

## 「民主主義のジレンマ」とアメリカ政治外交

島 村 直 幸

### はじめに—トクヴィルの「民主主義のジレンマ」

「民主主義国家に特有の性質は数多くあるが、およそ外交政策はそうした特質をほとんど必要としない。むしろ逆に、外交政策は民主主義国家の苦手とするような特質を十分に行使することを必要としている」（アレクシス・ド・トクヴィル）

19世紀前半、フランスの政治思想家トクヴィルは、将来、国際経済が相互依存の時代となり、アメリカ本土が脅威にさらされた時には、アメリカが対外政策で深刻なジレンマに直面すると予測していた。国内で「自由」と「平等」を保障する自由民主主義の政治制度は、対外政策をスムーズに遂行していく上では甚大な障害をもたらすというわけである<sup>1)</sup>。1788年に発行されたアメリカ合衆国憲法は、立法府と行政府（アメリカ議会と大統領）との間で、内政と外交の権限をほぼ等しく分立させ、共有させた。たとえ

---

<sup>1)</sup> トクヴィルは、アメリカが抱える対外政策上のジレンマは、国際システムの中心であるヨーロッパから大西洋で隔てられた特殊な地政学的な位置がゆえに十分に克服できると考えていた。しかし同時に、世界がアメリカとロシアに二分される可能性を予測していたトクヴィルは、将来、アメリカが国内で「権力の分立」と「抑制と均衡」の非効率な政治制度に悩まされる可能性を指摘することも忘れていなかった。Alexis de Tocqueville (translated by George Lawrence), *Democracy in America*, Harper Perennial, 1996 [1835/39], pp. 226-230, 412.

ば、予算編成や通商規制、宣戦布告などの権限は、憲法上、大統領ではなく、アメリカ議会にある。こうした「権力の分立 (separation of powers)」ないし「権力の共有 (share of powers)」によって、アメリカの政治制度は、アメリカ議会と大統領との間で「抑制と均衡 (check and balance)」が働くように企図されている<sup>2)</sup>。そのため、大統領は、対外政策をスムーズに遂行してく上で、恒常的にアメリカ議会を説得し、コンセンサスの形成を目指す必要がある<sup>3)</sup>。

トクヴィルが指摘したアメリカが抱える対外政策上のジレンマを、国際政治学者のマスタンデューノは、「民主主義のジレンマ」と呼んだ<sup>4)</sup>。「民主主義のジレンマ」を克服するためには、建国から19世紀までにアメリカ外交が伝統的に採用したように、「孤立主義」で国際社会から自らを隔離するか、第二次世界大戦後の米ソ冷戦が開始され激化した時期に見られたように、超党派のコンセンサスに基づいて、大統領とアメリカ議会との協力を持続させるしか手立てはない。反共のコンセンサスが存在した冷戦の前期は、歴史的に、アメリカ外交が「民主主義のジレンマ」を比較的に免れて

<sup>2)</sup> 「建国の父」の一人で、強力な行政権限を主張していたアレクサンダー・ハミルトンでさえ、『ザ・フェデラリスト』の中で、大統領の権限は限定的なものであると論じている。A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン（斉藤眞・中野勝郎訳）『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999年、第70編。

<sup>3)</sup> 戦争や条約の問題は、リー・ハミルトン元下院議員によれば、アメリカ議会と大統領との間で、「創造的な緊張」関係を保ちつつ、お互いの協力を必要としている。Lee H. Hamilton with Jordan Tama, *A Creative Tension: The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Woodrow Wilson Center Press, 2002. また、政治学者ニュースタッドによれば、大統領の権力はあくまでも「説得する権限」にすぎない。さらに、大統領とアメリカ議会の諸権限は「分割された」ものというよりも「共有された」ものであると指摘される。Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, The Free Press, 1990, pp. 32-49, 191-199.

<sup>4)</sup> Michael Mastanduno, “The United States Political System and International Leadership: A ‘Decidedly Inferior’ Form of Government?,” G. John Ikenberry, ed., *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, Fifth Edition, Pearson Longman, 2005, pp. 248-249.

きた時期だと理解できる<sup>5)</sup>。

しかし、1970年代初頭、ベトナム戦争の敗北とウォーターゲート事件を背景として、「帝王的大統領制 (imperial presidency)」に対し、対外政策でアメリカ議会が「復権 (resurgence)」の動きを見せた。これ以降、超党派の反共のコンセンサスが、次第に溶解していった。1973年11月の「戦争権限決議 (War Powers Resolution)」と1974年7月の「議会予算統制法 (Congressional Budget & Impoundment Act)」は、憲法上、アメリカ議会に付与された本来の権限を取り戻す、象徴的な動きであった<sup>6)</sup>。また、70年代は、さまざまな利益集団が内政だけではなく、対外政策の分野でも活発なロビイングを展開し始めた時期でもある<sup>7)</sup>。背景には、国際的な相互依存の深化と、それにとまなう国際問題の国内政治化ないし国内問題の国際政治化があった。こうして、「民主主義のジレンマ」が、アメリカ政治外交を鋭く制約する時代に突入した。ベトナム戦争後の冷戦後期にも、大統領がアメリカ議会を説得し、国内である程度の指導力を行使できたのは、マスタンデューノによれば、国際的な指導力を行使する「責務」が大統領とアメリカ議会との間で、まだ緩やかに共有されていたからであった<sup>8)</sup>。このため、冷戦の終結は、アメリカ外交がより

---

<sup>5)</sup> Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-34; Cecil V. Crabb, Jr., Glenn J. Antizzo and Leila E. Sarriddine, *Congress and the Foreign Policy Process: Modes of Legislative Behavior*, Louisiana State University Press, 2000, pp. 81-101. 島村直幸「〈書評論文〉アメリカ議会と対外政策プロセス」『国際政治』第133号、2003年、157-170頁も参照。

<sup>6)</sup> 「戦争権限決議」は、ニクソン大統領の拒否権を「乗り越え (override)」、事実上、法律となった。そのため、「戦争権限法」とも呼ぶ。James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 24-32; Crabb, Antizzo and Sarriddine, *Congress and the Foreign Policy Process*, pp. 39-50.

<sup>7)</sup> John T. Tierney, “Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy,” Randall B. Ripley and James M. Lindsay, eds., *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, The University of Michigan Press, pp. 89-111.

<sup>8)</sup> Mastanduno, “The United States Political System and International Leadership,” pp. 257-265. 「ベトナム後」のアメリカ政治外交については、松岡完『ベトナム症候群』中公新書、2003年を参照。「議会の復権」についても詳しい。

一層、「民主主義のジレンマ」に直面する時代に突入することを予感させた<sup>9)</sup>。

## 1、議会による「抑制と均衡 (checked and bakanced)」の限界？

1989年秋の「東欧革命」と「ベルリンの壁」崩壊、そして冷戦の終結は<sup>10)</sup>、アメリカの国内政治では、特に共和党保守派にとって、「レーガン主義」が神格化されていく契機となった<sup>11)</sup>。「レーガン主義」の下、国内政治では「小さな政府」路線が基調となり、対外政策では「強いアメリカ」と「力による平和 (peace through strength)」のアプローチが重視されていくこととなった<sup>12)</sup>。「財政保守」と「社会保守」とで分裂しがちであった共和党は、「レーガン主義」に基づき、党内で大同団結を目指すことが可能となっていく<sup>13)</sup>。こうして、1994年11月の中間選挙での共和党多数議会の成立と、2000年11月の大統領選挙・議会選挙での共和党による「統一政府 (unified government)」の実現へとつながる保守の流れが醸成された<sup>14)</sup>。また冷戦後、民主党のクリントン政権の下でも「小さな政府」路線は基本的に継承され、90年代半ばま

---

<sup>9)</sup> 政治学者カーターによれば、冷戦期の1946-82年から冷戦後の1992-95年にかけて、アメリカ議会が大統領の政策を「黙認」した事例は34%から24%に低下し、逆に「抵抗」した事例は31%から39%まで上昇した（「独立」した事例も24%から28%まで上昇した）。Ralph G. Cater, “Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy,” James M. Scott, ed., *Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Duke University Press, 1998, p. 111.

<sup>10)</sup> 冷戦の終結と「ブッシュ・シニア外交」については、George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Vintage, 1998.

<sup>11)</sup> Newt Gingrich and Steve Penley, *Ronald Reagan and the American Ideal*, John F. Blair Publisher, 2011.

<sup>12)</sup> 「レーガン外交」については、Ronald Reagan, *An American Life: The Autobiography*, Simon & Schuster, 1990.

<sup>13)</sup> Martin Anderson, *Revolution: The Reagan Legacy*, Expanded and Updated, Hoover Press, 1988; Peter J. Wallison, *Ronald Reagan: The Power of Conviction and the Success of His Presidency*, Westview, 2004.

<sup>14)</sup> Eric Foner, *The Story of American Freedom*, W.W. Norton & Company, 1998, pp. 320-332.

でアメリカ経済が再生された。1996年11月の大統領選挙で再選を目指すクリントン大統領は、1995年1月の一般教書演説で「大きな政府の時代は終わった」と指摘した<sup>15)</sup>。保守とりベラルの間に「第三の道」をとる「三角測量 (triangulation)」戦略で議会共和党の保守政策の取り込みを図った<sup>16)</sup>。90年代後半以降には、2期目のクリントン政権の下で、「グローバリゼーション」が加速し、アメリカ経済は「新自由主義」の時代へと本格的に突入した<sup>17)</sup>。

「9.11」同時多発テロの後、「帝王的大統領制」が復活したが、アメリカ議会は対外政策で「復権」の動きをほとんど見せていない。2004年11月の大統領選挙では、イラク問題が争点となったが、現職のW.ブッシュ大統領が再選された。2006年11月の中間選挙では、民主党が12年ぶりに上下両院で多数党となった。しかし、第110議会（2007-09年）では、2008年11月の大統領選挙と議会選挙を控えて、民主党のリベラル派の勢力と議会指導部は戦略的に自制した。また第111議会（2009-11年）では、「100年に一度の金融危機」とも指摘される世界金融危機と世界同時不況に直面して、アメリカ議会はオバマ大統領の指導力に対して、「最初の100日間」とその後、本格的な抵抗は差し控えてきた。さらに、2011年11月の中間選挙では、特にオバマ政権の「大きな政府」路線に反発した「茶会 (tea party)」運動が盛り上がりを見せた。そのため、政権与党で議会多数党であった民主党は、下院で敗北し、少数党へと転落した。上院ではかろうじて民主党多数議会在維持されたが、下院ではこうして、共和党多数議会在成立した<sup>18)</sup>。ただし、結論から言って、イラク戦争とアフガニスタン戦争を同時に戦い（そ

---

<sup>15)</sup> Arthur B. Laffer, Stephen Moore and Peter J. Tanous, *The End of Prosperity: How Higher Taxes Will Doom the Economy-If We Let It Happen*, Threshold Editions, 2008, p. 118.

<sup>16)</sup> Dick Morris, *Behind the Oval Office: Getting Reelected against All Odds*, Renaissance Books, 1999.

<sup>17)</sup> 納家政嗣 「『ポスト冷戦』の終わり」『アステイオン』2009年、70号、8-26頁。

<sup>18)</sup> 2010年11月中間選挙の評価については、『海外事情』2010年12月号（「特集：中間選挙と米国の内政」）に所収の論文を参照。

れぞれ撤退の構想を掲げてはいるが)、「テロとの戦い」が事実上まだ継続している。そのため、下院では共和党多数議会になったが、アメリカ議会は、オバマ政権の対外政策に対して、意義のある「抑制と均衡」を働かせてきたわけではない(2011年3月19日以降のリビア空爆をめぐることは、議会共和党の保守派は地上軍投入に慎重なオバマ政権よりもむしろ強硬な姿勢を見せている<sup>19)</sup>。また5月1日オサマ・ビン・ラディン暗殺劇をめぐることは、共和党もオバマ政権の政策を基本的に賞賛している<sup>20)</sup>。

こうして、「抑制と均衡」が機能していない(unchecked and unbalanced)政治状況は、はたしていつまで持続するのか<sup>21)</sup>。「9.11」同時多発テロの衝

---

<sup>19)</sup> *International Herald Tribune*, March 20, 2011. ブレジンスキー元国家安全保障問題担当大統領補佐官は、オバマ外交を「W.ブッシュ外交から大きな改善が見られた」として肯定的に評価している。Albert R. Hunt, “Evaluating Obama on Foreign Policy,” *International Herald Tribune*, April 18, 2011.

<sup>20)</sup> *International Herald Tribune*, May 3, 2011. オバマ政権の「テロとの戦い」は、「W.ブッシュ政権の対外政策と区別がつかない」「W.ブッシュ=オバマ・コンセンサスだ」と批判する意見もある。Ross Douthat, “Whose Foreign Policy Is It?,” *International Herald Tribune*, May 10, 2011.

<sup>21)</sup> Frederick A. O. Schwarz, Jr. and Aziz Z. Hug, *Unchecked and Unbalanced: Presidential Power in a Time of Terror*, the New Press, 2007, pp. 1-9; Seth Weinberger, *Restoring the Balance: War Power in an Age of Terror*, Praeger, 2009; Seth Weinberger, *Restoring the Balance: War Power in an Age of Terror*, Praeger, 2009; James M. Lindsay, “The Shifting Pendulum of Power: Executive-Legislative Relations on American Foreign Policy,” Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Fifth Edition, Rowman and Littlefield, 2008, pp. 199-211; James M. Lindsay, “From Deference to Activism and Back Again: Congress and Politics of American Foreign Policy,” Eugene R. Wittkopf and James M. McCormick, eds., *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, Fourth Edition, Rowman and Littlefield, 2004, pp. 183-195; Peter Irons, *War Powers: How the Imperial Presidency Hijacked the Constitution*, Owl Books, 2005; Arthur C. Milton, ed., *The War Powers Resolution after Thirty-Six Years: Defense, Security and Strategy*, Nova Science Publishers, Inc., 2010; Jeremiah E. Sanders ed., *War Powers Resolution after 34 Years and the Continuing Political Debate: Congressional Policies, Practices and Procedures Series*, Nova Science Publishers, Inc., 2010; Catherine Banks, *The War Power Resolution: The Congressional Role over the Use of Military Force*, VDM Verlag Dr Müller, 2008; Vidtor M. Hansen and Lawrence Friedman, *The Case for Congress: Separation of Powers and the War on Terror*, Ashgate, 2009.

撃が次第に希薄化していく中で、こうした反古典的な政治状況が、比較的長く継続するとは思えない。アメリカ政治外交はいつ、いかなる問題をめぐって、「民主主義のジレンマ」に再び直面するのか。以下、本稿では、まず冷戦後のアメリカ政治外交での共和党と民主党、保守とリベラルとのせめぎ合いの比較的最近の歴史的な経緯を踏まえ、次いで1970年代以降のアメリカ政治外交の「変革」についてより歴史的な文脈から分析を深めたい。

## 2、冷戦後、「保守の時代」から「リベラルの時代」へ？

2008年11月の大統領選挙でオバマ大統領候補が訴えた“change”が「変化」ではなく、「変革」と訳されたことは、歴史的な転換が期待されていたのではないと思われる。ただしここでは、「変革」を2008年大統領選挙にのみ限定せずに、冷戦後のアメリカ国内政治の歴史的な変遷の文脈の中で位置づけてみたい。レーガン政権で「保守の時代」へ、オバマ政権で「リベラルの時代」へという単純な構図ではない、ということを明らかにしたい。

冷戦後はじめての大統領選挙となった1992年11月の選挙では、「ニュー・デモクラット」として民主党の再生を掲げ、「変化」を訴えた民主党のクリントンが勝利した<sup>22)</sup>。上下両院とも民主党が多数党を維持したため、第103議会（1993-95年）は、民主党による「統一政府」の政治状況となった。「医療保険制度改革」など、リベラルな重要法案をアメリカ議会で可決する歴史的な機会と受け止められた<sup>23)</sup>。だが、クリントン政権初期の「統一政府」は2年間しか継続しなかった。医療保険制度改革での民主党の躓きは、共和党保守派から「大きな政府」に対する批判を強め、共和党を大同団結させる契機となった（2010年11月中間選挙をめぐるアメリカ政治状況と酷似している）。議会共和党は、1994年11月の中間選挙に向けて、10項目の政

---

<sup>22)</sup> Bill Clinton and Al Gore, *Putting People First: How We Can All Change America*, Random House, Inc., 1992.

<sup>23)</sup> Hilary Radom Clinton, *Living History: Memoir*, Scribner, 2004.

策綱領「アメリカとの契約 (*Contract with America*)」を掲げ、大幅減税や財政均衡など「小さな政府」路線の内政の指針と「強いアメリカ」を目指す外交方針を提示した<sup>24)</sup>。具体的な対外政策としては、第一に国連での「平和維持活動 (PKO)」の指揮下に米軍を配置しないこと、第二に「本土ミサイル防衛 (NMD)」を積極的に推進すること、第三に「北大西洋条約機構 (NATO)」を東方拡大させることが約束されていた。ここでは、冷戦後にアメリカ議会が大統領に対して、対外政策の分野で議題設定する役割を担ったことが特に注目される<sup>25)</sup>。

1994年11月の中間選挙は「歴史的な」議会選挙となり、下院で40ぶりに民主党が敗北し、共和党が多数党となった。1955年から95年まで下院では、民主党多数議会が維持され（「アメリカ版55年体制」）、共和党は「永遠の野党」であった。これ以降、第104議会（1995-97年）から第106議会（1999 - 2001年）までの6年間、＜民主党のクリントン大統領と共和党多数議会＞という組み合わせで、「分割政府 (*divided government*)」の政治状況となった。「分割政府」では、「統一政府」の政治状況に比べて、内政と外交で重要な法案や政策の実現が相対的により困難となる<sup>26)</sup>。このことは、アメリカ外交が「民主主義のジレンマ」により直面するということの意味する。現実には、アメリカ議会は、第105議会（1997-99年）で、「ファスト・トラック」と呼ばれる多国間の通商権限を大統領に付与せず、上院では「包括的核実験禁止条約 (CTBT)」の批准が否決されてしまった。「議会の復権」と呼ぶほど深刻な挑戦ではなかったが、「民主主義のジレンマ」は現

---

<sup>24)</sup> Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey, and the House Republicans to Change the Nation, *Contract with America: The Bold Plan*, Times Books, 1994, esp. pp. 7-13; 吉原欽一『現代アメリカの政治権力構造—岐路に立つ共和党とアメリカ政治のダイナミズム』日本評論社、2000年、76-81頁。

<sup>25)</sup> 島村直幸「冷戦後の大統領と議会—共和党多数議会の成立とクリントン政権の外交」吉原編著『現代アメリカの政治権力構造』、200-202頁。

<sup>26)</sup> Richard S. Conley, *The Presidency and Congress and Divided Government*, Texas A&M University Press, 2003.



出したとすることができる<sup>27)</sup>。

2000年11月の大統領選挙は、共和党のW.ブッシュと民主党のゴアとの間で“大接戦”となり、「赤と青」に分断された保守トリベラルの対立を浮き彫りとした<sup>28)</sup>。上院の選挙結果も、「50対50」で引き分けであったことは、二大政党の「勢力伯仲」の政治状況をまさに象徴していた。こうした選挙の結果、共和党による「統一政府」の政治状況が実現した<sup>29)</sup>。2001年5月共和党のジェフォース上院議員の離党劇で、選挙を経ずに上院が一時的に民主党多数議会となった。しかし、「9.11」同時多発テロ後の2002年11月の中間選挙では、共和党が再び上下両院で多数党の地位を獲得し、第108議会(2003-05年)では、「統一政府」の政治状況が復元された。中間選挙直前に上下両院がイラクでの武力容認決議を可決していたため、共和党は選挙の結果、イラク開戦に対して有権者の信任を得たと解釈できた。2003年3月にイラク戦争が開戦され、戦後復興が行き詰まりを見せていたが<sup>30)</sup>、2004年11月の大統領選挙と議会選挙でも、共和党が勝利した。W.ブッシュ大統領が再選され、議会では共和党多数議会が維持された。イラク戦争が選挙の争点となったが、2004年の時点では民主党は共和党を論破することができなかった<sup>31)</sup>。第109議会(2005-07年)は、共和党の「統一政府」が継続された。

ところが、2006年11月の中間選挙では、議会選挙であるにもかかわらず、「イラク問題」が再び選挙の争点となり、アメリカ議会の上下両院で民主党が12年ぶりに多数党となった。こうして、第110議会(2007-09年)は、<共和党のW.ブッシュ大統領と民主党多数議会>という組み合わせで、「分割政

---

<sup>27)</sup> I. M. Destler, “Congress and Foreign Policy at Century’s End: Requiem on Cooperation,” Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, Seventh Edition, CQ press, pp. 322-327.

<sup>28)</sup> George W. Bush, *A Charge to Keep*, William Morrow and Company, Inc., 1999.

<sup>29)</sup> 久保文明「2000年大統領選挙と連邦議会選挙の分析」『国際問題』No.491、2001年2月、2-19頁。

<sup>30)</sup> Rajan Menon, *The End of Alliances*, Oxford University Press, 2007.

<sup>31)</sup> 吉原欽一『現代アメリカ政治を見る眼—保守とグラスルーツ・ポリティクス』日本評論社、2005年、第1章。

府」の政治状況となった<sup>32)</sup>。W.ブッシュ大統領は、ラムズフェルド国防長官を事実上更迭し、共和党穏健派で現実主義の外交を主張するゲーツを新しい国防長官に任命して、イラク政策の見直しに着手した。イラクにアメリカ軍を増派し、治安を回復した上で、段階的に撤退を図る構想が打ち出された。また、強硬路線をとってきた北朝鮮政策も、「テロ支援国家」の指定を解除するなど、対話路線へと大きく変更された<sup>33)</sup>。こうした「現実主義」と「対話」路線の対外政策は、民主党のオバマ政権と継続性が観察できることが注目される。

2008年11月の大統領選挙では、民主党のオバマが共和党のマケインに勝利した。2008年大統領選挙は、「イラク問題」が争点となり、2007年の時点から「前倒し」で異例の盛り上がりを見せていた。しかし、大統領選挙直前の2008年9月15日に「リーマン・ショック」が起これ、イラク問題は決定的な争点とはならなかった<sup>34)</sup>。「リーマン・ショック」の当日に、「アメリカ経済のファンダメンタルズは強力だ」と失言した共和党のマケインには不利に働き、「アメリカの再生」を前面に掲げていた民主党のオバマに有利に働く形となった<sup>35)</sup>。また、議会選挙でも民主党が多数党を維持し、第111議会では、民主党による「統一政府」の政治状況が実現した。上下両院で議席を伸ばした民主党は、オバマ大統領誕生の「コートテール効果」の恩恵を受けた形の選挙結果となった。特に上院では、2009年6月に未確定であったミネソタ州上院議員が民主党の勝利となり、民主党系無所属の1名を加えて「60議

<sup>32)</sup> 中山俊宏「民主党多数議会と党派政治の行方」『海外事情』2006年12月、2-15頁。

<sup>33)</sup> Bob Woodward, *The War Within: A Secret White House History 2006-2008*, Simon & Schuster, 2008.

<sup>34)</sup> 前嶋和弘「本選挙と選挙運動—争点とその変化」吉野孝・前嶋和弘編著『2008年アメリカ大統領選挙—オバマの当選は何を意味するのか』東信堂、61-63頁。

<sup>35)</sup> バラク・オバマ（棚橋志行訳）『合衆国再生—大いなる希望を抱いて』ダイヤモンド社、2007年、特に第5章「再生のための政策」を参照。対外政策についての第8章では、現代のアメリカ外交に理念が欠如している点を批判している。また、大津留（北川）智恵子「内政と外交の流れ—一九九二～二〇一〇年」久保文明編『アメリカの政治 [増補版]』弘文堂、2011年、228-260頁も参照。

席」の絶対安定多数を確保することになった。「フィリバスター」と呼ばれる議事進行妨害を阻止することがいつでも可能となり、オバマ政権の議会対策はより大胆な見通しを立てることができるようになった。そのため、内政の最優先課題として「医療保険制度改革」を位置づけ、2009年以内の法案成立を目指し、同時に金融規制改革や地球温暖化防止の関連法案も同じく年内の成立が期待された。しかし、こうしたシナリオは早くも、8月25日のエドワード・ケネディ上院議員の死去で見直しを迫られることとなった。マサチューセッツ州の補欠選挙が5か月後に実施されるまで、民主党は上院で「60議席」に1議席足りないまま、重要法案の審議を進行させていかなくてはならない、より困難な政治状況に直面したのである<sup>36)</sup>（そのため、「医療保険制度改革法案」など重要法案の可決は、オバマ政権が目標とした2009年内には実現せず、2010年の議会まで持ち越されることになった<sup>37)</sup>）。

2010年11月2日の中間選挙では、下院で民主党が敗北し、共和党多数議会となった。上院では民主党多数議会がかろうじて維持された。背景には、第一に、オバマ政権が「100年に一度の金融危機」に直面する経済状況下で、2009年2月以降に大規模な財政出動を断行したこと、第二に、同年3月以降にアメリカン・インターナショナル・グループ（AIG）やジェネラル・モーターズ（GM）など大企業救済のため公的資金を投入したこと、第三に、2010年3月21日に歴史的な「医療保険制度改革法案」をアメリカ議会の下院で可決させ（3月23日に署名）、リベラルな政策革新を成し遂げたこと<sup>38)</sup>、さらに第四に、こうしたオバマ政権の「大きな政府」路線に反発した有権者たちが草の根の「茶会（Tea Party）」運動を全国レベルで展開し、「小さな政府」路線を掲げる共和党保守派を勢いづかせ、議会民主党を窮地に追

---

<sup>36)</sup> *International Herald Tribune*, August 26, 2009.

<sup>37)</sup> 砂田一郎『オバマは何を変えるか』岩波新書、2009年；長谷川千春『アメリカの医療制度—グローバル化と企業保障のゆくえ』昭和堂、2010年。

<sup>38)</sup> *International Herald Tribune*, March 22, 2010; *International Herald Tribune*, March 24, 2010.

い込んだということがあった<sup>39)</sup>。さらに外交では、2009年4月5日に「プラハ演説」で「核兵器なき世界」を訴え<sup>40)</sup>、2010年4月12-13日に「核安全保障サミット」をワシントンD.C.で開催して「核不拡散」体制の再構築を目指した<sup>41)</sup>。特に2010年3月26日には、米露間で「START後継条約」が調印されている<sup>42)</sup>（同年12月30日に上院で批准<sup>43)</sup>）。こうして、オバマ政権の一連の歴史的な政策の成果は、有権者にはあまり評価されていない<sup>44)</sup>。また、オバマ政権1期目の中間で、アメリカ政治は、＜民主党大統領と（下院での）共和党多数議会＞という部分的な「分割政府」の相対的により厳しい政治状況となったのである。

### 3、アメリカ政治外交の「変革」の歴史的な文脈—「イデオロギーの分極化」

次に、こうしたアメリカ国内政治の「変革」の軌跡を、1970年代以降の二大政党の変容を中心とした、より長い歴史的な文脈の中にさらに位置づけてみたい。

1970年代以降のアメリカ政治は、「政党再編成（party realignment）」の議論によれば、1930年代から60年代までの「リベラルの時代」から、1968年以降の「勢力伯仲」の時代に突入した、と大きく理解することができる。19世紀半ばの南北戦争以降、アメリカ政治では、共和党と民主党の二大政党制が定着し、30年強のサイクルで“保守”と“リベラル”の時代が繰り返

---

<sup>39)</sup> 『海外事情』2010年12月号に所収の論文に加えて、渡辺靖『アメリカン・デモクラシーの逆説』岩波新書、2010年；上坂昇『オバマの誤算—「チェンジ」は成功したか』角川oneテーマ21、2010年、第2章を参照。

<sup>40)</sup> 三浦俊章編訳『オバマ演説集』岩波新書、2010年、第6章を参照。

<sup>41)</sup> *International Herald Tribune*, April 14, 2010.

<sup>42)</sup> *International Herald Tribune*, March 27, 2010. 秋山信将「不拡散政策における普遍性と個性の相互干渉」『国際政治』163号、2011年1月、125-138頁も参照。

<sup>43)</sup> *International Herald Tribune*, December 31, 2010.

<sup>44)</sup> 「オバマ外交」については、Bob Woodward, *Obama's Wars*, Simon & Schuster, 2010を参照。

表 アメリカの政党制の再編成—第1次政党制から第6次政党制まで

政党制	時期	多数党	少数党	主要な争点
第1次政党制	1800-28年	リパブリカンズ	フェデラリスト	連邦政府の統括権
第2次政党制	1828-60年	民主党	ホイッグ	連邦政府の権力増大
第3次政党制	1860-96年	勢力伯仲の時期		奴隷制の西部拡大
第4次政党制	1896-1932年	共和党	民主党	産業資本主義への対応
第5次政党制	1932-68年?	民主党	共和党	大恐慌への対策
第6次政党制	1968年?-現在	勢力伯仲の時期		(イデオロギー対立)

出典：岡山裕「政党」久保文明編『アメリカの政治』（弘文堂、2005年）、119頁を参照し、若干修正した。

返されてきた。

19世紀後半の1860年から96年までは第3次政党制で「勢力伯仲」の時代、1896年から1932年までは第4次政党制で「保守の時代」、1932年から1968年までは第5次政党制で「リベラルの時代」、1968年以降は第6次政党制で「勢力伯仲の時代」という流れである。保守とリベラルの歴史の“振り子”が大きく揺れ動く大統領選挙を「決定的選挙（critical election）」と呼ぶ。1932年大統領選挙は、それまでの「保守の時代」から「リベラルの時代」へと「政党再編成」が実現した典型的な「決定的選挙」となった<sup>45)</sup>。フラ

<sup>45)</sup> 「決定的選挙」と「政党再編成」がいつ起こったのか、政党制の時期区分については諸説がある。また、何が決定的選挙と政党再編成を引き起こす要因となるのかについても議論がある。たとえば、V.O. キーは社会集団の役割を重視したが、サンドキストは国家が取り組むべき重要な争点の浮上に焦点を絞った。V. O. Key, Jr., “A Theory of Critical Elections,” *Journal of Politics*, Vol. 17, 1955, pp. 3-18; V. O. Key, Jr., “Secular Realignment and the Party System,” *Journal of Politics*, Vol. 21, 1959, pp. 198-210; James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Revised Edition, The Brookings Institution, 1983.

ンクリン・ローズヴェルト大統領が「最初の100日間」でアメリカ議会を説得し、「ニューディール」政策の関連立法を可決させたことにより、「ニューディール連合」が形成された。

1968年11月の大統領選挙では、共和党のニクソンが「南部戦略」を展開し、ベトナム戦争については撤退の「秘密のプラン」があると示唆して、勝利を取めた。だが、議会選挙では民主党多数議会が維持され、第91議会（1969-71年）は、＜共和党大統領と民主党多数議会＞という組み合わせで「分割政府」となった。こうして、「決定的選挙」と呼ぶほど、「決定的な」歴史の分水嶺とはなっていない。これ以降、1994年11月の中間選挙まで、アメリカ議会では民主党多数議会が基本的に維持されたため、「ニューディール連合」は歴史的に緩やかに溶解していく形となった。

また冷戦後期は、70年代後半の民主党のカーター大統領を例外として、共和党大統領が継続したが、「保守の時代」になったわけではない。この間、下院を中心に民主党多数議会が維持されたため、＜共和党大統領と民主党多数議会＞という組み合わせの「分割政府」の政治状況が“ほぼ”常態化した。ただし、「分割政府」の常態化の時代が政治学者の間で指摘されたが、冷戦後とテロ後に「分割政府」と「統一政府」の政治状況がほぼ等しく存在することから、そう断言はできない。2000年11月の大統領選挙と議会選挙で象徴的に見られたように、「勢力伯仲」の時代に突入した、と理解した方がより現実に即している（こうして19世紀後半のアメリカ政治状況に酷似している）。実際に、1994年11月の中間選挙で共和党が下院で40年ぶりに多数党となった後も、上下両院での共和党と民主党の議席差はごく僅差のままであった。そのため、2年ごとの議会選挙のたびに、共和党と民主党が多数党を熾烈に争い合うようになり、アメリカ議会での重要法案の審議も党派対立が激しく投影されるようになった<sup>46)</sup>。

---

<sup>46)</sup> Benjamin Ginsberg and Martin Shefter, *Politics by Other Means: Politicians, Prosecutor, and the Press from Watergate to Whitewater*, Revised and Updated Edition, W.W. Norton & Company, 1999, ch. 1.

「アメリカの政党は、合衆国憲法が分離するものをまとめはしない」<sup>47)</sup>。大統領制の研究で著名な政治学者ニュースタッドは、権力分散型のアメリカの政党の特徴について、いみじくもこう指摘している。歴史的に、アメリカの二大政党は、それぞれ内部に保守派とリベラル派（ないし穏健派）を抱え込む形で、緩やかな組織にとどまってきた。政策とイデオロギーの上で、二大政党は基本的に「中道」で重なり合う。議院内閣制の下での政党と違い、党議拘束が弱く、規律が緩いアメリカの二大政党は、重要な法案をめぐるでも、党内で議員は賛成と反対に分かれてしまう。そのため、超党派で協調するか、「交差投票（cross voting）」によって法案と政策の実現が図られることになる。

特に1970年代までは、民主党の主流派は、南部を中心とした保守派であり、共和党の主流派は、北東部を中心とした穏健派であった。民主党のリベラル派と共和党の保守派はそれぞれ党内で少数派であったということになる。しかし、共和党の主流派は南部を中心とした保守派となり、民主党の主流派は沿岸部の大都市を基盤としたリベラル派となった。その結果、70年代以降、共和党がますます保守の政党となり、民主党がますますリベラルの政党となった<sup>48)</sup>。こうして、共和党と民主党が、政策とイデオロギーの上で「分極化」し、「中道」でなかなか重なり合わなくなった<sup>49)</sup>。実際に、

---

<sup>47)</sup> Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, p. 29.

<sup>48)</sup> 共和党と民主党の内部の諸勢力については、久保文明編『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力—共和党の分析』日本国際問題研究所、2003年；久保文明編『米国民民主党—2008年政権奪回への課題』日本国際問題研究所、2005年；久保文明編『アメリカ外交の諸潮流—リベラルから保守まで』日本国際問題研究所、2007年に所収の論文を参照。

<sup>49)</sup> Nolan McCarty, “The Policy Effects of Political Polarization,” Paul Pierson and Theda Skocpol, eds., *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton University Press, 2007, pp. 223-255; 廣瀬淳子「連邦議会におけるイデオロギー的分極化—両院の立法過程と党派性」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、113-155頁；島村直幸「現代アメリカの政党の変容—一九七〇年代以降を中心に」『法学新報』第117巻第11・12号、2011年、753-785頁。

民主党で最も保守的な議員の投票行動よりも、共和党の最もリベラルな議員の方がより保守的である、という事態が生じた。このことは、内政と外交の両面で、「中道」の立場からの超党派の合意や協力がますます困難になった、ということの意味した。国内政治上、アメリカ外交が「民主主義のジレンマ」にますます直面する政治環境となったとすることができる。

こうした「イデオロギーの分極化」は、アメリカ政治全体が“やや保守化”する中で進行してきた<sup>50)</sup>。大雑把に捉えて、70年代以降のアメリカの有権者は「3分の1」ずつ、共和党支持者と民主党支持者、そして無党派層にそれぞれ分かれてきた。ただし、世論調査の結果を見る限り、自分自身のことを「保守」と認識する有権者が、「リベラル」を自任する有権者に比べて、やや上回っている。この背景には、特に1980年代以降、アメリカ政治で「リベラル」の言葉が増税を招く「大きな政府」を連想させ、ネガティブな意味合いを付与されてきた経緯がある。「リベラル」のレッテルを貼られると選挙でなかなか勝利できない。だが他方で、「保守」を自任することは必ずしも選挙でマイナスに働かない。このことは、アメリカ政治の座標軸が「小さな政府」路線にシフトし、全体的にやや保守化の傾向を見せていると理解できる<sup>51)</sup>。こうして、二大政党が「イデオロギーの分極化」という形で変容しながら、アメリカ政治全体はやや保守化してきたのである。これからオバマ政権の4年ないし8年間で、リベラルがどこまで伸長し、保守が再生するかは、終わってみなければわからない。こうしたアメリカ政治上の「変革」をできる限り踏まえた上で、アメリカ外交の歴史と現状を分析し、また将来の展望を描く必要があるであろう。

---

<sup>50)</sup> 「現代アメリカ政治を理解するための鍵概念の一つは、『保守化』ないしはイデオロギー的『分極化』であろう」。待鳥聡史「イデオロギーと統治の間で」『アステイオン』2008年、69号、76頁。筆者も同感である。

<sup>51)</sup> 二大政党は互いに「イデオロギーの一体化」を強め、内部の凝集性を高めた。こうした傾向は、「保守化」で内部の結束を強化した共和党側に特に顕著に見られる。Julian E. Zelizer, “Seizing Power: Conservatives and Congress in Since the 1970s,” Pierson and Skocpol, eds., *The Transformation of American Politics*, pp. 105-134.



## おわりに—「保守とリベラル」を超えて？

「リベラルなアメリカも保守のアメリカも存在しない。あるのはアメリカ合衆国である。黒人のアメリカ、白人のアメリカ、ヒスパニックのアメリカ、アジア系のアメリカというものは存在しない。あるのはアメリカ合衆国である」という2008年11月の大統領選挙でオバマ大統領候補が繰り返した言説がアメリカの有権者の心を大きく揺さぶった理由は、逆説的だが、70年代以降の現代アメリカ政治が保守とリベラルで「イデオロギーの分極化」を見せ、「赤と青」「50対50」に分断されてきた現実への不満が背景にあったと思われる。オバマのメッセージは、「分断されたアメリカ」に危機意識を持つ「中道」の立場の有権者に、特に効果的に届いた。2000年11月の大統領選挙でW.ブッシュ大統領候補が「思いやりのある保守 (compassionate conservative)」を訴え、保守的な議会共和党と距離を置く姿勢を見せたことも、同じ論理に基づいた行動であった。いずれのアプローチも、保守とリベラルの中間で「第三の道」を模索するという点で、大統領選挙で「三角測量」の戦略を描いていたと理解できる。

これからのアメリカ政治にとっての問題は、オバマ大統領の支持率が40%台(2009年7月以降)まで低下していること、また2010年11月2日の中間選挙での特に「茶会」運動の台頭と民主党の敗北を受け、保守とリベラルの相克がいかに再構築されるのかである。アメリカ経済の景気はたしかに徐々に回復してきたが、「雇用なき回復」というシナリオである。2011年に入り、失業率は「9%台」から「8%台」へと下落したものの、依然として高止まりしている。こうした高い失業率を背景に、2012年11月の大統領選挙で、オバマ大統領ははたして再選されるのか。また議会選挙で、下院と上院の多数党は共和党と民主党のどちらが多数党となるのか。さらに、「分割政府」が継続するのか、「統一政府」の政治状況へと戻るのか、という問題もある。

こうして、現実のアメリカ政治外交の動向を立体的に把握するためには、

大統領選挙だけでなく、少なくとも議会選挙の結果にも注目し、複眼的に現状分析を試みる必要がある。さらに、歴史的な背景をできるだけ踏まえつつ、“過去”と“現在”とを「対話」させる姿勢が求められるであろう。しかも、共和党と民主党が保守とリベラルで「イデオロギーの分極化」を見せる現代アメリカ政治の本質と全体像を把握するためには、保守とリベラルのイデオロギーないし思想についても再検証する必要性が生じているのである。

特に2011年に入り、「中東革命」と「3.11」の東北大地震そして福島原子力発電所事故に直面し、国際秩序が歴史的な変動を見せつつある。こうした国際秩序の下で、現在のオバマ政権下のアメリカ外交は、本稿で明らかにした現代アメリカ政治の変容や特に予算上の問題（財政赤字が深刻なレベルまで膨らんでしまっている）によって大きく制約されてしまっている。つまり、現時点でアメリカ外交が持つ選択肢の幅は意外と広くはないのである。こうして、21世紀はじめの2011年春という現時点で、アメリカ政治外交はトクヴィルの「民主主義のジレンマ」にますます直面しつつある。トクヴィルの将来への予測と警告はまさに正鵠を得たものであったと言えよう。しかしながら、「国際関係論」や「国際関係史」「外交史」の学問領域では、一部の例外を除き、国内政治のダイナミズムや要因をあまり分析しない。これに対して、「政治学」や「アメリカ政治研究」では、外交ないし対外政策の事例は原則的にそもそも取り上げられない。したがって、「国際関係論」「アメリカ外交史」と「政治学」「アメリカ政治研究」との間を“架橋”する「学際的な」試みが求められよう。なぜならば、現実のアメリカ政治外交は、内政と外政が鋭く影響し合い、密接に「連関 (linkage)」するからである。建国独立の経緯やアメリカ合衆国憲法による「権力の分立」と「抑制と均衡」の政治原則の厳格な適用、そして国際秩序で「民主主義」を“推進”してきた歴史的な経緯などから、アメリカ政治外交はやはりますますトクヴィルの「民主主義のジレンマ」に直面し、その克服をいつの時代も常に模索していかなくてはならないのである。