

研究ノート

R. A. ダールのアメリカ政治制度批判

— 『アメリカ憲法は民主的か』を題材にして

櫛田久代*

はじめに

第1章 R. A. ダール『アメリカ憲法は民主的か』の問いかけ

第2章 連邦制と政治的平等の問題

第3章 多数派と少数派

おわりに

はじめに

ポリアーキー民主体制論で知られるアメリカ政治学の泰斗ロバート・A. ダール (Robert A. Dahl, 1915-2014年) は晩年アメリカの民主政治の現状に対する批判を強めていた。彼の『アメリカ憲法は民主的か (*How Democratic is the American Constitution?*)』(杉田敦訳、2003年刊行。原著は2002年、第2版が2003年刊行)¹⁾は、2000年大統領選挙の混乱を生んだ制度と政治に対する憤りがその根底にある。

2000年大統領選挙は、11月7日の一般投票後36日間も選挙の勝者が確定しないという前代未聞の選挙だった。民主党のアル・ゴア (Al Gore) 候補が

*福岡大学法学部教授

一般得票数では共和党のジョージ・W. ブッシュ・ジュニア (George W. Bush, Jr. 以下、ブッシュ) 候補を上回ったものの、大統領選挙人票ではブッシュ候補が上回り、ブッシュ候補が当選した選挙であったが、ブッシュ候補の当選確定に至る過程において、フロリダ州の再集計をめぐる両陣営でフロリダ州裁判所および連邦最高裁判所を巻き込み訴訟合戦が繰り返された²。そもそも、2000年の大統領選挙は、当初、ブッシュ候補の勝利で幕が下りたかと思われていた。しかし、フロリダ州では両候補の一般得票数があまりにも僅差で、州法規定が定める全得票数の0.5%以下であったため、一部のカウンティで手作業による票の再集計が実施されることとなり、票の再集計結果如何ではゴア候補が当選するかもしれないという異例の事態が生まれた。フロリダ州ではブッシュ候補の実弟ジェブ・ブッシュ (Jeb Bush) が知事を務め共和党が州政府を率いており、選挙を管轄する州務長官は筋金入りの共和党員だった。一方で、州裁判所はリベラルな判事で構成されており民主党寄りだった。さらに、当時の連邦最高裁判所は保守派のウィリアム・H. レーンキスト (William H. Rehnquist) 主席裁判官の下、9人の連邦最高裁判官のうち3人が保守派、4人がリベラル派、2人が中間派で知られていた。11月9日、ゴア候補は民主党支持が多いパームビーチ (Palm Beach)、マイアミ・デード (Miami-Dade)、ブラワード (Broward)、ヴォルーシア (Volusia) のカウンティで手作業による再集計を求めるとともに、パームビーチでは再投票を求める不服申し立て訴訟をフロリダ州裁判所に起こした。これに対して、ブッシュ陣営は連邦裁判所に、手作業による再集計の中止を求め提訴した。これらの提訴を皮切りに、最終的に、12月12日連邦最高裁判所がフロリダ州最高裁の判決を差し戻したことで、12月18日に全米で行われる大統領選挙人投票日に向けて、12月12日を選挙人選出期限日とし、その時点までの再集計、不在者投票結果を合わせブッシュ候補の勝利が確定した。なお、緑の党からラルフ・ネーダー (Ralph Nader) が出馬していな

れば、ネーダーに流れた票は民主党ゴア候補に投じられた可能性が高く、ゴア候補がフロリダ州で敗北することがなかったともいわれており、20世紀後半消費者運動の旗手としてアメリカの市民運動に多大な影響を与えてきたネーダーに対して、ブッシュ候補勝利の影の立役者との批判が浴びせられた。

この司法判断により連邦最高裁判所がブッシュ候補に勝利をもたらしたと揶揄され、司法部の政治性が非難された。2000年の大統領選挙は、司法の政治性だけでなく、アメリカ国民の多数派の意思が反映されない大統領選挙人制度、二大政党に有利で第三政党を排除する選挙システム、パンチカード式投票システムというアメリカの選挙制度の様々な問題を浮き彫りにした。さらに、大統領選挙の一連の混乱は、リベラルな知識人を中心にアメリカの政治制度が果たして民主的なのか、との疑念を強める結果となった。ダールの『アメリカ憲法は民主的か』もその一つと言える。2000年大統領選挙後、フロリダ州の再集計の混乱も引き金となり、国内における選挙管理の標準化を目指したアメリカ投票支援法 (Help America Vote Act: HAVA) が2002年連邦議会において成立した。しかし、大統領選挙人制度が制度的に有する問題点は、2016年大統領選挙においても改善されていない。

『アメリカ憲法は民主的か』はイェール大学のキャッスル記念講義に基づくものであり、大部なものではない。2000年大統領選挙が浮き彫りにした大統領選挙制度の問題点およびアメリカの憲法システムを再考したものである。本書を通して、民主主義を長年研究してきたダールが、アメリカの政治制度をどのように批判していたのかを知ることができる。そこで、本稿では、ダールのアメリカ憲法システム批判を取り上げ、ダールが非民主的と指摘するアメリカの政治制度の諸問題を概観し、ダールの民主主義論においてはポリアーキーの状態にある現代のアメリカの制度的課題について考えてみたい。

第1章 R. A. ダール『アメリカ憲法は民主的か』の問いかけ

政治学者ダールの名を不朽のものにしたポリアーキー民主体制論は、20世紀の政治学の古典といってよい。ポリアーキーでは、自由化（公的異議申立て）と包括性（参加）の独立した二つの指標の組み合わせにより、完全ではないが比較的民主化された体制をポリアーキーと称し民主化状態を分析する枠組を考案した³。

競争政治と政治参加の包括性を主軸とするポリアーキー論であるが、『ポリアーキー』（原著刊行は1971年）の中でダールは民主主義の特性を次のように指摘する。「民主主義の一つの重要な特性は、市民の要求に対し、政府が政治的に公平に、つねに責任をもって答えることだ⁴と。そのために政府は第1に、要求を形成する機会、第2に、個人的あるいは集团的行動を通じて、同輩市民や政府に対し要求を表現する機会、第3に、これらの要求に対する政府の平等な取り扱いの機会を全市民に対して与えるべきであるとし、こうした機会が存在するための制度的条件として、①組織を形成し、参加する自由、②表現の自由、③投票の自由、④公職への被選出権、⑤政治指導者が民衆の支持を求めて競争する権利、⑥多様な情報源、⑦自由かつ公正な選挙、⑧政府の政策を投票あるいはそのほかの要求の表現に基づかせる諸制度を挙げた。そして、これら8つの条件が制度的に反映されている程度が民主化の状態を測る尺度として重要だと考えた⁵。ポリアーキー論では、しばしば自由な競争政治と平等な政治参加が強調されるが、市民からの政治的要求に対する政府の応答性の高さ、市民に対して政府が政治的責任を負っていることがダールが評価する民主政治の根底にあることは指摘しておきたい。

さて、『アメリカ憲法は民主的か』という挑発的な題名が示唆するように、本書は、ロバート・A. ダールによるアメリカの政治制度に対する問題提起の書である。しかも、非民主的な側面に着目して論じているため、アメリカ憲法の民主的な側面が十分に扱われておらず、著述全体としてバランスを欠

くところは大きいにある。また、本書は緻密な実証的研究ではなく講義を基にした啓発的な著作という性格からか、論述はやや雑駁であるものの、論旨は極めてシンプルである。とはいえ、ダールによる憲法システム批判自体は、既に各所で指摘されてきたことである。このような特質ゆえに、逆に本書は、ポリアーキー論で知られるダールのアメリカ政治制度観を知ることができる貴重な著作であるということを最初に断っておきたい。

「われら合衆国人民は、より完全な結合（Union）を形成し、正義を樹立し、国内の静穏を確保し、共同体の防衛に備え、一般的福祉を促進し、我らと我らの子孫に自由の恵沢を確保する目的をもって、アメリカ合衆国のため、ここにこの憲法を制定し確立する」という前文から始まるアメリカ憲法に対するアメリカ人の信頼は今もなお根強い。アメリカ憲法成立から200年の1987年にギャラップ社が実施した憲法に対する世論調査では、53%の成人が憲法は「今もなお概ね信用でき、我が国のニーズに合っている」という意見を支持し、憲法改正あるいは修正が必要という意見を支持した44%を上回っていた。同じ問いによる世論調査はその後行われていないが、1995年に実施された憲法に関する類似した世論調査では、3分の2の回答者が憲法は現代においてもなお適切であるという回答を寄せている。

アメリカ憲法は、今ある世界の成文憲法の中で最も長い歴史をもち、時代に応じて幾多の憲法修正を経つつも、制度の大枠を変えることなく、230年以上存続している。建国の父祖に対する脱神話化は歴史分野では常識となり、今日的価値に照らせば毀誉褒貶はあるが、憲法起草者のジェイムズ・マディソン（James Madison）、さらに、憲法制定に関わったフェデラリスツの政治的功績に対する評価は損なわれることはなく、建国の父祖（ダールは、神話化を避け彼らをあえて「立案者」というため、本稿でも立案者を用いる）として尊敬されている事実には変わりはない。今日からみれば、アメリカ憲法は、独立後、各州における急進的な民主主義の広がりや政治的不安定化とみ

た立案者たちによって作られたがゆえに、非民主主義的な要素が現代においてもなお維持されていることは否定できない。ダールの憲法システム批判ならびに憲法改正を求める論拠は、現憲法がそもそも民主主義的理念に基づいて作られていないというところにもある。また、ダールが本書の中で紹介するように、アレンド・レイプハルト（Arend Lijphart）等の比較政治分析研究の知見からも、アメリカ独自の大統領制が必ずしも民主主義制度の中で高く評価されているわけではない⁶。

とはいえ、ポリアーキーの指標を用いれば、アメリカは完全な民主主義体制ではないかもしれないが、言うまでもなくポリアーキーの状態に達している国である。そこでダールは、そのアメリカの憲法システムの民主主義度を測る基準として、本書の中で次の5つの項目を挙げる。①民主的システムを維持していること、②民主的な基本権を保護すること、③市民の間での民主的公正さを確保すること、④民主的総意の形成を促すこと、⑤効率よく問題解決できるような民主的統治をもたらすという5つである⁷。これらは民主的統治を図る基準と言い換えることができよう。さらに言えば、政治的平等を実現し、人民の多数の意思が反映される政治システムであるかどうかといえよう。この基準を用いると、アメリカ憲法システムは、人々の政治的平等が十分に確保されておらず、少数派に有利で人民の多数に不利な政治システムであるというダールの批判につながる。

ダールが挙げるアメリカ憲法の非民主的側面についてみてみよう。そもそも共和主義はともかく民主政治の信奉者ではなかった憲法立案者たちによって作られた当初の憲法には今日の民主主義的観点から以下7つの欠点があったとダールは指摘する。第1に、奴隷制の容認、第2に、選挙資格の決定を州に委ねたこと、第3に、大統領選挙人団を規定した大統領選挙制度、第4に、州議会に委ねた連邦上院議員の選出方法、第5に、連邦上院議員配分数に採用された各州平等の原則、第6に、司法部による審査制度、第7に、連

邦議会の列挙権限の対象範囲の狭さである⁸。

1787年の憲法制定会議において作成された合衆国憲法（1788年批准）は、各州における批准会議においてアンティ・フェデラリストから要求のあった権利の章典を第1回連邦議会において発議承認させ、修正第1条から第10条を追加することになるが、その後も政治的混乱を招いた条文や時代にそぐわなくなった条文の修正が随時行われてきた。その結果今日に至るまで27回の憲法改正が行われている。その過程で、ダールが指摘する憲法に内在する非民主的要素の幾つかは改善されてきた。第1の奴隷制に関しては、南北戦争後の修正第13条により、アメリカ合衆国における奴隷制度は廃止された。また、第4の州議会に委ねた連邦上院議員の選出方法も、1913年に確定した修正第17条によって、連邦上院議員は各州における直接選挙で選出されるように変更された。最後の第7の連邦議会の列挙権限の範囲の狭さは、「必要かつ適切な」条項を用いた広義解釈により、初代ワシントン（George Washington）政権における第一回合衆国銀行の創設に見るように既に連邦政策の対象範囲は拡大しており、憲法解釈の立場の違いはあるが、この第7に関するダールの批判は妥当性を欠いているように思われる。そのため、今日においてもなお、ダールがアメリカの政治制度における非民主的な要素として糾弾するのは、第2の選挙資格の決定を州に委ねたこと、第3の大統領選挙人団を規定した大統領選挙制度、第6の司法部による違憲審査制度の政治的運用ということになる。なお、憲法制定後、小選挙区制（First-past-the post）と結びつきアメリカで発達した二大政党制、大統領選挙人の選出方法として多数の州が採用した勝者総取りシステムは、憲法制定時には予見しなかったアメリカ政治の独自の発展である。ダールはこれらがアメリカの公平な民主的統治や政治的平等、人民の多数意思の反映を阻害する要素として考えている⁹。

ところで、第6の司法部による違憲審査制度における司法部の政治性の問

題に関しては、政治的立場によって、統治機構の欠陥としてとらえるかどうかが変わってくる。ダールは、連邦最高裁に対する批判をあらわにしているが、本書の刊行は、2002年であり、改訂版が2003年である。もし本書が1950年代後半から1960年代に刊行されたものであれば、アール・ウォーレン (Earl Warren) を主席裁判官とするウォーレン・コート、続くウォーレン・バーガー (Warren Burger) を主席裁判官とするバーガー・コートによる積極的な司法政策を、果たしてダールは批判しただろうかという疑問を抱かざるを得ないからである。そもそも、裁判官はその専門性ゆえに選挙で選ばれることはないが、選挙で選ばれた人民の代表によって運営される行政部 (政治的執行部)、立法部に対して審査権を有するシステムは、民主主義的観点からは非民主的ではあろうが、放縱な民主主義に対する防波堤として、裁判所は人民の権利や自由を擁護する立憲主義の砦である。とはいえ、司法部の違憲審査権は憲法施行後に確立されたものであることも否定できない。憲法が政府を構成する三部門の権力の均衡と抑制の原理および連邦最高裁判所判事の終身任期を採用したこと、その後、アメリカ政治を動かす党派性とも絡み合い、1803年のマーベリ対マディソン判決 (Marbury v. Madison) による連邦最高裁判所の違憲立法審査権確立後、司法部に大きな政治的影響力をもたらしている。特に、憲法批准論争時、フェデラリスツが嫌悪した党派¹⁰は、党派政治 (その後政党制) の発達の中で司法部のあり方もその政治性から逃れられなくなる。大統領は退任後も、司法部を通して自らの党派の影響力をその後の政権に残すことになったからである。余談であるが、1800年の大統領選挙において敗れたフェデラリスト派の第2代大統領ジョン・アダムズ (John Adams) が、任期切れの最後の瞬間まで、フェデラリスト派の影響力を司法部に残そうとしたことは有名である。結果として、民主共和派のトマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) 第3代大統領は、フェデラリスト派のジョン・マーシャル (John Marshall) が主席裁判官を務める連邦最高

裁判所と政治的に対立することになる。ジェファソン政権では、アダムズ前大統領が退任間際まで辞令を交付し続けた判事等の任官を拒否する事件が起こった。本件を扱った前述のマーベリ対マディソン判決は、連邦最高裁判所の違憲立法審査権を確立させるものとなるが、選挙による平和な政権交代を1800年の革命と称したジェファソンは、アメリカ大統領制を構成する三権の均衡と抑制が実際に機能する中で政権運営を行うことになった最初の大統領であった。

さて、ダールが非民主的と批判している諸要素の中で、本稿において取り上げたいのは、第2の選挙資格の決定を州に委ねたこと、第3の大統領選挙人団を規定した大統領選挙制度、第5の連邦上院議員配分率に採用された各州平等の原則である。いずれも、アメリカの政治制度の根幹をなす連邦制度に由来するものである。そこで、次章ではダールがなぜこれらを問題視するのかについて扱うことにする。

第2章 連邦制と政治的平等の問題

連邦制を採用するアメリカの政治制度は、州政府と連邦政府の二重主権を基本とする。このことは、アメリカ市民が、政治的自律性が高い政治単位である州の州民であると同時にアメリカ国民であることを意味する。つまり、一市民は、国民平等の原則の適用を受ける一方で、各州平等の原則の適用も受ける。しかし、国民平等と各州平等という二つの原則が常に両立するとは限らない。国民としての政治的平等性は、時に、連邦制の壁によって、十分に保証されえないからである。連邦制ゆえに引き起こされる政治的不平等の問題は、アメリカ史の汚点であるかつての奴隷州の存在にもつながる。修正第13条が成立するまでは、奴隷制度は州の管轄権の問題であったように、連邦制が阻む国民の政治的平等は、ダールの主要な問題関心の一つである。前章でダールがアメリカ憲法の欠陥として挙げた第2の選挙資格の決定を州に

委ねたこと、第3の大統領選挙人団を規定した大統領選挙制度、第5の連邦上院議員配分数に採用された各州平等の原則は、いずれも、連邦制と国民平等の齟齬を扱っている。

連邦制の根底にある各州の政治単位としての平等性は、各州の連邦上院議員配分数における各州平等の原則にも反映されている。連邦下院議員数は、各州の人口に比例し、下院議員数は国民平等の原則に基づいて組織されている。一方で、連邦上院は、人口の多寡に関係なく各州2名という州平等の原則が採用されている。これは、『ザ・フェデラリスト』第39篇におけるジェイムズ・マディソンの説明を借りれば、アメリカ政府において連邦下院はナショナルな部分、連邦上院は連邦的な部分として位置づけられる。アメリカの二院制は、それぞれ異なる利益を代表するとともに、議院間で相互に抑制しあう関係性を有する。しかし、連邦下院議員の任期が2年間であるのに対して、連邦上院議員の任期は6年間である。しかも、大統領が指名する上級公務員の承認は連邦上院の同意を要する。連邦上院 (U.S. Senate) という言葉が、古代ローマの元老院 (senatus) に由来するように、連邦政府の中で、連邦制的要素を代表する連邦上院は、連邦下院よりもはるかに大きな権限を有している。

ダールは、国民の利益や意思を最も代表する連邦下院より連邦上院がより強力な権限を有していることを問題にする。「民主国家で第二院は、どのような機能を果たしうるのか。そして、果たすべきか、そして、もしも固有の機能があったとして、それを果たすためには第二院はどのように構成されるべきか、という疑問」¹⁾を抱いているからである。ちなみに、連邦上院議員数が各州平等という連邦制的要素となったのは、連邦憲法制定会議における大州と小州の間の利害対立の結果としての妥協の産物（「コネチカット合意」）であることはよく知られている。しかし、ダールは、憲法制定後、憲法修正第1条から第10条に至る権利の章典が追加され、小州の人々の権利が法的に

保証されているにもかかわらず、連邦上院を通して小州の過剰代表が維持され、国民よりも一部の州の利益が優位する立法部構造が今日においてもなお、存続していることを批判する。小州の過剰代表という点に関していえば、実際に、ワイオミング州とカリフォルニア州との間の人口格差を取り上げている。本書にある2000年ではなく2010年国勢調査において(全人口309, 183, 463人)も、人口が最も多いカリフォルニア州(37, 341, 989人)と最も少ないワイオミング州(568, 300人)の人口格差は依然として大きい¹²。ダールも指摘しているが、最大の人口を抱えるカリフォルニア州と最小の人口のワイオミング州の連邦上院議員数が平等であることの不公平さは、国民の視点から見れば代表権の圧倒的な格差を生み出している¹³。

連邦上院の代表数と連邦制は不可分にかかわっている。この問題にダールがこだわる理由は、前述の非民主的要素第3で指摘した大統領選挙人団を規定した大統領選挙制度とも密接に関わっているからである。憲法第2条第1節第2項では、各州の大統領選挙人数は連邦「上院議員及び下院議員の総数に等しい数の選挙人を選任する」と定められている。当然ながら、人口の多い州ほど大統領選挙人数は多くなる。2010年国勢調査に基づいた2012年選挙以後、カリフォルニア州とワイオミング州の大統領選挙人数は、上院議員数2名を含みそれぞれ55名と3名である。ダールの論法を用いれば、カリフォルニア州は約56万人に一人の選挙人が配分されるのに対して、ワイオミング州は18万人に一人となり投票価値に約3.1倍の格差がある。連邦制はアメリカの統治構造の軸の一つであるが、連邦制ゆえにワイオミング州の州民は人口に比して連邦レベルで過剰代表され、カリフォルニア州は、過小代表される状態を固定している。

また、ダールが批判するように、憲法は議員の選出方法の決定を州に委ねている。連邦両院議員および大統領選挙における選挙人の選出方法は、各州で定めることになっており、全国統一基準が規定されているわけではない¹⁴。

その結果、連邦下院および上院議員の選挙法は、州によって相違が生まれることになる。大統領選挙も同様である。憲法第2条第1節第3項では、「連邦議会は、選挙人を選任する時期、選挙人がその投票を行う日を決定することができる。その日は、合衆國中同一でなければならない」と定めている以外は、州に委ねられている。ちなみに、閏年は4年に一度のアメリカ大統領選挙年である。1845年に成立した大統領ならびに副大統領選挙日の統一に関する連邦法により、人々による一般投票日は11月第1月曜日の次の火曜日と定められ今日もなお変わらない。しかし、この日、人々が各州で投票するのは大統領選挙人（elector）である。各州の投票の結果を受けて12月第2水曜日の次の月曜日に各州の大統領選挙人による大統領選挙が実施される。現在の制度では、11月の一般投票の結果、どの候補者が大統領に当選したのかは周知の事実であるが、大統領選挙人による投票が憲法規定にある大統領選挙である。各州で大統領選挙人により投じられた票は、翌年1月6日、首都ワシントンの連邦議会議事堂で開票作業が行われ、正式に新大統領が指名される。1月20日が新大統領の就任式である。一般投票はあくまで大統領選挙人を選出するためのものであり、この大統領選挙人票の配分方法において、メイン州とネブラスカ州を除いて全て勝者総取り方法が採用されていることは憲法の趣旨に何ら反しない。

とはいえ、大統領選挙の在り方に関しては、憲法施行後、大統領選挙が実施されていく中で、選挙制度そのものの欠陥が露呈し、部分的に、憲法修正が行われてきた。しかし、大統領選挙人制度を廃止するという憲法修正は何度も提案されながら、多くの場合連邦下院で支持されても連邦上院の賛成多数が得られず、今日に至るまで実現していない¹⁵。ダールは、『アメリカ憲法は民主的か』の中で、この選挙人団についても痛烈に批判する。「憲法の中で、選挙人団についての規定ほど、そのデザインの欠陥がすぐに明らかになった部分は他にありません。12年も経たないうちに、1800年選挙で、すでに二

つの欠点があらわになりました。当時もっと深刻だったものの、簡単に修正できた点としては、大統領選出と副大統領選出を立案者たちがきちんと区別していなかった点が挙げられます』¹⁶と。ダールがここで指摘する2つ目の欠点とは、憲法制定当初想定していなかった政党政治の発達である。「政党政治と政党への忠誠心が発達する中で、選挙人団という手の込んだ機構は、票を数える一つのやり方という以上のものではなくなってしまったのです』¹⁷と。憲法施行後、各州で早々に始まった人民の直接投票による大統領選挙人選出方法の普及が、人民から選出された賢明かつ有徳な選挙人の熟慮によって大統領を選ぶという構想を打ち砕いていた。

先述のように大統領選挙人の廃止は実現していないが、大統領選挙規定の幾つかは、修正されてきた。例えば、憲法制定時、大統領と副大統領の選挙人票数が同数の場合を想定していなかったため、大統領と副大統領とが異なる党派から選出されるという事態、さらには、大統領と副大統領が同数票となり、連邦下院で決選投票を繰り返すという珍事が起こったからである。前者は、1796年大統領選挙である。フェデラリスト派のジョン・アダムズが大統領に、そして、得票数第2位であった対立候補のトマス・ジェファソンが副大統領に選出されるという事態が生じた。後者は、1800年大統領選挙である。デモクラティック・リパブリカン派の大統領候補のジェファソンと副大統領候補アーロン・バー (Aaron Burr) が選挙人得票数において同数となり、連邦下院において36回の決戦投票を経て、ジェファソンが大統領に決定した¹⁸。憲法第2条第1節第2項では、「過半数を得た者が2名以上存在し、同得票数であれば、下院は直ちに投票によりそのうちの1名を大統領に選ぶ。過半数を得た者がいなかった場合には、リストの上で得票数の多い5名の内から、下院が同様の方法で大統領を選ぶ。ただし、大統領を選ぶ際には、投票は州を単位にして行われ、各州の議員団は1票を有する。この場合の定足数は、3分の2の州から1名以上の議員が出席していることであり、選出の

ためにはすべての州の過半数を要する。いずれの場合にも、大統領を選出したあと、選出人の最大得票数を得た者が副大統領となる。ただし、同得票数を得た人が2名以上いた場合は、上院がその中から投票によって副大統領を選出する。」という規定は、1804年確定の憲法修正第12条により、「選挙人は、それぞれの州で集会し、大統領及び副大統領を無記名投票で選出する」として、大統領と副大統領を明記する方式に変更された。

また、フランクリン・D・ローズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 政権では、大恐慌時の政権継承の反省から、新大統領の着任時期、連邦議会の会期等についても憲法に明記する憲法修正第20条が追加された。なお、大統領任期に関しても、慣行で2期までとされてきた中、4選を果たしたローズヴェルト大統領後、2期までに制限する修正第22条が成立し、以後、ローズヴェルト大統領 (1933-1945年在任) のように3期以上大統領職を務めることはできなくなった。

以上のように制度的欠陥が顕在化し改善された場合もあるが、大統領選挙人という中間団体を設定したこと、および、選挙人の選出方法を各州に委ねていることは、大統領選挙政治が発達していく中、大統領選挙制度の在り方そのものが今日に至るまで様々な批判にさらされてきた。『アメリカ憲法は民主的か』の中で指摘されていることはその一部に過ぎない¹⁹。その点を踏まえ、大統領選挙人団の非民主主義的特質としてダールが主に取り上げる3点をみてみよう²⁰。

まず、第1に、人民による一般投票と大統領選挙人票の問題である。大統領選挙人票で過半数を獲得しているものの一般得票数では対立候補者に下回る候補者が大統領選挙に当選する事態が起こりうること。また、一般投票と大統領選挙人票の結果が同一の場合でも一般投票が全体の過半数の票を獲得せず大統領が選出される事態が起こりえ、ダールは、「少数の人民票で勝つこと」と表現している。この点に関して追記すれば、国民の一般投票結果

で下回る大統領の誕生は、大統領選挙史において2000年に次いで、2016年の大統領選挙で5回目を数える。しかも、一般投票と大統領選挙人票の結果が一致している場合でも一般投票の過半数に満たないで大統領に当選する事例は、2016年選挙も含め、19回起こっている。「候補者たちは、人民の過半数票を取ることなく、大統領職に就いています。したがって、全体として、3回に1回の大統領選挙で、この国最高の公職者が少数の投票者に選ばれた候補者に与えられてきた」²¹とのダールの指摘は、今日においてもそのまま当てはまる。第2に、「多数に支持されながら負けること」が起こることである。上記と重なる点もあるが、もし大統領選挙においてフランス大統領選挙のような上位二人による決選投票方式が採用されていれば、2000年大統領選挙時のネーダー候補への票が二大政党の候補者の結果を変えたことになったような事態は避けられることを指摘する。第3に、投票者の不平等代表である。選挙人一人当たりの住民の数が、最大人口のカリフォルニア州と最小人口のワイオミング州とでは大きく異なることを問題にする。さらに、こうした憲法システム固有の問題点に加えて、現在多くの州で選挙人の選出方法として勝者総取りシステムが採用されていることである。二大政党制の発達に関連し勝者総取りシステムは、大統領選挙運動とその結果に様々な弊害をもたらしていることをダールも指摘している。それは、二大政党候補の盤石な地盤である州が予め明らかなことから、大統領選挙の勝敗が「振り子 (スウィング)」州の勝敗の結果に左右されること、第三政党の候補者が勝利する可能性が弱まったこと、さらに、候補者の勝敗がほぼ確定している州では、有権者の間で劣位の候補者への投票意欲を弱めている可能性である。それゆえ、人民の多数の意思を反映しないアメリカの大統領選挙制度は果たして民主的であるのか、とダールは問いかけるのである。

アメリカの大統領制、その独特の大統領選挙制度と不可分に発達してきた二大政党制、小選挙区選挙システムは、アメリカの政治制度の特徴である一

方、政治的多様性を代表しない制度であるとしてダールは批判的である。本書の最終章では、実際に憲法改正が困難な現状を踏まえ、現実的に実践可能な制度改革が提言されている。国民の政治的資源の公平な再配分および公平な政治的競争という観点から、小選挙区制ではなく比例代表制への選挙法の変更や各州における勝者総取り制度の改善である。最終章にある「民主的制度にとって必要な基本的権利は、市民の間で公平に分配されるべきだ」、「民主主義の原則はさらに、権利に基づいて行動するための機会の公平な配分をも求めますし、市民がそうした機会を利用するために不可欠な政治的資源を求めるのです」²²とのダールの言葉は、より民主的な制度改革に向けての彼の理念を端的に表している。

第3章 多数派と少数派

ダールは、市民間の政治的平等の実現と政治的資源の確保がアメリカの政治制度をより民主化していくために重要だと主張しているが、市民の政治的平等の問題は、今日のアメリカにおいて必ずしも軽視されているわけではない。

現在の制度の下では、ワイオミング州とカリフォルニア州の州民のように連邦上院における投票の価値の格差はあるが、そもそも連邦上院は、州平等の原則に基づく代表制である。一方で、国民平等の原則に立つ連邦下院議員選挙では一票の格差是正に関する関心は高い。10年ごとに行われる国勢調査後人口動態に応じて、各州の連邦下院議員数の再配分が実施されており、連邦下院議員選挙における投票価値の平等には熱心に取り組まれている。小選挙区割り方法において意図的に党派的なあるいは人種民族的な少数派と多数派を作り出すゲリマンダリングの問題はしばしば指摘されているが、数的な平等は徹底している²³。また、2000年の大統領選挙においてフロリダ州で実施された選挙方法や選挙管理において、不正投票への懸念、投票や集計の混

乱を招いたことから、2002年に連邦議会においてアメリカ投票支援法、HAVA が成立し、連邦資金の援助によって各州における前近代的な投票用紙の改善や投票集計における不正・混乱防止のための選挙管理の改善等が行われてきた²⁴。

一方で、連邦上院における代表格差や大統領選挙人の配分における1票の価値の平等に関しては、連邦制がアメリカ合衆国の政治制度の根幹の一つであることから、政治的議題に上ってきにくい。しかも、連邦上院は、しばしば憲法改正の障害になってきた。大統領選挙人を廃止する憲法修正が連邦下院で賛成多数で可決しても、連邦上院で否決されてきた事例が少なくなく、ダールが指摘するように、連邦上院は市民の政治的平等を目指す憲法改正にとっての鬼門でもある。大統領選挙制度の憲法改正を推進する立場から見れば、連邦上院は小州の利益を連邦政治において保護する砦となっておりと同時に、国民的立場から見れば、多数の意思の反映を阻害する場としてアメリカの民主政治の障害ととらえられる。

ダールの憲法システム批判の根底には、憲法システムの下で、少数派の特別な利益が擁護され、多数の意思や利益が損なわれているとの問題意識がある。連邦制は歴史的産物であるとともに地域的多様性を維持し自治の拠点でもある。しかし、連邦レベルの政治決定において連邦上院がその代表において州平等の原則を維持し続けていることがアメリカ全体の民主主義にとって弊害が大きいことの方をダールは問題にしている。特に、憲法において奴隷制度が廃止される前の奴隷州の存在は、南部の少数の奴隷所有者たちの利益が憲法システムの中で不当に保護されていたことを示す悪しき過去の事例である。[[統治] 単位が何であっても永遠につきまとう、根本的な問題を扱う必要があります。単位が、国、州、自治体などの何であれ、そこでの決定のほとんどすべては、関係する政治的単位の人々の間にある、何らかの利益対立にかかわるものです。統治にかかわるほとんど全ての決定は、ある市民の

利益を促進し、他の市民の利益を損なうことになるのが避けがたいでしょう。あらゆる統治単位に本来的にあるこうした問題を通常解決するのは、民主的システムでは、決定について相当広範な合意が保障される必要性によります。そしてそうした合意は、何よりもまず、何らかの形態の多数派によってなされるのです」²⁵とダールは指摘する。例えば、アメリカにおいて奴隷制度廃止に至る歴史的過程は南北戦争を引き起こすほどの政治的難題であり単純化できないが、国民レベルで見れば南部の少数派が支持し州という政治単位において擁護されてきた奴隷制度は、南北戦争を経て、最終的に、国民の多数派の支持によって国家レベルで廃止されたと解釈される。これはまさしく、ダールのいう民主化である。

ところで、古来より民主政治は、多数派（多くの場合、無知蒙昧な一般大衆）による支配を多数専制あるいは衆愚政治として揶揄されてきた。民主主義が社会の構成原理として一般的ではなかったアメリカ憲法制定期において、人民主権に基づく政府を創設する一方で、多数専制をいかに防止する制度設計を行うのかは憲法構造上の課題としてあった。これは、憲法の起草者であるマディソンの『ザ・フェデラリスト』第10篇の論点でもある。同篇では、民主主義の理念ではなく共和主義の理念に基づき、小規模な政治社会における直接民主政治よりも合衆国規模の大規模な政治社会における間接民主政治の方が、社会における一つの多数派形成を難しくし、結果として多数による専制への防波堤となることを主張する。論争的ではあるがマディソンにとって連邦制は、単純な多数派形成を困難にする制度として機能することが期待されていた。

本書において、ダールは制度的に多数の意思が反映されにくいアメリカの憲法システムを批判する。しかし、ダールの主張は注意して読む必要がある。彼は人民の総意や多数決を無条件に称揚しているわけではない。ダールは、民主政治の上記の負の側面に関しても次のように、十分に留意している。「あ

る種の利益は、多数決の通常の機能から保護されるべきかもしれません。程度の差こそあれ、あらゆる民主的憲法がそうしています」²⁶と指摘する。アメリカ憲法の中で少数派の権利擁護の役割を制度的に果たしているのが、繰り返しになるが権利の章典であり、また、連邦法や司法判断による少数派の権利の保護、さらに、連邦制が保証する各州の排他的な権利であるという。それゆえ、「根本的な権利や利益が保護されているのに、さらにそれ以上に、小さい州の人々には、国レベルの多数派が支持する政策から保護される資格を持つような、そうした付加的な権利や利益があるのでしょうか。もしそうだとしたら、その内容は何でしょうか。そしてどのような一般原理によって、彼らに対する特別の保護は正当化されるのでしょうか。・・・地理的な位置の違いだけで、先に私が示した権利・利益以上に、ある市民や集団が特別の権利や利益を得ることができ、しかもそれが付加的な憲法上の保護を与えられなければならないのでしょうか。」²⁷ともいう。ダールは、少数派の防波堤でありかつ政治的多様性を保証する連邦制を否定しているわけでは決してない。連邦政治において政治的不平等を作り出す連邦上院の代表原理が、非民主的であると批判しているのである。

とはいえ、アメリカの政治文化を支えてきた憲法システムを根本的に変えることは、実際問題として不可能に近い。その点に関してはダールも本書の中で次のように指摘している。「アメリカ憲法をさらに民主化する見込みについては、いささか悲観的にならざるを得ません。本章 [第7章] で描いたような修正は、民主的な観点から見れば望ましいものですが、それが将来に実現される可能性はほとんどないように思われます。可能性についての私の判断は、もちろん主観的なものですが、アメリカの政治生活に通じたほかの多くの方々も、同意見だと思えます。極端な上院での不平等代表を緩和する可能性は、ほとんどゼロです。私たちの憲法システムを、より明確に総意に基づくものにするか、あるいはより徹底的に多数制的なものにする可能性も

また、きわめて低いでしょう。最高裁は、しばしば極めて党派的な、公共政策上の立法行為を行います。こうしたことを最高裁がやめ、その代わりに、司法審査権限を、基本的な民主的権利の擁護と連邦制にかかわる争点だけに向けられるようになる可能性は極めて低いのです。』²⁸と。本書の中で非民主的であると批判してきた制度の数々が今後修正される可能性が極めて低いことを論者であるダール自身が認めている。

ちなみに、ダールは、政治学研究では長らく多元主義的民主主義論者あるいは多元主義的ナリベラル・デモクラシーの擁護者として知られており、ダールの民主主義論は少数のエリート支配を正当化するエリート民主主義との批判がある。しかし、後年になるに従い、ダールは人民の多数の意思を実現する民主政治を擁護し、アメリカ政治の実態及び政治システムに対する批判を強めるようになった。ダールは、多元主義的な社会を否定しているわけではない。さりとて、本書の訳者である杉田敦が指摘しているように、ダールは、ポピュリズム的民主主義を支持しているわけでもない。とはいえ、後年ダールの民主主義論がリベラリズムからデモクラシーの実現重視に傾斜していることは確かであろう²⁹。『アメリカ憲法は民主的か』はまさにその延長線上にある。本書は、国民の政治的平等と各人が有する政治的資源の公平さを重視し、この観点に立てば、アメリカの民主的諸制度が構造的な欠陥を初期設定において抱えており、その不具合がますます顕著になってきていることを論じることで、さらなる民主化を提唱するものである。

おわりに

本稿では、ロバート・A. ダールの憲法システム批判を中心に、アメリカの政治制度の諸問題を概観してきた。アメリカの大統領制は、長らく世界の民主主義モデルとしてイギリスの議院内閣制と並び称せられてきた。ダールも指摘するように、アメリカの大統領制は、大統領制を採用しようとする諸

外国において政治制度モデルをなしてきたが、アメリカ型の大統領制度をそのまま移入している国はほとんどない。アメリカの大統領制は、大統領制型政治制度の初期設定とみた方が適切だろう。というのも、後に、大統領制を採用した国々は、アメリカ型とは異なり、大統領に法案提出権を与えるなど、政治的執行部の権限を強める傾向がみられる。アメリカ型の大統領制は、初期設定のままであれば、政策形成過程において、三権力の分立性が明確で権力の均衡と抑制の原理を徹底させたがゆえに、政策形成において大統領の政治的リーダーシップが発揮しにくい。別の言葉で言い換えれば、政策効率が悪いという問題点がある。なお、ダールは本書の中でアメリカの大統領を行政長と君主制の機能の結合とみ大統領権限の強大さを指摘しているが、今日の大統領制研究の知見では、現代の行政国家において大統領の役割は増大しているにも拘わらず、憲法が規定する大統領権限の小ささこそが問題であるとして指摘されることのほうが多い³⁰。

最後に、ダールは、政治制度としては、政党政治を媒介とし議会と執行部が連携する議院内閣制をより高く評価しており、アメリカの大統領制に対して批判的である。また、選挙制度においても小選挙区制よりも比例代表制や小選挙区制に決選投票を組み合わせた選挙制度のほうが、より望ましいと見ている。当然ながら、二大政党制よりも多党制のほうがより民主的であると考えている。ダールの民主主義論が長い研究活動の中で一部変化しているとはいえ、国民の政治参加の平等、政治的多様性の維持、国民の政治要求に対する政府の応答性を重視する姿勢は、非民主的体制の民主化論を展開したポリアーキー論の頃から一貫している。実際、初期の代表作である『ポリアーキー』（1971年）のポリアーキーへの発展過程分析において、アメリカが早くから白人男性による民主政治を発達させながらも、奴隷制の問題、黒人差別という負の歴史を民主的に克服しなければならなかったことを批判的に分析しており、19世紀アメリカを準ポリアーキーとみる。『ポリアーキー』か

ら30年余りを経て、講義録を基に著した『アメリカ憲法は民主的か』は、アメリカの民主化に対するダールの問題意識を集約したものと言えるだろう。

注

- ¹ ロバート・A. ダール、杉田敦訳『アメリカ憲法は民主的か』（岩波書店、2003年）；Robert A. Dahl, *How Democratic is the American Constitution?*, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 2003). 日本語訳は、改訂版の内容が取り入れられており、本稿執筆にあたって杉田訳を用いた。なお、本稿では杉田訳の漢数字表記を適宜、英数字表記に変更している。
- ² 2000年大統領選挙における裁判闘争については以下が詳しい。松井茂記『ブッシュ対ゴア：2000年アメリカ大統領選挙と最高裁判所』（日本評論社、2001年）。
- ³ ロバート・A. ダール、高嶋通敏・前田脩訳『ポリアーキー』岩波文庫、2014年。
- ⁴ ダール『ポリアーキー』、8頁。
- ⁵ ダール『ポリアーキー』、8-11頁。
- ⁶ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、第5章。
- ⁷ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、110-111頁。
- ⁸ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、22-27頁。
- ⁹ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、34-39、69頁。
- ¹⁰ マディソンが執筆したフェデラリスト・ペーパーズ第10篇参照。A. ハミルトン、J. マディソン、J. ジェイ、斎藤眞・中野勝郎訳『ザ・フェデラリスト』岩波文庫、1999年、52-66頁。
- ¹¹ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、57頁。
- ¹² U.S. CENSUS BUREAU, “Congressional Apportionment: 2010 Census Briefs,” [https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2011/dec/c2010br-08.pdf] accessed August 20, 2018.
- ¹³ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、60頁。
- ¹⁴ 合衆国憲法第1条第2節第1項および第2条第1節第2項参照。
- ¹⁵ V. Lance Tarrance, “America’s Unique and Controversial Electoral College,” November 7, 2016, [https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/197228/america-unique-controversial-electoral-college.aspx] accessed on September 2, 2018.
- ¹⁶ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、94頁。
- ¹⁷ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、95頁。
- ¹⁸ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、9頁。
- ¹⁹ 大統領選挙制度に関しては多数の研究蓄積がある。大統領選挙人制度の問題点と改革動向に

ついで包括的に扱った近年の著作として以下を挙げておきたい。Gary Bugh ed., *Electoral College Reform: Challenges and Possibilities* (London: Routledge, 2016). また、大統領選挙制度および憲法改正問題についての基本知識、立法情報や連邦および州レベルの選挙人制度改革の動向をまとめた連邦議会調査局の報告書は以下。Thomas H. Neale, “The Electoral College: How It Works in Contemporary Presidential Elections,” May 15, 2017, RL32611, [https://fas.org/sgp/crs/misc/RL32611.pdf] accessed 3, 2018; “Electoral College Reform: Idem, “Contemporary Issues for Congress,” October 6, 2017, R43824 [https://fas.org/sgp/crs/misc/R43824.pdf] accessed on Sep. 3; Idem, “Electoral College Reform: 111th Congress Proposals and Other Current Developments,” November 4, 2009, R40895 [https://fas.org/sgp/crs/misc/R40895.pdf] accessed July 29, 2018; Thomas H. Neale and Andrew Nolan, “The National Popular Vote Initiative: Direct Election of the President by Interstate Compact,” December 12, 2014, R43823 [https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc808162/m2/1/high_res_d/R43823_2014Dec12.pdf] accessed on Sep. 3, 2018.

²⁰ ダール 『アメリカ憲法は民主的か』、96-102頁。

²¹ ダール 『アメリカ憲法は民主的か』、98頁。

²² ダール 『アメリカ憲法は民主的か』、200頁。

²³ ゲリマンダリングの問題を法的かつ政治学的に論じているものとして以下が参考になる。Anthony J. McGann; Charles Anthony Smith; Michael Latner; and Alex Keena, *Gerrymandering in America: The House of Representatives, the Supreme Court, and the Future of Popular Sovereignty* (New York: Cambridge University Press, 2016). 選挙区割りに関する連邦最高裁判決については以下の点が指摘されている。1964年のウェズベリイ対サンダース判決 (Wesberry v. Sanders) は、連邦下院議員の選挙区割りにおいて人口に基づいた政治的平等を決定づけた。また、1986年のデイヴィス対バンディマア判決 (Davis v. Bandermer) では、インディアナ州の民主党に有利である選挙区割りをめぐってゲリマンダリングを違憲とする判決を下したのであるが、2004年ヴィース対ジュベリアー判決 (Vieth v. Jubelirer) では裁判所は選挙区割りの党派性に関わらないとの判決を下している。論者は、最高裁が選挙区割り問題に不干渉の方針をとることは、政党支持者と一般国民との間の政治的平等を侵害するとして、ヴィース対ジュベリアー判決を批判している。

²⁴ Alexander Keyssar, *The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United State*, revised ed. (New York: Basic Books, 2009), ch. 9; Todd Donovan, *Changing How America Votes* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2018). 松本俊太「第6章 アメリカ連邦レベルの選挙管理」、大西裕編『選挙ガバナンスの実態 世界篇—その多様性と「民主主義の質」への影響』(ミネルヴァ書房、2017年)所収、147-169頁。HAVAの制定後、集計の混乱を招

いたパンチカード式の投票用紙の使用停止等一定の成果を上げている。その一方で、HAVAの執行を管轄する連邦選挙支援委員会（Election Assistance Commission）は予算不足および具体的な選挙管理の運用をめぐる党派的な対立にさらされ、期待された役割を果たしていないことを松本は指摘する。

²⁵ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、62頁。

²⁶ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、62-63頁。

²⁷ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、63-64頁。

²⁸ ダール『アメリカ憲法は民主的か』、176頁。

²⁹ 杉田敦、第Ⅱ篇「第4章 リベラル・デモクラシーのディレンマ—R. ダールをめぐって—」、杉田敦『権力論』（岩波現代文庫、2015年）所収。ダールの民主主義論の変容に関しては、以下参照。岡田憲治『権利としてのデモクラシー—蘇るロバート・ダール』（勁草書房、2000年）。

³⁰ アメリカの大統領制研究に関する国内外の最新の研究状況を知るには、以下の著作が参考になる。待鳥聡史『アメリカ大統領制の現在：権限の弱さをどう乗り越えるか』（NHKブックス、2016年）。待鳥の場合は制度的には大統領権限が制約されており政治的リーダーシップを発揮できないというアメリカ大統領制のディレンマを問題視し、アメリカ大統領権限が強化化した現状を法的に裏付ける憲法改正の必要性を指摘している。また、憲法上の大統領権限の制約と実態の問題状況を明らかにし、トランプ政権一年目を含めた政策分析を扱っているものとして参考になるのが以下の著作である。久保文明・阿川尚之・梅川健篇『アメリカ大統領とその限界—トランプ大統領はどこまでできるのか』（日本評論社、2018年）。