

1964年公民権法と大統領政治

安 藤 次 男

目 次

はじめに

1章 ケネディの公民権構想

2章 下院審議

3章 上院審議

おわりに

はじめに

1960年代のアメリカ政治は、しばしば「福祉国家自由主義の時代」と呼ばれてきた。ジョンソン大統領の「貧困との戦い」によって福祉政策が大きく前進し、それとベトナム反戦運動が生み出した「対抗文化」とがあいまって、ニューディール以来のアメリカ自由主義が隘路に陥り、ニクソン政権以降の保守化の時代をもたらしたと考えられている。

L・J・メドカフとK・M・ドルベアは、1960年代の政治が国民に社会福祉への過大な期待を持たせたこと、かつ、企業利益を促進しつつ国民保護を進めるというリベラリズムの二重の原理がパイの成長の終焉によって再分配をめぐる対立を生んで保守化を導いた、と説いた¹。より端的に批判したのがアロンゾ・ハンビーである。彼は、ジョンソン政権時代の偉大な社会計画が政府の無駄（過剰の政治）と腐敗そして労働意欲の減退とインフレを招き、それに対するミドル・クラスの反乱（ニューポリティクス）とベトナム戦争反対が1970年代以降の保守化をもたらしたとする²。このような枠組みは、ジョンソン評価についてはまったく逆であるが、ガレス・デイピースと共通する。彼は、FDRからジョンソンまでの自由主義が伝統的な「個人主義的自由主義」（機会の平等を重視する自由主義 = opportunity liberalism）であったのに対して、1972年の民主党大統領候補ジョージ・マクガバンが言わば結果の平等（結果の平等

を重視する自由主義 = entitlement liberalism) を主張することによって偉大な社会計画の路線を損なったとする³⁾。

いずれにしても、このような歴史評価を生んだのは、1960年代前半のジョンソン政権が推進した社会的平等化政策にあったが、そのような政策構想が可能になったのは1964年公民権法によって人種差別に関わる社会構造の歪みが決定的に是正されたからである。1964年公民権法は、連邦法をもって南部を中心とする人種差別の構造を覆した。選挙権に関わる差別も翌1965年の投票権法で基本的には是正された。

ドリス・ケアンズは、ケネディは公民権法に消極的だったとした上で、ジョンソンが法案修正について妥協はしないと決意していたこと、上院のカギを握っていた共和党のダークセン議員らとも個人的な接触を繰り返すなど、積極的により強力な公民権法にするためにリーダーシップを発揮したと高い評価を与えている⁴⁾。

ヒュー・グラハムは、1964年公民権法成立の要因は、国民の間の広範囲な公民権コンセンサスの存在だとし、それを生み出したのは次ぎのようなアメとムチの巧妙なバランスにあったとする。アメは、高位の宗教指導者による道徳的な説得、法体制への憲法上の支持、ケネディ暗殺、黒人の非常な被害者意識。ムチは、バーミンガム事件に対する全国的な怒り。その上でグラハムは、ジョンソンについて、歪んだシステムの操作人であるとともにその囚われ人であったけれども、1964年の大統領選挙の中で人種に焦点が絞られた政治が南部有権者に集中するのを見つめたのである、として、翌年の投票権問題に対する評価と比べると、やや彼のリーダーシップに疑問を投げかけた⁵⁾。

グラハムよりもより消極的なジョンソン像を提起したのが、ロバート・ダレクである。彼は、ジョンソンについて、通らないような法案を全力で推進することは自分の政治的立場に厳しい打撃となると恐れていたことを指摘し、また、南部が新法に抵抗して暴動を起こし、無政府状態になり、経済が後退し、その結果、1964年選挙で自分が窮地に追い込まれるのではないかと恐れていたことを重視して、ジョンソンのリーダーシップを小さく見ている⁶⁾。

公民権と大統領政治の関連に注目するロナルド・D・シルヴィアは、横軸に「大統領の個性」と「統治上の任務」を、縦軸に「積極的・党派的」と「対応的・社会諸力」をとって、トルーマン、アイゼンハワー、ケネディ、ジョンソンの4代の大統領政治を位置付けた。ここでは、ジョンソンについては、民主党が大統領選挙でも議会選挙でも圧勝した1964年選挙のあとにできた1965年投票権法を重視したために、ジョンソンは横軸・縦軸のすべての要因をバランスよく持つ大統領という評価を与えているだけである。ジョンソンが上院議員として関わった1957年公民権法および1960年公民権法について、その妥協的な性格を指摘し、また、1964年法についても、第7篇(雇用機会均等委員会の設置)など強力な措置の導入を指摘しつつも、議会通過を優先して投票権の保証に見るべき前進が盛り込まれなかったことを指摘しており、

1964年段階のジョンソンのリーダーシップへの評価は低いと見られる⁷⁾。

1章 ケネディの公民権構想

1961年までの8年間の共和党政権時代に対抗する民主党のケネディ政権は、共和党保守主義への批判を込めて自らをリベラルな路線で表現することになった。

ニューディールは人種問題を直接の問題として取り上げなかった点に後世から批判される最大の問題点を持っていたが、第2次大戦後の民主党トルーマン政権が軍隊における差別禁止などの施策を進めて、民主党は人権と市民的自由擁護の政党としての地位を確立していった。

第2次大戦後の民主党の選挙綱領における公民権関係の条項の変化の中に民主党の立場の変化がよく現れている。トルーマンが奇跡の勝利をおさめた1948年大統領選挙への綱領は、トルーマン大統領の公民権に関する立場を支持しつつ、完全で平等な政治参加の権利、平等に雇用される権利、人身の安全の権利、公務員・軍隊で平等に扱われる権利、の4点をアメリカの基本的な原則として確立する必要性を主張した⁸⁾。スチーブンソンがアイゼンハワーに敗れた1952年選挙に向けては、1948年綱領から公務での平等待遇を削除した上で、他の3点の順番を変えて、雇用の平等、人身の安全、平等な政治参加、を盛り込んだ（K. H. Porter and D. B. Johnson, p.487）。スチーブンソンが再び敗れた1956年選挙の綱領では、1954年のブラウン判決の衝撃を受けて学校における差別禁止の主張が初めて明文化され、かつ投票権問題が最重要課題と設定されて、完全な投票権、収入の高い仕事につける完全な権利、③人身の完全な安全、④公的に支えられた教育において教育を受ける完全な権利、の4点が盛り込まれた（K. H. Porter and D. B. Johnson, P.542）。

ケネディがニクソンに勝った1960年選挙の綱領では、前回に比べて綱領の分量が全体として10%程度増えたが、中でも公民権の条項には1956年綱領の3倍程度の分量が割り当てられて、民主党にとっての優先順位が高まったことが窺われる。ここでは、公民権問題を設定する根拠として、「わが国のオープンな自由社会と共産主義国の閉鎖的社會を区別するのは、われわれが人間に対する尊厳を尊重しているということである」と述べて、冷戦状況の中で対ソ戦略の観点からも国内での人種差別問題を解決しなければならないという論理を明らかにし、「自己統治の第1の原則は投票権である」として、投票権保障を最大の課題として確認した。その上で、憲法の保障する「法もとの平等」を実現するために、民主党が選挙で勝利したら、投票権の要件としてのリテラシーテストや投票税を廃止し、公教育における差別を終わらせ、平等な雇用機会を保障し、政府機関における人種分離を終わらせ、連邦住宅建設計画における差別をなくすことを約束し、そのためには行政命令、司法長官の法的対応、立法、議会における多数決制の改善、を進めると宣言した（K. H. Porter and D. B. Johnson, pp. 599-600.）。

人種差別廃止の問題は、1957年公民権法で「投票権」保護が焦点となって以来、議会における改善策は成果を見なかった。ケネディは、1963年2月28日の教書で、投票権、教育、雇用、公共施設における平等および公民権委員会の権限強化の5点を説き、次の3つの措置を主張した。投票権訴訟の際の連邦投票査察官の派遣、連邦選挙に関する有権者登録の際に人によって異なるテストや基準を当てはめることの禁止、リテラシーテストにおいて6学年の経歴があれば読み書きができるとみなす、などの措置ですべての国民に投票権を保障する。公民権委員会の権限の強化。憲法に沿って学校における人種分離を廃止しようとする校区に対する連邦補助金制度の設置。具体的な措置として提案された以上の3点は、明らかに1960年民主党綱領の路線に比べてもきわめて消極的なレベルにとどまっており、公民権推進派を失望させた。公共施設における差別禁止に関しては、「連邦政府は、すべての人々に公共施設の平等な利用を保障しようとする州・地方社会および民間企業の努力を奨励し支持する」という提言にとどまっており、連邦の行政府や立法府の独自の取り組みを目指すものではなかった⁹⁾。

この事態を大きく転換してケネディ政権の積極的な取り組みを生み出したのは、同年4月から6月にかけてアラバマ州バーミングハムを主要な舞台に起きた公民権運動弾圧事件だった¹⁰⁾。マーチン・ルーサー・キングに指導された黒人が公共施設や雇用における差別に抗議する座り込みやデモ行進を繰り返し行った際に、ジョージ・C・ウォーレス知事もとの州政府は警察犬をけしかけ、多数の参加者を逮捕した。また、黒人地区の家やホテルには爆弾が投げ込まれ、その報道は全国の人々に衝撃を与えた。

6月19日、ケネディは自ら作成した「1963年公民権法案」を両院に送付した。その際に発表した教書は次のように法案の内容と趣旨を説明していた (*Public Papers of the Presidents - Kennedy, 1963, pp.483-494*)。

公共施設における平等な待遇。公共施設とは、ホテル、レストラン、娯楽施設、小売商店。すでに30州とワシントンDCが公共施設における差別を禁止する州法を制定している(国民の3分の2)。連邦政府は、これらの差別が国民経済にマイナスの影響を与えていること、および、議会は憲法修正14条によって市民の差別的待遇を認めない立法を行う権限を持っていること、のゆえに、差別行為をなくす権限と義務を持っている¹¹⁾。学校における人種分離の廃止。公正で完全な雇用。黒人の失業率は、全体の平均の2倍になっている。黒人は、熟練技術を持たないがゆえに、最後に雇用されて最初に解雇される。だからまず、経済成長が必要だし、職業訓練による技術の習得も大切だ。コミュニティ関係サービス局の設置。人種差別をしている機関に対する連邦助成金の停止。

公民権運動の指導者は、この法案がかなり前進的なものであることは認めつつも、公共施設における差別禁止のあいまいさの克服、黒人投票者を登録する連邦官吏の設置、司法長官が訴訟を提起できる広範な権限、公正雇用委員会の規定を取り入れること、などを要求した(シュ

レジンガー，442ページ）。

上院の司法委員会は南部派が強く、実質的な審議に入ろうとしなかった。これを見通していた政府は、公民権派のE・セラーが委員長であった下院司法委員会を重視した「下院先議戦略」を立てていた。かつてから、公民権法案は下院で可決されながら上院特有のフィリバスター制度に阻まれるという歴史を持っていた。下院だけでなく上院においても、本法案に対して過半数の支持を獲得する見こみはかなり確かだった。しかし、上院議員の中で、「ミシシッピの西からカリフォルニアの東までの諸州の上院議員たち」は法案には賛成だがフィリバスターをやめさせるための「討論終結」には反対だと見られていた。ケネディの言によれば、「公民権とはまったく関係がない。これらの州の上院議員たちは、自分たちの所属する小さな州が下院でどんな運命をたどってきたかを知って、時間の制約なく演説をすることは小さな州が自己防衛をする唯一の手段だと信じている」という状況にあった（シュレジンガー，443ページ）。

黒人の地位の向上への大統領の支持を固めるために街頭行進をした経験を黒人運動は持っていた。1941年、NAACP(黒人地位向上協会)のA・フィリップ・ランドルフの呼びかけでワシントン大行進が行われ、その結果、同年6月25日に連邦公務員や軍需産業従業員については人種、皮膚の色、出身国による差別を禁止するための「公正雇用実施委員会」(FEPC, Fair Employment Practice Committee)を設置する大統領命令8802号が出されたのである¹²⁾。この命令の背後には戦時体制への移行という緊急の国防上の配慮が強かったと考えられる(この委員会は、1943年の行政命令9346号でCommissionという表記で再設置された)。この前例を念頭において、議会審議の促進を目指した黒人運動の指導者であった全国都市同盟のホイットニー・ヤング、人種平等会議のジェイムズ・ファーマー、NAACPのランドルフらは、8月28日にワシントンで大行進を行うことを計画した。1963年6月22日に黒人運動指導者を招いて公民権法に関する戦術を話し合った際に、ケネディは法案反対派に口実を与えるのは得策でないとの意見を口にした(シュレジンガー，443 - 447ページ)。計画が決められると逆に、参加者が少ないと反対派を勢いづかせると心配したが、主催者が目指した参加者10万人を大きく超える25万人を集めて大成功し、「私にはまだ夢がある」というマーチン・ルーサー・キングの演説は全国に感銘を与えた。

2章 下院審議

公民権法案支持のリベラル派議員は、法案をより強力なものにすべきだと主張して、司法委員会の小委員会で、公民権侵犯のあったときに司法長官が提訴する権限を強化するなど次々とより強力な修正案を検討していった。過去の歴史を見ても、現実の政治勢力の配置を見ても、下院では過半数の賛成で可決される可能性が高かった。そこで、法案反対派の議員(ほとんど

が南部民主党議員)は、より強力な法案にすれば上院で否決されやすいと考えて、リベラル派の動きに同調するという奇妙な構図が成立した。しかし公民権法案推進派にとって、共和党議員からの支持を維持するためには、その構図は危険な道であり、秋に向けて下院司法委員会での審議は膠着状態に陥った。

公民権委員会は、統一的な投票基準について連邦レベルでの保障を要求するとともに、「公正雇用実施委員会法」(FEPC法)を策定すべきだと主張した。この公正雇用実施委員会法は、私企業をも対象とし、労働者によって監督される連邦機関を志向していた。

一方、共和党のマカロック(William McCulloch)司法委員会委員は、人種的な不均衡を是正しようとする学校区に対する財政的・技術的援助の条項を政府案から削除する修正案を出し、それによって、人種分離廃止条項は「法律上の分離」に対してのみ適用されるものとなった。当時の南部では、白人と黒人が一緒に学ぶ公立学校に通学している児童はわずか2%にしかすぎなかった。公立学校における人種分離への批判には、大きな共通項があったが、「人種の不均衡 = racial imbalance」の解消を立法対象とすることに対しては、異論が大きかった。人種不均衡論は、連邦法の適用対象を北部の州にも拡大するものだからであった。のちに「バス通学制度」などによって事実上の「人種不均衡」を解消する試みが「アファーマティブ・アクション」の概念のもとに行われることになるが、1964年段階ではそのようなコンセンサスはリベラル派も含めてかならずしもなかった。最終的な法律は、その第4篇Sec.401(b)で、「人種分離廃止とは、人種、皮膚の色、宗教または出身国に関わりなく公立学校へ生徒を割り当てることを指す。しかし、人種分離廃止は、人種的不均衡を是正するために公立学校に生徒を割り当てることを意味するものではない」と規定することとなる。

隘路を開けた要因は、2つある。第1は、大統領のリーダーシップである。ケネディは、大統領の即時のかつ積極的な介入を求めるロバート・ケネディ司法長官の進言を容れて、妥協案作成のリーダーシップを取ることにした。10月下旬、彼は共和党のハレク院内総務やマカロック司法委員を含む下院の指導的議員を招いて、公正雇用実施委員会の権限は裁判所の権限の中に含まれること、司法長官に公共施設における差別廃止を提訴する権限を与えること、などを含む妥協案を作成した。第2の要因は、9月10日に下院歳入委員会で、9月30日に下院本会議で「所得税減税法案」が可決されたことである。ケネディ政権は、アメリカ経済強化のために所得税減税が必要だと考え、1963年の年頭教書では、「アメリカ社会を強化し、毎年生まれる400万人に雇用機会を確保し、貧困の淵にいる3200万人の生活を改善する」ための最大のポイントが「所得税減税」だと強調していた(*Public Papers of the Presidents - Kennedy 1963*, p.13)。公民権法案の審議によって最大の課題である減税法案の成立が妨げられることがなくなったことがケネディ政権側の積極的な取り組みを可能にしたのである。

かくて、セラー委員会は、10月2日までに、公共施設における人種分離禁止を州の認可にも

とづくすべての施設に拡大し、個人の権利が侵害されたと思われるときに訴追できる広範な権限を司法長官に与えるように、大幅に法案を強化した。

これに対して、R・ケネディ司法長官は10月15日に、セラー修正が、公共施設の概念を拡大しすぎたこと、州の認可の件は州法の変更によって容易に対象が変わるという不安定さをもつこと、を批判し、さらに同修正が、司法省の権限を拡大することによって司法省や連邦裁を警察的機能という厄介な問題に巻き込む危険があると反対した。

この過程で、大きな争点になったのは雇用問題だった。1961年3月6日、ケネディ大統領の行政命令10925号に基づいて大統領直轄の機関として副大統領をヘッドとする「雇用機会均等委員会」(EEOC, Equal Employment Opportunity Committee) が設置されていた。EEOCは、連邦公務員(250万人)、政府契約企業の従業員(1500万人)、連邦の資金援助を受けている建設事業の従業員(250万人)だけを対象とした。このEEOCを政府の独立行政機関として設置し権限を強化するための下院法案405号(HR 405)は、下院労働教育委員会(パウエル委員会)が7月22日に本会議に送付したもので、10月、セラー委員会によって下院法案7152号(HR7152)の第7部として組み入れられた。同法案は、雇用主、労働組合、雇用事業所に対して、人種、宗教、皮膚の色、出身国または祖先、を理由として、特定の個人を雇用したり解雇したりすること、あるいは、雇用の報酬、期間、条件、特典に関して差別的取り扱いをすることは、違法であると定め、EEOCは将来の侵犯に対して、復職や被害者への支払いを含む「指し止め命令救済」を求めて連邦地裁に雇用主を民事訴追する権限を持つものとされた。

FEPCは、行政機関でありながら準司法的役割を持つところから、一般に、大きな政府に消極的な共和党議員は支持しない傾向が強かった。ルーズヴェルト大統領時代の1935年ワグナー法(全国労働関係法)がNLRB(全国労働関係委員会)を設置したとき以降、調査・訴追という警察的・検察的機能と、判定・救済という司法的機能とをめぐる争いが激しくなり、共和党はNLRB型法律の「プロレイバー的傾向」や「証拠主義の軽視」、「立証責任の転嫁」などを批判して、行政機関に司法的機能を与えることに反対だった。他の公民権関連条項が、「超党派の争点=党派横断的争点」(民主党と共和党のリベラル派、対、共和党保守派・南部民主党)であったのに対して、このEEOC問題は歴史的経緯を背景に持つ「党派的争点」であった。下院教育労働委員会(パウエル委員長)の中心だったロバート・P・グリフィン共和党議員は、前年の1962年の「EEOC法案」審議に際して、新EEOCには公聴会の開催や禁止命令という準司法的権限は与えないようにと主張していた。EEOCのような行政機関は、調査や訴追の機能に限定されるべきであり、最終決定するのは裁判所であるべきだとの主張に基づいていた。しかし、1963年7月11日には、パウエル委員会において、民主党議員13名対共和党議員7名の票決でEEOCに準司法的権限を付与することが決定された。こうして、EEOCがHR7152の第7部に組み入れられたときに、それは「中止命令」(cease and desist orders)の権限を持つ準司

法的モデルとなっていた¹³⁾。ただし、R・ケネディ司法長官自身は、かつてマカロック議員の秘書をしていたこともあって、共和党の主張に共感しており、政府は共和党の反論を容認して準司法的モデルから訴追モデルに戻した。

10月29日、セラー修正案は、超リベラルな法案にすることで本会議での否決を期待した南部保守派の支持はあったが、中道派連合が15対19で否決し、代わりにケネディ＝マカロック修正案が20対14で可決されて下院本会議に送付され、下院議事運営委員会に付託された。この修正案は、結果として政府原案よりもより強力な公民権法案となった¹⁴⁾。ポイントは雇用における差別禁止であるが、議会議事派や公民権運動の諸団体からは不評だった。床屋や靴磨きなどの個人サービス施設や食堂を持たない小売店がマカロックの主張で適用外とされ、さらに州の認可した施設も適用から除外されたからである。ここに、オムニバス法案としての1964年公民権法案が最終的な形を整えて、11月20日にロディノ議員が下院本会議で趣旨説明を行って本格的な審議に入った¹⁵⁾。

しかし、審議途中の11月22日、ケネディは暗殺され、ジョンソン副大統領が大統領に昇格した。

大統領に昇格したジョンソンは、ケネディ路線の継承の中に自らの正当性を見出そうとした。就任5日後の教書で、ジョンソンは「ケネディを継承しよう」と言いつつ、前半でベトナム・ベルリンへのコミットメントなどの世界政策を論じた後、後半では公民権問題と減税問題の「継承」を強調して、「ケネディが長く戦ってきた公民権法案をできるだけ速やかに成立させることこそケネディの思い出に報いる道である。国の内外でこのアメリカを強くするのに公民権法ほど強力なものはない」と主張し、公民権法を国内政治の最重要課題として確認した (*Public Papers of the Presidents, Johnson, 1964, p.9*)。

彼は、下院でまず可決させるという戦略でもケネディを継承した。

ジョンソンも、超党派の支持を固めることが重要だと認識していた。「通らないような法案を全力で推進することは自分の政治的立場に大きな打撃を与える可能性がある」(R.Dallek, p.118.) と恐れており、かつ、そのような敗北の危険性があるという認識も持っていた。1964年1月の年頭教書には公民権法案についてのジョンソンのプライオリティが窺える。彼は、「雇用、教育、住宅その他あらゆる分野で機会があらゆる色の皮膚を持つアメリカ国民に開放されねばならない」とし、「われわれは人種差別の一部ではなくすべてを廃止しなければならない。なぜなら、人種差別は、単に、経済問題、社会問題、政治問題、国際問題、であるだけでなく、それは道徳の問題でもあるからだ。だからこの会期で下院にかかっている法案を成立させねばならない」と述べて、公共施設への機会均等、連邦の援助を平等に受ける権利、投票の平等、よい公立学校に子供を通わせる機会の平等、の4点にとくに言及した。ここには、雇用問題を第1に取り上げたケネディ時代よりも優先順位が上がってきている状況を追認した

ことが窺える（*Public Papers of the Presidents, Johnson, 1964, p.116*）。

下院の最大の難関は、議事運営委員会委員長のハワード・スミス（バージニア）だった。可能ならば同委員会を回避することがもっとも効率的な道であり、ジョンソンはその可能性を追及すべく「回避署名」（discharge petition）運動を画策した（218名の下院議員の署名によって法案を委員会を回避して直接に本会議にかけることができる）¹⁶）。民主党リベラル派は賛同したが、共和党議員はリベラル派のセクト的な陰謀だと反対し、民主党中道派もそれが超党派の支持の獲得の障害になるとして消極的で、ジョンソンもあきらめたが、その直後の1964年1月30日、議事運営委員会は11対4で可決して本会議にかけた。

本会議での可決には、法案の内容に照らして何の問題もなかった¹⁷）。2月8日には、スミスが第7篇の雇用差別禁止の条項に「性による差別禁止」を盛り込む修正を提案した。保護される階層に女性を追加することによってFEPCを阻止しようとしてきた南部議員の常套手段であったが、とくに女性議員にとっては女性保護の条項は望ましいものであった。歳入委員会初の女性委員であったマーサ・W・グリフィスが超党派的にスミス案支持で動いた。共和党と南部民主党がフェミニズム支持を理由に新しい保守連合を形成した。女性の権利向上という本来の主張と保守派の議会戦術との奇妙な符号はフェミニストを悩ませた。しかも、女性の権利保護を重視する伝統的な「保護主義 = protectionism」に対して、当時台頭しつつあった「対等主義 = egalitarianism」（たとえば、女性は男性と対等な条件で雇用を見つけ確保すべきだという主張）はそれまでのエレノア・ルーズヴェルト的な路線に対しては時代遅れだとして批判的で、とくにERA（Equal Rights Amendment = 女性の平等な権利を保障する憲法修正運動）支持の民主党の若い女性是对等主義の影響を強く受けていた。しかしスミス修正案は、ベテラン議員、白人議員、男性議員、そして保守派南部民主党議員の賛成で、168対133で可決された（H.D.Graham, *Civil Rights and the Presidency*, pp.76-77）。無神論者や共産主義者を保護対象に追加する修正案は、92対137で否決された。「年齢による差別禁止」を盛り込んだ修正案も、94対123で否決された。

2月10日、下院は公民権法案を290対110で可決した。審議の過程で124の修正案のうち34が採択されたが、採択された修正は、その大部分は技術上の修正を求めるものにとどまった。

3章 上院審議

上院はかつて繰り返し、下院で可決された公民権法案を、多数決でまたはフィリバスター（雄弁による議事妨害）によって葬ってきた。したがって、ジョンソン政権が法案成立を図るには、第1に上院の司法委員会や議事運営委員会に法案をかけない道の実現、第2に、フィリバスター終結の議決に必要な3分の2の賛成の確保が必要だった。

共和党はリンカーンの奴隷解放イメージを大切にしており、民主党もニューディール以降は党支持者の主体を「北部の都市の労働者」に移して「都市型政党」に変容して人権問題に関してもリベラルな潮流が強くなっていた。したがって、両院で公民権法に対する「過半数」を獲得することは容易であった。にも関わらず上院でこれまでと同様に、法案成立に対する不確定な見とおしがあったのは、法案の特定の条項に関して、あるいは議会手続に関して、議員の態度が3つの基準で分かれていたからであった。

公民権法に関しては、基本的に、「両党のリベラル派, 対, 共和党保守派と南部民主党」という「左右対立」があり、EEOCに関しては、「連邦政府の強化を目指す民主党, 対, 連邦政府の肥大化に反対の共和党」という「党派対立」があったが、一方では、最大の課題であるフィリバスターに関しては、「小州の立場を擁護するフィリバスター支持の小州, 対, それにこだわらない大州」という「州対立」があった¹⁸⁾。

投票権の平等な保障は、投票税に関してもリテラシーテストに関しても（1964年公民権法案はどちらも禁止していなかったが）、主に南部に適用されることが想定された法案だった。公立学校や公共施設における人種分離禁止も、南部を念頭において規定された¹⁹⁾。しかし、雇用差別の問題は、南部に固有の問題ではなかった。雇用主は、雇用や昇進をさせる自由、能力に応じて雇用する自由に対する官僚的な侵害を恐れていた。したがって、公民権法案は当初は超党派的な連合によって支持されることを通じて、「南部問題の解決」という「地域化」が生じたのであるが、第7篇の雇用問題は、「性による差別禁止」が持ちこまれる前から「地域化」を拒否する性格を持っていたのであり、どう「地域化」によって「公民権派」を多数派とすることが議会戦術として問われることになった。

3月26日、法案を司法委員会（イーストランド委員長）に付託する議案が34対50で否決され、上院本会議に直接上程する議案が67対17で可決されて審議が始まった。共和党リベラル派のT・H・カツエルは、同日、法案を支持して「効果的な公民権法を制定する戦いは党派的なものではない。それは、アメリカの戦いなのだ」と述べた²⁰⁾。

院内総務のM・マンズフィールド（民主、モンタナ）は中道派、E・M・ダークセン（共和、イリノイ）はやや保守派と見られ、院内幹事のH・H・ハンフリー（民主、ミネソタ）およびT・カツエル（共和、カリフォルニア）ともリベラル派と考えられたが、彼ら4人の共同作業に法案の成否がかかっていた。法案反対派の中心は、R・B・ラッセル（民主、ジョージア）である。

法案反対の南部派が提出した500を超える修正案は、そのほとんどが否決されたが、下院案により進歩的な内容を求めるリベラル派や下院案を行き過ぎと考える保守派を考慮すると、原案に何の修正もなしにクローチャー（討論終結決議）を可決して本会議を通すことは困難に思われ、妥協案作成がさまざまなレベルで試みられた。

問題は、進歩的な度合いをどの程度にするか、および、公民権問題をできるだけ南部問題として処理すること、の2点にあった。リベラル派には、公立学校における人種不均衡問題も含めて、より強力な立法への期待が高かったが、上院の焦点は過半数の獲得ではなくて、クローチャーを可能にする3分の2つまり67票の確保にあり、その観点に立つと、下院案をどこまで穏健化できるかがポイントであった。この妥協案作成の中心が共和党のダークセンだった。

ダークセンは、公民権問題をできるだけ南部問題に限定する修正案によって北部保守派を賛成派に変えることを重視した。「南部以外では、学校、レストラン、の人種分離や黒人からの選挙権の剥奪は本質的に南部の問題だと考えられているが、雇用差別は全国共通の現象だ」という認識が強くなっていた（H.D.Graham, *Civil Rights and the Presidency*, p.82）。したがって、11のタイトル（篇）から成る1964年公民権法案の中で、法案第1篇（投票権保護、特別の新規の措置は盛り込まれていない）、法案第2篇（公共施設における人種差別の禁止）、法案第3篇（公的施設における人種差別の禁止）、あるいは法案第4篇（公立学校における人種分離禁止）ではなくて、法案第6篇（連邦援助機関における人種差別の禁止）と法案第7篇（雇用における差別禁止）、つまり北部州にも共通する雇用問題の条項が妥協案策定の対象となった。具体的なターゲットは、第7篇のEEOCの権限だった。

上院での修正でもっとも重要なのは、3点である。J・タワー（共和、テキサス）は、雇用差別の認定には「故意」を条件とすることを提案し、6月13日に、上院本会議でのちにSec.703(h)となる修正案を可決させた。ここにはモトローラ事件が反映している。1963年秋、28歳の黒人ミヤートがシカゴのモトローラ社の組み立て工に応募して不合格になった。彼は、人種差別による不合格だとシカゴのFEPCに訴え、1964年3月5日に同FEPCは「入社テストは、育った環境の不平等と相違を考慮しないものだったので、文化的に不利な立場にある集団にとっては不公正なもの」であり、テストを止めること、およびミヤートを雇用することを命じた。この事件に対する保守派のひとつの反応が「故意」の要件の挿入だった。民主党院内幹事のハンフリーはこの修正は法案の趣旨を重大に変更するものではないとして受け入れた。最終法案の第7篇 Sec.703(h)は、「真正の年功制や能力制、または生産の量・質の違いあるいは労働の場所によって給与を算定する制度にしたがって、異なる報酬基準、異なる期間、異なる条件、異なる特権を適用するとしても、その差異が人種、皮膚の色、宗教、性、または出身国を理由として差別しようとする故意（intention）の結果でなければ、違法ではない」と規定していた。同様の趣旨は、第7篇 Sec. 706 (g)にも、「裁判所は、被告が申し立てで非難されているような違法な雇用行為を意図的に（intentionally）行った、または行っていると判断した時には、被告に対してその違法な雇用行為を止めるよう命じることができる」という文言が盛り込まれた。

ダークセンのEEOCに関する修正案は、最終的に2つにまとめられた。第1は、EEOCに対

する州・地方政府のFEPCの優位。ダークセンは政府とビジネスの関係においてはワシントンが何でも知っているとするのではなくて地方優先にすることが、共和党および南部保守派の原則だとして、EEOCが初期のNLRB（労働関係局）のような官僚主義モンスターとなる危険性を指摘した。最終法案の第7篇 Sec 708は、「本篇にいかなる規定があろうとも、人は、現在および将来の州法または州の下部機関の法が規定する責任、罰則を免れることはできない」と規定していた。

第2は、EEOCから訴追の権限を奪うことである。EEOCに、警察的・検察的機能と司法的機能の両者を併せもたせることは、下院段階からすでに論議的となっていた。ダークセンは、EEOCが訴追権を持てばNLRBが労働者の虜になってしまったようにリベラルやマイノリティの虜になってしまいかねないと考えて、雇用に関わる人種差別が生じた際には、EEOCではなくて司法長官が訴追する条項に修正した。最終法案の第7篇 Sec. 707 (a)は、「司法長官は、個人またはグループが本篇が保証する諸権利を安全に享受することへの抵抗に会っていることのパターンまたはプラクティスの状態にあると信じる合理的な根拠があるときには、いつでも、合衆国地方裁判所に民事訴訟を提訴することができる」と定め、権利侵害に対して「永久の、または一時的な指し止め命令」を裁判所に請求できるとした。

このような3点を中心に超党派で指導者レベルでの妥協案が作成された。6月10日、上院は71対29でフィリバスターの終結を可決した。公民権法案に関わってクローチャーが可決されたのは史上初めてのことであった。フィリバスターは、82日間、議事録で63000ページ、1000万語に成った。

6月17日、上院はHR7152の代わりに「マンスフィールド＝ダークセン修正案」を議決の対象とすることを76対18で可決。

6月19日、上院は、73対23で修正案を可決した。ジョンソンは、可決を喜ぶ声明を発し、「学校へ行く権利、働く権利、投票する権利、人種差別という壁なしに自分の生活を追及する権利、を保証する法典が成立することになった」ことを強調した（*Public Papers of the Presidents, Johnson, 1964, p.787*）。

下院のハレックとマカロックは、上院案は自分たちの下院案と大きく異なるものではないとして歓迎し、両院協議会を経ることなく7月2日に、289対126で可決し、その日のうちにジョンソン大統領が署名して全11篇からなる「1964年公民権法」(Public Law 88-352)が成立した。その構成は、次のようである。

第1篇、「投票権」。連邦選挙における投票権の保障。

第2篇、「公共施設における人種差別に対する指し止め命令救済」。公共施設において、人種、皮膚の色、宗教、または出身国によって人種差別・分離をすることを禁止する。公共施設とは、ホテル、モーテル、(住宅内にあって5室未満の施設は除く)、レストラン、カフェテリア、ラ

ンチカウンター，ソーダファウンテン，ガソリンスタンド，映画館，劇場，コンサートホール，スポーツアリーナ，その他²¹⁾。司法長官は，裁判所が許可すれば私人の訴訟に関与できるし，自ら違反行為の差し止めを求める訴訟をおこすこともできる。違反に対して1000ドル以下の罰金または6ヶ月以内の禁固刑を科された者は陪審による裁判を要求できる。

第3篇，「公的施設における人種分離の廃止」。州および地方政府によって所有され管理されている公的施設における人種分離を廃止する。

第4篇，「公教育における人種分離の廃止」。人種，皮膚の色，宗教，出身国を理由に入学を拒否されたと文書で申し立てがあった場合に，司法長官が訴追できる²²⁾。

第5篇，「公民権委員会」。

第6篇，「連邦が助成する計画における人種差別の禁止」。人種差別行為があった場合には，連邦助成金を指し止める。違反者には，1000ドル以下の罰金，または6ヶ月以内の禁固刑が課せられる。

第7篇，「平等雇用機会」。雇用における人種差別禁止。特定の宗教活動のために雇用する宗教団体には適用しない。違反は犯罪とし，雇用主には1000ドル以下の罰金，または1年以下の禁固刑が課せられる。

第8篇，「有権者登録および投票統計」。

第9篇，「公民権訴訟の差し戻しの際の仲裁と手続」。

第10篇，「コミュニティレイションサービス局の設置」。公共施設などにおける人種問題に関わる紛争の解決をサポートする連邦機関で，商務省内に設置。

第11篇，「その他」。

おわりに

1964年公民権法は，投票権の問題を除けばアメリカにおける人種平等を連邦法を持って画期的に前進させた立法となった。

1957年公民権法と1960年公民権法が投票権問題に対象を事実上限定し，かつ穏健な措置の提案にとどまったのに対して，1964年公民権法とくにその第2・4・7篇は，アメリカ社会の構造を大きく転換するものであった。

第7篇のEEOCは，上院の妥協で訴追権限を司法長官にのみ認めることとなったが，1972年の改正でEEOC自体に訴追権限が認められ，適用範囲が公的機関の利用者にも拡大され，1978年の改正では「性による差別禁止」には「妊娠および出産による差別禁止」を含むこととなった²³⁾。

公民権法は，ジョンソン大統領が宣言した「貧困との戦い」の一環でもあった。雇用などに

おける差別は、労働力を市場から排除することによってアメリカ経済の発展を阻害するとともに、他方では、経済成長による利益を多くの市民が公平に享受できないようにして貧困を作り出すものにとらえられた。

情報局（USIS）が、1964年公民権法成立に関わる世界の報道の傾向をまとめた文書では、一般に好意的な理解が多いとした上で、いくつかのヨーロッパの新聞が公民権法を連邦権力の拡大という意味で関心を持っていること、ソ連の報道が法律の意義を小さく見て法と現実の大きな乖離を指摘していること、などを記していた²⁴。

通常なら不可能とさえ思われた1964年公民権法（出発はケネディの1963年公民権法）が実現したのは、議会内政治と社会内政治の2つのレベルで構造変化が起きたからである。ここで社会内政治と呼んだのは、各地での公民権運動などの高まりとそれに対する弾圧が白人を含む広範な国民の不満をかき立てて、憲法修正14条を超えて「連邦法による市民権保護」を支持する力が強まったことを指す。上院で、フィリバスター終結に必要な67名を超える議員が獲得できたのも、根本的にはこのような世論の変化の反映である。

本論文は、そのような社会状況の変化を前提に置いて、主に議会内政治を対象とした。3章で触れたように、議会内で議員が政策選択をする際には、「左右対立」、「党派対立」、「州対立」という3つの分岐点がありそれらの組み合わせの変化が結果として議員の投票態度の変更につながる。「左右対立」は思想的な価値観の違いに基づくが、公民権問題とのかかわりでは一般に「公民権に賛成の北部と反対の南部」という「南北対立」の形をとったのであり、1964年公民権法審議の過程において、議会の指導者が法案修正の過程で「党派対立」や「州対立」の要因を取り除いて「南北対立」の枠に止める戦術をとったことが、リベラル派からは保守派への妥協と批判されたが、結果的な成功を保証したといえる。公民権法による規制は、投票権、公共施設、公的施設、公教育、連邦援助の計画など、主に南部を対象として立法化されたものである（投票権阻止の重要な手段の1つであった投票税は、元来、アイルランド移民排除を目的としたもので北部州にもかなり残存していたが1964年公民権法はそれには手をつけなかった）。公共施設における人種差別禁止などは北部では州法で対応ができる状況にあった。全国に同じような影響を与えたのは、第7篇の雇用機会均等委員会の設置であり、議会内の調整がこの条項を中心に行われて「南北対立」の軸が確保されることになったのである²⁵。

1936年のニューディール時代に反ニューディールの目的で党派を超えた「議会内保守連合」が成立して以降、「大統領民主党と大統領共和党」および「議会民主党と議会共和党」という「4大政党制」の構図が出現したと言われてきたが、1964年公民権法の制定過程は、4大政党制のもとでジョンソンの提唱した「偉大な社会計画」への支持を含む超党派の「議会内リベラル連合」を初めて生み出したと言ってよい。この議会内リベラル連合は、翌年には1965年投票権法を成立させることになり、社会福祉政策の前進とあいまって「福祉国家自由主義」と呼

ばれるリベラルな時代を創出する基盤となった。この福祉国家自由主義の時代が急速に後退して、1970年代以降の「新保守主義の時代」への転換を生み出すことになる。この転換には多様な要因が働いていたが、公民権法にひきつけて考えれば、ケネディ・ジョンソンという「リベラルな大統領」の始めたベトナム戦争への不満が「リベラル政治への反対」に発展して、社会改革との関わりで生じたリベラル連合が外側から切り崩されていったのである。

大統領政治との関わりでは、ジョンソンがケネディ路線の継承をもって自らの正当性根拠とし、1964年度の国内政治の最重要課題として公民権法案を設定したことは確かだが、ジョンソンに強いリーダーシップを見出すことはできないだろう。むしろ、ダークセンやハンフリーなどの上院議員の調整能力とそのリベラルな路線のリーダーシップが注目される。ニューレフト史学者のロイド・ガードナーも、ベトナム戦争とジョンソンの関わりを論じた際に、ジョンソンの広報担当であったビル・モイヤースが、「公民権法に署名するときにジョンソンはゆううつそうな様子で、これでわれわれは南部を永久に共和党に譲り渡してしまったのだと言った」と述べたことを引用して、ジョンソンが秋の選挙対策の観点からあまり積極的でなかったことを指摘している²⁶⁾。

注

- 1) Linda J. Medcalf and Kenneth M. Dolbeare, *Neopolitics - American Political Ideas in 1980s*, 1985, pp. 49-51.
- 2) Alonzo L. Hamby, *Liberalism and Its Challengers - F.D.R. to Reagan*, 1985.
- 3) Gareth Davies, *From Opportunity to Entitlement - The Transformation and Decline of Great Society Liberalism*, 1996.
- 4) Doris Kearns, *Lyndon Johnson and the American Dream*, 1976, pp.191-192.
- 5) Hugh David Graham, *Civil Rights and the Presidency*, 1992, p.78, p.86.
- 6) Robert Dallek, *Flawed Giant - Lyndon Johnson and His Times 1961-1973*, 1998, p.114, p.121.
- 7) Ronald D. Sylvia, Presidential Decision Making and Leadership in the Civil Rights Era, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. xxv, No.3, Summer 1995, pp. 406-407.
- 8) Kirk H. Porter and Donald Bruce Johnson, *National Party Platforms 1840-1968*, p.487.
- 9) *Public Papers of the Presidents - Kennedy, 1963*, pp.222-229.
- 10) ホワイトハウスのインサイドストーリーを書いたケネディ大統領補佐官のシュレジンガーは、「パーミンガムのこの事件は、急速に国民の雰囲気を変えてしまった」と記した。A. M. シュレジンガー『ケネディ 栄光と苦悩の一千日・下』（河出書房、1966年）、433ページ。パーミンガム事件が政府の態度転換に決定的な影響を与えたという評価は、定説となっている。日本における1964年公民権法研究の基本書ともいえる、中島和子『黒人の政治参加と第三世紀アメリカの出発』（中央大学出版部、1989年）も、ケネディの方針の転換の要因は「黒人の一大示威運動パーミンガム闘争」にあったとする。162ページ。
- 11) シュレジンガーは、ケネディの意図を次ぎのように説明する。「人種差別はわれわれの経済成長

を妨害し、世界に対する指導力を減少させ、社会福祉、犯罪、怠慢、無秩序などという点でますます大きな損失を出していると同時に、統合された、階級のない社会という空気を著しく傷つけているのだ。同書、424ページ。

- 12) Hugh Davis Graham, *The Civil Rights Era - Origins and Development of National Policy*, 1990, p.10.
- 13) Hugh Davis Graham, *Civil Rights and the Presidency*, 1992, pp.70-72. この部分は、1990年出版の、*Civil Rights Era* と大部分、叙述が同じになっている。
- 14) 中島和子『黒人の政治参加と第三世紀アメリカの出発』は、「大統領はハレク共和党院内総務と親しく協議の機会を持つことによって、ついに法案を『両政党の支持する法案』へと生まれ変わらせたのであった。これが、以後の立法過程において、共和党議員を糾合するのに役だったことはいうまでもない」と述べて、超党派的な公民権派を構築する上でケネディ大統領が果たした役割と手腕を高く評価している。166ページ。
- 15) Bernard Schwartz, ed., *Statutory History of the United States - Civil Rights*, part2, 1970, pp.1063-1088.
- 16) オブライエンが1964年11月29日に大統領あてに出したメモは、12月23日までには共和党から60～70名の賛同を得て成立するとの見込みを含んでいた。Memorandum for the President, Lawrence F. O'Brien, November 29, 1964, Legislation Background, Civil Rights Act 1964, Box1, Legislative Relations, LBJL(Lyndon B. Johnson Library).
- 17) 政府の公民権委員会は、公民権法案反対の論陣を張っていた「アメリカ人の基本的自由を守る調整委員会」なる団体の広告に反論するメモを作成した。同団体の主張には、反対派の一つの論理がよく現れている。そこでは、投票権について、広告は司法長官が訴訟を開始でき、その訴訟のちに不適当とされても、有権者を登録し次ぎの選挙でその票をカウントできる、と言っているが、その条項は不適当なのですでに削除されている。公共施設について、広告は州または市によってライセンスを見とめられている事業家は公共施設であり、本法が適用される、と言っているが、それは誤りであり、適用対象は法案に明記されているものだけである。公立学校について、広告は教育委員会は人種がバランスするまで生徒を移動させる権限を付与されている、と言うが、そのような権限は与えられない。雇用機会について、広告は雇用主は人種的または宗教的に労働者がバランスするように要求される、と言うが、法案は連邦政府にそのような権限は与えていない。
- 18) 中島和子、前掲書は、1964年6月10日の討論終結のための投票で、必要数67票を上回って、71対29で可決された際に、小州の自己防衛手段として討論終結に反対してきた議員の中から今回初めて賛成票を投じた次ぎの8名に注目して、彼らを転向に踏み切らせた要因として、ダークセンのリーダーシップと院外からの大きな圧力を挙げている。キャノン(D,ネヴァダ)、ヒッケンルーパー(R,アイオワ)、ミラー(R,アイオワ)、カールソン(R,カンザス)、カーチス(R,ネブラスカ)、ラスカ(R,サウスダコタ)、モンレニイ(D,オクラホマ)、ムント(R,サウスダコタ)。174 175ページ、198ページ。
- 19) 私的所有の公共施設における差別を禁ずる州法は、19世紀末で48州中18州で、1964年で50州中31州にとどまった(知事命令で禁止したケンタッキーを加えると32州)。ここには元奴隷州のデラウェア、メリーランド、ケンタッキーが含まれていた。人種隔離を義務付けた行政規則の例、「テネシー州。白人と黒人双方に飲食を供与するレストラン、ホテル等では、両人種を隔離する適当な措置を講じなければならない」。人種差別を強制する都市条例の例、「サウス・カロライナ州グリーンビル市。ホテル、レストラン等、白人と黒人双方に飲食を供与する施設の所有者・経営者・支配人等は、白人と黒人に対し、同じ部屋、同じテーブル、同じカウンターで、サービスを提供してはなら

- ない。大谷康夫『平等への道 アフリカ系アメリカ人と最高裁』、彩流社、1993年、209 - 214ページ。
- 20) ホワイトハウスの内部文書、タイトルなし、May 25, 1964, WHCF legislation, EXLE/HU, Box65, LE/HU2, 6/19/64-7/11/64, LBJL.
- 21) ボーリング場、水泳プール、ピリヤード場は、食事の提供をしなければ、除かれる。
- 22) エドガー・フーパー長官もとのFBI (Federal Bureau of Investigation) は、法律制定日の7月2日付けで、54ページにわたる1964年公民権法の解釈を示す文書を配布した。そこでは、法律の条項にしたがって、司法長官が訴追する際の手続を、文書による申し立てがあること、申し立てにメリットがあること、学校当事者に適切な情報を与えること、申し立て人が財政的などの理由で自ら法的手続を進められないこと、長官による訴追が公立学校における分離廃止に有効であることの証明、という5つの要件に整理して示している。Civil Rights Act of 1964, July 1964, FBI, WHCF legislation, EXLE/HU, Box65, LE/HU2, 6/19/64-7/11/64, LBJL.
- 23) マック・A・プレイヤー『アメリカ雇用差別禁止法』、木鐸社、1997年、27 - 28ページ。
- 24) Foreign Reaction to Senate Passage of the Civil Rights Bill, United States Information Agency, June 25, 1964, WHCF legislation, EXLE/HU, Box65, LE/HU2, 6/19/64-7/11/64, LBJL.
- 25) Joseph Parker Whitespoon, *Administrative Implementation of Civil Rights*, 1968, p.13. 但しホワイトスプーンは、第7篇は、北部を含む全国に直接関わるがゆえに、連邦から助成金を受けている事業所以外に対しては、司法長官による提訴という時間のかかる迂遠な救済手段しか適用されないこととなったと、批判している。
- 26) Lloyd C. Gardner, *Pay Any Price - Lyndon Johnson and the Wars for Vietnam*, 1995, p.107.

Civil Rights Act of 1964 and the Presidential Politics

The problem of civil rights has a special status in the American history and politics. Even the reformist spirit in the New Deal era failed to establish the equal society. The American society was not recognized as an authentic plural society even in 1960s because of its unequal system for the minority, as the Brown decision in 1954 supporting desegregation of public schools was not followed by the effective legislatures but Civil Rights Acts of 1957 and 1960 .

This article analyzes the legislative process to the Civil Rights Act of 1964 which abolished the discrimination and segregation in public schools and public accommodation as well as created the new federal agency in order to promote the equal employment irrespective of race, color, sex, or national origins.

As a conclusion it shows that the successful legislation of the Act depended mainly on the elaborate adjustment through compromise among Congressmen, especially among the liberal and conservative senators.

