

第2章 政党支持の構造変化と大統領

待鳥 聡史

はじめに

2020年11月の大統領選挙から21年1月のジョー・バイデン（Joe Biden）政権発足までに生じたさまざまな政治的混乱は、現代アメリカ政治における二大政党の分極化（polarization）の激しさと根深さを世界中の人々に強く印象づけた。分極化とは、民主党がよりリベラルへ、共和党がより保守へとイデオロギー的に純化するとともに、二大政党の懸隔が強まって政党間対立が深刻化し、超党派合意の形成が困難になる現象を指す¹。アメリカの政党は常に多様な党内分派を抱えるが、分極化の下では、民主党における保守派や共和党におけるリベラル派といった分派が弱まる一方で、主流派の考え方をさらに極端に主張する分派が強まるという傾向が見られる。

分極化は、とくに連邦議会において政策決定を難しくすると指摘されてきたが、内政面における大統領の職務遂行にも重大な影響を与える。大統領が政策過程で主導的役割を果たすのは、ニューディール期に確立された現代大統領制（modern presidency）の特徴である²。その役割を担うには連邦議会での安定的な大統領支持が必要となるが、分極化によって非政権党からの支持が期待できなくなると、大統領は期待される役割を果たすのが難しくなるのである。別の言い方をすれば、現代大統領制に見合う職務遂行のためには、大統領は分極化を何らかの形で乗り越える必要がある。

しかし、今日の分極化はそれほど古くからの現象ではない。1930年代から60年代にかけては、ニューディールによって確立された政治と政策の基本的な方向性に関して、統治エリートの間には黙示的な合意が存在しており、有権者もそれにおおむね支持を与えていた。二大政党間の対立は範囲と程度の両面において限定的であり、同時代の西ヨーロッパ諸国の主要政党間対立に比べて違いに乏しいと考えられていた。アメリカの政党に関してむしろ注目されていたのは、民主党の主流派と南部派の対立といった、内部のまとまりの弱さであった。70年代以降、次第に状況は変化し始めるが、政党間対立が明確化すると同時に政党内のまとまりが向上していることに注目が集まり、それが分極化として形容されるようになるのは90年代になってからのことである。

以下の本稿では、このように比較的近年になって注目されるようになった分極化の原因をどこに求めるべきなのかについて、主に政党の組織構造や支持構造の特徴と関係づけながら考察する。その上で、それが大統領の職務遂行のあり方にいかなる影響を及ぼしうるのか、今後の展望を含めて論じる。

1. 分極化の原因はどこにあるのか

政党を組織として考えると、その構成員は「政治家」「活動家」「一般黨員」の3種類に分けることができる。アメリカの政党の場合、一般黨員は有権者登録の際に主として予備選挙への参加を想定して所属を選ぶだけなので、実質的にはその政党の支持者に近い。一般黨員が党費を支払う、あるいは選挙以外の日常活動における組織的意思決定に参画するといった、20世紀のヨーロッパで形成された大衆政党モデルの黨員概念とは異なる。これ

に対して、活動家（activist）はより熱心で、政党の日常活動や選挙運動を積極的に手伝う、個人献金を行うなどの特徴がある。活動家は、その政党と近い関係にある利益集団の中心的な構成員であることも珍しくない³。

先に述べたように、分極化は二大政党のそれぞれが総体としてイデオロギー的に純化されることを指すが、各政党の内部においてそのような純化を誰が主導しているのかについては、いくつかの議論が存在する。

1つは政治家に起源を求める見解である。この見解は、主に1970年代以降に進められた議会改革によって、常任委員会やそこでの先任者優先制（シニオリティ・ルール）が担っていた議事運営の効率性が低下し、それへの応答として二大政党執行部の影響力が拡大したことに注目する。このような状況下で執行部をイデオロギー色の強い議員が占めるようになると、分極化につながるというのである⁴。

もう1つは、有権者の動向に注目する議論である。1960年代末に、民主党ではリンドン・ジョンソン（Lyndon Johnson）政権期の公民権法の全面改正などに失望した南部の支持者が離反する一方で、ベトナム反戦運動や学生運動が社会文化的リベラル派を強めた。共和党では、社会文化の争点化とともにキリスト教福音派などが政治化して宗教保守派となったことが、南部での支持拡大と相まって保守化が進行した。これらが分極化につながったという考え方である⁵。

これらの見解は、分極化が生じた理由を議会内のミクロな変化と全米有権者のマクロな動向という観点から説得的に明らかにするが、なぜ1990年代以降に二大政党間対立がとくに先鋭化したのかについての説明は十分ではない。二大政党執行部にイデオロギー的に強い主張を持つ議員が加わる効果は確かにあるだろうが、中道派の議員が執行部を構成しても分極化の進展は抑止されていない。南部の有権者を中心とした政党支持の再編は、分極化が目立つようになるより前にはほぼ終わっている。さらに、議会内など政治家レベルでの分極化が目立つようになった1990年代にも、有権者の政党支持の強まりはほぼ見られなかった。

そこで注目されるようになったのが、分極化を主導するのは活動家層であるという見解である⁶。活動家は、一般黨員よりもはるかに政策や理念に関する関心や知識を持っており、それを党の方針に反映させたいという気持ちも強い。しかも、アメリカの政党は中央組織が小規模で限定的な役割しか担わないため、日常活動の大部分は州や地方政府、選挙区を単位として行われる。数多く行われる選挙も、そのほとんどは州や地方政府に関係している。このような仕組みを前提にすれば、連邦レベルの政治家が分極化を主導するとは考えづらく、活動家の役割を重視する見解が説得力を持ったのは不思議ではない。似た立場として、利益集団やシンクタンクの影響力を強調する見解もある⁷。

他方で、活動家が有権者の平均像に近い一般黨員とは乖離したところでイデオロギー的主張を強めると、それを好ましく思わない一般黨員が政党支持から離れて無党派層になる、という構図も生じる。1970年代から2000年代初頭にかけて、各種世論調査において無党派層がほぼ一貫して増大する傾向にあったことも、活動家が分極化の主役であるという立場の傍証となる。

ところが近年に至って、上に述べた構図は崩れた可能性がある。無党派層の増大が頭打ちになり、政党への支持、とりわけ熱心な支持が再び強まる傾向が見出されているからで

ある。全米選挙調査（American National Election Studies: ANES）は大統領選挙年ごとの有権者調査において、政党支持を「強い」「弱い」に分け、さらに無党派層を「民主党寄り」「完全無党派」「共和党寄り」に分けている。このデータによれば、二大政党のいずれにおいても2008年以降には「強い」支持の連続的な回復が見られ、「弱い」支持はほぼ変化がない。「政党寄り」無党派が減って「完全無党派」が増えている⁸。

もちろん、限られたデータから即断することは適切でないが、分極化の最中に政党支持が回復傾向にあることは注目される。「強い」支持の増加が活動家の増加を意味するのか、あるいは活動家に共鳴する一般党員の増加を意味するのかは分からない。しかし、「弱い」支持に大きな変化がないところからは、分極化を活動家が主導していたとしても、それを嫌って一般党員が政党支持から離れるという構図ではもはやないようだ。別の言い方をすれば、政党支持を持つ有権者は分極化を受容しつつあると考えることができよう。それは、保守とリベラルの相違が政治的立場の差異を超えて社会の隅々にまで及び、個々人の趣味や生活スタイルまで覆いつつあるという指摘や、有権者の間に「感情的な分極化」が生じつつあるという見解とも合致する⁹。

2. 政治家への影響はどのようなものか

ここまで述べてきた変化は、アメリカの政治家を困難な状況に追い込むことになる。

従来、活動家が分極化を主導しており、一般党員や有権者はより中道志向であるという議論がなされる場合には、政党組織内部における活動家の影響力を低減することで分極化が打開されるという見方は珍しくなかった。予備選挙の改革や政治資金規正の強化を求める主張、あるいは政治家が選挙だけではなく政府の運営に関心をより振り向けるよう自律性を強めるべきだという主張は、このような文脈においてなされていたのである¹⁰。

また実際にも、予備選挙においては党内多数派を確保するために保守あるいはリベラルの側に振れた主張を行う候補者も、相手党候補と争う本選挙では無党派層の支持を求めて中道化するという観察も広く見られた。有権者が中道に最も多く存在する場合に、その支持を求める二大政党の政策が次第に収斂するというアンソニー・ダウンス（Anthony Downs）の見解は、本来的には理論的な予測である¹¹。しかし、たとえば大統領選挙において、本選挙での得票獲得に中道寄りの候補が有利だという認識はごく一般的に存在する。

分極化が活動家主導であり、かつ主に予備選挙と関係するのであれば、政策過程においては政治家が自律性を確保できる可能性が生まれる。代議制民主主義は、有権者が選挙を通じて政治家に委任を行い、それとともに政策決定に関して政治家が一定の裁量と自律性を確保することを基本構造とする¹²。この構造が保たれているならば、選挙過程における分極化の影響はそもそも政策過程に及びにくく、分極化が予備選挙のように限定的な局面にのみ見られるのであれば、なおさら遮断されうる。アメリカの場合にも、2000年代初頭頃まではこのようなメカニズムが存在していたと考えられる¹³。

しかし、一般党員が分極化を受容し、無党派層の増大も頭打ちになっていることを前提にするならば、これまで提案されてきた改革にはあまり大きな効果はなく、かつ本選挙における中道化にも期待するのは難しい。アメリカはもともと、公選される公職が多く、かつ選挙サイクルが先進国としては異例なほど短い国である。とくに連邦下院議員の任期2年は、先進国の国政レベルでは類例がないほどで、政治家は常に選挙のことを意識せざ

るを得ない。これまでも多くの観察や研究が、政治家の動機として再選が最優先であることを明らかにしてきた¹⁴。選挙過程と政策過程の区切りが比較的弱いところで、選挙過程の分極化が深刻化すると、政策過程にもその影響が及びやすくなるのである。

これらを前提にすれば、有権者レベルの分極化は、政治家がイデオロギー的に極端な立場をとり続ける強い誘因として作用する。今日、共和党政治家の多くが党内での対立候補擁立を懸念して、保守的な立場を強く打ち出す傾向を強めていることは明らかである。しばしば共和党の「トランプ党化」と呼ばれる現象も、確かにドナルド・トランプ（Donald Trump）の個人としての人気に影響を与えていることは間違いないが、有権者の動向に敏感にならざるを得ないために、誰であれ、またどのような考え方であれ、それに対する有権者の支持が強いつきには、政治家がそれに逆らうのは難しいことを示している。

近年の二大政党が示す別の組織的変化も、分極化の影響を強める。民主党においては、大統領候補者選出のための各州代議員の決定などにおいて、党内の多様性に配慮した比例配分が多用されるようになってきている。比例配分は小集団が独自の主張を貫くことの不利益を低下させ、とくに極端な主張を行って純粋さを売り物にする勢力が妥協を拒むことにつながりやすい。2016年と20年の大統領選挙に際して、党内でも最リベラル派のバーニー・サンダース（Bernie Sanders）が指名争いへの参加を継続したことは典型例である。共和党の場合には、富裕層などからの大口政治献金への依存度が高く、資金力を活用して特定の勢力が台頭することに対して脆弱になっている¹⁵。トランプは自己資金を使って台頭した顕著な例だが、それ以前から強い主張を持つ大口資金源の影響力拡大は見られた。これもまた、党内における極端な意見の影響力を強めうる。

3. 大統領の職務遂行にはいかなる変化が生じているのか

大統領も公選される政治家である以上、ここまで述べてきたような分極化の質的変容の影響を受ける。

合衆国憲法制定時には、議会が「多数者の専制」に陥らないよう抑止する役割を担うはずだった大統領は、政党の出現や選出方法の実質的変化、社会経済構造と争点の変化などによって、20世紀に入る頃までには議会以上に強い民主主義的正統性を帯びるようになった。さらにニューディール期を経て、連邦政府が社会経済的課題に積極的に取り組むことが当然視されるようになると、それを主導する役割が期待された。本稿の冒頭でも触れた現代大統領制の出現である。

しかし、実質的意味での憲法改正だったとはいえ、現代大統領制はエリート間合意とそれに対する世論の黙示的支持に依拠していた。憲法典が与える制度的権限には変化がなかったため、有権者が大統領に抱く役割期待と制度的権限の間には大きなギャップが生じた。このギャップは、現代大統領制を支えるエリート間合意が消滅した1970年代以降に顕在化し、大統領にとっての大きな困難となった。それは最も端的には、連邦議会において大統領を支持する多数派をいかに形成するか、という問題として立ち現れる¹⁶。

役割期待と制度的権限のギャップ、さらに分極化に直面するようになった大統領が、それを克服する方策として活用したのは、世論の利用・党派化・単独行動の3つである。

世論の利用は、分極化の影響が目立ち始めた1990年代に、ビル・クリントン（Bill Clinton）が自らを党派的対立の中道に立つ存在として世論に訴え、96年の福祉制度改革

など分割政府下でも多くの成果を取めたのが典型である。クリントンの手法は「三角測量戦略」として知られるが、世論に訴えかけることによって議会での大統領支持を促す手法自体は「世論訴求 (going public) 戦略」として、ロナルド・レーガン (Ronald Reagan) などクリントン以前の大統領によっても用いられていた。大統領への役割期待やメディアの注目が大きくなっていることを活用したリーダーシップ戦略としてまとめられることが多い¹⁷。

党派化は、大統領が自らの所属政党のトップリーダーとして、あたかも議院内閣制における単独与党政権の首相のように行動することで、自党を固めて成果を上げようとすることを指す。バラク・オバマ (Barack Obama) には明らかにその傾向が見られた。2008年大統領選挙においては党派的分断に終止符を打つことを掲げたオバマだが、大統領就任後にはむしろ分極化を強め、それを利用する傾向さえ見られた。その理由はいくつかあるが、1つにはオバマの当選自体がジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権下で共和党が推進した党派的アジェンダや政権・議会運営への反発による民主党内のまとまりに依存していたこと、もう1つにはオバマ自身がヒラリー・クリントン (Hillary Clinton) などの党内ライバルに比べてリベラルな政治家であったことによるのだと考えられる。オバマケアとして知られる医療保険制度改革は、歴史的成果であることは間違いのないにしても、成立は民主党の結束に依存するとともに、党派対立を強める効果を持ったことも確かである¹⁸。

単独行動とは、大統領令 (行政命令・布告・大統領覚書) による議会立法なき政策決定や、法案通過後の署名時声明を使った特定の政策的立場の主張を指す¹⁹。分極化によって、議会で政権党が多数を確保していない (分割政府) の場合には立法が困難になっているため、近年の大統領は誰もが単独行動に依存する傾向があるが、とくにオバマとトランプの両政権は積極的に活用した。ただし、具体的な活用の態様には政権ごとの差異もある。オバマは、2010年中間選挙によって民主党が下院での過半数を失い、分割政府になった後に単独行動によって政策を推進する姿勢が強まった。移民制度改革はその代表例である。トランプの場合には、共和党が議会両院で多数党の地位を占め、統一政府であった政権発足当初から単独行動を多用したところに特徴があった。

おわりに

前節で述べた3つの方策のうち、バイデン政権は何を多用すると考えられるだろうか。最後に、この点について若干の見通しを述べておくことにしよう。

まず、分極化が有権者レベルにまで及んできた現在では、世論の利用は困難になっている。バイデン政権の場合も、たとえばモンマス大学世論調査センターが公表した発足直後の支持率は54パーセントだが、民主党支持者の間では90パーセント、共和党支持者の間では15パーセントと、極めて明確に分かれてしまっている²⁰。バイデンは確かに、自らの政治理念としては中道的で、経歴としても上院の超党派的伝統を引き継ぐ人物である。しかし、分極化の現状を前提にすれば、党派対立から超然とした調停者、あるいは歴史的に形成されてきた大統領の「国父」イメージに依拠して有権者に広く訴求し、超党派の合意形成を主導するのは困難だと考えざるを得ない。

残された手段は党派化と単独行動だが、党派化は分割政府になると大統領主導の立法を著しく困難にするという難点があり、単独行動には憲法上の疑義や限界、さらに有権者が

広く支持するかどうか予想しづらいという問題がある。加えて、バイデン政権は上下両院で事実上の民主党多数を確保している。上院は議員数だけでいえば両党同数のため、フィリバスターによる議事妨害が可能である上に、議会運営には通常といささか異なる部分もある。しかし、賛否同数の場合には議長である副大統領がタイブレーカーとなることの意味はやはり大きい。

近年の傾向から考えれば、このような条件の下ではまず党派化による政策決定を進めようとする可能性が高い。社会文化的な争点への積極的対応を期待する民主党内の最リベラル派や強い支持層は、それを歓迎するであろう。カマラ・ハリス（Kamala Harris）副大統領の政権内における影響力の大きさや、コロナ禍と米中対立を前提にすれば民主党らしい経済政策を繰り返し打つのは難しいことも考えあわせると、社会文化的争点への傾斜は予想以上に強まるかもしれない。

だが、党派化と社会文化的争点への強いコミットメントは、2022年中間選挙での分割政府の再来をもたらすであろう。2021年1月6日に起きた連邦議会への暴徒乱入事件への関与により弾劾訴追されたトランプが、共和党の主要政治家との和解を早々に果たし、さらに無罪評決を受けたことは、この可能性をさらに高めた。バイデン政権もオバマ政権と同様に、分割政府になれば単独行動に依存するであろうが、それはさらに分極化を強めることにつながる。トランプ政権期に2人の判事が任用された結果として、近年になく保守派が多くなった連邦最高裁の判事構成からも、よほど緻密に法理論を構成しない限り、単独行動の多くが退けられることも十分考えられる²¹。これらはバイデン政権と民主党への失望のみならず、政治制度の全般的な評価の低下も導きかねない。

あえて望ましい方向性を述べるならば、社会文化的争点ではなく、新型コロナウイルス感染症への対応とその後のマクロ経済指標の改善や国際協調の回復に当面は専念しつつ、超党派による政策決定、あるいは少なくとも党派性を弱めた議論をアメリカ政治に回復することが、バイデン政権の使命ではないだろうか。それはクリントンのような世論の利用とは異なる。対立の激しい争点について調停者になるのではなく、一時的にそのような争点を棚上げして、まず分極化を緩和するのである。今日の政党支持の構造や勢力関係からは最も合理的な党派化や単独行動への依存に背を向け、アメリカ政治の遠心力を弱める方向で次の時代を準備できるかどうか、政権の歴史的な評価を定めることになるであろう。

一注一

- 1 本稿では、論旨の混乱を避けるため、保守とリベラルそれぞれが持つ多様性については扱わない。イデオロギーも本来は複雑な概念だが、一定の理念や秩序観から導かれる、経済・社会文化・外交に関するまとまった政策的立場、としておく。
- 2 現代大統領制については、Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: Free Press, 1990). なお、presidency は本来「大統領職」と訳すべき言葉だが、あまり馴染みがないことから、本稿では同じ概念に「大統領制」や「大統領の職務遂行」などの言葉を充てる。
- 3 アメリカの政党組織の基本的特徴については、以下を参照。岡山裕『アメリカの政党政治 建国から250年の軌跡』（中公新書、2020年）。
- 4 たとえば、待鳥聡史「分極化の起源としての議会改革 変換型議会とイデオロギー対立」五十嵐武士・久保文明編『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、2009年）。

- 5 この立場を明快に要約紹介するものとして、西川賢「選挙と政策過程」岡山裕・西山隆行（編）『アメリカの政治』（弘文堂、2019年）。
- 6 たとえば、Seth E. Maskett, *No Middle Ground: How Informal Party Organizations Control Nominations and Polarize Legislatures* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009).
- 7 久保文明「共和党保守化のメカニズム 経済成長クラブの活動を手がかりにして」五十嵐・久保編『アメリカ現代政治の構図』、宮田智之『アメリカ政治とシンクタンク 政治運動としての政策研究機関』（東京大学出版会、2017年）。
- 8 American National Election Study, “Party Identification 7-Point Scale 1952-2016.” Available at ANES website (<https://electionstudies.org/resources/anes-guide/top-tables/?id=21>). なお、松本俊太（『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、2017年）は、政党支持の復活は2010年代において通説になりつつあると指摘する。
- 9 渡辺将人『見えないアメリカ 保守とリベラルのあいだ』（講談社現代新書、2008年）、金成隆一「真ん中が抜け落ちた国で」『アステイオン』第93号（2020年）、岡山『アメリカの政党政治』。
- 10 たとえば、以下を参照。Amy Gutmann and Dennis Thompson, *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It* (Princeton: Princeton University Press, 2012).
- 11 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: HarperCollins, 1957).
- 12 待鳥聡史『代議制民主主義 「民意」と「政治家」を問い直す』（中公新書、2015年）。
- 13 待鳥聡史『<代表>と<統治>のアメリカ政治』（講談社選書メチエ、2009年）。
- 14 デイヴィッド・メイヒュー（岡山裕訳）『アメリカ連邦議会 選挙とのつながりで』（勁草書房、2013年）。メイヒューの見解は、今日の連邦議会研究における最も標準的な前提となっている。
- 15 アメリカにおける政治資金とその規正の現状については、以下を参照。梅川葉菜「教育と格差」岡山・西山編『アメリカの政治』198-201頁。
- 16 待鳥聡史『アメリカ大統領制の現在 権限の弱さをどう乗り越えるか』（NHK ブックス、2016年）。
- 17 クリントンの三角測量戦略については、以下を参照。砂田一郎『アメリカ大統領の権力 変質するリーダーシップ』（中公新書、2004年）。世論訴求戦略については、以下を参照。Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (second edition) (Washington, D.C.: CQ Press, 2007).
- 18 党派的大統領制 (partisan presidency) としてのオバマ政権については、以下を参照。Richard M. Skinner, “Barack Obama and the Partisan Presidency: Four More Years?” *Society*, 49 (2012), pp.423-429.
- 19 大統領の単独行動については、以下を参照。梅川健「協調的大統領制からユニラテラルな大統領制へ」、同「乱発される「大統領令」」久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界 トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社、2018年）。
- 20 Monmouth University Poll, January 27, 2021.
- 21 ただし、保守派の判事が連邦最高裁の多数を占めるからといって、直ちに民主党政権の単独行動のすべてが退けられるわけではない。法理論あるいは司法部門における保守と、政治的な保守はその内実に差異が存在するためである。政治的な党派対立に巻き込まれることを嫌うとされる、ジョン・ロバーツ首席判事の意向も影響する可能性がある。司法における保守派の特徴の平明な解説として、以下を参照。阿川尚之「日本では報じられない…トランプが「保守派」を最高裁判事候補に選んで起きること 最高裁の「保守化」は進むのか?」『現代ビジネス』（オンライン）2020年10月13日配信。
<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/76323?imp=0>