

米国政治システムにおける大統領職

浅川 公紀

1 問題の所在

バラク・オバマ米大統領の1期目のゴールの1つは、子供の時に親と一緒に米国に入国しそのまま米国に滞在している不法移民の国外追放を止める「ドリーム法」と呼ばれる法案の制定だった。2010年末、この法案は共和党と一部民主党議員の強い反対で上院が可決しなかったため廃案になった。数年後、大統領選の高まりの中で、オバマ大統領は議会をバイパスし、親と一緒に米国に不法入国した際に16歳未満で、継続的に米国に滞在し、就学中、あるいは高校を卒業または軍隊を名誉除隊した30歳以下の不法移民で有罪判決あるいは重大な軽罪の前科がない者は国外追放しないという行政命令を、2012年6月に署名した。オバマ大統領は自らの権限で、省庁が移民法を運用するやり方を変えたのである。

行政命令とは、大統領が憲法や法律の定めにより法を執行するにあたって、行政組織に下す命令である。大統領が命令を下すことから文字通り、大統領令と呼ばれる。憲法に明確な記述はないが、法律と同等の効力をもつ。大統領が議会の立法措置を好まない場合、議会の承認なしで法律の運用方法を変えることができることを意味する。法律的には、大統領が法律の運用方法を変更する権限には制約がある。しかし、オバマ大統領やジョージ・W・ブッシュ大統領は、法律を運用する方法を変える行政命令を出すことで、大統領職の権限を拡大してきた。

2 大統領権限の源泉

米国憲法は、議会を国家の中心的意思決定機関と考え、憲法起草者は大統領には議会と同等の権限を与えたが、議会上回る権限を与えなかった。大統領に相当な権限を与えたことは確かだが、議会与裁判所に大統領の権限を抑制することを期待した。しかし現実には、議会与裁判所は大統領の権限が拡大するのを許してきた。今日の米国大統領の権限は建国時代よりはるかに強い。合衆国憲法では第1条で議会、第2条で大統領、第3条で司法の権限と役割を定め、三権権分立を明示している。この三権分立制にあって、大統領の権限が司法、立法に代わって強くなり、議会や国民がこのパワーシフトを容認してきた。大統領権限の源泉は、1つは憲法の条文が明記しあるいは示唆する権力であり、もう1つは異なる州や政府機関の意見の差異を調整してきた長い歴史を経た名声である。

1787年の憲法制定会議では、行政府のあり方、とくに大統領という単一の個人に権力を集中させるか、あるいは諮問会議に権力を付与するかが論議された。また行政府の長が議会により選ばれるべきか、国民により選ばれるべきかも議論になった。ジェームズ・マジソン、アレクサンダー・ハミルトン、ジョン・ジェイは「フェデラリスト・ペーパーズ」で大統領という単一の個人に権力を与えることを主張した。これは、州が独立革命戦争時の借金返済といった国家全体のための義務を履行していなかったことが要因になっている。国内および海外の危機に決然と対処し、法律を一貫して公正に実施する強力な行政府の長が求められた。行政者が複数いると麻痺状態に陥る可能性があり、「国家の決定的に重要な非常時に、政府の最も重要な措置を挫折させる」可能性があるからである。

憲法制定会議は数カ月の議論ののち、妥協として大統領の任期を4年とし、大統領が国民を代表する「エレクトラル・カレッジ」と呼ばれる大統領選挙人により選ばれるという間接選挙が支持された。選挙人は州ごとに選ばれ、選挙人の過半数の票を得た者が大統領に選出される。州民は特定の

大統領候補を支持することを誓約した選挙人を州民の投票で選ぶ。これにより、選挙人は大衆の移り気なムードに影響されず、賢明で分別のある大統領を選ぶことが期待された。現実にはごく稀な例外を除いて、全米国民の一般投票の最高得票者が過半数の選挙人票にもなり、大統領に選ばれる。

大統領を議会から独立させるために、エレクトラル・カレッジが採用された。憲法起草者は、間接選挙にすることで、大統領を国民大衆から一定の距離を置く位置に設定した。また議会を上下2院制として、上院は各州から平等に2人の上院議員、下院は州の人口に比例した数の下院議員を出せるようにして、大きな州の影響を抑制する妥協が図られた。大統領選挙においては、各州の上院議員数と下院議員数を合計したものが選挙人数となる。1964年からワシントンDCにも3名の選挙人が与えられた。大統領選出において、大きな州に大きな発言力を与えると同時に小さな州にも最低3人の選挙人を保障することでその発言力を保障した。大統領は歳入、宣戦布告において上下両院の承認、政府人事、条約の批准において上院の承認を必要とし、議会の弾劾の対象になりうるとすることで、大統領は議会から抑制を受ける。

議会が承認する法案が法律になるには大統領の署名を必要とし、法案に拒否権を持ち、特別会期に議会を召集する権限を持つ。これにより、大統領は立法に関与し、議会を抑制しうる立場にある。また大統領は連邦判事を任命し、裁判所で无罪判決を受けた者を特赦することができ、司法に関与し、抑制できる立場にもある。これは三権分立の抑制と均衡の関係である。一方、大統領は、軍の最高司令官として軍を指揮する権限を持ち、条約を締結し、大使を任命し、外国大使を受け入れることを含む外交を指揮する権限を持っている。憲法の起草者は、大統領が国内政府の日常的運営は部下に任せ、外交と軍事に専念する強力な大統領を想定した。米国大統領は1人だが、米国には2つの大統領職がある。1つは国内問題のための大統領職であり、もう1つは国防、外交問題のための大統領職である。第2次世界大戦以降の大統領は、内政よりも国防、外交政策の管理の面で成

功を取めてきた。¹また州の異なる利害を調整しまとめる強力な大統領を必要とした。憲法は、法律の施行と軍の指揮の2つを大統領の中心的役割とした。行政首長として大統領は憲法上、連邦裁判所の判決、合衆国によって締結された条約を施行する義務がある。憲法制定者達は大統領を軍最高司令官と規定するときにジョージ・ワシントンを想像していた。最高司令官としての大統領は絶大な権限を持っている。²

3 大統領権限拡大の余地

しかし憲法は、大統領権限で基本的なことは規定したが、大統領が行使できる権限と義務の細かいことについては曖昧なままにした。³このことは、大統領が状況に応じて、大統領の権限を拡大する余地を残した。歴史的危機に対応して、州、議会、官僚、政党が協力し調整する必要が高まり、それらを調整するのに最適の立場にある大統領職も組織的に拡大し、大統領の権限をさらに強化する役割を果たした。大統領権限拡大に対する挑戦は裁判所の審理にかけられたが、裁判所は大統領の権限は歴史的な状況に左右されるという基本姿勢を取り、大統領は議会の同意を得て行動することが望ましいが単独で行動することもできるとしてきた。

トルーマン大統領は朝鮮戦争時に、戦争活動を破綻させよう製鉄工場のストを防止するために、軍の最高司令官としての権限を主張し、米国内の製鉄工場を差し押さえた。しかし連邦最高裁はこの行動を、法律の施行者としての権限を逸脱したとして違憲と判断した。最高裁は、行政の長としての大統領よりも軍の最高司令官としての大統領により大きな権限を認める傾向がある。しかしカーターやレーガン大統領が、イランの米国人人質解放の条件として米国民、企業のイラン政府への賠償請求に関しての合意を結んだ時には、最高裁は軍の最高司令官の権限内としてそれを支持した。

行政府は立法府よりヒエラルキー的であり、大統領とその閣僚、顧問、重要官僚といったエージェント（代理人）との関係が常に課題になる。⁴

大統領は、外交政策、国家安全保障、経済に関して迅速な決断を要求されるが、そのためには広範な情報へのアクセスが不可欠である。この場合、代理人は大統領と政策目標を共有するホワイトハウス内の忠誠心のある顧問である。政策を効果的に実行するためには、行政府の官僚機構、個別の官庁と円滑な関係を構築しなければならない。この場合、代理人は閣僚であったり、個別官庁の長や重要官僚であったりする。議会内、州や社会の利害団体の間の対立を調整し、まとめるには大統領の役割が重要になる。利害を異にするグループの調整が、大統領の権限拡大を正当化するものになってきた。

初代大統領ジョージ・ワシントンは、内閣を組織し、閣僚、顧問と定期的に会合した。またワシントンは、大統領が憲法に明文化されていなくても示唆されている外交や条約交渉、国内秩序維持のための州の民兵（州兵）の連邦化などの固有の権限をもつことを強く主張した。これらはその後の先例となった。ワシントンは「閣僚である長官は大統領の命令を1度目は簡単に無視できる。2度目は自分の弁解をすればいい。しかし3度目は大統領の命令をきかなければならない」と語ったことがある。合衆国憲法では行政権を大統領1人に与えており、閣僚は単なる助言者である。

4 近代大統領職の形成

19世紀の大統領では、ポピュリストであり党派性が強かったアンドリュー・ジャクソン（1829～37年）、初のアングロ・サクソン系大統領マーチン・ヴァン・ビューレン（1837～41年）、軍事行動を推進したエイブラハム・リンカーン（1861～65年）の3人の大統領が、大統領職を大きく変化させた。

ジャクソンは政治的、経済的エリート、特殊利権に支配される議会に敵対する一般市民の正当な代表を自負し、一般大衆の意思を大義名分として自分の行動を正当化した。議会内、州間の対立からくる行詰り、遅延を克

服できるのは、市民を代表する大統領だけだと主張した。⁵ ジャクソンは大統領選で功労があった熱心な支持者を政府の職に抜擢するスポイルズ・システムを開始したが、これは現在まで続けている。これは大統領の政策実施を容易にし、政党の新規支持者の支持を固める役割を果たす。⁶ ヴァン・ビューレンは、選挙権の拡大を選挙で有権者を動員するのに利用し、政党の大統領候補を支持することで同じ政党の州の候補をも助けることになることを実証した。一般有権者は投票日に自宅に留まって棄権する傾向があるが、投票率を上げるためパレード、集会、戸別訪問、パンフレットなどを活用し、敵対候補が当選することの危険を訴えた。ヴァン・ビューレンは党派対立を利用して、多数の一般市民の支持、動員を推進した。

リンカーンは1860～61年に、南部諸州が南部連合として分離し、独立しようとする米国史上最大の危機に直面した。リンカーンは北部に侵攻してワシントンDCを占拠しようとする南軍を排除し、戦争のため兵士、資金、物資を投入するのを躊躇した北部州を説得しなければならなかった。リンカーンは軍隊を兵士、物資、運輸手段、通信で支援し、戦争を推進するため強大な官僚機構を組織し、徴兵に抵抗する北部州を逮捕、武力介入などの強制力で脅した。政治的同盟者の協力を得て、憲法の曖昧さを利用して大統領の軍最高司令官としての権限を最大限拡大した。南北戦争が終わり、危機が去った後には、戦前の状態に縮小するか、拡大した連邦政府組織を維持するか議論が起こったが、多少縮小はしたが戦前より組織は大きくなった。かつて、リンカーン大統領が、閣議で自分の提案が全閣僚の反対に直面してもなおかつ「反対7、賛成1、よって賛成に決しました」と述べたことは、アメリカ大統領の強い権力を示すエピソードとしてあまりにも有名である。⁷

リンカーン後、連邦政府の職員と支出の規模は危機の度にさらに拡大した。20世紀から21世紀に移行する中で、米国の世界における影響力が拡大し、連邦政府の権力が州との関係で増大し、大統領府の権限もそれに伴って増大していった。リンカーンは議員時代にジェームズ・ボルク大統

領がメキシコとの戦争に踏み切った時に権力の濫用と批判したが、大統領になると憲法の制約を超えて頻繁に権力を行使した。ニクソンは下院議員時代の1950年に大統領が外国元首と行政協定を結ぶことを阻止する議会議決を支持したが、大統領になると頻繁に行政協定を結び、行政協定を結ぶ大統領権限を制限する議会議案に拒否権を行使しようとした。ニクソンは、ハリー・トルーマンが行政特権を行使して議会委員会に情報開示を拒否した後にそれを憲法上許されないと非難したが、大統領になった後は歴代のいかなる大統領よりも秘密保持のための行政特権を行使した。⁸

大統領は、選挙と政策決定において政党の指導者である。ジャクソン、ヴァン・ビューレン以来、大統領は2大政党のいずれかの指導者になり、さらに連邦、州、地方のあらゆるレベルで政党あるいは国の集団的ジレンマを解消することを期待される。大統領は政党の顔なので、大統領の支持率は連邦議会、州の選挙での同じ政党の候補の勝敗に深い影響を与える。大統領の評判が悪い場合、同じ政党の議会、州選挙の候補は苦戦する。ヴァン・ビューレンは同じ政党の議会、州の候補を支援したが、ロナルド・レーガンなどの大統領も同じ政党の候補を議会選や州の選挙で積極的に支援し、政党の基盤を拡大することに貢献した。逆にリチャード・ニクソンやバラク・オバマは、自分の政党を十分助けなかったとして批判された。

大統領選期間と就任後の数カ月は、大統領の政策構想が政党、政府の政策議論を形成する。オバマの場合、2009年の景気刺激策、2010年の医療制度改革、2013年の移民政策が、公共の政策議論に影響を与え、今後長年にわたり民主党の評判に影響を与える。大統領は政党の指導者であり、議会の同政党の議員からの支援を期待できる。議会で大統領と同じ政党が主導しているか、反対政党が主導しているかで、大統領の政策目標達成は大きな影響を受ける。議会の上院または下院が大統領と違う政党により主導されている場合は、分裂政治になる可能性が高い。この場合、大統領の優先的立法課題を法律化することは難しい。大統領の法案への拒否権行使も多くなる。上下両院とも大統領と同じ政党により主導されている場合

は、統一的政府になる。トランプのように共和党内でも反トランプ派が多い場合は、大統領、議会ともに共和党主導だが分裂政治の要素が強まり、法案の制定は容易でなくなる。

米国では政府の権限が大統領、上院、下院という別々に選挙された機関に分散されているが、それをひとつに結びつけるものが政党である。この3つの権力が単一政党により占められている場合は、その政党の政策を中心に権力は調和して機能しやすくなる。ただ多くの場合、大統領、上院、下院の指導部が異なる政党により占められており、その結果、政策や行政をめぐる行政府と議会の対立、あるいは上院と下院の対立が深まり、よくいわれる「divided government（分裂政治）」が顕在化することになる。⁹

5 国民への働きかけ

ジャクソンはポピュリストの大統領だったが、19世紀の大統領の大半は一般大衆から距離を置き、選挙期間中も含めてワシントンDCを離れることは殆どなかった。20世紀になると、大統領はよりポピュリストの傾向を帯びてくる。ウッドロー・ウィルソン（1913～21年）は、自動車と高速道路の発達のお陰もあり、外に出て行って一般大衆と交わる努力をした。その後の大統領も政治的影響力を増大させるため、一般大衆に積極的に働きかけた。

大統領は、一般国民向けテレビ演説、記者会見、タウンミーティング（市民対話集会）などを通じて、政策について直接国民に訴えかけることができる。¹⁰ これにより、政策課題を大統領レベルに高め、大統領の人気を特定の政策課題により密接に結びつけ、説得力を増すことができる。半面、一般国民向けアピールを多用し依存しすぎると、失敗する可能性がある。一般国民は政策についての知識が乏しく、世論は揮発性に富み変化しやすい。また国民は成果を求めるので、結果が出るのに時間がかかる政策について国民にアピールすると、成果が出る前に国民の不満が高まり、大

統領に不利に作用する可能性がある。また一般大衆に直接アピールすることで、大衆の成果に対する期待を非現実的レベルまで高めることになりかねない。国民が失望すると、次に別の政策を訴えにくくなる。また大統領選での公約も、ジミー・カーターのように高い理想を掲げすぎると、国民の失望につながり大統領の名声を下げる。

第2次世界大戦後はとくに、大統領の演説、記者会見、公式行事参加などの公的活動は増え続けた。テレビの普及とともに、大統領のテレビ演説も増え、一般国民との意思疎通で重要な役割を果たすようになった。レーガンは一般大衆の間での人気を活用し、政策について直接一般国民に演説で直接訴え、その支持を背景に議会に政策を支持するよう圧力をかけた。1981年のレーガンの大幅減税を含む経済政策で議会の抵抗に直面した際も、レーガンは一般国民に直接呼びかけ、議員に手紙や電話でレーガン政策を支持するよう求めた。¹¹

ジョン・F・ケネディ以降、大統領は独自に世論調査を実施して、自分の支持率、政策への支持率などを調べるようになった。こうした世論調査を、ケネディは3年の任期中に15回、レーガンは8年間の任期中に204回実施した。¹² 調査結果は、一般国民への政策アピールの方法を改善するためのために使われた。ビル・クリントンは世論調査で60%以上の支持を得た政策を優先的に追求した。オバマはソーシャルメディアを積極的に活用して、優先的法案や政策を一般大衆にアピールした。フェイスブック、ツイッターでオバマは数千万人のフォロワーを持っていた。トランプもツイッターを日常的に活用しており、ツイッターの内容は米国内だけでなく国際的に注目されている。オバマは再選のため、My.BarackObama.comという独自のソーシャルネットワークを立ち上げ、支持者に直接アピールし、また支持者の情報にアクセスして再選に活用した。大統領は、世論の動きに敏感に反応し、影響を受ける。大統領は就任後も、新しい政策を発表し、全米各地を回って地元テレビのニュース番組前に演説して政策への支持を呼び掛け、議員に圧力をかけ、再選や議会選のための資金集

めを助けるのが普通になっている。

トランプ大統領の場合、就任後1年目としては支持率が40%を切るほど低く、その点で歴代の大統領の中でも異例である。しかし自分の支持率、世論は過去の多くの大統領よりも気にしている兆候がある。ただトランプの場合、マスコミから大統領への批判的報道や記事が多く出てくると、CNNやニューヨークタイムズなどの大手メディアを相手取って、「フェイクニュース（偽の報道）」批判を展開したり、極めて攻撃的な姿勢を維持している。自分を批判するような報道は事実ではないと主張して否定する態度が顕著で、マスコミとの間が極めて険悪になっている。

6 危機への対応

20世紀前半には、3人の大統領が大統領権限を拡大するうえで大きな役割を演じた。セオドア・ルーズベルト（1901～09年）は、国民の間で幅広く人気が高いカリスマ的な大統領で、大統領に対する個人崇拜的要素が過去のいかなる大統領よりも強かった。ルーズベルトは、米国の産業化の進展の中で台頭した石油、鉄道などの巨大企業の独占をなくし、より中規模の企業に分割することを試みた。就任後の初年度でルーズベルトは企業に対して44の訴訟を提起した。米国の大企業、経済に対する規制を強化し、そのための規制官庁を中心にした官僚機関を設置し、経済に対する統制力を拡大した。この大統領の経済に対する統制は、セオドア・ルーズベルトの従弟だったフランクリン・デラノ・ルーズベルト（FDR、1933～45年）により本格的な統治機関に拡充される。

ウッドロー・ウィルソンは、ポピュリスト的な大統領で、第1次世界大戦を背景に米国が世界政治、外交における主要な声になるべく、米国を国際的に代弁した。国際連盟の創設に尽力した。第1次対戦後は欧州諸国を支援し、国際主義的な外交政策を推進し、外国首脳と定期的な協議を維持した。ウィルソンは国際主義的な外交アプローチの基礎を作り、冷戦時代

から1990年代まで殆どの米大統領はウィルソンの国際主義外交を追求し、欧州、アジア、アフリカ、中南米、中東などの平和維持を重視した。

FDRは、米国史上唯一、4回の大統領選を勝利し、3期と3カ月という最も長い任期を務めた。国内的には大恐慌による経済危機、国際的には第2次世界大戦という大きな危機に直面し、危機への対処のため大統領権限を拡大し、大統領府の組織をかつてなく拡張した。1929年のウォール街の株式市場の大暴落に始まる大恐慌に対して、ハーバート・フーバー大統領と共和党主導議会は効果的に対処できず、1932年選挙で米国民は民主党を選択した。FDRは1933年就任から100日間に、大恐慌への対策としてニューディール政策の基礎を据え、大企業への規制を強化し、退職者、未亡人、身体障害者、孤児などの社会の弱者を救済する富の再分配を進めた。それを実行するために、大きな政府の政策を推進した。また国際的には、第2次世界大戦で連合国の盟主として500万人の米軍兵士をはじめとして戦時動員態勢を進めた。FDRは、それを実行するための巨大な官僚機構を設置した。内閣を構成する主要な省はFDR以前にもあったが、今日の大統領府を構成する国家安全保障会議、経済諮問会議、環境保護会議、行政管理予算局、国家麻薬政策局、科学技術局、通商代表部、副大統領府などの大統領直属官僚機関などはFDR以前にはなく、FDRの時代にその組織的な基礎ができた。

1936年にフランクリン・ルーズベルトは行政府の行政管理手続きを評価するために大統領行政管理委員会を設置し、その評価を実施した。¹³ 委員会は大統領への支援が必要と結論を下し、それに基づいて1939年に3つの諮問機関と6人の行政補佐官から構成される大統領府 (Executive Office of the President, EOP) が大統領命令により設置された。大統領府は一連の危機に対応して規模が拡大し、カーター政権発足時には1991人の常勤スタッフが大統領府に勤務した。外交危機に対応して国家安全保障会議 (NSC) が設置・拡大され、経済危機に対応して経済政策委員会、エネルギー資源委員会などが設置された。また産業社会の複雑化に伴い、

経済諮問委員会（CEA）、科学技術局（OST）などが設置された。カーター政権以降、大統領府の職員数を縮小する試みが行われ、1998年には常勤スタッフ1015人、出向スタッフ170人まで縮小された。¹⁴

FDRは国内的にも国際的にも、経済的にも軍事的にもかつてない危機に直面したわけだが、大統領権限、大統領府組織をFDRほど拡大した大統領はいなかった。またFDRにより大統領府は米国経済にそれまでになく深く関わるようになり、米経済の状態が大統領の支持率、再選見通し、議会での法律制定可能性に中心的に影響するようになったのもFDR以降である。

2001年9月11日に突如としてアメリカを襲った同時多発テロは、ブッシュ政権の八年間にわたる外交、内政政策の性格を大きく規定することになった。同テロ事件前のブッシュ大統領の職務的評判は、外交経験に乏しい、国際情勢に疎いというもので、外交面では大きな期待はされていなかった。この点では、大統領就任までは、地方政治家で国際感覚、外交感覚に乏しいと見られていたハリー・トルーマンに似ている。トルーマンはキリスト教信仰に裏打ちされた強い道德観、信念の持ち主だったが、その点もブッシュ大統領と共通項である。ブッシュ大統領は青年時代には遊び好きで酒に溺れるような生活をしていたが、40歳の時に心境の大きな変化があって、キリスト教信仰に目覚め、強い道德観と信念をもつようになった。さらにトルーマンは就任早々、第2次大戦の終結、戦後処理、国際連合創設、米ソ冷戦の本格化、朝鮮戦争と世界情勢の激変の波にもまれ、否応なしに外交課題に取り組みざるを得ない立場に立たされた。ブッシュ大統領も9月11日テロという真珠湾攻撃に匹敵するか、それを上回る歴史的な危機に直面し、否応なしに外交課題に取り組みざるを得ない立場に置かれた。

9・11テロ事件はもちろん、ブッシュ大統領にとって人生、そして政権における最大の危機だったが、内政、外交における大統領としてのリーダーシップを誇示する機会にもなった。この歴史的危機に直面して、ブッ

シュ大統領は決然と行動した。大統領を支える補佐官として、ライス国家安全保障担当大統領補佐官、パウエル国務長官、ラムズフェルド国防長官、チェイニー副大統領などの外交経験と知見をもつ優秀な補佐役がいたことも、ブッシュ大統領にとっては幸いだった。米国民は多様な人種、民族から構成されているが、大きな危機に際しては大統領を中心に結束する性格をもっている。9・11テロも例外ではなかった。ブッシュ大統領に対する米国民の支持率は一挙に90%以上に跳ね上がり、議会も共和党、民主党の党派を超えて大統領を支持、結束した。米情報機関の調査により、テロがイスラム過激派国際テロ組織アルカイダによるもので、アフガニスタンのタリバン政権に庇護されたウサマ・ビンラディンにより計画、指揮されたものであることが判明するや、ブッシュ大統領はすぐにアフガニスタンへの武力行使を準備した。議会も超党派的決議により軍事的報復措置を支持し、テロ対策のために大統領、法執行機関の権限を大幅に強化する愛国法を承認、制定した。

ブッシュ大統領は公衆の支持を背景に、テロ対策、国土防衛を強化する措置を次々に打ち出した。国家安全保障局（NSA）による法廷認可なしの米国内通話盗聴、グアタナモ基地収容施設でのテロ容疑者無期拘束、特別軍事法廷の設置とテロ容疑者の超法規的審判などである。さらに2002年6月には、テロと大量破壊兵器の接点である壊滅的テロ攻撃の可能性が指摘され、壊滅的テロを未然に防止するために、ブッシュ大統領は、テロリストが核兵器を獲得する前に米国は防衛のため先制攻撃を行うべきだという防衛的先制攻撃のドクトリンを打ち出した。¹⁵

7 大統領権限拡大のツール

大統領は、国の集团的ジレンマ、国の主体である主権者たる国民とエージェント（代理人）との関係の問題を解決するための調整権限を行使する多様な公式、非公式のツールを持っている。大統領の非公式の権力は、政

党の長、国民のトップとして自然に国民の関心を引き付け、一般国民に直接語り掛けることができる力である。この非公式の権力は、立法府、司法府の行動に影響を与え、州政府や社会の団体のリーダーに影響を及ぼす。FDRはニューディール政策に対する南部諸州の支持を確保するのに非公式の権力を活用した。オバマは金融危機を乗り越えるための景気刺激策、金融規制改革、医療保険制度改革の法案の議会承認のための、非公式の権力を使った。

これに対して大統領の公式の権力は、憲法、法律、最高裁判所判例などに明記された大統領の権限である。これは憲法が規定する大統領の軍最高司令官としての権限、外交権限や、1973年戦争権限法など歴史的に危機の度に強化されてきた大統領の国防、外交権限などである。

また米議会は法律を制定するが、法律の運用に関する詳細は行政官庁にかなりの部分依存している。これは行政官庁の行政法規と呼ばれているので、大統領が監督する連邦行政官庁の決定は法律に相当する力をもつ。これも大統領の行政権限を拡大するツールになっている。現在、米議会はほぼ年中開会しているが、米国史初期には議会は年のうち半分以下しか開会していなかった。この結果、例えば、米国の領土を倍以上に拡大した1803年のルイジアナ買収はトーマス・ジェファーソン大統領により議会の休会中に決定された。こうした議会の関与なしに大統領が独自に重大な決定を下してきた先例のゆえに、大統領は独自で行動する余地が生まれた。

大統領は議会が承認した法案に対して拒否権を行使できるが、それも立法府に影響力を行使するツールである。大統領は実際に拒否権を行使しなくても、ある法案に対して拒否権を行使するという脅しをすることにより、議会の法案に対する取扱いに影響を与えることができる。また議会の会期終了に近づいて承認された法案に対して、議員が選挙区に戻った後に大統領が署名しないまま10日間が経過すれば拒否権が行使されたと同じと見なされる。これは議案握り潰し（ポケット・ビトー）と呼ばれる。議会は大統領が拒否権を行使した法案に対して、再び上下両院それぞれの議

院で出席議員の3分の2以上の多数で再可決すれば、拒否権を覆すことができる。しかしポケット・ビトーの場合、議会は休会中で、拒否権を覆すような措置を講じることができない場合が多い。

大統領はまた、議会を迂回して法律や規則と同等の拘束力をもつ命令を下すことができる。これは大統領令で、議会の承認を必要としない。憲法に明確な記述はないが、法律と同等の効力をもつ。ただ裁判所が、こうした大統領令に対して違憲であるとして差し止め命令を下すこともある。こうした判決は通常最高裁まで上告され、違憲が合憲かが判決されることになる。トランプ大統領は議会を通じて法案を制定することには、成功を取っていない。これは議会の民主党の反対は強いこともあるが、共和党内にも反トランプの立場に立つ議員がかなりおり、共和党議員の結束が弱まっていることも原因になっている。トランプ大統領は就任直後から多くの大統領令を移民法関連や貿易問題、医療保険制度改革などで連発した。その一部は裁判所からの挑戦を受けている。

8 おわりに

米国の大統領制は1人の個人に強大な権力を集中させており、時として「帝王的大統領制」とも呼ばれる。ジョンソン政権、ニクソン政権の時代は、歴史学者アーサー・シュレジンジャーの言葉によると帝王的大統領とまで言われるようになった。米国内政治における大統領の権力は、米国の世界における支配的位置ゆえに国際的にも大きな影響力を持つことになる。世界には米国の大統領ほど国内、世界に影響を及ぼすためにこれほど膨大な行政、軍の機関をコントロールしている元首あるいは首脳は存在しない。20世紀初頭以来、米国の大統領府は巨大な官僚機構に進化し、情報、リソース、人員への並ぶもののないアクセスをもつようになった。ただ米国の大統領が皇帝と異なっているのは、議会が大統領の拒否権を覆すことができ、大統領の政策実行のための資金を差し控えることができる、

大統領といえども憲法に従わなければならないなどの制約を受けている点である。

大統領の権力濫用に対しては、裁判所が時々憲法違反の判決を下して、大統領の行動を制限する。また議会が大統領の行動に対して弾劾手続きを実施することもある。弾劾では下院が検察の役割を果たして起訴を行い、上院が判事の役割を果たして大統領の罷免を決議する。また特別検察官が独立した権限により、大統領の行動を調査することが増えている。ニクソンのウォーターゲート事件での権力濫用、クリントンのセックス・スキャンダル、トランプのロシア疑惑などは、特別検察官による調査の例である。こうした調査は刑事起訴につながる場合もあるが、多くの場合、政党間の政争の手段に利用される。これまで弾劾により上院に罷免された大統領はいないが、アンドリュー・ジャクソン（1868年）、リチャード・ニクソン（1974年）、ビル・クリントン（1999年）はそれぞれ弾劾手続きの対象になった。

これまで大統領の弾劾では、1867年にアンドルー・ジョンソンが1票差で罷免を免れ、1974年にニクソンがウォーターゲート事件で弾劾の対象になったが下院司法委員会の弾劾調査開始後9カ月経って辞任し、1999年にクリントンが下院では弾劾決議を受けながら、上院では大差で罷免を免れた例がある。ニクソンの場合は下院が弾劾決議する前に辞任したが、もし辞任しなければ下院訴追決議、上院裁判にさらに6カ月前後を要しただろうと考えられる。長い時間を要する上に、弾劾手続きの1年以上の期間、行政府、立法府を含む政府は麻痺状態に置かれることになる。ニクソンの大統領在任の最後の期間は首席補佐官が大統領代行のような役目を果たした。¹⁶ 有罪とされ罷免されなくても、弾劾の対象になった大統領は内政においても外交においても政治的リーダーシップを発揮できない状態に置かれる。弾劾対象の大統領は議会を導くことも国民から信頼を得ることもできない。

米国民は権力の集中に対して懐疑的であり、大統領の権力濫用に対して

敏感である。大統領の権力濫用への抑制になっているもう1つの要因は、大統領の再選を選挙で阻止する力を持っている一般国民である。大統領は政府のいかなる構成員にも増して多くの世論に鼓舞されるし、抑制もされる。このため大統領も世論に対しては敏感にならざるをえない。¹⁷ 大統領は米国の全国民により選ばれた国民の強力な代理人のようなものだが、最終的には国民が大統領に対して選挙権を通してコントロールする立場にある。

大統領の権力は、米国あるいは国民の集団的ジレンマを解決する必要から強大になっていった。とくに、国難、危機に直面する時、集団的ジレンマを解消して集団的行動により危機を乗り越える必要から、議会と国民の承認のもとで大統領の権限の拡大が容認されてきた。例えばオバマは2008年から2009年の金融危機、移民問題、イラク、アフガニスタン戦争に直面し、一方的措置によりそれを乗り越えた。逆にトランプは、大統領令など一方的措置により、オバマの業績を1つ1つ無効化しようとしている。米国の政治機関は、大統領の権限を支援し維持するように設定されている。このため危機が去った後でも、拡大した大統領の権力は元の状態まで縮小する代わりに、ほぼそのまま維持されてきた。また危機がない状況でも、多様な行政府機関を指揮して政策を実行するという大統領の権限は残り続ける。

注

- 1 Wildavsky, Aaron, The Two Presidencies, in Trans-Action, Vol.4, No.2, December, 1966, p.7
- 2 モース、ロナルド・A、『インターネットで学ぶアメリカ政治の基礎知識』、麗澤大学出版会、1999年、124-125頁。
- 3 Skowronek, Stephen, The Politics President Make, Belknap Press, 1997.
- 4 Neustadt, Richard, Presidential Power and the Modern Presidents, Free Press, 1990.
- 5 Remini, Robert, The Life of Andrew Jackson, Harper and Row, 1998.

- 6 Ibid.
- 7 Cronin, Thomas, *The State of the Presidency*, 2nd ed., Little, Brown, 1980, p.11.
- 8 Schlesinger, Jr., Arthur, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, 1973, pp.42, 151, 154.
- 9 Schmidt, Steffen W., Mack C. Shelley II and Barbara A. Bardes, *American Government and Politics Today*, 1997-1998 Edition, West/Wadsworth, 1997, p.25 and p.403.
- 10 Kernell, Samuel, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 3rd ed., CQ Press, 1997.
- 11 Ibid, p.150.
- 12 Jacobs, Lawrence R., *Communicating from the White House: Presidential Narrowcasting and the National Interest*, in Joel D. Aberbach and Mark A. Perterson, eds., *The Executive Branch*, Oxford University Press, 2005, pp.174-218.
- 13 Rossiter, Clinton, *The American Presidency*, New American Library, 1956, p.122.
- 14 *New York Times*, February 10, 1993, p.A10; *Washington Post*, March 13, 1997, p.A21.
- 15 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』、勁草書房、2007年、309-311頁。
- 16 White, Theodore, *Breach of Faith*, Atheneum, 1975, p.9 and p.13; Woodward, Bob and Carl Bernstein, *The Final Days*, Simon & Schuster, 1975, pp.323-324.
- 17 Canes-Wrone, Brandice, *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*, University of Chicago Press, 2006.