

ツインマーメン、J・F (神戸市地方自治研究会訳)『アメリカの地方自治―州と地方団体』勁草書房、一九八六年。

中邨章『アメリカの地方自治』学陽書房、一九九一年。

西山隆行『アメリカの福祉国家と都市政治―ニューヨーク市長ジュリアーニと『新しいパターナリズム』』『思想』第九六二号 (二〇〇四年六号)。

西山隆行『財政破綻危機と社会福祉政策―コッチ政権期におけるニューヨーク市政の変容』『甲南法学』第四十五卷三・四号、二〇〇五年。

古川俊一『政府間財政関係の政治分析』第一法規出版、二〇〇〇年。

牧田義輝『アメリカ大都市圏の行政システム』勁草書房、一九九六年。

横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』敬文堂、一九九七年。

大統領

久保文明
B7x16, 21-5
増補版
敬文堂、2011

久保文明

1 憲法上の地位

日米の違いはどこから来るか

アメリカの大統領は、日本のメディアによつて、「世界の指導者である」、「いつも強力なリーダーシップを揮っている」といった表現で描かれることが多い。このようなイメージをもたれることが多いアメリカの大統領であるが、どの程度あたっているのでしょうか。日本の首相との違いはどこにあるのでしょうか。

アメリカは共和国である。すなわち君主や天皇は存在しない。日本には周知のように天皇が存在す

る。これだけで実は大きな違いをもたらす。アメリカの大統領は、日本の天皇と首相を兼ねた存在だからである。

大統領は一方で元首としてアメリカ合衆国を代表し、さまざまな儀礼に従事する。他方で、行政部の長として、政治的活動を行う。イギリスの国王や日本の天皇がアメリカを訪れたとき、同等の資格で会見するのは大統領である。しかし、イギリスや日本の首相が訪米して政治的な交渉を行うときに、同等の資格で会うのはやはり大統領である。

逆にいえば、アメリカの大統領は華やかに見えるが、日本やイギリスのようないわば立憲君主制の体制のもとでの首相には、そのような国家元首的な華やかさは伴っていない。そもそも同列において比較するのがフェアでない、といえる。

少しだけ歴史的経緯を振り返ってみると、アメリカ合衆国をつくる際に、君主制と決別することはかなり幅広く合意されていた。ただ、そうするにしても、国家の代表はやはり必要であり、それは君主制でない以上、世襲以外の方法で選ばねばならない。そこで、国民あるいは議会によって選出される大統領が提案され、結局国民による選出となった。

大統領と首相の権限の違い

次に問題となるのは、大統領の権限である。大統領は国民から選出される。したがって、簡単に議会によって解任されるべきではない。憲法制定者は議会が過度に強力になり、独走することを警戒し

ていた。大統領選挙人制度を採用したとはいえ、議会による選出としなかった理由の一部は、大統領に国民という議会から独立した選出基盤を与えるためであった。

したがって、アメリカの大統領と議会の関係は、議院内閣制における首相と議会の関係と大きく異なる。議会は不信任案の可決によって大統領を解任できない。また大統領も、議会を解散することはできない。アメリカの制度においては、ひとたび選出されれば、大統領も、上院議員・下院議員も、それぞれの任期を全うするのが基本である。ちなみに任期はそれぞれ、四年（二期八年まで）、六年、二年と定められている。

しかし、憲法制定者は、万が一大統領が権力濫用など憲法違反の行為をした場合などに備えて、大統領解任の方法を用意した。それが弾劾裁判である。下院が出席議員の過半数で弾劾決議を可決すると、上院は弾劾裁判所となり、最高裁判所長官が裁判官を務めて審理を進める。そして出席した上院議員の三分の二が有罪の投票をすれば大統領は解任される。下院の弾劾決議可決が告発にあたり、上院議員はいわば陪審員の役割を果たす。これまで、弾劾裁判にかけられた大統領は二人（アンドリュー・ジョンソンとビル・クリントン）いるが、有罪判決を受けた大統領はいない。ただし、リチャード・ニクソン大統領（一九六九―七四年在任）は下院司法委員会が弾劾決議が可決された段階で辞職した。

注意すべきは、内閣不信任制度との違いである。わが国を例にとると、内閣不信任は衆議院の過半数の賛成で可決できる。不信任されるのは内閣である。不信任の根拠はスキャンダルの場合もありうるが、政治的な見解の相違で十分である。また首相は辞職せずに、衆議院解散に打ってでることが可

能であり、国民が衆議院と内閣のどちらを支持するか、衆議院選挙での投票によって意思表示する。

それに対して、大統領弾劾制度は、大統領個人の重大な法律違反について、有罪か無罪かを裁く。有罪と判定されて解任されるのは内閣全体ではなく、あくまで大統領個人であり、しかも副大統領が大統領に昇格するので、野党が与党になるわけではない。閣僚も辞任する必要はない。

困難な立法部との関係

公約を法律の形で実現するという点で、アメリカの大統領はあまり強い立場に置かれていない。議院内閣制の首相の場合、公約を掲げて総選挙を戦い、衆議院で過半数を確保した結果、首相に指名されている。その限りでは、基本公約を実現するための多数派は、すでに議会に存在する（はずである）。

まず制度上、大統領・内閣・行政部は、法案も予算案も議会に提出できない。アメリカではすべてが議員提出法案である。とくに予算案の作成も議会で行われるため、議会がもつ権限は巨大である。

また、大統領にとって与党がつねに議会の多数派であるとは限らない。有権者の一部は、大統領と下院議員・上院議員の選挙において、別々の政党に投票するからである。大統領が所属する政党が、上院・下院どちらか、あるいは両方で少数党となっている状態を、「分割政府」と呼ぶ。最近はかなり頻繁に分割政府となる（二〇一一年、二〇〇七年、二〇〇一年、一九九五年、二〇〇〇年、一九八一年、一九六九年、七六、五五、一六〇年など）。

しかも大統領にとって厄介なのは、与党が上下両院で多数党であった（この状態を「統一政府」とい

う）としても、アメリカでは政党の団結度が低いため、造反議員が日常茶飯なことである。これはアメリカの政党に独特の性格である。しかも、大統領は議院内閣制の首相のように解散に打ってでることも、解散の威嚇をすることもできない。

大統領にできることは、年頭教書の形で法案の成立を要請すること、記者会見・遊説などで法案の成立を訴えること、個々の議員と直接説得・交渉を行うことに限られる。ただし、拒否権の行使は、大統領に与えられた数少ない強力な武器である。

拒否権とは、国民の代表である議員の多数派が可決した法律案を無効にする権限である。実際に行使しなくても、行使するという威嚇だけで十分威力を発揮する。拒否権は、立法過程において、憲法が大統領に与えた最大の権限であるともいえよう。ただし、議会の上下両院は同一法案をそれぞれ三分の二の多数で再可決することで、大統領の拒否権を覆すことができる。

2 行政権は大統領に属する

内閣ではなく大統領が統括

アメリカ連邦憲法は、「行政権は、アメリカ合衆国大統領に属する」と規定している。大統領の任期は四年と定められており、途中で解任することは困難である。日本のような議院内閣制では、首相

が行政権に属することを断行しようとしても、議員（とくにそれに反対する与党議員）は「政局」にすることによって（すなわち党首を解任する、あるいは野党が提出する内閣不信任案に棄権ないし賛成することによって、あるいはそのように威嚇することによって）、牽制ないし阻止することも不可能ではない。この違いは大きい。

「内閣」の憲法上の位置づけも、日米で大きく異なる。日本国憲法は、「行政権は、内閣に属する」と規定しており、内閣は行政部において、あるいは日本の統治機構全体において、もつとも重要な機関の一つである。憲法はさらに、「内閣は、行政権の行使について、国会に連帯して責任を負ふ」と規定している。ところが、アメリカでは内閣ということばは連邦憲法にまったく登場しない。行政部を指揮・統括するのは、アメリカ連邦政府では、内閣ではなく大統領個人である。閣僚が全員反対であっても、大統領は決定できる。また閣議は、日本の制度ではもつとも重要な決定機関の一つであるが、アメリカではそれほど重要でなく、実際のところさほど開催されない。G・W・ブッシュ政権では月一回程度といわれていた。アメリカの行政部では、重要な決定は、大統領と、案件ごとに召集される関係閣僚、および大統領直属の関係補佐官たちによってなされる。

補佐官に支えられる

大統領に初めて六人の補佐官が認められたのは、一九三九年の行政部再編法によってであった。その後、補佐官制度はますます充実し、現在では大統領直属のホワイトハウス事務局には約四〇〇人余

りが雇用されている。それ以外にさまざまな任務を負った機関が一七ばかりあり、これらすべてを合わせて「大統領（執政）府」を形成している（合計して一八〇〇人ほどを雇用）。今日、大統領の下にはすべての補佐官を統括する首席補佐官のほか、国家安全保障担当、議会担当、内政担当、スピーチライティング担当など、多数の補佐官がおかれている。補佐官の下にも多数の部下がおかれている。

国民は大統領選挙を通じて、政党も考慮しながら、個人を選出する。選挙戦では、政策と同時に、候補者個人の経歴、信条、家族、適格性、そして信念が問われる。しかし、一人でアメリカの行政部を統括できるわけではない。その個人を支える制度的・機構的の仕組みが存在している。多くの官庁や大統領府もその一部であるが、より直接的に大統領を支えるのが、このような補佐官たちである。

補佐官がどの程度の影響力をもつかは、大統領次第である。首席補佐官のなかには首相とみなされるほどの大きな影響力を発揮する者もいた。補佐官たちの強みは、物理的に大統領の近くにおり、しかも大統領と頻繁に会えることである。とくに首席補佐官、国家安全保障担当補佐官は、ほぼ毎日大統領と面会する。それに対して、閣僚はその都度面会の予約をとらねばならず、さほど頻繁には大統領と会わない。何よりも閣僚は、自分の省の管理運営で忙殺される傾向にある。

閣僚は憲法の規定により上院の承認を得る必要があるが、大統領補佐官についてはその必要がない。これについては異論もあるが、その是非はともかくその結果、大統領は個人的にその人となりをよく知り、信頼できると信ずる人物を補佐官に起用する傾向がある。

なお、副大統領も政権によっては大きな影響力をもつ。ただし、これも大統領の考え方次第である。

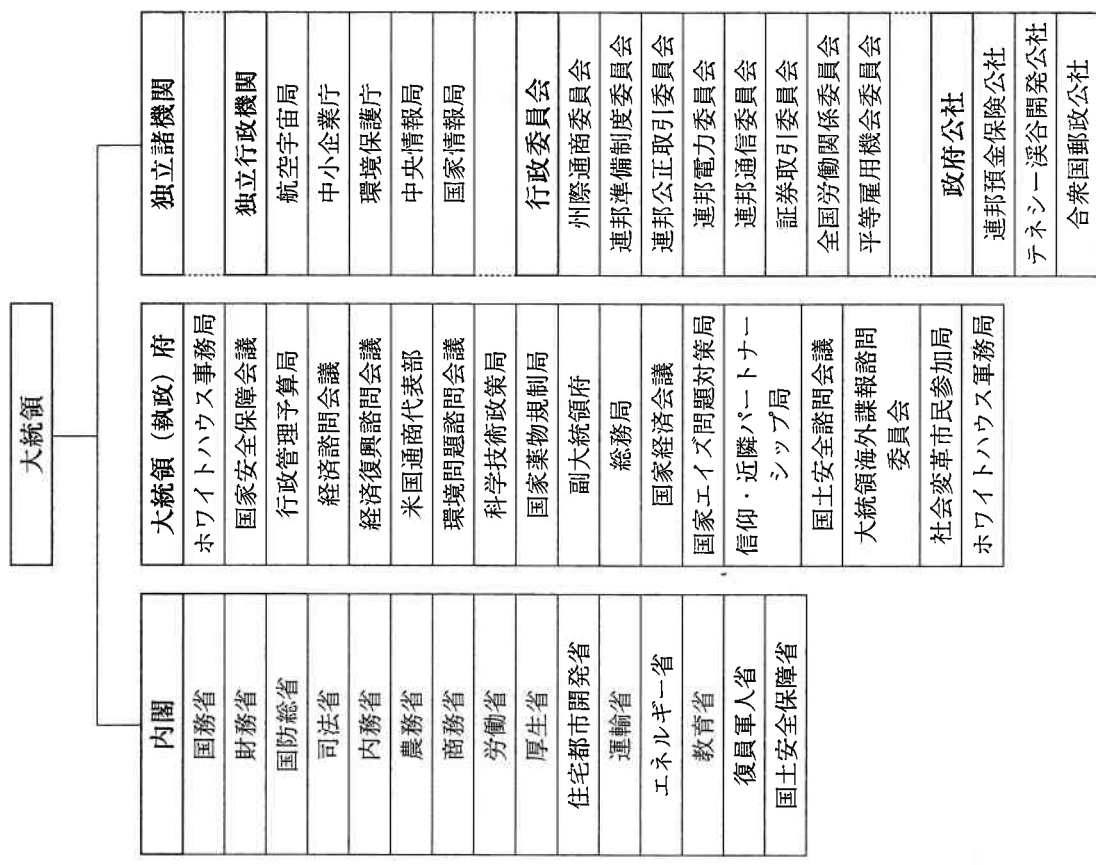


図1 アメリカ合衆国連邦政府行政機構図

官僚制を統制する

アメリカ合衆国の連邦公務員数は日本をはるかに上回る。人口あたりで比較しても、依然大きい（日本は人口千人当たり六・一〇人、アメリカは、同九・一四人。軍を含む）。そのような巨大行政部を統括するのは決して容易でなく、同時に大統領の責任は極めて重い。

アメリカの官僚制は日本の官僚制と大きく性格を異にする。もともと顕著な相違点は、政府高官約三五〇〇人程度を大統領が任命できることである（政治任用制度）。これはアメリカではおおよそ次官補（Assistant Secretary）レベル以上（日本でいうと局長以上）のポジションに適用される。

この結果、アメリカではエリート大学の優秀な学生が卒業と同時に官庁に入るとい現象は見られない。長く勤めても、局長にすらなれないからである。その代わり、局長相当以上の職に任命されるのは、大統領の政党に所属し、大統領の政策を支持する人々である。それは票をとりまとめた有力者や大口の政治献金者のこともあれば、大統領の長年の知り合い、忠実な側近のこともあり、成功した経営者、あるいは経験豊かな政治家、議員、政策専門家、シンクタンク研究員のこともある。近年は、重要なポジションには、経験や専門的能力をもつ者が任命される傾向がみられる。日本の官僚と異なり、民間の経験をもった者が多数官僚組織に入ってくる。

アメリカの制度では、「素人行政」「情実任用」などの批判にみられるとおり、政策通でない者が任用される場合が少なくない。また、政権が代わるたびに政策も大きく揺れる「朝令暮改」の傾向もみ

られる。しかし、アメリカの官僚制では、いわゆるキャリアの官僚、すなわち資格任用による身分が保障された官僚が組織の記憶の担い手となり、専門的知識の供給源となっている。

日本とアメリカでとくに異なるのが、高級官僚と大統領や首相との関係である。わが国では、首相が任命するのは、大臣、副大臣、政務官の上位三十一六名であり、事務次官以下は官僚の側がかなりの程度自律的に人事を行っている。彼らは首相の方針に反対・抵抗する場合も少なくない。彼らの忠誠心は、内閣にというよりは、自分が所属する官僚組織にある、と思われる場合もある。

それに対してアメリカの制度においては、政治任用職の者は、大統領によって任命されるため、当然ながら大統領に対して強い忠誠心をもつ。任命された特定の官庁の利益よりは、大統領と政権に与つての利益を考慮する傾向が強い。自分たちの政策の成否は、次の大統領選挙の際に評価され、大統領が敗れば彼（女）らとともに政府を去り、再選に成功すれば、職にとどまる。その意味で、政治責任の感覚と結びつきやすい。

政策転換は容易である

とくに異なるのは、政策転換に対する誘因の有無であろう。日本の制度の下では、既存の政策を継続することについての誘因が圧倒的である。政策転換は既存の政策の批判、ならびに自分の上司・先輩に対する批判ともなる。退職後の再就職先まで元上司や先輩・同僚・組織に依存していることの多い日本の官庁では、より一層政策転換の誘因が内部に乏しい。明白な政策的失敗の場合すら、最大限

それを隠し、かばうことになりかねない。葉害エイズ問題が発覚したとき、わが国の厚生省（当時）官僚が、基本的には組織をあげて過去の誤りを隠そうとしたことはいまだに記憶に新しい。

これに対して、アメリカの官僚制では誘因が逆である。大統領も、閣僚も、そして大統領によって任命された高級官僚も、前政権（とくに政党が違ふ前政権）と比較して、自らの政権がいかに関民の利益に貢献しているか、いかに優れているかを競う。したがって、現政権の幹部は、過去の政権の幹部がいかに関違っていたか、無能であつたか、あるいは腐敗していたかを、むしろ積極的に暴き、自分たちがそれをいかに改善したかをアピールしようとする。一般論として、政策転換は、アメリカ型の官僚制の方が容易であり、また実現しやすい。

その結果、政策はしばしば大きく揺れる。また、その達成期限は、ときに次の大統領選挙前に設定される。そのような意味で、アメリカの官僚制に政治的性格が強いことは否定できない。ただし、さまざまな政策がともかく実施され、実験されるので、どのような政策が機能するか、あるいは国民から支持されるかに関して、実例が提供されることは確かである。一つの政策だけ提供されてその是非を論ずることを余儀なくされるとどちらがよいかを考える必要もあろう。また、日本の官僚制に政治的性格がないわけではない。

かくして、アメリカの官僚制には、一生を中央官僚組織のなかで過ごす特権的高级官僚というイメージが少ない。実際、そのような官僚も少ない。

大統領からすると、次官補クラスまで、自分の政策を支持するかどうかを基準に任命できることは、

任期が四年間保証されていることと相まって、官僚を統率するにあたって強力な武器となっている。

ちなみに、ジミー・カーター大統領（一九七七年―八一年在任）の頃までは、大統領は閣僚を選ぶが、その下のレベルの人事は閣僚に任せていた。しかし、この方法だと、大統領への忠誠心は弱くなりがちであり、また大統領の施政方針も省庁の末端まで浸透しにくい。次のロナルド・レーガン大統領（八一―八九年在任）は、閣僚クラスだけでなく、その下の政治任用職まですべて、大統領が直接任命するようにした。それによつて、いわゆる「レーガン主義」が官僚に浸透するのを促進しようとした。この手法は、その後の大統領にも継承されている。

なお、大統領は高級官僚だけでなく、大使と連邦裁判所判事（最高裁判所、控訴裁判所、地方裁判所すべてを含む）を上院の承認を得て任命することができる。これも、大統領に与えられた大きな人事権である。

大統領行政命令の重要性

大統領は行政部の長として、行政部内に関する規律や組織に関して、法律や憲法に違反しない範囲で、適宜大統領行政命令を発することができる。これは大統領にとって、ときに政策を実現する重要な道具となっている。

過去にも重要な大統領行政命令は存在してきた。フランクリン・D・ローズヴェルト大統領（一九三三―四五年在任）は一九四一年六月に大統領行政命令八八〇二号を発し、連邦政府機関におけ

る人種差別を禁止し、さらに軍に対して、黒人差別を行っている企業に軍需物資を発注してはならないと命令した。後半の命令は、実質的には当該企業に対して黒人差別禁止を要求していた。同大統領は翌年には九〇六六号を発して、西海岸に在住する十一万人以上の日系移民に対して内陸の強制収容所に移ることを命じた。

ジョージ・W・ブッシュ大統領（二〇〇一年―〇九年在任）は二〇〇一年一月、就任三日目に、クリントン政権の政策を変更して、アメリカ政府が、人工妊娠中絶に関して助言を行う海外の家族計画推進団体に助成金を与えることを禁止した。

軍最高司令官として

大統領は、憲法の規定により、軍の最高司令官（Commander-In-Chief）である。アメリカ連邦憲法の規定では、戦争の宣言をするのは連邦議会の権限であるが、始まった戦争の指揮をとるのは、大統領となっている。

ただし、一九七三年に成立した戦争権限法の規定により、大統領は、議会の承認なしに派兵した軍について、議会が派兵に同意しない限り六十日以内に撤退しなければならないことになっている。これは、ヴェトナム戦争の教訓を踏まえて議会が付け加えた大統領権限に対する大きな制約である。

二〇〇三年三月に開始されたイラク戦争は、アメリカ国内でも、共和党内部でも、慎重論が提起されていた。議院内閣制であれば、与党の中にも反対論が存在すれば、与党内で党首解任の動きが登場

するし、あるいは国会に提出される内閣不信任案に一部与党議員が同調することもありうる。すなわち、反対派はそれによって大統領の決定を阻止することができる。しかし、アメリカの制度においては、同じような状況において大統領の決定を阻止することは容易でない。

むしろ、議会が戦争を承認しないことによって阻止することは可能である。ただ、イラク戦争において実際に起きたことは、二〇〇二年十月に大統領が議会に武力行使の容認を求めたところ、中間選挙投票日直前であったこともあり、野党民主党の反対は腰砕けとなり、圧倒的大差で可決された。この例は、議会も政治情勢によっては、大統領に対する有効な監視役になりにくいことを示している。

3 大統領のリーダーシップ

政策課題を設定する

アメリカ的制度において大統領が指導力を発揮するとしても、その方法にはアメリカの制度や慣行に制約された独特の特徴がある。その点をいくつか指摘しておきたい。

一つは、立法過程において法案の細部に影響を与えるような指導力は発揮しにくい、ということである。アメリカの立法過程には日本の与党指導部が果たすような司令塔は存在せず、議会の与党幹部議員ですら、立法過程を総括し、法案の成り行きを予測し切り、細部を支配することは不可能である。

第二には、実は行政部内部でも、大統領がその活動の詳細を把握し、また統制することは容易でない。ホワイトハウスの中ですら、すべての補佐官たちがすべての事案に対して、大統領を一〇〇%完全に支持するわけではない。何よりも、大統領自身、時間的制約もあり、関心のある事案についてすら、ホワイトハウスの動きをすべて監視できるわけではない。まして、優先順位の低い事案については、自ずと細部は部下に任せざるをえない。専門的知識や情報収集能力などの点で、大統領は部下に太刀打ちできないことが多い。さらに規模の大きい行政部全体の統率は、至難の業ともいえる。

ここから、第三点として、大統領の役割として、大統領自身が強い関心を抱き、専門的知識や判断能力を持ち合わせている少数の優先順位の高い政策を除くと、むしろ細部のコントロールではなく、国政の重要な政策課題の設定（しばしばアジェンダ・セッティングと呼ばれる）こそが重要である、と結論できる。

信念とビジョンを語る

大統領は政策課題設定のために、次のようなことができる。選挙公約において重要政策に位置づける、就任演説、年頭教書、テレビ・ラジオ演説、記者会見などの機会を捉えて議員だけでなく、広く国民一般に訴えるなど。これらの方法によって、大統領は、とくに世論に対して重要政策を訴え、世論そのものを動かすことによって、大きな政策を実現できる。

その際に肝要なことは、大統領は一貫して自らの信念をわかりやすく、何回も繰り返し長期にわた

って語り続けることである。同時に多数の政策課題を掲げても一般国民や議員はついてこないし、理解もできない。

たとえば、レーガン大統領は、大減税、対ソ軍拡、コントラ（ニカラグア左派政権に対する右派武装抵抗勢力）支援を主張し続けた。それによつて、政敵を含めて国民は彼が何を達成しようとしているか、十分理解した。それに対して、その後継者のジョージ・H・W・ブッシュ大統領（八九―九三年在任）は、増税せずとの公約を破ったこともあり、また中道穏健派と保守派の間を揺れ続けたこともあり、信念とビジョンを欠く指導者と烙印を押された。

もちろん、大統領とホワイトハウスのスタッフは法案審議過程において、大統領が支持する重要法案の成立が微妙なとき、個々の議員と個別の取引・交渉を行う。その相手は党派を問わない。

広報が重要

しかし最近では、国民や議会全体に対する働きかけも、劣らず重要である。メディアの発達、そして大統領のリーダーシップのあり方とそれに対する期待が大きく変化した。今日、大統領は国民、世論、メディア、そして議員を巻き込んでよりダイナミックなリーダーシップを頻繁に発揮する。舞台裏での交渉だけでなく、国民の目の前で「説得」が展開される（これを人によっては「世論動員作戦」(going public)と呼ぶ)。

とくにビル・クリントン大統領（九三―二〇〇一年在任）は重要法案を通すにあたって、その都度集

中的に世論に働きかけ、支持の動員を図った。ホワイトハウス主導で大規模なメディア戦略と世論対策を実行したのである。それはあたかも、大統領選挙がまだ継続しているかのごとくであつたため、「永遠の選挙運動」(permanent campaign)とも呼ばれた。

こうした文脈において、ホワイトハウス・スタッフのなかでも、メディアや世論対策担当者の重要性がますます高まっている。スピーチライターの重要性はかねてから認識されていたが、世論調査、メディア対策など広い意味の広報 (public relations) の重要性がますます強く評価されつつある。ジョージ・W・ブッシュ大統領はテキサス州知事時代から信頼していたカーレン・ヒューズを、アンドリュー・カード主席補佐官、カール・ローヴ上級顧問の二人と並んで、大統領に直接報告することができると三人の直属スタッフの一人に据えた。

4 立候補から大統領としての成功まで

党内での指名競争を勝ち抜く

大統領になるための一般的な方法は、民主党ないし共和党の中で公認候補に指名されることである。そのためには大統領選挙の年の夏（七月から八月末にかけて）に行われる全国党大会での代議員の投票で過半数を獲得せねばならない。代議員は各州に配分されており、その年の一月から全米各州で政党

ごとに開催される予備選挙あるいは党員集会において、どの候補に何人配分されるかが決定される。

もともと、この予備選挙・党員集会を勝ち抜くために、立候補者は実はその開始一年以上前から準備を進めている。準備作業には、選挙資金を調達すること、政策や選挙の専門家・コンサルタントを集めること、自分の政策を練り上げること、アイオワ州（最初の党員集会が行われる場所）やニューハンプシャー州（最初の予備選挙が行われる場所）などを頻繁に訪れて支援組織とネットワークを作ること、その他各地を訪問して支持者の輪を広げることなどが含まれる。また、多くの州で候補者同士の討論会が開催されるため、そこで政策を訴えるとともに、弁舌能力があることを示し、また一般的な好感度を上げる必要もある。

政党内部での候補者選考過程は長く熾烈である。資金力がものをいう。しかし、政策や候補者自身の魅力的な人柄も重要である。予備選挙・党員集会の縮戦で勝てる候補であることを実証しないとたちまち政治資金が枯渇し、撤退を余儀なくされる。勢いも、一つの要素である。人気投票的側面もつきまとう。アイオワ州やニューハンプシャー州が重視されるのはそのためである。七六年にカーターは彗星のごとく登場し、民主党公認候補の座をさらっていった。皮肉なことにこの頃から、選挙を勝ち抜く能力と、大統領として統治する能力の乖離を指摘する声が著しく増加した。

全国党大会で指名されてからは、二大政党の公認候補同士の激突となる。ここでは、政策だけでなく、人柄、とりわけ政治家としての信念、直接討論会を勝ち抜く能力などが試される。選挙戦の中心は遊説とテレビ広告であるが、そこにおいても自分が原則と信念をもつ強力な指導者であることをい

かに有権者に訴えるかが重要である。

当選は大統領選挙人の過半数である二七〇票を獲得することで決まる。投票は州ごとに集計され、ほとんどの州では勝者総取りとなっている。各州に配分される大統領選挙人の数は、その州に配分されている下院議員の数（基本的に人口比例）と上院議員の数（各州二名）の和である。

勝ち方も重要

大統領として実績を挙げるためには、まず勝ち方が重要である。圧勝した方が世論の支持率も高くなり、議員も敬意を表して大統領の政策を支持しがちである。議員は自分の選挙区で、自分の得票率と大統領の得票率のどちらが高いかつねに気にしている。自分の方が低ければ、大統領の立場をある程度尊重せざるをえない。

同時に、大統領は自党の議員をなるべく多数当選させる必要がある。議員にとって、同時に立候補して自党の同僚議員を減らしてしまう大統領候補と、仲間を増やしてくれる候補の違いは大きい。これまで多くの画期的な立法業績をあげた大統領には、多数の自党議員を同時に当選させた例が多い。一九三二年のフランクリン・D・ローズヴェルト、一九六四年のリンドン・B・ジョンソン（六三―六九年在任）、そして一九八〇年のレーガンなどである。逆に一九六〇年のジョン・F・ケネディ（六一―六三年在任）は自らも僅差の勝利であったが、所属する民主党議員を減らしての当選であった。果たして、ケネディは議会対策で苦労することになる。

政権移行チームを作る

日本と大きく異なるのは、実質的に当選が確定する十一月初めから就任（一月二十日正午）まで二ヶ月半程度の余裕があることである。これが政権準備期間である。当選した次期大統領はここで「政権移行チーム」を作り、新政権の人事を固める。約二五〇〇にも上るホワイトハウス・スタッフと高級官僚の人事をこなす必要があり、大変な作業量である。

大統領はこの時期に、新政権の重点政策をあらためて説得力とわかりやすさを両立させる形で国民に訴える必要がある。同時に、多くの国民や評論家、政治のプロから評価される人事を行わねばならない。能力、知名度、経験、政治的支持などとともに、価値観、人種・エスニシティ、性なども基準となる。また、政治的貢献や大統領との個人的なつながりも一つの要素である。骨格となる人事は、政治的重み、重点政策に関する大統領のメッセージが伝わる人材、政治的立場や人種・エスニシティの点でのバランスなど、さまざまな点で説得力のあるものである必要がある。

これはまさに新しい政府を作る作業であるが、ここで成功すると新大統領への支持がさらに高まり、失態を演ずると早々と支持率に陰りが生じうる。

「ハネムーン」を活用する

経験的にみて、大統領の支持率は就任当初高く、徐々に下がる。支持率が高い最初の三ヶ月から半年程度は「ハネムーン」期とも呼ばれる。メディアも好意的なことが多い。しかし、四月にかけて予

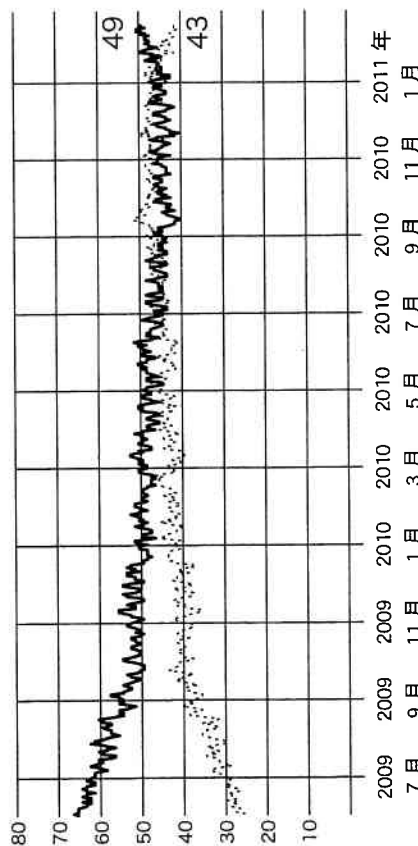
算の骨格が明らかとなり、政策の詳細が知れるにつれ、野党支持者を中心に不支持が増える。この傾向は不可避である。

大統領にとって、支持率がまだ高いこのハネムーン期に、どの程度重要法案を通すことができるかが、政権の成否の重要な鍵を握る。そのためには、政権移行を成功裏に行い、迅速に政権幹部の陣容を固めておく必要もある。共和党のレーガン大統領は民主党が多数を維持した下院と対峙せねばならなかったが、大勝の余勢を借りて、一年目に大減税を議会に認めさせることに成功した。

逆にこの時期を逃すと、画期的な法案が一举に多数通過することは期待しにくくなる。むしろ、それでも地道に議会や国民に対する説得と交渉を継続することで、四年の任期のうちに画期的な法律が通ることもある（大統領の関与なしでも、あるいは大統領が強く反対しても通る法律もある）。それでも、「永遠の選挙運動」による法案通過には大きな限界がある。

ひとたび長期戦になると、重要な要因として浮き上がってくるのは、その時その時の大統領の支持率と、議会での勢力分布である。統計的にみると、大統領にとって反対党が議会の多数派であるか否かは、自分が支持する法案を通す際に、極めて重要な違いである。クリントン政権（民主党）期についてみると、一九九三年と九四年には上下両院で民主党が多数であったために、大統領が支持・不支持を明らかにしたすべての法案のうち、通過したのは上下両院の平均で両年とも八六・四%であった。それが、共和党多数に変わった九五年には三六・二%に激減した。ここまで激しい変化はアメリカでも珍しいが、大統領にとって、与党が議会で多数党であることの重要性はよく理解できる。

— % 支持 % 不支持

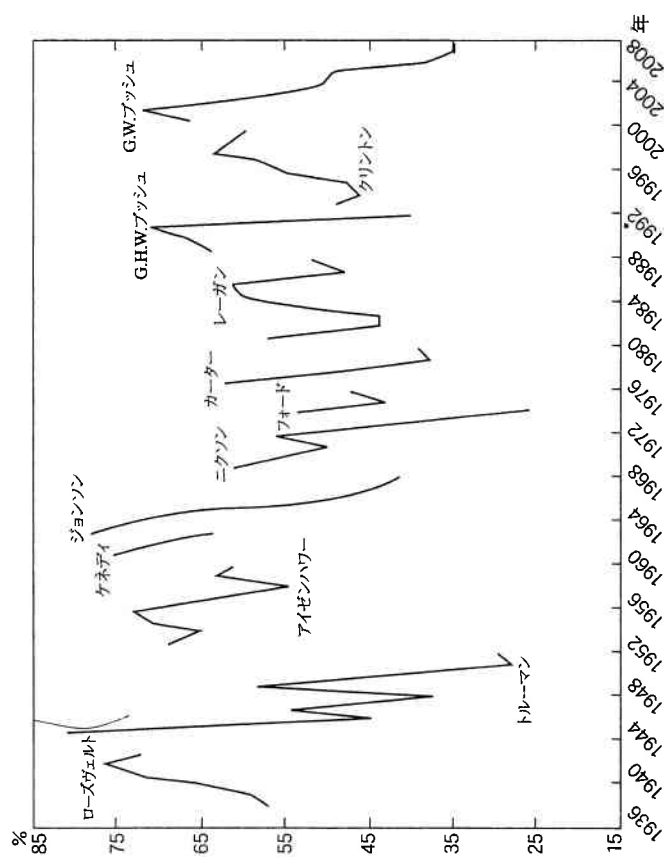


出典：ギャラップ社ホームページ

図3 バラク・オバマ大統領の支持率 (2009-2011年)

アメリカでは、歴代大統領の「偉大さ」について、歴史学者や政治学者によって順位付けられる。最上位に入るのは、ジョージ・ワシントン（一七八九―一九七年在任）、エイブラハム・リンカーン（一八六一―一八六五年在任）、フランクリン・ローズヴェルトらであるが、最近ではレーガンが上位に入ることもある。

クリントン大統領の助言者であったデイック・モリスは、再選に成功し、歴史の中での自分の評価を気にし始めたクリントン大統領に、ランキングの上位に入るには、建国・戦争・内戦・大恐慌といった非常事態における大統領でないと無理であると説いた。納得したクリントン大統領は最上位に入ることは諦め、平時の大統領として可能な限り上位を目指すことにした。ただし皮肉なことにその後モニカ・ルインスキーとの不倫が発覚して、



支持率は徐々に下がる傾向がある。ただし戦争、再選の成功などをきっかけに一時的に上昇することもある。クリントン大統領のパターンは例外的である。

出典：Harold W. Stanley and Richard G.Niemel, *Vital Statistics on American Politics 2007-2008* (Washington, D.C., CQ Press, 2008)

図2 大統領の支持率 (1938-2008年)

歴史の中での評価を求めて

一期目の大統領はともかく再選を目指す。一期で終わると、歴史的評価においても、国民から支持されなかった大統領として烙印を押される。

しかし、再選に成功した瞬間から、目標は大きく変わる。憲法の規定で三選は許されず、残る四年間は実績を挙げることに集中せざるをえない。どの大統領もこの段階で、歴史における自分の評価を気にし始める。

弾劾裁判にもかけられたため、下位を免れるために悪戦苦闘することになった。

G・W・ブッシュ大統領は再選に成功した。テロリストの挑戦に敢然と立ち向かい、イラクを解放し、国内政策でも減税と年金民営化を達成した大統領として評価されることを望んでいる。しかし、年金改革は実現せず、また歴史はイラク戦争に対して厳しい評価を下すかもしれない。

バラク・オバマ大統領（二〇〇九―在任）は最初の二年間に、国民健康保険制度の改革、大型景気刺激策や金融規制改革の実施、米ロ新戦略核兵器削減条約の批准など、多数の画期的な成果をあげたが、二〇一〇年の中間選挙で大敗した。現在、中道路線に転換しつつある。

参考文献

阿部育、久保文明『国際社会研究―現代アメリカの政治』放送大学教育振興会、二〇〇二年。

久保文明編『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力―共和党の分析』財団法人日本国際問題研究所、二〇〇三年。

クリントン、ビル（楡井浩一訳）『マイライフ―クリントンの回想』（上下）朝日新聞社、二〇〇四年。

砂田一郎『アメリカ大統領の権力―変貌するリーダーシップ』中公新書、二〇〇四年。

本間長世『アメリカ大統領のリーダーシップ』筑摩書房、一九九二年。

モリス、デイック（近藤隆文ほか訳）『オーバル・オフィス―大統領執務室』フジテレビ出版、一九九七年。

レーガン、ロナルド（尾崎浩訳）『わがアメリカンドリーム―レーガン回想録』読売新聞社、一九九三年。

議会

武田興欣

アメリカ連邦議会は、日本の国会と違って実際に立法活動を行っている議会、あるいは世界の議会の中でも「最強」の議会としばしば言われる。行政府に頼らず議員立法によって法律を作成し、時には大統領の意向にも抵抗する「活動的な」アメリカ連邦議会というイメージは、日本に広く行きわたってきた。それに対して、日本の国会は、官僚が作成した法案をそのまま通すか、自民党を中心とする与党の政治的な決定に従うだけで、実質的な法案の審議を行っていないというマイナスイメージが与えられてきた。

このような評価はどの程度当を得たものであろうか。本章の目的は、日本では必ずしも正しく理解されていないアメリカ連邦議会の役割や実態について、大統領制と議院内閣制の対比、連邦議会の合衆国憲法上の位置づけといった制度的基盤に立ち返って考えてみることにある。