

ケネディと1963年公民権法案

安 藤 次 男

目 次

はじめに

1章 ケネディの公民権構想

2章 ケネディの公民権法案

3章 下院での審議

おわりに

はじめに

ジョンソン大統領のもとで成立した1964年公民権法は、アメリカにおける人種差別是正の歴史の画期を画するものとなったが、その原型は、ケネディ政権のもとで議会にかけられ時間の制約でケネディ在中には立法化されなかった1963年公民権法案にあった。1964年公民権法は、黒人の平等な政治参加にとどまらず、人種分離の禁止という社会システム全体を変える措置を含んでいたが、さらに、職業の平等という産業社会の秩序の根本的な是正をも対象とし、のちの投票権保障やアファーマティ・アクション政策へとつながっていった。

1960年代前半はアメリカ社会の構造転換の時代だった。ヒュー・D・グラハムは1960年代を、「平等な扱いから平等な結果へ」(From Equal Treatment to Equal Results)と表現している¹⁾。一方、ガレス・デイブースは、1960年代の個人主義的自由主義は機会の平等を重視する自由主義 (opportunity liberalism) であったのに、1970年代以降の民主党リベラル派が結果の平等を重視する自由主義 (entitlement liberalism) を提起したためにジョンソンの偉大な社会計画が確立した自由主義が歪曲されたと批判して、この変化を「機会から資格へ」(From Opportunity to Entitlement) と特徴づけた²⁾。

したがって、1964年公民権法の歴史的意味を確定するには1963年公民権法案の評価の明確

化が必要であり、本論文は、その作業をケネディ大統領の政治的リーダーシップに着目しつつ行おうとするものである。

マーク・スターンは、ケネディ大統領が南部との和解を重視して、人種分離問題ではなくて投票権改善を優先させ、立法的な対応に消極的だったと批判しつつ、1964年公民権法の母体となった1963年公民権法案に関しても、「ケネディは公民権の道義的正当性に大統領としての承認を与え、重要な公民権立法の遂行に邁進したが、それはいやいやながらの対応だった」と述べて、著作の第3・4章でケネディ政権の公民権問題への対応を論じた際には、第3章に「いやいやながらの参加」、第4章に「いやいやながらの遂行」というタイトルを付している。スターンは、ケネディを政治と公共政策に関してきわめてプラグマティックで合理主義的な見解を持つモデレート政治家と規定することによって、ケネディをリベラル政治家とする評価に異を唱え、そのようなモデレートであるケネディがとにもかくにも公民権分野で重要な貢献ができたのは、彼の内的な信条によるのではなくて、選挙の力学、諸危機の発生、公民権運動がもたらした政治風土の変化、などいわば外的な環境変化であったと強調している³⁾。

しかし、アメリカ国内ではケネディをリベラルな政治家として評価する論調のほうが一般に強い。ジェイムズ・N・ギグリオは、マサチューセッツ州に出生して以来ほとんど黒人を見たこともなかったケネディは、政治的野心から南部への関心を強く持っていて1950年代までは公民権運動家に疑いの目で見られており、大統領就任後も、初年度の1961年には特別立法を想定せずに行政的対応で改善を図れると考えて主要にはその対応を司法省に任せていたことを指摘したうえで、メレディス事件などを通して連邦法による改革の必要性を認識して1963年公民権法案に主導権を発揮したことを高く評価した。彼は、ケネディの功績として、アラバマ大学での人種分離廃止、バーミングガム協定、人種差別を終わらせるための私企業や地方自治体との継続的な協議、史上でもっとも包括的な1963年公民権法案、大統領は選挙公約をきちんと守るものだというを示したことをあげている⁴⁾。

さらに高い評価をケネディに与えたのが、ジョン・フレデリック・マーチンである。彼は、ケネディについて、1957年公民権法の内容を後退させるためにジョンソン民主党院内総務に協力したことがあるが保守派ではなく、経済成長よりも社会的生活の豊かさを重視するリベラルな政治家で、暗殺される直前にはのちにジョンソンによって提起されることになる貧困との戦いを開始する決意を固めていたとして、ケネディのリベラルな像を強調し、それにも関わらずケネディの行動が社会の変化に立ち遅れたのは、彼が1960年大統領選挙でニクソン共和党候補に対して10万票リードしたが投票数全体の過半数を獲得できなかったことを気につけ、かつその結果議会に対する影響力を損なったことを自覚していたからだと説明して理解を示した⁵⁾。

1章 ケネディの公民権構想

アイゼンハワーの8年間の安定した共和党保守路線を継承するニクソン大統領候補に対抗する民主党のケネディは、1960年選挙においてリベラルな路線を対置した。

選挙綱領において民主党は、公民権問題を重視し、「わが国のオープンな自由社会と共産主義国の閉鎖社会を区別するものは、われわれが人間の尊厳を尊重しているということである」と述べて、人種的人権問題への取り組みが対ソ戦略という冷戦政策の一環であるとする認識を明らかにしていた。人権問題の解決を「自己統治の保障」におき、自己統治の最大の原則を投票権の保障であるとした上で、リテラシーテストや投票税の廃止による投票権の保障、公教育における差別の廃止、雇用機会の平等、政府機関における人種分離の廃止、連邦住宅建設計画における差別廃止、を重点政策とした⁶⁾。

1960年代初頭における黒人の公民権問題は、民主党に3つの政治的選択を突きつけるものになっていた。第1は、投票権保護か人種分離廃止か、の選択。第2は、行政的対応か議会による立法か、の選択。第3は、人種差別の牙城である南部白人からの政治的支持の確保か全国レベルの黒人票の確保か、の選択である。この選択に際して、ケネディはそれぞれの項目の前者、つまり、投票権保護、行政的対応、および南部白人票の確保、を重視する立場から大統領職を開始した。公民権問題を優先させることでメディケアや最低賃金引き上げなどの改革が挫折する恐れを懸念する立法政策上の考慮も公民権問題への消極的な姿勢を生み出す一つの要因となった。

政権初期には、行政措置中心というよりは、むしろ立法措置に消極的または反対の姿勢が強かった。1961年5月、ジョセフ・クラーク民主党上院議員が、公立学校における人種分離廃止法案（S.1817）、連邦選挙における投票税廃止の憲法修正（S.J.Res.81）、連邦選挙における投票資格認定のリテラシーテスト廃止の憲法修正（S.J.82）、司法長官が民事差止め命令によって公民権保障をできるようにする法案（S.1818）、公正雇用実施法案（S.1819）、公民権委員会（Civil Rights Commission）の権限を強化し常設委員会とする法案（S.1820）など一連の公民権法案を提案したが、成立には程遠かった。提案の翌日には、「ホホワイトハウスは昨日民主党議員によって上程された公民権法案に組まないこととした」と報道され、大統領新聞係秘書のピエール・サリンジャーは、「大統領は現下において公民権立法を進める必要はないと明言した」と説明し、政府としては現行法の枠内でできることに取り組んでいると述べて、政府の消極的な姿勢を明らかにしており、政府が法案に対して好意的中立に立つことも期待できる状況にはなかった⁷⁾。

したがってケネディ政権の出発点は、行政的対応にあった。

1961年1月にケネディ政権が出発した際には、前年の民主党綱領の線に沿って投票権問題が

公民権対策の重点課題として設定された。有権者登録の推進をめざすVEP (Voter Education Project = 有権者教育計画)である。同計画は、1962年3月から1964年11月の間に、88万5,000ドルを使って、60万人の新規有権者登録を成功させた。同期間に南部で有権者となった人数のほぼ半分はVEP運動の成果だとされた。ほぼすべての黒人団体がVEPに参加したが、中心となったのは、SRC (Southern Regional Conference = 南部地域会議), NAACP (National Association for the Advancement of Colored People = 有色人種地位向上協会), CORE (Congress of Racial Equality = 人種平等会議), SCLC (Southern Christian Leadership Conference = 南部キリスト教指導者会議), NSA (National Student Association = 全国学生協会)である。政府が本計画を選択した1つの理由は、南部黒人の有権者登録推進計画ならば、黒人の有権者登録を増大するという実績をあげつつ、かつ、黒人や政府に対する南部白人の怒りを小さくすることができると思われたことにあり、もう1つの理由は、黒人を全国で高まりつつあった危険を伴う街頭運動から安全な有権者登録運動へ誘導できることにあった (Stern, pp.63-64)。

1961年、ケネディは、失敗したが都市問題省設置を提案し、行政命令10925では「皮膚の色や信条に関りなくすべてのアメリカ国民が政府雇用および政府と業務関係のある企業の雇用について平等に扱われることを保証するため」⁸⁾に副大統領のもとに政府機関や契約業者を監視する委員会を設置した。同年秋、ロバート・ケネディ司法長官の要請で州際通商委員会が州間旅行のためのバスターミナルにおける人種分離を禁じたときに、ケネディはそれに全面的な支持を表明した。司法長官のR・ケネディは、司法省で黒人検事は10名しかいなかったが全米の50のロースクールのディーンに依頼して150名の志願者を確保した結果1年間で50名に急増したことを誇って、「黒人だから任用されたのではない。優れた資質と証明された能力の故である」と述べた⁹⁾。

ケネディ政権は、公民権分野での行政的な措置の可能性を多面的に検討しており、1961年8月、政府の要請に応じてLCCR (Leadership Conference on Civil Rights= 公民権指導会議)のロイ・ウィルキンス議長 (NAACP執行委員長)とアーノルド・アロンソン事務局長は「連邦援助のもとでの人種分離その他の人種差別をなくすための行政活動についての提言」と題する61ページの大部な報告書を提出している¹⁰⁾。ここではケネディがLCCRの提唱してきたアフーマティブアクションの計画に近い行政措置をとってきたことを支持しつつも、行政的対応が遅いだけでなく、連邦行政そのものが差別を生み出している構造的な問題が指摘された。ケネディ政権発足直後の2月3日と6日にウィルキンスとアロンソンをホワイトハウスに招いて、セオドア・ソレンセン (大統領特別顧問), メイヤー・フェルドマン (同顧問代理), リチャード・グッドウィン (同副顧問), ジョセフ・ドーラン (司法次官代理)などがLCCRの考えを検討した際にソレンセンがより詳細な報告書を要請したものである。同報告は、軍隊, 教育, 雇用, 住宅, 保健, 農業の6項目について実態と対策を叙述し、行政府の対応がもっとも急が

れるのが住宅分野であると強調して、「学校や余暇施設など地域社会における人種分離を強めているのが住宅における人種分離である」として、行政の対応を求める根拠を「白人市民が不動産や動産を相続し、購入し、賃貸し、売却し、所有し、譲渡することができるのと同様に、州やテリトリーを問わずすべての国民は同等の権利を有する」とする「合衆国民法，8 U.S.C. 242」に求めた。連邦政府が住宅における人種分離に深く関るようになったのは、1930年代のニューディール以降に拡大した住宅建設に対する融資を通してであり、同報告は「今日、公共住宅建設計画の80%が何らかの意味で人種分離」であるとして、1961年度で1億4千万ドルにのぼる連邦の住宅補助資金の使途を批判した。

議会を通じる公民権改革は、初期には、投票権改善に重点がおかれた。投票税（poll tax）廃止とリテラシーテスト廃止である。連邦選挙について投票税制度を持っていたのは、当時はアラバマ、アーカンソー、ミシシッピー、テキサス、バージニアの5州だけで、南部の反対を回避するためにケネディは憲法修正の形式をとった。1962年9月、下院で294対86、上院で77対16で可決された。それは2年後に各州の批准手続きを終えて憲法修正第24条（1964年確定、合衆国市民の連邦選挙における投票権は、投票税またはその他の税の支払いがないことを理由に合衆国または州によって拒否されたり制限されたりしてはならない）となった。投票税は、かつては北部州を含めて多くの州で採用されていた制度であって、北部においてアイルランド系移民の政治参加を阻止することが制度発足当時の趣旨だったことを考慮すると、必ずしも黒人を主要なターゲットとしたものと解することはできない¹¹⁾。

したがって、H・ハンフリー、P・ダグラス、P・ハート、J・クラークからリベラル派議員は黒人の投票権に即した改善につながる措置としてリテラシーテスト（読み書きテスト、または教養テスト）廃止を重視した。1962年1月、上院民主党院内総務のマンズフィールドは、リテラシーテストを実質的に形骸化するために、連邦選挙におけるリテラシーテストにおいては6年の教育を受けていればテストの求める要件をクリアしたものとみなすとする法案を上程し、R・ケネディ司法長官はそれを支持した。南部選出のS・アービン議員は、法案が投票権の制限と憲法修正第15条（1870年確定、合衆国市民の投票権は、人種、皮膚の色、または以前に奴隷であったことを理由に、合衆国または州によって拒否されたり制限されたりしてはならない）との関係に言及しないままに、州のリテラシーテストに対する連邦の基準や代替案を主張しているが故に違憲であると主張していた（Stern, p.74）。リベラル派は、むしろこの適用を連邦選挙だけでなく州選挙にも拡大すべきだと主張していた。5月9日、上院本会議でクローチャー（討論終結）動議が採決にかけられ、賛成が43人（民主党議員30、共和党議員13）、反対が36人（民主党議員13、共和党議員23）で、賛成が3分の2に達せず否決された。マンズフィールドは法案を継続審議にしようとしたが、5月14日のクローチャー投票も43対52で否決された¹²⁾。この経過の中で、ケネディの法案成立への熱意が疑われ、NAACPのR・ウィル

キンス会長は、リベラル派が確信に欠け、一方では共和党が黒人票を失っても南部白人票を獲得できればよいと考えて南部にすりよってきていると危惧を表明した（Stern, pp. 75-76）。ケネディはこのような状況の中で抜本的な公民権法が議会で成立する可能性は薄いとますます確信するようになった。

黒人と南部白人の双方からの支持を確保しようとし、また、公民権問題が最低賃金法など議会における貧困対策を挫折させることを懸念して人種問題に対して消極的だったケネディは大統領に就任した1961年はじめには、何らかの形態で人種差別に対抗する行動をとらざるをえないと考えるようになった。国内的・国際的な状況に対する懸念があったからである。その根底には、次のような認識があった。第1は、人種差別主義が人材を無駄にし、国民を分裂させることによって国を弱体化させてきたことを憂慮する愛国主義者の立場である。第2は、アメリカがアフリカ諸国との関係を改善しソ連の人権侵害を利用して得点しようとするときに人種差別主義はアメリカを国際的に衰退させる、とする国際主義者の立場である。

ケネディは、黒人の人権をめぐる紛争の回避を重視していた。同時に、南部白人との連合を損ないたくなかった。そのような立場を超えた公民権問題への取り組みへ転換させていった力は、一つには行政的対応と投票権改善に主眼をおいていた初期の方針が行き詰まったこと、もう一つには、政府外からのインパクトつまり国内の公民権運動の昂揚にあった。運動の昂揚は、行政的な措置だけでは人種差別の構造が変わることがなく、強力な立法的対応が必要なことをケネディに印象付けたのである。

隘路を開けたのは、南部を中心とする公民権運動である。

1961年1月21日、空軍退役軍人である黒人のジェイムズ・H・メレディスがミシシッピ大学に入学申請を行ったが拒否された。5月には、NAACPの法廷闘争基金（Legal Defense Fund）が入学許可を求めてミシシッピ地裁に提訴したが却下された。1962年6月、第5巡回裁判所控訴審は、メレディスは黒人であることだけを理由に入学を拒否されたとし、9月13日、連邦地裁は彼の入学許可を命じた。同夜、パーネット・ミシシッピ州知事は入学拒否を正当化する根拠として、「州法を侵害する連邦法は無効である」とした1832年の「サウスカロライナ無効法」を引き合いに出した。彼は、9月20日にメレディスが入学申請をするとそれを拒否し、メレディスを守るハイウェイ警察、連邦保安官、司法省職員と、知事を守る州政府との対決になった。9月28日、控訴審は、知事を法廷侮辱罪で有罪とし、辞職か、逮捕か、1日1万ドルの罰金か、のいずれかを課すこととした。9月30日、大統領はミシシッピ州兵を連邦軍に編入し、5,000人以上が大学に配置されてメレディスの入学が実現した¹³⁾。

2章 ケネディの公民権法案

公民権保証に対するケネディの基本姿勢は、しかし、1963年に入っても変わらなかった。

1963年1月14日に議会に送った年頭教書では、全体の3分の2がベトナムを含む対外関係にあてられ、国内政策に触れた前半では、時代遅れの税制が購買力、利潤、雇用を阻害しているとして20～91%の所得税を14～65%に引き下げることや20億ドルの法人税減税を主に提唱した。公民権は減税政策を補完する程度の位置付けにされた。年間400万人の出生児や貧困状態の3,200万人の生活を維持するには減税だけでは不十分だとして、青少年育成など4項目を挙げた際に、第3項目で「市民の基本権を保護することによってわが国を強化する必要」に言及して、「アメリカの自由な選挙で投票する権利は、世界でもっとも貴重で強力な権利であって、人種や皮膚の色を理由に拒否されてはならない」ときわめて簡略に述べられたにすぎなかった（Public Papers of the Presidents - Kennedy, 1963, p.14）。

政府内では、R・ケネディ司法長官が、速やかな救済のためには次の立法が必要だと主張していた（Stern, p.78）。公民権問題への立法的対応は、2月28日の「公民権特別教書」に盛り込まれることとなった。冒頭でケネディは、「わが国の憲法は、皮膚の色には関係のないものであり、市民の間に階級があることも知らないしそれを容認したこともない」というハーラン判事の言葉を引用して、「しかしわが国の実態は憲法の諸原則に必ずしも合致していない。本教書は、皮膚の色に関りなくすべての市民に完全な市民権をどこまで実現できているか、われわれがどこまで行くべきか、そして、州、地方政府、市民、民間団体だけでなく連邦政府の行政部と立法部がなすべき課題が何か、を検討するものである」と述べて、黒人の赤ん坊は同じ日に生まれた白人の赤ん坊と比較すると、高校を卒業する率は3分の1にしかすぎず、専門職業人になれる率も3分の1、失業する率は2倍、年収1万ドルを得るチャンスは7分の1、平均余命は7年少ないと訴えた。その上で、行政的措置と同様に重要な立法的措置の必要性を提案した。まず投票権、そして教育、公民権委員会の権限強化、雇用、公共施設における平等、の5点で、この順番にはケネディの政策上の優先順位が反映されていると解される。立法化が具体的に提案されたのは、投票権、教育、公民権委員会の3点である。投票権に関しては、第1に、係争中の訴訟に関して一時的な救済措置をとるために、人種差別されていると申し立てた人種について投票権年齢の15%以下しか有権者登録がなされていないカウンティについては、臨時連邦投票査察官を任命して有権者資格の判定を行わせる、第2に、連邦の公民権諸法に基づいて行われている投票権訴訟については連邦裁で審議促進手続きを適用する、第3に、連邦選挙において有権者登録や投票を求める人ごとに異なるテスト、基準、慣行、手続きを適用してはならない、第4に、連邦選挙においては6カ年の教育を終えていれば読み書き能力を有するとみなす、の4点が提起された。教育に関しては、人種分離を実現するために、憲法に

したがって人種分離を成功させた学校の情報を教育関係部局が提供するなどの技術的援助や、人種分離の廃止にともなって起きる諸問題に対処したり学校職員を訓練したりするために特別の人材を採用できるような財政的援助を行うことに言及した。1957年公民権法によって設立された公民権委員会は、1963年11月で設置期限を終えることとなっており、ケネディは、さらに4年の延長を提案したが、かねてから同委員会の行政権限の弱さを指摘されていたにも関わらず、彼は「公的あるいは私的な機関が必要とする情報、助言、技術援助を提供できるように議会が同委員会に権限を認めるよう」勧告するにとどまった。国民の日常生活のうえでもっとも不満の高かった公共施設における人種分離についても、「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」との消極的言及しか行われなかった（Public Papers of the Presidents - Kennedy, pp.221-229）¹⁴⁾。これらは1960年民主党綱領よりも後退した内容であり、しかもその具体化の作業は進まず、公民権支持派は失望した¹⁵⁾。

政府の積極的な行動のない状況を打開したのは、バーミンガム事件であった。キングら公民権運動家は、街頭行動の再開を決め、1963年4月3日からアラバマ州バーミンガムでデモ行進を開始した。バーミンガムの悪名高い警察幹部のユージン・T・オコーナーは、従来から、公共施設や雇用における差別に抗議する黒人に警察犬や家畜をけしかけ、消防ホースで放水する人種分離主義者として報道を通して全米に知られていた。キングらは、紛争を引き起こすことを目的とする「プロジェクトC」（Cはconfrontation）を策定して、オコーナーら乱暴な白人優越主義者に対する非暴力の抗議行動を組織した。キングは、この頃には、黒人の権利問題を解決する上で裁判所は主要な舞台とはなりえないと考えるようになっており、バーミンガムで人種分離の伝統を打ち破れば、それは南部にとっても全国にとっても人種差別はどこでも打ち破れるのだということを意味すると信じていた（Stern, p.80）。デモ参加者が怪我をし、キングをはじめ多数が逮捕され、黒人地区の住宅やホテルには爆弾が投げ込まれ、全国に衝撃を与えた。4月12日に逮捕されたキングは、他のメンバーとともに5月10日に仮釈放された。これでいったんは沈静化した紛争は、5月12日に黒人用ホテルとキングの兄弟の家に爆弾が投げ込まれて再燃し、2,500人の黒人の抗議行動は暴動化し、全国に波及した。バーミンガム事件は急速に国民の雰囲気を変えてしまった（シュレジンガー、433ページ）。5月21日に連邦地裁判事が2人の黒人のアラバマ大学への入学許可を命じたが、ウォーレス・アラバマ州知事は拒否。ケネディは、アラバマ州軍を連邦軍に編入したうえで大学に派遣して、6月11日、2人の入学を実現させた。

ケネディは、6月1日、政府内での反対を押し切って、公民権法案を作成するように命じた。6月10日の新聞では、キングが、ケネディが期待されたリーダーシップを発揮してこなかったし、選挙公約も守らなかつたと不満を表明したが、翌11日の夕、ケネディは、同日のアラ

バマ大学事件の解決をふまえてラジオとテレビを通して公民権問題への積極的な取り組みを表明した。彼は、黒人の運命の過酷さを示したうえで、「これは州間の問題ではない。人種分離と人種差別をめぐる困難は、どこの都市にもある。それは国内的危機の時代の党派的問題でもない。善意の人なら誰でも党派や政治的立場に関りなく団結できる。それは法的・立法的問題であるだけではない。街頭で問題を解決するよりも法廷で解決したほうがよいし、新法がどこでも必要だが、法だけが人に正しいことを判断させるわけではない」と述べて、「われわれは何よりもまずモラルの問題に直面しているのだ。そのことは合衆国憲法と同様に明らかなことだ」として、公共施設と教育における人種分離廃止の必要を訴えた¹⁶⁾。公共施設における人種分離問題に関しては、「問題の核心は、すべてのアメリカ国民に平等の権利、平等の機会が与えられるべきか、あるいは、われわれは自分がこう扱って欲しいと思うように他のアメリカ国民に接するべきか、ということだ。もし一人のアメリカ国民が、皮膚が黒いという理由で公衆に開かれているレストランでランチを食べられなかったら、もし彼が子供を最良の公立学校へ行かせられなかったら、もし彼が誰もが望む豊かで自由な生活を享受できなかったら、われわれの中の誰が彼と同じ立場に立とうとするだろうか」と現状を批判して、ホテル、レストラン、劇場、店舗、その他の施設ですべてのアメリカ国民がサービスを受けられるようにするために議会での立法を要請した。学校での人種分離廃止に関しては、公教育における人種分離を廃止するための訴訟に十分に参加できるよう連邦政府に議会が権限を与えるよう要請している。

6月13日には、上院民主党院内総務のマンフィールドが共和党院内総務のダークセンの事務所を訪ねて、共同で公民権法案を提案する方向で合意した。その法案には、リテラシーテストに関する投票権、公民権委員会の設置期間延長、学校での人種分離、パウエル修正（人種分離の機関への連邦補助金の禁止）の挿入、FEPC（Fair Employment Practices Committee）の代わりに副大統領のもとのFEC（公正雇用委員会）に権限を付与することが含まれることとされ、多くの点で一致をみたが、公共施設の問題については合意に至らなかった¹⁷⁾。

3章 下院での審議

ケネディは、6月19日、自ら命じて作成した「1963年公民権法案」を議会に送り、その趣旨を次の内容の教書で明らかにした（Public Papers of the Presidents - Kennedy, 1963, pp.483-494）。ここでもまず、バーミンガム事件を通して確信した「モラルの危機」に触れて、その解決のための4項目が提案された。第1は、ホテルなどの公共施設における平等な待遇。すでに30州とワシントンDCが公共施設での人種差別を禁止する立法を行っており（州の3分の2、人口の3分の2）、それらの多くは1947年のトルーマン大統領公民権委員会の勧告に従ったものだ。人種差別的行為は、国民経済と州際通商に悪影響を与え、憲法修正第14条によって連

邦議会がいかなる州法も市民への不平等な取り扱いを容認できないことを保証する立法を行う権限をもっているが故に、連邦政府が人種差別を廃止するのはその権限でもありまた義務でもある。第2は、公立学校における人種分離の廃止。人種分離に関する一定の要件のもとに、司法長官が、地方公立学校委員会または高等教育を管轄する公共機関に対して適切な法的手続きを開始しあるいは訴訟に介入する権限を認め、また、人種分離の廃止や人種的不均衡から生じる教育上の問題に関っている学校区に対して技術的財政的な援助を行う。第3は、公正雇用。全体の2倍もある黒人の失業を救済するには、3つの方策が必要になる。熟練を持たないが故に最初に解雇され最後に採用される黒人は不景気の最初の犠牲者になるから、仕事の拡大のために経済成長が必要だし、速やかで実質のある減税が完全雇用の鍵となる。多くの黒人失業者は、文字が読めず技術に欠けるが故に技術向上のための教育・訓練の強化が必要だ。働く権利を拒否することは不公正であり、雇用における人種差別の撤廃が必要だ。第4は、コミュニティ関係サービス局の設立。第5は、人種差別の機関への連邦助成金の停止。すべての人種のすべての納税者の貢献によってつくられる公的資金を人種差別になるような形で使用することを認めない。連邦、州、地方の政府が直接に人種差別をすることは、憲法が禁じている。しかし、連邦補助金を使って間接的に人種差別を行うのは不公正というだけだ。教書は、最後に、「これは州間の問題ではなくて、全国的な問題である。それは党派的な問題でもない」と述べて、「全国的な国内的危機は、超党派的な統合と解決を必要とする」と結んだ。

本法案に関する実情を、ワシントンDCを含む51州について1962年の労働省報告で確認すると、次のようになる¹⁸⁾。

公正雇用法の制定、20州。住宅に関する人種差別禁止、22州（公共住宅、公的補助金住宅、私的住宅のいずれかについての規制のある州）。公共施設に関する人種差別禁止、29州（1963年には30州に拡大していた）。学校における人種統合が完全な州、34州。学校における統合が一部であったりゼロである州、17州（ゼロはサウスカロライナ、アラバマ、ミシシッピー）。このうち南大西洋9州（デラウェア、メリーランド、ワシントンDC、バージニア、ノースカロライナ、サウスカロライナ、ジョージア、フロリダ）、南東中央4州（ケンタッキー、テネシー、アラバマ、ミシシッピー）、南西中央4州（アーカンサス、ルイジアナ、オクラホマ、テキサス）の合計17州について見ると、公正雇用法を持つのは、デラウェアのみ。住宅に関する人種差別禁止法を持つのは、ゼロ。公共施設における人種差別禁止法を持つのは、ワシントンDCのみ。学校での人種統合が完全に行われているのは、ワシントンDCのみであった。

本法案は、2月の教書の路線より踏み込んだ内容を盛り込んでいたが、公民権運動家は、「もっと徹底的な公共施設の待遇改善を示す条項、各地で直接的な第一歩となる学校での人種差別廃止、黒人投票者たちを登録する連邦の官吏、人種や皮膚の色などの理由で憲法で定められた権利を認められなかったような場合にはいつでも司法長官が訴訟を起こしうる権限、政府

の法案の中に公正雇用委員会を取り入れること、などを要求した」（シュレジンガー、442ページ）のである。副大統領のジョンソンは、ノーバート・A・シュレイの問いに、「私はチームプレイヤーであるが、いま検討されている法案はもし上程されても立法化の見通しはない」と消極的な考えを表明していた¹⁹。

ケネディ大統領の正式の提案を翌日に控えた6月18日、マンズフィールドは事務所に、上院議員のハンフリー、ベイカー、ヴァレオ、マクファーソン、ティスデイルを呼んで協議し、ダークセンと合意した内容のマンズフィールド・ダークセン公民権法案を上程すること、マンズフィールドとしては公共施設における人種分離禁止を支持するがもっとも重要なポイントはダークセンとの共同戦線を確保することだということだ意思統一をとった。その上でマンズフィールドは大統領宛に「上院における公民権戦略」と題するペーパーを送った²⁰。ここで彼は、クローチャーに必要な67票を確保するには、ダークセンとの協力関係がもっとも重要であると述べ、クローチャーに賛成しそうな1ダースほどの共和党議員（ヒッケンルーパーやエイケンら）を、ダークセンなら公民権分野で民主党の後塵を拝するわけにはいかないという共和党の全体的な政治的利害を理由にして説得してくれる可能性があると強調した。

ケネディ政府案は、上院に対しては、6月19日、ダークセンからの了解を取り付けられなかった公共施設利用の平等を保障する条項を除いたS 1750（マンズフィールドとダークセンの共同提案）と、公共施設における平等保障に限ったS 1733（マンズフィールドとウォレン・G・マグヌッセン民主党議員の共同提案）に分けて上程された。政府は、南部議員の力の強い上院ではなくて、過去の実績からも公民権法案に支持の厚い下院での審議を優先させる「下院先議戦略」をとり、6月20日、エマニュエル・セラー（司法委員会委員長、民主党、ニューヨーク）がHR 7152として提案した。

公民権推進派のリベラルな民主党議員が法案をより強力なものにする修正案を次々と出し、リベラルな法案ならば本会議で否決にもってゆきやすいとみた民主党保守派がそれを支持するという奇妙な構図の中で、審議が進められた。共和党議員の確保という法案成立に決定的に影響する要因を考慮すると、きわめて危険な方向だった。

共和党のマカロック司法委員長は、人種分離廃止の適用を法律上の根拠に基づく人種分離だけに限定するために、「人種的な不均衡」を是正しようとする学校区に財政的技術的援助をするという条項を削除する修正案を確定した。事実としての「人種不均衡」は、何らかの事情で北部州にも存在するものであり、それを規制対象とすることは北部州を反対派に追いやる恐れがあると考えたからである。「人種不均衡」の解消をも連邦事業とするのは、のちのアフターマティブアクションの範囲となる。法案は、第4編401条(b)で、「人種分離廃止とは、人種、皮膚の色、宗教、または出身国に関りなく公立学校に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し

ない」という条項を盛り込んだ。

9月10日に、下院歳入委員会でケネディが最重点課題とした「所得税減税法案」が可決された。ケネディは、7月17日の記者会見で議会が税法案の前に公民権法案の審議を進めることを希望するか、との問いに対して、明確に「ノー」と答えて、減税法案を優先させる意思を確認している（Public Papers of the Presidents - Kennedy, 1963, p.567）。公民権法案によって減税法案への支持が減少するという恐れがなくなったケネディは、これ以後、積極的に議会内の調整と多数派工作に乗り出すこととなる。

セラー委員会が、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基づくすべての施設に拡大し、個人の権利侵害があったと司法長官が判断したときには職権で訴追できるとする修正案をまとめ、R・ケネディ司法長官はその行き過ぎ（リベラルより）に反対した。セラー修正案は、議会内からの反発を期待して賛成した南部派の奇妙な支援はあったが、中道派の反対で10月29日に15対19で否決され、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、議事運営委員会に付託された。同修正案は、大統領直属の機関であり副大統領を責任者とする「EEOC＝雇用機会均等委員会」を、独立行政機関にして権限を強化する内容を盛り込んでいた（HR7152の第7部）。7月にパウエル委員会（教育労働委員会）が雇用における差別があった場合にEEOCに「中止命令」の権限を与えるとする「準司法的モデル」に変えていたが、強力な連邦政府（大きな政府）を伝統的に嫌う共和党のマカロック議員らの働きかけとR・ケネディの意向が一致して、準司法的モデルは削除されて「訴追モデル」のままの機能強化が規定されたのである。

11月20日、ロディノ議員が下院本会議で趣旨説明を行って最後の議事手続きに入った直後の22日、ケネディが暗殺されて、法案審議は次年度に持ち越されることとなったのである。

おわりに

ケネディの暗殺の後に大統領に昇格した副大統領のジョンソンは、「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」（Public Papers of the Presidents - Johnson, 1964, p. 9）と述べて、ケネディの政策路線を全面的に継承することを明言することによって、後継者としての立場を確保することとなり、1964年公民権法に結実させた。

ケネディのリーダーシップに関しては、とくに対外政策に関しては、キューバミサイル危機への対応の問題もあって一般に高い評価が与えられているが、立法＝議会対策の面から見ると、彼の手腕には疑問が付きまとう。

政府が実質的に提案した法案であってもその成立率がとくに1963年には低かった。ワシントンポスト紙は、1961年には大統領要請の法案のうち10%が可決され、1962年には大統領要請の285法案のうち7%が成立したのに対して、1963年の8月時点では、403法案の要請に対して5%しか議会で可決されていない状況を指摘して、ケネディの立法要請の数が1961年から急増しているにも関わらず成立率が急低下している事態を批判的に報道した（Washington Post, August 4, 1963）。6月に公民権法案作成に関わったジョンソン副大統領は、立法化の難しさを指摘した際に、自分ならば賛成派を多数派にするために、共和党指導部、黒人指導者、3人の元大統領とただちに協議するとともに、南部諸州でスピーチをし、ラッセル上院議員に相談をもちかけ、最大のキーマンである民主党のマンスフィールド上院議員の意向を十分に反映させるなどと、具体的な議会对策をシュレイ司法次官補に話したが、それはケネディの手腕に対する疑問を含んでいたと考えられる。これらの事実を通してケネディの議会对策手腕への評価が低くなることになった。

ケネディが、大統領就任後も公民権問題の解決に消極的であったことは事実である。民主党に突きつけられた3つの選択、すなわち、投票権保護か人種分離廃止か、行政的対応か議会による立法か、南部白人の支持獲得か全国の黒人の支持の確保か、の中で、ケネディは1963年の春までの2年間、投票権保護、行政的対応、南部白人重視、の路線を基本的に選択していった。ここには、1964年大統領選挙での再選をにらんで南部白人の支持の確保を重視したケネディの政治的立場がよく現れている。そのような彼の保守的な政策路線をのちの1964年公民権法につながるようリベラルな路線へと転換させた要因は何であったのだろうか。

以上の分析から、3つの要因が指摘できる。第1は、キングらの非暴力運動が全国レベルで大きな共感を呼び、また、それに対する南部の人種差別主義者の非人道的な弾圧（キングらの運動は1963年に入るとこの弾圧を意識的に引き出して全国にアピールすることを目標にした）が行政的対応の限界をケネディに悟らせたことである。第2は、ケネディが南部の票を失っても全国の黒人票で収支のプラスを得られると思ったことである。アメリカ政治においては、リベラルと保守の対立という「左右対立」と民主党と共和党の対立という「党派対立」が交錯しており、民主党リベラル、共和党リベラル、民主党保守、共和党保守、という4つの勢力に編成されてそれらの中で多数派形成が争われるのであるが、公民権問題においてはさらに、人種差別の厳しい南部の州と比較的自由な北部の州という「南北対立」が議会の多数派形成に関ることとなる。公民権に賛成の北部州と黒人層を新たな支持基盤とする方向が強まったと見られる。第3は、冷戦の影響である。1950年代半ばにバクスアメリカーナの世界が成立したが、米ソの核の手詰まり、米ソそれぞれの勢力圏における民族解放・主権回復の動きが強まり（スエズ動乱、フランスのドゴール政権の対米自立化、ポズナニ事件、ハンガリー事件など）を通じて、超大国たる米ソが世界革命（ソ連）やソ連封じ込め（米）によって対立するよりも世界の

現状維持に利益を見出すようになりそこから米ソのデタントへの動きが生じていたが、ケネディ政権についてみれば、1961年のピッグス湾事件、ヴェトナムへの介入、そして1962年のキューバミサイル危機と、冷戦の構造の中でアメリカの世界的立場をどう維持するかが第三世界政策を含めて重大事になったのであり、対ソ政策および対第三世界政策の観点（アメリカはアフリカ黒人などの発展途上国の味方である）からもアメリカにおける人権抑圧（公民権問題）を克服する必要に迫られたのである。ケネディは、公民権法案提案の直前には、黒人の人権の問題を「モラルの問題」として提起して国民から共感を得たが、3年間の経過からは彼がモラルの観点よりも次期大統領選挙対策を含めた「政治」の観点を強くもち、政策展開がそれによって規定されていた側面を見逃してはならないだろう。

したがって、マーチンらのようなケネディの公民権政策に対する高い評価には疑問が残らざるをえない。

注

- 1) Hugh Davis Graham, *The Civil Rights Era - Origins and Development of National Policy*, 1990, chapter 9.
- 2) Gareth Davies, *From Opportunity to Entitlement - The Transformation and Decline of Great Society Liberalism*, 1996.
- 3) Mark Stern, *Calculating Visions - Kennedy, Johnson and Civil Rights*, 1992.
- 4) James N. Giglio, *The Presidency of John Kennedy*, 1991, chapter 7.
- 5) John Frederick Martin, *Civil Rights and the Crisis of Liberalism - the Democratic Party 1945 - 1976*, 1979, pp. 167 - 177.
- 6) Kirk H. Porter and Donald Bruce Johnson, *National Party Platforms 1840-1968*, pp.599-600.
- 7) *Civil Rights in the 87th Congress- first session* by Herman Edelsberg, *Presidential Papers, White House Staff Files, Meyer Feldman File, Box 5, John F. Kennedy Library* (以下, JFKLと記す) エーデルスバーグは、ホワイトハウスの方針が公民権活動家を失望させたことを強調し、ブラウン対トベカ判決から7年以上過ぎたのに、2000以上の学区区でまだ人種分離が残り、黒人が最後に雇われ最初に首になる状況は変わらず、黒人の失業率は白人の3倍に上り、南部黒人は有資格者のうち25%しか選挙権をもたず、住宅の人種分離と学区区ゲリマンダリングの結果、「人種分離廃止よりも人種再分離の方がスピードが速いのだ」と批判している。
- 8) *Public Papers of the President-Kennedy*, 1963, p.150.
- 9) *Report of the Attorney General to the President on the Department of Justice's Activities in the Field of Civil Rights*, December 29, 1961, *Presidential Papers, White House Staff Files, Meyer Feldman File, Box5, JFKL*.
- 10) *Presidential Papers, White House Staff Files, Meyer Feldman File, Box5, JFKL*.
- 11) 安藤次男「1964年公民権法と大統領政治」、立命館国際研究13巻3号、184ページ。
- 12) 民主党上院院内総務のマンフィールドは、1961年9月16日、クローチャー（討論終結）の可能性を強めるために、それに必要な議決を3分の2から5分の3に改正する法案（S. Res.4）を提出したが、会期末に（この年は9月27日で休会した）このような重要法案を提出することへの抵抗も

あり，37対43で否決され，クローチャーの要件の緩和の見通しはあっさり弱まっていた。Civil Rights in the 87th Congress- first session by Herman Edelsberg, Presidential Papers, White House Staff Files, Meyer Feldman File, Box 5, JFKL.

- 13) ケネディ大統領の補佐官だったアーサー・シュレジンガー・ジュニアは，メレディス事件が冷戦構造の中にいたアメリカの対外的な環境に大きな影響を与えたことを次のように記した。「メレディスは一つの原則をうちたてた。ケネディ大統領の行動は，世界中に，なかでもとくにアフリカに対して，深甚な影響を与えた。国連総会ではアパー・ヴォルタの代表がその点に言及し，人種差別は明らかに合衆国内に存在しているが，『大切なことは合衆国政府がこれを制度化しているということではないのです。またそれを自慢しているわけでもありません。これとは反対に，精根傾けて人種差別と戦っているのです』」。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，421ページ。
- 14) ケネディに批判的なスターンは，「ケネディはこの教書でふれた公民権法案にはできるだけかわりたくないと思った。だから公民権に関する次の発言が5月になってしまうのだ」と評価している。Stern,p.79.
- 15) H・D・グラハムも，2月の提案が「控えめなものだった」と表現した。H.D.Graham, Civil Rights and the Presidency, 1992, p.54.
- 16) Remarks of the President on Nationwide Radio and Television, June 11, 1963, National Security Files, Countries, Box 295A, JFKL.
- 17) Memorandum by Senator Mansfield on Conference with Senator Dirksen, attended by Bobby Baker and Oliver Dompierre in Senator Dirksen's Office at my Request, June 13, 1963, Presidential Office Files, Legislative, Box53, JFKL.
- 18) The Economic Situation of Negroes in the United States, U.S. Department of Labor, 1962, Presidential Papers, White House Staff File, L.C. White, Box 20, JFKL.
- 19) Memorandum for the Attorney General, June 4, 1963, Robert F. Kennedy Papers, Attorney General's General Correspondence, Box 11, JFKL.
- 20) Civil Rights Strategy in the Senate, from Mansfield to the President, June 18, 1963, Theodore Sorensen Papers, Box 30, JFKL.

President Kennedy and the 1963 Civil Rights Bill

Civil Rights was one of the most critical and troublesome issues following the world war from both internal and external view points in the United States of America.

This article analyzes the legislative process of 1963 Civil Rights Bill, which was finally enacted as the Civil Rights Act of 1964 under the Johnson Administration one year after Kennedy's assassination. This paper aims at clarifying the historical meaning of the bill in American Presidential politics by discussing the leadership of President Kennedy and diverse social and political factors, including conflicts of policy choice in the White House and the Congress and the impact of growing civil rights movements, mainly in the South.

In conclusion it argues that Kennedy, as a civil rights advocate, was not so much a liberal as a moderate although most American historians overestimate Kennedy's leadership regarding that legislation and regard him as a liberal.

(ANDO, Tsugio 本学部教授)