

梅川健著  
『大統領が変えるアメリカの三権分立制  
——署名時声明をめぐる議会との攻防』

(東京大学出版会、2015年)

前嶋和弘

本書の学問的意義は、アメリカ政治研究で近年最も注目されている大統領の政策実現手段の多様化について、「署名時声明 (signing statement)」という大統領の連邦議会コントロールのツールの存在を明らかにしている点である。「署名時声明」とは議会が立法化した法案を大統領が署名する際に付与する文書であり、この文書で大統領は法律を一方的に変更することを表明する。このように「署名時声明」は憲法でうたわれた議会との権力分立のあり方を根本から変える極めて重要な手段であるが、日本ではこれまで「署名時声明」の研究は皆無であり、アメリカでも研究は多くはない。本著は、この「署名時声明」の概念を日本に紹介するだけでなく、レーガン政権ではなく、カーター政権から声明を積極的に利用し始めている点など、アメリカの研究者もこれまで検証しきれていなかった点にまで焦点を当てた包括的な分析を加えている点でも研究史上の重要性は確立されたといえる。実に独創的で骨太の著作である。

なぜ、「署名時声明」という制度が生まれ、利用されてきたのだろうか。それは大統領と連邦議会との関係が大きく変わりつつあることに他ならない。少し長くなるが、その背景を論じてみる。

(1) 憲法上の規定

アメリカの政治制度は「大統領制」であると私たちは便宜的には言っているが、そもそも合衆国憲法に規定されているのは徹底した「権力の分立」(権限の分散)に他ならない。最も重要な憲法第1条は大統領ではなく、国民に最も近い連邦議会についてであり、大統領の役割はその次の第2条と後になっている。第3条は連邦裁判所の権限、第4条は、連邦政府(中央政府)と州政府の権限分担(連邦主義)が定められており、大統領は、連邦政府の中の一つの柱でしかない。

なぜ、大統領の権限が限定されているのだろうか。簡単にいえば「王様」を作らないという建国以来の強い理想があるためである。君主国であるイギリスの植民地から血を流して独立したのがアメリカであり、欧州各国のような絶対権力者を徹底的に排除するのがアメリカの政治システムの核心にある。そのため、大統領だけでなく、議会も裁判所も相互が徹底的に牽制する「チェック・アンド・バランス」の機能が憲法には組み込まれている。前述の通り、国際関係上、アメリカが重要になってからは大統領の権限が非常に大きくなってはいるが、この基本設計は建国から240年たった今も基本的には続いている。

大統領の憲法上の主な役割とは、行政府の長であり、「執行長官」である。簡単に言え

ば、議会という他の人が作ったルール（法律）を自分なりに政策に落としとしていく責任者が大統領である。一方、外交・安全保障は大統領に優先権がある。大統領は「国家元首」であり、「首席外交官」として外交の最高責任者であるほか、「三軍の司令官（コマンダー・イン・チーフ）」として、軍事上の最高者も兼ねている。諸外国との関係の中では、臨機応変に対応する役割が必要であり、その権限が大統領に与えられている。

日本を含め、諸外国の人々にとって、アメリカの大統領は絶対的な権力者に見えるかもしれない。しかし、どこの国でもまずは外交よりも国内政治が重要である。アメリカでは国内政治では、大統領よりもむしろ、より人々に近い関係にある連邦議会の方に権限がある。国際関係では、国を代表した瞬時の判断が必要であり、大統領の外交上の権限が大きいのは、あくまでも与えられたルールの中での政策運営の一環であると考えればいいのかもしれない。

## (2) 第二次大戦前後以降の変化

憲法上で規定された大統領と議会との関係は、第二次大戦前後から大きく変化した。外交・安全保障上では「アメリカの覇権」が確立した第二次大戦前後から、アメリカは世界の中心国家として、グローバルな範囲での積極的な関与を続けてきた。その外交の顔が大統領であり、大統領の外交上の役割がかつてよりも重要になってきた。さらに、決定的だったのが、アメリカ国内の福祉国家化である。ニューディール政策以降続いてきた所得再分配的な考えに基づく政府の強いリーダーシップは、行政、さらには執行者である大統領の権限を極めて大きなものに変貌させた。大統領の権限は憲法起草者が予想したもの比べ、非常に大きくなるにつれ、大統領が望む法律づくりを教書という形で議会に要求する大統領の立法勸告権の重要性も増している。

しかし、上述の憲法上に規定されている権力分立のほか、政党内の法案拘束も弱いため大統領が望む法律が必ずしもうまく立法化されるとは限らない。大統領には議会が承認した法案の署名権や拒否権はあっても、形式上大統領自身が法案そのものを提出することはできないほか、大統領と主要省庁の長官で構成される内閣、大統領の行政権の実務組織である官僚組織のいずれも法案は提出できない。大統領は教書のような形で法案を議会に提案することはできるが、実際の審議は議会の手ゆだねられており、立法化の過程で大統領の意図とは大きく異なる法案になってしまうこともある。

ウィルソン政権の時の国際連盟、クリントン政権の時の京都議定書のように、上院の反対で条約が批准されないようなケースが生じることもあり、国際問題化してしまう場合もある。また、大統領令はあるが、これはあくまでも議会が決めた法律を大統領が解釈・運用するための行政運営の一環であり、法律に比べると拘束力は非常に小さい。政権が変われば、過去の大統領令は書き換えられてしまう。

そのため、大統領にとっては、連邦議会をどのようにしてコントロールしていくのが、自分の政権運営の最大の鍵となってきた。アメリカ政治の研究者も、大統領－議会関係の分析や、大統領の議会コントロールの手法に着目し、長年研究を続けてきた。その嚆矢といえるのが、*Presidential Power* (1960年、その後、何度か改定)<sup>1)</sup>に代表されるリチャー

<sup>1)</sup> Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership* (New York: Free Press, 1991) が最新版。

ド・ニューシュタッド (Richard Neustadt) の諸研究であり、大統領の能力を「説得する能力 (power to persuade)」と定義し、議会の反対派を説得できる能力の重要性に着目した。また、テレビというメディアが完全に定着し、政治を動かすようになった時代以後は、大統領のテレビを通じて、国民に対して直接訴える能力に着目する研究も登場していく。リチャード・カーネル (Samuel Kernell) の *Going Public* (1986年、その後、何度か改定)<sup>2)</sup> がその代表的なものである。世論の支持を取り付け、議会を動かそうという大統領の戦略である。

### (3) 本著で取り扱う1970年代後半以降の変化と本著の学術的貢献

本著で取り扱う1970年代後半以降の大統領と議会との関係は、さらに大きく変化してきた。一言で言えば、「政党」というもう一つの変数が、両者の関係を大きく規定するようになったことである。政党をめぐる動きには、2つある。まず第一に、大統領の所属政党と議会の多数党が、別の党によって占められる「分割政府 (divided government)」がほぼ平常化し、困難な政策運営を乗り越える手段が求められている点である。第二が、国民世論が保守とリベラルという2つのイデオロギーで大きく分かれていく現象である「政治的分極化 (political polarization: 両極化)」である。いずれも大統領と連邦議会の関係を大きく変えてきた。

特に「分極化」の影響は大きい。保守層とリベラル層の立ち位置が離れていくだけでなく、それぞれの層内での結束 (イデオロギー的な凝集性) が次第に強くなっているのが、「分極化」の特徴である。「分極化」で大統領は自分の所属政党の実質的なリーダーとなり、対立党との戦いにしごきを削るようになる。この相克の中、大統領の政党と議会内の対立党との関係は険悪になる。そして、「分割政府」になった段階で重要法案の立法化は一気に停滞する。オバマ政権の時代は最初の2年間を除く、後半6年間は「分割政府」だった。この6年間に重要法案がほとんど成立しなかったのは、偶然ではない。

本著はここ数十年のアメリカの政治状況を理解するプリズムとなっている。アメリカの政治は現在、政治的分極化が極まってしまう、どうしようもない膠着状態が続いている。この膠着状態の中、かつては研究者が焦点を当てていた「大統領中心の政治」による政策実現が困難になっている状況を本著はまず、明確に示している。その中で、大統領が独力で政策を変更しようとするユニラテラルな行動が重要になっており、その中心にあるのが、「署名時声明」であることを本著は指摘する。そして、カーター政権以降の各政権が議会との関連で声明をいかに行使してきたかを分析していく。「動かない議会」をバイパスする形で新たな問題に対処しようという大統領の役割の変化の中で「署名時声明」は不可欠なツールになりつつある。

大統領の権限拡張のツールの中でも、この「署名時声明」はユニークかつ効果的だ。しかし、政策運営上のメリットがあるとしても、自分の思うように大統領が議会を操ろうとすることが、果たしていいことなのか。上述のような憲法に規定された大統領と議会と

---

<sup>2)</sup> Samuel H. Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (Washington, D.C.: CQ Press, 2006) が最新版。

のバランスの変質を考える意味で問題も大きい。「多数者の専制」に陥らずに「政府の強いリーダーシップ」を達成するにはどうしたらよいか、という、民主主義論の永遠のテーマについて、本著は正攻法で論じている。

本著の強みの一つが、「署名時声明」という大統領の公式文書を正確に深く読み込み、議会との関係というもう一つの変数がある中、大統領が「署名時声明」という制度をどのように発展させてきたのかを明らかにしている点である。膨大な量の声明の分析にも時間がかかる。そして、それぞれの時点の政治状況の把握については、新聞や研究書の2次分析だけでなく、各大統領の図書館などで著者が発見した一次史料を丹念に分析し、確認している。実に丁寧で時間がかかる作業であるが、筆者は見事にその両者を融合している。史資料解説の丁寧さについても類書に大きな差をつけている。また、本著では中心的な位置ではないが史資料解説とともに、内容分析ソフトウェアを使った研究も行っている。マルチプルメソッドに依拠した筆者の今後の研究手法上でのさらなる発展も本著から容易に想像できる。

さらに、本著でまず直観的に感じるのが非常に明確で明瞭な文章である点である。入念に言葉を選んで一文一文を構成しており、文そのものも比較的短いため、圧倒的に読みやすく、誤解を受けるような表現は皆無だった。現代政治学の研究者としては非常に好ましいタイプの文章である。そのため、研究者だけでなく、学部学生の理解向上にもおおいに役立つであろう。

また章の構成も非常にオーソドックスであり、読者にとって理解しやすい。まず、序論と1章で著者の研究の関心がどこにあるのかを明確に示している。政治学的な表現で言えば、「リサーチ・クエスチョン」や「仮説」を、1、2章で提示し、さらに先行研究を踏まえて研究の意義を示している。その後の3章から5章にかけて、カーター、レーガン、そしてレーガン以降のケーススタディを行い、「仮説」を実証していく。最後にその実証結果を踏まえて、研究で得られた知見をさらに幅広いコンテクストで説明している。政治学の単独論文ではこの構成は珍しいものではないが、一冊の単著でここまで明確にオーソドックスな政治学の議論の流れを展開している書籍を評者はかつてほとんど見たことがない。

アメリカ大統領の署名時声明をめぐる議会との攻防という非常に独創的で興味深いテーマを扱っており、政治学（アメリカ現代政治）、アメリカ政治史、アメリカ研究のいずれの研究分野においても素晴らしい業績である。この点も本著の研究史上の位置をさらに高めている。おそらく、本著への言及なしには、現代アメリカの大統領—議会関係は語るできないような研究になっていくのではないだろうか。後進の研究者にとって、この構成も大いに勉強になるであろう。