

弾劾裁判にもかけられたため、下位を免れるために悪戦苦闘することになった。

G・W・ブッシュ大統領は再選に成功した。テロリストの挑戦に敢然と立ち向かい、イラクを解放し、国内政策でも減税と年金民営化を達成した大統領として評価されることを望んでいる。しかし、年金改革は実現せず、また歴史はイラク戦争に対して厳しい評価を下すかもしれない。

バラク・オバマ大統領（二〇〇九―在任）は最初の二年間に、国民健康保険制度の改革、大型景気刺激策や金融規制改革の実施、米ロ新戦略核兵器削減条約の批准など、多数の画期的な成果をあげたが、二〇一〇年の中間選挙で大敗した。現在、中道路線に転換しつつある。

### 参考文献

阿部育、久保文明『国際社会研究―現代アメリカの政治』放送大学教育振興会、二〇〇二年。

久保文明編『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力―共和党の分析』財団法人日本国際問題研究所、二〇〇三年。

クリントン、ビル（楡井浩一訳）『マイライフ―クリントンの回想』（上下）朝日新聞社、二〇〇四年。

砂田一郎『アメリカ大統領の権力―変貌するリーダーシップ』中公新書、二〇〇四年。

本間長世『アメリカ大統領のリーダーシップ』筑摩書房、一九九二年。

モリス、デイック（近藤隆文ほか訳）『オーバル・オフィス―大統領執務室』フジテレビ出版、一九九七年。

レーガン、ロナルド（尾崎浩訳）『わがアメリカンドリーム―レーガン回想録』読売新聞社、一九九三年。

## 議会

武田興欣

アメリカ連邦議会は、日本の国会と違って実際に立法活動を行っている議会、あるいは世界の議会の中でも「最強」の議会としばしば言われる。行政府に頼らず議員立法によって法律を作成し、時には大統領の意向にも抵抗する「活動的な」アメリカ連邦議会というイメージは、日本に広く行きわたってきた。それに対して、日本の国会は、官僚が作成した法案をそのまま通すか、自民党を中心とする与党の政治的な決定に従うだけで、実質的な法案の審議を行っていないというマイナスイメージが与えられてきた。

このような評価はどの程度当を得たものであろうか。本章の目的は、日本では必ずしも正しく理解されていないアメリカ連邦議会の役割や実態について、大統領制と議院内閣制の対比、連邦議会の合衆国憲法上の位置づけといった制度的基盤に立ち返って考えてみることにある。

## I 大統領制と議院内閣制との違い

アメリカ連邦議会が活動的で、日本の国会は受動的であるという見方は、実態の描写にとどまる限りは間違っていない。しかしこの見方が、アメリカ連邦議会は活発であるから素晴らしい、他方日本の国会は独自の立法活動が低調な故に、アメリカを模範として改革すべきだ、という価値観の入った「評価」にまで発展すると問題がある。なぜなら、このような「評価」は、大統領制と議院内閣制の違いという基本を念頭に置いていないからだ。

このことを考えるために、まず大統領制・議院内閣制とは何か、確認しておこう。両者は立法・行政・司法の三権のうち、議会と行政府との間の関係を、それぞれ異なった原理に基づいて構築しようとする制度である。

大統領制、とくにアメリカの大統領制は、議会と大統領の間の厳密な権力分立 (separation of powers) に基づいており、その制度的枠組みは合衆国憲法の条文に反映されている (合衆国憲法は、建國にあつての政治理念を體現したものになっているので、その条文を参照することはアメリカの政治制度を理解する上で不可欠である)。合衆国憲法を批准させるために書かれた『ザ・フェデラリスト』の中で述べられているように、アメリカの連邦政府では議会と大統領は別々の方式によつて国民から選出され、

抑制と均衡 (check and balance) の原則によつて互いをけん制しあうことが期待されている。こうすることによつて、一つの政治勢力が政府全体を握つて圧政を行うことが困難になるように政治制度が構築されている (なお、アメリカ政治の文脈では「政府 (government)」は日本のように行政府のみを指すのではなく、連邦議会や連邦裁判所も含めた三権全体を指すことが多い)。

他方、日本の議会制度は、イギリスや他のヨーロッパ諸国と同様に、議院内閣制に基づいている。議院内閣制のもとでの議会と行政府の関係も、高校までの社会科の授業などでは「権力分立」や「抑制と均衡」の観点から説明されることが多いが、これは大統領制との対比という観点からは誤解を招きかねない。確かに日本の憲法制度でも、国会と内閣との間に一定のチェック機能は存在するが、議院内閣制の本質は、議会と行政府を同一の政治勢力に掌握させ、権力を「分立」というよりはむしろ「融合」させることにある。

議院内閣制においては、国民が選挙で議員を選び、議会の多数派が内閣を組織する。国民が首相や大臣を直接選ぶことは、原則としてない。内閣は、議会を勢力基盤として政策を立案し、法案として議会に提出する。その法案を受け取った議会の多数派 (与党) が、自らの選出した内閣が提案した法案を拒むのはむしろ自己矛盾である。もしそのような党内対立が予想されるのなら、内閣は法案を提出する前に、与党議員たちと調整を行つておき、与党議員があらかじめ満足した内容の法案を議会に提出することができる。したがつて議会の審議の中心になるのは、そのような法案の「事前審査」にあずかれなかった野党議員たちである。野党議員が与党議員との間に活発な論戦を繰り広げたり、法

案の修正に追い込んだりすることもあるが、与党は最終的には多数決という「数の論理」によって法案を通過させることができる。

このように、議院内閣制において、議会で法案の実質的な審議が行われないことの是非については、意見がわかれるところであろう。しかし好むと好まざるとによらず、議会の選挙で多数派を選び、その多数派に議会と行政双方の権力を掌握させるのが議院内閣制という制度なのである。このような制度のもとで、議会に内閣と独立した活発な立法活動を期待するのは、本来筋違いなのである。

他方、権力分立を特徴とするアメリカの大統領制のもとでは、議会と行政とを結びつける制度的な仕組みが用意されていない。大統領が選出されるにあたり、連邦議会の多数派を必要としないのみならず、閣僚は連邦議会議員を兼任することを禁じられている（合衆国憲法第一編第六節第二項）。「大統領」の章で述べられているように大統領は自ら連邦議会に法案を提出することはできず、後述するように立法過程の最後の段階で法案に署名するか拒否権を発動するかの役割を与えられているにすぎない。立法権は、すべて連邦議会に与えられているのであり（同第一編第一節）、少なくとも建前上は、議員たちが法案の作成・提出から上下両院の通過まで一切の責任を負うことになる。実際、一九七〇年代に、ニクソン大統領に代表されるような大統領権力の肥大化に連邦議会側が対抗する必要性が認識されたこともあって、連邦議会は立法や調査のための多くの専門スタッフを雇っている。

世界の民主主義国でこのような制度を採用している国は少なく、またアメリカが日本でもっとも身近な外国であることから、アメリカ連邦議会は、日本の政治を考える上で常に参照される対象となつて

きた。しかし、アメリカ連邦議会が行政との関係で、日本の国会を超える政治力を持っているのは、それが日本の国会より優れているからではなく、そもそも拠って立つ政治的な制度や原理が異なるからなのである。日本ではこの点を見失って、議員スタッフの増加など、国会にもアメリカ連邦議会にならった制度を導入しようという議論が絶えないが、大統領制と議院内閣制という大きな制度の違いを見ないで改革案を論ずることは必ずしも生産的ではないだろう。

## 2 上下両院の構成

### 憲法上の規定

では、アメリカ連邦議会の内部は、実際にはどのような構成になっているのだろうか。

アメリカ連邦議会も、日本など多くの民主主義国と同様、二つの議院から成っている。上院は、合衆国を構成する各州の代表と位置づけられ、それぞれの州から二名ずつ選出される。現在合衆国は五十州から成るので、上院議員の総数はたまたまちょうど百名である。

他方、下院の定数は現在四三五で、十年ごとに行われる国勢調査に従い、各州に人口に比例して配分される。直近の二〇一〇年の国勢調査の結果、もっとも人口の多いカリフォルニア州には五十三、長らく人口数で全米二位だったニューヨーク州を抜いて二位となったテキサス州には三十六人の下院

議員が割り当てられている。その一方で、アラスカ、ワイオミングなど七つの州には最小の一人しか割り当てられていない。したがってこれら七つの州では、上院議員が二名に対し下院議員が一名という変則的な配分となっているが、大半の州では上院議員より下院議員の方が数が多い（なお、各州でこの上下両院の議員数を足した数が、その州の大統領選挙の本選挙における選挙人数となる）。首都のあるワシントン特別区に加え、プエルトリコ、ヴァージン諸島、アメリカンサモア、グアム、北マリアナ諸島は、投票権がないが法案の提出や討議が許される代議員を下院に送っている。

このような二院制が取られたのは、合衆国憲法制定時の事情による。一七八七年にフィラデルフィアで召集された憲法制定会議では、議会の定数を人口比例によって割り振る（したがって大州に有利となる）ヴァージニア案と、それでは小州の利益が十分代表されないとして、各州一票の投票権を割り振るニュージャージー案の間で対立が起きた。上院は各州を均等に代表し、下院は人口に比例して議席を割り振るという現在の制度は、この時の対立を収拾し合衆国憲法を成立させるために取られた妥協の産物なのである。

アメリカ連邦議会の二院制は、日本の国会でしばしば問題となる定数是正との対比で、興味深いデータを提示している。連邦下院の選挙区は、各州に人口に比例して配分される上、州の中でもほぼ同一の人口が与えられる（そうするために、日本と違って一つの市や町の中を複数の選挙区に分けることも多い）ため、国全体の一票の最大格差は一对一・八八五（ロードアイランド州とモンタナ州）、同一州内格差は限りなく一・〇に近い。他方連邦上院では、人口がカリフォルニア州の六十六分の一と最小のワイオ

ミング州も、カリフォルニア州と同じ二議席を持っており、一票の最大格差は六十六倍となる。これが平等の観点からあまり問題とならないのは、アメリカの州の独立性が日本の都道府県よりはるかに強く、各州の利益を代表する上院という存在が、憲法的・政治的に容認されているからである。

連邦議会議員の任期は上院が六年、下院が二年である。下院議員の任期が上院議員より短いのは、下院はより直接に有権者の意見を反映する存在と考えられているからである。これに対し上院は、合衆国憲法制定時には、人民の激しい感情や意見から一線を画し、経験と熟慮ある人物たちによって物事を決めるという、下院に対する抑えとしての役割を期待されていた。したがって長い間連邦議会の上院議員は、人民の直接選挙によるのではなく、各州の州議会で選出される間接選挙の形式で選ばれていた（一九一三年成立の憲法第十七修正で直接選挙に改正され、現在に至る）。

このことは、英語で上院が the Senate、下院が the House of Representatives と呼ばれていることにも現れている。Senate は、古代ローマの元老院を指す言葉でもある。他方、The House of Representatives は直訳すると「代議員たちの議院」であり、日本の衆議院の英訳も同じ言葉となっている。なお、「上院」「下院」という日本語は、upper house, lower house という政治学上の一般名詞の訳語であるが、アメリカ連邦議会に対してこのような表現が使われることは少ない。連邦議会の上下両院の間には、後述する点を除き、合衆国憲法上、明確な上下関係はないとされているからである（この点で、法案や予算の審議において衆議院の参議院に対する優越が定められている日本国憲法と異なっている）。

にもかかわらず、現実のアメリカ社会での政治的地位としては上院議員の方が下院議員より圧倒的に高い。上院議員は州の代表としての性格を持つことに加えて、大きな州では何十人もいる下院議員に対して一人しかいない存在である。下院議員で力をつけた者が同じ州の連邦上院の議席に鞍替えを目指すことはよくあるが、その逆はない。さらに歴史的に上院は、二〇〇四年の民主党のケリー候補（マサチューセッツ州）をはじめ、二大政党の大統領選挙の候補者を数多く輩出してきた（現職上院議員のまま選挙で当選して大統領になったのはケネディ大統領の後長らく例がなかったが、オバマがそうだった）。この点も、議院内閣制を採る各国において、下院（日本では衆議院）が首相を選出する母体として上院（日本では参議院）より大きな政治力を持っているのと対照的である。

上院と下院は、立法過程、すなわち法案を審議し法律を制定する過程においては、ほぼ同じ権限を有している。ただし、歳入の賦課（つまり課税）を伴う法案だけは、下院に先に提出しなければならないと決まっている（合衆国憲法第一編第七節第一項）。しかし上院は、大統領に「助言と承認（*advice and consent*）」を与える存在として、下院にない二つの重要な権限を有している（同第二編第二節第二項）。一つは、行政府が他国の政府との間で結んだ条約を批准する権限である。条約の批准には上院の出席議員の三分の二が必要である。歴史上、批准の投票にかけられて否決された（三分の二の多数を得なかった）条約案は二十一を数えるのみであるが、その中には国際連盟の設立を決めたヴェルサイユ条約、包括的核実験禁止条約（CTBT、一九九九年批准に失敗）などが含まれている（なお、地球温暖化に関する京都議定書は、批准の投票自体にかけられていない）。

もう一つの上院の重要な権限は、閣僚をはじめとする行政府の高級官僚や各国へのアメリカ合衆国の大使、最高裁判所以下の連邦裁判所の裁判官を承認することである。このための投票は、条約批准の投票とよく混同されるが、三分の二の多数でなく、単純多数でよい（セクシュアル・ハラスメントが公聴会で問題となった、史上二人目の黒人最高裁判官クラレンス・トーマスは、一九九一年、五十二対四十八の僅差で承認されている）。二〇〇五年、ブッシュ政権二期目の発足にあたって上院は、前大統領補佐官のコンドリーザ・ライスを八十五対十三で比較的短期間に新國務長官に承認する一方、ジョン・ボルトンの国連大使承認については政治的対立の結果、通常の承認投票にかけられず、ブッシュ大統領が上院休会中の任命権限（合衆国憲法第二編第二節第三項）に基づいて任命した。

### 実際の勢力分布

次に、近年のアメリカ連邦議会がどのような勢力によって占められているかを見てみよう。連邦議会は、一七八九年に最初の議会が開かれてからずっと、二年を一つの区切りとして「第一議会」「第二議会」……という名前がつけられている。アメリカの大統領には、議院内閣制のもとでの首相と異なつて議会を解散する権限がないことから、連邦議会は議員の任期半ばで終わることがなく、下院議員全員と上院議員の三分の一を改選する選挙が必ず偶数年に行われる。上院議員を三分の一改選するというのは少しややこしく聞こえるが、基本的には一つの州で、上院議員Aの議席を改選する年、上院議員Bの議席を改選する年、連邦上院議員選挙のない年、の三つが二年ごとに回つてくると考えれ

ばよい。州によつてそのサイクルが異なり、アメリカ全体では一度に二十三または三十四の議席が改選期を迎えることになる。

本章の初めの方で述べたように、アメリカの大統領制においては、連邦議会と大統領は別個に選出され、一方が他方を選出するという関係にない。したがって、同じ年に行われた選挙の結果、連邦議会の一院または両院の多数派と、大統領府とが、別々の政党によつて占められるという、議院内閣制では原則として起こらない現象が発生しうる。二十世紀後半になつて頻繁にみられるようになってきたこのような政府の状態を「分割政府 (divided government)」といい、とくに一九八〇年代後半には、分割政府が激しい政党間対立や連邦政府の財政赤字の原因となつているという議論がしばしばなされた。分割政府に対し、連邦議会の両院の多数派と大統領府とを同一の政府が占める状態を「統一政府 (unified government)」という。なおアメリカの文脈では、上院や下院を制した政党を「多数党 (majority party)」、そうでない政党を「少数党 (minority party)」と言い、議院内閣制のもとで使われる「政府与党—野党 (Government and Opposition)」という表現はあまり用いない。

表1は、一九八一年以降の連邦議会の上下両院の政党別勢力分布と、分割政府・統一政府であつたかどうかを、二年ごとの「第〇〇議会」として示したものである。この表を一見すると、二十世紀最後の二十年から二十一世紀にかけて、分割政府が常態化していることがわかる。連邦議会と大統領を二つの政党が取り合う組み合わせは四通りあるが、その全ての組み合わせが一九八一年以降の約二十年間に出現している（上院と下院をさらに分けて考えると組み合わせは八通りあり、そのうち七通りがこの期

表1 連邦議会の勢力と大統領との関係

|                    | 下院の<br>多数党 | 下院の政党別議席数<br>(民主・共和・その他) | 上院の<br>多数党 | 上院の政党別議席数<br>(民主・共和・その他) | 大統領               | 政府の<br>状態 |
|--------------------|------------|--------------------------|------------|--------------------------|-------------------|-----------|
| 第97議会 (1981-82)    | 民主党        | 243-192                  | 共和党        | 46-53-1                  | レーガン<br>(共和党)     | 分割政府      |
| 第98議会 (1983-84)    | 民主党        | 269-165                  | 共和党        | 46-54                    |                   | 分割政府      |
| 第99議会 (1985-86)    | 民主党        | 252-182                  | 共和党        | 47-53                    |                   | 分割政府      |
| 第100議会 (1987-88)   | 民主党        | 258-177                  | 民主党        | 55-45                    |                   | 分割政府      |
| 第101議会 (1989-90)   | 民主党        | 259-174                  | 民主党        | 55-45                    | ブッシュ (父)<br>(共和党) | 分割政府      |
| 第102議会 (1991-92)   | 民主党        | 267-167-1                | 民主党        | 56-44                    |                   | 分割政府      |
| 第103議会 (1993-94)   | 民主党        | 258-176-1                | 民主党        | 57-43                    | クリントン<br>(民主党)    | 統一政府      |
| 第104議会 (1995-96)   | 共和党        | 204-230-1                | 共和党        | 48-52                    |                   | 分割政府      |
| 第105議会 (1997-98)   | 共和党        | 207-226-2                | 共和党        | 45-55                    |                   | 分割政府      |
| 第106議会 (1999-2000) | 共和党        | 212-222-1                | 共和党        | 45-55                    |                   | 分割政府      |
| 第107議会 (2001.1-6)  | 共和党        | 211-221-2                | 共和党        | 50-50                    | ブッシュ (子)<br>(共和党) | 統一政府      |
| 同 (2001.6-2002)    | (共和党多数のまま) |                          | 民主党        | 50-49-1                  |                   | 分割政府      |
| 第108議会 (2003-04)   | 共和党        | 205-228-1                | 共和党        | 48-51-1                  |                   | 統一政府      |
| 第109議会 (2005-06)   | 共和党        | 201-232-1                | 共和党        | 45-54-1                  |                   | 統一政府      |
| 第110議会 (2007-08)   | 民主党        | 233-202                  | 民主党        | 49-49-2                  | オバマ<br>(民主党)      | 分割政府      |
| 第111議会 (2009-10)   | 民主党        | 256-178                  | 民主党        | 55-41-2                  |                   | 統一政府      |
| 第112議会 (2011-12)   | 民主党        | 242-193                  | 民主党        | 51-47-2                  |                   | 分割政府      |

出典：U.S. Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States*, various years.

注：議席数は欠員の関係で、必ずしも合計が下院435、上院100にならない場合や、他の資料と異なる場合がある。

間に出現している)。

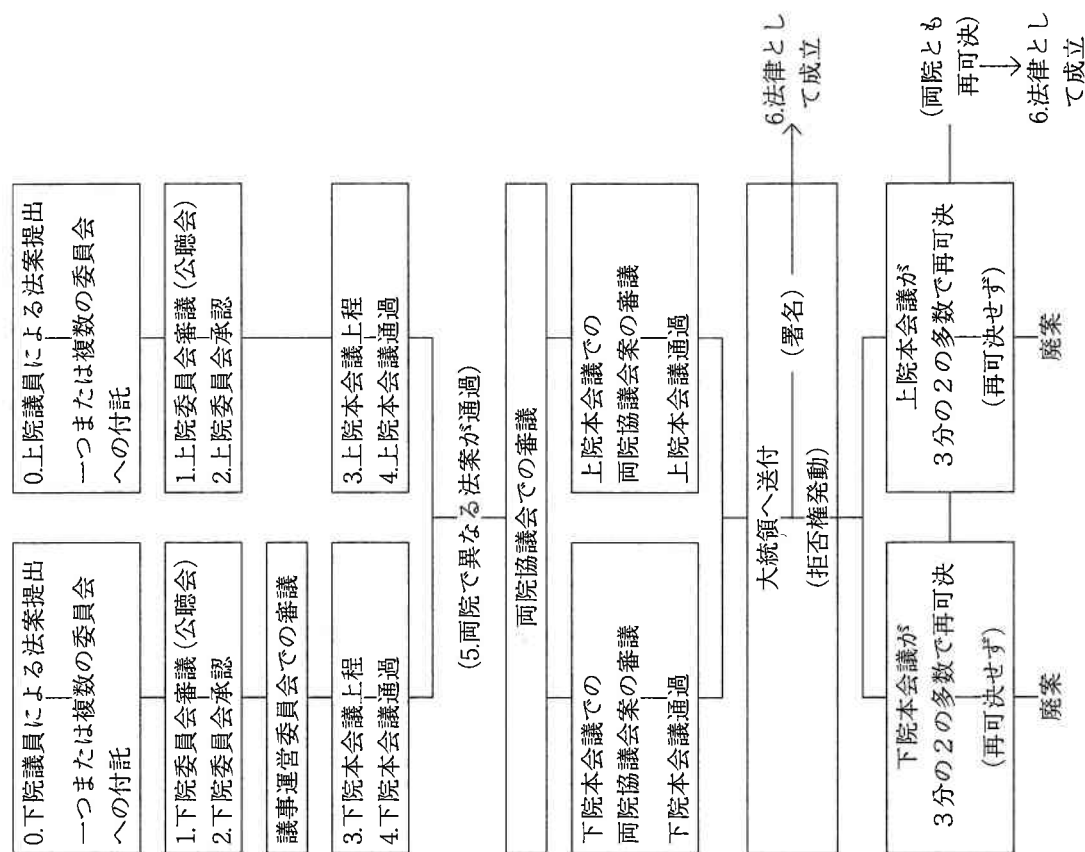
統一政府は、議院内閣制に似た状態を作り出すので、大統領の方針に沿った法案が通りやすいように見えるが、必ずしもそうではない。クリントン大統領は最初の二年間の統一政府で、野心的な健康保険法案を議会で通そうとした結果、かえって失敗した。また二〇〇一年の一月に発足したブッシュ(子)大統領の統一政府では、上院の共和党は民主党と同じ五十議席数しか持てず、上院議長を務めるチェイニー副大統領が共和党であることから、辛くも多数を維持していた(合衆国憲法第一編第三節第四項により、副大統領が上院議長を務めることになっているが、実際に副大統領が議長として采配をふるうのは、法案が可否同数となり、タイブレークが必要な時くらいである。通常は他の議員が交代で議長職を務めている)。ところが同年の六月、共和党穏健派のジェフオード議員(ヴァーモント州選出)が党の右傾化に反発して脱党、無所属となり、上院は一転して民主党が一議席差で多数党となった(しかし共和党は二〇〇二年の中間選挙で上院多数党の地位を取り戻した)。二〇一一年一月現在、無所属議員は、上院にサンダース議員(ヴァーモント州選出)と、リーバーマン議員(コネチカット州選出)がいるが、二人は共に民主党議員と行動を共にしている。小選挙区制を反映して、その他の議員は全て民主・共和どちらかの政党に属している。

### 3 立法過程

#### アメリカの議会内政党

議院内閣制の議会と比較したアメリカ連邦議会の特色の一つは、政党規律 (Party discipline) が弱いことだと言われる。政党規律とは、議会での法案の採決に際し、ある政党に所属する議員はみな、党の方針に従って投票しなければならないという圧力や義務のことをいう。議院内閣制では、首相の選出を通じて与党・野党が明確に分かれるので、法案に対する各党の賛否も明確になり、議員は党の方針を守ることを強いられる。実際に日本の国会では、自民党や共産党はもちろん、さまざまな政党が合併してできた民主党でさえ、所属議員はほとんどの法案の採決において党の方針に従って投票している。

これに対しアメリカ連邦議会では、大統領の選出に議員が関与していないことから、議員は必ずしも政党規律を守る必要がない。下院議員はもちろん、上院議員までも、出身選挙区や州の利益に応えることが再選の至上要件となるため、法案の採決にあたっては、党の方針よりも地元の利益を優先させることがある。そこで連邦議会では、民主党議員が共和党の法案に賛成し、またその逆も行われる交差投票 (cross voting) が一般的であるとしばしば解説される。



注：すべての段階において、その段階を通過しなかった法案はすべて廃案となる。

図1 アメリカ連邦議会の立法過程

しかしアメリカ連邦議会で政党規律がまったく存在しないというのは言いすぎである。民主・共和両党とも、上下院ごとに院内総務(多数党では majority leader、少数党では minority leader という)・院内幹事(同様に majority whip または minority whip)を中心に政党指導部(party leadership)を構成し、自らの党にとって重要な法案では、厳しく政党規律を課している。たとえば、下院議長(the Speaker)は下院多数党にのみ存在する、院内総務より上位のポストだが、毎回の下院選挙後最初の審議で議長を選出する投票では、多数党・少数党ともほとんど離反者を出さないのが通例である。またこの政党規律の強さは、時代によって上下し、二十世紀初頭のキャノン議長の在位中に極めて高くなった後、長期低落傾向が続いた。しかし公民権運動以後、南部の保守的な選挙区がしだいに民主党議員の代わりに共和党議員を選出するようになった結果、一九七〇年代後半から民主・共和両党とも党内の同質性が増し、議員が党の方針に従って結束する度合いも高くなった。一九九四年の中間選挙で、共和党が下院多数党の地位を四十年ぶりに奪回した背景には、後に議長となるニュート・ギングリッチ院内幹事が下院選挙の候補者の多くと「アメリカとの契約(Contract with America)」を結び、共和党としての方針を明確に示して選挙に臨んだことがあった。

### 法案の審議プロセス

それでは、アメリカ連邦議会ではどのようなプロセスを経て法案を審議し、法律を作成しているのだろうか。本章の初めに述べたように、厳格な権力分立制を採るアメリカでは議院内閣制の国と違い、

連邦議会が立法活動を中心的に担っているので、この点について見ておくのは重要である。

図1は連邦議会の立法過程を教科書的に示した図である。"How a Bill Becomes a Law"という名前で呼ばれるこの図は、アメリカ人の間では小中学校の社会科の授業で親しまれている。ただしこれはあくまで基本形なので、実際にはこれとは異なった扱いを経て審議される法案もある。

法案は、図の一番上から、0から6の順で段階を一つ一つ経ていく。まず法案は、議員によって下院または上院に提出され、事務方によって、関係する一つまたは複数の委員会に直ちに付託される(段階0)。議員は法案を提出するのに、日本の国会のように二十人や五十人といった賛同者を集める必要はなく、自分一人で法案を提出できる。賛同者を共同提案者(cosponsor)として並べることもできるが、法案の主な提案者(sponsor)としては一人の議員の名前のみが記録される。このような制度になっているので、アメリカ連邦議会では、議員にとって法案を提出することは極めてハードルの低い、容易な活動である。このことが、後述する政治的宣伝目的の法案の提出や、法案の低い通過率を生むことになる。

大統領は議院内閣制の首相と違い、自ら法案を連邦議会に提出することはできないが、「必要かつ良策と考える施策について議会にこれを審議するよう勧告」することはできる(合衆国憲法第二編第三節)。実際、大統領が年頭の一般教書演説(The State of the Union address)などで、具体的な法案の成立を訴えかけることは珍しくない。このような場合は、大統領と同じ政党の議員で、政党指導部に所属するか、関係する委員会の委員長(または少数党筆頭議員)となっている者が代わりに法案を提出す

ることになる。

委員会に付託された膨大な法案のうち、委員長が重要と思うもののみが審議にかけられる。その他の法案は二年間の議会のうちに取り上げられなければ自動的に廃案となる(段階1)。常任委員会は、一一二議会(二〇一一年〜二二年)現在、下院で二十、上院で十六設置されている。このほかに、形式上は常任委員会ではなく特別委員会となっている委員会が上下両院にいくつもあり、九・一一事件後重要性を増している諜報委員会(Intelligence Committee)もその一つである。委員会の多くは政策分野ごとに設置され、たとえば重要委員会の一つである税収に関する委員会は、下院では歳入委員会(日本では聞き慣れない名前だが Ways and Means Committee という)、上院では財政委員会(Finance Committee)と呼ばれている。これらの委員会の扱う範囲は必ずしも行政府の省庁の分野と一致するとは限らず、また複数の委員会が同一法案の管轄権を争うこともある。

法案の委員会での審議は、まず内部の小委員会での審議にかけ、そこで承認されたもののみを委員会で取り上げることも多い(煩雑になるので図1では省略してある)。小委員会と委員会のいずれにしろ、重要法案の多くについては公聴会(hearing)が開かれる。公聴会の様子は、議会専門ケーブルテレビ C-SPAN をはじめテレビでも放映され、日本の国会とは比べものにならないほど多くの利害関係者が発言し、委員会所属の議員の質問に答えたりする。しかし公聴会のやりとりがどこまで法案の文面作成に反映しているかは疑問で、そもそも誰を公聴会に呼ぶかについても委員長が強い権限を持っているので、公聴会は主に政治的なショーや「ガス抜き」の場となっているといった見方もある。

もともと法案は、後の段階で修正を受けることを前提に提出されているので、公聴会を経て委員会で法案の文面の修正が行われることは決して珍しくない。この段階で委員会の過半数の合意が得られれば、法案は委員会で承認され、下院（あるいは上院）全体に送られる（段階2）。民主・共和党にとって重要な、政党間対立が激しい政策（たとえば減税、労働など）の場合には、法案を委員会で承認するかどうか決める投票で、少数党の議員がすべて反対に回ることもある。

下院（あるいは上院）は、数々の委員会で承認されて送られてきた法案をすべて一度に本会議で審議することはできないので、どの法案をどのくらいの時間をかけて審議するか、修正案の提案を受け付けるかどうかなどを決めなければならない。下院でこの任務にあたるのが議事運営委員会（Rules Committee）で、この委員会のメンバーは所属政党の指導部と緊密に連絡をとって各法案の審議方法を協議する。上院の場合は、議事運営委員会に相当する機関が存在せず、両党の院内総務らが話し合っ

て決める。一般に上院は、定数が百と小さいこともあり、伝統的に下院に比べてインフォーマルで柔軟な議事を行う。

法案は、審議方法が決まると本会議に上程されるが（段階3）、そうでない法案の中には委員会で承認された後、本会議に上程されずに廃案となるものもある。一方、一度本会議に上程されると、法案自体はめったに否決されることはなく、主な政治的な争いの対象はさまざまな修正案についてとなる。修正案といっても内容によってはもとの法案を骨抜きにしてしまうものもあるので議員は目が離せない。他方、確実に通る法案には、下院では一定の制約があるが、もとの法案の趣旨とはあまり関係な

い、有力議員の地元利益に誘導するような修正案がつけられることもある。

本会議では、討議の後、法案を採決する。重要法案の場合は、点呼投票（roll call vote）が行われ、議員は名刺大のカードを使って電子的に投票する。したがって日本の衆議院のように、この段階で牛歩戦術を行うなどの議事妨害をすることは不可能である。しかし上院には伝統的にフィリバスター（Filibuster）という制度があり、上院の五分の三（六十人）の多数が賛成しないと特定の問題に対する討議を打ち切れないという規則になっている。これは少数派の上院議員が四十人集まれば法案を廃案にできることを意味し、かつては公民権法案に反対する南部選出の議員によって多用された。二〇〇五年には、民主党がブッシュ（子）大統領の任命した連邦控訴裁判所の裁判官の承認に反対するためにこの制度を用いようとし、共和党側がフィリバスター制度の廃止をちらつかせるなど、政治問題化した。

法案が下院または上院本会議を通過すると（段階4）、教科書的にはその法案に対し、もう一つの議院の審議を委員会段階の始めから行うことになる。しかし実際には、両院で似た内容の法案を平行して審議し、双方の本会議を通過したところで（段階5）、内容のすり合わせを行うことも多い。とくに重要法案でない場合、一つの議院がもう一つの議院の案に譲歩して同意するなどして、上下両院で同一内容の法案を作成することもある。

重要法案の場合は、上院案と下院案の内容を一致させるために、両院の代表者（通常は最初の段階で審議した委員会に所属する議員が選ばれる）により、両院協議会（conference committee）が行われる。両

院協議会で妥協案が成立すると（成立しない場合は廃案となる）、この案が両院の本会議に持ち帰られ、双方の過半数の賛成を得て通過した場合、大統領に送付する準備ができる。

このようにして、連邦議会の両院の本会議が同一の法案を可決すると、大統領に送付される。大統領はこの時初めて公式に立法過程に参加し、法案に署名して法律を発効させるか、拒否権を発動するかを選択を行う（合衆国憲法第一編第七節第二項）。一人の大統領が拒否権を行使する法案の数は、その時分割政府であるか統一政府であるかに加えて、個々の大統領に特殊な理由によって上下する。クリントン大統領は、最初の二年間の統一政府中は一度も拒否権を使わなかったが、その後の六年間で三十七回拒否権を行使した。ブッシュ（子）大統領は、一期目の四年間で一度も拒否権を行使していなかったが、二期目の四年間では十二回行使した。特に、幹細胞研究（stem cell research）を容易にする法案には二度にわたって拒否権を行使した。オバマ大統領は最初の二年間で二度拒否権を発動している。大統領は実際には、法案が議会で審議中の間から拒否権発動の脅し（veto threat）をちらつかせて影響力を振るうことができるので、拒否権行使の回数が必ずしも大統領の影響力を測る指標となるわけではない。

大統領が拒否権を行使した場合、連邦議会が上下両院双方で三分の二の多数で再可決すると、その法案は大統領の拒否権を「乗り越えて（override）」法律となる。上下両院どちらかの賛成が三分の二に達しないと大統領の拒否権が通ったことになるので、このハードルを越えることは容易ではない。クリントンが拒否権を行使した三十七の法案のうち、上下両院で再可決できたのは、二本だけである。

#### 4 日本でのアメリカ連邦議会の理解に向けて

前節で述べたようなアメリカ連邦議会での法案の審議は、もちろん議員本人たちのみで運営することは不可能で、多数のスタッフによって支えられている。連邦議会が日本の国会と異なるのは、議会スタッフの数の多さであろう。日本の国会では一九九〇年代の半ばから、各議員が公設秘書二人に加え政策担当秘書一人を雇えるようになったが、連邦議会では下院議員は平均約十五人、上院議員は州の大きさにもよるが平均約三十五人のスタッフを雇っている。どの議員もその一部として、立法を専門に手がけるスタッフ（legislative aides）を雇っており、法案の作成や情報収集を担当させている。また、議員一人が一年で投ずる点呼投票の数は数百に上り（二〇一〇年で下院は六六四回、上院は二九九回）、スタッフの助言なしに議員がこれだけの数の決定を下すことは不可能である。

さらに連邦議会には、各委員会の事務局や、行政府とは独自に予算の作成や経済予測を行う議会予算局（Congressional Budget Office）、行政府の支出プログラムを審査・監視する政府説明責任局（Government Accountability Office、二〇〇四年 General Accounting Office から名称変更）のような立法補佐機関があり、連邦議会全体では二万人以上の職員が働いている。この事実は、日本の国会が独自性を取り戻すための模範としてしばしば参照される。しかし連邦議会がこれだけ多くのスタッフを持つ

表2 アメリカ連邦議会の通過法案数（下院に提出された法案のみ）

| 議会名<br>(西暦)         | 政府の<br>状態 | (0)議員<br>による<br>法案提出 | (1)下院<br>委員会<br>公聴会 | (2)下院<br>委員会<br>承認 | (3)下院<br>本会議<br>上程 | (4)下院<br>本会議<br>通過 | (5)上下<br>両院<br>通過 | (6)大統領<br>による<br>署名 |
|---------------------|-----------|----------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|---------------------|
| 第102議会<br>(1991-92) | 分割政府      | 6558<br>(100%)       | 1228<br>(18.7%)     | 757<br>(11.5%)     | 699<br>(10.7%)     | 672<br>(10.2%)     | 407<br>(6.2%)     | 358<br>(5.5%)       |
| 第103議会<br>(1993-94) | 統一政府      | 5739<br>(100%)       | 1085<br>(18.9%)     | 686<br>(12.0%)     | 597<br>(10.4%)     | 587<br>(10.2%)     | 321<br>(5.6%)     | 301<br>(5.2%)       |
| 第104議会<br>(1995-96) | 分割政府      | 4542<br>(100%)       | 947<br>(20.9%)      | 640<br>(14.1%)     | 540<br>(11.9%)     | 526<br>(11.6%)     | 283<br>(6.2%)     | 255<br>(5.6%)       |
| 第105議会<br>(1997-98) | 分割政府      | 5013<br>(100%)       | 954<br>(19.0%)      | 686<br>(13.7%)     | 585<br>(11.7%)     | 569<br>(11.4%)     | 282<br>(5.6%)     | 252<br>(5.0%)       |

出典：Okuyoshi Takeda, Bill Passage in the United States House of Representatives (Ph.D. dissertation, Princeton University, 2000).

注：法案数には通常の法案(H.R.番号がつくもの)に加え、合同決議案(H.J.Res.)も含め  
てある。

げる。しかしマスコミは、そのような法案がその後どうなったかを必ずしも取り上げるわけではない。

このような「スタンドプレー」の法案も含め、連邦議会に提出された法案が、実際に法律になる可能性は平均してわずか五%くらいである。表2は、一九九一年から九八年までの下院に提出された法案が、前述の六つの立法過程の段階でどの程度淘汰されていったかを調べたものである。分割政府・統一政府にかかわらず、約八割の法案が委員会の公聴会審議にかからずに廃案になり、下院を通過する（それだけでは法律として成立しない）法案は全体の約一割にすぎない。このような連邦議会の実態を知っていれば、今後新たな対日強硬法案が提出されても慌てる必要はないだろう。アメリカ連邦議会は、日本でも身近な存在ゆえに、基本に立ち返ってその制度的基盤や実態を理解することが重要な存在といえよう。

## 参考文献

- 会田弘継『戦争を始めるのは誰か―湾岸戦争とアメリカ議会』講談社現代新書、一九九四年。  
五十嵐武士『政策革新の政治学―レーガン政権下のアメリカ政治』東京大学出版会、一九九二年。  
岩野一郎『合衆国議会』小田隆裕他編『事典 現代のアメリカ』大修館書店、二〇〇四年。  
合衆国商務省センサス局編（島居泰彦監訳）『第七章 選挙』『現代アメリカデータ総覧二〇〇九』終風舎、二〇一〇年。  
久保文明編『G・W・ブッシュとアメリカの保守勢力―共和党の分析』日本国際問題研究所、二〇〇三年。  
久保文明編『米国民民主党―二〇〇八年政権奪回への課題』日本国際問題研究所、二〇〇五年。

は、それが権力分立制により、行政府に対抗する存在として位置づけられているからであることを再確認したい。言ってみれば、アメリカの連邦議会は、日本の省庁で法案作成に関わっている職員を半分以上国会側に持ってきたような状態になっているのである。

アメリカ連邦議会が行政府に頼らず、議員を中心として法案を作成することには別の帰結もある。すでに見たように、議員は単独で法案を提出できるので、その行為が政治的な意見の発表や選挙区・利益団体への顔向けとして行われることが頻繁に起こる。つまり、議員は真剣に法律として発効させるつもりがなくとも法案を提出することがある。連邦議会の議員が貿易摩擦や軍事費負担、牛肉輸入再開問題などで「対日強硬法案」を提出すると、日本のマスコミはこぞって大きく取り上

- 佐藤学『米国議会の対日立法活動―一九八〇―九〇年代対日政策の検証』コモンズ、二〇〇四年。
- サルトーリ、ジョヴァンニ（工藤裕子訳）『Ⅱ 大統領制か議院内閣制か』『比較政治学―構造・動機・結果』早稲田大学出版部、二〇〇〇年。
- サンドクイスト、ジェームズ・L（石田光義監訳）『制度改革の政治学―アメリカデモクラシーの活性化へ向け』成文堂、一九九一年。
- スミス、ヘドリック（運見博昭監訳）『パワー・ゲーム―変貌するアメリカ政治』（上）（下）時事通信社、一九九〇年。
- 田中英夫編集代表『BASIC英米法辞典』『合衆国憲法：対訳』東京大学出版会、一九九三年。
- ハミルトン、A、J・ジェイ、J・マディソン（齋藤眞・中野勝郎訳）『ザ・フェデラリスト』岩波書店、一九九九年。
- 廣瀬淳子『アメリカ連邦議会―世界最強議会の政策形成と政策実現』公人社、二〇〇四年。
- 侍鳥聡史『財政再建と民主主義―アメリカ連邦議会の予算編成改革分析』有斐閣、二〇〇三年。
- 侍鳥聡史『「代表」と「統治」のアメリカ政治』講談社選書メチエ、二〇〇九年。

## 最高裁判所

寺尾美子

「アメリカ政治」を主題とする本書を手にする初学者は、なぜ、「最高裁判所」と題する一章が設けられているかを不思議に思われるであろう。「日本政治」を主題とするような類書に、「最高裁判所」が登場することはまずありえないことだからである。トクヴィルは『アメリカの民主政治』で、アメリカの統治機構の特徴である連邦制や、共和制、代表民主制については、旧世界であるヨーロッパにも類例を見出すことができるのに対し、アメリカにおける司法権のあり方は、他に例を見出すことのできないアメリカの特異性であると指摘した後、次のように述べている。「異邦人がアメリカ合衆国を理解する上で最大の困難を覚える対象はその司法制度である。彼は、毎日のように裁判官の権威が政治的でき事との関係で持ち出される様を耳にする。このため、当然のことながら、アメリカ合衆国においては裁判官がなにか重要な政治的職務を果たしているにちがいないとの印象を形成するに至る。しかしそう思つて、かの国の裁判所がどのような制度的特質を備えているかを調べてみると、一見し

# 政党

岡山 裕

## 1 アメリカの政党の諸特徴

### 日本の政党との違い

今日のアメリカで、共和党と民主党という二つの大政党が競争しているのは日本でもよく知られている。ただ、アメリカの政党は「選挙に候補者を立て、政府の掌握を目指す組織」であるというもつとも基本的な点で、他の先進民主主義諸国の多くの政党と共通しているものの、それ以外の諸側面について重大な違いがある。それらを理解しておかないと思わぬ誤解に陥る恐れがあるので、本章では日本との違いを中心に、アメリカの政党（本章では以下、とくに断らない限り共和党と民主党の二大政党を

指す）に独自の特徴を検討するところから始めよう。

政党もつきつめれば人間の集まりであるが、アメリカでは「誰」を指して政党と呼ぶのだろうか。日本の多くの政党では、誰が党のメンバーなのかと比較的はつきりしている。たとえば党首などの選出が党内の選挙で行われる場合、その選挙権者は普通、党費を支払うなどして党員の資格を得ている人々に限られる。つまり、ここで政党とは党員——政治家であれ一般人であれ——の集合体を指す。それに対して、アメリカの二大政党は正式な党員制度自体を持っていない。そのため、そのメンバーは党から選出された政府の公職者やその候補者、そして党の運営に携わる人々といった、指導者レヴェルの人々に限られることになる。アメリカの政党は、政治学でいう「幹部政党」の典型例といえる。

日本ではたまに、アメリカの一般有権者について「共和党員」「民主党員」といった表現が用いられるが、彼らはある党を支持しているだけなので、党員と呼ぶのは正確でない。もともと、こうした「誤用」が起きるのにはそれなりの理由がある。アメリカでは長い間、大多数の有権者が二大政党のいずれかに「所属」しているという、単なる支持を超えた意識を抱いてきたからである。「政党帰属意識」と呼ばれるこの感覚は、野球やサッカーなどのプロ・スポーツ・チームと自分が一体であるかのように感じる熱狂的なファンのものに近い。近年、日本と同様に無党派層が拡大し、有権者の約三分の一を占めるようになってきているものの、他の多くの人々は、程度の差はあれ政党に帰属意識を持ちづけているとみられるのである。

では、アメリカの政党はなぜ有権者の心をそこまでとらえてきたのだろうか。日本の多くの政党は、

抽象的なイデオロギーとしてであれ、具体的な施政方針としてであれ、選挙で勝利した暁に政府を通じて実現しようとする目標を持ち、それを綱領の形で掲げている。これはいわば政党にとつての憲法であり、その変更はその党にとって一大事である。綱領を中核とする党の主張は、選挙における各候補者の公約と合わせて支持者への約束にとらえられており、有権者が政党への態度を決めるうえで大きな意味を持つと考えられよう。

一方、アメリカの政党は党の信条や主張を体系的にまとめた文書を持たない。日本語で通常「綱領」と訳されているのは、選挙の度に党大会で採択される決議集のことだが、これは単発のもので、内容が一貫しているとは限らないし、政権をとったら必ず実現しなければならないものでもない。近年「綱領」の中身にまとまりが出てきているというものの、たとえば大統領候補とそれぞれの連邦議会議員候補では、同じ党の所属でも主張のかなり異なる場合が少なくないのである。実際、ある政党に政治家や支持者が結集しているのは、必ずしもイデオロギーや政策的な目標を共有しているからというわけではない。

このまとまりのなさをよく示しているのが、政党組織のあり方である。アメリカでは従来、恒常的な党組織が地方レベルにしか置かれていなかった。州や全国規模では、大統領や州知事といった重要な公職の選挙の前に開かれる党大会と、その準備を主な役目とする委員会位しかなく、党全体を統率するような機関がほとんど存在しなかったのである。そこから容易に想像できるように、アメリカの政党には党全体を代表する党首も存在しない。

このように、アメリカの政党は組織的・一体的な統一性もなく、党員制度もないというように、組織的実態が希薄であり、イデオロギーの面でも必ずしもまとまりがない。それにもかかわらず、政党は有権者の大半にとって単なる支持を超えた愛着の対象であり続けてきた。では、なぜこのような特徴が生み出されたのだろうか？次に、その理由を考えてみよう。

### 政党の起源と政党制の展開

ある国の政党のあり方を左右する要因は、当然ながら多岐にわたる。ここでは、なかでも重要な役割を果たしてきたと考えられる、連邦制と選挙制度という二つの政治制度に着目して、大衆を支持基盤に持つ全国的な政党が登場した十九世紀前半から、説明を始める。一見遠回りだが、その方が現代の政党についての理解も容易になると思われるからである。

国民の日常生活に関わる事柄の多くを州政府が管轄する、連邦制をとるアメリカでは、独立からしばらくの間、人々の関心は自分の住む州の政治に向けられていた。各州ではそれぞれの政治事情に応じて、異なるタイプの党派対立が展開し、州が違えば、問題になる争点も存在する政党も違うことが珍しくなかったのである。他方、対外政策や関税の扱いといった、重要だが限定的な役割しか果たさない連邦政府への関心は弱かった。ところがその後一八二〇年代にかけて、財政・金融政策をはじめとする、連邦政府に関わるいくつかの問題が政治的に重要となった。また多くの政治家は、関税収入や大統領が持つ連邦公務員の人事権といった、連邦政府の持つ膨大な資源に目をつけるようになった。

表1 政党制の展開

| 政党制     | 時期           | 鍵となった争点    | 多数党        | 少数党                    |
|---------|--------------|------------|------------|------------------------|
| 第一次政党制  | 1800年～1828年  | 連邦政府の管轄権   | リパブリカンズ    | フェデラリスツ<br>(1810年代に消滅) |
| 第二次政党制  | 1828年～1860年  | 連邦政府の権力増大  | 民主党        | ホイッグ                   |
| 第三次政党制  | 1860年～1896年  | 奴隸制の西部への拡大 | 共和党と民主党の拮抗 |                        |
| 第四次政党制  | 1896年～1932年  | 産業資本主義への対応 | 共和党        | 民主党                    |
| 第五次政党制  | 1932年～1968年? | 大恐慌への対策    | 民主党        | 共和党                    |
| 第六次政党制? | 1970年代～?     | (イデオロギー対立) | 共和党と民主党の拮抗 |                        |

政党制の具体的な時期区分については諸説あるが、ここでは節目となった大統領選挙の年を挙げた。

出典：筆者作成。

の反ジャクソン派が州を越えて連帯したものであり、連邦政府により大きな役割を期待していた。

つまり、二大政党の間の対立は、連邦レベルの最重要争点をもとにしており、その争点に限っては党内で立場が共有され、それが支持者の党に対する強い愛着にもつながったのである。もちろん、いつまでも同じ争点が重要であり続けるわけではないから、その後二十世紀前半にかけて、周期的に政党勢力の組み替えが生じてきたと考えられている。これは政党再編成と呼ばれているが、ある政党制を生み出した争点が次第に現状とのつながりを失っていき、その後新しい重要争点が登場すると、指導者と支持者の両方が、必要に応じて所属・支持政党を数年の間に変更していくという現象がみられる。こうして新しい政党制が生みだされ、三十年程度それが維持されるというパターンがくり返されてきたとされている。表1に示されているように、そこで問題になったのは奴隸制の拡大や大恐慌

彼らは次第に、連邦政府の掌握を第一の目標に行動するようになっていったのである。

大統領選挙に勝ち、また連邦議会の過半数を制するには、全国規模で有権者の支持を獲得する必要がある。そこで、それまで個々の州で活動していた政治家たちは、他州の政治家と選挙などで協力するようになり、一八三〇年代にかけて全国的な連合が成立していった。これが、アメリカの全国政党の始まりである。大統領選挙に勝つには各州から選出される大統領選挙人の過半数を確保する必要があり、また連邦議会上院議員や州知事に代表される主要な公職の選挙は小選挙区制をとっているため、こうした連合は二つに収斂していった。それが民主党とホイッグ党の二党であり、この時期成立した大衆に基盤を持つ政党制は、それまで存在した、連邦政府内のエリート間の派閥対立をもとにした原始的な政党制（第一次政党制）に続くものとして、第二次政党制と呼ばれている。

アメリカの政党が組織やイデオロギーの点でまとまりを欠いてきたのは、以上のような経緯による。政治家たちはもともと、それぞれの州内で個別の立場に基づいて活動していた。そのため、連邦政府を掌握するため互いに協力し、名義上同じ党に属するようになって、州が違えばその主張はさまざまであり、州を超えた全国的な統一組織を作ろうという機運も生まれにくかったのである。ただし、全国政党は選挙に勝つためだけのもので、その指導者には政治的野心以外に何の共通性もなかったかといえ、そうではない。これらの連合は、いずれも当時の連邦政府レヴェルの政策対立に端を発していたからである。先に全国的な組織化を達成した民主党は、連邦政府の権力増大に否定的な、当時のアンドルー・ジャクソン大統領を中心に結集していた。それに続いて成立したホイッグ党は、各地

への対策といった、いずれも国家の命運を左右するような争点であり、十九世紀半ばの再編成の過程では共和党という新しい政党が登場している。

各党における指導者と支持者の団結は、非常に強かったと考えられている。しかしその一方で、彼らの間で合意があったのは、特定の重要争点に関する立場だけだという点にも注意が必要である。政党制を生みだした主要な争点以外の争点については、同じ党に結集している人々の間でも立場が異なるのが普通であった。それでも約一世代にわたって結束が維持されたのは、問題となる主要争点の重要性に加えて、政党がその指導者と支持者の両方にさまざまな形で恩恵をもたらしてきたからである。指導者たちが公職を確保できるのは、党あつてのことであり、また彼らは官職その他の便益を与えて支持者をつなぎ止めようとした。とくにヨーロッパなどからの移民に対して、その支持を求める政党はしばしば職の斡旋や生活用品の提供まで行い、一種の福祉機能を果たしていたと考えられている。

ここまでは、日本との比較を意識しつつ、二十世紀半ばまでを念頭においてアメリカの政党の特徴を検討した。ところがここ数十年間で、アメリカの政党や有権者のそれとの関わり方は大きく変容してきており、政党の政治的役割も大きく変容したと考えられている。そこで次節以降では、以上の「伝統的な」アメリカの政党像を踏まえて、選挙と政府における政策形成過程という、政党の二つの主な活動領域に着目して、今日の政党の特徴を検討することにしよう。その際、両方の領域で影響力を増しつつある利益団体との関係にも注意を払いたい。

## 2 今日の政党と有権者

### 政策重視の政治の登場

二大政党と有権者の結びつきがこれまででもっとも強かったと考えられている、十九世紀の半ばから後半にかけては、有権者の大多数が自分の愛着を持つ政党に継続的に投票したと考えられている。この時期、大統領選挙で投票率が八割を超えることも珍しくなく、またほとんどの有権者は、どの公職の選挙でも同じ政党に投票したとみられるのである。

ところがその後、有権者と政党の関係は大きく変化した。二十世紀を通じて、投票率はゆるやかに低下していき、今日では大統領選挙ですら半分以上を切りかねない情勢である。また図1に示されているように、一九六〇年代を境に、特定の政党に帰属意識を抱く有権者も減っていき、一九八〇年代以降は全体の約三分の一が、いわゆる無党派になっている。選挙の対象となる公職によって投票する政党を変える、分割投票と呼ばれる投票行動も増えており、二大政党が勢力面で拮抗しているのも手伝って、大統領の所属政党と連邦議会の少なくとも一院の多数党が異なる、分割政府の状態が頻繁に生じるようになってきている。こうしたことから、特定の重要争点に基礎づけられた政党制の基本枠組自体が失われつつあり、最早政党再編成は生じないとみる論者もいる。

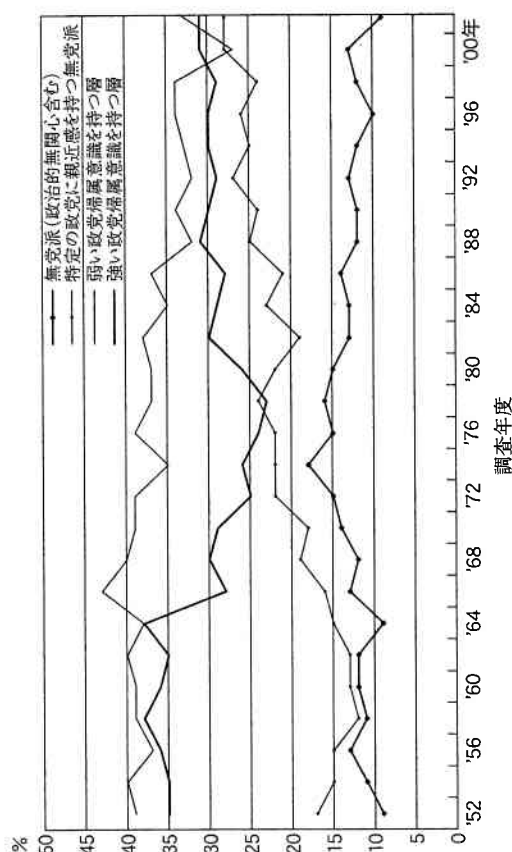


図1 政党に対する意識 (1952-2002年)

出典：National Election Studiesのデータをもとに筆者作成。

ではこれら一連の、有権者に対する政党の影響力の低下はなぜ生じたのだろうか。単純化を恐れずにいえば、それはアメリカの政治が長期的に政党中心から政策本位のものに変化してきたからだと考えられる。十九世紀には、二大政党間の対立は確かに激しかったものの、当時は連邦政府の役割が限定されていたため、いかなる政策を作るかというよりも、そもそも連邦政府がある問題に関与すべきか否かが対立の焦点であった。もともと政党自体が政策面で強くまとまっていたわけではなかったのもあって、自らの支持政党の方針が極端に問題だと感じられない限り、有権者も党を見放さなかったのである。しかし、その後二十世紀にかけて連邦政府の果たす役割が増大するにつれ、個々の政策に関心が高まっていた。政党もまた、それぞれの政策的立場を強調して支持を調達しようとするようになったのである。その結果有権者

も、自らの望む政策の実現に重点を置いて、政治に関わるようになったとみられる。

こうした政治全体の変化は、現代の政党と有権者の関係に、大きく次の三つの特徴を生み出したと考えられる。第一は、有権者が所属政党にあまりこだわらずに政治家をとらえるようになったことである。選挙にあたっては、支持政党の候補者に無条件に投票するのではなく、同じ党に属する政治家でも主張がさまざまなを踏まえて、候補者本位で判断を下すようになっている。とくに候補者の一人が現職の場合には、その政治家が在職中に上げた業績を評価して、高ければその人物に、低ければ対立候補に票を投ずるといって、「業績評価投票」と呼ばれる行動も見られる。もちろん、それはある程度高い政治的関心と知識を持つ有権者に限られ、また半分以上の有権者は依然として政党に帰属意識を持っている。それでも、政党にとらわれない行動様式が目立つようになっているのである。

第二に、有権者の政党からの自立を促しているのは、他ならぬ政党そのものでもある。日本と異なり、連邦議会の議員を始めとする主要な公職の選挙では、本選挙の前に各政党が候補者を選出する、予備選挙を実施することがほとんどの州で法的に義務づけられている。多くの州では二十世紀初頭に予備選挙が導入されたが、そこでは同じ党に所属する者同士が公認を求めて争うため、党の一体感は失われがちになる。また晴れて公認を得て候補になった者も、予備選挙の段階で作り上げた自前の選挙対策の組織をそのまま用いて本選挙を戦おうとする傾向が強く、あまり政党組織に頼ろうとしなくなっている。このように政党の存在感が薄れ、個々の候補者に注目が集まっている点で、選挙が「候補者中心」のものになったといわれる。大統領選挙についても、世紀半ばまでに多くの州で予備選挙

が導入されていったが、同じく政党よりも候補者個人が前面に出るようになってきているのである。

政党と有権者の関係についてのもう一つの変化は、両者の間に割って入る主体の登場である。かつて、一般市民による組織的な政治参加の手段は、政党を除けば労働組合や、禁酒運動や市民的権利（公民権）運動に代表されるような社会運動組織に限られていた。そのため、政治に多くのコスト（時間的、物質的）をかけるだけの関心や余裕のない者には敷居が高く、またそうした団体の存在する政策領域も限られていた。それに対して、現在では特定の政策分野について具体的な目標を掲げ、政府にロビイングなどの手段で影響を与えようとする利益団体が数多く存在する。しかも、会員制組織の形態をとっているものが少なくなく、それらには会費を支払うなどして比較的簡単に参加できる。つまり今日、政策に関心を持つ有権者が、政党を介さずに自分が政治に関わりを持っているという感覚を手軽に得られるような環境が生まれているのである。

以上からわかるのは、今日多くの主体が政党を通じてだけでなく、各自が関心を持つ政策に特化した形で政治を見るようになっており、それに即した形態で政治に参加するための条件も整っていることである。それを象徴するのが、上で見た会員制組織の形をとる利益団体であり、環境保護団体として日本でも有名なシエラクラブは七十万人、高齢者の利害を代表するAARPにいたっては三五〇〇万人の会員を擁するとみられる。そして、こうした政策中心の政治は政党の活動にも影響を与えつつあるのである。次に、この点を検討しよう。

### イデオロギー対立の顕在化

政策が重視されることで政党の存在感が弱まるのはなぜかといえば、いうまでもなく政党が長い間政策的なまとまりを欠いてきたからであるが、実は現代のアメリカでは、政党がそれに対応することで徐々に影響力を回復しつつある。具体的には、それぞれの政党がイデオロギー的な一体性を強めてきており、多くの政治争点について団結して行動するようになってきているのである。その傾向は、現在保守派が結集している共和党にとくに顕著である。

一九三〇年代の政党再編成で多数派になった民主党は、フランクリン・ローズヴェルト大統領が大恐慌対策として推進した一連のニューディール政策以来、政府が公共事業や一定の社会保障・福祉政策などの経済政策を通じて景気を安定させ、市民に最低限度の生活保障を与えようとしてきた。また、さまざまな形で差別されてきた女性や黒人などのマイノリティについて、差別をなくすだけでなく、就業・就学时に彼らを一定程度優遇して他の人々と対等に競争できる素地を生みだし、積極的差別是正措置（アファーマティブ・アクション）を導入したり、人工妊娠中絶を一定の範囲で認めて女性の「選択権」を保障するうえで、政治的主導権を握ったりしたのも民主党側であった。そこでは、政府が国民の生活を物質的に支える一方、そのうえで国民がどのように生きるかについては干渉せず、多様性を認めるという、経済・社会両面のリベラリズムが主流だったのである。

ただし、民主党全体がリベラルだったのではない。政府の市場に対する介入を嫌う一方で、男女間の役割分担についてなど、社会や家庭における生活をキリスト教を中心とする伝統的な価値観に基づ

いて統制すべきだと考える保守派が、南部を中心に存在した。また当初はニューディールに反対した共和党も、態度を軟化させていき、なかには有力なリベラルの指導者もいたのである。しかし一九六〇年代以降、共和党内の保守派指導者は多数党の地位に返り咲くべく、保守派がほとんどのにもかかわらず民主党の牙城だった南部の取り込みを進めた。その結果、共和党全体が保守化していき、一九九〇年代には南部を含む全国の地域で民主党と勢力面で拮抗するようになったのである。

この間、一九八〇年代には既に共和党のロナルド・レーガン政権が本格的な保守路線を軌道に乗せ、それは次のジョージ・H・W・ブッシュ政権に引き継がれた。そして一九九四年の選挙では、共和党が実に四十年ぶりに上下両院で多数派となったのである。この選挙では、共和党の下院議員候補の多くが「アメリカとの契約」と呼ばれる、保守的な内容を持つ公約集に署名して臨んだのが話題になった。彼らの多くは当選後、この「契約」の立役者の一人であり、下院議長となったニュート・ギングリッチを中心に、公約の達成に向けてまとまって行動したのであった。かつて政党が選挙に際して「綱領」を掲げても、その内容の実現にさほど熱心でなかったことを考えれば、こうした変化がいかに重大なものか理解できよう。さらに近年は、全国党綱領についても、選挙後にその内容の実現される度合いが高まりつつあるとみられているのである。

ただし、こうした変化には二大政党の間で違いがある。共和党が現在保守路線でかなりのまとまりをみせているのに対して、民主党はそこまでの一体性を獲得していないのである。南部が共和党に取り込まれたことで、全体としては左傾化が進んだものの、保守寄りの立場をとる指導者も残っている。

また一九七〇年代以降は、第二次世界大戦後の高度経済成長が止まり、また積極的差別是正措置が女性やマイノリティを過度に優遇する「逆差別」になっているとの批判にさらされるなど、それまでのリベラルな政策路線が行きづまりをみせている。そのため、民主党指導者の間では同じリベラルでも考え方にばらつきがあり、一丸となって共和党に対抗できてはいないというのが現状である。

このように、アメリカの二大政党はここ一世代の間に極めて大きな変容を遂げてきた。本節では、それを主に有権者との関係で見てきたが、この変化は政策形成過程における政党の役割や、政党の組織のあり方にも影響を及ぼしている。次に、これらの点を検討することにしよう。

### 3 現代アメリカ政治における政党の位置づけ

#### 政党組織の役割の変化

政策形成過程において、政党間のイデオロギー対立は連邦議会での議員の行動にはつきりと表れている。連邦議会では、日本の国会のように実質的な党議拘束が存在しない。各政党にイデオロギー的なまとまりがない状態で、それぞれの議員が自律的に行動してきた結果、かつては法案をめぐる政党間で対立すること自体少なかったのである。議会内の政党の一体性と政党間対立の程度を計る指標として、ある期間に民主党議員の過半数と共和党議員の過半数が対立した採決（これを政党投票と呼

ぶ)の全体に占める割合をみるというものがある。この数値は二十世紀前半から徐々に低下し、一九七〇年代には三割程度にまで下がっていた。ところがその後上昇に転じ、一九九〇年代にはほぼ倍の六割前後にまで達しているのである。これは、所属政党が同じであれば一緒に投票するのが前提になっている日本の国会などと比べれば非常に弱いまとまりではあるが、この間の変化が大きいのは間違いないだろう。

では、各政党はなぜ議会内でまとまるようになったのだろうか。政党のイデオロギー的な一体化によつて、同じ政党に属する議員が多くの争点について互いに似た考えを持つようになったのが、もっとも重要な原因の一つである。しかし、それを補強するように作用した要因を二つ指摘できる。第一は、イデオロギー的なまとまりを通じて、議会内の政党指導部と一般の議員の間でも考えの共有される度合いが高まり、一般の議員が指導部に進んで従うようになった結果、党として組織的に行動する傾向が強まったというものである。もう一つは、政党の団結が強まったのを受けて、政策形成に影響を及ぼすべくロビイングを行う利益団体が、目指す政策の性格に応じて一方の政党に集中的に働きかけを行うようになりつつあることである。たとえば保守系の利益団体が、ある法案について共和党側のみアプローチし、その議員の票の取りまとめまで行うというようなことまで生じている。

とはいえ、そこで注意しなければならないのは、各議員が党指導部に従っているのは、あくまで自発的選択の結果であり、彼らが自律性を失ったわけではないことである。それと同様のことが、選挙に際しての党組織と候補者の関係についてもいえる。候補者の党組織に依存する度合いが弱まってい

ることは、既に述べた通りである。そこからは、党組織が弱体化していると想像されるかもしれないが、実際は逆に規模と資源の両面で増大しつつあり、さらには全国組織への集権化も進んでいる。政党組織の選挙活動は従来、戸別訪問を始めとする、地方レベルの有権者向けのものが中心だったが、全国の自党候補者の後方支援機関としての性格を強めることで力をつけているのである。

今日の選挙戦は、選挙区内の有権者を対象にした綿密な世論調査や、テレビなどでの広告も行う、専門知識と多額の資金を必要とするものになっている。党組織は、自党の候補者にそのノウハウを提供したり、直接、間接に資金提供を行ったりすることで、全国で得票の最大化を狙うのである。また候補者の当選後も、新人向けのセミナーを開くなどして便宜を図るというように、彼らが進んで党組織に協力するようになる下地が作られている。近年はさらに、選挙に勝てそうな候補者を党組織自体が発掘するなど、「候補者中心の選挙」の背後で、党所属の公職者とそのいわばサーヴィス機関としての党組織の関係は、むしろ緊密化しつつあるといえよう。

以上見てきたように、イデオロギー的な一体化を通じて、党所属の公職者は強制されることなく党指導部と協力関係を築くことが難しくなくなりつつある。それは、政党制全体でみれば二極化を意味するが、こうした政党の変化は、いかなる政治的意味を持つのだろうか。本章の最後に、この点を考えてみよう。

## 二大政党の責任政党化?

ここまでの検討からわかるように、アメリカの政党はこの数十年間に歴史的に見ても大きな変容を遂げた。本章で政党の起源にまで遡って議論したのは、現在も進行しつつあるこの変化の意義を的確に理解するためだが、政党がイデオロギー的な一体性を獲得したのがその最大のポイントなのは明らかであろう。それは、他の先進国の政党と比較する場合でも大きな意味を持つ。他の先進国の政党は、その多くが政策方針を綱領として掲げ、選挙で勝利した暁にはそれを実現する責任を支持者に対して負う点で、責任政党と呼ばれている。このように、国全体の進むべき方針を提示する機能を政党に期待する見方からは、政策面でまとまりを欠く伝統的なアメリカの政党は、十分な役割を果たしていないとみられがちであった。そこから、二大政党の主張はしばしば「どんぐりの背比べ」にすぎないと揶揄されてきたのである。

では、二大政党のイデオロギー色がはつきりすることは、アメリカの民主政治にとってより望ましい事態なのだろうか。政党の立場が明確になれば、有権者が政党への態度を決めるのは容易になるであろう。アメリカの有権者の間で近年、強い政党帰属意識を持つ者や、無党派ではあるが二大政党の一方に親近感を抱く者が増えつつある(図1参照)のは、こうした変化の表れといえるかもしれない。特定の争点をもとになっているのではないものの、二大政党間の対立の図式が明確になってきている点に着目して、現在緩やかに政党再編成が生じており、新しい政党制が生みだされつつあるとする論者も少なくない。

もともと、こうした議論には一定の留保が必要だと思われる。二大政党がそれぞれ特定のイデオロギーでまとまったとして、それが望ましいのは、それによってこれらの政党が多くの国民の立場を代表するようになったといえる場合であろう。しかし、現在の二大政党がそれまでより多くの国民を代表しているかという点で、次の二つの点で疑問の余地がある。第一は、二大政党と有権者の関係についてである。イデオロギー色を強めた後でも、二大政党に帰属意識を持つ人々は必ずしも増えていない。無党派層は今でも有権者の約三分の一を占めているし、投票率にも目立った上昇傾向は見られない。たしかに、政党の立場がはつきりしたことによって支持を強めた人々もいるだろうが、両党がそれぞれ右傾化・左傾化したことを考えると、多くの穏健な考えを持つ人々は、逆にいずれの党にもついて行けないと考えるようになったかもしれないのである。

もう一つの問題は、二大政党と政治争点の関係にある。イデオロギーはたしかに、多くの政治争点について態度を決定する指針となるが、全ての争点についてそうだとはいえない。現在の保守とリベラルに関していえば、たとえば環境保護や消費者保護といった争点については、イデオロギーによって明確に立場が違ってくるとは必ずしもいえないのである。これらの、いわゆるポスト産業主義的な争点は、その名の通り現代に入って注目されるようになったものだが、二大政党間の対立がイデオロギー対立の性格を強めることで、こうした争点が不当に軽視される恐れもなくはないといえよう。

実は、一九九〇年代から活動を活発化させている第三党は、こうした二大政党による代表の「不備」を突こうとしている。近年大統領選挙に参加したものだけをみても、緑の党は環境保護を掲げて

いるし、一九九二年に一般投票の十九%を獲得して話題になったロス・ペローがその後組織した改革党は、二大政党があまり動員に熱心でない、若年層を中心とする投票したことのない層も取り込んで、民主主義を活性化させると主張している。もともとこれらの試みは、立候補制限など、第三党にとって不利な選挙制度の存在もあつてあまり実を結んでいない。それには今日、政策単位で政府に影響力を行使しようとする主体として利益団体が数多く存在し、前節で見たように市民を会員として取り込みつつあることも影響していると考えられよう。

このように考えてみると、二大政党それぞれのイデオロギ―的な一体化は、それだけを取り出してその是非や意義を論じられるべきではなく、有権者とのつながりや利益団体の役割など、アメリカ政治の構造全体を視野に入れて今後も検討されなければならないといえるだろう。

### 参考文献

- 五十嵐武士『覇権国アメリカの再編―冷戦後の変革と政治的伝統』東京大学出版会、二〇〇一年。  
 岡山裕『アメリカ二大政党制の確立―再建期における戦後体制の形成と共和党』東京大学出版会、二〇〇五年。  
 川人貞史『選挙制度と政党システム』木鐸社、二〇〇四年。  
 久保文明編『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力―共和党の分析』日本国際問題研究所、二〇〇四年。  
 久保文明編『米国民主党―二〇〇八年政権奪回への課題』日本国際問題研究所、二〇〇五年。  
 近藤健『アメリカの内なる文化戦争―なぜブッシュは再選されたか』日本評論社、二〇〇五年。  
 佐々木毅『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫、一九九三年。

吉原欽一『現代アメリカの政治権力構造―岐路に立つ共和党とアメリカ政治のダイナミズム』日本評論社、二〇〇〇年。

吉原欽一編『現代アメリカ政治を見る眼―保守とグラスルーツ・ポリティクス』日本評論社、二〇〇五年。