

「アメリカにおける大統領の Pocket Veto Power に関する一考察」

釜 田 泰 介

1. はじめに
2. 大統領の Veto Power —その内容と機能—
3. 大統領の Pocket Veto Power—その内容と問題点—
4. 「休会」の意味（その一）—Pocket Veto Case—
5. 「休会」の意味（その二）—Wright v. U. S.—
6. 「休会」の意味（その三）—Kennedy Case—
7. むすび

1. はじめに

1970年12月22日アメリカ議会はクリスマス休暇のため休会に入った。その期間は、上院は12月28日まで、下院は12月29日までという各々短期のものであった。この休会中の12月24日、Nixon 大統領はすでに議会より送付されていたある法案を承認しない旨の声明を發し、そしてその法案を先議の院へ還付しないという行動をとった。この行為により大統領はこの法案は法律として成立しなかったものとしたのである。¹⁾

1) この他にも Nixon 大統領と Ford 大統領が Pocket Veto を發した事件がある。

H. R. 10511 (The Urban Mass Transportation Act of 1964 の修正案) は両院を通過したのち、1973年12月22日大統領へ提出された。同日、連邦議会は第93議会の第1会期の無期限休会（実際には29日間）に入った。1974年1月4日 Nixon 大統領は同法案に署名しないむねを告げる不承認の覚え書を發した。そして大統領は同法案を議会へ還付しなかった。すなわち、同大統領は同法案に対しては Pocket Veto の發動がなされたと理解したのである。そこで政府係官は同法案に対して有効なる Pocket Veto の發動があったという立場に立ってこれを合衆国法律としては印刷しなかった。

すなわち、いわゆる Pocket Veto を發動できる状況と理解したのである。この事件を契機に議会を中心として、大統領にはこのようなことを行う権限がはたしてあるのであろうかという論議が持ち上るのである。このような行動は決して Nixon 大統領により初めて取られたものではなかった²⁾ が、今回の大統領の行為に対する疑惑は当時 Nixon 大統領の下で持ち上っていた他のいくつかの行為に対する疑惑の一つであったところに特徴があった。たとえば大統領は議会に対し一定の重要な情報を公開しないことのできる行政特権というものを有しているの

H. R. 14225 (Aid-to-the-Handicapped Bill) は1974年10月16日議会通过し、その翌日1974年10月17日に大統領へ提出された。同日、議会は、議会選挙のため31日間の休会に入った。但し、議会はこの休会中、大統領からの伝言を受け取る権限を下院事務総長に与えるという措置をとった上で休会に入った。1974年10月29日 Ford 大統領は反対意見を付して法案を還付してきた。そして同大統領は、同法案に署名しなかったためこれは法律となっていないと述べた。すなわち、同法案に対しては Pocket Veto が發動されたという理解を示したのである。政府係官は大統領のこの理解を根拠として同法案を法律にならなかったとして、印刷手続をとらなかった。

2) Washington 大統領から Nixon 大統領までに發動された Veto 数は2257件であり、そのうち1293件が一般的 Veto で、残りは Pocket Veto である。この Pocket Veto のうちで、3日以上の中休会中に發動されたものは38件とされている。Jong R. Lee, "Presidential Vetoes from Washington to Nixon," 37 *J. of Politics* 523 (1975); Appendix of Kennedy v. Sampson, 511 Fed. Rep. 442.

か、³⁾ 大統領は議会の決めた歳出予算の執行を拒否することができるか、⁴⁾ 大統領は議会の同意を得ずに外交処理を行う権限を有しているか、⁵⁾ 大統領は法的効力を有する行政命令をどの程度出せるのか⁶⁾ というような一連の論争が議会と大統領の間に持ち上っていたのである。大統領はいかなる場合に *Pocket Veto* を行使できるのかという問題もこれら議会と大統領間の権限配分の問題の一つであったということに注目する必要がある。

このような一連の問題提起の背後には、近年大統領の権限が非常に増大したという認識と、本来アメリカ憲法の予定していた政治形態は議会意思優位の政治形態、すなわち議会を中心とした政治形態であったのではないかという憲法再考察を喚起する声が存在していたのである。⁷⁾ そしてこのような議会優位の原則が今日現実の政治過程で見られなくなってきたのは、大統領による議会権限の篡奪があったからではないかという疑惑が存在していたのである。ゆえにこれら一連の問題提起は、別言すると、議会が本来の自己の機能を取り戻そうとする動きであると把握することができるのである。すなわちこれは議会復権の動きの一つであると言えるものであった。⁸⁾

本稿ではこのような議会復権の一面を大統領の *Pocket Veto* 権との関係で考察せんとする

3) Executive Privilege に関する問題が連邦最高裁にもちこまれて争われたことは記憶に新しいところである。U. S. v. Nixon, 418US 683 (1974); Raul Berger, "The Incarnation of Executive Privilege", 22 *UCLA Law Rev* 4 (1974); Paul A. Freund, "On Presidential Privilege," 88 *Harv. L. Rev.* 13 (1974).

4) Note, "Impoundment of Funds," 86 *Harv. L. Rev.* 1508 (1973); Notes, "Protecting the Fisc: Excutive Impoundment and Congressional Power," 82 *Yale L. J.* 1636 (1973).

5) Note, "The Veto of S. 3418: More Congressional Power in the President's Pocket?" 22 *Catholic Univ. L. Rev.* 386 (1973).

6) *ibid.*, 386.

7) *ibid.*, 385-386.

8) 釜田泰介「アメリカの大統領制と議会政治」(田畑忍編『議会制民主主義の研究』(法律文化社 1978) 159頁-161頁)。

ものである。大統領に与えられた *Veto Power* とはどのようなものであったのか。この権限はどのような機能を果しているのか。議会優位の原則を大統領優位の政治形態に変える原因が *Veto* 制度の中に存在しているのであろうか。*Veto Power* の中で *Pocket Veto* と呼ばれているものはどのような特質を有し、かつこの権限行使は議会優越の原則を否定する性格を有しているのであろうか。そして大統領の *Pocket Veto* 権の行使範囲を論ずることは議会の復権にとり意味のあることであるのか、等が以下本文における考察の中心的課題である。

2. 大統領の *Veto Power*

—その内容と機能—

アメリカ憲法は立法権を、上下両院から構成されている連邦議会に与えている。⁹⁾ したがって法律の制定は議会の権限であるが、上下両院を通過した法案は即法律となるのではない。すなわち上下両院を通過した法案は法律となる前に大統領に提出されねばならないと、憲法は定めているのである(1条7節2項)。これは必ず提出されねばならないということであるから、アメリカにおいては上下両院で構成される議会の意思のみでは法案は法律とならないということ、言い換えれば議会に付与された立法権は議会の意思だけで完結する完全なる権限ではなく、他の機関の参与を待って初めてその行使が完了するという不完全な権限であるということである。この大統領の立法過程への参与がいわゆる大統領の拒否権制度と呼ばれるものなのである。ただし、この参与はこの名称が示すごとく上下両院の意思が表明された後にそれを拒否するという形での消極的参与であって、上下両院の意思形成過程に最初から加わっていくという形での積極的参与ではない。では大統領の立法過程参与は具体的にどのような形として現われてくるのであろうか。

憲法は大統領のとりうる態度を三種類定めて

9) アメリカ合衆国憲法1条1節、並びに、1条7節2項。

いる。第1は大統領が議会の意思に賛成する場合に取る態度、すなわち拒否権を発動しない場合である。この場合には大統領は法案に署名しなければならない。特に強い賛成の意を表明する場合に公開の場で署名を行うことがある。これはこの第1の態度を儀式的に示すのである。次に第2第3の態度は、大統領が議会を通過した法案に反対する場合にとりうる態度である。その一つは積極的に反対の意思を表明する方法である。それは法案を承認しない意思表示とその理由を付して法案を先議の院へ還付するということである。すなわち積極的拒否権を発動する場合である。その二つ目は消極的反対の意思表明で、大統領は法案に反対の為署名することを控えるが、しかし第2の方法のようにその反対理由を付して先議院へ還付するという強い態度を示さず、未署名のまま同法案を手元に放置しておくというやり方である。このように憲法は大統領に対し法案に対する署名、署名の積極的拒否、署名の消極的拒否という三つの権限を付与しているのである。

このような三つの形での大統領の立法過程参与は、大統領の地位を議会より優越するものにすると言えるのであろうか。この権限行使の時期とその条件を見るかぎり、このような判断を導き出すことは必ずしもできない。すなわち大統領のこれらの権限行使は先にも述べたごとく議会意思の形成された後の行為であるだけでなく、法案が大統領に提出された後（日曜日を除く）10日以内にいずれかの態度をとらねばならないという日限を設けられた中での行為なのである。大統領は10日以内に署名をするか、10日以内に法案を反対理由と共に還付するか、10日間だけ未署名のまま放置するかが出来るだけである。言い換えれば大統領の立法過程参与は10日間という短いものであるということである。このことを考えると、この拒否権が議会と大統領との間の力関係を逆転させるほどの力を持っているとは言い得ないように思える。このことは積極的拒否行為を大統領がとった場合の事後処置を憲法がどのように予定しているかを見る

となおさら明らかとなる。すなわち憲法は、反対意見を付して還付された法案については、まず先議院でそれを再議に付し、三分の二の議員（これは定足数の三分の二を意味する）の賛成で再可決した後、他の議院へ送付する。そしてその第二院でも再議の後、その院の三分の二の賛成で再可決すると、その法案はこの時点で法律となると定めているのである。すなわち両院各々が三分の二の多数で再可決した時は、大統領の反対にも関わらず法案を法律とすることができるとしているのである。別言すると大統領の反対は各院の三分の二の賛成で覆されうることである。すなわち三分の二以上という形で示された議会の意思が大統領の意思に優位するということであるから、ここでも大統領の意思が優越する道は制度上閉ざされているのである。かつ10日間の消極的拒否の場合には、法案は自然に法律となるからなおさら議会の意思は優越していると言えるのである。

このような議会優越の体制を変えるに至った原因としては、拒否権の対象と、拒否権運用過程を通して次第に定着してきた次のような諸要素をあげることができるであろう。まず、拒否権の対象は憲法1条7節1項に定める法律案と、同条同節3項に定める命令、決議である。このうち決議については法的効力を伴う決議を指すと解されている。¹⁰⁾ 法律と法的効力を伴う決議とが拒否権行使の対象として代表的なものであるということは、別の角度から見ると、大統領が執行義務を負う法律と大統領の行為を拘束する決議とが対象となっているということである。大統領は自己の行動を左右する議会の意思に対し、異議を唱えることができるということである。このことは、大統領が議会の意思に自己の意思を優越させる契機がまず制度上用意されているということである。これが第一の注目すべき要素である。

第二の要素は、拒否権を行使する場合の理由には制限がないと今日解されているということ、

10) Bernard Schwartz, *Constitutional Law* (2nd ed., Macmillan 1979), p. 169.

すなわち大統領はどのような理由に基づいても議会の意思を拒否できるということである。ただしこれは拒否権の運用過程で定着してきた解釈と言うべきである。たしかに憲法自体は大統領の拒否理由を制限的に列挙していないからいかなる理由による法案の不承認ということも解釈としては可能であるが、制憲の当初においてはこの拒否権は大統領の自己防衛手段としてのみ認識されていたことが指摘されている。¹¹⁾ すなわち拒否権は当初、第1は憲法の防衛手段として、第2には大統領制度の防衛手段として理解されていた。大統領は就任に際して「大統領の職務を忠実に遂行し、全力を尽して合衆国憲法を維持、保護、擁護する」¹²⁾と宣誓する。したがってその義務を遂行するために違憲の法律を排除し、大統領に与えられた権限に対する侵犯行為を排除しなければならない。その為の手段として拒否権を行使するということであり、そこにはそれ以外の理由からする拒否権の発動を許すという見解は存在していなかったのである。すなわち政策的判断とその他の動機からする拒否権の行使は考えられていなかったのである。拒否理由をこのように限定されたものとして把える立場から、今日のように制限なしのものとして把える立場への移行は、その後の大統領の拒否権運用過程で発生し次第に承認され定着してきたものである。拒否理由の拡大現象が存在した結果、今日、大統領はいかなる理由、動機によってもこの拒否権を行使できるということになった。これはそれだけ議会の意思の実現を阻止する機会が増加したということであり、ここに議会意思の優越を覆す可能性を持った第二の要素が存在するということができるのである。しかし以上見てきた2つの要素は大統領の優

越性を生み出す決定的要因とは言えない。なぜならすでに見たごとく、憲法は議会に対し大統領の反対意見を覆すことで議会意思の優越性を確保する道を用意しているからである。こうなると、大統領中心の政治への移行を生み出す決定要因は、この議会意思の優越を実現する努力を議会が常に行っているか否かに拠ってくるのである。

現実の拒否権の運用過程をみると、大統領の反対意思が議会によって必ず覆されるという慣行は議会内部に確立していないことが判明する。大統領の反対意思が覆される率は6パーセント前後であるということがそれを物語っている。¹³⁾ この数字は9割以上の場合において大統領の意思は実現されているということの意味しているのである。このような意外なる現実をどのように説明するかはしばしおくとして、この状況こそが大統領の拒否権を通して議会と大統領との間の力関係を逆転させる決定因と言えよう。これが注目すべき第三の要素であり、かつ最も重要な要素と言えるのである。

これら三つの要素が結合することによって、大統領は議会に対し強力な指導権を発揮できるに至るのみならず、本来大統領に与えられている権限をも制限の加わらない形で行使できるようになるのである。すなわち、大統領の持っている議会に対する勸告権は、拒否権の用意が背後にあることで単なる勸告権に留らず、積極的政策案の提示という形に変化するものであり、また外交処理権とか最高軍司令官としての権限についても、それに対する議会からの法的効果を伴った制約の試みが拒否権の発動により抑えられることになり、その結果これらが無制約の権限と化してしまうのである。¹⁴⁾

3. 大統領の Pocket Veto Power

—その内容と問題点—

議会と大統領との間の立法過程における相互

11) Edward S. Corwin, *the President: Office and Powers* (New York Univ. Press 1957), p. 279.; Charles Black, "Some Thought on the Veto", *Law and Contemporary Problems* 89 (1976); Charls Zinn, "The Veto Power of the President," 12 *Federal Rules Decisions* 230.; Richard Pious, *The American Presidency* (Basic Books 1979) p. 203.

12) アメリカ合衆国憲法2条1節8項

13) Jong R. Lee, *op. cit.*, 523; Clarence A. Berdahl, "President's Veto of Private Bills", *Lil Pol. Sci. Q.* 505, 509.

14) Charles Black: *op. cit.*, 92-94.

関係は、いま見てきたごとく、現実には大体大統領の意思の優越という形をとる場合がほとんどであった。しかしこれは憲法の予定している絵姿、すなわち議会の通した法案に対する大統領の考察並びに反対の意思表示があった後、議会がこの反対意思を考察した上で再び自己の意思の是なることを再確認しその執行を大統領に命ずるという絵姿が、現実には議会の場においてほとんど発生しないことに原因があったのである。したがってこの場合、大統領の議会に対する優位性は憲法自体の予定した制度上のものではないということができよう。これに対して憲法自体が制度として大統領の意思優越性を予定したものが例外的に存在する。それがいわゆる *Pocket Veto* と呼ばれているものである。この *Pocket Veto* は前述した一般的 *Veto* を定めている1条7節2項の末尾に例外として法定されている制度である。

大統領には提出された法案を考察する為に10日間の期間が認められていたことは前述したところである。憲法の原則はその10日以内に反対意見を先議の院に還付するということである。大統領には10日間のうちのいずれの時点も還付時点として選択することも許されている。他方議会は大統領と異り常に活動している機関ではなく、会期制を採用しているから休会という活動していない状態も存在する。ゆえに大統領が法案を還付する10日目が休会日に当ること、議会がその還付法案を受理する態勢にない事態が考えられる。このような事態に対処するため、憲法は大統領が議会の休会により10日目に法案を還付できない時にはこの法案は法律とならないとしたのである。これは大統領の反対意見の表明がなされているにも関わらず、議会にそれを再審議する機会を与えないというものである。これは大統領の意思に最終性を与えるという点に特徴がある。すなわち一般的拒否権の場合には大統領の反対意思表示は、後に議会によって履えされる可能性があるという条件付のものであったのに対し、この *Pocket Veto* はそのような可能性のない、この意味で絶対的な拒否権

と云うるものなのである。ゆえにこの拒否権は、議会意思に対する大統領の優越性を制度上確保しているものと言えよう。ただしこの拒否権は、法案が大統領に提出されてからちょうど10日目に議会が休会に入っているという状況が整ってはじめて行使できるものである。すなわち議会側が休会によって大統領の法案還付行為を妨げた場合に発効するという受動的な権限である。

議会優位の原則が貫かれている憲法の中で *Pocket Veto* の条項だけが大統領に絶対的権限を与えることになっており、これは憲法全体の中では均衡を失した取り扱いと言えよう。なぜこのような扱いがなされたかについては、次のような制憲者の意図を推測することができよう。

制憲過程を見ると *Pocket Veto* 条項成立までには三つの段階があったことが判明する。¹⁵⁾ 1778年5月、6月、7月と持たれた憲法制定会議で決定された憲法案の大綱（第一次案）は7月17日、5名（John Rutledge 委員長, Oliver Ellsworth, Nathaniel Gorham, Edmund Randolph, James Wilson）からなる委員会（Committee of Detail）へ付託された。その中に次の決議が存在した。「連邦行政官はいかなる法律をも拒否する権利を持つ。同法律は、連邦議会の各院の三分の二によるのでない限り、後に通過されない」。このように当初の制憲会議では *Pocket Veto* に関する言及は何らなされていなかった。これに基づいて James Wilson が第1次草案を次のように書いた。「法案が知事へ提出された後、〔 〕日以内に知事により還付されない場合には、法案は議会が休会により法案の還付を妨げているのでない限り法律となる。休会が法案の還付を妨げた場合には、法案は議会の次の集会の第1日目に還付されるものとす

15) Edward M. Kennedy, "Congress, The President, and the Pocket Veto", 63 *Virginia Law Rev.* 357, 359-364 (1977).

以下、制憲会議での審議については Kennedy 論文と M. Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787* (vol. 2) (Yale 1966) 161-162, 167 による。

る」と。この案では大統領が法案を考察するために許される日限が決っていないことと、休会の場合にも大統領の拒否意思に最終性を与えず、次の議会で再審議するという形を取っていることがわかる。次に第2草案が同じく James Wilson の手で書かれるが、その中で「知事」が「大統領」に変えられ、前述の空白部分に7日という数字が挿入されかつ休会の際「法案は議会の次の集会第1日目に還付される」という条文が消去され、かわりに「法案は還付されない」という条項が入れられる。曰く「法案が大統領に提出された後7日以内に大統領によって還付されない場合には、法案は議会が休会により法案の還付を妨げるのでない限り、法律となる。休会により法案の還付が妨げられた場合には法案は還付されない」。この案が委員会により制憲会議へ報告される。後に Committee of Style により大統領に与えられる日限を日曜を除く10日間とする修正案が作成され、最終的に1778年9月17日、州代表により憲法案として承認された。

James Wilson の第1次草案で事を運ぶと、議会が12月に始る第1会期を終了して休会に入った後に、大統領が法案を拒否した場合には、その法案は次の12月に始る第2会期議会の第1日目に提出されるということであった。建国当初、会期と会期の間には大体6ヶ月から9ヶ月間の休会があったことを見ると、大統領によって拒否された法案が議会によって再審議されるまでには6ヶ月から9ヶ月という長期間の待ち期間が存在するということがあった。草案作成の最後の段階で、いわゆる Pocket Veto 条項が入れられたのは、このような長期の休会によって起る法案審議の遅れとそれが法案の運命を不安定なものにすることを避ける為、このような状態が発生した場合の法案の地位を確定しておこうとしたことにあるという解釈が可能であろう。そしてそのような場合には当該法案は法律とならないという形の解決策を採用したのである。

制憲過程からこの条項が挿入された意図を前

述のように推測することは大いに可能である。すなわち制憲者は議会優越主義の絶対視の下で、休会の場合の長期性がもたらすマイナスの面を考慮に入れた結果、休会の場合には大統領意思に最終性を与えるという解決策を見出したということは一つの解釈として十分成立しうることであろう。このような制憲過程についての解釈は、憲法に定める休会は「長期」の休会を意味するという憲法解釈に結びつく可能性があるが、憲法の条文自体はそのような制限文言を休会条項に付していないことから、この文言は解釈上の疑義を生み出すのである。すなわち「休会」とは何を意味するのかということである。

「休会」という文言に当てはまる状態は幾通りか考えられる。まず会期中の両院はいずれも1日の審議の終りには休会に入っている。次にクリスマス休会というような形の会期中における休会がある。また第1会期の終りから次会期が始まるまでの間にも休会が存する。また2会期から成り立っている1つの議会は2年間存在すると消滅する。したがって当該議会と次の新しい議会との間にも休会というものが存在する。また、一院だけが他院の同意を得ずに持つことのできる3日以内の休会というものも存在する。憲法の「休会」はこれらの全てを意味しているのか。それともこれらのうちのいずれかを意味すると限定しなければならないのか。「休会」という文言を見る限りでは解答は生れてこない。

次に問題となることはこの休会条項には時間的制限が置かれていないということである。どれだけの長さを持った休会であれば憲法の予定している休会になるのかという問題が起ってくる。これらは要するに、休会期間は「休会条項」の解釈に影響を与えるのか、あるいは休会の判定はその長さとは無関係なのかということである。

次の問題は、「議会が休会により法案の還付を妨げる場合には、当該法案は法律とならない」の「法案の還付を妨げる」とはいかなる状態を言うのか。妨げるという状態は休会の長さ

と関係があるか、それとも議会が還付法案を受理しない（できない）状態を言うのか。前者であるとすると、拒否法案が議会によって再議を受けるまでの期間に問題があるのであるから、非常に長期の休会であれば問題になるとしても短期のものはこの対象から除外される可能性がある。しかし後者の意味であれば、議会が還付法案を受け取るような態勢を整えていないことに問題があるのであるから、休会の長短には無関係となる。これは逆に言えばその態勢さえ整えて（すなわち、代理人に受理さすという方法を設けておく）おけば還付を妨げたことにはならないことになり、いかなる休会であっても Pocket Veto Power の使用は不可能となることになる。

最後に問題となる点は「連邦議会が休会により」という場合、休会になるのは上下両院の両方を指しているのか。それとも「その休会が法案の還付を妨げる場合」と言っていることを考えると、当該法案を提起した議院が休会になることを指しているのか争いのでてくるところであろう。憲法1条5節4項は「連邦議会の会期中、いずれの議院も他の議院の同意がなければ、3日の期間を越えて休会することはできない」としていることから、一院のみが休会するという事態はありうる。それが先議院だけの休会の場合と、先議院は開会しているが後議院が休会している場合とがありうる。こういう事態は各々どういう風に解釈すべきであろうか。

以上のような Pocket Veto 条項をめぐるいくつかの不明瞭な点¹⁶⁾について、大統領と議会との間に解釈の対立が生ずる可能性があり、そのような事態が発生した場合にはそれは裁判所の解釈によって解決されねばならないのである。これらの争点中のいずれの立場を憲法の意味と

判定するかは議会と大統領の行動範囲に大きな影響を与えるものであるから、裁判所の解釈は結局、裁判所が大統領と議会とのどちらの側に助力を与えるかという政治的効果を伴うものとなり常に注目の的となるのである。

以下裁判所で争われた3つの事件を検討することにより、Pocket Veto をめぐる大統領と議会との間の権限配分について裁判所がどのような立場に立っているかを考察することにする。

4. 「休会」の意味(その一) —Pocket Veto Case 判決¹⁷⁾—

第69連邦議会はその第1会期において、「ワシントン州在住のインディアン部族またはその部族に属する者に対し、Court of Claims に請求を提出する権限を認める法案」¹⁸⁾を通し、1929年6月24日同法案を大統領に提出した。その後、第69議会第1会期は7月3日から12月の第1月曜日まで休会に入った。大統領は提出された同法案に署名もせず、同法案を提出した上院へ還付もしなかった。そして同法案に対しては法律になったものとしての印刷、公布の手続きはとられなかった。その後、当該法案の中で権利を付与される対象となっていたワシントン州居住のインディアン部族が、同法案は大統領の署名を受けずに法律になったものに該当するという立場に立って、同法案所定の手続に従って、Court of Claims へある請求の訴えを提起した。合衆国側はこの訴えに関し異議の申し立を行った。裁判所は当該法案は憲法の定めるところによっていまだ法律とはなっていないという判断により合衆国政府の異議申し立を認め、インディアンの請求を却下した。事実関係は以上のようなものであったが、この事件の争点は次のような所であったのである。

6月24日に議会から送付された法案を受け取った大統領が、憲法が大統領に認めている10日

16) これらの点についてひとつの解答をこころみた論文としては、Note, "The Presidential Veto Power: Shallow Pocket," 70 *Mich. L. Rev.* 148, 155 (1971) がある。尚これらの不明点を議会の法律によって明確にすべきだとする立場に、Arthur Miller, "Congressional Power to Define the Presidential Pocket Veto Power", 25 *Vanderbilt L. Rev.* 557 (1972) がある。

17) *Okanogan Indians v. US*, 73 L Ed, 894.

18) Senate Bill No. 3185 "An Act Authorizing Certain Indian Tribes and Bands, or Any of Them, Residing in the State of Washington"

間の法案考察期間を持った場合、その最終日は日曜を除くと7月6日となる。議会は7月3日に休会に入っていたので、7月6日は休会に入ってから3日後で明らかに議会は開会されていなかった。このような事態に対しては憲法1条7節1項の末尾の規定が適用されることになる。争点は、法案が大統領に提出された後、大統領が日曜日を除く10日以内に同法案を考察し反対意見を付して議会に送り返そうとした場合に、議会在休会することによって大統領の還付行為を不可能にしたのか。すなわち法案の還付行為を妨げたと言えるか。もし妨げたのであれば当該法案は憲法の定めにより法律とならなかったと言えるか。それとも当該休会は大統領からの法案の還付を妨げてはいないと言えるのか。妨げなかったということは、本件では大統領が実際に法案を還付できたにも関わらず、しなかったということになるのか。すなわち大統領は法案に署名しないままでそれを消極的に承認したといえるかということである。こう言えるとするれば当該法案は法律となったということになる。争点はいわば、当該法案は法律となっていたのか否かということであった。

この法律が成立したとする原告の憲法解釈も、成立しなかったとする政府側の憲法解釈も、その対立は7節1項末尾に定められた「休会によって妨げる」の意味をめぐる対立であった。原告側は、大統領の法案還付を妨げる「休会」は議会としての存在を終えてしまうような、議会の最終休会を意味するものとしていた。すなわち第2会期の後に来る議員の任期終了時に訪れる休会だけを意味するとする。この休会だけが、大統領が法案の再考を求めて法案還付をすることを不可能にする唯一の休会であるとするのである。すなわち議会の第1会期末に持たれる休会の場合には、議会はその存在を終えていないのであるから大統領が法案を還付することを妨げない。大統領は法定されている期間内に反対意見を付して法案を法案提案院の代理人へ還付することができ、その還付法案は代理人が保管しておいて、次の会期に議会在参集した時、当該

院へ提出すればよいとする。これによって議会は第1会期より持ち越された審議未了事項の一部として還付法案の再考手続をとることができるとする。そして大統領に許されている「10日間」という期間は暦の上の日数ではなく、議会在立法の為開会している日時を意味するとする。すなわち大統領は議会在立法の為開会していないすべての日を除いて、日曜以外の10日以内に法案を還付することができるということである。¹⁹⁾ これに対し、政府側の主張した立法不成立の根拠となる憲法解釈は、まず「休会」は第2会期末の最終休会だけでなく第1会期末の休会も含むということと、大統領に与えられている「10日」は暦上の日を意味し、立法を行っている日ではないということであった。そして法案の還付先は開会中の院であるということ、したがって法案還付の許される最終日に当該院が休会に入っていれば大統領の法案還付は妨げられたことになるということ、並びにこのような解釈は長年に渡って大統領により取られてきた実務上の解釈と一致しているだけでなく、議会在もこのような解釈を黙認してきたというものであった。²⁰⁾

このような争点に対し、最高裁は次のような5つの点につき判断を下すことを通して原告側の主張を退ける判定を導き出すのである。すなわち法律は成立していなかったと判断するのである。

まず第1に判決は、Veto条項を設けることを通して憲法が目指していることは、十分審議されていない賢明とは言えない法律の成立を防止することにあるとする。そしてその目的を達成する為には大統領は法案の承認、不承認を決定し、不承認の場合には大統領に与えられている全時間を使用して議会により再考察されるべき反対意見を適切に形成すべきであり、同様に議会在も大統領の反対意見にも関わらず同法案を再通過させる機会を持つべきであるとする。そして大統領に認められている考察期間の満了前に議

19) 73 L. Ed. 895-896.

20) *Ibid.*, 895-896.

会が休会に入る場合、しばしば大統領は法案の承認不承認とか、不承認理由の陳述とかの意思形成をすることが不可能となる。特に会期終了前に多くの法案を大統領に送付し、しかもそのうちの幾つかが複雑で重大な問題を扱っているものである場合にはそういうことになりがちである。ゆえに議会の休会が法案の還付を妨げている時、法案が法律にならないのは大統領の不承認行為にあるのではなく、大統領に与えられている期間の満了前に議会が休会に入ったことに原因があるのではと述べる。すなわち大統領の **Pocket Veto Power** 行使により法律が不成立となる場合の責任は、大統領の不承認行為にあるのではなく、議会が休会措置をとったことにより大統領が不承認法案を還付することを妨げたことにあるとするのである。²¹⁾

第2に「(日曜日を除く)10日以内」の意味については、暦上の日時を意味するのであって立法の為に活動している(開会されている)日時を意味しているのではないとする。その理由としては憲法中で使用されている文言はよほどの反対理由が存在しないかぎり、普通、一般に使用されている意味で解釈されるべきであり、日時(days)という文言も条件が付されていないかぎり一般には暦上の日時を意味すべきであると。このことは憲法が「日曜日を除く」という言葉を使っていることから裏付けられるとするのである。²²⁾

第3に「休会」の意味については、この文言には「最終」の休会というような条件が付けられていないし、そういう制限を付さなければならないようには文脈からしても読みとれない。それどころか憲法の中では「休会」という文言は他の箇所でも(1条5節の「定足数に満たない場合には各院は日々休会することができる」とか、1条4節の「いずれの院も議会の会期中他院の同意がなければ3日を越える休会をすることができない」というように)「最終の休会」という意味では使われていないことを指摘する。

すなわち憲法は議会が活動していない時を広く「休会」と言っているのであって、特定の場合の休会だけを限定して使っているのではないと解釈するのである。²³⁾

第4に「大統領の法案還付を妨げる休会」とはどういうことかについて詳しく検討する。判決はまず当事者間で一致している争われていない2つの解釈に言及する。1つは大統領は法定されている時間内、すなわち10日間のどこで法案を還付しても良いわけであるから、その最終日に大統領が法案を還付することが休会の為不可能となる場合にはこれが憲法の意味する「妨げる休会」の場合にあたるという解釈であり、争われていない2つ目の解釈は、議会の最終休会は議会の立法部としての存在を終らせるものであるから、これは大統領の法案還付を明らかに不可能にし「法案還付を妨げる休会」に該当するというものである。ここでは代理受理を仮に行ったとしても議会そのものが存在しないのであるから法案の還付先自体が存在せず、明らかに「妨げた」と言えるということであろう。

そこで次に問題となるのは本件のように第1会期の終りにおいて発生した休会が「大統領の法案還付を妨げる場合」に該当するかということである。これは最終休会の場合と違って、法案を提出した院の立法部としての存在は継続しているがゆえに、法案を休会後再考することが可能である点に特徴がある。そこでこの場合の問題は、代理受理が認められるかどうかという点にかかってくる。すなわち憲法が大統領に法案還付先として命じている議院とは開会中の活動している院だけを指すのか、それとも休会中でも代理受理の措置をとっている院であればそれをも含めるのかということである。そこで判決は次にこの問題に目を向ける。

判決は法案の還付先は「開会中の院」であるという判断を次のような理由から導き出す。まず第1は、1条7節2項は大統領が不承認法案を還付してきた時「院はその反対意見を議事録に詳細に記入したうえでそれを再考する手続を

21) 73 L Ed, 896-898.

22) *ibid.*, 898.

23) *ibid.*, 898.

とらねばならない」と定めていることから次のような意味を読みとる。すなわち法案が還付されるべき院はその議事録に反対意見を記入し、その法案を再考する手続をとるべき院であること、言いかえれば、院が集合体として開会していなくて議員が散っている場合の院へ法案を還付することはなしえないということの意味しているのであるとするのである。具体的には定足数を満している院への還付のみが許されるということなのである。そしてこの解釈は、両院は開会中に大統領からの伝言を受けるとするという長年の慣行とも一致しているとする。よって原告の主張している代理受領という方法は憲法上認められていないものであるとする。たとえ議会自身が代理受領を授権していたとしても、このような代理人に法案を手渡すことは憲法の命令に従ったことにならないとする。その理由としては、院は法案が代理受領者に手渡された時開会していなかったのであるから、その時点では法案と反対意見とを受理できなかつたし、また憲法が要求しているようにこの反対意見を議事録に記入できなかつたし、法案再考の手続きもとれなかつたからであるとする。

そして判決は、この開会中の院のみが受領者として考えられていたということ代理受領制の生み出す弊害という角度からも立証せんとする。その弊害とは、まず代理人に還付すると法案は休会中数日間、数週間、場合によっては数ヶ月間代理人の手元で保管されることになり、代理人は議事録記入権を有していないので法案還付については議事録に記入されないから、その結果、国民は法案が実際に議院に返されたのか、法案の現在置かれている地位はどうか等について知り得ないことになる。またその間法案を審議停止状態に置き、法案再考の遅延を引きおこすことになるというものであった。判決はこのように、憲法の規定からして法案の還付先は「開会中の院」すなわち「定足数を満して活動している院」でなくてはならないと判断したのである。

次に、法案を提出した院が休会中に大統領の

還付法案を代理受領する制度を設けようとする1868年の議会の試みが議会で成功しなかつたということに言及するのである。この試みが失敗したことは意味のあることだと述べているのであるが、判決がこのことに言及している意図がはっきりと述べられていないことに問題がある。すなわち、このような試みは違憲であるから議会で失敗しその後再度試みられなかつたと言いたかつたのか、それともこの試みは憲法上許されるものであるが成功しなかつたので、今日も制度としてそのようなものは存在しないということ述べたかつたのか不明である。もちろんここに至るまでの判決の論理を見ると、それは前者の意味であったということが推測されるが、この点を明示していないことから、後にこの部分をどう解釈するか対立が生ずるのである。すなわち議会は代理受領制を設けることができるという解釈の根拠として、この判決が使われるということである。²⁴⁾

第5として、第4で示した解釈は長い間大統領によりなされてきた実務上の解釈に一致しているし、そしてそれを議会自身も黙認してきたと述べる。²⁵⁾

以上、1から5の理由により最高裁は、本件の休会は大統領の法案還付を妨げたものであるから、当該法案は法律とならなかつたと判断する Court of Claims の判決を確認する。すなわち第1会期末の休会中になされた大統領の Pocket Veto Power 行使は有効であったということである。この判決は2つの疑問点を後世に残した。法案還付先は「開会中の院であるべし」という点を重視すると、今後あらゆる休会は法案還付を妨げるということになる。しかし、このような判断を示す契機となった本件の具体的休会が会期と会期との間の5ヶ月という比較的長期の休会であったことを考えると、この「開会中の院」という見解はこの具体的休会の長さ不可分のものと言うことができよう。では「開会中の院」という条件は、どのような長

24) *ibid.*, 898-901.

25) *ibid.*, 902.

さの休会にまで有効な命題と言えるのであろうか。このことは未決の問題であった。これを問う事件が数年後に最高裁へもたらされるのである。

5. 「休会」の意味(その二)

—Wright v. U. S.²⁶⁾—

9年後の1938年、最高裁は Wright v. U. S. 事件で再び大統領の Pocket Veto Power の範囲について考える機会を持つことになる。

第74議会第1会期において上院で提案された法案「合衆国に対する請求人の請求を再審し判決する管轄権を Court of Claims へ与える法案」²⁷⁾ は上下両院で通過され、1936年4月24日大統領へ提出された。5月4日(月)、上院のみが5月7日(木)正午までの3日間の休会に入った。下院はそのまま開会していた。5月5日、大統領は法案に対する反対理由を付して同法案を上院へ還付、それらは上院事務総長に手渡された。上院再開後5月7日に、上院事務総長は大統領から法案が還付されている旨を議長に報告し、それを手渡した。上院議長はすぐ大統領の反対理由を読み上げて、それを同法案と共に Senate Committee on Claims へ付託した。しかし同院では、それ以上の行動は何らとられなかった。1936年9月14日になされた請求人の Court of Claims への訴訟提起に対し、政府側は問題の法案は法律になっていないという理由で本件請求に反対した。Court of Claims はこの申請を却下した。これが本件の事実関係である。争点は当該上院法案は法律となったか否かということであった。

争点について整理してみると以下ようになる。大統領は実際に法案を上院の代理人(事務総長)に手渡したのであるから、大統領が当該法案に反対してそれを還付しようとしたにも関わらず当該法案は大統領の手元で法律として署名を受けずに成立したと言う為には、次のことが前提とならねばならない。すなわち上院のみの

休会は上下両院で構成されている議会の休会には当たらないということ、そして休会中の上院は大統領から戻されてきた法案を代理人を通して受けとることができないということである。ゆえに今回の上院事務総長による受理は上院の受理といえず、大統領の上院への法案還付はなかったということになる。ということは、当該法案は大統領の手元で10日間を経過することで法律になったということである。これが法案は法律として成立したという論理であるが、これに対する不成立論理としては次の2つのことが考えられる。1つは大統領の Pocket Veto が有効になされたので法案は法律とならなかったとする考え方である。この結論を導き出す為にはその前提として次のことが認められねばならない。すなわち、一院の休会であってもそれが法案を提案した院の場合には憲法の定める「議会の休会」に当る。そして休会中の院は大統領から戻されてきた法案を代理人を通して受け取ることはできないということである。ゆえに今回の事務総長による受理は上院の受理に当たらない。よって上院は休会により大統領の法案還付行為を妨げたことになり、大統領の法案に対する反対の意思が最終性を持ち法律は成立しなかったということになる。いま1つの法律不成立の論理は本件を大統領による普通の Veto 権行使と見なし、拒否法案に対する議会による再可決行為が存在しなかったことを理由とするものである。この論理は前提として次のことを認めることになる。それは、一院の休会は憲法のいう「議会の休会」に当たらない、そして休会中の院は代理人によって還付法案を受理することができるということである。したがって今回の代理受理は上院の受理ということができ、還付行為は10日以内になされたにも関わらず上院が同法案を再可決しなかったのであるから、この時点で法律は成立しなかったというものである。

これら争点に対し、法廷意見は第3番目の論理を採用し、Stone 判事は第2番目の論理に立つ賛成意見を述べている。²⁸⁾ 裁判所としてはい

26) Wright v. US, 82 L Ed, 439.

27) Senate Bill 713, 74th Congress, 1st Session.

28) 82 L Ed, 448-453.

ずれも法律は不成立であったという立場を表明したのである。Hughes 長官らの述べた法廷意見の論理は次の通りである。

第1に「議会はその休会」によって、10日以内に大統領が法案を還付することを妨げたかということについて以下のように述べる。「議会は休会に入っていなかった。上院のみが休会していた。憲法は『議会』を創設し、それを定義している。議会は『上院と下院』から構成されている。上院は『議会』ではない²⁹⁾と述べた後、憲法の拒否条項は「院」、「両院」、「議会」という語を厳密に使っていることに言及し、もって議会の休会とは上下両院で構成された機関の休会を指しているのであって、いずれかの一院を意味しているのではないということの根拠とする。

第2に、法案を提出した院が休会している場合に大統領の還付行為を妨げることになるかということに対しては、1条4節5項は「連邦議会の会期中、いずれの院も他の議院の同意がなければ、3日の期間を越えて休会することはできない」として3日以内の短い一院のみの休会を認めているが、このような休会をとることは議会による休会ではない。何故なら議会の会期は継続しているからであるとする。一院の短い休会中に法案の還付をすることには実際の難点はなく、事務総長は執務中であり、法案を受理することが可能である。また憲法上、上院は3日後に再開しなければならないから、大統領の反対理由に対し相当に迅速に再審議し議決することができる。代理人受領は大統領の一時的不在時にもなされているのであるから、院側においてもなされてよい。このような実務上の行為を無視した考え方をすべきではない。憲法は法案の還付とはいかなる状態を指すのか定義していないし、代理人受領についても明文で禁止していないとするのである。³⁰⁾

第3として、本件は先の Pocket Veto Case における合憲判断の拘束を受けるかについて次

のように述べる。2つの理由により Pocket Veto Case は本件に適用なしとする。その理由の第1は、Pocket Veto Case 判決では本件におけるような争点には関係していない、第2は Pocket Veto Case 判決の判決理由は本件状況に適していないということである。Pocket Veto Case での争点は Pocket Veto 条項は議会の最終休会に限られるのかそれとも第1会期末の議会の休会をも含むのかということであり、これに対し判決は前者に限られず後者にも及ぶと判断したのであって、今回のような一院による一時的休会が法案還付を妨げるかについては争われていなかったとする。また、Pocket Veto Case 判決では法案が還付されるべき院は「開会中の院」であるという見解が表明されていたのであるが、本件判決では、この「開会中の院」の意味は、議員が議場内に集っている時でなければならないとか、いかに一時的であっても休会中は還付は絶対不可能であるというような厳格な狭い意味に解されるべきではないとする。Pocket Veto Case では代理受領をした場合の危険性、すなわち数週間、数ヶ月間還付法案は院ではなく代理人の手元にあり、その間法案還付については議事録に記入されず法案は審議停止の状態に置かれ、法案再考手続が不当に遅れ、国民の側からすれば議事録に記載されないから法案が還付されたのか法律として成立したのか一切不明なままの状態が続くということになるということを考慮していたが、本件のような状況すなわち3日間というような短い休会の場合には、そのような事態発生の可能性はないと述べる。³¹⁾

第4は憲法の拒否権条項の2つの基本目的について述べている。第1の目的は大統領は送付されてきた法案を考察する適切な機会をもつことであり、目的の第2は議会は法案に対する大統領の反対意見を考察する機会を持ち、このような考察に基づいて必要な票数が集まれば大統領の拒否を覆すという適切な機会を持つということであるとした。そしてこれらの目的のいず

29) *ibid.*, 442.

30) *ibid.*, 443-444.

31) *ibid.*, 445-446.

れをも妨げるような憲法の解釈を取るべきではないと述べるのである。すなわち、議会の会期中の一院による短期間の休会においては法案の還付は不可能だとする解釈は適当でない。なぜなら、たとえば大統領が10日目の正午に反対意見をつけて法案を院へ送り返したとする。その場合同院がその日の正午から翌朝まで休会に入っていたとする。こういう状況の下で、この休会は法案の還付を妨げたというふうに考えると、Pocket Veto が成立し大統領の意思が優越することになり、議会側は大統領の反対意見を考察する用意があったとしてもその機会を奪われることになる。また、もし仮にこの休会は一院の休会だから議会の休会には当らなく、法案還付を妨げたことにはならないと考えれば、大統領は普通の Veto 権により法案を還付できることになる。しかし実際にはちょうど10日目に当該院は受理する態勢にないのであるから、大統領には与えられた10日を縮めて9日目に還付するか、10日目になり法案をそのまま手元に置くかのどちらかの方法しか残されていないことになる。その結果、9日目までに返さねばならないとすると大統領は充分なる考察期間を奪われたことになるし、10日目を経過して法案を手元に置くと、大統領の反対にも関わらず法案は法律となってしまうことになる。このような事態はいずれも Veto 条項の背後にある2つの目的を達成しないことになる。そこから判決は、この事態を回避する為には、代理人受領制が適当であると述べるのである。³²⁾

以上みてきたごとく、Wright 判決は Pocket Veto Case 判決の示した憲法判断を大巾に制約する内容のものであった。すなわち、Pocket Veto Case 判決は法案を還付すべき院は開会中の院であることが憲法の命令であるとした。憲法は院へ還付せよと述べているのであって、休会中は代理人による受領を認めると規定していないがゆえに、還付法案を受理できるものは開会中の院のみであるとしたのである。この解釈の正当性を証明にするため、代理受領が生み出

す弊害、危険性を指摘したのであった。そしてその正当化の為に、憲法は代理受領を明文で認めていないという憲法解釈を示したのであった。

Wright 判決はこの憲法解釈は Pocket Veto の事例に普遍的に適用される解釈ではないとした。すなわち最高裁は、この解釈を Pocket Veto Case 判決の中で具体的に問題となった休会、すなわち5ヶ月間の長期に渡る休会と結びつけてのみ理解しようとしたのである。そして「開会中の院」という命題の妥当性を Wright 事件で具体的に問題となった休会、すなわち3日間の休会との関係で考察した結果、以下のように判断したのである。それは、Pocket Veto Case での判断の妥当性の背後には5ヶ月間という長期の休会が存在しており、今回の Wright 事件のように3日間という休会の場合には5ヶ月の休会によって懸念されるような危険性はおよそ考えられず、3日間の休会中の代理受領は何ら問題なく、したがって法案還付先は必ずしも「開会中の院」とは限らないということであった。この事の憲法解釈を通しての正当化は、憲法自体も院への還付はどのような形のものでなければならぬかを定めていないのであるから、代理受領という形で院への還付もありうるということであった。

次に問題となるのは、この Wright 判決の論理はどこまで有効なのかということである。すなわち代理受領も可という本件の解釈もまた、Pocket Veto Case 判決の場合と同じように普遍化することはできない。これもまた、本件で問題となった3日以内の休会との関係でのみ有効な命題であるというべきであろう。そうだとすると3日を越える会期中の休会には、どこまで適用可能かという問題が起る可能性がある。それは Wright 判決ではいまだ答えられていない問題であった。この問題を正面から問う事件がまさに Nixon 大統領の拒否権行使を通して持ち上るのである。

この事件では5日間の上院休会が問題となり、かつ今度は上院は休会中大統領からの伝言を受理する権限を事務総長に与えていたのである。

32) *ibid.*, 446-447.

この5日間の休会中、代理人受理の態勢が整えられていた下で、大統領の Pocket Veto Power 行使があったことから、事件の両当事者はお互いに最高裁の前出2判決の上に立って、大統領の Pocket Veto Power 行使の有効、無効を主張するのである。すなわち Pocket Veto Case 判決の論理によると今回の権限行使は有効といえるし、Wright 判決の論理に従うと無効といえるのである。このどちらの論理が今回の5日の休会に適用されるのか、裁判所の判断が注目されたのであった。

6. 「休会」の意味(その三) —Kennedy Case³³⁾—

争いのない事実は次の通りである。1970年12月14日、第91議会は Family Practice of Medicine Act 法案³⁴⁾を通し(当法案は上院によって提案され上院を64:1で通過し、下院を361:2で通過した)、大統領に送付した。1970年12月22日に上下両院はクリスマス休日の為休会に入った。(上院は12月28日まで、下院は12月29日まで、それぞれ他院の同意を得て休会に入った)。上院は休会中、上院事務総長に大統領からの伝言を受理する権限を与えるという措置を講じた上で休会に入った。休会に入った2日後の12月24日、大統領は当法案を承認しない旨を告げる不承認の意思表示を行った。上院は12月28日に再会され翌1971年1月2日に第91議会は無期限休会に入った。1971年12月15日、連邦議会は1972年予算年度において同法案で予定されている計画を遂行するために10万ドルの予算を計上した。合衆国法の下では、合衆国法となった法案を印刷することになっているが、当法案については議会休会中に大統領によって Pocket Veto 権が発動されたという理解の下に印刷されなかった。1972年8月、Kennedy 上院議員は、大統領による本件の Pocket Veto

権行使は無効であったがゆえに、同法案は大統領の署名を受けずに法律となったという宣告判決並びに差止命令を求める訴えを、コロンビア地区管轄連邦地方裁判所に提起した。原告は、合衆国の納税者市民であるマサチューセッツ州選出上院議員である。そして同法案に賛成の投票を行った上院議員の一人である。ただし原告は当法案により恩恵を受けると考えられている国民には該当していない。そこで原告は本件の訴訟を提起する適格性を有しているかという問題が持ち上る³⁵⁾が、それはさておき、ここでは Pocket Veto の問題だけに限定して考察することにする。本件における争点は大統領の拒否権行使は憲法上有効なものであったのかどうか、言い換えれば、当法案は大統領の署名なしで法律となったのかどうかということになる。

判決は、今まで分析してきた2つの最高裁の先例に言及した後、本件の事実関係には Wright 判決が適用されるべきであるとする。そして本件で問題となった休会は短期のものであり、大統領から法案が還付された3日後に上院は再開された点、並びにその休会中には代理人によって還付法案を受理する措置が取られていた点を指摘する。この2つのことから結局還付法案は2日間だけ代理人の手元に保管されることになるから、Pocket Veto Case 判決の中で懸念されていたような危険性、すなわち法案還付と再考手続の遅延とか、法案の運命について国民が知らされない期間が長く続くというような状態は発生する余地がなかったということを強調する。この前提に立って、憲法1条7節の背後にある2つの目的が達成されるように解決すべきであるとすれば、以下のように本件における休会は還付を「妨げる休会」には当たらないと言うべきであるとする。すなわち、第1の目的は大統領に法案考察の機会を与えるというものである。この目的については、本件では大統領はその機会を持ったのであるから達成されたので間

33) Kennedy v. Sampson, 364 Fed. Supp. 1075; Note, "The Veto Power and Kennedy v. Sampson: Burning the Hole in the President's Pocket," 69 Northwestern Univ. L. Rev. 587 (1975).

34) S. 3418, 91st. Congress, 2d. Sess.

35) 364 Fed. Supp. 1077-1079; Casenotes, "An Individual Legislator's Standing to Sue," 21 Wayne L. Rev. 1115 (1975).

題はないと判定する。第2の目的の議会が大統領の反対意見を考察し場合によってはその拒否法案を再可決する機会を持つということを達成させる為には、本件では上院は1970年12月28日に休会を終えて再開されたのであるから、この時点が大統領の反対意見を考察しそれを履す機会であるべきであったと見なければならぬ。よって今回の休会は *Pocket Veto Power* の行使できるような休会と考えるはならないとしたのである。以上の点から本件での上院の休会は法案の還付を妨げたものではなく、大統領の *Pocket Veto* は無効であったと判決した。ゆえに上院の提出した法案は大統領の署名を受けずに法律になったと判決したのである。³⁶⁾

Court of Appeals もこの本件での *Wright* 判決の適用を認め、1970年のクリスマス休会は大統領からの法案還付を妨げるものではなかったと判断した。³⁷⁾ 政府側は最高裁へ上告しなかったで、この判断は確定した。³⁸⁾

7. む す び

以上見てきたごとく、三つの判決の結果、*Pocket Veto* を使用できる「休会」の意味は大きく限定されるにいたったといえよう。三判決を総合した結果引き出される結論は、大統領からの法案還付を妨げる休会は、議員の任期終了時に到来する休会と第1会期末の休会とであって、会期中の休会は含まれないということである。ただし、この判断は各々の事件で争われた休会の長さに関係していたが故に、その長さを切り離してこの結論を一般論として休会条項の意味と断定することには問題があるであろう。何故なら、当該休会に該当するとされた第1会期末休会であっても仮に非常に短期のものであると仮定すると、その場合には長期休会から生ずる弊害の発生は考えられないから、これを会期中の短い休会と同一視しても問題はないから

である。逆に会期中の休会であっても仮にこれが長期のものである場合には、会期中であるから弊害の発生が考えられないとはいいきれないので、「還付を妨げる休会」と言える場合もありうるのである。そのように考えると判例から引き出される結論を一般化することには問題があるのである。但し、2年ごとの休会については、議会そのものが消滅し、議会の同一性がなくなるのであるからこの場合には期間の長短にかかわらず、いつでもこれを「法案還付を妨げる休会」とみなすことは可能といえよう。第1会期末と会期中の休会は議会の同一性を失わずものではないから、前述のように期間の長短が休会の意味判定に重要なかわりを持つといえるのである。そうすると、次には、どの位の長さであれば「妨げる休会」となるのかという長さの基準が問題となるが、これの判定基準は三判決中には示されていなかった。これは未決事項として、今後、問題となりうるかもしれないが、しかし今日の議会の状況を見るならその可能性は少いともいえる。今日の議会は20世紀初頭までの議会と異り、その仕事量は増加し、それに比例して休会の長さは非常に短いものとなりつつある。これは会期末の休会についても指摘されていることである。³⁹⁾ この現実には照らすなら、もはや、休会期間の判定基準を問題とするまでもなく、第1会期末休会と会期中休会については代理受領を認めても弊害の発生につながらないものと、すなわち法案還付を妨げないものと認めることができるといえよう。⁴⁰⁾ そうなると、今日の状況下では *Pocket Veto* 発動を許される休会は2年ごとの休会のみ限定さ

39) 今日の休会は大体、1ヶ月以内であると指摘されている。(Kennedy, *op. cit.*, 380-381).

40) 注1) で言及した事例のうち、まず第一の件については Kennedy 上院議員は1974年1月29日、Nixon 大統領が議会の会期末無期限休会中に法案に対し発動した *Pocket Veto* は無効であったこと、並びに大統領が10日以内に法案に署名せず、また、10日以内に議会に法案を還付しなかったのであるから同法案は自動的に法律になったのであるから政府係官(the Chief of White House が法案を the Administrator of the General Service Administration へ渡し、後者がそれを印刷に付す)はこの法案を合衆国法として印刷す

36) 364 Fed. Supp 1082-1087.

37) Kennedy v. Sampson, 511 F. 2d 430, 436-442.

38) 判決確定後、当該法案は Pub. L. No. 91-696, 84 Stat. 2080-1 to 2080-5 (1970) として印刷された。(Kennedy, *op. cit.*, 375).

れてもさしつかえないということである。すなわち、ここまで裁判所判決から引き出される結論は拡大されてゆく可能性があるということである。⁴¹⁾

このように休会の意味を狭く限定することは何を意味することになるのであろうか。それは、大統領が *Pocket Veto* を使用する機会を、最小限に限定するということの意味する。*Pocket Veto* を使用する機会が限られてくるということは、絶対的な意味での拒否行為が少なくなるということである。これはすなわち、例外的制度として憲法上用意されていた議会に対する大統領優位の制度が運用される率が少なくなるということである。いいかえれば、大統領の反対意思表明はできるだけ一般的拒否権の制度の中で処理されることになるということである。一般的拒否権はすでに見たごとく、議会意思の優越を

るという裁量の余地のない執行義務を負っているということを主張して訴えを提起した。Ford 大統領による *Pocket Veto* 発動についても同じような立場から訴えを提起した。この二つの *Pocket Veto* 発動の効力を争ったのが、*Kennedy v. Jones* であったが、この事件については原告、Kennedy 上院議員は *Standing* をもつということ、並びに本件は *moot case* (両法案に *Pocket Veto* が出された後に議会が原案に近い内容を盛りこんだ新しい法案を通過させそれらについては大統領の署名をうることができたので本件は *moot case* であるという反論が被告によりなされていた)ではないという略式判決が下された (412 F. Supp. 353 (1976)) だけで本案に関する判断にまで至らなかった。

本案判決が下されていないことから、本件で争われた、29日間という第1会期末休会と31日間という会期中休会が *Pocket Veto* の発動を許すものであったのかどうかについての裁判所の判断は不明のままである。しかし、この略式判決の後、政府側はこれをさらに争うことをせず、争われた法案を法律として (Pub. L. No. 93-650, 89 Stat. 2-1 (H. R. 10511); Pub. L. No. 93-651, 89 Stat. 2-3 (H. R. 14225) として) 印刷した (Kennedy, note 89, *op. cit.*, 377) ことを考えると、この休会はいずれも *Pocket Veto* 発動を不可能とするものであったと一般に解釈されたと考えることが可能であろう。

41) 1976年4月 Attorney General Edward Levi は *Pocket Veto* は今後、議会の第2会期末に存在する議会の最終休会においてのみ使用され、休暇のための休会とか、会期間の休会には使用されないという Ford 大統領の新しい立場を発表した。(New York Times, April 14, 1976, cited by Richard Pious, *American Presidency* (Basic Books 1979) p. 205.)

確保する道を伴った条件付きの拒否であった。ゆえに、一般的拒否権の発動という形で大統領の反対意思表明が処理されるということはそれだけ、議会意思の実現する範囲が拡大するということであり、これは議会が大統領に対し失っていたものを取り戻すということである。すなわち、*Pocket Veto* 権の縮小は議会復権を示す一つの現象ということができるのである。休会の意味を限定した判決の意義は、裁判所がこの議会復権に助力した点にあると評することが可能なのである。

しかし、大統領の *Pocket Veto* 発動の機会が狭められたということ、それだけ議会の権限範囲が拡大したというだけの意味で理解すべきであろうか。そのように考えるべきではない。これは議会と大統領との権限範囲問題という外見のみではなく、そのような権限配分を通して実現せんと考えられている目的との関係でその意義をとらえておくべきであろう。その目的とは権限の分割を通しての良き政治の実現ということであろう。アメリカ憲法の創設した大統領の拒否権制度は英国王の裁可権をモデルとしたものであったとしても、この両者の間には大きな相違があったといえるのではなからうか。英国王の裁可権制度が絶対的権限の行使から次第に行使されないものへと変化してきた背景には、議会権力の増大という現実の力関係の変化が存在していた。従って英国議会の議員には、法案に対する賛否の意見の分れがたとえあったとしても、一度国王が議会意思を拒否した場合には、議会としては一致して国王に対決するという、すなわち国王の反対意思を覆えし議会意思の優越を表明するという共通の意識が存在してきたのである。これが国王の拒否権行使を無意味なものとし、最後には、国王は議会意思を常に尊重するという慣習律を確立させるにいたったといえるのである。⁴²⁾ これに対し、アメリ

42) Black 教授は、アメリカ議会の復権のためには、このような慣習律を議会内部に確立させることが必要であると主張する。Charles Black, "The Presidency and Congress", 32 *Wash. and Lee L. Rev.*, 851 (1975); Bob Eckhardt and Charles Black, *The Tides of Power* (Yale 1976) p. 22.

カ大統領の拒否権は、議会と大統領の対決を前提としたものであったとみるべきではないであろう。制憲者は議会の発案、審議、可決とそれに対する大統領の反対を議会と大統領の対決ととらえず、むしろ法律定立における共同行為ととらえ、その共同行為によって法案のもつ問題点を明らかにし、その点を大統領からの法案還付後の議会で再審議するという姿を描いていたというべきであろう。従って、議会がその還付法案の再審議において、大統領の反対意思を、議会意思を無視したということだけを理由に一致して覆えすことが趣旨ではなく、大統領によって指摘された別の視点を考察の材料として再度、法案の是非を考察するというのがアメリカの大統領拒否制度の趣旨であったというべきであろう。⁴³⁾ そのように考えるならば、大統領の反対意思が議会において覆えされる率が6パーセント前後という低いものであることは、議会意思の優越という点からは問題のあることであるとしても、よき法律の成立という「良き政治」の実現の面からは、むしろこの制度が機能していることの証明と評価することも可能となるのである。大統領の *Pocket Veto* は、大統領の反対意思が表明されるだけで、それを議会が考察する機会が奪われる制度であった。すなわち、*Pocket Veto* は議会と大統領との共同行為によってできるだけ良き法律を制定するという制度の機能停止を意味するものなのである。従って、この *Pocket Veto* 権行使の機会を最小限にとどめるということは、憲法が目指していた議会と大統領との共同行為による良き政治の実現という制度を機能させる機会の増大を意

味すると考えるべきであろう。これこそが、裁判所の判決を通して「休会」の意味が限定されてきたことの最大の意義であったというべきであろう。

43) 議会から送付されてくる法案が大統領府において、専門家の手によりいかに検討されるかについては、参照、Stephen Wayne, Richard Cole and James Hyde, Jr., "Advising the President on Enrolled Legislation: Patterns of Executive Influence," 94 *Pol. Sci. Q.* 303 (1979); Richard Pious, *op. cit.*, 205-206. 特に、Private Bill のについては、その法案のかかえている問題点が大統領の拒否権行使をとって明確化される場合が多いといえよう。Charles Willson, "The President's Veto of Private Bills", 111 *Pol. Sci. Q.* 505.