

アメリカの副大統領に関する序章的考察 —アメリカの民主主義における副大統領の地位と役割—

矢 邊 均

I. 問題認識とその射程

大統領になるために何が必要か、アメリカ民主主義の歴史的発展過程における時代背景とそこにおける社会的要請がそれを決めてきた。イギリスからの独立という大義、差別という怨嗟の排除、経済的自由の確立、国際社会におけるイニシアティブの獲得、アメリカ・イズ・ナンバーワンという矜持の共有等々、連邦国家としての統一性と各州の独立性のタンデム構造における触媒として、アメリカにおける国家のリーダーとしての大統領—当初はフェデラリストであり、その思想が大統領制に結び付いていることは言うまでもない—の存在意義は、国家的価値の象徴となってきたといっても過言ではない。

大統領選挙は、民主的旗幟を鮮明にしてアメリカ国民を熱狂させる政治におけるスーパーボウルとも言える最大のイベントであり、その関心の高さはアメリカ国内にとどまらず、国際社会全体の注目するところである。スーパーボウルにたどり着くまで、NFL傘下のチームはスーパースターを揃え自らのチームの魅力を勝敗という絶対的な数字でアピールし、最後の決戦の舞台に進出するべくシーズンを戦い抜く。まさに総力戦であり、大統領選挙もまた、勝つためにあらゆる戦略・戦術が駆使される。

ところで、勝つための戦略・戦術は戦力というより具体的な要素によって支えられる。大統領候補の政策に対して民衆がいかなる評価をするかが大統領選の勝敗を決する。いかに民衆を惹きつけるかが勝敗を決する。問題は民衆の選好を誘導しかつそれを担保する政策とその実現手段の具体的ビジョンを大統領候補がどこまで用意できるかである。

選挙キャンペーンに至る以前のそしてその最中の社会状況に対して候補者がいかなる政策によってそれに向き合い、いかなる成果を約束するか、そこにどれほどの説得力と実現可能性、そして民衆の期待の象徴としての斬新さがあるかが極めて重要であることは言うまでもない。特に政策論は、現実的レベルと将来におけるビジョンとのバランスとその新鮮さやインパクトを意図して展開される。政策論において一定の成果を得ることで、当初の目的は達成される見込みが出てくるものの、いわゆる二大政党による政権交代が当たり前のアメリカにおいては、それだけで安心できるわけではない。とりあえず大統領選に勝てばいいというだけでは政党政治そのものの意義が失われる。新しく見えながらも懐古的であるアメリカ政治において、その本質について言及することには詳細で慎重かつ繊細な検討が必要とされるところで、筆者の及ばない領域に属する問題であると自覚している。

ただ、大統領選を契機とした政策の実現可能性の担保に関して、ポピュリズムのように民意をいたずらに誘導するのではなく、あくまで民主主義のプロセスにおける国民の利益の憲法上の保障という観点からのアプローチは重要である。おりしも、トランプ前大統領の出現は国際社会において

ある意味事件としてそのアプローチを認識する契機となったといつてよいであろう。そしてそれは、アメリカ大統領にとどまらず、国家のリーダーのあり方自体やその権限行使の問題としてクローズアップされることになった。アメリカだけの問題ではなく、憲法上の国民の政治に関する意思決定の機会の保障という観点から、筆者は何が国民の民主的意思の反映を担保し得る仕組みかについて、これまで大統領の権限の行使と立法や司法との関係から検討してきた。そしての過程で、トランプ (Donald John Trump) 政権が提起する憲法上保障された民主的プロセスにおける問題点を、統治システムとの関係で適時的に指摘し、それに伴う問題点について若干の考察を行ってきた。

トランプ政権はまさに掟破りのスタートを切り、それゆえ政権の無茶ぶりはある意味想定が可能で、そうでないとしても理由付けは極めて容易であった。ただ、トランプの固定的支持層は意外なほど堅固で、大統領を退いてからもその影響力を各所に及ぼし、共和党幹部で下院共和党のナンバーワンのリズ・チェイニー (Liz Cheney) が激しいトランプ批判をしたことを理由に共和党会議議長を解任されたこと¹は記憶に新しい。バイデン (Joe Biden) 政権からの政権奪取をもくろむトランプの次期大統領選への執念を象徴する事件ともいえよう。

しかし、そのバイデン政権は選挙戦の最中から彼の年齢が問題視されていたことはよく知られている。通常2期8年のスパンを前提とする大統領選において高齢であることは決して有利な条件とはならないにもかかわらず、圧倒的に勝利した理由は、トランプ政権への当然の評価の結果であることは明白であるが、単純にそれのみをあてにした選挙であればその評価も決して高くなかったはずである。

民衆の高評価の下、安定感のある勝利をもたらした要因はカマラ・ハリス (Kamala Devi Harris) を副大統領に指名したことであるという指摘がこれまでの大統領選挙と比較して際立った。副大統領はランニング・メイトとして大統領選挙戦において党大会の段階で正式指名される。本来、大統領候補の政策が2期8年でいかなる成果をもたらすのかを真正面から評価されるのが大統領選挙の本筋であることは言うまでもない。そしてその長期にわたる政権運営のパートナーとして指名されるのが副大統領であるが、あくまで主役はミスターアメリカたる大統領にほかならない。この認識のもとで副大統領の評価は近年上昇傾向にあったが、2020年の大統領選挙におけるカマラ・ハリスの副大統領指名は前例のない事件であった。

副大統領は、大統領のいわゆるランニング・メイトとしてその補佐役としての印象が強かった。それは、過去に何度か経験した、大統領が欠けた時のパーツとしての役割であったり、上院の議長としての役割であったりと個別にイメージされることはあっても、その役割をトータルにかつ高く評価することはほとんどなかったといえよう。ところが、バイデンが大統領として政策を運営するうえではその年齢がネックとなり、長期的スパンでの政策のアピール自体に対して有権者の不安を招きかねないことは、彼が大統領候補として党指名のレースに名乗りを上げた時から指摘されていた。その当時からすでに副大統領の指名が彼の勝利を左右することも指摘されていた。

打倒トランプのキャンペーンが、政党間をまたいだ民衆の集団行動にまで発展するという追い風

¹ See e. g. Alex Rogers : Liz Cheney loses House Republican leadership post over feud with Trump, Alex Rogers headshot. CNN Topic, Updated 1644 GMT (0044 HKT) May 12, 2021 (May 13, 2021 23:17 UTC). また、リズ・チェイニーがかの「影の大統領」と呼ばれたディック・チェイニーの長女であるということが、反トランプの旗頭であることによって生じる不都合を排除しようとする意図が存していたことも考えられよう。

もあり、バイデンの勝利は濃厚であったが、特に人種差別に対する集団抗議はエスカレートし、それに対しても情勢でかつ有色人種であるカマラ・ハリス副大統領の指名は、ある意味きわめて効果的なものであったことは否めない。

しかし、ここではそれ自体を問題とするのではなく、副大統領の指名が大統領選挙において過去に例をみない重要なポイントとなったことについて、タイミングの問題としてとらえるのではなく、そもそも論として、副大統領の地位自体にこれまで十分な焦点が当てられてこなかった—特に日本においては一という事実に注目し、それでもなお今回のカマラ・ハリス副大統領の就任に対してアメリカ国民の期待が大きいという事実の背景を見極める必要があると確信するに至ったからである。皮肉にも、長期スパンでの就任に不安を残すバイデン大統領の就任があったからこそ、かような検討の必要性がより鮮明化されたわけだが、本質的にランニング・メイトとしての指名自体に我々はもっと関心を向けてこなければならなかったことは確かである。

そこで、本稿では、副大統領自体の憲法上の位置づけに関して、今日までの副大統領の役割についての理解と将来的なその役割について、歴史的な経緯をベースにその地位が憲法上どのように変遷してきたか、そして現代において副大統領はいかなる役割を果たしえるのかをより実証的な観点から理解するため、特にカマラ・ハリス副大統領の就任によって、アメリカの大統領制、そして統治システムとしての三権分立にいかなる影響が及びえるのかについて、その糸口となる検討を行うことがその目的となる

II. 副大統領の役割に関する理解の歴史の変遷

1. 合衆国憲法成立当時の副大統領の憲法上の位置づけ

アメリカ合衆国憲法第2章1条1項²において、「行政権は、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共に、以下の方法で選出される」³と規定され、大統領については合衆国憲法の成立当時から現在に至るまでその基本的枠組みは変わっていない。その選出方法もしかりである。しかし、副大統領の選出については成立当時と現在では大きく異なる。

現在の大統領は、2大政党制を基礎に、使命を受けるべく大統領候補として名乗り出て各州の党員集会において支持を獲得し、最終的に党大会で使命を受け、その際副大統領もランニング・メイトとして指名を受けるというシステムになっている。これに対して、憲法成立当初の大統領選では、きわめて単純で、得票数1位が大統領、2位が副大統領に就任することになっていた。そのシステムのもとで、初代アメリカ大統領ジョージ・ワシントン (George Washington)、副大統領ジョン・アダムズ (John Adams) が誕生した。

アダムズは、このシステムのもとで第2代大統領に就任することになるが、ここで注目すべきなのは当時のシステムにおいては、大統領選において競った候補は同一政党ではなかったということである。現在の理解では、大統領と副大統領は同一政党で、相互に補完関係にあるわけだが、当時

² U.S. CONST. art. II §1 Cl. 1.

³ 合衆国憲法の日本語訳についてはその解釈を前提として微妙な違いが存しているが、できる限り客観性を担保する意図で、アメリカ合衆国のオフィシャルな訳としてアメリカンセンターの訳を転記することにする。ただし、筆者はその日本語訳の解釈に基づき論を展開するわけではなく、あくまで原文の解釈を優先する。

はまさに対立する関係にあり、大統領と政策を異にする立場にあった。その関係を、アダムズは「私は副大統領である。この地位にある私には何もないが、私はすべてかもしれない⁴」と述べている。

副大統領である限りは、まさに関職だが、合衆国憲法第2章1条6項に規定により大統領がその職を遂行することが不可能になった場合、副大統領がその職に就くことにより、政策の転換もあり得る。むろん、現在においても、副大統領の大統領就任によって政策が変わることがないとは言えない。アダムズが副大統領であるということは、大統領選に敗れたということに他ならなかったことは確かである。それゆえ、当時の副大統領の権限が現在に比して相当制限されていたことは容易に想像できよう。

しかし、このことはまた副大統領たるアダムズがワシントン大統領の意向に従う義務が法的にないことをも意味した。これは、大統領の政策と副大統領の政策の違いが、次期大統領選の結果にもつながりえることをも意味する。大統領の政策自体に問題があれば、それが批判票として次期大統領選に反映される。したがって、大統領と副大統領の二項対立という構図は、ある意味政権を健全に維持する安全装置として機能し得たということもできる。当時の大統領は副大統領との連携なしに独力で、最悪の状況—大統領の職を退かなければならないあるいは死亡するという状況—を常に意識して政権運営に当たらなければならないという緊張感と義務感を持たなければならなかった。今日とのシステム上の違いは、ある意味政権運営の健全性、秩序維持に寄与する要素を有していたということもできないではない。

一体、大統領と副大統領との関係について、現在のシステムがより完成されたものなのか否かは、憲法成立当初のシステムにおける両者の関係についての豊富な歴史的経験が積み重ねられていればまだ判断可能であるが、そのシステム自体が短命であったことから安易に評価することは避けるべきであることは確かであろう。ただ、現在のアメリカにおいて、大統領と副大統領が同一政党であることにアメリカ国民自体がほとんど関心を払わないという事実は、あとで触れることになるが、二大政党制における政策による支持獲得競争の上に大統領と副大統領のパートナーシップが成り立っているということにもなる。

2. 副大統領の選出方法の確立—大統領と副大統領のペア投票

アダムズが第2代アメリカ大統領に就任した時も、宿敵トマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) が副大統領であったこともまたよく知られるところである⁵。これもまた、政策的対立という二項対立が生み出したアメリカ合衆国建国当初の国家運営において、絶妙なバランス感覚のもとでその発展に寄与する要因となりえていたようにも思われる。

そして、ジェファソンが第3代大統領に就任するに至るが、この1800年に行われた選挙は、重要な2つの契機となった。ひとつは、連邦派のアダムズから共和派のジェファソンへの交代が、まさに関大統領選挙による「政権交代」であった⁶ということである。これ以降、政党制のもとでの政策

⁴ See David McCullough, John Adams 389 (Simon & Schuster 2001).

⁵ See Charles O. Paullin, The Vice-President and the Cabinet, 29 *Am. Hist. Rev.* 496 at 496-97 (1924). アダムズはジェファソンに一定の敬意・愛情ある態度を示したが、政策の対立ゆえに彼を閣議に招くことは決してなかったとされる。

⁶ これについてはよく知られるところであるが、宇佐美滋「アメリカ大統領を読む辞典—世界最高権力者の素顔と野望」252頁 講談社+α文庫 (2008)参照。

対立という構図が出来上がり、それが今日にまで至っているわけである。

さらに、この選挙においては、共和派のジェファソンとアーロン・バー (Aaron Burr Jr.) が同点となり、当選者決定のための決選投票が繰り返され大混乱が生じた。最終的にジェファソンの当選が確定したが、それと同時にアーロン・バーが副大統領に就任することになった。すなわち、この選挙において大統領と副大統領が同一政党所属ということになり、この次の1804年の大統領選挙から、選挙人が正・副大統領候補のペア—今日でいうチケット (ticket) —に投票するようになり、まさに今日の副大統領の選出システムの契機ともなった⁷。

3. 初の副大統領の大統領継承

1841年ウィリアム・ヘンリー・ハリソン (William Henry Harrison) が在任中に死去し、ジョン・タイラー (John Tyler) 副大統領が合衆国憲法第2章1条6項に基づいて大統領の職を継承した。これが合衆国成立以来最初の副大統領の大統領継承のケースになる。憲法上想定されていたこととはいえ、いざ現実になると当然その継承について問題が提起された。すなわち、継承が形式的なものか実質的なものかという議論である。

1800年以前の大統領と副大統領の関係においては、副大統領が対立政党であることで有無を言わず政策の変更や大統領としての指揮権は180度転換することになるわけだが、実際にそのような事態は生じなかった。1800年の大統領選挙で初めて政権交代というかたちで大統領の交代、すなわち権限行使の転換になったわけだが、その1800年以降大統領と副大統領が同一政党のペアとなったことで、両者間の権限の継承について政策運営とのかかわりで微妙な解釈の違いながらも大きな問題が生じた。

合衆国憲法第2章1条6項⁸においては、「大統領が罷免され、死亡し、辞職し、またはその職権および義務を遂行する能力を失ったときは、副大統領が、大統領の職務を行う。・・・」と規定されている。原文は、"In Case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the Same shall devolve on the Vice President..." とあり、日本語訳としてそのニュアンスが十分訳出されているとはいえない表現について議論が展開されている。すなわち (said) Office と the Same についてである。

'Office' を「(大統領の) 職務」としたとき、'the Same' をいかに解釈するかという問題についての議論⁹である。大統領の職務を副大統領が形式的に引き継ぐだけなのか、すなわち大統領代行として大統領の職務を遂行するだけの役割のみを継承し、本来大統領が有している独自の裁量に基づく権限を行使することは許されないのか、それとも実質的に大統領としてすべての権限を行使できる地位を継承するのかという問題で、それが the Same の解釈として極めて重要になるわけである。意思を持たないマシンとして故大統領が敷いたルールの上を走り職務をこなすだけなの

⁷ See e.g. Edward J. Larson, *A Magnificent Catastrophe: The Tumultuous election of 1800, American's First Presidential Campaign* at 241, Free Press (2007). Also see John Ferling, *Adams v.s. Jefferson: The Tumultuous election of 1800* at 207, Oxford Univ. Press (2004).

⁸ U.S. CONST. art. II § 1Cl. 6.

⁹ See John D. Feerick, *Adequacy of Current Succession Law in Light of the Constitution and Policy Consideration: Presidential Succession and Inability: Before and After the Twenty-fifth Amendment*, 79 *FRDHAM L. REV.* 907 at 918-19 (2010).

か、一人の人間として自らの意思で大統領の職務を遂行するののかという実質の議論は、先に触れたアダムズの「…この地位にある私には何もないが、私はすべてかもしれない」に象徴されるように、the Sameを「すべて」と解することに対して、政策運営とのかかわりにおいて微妙なバランス感覚の齟齬について配慮された議論ということができるであろう。特にアダムズのときにはまさに「すべて」の権限が副大統領に移譲されると解し得たからこそ、上記のような表現が意味を持ったということができよう。

特に、副大統領が大統領としてその独立性を担保されるか否かは、拒否権や任命権のように特定の局面において大統領自身の裁量について社会的評価の直接対象となる権限の行使に関する問題¹⁰でもある。それは、ある意味大統領職を継承して任期を全うした後の大統領選挙における自らの評価に直結する問題でもあり、単純な義務の行使とは当然区別されるべきであり、それが人としての大統領のありようだという主張はもっともであろう。

タイラーが最初の副大統領から大統領への継承者となったことにより、そこでの議論はまさに人としての大統領の存在意義そのものを問うきっかけとなったことは確かである。意思を持つ「人」として、前大統領の役割を引き継ぐとき、そこに前任者に対する敬意が常に存在していることは当然である。それが政権交代を伴うものであっても変わりはない。副大統領が、前任者の遺志を尊重しつつも自らを取り巻く事情を裁量により適時に相応の差配を念頭に大統領として権限を行使していくことについて、自らの役割であるという自覚の表明は今日においては合衆国憲法修正25条によって担保されるに至ったが、それまでの長い年月において、少なくともその当時の継承事例—1850年のザカリー・テイラー（Zachary Taylor）からミラード・フィルモア（Millard Fillmore）、1865年のエイブラハム・リンカーン（Abraham Lincoln）からアンドリュー・ジョンソン（Andrew Johnson）への継承—のいずれにおいても、単なる代行としての役割の遂行にとどまったという評価はない。大統領の役割を継承した時点で副大統領は大統領になったという自覚のもと、それを明確に表明し、まさに大統領のすべてを実質的に継承し、義務と権限を行使したことについて国民がそれを当然視することは疑いのない事実であったとされる¹¹。大統領としてふるまうのではなく大統領そのものであった¹²。‘the Same’はまさに「すべて」であった。

Ⅲ. 上院議長としての副大統領の権限とその意義

1. 副大統領の宿命

アダムズが、自らの副大統領としての地位を虚無感をもって「重要ではない職務」と表現したことは、まさに当時の事情を反映したものであったが、それはまた彼にとって「我が国はその英知において私のために最も重要ではない職務を設けたもので、それは人によって企まれそのイメージネーションによって生み出されたもの」である¹³というようにきわめて価値評価の低いものであった。

¹⁰ See Akhil Reed Amar, *America's Constitution: A Biography* at 448 (2005).

¹¹ See Vikram David Amar, *The Vice Presidency in Five (Sometimes) Easy Pieces*, Symposium: The United States Vice Presidency: In History, Practice and the Future, 44-3 *Pepperdine L. Rev.* 623 at 625 (2017).

¹² See Feerick *supra* note 9 at 918-19.

¹³ See Founders Online, *Letter from John Adams to Abigail Adams, 19 December 1793*, <https://founders.archives.gov/documents/Adams/04-09-02-0278> (May 17 2021, UTC 15:07).

そして、このアダムズの言について、ロジャー・シャーマン（Roger Sherman）は、「副大統領が上院の議長でなければ、彼は無職になるだろう」¹⁴と皮肉った。また、ウォルター・モンデール（Walter Frederick Mondale）副大統領は、自らの地位を「アメリカの歴史のほとんどにおいて、副大統領は待機装置だった」¹⁵と言い放った。

一体、アダムズのように大統領選の結果として副大統領に甘んじなければならなかったという敗北感が支配する中での境遇を嘆き自らの地位を評価することと、そもそも副大統領は何のために存在するのかという本質的な問いは次元を異にするものであり、その点でアダムズやモンデールの断片的な言及は正当な支持を得難いものとしてとらえざるを得ない。ただ、シャーマンの言及で「上院議長」の地位に触れていることについては、上院自身が、合衆国憲法に基づくアメリカの議会制民主主義においていかなる位置づけがなされ、いかなる役割を果たし得るかを考えた場合、それを負の評価の対象のカテゴリーに入れて論じるべきではないことは明白である。無論、シャーマン自身も「上院議長」の地位を全く価値のないものとして認識しているわけではない。取り方によっては、「上院議長」に加えさらにいくつかの要職が副大統領に用意されているべきであることおよびそれゆえ副大統領の地位自体が決して低い価値にとどまるものではないことを示唆したものであるというとらえ方も可能になる。

実際、2020年の大統領選挙において副大統領は選挙結果に大きな影響を与える重要なファクターとなった。極端な表現をすれば、バイデン大統領への期待というよりは、カマラ・ハリス副大統領が補佐するバイデン政権への期待が大統領選の結果を左右したといってもよいであろう。アメリカの政権史上最も副大統領に対する期待が高まった選挙戦であったことは確かであるが、歴史的にみて過去から今回の選挙戦に至るまで、政治的な目論見の中で副大統領の扱いが特定の意味を有したことがあったにしろ、副大統領の地位について法規上極端な変化が生じるようなことはほとんどなかった。

かような事情を考慮すれば、副大統領は単に「待機装置」ではなく、これまでの政権が置かれた政治状況においてその存在意義がどのように変容するかわからない、未知の役割を引き受けなければならない宿命を有する存在であるということが出来る。そして、副大統領の役割りについて最も明確なのが、「上院議長」としての役割ということになる。これについては、初代副大統領アダムズから何ら変わっていない。

2. 上院議長としての役割

上でシャーマンをして「上院議長職がなければ副大統領は無職になる」と言わしめたことについて、副大統領が「上院議長」であることについて触れたのは、当然憲法上規定された役割だからであり、このポストについている限り無職になることはないということの意味することでもある。上院の決議がなければ立法作用は機能せず、法秩序を維持することはできない。アメリカの統治システムにおいて、法の支配を保障・実現するプロセスで最も重要な役割を果たしえるのが「上院議長」たる副大統領であるということになる。

¹⁴ See David Brian Robertson, *The Original Compromise: What The Constitution's Framers Were Really Thinking* at 139 Oxford Press (2013).

¹⁵ See Joel Achenbach, *Second-Guessing the No.2 Spot*, WASH Post (Sept. 8, 2008), <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/07/AR2008090702714.html> (May 17 2021, UTC 17:03).

上院が正式な投票を行うのは立法・条約の批准・連邦憲法修正案等広く主権にかかわる事項に及ぶ。それについて議論し、採決する議会を仕切るのが「上院議長」の役割であり、可否同数の場合に議長がタイブレーカーとして決裁投票を行う。議会において最終的な立法に関する決定権は、その行使の機会は限定されているものの副大統領に与えられていることについては検討の必要性がある。各州の力のバランスを平等に調整する場として、上院のメンバーは構成されている。そこに、議員の選出の経緯を踏まえていない副大統領が議長として議会を取り仕切り、可否同数の場合には決裁票を投じ、議会の意思を確定する。直接選挙による上院議員の選出手続と間接選挙でしかも大統領のランニング・メイトとして大統領との抱き合わせによりその地位が確定する副大統領とでは議事堂に到達するまでの過程が大きく異なる。民意の反映のされ方が異なるという解釈も成り立つが、重要なことは州の利害調整という観点から、副大統領をいかに位置付けるかということである。

確かに、大統領選挙によるウィナー・テイク・オールによって、州の利害との衝突は一定の範囲内で回避されていると考えることができる。しかし、三権分立制度における行政と立法の関係という観点からそれをどう説明すべきかが問題とされる。というのも、その問題自体制度上本来独立した関係が前提であるにもかかわらず、行政のナンバー2が立法府の決定に関与するという事実自体、行政立法主義の原則に反していることになりはしないかという原則論からのアプローチとさらに立法府による決定がどうであれ、三権分立における大統領の議会に対する権限としての拒否権の行使があるにもかかわらず、それより先に副大統領が議会の意思決定に関与することの意義は何かというアプローチの双方がいかなるリーズニングによってその答えを導き出すことができるかという複雑な事情が存するからである。

二つのアプローチにおいて共通する関心事は、上院議長たる副大統領が投じる一票の価値をどのように解するかということになる。行政の優位を象徴する重みとして解釈・評価したり、大統領の拒否権に勝る評価をしたりということになれば、そこに制度上の混乱が生じる可能性が大きくなる。それゆえ、あえて上院議長ではなく副大統領を主語にすると、その一票の価値に対する解釈・評価の問題がより強くあぶりだされてくる。

3. 副大統領が上院で有する一票の意義

(1) タイブレイキング投票

合衆国憲法第1章第3条4項¹⁶において、「合衆国の副大統領は、上院の議長となる。但し、可否同数の時を除き、表決には加わらない。」と規定されている。議長の権限としては下院に比べ極めて限定的だとされる。下院議長が議員の中から選出されるのに対して、上院は副大統領が議長職を担う。大統領の継承順位は副大統領、下院議長の順となっている。

上記の条件において、副大統領のタイブレーカーとしての一票をいかに意義付けることができるかについて、ゲーム理論からのアプローチ¹⁷がなされている。副大統領の一票が行使されるのはあくまで可否同数の場合に限るのであって、その価値を評価する場合に検討されるべきなのは、いわゆる二票差のケースに収斂する。というのも、同数になるか否かは51対49のような場合で、一票

¹⁶ U.S. CONST. art.1 § III Cl. 4.

¹⁷ See V.D.Amar supra note 11 at 627.

の行方次第で同数にならない限り、上院の議決が確定してしまう。この際、上院議員1名の投票が雌雄を決するのであって、副大統領たる上院議長の一票の出る幕はない。すなわち、上院議員の一票が副大統領の決裁票の投票の機会を実質的に支配しているということになる¹⁸。

したがって、副大統領の決裁票を投じる役割は、上院における議員の党派の構成に大きく影響を受ける。上院議員の改選は2年ごとに3分の1ずつ行われるので、最初に大統領選と同時期、それから2年後の2回の改選の結果によって副大統領の決裁票の投票機会が大きく変わる可能性がある。但し、それも上院議員の政党間のバランスが拮抗し、二票程度の差にとどまっているときに限定される。それ以外はよほどのクロスボートがない限り副大統領の出番はない。

また、可否同数が議員構成による場合、すなわち民主・共和両党の議員が同数の場合、副大統領の一票は決定的な意味を持つ。それが2020年の大統領選挙に伴う上院の改選において現実のものとなった。2021年現在上院議員は民主・共和同数となり、それゆえに上院の議決でカマラ・ハリスの決裁票が就任後の2月に初めて投票され、それが当分の間—改選時期を前提とすると2年間—続くことになるという報道がなされている¹⁹。しかし、この場合においても副大統領の投じる一票の価値は、政権政党たる民主党の政策を裏書きするにすぎず、民主党の上院議員の有する一票の価値を超えるものではないと解されよう。そして、副大統領は上院の議決を可否どちらかに決着させることはできるが、タイブレイクに持ち込むことはできないし、議員の投票自体を副大統領の裁量で事前にコントロールすることもできない。すなわち民主党の上院議員にとどまらず、100名の上院議員が各々有する一票の価値を超えるものではない²⁰。

また、上院の議決があくまで過半数によるという原則に従えば、単純に数の勝負として割り切ることができるわけだが、それに至る過程で、一票を持つ議員がいかなる意思をその票に反映させるかについては、議会における駆け引きという戦術的側面での技術的戦略がせめぎ合うということも当然承知しておかなければならない。議事妨害のような常套手段や委員会におけるパフォーマンスやバーゲニング、連邦裁判官の指名に先立つブルー・スリップ慣行 (blue-slip practices) —指名裁判官の出身州の議員に対する事前承認問い合わせ (青いレター用紙が用いられる) —における回答の仕方やタイミングによる印象操作等議会内での具体的駆け引きを背景に各議員が投票を行うことは妨げられない。様々な手練手管を駆使して有利な議決につなげようとすることは、議会制民主主義においては、想定内であろう。かような点からも、議員の一票の価値は平等に担保されていると考えることができ、その結果としての可否同数の場合に、副大統領がそれらのプロセスも判断しつつ最終決着の決裁投票を行うというイメージの中では、まさに議員も副大統領も一票の価値は同等

¹⁸ See *id.*

¹⁹ See Maggie Aster, 'The vice president vote in the affirmative': Here's how Kamala Harris broke her first Senate tie. *New York Times* Feb. 5, 2021, <http://www.nytimes.com/2021/02/05/us/kamala-harris-senate-vote.htm> (May 27, 2021, 23:11 UTC). なお、アメリカ上院公式ホームページによれば、2021年4月末日までに4回の決裁投票が行われている。これは、前トランプ政権下のマイケル・ペンスがその任期中に投票した13回の投票中就任後の4月末日までの投票回数3回をすでに上回るペースである。See United States Senate, Legislation & Records, Votes to Break Ties in the Senate, <https://www.senate.gov/legislative/TieVotes.htm> (May 27, 2021, 23:17 UTC). Also see BALLOTPEdia, Tie-breaking votes cast by Kamala Harris in the U.S. Senate, Harris's tie-breaking votes in the U.S. Senate, and Historical tie-breaking votes, https://ballotpedia.org/Tie-breaking_votes_cast_by_Kamala_Harris_in_the_U.S._Senate (May 27, 2021, 23:30 UTC).

²⁰ See V.D.Amar *supra* note 11 at 628.

であると考えられるという指摘²¹もある。

ただ、その評価はアダムズ以来の副大統領の地位に対するイメージを改善するものとは言えないし、アダムズが多数回の決裁投票を行った—歴史上第7代副大統領ジョン・カルフーン (John Caldwell Calhoun) の31回に次いで29回投票²²—という彼自身の副大統領としての自覚にも多少のマイナスの印象を与えることにもなりかねない。ただし、それは彼の言う副大統領の地位に対する後ろ向きの評価を肯定するようなものでは決してない。

(2) 大統領の拒否権とのバランス

議会を通過した法案が成立する最終要件は大統領の署名である。いくら順調に法案が審議され議会を通過しても、大統領がそれを認めなければ議会の議決は意味を持たない。したがって議会と大統領の関係が蜜月か否かは極めて重要になってくる。その関係は基本的に、議会における議員と副大統領との関係とも重なる。

議会が通したい法案と大統領が通したい法案、いずれもが成立のために大統領の署名が必要である。後者については異論なく大統領が自ら署名する。問題は前者である。議会と大統領が蜜月関係にあればこれも署名はスムーズに済む。そうでなければ、状況次第であるが大統領が拒否権を行使する可能性がある。無論、大統領の教書権の行使との駆け引きで、常に拒否権を行使することはない。

折悪しく、大統領の意に沿わない法案が可否同数のタイブレイクになった場合、副大統領は自らの考えに基づくというよりは、大統領の意図に沿ってネガティブな決裁票を投じることになる。政策的配慮とシンクロして副大統領が自らの判断で票を投じることもあるが、基本的に票を投じるときの判断は自由である。ランニング・メイトとして当然の判断をすることを求められる状況にあることからその判断に基づく投票行動は容易に想像がつく。しかし、副大統領の決裁票が賛否いずれであっても、最終的に大統領に署名が求められることに変わりはなく、大統領が拒否権を発動すればいいだけのことになってしまう²³。

したがって、副大統領が決裁票を投じることの意味があるのは、本来大統領が望んでいたにもかかわらず議会で否決されてしまっていた法案を、署名のために大統領のデスクに届けることになれば、そこに一定の価値をみいだすことができるという指摘も存している。単純に大統領の指示のもとで、前向きな決裁がなされた場合には副大統領に対する評価は決して高くない²⁴。

(3) 大統領の弾劾訴追

トランプ前大統領は、上院での弾劾を切り抜け、最後まで任期を全うしたが、それを可能にする決裁票を投じるとは、少なくとも共和党内では上院議長としての副大統領の評価を高めることになった。しかも、それは今日のチケットシステムから判断すると、パートナーシップが堅固であることを象徴するものともなりえる。仮に上院で大統領の弾劾等実際の裁判が行われることになれば、そこで副大統領の上院議長としての手腕が評価されることになる²⁵。副大統領が次期大統領候

²¹ See id. at 628-29.

²² See BALLOTPEDIA supra note 19.

²³ See V.D.Amar supra note 11 at 629.

²⁴ See id.

²⁵ See id.

補になる可能性が高いこともつだって、副大統領は自らの地位を最大限に利用して大統領を補佐する。一蓮托生のパートナーシップが副大統領の行動の原動力であり、その彼の行動は将来的展望への大きなくさびとなることを常に意識し、自らの行動とそれにより導き出される成果の正当性については、まさに自らの将来のビジョンによってその客観性・中立性が失われ、目的実現のための行動の正当化に偏向していくことは否定できない。その意味で、大統領の弾劾にかかわる副大統領の投票意思や目的を精査することは、副大統領の地位の現代的意義を見極めるうえでの指針となりえるであろう。

IV. ランニング・メイトとしてのホワイトハウスにおける副大統領の位置づけ

1. 副大統領という触媒

(1) 触媒としての存在

アダムズの時代においては、大統領と副大統領の関係は二項対立の構図としてイメージできよう。大統領という存在自体がアメリカ建国当時必要であったが、大統領がどうあるべきかについては、今現在でも明確な答を導き出しえない状況にあることを考えれば、その当時においてはより解決困難な問題が山積している状況での見切り発車の第1回大統領選挙であったということができよう。同一政党の大統領と副大統領が誕生したタイミングで、二項対立が解消され、相互補完関係に移行したことで、大統領と副大統領の関係は新たな展開の中で理解されるようになり、それが今日にまで至っている。

副大統領がランニング・メイトとして大統領の補佐的・補完的役割を果たすという一般的な理解について、今日、特に副大統領はまさにその存在価値を高めてきていることは間違いない。トランプ前大統領が党大会で指名を獲得するために大会前にペンスを副大統領にすることを発表してしまう捻破りをした²⁶のも、ランニング・パートナーに対する有権者の関心が高いからこそ必要だったわけである。同様に、さらなる要素が付加されるが、やはりバイデンがランニング・パートナーの指名にあたって、相当考え抜いたのも同様のことであった。同時にその人選はアメリカ社会全体の関心事として、マスコミに大々的に取り上げられたことは記憶に新しいところであろう²⁷。

いずれにせよ、大統領とペアを組む副大統領は今日様々な対象に様々な影響を及ぼしえる存在となっており、大統領とそれら様々な対象との間で触媒の役割を果たすまでになっていることは確かであろう。

(2) 触媒としての機能

三権分立による権力バランスは、今日の行政国家化の進展によって、行政主導の傾向がますます顕著になってきている。例えば、大統領の教書権と拒否権は、大統領と議会の間での駆け引きのための正式なツールで、それらに基づいて両者間でそれぞれの思惑の実現を調整する技術的慣行であることは確かである。ところで、副大統領は、一方でパートナーとして大統領を補佐する役割を果

²⁶ See Kelly 'Donnell, It's Official : Trump Announces Mike Pence as VP Pick , NBC News (July, 15, 2016), <https://www.nbcnews.com/storyline/2016-conventions/its-official-trump-announces-mike-pence-vp-pick-n610111> (May 20, 2021 17:30 UTC).

²⁷ See Biden VP pick : Kamara Harris chosen as running mate, BBC NEWS (Aug. 12 2020), <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-53739323> (June 1, 2021 13:57 UTC).

たすが、他方で議長として上院の議事進行のイニシアティブをとる存在である。上にもみたように、限定的であるが、大統領の意思を裁決票に反映させることで、間接的に大統領の意図を上院の議決に反映することができる。また、上院を仕切るということは各州の上院議員を通じてその州の下院議員に影響を与える機会を有していることにもなる。大統領と議会の関係は、教書権と拒否権で技術的な意思疎通と駆け引きを行いつつ、それとタンデムで副大統領が大統領に代わってその影響力を議会に及ぼすことで、大統領の政策実現をより具体化するうえで必要なフォーメーションとなっているといえよう。

2. ランニング・メイトたる理由

(1) 合衆国憲法修正第12条とのかかわり

ところで、民主的プロセスを重視するアメリカにおいて、大統領と副大統領を別々に有権者が選ぶ機会が与えられていないということについては、違和感を禁じ得ない。そもそも合衆国憲法修正第12条によれば、大統領と副大統領をセットで選ぶいわゆるチケットの発想はイレギュラーで、正副大統領を別々に選出するよう憲法上修正がなされたことについて現在あまり重要視されていないことに関心を払う有権者はほとんどいない。単純に大統領候補の得票数の1位と2位を正副大統領にするという方法と比較して、各々を民意に基づいて選出するという民主的プロセスをより重視した方法に移行したにもかかわらず、先に触れた修正当時の事情が優先し、それが今日まで続いている。したがって、憲法上規定された正副大統領の選出の仕方が今日有名無実化しているということになる。しかし、これもまた民主的プロセスにおける民意の反映の結果であるということもできる。大統領選挙における正副大統領のペアに対する投票パターンが固定化し、有権者は自由にその候補者ペアに投票できる。すなわち、大統領選挙におけるチケットの発想はまさにアメリカ民主主義の民主的プロセスにおける異常な発想でありながら、アメリカ国民に深く根付いた慣習であるといえることができる。これもまた民主主義であるということになる²⁸。

(2) 有権者の選好

大統領選挙におけるチケットの発想は、大統領が自らの力量をいかに正確に分析し、集票力を最大化させるかという基本戦略のカテゴリーにおいて理解することができよう。社会全体の発展に伴い、その要請が多様化しそれに対処するために行政が肥大化し続けているという状況に基づく、大統領自身の力量の限界値を見定めることについては、当然有権者の見方も厳しくなっている。単なるヒーローとして人気のある大統領では今日のアメリカ社会をリードしていくことは困難であることも有権者は学んできている。トランプ政権が1期でバイデンに政権を移譲せざるをえなかったのも、有権者がアメリカ全体にまん延していた閉塞感を打破したいという願望からトランプを選んだものの、それがかなわず想定外の暴走を許したに過ぎないということに気づいたことが、バイデンに有利に働いたことは否定できない。ただ、トランプ自身、自らの政治的手腕の限界を理解しペンスを副大統領に指名したことが、デビュー戦において大きな成果につながったことも確かであろう。

いずれにせよ、大統領が一人で強力なリーダーシップをとってアメリカをけん引するということが自体が困難な時代で、最高のパフォーマンスを実現する環境を整えることが大統領もしくは大統領

²⁸ See e.g. Akhil Reed Amar & Vik Amar, President Quayle?, 78 VA. L. REV. 913 at 933 (1992).

候補に必要とされている。その好例がランニング・パートナーとしての副大統領の指名ということになる。

トランプ前大統領は雪辱を果たすために様々な行動を起こそうとしており²⁹、それもまた次期大統領選に照準を合わせたものである。リズ・チェイニー下院議員の共和党会議議長の解任劇に加え、2022年の上下両院議員及び知事を選ぶ中間選挙において、共和党候補者にトランプが強力な支持を与えることで、大統領選を有利に運ぼうとする思惑が見て取れる。トランプの共和党における影響力はいまだに大きく、リズ・チェイニーの解任も共和党指導部がトランプの意向を受けたものとされ、さらに中間選挙においてリズ・チェイニーの再選をも阻止して、共和党内での地位を確固たるものにしようとする思惑が垣間見える。まさに、大統領となるために着々と布石を打っているわけだが、彼のような強力な個性の持ち主でも、自らの政権運営には強力なチームが必要であり、そのリーダーが副大統領ということになる。

修正第12条の規定があるにもかかわらず、その方法により副大統領を選出することは法的に担保された方法であるゆえに、それによらないことにそれなりの理由がなければならぬわけだが、発想を転換すれば、そのような手間を省くような提案すなわちチケットを提示することにより、有権者の選好を一方に集中させることができればよいということにもなる。まさに大統領と副大統領のヴァリュー・セット・メニューの提供がランニング・メイトの指名ということになりはしないだろうか。そう解することで、本来憲法上担保された方法により選出する権利を有権者が放棄しているとするれば、現在の正副大統領の選出方法は憲法に抵触しないことになる。

さらに、チケットの発想が有権者に支持される理由として、政策の継続性が担保されるという点が挙げられる。過去には、エイブラハム・リンカーンが暗殺され後にその地位を継承したアンドリュー・ジョンソン副大統領が、地位は継承したが政策を継承することはなかったというケースが存していることは確かで、そもそもリンカーン大統領が暗殺された原因が政策自体にあり、それゆえ大統領の地位継承に伴い政策が転換されたという指摘も存している³⁰。最低4年間は支持する政策が継続すること、そのうえで次期大統領を選定したいという有権者の思いは至極当然のようにも思われる。

3. ホワイトハウスのコアとしての存在

(1) ホワイトハウスにおける副大統領の立場

大統領はアメリカの象徴的存在であり、ホワイトハウスはその大統領が執務を行う場、アメリカ政治に関してあらゆる指令が発信される場であるということは容易にイメージできるであろう。そこで、大統領の補佐として、実質的に政策を立案し、その実現を取り仕切る政治的主体となるのが副大統領であるというのが今日的な理解である。大統領を補佐し、大統領の政権運営チームのトップとして極めて強力な指導力を発揮しているのが副大統領であり、時として大統領を凌駕する力を発揮する存在であるといっても過言ではない。とりわけ、モンデール副大統領以来その傾向が続いて

²⁹ See e.g. Mark Niquette, Trump's Kingmaking Plan Threatens GOP's Congress Hopes in 2022, Bloomberg May 13, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-13/trump-s-kingmaking-plan-threatens-gop-s-congress-hopes-in-2022> (May 18, 2021, 21:37 UTC).

³⁰ See Candice Millard, *Destiny of the Republic: A Tale of Madness, Medicine, and the Murder of a President* at 168 Anchor Books (2011).

おり³¹、その存在意義も増してきている。

確かに、アダムズ以来、副大統領に対する評価は良かったとはいいがたい。歴代の副大統領の中には、相当辛口の批評をされる者もいる。大統領の補佐として、日陰の存在であったり、当選目的のお飾りであったりと、損な役回りであった時も確かにある。ニクソン (Richard Milhous Nixon) 大統領がいみじくも自らの経験に基づいて、副大統領を「空の貝殻のような存在」と形容したように³²、その役割が極めて軽視されてきたという事実も否定できない。

しかし、だからこそ今日の副大統領は目覚ましい進化を遂げているということもできる。ディック・チェイニー (Richard Bruce Cheney) 副大統領のように大統領を喰うほどの異色の存在もいたが、カーター (Jimmy Carter) 大統領はモンデル副大統領が経済政策やSALT II策定の立役者であると称賛し、クリントン (William Jefferson Clinton) 大統領の補佐として実力を発揮したアル・ゴア (Albert Arnold Gore, Jr.) 副大統領はNAFTAや環境問題に貢献し、オバマ (Barack Hussein Obama) 大統領の経験不足をサポートした現大統領のバイデンは2008年の金融危機後の景気刺激策で大きな貢献をしたなど、極めて評価が高い³³。大統領として社会の目覚ましい変化に伴う国民の要請にいかんが答え、自らの任期を全うするかという課題について、今日副大統領の存在は当然無視できないものとなってきている。

(2) 合衆国憲法修正第25条³⁴

副大統領のホワイトハウスでの地位が確立する経緯において、大統領が自らの政策を展開していくうえで必要不可欠な存在として副大統領を認識するようになったことは確かであるが、合衆国憲法に修正第25条が追加されたことが副大統領の地位の確立に大きく寄与したとされる³⁵。この修正条項は、第2章1条6項の解釈上の混乱を修正すべく規定された。その1項³⁶では、大統領が免職、死亡、辞職で欠けた場合に、副大統領が大統領に昇格することを明確に宣言した。2項³⁷は、副大統領の職に空白が生じたときに大統領が副大統領を指名することができること、3項³⁸は、大統領が職務遂行に支障をきたした場合、大統領自身が書面で申立をなし、またその申立について大統領が書面でその取消を申し立てるまで、副大統領が大統領代理として大統領職の権限と義務を遂行すると規定した。また4項³⁹では、大統領が自ら申立ができない場合について、同様に副大統領が大統領代理となる旨の規定がなされた。

この修正条項のポイントは以下の2つである。第1は、先にみた、ジョン・タイラー副大統領が

³¹ See e.g. Julian Zelizer, the Vice Presidency Is No Longer a Joke, CNN (July 11, 2016), <https://edition.cnn.com/2016/07/11/opinions/what-does-vice-president-do-opinion-zelizer/index.html>, (June 3, 2021 1:35 UTC).

³² 軽部謙介、米国断章「副大統領の存在」https://www.joi.or.jp/Mag_202007_14_seriesUSkarube.pdf (May 31, 2021 22:55 UTC).

³³ See V.D.Amar supra note 11 at 637-638.

³⁴ U.S. CONST. amend. XXV.

³⁵ See Scott Bomboy, How JFK's assassination led to a constitutional amendment, Constitution Daily, National Constitution Center (Nov. 22, 2020), <https://constitutioncenter.org/blog/how-jfks-assassination-led-to-a-constitutional-amendment> (June 7, 2021 17:15 UTC).

³⁶ U.S. CONST. amend. XXV Cl1.

³⁷ U.S. CONST. amend. XXV Cl2.

³⁸ U.S. CONST. amend. XXV Cl3.

³⁹ U.S. CONST. amend. XXV Cl4.

大統領の地位を継承したときその職務をどのような形で引き継ぐのかという問題のように、余計な議論の必要がないよう、副大統領が大統領代理として大統領職を引き継ぐのではなく、副大統領が大統領になることを明確に宣言したことである。ケネディー（John Fitzgerald Kennedy）大統領の暗殺事件を機に成立した条項だが、成立の事情は別にしても、大統領にとって副大統領の指名が自らの政策の実現とその延長上にある政策の継続をも念頭に置いてより慎重な人選が必要であることを自覚させる契機となったことは確かであろう。

第2に、副大統領が欠けた時に大統領が副大統領を指名できることを明確にしたことであるが、これは1項、3項、4項各々と極めて密接な関係性を形成している。合衆国憲法修正第12条⁴⁰において定められた複雑な副大統領の選出とは次元を異にする規定である。大統領と副大統領との間で、特に大統領が副大統領を指名するということは、まさに大統領がその使命に責任を負うことであり、自らの政策を実現するうえで障害となるような使命は当然回避しなければならない、逆に政策実現及び継続に寄与する人選でなければならないことを意味した。大統領自らが欠けたときを想定して、最初に副大統領を指名する段階でも同様のことがいえるが、ここでより鮮明に想起しなければならないことは、大統領が単純に死亡等により欠ける場合以外、なんらかの理由でその職務を遂行できなくなった場合である。自らのリスクマネジメントが大統領の任期を全うするうえでの重大な要素となることを示唆するものである。

修正第25条の成立後の最初のケースが、スピロアグニュー（Spiro Theodore Agnew）副大統領がスキャンダルで辞任した後、ニクソン大統領がフォード（Gerald Rudolph Ford Jr.）を副大統領に指名し、その後ニクソンがやはりスキャンダルで大統領を辞任したことを受けてフォード副大統領が大統領に就任し、そのフォードはネルソン・ロックフェラー（Nelson Aldrich Rockefeller）を副大統領に任命したケースである。大統領と副大統領との関係が修正条項に基づいて実質的な連続性を形成していることがまさに象徴的であるといつてよいであろう。さらに、ジョージ・W・ブッシュ（George Walker Bush）が全身麻酔下で手術を受けている間、ディク・チェイニー副大統領が大統領代理となったケース、またスキャンダルを重ね弾劾裁判にかけられることになったクリントン大統領に代わってゴア副大統領が大統領代理を務めたケースなどがある。

いずれも、大統領と副大統領がある意味一蓮托生の関係にあるといえよう。特に最近の副大統領は、自らの大統領へのステップアップのチャンスを念頭に、大統領の補佐として、実質的にホワイトハウスの執務室のコアとしてその責務を遂行することが指名を受けたときからの宿命となると考えてよいように思われる。バイデン政権におけるハリス副大統領は、高齢なバイデン大統領をいかに補完するか、その政策において自らがいかなる役割を果たすべきか、多様な価値観を包摂させトランプによって分断されたアメリカ社会をどうまとめ上げるか、きわめて困難な課題をクリアしなければならない使命を負い、その先にアメリカ初のマイノリティーとしての女性大統領という期待まで背負っている。その意味で、ハリス副大統領の就任は、副大統領のこれまでのイメージを一気に塗り替える契機となったということもできよう。

⁴⁰ U.S. CONST. amend. X II.

4. アメリカのリーダー

アメリカンドリームは後世まで語り継がれる。大統領はアメリカ社会のレジェンドとして語り継がれる。リンカーンやJFKのように。ただ、そのハードルは今日その高さを増している。リーダーがリーダーたる所以は何かについてはリーダー論の範疇であるが、少なくとも国家のリーダーとして最高位にいることのできる期間は原則として最長8年であることは変えることができない。一体、その期間に大統領としていかなる実績を残すことができたか、それは大統領となることを決意したときから当然に意識し続けた成果の集大成で、その評価がどこまで後世まで語り継がれるかが極めて大きな関心事であることは否定できないであろう。単純な私的利益を前提とするのであれば当然レジェンドとはなりえない。そこには当然国家的利益の実現がリンクしており、それによって大統領としてのミッションは正当化され、より高次元の評価に基づいた功績として国民に認知される。

ただし、すべての大統領が絵にかいたような成功を収めることができるわけではない。アメリカ史上評価の高い大統領といってもリンカーンやワシントンはよく知られるところだが、その評価が絶対というわけではない。ごく最近の大統領ではオバマがかるうじて上位に入り、トランプは最下位という評価のデータもあるがそれも同様である⁴¹。

ただ、レジェンドになれなくても、大統領としてできるだけ長い期間自らの影響力を残す方法はある。その伝統的方法として挙げられるのが連邦最高裁判事の指名である⁴²。任命には上院の助言と承認が必要とされ、上院では司法委員会での公聴会・投票が行われた後本会議において過半数の承認によって任命される。しかし、大統領が指名の権限を有していることについてはどの大統領も平等であるが、連邦最高裁判事は任期は終身制がとられており、使命のタイミングに恵まれているか否かで引退後どれだけの影響力を残すことができるかが決まる。指名の際、できる限り若手の判事を指名すれば当然影響力も長く続くことになる。

上だけをみれば、単純に大統領の権限の範疇の問題のように見えるが、上院の助言と承認というハードルにおいて、議長としての副大統領がどうかかわるかという問題も無視できない。リベラル派のギンズバーグ判事の死去に伴う判事の指名において、トランプは保守派の若手パレット判事を指名し、上院での共和党優勢を背景に、スピード任命にこぎつけ、それを形勢不利とされていた大統領再選の巻き返しの材料としようともくろんだとされた。実際投票において1名の造反者がでたが、承認に支障はなかった。しかし、さらなる造反者が出て可否同数になったとき、まさにペンス副大統領の決裁投票が物を言うという盤石の態勢がとられていたことを見落としてはならない。この期に及んでペンス副大統領が造反する可能性は皆無であった。それはまさに大統領のランニング・パートナーとして全幅の信頼をうけ、将来的に大統領の後継者として期待されているという関係にあるからにほかならない。

まさに、そこに大統領の影響力を将来的に継続させるという目的の媒体として副大統領は極めて重要なポジションに位置している。それはまた、2期8年という憲法によって大統領の在職期間

⁴¹ See e.g. Brennan Weiss, RAMKED : The great US presidents, according to political scientists, INSIDER, (Feb.19, 2019), <https://www.businessindider.com/greatest-us-presidents-ranked-by-political-scientists-2018-2> (June 10, 2021 5:37 UTC).

⁴² See e.g. Joan Waugh, Ulysses S. Grant : Impact and Legacy, MILLER CENTER, <https://millercenter.org/president/grant/impact-and-legacy> (June 7, 2021 01:37 UTC).

に制約が設けられたことによってより鮮明化したといえよう。そもそも、2期8年の任期はワシントン大統領の時から慣例であった。しかし、フランクリン・デラノ・ルーズベルト（Franklin Delano Roosevelt）は大恐慌と世界大戦という社会的混乱の中3選に消極的だったが周囲からの要請にこたえ最終的に前例のない4選を果たした。これに対して彼の死の直後に、合衆国憲法修正第22条⁴³が制定されたことはよく知られている。これは、大統領の権限が強大化することに対する強い懸念と長期民主党政権に対する共和党の反発などの批判が高まり、3選禁止が憲法上明文化されるに至ったとされる⁴⁴。

この修正条項は、まさに大統領が自らの政策継承者として副大統領を慎重に選ぶ動機付けとなったことは明らかであろう。大統領選挙は確かにアメリカの象徴的存在としての国家のリーダーを国民が選ぶ極めて重要なイベントであり、ヒーローを選ぶという側面があることは否定できないが、単純にそれだけではない。国民の関心は当然国家の存立に直結する政策にも及ぶ。その政策が国家・国民にとって有益であり続けることを否定する者はいない。それゆえ、政策実現の担い手として、自らが支持し、選んだ大統領の後継者に対しても当然に関心を向けることになる。その意味で、大統領は自らの後継者として副大統領を支援することは、結局自らの政策の継続という目的の延長上にあるということになる。副大統領も、政権の中核で手腕を磨くことで、次期大統領への道が開けていくことになる。まさに、単なるランニング・パートナーではなく、政権のリーダーというバトンをリレーするスペシャル・パートナーといってもよいであろう。

V. むすび

副大統領のマイナーイメージの要因の一つは初期の大統領選の方法自体に起因するといつてよいであろう。独立宣言の起草者の一人として歴史的にも評価の高いアダムズの言は、当然それなりの敬意をもって解釈される。それから現在に至るまで、副大統領は日陰の道を歩み、紆余曲折を経てきた。大統領の暗殺や不文律破りというアクシデントによって図らずも軌道修正が暫時進み、副大統領に注目が集まるようになってきた。そして、副大統領のイメージの大転換が鮮明化したのがハリスの副大統領就任ということになる。

副大統領に対する注目はある意味偏向的で、その役割についての関心は決して高いとは言えなかった。しかし、ハリス副大統領の就任は、これまで払われてこなかった関心が一気に集中することにもつながる。それゆえ、ハリスの一挙手一投足、一言一句に対して厳しい目が注がれることになる。副大統領の地位、役割については、歴史的検証や論証、政策の策定とその実現、持続可能な手段に関する実証と論理展開とこれまでおざなりにされてきたと思われる様々な側面からのアプローチの再構成が必要となると思われる。マイノリティーの力を再認識する契機となったトランプ政権の政策は、その意味で新たなアメリカ社会の構成に関する認識をも刺激することになった。

様々な観点でハリスの副大統領就任は、アメリカ社会にとどまらず、国家のリーダーのあり方自体の再確認の契機にもなりえるように思われる。特にアメリカのように大統領の評価がストレートに次期大統領候補たる副大統領への評価にもつながるような民意の反映が明確な大統領選挙という

⁴³ U.S. CONST. amend. XX II.

⁴⁴ 鈴木康彦著、「註釈アメリカ合衆国憲法」273頁以下、国際書院（2000）参照。

民主的プロセスを持つ国家においては、当然国民が描く国家のリーダー像が具体的にイメージできる幅を十分に有しているように思われる。ポピュリズムというリスクはあるものの、民衆の力を過小評価することなく、その期待が大統領以上に副大統領に向けられるという流れが確立することが、民主主義の軌道修正の一つの道筋のようにも思われる。その意味で、副大統領は民衆が望む政治のあり方を映し出す役割を担うものとなりえるともいえよう。

本稿においては、副大統領自体をいかに理解すべきかという点に重心を置くことで、本来の統治システムのあり方自体を再認識する契機を模索するものであったが、副大統領の憲法上の地位・役割については、特に何故立法府の議会の長であるのかを考えることは、三権分立の原理における権力バランスの側面からの分析を通して、民主的統治のあり方を考えるうえで意義あるものと考えられる。これについては、稿を改めて検討する予定である。