

CIGS 榎田健児セミナー

「日本には伝わらないアメリカ型民主主義の制度設計と
インプリメンテーションの狭間

—世界を振り回す米国内政治の本質的な力学を歴史的・政治経済の観点で解説—

【講演要旨】

日時：2018年12月12日

会場：キャノングローバル戦略研究所 会議室

榎田健児（米国スタンフォード大学 アジア太平洋研究所 リサーチスカラー、キャノングローバル戦略研究所 International Research Fellow）：

アメリカの国内政治が世界を振り回している。これまでは、同盟国であれども他国の国内政治としてそれほど深く理解する必要はなかったが、現在、（残念ながら）アメリカの国内政治を知ることが非常に重要である。日本、そしてアメリカ国内でもあまり伝わっていない米国の選挙制度を中心にお話したい。

どんな国でも二つの大きな課題を克服しなければならない。一つ目は、国として存続すること。そのためには、国防が必要だが、国防に必要な資金源を確保するには、二つ目の課題である国内の経済発展が必要である。そして、経済発展を成功させるための政治的な仕組みをどう作るかが重要である。第一次世界大戦以降、アメリカは世界トップの経済大国として 100 年余りの間、成功してきたと言えよう。

このアメリカの経済の成功は、幾度となく改正された憲法やルールに支えられた民主主義制度によるものと一般的に考えられている。イギリスの領土であったアメリカ大陸のコロニーは独立し、イギリスともフランスとも異なる新たなアメリカ型の民主主義を作り出し、その成功の証としてアメリカ経済が世界トップになったというストーリーは魅力的である。

しかし、現在のトランプ大統領当選までのプロセスと、この大統領のもとで起こる数え切れないほどの混乱は、一般の人から見ても、専門家の政治学者から見ても、アメリカの民主主義を複数の方面で脅かし、世界の政治と経済に混乱を巻き起こしている。ここで大きな疑問が湧き上がる。

現在のトランプ政権はアメリカ型民主主義の仕組みがうまく働いた結果なのだろうか。それともトランプが当選したのは、何か仕組みが変わったからなのか。このようなことが、問題意識として大変重要になってくる。

米国の選挙制度をよく見ると、国民の直接投票で大統領が選ばれるわけではない。Electoral College（選挙人団）方式による間接投票という仕組みになっている。まず、国民は自ら選挙登録を行い、国民投票日に electors（選挙人）に投票し Electoral College（選挙人団）を選ぶ。その後、Electoral College に属する electors が大統領を選出するというシステムである。なお、electors は、各州は議会の議席数に応じてその人数を定めており、州単位で各政党によって選ばれる。

二つの州を除いた 48 の州における electors への投票は、winner takes all（勝者全取り）方式である。この勝者全取りこそが、国民投票で最も得票数が多い候補者が必ずしも大統領に選ばれない理由である。国民投票後、二つの州を除き winner takes all で選ばれた 538 人の electors が特定の大統領候補に投票し、270 票以上を獲得したものが大統領になる。

この勝者全取りにより、数が少ない大きな州で大勝するよりも、数が多い小さな州で僅差で勝つ方が、国単位で見ると低い得票率でも electors の数を過半数以上稼げるというのが大きな特徴である。近年、この制度は共和党に非常に有利に働いてきた。2000 年のブッシュと 2018 年のトランプは国民投票で負けながらも、代表投票による選挙では勝ち、大統領になっている。民主党は大きな州で大勝しているが、この大勝の票は言ってみれば「無駄」が多く、共和党は小さい州で僅差により数多く勝っているため、「効率良く」勝っているのだ。

何故、このような制度になったのであろうか。これには歴史的背景がある。実は奴隷社会の負の遺産なのである。

余談になるが、そもそも南北戦争は、北部と南部の経済システムの根本的な違いから起きた。北部は産業革命により機械（資本）が労働に代わってインプットとなり、経済のアウトプットに大きく寄与した。一方、南部は、非常に手間の掛かる綿花産業が中心であったため、労働インプットは人であり、人を資産として考えた。奴隷制である。

北部の方が圧倒的に経済発展が進み、ミドルクラスも生まれ、経済的にも政治的にもアメリカ合衆国の中心になっていった。アメリカ合衆国が西に拡大していくと、奴隷制度を新たな州には取り入れないという判断がなされ、南部の奴隷社会に北部のロジックを入れて、奴隷を全員国民にしようというプレッシャーをどんどん強めていった。しかし、経済システムが奴隷に依存する南部の権力者たちは、北部の経済システムに飲まれるのを拒み、ついには合衆国分断の危機になり、南北戦争が勃発した。独立宣言をした南部に対し、奴隷の解放に自らの政治生命をかけたリンカーン大統領は、合衆国の存亡がかかる戦争を誘発した。

これほど奴隷制度はアメリカ合衆国創設から重要な位置付けだった。合衆国創設当初、奴隷が少なく国民の多い北部は、奴隷が多いが国民として数えていないことで人口が小さい南部に対して、政治的に強くなる。資産を持っている南部の政治エリートは、これに我慢できなかった。奴隷を人口として数えたいが、国民にはしたくないという政治経済的に非常に難しい局面を迎え、大きな妥協をしたのである。1787 年に奴隷を国民の 5 分の 3 として数えることを決めたのである。これにより州の人口と投票可能な人口にずれが生じた。これどのようにマネージするかというソリューションが、electoral college（選挙人団による選挙方式）である。

アメリカ合衆国の創立者たちは、権力の集中を防ぐために、executive（行政）、congress（立法）、judicial（司法）を分けた。チェック・アンド・バランスの考えである。また、大きな州が過剰な権力を得ないために、憲法で大小の州がそれぞれ同数の議席を得られる仕組みも作った。それが上院である。その結果、人口が少ない州の票ほど大きな影響力を持つことになった。このような一票の格差は、ある程度折り込み済みであったが、二大政党制の発展は合衆国創立者たちにとって想定外であった。むしろ危惧していた人が多かった。行

政、立法、司法、といった制度あるいは連邦や州の間でコーディネーション（調整）が図られてしまえば、それぞれの独立性が危ぶまれ、チェック・アンド・バランスが機能しなくなることを恐れていた。二大政党制の下では政党レベルで調整が取れるとなると、分権のために制度を独立させる意味が無くなってしまふからである。

何故二大政党制になったのであろうか。憲法の制度的コンポーネントが、想定外に政治家たちを二つのグループに集中させることになった。一つは、**winner takes all** であるため **electoral college** では代表投票の過半数を獲得する必要があり、少数の票しか取れない小さな党では意味がないためである。地理的にも全国区であることが求められ、それが二大政党制発展のインセンティブとなったのである。現在では二大政党制は地理と高い相関があり、人口密度と支持政党が一致する。都会は民主党、それ以外は共和党である。

もう一つは、選挙区書き換えであり、これは非常に重要な戦略である。憲法により、選挙区の設定は州に委ねられている。共和党はこれを使い、有利な形に選挙区を書き換えることにより、勝てる可能性をアップさせている。これは、**gerrymandering**（党利党略のための勝手な選挙区改定）と呼ばれている。2012年の下院選挙では、共和党は選挙区のほぼ半数を有利になるように書き換えた。このような力学が働き、過去3回の下院選挙では、共和党の議席数は選挙の得票率よりも4~5パーセント高かった。2012年に共和党の得票数が民主党よりも少なかったにもかかわらず、54パーセントの議席を獲得した理由はここにある。

一方、上院の議席数は各州で同じである。そのため、人口の少ない田舎の州が強いという力学が働き、共和党に有利に働く。民主党はかなりのマジョリティーを獲得しなければ勝てない仕組みになっている。ギリギリ過半数では足りないのである。

アメリカでは、投票率が低いほうが共和党にとって有利となる。そこで選挙登録制度を有権者、特に黒人の有権者の投票を減らすために利用するという歴史がある。南部では奴隷の子孫である黒人政治家が出ることを恐れていたもので、いかに黒人に投票させないかというのが、南部の政治戦略として重要だった。そこで選挙登録制度を利用し黒人の登録を細かいルールで排除し、南北戦争を勝利した北部も暗黙に了解した。例えば、一定の土地に対する税金を払っている、あるいはある程度の教育水準が必要であるといった条件により投票権を制限していた。

民主党が強いカリフォルニアでは、前日までの選挙登録を積極的に促す。投票率が上がれば、民主党に有利だからである。一方、南部はその逆である。また、当日投票所が開いていなかったり、あるいは20マイルも離れた場所に投票所を設けたりする。更に、選挙を平日に行うことで、休暇を取り難い低賃金労働者（低賃金者は民主党に投票する傾向がある）に狙いを定め、選挙を平日に行い、投票を妨害する。

南北戦争が勃発したことで知られるジョージア州で、2018年の知事選に弁護士の黒人女性が出馬し善戦したが負けてしまった。対抗馬は共和党のブライアン・ケンプであった。彼は選挙運営を行う *secretary of state*（州務長官）という立場にあったが、選挙に出馬し卑劣な手段を使った。彼がとった方法は、一定期間投票してない有権者には前日までに再登録を要するとルール改正したが、これをこっそりとしか公示しなかった。それを知らずに投票に行った有権者は、「前日までに登録しなければ無効」と言われたのである。

また、*exact match policy* と呼ばれる、選挙登録の際に運転免許、ソーシャルセキュリティ、年金行政の名前が 100 パーセント一致していないと無効にするということを実施した。アメリカでは、ハイフンやコンマやスペースなど名前の表記が複数の行政機関で一致していないなど、意外と無頓着なところがある。ハイフンやコンマは特に黒人や移民の名前に入っていることが多いので、彼らの投票権を奪う絶好のメカニズムである。

更に、ブライアン・ケンプは 2017 年に 10 万 7000 人の投票者登録を抹消し、選挙直前に 5 万 3000 人の登録を保留にした。その大多数は黒人であった。数千の事前投票が無効にされもした。こういったことは選挙直前に行われたため、明らかに確信犯的。それらに対して憲法違反ではないかとの訴えが起きた。その結果、連邦政府は無効とされた事前投票を有効として、選挙後に数えることを指示した。

このような例はもっとある。ノースダコタ州では、10月9日に州の最高裁が新しい投票 ID ルールを認可した。投票するに当たって、州民は名前・誕生日・住所（アメリカでは道の名前と番号）を記入した ID を提示することが義務付けられた。これは基本的なことに見えるかもしれないが、ノースダコタでは州民の 5 パーセントが先住民であるため勝手が違う。先住民の多くは *reservation*（居住地）に住み、そこには道に番号を振った通常のアメリカの住所がない。したがって実質的には選挙登録できないことになる。そして、選挙直前に共和党の州知事はこのような制度を制定し、先住民の投票を妨害したのである。この時の民主党の立候補者は *Heitkamp* 氏であり、先住民から多くの支援を多く受けていた。結局、共和党が勝利し、上院は共和党が維持した。

フロリダでも問題があった。知事選挙後、州の郵便施設に鍵を掛けられて保管されていた大量の票が発見された。事前投票が集計されないように誰かが隠したのである。これらの票は選挙当日の午後 7 時までには到着しなかったので無効とされたが、訴訟となり現在も審理中である。

アリゾナ州の上院選は、僅か数千票の差で勝敗が決まった。アリゾナ州では、郵便投票では封筒と投票ドキュメントの両方にサインする。これらのサインがマッチングしているかどうかの確認を故意にゆっくり行うことによって、投票の締め切りに間に合わなくさせたのである。そこで訴訟になったが、裁判所はこれを却下した。

トランプ支持者の多くが期待していたのは、経済的な恩恵であった。特に、ここ 10 年ほどアメリカ全体の経済成長の恩恵を受けていない中西部と南部の中流家庭以下の所得層がそうである。しかし、これらのトランプ支持層は、トランプ政権以降、経済的な恩恵に浴していない。トランプ支持地域とヒラリー支持地域とを見ると、収入格差は逆に開いているのだ。雇用で比較すると、トランプ支持者の雇用の伸びは統計的に増えていない。また、住宅価格の増加のギャップは広がっており、トランプ支持者の住宅の価値はあまり上がっていない。トランプ支持者数の比率が多い地区ほど、経済パフォーマンスが低いという結果が出て来ているのである。

トランプは corrupt であろうか (corrupt は「汚職」と訳されることが多く、そういう意味で使うことも多い)。この質問に対する世論調査の回答結果は不思議である。彼の様々な汚職疑惑と道徳に反する行動に対して、共和党支持者は 14 パーセントしかトランプ大統領は corrupt だと考えていない。むしろヒラリー・クリントンの方が corrupt だとの意見がある。corrupt という言葉は、単に汚職という意味だけでは捉えられないのである。

イエール大学の Jason Stanley 博士によれば、corruption というのは、ファシズム系の政治家にとっては合法か違法かという問題ではなく、純粋度が高いかどうかであるという。大統領あるいは共和党が使っている corruption という言葉は、元来純粋とされる社会のハイアルキーへの攻撃である。ゆえに、モデルや AV 女優への口止め料を弁護士に指図したトランプより、ヒラリーの方が旧来のジェンダーと社会階級ハイアルキーに対して corrupt であるとの論理が成り立つのである。

『Strangers in Their Own Land』という非常に興味深い本を紹介する。著者は Arlie Russell Hochschild という UC バークレーの文化人類学教授である。アメリカ南部のティーパーティーの価値観に違和感を覚え、内部からの視座を得るためにルイジアナ州で 5 年程潜伏調査をした。友達を作るなどしてディープストーリーを追い、その結果をまとめたのである。

南部のルイジアナ州は、環境汚染、教育水準がワーストである。満身に教育を得ていない白人労働者やホワイトカラーの従業員が、健康被害に遭いながら、安い賃金で、自然破壊が進む中、耐えて仕事をしている。耐えて働けば、いずれ報われる。前の世代よりは確実に生活が良くなるはずだと信じて列を作って待っている。これを 100 年も継続してきたのである。

列の後ろには有色人種、貧困層の人々、若者、年寄り、教育を全く受けてない人が並んでいる。自分は長時間労働、リストラ、年金額の低下、職場での汚染物に我慢しているのだから、この配列は妥当であると思っている。しかし、一向に列は進む気配を見せず、自分たちの列に割り込みをする者が次々に現れる。

例えば、入学する前に点数が同じなのに、有色人種の人の方が大学に入りやすい。また、1

パーセントでも先住民の血が入っていると、奨学金が受けられる。その他にも、移民、難民、不法移民、そして動物まで割り込んでくる。移民、難民への特別優遇にとどまらず、ペリカンの住居のために雇用を生み出す工場が建設できない。ふざけるなという感覚なのである。自分はルールを守って耐えながら待っているのに、割り込みされるので、列が後退しているような感覚。そして、割り込みを促しているのは政府であるため、政府に怒りの矛先が向く。しかもオバマ大統領は自身が有色人であり、割り込みする人を優遇しているようにしか見えず、自らも割り込んだのではなからうか？こんな人物は自分の大統領ではないと考えるようになるのである。

アメリカの文化として、南部の人を馬鹿にするような傾向が強い。南部の労働階級の白人は教育水準が低く、給料が上がらず、職も安定しない。それなのに白人であることから何も優遇されず、敬意も払われず、むしろ悪者であるかのように世論にさらされる。敬虔なクリスチャンであることも、アメリカ全体からは共感されず馬鹿にされる。それでも若者には奨学金等で教育を受ける機会が与えられるが、中年以上の白人は家族を支えながら家のローンなどを背負い、職も必要としているのに完全に無視される。このようなディーブストーリーを持つ人を代表する政党がティーパーティーであったのである。そして、トランプが候補として現れ、これらのペインポイントに見事なまでに全てヒットしたのである。

1950年代以降の数字を見ると、アメリカンドリームは上位10パーセントよりも下の人には達成できなくなった。前の世代よりも生活の質が下がってしまう世代になってしまったのである。下の方が下がって、上の方がものすごく上がるという構図である。産業の自動化、オフショアリング、多国籍企業の進展により、職は不安定になっている。政治的に右寄りの観点から見ると、政府は仕事をしてない怠け者の援助を促して割り込みさせている、という考え方になる。

更にもっと危険な方向へと考えは飛躍する。フリーマーケット（自由市場）は割り込みをさせる政府の対極にあると考えるようになるのである。実際にはこのように考える人は自由市場では経済的価値は低く、そのような人たちこそ不要とされるので、最も社会保護の対象になるべき人たちなのだが、彼らは自由市場はフェアで自分たちは恩恵を受けられると思ひ込み、規制撤廃し、政府の関与をなくすといったイデオロギーに傾倒していくのである。

特にルイジアナ州のようなところほど必要としている教育、医療保険、失業手当、年金、生活支援等は自由市場によってダメージを受ける。州はこれらの予算をカットするので状況は悪くなり、その結果イデオロギーにはまって行くという悪循環に入ってしまった。自らの首を絞めていることが分かっていないのである。すべてをアンフェアであると感じており、このようなアンフェアな体制をぶち壊すトランプ演説に大熱狂したのである。

民主主義はどうやって死ぬのか。『How Democracies Die』というハーバードの政治学者2人

の著書を紹介する。民主主義であったところが民主主義でなくなったケースの考察、そしてアメリカの政治の仕組みを分析したものである。

民主主義が崩壊するケースとして、クーデターなどによる暴力的な破壊よりも、民主的に権力を得た政府自身の手によるものが数多くみられる。民主主義制度は政党とオーガナイズされた国民によって守られるものだが、それだけでは民主的に当選した独裁者をコントロールできない。

アメリカの民主主義は二つのコンセプトを持っている。競争していても、お互いの政党や競争相手にも正当性があると認識する *mutual toleration*。そして、政治家は制度的な限界まで政治闘争のために制度を活用するのではなく、ある程度自制するべきという *forbearance* である。

近年、アメリカの民主主義のガードレール、*mutual toleration* と *forbearance* が弱まっている。80年代、90年代から始まり、2000年代に加速している。政党の二極化は政策領域にとどまらず、存在そのもの、人種や文化の領域にまで及んでいる。これまで二大政党は、税金や社会的イシューについてオーバーラップする考え方を持っていたが、今や南北戦争以来見たことがない程離れ方てしまっている。

ドイツのアドルフ・ヒトラー、ブラジルの Getúlio Varga、ペルーの Alberto Fujimori、ベネズエラの Hugo Chavez、彼らは選挙または権力ある政治勢力とのアライアンスによって力を得た。外部から突然来たわけではなく、内部とのアライアンスにより上がってきたのである。

既存のエリートたちは、これらのアウトサイダーを権力に招き入れることで、自らを強める狙いを持っており、彼らをコントロール可能であると考えていた。しかし、彼らはこのアライアンスにより正当性を得て、権力を手中に収めていくのである。

例えばヒトラーの場合、1923年の段階でバイオレンスを用いるリーダーシップの兆候を見せていた。しかし、1930年にドイツ経済が傾き、共産党とナチスの人気上昇し、1933年に人気が高いアウトサイダーであったヒトラーをトップに据えることが合意されたのである。ヒトラーを招き入れた者たちは当初、彼をコントロールできると考えていたが、彼ら自身が淘汰されてしまった。

20年代のイタリアでは、旧来のリベラルの秩序が乱れ始め、ストライキやデモが相次いだ。社会的紛争のせいで、既存の政党は過半数を取れなくなり、当時5期目の総理を務めていたジョリッティは、ファシスト運動の広がりに伴い、その人気にあやかりとうムッソリーニを自身の支持基盤に加えた。政治的な正当性を得たムッソリーニは、その後権力を拡大させて行った。

最近の例では、チャベスが挙げられる。彼はペレズ大統領に対してクーデターを試み、失敗して監獄に入れられる。しかし、クーデターを起こした彼は、ベネズエラの低所得者層から支持を受ける。政治生命が下降中であったカルデラは、チャベスを活用して勢力を盛り返そうと試みた。カルデラは、収監中のチャベスの活動が必要であることをアピールし、その後、カルデラは政治生命を盛り返した。が、アウトサイダーのチャベスは、カルデラの下を去り、正当性を得て 1998 年に大統領に当選し、その後独裁者となった。

アウトサイダーの政治家に対して注意すべき点はいくつかある。一つ目は、民主的ルールを却下するか、非常に弱いコミットメントしか行わなくなる。二つ目が、政治競争相手の正当性を否定する。三つ目が、バイオレンスを推進するかあるいは黙認する。四つ目が、特にメディアなどの反対勢力の民権を削る傾向を強める。これらが現在のアメリカ大統領の動きと合致するところが多いので、慌てざるを得ない。

アウトサイダーのポピュリストは独裁傾向が強く、既存の勢力や政党の正当性を否定し、現在のシステムは民主的ではなくエリートが乗っ取って **corrupt** させたものだと説明する。そして、エリートを排して権力を民衆に戻すと約束する。しかし、結局は民主的な制度の多くを攻撃して崩壊させるのである。

このような独裁者の動きをどのように止めるのか。従来、民主主義のゲートキーパーとして、政党とそのリーダーが、独裁者をフィルターして正当化させない役割を担ってきたのである。例えば、独裁傾向がある人を立候補者リストに載せない、政党の活動からエクストリームな人を排除する、反民主的な政党や候補者とのアライアンスを避けるといったことを行っていた。上院メンバーや政党リーダーが密室の会議で、誰を当選させるか、**electoral college** をどう行うか、議会の組織をどうするか、党会をどう進めるかといったことを決めてきた。政党は、オープン性よりもエクストリームな人に対するゲートキーパーの役割を優先させてきたのである。非民主的な行為が非民主的な人間を排除してきた歴史であったのである。

これを大きく変えたのが、1972 年の大統領選におけるプライマリーの制定である。各政党の有権者が政党の大統領候補を直接選ぶ制度である。密室で決めていたのを民主的に選べるようにした。プライマリーが裏目に出た結果、アウトサイダーが当選可能になってしまった。知名度が高い、あるいは膨大な富を持つ立候補者に対するフィルターが掛らなくなってしまったのである。

トランプの出現は、三つのキーエリアでのゲートキーピングの失敗したことに起因する。政党がメディアを制御できずメディアで人気が出ると政党が追認・支持したこと、プライマリー制度が共和党リーダー/エリートによるフィルタリング力を喪失させたこと、大統領候補によるかつてない民主主義システムへの攻撃という点である。民主主義というのは、法廷、検察、警察機関、CIA に代表されるインテリジェンスや行政機関が、独裁傾向のある

人間をいかにコントロールできるかにかかっている。憲法の効力も大切だが、憲法的设计が良いだけでは民主主義は守れない。なぜなら、憲法は複数の解釈が可能であり、暗黙のルールや民主的な共通認識によって保持されているからである。

極端な二極化は、民主主義の共通認識を破壊させるプロセスである。民主主義のレベルを上げようとして、南部の黒人投票者数を増やす民主化の動きが、民主党・共和党の二大政党制に拍車をかけ、それぞれの支持基盤を二極化してしまった。この二極化により、民主主義のガードレールが弱まり、そこへパーファクトストームとして、トランプ大統領が現れたのである。

以上