HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会・シンポジウム報告（３）〉「アメリカ連邦議会の立法動向：上院の動向と参議院の課題」
Author(s)	廣瀬, 淳子
Citation	北大法学論集, 57(3), 211-231
Issue Date	2006-09-29
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/14817
Type	bulletin (article)
Note	資料
File Information	hogakuronshu57-3-12.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会・シンポジウム報告（三）〉

「アメリカ連邦議会の立法動向―上院の動向と参議院の課題」

廣瀬淳子

はじめに

国立国会図書館の廣瀬でございます。このたびは、このような研究会の場でお話する機会をいただきまして、誠にありがとうございます。私は、憲法学というよりは、もっぱら政治学、あるいは公共政策学の視点でアメリカの議会制度を見ています。本日は、日本の立法過程への問題提起ということで、アメリカのお話しを中心にしたいと思います。

八月八日、参議院で郵政民営化法案が否決されたことに伴って、衆議院が解散されました。このように、日本の立法過程を考える際には、憲法レベルの問題も含めて、やはり参議院の問題は決して避けては通れないと思います。そこで、アメリカ連邦議会上院の最近の立法動向を中心にお話しをさせていただき、それを通じて参議院の問題を考えるきっかけにしていただきたいと思います。

私は、昨年、『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）という本を出版しました。そこに、「世界最強議会の政策形成」と書いたように、世界の議会の中でも、政策形成能力があるといわれているのは、アメリカ連邦議会だけです。また、アメリカ連邦議会の中でも、上院は下院に比べて立法過程において比較的強い力を持っていまして、実態としても大きな影響力があると言われています。

特に議会両院で共和党が多数派となりました一九九五年以降、アメリカ連邦議会がいろいろな面で変わってきています。二〇〇四年にこの議会の本を書かせていただきました動機も、実は日本では比較的古い、一九七〇年代くらいのアメリカ連邦議会のモデルについては広く知れ渡っているのですが、ここ十年くらいの実態というものが紹介されていないのではないかというところにあります。非常に政党化が進み、党派性が強くなっている現在の議会と、三十年位前の議会というのは、別物と考えてもよいほどにいろいろ変化しているのではないか、と思っています。

前置きはこのくらいにしまして、レジュメに沿いまして、お話をさせていただきたいと思います。

一・郵政民営化法案にみられる国会の課題

郵政民営化法案の否決を受けて衆議院の解散総選挙となりまして、ワイドショーなどでも、候補者を刺客などと、非常に面白おかしく取り上げています。しかし、ある意味では、日本の政治が非常にわかりやすくなったと申しますか、政治改革をした成果が、今回の総選挙で相当程度問われるだろうことは明らかだと思います。

国会の立法過程から申しますと、この解散で参議院の機能もまた問われています。これまで、参議院は衆議院のカーボンコピーであるとか、あるいは、反対に参議院は強すぎるなどと言われてきました。さらに、前者であれば、参議院は無用の長物であるといわれ、後者であれば、政府・与党の法案を通過させ

る上で有害なものであると言われてしまいます。それゆえ、参議院はなぜ有益なのか、その存在意義は何なのかというようなところが見えにくいという実態があるかと思います。

それから、参議院が政権基盤を提供するということにかなり関与せざるを得ないという実態があります。参議院では、その強いといわれる立法における権限があるがゆえに、与党が過半数を確保するために連立しなくてはいけない、ということがあります。しかしその反面、今回、特に参議院で政権の公約とも言える法案が否決されたために、衆議院を解散してその信を問うという、ねじれた現象が指摘されております。

日本の立法過程は、特に与党の事前審査と党議拘束によって、国会審議が形骸化してきた点が問題点として指摘されてきました。他国に例を見ないこの政府と与党の関係が、個々の議員、とりわけ与党議員の国会での活動の範囲を狭めていることも長年課題とされてきました。この郵政民営化法案の立法過程においては、この点にも変化がみられます。

二．アメリカ連邦議会上院の概要

アメリカの上院の機能は、どのようになっているかを見てみます。その前に、少々基本的なところから説明していきたいと思います。表1の、上院と下院の比較表をご覧ください。

（一）構成原理

まず、定数と任期の面で、上院と下院では大きく異なっています。上院の各州の定数は二名です。五十州ありますので、総数は百名となります。そしてこの各州の二名は、それぞれ選挙の時期が重ならないようになっています。二年毎に選挙があり、上院の三分の一ずつを改選します。一回の選挙では各州一人ずつを改選しますので、州全体を一つの小選挙区として、そこから一名を選びます。構成原理としましても、州の代表という性格が強くなっています。

下院議員は、全国四百三十五の小選挙区から選出されます。各州

表1　上院と下院

	上院	下院
定数	100	435
任期	6年	2年
選挙方法	小選挙区制 各州2名（州代表）	小選挙区制 全国435選挙区（選挙区代表）
権限の違い	条約、人事の助言と承認 弾劾裁判	歳入法案の先議 慣行として歳出法案の先議 弾劾訴追

の定数は、各州最低限一人は配分されますが、後は厳密に人口比例ということになりますので、下院の一票の格差はかなり少なくなっています。それに比べまして、上院は、非常に大きな州から小さな州まで各州の定数が二名です。ニューヨーク州やカリフォルニア州のような人口の多い所も二名ですし、ほとんど牛や羊のほうが多く住んでいるようなところも二名となっています。ですから、今は一対七〇くらいの一票の格差があります。下院議員は選挙区の代表としての性格が強くなっています。

（二）存在意義

上院の存在意義の一つは、州を代表させるということです。アメリカは連邦国家でして、憲法を作るときに大邦と小邦の妥協の産物として各州二名ということになりました。もう一つの存在意義としまして、強い立法府ができるのを避けることや、立法権の濫用を避けるというようなことがあります。具体的には、連邦と州で立法権を分割するということです。そして、その連邦の立法権の中でも、二つの議院を作り、上院と下院で、相互にチェック・アンド・バランス、つまり、相互に抑制・均衡させて、強すぎる立法府を作らないようにしています。『フェデラリスト』などでは、上院の下院に対する抑制機能ということが、強調されています。ただ、憲法上の立法権というのは一応基本的には対等ということになっていますが、実態面としては、上院のほうが議員数も少ないこともあり、大きな役割を担っている面もあります。

それから、上院議員と下院議員を比べますと、政治的地位には、非常に大きな違いがあります。上院議員は州知事と並ぶ、州を代表する政治エリートです。二〇〇四年の大統領選挙で、民主党のケリー候補は上院議員出身でした。その前の、二〇〇〇年選挙の時も、ゴア候補（副大統領）は上院議員出身でした。最近では、大統領候補は、州知事か上院議員のどちらかがほとんどです。下院議員から大統領になるということは、近年ではまず候補者自体思い浮かびません。もっとも、上院議員より州知事のほうが有利になってはきています。下院議員が上院議員に転身することは通常の政治コースですが、逆はありません。上院議員の政治的な役割は、メディアへの露出や、様々な団体との関わりなどの面でも下院議員よりかなり大きいといえます。

（三）憲法上の権限の違い

憲法上の権限の違いとしまして、立法権の面では、下院の歳

入法案の先議と、慣行として歳出法案の先議があります。しかし、これは実質的にはあまり大きな効果はないと思います。そして上院のみに与えられている権限としまして、条約と、それから特に大統領が任命します、政府高官、大使などの外交官や連邦裁判所判事等の人事への助言と承認があります。人事承認は非常に大きな権限と言ってよいかと思います。条約は、最近、上院の承認を必要とする条約という形をとるよりも、行政協定というような形をとって上院の承認を経ないケースが非常に多くなっています。人事承認につきましては、ブッシュ政権になってから、最高裁判所判事の任命が大きな政治的問題になっているところです。

（四）立法過程の差異

それでは、立法過程における差異、具体的には、法案審議のときに、上院と下院ではどういうふうに違うのかという点について検討します。現在、上院と下院の議事規則は大きく異なっています。日本では国会法があり両院一律に規定していまして、その下に衆議院規則・参議院規則があるのですが、実態としては、衆議院規則・参議院規則の構造にはそれほど大きな違いはないと言ってよいかと思います。先例等には、違いがあります。

アメリカの場合、予算法案等については、通常の法案とは違う審議手続が法律によって定められていますが、それ以外の、一般的な法案審議を規定する日本の国会法のような法律は存在していません。ですから、立法過程を規律するのは上院・下院それぞれの議事規則ですが、これは上院と下院で長さも違いますし、構造や規定ぶりも大きく異なっています。そのことによって、上院が立法過程で独自の審議・審査をできるという制度になっています。

表2をご覧ください。

表２　重要法案の立法過程の差異

	上院	下院
付託委員会数	複数付託は例外	複数付託が半数近く
本会議審議方法の決定	全員一致同意取決め 個々の議員の影響力大	規則委員会の議事進行規則 多数党指導部の影響力大
本会議審議日数	４日以上	１から２日
修正案提出	関連性規則なし 多数提出	関連性規則あり 議事進行規則により制限
議決	過半数（実質的に60票）	過半数
少数党の抵抗手段	修正案の多数提出 フィリバスター Holds（非公式の慣行）	

ここに、重要法案の立法過程の差異とありますが、アメリカの場合、重要法案というものの定義はありません。重要法案は、政権の主要な政策を実現するような法案や、党派で対立するような法案がそう呼ばれます。法案によりまして定型的な内容であまり政治的にも問題にならない非重要法案もあります。重要法案と、非重要法案では立法過程がかなり異なっています。

非重要法案は、特定の日にまとめて形式的に審議します。非常に簡易な、省略した手続で機械的に審議し、さっと通過させます。ここで問題にしますのは、そのような機械的に通している日切れ法案や、党派で賛否が分かれないような、非重要法案ではなく、いわゆる重要法案の立法過程についてです。こちらは、上院と下院で、審議の方法がかなり違っています。そこで、後ほどデータをいくつかお示しして、最近の動向をデータの面からお話ししたいと思います。

まず、上院と下院の付託委員会数のところをご覧ください。付託委員会数が、上院と下院で大きく異なっています。

上院の場合、議員の総数が百名と人数が少ないこともあり、そもそも重要法案でも、委員会に付託されない法案が相当数にのぼります。また、委員会に付託される場合でも、一般的に一つの委員会だけに付託されます。また、多くても二つで、三つ以上の委員会に付託される法案は、ほとんどありません。予算調整法案やオムニバス法案などでは、例外もあります。

それに対して、下院では、委員会に付託されない法案はかなり少なくなっています。おおよそ半分くらいの法案が一つの委員会に付託されていますが、特に一九八〇年代以降、複数の委員会に付託される法案がかなり多くなってきています。これも、一九九五年に共和党が多数派となり、議会改革をした際に、制限する方向に向かったのですが、それでも少なくなっているわけではありません。だいたいここ四～五年を見ると、二七、二八％の重要法案が二つ程度の委員会に付託されています。

次に、ここが大切なところかと思いますが、上院と下院とでは、本会議の審議方法の決定が全く異なっています。上院の場合、重要法案については原則として「全員一致同意取決め」という、全議員が賛成する方法で本会議の審議方法が決定されます。これに少しでも反対する議員がいると、その議員が賛成するまで審議に入れません。上院において、一人一人の議員の発言力が非常に大きいと一般に言われる根拠の一つがここにあります。この全員一致同意取決めは、現在は民主党が野党ですが、民主党が反対している場合に、部分的に、例えば、「ここまでは合意ができたので、ここまでの審議はする」ということで一

旦決着して、「その先の部分については、またその後で審議する」というように、一つの法案について、複数の全員一致取決めを順々にしていくというような場合もあれば、最初に審議全体を通じての全員一致同意取決めができてしまうような場合もあります。これはケース・バイ・ケースです。

これに対して下院では、審議方法の決定が全く違います。下院の常任委員会の一つに、規則委員会があります。日本の議院運営委員会に近い役割の委員会です。この規則委員会は、通常の常任委員会よりも、多数党の委員の数が多くなっています。その結果、多数党の指導部、つまり、議長以下の院内総務、院内幹事といった人々の影響力が強い、多数党の手足ともいえる委員会になっています。ここで、本会議の審議の方法を定める議事進行規則が決められます。これは単純決議という形をとるのですが、この決議で、例えば下院法案十番の法案については、法案の一般討論の時間は一時間と決めます（通常は一時間です）。そして、共和党と民主党で三十分ずつ等分すると決定します。その上で、この法案に対して提出を認める修正案の数は三つまでで、一つは共和党の院内総務提出のある内容の修正案。そして二つめは民主党提出の、三つめはまた別の修正案などというように、修正案の提出順まで決めてしまいます。

議事進行規則にはいろいろな種類がありまして、一九七〇年代ぐらいまでは基本的には、修正案の提出は自由であるという開放型と呼ばれる議事進行規則が非常に多く利用されました。しかし最近は、修正閉鎖型が多くなっています。原則として修正案の提出は認めないけれども、例えば、議事進行規則に書き込まれたものや、いくつかの修正案の提出は認める、という形で修正案の提出を非常に制限するものです。それからこの議事進行規則で、修正案の採決の順番も決めたりしていきます。政治学の合理的選択論等を勉強されている方は良くご存じかと思いますが、ものごとの決定の際、それがどの順番で採決されるかということが、最終的な結果に大きな影響力を及ぼす場合もありますので、修正案の採決の順番というのは相当重要です。それを多数党主導で多数決で決定される議事進行規則で決めて、本会議の審議方法が固まるわけです。

上院の場合ですと、一人でも反対したり、修正案を提出したりすることができます。しかし、下院の場合、議事進行規則により多数党主導で固められてしまいますので、少数党は、今はあまり活動の余地がありません。ここが上院と下院の非常に大きな違いです。それに伴いまして、これも後ほど詳しくお話したいと思いますが、本会議の審議日数は、上院ですと、一つの

法案について、だいたい四日以上朝から晩までかなり長く審議することが多いです。個々の議員も、一時間でも二時間でも自由に自分は賛成だ反対だというようなことを討論できます。一方、下院の場合ですと、現在ほとんどの法案の本会議審議は、一日ぐらいです。しかも、その討論の時間も制限されています。

修正案の提出に関する上院の大きな特徴の一つとして、法案に関係ない修正案を提出できるということがあります。法案に関係のある修正案しか提出できないという「関連性規則」が上院にはありませんので、ライダーということを皆さんよくご存知だと思いますが、法案と関係のない全然違う法案を、修正案という形で法案に潜り込ませてしまって通過させるというようなことも上院では可能です。最近では、審議を遅らせるなど、党派的な抵抗の手段として、一つの法案について非常に多数の、例えば、三百とか四百とかの修正案が提出される法案も年に数本あります。修正案が百本以上出る法案もそれほど稀ではありません。

下院では、修正案の関連性規則というものがありまして、法案に関係ある修正案しか出せません。関連性規則を免除するという形で例外を認めることが多数決で可決されない限りは、原則として、それは議事規則違反となります。さらにそれが議事進行規則でいろいろと制限されますので、下院の場合、修正案の提出というのは、大体一法案について十本以下、三本とか四本とかというようなものが多くあります。このように、修正案の提出や、討論時間が、上院と下院とでは非常に異なっています。

次に、議決についてですが、基本的にある法案を通過させるには両院とも過半数の賛成が必要です。しかし上院の場合、長時間演説、いわゆるフィリバスター（filibuster：演説による審議妨害）が認められていまして、それが続けられていると、法案の採決はできません。これを打ち切るには、全上院議員の五分の三（欠員がなければ六十名）の賛成が必要となりますが、最近は議席が拮抗しており、多数党が六十議席以上取るということがほとんどなくなっています。ですから、実質的に超党派で六十票の賛成がない限り、法案の通過を阻止できてしまう制度になっています。これも、憲法上六十票必要と書かれている訳ではありません。しかし、上院の場合、討論打切りには議事規則上六十票が必要とされています。これがなぜ正当化されるのかという点が、後でお話しいたしますように、上院の大きな課題として指摘されています。

少数党の抵抗手段としまして、上院では、既に申しましたよ

うに、修正案の多数提出、それからフィリバスター、つまり長時間演説といったやり方があります。これらの他にもう一つ、これも全員一致同意取決めと密接に関連していますが、非公式の慣行として、“Holds”があります。これをあえて日本語に訳すと、「保留」または「延期」となるかと思います。指導部に、「〇〇の法案について自分は反対だから審議に入らないでほしい」というようなことを文書で非公式に提出します。これは全て秘密裡に行われますが、これが提出されますと、一応審議に入らないという慣行になっています。しかしこれは不透明に審議を妨げているのではないかということで、これまでに何度も、この慣行を廃止しようということが話題になっています。ただ、実態としてはかなり便利な慣行であるということと、これをやめても、結局フィリバスターをしたり、全員一致同意取決めに賛成しなかったりということで、結局一緒であるということもあり、人事の承認などでも、議事を何日か待ってもらうためのこのような慣行が現在も続いております。

これに対して下院では、少数党の抵抗手段はわずかです。例えば委員会への差戻し動議の提出や、議事規則に違反しているというような動議、それから本会議の定足数が足りないというような動議を提出するような方法があります。しかし、実質的には審議を何時間か遅らせる程度で、法案の採決に影響を与えるものではありません。このように、上院と下院とでは、法案審議の態様がかなり違うことがご理解いただけたかと思います。

そしてもう一点、上院と下院とでは、議会内の政党組織というか会派の組織が若干異なっています。アメリカの政党については、政治学では以前はあまり重要ではないというようなことも言われていました。しかし、一九八〇年代くらいから、とりわけ現在の共和党の多数派議会になってからは、政党の役割というものがかなり見直されています。

会派構造については、日本とは非常に異なっています。議会内の政党組織として、上院・下院をまたぐような組織は一切ございません。あくまで上院の中の共和党、上院の中の民主党、そして下院の中の共和党、下院の中の民主党ということで、よくアメリカには大統領を含めて五つ政党があるというようにも言われますが、それぞれ一応別個の活動体であり、そして別個の組織になっています。

次に党議拘束について説明します。人事案件、例えば、議会期のはじめに、議長を選ぶ、あるいは委員長を選ぶような時には、若干党議拘束に類するようなことがありまして、それに違

反して投票するということは非常に難しくなっています。しかし、通常の法案については、日本の党議拘束のような制度はありません。ですが最近では、これも後ほどご説明したいと思いますが、党派で一致した投票が非常に増えています。そして、それに違反して投票した議員に対して、いろいろな意味で締め付けをしていくというようなことが増えています。

三　一九九五年以降の連邦議会の変化―条件付政党政府理論による説明

それでは三点目としまして、一九九五年以降の連邦議会の変化ということについてお話を進めてゆきたいと思います。連邦議会の中で、政党の役割が大きくなってきたのは、一般には、一九九五年に共和党が両院で多数を得てからと考えられ、特に下院のギングリッチ議長に非常に注目が集まりました。しかし、実はそれ以前の一九七〇年代に一連の大きな議会改革があり、それ以降徐々に政党の役割は大きくなってきていました。ここでは、合理的選択制度論の一つの、条件付政党政府理論を用いて説明していきたいと思います。合理的選択制度論は、これまで主に下院のほうで研究が蓄積されてきまして、上院にこれを適用できるかどうかは、まだあまり研究が進んでいません。それからこの理論に、有権者の部分や、選挙の部分をどこまで取り込めるかという点も研究が進められている段階です。このように、確立しているというよりは、年々研究が発展しているというような理論ではありますが、若干そこに選挙のことも絡めてお話したいと思います。

（一）有権者の二極化

まず、連邦議会選挙ですが、私は二〇〇五年七月に共著で、『米国民主党―二〇〇八年政権奪回への課題』（久保文明編・日本国際問題研究所）を出させていただきまして、この中で二〇〇四年の連邦議会選挙のことを分析しました。そこでも指摘しましたが、これまでアメリカの連邦議会選挙は、候補者中心の選挙と言われてきました。予備選挙があり予備選挙に勝てば、かなり候補者本位で選挙運動がなされ、分割投票も多くなっていました。例えば、「大統領はレーガンが好きだけど、自分の選挙区の下院議員には地元の面倒見がいい民主党の議員がいい」という投票が見られるというようなことが言われてきました。しかし、このあたりも、特に一九九五年以降見ていますと、若干変わってきております。

お手許の資料ではいろいろと列挙いたしましたけれども、一時は無党派層の増加ということが言われていましたけれど、最近では無党派層は減少傾向にあります。それから、分割投票の減少も見られます。大統領や、上院議員・下院議員で別個の政党の候補に投票する、つまり、どの党の候補というよりも、この候補がいいからこの人に投票する、そういった分割投票が、減少する傾向にあると言われています。

そして、有権者が投票を決める要因としまして、最近、価値観、これが非常に重要になっていて、そしてそれと結びついているイデオロギーが、投票行動を決める大きな要因となっています。例えば、大きな政府か、小さな政府か。減税がいいか、増税がいいか。社会のセーフティーネットをどうしていくか。妊娠中絶や、女性の権利、あるいは同性愛者の権利をどうするかというようなことです。このような点が有権者の投票行動を決める大きな要因になっています。あまり、妥協の余地がなくなり、右か左か、というような部分が大きくなっていきます。その上、政党とイデオロギーとがかなりしっかりと結びついてきていますので、政党支持にかなり忠実な有権者の増大ということが指摘されています。無党派層の研究者の中には、無党派層が増えたり減ったりしているというよりは、無党派層はコンスタントであるものの、これまでは政党支持に忠実ではない投票行動をとる有権者が多かったのが、かなり忠実になってきていると指摘している研究者もいます。

有権者がイデオロギー的に二極化しているのではないか、との点は議論があります。ただそのように単純化してよいかどうかは問題ですが、大統領選も含めまして、二極化傾向にあるのではないかというようなことはよく指摘されています。

他方、アメリカ国内におきまして、人口学的な変化に起因する有権者の変化もあります。一九六〇年代、一九七〇年代と比べますと、例えばヒスパニックの方が非常に増えています。それから黒人の方も以前は投票率が非常に低かったのですが、最近では、それなりに上がってきています。それから、北東部からの人口移動で、以前は北東部にかなり人口がいたのが、どんどん人口が少なくなっていて、南部や中西部のほうに人口が移動しています。それに伴って、下院議員の議席の配分も変わってきています。

現在、地域ごとに、あるいは選挙区ごとに支持政党の固定化がかなり進んでいるのではないか、という研究があります。例えば東部でしたら、民主党がかなり強く、それがさらに細かい選挙区レベルまで固定化しつつある現象があります。非常に単

純化しますと、郊外に居住している人、白人である程度収入の高い人々が共和党を支持しています。都市に住んでいて、低所得であったり、黒人であったり、あと未婚女性の方などが、民主党支持というふうになっています。

このような選挙区の人口の社会的な構成で支持する政党がかなり違ってきています。その結果、下院議員選挙を見ますと、接戦の選挙区が、アメリカ全土ではかなり減っています。これは、前回の区割りの効果ということもありまして、選挙区ごとに、こちらは民主党、こちらは共和党というのがかなりはっきり分かれるように区割りされていました、二〇〇四年選挙では接戦選挙区がさらに減少しています。これはここ十年位継続している非常に顕著な傾向かと思います。

女性票についてはジェンダーギャップが存在すると、これまで女性というのは、男性より民主党支持率が高いといわれていましたが、最近では結婚しているか、していないかでの政党支持のギャップの方が大きいと言われています。具体的には、既婚女性では、共和党支持が比較的高くなっています。しかし、未婚女性は民主党支持が依然として高いということで、ジェンダーギャップということが長く言われてきましたが、それよりも、マリッジギャップ（結婚ギャップ）の方が大きいとも言われています。

それから、連邦議会選挙でも、実は政党の関与がかなり大きくなっております。例えば、二〇〇四年選挙ですと、民主党の上院院内総務を務めていたダシュルが、サウスダコタ州で落選したことが、上院民主党にとりまして非常に大きな打撃となりました。このダシュルの選挙については、ダシュルが上院で抵抗するために、共和党の望む法案が通らないということがあり、共和党は、チェイニー副大統領や、上院共和党院内総務のフリストが、一生懸命サウスダコタ入りして、ダシュルの落選を煽るというようなことをしました。これは上院の紳士クラブ的な伝統からしますと、非常に珍しいことでした。このように、党を挙げて、自分の党の候補を応援したり、他の党の候補の落選をはかったりしており、特に重点選挙区のようなところについては、ブッシュ大統領を先頭にして、新人候補を発掘したり、政治資金を集めるなど、党としてテコ入れをしていました。共和党は、重点選挙区では党として組織的な選挙をする傾向が強まっています。

この選挙の結果、今後の連邦議会の活動を考える上で象徴的なのは、南部十一州ではっきりと共和党が多数派になったことです。以前から、アメリカ連邦議会のクロス・ヴォーティング

現象について保守連合の存在が言われていました。これには南部民主党の存在が大きく関係していました。つまり非常に保守的で、選挙でも安定的なところから出てくる、保守的な民主党議員です。現在のシーファー駐日大使も、テキサス出身で、ブッシュに任命されていますが、彼は確かもともとは民主党員でした。テキサスは、少し前まではみんな民主党だったと彼も言っていたかと思いますが、今は様変わりしまして、南部は共和党でなければ選挙に勝てなくなってきています。表3を見ていただきますと、上院・下院・知事とも、一九九〇年代以降の明らかな変化といたしまして、南部の十一州で、十三州をとる場合もあるのですが、共和党が多数派になってきました。

特に二〇〇四年に、下院では、テキサス州での再区割りの効果等で共和党の議席が増えたこともありまして、さらに南部が共和党化しています。

（二）議員のイデオロギー的均質性の増大

選挙の変化、つまりこのような南部の共和党化などから、何が起こっているかといいますと、連邦議会の中では、議員のイデオロギー的な均質性が非常に増大しています。共和党議員はより保守的になり、民主党議員はリベラルで、中道派の議員は減少しています。以前は、南部民主党に代表されますように、保守的な民主党議員、北東部出身のリベラルな共和党議員が議会内にかなりいまして、特に上院では、そのような中道派議員が、様々な妥協のベースになると言われていました。しかし今は、そのような中道派議員は、かなり減っています。

（三）議会内での党派対立の増大

そうしますと、議会内の様々な場面で、妥協の余地というものが

表 3　南部11州の共和党化

	上院		下院		知事	
	共和	民主	共和	民主	共和	民主
1992	7	15	48	77	3	8
1994	13	9	65	60	6	5
1996	15	7	71	54	8	3
1998	14	8	71	54	7	4
2000	13	9	71	53	6	5
2002	13	9	76	55	7	4
2004	18	4	82	49	7	4

出典　2002年までは、*National Journal* 6/19/04 pp.1922-1925、2004年については選挙結果を基に廣瀬作成

必然的に減ってきます。例えば上院の伝統では、外交政策では、党派を超えて協力するということがありましたが、そのような活動はだんだん無くなってきています。議会の指導部のスタイルも対立に影響しています。共和党では、下院のハスタート議長、それから上院のフリスト院内総務といった指導部のメンバーは、共和党の中でも特に保守派が選ばれる傾向にあります。民主党では、民主党内でも非常にリベラルなペロシ議員が下院民主党院内総務に選ばれています。このように指導部には、党内でも最も保守あるいはリベラルな議員が選ばれるという傾向があり、それが党派対立的な議会運営に影響を与えています。

その結果としまして、ギングリッチが一九九五年に下院議長に選出されて以来、特に一〇四議会と一〇八議会で、非常に議会内での党派対立が増大しています。これはかつてないほどのものであると言われています。それを示す一つの例として、データは付けてはいませんが、党派対立的な投票が増大しています。共和党は共和党で一致して投票する、民主党は民主党で一致して投票するということで、いわゆるクロス・ヴォーティングが減っていることが顕著な傾向として指摘されています。

この党派対立の原因としましては、議員のイデオロギー的な均一性が高まったということが一方ではあります。他方で特にここ数年は、民主党と共和党の議席差が、上院・下院とも、特に上院では五十対五十あるいは四十九対五十一というように、非常に僅差でありました。そのような中で、党内でも結束していかなければならないことと、それからブッシュ大統領になりまして、これは共和党にとりましては、長年望んでやっと実現した共和党の統一政府になります。ですから結束してブッシュ政権の保守的な政策を実現させていかなくてはならないという思いが強く、非常に結束力が高まっているということがあります。

（四）議会指導部への権力集中

そして、そのこととあわせまして、共和党では指導部に権力が集中しています。これは、一九九五年以前の議会とはかなり大きく変わってきていることではないかと思います。特に下院で顕著な傾向です。上院ではそれほどではありません。下院では共和党が、委員長から、議長や院内総務、院内幹事などの、多数党の指導部に権力を集中するような議会改革をしたからです。ここで強調しておきたいのが、これまでアメリカの古い連邦議会のイメージとしまして、委員長が、非常に大きな権限を持っていて、法案の生殺与奪の権限を全て握るというようなこ

とがありました。しかし、この点がかなり変わってきています。これも、もちろん先程来お話しておりますように、少数の重要な法案に対する変化で、定型的な、あるいは技術的な法案につきましては、委員長は、依然として大きな権限を持っています。

委員長の任期制限が導入され、現在上院も下院も実質的に六年間しか一つの委員会の委員長を務めることができません。下院では、議事規則に書き込まれていますが、上院では共和党の規則で実施しています。以前民主党が多数派のときは基本的には、年功序列で委員長が選ばれていました。南部のほうでは、民主党がずっと優位でしたから、南部の非常に安定的な選挙区から出ている議員は、長く議員を続けていれば年功序列で自動的に委員長になれました。そして一度委員長になると、落選でもしない限りずっと委員長を続けることができて、非常に大きな権限をふるえたのですが、今は、一応六年しか継続できません。六年経つと他の委員会の委員長を目指すか、あるいは引退ということになります。

日本とは異なり、アメリカでは多数党である共和党が委員長職を全部独占します。委員長の選任方法も共和党になってから変わりました。選任の際に、議長や党の重要な議員が、インタヴューを数日間にわたって行って、委員長を選考しています。その際に重視されるのが、党への貢献です。つまり、政治資金をなるべくたくさん集めて、落選しそうな新人候補へその政治資金を回したり、応援遊説にたくさん行って党のために貢献したのかが考慮されます。それから、党の指導部に従って、重要法案について造反等をしないとか、リーダーシップ能力とか、コミュニケーション能力や政策能力なども考慮されます。党への貢献をどれだけしているかということで委員長が選ばれるようになったことで、年功序列で自動的に委員長になれた頃とは、議員の行動も変わってきています。

下院で委員長の選任方法がかわったことで、議会内の権力構造が非常に大きく変化し、現在では議員のイデオロギー的均一性が高まったことと相まって、指導部が非常に大きな権力を持つようになってきています。民主党多数派議会のときは、小委員会も多数設置されておりまして、その役割も相当大きいものでした。小委員会政府などと言われた時代がありましたが、一九九五年以降小委員長の権限や役割もかなり小さくなってきています。

上院のほうではまだかなり年功が重要なようです。上院も、下院ほどではありませんが、かなり政党化が進んでいます。超党派の活動の余地が、イデオロギー対立からかなり減っていま

す。それから、これまで個人中心あるいは紳士クラブ的と言われていましたところから変化が見られまして、指導部のほうもかなり党派対立的にならざるを得なくなっています。

（五）一〇八議会（二〇〇三―二〇〇四年）の党派的議会運営と立法過程の変容

一〇八議会の、党派的な議会運営についてお話いたします。立法過程は、これまでお話ししてきましたように、一九九五年に共和党が多数派になりましてから、それ以前とはずいぶんと変わってきています。特に一〇八議会では、二〇〇四年がブッシュ大統領の再選の年ということもありまして、党派的な立法過程がかなり顕著になってきています。特に下院の場合、議事進行規則で、少数党の民主党が、修正案の提出を制限されたり、討論時間を制限されたりするというようなことが非常に増えています。それから、委員会でまとまった修正案が、本会議で多数党の指導部が望むように覆されてしまうようなことも起こっています。

私は、民主党の議員や共和・民主両党の委員会や議員スタッフの方々に、二〇〇三年と二〇〇四年の夏に色々とインタヴューしましたが、民主党の側には非常にストレスが溜まっていました。「少数党として私たちは約半数の議席を持っているのに、下院では手も足も出せなくて何もできない。これで議会といえるのだろうか」と述べるなど憤懣やる方ない様子でした。下院民主党のストレスは、半端ではないほどに抑圧されていることによるという印象を受けました。逆に共和党の側からしますと、共和党は非常に議事手続をよく勉強し、熟知して、下院の議事手続に従って議事を進めているだけであると言います。

下院では、民主党が自分たちの政策的な立場を主張したり、自分たちの望む政策を修正案という形で投票に持ち込んだりすることが非常に難しい状況です。それで上院では、フィリバスターであるとか、修正案をたくさん出すということをしています。実はフィリバスターも数で見ますと、一九六〇年代ぐらいまではかなり例外的なことで、このような抵抗が可能であっても、頻繁に起こるようなことではありませんでした。しかし、それが、一九九〇年代以降、特にここ数年では日常茶飯事として行われていまして、以前とはかなり変わってきています。

それから一〇八議会で特筆すべきなのは、両院協議会から民主党の委員を事実上締め出してしまった例があったことです。ブッシュ政権の重要課題の法案を審議する際に、両院協議会にごく少数の法案に賛成する民主党議員しか入れないというよう

な、非常に徹底した党派的な運営が見受けられました。

過去にここまで極端なことはそうそうなかったということで、民主党側の活動が、特に下院のほうでかなり制限された議会であったといえます。

四．重要法案の立法過程の現状

（一）典型的な重要法案の立法過程

上院と下院では、データの面からも立法過程はかなり異なっています。成立するような重要法案の立法過程ですと、典型的な立法過程がパターン化できると思います。

下院提出法案の場合、委員会審査を一日か二日して、そして本会議審議を一日程度行って、その中で修正案が数本程度出ます。そして上院では、委員会の審査を省略して、本会議で、既に並行して審査していた同内容の上院法案と書き換え、最終的に両院協議会で調整します。つまり、形式的には下院法案が通っていますが、実態的には並行審査が行われていて、その調整が両院協議会で行われています。下院提出の重要法案は、下院審議の段階で否決されることはほぼありませんので、提出されればほぼ下院は通過します。しかし、上院は通過しないのも多く、上院がある種のハードルになっています。

他方、上院提出法案の立法過程のパターンは、様々です。上院提出法案の場合は、実は上院に提出されても、下院のようにかなりの率で通過するというわけではありません。上院を通過するものは半分くらいです。そして、さらに下院を通過するものが半分くらいということで、ここが下院と大きく異なっているところです。また、統計データでは、上院は、本会議日数、それから討論時間数や、修正案の提出本数が明らかに下院よりも多くなっています。しかしその一方で今申しましたように、例えば下院提出法案ですと、上院では委員会審査が省略されるような場合もありますので、付託委員会数や委員会審査日数は下院に比べると少なくなっています。

（二）立法過程における上院の役割

立法過程における上院の役割ですが、特に最近の傾向といたしまして、下院では、ブッシュ政権が望むような法案をかなり迅速に通過させるという傾向が強まっています。それに対しまして、上院では討論に時間をとったり修正をしたりして、下院の審議を補う役割を果たしています。それから、これはあまり統計的にしっかり調べているものではありませんが、上院提出

法案となっているものを見ますと、何年間も廃案になっているようなものを、色々とりまとめたような法案が多いという感じがしています。

そして、上院では、多数党が下院と異なる政党になるという状況も起きます。そういった場合、上院は、下院を通過した法案の墓場であるとか、抵抗の府になってしまう場合もあります。

五. 上院の非民主的性質への批判

五点目としまして、上院への批判についてとりあげます。世界でも、一番強くて一番機能しているといわれるアメリカの上院ではありますが、アメリカ国内では、どのような見方がされているのか見てみます。

上院の現状に対しては批判もかなりあります。典型的なのが、ロバート・A. ダールの『アメリカ憲法は民主的か』(杉田敦訳、岩波書店、二〇〇三年) という、日本語訳も出ている本です。この中で、上院の非民主的性質、特に、上院議員定数の不均衡、つまり小さな州の過剰代表について、かなり強い批判がされています。現代におきまして、こういった小さな州の利益をどこまで擁護しなくてはいけないのか、それを正当化する論拠というのは非常に乏しいのではないかということです。

これについて、オッペンハイマーらの、*Sizing up the Senate, The Unequal Consequences of Equal Representation* (The University of Chicago Press, 1999) という本の中などでも、連邦政府の役割の増大など、憲法起草者が想定していなかったようなことが色々起こっているということを指摘しています。それでも上院の不均衡をなぜ正当化できるのか、大統領の選挙人等でも、上院議員の数が関係するので、大統領選挙における一票の格差などということにも影響が出ることや、小さな州に過剰に補助金が行く傾向があることなど、色々な面からこの現代の非民主性を批判しています。

その他、上院の問題点として、一〇八議会と、現在の一〇九議会で大きく問題になったのは、フィリバスターの問題です。特に、法案審議についてフィリバスターを用いることはまだ止むを得ないとしても、特に人事承認で、それも、現在最高裁判所の判事の任命ということが大きな課題になっていますが、それ以外の、下級裁判所の判事の任命についても、民主党がフィリバスターを行ってこれを遅らせてきたことに対して、共和党側は非常に怒りました。そこで、もう人事承認についてはフィリバスターをできないようにしたほうが良いのではないかとい

う大議論がありました。これは現状維持で何とか決着しました。しかしこのフィリバスターを打ち切るためには、六十票が必要になります。人事承認自体は過半数で決定できますので、この六十票という超過半数が求められることをどうやって正当化できるのかが問題です。さらに、ボルトン国連大使の閉会中任命という例外的な形での決着でも、このフィリバスターが非常に問題になっています。

他方、上院議員の討論時間を制限することは、州の権限を制限することだというような議論がかつてはされました。フィリバスターの制限には根強い反対論もあります。

六．おわりに

日本への問題提起になるかどうか分かりませんが、最後に日本への示唆を若干させていただきたいと思います。

アメリカの上院は、非常に強力で、世界的にも例外的な存在であると思います。立法過程における上院の役割は、これまで延々とお話しましたように、かなり明確であります。上院は討論と修正の院であって、少数党と個々の議員の権利が手あつく保障されております。上院と下院で、議事規則の構造が非常に大きく違うということが、立法過程の違いになっています。これも上院はかくあるべしと意図してそうなったというよりも、下院は議会期ごとに議事規則を採択しなくてはならないのに対し、上院は、何もしなければそのまま継続していくので、むしろ改正しなかったり、改正できなかった結果といえます。下院は、その政党化や、必要性といった様々な要因から、頻繁に議事規則を改正してきました。しかし、上院は、初期には議員数も少なく、比較的最近まで政党化の影響が小さかったこともあり、議事規則を改正するよりも、非公式の慣行や、議事提要などを発展させてきました。サラ・ビンダーなどの研究者は、経路依存性を強調しています。

ただ、その一方で、上院におきましても、非常に政党の影響力や、党派対立が強くなってきました。現在の政治制度の下では、アメリカの上院のような制度でも、政党化の進展というのは不可避です。党派対立の影響も不可避であろうと思います。

現在の上院の基本的な枠組には、憲法を作った人たちが予想しなかった部分があります。連邦政府の役割は、おそらく、二百年以上前には非常に小さいということが想定されていたと思います。しかし、現在では、州の役割というものは相対的に小さくなっています。アメリカの地方財政について見ますと、現

在、州政府の財政は非常に厳しく、小さな州は連邦からの様々な補助金等に頼る割合が増えています。これは憲法制定時には想定されていなかった事態であろうと思います。それから州ごとの人口格差の拡大や連邦議会の委員会組織、政党組織の発展といったものも想定されていませんでした。これらの点と、上院の非民主的な性質というのをこれからどう考えていくか、大きな課題です。

日本でも参議院の抱える問題は、既に多数指摘されていますし、その改革案もいろいろと提案されています。立法過程、あるいは制度論というところで見ますと、現在、参議院の役割や、立法過程が、明確に衆議院と区別されない制度になっています。特に国会法や現行の参議院規則のもとでは、独自の審議といっても、難しい部分もあります。何らかの独自性ということをいうのであれば、それに対して明確な制度的な根拠付けが必要ではないかと思います。参議院の役割、機能を明確にして、それを制度的にきちんと担保してゆく必要があるのではないでしょうか。

以上非常に簡単ではございますが、報告を終わらせていただきます。

（なお、報告中意見にわたる部分は、筆者の私見である。）

参考文献

久保文明編著『米国民主党　２００８年政権奪回への課題』日本国際問題研究所、２００５.

Ａ．ハミルトン、Ｊ．ジェイ、Ｊ．マディソン、斎藤眞、中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、１９９９.

ロバートＡ．ダール、杉田敦訳『アメリカ憲法は民主的か』岩波書店、２００３.

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、２００４.

Sarah A. Binder and Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Brookings Institution Press, 1997.

Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer eds., *Congress Reconsidered*, 8th ed., CQ Press, 2005.

Paul S. Herrnson, *Congressional Elections : Campaigning at Home and in Washington*, 4th ed., CQ Press, 2004.

Gary C. Jacobson, *The Politics of Congresstional Elections*, 6th en., Pearson Longman Pub Group, 2004.

Frances E. Lee and Bruce I. Oppenheimer, *Sizing Up the Senate : The Unequal Consequences of Equal Representation*, University of Chicago Press, 1999.

Bruce I. Oppenheimer ed., *U.S. Senate Exceptionalism*, Ohio State University Press, 2002.

Barbara Sinclair, *The Transformation of the U.S. Senate*, Johns Hopkins University Press, 1990.
Jeffery M. Stonecash, Mark D. Brewer and Mark D. Mariani, *Diverging Parties : Social Change, Realignment, and Party Polarization*, Westview, 2003.
Daniel Wirls and Stephen Wirls, *The Invention of the United States Senate*, Johns Hopkins University Press, 2004.

（注）本稿は、二〇〇五年八月一九日に開催された立法過程研究会での口頭報告の記録である。