

【短信：アメリカ】

連邦判事の承認をめぐる上院の対立

宮田 智之

連邦判事の任命には連邦上院の助言と同意が必要とされるが、第109議会（2005-2006年）開会以降、この連邦判事の承認をめぐる上院では民主・共和の二大政党間の激しい対立が生じた。

前議会において、上院民主党はフィリバスター（議事妨害）を行使し、一部の連邦判事の承認を阻止したが、第109議会開会后、再び予想される民主党のフィリバスターに対して、上院共和党が「核の選択肢（nuclear option）」という対抗策を打ち出しことで、上院は泥沼の様相を呈したのである。

結局、後述するように14名の上院議員による必死の妥協工作が土壇場で実を結び、最悪の事態だけは免れた。しかし、民主・共和両党の議員の多くは近い将来予想される連邦最高裁判事の承認においても同様の事態が起きると見ており、今回の妥協は最終決着ではないとの見方が大勢を占めている。

1 フィリバスター

まず、今回の対立の焦点となったフィリバスターとそれを阻止するためのルールについて紹介する。^(注1)

フィリバスターの定義と近年の傾向

上院では、個々の議員に強力な権限が付与されている。そのような強力な権限の一つに議員の討論権がある。すなわち、議員はひとたび議場において発言を認められると、時間制限を課されることなく、徹底して討論することができる。このような保証があるために、議員は法案

等の採決を拒む目的で、無限に発言を続けるフィリバスターを行うことができる。^(注2)

このフィリバスターは、近年増加傾向にあり、またその質もかなりの程度変化してきている。かつては議員個人的意思によるものが多かった。しかし近年では二大政党間の対立の激化を受け少数党側の組織的戦術として、政党指導部の指示のもとにフィリバスターが行われるようになってきている。

フィリバスター阻止のためのルール

フィリバスターを阻止する唯一の方法は「討論終局の動議（クローチャー）」を採択することであり、これが採択されるには、次の手続きを踏まなければならない（上院規則XXII第2条）。まず討論終局の動議の提出には、議員16名の署名が必要であり、次にその採択には総議員の5分の3以上（上院議員100名中60名以上）の支持が必要となる。

このように、討論終局の動議には厳格な要件が設定されている。なかでも動議の採択に際して、総議員の5分の3以上の支持を必要としている点は、多数党といえどもその支持集めは決して容易ではないことを意味する。換言すると、多数党であっても60議席以上を有していなければ、フィリバスターを阻止することは非常に困難なのである。^(注3)

2 対立の背景

今回の事態は、第108議会（2004-2005年）から続いた連邦判事の承認をめぐる二大政党間の激しい非難の応酬の結果である。

第108議会において、民主党はブッシュ大統領が指名した連邦判事の一部についてフィリバスターを繰り返し、その承認を阻止した。同党は、10名の候補についてその保守的性格等を問題にし、フィリバスターで葬り去ったのである。

一方、共和党はこのような民主党の姿勢を単なる制度の悪用であると反発した。すなわち、同党は各候補が連邦判事となるに相応しい能力・条件を備えているにもかかわらず承認されないのは、民主党による党派的妨害のためであると非難したのである。

「核の選択肢」の発案へ

両党による激しい非難の応酬が展開されるなかで、共和党内部では、いわゆる「核の選択肢」と呼ばれる強硬な対抗策が生まれた。

核の選択肢とは、連邦判事の承認に関しては、先に紹介した討論終局の動議の採択に必要とされる賛成票の数を総議員の5分の3以上から単純過半数に引き下げるというもので、これによりフィリバスターの阻止がより容易になる。仮にこのような引き下げが発動されると、他の法案審議などにおける民主党の全面報復を招き上院は焼け野原となる（同院の運営が完全にストップする）可能性を有しているため、この案は特にその反対者の間で核の選択肢と呼ばれて^(注4)いる。

『ワシントン・ポスト (*Washington Post*)』紙（2005年5月19日付）によると、核の選択肢は2003年の2月頃、共和党内部で発案されたが、その直接の契機はミゲル・エストラーダ (Miguel Estrada) 氏の連邦判事承認をめぐる、民主党がフィリバスターを行使したことであった。共和党側からすると、エストラーダ氏は判事の経歴がないため、民主党が批判するように保守的性格を有するかどうか定かではない。にもかかわらず、民主党がフィリバスターを行っているのは、連邦判事の承認を遅らせる単なる党派

的戦略のためだと共和党は反発した。その結果、共和党内部で民主党によるフィリバスターを阻止する上述のような核の選択肢が浮上したのである。^(注5)核の選択肢発動の予想される手続については、後述する。

共和党指導部とホワイトハウスの反応

当初、ビル・フリスト (Bill Frist) 上院共和党院内総務は、核の選択肢を積極的に支持していた訳ではなかった。2002年末に同ポストに就任して間もなかったフリスト議員は、党内穏健派らがこの案を支持するかどうかについて懐疑的であったからである。

しかし、より多くの保守派判事の任命を望む保守派団体の圧力が一因となり、フリスト議員は、2003年の夏頃までには核の選択肢の積極的な擁護者となる。そして同年9月には、著名な保守派活動家であるポール・ワイリック (Paul Weyrich) 氏主催の昼食会で、フリスト議員は「2004年選挙で共和党が議席増を果たしたならば、核の選択肢を発動する」と言明し、第109議会において同選択肢の発動もあり得ることを明らかにしたのであった。

一方ホワイトハウスも当初、核の選択肢にさほど乗り気ではなかったと言われている。こうした中で、2004年選挙直前のウィリアム・レーンキスト (William Rehnquist) 連邦最高裁判首席判事のガン公表により、保守派と指摘される同判事の引退と、その後の連邦最高裁判事の人事が現実味を帯びることになった。ホワイトハウスは、この予想される連邦最高裁判事の承認においても民主党がフィリバスターを繰り返すことを懸念し、核の選択肢を積極的に支持するようになったのである。^(注6)

3 指導部間の交渉決裂

2004年選挙後、上院共和党の一部では、この

選挙でフィリバスターを先導してきたトム・ダシュル (Tom Daschle) 上院民主党院内総務の落選が、民主党の今後の戦略に大きな影響を及ぼすのではないかと捉える向きがあった。すなわち、一部の共和党議員は、民主党が第109議会ですべてのようようにフィリバスターを執拗に行使用することはないと楽観的な見方をしていたのである。

しかし実際は、全くその逆であった。新たに上院民主党院内総務に就任したハリー・リード (Harry M. Reid) 議員はダシュル前議員同様、徹底抗戦の構えを見せる。そして、リード議員は共和党が計画していた核の選択肢について「共和党が認識しなければならないことは、彼らが絶えず多数派であるとは限らないことである。彼らは自分達が計画していることについて極めて慎重でなければならない」と警告を発したのである^(注7)。

それ以降は、事態は悪化するのみで、両党の指導部間で妥協に向けた交渉が何度も行われたが、そうした試みは全て失敗した。核の選択肢を発動してでも連邦判事の承認採決を迅速に行いたいフリスト上院共和党院内総務と、フィリバスターを行使する権利を死守したいリード上院民主党院内総務の溝は深まるばかりで、妥協の余地が乏しく、交渉は決裂したのであった。

核の選択肢発動のシナリオ

ブッシュ大統領は、2期目の政権発足後、第108議会ですべて民主党がフィリバスターで承認を拒んだ10名のうち7名を再び連邦判事に指名した。そしてそのなかの1人、プリシラ・オーウェン (Priscilla Richman Owen)^(注8) 氏の審議が、指導部間の交渉決裂後の2005年5月18日に始まり、メディアは共和党による核の選択肢発動は時間の問題であると一斉に報じた。

核の選択肢は、連邦判事の承認に関して討論終局の動議の要件を変更するものであることか

ら、本来ならば、上院規則の改正を必要とする。しかし、同規則の改正には総議員の3分の2以上、つまり67名以上の賛成が必要であり、現在、55議席しか有しない共和党にはその実現は到底無理である。そのため、メディアは主に次のシナリオによる核の選択肢発動を予想した^(注9)。

- (1) 討論終局の動議の否決後、共和党が「判事の承認でのフィリバスターは違法」との動議を提出し、上院議長のチェイニー (Richard Cheney) 副大統領が同動議を認める裁定を下す。
- (2) 民主党がチェイニー副大統領の裁定に異議を唱える動議を提出する。
- (3) しかし民主党の動議は、過半数で否決されて、先のチェイニー副大統領の裁定に従って連邦判事承認の採決が行われる。

4 妥協工作の成功

以上のように、核の選択肢の発動が時間の問題となっていた一方で、両党の穏健中道派の議員を中心とする超党派のグループが危機打開に向け必死の妥協工作を続けていた。このグループは、14名から構成され、メディアは同グループを「14人のギャング (Gang of 14)」と名づけていた。

14人のギャングの構成メンバー

14人のギャングは共和・民主各党から7名ずつ参加していた。以下は、その構成メンバーである。

共和党：

オリンピア・スノー (Olympia J. Snowe) 議員
 スーザン・コリンズ (Susan Collins) 議員
 リンゼー・グラハム (Lindsey Graham) 議員
 マイク・デワイン (Mike DeWine) 議員

ジョン・ワーナー (John W. Warner) 議員
 ジョン・マケイン (John McCain) 議員
 リンカーン・シャフィー (Lincoln Chafee) 議員

民主党:

ロバート・バード (Robert C. Byrd) 議員
 ベン・ネルソン (Ben Nelson) 議員
 マーク・プライアー (Mark Pryor) 議員
 ケン・サラザー (Ken Salazar) 議員
 ジョセフ・リーバーマン (Joseph Lieberman) 議員
 メアリー・ランドリュウ (Mary L. Landrieu) 議員
 ダニエル・イノウエ (Daniel K. Inoue) 議員

14人のギャングは、核の選択肢の発動が引き起こす今後の上院の運営に対する悪影響等を懸念して立ち上がったのである。しかし、両党がどこまで歩み寄れるか、メンバーの間でコンセンサスのようなものはなかったため、妥協工作の成功を予想する者はわずかだった。実際、妥協策の内容は交渉につくたびに変わり、その草案の数は最終的に25に上ったと言われているほど困難を極めた。

しかし、マケイン共和党議員とプライアー民主党議員が各党の実質上のリーダーとなって交渉をまとめ、5月24日の深夜に妥協策が締結された。こうして核の選択肢の発動は、土壇場で回避されたのであった。以下は、その妥協策の内容である。

- (1) 連邦判事に指名されている、プリシラ・オーウェン氏、ジャニス・ブラウン (Janice Rogers Brown) 氏、ウィリアム・プライアー (William Pryor) 氏、以上の3名に関して、討論終局の動議を採択する。
- (2) 今後は、「特別な状況 (extraordinary cir-

cumstances)」を除いて、連邦判事の承認審議においてフィリバスターを行使しない。
 (3) 第109議会における上院規則の変更に反対する。

このように、民主党は「特別な状況」を除きフィリバスターの行使を控えることを誓い、一方、共和党は第109議会で核の選択肢を発動しないことを誓ったのである。^(注10)

5 評価と今後の展望

核の選択肢の発動を寸前で回避することに貢献した14人のギャングを評価する声は確かに多い。しかしその一方で、彼らがまとめた妥協策については、単に一時的な決着に過ぎないと悲観的に捉える見方が既に大勢を占めている。すなわち、今後におけるその効果について、非常にネガティブな見方が議員の間で一般的となっている。例えば、オリン・ハッチ (Orrin G. Hatch) 共和党議員は今回の妥協策について「これは単なる休戦協定であって、条約ではない」と述べているが、これは多くの議員の声を代弁したものと見えよう。^(注11)

今後の焦点は、近々予想される連邦最高裁判事の人事に移る。このケースでも、先の妥協策が効果を発揮するのか、又は民主党が「特別な状況」であると捉えてフィリバスターの行使をちらつかせ、一方共和党は再び核の選択肢を持ち出すことになるのか注目される^(注12)ところである。なお、本稿執筆の時点 (2005年6月前半) では、後者の可能性を指摘する声は少なからずある。

注

- (1) 上院の制度の概要などについては、主に次の文献を参照した。
 松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』640号, 2004.5, pp.7-36.

アメリカ

- (2) このフィリバスターで最も有名な事例は、ストロム・サーモンド (Strom Thurmond) 議員によるものである。彼は1957年公民権法 (Civil Rights Act of 1957) の成立阻止を目的に、24時間18分と丸一日かけて議場で演説を行った。
- (3) フィリバスターは、建国当初より存在するものであるが、討論終局の動議は20世紀初頭に導入された。第一次世界大戦の長期化を受け、連邦議会の協力を必要としたウッドロー・ウィルソン (Woodrow Wilson) 大統領の求めに応じて、1917年に導入されたのである。U.S. Senate, *Filibuster and Cloture*, <http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Clature.htm> (last access 2005.6.7)
- (4) なお、共和党議員は好んで「憲法上の選択肢 (constitutional option)」と呼んでいる。ただし新聞などメディアでは「核の選択肢」と呼ばれることが多いため、本稿では核の選択肢と呼ぶ。
- (5) Jim VandeHei and Charles Babington, "From Senator's 2003 Outburst, GOP Hatched Nuclear Option." *Washington Post*, May 19, 2005.
- (6) *Ibid.*,
- (7) Kirk Victor, "Bombs Away!" *National Journal*, December 11, 2004, pp.3668-3672.
- (8) 民主党がオーウェン氏の承認を拒んだのは、彼女が人工妊娠中絶に反対の人物として有名であったからである。
- (9) Mike Allen and Jeffrey H. Birnbaum, "A Likely Script for the Nuclear Option." *Washington Post*, May 18, 2005.
- (10) Shailagh Murray, "In a Polarized Senate, A Victory for the Middle." *Washington Post*, May 25, 2005. なお、この妥協の翌日の25日にオーウェン氏

の連邦判事任命が56対43で承認された。William Brangin, "Priscilla Owen Confirmed ad Federal Judge." *Washington Post*, May 25, 2005.

- (11) Carl Hulse, "Many Republicans Are Already Eager to Challenge Agreement on Filibusters." *New York Times*, May 25, 2005.
- (12) フリスト上院共和党院内総務は、「必要であればその行使も躊躇わない」と言明し、場合によっては核の選択肢を再び持ち出すと示唆しているが、これが連邦最高裁判事の人事を想定した発言であることは明らかである。
- Bill Frist, *Frist Floor Statement on Judicial Nominations*, <http://frist.senate.gov/index.cfm?FuseAction=Speeches.Detail&Speech_id=211&Month=5&Year=2005> (last access 2005.6.7)

参考文献 (注で記したものは除く)

- ・松橋和夫「アメリカ連邦議会上院の権限および議事運営・立法補佐機構」『レファレンス』627号, 2003.4, pp.44-71.
- ・Kirk Victor, "Frist's Balancing Act." *National Journal*, April 2, 2005, pp.976-977.
- ・Kirk Victor, "Judgment Day." *National Journal*, May 7, 2005, pp.1372-1377.
- ・John Cochran, "No Room to Move." *CQ Weekly*, May 16, 2005, pp.1292-1299.
- ・Betsy Palmer, "Changing Senate Rules: The "Constitutional" or "Nuclear" Option." *CRS Report for Congress*, April 5, 2005.

(みやた ともゆき・海外立法情報課非常勤調査員)