

現代アメリカ政治におけるイデオロギー的分極化と超党派主義

2011年7月21日(木) 18:30-20:30

(主催：日米研究インスティテュート (USJI)、協力：アメリカ政治研究会、文部科学省科
研費プロジェクト基盤研究 (B) (代表：久保文明)「米国政党再編成とイデオロギー的分極
化及び超党派主義—予備選挙に着目して」)

はじめに、司会・コメンテーターの久保文明教授から、USJIの沿革が紹介され、本研究会
の意義と、イデオロギー的分極化が指摘されている現代のアメリカ政治について、その様々
な様相や、なお残されている超党派主義を分析することの重要性が説明されました。それ
に続いて、4人の報告者の簡単な紹介が行われました。

廣瀬淳子氏

(国立国会図書館調査及び立法考査局海外立法情報課課長)

テーマ：アメリカ連邦議会の党派性の特質—上院の超党派性を中心に

1990年代以降の議会政治の特色は、激しい党派対立による行き詰まりです。クリントン
政権と共和党議会、ブッシュ政権下での民主党を排除した立法過程、オバマ政権と下院共
和党の激しい対立などがその例です。最近では、債務の上限引き上げを巡る対立が象徴的
です。

従来、党派対立の原因は、選挙区や有権者の変化などを理由とした議員のイデオロギー
や政策選好の党内での均質化と政党間の両極化によって説明されてきました。また、下院
ほど政党指導部の力が強くない上院においても、政党の影響力が強くなり党派対立が激化
しているという指摘もされてきました。

最近では、政策選好やイデオロギーによる対立は、議会政治における党派対立の半数強
に過ぎず、残りの対立は議会内の資源・権力・多数派の地位をめぐる、イデオロギーとは
無縁の対立であるという見解も出されています。

党派性に関する先行研究の問題点として、下院の研究が中心であったこと、上院の研究
はフィリバスターと立法の行き詰まりにばかり焦点が集まっていたこと(ただし最近にな
って上院における政党の役割や党派性の増大に関して包括的な研究が出されつつありま
す)、法案が通過するには上下両院を通過しなくてはならないにも関わらず、立法過程を両
院一連のものとして扱う研究が欠如していたことが挙げられます。

そこで本報告では、両院を通じた党派対立の実態を分析するとともに、特に上院の党派
性を分析します。

まず、CQ Weekly誌が重要とした法案の最終投票について、共和党賛成率マイナス民主
党賛成率という党派指数を計算し、両院の党派性を比較します。その結果、第97～第108
議会では、下院提出法案の下院党派指数の分布は、ゼロに近い、すなわち党派で対立しな
いものが最も多いものの、党派指数が大きなものまで幅広く分布していることがわかりま
す。それに対し、上院提出法案の上院党派指数は、下院よりもゼロ付近に分布が集中して
おり、下院法案と比較して党派対立が少ない法案が多いことがわかります。次に、下院提
出法案の上院党派指数を見ると、ゼロ付近への集中がさらに顕著です。同じく上院提出法
案の下院党派指数を見ても、ほとんどゼロ付近に集中しています。すなわち、他院提出法
案については、いずれの議院においてもほとんど党派対立が生じていないのです。

さらに、党派指数の 97 議会から 108 議会にかけての時系列的な変化をみると、下院法案では 104 議会までに党派性が明らかに増大していますが、上院では下院ほど顕著ではないことがわかります。また、同じ法案について両院の党派指数の関係を見ると、両者の相関は統計的に有意ですが、相関係数はあまり大きくありません。

次に、シンクレアらの既存研究が注目してきた、上院の党派対立とフィリバスターの関係を検討すると、クローチャーが多く出された法案ほど、その後の最終投票が党派的になっているわけではないことがわかります。ただし、党派指数は最終的な採決に至らない場合には計算できないという問題があることは留意する必要があります。そこで、法案の通過・不通過とクローチャー提出数の関係を検討すると、通過しなかった法案の方が、やはりクローチャーの数は多いことがわかります。

結論として、以下の点が指摘できます。まず、全般的に下院の党派対立のほうが激しく、下院の党派対立は 104 議会まで激しくなる傾向があったのに対して、上院の変化は下院ほど大きなものではありませんでした。次に、法案の提出議院により、党派対立の傾向が異なります。両院ともに自院提出法案に対しては党派で対立しても、他院提出法案では党派で対立しない傾向があります。また、上院のフィリバスターは、党派対立のみによるものではありません。上院の超党派性は、その制度的要因が大きいと考えられますが、さらに詳しく分析していく必要があります。両院の党派政治は異なっていることが示唆され、さらなる分析を要します。

平松彩子氏

(ジョンズホプキンス大学大学院政治学研究科博士課程)

テーマ：米国連邦議会下院におけるイデオロギー的議員連盟：2007 年以降の議会政党政治を中心に

廣瀬氏が上院を中心に検討したのに対し、本報告では、下院政党に焦点を当てます。すでに廣瀬氏が指摘したように、米国では近年議会政党の両極化が指摘されます。1970 年代以降、保守的な南部州での民主党一党優位体制が崩れ、党内のリベラル派議員の数が増大しました。同時に、共和党が南部州へ浸透し、党内の保守化が進みました。また、共和党穏健派議員の多くが議席を失いました。それにより、民主・共和両党の中道派議員の数が減り、民主党はよりリベラルに、共和党はより保守に変化してきました。アメリカの政治学で用いられる、議員のイデオロギー位置を示す DW-NOMINATE スコアの分布の変化を見ても、50 年代は政党間の重なり合いが大きかったのに対し、現在では政党間での重なり合いがほとんど消滅し、政党内の均質化が進んでいることがわかります。

本報告では、そのような文脈を踏まえ、党派対立がどのようなところで生じ、どのようなところで生じないのかを、下院議員によって作られるイデオロギー的議員連盟（コーカス）を手がかりに検討していきたいと思えます。

イデオロギー的議員連盟とは、議員によって政党内部に自発的に形成されるもので、現在のものは 1990 年代半ば頃までに作られました。主たるものとして、民主党内に Progressive Caucus、New Democratic Coalition、Blue Dog Coalition が、共和党内に Tuesday Group、Republican Study Committee、そして 2010 年以降は Tea Party Caucus があります。これらは、議員連盟単位では超党派にはなっていません。しかし、特定分野の重要法案について、党指導部の方針と相容れない場合には、自発的に投票することがあります。また、コーカスは、政党指導部の選出過程においても、重要な基盤となっていま

す。

そこで、議会二大政党の党議拘束の緩さと両極化という、一見矛盾するような二つの現象を、コーカスを手がかりにして整合的に理解していくことができます。本日の報告では、第一にイデオロギー・コーカスの選挙区特性を明らかにし、第二に重要法案点呼投票における両極化と超党派主義のあり方を検討し、第三に、政党指導部による党議拘束とコーカスの関係を、委員会差戻動議（Motion to Recommit）を題材に検討します。

まず、それぞれのコーカスの選挙区特性を見ます。08年選挙での政党別得票率を見ると、Progressive Caucusが民主党の得票率が高い選挙区が多いのに対し、Blue Dogsでは共和党が比較的強い選挙区からの議員が多いことがわかります。共和党側も、中道的なTuesday Groupより、RSCやTea Partyの方が、共和党が強い選挙区から出ています。各選挙区における08年の大統領候補得票率を見ても、たとえばBlue Dogsの選挙区は、マケインへの投票がオバマを上回っているところが多いことがわかります。つまりそれらの選挙区では、大統領では共和党を支持し、議会では民主党を支持しており、民主党議員にとっては脆弱であると言えます。

次に、選挙区の都市度、所得水準、学歴を検討すると、Progressive Caucusは経済水準が高く、都市部で高学歴の有権者が多い選挙区であるのに対し、Blue Dogsは南部農村で所得が低く、それほど学歴が高くはないという違いが見て取れます。人種構成を見ても、Progressive Caucusではブルーカラー労働者が多く、黒人比率も高くなっています。これに対して、共和党の三つのイデオロギー的議員連盟の選挙区では、白人選挙民の比率が高く、ブルーカラー労働者の割合も低くなっています。

このような選挙区特性から、重要法案の点呼投票において、党内を分裂させうる争点が挙げられます。経済政策争点で問題となりうるのが、財政均衡、経済規制・市場への介入、金融市場および企業救済措置、景気刺激政策、最低賃金、自由貿易協定などです。また、社会政策などでも、人工妊娠中絶、同性愛婚、社会福祉への予算配分、環境政策などが挙げられます。たとえばBlue Dogsは均衡財政を支持し、同性愛に反対する保守的な傾向があります。また農村選出議員が多く農業委員会所属が多いため、農業政策や環境政策も重要争点となることがあります。

では、コーカスが自律的に投票することと、分極化という現象は、どのように整合的に理解できるのでしょうか。この点を、政党指導部による党議拘束に関する既存研究をもとに検討します。近年、下院議長および多数党指導部の権力強化と、少数党の修正案提出を認めないような閉鎖型の本会議審議規則の増加が指摘されてきました。そして近年の研究では、実質的法案内容に関する点呼投票では議員の支持政策を優先させることで超党派連合の形成が可能になっているのに対し、法案審議規則に関する投票では政党指導部に従った党派的な投票が行われるために、そこにおいて分極化が進んでいるという指摘がなされています。

これを、委員会への法案差戻動議（Motion to Recommit）によって具体的に検討します。これは、本会議で法案の最終投票を取り下げするための動議採択で、少数党の権利として認められています。2007年から08年、民主党ペロシ下院議長のもとでは、民主党内の保守派議員が、共和党提出のMTRに支持票を投じることが容認されていました。これは、政党所属議員に選挙区事情の考慮を許すことで再選を助け、多数派を維持するという政党指導部による戦略であると考えられます。これにより、分極化が進む一方で、最終的な投票においては超党派連合によって法案が通過するという現象を説明することができます。

宮田智之氏

(東京大学大学院総合文化研究科附属グローバル地域研究機構助教)

テーマ：アメリカにおけるイデオロギー的分極化とシンクタンク

よく知られているように、アメリカでは政策研究や提言を目的とするシンクタンクが高度に発達しており、政府や議会に一定の影響力を行使しています。近年の特徴として、保守・リベラルといった特定のイデオロギーを掲げるイデオロギー系シンクタンクの台頭が指摘できます。これは、アメリカ政治の分極化の産物であると同時に、分極化を助長する要因の一つでもあります。そこで本報告では、こうしたアメリカ政治のイデオロギー的分極化とシンクタンクの関係について考察します。

アメリカでシンクタンクが多数存在する理由として、政治任用職が多く外部人材への需要が高い官僚制の特徴と、非営利団体を優遇する税制が挙げられます。シンクタンクは、税制上の大きな特典が付与される 501(c)(3)団体です。この特典が与えられる代わりに、高い公益性が求められるため、政治活動に厳しい制約が課されています。ただし、政治家に政策に関する情報を提供することは可能であり、シンクタンクはこうした経路を通して政治の世界に深く関与しています。

アメリカのシンクタンクは、専門的・客観的研究を志向し、政治的に中立な非イデオロギー系シンクタンクと、特定イデオロギーに基づく政策研究に従事するイデオロギー系シンクタンクに分類できます。歴史的には、20世紀初頭から1960年代頃までは非イデオロギー系シンクタンクが中心でした。しかし、70年代頃を境にイデオロギー系シンクタンクが急増し、現在では非イデオロギー系シンクタンクを圧倒しています。

そこで、これらイデオロギー系シンクタンク台頭の背景要因と役割を検討します。まず、アメリカ政治のイデオロギー的分極化がイデオロギー系シンクタンクの台頭を促しました。すなわち、過去30年余りの間で、保守、リベラル双方とも極めて組織的に自らのシンクタンクを整備してきました。まず、70年代に、保守派内部で大学やメディアを牛耳っているリベラル派とは対照的に、政治インフラとの関係で後れを取っているとの危機感が生じ、シンクタンクの可能性が注目されました。これにいくつかの保守系財団が呼応し、ヘリテージ財団、AEI、ケイトー研究所をはじめ多くの保守系シンクタンク創設・育成に資金を投下してきました。また、リベラル派についても、80年代初頭にいくつかのシンクタンクが誕生し、保守派に比して政策に直結する機関が乏しいという焦燥感が一層強まった90年代以降、シンクタンク創設が本格化しました。ここでも保守系財団が果たした役割同様、ジョージ・ソロスらリベラル系フィランソロピストが莫大な支援を提供しています。

次にイデオロギー的分極化への影響を見ると、イデオロギー系シンクタンクは、二つの役割を通してこれを助長しています。第一に、強固な「政治的ネットワーク」の形成です。イデオロギー系シンクタンクは、それぞれの立場を共有する政治家との関係を強化しています。人材の交流も活発で、ブッシュ政権とAEI、ヘリテージ財団の関係や、オバマ政権とCAP、CNASの関係などが良い例です。第二の役割は、「人材育成」です。既存研究はこの側面についてはさほど注目していないものの、イデオロギー系シンクタンクは若手専門家の育成に積極的です。第一の役割が短期的なものであるとすれば、第二の役割はより中長期的なものと言えましょう。

次に、非イデオロギー系シンクタンクの動向を見ます。非イデオロギー系シンクタンクは、70年代以降急速に拡大したイデオロギー系シンクタンクとは対照的に、劣勢にあります。一部では07年に設立された超党派政策センターのように非イデオロギー系シンクタンク

ク創設を目指す動きもありますが、資金源が乏しいこともあり散発的です。もちろん、ブルッキングス研究所のように古くから存在する大手の非イデオロギー系シンクタンクは依然として大きな存在感を保っており、高い信頼を得ています。これらの研究員が政権に引き抜かれる事例も少なくありません。しかし、政治的ネットワークの脆弱さ、特に議会とのパイプが弱い可能性や、人材育成の消極性のために、イデオロギー系シンクタンクに対抗することが難しいという大きな課題を抱えています。

まとめると、近年のシンクタンク業界の特徴として、イデオロギー系シンクタンクの台頭が挙げられ、これは分極化の産物であるとともに、それを助長している要因の一つでもあります。こうした中で、アメリカのシンクタンクのもう一つの柱である非イデオロギー系シンクタンクが分極化を緩和する存在であるかは疑問であり、政策次元でのイデオロギー対立は容易には解消されない可能性が高いと言えます。

2012年の大統領選挙に向けた動きでも、従来と同様な状況が生まれています。選挙は「最大の政策市場」であり、特にイデオロギー系シンクタンク関係者が各陣営に積極的に関わる構図があります。2012年との関係においても、既に保守系シンクタンク関係者がミット・ロムニーをはじめ各陣営に関与し始めています。当面、イデオロギー系シンクタンクの影響力が低下する兆候はありません。

梅川健氏

(イェール大学フォックス・インターナショナル・フェロー)

テーマ：アメリカの法曹界におけるリベラル派と保守派の対立構造

アメリカでは、古くはトクヴィルが指摘したように、あらゆる問題が司法化するという傾向が存在してきました。現在でも、たとえば2000年選挙の結果が最終的に最高裁で決定され、最近の健康保険法も裁判で争われています。政治と司法がアメリカではかなりの程度重なりあっているのです。

そこで本報告では、法曹界におけるイデオロギー対立を検討し、次に現代アメリカ大統領の「新たな」権力行使としての **Signing Statement** と、それをめぐる法律家の対立を紹介します。そしてその背景に、リベラル派と保守派の憲法秩序観をめぐる争いがあることを指摘します。

では、法曹界におけるリベラル派と保守派とは何でしょうか。まず具体的な政策争点に対する意見の相違が挙げられます。社会的争点では、人工妊娠中絶、同性愛、学校での祈祷、銃規制など、経済的争点では、製造物責任法などが代表的です。そしてその背後には、政府の役割についてのより根底的な意見の相違があります。リベラル派は、政府が社会的争点について新しく権利を認め、経済的規制にも積極的であるべきだとしますが、保守派は、政府は社会的争点について新たな権利を認めるべきではなく、経済的な規制も行うべきではないと考えます。

アメリカの法曹界の構成を検討しますと、弁護士資格を持った人々は約118万人おり、そのうち40万人がアメリカ法律家協会(ABA)に加入しています。ABAは、60年代以降、リベラルな組織として知られています。それに対し保守側にはフェデラリスト協会という組織があり、会員は約4万人です。ABAに比べて非常に数が少ないですが、共和党政権との太いパイプがあり、多くの人材を送り込んできました。

次に、立法過程における大統領の「新たな」権力としての署名見解(**Signing Statement**)を紹介します。アメリカの大統領が立法過程で行える行為は憲法第2条に規定されており、

法案への署名、拒否権、議会への教書の送付に限られます。それに対し、1980年代以降、憲法に規定されていない権力として、大統領は署名見解を用いるようになってきました。署名見解とは、法案に署名する際に付与する、条文の合憲性についての大統領の解釈の提示で、違憲だとみなした条文を執行しないと宣言するものです。これは、公的な政府文書であり、大統領発言集や法令集にも記録されます。

署名見解の総数の変遷を見ると、70年代から80年代以降、急激に増加していることがわかります。CQ Almanac 誌が挙げる重要立法に占める署名見解の割合を見ても、ブッシュ父政権とブッシュ子政権で6割近くと特に多く、かなりの程度日常的な活動になっていると言えます。

わかりやすい例として、ブッシュ子大統領による2005年捕虜取扱法への署名見解を挙げることができます。ブッシュ大統領は、法律の文言にも関わらず、署名見解によって、捕虜の取扱は大統領の解釈によって行うと宣言しました。これに対しては、メディアによる批判がなされ、議会からも批判が出されるようになりました。議会公聴会が開かれましたが、そこでは法曹界内のリベラル派と保守派の対立が見られました。リベラル派は、事実上の拒否権として署名見解が用いられているが、大統領には署名・拒否権の選択肢しか憲法上与えられていないと批判しました。違憲性を判断するのは司法府の仕事であり、大統領は法律を文言通りに「誠実に執行」する義務があるというのが彼らの主張です。

それに対し保守派法律家によれば、「誠実に執行」する義務とは、大統領が違憲と判断する部分を執行しないことによってなされるのです。保守派がブッシュ政権のメンバーとして政権を擁護したというのは当然考えられるのですが、オバマ政権になっても両派の意見にさほど変化は無いいため、それだけではないかと思われまます。

ここには、リベラル派と保守派の憲法秩序観の差異が見て取れます。大統領の「誠実執行義務」に関して、リベラル派は、一旦成立した法律の違憲性判断は司法府の役割であるとしませんが、保守派は、大統領も法律の違憲性判断を行えると主張します。リベラル派が司法優越主義をとるのに対し、保守派は三権同格主義（デパートメンタリズム）を主張しているのです。なぜそのようになるのかというと、まだ確かなことは言えませんが、次のように結びつけることが可能かもしれません。すなわち、リベラル派は、連邦最高裁の判決によって新たな権利を獲得してきたため、裁判所による立法を是とし、司法府の解釈を優越させる司法優越主義を支持してきました。それに対して、保守派は、連邦最高裁が、議会と大統領という政治部の意見とは無関係に新たな権利を創出してきたと考え、それに反対してきました。そこで、大統領の憲法解釈権に重きを置く三権同格主義によって、司法府を抑制できると考えたのではないのでしょうか。

質疑応答

- ・ 上院の最終投票で党派対立が少なく見えるのは、下院とは異なり closed rule が少ないため、修正案が多数出されることの帰結ではないかとの質問や、各院先議が当事者にとって具体的にどのように受け止められているのかという質問に対し、廣瀬氏は、上院では法案の最終投票より修正案や法案の審議手続きに関する投票でより党派対立的になる傾向が顕著であるが、法案の最終投票が議員の意志表明としては意味がある、他院提出法案について党派で対立しない傾向については、立法過程類型別など法案の審議過程をより詳細に見て行く必要があると答えました。
- ・ 非イデオロギー系シンクタンクが資金調達していくためにどのような方策が考えられるかという質問に対し、宮田氏は、フォード財団やロックフェラー財団など大手の財団に

支援を仰ぐことが一つの手であろうと答えました。

- 議員は選挙区内の中位投票者を代表しているのかという質問に対し、平松氏は、中位投票者を代表しているのは当然だが、固定的であるとは考えておらず、状況ごとに異なると答えました。
- リベラル派の司法優越主義は、リベラル派が優勢であったウォーレン・コートやバーガー・コートまでのことで、最高裁の保守化によって今後は変わっていくのではないかと質問に対し、梅川氏は、その可能性は否めず、憲法理論の展開について今後さらに検討していく必要があると答えました。
- 「党議拘束」という言葉がどの程度妥当か、日本のそれとはかなり異なるのではないかと質問に対し、平松氏は、確かにアメリカでは指導部の方針に違反したとしても党籍を剥奪することはできないが、委員会へのアサインメントなどのアメと鞭を使うことはできると答えました。
- 署名見解の歴史的起源はどこにあるのかという質問に対し、梅川氏は、レトリカルな署名見解はモンロー大統領の頃から存在し、実質的な内容を持つ署名見解もジャクソン大統領の頃に初めて用いられたが、19世紀までは例外的に用いられていたにすぎず、多数用いられるようになったのは1980年代以降であると答えました。
- そもそもなぜ議会で党派対立が高まってきたのかという質問に対し、廣瀬氏は、複数の要因があるため簡単には言えないが、一つの要因として投票率の低い予備選挙制度によりイデオロギー的に極端な議員が当選しやすくなっている可能性があることと答えました。
- その他、活発な質疑応答や意見交換がなされました。