

三権分立における米副大統領の地位と役割

——行政府及び立法府との関係——

松 村 昌 廣

キーワード：帝王的副大統領，チェイニー，三権分立，上院議長，
大統領諮問委員会

2001年から2009年までの二期，リチャード・チェイニー（Richard Bruce “Dick” Cheney）副大統領はG.W.ブッシュ大統領の強い信任を得て，同政権による重要な政策決定において大きな影響力を行使した。こうしたなか，2001年にG.W.ブッシュ政権により設置された国家エネルギー政策策定委員会（NEPDG：National Energy Policy Development Group）の情報開示，とりわけ，エンロン社のケネス・レイ社長との面談記録の開示を焦点として，同議長であったチェイニー副大統領に対して立法府の附置機関である会計検査院（GAO）が訴えを起こした。また，同時期に，民間団体（Judicial Watch と Sierra Club）も情報自由法（FOIA：Freedom of Information Act）に基づき同様の訴えをチェイニー副大統領におこした。

石油エネルギー政策の分野において，チェイニー副大統領が電力自由化やキャッシュ・フロー会計の制度改革に関する分野で規制緩和政策を強く支持したことはよく知られている。こうした制度改革を利用して急成長したエンロン社のケネス・レイ社長は，長年G.W.ブッシュ大統領とチェイニー副大統領と個人的な友好関係を持ち，同社が大統領選のあった2000年には共和党

に対して高額な政治献金をおこなったことから、両者が癒着しているのではないかとの嫌疑がかけられた¹⁾。(その後、エンロン社は不正会計処理による株価操作が明るみに出て倒産に追い込まれ、レイ社長は詐欺罪で有罪の判決を受けた²⁾。)さらに、チェイニーは副大統領就任以前にフォーチュン500に含まれる大企業であり、湾岸戦争とイラク戦争で巨額の利益を得た石油掘削機販売会社大手、ハリバートンの社長（CEO）を務め、同社の大個人株主であった一方³⁾、副大統領就任後も2億ドルにも及ぶとされる退職金をハリバートンから分割払いで受け取っていたことから⁴⁾、石油業界と癒着しているのではないかとの嫌疑がかけられたのであった。

チェイニー副大統領に対する訴訟の本質は立法府と行政府の間の争いであり、副大統領に大統領と同様の情報自由法に対する免除（immunity）特権を認めるかどうかにあったとはいえ⁵⁾、チェイニー副大統領府が、副大統領

1) Kevin Phillips, "The Company Presidency: Enron and the Bush family have boosted each other up the ladder of success," *Los Angeles Times*, February 10, 2002 <<http://www.commondreams.org/views02/0210-04.htm>>.

2) <<http://en.wikipedia.org/wiki/Enron>>.

3) Cassell Bryan-Low, "Cheney Cashed in Halliburton Options Worth \$35 Million," *Wall Street Journal*, September 20, 2000, cited in <<http://www.naomiklein.org/shock-doctrine/resources/wsj-cheney>>.

4) "THE 2000 CAMPAIGN: THE REPUBLICAN RUNNING MATE; Cheney Is Said to Be Receiving \$20 Million Retirement Package", *New York Times*, August 2, 2000 <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9502EED E123FF931A2575BC0A9669C8B63>>.

5) Associated Press, "Judge: White House legal view board; Open-records dispute: Opinion says executive branch violating checks and balances," *Telegraph-Herald*, July 13, 2002; Cummings, Jeanne, "Questioning the Books: Cheney task Force Loses Second Ruling," *Wall Street Journal*, March 1, 2002; Dunne, Nancy, "Congress audit agency sues White House on Enron records ENERGY GAO PREPARES TO GO TO COURT," *Financial Times*, February 23, 2002; Lane, Charles, "High Court backs Vice President: Energy Documents Shielded for Now," *Washington Post*, June 25, 2004; Greenhouse, Linda, "Justices' Ruling Postpones resolution of Cheney Case," *New York Times*, June 25, 2004; Kahn, Joseph, "Cheney Refuses to Release Energy task Force Records," *New York Times*, April 4, 2001; Klarevas, Louis, "The Law: Can You Sue the White House? Opening the Door for Separation of Powers

は上院議長であること、つまり立法府の一部であることを理由に、行政府の保有する情報の公開を律する各種法令を副大統領に適用できないと主張したことから⁶⁾、アメリカ政治研究において極めて興味深い問題を提起することとなった。

そこで、本稿ではまず憲法上、法令上、その他現実の（つまり、今日実践されている）米副大統領の地位と役割を分析した後、権力分立（三権分立）制における副大統領職に関して論争点を検討し、筆者なりにあるべき副大統領職の位置付けと役割を提示したい。

1. 副大統領の地位と役割

かつて、初代副大統領ジョン・アダムズ（John Adams）副大統領は副大統領職を「人間が発明した最も重要でない公職」と評した⁷⁾。後述するように、米国憲法が定める副大統領の役割は極めて限定されており、こうしたアダムズの評にも頷ける。また、確かに副大統領府（Office of the Vice President）は大統領府（Executive Office of the President）に属しており、行政府の一部であるか⁸⁾、副大統領職そのものが行政府、立法府のいずれに属

Immunity in *Cheney vs. District Court*,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol.34, No.4, December 2004; Montgomery, Bruce P., “Congressional Oversight: Vice President Richard B. Cheney’s Executive Branch Triumph,” *Political Science Quarterly*, Vol. 120, No.4, 2005-06; Taylor, Guy, “Sealing Cheney records defended: ‘separation of powers’ at stake,” *Washington Times*, April 28, 2004. 邦文では、富井幸雄「情報自由法（FOIA）における行政機関概念—安全保障会議（NSC）のFOIA対称性をめぐって」『季刊行政管理研究』No.93, 2001年3月。中川かおり「会計検査院対副大統領判決—エネルギー政策策定過程の情報公開をめぐって」『外国の立法』218号, 2003年11月。

6) Peter Baker, “White House Defends Cheney’s Refusal of Oversight,” *Washington Post*, June 23, 2007.

7) Michael Nelson, ed., *Guide to the Presidency*, 3rd edition, CQ Press, 2002, p.174.

8) The *United States Government Manual 2007/2008*, Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration. なお、この出版物に副大統領府が大統領府の一部として掲載されたのは1972年が初めてである。Michael Nelson, *op.cit.*, p.1096.

するかは必ずしも明らかではない。

1) 憲法上の地位と役割

憲法上、副大統領の第一の役割は大統領の継承者である。米国憲法第2条1節6項及び修正第25条は、副大統領は大統領が空席になったときその職を継承すると規定している。

第二の役割は、大統領継承に際して、大統領がその職務を遂行できない状態にあるかどうか判定する共同決定者である。憲法修正第25条によれば、大統領は自己の職務遂行不能を宣することができる。職務遂行能力を喪失した大統領がそうした決定をしない若しくはできない場合、通常「閣議」を構成する副大統領と行政府の主要な省 (department) 長官はその過半数の合意で同様の決定ができる⁹⁾。この決定において、米議会は法律に則して省長官たちに代わる一団を任命できるが (つまり、省長官の一部又は全部を罷免できるが)、副大統領は罷免できない。その意味で、副大統領は憲法上、特段重要な機能を有する。

第三の役割は、大統領代理 (Acting President) の役割である。ここではその手続きを詳述しないが、副大統領は修正第25条の規定に従い、大統領が職務遂行不能となり、次の大統領への職務継承手続きが完了するまでの間、大統領代行を務める。

第四の役割は、上院議長を務めることである。憲法第1条3節4項は、副大統領は上院議長となり、可否同数の時にのみ表決権を有すると規定している。立法府においては、上院議長は実際には多数党の議員が議長代理

9) 連邦政府の省庁は議会制定法により設置編制され、法令を執行する。これらのうち、農務省、商務省、国防省、教育省、エネルギー省、厚生省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、国務省、運輸省、財務省、退役軍人省、以上14の省は、執行府 (Executive Departments) であり、その長は上院の承認を得たうえで大統領が任命する。これら14人は閣僚 (Cabinet member) を構成し、大統領と共に閣議 (council of advisers) を構成する。

(president pro temporé) を務めるため、上院での副大統領の職務は可否同数の際に表決を投ずる行為のみである。しかも、アメリカ合衆国を構成する州の数は、独立当初の13州(上院議員数26名)から、次第に増え、今や50州(上院議員数100名)である。その結果、与野党が伯仲となる確率は非常に低下し、上院議長役割も非常に小さくなった。(ただし、近年、上院で与野党が伯仲する状況がしばしば出現したことから、副大統領が決定的な票を投じた例も散見される¹⁰⁾。)

2) 法令上の地位と役割

憲法が定める副大統領の役割は以上の四つであるが、このほかに法令に基づく役割として、国家安全保障会議(NSC: National Security Council)メンバーと多分に名誉職的な色彩が濃いスミソニアン研究所(Smithsonian Institute)理事の二つがある。国家安全保障会議は、名実ともに超大国となった米国が自由民主主義世界の盟主として世界政治に関与、介入するようになった米ソ冷戦構造の下、国家安全保障法(National Security Act of 1947)に基づき設置された。当初、副大統領は同会議のメンバーではなかったが、トルーマン大統領の要請があり、1949年、メンバーに加えられた¹¹⁾。一般論としていえば、同会議は、米国の安全保障の諸政策や問題について大統領に助言を行うことと、安全保障政策の立案、関係省庁の調整にあたることをおもな任務としていることから、一見、そのメンバーである副大統領に

10) 例えば、副大統領が上院議長として票を投じた回数は、Lyndon Johnson(任期中、大統領に昇格する迄、0回)、Hubert Humphrey(一期、4回)、Spiro Agnew(第二期目に辞職するまでに、2回)、Gerald Ford(任期中、大統領に昇格する迄、0回)、Nelson Rockefeller(フォード副大統領の残余の任期の間、0回)、Walter Mondale(二期、1回)、George H.W. Bush(二期、7回)、Dan Quayle(一期、0回)、Al Gore(二期、4回)、Dick Cheney(2001-2006年、6回)である。See, U.S. senate homepage<<http://senate.gov/artandhistory/history>>, as quoted in Jody C. Baumgartner, *The American Vice Presidency Reconsidered*, Praeger, 2006, p.114.

11) Nelson, *op.cit.*, p.1091.

大きな役割とパワーを与えているように見える。確かに、国家安全保障法が副大統領を正規メンバーとする旨定めている以上、大統領は副大統領を国家安全保障会議から排除できない。

しかし、憲法第2条1節1項が規定するように、行政権は大統領に、正確に言えば究極的には大統領にのみ属するのであり、国家安全保障会議は少なくとも形式的には諮問機関にすぎない。したがって、大統領が同会議の諮問に耳を傾げるかどうか、副大統領の意見を取り入れるかどうか（つまり、副大統領にパワーを与えるかどうか）も大統領の決断次第である。大統領と副大統領の意見が一致しない場合、大統領は同会議の開催回数を減らすこともできるし、単に同会議を政策発表の場として使い、政策決定のために使わないこともできる。また、ケネディー大統領が1962年のキューバ危機の際にとった方式に倣い、副大統領を排除した形で同会議内に臨時の小委員会（Executive Committee）を設けて、危機管理を行うこともできる¹²⁾。

以上のように、合衆国憲法及び法令に規定される副大統領の役割は極めて限定されている。

3) 助言者としての地位と役割

行政府における副大統領の具体的な役割は、歴史的な変遷や時の大統領による差異があるが、今日、憲法や法令に基づかないものとしては以下に挙げられる大統領に対する助言者としての役割がある。

第一に、閣議のメンバーである。確かに、副大統領は大統領の継承者であるから、常日頃から閣議に参加して大統領がいかに行政権を行使するかを実地に見聞しておくことは、万一に備えて必要である。しかし、大統領制では議員内閣制とは異なり、閣議はあくまで大統領に対して諮問機能しか有さず、何ら権限を持たない。既に論じたように、閣議に出席した副大統領に何らか

12) *Ibid*, p.1091.

のパワー若しくは影響力を与えるか否かは結局、大統領の決断次第である。現実には、ネルソンが言うように、「ほとんどの副大統領は、各省長官とその他の行政府の責任者の面前で大統領に異論を唱えるリスクを回避したいと考えて、（閣議）ではほぼ黙って座っているしかないように感じてきた」¹³⁾。

第二の助言者としての役割は、大統領諮問委員会等（commission, panel, task force, etc.）議長を務めることである。アイゼンハワー大統領（1953－1961年）が初めてニクソン副大統領をこの種の諮問委員会の議長に任命して以来、数々の例がある。（次頁の「表：副大統領が議長を務めた大統領諮問委員会等」を参照。）多くの場合、大統領は有権者に対して特定の問題を重視しているとの政治的シグナルを送るための象徴的な行為としてこうした諮問委員会を設置し、知名度と名声を有する副大統領をその議長を任命してきた。しかし、必ずしも大統領は副大統領を信頼してこうした任命をおこなったわけではなく、むしろ副大統領を政権運営や政策立案において実質的に重要な仕事から引き離すためにこうした役割を与えた¹⁴⁾。実際、ジョンソン大統領（1963－1969年）は市民権運動が盛んになると、この問題で大統領諮問委員会の議長を務めていたハンフリー副大統領をその職から解いた¹⁵⁾。

こうした実態を踏まえて、カーター政権時の副大統領であったモンデールは、数々の大統領諮問委員会議長を務めた副大統領経験者のハンフリーとロックフェラーの助言に従い、カーター大統領に対してこの種の諮問委員会の議長に任命しないよう要求し、カーター大統領はこの要求を受け入れた。重要な政策分野では、当然、管轄権を有する諸官庁の利害や見解が対立し、そうした状況の中に何ら権限を持たない副大統領が介入したところで有効な政策目標は容易に設定できない。また、仮にそれを試みたところで、当時の副大統領には独自の専門スタッフが充分いなかったから、政策を立案できなかつ

13) *Ibid.*, p.1092.

14) *Ibid.*, p.1093.

15) *Ibid.*

表：副大統領が議長を務めた大統領諮問委員会等

副大統領名（在職期間）	諮問委員会
1) ニクソン (1953-1961)	政府契約関連の諮問委員会（後身は Commission on Equal Employment Opportunity）
	経済成長のための価格安定化に関する諮問委員会 (Cabinet Panel on Price Stability for Economic Growth)
2) ジョンソン (1961-1969)	雇用機会均等に関する大統領諮問委員会(Committee on Equal Employment Opportunity)
	国家航空宇宙審議会 (National Aeronautic and Space Council)
3) ハンフリー(1963-1969)	青年, アメリカ・インディアン, 自然, 観光などの問題に関する各種諮問委員会
4) アグニュー(1969-1973)	州際関係に関する諮問委員会
5) フォード(1973-1974)	プライバシーに関する諮問委員会
6) ロックフェラー (1974-1977)	生産性及び労働の質に関する国家諮問委員会
	連邦政府による補償に関する委員会(Panel on Federal Compensation)
	水質に関する国家諮問委員会 (National Commission on Water Quality)
	中央情報局による職権乱用に関する諮問委員会
7) ブッシュ父(1981-1989)	規制緩和に関するタスク・フォース(Task Force on Regulatory Relief)
8) クウェール (1989-1993)	国家宇宙審議会(National Space Council)
	競争力に関する審議会(White House Council on Competitiveness)
9) ゴア (1993-2001)	国家運営状況審査委員会 (National Performance Review Commission)

（出典）Michael Nelson, ed., *Guide to the Presidency*, 3rd edition, CQ Press, 2002, pp.1092-1093, に基づき筆者が作成。

た。つまり、モンデルは副大統領にとって大統領諮問委員会の議長を務めることは単に時間の無駄であるだけでなく、副大統領の権威そのものを傷付けると考えたのである¹⁶⁾。

逆に、クウェール、ゴアの両副大統領は大統領の信任を得て、重要な分野の大統領諮問委員会の議長職を用いて実質的な影響力を行使しようとした。クウェールは国家宇宙審議会（NSC）を通じて国家航空宇宙局（NASA）

16) *Ibid.*

の再編を主導しようとしたし、「競争力に関する審議会」を介して規制緩和を推し進めようとした。こうした前例をみて、1993年、ゴア副大統領は国家運営状況審査委員会の議長となり、連邦政府の行政改革、公務員制度改革、連邦政府へのコンピューター通信技術の導入のための提言を策定し、予算編成にも大きな影響力を及ぼした¹⁷⁾。

第三の助言者の役割は文字通り上級顧問の役目である。歴史的には、フランクリン・ルーズベルト (Franklin Delano Roosevelt) が1932年の第32代大統領選の民主党予備選に際して副大統領候補を指名する権利を獲得するまで、大統領にとって副大統領は信頼できる相手ではなかった。それまで、政党は大統領候補と副大統領候補を別々に選んでいた。しかも、政党指導者たちはしばしば大統領候補の派閥とは敵対する派閥から副大統領候補を指名することで自党を団結させてきた¹⁸⁾。1932年以降、大統領候補自らが副大統領候補を選ぶことができるようになり、大統領は信頼でき且つ自分の不足する経験や専門知識を補える者を副大統領候補として選ぶようになった。

具体的には、職業軍人であったアイゼンハワー大統領は議会人であったニクソン副大統領に議会対策について助言を求めたし、政党人であったフォード大統領は財界出身でニューヨーク州知事であったロックフェラー副大統領に国内政策について助言を求めた。大統領候補となったカーター、レーガン、クリントン、G.W.ブッシュは州知事の経験しかなく、ワシントンDCの中央政界のことをよく知らなかったため、各々その弱点を補強する者を副大統領候補とした。カーター大統領は長年、上院議員を務めたモンデール副大統領に、レーガン大統領はCIA長官、国連大使、中国連絡事務所所長(米中国交回復前)を務めたG.H.ブッシュ副大統領に、クリントン大統領は環境政策や技術政策に詳しく上院議員を務めたゴア副大統領に、G.W.ブッシュ大統領は大統領補佐官、下院議員、共和党下院院内総務、石油会社社長、国

17) *Ibid.*

18) *Ibid.*

防長官を務めたチェイニー副大統領に、各々助言を求めた。(ちなみに、清新さを欠いたG.H.ブッシュ大統領は上院議員を務めた若いクウェールを副大統領とした。)

副大統領職がこの30年余りの間、上級顧問として役割を定着、拡大してきた背景には、モンデール副大統領の功績が大きい。有能だが地味な顧問役に徹したモンデールは、大統領と同じ全国規模の選挙で選ばれた副大統領が大統領の上級顧問を務めることが妥当であると強調する一方、そうした役割を務めるには大統領に頻繁かつ容易に面談できることと大統領と同じ政府秘匿情報にアクセスできることが必須であると主張して、双方とも手に入れ、それがその後慣例となった。こうした歴史的変容の中で、モンデール副大統領の時に初めてホワイトハウス西館に副大統領の執務室が設けられたことは非常に象徴的である¹⁹⁾。

4) 行政府の代理人としての地位と役割

最後に、副大統領には大統領に代って行政府を代表する役割がある。

第一は、議会との連絡調整役である。既に述べたように、多くの大統領が議会での経験を欠いており、長く豊かな議会経験を有し、議会活動に知見を有し人脈を持つ副大統領は大統領が歳出予算案等、重要な法案を通過させるための議会有力者との連絡調整役、より直截に言えば大統領のために議会工を行うロビイストとしてしばしば不可欠な役割を担ってきた。憲法上、副大統領は上院議長であり、議会内にその執務室があることから、この役割は副大統領に最も適した役割である。副大統領は法案成立のために情報を提供し、議会側とりわけ反対党指導部及び有力議員の反応を探り、票読みをする一方、法案修正のための調整を議会与野党指導部と行う機能を果たしてきた²⁰⁾。

19) *Ibid.*, p.1094

20) *Ibid.*

第二は、政府特使 (special envoy) の役割である。この役割は弔問外交など、儀礼的なものが多いが、相手国との友好関係を維持・強化するためには重要な役割である。また、副大統領が次期大統領選に立候補する場合、こうした外交の実績を積みメディア露出を高めておけば有利に働くと思われる。

第三は、政権擁護者の役割である。副大統領はしばしば大統領のリーダーシップ、政策、議会与党を一般国民や利益団体に対して擁護する役割を担い、そうすることで政権党の次期大統領候補に選ばれる可能性を上げることができる。しかし、この役割に徹すれば、仮に大統領と意見を異にする場合にも、大統領を擁護しなければならなくなる。また、これを上手くやりすぎると、却って有権者にはいつも自分以外の者を擁護する追従型の人格であるにとられる危険を冒すこととなる。また、政権や政権議会与党を強力に擁護すればするほど党派的な人物だと見做される危険も冒すこととなる。実際、1836年から1988年までの150年間余り (つまり、G.H.ブッシュが大統領になるまで)、現職の副大統領が次期大統領に選出されたことはない²¹⁾。

このように概観してみると、独立当初から長らく言わば盲腸のような存在であった副大統領職は、行政国家 (政府が社会の経済的・社会的問題に広く責任を負い、その結果、政府内の行政府の権力が立法府の権力に比して相対的に強化された国家) の誕生そしてその強化とともに、次第に非常に重要な役割を持つようになってきたことがわかる。しかし、こうした変容は、18世紀末に制定された合衆国憲法が規定する古典的な権力分立 (三権分立) 制との中で非常に限定された副大統領職との間に大きな緊張を産んでいる。

2. 副大統領職を巡る論争点

近年、副大統領の役割が増大してきたなかで、チェイニー副大統領は大統領の首席顧問であっただけではなく、事実上の首相の役割をも果たしたとい

21) *Ibid*, pp.1095-1096.

う意味で、副大統領職を大きく変容させたといえる。少なくとも、前例によって、合衆国憲法上そうした実践の余地が存在することを示したという点で極めて重大な意義がある。

こうした変容は、合衆国憲法の関連規定に関するこれまでの解釈と慣習からの劇的な逸脱だといわねばならない。現憲法は副大統領に一切行政上の権限を与えておらず、与えているのは上院議長職と上院議決において可否同数の場合に限った表決権だけである。その意味で、副大統領は行政官ではない。その上、副大統領は独自に選挙された公職の保持者であるから、大統領は副大統領を更迭できない。副大統領は米議会による弾劾によってのみ更迭できる。

既に概説したように、歴史的には長らく、副大統領は何ら実質的な権限を持たない職であった。漸く1970年代になって、副大統領府に予算が付き、専属スタッフ数が増え、副大統領の大統領へのアクセスが拡大された結果、副大統領の権力と権威は大きくなった。大統領への重要な顧問としてホワイトハウス西館に恒常的なオフィスを持ったのは、カーター政権のモンデール副大統領が最初であったことは既に述べた。この前例に倣い、クリントン大統領はゴア副大統領に、G.W.ブッシュ大統領がチェイニー副大統領に様々な重要な役割と責任を与えたのであった。

チェイニー副大統領は、ニクソン政権の首席大統領補佐官、下院議員、共和党下院院内総務 (majority leader)、ブッシュ (父) 政権の国防長官を務めるなど、議会対策、ホワイトハウスの運営、外交・安全保障政策など政権運営全般に豊富な経験を有した人材であった。このため、テキサス州知事の公職経験しかないG.W.ブッシュ大統領は政権運営・政策の両面で大きくチェイニー副大統領に依存したため、チェイニー副大統領は本来、米大統領制では存在しない総理大臣的な役割を演じることとなった。したがって、世界大恐慌 (1929年) 以降、米大統領制が行政権の拡大により次第に「帝王的大統領制 (imperial presidency)」となってきたとの見方があるが²²⁾、こうした

見方からすれば、2001年9月11日以降、反テロ戦争に関する諸政策のかんりの部分を掌り、さらにブッシュ大統領が発した大統領令（Executive Order）13292号に基づき政府文書を機密扱いにする権力を行使し、行政府の秘密性を高めたチェイニー副大統領は正に「帝王的副大統領制」の始まりであったといえる。こうした状況は、ブッシュ大統領の権限とチェイニー副大統領の実質上の権力が並立し、しばしばチェイニー副大統領の方がより深く政策決定過程に関与したことから、政策上の失敗が隠蔽され、責任の所在が曖昧となる行政権の二元化を招いた。少なくともそう捉えて、冒頭に触れた国家エネルギー政策策定委員会を巡る、チェイニー副大統領に対する情報開示の訴訟はなされたと考えられる。

したがって、G.W.ブッシュ大統領とチェイニー副大統領の関係のように、大統領が憲法上、立法府での役割が中心である副大統領に対して実質的に行政上の権限を大幅に委任するのは、憲法上大きな疑義があるといわねばならない。憲法第2条は全ての行政権を大統領に与えており、憲法上、副大統領は大統領と同等の権限を有する下位の公職保持者でも共同大統領でもなく、単に、万一に備えての大統領職継承者にすぎない。大統領が副大統領から単に政策提言を受け取るだけでなく、具体的権限を委任すれば、副大統領は大統領によって委任された行政権を行使しているといえる。しかも、副大統領は大統領が任命した他の行政官とは異なり、制度上、大統領による更迭から免れている。大統領が副大統領に対してできることは、委任した権限を取り消し、全ての行政官に対して副大統領の指令に服さないように命じることだけである。

チェイニー麾下の副大統領府は副大統領が上院議長であることから立法府の公職保持者であると主張したが、三権分立制の下では、原理上、大統領は行政権の行使を立法府の公務員に委任することはできない。確かに形式的に

22) Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Mariner Books, 2004.

は、チェイニー副大統領は各省長官のように法令に基づいた行政権を行使したことはなく、単にブッシュ大統領に対して重要な政策決定過程で意見を述べ、あるいは政策提言を行っただけである。しかし、ブッシュ大統領がチェイニー副大統領を強く信任し、よくその意見を受け入れたことから、チェイニー副大統領は外交安全保障政策を含めホワイトハウスにおいて広範に主要な政策決定過程に密接に関与し、実質的には国家安全保障会議、閣議、そして日常の業務などで調整役を果たすことで総理大臣的機能を発揮していたといえるだろう。

しかも、本稿冒頭で触れた国家エネルギー政策策定委員会を巡る情報開示を求める訴訟で、結局、連邦裁判所は副大統領職が行政府、立法府のいずれに属するかの判断は示さなかったものの、チェイニー副大統領に対して情報開示の義務はない旨、認める判決を出した²³⁾。この判決の政治的意義は秘匿行政情報開示に関して副大統領に大統領と実質的に同じ開示免責権を認めるとともに、行政府の秘密性を高めてきた「帝王的大統領制」に加えて、さらに「帝王的副大統領制」をも是認したといわねばならない。

3. 結論

米国は成文憲法の国であり、慣習による憲法の変容を認める不文憲法の国ではない。しかし、本稿で分析した副大統領職の機能の変容に鑑みると、合衆国憲法の根幹である三権分立制は大きな挑戦に直面しているといえるだろう。確かに、これまでのところ、オバマ大統領はバイデン副大統領に「帝王的副大統領」としての役割を与えていない。とはいえ、この30年余り続いた副大統領職の機能拡大は逆転したわけではなく、長期的傾向として厳然と存在し、大統領の決断次第で「帝王的副大統領」への回帰は十分可能である。

最近の米大統領選において、米国民の投票パターンは保守勢力とリベラル

23) 本論註(1)を参照。

勢力、内陸部と東西両海岸地域、農村と都市、これらの視点から観て二極化が顕著であり、国論が分裂していることはよく知られている。こうした状況の下、大統領がニクソン大統領のようにスキャンダルで弾劾されたり辞任に追い込まれた場合、副大統領が実質的に政権と一体である「帝王的副大統領」であれば、副大統領が昇格して次の大統領となっても新たなスタートをきれず、世論から十分な支持を受けることができないであろう。その場合、米国民の間に政治的ニヒリズムが蔓延するだけでなく、米民主制の弱体化を招く高いリスクを抱え込むこととなる。

したがって、「帝王的副大統領制」はそもそも合衆国憲法が副大統領を大統領のバックアップとして準備した「建国の父たち (Founding Fathers)」の立法趣旨に反するといわねばならない。つまり、副大統領は大統領から適切な政治的距離をとらねばならないのであって、そうした意味で「帝王的副大統領制」は直ちに違憲とはいえなくとも望ましくないといえるだろう。

(参考文献)

- 宇佐美滋『アメリカ大統領を読む事典—世界最高権力者の素顔と野望』講談社、2000年。
- 松田康博（編）『NSC 国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合のメカニズムの比較研究』彩流社、2009年。