

アメリカ大統領による署名見解と三権分立制の動揺 ：カーターからオバマまで

著者	梅川 健
学位授与年月日	2013-09-24
URL	http://doi.org/10.15083/00006290

【別紙2】

審査の結果の要旨

氏名 梅川 健(うめかわ たけし)

本論文では、カーター政権からオバマ政権を対象に、アメリカ大統領が、連邦議会(以下、議会)が可決した法の特定条文に対して、その不執行を宣言する署名見解という憲法に記されていない手段について、まず、それがどのような条件のもとで使用されるのかを計量分析で明らかにし、さらに、大統領が署名見解という手段を正当化し、制度化させてきた経緯をカーター大統領図書館、レーガン大統領図書館、アメリカ国立公文書館において収集した資料の分析を通して明らかにしている。以下、本論文の内容を各章ごとに要約する。

第一章では、アメリカにおける大統領研究の動向を整理した上で、筆者の問題意識の位置づけを行っている。ここでは大統領研究を、大統領の個人的影響力に着目する研究と、大統領の制度的権限がどのように発展してきたのかを分析する研究とに分類し、そのどちらの研究においても、正当性の問題が見落とされていることを指摘している。すなわち、大統領は、大統領が行うべきではないと以前には考えられていた行為を、どのように正当化してきたのかという視点である。大統領による新しい権限の正当化のメカニズムを明らかにするために、本論文では大統領の署名見解に注目している。それによって、本論文では、「大統領は署名見解をどのように用いているのか」、「大統領は、憲法に記されていない権力行使の方法をどのように獲得してきたのか」という問いの解明に取り組んでいる。

第二章では、大統領の憲法上の権限がどのように規定されているかを論じた後に、大統領の署名見解についての先行研究をまとめている。署名見解とは、大統領が法案に署名する際に付与する公的な文書で、その中でとくに問題になるのは、自らが違憲だと考える条文を取り上げ、それを執行しないことを宣言する場合である。第二章では、大統領が憲法に明示されていない権限を用いるようになった原因の一つとして、憲法制定の際に、大統領の権限が後の政治によって変化するように、その内容に解釈の余地を残していたという、署名見解の先行研究で看過されている点を指摘している。

第三章では、「大統領は署名見解をどのように用いているのか」という問いを解くために、計量分析を行っている。この分析のために、1969年から2010年までの全ての署名見解について、修辭的署名見解と実質的署名見解を分類した独自のデータ・セットを作成した上で、どのような条件のもとで大統領が署名見解を用いるのかについての仮説を提示し、多項ロジット分析を用いてその検証を行っている。

分析の結果からは、大統領は、分割政府である場合、議会(上院・下院)とのイデオロギー距離が離れている場合、法案に議会拒否権の条文が含まれている場合、法案が重要法案である場合に、法案の内容に変更を加えようとする実質的署名見解を付与する傾向があることが明らかとなった。

加えて、分析の結果を踏まえたシミュレーションによって、大統領が実質的署名見解を付与する確率を政権ごとに推定している。その結果、法案に議会拒否権の条文が含まれている場合や法案が重要法案である場合、最近の政権ほど敏感に反応し実質的署名見解を付与するという傾向があることを明らかにしている。それでは、なぜ同じ変数に対して、それぞれの政権は異なる反応を示したのだろうか。その点を一層明確にするため、以降の章では、各政権が署名見解をどのように運用していたのかについて、すなわち「大統領は、憲法に記されていない権力行使の方法をどのように獲得してきたのか」について大統領関連文書などの資料に基づいて詳細な分析を行っている。

第四章では、カーター政権において署名見解がどのように用いられるようになったのかを論じている。ウォーターゲート事件以降の「議会の復権」により、議会は大統領に政策執行のための権限を授与する際に、権限がその意図通りに行使されているかを監視するため、大統領による執行を改めて議会が否認したり、承認したり、審議したりすることを規定した議会拒否権という仕組みを法律に盛り込むようになった。カーター大統領は、議会によるこのような拘束から逃れるために、議会拒否権そのものが違憲であり、それには従わないという意味を、署名見解で宣言するようになった。カーター政権の司法省は、議会拒否権が大統領に課せられている法を誠実に執行する義務の侵害であると主張し、署名見解を議会拒否権に対抗するための道具として準備したのである。

第五章では、レーガン政権第一期における署名見解をめぐる攻防について論じている。レーガン政権第一期では、連邦最高裁判所が議会拒否権に対して違憲判決を下したため、それへの対抗策として用いられていた署名見解が司法府からも支持されたように見えた。しかしながら、議会は議会拒否権の規定を法案に盛り込むことを止めず、大統領による署名見解にも猛烈に反発した。

第六章では、レーガン政権第二期における署名見解の制度化を論じている。この時期に、署名見解は裁判所の法解釈に影響を与えるための手段として用いられるようになった。すなわち、レーガン政権の司法省に集結していた保守的な法律家たちは、大統領が法律について独自の法解釈を公表し、それを裁判官がいつでもアクセスできる形で編纂すれば、大統領による法解釈が裁判に反映されると期待していた。この際、保守派の法律家たちは、三権同格主義と呼ばれる憲法解釈を持ち込んだ。この解釈によれば、三権のそれぞれの府は、法解釈と憲法解釈を行う同格の地位にあるため、大統領は裁判所とは独立して独自に法解釈を法律に施すことができるとされる。レーガン政権に続くジョージ・H・W・ブッシュ政権でも、レーガン政権と同様に、裁判所の法解釈に影響を与えることを目的に、署名見解は用いられた。

第七章では、クリントン政権による署名見解の継受を論じている。民主党のクリントン大統領も署名見解を継続して使用した。クリントン政権は、裁判所に影響を与えるためには署名見解を使用しないと判断した一方で、大統領は、裁判所による違憲判断が予想される場合には、先んじて違憲性を判断して法の不執行を決定しても良いとし、また論争の焦点が大統領の憲法上の権限である場合には、裁判所の判断とは無関係に、大統領は法の不執行を決定できるとする立場をとった。この論理により、署名見解はレーガン政権の指針よりも一層積極的に正当化されることになった。

第八章では、署名見解が世上問題となったジョージ・W・ブッシュ政権を分析している。ブッシュ政権で復帰した保守的法律家たちは、レーガン政権の法律家よりも徹底した三権同格主義を採用

し、クリントン政権の法律家よりも大統領の権限の範囲を広く捉えていた。ブッシュ政権の法律家は、裁判所の判断を待つこともなく、独自に違憲性を判断し、法の執行を拒否できるとした。すなわち、クリントン政権では法律が「明白に」違憲である場合にのみ、法の不執行が可能となるとされていたが、ブッシュ政権ではこの条件が取り外された。このような法律家の主張に支えられ、ブッシュ政権において、署名見解は、もはや、項目別拒否権と区別のつかないものへと変貌していった。

第九章ではオバマ政権の当初における署名見解の継承を概観している。オバマ大統領は就任後、署名見解を抑制的に用いると宣言したが、実際の運用においては、ブッシュ大統領と同様に、様々な法案の条文に対し、大統領権限の侵害であるとして違憲無効の署名見解を付与している。

このように、第四章から第九章にかけて、現代アメリカの大統領が自らの行為の正当性を政権内部の法律家に準備させることによって、署名見解という憲法に規定のなかった行為を、大統領の権限へと正当化、制度化させていった過程が描き出されている。この過程を推し進めた原動力は、外的には、大統領の権力を抑制しようと試みる議会との対立関係であり、内的には、大統領が抱く権力拡大の野心と、それを実現するために、先例のない行為に対して法的正当性を与えた法律家たちであった。

以上が、本論文の要旨である。

続いて本論文の評価について記す。

本論文の成果として以下の点を挙げることができる。

第一に、大統領研究全体に対する貢献である。これまで、大統領権力の拡張のメカニズムについて、「行政国家化による大統領権力の拡大」と「危機による大統領権力の拡大」という二つの理由が提供されてきたが、これらの説明は 20 世紀の初頭から冷戦激化にいたる変化の時代には妥当性を持ちえたとしても、その後の時代の大統領制の変化を説明する能力に乏しい。またこれまで大統領権力の拡張は、効果的な統治、あるいは危機への対応など、合理的な必要性があつて起きたと解釈されてきたが、本論文はそれに代わって「正当性の自己主張による大統領権力の拡大」というメカニズムによって、大統領が主体的に権限を拡張させる現象があることを論証している。

第二に、本論文は署名見解という現象の解明そのものに対して大きな貢献をしている。先行研究はレーガン政権以降を分析の対象としてきたに過ぎなかったが、本論文はカーター政権に遡って分析したのみならず、署名見解についてのデータ・セットを筆者自ら構築し、計量分析によって、どのような条件のもとで署名見解が多用されているかについて新たな知見を提供した。とくに署名見解を、修辭的署名見解と実質的署名見解に分類して分析しているところは先行研究に比して優れている。更に、各政権の法律家が署名見解をどのように正当化してきたのかにまで分析を深め、それを一次資料から明らかにしている点も先行研究に比して優れている。

第三に、本論文は、新しい憲法解釈が、どのように制度を変容させるのかを明らかにする研究でもある。新しい憲法解釈は新しいアイデアである。本論文はアイデアの政治の視点に基づいて制度変化を説明し、大統領研究に重要な知見を付け加えることに成功している。

第四に、本論文には、政治学でも法学でも十分に踏み込んで研究されてこなかった分野にあえ

て立ち入ったという意義もある。アメリカの法律学者はこれまで基本的に、署名見解についてそれぞれの政権内部の法律家が残した政策メモまで踏み込んで分析してこなかった。しかし、これらの政策メモは政権の重要な指針となってきた。本論文は行政府の法律家が示した法解釈が、アメリカ政治の方向性に重大な影響をもちうることを示している。

第五に、本論文は三権分立のあり方とそれについてのわれわれの理解についても、重要な示唆を与えている。レーガン政権は司法・立法・行政の三権の同格主義を打ち出した。すなわち、司法府だけでなく行政府と立法府も独自に憲法解釈を行うことができるという主張である。たとえば、ジョージ・W・ブッシュ大統領は拷問を禁止した法律に署名しながらも、その執行を署名見解によって拒否したが、この場合、司法府の判断が提示されない限り、この解釈が有効であり続ける。そして司法の判断が下される保証はない。このような三権の姿は、これまで理解されていた三権分立のあり方と異なるものであろう。

全体として、本論文は、夥しい数の研究者による博士論文が日夜量産されているアメリカ政治研究、とくにその中核のアメリカ大統領研究において、微細なテーマに埋没することなく、同時代的に重要な含意のある研究成果を挙げることに成功している。本論文の主要部分はアメリカの政治学界においても十分な斬新さと独創性を主張できる水準を達成していると評価できよう。

もつとも、本論文にも改善されるべき点がないわけではない。

第一に、計量分析と歴史的事例分析は基本的にはうまく結びついているものの、計量分析でされた結果を、事例分析でより活かすことにより、本論文の議論を一層説得的にすることができたと思われる。すなわち、個々の大統領のイデオロギー位置や対峙した議会とのイデオロギー的距離は、議会による議会拒否権の使用の継続や政権内部の保守的法律家の台頭と無縁とは考え難く、これらの関係に明示的に言及することにより、計量分析と事例分析の有機的な結合がより明白になったのではないか。

第二に、議会は権限を行政府に委任しないという強力な報復措置を保持していることを含め、大統領はつねに議会との対抗関係の中におかれている。議会や議員の側が大統領による署名見解をどのように認識していたかについて、さらに立ち入って分析すれば、本論文の議論はより奥行きのあるものとなっていたように推測される。

第三に、司法府が恒常的に最終的な憲法判断を下すことが想定されている三権分立のあり方と異なる三権分立のあり方を示唆する本論文の議論については、さらに膨らます余地があるように思われる。

ただし、いずれの点も本論文の価値を損なうものとはいえないであろう。

以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士(法学)の学位を授与するにふさわしいと判定する。