

二大政党制の硬直化

待鳥 聡史

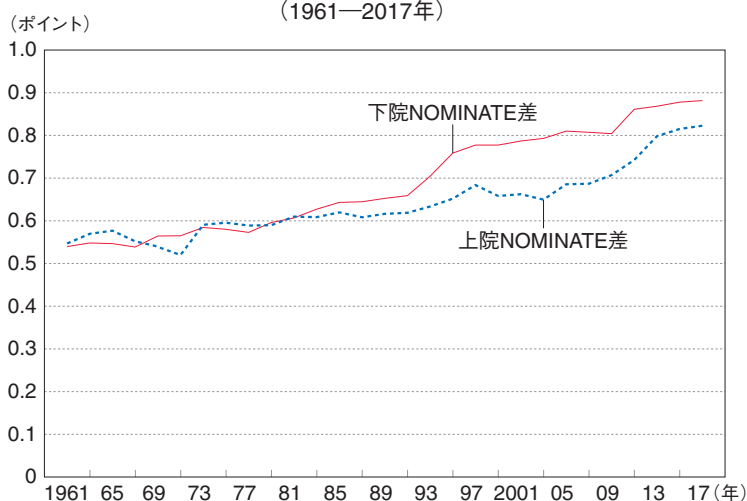
Machidori Satoshi

はじめに

近年のアメリカ政治を語るうえでの鍵概念となっているのが「分極化 (polarization)」である。分極化とは、保守とリベラルという2つの政治的立場の懸隔が広がるとともに、それぞれの内部では生活様式を含めた広範な同質化が生じたことによって、両者が相互に激しく対立するようになったことを指す。分極化は、アメリカ政治に深刻な対立と停滞を生み出したとされる。

しかし、保守とリベラルの相違そのものは以前から存在していた。それが政治的停滞につながっている大きな理由のひとつは、両者の相違が政党間の相違とほぼ完全に重なるようになったところに求められる。おおむね1970年代まで、アメリカの二大政党である共和党と民主党は、党内に多様な政治的立場を抱え込んでいた。南北戦争以来の歴史的事情によって、政治的立場は保守でありながら民主党にとどまっていた南部派は、その典型であった。だが、今日ではそのような党内に保守とリベラルが混淆する状態はほぼなくなり、共和党は保守、民主党はリベラルに、それぞれ純化されるとともに、政治過程における両者の対立は強まっている (第1図参照)。

第1図 連邦議会における二大政党のイデオロギー的懸隔の広がり
(1961—2017年)



(注) NOMINATEは議員の投票行動データを用いて算出されるイデオロギーの測定指標で、このグラフは共和党と民主党の平均値の差の時系列変化を示している。

(出所) Lewis, Poole, Rosenthal, Boche, Rudkin, and Sonnet (2019) より、2019年2月11日にデータをダウンロードし、筆者作成。

このように激化した政党間対立のことも通常は単に分極化と呼ぶが、本稿では保守とリベラルの相違の著しい強まりに限定して用いることにしよう。そのうえで、分極化に伴って生じる二大政党制あるいは政党間関係の対立の深刻化と政治過程の停滞を「硬直化」と呼ぶ。以下では、保守とリベラルという政治的立場の起源と展開をまず概観し、それが政党間関係の硬直化にいかに関結しているのかを明らかにする。そのうえで、二大政党制の硬直化に対して大統領が何をなすのか、今後どうなっていくと考えられるのかについて、検討することにしたい。

1 保守とリベラル

保守とリベラルはアメリカ政治を説明する際に多用される概念だが、その内実については必ずしも十分に理解されないまま、いわば万能のマジックワードとして使われているように思われる。保守派とされる人々が主張している内容だから保守だ、といった同義反復に陥らないようにするためには、そもそも何についての違いだったのか、それがどのように変化してきたのか、そして今日では何を重視しているのか、という3つを最低限把握する必要があるだろう。

保守とリベラルという2つの政治的立場がアメリカに確立されたのは、ニューディール期以降のことである。1929年の世界大恐慌に端を発する失業者の急増や経済活動の逼塞といった深刻な社会経済的課題に、民主党のフランクリン・D・ローズヴェルト政権がニューディール政策によって対応しようとしたことは、常識に属するであろう。その際に、ニューディール政策は個人々の生活の基盤やマクロ経済を回復させることで、アメリカが建国以来追求してきた自由主義の理念を維持できるとされた。これは、F・ローズヴェルトと彼の政策に向けられた社会主義や集産主義という批判への応答という意味合いが強かったのであろうが、自由主義すなわちリベラリズムを守るために政府が社会経済的課題に対して積極的役割を果たそうとする立場として定式化され、リベラルと呼ばれるようになった。

これに対して保守とは、政府と社会経済の関係についてのアメリカの伝統的なあり方、すなわち社会経済の変化に対する介入を最小限にとどめる立場を守ることこそが、自由主義の理念にかなうという考え方であった。もちろん実際には、アメリカにおいても建国初期には信用秩序の確立や交通網整備などに政府の果たした役割は大きく、産業革命後の19世紀末に顕在化し始めた社会経済的課題に、当時の革新主義者の意識は向けられていた。その意味で、ニューディール以前のアメリカが「小さな政府」による自由放任を旨としていたというのは神話に近い。だが、リベラルと対比される保守がこのような立場を理想化し、そこから出発したことは確かである。

第2次世界大戦後になると、ニューディール以降の政策選択は事実上遡って正当化され、リベラルは異論の余地のない政治的立場であるという認識が広く共有された。これをリベラル・コンセンサスあるいはニューディール・コンセンサスと呼ぶ。1950年代には、保守は時代遅れでマイナーな政治的立場とみなされるようになっており、F・ローズヴェルト政権に対峙した共和党の内部ですら主流派ではなかった⁽¹⁾。

しかし、1964年大統領選挙において、共和党は保守派のバリー・ゴールドウォーターを擁立した。勝ち目のほぼない選挙であるがゆえに党内の異端が候補になれたのであり、実際にも現職のリンドン・ジョンソンの前に惨敗したものの、ゴールドウォーター陣営に集まった人々は保守の再活性化を目指して動き始めた。この際に重視されたのが、リベラルが依拠してきたケインズ主義経済政策への批判と市場重視の「小さな政府」の提唱、そして文化的争点の前景化であった。

アメリカ政治を取り巻く環境変化が、このような保守の再生を後押しした。すなわち、第2次世界大戦直後には世界の国内総生産（GDP）の50%程度を生み出していたアメリカ経済は、西ヨーロッパ諸国や日本の復興とともに国際競争力を低下させた。そこにジョンソン政権による「2つの戦争」すなわちベトナム戦争と国内での「貧困との闘い」による歳出増加が加わり、財政悪化が顕著になった。しかも、いずれの「戦争」も所期の成果を得られないまま、ベトナム反戦運動や公民権運動をはじめとするさまざまな社会運動の強まりと、それに対する反発を招いた。南部では1964年公民権法によって南北戦争後にも根強く残っていた人種差別の解消が目指されたが、それは南部の少なくない人々にとって、連邦政府による伝統的社会秩序解体の試みに映った。つまり、リベラル・コンセンサスを支えていた、社会経済的課題に政府が積極的に取り組むことでアメリカの偉大さや伝統が保たれるという基本構図が、1960年代末には崩れてしまったのである。

1970年代以降、リベラルの立場を否定して「小さな政府」と伝統的価値観を強調する保守は、アメリカ政治において次第にその支持者を拡大していった。世論調査において自らを「リベラル」と位置づける比率は、1973年の31%から1994年には25%に低下し、2014年時点では26%である。同じく「保守」の比率は1973年に26%だったが、1994年には35%、2014年に31%となっている（Stanley and Niemi 2015, table 3-3）。そこで重視されている争点は、かつてのような社会経済的課題に対する政府の積極的な取り組みの当否だけではない。公立学校での宗教的祈禱や進化論教育の容認、人工妊娠中絶への賛否、不法移民とその子女に対する処遇、さらには同性婚への賛否やLGBT（性的少数者）の権利擁護など、文化的課題へと著しく広がるようになった。その過程で、聖書の教えを厳格に解釈するキリスト教福音派が、保守層の重要な一翼をなすに至った。

また、これらの文化的争点への態度は、日常生活においてたとえばアメリカ車と欧州車・日本車のいずれを愛好するか、どのような食べ物や飲み物を嗜好するかといった事柄との相関がみられる。地域的にも、外国出身者との接触機会が多く、アメリカの価値観を相対化しやすい東海岸や西海岸の都市部か、それともそのような機会に乏しい農村部や内陸部かによって、文化的争点への態度が大きく異なる傾向がある。保守とリベラルの違いは、具体的な政策課題への対処という次元ではなく、生活様式や宗教観など、ものの考え方の総体的な相違に至っている（渡辺 2008）。このような相違は妥協が困難な性質を帯びるため、保守とリベラルはお互いに相いれない立場になりつつある。

2 二大政党の変容

前節に述べてきた保守とリベラルの分極化は、どのような回路を通じて二大政党の関係を硬直化させているのだろうか。ここでは少なくとも2つの道筋を認識しておきたい。

ひとつには、共和党と民主党のそれぞれにおいて党内少数派が弱まり、共和党は保守の政党、民主党はリベラルの政党へと純化されたことである。元来、アメリカの政党はヨーロッパや日本の政党と比較して、統一的な政治理念やそれを表現した綱領をもたないところに最大の特徴があるとされてきた。アメリカ政治に政党が本格的に登場するのは19世紀に入ってからのことだが、州の役割が大きかった当時の状況を反映して、政党は基本的に州ごとの組織の連合体であり、大統領選挙を戦うために名称を共有しているにすぎなかった。たとえば同じ民主党であっても、理念や政策は州ごと、地域ごとに異なるのが当然だったのである。今日なお、全国党大会が大統領選挙にあわせて4年に1度開かれるにすぎず、そこで採択されるのも大統領候補者の政権公約でしかないことは、その表われだと言える。

よく知られているように、20世紀に入ると連邦政府の役割が拡大し、それに並行して連邦レベルの政治がもつ意味も強まった。大統領選挙を戦うためにも、二大政党はそれぞれ基本的な政策路線を明確にするようになった。しかし、連邦議会選挙は選挙区事情を意識せざるをえないため、なお党内には地域ごとの差異が残った²⁾。具体的には、共和党においては経済的自由主義や国際主義を重視する東部と伝統的価値観を重視する中西部の違いが、民主党においては南北戦争以来の歴史的事情を抱える南部とそれ以外の地域の違いが、それぞれ大きな意味をもっていた。

このような差異が消滅したのは、1970年代以降のことである。民主党政権と民主党多数議会によって推進された1964年公民権法に反発する南部の有権者は、多くが民主党支持から離反した。共和党は、1968年大統領選挙以降いわゆる「南部戦略」を打ち出して、南部の経済的利益の増進や伝統的価値観の重視を訴え、おおむね1970年代には南部諸州での優越を確立した。その結果、共和党内部では東部エスタブリッシュメントの影響力が減退し、社会文化的争点への関心が強まった。同じく民主党内部では、南部保守派の離反によってリベラルへの純化が生じた。党内に有力な分派が存在すれば、たとえば連邦議会において超党派の多数派形成につながりうるが、現在はその可能性は大幅に低下している。保守とリベラルの分極化が二大政党制の硬直化に直結する一因は、この点に求められる。

なお、両党とも社会経済的争点に関心をもつ支持層と文化的争点に関心をもつ支持層の連合という性格は残っている。そのため、2016年大統領選挙における民主党のように両者の対立が強まって党勢に悪影響が出る場合もあり、その延長線上に二大政党それぞれの分裂を想定することもできるかもしれない。だが、今日の党内対立は争点の優先順位づけをめぐるものであって、かつてのように基本理念が異なるわけではなく、連邦議会内での投票行動などからはむしろ一体性を高めていることが確認できる。

また、大統領選挙を筆頭に、必要な政治資金が著しく増大している現代において、政党はその存続に多数の利害当事者がかかわる、いわばひとつの「産業」になっている。アメリカ

政治にはかつて政党再編成という概念が存在した。これは、おおむね30年おきに生じる主要争点の変化が、政党の支持層や勢力関係を大きく変化させるという見解である。しかし、政党再編成は1968年以降起こっていないとされており、かつ現時点での党内亀裂程度で産業化した政党が再編成されることは想定しがたい。

もうひとつの回路は、二大政党の党内において熱心に活動する党員（活動家〔activist〕）の存在感が大きくなっていることにより生じている⁽³⁾。アメリカの政党が当初からもつ特徴のひとつに、党員の概念があった。ヨーロッパや日本の政党は、党員になることは党費の納入などとセットになっており、その党の理念や政策に強く共鳴して加入することが本来的には想定されている。しかし、アメリカの場合には、党員になるのは有権者登録の際に「どの政党の予備選挙に参加するか」を選択するのとはほぼ同義であって、党費なども存在しない。このような組織構造をもつ政党において、日常活動や選挙運動の中心になるのが活動家である。活動家は、一般党員よりもはるかに強く党の理念や政策に関心を抱き、必要に応じてそこに自分の考えを反映させることを望んでいる。

このような活動家の役割は、さまざまなレベルの公職に予備選挙制度が広がるにつれて強まっていった。全国的に定まる理念や政策に乏しく、政治資金の流れも全国化していないアメリカの政党においては、各選挙区における活動が大きな意味をもつが、予備選挙はその傾向をさらに強めた。一般党員の関心が乏しく、投票率が高いわけでもない予備選挙に勝つためには、選挙区内の活動家からの支持と支援が決定的に大事になるからである。そして、先にも述べたように活動家は理念や政策への関心が強く、日常的に政治の動向を注視しているため、政治家は当選後にも次回選挙を意識して活動家の意向を過大に反映した主張を行なわざるをえない。今日、活動家党員は一般党員よりも保守やリベラルの理念を明確に掲げており、分極化と政党間関係の硬直化を媒介するうえで重要な役割を果たしている。2010年中間選挙で旋風を巻き起こしたティーパーティー運動は、共和党内部における活動家の影響力を如実に示した例である（Abramowitz 2011）。

3 大統領の役割

二大政党制の硬直化を前提にした場合、大統領は政策過程においてどのような役割を果たすことができるのだろうか。

アメリカの大統領制の制度的な特徴は、内政面で大統領がもつ権限が乏しいところにある。合衆国憲法が想定するのは、議会が政策過程で中心的な役割を果たすことであった。大統領は、議会が行き過ぎたときに拒否権により抑制するか、あるいは適切な行動をとらないときに立法勧告権により行動を促すか、いずれかを担うにすぎない。しかし、20世紀以降の政策課題の複雑化や全国化は、州政府ではなく連邦政府が、議会ではなく大統領と官僚制が、政策決定に際してより大きな役割を担うべき状況を生み出し、有権者も大統領への期待を高めた。一般に、政策過程でより大きな役割を果たすことになった大統領のあり方を「現代大統領制」と呼ぶ（Neustadt 1990）。現代大統領制の下の大統領は、制度的権限が乏しいにもかかわらず、有権者から強く期待されるというギャップあるいはディレンマに直面することにな

った(待鳥 2016)。このギャップは、アメリカの国際的存在感が増して外交の重要性が高まったことにより、より強められることになった。

権限と期待のギャップが現代大統領制に不可避のものだとすれば、これをいかに埋めるかが大統領にとっての最大の課題となる。この課題は、より端的には議会に大統領の方針を支持する多数派をいかに作り出すか、というかたちで表われる。現代大統領制に関する研究は、議員に対する個別の説得や利益配分、有権者の支持を背景にした圧力、あるいは議会を迂回した手段としての行政協定や大統領令などの活用といった方法を、大統領が使っていることを明らかにしてきた (Neustadt 1990; Kernell 2006; 梅川 2015)。

これらのうち、個別の説得や利益配分は最も古典的な方法だが、議員個人が大統領の意向に従って行動を変化させる可能性を前提にしており、硬直化の時代には困難になりつつある。もちろん、重要法案の採決直前に大統領が自ら議員に電話をかけて必要な票数を確保する、といった例は今日でも珍しくはない。だが、全般的にみれば、議会の採決における二大政党それぞれのまとまりは近年著しく向上しており、それに逆比例して個別の説得や利益配分の効果は低下しているのである。

有権者の支持を背景にした圧力は、「世論への訴え (going public)」戦略と呼ばれるもので、1980年代や1990年代には有効性が高いと考えられた。ビル・クリントンが多用した「三角戦略」あるいは「三角測量戦略」は、議会内部での硬直化が強まり始めた時期に、二大政党の対立を止揚する立場をとっているという印象や評価を作り出して、大統領の望む政策を実現できる多数派形成につなげるもので、「世論への訴え」の一例であった。しかし、三角戦略のような場合ですら、議会内に大統領の意向や世論の動向に応じて態度を変える議員がそれなりの人数存在することを前提にしていることに変わりはない。そのため、硬直化がさらに進むと効果が低下してしまう。近年では、大統領が政策上の立場を表明することが、むしろ政党間対立を煽る効果があるという見解も示されている (松本 2017)。

大統領が政党間対立を止揚する、いわば「国父」的な立場にあるという位置づけが揺らぐことは、硬直化した二大政党間の対立に大統領が自ら身を投じるケースが増えていることと表裏一体の関係にある。クリントン政権の最終盤あたりから、大統領が政党間対立の当事者になり、むしろ硬直化を促しかねない行動をとる傾向が強まっている。保守とリベラルの間の分極化、共和党と民主党の関係の硬直化を打開することを訴え、期待を集めて登場したバラク・オバマは、皮肉にもその代表例であった。オバマは、医療保険制度改革(オバマケア)へのこだわりなど政策の優先順位づけや、移民やマイノリティーの権利擁護を推し進めようとしたために、リベラルの代弁者として位置づけられるようになり、それがさらに超党派の多数派形成を困難にした。もとより、オバマが理想主義的な動機から重要な政策課題に取り組もうとしたことは確かであろう。だが、二大政党制が硬直化している状況下では、大統領が高邁な理想を掲げて何らかの政策を推進しようとしても、それ自体が党派的な行動として受け止められてしまうのである⁽⁴⁾。

2010年の中間選挙で民主党が下院多数党の座を失い、分割政府になった後にオバマが多用し、今日ドナルド・トランプにとっても重要な手段となっているのが、大統領令(行政命令

と大統領覚書) や署名時声明など議会の関与が制度的になされない方策である。トランプ政権発足直後、イスラム教徒である外国人のアメリカ入国を阻止する目的で出した行政命令が注目を集めた。しかし、これはトランプのみが用いている手段ではない。オバマは、入国時には幼かった不法移民の子女が学齢期に強制退去させられるといった事態を避けるために、大統領覚書によって強制退去延期措置 (DACA) を導入した。

これら大統領令による政策の展開は、当然ながら合衆国憲法の根幹にある権力分立を空洞化させるという懸念を招くことになり、トランプの場合にもオバマの場合にも大統領令の合憲性が司法の場で争われたことは記憶に新しい。目下、メキシコ国境への「壁」建設をめぐってトランプは国家非常事態宣言に依拠しようとしているが、これも直ちに司法問題化するとともに、共和党からも反対する議員が出ている。いかに政党間関係が硬直化しているとはいえ、議会における多数派形成を迂回する方策には、大きな限界がある。

おわりに

本稿では、現代のアメリカ政治における保守とリベラルの分極化と、その帰結としての二大政党制の硬直化について、歴史的展開を踏まえつつ原因と現状を論じてきた。改めて議論を要約しておこう。

今日の分極化の直接的な起源は、1960年代の社会運動の噴出や保守の理念的再生、および1970年代以降の文化的争点の前景化に求められる。保守とリベラルの相違はニューディール期以来存在していたが、それが社会経済的課題に対する政府の積極的役割の当否についての違いであれば、両者に妥協の余地は大きかった。だが、公立学校での宗教的祈禱の是非、人工妊娠中絶を認めるかどうか、人種や宗教などのマイノリティーの権利をどれだけ積極的に保障するか、といった文化的争点を中心になると、保守とリベラルの間の妥協や合意形成は困難になる。さらに、それが生活様式の違いにまで及ぶようになると、両者の溝はさらに深まってしまう。

共和党と民主党の間関係もまた、このような保守とリベラルの分極化が進展するにつれて、硬直化するようになっていった。おおむね1970年代半ば頃までは、南北戦争以来一貫して南部を金城湯池としていた民主党には、党内に政治的立場が保守である分派が存在していた。共和党にも同様に、東部選出議員を中心にリベラルな立場をとる政治家が少なくなかった。これらの党内分派の存在は、両党が1つの政治的立場の下にまとまることを妨げていたが、裏返せば超党派の多数派形成を可能にする要因でもあった。だが、民主党における南部保守派の著しい弱まりと、予備選挙の広がりなどに伴う活動家党員の影響力増大によって、共和党は保守に、民主党はリベラルに純化されるとともに、二大政党間の妥協や超党派合意の形成余地は小さくなった。このような硬直化は、1990年代以降さらに強まっており、今日では重要法案が超党派の合意により成立することは稀になりつつある。

二大政党制の硬直化は、大統領にも影響を与えずにはおかない。憲法上の権限に乏しいアメリカの大統領が政策過程を主導するには、説得や利益誘導、あるいは世論からの支持を背景に、議会内部に大統領支持の多数派を形成する必要がある。だが、政党間関係が硬直化し、

超党派の合意が困難になると、従来の方法では多数派形成ができなくなってしまう。今日の大統領は、硬直化した政党間対立の先頭に立って、自らが所属する政党の議員からの支持を徹底して確保することを目指すか、あるいは議会多数派の支持を得る必要がない大統領令などの手段によるか、いずれかによって政策の展開を図る例が目立っている。過去2年間のトランプ政権に対しては、大統領令の濫用、あるいは「共和党のトランプ化」を図っているとといった批判的な評価が与えられることが多い。事実認識として誤りというわけではないが、それらはいずれもトランプに特有の動きではなく、オバマをはじめとする近年の大統領に共通する方策であることも認識しておくべきであろう。

保守とリベラルの分極化、政党間関係の硬直化、そして大統領もその渦中に置かれている状況は、今後どのように変化するのだろうか。分極化がアメリカ社会に生きる人々の生活を広く覆ってしまっており、インターネットの普及などによって情報の選択的受容が顕著な傾向になりつつある現時点において、基本的な方向性が大きく変わるとは予測しがたい。当面は、硬直化した政党間関係の影響を強く受けて、統一政府の下では「決めすぎる政治」が、分割政府の下では「決まらない政治」が続くのであろう。だが、保守とリベラルの相違が社会生活の総体にまで及ぶ事態が、長く続くかどうかはわからない。2016年大統領選挙においてトランプを支持した有権者の一部には、社会経済的争点があまりに軽視されていることへの怒りがあった。より一般的にも、連邦レベルの選挙の投票行動において重視されているのは、依然として経済なのである。活動家たちがそれを直視し、政党間関係を規定する要因が文化から経済に再び変化すれば、硬直化が打開される可能性が出てくるかもしれない。

- (1) 本稿とはやや立場を異にするが、1950年代から1960年代の共和党の保守化を検討する重要な著作として、西川（2015）がある。
- (2) 連邦議会の選挙と議員行動において選挙区利益の表出に重きが置かれる理由については、待鳥（2009, 2016）参照。
- (3) 本稿に言う硬直化の理由については、アメリカでも極めて多数の研究があり、さまざまな見解が打ち出されている。活動家を重視する見解は、しばしばUCLA（カリフォルニア大学ロサンゼルス校）学派と呼ばれるグループが提唱しているものである。代表的な著作として、Masket（2009）を参照。
- (4) 大統領が党派的な行動をとることは、政権党が議会両院で多数党を確保している統一政府の下では、議院内閣制に近似した立法過程になって重要な政策の展開が容易になることにつながる。多くの大統領が挫折した医療保険制度改革にオバマが成功した一因は、この点に求められる。しかし、いわばその代償として、分割政府の下での行き詰まりもほぼ必然的に生じる。

■参考文献

- Abramowitz, Alan I. (2011) "Partisan Polarization and the Rise of the Tea Party Movement," Paper for Delivery at the Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Kernell, Samuel (2006) *Going Public* (fourth edition), Washington, D.C.: CQ Press.
- Lewis, Jeffrey B., Keith Poole, Howard Rosenthal, Adam Boche, Aaron Rudkin, and Luke Sonnet (2019) *Voteview: Congressional Roll-Call Votes Database* <<https://voteview.com/>>.
- Masket, Seth E. (2009) *No Middle Ground*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Neustadt, Richard E. (1990) *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: Free Press.

- Stanley, Harold W., and Richard G. Niemi (2015) *Vital Statistics on American Politics 2015–2016*, Los Angeles: Sage.
- 梅川健 (2015) 『大統領が変えるアメリカの三権分立制』、東京大学出版会。
- 西川賢 (2015) 『分極化するアメリカ政治とその起源』、千倉書房。
- 待鳥聡史 (2009) 『〈代表〉と〈統治〉のアメリカ政治』、講談社選書メチエ。
- (2016) 『アメリカ大統領制の現在』、NHK ブックス。
- 松本俊太 (2017) 『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』、ミネルヴァ書房。
- 渡辺将人 (2008) 『見えないアメリカ』、講談社現代新書。