

連邦制と民主主義

—今日のアメリカの課題—

大津留(北川) 智恵子*

目 次

はじめに

第1章 アメリカの連邦制の歴史的背景

第1節 地域と党派性

第2節 二分化するアメリカ社会

第2章 異なるレベル間の確執

第1節 連邦、州、地方政体の関係の変化

第2節 移民政策をめぐる確執

第3章 建設的な相互関係

第1節 連邦と地方政体の連帯と対立

第2節 民主主義の実質化

おわりに

はじめに

今日のアメリカ合衆国（以下、アメリカ）は連邦制を取り、連邦政府と州政府の間で権限を分掌する形で政治が行われている。しかし、イギリス植民地から独立した際には、元植民地がそれぞれに邦（state）として国家主権を持ちながら行動を共にする、国家連合という形態をとっていた。そのため、中央政府としての連合会議は限定的な権限しかもたず、財政基盤も脆弱であった。合衆国憲法の制定により国家連合から連邦国家に移行したことで、中央政府が国家主権を手にし、逆に邦は権限が縮小されて州となった。しかし、その際に州に対しては邦と同じ呼称である state が用いられ続け、国名の The United States of America も国家連合時代から変更されることはなかった。

2020年現在で連邦制をとる国家は世界に30弱存在しているが、それぞれが連邦制を取るに至る背景には、その国の成り立ちに関わる地理的、歴史的、民族的、文化的な要因が大きく影響している。特に、地理的に広範な領域をもつ国家の場合や、歴史的に異なる経緯から一つの国家をなすようになった場合、さらには特定の地域に民族や文化の集住がみられる場合には、州や自治区などより均質性の高い下位組織を設け、それに権限を分掌させることで、各地域に住む人びとの声がより反映される民主的な統治が期待される。しかしながら、統治組織が複層化し、権限が分掌されることは、それ自体が民主的な統治を保障するものではない。

アメリカの連邦制は国際環境や国内環境の変化と呼応しながら変遷しており、これまで多数の先行研究がそれぞれの時代における連邦制の意義や問題点を指摘してきた¹⁾。本稿では、そうした歴史的な背景を概観した上で、現在の政治的課題をめぐる取り組みへと論を進め、アメリカにおける連邦制がどのように

* 関西大学法学部教授。本研究の調査にあたり独立行政法人日本学術振興会の科研費（17K03572）およびその組み直し科研費（20K01461）の助成を得た。

1) 本稿に関連するものでは、ニューデール期の変容については Gelfand (1975) ほか、南部戦略については Lassiter (2005); Shafer and Johnston (2006) ほか、連邦主義と助成金の関係に関しては Sundquist wit Davis (1969) ほか。

民主的な統治の土台として機能しうるのかについて検討していく。分析にあたっては移民をめぐる政策を事例として取り上げるが、その理由は移民を取り巻く政策が連邦政府が管轄する出入国管理に留まらないためである。入国後に人びとが実際に生活する州および地方政体と連邦との間で、さらには州と州内の地方政体との間で、移民政策の権限は分掌されるだけでなく、複雑に絡み合っている。近年、連邦・州・地方政体の間において移民政策をめぐる摩擦はその度合いを増している。そうした接合面に焦点を当て、そこからみえてくるアメリカの連邦制と民主主義の関係について検討していきたい。

第1章 アメリカの連邦制の歴史的背景

第1節 地域と党派性

連合規約のもとで国家連合として独立を果たしたアメリカでは、それぞれの元植民地の設立経緯や地元産業の利害の違いもあり、旧大陸との距離感において一致した考えが持たれていたわけではなかった。同じような背景から、中央政府とその下に連合する各主権国家である邦の権限分掌をめぐっても、各邦の見解には違いがみられた。連合規約のもとで中央政府は限定的な権限しか持っていなかったが、それでは対外的に脆弱だけでなく、国内においても連合を代表するに十分な機能を果たせていなかった。この問題に対応するために会議が招集されたが、そこに集まった各邦が実際に目指していた方向性そのものにも違いがあった。

1787年にフィラデルフィアで開催された会議は、憲法制定会議とも称されるが、当初掲げられた目的は連合規約の見直し作業であった。しかし、議論は国家連合という枠内での改編ではなく、新たに連邦制を取る一つの国家を目指す方向へと進んだ。その基礎となる合衆国憲法の制定をめぐり、国家連合のもとでの各邦に相当する単位である州の対等性を主張する立場と、中央政府へ権限を集中させ、州ではなく人びとの主権を主張する立場が対立した。最終的には、制度の上で上院において州の対等性を、下院において人口比の権限配分を盛り込むなど、両者の折衷的な形態に落ち着いたものの、連邦のあり方をめぐる考

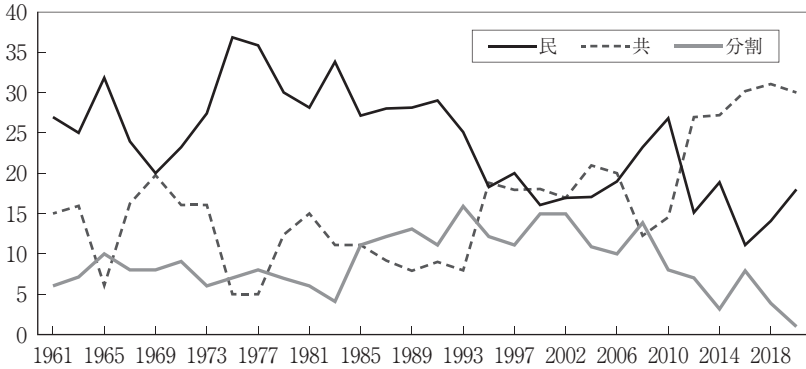
えの違いが解消されたわけではなかった。

旧大陸の政治が党派性により分断状態にあることを負の教訓とし、党派性のない政治を目指したはずのアメリカは、このように憲法制定の過程において既に連邦主義者と反連邦主義者という分断線の形成を経験していた。反連邦主義の立場は民主共和党を形成し、その後内部分裂を経て1928年に民主党となり、今日にまで至る。連邦党の立場はホイッグ党や国民共和党などに継承されたが、南北戦争前の1854年に民主党の一部をも包摂する形で新たな軸に沿って再編された。この政党再編の中から生まれたのが、今日まで続く共和党である。

政党名だけを見ると、19世紀半ばからアメリカの二大政党制は変化なく継続してきたように見えるが、民主党・共和党の各々が代表する利害や支持基盤とする集団の間の線引きは、この間も変容を続けてきた。19世紀後半には、都市部における工場労働者、特にアングロサクソンに遅れて渡米した新移民の労働者の権利を代表したのが、弱者の党としての民主党であった。それに対し、経営者や自立農民の利害は自助を掲げる共和党により代表されるという、大きな対立構造があった。こうした勢力地図が大きく塗り替えられたのがニューディール期の大連合で、連邦から地方まで全てのレベルの政治において、民主党が多数派を形成するに至った。

このように民主党が全国的な範囲で、しかも異なるレベルにおいても多数派を占める構図は、20世紀末まで継続することとなる。他方、共和党は大統領選挙においては民主党とほぼ互角に戦ったものの、連邦下院の多数派を奪い返せない状態が長期化したことで、「永遠の少数派」とすら称されていた (Connelly and Pitney 1994)。こうしたニューディール以来の劣勢を巻き返そうとして展開されたのが、共和党による南部戦略と称される試みであった。アメリカ南部は、南北戦争では連邦から離脱し、独自の国家を主張した地域であり、解放されたアフリカ系の権利が必ずしも対等に保障されない保守的な地域であった。その南部が弱者の権利を主張する民主党に与している最大の理由は、南北戦争で自らの存在を危うくした共和党への敵対観であった。南部戦略とは、そうしたイデオロギー的に共和党と近似した南部を自らの地盤に組み入れ、全国的な

図1 州議会の党派性の推移（該当州の数）



出典：NCSL (2019).

多数派を奪還することを目指したものであった。

もっとも、大統領選挙において南部が共和党候補を支持するようになって、連邦議会の多数派の立場がもたらす政治的・経済的利益は南部にとって価値があり、南部の保守派議員は引き続き民主党から出馬するという状況が続いた。このねじれ状態の転換期となったのがギングリッチ革命と呼ばれる1994年選挙で、共和党は下院多数派を40年ぶりに奪還した。逆に多数派としての利権を失った民主党は、南部において共和党議員が次々と当選することを妨げることが難しくなった。こうして南北戦争から一世紀以上経ってはじめて、南部が共和党の勢力範囲に組み込まれることになった。

共和党の多数派戦略は、南部においては保守派を惹きつけるために、アメリカ社会が決別したはずの人種差別的な見解を用いたことで、その後の共和党を多様性に欠ける方向へと進めたとも言われる (Lassiter 2005)。が同時に、白人中間層が都市から郊外へ、さらにその周縁へと流出し、逆に都市中心部にマイノリティが集住するという住み分け現象が生じたことも、両党の等質性を高める要因となった。さらに、20世紀後半に北部産業地帯の衰退とサンベルトの興隆というアメリカの大きな社会変容が生じ、地域間での人口移動を促したことが、共和党が勢力を浸透させた南部が全国政治において持つ重要性を大きくしていった。

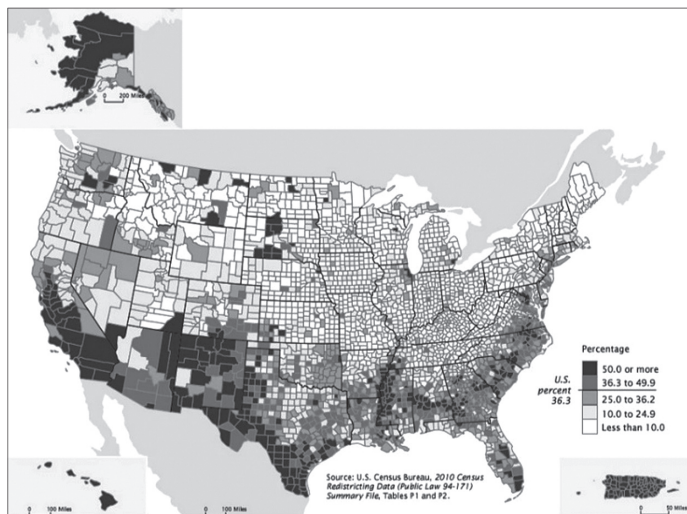
第2節 二分化するアメリカ社会

政党とは共通する利害のもとに形成されるものである。南北戦争で植えつけられた共和党への反感によって、南部保守派が民主党に所属するというねじれ現象のまま継続したアメリカ二大政党のあり方は、政党政治の本来の姿からは逸脱していたとも言える。しかし、このねじれ現象の期間、南部の保守議員は軍事・外交・社会的政策では共和党に与して保守連合を形成しながらも、経済政策では所属する民主党の立ち位置を支持することで、両党間での妥協や譲歩の余地を作り出す橋渡しの機能も果たしていた。

前節でみたように、20世紀末に南部保守派が共和党に包摂されたことで、民主党は保守色が薄れ、均質的にリベラルな政党となった。その一方で、共和党は東部エリート層が力を失い、宗教右派や南部保守派が台頭することで、保守色の度合いを増した。こうして両政党の間に存在していた重複部分が消滅したことで、それぞれの党の理念はより明確になったものの、それは同時に政治的価値が政党ラインで二分化することを意味していた。当時のアメリカ社会に広がっていた「嫌なら出て行け (My way or the highway.)」といった、妥協点を見出すことに価値を認めない偏狭な姿勢が、政治の場にも浸透していくこととなった。

こうした政党のイデオロギーの純化と呼応して、地理的にも両党の分断化を引き起こしたのが、前節でも指摘したアメリカ社会の変化である。1950年代から、交通網の発達に手伝われて、白人中間層が郊外の住宅地へと流出する現象が見られるようになった。それは同時に、住宅購入の能力や移住手段を持たないマイノリティが都市中央部に残され、マイノリティ集住地区がスラム化する現象を引き起こした。こうした都市と郊外、さらには郊外外縁という住み分けは、商工業が早くから発達した東海岸、西海岸において特に顕著に見られたが、中西部においてもマイノリティの都市への集住傾向はみられた。20世紀末に都市中心部の価値が再評価され、マイノリティ住民を追い出す形での再開発、いわゆる民間主導のジェントリフィケーションが進むまで、こうした住み分け現象は継続し、住み分けられた地域はそれぞれの集団の支持政党による支配とも

図2 マイノリティ集住地域の分布



注：色の濃淡がマイノリティ人口比を表す。最も濃いところで50%以上。

出所：US Census Bureau (2011, 20).

連動した。

こうした都市・郊外の住み分け現象と並んで、アメリカには地域性をもったマイノリティの大きな集住傾向がある。すなわち、南部全域においてはアフリカ系、メキシコ国境に沿う各州ではヒスパニック、そしてアラスカやハワイなどでは先住民の集住地域が存在してきた。他方、内陸の非都市部ではほとんどマイノリティが居住していない地域が広がり、アメリカという国の形成史と呼応する大きな住み分けの構図がみられる（図2参照）。これらの要因が重なり合うことで、マイノリティ住民の多い東西両岸部、特に都市部では民主党への支持率が高くなる一方、内陸の非都市部では共和党が高い支持率を保つという、政党支持の大きな地理的分断現象も導き出された。

こうした分断と連動して、共和党が継続的に強い勢力基盤を保つことを可能にしたもう一つの要因がある。それが州政府によって10年ごとに行われる選挙区割りという手続きである。アメリカでは、一人一票という原則が可能な限り守られるよう、10年ごとに行われる国勢調査の結果を反映して、州により選挙

区の見直しが行なわれている。その対象には州議会の選挙区のみでなく、連邦下院の選挙区も含まれる。連邦下院の場合には、国勢調査の結果を受けてまず各州に配分される下院の議席数が見直されるが、議席数に増減がある場合は、州によって選挙区の境界線が引き直されている²⁾。

多くの州では州議会が選挙区割りを担当し、その場合多数派を占める政党は可能な限り自党の候補が当選しやすいような選挙区割を行おうとする。この傾向を前節図1が示す州議会の多数党の推移と重ね合わせると、近年の共和党多数派議会の増加によって、共和党候補の当選可能性を高める選挙区割りが行われやすいことが予想される。もっとも、選挙は候補の個人的資質、選挙区における重要な争点、さらにはアメリカ社会全体を覆う政治環境によっても影響を受けるため、有利な選挙区割りだけで結果が決まるわけではない。しかし、他の条件において候補が拮抗している場合には、党派的に有利な選挙区は当選の可能性を高める。こうして議会多数派が確保され続けると、さらに有利な選挙区割りを実現できるという循環も生まれうる³⁾。

もう一つ、共和党議員の増加を後押ししたとされる事象が、マジョリティ＝マイノリティ選挙区の創設である。選挙において何を基準として一票の価値が等しいと判断するのかは、難しい問題である。しかし、選挙区内の数的マイノリティは、マジョリティの前でその意思に沿った代表を当選させる可能性が少ないと考えられていた。そこで、マイノリティの政治的権利を尊重する意図で1982年に導入されたのが、いわゆるマジョリティ＝マイノリティ選挙区であった。これは、マイノリティの有権者が多数派を構成するような選挙区を作ること、彼らが従来のように死票を投じるのではなく、自らが支持する候補が当

2) 直近の2020年の下院選挙区の見直し作業にあたっては、35州では州議会が、7州では独立委員会が、1州では党派性をもつ委員会がそれに当たる（残りの7州は全州一区）。

3) 2019年の最高裁判決（*Rucho v. Common Cause*, 588 U. S. ____ (2019)）は、投票権法が違憲とする選挙における人種差別の疑いのある選挙区割りに関して、政治的な問題は裁判所の管轄外であるとし、違憲性を認めなかった。判決は5対4という共和党多数の党派ラインに沿ったものであった。

選しやすくなり、より対等な政治的権利が持てるようにする立法であった。

ところが、マジヨリティ=マイノリティ選挙区は二重の意味でマイノリティの権利拡大にはつながらなかった。一つには、これまでマイノリティは少数派ながら自らの利害を選挙区の争点に含ませることで、他の住民との間で議論の輪を広げることができていた。ところが、新たな選挙区においてはマイノリティと白人住民との接点が減少することで、マイノリティの問題が広く争点化されることが難しくなった。さらに、特定の選挙区にマイノリティ人口が収斂されたことで、マイノリティ有権者が不在となった選挙区では共和党候補の勝算が高まることとなった。つまり、それまでマイノリティの利害を反映してきたリベラルな民主党議員が支持層を失うことで、議会から姿を消すことになり、結果的にマイノリティの声が届きにくくなったのである (Kitagawa Otsuru 1996)。

1990年代のアメリカは、沿岸部の都市部と中心部の非都市部という地理的な住み分けと、それぞれを構成する集団と政党との結びつきが重なり合う中から、両党の勢力が拮抗する「50-50のアメリカ」という現象を生んだ。この二分化は単に数的な拮抗だけを意味するものではなく、政治の質的な変化をも意味していた。人びとが自らの選好に合致する場所に住み、異なる意見を遮断するメディアを選び、交友関係の輪も近似する仲間へと収斂させることで、政治的な議論が多様な声が耳に届く場においては行われなくなった。アメリカ合衆国はもはや“United States”ではなく、“disuniting”な状態にあるとの指摘すらなされた (Schlesinger 1991)。2000年の選挙の結果、連邦上院の議席が真半分の50議席ずつ両党間に分かれたことは、こうした分断現象を象徴していた。

こうした分断化は、アメリカ連邦制がそもそも期待していたはずの、均質性の高い下位組織が行うであろう、より民主的な統治という機能にも影響を及ぼすことになる。また、それぞれの政治体が異なる方向性をもって分断化した場合、法的権限や予算配分を特定の目的を達成するための手段とする連邦と州、そして州と地方政体の間には軋轢が生まれる。移民に関連する政策をめぐり、そうした軋轢がどのような問題を生み出しているのかについて、次章で考察し

ていきたい。

第2章 異なるレベル間の確執

第1節 連邦、州、地方政体の関係の変化

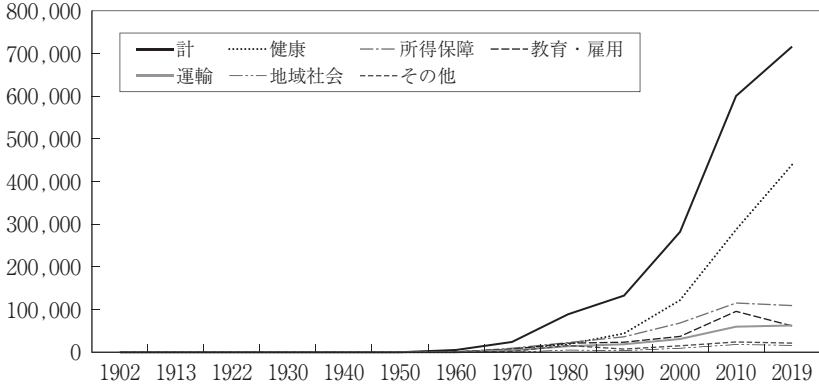
前章で触れたように、独立当初からアメリカの連邦制には強い中央政府を求める勢力と強い州政府を求める勢力という、二つの異なる見解が存在していた。しかしながら、アメリカの領土が西海岸に達するまで拡大し、交通や経済活動が州境を越えて国内各地を繋ぐようになってくると、州の個別の対応では応じきれない政策分野が生じてくる。そこで連邦政府には、こうした新たな政策分野を担うための行政組織が設置された。それと並行して、それまで安定した財源を持っていなかった連邦政府が、憲法修正16条で直接税課税権を手にしたことにより、経済が拡大するに応じて連邦歳入も拡大するという形で、財源の確保が行われた。

こうして、連邦政府の州に対する権限は徐々に拡大していたものの、両者の関係に大きく影響を与えたのが、大恐慌への対応として連邦政府が展開した支援の拡大であった。連邦政府は各地での事業を連邦予算で直接的に展開するだけでなく、州への支援に加え州を介さず連邦が地方政体に対して直接的な支援が行える制度も構築した。

こうした異なるレベルの政府間関係が、ニューディール以降の民主党支配のもとで重要性を増し続けたことに対し、共和党の側からは伝統的な二重の連邦制への回帰が試みられた。その一つがアイゼンハワー大統領の意向を受け、1953年に議会により設立された政府間関係委員会（Commission on Intergovernmental Relations, PL83-109）であった。連邦と州・地方政体との間での、適切な機能と責任の線引きを大統領から委託された委員会であったが、その最終報告書はむしろ異なる政府間で必要な対応を補完しあうべきであるという内容の答申となった（Commission on Intergovernmental Relations 1955）。

この委員会を後継するものとして、1959年には連邦制を強化し、連邦・州・地方政体が協力的、効率的、効果的に機能するための組織として、政府間関係

図3 州・地方政体への連邦助成金の推移（単位ドル）



出所：OMB (2020) および CRS R40638 より筆者作成。

諮問委員会 (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR, PL86-380) が設置された。これは、連邦行政府や連邦上下両院、州政府、州議会、市長、郡政府、そして民間人から構成される26名の組織で、党派を超えた議論を行うことを目指したもので、1996年の共和党議会による機構改編に伴い廃止されるまで存続した。

異なる政府間の関係性がさらに深まったのが、偉大なる社会という目標を掲げ、国内での貧困との戦いと人種差別との戦いを同時に展開したジョンソン大統領期であった。1960年代の連邦と州・地方政体との関係は創造的連邦主義とも呼ばれたが、連邦政府からの助成金が大きく拡大したことが図3からもわかる。従来の連邦政府の助成金は、州や地方政府が実施する政策を財政的に補助するという役割を持ち、折半の形で行われていた。ところが新たな連邦政府の助成金は、連邦政府自らの政策目標を州や地方政体へと浸透させるのも含まれるようになり、負担割合も大幅に増大した (ACIR 1967)。

連邦政府が州・地方政体に対して影響力を及ぼす手段としては、このような助成金に加えて州に対して連邦政府が課す義務 (mandate) や、州の権限に対する連邦政府の優先 (preemption) など、複数の経路が構築された。さらに助成金を受領するにあたり、その目的とは直接関係しない分野での政策変更の

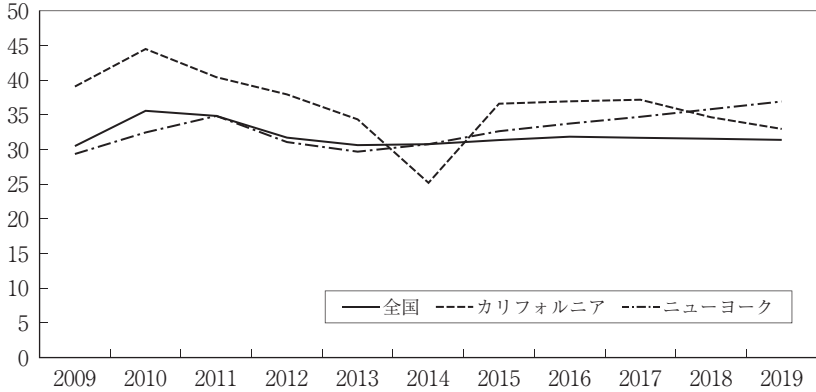
ような横断的な介入も行われていった。後に連邦政府の赤字財政が顕著になると、連邦議会は州や地方政体に義務を課しながら、それを実施するための財源を配分しない立法 (unfunded mandate) を行うようにもなった。

このように連邦政府が州・地方政体に対して政策内容に関する要請を拡大したことは、それへの反発としての州権運動へと繋がることとなった。また、共和党のニクソン政権期の1972年からレーガン政権期の1986年の間には、税収分配という手法が取られた。州や地方政体に支給される連邦助成金は、州・地方政体の住民から連邦税として徴収されたものが財源である。ところが連邦政府を経由して再配分されるために、州や地方政体の声を上回る連邦の意思が加わるようになっていた。そこで、再配分する予定の税額が連邦政府に入る前に、州（3分の1）と地方政体（3分の2）に直接流れるようにすることで、州や地方政体の裁量の範囲を確保しようとするものであった。ところが、これもレーガン政権期に連邦政府の財政赤字の拡大のために撤回された。

1995年に共和党が下院多数派を奪還すると、連邦主導の政策と助成金が一体化した部門別助成金から、州の裁量権を行使できる一括助成金へと連邦助成金の重点が変化することとなった。また、連邦助成金の規模が削減される中で、ACIR そのものの任務も終了されることとなった。このように、共和党政権のもとでは、あるいは共和党多数派の連邦議会のもとでは、財政的に連邦主義を再構築するだけでなく、連邦と州・地方政体がそれぞれに独立した政策理念を追求することが是とされた。もともと、一括助成金では大きな社会変動に直面した際、連邦政府ではなく個々の州・地方政体に財政的な責任を取ることが求められたため、赤字を避けるために福祉予算などの支給基準が厳格化されるという傾向がみられた。

連邦助成金は、このように政党によりその性格や役割をめぐる理解に違いはあるものの、図3でみたように金額としては拡大の方向が継続してきた。州の財源に占める割合でみるならば、ここ10年は平均すると約30パーセントでほぼ一定しているが、マイノリティ集住都市を抱えるカリフォルニア州やニューヨーク州では、平均を上回る割合で支給される年が多くなっている。こうした

図4 州の財源における連邦助成金の割合の推移（2009～19年）（%）



出典：NASBO（2010-20）より筆者作成。

助成金の約半分は、図3で確認したように医療保険に充当され、州の財政において連邦政府が重要な役割を占めて続けていることがわかる。

第2節 移民政策をめぐる確執

20世紀後半、特に民主党政権のもとでは、連邦政府がアメリカのあるべき姿を描き、州や地方政体に対してその理念に基づいた政策を行うよう、助成金を始めとする様々な手段で要請を行ってきた。もっとも、州や地方政体がそうした連邦政府の要請に対して示してきた態度は、それぞれの政治体のもつ理念を反映しているため、一律ではない。特に、個人の権利に関わる政策分野では、それぞれの地域が持つ政治文化の違いが連邦政府の政策への対応に大きく影響を及ぼしてきた。

その典型的な事例が、今日まで憲法解釈において立場が割れる銃保持をめぐる対応である。移民とは直接関係しないはずの銃規制という争点が、連邦と州との関係を変容させる要因となったことで、移民問題にも影響を及ぼすこととなる。アメリカでは19世紀末からの新移民の増大と、その大都市部への集住傾向を背景に犯罪組織が拡大し、火器を用いた犯罪が多発するようになった。そうした犯罪に対応するため、1934年連邦火器法（PL73-474）が制定され、殺

傷力の強い銃器には全国的に統制が加えられた。しかし、こうした規制を潜り、対面ではなく通信販売で入手した銃器がケネディ大統領の暗殺に用いられたと言われるだけでなく、ケネディ司法長官やキング牧師が銃の犠牲となる事件が続いたため、連邦議会は1968年銃規制法（PL90-618）を制定した。これは銃取引を行うものに対し連邦政府からの許可取得を求め、銃の通信販売や州際取引、さらに犯罪者などへの販売禁止などを規定したものであった。が同時に、合法的な目的で使用するために合法的に銃器を入手・保持・使用することは妨げないという、銃規制反対の立場をも両立させる内容であった。

連邦政府による銃規制をめぐるのは、合衆国憲法修正2条を根拠とする立場からの反対が唱えられてきたが、その対立に連邦と州との間での管轄をめぐる対立をさらに加えることになったのが、1968年銃規制法を修正し1993年に成立したブレディ拳銃犯罪予防法（PL103-159）であった。この法律は1981年のレーガン大統領の暗殺未遂事件の際に銃により重症を負ったブレディ補佐官の名前をとり、銃が購入できるまでに待機期間を設け、その間に州警察が銃購入予定者の身元確認を行うことを義務づけた。これに対し、モンタナ州とアリゾナ州の警察から違憲訴訟が起こされ、最終的に最高裁判所により連邦政府が州政府に対して特定の業務を命令することは合衆国憲法修正10条に反するという判決が下された（*Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997))。

最高裁判所が、連邦政府が州に対して業務を命令することが違憲である判断したことは、移民政策をめぐる連邦と州との関係にも影響を及ぼすことになる。連邦制度のもとでは、出入国の管理は連邦政府の専管事項となっている。ところが、非合法に国境を越える人びとや、合法的に入国した後、非合法に滞在を延長している人びとへの対応は、定点において行われる出入国管理では到底十分ではなく、摘発対象者が暮らすであろう社会の中での活動が必要となる。しかしながら、連邦で出入国管理にあたる職員の数にはアメリカ全土で十分な摘発作業を行うには不足していた。そこで、連邦政府は州政府に対して、本来的に州政府の管轄外の政策分野であっても、出入国管理業務への協力を求めることがあった。

もっとも、連邦政府固有の責任領域の業務である出入国管理を委託するにあたり、連邦政府は州政府との間で契約を結ぶことで、州や地方政体の要員の協力の求める形を取った。こうした協力関係を可能とするための立法は、1993年の世界貿易センタービルや1995年のオクラホマ連邦ビルへの爆弾テロが連続したクリントン政権期において成立していた（Section 287(g) of The Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, PL104-208）。しかし、この協力関係が連邦政府により実質的に運用されるようになったのは、9・11 事件を受けて2001年に成立した反テロ政策のもとであった。州・地方政体の多くも、生活圏に潜んでいるテロリストを特定することが、住民の安全・安心を守る上で利益となると考え、本来は自らの管轄領域ではない業務における協力を積極的に行っていた。

ところが、こうした協力関係は思いがけない負の側面を伴っていた。そもそも、連邦政府が安全・安心のために特定すべき対象は、入国管理法の違反者ではなくテロリストであるが、9・11 事件以降共和党政権がとってきた立場は、非合法移民の中に犯罪者、特にテロリストが潜んでいるというものであった。さらに、アメリカ社会に暮らす非合法滞在者の圧倒的多数はメキシコからの移民であり、9・11 事件に関係したとされる集団とはずれがあった。

そのため、連邦政府と州・地方政体の間の前向きの協力関係は、時間とともにその問題点が浮かびあがってくる。非合法滞在者が生活する場は同郷者が集住する場所であり、アメリカ市民を家族に持つ場合もある。地元の警察にとって主たる業務は地域の治安であり、テロリストの特定ではない。それにもかかわらず、違法行為や犯罪行為が行われた際に、当該人物の法的地位を確認したり、未然に犯罪を防ぐために街中で非合法移民であるかどうかを外見から判断し、法的地位についての確認を行うことが求められるようになった。

このように警察に移民業務が加わることは、家族や知人に非合法滞在者がいる住民にとって、本来は信頼関係にあるはずの警察が、自らの利害に反する存在になったことを意味した。そのため、住民と警察との間に間隙を生み、信頼関係の上に初めて成立する地元の保安活動が、かえって難しくなってしまう状

況が発生した。こうした状況の中、9・11 事件直後には連邦政府と契約を結び、非合法滞在者の摘発に協力的であった州や地方政体も、徐々に連邦政府の移民政策と距離を置くようになった。

もちろん、州によっては逆の方向に進むものもあった。メキシコとの国境に位置し、苛酷な自然環境のため違法入国が困難と思われるアリゾナ州は、厳格な国境管理が行われていない地域にあたった。そのアリゾナ州がオバマ政権の不法移民対策が不十分であるとして、州内に違法に滞在する外国人の摘発に州警察が協力する内容の州法 S.B.1070 を2010年に制定した。それに対してオバマ政権は、出入国管理は連邦政府の専管事項であり、アリゾナ州法は違憲であるとの訴訟を起こした。ところが、州には連邦と共に移民法を執行する権限があるとして、ミシガン州、ノースカロライナ州など9州が、アリゾナ州に続いて連邦政府と対峙した。最高裁判所は、アリゾナ州法の4条項のうち3条項については違憲としたものの、州警察が非合法滞在者だと十分に疑い得る人物に対して法的地位を示す書類を求めることについては合憲とされた (Arizona v. U.S., 567 U.S. 387 (2012))。

こうした移民政策をめぐる対立は、連邦と州の間の権限をめぐる対立のように見えながらも、その背景にあるのはアメリカ社会がどのような形態で構成されるべきであり、どのような価値が優先されるべきであるかという、大きな理念をめぐる対立であった。それは、オバマ政権からトランプ政権に移行する中で、立ち位置を変えた対立として再現されることとなった。

第3章 建設的な相互関係

第1節 連邦と地方政体の連帯と対立

前章で確認したように、連邦と州との主権をめぐるせめぎ合いは、建国初期のアメリカから断続的にみられてきたものの、党派的な分断化が地域性を伴って進む今日のアメリカにおいて、さらにその度合いを強めている。同時に、連邦と州との関係と切り結ばれながら、州と地方政体との関係においても、それぞれの単位を構成する多数派の利害関係を反映した揺れ動きがみられた。

そもそも合衆国憲法には、州についての記述はあるものの、地方政体への言及はない。実際には州政府のみで州民を統治することは不可能で、より小さな単位が作られるわけである。しかし、そうした地方政体は州議会による創造物であるため、それらをめぐる権限はすべて州議会に属しており、州は地方政体に優越しているという理解が一般になされている。19世紀半ばにアイオワ州での判決の中で示されたこの論理は、判事の名を取ってディロンの法則と呼ばれている（*The City of Clinton v. The Cedar Rapids & Missouri River Railroad Co.*, 24 Iowa 455, 1868）。

しかし、こうした経緯から直接の関係性を持たないはずの連邦と地方政体が、州を経由せずに相互の関係を強めていくという現象も生じてきた。それが前章で言及したニューディール期の財政措置であった。大恐慌はアメリカ全土に影響を及ぼしたものの、農村部に比べて新移民の労働者が集住する都市部には、特に大きな打撃を与えた。1932年、こうした都市が州政府を介することなく連邦政府に直接的な支援を求め、連邦議会がそれに応じて助成金を支給した。これらの都市は、連邦政府に継続的に働きかけができる経路を打ち立てるため、全米市長会議（US Conference of Mayors, USCM）を設立した（Cf. Gelfand 1975, Chapt. 2）。

こうした窓口の重要性について、偉大なる社会の政策における連邦主導の政府間関係を調査したサンドクイストラは、次のように指摘する。州政府は全般に保守的な傾向が強く、農村部への政策を重視する一方で、都市部の問題には関与しようとしなかった。そのため、連邦から都市に対して行われる直接的な支援は、さらに深化することになった（Sundquist with Davis 1969）。また、都市部にはマイノリティ住民が集中する傾向もあり、それが連邦政府から都市に対して直接行われる支援の持つ意味を、さらに大きくしていた。

こうした連邦政府と地方政体との連携は、財政的な側面に留まらず、政策面での連携もみられるようになった。その一つが、非合法滞在者をめぐる政策である。アメリカは第二次世界大戦期にメキシコからの季節労働者に依存しながら、農業生産を行っていたが、移民労働者の中には契約期間が終わっても帰国

しない者もいた。このようにアメリカに非合法的な形で留まる移民は、法的権利が守られないため、非正規な労働環境で人権侵害がなされたり、犯罪に巻き込まれるという問題も生じた。こうした非合法移民の問題に対応したのがレーガン政権期に実施されたアムネスティで、一定の基準を満たす非合法滞在者の合法化を行った。しかし、その後も非合法滞在者の数は増え続け、21世紀を迎える頃にはその数が1200万人とも言われていた。連邦議会では抜本的な移民法の改正が試みられ続けたものの、移民を擁護する立場と排斥したい立場の間では、合意の成立が難しかった。特に、既にアメリカ国内に滞在する非合法滞在者にどのように対処するかをめぐり、両者の立場が大きく異なっていた。

その中で、具体的な合意に近づきながらも成立しなかったのが、未成年で非合法に入国したドリーマー⁴⁾と呼ばれる若者の処遇であった。連邦制度を取るアメリカでは、法的な身分とは関係なく州の管轄下にある義務教育を受けることが可能である。しかし、所得の高くない移民の若者が高等教育を受けるためには、州民対象の割安な授業料や奨学金が不可欠で、そのためには合法的な身分が証明できる必要があった。それができない非合法滞在の若者は、高等教育を受けられないまま職業に就くことになる。それだけではなく、銀行口座や免許など、社会で生活するために必要なものを手にすることもできない。そこで、こうした自らの責任ではなくアメリカに非合法滞在する若者の身分を合法化し、最終的には市民権を与えるべく立法化が試みられた。

しかし、合法的に長期にわたって入国ビザを待っている移民がいる一方で、自らの責任ではないとは言え、ドリーマーが違法に入国したという行為の結果として市民権を得ることができるという法案には賛成しかねる議員もおり、特に共和党議員からの反対が立法化を妨げてきた。こうした中で、オバマ大統領が行ったのが、ドリーマーへの強制退去延期措置 (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA) という、2年ごとに更新される行政措置であっ

4) 当該若者の救済措置として、2001年に最初に提出された法案が“Development, Relief, and Education for Alien Minors (DREAM) Act”であったことから、ドリーマーと呼ばれる。

た。これは、立法化までの中継ぎとして始められたものであるが、法的根拠のないまま行政府内の措置として実施される、不安定な政策であった。結局、トランプ政権に移行するまで議会は移民法改正を行うことができず、DACA は法的根拠のないまま次の大統領に引き継がれた。

大統領候補としてのトランプは、メキシコからの不法移民の流入を留めるためメキシコ国境に強固な壁を建設することを、自らの選挙戦の目玉政策として打ち上げた。そのトランプが大統領職で勝利を得ると、移民の人権をどのように守るかをめぐる大きな懸念が持たれた。地方政体の権限範囲で、非合法移民の人権を守る措置が取られていた都市等もあったが、トランプの就任に先だって非合法滞在者の身柄を保護する都市（以下、サンクチュアリー都市）への移行を表明するものもあった。

トランプ大統領は就任するや否や、移民制限や壁の建設などの大統領令を發出し、9月には DACA の停止も表明した。それに先立つ7月、全米市長会議はトランプ大統領に対し、DACA の延長を求める書簡を送っている。その理由としては、ドリーマーたちの人権保護だけではなく、いずれにしてもアメリカで暮らし続ける彼らが、社会にとっての負担ではなく資産になるためには、合法化により高等教育を受け、生産的な労働者となることが重要であると説いていた（USCM ウェブサイト）。

DACA の停止に対しては人権保護の立場から訴訟が起こされ、司法の判断として、新たに DACA を申請する手続きは行えないものの、既に DACA の認定を受けているものについては、その権利が更新されることとなった。もっとも、DACA とはそもそも法に依拠しない暫定的な措置であるため、本来ならば立法化による権利の保障が必要である。

もう一つ、非合法滞在者の人権を守ろうとする政策が、サンクチュアリー都市である。州および地方政体は出入国管理を管轄する政治単位ではないため、非合法滞在者を摘発する義務を負わない。しかし、運転免許を取る、銀行口座を開くなど、移民が日常生活を営むためには何らかの証拠書類が必要となる。そうした公的な証拠書類が存在しない非合法滞在者のために、市が独自の証明

書を発行することで、非合法滞在者の権利を守ろうとした。こうした対応は、非合法滞在者のためにもなると同時に、彼らが犯罪に巻き込まれたり、生活支援を必要とする状況に陥ることが避けられれば、それは地方政体やその住民にとっても利益となる政策であると考えられた。

一方、トランプ政権は、連邦政府の要請に反してサンクチュアリー都市の立場を取り続ける州や地方政体に対し、その終了を強制する手段として、連邦の助成金を利用しようとした。それが就任早々に行われた大統領令12768号で、政府機関と移民帰化担当間の情報交換（8 U.S.C. 1373）を履行しない地方政体に対して、エドワード・バーン記念法執行助成プログラム（Edward Byrne Memorial Justice Assistance Grant (JAG) Program）の助成金を停止するというものであった。JAG とは、ニューヨーク市警官のバーンが麻薬取引の証人の身柄を守るという任務中に銃殺されたことを受けて成立したもので、犯罪、特に麻薬関連の法施行のために必要な経費を連邦政府が助成するものである。トランプ政権は、この助成金の受給に非合法滞在者に関する情報を連邦政府と共有していることを前提条件として課し、それに協力をしないサンクチュアリー都市への助成金を拒否しようとしたのであった。

具体的に制限の対象とされたシカゴやニューヨークを始めとする6州等は、トランプ政権がそもそも JAG を、その支援目的である犯罪摘発とは無関係な非合法滞在者への対応と結びつけようとするのが、恣意的であるだけでなく、法的根拠に乏しい行為であると連邦地方裁判所に対して訴訟を起こした。二審では他の控訴裁判所がこれらの州の立場を支持したのに対し、マンハッタン第二巡回区控訴裁判所はトランプ政権の立場を支持した（State of New York, et. al. v. United States Department of Justice, Nos. 19-267(L); 19-275(con)）。執筆時点では最高裁判所の判断は下っていないものの、連邦裁判所の保守化が進んでいることが、こうした判決から読み取れる。

以上のように、移民の人権を守ろうとしたオバマ政権期には、保守的な州・地方政体と連邦との間で摩擦が生じ、移民の権利を抑制しようとするトランプ政権期には、リベラルな州・地方政体と連邦との間で摩擦が拡大している。い

ずれの組み合わせにおいても、両者の間で根本的な理念をめぐる対立が存在しているだけでなく、そうした対立の発生している状況が、アメリカの地理的かつ社会的な分断状況と重なりあっている。このように社会がそれぞれの信じる方向性に沿って離反するに任せるのではなく、合意できる点へと収斂を促すには何が必要であるかについて考察してみたい。

第2節 民主主義の実質化

近年のアメリカ政治の分断状況は、連邦制の中での政党勢力の分布を反映して、政権ごとに類似する側面や異なる側面が見られてきた。しかし、本稿で取り上げたトランプ政権のマイノリティの権利をめぐる対応は、連邦制の在り方を論じるための事例としては、極端かつ合理性に欠けるものかもしれない。

それでも、仮にアメリカの政治制度が一人のアクターの非合理的な行動に対して耐性を備えているものであるならば、たとえそのアクターが大統領であったとしても、これほどまでにその言動を通してアメリカの理念や制度が揺らぐことはなかったであろう。むしろ、トランプ個人の資質や政策以上に、分断化した社会の枠組みそのものが、そこで行われる民主的な選挙において、相手側の政党の勝利を妨げることで、もう一方の政党勢力を結集させる動機づけになっていると言うべきであろう。二大政党制が有権者の分断状況と共鳴し、対立を合意の方向に収斂させるのではなく、むしろ争点化させる役割を果たすことで、アメリカ社会はさらに分断を深めていると考えられる。

そうした分断状況の中で、連邦制という外枠は、どのように地域的な違いを編み直し、多様な立ち位置にある者が一つの国としての価値にたどり着くための後押しができるだろうか。均質なマジョリティからなる地域の中で抑圧されるマイノリティと、その外側を取り囲むより大きな政治単位とは、どのように手を結んでいくことが可能だろうか。逆に、連邦政府が提示するアメリカ全体として求めるべき理念が、地域によって分断されるのではなく、むしろ各々の特徴を加味したものへと展開することを、地域政体はどのように媒介していくことができるのだろうか。

ここまで複数レベルの政府に焦点をあて、政治的代表者同士の影響関係を見てきたが、誰の視点から民主主義を論じるべきであるかを確認する必要もあるだろう。異なる価値観を持つ複数の集団が同時に存在するアメリカ社会という空間で、上からでも下からでもなく、水平な広がりを持続しながら個々のアクターが交わっていくためには、政府のみでなく、政府と個々人との中間団体の存在、すなわち市民社会の働きかけが不可欠である。なぜなら、投票に基づく民主的な決定とは、物理的に線引きをされた空間の中で一つの結論を出すための作業である。そこでは、どのように線が引かれても、自らの一票によって声を届けることができる側と、その声が消されてしまう側とに分かれてしまう。その消されてしまった声をもう一度聞こえる形で政治に繋いでいくための装置として、政治過程と並列する市民社会が機能することができる。

民主主義の国を自負するアメリカにおいて、民主的な統治を実質的に行っていくためには、もちろんリベラルな民主主義の制度や、自由や尊厳という理念が共有されていることが大切である。と同時に、その民主主義を実践していくアクターが、抽象化された市民という集合体として留まるのではなく、一人一人の個人として有意な接点を持ち合おうとすることで、お互いに声が届く関係を形成することが可能になる。

グローバル化の中で社会の変容が進むと、多数派に属してきた人びともこれまで享受してきた権利を手にするできなくなる時が来るかもしれない。すなわち自らが弱者の立場に立たざるを得なくなった時、その状態からの救済をゼロサムの枠組みで求めようとするならば、さらに弱い立場のものの特権を奪うことになる。2016年の大統領選挙では、まさにこうした枠組みが用いられた。逆に、ポジティブサムの枠組みで考えるならば、今日のマイノリティが自らに力をつけることを社会が後押しすることで、マイノリティ自身にとっての利益となるだけでなく、将来的には社会への負担が削減されるとともに、制度維持のためのより大きな責任を担うアクターが増える可能性へと繋がっていく。

今日の分断状況は、アメリカ社会が連帯意識に基づきながら目指すべき理念

を追求することを中断し、失われた機会を前に被害意識を感じる中から生じていると言える。すなわち、アメリカの製造業は国外に流出し、国内のサービス産業にはマイノリティが雇用され、白人労働者は自分たちのアメリカが奪われているという気持ちを感じている。しかし同じコミュニティの中で、敵視されるマイノリティの側も非合法滞在者に象徴される不安的な状況をどのように乗り越え、どのように社会に繋がっていけばよいのかという課題を抱えている。

身近な政治単位とより大きな政治単位が、それぞれに異なる役割をもちながら連動することで、アメリカの連邦制の相乗効果が期待できる。と同時に、その連邦制の中で今日生じている民主党が多数派を占める青い州と共和党が多数派を占める赤い州という分断も、主張すべき違いと折り合える共通点を整理する中から、赤紫から青紫という幅の中での連続的な色合いの違いへと収斂していかなくてはならない。

おわりに

連邦制度は大きな共通項のもとに、より均質な下位集団を持ち、それぞれがその違いを尊重することに価値がある。個々の地域は、そうした利害の違いをよりよく代表することで、より民主的な政治を可能にするだけでなく、内側にある差異をも尊重する必要がある。連邦制度が保障する州を単位とした差異の尊重は、さらにその内側の小さな単位において存在する差異には十分に対応してこなかった。アメリカが今日直面する分断化を乗り越えるためには、複数の層からなる政治がそれぞれの違いを尊重しながらも、同時に大きな到達点へと収斂する仕組みが必要である。

本稿では、主権を中央政府に委譲せず個々の手元に留める、つまり国家連合として独立したアメリカが、個々の単位に対する強い思い入れを持ちながら連邦国家に移行するという経緯、そして政党がイデオロギーにおいて純化するという、本来は好ましい変化を経ることで、むしろ分断化を強めていった展開を確認した。遠くにある政府より、近くにある政府のほうが自らの意見が表明されやすい。大きな政治単位より小さな政治単位のほうが、自分と近似する利害

が反映できる。こうした連邦制度の特徴への信念から、建国以来州の権限を重視してきたアメリカは、多様性の増す社会がもたらした分断化をいかに克服するかという新たな挑戦に直面している。

その挑戦において、異なる政治レベルがそれぞれに持つ特徴を活用すると同時に、分断線を越えて社会を横に繋いでいくことができる市民社会のアクターを活用することが重要である。国家のあり方をめぐり、民主的な協調の仕組みとして取り入れられた連邦制度を、国家の内なる多様化に呼応する、より民主的な制度に展開していくことが課題である。

文 献 一 覧

- ACIR (U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations). 1967. *Fiscal Balance in the American Federal System*, Washington, D.C.: ACIR.
- . 1978. *Categorical Grants: Their Role and Design—The Intergovernmental Grant System: An Assessment and Proposed Policies*, Washington, D.C.: ACIR.
- . 1993. *Local Government Autonomy: Needs for State Constitutional, Statutory, and Judicial Clarification*, Washington, D.C.: ACIR.
- Adler, Matthew D. 2001. “State Sovereignty and the Ant-Commandeering Cases,” *Annals, AAPSS*, 574: 158-172.
- Barnett, Randy E. 2010. “Commandeering the People: Why the Individual Health Insurance Mandate Is Unconstitutional,” *New York University Journal of Law and Liberty*, Vol. 5: 581-637.
- Commission on Intergovernmental Relations. 1955. *Final Report of the Commission on Intergovernmental Relations* (House Document 198), Washington, D.C.: GPO.
- Connelly, William F. and John Pitney. 1994. *Congress’ Permanent Minority?: Republicans in the U.S. House*, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Edelson, Chris. 2020. “Sounding the Alarm: Trump’s Emergency Declaration at the Southern Border and Constitutional Failure,” *Congress & the Presidency*, DOI: 10.1080/07343469.2019.1701584.
- Frymer, Paul and John David Skrentny. 1998. “Coalition-Building and the Politics of Electoral Capture During the Nixon Administration: African Americans, Labor, Latinos,” *Studies in American Political Development*, 12: 131-61.
- Gelfand, Mark I. 1975. *A Nation of Cities: The Federal Government and Urban America, 1933-1965*, New York: Oxford University Press.
- Kitagawa Otsuru, Chieko. 2020. “State of Immigration in a Multicultural Society,” *Kansai University Review of Law and Politics*, 41: 15-32.

- . 2019. “Fighting for the Rights of Immigrants: Triangular Approach by Civil Society,” *Kansai University Review of Law and Politics*, 40: 37–55.
- . 2017. “U. S. Immigration Reform in a Historical Perspective,” *Kansai University Review of Law and Politics*, 38: 1–20.
- . 1996. “Conceptual Dispute over Political Equality: From Voting Rights to Equal Representation,” *The Japanese Journal of American Studies*, No. 7: 103–128.
- Lassiter, Matthew D. 2005. *The Silent Majority: Suburban Politics In The Sunbelt South*, Princeton: Princeton University Press.
- McDowell, Bruce D. 1996. “Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1996: The End of an Era,” *Publius: The Journal of Federalism*, 27 (2): 111–27.
- NASBO (National Association of State Budget Officers). 2010–2019. *2019 State Expenditure Report: Fiscal Years 2017–2019* and those of the preceding years, at <https://www.nasbo.org/reports-data/state-expenditure-report/state-expenditure-archives> (last accessed 2020/05/01).
- NCSL (National Conference of State Legislatures). 2019. State Partisan Composition, at <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/partisan-composition.aspx> (last accessed 2020/05/10).
- OMB (Office of Management and Budget). 2020. Historical Tables, Table 12.2—Total Outlays for Grants to State and Local Governments, by Function and Fund Group: 1940–2025, at <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/> (last accessed 2020/05/02).
- Schlesinger, Arthur Meier. 1991. *The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society*, Knoxville, Tenn.: Whittle Direct Books (アーサー・M・シュレージンガー、都留重人訳『アメリカの分裂——多元文化社会についての所見』岩波書店、1992)。
- Shafer, Byron E. and Richard Johnston. 2006. *The End of Southern Exceptionalism: Class, Race, and Partisan Change in the Postwar South*, Cambridge: Harvard University Press.
- Sundquist, James L. with David W. Davis, 1969. *Making Federalism Work: A Study of Program Coordination at the Community Level*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- US Census Bureau. 2011. “Overview of Race and Hispanic Origin: 2010 Census Briefs,” at <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf> (last accessed 2019/12/01).
- Valentino, Nicholas A. and David O. Sears. 2005. “Old Times There Are Not Forgotten: Race and Partisan Realignment in the Contemporary South,” *American Journal of Political Science*, 49 (3): 672–88.

Congressional Research Service (CRS) 報告書

- Dilger, Robert Jay and Michael H. Cecire. 2019. “Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues” (R40638).
- Halchin, L. Elaine. 2019. “National Emergency Powers” (98-505).
- Jarscak, Joseph V., Julie M. Lawhorn, and Robert Jay Dilger. 2020. “Block Grant: Perspective and Controversies” (R40486).
- Nolan, Andrew, Kevin M. Lewis, Jay B. Sykes, and Kevin J. Hickley. 2018. “Federalism-Based Limitation on Congressional Powers” (R45323).