

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 15 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2016

課題番号：26380197

研究課題名(和文) アメリカ連邦上院の政治過程における機能の変容と熟議民主主義の展望

研究課題名(英文) Prospect for Deliberative Democracy under the Transforming Policy Process of the U.S. Senate

研究代表者

大津留 智恵子 (OTSURU, Chieko)

関西大学・法学部・教授

研究者番号：20194219

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：熟議民主主義は持続可能な合意形成を導くとされながら、利害が対立する社会では実現が難しい。本課題では数による合意形成に対峙する熟議機関とされる連邦上院を対象とし、社会を分断する移民法改正問題を事例として調査した。分断的な大統領選挙期に、議員と市民社会の団体が呼応しながら草の根から有権者に働きかけることで、熟議を導く条件が生まれる可能性を考察した。この成果をもとに、次は地方政治を含めた分析へと発展させていく。

研究成果の概要(英文)：Deliberative democracy is often cited as an ideal but difficult form of reaching consensus in democracies. This study focused on the U.S. Senate, which has been regarded as a deliberative body as opposed to the majority rule of the U.S. House, and analyzed the process of decision making taking up the divisive issue of immigration control. The analysis included the civil society actors which are based in the multicultural communities, especially as the political process often faced the deadlock during the divisive presidential elections. By expanding the sphere of analysis to civil society actors, the study found the basis for possible collaboration among the politicians, civil society actors, and the residents in constructing the deliberation on the immigration reform issue. This finding will lead to a further study including the local polities, which are required to meet the daily problem of immigration among the actors to be interviewed.

研究分野：政治学

キーワード：アメリカ議会 熟議 移民法 市民社会 分極化

1. 研究開始当初の背景

民主主義の質を考える上で、意思決定において熟議が機能していることの重要性が論じられてきた。アメリカ政治においては、連邦上院が歴史的にも最も熟議の実質化が期待される機関であるが、その意思決定過程が近年熟議から遠ざかる傾向を示している。熟議に基づく意思決定を難しくする要因として、議会が有権者から瞬時に対応を求められるようになった傾向と、アメリカ社会が多様化に向けて大きく変容し、熟議の土台がとなる一体性が揺らいでいる傾向が挙げられる。本課題では後者を背景とする複雑な利害関係の中で、前者の変容が与える影響について分析を加える。民主主義の質の充実とは何を意味するのかという主題を追求する本課題は、アメリカ政治を事例としながらも、日本を含め、今日の民主国家が共有する問題に取り組む手がかりを提供するものである。

2. 研究の目的

今日、民主主義が好ましい政治形態であることに異論を唱えることは難しく、日本を含め、多くの国で手続き的には民主政治が実施されている。しかし、手続き的な民主政治が必ずしも社会の構成員にとって納得いく合意形成を導き出しているわけではない。民主主義の質は、新たに民主政治を開始した国に限らず、長らく民主政治を行ってきたと思われる国においても問われている。多様な利害が複雑に入り組む社会において、十分な議論を経ずに結論が押し進められることは、社会の中に亀裂を生む原因ともなり、政治的共同体としての機能を低下させる可能性もある。

今日の世界において民主体制を先導すると自負するアメリカの場合も、立法過程での合意形成のあり方が、政策の実施過程での成否に影響する重要な要素であると注目される。近年では熟議型の民主主義を視野に入れ、狭い政治過程を超えて市民社会の社会関係資本が政治に建設的に関わることの重要性が論じられる。さらに、民主主義の実質化が議論されるようになった背景には、アメリカ政治の党派的な分断が進み、政策の中身の議論に立脚した合意形成が難しくなっている実情もある。

連邦議会において、人数が多く、指導層の権限が強い下院では、人々の声をより直接的に代表しているという特徴からも、数の論理で意思決定がなされてきた。他方、人数が少なく、個々の議員の対等性が前提とされる上院は、歴史的に熟議が最も実施され得る機関であると考えられてきた。ところが、熟議のために担保されていた少数派の権利が党派的な意図により濫用される場合や、逆にフィリバスターを未然に差し止める絶対多数による採決ルールという、下院に似た数の論理による意思決定の場合が散見されるようになっている。

本課題は、上院の意思決定の変容をめぐる

先行研究の知見を踏まえながらも、その射程を議会の外側で生じている政治的な変化、特に有権者の政治意識と政治参加の形態の変化を視野に入れて行った。具体的には有権者の変化を媒介する市民社会のアクターの動向を含めた、立体的な場において連邦上院の熟議機能の変容を考察した。手続き的民主主義のさらなる進展により、個々人のレベルで高まった権利意識を政治過程に転化することは容易になっている一方、多様な利害を内包する政治的共同体としての合意形成は、個々人の単なる集積とみなすことはできない。アメリカ社会に長らく存在してきた分断線を、近年意識的に先鋭化しようとするアクターも出現し、集会的な意思決定をさらに難しくしている。

当該研究代表者は、連邦下院を事例とした過去の研究において、集会的思考の欠落が議員の行動を制約するだけではなく、逆に議員こそが有権者とのコミュニケーションの中で集会的な合意形成という意識を育成すべきであると指摘してきたが、こうした連邦下院における意思決定をめぐる課題が連邦上院における有権者との熟議を通じた合意形成への志向を高める上でも重要であることの検証を試みた。

3. 研究の方法

本課題は、一方で連邦上院の政策決定過程における熟議の実態について、移民法改正を事例に調査・分析を行い、もう一方で熟議の可否に影響を与える有権者と議員間のコミュニケーションのあり方について、移民問題への対応をめぐる穏健派議員と市民社会の団体の関係に焦点を絞って調査した。

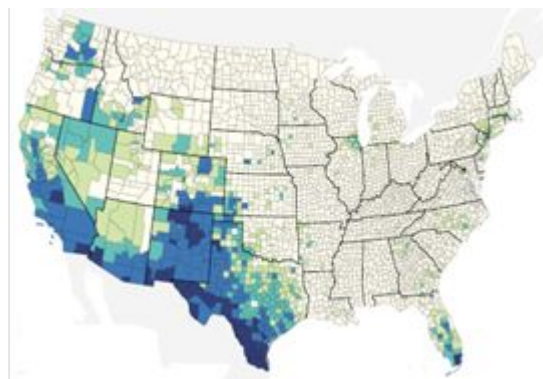


図1 ラテン系の集住地
出典：US Census Bureau (2010).

平成 26 年度は、まず議会の中の動きに焦点をあて、近年の連邦上院の意思決定に関係する文献や熟議民主主義に関係する先行研究を用いて、連邦上院で観察される熟議の実態とその意義を整理することから研究を開始した。1995 年に連邦下院が共和党多数派に転換した際に、数の論理でアメリカ政治の優先順位が大幅に転換されることを、民主党

は上院における熟議型の意思決定を用いて阻止しようとした。その経緯をケネディ上院議員の労働委員会主任スタッフの視線から記録した Nick Littefied and David Nexon, *Lion of the Senate* (2015) は、本課題を開始するにあたって議会の内側から貴重な情報を提供し、研究者による多数の先行研究が外側から加えた分析を補足している。

これらの研究を土台として、本課題ではアメリカ社会において、当事者を包摂する議論が必要とされながら、逆に分断線が存在を象徴している問題として移民政策に焦点を当てた。初年度では、移民法改正をめぐる1980年代の改正以来、断続的に改正法案が出されながら採択されることなく終わった経緯を確認し、それぞれの移民法改正の審議過程での決定的な争点の確認を行った。

年度末にかけて、ワシントンでの聴き取り調査を実施した。移民問題に大きな利害・関心を持ち、政策分析や対議会ロビー活動を行っているものに、ラテン系団体、人権団体、労働運動団体などがある。当該研究代表者が過去の課題研究で接点のある団体を中心に、ラテン系への支援を行っている市民社会の団体ならびに研究機関での聴き取り調査を行った。加えて、近年のアメリカ政治の党派的分断に危機意識を持ち、超党派での政策形成を支援する専門家組織である Bipartisan Policy Institute を訪ね、移民法や移民管理の問題を専門とする研究者への聴き取りを行った。また、移民法改正が滞る中で、法的側面から非合法滞在者への暫定的な救済措置を行っている専門家団体の活動に関する情報も収集した。

平成27年度は、前年度の文献整理から描き出した移民法改正をめぐる上院での議論の推移と議員間の対立構図を枠組みとしながら、前年度の聴き取り調査で確認できた市民社会アクターと政治過程との呼応関係について、継続的に情報収集を行った。さらに、オバマ政権が移民法改正の停滞する中、立法に代替する手段として実施した非合法滞在者の暫定的な合法化の行政措置とその拡大に関して、議会や研究機関から出される報告書等を中心に情報収集を行った。本来、立法化までの繋ぎであったはずの暫定的行政措置が、中間選挙で上院も共和党に多数派を奪われたことで、結果的にトランプ政権に至るまで継続されている。こうした大統領による措置が、逆に立法過程での合意形成に与える影響についても調査を行った。

年度半ばにワシントンでの2度目の聴き取り調査を実施し、共和党上院議員を中心として、地元の利害やイデオロギー的に移民法改正問題に関係する議員の政策スタッフらとの面談を行った。前年度に聴き取りを行った Bipartisan Policy Institute で、その後の移民法をめぐる展開を踏まえた補足調査も行った。また、議会図書館における文献調査も行った。

最終年度は、大統領選挙がアメリカ社会の分断線をさらに深く掘り下げ、従来の民主党支持者の内部をも引き裂く形で選挙戦が繰り広げられた。そのため、議会での審議も党派性を増し、熟議の展開を検討する建設的な議論の事例や、熟議を通じた多数派形成の試みに関する情報を収集することは困難となった。そこで、最終年度の調査は、むしろ市民社会や地方政治のレベルに移行し、日常生活の中で展開する移民問題に関して、どのように現実的な立ち位置から合意形成が試みられているかを調査した。

具体的には、州の北西部のシカゴと接する地域とそれ以外の地域で、住民の人口構成が大きく異なるインディアナ州を対象として現地調査を企画した。州知事が副大統領候補となったインディアナ州は、伝統的に赤い州ではあるものの、選挙戦序盤では接戦が予測され、民主党側の働きかけも盛んであった。特に、都市部の労働者層やマイノリティは接戦での鍵を握り、現地調査で移民問題をめぐる政策論がどのように展開しているのかを確認する予定であった。実際に現地調査を行った選挙終盤の10月末には、インディアナ州は完全に共和党が掌握していたものの、議会レベルでの選挙戦は続いており、聴き取り調査を通して移民や難民を含めたマイノリティの処遇に関して、現地の市民団体の具体的な働きかけやその支持母体に関する確認を行った。

連邦上院が党派性を増す中でどのように熟議機能を復元できるのかという問いへの答えは、その底を流れる、民主主義の質の充実という問題意識への答えでもある。本課題に取り組んだ3年間は、移民や難民を受け入れる必要性が国際政治の影響も受けながら継続的に増大する一方で、それを取り巻く国内の政治状況は移民に対してより厳しい姿勢へと変化するという、対立的な構図を示していた。その中で入手した現場での情報は、アメリカ政治がむしろ熟議から遠のいていくという現状の確認となった。

さらに、本課題の開始時には、一度は支持を失って勢力が低下していたティーパーティー派の議員が勢いを取り戻し、特に連邦下院では議事妨害を繰り返すことで、平成27年の現地調査の実施中に下院議長が引退表明をするという、予想外の展開もあった。連邦下院が立法による移民問題の解決を実質的に放棄した状態の中、移民法改正をめぐるオバマ政権下の最後の試みが可能であったのが連邦上院であったが、共和党が多数派を占めるに至り動きが止まってしまった。このように、本課題は開始時に前提としていた方向性とは異なる政治環境のもとで調査を進めることになったが、事例として焦点を当てた移民問題、特に非合法滞在者の処遇が、党派性を超えた対応を要する喫緊の案件であることが逆に浮き彫りにされたと言える。この問題にアメリカ社会が共同体として答えを

出す上で、穏健派の議員、特に上院議員を核とした議会内政治における熟議の実質化、そして議会外の市民団体等のアクターによる熟議の後押しが重要なだけでなく、アメリカの民主政治の土台である有権者をどのように移民問題をめぐる議論の環の主体的なアクターとして取り込んでいくかが重要であると再確認した。

4. 研究成果

本課題は、最終的には民主主義の質をどのように確保するのかという大きな問題意識を追求する中で、その過程としてアメリカの代議制民主主義という具体的な場における熟議のあり方を探ろうとした。本課題の研究期間内では、その一段階として連邦議会、中でも上院が扱ってきた事例を取り上げ、議会内の合意形成のあり方と、市民社会の団体という議会外のアクターの動向とを掛け合わせて、意思決定において熟議に接近する事例がどのように観察され、その要件が何であるかを検証する作業を試みた。

その具体的な事例としては、今日のアメリカ社会が避けて通ることができず、しかも立場によって見解が真正面から対立する移民政策を取り上げた。移民法改正は、これまでアメリカ政治において何度も試みられながら、有権者レベルでの実利や感情的な対立を反映し、議会においても合意形成が進まないばかりか、党派的な対立に終ることが多かった。直近では、ブッシュ政権における包括的移民法改正の失敗や、オバマ政権でのドリーム法成立の失敗があり、いずれにおいても数の論理を打ち破る形で合意形成の鍵を握っていたのが上院の判断であった。

こうした連邦上院における移民法改正をめぐる議論の中身を分析することから、アメリカ社会の中の移民政策に対する立場の対立が議会の中でどのように代表され、またその対立を切り結ぶための方法がどのように模索されたかの解明を試みた。まず数により意思決定を行う下院との相違を意識しながら、上院の意思決定過程における議会外アクターの及ぼす影響を特定した。その上で、議員と市民社会の協働を通して、有権者からの支持を導きだそうとした試みを分析した。特に、党派的な対立の中で包括的な合意形成を行うには、穏健派議員の動きと、それら議員と地元有権者との関係を分析することが鍵を握った。

本課題では、具体的には移民政策という一つの政策分野を事例として扱ったにすぎないが、その考察を通して議員や市民社会が単に既決の結論に向かって有権者を動員するのではなく、有権者レベルでの熟議を促進することによって、社会の課題をめぐる合意形成のあり方が変容し、持続可能な合意が生まれる可能性を確認した。この点をさらに発展させ、どのように有権者により近い政治過程において、市民社会との協働を通じた新しい

合意形成のあり方を試み得るのかという点を、次の課題として明らかにしていきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

Chieko Kitagawa Otsuru, "U.S. Immigration Reform in a Historical Perspective," *Kansai University Review of Law and Politics*, 査読無, No. 38 (2017): 1-27.

<http://hdl.handle.net/10112/10978>

Chieko Kitagawa Otsuru, "Bipartisan Challenges: Politics vs. Policies," *Kansai University Review of Law and Politics*, 査読無, No. 37 (2016): 29-48.

<http://hdl.handle.net/10112/11117>

大津留(北川)智恵子「アメリカの難民政策の変遷」『法学論集』、査読無、第65巻第3号(2015年)、73-111頁。

<http://hdl.handle.net/10112/9445>

Chieko Kitagawa Otsuru, "Debating Immigration in Polarized America: The DREAM Act, DACA, and Undocumented Immigrants," *Kansai University Review of Law and Politics*, 査読無, No. 36 (2015): 1-21.

<http://hdl.handle.net/10112/11118>

[図書](計1件)

大津留(北川)智恵子『アメリカが生む / 受け入れる難民』関西大学出版部、2016年、全290頁。

[その他]

ホームページ等

<http://www2.itc.kansai-u.ac.jp/~ckotsuru/kaken14.html>

6. 研究組織

(1)研究代表者

大津留(北川)智恵子

(OTSURU, Chieko KITAGAWA)

関西大学・法学部・教授

研究者番号：20194219

以上