

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	序論—アメリカの政治・社会の分断と国際秩序の揺らぎ—
他言語論題 Title in other language	Introduction: Political and Social Polarization in the United States and the Changing International Order
著者 / 所属 Author(s)	山田 敏之 (YAMADA Toshiyuki) / 調査及び立法考査局長
書名 Title of Book	21世紀のアメリカ 総合調査報告書 (The United States in the 21st Century)
シリーズ Series	調査資料 2018-3 (Research Materials 2018-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2019-03-19
ページ Pages	3-21
ISBN	978-4-87582-836-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード Keywords	アメリカ、議会、政党、国際政治
摘要 Abstract	アメリカの政治・社会の分断の現状、特に議会の分断の現状、及びトランプ大統領の対外政策に起因する自由な国際秩序の揺らぎについて論じる。

- * 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- * 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

序 論

—アメリカの政治・社会の分断と国際秩序の揺らぎ—

山田 敏之

目 次

はじめに	II 国際秩序の揺らぎ
I アメリカの政治・社会の分断	1 自由な国際秩序とは
1 議会の分断	2 トランプ政権の対外政策
2 国民の分断	おわりに

はじめに

現代のアメリカの政治状況を読み解くキーワードとして、2016年の大統領選挙と2018年の中間選挙に関する我が国の報道においても、「アメリカ政治・社会の分断」が盛んに使用されていた。この序論の第I章では、現代アメリカの政治状況を理解するために、議会の分断の状況、その原因、影響及び国民の分断の状況について、政治学者の見解に基づいて論ずる。議会の分断の影響を論ずる際には、本報告書に収めた各論稿では取り上げていない、現在のアメリカにおける最大の政治的争点である医療保険改革法（いわゆるオバマケア）と子どものときに入国した無資格移民の救済措置をめぐるアメリカ議会や大統領の対応についても、分極化した政治状況の具体例として紹介する。

一方、対外関係を目を転じると、トランプ大統領のアメリカ第一主義の対外政策により、第2次世界大戦後、アメリカが構築し、維持してきた自由な国際秩序が大きく揺らいでいるのではないかと専門家の間で議論されている。第II章では、自由な国際秩序とは何かを論じ、それがトランプ大統領の政策により揺らいでいる状況について概観する。

I アメリカ政治・社会の分断

1 議会の分断

(1) 規律の緩やかな政党組織

アメリカの政党や立候補の制度は、我が国やヨーロッパ諸国とは大きく異なる。アメリカの政党には入党手続は存在せず、党員に党費支払義務もなく、党員の除名もない。党員は単なる

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成30（2018）年12月15日である。

支持者に近い存在である。党自体に我が国やヨーロッパ諸国の政党に見られるような執行部もなく、連邦議会・州議会・州知事への立候補者は、党の執行部の指名ではなく、予備選挙で決められる。

アメリカでは日本のように投票資格を満たせば自動的に自治体の選挙管理委員会により選挙人名簿に登録される（自動登録制度）というわけではなく、投票資格を得る年齢に達したり、転居した場合には自ら登録しなければならない（自発的登録制度）。予備選挙での投票資格の付与方法は、州法で規定され、有権者登録の際にその党への所属を選択し申告した人のみが、その党の投票用紙を受け取り投票する制度（閉鎖型予備選挙）、有権者登録の際に政党帰属を申告した人は申告した政党、未申告の人は投票所で申告していずれかの党の投票用紙を受け取り投票する制度（半閉鎖型予備選挙）、登録の際及び投票の際に政党の所属を申告する必要はなく、全党共通の投票用紙を受け取り投票する制度（開放型予備選挙）、全党共通の投票用紙で政党所属にかかわらず上位2名が本選挙に進める制度（上位2名予備選挙）に分けられる。同じ州でも政党により、また、選挙の種類により制度が異なる州もある。なお、ルイジアナ州のみは予備選挙がなく、立候補者全員が本選挙に進み、全党共通の投票用紙で過半数を上回る票数を取った者が当選、該当者がいない場合は上位2名で決選投票する制度となっている⁽¹⁾。

このような政党と立候補の制度のため、元々党員でない者や党幹部からの支持のない者も自ら選挙資金を調達し、予備選挙を勝ち抜けば立候補することができる。当選後も議会での議員への党の規律は緩やかであり、党議拘束はなく、自らの判断で議会政党指導部の方針とは異なる投票を行うことが可能である⁽²⁾。

(2) リベラルと保守

リベラルと保守の概念もヨーロッパや日本とは異なる。現在のアメリカにおける「リベラルは、万人に機会の均等と平等を達成するための政府の行為をよしとする。社会的な悪を緩和し、市民的自由、個人の権利及び人権を保護することを政府の職務とする。政府の役割は、困窮している人がいないように保障することにある。」これに対し、「保守は、個人の責任、限定的な政府、自由市場、個人の自由、伝統的なアメリカの価値及び強力な国防をよしとする。政府の役割は、国民に自らの目的を追求するために必要な自由を提供することにある⁽³⁾。」

経済政策では、リベラルは、資本主義の弊害から市民を守る政府による市場への干渉を是とし、大きな政府や福祉国家、主に富裕層への増税を主張する。これに対し、保守は、個人責任をベースに政府が干渉しない自由な市場こそが、万人にとって最大の機会均等と生活水準を作り出し、また、福祉は国民を依存的で怠惰にするとして、小さな政府、減税を主張する。

リベラルと保守は、人種や民族間の平等の推進（アファーマティブ・アクション、クオータ制の導入）、妊娠中絶を決定する女性の権利容認、LGBTの平等な権利保障・同性婚容認、銃規制の強化、不法移民への国民同様の教育・保険給付を受ける権利の付与などの問題について意見が分かれ、それぞれ賛成、反対の立場をとっている⁽⁴⁾。

(1) 阿部齊・久保文明編著『国際社会研究Ⅰ 現代アメリカの政治』放送大学教育振興会, 2002, pp.91-91, 95-97, 115; “Primary Election.” Ballotpedia website <https://ballotpedia.org/Primary_election>

(2) 阿部・久保 同上, pp.52-53; 前嶋和弘「アメリカ社会における社会的分断と連帯—メディアと政治的分極化—」『学術の動向』22(10), 2017.10, p.84.

(3) StudentNewsDaily.Com, “Conservative vs. Liberal beliefs,” 2005 (revised 2010). <<https://www.studentnewsdaily.com/conservative-vs-liberal-beliefs/>>

有権者のうちリベラルを自認する人は、1972年に18.4%、2012年に21.2%、保守を自認する人はそれぞれ30.7%、34.6%、中道を自認する人はそれぞれ50.9%、44.2%で⁽⁵⁾、リベラル、保守の割合が1972年から2012年までの40年の間にそれぞれ数パーセント増加している。

(3) 議会の分極化

民主党議員はリベラル寄り、共和党議員は保守寄りであったが、かつては穏健（中道）の両党議員も数多くいて、重要法案について両党の議員が超党派で連帯して行動する例がしばしば見られた。しかし、1970年代半ば以降、民主党議員と共和党議員のイデオロギー上の立ち位置が次第に左右に分極化し、特に共和党議員が右に寄って、穏健（中道）派の議員が少なくなっている。他方で、各党議員のイデオロギーは同質となっている⁽⁶⁾。現在では、民主党議員のうち最も保守的な人よりリベラルな共和党議員はいなくなっている（図1参照）。議員はより党派的に行動し、超党派での行動は減少している⁽⁷⁾。

分極化はこのように議員のイデオロギーによって説明されるが、党派的に対立する問題の約半数はイデオロギーに関係なく、多数党議員は自党が選挙民からよく見られるように本会議の議事運営を行おうとし、少数党議員は自分の選挙のためにそれに挑もうとし、対立する場合も多いという分析もなされている⁽⁸⁾。

議案が重要か否かを問わず両党の多数派の賛否が対立した投票（政党結束投票）において、各議員の賛否がその所属政党の多数派の賛否に一致した比率は、1970年は平均60%程度であったが、2013年は平均90%程度に高まり、各議員の議会政党指導部の方針への同調が強まっている⁽⁹⁾。

(4) 議会分極化の原因

このような政党の分極化の原因については、政治学の研究者の間で活発な議論がなされているが、その中から幾つかの説を紹介する。

(i) 選挙民の政治的意見と政党支持の一致

南北戦争で勝利した北部のリンカーンの党である共和党への反感から、南部の白人は伝統的に民主党支持であった。大恐慌後の1930年代にフランクリン・ローズベルト（Franklin Roosevelt）大統領は、ニューディール政策により、既存勢力である南部と北部の大都市の政治団体に加え、労働者層、下・中間層の勤め人、中小の農民、様々な人種・民族のマイノリティ

(4) *ibid.*; 前嶋和弘『アメリカ政治とメディア—「政治のインフラ」から「政治の主役」に変貌するメディア—』北樹出版, 2011, pp.51-52. 保守は不法移民の取締り、国境警備の強化を主張するが、合法移民に反対していないのが、ヨーロッパの右派とは異なる。

(5) James E. Campbell, *Polarized: making sense of a divided America*, Princeton: Princeton University Press, 2016, p. 70. 5種類の世論調査の結果を回帰分析した数値。

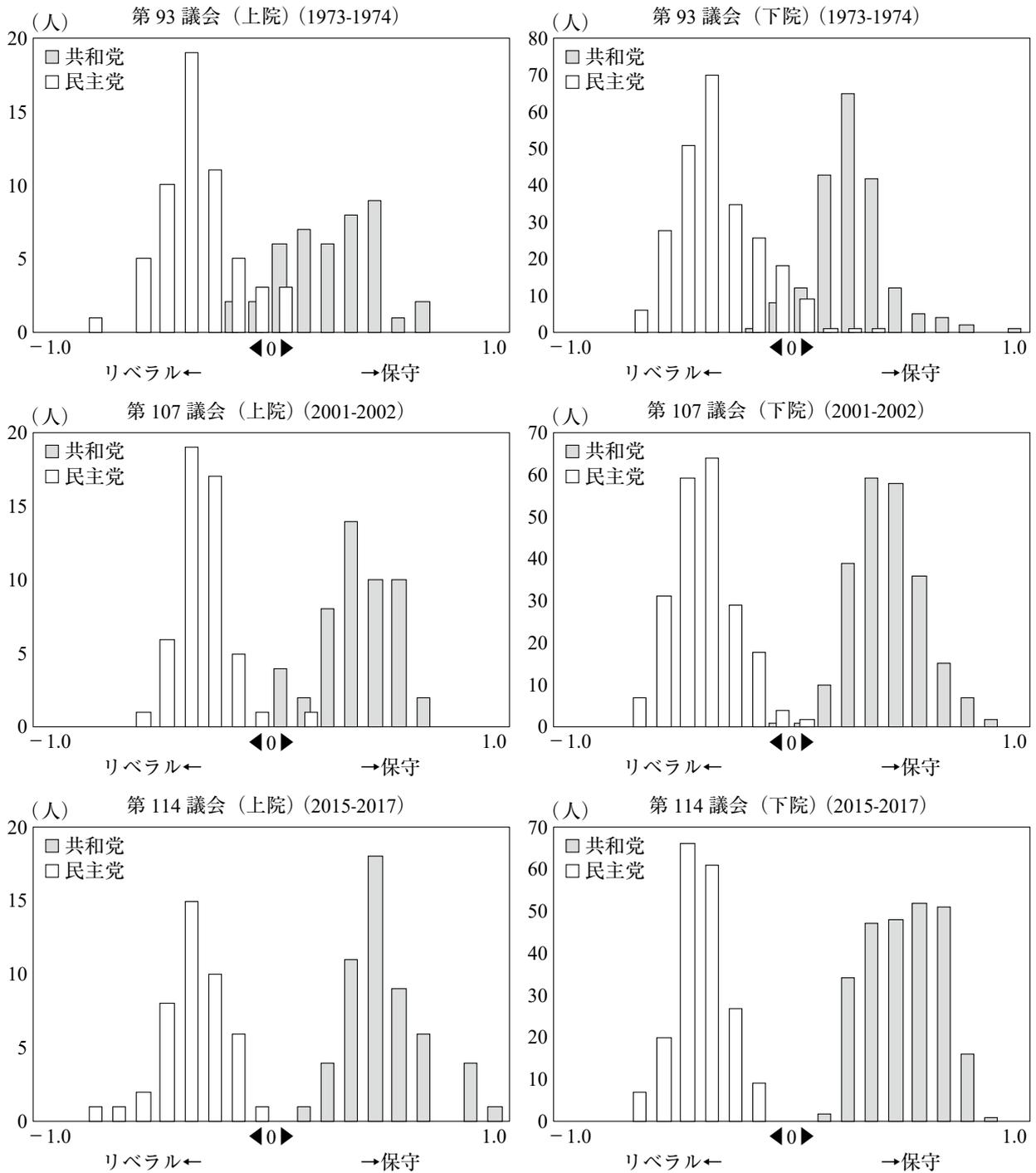
(6) Christopher Hare and Keith T. Poole, “The polarization of contemporary American politics,” *Polity*, Vol. 46 No. 3, July 2014, p. 415.

(7) 党派性は、直接的に政策への賛否を問う実体に関する投票よりも、全氏名点呼投票のうちの多数を占める手続に関する投票に顕著に表れている（Sean M. Theriault, *Party polarization in Congress*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.156-182; Frances E. Lee, *Beyond ideology: politics, principles, and partisanship in the U.S. Senate*, Chicago: University of Chicago Press, 2009, pp. 133-143.）。手続に関する投票で党の方針に従う理由は、党員としてのチームプレーとされる（Lee, *idem*, p. 142.）。

(8) Lee, *ibid.*, pp. 156-161.

(9) “CQ Roll Call’s Vote Studies – 2013 In Review.” CQ Roll Call website <<http://media.cq.com/votestudies/>>

図1 連邦議会議員のイデオロギー面で見られた分極化（第93議会、第107議会及び第114議会）（上院・下院）（共和党・民主党）



(注) NOMINATE と呼ばれる分析手法で各会期ごとの全氏名点呼投票の結果から全議員の -1 から +1 までの間でリベラル・保守度を算出し、民主・共和党別にその度数別人数を集計したもの (Nolan McCarty et al., *Polarized America: the dance of ideology and unequal riches*, 2nd ed., Cambridge: MIT Press, 2016, pp. 20-25.)。

(出典) voteview.com website 掲載のデータを基に筆者作成。

団体の支持を民主党の支持母体として糾合し（「ニューディール連合」と呼ばれる。）、連邦議会で民主党が恒常的に多数を獲得することに成功した。同連合はその後内部に対立を抱えながら継続した。ところが、民主党リベラル派は、公民権運動が盛り上がる中で、人種差別を禁ずる1964年公民権法、投票時の人種差別を禁ずる1965年投票権法を成立させ、リベラルな政治信条を持つアフリカ系有権者を取り込んだ。このような動きに対し、保守的な南部の白人は民主党から距離を置くようになった。その機会に共和党は南部に攻勢をかけたが、大統領選では共和党支持になっても、地元と強い結び付きのある連邦議会議員、州議会議員の選挙では、長年の民主党支持の慣習を容易に打ち破ることができなかった。その後、選挙民の世代交代により連邦議会議員、州議会議員の順で徐々に共和党支持に変わっていった。

民主党は1932～1964年には下院議員の議席のうち南部諸州、境界諸州⁽¹⁰⁾で平均95%、83%の議席を占めていたが、1994～2012年にはそれぞれ40%、44%となっている。これに対し、北東部諸州では42%が82%となっている。この結果は、歴史的な経緯からの政党支持から政治的意見による支持に変わり、その転換が南部に限らず全国的に展開されたことを示している。これにより、保守の民主党議員もリベラルな共和党議員もいなくなり、民主・共和両党はそれぞれイデオロギー的に同質となり、分極化することになったとされる⁽¹¹⁾。

1955年から1994年までの40年間、民主党は連邦議会下院では継続して多数を獲得し、上院でも1980年から1985年までの6年間を除き多数党となっていた。しかし、この再編成の結果、クリントン政権の1期目の1994年の中間選挙で共和党が上下両院で多数を獲得した。共和党は以後、1996年から2018年までの12回の選挙のうち9回下院で多数党となっている。

(ii) 選挙区の党派的同質性の増大

ここ数十年の間に選挙民の党派性が強まっている。例えば、支持政党でない政党に投票した人は、下院議員選挙では1980年がピークで24%、上院議員選挙では1972年がピークで22%であったが、2012年にはそれぞれ10%、11%に下がっている。また、下院議員選挙と大統領選挙、上院議員選挙と大統領選挙で別々の政党に投票した人は、1970年代には4分の1であったが、2012年には下院議員選挙で11.4%、上院議員選挙で10.9%に下がっている。このような選挙民の投票行動の結果、選挙区・州の党派的な同質性も増大している。例えば、選出された下院・上院議員と最多得票の大統領候補の政党が異なる地区・州の割合は、1972年にはそれぞれ44%、50%であったが、2012年には6%、18%に低下している。このような傾向は、議員に他党の大統領に協力しようという動機付けを失わせ、分極化を進めてきたとされる⁽¹²⁾。

(iii) 政党活動家の働き掛け

1950・1960年代からそれまでのマシーン政治⁽¹³⁾の職業的な政党活動家に代わり、一般市民のアマチュアの政党活動家が急増した。これらのアマチュア活動家は、政党活動への参加の動機が、選挙の勝利によって分配される役職等の利益にあるのではなく政策の実現にあり、政策

(10) デラウェア、メリーランド、バージニア、ケンタッキー及びミズーリの5州。

(11) Campbell, *op.cit.*(5), pp. 164-167.

(12) Gary C. Jacobson, "Partisan polarization in American politics: a background paper," *Presidential studies quarterly*, Vol. 43 No. 4, December 2013, pp. 697, 700-701; Theriault, *op.cit.*(7), pp. 91-106.

(13) 「マシーンとは、強い規律を持つ地方の政党組織で、官職、金銭的報酬、あるいは政府からの補助金などの具体的な誘因を有権者に提供することでメンバーを獲得・維持する組織を指す。」1830年代からこのようなマシーンが発達し政治を支配した（阿部・久保 前掲注(1), pp.121-123.）。

について職業的な活動家に比べ非妥協的であるとされる。候補者は予備選挙に勝利するために、これらの活動家の支持と協力を得なければならず、本選挙で有権者から最も多くの支持を得られやすい中道的な政策と、これらの活動家から最も支持を得られる政党内の中位の政策との間の政策を採用することになるとされる。特に共和党では、これらの活動家のイデオロギーが極端に右に寄り、1994年の選挙での勝利以降、その圧力により穏健（中道）派の現職が引退や、予備選挙での敗退に追い込まれ、代わってより保守的な候補が選ばれることが起こっている。2010年選挙ではティーパーティー運動⁽¹⁴⁾の活動家が影響力を持った。このように活動家が政党を掌握し、そのイデオロギーを極端な方向に引っ張って行った結果、分極化したとされる⁽¹⁵⁾。

(iv) 下院議員の選挙区の区画割り変更

国勢調査の結果に従って10年ごとに行われる下院議員の選挙区の区画割りの変更が、多くの州では州議会により行われる⁽¹⁶⁾。その際に現職と政治的意見を同じくする選挙民が居住する地区を取り込むといったような現職が有利になるように線引きが行われていると一般的に考えられている⁽¹⁷⁾。このような「俗説」を政治学者が検証した結果、新しい選挙区から選出された議員がよりイデオロギー的に偏っており、区画割りの変更が、その効果は比較的小さいが下院の分極化の一因であると結論付けられている⁽¹⁸⁾。

(v) 議会共和党指導部の権力の強大化等

両院、特に下院で委員会の力を弱め議会党指導部により強大な権力とより豊富な資金を与える議院規則と党規約の改正が行われてきた。下院共和党では1995年に議長に就任した保守強硬派のギングリッチ（Newt Gingrich）氏以降、指導部は、委員会の役職や選挙資金の配分において、穏健派の議員に比して、党に忠実な議員、寄附集めで貢献した議員、指導部と同じ保守強硬派の議員を優遇したとされる。上院でも共和党指導部が委員会ポストの付与で保守強硬派の議員を優遇し、穏健派の議員には党の方針に従わなければポストを失うという脅しをかけることが行われてきたとされる。また、ギングリッチ氏は下院で議院運営に対決的な手法をとっ

(14) ティーパーティー運動とは、一つのまとまった運動ではなく、ローカル・レベルの運動の集合で、共和党員と無党派層が混合した保守的な運動で、リバタリアンと伝統的保守が結び付いた経済保守の運動でもあるとされる（石川葉菜「ティーパーティー運動を理解するためのフレームワーク」久保文明・東京財団「現代アメリカ」プロジェクト編著『ティーパーティー運動の研究＝TEA PARTY MOVEMENT—アメリカ保守主義の変容—』NTT出版、2012、pp.5-27.）。運動の参加者は、男性の中高齢者、所得は平均よりやや高く、共和党員又は共和党支持者で過去に政治的な活動に参加したことがある人が多いとされる。なお、一部の世論調査で無党派層が多いという結果が出ているのは、強いて言えば支持する政党を聞く更問いをしていないためという分析がある（Vanessa Williamson et al., “The Tea Party and the remaking of Republican conservatism,” *Perspectives on politics*, Vol. 9 No. 1, March 2011, pp. 27-28.）。

(15) Geoffrey C. Layman et al., “Activists and conflict extension in American party politics,” *American Political Science Review*, Vol. 104 No. 2, May 2010, pp. 326-327; John E. Owens, “The onward march of (asymmetric) political polarization in the contemporary Congress,” John Dumbrell ed., *Issues in American politics: polarized politics in the age of Obama*, New York: Routledge, 2013, pp. 105-107; Theriault, *op.cit.*(7), pp. 111-128; John H. Aldrich, *Why parties? A second look*, Chicago: University of Chicago Press, 2011, pp. 187-188.

(16) 2017年11月現在、37州が州議会、4州が独立の委員会、2州が政治家の委員会により区間割りの変更が行われており、残り7州は全州1選挙区のため変更の必要がない（“Redistricting.” Ballotpedia website <<https://ballotpedia.org/Redistricting>>）。

(17) Jamie L. Carson et al., “Redistricting and party polarization in U.S. House of Representatives,” *American Politics Research*, Vol. 5 No. 6, November 2007, p. 1; Adam Nagourney, “States see growing campaign to change redistricting laws,” *New York Times*, February 7, 2005 は、選挙区の区画割りの変更により、現職は政党間で争う本選挙でなく、同じ政党内で公認を争う予備選挙が主な心配の種になるとしている。

(18) Carson et al., *ibid.*, p. 24. Theriault, *op.cit.*(7), pp. 82-83 は、Carson氏らとは別の方法で分析し、下院の分極化のうちの1割から2割程度の原因とする。

ていたが、下院でギングリッチ氏の薫陶を受け後に上院に鞍替えした保守強硬派の議員らが対決的な手法を上院に持ち込んだとされている。以上のような要因が分極化を進めたとされる⁽¹⁹⁾。

(vi) 多数党の議会指導部による本会議議事の統制

多数党の議会指導部が自党に有利になるよう本会議の議事の統制を強めている。例えば、重要議案の本会議での審議・採決の条件は、下院では規則委員会委員長と多数党院内総務との協議を踏まえた規則委員会の報告に基づき本会議で決議される特別規則により、上院では多数党院内総務と少数党院内総務、委員会委員長、利害関係議員との間の話し合いによる合意案を本会議で全会一致で可決した全会一致合意取決めにより決められる⁽²⁰⁾。下院では以前は本会議で各議員が自由に修正案を提出できたが、上記の特別規則により制限されるようになってきている。特別規則のうち主に修正案提出を制限する等制限的なものの比率は、95 議会（1985-1987）には 21.5% であったが、112 議会（2011-2013）には 86% に達している⁽²¹⁾。

上院では各議員が議案に対し件数や内容上の制約なしに修正案を提出する権利は尊重されているが、上記の全会一致合意取決めが可決された場合でなくても、上院多数党院内総務が「修正案の木の充填」(Filling the amendment tree) という方法で他の議員の修正案の提出を事実上封じる手法が近年採られるようになってきている⁽²²⁾。この手法は、リード (Harry M. Reid) 氏が民主党院内総務であった 2006 年から 2012 年に盛んに利用した⁽²³⁾。

このように議事の統制が強まったことが、議会の分極化につながっているとされる⁽²⁴⁾。

(5) 議会分極化の影響

大統領の所属する政党と議会の上・下院の多数党が一致する状況を統一政府 (unified government)、上・下院の一方あるいは双方の多数党が異なる状況を分割政府 (divided government) という。民主・共和両党の議員の分極化が進む中で、分割政府となると、法案を議会で成立させることができなくなり、政策が全く進まなくなる⁽²⁵⁾。オバマ政権は、第 1 期前半（2009 年 1 月～2011 年 1 月）こそ民主党が両院で多数を占めていたが、それ以降は分割政

(19) Owens, *op.cit.*(15), pp. 108-110, 113-114.

(20) Judy Schneider, "House and Senate rules of procedure: a comparison," *CRS Report*, RL30945, April 16, 2018, pp. 3-4; 高澤美有紀「欧米主要国議会の議事日程等決定手続」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.872, 2015.8.6, pp.2-3. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9479645_po_0872.pdf?contentNo=1>

(21) Owens, *op.cit.*(15), pp. 110-111.

(22) 修正案の木とは、各修正案を修正の形式（挿入、削除、削除・挿入）により種類分け（差替え、完璧化、全文差替え）した上で、議案を幹とし、議案を修正する第 1 次修正案を幹から分かれる枝、第 1 次修正案を修正する第 2 次修正案（第 3 次修正案はそもそも提出できない。）を枝から分かれる枝として、同時に係属可能な修正案の種類、その提出・審議の先後関係、枠数（3～11 件）を図示したものである。同時に係属可能な修正案の枠が全て埋まった場合、既に係属している修正案の採決が行われるか、全会一致合意取決めで棚上げされない限り、それ以上、修正案を提出できなくなる。複数の議員が同時に修正案を提出しようとした場合、伝統的慣習上、議長は上院多数党院内総務又はその指名した者に最優先で許可を与え、その修正案が最優先に係属される。一度に係属可能な修正案の数は、修正案の種類により決まっているため、院内総務は自ら、修正案の提出を繰り返すことで（この場合、施行日を 1 日ずらすような議案の内容に影響を与えない軽微な修正を行う案を提出し続ける）、係属可能な修正案の枠を使い切り（修正案の木を充填し）、他の議員の修正案の提出を妨害することができる（“Filling the amendment tree in the Senate,” *CRS Report*, RS22854, August 14, 2015, pp. 1-3; Christopher M. Davis, “The amending process in the Senate,” *CRS Report*, 98-853, September 16, 2015, pp. 4-22; Neilan S. Chaturvedi, “Filling the Amendment Tree: Majority Party Control, Procedures, and Polarization in the U.S. Senate,” *American politics research*, Vol. 46 No. 4, July 2018, p. 729; Sarah Mimms, “How democrats play the obstruction game,” *Atlantic*, April 7, 2014.）。

(23) Chaturvedi, *ibid.*, p. 726.

(24) Owens, *op.cit.*(15), pp. 111-113.

(25) 前嶋 前掲注(4), pp.84-85.

府となり、トランプ政権も 2018 年 11 月の中間選挙で民主党に下院の多数を奪われ、2019 年 1 月以降、分割政府となっている。

さらに、1970 年代半ばから上院では長時間討論など様々な手段を使った少数党によるフィリバスタ（議事進行妨害）が増加している⁽²⁶⁾。上院では、少数派の権利を尊重し、フィリバスタを回避するための議案の討論時間、各議員の発言時間を制限する討論終結（cloture）動議を可決するには、在籍議員の 5 分の 3（上院議事規則第 22 条第 2 項）、つまり欠員がなければ定数 100 のうち 60 票が必要とされる。そのため、統一政府であっても 60 票を確保していなければ、重要議案を議会通過させることができなくなっている。しかし、過去 20 年間に上院で民主・共和党のいずれかが 5 分の 3 を確保したのは、オバマ政権の第 1 期前半中の一時期に民主党が無所属議員との統一会派で確保したことがあるにすぎない⁽²⁷⁾。そのため、少数党議員からも賛成者を得て 5 分の 3 を確保する必要があるが、議会の分極化により少数党からの賛成者を得ることが困難となり、重要議案は上院を通過させることができなくなっている。

(6) 分極化した状況における政策実現手段

オバマ・トランプ両政権の下では、正攻法では最重要の政策課題の実現が困難なため、別の手段により実現を図ろうとしている。以下では、両政権下で最大の争点であった医療保険改革法案と子どものときに入国した無資格移民の救済措置等を例に、そうした事例を紹介する。

(i) 上院における過半数での議決のための予算調整手続の利用

(a) オバマ政権下の医療保険改革法案の成立過程

アメリカには皆保険制度はなく、公的医療保障制度としては 65 歳以上の高齢者と 65 歳未満の障害者等を対象とした医療保険制度メディケアと低所得世帯の児童等を対象とした医療扶助制度メディケイドがあるのみであった。その結果、19 歳から 64 歳までの健常者は、主に大企業がその正規従業員のために保険会社と契約する医療保険（雇用主提供医療保険）に加入するか個人で直接保険会社と契約し医療保険に加入しない限り、無保険者となっていた。オバマ政権の医療保険改革法案は、これらの既存の公的・民間制度を前提にして、保険会社に安く、病歴等による差別のない医療保険を提供させるとともに、国民に何らかの医療保険への加入をペナルティ付きで義務付け、その上で低所得者には補助金の支給等も行って保険会社の医療保険への加入を促し、他方で低所得世帯向けにメディケイドの受給資格を拡大する、これにより国民皆保険に近い状況を目指すものであった⁽²⁸⁾。

⁽²⁶⁾ Gregory Koger, *Filibustering: a political history of obstruction in the House and Senate*, Chicago: University of Chicago Press, 2010, pp. 106-108; “Cloture Motions.” United States Senate website <https://www.senate.gov/pagelayout/reference/cloture_motions/clotureCounts.htm> によれば、討論終結動議の提出件数は 1971 年から増加し始め、2007 年以降急増している。この件数はフィリバスタの件数の指標と見られている（廣瀬淳子「アメリカ連邦議会上院改革の課題—フィリバスターの改革—」『レファレンス』758 号, 2014.3, pp.40-41. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8436645_po_075802.pdf?contentNo=1>）。フィリバスタの増加の原因が議会の分極化にあるとする見解がある一方、議会が分極化していた 20 世紀初頭にはフィリバスタはまれであったことから、両者の関係を否定する見解がある（Jon R. Bond et al., “Presidential-Congressional relations in an era of polarized parties and a 60-vote Senate,” James A. Thurber and Antoine Yoshinaka, eds., *American gridlock: the sources, character, and impact of political polarization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 141.）。

⁽²⁷⁾ 前嶋和弘「米国の国内問題におけるイデオロギーの展開—政治・社会における分極化、多文化主義—」日本国際問題研究所編『米国の対外政策に影響を与える国内的諸要因 国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係 平成 27 年度外務省外交・安全保障調査研究事業』2016, p.20. <http://www2.jiaa.or.jp/pdf/research/H28_US/02_maeshima.pdf>

この医療保険改革法案の議会審議は、オバマ政権の最重要法案として政権第1期前半に行われた。下院では2009年11月7日に共和党からは1人のみの賛成者で、民主党から39人の反対者が出たが、220対215で可決された。上院でも同年12月24日に共和党議員から1人の賛成者も出なかったが、ちょうど民主党が60議席を確保していた時期に当たり、60対39で可決された。下院可決法案に比べ上院可決法案の方がより保守的な内容であったが、両院協議会で両法案を一本化し、各院でその案を再議決し法律として成立させる予定であった。ところが、2009年8月の民主党ケネディ（Edward “Ted” Kennedy）上院議員の死去に伴う2010年1月19日の補選で共和党候補が勝利したため60票に届かなくなってしまった⁽²⁹⁾。

議会民主党指導部は、こうした事態もあらかじめ想定して、2009年4月に両院で議決された2010年度予算決議に、財政赤字を縮減するための医療保険改革の法改正を予算調整手続（budget reconciliation process）が利用できるものとして掲げていた。予算調整手続とは、毎年、両院で議決される毎会計年度の予算決議⁽³⁰⁾に掲げられる調整指針を法律にするための手続である。具体的には同指針で指示されるところに従い、指定の1又は複数の所管委員会が、指定の多数年度間において歳出・歳入予算額を指定額分、増若しくは減額し、又は公的債務の法定上限額を指定額分、引上げ若しくは引下げするために、法律又は法案の改正案である予算調整案（改正案が複数の委員会から出される場合には各院の予算委員会で統合される。）を作成し、本会議に報告する（1974年議会予算法第310条⁽³¹⁾）。この予算調整案の本会議での審議は審議時間や修正案の提出が制限され、事実上フィリバスタが禁止されるため、過半数で議決が可能となる⁽³²⁾。なお、義務的経費（例：メディケア、メディケイド、公務員年金）の根拠法の改正はこの予算調整手続の対象となるが、毎年度の歳出予算法で増減される裁量的経費は対象とはならない。

さて民主党指導部は、上院で可決した法案を無修正で2010年3月21日に下院で再可決し成立させ（Patient Protection and Affordable Care Act of 2010. 以下では「医療保険改革法」という。）、上院可決法案への下院による修正法案は、これも予算決議に掲げられていた奨学金改革法案と統合し別法案（このような法案は俗に「サイドカー」と呼ばれる。）の予算調整案として、同月21日に下院で可決し、同月25日に上院で56対43で修正可決して、同月30日に下院で再度、上院修正案を可決してようやく成立（Health Care and Education Reconciliation Act of 2010）に漕ぎつけた⁽³³⁾。

- (28) 天野拓『オバマの医療改革—国民皆保険制度への苦闘—』勁草書房, 2013, pp.11-13, 31-32, 77. 医療保険改革の具体的な内容としては、①公的・民間の何らかの保険への加入を義務付け、未加入者にはペナルティ（一律課税）を課す、②個人及び中小企業が手頃な価格で保険を購入することができるよう、医療保険取引所を創設、取引所で提供される保険プランは、最低限度の必要不可欠な給付内容（外来診療、救命医療、入院、妊娠・新生児医療、処方薬、など）を提供しなければならない。③低・中所得の個人・中小企業を対象とする税額控除（tax credit）、補助金の提供、④メディケイドの受給資格の拡大、⑤病歴や健康状態による民間保険の保険加入拒絶や切りに対する規制、⑥主な財源として、雇用主提供高額保険への課税、社会保障税の増額等による財源の調達、⑦無資格移民に受給資格がないこと、である（同, pp.77-78, 86-104.）。
- (29) 補選までは、憲法修正第17条により州知事により任命された臨時代理の民主党議員が議席を有していたため、60票を満たしていた。
- (30) 予算決議の上院での審議でフィリバスタは許されないため、過半数での議決が可能である。
- (31) Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Section 310 (2 U.S.C. 632, 641)
- (32) Bill Heniff Jr., “The budget reconciliation process: the Senate’s ‘Byrd Rule,’” *CRS Report*, RL30862, November 22, 2016, p. 1; David Reich and Richard Kogan, “Introduction to budget ‘reconciliation,’” Center on Budget and Policy Priorities, Updated November 9, 2016. <<https://www.cbpp.org/research/federal-budget/introduction-to-budget-reconciliation>>
- (33) 天野 前掲注(28), pp.78-86; Heniff, *ibid.*, pp. 17-19.

(b) トランプ政権下の、挫折した医療制度改革法の廃止・代替法案の審議過程

こうしてほぼ民主党のみの賛成で成立した医療制度改革法の廃止は、トランプ大統領の選挙公約であり、共和党にとって同法の成立以来訴え続けてきた政治課題であった⁽³⁴⁾。上院で60議席を獲得していない中で議会通過を図るには、法案を予算調整案とする必要があった。しかし、予算調整案には予算決議に掲げる調整指針に関係しない事項の規定を含めることはできず、そうした規定が含まれている場合には、上院では各上院議員が議事規則違反の申立て (point of order) をすることができるという法律上のルール (バード・ルール (Byrd Rule)) があった⁽³⁵⁾。このルールのため、共和党提出の医療保険改革法廃止法案には、一部の規定を廃止する規定しか法案に盛り込むことができなかった。

トランプ政権誕生後、共和党により下院に提出された医療保険改革法廃止・代替法案 (American Health Care Act of 2017) は、2017年5月4日、この法案が成立すると多数の無保険者が出るのではないかという選挙民の不安の声を受けて穏健派共和党議員から20人の反対者が出たが、217対213でかろうじて下院を通過した⁽³⁶⁾。ところが、審議が上院に移り、同年7月に上院共和党が公表した法案 (Better Care Reconciliation Act of 2017) について、上院法律顧問 (Parliamentarian of the Senate) は、幾つかの規定が上記のバード・ルールの基準に照らし無関係とみなされるとして、これらの規定を削除しなければ予算調整案に該当しないとする助言を議長に対し行った。また、同法案には議会予算局からその赤字削減効果の試算結果がまだ出されていないため、予算調整案に含めることができない規定も含まれていた。これらの予算調整案に盛り込めないとされた規定は、いずれも共和党議員から法案への支持を獲得する上で重要な規定であった⁽³⁷⁾。

共和党マコーネル (Mitch McConnell) 上院院内総務は、上記の上院法案は予算調整案には該当しないと判断し、議会予算局の試算結果を待たず、この時点で予算調整案として認められる、医療保険改革法の重要規定のみを廃止する規定のみに絞り込んだ法案を過半数で可決し、下院との両院協議会に持ち込み、法案の内容を豊富なものにして、再議決するという策をとった⁽³⁸⁾。7月27日、マコーネル院内総務は規定を絞り込んだ法案 (Health Care Freedom Act of 2017. “skinny repeal bill” (やせこけた廃止法案) と呼ばれた。) を提出した⁽³⁹⁾。だが、この法案が成立した場合、議会予算局の試算では翌年度1500万人が無保険となり、民間の保険を購入している人の保険

(34) 両院で共和党が多数党であった2016年1月6日に医療保険改革法のうちの主要規定を廃止する法律案 (Restoring Americans' Healthcare Freedom Reconciliation Act of 2015) が予算調整案として議会を通過したが、同月8日オバマ大統領が拒否権を行使し、不成立となっている (Mike DeBonis, “Obama vetoes Republican repeal of health-care law,” *Washington Post*, January 8, 2016.)。

(35) Heniff, *op.cit.*(32), p. 5; Reich and Kogan, *op.cit.*(32) バード・ルールでは、無関係な事項に該当するか否かを判定するための6つの基準が示されている (2 U.S.C. 644)。

(36) Yasmeen Abutaleb and David Morgan, “House Republicans repeal Obamacare, hurdles await in U.S. Senate,” *Reuters*, May 4, 2017. <<https://www.reuters.com/article/us-usa-healthcare/house-republicans-repeal-obamacare-hurdles-await-in-u-s-senate-idUSKBN18014F>>; H.R.1628 - American Health Care Act of 2017, 115th Congress, Congress.Gov <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1628/actions>>

(37) Dylan Scott, “Senate’s budget rules invalidate key provisions in Republican health care bill,” July 21, 2017. Vox website <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/7/21/16012950/senate-health-care-bill-byrd-rule-rulings>>; Phil Mattingly et al., “Senate parliamentarian: Anti-abortion provisions in GOP health care bill violate budget rules,” Updated July 22, 2017. CNN website <<https://edition.cnn.com/2017/07/21/politics/parliamentarian-anti-abortion-gop-bill/index.html>>

(38) Andrew Prokop, “Republican leaders just made a hugely important concession on the Senate health bill,” Updated July 25, 2017. Vox website <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/7/25/16025636/senate-health-bill-bcra-60-votes>>

(39) この案は、7月25日にペンス副大統領の議長決裁により51対50で本会議での審議が決定した下院通過法案に対する同日提出の全文差替えのマコーネル院内総務の修正案 (Obamacare Repeal Reconciliation Act of 2017) への全文差替えの修正案として7月27日に提出された (H.R.1628 - American Health Care Act of 2017, *op.cit.*(36); *Congressional Record*, July 27, 2017, S4399-4400)。

料が約 20% 上昇するとされたため、共和党マケイン (John McCain) 上院議員らが上院で可決しても、下院がその法案をそのまま通過させず、両院協議が行われることの保証を求める事態となった。ライアン (Paul Ryan) 下院議長は両院協議に応じる声明を出し、他の議員は納得したが、マケイン議員⁽⁴⁰⁾は声明を不十分として納得せず、ほかに共和党から穏健派 2 人の反対者が出て、法案は 49 対 51 で否決され、医療保険改革法廃止・代替法案は不成立に終わった⁽⁴¹⁾。

なお、この法案に含まれていた保険加入義務違反へのペナルティを廃止する規定は、税制改革法案に挿入され、予算調整案として 2017 年 12 月 22 日に成立している⁽⁴²⁾。

(ii) 法案不成立の重要政策について大統領の行政措置によるその一部の実現

議会の分極化のため重要政策を推進する法律が成立しないことに対して、大統領は行政措置によりその政策の一部の実現を図っている⁽⁴³⁾。

(a) 子どものときに入国した無資格移民等への国外退去処分の延期措置

オバマ大統領の措置 (DACA と DAPA)

子どものときに親に連れられてアメリカに入国した無資格移民⁽⁴⁴⁾(下記の法案の名称からドリーマー (DREAMers) と呼ばれる。約 80 万人 (2012 年) いる⁽⁴⁵⁾) に一定の要件の下で永住権 (グリーンカード) や市民権の申請を可能にするドリーム法案 (Development, Relief and Education for Alien Minors Act: DREAM Act) は、2001 年以来何度も議会に提出された。両院で民主党が多数を持っていたオバマ政権の第 1 期前半の 2010 年には下院を通過したが、上院では 60 票に届かず、廃案となった⁽⁴⁶⁾。

2012 年 6 月 15 日、オバマ大統領は、共和党の対応を批判し、法律が成立しなかったことにより救済されなくなった人への一時的な措置として、一定の要件を満たす上記の無資格滞在者の国外退去を 2 年間 (更新可)、個別の申請に基づき延期するという措置 (Deferred Action for Children Arrivals: DACA)⁽⁴⁷⁾ を発表した⁽⁴⁸⁾。国外退去の延期決定を受けた者は、その延期期間について合法的な滞在とみなされる。永住権や市民権を得られるわけではないが、就労許可の請求資格が与えられる⁽⁴⁹⁾。さらに、上下両院で民主党が過半数を失った 2014 年中間選挙直後の

(40) マケイン議員は、病を押して表決に出席し、オバマケアの最大の失敗の一つは民主党が共和党からたった 1 票の賛成票も得ずに、厳格な党の方針に基づき議会を強行突破したことであり、この過去の過ちを犯すべきでない」と演説した (Ed O'Keefe, "The night John McCain killed the GOP's health-care fight," *Washington Post*, July 28, 2017.)。

(41) Robert Pear and Thomas Kaplan, "Senate rejects slimmed-down Obamacare repeal as McCain votes No," *New York Times*, July 27, 2017; Juliet Eilperin et al., "Senate rejects measure to partly repeal Affordable Care Act, dealing GOP leaders a major setback," *Washington Post*, July 28, 2017.

(42) 本報告書の瀬古雄祐「トランプ政権下のアメリカにおける 2017 年税制改革の概要及び影響」を参照。

(43) 本報告書の中村絢子「アメリカ大統領のユニラテラルな (単独での) 政策実現手段—大統領令を中心に—」を参照。

(44) 無資格移民 (undocumented immigrants) とは、法的資格を証明する正式書類を有しない滞在者を意味し、メディアでは不法移民 (illegal immigrants) の語が使われている (大沢秀介「アメリカにおける移民政策・移民法に関する一考察—最近のオバマ政権の移民改革の背景—」『法学研究』87 巻 2 号, 2014.2, p.6.)。これらの名称は、比較的近年にラテン系と非ヨーロッパ出身の移民に適用されるために使われ始めたものである。多くのアイルランドやその他のヨーロッパ出身の移民が法的な許可なくアメリカに居住していた時代には使われていなかったため、人種的・民族的な名称であるとの指摘がなされている (Evelyn Nakano Glenn, "Constructing citizenship: exclusion, subordination, and resistance," *American sociological review*, Vol. 76 No. 1, February 2011, p. 9.)。

(45) 前嶋和弘「不法入国した若者の救済制度「DACA」撤廃—アメリカン「ドリーム」の行方—」Yahoo Japan News, 2017.9.18. <<https://news.yahoo.co.jp/byline/maeshimakazuhiro/20170918-00075900/>> なお、2017 年 9 月現在の DACA の登録者数は約 69 万人である (Gustavo López and Jens Manuel Krogstad, "Key facts about unauthorized immigrants enrolled in DACA," September 25, 2017. Pew Research Center website <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/09/25/key-facts-about-unauthorized-immigrants-enrolled-in-daca/>>.)。

(46) Carol L. Schmid, "Undocumented childhood immigrants, the Dream Act and Deferred Action for Childhood Arrivals in the USA," *International journal of sociology and social policy*, Vol. 33 No. 11/12, March, 2013, pp. 695-697.

11月20日には、DACAの措置の適用要件の緩和（「拡大DACA」と呼ばれる。）と、アメリカの国民又は永住権を有する子を有し2010年1月1日より前から継続して合衆国に居住する無資格滞在者の国外退去を延期する措置（Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents: DAPA）が発出された⁽⁵⁰⁾。

裁判所の仮差止命令

このうち2014年11月の拡大DACA及びDAPAに対しては、同年12月にテキサス州など共和党知事の26州が、行政手続法の規則制定手続に違背していること、国土安全保障省が措置を実施する権限を有していないこと、大統領の憲法上の「法律が誠実に執行されるよう配慮する」義務（憲法第2条第3節）の不遵守を理由として措置の実施の差止めを求めて訴訟を提起した。2015年2月16日、テキサス南部地区連邦地方裁判所は、行政府（国土安全保障省）が規則改正のための行政手続法の定める手続を踏んでいないことを理由に仮差止命令（preliminary injunction）を下した⁽⁵¹⁾。抗告審の第5巡回区連邦控訴裁判所も、同年11月9日、2対1で、原審の決定が理由とした手続違背に加えて、国土保安長官は移民国籍法（Immigration and Nationality Act）により個々の不法移民に対して滞在や就労を許可する権限を有しているが、何百万人の不法移民の合法的な滞在への指定換えを許可し、これによりそれらの者に就労許可などの新たな利益を受ける資格を与える権限は有していないとして、原審の決定を支持した⁽⁵²⁾。2016年6月23日、後で述べる事情で1名空席であった連邦最高裁判所は、4対4で「意見が等しく別れた裁判所は、原決定を支持する。」という短い決定を下し、仮差止命令の効力は継続された⁽⁵³⁾。

トランプ政権によるDACAとDAPAの廃止

2017年6月15日、トランプ政権はオバマ政権による拡大DACA及びDAPAを廃止した⁽⁵⁴⁾。一方、DACAは引き続き有効とされたが、同年6月29日に9つの共和党知事の州の司法長官

(47) ①16歳未満のときに合衆国に入国し、②在学中若しくは高校を卒業し、又は沿岸警備隊・軍を名誉除隊になり、③2007年6月15日より前から継続して合衆国に居住し、④重罪の犯罪歴のない、⑤30歳未満の者が、法を犯す意思がないとして対象とされた（Department of Homeland Security, Memorandum on exercising prosecutorial discretion with respect to individuals who came to the United States as children, June 15, 2012.）。

(48) “Remarks by the President on immigration,” June 15, 2012. The White House, President Barack Obama website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration>> 大統領がテレビ演説で発表したため、報道では大統領令（executive order）とされているが、法形式としては、国土保安長官から合衆国関税・国境保全局長代理等への省庁間覚書（通達）で、大統領名の命令・覚書ではない。行政府がこの措置をする権限を有する限り、いずれの法形式によることも可能とされている（Kate M. Manuel, “The Obama Administration’s November 2014 Immigration Initiatives: Questions and Answers,” *CRS Report*, R43798, November 24, 2014, p. 11.）。

(49) “DHS DACA FAQ.” U.S. Citizenship and Immigration Services website <<https://www.uscis.gov/archive/frequently-asked-questions>>

(50) 拡大DACAは、前掲注(47)のDACAの③の要件を2010年1月1日より前とし、⑤の要件を撤廃するものである（Department of Homeland Security, Memorandum on exercising prosecutorial discretion with respect to individuals who came to the United States as children and with respect to certain individuals who are the parents of the U.S. citizens and permanent residents, November 20, 2014.）。この措置の法形式はDACAと同じだが、ホワイト・ハウスのプレスリリース（“Immigration Accountability Executive Action,” November 20, 2014. The White House, President Barack Obama website <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/20/fact-sheet-immigration-accountability-executive-action>>）では大統領の executive action とされている。

(51) *Texas v. United States*, 86 F. Supp. 3d 591 (S.D. Tex. 2015)

(52) *Texas v. United States*, 809 F.3d 134 (5th Cir. 2015); Matt Ford, “A Ruling Against the Obama Administration on Immigration,” *Atlantic*, November 10, 2015. <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2015/11/fifth-circuit-obama-immigration/415077/>>

(53) Adam Liptak and Michael Shear, “Split Court Stifles Obama on Immigration,” *New York Times*, June 24, 2016; *United States v. Texas*, 136 S. Ct. 2271 (2016) (per curiam)

(54) Department of Homeland Security, Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”), June 15, 2017.

が連邦司法長官に対し、DACA も同様に違法であり、同年9月5日までに廃止措置をとらない場合、DACA の差止めも求めるよう訴えの変更を行うという趣旨の書簡を送った。トランプ大統領自身はドリーマーに同情的であり、議会による立法を期待しているということだったが、同政権は、2017年9月5日にDACA も同様の法的な問題があるとして廃止し、9月6日以降は初回の延期請求及びそれに関連する就業許可申請並びにそれらの更新請求・申請を受け付けないが、同年9月5日から2018年3月5日までの間に延期措置の期限を迎える者については2017年10月5日まで更新請求等を受理するという経過措置を認めるとの発表を行った⁽⁵⁵⁾。これにより2018年3月6日以降、延期措置が期限を迎えた者は、いつでも国外退去処分を受ける可能性があることになった。だが、議会はその期日までに問題解決の立法措置を行うことができなかった。ただし、トランプ政権のDACA 廃止措置に対しては、幾つか訴訟が提起され、3連邦地裁において、期限を迎えた者に更新を認める全米で効力を有する仮差止め命令が出されている⁽⁵⁶⁾。

(b) トランプ政権による医療保険改革（トランプケア）

トランプ政権は、前述の医療保険改革法廃止・代替法案が不成立に終わった後の2017年10月12日、医療保険改革法の要件を満たしていないため、安価で購入できる保険への加入を促進する措置等を掲げ⁽⁵⁷⁾、それに関する規則案を関係省に検討させる「全米各地における医療保険の選択と競争を促進する大統領令」⁽⁵⁸⁾を発している⁽⁵⁹⁾。2018年の夏には関係省でこの命令に基づく規則が制定されている⁽⁶⁰⁾。これらの措置により、若く健康な人が医療保険改革法の要件を満たしておらず、加入しても加入義務を果たしたことになる（しかし、義務違反のペナルティは既に廃止されたためペナルティは受けない）、給付内容が十分でない安い保険に加入することにより、医療保険改革法の要件を満たす保険には高齢者や病気の人しか残らなくなり、当該保険は保険料の高騰と保険会社の離脱により崩壊に至ると指摘されている⁽⁶¹⁾。大統領令に基づく行政措置により、実質的に法律を無効化しようとするものであるといえる。

⁽⁵⁵⁾ Department of Homeland Security, Memorandum on rescission of deferred action for childhood arrivals (DACA), September 5, 2017; Michael D. Shear and Julie Hirschfeld Davis, “Trump moves to end DACA and calls on Congress to act,” *New York Times*, September 5, 2017.

⁽⁵⁶⁾ “DACA litigation timeline,” November 9, 2018. National Immigration Law Center website <<https://www.nilc.org/issues/daca/daca-litigation-timeline/>>

⁽⁵⁷⁾ 州をまたぐ協会医療保険（association health plan）の小企業・自営の雇用主の集団による結成の拡大や短期保障保険の90日に制限されている最長期間の拡大等の措置が掲げられている（Tami Luhby, “What’s in Trump’s health care executive order?” *CNN*, October 13, 2017. <<https://money.cnn.com/2017/10/12/news/economy/trump-health-care-executive-order/>>）。

⁽⁵⁸⁾ Executive Order 13813, “promoting healthcare choice and competition across the United States,” *Federal Register*; Vol. 82 No. 199, October 12, 2017, pp. 48385-48387.

⁽⁵⁹⁾ 同日、大統領令の発表の後、トランプ政権は低所得者の医療費の自己負担額を軽減する（cost-sharing reduction）ために保険会社に支給される補助金が議会による承認がなく違法であるという理由で停止する決定も発表した（Robert Pear et al., “Trump to Scrap Critical Health Care Subsidies, Hitting Obamacare Again,” *New York Times*, October 12, 2017.）。しかし、当初懸念されていたこの措置による医療保険制度への悪影響は出ていないということである（Louise Norris, “The ACA’s cost-sharing subsidies,” December 27, 2018. Healthinsurance.org website <<https://www.healthinsurance.org/obamacare/the-acas-cost-sharing-subsidies/>>）。

⁽⁶⁰⁾ Stephanie Armour, “New Trump Administration rule to expand access to health plans without ACA protections,” *Wall Street Journal*, June 19, 2018; Amy Goldstein, “Trump administration widens availability of skimpy, short-term health plans,” *Washington Post*, August 1, 2018.

⁽⁶¹⁾ Dylan Scott, “Trump is finalizing one of his big proposals to undercut the ACA,” June 19, 2018. Vox website <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/6/19/17478422/association-health-plans-trump-obamacare>>

(iii) 上院での人事承認に際してのフィリバスタを回避するための核オプションの行使による議事規則の解釈変更

オバマ政権下の上院では、連邦地方裁判所や連邦巡回区控訴裁判所の判事の指名承認に際し共和党によるフィリバスタが行われ、承認に時間がかかっていた。これに手を焼いた民主党のリード院内総務は、2013年11月に共和党が妨害していた連邦コロンビア特別区巡回区連邦控訴裁判所判事3人の指名承認に当たり、連邦最高裁判事以外の大統領指名職の承認については、フィリバスタを回避する討論終結の動議可決に必要な在籍議員の5分の3の要件を出席し投票した議員の過半数に引き下げる議事規則の解釈変更を、「核オプション (nuclear option)」と呼ばれる方法⁽⁶²⁾で民主党のみの賛成による過半数で行い、新しい先例を確立した⁽⁶³⁾。

2014年11月の中間選挙で共和党が上院における多数を奪還した後の2016年4月、同党マコーネル院内総務は、同年2月に保守派のスカリア (Antonin Scalia) 最高裁判事が死去したことに伴い、オバマ大統領が指名した新判事の上院での承認審査を行わない決定をした。その年の秋の選挙におけるトランプ氏の勝利と上院での共和党の多数維持を予想し、翌年、共和党が推す保守派のゴーサッチ (Neil Gorsuch) 氏を任命する賭けに出たのである⁽⁶⁴⁾。選挙結果はマコーネル院内総務の思わくどおりの結果になり、同院内総務は、2017年4月、トランプ大統領が指名したゴーサッチ氏の承認に当たり、民主党がフィリバスタを行ったことに対し、核オプションを行使し、上記の先例を最高裁判事の指名承認にも拡大した。これによりゴーサッチ氏の指名は54対45で承認された⁽⁶⁵⁾。次いで2018年6月にはリベラル・保守に分極化した最高裁において穏健派の判事 (揺れる判事 (swing justice) と呼ばれる。) であったケネディ (Anthony Kennedy) 判事⁽⁶⁶⁾が引退した。トランプ大統領の指名した保守派のカバノー (Brett Kavanaugh) 氏には性的暴行疑惑が持ち上がったが、新しい先例により同年10月に50対48で承認され、これにより最高裁の判事の構成が保守5リベラル4で確定している。

2 国民の分断

(1) 文化戦争

1991年に社会学者のハンター (James Davison Hunter) 氏は、1960年代以降、それまで分断されていたプロテスタント、カトリック、ユダヤ教等の各宗派の中の進歩主義者と伝統主義者が宗派を横断する形で公民権、妊娠中絶、女性の権利、同性愛者の権利等といった各問題の支持と反対を推進する団体をそれぞれ組織し、両者が激しく対立するようになっていることを指摘し、この対立を文化戦争と呼んだ⁽⁶⁷⁾。同氏は、このような論点において政治的に一致できな

⁽⁶²⁾ この方法の具体的な議決の手順については、Valerie Heitschusen, "Majority cloture for nominations: implications and the 'nuclear' proceedings," *CRS Report*, R43331, December 6, 2013, pp. 8-9を参照。「核オプション」と呼ばれる理由としては、上院の少数党や上院議員個人がこれまで行使してきた特権を崩壊させる場合や、上院の既存の規則や先例に違反しているおそれのある奇抜な措置に基づいている場合のあることが挙げられている (*idem*, p. 1.)。

⁽⁶³⁾ 廣瀬 前掲注(26), pp.42, 48-49; Paul Kane, "Reid, Democrats trigger 'nuclear' option; eliminate most filibusters on nominees," *Washington Post*, November 21, 2013.

⁽⁶⁴⁾ Amber Phillips, "Why Mitch McConnell is bragging about holding up Merrick Garland from the Supreme Court, two years later," *Washington Post*, April 5, 2018.

⁽⁶⁵⁾ Ed O'Keefe and Sean Sullivan, "Senate Republicans go 'nuclear,' pave the way for Gorsuch confirmation to Supreme Court," *Washington Post*, April 6, 2017; Darla Cameron et al., "Vote count: How the Senate changed its rules and confirmed Gorsuch," *Washington Post*, Updated April 7, 2017.

⁽⁶⁶⁾ ケネディ判事は、同性愛者の権利、妊娠中絶、死刑についてはリベラル、投票権法、銃規制、企業献金規制については保守の見解による判決を書いている (Michael D. Shear, "Supreme Court Justice Anthony Kennedy Will Retire," *New York Times*, June 27, 2018.)。

い核心部分は、最終的には物事が善か悪か、正か邪か、容認できるかできないかを判断する際にどのような道徳的権威によっているかに行き着くとした。そして、異なった対立する道徳的権威に依拠していることと道徳的権威に由来する世界観のために、敵対する者の間に深い亀裂ができていくとする。その上で、これらの対立する道徳的な見方は、首尾一貫した明確に差別化された世界観という形ではなく、アメリカ文化における分極化する傾向として表われるとし、大半のアメリカ人は分極化する傾向の中間領域にいるが、多くの人はいずれか一方の側に傾斜することになると論じた⁽⁶⁸⁾。

(2) 国民の分極化の存否をめぐる論争

2000年代に入り分極化が一部の活動家だけでなく、国民全体に及んでいるのかについて政治学者の間で活発な議論があった。世論調査でイデオロギーの分布を見ると、議員のように左右にはっきり分かれず、厚い穏健（中道）の層がいることから、国民が分極化しているというのは一部の研究者やジャーナリストが作り出した神話で、実は分極化していないという説が有力であった⁽⁶⁹⁾。このような分極化を否定する論者は、議員や政党活動家は分極化しているが、大半の国民はイデオロギー的には以前と変わらず穏健であり、様々な問題についてリベラルであったり、保守であったり混合した意見を持っている。1996～2004年の各大統領選挙では穏健層の中が民主・共和各党の候補支持にほぼ均等に分かれ、僅差の選挙結果になったが、穏健層がいなくなり左右に分極化し、両者が憎しみ合っているわけではない。政党の分極化は、前述の政党の再編成の結果、リベラルは民主党、保守は共和党に自らを分類し（sorting）、その結果、民主党はよりリベラルに、共和党はより保守になったことを示しているものであると論じた⁽⁷⁰⁾。

(3) 国民の分極化をデータに基づき論証した諸説

その後も論争は続き、現在では国民も分極しているという説が有力となっている。以下にデータに基づき国民の分極化を論証した幾つかの説を紹介する。

- ① 世論調査の結果を分析すると、1980年代に比べ2000年代には様々な問題について保守、リベラルとして一貫した回答をする人の割合が増加してきている。様々な問題について一貫して保守又はリベラルの意見を持つことがイデオロギー的な思考の主要な指標であり、アメリカ人は以前に比べ保守、リベラルに分かれてきているという説⁽⁷¹⁾。
- ② 一般の国民は自身を穏健派だと答える傾向があり、一般の国民にそのイデオロギーを聞いても正確に計測できないとして、国民の分極化は、お互いに対する嫌悪感が増していることに表れているとする説⁽⁷²⁾。政党に対する好感度を華氏100度～0度の間の温度で聞いて

(67) James Davison Hunter, *Culture wars: the struggle to define America*, Basic Books, 1991, pp. 42-49, 90-106. 「文化戦争」とはドイツの宰相ビルマルク（Otto von Bismarck）のカトリック教会を国家の統制下に置こうとした「文化闘争（Kulturkampf）」の概念を、ハンター氏が現代のアメリカに適用したもの。活動家は戦争のように感じているため戦争としたとする（*ibid.*, pp. xi-xii, 42-43; Jason Willick, “The Weekend Interview with James Davison Hunter: The Man Who Discovered ‘Culture Wars,’” *Wall Street Journal*, May 25, 2018.）。

(68) Hunter, *ibid.*, pp. 42-43.

(69) Carl Desportes Bowman, “The Myth of a Non-Polarized America,” *Hedgehog Review*, Vol. 12 No. 3, Fall 2010. <https://iasc-culture.org/THR/THR_article_2010_Fall_Bowman.php>

(70) Morris P. Fiorina, *Culture war?: the myth of a polarized America*, 3rd ed., Boston: Longman, 2011, pp. 12-19, 61-77; Alan I. Abramowitz and Kyle L. Saunders, “Is polarization a myth?” *Journal of Politics*, Vol. 70 No. 2, April 2008, pp. 543-544.

(71) Abramowitz and Saunders, *ibid.*, pp. 544-545.

た世論調査で、民主党員と自認する人（民主党寄りの無党派を含む。）の民主党に対する好感度は1978年から2012年まで70～75度の間で安定しているのに対し、共和党に対する好感度は、1978年に48度、2004年に38度、2008年に33度、2012年に27度と2000年代半ばから急激に下がってきている。一方、共和党員と自認する人（共和党寄りの無党派を含む。）の共和党に対する好感度は70度前後で安定しているのに対し、民主党に対する好感度は1978年に47度、2004年に41度、2008年に37度、2012年に29度と同じく2000年代半ばから急激に下がってきている⁽⁷³⁾。国民皆が三大ネットワークのニュース番組を見ていた時代と異なり、党派的に偏ったFoxニュース（保守系）やMSNBC（リベラル系）などのケーブルテレビのニュース専門局、RedState（保守系）やTalking Points Memo（リベラル系）などのウェブサイトの出現は、その視聴者に自分たちは善で、それ以外は悪という思いを常に抱かせる。これらのメディアの視聴者はごく少数でも、彼らが仲間内でオピニオン・リーダーとなる傾向があるため、間接的に重大な影響力があるとする⁽⁷⁴⁾。

- ③ 分断はイデオロギーや政治課題への賛否ではなく、世界の見方が異なる心理学的に権威主義的な傾向が強い人とその傾向が弱い人との間で起こっていると見るべきだとする説。前者の人は灰色を避けるべきとして、世界をより黒と白の関係で見ののに対し、後者の人は灰色も受け入れ、黒と白の見方は単純で問題があるとする。ある世論調査では、49%の人が権威主義的な傾向が強く、27%はその中間、24%は低いという結果が出ているという⁽⁷⁵⁾。

国民の分極化については、このような諸説はあるが論争が続いており、統計データにより検証された定説はまだないようである。

(4) 最近の状況

前述のハンター氏は、最近の状況について次のような見方をしている。文化的紛争は、この40年間、ほとんど白人中間層の上位と下位の争いであったが、大卒以上の専門職と短大卒以下の下位中間・労働者層の非専門職との間の裂け目が近年広がり、その間の争いに変わってきている。過去の文化戦争は、宗教、性、家族について争われたが、今日の文化戦争は、経済環境の変化に結び付いた、グローバル化、移民、正統な多文化主義の移り変わる限界を含む新しい組合せを提示している。上位中間層は、金融危機からうまく立ち直ったが、下位中間層と労働者層は、金融危機により所得が低下し、製造業の職もロボット化と海外移転により失われ、両者の格差が広がっている。下位中間層と労働者層の人たちは、自分たちが生きる上でこれまで従ってきた地域社会の中で尊敬されていた価値や信念が、エリート層から同性愛・外国人・女性への差別主義、反動と嘲られていると捉えている。この層の人には、ポリティカル・コレクティブネス⁽⁷⁶⁾はアメリカにおいて深刻な問題であり、そのために思っていることも言えないと

(72) Marc J. Hetherington and Thomas J. Rudolph, *Why Washington won't work: polarization, political trust and the governing crisis* (Chicago studies in American politics), Chicago: University of Chicago Press, 2015, pp. 16-33.

(73) "The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior." American National Election Studies website <http://anesold.isr.umich.edu/nesguide/toptable/tab2b_2.htm>

(74) Hetherington and Rudolph, *op.cit.*(72), p. 27.

(75) Marc J. Hetherington and Jonathan D. Weiler, *Authoritarianism and polarization in American politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 194-199.

(76) 社会的に不利に扱われ又は差別されている集団を排除し、無視し又は侮辱すると認識される表現又は行動の形態を避けること。English Oxford Living Dictionaries website <https://en.oxforddictionaries.com/definition/political_correctness>

考え、また、アメリカで最高の成功者や学歴の人は、公益のためでなく、自らの利益を追求していると考える人の比率が高いという調査結果がある。境遇の変化に直面して、低位中間層の人は、社会的に嘆かわしいものとされる心の痛みと屈辱を感じている、と指摘している⁽⁷⁷⁾。

II 国際秩序の揺らぎ

1 自由な国際秩序とは

「アメリカ・ファースト」を唱えるトランプ大統領の誕生により、これまでアメリカが主導してきた「自由な国際秩序 (liberal international order)」(「自由なルールに基づく秩序 (liberal rules-based order)」とも呼ばれる。)が大きく揺らいでいるのではないかと国際関係の専門家の間で議論になっている⁽⁷⁸⁾。

この「自由な」が権威主義に対する政治的自由主義を意味するのか、経済ナショナリズムや重商主義に対する経済的自由主義を意味するのか、あるいは国際関係論の理論の現実主義等に対するリベラリズム⁽⁷⁹⁾を意味するのか、何を意味するか自明ではなく、論者によって認識も異なっている⁽⁸⁰⁾。自由な国際秩序の擁護の論陣を張るプリンストン大学教授のアイケンベリー (G. John Ikenberry) 氏は、自由な国際秩序とは、1940年代にアメリカが主導して、①開放市場、②経済の安定と社会的保護、③多国間の制度化された協力、④共同安全保障、⑤欧米民主主義国間の連帯、⑥人権と進歩的な変化、⑦アメリカの覇権国家としてのリーダーシップの考えを基礎において構築された戦後の国際秩序であるとしている⁽⁸¹⁾。国連、ブレトン・ウッズ機関 (IMF (国際通貨基金) 及び IBRD (国際復興開発銀行))、GATT (関税及び貿易に関する一般協定)、NATO (北大西洋条約機構) などは、この国際秩序の常設機関として設立された。

米ソ冷戦の二極体制の間、自由な国際秩序は、西側先進国 (西欧諸国と日本) に限定された秩序にすぎなかった。この時期、アメリカは、様々な役割を引き受け、秩序のルールと制度を維持し、西欧と東アジアで安全保障の相互協力関係を築き、発展させ、世界経済の運営を指導し、欧米志向の自由民主主義諸国中の共通規範と協調を擁護した。ソ連崩壊による冷戦終結後は、アメリカ一極となり、自由な国際秩序は、その他の国々にも広がり、グローバル化した。東アジア、東ヨーロッパ、ラテンアメリカの国々も民主化され、世界経済に統合された⁽⁸²⁾。

(77) James Davison Hunter, “How America’s culture wars have evolved into a class war,” *Washington Post*, September 12, 2017.

(78) 古城佳子「アメリカと自由主義国際秩序」『アメリカ太平洋研究』18号, 2018.3, p.53.

(79) 国際関係論におけるリベラリズムとは「国家内部の多様な個人・集団と、それらが織り成す国境を越えた社会・経済・文化的紐帯という国境横断的な関係 (transnational relations) を分析単位とし、それが国家間関係に及ぼす影響を重視する理論的系譜」(中西實「リベラリズム [国際政治]」『イミダス 2018』)を意味し、「国際政治における平和と安全を、現実主義がパワーと国益に基づいて分析するのに対して、リベラリズムでは経済交流の増大から得られる利益、民主主義的な政治制度、国際制度などから説明している。」(栗栖薫子「リベラリズム liberalism」小笠原高雪ほか編『国際関係・安全保障用語辞典 第2版』ミネルヴァ書房, 2017, p.336.)とされる。

(80) 古城 前掲注(78), p.53; Hans Kundnani, “What is the Liberal International Order?” May 3, 2017. The German Marshall Fund of the United States website <<http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order>>

(81) G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: the origins, crisis and transformation of the American world order*, Princeton: Princeton University Press, 2011, pp. 169-193. ⑥のうち進歩的な変化 (Progressive Change) とは、非西欧社会への秩序の拡大 (= 民主化と資本主義体制への統合) と秩序の一部を成す社会内における社会的・政治的な進歩を意味する (*idem*, p.190.)。

(82) G. John Ikenberry, “The end of liberal international order?” *International Affairs*, Vol. 94 Issue 1, 1 January 2018, pp. 7, 15, 18. <<https://doi.org/10.1093/ia/iix241>>

2 トランプ政権の対外政策

対テロ戦争とイラク戦争の失敗、世界金融危機、経済のグローバル化による先進諸国における貧富の格差拡大に対する中間層・労働者層の不满、新興国、特に中国の台頭、ハンガリー、ポーランド、トルコなどの権威主義体制化、民主主義国の中でのポピュリズム極右勢力の台頭による自由民主主義の後退、イギリスのEUからの離脱などにより、自由な国際秩序は揺らいできた⁽⁸³⁾。

このような状況の中で登場したトランプ大統領は、この国際秩序を批判する初のアメリカ大統領である。貿易、同盟、国際法、多国間主義、環境、拷問・人権の問題で秩序のリーダーとしてのアメリカの役割を終わらせるような発言を繰り返している⁽⁸⁴⁾。

トランプ大統領は、グローバル化された多国間主義を退け、アメリカに有利な二国間交渉による解決を進めている。人権や民主主義といった理念に基づく外交(例えば、ブッシュ(子)(George W. Bush)政権のライス(Condoleezza Rice)国務長官の「変革外交⁽⁸⁵⁾」)を採らない。アメリカの行動の自由を制限するとみなされる体制に懐疑的である⁽⁸⁶⁾。

対欧州と東アジアに対する安全保障協力の面では、トランプ大統領の選挙戦中での過激な発言(例えば、NATOについて時代遅れ、加盟国は正当な負担をしていない、など⁽⁸⁷⁾)にかかわらず、前政権までの政策と大体合致し、連続性があると言われている⁽⁸⁸⁾。しかし、オバマ政権が2015年に締結したイラン核合意(JCPOA)からの離脱(2018年5月)、1987年に旧ソ連との間で結んだ中距離核戦力(INF)全廃条約の離脱(2018年10月に表明)、通商政策の面では、TPP(環太平洋パートナーシップ)協定からの離脱(2017年1月)、NAFTA(北米自由貿易協定)の再交渉(2017年1月に表明)、対中貿易赤字を原因とする知的所有権侵害を理由とした通商法第301条に基づく中国からの輸入品に対する追加関税措置の発動(2018年7月)、その他、気候変動に関するパリ協定からの離脱表明(2017年6月)、トランプ大統領の支持基盤である白人のキリスト教福音派⁽⁸⁹⁾の働き掛けによる⁽⁹⁰⁾エルサレムのイスラエルの首都としての承認(2017年12月)と大使館移転(2018年5月)、両機関のイスラエル批判への反発等を理由とするユネスコからの脱退(2017年10月表明)⁽⁹¹⁾及び国連人権理事会からの離脱(2018年6月)⁽⁹²⁾、郵便料金で中国など一部の国が優遇を受けているとしての万国郵便連合(UPU)からの脱退手続開始(2018年10月)と多国間主義に背を向けている。

自由な国際秩序を破棄するような現在のトランプ政権の政策が、この政権限りの一時的なも

(83) 古城 前掲注(78), p.54; *ibid.*; G. John Ikenberry, "The future of the liberal world order: internationalism after America," *Foreign Affairs*, Vol. 90 Issue 3, May / June 2011.

(84) Ikenberry, *op.cit.*(82)

(85) 「我々の世界から専制をなくすことを最終目標にして、各民族及び文化において民主的な運動及び制度を求め及び支援する」ことを使命とする外交を変革外交と呼ぶとしている(“Transformational Diplomacy.” U.S. Department of State website <<https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>>).

(86) Doug Stokes, "Trump, American hegemony and the future of the liberal international order," *International Affairs*, Vol. 94 Issue 1, 2018, p. 137.

(87) Ashley Parker, "Donald Trump says NATO is 'obsolete,' UN is 'political game,'" *New York Times*, April 2, 2016.

(88) Stokes, *op.cit.*(86), p.136; 遠藤乾ほか「座談会 国際秩序は揺らいでいるのか」『国際問題』No. 668, 2018.1・2, p.2. (中山俊宏氏(慶應義塾大学教授)の発言)

(89) 2014年の調査によると、福音派はアメリカの成人の25%を占め、そのうちの49%は南部に居住し、学歴はアメリカ人の平均よりもやや低いとされる(Gregory A. Smith and David Masci, "5 facts about U.S. evangelical Protestants," March 1, 2018. Pew Research Center website <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/03/01/5-facts-about-u-s-evangelical-protestants/>>).

(90) David Kirkpatrick et al., "Israel and Evangelicals: New U.S. Embassy signals a growing alliance," *New York Times*, May 19, 2018.

のなのか、次の政権にも引き継がれていくものなのかは、今の時点では予測することができない。

おわりに

アメリカ政治・社会の分断に対しては、その解決策も議論され始めている。政治の分断については、例えば、政治学者のレイプハルト（Arend Lijphart）氏は、民主・共和両党の間の政治の分極化は、西欧諸国の保守党に比べて共和党が右に寄り過ぎた（他国の保守党が受け入れている国民皆保険にすら同党が強硬に反対しているのはその顕著な例とする。）ことと特にその右派のティーパーティー運動により引き起こされたところが大いとして、共和党の影響力をそがないといけないという立場から共和党に有利な制度を改める提案、具体的には予備選挙に代わり優先順位付投票制の導入、下院への比例代表制の導入（リベラル民主党、中道民主党、穏健共和党、極右共和党の主要4党で争う。）、上院の州の人口比による議席配分の見直し、少数党も1議席獲得可能となるようオーストラリアに倣った上院2議席の同時選挙制、小さな州の影響力を増すフィリバスタの廃止、選挙人名簿の自動登録制、投票所に行くことの義務化（投票所での棄権は可）、投票への誘因としての宝くじの実施、選挙公営化、最高裁判事の任期制、定年制及び同時複数任命制の導入、などの提案を行っている⁽⁹³⁾。社会の分断については、例えば、同じ意見の者同士が集うソーシャル・メディアがいわば共鳴室となり、意見が増幅され極端なものになると考えられているところから、それを防止する方策も模索されている⁽⁹⁴⁾。

問題は根深く短期的に解決することは困難と思われるが、こういった解決への模索は我が国の問題を考える際にも示唆に富み、今後の展開が期待される。

（やまだ としゆき）

(91) 2018年12月31日に正式に脱退し、その後はオブザーバーになるとした。ユネスコにおける停滞の増大への懸念、根本的な組織改革の必要性、以前から続く反イスラエルの偏見を理由とした（“The United States Withdraws from UNESCO,” October 12, 2017. U.S. Department of State website <<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/10/274748.htm>>）。なお、アメリカはレーガン政権下の1984年12月にもユネスコの政治的な左傾化と財政的な無責任を理由に脱退したことがあるが（Joanne Omang, “UNESCO withdrawal announced,” *Washington Post*, December 20, 1984）、ブッシュ政権下の2003年10月に再加入している（“About the U.S. and UNESCO,” U.S. Department of State website <<https://2009-2017.state.gov/p/io/unesco/usunesco/index.htm>>）。

(92) 国連人権理事会によるイスラエルへの非難と人権状況が問題のあるベネズエラ、中国、サウジアラビアなどが加盟国となっていることについて改善されていないことを理由とした。同理事会が設立された2006年にはブッシュ政権は同様の理由で加盟せず、2009年にオバマ政権が中から活動することで人権を促進し擁護する有効な場を作ることができるとして加盟した（Colin Dwyer, “U.S. announces its withdrawal from U.N. Human Rights Council,” June 19, 2018, npr website <<https://www.npr.org/2018/06/19/621435225/u-s-announces-its-withdrawal-from-un-human-rights-council>>）。

(93) Arend Lijphart, “Polarization and Democratization,” Nathaniel Persily ed., *Solution to political polarization in America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 73-82.

(94) Christopher A. Bail, “Twitter’s flawed solution to political polarization,” *New York Times*, September 8, 2018.