

アメリカにおける副大統領の存在意義 —民主的プロセスの安全装置としての位置づけの可能性—

矢 邊 均

I. 問題認識とその考察の前提

2022年、たった一人の国家のリーダーが世界を混乱と恐怖に陥れることを現代社会に生きる私たちに如実に知らしめた事件を決して忘れてはならない。何が民主的なのかについて改めて慎重に考えなければならない契機であることは明白である。政治形態の如何にかかわらず、形式あるいは実質に独裁を可能とするシステムをいかに回避し、政治判断に対して常に適正な民主的プロセスによって軌道修正を可能にするかが問われている。政治的判断の特殊性からかんがみ、その判断の安定性を担保することも重要であるが、その担保は常に民主的意思に裏付けられるものであり、両者のバランスについてよりいっそうの慎重な検討が必要とされる。そして、民衆の利益を実現するための民主的政治とは明らかに相容れない独裁体制を容認することが認められるべきではないことは明白である。

しかし現実問題として、民主化が進んでいると認識される国々は、国際社会において決して多くはないといっていい状況が今日なお続いており、大国の専制化が顕著にみられその影響が民主化を押し戻す現象さえ見られる傾向にあることは否定できない¹。民主化そのものにも解決すべき問題が山積していることが否めない今日、その問題に内包される極めて危険で憂うべき事態がある意味政治体制の多様化の中で絶対に起きてはならない現象として現在私たちの前に現実化してしまっているといっても過言ではない。専制体制による安全装置の欠如がもたらす最悪のパターンを私たちは現実のものとして見ている。民主化の名を借りた政治体制の恣意的掌握とそれを維持するための制度の改悪、プロパガンダが強引に行われることによって、国際社会の民主化は厳しい岐路に立っている。

一旦構築された非民主的制度の構造とそれに基づく政治体制を、いかに民主的プロセスに基づいてあり得るべき状態にまで戻すことができるかという難問が、国際社会の民主化という理想の前に現実として存在している。第2次世界大戦の終結に次ぐ冷戦構造の解消後に再び訪れた現在の危機を考えることは、とりもなおさず平和の本質とは何かを考えるうえで極めて重要であり、私たちが真の平和をめざすうえで極めて重要な局面にいることを再認識する機会ともなる。平和の実現とい

¹ 1980年代後半から国際社会は、冷戦の終結とも相まって民主化への体制移行が民主化運動として具体的に動き始め、その波及が期待された時期もあった。国際協力事業団・国際協力総合研修所、民主化支援の在り方（基礎研究）報告書「民主的な国づくりへの支援に向けて—ガバナンス強化を中心に—」1頁以下（2002年）参照。https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/2002_03_01.pdf (2022.April.13 .01:07UTC)。しかし、2022年現在、一部の大国の専制化が極めて顕著化し、その影響が民主化の障害となっていることは否めない。特に、ロシアのプーチン大統領によるウクライナ侵攻は国際社会における危機的状況を作り出すまでになっているが、今後歴史的に深く刻まれる出来事とされることは確かであり、さらに他の局面においても新たな危機が生じる可能性があることは現時点で極めて憂うことである。

うミッションが建前となったときそれがいかに恐ろしい現実を生み出すのかを今回のウクライナ侵攻は示唆している。重要なのは、なぜこのような事態になったのかであり、国際社会の民主化を目指す国々と人々はその重大さを痛感している。一体、どこにその解決の道を見出し、いたずらに失われていく尊い命を守ることができるかは、将来において民主化がたどるであろう今後の道りについて歴史的検証がなされるのを待つしかないのではないか。とりあえず取り得べき解決策があっても、一旦ことが起きてしまった後ではそれが功を奏することは極めて困難であることを国際社会は経験的に理解している。国際政治による技術的対応は当面对処療法にとどまり、即効性のあるものとは言えない。

それゆえ、ことが起きる前に何ができるか、まさにいかなる安全装置を今日の民主社会が持つべきかが極めて重要な焦点となってくる。民主化のアクターの主役は当然民衆であるが、その意思をいかに具体的に反映させる手段が担保されているかが問題の核心となってくる。一国のリーダーがその裁量ですべてを決定し、信託された権限を行使するということは、とりもなおさず公共の福祉の実現を目的とするものであるが、そこには民主的チェック機能が働き、適正な権限行使を常に担保するとともに、場合によっては強力な安全装置として権限行使を阻止することが前提となっているのが民主的政治の在り方である。単純な仕組み、政治過程においてそのような機能が常に働き続けることは確かに容易ではない。適正なプロセスの下で、理非曲直のない政治が行われて初めて民主的であるとされるわけだが、先導的であるとされる西側主要国においても様々な課題を抱え、民主的軌道修正に関して様々な問題提起がなされていることは否定できない。

ところで、一体民主的であるとはいかなる理解を前提とするのかについてであるが、それを統治の目的とすればその目的達成までに取られる手段自体が正当化されることで民主化の本質とは逸脱した体制自体の擁護につながり、一部大国の専制体制をも民主的であるという理屈を容認することにもなりかねない。民主的であるとは、あくまで統治の方法・手段であるという理解²が本稿におけるスタンスである。すなわち、正当な民主的プロセスを統治自体の安全装置として位置付けることを重視する。権力分立という統治システムによって、国民の基本的な権利が保障されるという仕組みがイメージされ、それ自体の意義が憲法上強調されているが、結局のところ国民が自らの権利を守るためにその意思を反映させることのできるシステムとしての民主的プロセスがどのように担保されるかということが極めて重要であることは間違いない。そして、その民主的プロセスが法システム上比較的明確なのがアメリカの統治制度であり、国民の意思が反映しやすい大統領制である。またその大統領選挙においてこれまでになく注目されたのが副大統領³の存在であった。

バイデン(Joe Biden)大統領のランニング・パートナーになったハリス(Kamala Devi Harris)副大

² 民主的プロセスに基づく政治と民主主義を一概に同一視することは厳密性を欠くことになるが、統治の方法・手段という観点においては一定の共通理解を得ることは可能であろう。民主主義の意義というアプローチでは、阪本昌成教授の説明が極めて明快である。すなわち、「民主主義とは、多数決意見による決定方法に基づきながら、何が法となるかについての教義」であるとし、目的としての民主主義観について、「民主主義が自由の条件であるかのように説くとすれば、それは民主主義という用語の濫用である」と述べている。そして、民主主義が、「望ましい統治の方法・手段をいうのであって、統治の目的ではない。それは、だれが権力をいかに行使するかを問うのである」としている。阪本昌成『憲法理論I』50頁以下参照。

³ 以下「副大統領」とは断りがなく限りアメリカ副大統領を指す。なお、副大統領についての最近の文献としては、ケイト・アンダーセン・ブラウワー著、笠井亮平訳、『アメリカ副大統領 権力への階段』がある。

統領ほど注目を浴び期待された副大統領もいない。しかし、副大統領就任後の評価は著しくその期待に反したものとなっている。上院において注目される法案が通過したときにハリスが拍手をしている映像が流れる程度で、その活躍に対する期待とは全く相容れない状況が続いている。ウクライナにおけるあまりにも理不尽で悲しい事件に関して、バイデン大統領の副大統領時代の外交における経験と比較したとき、この切迫した国際情勢のもとでバイデンが副大統領であったなら一体いかなる行動をとったかをがながえることで忸怩たる思いを抱くのは、大統領と副大統領の関係性の今日的展開すなわち両者の実務的補完関係という観点からすれば、その思い自体を抱くことにはそれなりの理解が得られると思われる。

本稿においては、正当な民主的プロセスの下でこそ憲法上保障された国民の権利やそれを実現するための多様な環境・手段が確保され、実現されるという基本的な理解を前提に、民主的プロセスとして、特に三権分立を憲法上明確に規定するアメリカにおいて、肥大化する行政権を掌握する大統領の意思決定についてその独断・独走をコントロールすることのできるパートナーとして副大統領を位置づけることの可能性について、その序章的検討を行うことが目的となる。今日までの国際社会の潮流は間違いなく、紆余曲折はあるものの、民主的方向性を見失うことなく今日に至り、また将来にむかっている。その流れの中で、民主的プロセスとは相いれない政治現象が具体的ケースにおいてみられ、悲惨なドイツにおけるヒットラーの独裁によって導かれた悲劇と何ら変わらないロシアのウクライナに対する愚行は、当然民主的プロセスの決定的な欠如であることは明らかである。民主的プロセスを担保するシステムとして、単純に大統領のみを選ぶのではなくそのパートナーとして副大統領も民意により選ばれるという考えの下で、時として独裁とまではいかないまでも国民の不利益につながる独断、裁量に対する安全装置として副大統領が機能することの可能性について検討することは、特に今日の国際社会の政治情勢においては意義があることと思われる。その意味で、ここではまず副大統領の存在意義というキーワードを切り口に検討を行っていくことにする。

II. 副大統領の役割に関するパラダイムシフト

1. 建国当時から20世紀にかけての正・副大統領の関係とその問題点

アメリカ合衆国初代大統領がジョージ・ワシントン(George Washington)で、その後塵を拝した初代副大統領で第2代大統領となったのがジョン・アダムス(John Adams)であることはよく知られている。建国以来しばらくの間、副大統領には大統領選挙で2位に甘んじた候補者が就任するという極めて単純なシステムであった。このシステムにおいては、大統領と副大統領は基本的に対立候補同士ということになり、政策等において双方相容れない関係であった。大統領至上主義の当時、副大統領は大統領が欠けたときの控えとされているにすぎず、実際の行政運営からは遠ざけられていた。臥薪嘗胆、次期大統領を目して屈辱の地位に堪忍ぶのみだった。

ただアダムス初代副大統領、トマス・ジェファソン(Thomas Jefferson) 第2代副大統領は各々第2代、第3代大統領に就任している⁴。これは、大統領選で次点に甘んじることが、閑職に身を

⁴ ジェファソンに敗れ第3代副大統領に就任したアーロン・バー(Aaron Burr)は、政治的に敵対していたアレクザンダー・ハミルトン(Alexander Hamilton)を決闘の末に殺害してしまったことで政治生命を失い、それと同時に副大統領が次期大統領になるという政権交代を伴う大統領就任の法則めいたパターンはそこで終わることに

やつしつつも、大統領に法的に最も近い地位で、次期大統領選に向け政権打倒の周知な準備期間を与えられ、その結果として大統領の座を最も狙いやすいポジションを獲得することにもなった。しかし、この大統領選挙に関する憲法上の規定自体、起草時の想定外の政党の発展によってやむを得ず改正され、同一政党から正・副大統領を指名するいわゆる今日のチケット制が採用されるに至った。これによって、正・副大統領の敵対関係は表面的には解消された。

しかしながら、このシステムにおいても正・副大統領間の関係に関する問題が完全に解消されたわけではなかった。身内における対立とその調整という新たな課題が生じた。大統領を頂点とする行政組織において、憲法上形式的に正・副大統領の関係を理解することは容易であっても、身内の関係をいかに憲法上解釈するかというより実質的側面については、そう容易なことではない。その関係をいかにとらえるか次第で、今日の大統領制自体の意義も変わってくる可能性がある。その観点から、正・副大統領の関係とその間にいかなる憲法上の解釈が成り立つのかを実際的に検討する必要がある。そしてその指針となり得るのが、以下にみるバランスモデルとパートナーシップモデルによる両者の関係⁵で、そこにまた副大統領の憲法上の位置づけに関する理解の糸口が見いだされる。

2. バランスモデル

1804年、大統領選挙に際して正・副大統領選出方法が合衆国憲法修正第12条に定められて以来今日までその方法が踏襲されてきている。チケット (ticket=党公認候補者名簿) に正・副大統領の氏名を記載するという方式によって、それ以前の正・副大統領の党派的対立による副大統領の屈辱的な境遇は解消されるに至ったように見えるが、だからといって副大統領の地位がそれ以前に比べて劇的に改善されたというわけではなかった。同一政党内での大統領と副大統領の間のダイナミックスの問題は、正と副という単純な関係において健全といえるようなものではなかった。チーム内で常にベンチで活躍するエースピッチャーといつ出番が回ってくるかもわからずにあてもなくただひたすらブルペンに座り続ける控えのピッチャーのようなもので、控えは常に何のチャンスもなくフェードアウトしてしまう可能性をはらんでいたという意味では、以前の次期大統領選におけるチャンスを期待できたときと比較しても副大統領の地位はやはり閑職であったといえよう。

そもそも、今日の民主的プロセスにおいては政党制がその根底にある。したがってそのリーダーとなるべく党内において自分の地位を獲得するための集票戦略が必要となる。そして最初の政党内における大統領候補の選定レース以来大統領候補の指名を受けるために党内における合意を形成するための交渉のアイテムとして副大統領が位置づけられてきたとされる⁶。

チケット記載方式において大統領選挙の投票者の最大の関心事は誰が大統領になるかであり副大統領への関心は決して高くない。大統領候補者もまた自らがいかにして勝利するかに注力する。た

なる。ジェファソン大統領の2期目に第4代副大統領をつとめたジョージ・クリントン (George Clinton) は、第4代大統領ジェームズ・マディソン (James Madison) の下でも副大統領をつとめたが、在任中に病死した。副大統領の在任中に死亡した最初の副大統領になった。なお、第3代及び第4代大統領は、いずれも民主共和党で政権交代を伴わない大統領の交代となった。

⁵ See Elaine C. Kamarck, *Picking the Vice President* (Brooking Institution Press, 2020) at 4, ISBN:978-0-8157-3875-6 ebook.

⁶ See id. at 7.

だしチケットが党公認候補者を記載するものである以上、党内においていかに支持を得るかが大統領候補者にとって大統領に当選する前の最も困難なハードルとなる。それをクリアするために有利に集票するための副大統領候補者の選定が最重要となってくる。大統領である前にまず党をまとめる力が試される。まさに党内バランス調整能力が問われ、それが副大統領候補の選定における戦略的必須事項となり、このような副大統領の選定を前提とするチケットがバランスモデルと呼ばれるものである⁷。

党内バランスの柱は、アメリカ北部と南部のような地理的ファクターとイデオロギー的ファクターであるとされ、その典型とされるのがリンカーン(Abraham Lincoln)大統領の副大統領指名のケースであったとされる⁸。歴史的に民主主義の原理的な名言を後世に残した偉人の一側面として、自らの政策実現と党内の意思統一により連邦の維持を図る目的で北部出身の副大統領から南部出身の副大統領に乗り換えを図ったことは、その当時の大統領選挙における副大統領の指名の意義を知るうえで極めて象徴的であったといえよう⁹。ただこのケースについては、奴隷制廃止という困難なハードルをクリアするための意思が存していたという点では、バランスモデルについてそれを一概に批判する根拠にはならず、その実質にまで踏み込んで初めてその評価が可能となるという示唆を内包していることは否定できない。民主主義の原理に基づいた政治の実現を期するリンカーンの意思¹⁰が否定されない限りバランスモデルを排除することはできない。このことは民主的プロセスに形式的側面と実質的側面が存していることを示唆するもので、後述するパートナーシップモデルとの合理的な相互補完効果を予示するものでもあるといえよう。

リンカーンの副大統領指名におけるトリック・プレイには、バランスモデルにおいて伝統的弊風ともいえる副大統領の指名と正・副大統領の関係そしてその負のイメージに抗しようとする思いが存し、バランスモデルにおいても有益な効果を導くための調整機能が有効である可能性を示唆するケースであったといえよう。しかしその後のチケット記載方式における副大統領の指名劇の背景事情や正・副大統領の関係は伝統的弊風の域を出るものとは言い難かった。最初の大統領選挙以来200年近く大統領と副大統領との溝が容易に埋まることはなかった。

19世紀において同一政党の正・副大統領ペアになって以来、最も著名な大統領として歴史的にもその名声を馳せたリンカーン大統領の時に多少のきっかけはあったものの、結局20世紀後半のフォード大統領までは正・副大統領の溝が埋まることはなかった。特に20世紀に入って早々のセオドア・ルーズベルト(Theodore Roosevelt)大統領とフェアバンクス(Charles Warren Fairbanks)副大統領の対立¹¹しかり、フランクリン・ルーズベルト(Franklin D. Roosevelt)大統領とガーナー(John Nance Garner)副大統領との対立¹²しかりである。ケネディー(John Fitzgerald Kennedy)大

⁷ See id.

⁸ See id. at 8. Also see, Jody C. Baumgartner, *The American Vice Presidency Reconsidered* (Westport CT : Praeger, 2006) at 18.

⁹ 概要については、see Kamarck supra note 5 at 9. Also see Doris Kearns Goodwin, *Team of Rivals – The Political Genius of Abraham Lincoln* Thorndike, Press Large Print Nonfiction Series (New York : Simon and Schuster, 2005).

¹⁰ See Kamarck supra note 5 at 9.

¹¹ See id.

¹² See id. at 10.

統領の時にはケネディー家を中心としたその取り巻きがジョンソン(Lyndon Baines Johnson)副大統領との障壁になったこともあり、副大統領の地位の改善というレベルにはいたらなかった¹³。いずれにせよ、副大統領は常に大統領の地位とその維持が優先するがゆえに日の当たる機会を得ることが困難であったことは確かである¹⁴。

3. 正・副大統領間の関係の雪解け

正・副大統領の関係改善の黎明期とされるのがカーター(Jimmy Carter)の大統領就任の時とされるのが一般的理解とっていいであろう。カーター大統領とモンデール(Walter Frederick Mondale)副大統領との関係もバランスモデルのカテゴリーに入るとされるが、カーターは、それまでの正・副大統領の関係において歴史的に前例のないステイタスをモンデールに与えたとされる。カーターが民主党内では異端児であったがゆえにそれをカヴァーする存在としてモンデールはまさにチケットのバランスをとるための指名であった。しかし、自由民主主義の旗印のもと彼らは相互に敬意を払う関係を築き上げることになったとされる¹⁵。民主党という政党の党是が彼らに建設的な関係の構築の必要性を気付かせることになったといってもよいであろう。ただ、政策実現のための正・副大統領の関係は、その政策自体の地盤沈下により結局のところ政権交代という結果に至ってしまった。

その意味では、強力な大統領の指導力というキーワードを用いれば、カーターにはそのイメージから距離があり、モンデールとの二人三脚というバランスが彼の地位獲得につながった¹⁶ことは否定できない。それゆえ強力な大統領の指導力というイメージで注目を集め、政権が共和党に移り、レーガン(Ronald Wilson Reagan)及びいわゆるパパ・ブッシュ(George Herbert Walker Bush)が続けて政権をとることになったとき、それぞれ正・副大統領の関係は以前のバランス関係に戻っていた。

パパ・ブッシュは強硬にレーガンを批判する立場であったが、指名争いに負けた後、その立場を翻しレーガン支持に回り、副大統領を2期務めた。この時のチケットはまさにバランスモデルであった。現職副大統領でしかも2期にわたりその職務にあったことは、大統領選挙の歴史において大統領の当選が困難な要素とされてきたが、そのジンクスを破りレーガンから政権を引き継いだ。パパ・ブッシュはバランスモデルのチケットでダン・クエール(James Dan Quayle)を副大統領に指名し1期目の大統領選に勝利し、2期目の共和党内での指名でも同様のチケットで容易に支持を獲得したが、クリントン(William Jefferson Clinton)に政権を譲り渡すことになった¹⁷。

バランスモデルによる正・副大統領ペアは、党内支持を得るとともに牽引力ある支持層の獲得によって大統領選を優位に運ぶうえで有効であったが、その後の政策の展開においてはブッシュのよ

¹³ See Jeff Shesol, *Lyndon Johnson, Robert Kennedy and the Feud that Defined a Decade* (New York : W.W. Norton, 1997).

¹⁴ See Kamarck supra note 5 at 11.

¹⁵ See University of Virginia, Miller Center, Presidential Oral Histories, "Hamilton Jordan Oral History." <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-oral-histories/hamilton-jordan-oral-history> (2022.April.24, 11:17UTC).

¹⁶ See K. Goldstein, "The Rising Power of the Modern Vice Presidency," *Presidential Studies Quarterly*, vol.38, no.3, Sept. 2008 at 379.

¹⁷ アメリカンセンター JAPAN, 「米国の歴史の概要 (15章) - 21世紀の架け橋」, *About THE USA* (国務省出版物), americancenterjapan.com, <https://americancenterjapan.com/aboutusa/translations/3494/>(2022.April.24, 13:17UTC).

うに自らのポリシーを推し進めようとしたことで求心力を失うことにつながるケースがみられるようになり、ある意味クリントンのような副大統領とのタンデム走行が評価される契機となったといえるように思われる。

4. パートナーシップモデル

年齢差がまさに世代交代をイメージさせたパパ・ブッシュとの大統領選挙で勝利したのがクリントンであった。ワシントンのアウトサイダーを標榜し自らをポピュリストと称した¹⁸カーター大統領が、そのリベラルな立場に対する具体的なサポートを得るためにモンデル副大統領に対して寄せた信頼が、単純なバランスモデルにとどまらないより有益な政治的効果を包摂するものであったように、民主党内においては、党内における副大統領の位置づけについてすでにその時に変化が生じ始めていたということができよう。

クリントンの場合、やはり民主党内の分裂を調整しバランスをとるためのチケットが必要であったが、それが大統領選における勝利までを期限とする正・副大統領の関係にとどまってきたそれまでのバランスモデルのようなものではなかったとされる。クリントンは、アーカンソーの知事を長年務めその実績を最大限にアピールする機会にめぐまれたことでいわゆる戦後世代初の大統領候補として脚光をあび、ゴア(Albert Arnold Gore)は、やはり戦後世代で若いながらワシントンの申し子として下院と上院で経験を積んできた。またゴアには息子が事故にあったことで大統領への立候補を断念せざるをえなかったという事情があった。両者はこの大統領選に際してかような背景のもとで相互に補完しあう関係を築ききっかけを持つことになる¹⁹。

伝統的に大統領指名候補を決定する際、党の重鎮が密室で政治取引を前提に党大会代議員をコントロールすることで、大統領候補を決定するとともに、その決定に際する取引材料として副大統領候補の指名が行われるという悪しき慣例が長年続いてきた。ジョンソンの再選不出馬に伴い副大統領であったハンフリー(Hubert Horatio Humphrey)が党の全国大会で密室のマジックで大統領候補に指名され、本選に敗れたことをきっかけに、民主党内での指名手続の改革が共和党も巻き込んで着手されるに至った²⁰。紆余曲折を経て、クリントンの指名においてはその悪しき慣習たる籠もクリアされ、さらにマスメディアを通し若さを武器にした世代交代を強烈にアピールするイメージ戦略が功を奏した。

単純に若さを売りにしたイメージとクリントンとゴア両者の表面的バランスはともかくとして、伝統的なバランスモデルによるペアではなかった。月下氷人による強制的で不毛な結びつきではなく、まさに双方がその必要性を認める極めて生産的な結び付きであったといえよう²¹。指名制度の変更がもたらした、まさに実質的なランニング・パートナー同士によるパートナーシップモデルに基づく新たなチケットによる大統領選挙で誕生したのがクリントンとゴアの正・副大統領ペアであった。

¹⁸ 同上、「米国の歴史の概要(13章)－変動の時代：1960～1980年」[https://americancenterjapan.com/aboutusa/translations/3492/\(2022.April.24_13:27UTC\)](https://americancenterjapan.com/aboutusa/translations/3492/(2022.April.24_13:27UTC)).

¹⁹ See Kamarck supra note 5 at 14.

²⁰ 政党内における指名手続の改革の詳細については、今村浩「アメリカ正党改革40年の帰結叶ったか？政党改革の夢—2008年民主党アメリカ大統領候補者指名過程を振り返る—」早稲田社会科学総合研究第16巻第1号(2015.12) 116頁以下参照。

²¹ See Bill Clinton, *My life* (New York: Alfred A Knopf, 2004) at 414.

同様に共和党のブッシュ・ジュニア(George Walker Bush)とチェイニー(Dick Cheney)もまたパートナーシップモデルのカテゴリーに入る同一州出身のペアであった。憲法上の規定で正・副大統領が同一州出身であることが禁じられているわけではないが²²同一州の候補者への投票についてはその要件が厳格化されており、特にチェイニーの場合にはテキサスの住民であったがもとをただせばワイオミング州出身で住民条項上問題がありチェイニーに対する投票が修正第12条違反であると提訴され²³、その対応に追われながらも候補者となること自体大統領選挙においては大きなリスクであった。当然このようなリスクは避けられるべきであったし、バランスモデルにおいて極めて重要な地域的バランスを無視したチケットなど過去にはありえなかった。

ブッシュ・ジュニアとチェイニーのペアについては、パパ・ブッシュの影響が様々な点で及んでおり、クリントンのケースとは事情が異なるが、チケットのバランスよりも副大統領にどれだけ大統領の仕事に対するサポート能力があり、それが大統領との信頼関係の核になり得るかが重視されるに至った²⁴ことは確かであろう。

さらに、チケットのバランスで重視されたイデオロギーについても、過去のようなしがらみは排除され、大統領の政策実現というポリシーが優先され、実質的に機動性のある政権を前提とする副大統領の指名がなされるようになっていたことは、事情の異なる上記2つのケースからも明らかであろう。正・副大統領の関係自体の親密さにはまた別の要因が複雑に絡み、その関係自体に個性的な影響を及ぼすことになるが、暫定的ながらバランスモデルからのパラダイムシフトであるという評価がなされてもよい段階へ移行したといってもよいであろう。

そしてこの流れは、オバマ(Barack Hussein Obama)とバイデンとの関係にも及んだことは確かである。かつてのWASPという伝統的なアメリカンイデオロギーは、カトリックであったケネディーに次いで、黒人初の大統領誕生によってさらに書き換えられ、当時副大統領で現大統領のバイデンがカトリックであることから、正・副大統領のチケット事情は大きく変わってきている。ただし、チケットのバランスをどう考えるかによっては、完全に過去のバランスモデルを否定し、指名において副大統領が政治的取引の切り札、いわゆるバーゲニング・チップにならないとは言いつてもよいとされる²⁵。有権者の選好傾向が様々な社会的要因によって大きく左右され、即座にその傾向をキャッチし対応が可能な選挙事情においては、副大統領の指名もまた選挙戦略において多彩な役割を果たし得ることが考えられる。ただ、きわめて伝統的なバランスモデルへの直接的な回帰ということも考えられない。その意味ではやはり副大統領の政治的役割が極めて重要性を増したことによって、チケットそのものの意義も大きく変化しているといってもよいであろう。

Ⅲ. 副大統領としてのバイデン

バイデン²⁶は、オバマ大統領のパートナーとして8年間副大統領をつとめたあと、大統領候補にエントリーしたものの、ヒラリー(Hillary Diane Rodham Clinton)にその座を譲らざるをえなかつ

²² U.S.Const.Amendment 12.

²³ See *Obscure Texas Case Offers Peek Into Role of Court Nominee*, *The Wall Street Journal*, Oct. 7, 2005, <https://www.wsj.com/articles/SB1128646453347623610> (2022.April.23 ,11:27UTC).

²⁴ See Kamarck *supra* note 5 at 15.

²⁵ See *id.*

²⁶ バイデンの副大統領時代の詳細については以下を参照。THE WHITE HOUSE PRESIDENT BARACK OBAMA, VICE PRESIDENT JOE BIDEN, <http://obamawhitehouse.archives.gov/vp> (2022.May 11 ,11:57UTC).

た。アメリカの歴史上最初の黒人大統領となったオバマにとって、そのバトンをつなぐ候補者がバイデンではなくヒラリーであったことは、副大統領の存在意義を考えるにあたって、そこにはまた別の理由が存した。

オバマはアメリカ大統領史上初の黒人大統領となったが、その2008年の大統領選挙に先立って民主党内で指名を争ったのがヒラリーであった。オバマにせよヒラリーにせよいずれが指名され、大統領選で勝利しても、アメリカ大統領選挙史上初の黒人大統領もしくは女性大統領の誕生という大きな変革が期待されるイベントとなった。両者ともにその意味で単純な野心だけではなく新しい道を切り開こうとする使命感を持っていたと思われる。

このときの民主党予備選挙においては、まさに両候補者のレースにバイデンが入り込むのは困難な状況が出来上がっていた。ブッシュ・ジュニアによる政治はある意味一定の有力層をターゲットにし、その支持を基礎に国家を牽引しようとするいわゆるネオコンに傾倒していた。その保守的風潮に対してはパパ・ブッシュさえ批判的であったとされる。かつてのレーガノミクスやネオコンは、それに対する支持層が特定の階層に偏る傾向があるだけに、社会情勢によっては強力な牽引力となるが、社会不安や社会構造の変化によって形勢は逆転する。まさにクリントン大統領の時ばかり、そしてオバマの時ばかりである。特に、オバマの時には大統領が黒人か女性かという過去の大統領選挙の歴史においてなかったことが一気に表出したのであるから政策論争以前に国民の注目はヒラリーとオバマに向いていた。

優勢とされたヒラリーを制したオバマが副大統領に指名したのがバイデンであった。かつてのバランスモデルに従えば当然黒人か女性かで支持を二分したヒラリーを副大統領に指名することで大きな効果が期待できた。しかしそれは予備選挙における党内指名争いや大統領選挙における集票という過去から今日に至るまで変わらない過酷なレースで勝利を得るための必要条件に過ぎない。その先の民主党政権の政策実現という実務的観点からすれば、前クリントン政権に倣いより実行性を担保し得るパートナーの指名が合理的であったことは容易に理解できる。

2. 副大統領としてのスタンス

オバマ政権は出だしから、大統領史上極めて低い評価に終わったブッシュ・ジュニア前政権が残したまま退任した後の極めて困難な問題の解決に迫られた。初の黒人大統領として自らが社会的変革のリーダーシップをとらなければならないことは当然だが、就任直前のリーマンショックはその負担をより厳しいものにした²⁷。

バイデンは、オバマの期待に誠実に応えた。しかし、二人の関係は前任のブッシュ・ジュニアとチェイニーとの関係とある意味重ねてイメージされかねないリスクが存していた。ワシントンでの経験が豊富で、次期大統領への野心を持たないという意味では副大統領としてのスタンス²⁸が同じように見えた。ただし、前任者間では力関係が実質的に逆転していたとされていたと解されていたがゆえに、特に警戒感を持って臨む必要があったとされる²⁹。バイデンは、それゆえ大統領との

²⁷ オバマ政権の困難を伴うスタート時の事情については、上川高司「オバマ新政権と米国の外交政策」法と調査 2009.2 No.290に詳細な紹介がある。

²⁸ See Peter Baker, "Biden Outlines Plans to Do More with Less Power." New York Times, January 14, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/01/15/us/politics/15biden.html> (2022.May 13, 01:17UTC).

²⁹ See Kamarck supra note 5 at 29.

関係のバランスの回復が必要で、自分が考える米国副大統領の役割とは大統領に対して、最も賢明で、最も正確で、最も洞察に満ちた助言と勧告を行い、非常に重要な決断を下す手助けをすることであると考えることを表明していた³⁰。

バイデンの誠実さは、まさにオバマ・バイデン政権のパートナーシップモデルの象徴的關係を構築し、毎週補佐官を伴わないミーティングを持つまでの信頼關係が維持されることになった³¹。そこでバイデンが負った重責はきわめて多様であった。

3. 副大統領としてのミッション

副大統領にバランスモデルの観点を重視する民主党内のメンバーからはヒラリーを強く推す声が上がった。党内バランスをとるための史上最強のドリームチケットになるとも思われた³²。しかしオバマの最終的な結論はバイデンの指名であった。

バイデンの副大統領指名は、オバマの賢明さを象徴するものであり、自らの政策実現をいかに実務的にかつ合理的に遂行すべきかを考えた末の結論であった。まさにそのオバマの考える政策遂行においてオバマの守備範囲外を強力にサポートするのがバイデンのミッションであったといっていよう。

オバマがバイデンを指名した理由は様々指摘される場所であるが、おおよそ以下のような理由である。すなわち、1) 中産階級の出身でありながら若くして上院議員に当選し長期にわたる上院議員の経験を有し、上院において重鎮とされていたことで議会に対しての強力な影響が期待できること、2) オバマの有権者支持層で弱いとされた白人ブルーカラーやカトリック層さらに労働組合に強力な働きかけができること、3) 民主党中道派の重鎮であること、4) オバマの弱点と指摘されていた“外交通”であること等である³³。

オバマが内政において全力投球することができるよう、バイデンは特に外交については強力なイニシアティヴをとりつつ、国内問題についても手を抜くことはなかった。バイデンの副大統領の仕事はアメリカ復興再投資法実施を成功に導くことであった。その実施プロセスにおいて透明性を担保する彼の監督能力はスタート時点で高評価を得ることとなった。それに次いで、最も重要なミッションとして、アフガニスタンレビューを主導した。それを皮切りに、国際社会における緊張緩和、特にロシアとの関係改善、イラクからの米軍撤退、バルカン半島における紛争解決への関与とその時点でのロシアとの関係改善、ロシアのクリミア併合に対するウクライナ支持とロシアに対する経済制裁等、諸外国に直接足を運んで精力的な外交を行った。また、国内においては、小学校の銃乱射事件後の銃規制強化検討チームのトップについて。

主だったバイデンの実績³⁴を簡単にまとめると上記のようになる。失言が多いことがよく取り上げられ、大統領になった今日においてもその傾向があり、オバマに対してもその失言で打撃を与え

³⁰ See ABC News, “This Week Transcript : VP-Elect Joe Biden,” December 7, 2007, [http://abcnews.go.com/ThisWeek/story?id=6499340&page=1\(2022.May.13.01:37UTC\)](http://abcnews.go.com/ThisWeek/story?id=6499340&page=1(2022.May.13.01:37UTC)).

³¹ See Kamarck supra note 5 at 29.

³² 村田晃嗣著『現代アメリカ外交の変容—レーガン、ブッシュからオバマへ』有斐閣（2009）236頁以下参照。

³³ 同上。

³⁴ 大統領以前バイデンの実績について参考になるものとして、ジョー・バイデン著、長尾莉紗・五十嵐加奈子・安藤貴子訳、『約束してくれないかい、父さん 希望、苦難、そして決意の日々』早川書房（2021）。なおケイト前掲書註4、288頁以下参照。

たことがあったことも事実であるが、それを差し引いても実務的に強力な、ただのお飾りではないまさに働く副大統領であったといえよう。

IV. 副大統領に求められる今日的役割

1. パートナーシップモデル以前

副大統領の役割は大統領との関係性や大統領選挙と深くかかわっていることは明らかである。建国当時の大統領選挙のように両者が政党を異にした敵対関係にあったが合衆国憲法修正第12条³⁵によってチケット制に代わり、その後大統領が当選するための集票戦術として副大統領を指名する傾向がみられた。副大統領候補と副大統領との間には極めて大きな違いが存した。前者については、党全体の意思の合意を形成するうえでの内的営力の調整を意味し、その調整の仕方次第で国民全体に対する党内のダイナミズムをいかに波及させることができるか、すなわち政党支持と大統領選をいかにリンクさせ、勝利するかが関心事であった。ただ、政党の交代が前提である以上、次期政権に関しても配慮する必要がある。

そして、政権を維持するための政党のあり方として、4年ごとの大統領選挙を見据えた候補者選定は極めて重要になってくる。2期8年の任期を前提にしつつ、2年目の中間選挙における結果を念頭にした政策の着手と軌道修正、2期目の大統領選挙を前提とした政策に対する世論の評価と自らの再評価に基づく政策提言の作成等を経て2期目に勝利した後は、さらに2年後の中間選挙対策を経て政権を維持するためのバトンをわたす次期大統領の選定とその政策の方向性の提示の準備へと進んでいくのがルーティーンであるとすれば、そのプロセスにおいてバトンをつなぐ対象として当然副大統領がそこに大きくかかわってくると考えることに違和感はないと思われる。

ただ、2期、任期8年というスパンが保障されているわけではない。1期目の中間選挙の結果次第で、2期目の戦況は大きく変わってくる。政党内でのスムーズなリーダーの交代を前提にした政策立案とそのための政権スタッフの人選について常に配慮がなされることが必要とされるが、諸事情によりそれが容易になされるほど政治が簡単なものでないことは十分に理解できる。ただ、その政治が合衆国憲法の下で適正なプロセスを経てなされなければならないことは明らかである。そもそも、任期が制限されたのはワシントン初代大統領以来の慣例をフランクリン・ルーズベルトが破ったことを契機に、合衆国憲法修正22条が制定されたことによる。

2. 大統領の任期と副大統領の指名

大統領の任期が制限されることで、特に2期目においてはその先を気にせずに4年を自由に過ごすことができる環境になることで大統領はレームダック期を迎えるという一般的な認識・評価がなされる傾向があり、政策実現等についても1期目ほどのパワーを発揮しなくなってしまうという主観的印象が強い。

そもそも、憲法制定当時から大統領の任期については議論されており、任期制限の可否の争いをソフトランディングさせる折衷案として任期4年再任を妨げないというところに落ち着いたことはよく知られている。修正22条が大戦期で高い支持が得られやすいという特殊な状況下にあったことを背景に、それまでの慣例を破ったこと自体をどう評価するかについては意見の分かれところであるが、コモンローとエクイティーの思想に基づいて展開してきたアメリカ法において、慣例破り

³⁵ U.S. CONST. amend. 12.

に対してそのどちらに重心を置くかで結論は大きく変わってくる。修正条項が追加された当時は、民主党に対する共和党の数の優越を背景に、議会を通過したという経緯があったわけだが、一旦追加されると憲法の修正条項だけにそれを撤廃することは難しい。

任期の制限が、かえって政権維持を目的とするポピュリズムへの契機となり得る可能性を内包していることは否定できない。民主制におけるリスクの一つであるが、今日のアメリカ政治の傾向として、保守派によるポピュリズム化に対するリベラル派が主張する政治的イシュー³⁶となっており、憲法において与えられている大統領の行政権・権限行使の問題³⁷とされる。大統領の任期と政権交代の問題は、憲法上の問題に収斂し、議論され得る要素を内包している。

実際に、大統領の執行権の憲法上の位置づけについては連邦最高裁の裁判官の構成において保守派が優勢であることも要因の一つとなって具体的な検証がなされてこなかった。しかし、これを単純に大統領の権限の問題にとらえるだけでなくその大統領の権限がどのように引き継がれていくかに関する民主的プロセスにおける民意の反映の問題としてとらえることも重要であろう。すなわち民主・共和いずれの政党にせよその主義・主張に基づく政策立案とその継続的実現についての将来的なビジョンをいかに民衆に具体的にアピールし、その政策実現の担い手として民衆の支持を獲得するための手段として、副大統領の指名もその一つといえる。

ただし、それ以前に大統領になることが最優先事項とされるゆえに、目先の目的達成を重視した戦術として副大統領の指名を位置づける伝統的傾向は否定できない。問題は、政党による政策実現の継続性を担保しつつ次期大統領の座を獲得するための副大統領の指名という理想をいかに可能にするかである。大統領の地位のリレーは、ある意味副大統領の位置づけに関するパラダイムシフトにかかっているといてもいいであろう。当然ポピュリズムにならないリジットな政策策定を前提としてである。

3. 大統領の副大統領指名と副大統領の憲法上の位置づけ

副大統領がパートナーシップモデルの下で、大統領の信任を直接受けて執務することにより、大統領の政策実現のための行政チームの一員でありかつ一定の権限を行使することは、憲法上規定された大統領権限の行使にもあたることになる。そしてかような観点からのアプローチが可能になったのは、まさに大統領と副大統領の関係性が政策実現を目的として行政権限の行使において、間接的ではあるが副大統領が大統領の権限行使を代行し得るものとして実務的に機能するようになったからであるといってもよいであろう。

伝統的に副大統領のオフィスはホワイトハウスとは別の場所に置かれてきた。副大統領のオフィスが、ホワイトハウスのウエストウイングに置かれるようになったのもパートナーシップモデルとなってからである。それまでは内閣スタッフがホワイトハウスにオフィスを持っていても、副大統

³⁶ アメリカにおける保守とリベラルについては、佐々木毅『アメリカの保守とリベラル』講談社学術文庫（1993年）、中岡望『アメリカ保守革命』中公新書ラクレ（2004年）。

³⁷ 大統領が行政権行使の最高権限を有しその裁量が国家全体に及ぼす影響は計り知れない。憲法上認められている大統領の権限の範囲については厳格な判断が必要とされる場所であるが、憲法上の規定自体の解釈について連邦最高裁がこれまで詳細な検討を行ってこなかったこともあり、大統領の権限行使や権限に基づく責任の範囲についての議論が極めてあいまいであった。拙稿、「大統領の権限行使に対する司法権行使の障壁と可能性—権力分立の意義とその試金石としての裁判所の役割—」東日本国際大学研究紀要第7巻第1号（2022年3月）1頁以下。

領のオフィスはなかった。まさにホワイトハウスのスタッフによる意思決定³⁸の象徴的側面を示すもので、その中に副大統領は含まれていなかった。行政の肥大化により膨大な意思決定と権限の行使が求められる今日、パートナーとしての副大統領の役割も大きくなってきている。

意思決定のプロセスにおいていかに大統領の政策実現に資するかを考え、形式として大統領の裁量により、最終的に大統領の責任において執行される具体的行政行為を実質的に実現に導く役割をより多面的に副大統領がまかされるようになった。政権の維持・継続を前提とし、副大統領を次期大統領としてバトンを渡すという一連の流れを前提とすればこのパターンは理想的であることは確かであろう。ただし、大統領選挙のしくみを考えた場合このパターンが常にベストというわけではない。まずは大統領を頂点とする政権が国民の支持を維持し得るような運営を行うとともに、必要に応じて国民の要請に応じた人事交代を含む様々な軌道修正を臨機応変に行っていく必要もある。それを担保する手段の一つとして副大統領の役割を位置づけることには一定の意義がある。

ところで、大統領は連邦憲法第2条3節³⁹によりすべての行政権の行使について法律が忠実に執行されるよう配慮する責任を負っている⁴⁰。これはまた大統領がその目的を達成するためには憲法や法律によって禁止されていない限り必要な措置をとることができると解され、それゆえ大統領の権限は強大であるともいえる。そこまで強大な権限を有する大統領が、パートナーとしての副大統領に一定の権限を付与することは、その権限行使に関する責任が大統領に帰属することを前提とするだけに、副大統領との強力な信頼関係なしにはそれは成り立ちえない。その意味で、今日の副大統領は、まさに大統領に代わってその役割を特定の範囲で果たす役割を担うまでになってきていることは確かで、しかもその範囲は拡大しているといってもよいであろう。その意味で副大統領職はもはや閑職では決してない。時として国家の運命を握ることさえあり得る。ここに今日的副大統領の役割を見出すことができるであろう。

さらに、最近極めて印象的であったのは、トランプ(Donald John Trump)大統領が再選敗退を認めようとしないうる往生の悪さに対してその言動を明確に非難したペンス(Mike Pence)副大統領の毅然とした態度であった。次期大統領候補とも目されていることを差し引いても、副大統領の発言としては異例ではあるが、「選挙結果を覆す権利など私にはなかった。大統領選挙はアメリカ国民のもので、アメリカ国民だけのものだ。…1人の人間がアメリカ大統領を選べるなどという考えほどアメリカらしくない発想はない。」⁴¹という発言は、まさに民主主義において象徴的なものであるといってもよいであろう。

ここにまた、副大統領の役割を見出すことができる。まさに大統領といえども民主主義に反する言動に対してまずダイレクトにそれを批判し、軌道修正を図り、場合によってはそれを民主的プロセスの俎上にのせ、大統領の独断や横暴を阻止する役割として、すなわち民主主義を維持する安全装置として副大統領が機能し得るといえることがその副大統領の発言から見出すことができる。これ

³⁸ 概要については、浅川紀、「ホワイトハウスの意思決定」武蔵野大学政治経済研究所年報13号（2016年）29頁以下参照。

³⁹ U.S. CONST. art. II §1 cl 3.

⁴⁰ 鈴木康彦、『註釈 アメリカ合衆国憲法』国際書院（2000年）116頁以下参照。

⁴¹ BBC NEWS Japan, トランプ氏は間違っている、副大統領は選挙を覆せない=ペンス前米副大統領、2022年2月5日 <http://www.bbc.com/japanese/60269348> (2022.May 31 ,15:37UTC).

もまた極めて重要な副大統領の役割となり得る。

V. 結び

副大統領に関する研究は決して多くない。しかし、プーチン独裁政権の悪魔的行状はまさに独裁体制のなせるところであり、統治組織において権力分立自体のアンバランスにおける国家のリーダーの位置づけについては、そのリーダーの裁量をいかにチェックし、公正さを担保するかという民主的安全装置のしくみがどうしても問題となってくる。司法による判断もあることはあるがやはり権力分立におけるアンバランスによりハードルが高い。国家のリーダーの誤った判断をいかにただすかという観点から、最もその地位に近く、直言できる立場にある安全装置となり得る役割のパートナーの存在は不可欠であり、それはまた強力な説得力を有する存在でなければならない。正・副と言う形容がなされ憲法上も上下の位置関係はあるものの、相互が民意を反映して公正な立場で国家を牽引していく関係の構築が理想であることは否定できないであろう。少なくとも独裁よりは二人の価値観の相違が何らかの状況打開の糸口になり得る可能性がある。

ところで、バイデンのパートナーであるハリスは、大統領選以来その影が極めて薄くなっている。バイデンの副大統領としての活躍と比較しても、期待を裏切る状況が続いているというのが一般的見方であり、バトンを渡すはずだったバイデン自身が次期大統領選を射程に入れた動向を見せ始めている。ハリスは副大統領在任期間中に次期大統領候補としての帝王学を学ぶ機会を与えられていることは確かであるが、現時点では際立った評価がなされるまでの活躍はほとんど見せていない。このまま推移すれば、せっかくのパートナーシップモデルのメリットが十分いかせずに終わる可能性さえある。大統領としてどこまでハリスを育て上げることができるかという関心と、大統領をどれだけ支えることができるかという関心のいずれもが不安に変わらないことを現時点では祈るしかない。次期大統領選挙において、トランプもさることながら、ペンスが対抗馬として立候補し、副大統領に実務経験の豊かな Cheney (Riz Cheney) を指名するようなことがあれば、現政権にとって極めて憂慮すべき事態が考えられる。

いずれにせよ、副大統領は今後政権獲得と維持において極めて重要な役割を果たし得ることは否定できない。また、大統領を単にサポートするにとどまらず、大統領の判断の軌道修正役として民主的プロセスにおいて機能する安全装置になり得る存在としても位置付けることができよう。ただ、副大統領に関する研究は決して多くはない⁴²。その意味で、副大統領に関して今後より詳細な検討をする必要があると考えている。

⁴² 最近の研究として、浅川公紀、「米副大統領の役割」武蔵野大学政治経済研究所年報21号（2022年）1頁以下、拙稿「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」専修総合科学研究 第29号（2021）57頁以下。