

論文の内容の要旨

論文題目 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—

氏名 梅川 健

本論文では、カーター政権からオバマ政権にかけて、アメリカ大統領が、法の不執行を宣言する署名見解という道具をどのような条件において使用するのかを統計的に明らかにした後に、大統領が署名見解という道具を獲得し、発展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から明らかにした。

第一章では、アメリカ政治学における大統領研究を整理した。ここでは、大統領個人の政治的影響力を計ろうとする研究と、大統領をとりまく制度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、そのどちらの研究群においても、正当性の問題が見落とされていることを指摘した。すなわち、大統領は、以前には大統領が行うべきではないと考えられていたような行為を、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する。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」という二つの問いに取り組む。

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た。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、大統領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。もちろん、合衆国憲法は大統領にこのような権限を認めていない。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決定されるように、その内容に変化の余地を残していたことを指摘した。

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、統計的手法を用いた分析を行った。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データセットを自前で作成した。その上で、どのような条件において大統領が署名見解を用いるのかを、多項ロジットモデルを用いて明らかにした。

分析の結果からは、大統領は分割政府状況である場合、また、議会との選好が大きく異なっている場合には、実質的署名見解を用いる傾向があることが明らかとなった。次に、多項ロジット分析において重要であった変数が、どのように大統領の実質的署名見解に影響を与えているのかを明らかにするために、統計パッケージ・クラリファイを用いた分析を行った。その結果、法案に議会拒否権の条文が含まれている場合、もしくは法案が重要法案である場合に、近年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が明らかになった。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。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、資料調査によって得た資料に基づいて分析を行った。

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ていたのかを、カーター大統領図書館の資料から論じた。ウォーターゲイト事件以降の「復権する議会」は、大統領に政策執行のための権限を授与すると同時に、きちんと権限が用いられているかを監視するための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、従わないと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と戦うための道具として準備した。

第五章では、レーガン大統領図書館とアメリカ国立公文書館の資料に基づいて、レーガン政権第一期における署名見解について論じた。レーガン政権第一期では、連邦最高裁判所が、議会拒否権は違憲であると判示したことを受けて、議会拒否権に対抗するために用いられていた署名見解がお墨付きを得たかのように思われた。しかしながら、連邦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。議会が議会拒否権の条文を継続して使用できた理由としては、大統領ではなく行政組織が、議会からの監視の目を逃れることよりも、より大きな授權を望み、議会の行動を支持していたことを挙げることができる。結局、レーガン政権第一期においては、議会拒否権に対抗するための署名見解は、最高裁の後ろ盾を得た

ものの、議会からの反発を受ける使い勝手の悪い道具として、大統領の道具箱に収まった。

第六章では、レーガン大統領図書館とアメリカ国立公文書館の資料に基づいて、レーガン政権第二期における署名見解を論じた。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。レーガン政権の司法省には、保守主義を信奉する法律家たちが集結していた。彼らは、大統領が法律についてきちんとした法解釈を述べ、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考えた。保守系法曹団体のフェデラリスト協会から司法省に来たばかりのステイブン・カラブレシが中心となり、署名見解の運用指針を作成し、署名見解の起草プロセスをホワイトハウスの行政管理予算局とも連携しながら制度化していった。

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レーガン政権に持ち込んでいた。彼らによれば、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り、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。レーガン政権の後に続いたジョージ・H・W・ブッシュ政権では、レーガン政権で中心的役割を担っていた法律家たちが、同じく重要であった。大統領法律顧問であったボイドン・グレイを中心として、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た。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。ただし、クリントンの司法省法律顧問室のウィリアム・デリンジャーは、裁判所に影響を与えるための署名見解については、正当性が疑われるとして、クリントン政権としては使用しないこととした。デリンジャーによれば、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良いのであり、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された。

この論理は、レーガン政権の署名見解の指針よりも強硬なものだと評価できる。レーガン政権は議会拒否権に対して、その内容の無視を宣言していたが、議会拒否権に関わらないものについては、大統領の法解釈を裁判所に考慮させることを目的とするに留まっていた。しかしながらクリントン政権は、あらゆる種類の条文について、明白に違憲である場合、すなわち大統領が違憲だと判断し、裁判所も違憲だと判断すると予想した場合には、法の執行を拒否できるとしたのである。共和党のレーガン政権によって作成プロセスが制度化された署名見解は、民主党のクリントン政権によってより好戦的な道具へと変容したのであった。

第八章では、ジョージ・W・ブッシュ政権における署名見解を論じた。この政権は、レーガン政権と比べても、保守派の法律家が浸透していた政権であった。司法省の重要職はフェデラリスト協会

の出身者で占められていたし、他の省庁の法律顧問にもフェデラリスト協会に所属する法律家が散見された。レーガン政権とブッシュ政権との差異は、保守系法律家の政権への浸透の度合いに限られるものではなく、彼らの法理論にも見られた。ブッシュ政権の法律家たちは、レーガン政権の法律家よりも過激な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。レーガン政権の法律家は、裁判所は大統領の法解釈を考慮するべきと主張したが、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、法の執行を拒否していた。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のである。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ないものへと変貌していった。

第九章ではオバマ政権における署名見解について論じた。オバマは就任後に、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、オバマはブッシュと同様に、様々な法案の条文に対して大統領権限の侵害であるとして違憲無効を主張している。

以上、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、署名見解という先例のなかった行為を、大統領の慣習へと転換させていった過程を描き出した。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、大統領による権力拡大の野心と、その野心を実現するために、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。