

令和 4 年 6 月 17 日現在

機関番号：22604

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2019～2021

課題番号：19K01446

研究課題名(和文) アメリカ大統領による法に依拠しない法執行能力の獲得：覚書という大統領令を中心に

研究課題名(英文) The Acquisition of Law Enforcement Capability by the President of the United States without Relying on the Law: Focusing on the Presidential Memorandum

研究代表者

梅川 健 (Takeshi, Umekawa)

東京都立大学・法学政治学研究科・教授

研究者番号：40635033

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：アメリカ大統領が行政組織に下す命令は「大統領令」と呼ばれる。その典型は、根拠法を明記して行政組織に法執行を命じる行政命令(executive order)である。ところが、オバマ政権以降、大統領覚書(presidential memorandum)が増加している。覚書の特徴は、行政組織に対する命令の根拠法を示さなくともよいところにある。大統領が覚書によって権限があるかのように行動できるとすれば、権力の抑制を主眼とする三権分立制を揺るがしかねない。本研究では、オバマ政権以降、なぜ・どのように覚書が多用されるようになったのか、他のアクターによる覚書への対抗手段はどのようなものなのかを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

2017年にトランプ政権が誕生した当初、日本の新聞では毎日のように「大統領令」による政策変更が報じられた。しかし、当時の日本では「大統領令」についての認識は不十分であった。そもそも、日本語の「大統領令」は、行政命令(executive order)や大統領覚書(presidential memorandum)などの複数の命令形式の総称であり、実は、相当する言葉はアメリカにはない(強いて言えばpresidential actionsになる)。本研究は大統領覚書の分析を通じて、アメリカ大統領がどのように権力を行使しているのかについての分析を行い、日本におけるアメリカ理解の進展に寄与した。

研究成果の概要(英文)：The typical order issued by the President of the United States to an administrative agency is an executive order, which specifies the law upon which the order is based and orders the administrative agency to enforce the law. Since the Obama administration, however, presidential memorandum has been on the rise. The characteristic feature of a memorandum is that it does not need to indicate the law on which it is based. If the president can act as if he has authority by memorandum, it could upend the separation of powers system, which is primarily intended to curb the power of the president. This study clarifies why and how memoranda have come to be used more frequently since the Obama administration, and what measures have been taken by other actors to counter memoranda.

研究分野：アメリカ政治、アメリカ政治外交史

キーワード：アメリカ政治 大統領制 大統領令 大統領覚書

## 1. 研究開始当初の背景

2009年にアメリカ大統領に就任したオバマ大統領は、議会は激しく対立し、立法成果をあげること苦労していた。そのような中、オバマ大統領は議会の説得を諦めた。2011年にはオバマ大統領は「議会が動かないならば、私がやるべきことをやろう」と演説し、ホワイトハウスのウェブサイトには「もう待てない!(We Can't Wait!)」というスローガンと、大統領が単独で実行すべき政策のリストを掲げた。

大統領がリーダーシップを発揮しようとしているようにも見える。しかし、アメリカの三権分立制は、連邦政府の三権が合意できない場合には政策を成立させないように、機能不全に陥らせてでも専政が回避されるように設計されたことを思い起こせば、議会を迂回した単独での政策実現を目指すというオバマ大統領の宣言は、三権分立制への挑戦にも聞こえる。追求する政策の内容が仮に素晴らしいものであったとしても、手続き上の問題は残る。

申請者は、具体的にどのような方法で大統領による単独での政策形成が可能なのだろうかと調査を行う中で、根拠法を示さない大統領覚書(presidential memorandum)を発見した。本来は大統領に権限がないはずの事柄について、あたかも決定権限があるかのように行政組織に命令を下し、実際にそれが実行に移されていることに気がついたとき、調査・研究が必須であると思いついた。

## 2. 研究の目的

アメリカ合衆国憲法は大統領に行政権を与えるとともに、法が誠実に執行されるよう監督する義務を負わせる。大統領はこれらの憲法上の規定により、行政組織に命令を下す。複数の命令形式の総称は「大統領令」と呼ばれる。その典型は、具体的な法律を明記して行政組織に法執行を命じる行政命令(executive order)である。

ところが、オバマ政権とトランプ政権では別の形式である大統領覚書が増加している(なお、この傾向は研究実施期間に成立したバイデン政権でも同様である)。覚書の特徴は、行政組織に対する命令の根拠法を示さなくともよいところにある。根拠法が示されない覚書では、命令が法律に基づくのか、簡単には判別できない。オバマ政権以降、大統領に法律上の権限がないはずの事柄について命じる覚書も確認されている。大統領が覚書によって権限があるかのように行動できるとすれば、権力の抑制を主眼とする三権分立制を揺るがしかねない。本研究の目的は、オバマ政権以降、なぜ・どのように覚書が多用されるようになったのか、他のアクターによる覚書への対抗手段はどのようなものなのかを明らかにすることである。

## 3. 研究の方法

本研究では、なぜ・どのようにオバマ政権以降の覚書の運用は変化したのか、という問いに取り組む。まず、申請者の予備的な事例研究と先行研究に示唆される、オバマ政権における覚書の質的变化が実際に生じていたことを明らかにし、その上で、なぜその変化が可能であったのか、他のアクターがどのように対応・対抗したのかを追究した。

予備調査により、新しい覚書を支えた政権スタッフの存在、行政組織による対応、連邦議会、州政府と利益団体による対抗が確認されていたため、研究代表者に加え、専門知識を有する研究分担者2名の3名の研究体制を構築した。

研究代表者である梅川健は、オバマ政権移行の大統領覚書のデータセット作成し、なぜ大統領覚書が用いられるようになったのかについての分析を、公開資料をもとに行った。本来は、アメリカでの資料調査、インタビュー調査を予定していたが、コロナ禍により研究実施方法の変更を余儀なくされた。

研究分担者である菅原和行は、法的根拠のない覚書に対して、行政組織がどのように対応してきたのかについて分析を進めた。やはり、アメリカ現地での調査はコロナ禍によって困難になったものの、政府資料など日本から入手可能な資料によって研究を進めた。

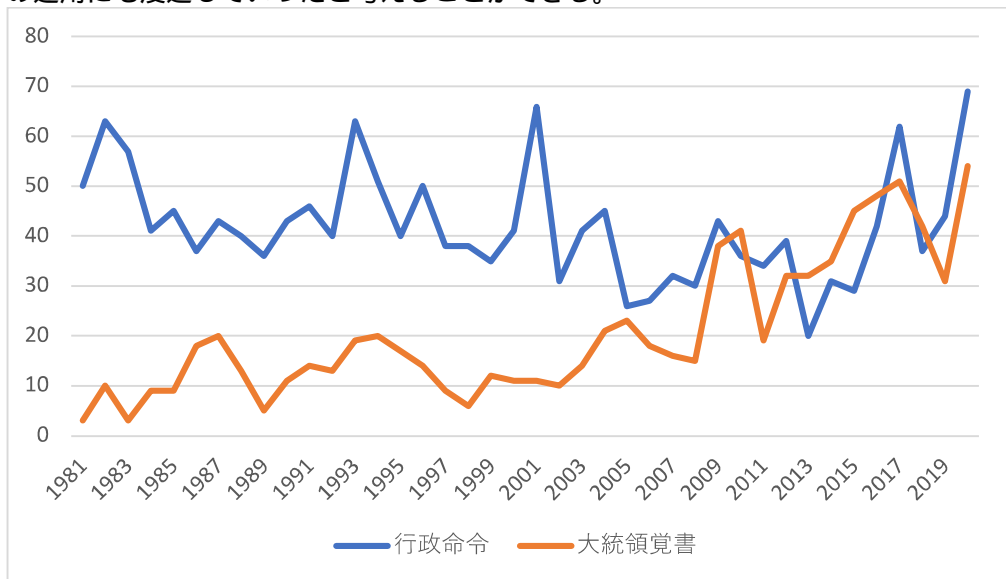
研究分担者である梅川葉菜は、大統領覚書に正面から立ち向かうアクターとして、州政府をとりあげ、その戦略についての分析を進めた。コロナ禍の影響は既に述べた通りであった。幸いにも、州政府による対抗手段が訴訟であることをつきとめたため、公開の裁判資料で研究を進めることができた。

## 4. 研究成果

まず、大統領による覚書の運用については、オバマ政権から顕著な増加が見られることを、作成したデータセットからも確認することができた。他方で、先行研究では、根拠法を示さずとも良い覚書の増加は、根拠法を示す必要のある行政命令の減少にともなって増加してきたと説明されてきたが、その相関関係は2013年頃を境に見られなくなり、行政命令と覚書がともに増加していることを発見した。

興味深いことに、従来は根拠法を示さなくてはならないとされてきた行政命令の中に、根拠法が曖昧なものが増えていることも、調査を進める上で明らかになった。覚書の特徴が、行政命令

の運用にも浸透していったと考えることができる。



図：大統領覚書と行政命令

次に、大統領覚書と官僚組織の関係については、大統領による行政統制に覚書が活用されてきたことが明らかにされた。大統領は覚書によって大統領府の行政管理予算局に指示を出し、行政管理予算局はその指示に従いながら、官僚組織による規則制定の「合理化」を試みていた。ここでの「合理化」には、もちろん、大統領のイデオロギー的な政策目標の実現も含まれていた。

最後に、大統領覚書に対抗するアクターとしての州政府の研究では、州政府のなかでも、州と州民を代表して訴訟を起こす州司法長官という役職の重要性が明らかとなった。州司法長官は原則的に公選職であり、法曹としても政治家としても活動する。近年、保守とリベラル、共和党と民主党の間のイデオロギー的分極化がすすんだアメリカ政治の文脈では、大統領の所属政党とは異なるイデオロギー傾向をもつ州の司法長官たちが連携して訴訟を起こし、大統領の政策実現を阻んでいることが明らかとなった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 0件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 菅原和行	4. 巻 281
2. 論文標題 現代アメリカにおける官僚制の統制とその課題	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 生活経済政策	6. 最初と最後の頁 25-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 梅川葉菜	4. 巻 19
2. 論文標題 大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗：トランプ政権の移民政策を中心に	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 駒澤法学	6. 最初と最後の頁 43, 62
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Takeshi Umekawa	4. 巻 28
2. 論文標題 Did Donald Trump Change the US Presidency?	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 Asia-Pacific Review	6. 最初と最後の頁 98～117
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.1080/13439006.2021.1921947	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 菅原和行
2. 発表標題 アメリカ連邦政府における行政改革と行政統制・行政責任
3. 学会等名 日本行政学会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計4件

1. 著者名 久保文明編、梅川健、前嶋和弘、松井孝太、山脇岳志、宮田智之、中林美恵子、高畑昭男、村上政俊	4. 発行年 2021年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 152
3. 書名 トランプ政権の分析：分極化と政治的収斂の間で	

1. 著者名 久保文明・21世紀政策研究所編著、以下分担執筆：梅川健(第1章)、梅川葉菜(第8,9章)	4. 発行年 2021年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 256
3. 書名 50州が動かすアメリカ政治	

1. 著者名 久保文明・中山俊宏・山岸敬和・梅川健編著、以下分担執筆：梅川健(第2章)、菅原和行(第4章)、梅川葉菜(第5章)	4. 発行年 2021年
2. 出版社 東京大学出版会	5. 総ページ数 344
3. 書名 アメリカ政治の地殻変動--分極化の行方	

1. 著者名 久保文明編著、分担執筆：梅川健(8章)	4. 発行年 2022年
2. 出版社 日本国際問題研究所	5. 総ページ数 83
3. 書名 令和3年度外務省外交・安全保障調査研究事業『国際秩序の動揺と米国のグローバル・リーダーシップの行方』	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	菅原 和行  (Sugawara Kazuyuki)  (90433119)	福岡大学・法学部・教授    (37111)	
研究分担者	梅川 葉菜  (Umekawa Hana)  (60780517)	駒澤大学・法学部・准教授    (32617)	

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関