

トランプ政権の行方:弾劾の可能性はなお低い(注)

株式会社日本総合研究所 理事 呉軍華

米連邦捜査局 (FBI) のジェームズ・コミー長官の解任、議会での同長官の証言、ロシア政府による 2016 年大統領選への関与疑惑 (以下、「ロシアゲート」) への調査の矛先が大統領側近から大統領家族に向き始めていることなど、ワシントンの政局が一層激しく揺れ動いている。就任からまだ四ヶ月あまりしか経っていないが、早くも、トランプ大統領が弾劾によって罷免されるのではないかと憶測がアメリカの内外で大きく台頭してきた。

筆者にとっては、実は全く予想通りの展開であったのだが、なぜか予想が当たったような喜びを味わうことができない。トランプ大統領の政策とその言動に、彼がアメリカを正しい方向に導くことができるかについての疑念を抱かざるを得ないところが多々あるのは事実である。だが、トランプ大統領の誕生を可能にした民主主義の疲弊とポスト冷戦時代のグローバル化によってもたらされた歪みに起因する問題が十分に認識されないまま、トランプ氏を大統領の座から追い出しても、アメリカ社会の対立・分断の問題が解決できるどころか、一層先鋭化する恐れがある——そうした懸念を強く抱いているからである。もっとも、こうした懸念の由縁についての分析は次回のテーマとし、本稿はあくまでもトランプ政権の行方に焦点を当ててみることにする。

トランプ大統領は果たして任期を全うすることができるのであろうか。トランプ陣営と反トランプ陣営の確執が党派間の対立を大きく越えて個人的な感情のレベルにまで先鋭化しており、民主党関係者やリベラル系を中心に弾劾による罷免を切望する有権者の数が相当の規模に達していると推察される。そして、「ロシアゲート」を調査するためにロバート・モラー元連邦捜査局長官が特別検察官 (Special counsel) に任命されるなど、トランプ大統領を取り巻くただ今の環境がリチャード・ニクソン元大統領を辞任に追い込んだ「ウォーターゲート」を彷彿させられる。この調査の進行次第で、トランプ弾劾というシナリオが展開される可能性は全くないわけではない。しかし、筆者には、その可能性は少なくとも当面きわめて低いとみる。その主たる根拠として、次の三点を取り上げることができる。

第一点は、弾劾の発動に必要な法的プロセスを通すのが難しいことである。「ロシアゲート」をはじめとして、トランプ大統領を取り巻く疑惑は多いが、疑惑から弾劾に値する事実を立証するのがそう容易いことではない。アメリカでは、弾劾によって大統領を罷免するのは起こりうる確率ももっとも低いことだといわれるほどである。実際、歴史的にみると、暗殺や病気、辞任などの原因によって任期を全うすることができなかった大統領がいたものの、弾劾によってホワイトハウスから追い出された大統領はこれまで一人もいない (注²)。

市民権運動の進展に伴って権利意識が高まった為か、戦後のアメリカを振り返ってみると、程度の差があるものの、ほとんどすべての大統領が疑惑やスキャンダルなどに翻弄されてきた。トランプ大統領のように、就任早々に任期を全うすることができるのかとの疑念がもたれるのも決して珍しいことではない。たとえば、ビル・クリントン元大統領については、二期目の後半に発覚したモニカ・ルインスキー氏とのスキャンダルが有名であったが、実は大統領選の時から「ホワイトウォーター疑惑」を抱え、就任後も「トラベルゲート」や「ファイルゲート」、側近 (大統領次席法律顧問) の自殺といったスキャンダル・疑惑が持ち上がり、任期を全うすることができないのではないかと疑念が幾度も巻き起こった。しかし、結果的には再選を果たし、職務を全うしたうえ、それなりの評価を得た大統領として歴史に残った。

大統領を弾劾するに当たっての法的プロセスを具体的にみてみよう。合衆国憲法第二条第四節によると、「大統領、副大統領および合衆国のすべての文官は、反逆罪、収賄罪、その他の重大な罪または軽罪につき弾劾の訴追を受け、有罪の

¹ 本稿はあくまでもアメリカ社会の実態に即しつつ制度的視点から弾劾の可能性を検討するものであり、トランプ大統領を弾劾すべきか否かといった筆者の価値判断を示すものではない。

² アメリカの歴史をみると、これまでに計三名の大統領が弾劾によって罷免されようとした動きがあったが、うちの二名、すなわち、アンドリュー・ジャクソン大統領 (七代) とビル・クリントン大統領 (42 代) のみが弾劾追訴の対象になった。しかし、いずれも上院本会議での弾劾裁判で「有罪ではない」と認定され罷免を免れた。その他、リチャード・ニクソン大統領 (第 37 代) が初めて弾劾によって罷免される大統領になる可能性があったが、弾劾による罷免が不可避と見込んだ段階で辞任したため、厳密にいうと、弾劾によって職が剥奪されたアメリカの大統領はこれまで一人もいない。

判決を受けたときは、その職を解かれる」ことになっている。選挙中、オバマ大統領（当時）を含む多くの人から「大統領になる資質を全く持っていない」と断言されたトランプ大統領は、ある意味では疑惑の声を伴いながら今日に至ったと言って過言ではない。それにもかかわらず、未だに弾劾されていないのは、弾劾追訴に必要とされる「重大な罪または軽罪」に立証することができていないからだと考えてよからう。たとえば、トランプ陣営に有利になるようにロシア政府が米大統領選挙に関与したという事実が連邦調査局等の調査によって確認されて久しいが、このまま大統領の弾劾プロセスの発動に繋がっていない。その背景に、仮にロシア政府がサイバー攻撃などによって大統領選に関与していたとしても、その関与がトランプ陣営との連携で行われ、またはトランプ大統領がその関与を知って、ひいては自らがロシア側と結託して行ったという事実を突き止めるには至っていないことがあると思われる。

立証が容易いことでないのに加え、大統領の権力をチェックするために弾劾という究極な手段が設けられた一方、その権力に多くのグレーゾーンが残されていることも、弾劾に至る法的过程を難しくしている原因の一つである。民主主義はそもそもエリート民主主義としてスタートしていたためか、アメリカを建国するに当たって、「建国の父たち (Founding Fathers of the United States)」が法の支配をもっとも重要な理念の一つに憲法を定め、アメリカを世界有数の法治国家に作り上げた一方、実際は大統領の行動を規制するに当たって、法よりも、道徳的ルール (ethics rules) に関する大統領たる人物の判断に頼っているところが多い。たとえば、トランプ大統領は未だに納税記録 (tax return) の提出を拒否している。また、家族ビジネスとの関係も経営権を子息に譲った程度であいまいなまにしている。常識的には、これはいずれも利益相反に値する行為に見えるが、実際は大統領たる人間に対してそのまま利益相反として法を適用することが難しい。一方、同盟国から得た秘密情報をロシア政府の関係者に漏洩するという行為は国家反逆罪に問われてもおかしくないものであるが、「(秘密情報の開示が) 大統領としての私の絶対的権限だ」というトランプ大統領の主張に法的に反論することができない。筆者は、3月のワシントン訪問で、ある友人が次のような話をした時の悔しいというべきか恥ずかしいというべきか何とも言い難い表情が今でも忘れられない。「トランプが大統領になって初めて分かったのだが、大統領の行動を規制するのは、法律ではなく、大統領になった人の品格や倫理観といったきわめて個人的要素に大きく依存しているんだ」という嘆きであった。

第二点は、弾劾に不可欠な政治的过程を貫徹する可能性がなお低いことである。法的过程が難しくても、アンドリュー・ジャクソン元大統領とビル・クリントン元大統領のケースで示された通り、それを突破することが全くできないわけではない。現に、6月8日に開かれた上院情報特別委員会の公聴会におけるコミー前長官の証言を契機に司法妨害や権力乱用といった容疑で捜査が進む可能性は全くないわけではない。しかし、仮にそうなった場合でも、このままトランプ大統領が弾劾によって罷免されるという見通しを立てることは難しい。大統領の行為が弾劾に値するか否かの認定権限は議会にある。具体的には、まず特別検察官の報告を受けて、下院司法委員会が弾劾の可能性について調査することを決定した後、同本会議で単純過半数の賛成を得ることができた場合、大統領弾劾を決定する。それから、上院の裁判過程に入る。そして同本会議での裁判で出席議員の三分の二以上の多数による「有罪」との認定ができて、初めて大統領を弾劾・罷免することができる。

こうした流れで分かるように、大統領を弾劾するに当たっては、議会の構成がきわめて重要である。上院と下院ともに共和党がマジョリティを握っている現状のもとで、トランプ政権の寿命を握っているのはトランプ大統領の出身母体である共和党と言って過言ではない。共和党候補ではあったものの、共和党を含むエスタブリッシュメントと対決する形で大統領選を勝ち抜いたために、民主党だけでなく、共和党内においてもトランプ大統領を嫌い、また危険な存在としてみる議員がいる。しかし、たとえこれらの議員が心情的にトランプ大統領の罷免を望んでいても、現状のままでは民主党と超党派的な連携を組み、トランプ大統領を弾劾に追い込む可能性は低いと思われる。共和党か民主党を問わず、ホワイトハウスと議会が同一政党のコントロールのもとで、大統領の弾劾に対する党としての行動を決定するに当たって、究極的には大統領を罷免することによって与えられるダメージと、大統領を援護することによって与えられるダメージのどちらの方が大きいかの判断に頼る。久々に議会の主導権を握った共和党にとって、減税をはじめとするかねてからの政策課題を実現することによって来年の中間選挙を勝ち抜くことが差し当たりもっとも重要な課題であるはずだ。したがって、民主党と超党派的に連携し、トランプ大統領を追放するために大きく動く可能性は、少なくとも現時点の状況から判断する限りそれほど高くはないと見込まれる。

第三点は、トランプ大統領への支持がなお堅固であることである。共和党にとって、政策的課題の実現が無論重要であるが、ある意味でそれより一層重要なのは有権者の支持を確保することである。主流メディアを中心とするメディアの報道だけ読むと、トランプ大統領への批判・怒りがアメリカの津々浦々で怒濤の如く巻き起こっており、トランプ大統領への支持が失墜したような印象が与えられる。しかし実際は、トランプ大統領の誕生を可能にしたいいわゆるトランプサポーターのほとんどが、なおその初心を変えてはいないようである。たとえば、トランプ政権発足 100 日に際しての 4 月 17 日から 20 日にかけて、ABC ニュースとワシントン・ポストの共同で実施した世論調査の結果をみると、トランプ大統領の支持率が 42%と、ドワイト・アイゼンハワー政権（1953 年～1961 年）以来の歴代大統領就任後 100 日目の最低支持率を記録したのは確かである。しかしその一方、先般の大統領選でトランプ候補に投票したと答えた人のうち、96%の人が「再び選挙が行われた場合でも依然としてトランプ候補に投票する」と答え、トランプ氏を支持したことで後悔したのはトランプ支持層全体の 2%しかいなかった。これに対して、クリントン候補に投票した人のうち、「再び選挙が行われた場合でも依然としてクリントン候補に投票する」と答えたのは 85%であった（注³）。ちなみに、同調査を受けた人のうち、先般の大統領選でクリントン氏に投票した有権者とトランプ氏に投票した有権者の比率は各々 46%、43%であり、その差はほぼ両氏が実際獲得した票の差（クリントン氏は 48.2%、トランプ氏は 46.1）とほぼ合致しており、上記再選挙が行われた場合の投票志向の差がそのまま投票行動に反映されることを前提に考えるならば、再選挙ではトランプ氏が 43%対 40%の差でクリントン氏に勝つことになる（注⁴）。過去一年來、とりわけ大統領選の結果が明かされた 2016 年 11 月以降、トランプ大統領に関するネガティブなニュースが毎日のように発されてきた事実を勘案すると、実に注目に値する現象である。

もっとも、5 月に入ってから、コミー前長官の解任や特別捜査官による「ロシアゲート」捜査のスタートといったことが続々と出てきたなかで、トランプ大統領の支持率に一層の低下が見られた。しかしそれでも、なお先般の大統領選でのトランプ氏の得票率（43%）から大きく乖離していない。ちなみに、リベラル系のオンラインメディアであるハフポスト（HuffPost）が 6 月 8 日時点における主要世論調査の結果を集計した結果、トランプ大統領の平均支持率が 40.2%となっている（注⁵）。こうした状況から判断する限り、少なくとも現時点においては、トランプ大統領をサポートしてきた支持者の間にまだこれといった大きな動揺は生じていない。こうした状況を踏まえると、来年の中間選挙と三年後の大統領選を控えるなかで、共和党が民主党と超党派的連携を組んで弾劾のプロセスを進めていくというのは当然見込めないシナリオだと考えてよかろう。

更に、政策と支持基盤といった点に加え、弾劾が長いプロセスを要することもトランプ大統領に対する共和党の離反を招きにくくする要素の一つになる可能性がある。

以上を総括すれば、トランプ大統領は「ロシアゲート」も含めて数多くの疑惑を抱えているものの、トランプ大統領の弾劾・罷免が実現する可能性は少なくとも当面低い。しかし、トランプ政権の今後を展望すると、このまま任期を全うするのが唯一のシナリオになるというわけでもない。確率としてどれだけあるかはともかくとして、トランプ大統領自らの辞任によって任期の途中でホワイトハウスを去る可能性はゼロではないだろう。この場合、ニクソン元大統領のように弾劾による罷免を避けるために辞任するというニクソン流の辞任と、大統領職に伴う体力的消耗とストレスに起因しての辞任、という二つのシナリオが考えられる。弾劾の確率が少なくとも当面低いという筆者の見方が正しいならば、仮に辞任があるとした場合、前者、つまりトランプ大統領がニクソン元大統領と同じ轍を踏む可能性よりも、健康上の問題に起因して辞任する可能性の方があると見込まれる。まもなく 71 歳の誕生日を迎えるトランプ大統領にとって、現下の大統領職で味わっているストレスと強いられた体力の消耗は、恐らくこれまでのワンマン経営者としての人生で経験してきたものと全く比較にならないと推察されるからである。

(2017. 6. 13)

³ *President Trump is least popular president at 100-day mark*, Washington Post, April 27, 2017.

⁴ Dan Balz, Scott Clement, April 23, 2017, *Nearing 100 days, Trump's approval at record lows but his base is holding*, *Washington Post*

(https://www.washingtonpost.com/politics/nearing-100-days-trumps-approval-at-record-lows-but-his-base-is-holding/2017/04/22/a513a466-26b4-11e7-b503-9d616bd5a305_story.html?utm_term=.23a2552cd981)

⁵ *Donald Trump Favorable Rating*, Huffpost, June 8, 2017.