

「オバマの裁判官」に想う トランプ皇帝大統領

軽部 謙介
時事通信社 解説委員



中間選挙も終わり、米国が落ち着きを取り戻していた2018年11月28日。ホワイトハウスの南側にあるサウスローンで毎年恒例のクリスマスツリー点灯式が行われた。今年もトランプ大統領がメラニア夫人とともに出席。きらびやかな電飾がワシントンの夜空を彩った。

しかし、今米国政治で生じているのは、美しいクリスマスツリーのように心和むものではない。三権分立という伝統的な「統治原理」が深刻な危機にさらされているのだ。いったい、何が起きているのか。

「保守派」ロバーツ長官の危機感

ホワイトハウスのクリスマスツリー点灯式の少し前、ある「事件」が起こった。

発端は、トランプ大統領が自らの移民政策に対して厳しい判断を下す判事を「オバマの裁判官」と批判したことだった。これに対して最高裁のロバーツ長官はコメントを発表、「独立した司法は、われわれすべてが感謝すべきものだ」「オバマ判事もトランプ判事もいない」などと強調した。

そもそも、大統領が裁判所の批判を繰り返す、しかも党派性の強い言葉で口汚くののしる光景が異様だし、最高裁長官がそれに対してコメントを発表するなどということは見たことがない。多くの識者も「きわめて異例の事態」と驚いていた。

2015年から司法府トップに座るロバーツ長官は共和党のブッシュ・ジュニア大統領に指名された判事で、保守的な考え方の持ち主とされる。しかし、それでもトランプ大統領の度重なる裁判所攻撃には我慢ができなかったようだ。

最高裁は時代を画す判決を下してきた実績がある。

1954年には「ブラウン対教育委員会判決」でアフリカ系米国人と白人を分離した教育が憲法に違反するとして公民権運動の広がり道を開いた。また、73年の「ロー対ウェイド事件判決」では女性の妊娠中絶を合法と認める判断を示した。キリスト教保守派の価値観が根強い支持を集める米国社会にとっては衝撃的な判

断で、今でもこの問題は「リベラル対保守」の象徴的な対立点とされる。

さらに、2000年の大統領選挙では、共和党のブッシュ・ジュニア候補と民主党のゴア候補が接戦を繰り広げ法廷闘争にもち込まれたが、最終的には最高裁が事実上の「ブッシュ勝利」判決を言い渡した。

しかし、そのブッシュ大統領が最優先課題に据えた「テロとの戦い」に「待った」をかけたのも最高裁だ。

2001年の同時テロ事件で首班とされたオサマ・ビンラディン容疑者（11年に米特殊部隊が殺害）の運転手などをつとめたサリム・アフメド・ハムダン被告がアフガニスタンで逮捕された。大統領行政命令（エグゼクティブ・オーダー）で設立した「特別軍事法廷」で同被告を裁こうとしたブッシュ政権に対し、最高裁は06年6月、「議会の議決によらずに設置された裁判所で刑を科すことはできない」というハムダン被告側の主張を認めて特別軍事法廷を「違憲」とした。今振り返れば、ブッシュ政権に陰りが出始めるきっかけは、明らかにこの判決だった。

これらのさまざまな問題で最高裁が判断を示せたのも、党派を超えて三権分立の統治原理が尊重されていたからだ。2000年のブッシュ対ゴア判決の翌日、それまで連日最高裁判所の前で繰り広げられていた双方のデモ隊はワシントンを静かに去っていったし、ブッシュ・ジュニア氏を含め「違憲判決」を突きつけられた歴代大統領は最高裁の判断に従った。不満はあっても司法判断そのものは重く受け止めるという暗黙の了解が米国社会に根付いているのだろう。当時はそう思っていた。

しかし、今は違う。大統領が司法の領域に土足で立ち入ろうとしている。ロバーツ長官が前代未聞のコメントを出したのは、「裁判所の権威を守る」というような表層的な狙いではなく、米国を支えてきた重要な原理が崩されそうになっていることへの強い危機感の表れだとみて間違いはないだろう。

議会は議会、という感覚

強力な三権分立による相互抑制は、1787年のフィラデルフィア会議で憲法が誕生して以降の200年有余、この国の統治の柱になってきた。では、司法と並んで大統領をけん制する役目を負った連邦議会は「トランプのホワイトハウス」にどう対応しているのか。

大統領の党派が民主党であれ共和党であれ、立法府はきちんとチェック・アンド・バランスの機能を果たすと言っていた人物がいた。2018年8月に亡くなったマケイン上院議員だ。

共和党の重鎮として、かつベトナム戦争の英雄として、多くの尊敬を集めていたマケイン議員は、2016年夏、トランプ氏の大統領としての資質に懸念を示したニューヨーク・タイムズ紙の取材にこう答えたことがある。

「大丈夫。われわれには憲法の則を超えようとする者に対して一定の制限を加える政治制度がある」。

このときは共和党の予備選挙でトランプ氏の勝利が確実になっていた。無軌道かつ無鉄砲、そして差別的な発言を繰り返していたトランプ氏に対して、党内の良識派から懐疑的な見方が広がっていたころだ。

マケイン氏は米国の統治原則の柱である三権分立をもち出し、仮にトランプ氏が大統領になっても、米国の理念であるチェック・アンド・バランスが機能すれば勝手なふるまいはできないと言いたかったのだろう。

確かにそういう時代が続いてきた。

議会の上下両院が大統領の党派と異なる「ねじれ」が生じようが、珍しいこととはいえ両院の多数党と大統領が同じ党派になろうが、立法府の行動は独自だ。議員の投票行動に党議拘束はないので、同じ党派の大統領に反対するというのも日常の風景。

たとえば、共和党のブッシュ・ジュニア大統領が2005年からの2期目の目玉公約にした「オーナーシップ社会の実現」。年金などの社会保障制度に個人勘定を設けて国民一人ひとりの運用に任せるなどという内容の法案を採決するよう、ホワイトハウスは議会に要請を繰り返した。しかし、同じ共和党が支配していた議会はこれを無視。結局、ブッシュ大統領の公約は消えていった。

「オーナーシップ社会」をめぐる状況について、日本なら「決められない政治」などと批判されるだろうと思って、当時ワシントン支局長だった私は有識者に

意見を聞きに出かけた。相手は上院ヒストリアンのドン・リッチー氏。

ヒストリアンというのは日本にはない職業だ。故事来歴を含めて米政治史に通じた学者たちで、党派性のない分析は貴重だった。

「共和党の大統領が選挙で掲げた公約を、共和党が多数を占める議会がブロックするのは、『決められない政治』と国民に批判されませんか」。

これに対して、リッチー氏は「どうしてそんな質問をするんだ」とでも言いそうな顔をしてこう答えた。

「だって合衆国憲法に議会の役割が書いてあるじゃないか」。

憲法を読むと、連邦議会が強い権限をもって大統領に対峙していることがよくわかる。立法権はもちろんのこと、宣戦布告、通商交渉、徴税権などはすべて議会の権限だ。大統領には法案の提出権がない。

リッチー氏との問答は今でも印象深く記憶に残っている。議院内閣制に慣れた日本人が抱く政治の感覚と、「大統領は大統領、議会は議会」と権力の分散を重視する米国人の感覚は根底で違っているのだということの思い知らされる一件だったからだ。

同じような体験をした人は少なくないようだ。米国の司法に詳しく『憲法で読むアメリカ』などの著作がある阿川尚之・同志社大学特別客員教授が、最高裁判事のスカリア氏に会ったときのことを話してくれた。スカリア判事は2016年2月に亡くなったが、保守的な論陣を張ることで有名だった。

「米国の法律事務所で弁護士を務めていたから1990年代前半のことだと思う。スカリア判事にインタビューする機会を得た。何か制度的な質問をしたときだったんだと思うのだが、判事はニヤッと笑いながら、『君、米国憲法の制定者たちは、ガバメント (government) は動かないほうがいいと思っていたんだよ』って言ったんだ。このやりとりは印象深く覚えている」。

「ガバメント」は日本語に訳せば「政府」になる。しかし「首相官邸プラス各省庁」という日本語の概念よりも、米国の「ガバメント」はもっと広く、立法、行政の全体をさすニュアンスだ。スカリア判事の言った「動かない政府」というのは、現代日本流に言い直せば「決められない政治」という意味に近いだろう。

米国憲法は、議会や司法が大統領に対して厳密なチェック・アンド・バランスを効かせる構造になっている。「オーナーシップ社会」のように現職大統領の選挙公約であってもその主張を議会が丸呑みにしない

のは、その実践になっているといえるわけだ。

行政府と立法府の相互抑制は、現代アメリカで有効に機能してきた。ニクソン大統領を最終的に辞任に追い込んだのは「弾劾不可避」の情勢を作り出した議会だったし、レーガンも、ブッシュ・シニアも、クリントンも、立法府との付き合いにはことのほか気を遣っていた。

同じ政党とはいえ、緊張関係も日常茶飯。ジョンソン大統領は同じ民主党の大物で当時の上院外交委員長だったフルブライト議員らについて、米連邦捜査局(FBI)に監視を命じたことがわかっている。ベトナム戦争への対応をめぐる自分の意見に反対ばかりするため「共産主義者と接触しているのではないか」と疑ったからだった(Randall B. Woods, "LBJ")。

「私たちはいつか後悔する」

では、2017年1月の就任式以降にみせたトランプ大統領の行動を、議会共和党はチェックできたのか。

ニューヨーク・タイムズ紙は2018年11月初めに、「反トランプの有力議員がどんどん少なくなっており、共和党がトランプの党になってしまった」という論評記事を掲載したが、その象徴的光景は今回の中間選挙のテキサス州上院選挙でみることができた。

共和党の予備選でトランプ氏と激しく競ったクルーズ上院議員が現職であるこの選挙区に、民主党から彗星のごとくオルーク候補が現れた。「オバマの再来」とか「ケネディ2世」などといわれたオルーク氏に追い詰められ、クルーズ氏がとった行動は、トランプ大統領への応援要請だった。

予備選挙でののしり合ったとは思えないくらい2人はがっちりと握手を交わし、大統領は聴衆に「クルーズ支持」を訴えた。

その光景は、自らの勝利のためにはトランプの支持が必要だというクルーズ氏の政治的狙いと、議会支配に向けて少なくとも共和党は固めておきたいというトランプ氏の打算が交わるポイントだったのだろう。

結局クルーズ氏は追いつがるオルーク候補を振り払い当選を決めた。そして、その代償が議会におけるトランプ大統領支持になるのは不可避だろう。

「共和党=トランプ党」化の現象だけではない。議会自身もチェック・アンド・バランスの権能を放棄するような行為に走っている。

上院では慣習上「フィリバスター」という議事妨害が認められている。これは議員が何時間演説しても構

わないというルール。憲法を朗読したり歌を歌ったりしてもOKだ。この議事妨害をやめさせるには100人の上院議員のうち60人の同意が必要。戦前の映画『スミス都に行く』では同僚の悪事を暴くため、若手の上院議員がぶっ続けで演説して倒れるというシーンがクライマックスに設定されている。昔から少数派の上院議員に認められた対抗手段なのだ。

しかし、2000年代に入るところからこのフィリバスターを止められる票数を60票から50票に下げようという動きが顕在化してくる。そして18年4月の最高裁判事承認の採決ではついに議事妨害が封じられた。上院が自らこのような選択をしたことで相互抑制の手段の一角が崩れたという見方は多く、当時健在だったマケイン上院議員は「私たちはいつか後悔する」と語ったとワシントン電は伝えている。

党派を超えて議論を尽くし政策を定めてきた伝統のある議会の変質が、トランプ大統領の出現と化学反応を起こしているのかもしれない。

「皇帝」は社会の分断を解消するか

司法に口を出し、立法府の支配をもくろむ大統領。そんなトランプ氏は米国でどう語られるのか。

おそらく早晚出てくるのは、「トランプ=インペリアル・プレジデンシー(imperial presidency)」論だろうと思う。「皇帝大統領制」とでも訳せばいいのか、三権分立の殻を破ってホワイトハウスに権限を集中させようとする大統領のことをさす表現だ。ネットを検索するとすでに「トランプ皇帝大統領制」を論じた記事がいくつかあるようだ。

「皇帝大統領制」という表現が人口に膾炙したのは、ケネディ大統領の側近として活躍したアーサー・シュレジンガー氏が1973年に書いた同名の本からだといわれている。歴史学者として一般的な大統領制を集中的に研究するつもりだったシュレジンガー氏は「ニクソン大統領時代の内部の状況を熟考するように」なった結果、この言葉にたどり着いたと日記に残している(Arthur M. Schlesinger Jr. "JOURNALS")。権謀術数を好むニクソン大統領の横暴なやり方を帝政にたとえた比喩はすぐにワシントンに定着した。

ニクソンに続き皇帝大統領制の呼び名を頂戴したのはブッシュ・ジュニア大統領。2001年の同時多発テロ事件から、アフガン戦争を経てイラク戦争へと米国を導いたブッシュ時代には、特別軍事法廷だけでなく大

統領行政命令発布で捕虜への拷問などを正当化するなど、近年になく大統領に権限が集まった。

2005年にはポウドウィン大学のアンドルー・ルダルビジ教授が『The New Imperial Presidency (新皇帝大統領制)』という本で「皇帝大統領制は戻ってきたのか」と問題提起した。

「皇帝大統領制」というシステムは厳格な三権分立の適用を是とする米国の伝統的な政治風土になじまない。1990年代のスカリア判事も、2000年代のリッチー氏も、2年前のマケイン氏も、憲法がもたらす伝統的な価値観＝厳格な三権分立は機能すると信じていたし、それが米国民主義の核心だと確信していた。そして、その枠内で仕事をするのが大統領の「プレジデンシー」だと疑わなかった。

しかし、残念ながら現在の異形の大統領は、おそらくこういう考察に興味もなければ、米国の統治原理に真正面から挑戦している自覚もない。ただ、自分の主張を否定する勢力に対してケンカを仕掛けていただけなのだろう。トランプ氏の立ち居振る舞いをみていてそう思う。

ここ数十年で大統領の権限がじわじわと拡大しているとみる現代米国政治の研究者は少なくない。厳密な三権分立が政策の停滞を生み、それが米国社会の分断に拍車をかけている側面もゼロではないのだろう。グローバル化の中でどのような統治のルールが必要になるのか。相互抑制の機能を弱めれば社会の分断はなくなるのか。そういう設問は刺激的だ。

2019年は次の選挙に向けて候補者がそろってくることになる。20年の1月からは予備選挙が始まるため、名乗りをあげる人は遅くとも春くらいまでには態勢を整えることが肝要だ。トランプ大統領は15年6月に「共和党の12人目の候補」として出馬を表明した。

現在、民主党で候補に擬せられているのは、バイデン前副大統領、サンダース上院議員ら。ただ、新鮮味に欠けるし高齢であるという欠点を抱える。このほか、非白人系の女性であるハリス上院議員、オバマ側近だったマカリフ元バージニア州知事などの名前もあるが、今ひとつインパクトに欠ける。テキサス州のクルーズ上院議員を追い詰めたオルーク氏の名前も聞くが、やはり選挙に落選した直後の大統領選挙は無理があるだろう。

注目は共和党だ。普通、現職大統領が2期目を目指す場合、その政党から対立候補は出ない。しかし、米

メディアが伝えるところによると、今回はすでにケーシック・オハイオ州知事、フレック上院議員が出馬の検討をしているとのことだ。彼らはトランプ流の統治に反発している数少ない共和党の政治家なのだろう。

大統領選挙はまだ2年近く先。ロシア疑惑などホワイトハウスを覆うスキャンダルの行方もワシントンの政界地図に大きな影響を与える可能性が高い。したがって、何が争点になるのかはなかなか見通せない。

ただ、トランプ大統領が壊そうとしている米国の統治原理をどのように再構築するのか、あるいは新しい原理を探すのか。憲法にも直結するこの問題が、隠れた重要争点になるのは間違いないだろう。



参考 アメリカ合衆国憲法
(抜粋＝American Center Japanのウェブサイトより)

【前文】(略)

第1章 [立法部]

第1条 [連邦議会]

この憲法によって付与されるすべての立法権は、上院と下院で構成される合衆国連邦議会に属する。

第7条 [下院先議、大統領拒否権]

【第2項】 下院および上院を通過したすべての法律案は、法律となるに先立ち、合衆国大統領に送付されなければならない。大統領は、承認する場合はこれに署名し、承認しない場合は、拒否理由を付してこれを発議した院に返付する。

第8条 [連邦議会の立法権限]

【第1項】 連邦議会は、つぎの権限を有する。合衆国の債務を弁済し、共同の防衛および一般の福祉に備えるために、租税、関税、輸入税および消費税を賦課し、徴収する権限。但し、すべての関税、輸入税および消費税は、合衆国全土で均一でなければならない。

【第2項】 合衆国の信用において金銭を借り入れる権限。

【第3項】 諸外国との通商、各州間の通商およびインディアン部族との通商を規制する権限。

【第5項】 貨幣を鑄造し、その価格および外国貨幣の価格を規制する権限、ならびに度量衡の基準を定める権限。

【第11項】 戦争を宣言し、船舶捕獲免許状^{*}を授与し、陸上および海上における捕獲に関する規則を設ける権限。

※国家が私船に海賊行為をすることを認める許可状。1856年のパリ宣言で禁止。

(中略)

第2章 [執行部]

第1条 [大統領と副大統領、選出方法]

【第1項】 執行権は、アメリカ合衆国大統領に属する。大統領の任期は4年とし、同一の任期で選任される副大統領とともに、つぎの方法で選出される。

(以下略)