

アメリカ大統領制の中のトランプ

待鳥 聡史

京都大学大学院法学研究科教授

民意の表出としてのトランプ

ドナルド・トランプがアメリカ大統領に就任した。彼の勝因については、既にさまざまな分析がなされている。従来の共和党候補の支持基盤である富裕層や南部に多い宗教保守層に加えて、学歴などが必ずしも高くない白人層、とくに男性の間にトランプ支持が広がったことは、出口調査結果などに示されている¹。これがトランプ自身のいう「忘れ去られた人々」であろう。他方で、選挙直後に西川(2016)が早くも指摘したように、対立候補であった民主党のヒラリー・クリントンが、マイノリティ層からの支持をバラク・オバマから継承できず、棄権が増えたことの影響も大きかった。大多数の有権者は政党支持に従って投票しており、「トランプ現象」といった言葉はやや強すぎる。それにしても、2016年にアメリカの民意は動いたことは間違いない。

まちどり さとし

京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学。京都大学博士（法学）。専門分野は比較政治論。

1996年大阪大学法学部助手、1998年大阪大学法学部助教授、2004年 京都大学大学院法学研究科助教授を経て、2007年より現職。

著書に『アメリカ大統領制の現在』（NHKブックス、2016年）、『代議制民主主義』（中公新書、2015年）、『首相政治の制度分析』（千倉書房、2012年）など。

1月に大統領に就任してからも、トランプ自身が「忘れ去られた人々」を主要な支持基盤として認識していることは、彼の発言や行動からも明らかである。暴言や虚偽が含まれる発言、誤った現状認識などに基づく行動も目立ち、彼がポピュリスト政治家であるという評価は恐らく妥当だろう。だが、ポピュリストはまさに「デモクラシーという品のよいパーティに出現した…泥酔客」（水島 2016: 231）であるがゆえに、有権者と政治家とのつながりを再確認させる効果を持つことも事実である（吉田 2011）。新政権は危ないという報道が溢れているが、各種世論調査においては、今後アメリカがトランプ大統領によって「良い方向に変化する」とか「一般的にいつて楽観的」とする回答者は少なく、2月中旬段階でも40%を超えている²。

他方で、アメリカの大統領は何でもできるわけではないことにも、改めて注目せねばならない。今日の大統領は、実質的に有権者から直接公選されており、その民主的正統性は極めて強い。アメリカは民主主義体制であるという理解からすれば、大統領が多くの政治的影響力を持った「強いリーダー」になることは当然に思われる。だが実際には、アメリカの政治制度は必ずしも民主主義的とはいえない要素を今日なお含んでおり、それが大統領を大きく制約している面がある。トランプの過激な言動や行動がなぜ生まれ、それが何をもたらすのかについても、このようなアメリカの政治制度との関係で理解しておくことが必要であろう。

アメリカ大統領制の特徴

アメリカの政治制度が持つ最大のポイントは、権力が多くのアクターに分割されていることである。具体的には、連邦政府と州政府の間の分割を連邦制、連邦と州それぞれの政府内部の分割を権力(三権)分立と呼ぶことが多い。連邦政府における権力分立、すなわち大統領制としてのアメリカの特徴は、大統領権限が乏しいところにある³。

植民地時代のアメリカの政治制度は、18世紀当時のイギリス本国の政治制度を基本的に引き写したものであった。17世紀末の名誉革命以後のイギリスは、君主と議会が対峙するようになり、君主の信任に依拠していた首相と内閣が、次第に君主と議会多数派双方からの信任に依拠する議院内閣制(二元的議院内閣制)に移行しつつあるという状況であった。アメリカ植民地では、君主の代理人である総督と、相対的に広範な有権者から公選された議会が対峙しており、政府の運営に関する執政権限は総督にあった。独立後、植民地総督はそれぞれの邦(旧植民地)の知事職に継承された。だが、邦知事の正統性は大幅に弱められ、権限も縮小されて、議会が圧倒的に優位するようになった。しかし、議会への権力集中は邦政治における「多数派の専制」をもたらし、社会経済的混乱や政治的停滞が目立つようになった。

合衆国憲法制定に際して大統領制が採用されたのは、このような独立直後の各邦における議会への権力集中がもたらした弊害への対応としてであった。各邦政府の権限そのものを縮小する意図で連邦制が導入され、それによって邦は主権国家に準じる地位を失って州になったが、中央の連邦政府で議会が強すぎると同じ問題が生じかねない。そこで、議会が政策決定において中心的な役割を果たすという基本的特徴は引き継ぎつつも、必要に応じて議会に政策決定を促したり、議会の判断を覆したりするアクターとして、大統領職が置かれることになった。あわせて、州ごとに選挙人を選び、その選挙人が識見ある人物を大統領にすること

で、議会への抑止機能が高まることも期待された。

そのためアメリカの大統領は、国家元首として外交についてはある程度の自律性を認められているが、内政については議会に対する立法勧告(教書送付)の権限と、議会通過法案への拒否権しか与えられていないのである。他方で、19世紀には選挙人を介した間接選挙から有権者の実質的な公選へと選出方法が変化し、さらに20世紀に入ると外交と内政の両方で大統領が政策決定を主導する役割が期待されるようになった。このような大統領のあり方を「現代大統領制」と呼ぶ。しかし、現代大統領制は権限の明示的な拡大を伴ってはいなかったため、大統領は常に権限と期待の間のギャップに直面することになる。このギャップは「現代大統領制のディレンマ」と言い換えられるが、現代大統領制のディレンマは、ヴェトナム戦争などの失敗によって、大統領が政策過程で積極的に影響力を行使することに対して懐疑的な雰囲気が強まった1970年代以降、深刻化している。

ディレンマの乗り越え方

現代大統領制に存在する権限と期待のギャップに初めて注目したのは、1960年代初頭に現代大統領制に関する古典的著作を公表したリチャード・ニュースタッドであった。彼によれば、制度的な権限の乏しい大統領は、周囲のスタッフたちや閣僚、議会といった関係アクターを説得することでようやく自らの政策を展開できるのであり、独断専行的に政策過程を牽引してリーダーシップを発揮できる存在ではない(Neustadt 1990)。

ニュースタッド以降のアメリカ大統領制研究では、基本的に彼の設定した枠組みを前提に、制約を乗り越える具体的な方策について、大きく2つの方向性が示されている。

1つは、大統領の持つアジェンダ(政策課題)設定能力に注目する議論である(松本 2017)。大統領は、権限としては議会への立法勧告しかできない。だが、そのような勧告すなわち重要な政策提案を行う際には、議会やテレビでの演説など注目度の

高い方法をとることができる。議会演説はもちろんのこと、大統領がホワイトハウスなどで行う演説も、テレビの主要ネットワークにより常に完全生中継され、新聞やインターネットのニュースサイトなどでも大きく扱われるから、有権者の目にふれる可能性は高い。そして、注目される機会を得やすいという利点を活用して、有権者への直接アピールによって政策過程を有利に進める戦術を、とりわけ支持率が高い大統領は多用することになる(Kernell 2007)。

事実上直接に公選されているために有権者と結びつきやすいという大統領の特徴は、新政権発足直後の「ハネムーン期間」あるいは「最初の100日間」を活用して、自らが提唱する政策の実現を図るという戦術にもつながる。政権発足直後の3ヶ月間程度は、新大統領への期待や敬意から議会やマスメディアが政権側の意向をできるだけ尊重しようとする傾向がある。この時期に重要立法に集中的に取り組むことで、政策過程での主導権を握ることが可能になるとされる。代表的な成功例は、フランクリン・ローズヴェルトが進めた初期ニューディール立法である。

もう1つの方向性としては、憲法が大統領に与えている権限を拡大解釈することで、政策決定への関与を強めるというものである。合衆国憲法は厳格な権力分立を図ってはいるが、大統領と議会それぞれの権限に関して曖昧な部分が残っていないわけではない。それを活用することで、大統領権限の実質的な拡大がなされるわけである。

近年とくに多用されているのは、議会を通過してきた法案を成立させるための署名を行う際に、当該立法の適用範囲や解釈について大統領側の見解を公表する「署名時声明」や、本来であれば立法によるべき政策を大統領令(行政命令や覚書)によって進めるといった手法である(梅川 2015,2016)。政権党が議会の一院あるいは両院で過半数の議席を持たない「分割政府」が頻繁に生じるようになると、大統領が唱える重要政策のうち、党派的な対立を伴うものは立法が困難になる。そこで、本来は政策上の含意を持たないはずの署名時声明や、議会の関与が不要な大統領令に依存する傾向が強

まっているのである。しかし、それは議会の権限の重大な侵害になりかねず、当然ながら憲法上の疑義は強い。最近では、2010年の中間選挙以降、分割政府に直面したオバマが、アメリカに長期在住する不法移民の子女の強制送還を避けるために出した2014年の大統領令に対して、裁判所が違憲という判断を下した事例が知られている⁴。

過激な発言や行動の意味

ここまで述べてきたアメリカ大統領制の文脈からは、トランプが就任以来示している発言や行動が、現代大統領制のディレンマへの対応策としての側面を持つことが分かる。

ツイッターや記者会見などの場で繰り返される過激な発言は、それが報道され、反応を呼び起こすことによって、彼のペースでの議論につながるという指摘がある。大統領選挙の過程でも、同じ手法を使って共和党予備選の泡沫候補から本選挙での当選にまで登りつめたともいわれる。海野(2017)はこれを「トランプループの罟」と呼ぶ。実際にどのくらい機能しているのかを定量的に確かめることは難しいにしても、この「トランプループ」がアジェンダ設定につながっていることは間違いがないように思われる。大統領選挙におけるツイッターの利用はオバマも積極的に行ったが、就任後のアジェンダ設定に活用するのは新しい手法だといえよう。だが同時に、アジェンダ設定が大統領の影響力行使の鍵を握ることに着目し、それを最大限活用しようする点では、彼は現代大統領制における例外ではない。

同じことは大統領令の多用についてもいえる。就任直後から、オバマケアの見直し、環太平洋経済連携協定(TPP)からの離脱、メキシコ国境への壁建設、さらにイランなど特定国からの入国や難民受け入れの一時禁止など、トランプは大統領令を駆使して公約の実現を図っている。それが国際的に大きな混乱を引き起こしかねず、人道的にも許容しがたい部分を含むことは間違いなく。少なくとも一部は訴訟によってごく短期間に無効とされるであろうし、議会が受け入れて立法や予算による裏付け

を全面的に与えるとも思われない⁵。それが見通せるにもかかわらず大統領令に頼る理由は、結局のところ大統領が思ったとおりに政策を実現できるのは、行政部門の長として許容される範囲に止まるからなのである。

不動産取引を長年行ってきた経歴などから、トランプは理念に支えられた行動や理詰めの交渉よりも、相対での取引を好むという。その真偽は定かではない。だが、過激な発言や濫用に近い大統領令への依存が、関係アクターである議会や諸外国に自らの意向を受け入れさせる取引材料だという可能性は小さくない。だとすれば、それは現代大統領制に必要な不可欠な説得の、今日的なヴァリエーションの1つなのかも知れない。歴代のアメリカ大統領に比べて、彼の異様さは際立っているようにも見える。違和感や不安感は当然であろう。手段を選ばず支持者への公約を実現しようとする姿勢は、いかにもポピュリストであるという印象も拭いがたい。しかし、トランプを別の文脈に置き、アメリカ大統領制の常態として理解することもまた、落ち着いて対応するためには不可欠である。■

《注》

- 1 出口調査結果を中心に選挙結果の特徴を簡潔に示したものとして、久保（2017）を参照。
- 2 就任直後には「良い方向に変化する」とする回答者の方が多かった。世論調査結果は以下の URL を

参照（2017年2月15日最終アクセス）。http://www.pollingreport.com/trump_ad.htm

- 3 以下の叙述はごく簡略化している。参考文献を含め詳しくは、待鳥（2016）参照。
- 4 最高裁が裁判官の欠員により評決同数が生じて判断を下せず、連邦控訴裁の違憲判決が維持された。
- 5 本稿執筆時点においても、イランなどイスラム圏7ヶ国からの入国を一時停止する大統領令に対して、連邦控訴裁段階まで差し止めの判断が下されている。

《参考文献》

- 梅川 健（2015）『大統領が変えるアメリカの三権分立制』東京大学出版会。
- （2016）「大統領制」山岸敬和・西川賢（編著）『ポスト・オバマのアメリカ』大学教育出版。
- 海野素央（2017）「日本を「新・悪の枢軸」にするトランプの手口 予測不可能な言動をとるトランプを予測可能にする」『WEDGE Infinity』1月27日付（2017年2月15日最終アクセス）。<http://blogos.com/article/207714/>
- 久保文明（2017）「トランプ政権および日米関係をめぐって」『公研』1月号、56-80頁。
- 西川 賢（2016）「2016年米大統領選の結果分析」『アジア時報』12月号、13-23頁。
- 待鳥聡史（2016）『アメリカ大統領制の現在』NHKブックス。
- 松本俊太（2017）『アメリカ大統領は分極化した議会で何ができるか』ミネルヴァ書房。
- 水島治郎（2016）『ポピュリズムとは何か』中公新書。
- 吉田 徹（2011）『ポピュリズムを考える』NHKブックス。
- Kernell, Samuel. 2006. *Going Public* (fourth edition). Washington, D.C.: CQ Press.
- Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press.

