

米国大統領のプレロガティブ (一)

寿 田 竜 輔

まえがき

- 一 大統領のプレロガティブの観念
- 二 大統領の権能に関する対立的諸見解
- 三 大統領のプレロガティブに関する判例
 - (一) ニーグル事件判決
 - (二) デブス事件判決(以上本号)
 - (三) 鉄鋼接収事件判決
- 四 大統領のプレロガティブの限界

まえがき

本稿でとりあげる米国大統領のプレロガティブについては、大統領の執行権さらには執行権一般についての予
米国大統領のプレロガティブ (一)

米國大統領のプレロガティブ(一)

備的考察を必要としよう。そもそも、執行権Ⅱ行政権とは、立法権および司法権にたいする觀念として、法律を執行する國家統治權の權能を広く意味する。しかし、執行Ⅱ行政の觀念それ自体は、自由主義的權力抑制の原理である權力分立主義を前提として歴史的に發展したものであるため、その立法および司法との区別ないしは限界は必ずしも明確とはいえない。すなわち、君主の包括的統治權から、立法が議會の關与する作用として、また、司法が獨立の裁判所のおこなう作用として分化したのち、残余の作用が執行Ⅱ行政として君主その他の機關に留保されたといった事情からして、何を執行Ⅱ行政權の作用と考えるかは時と所によって異なるというほかないともいえるのである。⁽¹⁾しかしながら、經濟活動の自由放任と國家の不干渉が主唱された時代にあつては、行政は國家作用の最下級部門にすぎず、また、最小の行政イコール最良の行政なりとする思想が有力であつたが、産業革命の結果、資本主義が種々の社會問題を提起して以來、國家がその解決をせまられて國民生活のあらゆる分野に介入するにいたるや、國家作用のなかで行政のはたす役割が質量ともに増大するようになる。しかも、それにもなつて、行政はそれまでの單なる技術的性格だけでなく、權力的性格を顯著に示すようになる。それ故、このような權力狀況を行政權Ⅱ執行權の強化とよび、また、そのような狀況が常態化している現代資本主義國家を「行政國家」と名づけるのが例である。⁽²⁾ 處で、執行Ⅱ行政權の右のような現代的狀況は古典的權力分立主義の原理に対して重大な衝擊をおよぼさざるを得ない。何故ならば、執行權の強化は立法・行政・司法三權間の抑制均衡の機能を麻痺させ、權力分立主義本來のねらいである集中化する權力に対する國民の自由の保障そのものが危殆に瀕しかねないからである。しかしながら、このような執行權の現状が不可逆的であるとするならば、われわれとしては、それをもたらしした歴史的社會的諸要因をより詳細に分析することより、また、それをおこなつたう

えて、その民主的見地からの弁明が可能であるか否かを探究すること、また、それが不可能な場合には、統治機構的修正を実際に考案することこそが拡大強化する執行権に対する民主的コントロールを維持ないし確保する方途たり得ようというものである。

右のような問題意識のもとに、執行権強化の素材をアメリカ合衆国に求めてみるならば、アメリカは典型的かつ厳格な権力分立制を採用したと説かれる。しかも、そのようなアメリカの場合でも、執行権の強化が顕著化してから時既にひさしい。何故に、それが可能であったのか。それを知るためには、合衆国憲法制定当時までにまさかの必要がある。すなわち、憲法制定者たちは、執行権を組織化するにあたって、専制への恐怖が念頭にあったとはいえ、必ずしも弱い執行部を意図したとはいえず、逆にむしろ強い政府をすら期待したという。したがって、少なくとも、独立後いったんは諸州憲法において無力弱体化されていた執行部が、合衆国憲法制定とともに、大統領職のもとに立法部とほぼ均衡した地位を回復したことは、執行権強化のためのハンディキャップがまずとりのぞかれたことを意味するといえよう。処で、そのような権力分立制の枠組のなかで、さらに大統領に付与された執行権が拡大強化するにいたったのは何故か。その主要な原因としては、まず、環境とくに国家的緊急事態の発生が指摘されるのが通例であるが、その一つは戦争、他は国内の経済的危機これである。もっとも、これはまた他の現代国家においてみられる執行権強化現象一般についてもいえることであろうが、その解決は国民的要請として常時能動的な執行権の責務とされることによって、その強化がもたらされるのである。しかしながら、とくにアメリカの場合、そのような執行権の強化は、大統領の選出方法の実質的変化によってバック・アップされているといわれる。すなわち、形式的には間接選挙制を採用している大統領の選挙手続が、二大政党の

米国大統領のプレロガティブ(一)

全国大会によつてそれぞれ指名されるようになった両党の候補者を支持する各党の選挙人たちを州毎に一括して国民が選択するような内容のものと化したため、大統領はいずれかの大政党の指導者さらには全国民を統合する唯一の代表的地位へのしあがつたという事実によつてなのである。なお、大統領のそのような地位をつくりあげるのにマス・メディアが大いにあずかり、大統領と国民との心理的一体感をつちかつて来たということも付け加えておこう。右のような意味での国民の信任があつたればこそ、アメリカの場合、執行権の強化がスムーズにおこなわれたともいえるのであり、そのことはまた、権力分立制の見地からは均衡を失する執行権の強化にたいする民主的弁明の基盤を提供することにもなるわけである。処で、さらに、以上のほか、執行権強化を可能ならしめる他の要因として、執行権自体の性格が問題とされなければならぬ。すなわち、執行Ⅱ行政権は前述のような理由から立法権や司法権にくらべ不特定かつ臨機応変的な権能であるばかりでなく、合衆国憲法の規定自体も執行権にそのような活動を許すようなものであつたということが、アメリカにおけるその強化拡大を容易にしたといえるのである。合衆国の場合、大統領は憲法によつて特に委任された立法に関する勧告権および拒否権さらには外交ないしは軍事上の権能を効果的に行使することによつてその執行権を強大化して来たことも事実であるが、それ以外にも、彼は執行権の觀念自体がもつ包括性弾力性の故に、また憲法的規定の非限定性の故に必要なに応じていかようにもそれが可能であつたからなのである。なお、その場合、指導力ある大統領個人のいづく執行権についての見解如何も大いにそれをたすけたといふ⁽⁸⁾。

右のようなわけで、合衆国における大統領の執行権の強化がもたらされることになったが、その場合、それが国民的要請に應じて、また国民的支持を背景にしておこなわれたとはいつても、それだけでは強大化する執行権

に對する危惧の念は依然として残る。すなわち、權力の集中は、それが適切に制限されないかぎり、ついには民主的諸制度をそこないかねない以上、執行權の乱用に對する保障が別に求められざるを得ないことになるわけであるが、アメリカの場合、そのような保障はふたたびアメリカ固有の政治体制とくに權力分立制にたちもどることによつていちおう得られたといえるのであり、それは、大統領とならんで三權を構成する連邦議會および最高裁判所がそれぞれのつ立法權および司法審査權を行使することによつてなのである。⁽⁴⁾すなわち、ここでは、民選の執行部といえども、自らの強大化する權能を民主的に正当化し得るためには、他の二權による抑制に服せざるを得ないことになるが、他面、そのような条件をみたした執行權そのものはより完全な民主的弁明を確得できることになる。このような意味において筆者の関心をよんだのは、合衆国大統領の執行權のうち憲法に特定されてはいないが彼に固有の權能と解されているプレロガティブ——それはまた緊急權ともほぼ一致する——の法理である。なぜならば、それは拡大強化する大統領の執行權に對する權力分立主義的抑制の理論であると同時にその民主的弁明の機能をもはたし得ると考えるからである。以下にその概観的考察をおこなおうとするゆえんである。⁽⁶⁾

(1) 有斐閣『新法律学辞典』（新版）所収、「執行權」および「行政權」の項。

(2) 平凡社『政治学事典』所収、「行政」および「行政国家」の項。

因みに、執行權の強化は、帝国主義時代のあらゆるブルジョア國家にみられる現象で尖鋭化した階級的諸矛盾に對処するための支配方法であるともいえるようが。ソ同盟科学アカデミー法研究所編、藤田勇訳『國家と法の理論』（上

卷）三〇八—三〇九頁。

米國大統領のプレロガティブ（一）

米国大統領のプレロガティブ (一)

- (3) B. Schwartz, *The Powers of Government*, vol. II, pp. 1-4. レヴィー・ロシュ編、斎藤真監訳『アメリカの政治』一七三—一八〇頁。佐藤功『比較政治制度』二〇九—三二頁。かくして、米国大統領は、国家元首、首席執行官、軍最高司令官、首席外交官、首席立法官といった憲法から厳密にみちびきだされる地位をしめるほか、政党党首、人民の声、治安の擁護者、繁栄の管理者、世界の指導者などとしての機能をもいとなんでいるという。C. Roysier, *The American Presidency*, rev. ed., pp. 13-40.
- (4) A. Sturm, *Emergencies and the Presidency*, *The Journal of Politics*, vol. 11, pp. 121-144.
- (5) 以下の叙述は、主として Schwartz, op. cit., pp. 56-85 に依つた。

一 大統領のプレロガティブの觀念

そもそも、プレロガティブ (preogative) なる觀念は英国憲法史に由来する。すなわち、古きスチュアート王朝の時代にジェームズ一世が国王の権力を神のそれになぞらえたことによつても象徴されるように、国王のプレロガティブとは、国王が王国の利益にとって必要と思慮するいかなることをもなし得る彼に固有の権能を意味したのであった。もちろん、そのような絶対君主の大権と等置し得るようなプレロガティブの觀念は、その後二度にわたる政治革命によつて抹殺された。しかし、それにもかかわらず、一六八八年、ウィリアムおよびメリーの即位以後、それが英国憲法から全く姿を消してしまつたと考えるのは誤りであらう。それどころか、ブラックストーン (Blackstone) は一八世紀の中葉において国王のプレロガティブの存在を依然としてみとめた⁽¹⁾、今日でさえ、それは英国憲法の理論において確乎とした役割を演じている。ちなみに、バジヨット (Bagehot) は、かく

れた大権は大きな例外ではあっても、それは英国の王権の効用性にとって欠くことができないとさえい⁽²⁾う。

処で、アメリカ合衆国憲法の起草者たちとしては、スチュアートの絶対的プレロガティブは英国においても否認されたこと、また、王位継承法以後、国王にはより制限的なプレロガティブしか与えられていないということを熟知していた以上、彼らは、彼らが組織する執行部の長たる大統領にプレロガティブをみとめるにしても、英国での経験が到達した結論を少なくともそのアウトラインにおいて憲法におりこんだと推定すべきであろう。すなわち、彼らが、自らつくりつつある執行部にチャールズ一世やジェームズ二世がそのために生命や王位を失った国王の絶対的支配権的なものをみとめることを拒否したことは疑いを容れない。しかしながら、そうかといって、逆に、彼らが樹立しようとした体制のなかで、特別の授權がない場合でも執行部が行動し得る固有の権限が全くみとめられていなかったと考えることも誤りであろう。すなわち、ロック(Locke)もいうように、立法権それ自体は必ずしも常時存在するわけではないし、また、それは効果的な執行に必要な迅速性を欠く。さらに、公的な問題や必要性をすべて予見して、立法によってそれにそなえるというようなことは不可能である。それ故、法が明記しない事柄をなし得る自由を多かれ少なかれ執行部に委ねざるを得ないことになるのである。⁽⁴⁾そして、このことは合衆国憲法第二条の大統領の権能の規定の態様自体からみてもうなずけるといえる。すなわち、第二条の第二節および第三節⁽⁵⁾は、立法部の権限を規定した第一条第八節の一八項目にもおよぶ規定と比較した場合、不明確で具体性を欠くからなのである。もともと、そこには、大統領の権限のうち特定のものが若干あげられているが、第二条第一節の冒頭におかれた「執行権は、アメリカ合衆国大統領に属する。」(The executive Power shall be vested in a President of the United States of America.)とする規定ならびに同条第三節の末尾の

米国大統領のプレロガティブ(一)

彼の「法律の忠実に執行されることを念慮する」(take Care that the Laws be faithfully executed)義務の規定とによって、大統領は国内的権限のほとんどすべてを付与されていると解することができるのであり、これらの規定は今日における彼の強大な諸権能の成文的典拠たり得るものである。そのようなわけで、大統領は固有の立法権をもたないにしても、制定法による授權がなければいかなる活動をする権限をも有しないというわけではないのである。⁽⁶⁾

もっとも、右の第二条冒頭の規定は、執行部に固有の予想可能なあらゆる権能を付与したものと考えられないのであり、その意味では、執行権付与の規定は大統領の権能になにもをも加えなかったといえよう。すなわち、大統領は原則として同条に規定された特定の諸権限のみを行使し得ると解するのでなければ、それは四年間にせよ大統領をスチュアートの絶対的プレロガティブをもつ真正の国王にまつりあげることになりかねないからである。また、憲法が大統領に付与した執行権というのは、合衆国憲法によって創設された国家におけるすべてのそれと解すべきであって、なんらかの時代の他の政府、ましてや極端な全体主義体制のもとでの政府の首長にみとめられるような執行権までは意味しない。ただ、強力な政府は共和政の原理と相容れないとはいえないばかりでなく、それは良き統治の主要な特徴であるとするならば、大統領としては、むしろ、性質上執行的な権限であれば、それが憲法によって特定されていなくても、憲法の文言や精神に反しないようなものであれば、すべてそれを行使し得ると解すべきであろう。そのような意味において、大統領のプレロガティブの觀念は、右の限度で、アメリカの政治体制のなかでも、その存在をみとめられなければならないのである。⁽⁸⁾

(1) W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 11th ed., vol. I, p. 239. 彼によれば、プレロガティ

ブとは、「国王が彼の王的主尊厳の故に、他のすべての人々のうえに、かつまた、普通法の通常の手続からはなれて有する特別の高位」を意味した。

- (2) W. Bagehot, *The English Constitution*, p. 53.

- (3) Schwartz, *op. cit.*, pp. 56-57.

- (4) J. Locke, *Two Treatises of Government*, *Civil Government*, § 160.

- (5) 第二条第二節「一項」大統領は、合衆国の陸海軍および現に召集されて合衆国の軍務に服する各州の民兵の総指揮官 (Commander-in-Chief) である。大統領は行政各部署の長官から、それぞれの部署の職務に関する事項につき、文書によって意見を徴することができる。彼はまた合衆国に対する犯罪につき、弾劾の場合をのぞくほか、刑の執行延期および恩赦を行う権限を有する。

「二項」「一款」大統領は、元老院の助言と同意を得て、条約を締結する権を有する。……「二款」大統領はまた、全権大使その他の外交使節並びに領事、最高裁判所の判事、およびこの憲法に任命に関する特別の規定あるもの以外の、法律をもって設置される他のすべての合衆国官吏を推挙し、元老院の助言と同意を得て、これを任命する。「三款」略。

第二条第三節 大統領は、時々連邦の状況 (the state of the Union) につき情報を連邦議会に与え、また自ら必要にして良策なりと考える施策について議会に対し審議を勧告する。大統領は非常の場合には、両議院或はその一院を召集することができる。……大統領は全権大使その他の使節を接受する。彼は法律の忠実に執行されることを念慮し、また合衆国のすべての官吏を任官する。

以上は、宮沢俊義編『世界憲法集』(岩波文庫) 所収の訳によった。

- (6) Schwartz, *op. cit.*, pp. 57-58.

米国大統領のブレロガティブ (一)

米国大統領のプレロガティブ(一)

(7) The Federalist, No. 70.

(8) Schwartz, op. cit., p. 58.

二 大統領の権能に関する対立的諸見解

前述のように、大統領の執行権には憲法に特定されないようなもの、すなわち、プレロガティブが含まれることをとめざるを得ないにしても、それがどのような範囲ないしは程度のものであるかは必ずしも明確とはいえない。そこに、大統領の権能そのものについての見解の対立が生じ、またそれが大統領の執行活動を実際に左右することになった。すなわち、「憲法の文言故に、大統領職は変化する諸要請に応じて伸縮するアコーデオンにも似た地位になった」⁽¹⁾のである。処で、大統領の権能についての見解の対立は、合衆国建国当初までさかのぼる。すなわち、初代大統領ワシントン(Washington)は一七九三年英仏間の戦争にさいして中立宣言を発したが、その適否をめぐるすでに執行権に関する論争が激しくたたかわされたのである。右の宣言は戦争に関する宣言であり、執行部はそれを決定し得ないが故に違憲であるとするT・ジェファソン(Jefferson)やマディソン(Madison)に対して、A・ハミルトン(Hamilton)はそれを支持したのであるが、その底には、憲法第二条の執行権条項が大統領の執行権一般を付与したものと解すべきか否かといった点についての見解の対立があったわけなのである。それを肯定的に解することからは、大統領の権能をより広汎なものとする可能性が生まれ、逆に、否定的に解するのは、執行権を厳格に狭い範囲にとめようとするためである。その場合、ハミルトンとしては、連邦議会には「この憲法によって与えられる一切の立法権」(all legislative Powers herein granted)が属すると規

定する、また大統領には単に「執行権」(The executive Power)が属すると規定する憲法の文言上の差異をまっこうからもち出して、両権についてのこのような表現態様のちがいは、大統領の権能が憲法に特記されたようなそれに限定されないということを推測するに足りるとする。彼によれば、「それ故、わが憲法の一般原則は、国家の執行権は大統領に属するということであり、ただ、成典に明記された例外および制限にのみ〔それは〕服するということなのである。」⁽³⁾ しかも、戦争を宣言する権能はそのような例外のひとつとして立法部に与えられているとはいえ、中立宣言の如きは単なる執行的行為でありなんらの制限をも受けないと云うのである。しかしながら、マジソンによれば、元来、戦争を遂行したり、条約を締結したりする権能を執行的なそれと解する考え方が、マジソン自身で、戦争の宣言は平和時の法から戦時の法への移行の効果をもつし、また、条約はそれ自体法的効力をもつ以上、それらの権能はすぐれて立法的性格をおびる。もしそうだとするならば、戦争や条約の問題に関する執行部の権能は例外的なものとして厳格に狭く解釈するのが当然であり、これに反するハミルトンの見解は条約の締結や戦争宣言を国王のプレロガティブと考える英国的なそれではないとさえ、彼は反駁した。右の場合、ワシントンの中立宣言にどのような性格をみとむべきかはともかくとして、合衆国憲法第二条にからまるこのハミルトンとマジソンの執行権論争によって象徴されるような大統領の権能ないしはプレロガティブを広狭いずれに解すべきかといった点に関する見解の対立は、その後今日にいたるまで依然としてつづいているのである。⁽⁴⁾

ちなみに、大統領の執行権についての見解の対立をより現代的に表現するものとして広く引用される大統領 T・ルーズベルト (Theodore Roosevelt) と同じヘタフト (Taft) の見解をさらにあげてみよう。すなわち、前者が大統領職について有名な「家令の理論」(“Stewardship Theory”) を唱えたさいに依拠したのは、基本的にはま

米大統領のプレロガティブ(一)

述べたようなハミルトン流の大統領権を広汎に解そうとする考え方にはほかならなかった。彼はその自叙伝のなかでいう。「私の考えによれば、すべての執行官、とりわけすべての高位の執行官は国民の家令 (a stewardship of the people) であり、しかも、彼の才能をナプキンのなかでそこなわぬようつとめるといった消極的な実績に安んずべきではない。私は、国民が絶対に必要とすることであっても、そのためのなにか特別の授權がなければ、大統領はそれをなし得ないとするような考え方をとることを拒否した。憲法あるいは法律によって禁じられていない行為であれば、国民的が必要が要求するどんなことでもやるのが彼の権利であるばかりでなく義務でもあるというのが私の信念であった。執行権のこのような解釈のもとに、私は大統領や各省長官たちが前にはやらなかった多くの事をやったし、またやらせたのである。私は権力をさん奪したのではなく、執行権を非常に広汎に行使しただけだ。」と。そして、このような大統領職についての T・ルーズベルトの見解は、彼の後継者たち、とくにウイルソン (Wilson)、F・ルーズベルト (Franklin Roosevelt)、トルーマン (Truman)、さらにはケネディ (Kennedy) などに大きな影響を与えたという。しかしながら、彼の考え方は彼の直接の後継者であったタフトによって激しく攻撃された。すなわち、彼がホワイト・ハウスを去った後、コロンビア大学でおこなった大統領職についての講義のなかで、彼は次のように述べた。「私が考えるに、執行的職能についての真の見解とは、大統領は、なんらかの特別の授權にはつきりとまた合理的にあとづけられないような、あるいは、その行使にとって適当かつ必要なそれとして、そのような明確な授權のなかにまさに意味され含まれないようないかなる権能をも行使できないということである。そのような特別の授權は、連邦憲法ないしはそれを執行するために議決された連邦議会の法律のなかにみいだされなければならない。彼にとって公共の利益のためと思われるといった理由

だけで、彼が行使し得るような不特定な残余の権能は存在しない……。」⁽⁶⁾しかるに、大統領にそのような権能を
みとめるT・ルーズベルトの考え方は危険な理論であり、緊急事態の場合など恣意的な結果をもたらしかねない
とさえ、彼はいう。⁽⁷⁾

処で、右のような大統領の執行権に関する二つの見解の対立は、少なくとも法的見地からは未解決のままの状
態であったが故に、大統領職の運用自体もT・ルーズベルトの考え方とタフトのそれとのあいだを變動しつづけ
ることになる。すなわち、それが極端なかたちをとった場合、前者はリンカン (Lincoln) やF・ルーズベルトな
どのような戦争時における事実上の独裁をもたらしかねないし、後者はブカナン (Buchanan) などのように緊急
事態に当面して活動不能ということになる。しかしながら、多くの場合、大統領の権能の行使の実際はこれら兩
極のあいだを行き来しつづけたわけなのである。しかも、ロックは「イギリスの歴史をよく検討してみると、大
権、というものは、最も賢明で、最も善い君主の場合に、いつも最大であったことがわかる。」と述べているが、
同様なことはアメリカの場合についてもいえるよう。すなわち、リンカン、ワシントン、ウイルソン、F・ルーズ
ベルトなどのような偉大な大統領たちは、それぞれの時代の諸要請に応ずるべく、彼らの地位にともなう諸権能
を存分に行使することを躊躇しなかつたのであり、他方、そうでない大統領の場合、彼らの権能は大統領職につ
いての消極的な考え方にもとづき、彼らは自ら立法部の単なる代理人たる地位に甘んじたのである。それ故、大
統領のプレロガティブも、もっとも偉大な大統領たちの手にあるとき必ずや最大であった。何故にそれが可能で
あったか。これにたいする解答のおおよそめやすは既に序説でもつけられているわけであるが、この問題に充
分答えるためには、大統領職についての詳細かつ全般的な論述をまづ必要があろう。とはいえ、本稿では、それ

米国大統領のプレロガティブ(一)

を可能ならしめた法理論的側面を司法裁判所の若干の判例を素材として考察するにとどめるほかない。⁽⁹⁾

- (1) Schwartz, op. cit., p. 4.
- (2) 合衆国憲法第一条第一節。
- (3) Roche & Levy, The Presidency, p. 11.
- (4) Roche & Levy, op. cit., pp. 9-12; Schwartz, op. cit., p. 59.
- (5) E. Corwin, The President, p. 153.
- (6) Roche & Levy, op. cit., p. 23.
- (7) Schwartz, op. cit., p. 59.
- (8) Locke, op. cit., § 165. 鵜飼信成訳『市民政府論』(岩波文庫)一六八頁。
- (9) Schwartz, op. cit., pp. 60-61.

三 大統領のプレロガティブに関する判例

如て、大統領が特定の委任がなくとも行動し得る彼に固有の権能すちわなプレロガティブについての重要な司法的先例はむしろ乏しい。が、それにもかかわらず、判例は大統領がそのような固有の権能をもつといった考え方を支持しているといえよう。すなわち、連邦最高裁判所も、まず前述のような憲法第二条冒頭における執行権の包括的付与は、同じく第一条による連邦議会への列挙的授權と比較した場合、大統領にたいする執行権に固有の付随的権能の広汎な付与を意味するとする見解をみとめているのであり、そのことは、タフト自身が最高裁長官として関与した事件において右のような立法・執行両部門への授權規定の差異は重要であると述べていること

によつてもうかがえるのである。⁽¹⁾ なお、それ以前にも、最高裁は、連邦裁判所へ司法権を付与した連邦憲法第三条——それは執行権付与の第二条と類似する——に關して、第一条と對比しつつ、同条によつて國家の全司法権が裁判所に屬する旨言明した。もつとも、司法権の付与についても制限はあり得ようが、それならば、それは憲法自体に特記されなければならないといふのである。⁽²⁾ しかも、このような最高裁の判断を執行権についてあてはめた場合、司法権同様、立法権との關係でそのアプローチの仕方に根本的な差異が生ずるわけである。すなわち、立法権が連邦政府のために主張される場合、問題はそれが憲法第一条で付与された諸権能のうちに含まれるかであるのは對して、執行権に關しては、第二条によるその包括的付与にもかかわらず、憲法典中になんらかの制限が明記されているか否かが問題とされることになるのである。⁽³⁾

(1) *Myers v. United States*, 272 U. S. 52 (1926).

(2) *Kansas v. Colorado*, 206 U. S. 46 (1907).

(3) *Schwartz*, *op. cit.*, p. 61.

(一) ニーグル事件判決

処で、大統領の固有の執行権に關する現在までのリーディング・ケースは一八九〇年のニーグル事件である。⁽¹⁾ もつとも、この事件の判決は、以下に述べるような事件の内容故に、多くの關連事件にたいする先例たり得るかは問題であるにしても。すなわち、訴訟に不満をいだいたテリー (Terry) なる当事者が、カリフォルニアの巡回裁判所に出廷していた最高裁のフィールド裁判官 (Justice Field) の生命に対する脅迫をおこなつたため、法務総裁は連邦執行官であるニーグル (Neagle) にフィールドのボディ・ガードとして行動するよう命じた。しかるに、

米國大統領のプレロガティブ (一)

米國大統領のプレロガティブ (一)

テリーがある鉄道駅でフィールドを襲ったため、ニールは彼を射殺してしまった。処が、それがため、ニールは地方治安官によって逮捕され、殺人罪に問われた。しかし、ニールが人身保護令状 (writ of habeas corpus) を求めたため、事件は最高裁にまでもち込まれたのである。すなわち、彼は、合衆国の法律を執行するためにおこなった行為の故に収監されている者にたいして、そのような令状の發布をみとめる制定法にもとづいて釈放を求めたわけなのであるが、右の場合、ニールはフィールドを守るよう上司によって課せられた義務を遂行すべく行動したとはいっても、法務総裁の命令それ自体は特定の法律によって根拠づけられなかったが故に本件の困難さがあつたのである。処で、最高裁は、裁判官ミラー (Justice Miller) を通じて、ニールの任務をうらづけるような制定法が存在しないことをみとめながらも、そうかといって彼が裁判官フィールドにそのような保護を与えることができないということにはならないとした。それどころか、いやしくも政府たるものは、裁判官をも含めて自らの官吏たちが彼らの職務を良心的かつ誠実に遂行するにあたって、彼らを保護する手段を供与すべき固有の権能を有しているといわなければならないのであって、したがって、合衆国においてだけ、高官が無防備無保護のまま放置されてよいとは到底考えられない。とすれば、官吏の職務遂行を保護し得るような権能が連邦政府にあることは疑問の余地がないという。その場合、このような保護を政府のいずれの部門に求むべきかといえは、それは執行部でしかない。もちろん、立法部も右のような目的を法律の制定によってはかることも可能であろうが、本件の場合、そのような制定法は存在していなかった。しかし、憲法第二条には、執行部の首長たる大統領は法律が誠実に執行されるよう念慮すべしとの規定があるし、かつまた、大統領にはこのような義務を履行するための手段が与えられている。すなわち、執行部には、それに必要な実力と彼の偉大な職務の遂行を補助

し、彼に代わって多くの行為をおこなうための人員がそなえられており、それ故に、大統領としては右のような要請にこたえることができるのである。処で、さらに、大統領のそのような義務は、連邦議会の法律ないしは合衆国が締結した条約などを、それらの明確な規定にしたがって、実施することに限定されるのかといった問いにたいして、判決は、「憲法自体から、また、わが国の国際関係から、さらには、憲法のもとの政府の性格によって含意されるあらゆる保護から派生するもろもろの権利、義務および責任」⁽²⁾がそれには含まれるといった考えを示す。このようにして、裁判所は、本件でニールがフィールドに与えたような合衆国の裁判所に所属する裁判官を保護するための措置を講ずる権能が大統領のそれに含まれることは疑いを容れないと断じているのである。それ故、ニール判決にしたがえば、憲法から公正かつ妥当に推論し得るような、或はまた、執行的職務一般からみちびき出されるようないかなる義務——したがって、本件の法務総裁の命令もこれに含まれる——もが、憲法の「誠実執行条項」(Faithful-Execution Clause)によって大統領がその執行を念慮しなければならない法律を意味することになる。しかも、そうになると、この判決から大統領には広汎な固有权すなわちプレロガティブが留保されていると解することも充分可能なわけである。なおまた、本件判示からは、立法権に関する「必要かつ適当条項」(Necessary-and-Proper Clause)にも比すべき大統領の権能をよみとることのできるものであり、大統領としては、憲法や制定法によって禁止されないかぎり、合衆国の法律を執行するため、さらには、もろもろの連邦的権利、特権ないしは免責を保護するため、必要にして適切なあらゆる措置をとる権能を有するといわれなければならないことにもなるわけである。⁽⁴⁾

(1) In re Neagle, 135 U. S. 1.

米国大統領のプレロガティブ(一)

米国大統領のプレロガティブ (I)

(2) 135 U. S. 64. Schwartz, op. cit., p. 63 より引用。

(3) 連邦議会の権限を列挙した合衆国憲法第一条第八節の最後の項におかれた「上記の権限、およびこの憲法により、合衆国政府または、その官庁もしくは官吏に対して与えられた他の一切の権限を執行するために、必要にして適当な (necessary and proper) すべての法律を制定すること。」という規定をさす。(訳文は、前掲、『世界憲法集』所収 114109)

(5) Schwartz, op. cit., pp. 62-63; Corwin, op. cit., p. 148.

(II) デブス事件判決

右に述べた ニーグル事件判決に関してさらに留意すべき点は、最高裁が、「合衆国の治安」(a peace of the United States) なるものの存在をみると、それが連邦裁判官に対する暴行によって破られたとされていることである。すなわち、合衆国憲法としてもあきらかにそのような治安維持の要請を含んでいるし、また、それはこのような目的を達成するべく必要なあらゆる手段を連邦政府に付与しているといわなければならない。より具体的には、そのような治安維持の責任は、それに応じ得るような諸能力をもつ政府の執行部門に負わされているのである、ニーグル判決によれば、憲法自体から派生するこの義務は、とりもおさず、大統領がその誠実な執行を念慮するようもとめられている法律にはかならないのである。したがって、大統領としては、自らのイニシアチブと権能により、合衆国の治安を確保維持するため必要かつ適切な措置を講じ得ることになるのである。⁽¹⁾

処で、右のような意味での合衆国の治安の破壊に対処すべく大統領がとり得る行動をあつかった最高裁判決で、ニーグル事件以後のより一般的なそれとして一八九五年のデブス事件のそれがある。⁽²⁾ すなわち、その前年、

プルマン (Pullman) 会社のストライキは、労使双方の側からの激しい暴力行為をとめないながら、シカゴ発の鉄道交通を麻痺させた。そこで、地方検事は、デブス (Debs) から組合幹部たちに対して、郵便や州際通商を妨害しないよう命ずる差止命令 (injunction) を連邦裁判所から得たのであるが、その効果はなく、当該地域における暴動は手にあまり始めた。事態がそこにいたるや、連邦執行官の通報により、大統領クリブランド (Cleveland) は軍隊の出動を命じ、秩序ならびに鉄道運行の回復をはからせたのである。なお、そのさい、デブスらは右差止命令に違反したかどで法廷侮辱罪に問われたため、当該命令が裁判所の管轄権内のものであるか否かが最高裁で争われることになったのが本件である。処で、最高裁は、この場合も、右差止命令が制定法的根拠がないにもかかわらず、政府は郵便物のかたちにおける財産をそのようにして保護する権能を有するという理由でそれを支持したが、そのような理由からだけではない。すなわち、本件判決は、大統領は自らもつ固有の執行権を駆使してでも合衆国の治安を維持すべきであるとするニール判決に直接基礎づけられていたのである。むしろ、彼はそのような目的のために連邦裁判所に差止命令をもとめることもできよう。しかしながら、彼はそのような司法的解決手段しかとれないわけではない。大統領は、治安維持の責務を果すべく、それ以外のあらゆる直接的手段に訴えることも許されるのである。判決はいう。「国内のいかなる地域においてであれ、あらゆる国家的権能の充分かつ自由な行使ならびに、憲法によりその保護に託されたあらゆる権利の保障を実現するためには、国家の全力をもちいることもできよう。州際通商の自由ないしは郵便物の輸送に対するあらゆる障害を除去するためには、連邦政府の強い権力をもちだすことも許されるであらう。もし緊急事態が発生するようなことがあれば、国家の軍隊、さらには、そのすべての民兵は、その法律への服従を強制すべく、国家に奉仕するのであ

米国大統領のプレロガティブ (一)

る。⁽³⁾ したがって、デブス事件の場合でも、国家の執行部の首長として、大統領は、そのような地位に固有の権能にもとづいて、連邦裁判所に治安維持の目的で差止命令を請求し得たわけであるし、さらには、その違反に対して、軍隊をさしむけることもできたわけなのである。⁽⁴⁾

因みに、大統領のこのような権能は、最近、はっきりと再確認されたのであり、それは、一九五七年、大統領アイゼンハワー (Eisenhower) が、アーカンサス州リトル・ロックにおける、また、一九六二年、ケネディーがミシシッピー州オクスフォードにおける黒人学生の地方教育施設への入学許可を命ずる連邦裁判所の命令の執行を妨害した暴動を抑止するための軍隊を出動させた措置に関してであった。これらの場合、まず、州官吏による執行妨害があり、それを禁ずるための差止命令がさらに発せられたにもかかわらず、群衆の暴力などのため、黒人たちは入学を妨げられたのであり、それに対処すべく、連邦軍が派遣されることによってはじめて、暴動が鎮圧され、彼らの入学が実現し得たのである。すなわち、右の場合、両大統領は、連邦裁判所の命令を恣意的に妨害する行為を除去するために、そのような行動をあえてしたわけなのである。しかも、アイゼンハワーによれば、「われわれの個人的諸権利や自由の真の基礎は、大統領および政府の執行部門は、必要とあらば、大統領が自由に使えるあらゆる手段をもつてしても、連邦裁判所の諸決定の実施をたすけ保証するであろうといった確信にある。大統領がそうしなければ、アナキーがもたらされるであろう。⁽⁵⁾」からなのである。また、ケネディーによれば、「人ならぬ法による統治においては、いかに著名なまた権力ある人間といえども、また、いかに無法な或は騒々しい群衆といえども、裁判所を無視するような権利はみとめられていない。……憲法のもとでの私の義務は、……必要ないかなる手段によつても、裁判所の命令を履行することである。」⁽⁶⁾ からなのである。も

つとも、大統領によるリトル・ロックおよびオクスフォードへの軍隊の派遣は、通常の司法手続によって鎮圧するにはあまりにも強力な団結によって合衆国の法律の執行が妨げられているような場合に、それを処理すべく、大統領に連邦軍隊を使用する権限をあたえた制定法⁽⁷⁾に根拠づけられていたのであるが、ニーグルおよびデブス両事件の場合、アイゼンハワーおよびケネディー両大統領は、そのような制定法的授權がなくとも、それをなし得たことはあきらかである。なぜならば、ニーグル判決的な考え方をとれば、裁判所の命令は、大統領がその誠実な執行に念慮するよう要請される法律にほかならないからであり、したがってまた、大統領は必要かつ適切ないかなる手段によつてでも、その執行を確保し得るはずだからである。⁽⁸⁾

- (1) Schwartz, op. cit., p. 63.
- (2) In re Debs, 158 U. S. 564.
- (3) 158 U. S. 564, 582. Schwartz, The Powers of Government, vol. I, p. 76 より引用。
- (4) Schwartz, op. cit., vol. II, pp. 63-64; vol. I, p. 76; Corwin, op. cit., p. 150.
- (5) Roche & Levy, op. cit., p. 64.
- (6) The New York Times, October 1, 1962, p. 22. Schwartz, op. cit., vol. II, p. 64 より引用。
- (7) 一七九五年の法律。10 U. S. C. § 332. (Schwartz, op. cit., vol. I, p. 75 及び同註)。
- (8) Schwartz, op. cit., vol. II, pp. 64-65; vol. I, pp. 76-77.

(未完)