

アメリカ議会の攻防 ― 立法過程の一断面

越路正巳

1. 米国の首都、ワシントンD. Cは政治と外交の街である。アメリカ連邦の立法・行政・司法機関はもとより、各国の大使館、政治、経済、財政に関するシンク・タンク、研究所、大学等が軒を連ねている。さらに、スミソニアン博物館を中心に多くの文化施設があり、その大部分は無料で公開されており、米国市民、外国人たちで賑わっていた。1994年の初夏から秋への4ヵ月間、同地のアメリカン大学で在外研究生活を送ることができた。

滞在中は、Prof. ThurberおよびProf. Ruskinとのインタビュー、さらには、ロースクールの研究室やライブラリーでの資料収集にとどまらず、首都ワシントンに点在する議会図書館、政治資金・選挙に関連する政府機関（F E C）、研究所、議会調査局（C R S）、民主および共和党本部、連邦議会議員事務所を訪ね、各所でのインタビューや、資料の収集に当たる機会を得た。

さて、政府機関として、White House、Congress、FBI、Pentagon (Department of Defense) が、米国市民や外国人に向けて公開されていた。入場する際には、I Dやパスポートを提示する必要もなく、ただ単にセキュリティ・チェックを受けるだけでこと足りた。議会はワシントン・モールの正面に位置し、リンカン・メモリアルと遠く向かい合っている。芝生と木立を抜けると、正面の池の前に立つことができ、白亜の殿堂に直接入ることができる。

幾度かCongressへ通ううちに、入口ロビーの一角にJanet Lankin (Montana) と名前の記された立体像が目に入った。その瞬間わたしの目は、釘づけになった。この人こそ1941年12月8日の真珠湾攻撃後の米国議会で、対日戦争決議に反対した唯一の連邦議会議員であった。パールハーバーの不意打ち攻撃は、ワシントン日本大使館の怠慢、失態により事前通告ができなかったが、米国世論は戦争ムード一色に染まった。その中で、クェーカー教徒として絶対平和主義・非暴力を貫いて決議に反対し、その後不遇な人生を歩まざるをえなかった人が、モンタナ州を代表して議会で鎮座しつづけているのだ。戦後50年を経過した今、日本国憲法の平和主義が大きく揺らいでいる折、アメリカ人とアメリカ国家の懐の深さを思い知らされたのであった。

2. 折しも、ワシントン滞在中は米国議会の第103回（1993年～94年）会期の終末期に当たっていた。多くの法案が上程されていたが、テレビ番組での民主党上院々内総務Michel議員の発言によれば、重要法案は三件に絞られていた。第一順位は医療保険法案（A Bill to

ensure individual and family security through health care coverage for all Americans in a manner that contains the rate of growth in health care costs and promotes responsible health insurance practices, to promote choice in health care, and to ensure and protect the health care of all Americans (103-S 1757 , 103-HR 3600)) であり、第二順位は犯罪防止法 (Violent Crime Control And Law Enforcement Act (P.L.103-322)) であり、第三順位は政治資金規正法案 (A Bill to Entitled the “Congressional spending limit and election on reform act of 1993” (103-S3)) であった。

アメリカでは、最高裁のバックリー・バレオ事件判決 (Buckley v. Valeo 1976) によって、政治資金 (選挙資金) の支出は自由な言論活動とみなされ、支出額の制約は何ら課されていない。そのために、テレビ・スポット広告を中心に選挙資金が、急カーブを描いて上昇し、1994年11月の中間選挙でも、全候補の運動費用総額は実に、5億8,950万ドル (約590億円) であった。最高額を支出したのは、著名実業家を夫人とするカリフォルニア州のハフィンソン (Huffington・共和党) 候補であった。同候補は金権候補の代表として、選挙運動中マスコミで広く報じられたが、約2900万ドル (約29億円) を投じたにもかかわらず、落選した。このような金権選挙に終止符を打つ目的で、政治資金 (選挙資金) について収入 (入口) と支出 (出口) の両面とも規制しようとするのが、政治資金規制法案であった。

この法案については、共和党と民主党では支持層や利害が異なり、コンセンサスを得るのが困難であった。また、それぞれの党内で、上院議員と下院議員の間では、前者の知名度が高く、かつ集金能力が高いため、両者の利害が反していることから、調整は大変に困難であった。この会期中に、上院及び下院で、政治資金改革をめぐって、異なった法案が可決されたが、両院協議会で意見の一致がみられず、廃案となってしまった。この問題をめぐっての学界、官界、議会関係者および民間団体の多様な見解については、他の機会に体系的に明らかにする予定である。

3. さて、クリントン政権は優先順位二位の犯罪防止法を成立させ、面目を施したものの、最重要法案である医療保険法案を流産させて、その統治能力が問われ、1994年秋の中間選挙で敗退する要因の一つにもなっていた。この両法案審議の推移を見ることによって、アメリカ議会の立法機能の実体を考察したい。

1994年8月25日上院で可決された犯罪防止法案の骨子は、次の通りである。①警察・犯罪捜査の強化 (135億ドル) — 6年間に10万人の警察官増員など、②刑務所などの増設・拡充 (98億ドル)、③犯罪予防プログラム (69億ドル) — ミッドナイト・スポーツ・リーグ、放課後、週末、夏休みの少年プログラム、女性に対する暴力防止など、④殺傷力の強い19種類の「襲撃用銃器」の製造・販売の禁止、⑤重犯罪を3回繰り返した犯罪者への終身刑

適用（スリー・ストライク・アウト制度）、50種類以上の犯罪に新たに死刑適用。

この法案は、8月21日には、審議手続きをめぐる下院の表決で、民主党から大量の反対票が出て、一旦は否決され成立が危ぶまれた。すなわち、特例の「修正制限規則」が可決されれば、本会議では委員会から上程された法案へ修正案提出を制限できるのである。この案件で、政権側は破れたわけである。そこで、政権の弱体化に危機感を抱いた大統領が法案成立に執念を燃やし、「犯罪対策とは別の福祉対策が含まれている」と主張し、連邦財政支出を伴う大きな政府に警戒心をいだく共和党との間で妥協の道を探った。そして、犯罪防止法対策費（予防教育費）を中心に総額330億ドルから302億ドルに削減した。

銃の所有は憲法上保障されたと主張する「銃所有派」の議員らは19種類の襲撃用銃器の禁止に強く反発していたが、犯罪防止こそ現代アメリカの緊急な課題であり、国民の付託に応えるものとする大統領や民主党指導部は、その削除を拒んだ。そのために法案の審議は難航し、政権側の多数派工作は激烈を極め、その結果日曜日夜間の開会・議決という異例の事態となった。3ヶ月後に控えた中間選挙に際して、「犯罪防止法に不熱心な共和党」という批判を避けたいという議員心理がはたらいて、35人の共和党議員が新たに賛成にまわり、法案可決となった。結果として、民主党のみならず下院共和党から、凶悪に悩む都市部の議員を中心に、政権側の立法措置をひとまず評価する声が上がった。1993年11月には、短銃の購入に際して5日間の待機期間を義務づける「ブレイデイ法」(Brady Handgun Violence Prevention Act <P.L.103-159>)が成立しており、「武器のない市民社会」に一歩近づいたことは間違いない。

しかし、依然として豊富な資金力を投入して活発なロビー活動を展開した全米ライフル協会(NRA)の反発が予想され、また、警察官の増員や犯罪予防教育などの推進には、州や各地方公共団体レベルでの新たな財政支出をもたらし、一層の財政赤字を招くとの批判がある。

現在、米国には約2億1千万丁の銃器が出まわっている。禁止されたのは19種類の「襲撃用銃器」とその模倣品であるが、一般に犯罪に使用される銃の多くは入手しやすい護身用や狩猟用の銃である。しかも、襲撃用銃器の製造・販売を禁ずるのみならず、非合法的な闇入手ルートをどう封じるかが次の課題である。

4. さて、現政権として最大の案件であり、歴代政権の懸案でもあった医療保険法は、成立を見送った。この国民皆保険は、大統領選挙公約の中で、経済の再建や、減税問題と並んでもっとも有権者にアピールしたものである。この制度はニューディール以来、最大規模の社会改革を意図したものである。アメリカは、国民全体を対象とする医療皆保険制度を実施していない唯一の先進国家である。政府が現在掌握し、支出している医療保険は、65

歳以上を対象とする「高齢者医療保険（メディケア）」と貧困者のための「医療扶助制度（メディケイド）」のみである。他の一般国民は、企業が従業員のために保険会社と契約している医療保険に入るか、個人で民間の保険に入らなければならない。しかも、社員への医療保険の加入は、経営者に義務づけられていないので、中小企業の社員には保険に入っていないものが多い。

ワシントンポスト等のマスコミの報道によれば、94年度で、医療保険非加入者は、総計約3,700万人で、全人口の15%にのぼる。現在の保険加入者でも、これまで転職や失業などで一時的に医療保険を失った者は多く、政府の提案する国民皆保険への期待は、大変に熱いものがある。また、近年アメリカの医療費が高騰して、個人や企業の支払う保険料が個人の家計や企業経営の大きな負担となり、また、メディケアへの支出の急増が政府の財政を圧迫していることから、医療保険制度の改革は緊急の政治案件となっていた。

そこで、大統領夫人を長とする医療保険改革作業グループが組織され、改革案の作成に着手したのであった。1993年5月に発表された当初案の骨子は、健康保険を民間業者から購入することを前提に、国民皆保険と医療費コストの削減を目指したものである。前者については、①1998年までに米国民全員の保険加入、②企業の経営者による社員保険金の8割負担であった。後者の医療費コストの削減については、①大統領の任命する「全国保険委員会」が保険医療の標準パッケージの内容とコストを定める、②医療利用者と医療提供者との交渉の仲介を行う「保険連合」を設立する、そこでは民間の保険プランをチェックし、情報を提供して利用者が安価で良質な医療保険を選択し購入できるようにするものであった。さらに、民主党の女性議員シュロッダー女史（P.S. Schroeder）などが妊娠中絶にも保険の適用をひろげるべきだとの見解を明らかにし、推進グループの意見も多彩であった。

この改革案は、ニューディール期の社会政策のシステムを連想させる。即ち、新たな分野での国民生活に保障を与えるために、連邦政府は介入する。しかし、民間の経済・社会活動を直接規制することを自制し、むしろ、社会的弱者の組織化を促し、社会的強者と対等に交渉して、自ら利益を確保するシステムを形成することである。本案の実現には5年間で7,000億ドルの連邦財政支出を予定していた。他方この財源として、メディケアの支出削減（医師・病院などへの支払）、たばこ消費税への賦課が検討されていた。この面から、病院経営者、医師、たばこ産業ロビーから反発があり、さらには連邦財政支出の増加（増税）を警戒するエスタブリッシュメント、保険既加入者からの反発もあった。また、大きな政府に繋がるとして、共和党からの激しい反対にも遭った。

「国民皆保険を保障しない法案が議会から送られて来ても、署名を拒否する」と、一時は大見栄をきった大統領も情勢の悪化を認識し、民主党のMichel上院々内総務の提案した

「2000年までに国民の95%加入実現」の妥協案で打開の途を見出そうとした。しかし、共和党からの同調者（クロス・ボーティング）は多くは見込めず、成立の途はとざされた。結果として、アメリカ社会の底辺にうごめく黒人層、極貧プアーホワイトといった社会的弱者に光をあてることができなかった。アメリカ社会の上流階級、大多数の中産階級が彼等を見捨てたと言ってもよいであろう。ここにも、アメリカ社会の分裂とエゴの蔓延を見ることがきる。

5. 103議会での三件の重要法案は、三者三様の異なる結末を迎えたが、この過程を考察すると、いくつかの興味深い憲法上のポイントが浮かび上がってくる。これらを簡単にコメントしたい。

現代の議会においては政党が中心的機能を果たし、議会意思（国家意思）の形成に寄与していることは周知の事実である。アメリカ憲政史上に最初に登場してきた建国者達は、いみじくも古典的名著「The Federalist」で述べられているように、政党とは徒党集団であり、国民代表議会にとって邪魔、邪悪なものと考えていた。現在は、連邦憲法にこそ明文規定はないものの、連邦法・州法において「公的性格」が保障され、大統領をはじめとする各種公職の予備選挙（プライマリ）および本選挙が公費で運営され、候補者に公費助成が与えられている。

さて、現代アメリカの政党政治は民主党、共和党によって運営されているが、国民皆保険に伴う政府の介入、犯罪防止法等による銃器規制および政治資金の規制について、個々の議員はともかく政党全体としては、前者は積極的、後者は消極的と分類できる。両政党は現在、二大政党制の下で、政権交代を繰り返しているわけであり、自由主義経済政策をとっている点で、共通性を有している。そこでは党派を超えたクロス・ボーティング（cross voting）がしばしば見られる。

両政党の相違について、よく言われることであるが、民主党はゴール（到着点、最終的分配）の平等を実現しようとするに対して、共和党はスタートライン（出発点、機会）の平等を目指しているといえる。これは近代法思想の命題でもある自由と平等の問題でもあり、自由を優先するのか、平等を優先するのかの課題である。健康保険を例にとると、歴代の民主党政権は、政府管掌の健康保険制度の実現を目指して来た。人間生活を維持するのに、健康や病気は基本的条件であるから、私企業に任せておけないという考え方である。Franklin Roosevelt大統領が約50年前に提唱して以来、「Great Society」を旗印にしたJhonson大統領の時代にやっと、65歳以上の老人保険が実現した。その後も、Edward Kennedy議員などを中心に、民主党は一貫して実現を目指していたが、1994年に至って初めて法案として結実し、議会に提出することができたが、共和党の反対で挫折した。

共和党のイデオロギーは、弱者救済という形で、政府が国民生活に介入すること自体が問題なのである。国民に自由に活動できる場を保証すれば、自らの知恵をエネルギーによって、困難を乗り越え、社会を活性化し、繁栄を導くという信念である。Reagan大統領は、80年代初頭、「America is Back (アメリカはよみがえる)」というキャッチフレーズの下で、「小さな政府」や規制緩和の実現、民間活力の利用を推進した。電話会社の分割、航空業界の自由化、銀行金利の自由化が、この時代断行された。自由競争によって社会の活力を取り戻そうとするもので、それが第103議会での政府の規制・介入法案反対へと繋がっていたわけである。

もっとも、深南部選出の民主党議員は一般的に保守的といわれ、民主党のなかでも特異な存在である。またアメリカの政党は議員の個人後援会の連合組織のようなものであるから、日本の政党のように中央集権体制を採っていない、したがって両政党とも日本のような党議拘束を実施せず、また実施することも不可能である。

アメリカの議員の議事規則には特別なものがある。上院は下院と異なり、討論時間に制限はない。議員は好きなだけ演説することができるし、その内容は法案と密接な関係がなくても構わない。そのため、少数派の議員が法案についての討論を無制限に続けることができる。意図的な妨害演説はFilbuster (フィルバスター) と呼ばれる。

フィルバスターはCloture (クロチュア・討論規則) と呼ばれる上院規則の条項によって阻止することができる。クロチュアは議員の6分の1以上で発案し、3分の2以上の賛成で可決できる。したがって、3分の1の議員か、その案件に出席しないか或いは反対すれば、討論は中止できない。それ故、議会の陣営は上院で3分の1を確保すれば、引き延ばし戦術で法案を葬ることができる。第103議会では、共和党は上院でのフィルバスターをチラつかせつつ、犯罪防止法の修正をかちとり、医療保険法案を断念させたのであった。

1 議会 (2年間) に約2万件の法案が提出され、このうち最終的に議会を通過するのは約5%に過ぎない。議会の処理する議案の複雑さとそれに費やすエネルギーは驚嘆すべきものがある。民意の大きなうねり — 多文化主義を背景に、富裕階級と貧困階級、そして両者にはさまって混乱・動揺する中流階級迷走。このことは、92年選挙における共和党大統領から民主党大統領へのバトンタッチ、さらに94年選挙における民主党議会から共和党議会への交代に如実に見ることができる。まさに開かれたマス・デモクラシー社会の壮大な実験場と言えるであろう。