

講演

「米国大統領選挙がもたらす民主主義への影響」(要約)

京都大学大学院法学研究科 教授
待鳥 聡史



アメリカの選挙は世界最大の政治イベントかもしれない。世界で一番注目され、その国際的な影響は大きいと考えられているが、今回の場合、実際に選挙の鍵を握るのはごく少数の激戦州、特にペンシルバニアやネバダなど七つぐらいの州である。連邦議会の選挙や州知事選挙など、他にも様々な選挙があわせて行われるが、これだけ激しく戦ってもアメリカ政治は大きく変わらない。有権者の政党支持が固定化して膠着しており、そこに変化がなければ政治の趨勢が大きく変わる選挙にはならない。

国際比較の中でアメリカの大統領制は「古典型」とでも呼ぶべき存在である。議会が物事を決めて、大統領は議会がやり過ぎ、やり足りないときにリアクションをする。現代の大統領制は、大統領が物事を決め議会がリアクションする仕組みであり、日本の自治体の首長と議会も同様だ。しかし、古典型であるアメリカの大統領制では大統領に憲法上の権限はあまりない。だから、政党のリーダーとして政権党の議員を手懐けていく必要がある。元々は政党リーダーとしての役割もあまりなかった。最近、共和党はトランプ党という言葉方をされるが、それは大統領が政党リーダーとしての顔を持つようになったことの表れでもある。

他方、アメリカ大統領は社会に対するインパクトが大きい。オバマ氏が大統領になった

ことでマイノリティの権利に対するアメリカの考え方や社会の雰囲気は大きく変わった。米国大統領は制度的な権限よりも、社会の雰囲気を変える役割の方が本当は大きいものかもしれない。

元々アメリカの大統領は議회를止めるためのポストとして誕生した。植民地時代は、植民地議会と君主の代理人の植民地総督が対峙していた。独立によりその構造がなくなり、議会在優越するようになると、旧植民地では「多数者の専制」によって多くの問題が起こった。その結果、アメリカという国家自体が危機に陥った。その問題に対処するために合衆国憲法を作り、新しい中央政府では議会を抑制する機関として大統領を置いた。権力分立により、大統領に議会を通過した法案への拒否権と、立法勧告権、すなわち議会に対して働きかけをする権限を与えた。しかし、議会と大統領が同じような人たちに選ばれては権力分立の意味が乏しくなるので、議会の選挙とは違う方法で大統領を選ぶことにした。それが今日まで使われている州別の選挙人団方式である。

アメリカの憲法制定者たちは民主主義を目指していたわけではない。そんな国が今では民主主義の親玉のように振る舞い、アメリカ国民自身もそう思っているのは、興味深いところだ。憲法制定時には、民主主義ではなく共和主義、いわば立派な人たちによる政治を

理想としていた。しかし、アメリカのように大きな国では、立派な人による政治には無理があり、次第に民主主義へと向かうことになった。

合衆国憲法は1787年に作られ発効が1788年。それから約130年、20世紀の初頭にかけて民主主義へと移行した。この過程で、当初は最も民主主義的であった議会を抑えるために置かれた大統領が民主主義の担い手になり、有権者の期待を担う存在に変わってきた。19世紀後半には、社会や経済、国際情勢の変化が起こる。産業革命を経てアメリカは世界一の工業国になり、経済力、軍事力を持つ国になった。国際的にも中国や東アジアに関与し始めた。国内では、大陸横断鉄道ができ人や物の移動も盛んになり、経済活動単位が全米化し、州では解決できない問題が多発した。中央政府である連邦政府が社会経済的な課題に取り組まなければアメリカという国が運営できなくなっていく。

20世紀に入るとアメリカは国際的にも大きな存在となり、連邦政府が中心的な役割を果たす時代が到来した。しかし、議会では複雑な問題に対処できないので、20世紀最初の30年ぐらいをかけて、大統領が大きな役割を果たす「現代大統領制」という仕組みができた。現代大統領制は連邦議会や州にも好都合で、連邦最高裁も実質的に追認し、有権者も強い支持と期待を寄せることとなった。

問題は、このような現代大統領制は、政治の仕組みそのものが実質的に変わっているのに明文の憲法典が改正されていないことである。憲法の修正は連邦議会が発議をした後、各州が批准をしなければいけないが時間がかかる。憲法制定時と全然違う大統領の役割は、議会や州、裁判所などの黙示的なコンセンサスによって可能になった。このコンセンサスは概ね1930年代のニューディール期に成立したと考えられているが、1970年代までにコン

センサスは失われてしまう。そうすると明文の憲法典改正がされていないので、役割への期待と権限の間に大きなギャップが生まれることになる。これが「現代大統領制のディレンマ」である。

ディレンマの解決策としては、周囲のスタッフ、閣僚、さらには連邦議会を説得するという方法が古典的だが、コンセンサスがなくなると説得も通じにくくなる。そこで1980年代は世論を味方につける戦略が注目された。その後1990年代には民主党と共和党の対立が激しくなり分極化が言われるようになった。すると、分極化した民主党と共和党の間の真ん中に大統領が立ち、自分の政策を唱えて大統領に支持を集めていくという「三角測量戦略」が採られた。これを可能とする要因・条件は二つあり、一つは、対立を強めても連邦議会では超党派で多数派を形成する可能性が残っていること、もう一つは、初代ワシントン以来創られてきた、大統領が中立的な指導者であるというイメージを資源として活用することだ。

多数派形成は、大統領制にとって最大の難所である。かつて、多様なバックグラウンドや支持母体から選出された議員は、政党としてのイデオロギーや政策も共有していなかったためまとまりが十分ではなく、流動的に多数派を形成することができた。しかし、1960年代にベトナム戦争や学生運動があり、アメリカの国際政治経済秩序の中での地位低下が起こる。70年代ぐらいに公立学校において宗教的な祈祷や人工妊娠中絶の認否という争点が出てくると、二大政党は、それぞれまとまりイデオロギー的に強い立場を取るようになり、流動的な多数派形成が難しくなっていくと同時に、お互いに相容れないと考えるようになる。この現象を分極化という。

連邦議会において、それぞれの政党の過半

数の議員がまとまり、かつ相手党の過半数とは異なる投票を行った「政党一致投票」が全採決投票に占める割合を見ると、1970年代初頭は約3割だったのが今日では8割を超えている。これは、議会内に多数派が作られたとしてもそれは超党派ではないことを意味している。大統領は、自らの所属政党が多数派を占めているかどうかで、支持議員の数が大きく変わる。議員が大統領を支持している割合を示す「大統領支持スコア」を見ると、近年、大統領の所属政党がその院で多数派を占めると支持スコアが急上昇し、所属政党議員が少数派になると支持スコアも急低下する傾向が見られる。大統領が党派を超えてアメリカ全体の代表であろうとしても、議会は呼応してくれない。

結果として大統領自身も党派的、つまり、民主党の大統領だから民主党の議員や民主党支持者にしか支持してもらわなくていい、と考えるようになった。党派的なスタイルは、大統領の所属政党が議会で多数派を占めているときはうまくいくが、中間選挙を経て多数派でない分割政府となると直ちに行き詰まり、思ったような政策的成果は得られない。

もう一つのやり方として、議회를迂回して自分の政策を実現させていく動きが出てきている。単独行動主義（ユニラテラルな）大統領制と呼ばれ、具体的には行政機関に対して大統領が出す命令などを駆使する。例えばトランプ政権は、出入国管理をしている行政部門に対して出入国管理を厳格にしろと命令して移民政策を変えている。政権が変わると、前任者の政策を否定するために大量の大統領令を出し、政策の安定性が失われ別の問題が発生する。また、議会を通過した法案に対して法案の効力を部分的に否定するメッセージを出す「署名時声明」という方法もある。これは、他国では珍しくない「部分拒否権」

と似るが、アメリカでは憲法違反とされるリスクがある。

つまり、アメリカの大統領は権限がない中で大きな役割を果たしていくためにコンセンサスに依存してきたが、それには頼れなくなっている。代わりに所属政党に頼るわけだが、分極化の下ではできることが乱高下してしまう。単独行動には限界がある。そうすると結局のところ、大統領が何をできるかは、大統領が誰かよりそれ以外のプレイヤーの行動に依存する。

鍵は政党の分極化をどう解消していくか、である。分極化の現在の焦点は、政治家間ではなく支持者間の激しい対立である。現在では生活スタイル、言動が全部気に入らなくなる「感情的分極化」が起こっている。「民主主義のガードレール」と呼ばれる寛容や自制といった基本的原則が弱まっている。この状態を解消しない限りアメリカの民主主義が正しい方向に向くことは考えにくい。

アメリカでは熱心な党員が地方の組織を抑え、自分たちの政策を強く訴えており、分極化の大きな要因になっている。歴史的には、このような状況の解決策は政党の支持基盤の再編成であった。しかし今日、政党の存続には多くの既得権が形成されている。政党や政治の世界で働く業界人が多くいる。広告代理店、マスメディア、シンクタンク、ロビイスト、利益団体などで、これを壊さない限り政党再編成は起こらない。民主党と共和党に存在する反エスタブリッシュメントグループがまとまって新しい政党を作り、従来の主流派と対峙する形になると、保守とリベラルの対立が一つの政党の中に溶け込むことになるが、今起こっているのは、共和党側ではトランプ支持派が共和党の名前を使いつつ党を乗っ取っていくという現象だ。ハリス氏の支持グループも、もしかすると民主党内の従来の主流派

を乗っ取るような形になっていくのかもしれない。そうすると、党内で力を持つ者が変わるだけで政党再編成は起こらない。

絶望的な話に聞こえたかもしれないが、歴史的には現在より深刻な対立があった。日本語訳が去年出た、アメリカの政治社会学者ロバート・D・パットナムらの『上昇（アップスイング）』によると、19世紀末には今と同程度の対立と格差があった。それが1970年頃までに解消し、再び深刻化して19世紀末と同水準にきている。20世紀には多くの変化があったので、現在の対立が深刻だといって手の施しようがないと考える必要はない。感情的な分極化や司法の政治化は過去に何回もあり、裁判所が間違ったことも多くあった。民主主義は間違える。ただし、その大きな特徴は、多くの人が同時に間違える状態は長続きしないということ。今のアメリカはこの間違いに気付くタイミングが重要で、様々な事態に間に合うかが一つの鍵になっている。

それが世界の民主主義に対してどう影響するか。世界の民主主義は明らかに動揺していて、インドやトルコなど新興国でも権威主義の強まりが見られる。経済格差の拡大や、新しい価値観、文化的多様性が争点化すると対立が激しくなる。アメリカで起きた現象は世界で起きている。しかも国際政治・経済の秩序を維持するために必要な負担について国内合意が得られなくなっていることが、今の民主主義の明らかな弱点だ。トランプ氏が復権したときの最大の懸念は、アメリカ政治がこの弱点を増幅させ中国やロシアに代表される権威主義体制諸国が勢いを強めることだ。

Freedom House というNPOが公開しているデータによると、自由度が下がっている国が多い。ブラジル、インドネシアのような経済力をつけつつある国でも自由度が低下している。民主主義が伸びていくはずの地域でも

しろ後退している。経済格差も拡大している。今のアメリカの経済格差は1940年頃の戦間期とあまり変わらない。

どうすれば良いか、答えは難しい。経済的な基盤の重要性が認識されるようになったことは大事だが、それが政府による再分配への支持につながるかはまた別の問題である。政治的、公共的なものへの信頼をどう回復していくかが一つの鍵になるだろう。

もう一つ大事なことは、社会が多様、多元的であること。国と国との関係においても、地方自治体間の交流など様々なルートがあるということが持つ意味は、今後大きくなると思う。

大統領選ばかりに注目せず様々なことを見る、特に政党を見ることが非常に大事だと思っている。アメリカの政治は大統領だけで変わるわけではなく大きな長期変動もある。1970年代以降、アメリカの政府は政権に関係なく、今まで関わっていた国内外の多くの事柄から手を引き続けている。誰が大統領でもその傾向は変わらない。そういうことを踏まえた上で、アメリカとどう付き合っていくのか考えることが、私たちにとって大事なことだと思っている。

講師略歴

待鳥 聡史（まちどり・さとし）

1993年京都大学法学部卒業。2003年京都大学博士（法学）。1995年～98年ウィスコンシン大学マディソン校留学。1996年大阪大学法学部助手。1998年同大学助教授。2001年～02年カリフォルニア大学サンディエゴ校客員研究員。2004年京都大学大学院法学研究科助教授。2007年同大学教授。2012年～15年、2020年～24年京都大学公共政策大学院教授。2022年～24年同大学院院長。2024年より現職。雑誌Social Science Japan Journal International Editorial Board Member等要職多数。