

合衆国憲法第17修正の成立

法学部准教授 二本柳 高信

はじめに

日本国憲法における参議院の位置づけは、以前から憲法学で検討がなされてきた論点であるが、とりわけ今世紀に入ってからの「ねじれ国会」の出現を受けて活発に論じられるようになってきた^{*1}。

参議院が果たすべき機能・作用は、参議院議員の選出方法と密接に関連しているものと考えられる。ある機能・作用が適切に行使されるためには、その任に当たる国家機関がその機能・作用に適合した組織であることが求められるからである。

国会議員の選出方法に関して、学説は、複選制は許されないとする点ではほぼ一致しているように思われるが、間接選挙の可否については意見が分かれており、一切許されないとするもの^{*2}、衆参両院ともに許されるとするもの^{*3}、そして、参議院についてのみ許されるとするものがある^{*4}。

諸外国の上院をみると、アメリカ合衆国議会上院は州を代表するものとされており、同じ上院と呼ばれていても、日本の参議院とは質的に相当異なるものであることは確かである。しかしながら、上院議員の選出方法については、比較を通じて日本の参議院の理解を深めるといふ観点からも検討する価値が無いではないように思われる。特に、合衆国議会上院議員は、建国時には州の「立法府 (Legislature) によって選ばれる」とされていたところ^{*5}、20世紀初頭の第17修正によって州民の直接

*1 最近の議論状況については、石村修「参議院改革・考」専修ロージャーナル6号1頁(2011年)およびそこで挙げられている諸論考を参照。

*2 例えば、佐藤幸治『憲法(第3版)』(青林書院、1995年)112頁。

*3 例えば、佐藤功『憲法(下)[新版]』(有斐閣、1984年)641頁。

*4 例えば、清宮四郎『憲法I(第3版)』(有斐閣、1979年)212頁。

*5 U.S. CONST. art. I, § 3, cl. 1, amended by U.S. CONST. amend. XVII.

選挙へと改められているが、このような変更は、前述のように、上院の果たすべき役割とも何らかの関連を有するものと思われ、その原因が何であったのかの検討は、日本での参議院のあり方を考える際にも何らかの示唆を与えないだろうか。

なお、第17修正については、その実体的な内容だけでなく、その成立を導いたプロセスがどのようなものであったのかということも、次のような点で興味深く思われる。すなわち、合衆国憲法修正を発議できると憲法修正手続を定める合衆国憲法第五編が明示的に規定しているのは、連邦議会、もしくは、州議会の多数の要求により連邦議会が招集する憲法会議の二つだけであり、第17修正は連邦議会により発議をされている。しかし、州立法府によって選出されていた上院議員にとって自らの選出手続をそのように大幅に変更する憲法修正はそう簡単には受け入れがたいものであったのではないだろうか。いったい、どのような事情が、第17修正の成立をもたらしたのだろうか。

このように、合衆国憲法第17修正は興味深いものであるように思われるが、日本の憲法学はもとより、アメリカ合衆国においても検討が少ないことが指摘されている^{*6}。そこで、本稿は、先に述べたような問いに答えるための予備的な試みとして、第17修正がいかなる経緯で採択されるに至ったのか、その歴史を辿ることを目的とする。本稿の構成は以下の通りである。まず、Iでは、アメリカ合衆国憲法制定時に州立法府が連邦議会上院議員を選出するものとされた理由を確認する。次にIIで、憲法制定時に採用された仕組みに対するどのような不満が第17修正をもたらしたのかを検討する。最後にIIIは、連邦議会上院議員の直接選挙を定める憲法修正案が具体的にどのように成立したのかをみる。

*6 See, e.g., Laura E. Little, *An Excursion into the Uncharted Waters of the Seventeenth Amendment*, 64 TEMP. L. REV. 629, 654 (1991) (「裁判所も訴訟当事者も学者も、第17修正にはほとんど何の注意も払ってこなかった」); Todd J. Zywicki, *Senators and Special Interests: A Public Choice Analysis of the Seventeenth Amendment*, 73 OR. L. REV. 1007, 1010 (1994) (「第17修正は最近の法学においてほとんど注意を払われていない」); Jay S. Bybee, *Ulysses at the Mast: Democracy, Federalism, and the Sirens' Song of the Seventeenth Amendment*, 91 NW. U. L. REV. 500, 506 (1997) (「第17修正の構造的な性格にもかかわらず、学問的コメンタリーは驚くほど少ない。同時代の法的コメンタリーはほとんど皆無であり、法共同体は最近になってようやく、第17修正がアメリカの政治・法システムに有する効果を調べ始めた」); Zachary D. Clopton & Steven E. Art, *The Meaning of the Seventeenth Amendment and a Century of State Defiance*, 107 NW. U. L. REV. 1181, 1181 (2013) (「その意義にもかかわらず、[第17]修正が何を意味するのか、どう働くのかに関してはほとんど何も著されてきていない」).

I アメリカ合衆国憲法の制定

A. 前史

植民地時代のあり方を踏襲して、独立後の各邦の多くがその議会を二院制とした。その上院については、確かに、民主的な下院に対して歯止めをかけるという、イギリスの貴族院のような役割が期待されていた^{*7}。それでも、二院制を採用した邦の多くは、下院だけでなく上院の議員の選出についても、直接選挙を定めていた^{*8}。

他方で、1781年に発効した連合規約（Articles of Confederation）をみると、そのもとで設置された連合会議（Congress）は一院であり、各邦から2ないし7名送られる代表（delegate）は、「毎年各邦の立法部の指示する方法によって任命されるものとされた^{*9}。そして、直接選挙を採用したのはコネチカットとロードアイランドのみで、他の邦は、邦議会が代表を選出した^{*10}。

B. 憲法制定会議

今日、「上院議員が州議会によって選出されるという提案は、憲法制定会議ではほとんど異論なく決定に至ったものの一つである」^{*11}という評価がある。もっとも、全く討議されなかったわけではない。以下でみるように、いくつかの別の選出方法を退けて、自覚的に採用されたものである。

1787年5月にフィラデルフィアで始まった憲法制定会議において、上院議員の選出方法は、その最初期に討議の対象となった。会議の冒頭で提出されていたいわゆる「ヴァージニア案」は、全国立法府について二院制を設けることを提案していたが、第二院の議員は、州議会が指名した者のうちから、第一院の議員によって選ばれると定めていた^{*12}。これはしかし5月31日に否決された^{*13}。

*7 See JOHN D. DINAN, *THE AMERICAN STATE CONSTITUTIONAL TRADITION* 140-44 (2006).

*8 田中英夫『アメリカ法の歴史 上』（東京大学出版会、1968年）89頁に、各邦の立法部の構成等についての一覧がある。二院制をとった11邦のうち、上院を直接選挙としなかったのはメリーランドのみである。もっとも、選挙権・被選挙権の要件が両院で異ならされている場合もあった。

*9 ARTICLES OF CONFEDERATION OF 1781 art. V, § 1. なお、代表の数にかかわらず、邦はそれぞれ1票を有するものとされた。

*10 1 WILLIAM W. CROSSKEY, *POLITICS AND THE CONSTITUTION* 525-26 (1953).

*11 Zywicki, *supra* note 6, at 1013.

*12 1 THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 61 (Max Farrand ed., 1966).

*13 *Id.*

代わって採用されたのは、州立法府による上院議員の任命という案であり、この提案は6月7日に圧倒的な賛成多数で可決された^{*14}。これに対して、「人民投票による上院議員の選出を主張したのは、James Wilson一人であった」^{*15}。

もっとも、州立法府による上院議員の選出が支持された理由については、明白であるとは必ずしも考えられていないようである。例えば、Joseph Storyは、州立法府による上院議員の「任命というこの方式が支持された理由は、同時代のどの討議にも、一般にあらわれていない」と評している^{*16}。

Storyは、とはいえ、「われわれに残されている不完全な照明から主要な理由は推察されうる」として、具体的には、州政府と全国政府を結びつけること、性急な立法に対する強力なチェック、そして、全国政府による州の権限への不適切な干渉から守ることによって公衆の信頼を高めることの3点を挙げている^{*17}。

興味深いことに、Storyはこの列挙のすぐ後で、州立法府による上院議員の選出が「より抜きの人物の任命を促すとともに、連邦政府の形成において州政府の権威を確保し、州政府と連邦政府との便利な連絡役となる代理人を州政府に与えるという二つの利点をもつ」という『フェデラリスト』第62編におけるJames Madisonの文章を引用しているが、にもかかわらず、「より抜きの人物の任命」を「主要な理由」には含ませていない^{*18}。最近でも、Vik D. Amarは、「州立法府による上院議員の選出は、1787年には、よりよい上院議員を獲得するという点では正当化されていなかった」と主張している^{*19}。

さて、州立法府による上院議員の選出の主要な目的としての州の自律の保護という論点に関連して、州の権利の実体的な確定という方法を制憲者たちが頼りにしな

*14 *Id.* at 156.

*15 Zywicki, *supra* note 6, at 1013. *See also* RALPH A. ROSSUM, FEDERALISM, THE SUPREME COURT, AND THE SEVENTEENTH AMENDMENT 94 (2001).

*16 JOSEPH STORY, COMMENTARIES ON THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES 496 (2nd ed. 1851).

*17 *Id.*

*18 *Id.*

*19 Vik D. Amar, Note, *Senate and the Constitution*, 97 YALE L.J. 1111, 1128 (1988). ただし、Amar自身認めているところだが、憲法制定会議でそういった観点からの州立法府による上院議員の選出の支持がなかったわけではない。See, e.g., Bybee, *supra* note 6, at 510-12 (憲法制定会議でのその種の議論を紹介)。もっとも、「もちろん、人民デモクラシーに対するカウンターとしての（そして、それ故、独立の判断を行使することを求められる）上院議員という理念と、州の代表としての（そして、それゆえ州に責任がある (accountable)）上院議員という理念の間には緊張関係があった」(*id.* at 516 (footnote omitted))。

かったという点が挙げられることがある。第17修正についての最近のモノグラフィは、憲法制定会議では連邦政府に付与される権限の内容を具体的に詰める議論がなされなかったと指摘して^{*20}、次のように結論づけている。

制憲者たちは、連邦政府に自分たちが与えた広大な権限が濫用されず連邦の設計が保持されるのを確実にするために、連邦政府の権限と州政府の権限との間に正確な境界線を引く代わりに、州立法府による上院議員の選出といった構造的配置に依拠することを選んだのであった。^{*21}

C. 各州での批准

各邦での憲法案をめぐる討議でも、「憲法案の多くの箇所に対して不安が持たれていたにもかかわらず、『立法府による上院議員の選出には批判の言葉は向けられなかった』」^{*22}。このことは、各邦の世論を憲法案に賛成の方向に導くために書かれた『フェデラリスト』の第62編におけるMadisonの次の言葉に象徴的に示されているように思われる。

上院議員が州の立法部によって任命されることについて詳しく述べる必要はない。政府のこの部門を構築するにあたって考案されえたさまざまな形態のなかで、憲法会議によって提案されているものが、おそらく、もっとも世論に合致している。^{*23}

このような議論のなさに関して、Amarは、上院議員の「選出方法は、[上院での州の] 平等な選挙権という『妥協』に結びつけられており、政治的な譲歩であったが故に、決して攻撃されなかった」と指摘している^{*24}。

*20 Rossum, *supra* note 15, at 105-07.

*21 *Id.* at 107. See also Roger G. Brooks, Comment, Garcia, *the Seventeenth Amendment, and the Role of the Supreme Court in Defending Federalism*, 10 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 189, 196 (1987) (「確かに、新憲法の他の規定は反集権的なセーフガードとして仕えたが、憲法制定会議の討議は、主に依拠されたのは[州]立法府による[連邦議会上院議員の]選出であることを明らかにしている」)。

*22 Zwicky, *supra* note 6, at 1014 (quoting GEORGE H. HAYNES, *THE ELECTION OF SENATORS* 14 (1906)).

*23 『ザ・フェデラリスト』 斎藤真・中野勝郎訳 (岩波文庫) 278頁。

*24 Amar, *supra* note 19, at 1128, n. 83 (quoting M. FARRAND, *THE FRAMING OF THE CONSTITUTION OF*

II 州立法府による選出に対する不満

連邦議会上院の議員を州の立法府が選出するという制度は長く安定したものであり、上院議員の「人民による選挙 [の要求] は1870年代までは『極めて無視できるもの』であった」^{*25}。しかし、1870年代以降、上院議員の直接選挙の要求が次第に高まっていった。

その原因としては、人々の間で州立法府による連邦議会上院議員の選出に関する次のような不満があったことが指摘されている。すなわち、州立法府におけるデッドロック、州立法府の買収 (corruption)、そして、非民主性である^{*26}。

A. デッドロック

既存の制度への不満の第一として、州立法府が上院議員の選出をめぐる紛糾し、上院議員を選出できない状態 (デッドロック) に陥ることが挙げられてきている^{*27}。実際、1891年から1905年の間に、20の州で46回のデッドロックがあったと報告されている^{*28}。そのために、州が連邦議会上院におけるその代表を欠いたり、州内の事項の処理という州立法府の本来の業務が滞ったりした。また、「州の立法府におけるこの政治的壟断戦は、政党がそれぞれ好む人物よりも職に適していない妥協的候補の選出を通じてのみ解決され得た」^{*29}。

これに対して、上院議員が直接選挙されることになれば、州立法府がデッドロックに陥ることもなく^{*30}、州内の問題の取り組みに州立法府が専念できるようになることが期待されよう。

THE UNITED STATES 111-12 (1913)).

*25 Brooks, *supra* note 21, at 206 (quoting M. MUSMANNO, PROPOSED AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION, H.R. Doc. No. 551, 70th Cong., 2d Sess. 216 (1928)). See also Kris W. Kobach, *Rethinking Article V: Term Limits and the Seventeenth and Nineteenth Amendments*, 103 YALE L.J. 1971, 1976 (1993) (「19世紀の大部分、憲法修正を求める決議は委員会で静かに消えていった。上院のエスタブリッシュメントは人民選挙の支持者たちをほとんど恐れていなかったように見える」)。

*26 当時、これらの問題に対してまとまった検討を HAYNES, *supra* note 22がしている。

*27 See *id.* at 36-50

*28 See *id.* at 38-39.

*29 Kobach, *supra* note 25, at 1977.

*30 ただし、現実にはデッドロックは例外的にしか生じておらず、第17修正の成立を説明する理由として不十分であるという主張もある。See Zywicki, *supra* note 6, at 1023-24.

B. 買収

直接選挙の要求を生み出した既存のシステムの問題点として当時考えられていたものとして第二に挙げられるのは、州立法府の買収（corruption）であった^{*31}。すなわち、「改革運動が勢いを得た1890年代初めまでに、上院議員選挙は売買されており、『その州の人民が決して上院議員に選出しなかったであろう人物、その選出を確実にするために金銭を不正に用いたというだけの理由で上院議員となった人物が合衆国上院の議席を獲得してきている』という一般的な認識が存在した」^{*32}。

実際、1866年までに、上院は上院議員の選出で買収があったと主張されたケースを一つしか調査しなかったが、1866年から1900年までの間には9回、1912年までにさらに5回、そのようなケースを調査することを求められている^{*33}。

これに対して、「直接選挙は、買収することができないほど多くの人民に票を割り当てることで、選挙の買収を不可能にするだろうと支持者達は主張した」^{*34}。

C. 非民主性

第17修正は、しばしば、19世紀から20世紀にかけてのポピュリズム運動・革新主義運動の文脈で把握されており^{*35}、「第17修正の真の正当化は、そのポピュリズム的アピール、『人民に対する責任のより鋭い感覚を…上院議員に目覚めさせる』」必要であった^{*36}とも指摘されている。

*31 See HAYNES, *supra* note 22, at 51-59. 「州立法府の議員と連邦上院議員の汚職が、間接選挙制度に関して非難された最大の害悪であった」(Little, *supra* note 6, at 200).

*32 Bybee, *supra* note 6, at 538-39 (quoting 23 CONG. REQ 6066 (1892) (statement of Rep. Bushnell)).

*33 See ROSSUM, *supra* note 16, at 190. ただし、実際には、買収のケースはまれであり、第17修正の成立を説明する理由として不十分であると主張するものが最近では散見される。See, e.g., Bybee, *supra* note 7, at 540-41; Todd J. Zywicki, *Beyond the Shell and Husk of History: The History of the Seventeenth Amendment and Its Implications for Current Reform Proposals*, 45 CLEV. ST. L. REV. 165, 197 (1997).

*34 Brooks, *supra* note 22, at 200. See also Ronald D. Rotunda, *The Aftermath of Thornton*, 13 CONST. COMMENT. 201, 207 (1996) (「州立法府による選出はまた、選挙を買収することを候補者にずっと容易にしていた。なぜならば、買収に必要な票の数が少なく、州立法者は記名投票をしていたからである」).

*35 See Clopton & Art, *supra* note 6, at 1189 n.18 (このような理解を示す文献を列举)。ただし、近年では、第17修正が特殊利益によって後押しされていたという見解が提示されている。See *id.* (そのような主張をしているものとして、Bybee, *supra* note 6とZywicki, *supra* note 33とを挙げる)。

*36 Bybee, *supra* note 6, at 544 (quoting Election of Senators, H.R. REP. No. 1456, 50th Cong., 1st

加えて、州立法府が連邦議会の上院議員を選出することについては、不当な選挙区割りという、より具体的な問題が存在していた。もし、第17修正のもとで今日そうであるように、州を一つの選挙区として一人の上院議員を選出するのであれば、有権者の多数が好む候補者が当選をするはずである。しかし、当時の州議会選挙では、投票価値の平等は保たれておらず^{*37}、また、党派的なゲリマンダリングもあった^{*38}。それゆえ、「第17修正へと至った時期に満ちていたかかる不当な選挙区割りのシステムは、『人民による選挙ならば生じたであろう結果とは極めて異なる結果を与える原因となった』」^{*39}のである。

Ⅲ 第17修正の成立

州立法府による上院議員の選出に対する前述の不満の高まりを受けて、19世紀末になると下院は、1893年、1894年、1898年、1900年、そして1902年と、上院議員の直接選挙を定める憲法修正案を可決しているが、しかし、いずれも、上院で承認されるには至らなかった^{*40}。

そのような提案は上院議員を選出している州立法府の権限を奪うものにはかならず、従って、州立法府、そしてそれによって選出された上院議員の反対に遭うことは、ある意味で極めて当然のことといえよう。しかし、そうだとすると、一体なぜ、1912年には第17修正が（下院議員と）上院議員の三分の二以上の賛成を得て、発議され得たのだろうか。

その疑問に対する答えは、第17修正の成立以前に、実は、諸州において事実上の直接選挙が行われていたからである、というものである^{*41}。以下で、そのような実務を見ていこう。

Sess. 2 (1898)).

*37 See DINAN, *supra* note 7, at 166-71.

*38 Brooksは、「直接選挙の支持者達はまた、連邦政治が州のゲリマンダリングにあまりにも強い動機を与えていると主張した」と述べている (Brooks, *supra* note 21, at 200)。

*39 Vikram David Amar, *Are Statutes Constraining Gubernatorial Power to Make Temporary Appointments to the United States Senate Constitutional Under the Seventeenth Amendment?*, 35 HASTINGS CONST. L. Q. 727, 746 (2008) (quoting HAYNES, *THE SENATE OF THE UNITED STATES: ITS HISTORY AND PRACICE* 92 (1938)). 1892年に出された連邦議会の報告書はこのことを問題視して、州立法府による上院議員の選出をやめるよう主張している。See *id.*

*40 See Rotunda, *supra* note 34, at 205.

*41 William H. Riker, *The Senate and American Federalism*, 49 AM. POL. SCI. REV. 452, 463 (1955).

A. Public Canvassと直接プライマリー

上院議員の選出に際しての州立法府の裁量の制限のはしりとしては、上院議員候補者が、自分に投票すると約束した州立法府の議員のために選挙運動するという"public canvass"が挙げられる。これは選挙の意義を変化させるものであった。すなわち、

上院議員候補者が州立法府のためのキャンペーンで州を遊説して回るとき、彼は有権者に、自らを上院議員に投票すると約束した候補者に投票するよう訴えた。有権者たちは次第に、州立法府の立候補者たちの間から、法形成者としての彼らの能力に基づいてではなく、上院議員選挙で彼らが投じるであろう票に基づいて、選ぶようになった。^{*42}

これによって人民は、上院議員の選出に一定の影響力を有するようになった。さらに1888年になると、サウスカロライナ州が「直接プライマリー」を定めるに至ったが^{*43}、これは、「大統領の選出が民主化されたのと同じ仕方の上院議員の選出を民主化した」^{*44}。これにおいて、「人民は、自らが上院議員に望む候補者を示すことができた」^{*45}。直接プライマリーはまず人民党と民主党の強かった南部に拡がり、1903年以降は中西部や北西部の諸州でも広く真似された^{*46}。

もっとも、直接プライマリーにはいくつかの限界が指摘される。まず、「州立法者は直接プライマリーの結果を遵守するよう法的には拘束されておらず、有権者の願望を無視することができた」^{*47}。また、直接プライマリーの結果が州立法者によって尊重されるとしても、「単独の党が州立法府において圧倒的多数を握っている州においてのみ人民による直接プライマリーの結果は真に決定的なものとなることができた」^{*48}。

*42 *Id.* at 463.

*43 *Id.* at 466. 「直接プライマリーは、public canvassを公式なものとし、一般化した」(*id.*)。

*44 Rossum, *supra* note 15, at 192.

*45 Kobach, *supra* note 25, at 1977.

*46 Riker, *supra* note 41, at 466.

*47 Rossum, *supra* note 15, at 192.

*48 Kobach, *supra* note 25, at 1977-78. 「それゆえ、最初、直接的な政党プライマリー制度が上院議員の有効な人民による選出をもたらすのに役だったのは、民主党が支配する南部においてであった」(*id.* at 1978)。

B. オレゴン方式

直接プライマリーのこのような限界に対して、1904年に、オレゴン州ではオレゴン方式と呼ばれるようになった仕組みがイニシアティブを通じて設けられた^{*49}。有権者は、まず自らの政党の上院議員候補をプライマリーにおいて選び、それから、総選挙（general election）でプライマリーの勝者のうちから選んで投票するが、有権者の選択を有効なものとするために、州立法府の選挙の立候補者に対して次の二つの誓約のうちのいずれかに署名することが求められた。一つは、自分の選好に関わらず総選挙で最多得票した上院議員候補に投票する、というものであり、もう一つは、人民の投票結果を勧告以上のものとは考えずそれに従わない十分な理由があると考えるときには自らの判断で上院議員候補に投票する、というものであった。そして、1904年の州立法府選挙では、過半数の候補者が前者に署名し、実際に州民の最多数の票を獲得した上院議員候補者が上院議員に選出された^{*50}。

このオレゴン方式は、他州にも急速に広がっていった^{*51}。ネブラスカ州では、さらに進めて、州立法府の選挙にあたって投票所で候補者の氏名に当該候補者が人民が選んだ上院議員に投票すると約束したか否かが付記された^{*52}。またオレゴン州は、その州憲法に、州有権者の選択した人物を合衆国上院議員候補者に選出することを州立法府に求める規定を設けるまでにいたった^{*53}。

*49 See ROSSUM, *supra* note 15, at 192; C. H. HOEBEKE, *THE ROAD TO MASS DEMOCRACY* 129-30 (1995).

なお、西尾勝「アメリカの直接立法制度に関する覚書」阿部齊ほか編『世紀転換期のアメリカ』（東京大学出版会、1982年）243頁以下で、この制度が紹介されている。

*50 Rotunda, *supra* note 34, at 208.

*51 See Kobach, *supra* note 25, at 1978（オレゴン方式は「1905年と1908年の間に15州で採択された」）。

*52 HAYNES, *supra* note 22, at 103. これは、Cook v. Gralike, 531 U.S. 510 (2001)で問題となったものと全く同じ性質のものだとAmarは評している。Vikram David Amar, *The People Made Me Do It: Can the People of the State Instruct and Coerce Their State Legislatures in the Article V Constitutional Amendment Process?*, 41 WM. & MARY L. REV. 1037, 1069 (2000). Gralike事件で争われたのは、連邦議会議員の任期制限を定める合衆国憲法修正に賛成するようにという州の指図（instruction）に従う約束をしたかどうかを連邦議会議員選挙の投票所で候補者名に付記することであった。連邦最高裁は違憲であるとしたが、多数意見の理由付けは、合衆国憲法の選挙条項が州に付与している権限を逸脱しているというものであった。

*53 Riker, *supra* note 41, at 466. このような仕組みが、第17修正の成立まで州の「立法府（Legislature）」による上院議員の選出を定めていた合衆国憲法に反しないか、理論的には大きな問題となり得るが、ネブラスカ州の制度同様、合衆国最高裁で争われることはなかった。See Amar, *supra* note 52, at 1070 n.133 & accompanying text. Amarは、事実上直接選挙によって

C. 第17修正の成立

1909年の第61回連邦議会において、上院は、上院議員の直接選挙を定める憲法修正案の検討を始めたが^{*54}、討議の中心はもはや、直接選挙の是非ではなかった^{*55}。州での直接プライマリーやオレゴン方式の導入の結果、「1908年の終わりまでに、28州がそこにおいて上院議員が事実上人民に選出される何らかのメカニズムを有していた」^{*56}のであり、憲法修正を検討する当の上院議員の多くが、事実上、直接選挙によって選ばれていたからである^{*57}。最終的に第17修正となった憲法修正案は、第62回連邦議会で両院の三分の二以上の賛成を得て発議されたが、州に送られてから1年足らずで発効に必要な数の州による承認を獲得し^{*58}、1913年5月に発効した。

なお、州立法府による上院議員の選出が合衆国憲法制定時には連邦制との関連で正当化されていたことを考えるならば、第17修正はアメリカ合衆国の連邦制、州代表としての上院議員という理念にも小さくない変更を強いるものだろう。しかしながら、当時の討議を検討した論考の多くが、第17修正の成立時にはそういった観点からの議論は乏しかったと結論づけている^{*59}。また、第17修正の成立から約10年後

選出されていた上院議員が正統でないとするれば、上院による同意を経て任命されている連邦裁判所の裁判官も何らかの意味で正統ではないことになる」と指摘する (*id.* at 1070)。

*54 See ROSSUM, *supra* note 16, at 208.

*55 合衆国憲法のいわゆる選挙条項は、「上院議員および下院議員の選挙を行う時、所および方法は、各州においてその立法府が定める」としつつ、連邦議会に、その規則を設け、または変更する権限を認めていた (U.S. CONST. art. I, §4, Sec.1)。これに対して、「州権の闘士達は、上院議員選挙の時・所・方法に対する排他的なコントロールを州に移す手段として直接選挙の提案を用いようとした。そして、権限のかかる移動の妥当性が第61回連邦議会と第62回連邦議会における上院議員の直接選挙をめぐる討議の目玉となった」のである (Clopton & Art, *supra* note 6, at 1181 ((footnote omitted))). なお、連邦議会がその権限を握り続けるかどうかは、「南部の州において普通であった人種的に偏った選挙実務にとっては大きな含意を有する問題であった」 (Kobach, *supra* note 25, at 1979 n.37)。結局、この点を変更しない憲法修正案が連邦議会を通過した。See ROSSUM, *supra* note 15, at 208-14.

*56 Kobach, *supra* note 25, at 1971 (footnote omitted).

*57 See, e.g., Rotunda, *supra* note 34, at 209 (「上院が第17修正を承認した1912年までに、上院議員の約6割が事実上の直接選挙によって選出されていた」)。

*58 当時、憲法修正の成立に必要な州の数は36であったが、36番目にコネチカット州が承認したのは1913年4月8日のことであった。州での承認の経過については、see ROSSUM, *supra* note 16, at 214-218.

*59 See, e.g., *id.*, at 219 (「第17修正の採択と承認をめぐる長々しい討議について特に注目すべきなのは、連邦制へのその潜在的なインパクトについてどんな真剣な検討も体系的な検討もなかったことである」); Bybee, *supra* note 6, at 204-05 (直接選挙の「反対者達は、しばしば、上院は

に公表された、「州の主権に対する連邦の侵入」と題する、まさに州の主権とその衰退を主題とするある論文も、第13修正以降の憲法修正に対して「連邦政府の権力の拡大と州の主権の破壊を目的としている」という評価を下しているが、唯一、「上院議員を人民が選出するものとすることによって上院の尊厳と独立の低下に帰着した第17修正は例外」としている^{*60}。

おわりに

本稿は、合衆国憲法第17修正の成立にいたるまでの歴史を辿ってきたが、最後に、関連する論点の所在を手短に指摘することで、本稿を閉じることにしたい。

まず、第17修正の成立をもたらしたものは、一言で言えば、州の立法府、そしてそれによって選出される上院議員に対する強度の不信であった。このような不信は、アメリカの州憲法の歴史を形作るもののひとつであるが^{*61}、他方で、憲法構造において人民をどう位置づけるかという問いを同時に伴うはずである。また、第17修正が合衆国憲法のもともとの連邦制のデザインにどう影響するかという問題もある。しかし、これらについては当時も現在も議論の蓄積に乏しいといえる。本稿もこれらの問いに立ち入ることはできなかったが、これらの検討は、代表と選挙の関係を理解するのに資するところがあるように思われる。

次に、第17修正は、その実現に、変更を強られる現行の統治構造に利害を有する公務員の同意が必要であったという状況にあった点が特徴的である。改革運動は、その隘路を、いわば合衆国憲法を迂回する形で切り抜けた。このような迂回が合衆国憲法に照らしてどう評価されるべきなのかについては、本稿では検討するに至らなかったが、少なくともこの歴史は、かかる状況での憲法修正は、実体的な政策に関するそれとは異なる問題を有するものとして検討される必要があることを、示しているように思われる^{*62}。

州の諸権利を確保するよう特に設計されてきていると断言したが、その役割を上院が果たすことについての間接選挙の理論的重要性を説明することはまれであった」。

*60 Edward P. Buford, *Federal Encroachments Upon State Sovereignty*, 8 CONST. REV. 23, 37 (1924).

*61 州立法府への不信が、その立法手続に対する様々な州憲法上の制約を生み出しことについては、拙稿「アメリカ州憲法の単一主題ルール」産法41巻4号900頁(2008年)で検討したことがある。

*62 なお、このような状況は、最近では、連邦議会議員の任期制限をめぐって現れているところである。See *supra* note 52. そして、その問題を扱っている論文は、しばしば、第17修正を取り上げ、検討を加えている。See, e.g., Kobacah, *supra* note 25; Rotunda, *supra* note, 34; Amar, *supra* note 52.