



アメリカの連邦制における上院

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2011-12-09 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 中川, 剛 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24729/00006603

アメリカの連邦制における上院

中 川 剛

アメリカにおける上院の存在意義は、連邦制と結びつけて観念されるのが通常である。⁽¹⁾ 日本国憲法制定の過程で、総司令部が一院制を提案した際にも、日本には州というものがない、したがってアメリカのように上院を認める必要はないといった意味のことが語られている。⁽²⁾ しかし果してアメリカの上院が支那代表としての存在意義を有するものであるかどうか、検討の余地がないとは思えない。本稿はこの問題につき資料を提供する意図で草するものである。

ところで一七八七年の合衆国憲法によって各州から独立の政府が形成されたこと、州政府がもはや国家的決定を支配する機構ではなくなったことが、まず認められるであろう。即ちこれらは次のような具體的效果を伴ったのである。

- (一) 末梢的邦制 *peripheralized federalism* でなく、集中的連邦制 *centralized federalism* が実現したのであり、租税、警察、裁判等の關係において、個人は連邦政府と州政府の二重の支配を受ける。
- (二) 合衆国憲法第一条第十節に規定された、州の条約、同盟、連合加入の禁止は、州政府を互いに孤立させ、外国との通謀を妨げる。⁽³⁾
- (三) 州政府はなお「主権」を維持しているかの如き外観を呈しながら、実際には州憲法、州法律に優先する合衆国の憲法、法律、条約の拘束を受ける（第六条第二項）。

アメリカの連邦制における上院

四 連邦政府は権限が制約されてはいるが、その権限の範囲内では最高の權威を有する。

このような連邦制のもとにおいて、上院の果す役割は、それが本来憲法制定会議における大いなる妥協 *The Great Compromise* によって成ったものと云われるだけに、きわめて微妙なものがある。

一 分権的機構と上院

憲法制定会議における構想

合衆国憲法の制定者たちが、民主主義を相当に危険視するものであったことはあまねく知られているところである。上院はむしろイギリスの貴族院に似ることが望まれた。ジョン・ディッキンソン [John Dickinson 1732-1808] においてさうであったし、マディソン [James Madison 1751-1836] は第二院による有産階級の利益保護を期待し、ガヴァニア・モリス [Gouverneur Morris 1752-1816] は上院が貴族制の力を示す機関であることを希望した。ハミルトン [Alexander Hamilton 1757-1804] はイギリスの貴族院を「最も高貴なる制度」とし、委員の中には上院議員の任期を終身とすることを考える者もあり上院議員に財産資格を設けることに賛意を表明する者が多かった。⁽⁴⁾ し

かし現実には貴族制度そのものが存在しないのであるから、ともかくも選挙によって上院議員を得なくてはならない。ここに、上院議員をして何を代表させるか、州代表とするか人口代表とするかにつき活潑な議論が展開されることとなり、一時は会議の行詰りさえ招来したのである。

人口の多い州は各州平等の代表を出すことの不利を強調し、小州は人口の多い州による独裁をおそれた。憲法制定会議に提出された主要な案の一つであるヴァージニア案（大州側）は、二院制のもとにおける、担税能力または自由民の数による人口比例代表を規定し、ニュージャージー案（小州側）は、明文で規定したわけではないが、連合会議 the United States in Congress assembled 以来の、一院制のもとにおける各州平等の代表派遣を前提するものであった。⁽⁵⁾が、まず二院制を採用することは、さしたる問題を起すこともなく決定された。また、第一院を人口比例代表で選出することは受入れられたが、第二院をも同様にするについては、反対意見が無視できない数となった。議論は理論的問題にわたりイギリスからの独立は諸州を互いに分離させたものかどうか、換言すれば諸州は主権を有し平等代表の権利を持つものであるかどうかが争われた。しかしけっきよく第一院は人口比例代表に、第二院は平等代表によるべきことが決定され、修正第十七条以前の上院の構成が法典化することとなったのである。⁽⁶⁾条文中によって示せば次のとおりである。

第一条第三節第一項「合衆国上院は、各州より二名宛、各州議会により六年の任期をもって選出される上院議員で組織される。上院議員は各々一票を有する」

第二条第三節第二項「第一回選挙の結果上院議員が集会すれば、直ちにこれができるだけ均等な三組に分けなくてはならない。第一組の議員の任期は二年目の終りに、第二組の議員のそれは四年目の終りに、

第三組の議員のそれは六年目の終りに満了し、かくて二年毎にその三分の一が改選されるものとする。州議会の休会中に辞職その他の理由によって欠員を生じた場合は、その州の行政部は次の議会が開かれ欠員が補充されるまで臨時の任命を行うことができる」

第一条四節第一項「上院議員および下院議員の選挙を行う時期、場所、および方法は、各州の議会が定めるところによる。但し連邦議会は法律により、上院議員選挙の場所以外について、規則を設定しあるいは変更することができる」

連邦規約（一七七八）の分権的性格をとどめるものとしての上院がここに誕生したといえるであろう。ハミルトンはいった。「諸州に許された平等の投票は、各州に残された主権の一部が憲法上認められたことであり、残余の主権を保持する手段ともなるものである。」しかし初期の上院が貴族的性格と分権的性格との二面を持つものであったという事実は充分認識されているとはいえないようである。というのは一九一三年の修正第十七条が主として本来の選挙方法に対する人民の不満の増加ということから説明される反面、上院の分権的性格の變質が見のがされがちだからである。なるほど憲法制定会議における上院の構想には貴族制の残滓があったというべきである。しかしそのこととはのちに問題とする修正第十七条が、民主的選挙制度のみを実現し、上院の分権的性格に一指も染めなかつたことを意味するものではあるまい。

政党の地方性

州の自由や自律性は通常、国会や連邦最高裁によって保護されると考えられるであろう。⁽⁷⁾しかし連邦最高裁は殊に近来地方分権の保護者ではなく、国会の自制によって認められているのであるといわれる所以である。このような自制の根拠となっているのが、政党の地方

的性格である。

上院議員―他の議員についても同様だが当面の問題として上院議員についてのみ述べる―は全国的な組織としての政党にはほとんど負うところがない。彼等は基本的には州の政党組織を背景として選挙戦を行うのである。また直接予選 *direct primary* 制度の存在により、彼等は州の政党組織による被指名者であるほかはない。したがってある問題に関して地方に有利な立場が、たまたま大統領乃至国家的政策に反対であるという場合、たとえ同一政党でも、候補者はふつう国家的政策ないし大統領の立場に反対するものである。こういった地方的観点は、「上院の礼儀」 *courtesy of the Senate* により循環的に強化せられる。即ち「上院の礼儀」によれば、大統領と同一政党の年長の上院議員は、上院の同意を要するところの官職（第二条第二節第二項参照）が自己の州に存在する場合、被任命者を事実上指名することができるのである。（もし大統領がこれを拒めば、上院議員たちは同僚への礼儀として大統領の指名を拒むことになる。年長の上院議員が反対党の場合、大統領は若年の上院議員の指名を受入れる。二人ともに反対党の場合相談の必要はないのであるが、それでも大統領はたいして上院議員の指名を尊重するのである。）これは主として司法官および郵便局長の任命に際して行われる慣習であるが、その効果は、州の政党組織を全国的な政党組織とは関係なく強化する所にあるのである。

一方、在任中の上院議員にかかる州の圧力も無視しえない。上院議員に対して、彼の支持者や州の政党の機関は、手紙、電報、電話、会議訪問と攻めたてて、州の利益が何であるかを忘れさせないのである。これは国会の立法における州の利益の強調、またとくに連邦補助金 *federal grants-in-aid* をより多く追求するといった形をとって現われ

アメリカの連邦制における上院

る。

かくて政党が地域を超えて結束することの困難に対応して、上院は容易に国家的見地に立てないという側面を露呈するのである。

二 集権的機構としての上院

選挙制度の発達

E・S・コーウィンは、修正第十七条の註解において、この修正が批准された原因につき、「州議会による選出に附随する実際上の不便や背任行為の蓄積、および上院議員も下院議員と同じ方法で人民から選ばれなくてはならないという信念が普くゆきわたった結果」（要約）という説明を試みている。これは一般に認められているところであつて、この憲法修正にはそれ以上のもの、即ち上院の性格を変更しようとする意図までは含まれていなかった。したがってその限りではなんの問題も起らない。しかし修正第十七条は、単に選挙制度を改善しただけではない、修正時の意図を超えて、上院の性格自体に衝撃を与えたのである。

ともあれ右にひいた直接の立法事由を支えるものとして、多くの州は憲法修正に先だつて、上院議員の選出に関しては選挙民が有効な支配を及ぼしうるような制度をすでに完成していた。⁽¹²⁾したがって上院の選挙制度が間接選挙から直接選挙へ移行したことの意味あいをさぐるには、第十七条修正以前から存在した慣行なり制度なりからはじめなくてはならない。

連合会議への州の代表者はしばしば州政府からの訓令 *instructions* ⁽¹³⁾ を受けたが、とくに連合規約は第五条で代表者の罷免 *recall* を明定

していたので訓令は容易に遵守された。合衆国憲法制定後、合衆国上院は州権を保護するものと考えられたので、州議会は訓令を発しつづた。

しかし合衆国憲法は罷免については規定しておらず、第一国会は州議会在罷免の権限を喪失したことを認めた。ここでは上院議員が訓令について討議する機会があったが、多数党であった連邦党 Federalists は、訓令とはいえ要望以上の何物でもなく、州議会は上院議員を選出する機関にすぎないのであって、州議会在彼等に訓令する権利を持たないのは、選挙人が大統領に訓令する権利を持たないのと一般であると論じた。連邦党は討議に制勝し、この党は以後一致して訓令に反対することになった。もっともほとんどの州議会在ジェファソン共和党 Jeffersonian Republicans は訓令に固執した。けれども罷免という制裁がなくなつたことは、訓令の実効性を著しく阻害し、新しい制裁の方法が考えられなくてはならなかつた。その一は州議会在よる再選の拒否である。しかしこれはなんとしても強力な手段とはなりえなかつた。なぜなら上院議員は彼等を選ぶ者よりも任期が長く、前回と同じほどの多数で再選されることをあまり期待しないからである。その二としては州議会在よる辞職の強制が挙げられる。一八〇八年にジョン・クインシー・アダムス [John Quincy Adams 1767-1848] は上院における投票につき州議会在から批難され、州議会在は彼の後任者を六カ月早く選出したので、彼は自発的に辞職した。その後同様なケースがいくつか起つているが、これは議員の自尊心に訴えるにすぎないもので、罷免ほどに有効な手段でなかつたことはいうまでもない。ことに時代が下るにしたがい、上院議員の政治社会的地位は著しく向上したので、彼等が容易に辞職することは期待できなくなつた。かくて州議会在の発する訓令は罷免にかわる効果的な制裁を見出しえな

される要因の一をここに見ることができるのである。次に上院議員が直接人民から選ばれる事態となつた原因をさぐつてみる。

上院議員候補者は最初州議会在のコーカス Caucus (党幹部会議ともいうべきもの。ここでの指名は上院議員および他のあらゆる官職におよんだ) によつて指名された。このため、一八三〇年代以前の上院議員候補者はふつう州議会在議員が選出されるまで選挙運動を行わずまた選挙民でなく州議会在議員の意向のみを考えればよかつた。したがつて上院議員は州議会在議員の恩恵を受け、一方州議会在議員は上院議員には何も負わなかつたことになる。ここにお訓令の行われうる余地があつたのである。一八三〇年代にコーカスにとつてかわつたのが党大会 convention であつた。これは候補者の選出に關して、下級黨員にもあつていど参加を認めるものであつた。選挙戦においてもこの頃から投票依頼 canvass の発生を見、上院議員候補者は州議会在議員候補者のために選挙運動を行い自己の支持する州議会在議員候補者に投票するよう選挙民に働きかけるかわりに、州議会在議員候補者は彼を上院議員として選ぶよう誓わせられるといふしくみだつた。選挙民はしだいに州議会在議員候補者を立法者としての能力よりもむしろ彼等の上院議員選挙における投票をもつとして選ぶようになった。その結果は逆に上院議員は恩恵を与えるものとなり、州議会在にはあまり依存しなかつてもよいこととなつたのである。

上院と選挙民が議会在を媒介せずにつく傾向は、直接予選 primary の出現によつて決定的なものとなつた。⁽¹⁴⁾ 直接予選にはさまざまな様式があるが、一般選挙民をして黨員たることを登録させて政党の公認候補者を選挙させる closed primary が普通である。直接予選は一八四二年、ペンシルヴァニアのクロフォード郡にその萌芽を見、⁽¹⁵⁾ しだいに拡大していったものである。とくに人民党 People's Party は、利権グループの支配や政治的腐敗のもつた党大会における指名の

方式に反対し、予選制度を熱心に唱導した。予選は、人民党の知事に卒いられたサウスカロライナ州においてはじめて広汎な実験に付され党大会における指名は、上院議員を含むほとんどの官職を予選のもとにおく制度にとってかわられたのである。一方南部も予選の発達には重要な役割を演じた。ほとんど例外ない民主党支持のもとでは、党大会は指名するというよりは実質的に選挙するものである。したがって一般選挙民が官吏の選定になんらかのかかわりを持たなければならぬとすれば、予選が行われざるをえない。

予選制度の拡大とともに立法的規程が必要とされるに至った。その画期的なものは一九〇三年、ウィスコンシン州（知事はラフォレット Robert Marion La Follette 1855-1925）において成立した「全州直接予選法」state-wide direct primary law である。その後一九一五年までに三八の州がなんらかの形で予選を採用し、一九一七年に至っても予選の制度を確立することができなかったのはわずかに四州であった。予選を採用した州の約半数は上院議員候補者の予選について規定していたので、多くの上院議員は、州議会でなく予選における投票によって選ばれたものと主張することができたのである。もともと州議会は予選の結果に必ず拘束されるものではなかった。実際時にはこれが無視されることもあったのである。これを抑えたのがオレゴン州で発明された制度である。ここでは州議会への候補者は予選に制勝した上院議員候補者に投票することを約して署名することができるしくみになっており、相当な成果をあげた。しかしこの「厳粛な約束ごと」が贈収賄によって破られることをおそれて、オレゴン州はさらにその憲法を改正し、州議会が一般選挙民の選ぶ者を上院議員として承認することを義務づけることとした。かくてオレゴン州は上院議員選挙から州議会の影響を完全に排除したのである。

修正第十七条

アメリカの連邦制における上院

このような、上院議員の選挙にかかわる慣行あるいは立法の発達は連邦憲法第一条第三節の改正を広汎な運動として結果した。一八六八年のジョンソン Andrew Johnson 1808-75 大統領の提案をはじめとして、一八八三―五年の第四八国会では直接選挙に関する多くの提案がなされた。これは一八九一―二年の第五二国会で最高汐に達し、一八九三年、下院は上院議員選挙に関する憲法修正を各州に提案する決議を通過させたが、これは上院の委員会で阻止され、投票にはいたらなかった。下院は一八九四、一八九八、一九〇〇、一九〇二、一九一一年と憲法修正に関する決議を行い、最後の機会に上院の同意を得た。というものの、すでに三七の州議会（憲法修正に必要な四分の三以上）が国会への建白により、あるいは上院議員予選の制度によって、みずから上院議員を選出することを望まないか、選出しえないことになっていたからである。

一九一三年に成立を見た修正第十七条は次のように規定している

修正第十七条第一節「合衆国上院は、各州から二名宛、その州の人民により六年の任期をもって選ばれた上院議員で組織する。上院議員は各々一票を有する。各州における選挙人は、その州議会の議員数の多い方の一院の選挙人たる資格を有しなくてはならない。」

第二節「上院における各州の代表に欠員を生じた場合、その州の行政部は欠員を補充するため選挙命令 writs of election を発しななければならない。但し各州の議会は、人民が州議会の定めるところにより選挙によって欠員を補充するまで、その行政部に臨時の任命を行う権限を与えることができる。」

第三節「この修正が憲法の一部として効力を持つ以前に選出された上院議員の選挙または任期は、何ら影響をこうむるものではない。」

修正第十七条は、女性の投票を認めた修正第十九条と同じく、州議会の多数がすでに採用していた制度を合衆国憲法に確定したものに外

ならない。州議会の発する訓令の実効性の衰退、投票依頼から直接予選への推移、修正第十七条の実現と見てゆくと、いずれも州に対する連邦優位達成への一環である。もっとも直接予選や修正第十七条の集権的効果がほとんど目立ったものとしてとりあげられなかったことは事実である。なぜかと云えば、すでに一九一一年までに州議会は国家の政策に影響を与えることがまったくなくなっており、訓令を守らせることについての失敗や、上院議員選出におけるその役割の機械化により、州議会の関心は州内部の問題のみに限定されていたからである。つまりところ修正第十七条は、各州の批准に先だつ二二〇年の憲法進化 constitutional evolution の結果として、憲法上の明文をもって州議会の影響を連邦政府から排除したものにほかならない。

かくて上院は州の利益代表という色彩を稀薄にし、この点における二院制の存在理由を失わせたものと見る事ができる。今日なお上院の地方性が指摘されるとしても、それは州の代表としての意味ではなく(州の数が増加した均質化した現在、とくに小州の権利の確保といったことが問題となる余地はないであろう)、官吏任命における助言と同意の権限、つきつめて云えば「上院の礼儀」の慣習を通じて、自州における連邦官職への被任命者を指名することができるからである。そのことによってたしかに州の政党における上院議員の地位は高揚するであろう。しかし上院議員が地方に関心を向けることは、彼が必ずしも州の守護神であることを意味するものではないのである。憲法制定会議では、上院は連邦政府と州政府の間の環と考えられた。しかし今や上院議員は州にとっては代表と云わんよりは宰相である。

なお、上院議員選挙が間接選挙から直接選挙へ発展したことは、確かに人民参政の様式を民主化した一端であるが、じつはここに云う民主化なるものが、州議会の影響力を低下させることによって連邦政府の相対的優位を実現するという構造を有するものであることが注意さ

れなく⁽¹⁷⁾はならないであろう。

註

- (1) 例えば、法学協会「註解日本国憲法下巻」(昭和二十九年)憲法調査会小委員会報告書、日本国憲法制定の由来(昭和三十六年)二八〇—一頁
- (2) ハートフォード会議 Hartford Conference (一八一四)南北戦争(一八六一—五)といった危機はあったが、この条項が連邦制を維持強化する足がかりとなったことは否めない。
- (3) Rogers, The American Senate (1926) p 17 et suiv.
- (4) 両案の解説及び邦訳は、「原典アメリカ史第二巻」(昭和二十六年)三〇七頁以下参照。
- (5) 原文は The Code of the Laws of the United States of America, United States Government Printing Office (1935) に拠り、和訳には、大石義雄編「世界各国の憲法典」(昭和十二年)、美濃部達吉(伊藤正己改訂)「米國憲法概論」(昭和十三年)を参照した。以下本文の和訳については同様である。
- (6) たとえば、「二元的連邦制 dual federalism の理論を棄つ、州際通商条項(憲法第一条第八節第三項)における連邦議会の通商規整権を広く認めた National Labor Relations Board v. Jones and Langhlin Steel Corporation 301 US 1 (1937), United States v. Darby 312 US 100 (1941) 一般福祉条項(憲法第一条第八節第一項)の拡張解釈を支持した Stewart Machine Company v. Davis 301 US 548 (1937), 等見よ。
- (7) Carnichael v. Coal and Coke Company 391 US 495 (1937) Griffith, Congress, its contemporary role (1951) p. 133
- (8) この慣習の概略については Harris, The Courtesy of the Senate (Political Science Quarterly Vol 67, p. 36 et suiv.) 参照

- (10) ところがこの連邦補助金こそ、州相互の間の富や法の落差を減少させる手段の一であり、アメリカの中央集権化は、連邦制の基本的性格を破壊するにたく遂行せられるのである。Swarthout & Bartley, *Principles and Problems of American National Government* (1955) p. 125
- (11) Corwin, (edit.) *The Constitution of the United States of America, analysis and interpretation* (1952) p. 1207.
- (12) 単なる与論や政治的腐敗が憲法修正の原因であるとするならば、上院議員が、通常ならば自分の再選に大いに影響するところがあるにもかかわらず修正案に投票したこと、及び州議会がみずからの特権を放棄するような憲法修正に容易に同意したことの説明に窮するであろう。こう云うのも、他に例があるからである。上院の、条約に対する三分の二の多数による助言と同意の権限は評判の悪いものでこの点に関する憲法修正案はさかんに提出され、一九四五年には修正案が下院を通過したのであるが、上院はこれを容れなかった。与論だけではことは決しないのである。
- (13) “instructions” 及び “canvass” に関する資料的事実は、多く Riker, *The Senate and American Federalism* (Political Science Review 1955 June. p. 452 et suiv.) に負っている。
- (14) 党大会における、買収による腐敗が直接予選の普及をうながしたのである。
- (15) ウィスコンシン州で全州直接予選法が成立するまでは、 Crawford County System の名で呼ばれた。
- (16) 憲法修正が確定したあとで、人が上院議員を選ぶ資格を有する時、その投票の権利は単に州の憲法や法律に由来するのではなく、合衆国憲法にその基礎を持つのであるという判例が現われた。 *United States v. Aczel* 219 F. 917 (1915)
- (17) 州から連邦への権力集中を促進した主要な原因として、連邦補助金の制度、州権 state's right 理論の司法的 (McCulloch v. Maryland 4
アメリカの連邦制における上院
- wheaton 316 (1819) はその先駆)、実力的 (南北戦争) 解決、憲法修正 (第十三条から第十九条)、州に留保された権限をも規整しつつの連邦の条約締結権 (Geoffrey, v. Riggs 133 U.S. (1899), Asakura v. Seattle 365 US 332 (1924) Missiomri v. Holland 252 US 416 (1920), c.f. Prevost v. Greneau 19 Howard 1 (1857)) を挙げらるべき。