

米国上院における議事妨害
「フィリバスター」

日本生命ニューヨーク事務所 鈴木 健午

1—はじめに

米国政治を巡る報道の中で、「フィリバスター」という言葉を耳にされたことはあるだろうか。

日本では、与野党の対立の中で、野党による牛歩戦術が報じられることがある。こうした議事進行を妨げる行為は米国でも行われており、とりわけ、米国上院では、「フィリバスター（オランダ語で“海賊”）」と呼ばれる議事妨害が200年以上もの間、繰り返し行われている。

フィリバスターとは、上院規則19条で、「いかなる上院議員も、他の議員の討論を、その議員の同意無しには中断させることができない」と定められ、原則的に議員の発言時間が無制限となっていることを利用し、長時間にわたり討論を続けることで議事進行を意図的に遅延させる行為である。上院の法案審議は議会期を越えて行うことが出来ないため、フィリバスターを活用し、議会期終了まで審議を引き延ばせば、法案を廃案に追い込むことが可能となっている。

もっとも、フィリバスターが際限なく認められれば、上院、ひいては連邦議会が機能不全に陥る恐れがあることから、現在は全議員の5分の3以上（60議席以上）の賛成を得て、「クローチャー（討論終結）」と呼ばれる決議を行えば、議員の発言時間に制限が設けられ、討論を終了させて議決に持ち込むことができる。

このため、上院選挙時には、議事進行を優位・円滑に進められるよう、議席の過半数はもとより、クローチャー決議に必要な60議席の確保も重要な意味を持つ。以下、フィリバスター・クローチャーについて概説していきたい。

2—フィリバスターの実像

フィリバスターと聞いて、多くの米国民がまず思い浮かべるのは、アメリカ映画「スミス都へ行く」であろう。ボーイスカウトのリーダーから上院議員に担ぎ上げられた主人公ジェフ・スミスが、腐敗した政治家と戦うために、たった一人でほぼ24時間にわたって演説を続け、次第に周囲からの理解・支持を得ていく姿が大衆の感動を呼び、1940年、アカデミー賞（原案賞）を受賞した。

現実の議会においても、ジェフ・スミスと同様の感動を呼んだかどうかは別として、長時間の演説を伴うフィリバスターは数多く繰り返されている。1950～1960年代、公民権法案を巡って、成立に強く反対する議員によるフィリバスターが相次ぐ中、1957年、ストロム・サーモンド上院議員（サウスカロライナ州・民主党）は、1957年公民権法の成立を妨害するために、24時間18分にわたって演説を

続け、フィリバスターの最長記録を打ち立てた。

しかし、以下に述べる通り、1975年の上院規則修正において、フィリバスターを行うには、フィリバスターの行使を宣言して議場にいさえすれば、演説を行っているともみなされるようになったため、現在は、実際に長時間の演説を伴うフィリバスターの姿はあまり見受けられない。

3—フィリバスターの歴史

こうしたフィリバスターがこれまで、どのような歴史を辿ってきたのか、以下見ていきたい。

そもそも、米国の連邦議会では、1789年の創設当初は上院・下院ともに各議員の発言時間が無制限とされていた。しかし、下院は、議員定数が人口比例となっており、人口増に合わせて、議席数が創設時の65議席から100超、200超と大所帯になるにつれて（現在、435議席）、全ての議員に時間制限無しの発言を認めることが困難となり制限が設けられた。一方、上院は、各州2人と定数が定められており、創設時の13州26議席以来、南北戦争の時期を除いて増加傾向で推移してきたとはいえ、下院に比べて小規模で運営（現在、50州100議席）されており、発言時間に制限が設けられなかった。

このようにして、創設時以来、今日に至っても、各議員に原則的に時間の制約なく自由に発言を認めていることは上院の良き伝統とされている。

もっとも、フィリバスターは常に好意的に受け止められてきたわけではなく、フィリバスターを制度の乱用とみなして制限をかけようという動きとこれに反発する動きとのせめぎ合いが長く続いている。

フィリバスターに制限をかける最大の動きは、クローチャーの導入といえよう。

第64回議会（1915～1917年）では、第1次世界大戦参戦への世論が高まる重大局面にも関わらず、フィリバスターによって多くの重要法案が廃案となったことを大いに憂慮し、事態の打開を急いだウィルソン大統領（民主党）は、1917年3月4日、第65回議会（1917～1919年）に対し、「一部議員の自分勝手な振る舞いが米国政府を機能不全に追い込んだ」として、上院に対してフィリバスターへの制限を導入するように要請した。これを受け、1917年3月8日、上院は、3分の2以上の賛成が得られれば討論を打ち切ることが出来るクローチャーを上院規則として採択、フィリバスターに制約を設けた。その後、ウィルソン大統領は、上院で82対6の圧倒的多数の賛成を得て、対独宣戦布告決議を通過させ、1917年4月6日、第一次世界大戦への参戦に踏み切った。

このようにしてクローチャーが導入された後は、クローチャー決議に必要な議席数の引下げを求める動きが続いた。

ウィルソン大統領時代に導入された制度では、クローチャーの決議には上院議員の3分の2以上の賛同を要したが、1975年には、上院で過半数を制した民主党が中心となってクローチャーに関する上院規則の修正を実現し、必要な議席数は5分の3以上（60議席以上）にまで引き下げられた。一方で、それまではフィリバスターを行うために間断なく演説を行うことが求められていたが、1975年の上院規則修正により、フィリバスターの行使を宣言して議場にいることで演説を行っているともみなされるようになり、フィリバスターの姿は「延々と続く演説」から「宣言による行使」へと大きく変わった。

4—直近の議会におけるフィリバスター

クローチャーが導入され、その要件も緩和されてきたものの、フィリバスターは直近の議会運営で依然として存在感を示している。

2009～2011年の第111議会では、会期開始直後は、58議席を有する民主党が2名の独立系議員の賛成を得れば60議席を確保でき、クローチャーを決議してフィリバスターを制限することが出来た。しかし、2009年8月、ジョン・F・ケネディ大統領の末弟のエドワード・ケネディ上院議員（マサチューセッツ州・民主党）が亡くなり、2010年1月に行われた補欠選挙で共和党候補者が勝利したことによって、共和党は所属議員41名が全員一致すれば、フィリバスターを継続することが出来るようになった。このため、オバマ大統領（民主党）は、2010年3月に成立した医療保険改革法や、同年7月に成立したドッド・フランク法の審議過程で共和党への歩み寄りを余儀なくされた。さらに、2010年の中間選挙で共和党が下院で過半数を占めたことに加え、上院で47議席を確保したことにより、こうした状況は現在も続いており、債務上限問題等を巡り、オバマ大統領は共和党への歩み寄りを余儀なくされた。

[図表-1] 直近のフィリバスター・クローチャーの状況

| | 第107議会 2001-2003 | | | 第108議会 2003-2005 | | | 第109議会 2005-2007 | | | 第110議会 2007-2009 | | | 第111議会 2009-2011 | | | 第112議会 2011-2013 | | |
|--|---------------------|-----------|----------|---------------------|-----------|----------|---------------------|-----------|----------|---------------------|-----------|----------|---------------------|-----------|----------|---------------------|-----------|----------|
| 大統領 | ブッシュ（共和党） | | | | | | | | | オバマ（民主党） | | | | | | | | |
| 上院議席数 (会期開始時) | 民主党 50 | 共和党 50 | 独立系 0 | 民主党 48 | 共和党 51 | 独立系 1 | 民主党 44 | 共和党 55 | 独立系 1 | 民主党 49 | 共和党 49 | 独立系 2 | 民主党 58 | 共和党 40 | 独立系 2 | 民主党 51 | 共和党 47 | 独立系 2 |
| フィリバスター | 71 | | | 62 | | | 68 | | | 139 | | | 136 | | | 24 | | |
| クローチャー | 34 | | | 12 | | | 34 | | | 61 | | | 63 | | | 9 | | |
| 会期中で57：41：2に変化。クローチャーの決議に少なくとも1名以上の共和党議員の賛成を要することに | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

5—上院の伝統・少数派の権利として守られるフィリバスター

1975年の引下げ以来、クローチャーに必要な議席数は5分の3以上（60議席以上）で固定されているが、直近では、クローチャー決議以外の方策により、過半数の議席をもってフィリバスターを封じ込めることを模索する動きがある。

2003年、連邦最高裁判所判事の承認を巡って、ブッシュ大統領（共和党）と民主党の対立が深まる中、51議席を有する共和党は過半数の賛成票をもって、当該審議の議事進行ルールの一部を変更し、即座に審議を打ち切り、決議に持ち込むことで、フィリバスターを封じ込めようとした。

しかし、仮にこうした手法が認められれば、以後、過半数を制した政党は、議事進行ルールを都度変更してフィリバスターを封じ込めることが一般化してクローチャーの規定が形骸化し、少数派であっても時間制限無しでの発言が保障されるという上院の伝統が断たれることとなる。さらに、フィリバスターができなくなれば、一定の妥協を多数派から引き出すという民主主義における少数派の存在意義も損なわれることとなり、上院の在り方、ひいては、米国の民主主義のあり方にも影響しうる極

めて重大な結果を招く。このため、上述の方策は、理論的には行使しうるものの、その効果の重大性から現実には行使できないと見なされており、核兵器の使用になぞらえ、「核の選択肢」と呼ばれている。実際、2003年の連邦最高裁判所判事の承認を巡る共和党・民主党の対立においても、結局は、ブッシュ大統領は「核の選択肢」を行使しなかった。その後、オバマ大統領も、上述の通り、2009～2011年の会期途上で上院での60議席確保が困難になったことから、2010年10月に「核の選択肢」の行使を示唆したものの、共和党からの強い反発を受けて、実際に行使するには至らなかった。

6—おわりに

以上、見てきたとおり、上院の運営においては、60議席の確保が重要なキーであることがご理解いただけたかと思う。

2012年に実施される上院選挙（3分の1の議員が改選対象）では、60議席を確保するためには、民主党が33議席中30議席（改選で+9議席）を要する一方、共和党は23議席（改選で+13議席）を要する。

2012年の米国選挙で民主党・共和党いずれかが60議席を確保することのハードルは、上述の通り、極めて高い。しかし、どちらの党が過半数を取るかに加えて、いずれかの党が60議席まで躍進するかという観点から選挙結果を注目されてはいかがだろうか。

[図表-2] 2012年上院選挙の構図

現在の議席数

