

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察

—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

矢 邊 均

I. 考察の射程

2025年5月28日、世界を混乱させているトランプ関税に対してアメリカ貿易裁判所が広範な関税措置が大統領の権限を逸脱するとして一連の関税の大部分に待ったをかけた。さらに翌日の5月29日にワシントン D.C. 連邦裁判所が、トランプ関税が国際緊急経済権限法 (IEEPA) に基づく大統領の権限を超えているとする判断を示した¹。いずれもホワイトハウスは連邦控訴裁判所に控訴した。そこでの判決が出るまでは今回の判決が有効だが、結果次第で連邦最高裁判所に上告して争うことになった場合、共和党政権時代に指名された裁判官が多数を占めている現状から最終的にホワイトハウスよりの判決が下される可能性も高い。

司法が最終的に大統領令の法的拘束力を担保するという意味では三権分立というシステムが機能しているように見えるが、それが最終的な効力を持つまでは、政治的には大統領の裁量によって政策実現のツールとなり続ける。憲法上の人権に直接かかわる命令についてはホワイトハウスも慎重に対応するが、それが政治的取引の具である場、問題は複雑になる。いわゆるトランプ関税に関してはアメリカ国内でTACO (Trump Always Chickens Out) と揶揄されながら世界を混乱させている。大統領令が裁判所に停止されていても、司法判断恐れるに足らずと三権分立の大原則を蹂躪している。

権力バランスが何故必要かは、それがまさに立憲民主主義における絶対不可欠の要件であり、核心であるからに他ならない。大統領の権限がいくら強大であっても、民主主義において主権者は国民でなくてはならない。ただ、アメリカの建国当時からほぼ変わらない選挙制度と国家の経済情勢と財政状況、ポピュリズムの台頭、他国での外見的民主主義のもとでの専制主義者や事実上の独裁者の台頭等により、民主主義において選好の多様化と混乱が生じ、民主的プロセスにおける主権者による統治のコントロールのあり方が変容しているように思われる²。

トランプ政権になってから公約の実現を理由に夥しい大統領令が出されていること自体異常

1 ロイター、「米政権、2件目の関税関連判決巡り控訴裁に一時停止要請」2025年6月3日6:08、<https://jp.reuters.com/world/security/H7JM2F6GKBK4JOU5B5HSWQA6BY-2025-06-02/> (2025. June 6, 23:17 UTC)。

2 民主主義の現代における理解の一助として、ジョン・キーン著・岩本正明訳、『世界でいちばん短くてわかりやすい 民主主義全史』ダイヤモンド社 (2022年)。また、柳瀬昇、コミュニケーションズ「立憲民主主義は選好に基づき政治的選択を行うべきか」公共選択の研究 第55号56頁以下参照。この論の「討議民主主義理論の提唱と精錬された選好に基づく統治」と題した章で、ハーバード大学法科大学院教授サンスティンの以下のような論及を引用している。「『自由とは、個人の選好すべてを充足させることではなく、十分な量の情報とほどよく広汎で多様な選択を検討したうえで、相応な状況下で形成される選好や信念を持つことができる能力をいう (Sunstein 2007: 45).』そしてそれゆえ『無制限のフィルタリングによって、民主主義の中核たる、予期せぬ遭遇を可能にするパブリックフォーラムが、脅かされることになる。』と述べている。同上60頁。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

であるがそれと同時に 300 件以上の訴訟を抱えており、その 6 割以上が裁判所から停止されている事実はまさに異常事態であるといってもよい³。そしていずれにせよトランプ党とまで呼ばれるようになった議会共和党が「壮大で美しい法案」を最終的に通すか否か、議会自体がトランプと一蓮托生の関係になってしまっている中で上院での結果が現在注目されている。下院においては共和党が数の上で優位なこともあって通過したが、上院の場合各州議員数が 2 名で下院と同じように法案の通過が容易かどうかは現状不透明である。というのも、イーロン・マスクの絶大なサポートを受けて SNS 戦略で大統領選をトランプが勝利したという事情のもとで、両者が絶縁状態になり特にイーロン・マスクの SNS を通じた圧倒的なトランプ批判により、一旦出来上がったトランプ支持のポピュリズムが瓦解する可能性も否定できなくなっている以上、議会もまたそのスタンスを考え直さなければならないタイミングにきている。暴走とすら思えるトランプ特急に対してどのように向き合うか法案についての議論も含め、議会共和党員が中間選挙をにらんだ対応に苦慮しているということも言える。法案の通過の可否にかかわらず、議会共和党がいかに国民の支持を得ることができるかという双子の悩みに苛まれていることだけは間違いない。

トランプ大統領は権威主義において自らの権限を最大化して国家のリーダーにとどまらず世界のリーダーになろうとする野心をもち続けていることは、一期目にも今回の二期目にも共通していると思われる。それが如実にあらわれているのがまさにトランプ関税であろう。

ところで、大統領の任期を 2 期連続で全うできなかったトランプだが、一期目で権威主義のもと特定の層において熱狂的な支持者を獲得したことによって、支持者の核を作り、そこに時流に乗っていわゆる低所得者層のアメリカ経済に対する不満を取込み、支持者を一気に拡大することで、二期目の勝利を手中に収め、最終的に大勝した。古き良きアメリカ、栄光のアメリカ、アメリカ第一主義という、アメリカ人が建国以来信奉してきたアメリカン・ドリームを復活させるという精神的な目的と願望を抱かせる手法で、格差の拡大する社会において、SNS をフル活用してポピュリズムを形成しそれによって民意を味方につけたところまでは戦略的に功を奏した。しかし議会議事堂襲撃者たちのような強力な支持者について、権威主義のもとで彼らのイデオロギイ的側面に利するような政策実現を行いつつ、それ以外の支持者に対しては不満の解消に至るような政策の成果を実感させることが十分ではなく、さらなる不安と不満を生み出しているという現実が問題視されている。人権の発展に逆行する大統領令やトランプ関税にも司法から一時停止命令がでているにもかかわらず、ホワイトハウスの強気な姿勢は変わらない。

国内においてさえ、大統領の権限を超えているという司法判断がなされているにもかかわらず、それを無視するトランプに対して及び腰で各国いまだに関税交渉に臨んでいるという現状

3 2025 年 6 月 6 日 (金)19:30 に放送された BS-TBS「報道 1930」によると、トランプ政権が現在抱えている訴訟件数は 303 件で、そのうち 191 件に差し止め命令が出されており、5 月に限っては 27 件中 26 件が差し止めになっている。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

は、もはや三権分立におけるチェックアンドバランスが機能しておらず、大統領権限の強化が現実に行進していることを意味しているのではないか。これを権力分立のシステムの崩壊もしくはその序章と捉えたり、民主主義の代表的モデルの変容・変節とらえたりとさまざまな視点からのアプローチが必要な状況になっていることは確かである。このような観点から、特にトランプ大統領の権限が何故強化するに至っているかについて、大統領令をキーワードに、その三権分立に与えている影響やポピュリズムと民主主義とのかかわりに注目して、民主的プロセスのあり方に関する若干の考察をすることが本稿の射程となる。

II. 三権分立と統治の権限

民主主義の安全装置として機能する権力分立という、いわゆる教科書的な理解について、それが理想であることは否定できない。『法の精神』⁴においてモンテスキューはロックの権力分立において立法権を執行権に優先させることで得られる民主的効果を、さらなる権力行使に対する憂慮から、より効果的に国家構造との関係及び市民との関係における政治的自由を担保する理論として三権分立を提唱した⁵。一人の為政者のもとで立法権と執政権の結合があればそこに自由は存在しないという考えは、国家観を含む時代背景を異にするものの、今日の法の支配のもとでの自由と民主主義の概念と共通するもので、トランプの極端な権威主義に対する批判にもつながる⁶。

形式的に、アメリカ合衆国憲法は、Vesting Clauses という憲法上の規定があり、第1条1項が立法権、第2条第1項が行政権、執政権と大統領、第3条第1項が司法権と、明確に分離された概観を呈している。まさに三権分立による統治の宣言に他ならない。しかし、明確な権力の分離下で、各権限が各々独立してチェックアンドバランスの機能をはたしていたら、今日のような世界を巻き込む混乱が生じていたであろうか。SNSを通じた民意の誘導によるいわゆるポピュリズムの形成がその要因としてあげられるとしても、統治の核となるシステム自体が本来の役割をはたすことができない機能不全状態に近ければそれは民主主義にとって致命的である。

世界的に見て、民主主義を標榜しながらも権威主義による専制政治が台頭する状況が優勢⁷で、民主主義国家と権威主義国家はその数では拮抗しているが、民主主義人口は世界人口の4分の1強というのが今日の理解である。それゆえ自由民主主義の危機を問題視する指摘も多く、

4 本稿では『法の精神』について、モンテスキュー著・井上豊裕訳『法の精神』中公クラシクス（2016）を参照して言及する。

5 「同一人、または同一の執政官団体の掌中に立法権と執政権が結合されているときには自由はない。なぜなら、同じ君主あるいは同じ元老院が暴政的な法律を定め、それを暴政的に執行するおそれがありうるからである。裁判権が、立法権と執政権から分離されていないときにもまた、自由はない。もしそれが、立法権に結合されていれば、市民の生命と自由を支配する権力は恣意的であろう。なぜならば、裁判官が立法者なのだから。もしそれが市工研に結合されていれば、裁判官は圧政者の力をもちうることになる。もし同一の人間、または貴族化人民のうちの主だったものの同団体がこれらの三つの権力、すなわち法律を定める権力、公共の決定を実行する権力、罪や私人間の係争を裁く権力を行使するならば、すべては失われるであろう」。上掲書 130 頁。

6 議会共和党がトランプ党化し、連邦最高も共和党大統領によって指名された判事が多数を占める状況においては、まさに3つの権力が結合する環境下にあるといってもよい。

7 日本経済新聞編集委員瀬能繁、「権威主義、91カ国・地域に増 民主主義を22年ぶりに超す」2025年3月13日〔会員限定記事〕参照。https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD11CTN0R10C25A3000000/（2025 June 7, 01:37 UTC）。

その旗頭であるアメリカにおける状況はそれをより深刻にしている。すなわち、アメリカにおける自由民主主義が、自由主義の変容としてのポストデモクラシー、民主主義の変容としてのポピュリズム、これらに起因した例外状態における政治によって、多数派の人民が支配の主体から客体に転換しているという状況分析には説得力がある⁸。

結局自由民主主義がこれからどうなっていくのかは今日の世界情勢においてどのようなリーダーがどのようにイニシアティブをとることができるかにかかっているが、それはまさに健全なリーダーシップをとる必要条件をいかに具備し、適正なプロセスにおいて民主的社会を実現することができるかという当然の命題に向き合うしかない。人民一人ひとりが主権者として相互の利益をできるだけ最大化するシステムの再検討が必要とされていることは確かであり、理想を継続して追求する意思を各自がもっていることが望まれる。しかし、今日における代表民主制というシステムにおいては、まさに理想の実現に向けた軌道修正が可能な環境が十分とは言えず、常にカオス状態で場当たり的な政治による国家運営がなされているという印象をぬぐいきれない。

民衆が望む理想社会という考え方よりも、常に今をどうするか、どう乗り切るか、という目先の問題解決が焦眉の関心であり、将来的展望を見据えたグランドデザインを前提とする動きは、政治にも民衆にも見られない。そこに、強いリーダーシップを掲げる民衆の代表者たる国家のリーダーの登場が、まさにヒーローの登場のように望まれ、それがそのまま自由民主主義の代表であるアメリカにおいて顕著にあらわれ、選挙に反映されている。そして選挙における情報発信自体が今日のデジタル社会においては極めて多様で、その情報の質自体にも相当の格差があり、国民の価値観をコントロールしたり、特定の利益集団を構成することも容易になっている。それゆえ、民意をコントロールし、その信託を得たという方便で政治的リーダーすなわち国家における行政のトップが自らの権限行使の正否について何らかの精査を受けることなしに、自らの裁量だけで行使することが容易になっている。これはまさに民主主義における権力分立の意義に逆行する矛盾である。

アメリカにおいて何故このような矛盾が放置されまた認知されるに至ったか、それを解明する必要があることは明らかであろう。その意味で、トランプが今日に至り無謀といえるような、民主主義を蹂躪する大統領権限行使が可能になった背景についてそれが依拠する根拠について簡単に整理しておく。

1. アメリカの大統領権限を担保する根拠

アメリカ大統領選挙が4年に1度候補者指名及び選挙人選挙の間、そして1月の大統領就任式まで、世界最大の政治ショーとされ最高の盛り上がりを見せる理由は、大統領が国家元首として国家の頂点に君臨するイメージが強いが、独裁者ではなくスーパー・スターのような印象

8 山崎 望、「自由民主主義対権威主義?—『政治的なもの』あるいは民主主義の再生に向けて」年報政治学 2023-2 153-173 頁(2023年12月)164頁参照。https://www.jstage.jst.go.jp/article/nenpouseijigaku/74/2/74_2_153/_pdf/-char/ja (2025 June 7, 01:55 UTC). 2023年の論稿であるが、この分析は現在においても十分当てはまる。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

をもって国民に受け入れられていることが第一であろう。またその大統領になるかもしれない人物と最も間近に接する機会を持つことができ、制度は別にして自らが直接大統領を選んでいるという意識を持っているからでもある。そして、アメリカのスーパー・スターは世界のスーパー・スターとしてとしてリーダーシップをとる偉大な存在でもある。しかも、そのスーパー・スターは二者択一という最もわかりやすい選択肢に対する投票で決まる。国家元首として、国民全体の利益に直接かかわるがゆえに、その恩恵に与ろうとする支持者にとって、将来の大統領との関係を築く最もわかりやすい方法として、選挙資金の寄付があり、その総計は莫大で、それを資金に有権者の注目を集め支持者に取り込もうとエンターテインメント性の高いイベントが目白押しで、いやがおうにも国民全体を巻き込むことが意図されているという点も無視できない。

ここから見えてくるのは、まさに人気投票を通じた国民の信託の獲得であり、当然そこに大統領の権限の直接的根拠を見出すことは容易であろう。そして上にみたくつかの要素がSNSによってさらに拡散して注目を集めると同時に、民意の形成に利用され時流に敏感に反応して自らの支持でポピュリズムを形成することで外見的に民主的支持を獲得するという大義に結び付けるという技術的戦略にも繋がっていく。

民意による信託の実際を大統領と国民双方が大統領選を通じて認識するという意味では極めて意義があるが、常に不確定要素やフェイク情報等が伴い安定性に欠ける。確かにそれが必要条件として極めて大きな要素であるが、より重要なのは、大統領の権限をいかに担保するかである。そしてその民意を明確に反映させたのがアメリカ合衆国憲法第2条⁹ということになる。

2. 憲法上の根拠

(1) 憲法第2条

憲法第2条1節において、「行政権は、アメリカ合衆国大統領一人に与える」とのみ規定されていることについて、行政権の具体的内容に全く触れず、同条2節及び3節に大統領の職務権限が列挙されていることについて、解釈は分かれるものの大統領が憲法によって行政¹⁰に関する権限を与えられていることは確かである。この2条のたてつけについては、1節と2節及び3節との関係から、大統領に対して与えられている権限の範囲について、1節の規定が行政権が大統領一人に帰属することを明示しているにすぎず2節及び3節に列挙された権限に限定されるとする説と、1節の規定が広範な行政権を大統領に付与しているとする説に大きく分かれる¹¹とされる。

偉大な国民的スーパー・スターである大統領がスーパーマンのような万能に近い力をもつか

9 U.S.CONST.art.2.

10 阿部竹松著、『統治機構』アメリカ合衆国憲法』165頁 有信堂（2002）参照。著者は、我が国においては行政の定義が「国家作用から立法作用と司法作用を除いたすべての国家作用である」といういわゆる消極説が通説とされて来たことに触れ、アメリカにおいてはそれを当てはめることには無理があるという指摘をしている。これはまさに大統領の権限行使そのものの特性と、権力分立構造におけるその位置づけや解釈の難しさを端的に示していると思われる。

11 上掲書 166頁参照。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

否かが、法解釈のレベルでなされることになる。前者では、民主主義における権力分立の原則を重視すれば、チェックアンドバランスが適切に機能するガイドラインとして2節及び3節を位置づけることが可能であるとともに無難な解釈とも考えられる。しかし、後者については確かにアメリカ国民の大統領に対する敬意と信任に加え行政に対する多様なニーズに対応しなければならない現代社会事情にも起因する行政サービスのための行政権の拡大という現実からは、1節が大統領の広範な権限の根拠となってしまうべきであることも否定できない。後者の解釈はさらにエスカレートして、2条1節が、顕在的かつ潜在的権限を非常時に行使することができるような大統領特権というべき行政権を大統領に与えているという見解まで示されている¹²。

(2) テイクケアクローズ (Take Care Clause)

行政の肥大化によって行政に求められるニーズが多様化の一途をたどりそれに対するサービスが劇的に増加する今日、サービス提供の迅速化が求められている。アメリカにかかわらず我が国においても同様だが、国際社会において共通する傾向で、それを国家がどのような形で受け止めどのように実現するかは異なり、民主的プロセスによるか権威主義的なトップダウンによるかということになろう。後者に関しては社会主義国家におけるケースが典型であるが、民主国家を標榜しつつ専制政治がなされている国家においても機動性を持つものの、真の民衆のニーズに対応しているか否かについては疑問が残る。

ただ迅速なサービスの実現としてトップダウンが即効性という点で優位することは確かである。これについては民主的プロセスによる統治を基本とする国家たるアメリカにおいても同様である。ただ、どの程度迅速性が求められているか、どこまで権限を行使するかという判断はトップである大統領の裁量による。ここで問題になるのが大統領の裁量権である。大統領の裁量権が法的に担保されることで、トップダウンが容易になり、しかもそれが法解釈によるものであれば、とりあえず大統領の裁量に基づく権限行使は正当化される。ただし、大統領の裁量権の行使が政治的判断に基づくという点で、わが国の統治行為論と同じく、裁判所の判断回避の傾向が極めて強い。

そしてこの大統領の裁量権の行使を担保しているのが、やはり2条3節¹³に規定されたテイクケアクローズである。これは憲法が大統領の権限行使について具体的に列挙しているのとは性質を異にし、大統領の忠実な法律執行の義務を規定している。問題は、この義務の解釈にある。条文の末席に位置しながら、2条1節の冒頭の規定をより強化し、特に解釈によって裁判所の判断の限界を示唆する極めて重要な役割をはたしているといわざるを得ない。

テイクケアクローズは、大統領の権限行使についての不文律ともいえる絶対的格率となって

12 同上。この解釈に基づいてトランプは非常時の大統領特権の行使として大統領令を発出していわゆるトランプ関税を強硬に推し進めているわけだが、周知のように司法からの停止の判断が下されている。最終的には共和党の牙城にもなっている連邦最高裁まで争うことになるかもしれないが、トランプ関税に対して差し止めが決定すれば、6パーセント以上の利息を付けたうえでの返還となるがゆえに、今後特権に関する法解釈が注目されることになるかもしれない。なお、2025年5月30日（金）毎日新聞朝刊第1面参照。

13 U.S.CONST.art. II .§ 3 , “...he shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of United States.” 部分的に抜粋。様々な訳があるがニュアンスの微妙な違いが存在するので、あえて原文のみの掲載にとどめる。

いる。すなわちこの条項は、大統領の義務を大統領の権限行使の淵源として踏み込んだ解釈をせずに適用する絶対的原則、排他的な力を有する原則であると解することによって、結果的に大統領の権限行使の正当性を担保する役割をはたしているのである¹⁴。その意味でこの条項が 대통령의裁量に基づいた権限の行使について憲法上のお墨付きを与える根拠となっている。

3. 行政上の技術的手法

大統領の権限行使は、三権分立において議会の制定法によるものであるというのがアメリカ建国以来の認識であった。いわゆる行政法律主義の原則に従うものであり、違和感はないが行政にとっては最も厄介な原則である。立憲民主主義においてはこのハードルをクリアしなければ行政は基本的に身動きが取れず、暫定的な対応に終始するしかない。そしてそれについては当然追認が必要であり、議会の議決次第では面倒な修正が必要となる。

議会との関係が良好であれば、行政側のストレスは軽減されるが、かといって一定の時間を要し、走り出すまでのタイムロスが政権にとって負担になったり民衆の支持に影響したりとマイナス要因が全くないわけではない。ましてや議会との関係がねじれている場合には行政のストレスは極めて大きい。それゆえ、いずれの場合においても行政側がイニシアティブをとるうえで議会との関係をできるだけ回避し、迅速な対応を可能にする仕組みが、あくまで行政側の都合で必要とされ、それを民意と結合させることで正当性を担保し、考え出された手法が大統領令の発出であった。以下これについて章を改めて概観する。

Ⅲ. 大統領令というツール

大統領の権限の行使が憲法によって担保されているとはいえ、立憲民主主義のもと他の権力とのバランスが取れていなければならないという大原則に基づいて当然制限がある。基本的に議会制民主主義に基づく理解からすれば、三権において議会が優位であるというのが無難な見解である。ロックの権力分立では、『市民政府二論（統治二論）』において立法権が執行権に優越し、国家において唯一の最高権力であり、他の一切の権力はそれから由来し、それに従属しなければならないことが述べられている¹⁵。さらに、執行府が立法府に従属しなければならないとし、それが、「他人に対して法を定めることができるものは、その者に対して必ず優越していなければならないから」としたうえで、「一見権力分立の矛盾であるように見えるが、その真意が執行府が法をつくってはならず、執行府が立法府の命令を実施しなければならないというところにある」としている¹⁶。そして立法権が人民より代表、委任されることを強調し、立法の優位がそれが欲するままに何でもできる権利とは明らかに異なっているとしている¹⁷。

ロック、モンテスキュー、そして今日における権力分立の原理として一貫しているのは、主権者の信任に基づいている統治原理において、いずれかの権力がその意思を超越し、勝手にそ

14 テイクケアクローズに関して、拙稿、「アメリカ大統領の権限行使に対する連邦最高裁のスタンス— 判例上の混乱を導いた背景に関する若干の考察 —」 東日本国際大学研究紀要第26巻第26号(2021・3) 8頁以下参照。

15 松下泰雄、資料「権力試論(三)―ロックの二権分立論―」、同志社法学26巻1号(1972年5月) 47 - 48頁参照。

16 同上49頁参照。

17 同上50頁参照。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察 —トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

の権力を行使することが許されず、そのための権力分立であるという認識に他ならない。そう
は言っても議会制民主主義において三権のバランスは議会の優越のもとで成り立っている。た
だその優越は理性的かつ妥当な判断に必要な民主的プロセスを担保することを意図し、権力バ
ランスを維持するうえで必要な条件として認識される。

アメリカの統治システムは、議会と大統領がそれぞれ選挙により国民の信任を得る二元代表
制をとっており、それが今日のトランプの暴走の要因にもなっていることは確かである。どち
らが優位するかという議論になった場合、やはり前者ということは後者側も十分理解してい
る。議会において、下院は2年ごとに国民の審判をうけ、上院は任期6年だが議席の3分の1
を2年ごとに改選することで、最短で一期4年上限二期8年の固定化した大統領の任期に比べ
て、民意を常に反映させるための新陳代謝を高め、政治に対する軌道修正の手段が確保されて
いる。それゆえ、大統領にとって議会の優位というハードルをいかにクリアして政策を実現す
るかが最大関心となってきた。

そしてこのハードルの強行突破を実現したのが、権威主義のもとで反リベラル、「強いアメ
リカ」をスローガンに掲げ、敵対する勢力に対して強硬な姿勢を打ち出したレーガンであった
ことはよく知られている¹⁸。批判・攻撃の対象としての敵の存在を明確にし自らの政治的スタ
ンスを強力にアピールすることによって支持者との距離を縮め共感を導くというまさにレーガ
ン劇場によって大統領の座についたという手法は、さらにエスカレートしたパフォーマンスに
よって今日にまで影響を与える強力な大統領権限行使の下地を作り上げたという評価がなされ
るところである。

以下ではレーガン大統領がいわゆるネオコンの旗頭として今日にまで多大な影響を及ぼすに
至った背景と大統領令を強力なツールとして機能させることができたようになった事情を以下
に概観しておく。

1. レーガン政権以前

(1) 大統領の伝統的スタンス

第二次世界大戦前後のアメリカ社会を牽引し、ニューディール、新規巻き返しのリーダーシ
ップをとるべく例外的に三期務めたF.D. ルーズヴェルト大統領のもとで革新的な政策が展開さ
れたことはよく知られる¹⁹。当時は民主党政権で、「大きな政府」のもとでの規制行政により公
共の利益の確保、秩序維持、公平性の担保等を実現すべく政治による積極的なイニシアティブ
がとられていた。ただ、この政策実現において大統領が今日のトランプのように、思いついた
ら即上位下達で実行というわけにはいかなかった。

18 猿谷要著「増補新版 アメリカ大統領物語」168頁以下(2017年)参照。なお簡潔な紹介として、森山貴仁寄稿、「トランプ氏はなぜこんなに支持されるのか これまでの共和保守と何が違うのか アメリカ大統領選まで半年」東京新聞2024年5月12日19時00分 有料会員限定記事参照。https://www.tokyo-np.co.jp/article/325628(2025, June 8, 01:37 UTC)。

19 厳密にはルーズベルト大統領は大戦終結直前の1945年4月に逝去したが、その後トルーマンがそのあとを引き継いでフェアディー
ル政策による改革を進める上での道筋を立て、20世紀アメリカに大きな足跡を残したという観点から、あえて大戦前後とした。

というのも、レーガン政権以前は、「大統領は政府の一部であり、政府そのものではない²⁰」し、「規制を制定し、立法する最終的権限は大統領の権限ではなく、立法府の権限である²¹」とされ、大統領も認めざるをえないというのが伝統的理解であった。すなわち、大統領の政策実現には、議会による法律の制定というハードル以前に、行政内部における省庁等の組織との関係という手強いハードルが存していた。各省庁が大統領に全面的に服従するような今日的関係ではなかった。どうやって言うことをきかせるかは、かえって厄介な問題であった²²。その意味で大統領は、自らの政策をより容易に実現するために行政権限を拡大する工夫・方策には無関心ではいられなかった。しかし、それと同時に、それを強引に実現しようとしなかった。権力分立の原則を忠実に守る姿勢が貫かれ、法の下での行政の範疇でホワイトハウスと議会との関係をいかに調整するか、すなわち議会に対してホワイトハウスがのぞむ法律を制定してもらえるかに配慮しホワイトハウスと議会のトロイカ体制で政府を構築し、行政を機能させようとする観点から大統領の権限の位置づけを試みたとされる²³。

具体的には、政府がいかに効率の悪い行政に終始しているかを審査する特別委員会を議会に設置させ、その審査に応じて予算を組むシステムを構築した。そしてこの予算案について、ホワイトハウスは行政権の強化を目論む行政改革として、その予算に関連する草案を提案し、議会が通常の審議手続に従ってその修正を行い必要に応じて制定法化するという仕組みであった²⁴。ここで注目すべきなのは、行政改革が大統領の憲法上の義務に基づくもの、すなわちテイクケアクローズに依拠した裁量の範囲内のものでも、議会に対する敬讓による関係維持のために、強引な手法を控えた²⁵という点である。権力間のチェックアンドバランスを前提に、行政権限の拡大を試みるという政治的配慮が見て取れるこの手法は、自らの権限に関して理をわきまえたもので、実際に今日の行政機関の形成にも貢献したと評価されるニューディール時代の改革委員会の位置づけを理解するうえでも有益である。

特に注目されるのが大統領行政管理委員 (President's Committee on Administrative Management) である²⁶。この委員会は大統領の憲法上の義務を遂行する上で大統領に権限を付与すべき根拠となり得るような提言をしたが、かといって大統領に憲法に基づいて直接行政権を与える主張はしなかった。委員会は自らの提言を法案に盛り込むことで、議会にバトンをつなぐという手法に徹した。それゆえ大統領の義務の遂行は議会に依存せざるをえなかった²⁷。

20 See Abe Fortas, The Constitution and Presidency, 49 WASH. L. Rev. 987 at 992 (1974).

21 See Id. at 988.

22 See Ashraf Ahmed, Lev Menand & Noah A. Rosenblum, The Making of Presidential Administration, 137 HARV. L. Rev. 2131 at 2144 (2024).

23 See id. at 2145.

24 See id.

25 See Peri E. Arnold, Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning, 1905-1996, University Press of Kansas (2d.ed. 1998) at 24-30.

26 See Noah A. Rosenblum, Doctrine and Democratic Deconsolidation : On David Driesen's Specter of Dictatorship, 72 SYRACUSE L. Rev. 1433, at 1446 (2022) (book review).

27 See Noah A. Rosenblum, The Antifascist Roots of Presidential Administration, 122 COLUM. L. Rev. 1 at 14 (2022)

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

これは、T・ルーズベルトが上下院ともに共和党保守派に支配されている状況下で、大統領の権限を最大限に行使して改革を断行すべく立法措置を講じたのに対して、行政権の直接的主張が立法府を刺激し、立法府の聖域に踏み込んだことに対して、議会の反対が極めて厳しく大統領の委員会に対して資金提供を停止するという実力行使を即断実行したという事例から、それ以降は議会との協調関係を重視することの必要性を学んだ結果であった²⁸。

(2) ニクソンとカーター

i) ニクソン

ニクソンは、アイゼンハワーの副大統領を務めその跡を継ぐべく大統領選に出馬するも、マスコミのケネディ最良もあり敗退した後、敗北感を抱きながらも雪辱を期し、混乱状況の続く社会に対して物言わぬ大衆に照準を絞り、「法と秩序の回復」をスローガンに大統領の座に就いた²⁹。政策実現においてニクソンは当然大統領の広範な行政権限を必要とした。ただ、当時のアメリカの行政システムは複雑で広範な権限を有する機関の集合体によって機能しており、それらは自ら独自の意思を持ち大統領の関与を拒む厄介な行政主体であると評されていたほどであった³⁰。

ニクソンもまた政府の官僚機構が自己矛盾に陥り自らと対立する可能性を懸念し、行政における権限の掌握の必要性を確信した。しかしだからといってT・ルーズベルトと同じ轍を踏むことはなかった。そして、先達にならい委員会を経由して議会に提案する手法をとった。すなわち、いかに行政機関が効率性を欠いているかを評価するための特別委員会の設置することによって法改正を議会に提案した。それまでの慣行に従い議会との協調路線を堅持した。特に注目すべきなのは、予算局(Bureau of the Budget)を予算管理庁(Office of Management Budget=OMB)に再編したことであるが、これについてもニクソンは議会勢力が反対勢力優成であったにもかかわらず改革案を議会承認の対象となる再編計画として提示するにとどめ、最終判断は議会にゆだねたことである。

特に二期目のニクソンの戦略は行政国家としてのシステムを逆手に取り、行政機関を利用して行政全般にコミット出来るような体制を構築することであった。そのために、①自らの意思に忠実な保守派を選び任命すること、②議会により既に委任されていた権限を最大限利用して予算を凍結すること、③意思疎通を行うための指揮系統に沿った報告経路を再構築し、自らが任命した者がその機関をよりコントロールできるようにするため、④機関が有している裁量権の行使を制約するというプランを試みた³¹。これは、それまで各行政機関が議会にあげていた予算に基づいて制定された制定法に対して大統領がコミットする環境を作り、議会に対する影響力を高めようとする試みとしてとらえられたが、かといって大統領権限を直接的に行使する

28 See Ahmed supra note 22 at 2146.

29 猿谷前掲註18、157頁参照。

30 See Ahmed supra note 22 at 2146.

31 See Richard P. Nathan, *The Plot That Failed: Nixon And The Administrative Presidency*, John Wiley & Sons Inc, (1975) at 73-75.

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

ような無謀な手法は取らなかった³²。

ニクソンのこのような目論見の好例とされるのが環境保護庁（Environmental Protection Agency=EPA）の設立であるとされる。EPAは環境政策全般を担当する行政組織とされているが、その設立の背景として、当時企業に大きな負担を強いていた環境規制の緩和のために環境法を弱体化させる目的があったとされる。ただし、大統領が直接その権限を行使するのではなく、OMBを使ってEPAの規制に関して他の機関からの評価を提出させることでEPAの環境規制に関してその意思決定においてプレッシャーをかけて企業に有利で、環境規制の弱体化を図るという、機関の意思決定に対して大統領自らが有する権限の範囲内でまさに外堀を埋めることでそのプロセス自体に影響を与えようとした³³。ここでも議会との直接的な関係を回避しながら大統領の権限を拡大しようとする努力がなされていることが明確に認識できる。

ii) カーター

ニクソン及びフォードの共和党政権から政権を奪取した民主党カーターが、前政権までの手法すなわちOMBを使って企業に有利な環境規制の緩和を実現する法改正を行うことについては当然否定するというおおかたの予想に反して、それを継承したことは驚き以外の何物でもなかった³⁴。そもそも、農夫出身で「正直ジミー」が大統領にまで上り詰めたのは、ウォーターゲート事件で政治家の醜態に嫌気がさしていたアメリカ国民が政治に誠実さを求めた結果であったとされる³⁵。ただ、誠実さはあっても全国的に無名で議会経験に乏しいというハンディを負っていた³⁶こともあり、当時民主党優勢の議会にあってもこれまでの大統領と比較して議会との関係構築に相当の努力を要し、それゆえに彼には実行力とその成果を最大化する智慧が必要だった³⁷。

特に議会に対する配慮を重視し、カーターがたどり着いたのがまさにOMBを使って大統領権限を直接ふるうことなく議会とのコミュニケーションをとる手法であった。前任者の手法に学びそれを発展させる形で、大統領令12044（E.Q.12044）³⁸を出して、各機関の役割について、健康・安全・環境等にとどまらず「生活の質」を重視した審査を通して各機関の規制プロセス全体を掌握するため、各機関に規制に関する分析のレポートを提出するよう命じた。これによって、ニクソン以来の行政機関に対する大統領の関与の範囲をより拡大することが可能になった

32 See Ahmed supra note 22 at 2148.

33 See id. at 2149.

34 See id. at 2150.

35 猿谷前掲註18、165頁参照。

36 浅川公紀、「米大統領と議会のせめぎ合い—U.S. President and Congress」武蔵野大学政治経済研究所年報大12号（2016年）1頁、この論考において、カーター政権時代の議会において政党統制力が弱まり、力の分断状態が深まり、利益団体の影響が強まっていたこともあって、議会対策で苦慮したという指摘がなされている。同7-8頁参照。また、松本俊太、「分極化時代初期のアメリカ大統領と連邦議会の関係（一）—カーター政権はどのような内政において失敗したのか？」名城法学第61巻3号（2012年）51頁、52頁参照。

37 浅川上掲論文8頁参照。ワシントン・アウトサイダーとしてワシントン入りした彼も彼のスタッフも議会とのつながりが弱く、最も立法上の成果を上げやすい就任直後の貴重な機会を失ってしまった旨の言及がなされているが、まさにこのことがカーターのその後の議会対策に大きく影響していることは確かである。

38 Exec. Order No. 12,044, 3 C.F.R. 152, 152, 154 (1978).

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

が、そもそもこれは議会が大統領に与えた権限の範囲内ではあったが議会がそれを意図しておらず、その意味でカーターの戦略は奇をてらっていたが、それが法の下での行政の従来の認識やシステムを劇的に変える効果までは持たなかった³⁹。

2. レーガン政権

(1) カーターからレーガンへ

「正直ジミー」の誠実さだけではアメリカの再生が難しく、彼に対する失望は、政治と経済政策とをどのように評価するかという新たな視点とそれに基づくイデオロギーの登場の契機となった。すなわち、ニューディール連合が崩壊しネオコンサバティズム（新保守主義）のもと「小さな政府」による改革⁴⁰の口火を切ったのがレーガン政権であった。1970年代のアメリカ社会の危機的状況に対して、新保守主義のもとでは、経済的には市場メカニズムの活性化、政治的には法秩序の確立と民主主義の制限、文化的には保守主義的な徳目の復活が主張された⁴¹が、これらが目指したのは失墜したアメリカの威信の回復であった⁴²。

カーターはレーガンにとってある意味格好の下地を用意してくれたといってもよいであろう。強いアメリカの復活を国民が切望する状況をお膳立てしてくれ、なおかつ行政プロセスを再編してホワイトハウスに集中させる足がかりをカーター政権が準備してくれたともいえる。特に後者については、ニクソンに始まり政権を異にするカーターそしてレーガンにまで至る規制緩和という党派政治の領域を超えた課題に対して、行政機関による規制の拡大は極めて厄介な問題であった⁴³。規制が拡大する要因は当然行政機構にあり、その構造改革が課題の解決には絶対であった。

(2) レーガンの決断と大統領令

そもそも当時の行政機関は特定の目的をもって設計されており、各機関は自らの目標達成のみに焦点を絞り新たな規則や規制を考え提案することに集中するがゆえに、その規則や規制が俯瞰的にアメリカ全体特にアメリカ経済にどのような影響を与えるのかについては全く関与しなかったという批判がなされている⁴⁴。単独の規制がいかに全体に影響を及ぼすかについて深刻なのは、その規制が既存のあらゆる規制との関係において相互に干渉し問題を生じさせないか、その問題とともに公共の福祉という社会全体の利益に合致するか否かについて十分な検討がなされているかといえ、それは極めて否定的にとらえざるをえなかった⁴⁵という点である。そしてこれはそもそも議会が特定の課題解決を目的として機関を設立しているという根本的原因

39 See Ahmed supra note 22 at 2150.

40 畠山武道、『アメリカ環境政策の展開と規制改革 ニクソンからバイデンまで [アメリカ環境法入門3]』信山社（2022）17頁以下参照。

41 李鍾成、「米国の新保守主義と現実主義的国際主義」法政研究第85巻（3/4）2019年 337頁参照。

42 猿谷前掲註18、172頁参照。

43 See Ahmed supra note 22 at 2154.

44 See Christopher C. DeMuth & Douglas H. Ginsburg, Commentary, White House Review of Agency Rulemaking, 99 HARV. L. REV. 1075 at 1080-81 (1986).

45 See id.

が存していたからであった⁴⁶。

問題の根本は各機関の規制が細分化して、それにかかる経費もそれに比例して増大するという悪循環が恒常化するような構造そのものにあった。そこには行政におけるグランドデザインというものが存在せず、各規制が相互に作用して得られるような効率的かつ効果的な成果を得ることは望むべくもなかった。構造的問題の解決には当然構造的解決が必要とされ、規制政策を効果的に調整するカウンターバランスをとる仕組みが求められた⁴⁷。そのために、各機関に直接の影響力を持つ議会に対抗して、それら機関にホワイトハウスが大統領の裁量に基づいて具体的な指示を出して言うことをきかせるかという極めて高いハードルをどうクリアするかであった。各機関に対する大統領の指揮系統を構築するという仕組みとそれを支えることのできる法理論が必要とされた。

一体、議会が自ら設立した行政機関や監督してきた行政機関に対し有してきた権限を大統領に付与するということがあり得るかといえば、レーガン以前の経緯からもその可能性は極めて低いことは容易に理解できた。かといって OMB を通じて議会に必要な提案をして法制化するという従来のやり方では到底満足できる成果は得られないことも明らかであった。ただ、OMB が唯一の問題解決の突破口であった。したがって、OMB に大統領が機関の構造改革に必要とされる権限をいかに付与するかが最大の焦点になった。

それまでの慣行に従っているうちは埒が明かない。大統領の力量と英断が求められた。そして、レーガンの覚悟が、大統領令 12291 (E.O. 12291)⁴⁸として発出された。行政命令として各行政機関に対する規則制定に関する強力な指揮権限を大統領の権限において OMB に付与したのである。まさに突破口の一手であった⁴⁹。今日に至る行政権の優位の幕開けになった。

OMB に付与された権限の行使は、既存の規制と将来の規制による負担を軽減し、規制措置に関する行政機関の責任を強化するとともに、大統領による規制手続の監督権を確立し、各機関による規制の重複や矛盾を最小限に抑えることを目的とした⁵⁰。具体的には、対象行政機関に対して規制のコストと利益を評価し、同じ規制目標をより低コストで達成できる代替アプローチを検討し規制影響分析を策定し公表せよという義務を課した。そして、機関に対して、重大な規制や規則を公表する前に、それが明確にその機関の範囲内の権限でかつ議会の意図と一致していることについて、法的な問題に関する事実、適用法、法適用による結果分析と結論をまとめたメモランダムを策定し公表するよう命じた⁵¹のである。

この大統領令は、OMB の長官とホワイトハウスの大統領直属のタスクフォースに強力な権

46 See Ahmed supra note 22 at 2154.

47 See id. at 2155.

48 Exec. Order No. 12,291, 3 C.F.R. 127 (1982).

49 現在トランプが発出する大統領令のほとんどは事前にその内容が予告されサインされるが、レーガンのこの大統領令に限ってはまさに隠し玉としてサインするまで開示されることはなかったという点で極めて例外的であったとされる。See Democracy's Chief Executive: Interpreting the Constitution and Defining the Future of the Presidency, Univ of California Press (2022) at 52-53.

50 Exec. Order No. 12,291, 3 C.F.R. 127 (1982).

51 See Ahmed supra note 22 at 2156.

限を与えることで、機関の規則制定の交付前の時間的余裕を奪い、さらに機関が規則の提案を議会にあげる前にその規則と報告書に関して OMB の審査を受けなければならないようにすることで、OBM の意見を規則制定プロセスに反映させるという狙いが存していた。形式的に議会が規則を制定するわけだが、これによって実質的にその制定過程に大統領の意図が確実に反映されるものの、外見の体裁に配慮しつつ議会に対して大統領がマウントをとることができ、OMB のチェックを経ない規則に関して、正規の手続によるのであれば大統領の拒否権が発動されるのと同じ効果を得ることができた。ただし、これはあくまで教書権によって議会に語りかけるといふ相互理解を前提として行使される権利であり、その民主的プロセスを経ないやり方は議会制民主主義にとって革命的であった⁵²ことは容易に想像できる。

(3) 法理論の構築

そして問題として深刻さを増したのはタスクフォースチーがいわゆる大統領に帰属す機関で公的に承認されているわけではないのに OMB 長官に具体的に指示を出す権限を有している⁵³ということについてそれをいかに法的に正当化するかという難問であった。制定法上の根拠も確立していないのに、政治全体の規制に関してその策定にかかわる役割を担わせることは法秩序の混乱を招き立憲民主主義の根幹にもかかわることになり得る。それゆえ、当然説得的かつ強力な法理論の構築が求められた。それがまさに、それまでに依拠していた議会によって制定された法律に基づいた権限行使ではなく、より上位の法、いな最上位の法としての憲法に依拠するという理屈であった⁵⁴。

すなわち、E.O. 12291 が合法的であるといえるのは、まさにそれが大統領の憲法上の権限の範囲内にあるものだからで、その根拠は先に触れた憲法第 2 条 3 節のテイクケアクローズにある⁵⁵としたのである。この条項の解釈については、トランプ大統領の一期目においてその解釈について大きな議論となったが、その意味でトランプの現在の大統領令に関する議論に直接的にかかわる問題として象徴的であるといつてよいであろう。

IV. 統治システムに対する民意の役割

トランプ政権の暴走ともいえる大統領令に基づく裁量権の行使は、ある意味レーガン政権の回帰とも見て取ることができる。政治的経歴からするといずれもアウトサイダーに属するという共通点を持っており、アメリカの権威の失墜という国家情勢も共通する。その意味で、過去の政権に対する評価という意味では常に賛否両論が存するが、トランプにとってレーガンはまさに自らが成功を収めるうえでの指針として位置づけられるものであり、一方で大統領令発出の法理論に依拠しながらも、他方で内政や外交に関しては極めて強硬な独自路線により国内外を混乱させている。特に二期目においては、国際情勢と国内事情の両面からアメリカ国民の不

⁵² See id.

⁵³ See, Morton Rosenberg, Presidential Control of Agency Rulemaking: An Analysis of Constitutional Issues that May Be Raised by Executive Order 12291, 23 ARIZ. L. REV. 1199 at 1200(1981).

⁵⁴ See id.

⁵⁵ See Ahmed supra note 22 at 2157.

満に対して権威主義的 MAGA(Make America Great Again) 派を後ろ盾にしつつ、SNSを通じて広く低所得者層まで、政権批判と政治的刷新を広範にアピールし、強力な民意を形成して大統領の座を勝ちとったところまでは戦略的勝利であったといえよう。これは現代社会における選挙戦略の光と影、良くも悪くも清濁併呑の社会的受容力のカオスを巧みに利用し、民意を形成することに成功した、まさに現代的ポピュリズムへの誘導の成果であったといえる。

ポピュリズムは民主主義の隘路としてしばしば理解される傾向にあるが、それらは相互に牽制し合いながらも補完的でもあるといえる⁵⁶。両者とも特定の時点でいかなる社会的支持を形成するかは最終的にそれによって得られた成果に対する評価によって判断されるのみである。そして、ポピュリズムとはデモクラシーに内在する矛盾を端的に示すものではないかという言及⁵⁷は極めて説得的である。

そもそもポピュリズムは、二つの定義が存するとされ、一つは固定的な支持基盤を超え、幅広く国民に直接訴える政治スタイルであるとされる。より具体的に、政党や議会を迂回して有権者に直接訴えかける政治手法であったり、国民に訴えるレトリックを駆使して変革を追い求めるカリスマ的政治スタイルであったりというような説明がなされる⁵⁸。もう一つは人民の立場から既存政治やエリートを批判する政治運動で、政治変革を目指す勢力が既成の権力構造やエリート層（および社会の支配的な価値観）を批判し人民に訴えてその主張の実現を目指す運動であるとされる⁵⁹。政治的指導の側面に焦点を当てるか、人民とそれに対する勢力との二項対立において運動の方向性の善悪に焦点を当てるかの違いはあるが、ポピュリズムが民衆の直接参加を通じたより良き政治を積極的に目指す試みと密接につながっている⁶⁰という意味で、ある時点で政治のあり方を止揚する機能を果たすという理解のもとで極めて重要であることは否定できない。

二期目のトランプ政権誕生におけるポピュリズムの形成は、上記二つの定義のいずれの要素も含んでおり、それを可能にしたのが SNS であったことも否定できない。またそれによって民意がコントロールされるという技術的でありながらある意味無秩序なシステムの発展が重大な影響を及ぼしているということもできる⁶¹。ただし、結果としてトランプを大統領として当選させる民意のビッグウェーブが形成されたが、その民意が半年もたたないうちにまた新たな民意を形成し始めているという事実には十分な注意が必要である。また、支持者の獲得によって得られた成果をその後の支持者の維持・拡大といかに連結・展開するかが、自らの政治生命

56 マーガレット・カノヴァンの「ポピュリズムは、デモクラシーの後を影のようについてくる」に象徴されるように、それが極めて限定的かつ安易な意味にとられるべきものでないことは確かである。水島治郎、『ポピュリズムとは何か 民主主義の敵か、改革の希望か』中公新書(2017)〈はじめに〉i 頁参照。

57 同書〈はじめに〉iv 頁参照。

58 同書 6 頁参照。

59 同書 7 頁参照。

60 同書 18 頁参照。

61 これを形容する表現として「デジタル・ポピュリズム」という表現もなされるまでになっている。福田直子、『デジタル・ポピュリズム 操作される世論と民主主義』集英社新書(2018)。

に大きくかかわっていることは容易に理解できる。しかしまた、民意を構成し支持を得るプロセスにおいて、そこにどこまで誠実さが存しているか、支持獲得のみの目的にとどまるような配信的意図が存していないか、支持獲得後のビジョンが民意の期待の実現につながる政策として実行可能か等、リーダーとして自らの責任を全うする覚悟を持つことこそが、極端な場合にはパラダイムシフトすら実現化することにもつながり得る。

その意味において、政権の評価はリーダーの支持獲得の前後の評価の同質性について、その共時的分析と通時的把握によっていかにとらえることができるかが極めて重要であるといえる。トランプに関して厄介なところは、いったん一期目で落第点を付けられながら、何故二期目に返り咲いたか、しかも選挙時点で、またトラ、もしトラとまで揶揄されながらふたを開けてみたら、まさにまたトラだったという現象と結果をいかに精査し得るか、それが現時点での関心事であることは確かである。新たなポピュリズムの形成の契機がどのように現出するのかという期待は、まさに民主主義の本質が問われ、政治的プロセスにおける民主的軌道修正の実行の意義につながるものであり、それゆえに、現在のアメリカにおけるポピュリズムの潮流は、政治的コントロールを離れ新たな民意形成のプロセスの構築に向かうことができるか否かの分水嶺となり得ると思われる。

政治システムにおいて、形式的な主役に追いやられることが当然視される傾向にあった主権者の意思としての民意が、文字通り実質的な主役としての地位を取り戻す契機となり得るのが、現在のトランプ政権の暴走ともいえるスタンスを民意がいかに評価し、それをどう総轄することができるかで、現代民主主義の課題解決の指針となり得るものと思われる。

V. 結び

脱稿直前の2025年6月21日⁶²、トランプがイランの核施設の奇襲攻撃を行ったという報道がなされた。あくまで自らの矜持によるものであって、世界的に影響力を及ぼし続けてきたアメリカ大統領という公職者としてのそれとは本質的に異なるものと考えている。ただ、権力を握ることによって影響を及ぼしえる範囲は一気に膨張し、その実行は本来の民主主義の枠組みを超え破壊的な威力によって民意を威嚇することも可能になる。軍事政権しかりであるが、軍事力より強力なのがまさに権力であることを今日のトランプ政権は如実にその行使で示している。その行使の正当性、合憲性は極めて希薄で、明らかにこじつけとしか思えない屁理屈が散見し、かつそれがエスカレートしてきている。

とりあえず民意を味方に勝利したこと、憲法第2条により行政権が与えられていること、それに加えテイクケアクローズの保守派連邦最高裁判事による適用解釈と、外見的には要件を充足したように見えるが、その精査がすべて後手に回っているという、法的機能不全によって大統領の権限が正当化されているにすぎず、そこに民主的プロセスの迷走が加わり、本来の民主主義のレゾナードルが見失われているように思える。

62 2025年6月23日（月）朝刊第1面参照。

三権分立における大統領令の位置づけと民主主義に関する考察
—トランプの暴走と民主主義の迷走が示唆するもの—

定義について様々な解釈がなされるが、何が正義かについて、その本質的理解を、権力分立において三権がそれぞれ精査し直し、議論し、民主的プロセスにおいて最終的に主権者たる国民が理性的に判断し、個々の意思を集約しそれをいかに担保するか、また三権各々の議論と三権の相互理解によってそれをいかに担保するか、いずれも極めて困難であるが理想とする形であることを、逆に今日の民主主義における権威主義の台頭傾向が示唆していることは理解できると思われる。本稿においては、レーガン政権のトランプ政権への影響についてその間の政権交代を省略し、トランプに焦点をあて、そのスタンスに最も影響を及ぼしたというアプローチから、レーガン政権が契機であることを中心に述べたが、その間の経緯の整理も必要であった。なぜなら現状を生み出したのはトランプ政権以前の政権であるからであり、それらの政権に対して民意がどのように形成されてきたのかについてみることも重要であると思われる。これについては稿を改めて検討したい。