

## はじめに

### いかにして「独裁」を防ぐのか：アメリカの政治理念と合衆国憲法

アメリカという国家の基盤には独裁を徹底して防ごうとするための様々な知恵とそれに至る格闘が存在する。いうまでもなく、イギリスの国王の独裁から血を流して独立したのが、アメリカだからだ。

アメリカはもともと13の独立した植民地の連合体からスタートした。中央集権の強い国家は「独裁」にはかならず、独立後も当初は基本的に各州（当初は邦）政府の自治が許されていた。ただ、再びイギリスとの戦いが起こる可能性があるため、新しい国家としての統一性を求める声も増えていった。1787年に開かれた憲法制定会議では、ある程度強力な中央政府（連邦政府）の樹立の主張と、連邦政府による圧政を恐れて州の権限の確保を望む意見が激しく対立した。連邦政府創設を訴える連邦主義派（フェデラリスト）と州の権限を主張する反連邦主義派（アンチ・フェデラリスト）はそれぞれが新聞紙上で意見を闘わせた。

結局、連邦政府が樹立されるものの、激しい対立の結果生まれた合衆国憲法では、連邦主義とともに連邦政府の権限が大きくなりすぎないように限定政府（リミテッド・ガバメント）を基盤とした。もちろん、州権派（反連邦主義派）への配慮だ。

独裁的な政治形態の対義となるのが、いまでいうところの民主主義という概念である。民主主義は、人々に権限があり、国民が自由意志に基づき平等な立場で政治的な決定を行う制度である。わざわざ、「いまでいうところの」と断ったのは、アメリカの建国時には「デモクラシー」という言葉には否定的なニュアンスがあったためだ。もし、多数派であることだけが重視されれば、今度は人々が徒党を組んで数さえ確保すれば、特定の勢力の民主的な「独裁」を可能とってしまう。トックビル（de Tocqueville）のいうところの「多数派の暴政」である。

多数派である民衆が自分たちの利益を優先し、多数派を集めることに専心すれば、少数者を無視する「衆愚政治」になってしまう。民主主義（民主制、民主政）は「デモ（大衆）＋クラシー（統治）」であり、常に扇動的な要素をはら

む。しかも、18世紀後半のアメリカ建国当時には、民主主義というのはギリシャやローマの昔の絵空事でしかなかった。

そのため、合衆国憲法制定の段階では、アメリカの政治形態を語る際に「民主主義（民主制、民主政）」よりも、公共の利益を優先するという「共和主義（共和制、共和政）」という言葉が好まれた。公共の利益が優先される共和国（リパブリック）を作っていく共和主義の確立こそが新しい国家の柱であるとされた。

衆愚政治を防ぐための手立てとして民衆が直接大統領を選ぶのはリスクがあるとし、大統領選挙では「分別がある」とされる選挙人という制度を作り、選挙人を選ぶというワンクッション置いた間接選挙を導入した。もう完全に形骸化しているが、21世紀の現在もこの遺産のような制度がまだ残ってはいる。

民主主義と共和主義との境は建国後のアメリカ政治の歴史では薄れていく。というのも、合衆国憲法に定められた徹底した権力分立制もあって、国家の権力が特定の勢力に集中せず、「多数派の独裁」が徹底的に抑えられていったためだ。同時に、人々が自ら政治を動かす民主主義という言葉に対して、次第に肯定的なニュアンスが強くなっていった。

このような背景をもつ合衆国憲法は1787年に制定され、翌1788年に発効した世界最古の成文憲法である。アメリカの国家の統治は憲法に基づく立憲主義を通じて行われている。憲法には権力の分立、連邦主義、共和制、多元主義などの原則に基づいた7つの条文と、憲法制定後、現在までに定められた27の修正条項で構成されている。

政治というものは異なる価値観の対立のなかで限られた資源を分配するものだ。合衆国憲法が目指した政治システムは、分配の過程で特定の勢力が政治的な権力を独占するのを防ぐことに、細心の注意を払っている。

まず、イギリスのジョン・ロックやフランスのモンテスキューによって提唱された三権分立を本格的に取り入れ、国家権力を立法権、行政権、司法権の三権に分け、互いに監視しあうチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）を徹底した。たとえば、法律をめぐっては、立法（連邦議会）が作成した法案に対して、行政（大統領）は理由を付して議会に送り返すことができる拒否権をもっている。しかし、大統領が拒否権を発動しても、連邦議会の上下両院がそれぞれ3分の2以上の多数で再び採択すれば拒否権にもかかわらずその法案は

連邦法として発効する（オーバーライド）。ただし、それでもその法律の実際の解釈と運用は大統領に任されている。司法（連邦裁判所）は法律そのものや大統領の法解釈と運用について、憲法解釈の観点から司法審査（ジュディシャル・レビュー）を行い、違憲判決を下すことができる。議会は新しく法律をつくり直すか、憲法の修正条項を作成することができる。このように議会、大統領、裁判所が権限を分割しながら権力を分散させているのが特徴である。立法府と行政府が重なりあっている日本のような議院内閣制の国と比較すると、アメリカの権力分立の度合いは目覚ましく、アメリカ政治の最も重要な特徴となっている。

また、国民ともっとも密接な関係にある議会はそれだけ「特定の勢力」の影響を受けやすいため、権力が集中しすぎないように上下両院の二院に分けている。そして、現在の制度なら上院議員（任期6年、各州から2人）、下院議員（任期2年、議員数は各州最低1人。他は州の人口比で割り振られる）、大統領（任期4年、1人。間接選挙）、連邦裁判所判事（倒産裁判所など一部を除いて任期は終身。大統領の任命、上院の承認による）のように、任期、選び方、選ぶための選挙の期間にも差をもたせ、一定の時期に集中させないことで多数派の暴政を防いでいる。

憲法起草者たちは、新国家の拡大とともに共和国が広がっていく「拡大共和制」のなかで、より多くの人々が政治に参加することになり、特定の少数集団が政治をコントロールしてしまうことを防ぐことができると想定した。多くの人々が合衆国に入り、国が発展していくなかで多様な人々や意見を受容する。必然的に特定のグループに権力が集中することが避けられるという考えである。拡大共和制は多元主義とともに、アメリカ国家の成長の礎となった。

憲法を起草した人々（フレイマー、憲法定定の父祖）たちは、合衆国憲法定定の際に「新しくできる連邦政府が国民の自由を脅かすものであってはならない」という意識を共有していた。そのため、中央政府（連邦政府）に与えられた権限を憲法に明示し（列挙権限）、それ以外は国民により密接な存在である州の権限のままにとどめておくこととした。列挙権限には、租税、陸軍と海軍の設立、戦争の宣言、複数州間の商取引の規制、通貨鑄造などがある。

州の権限を保持することで、連邦政府と州政府が共存する連邦主義（フェデラリズム）を徹底させた。各州はそれぞれ独自に憲法を備え、独自の政治シス

テムを構築している。連邦政府については様々な権力分立の考えが適用されている。

さらに憲法には、イギリス政府の圧政があった植民地時代とアメリカ革命期（独立戦争期）の様々な経験が生かされており、連邦政府に与えられた権限と同時に連邦政府が行ってはならない事項が明確に示されている。たとえば第1条9節では人身保護の目的で、拘禁の事実・理由などを聴取するため被拘禁者を出廷させる人身保護令（ヘイビナス・コーパス）の特権を停止することが禁じられている。

また、市民の自由を確保するために、憲法制定後の1791年「信仰・言論・出版・集会の自由」（修正第1条）、「不当な捜索や逮捕の禁止」（修正第4条）、「陪審による裁判の権利」（修正第6・第7条）など、人権を保障する10か条の憲法修正条項をつけた。この憲法修正第1条から10条までを「権利章典」と呼んでいる。その後、1865年「奴隷、および苦役の禁止」（修正第13条）、1920年「女性の参政権規定」（修正第19条）、1951年「大統領の3選禁止」（修正第22条）など、アメリカ政治上重要な変革とともに憲法は修正され続けている。いずれの修正条項も連邦議会の各院が3分の2以上の賛成で発議し、4分の3以上の州の批准をもって成立している。

ただ、「独裁を防ぐ」という理念は、憲法だけで達成されるものではない。移民でできた多様な人々の国家であるアメリカでは、ともすれば国民がばらばらになってしまう。多数派の暴政を防ぎ、人々をつなぎとめるために、ボランティア団体に代表されるような市民の自由意志による団体（結社）が建国のころから重視されてきた。また、セルフガバメント（自治）の精神やキリスト教信仰のような人々をつなぎ合わせるための紐帯もアメリカ社会の行動原理に大きく影響している。アメリカ政治の強さは、この人々のネットワーク（「結社（association）」）であるとトックビルは指摘した。文化的な側面もアメリカの政治の大きな特徴である。

独裁を防ぐ様々な工夫はその後、世界に広がっていった。アメリカ建国後の約250年間で、世界の多くの国が権力分立をうたい、さらには連邦主義を徹底していった。共和主義、民主主義は政治の理想となっていった。

ただ、21世紀の今、アメリカ政治は大きな曲がり顔を迎えている。特に2025

年1月からの第2次トランプ政権では議会や裁判所を迂回し、大統領府に権限を集中させる動きが進んでいる。独裁を最も嫌っていた民主主義の国家であるアメリカで、権威主義的な動きが目立っている。

実際に、アメリカ政治はこの30年間で大きく変化した。政治的分極化のなか、世論も割れ、議会も割れる時代に突入した。この構造的な変化が大統領と議会の関係を大きく変えた。大統領にとっては議会内の自分の政党と組めば、立法はうまく進むため、「大統領の政党(与党)対対立党(野党)」という党派対立の構造に大きく変わりつつある。ただ、話は単純ではなく、議会の共和党勢力と民主党勢力がほぼ同数でせめぎあっており、政治は膠着する。この膠着を破る手立てが、大統領の独裁的な動きだ。トランプの支持者はむしろこの独裁的な動きを歓迎する向きがある。

第2次トランプ政権をみると、アメリカ政治の大きな転換期であることを強く感じる。これはアメリカをモデルにした世界の政治の転換点でもある。



このような問題意識を縦軸にしてまとめたのが本書である。

まずはアメリカの歴史を簡単に振り返るのが第Ⅰ部で、アメリカと日本、ロシア、ヨーロッパ、中東、アジアとの関係を概説する。そして、第Ⅱ部では大統領、議会から始まり、官僚制、連邦主義、利益団体・シンクタンクといった政治のプレーヤーを中心にアメリカの政治システムを大まかに理解しながら、さらにその変化も分析する。第Ⅰ部、第Ⅱ部との関連を意識しながら第Ⅲ部では、アメリカ政治外交の特定のテーマをいくつか扱っている。

どの章もまずは学部で政治学やアメリカ研究関連科目を受講したことがある学生を想定しているため、学部2年生(2回生)以降を対象に考えている。ただ、特に第Ⅲ部は「読み物」を意識しており、初学者にとってはとっつきやすいと想像する。

読者の皆さんと一緒に、この大きな転換点を考えてみたい。

2026年1月

前嶋和弘