

梅川葉菜『アメリカ大統領と政策革新 ——連邦制と三権分立制の間で』

(東京大学出版会、2018年)

西山隆行

1. 本書の概要

アメリカの連邦最高裁判所判事を務めたルイス・ブランドイス (Louis Brandeis) は、1932年の *New State Co. v. Lieberman* 事件の判決文の中で、後に「民主主義の実験場」論と呼ばれることになる有名な議論を展開した。ブランドイスの議論に啓発されつつ、州以下の政府が全米規模での政策革新のきっかけを作る可能性があることが、様々な論者によって指摘されてきた。それらの議論は、連邦制を採用するアメリカでは、州以下の政府は自律性が高く、連邦政府とは異なる利益関心と政策決定メカニズムを持つこと、また、州以下の政府の政治主体が連邦政界にかかわる政治的誘因を持つことを指摘した上で、州以下の政府が行った政策革新が他の州・地方政府、さらには連邦政府に伝播することを指摘してきた(評者によるものとしては、西山隆行「アメリカの政策革新と都市政治」日本比較政治学会編『都市と政治的イノベーション』(ミネルヴァ書房、2010年))。

これに対し、本書で梅川葉菜は、アメリカの大統領が政策改革特区認可権(特区認可権)を活用し、州政府の協力を得て政策革新を行っていることを明らかにしている。州政府の行動が政策革新につながるというのではなく、大統領が連邦制を活用することを通して、政策革新を実現しようとするというのである。

梅川によれば、アメリカの三権分立制は、「連邦政府内の権限を司法、立法、執政の三つに分け、それらをそれぞれ裁判所、議会、大統領に委ね、さらに、三者のいずれかが突出しないように相互に抑制し合わせる政治制度」(2頁)である。大統領は「立法権を有さないの言うまでもないが、法案提出権、予算編成権、議会出席権すら与えられていない」(2頁)。大統領は実現したい政策課題を持つ場合でも、連邦議会による立法に期待するのが基本である。だが、連邦議会が大統領の意向に沿った政策決定を行うと期待することができない場合に、特区認可権を活用することによって、大統領が立法によらずに政策革新を行うことがあるというのが本書の主張である。

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、執政府に与えられた権限」である(4頁)。特区認可権は、連邦法の目的を州政府が効果的に実現するために連邦法の義務や規則を免除するとともに、州政府による新事業の実施をも認めるものである。免除できる義務や規則については、特区認可権を規定する条文に明記されている必要がある。

この特区認可権は、本来は連邦法に定められた目的の実現を容易にするために定められ

たものだった。だが、近年では大統領府が連邦議会を迂回して政策革新を実現する手段として活用するようになっていて、本来は大統領が持ちえないはずの政策変更能力を大統領に与えているという。このような、三権分立の原則を脅かすような手段を大統領が獲得しえた理由、言い換えれば、議会や裁判所がそれを容認した、あるいは、大統領の試みを抑制しようとしたとしても失敗した理由は何かを解明することが本書の課題である。

特区認可権が初めて導入されたのはケネディ政権期であり、それがレーガン政権期に変容した。そしてそれ以降の政権は、その制度変更を進展させていった。本書は第1章で特区認可権とは何かを説明したうえで、第2章で特区認可権の導入について解説している。特区認可権が初めて導入されたのは1962年の社会保障法においてだが、その背景には二つの考えがあった。一つは、州を実験場と見立て、州によって達成された政策革新を連邦政府が取り込もうとするというブランドイ的な考えである。もう一つは、社会科学の理論に基づいて見いだされた知見を導入すれば社会問題は解消されるという社会工学的な発想である。特区において行われた実験の効果を厳密に検証して他の地域にも適用すれば、社会問題が解消されて立法目的もよりよく達成されるだろうという発想に基づいていた。

このようにして導入された特区認可権を、その意図とは異なる形で、議会の立法を介さない大統領による政策変更手段として用いるようになったのはレーガン政権だった。第3章で説明されているように、レーガンはカリフォルニア州知事時代に連邦政府から特区事業の認可を得て、大幅な福祉縮減に成功した。そのような特区事業の利用の仕方は本来の趣旨から逸脱しており、ホワイトハウスと見解の対立を生じさせた。だが、連邦裁判所はアグアヨ判決とクレーン判決で、裁判所が判断できるのは「特区事業の認可が恣意的、専断的に、あるいは合理的根拠の欠如によってなされたものであるかどうかを判断することのみ」(51頁)であって、特区事業が社会保障法の立法目的に合致しているかの判断は行わない旨宣言した。州政府を介した政策革新の手段として特区認可権を活用することができると認識したレーガン政権は、連邦裁判所の抑制的な判断もあり、政権二期目以降、特区認可権を積極的に運用することを通して州政府に権限移譲を行うとともに、福祉制度改革の実現を図ろうとした。その方針は、社会工学的発想とは異なる考えに依拠していたものの、州政府に歓迎された。連邦議会が立法によってその方針を頓挫させるには、上下両院で3分の2以上の支持を集めて大統領の拒否権を乗り越える必要があったため、そもそも困難だった。

レーガン政権によって新たな形で行われるようになった特区認可権の運用が、後の政権でも継受され、さらに変容されたことを明らかにしたのが第4章である。G. H. W. ブッシュ政権は再選を目指して大統領選挙を戦う中で、州政府による実験の効果を厳密に検証するという特区事業の本来の目的、そして社会工学的発想を取り払って、福祉縮減という政策変更を実現するために特区事業を大規模化した。司法府はこの運用方針を問題視したものの、その判決が確定したのは次のクリントン政権になってからだった。

大きな政府ではなく積極的に機能する政府を作ることが重要だという立場に立ち、全米知事協会会長も務めた経歴を持つクリントン大統領は、レーガンとG. H. W. ブッシュによって提示された、特区認可権を活用することによって福祉を縮減し州政府に権限を委譲する方針を望ましいものと捉えていた。クリントン政権下では、先に指摘した社会工学的発想がほぼ失われ、政策革新の達成を目的として全米規模で特区事業が展開された。その成果

を踏まえて達成された政策革新が、受給期間制限、福祉受給者への就労等の義務付け、州政府への権限移譲などを定めた1996年の福祉改革法だった。このような特区認可権の利用方法に連邦議会は懸念を示したものの、まとまって反対することはなかった。州政府や世論もクリントン政権の試みを支持しており、大統領による特区認可権を用いた政策変容が福祉国家縮減を導く立法へとつながったのだった。

第5章ではクリントン以降の政権が特区認可権を政策変容の手段として用いる手法を医療保険政策、具体的には、メディケイドに拡大したことを明らかにしている。メディケイドは州政府が具体的な運営方法を決定することができたものの、連邦政府の定める基準等に基づかねばならなかったため、州政府の裁量の幅は大きくなかった。そして、1980年代の受給要件緩和や医療費高騰に伴い、連邦政府、州政府ともにメディケイド支出の増大に悩まされることになった。医療保険制度改革を立法の形で達成することに失敗したクリントン政権は、特区認可権を用いることで無保険者削減と支出抑制という目的を達成しようとした。クリントン及びそれに続くブッシュ政権は、州政府が提出せねばならない書類のテンプレートを作ったり、州政府に専門的・技術的支援を行ったり、審査を迅速化するなどの工夫を行って、州政府の支持を勝ち取り、支出削減を達成しようとした。オバマ政権はいわゆるオバマケアを立法で実現したが、著者によれば、オバマケアもクリントンとブッシュ政権期に行われた特区認可権を通して行われた改革が立法府によって追認された側面が大きかったという。

第6章では特区認可権を活用した政策変容という手法がオバマ政権期に教育政策に波及したことを明らかにしている。初等中等教育法第9401条に定められた特区認可権も、本来は大統領の政策変更手段として導入されたわけではなかった。クリントン政権、G. W. ブッシュ政権ともに特区認可権を用いていたが、それは導入意図通りの、州政府に裁量を与えることを目的としたものだった。だが現行の政策では十分な教育水準を確保することができないと考えたオバマ大統領は、議会の法改正を待たずに、州政府と連携し、特区認可権を用いることによって教育改革を行った。これに共和党議会は反発したものの、共和党は大統領の拒否権を乗り越えるのに必要な3分の2の議席数を確保できていなかった。それだけではなく、オバマの試みは州知事のみならず世論の支持も得ていたため、連邦議会はそれを追認する形で教育改革法を立法化したのだった。

このような検討を踏まえたうえで、第7章で筆者は特区認可権の射程を明確化しようとする試み、特区認可権の行使による政策革新が失敗した事例について分析している。

2. コメント

以上説明してきたように、本書は、近年の大統領が、立法によらない形での政策革新を達成するための手段として特区認可権を活用するようになったことを、膨大な資料を活用することで明らかにしている。アメリカの政治社会が分極化するとともに、対立が激化する中、連邦議会が法律を制定し、大統領が承認するという、通常想定される形での政策変化は達成されにくくなっている。そのような中で大統領がどのような手段をとることができるかは、近年大きな注目を集めている。本書がその膨大な先行研究に、新たな知見を付

け加えたことは間違いない。

以下では、本書の重要性と意義を認めたくえて、更に探求を深めるために三点ほどコメントを加えたい。

第一は、特区認可権の射程に関するコメントである。第7章で梅川は、「今後の特区認可権の制度変容を考えるにあたって、大統領自身がそれを政策変更手段として利用したいか否かと、州政府の協力があるか否かが重要」(228頁)と指摘している。

法律によって認められた特区認可権が意味を持つためには、執政府がそれを活用する意思を示す必要があるし、その制度は州政府からの申請を基に運用されることになっているので、その指摘はもちろん正しい。だが、ここで指摘された条件は、特区認可権を活用するために満たさなければならない要件であるため、それを満たさなければ変化を起こすことができないというのは当然である。これは、章題にあるような「特区認可権の射程」から想起されるものとは言えないのではないだろうか。

むしろ、一般読者は、特区認可権の射程といった場合には、特区認可権を活用することで政策革新を行うことが可能になる政策分野の特性について知りたいと考えるのではないだろうか。本書では、社会福祉政策、医療保険政策、教育政策の三分野において特区認可権を活用した政策革新が達成されたと主張している。特区認可権は、法律に規定があり、大統領が意思を示し、州政府が協力する意思を示しさえすればどのような政策においても活用されるのだろうか？州政府が執政府の方針に協力しようとする政策には、どのような特徴があるのだろうか？そもそも、連邦議会が特区認可権を設定する政策には何らかの特徴があるのだろうか？「特区認可権の射程」について論じるためには、それらの問題について検討する必要があると思われる。

第二は、三権分立と連邦制の関係についてのコメントである。著者は結論部分を「三権分立制に作用する連邦制」と題している。一般にアメリカの権力分立は、三権分立と呼ばれる水平的・機能的分立と、連邦制という垂直的・空間的分立の二つの要素から成り立つと考えられている。その両者の関連を解明しようとする本書の試みは重要である。

著者は本書で繰り返し、連邦制が政治の根底を支える統治構造そのものにも影響を与えることを指摘している。その指摘は正しいだろう。だが、本書が検討している特区認可権の問題が、果たして、「連邦制」が三権分立に作用したといえるかについては疑問がある。アメリカで採用されている連邦制は、日本などで採用されている単一主権制と対比して説明されるのが一般的だが、もし単一主権制の国で特区が設置され、地方政府がそれを活用するならば、政策革新は同様に起こるのではないだろうか（もっとも、議院内閣制を採用している日本の場合は、行政部と立法部が融合しているため、そもそも特区認可権を通じた政策革新を行政部の長が目指す誘因は弱いと考えられるが）。

単一主権制の下でも地方分権を進めて地方政府が高い自律性を持つことはできるし、逆に連邦制の下でも州・地方政府の自律性を弱めることも可能である。「連邦制」が三権分立制に作用すると主張するためには、単なる政府間関係の問題や州政府の自律性の高さが重要な意味を持つ点を指摘するだけでは不十分である。著者は『ザ・フェデラリスト』の第51篇「抑制均衡の理論」でジェイムズ・マディソン (James Madison) が展開した議論を引用しつつ、特区認可権の制度変容は「建国者たちの想定していたのとは正反対の形での政治制度の利用によって生じた」一方で、「建国者たちの想定していたものでもある」と指

摘しているが(240頁)、その含意は必ずしも明瞭でない。「連邦制」が三権分立に作用するメカニズムについて、具体的な事例を基にするだけではなく、抽象度を高めた理論的な説明をしてほしいという思いが残る。

第三は、今日のアメリカ政治を特徴づけている二大政党の分極化と対立激化に対して、特区認可権の問題が及ぼす影響についてである。アメリカ政治のテキスト的な理解に基づくならば、政策を変更するためには、連邦議会の上下両院が同一内容の法律を通過させ、それを大統領が承認することが必要である。だが、近年の状況では、連邦議会上下両院がねじれることも多く、大統領の所属政党と連邦議会の多数派を構成する政党が異なる分割政府も常態化している。近年のアメリカ政治では従来と比べて政党規律が強まっているため、このような状態では通常の政策過程を経て政策を変容させるのは難しくなっている。そうであるがゆえにこそ、本書で著者が検討したような特区認可権の活用という手段が用いられる。

では、逆に、このような特区認可権を用いた政策革新は、アメリカ政治の分極化と対立激化という傾向をさらに強めるのだろうか。そのような問題を引き起こさない形で特区認可権を用いることができるのであれば、それにはどのような条件が必要になるのだろうか。アメリカ政治の現状を踏まえれば、このような問いが生まれてくるだろう。

本書は非常に緻密に議論が構成されており、完成度が非常に高い著作である。以上指摘した三点は、文字通りないものねだりにすぎない。以後のアメリカ政治研究者は、同書の議論を踏まえて、上述のような問題に取り組むことが必要になるだろう。きわめて啓発的な本書をより多くの人を読んでもらえるよう、切に希望する次第である。