

論文の内容の要旨

アメリカ大統領による政策実現能力の強化と連邦制 ：法解釈の変更、州政府との協力、および議会の迂回

梅川葉菜

本研究は、近年の大統領がしばしば立法府や司法府を介さずに政策を変更するために用いるようになった特区認可権という手段に着目し、大統領がそれを立法府から授権された当初の意図とは異なる政策変更手段として運用目的を変えただけでなく、こうした運用の利便性を高めるための制度整備を進め、更にはこうした制度変容を福祉政策に限らず医療保険政策や教育政策にまで波及させることで、執政府の政策実現能力を強化していくことを歴史的に明らかにした。

本研究の分析の材料として主に用いたのは、ケネディ大統領図書館、レーガン大統領図書館、G.H.W.ブッシュ大統領図書館、クリントン大統領図書館において収集した政権内部の資料や、大統領の演説、官報、その他の公的文書、新聞、公聴会の議事録、週刊・年刊の議会情報誌などである。

特区認可権とは、連邦法に従って州政府が実施している政策に関して、州政府が従来の連邦法の下では実施できない、その連邦法の目的を実現するためのより良い方法だと見込まれる新しい事業、いわゆる特区事業を州内の特定の地域、期間内で特別に執行できるよう認める、連邦執政府に与えられた権限である。執政府は、連邦法の義務が州政府の実施する特区事業を妨げると判断した場合、その義務を免除することができる。特区認可権は福祉政策、医療保険政策などについて定めた社会保障法第 1115 条、第 1915 条や、教育政策について定めた初等中等教育法第 9401 条に規定されている。

注意しなければならないのは、特区認可権はあくまで特区認可権が規定されている連邦法の目標を実現するためのより良い執行方法を可能とするために、現行法の一部の免除権を執政府に与えるものであり、決して大統領に法全体の目標とは異なる政策の実現を許すものではなかったということである。1115 特区認可権の導入意図については第 2 章で、9401 特区認可権の導入意図については第 6 章で詳述したように、立法府が特区認可権を執政府に授権した当初、特区認可権を通じた執政府による政策変更は意図されたものではなかったのである。

そこで本研究では、大統領は憲法上、法を誠実に執行するという義務を負っているにもかかわらず、なぜ執政府による特区認可権を用いた政策変更が可能となったのかという問い合わせを設定した。以下では、各章の内容を簡単に説明する。

第 1 章では本論文の位置づけを明らかにするため、大統領制についての研究、連邦制についての研究、特区認可権の研究を概観した。それにより、いずれの既存研究も特区認可権の台頭を明らかにできていないとして、これらの既存研究の限界を克服して特区認可権の出現と発展を明らかにすべく、大統領と連邦制の双方に着目しつつ、特区認可権の台頭を歴史制度論の立場から明らかにすると述べた。

第 2 章では主に、1115 特区認可権が社会保障法に導入される過程を追い、立法府が執政府に 1115 特区認可権を授権した際の特区認可権の運用目的やその背後にある政治思想を明らかにした。この章では、もともとアメリカに存在していた連邦制に基づく分権的な政治制度に、社会工学的発想が接ぎ木されることを通じて特区認可権が誕生したことを指摘した。社会工学とは、20 世紀半ば頃のアメリカの政策決定過程に重要な影響力を持っていました学問分野であり、社会科学の理論に基づいて見出された要素を操作することで社会問題は解消されるという立場を指す。

第 3 章ではなぜ福祉政策に関する 1115 特区認可権の運用目的の変更という制度変容が生じたのかを明らかにした。本来、1115 特区認可権は社会工学的発想の下、革新的なアイデアの効果を検証するために導入された。ところが、社会工学的発想が衰退し、1115 特区認可権の導入意図とは異なる目的の為に運用される余地が生まれた中で、1115 特区認可権を政策変更手段として用いるというアイデアがホワイトハウスに持ち込まれた。

レーガン政権は福祉縮減を独自に進めたいという州政府の選好を理解していたので、機会を適切に見極め、立法府が執政府に授権した当初の福祉政策における 1115 特区認可権の条文解釈の変更により、1115 特区認可権を立法府を迂回して政策を実現する有効な手段として位置付けたことを示した。また同時にレーガン政権は、変更された 1115 特区認可権の運用の利便性を高めるための制度整備を進めた。こうした制度変容を受けて州政府は 1115 特区事業を積極的に利用していくことを明らかにした。それにより、州政府と

協力関係を構築したレーガン政権が 1115 特区認可権を用いて福祉縮減及び州政府への権限委譲を進めたということを指摘し、執政府の他の二権を介さない政策実現能力の強化と 1115 特区認可権の台頭を論じた。

第 4 章では、レーガン政権による福祉政策に関する 1115 特区認可権の制度変容が G.H.W. ブッシュ政権、クリントン政権に継承されていく過程を明らかにした。レーガン政権からクリントン政権まで、福祉支出の増大は執政府、州政府共に解決すべき問題として考えられていた。そうした中で、レーガン政権が変更した政策変更手段としての 1115 特区認可権の運用が魅力的だと考えた G.H.W. ブッシュ政権とクリントン政権が、それを継承したことを指摘した。

更には、これらの政権がレーガン政権以上に 1115 特区認可権の政策変更手段としての利便性向上のために制度を整備し、それを受け州政府が積極的に 1115 特区事業を利用していくことを明らかにした。また、執政府や州政府の動きに対する立法府の抵抗は限定的なものに留まつたことにも触れつつ、1115 特区認可権の制度変容が更に進展して執政府の政策実現能力が強化されていったことを指摘した。

第 5 章では、特区認可権の制度変容が単に福祉政策における 1115 特区認可権の運用目的の変更ととした目的のための利便性を向上させる制度整備の進展に留まらず、医療保険政策における 1115 特区認可権にも及んだことを示した。執政府と州政府ともにメディケイド支出削減と無保険者削減のためのメディケイド改革を望んでいたため、福祉政策における 1115 特区認可権の制度変容による福祉改革の進展が先例となり、こうした機会を適切に見極めたクリントン政権がその政策目標の実現のために州政府と協力関係を構築して 1115 特区認可権の運用目的を変更させるだけでなく、より効果的に 1115 特区認可権を通じた政策変更を進めるために制度整備を行い、州政府はそれに応えたことを明らかにした。

他方で立法府は、執政府が 1115 特区認可権の条文解釈を変更していたという認識を有していないために、執政府が政策変更手段として医療保険政策に関する 1115 特区認可権を用いることについて疑義を挟むことはなかったことを指摘した。その結果、G.W. ブッシュ政権まで医療保険政策に関する 1115 特区認可権の制度変容が進展し、執政府の政策実現能力が更に強化されたことを示した。

第 6 章では、特区認可権の制度変容が教育政策にも波及したことを明らかにした。まず、教育政策に 9401 特区認可権が導入される際、9401 特区認可権が自由裁量を残すための州政府への権限委譲手段として位置づけられていたことを指摘した。それから、9401 特区認可権の制度変容というアイデアが、それまでの政権の 1115 特区認可権の制度変容を先例にして生じたことを指摘した。オバマ政権は立法による政策実現が困難であったた

め、立法によらない手法として 9401 特区認可権の運用目的の変更による教育改革を目指したと論じた。

またその際、州政府もまたオバマ政権と同様に、既存の教育政策の問題を克服すべく 9401 特区認可権に期待していたことを指摘した。こうした機会を適切に見極めたオバマ政権は、州政府と協力関係を構築して 9401 特区認可権の運用目的の変更と、教育改革を効果的に進めるための 9401 特区認可権の制度整備を試み、成功したと論じた。こうした制度変容が妨げられることなく進展した要因として、立法府の党派対立による機能不全に加えて、民主党議員、州政府、世論といった幅広い支持を背景にして進められたことを指摘し、執政府の政策実現能力がますます強化されたことを示した。

第 7 章ではまず、これまでの章で明らかにした、特区認可権の制度変容は大統領が必要とし、かつ州政府の協力があった場合に生じてきたとする主張を裏付けるため、制度変容が生じなかつた特区認可権について言及した。特区認可権の運用目的の変更の試みが無かった政策分野として、環境政策と一部の政権の教育政策に言及した。それから、運用目的の変更に失敗した政策分野としてオバマ政権の福祉政策を挙げた。次にこの章では、大統領が州政府と協力関係を構築して政策実現能力を強めていったという本研究の主張の広がりを示すため、こうした類似した政策変更手段の台頭を指摘した。

以上のように本研究は、法を誠実に執行する義務を負っているはずの大統領が、なぜ立法府から執政府に授権されたあり方から逸脱し、それを政策変更手段として用いるようになったのかという問い合わせに対して、大統領が適切に機会を見極め、利害の一致した州政府と協力関係を構築し、特区認可権の運用目的の変更とその後の制度整備に成功したからとの解答を提示した。それにより、近年の執政府の政策実現能力の強化という政治現象を明らかにすることができた。