

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

| | |
|----------------------------------|---|
| 論題 Title | アメリカの議会・大統領関係の課題—分極化と政治的意思決定— |
| 他言語論題 Title in other language | Political Gridlock and Separation of Powers in the United States |
| 著者 / 所属 Author(s) | 廣瀬 淳子 (Hirose, Junko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 外交防衛調査室主任 |
| 雑誌名 Journal | レファレンス (The Reference) |
| 編集 Editor | 国立国会図書館 調査及び立法考査局 |
| 発行 Publisher | 国立国会図書館 |
| 通号 Number | 787 |
| 刊行日 Issue Date | 2016-08-20 |
| ページ Pages | 57-74 |
| ISSN | 0034-2912 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| 摘要 Abstract | アメリカの統治システムは大統領と連邦議会が対立した場合、両者を調整する制度を欠いている。政治的分極化と党派対立が激しくなってきた近年、政治的な行き詰まりが大きな課題となっている。 |

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

アメリカの議会・大統領関係の課題

—分極化と政治的意思決定—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 外交防衛調査室主任 廣瀬 淳子

目 次

はじめに

- I アメリカ合衆国憲法と統治システム
- II アメリカの権力分立制と議会・大統領関係
- III 政治的分極化と権力分立制
 - 1 分極化と政治的行き詰まり
 - 2 権力分立制への影響をめぐる議論
- IV 議会・大統領関係をめぐる改革論
 - 1 責任政党政府論
 - 2 分割政府回避策としての下院議員任期の変更
 - 3 閣僚等の議会出席
 - 4 項目別拒否権

おわりに

要 旨

- ① アメリカの統治システムは、1788年の憲法成立以来、その基本的な構造を維持している。ヨーロッパ諸国が、比較的頻繁に憲法改正により統治システムの改革を行っていることと比較すると、その安定性と保守性が際立っている。その一因としては、憲法改正手続のハードルの高さが指摘されている。
- ② 近年では、党派対立の激化や大統領と連邦議会の対立による政治的な意思決定過程の行き詰まりが大きな課題となっている。権力の分立やこれら相互の抑制と均衡を重視した制度の下で、大統領と連邦議会が対立した場合に、両者の合意を促進したり調整したりするシステムが欠如している。
- ③ このような政治的な行き詰まりは、権力分立制の在り方にも影響し、連邦議会と比較して相対的に大統領の実質的な権限が大きくなり、大統領が立法によらずに単独で講じ得る措置を多用する傾向も指摘されている。
- ④ 「一つのアメリカ」を掲げて当選し、超党派的な政治を目指してきたオバマ大統領も、共和党が多数派を占める連邦議会との激しい対立を改善できなかつただけではなく、その在任中に党派対立がさらに激化していることを認めている。連邦議会の反対の強い移民制度や銃規制を、大統領が単独で行使できる権限により変更しようとしてきたが、これに対しては訴訟も提起されている。
- ⑤ 大統領と連邦議会の調整的な機能を強化する各種の改革案は、長年議論が蓄積されてきた。政治的な行き詰まりは、有権者の既存政党や既存政治家への根強い不信も招いている。2016年の大統領選挙で選出される新大統領にとって、連邦議会といかなる関係を構築してその優先的政策を実現していくのかが、一つの焦点となろう。

はじめに

アメリカの政治において、近年、党派対立の激化や大統領と連邦議会の対立による政治的な意思決定の行き詰まり (gridlock) が大きな課題となっている。

超党派的な政治や「一つのアメリカ」をスローガンとして掲げて2008年に当選したオバマ (Barack Obama) 大統領は、2016年1月の一般教書演説で党派対立について、政党間の敵意と不信が改善されるどころか悪化したのは、自分の在任中の数少ない後悔の一つだと述べ⁽¹⁾、その任期中に更に党派対立が深刻化したことに言及している。このような状況は既存の政治の在り方や政治家に対する国民の深刻な不信を招き、各種世論調査では、政府や連邦議会に対する国民の支持は低下している。なかでも、連邦議会の機能不全に対しては厳しい目が向けられ、国民の支持は歴史的な低さとなっている⁽²⁾。

本稿では、アメリカの統治システムの中でも現在最も深刻な大統領と連邦議会の緊張関係に焦点をあて、制度的になぜ対立、競合や行き詰まりをもたらしやすいのか、アメリカの統治システムの課題を明らかにした上で、現在の政治的分極化が権力分立制に及ぼす影響と、これまでの主要な改革案を検証する。

I アメリカ合衆国憲法と統治システム

アメリカ合衆国憲法 (Constitution of the United States of America)⁽³⁾は、1788年に成立してから今日まで220年以上にわたって機能し続けている世界最古ともいわれる成文憲法である。統治システムは、憲法成立以来、連邦制、大統領制、権力分立制という基本的な構造を維持している。統治システムについての実質的な憲法修正は、選挙人の範囲の拡大を除き、1913年の連邦上院議員の選出方法の複選制 (州議会による選出) から直接選挙への変更⁽⁴⁾と、1951年の大統領の3選禁止⁽⁵⁾のみである。これらの憲法修正も、大統領制や連邦議会と大統領の権限関係などの統治システムの本質的な変更ではなく⁽⁶⁾、フランスやドイツ、イタリアなどのヨーロッパ諸国が、比較的頻繁に憲法改正による統治システムの改革を行っていることと比較すると、その安定性

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2016年7月1日である。また、肩書は当時のものである。

(1) “Remarks of President Barack Obama: State of the Union Address As Delivered,” January 13, 2016. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address>>

(2) “Polls: Congressional Job Approval.” Real Clear Politics Website (各種調査、各年次の世論調査結果の統合サイト) <http://www.realclearpolitics.com/epolls/other/congressional_job_approval-903.html#polls>

(3) 以下、憲法といった場合は、アメリカ合衆国憲法をいう。

(4) 憲法第17修正

(5) 憲法第22修正

(6) 戦後の憲法修正は6件 (うち4件が統治機構関係、2件が選挙権関係)、連邦議会で発議後、州議会で未承認の修正案は2件 (1972年発議の男女平等修正条項、1978年発議のコロンビア特別区投票権修正条項) となっている。山岡規雄・元尾竜一「諸外国における戦後の憲法改正【第4版】」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.824, 2014.4.24, pp.1-2. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8624126_po_0824.pdf?contentNo=1> ジェームズ・サンドクイスト (James L. Sundquist) ブルッキングス研究所フェローによれば、これらの修正は実質的には実施済の慣行とされている。ジェームズ・L. サンドクイスト (石田光義監訳) 『制度改革の政治学—アメリカデモクラシーの活性化へ向けて—』成文堂, 1991, pp.2-3. (原書名: James L. Sandquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, 1986.)

と保守性が際立っている⁽⁷⁾。

他方で、アメリカ政治の実態や連邦政府の果たす役割は、18世紀から今日まで大きく変化している。憲法制定時は、各州政府と比較して連邦政府の役割が非常に限定的な分権的国家であったが、現在では連邦政府の役割は当時とは比較にならないほど大きくなっている。とりわけ、ニューディール期を経て、第二次世界大戦後の冷戦構造の下での国際情勢や、民主党ケネディ（John F. Kennedy）、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）両政権の福祉国家政策により、連邦政府は大きな政府へと変貌し、現代的な大統領主導の政治が確立していったとされている⁽⁸⁾。帝王的大統領⁽⁹⁾と呼ばれた共和党ニクソン（Richard M. Nixon）政権下で、大統領の実質的な権限は更に強大化し⁽¹⁰⁾、これに対抗するべく1970年代には法律レベルで連邦議会の権限を強化する一連の改革が行われ、連邦議会の復権が目指された⁽¹¹⁾。共和党のレーガン（Ronald W. Reagan）、ブッシュ（George H. W. Bush）政権下では、小さな政府や財政赤字削減が主要な政策課題となった。冷戦が終結し、1990年代からは、イデオロギー的な分極化⁽¹²⁾や党派的な対立が非常に顕著となり、大統領と連邦議会の対立により予算が成立しないことによる政府窓口の閉鎖（government shutdown）など、政府機関の間の対立や統治システムの機能不全、とりわけ政治的な意思決定の行き詰まりが大きな課題となっている⁽¹³⁾。また、大統領と連邦議会の両院又は一院の多数派が異なる政党で占められる分割政府（divided government）と呼ばれる政治状況が一般化し、継続している。

アメリカの統治システムは、権力の分立とこれら相互の抑制と均衡が重視された制度で、立法権については、大統領と連邦議会で権限が一部共有されつつ⁽¹⁴⁾もそれぞれの機関は厳格に分離されており、迅速な政治的意思決定を行うには困難な制度となっている。大統領と連邦議

(7) この一因として、後述するように世界の民主主義国の憲法の中でも最も改正が困難とされる憲法改正手続のハードルの高さが指摘されている。近年の主要国の統治システム改革については、佐々木毅編『21世紀デモクラシーの課題—意思決定構造の比較分析—』吉田書店、2015参照。

(8) ウッドロー・ウィルソン（Woodrow Wilson）は19世紀までのアメリカの政治を、連邦議会を中心とする委員会政治と位置付けている。Woodrow Wilson, *Congressional Government: A Study in American Politics*, New Brunswick: Transaction Publishers, c2002, xvi. 20世紀以降の大統領を中心とする政治への変化については、Theodore J. Lowi, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca: Cornell University Press, 1985, pp.44-96参照。

(9) Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, c1973, pp.208-277参照。

(10) Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York: Free Press, c1990, pp.183-229参照。

(11) 具体的には、1970年立法府再編成法（Legislative Reorganization Act of 1970, P.L.91-510）、1972年のケース法（Case-Zablocki Act of 1972, P.L.92-403）、1973年の戦争権限法（War Powers Resolution, P.L.93-148）、1974年議会予算法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, P.L.93-344）を挙げることができる。これらの法律により、連邦議会の権限や行政監視機能の強化、議会スタッフの強化等が図られた。

(12) イデオロギーや政策的立場で民主党議員はよりリベラル化し、共和党議員はより保守化し、中道派議員は減少する傾向にある。共和党内でも、ティーパーティー系など、より極端な主張の議員が近年台頭し影響力が強まっている。Nolan McCarty et al, *Polarized America: the Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge: MIT Press, 2008, pp.15-70; Keith T. Poole and Howard Rosenthal, *Ideology & Congress*, 2nd rev. ed., New Brunswick: Transaction Publishers, c2007, pp.78-113参照。

(13) Sarah A. Binder, *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, c2003, pp.34-56; Barbara Sinclair, *Unorthodox lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, 4th ed., Washington, D.C.: CQ Press, c2012, pp.258-276; Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *It's Even Worse than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, New York: Basic Books, c2012, pp.3-30参照。

(14) 後述するように、憲法上大統領には教書による立法の勧告や両院通過法案の拒否権があり、また政治の実態としても重要法案の原案の策定や議員の説得などの立法過程に深く関与している。

会が対立して意思決定が行えなくなった場合に、そのような対立状態を改善し、両者の合意を促進調整するシステムが欠如している。

このような政治状況の下でも、憲法上の抜本的な統治システムの改革論議は活発とは言い難く、建国以来の大統領制や権力分立制に基づく統治システムは基本的には国民に広く受け入れられている⁽¹⁵⁾。他方で、基本的なシステムを維持しつつも、大統領と連邦議会の間での政治的意思決定過程を改革して、政治的な行き詰まりに陥らないように調整的機能の向上を図る制度改革は、後述するように長い間検討されてきた⁽¹⁶⁾。政府の機能や政治の実態が大きく変化し、グローバル化が進展する中、かつてなく迅速な政治的意思決定が求められている現代においても、220年以上前の統治システムが今後とも機能し続けることは可能なのであろうか。

II アメリカの権力分立制と議会・大統領関係

憲法に定められた統治システムは、行政権 (executive power)⁽¹⁷⁾と立法権 (legislative power) を大統領と連邦議会がそれぞれ担う権力の分立制であり、両者が融合している議院内閣制と対置される制度である。ただし、大統領制を採用する他の諸国とも異なる、議院内閣制的な要素を排除し両者が分離的な特徴を持つ制度となっている。

大統領は、副大統領と共に任期4年で、大統領選挙人による間接選挙によって選出される⁽¹⁸⁾。行政権は大統領個人に属する独任制⁽¹⁹⁾が採られており、内閣にではなく大統領個人に権限が集中する制度となっている。内閣はあくまで大統領に対する諮問機関的な役割にすぎず、大統領の責任を分担する機関ではない。内閣の連帯責任は存在せず、憲法や法律上も内閣に関する規定は設けられていない。閣僚は、連邦議会上院の助言と承認を得て、大統領が任命する。

連邦議会は上院と下院から成り、上院議員100名は各州から2名ずつ選出され、その任期は6年で2年ごとに3分の1ずつ改選される。下院議員435名は、各小選挙区から1名ずつ選出され、任期は2年である。両院議員の選挙は、大統領選挙の年には、大統領選挙と同時に実施される。解散制度は存在しない。上院にのみ条約と政府高官の人事の承認権⁽²⁰⁾が付与されている。上院の議長を務める副大統領を除き、閣僚などの政府の役職と連邦議会の議員を兼務することはできない⁽²¹⁾ため、人的に両機関は分離されている。大統領や閣僚は、弾劾の場合を除

(15) 統治システムの機能不全に対して包括的な憲法の見直しが必要とする論稿としては、Sanford Levinson, *Framed: America's Fifty-One Constitutions and the Crisis of Governance*, New York: Oxford University Press, c2012. 権力分立制の在り方を再考するべきとしている論稿としては、F. H. Buckley, "Going North," *The American Spectator*, October 13, 2011. <http://spectator.org/36821_going-north/> 参照。憲法レベルでの改革論議が深まらない原因は、憲法を改正する手続の困難さにあると指摘しているのは、Sanford Levinson, "Article V should be revised to make it easier to amend the Constitution and to call a constitutional convention: Pro," Richard J. Ellis and Michael Nelson, eds., *Debating Reform: Conflicting Perspectives on How to Fix the American Political System*, Washington D.C.: CQ Press, c2011, pp.5-11.

(16) また一方で、例えば、2016年大統領選挙の予備選挙の過程で示されたように、いわゆるワシントンの典型的な政治家とは異なる経歴の候補者を選択することで、政治の現状を変革しようとする傾向も見られる。この一因として、超党派の協力が必要な法律や憲法の修正による統治システム改革が非常に困難な現状が挙げられる。

(17) 憲法第2条の executive power は執行権として、かつてはいわゆる行政権 (administrative power) とは区別されていたが、ここでは、行政権とする。松井茂記『アメリカ憲法入門 第7版』有斐閣, 2012, pp.145-151 を参照。

(18) 憲法第2条第1節、第12修正

(19) 憲法第2条第1節第1項

(20) 憲法第2条第2節第2項

(21) 憲法第1条第6節第2項

き、不信任等で辞職させることはできない。

法案や予算法案の提出権は各議員にあり、大統領は立法や予算については教書として連邦議会に送付する⁽²²⁾のみである。大統領は、両院を通過した法案全体に関する拒否権を有し、これを覆すには各議院の3分の2の多数による再可決が必要である⁽²³⁾。大統領や閣僚は、連邦議会における法案の審議において発言する権利を持たない。大統領はその望む法案の審議を促進する権限も持たない⁽²⁴⁾。成立を望む法案を通過させるためには、議会指導部を中心に議員の説得が不可欠である。また、大統領は議事日程に関与することはできず、非常の場合を除いて連邦議会を招集することもできない。

大統領、上院議員、下院議員が別個の選挙によってそれぞれ異なる任期で選出されるため、大統領と連邦議会の両院又は一院の多数派の政党が異なる分割政府を生じる可能性が常に存在する。連邦議会は大統領に対して政権基盤を提供する必要がなく、議員の再選にとっても大統領の政権運営の影響は限定的であるため、大統領と各議院の多数派が同じ政党である統一政府(unified government)の下にあっても両者が協力するインセンティブは必ずしも高くはない。統一政府の下でも、両者が対立し行き詰まりに陥る場合もあり得る。

アメリカの統治システムは、行政府内では大統領には権限が集中するシステムとなっているが、連邦議会は非常に分権的な構造となっている。立法権に関しては基本的には対等な二院制⁽²⁵⁾である。そして、各議院では、常任委員会に権限が分散する構造となっている⁽²⁶⁾。上院は下院と比較すると、少数党や個々の議員の発言の権利や修正案提出権が幅広く認められており、個々の議員が大きな影響力を行使できる制度になっていることから、多数党による迅速な決定は困難となっている⁽²⁷⁾。また、上院ではフィリバスター(filibuster)と呼ばれる長時間演説などの議事妨害が可能で、これを打ち切るためには上院議員の5分の3の賛成が必要となる⁽²⁸⁾。日本のような両院にわたる政党組織は存在せず、各院内会派の指導部等の組織があるのみである。両院で多数党が同じであっても、両院の意思が一致することはむしろまれで、各院通過法案の調整には、両院協議会の開催や、両院の一方が同意するまで法案の修正と送付を繰り返す方法が用いられる。

大統領制を採用する先進民主主義諸国の中でも、アメリカは最も大統領と議会との関係が分離的であり、議院内閣制的な要素を排除した大統領制を採っている。抑制と均衡を重視し、権

(22) 憲法第2条第3節

(23) 憲法第1条第7節第2項。ただし、拒否権が行使された場合にこれが両院で覆される例は非常に限られており、大統領の拒否権は、実態としても非常に強い権限となっている。

(24) ただし、通商条約や通商協定の承認法案や関連法案については、連邦議会が法律により授権した場合は、審議を促進する権限が大統領に付与される。近年では2015年に、環太平洋経済連携協定(TPP)に関して、貿易促進権限法(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015: TPA, P.L.114-26)が成立した。

(25) ただし、憲法第1条第7節第1項で歳入法案の下院先議が定められており、歳出法案の下院先議が慣行となっている。

(26) この点を改革するため、1970年代の一連の議会改革や1995年の議会改革で、常任委員長から議会指導部の権限をより強化する改革が実施された。

(27) 廣瀬淳子「アメリカ連邦議会の立法動向—上院の動向と参議院の課題—」『北大法学論集』57巻3号, 2006, pp.1207-1227 参照。

(28) 近年では、フィリバスターの頻発が大きな課題となっている。詳細については、廣瀬淳子「アメリカ連邦議会上院改革の課題—フィリバスターの改革—」『レファレンス』758号, 2014.3, pp.35-50. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436645_po_075802.pdf?contentNo=1> 参照。

限の集中を抑止することに重点が置かれ、非常に高度に断片化 (fragmented)⁽²⁹⁾ された政治制度であるため、両者の対立で立法過程が停滞した場合の調整手段も制度的には存在しない。大統領と連邦議会の協力はこの構造上の面からも難しく、効率的に交渉することは困難である。このため、重要法案の立法過程は、非常に複雑で時間のかかるものとなっている。行き詰まりが生じた際は、双方が相手方を非難し、意思決定の責任の所在が不明確となりやすい。

大統領は、立法によらずに、その憲法上又は法律上の権限の範囲内で、大統領令 (executive order)⁽³⁰⁾、大統領指令 (directive)、布告 (proclamation)、覚書 (memorandum)、声明 (message)、など連邦議会の同意が不要な措置を単独で講じて、政策の実現を図ることもできる。

阿部齊筑波大学教授はアメリカの立憲主義を考察した論稿で、アメリカ大統領の権力についてイギリスの首相と対比して、権限はあっても権力の乏しい大統領と論じている⁽³¹⁾。そして、「アメリカの立憲主義は、そのユニークな構造によって、権力の制限を制度化することには成功した。しかし他方で、権力の集中が必要な場合に、それを調達するメカニズムは備えていない。」⁽³²⁾としている。

リチャード・ニュースタット (Richard E. Neustadt) ハーバード大学名誉教授は、フランクリン・ルーズベルト (Franklin D. Roosevelt) 以降の歴代大統領がリーダーシップを発揮して政策を実現する力について、憲法に基づき付与されている公式の権力とそれ以外の非公式の権力に分けて分析し、強いリーダーシップを発揮するための鍵となるのは公式の権力ではなく、むしろその政治的技量や経験等で、「大統領の権力とは説得する力だ」と結論付け、大統領がその望む政策を実現するためには連邦議会を説得する力が非常に重要であることを強調している⁽³³⁾。

Ⅲ 政治的分極化と権力分立制

1 分極化と政治的行き詰まり

アメリカの統治システムは、本来的に政府機関の分立が機関間の対立や競合を招きやすい構造となっている。加えて近年では、イデオロギー的に民主党議員はよりリベラルに、共和党議員は

(29) 権限が一つの機関や組織に集中しないように、分散されているため、これらの間の合意が必要な場合には、その形成に時間がかかり困難となりやすいこと。

(30) 一般に、大統領令など大統領の専権事項には限界があり、連邦議会が予算を認めなかったり、大統領令を廃止する法律を成立させたりすると、政策を実現できなくなる。これまでの主要な大統領令の分析からウィスコンシン大学教授のメイヤーらは、重要な政策が大統領令によって実現されていること、また、大統領令が連邦議会等の他の政府機関への戦略的なシグナルとしても機能しているとしている。Kenneth R. Mayer and Kevin Price, "Unilateral Presidential Powers: Significant Executive Orders, 1949-99," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.32 Issue 2, June 2002, pp.367-386. ただし、大統領令については、形式的なものも多数あり、その数が大統領の専権的な政策の実現の指標にはならないとされ、統一政府のほうが、連邦議会が大統領により多くの裁量を与え、分割政府の場合よりも大統領令の数が多くなるとの研究もある。William G. Howell, *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton: Princeton University Press, c2003, pp.78-100 参照。

(31) 「厳格な規律を欠き結束もゆるいアメリカの政党は、大統領の権力の基盤としては弱体である。本来的に大統領の属僚に過ぎない閣僚は、大統領の責任を分担しうる位置を与えられていない。(中略) 大統領が権力の集中を支えるに足る制度的基盤を欠いていることは明らかであろう。こうした欠陥は、基本的には合衆国憲法自体の論理構造に内在すると考えられるのである。」阿部齊「立憲主義について—その政治学的考察—」下山瑛二ほか編『アメリカ憲法の現代的展開 2 統治構造』東京大学出版会, 1978, pp.31-32.

(32) 阿部 同上, p.36.

(33) Neustadt, *op.cit.* (10) ただし、後述するように近年では連邦議会の協力を得ることが一層困難な政治状況が継続していることから、大統領が単独で行使できる権限や手段にも注目すべきとする研究が増加している。

より保守へと分極化したことにより、党派の結束が強まった政党制が出現している⁽³⁴⁾。中道派議員がある程度存在し、党派とイデオロギーとの結び付きの弱い時代には、分割政府の下でも超党派の協力による合意形成が現在よりは容易であった。中道派議員は年々減少して、党派対立は激化している⁽³⁵⁾。このように変化した政党制の下で、分割政府が頻繁に出現し⁽³⁶⁾、大統領と連邦議会の関係は更に競合的、対立的となっている。政治的意思決定に非常に時間がかかり、非効率で、協力や妥協が困難なものとなり、政治的行き詰まりと呼ばれる状況が頻発している⁽³⁷⁾。

2009年に就任したオバマ大統領は、大統領も議会両院の多数派も民主党の統一政府であった最初の2年間には、リーマンショック後の金融危機を乗り越え、歴史的立法成果と評された医療保険改革法を成立させることができた。しかし、2010年の中間選挙で上院は民主党、下院は共和党が多数派という分割政府が出現すると、大統領の支持する移民政策や環境政策については法案の審議が進まず、連邦議会の審議のアジェンダは下院共和党の掲げた財政赤字削減や減税が中心となった。政府の債務上限の引上げや歳出予算案の審議をめぐっては、政府の債務不履行や政府窓口閉鎖に陥る直前まで、数日、数週間単位の短期的な期限を区切った交渉が大統領と連邦議会の間で繰り返された⁽³⁸⁾。

オバマ大統領は議会共和党の強硬な抵抗に対して、より積極的に大統領単独で行使できる権限を活用して、緊急の政策課題に対応するようになっていった⁽³⁹⁾。このようなやり方を大統領自ら「もう（連邦議会の立法を）待てない」(We Can't Wait) 戦略と名付け、各種の政策で積極的に活用している⁽⁴⁰⁾。

2012年選挙ではオバマ大統領は再選されたものの、下院では共和党が多数派を維持した。党派対立は継続し、連邦議会での審議は下院共和党の重視する法案が中心となった。第113議会（2013-2014年）の成立公法律数は、第112議会（2011-2012年）に続き、歴史的な少なさとなった（表参照）。このような状況にあって、オバマ大統領は「もう待てない」戦略を継続している。2012年12月に発生したコネティカット州での銃乱射事件を受けて、2013年1月にオバマ大統領は、銃犯罪防止策を公表し連邦議会に早急な成立を求めると共に、大統領覚書による銃規制に乗り出した⁽⁴¹⁾。また、オバマ大統領は特に議会共和党の反対の強い不法移民政策について、連邦議会の法案審議が進まないため一連の行政上の措置により解決しようとしてきた⁽⁴²⁾。2014年11月にオバマ政権が打ち出した、大統領覚書によるアメリカ市民と永住者の親への強制送還延期の措置に対して州知事らは、行政手続法上の手続によっておらず、大統領の権限の

34) 廣瀬淳子「アメリカ 変革なき権力分立型統治システムの課題—オバマ政権1期目の事例から—」佐々木編前掲注(7), pp.363-370.

35) 下院共和党では2015年10月に、中道派のペイナー(John A. Boehner)議長が辞任し、より保守派のライアン(Paul D. Ryan)議長が選任されたことに見られるように、党内でも中道派が減少し一層保守的な議員が増加する傾向が続いている。

36) 1980年代以降で見ると、統一政府となったのは、クリントン政権一期目の第103議会(1993-1994年)、G.W.ブッシュ政権の第108議会(2003-2004年)、第109議会(2005-2006年)、オバマ政権一期目の第111議会(2009-2010年)に限られている。

37) 分割政府と政治的な行き詰まりについては、前掲注(13); David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, c2005, pp.175-226 参照。

38) 廣瀬 前掲注(34), pp.370-390.

39) Charlie Savage, "Shift on Executive power Lets Obama Bypass Rivals," *New York Times*, April 22, 2012. <http://www.nytimes.com/2012/04/23/us/politics/shift-on-executive-powers-let-obama-bypass-congress.html?_r=0>

40) 例えば雇用や経済政策については、連邦議会の行き詰まりによる経済成長の鈍化は許さないと、2011年から頻繁に中間層を支援する政策手段を採っている。"Jobs & The Economy: Putting America Back To Work: We Can't Wait," October 24, 2011. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/economy/jobs/we-cant-wait>>

濫用として訴訟を提起している⁽⁴³⁾。

2014年の中間選挙で、上院も共和党が多数派となり、大統領と連邦議会との対立は更に深まっている。政権二期目の後半2年間は、大統領の3選が認められないため、レイムダックと呼ばれる困難な政権運営を強いられる。

オバマ政権の大統領と議会との関係からは、現在、統治システムが十分に機能しているとは言いがたい状況であろう。そして、このような状況は、大統領と議会との関係を中心とする権力分立制の在り方にも大きな影響を与えている。

2 権力分立制への影響をめぐる議論

党派対立や政治的分極化の進展によって引き起こされる大統領と連邦議会の対立や立法過程の行き詰まりは、両者の権限関係にも変化をもたらし、権力分立制の観点からも課題となっていることが、政治学だけではなく憲法学の観点からも指摘されている。

まず、政治的な行き詰まりが頻発する原因を、他の諸国に例を見ない厳格な分離に基づく権力分立制の憲法構造自体にあると見るのがカーター（James E. Carter）大統領の法律顧問を務めたロイド・カトラー（Lloyd N. Cutler）である⁽⁴⁴⁾。カトラーはイギリスやドイツなどの議院内閣制を採用する諸国の政治制度とアメリカの制度を比較した上で、アメリカにはこれらの国にある

表 戦後の議会期別成立公法律数

| 議会期 | 年 | 成立数 |
|-----|-----------|------|
| 80 | 1947-48 | 906 |
| 81 | 1949-50 | 921 |
| 82 | 1951-52 | 594 |
| 83 | 1953-54 | 781 |
| 84 | 1955-56 | 1028 |
| 85 | 1957-58 | 936 |
| 86 | 1959-60 | 800 |
| 87 | 1961-62 | 885 |
| 88 | 1963-64 | 666 |
| 89 | 1965-66 | 810 |
| 90 | 1967-68 | 640 |
| 91 | 1969-70 | 695 |
| 92 | 1971-72 | 607 |
| 93 | 1973-74 | 649 |
| 94 | 1975-76 | 588 |
| 95 | 1977-78 | 634 |
| 96 | 1979-80 | 613 |
| 97 | 1981-82 | 473 |
| 98 | 1983-84 | 623 |
| 99 | 1985-86 | 664 |
| 100 | 1987-88 | 713 |
| 101 | 1989-90 | 650 |
| 102 | 1991-92 | 590 |
| 103 | 1993-94 | 465 |
| 104 | 1995-96 | 333 |
| 105 | 1997-98 | 394 |
| 106 | 1999-2000 | 580 |
| 107 | 2001-02 | 377 |
| 108 | 2003-04 | 498 |
| 109 | 2005-06 | 482 |
| 110 | 2007-08 | 460 |
| 111 | 2009-10 | 383 |
| 112 | 2011-12 | 283 |
| 113 | 2013-14 | 296 |
| 114 | 2015 | 115 |

(注) 114議会については、2015年分のみの成立数である。

(出典) “Résumé of Congressional Activity.” United States Senate Website <http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm> に掲載の Congressional Record 各版等を基に筆者作成。

(41) “President Obama Announces New Measures to Prevent Gun Violence,” January 16, 2013. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/blog/2013/01/16/president-obama-announces-new-measures-prevent-gun-violence>> 大統領覚書については、例えば、“Presidential Memorandum: Tracing of Firearms in Connection with Criminal Investigations,” January 16, 2013. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/01/16/presidential-memorandum-tracing-firearms-connection-criminal-investigati>> その後も銃乱射事件は繰り返されているが、連邦議会での銃規制法案の審議は進んでいない。直近では、2016年6月のフロリダ州での銃乱射事件に対して、オバマ大統領は大統領の権限等で規制強化を図る方針を表明している。

(42) 不法移民に一定の法的地位を付与する移民法案は、2010年に下院を通過したが上院で廃案となった。その後もオバマ大統領は、連邦議会に対して包括的な移民対策法を成立させるよう求めている。梅川健「大統領制—議会との協調から単独での政策形成へ—」山岸敬和ほか編『ポスト・オバマのアメリカ』大学教育出版, 2016, pp.33-35 参照。

(43) “Presidential Memorandum: Modernizing and Streamlining the U.S. Immigrant Visa System for the 21st Century,” November 21, 2014. White House Website <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/21/presidential-memorandum-modernizing-and-streamlining-us-immigrant-visa-s>> テキサス州など26州が訴訟を提起し、テキサス州連邦地方裁判所は、2015年2月16日に、法律によらない措置について、一時的な差止命令を出し措置は停止された。2016年6月23日に連邦最高裁判所は判事の意見が分かれて判断を下せず、差止めが維持されることとなった。

(44) Lloyd N. Cutler, “To Form a Government,” *Foreign Affairs*, Vol.59 No.1, Fall 1980, pp.126-143.

ような意味での政府 (Government)⁽⁴⁵⁾が存在しないことを指摘し、それによって近年のアメリカの大統領が直面している外交政策上の政治的決定に関する課題を分析した上で、後述するようなある種の議院内閣制的な制度を導入するための憲法改革案の検討を求めている。

連邦議会の機能不全や政治的行き詰まりが権力分立制に与える影響のうち、とりわけ連邦議会の機能が弱まっていることに警鐘を鳴らしているのが、クイニーカレッジ准教授のマイケル・テター (Michael J. Teter) である⁽⁴⁶⁾。テターはまず、行き詰まりの原因を専ら権力分立制に求めるカトラーに対して、権力分立制の憲法構造が主因ではあるものの、それは憲法制定者が意図したものではないこと、また、これだけが原因ではなく、二院制の在り方、特に上院の歴史的な変化やフィリバスターをめぐる制度など、様々な要因が複合したことよるとしている⁽⁴⁷⁾。そして、政治的な行き詰まりの常態化が、アメリカ政府の権力分立制の在り方に大きな影響を与えてこれを侵食していること、特に、連邦議会の立法機能が低下していることにより、それを補うように大統領単独による権限の行使が増加している一方⁽⁴⁸⁾、連邦議会の機能不全により大統領へのチェック機能は低下していることを指摘し、権力分立原則に不可欠な権力の均衡を侵食しているとする⁽⁴⁹⁾。連邦議会は、意図せずに行き詰まりによりその機能を失い、そのことで権力分立制の前提が崩れていることを示し、その上で、権力分立制の目的である自由、効率性、透明性や説明責任のいずれも低下していることに強い危機感を示している⁽⁵⁰⁾。さらに、連邦議会の機能不全により、本来連邦議会が決定すべき重要な国家的政策、具体的には、基地の再編や閉鎖についての委員会⁽⁵¹⁾や財政赤字削減案作成のための委員会⁽⁵²⁾等の決定について、連邦議会が立法によらずに独立諮問委員会に決定を委ねるメカニズムに頼るようになっていくことを指摘し、このことが政策決定の責任とそれに関する説明責任を低下させるものであると批判している⁽⁵³⁾。

ダリル・レビンソン (Daryl J. Levinson) ハーバード大学ロースクール教授らは、アメリカの権力分立制は、政府機関相互の抑制と均衡を図るため、それらの政治的な競合を利用して権力の集中による弊害を防ぐシステムであるとしている。しかし、大統領と連邦議会の競合に代わり、現在では分割政府の下で、憲法制定時には想定されなかった二大政党間の競合が生じている点を指摘し、この観点からの分析の必要性を強調している⁽⁵⁴⁾。レビンソンらによれば、憲法により制度化されている権力分立制は、統一政府か分割政府かによって異なって機能し、近年の強

(45) 議院内閣制諸国における広い意味での内閣のような、議会多数党の望む政策全般を実現できるような政府。

(46) Michael J. Teter, "Congressional Gridlock's Threat to Separation of Powers," *Wisconsin Law Review*, Vol.2013 Issue 6, October 2013, pp.1097-1160. なお、党派対立による上院のフィリバスターの頻発が権力分立制に与える影響を分析した研究としては、Josh Chafetz, "Congress's Constitution," *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.160 No.5, February 2012, pp.715-778; 山本龍彦「分極化する政治と憲法—現代アメリカ連邦議会の実相—」『法学研究』87巻2号, 2014.2, pp.87-132 参照。

(47) Teter, *ibid.*, pp.1108-1111.

(48) Teter, *ibid.*, pp.1136-1138.

(49) Teter, *ibid.*, pp.1140-1144.

(50) Teter, *ibid.*, pp.1127, 1149.

(51) Base Realignment and Closure Commission (BRAC)

(52) Joint Select Committee on Deficit Reduction. 2011年予算管理法 (Budget Control Act of 2011, P.L.112-25) に基づき設置された。

(53) Teter, *op.cit.*(46), pp.1140-1144.

(54) Daryl J. Levinson and Richard H. Pildes, "Separation of Parties, Not Powers," *Harvard Law Review*, Vol.119 No.8, June 2006, pp.2313-2315.

力で分極化した政党制の下では、統一政府か分割政府かの違いが政府の機能の非常に大きな違いとして出現する⁽⁵⁵⁾。しかし、最も危険なのは政治的な行き詰まりよりもむしろ、結束力が強まった強力な政党の下で統一政府となって政府機関間の競合が失われる場合であるとし、このような状況を招かないような改革こそが必要としている⁽⁵⁶⁾。

レビンソンらは、統一政府の下で連邦議会が自ら進んで大統領にその権限を委譲することが最も危険としていて、むしろその防止のためには政治的な行き詰まりを是認しているが、テーターはこれに対して、政治的な行き詰まりによる連邦議会の機能の喪失を最大の問題としている⁽⁵⁷⁾。

現在の立法過程の行き詰まりを憲法の権力分立制の構造に起因するとする分析に対して、権力分立制に起因するものではないことを近年の立法例から実証的に反論したのがアール・シェップ・メルニック (R. Shep Melnick) ポストン大学教授である⁽⁵⁸⁾。抑制と均衡を重視する権力分立制に基づく憲法システムは、21世紀に必要とされる統治システムへの要請には応えられないとする以前から繰り返されてきた批判に対して、アメリカの憲法システムには政府の活動に行き詰まりをもたらすことができる拒否権ポイント (veto points) が多すぎることが問題なのではなく、むしろ政府が新たな活動を開始したり既存の活動をより活発化させたりする端緒として利用できる可能性ポイント (opportunity points) が多すぎることが問題であるとする⁽⁵⁹⁾。拒否権ポイントは、同時に政策企業家が政府関係者に働きかけをすることのできる多数のアクセスポイントを作り出し、より革新的な政策の端緒となる可能性ポイントとなり得る⁽⁶⁰⁾。この結果、政府が何も決められないのではなく、多くの政治的な要求に対応しようとして、あまりにも多くの事を決めようとするあまり、財政問題に典型的に表れているように、それらの間に存在する深刻な対立や矛盾を解決できなくなっていると分析する⁽⁶¹⁾。アメリカの政治システムは、体系化されていない多様で広範な政策課題を提案するには優れたシステムとしている。

分割政府の常態化と分極化した政治状況の組合せが、連邦議会と比較して相対的に大統領の実質的な権限、とりわけ大統領が単独で行使できる権限を増大させたり、政策過程において立法によらずに大統領単独で講じ得る措置の多用を促進したりしているとして、その課題を指摘する研究も近年増加している⁽⁶²⁾。

ウィリアム・ハウエル (William G. Howell) ハーバード大学助教は、大統領と連邦議会の対立が深刻で立法過程が行き詰まりに陥っている時期には、大統領が単独で行使できる大統領令などの各種の権限又は手段をより頻繁に行使すること、連邦議会が大統領と協調的で機能している時期には、より立法による政策実現を目指す傾向にあることを計量分析の結果から実証している⁽⁶³⁾。ま

(55) *ibid.*, pp.2338-2347.

(56) *ibid.*, pp.2348-2349.

(57) Teter, *op.cit.*(46), pp.1148-1149.

(58) R. Shep Melnick, "The Conventional Misdiagnosis: Why "Gridlock" is Not Our Central Problem and Constitutional Revision is Not the Solution," *Boston University Law Review*, Vol.94 No.3, May 2014, pp.767-793.

(59) *ibid.*, p.782.

(60) *ibid.*

(61) *ibid.*, pp.768-769.

(62) Elena Kagan, "Presidential Administration," *Harvard Law Review*, Vol.114 No.8, June 2001, pp.2245-2385; William G. Howell, "Unilateral Powers: A Brief Overview," *Presidential Studies Quarterly*, Vol.35 No.3, September 2005, pp.417-439; Neal Devins, "Presidential Unilateralism and Political Polarization: Why Today's Congress Lacks the Will and the Way to Stop Presidential Initiatives," *Williamette Law Review*, Vol.45, 2009, pp.395-415 等を参照。

(63) Howell, *op.cit.*(30), pp.76-100.

た、大統領は、連邦議会のチェック機能が低下している状況でも大統領が単独で行使できる権限を多用する傾向を示している⁽⁶⁴⁾。ただし、大統領が単独で行使できる権限であっても、その政策目的を果たすためには他の政治的機関の協力が不可欠であり、そのための説得等の努力の継続が重要としている。

梅川健首都大学東京准教授は、近年の政治的な状況に対応して、大統領が憲法修正によることなく、大統領主導によってその権限を拡大し変化させたことを、大統領の署名時声明⁽⁶⁵⁾の利用頻度やその内容から分析している⁽⁶⁶⁾。連邦議会の協力を得ることが困難となってきた近年、大統領単独での政策変更のための、制度改正によらない大統領権限の実質的な拡大は、権力分立制が分極化した政治状況に対応して変容したことを示している。

IV 議会・大統領関係をめぐる改革論

これまで、権力分立制、とりわけ大統領と連邦議会の関係を改善するためにどのような改革案が議論されてきたのであろうか。大統領と連邦議会の厳格な分離に伴う課題は早くから認識され、分離を緩和し両者を橋渡しする機能を強化するため、何らかの議院内閣制的な要素を導入する改革提案が繰り返されてきた。

ただし、憲法修正は手続的に非常にハードルが高く⁽⁶⁷⁾、連邦議会両院での可決すら困難であるため、1992年以降は実現していない。近年では、個別の論点についての憲法修正案が提出され、連邦議会で審議されることもある⁽⁶⁸⁾が、党派対立が深まっている状況の下で、憲法修正を必要とする政治制度の改革は、政治的には非現実的と捉えられている。

ここでは、これまでの代表的な改革案である、責任政党政府論、分割政府の回避策としての下院議員任期の変更、閣僚等の議会出席、大統領への項目別拒否権の付与についてその概要と議論の経緯等を紹介する。

1 責任政党政府論

アメリカの権力分立制の弊害を是正する改革案の代表的なものの一つが、ウッドロー・ウィルソン (Woodrow Wilson) の論稿に代表される 19 世紀以来論じられてきた責任内閣論 (responsible cabinet government) である。ウィルソンは、アメリカの権力分立制は権力が融合する議院内閣制と比較すれば有効ではなく、本来対立しやすい政治的機関同士が協力しなければ立法ができないため、停滞や行き詰まりをもたらしやすいシステムとしている⁽⁶⁹⁾。

(64) Howell, *op.cit.* (62)

(65) 署名時声明 (signing statement) とは、大統領が連邦議会両院を通過した法案に対して署名する際に発する文書で、その法律の解釈、施行や運用方針を明らかにするものである。法案の一部が憲法に違反すると考えられる場合や、大統領の憲法上の権限を侵しているとする場合は、違憲と考えられる条項を無効としてその執行を行わない旨を宣言する。

(66) 梅川健『大統領が変えるアメリカの三権分立制—署名時声明をめぐる議会との攻防—』東京大学出版会、2015。

(67) 憲法修正は、憲法第 5 条の規定により、連邦議会両院の 3 分の 2 の多数の賛成による発議又は 3 分の 2 の州議会が要求し、連邦議会が招集する憲法会議による修正の提案と、全州の 4 分の 3 の州議会の承認又は全州の 4 分の 3 の州の憲法会議の承認が必要である。山岡・元尾 前掲注(6), p.1 参照。

(68) 近年の連邦議会に提出された主要な憲法修正案としては、議員の多選制限、議員の任期の改革、後述する項目別拒否権、大統領選挙の大統領選挙人による間接選挙の改革等がある。

(69) Woodrow Wilson, "Cabinet Government in the United States," Mario R. DiNunzio, ed., *Woodrow Wilson: Essential Writings and Speeches of the Scholar-President*, New York: New York University Press, c2006, pp.221-231.

ウィルソンの説く責任内閣制とは、大統領が政党を代表し、連邦議会の多数派を代表する閣僚で内閣が構成され、閣僚は議員の中から選任され議員と兼務できるようにし⁽⁷⁰⁾、閣僚は法案の提出権を付与され連邦議会両院の常任委員長が果たしている立法上の責任を分担するというものである。立法府と行政府に必要な連携をもたらすのが責任内閣であるとする⁽⁷¹⁾。

責任内閣制の実現には憲法修正が必要であるが、責任政党政府論 (responsible party government) は、権力分立制を重視するアメリカの憲法をヨーロッパ型の規律の強い政党による統一政府の下で、議院内閣制的に運用しようとするものである。責任政党政府論では、政府機関より政党に着目し、大統領と連邦議会の多数派が同じ政党で占められれば、両者の政治的な利害が一致することを前提に、政党が両者の連携関係を一定程度促す役割を果たすことにより、両者がより協調的に機能することを期待し、より効率的な政治的意思決定を行い、選択された政策の帰結に対する責任の所在の明確な政府を目指すべきとされた⁽⁷²⁾。このような関係が実現するためには、無論、統一政府となる必要がある。そして、更にはヨーロッパ型の規律の強い政党の存在が前提となる⁽⁷³⁾。

現在、イデオロギー的な分極化により、政党間では対立が深まっているが、政党内では党派で一致した投票の増大などの党派的結束が強まっている状況にあり、かつての政党制からの大きな変化が見られる⁽⁷⁴⁾。しかし、分割政府の下ではこのような規律の強い政党制は、逆に政府の機能不全を招くことになる。

2 分割政府回避策としての下院議員任期の変更

大統領と下院議員の任期を一致させ両選挙を同時期に実施することにより、別個の選挙である両者を政治的により連動するようにして、分割政府が生じる可能性を低下させる憲法修正案が繰り返し提出されてきた⁽⁷⁵⁾。この提案には根強い反対論もあり、近年では提出はされるものの実質的な審議は行われていない。

大統領の任期は4年間であるのに対して、下院議員の任期2年は、先進民主主義国の中では最も短い。大統領選挙が実施される年には連邦議会議員選挙も同時に実施される。大統領選挙のない年の連邦議会議員選挙は中間選挙と呼ばれ、大統領の所属政党の議員にとっては、大統領の政策や実績が問われる選挙ともなり、分割政府を生じさせる一因ともなっている⁽⁷⁶⁾。

1966年の一般教書演説と特別教書で、ジョンソン大統領は、下院議員の任期を4年に延長し、大統領選挙と同時に全員を選挙することと、下院議員が上院議員選挙に立候補する場合には少

(70) 兼務を容認するには、憲法の修正が必要である。

(71) Wilson, *op.cit.* (69), pp.229-231.

(72) 詳細については、Austin Ranney, *The Doctrine of Responsible Party Government: Its Origin and Present State*, Urbana: University Illinois Press, 1954 参照。

(73) このような政党の在り方に関する提言として、American Political Science Association, "Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties," *American Political Science Review*, Vol.44 No.3 Part 2 Supplement, 1950.

(74) 廣瀬 前掲注(34), pp.363-370.

(75) 例えば、分割政府の発生を防ぐ方策としては、ほかにも大統領選挙制度の改革、連邦議会議員の選挙制度の改革、上院議員の任期の変更等が提案されてきた。上院議員の任期については、下院議員と一致させる提案や、大統領の任期の倍数とする提案がある。

(76) 中間選挙をめぐる課題については、廣瀬淳子「アメリカ連邦議会議員選挙制度—中間選挙をめぐる課題—」『レファレンス』772号, 2015.5, pp.23-42. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9368694_po_077202.pdf?contentNo=1> 参照。

なくとも選挙の30日前までに辞職する憲法修正案を提案した⁽⁷⁷⁾。憲法制定時と比較して連邦議会の業務量が大幅に増大し国政課題も非常に複雑化しているため、4年任期とすれば国家の将来や経済成長、社会福祉などの重大な課題について最良の判断をできるように十分な期間を得られること、2年ごとに選挙運動を行う負担や増大する選挙運動費用の削減につながることで、最良の人材を候補者にできるようにすること等をその理由としている。また、大統領選挙と同時に実施することで投票率の向上も期待できるとしていた⁽⁷⁸⁾。

しかし、この提案を実現するための憲法修正案⁽⁷⁹⁾は、下院司法委員会で公聴会が開催されたものの廃案となった。同委員会では、4年任期は支持されたものの、大統領選挙と同時の全員選挙は支持されず、2年ごとの半数改選が支持されたためである。大統領選挙と同時に下院議員も選挙すると、下院議員選挙への大統領選挙候補者の影響が強くなり、大統領を支持する下院の多数派が形成されやすく、大統領に対して相対的に下院の力が弱まり従属的な関係となることが懸念された⁽⁸⁰⁾。

憲法システム委員会⁽⁸¹⁾は、下院議員の任期を大統領と同じく4年とし、上院議員を8年任期として半数ずつ改選することを提案した。大統領と連邦議会議員の選挙サイクルを一致させることで、政党内の結束が高まり分割政府が発生しにくくなること、両者の対立による政治的な行き詰まりが減少すること、選挙の頻度が減ることにより議員の選挙運動の負担が減り立法活動により多くのエネルギーを注げるようになること、実質的な立法活動が可能な期間が長くなり、より長期的な視点から立法活動がなされること、大統領の執政の責任を中間選挙により連邦議会に問うという、制度的な矛盾を解消することなどが期待されていた⁽⁸²⁾。

3 閣僚等の議会出席

(1) ペンドルトン案

閣僚の連邦議会での発言は、両院の委員会の公聴会に証人として出席を求められた場合に限られており、それを別とすれば、閣僚に発言の権利はない。この点に関する改革案が、1864年以来たびたび提案されている、いわゆる「ペンドルトン案」⁽⁸³⁾と呼ばれるものである。閣僚が自らの裁量でその望むときに連邦議会に出席し、所管の法案の審査に参加し発言できるようにすることと、イギリス流の閣僚に対する質問時間を導入して一定の日に閣僚が連邦議会で答弁することを義務付けることを主要な内容としていた。その後、タフト（William Howard Taft）大統領もこの提案と、更に閣僚に法案の提出権も付与して審議に参加させることを支持していた⁽⁸⁴⁾。

⁽⁷⁷⁾ Lyndon Johnson, "Special Message to the Congress, Proposing Constitutional Amendments Relating Terms for House Members and the Electoral College System," January 20, 1966.

⁽⁷⁸⁾ サンドクイストは、ジョンソン大統領の真の目的は、分割政府を回避し、大統領よりの連邦議会が選出されるようにすることによって大統領の権限を強めることにあるとしている。サンドクイスト（石田監訳）前掲注(6), pp.75-76.

⁽⁷⁹⁾ H. J. Res.807, 89th Congress.

⁽⁸⁰⁾ サンドクイスト（石田監訳）前掲注(6), pp.76-77.

⁽⁸¹⁾ Committee on the Constitutional System. 1982年に設立された現職議員や元議員、有識者で構成された民間の委員会で、アメリカの統治システムの課題を憲法レベルで検討し1985年に憲法修正案を提案した。

⁽⁸²⁾ Donald L. Robinson, ed., *Reforming American Government: The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder: Westview Press, c1985, p.175. この提案に対しても支持は広がらず、改革につながる動きは見られなかった模様である。

⁽⁸³⁾ 提案者のペンドルトン（George H. Pendleton）下院議員による。1864年に同議員によって下院に最初に提出され、その後も同内容の法案が繰り返し連邦議会に提出されたが、いずれも成立していない。

⁽⁸⁴⁾ ハロルド・J. ラスキ（池田謙一郎訳）『アメリカの大統領制—ひとつの解譯—』日本ブック・クラブ, 1948, p.132.（原書名: H. J. Laski, *The American Presidency*, 1940.）

この提案は、閣僚が大統領と連邦議会の関係を改善し、大統領が連邦議会で閣僚を通じてその立場を表明できること、大統領の立法に関する権限を強化し、両者の対立による行き詰まりの回避に有効であること、大統領や政府と連邦議会の緊密な協力がより良い立法には不可欠であることなどを論拠としていた。

他方、このような提案はアメリカの大統領制の特質を根本から揺るがすものとして、根強い反対もある。その代表は、政治学者のハロルド・ラスキ (Harold Laski) である。ラスキは、この提案が憲法の権力分立制や、抑制と均衡を重視する統治システムを根底から変革する可能性があることや、大統領に対して相対的に閣僚の地位が大きくなり、閣僚は連邦議会と内閣を架橋する存在となること、閣僚の選考方法も大統領への忠誠よりは連邦議会の手続に通じて議会対策に長けた者が選ばれるようになること、行政府内部の均衡にも大きな影響を持つこと、閣僚の中で連邦議会でのリーダー役を務める者が首相的な役割を果たすようになり大統領制を大きく変質させてしまうこと、閣僚が議会側につく場合には大統領の政権運営が困難になることなどに強い危惧を表明していた⁽⁸⁵⁾。

すなわち、この提案が大統領に集中している権限を閣僚に分散することにつながり、大統領のリーダーシップが大きく制限される事態を招く可能性があり、アメリカの大統領制や統治システムの問題を本質的に解決するよりは、新たな課題を生じさせる可能性があることを指摘していた。

(2) 閣僚等の政策委員会への出席

1945年に連邦議会の近代化のためにその組織と運営を検証する目的で、両院合同の議会の組織合同委員会が設置され⁽⁸⁶⁾、その調査結果をまとめた1946年3月の同委員会報告書において、会派の全般的な立法政策を策定するため、連邦議会の正式な組織として両院に多数党及び少数党のそれぞれの政策委員会 (policy committee) を設置すること⁽⁸⁷⁾と、大統領や閣僚が政策委員会に出席することが勧告された。同報告書は、また、両院の多数党政務委員会には閣僚等が定期的に出席して、同委員会を立法府と行政府の架橋として政策の立案と施行を促進し、同委員会は立法府と行政府の関係を改善するための公式の協議会 (Joint Legislative-Executive Council) としても機能させることを勧告した⁽⁸⁸⁾。多数党の重要政策や政権の重要政策が法案として連邦議会に提出される前に、両院の政策委員会の場で閣僚と多数党指導部も含む議員の間で協議されて政策形成がなされれば、立法府と行政府の間で政策課題に関する理解が深まり、その間に広がりつつある溝が狭められ、両者の対立による行き詰まりが緩和するなど、双方の機能がより向上するとされた。そして、できれば少数党の政策委員会にも必要に応じて閣僚が出席して、外交から内政まで幅広く両方で協議し、相互に理解を深めるべきとしていた。⁽⁸⁹⁾

この報告書の連邦議会の組織改革に関する勧告内容は1946年立法府再編成法⁽⁹⁰⁾として実現

⁽⁸⁵⁾ 同上, pp.135-144.

⁽⁸⁶⁾ Joint Committee on the Organization of Congress. 両院一致決議 (H. Con. Res. 18, 79th Congress) に基づき設置され、上院議員6名、下院議員6名で構成された。

⁽⁸⁷⁾ 各政策委員会は、7名の委員で構成されるとしていた。

⁽⁸⁸⁾ Joint Committee on the Organization of Congress, *Organization of Congress: Report of the Joint Committee on the Organization of Congress*, House Report, No.1675, 79-2, U.S. G.P.O., March 4, 1946, pp.12-14.

⁽⁸⁹⁾ *ibid.*

⁽⁹⁰⁾ Legislative Reorganization Act of 1946, P.L.79-601.

し、上院には1947年に両党の政策委員会が設置され、下院では1949年に共和党政務委員会が設置された⁽⁹¹⁾。しかしながら、現在、両院の多数党の政策委員会は専ら会派内の政策調整と立法に関する日程調整の場であり、立法府と行政府の政策調整の場とはなっていない。閣僚の出席と協議の提案については実現されなかった。

類似の提案としては、国家安全保障に関する総合的な観点からの政策調整のための、大統領、副大統領、連邦議会両院の指導部や関連する常任委員長等を構成員とする国家安全保障行政府立法府合同委員会の設置が挙げられる。1975年にハンフリー（Hubert H. Humphrey）上院議員とザブロッキ（Clement J. Zablocki）下院議員が、大統領と議会指導部の定期的な協議の場として設置法案を提出した⁽⁹²⁾。この合同委員会は、複数の常任委員会の所管事項にわたる国家安全保障問題について、情報を集約して国家安全保障会議（NSC）を監視する機能を持ち、各常任委員会の活動の指針となるより包括的な枠組みを提示するものとされたが、新たな組織を作る必要性は議員に広くは共有されず、これも実現しなかった⁽⁹³⁾。

4 項目別拒否権

大統領の立法権限の限定的行使を可能とすることにより連邦議会との関係を改善する改革案としては、項目別拒否権を挙げることができる。

現在、大統領は、憲法の規定に従い、連邦議会両院を通過した法案や予算法案の全体について拒否権を行使することしかできない。このため、その一部に限り不同意の場合であっても、法案全体を承認するか拒否権を行使するかの選択肢しかない。議会側は、大統領の拒否権の行使を困難にするため、各種条項を抱き合わせにしたり、複数の法案を1本の法案とする包括法案を多用したりする傾向にある。この点を改善し、特定の条項に対する大統領の拒否権の行使を可能とするのが項目別拒否権であり、拒否権を行使されなかった条項はそのまま成立するため、拒否権の影響が限定的となる。とりわけ予算法案では、議会側のお手盛り予算（earmark）の削減などの財政赤字削減の効果が期待されている⁽⁹⁴⁾。

項目別拒否権もまた、長年議論されてきた歴史がある。近年ではレーガン大統領が1985年の一般教書演説で成立を求めて以降、歴代の共和党大統領が成立を求めてきた⁽⁹⁵⁾。州レベルでは、2014年12月現在、45州の州知事に何らかの形態の項目別拒否権が付与されている⁽⁹⁶⁾。

項目別拒否権を認めれば、法案全体に対して拒否権が行使される事態の減少が予想され、特に、近年では毎年激しい対立が見られる予算法案の不成立による政府窓口の閉鎖などの行き詰まりの回避が期待できる。また、当該会計年度開始後まで歳出予算法の成立が遅延する事態の

(91) 民主党では、1973年になって新たに会派内の政策調整のための、運営政策委員会（Steering and Policy Committee）が設置された。“Policy and Strategy Committees,” CQ Press, *Guide to Congress*, 7th ed., Thousands Oaks: CQ Press, c2013, p.546.

(92) S.99, 94th Congress.

(93) 詳細については James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington, D.C.: Brookings Institution, c1981, pp.309, 469-470.

(94) ただし、項目別拒否権による予算の削減効果については、単に予算の項目が、連邦議会が優先するものから大統領の優先するものに変化するのみで、実質的な赤字削減効果は大きくない等、疑問視する議論も多数存在する。Robert J. Spitzer, “the president should be granted line item veto: Con,” Ellis and Nelson, eds., *op.cit.*(15), pp.213-214 参照。

(95) 項目別拒否権をめぐる議論の歴史については、Robert J. Spitzer, “The Constitutionality of the Presidential Line-Item Veto,” *Political Science Quarterly*, Vol.112 No.2, Summer 1997, pp.261-283 参照。

(96) “Table 4.4 The Governors: Powers,” *The Book of the States*, Vol.47, 2015, pp.171-172.

常態化、複数の歳出予算法案をまとめた一括歳出予算法案が会計年度開始後に通過する事態の頻発⁽⁹⁷⁾を改善することも期待できる。一括歳出予算法案は個別の予算法案よりも拒否権を行使した場合の影響が大きく、大統領も拒否権を行使しにくいいため、議会側は一括法案を多用する傾向が見られる。また、ライダー（便乗条項）と呼ばれる歳出予算とは無関係な条項が追加される修正もあり、項目別拒否権にはその防止も期待できる。

さらに、権力分立制の本来の機能を損なわない項目別拒否権は、財政過程における大統領と議会の交渉によって政治機関間の熟慮に基づく討議を促進する効果も期待されていた⁽⁹⁸⁾。

他方、個別の条項に対する大統領の直接的影響力が増大することへの懸念、実質的に連邦議会の立法権の一部を大統領に委ねることになって、相対的にその権限が強くなることへの懸念や、大統領が個々の議員との政治的な交渉手段として項目別拒否権を利用し、例えば国防政策と特定の議員の選挙区の公共事業など全く無関係な条項が取引材料として利用されることへの懸念等もあった⁽⁹⁹⁾。

しかし、このような批判に対しては、大統領は署名時声明により実質的には項目別拒否権に近い権限を既に行使しているとの指摘もある⁽¹⁰⁰⁾。ただし、署名時声明は大統領が一方的に行使するもので連邦議会にはこれを直接覆す手段はないが、項目別拒否権は連邦議会が覆すことが制度的に可能であるため、署名時声明という大統領が単独で行使できる権限の範囲を狭め、より連邦議会の権限を守ることができるとの見解もある⁽¹⁰¹⁾。

連邦議会は、クリントン政権下の1996年に項目別拒否権法⁽¹⁰²⁾を成立させたが、最高裁は、1998年に違憲判決を下した⁽¹⁰³⁾。その理由は、憲法上大統領には法律を立法する権限、修正や廃止の権限は付与されておらず、法案に不同意の場合は、法案の全体を拒否する権限しか認められていないためとされた⁽¹⁰⁴⁾。

おわりに

アメリカの政治的意思決定をめぐることは、ここまで見てきたように長年大統領と連邦議会の

(97) 近年の例では、2016年度予算について、新会計年度が始まる2015年10月1日までに12本の歳出予算法案はいずれも成立せず、3本の暫定予算法を成立させた後に、2015年12月18日になってようやく一括歳出予算法が成立した。2015年度予算についても2014年12月16日に一括歳出予算法が成立した。2014年度予算についても2014年1月7日になって一括予算法が成立している。

(98) 川岸令和「現代立憲主義の一局面—項目別拒否権と権力分立制—」『早稲田政治経済学雑誌』No.341, 2000.1, p.363.

(99) Spitzer, *op.cit.* (94), p.213-214; サンドクイスト（石田監訳）前掲注(6), pp.262-264; 川岸 同上, pp.359-362.

(100) 詳細については梅川 前掲注(6)参照。

(101) Michael Nelson, “the president should be granted a line item veto: Pro,” Ellis and Nelson, eds., *op.cit.*(15), p.210.

(102) Line-Item Veto Act of 1996, P.L.104-130. 同法は、予算法案や税制法案について、裁量的予算権限の個別の予算額、新規の直接的経費の項目や既存の経費を増額する項目、税制上の優遇措置の項目等について、法案が大統領に送付されてから5日以内に大統領が拒否権を行使できるとし、項目別拒否権が行使された場合、連邦議会は30日以内に当該項目を復活させる不承認法案（disapproval bill）を通過させなければ、拒否権が有効となることを規定した。大統領は不承認法案に対しては、項目別拒否権ではなく、通常の拒否権を行使することができる。なお、この法律により1997年にクリントン大統領は82項目、合計3億5500万ドルに拒否権を行使したが、これは予算総額の0.2%の削減効果しかなかったとされる。Spitzer, *op.cit.* (94), p.214.

(103) Clinton v City of New York, 524 U.S. 417 (1998).

(104) 判決の詳細な分析については、川岸 前掲注(98), pp.337-345; Saikrishna Bangalore Prakash, “Deviant Executive Lawmaking,” *George Washington Law Review*, Vol.67 No.1, November 1998, pp.1-50 参照。

関係に関する課題が指摘され、各種の改革案について、議論が蓄積されてきた。分割政府が常態化し、イデオロギー的に非常に分極化した状況の下で大統領と連邦議会の競合や対立関係が深まっており、近年、その課題は一層深刻化している。権力分立制の在り方にも影響を与え、連邦議会の立法機能の低下や、大統領が単独で行使できる政策手段を多用する傾向が指摘されている。他方で、ティーパーティー運動やトランプ現象に見られるように、有権者からは既存の政党やワシントンでの経験の長い政治家に対する根強い不信感も表明されている。

政治的な行き詰まりの解決には、大統領のリーダーシップや十分に時間をかけた調整による解決を求める声も大きい。しかし、大統領が連邦議会と対立した場合、その調整方法が制度化されていないため、例え十分な政治的経験と調整能力を備えた大統領でも、解決には多大な困難を伴い時間を要することとなる。2016年11月には新しい大統領が選出されるが、連邦議会といかなる関係を構築して優先政策の実現を図っていくのかが、新政権の一つの焦点となるだろう。

参考文献

- ・ Ackerman, Bruce, “The New Separation of Powers,” *Harvard Law Review*, Vol.113 No.3, 2000.1, pp.633-729.
- ・ Ackerman, Bruce, *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- ・ Beermann, Jack M., “The New Constitution of the United States: Do We need One and How Would We Get One?” *Boston University Law Review*, Vol.94 No.3, May 2014, pp.711-739.
- ・ Thurber, James A. ed., *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*, Lanham: Rowman & Littlefield, c2009.
- ・ 駒村圭吾『権力分立の諸相—アメリカにおける独立機関問題と抑制・均衡の法理—』南窓社, 1999.

(ひろせ じゅんこ)