

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 4 日現在

機関番号：22604

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2014～2017

課題番号：26780089

研究課題名(和文)現代アメリカにおける三権分立制の変容：大統領による法の不執行と権力拡大メカニズム

研究課題名(英文)Presidential non-enforcement Power and the Separation of Powers in United States

研究代表者

梅川 健 (Umekawa, Takeshi)

首都大学東京・社会科学部研究科・教授

研究者番号：40635033

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：現代アメリカ大統領は、法案署名の際、その一部について違憲無効だと署名時声明(signing statement)の中で宣言する。合衆国憲法は大統領にこの権限を認めていない。大統領は、どのようにしてこの道具を獲得したのだろうか。

きっかけはカーター政権にあった。ウォーターゲイト後の議会は、大統領の法執行を監督するための仕組みを導入したが、これが憲法違反だと大統領は署名時声明で主張した。レーガン政権では議会拒否権に限定せずに広く署名時声明は用いられるようになった。大統領は独自に憲法解釈ができるという保守的法律家の法律論に支えられていた。今日まで、政党を問わず、大統領は署名時声明を用い続けている。

研究成果の概要(英文)：When American president signs a bill into law, he has a chance to issue a signing statement to declare his disobedience to some "unconstitutional" provisions. However, the Constitution of the United States doesn't allow president's partial veto power. My research focused on the development of presidential signing statement. I found Jimmy Carter began to use signing statement to nullify legislative veto provisions. Ronald Reagan broadened the scope of signing statement with support of conservative lawyers. After Reagan administration, presidents have continued to use signing statements. Donald Trump also have issued signing statement.

研究分野：アメリカ政治

キーワード：アメリカ政治 大統領権限 大統領制 署名時声明 大統領令

1. 研究開始当初の背景

現代のアメリカ大統領が合衆国憲法の規定にはない振る舞いをしている。この気づきが、本研究の始まりである。アメリカ連邦政府における法律制定過程において、大統領の憲法上の役割は限定的である。憲法は大統領に、教書により政策アジェンダを議会に伝える権限、議会から提出された法案に署名もしくは拒否をする権限を与えている。

憲法上の規定では、大統領は法案の全体を認めるか否かの決定をしなければならないが、現代の大統領は、法案に署名すると同時に、その一部についての違憲性を主張し、不執行を文書で宣言する。この文書を署名時声明(signing statement)と呼ぶ。大統領は、違憲の条文を執行することで憲法違反をするわけにはいかないと主張するのである。

例えば、ジョージ・W・ブッシュ大統領は2005年、拷問を禁止する条文を含んだ法案(2006年会計年度国防総省歳出予算法)に署名する際、拷問禁止条項が軍の最高司令官としての大統領の権限を侵害するとして、違憲無効だとしたのである。

署名時声明は憲法に定められた手続きではないので、直接の対抗手段は当然ながら憲法には書かれていない。すなわち、通常の拒否権行使であれば、議会には再可決の道が残されているが、署名時声明による執行拒否に対しては、そのような方法はとれない。ゆえに、署名時声明は完全な拒否権ではないかとも疑われる。

2. 研究の目的

アメリカの大統領は、なぜ、どのように、法の不執行という憲法に規定のない権限を獲得できたのだろうか。この問いを明らかにすることが本研究の目的である。

3. 研究の方法

大統領による法の不執行については、署名時声明の歴史的発展の経緯から、なぜ、どのように大統領がそのような権限を獲得できたのかを明らかにするとともに、実際の運用の分析から、どのような政治的影響力を持っているのかを明らかにする。

どのように署名時声明による部分的な不執行は正当化されるのか、またどのように実際に運用されてきたのかを明らかにする。このために、アメリカ各地の大統領資料館と公文書館で収集した資料を用いる。具体的には、カーター大統領図書館、レーガン大統領図書館、クリントン大統領図書館と、国立公文書館である。

4. 研究成果

従来、署名時声明はレーガン政権から用いられるようになったとされてきた。しかしながら、データ・セットを作成してみると、カーター政権期に既に増加していたことが明らかとなった。署名時声明が大統領の工具箱に

どのように収まったのかについて、従来の研究に見落としがある可能性に行き当たったのである。

そこで、カーター大統領図書館の資料を用いて、カーター政権内部の議論を追っていくと次のような事柄がわかってきた。ウォーターゲイト事件を経験した議会は、大統領による奔放な法執行を制限しようと議会拒否権という仕組みを導入していた。これに対して、カーター大統領は憲法違反だと署名時声明で主張した。カーター政権期、署名時声明は大統領が議会による抑制に対抗するための手段として用いられるようになったのである。

それでは、先行研究が大きな変化だとしていたレーガン政権で起きた変化とは何だったのだろうか。レーガン政権の資料から、カーター政権では特定の目標のために用いられた署名時声明が、レーガン政権では議会拒否権に対象を限定せずに用いられるようになった、ということが明らかとなった。

この署名時声明の拡大の背景には、大統領は議会や裁判所とは独自に憲法解釈が可能であり、行政府は大統領の憲法解釈に従うべきであるという保守的法律家集団による法律論(三権同格主義)の後押しがあった。保守的法律家の法律論は、法律家の世界では主流の考え方ではなかったが、政権中枢と結びつくことによって、巨大な政治的影響力を持ったのである。

レーガン政権以降、2017年に就任したトランプ大統領にいたるまで、民主党、共和党を問わず、全ての大統領が署名時声明を用いている。最近の政権であるジョージ・W・ブッシュ政権とバラク・オバマ政権を詳細に検討した結果、議会と対立しながらも政権内部の法律家による憲法解釈を頼りにすることによって、署名時声明を用いて法を一方向的に読み替える大統領の姿が浮かび上がってきた。

これらの研究成果については、2015年に、『大統領が変えるアメリカの三権分立制: 署名時声明をめぐる議会との攻防』(東京大学出版会)として発表した。

署名時声明についての研究の中で、近年のブッシュ大統領とオバマ大統領の振る舞いをつぶさに観察し、大統領は一方向的に法の内容を変更するために、署名時声明以外の手段も用いていることが明らかとなった。行政命令(executive order)や大統領覚書(presidential memoranda)などの大統領令である。

大統領令とは大統領が行政組織に対して、法律をどのように執行すべきか具体的に通達するものであり、あくまでも議会の定める法律の範囲内での命令となる。行政命令では、大統領は命令の根拠法を明示する必要がある。その上で、行政命令は連邦官報に記載されて効力を持つ。他方で、大統領覚書の場合、根拠法を明示する必要がなく、連邦官報にも記載されない。にもかかわらず、大統領覚書

と行政命令の効力は同じだとされる。大統領覚書の方が規定が緩やかな分、大統領にとっては使い勝手がいいという道具である。

大統領覚書の歴史は古いが、その数が急激に増加したのはオバマ政権においてであった。反対に、大きく減少したことで知られるのは立法数である。オバマ政権は最初の2年間は統一政府により重要立法を通すことができた(例えばオバマケア)が、その後の分割政府では共和党との激しい対立が生じ、法律の制定による政策の実現が難しい状況に追い込まれたのであった。

そこでオバマ大統領は、憲法にも制定法にも根拠がないような命令を、大統領覚書の形で発するようになった。例えば、本人は不法移民ではあるものの、米国市民の子供を持つ親に対する強制送還の延期プログラム(通称DAPA)である。確かに、大統領には不法入国者の強制送還の順番を決定する権限はある。しかしながら、就労の権利を与える権限まで大統領にあるのかについては議論がある。

大統領令については、2018年5月に刊行される、梅川健「乱発される「大統領令」」東京財団政策研究所監修、久保文明・阿川尚之・梅川健編『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』(日本評論社、61-73頁)において、研究成果の一部をまとめている。ここでは、大統領令の運用の実態が、オバマ政権とトランプ政権において変化しており、議会の意図した幅を超えた文言解釈が目立ち、権限濫用の疑いがあることを指摘した。

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 2件)

梅川健、2017、「オバマ政権とテロとの戦争：「国家機密特権」と「標的殺害」を中心に」『国際安全保障』45巻1号、43-59頁(査読無し)。

梅川健、2014、「現代アメリカにおける司法の保守化とフェデラリスト協会による保守的法曹の組織化」『アメリカ法』2014-1巻、115-120頁(査読無し)。

〔学会発表〕(計 7件)

梅川健、「アメリカ大統領制とトランプ大統領：「大統領令」を中心に」明治大学「米国の変化とアジア太平洋への近未来的合意」研究会(明治大学)、2017年10月30日。

梅川健、「オバマ政権の法律家が支えた大統領権限と「戦争」：司法の介入を拒む国家機密特権と、司法に挑戦する標的殺害」北海道大学政治研究会(北海道大学)、2017年4

月28日。

梅川健、「トランプ大統領の権力と限界」神奈川大学法学研究所講演会(神奈川大学)、2017年1月23日。

梅川健、「制度的機能不全と新しい大統領・議会関係」日本国際問題研究所米国研究会(日本国際問題研究所)、2016年9月26日。

梅川健、「アメリカ大統領研究の現状」東京財団大統領権限分析プロジェクト(東京財団)、2016年6月13日。

梅川健、「米国の対外政策における制度的機能不全：大統領権限、議会と行政のねじれ」日本国際問題研究所米国研究会(日本国際問題研究所)、2015年11月9日。

梅川健、「アメリカにおける三権分立制の変容：カーター政権における議会拒否権と署名時声明をめぐる大統領と議会の攻防を中心に」日本比較政治学会2014年度研究大会(東京大学)、2014年6月28日。

〔図書〕(計 2件)

梅川健、2016、「大統領制」山岸敬和・西川賢編『ポスト・オバマのアメリカ』(大学教育出版)、20-42頁。

梅川健、2015、『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』(東京大学出版会)、全256頁。

〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

6 . 研究組織

(1)研究代表者

梅川 健 (UMEKAWA, Takeshi)

首都大学東京・社会科学研究科・教授

研究者番号：26780089