

大統領の憲法解釈

アメリカ合衆国における Signing Statements を巡る論争を中心に

横大道 聡*

Presidential Interpretation of Constitution:

Focusing on the Controversy about Signing Statements in the United States.

YOKODAIIDO Satoshi

はじめに	5 G. W. ブッシュ大統領の署名声明の特徴
1 G. W. ブッシュ大統領の署名声明と憲法解釈	6 小括
2 問題の所在	検討
署名声明利用の変遷と特徴	1 法解釈に関する署名声明について
1 署名声明の意味と内容	2 憲法解釈に関する署名声明について
2 署名声明の憲法上の位置づけ	3 「違憲」な法律の執行拒否と三権の憲法解釈
3 署名声明の歴史	4 小括
4 署名声明の量的拡大と質的变化	むすびにかえて

はじめに

1 G.W. ブッシュ大統領の署名声明と憲法解釈

G. W. ブッシュ (George Walker Bush) 大統領は、議会を通過した法律が、大統領が解釈するところの憲法と衝突する場合にはその法律を無視する権限があるとして、大統領に就任して以来制定された 750 以上の法律 (の規定引用者) に従わない権限なるものを、こっそりと主張している¹。

2007 年、ボストン・グローブのサベージ (Charlie Savage) 記者は、G. W. ブッシュ大統領が、大統領が解釈するところの憲法に違反する規定が含まれた法案に対して、署名は行方一方で、違憲

* 鹿児島大学教育学部専任講師 Lecturer of Kagoshima University, Faculty of Education.

¹ Charlie Savage, *Bush Challenges Hundreds of Laws; President Cites Powers of His Office*, THE BOSTON GLOBE, April 30, 2006. なお、サベージの近著では、ブッシュ政権の「大統領帝政」について広く批判を加えている。CHARLIE SAVAGE, TAKE OVER: THE RETURN OF THE IMPERIAL PRESIDENCY AND THE SUBVERSION OF AMERICAN DEMOCRACY (2007).

と考える規定の執行を拒否する旨の声明を出しているという事実を公に告発する一連の記事を評価され、ピューリッツァー賞国内報道部門賞を受賞した。冒頭の一文は、それら記事のうち、ある記事の冒頭部分である²。

法案に署名する際に大統領により出される声明は、署名声明 (signing statement) と呼ばれるものであるが、具体的に G. W. ブッシュ大統領は、署名声明においてどのような主張を行っているのだろうか。代表的であるとともに、典型的であると思われる G. W. ブッシュ大統領の署名声明を試みることにしよう。

イラクのバグダッドに設置されたアブ・グレイブ収容所における合衆国軍による収容者虐待事件を受け、2005年に議会は、「被拘禁者取扱法 (Detainee Treatment Acts of 2005, DTA³)」を制定した。DTAは、合衆国政府によって拘禁された者に対する「残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取扱い」の禁止を主たる内容とするものであるが、この法案に対して G. W. ブッシュ大統領は、

執行府は、被拘禁者に関するこの法律の第 10 編 A 節 (DTA のこと 引用者) を解釈するにあたっては、単一執行府を監督するという大統領の権限及び合衆国軍総司令官としての大統領の権限と両立するような仕方、並びに憲法上司法権に課された制限と両立するような仕方と両立するよう解釈する。それは第 10 編に示されているように、アメリカ人をさらなるテロリストからの攻撃から守るという、議会と大統領が共有する目的を達成するために必要となるためである⁴。

という署名声明を行った。これはすなわち、大統領の権限の行使の一環として「残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取扱い」を行う必要がある場合には、DTAの規定を無視することを宣言したものであると理解することができる。

別の署名声明も見てみよう。2006年3月、G. W. ブッシュ大統領は、2001年に制定された「愛国者法 (USA PATRIOT ACT⁵)」におけるサンセット条項の恒久化などを規定した、愛国者法の一

² 一連の記事については、ピューリッツァー賞のホームページにて閲覧することができる。
<http://www.pulitzer.org/index.html> (last visited Oct. 23, 2007).

³ Detainee Treatment Act of 2005, Pub. L. No. 109-148, 119 Stat. 2739 (2005).

⁴ Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act of 2006 (Dec. 30, 2005), *available at* <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/12/20051230-8.html> (last visited Oct. 23, 2007)

⁵ Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001). この法律の正式名称は、「テロリズムの阻止および防止のために必要な道具をすることによるアメリカの結束と強化に関する法律 (The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act)」であるが、一般に、法律の頭文字をとって「USA PATRIOT ACT (愛国者法)」と呼ばれる。同法については、平野恵子、土屋恵司、中川かおり「愛国者法(上・下)」外国の立法 214号(2002年)1-46頁、215号(2003年)1-86頁等を参照。

部改正法案である「合衆国愛国者法の改良及び再授權法 (USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005⁶)」に署名するにあたって、次のような署名声明を行った。

執行府は、執行府外の機関に対する情報提供を要求する同法案の 106A 条及び 119 条 について、単一執行府を監督するという大統領の権限、外交関係、国防、執行府内での熟議の過程、執行府に課された憲法上の義務の履行を妨げる可能性のある情報開示を差し控えるという大統領の権限と両立するような仕方と解釈する⁷。

この署名声明の対象となっている同法の 106A 条は、連邦捜査局 (Federal Bureau of Investigation) 長官に対して、「外国諜報監視法 (Foreign Intelligence Surveillance Act, FISA)」により設立された FISA 裁判所へ諜報活動の許可を求める権限を与えた愛国者法 215 条の権限を行使した場合に、その諜報活動の内容、妥当性、合法性などについて議会に報告するよう要求する規定である。そして 119 条は、愛国者法等に基づいて、FBI 等が銀行やインターネットプロバイダ会社、クレジット会社等の企業に対して情報提供を要求する「国家安全保障通知書 (National Security Letter)」を発した場合に、その要求の妥当性、合法性等について議会に報告するよう要求する規定である。この署名声明は、一定の場合には、大統領は同規定を無視し、議会への情報提供を拒否することを宣言したものであることができる。

G. W. ブッシュ大統領により発せられたこれらの署名声明が論争誘発的なものであることは明らかだろう。事実、これらの署名声明をめぐって、アメリカ法曹協会 (American Bar Association, ABA) により組織されたタスクフォースから批判的な報告書が発表されたり⁸、署名声明の是非について上下院で公聴会が開かれる⁹など、激しい論争を巻き起こすこととなった¹⁰。

⁶ USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, Pub. L. No. 109-117, 120 Stat. 192 (2006). 同法が愛国者法のいかなる箇所を改正したかについては、see Brian T. Yeh & Charles Doyle, Congressional Research Service, *USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005: A Legal Analysis*, Order Code RL33332, 1-29 (Dec. 21, 2006).

⁷ Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005 (Mar. 9, 2006), available at <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65326> (last visited Oct. 23, 2007). なお、この法律のほかの規定に対しても署名声明が出されている。

⁸ American Bar Association, Task Force on *Presidential Signing Statements and the Separation of Powers Doctrine, Report with Recommendations* (2006) [hereinafter *ABA Task Force*], <http://www.coherentbabble.com/signingstatements/ABAsolamended.pdf> (last visited Oct. 23, 2007)

⁹ *Time Change - Presidential Signing Statements*: Hearing on Presidential Signing Statements Before the Senate Comm. on the Judiciary (June 27, 2006) [hereinafter *Senate hearing*], <http://judiciary.senate.gov/hearing.cfm?id=1969> (last visited Oct. 23, 2007), *Presidential Signing Statements Under the Bush Administration: A Threat to Checks and Balances and Rule of Law?*: Hearing on Presidential Signing Statements Before the House Comm. on the Judiciary (Jan. 31, 2007) [hereinafter *House Hearing*], <http://judiciary.house.gov/media/pdfs/printers/110th/32844.pdf> (last visited Oct. 23, 2007).

¹⁰ SAVAGE, *supra* note 1 at 229.

2 問題の所在

憲法解釈という営みは、司法機関のみが独占する作業なのではなく、政治部門もまた、法制定の際、あるいは法執行の際に憲法解釈を行っているといえる。そうだとすれば、裁判所の憲法解釈のあり方のみならず、憲法を日々実践する役割を担っている政治部門の憲法解釈にも目を向ける必要があるし¹¹、それら政治部門の憲法解釈が、司法の憲法解釈との関係で、どの程度の意味を有すべきなのかを考えることは重要であるように思われる。そして、G. W. ブッシュ大統領による署名声明は、大統領が法案に対して施した憲法解釈であるが故に、その是非を巡って展開される議論は、この問題を考えるのに格好の素材となるといえるのではないだろうか。

そこで本稿では、署名声明をめぐる近年のアメリカでの議論を素材にしなが、政治部門のうち、執行府の長である大統領の憲法解釈について考察することにしたい。まず論争の対象となっている署名声明とは何かについて明らかにする。次に、署名声明をめぐる議論の対立点を明確にしたうえで、それぞれの争点につき検討を行い、「署名声明」の是非を巡る論争の核心には、大統領の憲法解釈と他権の憲法解釈との関係についての理解の相違があることを確認する。そして最後に大統領の憲法解釈と他権の憲法解釈との関係について若干の考察を試みることにしたい。

「署名声明」利用の変遷と特徴

1 署名声明の意味と内容

署名声明とは、確立した定義があるわけではないが、一般的には、法案に署名する際に、その法に関する大統領の見解として公式に記録される声明 全ての法律に署名声明が付されるわけではない をいう^{12,13}。ブラッドリー（Curtis A. Bradley）とポズナー（Eric A. Posner）の整理に

¹¹ この点については、土井真一「憲法判例と憲法学説」公法研究 66 号 130 頁（2004 年）、西原博史「政治部門と裁判所の憲法解釈 「憲法実現」と「決断としての枠」の狭間で 」公法研究 66 号 139 頁（2004 年）等を参照。

¹² 署名声明は、次の資料により見ることができる。A Compilation of the Messages And Papers of the Presidents (James D. Richardson ed., 1789 ~ 1926), available at <http://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/metabook?id=mppresidents> (last visited Oct. 23, 2007), Congressional Record (1873 ~), Public Papers of the Presidents of the United States (フーバー大統領以降。なお 1991 年以降は、政府印刷局 (Governmental Printing Office) のホームページから閲覧することができる。 <http://www.gpoaccess.gov/pubpapers/index.html>), The Weekly Compilation of Presidential Documents (1965 ~, 1993 年以降は、政府印刷局のホームページから入手可能。 <http://www.gpoaccess.gov/wcomp/index.html>), United States Code, Congressional and Administrative News (USCCAN, 1986 ~)。ホームページでは、カリフォルニア大学サンタ・バーバラ校のウーリー (John T. Woolley) 教授と大学院生であるペーターズ (Gerhard Peters) による the American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php> (1929 ~, last visited Oct. 23 2007) が便利である。本稿の執筆に際しても、これらのオンラインのリソースを活用した。

¹³ 署名声明は出すのは大統領であるが、その文言は、法的な問題を含む場合には司法省、とりわけ司法省法律顧問局 (The Office of Legal Counsel, OLC) で準備されるようである。Douglas W.

よれば、署名声明はその内容に応じて次の3つに区別することができる¹⁴。

第1に、「憲法解釈に関する署名声明 (constitutional signing statements)」である。これは、憲法上の主張が含まれる署名声明を指す。具体的には、法律やその規定が憲法上の問題を孕むものであると考えた場合に、そうした憲法上の問題を避けるために憲法適合的な解釈を採用するという声明、または法的な義務を課す規定ではなく勧告的な規定であると解釈するという声明、あるいは違憲であると大統領が解釈する法律ないし法律の規定を執行しない旨を宣言するといった内容の署名声明である。上述した G. W. ブッシュ大統領による署名声明の例は、このカテゴリに該当する。

第2に、「法解釈に関する署名声明 (interpretive signing statements)」、あるいは「立法史に関する署名声明 (legislative history signing statements)」である。これは、法律の規定の解釈について、複数成り立ちうる解釈のうち、特定の解釈を採用する旨の宣言をする署名声明を指す。この「法解釈にかかわる署名声明」は、主として執行府内における法執行の際のガイドラインとすること、または裁判所が当該規定を解釈する際の参考としての役割を期待して発せられるものである。なお、「憲法解釈に関する署名声明」もまた特定の法解釈ではあるが、憲法上の主張が含まれる点で、「法解釈に関する署名声明」と区別することができる。

第3に、「政治目的による署名声明 (political signing statement)」、あるいは「レトリックにすぎない署名声明 (rhetorical signing statement)」である。「政治目的による署名声明」は、法案の署名理由や意義を宣言するもの、法案の提案者を称賛するもの、国民に対して法案の意義を説明するもの、議会に対して法案の再考を促すものといったように、その内容は多岐にわたるが、連邦法の特定の解釈や憲法上の問題を主張するものではなく、法案に対する大統領の見解を述べるにすぎ

Kemic, *OLC's Opinion Writing Function: The Legal Adhesive for A Unitary Executive*, 15 CARDOZO L. REV. 337, 345-346 (1993). レーガン(Ronald Reagan)、G. H. W. ブッシュ(George H. W. Bush)政権期に司法省法律顧問局局長 (Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel) を務めたケミック (Douglas W. Kemic) によると、司法長官 (Attorney General) は、1789年の裁判所法 (Judiciary Act of 1789) により、大統領に対して法的事項のアドバイスを与えるという義務があるが、司法省法律顧問局は、「司法長官つきの法律家」として、さまざまな意見執筆、審議中の法案や提出された法案の審査、大統領の行為や計画の合法性、執行命令 (executive order) の立案・審査、執行府内の法的争いの調停、執行特権 (executive privilege) を主張するか否かを検討するなどの職務を行う要職である。see Kemic, *Id.* 司法省法律顧問局局長経験者としては、レンキスト (William H. Rehnquist) 元最高裁長官、スカリア (Antonin Scalia) 現最高裁判事などがいる。なお、署名声明については、行政予算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) の関与もあるという指摘がある。See, e.g., Christopher S. Kelly, *The Unitary Executive and The Presidential Signing Statements*, 55-57 (2003) (unpublished Ph.D. Dissertation, Miami University), <http://www.ohiolink.edu/etd/send-pdf.cgi?miami1057716977> (last visited Oct. 23, 2007). また、G. W. ブッシュ政権下においては、大統領に提出されるすべての法案は、事前にチェイニー (Dick Cheney) 副大統領の副大統領事務局 (Office of the Vice President) による審査を受け、大統領の憲法上の権限を制約する内容が含まれる場合には、副大統領事務局が署名声明のドラフトを用意しているという指摘もある。SAVAGE, *supra* note 1, at 236.

¹⁴ Curtis A. Bradley & Eric A. Posner, *Presidential Signing Statements and Executive Power*, 23 CONST. COMMENTARY 307, 313-316 (2006).

ない点に特徴がある。

2 署名声明の憲法上の位置づけ

それでは、これら多様な内容を持つ署名声明は、憲法上どのように位置づけられるのだろうか。ここでは、アメリカ合衆国における連邦レベルの立法過程を概観し、署名声明の憲法上の位置づけを確認することにしよう。

まず法案 (bill) は議員によって発議され、歳入法案を除いて¹⁵、両院のいずれかに提出される。提出された法案は、関連する委員会に付託され、委員会における審議・評決を経て、本会議へ上程される。本会議での審議・評決を通過した法案は、他院へと回付され、同様の手続きを経る。上院および下院を通過したすべての法案 (これを「登録法案 (enrolled bill)」という。) は、憲法 1 条 7 節 2 項が定めるように、法律 (law) となるのに先立ち、大統領に送付されるが、この段階で大統領がとりうる選択肢は 3 つある。第 1 に、送付された法案を承認するときは、これに署名して法律とすることができる。第 2 に、送付された法案を承認しないときは、拒否の理由を付したうえで、これを発議した議院に送り返すことができる (拒否権の行使)。法案を送り返された議院は、拒否理由の全体を議事録に記載し、その法案の再議を行い、再議の結果、その議院が 3 分の 2 の多数がその法案の通過を可決したときは、拒否理由とともにこれを他の議院に回付し、他の議院でも同様に再議を行い、その 3 分の 2 の多数をもって可決されたときは、その法案は法律となる。第 3 に、送付を受けた法案に署名をせず、拒否理由を付して発議した議院に送り返すこともせず、放置することもできる。この場合、10 日以内 (日曜日を除く。) に署名しないときは、法案は署名した場合と同様に法律となるが、連邦議会の休会により法律案を送り返すことができないときは法律とならない (いわゆる「ポケット拒否権 (Pocket Veto)」)。

さて、以上が憲法に定められた立法のプロセスの概要であるが、署名の際に「声明」を出すことを直接根拠づける憲法上の規定は存在していないことがわかる¹⁶。もっとも論者によっては、立法のプロセスにではなく、法律の執行に関する規定、すなわち、憲法 2 条 3 節の、「……大統領は、法律が忠実に執行されることに留意し……」との規定 (いわゆる「誠実執行 (Take Care) 条項」) 同じく憲法 2 条 3 節の、「大統領は、随時、連邦の状況について連邦議会に情報を与え、かつ自ら必要かつ良策と考える施策について議会がこれを審議するよう勧告するものとする」との規定 (いわゆる「勧告 (Recommendations) 条項」) が、署名声明の憲法上の根拠になるとする立場もある。誠実執行条項の義務を履行するために、大統領は執行府職員に法執行のための指示を与える必要があり、そのための手段として署名声明は必要であるし、また、勧告条項の義務を履行するため、執

¹⁵ U.S. CONST. art. I, §7, cl. 1.

¹⁶ T.J. Halstead, Library of Congress, Congressional Research Service, *Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications*, CRS Report RL33667, CRS-2 (Apr. 13, 2007).

行府と議会との間で法律の解釈について議論するためにも署名声明が必要となるとし、直接ではないにしろ、これら規定が間接的に署名声明を発する憲法上の根拠となるというのである¹⁷。

このように、憲法は署名「声明」について言及していないことから、その根拠規定をどこに求めるのかについては争いがある。もっとも、法案を署名する際に公式に声明を出すという慣行は、「合衆国と同じくらい古くから」用いられてきたと指摘されている¹⁸。そこで、次に署名声明の歴史を簡単に見てみることにしよう。

3 署名声明の歴史

(1) 建国から 19 世紀末まで

まず、歴史上最初に署名声明を行った大統領とされているのが、第 5 代大統領であるモンロー (James Monroe) 大統領である¹⁹。1821 年、モンロー大統領は、軍隊の規模縮小と合衆国軍将校 (military officer) の選任方法を定めた法案に署名したが、署名から約 1 カ月後、議会ではなく大統領が合衆国軍将校を任命する憲法上の権限を有する旨の声明を発表した。モンロー大統領は、合衆国軍将校を任命するという大統領の権限を議会が制約することは憲法上許されず、仮に当該法律がそうした制約を課すものであるとすれば無効であるから、当該法律はそうした制約を課すものではないものとして解釈すると議会に宣言したのである。これが最初の署名声明だとされている²⁰。

もっとも、このモンロー大統領の署名声明は、法案の署名から 1 カ月あまり経過した後の声明であることもあってか、第 7 代のジャクソン (Andrew Jackson) 大統領の署名声明が、歴史上最初の署名声明であるとする論者もいる²¹。1830 年、デトロイトからシカゴまでの道路敷設を規定した予算法案 (appropriation bill) の署名に際し、ジャクソン大統領は、ミシガンを超えて道路を敷設するつもりはないとの宣言を行った。休会中であった議会は迅速にこの署名声明に対応できなかったが、後に下院は、こうした大統領の行為は「項目別拒否権 (line-item veto)」を行使するに等しいとの報告書を提出するなど抗議を行ったが、結局、ジャクソン大統領の意向に従った²²。

第 10 代大統領であるタイラー (John Tyler) 大統領の署名声明も激しい批判を巻き起こした。1842 年、下院議員選出のための選挙区割に関する法案に署名するにあたり、タイラー大統領は、

¹⁷ Douglas W. Kmiec, *Judges Should Pay Attention to Statements by President*, NATL L. J. 13, Nov. 10, 1986.

¹⁸ Coalition to Defend Checks and Balances, *The Constitution Project, Statement on Presidential Signing Statements: An Initiative of The Constitution Project (2006)*, http://www.constitutionproject.org/pdf/Statement_on_Presidential_Signing_Statement.pdf (last visited Oct. 27, 2007)

¹⁹ Kelly, *supra* note 13, at 57.

²⁰ *Id.* at 57. See also CHRISTOPHER N. MAY, PRESIDENTIAL DEFIANCE OF “UNCONSTITUTIONAL” LAW: REVIVING THE ROYAL PREROGATIVE, 116 (1998).

²¹ See, e.g., Halstead, *supra* note 16, at CRS-2.

²² LOUIS FISHER, CONSTITUTIONAL CONFLICTS BETWEEN CONGRESS AND THE PRESIDENT, 123 (Fifth ed., revised 2007), see also Kelly, *supra* note 13, at 57-58.

当該法案の合憲性および政策的妥当性について懸念を表明した。これに対して議会は、法案に対して大統領が取りうる手段は、憲法上3つ 署名か、拒否権行使か、ポケット拒否権の行使かであって、署名の際にそうした声明を付け加えることは、公文書に対する冒涇であると厳しく非難した²³。

タイラー大統領の署名声明に対する議会からの激しい非難もあって、その後しばらくの間、署名声明にとっては風当たりの強い時期が続く²⁴。たとえば、第11代のポーク（James K. Polk）大統領は、署名声明を出したことに対する批判を受けて、署名声明自体は慣習的に行われていたとしながらも、大統領の意図を伝えるのに署名声明を用いるべきではなかったと謝罪している。第14代のピアス（Franklin Pierce）大統領、第18代のグラント（Ulysses S. Grant）大統領も、署名声明を出しているが、それに対する激しい非難を受けて、署名声明を出したことに対して謝罪を行っている²⁵。

このように、歴史的には署名声明は建国の初期から用いられていたことは疑いない。しかし、署名声明が一般的なものであったとは言えないし、署名声明に対する消極的姿勢も目立つ。署名声明に関する博士論文をまとめたケリー（Christopher S. Kelly）の集計によれば、建国から19世紀の終わりの第25代マッキンリー（William McKinley）大統領までの約200年（1897-1901）の間、合計30回のみしか署名声明が行われていない²⁶。このことから、この時期において署名声明を出すこと自体は行われていたといえるが、例外的であったということができよう。ただし、この時期に最高裁が署名声明自体の正当性を認めていたことには注目すべきである。1899年に下された *La Abra Silver Mining Co. v. United State* 連邦最高裁判決²⁷は、「大統領が記録として残すために、法案の承認のメッセージを議会に通知するというのは、妥当な慣習である」と述べ、署名声明自体の正当性を確認している²⁸。

（2） 20世紀初頭から1980年代まで

さて、こうした署名声明の位置づけは、20世紀当初においてもしばらく存続する。再びケリーの集計によると、たとえば第26代のT. ルーズヴェルト（Theodore Roosevelt）大統領から、第31代のフーバー（Herbert Hoover）大統領までの約30年間で、22回しか署名声明は出されていない²⁹。しかし、第32代のF. ルーズヴェルト（Franklin D. Roosevelt）大統領の頃から、署名声明の利用回数が増加していく。F. ルーズヴェルト大統領は、51回の署名声明を行ったが、そのうちで

²³ Kelly, *supra* note 13, at 58-59.

²⁴ Kelly, *supra* note 13, at 59.

²⁵ MAY, *supra* note 20, at 73.

²⁶ Kelly *supra* note 13, at 192. 論者によって統計の数にばらつきがみられるが、本稿ではケリーの統計を参考にした。

²⁷ *La Abra Silver Mining Co. v. United State*, 175 U.S. 423 (1899).

²⁸ *Id.* at 454.

²⁹ Kelly *supra* note 13, at 192.

重要だと考えられる署名声明をめぐる議論を見てみることにしよう³⁰。

1943年、議会は、戦争を遂行するために必要不可欠な緊急予算法案（Urgent Deficiency Appropriations Act of 1943）を提出したが、その法案には、非米活動委員会（Committee of Un-American Activities）によって共産主義者と疑われた3名の政府職員への給与支払いを禁止するという「付属法案（rider）」が付されていた。F. ルーズヴェルト大統領としては、戦争を遂行するためにどうしても法案を通す必要があった。そこで署名を行ったのであるが、当該条項は愚かで差別的であるばかりでなく、憲法にも違反するものであるという署名声明を行った。F. ルーズヴェルト大統領は、この規定を執行したが、当該規定が訴訟の場に持ち込まれた際、司法長官に当該法律を擁護せずに攻撃する側につくよう指示した。結局、この規定は最高裁で違憲と判断されたが、最高裁判決がこの規定を違憲と判断する際に、F・ルーズヴェルト大統領の署名声明を引き合いに出している点が注目される³¹。

以後の大統領も署名声明を広く利用している。ケリーによると、トルーマン（Harry S Truman）大統領が118回、アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領が145回、ケネディ（John F. Kennedy）大統領が80回、ジョンソン（Lyndon B. Johnson）大統領が302回、ニクソン（Richard Nixon）大統領が169回、フォード（Gerald Ford）大統領が130回、カーター（Jimmy Carter）大統領が215回の署名声明を出している。ただし、この時期の署名声明は、「レトリックにすぎない署名声明」が中心であり、F. ルーズヴェルト大統領からカーター大統領までの署名声明の合計1242回のうち、実に1169回が「レトリックにすぎない署名声明」であった³²。

4 署名声明の量的拡大と質的变化

署名声明の量的拡大と質的变化は、レーガン政権期にはじまったものであり³³、署名声明が注目を集めたのも、この頃であると指摘されている³⁴。それは、ミース（Edwin Meese）司法長官主導のもとに行われた、署名声明を執行府の権限拡大のための「武器」のひとつにしようとする試みに端を発している³⁵。この試みは、ミース司法長官のもとで司法省法律顧問局の司法次官補代理

³⁰ Kelly *supra* note 13, at 60-62.

³¹ United States v. Lovett, 328 U.S. 303 (1943).

³² Kelly, *supra* note 13, at 192. この時期の署名声明利用に関する詳細は、see Kelly, *supra* note 13, at 62-68, 72-82.

³³ 「大統領の署名声明は長年に大統領による政治の一面であったが、近年、レーガン政権により発表される署名声明は、質と量ともに、従来の署名声明とは異なっている。」 Marc N. Graber & Kurt A. Wimmer, *Presidential Signing Statements as Interpretations of Legislative Intent: An Executive Aggrandizement of Power*, 24 HARV. J. ON REGIS. 363, 366 (1987).

³⁴ 「レーガン政権期以前の大統領の解釈は、ほとんど政治的論争の的となることはなかった。」 William D. Popkin, *Judicial Use of Presidential Legislative History: A Critique*, 66 IND. L. J. 699, 702 (1991).

³⁵ PHILLIP J. COOPER, BY ORDER OF THE PRESIDENT: THE USE & ABUSE OF EXECUTIVE DIRECT ACTION, 203 (2002).

(Deputy Assistant Attorney General) を務めた、現最高裁判事であるアリート (Samuel A. Alito, Jr.) の作成したメモ³⁶によく表れている³⁷。

(1) アリートメモ

「立法過程において大統領に割り当てられた憲法上の役割をこれまで以上に活用するための大統領署名声明の利用」と題されたアリートメモは、「署名声明を利用して、法律解釈における大統領の正しい位置を確保する」ことを目的して、「法解釈問題に言及する大統領の署名声明を提案」するものである。アリートメモの提案は次のとおりである。

法律の制定には、上述したように憲法上、議会だけでなく大統領も深く関与している。にもかかわらず、裁判所において法律が解釈される際、議会の意思が検討されることはあっても、大統領の意思が検討されることはほとんどない。大統領が立法において果たす役割に比べて、解釈の際に果たす役割がほとんどないのが現状なのである。それはアリートのみるところ、大統領の意思が表明される機会が少ないからである。それゆえ、署名声明を利用して大統領の法律解釈の意図を明確にすることにより、法の意味を形成する際の大統領のプレゼンスを増大させ、法解釈者に再考を促し、立法史 (legislative history) のみに偏った法解釈のあり方の是正が期待されるとするのである³⁸。

このアリートメモがよく示しているように、レーガン政権期の署名声明の特徴は、署名声明を立法史の一部と位置づけ、それによって裁判所が連邦法を解釈する際に参照するよう働きかけようとする意図に基づいて発せられている点に存する。換言すれば、「法解釈にかかわる署名声明」を組織的・計画的に発しようとしたのである。

このことは、1985年、ミース司法長官が、ウェスト出版社 (West Publishing Company, 現 Thomson West 社) に手紙を出し、同社が出版する『United States Code Congressional and Administrative News』の立法史部門に大統領の署名声明を載せるよう要請し、快諾を得たという出来事からも伺うことができる³⁹。実際、ミース司法長官は、この件に関して、

³⁶ Memorandum from Samuel A. Alito, Jr., Deputy Assistant Attorney General, to the Litigation Strategy Working Group, U.S. Department of Justice, *Using Presidential Signing Statement to Make Fuller Use of the President's Constitutionally Assigned Role in the Process of Enacting Law* (Feb. 5, 1986) [hereinafter *Alito Memo*], available at <http://www.archives.gov/news/samuel-alito/accession-060-89-269/Acc060-89-269-box6-SG-LSWG-AlitotoLSWG-Feb1986.pdf> (last visited Oct. 23, 2007).

³⁷ このメモの存在は、2005年、アリート判事の最高裁裁判官への指名過程で明らかになったという。Savage, *supra* note 1. アリート判事の最高裁への指名経過については、宮田智之「連邦最高裁判所判事の人事をめぐるアリート判事の人事成立までの動きを中心に」外国の立法 227号 147頁 (2006年) 等を参照。

³⁸ *Alito Memo*, *supra* note 36.

³⁹ 連邦法を解釈する際に裁判所が立法史を参考資料としていることへの対抗措置として、司法省が大統領の署名声明を立法史の一部に組み入れようと試みたといえる。当時の司法省内部での生々しいやりとりは、<http://www.archives.gov/news/samuel-alito/accession-060-89-269/Acc060-89-269-box3-SG-ChronologicalFile.pdf> で入手することができる (last visited Oct. 23, 2007)。

法案の内容に対する大統領自身の理解を明らかにするため、そしてそれが後に裁判所で法解釈が行われる際に考慮に入れられるようにするため、そして将来、すべての人々が、法律が実際のところ何を意味しているかを解釈するための資料として入手できるように、我々は、法案に署名をする際の大統領の声明を議会の立法史部門に加えることについて、ウェスト出版社と合意した。

と述べている⁴⁰。

(2) デリンジャーメモ

アリートメモが示すように、レーガン政権における署名声明の活用計画は、「法解釈に関する署名声明」が中心であり、後述するように、その使用について激しい議論を巻き起こすこととなったのであるが、以後の大統領も、署名声明を積極的に利用していく⁴¹。そしてその過程で、「憲法解釈に関する署名声明」の重要性あるいは「法解釈に関する署名声明」に比べた正当化の容易性が認識されるようになる⁴²。このことをよく示しているのが、クリントン政権で司法省法律顧問局局長を務めたデリンジャー (Walter Dellinger) が、1993年に作成したメモである⁴³。

デリンジャーは、署名声明が適切な状況において果たす有益かつ法的に重要な機能を指摘する。第1に、公衆、とりわけ法案に関心のある有権者に、大統領が署名した場合の効果の説明するという役割、第2に、執行府内部における下級職員に対する指揮という役割、第3に、執行府が違憲と考える法律の規定、そしてそれを執行しないという執行府の意図を議会と公衆に知らせるという役割である。そしてこれらの署名声明の役割は、コントロールヴァーシャルな「法解釈に関する署名声明」、署名声明を立法史の一部として位置づけ、裁判所の法解釈のソースとしようという、アリートメモで提唱された利用方法とは、区別すべきであるとする。

さて、デリンジャーは、署名声明が果たす第1の役割については法的な問題は生じず、また、第2の役割についても、大統領は、執行府職員を指揮監督する権限を有しているのであるから、問題とはならないとして⁴⁴、第3の役割である「憲法解釈に関する署名声明」に着目する。

デリンジャーによると、「憲法解釈に関する署名声明」は、その内容に着目した場合、さらに3つ

⁴⁰ Address by Attorney General Edwin Meese, National Press Club, Washington, D.C. (Feb. 25, 1986) (quoted by Graber & Wimmer, *supra* note 33, at 367).

⁴¹ G. H. W. ブッシュ大統領の署名声明、クリントン (William Jefferson Clinton) 大統領の概要についてはそれぞれ、*see Kelly, supra* note 13, at 107-136, 137-176.

⁴² もっとも、レーガン大統領やそれ以前の大統領も「憲法解釈に関する署名声明」を行っていたことには注意が必要である。レーガン、G.H.W.ブッシュ、クリントン大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の使用例については、*see COOPER, supra* note 35, at 204-210.

⁴³ Memorandum from Walter Dellinger, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, to Bernard N. Nussbaum, Counsel to the President, *The Legal Significance of Presidential Signing Statements* (Nov. 3 1993) [hereinafter *Dellinger Memo No.1*], available at <http://www.usdoj.gov/olc/signing.htm> (last visited Oct. 23, 2007).

⁴⁴ *See, e.g., Franklin v. Massachusetts*, 112 S. Ct. 2767 (1992), *Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986)

に区別することができる。第 1 に、法律全体あるいは一部の規定が、適用の仕方によっては違憲となりうることを宣言するもの、第 2 に、憲法適合的解釈を行う旨を宣言するもの、そして第 3 に、当該法律が、文面上違憲であると宣言するものである。このうち、第 1 と第 2 の「憲法解釈に関する署名声明」は、最高裁が用いている適用違憲、合憲限定解釈の手法と同視することができる。そして第 3 についても、司法省は従来から大統領に対して、明らかに違憲な法律を執行する義務はないとアドバイスしていること、この理解は制定者 (Framers) 意思にかなっているとして、少なくとも大統領の憲法上の権限を制約するような法律の執行を拒否することは憲法上許容され、その旨を署名声明により議会及び公衆に宣言することは、大統領の権限の適切な行使であるとするのである。

このようにデリンジャーは、「憲法解釈に関する署名声明」の積極的意義を論じていることがわかる。そしてこの時期の署名声明を見てみると、レーガン大統領が 276 回、G.H.W.ブッシュ大統領が 214 回、クリントン大統領が 391 回の計 881 回であるが、このうち、憲法解釈に関する署名声明が 322 回、法解釈に関する署名声明が 74 回と、それぞれ増加していること、特に憲法解釈に関する署名声明の増加が著しいことが確認できる⁴⁵。

5 G. W. ブッシュ大統領の署名声明の特徴

さて、こうした流れの中に、G. W. ブッシュ大統領の署名声明が登場する。冒頭で引用したサベージ記者の記事が示すように、近年の G. W. ブッシュ大統領による署名声明の特徴は、その憲法解釈に関する署名声明の多さである⁴⁶。クーパー (Phillip J. Cooper) によると、G. W. ブッシュ大統領は第 1 期目において、108 本の法律のうち、505 もの規定に対して「憲法解釈に関する署名声明」を行っているという⁴⁷。また、キンコプフ (Neil J. Kinkopf) とシェーン (Peter M. Shane) のより詳細な統計によると、2001 年から 2006 年 (第 107 議会から第 109 議会) までの間に提出された 118 本の法律のうち、1047 もの規定について、「憲法解釈に関する署名声明」を出しているという⁴⁸。

それでは G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」は、いかなる内容の憲法上の主張を行っているのだろうか。この点については、合衆国政府アカウントビリティ局 (United States

⁴⁵ Kelly, *supra* note 13, at 192.

⁴⁶ Savage, *supra* note 1.

⁴⁷ Phillip J. Cooper, *George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements*, 35 PRESIDENTIAL STUD. Q. 515, 521 (2005).

⁴⁸ Neil J. Kinkopf and Peter M. Shane, *Signed Under Protest: A Database of Presidential Signing Statements, 2001-2006*, Public Law and Legal Theory Working Paper Series No. 106, Center for Interdisciplinary Law and Policy Studies Working Paper Series No. 68, Oct. 2007, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1022202 (last visited Oct. 23, 2007).

Government Accountability Office, GAO) の作成した報告書を参考に見てみることにしよう⁴⁹。この報告書は、2006 年度に G. W. ブッシュ大統領が予算に関する法案を署名する際に行った「憲法解釈に関する署名声明」の主張内容を調査したうえで⁵⁰、次のように整理している⁵¹。

第 1 に、単一執行府 (unitary executive) 論を根拠とした署名声明である。単一執行府論とは、簡単にいえば、憲法 2 条、とりわけ 2 条 1 節 1 項、2 条 2 節 3 項を根拠として、大統領が執行府の長として憲法上与えられた権限を行使するためには、大統領を頂点として一元的に執行府職員を指揮監督できなければならない、他権がそれに介入することは憲法上許されないとする理論である⁵²。法律やその規定が、単一執行府を制約するようなものである場合、具体的には、議会への情報提供を義務づけたり、法執行に際して議会との協議を要求する法律である場合などに、それら規定に対して出される署名声明である。冒頭で触れた DTA および愛国者法改正法に対する署名声明は、これに属する。

第 2 に、最高司令官条項、国防、外交、法の執行といった、憲法上大統領に与えられた権限の行使に対する介入であると大統領が考える条項に対する異議として出される署名声明である。これもまた、冒頭で挙げた署名声明にその例をみることができる。

第 3 に、二院制と大統領への法案の提出を規定した憲法上の条項に関連した署名声明である。たとえば、1983 年の INS v. Chadha 連邦最高裁判決⁵³にて「議会拒否権 (legislative veto)」が違憲と判断されたにも関わらず、その後も議会拒否権を認める法律を幾度となく提出している。こうした法案に対して、憲法に違反するがゆえに勧告的なものとして受け止めるといった署名声明を出すケースがこれに該当する。

報告書によれば、以上が G. W. ブッシュ大統領の典型的な「憲法に関する署名声明」の例だという。こうしてみると、その多くが、憲法が大統領に帰属させた執行権を議会が制約しようとしているという主張を内容とするものであることがわかる⁵⁴。そして注目すべきは、ここで主張される

⁴⁹ United States Government Accountability Office, *Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts*, B-308603 [hereinafter, *GAO report*] (June 18, 2007).

⁵⁰ 報告書によると、G. W. ブッシュ大統領は、2006 課税年度における予算法案 12 本のうち 11 本に署名声明を行い、160 の規定に異議を唱えているという。 *GAO Report, supra* note 49 at 1, 3.

⁵¹ *Id.* at 3-9. クーパーもおおむね同市の指摘を行っている。Cooper, *supra* note 47, at 520-529.

⁵² 単一執行府論については、大沢秀介「共和主義的憲法理論と単一執行府論争」法学研究 68 巻 1 号 147 頁 (1995 年) 駒村圭吾『権力分立の諸相 アメリカにおける独立機関問題と抑制・均衡の法理』188 頁以下 (南窓社、1999 年) 等を参照。

⁵³ *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

⁵⁴ キンコプフとシェーンのより詳細な整理によれば、G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の根拠として挙げられるのは、次の 23 の根拠であるとしている。勧告条項、二院制と大統領への法案の提出条項、単一執行府、外交問題に対する大統領の権限、最高司令官としての権限、任命条項 (憲法 2 条 2 節 2 項)、国防、機密情報を保持する権限、国防に関わらない情報の秘匿権、平等とデュープロセス、連邦主義、権力分立、修正第 1 条、立法権委任禁止の法理、意見要求条項 (憲法 2 条 2 節 2 項)、憲法 2 条 (執行権付与条項と誠実執

内容自体は、以前の大統領の行った「憲法解釈に関する署名声明」と径庭はない、という点である⁵⁵。なお、署名声明の主張の仕方であるが、多くの場合において合憲限定解釈を行うか、それら規定が拘束的なものではなく、勧告的なものとして解釈するというもの 冒頭で引用した署名声明がその典型である が多いと指摘されている⁵⁶。

6 小括

以上みてきたように、署名声明自体は、建国初期から用いられてきた。ケリーの統計が示すように、当初は例外的に用いられてきたにすぎないが、20世紀に入り、徐々に署名声明の利用回数が増えていく。ただし、「歴史的に署名声明は、多くの場合、特に害のないセレモニ的役割を果たしてきた。すなわち、法案に署名した理由を説明するために発せられてきたのである」と指摘されているように⁵⁷、この時期の署名声明は、「レトリックにすぎない署名声明」が中心であった。それがレーガン政権以降、執行府内において執行権拡大の道具として着目されるようになる。このことは、共和党が政権にあると（レーガン、G.H.W. ブッシュ、G. W. ブッシュ大統領）民主党が政権にあると（クリントン大統領）変わらず、党派を超えて利用されていることがわかる。署名声明の利用方法については、レーガン政権期には、アリートモモやミス司法長官の発言が示しているように、「法解釈に関する署名声明」を執行府の武器として利用しようとするものであったのに対し、後の大統領は、デリンジャーメモに示されているように、「憲法解釈に関する署名声明」の利用価値を認識し、積極的に利用するようになってきたといえることができる。そしてその流れの中に、サベージ記者によって告発を受けた G. W. ブッシュ大統領の署名声明が登場するのであり、決して G. W. ブッシュ大統領からいきなり署名声明を用いて憲法解釈を主張し始めたというわけではない点、そこで主張される内容自体はこれまでの大統領のそれと大差ない点に注意が必要である⁵⁸。

行条項を含む） 修正第4条、司法権に課される憲法上の限界、司法権の独立、修正第11条、*Bowsher v. Synar*, 478 U.S. 714 (1986)で否定された議会権限の拡大、²¹解任権、²²上院閉会中の欠員補充条項（憲法2条2項3節）²³憲法3条の事件性の要件。なお、これらの根拠は重複して主張される場合があり、それを全部集計すると、G. W. ブッシュ大統領は、これら憲法上の主張を1430回も行っているという。このうち、主張された回数が100回を超えるものは、単一執行府（363回）二院制と大統領への法案の提出条項（235回）勧告条項（212回）国防、機密情報を保持する権限（170回）外交問題に対する大統領の権限（147回）であり、上述した合衆国政府アカウントビリティ局の報告書による整理とおおむね一致することがわかる。Kinkopf & Shane, *supra* note 48, at 2-3, 178.

⁵⁵ Halstead, *supra* note 16, at CRS-12, Bradley & Posner, *supra* note 14, at 321-224. ブラッドリーとポズナーは、クリントン大統領の署名声明と G. W. ブッシュ大統領の署名声明の内容を比較し、ほとんど同一のものであると結論付けている。See also Curtis A. Bradley & Eric A. Posner, *Signing Statements: It's a President's Right*, THE BOSTON GLOBE, Aug. 3, 2006.

⁵⁶ Bradley & Posner, *supra* note 14, at 316-321.

⁵⁷ Neil Kinkopf, *Signing Statements and the President's Authority to Refuse to Enforce the Law*, 5, AMERICAN CONSTITUTION SOCIETY (June 15, 2006), available at <http://www.acslaw.org/node/2965> (last visited Oct. 23, 2007).

⁵⁸ Halstead, *supra* note 16 at CRS-9. See also COOPER, *supra* note 35 at 204-210.

さて、以上の流れを踏まえるならば、G. W. ブッシュ大統領の署名声明の問題を考えるためには、「憲法解釈に関する署名声明」に焦点を当てる必要があるということがわかる⁵⁹。そこで次章では、レーガン政権期に論争の中心となった「法解釈に関する署名声明」については簡単な考察にとどめ、「憲法解釈に関する署名声明」を中心に議論を整理し考察を加えることにしたい。

検討

1 法解釈に関する署名声明について

「法解釈に関する署名声明」については、上述したとおり、レーガン政権期にその賛否を巡って一時論争となった⁶⁰。また、近年の署名声明をめぐる議論においても「法解釈に関する署名声明」も議論の俎上に上ってきている⁶¹。いうまでもないことであるが、そこで展開される議論は決して一様ではなく、そのバリエーションも様々である。が、あえて単純化して整理するならば、「法解釈に関する署名声明」賛成論は、アリートメモが示すように、法律制定に果たす大統領の役割からす

⁵⁹ *House Hearing*, *supra* note 9, at 11 (Statement of John P. Elwood, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, Dept. of Justice).

⁶⁰ レーガン政権期の議論としては、*see, e.g.*, Garber & Wimmer, *supra* note 33 (法解釈に関する署名声明は議会の立法権のみならず司法の法解釈権限の篡奪であるから、法解釈の際には無視すべきである), Note, *Let Me Tell You What You Mean: An Analysis of Presidential Signing Statements*, 21 GA. L. REV. 775 (1987) (上下院で承認されたわけでもない大統領独自の法解釈を適用することは憲法に反するものであり、その法解釈を公にするという署名声明も三権のバランスを歪めるものである), Note, *Judicial Deference to the Chief Executive's Interpretation of the Immigration Reform and Control Act of 1986 Antidiscrimination Provision: A Circumvention of Constitutionally Prescribed Legislative Procedure*, 41 MIAMI L. REV. 1057 (法解釈に関する署名声明は立法的性質を持つから、執行府がこれを行行使するのは許されない), Popkin, *supra* note 34 (署名声明を法解釈の際に利用するのが許されるのは、議会との妥協が成立している場合と、大統領の憲法上の権限を制限するような規定の場合に限定される), Kristy L. Carroll, *Whose Statute is It Anyway? : Why and How Court Should Use Presidential Signing Statements When Interpreting Federal Statutes*, 46 CATH. U. L. REV. 475 (1997) (署名声明が立法史と同程度の外的な資料として利用されることには問題ない。また、法があいまいな場合や執行府が立法過程に積極的に関与していた場合には、署名声明に依拠することも容認できるが、裁判所はそれを正当化する必要がある), Frank B. Cross, *The Constitutional Legitimacy and Significance of Presidential "Signing Statements"*, 40 ADMIN. L. REV. 209 (1988) (法律の解釈基準として署名声明は利用されるべきではないが、執行府内の指示としての機能は認められる), Note, *The First Word: The President's Place in "Legislative History"*, 89 MICH. L. REV. 399 (1990) (大統領の法解釈を軽視することは、議会に不当に強い権限を与えるという憲法上の問題が生じる)。

⁶¹ *See, e.g.*, *Senate hearing*, *supra* note 9 (Statement of Christopher S. Yoo, Professor, Vanderbilt University Law School and Visiting Professor, University of Pennsylvania Law School), available at http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5481 (last visited Oct. 23, 2007), Steven G. Calabresi & Daniel Lev, *The Legal Significance of Presidential Signing Statements*, 4 THE FORUM No. 8 (2006), Note, *Context-Sensitive Deference to Presidential Signing Statements*, 120 HARV. L. REV. 597 (2006), Note, *From Deference to Restraint: Using the Chevron Framework to Evaluate Presidential Signing Statements*, 91 MINN. L. REV. 1908 (2007).

れば大統領の法解釈にも議会のそれと同程度に配慮が払われてしかるべきだという議論、大統領を頂点とした執行府という組織において一貫した法解釈を行う必要性の2点をその根拠としているといえるだろう。

ただし、アリート自身、「法解釈に関する署名声明」が問題を孕みうるものであることを認識していなかったわけではない。アリートメモは、実際上の問題に加えて⁶²、理論上の問題として、憲法上大統領には議会から提出された法案に対して「可否」を判断する役割しか認められていないから、法案を作成する立法者の意図のみを重視すべきだという議論に理論的に応答する必要性、そして議会の意図と大統領の意図とが衝突した場合の法の効力の問題を考察する必要があるとしている⁶³。そしてこの点こそが、「法解釈に関する署名声明」批判論の中心であるということができよう。

「法解釈に関する署名声明」も重要な問題ではあるが、紙幅の関係、そして本稿の問題意識が「憲法解釈に関する署名声明」であることから、ここでは次の2点を指摘するにとどめたい。まず第1に、そもそも法解釈の際に、立法史を参照すること自体に対する批判も存することに注意が必要であるという点である。その代表が、スカリア (Antonin Scalia) 判事である。スカリア判事は、法解釈について条文主義を採用し、条文のみに基づいて法を解釈すべきであるとして、立法者意図や立法史を法解釈の際に斟酌することを批判する。そして議員の意図ではなく、立法された法律の条文から、その客観的意図を探ることこそが「人」治ではなく、「法」治を達成することになるのだとして、議会意図を探るために立法史を利用する最高裁の傾向や態度を厳しく批判している⁶⁴。この立場に立つ場合、署名声明を立法史の一部に位置づけられたとしても、裁判所が法を解釈する際にそれを斟酌すべきではないことになる。

第2に、「法解釈に関する署名声明」の問題は、大統領を頂点とする執行府の法解釈に、どれだけ司法が敬讓 (deference) するべきかという、*Chevron USA v. Natural Resources Defense Council* 連邦最高裁判決⁶⁵の問題群としてとらえるべきという考え方が近年では有力であるように思われる

⁶² アリートメモは実際上の問題として、マンパワー不足、署名声明を準備する時間的問題、議会による反対や、議会との関係をこじらせたくない執行府内の反対の可能性、新しいオフィスを作った場合の省庁間の軋轢の問題を挙げている。 *Alito Memo, supra note 36*.

⁶³ *Alito Memo, supra note 36*. この対立の根本には、署名声明を「立法権」の行使とみるか、「執行権」の行使とみるかの対立があるように思われる。

⁶⁴ ANTONIN SCALIA, A MATTER OF INTERPRETATION: FEDERAL COURTS AND THE LAW, 31 (1997). また、アントニン・スカリア (中川丈久訳・解題)「法律解釈における立法史の利用について 議会意図の擬制による司法の責務放棄」ジュリスト 1129号 77頁 (1998年)も参照。スカリア判事の法解釈・憲法解釈については、松井茂記「アントニン・スカリア裁判官の司法哲学・憲法理論」アメリカ法[1994 2] (263頁)、大林啓吾、横大道聡「裁判官と法解釈 スカリア判事とブライヤー判事の法解釈観」帝京法学第25巻第2号 157頁 (2008年)等を参照。ちなみに、「議会主権」の国イギリスは、条文こそが議会意思を示すものであるとして、法解釈の際に議事録を参照することについて非常に慎重な態度をとっている。イギリスにおける法解釈については、岩切大地「イギリス貴族院のペッパー判決にみる議会意思の憲法的意義」法学政治学論究 69号 (2006年)等を参照。

⁶⁵ *Chevron USA v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

点である⁶⁶。Chevron 判決は、法律の規定があいまいな場合、その規定を解釈する裁判所は、執行府が行った解釈が合理的であればその解釈を尊重すべきとするという法理⁶⁷を確立させた重要判決である。Chevron 判決は、その実際的理由として、執行機関のほうが専門的知識、法執行能力に長けており、議会の法制定目的に合致したかたちでよりよく法を解釈できる立場にあること、民主的理由として、合理的な議会ならば、執行機関のほうが関連する専門知識を有していることを認識しているため、執行機関の解釈への敬讓を司法に要求するはずであるという2つの根拠を提示している⁶⁸。署名声明の問題もこの考え方でいけば、ある場合には大統領の署名声明の法解釈やそれに基づく法執行を尊重すべきであるが、別の場合には、議会の法解釈を重視すべきというようなケースも生じてくるだろう。そして、最高裁がある場合においては、「解釈に関する署名声明」を法解釈の際に斟酌している⁶⁹が、別の場合にはまったく無視している⁷⁰といった実践を説明することができるかもしれない。そう考えると、署名声明を出すこと自体は法的な問題とはならず、むしろ、大統領の法解釈の方針を公開し周知させるという意味で、望ましいものとして捉えられる可能性がある。

2 憲法解釈に関する署名声明について

G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の利用拡大に対しては、様々な角度、方面から批判が寄せられているが、法的な批判として重要なのが、「憲法解釈に関する署名声明」は憲法で規定された立法プロセスを破壊させるという批判である。たとえば、2007年に、署名声明問題を調査するために ABA により組織されたタスクフォースが発表した報告書における署名声明に対する批判の中心は、この点にかかわる。ここでは叙述の便宜上、まず「憲法解釈に関する署名声明」に対する政治的観点からの批判を見た後、法的な批判とそれに対する反論を瞥見し、対立点を明確にしたうえで、検討を加えていくことにしたい。

⁶⁶ See, e.g., Bradley & Posner, *supra* note , at 341-344, 355. その他、脚注 61 で挙げた諸論文も参照。

⁶⁷ *Chevron*, 467 U.S., at 842-844.

⁶⁸ *Id.* at 865-866. See also STEPHEN BREYER, ACTIVE LIBERTY: INTERPRETING OUR DEMOCRATIC CONSTITUTION, 102-111 (2005). アメリカにおける執行機関の法解釈への敬讓についての判例状況と学説に関しては、筑紫圭一「アメリカ合衆国における行政解釈に対する敬讓型司法審査(上)(下)」上智法学論集第 48 卷 1 号 113 頁 (2004 年)、第 48 卷 2 号 39 頁 (2005 年) 等を参照。

⁶⁹ See, e.g., *United States v. Lovett*, 328 U.S. 303 (1943).

⁷⁰ 署名声明を無視した近年のもっとも重大な判決は、*Hamdan v. Rumsfeld* 連邦最高裁判決 (126 S. Ct. 2749, 2006) だろう。この判決は、テロリストと疑われる外国人を裁くための「軍事委員会 (military commission)」を連邦法違反であると判断した事例であるが、連邦最高裁の本事案についての司法管轄権の有無を判断するにあたり、それを否定する G. W. ブッシュ大統領の署名声明に言及することなくこれを認めている (*Id.* at 2662-2769)。この多数意見に対しスカリア判事は、立法史を斟酌したにも関わらず大統領の署名声明を無視したことを批判している (*Id.* at 2816, Scalia, J., dissenting)。Hamdan 連邦最高裁判決の詳細については、横大道聡「Hamdan v. Rumsfeld 連邦最高裁判決が有する憲法上の意義」慶応義塾大学大学院法学研究科論文集第 47 号 217 頁 (2007 年) を参照。

(1) 政治的観点からの批判と動き

まず、「憲法解釈に関する署名声明」に対する政治的観点からの批判として、安易に署名声明を利用するのではなく、議会との協議を行うべきであるという批判がある。今日執行府は、事前に議会で審議される法案の内容を把握し検討するための機会を有しているし、議会で審議される法案の多くは、執行府の提案を受けたものであるから、重要な法案が執行府による事前の検討機会なしに議会通过するという事はあり得ない。そうだとすれば、問題となる法案の規定が違憲であると大統領が考えるのであれば、その懸念を審議中に議会に伝えるべきであって、署名の際にその旨を宣言すべきではないとする批判である⁷¹。

また、議会は大統領に対し、署名声明の内容、法的根拠等を報告するよう義務付ける法律を制定すべきであるという提言もなされている。確かに今日では、上述したようにミースの尽力もあって従来に比べれば署名声明の内容を知ることが容易になっている。しかし、署名声明を議会に提出する義務はなく、また公衆へ周知させる義務もない。さらには法の執行拒否や議会の意図と矛盾するかたちでの法解釈を宣言する署名声明において、その法的な根拠や理由を明確にする義務も存在しない。それゆえ議会は、立法によって、大統領の署名声明の公式コピーを迅速に議会に提出させ、署名声明が法執行拒否や議会の明確な意図と衝突する解釈を採用する場合には、その十分な理由と法的根拠を議会に提出するよう義務付けるとともに、それら資料を公衆が容易に入手可能とするような法律を制定すべきである⁷²。また議会は、「憲法解釈に関する署名声明」および「法解釈に関する署名声明」の是非について、司法の場で法的に争うことを可能とする法律を制定すべきであり、そこで下された司法判断を、政治部門は尊重すべきであるという提言もなされている⁷³。

実際、G. W. ブッシュ大統領の署名声明の濫用ともいべき状況を問題視して、署名声明の法的統制を目指した法案が幾度も提出されている。たとえば、2006年に下院は、署名声明を作成・公開・普及させるために大統領が資金を使うことを禁止するとともに、司法が法を解釈・適用する際に署名声明を考慮に入れることを禁止する法案を作成した⁷⁴。2007年にも、「議会の法制定権保護法 (Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2007)」と題して、署名声明のための資金利用禁止と、法解釈における署名声明利用の禁止を規定する法案を作成している⁷⁵。上院もまた、司法が法解釈の際に署名声明を参考にすることに憂慮を示し、裁判所が署名声明を権威的なものとして依拠することを禁止し、上下院に署名声明の合法性についての宣言的判決 (declaratory judgment) のスタンディングを認める「大統領署名声明法」案を作成している⁷⁶。また、憲法を理由とした法の不執行などを署名声明で宣言した場合には、10日以内にその理由、根拠を議会に報告

⁷¹ ABA Task Force, *supra* note 8, at 1, 21-22.

⁷² ABA Task Force, *supra* note 8, at 1, 24-25.

⁷³ ABA Task Force, *supra* note 8, at 1-2, 25-27.

⁷⁴ H.R. 5486, 109th Cong. (2006).

⁷⁵ H.R. 264, 110th Cong. (2007).

⁷⁶ S. 3731, 109th Cong. (2006).

しなければならないとする共同決議案⁷⁷も作られている。いずれも成立したわけではないが、議会による署名声明の法的制約を目指す動きを示すものであり興味深い⁷⁸。

(2) 法的観点からの批判

次に「憲法に関する署名声明」に対する法的観点からの批判を、ABA タスクフォースの報告書での議論を中心に見てみることにしよう。以下、ABA タスクフォースの立場である。

憲法は、立法プロセスにおける大統領の関与につき、自らが必要かつ良策と思われる施策について議会に審議を勧告する権限⁷⁹、大統領に送付された法案を承認するか拒否権を行使するか⁸⁰の権限⁸⁰しか認めていない。だとすれば、法案が違憲であると考えるのであれば拒否権を行使すべきであり、法案に署名するのであれば、たとえ大統領が当該法律には憲法上の問題があると考えていたとしても、その法律を誠実に執行することが誠実執行条項から要請されるはずである。

また憲法は、大統領が拒否権を行使した場合でも、両院の3分の2以上の多数で可決された法案は法律となると規定している。これは、大統領の判断よりも議会の特別多数の意思を尊重するという憲法上の判断である。つまり、憲法は議会に対して、大統領の法案への署名拒否理由を検討する機会と、その是非を判断する権限を議会に認めているのである。これに対して署名声明は、法案には署名するが、憲法に抵触することを理由に当該法律の執行を拒否したり意味を曲げたりするものであって、事実上、拒否権のように議会にオーバーライドの機会を与えることなく法案を拒否することにほかならない。これは、Clinton v. New York 連邦最高裁判決⁸¹にて違憲と判断された「項目別拒否権⁸²」に等しいものである⁸³。したがって「憲法解釈に関する署名声明」を出すことは、違憲だと考える法案に対して取りうる措置を拒否権の行使に限定している原意と矛盾するものであって、憲法で規定された立法プロセスを破壊するものである。しかもそれだけでなく、司法が独自に合憲性を決定するという権限をも篡奪することにもつながるものである⁸⁴。

⁷⁷ H.R.J. Res. 87, 109th Cong. (2006), and H.R.J. Res. 89, 109th Cong. (2006).

⁷⁸ 以上の法案につき、*see also* Louis Fisher, *Signing Statements: What to Do?*, 4, THE FORUM No.2, Article 7, 8-10 (2006).

⁷⁹ U.S. CONST. art. II, §3.

⁸⁰ U.S. CONST. art. I, §7, cl. 2.

⁸¹ Clinton v. New York, 524 U.S. 417 (1998).

⁸² 項目別拒否権については多くの文献があるが、邦語文献ではとりわけ川岸令和「現代立憲主義の一局面 項目別拒否権と権力分立制」早稲田政治経済学雑誌 341 号 331 頁 (2000 年) を参照。

⁸³ 署名声明は項目別拒否権に等しいものであるという指摘は、上述の通り、1830 年のジャクソン大統領の頃からすでに指摘されており、近年でもこの指摘をするものは多い。See, e.g., Note, *From Deference to Restraint*, *supra* note 61, John W. Dean, *The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration*, Jan. 13, 2006, available at <http://writ.news.findlaw.com/dean/20060113.html> (last visited Oct. 23, 2007), *Senate hearing*, *supra* note 9 (statement of Mr. Bruce Fein, Partner, Fein & Fein), available at http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5482 (last visited Oct. 23, 2007), COOPER, *supra* note 35, at 203-206, 222-224, Cooper, *supra* note 47, at 516-517, 531, SAVAGE, *supra* note 1, at 230-231

⁸⁴ *House Hearing*, *supra* note 9, at 34 (Statement of Karen J. Mathis, President of the

こうして ABA タスクフォースは、「憲法に関する署名声明」を出すことは、我々が深くコミットする抑制と均衡という三権分立の原理と法の支配の原理に対する脅威である、と結論づけるのである⁸⁵。

(3) 署名声明擁護論

それでは、これらの批判に対して、「憲法解釈に関する署名声明」を擁護する側はどのように反論するのだろうか。この点については、署名声明に関して開催された上院の公聴会に出席した、G. W. ブッシュ政権で司法省法律顧問局の司法次官補代理を務めるブロードマン (Michelle Broadman) の見解⁸⁶、同じく司法省法律顧問局の司法次官補代理で、下院の公聴会で発言したエルウッド (John P. Elwood) の見解⁸⁷をしてみることにしよう。以下、ブロードマンとエルウッドによって提示された司法省法律顧問局の見解である。

まずは誠実執行条項に関してである。大統領は憲法上、その職務の遂行を開始する前に、「私は、合衆国大統領の職務を忠実に遂行し、全力を尽くして合衆国憲法を維持し、保護し、擁護することを厳粛に誓います (または確約します)」と宣誓しなければならない⁸⁸。したがって、大統領は法の執行に際して、それが憲法に適合するように執行することが求められる。そして、この宣誓条項は、誠実執行条項と矛盾するものではない。なぜならば、誠実な執行が求められる「法」には、憲法も含まれるからである⁸⁹。

さて、「憲法解釈に関する署名声明」は、大統領に課された「法」の誠実な執行という義務を履行するために発せられるものであり、歴代の大統領も利用してきたということは周知の事実である。G. W. ブッシュ大統領の署名声明も、従来の大統領のそれと変わることはない。実際、G. W. ブッシュ大統領の署名声明は、法のえり好み (cherry-pick) や、制定後の一方的な再定義を行うものではなく、他の憲法アクターとの、憲法解釈を巡る機関間の対話としてとらえたほうが正確といえる。また、「憲法解釈に関する署名声明」に反対する立場に対しては、そもそも議会には違憲な法律を制定する権限などないのだから、議会の権限を奪うものではありえないと反論できる。

したがって大統領は、最高裁によって違憲とされた法律のごとき法律が新たに制定された場合には、その法律を執行すべきではない。また、最高裁の判断が下されていない状況においても、大統領が独立して違憲と判断したのであれば、そうした法律を執行すべきではないと考えるべきである。ここで対立するのは「憲法が何を要求しているか」という中身についてであるが、「憲法が何を要求

American Bar Association).

⁸⁵ *ABA Task Force, supra* note 8, at 1, 18-24. *See also House Hearing, supra* note 9, at 31-42 (Statement of Karen J. Mathis).

⁸⁶ *Senate hearing, supra* note 9 (statement of Michelle E. Boardman, Deputy Assistant Attorney Gen., Office of Legal Counsel, Dept. of Justice), *available at* http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5479 (last visited Oct. 23, 2007)

⁸⁷ *House hearing, supra* note 9, at 10-25 (statement of John E. Elwood).

⁸⁸ U.S. CONST. art. II, §1, cl. 8.

⁸⁹ U.S. CONST. art. IV, §2.

しているか」の解釈の是非と、「憲法解釈に関する署名声明」を出すこと自体の是非とは、厳密に区別されなければならない。

次に拒否権についてである。大統領は、法案に反対するのであれば、拒否権を発動すべきであるし、賛成するのであれば、署名声明を行うべきではないとする議論があるが、歴史的に大統領自身が賛成しない内容の法案に対しても署名するという実践が続いてきたことからしても、拒否権を行使する義務があるとはいえない。また、署名声明により、憲法上の問題がある条項に合憲限定解釈を施して「救う」ことは、法案自体を尊重するものであり、議会を尊重する手法であるといえる。これに対して拒否権は、法案の大部分が憲法上問題のないものであったとしても、一部の欠陥を理由に、議会の行った仕事を全否定するものである。また、拒否権を行使しないのであれば沈黙すべきであるという議論に対しては、大統領の見解を公にすることがなぜ問題なのかと反論できる。署名声明により、議会および合衆国市民との間で憲法に関する対話が促されるというのは、健全な民主政のために有益なはずであって、これを否定することはできないだろう。

最後に、署名声明は裁判所の判断を拘束するものではない、という点が重要である。これはあくまで執行府の長としての大統領の憲法解釈であって、執行府内では拘束的な解釈であるけれども、裁判所や議会が異なった憲法解釈を行うことを妨げるものではないのである。以上がブロードマンとエルウッドによって示された司法省法律顧問局の見解である。

(4) 拒否権と「憲法解釈に関する署名声明」

以上、「憲法解釈に関する署名声明」に対する代表的な法的批判とそれに対する反論を見てきた。ここでその対立点を簡単に整理しておく、拒否権に関連して、(a) 提出された法案に違憲の疑いのある条項が含まれていると考える場合、大統領には拒否権を行使する憲法上の義務が課されるのか否か、(b) 「憲法解釈に関する署名声明」を「項目別拒否権」と同視して違憲であると考えられるか否か、という点で対立している。次に、誠実執行条項の理解をめぐっては、法律として成立した「法」を誠実に執行しなければならないとする理解と、誠実な執行が求められる「法」には憲法も含まれるのだから、憲法に抵触する法を執行する義務はない、むしろ執行しない義務があるとする理解とが対立していることがわかる⁹⁰。

まず、拒否権の(a)の論点について考察してみよう。確かに、法案全体あるいは大部分が違憲であると考えるのであれば、拒否権を行使すべき義務があると考えられることはできるだろう。しかし、ブラッドリーとポズナーが指摘しているように、今日提出される法案の多くが、規律対象・内容等が様々な「概括法案 (omnibus bill)」であったり、法案の主目的とは関連しない「付属条項」が多用されているという状況においては、とりわけ予算法案に関しては拒否権行使が事実上不可能な法案も多数ある。上述したF・ルーズヴェルト大統領の署名声明がその代表例である。そうした場合にも拒否権行使が憲法上義務付けられるとするのは非現実的な主張であるよう

⁹⁰ Note, *From Deference to Restraint*, *supra* note 61, at 1916.

に思われる⁹¹。換言すれば、概括法案、付属法案の濫用が「憲法に関する署名声明」の必要性を生じさせる一因となったともいえるのである。また、上述したように、G. W. ブッシュ大統領の「憲法に関する署名声明」の特徴は、法案が文面上違憲であるというものよりも、適用の仕方によっては違憲となりうるとして、合憲限定解釈を行うものが多い。適用の仕方によっては違憲ともなりうると危惧を抱く法案についても、拒否権を行使しなければならないとすれば、非常に多くの法案が、この義務の履行のために拒否権行使の対象とならざるを得ないという状況が生じ、それにより深刻な政治的停滞が生じかねない⁹²。そうだとすれば、大統領は、違憲と考える条項が含まれる法案が提出された場合であっても、憲法上、必ず拒否権を行使しなければならないとはいえないのではないかとと思われる。

次に、「憲法解釈に関する署名声明」は項目別拒否権に等しいものといえるか否かという(b)の論点についてである。上下院の公聴会で発言したオグレトリイ(Charles J. Ogletree Jr.)が指摘しているように、G. W. ブッシュ大統領が、これまでの在職期間にほとんど拒否権を行使していない⁹³一方で、署名声明を頻発しているという事実は、拒否権の代用品のごとく署名声明を用いることで、法案の再審議を拒絶し、議会の審査から免れようとしていることの表れではないかとも思える⁹⁴。しかしながら、署名声明は拒否権とは異なり、法律として成立すること自体を否定するものではないこと、拒否権ならば政策的な理由や個人的選好に基づいた「政治的理由」に基づく行使が許されるが、「憲法解釈に関する署名声明」は、あくまで憲法を根拠とするものでなければならないこと、署名声明は、法律として成立したものに付されるものであるから、その法律は、裁判所や後任の大統領さらには当の大統領による解釈の変更により、違ったかたちで解釈される余地が残るが、拒否権の場合、そもそも法律として成立しないから、そうした余地は残らないことなど、

⁹¹ Bradley & Posner, *supra* note 14, at 341. See also Kemic, *supra* note 13 at 347-348, Kinkopf, *supra* note 57, at 6. G.H.W.ブッシュ大統領のもとで、司法省法律顧問局局长、司法次官、司法長官を歴任したバー(William P. Barr)も、司法長官在任時に、司法長官は憲法上の疑いのある法案が提出された場合、拒否権を行使するよう大統領にアドバイスするが、政治的に拒否権行使が不可能である場合には、署名声明を行うようアドバイスすると述べている。William P. Barr, *Attorney General's Remarks*, 15 CARDOZO L. REV. 31, 38-39 (1993).

⁹² David Barron et al., *Untangling the Debate on Signing Statements*, Georgetown Law Faculty Blog (July 31, 2006), http://gulcfac.typepad.com/georgetown_university_law/2006/07/thanks_to_the_p.html (last visited Oct. 23, 2007).

⁹³ 上院の公聴会が開催された2006年6月27日時点では拒否権は行使されておらず、下院の公聴会が開かれた2007年1月31日時点では1度行使されたのみである。その後、3度の拒否権が行使されている(2007年10月23日時点)。いずれにしても、他の大統領と比べ、G. W. ブッシュ大統領の拒否権の行使回数が非常に少ないことがわかる。拒否権行使の回数とその法案については、上院のホームページにて閲覧することができる。http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Vetoes_vrd.htm (last visited Oct. 23, 2007)

⁹⁴ *Senate hearing*, *supra* note 9 (statement of Charles, J. Ogletree Jr., Professor, Harvard Law School), available at http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5480 (last visited Oct. 23, 2007), *House Hearing*, *supra* note 9, at 64 (Statement of Charles, J. Ogletree Jr.).

両者を同一視して「憲法に関する署名声明」を違憲とすることには躊躇が残る。また、憲法解釈を含め、執行府の法解釈自体は、メモランダムやその他さまざまなかたちで、現実に執行府内部で流通している。このこと自体は問題とせず、それが署名声明というかたちで外部へ発表されたらとたん、「法的」に許されないとすることにも違和感が残る⁹⁵。

確かに署名声明反対論者が指摘するように、「憲法に関する署名声明」の濫用は、憲法 1 条で定められた立法プロセスを破壊する可能性がありうるので十分な注意が必要であるが、「憲法に関する署名声明」=「項目別拒否権」=「違憲」という単純な図式は成り立たないように思われる。

(5) 誠実執行条項と「憲法解釈に関する署名声明」

次に、の誠実執行条項を巡る対立について考えてみよう⁹⁶。この点、私見では、ブロードマンとエルウッドがいうように、大統領の誠実な執行が求められる「法」には、憲法が含まれると考えられるほうが自然であり、宣誓条項、最高法規条項と合わせて考えればなおさらである、憲法に抵触する違憲な法律の執行を拒否することが、実は誠実な法執行を行っているといえる⁹⁷し、このこと自体、署名声明反対論者も賛成せざるを得ないように思われる。

まず、誠実執行条項は、「法律として成立した「法」を誠実に執行しなければならないことを意味する」という見解を見ておくことにしよう。たとえば、誠実執行条項についてメイ(Christopher N. May)は、法律の執行拒否は、イギリスにおいて 1689 年の「権利章典(Bill of Rights)」で否定された国王大権(Royal Prerogative)、すなわち、法律を無視し執行しないという国王の権限、および法律の効力、執行を停止する国王の権限⁹⁸のリバイバルに等しいものであり、アメリカの憲法制定者(Framers)たちがイギリスの権利章典をめぐる状況を熟知していたことからすれば、誠実執行条項は、国王大権に等しい権限を大統領が行使することを否定したものと読むべきであるとする。そして、たとえ大統領が法律を違憲であると考えていたとしても、当該法律を執行しなければなら

⁹⁵ Bradley & Posner, *supra* note 14, at 338-339.

⁹⁶ 大統領が「違憲」と考える法を執行する義務を負うのか、という問題は、近年にはじまった議論ではなく、建国初期から見られる。代表的なのが、第 17 代大統領であるジョンソン(Andrew Johnson)大統領の弾劾をめぐる議論である。ジョンソン大統領の拒否権を乗り越えて成立した任期保障法(Tenure of Office Act)は、大統領が閣僚を自由に罷免することを禁止するものであった。しかしジョンソン大統領は、この法律が制定されたにも関わらず、陸軍長官(secretary of War)のスタントン(Edwin M. Stanton)を罷免したため、弾劾裁判(憲法 2 条 4 節)を受けることとなった。弾劾裁判は結局 1 票差で不成立となったが、ここで争われたのは、まさに大統領が違憲と考える法律を執行する憲法上の義務を負うのか、という点であるといえるだろう。FISHER, *supra* note 22, at 53-56.

⁹⁷ See, e.g., Gary Lawson & Christopher Moore, *The Executive Power of Constitutional Interpretation*, 81 IOWA L. REV. 1267, 1286-1287 (1996).

⁹⁸ 権利章典は、その宣言の第 1 に「国王は、王権により、国会の承認なしに法律〔の効力〕を停止し、または法律の執行を停止し得る権限があると称しているが、そのようなことは違法である。」とし、第 2 に「〔国王は〕王権により、法律を無視し、または法律の執行をしない権限があると称し、最近このような権限を僭取し行使したが、そのようなことは違法である」としている(訳は高木八尺、末延三次、宮沢俊義編『人権宣言集』(岩波書店、1957 年)による。)

ないと論じている⁹⁹。署名声明反対論者も同様に、法律として成立した以上、それを執行する義務が大統領に課されると考え、そこから「憲法解釈に関する署名声明」の否定の結論を導きだしていることは上述したとおりである。

しかしながら、このように誠実執行条項を理解しながらも、大統領が違憲な法律の執行拒否をすることが許されると主張することは矛盾しない。なぜならば、上述したメイの誠実執行条項の理解を注意深く見てみると、反対しているのは、大統領が違憲と考える法律の執行拒否であって、違憲な法律の執行拒否に反対しているわけではない。「違憲」な法律の執行拒否自体は、誠実執行条項や宣誓条項だけでなく、憲法により執行権を授けられたという形式的根拠からも導き出すことができるように思われる¹⁰⁰からである。同様に、署名声明反対論者の主張内容も、決して「違憲」な法律であっても執行することを大統領に要求しているわけではなく、大統領が違憲と考える法律の執行を拒否することに反対しているということができる。

さて、そうだとすると、この文脈における署名声明反対論者の主張は、署名声明そのものに対する反対ではなく、そこで主張される内容に対する反対であると捉えたほうが正確であるといえる¹⁰¹。なぜならば、仮に大統領に「違憲」と考える法律を執行しない権限ないし義務があるとすれば、そのことを署名の際に宣言することには何らの法的な問題は生じないことになるし、逆に、大統領が違憲な法律だと考えたとしても、法律として制定された以上それを誠実に執行しなければならないとすれば、「憲法解釈に関する署名声明」を発するべきではないという主張につながるが、ここでも問題なのは、署名声明を出すこと自体ではなく、署名声明において主張されるメッセージの内容の是非だからである¹⁰²。ブロードマンの言葉を借りて言えば、「憲法が何を要求しているか」の解釈の是非と、「憲法解釈に関する署名声明」を発すること自体の是非とは、厳密に区別される必要がある¹⁰³。下院の公聴会で発言したローゼンクランツ (Nicholas Quinn Rosenkranz) も、ブロードマンの見解に賛意を示し、大統領の解釈を公にするという署名声明自体への批判は的外れであり、むしろ解釈を公にするということは、説明責任の観点からも望ましいはずであるとしている¹⁰⁴。

以上の考察が正しいとすれば、「憲法に関する署名声明」と誠実執行条項との関係をめぐる対立は、

⁹⁹ MAY, *supra* note 20, at 9-38.

¹⁰⁰ Dawn E. Johnsen, *Presidential Non-Enforcement of Constitutionally Objectionable Statute*, 62 LAW & CONTEMP. PROB. 7, 27 (2000)

¹⁰¹ Kinkopf, *supra* note 57, at 1, Barron et al, *supra* note 92.

¹⁰² Bradley & Posner, *supra* note 14, at 337-338, 358, 365.

¹⁰³ トライブ (Laurence Tribe) も、G. W. ブッシュ大統領の署名声明の濫用は認めつつも、署名声明そのものに対する批判とその内容への批判とは区別すべきであると注意を喚起している。Laurence Tribe, *'Signing Statements' are A Phantom Target*, THE BOSTON GLOBE, Aug. 9, 2006.

¹⁰⁴ *Senate hearing, supra* note 9 (statement of Nicholas Quinn Rosenkranz, Professor, Georgetown Law Center), available at http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1969&wit_id=5483 (last visited Oct. 23, 2007), *House Hearing, supra* note 9, at 47-49 (Statement of Nicholas Quinn Rosenkranz). なお、ローゼンクランツは、署名声明を法的に規制しようとする動きに対して、違憲の可能性がありうるとして注意を喚起している。 *Id.* at 54-60.

実は、大統領の誠実な執行が求められる「憲法」とは何を意味するのか、換言すれば、最終的な憲法解釈権の所在はどこに存するのかについての対立として把握したほうが正確であることになる。そこで、次にこの論点について、節を改めて検討することにしたい。

3 「違憲」な法律の執行拒否と三権の憲法解釈

(1) ディパートメンタリズム

大統領の誠実な執行が求められる憲法とは何を意味するのか。憲法の意味を決定する最終的な解釈権を有するのは誰なのか。この論点に関して、憲法を解釈する権限は三権それぞれが有しており、ある部門の憲法解釈に他権は必ずしも拘束されないとする、ディパートメンタリズム (departmentalism) という立場が、近年アメリカにおいて有力に主張されている¹⁰⁵。

たとえばミースは、統治の権限と構造を定める「憲法典 (Constitution)」と、最高裁が具体的事件において「憲法典」を解釈した結果であるところの「憲法 (Constitutional law)」とを区別するところから議論を展開する。そして司法が解釈した結果である「憲法」は、具体的事件の当事者を拘束するものではあるが、「国の最高法規」として政府を拘束するものではないとする。なぜならば、仮にその「憲法」が「国の最高法規」であるとすると、最高裁自身もそれに拘束されることになり、いったん確定させた「憲法」を変えることはもはや許されなくなるし、悪名高い Dred Scott 連邦最高裁判決¹⁰⁶を無視したというリンカーン (Abraham Lincoln) 大統領の英雄的行動が示しているように、他権もまた、「憲法」に拘束されるべきではないと考えられるからである。あくまで政府が拘束されるのは「憲法典」なのであって、最高裁長官であったヒューズ (Charles Evans Hughes) が語った「憲法とは、裁判所が憲法といったものである」という言説は明らかな誤りである。このように、司法のみが排他的に「憲法典」を解釈する権限を有するのではなく、三権がそれぞれ「憲法典」解釈権限を有するとすれば、他権の「憲法典」解釈に従うべき義務はなく、各権それぞれが独自に「憲法典」を解釈することが許されるはずである。これがミースの結論である¹⁰⁷。

ポールゼン (Michael Stokes Poulsen) も、三権はお互いに上下関係に立つのではなく、対等関係 (coordinancy) にあるという前提から出発する。そして三権が憲法上対等な機関である以上、ある部門の行った憲法解釈が他部門を拘束するというのは、他権への従属を意味するのであって認

¹⁰⁵ ディパートメンタリズムをめぐる議論は、三権それぞれの憲法解釈権限について、広範に議論がなされているため、以下での本稿の記述は、その詳細をすべてフォローするものではないことをあらかじめ断っておく。ディパートメンタリズムについては、ディパートメンタリズムと後述する司法の優越の問題を、最高裁と議会との関係から詳細に考察した安西文雄「憲法解釈をめぐる最高裁判所と議会の関係」立教法学第 63 号 61 頁 (2003 年)、ディパートメンタリズムという理論を、多面的かつ詳細に検討した大林啓吾「ディパートメンタリズムと司法優越主義 憲法解釈の最終的権威をめぐって」帝京法学第 25 巻第 2 号 103 頁 (2008 年) が重要である。

¹⁰⁶ Dred Scott v. Sandford, 60 U.S. 393 (1857).

¹⁰⁷ Edwin Meese, *Perspective on The Authoritativeness of Supreme Court Decision: The Law of the Constitution*, 61 TUL. L. REV. 979 (1987).

められないことになるとする。こうしてポールゼンは、憲法解釈における司法の優越的地位を否定し、大統領や議会は、他権がどのように憲法判断していようが、自身に割り当てられた憲法上の権限行使の際に他部門の憲法解釈に法的に拘束されるいわれはなく、独自に憲法解釈を行うことが認められると主張している¹⁰⁸。

このディパートメンタリズムの立場は、従来自明視されてきた憲法解釈権限についての司法の優越的扱い¹⁰⁹に異議を唱え、他権、とりわけ政治部門の憲法解釈のあり方に目を向ける必要性を認識させたという点で、極めて重要な視点が含まれている。ただし、彼らの主張するような強い意味でのディパートメンタリズムを貫徹した場合、多くの問題が生じると思われる。

まず、憲法上与えられた権限の限界を、その権限が与えられた機関が判断できるとすると、実質的にはいかなる権限も行使することが可能となってしまうのではないかという恐れがある。また、ミスやポールゼンの議論は、三権を同等の機関ととらえるとしているが、実際には、執行権に突出した権限を付与することになる議論ではないかと思われる。なぜならば、三権の主要な役割が「立法」、「執行」、「司法」であるとするれば、法律制定時に憲法判断を行う議会と、具体的事件として法廷の場に持ち込まれたときに憲法判断を行う裁判所に比べ、明らかに日々法律を執行する任務を担う執行府の憲法解釈が中心となってくるからである。さらに、それぞれの機関が自身の憲法解釈にのみ忠誠を誓うべきだと考えると、他権が行った憲法解釈と自身の憲法解釈との懸隔を埋める努力や、他機関との対話によって憲法の意味を構築していくというような、他権との協働姿勢を取る必要がなくなる。他権の解釈に敬讓する必要もなくなる。ため、各機関がそれぞれ好き勝手な憲法解釈のもとで行動し、その結果、国政に混乱事態が生じるという可能性もある¹¹⁰。

この立場は、「憲法典」への忠誠こそが大統領に求められているとするが、そうだとすれば、その「憲法典」が規定する権限の分配の仕組みや立法のプロセスにも目を向ける必要があり、その観点から、一定の場合には、他権の憲法解釈に従うことが求められる場合もあるといえるのではないかと思われる¹¹¹。

(2) 司法の優越

¹⁰⁸ Michael Stokes Paulsen, *The Most Dangerous Branch: Executive Power to Say What the Law Is*, 83 GEO.L. REV. 217 (1994).

¹⁰⁹ Paul Brest, *Who Decides?*, 58 CAL. L. REV. 661, 670-671 (1985). プレスト (Paul Brest) は、憲法問題を判断する権限は、司法の排他的権限領域であるという意識が、市民やその代表者たちを最も根本的な問題の決定から遠ざける要因となっていると指摘し、憲法解釈という営みは、解釈者の置かれている地位や経験により影響を受けるものなのであるから、我々の民主政へのコミットメントに合致するような仕方、憲法解釈権限を分配するという視点の必要性を指摘している。

¹¹⁰ Dawn E. Johnsen, *Functional Departmentalism and Nonjudicial Interpretation: Who Determines Constitutional Meaning?*, 67 LAW & CONTEMP. PROB. 105, 116-120 (2004). ただしポールゼンは、こうした憲法アクター間の永続的な闘争状態によってこそよりよい憲法というものが生じるとの見解を示している。Paulsen, *supra* note 108, at 329-330.

¹¹¹ Johnsen, *supra* note 100, at 29-36. この意味で、拒否権を行使せずに憲法に関する署名声明を乱発することは立法プロセスの破壊であるという上述した指摘が重要となってくる。

他方、法律の合憲性についての判断は、司法が排他的に判断する事柄であるとする「司法の優越 (Judicial Supremacy)」の主張がある。ローソン (Gary Lawson) とムーア (Christopher D. Moore) が、つい最近まで大統領の憲法解釈という問題も、「大統領が独立して憲法解釈をできるか」というよりは、「最高裁の行った憲法解釈を大統領はいかに解釈するか」というかたちで議論されていたと指摘しているように¹¹²、「司法の優越」の考えは広く受け入れられている考え方といえるだろう。

「司法の優越」の立場に立つ論者の見解を見てみよう。たとえばニューボーン (Burt Neuborne) は、「司法の優越」の立場に立ち、客観的に正しい憲法の意味が存在しない以上、解釈の内容ではなく、解釈者が誰かが重要となるのであり、それを担うのは、政治過程から切り離されている司法とするのが妥当な議論であるとして、上述したミースの見解を批判する。そして最高裁の判断が訴訟としての要件を満たすものである以上、憲法3条および *Marbury v. Madison* 連邦最高裁判決¹¹³により、他権はそれに従う法的な義務を負うとしている¹¹⁴。

また、「司法の優越」の立場に立つことを明言しているアレクサンダー (Larry Alexander) とシャウアー (Frederick Schauer) は、法は確定されていることによってはじめて、人々の行動を規定し、社会の安定機能や調整機能を果たすのであるから、法の内容が正しいと思われない場合でもなお、内容とは独立して法に従うべき理由があるという考えから出発する。そしてこのことは、法のひとつである憲法についても妥当するという。すなわち、憲法の解釈が三権それぞれ異なるというディパートメンタリズムによって引き起こされる状況は、憲法とりわけ抽象的な規定が中心であるから解釈の対立が起こりやすいが、法として果たすべきそれらの機能、役割を果たさないことを意味するのであり、それゆえ、有権的で最終的な憲法解釈者が必要であるとする¹¹⁵。問題は、誰がその役割を果たすのかであるが、アレクサンダーとシャウアーは、その時々多数派に存在の基盤を置いている政治部門ではない司法がその任務を果たすべきであるとするのである¹¹⁶。

なお、「司法の優越」の立場を採用した場合でも、「大統領は自身が違憲と考える法律を執行する憲法上の義務を負うのか」という本稿の問題意識から整理した場合、司法によって違憲判断が下されるまで、大統領自身がどのように憲法解釈していようが、当該法律を執行しなければならないという立場と、司法によって合憲判断が下されるまで、大統領は自身の憲法解釈に従い、違憲と考える法律の執行を拒否することができるという立場に区別することができる。

¹¹² Lawson & Moore, *supra* note 97, at 1292.

¹¹³ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

¹¹⁴ Burt Neuborne, *Perspective on the Authoritativeness of Supreme Court Decision: The Binding Quality of Supreme Court Precedent*, 61 TUL. L. REV. 991 (1987). See also Burt Neuborne, *The Role of the Legislative and Executive Branches in Interpreting the Constitution*, 73 CORNELL L. REV. 375, 377 (1988).

¹¹⁵ Larry Alexander & Frederick Schauer, *On Extrajudicial Constitutional Interpretation*, 110 HARV. L. REV. 1359, 1369-1377 (1997).

¹¹⁶ *Id.* at 1980, see also Neuborne, *The Binding Quality of Supreme Court Precedent*, *supra* note 114, at 1000, Larry Alexander & Frederick Schauer, *Defending Judicial Supremacy: A Reply*, 17 CONST. COMMENTARY 455 (2000).

このうち、 の立場に立つことが明確な論者としてミラー (Arthur S. Miller) を挙げることができる。ミラーは、誠実執行条項を検討する論文において、憲法上大統領の法律の執行拒絶は非公式の項目別拒否権に等しく、大統領が法律の上位に位置するということに等しいのであって許されないとし、違憲と考える法律に直面した大統領が取りうる手段は、議会に再考を促すことのみであるとす。他方でミラーは、最高裁判決は、誠実な執行が求められる「法」に該当するのであるから、大統領はそれを執行しなければならないとしている¹¹⁷。また、上述した G. W. ブッシュ大統領の署名声明反対論者も の立場に親和的といえるだろう。なぜならば、彼らは大統領に与えられた選択肢は、違憲な法律と考えるのであれば拒否権を行使すべきであって、法律として制定された以上、その法律について大統領がどのように考えていようと、誠実に執行しなければならないと考えているからである¹¹⁸。

この の立場に対しては、たとえばエルウッドは、大統領以外の二権にだけ憲法を解釈し擁護する権限を与えるに等しく、大統領が独立して憲法を解釈し維持するという誠実執行条項の要請を侵害するものであるという批判を投げかけている¹¹⁹。また、キンコプフ (Kinkopf) やジョンセン (Johnsen) がいうように、大統領の執行権を制約する法律のように、法執行拒否がなされなければ、当該法律が司法による判断を受ける機会がないようなケースでは、執行権の侵害状況がそのまま執行され続けるという問題が生じるという批判もある¹²⁰。

他方、アレクサンダーとシャウアーは、この論点について明確な立場を取ってはいないものの、バロン (David Barron) が指摘しているように、「司法の優越」の立場を採用した場合、大統領の法執行拒否が許されるのは、論理的には、当該法律の合憲性を審査する機会を与えるための法執行拒否に限られることになることとすれば¹²¹、原則的に、大統領の法執行拒否は許されないことになる¹²²。この理解によれば、 の立場に向けられる批判の一部は回避することはできる。しかし、司法はあくまでその事案を解決するのに必要な限りで憲法判断を行うものであるから、問題となる法規定に対する司法の憲法判断が、当該法規範の解釈のいかなる局面においても妥当するような憲法判断であることを意味しないはずである。そうだとすれば、司法判断により、他権が必要とする基準は十

¹¹⁷ Arthur S. Miller, *The President and Faithful Execution of the Laws*, 40 VAND. L. REV. 389, 395-402 (1987).

¹¹⁸ Bradley & Posner, *supra* note 14, at 358.

¹¹⁹ *House Hearing*, *supra* note 9, at 15 (Statement of John P. Elwood).

¹²⁰ Kinkopf, *supra* note 57, at 7, Johnsen, *supra* note 100, at 51.

¹²¹ David Barron, *Constitutionalism in the Shadow of Doctrine: The President's Non-Enforcement Power*, 63 LAW & CONTEMP. PROB. 61, 64, 66-75 (2000).

¹²² 法律の執行拒否は、イギリスにおいて権利章典により否定された国王大権に等しいものであり許されないとしていたメイも、例外的に執行拒否が許されるのは、司法による審査を可能とするためになされる執行拒否のみであるとしている。もっともメイはこれに加えて、当該法律が違憲であるという蓋然性が高く、その違憲と考える法律が制定されないよう執行府が努力を尽くしており、かつ、執行拒否により確かに司法審査がなされるという場合に限られるとしている。MAY, *supra* note 20, at 144-154.

分には提供されないから、他権が独自に憲法解釈する余地も残されるのではないかという批判が提起される¹²³。また、司法優越の立場は、現実の政治世界において、政治部門の憲法解釈・実践が果たしている役割を覆い隠してしまうのではないかという疑問も生じてくる¹²⁴。

(3) 留保付きの司法の優越、あるいは穏健なディパートメンタリズム

この点から注目されるのが、デリンジャーが1994年に作成した、「違憲な法律の執行を拒否する大統領の権限」と題されるメモで示された立場¹²⁵である。

デリンジャーは、大統領は、一定の場合には自身が違憲と信じる法律を執行しなくともよい場合があるとし、その理由として、この見解を支持する判決の存在¹²⁶と、建国初期からの実践の存在を挙げる¹²⁷。そのうえで、いかなる場合に違憲と考える法律の執行を拒否できるかについての考察を行っている。

デリンジャーはまず、大統領の権限は憲法によって創設されたものであり、誠実執行条項および宣誓条項に示されているように、憲法を含めた「法」に従う義務があることを確認する。そして議会との関係については、違憲と思われる法案が議会で審議されているのならば、その懸念を明らかにし、憲法に適合するかたちに変更するよう求めるべきであるが、実際上は、憲法上違憲の疑いのある法案が大統領に提出される場合もある。議会の制定した法律には合憲性が推定されるべきではあるが、明らかに違憲と思われる場合もありうる。そのような場合には、大統領は、議会を通過しているという事実を重視して、可能であれば合憲限定解釈を採用すべきではあるが、独立して当該法律の合憲性を決定すべきであるという。

デリンジャーによると、大統領が独立して法律の合憲性を考えるにあたって最高裁が「特別の役割 (special role)」を果たすという。すなわち、最高裁が合憲判決を下すであろうと大統領が考える場合には、大統領は、自分の判断が最高裁と一致しないとしても当該法律を執行すべきであるが、大統領が問題となっている法律を違憲であると考え、最高裁もそのように判断するであろうと考える場合、大統領には当該法律の執行を拒否する権限が認められるとするのである。この場合、執行を拒否するか否かは、コンテキストに依拠して大統領が判断するものであり、執行することにより生じる影響と、その法律が個人の権利に与える影響、執行府の権限に与える影響、さらには司法による審査の可能性についても考慮して行われる必要がある。もっともデリンジャーは、とりわけ大統領に憲法上与えられた権限を制限するような法律には、より強く執行を拒否する責任が大統領に

¹²³ *Id.* at 66.

¹²⁴ Johnsen, *supra* note 110, at 112-116.

¹²⁵ Memorandum from Walter Dellinger, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, to the Honorable Abner J. Mikva, Counsel to the President, *Presidential Authority to Decline to Execute Unconstitutional Statutes* (Nov. 2, 1994) [hereinafter *Dellinger Memo No.2*], available at <http://www.usdoj.gov/olc/nonexecut.htm> (last visited Oct. 23, 2007).

¹²⁶ *Myers v. United States*, 272 U.S. 52 (1926), *Freytag v. Commissioner*, 501 U.S. 868 (1991), *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579 (1952) (Jackson, J., concurring).

¹²⁷ *Dellinger Memo No.2*, *supra* note 124.

あると考えられるとする。なぜならば、そう解釈しない限り、その法律の合憲性が司法によって審査される機会が奪われてしまうからである¹²⁸。

このデリンジャーの立場は、大統領は議会と協働して憲法解釈に従事する必要があるが、大統領が独立して憲法解釈を行うべき場合もあり、その場合には、原則として最高裁の判断あるいは判断するであろう解釈に従って、憲法を解釈すべきというものであるということができらる。

シュトラウス (David A. Strauss) も類似した議論を展開している¹²⁹。シュトラウスは、大統領は最高裁に従属する機関ではなく、憲法上は同格の機関であるから、下級審裁判所が最高裁の判断に拘束されることと平行な意味において、大統領が最高裁の判断に拘束されることはできないとする¹³⁰。しかしだからといって、三権の同等性・同格性から、各権に独立した憲法解釈権を導く見解は、さまざまな弊害——たとえば、論理的には具体的な事件における司法判断の執行拒否も可能となったり、司法も従うべきは憲法典であるとするれば、自身の下した先例に従う必要も、他権の憲法解釈に敬讓する必要もなくなるなどといった弊害——を引き起こす¹³¹。それゆえ中道的な立場、すなわち、最高裁が自身の下した先例に拘束されるのと同じ仕方——頻繁な判例変更は認められないが、十分な理由がある場合には判例変更も許される——で、大統領も最高裁の判断に拘束されるとする立場が望ましいとしている¹³²。

デリンジャーやシュトラウスの立場は、司法を中心に据えながらも、一定の場合には大統領の独立した憲法解釈のもとで行為することを認めている点で、完全な司法優越主義者ではない¹³³。しかし、いかなる場合においても、各権は独立して憲法解釈を行い、それにのみ従うべきとするミースやポールゼンのような強い意味でのディパートメンタリストでもない。その意味で、この立場は、留保付きの司法優越論者、ないし「穏健な (moderate)」ディパートメンタリストということができよう。

(4) なぜ司法なのか

もっとも、シャウアーやアレクサンダーといった司法優越主義者のように、完全に司法を中心に

¹²⁸ またデリンジャーは、以上の分析は、憲法は誰が署名したかについて何も述べていない以上、大統領が法案に署名したという事実によって変化するものではないとして、自分が署名した法律の執行についても拒否することが可能であるとしている。 *Dellinger Memo No.2, supra note 124*.

¹²⁹ David A. Strauss, *Presidential Interpretation of the Constitution*, 15 *CARDOZO L. REV.* 113 (1993).

¹³⁰ *Id.* at 119-120.

¹³¹ *Id.* at 122-127. なお、シュトラウスの挙げる弊害は問題とはならないとする反論として、Lawson & Moore, *supra note 97*, at 1299-1301.

¹³² *Id.* at 127-128.

¹³³ ジョンセンは、大統領が違憲と考える法律の執行拒否が全く許されないとするか、許されるとするかという二者択一で考えるとすれば、法律の執行拒否が必要と思われるため、答えは明らかに「許される」であるとして、司法の優越を退けているが、本当の問題は、こうした二者択一の議論ではなく、どのような場合に大統領が違憲と考える法律の執行拒否が認められるのかであると指摘している。 Johnsen, *supra note 100*, at 22.

置きながら考えるのであれ、デリンジャーやシュトラウスのように、一定の留保を付しながらも司法を中心に考えるのであれ、司法を中心に問題を考えていこうとする立場に対しては、「なぜ司法なのか」という疑問が提起されよう。ローソンとムーアが指摘するように、憲法の文言からすれば、司法に与えられた権限は「司法権」であり、それが違憲審査の根拠となるにしても、他権に対する憲法解釈における優越まで意味するとはいえないのではないかと思われるからである¹³⁴。なぜ司法なのだろうか。この点については、アイスグルーバー（Christopher L. Eisgruber）の議論が参考になる。

アイスグルーバーは、司法機関は選挙によるコントロールを受けないこと、自身の判断を文書のかたちで正当化することが求められていること、法的テクニックの能力を少なくとも基準の一つとして選任されること等から、他権と比べて制度的に憲法解釈をする機会も多く、そのインセンティブを有し、さらに注意深く判断できる位置にある（comparative institutional competence）ことを理由に挙げる¹³⁵。この理由づけは、いかなる問題についても司法の憲法解釈が他権に比べてよりよいものであるとするわけではない点で、上述した司法の優越の議論とは異なっている。

アイスグルーバーによれば、制度的にみた場合、司法は人権や権利の問題については他権に比べてよりよい憲法解釈を下せる制度的な位置にあるが、他権のほうが優れた解釈を提供できるような問題領域も存在する。具体的には、国防問題などのいわゆる「政治問題の法理（political question doctrine）」¹³⁶が妥当する領域については大統領のほうが制度的に優れており、権利の問題でなく人々の意思（popular will）つまり政策問題を体現するのは議会のほうが制度的に優れているということになる。そうした問題領域では、司法は、議会や大統領の行う憲法解釈が、制度的にみてよりよい解釈であることを理由に、そちらの下した判断に敬譲すべき十分な理由があることになる。このようにアイスグルーバーは、憲法の定める機関の制度的な位置から、よりよく憲法の目的を達成できる解釈を提供できるのはどの機関かを問うというアプローチをとるのである。このようにアイスグルーバーは、完全な司法の優越（judicial supremacy）の考えを退けている。その意味でアイスグルーバーもまた穏健なディパートメンタリストとすることができる¹³⁷。

¹³⁴ Lawson & Moore, *supra* note 97, at 1279,1286, 1290-1293.

¹³⁵ Christopher L. Eisgruber, *The Most Competent Branches: A Response to Professor Paulsen*, 83 GEO. L. J. 347, 354-355 (1994). See also CHRISTOPHER L. EISGRUBER, CONSTITUTIONAL SELF-GOVERNMENT (2001). 制度的理由により、最高裁の意見形成過程と政治における意見形成過程の相違を強調する、CHRISTOPHER L. EISGRUBER, THE NEXT JUSTICE: REPAIRING THE SUPREME COURT APPOINTMENTS PROCESS, ch. 4, 5 (2007) も参照。

¹³⁶ アメリカにおける「政治問題の法理」については、小林節『政治問題の法理』（日本評論社、1988年）第1章を参照。

¹³⁷ Eisgruber, *supra* note 135, at 355-364. バロンも、司法中心の思考には注意を喚起し、機関の制度上の拘束と能力、位置を踏まえたうえで、憲法解釈の問題を考えるべきだという立場を採用している。Barron, *supra* note 121.

上述したシュトラウスも、実は、マイノリティの権利に関する問題や、政治過程に関わる問題については、他機関は、司法が判例を先例として順守する以上に順守しなければならないとか、議会と執行府の憲法解釈を巡る争いについては、第三者的立場から判断を下せる司法の判断をより重視すべきであるとするなど、機関の相違に基づく問題領域に対する審査能力の違いを考慮すべきであると指摘していた¹³⁸。また、ジョンセン（Down E. Johnsen）も、ディパートメンタリズムの基本的発想を共有しながらも、憲法は、三権を同等の機関としているというだけでなく、三権が協同して憲法解釈に従事する役割（collaborative enterprise）を期待しているとして、ここから、他権の憲法上割り当てられた職務や機能を尊重し擁護する義務と、よりよい憲法解釈と解釈のプロセスとを維持し促進するという義務が導出する。そして他権の憲法解釈に従うか否かについても、この観点から文脈に依拠したかたちで判断すべき問題となってくるという。そして、他権の憲法解釈に従わない場合でも、その理由を明確にするとともに、透明性を確保することが求められ、それにより、他権との憲法解釈についての対話を促され、公衆への説明責任にも奉仕することになり、よりよい憲法解釈に向けた協働作業が遂行されるというビジョンを提示している（「機能的ディパートメンタリズム（functional departmentalism）」）。そしてジョンセンは、このモデルのほうが、「司法の優越」や、強い意味でのディパートメンタリズムを貫徹するよりも、憲政の実践をよりよく説明できるとともに正当化しようとしている¹³⁹。

4 小括

以上論じてきたように、「憲法解釈に関する署名声明」を巡る論争は、拒否権の理解・行使の仕方をめぐる争いと、誠実執行条項の理解をめぐる争いに整理することができる。このうち、前者の問題については、「憲法解釈に関する署名声明」と拒否権とを同一視すべきではないと指摘した。後者の問題については、その核心的ともいえる争点は、「憲法解釈に関する署名声明」を出すこと自体ではなく、大統領が拘束される「憲法」とは一体何か、という問題として把握するほうが正確であると指摘した。

このように問題を把握した場合、いかなるケースにおいても大統領は司法の行った憲法解釈に拘束されるという立場（司法の優越）も、いかなる場合にも他権の憲法解釈に拘束されないとする立場（強い意味でのディパートメンタリズム）もそれぞれ問題があるように思われる。そうだとすれば、進むべき道は、一定の場合には大統領は独自の憲法解釈に基づいて行為することが許されるというかたちでの中道にあるのではないだろうか。ただし、この道も決して平坦な道ではない。この

¹³⁸ Strauss, *supra* note 129, at 116, 128-135.

¹³⁹ Johnsen, *supra* note 110, at 120-130. ジョンセンは、大統領が違憲と考える法律の執行拒否の問題も、他権との憲法解釈に関する対話としてとらえ積極的に位置づけるべきであるとして、立法プロセスの尊重、制度的にどの機関がよりよく憲法の目的を達成できるのかという観点からこの問題を考えるべきであるとする。この点については、see Johnsen, *supra* note 100, at 35, 39-40, 44-54.

一般的なかたちでの主張については大方の同意を得ることができるように思われるが、問題はその適用である¹⁴⁰。議会が制定した法律に対して大統領は、いかなる問題領域において、いかなる理由で、執行拒否ができるのか。この点について、司法の判断に「特別の役割」を認める場合には、その根拠と範囲が問題となってくるのであり、それによって、司法の判断に他権が従うべき場合とそうでない場合が変化してくる。また、バロンが指摘していたように、司法が憲法判断を行う場合であっても、その判断はあくまで司法権に基づく判断であるという制度的理由により、必ずしも他権の憲法解釈の指針となりうるものでない。そうした場面において、他権の憲法判断に敬譲すべきなのはどのような問題領域で、いかなる理由によるべきなのかを考察する必要が生じてくる。上述した論者が、この中道的な立場を採用しつつも、そのバリエーションが様々であったように、その適用段階では議論が分かれるのである。本稿も基本的にこの方向性に賛同するが、より精緻に分析していくことが必要となってくるのはいうまでもない¹⁴¹。

結びにかえて

(1) G. W. ブッシュ大統領の署名声明再訪

以上の考察をもとに、G. W. ブッシュ大統領による署名声明の問題に戻って考えてみよう。まず、最初に確認しておくべきことは、署名声明を出すこと自体は、法的な問題とはならないということである。署名声明という慣行は、建国初期から利用され続けているものであるし、大統領の法解釈や憲法解釈を議会や一般公衆に明らかにするということは問題とはならないだろう。検討を要するのは、G. W. ブッシュ大統領の署名声明がそうした役割をきちんと果たすものであるか、そしてそこで主張されている内容についてである。

上述したように、G. W. ブッシュ大統領の署名声明の特徴は、大統領自身の憲法解釈に照らして違憲となりうる法律の規定の執行を拒否したり、合憲限定解釈を行ったり、法的拘束力がないと解釈したりする点にあった。この主張自体は、従来の大統領の主張とほぼ同じであり、さほど問題とはならないだろう。問題となりうるのは、キンコプフが指摘するように、G. W. ブッシュ大統領の署名声明は、最高裁の判例や役割に全く顧慮することなく、「決まり文句の異議を、機械的に」発している点にあるように思われる¹⁴²。「機械的」であるというのは、大統領が違憲と解釈されうる条項について、他権にその懸念を伝え、協議し、改善しようという手段を取らずに、「なによりもまず最初に (strategy of first resort, not last)」署名声明を出すというやり方を指している¹⁴³。「決まり

¹⁴⁰ Johnsen, *supra* note 100, at 124.

¹⁴¹ こうした試みとして本文で言及したもののほか、*see, e.g.,* Note, *When May A President Refuse to Enforce the Law?*, 72 TEX. L. REV. 631 (1994)., Peter L. Strauss, *The President and Choices Not to Enforce*, 63 LAW & CONTEMP. PROB. 107, 118-120 (2000).

¹⁴² Kinkopf, *supra* note 57, at 9.

¹⁴³ Barron et al, *supra* note 92.

文句」というのは、クーパーがいうように、具体的に法案の規定のどの部分がいかなる理由で憲法に違反するかについて説明せず、単に「単一執行府を監督するという大統領」とか、「合衆国軍総司令官としての大統領の権限」などの憲法上の権限と「両立するような仕方で解釈する」と述べている点 冒頭でみた署名声明がその代表である を指す¹⁴⁴。こうした仕方での署名声明は、具体的にいかなる意味において署名声明で言及された規定が憲法と抵触するのかが不明であり、議会や一般公衆に対して、大統領の法解釈や憲法解釈の意図を十分に伝えることにはならないだろう¹⁴⁵。

そうすると、G. W. ブッシュ大統領の署名声明において主張されている大統領の権限は、その抽象性と機械的主張であるが故に、実際の権限以上の権限を主張しているのではないか、という疑いが生じてくる¹⁴⁶。そうだとすれば、G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の問題は、署名声明を多発しているということではなく、そこで主張される大統領の権限、つまり「執行権」の中身が妥当なものであるのか、ということになるように思われる¹⁴⁷。

そうだとすれば、本来であればここで、署名声明において幾度となく言及される「単一執行府論」を議論の俎上に載せる必要があるのだが、紙幅の関係上、ここではドルフ (Michael C. Dorf) によるデフォルト権限 (default powers) と排他的権限 (exclusive powers) の区別をもとにした議論に着目することで、その代わりとしたい¹⁴⁸。

(2) 大統領の「デフォルト権限」と「排他的権限」

ドルフは DTA への署名声明が示しているように 近年の署名声明における主張の背後には、「大統領には議会が制約することのできない固有の権限がある」という考えがあると指摘する。この主張自体は「真」であるが、大統領の権限は、議会による授権がなくとも行使することができるが、議会による制約を受けうる権限である「デフォルト権限」、議会によって制約されない「排他的権限」とに区別することができる。そしてこのように区別したとき、G. W. ブッシュ大統領の署名声明の問題が明確になってくる。

ドルフが排他的権限として挙げるのは、憲法2条1項に規定されている恩赦権、閣僚に助言を求める権限である。他方、デフォルト権限としてドルフが挙げるのが、大統領の最高司令官条項であ

¹⁴⁴ Cooper, *supra* note 47, at 521-522, 525.

¹⁴⁵ Barron, et al, *supra* note 92. ただしエルウッドは、G. W. ブッシュ大統領の憲法に関する署名声明の内容は、クリントン大統領のそれよりも明確であり、不明確であるとはいえないとしている。House Hearing, *supra* note 9, at 15 (statements of John E. Elwood).

¹⁴⁶ たとえばクーパーは、G. W. ブッシュ大統領の執行権の主張は「アレキサンダー・ハミルトンですら驚愕する」ものであるとしている。Cooper, *supra* note 47, at 530.

¹⁴⁷ See, e.g., Christopher S. Kelly, *Rethinking Presidential Power: The Unitary Executive and the George W. Bush Presidency*, Paper Prepared for 63rd Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Apr. 7-10, 2005, http://www.pegc.us/archive/Unitary%20Executive/kelly_unit_exec_and_bush.pdf (last visited Oct. 23, 2007), Barron, et al. *supra* note 92.

¹⁴⁸ Michael C. Dorf, *What are the "Inherent" Powers of the President? How the Bush Administration has Mistaken Default Rules for Exclusive Rights*, Feb. 13, 2006, available at <http://writ.news.findlaw.com/dorf/20060213.html> (last visited Oct. 23, 2007).

る。なぜならば憲法は、大統領を合衆国軍の最高司令官としているが、その一方で議会に「戦争を宣言し、拿捕及び報復の特許状を発し、陸上及び海上の捕獲に関する規則を定める」権限¹⁴⁹、公海上で犯された海賊及び重罪、そして国際法に対する犯罪を定め処罰する」権限¹⁵⁰、「陸軍の兵士を募りこれを維持する」権限¹⁵¹、「海軍を設けこれを維持する」権限¹⁵²、「陸海軍の統制及び規律のための規則を定める」権限¹⁵³、「共同の防衛および一般的福祉のために支出する目的」で徴税する権限¹⁵⁴、一定の場合に「人身保護令状を求める特権を停止する」権限¹⁵⁵を与えているからである¹⁵⁶。

ドルフによれば、確かに大統領は、たとえば軍隊に関するルールが存在しない場合に、最高司令官条項を根拠として、規律を定めることができる。しかし、憲法1条は、議会もまたこれについて定めることができるとしているのである。このことから、軍隊のルールを定める大統領の権限は、「デフォルト権限」と捉えるべきということになる。

さて、このようにして大統領の権限を「デフォルト権限」と「排他的権限」とに区別した場合、G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の背後にある問題が見えてくる。すなわち、G. W. ブッシュ大統領は、これまでの大統領と同じような内容の「憲法解釈に関する署名声明」を行ってはいるが、その署名声明が機械的、抽象的が故に、憲法解釈に関して他権と対話し協働して構築していこうとする意思が欠けているという問題、そして広い執行権の概念（単一執行府論）を採用し、「デフォルト権限」を「排他的権限」のごとき理解し、その理解を前提としたうえで、「憲法に関する署名声明」を行っているのではないか、という問題である。

この考察からわかるように、問題となる法律が、大統領に憲法上割り当てられた権限を制約するか否かの判断を大統領に排他的に認めることには問題がある。そのため、この局面で司法が果たす役割、そしてこの問題に司法判断の道を認めようとする政治的な動きが注目される。また、これらの署名声明の特徴は、9.11 同時多発テロ以降の「単独行動主義」と軌を一にしていることから、「単独行動主義（unilateralism）」の問題も含めて、G. W. ブッシュ大統領の「署名声明」の内容の問題を考えていく必要があるだろうと思われる¹⁵⁷。

¹⁴⁹ U.S. CONST. art. I, §8, cl. 11.

¹⁵⁰ U.S. CONST. art. I, §8, cl. 10.

¹⁵¹ U.S. CONST. art. I, §8, cl. 12.

¹⁵² U.S. CONST. art. I, §8, cl. 13.

¹⁵³ U.S. CONST. art. I, §8, cl. 14.

¹⁵⁴ U.S. CONST. art. I, §7, cl. 3.

¹⁵⁵ U.S. CONST. art. I, §9, cl. 2.

¹⁵⁶ See also CASS R. SUNSTEIN, RADICALS IN ROBES: WHY EXTREME RIGHT-WING COURTS ARE WRONG FOR AMERICA, Ch.6 (2005).

¹⁵⁷ 「単独行動主義」の問題については、横大道・前掲註 70、244 - 250 頁、大林啓吾「同時多発テロ以降の情報をめぐる自由と安全の調整 国家監視状態における憲法構造」慶応義塾大学大学院法学研究科論文集第 47 号 39 頁（2007 年）70 - 75 頁等を参照。さらに、軍事・外交問題に関する大統領の「単独行動主義」を、制憲期の憲法理解にまでさかのぼって正当化を試みる、JOHN YOO, THE POWERS OF WAR AND PEACE: THE CONSTITUTION AND FOREIGN AFFAIRS AFTER 9 / 11 (2005) も参照。

(3) 日本の憲法学への示唆

さて、以上の考察から得られる日本への示唆は何だろうか。最後にこの点を検討して、筆を擱くことにしたい。

日本においては、「法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したときに法律となる」(憲法 59 条 1 項)、「法律及び政令には、すべて主任の国务大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする」(憲法 74 条)とされているが、通説では署名と連署は法律又は政令の形式的効力と実質的効力に影響を及ぼさないというのが通説であり¹⁵⁸、また、署名の際に「署名声明」を出すという慣行も存在しないから、署名声明そのものに関するアメリカでの議論は、特殊アメリカ的な議論であって日本には当てはまらない。しかし、憲法解釈権の所在という問題についてのアメリカでの議論は、日本の憲法学に対しても、一定の示唆を与えてくれる可能性がある。

憲法 98 条で憲法の最高法規性が謳われ、憲法 99 条で憲法尊重擁護義務が課される主体として「国务大臣」が挙げられていることから、国务大臣により構成される内閣にも憲法尊重擁護義務が課されることは明らかである。その一方で、内閣は憲法 73 条 1 号で「法律を誠実に執行する」ことがその職務として挙げられていることから、問題構造としては、アメリカにおける大統領の「憲法を維持し、保護し、擁護する」義務と、法の誠実執行義務との対立とパラレルに理解することが一応可能である。

日本の場合、たとえば清宮四郎は、「内閣が、国家が制定した法律の内容が憲法に違反すると認める場合でも、その法律は、国会が合憲と解釈して制定したものであるから、国会の意思に従うを要し、その誠実な執行を拒むことはできない。これは、法律との関係において、司法権と行政権との異なるところである」と指摘している¹⁵⁹。また、国会における政府答弁において角田礼次郎元内閣法制局長官も、憲法尊重擁護義務を負う内閣は、違憲の疑いのある法律について、「いやしくも国会を通過して成立した法律に対して行政府である内閣が、それに対して違憲の疑いがあるとか、あるいは若干疑いがあるからその執行を怠るとか、あるいは拒否するというようなことは内閣の立場として許されません。」と答弁しており¹⁶⁰、内閣が違憲と考えていたとしても、法律の執行拒否は許されないとするのが通説である¹⁶¹。

他方で、内閣は裁判所により違憲とされた法律を執行する義務を負うのか、という点について清宮は、個別的効力説を取る場合¹⁶²、「当該法律は、形式的にはなお効力を有し、内閣はこれをまったく無視することはできないものと解されるが、さればといってそのような法律をなおかつ誠実に

¹⁵⁸ 布田勉「法律・政令への署名と連署」高橋和之・大石眞編『憲法の争点 [第3版]』(有斐閣、1999年) 220 頁等を参照。

¹⁵⁹ 清宮四郎『法律学全集3 憲法 [第3版]』(有斐閣、1979年) 323 頁。

¹⁶⁰ 浅野一郎・杉原泰雄監修『憲法答弁集 [1947-1999]』(信山社、2003年) 406 頁。

¹⁶¹ 小林直樹『〔新版〕憲法講義 (下)』(東京大学出版会、1981年) 267 頁、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈 日本国憲法 下巻』(青林書院、1988年) 1085 1086 頁等を参照。

¹⁶² 一般的効力説をとった場合、違憲な法律は効力を失うから問題とはなりえない。

執行する義務があるものとは思われないから、さし当たり、法律の執行をさしひかえて、立法者による法律の改廃を待つのが妥当であり、それが憲法の趣旨であると考えられる」としている¹⁶³。この点についても、多くの論者が同旨の立場をとっていると思われる¹⁶⁴。つまり、日本では「司法の優越」の立場が通説であるといえることができるだろう。

さて、裁判所の憲法判断の効果については、日本はアメリカとは異なり、憲法 81 条で「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」としていることから、三権に同等の憲法解釈権を認める、あるいは場合によっては他権の憲法解釈の優位を認めるという議論は、少なくとも司法については妥当しないという解釈が通説であることには十分な理由があるように思える。しかしながら、憲法 41 条の「国権の最高機関」を通説のごとく政治的美称と捉えるのであれば、憲法解釈において、最高裁による有権的判断が下されるまでの間は、国会と内閣は対等に憲法解釈権限を持つという解釈が成り立つ余地がありうるようにも思われる¹⁶⁵。これに対しては、議院内閣制を採用し、内閣に法案提出権を認めている（内閣法 5 条）以上、違憲だと考えるのであれば、当該法律の改廃を国会に求めればよいのであって、対等な憲法解釈権限まで認める必要はないという反論が考えられる。しかしながら、法案提出から法律として成立するまでのタイムラグの間の「違憲と考える」法の執行はどうするのかという問題が残るし、政権交代により、前政権下で制定された法律の違憲性を現政権が主張するという可能性も考えられる。そして衆議院と参議院の多数派を占める政党が異なるという「ねじれ国会」の状況が生じた場合、その法律の違憲性を理由に改廃を行おうとしても他院で否決される公算が高く、衆議院の特別多数の賛成を得ることができなければ改廃が成立しない。こうした状況が現実にも生じる昨今の政治状況においては、内閣が違憲と考える法律であってもそれを執行する憲法上の義務があるか否かという問題が、現実問題として浮上してくる可能性がありうるのである。この意味で、アメリカでの議論が もちろんその賛否は別であるし、統治構造上の相違も踏まえなければならぬ 示唆を与えてくれる余地は十分にありうるように思われるのである。

*

*

*

憲法解釈という営みは、司法機関のみが独占して行う作業なのではなく、政治部門もまた、法制

¹⁶³ 清宮・前掲註 158、323 頁。

¹⁶⁴ 小林・前掲註 160、267 頁。実務上は、たとえば、尊属殺重罰規定違憲判決（最大判昭和 48 年 4 月 4 日刑集 27 卷 3 号 265 頁）のあと、国会は 20 年以上にわたって尊属殺規定を存置したままにしていたが、検察官は、最高検察庁の通達に基づいて尊属殺事件についても刑法 199 条の普通殺人罪を適用し、警察庁も送検段階から普通殺を適用した。また、法務省は、本判決以前の尊属殺事件の確定判決について、個別恩赦で救済を図っている。

¹⁶⁵ 日本の場合、内閣には「法律」の誠実執行が求められているのであるという法実証主義的な反論も考えられるが、英語では、“Administer the law faithfully” となっており、アメリカ憲法の “he shall take Care the Laws be faithfully executed” というのとほぼ同一である。

定の際あるいは法執行の際に、日々憲法解釈を行っている。本稿では、裁判所外での動的な憲法解釈問題の一断面である、法執行機関である大統領の憲法解釈であるところの「署名声明」をめぐる近年の論争を素材にしながら検討を加えてきた。そして、署名声明の歴史とその内容を整理したうえで、問題の本質は大統領の憲法解釈権限がどの程度まで認められるのかという点にあることを明らかにした。そのうえで、大統領は、いかなる場合も司法の憲法解釈に従わなければならないという見解（司法の優越）も、いかなる場合も独立して憲法解釈することができるという見解（強い意味でのディパートメンタリズム）もそれぞれ問題があるとして、司法の憲法解釈を中心にしながらも、制度的にみて大統領がもっともよく憲法を解釈できると思われる事項についてのみ おそらくこれはドルフの言葉を借りれば「排他的権限」ということになる。大統領は他権の憲法解釈に従うことなく、独立した憲法解釈に基づいて行為することができるという立場（穏健なディパートメンタリズム）が望ましいと主張した。最後にこの立場に基づいて、G. W. ブッシュ大統領の「憲法解釈に関する署名声明」の問題を検討し、その問題とは、他権と協働して憲法を解釈し実践していくべき問題領域についても、広い執行権の概念（単一執行府論）に基づいて、大統領の憲法解釈を貫徹させようとしているのではないかという点に存するという指摘を行った。

本稿が好意的に採用した立場の背後には、各権が他権の憲法解釈に敬譲したり独立して憲法解釈を行ったりという実践を通じて、憲法規範に具体的意味を付与し、実行していくことを肯定的に評価する憲法観がある。こうした観点から憲法を考えていくことも、今後は重要となってくるのではないだろうか¹⁶⁶。

【付記】 本論文は、『鹿児島大学教育学部研究紀要 第59巻（2008年3月）』に掲載された「大統領の憲法解釈 アメリカ合衆国における Signing Statements を巡る論争を中心に」を、『研究論文集 教育系・文系の九州地区国立大学間連携論文集』に再投稿し、九州地区国立大学間の連携に係るリポジトリ編集委員会による査読結果報告書を踏まえて、加筆修正と語句の修正を行い、受理されたものである。

¹⁶⁶ 立法機関、執行機関、司法機関という憲法アクターの憲法解釈のみならず、市民の憲法解釈に着目するポピュリズム憲法学という潮流もこの観点から重要となってくる。この点に関連して、see Robert Post & Reva Siegel, *Popular Constitutionalism, Departmentalism, and Judicial Supremacy*, 92 CALIF. L. REV. 1027 (2004). ポピュリズム憲法学については、阪口正二郎「アメリカ憲法学における民主主義論の動向と立憲主義の動揺 ポピュリズム、共和主義、リベラリズム」憲法問題 13号 149頁（2002年）、木下智史「市民の憲法解釈」公法研究 66号 149頁（2004年）、同「グローバル化の中のアメリカ立憲主義」阪口正二郎編『岩波講座 憲法5 グローバル化と憲法』（岩波書店、2007年）155頁、松井茂記「「ポピュリスト的立憲主義」をめぐる」佐藤幸治、平松毅、初宿正典、服部高宏編『現代社会における国家と法 阿部照哉先生喜寿記念論文集』（成文堂、2007年）頁等を参照。