

分極化時代初期のアメリカ大統領と 連邦議会の関係 (二)

—— 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、第61巻第3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 Act) の立法過程

第3節 小括

第4章 おわりに

(以上、本号)

第3章 事例研究による実証

第1節 概説

本章は、カーター政権は議会の「誰と、どのように悪かったのか」を説明するために、カーター政権発足直後の1977年4月20日に議会に提案され、第95議会が閉会する直前の1978年10月15日に議会で可決された、国家エネルギー法 (National Energy Act) の立法過程の事例研究を行う。この法案は、大統領選挙の時点からカーターの最大の内政アジェンダであっ

た。その内容は、主に、外国からの原油の輸入の拡大が、安全保障上の脅威となっていることと、アメリカ経済を圧迫しているとの懸念から、外国からのエネルギーの依存度を下げ、国内の備蓄を確保することを目的に、省エネルギーの推進・エネルギー効率の向上・国内の天然資源の開発・代替エネルギーの開発を中心とした包括的な手段を講じるものであった。この立法に対する評価としては、先進国の中で唯一エネルギー政策を有していなかったアメリカにおいて、カーター以前の2代の大統領ができなかったエネルギー問題に対する包括的な立法を行った点ではカーター政権最大の成果のひとつといえるが、極めて野心的な原案から大幅な譲歩を強いられた点や、当初の予定から大きく遅れて閉会直前によりやく可決・成立したという点で、カーター政権の立法活動が振るわなかったことの典型とも評されるものである。

この問いに対して前章第3節で提示した4つの説明のうち、本稿の説明として採用されるものは、下院では、説明2「一部の民主党議員の離反」であり、上院では、説明1「断片化した議会」である。つまり、カーター政権が当初行った、反ワシントン的な議会への関わり方は、指導部の権限が強化されていた下院においては適合的であったが、上院ではそうではなかった。他方、政権が個別の議員への説得活動といった伝統的な議会对策へと転換させたことによって、上院でも法案を通過させることに成功したが、それと引き換えに大幅な妥協を強いられた。

ではこの説明が適切であることをどのようにして実証すべきか。事例に入る前に、ここで方法論に関する議論を簡単に行っておきたい。

まず、「すべての説明が正しい」という解答は、適切な場合分けができるならばともかく、あまり良い答えではない。勿論、本稿が採用しない説明、つまり、議会内政党がイデオロギー的に対立する立法過程がこの時代に全く存在しなかったわけではないが、ここで求められていることは、一般的な説明を行うことである。理論から外れる観察の存在をある程度許容し、一般的な説明を試みるひとつの方法は、独立変数である大統領の行動と、従属変数である議員の行動のそれぞれを定量的なデータとして扱い、

計量分析を行うことである。その代表的な方法は、大統領と議会の相互作用の帰結である立法の生産性を分析すること (e.g., Mayhew, 1991; Coleman, 1999) や、「議会中心アプローチ」が主に依拠する、議員の点呼投票の傾向を分析することである。しかしその方法を用いて本稿の問い、すなわち、「誰と、どのように」という問題に答えを与えることは困難である。その最大の理由は、そもそも集計レベルにおける法案への成否や、議員個人レベルにおける点呼投票は、大統領―議会関係の最終局面における議員の行動に関する情報であり、それ以外の情報が欠落していることである。つまり、大統領の立法活動やその効果は、最初期のアジェンダ・セッティングをはじめ、点呼投票よりも前の局面において観察されるものである。議員の投票行動についても、それが個人の政策選好に基づくものであるのか、あるいは、議会指導部や大統領からのほたらきかけの結果によるものなのかを判別することが、極めて難しい。

勿論筆者は、大統領―議会関係を解き明かす上で、計量分析を用いることを否定するものではない¹。しかし、計量分析さえ使っていれば、あらゆるリサーチ・クエスチョンに対して科学的に厳密で一般性の高い分析ができるとは限らない。本稿の課題は、計量分析が得意とするような、因果関係に関する仮説の検証や因果関係の大きさの推定ではなく、因果メカニズムの検証である。前段で述べた問題点が比較的少なく、大統領の行動と議会（あるいは議員）の反応に関する因果メカニズムを明らかにするための最良の方法は、事例研究である。

事例研究を行う上で重要な事柄は、どの事例を観察するかである。なぜ本稿はエネルギー改革を選択したか。それは第1に、この法案は、行政改革や政治倫理向上と並んで、カーター政権が最もリソースを注いだ、政策

1 筆者は、点呼投票と立法の生産性の両面において、大統領の立法活動の効果に関する計量分析を行っている（松本, 2009/2010; Matsumoto, 2010）。定性的な研究と定量的な研究の間に優劣をつけることよりも重要なことは、双方の分析から得られた知見の関連性をより深く検討し、当該の現象を総体的に理解することであると筆者は考える。

課題としても政治的な問題としても最重要のアジェンダであったことである。当たり前のことをあえて述べておくと、大統領が本腰を入れていない案件を観察しても、大統領の成功と失敗については理解が進まないであろう。

第2に、エネルギー問題の特質およびそれに対してカーターが提示した改革案は、カーターのパーソナリティや政治手法に最もよく合致していることである。それに対する議会の対応も含めて、この事例は、カーター政権の内政のミクロ・コスモスと位置づけることができる (Motter, 1993, 573)²。

第3に、カーター政権が提示した具体的な改革案には、保守的な面とリベラルな面が共存していたことである。カーターの提案の中でも、課税や規制を拡大させる部分は、保守派にとっては経済活動の自由を妨げるものとして攻撃の対象であったが、他方、(この法案の最大の争点となった)天然ガスの価格規制の撤廃や石炭への転換の推進は、リベラル派にとって必ずしも喜ばしいものではなかった。議会指導部や一般議員は、大統領の提案の内容に反応するのか、提案者である大統領の政党ラヴェルに反応するのか、このようなイデオロギー的に多面性をもつ提案を観察することによって、判別が容易になる。

第4に、エネルギー政策は、本稿の議論にとっては「決定的事例」(Eckstein, 1975)に位置づけられることである。この時代の連邦議会、とくに議会民主党に関する通説は、党内にイデオロギー的対立や世代間対立が生じており、凝集性が極めて低かったというものである。さらに、エネルギー政策はきわめて選挙区利益に直結するものであり、議会は党派的に行動しづらい。そのような事例において、議会指導部の政党規律が働いている様が観察できれば、あとは推して知るべし、であろう。

2 ただし、カーター政権と議会の関係のもう1つの側面である、議会主導の立法と大統領の拒否権については、本稿の事例では論じることができない。今後の課題としたい。

そして第5に、このエネルギー改革の事例は、複数の観察が入れ子になっていることである。仮説をテストすることを目的に、ひとつの事例のみを観察し、それを一般化することには、リサーチ・デザインの議論ではよく知られた、 $N=1$ 問題が横たわる。つまり、観察の数 (N) が1つしかない場合、独立変数にも従属変数にもヴァリエーションがみられないため、因果関係を検証することは不可能である (キング他, 2004, 247-253)。これは極めて重要な指摘である。しかし、次節で明らかにするように、議会指導部や議員の行動や様々な改革案の成否³といった従属変数においても、そして、独立変数である大統領の議会への関わり方においても、ヴァリエーションがみられる。つまり、この事例においては、 $N=1$ 問題は部分的には回避されているものと思われる。

最後に、本章の事例研究が明らかに「しない」ことについて予め断っておく。次節で行う事例研究は、主に、大統領の行動と、それに対する議会指導部や議員のリアクションを中心に記述を行う⁴。法案の内容の変遷や改革の結果予想される効果といった政策面の記述は、議論が煩雑になることを防ぐため、必要最小限にとどめる。この事例研究の課題は、前章で提示した仮説をテストすることであり、エネルギー改革自体を知ることではない。また、この法案が可決・成立した後に、第二次石油危機が発生したことによりアメリカのエネルギー問題は再度深刻化するが、1980年代にはそれが大きく改善する。これらのことをとらえて、改革が成功であったか否かを論じることもしない。本稿にとっては、政策の良し悪しよりも重要な問題は、個別のアクターが、何が良い政策であり、何が悪い政策と

-
- 3 前章で述べたように、妥協の産物による立法は、カーターにとっては大きな政治的失点 (Pious, 2008, 97) であり、支持率の低下や1980年の再選の失敗にも影響したといえるが、本稿では政治面での成功については主たる論点とはせず、成功と失敗は、主に立法のスピードや法案の内容といった政策面のみによって判断する。
 - 4 次節の事例研究は、事実の経過に関しては、とくにことわりのないかぎり、*Congressional Quarterly Almanac* の1977年版および1978年版を参照している。

みていたかという認識の問題である。エネルギー政策を学ぶために本稿を手にとられた読者にとっては不親切な内容であるが、本稿は政策過程を論じるものであり、政策科学や政治経済学の論文ではないことを断わっておくとともに、一般に、1本の論文で複数のことを論じることは避けるべきであることを述べておく。

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

3-2-1 前史

カーターの1976年大統領選挙に向けての選挙運動は、正式には1974年12月に立候補を表明したことを受け、翌1975年1月にアイオワ州で始まった(ウッドワード, 2000, Chapter 5; 有馬, 2004, 146-147)。しかし、カーターはそれ以前の73年ごろから、ジョージア州知事あるいは前知事の肩書をもって、全米中の民主党組織の行事や民主党候補の応援に参加していた(オニール, 1989, 451-452)。その目的は、有権者名簿の作成や、各地域の議員や有力者に貸しをつくるなど、自らを売り込むことであった。大統領選挙のいわば事前運動と言ってもよい。

この事前運動が、1976年1月に、全50州のトップを切って行われたアイオワ州の党員集会におけるカーターの圧倒的勝利の伏線であった。全米的には"Jimmy Who?"であっても、草の根レベルでは既にカーターの名は知られていたのである。カーターは、つづくニュー・ハンプシャー州予備選挙でも勝利を収めた。アイオワやニュー・ハンプシャーといった、人口も代議員数も少ない州で勝利したことは、全国レベルのメディアによってサプライズとして取り上げられただけでなく、そういった小さな州でも選挙活動の手を抜かなかったとして、正直で誠実な候補者として取り上げられた⁵。その認識は有権者にもおそらくはすぐに浸透し、その後は

5 現在では、大統領候補を選出する代議員の選出が早い日程に行われる州ほど影響力をもつことができるという認識が広まっており、そのため、各州が競って

苦戦しつつも、予備選挙を勝ち抜いた。

しかし、本選挙と予備選挙では、有権者が関心をもつポイントも異なれば、それに応じた候補者の選挙戦略も異なる。予備選挙では複数の候補者の中から如何に知名度を上げるか、あるいは如何に本選挙で勝てそうな候補であるかをアピールすることに主眼が置かれる。他方、本選挙は、実質的には共和党候補と民主党候補の2択である。政権運営能力や、政策の内容を含めたあらゆる面が比較の対象とされる。ましてやカーターの場合、相手は現職大統領のフォードであった。フォードが、職務に専念することで政権運営能力をアピールする「ローズ・ガーデン戦略」を採るのに対して、カーターは、大統領に当選して何をするのか、明確にしなければならない状況に立たされた。実際、カーターは指名に必要な代議員を獲得したあたりから、メディアや共和党側から「ファジーなカーター」とレッテルを貼られるようになった。つまり、正直で誠実な人間だということはいわかったが、政治家としてはどのような人間なのかわからないという評価である(有馬, 2004, 169)。

そこで登場してきたのが、「アメリカの限界」を訴え、一般国民を含むアメリカ全体の規律を回復させるような一連の政策アイデアであった。カーターは予備選挙からそうした主張をしてはいたが、本選挙でそれをより鮮明にするようになった。このような主張は、第2章第1節でみた、カーターのパーソナリティである「道徳」に、連邦政府への「大きな政府」批判という点では、「南部」に整合的であった。

日程を早める「フロント・ローディング」という現象や、それに対抗して、予備選挙や党員集会を多くの州が同じ日に設定し、「スーパー・チューズデー」(2008年大統領選では「メガ・チューズデー」と呼ばれるまでに拡大した)と呼ばれる予備選挙の山場を設定する現象が起っている。前嶋(2005)は、その原因を、1968年以降に起った代議員の選出過程の民主化と、メディアの過熱報道に求めている。カーターの選挙スタッフは意図的にアイオワとニュー・ハンプシャーに勢力を集中させていた。言い方を換えれば、1976年選挙のカーターの勝因は、これまで指摘されている制度や環境(国民の反ワシントン感情など)の変化によるものだけでなく、それにいち早く気づき、実行に移したカーター陣営の勝利であったといえる。

エネルギー問題についても、そのアイデアがひとつの具体的な形をとったもの理解するのが最も自然である。1973 年の石油危機は、一般国民にとっては既に過去の記憶となっていたが、専門家や政治家・官僚の間では、依然危機意識が共有されていた。中央情報局 (CIA) や、マサチューセッツ工科大学の調査研究によれば、1985 年までには原油需要の逼迫に伴うエネルギー危機が再発するとの予測や、2000 年までには世界的な原油不足に陥るとの見通しが立てられていた (*Congressional Quarterly Almanac* 1977, 605)。また、1975 年 12 月にフォード政権の下で成立した、エネルギー政策・省エネルギー法 (Energy Policy and Conservation Act) は、化石燃料の節約のみを定め、エネルギー消費の効率性には言及しなかったものであり、あまり効果が上がらなかった。この現状は、対立候補のフォードへの批判の材料ともなったし、カーターが好んだ、包括的なアプローチの必要性を訴えるにはうってつけであった。カーターはこれをとらえて、エネルギー問題に対して具体的な言及を行い、10 月のフォードとの第 1 回討論でも争点として取り上げたのである。

本選挙におけるカーター勝利の要因は、高い失業率、テレビ討論の 2 回目においてフォードが失敗を犯したこと、ニクソンに特赦を与えたフォードへの批判、ニクソンと対象的なカーターへの人柄への評価などであって、カーターの政策や指導力が評価されたわけではない、という見方が有力である (有馬, 2004, 172-175; 砂田, 1999, 229-231)。エネルギー問題についても、それが本選挙での主要な争点であったとはいいづらい。有権者もエネルギー問題を深刻にとらえてもいなかったし、カーターの具体案にどの程度理解があったのかは疑わしい。しかし、本稿の関心は、それが選挙結果にどの程度効果をもったかどうかではなく、カーターが、「ファジー」という批判に対してどのように対応したかである。当選後の大統領は、程度の差はあれ、選挙戦における主張に拘束される。ましてやカーターは、生真面目で自分にも厳しい、有権者との直接的な関係を重視する政治家である。それだけに、選挙期間中の公約の内容が、政権発足後の政権運営のスタイルや政策の内容を強く拘束したことは想像に難くない。

さらに、11月の大統領選挙および連邦議会選挙の結果は、大統領就任後のカーターの政権運営に対していくつかの重要な制約を課した。まず、大統領選挙の結果は、選挙人の数で297人対241人、得票率で50.1パーセント対48.0パーセントと、きわめて接戦であった。加えて投票率は54パーセントと、当時の過去最低を更新した(砂田, 1999, 229)。この結果では、カーターは有権者の負託を得たとも、議会民主党に対して貸しを作ったとも、とてもいえなかった。むしろカーターが議会に対して得たのは「貸し」ではなく「借り」であった(Haas, 1992, 64-65)。詳細な開票結果をみると、カーターの票や選挙人は、南部と北東部に偏る傾向にあったし、本選挙では、アウトサイダーであることよりも、従来の各地方党組織の幹部や労働組合による積極的な民主党票の掘り起こしが勝利に貢献した(砂田, 1999, 230)。南部はともかく、そういった旧来のニューディール・リベラルの勢力は、カーターが攻撃の対象としていたものであった。その貸しに対して政権発足後のカーターが応えないことが、後の議会民主党との不和の伏線であった。以上のような選挙結果を所与とすれば、政権発足後のカーターが内政アジェンダを実現させるには、選挙の強さ以外のリソースを採る必要があった。しかし議会との関係は希薄であり、困難は容易に想像できた(Jones, 1988, 46)。これが、政権発足後に、主に一般国民への訴えかけに終始した一因であるといえる。

以上の大統領就任以前のエネルギー改革の動向は、以下のように要約できる。まず、カーターの道徳的なパーソナリティ・南部ポピュリスト的な政治戦略・フォードとの対立軸の関連において、節制を中心とする包括的なエネルギー改革が浮上したことは必然であった。同時に、それを議会において成立させるには、両院の多数派を民主党が占めていたとはいえ、議会民主党のメンバー構成・カーターの当選の仕方、そして、選挙期間中に行った主張といった様々な制約が、就任以前の段階で既に課されていたのである。

3-2-2 カーター政権の提案

カーター自身も、エネルギー問題は1976年選挙においてそれほど話題にならず、有権者の関心が高くないことを認識していた（カーター、1982, 157; Jones, 1988, 136）。そこでまずカーターが行ったのは、一般国民に対して、ことの深刻さを知らしめることであった。

1977年1月20日の大統領就任演説において、カーターは、

We have learned that "more" is not necessarily "better," that even our great Nation has its recognized limits, and that we can neither answer all questions nor solve all problems. We cannot afford to do everything, nor can we afford to lack boldness as we meet the future. So, together, in a spirit of individual sacrifice for the common good, we must simply do our best.

（日本語訳：我々は、「より多いこと」が、「より良いこと」を必ずしも意味しないことや、我々のような大国にも限界があること、そして、すべての問いに答えることも、すべての問題を解くこともできないことを学んだ。我々は、全てを行うこともできなければ、未来に適うような大胆さを失うことも出来ない。したがって、個人の犠牲心と公の利益を旨に、我々は単に、ベストを尽くさなければならない）（訳語は筆者）。

と述べ、来たる4年間の潜在的な課題が、「アメリカの限界」との闘いであるとの認識を示した（カーター、1982, 48-49）。

エネルギー問題に対する世論の関心は、カーターの有権者向けのアピールではなく、カーターが予期しない要因によって一時的に高まった。この冬は記録的な寒波が到来し、北東部においてエネルギー資源の需要が逼迫したことにより、学校や工場の休業が相次いだのである。カーターは、議会に対して、州間の天然ガスの配分を行う非常権限を大統領に与える法律の制定を要求し、それを定めた緊急天然ガス法（Emergency Natural Gas Act）が、2月1日に成立した。さらに、翌2月2日、カーターは、

フランクリン・ルーズヴェルト (Franklin Roosevelt) に倣って、「炉辺談話」と称した一般国民へのテレビ演説を行った。そこでカーターは、アメリカ国民に対してエネルギーの節約を訴えるとともに、エネルギー省の創設を公表した (Slavin, 1989, 68)。その後もカーターは、ホワイト・ハウスや全米各所で公開の討論会を開き、エネルギー法案の重要性を一般国民に対して訴え続けた。そこには、一般国民の関心を継続させることで、選挙区民を通じて議員をうごかし、ロビイストに対抗する意図があった (カーター, 1982, 162-163)。

ところが、緊急天然ガス法が早期に成立したことが、議会を知らないカーターに対して、立法や世論について甘い見通しを与える格好になってしまった。カーターは、政権発足日から数えて 90 日以内にエネルギー計画を策定し、議会に送付することを明らかにしたのである。後述するように、90 日という期限には明らかに無理があった。

政権内では、政権発足直後から、改革案を練る作業が行われていた。カーター政権の案の作成のスタイルは、エネルギー担当補佐官であり、エネルギー省発足後は同省の長官に就いた、ジェームズ・シュレジンジャー (James Schlesinger) に丸投げするものであった。シュレジンジャーは、元々は経済学者であり、ニクソン政権において原子力委員会 (Atomic Energy Commission) の委員長を務めていたことから (後に国防長官)、この分野の専門家であった。カーターの当初の政権運営の意図は、内閣機能の強化であり (Haas, 1992, 57)、専門家を据えることと併せて「議院内閣制」的な政策立案を目指したものと考えられる。他方、シュレジンジャーは、その尊大な態度を理由に、フォード政権の国防長官を更迭されたこともあり (後にカーターからも同じ理由で更迭される)、調整能力には疑問符がつけられていた。加えて、カーターが、90 日という期限を守ることがを厳命したため、政策案の作成に従事したタスク・フォース (多くは経済学者からなる) は、内に籠って個別に案を作成せざるをえず、他の部署とは勿論、タスク・フォースのメンバー内の意思疎通を十分に行う余裕がなかった。財務省などの既存の省庁からは、相談がないことへの不信感すら

漏れていた。勿論、議会の主要メンバーに対しても十分な相談は為されなかった。シュレジンジャーを中心に作成された案は極めて複雑であり、最初にカーターに提出された案に対しては、カーター本人ですら「複雑すぎる」と不平を漏らすほどのものであった（カーター, 1982, 160-161）。さらに、その複雑な案の全貌を理解し、案の内容をめぐって議会と話をすることができたのは、シュレジンジャー以外には誰もいなかったという。つまり、議院内閣制のような立法過程を目指したカーターの意図は、そもそも政権内においてすら実現されていなかったのである。

カーターがエネルギー改革への姿勢を最も強く示したのは、政権案がまとまったことを受けて4月18日にカーターが行った、テレビ向け演説であった。カーターは、

Our decision about energy will test the character of the American people and the ability of the President and the Congress to govern. This difficult effort will be the "moral equivalent of war" — except that we will be uniting our efforts to build and not destroy.

（日本語訳：われわれのエネルギーに関する決定は、アメリカ人の特性、そして大統領と議会の統治能力を試すものである。この困難な努力は、物事を破壊するためではなく建設するために我々が団結するという点を除き、「倫理的には戦争に等しい」ものである）（訳語は筆者）

と述べ、エネルギー問題を「倫理的には戦争にも等しい」問題と位置づけたのである。この演説は、後に、"Moral Equivalent of War (MEOW) Speech" と呼ばれることになる。

この段階においても、カーターは、この目的を果たすために、議会と血みどろの闘いをしなければならないことを認識していなかったと、後に述懐している（カーター, 1982, 153）。同じく、下院議長のオニール（1989, 480-481）は、こう述べている。

演説の後で、私は大統領に成功を祝いにいった。『すばらしい演説でしたよ』と私は言った。「ここにある議員たちに電話をかけてください。この連中に賛成投票をしてもらわなくてはならないんです」

「いらない」と大統領は答えた。「私は理性的に国民に訴えたのだ。国民は私が正しいことがわかるはずだ」

私はカーターをひっぱたいてやりたい思いだった。相変わらずジョージア州議会とやり合っているつもりなのだろうか？

議会における立法が実質的に始まったのは、この演説から2日後・政権発足からちょうど90日目にあたる4月20日である。その日、カーターは議会に出向き、上下両院合同本会議で政権案を提示した。政権案の目的は、外国からの原油の輸入を減少させることであった。そのための手段は極めて明快なものであり、主に、原油と天然ガスの消費の抑制・石炭などの代替燃料の推進・国内の原油と天然ガス資源の開発、などであった。ところがそれを実現させるための具体的な方策は、多様な課税や優遇措置や規制からなり、全部で113個にもおよぶ、相互に関連する提案であった。カーターは、議会がそれらを分けて別々に通過させるのではなく、包括的に審議することを求めた (Jones, 1988, 138)。

すべての提案の内容を説明することは紙幅の都合上不可能であるので、ここでは、最後まで紛糾した天然ガスの問題（およびそれに関連する石油の問題）のみを紹介する。当時のアメリカでは、1954年以降、州間の天然ガスの取引価格は、100万平方フィートあたり1.46ドルという、現状にそぐわない低価格に設定されていた。他方、州内の取引には連邦政府の権限は及んでいなかった。そのため、ガス会社は高値で売買できる州内の取引を優先し、ガスを産出しない州への供給が滞っていたのである。この現状に対する政権の案は、連邦政府の価格規制を州内の取引にも拡大させることや、新たに発見・採掘される天然ガスの取引価格を石油のそれと同じ、または100万平方フィートあたり1.75ドルとすることなど、連邦政府の権限強化と価格の上昇を目指したものであった。

ガス業界は政権案に反対であった。石油業界や、(石油を燃料とする)自動車業界にとっても、天然ガスの扱いが先例となつて、同じような規制がいずれ石油にも及ぶことが考えられたため、政権案には反対であった。代わりにこれら業界が主張したのは、規制の完全な撤廃であった。カーターも 1976 年の選挙戦のころから、価格規制の緩和には一定の理解を示していた。しかし、石油や天然ガスの急激な規制緩和は、供給量の拡大につながらないことや、石油の価格規制を現段階で撤廃すれば、石油輸出国機構(OPEC) が設定するような高額で取引されることになり、それが天然ガスの価格にも及ぶこと、そしてそれが石油会社やガス会社に超過利潤を与えるとして反対の立場であった (Motter, 1993, 584)。

カーターの提案に対する議員の反応は、上下両院とも、党派・選挙区事情・シニオリティを問わず批判的であった。批判の内容は主に 2 点である。ひとつは法案の内容に関するものであり、すべての議員が、さまざまな理由で不満をもつ法案であったことである。カーターは国益を前提として考えており、政権案も、国民に公正な負担を強いるということを強調するよう配慮していた (カーター, 1982, 160)。他方、エネルギー問題はすぐれてローカルな課題である。カーターの案は、長期的でポジティブな改革よりも短期的でネガティブな改革の方に敏感に反応する議員には、選挙区民がそれを受け入れない限りは、賛同できるものではなかった。イデオロギー的には、保守派はあらゆる規制の拡大に反対であった。リベラル派はエネルギー税には賛成であったが、よりラディカルな法案を求めていたし、のちに政権が妥協案として認めた天然ガスの価格規制の段階的な撤廃には強い反対を示した。選挙区事情の面からみても、たとえば、テキサス・オクラホマ・ルイジアナ・アラスカなど石油・天然ガス生産州選出の議員は、規制緩和には賛成したが、課税には反対であった。石炭産出州である、ケンタッキー・ウェストヴァージニア・ペンシルヴァニア州の議員は石炭のエネルギー源としての生産の拡大には賛成であったが、環境保護論者は反対であった (Slavin, 1989)。

議員たちのもうひとつの不満は、政権から事前に相談がなく、しかも議

会に案を出す前に一般国民への演説を行ったことであった (Jones, 1988, 140)。しかもカーターは、これから9月の休会明けまでの間、議会に対して具体的なアクションを起こすことはなかった。政権の初期にカーターが目指していたのは議院内閣制のような立法過程であった。それが故に、カーターは、議会、とくに自らの党である民主党は、大統領の案に沿って粛々と法案を審議するのが当たり前のことのように思っていた節があり、カーターは議会を小馬鹿にしているとの認識が議会関係者の間に広まるようになった (Haas, 1992, 66)。

議員の背後にいる各種の利益団体も、立場やイデオロギーを問わず、おしなべて反対の立場を表明した。最初に強い反対を表明したのは、ラルフ・ネーダー (Ralph Nader) をはじめとする消費者団体や、労働組合・消費者団体・環境保護団体といったリベラル陣営であった。彼らは、リベラルな立場から、改革が中途半端であることに異議を唱えたり、環境保護の立場から、石炭の使用の拡大に反対したりしていた。他方、より強力な団体は、石油会社・天然ガス会社・自動車メーカー等、製造者側の団体であった。それぞれ、自らの業界に直に影響をもつ部分に反対することは勿論であったが、節約に偏重し、国内の資源の開発を軽視していることが大きな反対理由であった。つまり、カーターの改革案は、生産者およびその団体に対しては、飴と鞭のバランスが悪いものであった。カーターも、元々不人気な政策であることは認識していたし、反ワシントンという観点からすれば、そもそも利益団体と最初から融和的な姿勢を見せることは考慮の対象外であった。

したがって、カーターにとっての生命線は高い支持率であり、それを梃子とした世論への訴えかけであった。政権発足から4月までのカーター政権の支持率は、一貫して60パーセントを超えており、4月18日のMEOW演説も概ね好意的に受け止められていた。しかし、一般国民に対しても、具体的な改革案は、閣議の情報がメディアを通じて漏れていた以外ほとんど知らされていなかった (Haas, 1992, 69)。つまり、個別の改革案をめぐる反対する利益団体からの反論を許す余地は十分に大きかつ

たのである。

3-2-3 下院における政権案の通過

大統領の演説を法律の条文の体裁に変換した文書は、29日に議会に送付され、それを5月2日にジム・ライト (Jim Wright: 民主党・テキサス州選出) 院内総務が1本の法案 (H.R.6831) を下院に提出する形で、形式的にも立法が始まった⁶。

下院における民主党の議席数は292であり、大統領の拒否権をも覆す、3分の2以上の特別多数を擁していた。上院は61であり、こちらもフィリバスターを覆すだけの数をもっていた (ただしこの頃のフィリバスターは、党派的な対立のためよりも、個別の議員独自の判断で行使されることが主流であった)。つまり、上下両院ともに、民主党議員の大半が賛成に回りさえすれば、共和党議員の動向はさほど問題とならない状況であった。

ところが、この頃の下院の情勢は、民主党が1955年以来続いていた多数党の地位を維持していたものの、少なくとも分極化が進行している2010年代現在よりは一枚岩ではなかった。従来のリベラルな北部民主党と保守的な南部民主党の対立は勿論のこと、さらにこの時期の下院では、ウォーターゲート・ベイビーと呼ばれる1974年初当選組や、それよりは数は少ないが1976年初当選組の存在感が大きくなっていた。彼らは、独自で選挙資金を集めるなど独立心が強く、政党規律に従わないばかりか、党組織やシニオリティ・システムに対する不信感すら有していた。彼らが要求した議会改革により、下院には172の小委員会が登場しており、いくつかの小委員長ポストを得て、そこを拠点に政策企業家的に振る舞う議員も登場していた (Haas, 1992, 64)。これをとらえて、1970年代の議会民主党は政党規律が最も緩んでいたという見方が通説である。 (e.g., 砂田, 1999, 237)。この年からそれぞれ昇格していたオニール議長や、ライト院

6 立法過程が下院から始まった理由は、合衆国憲法の規定上、歳入に関連する法案は、下院が先議権を有することである。

院内総務にとっては、古参の委員長だけでなく、ウォーターゲート・ベイビーや、これまでよりさらに保守的な南部選出議員の集団であるボル・ウィーヴィルズをどう扱うかは頭の痛い問題であった。

しかし、本稿の主張は通説とは異なり、下院指導部は、この時期には十分に強い権限を有しており、この事例においては、それが有効に機能した、というものである。下院指導部は、そうした断片化した議員たちを上手く懐柔することに成功した。その手段は、既存の委員会を尊重しつつ、それとは別に新たな組織をつくることであった。それが可能であった最大の理由は、1974年に行われた、議長に法案の複数付託を認めることを定めた下院民主党の規則改正であった。さらに、その権限の行使に対して大きな反発が起こらなかった理由は、他ならぬ、政権側の議会对策が稚拙でしかも議会への介入を行わなかったことであり、しかも政権が提出した法案が極めて膨大で複雑であったことにあった。誰かがまとめ役に徹しない限り、法案の審議は収拾がつかず、他の法案の審議にも影響が及ぶことは明白であった。オニールも、政権案が届くや否や、量があまりにも多く複雑であったことに頭を抱えた。通常通りの議事手続にのっとれば、政権案は17にもおよぶ委員会や小委員会で別々に審議されるものであった。オニールは、現行の組織を変えなければ、この法案をそのまま可決させることは不可能であると判断するに至り、かねてより表明していた、緊急避難的に組織を改編することを提示した。共和党のジョン・ローズ (John J. Rhodes: 共和党・アリゾナ州選出) 院内総務も、その方針に理解を示したことにより、それを実行に移した。組織改編と併せて、法案の審議に期限を区切ることも認められた。オニールにとっては、自らのヴェテラン議員としてのキャリアと政権側の経験の浅さを理由に、民主党議員に対して、新しい大統領を支えることを主張できたのである (Jones, 1979, 171-172)。

オニールが採用した具体的な方策は、エネルギー問題に関する特別委員会 (ad hoc committee) を組織し、各委員会で可決された案をここの一本化する、というものであった。政権案は、部分ごとに5つの主要な常任委員会に付託され、常任委員会は、オニールによって設定された期限であ

る7月13日までに審議・修正・承認を行い、それが臨時委員会に送られて、全体の調整を経たうえで本会議に進むことになった。こうすることで、政権案が細かく分けられて審議に時間を費やすことも、特別委員会がすべての権限を握って既存の委員会や委員の顔をつぶすことも回避されたのである（オニール, 1989, 481-483）。

この委員会のメンバー40人の人選は、オニールによって行われた。民主党から27人・共和党から13人が選ばれた。委員長には、オニールとほぼ同期でヴェテランの、トーマス・「ラッド」・アシュレイ議員（Thomas W. "Lud" Ashley: 民主党・オハイオ州選出）が任命された。アシュレイはエネルギーに関する知識や利害関係がなく、公平な部外者として参加することが期待された（オニール, 1989, 484）。ラッドの仕事ぶりは、公正無私で、しかも既存の委員会との調整を怠らなかった。他方、他の委員は、選挙区に利害関係をもつ議員の立候補を受け入れたり、保守的な大物議員を取り込んだりといった、民主党内の政治的思惑に基づいて選ばれた。これは、こうした議員を特別委員会のメンバーに加えることによって、本会議での反対票を減らす思惑であった。ただし、明らかに政権案と対決的な姿勢を示す議員はメンバーから除外された。たとえば、ウォーターゲート・ベイビーの急先鋒であったボブ・クリューガー（Bob Krueger: 民主党・テキサス州選出）は、初当選直後からエネルギー・商業委員会に所属し、ガス業界の立場に沿った活動を積極的に行っていたが、指導部の反感を買ったため、エネルギー特別委員会のメンバーに加わることが認められなかった。また、この特別委員会に選ばれたメンバーに対してオニールは、自ら志願して委員に加わったことを持ち出して、選挙区には不人気なものであっても法案を通すよう強い圧力をかけた（オニール, 1989, 485）。

そして、特別委員会が集約した法案は、オニールの意向で、包括法案として本会議に提出され（H.R.8444）、本会議で一括審議・採決を行うこととなった。また、オニールが下院規則委員会に圧力をかけた結果、本会議での修正案の提出は部分的にしか認められないこととなった。そのわずかな、天然ガスやガソリン税などに関する修正案は、すべて反対多数で否決

された。そしてこの法案は、8月5日に、下院本会議で、244 対 177 (共和党: 13-127; 民主党: 231-50) で可決された。その内容は、ガソリン税の増税と、高燃費車に対する課税の低燃費車への還元の2点のみ、委員会や特別委員会の段階で肅々と廃案にされ、公益事業や製造業向けの原油・天然ガスへの増税幅をカーター案より小幅にした以外は、政権案の通りのものであった。

下院共和党は、議事手続の面からみれば、民主党指導部に協力的であった。ただし、共和党指導部は、特別委員会を編成することは容認したが、その人選をオニールが行ったことについては、オニールはカーターの手先であるとして、多くの共和党議員が不快感を示した。このことが、最終的な点呼投票において大半の共和党議員が反対に回ることや、翌78年に、民主党議員からの離反を補うだけの共和党議員からの支持が十分に得られなかったことにつながったといえる。

3-2-4 カーターの立法活動：議会との対立・盛り上がらない世論

ここまではほぼカーターの思惑通りに事が運んでいた。しかし、この下院での迅速な審議と政権案の成立が、つづく上院での審議に際してカーターを油断させた面は否めなかった。そもそも、この時期のカーターは、政権案を肅々と通すことが正しい議会の在り方であり、大統領は世論と対話することが仕事であると考えていた。

1977年の段階において、カーター政権と議会との関わり合いは、極めて敵対的、あるいは控え目においても疎遠であった。カーターの議会对策は、議会担当補佐官のフランク・ムーア (Frank Moore) に丸投げであった (Jones, 1988, Chapter 5)。ムーアもまた、ジョージア・マフィアの一員であり、カーターにしてみれば全幅の信頼を置く仲間であったが、それでは議会对策は上手く行かなかった。ムーアもとくに政権初期にはワシントン政治を知らず、その仕事ぶりはとくに初期においては褒められたものでなかった。しかもムーアは、他の補佐官たちの議会への敵対的な態度にも悩まされていた (Jones, 1988, 120)。政権側の議会对策は、組織面に

においても問題を抱えていた。ホワイト・ハウス内のリエゾン・スタッフは、ジョンソン政権のそのような、省庁ごとに組織されたものではなかった (Davis, 1979, 288)。このことが、政権と省庁との調整がうまく行かない一因となった。リエゾン・スタッフの頼みの綱は、大統領とのつながりである。しかしムーアは議会よりも大統領の方を向いていたし、それに対する省庁側リエゾン・スタッフの不満も強かった。ムーア直属のスタッフも、カーターと直接話をするのがあまり出来ず、その距離感に不満を抱いていた (Davis, 1979, 292)。

議会への直接的な接触のもうひとつの方法は、大統領が直に議員にアプローチすることである。しかし、「議員は相談されることを好む」ということに、カーターは気づいていたが、それによって議員を満足させることを諦めてさえいた (カーター, 1982, 123)。カーターは当初、後述する、最も抵抗していたリベラル派上院議員 2 人への接触すら行わなかったのである (*Congressional Quarterly Almanac* 1977, 740)。

さらに、カーター政権の生命線である一般国民向けへのアピールが奏功していないことが、夏ごろから明らかになった。政権発足当初は、一般国民の不満は主に石油会社に対するものであった (Motter, 1993, 575)。また、政権案が発表された直後は、その内容に対しては概ね好意的であった (Motter, 1993, 578)。他方、ギャラップ社の調査によれば、エネルギー問題を深刻な問題と考えていない回答者の割合は、常に 5 割を超えていた (Motter, 1993, 576) し、そうした懐疑的な声は 6 月ごろには本格化するに至った。 (Motter, 1993, 579) あるいは、エネルギー法案は、単に石油会社が価格をつり上げるための口実にすぎないとの見方もあった (Motter, 1993, 586-587; Pious, 2008, 97)。加えて、政権の最初の段階における一般国民へのアピールが、案自体はともかく、そのレトリックが激しかったことが、抵抗する石油ロビーなどを煽ってしまった。石油会社・ガス会社・自動車会社のロビーは、6 月ごろからエネルギー改革は価格規制の撤廃のみで十分とするキャンペーンを本格化させたのである。重要なことは、いずれの団体も天然ガスの問題に最も注力したことである。その

理由は、ひとつは、元来カーターが重視していた、原油に対する課税がすでに下院で廃案になっていたことであり、もうひとつは、石油の州間取引も、天然ガスのそれと同じようなルールであったことから、天然ガスが石油の先例になることを懸念したためであった (カーター, 1982, 172)。

カーターがこうしたロビー活動を許し、世論の政権案への支持が拡大しなかった理由は複合的であるが、すべてに共通していえることは、タイミングの問題である。下院の場合は、審議が迅速であったために反対派が有効にロビー活動を行うことができなかったのが、上院においては、速やかに可決・成立させる機会を逸したため、そうではなかった (Jones, 1988, 140)。まず、下院を通過してすぐに議会は夏季休会に入り、そこから1か月間が空いたことによって早期成立の機運が削がれた。そして休会明けは、バート・ランス (Bert Lance) 行政管理予算局長のスキャンダルが発覚により、エネルギー法案どころではなくなった。審議が夏場に入り、暖かくなったことも有権者のエネルギー問題への関心が低下する一因であった。

3-2-5 上院と両院協議会での反発

8月5日の下院での可決と夏季休会を経て、審議の焦点は上院に移った。ここでカーターの政権案の成立は大きく難航した。その潜在的な理由は、前項で述べたように、カーターやこの法案への有権者の支持が振るわず、改革へのモメンタムを失ったことであるが、より直接的な理由は、上院での審議それ自体に求められる。

上院議員は、下院議員よりも選挙区が広く、1人の議員が複数の委員会に所属することから、下院議員よりは、特殊利益ではなくより広い観点から行動することが、議会政治の常である。しかし、本稿の事例にかぎって言えば、下院よりも上院の方が、個別の議員の選挙区事情が強く審議に反映された。その理由は様々である。上院の委員会は下院のそれよりも、消費者ではなく業界の方を向いていたことや、また、上院のエネルギー・天然資源委員会は、内政委員会を改組して77年に発足したものであり、妥協をすることにも慣れていなかったことなどが指摘できる。

その中で、本稿の議論にとって重要な理由は、元来上院は、下院よりも個々の議員の自由を許容する傾向が強く、また下院と違って、党指導部の権限を強化するような改革は行われていなかったことによる。下院におけるオニールと同じく、ロバート・バード (Robert Byrd: 民主党・ウェストヴァージニア州選出) 院内総務も、政権案の成立に協力する姿勢を早々と表明し、下院案の成立の直後、エネルギー以外のアジェンダを扱わないようにさせ、エネルギー問題に集中できる体制を整えた。ただし、バードは下院のように強権を振るうところまでは行なわなかった。バードの言葉を引用すれば、バードの方針は「議会の思い通りに仕事をさせる」ために環境を整えることであった。バードも、オニールと同じく、政権案には難色を示していたし、カーターの議会への関わり方にも、政権発足当初から批判的であった (Motter, 1993, 581; カーター, 1982, 123)。ただ、バードの真意がどのようなものであれ、院内総務には下院議長のような強い権限は与えられておらず、下院で可決・成立したオムニバス法案を、石炭、学校・病院における省エネ、家庭・自動車・産業等の省エネ、天然ガス、エネルギー税の5つの法案として別々に提出・審議することを選択せざるを得なかった。

このように法案が分けられたことが、委員長の権限の行使による議事進行の遅滞につながった。5つの法案は、2つの委員会、すなわち、ラッセル・ロング (Russell B. Long: 民主党・ルイジアナ州選出) 委員長率いる財政委員会と、ヘンリー・「スcoop」・ジャクソン (Henry M. "Scoop" Jackson: 民主党・ワシントン州選出) 委員長率いるエネルギー・天然資源委員会に付託された。カーターは、2人とも自分がもっている立法上の権限に他人が介入することを許さない性格の持ち主であることを知っており、そのため、個人的な摩擦が生じることは覚悟していた (カーター, 1982, 162)。

このように個別の議員が障害になっている場合は、大統領あるいは政権関係者が、その議員に対して直に交渉をすることが有効であるはずである。上院におけるキー・パーソンは、明らかにロングであった。実際、カーター

は、法案が通るか通らないかはロングの出方次第であることは認識していたし、ロングとは9月以降、度々面会を行い、天然ガス問題と課税の問題における両者の相違を埋める努力を行っていた (Motter, 1993, 584)。しかしカーターの見通しは甘いものであった。ロングは、カーターとの交渉の中では、「他の議員の動向は知らない」と述べる一方で、石油産出州選出の他の議員たちとともに、政権案をつぶし、代わりに石油ロビーの意に沿った案の成立を伺っていたのである (カーター, 1982, 163-164)。つまり問題は石油業界をはじめとするビジネス・ロビーであり、それを代表する個別の議員であったが、カーターがそれらを個別に懐柔するような努力は、1977年の段階においては行わなかった。カーターにとって、あくまでも特殊利益はワシントンを体現するものであり、敵であった。

エネルギー・天然資源委員会では、ほぼすべての法案が、政権案に近い形で承認され、本会議に進んだ。唯一の例外は天然ガスの価格規制の問題であり、委員会での投票が9対9に分かれたため、賛成の勧告を付さずに本会議に報告された⁷。他方、財政委員会は、政権案を全て否決した後、石油ロビーの意向に沿った、政権案とは大幅に内容の異なる法案を作成・承認させ、本会議へと進んだ。これに対してカーターは、財政委員会でエネルギー税に関する政権案が否決されたことを受け、10月13日にこの年4回目のテレビ向け記者会見を行った。そこでカーターは、「石油危機が迫っている中で、石油会社が不当な利益を貪っている」 (*Congressional Quarterly Almanac*, 1977, 710) と述べて利益団体を批判した。政権と利益団体、さらには上院議員の間の対立は先鋭化した。両者の間に立たされる上院、とくに民主党指導部は、難しい立場に立たされる形となった。

上院民主党内では、政権案に近い議員 (バード・ジャクソンなど) と、政権案を支持しない保守派 (ロングなど)、そして、エドワード・「テッ

7 委員会は法案に賛成するか否かの表決を行い、賛成または反対の勧告を付した報告を本会議に送るのが通例であり (廣瀬, 2004, 78)、このように報告なしで本会議に送られることは稀である。

ド」・ケネディ (Edward M. "Ted" Kennedy: 民主党・マサチューセッツ州選出) や、バーチ・バイ (Birch Bayh: 民主党・インディアナ州選出) といった大物リベラル派の三つ巴の争いであった。石油ロビーを中心とする反対派の団体は、民主党内のリベラルな議員との連携を図っていた。リベラル派が政権案に反対する理由は、主に天然ガスの価格規制の緩和に対するものであり、この点では完全な自由化を目指すビジネス・ロビーとは異なる立場であったが、政権案を廃案または修正に追い込むという点では利害が一致していた。

この対立が審議の長期化にまで至った理由は、委員長の権限が強く、しかも、財政委員会とエネルギー・天然資源委員会が異なる法案を可決させていたことである。財政委員長のロングの選挙区であるルイジアナ州は、アメリカにおける石油産業および天然ガス産業の中心地であった。他方ジャクソンは、カーターとは個人的に不仲であった。ジャクソンは 76 年大統領選挙でカーターと争った立場であったし、ジャクソンは環境保護に熱心であると同時に原子力の導入に積極的であったため、石炭の利用に積極的に原子力に抑制的であったカーターとは、この点で相容れなかった。カーターは、民主党上院議員の進言を受け、ロングとジャクソンの 2 人をホワイト・ハウスに呼んで調停を試みた。ことの発端は天然ガスであったが、両者の間には、審議の主導権をどちらの委員会が握るかをめぐって、感情的な争いにまで発展していた。提案の内容については、ジャクソン案の方が政権案に近かった。他方、カーターは、ロングについては個人的な関係は良好としながらも、ジャクソンに対しては「最悪」と表現している。ロングは、本会議でジャクソン修正案が通ったら原案を委員会に再付託すると言い、ジャクソンは、自分の修正案が否決されたら原案を委員会に再付託すると主張した (カーター 1982, 166-167)。激しいやりとりの結果、上院本会議で審議する法案をロングの財政委員会の案で一本化すること、および、両院協議会において下院と合意・修正された案を上院本会議で再度審議することで話し合いがつけられた。

こうして審議は本会議に移った。上院では、本会議においても委員会の

メンバーが議事の遅滞を中心とする手段に訴えることは下院よりは可能であったし、仮に指導部が裁量の範囲内で法案の通過を強行したところで、それが強権的だとの批判を受けるのは当然であった。最も紛糾したのは、ここでも天然ガスの問題であった。リベラル派のハワード・メッツェンバウム (Howard Metzenbaum: 民主党・オハイオ州選出) や、ジェームズ・アバレスク (James Abourezk: 民主党・サウスダコタ州選出) が、ケネディやバイの意を受け、天然ガス関連の法案を対象に、9月下旬からフィリバスターの行使に及んだ。彼らが行使した手段は、クローチャー (フィリバスターを打ち切る動議) が可決されても、それ以前に出されていた定足数確認の動議や修正案に対しては適用されないという、制度の抜け穴を突くものであった (*Congressional Quarterly Almanac*, 1977, 735)。その後、ジャクソンが、政権案をベースとしつつも、取引価格の上限をより現状に近いものに和らげ、価格規制の撤廃を除外した案を提示し、その案によって、ロング案の可決を目指していたバードと妥協したことによって、メッツェンバウムとアバレスクは、フィリバスターを終えることを9月29日に表明した。

この妥協に対する共和党議員からの批判は強く、また、このころの上院の指導部は、わずかな数の議員による議事進行の遅延行為に悩まされていた。バードは、ハワード・ベイカー (Howard Baker: 共和党・テネシー州選出) 共和党院内総務とともに、特別委員会を組織し、このようなクローチャー後のフィリバスターを制限する提案⁸を行うよう指示した (*Congressional Quarterly Almanac*, 1978, 5)。これに基づき、10月3日に、バードが本会議において強権的な態度に転じ、クローチャーに従うことと、あらゆる修正案の審議は議事手続に反する遅延行為に該当すると主張した。議長を務めていたウォルター・「フリッツ」・モンデール (Walter F. "Fritz" Mondale) 副大統領はこれに合意し、この時アバレスクが求めて

8 この、クローチャー後のフィリバスターは、1979年に行われた規則改正によって正式に禁じられるようになる。

いた定足数の確認を否決させた。副大統領が上院本会議の議事を司ることは憲法に定められている権限であるが、その権限を、しかも、政治的に紛糾している事案の審議を巡って行使することは希なことである。上院民主党議員の間では、法案の内容だけでなく、カーター・モンデール・バードの手法に対して、「嘘つき」や「独裁者」といった批判が相次いだ (Motter, 1993, 582)。結局、天然ガス法案は、翌 10 月 4 日に別の修正案が可決された後、ロングの財政委員会の案、すなわち価格規制の撤廃を中心とした案が、発声投票にて可決された。

その後、10 月 31 日にエネルギー税関連の法案が可決されたことで、上院において全ての法案が可決された。しかしそれらは、政権案や下院案と比べて大幅に現状維持的なものであった。上述した天然ガスの他、下院案との主な違いは、原油税の導入と公共料金の改定が否決されたこと、公益事业・製造業向けの原油・天然ガスへの課税や省エネのための規制が下院案よりも緩やかなものになったこと、高燃費車への課税にかわって高燃費車の製造の禁止を定めたことであった。

こうして、カーターにとっては「下院が可決したひとつの『良い』法案と上院が可決した 5 つの別々の法案」(カーター, 1982, 167) ができあがり、両院で成立した法案をすりあわせるため、両院協議会が開かれることとなった。5 つの上院案のうち 3 つ (石炭への転換の推進・公共料金の改定・省エネの推進) については下院案 (およびジャクソンの上院エネルギー委員会に近い案) で合意が得られた。しかし、両院協議会の議題が、天然ガスに関する法案に移った 12 月 2 日以降、審議は完全に膠着した。大統領・下院案の全てを削除するという上院案に固執するか、価格の上限の僅かな上昇についてのみ下院案を受け入れるか、という点で、上院の両院協議会委員が 9 対 9 の半々に分かれたのである。両院協議会は、形式的には上院と下院の間の意見調整の場である。しかし、時には、同じ院における異なる委員会同士あるいは委員会と本会議の対立が蒸し返される場となることが生じる。両院協議会の委員は、その法案の審議に携わった委員会に所属する委員だからである。とはいえ、これほど両院協議会での調整に時

間がかかることや、両院協議会において非妥協的な空気が漂うことは、この時代の議会においても珍しいことであった。

アメリカ議会の委員会制度に関する理論のひとつである「分配理論」によると、両院協議会は、委員会が事後的な拒否権 (ex post veto) を行使する場である (e.g., Shepsle and Weingast, 1987)。カーターの失敗の原因は「分断化した政治状況」であるという、通説的な説明は、まさにこの局面においては適切であった。立法過程は障害物競走であり、ひとつでも障害物がクリアできなければ、そこで立法は終わる。法案の通過を目指すカーターにとっては、上院の民主党議員と、その背後にいるロビイストを何とかしないとイケないことは明白であった。

結局、カーターが、当初は 75 日以内に、その後は 10 月 1 日をデッド・ラインとしていた同法案は、12 月 15 日の休会前の最終日になっても成立しなかった。5 つの法案のうち、天然ガスとエネルギー税が残された。勿論、その 3 つの法案のみを切り離して、上下両院で再議決させることは容易であった。しかし、カーターは天然ガスを含む包括的な立法に固執していたし、オニールも、法案の全ての部分について両院協議会の合意が得られなければ、下院では審議しないことを明言していた。

3-2-6 1978 年：政権側のロビイングと妥協による法案成立

ところが、このような難局に直面したエネルギー法案の立法過程は、1978 年に入って、可決・成立に向かって大きく動き出すことになった。その大きな要因は、カーター政権の立法活動が以下の 3 点において大きく変化したことである。

第 1 に、物事に優先順位をつけることに政権が意識的になったことである。政権発足当初のカーターは、議事手続の難しさを過小評価していたことから、議会の仕事の遅さにフラストレーションをもっていた。しかし、逆に、大統領が複数のアジェンダに優先順位を定めないことが混乱を招いたとする批判が、議会内 (Haas, 1992, 66) だけでなく、政権内からも現れた (Eisenstadt, 1993) ことから、不平を言うばかりではいられなくなっ

た。政権の中枢やリエゾン・スタッフの間でも、77年11月からは、週に1度の頻度で、モンデールを中心に、優先事項を確認する作業が行われるようになった (Jones, 1988, 128)。

第2に、その最優先事項としてエネルギーが位置づけられたことである。カーターおよび議会民主党は、1年目の立法成果を公には自画自賛した。同時に、この改革の成否によって、カーター政権の立ち上がりの評価は大きく異なることとなった。カーター自身も、10月18日に「少なくとも内政については、議会と政権が成功したかどうかを、エネルギー問題によって判断することは、正当なことである」(*Congressional Quarterly Almanac* 1977, 708) とし、また、12月15日には、エネルギー政策のみが「唯一の1年目の主な失敗であった」(*Congressional Quarterly Almanac* 1977, 708) と述べている。大統領だけでなく民主党議会指導部にとっても、エネルギー法案は、政治的には是が非でも成立させなければならない案件となった。

そして第3に、政権側の立法活動が、世論への訴えかけから、議会メンバーとの緊密なやりとりへと大きく舵を切ったことである。その背景は、反ワシントンのアプローチ、そしてそれが立法を中心とした政策実績に繋がらないことに対して、メディアが厳しい評価を行うようになり (Motter, 1993, 582)、カーターの支持率も急落したことである。たとえば、ワシントン・ポスト紙の論説は「カーターが習熟を示すようになったという暖かいコメントは、この政治の季節においては聞き飽きた決まり文句であり、それは、ワールド・シリーズの3戦目に望む投手がゲームのルールを把握する能力を示した、というようなものである」と述べている。ただ、同じ論説において、「意図も良いし、着実な姿勢である」という評価もされている (Jones, 1988, 153)。

1978年の同法案の立法過程は、両院協議会から再開された。前年に合意に至らなかった2つの問題のうち、ロングの意向により、天然ガス問題の合意が得られてからでなければ、(天然ガスよりは論争的ではない) エネルギー税は審議されないこととなった。別の言い方をすれば、天然ガス

が包括エネルギー法案全ての帰趨を握ることとなったのである。

天然ガスをめぐる議論は、2月23日に、上院の両院協議会委員17人⁹の間の協議から再開された。3月7日に、17人中9人が妥協案に合意したことが明らかにされたが、この案は、政権案に近い案を支持する下院の委員が受け入れられるものではなかった。3月22日に開かれた両院協議会でも、この上院の妥協案と下院案の間の溝は埋まらなかった。

この状況の打開に動いたのは、カーターであった。カーターは既に、3月9日の記者会見において、これまで価格規制の拡大を強く推進する態度であったことから転じ、段階的な規制緩和であれば容認する発言を行っていた。4月12日、カーターは下院共和党の両院協議会委員と個別に面会し、両院協議会を通過したものであれば何でも支持をするとの旨を伝えた。これを受けて、両者の歩み寄りは大きく前進するようになった。両院協議会の主要な委員は4月21日に、次いで両院協議会全体としては5月24日に、天然ガスに関してついに妥協に至った。8月18日に両院に提出された内容は主に、第1に、1985年までには、新たに発見された天然ガスに対して、連邦が取引価格を設定する制度を廃止すること、第2に、それまでは現状より高い取引価格を設定すること、第3に、一部の天然ガスに対しては州内の取引に対しても価格規制を行うこと、などであった。

ところが、1978年の8月になっても、何人かの両院協議会の委員が署名を渋った。その理由は、表向きには議員スタッフが作成した法案の文言が両院協議会の合意を適切に反映させていないことに対する異議であったが、その真意は選挙区事情であった（カーター、1982, 175）。つまり、そうした行動に及んだのは、天然ガスを産出する選挙区を代表する議員たちであり、選挙区の団体が議員たちに強い圧力をかけていたのである。これに対して、この頃から、モンデールを含む閣僚やスタッフは、個別の議員へのロビイングをさらに強化させた。その中心人物であったシュレジンジャー

9 その間、政権案寄りの民主党委員の1人が死亡し、1人減っていた。

は、連日のように議会に足を運び、議員のひとりひとりに会って長時間話し合い、上下両院の本会議で過半数を得られるよう工作を行った。その工作の対象は、最終的には 535 人の全上下両院議員に及んだ（カーター、1982, 175）。

このロビー活動の甲斐あって、天然ガス法案の報告書は、8 月 18 日に署名され上院に送付された。しかし、上院本会議における差し戻しの動議を含む反対派の活動によって、採決を 9 月の休会明けまで延ばさざるを得なくなった。この段階で政権が支持していた法案は、当初の原案ではなく、両院協議会委員との約束通り、両院協議会案であった。リベラル派議員にとっては、この案に規制撤廃が含まれたことは、法案自体を葬り去る強い動機となったし、この案はロングや共和党議員など規制緩和派の議員にとっても物足りないものであった。つまり、両院協議会案は、妥協の産物であっただけに、強い反対者は居こそすれ、積極的な支持者はいない状態であった。この段階においても、最も積極的に上院議員にはたらきかけたのは、政権側であった。カーター自らのロビー活動も盛んであった。たとえば、8 月 30 日には、製紙・繊維・ガラス製造業等、9 月 6 日には、保険・鉄鋼・自動車・建設・航空産業の経営者やロビイストをホワイト・ハウスに招いて天然ガス法案の説明を行って支持を求めたり、8 月 31 日には、複数の上院議員宛に、法案の成立を促す書簡を送ったりした。議会指導部の側も、バードが、上院がこの法案を通すか通さないかで、上院院内総務としての自分の力量が判断されると、会う議員ごとに訴えていた（カーター、1982, 176）。それらの甲斐あって、送付から 40 日後の 9 月 27 日に、天然ガス法案は、57 対 42（共和党：17-20；民主党：40-22）で可決された。

審議の焦点は下院に移った。オニールを中心とする下院指導部は、上院で天然ガス法案が紛糾していた間も、個別の議員を説得する活動を続けていたが、両院協議会がエネルギー法案の全てについて合意しない限り審議を進めないことにしていたため、公式の審議は、両院協議会からの最後の報告（高燃費車への課税に関する法案他）が行われた 10 月 12 日からであった。下院規則委員会は、エネルギー法案をオムニバス法案として一括して

採決するか否かをめぐって丸1日を費やした。委員会の採決の結果は8対8であった。ここで民主党指導部と政権側は民主党規則委員に対してロビイングを行った。その結果、3人の民主党委員が態度を変え、翌13日、規則委員会は9対5で一括して採決することを認めた。

これを受けて、下院本会議にて、両院協議会を通過した法案5本を一括して採決することを求める動議をめぐり採決が行われた。これが、この法案の成否を最も決定づけるものであった。天然ガス法案に反対する勢力は、1977年の夏と同じく、共和党議員の大半と、石油・天然ガスを産出する選挙区選出の民主党議員、そしてリベラル派の民主党議員であり、党派構成の面からみれば、ある程度の民主党議員が反対に回っても、一定の共和党議員が賛成に回れば、可決に持ち込めるはずであった。ところが、下院では、78年秋は77年夏とは大きく状況が異なっていた。下院選挙はすぐそこまで迫っており、共和党は選挙が近付くにつれて態度を硬化させ、大統領に政治的失点をつけることで選挙戦を有利に進めようとする議員が増えていたのである。これでは、上院のように大統領や政権スタッフが個別議員に説得活動を行ったとしても、共和党議員に対しては、思うようには行かなかった。それでも政権スタッフや下院民主党指導部は、個別の議員の説得を続けた。採決の結果は、207対206（共和党：8-127；民主党：199-79）であった。最後の賛成票を投じたのは、共和党議員のトム・エヴァンス（Tom Evans: 共和党・デラウェア州選出）であった。

翌日の上院本会議では、アバレスクラ数人の議員が、エネルギー税法案をめぐって再びフィリバスターに及んだが、15時間経って、バードによってそれを却下する動議が可決され、休会間際の10月15日の早朝、上院本会議は、エネルギー税を扱ったH.R.5263を、60対17（共和党 17-10；民主党 43-7）の賛成多数で可決させた。これで上院では全ての法案が成立した。続く下院も、全ての法案を一括して採決し、231対168（共和党 46-87；民主党 185-81）で可決させた。

こうして、国家エネルギー法は、11月9日のカーターの署名によって正式に成立した。署名の演説において、カーターは、

This is a day of great progress for our Nation and of great personal satisfaction to me as President. And I think it's a vindication of our system of democratic government.

(今日は、この国にとって大いなる進歩の日であり、大統領である私にとって大いに満足できる日である。そして、これは我々のシステムが民主的な政府であることを証明するものである) (訳語は筆者)

と述べ、成功を自賛した。たしかに、かねてより難しい課題であると認識されていたものを成立させた功績は大きいし、成立した法案の内容も、高燃費車への課税・大口需要者に対する公共料金の優遇措置の撤廃・石炭の使用の推進・家庭用器具への効率性の義務付け・新エネルギーの開発促進など、まさに包括的なものであった。

一方、カーター政権の失敗も大きかった。最も論争的であった天然ガス価格についても、将来的な価格規制の撤廃を認めたという点では大きな後退であった。ガソリン税・原油税・産業用石油天然ガス税といった政権案はすべて削除された。そのため、カーターは 1979 年以降も、石油の価格規制や石油税の問題に再度取り組むこととなった。また、医療保険改革や福祉改革といった、第 95 議会において成立が期待されていた他のアジェンダが犠牲となった。政治的な面においても、カーターへの国民の疑問は、エネルギー問題に関するカーターの再三の勧告に議会が従わないことからくるものであり (カーター, 1982, 196)、その後ワシントン慣れをし、立法業績も挙げるようになったにもかかわらず、メディアと世論には、そのイメージが定着してしまった。これが 1980 年の再選失敗の大きな遠因であったことも、また間違いないであろう。

第 3 節 小括

3-3-1 大統領の立法活動

以上の国家エネルギー法の立法過程における政権の成功と失敗は、どの

ように説明できるか。本節では、まず、第2章第1節で述べた「大統領中心アプローチ」と「議会中心アプローチ」のそれぞれに対応した説明を、「各種の環境的要因」を考慮しつつ行う。そして、大統領と議会の相互作用をみなければ、カーター政権は議会の「誰と、どのように悪かったのか」ということが説明できないことを述べ、第2章第3節で提示した、大統領－議会関係に基づいた、カーター政権の失敗の4つの説明の優劣を比較検討する。表3は、以下の議論の理解を促すために、上下両院それぞれの状況を要約したものである。網掛けを施している箇所が、上下両院で大きな違いがみられた点である。

表3：上下両院における大統領・議会・両者の関係 出典：筆者作成

	下 院	上 院
指導部	オニール下院議長	バード院内総務
政策選好	リベラル。政権案に難色	石油産業寄り。政権案に難色
政権との感情的な関係	徐々に改善	良好ではないが協力はする
目的	可能な限り政権案に近い案を成立させる	修正は許容するが法案は成立させる
指導部の経験	1年目～2年目	1年目～2年目
指導部のスキル	高い	高い
指導部の権限	強化	変わらず
委員長	a. 常任委員長たち／b. アシュレイ特別委員長	a. ロング財政委員長／b. ジャクソンエネルギー・天然資源委員長
政策選好	a. 多様／b. 議長と同じ	a: 石油産業寄り／b: 政権寄り
政権との感情的な関係	a. 多様？／b. 議長と同じ	a: 良い／b. 悪い
委員長の権限	a. 弱体化／b. 法案をとりまとめる権限	a. 変わらず／b. 1977年に新設の委員会
一般議員（注）	民主党 292：共和党 143	民主党 61：共和党 39
政策選好	上院よりやや党派的凝集性強い	下院よりやや党派的凝集性弱い
議事手続への影響力	弱体化	変わらず。フィリバスターの行使。
カーターの立法活動およびその効果		
1977年：議会に丸投げ	効率的な審議と可決に寄与	反対する利益団体のロビイングを許す
1977年：一般国民への訴えかけ	効果なし？	反対する利益団体のグラス・ルーツ・ロビイングを惹起
↓		↓
1978年：個別の議員に接触（限定的な効果）		効果有

（注）上下両院の議席数は1977年1月時点のもの。

まず、通説のとおり、大統領や政権が失敗を犯したことは明白であった。カーターおよび政権スタッフは、政権発足当初は明らかにワシントンを知らなかったし、知ろうとしなかった。政権が作成した包括エネルギー法案は、政策・政治両面において稚拙であった。90 日で急ごしらえをした法案は、技術的に穴の多いものであった。その穴を埋めるために、この法案を支持する議員にとっても法案の通過までに費やす時間やエネルギーは大きなものになった。

カーターの生命線は、世論への訴えかけであった。議員は再選を第一義的に考えるものである (Mayhew, 1974) との仮定に基づけば、大統領は選挙区民を説得しさえすれば、議会内での議員の行動も変わりうるのである (e.g., 待鳥, 2003)。仮に議会民主党との関係が悪化したとしても、反ワシントンを前面に押し出すことや、政策のリベラルな部分を隠す上手いレトリックを使うことで、共和党議員が支持しやすい環境を整えれば良かったはずである。実際、カーターの戦略もそこであり、政権発足後の 77 年は、カーターは概ね世論への訴えかけを中心に行っていた。しかしカーターはそれに失敗した。その理由は、そもそもこの政策が有権者に不人気であったことに加えて、カーターの一般国民向けのレトリックはアメリカ国民全体への説教であり、それが不興を買ったことである¹⁰。

翌 78 年も、公には議会の仕事の遅さへの不満を述べたりする (Motter, 1993, 588) など、これまでの反ワシントンのレトリックは崩さなかったが、水面下では、メディアや世論のイメージと異なり、個別の議員への接触到シフトしていた。両院協議会や上院においては、それはうまく機能した。しかし問題は、根回しには取引や妥協が伴うことである。カーターは、上院の両院協議会委員同士の妥協案、つまり、カーターにとっては不

10 この点においてカーターは、同じポピュリズムと評されるレーガンのように、「敵・味方」の二分法に基づいて、有権者受けする説明を行ったのではなかった。あえて敵・味方に分けるとすれば、カーターのものの言い方は、石油・天然ガス・自動車会社だけでなく、資源を無駄使いする一般国民も「敵」と位置づけてしまうものであった。

本意な天然ガスの規制緩和や原油税の廃案を支持せざるを得なくなった。また、不人気な両院協議会の妥協案に、約束通り固執しなければならなくなり、これがまたカーターの不人気にもつながった。

3-3-2 議会の反応

同じ事例を議会の側からみれば、どのような説明が行われうるか。当初の政権案は、保守派にとってもリベラル派にとっても、さらにはどの選挙区を代表する議員にとっても、好ましい部分も好ましくない部分も含まれていた。「議会中心アプローチ」は、議員のイデオロギー（あるいは選挙区利益）と議会の党派構成によって大統領の立法活動の成否が説明できるというものであった。しかし前者は、誰がどういった理由で賛成をし、誰が反対をするかといった傾向を説明することはできても、法案の帰結までは十分に説明しない。後者の党派構成についても、下院では拒否権のオーヴァーライドを、上院ではフィリバスターを乗り越えるだけの特別多数を民主党は有していた。にもかかわらず、とくに上院では法案の通過は苦難を極めた。議会中心アプローチでは、この点が説明できない。

したがって、この事例を仮に議会のみから説明しようとしても、議員のイデオロギーや地元利益といった議員の政策選好だけではなく、上下両院それぞれにおける指導部の行動を考える必要がある。この事例からいえることは、議員は、法案の内容をめぐるイデオロギー的に対立するだけではなく、手続をめぐる党派的に行動することである。Theriault (2008) はこれを、「手続をめぐる分極化 (procedural polarization)」という。つまり、議会の分極化は両者の複合的な現象であり、分極化のメカニズムを解き明かすためには、両者を切り分けて考えなければならない。

この事例においては、効率的に議事進行が進んだのは下院の方であり、それに最も大きな役割を果たしたのは、オニール下院議長であった。オニールは、70年代前半に行われた議会改革、具体的には、法案の複数付託を行うことを議長に認める権限をフルに活用することで、特別委員会を組織し、包括法案として一括審議させた。議会指導部が包括法案を作成する動

機は、Kurz (2001) によれば、ひとつは、指導部と議会の関係について、一般議員が呑めない不人気な内容のものをセットにして通すことであり、もうひとつは、大統領にとって呑めないような法案に対する拒否権の行使を防ぐことである。いずれにせよ、議会指導部が法案を成立させることを目的に定め、その可能性を高めるために行う戦略であると位置づけることができる¹¹。

他方、上院の議会指導部が政権案を通す、という点においては、意思や属人的な能力の面からいえば、下院の指導部とそれほど代わりはしなかった。院内総務のバードも、政権案にもカーター政権にも良い思いをしていなかったが、12年ぶりの統一政府の下で大統領と協調することについては強い意思をもっていた。上院と下院の最大の違いは、バード院内総務の限定されたリーダーシップである。上院においては指導部の権限を直接的に強化するような改革は行われなかったため、議事手続をめぐる分極化は起こらなかった。上院において手続をめぐる分極化が進行するのは、選ばれる議員がイデオロギー的に分極化し、元来は議員個人の権限の行使のために用いられた手段が党派的对立に用いられるようになる1980年代からである。その最たる例が、フィリバスターである。本稿の事例においては、フィリバスターは、クローチャーを防ぐ40人の支持すらも必要とせず、きわめて有効に議事の引き延ばしを行うように作用した。

3-3-3 大統領の議会への関わり方

以上のような説明は基本的には誤りではなく、本稿の説明もまた、主にこれらに基づくものである。ただ、残された問題は、これだけでは、議会

11 さらに潜在的には、委員長選出の民主化に伴うシニオリティ・システムの崩壊もオニールの権限の強化に寄与したことが、エネルギー特別委員会の人選などから伺える。Rohde (1991) や待鳥 (2009) は、このような議員個人の権力強化を意図した改革は、1980年代に入って議会内政党の強化に寄与するようになったと主張するが、本稿の事例は、すでにその萌芽は1970年代後半に現れていたことを示している。

の「誰と、どのように悪かったのか」が説明できないことである。つまり、大統領の立法活動の内容は、上院と下院ではそれほど違いはなかったにもかかわらず、なぜ下院では比較的上手く行き、上院では上手くゆかなかったのか。

そこで、議会の「誰と、どのように悪かったのか」に関する説明として提示した、第2章第3節で挙げた4つの説明のうち、どれが適切であるかどうか検討する。まず、上下両院ともにいえることは、通説がいうとおり、議員の政策選好が断片化していたことである。この点において、第2章第3節で提示した、説明3「議員のイデオロギー的分極化」や、説明4「議会民主党 vs 議会共和党 vs 大統領」は、この事例、ひいてはこの時代の大統領－議会関係にはあまり当てはまらない。

下院では、説明2「一部の民主党議員の離反」が当てはまる。議長の権限が強かったがために、速やかに法案が成立し、また、大統領が立法に介入しなかったことが、下院では功を奏した。もし、カーターが、オニールのいうように個別議員への説得活動を行っていたとしても果たしてうまくいったであろうか。議長と大統領というふたつの指揮系統の間で混乱が生じ、余計な時間がかかっていたであろうし、個別的な妥協を行わねばならなかったことは容易に想像できる。1978年の最後の段階に入って、カーターは個別的な説得を行ったが、とくに共和党議員に対しては、それは上手く機能しなかった。選挙が近付くにつれ、党派的な対立が先鋭化し、カーターの言うことには耳を傾けなくなったからである。他方、上院では、説明1「断片化した議会」が最も適切な説明である。個別の議員との接触を怠ったことが1977年中に立法が終わらなかった最大の理由である。しかし1978年に入り、個別的なロビーに移ってから、何とか法案の成立に繋げることができた。しかし、それと引き換えに大幅な妥協を余儀なくされ、カーター本人も望まない、しかも不人気な両院協議会の妥協案を最終的には支持しなければならなくなった。

したがって、本稿の最大の主張は、大統領の失敗は、議会の分極化の状況に適合した介入を行わなかったからである、というものである。加えて、

「大統領が立法に介入した場合、他の条件が同じならば、議員はより党派的に行動する」、という筆者の主張（松本, 2009/2010）は、この事例からも、とくに下院において裏付けられた。最も紛糾した天然ガスの価格規制問題は、政権側が「段階的な規制撤廃」の支持に転じてからも、議会共和党が乗ってこなかった。これは、改革案のイデオロギー性ではなく、大統領と多数党議会指導部の党派性に反応したからである。

第4章 おわりに

以上、本稿は、カーター政権はなぜ内政に失敗したのか、より具体的には、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」、という問いを立て、国家エネルギー法案の立法過程の事例研究に基づいて、その答えを求めた。本稿の議論は、政権側の問題や議会の反応といった、既存の説明を排除するものではないが、それに加えて、「議会の分極化の状況に適合的な介入を行わなかったこと」を指摘した。つまり、議事手続をめぐる分極化が始まっていた下院では、指導部との関係が良好であり、何もしないことによってむしろ上手くいったが、そうではなかった上院では、個別の議員に対する説得活動が必要であるにもかかわらず、それを怠ったことによって、大幅な審議の遅れと妥協を強いられたのである。

本稿で行った事例研究が、より中長期的な現代アメリカ政治に対してもつ含意は、以下の2点である。第1に、この時代こそが、少なくとも下院においては分極化の起源である。70年代当時の論者の間や、点呼投票のデータなどでは、70年代後半の議会は断片化していると同時に、強くなりすぎた大統領とも対抗していた、というストーリーが通説である。しかしそれは、部分的にはカーターの立法活動のまですさによって生じた短期的な現象でもある¹²。当時は、下院指導部の権限強化が何を意味していたの

12 議会中心アプローチの代表的な論者である Bond and Fleisher (1993) は、カーターの立法府における勝率は、1977 年においては、議会の党派構成や支持率から予測される値を大きく下回っていたが、その後改善し、予測値に近い値と

か、多くの論者は気づいていなかった。下院においては、指導部が本気を出せば、十分に民主党議員は結束し、共和党議員は態度を硬化させたのである。

この点を所与とすれば、第2に、議会が分極化している時代においては、大統領が議会に介入することは、議員の党派性を助長させる（松本、2009/2010）ため、大統領はむやみに議会に介入しない方が良い。ただし、大統領の行動と議員の党派的行動の因果関係は、この時代においては、主に下院指導部との関係を経由したものである。議員と選挙政治の経路は、それほど大きなものでもなかった。この時代の議会改革のうち、議員個人の権限を強化する方向の改革が分極化に寄与するのは、選ばれる議員がイデオロギー的に分極化する1980年代に入ってからのものである。

最後に、本稿の事例研究を通じて浮かび上がった問題点を2つ指摘することで、今後の研究につなげたい。

まず、「大統領は合理的なアクターか？」という問いを考え直さなければならない。これまでの「議会中心アプローチ」、あるいは合理的選択制度論に基づく大統領－議会関係の分析においては、大統領は合理的なアクターであり、望ましい法案を通すことや、望ましくない法案を通さないこと「のみ」を目的と捉えていた。しかし、この仮定は再検討を要する。歴代大統領が犯した失敗について論じた Pious (2008) は、大統領の行動に関しては、ゲーム理論の枠組みで扱われるような、狭い合理性を仮定することはできないとしている。その理由は、選挙運動の際に公約としたものは実行に移すことを迫られること、議会に介入することに伴うリスクを読み誤ったりすること、あるいはそもそも大統領が着手するような仕事は、失敗の危険が高い仕事ばかりであることなどである。要するに、これまでの合理的選択制度論に基づく大統領の立法活動の分析は、ベンチ・マークを提供することはできても、個別具体的な行動、とりわけ重要な立法や複

なっていること、つまり、大統領のスキルが徐々に他の大統領並みには向上していたことを指摘している。

雑な立法の帰結を正確には予測できないのである。

ただし、大統領は、様々な制約や法案の成立以外の目的の中で、可能な限り法案の成立や不成立を目指して行動するという、より緩やかな合理性までをも否定する積極的な理由はない。どのようなタイプの大統領、あるいはどのような条件下にある大統領が、より合理的に、つまりより立法において勝利するのか、という問いを立て、検証することで、これまでブラック・ボックスとして扱われていた大統領の「スキル」の内容に、より検証可能な形をあたえることが可能となる。大統領の立法活動に関する実証研究をより蓄積させてゆくことの意義はここにある。

大統領の立法活動を、アメリカの大統領研究の文脈で going public と呼ばれる一般国民へのアピール (Kernell, 2006) と、議会関係者への非公式な接触のふたつに大別するとすれば、どちらにもメリットとデメリットが存在することが本稿の事例研究でも明らかになった。前者は、多くの定量的な分析によれば効果はあまりない (e.g., Edwards, 2003) という見方や、世論と適合的な主張でなければ効果が上がらないという見方 (Canes-Wrone, 2006)、さらには逆効果にすらなる場合もあるという見方など、おしなべて否定的あるいは限定的な見解が強い。他方、個別の議員への説得活動に対しては、少なくともそれが逆効果となるという見方は少ない。しかし、本稿の事例でも明らかのように、定量的な分析は、法案が成立したという事実のみに注目するあまり、法案の内容において大統領が譲歩している点を見逃す傾向にある¹³。立法の成立という点において「合理的な」大統領は、様々な条件によって立法活動の手段を使い分ける。その条件とは、上述した様々な制約や立法以外の目的の他、議会がどの程度、手続面・イデオロギーの面において分極化しているかに求められる。

より難しく、研究が未発達な課題は、「議会指導者は合理的なアクターか」、より正確に言えば、「議会指導者の合理性とは何か」という問題であ

13 数少ない例外として、Barrett and Eshbaugh-Soha (2007) を参照。

る。合理的選択制度論に基づいて政党の権力の強さを論じる研究 (e.g., Rohde, 1991; Cox and McCubbins, 2005) は、皮肉にも、指導部の目的とは何かを検証せず、指導部の個性を軽視してきた (Strahan, 2011, 385-386)。しかし近年になって、指導部の目的それ自体を考える研究が登場している。たとえば、Green (2010) は、下院議長の目的は、再選・政策実現・指導者としての目的等多様であり、どの場合によりどの目的を目指すのかを、事例研究によって論じている。本稿は Green (2010) の理論枠組を直接的には採用しなかったが、本稿の事例は、なぜ指導部はこの法案の成立に心血を注いだのか、という問題については、これまでの議会研究における「政党理論」が仮定として置いていた「党利党略」という説明では十分ではないことを示している。多数党指導部が大統領のアジェンダを立法化させる、といっても、どの程度政党規律を強め、どの程度党内の反対派や敵対する党との妥協を行うのか、といった点にはフリーハンドがみられたからである。

さらに、この2点に関する考察をより深めることが、分極化という現象、そして分極化が進行している状況における大統領の行動との相互作用をより深く理解することにつながるものと考えられる。

附記：

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」課題番号 21730129) による研究成果の一部である。

引用文献 (本号所収分のみ)

- Barrett, Andrew, and Matthew Eshbaugh-Soha. 2007. "Presidential Success on the Substance of Legislation." *Political Research Quarterly* 60-1: 100-112.
- Bond, Jon, R. and Richard Fleisher. 1993. "Carter and Congress: Presidential Style, Party Politics, and Legislative Success." In Rosenbaum and

- Ugrinsky eds. 1993. Chapter 13.
- Canes-Wrone, Brandice. 2006. *Who Leads Whom?: Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coleman, John J. 1999. "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness." *American Political Science Review* 93-4: 821-835.
- Congressional Quarterly Almanac*, 1977-1978.
- 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.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science." in Fred J. Greenstein and Nelson W. Polsby eds. 1975. *Handbook of Political Science* vol. 7. Boston: Addison-Wesley. 79-137.
- Edwards, Geroge C. III. 2003. *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*. New Haven: Yale University Press.
- Eisenstadt, Stuart E. 1993. "President Carter, the Democratic Party, and the Making of Domestic Policy." In Rosenbaum and Ugrinsky eds. 1993. Chapter 2.
- Green, Matthew N. 2010. *The Speaker of the House: A Study of Leadership*. New Haven: Yale University Press.
- Haas, Garland A. 1992. *Jimmy Carter and the Politics of Frustration*. Jefferson: McFarland & Company.
- Jones, Charles O. 1979. "Congress and the Making of Energy Policy." in Robert Lawrence ed. 1979. *New Dimensions to Energy Policy*. Lexington: Lexington Books.
- Jones, Charles O. 1988. *The Trusteeship Presidency: Jimmy Carter and the United States Congress*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Kernell, Samuel. 2006. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Fourth Edition). Washington D.C.: CQ Press.
- Krutz, Glen S. 2001. "Tactical Maneuvering on Omnibus Bills in Congress." *American Journal of Political Science* 45-1:210-23.
- Matsumoto, Shunta. 2010. "Presidential Influence in the Legislative Arena..., 61-4-140 (名城 '12)

- but How?" Paper presented at the 68th. Annual Meeting of the Midwest Political Science Association (Chicago, USA), April 22-25, 2010.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- Motter, Russel, D. 1993. "Seeking Limits: The Passage of the National Energy Act as a Microcosm of the Carter Presidency." In Rosenbaum and Ugrinsky eds. 1993. Chapter 24.
- 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.
- Shepsle, Kenneth A. and Barry R. Weingast. 1987. "The Institutional Foundations of Committee Power." *American Political Science Review* 81-1: 85-104.
- Slavin, Ed. 1989. *Jimmy Carter*. Broomall: Chelsea House Publishers.
- Strahan, Randall. 2011. "Party Leadership." In Schickler, Eric and Frances E. Lee eds. 2011. *The Oxford Handbook of American Congress*. New York: Oxford University Press. Chapter 17.
- 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.
- ウッドワード, ボブ. (新庄哲夫訳). 2000. 『権力の失墜 (上) 一大統領たちの危機管理』. 日本経済新聞社. (Woodward, Bob. 1999. *Shadow: Five Presidents 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 (日高義樹監修). 1982. 『カーター回顧録 (上) 一平和への戦

- いー』. 日本放送出版協会. (Carter, Jimmy. 1982. *Keeping the Faith: Mem-
oirs of a President*. New York: Bantam Books.)
- 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 In-
quiry: 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.
- 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.
- 前嶋和弘. 2005. 「米国の大統領選挙予備選過程の変化とメディアーフロント・ロー
ディング現象をめぐってー」. 『選挙学会紀要』第 4 号: 5-21 頁.
- 待鳥聡史. 2003. 『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.
- 待鳥聡史. 2009. 「分極化の起源としての議会改革」. 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. 第 5 章.
- 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.

正誤表

本稿前編（『名城法学』第 61 巻第 3 号所収）において、以下の誤りがありまし
た。お詫びの上訂正します。

誤：P.51 (National Energy Gonservation Policy Act)

正：P.51 (National Energy Act)