

1996年情報通信法の立法過程 —分割政府における立法過程に関する考察—

国立国会図書館 廣瀬 淳子

本論文は『レファレンス』（平成11年2月号34ページ～52ページ）に掲載された「分割政府における立法過程に関する考察 - 1996年情報通信法の立法過程」を国立国会図書館の許可を得て転載したものです。

目 次

- 1 はじめに
 - 2 分割政府における立法過程をめぐる研究
 - 3 目的
 - 4 1996年情報通信法の立法過程分析
 - 4-1 法案提出の背景
 - 4-2 立法過程の概要
 - 4-3 立法過程の主要局面における議会と大統領
 - 5 結論
-
- 1 はじめに

アメリカの立法過程において、大統領と議会両院の多数派が同じ政党（unified government 統一政府）であっても、大統領の支持する重要法案の通過を担保する制度的な仕組みは存在せず、大統領が支持しない議会通過法案に対して大統領は拒否権を行使できるのみである。しかし、大統領は様々な政治的影響力を行使し、その重要政策を実現する法案の議会通過を目指す。大統領と議会多数派の政党が異なる分割政府（divided government 議会の少なくとも一院の多数派と

大統領の政党が異なる場合は分割政府）のもとでも立法過程の基本的なプロセスはほぼ同じである。

1998年11月の中間選挙の結果、下院で議席数を減らしたものの上下両院で共和党は多数派を維持しており、1995年以来続いている民主党大統領と共和党議会という分割政府がもう2年続くこととなった。1970年代以降常態化した分割政府のもとで、大統領の支持する重要法案はいかにして成立するのであろうか。

分割政府のもとであっても、党派対立的な法案や一方の党の賛成だけで成立する法案は必ずしも多くなく、過半数の重要法案は両党の協力で成立する。議会内で両党の指導部（議長、院内総務、院内幹事等）と大統領側が密接に連絡をとりながら複雑な交渉過程を経て成立へと至るが、その過程は同じ議会期や大統領のもとでも政策分野や法案の性質毎に様々なパターンがある。

本稿ではクリントン政権の重要政策を実現するための法案が、分割政府のもとで両党の協力によりいかにして成立に至ったのかその立法過程を分析する。

2 分割政府における立法過程をめぐる研究

分割政府がアメリカ政治、とりわけ国内政策に関する重要法案の立法過程にどのような影響をもたらすかに関しては、分割政府が常態化してきた1970年代以降様々な研究が積み重ねられてきた。

ここではそのうちのいくつかの成果を概観してみよう。

立法過程における大統領と議会の関係について、この2つの機関は別個の独立した機関であり、大統領が主導して立法過程が進んでゆくとみる従来からの多くの研究に対して、ピーターソンは、アイゼンハワーからレーガンまでの大統領が提案した国内政策法案の立法過程を「大統領と議会は連携した制度」(tandom institutions)という概念を用いて分析した。この結果大統領のイニシアティブに対する議会の反応は従来の研究が示してきたよりはるかに協力的であること、自転車の前後輪のように不可分の共同体であり実に多様な方法で立法が行われること、しかし最近では大統領と議会が対峙する局面が増加する傾向にあることを実証した¹⁾。

フォーリーとオーエンズは、大統領と議会各々の過去30年間にわたる公式、非公式の制度面の変化に着目し、これらの制度がアメリカの政治過程の実際にどのような影響をもたらしたかを検証した。その結果、議会と大統領はどちらかが主導的な役割を果たすのではなく、相互に2元的な制度として分立しながら影響し合うこと、分割政府のもとであっても政治的妥協や協力の状況があれば相互に協力して責任ある政府制度として機能しうることを示した²⁾。

コリアーは、アイゼンハワーからクリントン大統領までのホワイトハウス立法担当室(White

House Office of Legislative Affairs : 大統領府の議会对策部門で、大統領や行政のロビイストとして議会の説得を行う)の機能に着目し、各大統領の議会への影響力を分析した。議会における各党の影響力が弱まり、個々の議員が再選を考えて独立に活動するようになってきた70年代以降、議会に対して大統領が指導力を行使することは次第に難しくなっており、権力の分散化が進む実際を示した³⁾。

分割政府は政治的な渋滞(gridlock)をもたらすというサンドクィスト⁴⁾らの主張に対して、メイヒューは1946年から1990年までに成立した法案のうち、独自の方法で267法案を重要法案として抽出し、これらの法案をいずれの法案も1法案は1法案として考え、それらの成立数が統一政府、分割政府の各議会期毎でどのように異なっているかを比較検討した。すると重要法案の成立数については、統一政府のもとでの議会期の平均でも、分割政府のもとでの議会期の平均でもほとんど差はなく、むしろ統一政府のもとでの成立数が多い議会期と少ない議会期、分割政府のもとでの成立数の多い議会期と少ない議会期の変動のほうが大きくなることがわかった⁵⁾。これから、分割政府は必ずしも立法上の渋滞をもたらすわけではないと結論づけている⁶⁾。

メイヒューの研究に対しては、最終的に成立した法案の数のみに着目してその成立の過程を軽視している点など様々な問題点が指摘されている⁷⁾。

1) Mark A. Peterson, *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*, Cambridge : Harvard University Press, 1990.

2) Michel Foley and John E. Owens, *Congress and the presidency: Institutional politics in a separated system*, Manchester : Manchester University Press, 1996.

3) Kenneth E. Collier, *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 1997.

4) James L. Sandquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D. C: The Brookings Institution, 1996 参照。

5) David R. Mayhew, *Divided We Govern : Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven : Yale University Press, 1991, p.77.

6) Ibid, Ch. 7.

7) 武田興欣「分割政府論をめぐって」『思想』1992・11、155-156頁参照。

これらの批判のうち、特に成立しなかった重要法案に着目し、メイヒューと同様に長期間にわたるマクロレベルを対象として、これをさらに発展させたのがエドワーズらの研究である。

エドワーズらは、独自の基準でメイヒューより広範囲に重要法案を選び、1947年から1992年までの成立法案、不成立法案についてそれぞれ大統領がその法案に反対する場合と賛成する場合に分けて統計処理を行い検討を行っている。その結果分割政府のもとでは大統領はより頻りに重要法案に反対し、統一政府のもとでより分割政府の場合のほうが、重要法案が不成立となるとしている。さらに分割政府のもとでは重要法案が不成立となる確率も相当高いと結論づけている。ただしこれらの結論は大統領あるいは行政府が法案に対して反対の立場をとる場合にのみあてはまり、分割政府と、大統領が支持しながら成立しなかった重要法案との間には際立った関係はないと結論づけている。大統領が法案を支持する場合、統一政府であってもその成立が保証されるわけではないし、分割政府の場合でもその複雑な立法過程のなかで分割政府であることは多くの立法上の障害の1つにすぎないとしている。このため、大統領が支持する法案数あるいは成立する重要法案数と分割政府の間には際立った関係はないようだ⁸⁾と結論づけている⁸⁾。

これらの長期間にわたるマクロレベルでの重要法案の成立に対する分割政府の影響に関する研究に対して、個別の法案の成立過程に分割政府がどのような影響をおよぼしたのかに関しては下記の研究がある。

ジョーンズはメイヒューが選択した267の重要法案のうちからさらに統一政府、分割政府のもとで成立した様々な分野の28の法案を抽出して、その立法過程における大統領と議会の多数党、少数党の関係を詳細に分析し類型化している。その結果、戦後の立法過程における大統領と議会の関係には非常に多様なパターンがあること⁹⁾、メイヒューがいうように分割政府は必ずしも政治的渋滞をもたらすわけではないこと、さらに大統領と野党の議会指導部は双方が立法業績を分かちあったり、政策が世論の厳しい非難にさらされる場合にはどちらかがその責任を一方的に負わなくてもすむように保証装置の機能をはたしている場合もあるとしている¹⁰⁾。大規模な政策変化を行うためには、ある時点で責任の拡散が必須となり、政党間の仕切を超えて両党が同じ側に立つことができるならば、互いに非難を免れ、功をあげながら、重要な政策変化をもたらすような合意に到達することができる。この仕切がすでに何度か超えられたことは明白だとしている¹¹⁾。

ビームらはレーガン大統領が支持していた1986年税制改革法の政策過程の分析から、改革を推進したのはむしろ両党のリーダーが初めは改革の実績を争い、後に改革をつぶしたとの非難を避けようとしたためだったとしている。つまり、統一政府のもとでは起こり得ない、分割政府に特有の政党間競争が時に強力な改革の推進要因となる場合があると分析している¹²⁾。

以上の研究が分割政府を大統領対議会、あるいは政党レベルで考察しているのに対し、プレイヤーらは近年の政治的渋滞の原因を個々の議員と大

8) George C. Edwards, Andrew Barrett and Jeffrey Peake, "The Legislative Impact of Divided Government", *American Journal of Political Science*, Vol.41, No. 2, April 1997, pp.561-562.

9) Charles O. Jones, *The Presidency in A Separated System*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1994, pp. 284-285.

10) Ibid, p.288.

11) ジョーンズ、「分割政府の政治 もう一つの見方」『思想』1991・6、120-121頁。

12) David R. Beam, Timothy J. Conlan and Margaret T. Wrightson, "Solving Riddle of Tax Reform: Party Competition and the Politics of Ideas", *Political Science Quarterly*, Volume 105, No. 2, 1990, p.200.

統領の政策選好と、大統領拒否権を覆す際に3分の2以上の賛成が必要な議会制度から説明している。各院の議員の政策選好の中央値が政策決定に決定的な影響を与えたとの仮定のもと103議会、104議会の重要法案について各議員と大統領の政策選考を個別に分析し、分割政府、統一政府に関わりなく政治的渋滞が引き起こされる状況を明らかにしている¹³⁾。

3 目的

本稿ではクリントン大統領が1992年大統領選挙の公約にかかげ、当選後も政権の重要政策と位置づけた「情報スーパーハイウェイ構想」を実現するために不可欠の法案である1996年情報通信法 (Telecommunications Act of 1996¹⁴⁾)」の立法過程をケーススタディの題材として取り上げ、分割政府のもとで大統領と議会がいかに法案を成立させたかを詳細に検討する。この法案はクリントン政権が成立を公約した重要法案¹⁵⁾であり、立法過程の初めから超党派的に法案審議が進められた両党協力的な法案でありながら、統一政府のもとでは成立せず分割政府のもとで成立した。

1995年以降登場した分割政府は民主党大統領、共和党議会という、従来研究されてきた分割政府とは反対の党派の組み合わせの分割政府であり、これを従来の分割政府と同様に扱うべきかについては議論のあるところである¹⁶⁾。さらに過去4年間のデータでは、いまだ大統領の支持する重要法案についてはマクロ的に統計処理が可能な段階で

はない。また、104議会のうちでも、予算削減をめぐり下院共和党と大統領の激しい対立から政府機関の長期にわたる窓口閉鎖を招いた1995年には大統領の支持する重要法案の成立数は非常に少なかったが、1996年に入ると一転して議会と大統領が協調して重要法案が超党派で成立するようになるなど、同一議会期でも第1会期と第2会期で大きく様相が異なっている¹⁷⁾。

「個々の法案の審議過程をミクロ的に観察しそこに分割政府か統合政府という要素がどう作用するか(またはしないか)を検討することなしに、メイヒューの研究だけをみて分割政府は立法過程に関係ないと結論づけることはできない¹⁸⁾。」という武田の指摘のように、現時点ではクリントン政権下での分割政府の立法過程の特色を知るには個別の法案について詳細な検討が必要であると思われる。

クリントン政権の支持した重要法案で、統一政府であった103議会では成立せず、分割政府となった104議会で成立した重要法案には、福祉再編成法 (PL104・193) と項目別拒否権法 (PL104・130) がある。ただし、福祉改革はクリントンが1992年の大統領選挙の公約に掲げた政策課題ではあったが、1996年に通過した福祉再編成法は共和党が「アメリカとの契約」の1項目に挙げた共和党主導の法案であった。項目別拒否権法もブッシュ政権時から法案が提出されておりこれも「アメリカとの契約」の1項目で、共和党の政策課題としての色彩が強いことといずれも先行研究

13) David W. Brady and Craig Volden, *Resolving: Gridlock, Politics and Policy From Carter to Clinton*, Boulder: Westview Press, 1998.

14) 電気通信法と訳されることが多いようだが、本稿では「情報スーパーハイウェイ」構想との関連を明確にするため意識ではあるが情報通信法の訳を用いる。

15) どの法案を重要法案とみなすかについては、メイヒューのように独自に定義することも可能だが、ここでは *Congressional Quarterly Weekly Report* (以下、*CQWR*) 誌の重要法案の分類に従った。*CQWR*, November 2, 1996, pp.3121-3122.

16) 戦後において民主党大統領と共和党多数派議会の組み合わせは、トルーマン大統領時代の1947-1948年の期間のみである。

17) 詳しい分析は、砂田一郎「クリントン政権の政策実績概観 1993-97」『クリントン政権の政策実績』日本国際問題研究所、1998・2、6・21頁参照。

18) 武田、同上、156頁。

が存在することから¹⁹⁾、クリントン政権主導の法案として1996年情報通信法案の立法過程を詳細に検討する。この法案は関連業界の利害が密接に絡むことから非常にロビイングの激しかった法案であり、その意味では特異な法案ではある。勿論法案の成立過程に関してだけではなく、内容面への分割政府の影響もフィオリーナが指摘しているように分割政府の重要な影響ではあるが²⁰⁾、包括法案であり内容も膨大なため本稿では内容面への影響の検討は行わない。

4 1996年情報通信法の立法過程分析

4-1 法案提出の背景

情報通信産業を取り巻く環境は、1980年代に入りデジタル技術に代表される様々な新技術の開発とケーブルテレビやパーソナルコンピューターの急速な普及などにより大きく変化した。これまで電話に代表される通信産業と、テレビに代表される放送産業とは、技術的にも法規制の面でも厳然と区別されてきたが、デジタル技術の急速な発展はこれらの区別を曖昧なものにした。情報通信分野を包括的に規制する法律は1934年に成立したラジオ技術を前提とする通信法（Communications Act of 1934、以下1934年通信法）のみで、電話会社については1982年のAT&T分割の際の裁判所命令、ケーブルテレビ産業については1984年ケーブル通信政策法と1993年ケーブルテレビ消費者保護・競争法であり、情報通信関連業界も議会も情報通信関連法の抜本的な見直しの必要性を強く認識してきた。1980年代

後半より連邦議会でも情報通信関連法の審議が行われてきたが、委員会間の所管争いや業界間の激しい利害対立で、1934年通信法の抜本的な改正は見送られてきた。ここに登場したのがクリントン政権である。

クリントン大統領とゴア副大統領は1992年の大統領選の期間中から双方向の高速情報通信網「情報スーパーハイウェイ」構想を公約に掲げていた。大統領選真っ只中の1992年9月に政権の座についたときに実行する本格的な公約集として出版された*Putting People First-How We Can All Change*²¹⁾の中で、アメリカを機能させるための再建築のひとつとして全国的な情報ネットワークの構築を挙げ、「各家庭、オフィス、研究所、学校、図書館が2015年までに結ばれる²²⁾。」と公約した。この構想はそもそもゴア副大統領が下院議員だった1979年にまで遡る。当時、Congressional Clearinghouse on the Future と呼ばれるグループの議長として、コンピューターや情報通信産業の分野の人々と意見交換をした際に、高性能のコンピューター機器の能力と高速での情報通信を可能にする情報通信網の間に大きなミスマッチがあり、コンピューターをつなぐ国家的な社会資本整備の必要性が痛感されたという²³⁾。

大統領選挙に勝利した後、「情報スーパーハイウェイ」構想を実現すべく、クリントン政権も議会の側も積極的に各業界からの意見の集約などの活動を行った。この結果を集約したのが、1993年9月15日に発表された「全米情報基盤行動アジェンダ」（National Information Infrastructure: Agenda

19) 福祉再編成法の立法過程については、砂田一郎「民主党大統領と共和党議会 - 95～96年分割政府下での政策決定過程」『1996年大統領選挙とアメリカ政治動向』日本国際問題研究所1997年3月、項目別拒否権法については、待鳥聡史「議員の選択と議会多数党指導部 1996年項目別拒否権法の立法過程」『阪大法学』1997・8、参照。

20) Morris Fiorenza, *Divided Government*, 2nd Ed. Boston: Ally and Bacon, 1996.

21) 邦訳は、ビル・クリントン、アル・ゴア著『アメリカ再生のシナリオ』講談社 1993年。アメリカでは発売直後ベストセラーとなった。

22) 同上、23頁

23) *CQWR*, April 3, 1993, pp.828-829. なおゴア副大統領の父親アル・ゴア・シニアはアメリカの経済的な繁栄の基盤となった全米高速道路網建設の基礎となった法案の起草者として著名で、ゴア副大統領は父親の業績の現代版を目指したことになる。

for Action) である。「情報スーパーハイウェイ」構想に連邦政府として取り組むことを正式に表明し、これを政府が自ら建設するのではなく、あくまで民間部門の投資により作りあげること、そのためには投資促進のため1934年通信法を包括的に書き換える法案を1994年末までに成立させることを行動目標として掲げた。情報スーパーハイウェイ上で、各種の情報が高速で流通するようになると、長距離電話、地域電話、放送、ケーブルテレビといった業界ごとの規制の垣根はかえって情報の流通を妨げる。規制を緩和し新規参入を促進すれば、民間部門による情報基盤への投資は確実に促進されるだろうとしていた²⁴⁾。クリントン政権が目指したのは、各業界の単なる規制緩和ではなかった。「情報スーパーハイウェイ」という全く新しい構想のもと、いかに各業界の競争を促進しひいては情報通信分野での世界的競争力を確保してアメリカ経済の21世紀への発展の基盤や、雇用を拡大するかという、政権主導の大胆な政策革新であった。

議会の側でもA T & T 分割以来情報通信分野の規制が裁判所命令主導となってきたことから、立法措置の必要性を認識し様々な努力をしてきた。

1993年に包括的な改革法案が提出された大きな要因として、これまで情報通信分野で長年にわたり所管事項を争ってきた下院司法委員長ジャック・ブルックス(民主党)と下院エネルギー・商務委員長ジョン・ディンゲル(民主党)の間で情報通信法の所管に関して1992年頃から歩み寄りがみられたことがあげられる。この所管争いが議会が立法を主導する上での大きな障害となってきた。両委員会は1993年初めより9ヶ月にわたる協議を経て、包括的な法案提出へと至った²⁵⁾。

関連業界の間でも改革への気運は熟していた。1982年のA T & T 分割により生まれた7つの地域電話会社はその際の裁判所の命令等で、地域における電話サービスの提供では独占を認められるかわりに、長距離電話サービスの提供や電話機器等の製造、情報提供サービスを行うことは認められてこなかった(情報提供サービスについては1991年から認められるようになった)。ケーブル産業への参入も1984年ケーブル通信政策法等で規制されたため、これらの分野への参入を求めて規制緩和を強く求めていた。一方長距離電話会社は、地域電話会社の長距離サービスへの参入をできるだけ遅らせようとしていた。消費者団体も地域電話会社が地域での独占的な立場を濫用することを懸念して、長距離電話会社の立場を支持していた。新聞業界も従来、地域電話会社が電子的情報提供サービスを提供することに抵抗してきた。ケーブル業界も地域電話会社の参入には反対してきた。放送業界は、放送会社が他の放送会社を所有することへの規制緩和を求めており、情報スーパーハイウェイ構想には積極的だった²⁶⁾。

この業界間の対立にも大きな変化が起きている。新聞業界と地域電話会社の間では、地域電話会社が情報提供サービスに参入する際には、完全に独立の子会社を設立するなどの点で一連の合意が成立した。ケーブル業界も1993年7月に、地域電話会社の参入を容認した。逆にケーブル業界も地域電話産業への参入機会をさぐっていた²⁷⁾。業界の主要な対立構図は長距離電話会社、対地域電話会社・ケーブル業界・新聞・放送業界という2大勢力が対立する構図となっていた。

以上のように、クリントン政権・議会・関連業

24) アル・ゴア他著、『情報スーパーハイウェイ』(電通、1994年) 242-243頁。

25) *CQWR*, January 15, 1994, p.67.

26) 各業界の詳しい立場については、*Congressional Quarterly Special Report : The Information Arena*, May 14, 1994 参照。

27) *CQWR*, January 15, 1994, p. 67.

界いずれもが個別の問題での対立はあるものの大筋では包括的な改革法案の成立を待ち望む状況のもとで、法案が提出され審議が始まった。

4-2 立法過程の概要

4-2-1 103議会（1993-94年）における審議

下院では9ヶ月に及ぶエネルギー・商務委員会と司法委員会の慎重な協議の結果、2法案が103議会第1会期最終日の1993年11月22日に提出された。1993年独占禁止改革及び通信法案（Antitrust Reform and Communications Act of 1993, 以下HR 3626）と1993年全国通信競争及び情報基盤法案（National Communications Competition and Information Infrastructure Act of 1993, 以下HR3636）である。前者の提出者は司法委員長ジャック・ブルックスで、エネルギー・商務委員長ジョン・ディングルを含む3人の民主党議員と6人の共和党議員が共同提案者であった。提出同日にエネルギー・商務委員会と司法委員会に付託された。その内容は司法省と連邦通信委員会が承認したならば、地域電話会社は1年後に機器の製造に、5年後には長距離電話サービスの提供に参入できるというものである。後者の提出者はエネルギー・商務委員会情報通信金融小委員長エドワード・マーキ（民主党）で、21人の民主党議員と22人の共和党議員が最終的な共同提案者であった。主要な共同提案者は共和党のジャック・フィールズ議員で、提出同日にエネルギー・商務委員会に付託された。これは1984年ケーブル通信政策法の、ケーブルテレビ会社が地域電話サービスを供給したり、電話会社がケーブルテレビ産業に参入したりすることを規制する条項を撤廃するものである。

これらの2法案は議会の側でクリントン政権や

業界の意見を聞きながら慎重に作成したものである。ディングル委員長は1993年12月にゴア副大統領に書簡を送り、これら2法案に対して政権独自の法案を提出しないよう要請し、政権側も了承したという²⁸⁾。クリントン大統領は1994年1月25日の年頭教書演説で情報スーパーハイウェー構想にふれ、議会に対し法案の通過を要請している²⁹⁾。

法案作成の段階から一貫した超党派の協力で、審議は順調に進んだ。特にエネルギー・商務委員会ではクリントン政権の最重要法案である医療保険改革法案の審議が控えていたこと、司法委員会では犯罪法案の審議が控えていたことも審議促進の大きな要因となった。1994年3月16日には両法案共委員会を全会一致で通過した。6月28日には賛成423対反対5、賛成423対反対4で下院本会議も通過した。本会議通過後、HR3626に一本化された。本会議では修正案の提出を一切認めない代わりに3分の2の多数の賛成を要する議事規則の適用停止により審議がおこなわれた。

上院法案である1994年通信法（以下S1822）は、商務・科学・運輸委員長ホリングス（民主党）により1994年2月3日に提出された。イノウエ議員ら10名の民主党議員とダンフォース議員ら7名の共和党議員が最終的な共同提案者であった。提出同日に商務・科学・運輸委員会に付託された。上院法案はホリングス委員長ら超党派の議員により作成されたが、下院法案より地域電話会社の長距離電話サービスへの参入規制が厳しかったこと、超党派の地方出身議員が競争の促進は地方の住民に不利に働くと反対したこと³⁰⁾から委員会審議は難航した。5月12日には地域電話会社の意向を受けて、1年後に無条件で長距離電話サービスへの参入を認める対案（以下、S2111）が、ブリュー

28) *National Journal*, 3/5/1994, p.529.

29) *1994 CQ Almanac*, 4-D.

30) *CQWR*, July 28, 1994, p.2023.

議員（民主党）とバックウッド議員(共和党)により提出された。S1822は8月11日に委員会を賛成18対反対2で通過したものの、中間選挙を控え本会議の審議に入ることなく9月23日、ホリングス委員長が時間切れ廃案を宣言した。この時点で下院法案ともども103議会で法案が成立する可能性が事実上なくなった。

4-2-2 104議会（1995-96年）における審議

1994年11月の中間選挙で上下両院共共和党が多数派となったことから、議会の状況は大きく変わった。特に下院では「アメリカとの契約」を掲げて当選した73人の共和党新人議員が非常に保守的で、党派の結束がかつてなく高かった。他方上院については、1994年中間選挙後にクリントン政権に協力するようになった政治コンサルタントのディック・モリスと上院共和党院内幹事ロット議員の間で1995年1月から政権と上院の状況に関する情報交換が行われるようになった。クリントン政権が福祉再編成法と情報通信法の通過を強く望んでいることが伝えられると、ロット院内幹事もこの2法案の通過に焦点を絞っていった³¹⁾。

104議会では上院法案の審議が下院に先行した。新たに上院商務・科学・運輸委員長となったプレスラー（共和党）を中心とする共和党の委員でまず原案の作成が行われ、1995年2月1日に共和党案が民主党側に示された。民主党側はこれに対し、独自案を2月14日に発表し両者の間で妥協案の模索がされた。3月23日には妥協案が商務・科学・運輸委員会において賛成17対反対2で承認され、プレスラー委員長が3月30日本会議に報告し、1995年通信法案（Telecommunications Competition and Deregulation, Communications

Decency Act of 1995,以下S652）となった。委員会妥協案に対しては、前年同様共和党、民主党、クリントン政権それぞれからの異論があり本会議審議は難航したが、6月15日賛成81対反対18（内訳は共和党51・2、民主党30・16）で委員会案から修正された法案が通過した。ホリングス少数党筆頭委員がプレスラー委員長と共同したため、クリントン政権は委員会の民主党委員に頼ることができなかった。クリントン政権が強く支持した主要4条項のうち、地域電話会社とケーブルテレビ会社の合併に関する条項以外の、地域電話会社が長距離電話サービスに参入する際の司法省の拒否権、コンピューターネットワーク上での猥褻文書等の規制、ケーブルテレビへの価格規制の3条項は上院法案には盛り込まれず、論争の舞台は下院へと移った³²⁾。

下院では、超党派で法案の作成が進められ、5月3日に商務委員長のブレイリー（共和党）が1995年通信法案（Communications Act of 1995, 以下HR1555）を提出した。最終的な共同提案者はディンゲル前委員長を含む民主党8名、フィールズ情報通信小委員長を含む共和党18名であった。提出と同日に商務委員会と司法委員会に付託された。5月25日に商務委員会を賛成38対反対5（反対は全て民主党）で通過した。下院の商務委員会の審議では、より一層の規制緩和を求める共和党側と、消費者保護のため規制の存続を求める民主党側が対立し、委員会採決の直前に43ページに及ぶ修正が加えられた³³⁾。商務委員会通過後もギングリッチ下院議長に代表される共和党側とクリントン政権は共に委員会通過案に反対を表明し、折衝が続いた。7月24日には本会議に報告されたが8月1日にはマネージャー修正案と呼ばれる

31) Dick Morris, *Behind the Oval office: Winning the Presidency in the Nineties*, New York: Random House, 1997, pp74-75.

32) *CQWR*, June 17, 1995, p.1729.

33) *CQWR*, May 27, 1995, p.1496.

66ページを超える包括的な修正案が提出され、クリントン大統領はこれに対し具体的に反対の条項を8項目あげて議会在これを改善しない場合は拒否権を行使するとの声明を発表した。大統領の拒否声明にもかかわらずマネージャー修正案は可決され、8月4日には下院本会議を賛成305（共和党209、民主党96）対反対117（共和党18、民主党98、無所属1）で通過した。下院通過案に対して、クリントン政権は受入れられないが若干の進歩は認められると表明したがブレイリー委員長は今後も政権と協力して法案成立を目指すとして、審議は両院協議会の場へ移った³⁴⁾。

両院協議会の委員は下院が10月12日に、商務委員会委員を中心に決定された。上院の委員も翌日発表された。12月20日には両院協議会指導部のプレスラー、ホリングス、ブレイリー、ディンゲル議員とクリントン政権の間で法案の大筋で合意したことが発表されたが、下院の共和党議員がこの合意の内容があまりにクリントン政権の主張に妥協したものだとして反発し、協議は翌年に持ち越された³⁵⁾。クリントン大統領は1996年1月23日年頭教書演説のなかで、Vチップ条項を含む情報通信法案を通過させるよう議会在に要請した。ドール共和党院内総務は1月に入ってから放送局への周波数割り当て問題に強い不満を示し、フィリバスター（長時間演説などの議事妨害）の可能性を再度示唆していた。

1月31日の両院指導部と両院協議会主要メンバーの間で最後の会合がもたれ、ドールが周波数問題を別の法案で解決する旨を伝えたこと、下院共和党議員もこれ以上共和党よりの法案は上院民主党議員のフィリバスター行使の危険性が高いことが

ら12月の合意内容を受け入れ、上院下院とも合意が得られた³⁶⁾。翌2月1日には下院本会議を賛成414、反対16、上院本会議を賛成91、反対5でそれぞれ通過し、2月8日には大統領の署名を経て法律（PL 104 - 104）として成立した。

4-3 立法過程の主要局面における議会と大統領

この法案の立法過程は4年という長期に及んだが、法案の成否に重要な局面は、103議会上院で廃案になった場面、104議会下院を通過した場面、そして両院協議会での最終局面と大統領の署名にいたった場面と考えられるため、これらの各々について大統領と議会両党がどのような役割を果たしたかを検討してゆく。

4-3-1 103議会上院で廃案にいたった場面

上院での法案審議は、下院同様超党派で法案が作成・提出されたにもかかわらず難航した。上院の商務・科学・運輸委員会の審議は、委員会の委員ではない共和党院内総務ドールの強い影響を受けた。ドールは、1994年7月20日に30ページに及ぶ地域電話会社への一層の規制緩和を盛り込んだ修正法案を配布した。いくつかの条項は地域電話会社の意向をそのまま法文化したもので、委員会審議も妥協案の作成に向け大詰めを迎えていた時期のドール院内総務の行動に、他の議員や業界関係者はその意図をはかりかねていた³⁷⁾。この後何とか委員会を超党派の賛成で通過したものの、すでに委員会審議に半年以上の時間が費やされていた。委員会通過案は当初案より地域電話会社にとっては規制が厳しくなっていたため、ドール院内総務の他共和党2議員が一層の規制緩和を求め

34) *CQWR*, August 5, 1995, p.2343.

35) *CQWR*, December 23, 1995, p.3881.

36) *CQWR*, February 3, 1996, p.289.

37) *CQWR*, July 23, 1994, pp.2024-2025.

て、1 民主党議員がより一層の規制強化を求めて本会議でのフィリバスターの可能性を示唆していた。9月22日にドール院内総務のスタッフがホリングス委員長に11ページの修正案を提出した。地域電話会社への一層の規制緩和を求める内容で、ドール院内総務が妥協の余地はなくそのまま法案に盛り込むように要求した。しかし、これまでの委員会審議の経緯から、委員長には受入難い提案であったため廃案を決意し³⁸⁾、9月23日の委員長の時間切れ、廃案宣言にいたった。

ドール院内総務の行動は、共和党を代表してクリントン政権主導の政策革新に対立するというよりは、かねてから情報通信分野の規制緩和論者が、下院法案より強い規制を嫌い上院法案に真っ向から反対し強力なロピイング攻勢を行っていた地域電話会社の利害をそのまま代弁したものであると考えられる。これは上院の委員会審議において共和党委員は民主党委員と協調的であり、対案となった法案もあくまで超党派で提出されているためである。さらに業界対立のもう一方の対局にいた長距離電話会社も、上院法案には強い不満をもちロピイングの対象を絞って攻勢をかけていた。地域電話会社も対案であるS2111を支持する姿勢をみせ、主要業界のどちらもが反対にまわったことで、上院は選挙前の審議期間不足の前に成立を断念した。クリントン政権はあくまで法案の成立を希望していた³⁹⁾。

このように、103議会の統一政府のもとで情報通信法案が廃案となった主要な原因としては、上

院において地域電話会社と長距離電話会社という関連業界の2大勢力の利害が激しく対立しこれに対して妥協案を作成できず、どちらも法案に反対にまわったことから調整に時間が不足したことが挙げられる。

無論ドール院内総務ら少数の議員が強い影響力を行使できるのは、制度的な上院特有の事情による。会期末が近づき、本会議審議の時間が制約されてくると、非重要法案についてはたった1人の上院議員がフィリバスターの可能性を示唆するだけで廃案に持ち込めるという⁴⁰⁾。特に1994年9月の時点では、これまでクリントン政権の最重要法案であった医療保険法案の審議に多大な時間を費やしていたことから、中間選挙を11月に控え上院本会議の審議日程は非常に厳しくなっていた。非重要法案だけではなく重要法案に対してもフィリバスター行使の脅しが有効となる状況だった。これ以前の議会では民主党指導部と協調的だったドール院内総務も、103議会において大統領選挙への戦術を立て始めてからは民主党と対立するようになった⁴¹⁾。103議会では、上院共和党議員によるフィリバスター戦術がクリントン政権を度々苦しめており、政治資金関連法案や環境関係法案が廃案に追い込まれ、大幅な譲歩を余儀なくされた法案も多数あった⁴²⁾。103議会では47%の重要法案が何らかの審議引き延ばしなどの妨害にあっており、これらのほとんどは党派的な対立によるものだった⁴³⁾。

38) *CQWR*, September 24, 1994, pp.2669-2670.

39) *CQWR*, September 24, 1994, p.2669.

40) Barbara Sinclair, "Trying to Govern Positively in a Negative Era; Clinton and the 103rd Congress", in Colin Campbell and Bert A. Rockman eds, *The Clinton Presidency First Appraisals*, Chatham: Chatham House Publishers, 1996, pp.94-95.

41) N. Ornstein, R. Peabody, and D. Rohde, "The U.S. Senate: Toward the Twenty-First Century," in L. Dodd, B. Oppenheimer eds, *Congress Reconsidered*, 6th Ed. Washington, D. C.: CQ Press pp. 17-18.

42) Sinclair. pp.118-119.

43) Barbara Sinclair, "The Plot Thickens: Congress and the President", in H. F. Weisberg and S. C. Patterson eds, *Great Theatre: The American Congress in the 1990's*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.191.

4-3-2 104議会下院本会議の場面

104議会の審議において法案成立への大きな転換点となったのは、下院本会議最終段階でクリントン政権の拒否権行使声明を受けての包括的修正案をめぐる駆け引きといえるだろう。この下院での最終的な場面で提出された修正案の論点が、各業界、クリントン政権、議会のこの法案に関する論点を集約しているためである。本会議の審議では、修正案の提出は8つに制限され各々に対する討論時間も10分から30分に制限された。この8つの修正案のうち1つは他の修正案に付随するものであり、他の1つは大統領が立場を明確にしていること、それにもうひとつは下院の圧倒的な多数で通過していることから、残りの5つの修正案について議会各党と政権の立場を詳しく検討してみたい。

このうち最も重要な修正案は、ブレイリー商務委員長が1995年8月1日になってようやく最終案を明らかにした、いわゆるマネージャー修正案である。商務委員会から報告された妥協案からさらに地域電話会社よりに規制を緩和する方向に修正する66ページに及ぶ多項目の包括的な修正案である。この修正案は地域電話会社の立場を支持する下院共和党指導部、委員会の共和党議員、業界のロビイストやスタッフらが数週間にわたって非公式の協議を水面下で重ねて起草したといわれている。地域電話会社の利害を強く反映した内容で、長距離電話会社は強い反発を示していた。民主党議員も法案審議の最終段階でこれまでの超党派での妥協案を探る努力を全て打ち壊す一方的な提案に強い反発を示した。

この修正案の主要な内容は、地域電話会社が長距離電話サービスに参入するまでに要する期間を短縮し、地域電話会社の長距離への参入に対して、

司法省の役割を拒否権ではなく、連邦通信委員会へ参考意見を述べる役割に限定したことである。クリントン政権は業界の寡占化が進み消費者保護に重大な疑義があるとして、この修正案が発表されるやいなや、修正案の主要な内容を含む8項目、・テレビ局の所有規制緩和、・ラジオ局の所有規制廃止、・新聞会社と放送会社、放送会社とケーブル会社の相互所有規制廃止、・地域電話会社が長距離電話サービスに参入する際の司法省の拒否権がないこと、・電話会社がケーブル会社を買収しやすくなること等、・ケーブル料金規制の緩和、・州政府の規制権限、・Vチップ条項が含まれていないこと、を指摘しこれらの点について議会が改善しない限り、法案に対して拒否権を行使する旨の声明を8月1日発表した⁴⁴⁾。

この修正案に対して民主党は審議の引き延ばし戦術などをもって抵抗したが、投票結果は、賛成256(共和党159、民主党97)反対149(共和党65、民主党83、無所属1)の超党派で通過し、結局最終法案の下院本会議通過の大きなはずみとなった。この修正案に対してはクリントン大統領も反対の立場を明確にしており、これまでの議会の場での超党派の妥協案作成の努力をふみにじるものであり、民主党が一致して反対してもおかしくはなかったが、半数以上の民主党議員が賛成した。

クリントンが支持した、既存のケーブルシステム料金規制存続修正案については、超党派の議員により提出され、賛成148(共和党17、民主党130、無所属1)反対275(共和党210、民主党65)で否決された。同じくクリントンが支持し、超党派の議員により提出された、地域電話会社が他業種へ参入する際司法省に拒否権をあたえるという長距離電話会社よりの修正案も賛成151(共和党33、民主党117、無所属1)反対271(共和党194、民

44) CQWR, August 5, 1995, p.2350.

主党77)で否決された。民主党議員により提出された、ネットワークのテレビ局所有制限をクリントンより修正する修正案は、賛成228(共和党60、民主党167、無所属1)、反対195(共和党168、民主党27)で可決された。クリントンが支持し、共和党議員が提出した、Vチップ義務づけ修正案は、賛成224(共和党43、民主党180、無所属1)、反対199(共和党184、民主党15)で可決された。

最終的な法案に対する投票結果は、賛成305(共和党209、民主党96)、反対117(共和党18、民主党98、無所属1)で民主党が一致して反対すれば法案の通過は阻止できたが、二分裂したことで下院を通過し、最終的な法案成立に向け大きく前進した。

クリントン政権が拒否権行使の可能性まで示唆したにもかかわらず、下院民主党の投票は何故分裂し、法案は下院を通過したのだろうか。この法案はクリントン政権主導の政策革新を実現する法案でありクリントン政権は基本的には法案の成立を強く願っていた。しかし、共和党指導部を中心に地域電話会社の利害を代弁し、急激な規制緩和を図ろうとする議会多数派には反対し、消費者保護のための規制の存続に関する条項にこだわっていたため、政権と党派を超えた議会多数派はねじれた関係だった。下院の民主党もディンゲル商務委員会少数党筆頭委員は地域電話会社の立場の代弁者として知られ、マネージャー修正案を支持していたため、クリントン政権は上院同様下院においても民主党の基盤が弱かったといえる。つまり、党派の対立ではなく超党派の地域電話会社支持派対長距離電話会社支持派という構図のなかで、下院共和党、民主党有力議員ともに地域電話会社よりの立場を支持し、多数派を形成し得たため、

104議会では地域電話会社を満足させられる法案を作成できたのである。長距離電話会社はゆきすぎたロビイング活動から下院での影響力が弱まっていた⁴⁵⁾。この下院の場面では、クリントン大統領は拒否声明は出しているものの、法案修正はすでに詳しくみたようにあくまで下院共和党指導部主導である。

4-3-3 両院協議会と大統領の署名

両院協議会は1995年12月20日、主要な対立点でクリントンが拒否声明に盛り込んだ条項に大幅に譲歩する形で大筋で合意に達した。フィリパスター行使を背景に強い発言力をもっている上院民主党のクリントン支持議員に配慮せざるをえなかったためであると考えられる。しかしこの合意案に対しては、下院共和党議員を中心に規制が強すぎると強い反発があった。年が明けると、再度ドール上院院内総務がフィリパスター行使の可能性を示唆して法案に反対の立場を明確にし、1994年と同様に再度廃案かと思われた。ところが1996年は、大統領選挙の予備選挙が始まろうとしており、強硬だったドールが譲歩し放送局への周波数の割り当て問題について別に審議することで妥協し、議会も大統領選挙の争点に利用されることを嫌った。また、大儀領選後、これまで積み上げてきた審議を無駄にして再度協議を繰り返すことを躊躇したこと、予算案をめぐる大統領と議会の長期にわたる対立から共和党の支持率が急落していることなどから共和党議員も納得し、ほぼ12月の合意案どおりに両院協議会で成案がえられた⁴⁶⁾。

予算案に対しては拒否権を行使し政府窓口の長期にわたる閉鎖を招いていたため、大統領もさらに拒否権を行使しにくい状況であったことと、両院協議会の成案は前年の大統領の主張に大幅に譲

45) 1995 CQ Almanac, 4 - 14.

46) CQWR., February 3, 1996, p.294

歩した内容のものであったことから、大統領も2月8日法案に署名した。

法案が成立にいたった背景にはすでに審議が4年目に入り、利害の対立はあるものの法案の成立を願う関連業界からの強い声があったことと、1995年と1996年で議会の様相が大きく変化し、1996年に入ると下院が大統領との妥協をはかるようになったことがある。この意味では1996年8月に成立した福祉再編成法案の成立の最終局面における共和党議会と大統領の妥協協調のパターンなど1996年に入ってから成立した一連の重要法案の成立過程と共通するものが読み取れる。

5 結論

1996年情報通信法案は、クリントン政権が主導する政策革新である「情報スーパーハイウェー」構想を実現するために不可欠の法案であり、政権主導の法案であったが統一政府のもとでは成立せず104議会分割政府のもとで成立した数少ない重要法案のうちの1つである。この法案審議は作成の段階から超党派で進められ、イデオロギー的な対立要素はあるものの党派的对立法案ではなかった。

クリントン政権は法案の成立を強く願いながらも、104議会ではキングリッチやドールなどの共和党議会指導部が地域電話会社の立場を支持し、超党派の議会多数派も地域電話会社よりの規制緩和を支持したことから、消費者保護のためにある程度の規制の存続を求めるクリントン政権と議会多数派の立場は対立した。クリントン大統領は放送業界から反対の強かったVチップ条項などで積極的な役割を果たした。この法案が成立した直接

的な要因としては、関連業界が法案の成立を強く望んでおり、これに対して議会が強力なロビイングを行っていた関連業界とクリントン政権を納得させられる妥協案を作成できたことが挙げられる。間接的な要因としては、強硬だったドールが大統領選挙予備選を控えてこの法案から手を引いたことと、104議会に入り上院共和党院内幹事ロットとクリントンの間に情報交換の関係が構築されたこと、ギングリッチら下院共和党が予算案をめぐる大統領との対立による世論の支持の急落からクリントン政権との協調路線に転じたことが挙げられる。

この法案の審議過程は一貫して両党協力的であり、その成立に関しては、統一政府か分割政府かは重要な要因ではなかった。統一政府のもとでも、上院でフィリバスターを回避できる多数（全上院議員の5分の3）が大統領と同じ立場になかったため103議会では廃案に追い込まれた。104議会では分割政府であることが積極的な法案通過の促進要因となったわけではないが、大統領と議会は妥協案を成立させた。本法案の場合、政策革新のための法案といっても関連業界が法案の成立を待ち望む中、政党間で改革の実績を争う政党間の競争や、非難回避はみられず、積極的な推進要因になったとは考えにくい。

ジョーンズのいうように、分割政府といっても立法過程における大統領と議会の関係は法案の性質やイシュー、また政治状況などに応じてより様々であろう。1995年以降に登場した分割政府における大統領と議会の関係の特徴を知るためには、重要法案の立法過程についてさらに事例研究を積み重ねる必要があると思われる。