

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 27 日現在

機関番号：22604

研究種目：研究活動スタート支援

研究期間：2012～2013

課題番号：24830022

研究課題名(和文) 現代アメリカにおける大統領権力の拡張と三権分立制の機能不全についての研究

研究課題名(英文) The Growth of American Presidential Power and the Use of Signing Statement

研究代表者

梅川 健 (Umekawa, Takeshi)

首都大学東京・社会(科)学研究科・准教授

研究者番号：40635033

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円、(間接経費) 690,000円

研究成果の概要(和文)：現代のアメリカ大統領は、議会を通過した法案に対して、署名と同時に、法案の一部については違憲無効であると、署名時声明(signing statement)と呼ばれる文書の中で主張する。アメリカ合衆国憲法は、大統領に対して、法案に署名するか拒否権を行使するかを認めているが、一部に違憲を主張するということは許していない。

本研究では、ジョージ・W・ブッシュ政権とバラク・オバマ政権による署名時声明の運用の変化と、署名時声明の使用を支えていた政権内部の法律家による法的理論を明らかにした。どちらの政権においても、合衆国憲法第二条に定められている大統領の法の誠実執行義務の解釈の方法が重要であった。

研究成果の概要(英文)： American president often issues signing statement when he signs a bill into law to assert constitutional objections to some provisions and to announce these provisions will be executed in a manner inconsistent with Congressional intent. The Constitution of United States just allows presidents to sign a bill or veto it.

My research focused on the use of signing statements of George W. Bush and Barack Obama. I found that lawyers in White house and Department of Justice stretched the meaning of Take Care Clause to legitimize presidential signing statement.

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：研究活動スタート支援

キーワード：政治学 アメリカ政治

## 1. 研究開始当初の背景

アメリカの政治制度は、大統領・議会・裁判所が相互に抑制し合う三権分立制である。三権分立制という制度は、三権が互いに牽制し合うことによって、どこか一つの府が巨大な権力を掌握し、権力を濫用することを防ぐことを目的として、建国期にデザインされた。

現代のアメリカ政治は、建国期とは大きく異なっている。連邦政府は、18世紀には存在しなかった巨大な官僚組織を持つようになり、経済政策や福祉政策にも乗り出すようになった。国外に目を向ければ、アメリカは唯一の超大国である。そして何よりも、ジョージ・W・ブッシュ政権以来、現在のオバマ政権に至るまで、大統領が議会を迂回するように政策を形成する傾向が強まっていることが指摘されている。これらの新たな政治的環境の中で、アメリカの政治制度の根幹である三権分立制は、健全に機能しているのだろうか。この疑問が本研究の発端である。

現代のアメリカ大統領は、議会を通過した法案に対して、署名をしながら、同時に、法案の一部については違憲無効であると、署名時声明(signing statement)と呼ばれる文書の中で主張する。アメリカ合衆国憲法は、大統領に対して、法案に署名するか拒否権を行使するかを認めているのみであり、署名しながら、一部に違憲を主張するということは許していない。

## 2. 研究の目的

先のジョージ・W・ブッシュ政権は、大統領による強権が目立ったと評価されているが、大統領の拒否権は、政権一期目において、一度も行使されていない。他方で、署名時声明は、それまでの政権にないほどに多用された。あたかも、署名時声明が拒否権の代替物であるかのようである。

ブッシュ政権において、署名時声明に変容が生じていたのだろうか、また、変化していたとしたら、その原因は何なのだろうか。さらに、共和党のブッシュ政権において生じた変化は、民主党のバラク・オバマ政権にも継受されているのだろうか。

本研究の目的は、ジョージ・W・ブッシュ政権とバラク・オバマ政権において、大統領の権力がどのように拡大したのかを、署名時声明という権力行使の方法に着目することによって、明らかにすることである。

## 3. 研究の方法

(1)まず、本研究では、両政権の大統領が、どれほどの頻度で署名時声明を用いていたのかを、数値的に明らかにしたい。申請者はこ

れまでの研究で、1974年から2006年までの署名時声明について、データ・セットを構築している。そこで、このデータ・セットに、2007年から2012年までの署名時声明を付け加え、時系列的な変化を明らかにする。

新たな署名時声明をデータ・セットに追加するために、American Presidency Projectのウェブサイトから署名時声明の全文を入手し、申請者自身の設けたコーディング・ルールを使用し、内容分析を行う。これにより、大統領が、どのような憲法上の根拠によって、法案の違憲性を主張しているのかが明らかとなる。今日にまで延長されたデータ・セットからは、ブッシュ大統領とオバマ大統領が、違憲無効を訴える傾向を強めているのか、また、どのような憲法上の根拠によって違憲を主張しているのかが明らかとなる。

(2)大統領は、法案の一部無効を宣言する署名時声明を、どのように正当化していたのだろうか。ブッシュ政権とオバマ政権を支えていた法律家による署名時声明を正当化する法的理論を明らかにしたい。両政権ともに、政権内部の資料については公開が始まっていないものの、政権スタッフが議会公聴会に召喚された場合などに、公開資料として、政権内部の法律家の発言が残っている。そこで、両政権について、具体的な署名時声明を取り上げ、その署名時声明をめぐる政権スタッフと議員とのやりとりに注目する。

## 4. 研究成果

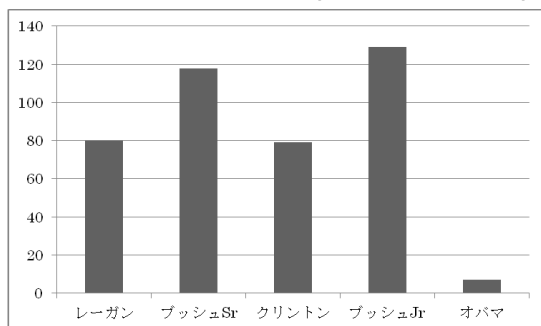
### (1) 時系列変化

2007年から2012年までの、全ての署名時声明を、American Presidency Projectから入手し、内容を分析した。署名時声明の中で、法案の内容を実質的に変更しているものを選別すると、2007年には3、2008年には4、2009年には2、2010年には1、2011年には4、2012年には0であった。

これらの数字は、2006年までの数字と比べると大幅な減少である。例えば、ブッシュが政権に就いた2001年には12もの署名時声明が出されており、2002年には31で最も多く、2006年には20という数字であった。

下の図1は、1981年のレーガン政権から、2012年のオバマ政権について、それぞれの政権が付与した署名時声明の数をまとめたものである。ジョージ・H・W・ブッシュ大統領を除いて、みな、2期8年を勤めているが、この図からも、オバマ政権において、署名時声明の使用が急激に減少したことがわかる。

図1 署名時声明の変遷(1981年-2014年)



それでは、ジョージ・W・ブッシュ政権と、オバマ政権は、署名時声明の運用においてどれほど異なっていたのだろうか。

## (2) ブッシュ政権における正当化根拠

2005年12月30日、ブッシュ大統領は2006年会計年度国防総省歳出予算法案に署名をした。この法案は、アフガニスタン戦争とイラク戦争の軍費を含む国防総省の予算を定めるオムニバス法案であり、ブッシュ政権にとって成立させないという選択肢はありえないものであった。ところが、この法案にはブッシュ政権にとって大きな制約が盛り込まれていた。議会では、ジョン・マケイン(John McCain, R-AZ)上院議員が中心となり、テロとの戦いで捕らえた捕虜に対する拷問を禁止する条項を、歳出予算法案に付け加えたのであった。連邦議会の議員たちは、この法案が、捕虜への拷問という頭を悩ませる問題への最終的な解決になると考えていた。

ブッシュ政権は、国防総省歳出予算法が審議されていたおよそ半年の間、拷問禁止条項を削除するように議会と交渉したものの、説得に失敗した。ブッシュは拷問禁止条項が挿入された法案に対して署名すると同時に、以下のような署名時声明を付与した。

「執政府は、捕虜の扱いを定める本法の第A部第10編に関して、軍の最高司令官である大統領の憲法上の権限と一致するように解釈する。」

国防総省歳出予算法の第10編とは、拷問を禁止する条項であり、ブッシュは、この署名時声明によって、政権として拷問の選択肢を捨てないと宣言したのである。議会は拷問禁止条項によって執政府の行動を抑制しよう試みたが、ブッシュは署名時声明によって、議会の同意なしに一方的に変更を加え、骨抜きにしたのであった。ブッシュの署名時声明に対して、ラス・ファインゴールド(Russ Feingold, D-WI)上院議員は、「この法律が捕虜問題についての解決にあると考えていたが、大統領は署名時声明を付与することによって、彼には法に従わない権利があると主張したの

だ」と述べている。

ここで思い起こしておきたいのは、捕虜取扱法についての審議がなされていた2005年から、翌年の2006年にかけて、上下両院において、共和党が多数派であったという点である。すなわち、ブッシュ大統領は、多数派である共和党がとりまとめた法案に対して、一部無効を宣言する署名時声明を付与したのである。

連邦議会では、署名時声明が大統領による権力濫用ではないかという声が高まり、いくつもの公聴会が開かれた。上院司法委員会において、2006年6月27日に開かれた公聴会を取り上げたい。この公聴会は、署名時声明をめぐる一連の公聴会の中で最も早い時期に開かれたものである。この公聴会には、ブッシュ政権から司法省法律顧問室のミシェル・ボードマン(Michelle Boardman)が召喚された。

この公聴会はまず、上院司法委員会の委員長であった共和党のアーレン・スペクター(Arlen Specter, R-PA)の発言から始まった。スペクターによれば、2006年会計年度国防総省歳出予算法案に捕虜への拷問禁止を盛り込むことを、上院では89対9という大差で可決した。その後ホワイトハウスと長い交渉を経て、スペクターは、政権が拷問禁止について納得したものだと理解した。しかしながら、スペクターの言葉によれば、「大統領は、交渉の結果を反故にするような署名時声明を付与した」のであった。上院司法委員会の委員長を努めていたスペクターは、大統領の署名時声明によって、法案の内容が一方的に変更されたのだと認識していた。

スペクターは、「大統領が、彼の好む条文だけを選び好みして執行し、その他の法案を無視するということが、果たして許されるのだろうか」と疑念を提示しており、ブッシュ大統領が署名時声明において、法案の気に入らない部分を無視すると宣言していることは、「議会の立法権に対する非常に深刻な侵害である」と述べている。

続いて、民主党のパトリック・リーヒ(Patrick Leahy, D-VT)は、ブッシュ政権による署名時声明が「先例のないような形態で用いられている」と指摘した。すなわち、ブッシュ大統領は「法律のどの部分を無視するのかを宣言するようになった」のである。リーヒは、このような大統領による堂々たる法の無視を、「抑制と均衡というアメリカの憲法秩序に対する深刻な脅威である」と述べている。またリーヒは、ブッシュ大統領が「一度も法案に拒否権を行使しない一方で、独りよがりな拒否権(personal veto)を使ってきたのだ」と述べ、ブッシュ政権が署名時声明を拒否権

の代替物として用いているのだとも指摘する。

公聴会に参加した司法委員会の議員たちの基本的な論調は、ブッシュ大統領が署名時声明を項目別拒否権のように用いており、それは大統領権力の濫用である、というものであった。ブッシュ大統領による署名時声明は、上院議員たちにとって新たなものであり、彼らはそのような署名時声明に憲法上の正当性があるのかどうかを確かめるために公聴会を開催したのであった。

これらの批判に対して、司法省から召喚されたボードマンは、政権による署名時声明の正当性を守ろうと試みた。ボードマンによれば、大統領は憲法上無効だと主張する署名時声明において、法律の中の条項をえり好みしているのではなく、大統領に課せられた憲法上の義務を守っているにすぎない。「大統領には、法律を誠実に執行する義務と憲法を守る義務があり、もしも法律と憲法とが衝突する場合には、憲法に沿うように法律を解釈しなければならない。すなわち、「署名時声明は大統領のそのような義務を全うするための一つの手段にすぎない」とボードマンは主張したのである。

ボードマンの主張の骨子は、合衆国憲法第二条に定められている大統領の誠実執行義務の解釈の方法であった。ボードマンは、大統領の誠実執行義務とは、法執行が憲法に違反しないように、法に違憲の可能性がある場合には、執行を停止することだと主張した。ここには、大統領が、裁判所に先んじて、議会の作成した法律の違憲性を認定できるものという前提が入り込んでいたことを指摘しておきたい。

## (2) オバマ政権における正当化根拠

オバマ大統領は、2008年の大統領選挙において「チェンジ」をスローガンに掲げて勝利した。「保守でもリベラルでもない、一つのアメリカ」という、大統領選挙の勝利演説は、ブッシュ政権とは異なる政策をこれから打ち出すのだという期待感にあふれていた。

2008年の大統領選挙中、「あなたは、大統領になったら、署名時声明を使いますか？」という質問が、大統領候補者に対してなされたことがある。共和党大統領候補であったジョン・マケインは、はっきりと「絶対に、絶対に、絶対に用いない」と答えた。2005年捕虜取扱法の拷問禁止条項は、先に論じたように、マケインが中心となって盛り込んだ条文であり、ブッシュによる署名時声明に煮え湯を飲まされたのであった。

対して、シカゴ大学で憲法を教えてきたオバマは、署名時声明には正当な使い道がある

という立場であった。2008年5月18日、オバマは、モンタナ州ビリングスのタウンミーティングにおいて、「あなたは、議会の法案に対して、自分の解釈を押しつけるために、署名時声明を使わないと約束できますか？」と問われ、はっきりと「約束する」と答えた。オバマはこの場で、次のようにブッシュによる署名時声明を批判している。

「ジョージ・ブッシュが試みてきたことは、大統領権力をより拡大しようということであった。彼は、自分は、議会が通過させた法案を、署名時声明という文書を添付することによって根本的に変えることが可能であると主張していたのだ。この部分には合意しない、この部分には合意する、この部分についてはこのように解釈する、という文書を。このようなことは、大統領の権力の一部ではない。しかし、ブッシュは法を自分の思うとおりにできると考えていたのだ。私は、憲法を10年にわたって教えてきた。憲法は、大統領に、議会の意図を変更するために署名時声明を用いることを許してはいない。私は、署名時声明を、議会での審議が終わった後に、議会の意図をねじまげるような延長戦の場にするつもりはない。」

注意すべきは、オバマはマケインとは異なり、署名時声明そのものを用いないとは言っていないという点である。オバマは、ある種の署名時声明は正当であり、ブッシュによる署名時声明は行き過ぎだと考えていた。それでは、署名時声明が正当であるかを定める基準とは、オバマにとってどのようなものなのだろうか。

オバマは、2009年3月9日に行政組織に向けて、署名時声明の運用方針を傳達した。オバマはまず、「署名時声明は、政策として合意できないということを根拠にして、大統領が制定法の条文を無視することを宣言するために用いられてはならない」と述べ、ブッシュ政権期に問題となった署名時声明の濫用を批判している。

次にオバマは、「署名時声明は、根拠のしっかりした憲法解釈に則っていれば、アメリカの政治システムにとって正当な機能を果たすことも可能」であり、「限られた、正当な状況においては、署名時声明は、大統領による憲法上の義務であるところの、法を誠実に執行する義務に、大統領が忠実に従っていることを示すものになり、同時に、執政府と議会との健全な対話を促進することにもつながる」と論じた。オバマの目的は、署名時声明そのものを一切使用しないというのではなく、正当性を主張できる運用方法の基準を設けることであった。

オバマは、署名時声明が正当であるために

は、次の4つの原則に沿わなければならないと言う。第一に、「執政府は、署名時声明に先立って、適切な方法を用いて、議会に対して、審議中の立法についての憲法上の問題性についての情報を提供する」という原則である。第二の原則は、大統領は「法案の一部について違憲であると結論することをできるだけ避けるように」しなければならない、もしも違憲だと判断する場合には、「広く共有された憲法解釈に基づいて、抑制的に判断」しなければならないというものである。第三に、署名時声明において条文の違憲性を主張する際には、「憲法上の疑問を、十分に明確にする」という原則である。第四に、条文の合憲性解釈について、憲法問題を避けることのできるような解釈が存在する場合には、「憲法問題が発生しないような解釈を選択する」という原則である。

以上のようなオバマの署名時声明の運用方針は、ブッシュ政権とどのような関係にあったのだろうか。オバマによる方針をよく読めば、法律が違憲であるかどうかの判断は、「広く共有された憲法解釈」に基づくとされており、違憲性を大統領が独自に判断するとしたブッシュ政権とは異なるものであったと評価できる。

それでは、オバマ政権による運用は、上記のような抑制された指針に基づいていたのだろうか。実際のところ、オバマ政権による署名時声明は、ブッシュ政権期の問題を再燃させた。オバマ大統領は、署名時声明についての抑制的指針を打ち出した直後に、ブッシュ大統領と同様に、法律の条文を選び好みするような署名時声明を付与したのである。

そのような署名時声明に怒りを表明したのは、少数党であった共和党ではなく、多数党の地位を占めていた民主党であった。民主党の議員にとって、オバマの行為は二重の裏切りであった。一つは、多数党としてホワイトハウスと法案の内容について交渉を重ねたにも関わらず、署名時声明によってその交渉の結果を無為にされたという裏切りであり、もう一つは、オバマ大統領がブッシュ大統領と同様の署名時声明を用いたという裏切りであった。議会からの追究は苛烈を極め、オバマ政権は、大統領が署名時声明の内容通りには行動しないことを議会に約束した。

2009年の春から夏にかけて、オバマ政権は議会からの非難を浴び、その後、法律の執行の拒否を宣言するような実質的署名時声明の付与を控えるようになっていった。その結果が図1に示したような数の減少である。このようなオバマ大統領の行動は、ブッシュ政権の運用方法を継受しながらも、議会からの反発をうけて、議会に攻撃的な署名時声明の運用から撤退したものと考えることができる。

ブッシュ政権と異なった政策を掲げたオバマ政権にあっても、署名時声明の根拠を、「法の誠実執行義務」に求めていたという点では、ブッシュ政権と同様であったものの、その解釈は異なっていたことが明らかとなった。

本研究の成果の一部は、2013年3月に東京大学に提出した博士学位請求論文「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 - 」の8章と9章を構成している。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0件)

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 0件)

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

梅川 健 (UMEKAWA, Takeshi)  
首都大学東京・都市教養学部法学系・  
准教授

研究者番号：40635033