

# 分極化時代初期のアメリカ大統領と 連邦議会の関係 (一)

—— カーター政権はどのように内政において失敗したのか？

松 本 俊 太

第1章 はじめに

第2章 カーター政権の失敗を理論的に説明する

第1節 大統領の立法活動の成否を説明する理論

第2節 カーター政権の失敗を説明する既存の議論

第3節 残された疑問：議会の誰と、どのように関係が悪かったのか

(以上、本号)

第3章 事例研究による実証

第1節 概説

第2節 事例：国家エネルギー法 (National Energy Conservation Policy Act)  
の立法過程

第3節 小括

第4章 おわりに

第1章 はじめに

本稿は、アメリカ合衆国（以下、「アメリカ」と表記）において、1977年1月に発足し、1980年1月に終了した、ジミー・E・カーター（James Earl Carter, Jr.；以下「カーター」と表記）政権の国内政治の運営を事例に、アメリカにおいて1970年代以降から現在にかけて生じている二大政党の分極化（party polarization）の時代における大統領 議会関係について、新たな知見を提供するものである。

カーター政権への評価は、当時の有権者や専門家による同時代的な評価はもとより、その終了から 30 年以上経った現在も、概して低い。カーター個人への評価についても、大統領引退後の様々な平和活動や、それを理由にした 2002 年ノーベル平和賞の受賞との対比で、「史上最強の元大統領」とも言われるように、大統領任期中の仕事ぶりへの評価は低い。その主な理由は、ソヴィエト連邦のアフガニスタン侵攻やイラン革命およびその後のイラン大使館人質事件などの外交上の失敗と、国内の経済状況の低迷や主要な立法の失敗といった、内政面での失敗の 2 点に大きく分けられる。そして、外交・内政双方に共通する失敗の原因として、高い理想を掲げたにもかかわらず、それにこだわったあまり現実的な対応ができなかったことや、その結果として生じた理想と現実とのギャップの大きさ、および、理想を実現させるための手腕の稚拙さあるいは政治的戦略の誤りなどといった点が、多くの論者によって指摘されている。

ところで、大統領の国内政治、とりわけ立法活動に関わる実証的な研究においては、一般に、大統領の立法活動の成否を、大統領の能力やリーダーシップのスタイルによって説明する議論ばかりではない。むしろ、厳格な権力分立制を採用するアメリカにおいては、大統領の影響力ははじめから大きな制約を受けており (e.g., Edwards, 1980; 1989; 2009; Light, 1999; Jones, 2005)、それが故に、議会においてどの程度、自らと同じ政党に所属し、似たようなイデオロギーを有する議員が勢力を有しているかが、大統領の立法活動の成否を大きく規定する、という見方の方が優勢である (e.g., Edwards, 1980; 1989; 2009; Bond and Fleisher, 1990)。カーター政権期の議会は、カーターが所属する民主党が圧倒的な優位を誇る時代が続いており、その点においては、カーターは有利な立場にあったはずである。そのような条件にもかかわらずカーター政権が内政において失敗した理由は、カーター政権と、議会民主党を中心とした議会との関係が、政権の初期から良好でなかったことである。

このこと自体は、カーター政権の内政を子細に観察した研究の多くが既に指摘していることであるが (e.g., Davis, 1979; Jones, 1988; Rozell,

1990; Haas, 1992; オニール、1989; 砂田、1999; 待鳥、2006)、本稿の関心は、その内容、つまり、「カーター政権と議会との関係は、具体的に誰と、どのように悪かったのか」である。カーター政権が議会で上手く行かなかった原因は、これまでの最大公約数的な説明どおり、政権の能力やスタイルによるのか、あるいは議会民主党との政策選好の違いであるのか。また、それは議会指導部が強かったためなのか、あるいは指導部が弱いままであるために一般議員を統制できなかったからなのか。これが本稿の問いである。

このような問いを立て、答えを求めることの意義は、丁度この前後よりアメリカ議会において進行しているといわれる、二大政党の分極化 (party polarization) と呼ばれる現象の起源とメカニズムをよりの確に理解することにある。カーター政権は長続きせず、大きな政策実績も挙げなかった政権であり、今日的な意義に乏しいと片づけるわけにはゆかない。議会の役割を重視する先行研究が示すとおり大統領の成功は議会に依存しているのであれば、「議会の分極化」という観点からカーター政権の失敗を説明することは、議会研究の立場から、現代アメリカ政治全体に対して新たな知見を提供することになるであろう。大統領研究の側からみても、失敗であったことと、学ぶことがないこととは論理的な繋がりはないし、むしろ、大統領の行動を理解するには、失敗、とくに、どのように失敗したのかを知ることこそが、「大統領は合理的なアクターか否か」という、大統領研究全体における大きな問いとも関連するだけに、重要であろう<sup>1</sup>。

この問いを論じる意義をさらに具体的に述べる。第1に、分極化が開始した時期について、それが1960年代後半や1970年代の前半頃であるのか、あるいはより遅い時期、たとえば1980年代であるのか、見解が必ずしも一致しない。その理由として本稿が指摘することは、議会の分極化の一因

---

1 大統領の成功と失敗の原因を知ろうとする立場からすれば、成功例のみに着目することは、成功の原因を過小評価することにつながる、悪い選択バイアスの一例である (キング他、2004、155-159)。

といわれているのは70年代の議会改革 (Rohde, 1991; 待鳥, 2009b) という、議員の行動を規定する構造的な現象である一方で、分極化として観察されているものは、議員のミクロな行動を集計したものであるということである。Pierson (2004) の言葉を引用すれば、それはスナップ・ショットを並べたものであって、原因と結果の間の動態を描いたものではない。たとえば、もし、分極化を促す構造的変化が既にこの時期に生じており、議会指導部や一般議員が党派的に行動する条件が整っていたとしても、何らかの要因によってそれが議員の行動に結びつかなかったために、それが覆い隠されていた可能性も考えられる。

第2に、議会における分極化は、複数の経路によって発生している。ひとつには、選挙によって選ばれる一般議員について、同じ党内の議員同士のイデオロギーが同質化し、異なる党の議員同士のイデオロギーが拡大することである (e.g., Aldrich and Rohde; 1998)。分極化の別の経路は、議会内政党の指導部の権力が強まり、それに伴い、指導部が、党に所属する一般議員に対して行使する規律、とりわけ議事手続に関する規律が強くなることである。統一政府であったカーター政権において、カーターが大統領与党に属する議員と対立したことに対しては、論理的には、議員の政策選好の分極化の有無と、議会指導部の規律の有無に応じて、 $2 \times 2 = 4$  つの説明が行われうる。すなわち、(1) この時期にはどちらの経路でも分極化は起こっておらず、議員の政策選好が分散していたためにカーター政権が多数派形成に失敗したのか、(2) まとまった政策選好をもたない議員を有効に統制できたはずの議会指導部と、カーター政権の連携が悪かったのか、(3) 民主党議員の凝集性が高く、大部分の政策選好がカーター政権の方針と合致していなかったのか、それとも、(4) 議会指導部と一般議員が結束してカーター政権と対峙したのか。

さて、「カーター政権と議会との関係は、誰と、どのように悪かったのか」という問いに対して本稿が提示する答えは、3つである。第1に、議会改革を経た下院については、この時期には既に議会指導部の権力は強くなっていたが、上院は少なくとも下院と比べて指導部の権力は強くなかつ

た。第2に、分極化のもう1つの経路である議員の政策選好の分極化については、かつてのような南部選出議員とそれ以外の議員との政策選好の違いは小さくなりつつあったが、それが本格化するのは1980年代に入ってからである。第3に、カーター政権の能力やスタイルといった政権に起因する要因も、上下両院で多数党であった議会民主党の動向も、どちらも単独ではカーター政権の内政の失敗を説明することができない。すなわち、分極化が進行していた下院においては、これまで以上に大統領と大統領与党の指導部との関係は密接になっており、指導部が議員に対して行使する統制もより有効にはたらくが、それでも議会との良好な関係を構築できなかった原因は、カーター政権の手腕による。カーターのようなスタイルと能力があたえられた場合、それが、議会指導部が議員を統制する妨げになることがあった。逆に、分極化が進行していない上院においては、議会指導部の統率力が低いだけに、超党派的な多数派形成を行うために大統領にかかる負担は大きく、カーターのスタイルや能力ではそれは難しい課題であった。

次章以降の本稿の構成は以下のとおりである。次章では、まず、一般に大統領の立法活動の成否を説明する議論の主な系譜である、「大統領中心アプローチ」と「議会中心アプローチ」、そして「各種の環境的要因」をそれぞれ簡単に説明し、カーター政権の失敗を説明する既存の議論をこれらアプローチの具体例として位置づける。これを受けて、本稿は、いずれの説明も誤りではないが、単独では十分にカーター政権の失敗を説明できないことを論じる。とりわけ、「分極化」という現象との関連においては、大統領のどのような行動が原因となって、議会民主党の「誰と、どのように」良好な関係を築けなかったのかという点において、複数の競合する説明が可能であることを示す。そして、その中でも、理論的に最も説得力が高いと考えられる説明として、1970年代の議会改革の結果、下院指導部の権力の強化が先行して起こり、遅れて、議員の政策選好の均質化が起こった（この時期には一般議員の権力の強化が分極化には作用しなかった）という説明を提示する。第3章は、この複数の説明を比較検討するために、

カーター政権の主要な立法活動であるエネルギー改革の立法過程の事例研究を行う。本稿を締めくくる第4章は、本稿の議論を要約し、アメリカ議会の分極化の研究、および、分極化と大統領の関係に関する研究について、今後の展望を述べる。

## 第2章 カーター政権の失敗を理論的に説明する

### 第1節 大統領の立法活動の成否を説明する理論

一般に、大統領の国内政治、とりわけ立法活動における成功を説明する、既存の理論的研究は、2つあるいは3つに大別される。筆者はすでにこの点について文献リビューを行っているので（松本、2006; 2009/2010）、ここでは詳細を述べることはせず、本稿全体の議論を理解するために最低限必要な情報を提供することとする。

第1の理論の系譜は、現代政治研究における大統領研究の草分けともなった Neustadt (1990) (初版は1960年刊行) を端緒とする、「大統領中心アプローチ」である。Neustadt (1990) は、厳格な権力分立制を採用するアメリカでは、大統領が議会において影響力を行使するための公式の権限は極めて限られていることを前提に、大統領の力は、非公式な「説得の力」とであると論じた。また、その説得の対象は、議会指導部や個々の議員、司法部といったエリートや、ジャーナリストや利益団体などの公職に就いていないアクターなどに加え、近年では、一般国民に直接訴えかけることの重要性が増してきている (Kernell, 2006) とされる。この見方に立てば、説得する大統領のスキルは勿論のこと、あるいはそもそもそういった活動に積極的であるか否かを中心とした、大統領のパーソナリティや仕事のスタイル (e.g., Barber, 1972) が、大統領の成功と失敗を規定する要因として重要視される。

第2の系譜は「議会中心アプローチ」である。これは、大統領の成功と失敗を強く規定するものは、議会の党派構成や議員のイデオロギー分布であるととするものである。そのさきがけとなった、Edwards (1980, 1) は、「アメリカ政治における最も重要な個人こそが、政治学者が最も理解して

いないものである」とし、経験的、とくに定量的なデータを用いた大統領議会関係の分析の必要性を主張した。Bond and Fleisher (1990) は、主に議会における点呼投票に着目し、大統領が立場を表明した議案に対する議員の投票行動を分析した。この研究が最も強調していることは、統一政府と分割政府とでは、大統領の成功の可能性は大きく異なることである。また、個別の大統領ごとにパフォーマンスが異なるという「大統領中心アプローチ」が採る見方については、限定的な効果のみを認める分析結果を提示している。Edwards (1989) は、大統領の役割は議会において行う多数派形成の中心ではなく、マージナルなものであることを実証的に論じた。これらの知見に基づいて、大統領 議会関係に関する新たな理論的な説明を提示する形で、Edwards (2009) は、大統領の立法における権力は、Neustadt (1990) が確立させた「説得する力」という見方を否定し、大統領は、議会や国民が潜在的に有している欲求を掘り起こして立法を促す役割 (facilitator) を果たすものでしかない位置づけている。

ただ、大統領の立法におけるもうひとつの側面として、議会主導の立法を妨げる力を見逃してはいけない。この議会中心アプローチの系譜として、この点、あるいは大統領と議会の相互作用に着目する一連の研究を位置づけることができる。分割政府下における大統領の拒否権 (およびそれを有することによる威嚇) を分析した研究 (Cameron, 2000) や、拒否権を覆すことやフィリパスターを打ち切るためには特別多数を必要とするルールに着目した研究 (e.g., Krehbiel, 1998; Brady and Volden, 1998) や、世論との関係を論じた研究 (Canes-Wrone, 2006) などが次々と登場し、大統領と議員の相互作用によって、大統領が議会のアジェンダを妨げることだけでなく、それを梃子としてより大統領にとって望ましい立法が成立しうることを具体的に説明する研究が蓄積されてきた。

第3は、「各種の環境的要因」である。これについては様々なレベルのものが指摘されている。まず、戦争状態の有無や、経済状況といった、国の基礎的な状態によって大統領を取り巻く環境は大きく規定される。国が戦争状態にある場合の大統領はしばしば「戦時大統領」と呼ばれ、戦争

の遂行に関する事柄だけでなく国政全般に関して有利な立場に立つことができる。あるいは、経済状況が良い時期の大統領は、そうでない場合と比べて立法において成功しやすいとされる。次の環境的要因は、(現職大統領の仕事ぶりへの評価ではなく) 中長期的な世論の動向である。これはたとえば、マクロ・レヴェルの有権者のイデオロギー (e.g., Erikson et al., 2002) や、大統領制、あるいは連邦政府全体や政治全体に対して世論が信頼をしている程度などである。有権者が概して保守的であれば、大統領は保守的な立場をとればより成功しやすいし、大統領制や政治に対する信頼が高いほど、大統領は仕事を遂行しやすい。さらにもうひとつの環境的要因は、就任からの時期である。就任直後の大統領に対しては、就任から100日を目処とした「ハネムーン」と呼ばれる慣行があり、議会も世論も、大統領に対して寛大な態度で接する。逆に、引退を控えた大統領は「レイム・ダック」と呼ばれる、新しいアジェンダの実現には困難な状態、あるいはそもそもそのための十分なリソースを有しない状態に陥る (Light, 1999)。

以上の、立法府における大統領の成功に関する研究は、主に、大統領中心アプローチと議会中心アプローチの間の対立という形で知見が蓄積されている。3つ目の各種の環境的要因は、それ自体を論じる研究は別として、他2つのアプローチとの関連では、どちらとも対立しない (たとえば計量分析を用いた研究の場合、コントロール変数として扱われるなど)、補助的な説明として扱われることが多い。両者の対立の趨勢は、徐々に議会中心アプローチが優勢になっているといえる。なぜなら、議会中心アプローチのもうひとつの主張は、大統領中心アプローチが論じる、大統領の「能力」は、検証可能な形で一般化あるいは操作化し、大統領の「成功」との因果関係を実証することが困難であるとの批判にある。議会中心アプローチに属する研究の多くが依拠する理論枠組は、合理的選択制度論、とくに空間モデルとゲーム理論であり、実証の手段は、計量分析である。やや乱暴に要約すれば、この研究分野における「議会中心アプローチ」の登場と隆盛は、議会研究における合理的選択制度論と計量分析の隆盛、より一般

的に言えば政治学の科学化の進行と軌を一にしている。実際、それぞれの研究では、提示された理論どおりの実証分析が、計量分析と事例研究の両面から行われており、その説明力は高い。

しかし、議会中心アプローチ、あるいはその根幹にある「新制度論」は、全体的な傾向を説明することには優れている一方で、その限界として、「制度決定論」に陥りやすいという点が指摘されている。制度決定論というラヴェルがもつ批判には様々な内容が含まれるが、ここでは、制度以外の要因による説明を見落とす傾向にあることや、制度を設計したり運用したりするアクターの政治的な行動を見落とす傾向にあることである。あるいは、制度は、それを設計したアクターの思惑通りに機能しないこと（福元、2007）もあるし、制度の変化によって、予想された変化が生じるにしても、その変化は急激に起こるものか、漸進的に起こるものか、新制度論的な見方だけでは説明がつかない。

本稿が問題にしている大統領 議会関係についていえば、たとえば、統一政府でも大統領が失敗することもあれば、逆に分割政府でも、自らが提唱する政策の実現に成功することもある。これはなぜか。つまり、個別の、とくに政治的に重要とされる事例に対しては、制度的要因と議員の構成「だけ」では説明がつかないことが多く、個別具体的なアクターの「行動」が、どのように制度を介して政治現象を規定するか、という説明が必要となる。やはり、議会の側だけにではなく、大統領の行動やそれを取りまく環境にもまた、大統領の成功と失敗を説明する要因が含まれていると考える余地は十分にあるであろう。本稿が扱っているカーター政権と議会との関係も例外ではない。そこで次節では、カーター政権の失敗を説明する既存の議論を、この3つのアプローチと関連づけて要約し、いずれのアプローチも単独では、十分な説明をあたえないことを指摘する。

## 第2節 カーター政権の失敗を説明する既存の議論

### 2-2-1 大統領のパーソナリティ・能力・政治スタイル

これまで蓄積されてきたカーター政権に関する研究や論評の大半は、

「大統領中心アプローチ」と親和的である。つまり、カーターのパーソナリティと、それに起因する能力や政治スタイルが、主に議会、つづいて世論に受け入れられず、失敗に至ったという議論である (e.g., Davis, 1979; Jones, 1988; Rozell, 1990; Haas, 1992; オニール、1989; 砂田、1999; 待鳥、2006)。勿論、多くの論者が、各種の文脈的要因がいずれもカーターにとって不利に作用するものであったことは認めているが、それを勘案してもカーター政権の仕事ぶりは褒められたものではないというのである。この系譜に位置づけられる過去の研究、およびこれの裏付けとなる、カーター本人の思考<sup>3</sup>を辿るには、やや長大な紙幅を要するが、第3章の事例研究を理解する上でも、この作業は必要であると判断したため、本項において要約を述べることにする。

カーターの場合、その思想や行動を、アメリカ政治全般における既存の保守 リベラルの軸に位置づけることは難しい<sup>3</sup>。内政においては人種差別に反対し<sup>4</sup>、外交においては人権外交を展開するといった、人権を重視

- 
- 2 カーターは、とくに大統領引退後は、著述家として盛んに活動しており、著書の数は自伝に限らず、様々なテーマの著作、さらには詩集や絵本などを合わせれば20点を超え、政治学や政治史の研究だけでなく、20世紀のアメリカ社会を知るための資料的・文学的な価値も高い。本稿の執筆においてとくに示唆を受けた著作は、ブレインズでの少年時代を描いたカーター (2003a) や、信仰を中心とした自伝であるカーター (2003b) である。大統領任期中については、主に、任期中を扱った回顧録 (カーター、1982) と日記 (Carter, 2010) を参照した。
  - 3 このことは、実はカーターだけでなく、第2次世界大戦後の大統領の大半にもいえることである。とくに新人候補として戦う大統領選挙においては、ロナルド・レーガン (Ronald Reagan) をのぞき、既存の保守 リベラルの対立からの脱却を主張するのが、勝利した大統領候補の定番とさえいえる。それが、保守 リベラルの軸から逸脱した体系的な理念に基づくものか、それとも本選挙において中道票や浮動票を求めようとする選挙戦略に過ぎないのかは、議論の分かれるところである。筆者は基本的には前者の見方を探っているが、そのことを肯定的に評価するものでは必ずしもない。
  - 4 カーターは、深南部出身にも関わらず人種差別には批判的であった。カーター本人は、その理由は政治的な配慮よりも個人的なものであったと述べている。ひとつには、幼少期から一家が所有する農場で黒人労働者と生活を共にし、黒人の大人から多くを学んでいたことであり (カーター、2003a)、もうひとつは、長年の差別に対する贖罪意識からくるもの (カーター、2003b, 137-138) であっ

するという面ではリベラルであるが、経済争点に関しては、社会的弱者の救済を唱えつつも、財政規律を重視したり、行政改革や規制緩和に取り組んだりするなど、ニュー・ディール・リベラルとは一線を画する。つまり、カーターの場合、保守ヤリベラルといったアメリカ政治の主要な対立軸とは異なるところから、彼の思考や行動の一貫性を見いだす作業がまず必要となる。

カーターの思想信条は、主に彼の出自から派生するパーソナリティとして理解することが有益であり、そしてそのパーソナリティが、彼の政治スタイルやスキルと密接不可分のものであったといえる。カーターを理解するポイントを簡潔に要約すれば、それは、「道徳」と「南部」の2点である<sup>5</sup>。

ひとつ目の特徴である「道徳」は、彼の生まれ育ちや職歴といった、パーソナリティの根幹を形成するものである。第1に、カーターは、1924年に、ジョージア州の田舎町プレインズにて、大規模農場を営む一家の長男として誕生した。少年期は大恐慌の最中であったが、物質的に厳しい生活と、両親の厳格な教育を通じて、物質的な豊かさを必要としない楽しみや生きがいを見出す態度が形成されたという（カーター、2003a; 2003b）。第2に、カーターは敬虔なバプティストである。成人してからは、職場や地域において聖書のレクチャーを毎週のように行っており、それは、海軍に所属していた期間も、大統領を退任してからも続いていたという（カーター、2003b）。第3に、カーターは、原子力潜水艦の設計に携わったこともある、元海軍の軍人でエンジニアである。カーター自ら、人生に最も

---

たという。たしかに、1976年にはフロリダ州の予備選挙で人種差別主義者のジョージ・ウォーレス（George Wallace）との選挙戦で苦戦していたとの指摘もあり（有馬、2004、159）、この時代に黒人差別に対して明確に反対することには、ある程度の政治的なコストが伴っていたといえる。

5 カーターの多様なパーソナリティをこの2点に要約する作業には、カーター政権の内政担当補佐官であった Eisenstadt（1993）の回想が大いに参考になった。

大きな影響を与えた人物は、両親を除けば、合衆国原子力潜水艦隊の父と呼ばれる、ハイマン・リッコヴァー (Hyman G. Rickover) 提督であったと述べている (カーター、1976)。海軍の上官としてのリッコヴァーは、カーターを一度もほめたことはなく、厳しく叱責することが常であったが、「賛辞を口にしないのが提督流のほめ方だった」とカーターは1975年の選挙公報で述べている (ウッドワード、2000、93)<sup>6</sup>。そこから、頑固者であり、また、就任からしばらくの間は首席補佐官を置かず、万事自分で仕事をしないと気が済まない、完璧主義で仕事中毒の面が形成されたとされている。第4に、カーターにとって、海軍での任務は、厳格で確固たる基準に達しようとする熱心さ、過ちに対する改悛、赦しへの確信といった点で、敬虔な信仰と最も近い関係にあるという (カーター、2003b、101)。これが、仕事においても道徳の面にも、自他共に厳しさや厳密さを要求するスタイルや、ある問題に対して包括的な解答を求める姿勢として結びついたといえる。

もうひとつのポイントである「南部」は、前段で述べた「道徳」とも関連し、また時には矛盾を孕みつつ、政治家として後天的に形成されたカーターの特性である。カーターの政治キャリアは、ジョージア州の上院議員とその直後の州知事から始まった。そこから形成された政治家としてのカーターは、ジャクソニアン・デモクラシーの伝統を汲む、南部出身のポピュリストであった。それは第1に、庶民の力を強調して連邦政府の権力を攻撃することによって政治を運営するスタイルである。また、カーターは、このジョージアのやり方で連邦政治も務まるものだと考えていたようである (オニール、1989、455)。次章でふれる1976年大統領選挙において、カーターは、全米各地を地道に回る草の根運動を展開した。当初は聴衆を集めるのにも苦労をしていたが、試行錯誤の末、「私は皆さんに決してウソはつきません」といったアピールが有権者の支持を集めるのに有効であ

---

6 この頃の経緯については、カーター (1976) や、カーター (2003b、第4章) に詳しい。

るとカーターは認識するに至った (ウッドワード、2000、72-73)。当選後も世論の動向は極端に気にする傾向にあり、タウン・ミーティングや、ラジオ放送での一般国民との対話など、一般国民との直接的な接触の試みを多数開始させた。また現在では当たり前となっている、現職の大統領が継続的に世論調査を行って政権運営を行うという、「永続的選挙運動」(permanent campaign) というスタイルは、カーターの世論調査コンサルタントであったパトリック・キャデル (Patrick Cadell) が始めたものであり、世論調査の専門家が大統領に直接アクセスすることで、補佐官と同じような役割を果たすようになったさきがけとなったという指摘がしばしばされてきた。第2に、連邦政治に関しては全く未経験であり、議員等とのしがらみがなかったことから、ワシントン・アウトサイダーとして、連邦政府の肥大化を批判することができた。また、素人であったために、従来の保守リベラルの軸とは異なるところから現れた新しい政策アイデアに対しても、柔軟な態度をとることができた。第3に、人事においてもジャクソニアン<sup>7</sup>の伝統を継承し、政権発足後も、ジョージア・マフィアと呼ばれた、主に選挙戦のスタッフとして働いた側近のみにて人事を固めた<sup>7</sup>。

以上の2つの特性から導かれる、カーター政権の内政アジェンダが不首尾に終わった原因は何であったか。多くの論者が第一義的に指摘している失敗の理由は、政権内部の意思決定スタイルや、議会への接し方である。カーター政権と議会との関係を論じた最も包括的な研究書である Jones (1988) は、大統領は、自らの政策目標やスタイルに応じて議会との関係に関する組織を編成するとの前提に基づいて議論を行っている。Jones (1988) によると、カーターの方針は、"trusteeship" (管財人)、つまり、一旦選挙で選ばれた後は、有権者の短期的な利益に反してでも、長期的な

---

7 他方、閣僚は、旧来のリベラル派が大勢を占め、これが新鮮味を欠くという批判や、労働組合など主要な利益団体を排除していたことが、議会民主党との関係悪化につながったとの見方もある (Haas, 1992, 51)。

公共の利益や国益を追求するというものであった。それに応じた組織編成として、カーターは、議院内閣制のような政策立案スタイルを目指し、ホワイト・ハウス主導でインクリメンタルな改革を目指した前政権と異なり、各省庁に包括的なプログラムを作らせ、それを閣議で審議し、議会に審議させることを目指した (Haas, 1992, 58-59)。しかしカーターは、議会との関係はもちろん (Davis, 1979)、補佐官と省庁との連携にも無頓着であったようであり、思うように議会対策において統率力を発揮することができなかったという (Haas, 1992, 59)。

その傾向に拍車をかけたのが、「ジョージア・マフィア」で固めた補佐官人事である。大統領が議会を動かすには、妥協、調整、説得を重視する政治家的な現実主義が必要とされていたにもかかわらず、それがカーター自身ばかりでなく、ワシントン政治に未経験な彼のスタッフや政策科学的発想をする彼のプレーンたちにも欠けていた (砂田、1999、239)。立法スタッフの大半が、立法に関するスキルに欠ける選挙スタッフと重複していたのは、ジャクソニアンの伝統からすれば当然のことであった。そればかりか、カーター政権発足とほぼ同時期に下院議長に就任した、トーマス・「ティップ」・オニール (Thomas "Tip" O'Neill) の回顧録によると、カーターの補佐官たちは揃って素人ぞろいでワシントンのことを全く知らないにも関わらず、その態度はまるで喧嘩腰で、それが最後まで変わらなかったという (オニール、1989、463)。つまり、カーターやその補佐官たちに、法案成立は議会との多数派形成によってはじめて成し遂げられる、という認識に欠けていたのである (Davis, 1979)。

加えて、政治を道徳として、あるいは時には義務として考えることによって、(次章で事例研究を行う) エネルギー政策や、財政再建など、議会や有権者に不人気な政策にむしろ積極的に挑んだこと、そして、不人気であるだけに立法化が難しく、根回しが必要であったにもかかわらず、議会への根回しが不足していたことが指摘できる。このことについては、カーター政権側の見通しの甘さや怠慢などといった批判もされうるが、「道徳」という点からは一貫した行動である。砂田 (1999、238) によれば、政治へ

の道徳的なアプローチは、妥協やかけ引きを廃するため、反対派を説得する能力に欠け、民主政治に不可欠の多数派連合を形成するのが難しい。Pious (2008, Chapter 5) は、(本稿第3章と同じく) エネルギー改革の事例研究を行い、さらに踏み込んだ議論を行っている。Pious (2008, Chapter 5) によれば、カーターの政治に対する接し方は基本的にネガティブなものであった。エネルギー改革は大きな業績であったが、最初から非妥協的な態度を世論に向かって示していただけに、妥協の末に得られた立法は成功ではなく失敗として、自他ともに認識されるに至った。つまり、苦勞して実を得ても、それを業績誇示に繋げることができなかったのである。

さらにこれを悪化させたのは、「南部」と「道徳」との齟齬である。カーターの支持率が最初に急落したのは、1976年夏に発覚した、バート・ランス (Bert Lance) 行政管理予算局長の金銭スキャンダルであった。また、1980年の落選の一因とされるのは、同年に起こった、ハミルトン・ジョーダン (Hamilton Jordan) 首席補佐官のコカイン使用疑惑であった (最終的には訴追に至らなかった)。どちらのケースにおいても、カーターは側近を信頼し、同情の念すら示した。自分にも、議会や世論を含む他人にも厳しかったが、側近は庇ってしまったことについては、元々クリンを売りにして大統領職を得ていただけに、メディアや共和党勢力から強い批判を浴びた。カーター本人も、あまりに高い道徳基準を掲げたがために、選挙には当選しても、側近のスキャンダルが政権に大きな衝撃を与えてしまったとして、道徳を打ち出したことは一長一短であったと、1998年になって述懐している。(ウッドワード、2000、144-145)

世論との関係においても、「道徳」と「南部」の齟齬がみられた。先に述べたようにカーターは世論の動向に敏感であった。ところが、Murray and Howard (2002) が行った実証分析によると、レーガンやクリントン (Bill Clinton) と比べて、任期中に、ホワイト・ハウスの世論調査員に命じて行わせる世論調査の頻度や調査に用いた費用が、カーターの場合は、再選を控えていた1980年を除き、少なかった。世論を気にすることと、

それを適切に意思決定に用いることとは別の問題である。カーターのような散発的な世論調査では役に立たず、ましてやカーターは、政治家に徹しきれなかった (Murray and Howard, 2002, 546)。つまり、データを提示されても、「道徳」が邪魔をして、世論受けすることを発言したり実行に移したりするのではなく、逆に不人気なことを説教師のように語る道を選んでしまったのである。その代表的なものが、1979年7月に行った、エネルギー問題を扱うとしながらもアメリカ国民同士の信頼感の欠如を問題にする「信頼の危機」演説であった。さらに、カーターは、スピーチやイメージづくりよりも問題解決や意思決定に力を注ぐタイプであり、コミュニケーション担当の補佐官の進言を拒絶することも多く (Rozell, 1990, 433)、それがメディア受けの悪さ、および世論の離反に繋がったという。カーターの演説は、精神や理想を強調した割には、政府の限界を説いていたことから、支持の拡大にはつながらなかった (砂田、1999、238) し、そうした政治を説教師的なネガティブな言葉で語ることが、アメリカを暗くしたとして、支持率の低下を招き、1980年の大統領選挙において、予備選挙での対立候補 (エドワード・ケネディ (Edward Kennedy) 上院議員) の台頭と、ポジティブなアメリカ観を示した共和党レーガン候補に本選挙で敗れた結果に結びついたとされる。

以上が、カーターの立法活動の失敗を説明する、最大公約数的な議論であるといえよう。本稿も、この説明に対して全面的な異議を唱えることはしない。しかし、第1に、属人的要因が原因であると論じる場合は、他の説明よりも高い立証責任が求められるものであって、他の説明との関連性を示したり、他の説明に対して反証を行ったりといった作業を、十分に行わなければならないと筆者は考える。政治指導者の失敗を語るとき、「資質」という要因は最も叩きやすい。同じパーソナリティや政治手法を採用していても、それが成功した場合は褒められ、失敗した場合は叩かれる、といった結果論に過ぎない議論や、安易な政治家バッシングに陥ることは、研究者の立場からは厳に慎まなければならない。

第2に、本稿の課題である「誰と、どのように失敗したか」という問い

対しては、この説明だけでは不十分であり、具体的にそういった要因が、なぜ、どのような経路によって立法の失敗につながったのかを考えねばならない。まず、上記の議論は、その大半が議会民主党との関係を指摘しているが、その中でも誰であったのかに注意を払っていない。Neustadt (1990) がいう「説得の力」は、複数の経路をとくに区別をつけずに論じている。一般国民向けなのか、議員向けなのか、あるいはその中間にある利益団体や各種の中間団体なのか。この違いは、本稿にとって重要である。とくにカーターの場合は、世論には気を配っていた。しかしそれがうまくいっていないという。これは何故であろうか。やはり従来の説明のように、カーターの世論対策が拙かったのか、それとも、通説とは異なり、世論は説得されても議会が説得されなかったのであろうか。これに関連して、もうひとつの「どのように」は、議員が誰に影響されて自らの態度を形成するかという問題と関連する。議員のもっている「選好」と、実際にとる「行動」とは、別の概念である。カーターの提案が議会の構成員との選好と合致しなかったのか、それとも、議員は、他のアクター、たとえば議会指導部からの影響を受けて、カーターの提案を支持しなかったのか。

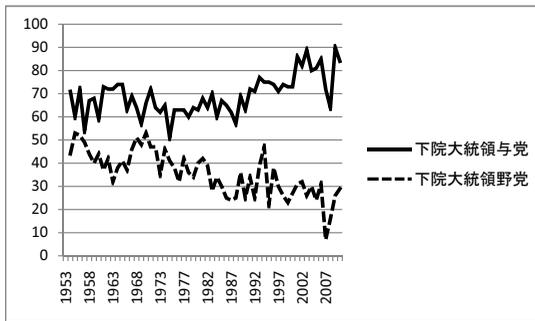
### 2-2-2 議会のイデオロギー・党派構成

前項の通説的説明と対照的な説明といえるのが、「議会中心アプローチ」に基づく説明である。この見方にしたがえば、大統領の議会との関わり方が稚拙であるか否かは大きな影響をもたず、議会を構成する議員個人は、大統領から提示される政策のイデオロギー的位置と自らのイデオロギー的位置の近接性に基づいて判断を下す。つまり、カーターが失敗した理由は、カーター個人や政権との人間関係のもつれではなく、政権が提示したアジェンダが、多くの議員の政策選好にそぐわなかったからである<sup>8</sup>。

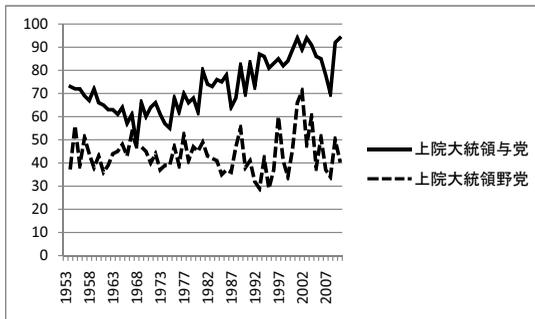
---

8 カーター政権の失敗に関する既存の議論が、大統領の能力やスタイルに偏重している理由は、実際に議会対策が稚拙だったこと他には、「議会中心アプローチ」が登場したのが、カーター政権が過去のものになりつつあった 1980 年代であったことによると筆者はとらえる。

議会中心アプローチにしたがえば、上下両院で民主党が多数派を占めるカーター政権の立法業績は、分割政府におけるそれと比べて高いはずである。このことを示すために、ここで歴代政権における点呼投票のデータを提示する。図1は、アメリカの議会専門誌 *Congressional Quarterly* が、点呼投票に対する大統領の立場の記録を開始した1953年（ドワイト・アイゼンハワー（Dwight Eisenhower）政権）から、本稿執筆時点における最新のデータである2010年（バラク・オバマ（Barack Obama）政権）までの期間における「大統領支持投票率」（大統領の立場と同じ投票行動を行った議員の割合）を、上下両院ごと、および政党ごとに示したものである。ここからまず読みとれることは、議会の分極化が進行するにしたがっ



a. 下院



b. 上院

図1 本会議点呼投票における大統領支持投票率（1953-2010）

出典： *Congressional Quarterly Almanac*, 1953-2010 を基に、筆者作成

て、大統領与党に所属する議員は大統領をより支持するようになり、大統領野党の議員は、逆に大統領の立場と異なる投票行動をとる傾向が強まっていることである。カーター政権の場合も、基本的にはこの傾向の通りであるが、直前のリチャード・ニクソン（Richard Nixon）政権や、ジェラルド・フォード（Gerald Ford）政権よりも良好な数値が出ているし、同じ民主党統一政府下に大統領を務めたジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）政権 や、リンドン・ジョンソン（Lyndon Johnson）政権の数値よりも、やや良い。とくに、共和党議員がカーターの立場を支持する割合がやや高い。このことは、カーターは、ある時は保守的な立場を、またある時はリベラルな立場を示し、案件ごとに異なる多数派形成を行った結果、議会共和党からも一定の支持を得ていたようにも読める。

しかし、このことと、大統領が最終的に立法府において成功していることとは、別の問題である。図2は、同じく1953年から2010年までにおける大統領の「勝率」を、統一政府と分割政府に分けて図示したものである<sup>9</sup>。

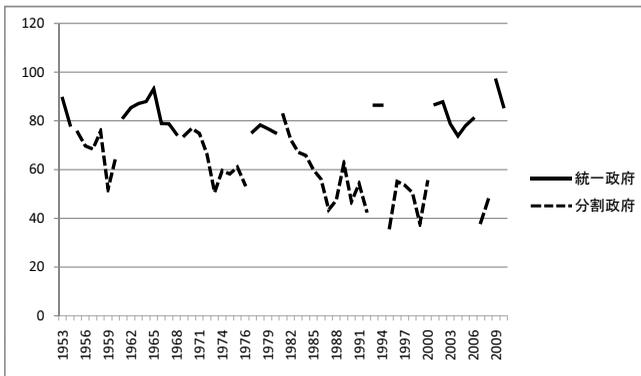


図2 大統領の勝率 (1953-2010)

出典：Congressional Quarterly Almanac, 1953-2010 を基に、筆者作成

9 年内に大統領が交代した1974年は、ニクソンの勝率とフォードの勝率を別々に示している。また、共和党上院議員1名の離脱によって、年の半ばに統一政府から分割政府に移行した2001年については、一律に分割政府として扱っている。

「勝率」とは、大統領が明確に立場を表明した点呼投票において、大統領の望むとおりの投票結果となった割合を示したものである。

このグラフからも、概して、統一政府の場合は、分割政府の場合よりも大統領の勝率は高く、カーター政権の場合もその例外ではないことが読み取れる。ここまでは、「議会中心アプローチ」が示すとおりである。ところが、ここでもうひとつ注目されるべきことは、他の統一政府下の大統領と比べた場合、カーターの勝率は低くなっていることである。年ごとのカーターの平均の勝率は、76.4 パーセントである。これは、他の統一政府の大統領の平均 83.8 パーセントと比べて、1 割程度実績が悪いことを意味している。

議会における大統領の成功を示す別の側面は、大統領が立法を妨げる力である。その代表的な指標である、法案への拒否権の記録をみる。表 1 は、同じく 1953 年から 2010 年にかけて、大統領が拒否権を発動させた回数を示したものである。統一政府であったにも関わらず、カーターは拒否権を多数発動させている。また、拒否権を覆す (veto override) には、両院の 2/3 の特別多数が必要であり、これは分割政府の下でも稀なことである。にもかかわらず、カーター政権においては、2 度もそれが起こっている。この時代の統一政府においてこのようなことが起こったのは、この 2 件だけである。やはり、議会との関係は、他の統一政府の大統領と比べて、著しく悪かったことがわかる。

以上の検討からいえることは、統一政府のカーター政権の立法上の業績は概して高く、中道的なカーターの立場に対する票の集まり具合も悪くないという点では、議会中心アプローチは正しい。しかし、図 1 と図 2 には不整合が見られる。つまり、票の集まり具合が結果に結びついていないのである。これは、球技に例えれば、得失点差でみれば悪くないにも関わらず、勝率が低い状況であり、要するに、勝負弱いということである。これに対する説明を、議会中心アプローチに基づいて行うことは難しい。さらに重要なことは、大統領が注力した重要なアジェンダの成否が、数量的なデータには表れないことである。Mayhew (1991) は、重要法案につい

分極化時代初期のアメリカ大統領と連邦議会の関係（一）

表 1：大統領の拒否権の件数

西 暦	統一政府	分割政府	西 暦	統一政府	分割政府
アイゼンハワー			レーガン		
1953-54	52		81-82		13
55-56		34	83-84		26
57-58		51	85-86		20
59-60		44	87-88		19
ケネディ			ブッシュ（父）		
61-62	20		89-90		21
ケネディ / ジョンソン			91-92		25
63-64	9		クリントン		
ジョンソン			93-94	0	
65-66	14		95-96		17
67-68	8		97-98		8
ニクソン			1999-2000		12
69-70		9	ブッシュ（子）		
70-72		22	01-02	0	
ニクソン / フォード			03-04	0	
73-74		39	05-06	0	
フォード			07-08		12
75-76		39	オバマ		
カーター			09-10	0	
77-78	19				
79-80	12				

出典：Congressional Quarterly Almanac, 1953-2010 を基に、筆者作成

では、その成立件数は、統一政府と分割政府では大きな差がみられないとされている。

これらの事実は何を意味しているのか。点呼投票の段階で、個別の議員あるいは議員集団への説得活動が不調であったのか。あるいは、重要なアジェンダについて、議事手続を司る議会民主党指導部との連携が悪く、点呼投票に至るまでに失敗したのか。以上のような事柄は、「議会中心アプローチ」が着目する、議会の党派構成やイデオロギーだけでは説明ができない。やはり、この政権に特有の要因がカーター政権の議会での成否を大きく左右していたものと思われる。

### 2-2-3 大統領に与えられた環境的要因

では、その政権特有の要因とは、本節第1項で述べたようなカーター政権の能力やスタイルに帰せられるものか、あるいは、そもそも大統領にとって1970年代後半は厳しい時代であり、難しい政権運営に迫られた時代であったことによるものか。後者の見方は、カーターではなく、他の誰が大統領に就任していても、議会との関係や政権運営全般について難しい状況に立たされていたことであろうことを示している。このことについても、すでに多くの論者が指摘している。

まず、国の基礎的な状態は、石油危機以降のエネルギー問題、およびそれを主な原因とする、スタグフレーションの発生が、カーター政権にとって不利に作用した。インフレと高失業が同時に発生するという現象は、ニュー・ディール・リベラルが少なくとも暗黙のうちに依拠していたケインズ経済学の教科書には書かれていないものであった。カーター政権はこれに対して説得的な処方箋を提示することが出来なかった<sup>10</sup>し、何らかの対策を打ったとしても、直近の経済指標にそれは反映されず、失業率は高い状態が続いていた。戦争との兼ね合いでいえば、カーター政権は、第二次大戦後の大統領としては、はじめて、「戦時大統領」ではない大統領であったという見方もある。それだけでなく、ヴェトナム戦争の失敗の記憶が鮮明である時期であっただけに、戦争によって支持率が拡大するような見込みは、極めて少なかった。

中長期的な世論については、ジャクソニアン的なスタイルに固執したカーター政権の特質に鑑み、保守 リベラルの対立軸と、それとは独立した、政府への信頼の軸のふたつを考えることが有用である。待鳥 (2010) によ

---

10 カーターは、任期後半になって、国内経済の長期的な改善策として、財政規律の重視や、産業の国際競争力の強化という回答を示した。当時は全く相手にされなかったが、これがその後の1980年代の「産業政策論争」を経て、1990年代のDLC (Democratic Leadership Council: 民主党指導者会議) の勃興や、それを基盤としたクリントンの登場の伏線となった(室山、2003; 松本、2002/2003)。

れば、1970年代はジャクソニアン・デモクラシーの時代であり、政府への信頼が低かった一方で、有権者の変革志向が弱かったことから、有権者の間には、大統領が権力の行使を行うこと自体に嫌悪感があった。カーターを無名の新人から大統領の座に押し上げ、彼が大統領としてアメリカ全体に求めた自省の機運は、大統領権力の積極的行使への嫌悪感として、政権発足直後からカーター自身にも跳ね返っていた（待鳥、2010、57）。この知見に本節第1項でみたカーターの個人的要員をあわせれば、カーターは世論に敏感であり、積極的に世論に訴えていたが、その内容は、とくにリベラルな方針については世論に適合しておらず、そのことが、政府への信頼の軸に対しても悪影響をもたらしたといえる。

この、ジャクソニアン・デモクラシーの機運を、この時代固有の要因と関連づけて指摘すれば、主にジョンソン政権によるベトナム戦争の失敗や、「帝王的大統領制」とまで呼ばれた後にウォーターゲート事件によって崩壊したニクソン政権、その後のフォード政権が行ったニクソンへの特赦、などといった時代背景から、国家元首としての大統領の威信が低下していたといわれる。この威信の低下によって、国民は大統領の統治に無条件に支持をあたえるのではなく、大統領の行動は大きな制約を受けるようになったという（砂田、2004）。

以上の説明は全て、カーター政権にあたえられた条件が悪かったことを示している。しかし、それだけでは、カーター政権の議会での不調、とりわけ、「誰と、どのように悪かったのか」という説明としては十分ではない。まず、外的な要因についていえば、本稿が問題にしているのは、立法を中心とする国内政治のアジェンダの実現が難航していたことである。経済やエネルギーといった問題を改善させることと、その対策のための立法を通すことは別のレベルの問題である。本稿では、前者の前提となる後者、つまり、なぜ立法との関係において失敗しているのかを問題にしているのであって、議論を混同させてはならない。

中長期的な世論という説明については、勿論世論の動向に適合した改革をすることが大統領の成功の条件であることはいえる。しかし、世論が立

法に及ぼす影響は、元より間接的なものである。世論が、議会の誰に、どのような影響をあたえ、立法の帰結を左右したのかまで考えなければならぬ。とりわけ、カーターの場合は、リベラルな改革と保守的な改革が混在していた。どちらの場合に世論がどのように反応したのか。あるいは、カーター本人にとっては中道的な改革を行っているつもりであっても、「民主党の大統領」というラヴェルに世論が反応したのであれば、それが、カーターはリベラルな大統領であるとの認識、ひいてはカーター政権全体への不人気につながったといえるかもしれない<sup>11</sup>。

「威信の低下」という議論については、確かに、当時の大統領にとっては不利な条件ではあったと思われるし、リアル・タイムにアメリカを観察していた見方からすれば注目されるべき事象であったのかもしれない。しかし、カーター政権終了から30年たった現時点から振り返れば、これも答えになっていない。カーター以降の政権においても、長期的に大統領の威信は低下しているという指摘（砂田、2004）に照らせば、かつてよりも低い威信の元で良好な業績を挙げている後続の大統領も多い。威信が低下しているから大統領が成功しないのではなく、とくに危機の時代の大統領というものは、成功することによって威信を高めるものであろう。

### 第3節 残された疑問：議会の誰と、どのように関係が悪かったのか

#### 2-3-1 議会の分極化：議員のイデオロギー的分極化と議会制度の変化

前節で検討を行った、大統領の立法活動の成功と失敗を説明する既存のアプローチや、そのいずれかと関連が深い、カーター政権の失敗を説明する既存の議論は、それぞれ、誤ったことを述べているわけではない。しかし、それらは、議会の内部で起こっていることに関して十分な関心を払っ

---

11 筆者は、大統領の立法活動にはこのような認知的効果が存在し、議会や有権者の分極化が進行すればするほど、その効果が大きくなっているという主張を、理論・実証の両面から行っている（e.g., 松本、2009/2010）。これが正しいとするならば、分極化の初期にあたるカーター政権期においては、少なくともそれ以降の政権よりはその効果は小さいものと考えられる。

ておらず、それだけでは、本稿が問題とする、大統領が立法で失敗したメカニズム、つまり、「誰と、どのように悪かったのか」が明らかにならない。前節までの議論を発展させて、各種の環境的要因の下で、大統領の行動に対して、議会がどのように反応したのかを考えることが、本稿の問いを考える上でも、今後、大統領 議会関係一般に関する学術的知見を蓄積させる上でも、重要な作業である。

なぜ本稿が、「誰と、どのように悪かったのか」という問いを追求するのか、改めて述べる。それは、カーターが在任中の 1970 年代後半は、議会の側でも「二大政党の分極化」が始まったとされる時期であり、その起源、およびそれが進行している過程を、大統領 議会関係を通じて理解することである。二大政党の分極化は、アメリカ政治の様々な側面において生じており、2000 年代に入って膨大な研究が蓄積されるに至った (e.g., : Nivora and Brady eds., 2006; 2007; Layman et al., 2006; 五十嵐・久保編, 2009; 松本, 2009/2010)。その中でも、本稿の関心に直接的に関連する議会の分極化に関して、現段階で最も包括的な研究である Theriault (2008) は、議会が分極化する経路を、選挙区の変化と議会制度の変化の 2 つに大別している (Theriault, 2008, 56)。ここでは、前者を、「議員のイデオロギー的分極化」と読み替え<sup>12</sup>、この 2 点について、Theriault (2008) が論じていない、大統領の立法活動との関係について論じる。

議会の分極化が起こる第 1 の経路である「議員のイデオロギー的分極化」は、各党に所属する議員のイデオロギー的凝集性の拡大と、二大政党間のイデオロギー距離の拡大と定義されるものである (e.g., Aldrich and Rohde, 1998)。つまり、中道的な政治家が引退や落選によって退場する

---

12 多くの論者が、選ばれる議員の政策選好が分極化しているのではなく (あるいはそれだけでなく)、議員を選んでいる選挙区民がイデオロギー的に分極化していることを指摘しているが、この点に関しては異論も強い (e.g., Fiorina et al., 2005)。しかし、本稿の問いを解くためには、議員の政策選好が分極化しているか否かという情報のみが問題となるのであり、したがって、本稿ではこの問題に立ち入らない。

のに代わって保守的な共和党候補者やリベラルな民主党候補者が選挙によってより多く選ばれ、議員として活動することである。これが進行している理由としては、人種や宗教などの問題が党派的争点となったこと (Carmines and Stimson, 1989)、それをうけた公民権運動以降の南部民主党の衰退・リベラル化と南部共和党の拡大と保守化、党員集会の民主化や予備選挙の拡大に伴う政治的活動家の役割の拡大 (Layman et al., 2010) などが指摘されている。

第2の経路である「議会制度の変化」は、この時代に行われた一連の議会、とりわけ下院の改革であり、その中心となるのは、指導部の権限を強化する議事手続や人事ルールの変化を指す。この時代の議会改革の契機は、第1の経路である議員のイデオロギー的分極化である。「条件付政党政府論」を説いた Rohde (1991) によると、党所属議員のイデオロギー的均質化は、党の執行部により多くの権限を移譲する制度改革を促す。その先駆けは、1950年代後半ごろから1960年代にかけて当選を果たした、北部選出のリベラルな民主党議員による改革への訴えであった (Rohde, 1991)。彼らが直接的に訴えたのは、保守的な (主に南部選出の) 民主党ヴェテラン議員が委員長ポストを占め、公民権法をはじめとするリベラルな立法を阻止していたことであった。その後、ヴェトナム戦争の泥沼化やウォーターゲート事件を受けて、「帝王的大統領制」と対峙することが、もう1つの目的として加わった。

この時期の主な改革は、形式的には、1970年に制定された立法府改革法の制定と、1970年代前半の議会民主党内部の改革であった (Schickler, 2001, Chapter 5; 廣瀬, 2004, 第5章; 待鳥, 2009a, 61-66)。内容面でいえば議会スタッフの拡充など議会の政策立案能力の向上と、委員会から小委員会への権限移譲など分極化によるヴェテラン議員の影響力縮減、そして委員会審議の原則公開などを通じた立法過程の透明化という、大きく分けて3つの目的が存在していた (待鳥, 2006, 71)。その結果、議会の意思決定が断片化し、それが重要な立法を行いつらくする要因であったという指摘が、とくに同時代的な分析を行った論考における中心的な指摘であった

(e.g., Davis, 1979; 砂田、1999、239-240)。

しかし、一般に議会の改革は、複数の意図に基づいて行われるものであり、その効果も必ずしも改革の意図どおりとなるとは限らない (Schickler, 2001)。このことは、この時代の改革についてもいえることであった (Schickler, 2001, Chapter 5)<sup>13</sup>。第1に、イデオロギー的に極端な議員がより多く選出されるにつれて、個人の権限の強化が、意思決定の断片化よりもむしろ政党間の分極化に作用するようになった。第2に、これら一連の改革に、多数党指導部、とくに下院議長の権限を強化する方向の改革が多く含まれていたことには当時はあまり注目されなかった。まず、下院議長の権限は直接的に強化され、主に、法案の複数付託の開始や、下院民主党議員総会 (House Democratic Caucus) における委員会配属の決定権の拡大によって、法案や人事の生殺与奪をこれまで以上に握るようになった。さらに、委員長権限の縮小や、本会議での電子投票装置の導入と投票結果の公開といった、直接的には別の意図をもった改革も、結果として議会指導部の権限強化に寄与した。これらの改革は、本会議の場での修正案の提出の大幅な増加をもたらし、本会議が立法過程で重要な位置を占めるようになったのである (廣瀬、2004、129)。そして本会議の重要性の拡大は、院全体を統括する役職、すなわち、議長・院内総務・院内幹事といった党指導部の役割の拡大を意味するものである。

指導部の権限の強化によって議員の行動が分極化した経路は、少なくとも3つ指摘できる。第1に、元来、多数党指導部の権力の源泉であった議事手続のコントロール (Cox and McCubbins, 1993; 2005) が更に強化されたことである。これによって、党内の多様な意見を反映させることが減少し、同時に政党間、とりわけ指導部同士の関係が悪化した。第2に、人事をはじめとする、報酬と報復の手段が整ったことによって、本会議における議員の投票行動をはじめとする、議員が行う意思決定をより有効に

---

13 この時期の改革およびその帰結については、Schickler (2001, 191-192) の要約が最も参考になる。

統制できるようになったことである。第3に、この2つの権力の強化が、中長期的には、議員のイデオロギー的分極化をもたらした。議会指導部の方針に忠実な議員ほど出世が容易になり、また、議会指導部による議会選挙の運動 (Lipinski, 2004; 水谷 (坂部)、2007/2008/2009) が始まったことにより、よりイデオロギー的な候補者が議員に選出されることとなった。

他方、上院においては、少なくとも下院に比べれば、改革は緩やかなものであったし、あるいは、この時期の改革は、党指導部や党派性を強化する方向ではなく、むしろ弱める方向に、短期的には作用したと考えられる。また、1975年に行われた、シニオリティの低い上院議員への議会スタッフの拡充は、明らかに議員個人の権力を高める方向に作用した。

### 2-3-2 本稿の説明

以上の検討を踏まえ、本稿の関心である、カーターと議会民主党の関係は「誰と、どのように悪かったのか」に関する説明を検討する。表2に示されるように、議員のイデオロギー的分極化と議事手続の変化の2点に基づけば、必ずしも排他的ではないが、しかし異なる4つの説明が行われうる。

表2：2つの分極化の有無に応じた、カーター政権の失敗の説明

		議会指導部の権限強化の効果	
		なし	あり
議員のイデオロギー的分極化	なし	説明1：断片化した議会	説明2：一部の民主党議員の離反
	あり	説明3：議員のイデオロギー的分極化	説明4：民主党指導部 vs 共和党指導部 vs 大統領

出典：筆者作成

説明1：断片化した議会。これは、議員の政策選好も多様であれば、それを束ねる議会指導部の権限も弱いと捉える、当時のアメリカの政治システムが「分裂」あるいは「混迷」(砂田 1999、239-240) していたという認識を前提とし、カーターの多数派形成は上手く行かなかった、という説

明である。議会において立法を成立させるには、過半数ではなく、特別多数を必要とする (Brady and Volden, 1998; Krehbiel, 1998)。議会指導部が有効に機能しないため、その特別多数を確保するために、カーターは個別に説得活動を行わねばならなかったが、多様な政策選好をもつ議員や、ましてやその背後にいる利益団体を相手にすることは、カーターの議会対策のスキルや、道徳心からすれば、およそ不可能であった。「議会の分極化」という現象に注目が集まる前の説明の主流は、おそらくこの見方であったと思われる。

説明 2：一部の民主党議員の離反。この説明は、民主党議会指導部は有効に議員を統制できる状況にありながら、カーターと指導部との連携が不十分で、民主党一般議員の一部がカーターに従わなかったというものである。カーターは、ワシントン・アウトサイダーとして登場し、独自の選挙運動を展開した。議員の側からみれば、1976 年選挙においてはコートテイル効果がなく、そのため大統領に借りを作ったという形にはなっていなかった。最も悩みの種であったのは、75 人の 1974 年初当選組や、それよりは数は少ないが、76 年初当選組の下院議員であった。74 年初当選組は、「ウォーターゲート・デモクラット」と呼ばれ、リベラルな政策選好をもち、独立心が強く、政党規律に従おうとしなかった (Haas, 1992, 64)。同様に、ボル・ウィーヴィルズ (Boll weevils: 綿の中に棲みつき、綿を食らう虫のこと) と呼ばれた保守的な南部民主党議員も、政党規律から逸脱する傾向にあった。したがってカーターが保守的な法案を提示した場合も、リベラルな法案を提示した場合も、いずれも相当数の民主党議員の離反を招く状況にあった。カーターが望み通りの立法を議会に求めるには多数党の指導部の協力が必要であったが、カーターと議会指導部との関係が悪かったために、議事手続に関する連携が不十分であったり、議会指導部が個別の議員を統制するほどには積極的な権力を行使しなかったりしたために、立法に失敗した。

説明 3：議員のイデオロギー的分極化。この見方は、「議会中心アプローチ」や、Krehbiel (1998) の説明に最も近い。つまり、議会指導部の権限

の有無は問題にならず、大統領が失敗した理由は、議員の分極化が進んでいる中で、民主党リベラル派が多数を占める議会の意向に沿わない保守的な改革案を、カーターが提示したことである。逆に、リベラルな改革案あるいは穏健な改革案をカーターが提示した場合であっても、立法のためには特別多数の賛成が必要であり、その帰趨は議会共和党に委ねられるが、保守化を進めていた議会共和党からの支持は望み薄であり、しかもカーターの能力やスタイルでは、僅かな支持の上積みすら得られなかった。

説明4：議会民主党 vs 議会共和党 vs 大統領。この説明は、議員の分極化と、議会指導部の権限の強化のいずれも生じていたとみる。これを前提とした場合、カーターの失敗について、2つのパターンが導かれうる。第1に、リベラルな改革案あるいは穏健な改革案をカーターが提示した場合は、指導部を中心に議会共和党の態度が硬化し、立法のために必要な特別多数の賛成に至らなかった。第2に、この時代は、共和・民主両党とも、大統領の行動を制約するという本来の役割に回帰していた（砂田、1999、237）上に、議会の怒りの源は議事手続から排除されることであり、大統領が十分な意思疎通を行わずに一方的に改革案を出すことに対しては、同じ民主党の指導部といえども、大統領と協調するよりも、議会を統制することによって大統領と対峙することを選んだ。

この4つの説明の中でも、本稿は、「説明1」と「説明2」の折衷型の説明を採用する。つまり、議員レベルにおいては、分極化は超党派的な多数派形成を恒常的に脅かすまでには進行していなかった。他方、議会指導部の権限は、主に下院において強化されており、下院指導部は有効に議員を統制することができた。下院において大統領が失敗した場合は、それは指導部との関係によって説明される（説明2）。逆に上院においては党指導部の権限はそれほど大きくなく、他方委員会や議員個人の権限が強く、これをまとめられなかったのが大統領の失敗の主な原因であった（説明1）。

本稿がこのように考える理由は、制度の変更に伴う効果が現れるにはタイム・ラグが存在し、また、そのラグの長さは、アクターごとに異なることである。

下院の議事手続の改革という制度変更に対して最も速く反応するアクターは、議会内のアクターであったと考えられる。議長の公式の権限は議長が自由に行使できるために、制度の改革はすぐに効力を発揮すると考えるのが自然である。また、議員に対する統制についても、下院議員は2年ごとに再選を控えているため、立法面での成果やポストの獲得には逸る傾向にあるといえる。また実際に、民主党一般議員にとっては、指導部に従う十分な理由があった。1974年や76年に初当選を果たした下院議員は、シニオリティ・システムを問題にした。ただし、その対象は主に委員会を中心とする利益誘導的な政治であり、委員会や古参の委員長を攻撃するという点においては、委員長よりも上位に立つ議会指導部と協調する大きな理由があったのである。この時期の下院議長のオニールは、こうした新人議員との対立があったことを認めつつ、リベラルな政策を志向する側面をはじめ、関係は良好であったと述懐している（オニール、1989、430）。

他方、議会指導部の権限の強化が、選挙政治を通じて議員のイデオロギ的分極化に作用するには、それよりも長い時間がかかる。議会指導部の強化という環境の変化に適合しない議員が入れ替わったり、ボル・ウィーヴィルズのように党籍の変更に至ったりするには、長く見積もって10年程度の時間がかかった。ちなみに、この10年という時間差は、Cox（1997）が指摘した、選挙制度の変更が効果を生み出すまでに要する期間と符合する。また、先に述べた、議会内政党による議会選挙の運動や、ケーブル・テレビの議会専用チャンネルのC-SPANを通じた党派的な活動（待鳥、2006、72-74）が始まるのは、1980年代に入ってからである。

しかしながら、上院においては下院ほどには指導部は強化されていなかった。下院における党派政治と上院における党派政治とは、ゆるく連動はしているものの、別個の党派政治である（廣瀬、2009、208）。Theriault（2008、Chapter 9）は、点呼投票の分析を通じて、分極化が生じたタイミングは上下両院であり変わらないとしながらも、一貫して上院よりも下院の方が分極化の程度が大きいと述べている。どちらの議論がより適切であるかは勿論大事な問題であるが、どちらを採用するにしても、上院にお

いては下院よりも指導部の権限が強くなかったとみることができる。

このように、議会の分極化の過程は、議会改革による議会指導部の権限の強化が先に効果を発揮し、次いで、選挙によって選ばれる議員がイデオロギー的に分極化することによってさらに進行した。さらに、議員個人の自律性を担保する議会制度もまた、それを利用する個々の議員が分極化したことによって、議会の分極化の拡大に寄与した。下院の小委員会においても党派的な審議が浸透してきたことや、上院における党派的なフィリバスターの利用の増加などである。しかしそれは、本稿が扱う時期よりもうしばらく先の、1980年代の話であった。本稿が扱う1970年代後半は議員のイデオロギー的分極化が進行する過渡期であり、大統領が同じ法案を提出し、同じようなアプローチで議会に挑んだとしても、それに対する議会の反応は、共和党と民主党、指導部と一般議員、上院と下院によって異なるものであった。カーター政権の議会における失敗に関して、本稿が加える新たな知見は、こうしたアクターごとに異なる分極化の進行の度合いに適合的な議会への働きかけを、政権側が行わなかったことである。

以上の議論を実証するために、次章では、カーター政権の最大の内政アジェンダであったエネルギー改革を事例として、カーター政権における議会 大統領関係に関する一般性の高い説明を試みる。

附記：

本稿の一部は、2009年10月11日に日本政治学会研究大会（於日本大学三崎町キャンパス）にて行った報告「アメリカ大統領の政策アイデアと沈黙とレトリック」の一部を加筆修正したものである。また、本稿は、平成21-22年度文部科学省科学研究費補助金（若手研究（B）研究課題「アメリカ大統領の立法活動が及ぼす政党間二極化の効果の実証分析」）による研究成果の一部である。

引用文献（本号所収分のみ）

Aldrich, John H. and David W. Rohde. 1998. "Measuring Conditional Party

- Government." Paper Presented at Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.
- Barber, James D. 1972. *The Presidential Character*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bond, Jon and Richard Fleisher. 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brady, David W. and Craig Volden. 1998. *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*. Boulder: Westview Press.
- Cameron, Charles M. 2000. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.
- Canes-Wrone, Brandice. 2006. *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carmines, Edward G. and James A. Stimson. 1989. *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Carter, Jimmy. 2010. *White House Diary*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Congressional Quarterly Almanac*, 1953-2010.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 1993. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. and Matthew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davis, Eric L. 1979. "Legislative Liaison in the Carter Administration." *Political Science Quarterly* 94-2: 287-301.
- Edwards, George C. 1980. *Presidential Influence in Congress*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Edwards, George C. III. 1989. *At the Margins: Presidential Leadership in Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Edwards, George C. III. 2009. "The Study of Presidential Leadership." In Edwards and Howell eds. 2009. pp.816-837.

- Edwards, George C. III and William G. Howell eds. 2009. *The Oxford Handbook of American Presidency*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisenstadt, Stuart E. 1993. "President Carter, the Democratic Party, and the Making of Domestic Policy." In Rosenbaum and Ugrinsky eds. 1993. pp.3-16.
- Erikson, Robert S., Michael B. MacKuen, James A. Stimson. 2002. *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fiorina, Morris P. Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope. 2005. *Culture War?: The Myth of a Polarized America* (Second Edition). New York: Pearson Longman.
- Haas, Garland A. 1992. *Jimmy Carter and the Politics of Frustration*. Jefferson: McFarland & Company.
- Jones, Charles O. 1988. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Jones, Charles O. 2005. *The Presidency in a Separated System* (Second Edition). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kernell, Samuel. 2006. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Fourth Edition). Washington D.C.: CQ Press.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Layman, Geoffrey C., Thomas M. Carsey, and Juliana Menasce Horowitz. 2006. "Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes, and Consequences." *Annual Review of Political Science* 9: 83-110.
- Layman, Geoffrey C., Thomas M. Carsey, John C. Green, Richard Herrera, and Rosalyn Cooperman. 2010. "Activists and Conflict Extension in American Party Politics." *American Political Science Review* 104-2: 324-346.
- Light, Paul C. 1999. *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipinski, Daniel. 2004. *Congressional Communication: Content and Consequences*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mayhew, David. R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigators 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

- Murray, Shoon Kathleen and Peter Howard. 2002. "Variation in White House Polling Operations: Carter to Clinton". *Public Opinion Quarterly* 66-4: 527-558.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (Third Edition). New York: Free Press.
- Nivola, Pietro S. and David W. Brady eds. 2006. *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* (Volume One). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Nivola, Pietro S. and David W. Brady eds. 2007. *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* (Volume Two). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press. (粕谷祐子監訳. 2010. 『ポリティクス・イン・タイム——歴史・制度・社会分析』. 勁草書房.)
- Pious, Richard M. 2008. *Why Presidents Fail: White House Decision Making from Eisenhower to Bush II*. Lenham: Rowman and Littlefield.
- Rohde, David W. 1991. *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rosenbaum, Herbert D. and Alexej Ugrinsky eds. 1993. *The Presidency and Domestic Policies of Jimmy Carter*. Westport: Greenwood Press.
- Rozell, Mark J. 1990. "President Carter and the Press: Perspectives from White House Communications Advisors". *Political Science Quarterly* 105-3: 419-434.
- Schickler, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U. S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Theriault, Sean S. 2008. *Party Polarization in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 有馬哲夫. 2004. 『中傷と陰謀 アメリカ大統領選挙狂騒史』. 新潮新書.
- 五十嵐武士・久保文明編. 2009. 『アメリカ現代政治の構図 イデオロギー対立とそのゆくえ』. 東京大学出版会.
- ウッドワード、ボブ。(新庄哲夫訳). 2000. 『権力の失墜(上) 大統領たちの危機管理』. 日本経済新聞社. (Woodward, Bob. 1999. *Shadow: Five Presi-*

- dents and The Legacy of Watergate*. New York: Simon & Schuster)
- オニール、ティップ。(土田宏・鬼頭孝子訳) 1989. 『下院議長オニール回想録  
アメリカ政治の裏と表』。彩流社。(O'Neill, Tip. 1987. *Man of the House: The Life and Political Memoirs of Speaker Tip O'Neill*. New York: Random House.)
- カーター、ジミー (酒向克郎訳). 1976. 『なぜベストをつくさないのか ピーナッツ農夫から大統領への道』。英潮社。(Carter, Jimmy. 1975. *Why Not the Best?: Why One Man is Optimistic About America's Third Century*. Nashville: Boardman Press.)
- カーター、ジミー (日高義樹監修). 1982. 『カーター回顧録 (上) 平和への戦い』。日本放送出版協会。(Carter, Jimmy. 1982. *Keeping the Faith: Memoirs of a President*. New York: Bantam Books.)
- カーター、ジミー (飼牛万里訳). 2003a. 『少年時代』。石風社。(Carter, Jimmy. 2001. *An Hour Before Daylight*. New York: Simon & Schuster.)
- カーター、ジミー (瀬戸毅義訳). 2003b. 『信じること働くこと ジミー・カーター自伝』。新教出版社。(Carter, Jimmy. 1996. *Living Faith*. New York: Random House.)
- キング、G. R. O. コヘイン、S. ヴァーバ (真淵勝監訳). 2004. 『社会科学のリサーチ・デザイン——定性的研究における科学的推論』。勁草書房。(King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.)
- 砂田一郎. 1999. 『新版 現代アメリカ政治——20世紀後半の政治社会変動』。芦書房.
- 砂田一郎. 2004. 『アメリカ大統領の権力——変質するリーダーシップ』。中央公論新社.
- 廣瀬淳子. 2004. 『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.
- 福元健太郎. 2007. 『立法の制度と過程』。木鐸社.
- 待鳥聡史. 2006. 「カーター政権の登場と混迷」アメリカ学会編『原典アメリカ史 第八巻 衰退論の登場』70-79頁.
- 待鳥聡史. 2009a. 『代表と統治のアメリカ政治』。講談社.
- 待鳥聡史. 2009b. 「分極化の起源としての議会改革」. 五十嵐・久保編. 2009. 第5
- 61 - 3 - 86 (名城 '12)

分極化時代初期のアメリカ大統領と連邦議会の関係 (一)

章.

- 待鳥聡史. 2010. 「アメリカにおける政権交代と立法的成功」『レヴァイアサン』第 47 号.
- 松本俊太. 2002/2003. 「レーガン政権期の「産業政策論争」と八八年包括通商・競争力強化法 アイデア・アプローチによる政策決定過程の分析」. 『法学論叢』第 152 巻第 2 号 / 第 152 巻第 4 号.
- 松本俊太. 2006. 「アメリカ大統領による一般国民への説得活動の実証分析 京都市定書批准問題に関する実験サーヴェイを題材として」. 『名城法学』第 56 巻第 1 号.
- 松本俊太. 2009/2010. 「アメリカ連邦議会における二大政党の分極化と大統領の立法活動」. 『名城法学』第 58 巻第 4 号 / 第 60 巻第 1-2 号.
- 水谷 (坂部) 真理. 2007/2008/2009. 「アメリカの福祉国家の再編 —— リスクの「私化」と一九九〇年代の分岐点 —— (一) / (二) / (三)」. 『名古屋大学法政論集』220/221/229 号.
- 室山義正. 2003. 『米国の再生 —— そのグランドストラテジー』. 有斐閣.