
大統領は辞めさせられるか

阿川 尚之

Agawa Naoyuki

はじめに

トランプ米大統領の就任から、早くも2年が経過した。泡沫候補だと思われ本人も当選を予想していなかったと言われる実業家・テレビタレントが当選を果たして以来、世界中を驚かせ続けている。反対勢力は、この大統領がアメリカの民主主義、立憲主義を破壊しつつあると主張する。法律や憲法を平気で破る許しがたい指導者だと非難する。

トランプ大統領に関連する数々の疑惑のなかで、最も注目を集めたのはいわゆるロシアゲート（米大統領選へのロシア介入疑惑）である。この事件の捜査を進めてきたモラー特別検察官は、2019年3月22日に最終報告書をバー司法長官に提出、同長官が議会下院に送付した4ページの報告書概要によれば、トランプ陣営とロシアとの共謀は認定されておらず、ロシアゲートに関連する大統領とその側近の起訴は提言されていない⁽¹⁾。

1787年にフィラデルフィアでアメリカ合衆国憲法（以下、「憲法」）の起草にあたった各州の代表は、大統領のあるべき姿について真剣に考えた。現在の大統領は建国当初とは比較にならないほど大きな権限を有しているけれども、憲法上に占めるその位置は当初からそれほど大きく変化していない。

彼らは、独立以降の政治的混乱を收拾し、アメリカ合衆国全体の統一を維持できる強大大統領の実現を望んだ。しかし独立のきっかけとなった英国王の横暴も記憶しており、強すぎる大統領の出現を防ぐ条項も憲法に盛りこんだ。大統領に関する憲法の条文には、その権限に関する相反するベクトルが、時に絶妙なバランスで、また時に曖昧なかたちで反映されている。解任に関する条文も例外ではない⁽²⁾。

こうした背景のもと、本稿では大統領を辞めさせることができるかという問いを、アメリカの国のかたち全体のなかで大統領がどのような位置を占め、何を期待されているのかという、大きな問いの一部として考察する。

1 大統領を辞めさせる憲法の仕組み

(1) 弾劾

大統領その他を辞めさせる手段として憲法が明文で規定する弾劾（impeachment）は、もともと国王に代わって統治の任に当たる臣下が犯した犯罪を議会が裁く英国の制度に倣って採用されたものである⁽³⁾。まず憲法第1条2節5項が、連邦議会下院に弾劾を行なう専権を与え

る⁽⁴⁾。下院議員は、通常の刑事手続きで訴追の決定を行なう大陪審にあたる役割を果たす。ただし同項は誰がどうやって訴追の手続きを開始するかについて、何も規定していない。弾劾手続きの詳細は、憲法制定以降に慣例や下院の規則によって定められてきた。現在では下院司法委員会が事実を調査し、訴追が適当と判断すれば訴因を列挙した弾劾状草案を作成して、本会議に上げる。

下院本会議が訴追の決定を行なうにあたっては、司法委員会が弾劾状草案に挙げた訴因ごとに投票を行ない、過半数を得た訴因のみを列挙した弾劾状を上院に伝達する。こうして弾劾の舞台は上院に移る⁽⁵⁾。

(2) 弾劾裁判

下院から弾劾状を受け取った上院は、それに基づいて弾劾裁判を行なう。弾劾裁判の手続きは、連邦議会上院に弾劾裁判を行なう専権を与える憲法第1条3節6項が規定する。上院議員は弾劾裁判で、通常の刑事裁判の陪審員にあたる役割を果たす⁽⁶⁾。

大統領の弾劾裁判では連邦最高裁判所の首席判事が裁判長を務める。通常の議事では副大統領が上院の議長を務めるのだが、大統領が解任された場合に大統領の地位につく副大統領が弾劾裁判を指揮するのは利益相反の恐れがあると判断された⁽⁷⁾。

また有罪の判決を下すには、弾劾状の訴因の少なくとも1つに出席議員の3分の2の賛成が必要である。この要件は対立するいずれか一方の政党の議員だけでなく、党派を超えた相当数の議員が賛成しない限り大統領は解任されないことを意図したものである⁽⁸⁾。

(3) 弾劾の対象、有罪の基準

下院の弾劾訴追を受け、上院での弾劾裁判で有罪とされ解任されるのは、大統領だけではない。憲法第2条4節は弾劾訴追と裁判によって解任されるのは、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官」だと規定する。行政府の文官だけでなく、連邦裁判所判事も弾劾の対象に含まれる。

第2条4節は、これらの政府高官を解任できるのは、「反逆罪、収賄罪、あるいはその他の重大な罪または軽罪」を犯した嫌疑によって下院によって訴追され、上院の裁判で有罪とされた場合に限るとしている。

「その他の重大な罪または軽罪」という文言は、イギリスの弾劾裁判で古くから用いられてきた用語であり、はっきりした定義がない。弾劾裁判で有罪とされる行為の範囲を法律上刑罰の対象となる反逆罪と収賄罪に限るか、それより広くするかを憲法制定会議で議論した結果、加えられた文言である⁽⁹⁾。ただし「重大な」とあることから、あくまでも重大な不正に限られる。「その他の重大な罪または軽罪」が具体的に何を指すのかは、実際の弾劾裁判を待たねばならなかった⁽¹⁰⁾。

(4) 有罪判決による処罰

憲法第1条3節7項は、上院が下す有罪判決は解任と将来の連邦政府公職就任の資格剥奪以上に及んではならないと規定する。ただし、有罪の判決を受けた者に対する通常の刑事手続きによるさらなる訴追、裁判、判決、処罰は妨げられない。

この条項は弾劾による処罰とは別に、そしてそれ以前に、通常の刑事手続きによる訴追と

処罰が可能かという点をはっきりさせていない。大統領以外の行政文官と連邦裁判所判事は、弾劾裁判で有罪とされる前に通常の刑事手続きによって有罪となり収監された例があり、答えはイエスである。しかし大統領に関しては先例がなく、解釈は固まっていない。

通常の刑事手続きによる大統領の訴追は、大統領の職務遂行を事実上不可能にする恐れがあり国益に反するから許されるべきでないという意見がある一方で、法の平等な保護という原則のもとでは大統領のみ刑事手続きから免除されるべきでないという見解もある⁽¹¹⁾。ただし弾劾以前に大統領を通常の刑事事件でいきなり訴追する事態は、事の重要性からして考えにくい。

もうひとつ、上院は解任と公職追放の代わりに、例えば戒告 (censure) を選ぶことができるかという点をはっきりしない。戒告は解任と将来の公職就任の資格剥奪に及ばない処分であるから可能だという意見に対して、大統領などの責任を議会が特別な手続きによって明確にするという弾劾本来の目的と効果を弱めるという意見もある⁽¹²⁾。

このように憲法は弾劾の仕組みの大枠を規定しているが、細かい点については曖昧な点が多く、これらの条項がどう機能するかは実際の運用を待たねばならなかった。

2 弾劾の歴史

(1) 弾劾の結果

下院による最初の弾劾訴追は、1797年にブラウント上院議員に対して行なわれた。英国と共謀して北米大陸のスペイン領奪回を企てたというのが嫌疑であったが、上院が同議員を追放して終わった。この事例以降、連邦上下両院の議員は弾劾訴追の対象でないこと、憲法の規定に従って各院からの追放は上院下院それぞれが3分の2の賛成によって行なうことが、前例として確立した⁽¹³⁾。以後、弾劾された連邦議員は1人もいない。

それから約220年の間に、下院は62回弾劾の手続きを開始し、審理の結果19人に対して弾劾訴追がなされた。そのうち15人は連邦判事 (最高裁判事1人、連邦控訴裁判所判事が1人、連邦地区裁判所判事が13人)。残りの4人は上述のブラウント上院議員、1876年のベルクナップ陸軍長官、1868年のジョンソン大統領、そして1998年のクリントン大統領である。

このうち、ブラウント上院議員を除く18人が上院の弾劾裁判にかけられ、8人が有罪とされ解任された。彼らはすべて連邦下級裁判所 (inferior court) の判事である⁽¹⁴⁾。ベルクナップ陸軍長官と3人の連邦地区裁判所判事は、判決が出る前に辞任した。無罪になったのは、3人の連邦地区裁判所判事に加え、最高裁判事1人、大統領2人、合わせて6人。有罪になった大統領、閣僚、最高裁判事、連邦議員は1人もいない。

このうちサミュエル・チェース最高裁判事、アンドリュー・ジョンソン大統領、ビル・クリントン大統領の弾劾が、最も重要な先例として記録されている。

(2) サミュエル・チェース最高裁判事の弾劾

チェース判事は、ジョージ・ワシントン初代大統領によって1796年最高裁陪席判事に任命された優秀な法律家であった。連邦党が多数を占める議会がフランス革命の影響を恐れて1798年に可決制定した外国人扇動取締法違反の疑いで起訴された者の裁判で、党派的な有罪判決

を下す⁽¹⁵⁾。

もともと連邦党の熱心な支持者であったチェース判事は、最高裁判事でありながら公然と自党のアダムズ大統領再選を支持し応援した。さらに判事は1803年大陪審の審理中に、ジェファソン新政権と民主共和党（現在の民主党の前身）が支配する議会を公然と批判した⁽¹⁶⁾。堪忍袋の緒が切れた連邦議会下院は、1804年3月、チェース判事の弾劾に踏み切った。

翌年1月、上院で弾劾裁判が始まる。ただし下院が上院に送った弾劾状には、具体的な法律違反を根拠とする訴因が1つもなかった。現職判事として公務中に公然と政権を批判したこと、外国人扇動取締法の解釈に基づき有罪判決を下したことは犯罪ではない。これらの訴因は完全に政治的な性格のものであった。結局、民主共和党が3分の2以上の議席を上院で占めていたにもかかわらず、いずれの訴因も3分の2の賛成が得られず、チェース判事は無罪放免となる。

チェースが無罪判決を勝ち取ったのは、反対票を投じた民主共和党議員が、純粹に政治的な理由に基づく有罪判決は弾劾制度の趣旨ではない、もし有罪にすれば最高裁判事の政治的独立が完全に失われるだろうと恐れたからである⁽¹⁷⁾。

(3) アンドリュー・ジョンソン大統領の弾劾

大統領として初めて弾劾訴追されたのは、南北戦争終結後にリンカーン大統領の暗殺を受けて大統領に昇格したジョンソン副大統領である。このケースも政治的色彩が強かった。新大統領はリンカーン大統領と異なり、黒人が嫌いで南部に融和的であり、南北戦争後に議会共和党の急進派が推進した南部改革の政策にことごとく反対した。

大統領と議会の対立は深まるばかりであったが、南部改革を実行する責任者であり共和党急進派に近いスタントン陸軍長官を大統領が罷免して頂点に達する。そして閣僚の罷免には議会の同意を必要とする旨を定める役職任期法違反を根拠にして、下院が大統領の弾劾訴追を行なう⁽¹⁸⁾。1868年3月末に上院での弾劾裁判が始まった⁽¹⁹⁾。

上院での投票では11の訴因のすべてが否決された。このうち3つの訴因については、それぞれ有罪判決に1票足りないという僅差であった。ジョンソン大統領は解任を免れる。上院の多数を占める共和党の議員のなかにも、この弾劾裁判には無理があると感じて反対票を投じた者がいた。議会上院は名目的な法律違反のみではあえて大統領の解任に踏み切らず、無罪判決を下した。

この弾劾裁判でジョンソン大統領が解任されていたら、政策上の見解を異にする大統領を議会は弾劾を通じて解任できるという憲法上の重要な先例が残された。大統領の独立性が失われ、三権分立の原則が形骸化する恐れがあった。

(4) ビル・クリントン大統領の弾劾

クリントン大統領の弾劾はジョンソン大統領の弾劾から130年後に行なわれた。アーカンソー知事時代に起きた汚職疑惑（いわゆるホワイトウォーター疑惑）の解明のために1994年に任命されたケネス・スター独立検察官は、大統領に関する他の疑惑をも徹底的に調査していた。そしてクリントンが同じく知事時代に起こしたセクハラ疑惑に関する訴訟とホワイトハウス・インターンとの性的関係のスキャンダルに関連して行なった宣誓供述で偽証を行ない、

司法妨害を行なった旨の報告書を、下院司法委員会に提出する。

司法委員会は公聴会を開催し、4つの訴因を挙げた弾劾状草案を下院本会議に提出する。弾劾訴追の可否を問う投票が1998年12月に行なわれ、偽証と司法妨害に関する2つの訴因に基づいて弾劾訴追が決定された。

下院による弾劾訴追を受けて、上院での弾劾裁判は翌1999年1月に始まる。憲法の規定に従い、レンクイスト最高裁首席判事が裁判長役を務めた。約1ヵ月審理が行なわれた後、2月12日に投票が行なわれる。投票の結果は、第1の偽証に関する訴因は45対55で無罪、第2の司法妨害に関する訴因も50対50で無罪。いずれも有罪とするのに必要な3分の2に及ばなかった。民主党議員は全員無罪の投票を行ない、共和党議員のなかにも無罪投票を行なう者がいた。

こうしてクリントン大統領は無罪となり、解任されることはなかった。ジョンソン大統領の法律違反と同様、クリントン大統領の場合にも司法妨害と偽証という大統領による法律違反がほぼ明らかになっていたが、民主党議員が多数を占める上院で3分の2の賛成を得て有罪判決を勝ち取る可能性は最初からほとんどなかった。下院の多数を占める共和党議員は最初からそれを知っていて、それでも政治的理由から訴追に踏み切った。民主党の多くの議員も大統領の偽証を苦々しく思っていたものの、大統領を解任するに足る理由ではないと判断して1人も有罪に投票しなかった。判決後の世論調査によれば、国民の多数もこの決定に同意していたという。

3 大統領を辞めさせる他の方法

(1) 暗殺、革命、クーデターによる解任

弾劾手続きによる大統領解任が難しければ、それ以外の方法で大統領を解任できるだろうか。世界の歴史を通じて一国の元首を辞めさせる最も一般的な方法は、暗殺、革命、クーデターなどの実力行使によるものである。今日でも軍部のクーデターなどで政権を奪取する例は珍しくない。しかしアメリカ合衆国の歴史上、政権転覆を目的とした暗殺、革命、あるいはクーデターによって大統領がその座を追われたことはない。

実はフィラデルフィアの憲法制定会議で、ペンシルヴァニア州代表の1人であったベンジャミン・フランクリンが、「歴史上政府の長を解任する方法は暗殺しかなかった。それを防ぐために弾劾制度を設けよう」と提案したという記録がある。弾劾制度導入には、もともと暴力によらない政権の交代を平和裡に実現する意図があった。

(2) 自発的辞任

弾劾によって解任された大統領はいないけれども、弾劾手続きが開始されると同時に自発的に辞任した大統領が1人いる。1974年のニクソン大統領である。ウォーターゲート事件の調査が進むにつれて、民主党全国委員会本部への侵入と盗聴器取り付けへのホワイトハウスの関与が疑われはじめた。ハーバード大学ロースクールのコックス教授が特別検察官に任命されて調査にあたり、ホワイトハウスに保存されていることが判明した大統領執務室での録音テープ提出をホワイトハウスに命じる。大統領は同検察官の罷免を司法長官に命じた。

しかし後任のジャウォースキー特別検察官が、録音テープ提出を再び大統領に命じる。政

権は大統領特権を理由に提出の義務はないとして差し止め訴訟を提起し、この問題は最高裁の判断に委ねられる。迅速な審理の結果、最高裁は審理に加わらなかった1人を除き全員一致で大統領の主張を退け、連邦地区裁判所から提出命令が発せられた⁽²⁰⁾。

命令に従って提出された録音テープには、大統領によるウォーターゲート事件への直接関与を裏付ける部分があった。同時期に弾劾開始の是非を審理していた下院司法委員会は、弾劾訴追を勧告する弾劾状草案を下院本会議に提出。これを受けて下院本会議が弾劾訴追を決定し、上院での弾劾裁判で大統領が有罪と判断され解任される可能性は極めて高かった。ニクソン大統領は政権の維持を諦め、自発的に辞任する。こうしてアメリカ憲政史上最大の危機は去った。

ニクソン大統領は、なぜ下院本会議での審議を待たず自発的に辞任したのか。証拠上は不利だとしても、弾劾裁判での無罪判決もありえないことではなかった。また大統領が、最高裁の決定を無視して録音テープ提出を拒否し続けることもできた。もし、その拳に出た場合、裁判所は何もできなかったはずだ。ただ大統領の正統性は失われ、統治を続けるのは不可能になっただろう。ニクソン大統領はそれを理解して、政府の他の2部門に実力で抵抗するのをやめた。歴史上、最も「帝王的な大統領」と呼ばれたニクソン大統領も、憲法の仕組みに縛られざるをえなかった。

(3) 修正第25条による職務停止

トランプ大統領就任以来、大統領を辞めさせる手段としてたびたび語られるようになったのが、憲法修正第25条の規定である。同4節は副大統領と閣僚の大半が、大統領はその職務を全うできないと判断した場合、副大統領が大統領に代わってその職務を遂行すると定めている。2017年5月、選挙戦当時のトランプ陣営とロシアの関係を調査していた米連邦捜査局(FBI)のコミー長官を大統領が罷免した直後、司法省のローゼンスタイン副長官が本規定を用いた大統領の職務停止の可能性を検討したと報じられている。

憲法は当初からその第2条で、大統領が解任、死亡、辞任、障害などの理由で職務を遂行できなくなった場合、副大統領が大統領の職務を遂行すると定めていた。ただこの条項だけでは、憲法は大統領の職務継続に関して起こりうる事態のすべてに対応できるわけではなかった。建国後、大統領が暗殺された時⁽²¹⁾、病没した時⁽²²⁾、職務遂行不能になった時などに、誰がどのように大統領の職務を継承するかがよくわからない例がいくつかあった⁽²³⁾。

万が一のことがあった場合、大統領権限を誰が継承するかを明白にし、同人による職務の確実な継承を目的として制定されたのが、修正第25条である。大統領と副大統領の免職、死亡、辞任にあたっての継承手続きを定める同条1節と2節を受けて、3節は、一時的に職務の遂行ができなくなった大統領が上院の議長代理と下院議長にその旨を書面で通知すれば、職務遂行が再び可能であることを同じく書面で同人が通知するまで、副大統領が大統領代理を務めると定める。

4節はさらに、大統領自身が職務を遂行できると考えていても実際にはできない場合の対処の仕方を定めている。大変複雑な条文なので安易に要約するのは危険だが、上記のとおり、副大統領ならびに行政各部の長(もしくは議会が別途法律で定める他機関の長)の多数が上院

の議長代理と下院議長に大統領が執務を遂行できない旨を書面で通知した場合には、副大統領が大統領の代理を務めると定める。これが司法省内で検討されたトランプ大統領の職務執行を止める奥の手である。

4節は続けて、この場合にも再び職務執行ができるようになったと大統領自身が書面で通知すれば、職務を再開すると定める。ただし、そのときに副大統領ならびに閣僚の多数が大統領はまだ職務が遂行できないと4日以内に書面で通知した場合には、再開できない。そして大統領が依然として職務を遂行できないと議会両院が3分の2の多数で21日以内に判断すれば、副大統領が引き続き大統領代理として大統領の職務遂行を継続する。3分の2の賛成が得られない場合には、大統領が職務を再開する。

この場合、大統領が辞めさせられて副大統領が大統領になるわけではないことに注意せねばならない。副大統領はあくまでも大統領代理であり、大統領はたとえ職務遂行権限を取り上げられても、大統領であり続ける。しかし議会が大統領には執務能力がないと決議した場合、大統領が執務能力のあることをもう一度主張し、大統領の職務を再開できるかどうかについては、修正第25条に規定がない。

修正第25条4節は全体として、本人がそう認識していない場合を含め大統領が職務遂行能力を失ったときにどうするかを細かく規定したものであって、大統領を辞めさせる手段として考えられた条項ではない。4節は大統領に職務をさせないだけであって、大統領を取り替えるわけではない。また副大統領が閣僚の多数と議会3分の2の同意を得るのは、よほどのことがない限り難しい。制定者は弾劾の規定と同様、修正第25条の規定が安易に使われないように条件を厳しくしたのだと思われる。

また万が一副大統領が実質的に大統領にとって代わることを目的として、閣僚の多数と議会の3分の2を味方につけ大統領の職務遂行停止を書面で上院に通知しても、大統領がこれに異議を唱えた場合、ほぼ確実に大きな政治的混乱が起こる。そして誰がみても大統領が遂行能力に欠けることが明白でない限り、副大統領が一種のクーデターを起こしたと受け取られ、その正統性に大きな疑問符がつくだろう。それこそが憲政の危機である。

(4) 選挙による解任

弾劾の制度上、大統領の解任は可能であるものの、極めて難しい。ひとつの理由は、弾劾による解任の要件が厳しいためである。しかし視点を変えれば、弾劾によって解任を行なう差し迫った必要性がめったに存在しないからかもしれない。大統領は任期が終われば必ず辞めさせられるからである。

フィラデルフィアでの憲法制定会議で、強いけれども強すぎない大統領制度を設計するにあたって、弾劾制度と並んで議論されたのが大統領の任期であった。大統領の任期を当時としては異例に長い4年と定め、再選を可能にしたのは、強く独立した大統領職を創設するためである。再選を繰り返せばずっと大統領で居続けることも可能であった。

しかし任期は任期である。4年の任期が終われば再選されない限り辞めねばならない。人気が高く望めばいつまでも留任できたワシントン初代大統領は、2期務めた後、3選のための大統領選挙出馬要請を断り、自分の農園に帰ってしまった。このため、以後大統領の在職は

最長でも2期に限るという慣習が成立する。唯一フランクリン・ローズヴェルト大統領が異例の4選を果たし亡くなったが、その後、憲法修正第22条によって大統領の任期は2期に限るという規定が憲法の一部となる。「大統領は辞めさせられるか」という質問への答えは、ある意味で「イエス」である。

4年は確かに長いけれども、選挙で他の大統領候補に投票して勝たせればどんな大統領も辞めさせられる。もしそれに失敗しても、8年経てば必ず辞める。問題のある大統領がいつまでもその地位にあることを、心配する必要はない。そうであればよほど危険な、国益に反するような人物でなければ、弾劾で無理やり辞めさせなくてもいい。弾劾の条件が厳しく任期途中で辞めさせるのが難しくても、アメリカで政権転覆を狙った暗殺、革命、クーデターなどが起こらないのは、ひとつにはこのためだろう。大統領の任期は短くはないが、耐えられないほど長くもない⁽²⁴⁾。

4 トランプは辞めさせられるか、辞めさせるべきか

(1) 下院はトランプ大統領を弾劾訴追するか

最後に以上の考察を、具体的にトランプ大統領の場合にあてはめて考えてみたい。すでに指摘したとおり、弾劾はすぐれて政治的な性格のものである。弾劾訴追があるか、弾劾裁判の結果有罪になる可能性があるかは、政治的な駆け引きによるところが大きい。安易な予測は避けねばならない。

第1に、下院によるトランプ大統領の弾劾訴追は、中間選挙で野党民主党が下院の多数を獲得した今、確かに可能である。憲法の規定上、下院は明確な法律違反だけに訴因を限る必要はない。モラー報告書の内容にも縛られない。しかも下院は弾劾訴追に専権を有している。弾劾訴追はしようと思えばできる。

しかしこのことは、下院の民主党多数が実際に弾劾訴追に踏み切るかどうかとは別である。訴追によって、2020年の大統領選挙で有利な立場に立てるかどうかによるだろう。民主党の下院指導部は、クリントン大統領の人気の弾劾されても落ちなかったことをよく記憶している。立場が逆になったとはいえ、弾劾手続きに着手してトランプの支持層をかえって勢いづける可能性を考えねばならない。民主党議員の一部は弾劾手続き開始を望むが、民主党指導部はあえて弾劾訴追をせずに下院での独自の調査や審議を通じてモラー報告書で残された問題を追求し、トランプ大統領の立場を弱めることを試み続ける可能性が高い。

(2) 上院はトランプ大統領の弾劾裁判を行なうか

それでも、もし下院が弾劾訴追をした場合、上院はどのように対応するであろうか。第1に、上院は必ずしも弾劾裁判を行わず訴追を却下することが可能である。多数を握る上院の共和党指導部は、訴追を却下した場合の政治的な損得を冷静に計算するであろう。

上院が弾劾訴追を受けて弾劾裁判を行なっても、共和党が多数を占める上院がトランプ大統領に有罪判決を下す可能性はほとんどない⁽²⁵⁾。トランプ大統領がニクソン大統領のように明白で重大な法律違反、あるいは憲法違反をしていることが新たに判明しない限り、共和党議員が有罪に投票するとは考えにくい。クリントン大統領は偽証と司法妨害だけでは有罪に

ならなかった。トランプも司法妨害だけで有罪になるとは思えない。

すでに述べたとおり、トランプを有罪にする代わりに、上院がトランプ大統領に対して何らかの戒告を行なうことも可能性としてはありえる。弾劾の代わりとして再び試みられるかどうか。これもまた純然たる政治的判断である。

(3) 弾劾裁判の結果、トランプ大統領は解任されるか

万が一トランプ大統領が有罪判決を受けて解任されても、トランプ大統領がホワイトハウスにとどまって大統領の地位に固執することはあるだろうか。有罪判決を得て解任された大統領がこれまで1人もいないので、先例はない。ただし解任されたトランプが執務を続けるのは明確な憲法違反であり、いくらトランプ大統領でもそこまでしないだろう。

その代わりに、トランプが自らに恩赦を与える可能性がある。トランプ大統領自身はすでに、自分は自らを恩赦する権限を有しているが、何も悪いことをしていないからその必要はないという意味の発言をしている。この点について学者の見解は割れている。憲法第2条2節1項は大統領に恩赦の権限を与えているが、「弾劾の場合を除いて」との但し書きがついている。素直に読めば、大統領は弾劾を受けた部下や閣僚だけでなく、自分自身にも恩赦を与えられないと解釈するのが自然である。しかし大統領が自らに恩赦を与えることを禁止する文言は憲法のどこにもない。したがって弾劾が始まる前、あるいは弾劾裁判の判決が出るまでは、自らに恩赦を与えることを妨げられないとする解釈もありうる。過去一度も大統領は自らに恩赦を与えたことがないし、誰も試みたことがないので、明確な答えはない。

大統領自身が自らに恩赦を与えることができなくても、トランプが解任された後に副大統領がトランプを恩赦できるだろうか。実はニクソン大統領が辞任して大統領に昇格したフォード副大統領は、辞任後に訴追される可能性が高かったニクソンに恩赦を与えた。フォードは大きな批判を浴びたが、憲法上問題はなかった。さらに弾劾でトランプ大統領が解任されたものの将来公職に就くことを禁止されなかった場合、大統領に昇格したペンス副大統領がトランプを副大統領に任命し自らは大統領を辞任してトランプが大統領職に復帰するというシナリオもありうるらしい。こうなるとあまりに現実離れしていて、よくわからない。

(4) トランプの解任は大統領制にどのような影響を与えるか

トランプが弾劾訴追されてもされなくても、弾劾されて裁判で有罪になってもならなくても、ひとつだけ言えるのは、この複雑な過程があくまで憲法の枠組みで行なわれていることである。本特集のタイトルは「トランプとアメリカ政治の変貌」であるが、「トランプがアメリカの国のかたちを大きく変えるか」と問われれば、純粹に憲法上の問題としては「ノー」であるように思われる。

ただこれまでの大統領では考えられないようなトランプの乱暴な発言や行動は、憲法自体を壊すものではないにせよ、建国以来築かれてきた憲法にまつわる慣習を、また時には強くあるべき大統領の力を、一時的に弱めてしまうかもしれない。強すぎる大統領は困るが、弱すぎる大統領も望ましくない。

最初に述べたとおり、弾劾制度は憲法が規定した三権分立の仕組みの一部であって、微妙なバランスの上に成り立っている。憲法はアメリカのさまざまな問題を解決しないし、優れ

た大統領の出現を保証するものでもない。すべては政治で決まる。それでもなお、アメリカの政治が憲法の枠組みのなかで行なわれる限り、問題だらけではあるものの、そして党派的な対立は消えないものの、アメリカが立憲主義、民主主義を捨てて全体主義国家や独裁国家になる可能性はまずあるまい。それが本稿のささやかな、そして希望的な結論である。

- (1) 非公開の情報を除く報告書の全文は4月18日に公表されたが、報道によれば共謀の存在を証明するに足る証拠はなかったという結論は変わっていない。
- (2) 阿川尚之「憲法からみたアメリカ大統領」、東京財団政策研究所監修／久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界——トランプ大統領はどこまでできるか』、日本評論社、2018年、17-28ページ所収。
- (3) 「impeachment」は、もともと「障害」を意味するフランス語とラテン語に起源をもつ。その動詞である「impeach」は「impede」と同様、否定の接頭詞 in (im) と「足」を意味する印欧語「ped」を合わせた言葉で、「足どりを妨げる」、「足枷をはめる」から、「妨げる」、「邪魔をする」という意味になったらしい。したがって法律用語としての「impeachment」が、役人の行動を妨げる、制限する意味で使われるようになったのだろう。なおオレゴン州を除く全州にそれぞれ弾劾の制度がある。
- (4) 個々の憲法条項（修正条項を含む）は、〈<http://constitutionus.com>〉を参照。日本語訳はアメリカンセンターJapanの仮訳〈<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2566/>〉（第1条から第7条まで）および〈<https://americancenterjapan.com/aboutusa/laws/2569/>〉（修正条項）が参考になる。
- (5) 弾劾は狭義には、下院での訴追だけを指す。ただし、下院での弾劾と上院での弾劾裁判を合わせた全体を弾劾と呼ぶこともある。
- (6) 憲法が上院に弾劾裁判を行なう専権を与えたのには、1913年に修正第17条が制定されて国民の直接選挙で選ばれるようになるまで、各州の議会が選び、任期が長く、人数の少ない上院議員のほうが下院議員よりも教育程度が高く、思慮が深く高潔であり、大統領の解任という重大で困難な決定を下すのに適していると考えられたこと。細かい手続きに縛られ少人数の判事が決定を行なう通常の裁判所よりも、多くの議員からなり高度な政治判断ができる上院のほうが弾劾裁判を行なうに適していると考えられたこと。この2つの理由がある。
- (7) したがって大統領以外の弾劾裁判は、副大統領が裁判長として指揮する。
- (8) 大統領の弾劾裁判では、上院議長の席に最高裁首席判事が座り、その向かって左手にマネージャーと呼ばれ検察官役を務める下院議員と、右手に大統領の弁護人が着席し弁論を行なう。正面には証言台が設けられる。陪審員役の上院議員は各自の席で弁論を聴き、有罪か無罪かの判断を行なう。
- (9) 憲法制定会議では、弾劾に値する大統領その他の行為をどう定義するかについて、活発な議論がなされた。いったん「不正行為と義務の不履行」との文言が採択されたものの、最終草案を検討する起草小委員会で、「反逆罪ならびに収賄罪」と変更される。最終的にはこの文言に「あるいはその他の重大な罪または軽罪」と言う文言が追加され、現在の表現になった。
- (10) なお、上院による有罪判決は最終であり控訴できないことが、最高裁の判例で確立されている。Nixon v. United States (1993).
- (11) 実際、大統領も裁判所の召喚から免除されない、職務の重要性を理由に民事の訴訟を忌避できないという、最高裁の判例がある。United States v. Nixon (1974), Clinton v. Jones (1997).
- (12) クリントン大統領の弾劾では、民主党議員が戒告で事を収めようとしたものの、共和党議員が賛成せず、実現しなかった。
- (13) 憲法第1条5節2項。
- (14) 連邦地区裁判所判事のうち2人が執務中の酩酊を理由に有罪となり解任されており、厳密な刑法上の犯罪でなくても弾劾裁判で有罪とされた例として残っている。

- (15) ジェファソン前副大統領が率いる民主共和党は、アダムズ政権を批判中傷する言論活動を制限するこの法律は、憲法修正第1条で保障された言論の自由を侵すものだとして、強く反発した。
- (16) 1800年の選挙で民主共和党のジェファソン候補がアダムズ大統領を押さえて当選し、翌年大統領に就任した。同時に連邦議会選挙でも民主共和党の候補が上下両院の議席多数を獲得した。
- (17) 実際、ジェファソン政権と議会は、1800年選挙の直後、新政権誕生前にアダムズ大統領が任命した多くの連邦党系の判事に敵意を抱いており、チェース判事の解任に成功すれば次はジョン・マーシャル最高裁首席判事の弾劾を行なうつもりだったという。
- (18) 役職任期法はジョンソン大統領の拒否権発動を乗り越えて制定されたばかりの法律で、それ自体違憲の疑いが濃かった。
- (19) 憲法の規定に従って、この弾劾裁判を指揮したのはサーモン・チェース最高裁首席判事である。判事はこの弾劾裁判で証拠法など通常の刑事訴訟手続きを適用することを職権で決定した。弾劾裁判は通常の刑事裁判ではないが、通常の訴訟と同じルールに従って行なうという重要な先例が確立された。
- (20) 前掲、United States v. Nixon (1974).
- (21) アメリカにおいて暗殺され、任期を全うしなかった大統領は4人いる。1865年のアブラハム・リンカーン、1881年のジェームズ・ガフィールド、1901年のウィリアム・マッキンレー、1963年のジョン・F・ケネディーである。他にも大統領暗殺の試みは度々あって（最も記憶に新しいのは、1981年のレーガン大統領の狙撃事件であろう）、暗殺の試みはアメリカの政治の安定にとって脅威である。ただしどの暗殺も、暗殺の試みも、革命やクーデターによる政権転覆と直接結びつくものではなかったらしい。憲法の規定に従って、それぞれ副大統領が大統領に昇格して職務を引き継いだ。
- (22) 任期中に病気や事故で亡くなった大統領も数人いる。1841年にはウィリアム・ハリソン大統領が就任式でひいた風邪をこじらせ就任から30日後に亡くなった。史上最短の期間を務めた大統領として記憶されている。1850年にはザカリー・テイラー大統領が食当たりが原因で死亡、1923年にはウォレン・ハーディング大統領が心臓発作で急死、1945年にはフランクリン・ローズヴェルト大統領が心臓発作で、それぞれ亡くなっている。
- (23) 例えば1919年、ウィルソン大統領が脳梗塞で倒れ半身不随となり、視野狭窄、言語障害が起きて、執務が不可能になった時、大統領夫人はこの事実を秘匿して夫の名前で2年にわたって国政の決済を行なった。非常に長期にわたって、憲政上の空白が起こったのである。1963年にケネディー大統領が凶弾に倒れたときもすぐには死なず、死亡を宣告されるまで20分ほど権限の空白があった。冷戦のさなか、大陸間弾道核ミサイルが数分でアメリカに届く可能性があるとき、短時間でも権限の空白は致命的である。ケネディー大統領が無意識になったままさらに長く生きながらえていたら、権限の空白はさらに続いたであろう。
- (24) リンカーン大統領は1861年の第1期就任演説で、「この国の政府の仕組みによれば、人々は賢明にも、ごくわずかな権限しか公務員に信託しておらず、彼らが害をなすのは難しい。さらにそのわずかな権限さえも、短い任期が終わるたびに返さねばならないと同様の賢さで定めた。（中略）わずか4年のあいだに、時の政権がこの国の統治の仕組みを取り返しがつかないほど損なうことはできない」と述べて、連邦離脱に傾く南部諸州に訴えかけた。なお、邦訳書では、『リンカーン演説集』（高木八尺・斎藤光訳、岩波文庫、1957年）が参考になる。
- (25) 中間選挙後の上院は共和党が53議席、民主党が45議席、無所属が2人という勢力になっている。3分の2を67人とすれば、民主党所属議員と無所属議員のすべてが有罪の票を投じて、共和党議員20人が賛成しない限り、トランプ大統領は有罪とならない。

あがわ・なおゆき 同志社大学特別客員教授／慶應義塾大学名誉教授
nagawa@mail.doshisha.ac.jp