

規制と反規制の政治学

——アメリカにおける中絶手術・銃・たばこ問題について——

加藤 普 章

一 イントロダクション

本論はアメリカにおけるたばこ問題を「規制と反規制の政治学」という視点から考察するものである。たばこ問題については、日本でもすでに法律論の立場から研究が行われ、また重要な研究成果も刊行されている。このため、ここでは法律論ではなく、政治学の観点からこの問題をアプローチする。またたばこ問題と並び、アメリカの社会の政治を左右する事例として、妊娠中絶手術の是非、そして銃規制の是非、という重要な課題があるので、三つの争点を比較・対照しながら考察することにした。⁽¹⁾

イントロダクションではアメリカ研究のなかでの事例研究の意義、そして先行研究の簡単な紹介を行いたい。ついで第二節では「規制と反規制の政治学」の枠組み、そして三つの争点の比較研究を行う。第三節ではたばこの規制について、より具体的な手段や政策について検討したい。最後の第四節では、全体のまとめと研究の課題について総括的に議論をする予定である。

妊娠中絶手術、銃、たばこという問題はきわめて「社会的」で「個人的」な争点と思われるが、実際には規制に賛成

する側も反対する側もともに高度な憲法レベルの論議を展開し、また専門的な政策論を繰り広げている。またアメリカが連邦制度をとるため、行政の主体が連邦レベルか州レベルか、という権限分割にともなう複雑な分析が必要でもある。加えて、司法によるこうした争点への積極的な関与もあり、立法レベル（議員、政党、圧力団体、企業の政治献金など）、行政レベル（大統領、官庁、行政機関など）、そして司法レベル（重要な司法判決）というように政府を対象としても、多数の主体が存在し、影響力を行使している。⁽²⁾

この結果、妊娠中絶手術、銃、たばこという三つの争点はアメリカ政治の動向やダイナミズムを反映する鏡のようなものとなっている。本論では三つの争点を規制と反規制という観点から比較し、対象することを目的としている。もちろん、三つの争点についてはすでに研究成果があり、本論でもこれらを先行研究として参照したが、本論では比較にポイントを置いていることを強調しておきたい。⁽³⁾

「主要な研究の紹介」

ここでは三つの争点を取り扱う専門書を取り上げ、議論がどのように展開されているかを紹介してみたい。もちろん、ここで取り上げる文献は筆者の個人的な好みや「偏り」に左右されているので、包括的、あるいは体系的な先行研究のレビューではないことを断っておきたい。あくまでも先行研究の事例の紹介、という位置づけとしたい。

妊娠中絶手術の是非については、まず *Abortion and American Politics*（一九九三年）を上げてみよう。⁽⁴⁾ これは題名が示すように、妊娠中絶手術と司法判決（有名なロー判決、一九七三年）、圧力団体、州政府、連邦議会、大統領、世論、政策論、そしてロー判決以後の重要な司法判決の流れをフォローしている。まさにアメリカ政治の主体となりうる登場人物がすべて紹介され、妊娠中絶手術に関する対立・反対の見取り図がわかるようになっていいる。後述するが、妊

娠中絶手術の反対・賛成は政党間の争点になっており、大統領の指導力を左右するほどの大きな問題点であることが、この本から理解されよう（民主党は妊娠中絶手術の賛成派、共和党は反対派）。

次いで妊娠中絶手術の反対・賛成は高度な憲法論議にも結び付いている。たとえば、一九七三年のロー判決では連邦最高裁は妊娠期間の最初の三分の一までは、中絶手術を受ける権利があるとし、憲法の規定からこれがプライバシーの権利であるとした。このため、中絶問題を憲法学の観点から検討することも可能である。この点からでは *Constitutional Issues : Abortion* (一九九六年) が便利なガイドである。⁽⁵⁾ ここでは、憲法上の争点としての中絶手術(第一章)、最高裁と中絶手術(第二章)、中絶手術に関する連邦最高裁の一九七三年から一九九三年までの判決(第三章)、今後の展望(第四章)という内容でまとめられている。巻末にある主要な判決の資料も便利である。

アメリカの中絶手術に関する動きを国際的な観点から検討すると、どのような特徴があるのだろうか。ニューヨークのM・E・シャープ社が刊行する比較政治学叢書のひとつはこの点で興味深い。政治文化、コーポラティズム、議会制度といった比較政治学のテーマのなかに中絶手術を置き、さらにカナダとアメリカとの比較研究をおこなっているためである。これは *The Politics of Abortion in the US and Canada : A Comparative Study* (一九九七年) であり、内容としては中絶手術について、裁判所、議会、世論、政党、連邦制度という観点を通して分析している。⁽⁶⁾ 同じ北米の連邦国家でも、アメリカでは中絶手術がきわめて「政治化」しているのに対し、カナダでは政治化せず、穏便な対応策がとられる点の特徴と言えるだろう。

銃規制についてはどのような研究成果があるのだろうか。まず基本的な歴史的事実や流れ、そして概念の整理をまとめた *Library in A Book Series : Gun Control* (二〇〇〇年) が使い易いガイドである。⁽⁷⁾ 銃規制は、一般的には憲法上の権利と結び付けられて議論されることが多く、この本でも修正憲法第二条に注目している。しかし、修正憲法第二条

は単にアメリカだけではなく、イギリスの政治や法律の慣習と関連したものであり、歴史的に検討することが不可欠でもある。ただ単純に全米ライフル協会（NRA）が政治力を行使して銃規制に反対する、という構図ではないのである。この本では三部構成となっており、第1部では銃規制に関する法律制度、歴史的流れ、用語の説明などが盛り込まれている。第二部では文献ガイドや関係機関の一覧などがある。そして第三部においては、様々な資料がコンパクトに整理され、まとめられている。銃規制に関する全体像を理解するには良い入門書と言えよう。

政治学の観点から論点を絞ったものが *The Politics of Gun Control*（一九九八）である。⁽⁸⁾ここでは政策研究としての銃規制を整理し、ついで修正憲法第二条（第二章）、犯罪との関連（第三章）、圧力団体活動（第四章）、政府の対応策（第五章）、理論的整理（第六章）という内容となっている。環境問題や外交政策と同じように、銃規制も政治学研究の重要な課題として位置づけられることが、ここで分かる。

より本格的な研究として、富井幸雄による『共和主義・民兵・銃規制—合衆国憲法修正第2条の読み方』（二〇〇二年）がある。⁽⁹⁾これは銃規制を政治思想、法思想の観点からまとめたもので、多面的な考察が展開されている。日米の対比を行った序章に続き、修正二条の解釈（第II章）、連邦裁判所の判決（第III章）、修正二条と共和主義（第IV章）、修正二条の思想史的考察（第V章）、民兵制度（第VI章）、ミリシアと修正二条（第VII章）、銃規制と憲法（第VIII章）、そして終章という内容から構成されている。これを通読すると、銃規制の問題が重要な学問的な課題であることが理解されよう。

たばこの規制については、日本において他のテーマよりも比較的多く文献が出ている。たばこ規制に取り組む弁護士による『現代たばこ戦争』（伊佐山芳郎、一九九九年）はコンパクトながら示唆に富む。⁽¹⁰⁾まず、世界的な禁煙運動の流れを紹介し（第一章）、現代人の病氣とたばこの関係を論じ（第二章）、ついで受動喫煙の危険性を指摘している（第三

章)。受動喫煙とは本人がたばこを吸うわけではないが、周辺に喫煙者がいることで、結果としてたばこの被害を受けることを意味する。幼児のたばこの誤飲から職場や公共の場での受動喫煙までと多数の事例が紹介されている。ついで中学生や高校生の喫煙問題(第四章)、たばこ会社の宣伝(第五章)、アメリカでのたばこ訴訟(第六章)、たばこ会社の責任(第七章)、そして日本におけるたばこ訴訟の意義(第八章)などが紹介されている。

専門的な文献である棚瀬孝雄編による『たばこ訴訟の法社会学』(二〇〇〇年)⁽¹¹⁾は四部構成からなる。第1部は日米におけるたばこ訴訟の動き(第一―三章)、第2部では喫煙や禁煙についての社会学的分析(第四―七章)、第3部ではたばこ規制の動き(第八―十二章)、そして第4部では政策や国民の意識(第十三―十四章)が検討されている。またアメリカで刊行された専門書の翻訳書、『タバコの政治学』(A・L・フリッチュラー著、一九九五年)では連邦政府の内部でどのようにたばこ問題が規制されているかを分析している。たばこ規制では一般的に、司法的手段による解決が注目されがちであるが、本書から連邦官庁も解決にむけた努力に取り組んでいることがわかる。たばこ問題を理解するのは有益なガイドであるが、専門用語にいくつか誤訳があり、残念なミスがあることを指摘しなければならない。⁽¹²⁾

英語文献ではたばこ訴訟の権威であるR・シュガーマンによる*Smoking Policy: Law, Politics, and Culture*(一九九三年)が良い。たばこ規制の法律論・憲法論に限定せず、より広い視野から検討しているのがこの本の特徴である。⁽¹³⁾概説に始まり、カナダ・アメリカ・フランスにおけるたばこ規制をめぐる政治学(第二章)、喫煙をめぐる健康問題(第三章)、禁煙政策の効果(第四章)、たばこと麻薬やアルコールとの対比(第五章)、たばこ規制をめぐる法律論(第六・七章)、喫煙者の雇用と保険(第八・九章)、たばこの広告(第十章)という内容で構成されている。

より基本的な事柄を知るには*Strait Talk About Smoking*(一九九九年)⁽¹⁴⁾が手頃なガイドとなろう。社会的な問題としてのたばこ問題の入門書として読むと良いだろう。最後に応用編として、たばこ問題の米加比較研究がある。これも

比較政治学の対象としてたばこ規制を取り上げたもので、*Tabacco Control: Comparative Politics in the US and Canada* というタイトルであり、両国における政治や法律の特徴を比較し、分析したものである。第一章のイントロダクションに続き、理論的枠組み（第二章）、連邦政府の役割（第三章）、州政府や自治体の役割（第四章）、政治過程（第五章）、国際比較（第六章）、米加の比較（第七章）という構成である。専門書や政府報告書だけではなく、当事者からインタビューをとっている点では重要な貢献と言えるだろう。⁽¹⁵⁾

二 規制と反規制の政治学——三つの争点の比較研究

「規制と反規制の政治学」

アメリカの政治制度では、立法府、行政府、司法府という三権分立を取り、それぞれが相互にチェックし、バランスをとることが期待されている。またこれが連邦レベルと州レベルとに分割されているので、政策決定の主体は多く存在することになる。加えて、国民の政治参加への指向性は高く、またマス・メディアなどによる権力への厳しい目があり、政治や行政を一握りのエリートにより独占することはほぼ不可能になっている。

他方、複雑な利害を誰が、どのように集約し、発言しているのであろうか。イギリスや日本のような議院内閣制度を採用する国であれば、政党が基本的には利害を集約し、政治過程に反映するようなシステムが作られている。しかし、アメリカでは連邦政党は（一定の理念や利害を共有するとしても）、州レベルの政党の集合体であり、全国的に統一のとれた利害の調整を行っているわけではない。その結果、政治過程においては、圧力団体やマス・メディア、各種団体、議員など多数の政治的アクターが出現し、きわめて錯綜した状況が生まれてきている。たとえば、連邦議会における法案の成立率はわずか四・九%（一九九五—九六年、第一〇四会期）である。提出された法案の数は六八〇八、うち成立

したのはわずか三三七というデータとなっている⁽¹⁶⁾。もちろん、立法過程も複雑であり、政治的アクターが多数のために法案成立率が低いわけではない。しかし、議会には多数の利害が法案という形で提出され、そのうち二〇本に約一本しか法律として成立しない、という事実はアメリカ政治における政治過程の厳しさを示していると見て良いだろう。

この結果、アメリカ政治では政党が錯綜する利害を包括的に集約する、というスタイルではなく、利益団体が政治過程に圧力をかけて、そして議員に立法活動を依頼することで、目標を達成しようとするスタイルが有力となってきた。これを「単一争点政治」(single issue politics)と呼び、アメリカ政治を特徴づける用語のひとつとなっている。こうして市民の活発な政治参加、多数の利益団体、オープンなロビー活動、議員たちの政策立案と立法活動、そして連邦議会における立法化にむけた激しい攻防戦(そして低い法案成立率)、というアメリカ政治に固有なスタイルが見いだされるのである⁽¹⁷⁾。

また、立法府にとどまらず、司法的手段による問題への取り組みも熱心に行われている。日本とは異なり、社会的・政治的な問題を裁判で解決しようとする政治文化があり、また司法機関もこうした要請に積極的に応えようとする努力を行っている。二〇〇〇年秋の大統領選挙におけるフロリダ州の票の再集計にあたり、連邦裁判所や州の裁判所が示した事例は、この点で印象に残るものと言えるだろう。大統領選挙、という政治的な事柄すらも司法機関が直接、判断をするという事例だからである⁽¹⁸⁾。

こうしたアメリカ政治の特質を前提とし、妊娠中絶手術であれ、銃であれ、たばこであれ、こうした枠組みのなかで検討され、意思決定が行われている。規制と反規制の政治学では、社会的問題を規制する立場と規制に反対する立場の二つがあり、この両者が立法的・行政的・司法的手段により目標実現にむけた運動を展開している、という枠組みを設定したい。さらに両者にとり、目標が連邦レベルで実現できる場合もあれば、州レベルで達成できる場合もあるので、

運動のターゲットは適宜、変更されることになる。規制と反規制の政治学では「主体」、「手段」、「理由や根拠」、そして「誰を対象に」という四つがポイントとなろう。この四つを軸とし、対立の構造、協調のパターンということが研究を進める上で重要になろう。

「争点1——妊娠中絶手術」

それでは三つの社会的争点について、それぞれどのような構図になっているのか検討してみよう。最初には妊娠中絶手術を取り上げてみよう。妊娠中絶手術については、国際的に見ると、全面的に禁止という国はあまりなく、医学的な理由や妊娠に至る特別な理由（強姦、近親相姦など）、そして極度の貧困などの経済的な理由により、例外として認められる国々が大半である。ただし、こうした例外に当てはまらない場合（自発的に出産を望まない）には、非合法的な手術を受けることがあり、その際の手術の医学的レベルや経済的な負担に問題があると指摘されている。

表1にあるように、アメリカでも十九世紀初頭までは、州も連邦も妊娠中絶手術について特別な規定を置かず、いわば個人のレベルで判断すべき事柄であった。¹⁹しかし、一八二〇年、コネティカット州で最初に規定され、放任状態から、規制し違反者にはペナルティを課す方向へと進んだ。その後、大半の州が同じような対応をとることになった。二〇世紀初頭から女性運動の高まりもあり、規制を緩める（自己判断を尊重する）ような働きかけが行われた。しかし、こうした要求を受けて妊娠中絶手術の自由化や緩和が導入されるのは一九六〇年代からであり、その数としては十六州とされる。また一九七〇年には四つの州（ハワイ、ニューヨーク、アラスカ、ワシントン）において、妊娠中絶手術を禁止する法律を廃止し、これを合法化した。一九六〇年代以降の女性運動の高まりやリベラルな社会変革を求める世論の動きなどが、規制緩和を求めた原動力であったが、反面、カトリック教会や保守的な指導者たちは自由化に反対し、強い

表1 規制と反規制の政治学① 妊娠中絶手術

歴史的背景	<p>①1820年までは特に規定せず。1820年、コネティカット州で規制が始まる。1900年までにすべての州での規制が厳しく設定された。</p> <p>②1930年代から規制を緩和する運動が始まる。1960年代以降、緩和する州が増大した。緩和した州の数は18州。</p> <p>③1970年、4州において中絶手術を禁止する法律を廃止し、自由化・合法化した（ハワイ、NY、アラスカ、ワシントン）。</p> <p>④1973年には3つのシステムとなる。合法とする州（4）、緩やかな州（14）、厳しい条件で規制（32州）</p> <p>⑤1973年、ロー判決</p>
手術反対派	<p>①プロ・ライフ、共和党、宗教勢力</p> <p>②ロー判決の後退と骨抜きをめざす</p> <p>③共和党大統領による連邦最高裁判事の入れ替え（保守的判事の任命）</p> <p>④1989年、ウェプスター判決、州による中絶規制権の拡大へ</p> <p>⑤プロ・ライフの過激派による暴力事件</p>
手術容認派	<p>①プロ・チョイス、民主党、リベラル</p> <p>②ロー判決の維持、尊重</p> <p>③民主党大統領による連邦最高裁判事の入れ替え（リベラルな判事の任命）</p> <p>④世論の大半は手術容認派に傾く</p>

参照資料：R. Tatalovich, *The Politics of Abortion in the US and Canada*, Chapter 1, 1997.
 M. C. Segers & T. A. Byrnes, eds., *Abortion Politics in American States*, Introduction, 1995.

危機感を持つようにもなっていた。

妊娠中絶手術についての画期的な判決が連邦最高裁から出るのが一九七三年一月二二日である。

この一九七三年までに、アメリカの女性たちは三つの異なるパッチワーク状態のなかで生活していたことになる。つまり、自由化・合法化された四州、手術を行うにあたり緩やかな条件をつけた一四州、そして厳しい条件に置いた三二州、という三つのパターンが生じていたのである。一九七三年、テキサス州の妊娠中絶手術に厳しい条件を課した法律（一八五七年制定）、そしてこれに関連した法律に異議を唱えた原告（ジェーン・ローという仮名）に対し、連邦最高裁が判断を下した。⁽²⁰⁾

当時の連邦最高裁判所の判事たちはリベラルな判決を下す傾向があり、この判決では七対二、という多数でテキサス州の法律を憲法違反とする決定が下された。多数派の意見をまとめたのはハリ・ブラックマン判事であり、個人のプライバシ

一権から、原告には妊娠を中絶するかどうかを決定する権利を有するとした。ただし、無制限ということではなく、妊娠期間を三つに分割し、最初の期間 (first trimester) において、女性が中絶するか否かどうか、判断する権利を有する、とした。第二期目では政府による介入があることを認めた。そして最後の第三期では州政府が規制したり、中絶手術を禁止できる権限があることを認めた。

この結果、全米五〇州のうち、四六州の中絶に関する法律が無効となり、中絶手術が合法化されることになった。また、これまでこの事柄は州政府の管轄であったが、最高裁が全国的な基準を設定したことにより、連邦レベルでの事項にもなった。中絶に賛成する側はプロ・チョイス、反対勢力はプロ・ライフという陣営に別れ、その後、激しく対立を繰り返すことになって行く。また政党としては共和党がプロ・ライフ寄り、そして民主党がプロ・チョイス寄り、ということで中絶問題が政党間で対立する争点の一つにもなって行ったのである。連邦議会ではR・タタロヴィックの研究によれば、下院ではプロ・ライフ派が強く、上院では逆にプロ・チョイス派が優勢であるという。連邦議会からすれば、全国的な医療制度 (メディケイド、Medicaid) をどのように運用するかで、一定の影響力を行使することが可能であり、司法レベルでの議論とは異なるアプローチが可能である。メディケイドとは低所得者むけの公的保障制度であり、州政府と連邦政府が費用を分担して維持している。

プロ・ライフの立場での運動を概観してみよう。⁽²¹⁾ 政党では共和党や保守派、そして宗教団体ではキリスト教原理主義の人々 (fundamentalists)、カトリック教会などがリベラル化するアメリカに対して批判を展開した。またリベラルな判事が最高裁判所の多数派を占めたという苦い体験から、共和党の大統領は (判事の引退という機会があれば)、可能な限り保守派の判事を任命しようと試みた。実際、二名の大統領は五名の判事を任命するという幸運にも恵まれた。レーガン大統領は三名 (S・D・オコーナー、A・スカリア、A・ケネディ)、そしてブッシュ大統領は二名 (D・スー

ター、C・トーマス）という新しい判事を連邦最高裁に送り込むことができたのである。長期的に見れば、保守派判事が多数派を占めることで、ロー判決を覆すような判決、あるいは骨抜きにするような判決を生み出すことが期待されていたのである。確かに、ロー判決以降、中絶に関する判決が多数でできたが、保守派と思われた判事たちは中道派、あるいはリベラル派へと変身することがあり、圧倒的に保守派優勢になっていないのが現状である。またクリントン大統領も最高裁判事を二名任命する幸運に恵まれ、リベラルな法律家を任命した（R・ギンズバーク、S・ブレイヤー）。最近の判決動向からは、判事たちの立場は、保守派三、中道派二、そしてリベラル派四という区分となっている。大統領選挙を勝ち取り、さらに保守派の判事を任命することで連邦最高裁をコントロールしよう、という思惑は完全に成功していないようである。

また医療や病院などについては州政府の役割と権限が大きいため、プロ・ライフ派はロー判決には制約を受けるが、州議会へ圧力をかけ、中絶を阻止するようなさまざまな手段を導入することになった。そうした事例を紹介してみよう。⁽²²⁾

公立病院による中絶手術の禁止（高額な費用がかかる民間クリニックへは行きにくい）

両親の合意（一〇代の少女が中絶を受けようとしても、親の合意が得られない）

手術まで二四時間の待機時間の設定（申込から少なくとも一日、待たされるので、余分なホテル代など必要）

中絶手術を行った医師への研究費の支給停止（医師が自発的に手術を辞退する）

配偶者の合意（未婚の母の場合、正式な配偶者の合意を取ることができない）

こうしたことで、ロー判決の原理（最初の三ヶ月間の手術は可能）には直接触れることなく、事実上、不可能にする

ような対応策が多く、州で導入されてきた。経済的に自立していない、一〇代の少女たちが妊娠したとすれば、実際のところ、中絶手術をうけられないような事態となってきたのである。

プロ・チョイス派にとり、これは重大な挑戦である。そのため、司法的手段により、こうした手段の合法性にチャレンジした。しかし、州レベルの司法機関から連邦最高裁において、こうした手段の是非を議論し、もし認めるようなことになれば、ロー判決は事実上、後退することを意味する。実際のところ、多くの連邦最高裁の判決により、ロー判決を骨抜きにするような対応策が認められてきた。また一九八九年には、有名なウェブスター判決があり、ここでは最初の三ヶ月の手術は可能、というロー判決を時間的に骨抜きにする決定が下された。つまり、手術可能な期間が二〇週へと短縮され、結果としては州政府による中絶規制権がより拡大したのである。また一九九二年にはケーシー判決が下され、プロ・チョイス派には敗北を告げるものとされる(ただし、内容はきわめて複雑であり、単純に白黒をつけられるものではないが⁽²³⁾)。

プロ・チョイス派はロー判決以降、中絶の機会が減少するという皮肉な結果になっていった。また共和党の大統領が選挙に勝ち(G・フォード、R・レーガン、G・ブッシュ)、また一九七七年から一期だけ大統領に就任した民主党のJ・カーター大統領も社会的には保守的であった事から、プロ・チョイス派には向かい風が吹くことになった。そうしたなかで一九九二年には民主党のクリントンが大統領に就任した。かれは当初から中絶支持、という立場を明確にした。しかし、特定の中絶手術の方法を目標として、これが使えなくなるようにした法案(PBAB法案、Partial-birth Abortion Ban Act、部分出産中絶禁止法)が一九九五年以降、継続的に議会で審議されてきている。クリントン大統領はこの法案に反対し、拒否権を発動してきた。しかし、共和党がが激しい選挙戦に勝利を収めたことで、事態が変化した。つまり議会は上院も下院も共和党が多数を占め、またブッシュ大統領もプロ・ライフ派であることから、部分出

産中絶禁止法は二〇〇三年一月、成立したのである。類似の州レベルでの部分出産中絶禁止法は、多数制定されているが、連邦最高裁が違憲判決（二〇〇〇年六月、ネブラスカの法律）を下している。したがって全体像はわかりにくい⁽²⁴⁾が、連邦レベルで中絶を禁止する法律が成立したことの影響は大きいとされる。

さて、政治的にはこうして見ると、ロー判決以降、プロ・ライフ派が圧倒的に優勢なように思われる。しかし、他方では、世論では中絶に対しては容認派が多く、全面的に禁止、という考え方は少数派である。一九九三年のギャロップ調査によれば、無条件で容認するが三二%、一定の条件のもとで容認が五一%、そして全面的に容認しないが十三%⁽²⁵⁾である。言い換えれば国民の大半（八割前後）は中絶についてリベラルな意見を持っていることになる。結果的には国民の意見とはかなり乖離した中絶禁止の運動や政治が展開されている、とも言えそうである。規制と反規制の政治学、という観点からすれば、規制派（プロ・ライフ派）の過剰な政治参加と政策レベルでの成功、という結論となるるか。

「争点2——銃の規制」

アメリカにおける銃に関わる犯罪や事件は深刻である。犯罪で使われるだけでなく、学校で銃乱射事件が起きたり、幼児が銃を使い殺人事件が起きたりと悲劇は終りを告げることがない。銃の規制が厳しい日本から見れば、アメリカでは規制を強化すべきと思われるが、現実には憲法上の議論も連動しており、きわめて複雑である。銃愛好家たちの組織である全米ライフル協会（NRA）による議会や大統領への圧力活動のみで銃規制への動きが阻止されているわけではないのである。

ここでは歴史的背景、規制派の立場、そして反規制派の立場という三つにポイントを絞り、検討してみよう。歴史的背景として重要なことは、銃の使用はイギリスからの歴史的「遺産」とでも言うべき連続性がある点であろう。いわば

自律した市民の権利の中に銃を保持し、使用するという事柄が含まれているのである。詳細な歴史的考察は富井幸雄の研究が詳しいので、ここでは簡単に紹介しておきたい。⁽²⁶⁾ 歴史的な慣習としての武器保持は別として、一一八一年にこれが法的な権利（武装法）としてイギリスで認められたという。また名誉革命を経て、権利章典が明文化されたが、その中には新教徒（旧教徒は該当せず）は自衛のために武器を保有できる、ということが規定された。⁽²⁷⁾

その後、英領植民地では武器保持というイギリス的な伝統が残されたという。そして独立革命の際、植民地側には常設の軍隊を持たなかったこともあり、市民による武器保持が権利として盛り込まれることになった。具体的にはヴァージニアの権利宣言（一七七七年）でも、これが普遍的な民主主義のひとつとして位置づけられたのである。最終的には連邦憲法に国民の権利を盛り込んだ修正条項（修正第一条から第一〇条、権利章典と呼ぶ、一七九一年）のうち、修正第二条に盛り込まれた。

規律ある民兵は、自由な国家の安全にとって必要であるから、人民が武器を保持し、またそれを携行する権利は、これを損なうことができない。

また州憲法においても、武器保持の権利が連邦憲法と同じように盛り込まれている。富井幸雄の整理によれば、現在、五〇州のうち四三州において武器保持が認められ、残りの七州では規定されていないという。⁽²⁸⁾ 連邦の修正第二条や州憲法の規定についての解釈は、ここでは専門書に譲り、詳しく立ち入らないことにしたい。複雑な概念や長い時間に渡る論争を簡単に圧縮することは、ここでは不可能だからである。

しかし、銃規制については、次の二つの解釈を紹介しておこう。⁽²⁹⁾ つまり、修正第二条といういささか歴史的に古い条

表2 規制と反規制の政治学② 銃の規制

規制と反規制の政治学

歴史的背景	<p>①国民の権利としての武器保持（イギリスからの体験を継承） ②1791年、連邦憲法、修正第2条の制定 ③州憲法における国民の権利としての武器保持の認定 ④連邦憲法、修正第2条の解釈、個人の武器所有を認めたもの＝人権説、州の民兵組織と武器保持の権利を認めたもの＝州権説。政府解釈は州権説へ</p>
銃規制派	<p>①全国銃器法（1934年）：武器に連邦税を課し、銃による重罪を防止する ②連邦銃器法（1938年）：銃使用者に手数料と連邦許可制度を求める ③連邦銃規制法（1968年）：銃の使用に関する規制 ④ブレディ法（1993年）：銃購入者のチェック制度の導入 ⑤暴力的犯罪規制法（1994年）：半自動式銃の規制 ⑥裁判では銃規制の法律が憲法違反として却下されることが多い ⑦連邦行政機関はあまり熱心ではない（アルコール・タバコ・火器取締局） ⑧1990年代に入っても悲惨な事件が多く、世論は銃規制に好意的。 ⑨たばこ訴訟と同じように、州や自治体が医療費や社会的コストの負担を銃製造業者に求める集団訴訟（クラス・アクション）が1990年代から始まる。</p>
規制反対派	<p>①全米ライフル協会による強力なロビー活動（連邦議会、州議会） ②全米ライフル協会が設立した機関（Institute for Legal Action、法的手段追求研究所） ③訴訟戦略 ④共和党は規制には反対の姿勢を示すことが多い（ただし、民主党は明確に規制を支持してはいない）</p>

参照資料：富井幸雄、『共和主義・民兵・銃規制』、第II章、第VIII章、2002年。

H. Henderson, *Gun Control*, Part I, 2000.

文を現在の文脈で読むと、どのような理解が可能か、という事である。これには二つの解釈があると言われる。ひとつは文字通り、個人に武器保持の権利が認められ、表現の自由や集会の自由といった基本的権利と同じようなものと位置づけられる（人権説）。この結果、時代の変化にもかかわらず、アメリカ国民には武器を保持し、使用する権利がある、という理解である。これに対し、武器の保持は個人ではなく州に認められたものであり、州が民兵を持ち、また民兵が武器を保持する結果、国民も武器を保持することになる、という解釈（州権説）である。かりに前者の人権説を取れば、連邦政府や州政府による銃規制や取り締まりは国民

の憲法上の権利を侵害することになり、重大な問題に触れることになりうる。連邦政府は基本的に州権説を支持する方針をとってきたが、ブッシュ共和党政権の司法長官であるJ・アシュクロフトは、二〇〇二年五月七日、これまでの政府の立場を修正する見解を打ち出し、銃の保持は人権説であるとした。これは全米ライフル協会の立場を擁護することになり、内外に波紋を呼び起こしている。⁽³⁰⁾

銃規制派はおもに州権説にたち、民兵や州の武器保持の権利は事実上、州兵 (state troop) に実現されていると議論する。他方、規制反対派は人権説に立ち、銃の規制につながるような法律には厳しく敵対している。

それでは銃の規制について検討してみよう。⁽³¹⁾ 最初の銃規制法は一九三四年の「全国銃器法」であり、これは武器に連邦税を課し、銃による重罪を防止することに目的が置かれていた。ついで一九三八年には「連邦銃器法」が制定され、銃の製造者、輸入業者、販売者に対し許可制を導入し、また犯罪者に銃を販売することを禁止した。その後、体系的な規制法は制定されなままの状態が続いた。しかし、一九六〇年代におけるケネディ大統領やキング牧師などの政治指導者たちの暗殺事件をうけて、ジョンソン民主党大統領は強い銃規制にむけてリーダーシップを発揮した。これは一九六八年の「連邦銃規制法」として成立し、州を超えて販売される銃の流通を禁止し、販売業者の登録制を導入した。

一九八〇年代から一九九〇年代にかけて、レーガン大統領の報道担当官であったJ・ブレディが銃撃事件（一九八一年）に遭遇したこともあり、銃規制について連邦政府がリーダーシップを発揮することになった。そのため一九九三年、いわゆる「ブレディ法」（正式には「ブレディ短銃暴力防止法」と呼ぶ）が成立した。これによりこれまで十分に規制されてこなかった短銃の全国的なチェック体制が可能となった。つまり、短銃を購入する際、購入者の犯罪歴などを点検し、五日間の待機期間を設定したのである。待機期間を利用して、購入者の経歴などをチェックするのである（全国レベルでの点検システムは一九九八年一月三〇日からスタートした）。今のところ「ブレディ法」の犯罪減少への効

果や意義については、必ずしも高い評価とはなっていないようであるが、体系的なシステムが整備された事実は評価されるべきではないだろうか。

銃の規制は連邦制度を取るため、簡単ではない。たとえば、銃の規制の主体は本来は州政府であるが、五〇の州が個別、バラバラに政策を導入しては効果がない。一九一一年、ニューヨーク州は全米でも厳しい銃規制の法律を制定したが、隣接する州から（流入するため）その効果が著しく低下したという歴史的事例がある。当時の調査によれば九〇%以上の銃が他の州から流入してきたとされる。⁽³²⁾ 結果として、アメリカ全体で効果のある規制を行うには、すべての州議会が規制内容が同じような法律を制定することが必要である。規制の弱い州があれば、そこが全体の弱点になってしまうからである。そうした努力もこれまで行われてきたが、相互の自発的な決定に依存するので、これが実現することとはほぼ不可能である。

ついで連邦政府と州政府に権限が分割されていることも重要である。銃の管理や規制は、本来、州政府の管轄事項であり、州政府が厳しいルールを設定することが本来望ましい。しかし、先に述べたように単独の州だけが厳しい基準を設定しても、隣接する州から銃が流入することで効果が低下する。それでは全国的に規制を行うには連邦政府が権限を行使すれば良い、ということになる。しかし連邦政府の刑事法の適用範囲は限定されており、州政府の権限を無視したりすることは許されない。全国的なルールを適用しようとすれば、基本的な限界がすでに存在していると言えよう。もうひとつの方法は州と州を超える通商（州際条項、interstate commerce）の規制である。銃も商品と位置づけければ、州と州を超えて販売される銃の規制について連邦政府が権限を行使できることになる。最初の体系的な規制法である「全国銃器法」はこれを根拠としている。

おそらく、政策効果を高めるには、連邦レベルと州レベルが団結して、同じ方向で取り組むことであろう。ただし、

連邦制度をとることでこれが不可能に近い。規制を強めよう、という側にとり、この連邦制度によるマイナス要因はかなり大きいだろう。

連邦政府には、財務省に属する機関としてアルコール・タバコ・火器取締局 (Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms、ATF)⁽³³⁾がある。これは文字通り、アルコール、たばこ、銃や爆弾などと取り締まる機関であるが、銃に関して、連邦許可を定めて法律により年間約一〇万丁の銃について規制を行っている。ただし、銃の量的規制や質的規制などについてのルールや方針を打ち出すような積極的役割は果たしていない。

政党レベルでは共和党は一般的に規制に反対し、民主党は規制を強化する方向にあると言う。政党の綱領に銃問題が言及されるのは一九六八年以降である。世論は一般的に規制を支持する傾向にあり、反対派は白人男性、農村部や小さな町に居住、共和党支持者、そして南部という特徴が指摘されている。⁽³⁴⁾

さて銃の規制は一般的にはどのように理解すればよいのであろうか。H・ヘンダーソンの整理に従い、まとめてみよう。これまで見た数件の法律だけがすべてではないことを理解しておこう (主要なものに限定)⁽³⁵⁾。

●特定の武器の規制

全国銃器法 (一九三四年) … 半自動拳銃、マシンガン

包括的犯罪防止法 (一九九四年) … 攻撃的な銃の規制

探査不能な銃の禁止 (一九六八年) … 空港などで探査できない銃の製造・輸入・販売の禁止

●銃の保持の制限

年齢や居住、経歴などのチェック

州法による許可制度

●銃の販売方法

ブレイディ法（一九九四年）…五日の待機期間の設定

連邦銃規制法（一九六八年）…銃製造業者の登録

連邦銃器法（一九三八年）／連邦銃規制法（一九六八年）／暴力犯罪規制法（一九九四年）…販売業者の登録など

火器所有者保護法（一九八六年）…規制を緩めたもの（規制反対派の意見を盛り込んだ法律）

一ヶ月に一丁の購入と限定（メリーランド、サウス・キャロライナ、ヴァージニア、そしてLA市）

●銃の保管と運搬方法

多くの州で銃を隠し持つことを禁止

多くの州では子供が銃を手に出さないようなルールを設定している

学校での銃持ち込みの禁止（州レベル）

*連邦政府もGun-Free School Zone Actを一九九〇年に制定したが、一九九五年に違憲判決が出た

銃規制反対派は全米ライフル協会や類似団体（アメリカ銃所有者協会、GOA）などを拠点に活動を展開している。

全米ライフル協会はその豊富な資金や組織力だけではなく、研究・調査を担当する機関（Institute for Legal Action）、「法的手段追求研究所」と仮訳しておく）や政治資金を議員に寄付する政治資金団体などを有する。連邦レベル、州レベルでの議員や政府への働きかけ、そして銃規制法案への攻撃や法廷闘争など多彩な運動を展開している。

一九九〇年、連邦議会は学校から銃をなくし、安全な場所を確保する法案（Gun-Free School Zone Act）を制定し

た。学校における銃の悲劇を無くそうとする世論や当事者からすれば当然な法律の制定であった。しかし、これに違反した学年一二年の生徒（日本なら高校三年生あたりに該当）はこれに異議を申し立て、裁判でこれの是非が問われた。最終的には一九九五年、連邦最高裁でこれが憲法違反とする判決がくだされた。判決の趣旨は銃の規制という事柄、そして連邦議会が有する「州際条項」の関係が十分に検討されていない、というものであった。⁽³⁶⁾ 個人的には、この判決は現実問題を解決する手段としての法律、というよりも法律論のための法律論、という判決のように思われる。ただし、学問的、あるいは法律論的に銃規制反対派はごく当然な議論や主張を展開している、というように考えるべきでもあらう。

最近も銃による悲劇は続いているようである。規制の立場からすれば、最近、興味深い事例ができてきている。つまり、たばこの規制と同じように、被害者が集団訴訟（クラス・アクション）を起こした事である。一九九八年、二〇の都市の担当者が銃製造業者を訴えたのであり、銃が安全でなく、無差別に販売されることで、都市が負担を余儀なくされている医療コスト、警察関連の支出、そしてその他の関係する費用を銃製造業者に負担させようとする試みである。⁽³⁷⁾ 今後の動きが注目される。

「争点3——たばこの規制」

D・T・スタッドラーの区分のよれば、アメリカにおけるたばこは主に5つの時期に分けられる。⁽³⁸⁾ もちろん、タバコの発展はアメリカの政治と経済の発展と連動してきたことが重要である。まず、たばこが近代的な産業としてスタートしたのは一八八四年、ノース・キャロライナ州においてJ・B・デュークがたばこ会社を起こしたことによる。いわば大量生産のシステムにより、個人的な嗜好品から全国的に消費される商品へと転換したのである。第二の時期は一九一

表3 規制と反規制の政治学③ たばこの規制

<p>歴史的背景</p>	<p>①1884～1914年：たばこ産業の発展と拡大 ②1914～1950年：政府たばこ産業のプラスの関係 ③1950～1964年：たばこに対する不信感の増大 ④1964～1984年：連邦政府からの規制の開始、公衆衛生局の報告書（1964年） ⑤1984～ 現在：社会悪としてのたばこ、より厳しい規制へ * 政党間での格差は明確ではないが、共和党は規制にやや消極的</p>
<p>規制派</p>	<p>①多数の司法判決の展開 a) 1952～1973年： たばこ会社側の有利な対応と勝利 b) 1983～1992年： 新しい法理論の展開、チポロン事件 c) 1990年代～現在： 4つの新しい対象設定 ●たばこ会社に対する製造物責任の追及 ●喫煙による被害者たちのクラスアクション ●受動喫煙の危険性 ●喫煙による医療費支払いに対する州政府などの訴訟 ②行政機関によるリーダーシップ（公衆衛生局、連邦取引委員会など） ③受動喫煙の危険性 ④たばこ会社の企業秘密の暴露や開示 ⑤クリントン大統領のリーダーシップ ⑥1997年6月の歴史的合意</p>
<p>規制反対派</p>	<p>①たばこ会社による強力なロビー活動（連邦議会、州議会） ②たばこ会社の研究所（啓蒙や宣伝活動）、Tabacco Institute ③規制策への対応策 a) 若者や女性への拡大 b) 発展途上国、特にアジアでの市場拡大 ④訴訟戦略</p>

参照資料：棚瀬孝雄編、『たばこ訴訟の法社会学』、第2章、2000年。

D. T. Studlar, *Tabacco Control*, Chapter 1, 2002.

四年から一九五〇年までである。政府にとり、たばこが兵士の孤独や疲労を慰め、また戦意高揚に有用であることがわかり、政府がその意義を認めたとのことである。もちろん、たばこの有害性も指摘されてきたが、社会的に大きく議論されることは少なかった。

第三期からは次第にたばこに対する疑問や不信が具体的に指摘されるようになっていく。第四期は一九六四年の連邦政府の公衆衛生局が報告書が重要である。この報告書はたばこの有害性について初めて公的に警告したという歴史的には転換点となっている。

この警告を受けて、緩やかな規制がこの頃から開始した。第五期は一九八四年から現在であり、たばこを社会悪として位置づけ、より厳しい規制を導入してきている。

政党としては、共和党が規制にやや消極的、民主党が積極的とされる。しかし、南部出身で、自分の選挙区にタバコ農家を抱えるような民主党議員は、当然ながらたばこ規制については批判的であり、消極的でもある。党派的に見て、明確に分かれるわけではない。もっとも一九九二年に大統領に就任したクリントン大統領は南部出身ながら、明確に反たばこを表明した政治家として有名である。⁽³⁹⁾

たばこ規制にとり、どのような流れがあったのだろうか。基本的には司法的手段による取り組みがなされてきた。M・ギャランターによれば、これが基本的に三つの時期に区分されるといえる。⁽⁴⁰⁾ 最初の訴訟の時期は一九五四年から一九七三年とされ、情報や資金などすべての面で被告側（たばこ会社側）が有利で、原告側には不利な争いを余儀無くされたと言う。第二の訴訟が始まるのは一九八二年からであり、およそ一九九二年まで続いた。ここでは訴訟を展開する上で原告側は法理論を練り直し、また運動としても効果的な戦略を採用したとされる。このなかで唯一、連邦最高裁まで到達したのがチポロン事件（一九九二年）である。ただし、チポロン事件は原告側に不利な結果を生み出し、第二の訴訟期はピリオドを迎えることになった。

そして第三の訴訟の流れ（一九九〇年代以降から）はこれまでとは異なるアプローチを採用して始まった。またたばこ会社が秘匿していた秘密情報なども暴露されるようになり、たばこ会社の一方的に有利な体制が揺らぎ始めた時期でもあった。ギャランターによれば次の四つの主要な対象がでてきたとされる。⁽⁴¹⁾

● 個々の禁煙者によるたばこ会社への製造物責任

●喫煙者の被害や中毒などに対する損害賠償の訴えで、集団訴訟（クラスアクション）を採用した

●受動喫煙による被害（Environmental Tobacco Smoke' ETS）

●喫煙により、健康被害が生まれ、これを州政府が医療負担として対応してきた。これによる余分な医療費支出の賠償を求めるもの

クラスアクションによる裁判としては一九九三年、三つの州政府（ミシシッピ、ミネソタ、ウエスト・ヴァージニア）がたばこ企業に対し、州が負担した医療費（喫煙を理由とする疾病の治療）の支払いを求めたことによる。その後もこうした訴訟が続き、効果的な手段として評価されるようになってきた。また一九九七年六月二〇日、四〇州とタバコ企業の間で合意が成立し、以後二五年間のうちにたばこ企業が合計で三八六五億ドル（日本円では約四二兆円）の和解金を支払う、ということになった⁽⁴²⁾。ただし、これは連邦議会の承認を得る必要があったので、ただちに施行されたわけではなかった。最終的には一九九八年一二月、やや内容的には（州政府から見て）後退した合意案が成立した⁽⁴³⁾。

たばこ規制反対派は、銃規制反対派と同じように豊富な資金を持ち、またたばこ研究所という組織を設け、効果的な運動を展開してきている。またアメリカ国内での規制の強化に伴い、たばこ会社は消費者のターゲットを未成年者、若者、そして女性などへのシフトさせていると言われる。また国内での消費の減少分を海外市場、とくにアジアなどの発展途上国に求めているとされる。一九九五年の場合、生産量（七四六〇億本）のうち、約三〇％が輸出され、相当な伸び率とされる（一九八四年を一とすると、一九九九年には四倍増⁽⁴⁴⁾）。今やたばこ問題はアメリカ国内の問題からよりグローバルな争点へと変化しつつあると言う。

ところでたばこの喫煙、製造、販売については、州ごとに特殊性があるのだろうか。まず喫煙率では全国平均が二

二・八％、喫煙率が高いのはネバダ（三一・五％）、ケンタッキー（二九・七％）、オハイオ（二七・六％）の三州である。他方、全国的に見て低いのはユタ（一三・九％）、ハワイ、（一八・六％）、カリフォルニア（一八・七％）である。西部や南部では比較的高いが、北部などもほぼ全国平均に近い（ニューヨーク、二一・九％）。ユタはモルモン教徒が多いという事情があり、ハワイやカリフォルニアは健康志向が強い、ということが低喫煙率の理由であろうか。⁽⁴⁵⁾

タバコの葉は一七州で生産されている。そのうち、最大の生産州はノース・キャロライナである、全米の生産量の約四一％におよぶ。ついでケンタッキー、テネシー、サウス・キャロライナと続く。ただし、ノース・キャロライナとケンタッキーの二州だけで全体の三分の二（六六・七％）を占める、という集中型になっている。商品としてのタバコの製造は一九州で行われており、ここでもノース・キャロライナが首位を占めている。ついでヴァージニア、ジョージア、ケンタッキー、ニュー・ヨークとなっている。そして上位五位までの州だけで全体の九六・七％を占めている。タバコ葉の生産と商品としてのタバコの製造には、地域的な偏りがあるのが大きな特徴と言えよう。⁽⁴⁶⁾

三 たばこの規制方法

「たばこ規制の方法論」

たばこの規制は、立法府ではたばこ企業からの影響もあり、効果的な手段をとることが難しいようである。それに代わり、裁判という司法的手段が多く使われてきた。もちろん、ギャランターによれば司法的手段が実際に効果的に作用してきたのは一九九〇年代以降であり、長い試行錯誤と失敗のうえ現在の成功があることを忘れてはならないだろう。本論では司法的手段ではなく、一般的にどのような手段があるかについて整理してみたい。またフリッチュラーの研究が示すように、連邦行政機関の役割の大きいので、それについても紹介することにした。いわばタバコ問題への司法

的手段以外の方法についての考察である。

D・T・スタッドラーの研究によれば、行政サイドが取り得る方法には五つあると言⁽⁴⁷⁾う。ただし、法制化されたが、のちに裁判において違反とされ、施行できないものは*のマークをつけ、主要なものに限定した。ここでは基本的には連邦政府が主体である。

●規制

(1) 広告の規制

テレビ・ラジオでの広告の禁止（一九七〇年）

野外広告におけるたばこの有害性の揭示（一九七二年）

* 広告の禁止（一九八八年）

* スポンサーシップ（行事の後援）の禁止（一九九六年）

(2) 販売の規制

* 一八歳以上のみ購入可能（一九九六年）

* 自動販売機の制限（一九九六年）

* 子供向けの包装の禁止（一九九六年）

* 無料の試供品の禁止（一九九六年）

(3) 受動喫煙の規制

2時間以内の国内線フライトの禁煙（一九八七年）

国内線フライトの全面禁煙（一九八九年）

国際線フライトでの部分的な禁煙（一九九四年）

連邦政府の建物内での全面的禁煙（一九九七年）

(4) タバコ成分の規制や公表（ニコチン、タールなど）

ニコチン・タール量の箱への自発的な表示（一九七〇年）

ニコチン・タール量の広告への自発的な表示（一九七四年）

ニコチン・タール量の広告への表示（一九八四年）

*たばこについての広範な行政部の権限（一九九六年）

●財政的手段

(5) 課税

たばこ課税の増額（一九八三年、一九九〇年、一九九七年）

たばこ企業への課税（一九九八年）

(6) たばこ農家へのたばこ以外の作物への転換支援

農家への転換支援基金（一九九八年）

(7) たばこ企業への訴訟（医療費の負担など）

密輸入、不正な搬入（一九九九年）

医療費の請求（一九九八年、二〇〇〇年）

●禁煙能力の向上

(8) 禁煙プログラムの導入

コミュニティ・アクション（一九八七年、一九九一年、一九九八年）

●教育・宣伝

(9) 警告表示

警告表示（一九六五年）

警告表示の強化（一九七〇年、一九八五年）

* 警告表示の強化（一九九六年）

(10) 喫煙による被害の教育や啓蒙

●一般への啓蒙や警告

(1) 政府報告書、議会での審議、国際会議など

タバコによる健康への被害に最初の公式な理解（一九五七年）

議会におけるたばこ問題の最初の審議（一九五八年）

議会における主要な調査と審議（一九九四年）

公衆衛生局からの報告書（一九六四年以来、毎年）

その他の主要な行政機関からの報告書（一九九三年）

「連邦政府機関の役割」

連邦政府機関においては、比較的多くがたばこ規制に取り組んできた。連邦議会での規制の歩みが遅い、とすれば、行政機関の取り組みは前向きのものであったと言えるだろう。フリッチュラーの研究（邦訳は『タバコの政治学』、原

著の第四版、一九八九年）は行政機関がどのようにたばこの規制に取り組む事ができるのかを示した興味深いものである。この本は原著では第五版（さらに共著者としてJ・M・フォエルラーも執筆、刊行は一九九六年）が刊行されている。そこで邦訳をメインとしつつ、原著の第五版も見ながら検討してみよう。書名は『タバコの政治学』であるが、たばこの規制についての行政機関（連邦公正取引委員会）と議会の間での「権限委任」に関する詳細な研究である。このため学部よりは大学院レベルでアメリカの行政制度について理解を深めようとする専門書として読まれるのが適切であろう。もちろん、たばこの規制が複雑であることを知る、という点では優れた政治学の成果でもある。

まず連邦議会がたばこ規制の消極的であるにもかかわらず、行政機関がなぜ規制を推進するようなことが可能であろうか。これは連邦議会が個別の政策領域について詳細にフォローすることが容易ではないので、一定の権限を行政機関に委任（delegation of authority）したからである。フリッツチャーによれば、次のようになる。

詳細な法律条項を書き上げ、立法に伴って生じるあらゆる局面に対応しておくという、乗り越えがたい障害に連邦議会が当面していたからである。この困難を認識して、連邦議会は行政機関に対し、政策決定や規制の主導権を与えた。⁽⁴⁸⁾

政策策定権力機関による規制は法律の効力を有するものであって、議会の立法過程の最終的な結果や法廷の判決と変わらない。政策策定機関は、議会自体が放棄した委任権限によって規制法を採択できるのである。立法府の選出議員が公共の要求に応じるのを、強いロビー（院外団）が妨害することも多い。ロバート・ケネディ上院議員殺害の後、連邦議会が銃規制法の強化に努力しているとき、郵政省はその委任権限を使って、すべての銃の輸送をやめ

た。全米ライフル協会は連邦議會を何年間も押さえておくことに成功したが、郵政長官の迅速な行動によって不意打ちをくらった。⁽⁴⁹⁾

言うまでもなく、連邦憲法に従えば、立法機能は連邦議會が担うべきである。しかし、連邦政府が発足してまもなく、連邦議會が行政上のルールなどを細かく点検し、恒常的に法制化することが困難であると見いだした。その結果、一七八九年、独立戦争による傷痍軍人の処遇についてワシントン大統領に委任した。その後、行政内容が複雑になるにつれて、こうした権限の委任が進展してきたのである。最近のデータによれば、連邦議會が制定する法律数は年間で約三〇〇に過ぎないが、行政機関による規則数は約七〇〇〇に及ぶとされる。⁽⁵⁰⁾

こうした行政機関への権限の委任には二つのタイプがある。ひとつは規則を作成すること (rule-making)、他方は紛争や対立を裁定すること (adjudicatory authority) である。結果としては行政機関が議會と裁判所が担う役割を有することになる。⁽⁵¹⁾

『タバコの政治学』はたばこ広告に規制を開始しようとした連邦公正取引委員会に対し、連邦議會がこれに反対する動きを取り、さまざまな動きや対抗手段が取られたことをまとめた研究成果である。対象となるのは一九六五年制定の「たばこ包装表示広告法」(Cigarette Labeling and Advertising Act) である。一九六四年、公衆衛生局からたばこの有害性に関する報告書が提出され、商品としてのたばこ規制への弾みが生まれた。他方、一九六〇年代から連邦取引委員会もたばこ問題への規制方法を検討していた。本来、連邦取引委員会が設立された一九一四年から、議會に替わり、細かい行政上の規則が与えられている、と考えられていた。しかし、たばこ規制に反対する議會は連邦公正取引委員会の動きを制約する立法措置をとった。つまり、たばこの包装表示や広告についてはたばこ会社側がある程度譲歩するが、

他方、連邦公正取引委員会が持つ規則策定の権限を四年間は停止・剝奪する、というものであった。たばこ会社の譲歩はたばこの有害についての短いメッセージを包装に表示することを認め、両者の主張の妥協が図られたのである。ついで「たばこ包装表示広告法」の期限が切れる一九六九年には新たな法律（公衆保健たばこ喫煙法）が制定され、別のラウンドがまた繰り広げられたのである。

ここでは個別の行政機関の権限の委任について検討する余裕はないが、タバコの規制にあたり、議会や大統領よりも行政機関が比較的積極的に取り組んだきた理由とその手段が存在しているのである。以下、行政機関が取り組んだ対象について簡単にまとめておこう。⁽⁵²⁾

●連邦公正取引委員会 (Federal Trade Commission)

タバコ広告の規制、タバコ包装への警告表示（一九六五年）

●連邦通信委員会 (Federal Communication Commission)

タバコ広告のテレビやラジオでの規制

●公衆衛生局 (Public Health Service)

喫煙がおよぼす健康への被害の調査、啓蒙

L・テリー長官と一九六四年報告書（『喫煙と健康』）

●連邦航空委員会 (Federal Aviation Administration)

航空機内での喫煙席と禁煙席の分離（一九七三年）

●連邦州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission)

州と州を移動するバスの禁煙（一九七四年）

州と州を移動する鉄道の禁煙（一九七六年）

●食品医薬品局 (Food and Drug Administration)

タバコ規制には消極的

●環境保護庁 (Environmental Protection Agency)

受動喫煙のついで規制

●アルコール・タバコ・火器取締局 (Bureau of Alcohol, Tobacco, and Firearms)

たばこ税の徴収、および不正なたばこの運搬などの取締

「州政府や自治体の役割」

州政府が比較的、容易に実施できる規制策はたばこ税の引上げである。⁽⁵³⁾ たばこ税の引上げにより、喫煙をセーブしようというわけである。しかし、隣接する州においてたばこ税が低く設定してあれば、消費者はその低い州で購入することになり、規制の効果は低下してしまう。さらに他の州から多量に購入して来る場合、有効な対抗策を見つけることは難しくなる (smuggling、bootlegging と呼ぶ)。

ついで州や自治体レベルでは受動喫煙を防止するために、レストラン、職場、公共の場での喫煙を禁止したり、制限を設けることが可能である。カリフォルニアはこの点で先駆的な試みに取り組んでおり、高い評価を得ている。また若者への教育プログラムも次第に整備されつつある。一九九八年の段階で全米では七六四の条例が制定され、自動販売機の規制や販売などを対象とした。七六四の条例のうち、カリフォルニア（一五六）、ニュージャージー（一五三）、マサ

チューセッツ（一〇九）などは熱心な取り組みをしていると言えよう。⁽⁵⁴⁾

マサチューセッツのアムハースト市は一九八七年、公共交通機関からたばこ広告を全面的に禁止した。一九九八年にはアメリカ全体のなかでたばこ広告を規制する六八の条例が制定されたという。六八の条例のうち、マサチューセッツ（二四）とカリフォルニア（一四）が上位を占めている。

四 結論

本論では「規制と反規制の政治学」という視点から、アメリカ社会と政治を大きく左右してきた三つの争点を検討してきた。たばこ問題を軸として、四つの結論をまとめてみたい。

最初の結論は、中絶手術や銃の規制と反規制については、かなり複雑な憲法問題とリンクしていた。中絶手術では一九七三年のロー判決、そしてロー判決を骨抜きにするような一連の判決、そして一九八九年の判決などはその代表例であろう。タバコに関しては、当然、重要な判決ができてきているが、たばこの喫煙そのものではなく、たばこを規制する手段への疑義が判決で問われていると言えよう。これがタバコ問題と中絶手術をめぐる法的な議論を左右するポイントとなる。

第二の結論として、たばこに関する司法判決では、これまで圧倒的にタバコ会社側に有利な傾向があった。例外としてチポロン判決（一九九二年）があったが、これは唯一というべき事例であった。しかし、一九九〇年代に入り、訴訟方法や対象が拡大することでタバコ会社の行動を制約するような訴訟や判決が出現するようになってきた。司法的手段における大きなイノベーションと言えよう。反対に妊娠中絶については、一九七三年以降は基本的に後退する傾向があり、また銃の規制についても、規制派に有利な判決が続出しているわけでもない。たばこ規制派の一九九〇年代以降の

勢力拡大はこの点で興味深い。

第三としてはたばこについては、議会の不作為や遅い決定とは対照的に、連邦政府の行政機関が積極的な動きを展開してきた。とくに公衆衛生局の役割は大きいといえよう。また連邦通信委員会や連邦州際通商委員会など、それぞれの権限を行使することで、たばこ規制をより効果的に推進した。連邦議会の消極性とは対象的なものといえるだろう。連邦公正取引委員会の「権限委任」に関する議論は、たばこ規制の興味深い事例である。

最後にアメリカが連邦制度をとる限り、連邦と州の二つのレベルでの協力、そして五〇州の相互協力が不可欠であろう。一九九〇年代後半から見られるように、州政府は一致団結、協力して訴訟を起こすようになってきた。また連邦と州の協力も以前よりはスムーズになってきたようである。このため、ひとつの問題に対して連邦と州、そして複数の州が協力する、という点では望ましい方向に進んでいると思われる。他方、中絶や銃の規制ではこうした動きはなく、これまで通り、バラバラな対応方法のようである。

本論ではおもに三つの争点の政治的な流れを中心として検討してきた。個別に分析すべき課題は多くのこされているが、これは今後の課題としたい。

本論文は大東文化大学・特別研究費（課題名は「タバコ問題の今日的課題に関する研究―法律、政治、文化、哲学などとの関わりにおいて」、研究代表者は小野幸二法学部教授、研究の期間は平成一二年から平成一三年度の二年間）による研究成果をまとめたものである。貴重な研究の機会を与えていただいた大東文化大学には改めて感謝したい。またタバコ問題研究会のメンバー、特に小野教授と伊藤滋夫教授からはタバコ問題や裁判制度など含め、多方面にわたりご指導いただいた。

- (1) M. E. Rushesfsky, *Public Policy in the US*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002. アメリカにおける政策研究のモデルとして、この本を参照した。
- (2) 日本においても優れた政策研究の成果がある。特に次のものは重要な成果と言えよう。五十嵐武士、『政策革新の政治学』、東京大学出版会、一九九二年。久保文明、『現代アメリカ政治と公共利益』、東京大学出版会、一九九七年。次の研究は障害者政策を取り上げた研究である。R・K・スコッチ、『アメリカ初の障害者差別禁止法はこうして生まれた』、明石書店、二〇〇〇年。
- (3) 筆者はカナダにおける政治と政策の関連についてまとめている。加藤普章、『カナダ連邦政治』、東京大学出版会、二〇〇二年。
- (4) B. H. Craig & D. M. O'Brien, *Abortion and American Politics*, Chatham, NJ: Chatham House, 1993.
- (5) M. Tushnet, *Constitutional Issues : Abortion*, New York: Facts on File, 1996.
- (6) R. Tatalovich, *The Politics of Abortion in the US and Canada : A Comparative Study*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.
- (7) H. Henderson, *Library in a Book : Gun Control*, New York: Facts on File, 2000.
- (8) R. J. Spitzer, *The Politics of Gun Control*, Chatham, NJ: Chatham House, 1998.
- (9) 富井幸雄、『共和主義・民兵・銃規制』、昭和堂、二〇〇二年。その他には次のような研究がある。鈴木康彦、『アメリカにおける銃保持・携帯権限』、冬至書房、二〇〇三年。小籠英二、『市民と武装』、慶応義塾大学出版会、二〇〇四年。
- (10) 伊佐山芳郎、『現代たばこ戦争』、岩波書店、一九九九年。
- (11) 棚瀬孝雄編、『たばこ訴訟の法社会学』、世界思想社、二〇〇〇年。
- (12) A・L・フリッチャラー、『タバコの政治学』、勁草書房、一九九五年。英語版は共著で第五版となっている。A. Lee Fritschler and J. M. Hoefler, *Smoking and Politics : Policy Making and the Federal Bureaucracy*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1996.
- (13) R. L. Rabin & S. D. Sugerman, eds, *Smoking : Law, Politics, and Culture*, New York: Oxford University Press, 1993.
- (14) R. Kranz, *Straight Talk about Smoking*, New York: Facts on File, 1999.
- (15) D. T. Studlar, *Tabacco Control : Comparative Politics in the US and Canada*, Toronto: Broadview Press, 2002.
- (16) H. W. Stanley and R. G. Niemi, eds, *Vital Statistics on American Politics, 1997-1998*, Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1998, p. 202.
- (17) 内田満、『変貌するアメリカ圧力団体』、三嶺書房、一九九五年。R. J. Hrebenar, *Interest Groups in America* (3rd Edition),

Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1997.

- (18) 松井茂記、『ブッシュ対ゴア二〇〇〇年アメリカ大統領選挙と最高裁判所』、日本評論社、二〇〇一年。
- (19) 歴史的な概略については、次を参照した。M. C. Segers and T. A. Byrnes, eds., *Abortion Politics in American States*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, Introduction, 1995. 日本語文献としては、次を参照した。大津留智恵子、『シングル・イシュー政治の排他性』、『アメリカ研究』、二五号、一九九一年、一四三―一五九頁。
- (20) Segers and Byrnes, *Abortion Politics in American States*, pp. 5-6.
- (21) Craig & O'Brien, *Abortion and American Politics*.
- (22) ロー判決以降の動きについては、次を参照した。K. O'Connor, *No Neutral Ground?: Abortion Politics in an Age of Absolutes*, Boulder: Westview Press, 1996, Chapter 4.
- (23) Tatalovich, *The Politics of Abortion in the US and Canada*, pp. 66-73.
- (24) 緒方房子、『部分出産中絶禁止法案』(一九九五、一九九七)とアメリカのプロチョイス運動、『地域研究論集』、Vol. 2, No. 2, 一九九九年九月、一五三―一七六頁。緒方房子、『アメリカの妊娠中絶問題動向』、『帝塚山大学人文科学部紀要』、第一四号、二〇〇四年、四一―五五頁。
- (25) Tatalovich, *The Politics of Abortion in the US and Canada*, p. 111.
- (26) 富井幸雄、『共和主義・民兵・銃規制』、第V章。
- (27) Henderson, *Library in a Book: Gun Control*, p. 11.
- (28) 富井幸雄、『共和主義・民兵・銃規制』、第八章、節。
- (29) 同書、第II章。
- (30) 「短銃禁止、検察、合憲を主張」、『朝日新聞』、二〇〇二年六月一日。
- (31) 銃の規制については次の二つを主に参照した。富井幸雄、『共和主義・民兵・銃規制』、第八章、節。Henderson, *Library in a Book: Gun Control*, Chapter 2 (The Law of Gun Control).
- (32) Spitzer, *The Politics of Gun Control*, p. 137.
- (33) ATFについては連邦政府が提供しているホームページを参照した (www.atftreas.gov)。
- (34) Spitzer, *The Politics of Gun Control*, pp. 95-100.
- (35) Henderson, *Library in a Book: Gun Control*, Chapter 2.
- (36) *Ibid.*, pp. 73-75, p. 95. 事件名は *United States v. Lopez*.

- (37) *Ibid.*, pp. 28-29.
- (38) 歴史的变化については、次を参照した。Studlar, *Tabacco Control*, Chapter 1.
- (39) *Ibid.*, p. 101.
- (40) マーク・ギャランター、「アメリカたばこ訴訟の展開」、棚瀬孝雄編、「たばこ訴訟の法社会学」所収。
- (41) 同論文、三一頁。
- (42) John Broder, "Major Concessions", *New York Times*, June 21, 1997.
- (43) Studlar, *Tabacco Control*, pp. 103-111.
- (44) 伊佐山芳郎、「現代たばこ戦争」、一二二頁。
- (45) Studlar, *Tabacco Control*, p. 129.
- (46) *Ibid.*, pp. 131-132.
- (47) *Ibid.*, pp. 222-238.
- (48) フリッチュラー、「タニコの政治学」、五一―五二頁。
- (49) 同書、五二頁。
- (50) S. Welch, J. Gruhl, S. M. Rigdon and M. M. Ambrosius, *Understanding American Government*, (6th edition), Belmont, CA: Wadsworth, 2001, p. 380.
- (51) フリッチュラー、「タニコの政治学」、一一七頁。
- (52) Studlar, *Tabacco Control*, pp. 222-238.
- (53) *Ibid.*, Chapter 4.
- (54) S. A. Glantz and E. D. Balback, *Tabacco War: Inside the California Battle*, Berkeley: University of California Press, 2000.