

# 米大統領と議会のせめぎ合い

US President and Congress

浅川公紀

## 一 問題の所在

「権力分立の原則は権力の専制的な行使を避けること」とブラインダイス最高判事がかつて述べたように、アメリカ合衆国憲法の目的は対立の回避ではなく、三権を分立させ、そこから生じる対立により国民を専制から守ることにある。したがって、合衆国憲法は権力の分立とともに権力の共有を定めている。

合衆国憲法起草者の一人であるジェームズ・マジソンが提案した考えは次のようなものであった。行政権、立法権、司法権は他の権力を支配できないように、それぞれ独立させる。したがって、権力分立では議会が法を制定し、大統領が法を施行、執行し、裁判所が法を解釈する機能をもたせた。政府の三権はそれぞれ独立しているが、互いに共同して統治を行うチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）のシステムとした。例えば

大統領は議会の法案に対し拒否権をもつ。最高裁判所判事は大統領の任命と上院の同意が必要となる。<sup>(1)</sup>

合衆国憲法では第一条で議会、第二条で大統領、第三条で司法の権限と役割を定め、その三権分立を明示している。とくに、合衆国憲法は対外関係に関し一定の権限を大統領に、そして一部を議会に与え、どちらが最終権限をもつかを明記し、チェック・アンド・バランスの機能をもっている。したがって、よくいわれるように合衆国憲法のもつチェック・アンド・バランスの機能の有り様は、常に大統領と議会の争いの誘因となっている。行政府としての「大統領」と立法府としての「議会」の抗争は終止符を打つところがない。

## 二 パートナーはライバル

大統領が政策を実行するためには、議会とパートナーを組む必要がある。歴代の大統領は議員出身者を含め、議会との関係を大きなストレスと感じてきた。米国の政治システムは三権分立を念頭に設計されており、大統領と議会の間常に緊張関係があるようになっていく。行政府、立法府にはそれぞれ独立した権力が与えられており、いずれかが権力を行使すれば他方の意思が抑制されるというライバル関係にある。

大統領も議会もそれぞれ異なる責任を担い、異なる圧力を受ける。立場が変わると、物事を非常に違った立場で見ることもなる。リンカーンは議員時代にジェームズ・ポルク大統領がメキシコとの戦争に踏み切った時に権力の濫用と批判したが、大統領になると憲法の制約を超えて頻繁に権力を行使した。ニクソンは下院議員時代の一九五〇年に大統領が外国元首と行政協定を結ぶことを阻止する議会決議を支持したが、大統領になると頻繁に行政協定を結び、行政協定を結ぶ大統領権限を制限する議会法案に拒否権を行使しようとした。二

クソンは、ハリー・トルーマンが行政特権を行使して議会委員会に情報開示を拒否した後、それを憲法上許さない<sup>2</sup>と非難したが、大統領になった後は歴代のいかなる大統領よりも秘密保持のための行政特権を行使した<sup>3</sup>。

議会の構造自体も、議会の協力を得るのを困難にしている。議会は上下両院からなるが、さらに委員会が立法プロセスで大きな権限をもつ。立法過程の中心は、ウッドロー・ウィルソン大統領が「小さな立法院」と呼んだ委員会なのであり、上下両院とも委員会の委員長はすべて多数党議員が占める。委員会審議では最も重要な役割を果たす委員長は、再度ウィルソンの言葉を借用すると、「ほとんど独裁的な支配力を行使すること」ができる権限を与えられてきた。連邦議会では、委員会の果たす役割の重要性から、委員会制度がきわめて発達している<sup>4</sup>。二〇〇九年時点で下院だけで諸委員会の下に一〇一の小委員会があるが、一九七三年に民主党は「小委員会権利の章典」を実施し、小委員会の権限と独立性を大幅に拡大した。この結果、立法における議会のパワーセンターが大幅に増加した。

小委員会の増殖により議会の権力分散化が一層進み、それがさまざまな効果をもつに至った。第一は、政府はすべての議員の外交政策に対する見解に、これまで以上の注意を払わねばならなくなった。ある政府高官が述べているように、「かつては委員会の議長と二、三人の有力メンバーと交渉しさえすればよかったのが、今や四三五人全部の議員に加えて一〇〇人の上院議員と交渉しなければならなくなった<sup>4</sup>。」第二に、法律の制定には複数の委員会が関与する傾向が強くなったことである。トーマス・ブリューワーは一〇二の上院委員会が対外経済政策に関係し、五〇近くの小委員会が第三世界の外交政策に関係していることを明らかにした<sup>5</sup>。別の研究によると、下院軍事委員会は一〇三を越える省庁を統括し、一〇二の立法分野にまで及んでいる。上院の

同委員会は一〇省庁と一〇一の立法分野を掌握している。<sup>6)</sup>

法案によってはいくつもの委員会、小委員会が管轄権をもつ。さらに議会の規則は権力をさらに分散させている。上院の場合、一人の議員でもフィリバスター（議事妨害）で法案への表決を阻止できる。フィリバスターの活用は一九六七年以降増加しており、二〇〇六―〇七年には過去最高の六二回フィリバスター封じの表決が行われ、半分は多数派が六〇票を確保できずそれを封じること失敗した。<sup>7)</sup>

議員は再選の可能性を高め、議会における影響力を拡大し、好都合な国民政策を捻りだし、新たな経歴を加えるために委員会に奉仕する。委員会で目立ったパフォーマンスをすれば、こうした目標の助けとなるかもしれないが、再選は何といっても選挙民への奉仕にかかっている。選挙区への奉仕をはっきり示すには、選挙区民の利益と密接に関わる委員会への割り当てを獲得することが第一である。各委員会は専門別の小委員会、個人グループに再分化される。専門家の決定は同僚議員の承認を得なければならないが、たいていの場合、一通りの検討をするに過ぎない。全議員が、すべての問題をそれぞれ新鮮な気持ちで徹底的に再吟味することは、とうてい不可能である。そして議員同士の助け合いを通して、さまざまな地域的利益の擁護者が相互支援連合を形成していく。<sup>8)</sup> こうした誘因そしてその誘因を助長する行為があれば、議会の外交問題への関心はしばしば、はかなくかつ表層的になる。当然、「限られた利益や短期的目的のために、国政全体の持続性と一貫性を犠牲にすることは、……行き着くところ政治的計算であり、その計算が議会の決定策定を支配するのは避けられない」<sup>9)</sup>。こういう状況で、大統領が法案を議会に提案し、それに対する支持を醸成するのは至難である。

さらに大統領は全米、議員は州や選挙区をベースに選挙されるので、それぞれ全米、州などの選挙区の利害を代表する。<sup>10)</sup> このため、法案をそれぞれ違う利害関係から見ると、見方が大きく異なっている。そこには当

選、利害の対立が起こる。

下院議員四三五名全員は、上院議員全員一〇〇名の三分の一と共に、二年ごとに改選される。再選が常に念頭にあって、それが国際問題より国内問題に身を入れさせる圧力を生むことになる。この圧力は下院でとりわけ強い。一九九四年の選挙期間中に下院共和党が打ち出した「アメリカとの契約」の一〇項目のうち、外交政策に関する項目が一つしかなかった。大統領の選挙区が国全体であるのに対し、上下両院五三五名の全議員はその選挙基盤がはるかに狭く、したがって選挙区の利益は限定的である。冷戦が終結し、特定のエスニック団体への好みを表に出しやすくなったために、この傾向が一層激化している。<sup>⑪</sup>

連邦政府樹立に先立ち一三州からなる連合体が存在していた。その合意によって州の利益を調和させる形で連邦議会が設けられたため、上下両院議員とも国民の代表というより上院議員は州代表、下院議員は地域代表であるとする地域主義的な意識が伝統的に強い。このいわば偏狭主義は行政府には当てはまらない。なぜなら行政府は原則として一地方選挙区民の受託者というよりむしろ一国家の受託者だからである。したがって行政府は、議員に比べて地域よりむしろ国家を斟酌して行動しているように考えられ、それがまさに外交政策の求めるところである。<sup>⑫</sup> 全国区の大統領は外交問題に対する視野もずっと広い。大統領は選挙による報復を気にすることなく、地域的あるいは限定的な利益を、たとえば保護貿易規定の支持を拒むことによって排除することができる。また大統領は上下両院議員とは異なり、当座よりむしろ長期的に物事を考えることに対して報酬を得ている。

カーターもジョージ・W・ブッシュも大統領として全米の水利プロジェクトの予算をめぐり議会と激しく対立した。ブッシュの場合は任期七年目に同プロジェクト予算への大統領拒否権が初めて覆された。<sup>⑬</sup> オバマは上

院議員を務めた三年間は選挙区であるイリノイ州のために七億四〇〇万ドルの選挙区向け助成金の予算を要求したが、大統領に就任数週間後には選挙区向け助成金の予算は許容しないと公言した。<sup>(14)</sup>

一般的に大統領の議会に対する影響力は任期の後期よりも任初期の方が大きい。古くから言われてきたように、大統領は任初期には選挙の勝利の波に乗り、議会も大統領に敬意を払い協力するハネムーン（蜜月）期間を通過する。議会では大統領の政策決定への不満が徐々に蓄積してゆき、二期目の終わりには議会からの支持が目立って弱まり大統領は議会への説得力を殆ど失ってしまう。<sup>(15)</sup> いわゆるレームダック（死に体）期間である。このため通常、大統領は任期一年目に最も重要な政策課題の法案を議会に提案する。ケネディからカーターまでの大統領が就任後の一月から三月までに提出した法案の平均七二%が議会で承認された。しかしその年の後半には法案承認率は二五%に下落した。<sup>(16)</sup>

### 三 立法プロセスへの関与

国家的危機の時には、時間との闘いの中で決断力あるリーダーシップが求められ、大統領は議会による支持の協力を得やすい。大恐慌、第二次世界大戦の時に大統領を務めたフランクリン・ルーズベルト、ケネディ大統領暗殺という国家的悲劇の直後に就任したジョンソン、九・一一テロの危機に対処したブッシュ、金融危機を引き継いだオバマはその例である。また一般国民から支持を得ている大統領は議会に対してより説得力をもつ。クリントンは一九九三年に医療保健改革法案を推進したが、九四年に廃案になった。失敗の要因は、改革内容が複雑すぎて国民に説明し支持を得られなかったこと、反対派の強力なロビー活動、さらに大統領の支持

率が九四年には任期八年間で最低だったことなどである。ブッシュは九・一一の余波で最初の二年間支持率が高まり、民主党議員は大統領との対立を意図的に避けた。<sup>①</sup>

大統領が立法提案を達成するには、立法プロセスに関与し、議員に優先課題を知らせ、議員の支持を拡大する努力をする必要がある。トーマス・ジェファースンは対議会で最も成功した大統領で、議会会期中は毎晩のように少人数の議員を晩さん会に招待し、親交を深めたため、与党議員の幅広い支持を達成した。トルーマンはスタッフの一部に議会対策を担当させ、アイゼンハワーは大統領領府に議会対策部を設置した。アイゼンハワーは性格的に党派政治を嫌い、議会対策への関与を避けた。ケネディは逆に立法のリーダーシップには政党のリーダーシップが不可欠と考え、党派政治、下院議事運営委員会の構成を含め議会対策に積極的に関与した。ケネディは議員に過去あるいは将来の支持に対して報奨を与えたが、あまり親しい関係を結ぶよりも適切な関係を心掛けた。近來の大統領の中ではリンドン・ジョンソンが八年間の民主党上院院内総務を含む二三年の議員経験を通じて得た議会の理解を活用し、立法プロセスに魅了され、議会に強い関心を持ち、対議会関係で最も技能を発揮し、エネルギーを投入し、成果を得た。法案作成に議員を参加させ、議員の意見を法案に反映させるためにスタッフに協議させ、議員に圧力行使するなど、議会の支持獲得のため大変な努力をした。これに対し、ニクソンは自身の議員経験が快いものでなかったこともあり、立法プロセスに無関心で、議会を邪魔者扱った。ニクソンの側近ハルデマン、ジョン・エーリックマンもワシントン経験がなく、大統領と議会のデリケートな関係への理解もなかった。長年の支持者である与党議員を含め議員はニクソンへのアクセスを得るのに大変苦労した。ニクソンは国内政策などで議会の支持を確保する努力もしなかった。議会との関係は対立的で、頻繁に法案に拒否権を行使し、議会を非難した。カーター政権時代には議会における政党統制

力が弱まり、力の分断状態が深まり、利益団体の影響が強まっていたこともあって、カーター大統領はケネディ、ジョンソンに比べ議会対策で成功を収めることができなかった。ワシントン・アウトサイダーとしてワシントン入りしたカーターも、カーターが任命した議会対策スタッフも議会との繋がりが弱く、議員への配慮や根回しは皆無に等しく、それも大きな限界になった。カーターは議論を呼ぶ数多くの法案の優先順位を明示しないまま事前協議や根回しなしで議会に提出したため、殆どの法案は不成立に終わった。カーターがワシントン式のコネや便宜を腐敗したものと見ていたことも災いした。カーターは後になってこうした弱点を改善し、議員との事前協議やフォローアップに努めるようになったが、最も立法上の成果を上げやすい就任直後の貴重な機会を失ってしまった。

これに対して、レーガンは政治的勘と政治スタイルに秀で、就任直後から議会との協力の姿勢を推進した。レーガンはまた議会対策のベテランを議会担当スタッフに起用した。レーガンとスタッフはカーターよりもはるかに就任直後数カ月の対議会における戦略的重要性を理解していた。このため就任早々にレーガンは優先順位の高い歳出削減、減税法案を議会に提案した。レーガンは法案への支持獲得のため議員への個人的ロビー活動、議員への演説などを駆使した。レーガンの対議会関係の技量にもかかわらず、大統領の法案成立率は一年目の八二%から八年目の四七%へと低下するのを回避できなかった。<sup>(18)</sup>ただ有能な議会対策スタッフのお陰で法案成立率の低下はかなり抑制され、大幅減税、歳出削減、国防力増強、税制改革などの主要法案の成立に寄与した。ブッシュ（父）は元下院議員で議会の知識やノウハウには習熟しており、議会への配慮や関係構築にも積極的であり、その議会対策スタッフもベテランだったが、ブッシュ自身が国内政策を信念をもって進めようとする姿勢を示すことができなかった。そのためか、ブッシュの立法における成功率は平均五一・九%とそれ

までの四〇年間で最低だった<sup>(19)</sup>。

クリントンは議会との関係構築への取り組みを示し、議会との交渉、取引に積極的に関与した。一方、クリントンは過半数に満たない四三％の支持で大統領に当選するという弱いマンデートと、同じ民主党の上院議員、下院議員数が縮小した状態で議会対策を開始しなければならなかった。クリントンは当初、同性愛者の軍入隊、中国との関係、対ボスニア政策などで議会の反対に遭遇し、妥協したり、政策を覆したりした。この結果、ワシントンの多くがクリントンの信念を疑った。クリントンはワシントンでの経験がなく、対議会関係で不利になった。クリントン政権のホワイトハウス管理のずさんさの結果、クリントンは統治能力を欠いているという印象を生み、議会での信用も損なわれた。一九九四年中間選挙はクリントンの最初の二年間の政治への厳しい審判が下され、共和党が一九五三年以来初めて上下両院の主導権を制した。しかし共和党の過激で非妥協的な態度はクリントンが中道寄りに政策の焦点を定めるのを助け、クリントンを利することになる。クリントンは三、四年目には一四回も法案に拒否権を行使し、共和党と対決し、ホワイトハウス管理を強化し、経済改善にも助けられて再選を獲得した。クリントンが最初の二年の挫折から教訓を学び、変化する戦略的環境に機敏に適応したことが功を奏した。

ジョージ・W・ブッシュは米同時多発テロという国家的危機に助けられて、高い支持率を獲得し、共和党議員も共和党下院内総務に統率されて大統領に従ったため、当初は議会にそれほど配慮しなかった。しかし五年目、ブッシュの支持率は再選直後の大統領としては過去五〇年間で最低になり、共和党下院内総務も二〇〇六年にスキャンダルで辞任し、ブッシュは共和党员から配慮不足と議会無視の傲慢を批判されるようになった。ブッシュはこの結果、議員をホワイトハウスに招待し、頻繁に議員と交流するようになった。しか

し一般国民の厭戦ムード、大型ハリケーン・カトリーナへの対応の不備などのお陰で大統領人気が低下し、対議会関係も改善しなかった。議会はブッシュの移民法改革法案を否決し、大統領も幹細胞研究への政府補助法案に拒否権を行使した。

大統領にとつて立法のリーダーシップを発揮するうえで最も有利になる要因は、自分の政党が議会の多数派を支配することである。リンドン・ジョンソンの一九六四年、六五年の立法上の大いなる業績はジョンソン自身の対議会の技能よりも、民主党が上下両院の多数派を強固に確保していたことによる。ニクソンの議会関係の破綻はニクソン自身のリーダーシップのスタイルのゆえに議会との関係が劣悪だったこともさることながら、共和党が上下両院いずれの多数派も支配していなかったことによる。クリントンの立法成功率は民主党が議会多数派を維持していた一九九四年以前は八六%だったが、多数派を失った九四年中間選挙後には三六%まで下落した<sup>(20)</sup>。ブッシュも共和党が議会多数派を支配していた時は立法成功率は七八%だったが、二〇〇六年に中間選挙で民主党に議会多数派を奪われた後の二〇〇七年には立法成功率は三八・三%に下落した<sup>(21)</sup>。

ただ自分の政党が議会の多数派を占めているからといって、大統領が自動的に立法で成功を保障されるわけではない。一九九四年に民主党が議会上下両院の多数派を占めている時、クリントンが最優先で推進した医療保険改革法案は上下両院それぞれ本会議で審議される前に廃案になった。また財政赤字削減法案も議会に僅差で承認されるには、その中心要素だった新エネルギー税(BTU税)を放棄しなければならなかった。またクリントンは北米自由貿易協定(NAFTA)の議会承認を勝ち取りはしたが、下院民主党の半数以上が反対に回った。

議会の政策への参与を述べたが、議会を構成する議員としてはどうか。法案に対する議員の態度や

考え方を左右するのは上下両院ともに、それぞれの議員の思想や選挙区の利害関心である。共和党であろうと民主党であろうと、所属政党が議員のこうした考慮に優先することはないといっているほどである。例えば、共和党レーガン政権時代の一九八三年、下院予算委員会に所属していた民主党のフィル・グラム下院議員（テキサス州）は、レーガン大統領の予算案、減税案に賛成し、民主党政策運営委員会の決議で予算委員会から外された。グラム議員は直ちに議員を辞職し、補欠選挙では共和党候補として立候補、当選している。

かつて、大統領選挙で共和党候補を支持する下院議員が出るなど、党の方針に服さない議員の問題に直面してきた民主党は、特定問題について議員総会が党の態度を決め、この党議に反した議員に制裁を加えるという案を検討したことがある。しかし、これは個々の議員の独立性を損なうとの反対が強いため、実現していない。議員は自己の哲学や勘、選挙区の利害を度外視して自党の大統領を支持することは普通ないし、支持しなくても再選が左右されるわけではないし、失うものは大きくはない。しかし過去五〇年間には政党の支配が強まり、とくに共和党指導部は重要な法案で党の路線から逸脱する議員に対して委員長ポストの否定や選挙での代替候補の擁立などで制裁を加える傾向が強まっている。一九六四年から二〇〇六年までの期間に、平均して下院現職の再選率は九三%、上院現職の再選率は八一・五%と高く、二〇一四年は上院八二%、下院九五%と再選率は近年さらに高まっている<sup>(20)</sup>。その分、議員は政治的利害を超えてまで大統領を支持しない傾向がある。

#### 四 法案提案者としての重要性

近年、大統領と議会の関係における重要な変化として、大統領の法案提案者としての重要性が高まっている

ことが挙げられる。米国憲法は大統領が一般教書演説を通して議会に緊急かつ必要な立法課題を提起すること  
を規定している。しかし米国史初期には、法案は議会が提案し承認するもので、大統領はそれを執行するとい  
う役割が定着していた。ジェファソン、ジャクソン、リンカーンは法案を提案する役割を果たしたが、それ  
は例外だった。とくに南北戦争から三〇年間は議会が立法アジェンダを独占した。セオドア・ルーズベルトの  
時にこれは変化し始め、同大統領は積極的に法案を提案した。ウッドロー・ウィルソンは法案を提案しただけ  
でなく、議会に向いて法案を説明した。トルーマンになると、議会の各会期の初めに、議会に法案のパッ  
ケージを提案し、法案の提案者としての大統領の役割が強まった。議会もこの大統領の役割拡大を受け入れ、  
アイゼンハワーの時には議会は法案作成を大統領に期待するようになった。一九三五年から九六年までの期間  
に、重要法案の約三分の一が大統領から、約三分の二が議会から提案された。議会提案の法案の二五%しか法  
律化されなかったのに対して、大統領提案の法案の九七・六%が立法アジェンダとして議会に受け入れられ、  
四二%が法律化された。<sup>(23)</sup>

この変化の理由としては、二〇世紀には国内、国際で多くの危機が統発し、大統領がそれに対処する中心的  
役割を期待されたこと、大統領を強力なリーダーシップを発揮しようとする人物が務めていたこと、課題が複  
雑になり、それに対処するには大統領のもつ情報と知識が要求され、限られたスタッフしかもたない議員はそ  
れを備えてなかったことなどがある。

一九七〇年代以降は、行政府に比べて議会が保持するコンピュータなどの情報技術や分析ツールははるかに  
少なかった。議会はツールが乏しいため、大統領提案の法案の対抗法案あるいは代替法案を提案する能力も  
限られた。議会は大統領の予算教書に反応するだけで代替予算を提示することはなく、議会の委員会も予算の

関連部分だけは分析しても予算全体の分析はできない。大統領は予算の分析では六〇〇人以上の専門家スタッフとコンピューター設備を擁する行政管理予算局（OMB）の支援を受けることができる。

議会は一九七四年、議会予算法として知られる議会予算及び執行留保統制法（Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974）を承認し、上下両院各々に予算委員会を設置し、連邦予算の主要二分野で歳入見積と勧告する歳出上限を設定するようになった。同法はまた予算案を分析する能力を議会に与える議会予算局（CBO）を設立し、現在CBOは二〇〇人以上のスタッフから構成されている。予算分析を四月一五日までに完了し、議会は四月一五日までに第一次予算決議案を承認し、さらに細かい予算額を主要分野に割り当てた第二次予算決議案を九月一五日までに承認しなければならない。第二次予算決議案が歳出上限を上回っている場合、委員会が歳出を削減することにより各分野の歳出予算が上限に合致するよう調整が行われる。保守派は歳出が抑制されていないと同法を批判し、リベラル派は国家の優先課題を設定する組織的アプローチに欠けると批判してきた。また予算決議案の承認は殆ど常に遅れてきた。さらに同法は、議会在大統領の予算案により独立的アプローチを取る保障を与えてこなかった。

レーガン大統領の一九八二年予算案は二五〇以上の連邦歳出プログラムで三六〇億ドルの歳出を削減するものだった。大統領の予算案は具体的な歳出の削減内容をすでに規定したもので、議会の委員会が歳出削減により歳出上限を達成する裁量権を大幅に制限するものだった。共和党が多数派を占める上院では大統領の予算案がまず承認され、民主党が多数派を占める下院では十分な審議なしで保守的な南部選出の民主党議員が予算を支持することにより予算案が承認された。この予算案は十分に吟味する時間を議会に与えず性急に承認されたと批判された。これは議会在大統領の予算案に独立的アプローチを取れなかった例である。とはいえ、こ

れは法律自体の問題ではなく南部民主党下院議員らの自主的選択の問題である。議会予算及び執行留保統制法は予算承認における議会の権限を大統領に対して強化するものであり、最も重要な政府改革の一つであり、一九二一年予算会計法とともに米国史上最も重要な予算法とされる。

CBOとコンピューターの本格的導入により議会の予算評価能力が大幅に高まり、独自に予算を評価できるようになっている。CBOはクリントン大統領の一九九三年の予算案で六一四億ドルの赤字削減案が歳出削減の根拠を欠いていることを発見し、それをもとに保守派民主党議員は大統領に追加歳出削減を受け入れさせることに成功した。

一九七〇年代以降、議会は学会の支援を得て、スタッフ増員を含む独自の政策立案、分析能力を向上させる努力を開始した。その結果、一九九三年には議会のスタッフは上院が九四〇五人、下院が七四〇九人に増え、それを一七八四〇人のスタッフが支援した<sup>(24)</sup>。コンピューターも拡充され、一九八五年までには総額七五〇〇万ドルを賭けて七五〇〇台のコンピューターが導入された<sup>(25)</sup>。過去二〇年間に政府の科学技術能力は急速に拡充されてきたが、議会の科学技術能力や評価能力の整備はそれに比較すると遅々として進んでこなかった。とはいえ、CBOの分析により、議会の予算評価能力は大きく向上してきた。オバマ政権になってからも、CBOはオバマ大統領の予算案で政府の見直しよりも二兆三〇〇〇億ドル分余計に政府借入が必要になることを推計し、オバマ予算案反対派に論拠を与えた<sup>(26)</sup>。

大統領は歴史的に、議会が承認した歳出であっても、状況の変化やインフレ抑制などを理由にその歳出を一時的あるいは恒久的に留保するということをやってきた。この歳出予算は大統領により議会が当初意図しなかった目的に支出される場合がある。議会は国防分野などで大統領に承認された歳出資金の支出を留保する権

限を付与する場合もある。殆どの大統領による歳出留保は一時的で部分的だったが、ニクソンの場合は自分が反対していた一八〇億ドルもの歳出を恒久的かつ全面的に留保した。ニクソン政権の司法長官はこれが憲法上正当化させる根拠を欠くと助言したが、ニクソンはそれを実行した。建国の父たちは三権分立の一環として国民に一番近い議会に資金の権限を与えたが、ニクソンの歳出留保はこの憲法の精神を侵害するものだった。また非常に傲慢な態度で議会に通告された。

こうした場合、裁判所が司法府として行政府の措置を違憲とし、資金の歳出を命令する。この場合、議会は一九七四年に議会予算及び執行留保統制法を承認することにより、議会承認の歳出の大統領による留保を制限した。同法第一〇条は、大統領が歳出留保の意図を事前に書面で議会に通知すること、歳出延期の場合は上下両院のいずれかが決議案の歳出を求める場合は歳出しなければならないこと、議会が承認した歳出を取り消さない限り大統領は歳出を取り消さないことなどを義務付けた。実際には、議会は歳出延期を歳出の効率改善措置として殆どは承認し、歳出取り消しは議会の意図を変更する措置として否決してきた。一九七四年から九二年三月まで大統領は歳出取り消し要求を九四七回、六三五億ドル分行ってきた。

大統領は議会の立法アジェンダを提起するが、議会がそれを承認するという保障はない。議員はそれに哲学的相違から反対したり、あるいは無関心であったりする。また選挙区や利益団体からの圧力のゆえにそれに反対する場合もある。議会がそれを支持するよう大統領は説得をする必要がある、それには必要なツールや戦術がある。大統領職は米国の政治制度の中で大変重要なステータスをもつ。また議員は政治家としてのエゴをもつ。大統領は自分のステータスを議員のエゴを満足させるために活用し、貸しを作り、影響力を行使する。大統領との写真撮影の機会、議員の協力への感謝状や感謝の電話、ホワイトハウスでの食事会への招待などが、

そのツールになる。ケネディ大統領はこうしたツールを重要が議員に頻繁に活用した。

また大統領は議員が重要視している法案を支持する便宜を与えることで、現在あるいは将来大統領が推進する法案への支持を得ようとする。法案支持の便宜は、法案署名の約束、法案の議会による承認に向けての支援、特定議員の希望に応えるよう大統領提案の法案を修正などの形態を取りうる。また大統領は特定の議員の選挙区を利するよう経済支援、軍事基地などの軍事プロジェクト、連邦契約、ダムなどの公共事業、雇用などのツールを活用することにより、特定の法案や政策に議員の支持を得る方法がある。また大統領は行政府の三五〇〇の役職、一四〇の大使職、五二三人の連邦判事を含む六七〇〇の連邦政府の地位に人を任命する権限をもっており、それを議員の便宜を図るように活用できる<sup>(28)</sup>。さらに再選に向け苦戦を強いられている議員の選挙を応援することで、法案などへの議員の支持を得ることもある。

さらに大統領は議員の頭越しに、特定の政策や法案について国民に直接アピールし、国民の支持を高めることにより議員に圧力を加える戦術を活用できる。レーガンは予算削減法案への議会承認を獲得するため、フォード元大統領、副大統領、六人の閣僚を全米各地に派遣して演説させることで、国民の支持を高め、議員に影響を与えようとした。大統領が全米向けテレビ演説で国民に訴えることもツールである。グレート・コミュニケーション（偉大な意思疎通者）と呼ばれたレーガンは大幅減税などの政策を推進するために、この手を効果的に活用した。

議会で承認されただけでは、法案は法律になることはできない。大統領が署名する必要があるが、大統領は憲法により大統領拒否権（Veto）を与えられており、支持できない法案には拒否権を行使して廃案にすることができ、議会の両院がそれぞれ法案を可決すれば、法案は大統領に送付され、大統領がそれに署名すれば

法案は法律として制定されることになる。もし大統領が法案の送付を受けて、平日日数で一〇日以内に署名せず議会に返付しない場合も、法案は自動的に法律になる。

もし議会が閉会間際で法案を可決し大統領に送ったため、閉会まで一〇日間残っていない状況で、大統領が署名せず放置した場合は、議会が閉会して返付ができない状況になり法案は廃案になってしまう。これはポケット・ビトー (Pocket Veto・握り潰し拒否権) と呼ばれている。

また、大統領が一〇日以内に拒否権を行使して法案を葬り去ることもあり、その場合上下両院各々で三分の二以上の支持で法案が再可決されない限り、法案は廃案となる。議会は上下両院それぞれの三分の二以上の多数決で大統領拒否権を覆し、法案を成立させる力をもっている。これを拒否権のオーバーライド (Override) という。しかし両院それぞれの三分の二以上の票を確保することは二大政党制のもとでは至難であり、大統領は拒否権行使を示唆することにより、議会から法案の内容について譲歩を勝ち取ることができる。

議会はこの大統領拒否権に対抗する手段として、財政赤字分を埋めるための国債発行限度額の拡大法案や各種歳出法案など、どうしても成立させる必要がある法案に、単一では拒否権行使の対象になりそうな法案を付帯条項 (ライダーあるいはアmendメント) として付け、中心法案とともに成立させるテクニックを使う。よく年度末に次の年度の歳出法案がぎりぎりで成立することがあるが、歳出法案には数多くの付帯条項が付けられ「クリスマス・ツリー」などと呼ばれるのは、この例である。

また法案への拒否権行使の脅しも、議員に影響を与える手段になる。これに対して、議会は上下両院で三分の二以上の票を確保することで、大統領拒否権を覆せる。また上院議員の場合は、大統領が署名する可能性が高い法案に修正条項や付帯法案を付加することにより、自分の好む法案の承認を勝ち取る戦術を使うことが

きる。大統領はその付帯法案に反対する場合は法案全体に対して拒否権行使が必要になり、拒否権行使を躊躇させることになる。こういう事態を回避するために、大統領が法案の一部だけを取り出して拒否権を行使できる個別条項拒否権を求めてきた。予算審議過程において、議会に対する大統領の力が強化され、大統領自らの政策課題や政治目的を達成しやすくなる可能性があると考えられた。個別条項拒否権は憲法違反という批判がありながら、議会は一九九六年にその権限を大統領に与える法案を承認し、一九九八年に連邦最高裁が違憲判決を下すまで一時期認められていた。

大統領は議会に承認された法案に署名し、法律にする際に、発言または演説を行い、その法律がどのように実施されるべきかについて指針を提供できる。また大統領が違憲と考える条項を明示し、または法律にテクニカルな修正を示すことができる。レーガン大統領は自分が違憲と考える点を法案署名の際の発言により指摘することを多く行なった。これを法律の合憲性を審理する裁判所に影響を与えることを意図したものである。レーガン以前はこうした発言は少なかつたが、レーガン以降はそれが増えた。ブッシュ大統領（息子）はこの法案署名の発言を大統領権限に抵触するような法律の条項には拘束されないという主張表明のために頻繁に活用し批判を受けたが、オバマ大統領はそれを踏まえてこうした発言を控えることを公約した。

## 五 行政監視権と調査活動、弾劾

議会は、公共政策問題を監視、調査する権限も有している。これには、憲法で認められた、大統領が「法律が誠実に執行されるよう配慮する」（第二条第三節）のを保証する権利も含まれている。議会の監視とは、大

統領および行政府が法律の条文と意図に従って政策を遂行するのを保証することだが、この議会の監視は、大統領権限および官僚機構に対する強力な抑制として機能しうる。実際この権限は、議会が憲法上の役割を行使する際の最終手段になっている。立法院と行政府の対立は結果として政治的な大きな分岐を招きかねない分、微妙さと不確実さが伴うために、議会は、この監視権を行使して大統領に挑むことには、とくに抵抗を感じてきた。というのは、議会が権力の乱用を決意したら、大統領は「反逆、収賄、その他の重罪、軽罪で弾劾されたり、有罪判決を受けて、罷免」されかねない。<sup>20</sup>

ともあれ、議会は行政監視権をもっており、国民の目として国に代わって政府の権力乱用を監視する役割を担っているという意識を、伝統的にもっている。したがって委員会あるいは小委員会には、例えば外交問題に関して公聴会を開いて、国務長官や国防長官などの外交・安保閣僚、担当官僚を召喚して証言を聴取することができる。またシンクタンクや大学の専門家、企業関係者など民間の関係者を証人として召喚して、意見を聴取することが可能である。

議会の主要な責任の一つは行政府の活動を調査することにある。その目的は、議会が承認したプログラムの効果の査定、法律が議会の意図通りに実施されていることの確認、行政府の権限濫用の監視などである。議会がこの責任を全うするには、行政府から必要な情報を得る必要がある。しかし大統領はある種の情報を開示することは公共の利益にならないという考えから、議会の情報開示要請に応じることを拒否する場合がある。大統領は情報の秘密保持についての大統領特権を主張し、情報開示を拒否してきた。大統領特権は米国憲法には明記していないが、初代大統領ワシントンの時代から大統領は憲法が行政府に付与した権限には大統領特権が含まれると主張してきた。大統領は過去に、外交政策、軍事機密、法執行関連の捜査情報、助言的性格の政府

内通信などの秘密を保持するために大統領特権を主張してきた<sup>30</sup>。大統領特権に関する考え方は歴代大統領により多少の違いはあったが、それをめぐり大統領と議会との間に対立が繰り返されてきた。この対立は最終的には交渉と妥協により解消されてきた。

ウォーターゲート・スキヤンダルでは、米議会の下院司法委員会が弾劾手続きの関連で、ニクソンとホワイトハウスから情報開示を求めた。下院司法委員会は司法府が弾劾手続きに関与する立場にはないと考えたため、大統領特権をめぐると対立を裁判所に持ち込むことはしなかった。しかし上院ウォーターゲート委員会は行政府への監視権限を根拠に、大統領特権をめぐると対立を裁判所に持ち込んだ。連邦高裁は大統領の会話内容は大統領特権の対象になると判決した。またウォーターゲート事件の特別検察官はニクソンのテープ録音の開示を裁判所に持ち込み、下級審はテープの開示を判決したため、ニクソンは連邦最高裁まで上告した。連邦最高裁は一九七四年の判決で、大統領が大統領特権を保持していることを認め、この特権はニクソンが主張するように絶対的のものではなく条件付きのものであると判決。刑事訴追手続きにおける情報の必要性が大統領の秘密保持の必要性に優先すると判断した。ただ最高裁は、大統領特権が外交、軍事、国家安全保障上の秘密保持の必要を根拠として主張されていれば判決は異なったものになったと述べた<sup>31</sup>。しかし最高裁は議会への情報開示を拒否する権利については判断を要求されておらず、その判例は存在しないままになっている。

クリントン政権では、クリントンのセックス・スキヤンダルをめぐり、議会、独立検察官と大統領の間で情報開示をめぐると大統領特権に関係した対立があった。現在では、オバマ政権の国務長官を務め、二〇一六年大統領選挙の民主党最有力候補ヒラリー・クリントンの公務に使用した個人電子メールの情報開示をめぐり、行政府と議会が対立している。

大統領と議会の間、究極的対立は、弾劾問題をめぐらるものである。米國憲法は、「大統領、副大統領および連邦政府職員は、反逆罪、収賄罪または他の重大犯罪および非行行為によって訴追され、かつ有罪の判決を受けた場合は、その職を免ぜられる」と規定している。これまでに、大統領二人、閣僚一人、上院議員一人、連邦判事二人を含む一六人の連邦職員が弾劾され、六人の連邦判事だけが有罪と判定され罷免された。手続きとしては、米議会の下院司法委員会の勧告に基づいて下院が出席議員の過半数の同意により訴追を行い、上院がそれに基づいて弾劾裁判を行う。大統領の弾劾裁判は、最高裁長官を議長として行われ、大統領の罷免のためには上院の出席議員の三分の二以上の同意が必要である。

これまで大統領の弾劾では、一八六七年にアンドルー・ジョンソンが一票差で罷免を免れ、一九七四年にニクソンがウォーターゲート事件で弾劾の対象になったが下院司法委員会の弾劾調査開始後九カ月経って辞任し、一九九九年にクリントンが下院では弾劾決議を受けながら、上院では大差で罷免を免れた例がある。ニクソンの場合は下院が弾劾決議する前に辞任したが、もし辞任しなければ下院訴追決議、上院裁判にさらに六カ月前後を要しただろうと考えられる。長い時間を要する上に、弾劾手続きの一年以上の期間、行政府、立法府を含む政府はマヒ状態に置かれることになる。ニクソンの大統領在任の最後の期間は首席補佐官が大統領代行のような役目を果たした<sup>(20)</sup>。有罪とされ罷免されなくても、弾劾の対象になった大統領は内政においても外交においても政治的リーダーシップを発揮できない状態に置かれる。弾劾対象の大統領は議會を導くことも国民から信頼を得ることもできない。弾劾は議會に与えられた強大な権限だが減多に使われないので、ウィルソン大統領は「空虚な脅威でしかない」とコメントした。ニクソンの首席補佐官は、ニクソンの弾劾調査中の精神状態について、「不安定であり、自己統制できない状態だ」と述べたが、その國政に与えるマイナスの影響が大

きい。ニクソンの在任最後の週には、国防長官はニクソンの精神状態を懸念し、世界中の米軍司令部に国防長官が追認しない限りホワイトハウスからの直接の命令に従わないよう指示した。<sup>(33)</sup> より迅速な弾劾、罷免手続きの必要性も指摘されている。弾劾までゆかない場合、議会が大統領に懲戒の手続きを適用することも主張されてきた。

世論と現代政治情勢がどのように政策決定を形成していったかという文脈でニクソンとクリントンの弾劾危機を考えてみるとおもしろい。世論調査によるニクソンの支持率は史上最低を更新し、わずか二五%になった。自身の属する議会共和党ですら、ほとんどの議員がニクソン解任に票を投じるだろうと明言した。対照的に、クリントンの支持率は、クリントンが苦境に陥っている間も六〇%という高支持率を維持した。クリントンは大統領としての通常任務をこなしながら、共和党議員の非難に直接返答することは頑なに拒否した。民主党議員のほとんどがクリントンを支持し、下院の弾劾でも上院の大統領解任でも反対を投じた。<sup>(34)</sup> クリントンは上院での問責決議をしのいだ後に「世論に心から感謝する」<sup>(35)</sup>と言ったとされる。

## 六 おわりに — 分裂政治のなかで —

米国では政府の権限が大統領、上院、下院という別々に選挙された機関に分散されているが、それをひとつに結びつけるものが政党である。この三つの権力が単一政党により占められている場合は、その政党の政策を中心に権力は調和して機能しやすくなる。ただ多くの場合、大統領、上院、下院の指導部が異なる政党により占められており、その結果、政策や行政をめぐる行政府と議会の対立、あるいは上院と下院の対立が深まり、

よくいわれる「divided government (分裂政治)」が顕在化することになる。<sup>(36)</sup> 分裂政治は米国では決して珍しいことではなく、二〇世紀はしばしばこの現象が起こった。ちなみに一九四六年から二〇〇〇年の間に大統領と上下両院の多数派が同じ政党なのは、民主党一八年、共和党二年間の合計二〇年に過ぎない。一九八〇年以降二〇〇〇年までは二年間を除いて常に、大統領の政党と上下両院のいずれかの多数党は異なる政党である。分裂政治の場合、新しい法案や大胆な政策は打ち出されにくくなり、現状維持の傾向が強まる。

三権分立、抑制と均衡のシステムは、大統領と議会の対立、闘争を不可避なものにしている。米国の政治は近年、ますます分裂政治の様相を深めている。重要な国家的問題に対処するうえで、行政府と立法院がタイムリーな合意に達することができない状態が普通になっている。重要な法案が時宜を得て成立しない状況が増えている。二大政党制の党派対立がその状況を助長している。議会の議員の間でも、政党への忠誠心が薄れており、それが行政府と立法院の協力をさらに阻害している。そして下院議員が二年ごとに改選されるという憲法上の規定は、党派対立と分裂政治をさらに深めることになっている。

憲法が分けた大統領と議会の権限を調和させるのを助けるのは政党であるが、政党はその効果を失いつつある。エネルギー法案や不法移民急増に対処する移民制度改革法案、財政赤字拡大に対処する法案などタイムリーな成立が必要な法案も分裂政治のおかげで成立が大幅に遅れてきた。この結果、多くの問題が未解決のまま累積し問題が複雑になり、分裂を生み出す状況がより顕著になっている。

一九八〇年代以来、大統領の政党と議会を支配する政党が異なる状態が普通になっている。議会の多数派指導者が大統領と競い合い、大統領の信用を失墜させようとし、大統領は議会の多数派指導者を批判するという「分裂政治」の構図が定着している。<sup>(37)</sup> この状況で立法あるいは行政で大きな業績を成し遂げようとすれば、双

方が妥協し超党派的な協力を推進するしかない。外交においても一貫した政策を進めるためには、超党派外交の追求が必要になってくる。しかし政党そのものの結束力が弱まっているため、議会の多数党指導者が同じ党の議員をまとめるのも容易ではなくなっており、ましてや超党派的政策、外交を推進するのは現実的に難しい状態にある。

米国憲法のもとでは、大統領と異なる政党が議会の両院または一院を支配することが多い。一九五二年から一九九八年までの約五〇年間の半分以上の期間、大統領は野党が両院を支配する議会に対峙してきた。一九世紀にそういう状況があったのは一二年間にすぎなかった。その理由は、大統領選挙で大統領と議会で別々の政党の候補者に投票する米国人が増えているためで、それ自体政党の重要性の低下を示している。また大統領は自分の政党の議員からの支持を当てにできなくなっていることも、分裂政治を助長している。

議会の党派支配も拒否権行使の現実を説明する手助けとなる。分裂政治と統合政治について述べる際に、議会の党派支配がどのように大統領の立法発案の成功に影響を与えるかをみるのは重要である。予想にたがわず、大統領が重要法案で拒否権を行使する度合いは、統合政治下よりも分裂政治下の方がはるかに多いという研究結果が出ている。<sup>(38)</sup>

議会の委員長の権限の弱体化、議員の選挙における政党への依存の減少、特殊利益PAC政治活動委員会（スーパーPAC）の影響力増大などがその背景にある。このため大統領は法案を成立させるために、野党議員を含む超党派的支持基盤を造成しなければならない。さらに二年ごとに下院議員全員、上院議員の三分の一が改選されるシステムのゆえに、議員の関心事と大統領の関心事が一致することが難しいことも、分裂の要因になっている。分裂政治を解消し、大統領と議会の協力を促進するために、有権者に大統領と議員のパッケージ

ジに投票させる選挙制度改革により大統領の政党が議会の主導権をも獲得するようにする、そのため大統領も議員も一律任期を四年間とするなどの過激な提案が出されている。また議員を利益団体の影響から解放するために、選挙資金を公的資金だけで賄うといった提案も出されている。これらの提案は大統領の政党が議会をも支配することを保障するものではない。行政府と立法府の協力を阻害している最大の要因は分裂政治である。残る方法は選挙における政党の重要性を増大させることである。

(Endnotes)

- (1) Schmidt, Steffen W., Mack C. Shelley II and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today, 1997-1998 Edition*. West/Wadsworth, 1997, pp.46-47.
- (2) Schlesinger, Jr., Arthur, *The Imperial Presidency*. Houghton Mifflin, 1973, pp.42, 151, 154.
- (3) Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, Meridian Books, 1956.
- (4) Davidson, Roger H., Subcommittee Government: New Channels for Policy Making, in Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, eds., *The New Congress*. American Enterprise Institute, 1981, p.130.
- (5) Brewer, Thomas L., *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction*, 2nd ed., Prentice-Hall, 1986, p.119.
- (6) Smith, Steven S. and Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, CQ Press, 1984, p.276.
- (7) *USA Today*, December 20, 2007, p.2A.

- (8) Sundquist, James L., Congress and the President: Enemies or Partners? in Henry Owen and Charles L. Schultze, eds., *Setting National Priorities: The Next Ten Years*, Brookings Institution, 1976, p.600.
- (9) Blehman, Barry M., *The Politics of National Security: Congress and U.S. Defense Policy*, Oxford University Press, 1990.
- (10) Davidson, Roger, *The Role of the Congressman*, Pegasus, 1969, p.131.
- (11) Shain, Yosi, Ethnic Diasporas and U.S. Foreign Policy, in *Political Science Quarterly*, Vol.109, No.5, Winter, 1994-1995, pp.811-841 総覧?.
- (12) Nincic, Miroslav, *United States Foreign Policy: Choices and Tradeoffs*, CQ Press, 1988, p.88-89.
- (13) *Congressional Quarterly Weekly*, November 12, 2007, p.3411.
- (14) *New York Times*, March 14, 2008, p.A18.
- (15) Laski, Harold, *The American Presidency*, Universal Library, 1940, p.138.
- (16) Light, Paul, *The President's Agenda*, Johns Hopkins University Press, 1982, p.45.
- (17) DiIerio, Robert E., *The Contemporary American President*, Pearson, 2013, p.180.
- (18) *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 25, 1986, p.2687; *Congressional Quarterly Weekly Report*, November 19, 1988, p.3323.
- (19) *Congressional Quarterly Weekly Report*, October 17, 1992, p.3247.
- (20) *Congressional Quarterly Weekly Report*, December 21, 1996, p.3427; *Congressional Quarterly 1999 Almanac*, 106th Congress, 1st Session, Vol.LV, Congressional Quarterly Inc., 1999, p.356.

- (21) *Congressional Quarterly Weekly*, December 15, 2008, p.3322.
- (22) Relection Rates over the Years.  
<http://www.opensecrets.org/bigpicture/relect.php>
- (23) Edwards, III, George C. and Andrew Barrett, Presidential Agenda Setting in Congress, in Jon R. Bond and Richard Fleisher, eds., *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, CQ Press, 2000, pp.120, 122, 127.
- (24) *Washington Post*, November 28, 1994, p.A23.
- (25) *Congressional Quarterly Weekly Report*, July 13, 1985, p.1380.
- (26) *Washington Post*, March 21, 2009, p.A1.
- (27) Schick, Allen, *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, Urban Institute Press, 1981, p.405.
- (28) Ripley, Randall, *Congress: Process and Policy*, W. W. Norton, 1975, p.229.
- (29) Rosati, Jerel A., *The Politics of United States Foreign Policy*, 2nd ed., Harcourt Brace College Publishers, 1999, pp.336-339.
- (30) Dixon, Robert, Congress, Shared Administration, and Executive Privilege, in Harvey Mansfield, ed., *Congress against the President*, Academy of Political Science, 1975, p.135.
- (31) *New York Times*, July 28, 1974, p.E2.
- (32) White, Theodore, *Breach of Faith*, Athenaeum, 1975, pp.9, 13; Woodward, Bob and Carl Bernstein, *The Final Days*, Simon & Schuster, 1975, pp.323, 324.
- (33) White, *op. cit.*, p.23.

- (35) Kollman, Ken, *The American Political System*, 2nd ed., W. W. Norton, 2014, pp.219-220.
- (35) Woodward, Bob, *Shadow: Five Presidents and the Legacy of Watergate*, Simon & Schuster, 1999, p.513.
- (36) Schmidt, Shelley and Bardes, *op. cit.*, p.25 and p.403.
- (37) Heineman, Robert A., Steven A. Peterson and Thomas H. Rasmussen, *American Government*, 2nd ed., McGraw-Hill, 1995, p.127.
- (88) Cameron, Charles, *Veto Bargaining*, Cambridge University Press, 2000.