

# 米国大統領選挙と統治機構

日本戦略総合研究所 代表取締役社長 **藤田 勉**



藤田 勉氏

## ■ 1. 個性派が激突する大統領選挙

### 世界のリーダーを決める選挙

本論文で、主張したいことは、「米国では、誰が大統領になろうとも、安定した政権運営が可能な統治機構がある」ということである。日本では、「米国の大統領の権限は強い」と言われることが多いが、実態はまったく逆である。大統領の権限は、意外に弱い。

11月の米国大統領本選挙は、女性初を目指すヒラリー・クリントンと実業家出身者初を目指すドナルド・トランプの激突となる。今回の選挙は、歴史的に見て、最も注目される対決の一つとなるだろう。

たとえば、オバマ大統領が戦った2度の大統領選挙の候補者の名前を憶えている人がどれほどいるだろうか。あるいは、その時の政策の争点は何だったかを憶えているだろうか。それらと比較すると、今回の選挙の注目度は圧倒的に高い。

両者は、抜群の知名度があると同時に、強烈な個性を持つ。そして、政策にも大きな違いがある。そのため、両者とも熱烈な支持者が多い一方で、その政治姿勢や発言に対して強く反発を示す有権者も多い。

米国のバラク・オバマ大統領は、「米国は、もはや世界の警察官ではない」と宣言し、海外の兵力を削減している。そして、イラン制裁解除、キューバとの国交回復など、積極的な平和外交を展開してきた。

米国が、戦後、世界の警察官の役割を担ったのは、①東西冷戦でソ連と厳しく対峙した、

(図表1) クリントンとトランプの略歴と政策比較

	クリントン	トランプ
党	民主党	共和党
年齢	68歳	70歳
略歴	弁護士、ファーストレディ、元上院議員、前国務長官	不動産会社経営
経済政策	インフラ・環境・医療などへの投資、国内製造業優遇。	法人税引き下げ（15%）、中所得層向け税制改革。
金融政策	FRBの現行政策支持、ウォール・ストリート規制強化。	FRBの監査強化、低金利政策継続、ドッド・フランク法廃止。
内政	男女賃金ギャップの縮小、最低賃金引き上げ、オバマケア拡充、銃規制強化。	不法移民の強制送還、銃規制強化反対。オバマケア廃止。
外交・安全保障	オバマのイラン核合意支持、IS打倒、中国・ロシアには強硬姿勢。	メキシコとの国境壁建設、イスラム教徒の入国禁止。
TPP	反対。	反対、その他の貿易協定も見直し。
日本	日米同盟重視。	円安誘導批判、日米同盟の見直し、核保有容認。
中国	南シナ海の動きを警戒。	通貨操縦者と非難、人民元・貿易自由化を求めて交渉の方針。

(注) 年齢は、2016年7月末現在。(出所) シティグループ証券

②中東の石油資源に対する依存度が高まった、③世界に軍事力を展開できるほどの経済力を持っていた、という理由が大きい。

ところが、1990年代初頭に冷戦は終結し、ソ連は崩壊した。また、シェール革命の恩恵によって、米国はエネルギー自給を達成しようとしつつある。その上、リーマン・ショックの影響で、米国は世界の警察官を務めるほどの経済力はなくなってしまった。このため、米国が国内に回帰する流れに大きな変化はないだろう。

ただし、衰えたとはいえ、未だに、米国の国際政治力や軍事力は、世界を圧倒する力を持つ。その米国のリーダーである大統領の政策は、世界の安全保障に大きな影響を及ぼす。それだけに、どちらが勝つかは、米国の外交・安全保障政策に大きな影響があるだろう。そして、米国の外交・安全保障政策は世界の安全保障に大きな影響を与える。その意味でも、11月に実施される米国大統領本選挙は、大いに注目される。

### 米国大統領選挙の特徴

両候補の政策を分析する前に、米国の統治制度と大統領選挙制度を概観する。

基本的に、米国の選挙には、予備選挙と本選挙がある。大統領選挙の場合、予備選挙は、本選挙に先立って、政党の代議員を選出するために行われる。

大統領本選挙では、有権者が大統領に直接投票するのではなく、有権者が選挙人団を選出し、選挙人団が大統領を選出する形態をとる。全米50州（上院下院議員数と同数）及びコロンビア特別区3名の選挙人が、選挙人団を構成する（合計538人）。

原則として、一般投票で1票でも多く獲得した大統領候補者の選挙人団が、その州の選挙人団を総取りできる（勝者独占方式、ウィナー・テイクオール）。大統領に当選するためには、この538票のうち270票を獲得しなければならない。このため、一般投票の得票数が多くても、選挙人の得票数が少なくて、大統領になれないという事態もある。実例として、2000年の選挙では、得票数が多かったゴアが得票数の少なかったブッシュに敗れた。

---

## 副大統領の重要性が高い

日本におけるイメージと違うのが、副大統領の重要性だ。「オバマ政権の副大統領は誰か？」と聞かれて、正しく答えられる日本人はそれほど多くないかもしれない（正解はジョー・バイデン）。ところが、米国では副大統領（上院の議長を兼ねる）の重要性は高い。

歴史上、大統領が任期中に死去した（暗殺された）、もしくは、辞任したために昇格した副大統領は9名いる。戦後では、ルーズベルト死去後のトルーマン、ケネディ暗殺後のジョンソン、ニクソン辞任後のフォードの例がある。あるいは、ニクソン、ブッシュ（父）は副大統領経験者である。

その意味では、大統領選挙の際に、副大統領の資質も大いに問われる。そのため、大統領候補は、自分が持ち合わせていない資質を持つ副大統領候補をうまく選び、自身の弱点を補って、選挙に臨むのが一般的だ。

第二次世界大戦中に連合国最高司令官だったアイゼンハワーは、戦後、北大西洋条約機構（NATO）軍の最高司令官を務めるなど、安全保障の専門家だった。政治・行政経験が乏しかったアイゼンハワーは、若くして上院、下院議員の経験があるニクソン（後に大統領に就任）を副大統領候補に選んだ。

映画俳優出身だったレーガンは、大統領就任前に、カリフォルニア州知事だった。ただし、その任期は8年であったが、外交、安全保障などの点で、大統領としての資質に大きな疑問符がつけられていた。そこで、レーガンは、下院議員、CIA長官、国連大使などを務めた外交のプロであったブッシュ（父）を副大統領に選んだ。

## ■ 2. 米国の統治制度の特殊性

### 意外に弱い大統領の権限

クリントンのメール問題、あるいはトランプの政治経験のなさなどを理由に、両者の大統領としての資質に対して、疑問を投げかけられることがある。しかし、以下の理由から、いずれが大統領になろうとも、大きな不安はないと思われる。

第一に、大統領の職責が重要であることは事実だが、政権運営は、大統領個人の能力に極端に依存しているわけではない。

米国では、議会の権限がたいへん強い。大統領は、議会に法案を提出する権利もなければ、予算案を提出する権利もない。これらに限って言えば、日本の首相よりもはるかに権限が小さい。

すべての立法権は連邦議会に属し、税金の徴収、戦争の宣言、金銭の借入などは、議会の権限である。上院・下院も、あらゆる事項に関する法案を発議できるが、歳入法案は下

---

院が発議する。

日本では、法案の提出権は、内閣と国会議員の両方が持つ。政府と議員が国会に法案を提出することができるが、実際には90%以上が政府提案だ。つまり、多くの場合、法律は官僚がつくる。

しかし、米国では、すべての法案は議員立法であり、大統領府や官僚が法案をつくることはできない。大統領は、教書や演説によって、自分の方針を示し、それを反映した法案をつくるように呼びかけることはできる。しかし、法案の作成も、成立も、基本的には権限はない。

ただし、大統領は、議会で可決された法案に対して、拒否権を発動できる。それに対して、大統領が法案に拒否権を行使した場合、議会在3分の2以上の賛成によって法案を成立させることができる。

日本と異なり、米国の政党には党首はいない。たとえば、日本では、安倍首相は自民党総裁だが、オバマ大統領は民主党の党首ではない。

### **大統領は議員をクビにできないが議会は大統領をクビにできる**

日本では、衆議院が憲法上の優越性を持つが、米国では、どちらかと言えば、日本の参議院に相当する上院の地位が高い。日本では、参議院議員が辞職してまで衆議院選挙に打って出ることがある。一方で、米国では、下院議員が上院議員になるパターンが少なくない。議席数も、上院が圧倒的に少ない（つまり希少性がある）。

下院のみが、大統領と連邦最高裁判所裁判官を弾劾できる。一方、上院は、大統領が指名した連邦政府高官や大使を承認する権限、条約を批准する権限が付与されている。

日本では、首相が成立させたい重要法案を国会が否決した場合、衆議院を解散し、国民に信を問うことができる。2005年に、郵政民営化法案が否決され、小泉純一郎首相は、衆議院を解散し、大勝利した。その結果、自分の意思を国会に反映させた。また、衆議院は首相に対して不信任決議案を決議することができる。その場合、首相は、衆議院を解散するか、辞職する、のいずれかの選択肢をとる。

米国では、大統領が議会を解散する権限はない。一方で、議会は大統領を弾劾する権利を持つ。実際に、ニクソン大統領は、ウォーターゲート事件の責任を迫及されて弾劾手続き中に辞任に追い込まれた。つまり、大統領は議員をクビにできないが、議会は大統領をクビにできる。

### **予算における議会の権限が強い**

政治的な意思を具現化するのに最も重要な手段は、予算である。予算案を含めた立法権は議会に属しており、大統領府が議会に法案を出すことはできない。日本では、政府予算案の提出権は内閣のみが持ち、国会にはその権限はない。

(図表2) 米国議員の選挙制度

	上院	下院
議席	100	435
任期	6年	2年
任期回数	制限なし	制限なし
改選	100名のうち、3分の1を選出	435名全員選出
選出方法	各州2名	各州1議席、残りは各州人口比例
議員資格	30歳以上、9年以上米国民（選出州の合法的住民）	25歳以上、7年以上米国民（選出州の合法的住民）

(出所) シティグループ証券

米国の予算編成は、議会が主導権を握る。毎年2月に公表される大統領の予算教書は、一般教書（外交・内政方針）、大統領経済報告（経済情勢の判断）と並んで、3大教書と呼ばれる。大統領は予算教書によって基本方針を示すことができるが、予算教書は、議会に対する大統領の提案であって、参考資料という位置付けにすぎない。予算の提案、議決権は、議会にあり、大統領の予算教書に議会は拘束されない。ただし、議会は、予算教書の内容に問題がない場合は、修正なしに受け入れることが多い。

予算案については、予算そのものが1つの法案として審議されるのではなく、議会が個別に複数の歳出法、歳入法、税法等を作成し、審議・議決する。そして、大統領の署名により、年度開始前（10月1日）までに、歳出法案が法律として成立する。

### 米国民はバランス感覚がある

米国の議会と大統領は、ねじれる場合が多い。議院内閣制をとる日本では、衆議院と参議院の多数党、そして首相の属する与党は、通常、同じである。しかし、米国では、上院と下院の多数党、そして大統領の属する党、つまりこれら3つの党が同じであることは一般的でない。

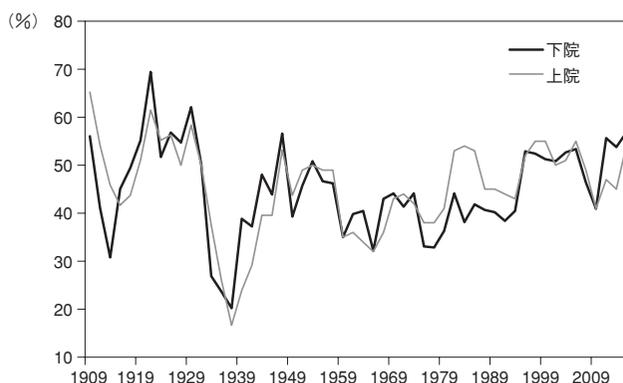
これら3つの党が同じでない状態、つまり、日本では「ねじれ」と言われて不安定な状態が、米国では普通なのだ。過去50年間に、ねじれない状態は14年間にすぎない。むしろ、ねじれていること自体はチェック・アンド・バランスが働くので好ましい場合が少なくない。

1909年に就任したウィリアム・タフト大統領からオバマ大統領まで、共和党大統領は52年間、民主党は56年間とほぼ同じである。その間、概ね両党が交代で大統領を輩出してきた。

一つの党が3回連続大統領選挙に勝ったのは、戦後、共和党のレーガン（1980年、1984年）、ブッシュ（父、1988年）しかない。レーガンの人気は高く、8年間副大統領として政権を支えたブッシュは、その支持を受けて当選した。つまり、過去の例と同じであれば、民主党のオバマ大統領が2回続けて大統領選挙に勝ったので、今回の選挙は民主党が勝つ順番ということなる。

一方、議会では民主党が多数を占めることが多い。上院・下院とも、108年のうち、68年間を民主党が多数党であった。そして、共和党か民主党が、上院、下院の多数、そして大統領ポストを独占することは、比較的短期間である。言い換えれば、米国民はバランス

(図表 3) 共和党議席構成比の推移



(出所) 上院、下院、シティグループ証券

をとっているのである。

時代によって、どちらかの党が優位な時代がある。たとえば、1920年代までは、大企業重視の経済政策をとる共和党が優位だったが、1929年大暴落以降は、労働者重視の経済政策をとる民主党が優位となった。

1960年以降、議会において、共和党対民主党は、前者が優位な傾向が見られる。共和党の議会における議席構成比は上昇傾向にあり、現在、共和党が上院、下院で多数を占めている。

これは、白人、高学歴、高齢、高収入の条件に合致する人が多い共和党支持者の方が、ヒスパニックや若年者が多い民主党支持者よりも、投票率が高いためである（その他、選挙の区割りなども影響している）。

## 州の権限が大きい

第二に、米国は、州政府の権限がたいへん大きい。米国は、連邦政府と州政府の連邦国家である（注1）。このため、州の権限がたいへん大きい。50州の政府とその下に、郡、市町村の地方自治体がある。また、連邦政府直轄のコロンビア特別区は、米国の首都であり、どこの州にも属さない。

連邦政府と州政府は、それぞれ役割が異なる。連邦政府は、通貨の発行、外交防衛など連邦政府にしかできない業務と、州をまたがる業務しか手掛けることはできない。

日本は地方政府を財政的に支援する制度として、地方交付税がある。しかし、米国では、連邦政府が地方政府を財政的に支援する仕組みはない。財政的に依存していないからこそ、地方政府は、独自の権限を持ち続けられるとも言える。

多少の例外はあるものの、民法、刑法など一般的な法律は、州が定める。たとえば、銃の保持や死刑、中絶の是非などの制度は州に決める権限はあるが、連邦政府にはこれらを決める権限はない。

---

このように、米国は、連邦と州、そして大統領と議会が互いにチェックしながら、全体としてバランスを取っているのだ。

### ■ 3. 大統領のリーダーシップ次第

#### 統治機構が充実している

第三に、大統領を取り巻く組織が充実している。すべての分野において完全な知識を持つリーダーはいない。そこで、大統領を取り巻くチームが政権を担い、多様な問題に対処する。閣僚のみならず、主要政府ポストは政治任用なので、連邦政府機関の統率という点で、大統領の権限は強い。

たとえば、トランプが大統領になった際の日本への対応について、懸念する声が多い。過去、トランプは、日本に対して厳しい発言を繰り返してきた。米国の雇用を奪っているとして、「貿易で中国と日本とメキシコを打ちのめす」と発言している。日米安保についても、「米国は日本を防衛する義務はなく、駐日米軍の費用を日本が全額負担すべき」との主張も行っている。

トランプが大統領に決まったら、外交安全保障の専門家チームがつくられることになる。トランプが外交の専門家ではないだけに、著名な実力者が選ばれるのではないか。

予備選挙では、トランプは、直前まで戦っていた政敵とがっちり握手して、協力を得るということもあった。マスコミから過去の言動が食い違っていることを指摘されると、「自分はビジネスマンなので、環境が変われば、考えが変わるのは当然だ。そうでなければビジネスは成功しない」と反論している。この柔軟性が、彼の真骨頂だ。そうした過程で、日本について十分に理解を深めた政策がとられることを期待したい。

#### 大統領のリーダーシップ次第

大統領は、制度上の権限が限られていても、国民の支持を得ると大きな力を持つことがある。過去、レーガン、ビル・クリントンと、就任前に疑問符が付いた大統領が、就任後、実績を積んで、国民の大きな支持を集めた。その後、経済運営において、彼らは強力なリーダーシップを発揮した。そして、1980年代、90年代と、強力なリーダーの下で、米国の株式相場は大きく上昇した。

過去の例を見ると、経験がなくても、外交で成功した大統領は少なくない。歴史的に見て、米国の外交に関して、戦後最大の偉業は、1990年の冷戦終結ではないか。

冷戦終結時の大統領はブッシュ（父）だった。しかし、実質的に冷戦を終結させたのは、元映画俳優であり、カリフォルニア州知事を経験したロナルド・レーガン大統領だったと考えられる。もちろん、レーガンは就任前に外交経験がまったくなかった。

---

米国の外交政策は、大統領によって大きく転換しており、大統領の名のついた外交政策は数多い。大統領の権限がある程度制約されているとしても、国務長官を中心とする政府の外交組織は大統領の管轄下にある。もちろん、世界各国の大使もすべて大統領が任命する。

大統領は、外交方針を議会で演説することが多い。その代表的なものが、一般教書で示される外交方針だ。これは、大統領の基本的な外交方針を示し、議会の理解を得ようとするものだ。

大統領が唱える外交方針は、ドクトリンと呼ばれる。代表的なものとしては、①孤立主義を唱えたモンロー・ドクトリン、②共産圏封じ込め策を唱えたトルーマン・ドクトリン、③中東における米国の利益を強調したアイゼンハワー・ドクトリン、④アジア全域からの地上軍の撤退を宣言したニクソン・ドクトリン、⑤軍事力の増強と反共産勢力支援から成るレーガン・ドクトリン、が挙げられる（注2）。

これらの中で、モンロー・ドクトリンは米国の孤立主義の伝統を明確化したという点で、大きな影響を持った。戦後の米国の国際主義への転換を決定づけたのが、トルーマン・ドクトリンとアイゼンハワー・ドクトリン、そして、冷戦終結をもたらしたのが、レーガン・ドクトリンだ。

同様に、外交経験が乏しかったオバマ大統領は、キューバと国交回復、イランに対する経済制裁解除という歴史的な偉業を成し遂げた。

このように、議会の権限が強いにしても、大統領の見識とリーダーシップ次第では、世界を変えるような外交、安全保障政策を展開できる。

同様に、経済、産業面では、両候補の政策は、大いに期待できる。企業経営については、トランプはプロ中のプロだ。1980年代のレーガン同様、小さな政府を志向し、民間活力を引き出す構想だ。また、金融緩和の長期化を志向する。

クリントンが勝った場合、情報スーパーハイウェー構想を成功させたビル・クリントンが政権の中枢に参加する見込みだ。よって、経済分野では、ハイテクを中心とする産業政策を打ち出すことが見込まれる。

トランプ、ヒラリーも、実績を挙げるにつれ、国民の支持を得て、強力なリーダーに変身することが考えられる。そして、強力な経済・産業政策の実現によって、世界の株式相場が大きく上昇することを期待したい。

(注1) 米国の政治体制については、米国大使館レファレンス資料室「米国の統治の仕組み」(2012年3月第2版)参照。

(注2) 田久保忠衛著『新しい日米同盟 親米ナショナリズムへの戦略』(PHP研究所、2001年)187ページ参照。

