の「強力政府 (strong Government)」は、大統領の人格によって創られる。現代アメリカ社会はとくに分化がはげしい。制度上も、経済上も、国民感情などにおいてもそれが見える。そのような現状で、国家が国民的一致を必要とする場合、その目的を達成するのには政策ではできない、大統領の人格そのものである。その理由は、政策では、社会事情の変化、つまり、経済的、政治的、社会的情勢の変化などによって当初の政策の理想の実施が、不可能となってしまうことがある。それ故に、近年の社会の激変に対応してゆくことのできる人格の持主を、国家的リーダーとしての大統領に選出する外はないであろう。⁽⁸²⁾

国民が危機の際、破局に際して本能的にたよるのは大統領である。大統領は、独特な指導機関であり、彼は国家の統一、歴史、愛国心の傑出した人間的象徴である。⁽⁸³⁾ ここで、近年の大統領に要求されることは、国家的なリーダーとなるためには信念をもって政策決定をすることである。それだからといって、社会全体に直接関係のない事柄とか、特別な要求であるとか、全く異質の集団に気づかう必要はない。国民が真に望んでいることにだけ問題をしばればよい。

大部分の国民大衆は政治的には無関心で附和雷同的な集団である。こういう状態の時の大統領は責任が重大である。もしも政策と信念のない大統領がいたならば、附和雷同する国民をコントロールすることができないばかりでなく、世論からも逃げだしたいと思うであろう。けっきょくは、自己決断と全体の行政との間の調整的手段

をもたないことになる。このような大統領は、競合団体 (competing interests) の書記官となり下ってしまうかも知れない。近年の大統領は政治的信念と政策とをもつことが絶対的な要件であると思われる。⁽⁸⁴⁾

今日の大統領は、つねに国家の諸問題の解決の先頭に立たなければならない。行政部の強力現象は、「政治学の公理 (axiom of political science)」と考えてもさしつかえなく、20世紀大統領職の特質の一つと考えられる。⁽⁸⁵⁾

大統領の立法機能は、次のようなときに示される。大統領には必ず4年ごとの選挙がある。選挙は、彼の政治哲学を国民の前に公表することを強要される時である。その時大統領は立法者として振る舞うのであって、行政長官としての自覚をもってはいない。大統領は選挙の時は、立法長官となり、行政長官の地位を去るとまで極言する人もある。⁽⁸⁶⁾

今日の大統領職の評価は彼の行政的な活動よりも、むしろ彼の任期中に制定した立法のなかにみい出される。とくに、外交関係、政府の出費、課税、労働管理政策、農業政策、および市民権等に注目されている。この点、疑いもなく大統領を立法長官としてみている証拠である。

立法長官であるということは、大統領が必ずしも法律作成者であるということとか、彼の立法上の意見がつねに優勢に反映することを意味しない。それは次のことを承認するのである。もし彼が強力な信念をもっているならば、また、本当に資源を利用できるならば、大統領は、計画を法律にすることは非常に簡単になしとげることができるといことである。⁽⁸⁷⁾

大統領の活動は対議会関係においては不安定なメンバーを相手にしている。不安定なメンバーというのは議会のことである。議会の現状を少しとり上げてみよう。議会の構成員は平均年齢、下院は52歳、上院は58歳である。議員は一般的に議員の生れ育った地方を代表する。議員の大多数のものは州政府か地方政府 (state and local Government) の議員の経験者が多い。88%のものは大学か専門学校で学んだことがある、大多数のものは法律家である。信仰は、議員の選挙区の多くの住民が信じているものと同じである場合が多い。以上のような統計は議会の実体を示しはしない。次のような見方をすれば、より実体に近いものがうかがえる。すなわち議員には上流ぶる南部人 (courtly southerners) 都会の知識人 (urban intellectuals) 大小の実業家 (small and large businessmen) 農民 (farmers) 無法者 (freebooters) の人達がいる。

このような議会には利害関係から種々のグループがで

きている。そのため集団的知識 (collective wisdom) 敏速 (dispatch) 紀律 (discipline) 効率 (efficiency) とはおおよそ縁遠い存在である。

大統領が立法者としてリードしてゆくには、議会は不安定なものである。リードの手段は、自己の政治哲学で対議会関係に対処することである。その様子を、歴史的にとり上げてみよう。

まず最初にあげられるのは、ジャクソン (A. Jackson 1767~1845) である。彼は拒否権を活用して行政の独立性を無遠慮に説明した。それを通じて立法者となるための心理的能力を大統領職に多少加えた。彼の第二合衆国銀行法案 (the second United States Bank bill) の拒否は、財政を規制するための深い信念の反映であった。彼は大統領の独立性の防御を重要な義務として考えた。行政権を侵害する可能性のある、立法活動に抵抗したのである。彼の近代化された大統領職への、主な貢献は拒否権を非常に広げて用いたことにある。⁽³⁸⁾

ついで、リンカン (A. Lincoln 1809~1865) は、大統領の立法的権能については消極的な構想のもとに、ホワイト・ハウスへ入った。しかし、彼は、次のように宣言した。「憲法行政 (the constitution the executive) について、私の特有の考え方が、みなさんに気に入るかも知れない。議会の活動に影響をおよぼすため、ある間接的な影響を加えることがあるかも知れない。私が適当でないと考えた法案を拒否するかもしれない。私の政治的な信念は、立法部を支配するために、行政機能を自由に用いるように努力することである」。この明らかでかつ重要な、宣言は、A. リンカンの気持を十分に発揮するものであった

彼は内乱 (Civil War) によっておきた重要な問題に立ち向う時に次のようにいった 「戦時においては、軍の最高司令官 (commander-in-chief) として、わたしは敵を征服するために最良の方法をとる 権限 をもっている」と、これは史上最大の内乱時でのことである。この内乱は公然と戦争とみなされている。この戦争を通じて大統領固有の権限と軍の最高司令官の権限とを結びつけた。これを戦争権として大統領の権限をいっそう強化させた。戦争遂行のため、立法させるような形で議会に接するようになった。

この方法は、1863年9月、人身保護令状 (The Habeas Crpus Act) を停止して軍事的独裁をしき、南部への同情者、密通者を厳重に取り締って徹底的勝利をめざすことで表われた。たびたび、彼はその政治目的の達成を、議会の制定法によらないで、行政によってなしとげた。この方法は単純であるが効果的な長所をもっていた。し

かし、明らかなことは、憲法の精神と条文を侵害していたことである。⁽³⁹⁾

彼に続いた大統領が全部強力大統領として、必ずしも彼の遺産を継いだわけではなかった。弱い大統領の出現もあった。例えば、クリーブランド (G. Cleveland 1837~1908) は、強力大統領として認識がおもに、行政権の決然たる使用のなかにしかなかった。マッキンレー (W. Mckinley 1843~1901) は、立法のリーダーの責務を引受けることに熱情の哲学をもってはいなかった。彼は立法的な活動はしなかったが、しかし行政官としては直接責任を負うた。この他、フーバー (H.C. Hoover 1874~1964) の経験があった。彼は行政に関する立法について要求があったにもかかわらず、最初から何もし得なかった。このように、消極的な大統領の存在を考えると、強力大統領の出現も一本調子に出現したのではなかったことがわかる。

さて、前にのべたように、W. ウイルソンは、イギリスの首相の地位にあこがれていた。彼が大統領の地位についたとき、最初の2年間は、上院において与党一民主党一の多数をもたなかった。それにもかかわらず、すべての立法計画は彼が行った。その計画のなかに反トラスト法 (Anti-Trust Act) 保護関税法 (Underwood Tariff Act) が含まれていた。

彼の理想はイギリスの首相のような大統領職であったが、現実の政治は、大統領制の発展的な変形とみるべきであるとおもわれる。

F.D. ルーズヴェルトは立法権介入については、W. ウイルソンの形式を承継した。彼は、幸運な、上手な政治家として、ホワイト・ハウスのなかにいた。そして、彼は大衆を握り議会をてなづける方法を知っていた。彼は敵に、策略で、妥協で勝つことができた。大統領就任の最初の100日間がすぎる頃は、法案の通過に、彼自身の手続を考案した。議会における委員会制度などは、実質的に形骸化してしまった。彼の立法計画では、大統領の権限の拡大を主張していた。一方、社会経済計画のうちで基本的なものにはセンス (sense) がなかった。⁽⁴⁰⁾ 立法計画については次のような手段を用いた。立法計画は、特定人によって作られた。立法のため組織的な圧力を用いた。この圧力は大衆化した。また、可能と判断したときは、有望な委員会に「行政に関する法案 (administration bill)」ができるように働きかけた。そのときの法案には、つねに立法計画の教書がそえてあった。自分に反対している委員会に法案をおくことはなかった。立法に成功するためには議員と親しくふれあうことも必要であると考えていた。

多くの共和党員は、必ずしも彼の立法長官であることに感激してはいなかった。⁽⁴¹⁾ ついに 35 議会 (1937～1938) で、最も打撃的な敗北を経験した。最高裁判所法案 (Supreme Court bill) を否決されただけでなく、非分配利益税計画 (undistributed profits tax proposal) も否決された。それに続いて彼の否決された法案は、戦争危険保険法 (War Risk Insurance Act) 退役軍人年金法 (Veterans Bonus Act) 農場抵当権益歩合法 (Farm Mortgage Interest Rates Act) である。⁽⁴²⁾ このような事実と試練があった。しかし、彼は、立法長官として、世界大恐慌をニュー・ディール政策できりぬけ、第二次世界大戦を勝利に導びいた。大統領で最初の最後である 4 選をされている。また、国際連合の創設にも大きな貢献をしている。

彼の死去のあとをついだ、トルーマン (H.S. Truman 1884～1953) は、党の多数は、議会ではたよりにならないといっている。しかし彼もまた F.D. ルーズヴェルトの立法長官としての権限という遺産をよく守りとおした。大統領の指導力を温存し、反動的な連中に侵害されないように注意をした。一時的な失敗はあったものの、第二次世界大戦後の激動期をよく乗り切って退任した。そして D.D. アイゼンハワーに近代大統領の権限をわたした。⁽⁴³⁾ このように近年の大統領は、国民の期待のもとに立法政策に大いに関与している。

次に、注目される、大統領の立法権は委任立法である。

委任立法というのは、まず、議会が法律を制定し、政策を法定して、次に、行政機関が規則、命令を発し、政策の実行を監督し支配し統制することである。

この規則・命令を発する場合、次の二つの範囲内で行われる。(1) 議会制定法、および政策を有効ならしめるために、実際上何か決定した規定を必要とする場合。(2) 行政機関が行動する上の規則および大衆の諸権利を決定すること、このためには、無数の規則とか規定とかが必要である場合。このように、立法について限定的であるが、行政権の拡大の一形態である。

まず、アメリカにおける、第一次世界大戦中の例をみてみよう。議会が制定した法律にもとづいて、大統領に権限が賦与された。すなわち食糧の輸送および配給を絶対的に統制すること、価格を決定すること、生活必需品の輸入、輸出、生産、貯蔵および配給に認可を与えること、鉄道を運営すること、旅券を発行すること、電信線を統制すること、禁輸を宣言すること、貨物積出しの優先権を決めること、外国政府に借款を与えること、行政部局を再配置および再編成することである。これらの権

限を実施するため、法的な効力をもつ多数の行政規則を実施した。

F.D. ルーズヴェルトの時代になると委任立法の数は増加した。しかし、問題があった。最高裁判所は、1933年の国家産業復興法 (National Industrial Recovery Act) は、その本来の権限から余りにも逸脱しすぎたと判示した。1934年には、Panama Refining Co. N. Ryan, 293 U.S. 388 (1934) において、歴史上初めて、「立法部は、自己の権限を委任することはできない (the legislature may not delegate its powers)」という原則に違反したとして、違憲無効の判決を下した。その理由は、議会は行政措置を指導するのに十分な基準を定めていなかったし、また、明らかに不必要に性急に行動したと論じた。

ついで、次のことをも明らかにしている。国家権力の活動範囲が拡大し、政府に直面する諸問題が複雑化するにつれて委任立法を認めざるを得なくなった。加えて、その分野の研究が進み、移りゆく状況に適合させるのが比較的容易であるとしている。

さらに、サザーランド裁判官 (Justice Sutherland) は、最高裁判所の代表的意見として、大統領の権限、とりわけ、外交権と「同種 (cognate)」の権能を大統領に委任する議会の権能については、事実上、憲法上の制限はないという意味の言葉を用いた。要するに、法律の執行義務は、委任立法を認めたことで、しばしば、法律制定権ということになった。これは、憲法の創設者たちに考えてもみなかったことであろうとおもわれる。⁽⁴⁴⁾

さらに、大統領の立法権について、当然と上げられるのは行政協定である。

行政協定は、正式に条約を締結するためには、上院の出席議員の 3 分の 2 以上の承認が必要であるが、その要件を充足することは、現実問題として困難であるから、上院の承認を必要としないで大統領単独で締結しうる条約の一種である。効力においても、普通の上院の承認を経た条約とまったく同じである。これは、本来、議会の包括的授權にもとづいて発達したものであるが、時には、授權なく締結されることもある。そもそも、上院の承認は要しないが、時には、議会に提出して承認を求めることもある。⁽⁴⁵⁾ 行政協定は二種類に分類して考察することができる。それは、大統領が議会によって締結することを授權されていること、または、大統領が承認および履行のため議会に提出する協定と、いま一つは、大統領が単独で締結する協定とがある。⁽⁴⁶⁾ 前者の例には、すでに、1792年、議会は、郵政長官 (Postmaster General) に、郵便協定 (Postal Conventions) を締結

する権限を授与したことがある。

時代がずいぶん下るが F.D. ルーズヴェルト時代になつて、1934年、議会は、大統領に、外国貿易協定 (foreign-trade agreements) を締結し、かつ、同程度の譲歩と引き換えに他の締結国からの輸入品に対して50%まで関税率を引下げる権限を授与した。この権限の賦与は、1937年、1940年および1943年と議会によって更新されている。同様に、1941年の武器貸与法 (Lend-Lease Act) は、第二次世界大戦中に多数の協定の源泉となった。

後者は、すなわち、議会の承認なしで大統領が、行政協定を締結することである。この例は、さらに多くある。1817年、五大湖における海軍を制限するため、イギリス公使ベイゴット (British Minister Bagot) と、アメリカ國務長官ラッシュ (Secretary of State Rush) との覚書の交換。1898年、スペインが、キューバに対する、あらゆる権利を放棄し、かつ、プエルト・リコ (Puerto Rico) および、その他の西印度諸島における領土を、アメリカに譲渡することに同意した、アメリカとスペインとの間の議定書。1908年、中国の領土保全に関する日本との同文通牒 (identic notes) の交換。1907年の移民に関する紳士協定 (Gentlemen's Agreement)、これによって、日本人のアメリカ移民が永らく規制された。1885年のワシントン条約 (Treaty of Washington) の締結後25年以上の間、カナダおよびニューファウンドランド (Newfoundland) 沿岸におけるアメリカの漁業権を明らかにした暫定協定 (*modus vivendi*)。1917年、中国における特殊の権益をもつことを日本に認めた、石井＝ランシング協定 (Lansing-Ishii agreement)。その他、有名な、ヤルタ協定、ポツダム宣言も、行政協定であった。⁽⁴⁷⁾ 最近では1969年にニクソン (R. Nixon 1913～) 時代にスペインとの行政協定の更新をして、軍事基地 (military bases) の借用と引換に7000万ドルの軍備の貸与をしている。⁽⁴⁸⁾ このように、行政協定を通じて、大統領は外交について、議会を無視しても行動できるようになった。

私は、以上、国家的リーダーとしての大統領を、立法政策の決定権、委任立法、行政協定の三つをとり上げて考察した。いずれも、本来、立法部の権限に属していたものが、国民世論の支持を背景に大統領固有の権限となったのである。

立法長官としての大統領には、その他の地位と権限、すなわち、政党のリーダーとか、特別会期の議会の召集権などがあるが、ここではふれないこととする。

5 むすび

大統領職が、どのようにあるべきかを考察するためには、その前提要件として大統領職がこれまでに、どのようなあつかいを考察する必要がある。そのために、歴史的な分類を考えてきた。しかし、大統領職を分類することは必ずしも容易ではない。それは長い歴史のなかでは、大統領の権限のようにみえても、次は、議会によってはねつけられる場合もあるからである。また政治的に有利なものが、波のように押しよせてくる場合もある。このような時計の振子のような動きは、国民世論が動揺するからである。大統領が、立法の指導性を失ったとき、議会が強力となり、大統領が立法過程を支配してしまったとき、議会が屈服した。

大統領と議会との対立は宿命であるともいえる。いいたい、そのばあいいずれに重点をおいた方が、国民の自由と権利に貢献するであろうか。

アメリカのような広大で、多様性に富んだ国にあっては、政治的な信念と政治哲学をもった大統領こそが、国民の前に、自己の政策を打ち出し、国民のリーダーとなった方がよいと考えられる。国民的統一を計るためには、強力な大統領こそ現在のアメリカに必要なものであろう。

アメリカの憲法政治の発達の特徴は、大統領職の力と威信の発展であるといっても過言ではない。強力な大統領という概念と独裁的な大統領という概念とは同じものではない。アメリカにおいては、独裁化を含む、大統領の罪悪に対しては、建国以来つちかわれてきた、民主主義的な国民的精神がそれを決して許しはしないであろう。

文 献

- (1) C.H. Pritchett, *The American Constitutional System* 10. 34—35 (3d ed. 1971)
P.H. Odegard, ed., *American Government* 1—2 (ed. 1962)
- (2) D.P. Calleo, *The American Political System* 9—10 (ed. 1968)
- (3) E.S. Corwin, *The Constitution and What It Means Today* 121—122 (12th ed. 1971)
- (4) D. Caler, *Power in Washington* (ed. 1964)
大前正臣訳 ワシントンの権力, 3頁。
- (5) W.E. Binkley, *The President as Chief Legislator* 307
The Annals. Amer. Acad. Poli. & So. Sci. 92 (1956)
- (6) "D. Caler, *supra* note 4, at 4—5"
- (7) "D.P. Calleo, *supra* note 2, at 72"
- (8) "W.E. Binkley, *supra* note 2, at 72"
- (9) J.M. Burns, *Congress on Trial* 170 (ed. 1949)
- (10) "Id. at 170—171"
- (11) "E.S. Corwin, *supra* note 3, at 4—5"

- 酒井吉栄 アメリカにおける委任立法の一世紀, 愛知大学法経
論集, 法律篇, 第74号 1—2頁。(1974年)
- (12) “J.M. Burns, *supra* note 9, at 171”
- (13) “Ibid.”
- (14) M. Cunliffe, *American President and the Presidency* 207 (ed. 1968)
- (15) “J.M. Burns, *supra* note 9, at 172”
- (16) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 74”
L.W. Koenig, *The Man and the Institution* 307 *The Annals. Amer. Acade. Poli. & So. Sol.* 10—11 (1956)
- (17) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 77”
- (18) “Id. at 75”
- (19) E.M. Earle, *The Federalist* (ed. 1937)
斉藤真訳 ザ・フェデラリスト, 378頁。世界の名著, 33巻。
- (20) 酒井吉栄 近代憲法思想史研究, 329頁。
- (21) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 75”
- (22) “Id. at 82”
- (23) C. Rossiter, *The American Presidency* 29 (2d ed. 1960)
“D.P. Calleo, *supra* note 2, at 13—14”
- (24) “W.E. Binkley, *supra* note 5, at 95”
- (25) “C. Rossiter, *supra* note 23, at 29—30”
- (26) C.A. & M.A. Beard, *The Beard's New Basic History of the United States* 404—407 (2d ed. 1944)
- (27) “W.E. Binkley, *supra* note 5, at 95”
- (28) “Ibid”
- (29) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 75”
- (30) 井田輝敏 アメリカの保守主義, 九州大学 政治研究, 16号 46—47頁。(1968)
- (31) “E.M. Earle, *supra* note 19”
斉藤真訳 40頁。
- (32) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 75”
- (33) “C. Rossiter, *supra* note 23, at 16—17”
- (34) “D.P. Calleo, *supra* note 2, at 77”
- (35) “C. Rossiter, *supra* note 23, at 86”
- (36) “W.E. Binkley, *supra* note 5, at 97”
- (37) L.H. Chamberlain, *The President as Legislator* 283
The Annals. Amer. Acade. Poli. & So. Sol 94 (1952)
- (38) “Id. at 95”
- (39) J. Bell, *The Presidency* 63 (ed. 1967)
“L.H. Chamberlain, *supra* note 37, at 96”
- (40) “L.H. Chamberlain, *supra* note 37, at 95”
- “W.E. Binkley, *supra* note 5, at 97”
- (41) “L.H. Chamberlain, *supra* note 37, at 95”
“W.E. Binkley, *supra* note 5, at 97”
- (42) “L.H. Chamberlain, *supra* note 37, at 97”
- (43) 斉藤敏 アメリカ合衆国憲法論 334頁
- (44) “E.S. Corwin, *supra* note 3, at 124—126”
早川武夫 アメリカ大統領 比較法研究11号 27頁。(1955)
- (45) “E.S. Corwin, *supra* note 3, at 115”
- (47) “Id. at 114—115”
- (48) R.J. Sickels, *Presidential Transactions* 125—126
(ed. 1974)