

議会休会中における大統領の拒否権発動

釜田 泰 介

はじめに

権力分立原理に加えて権力の抑制均衡原理を採用したアメリカ憲法の下では、議会と大統領の権限対立が訴訟にまで発展し、相互の権限の限界点が裁判所の判決の形で示される場合が多い。すなわち、裁判所が両機関の権限対立の裁定者という機能を果たすのである。近くは、ニクソン大統領時代にこのような事例が見られたが、レーガン大統領期にも幾つかの興味深い訴訟が提起された。最も注目を集め、多方面で論議を呼んだ議会拒否権違憲判決¹はその一例である。この判決によって50年間にわたり議会が維持してきた制度が違憲とされることにより、議会と大統領の間の権限関係について新しい一線が示されたのである。

本稿は、このような議会と大統領との権限対立をめぐる問題のうちから、レーガン大統領自身が関与したことで持ち上がった権限論争を取り上げ、考察しようとするものである。レーガン大統領は、1983年末に迎えた第98議会第一会期末休会中にある法案に対し拒否権を発動した。それは、フォード、カーター両大統領下での慣例を無視したものであった。この行為を契機に、大統領の権限の明確化を求める訴えが議会側より裁判所に対し提起された。このような形での議会と大統領の対立は、ニクソン大統領時代以来のことであった。ここでは以下、まず、立法過程における議会と大統領の関係を説明し、次に、これまでに両者の立法過程における対立が司法部においてどのように解決されてきたかを概説したのち、この事件に対する判決とその意

義を考察する。

I 立法成立の要件：議会と大統領の意見の合致

アメリカ合衆国憲法1条は、「この憲法によって付与されるすべての立法権は合衆国議会に属す。議会は上院と下院から構成される」と定めている。この規定は立法権が議会に属し、議会は上下両院から構成されることを定めたものであるが、立法成立の要件については何も示していない。両院制を採用するこの規定からは当然、両院の意志の合致によって法律が成立するという立法過程を予期するところであるが、アメリカ憲法制定者は、そのような立法過程を採用しなかったのである。

憲法1条7節2項は、「下院及び上院を通過したすべての法律案は、法律になるに先立ち、合衆国大統領に送付されねばならない」と定めている。すなわち、憲法2条によって連邦行政権の行使者とされている大統領が立法過程に参加することになっているのである。この規定によれば、議会はいつ大統領に法案を送付すべきかについての時間的制約は設けられていなく、また大統領が立法過程に参加する期間が、10日間という制約つきではあるが、議会は立法過程において必ず大統領の意見を求めるということになっているのである。すなわちアメリカにおける立法成立に際しては、議会だけでなく大統領が必ずそこになんらかの形で参加してはならないという構造が予定されているのである。このような制度は、制憲者が信奉していた権力分立の原理から生まれたものではなく、権力の抑制均衡の発想から誕生したものである。

1. *INS v Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

ある。

では立法成立のための要件とされている大統領の関わり方はどのようなものとして予定されているのであろうか。言い換えればアメリカにおいては法律はいつ成立したと言え、また逆にいつ成立しなかったと言えるのであろうか。憲法1条7節2項によれば、立法の成立と不成立は各々次の3つの場合に分類される。立法が成立したとされる第1の形は、上下両院を通過し送付されてきた法案に大統領が日曜日を除く10日以内に積極的に賛成の意思を表明し署名した場合である。大統領による法案の積極的成立型と言えるものである。第2の形は、大統領が法案に対する賛否の意思表示を行わず、従って署名もせず、法案を10日間放置することで法律として成立させるという場合である。これは法案の自然成立型、または消極的成立型と言えるものである。この方式は、大統領が送付された法案に積極的に賛成でないか、または、反対の意思を持っているのであるが、諸般の事情を考慮に入れて法律を成立させるという場合に取られる方法である。第3の形は、大統領が日曜日を除く10日以内に法案に反対の意思を表明し、この反対意見を付して法案を発議の議院へ還付した場合に起こりうる法案成立である。それは大統領から還付されてきた法案を発議院が再議に付し、出席議員の3分の2以上の多数で再可決し、次に回付をうけた後議院が同じように再議の後出席議員の3分の2以上の多数で再可決したとき、大統領が拒否した法律案は法律として成立するというものである。これは再議後の両院の再議決によって法案が成立する場合で、議会による法案の積極的成立型と言えるものである。法案成立はこのように大統領による積極的行為の場合と、消極的行為の場合と、議会による積極的行為の場合だけに限られ、議会の消極的態度による法案の成立は存在しない。大統領に送付された法案はもともと議会の一院が提案し他院が賛同したものであるから、大統領が拒否し還付してきた法案に対しても両院が一致した積極的意思表明をして初めて大統領の反対を覆すことができるのである。これはアメリカ

の両院制が二院対等の原則を採用していることによる。

大統領が法案を拒否したことを契機に法律が不成立となる場合にも3つの場合が存在する。第1は大統領が拒否権を発動した後、拒否理由を付して還付してきた法案を受け取った先議の院がその法案を再議に付さなかった結果廃案となる場合である。第2は、還付法案を再議に付した先議の院で法案が出席議員の3分の2以上の多数の賛成を得られず否決された場合である。第3は、大統領が法案に反対の意思を表明して、日曜日を除く10日以内に発議した院へ法案を還付しようとしたところ法案の還付ができなかったため、法案が大統領の手元で廃案となる場合である。これが大統領の *pocket veto* 権行使により法案が廃案となる場合である。

このように法案が不成立となる場合には、三種類のものがあるのであるが、前二者の場合が大統領による法案還付後の議会意思によって廃案という事態がもたらされるのに対し、第3の場合には、議会の意思を再度問うことなく大統領の反対意思表示の段階で法案は不成立となることに特色がある。すなわち第1、第2の場合が大統領の反対意見に議会意思が加わった形で廃案になるのに比べると、第3の場合は大統領の単独意思の段階で法案の運命が決まるという立法過程の全体像の中では異例の形をとるものなのである。制憲者は法案成立要件を立法権行使者の意見の合致とだけせず、それに大統領に意見を表明する機会を必ず与えるという要件を加えた。これが、大統領による拒否権制度と呼ばれるものであるが、この拒否権はそれが発動されただけで法案を廃案とする法的効果を伴わせるという絶対的な権限ではなかった。それは議会が再議の結果、大統領の反対意思を覆せるという制限されたものであった。すなわち憲法制定者は絶対的権限を大統領に付与することを避けたのである。このような制憲者の基本姿勢から見ると、*pocket veto* 権は大統領に対し絶対的拒否権発動の機会を認めることになるため、この権限の行使条件については必然的に論議を呼ぶことになるのである。

Ⅱ 法案成立をめぐる争い：休会 中の大統領の意思表示

前述したごとく、議会で可決された法案のたどる運命には6通りのものがあった。最終的に法案が迎える結末は異なるわけであるが、それらはいずれも大統領の法案に対する賛否という行為が引き金となって起こることであった。もちろん、大統領が示す法案への賛否の意思表示の前後には、必ず議会の行為が存在することが原則であり、大統領の単独行為のみによって法案の運命が決定されるのではなかった。すなわち両機関の間において展開される意思の交流を通して法案は成立、不成立のいずれかの結果を迎えるのである。法案が6つのうちのどの道を通じたか考えるかは、その法案に関心を持つ者にとってそれが賛否いずれの立場からのものであれ、重大問題となる。そして、関係者は法案の成立、不成立を分けることになる両機関の最終的行為の効力について強い関心を示すことになる。法案が、6つの道のいずれにより成立、または不成立となったかは、一見簡単な判断作業のような印象を与えるが、実際問題に直面すると憲法は必ずしも明快なルールを判断者に対し示していないことに気付く。疑義のある憲法ルールに対し最終的判断を下して、これを明確化する権限は憲法を制定した国民自身の権限であるが、第一次的な憲法解釈権は裁判所が有することになっていることから、法案の成立をめぐる疑義論争もこれまで裁判所の手によって解決されてきたのである。

これまでに持ち上がってきた疑義論争は、次のような点に関係するものであった。議会と大統領という機関は、その存在と活動形式が大きく異なっている。議会は単独の人物によって構成される機関ではなく、複数の議員の集合体であるから、一定数の議員が議会の活動期に集合して初めて議会が存在すると言えるのである。したがって議会が立法権を行使できるのは、議会が休会していないことに加えて、会期中という活動期間であっても議員の過半数(定足数)が各院に出席している場合に限られるのである。

これに対し大統領は単独の人物より構成される機関であるから、常時存在することが可能であるだけでなく、いつでも法案に対し拒否権を行使できる態勢にあるのである。

憲法1条5節1項は、各議院は定足数に満たない場合は日々休会することができると定め、憲法1条5節4項は、会期中連邦議会は両院の意思が合致したとき休会できること(ただし3日以内の休会は一院の意思のみでできること)を定めている。また憲法2条3節は、閉会の時期に関して両院の間に意見の一致を欠く場合には大統領は自ら適当と考える時期まで両院を休会させることができると定めている。これらの規定を通して、議会には休会という活動休止状態があることが予定されていたことを確認できる。このような休会は、二会期制からなる議会の下では、第一会期末と第二会期末に必ず起こるだけでなく、一会期内においてもクリスマスのための休会であるとか、議員選挙のための休会という形のもので発生するのである。

このように活動休止期間が存在することを前提にした機関とそれがないことを前提にした機関とが、立法過程で共同作業を行う場合、議会の休会中に大統領が自己の判断を形成するという事態が持ち上がる。一連の立法過程においてその主要機関である議会が休会している中で大統領が示した判断は果たしてどのような意味を持つのであろうか。議会の休会中に出された大統領の法案支持の意思表示は有効であり法案を成立させたと言えるのであろうか。また逆に休会中に出された法案拒否の意思表示も有効で法案を不成立に導く効果を伴うと言えるのであろうか。憲法は前者の問題については、何らの具体的判断を示していない。後者については、憲法1条7節2項末尾において、大統領が法案拒否の意思表示をしたが「連邦議会の休会により法案を還付することができない場合には」(すなわち休会中の拒否権発動は)有効であるのみならず、法案不成立の効果を発生させることを定めているのである。しかしこの条文は、前述したような多様な休会のすべてを意味するのか、それともそのうちの特定のものだけを意味する

のかを明記していないため、裁判所はこれらの不明点に答える義務を果たさせられてきたのである。

(1) 休会中の法案署名

第1の問題は、休会中に大統領は法案に署名をすることができるかという問題である。この問題については憲法は明文でルールを示していないが、最高裁は1899年の事件において解釈を示した。²この事例では、休会中の大統領の署名行為の効力が問われたのであるが、法案署名行為は行政機能ではなく、その性格上立法機能であるから、両院が実際に開会している時にのみ行使できるという主張がなされた。これに対し最高裁は、大統領が法案に賛成して署名しようと決めている場合には、署名後の議会による行為は何ら予定されていないのであるから、署名時に議会が開会している必要はないとの理由で大統領による休会中の署名は有効であり、したがって法案は成立したと判示した。

その後、休会中の署名が有効としてもこのルールは第二会期末の休会の場合には（すなわち議会自体が存在しなくなった場合には）適用されないのではないかという問題が持ち上がった。第71議会は、その第二会期最終日に184の法案をフーバー大統領に送付した後、休会に入った。1932年これらの法案に対する休会中の署名の効力が争われた事件において、最高裁は大統領が各法案に対し責任のある判断を示すためには、議会が開会されている24時間以内に署名する必要はなく、自己に与えられている10日間を使用したうえで署名すればよいと判示した。³この解釈に基づいて、法案に対する休会中の署名を有効と認定し法案は成立したと判決したのである。

(2) 休会中の法案不還付

第2の問題は、休会中になされる大統領の拒否権発動と法案の不還付は、常に法案を成立させない効力を持つかということである。最高裁はこの問題に対する判断を1929年に示した。⁴第

69議会は、第一会期末の1926年6月24日、両院を通過した上院提案の一法案を大統領に送付した。その後、議会は7月4日から無期限の休会に入った。そして第二会期は12月の第1月曜日（6日）に始まった。法案を受け取った大統領はこれに署名せず、また反対意見を付して上院へ還付することもしなかった。行政部の担当官は、この法案は大統領の pocket veto 権の行使により廃案になったとの解釈に立って法案を法律として印刷する手続きを取らなかった。その後一人が、当該法案は10日間の時間経過と共に大統領の手元で法律として自然成立したと主張して提訴した。その根拠は(i)大統領からの法案還付を妨げる休会は、第二会期末休会に限られる(ii)それ以外の休会中は法案は代理人へ還付され、還付法案は代理人によって保管されればよい(iii)大統領に認められている10日間の期間は、議会が開会している下での期間を意味するということであった。

最高裁はこの主張をすべて退け次のように判示した。(i)憲法は、休会の意味を限定していないからすべての休会が対象となる。(ii)大統領から還付された法案は、開会中の院によって受理されるのが憲法のルールであり、事務総長などの代理人が受け取ることは許されていない。代理人は議事録記録権を有していないので、大統領からの法案還付を記録する事ができず、したがって還付法案を院の再議に付すこともできない。このことから起こる混乱（法案が還付されたか否かが不明確になること、ならびに法案の再議手続きが遅れること）を避けるためにも、法案の還付は定足数を充たして活動している院でなくてはならない。(iii)10日間は、暦上の期間を意味する。最高裁は以上の理由により本件法案は pocket veto 権行使により廃案となったと判決した。

いまひとつの事件はニクソン大統領期のものである。第91議会の第二会期末、上院提出のある法案を両院で可決した後、議会は1970年12月

2. *La Abra Silver Mining Co. v. United States*, 175 U.S. 423, 451-55 (1899).

3. *Edwards v. United States*, 286 U.S. 482 (1932).

4. *The Pocket Veto Case*, 279 U.S. 644 (1929).

釜田泰介「アメリカにおける大統領の Pocket Veto Power に関する一考察」『同志社アメリカ研究』16号(1980年), 29頁.

14日それを大統領に送付した。その後12月22日になって上院は12月28日までの、また下院は29日までのクリスマス休会に入った。そして休会明けに再会された議会は、1971年1月2日に無期限の休会に入った。両院がクリスマス休会中であった12月24日、ニクソン大統領は当該法案を承認しない旨の意思表示を行った。ホワイトハウスの担当官は、これは休会中の大統領の反対であったから当該法案は pocket veto 権の行使により不成立に終わったと解して、法案を法律として印刷に付す手続きを取らなかった。

これに対し、ケネディ上院議員は休会中大統領からの反対意見と法案の還付がある場合には、上院事務総長がそれを受理し、再会后上院に手渡すという措置が講じられていたにも拘らず、大統領が法案を還付しなかったのであるから、法案は大統領の手元で自然成立したという立場を表明して、法案の成立の確認を求める訴えを提起した。

コロンビア地区連邦地方裁判所は、大統領の pocket veto 権行使を無効と判定し、法案は大統領より上院へ還付されなかったことにより自然成立したという判断を示した。⁵ 控訴審もこの判断を支持し、⁶ 大統領側は上告を断念したため⁷ 判決は確定した。この法案はその後、法律 (Pub. L. No. 91-696) として印刷されたのである。裁判所は(i)休会は短期間であった(ii)休会中、代理人による受理措置が講じられていた(iii)上院は再会后すぐに法案を再議に付すことができたことを理由に、本件においては1929年の最高裁判所が危惧していたような問題は生じていなかったと判断したのである。

(3) 休会中の法案還付

第3に問題となるのは、休会中に大統領が拒否権を発動し法案を還付してきた時、それは有効な還付行為といえるかということである。最

高裁は1939年の事件でこの問題に答えた。⁸ 第74議会の第一会期中、上院だけが3日間の休会に入っていたところ、大統領は上院によって提案され議会を通過したある法案に拒否権を発動し、それを3日間の休会に入っていた上院に還付した。上院では事務総長がこの法案を受理した後、休会明けの上院に手渡したが、上院はそれを本会議で再議する手続きを取らなかった。その後この法案の成立をめぐる争いが持ち上がったのである。

争点は、休会中の事務総長への法案還付は違法であるからこの法案は10日間の時間経過と共に大統領の手元で自然成立したのか、それとも事務総長への還付は有効であったがその後上院が再議決をしなかったため、法案は不成立に終わったと考えるべきなのか、または休会中の大統領の拒否権発動は pocket veto 権の発動であるから、事務総長への法案還付前にすでに廃案となっていたと考えるべきなのかということであった。

最高裁はこの還付行為を通常の拒否権行使と考え、その後議会の再議決が行われなかったので法案は不成立に終わったと判断した。この判断の前提には、(i)一院だけの休会は pocket veto 条項に定めている議会の休会に該当しない(ii)憲法は代理人による法案受理を禁止していない(iii)1929年事件と本件とは事実関係が違うから、1929年最高裁判決は本件の先例とはならないという解釈が存在していた。

III 第一会期末休会と pocket veto : 議会の不服申し立て

休会中の大統領の行為の効力については、憲法条文が明確なルールを示していないことから、前述したような論争が持ち上がるのであるが、その中でも最も対立する論議は pocket veto 権の効力に関する問題である。これについては1929年の最高裁判決と1974年のコロンビア地区控訴裁判所の判断が示されていたのであるが、この二つの事件で争われた休会は極めて極端な

5. Kennedy v. Sampson, 364 F. Supp. 1075, 1087 (D. D. C. 1973).

6. Kennedy v. Sampson, 511 F. 2d 430, 437 (D. C. Cir. 1974).

7. Arthur John Keeffe, "Solicitor General Pocket Vetoes the Pocket Veto," *American Bar Association Journal* 61 (1975), 755.

8. Wright v. United States, 302 U.S. 583, 589-590, 596-597 (1938).

形のものであった。前者の休会は5カ月間に及ぶ長期のもので、第一会期と第二会期の間に発生したものであった。後者の休会は、一週間という短期間のもので会期内のものであった。この両判決を通して、会期間の休会には大統領は pocket veto 権を行使できるが、会期内の休会では pocket veto 権の行使は不可能という見解が一応確立したと言える。しかし、この二つの判決が依拠していた具体的休会の状況を考えると、このルールは休会の種類、その長さを問わず、すべての休会との関係で有効なものと言い切ってしまうのか疑問の余地があるものであった。すなわち会期間の休会の方が短期で、逆に会期内休会の方が長期であってもこのルールは有効と言えるかということである。すでに前述したごとく、最高裁自身が1938年の事件において一院だけによる3日間の休会を pocket veto 権の対象外と判示していたのである。他の休会との関係ではどのように解すべきなのかを問う事件がニクソン大統領の末期に持ち上がるのである。

1973年末、第93議会が第一会期の終了を迎えようとしていた時、議会はある法案を通過させ、これを12月22日に大統領に送付した。そして同日、議会は第93議会の第一会期を終え29日間の会期間休会に入った。1974年1月4日、ニクソン大統領はこの法案に反対であるから署名しないという意思表示を行った。しかし大統領は反対の意思表示をただけで、この法案を議会に還付しなかった。大統領は自己の行為を憲法1条7節の pocket veto 条項に基づく行動と解したのである。これによって法案は廃案になったと理解したホワイトハウスの担当官はこれを印刷に付す手続きを取らなかった。

この同じ93議会では、もう一件 pocket veto 権行使が行われた。それは93議会の第二会期である1974年秋に持ち上がった事件である。1974年10月16日に議会は、障害者援助法案 (H. R. 14225) を通過させ、翌10月17日その法案を大統領へ送付した。そして同日、議会は選挙のために31日間に及ぶ休会に入った。ただし議会は休会に入るに際し、下院事務総長に対し休会中

大統領から送られてくる法案を受理する権限を付与したのである。フォード大統領は10月29日、反対意見を付してこの法案を議会に還付してきたが、その文書の中で大統領はこの拒否権発動は憲法1条7節の pocket veto 条項に基づくものであるから、この法案は廃案となったと説明していたのである。選挙後第93議会の第二会期は再会され、11月10日議会は大統領の pocket veto 権行使とする説明を無視してこの法案を再議に付し、投票の結果再可決した。これによって大統領の拒否権は覆されたのであるが、ホワイトハウスの担当官は大統領による pocket veto 権行使は有効であったとの解釈を崩さず、議会による法案の再可決後も当該法案を法律として印刷に付す手続きを取らなかった。これらの pocket veto 権行使による法案不成立の主張に対し、ケネディ上院議員は法案は有効に成立していたという宣言判決を求める訴えをコロンビア地区連邦地裁に提起した。第一の事件は93議会の第一会期末休会で持ち上がったものであるから、ここで問われていることは会期間休会における大統領の pocket veto 権行使は有効かということであった。これに対し、第二の事件は会期内休会中に起こったものであるが、その長さが一カ月に及ぶものであったことから、ここで問われていることは会期内休会であっても一カ月という長期に及ぶものである時には、pocket veto 権行使は有効となるかというものであった。前者は1929年の最高裁先例との関係を問うものであり、後者は1974年の Kennedy v Sampson 判決との関係を問うものであった。

いずれも大きな問いかけであったが、原告が略式判決を求めたため裁判所はそれを認めて原告勝訴の略式命令を出すことで事件を解決した。⁹そのため上に述べたような憲法上の争点については一切解釈が示されないままに終わってしまったのである。事件がこのような形の終結を迎えたことの背景には、ここで争われた二つの法案が訴訟継続中に再度提案された結果いずれも大統領の署名を得て成立し、法律として印

9. Kennedy v. Jones, 412 F. Supp. 353 (D. D. C. 1976).

刷されていた¹⁰という事実があることが考えられる。ケネディ議員の提起した問題点に対する裁判所の解答はレーガン大統領の時期まで約10年間待たされることになったのである。

第98連邦議会は、下院提案のある法案を1983年11月17日に上院において無修正で可決した後、翌18日同法案をレーガン大統領に送付すると共に同日を以て第一会期を終了し休会に入ることを決議した。そして第二会期の開始日を1984年1月23日と定めた上で、両院の休会中大統領から送られてくる文書を受理する人物を指定した後、散会した。すなわち第98議会は、第一会期と第二会期の間で65日間の休会に入ったのである。法案を受け取ったレーガン大統領は、法定の10日以内に法案に署名せずまた反対意見を付して同法案を下院に還付する手続きも取らず、法案の送付を受けてから12日目になって同法案に対し承認を与えなかった旨公表した。ホワイトハウスの担当行政官は大統領のこの行為を有効な pocket veto 権の行使と判断した結果、この法案を成立法として印刷に付す手続きを取らなかった。

1984年1月4日、33名の下院議員ならびに上院は連邦地裁に対し、当該法案は法律として成立した旨の宣言判決を求める訴えを提起した。その理由は、憲法1条7節2項に照らすと大統領が当該法案に10日以内に署名せず、それを下院へ還付しなかったことにより、当該法案は法律として成立したということであった。争点は大統領の pocket veto 権行使は有効であるかということであった。

1984年3月9日、コロンビア地区連邦地裁は大統領の主張を認め、議会側の請求を棄却する判決を下した。¹¹ 同裁判所は、本件は会期間休会中に発動された pocket veto の効力を争うものであるから、同一争点を扱った1929年最高裁判決に依拠して判断されるべきであると判示した。そして最高裁が同判例を変更しない限り、同裁判所はこれに拘束されるとして本件におけ

る大統領の pocket veto 権行使を有効と判決した。

Ⅳ 会期間休会中の pocket veto : Barnes 判決の論理

第二審裁判所は、会期間休会中の大統領による pocket veto 権行使は許されないと判示して、一審判決を破棄する判断を下した。¹² 判決理由は次のように展開されている。

- (1) 上下両院は休会に入るに際して、休会中大統領から法案拒否の意思が伝えられた時、それを受け取る機関を特に指定していたのであるから、議会在休会によって法案の還付を妨害したとは言えず、むしろ大統領からの法案還付を積極的にし易くしていたと言ふべきである。
- (2) 第一審裁判所は、最高裁判所の二つの先例(1929年判決、1938年判決)と当法廷の先例に依拠した上で大統領の権限行使を有効とする判断を示したが、この判断はこれら先例の適用を誤ったものであり、pocket veto 条項を設けている目的を挫く結果となった。
- (3) 憲法制定過程を調べると、拒否権条項について次のような制定意図を確認することができる。大統領はある程度の立法修正権を与えられるべきこと、しかしその権限は絶対的拒否権であってはならないこと(絶対拒否権はアメリカの風土にあわないこと)、従って大統領は両院を通過した法案を拒否できるが議会はこの拒否を3分の2以上の多数決で覆うことができるという制限つき拒否権制度が考え出されたこと、しかしこの制度を維持するためには議会に対し通過法案を大統領に送付させ、大統領に対し法案への承認、不承認の態度決定をさせるだけでは十分でないと判断していたこと、(何故なら大統領は議会から送付されてきた法案を放置して考察することを怠ることで、議会がこの法案を再考する機会を妨げることができるからである。すなわち大統領は不作為によって制憲者が拒絶したところの絶対的拒否権を享受できることになるからである。)そこでこの事態を防止す

10. *Ibid.*, 355.

11. *Barnes v. Carmen*, 582 F. Supp. 163 (D. D. C. 1984).

12. *Barnes v. Kline*, 759 F. 2d 21 (D. C. Cir., 1985).

るために10日以内に法案が還付されない場合には法案は法律として成立するという条文が付加されたこと、しかし10日以内の還付を大統領に命じただけでは逆に議会が休会戦術によって大統領に与えられた10日間の法案考察期間を短縮、またはゼロにしてしまうことで、大統領の拒否権を無意味なものとする可能性があるため、この事態に対処するために pocket veto 条項が付加されたこと、ゆえに pocket veto 条項は大統領に対する新たな権限の付与を積極的にしようとしたものではなくて、むしろ議会の再議権に対し制限を課すという意図で設けられたものであること。

(4) このような立法目的が pocket veto 条項の適用を指導してきたものであるとした上で、つぎに1929年判決、1938年判決、1974年判決の分析に移る。三件の判決に言及したのち、本件第一審判決について、次のような判断を示す。

「我々は第一審裁判所が先例の枠内において判断を下したいとする立場を十分理解するものである。しかし当法廷は先例の示す限界線が何処に存在しているかについての判断には賛成しかねる。さらに当法廷は第一審裁判所の判決は拒否権条項の重要な目的に資するものでないと考える。」¹³

(5) 続いて最高裁の二判例によって確立されたルールについて言及した後、このルールと Sampson 判決との関係について述べ、¹⁴ (6)次に、現

13. *Ibid.*, 35.

14. 「1929年判決と、1938年判決を貫く原則は次のような簡単なルールである。すなわち、議会が休会に入っている時にはいつでも先議院によって受理権限を付与された係官への大統領からの拒否意思の伝達は有効である。ただし、各事例で問題となった休会の具体的状況下でこのような措置を取ったことで還付法案の再議遅延とか還付法案の行方が不明になるというような事態が生じないときのみ有効という条件が充たされねばならない。従って、1929年事件では、最高裁は休会が5カ月以上という長期のものであったこと、法案還付を記録に留めるための正規の手続きが存在していないことから法案の行方が不明になるということを理由にして、会期間休会中の議会事務官への拒否法案の還付を認めなかった。同じように、1938年事件では、問題となったのが一院による短期の休会であったことと、議会全体の機能は停止していな

在では会期間と会期内休会との間に実質的相違が存在しないということを述べる。¹⁵ (7)そして続いて、現在の議会の議事ルールに言及し、会期不継続ルールが廃止されて会期継続ルールが採用されていることと、休会中の継続審議ルールが確立していることを確認することで還付法案再議の遅延問題は本件では発生しないと判定する。¹⁶ (8)さらに、現在では休会中の代理人受理制度が存在するため、法案の行方が不明になることはないとする。¹⁷ (9)最後に、pocket veto

かったという理由で最高裁はこの事件では1929年判決とは逆に法案還付は有効と認めたのである。最後に、Sampson 事件においては、当法廷は1938年判決の線を踏襲して、pocket veto 条項は会期内休会には適用されないと判示した。この会期内休会については1929年判決で指摘されたような問題点のいずれも主張されていず、また、問題があったとしてもせいぜいで1938年事件のもたらず程度の弊害であったからである。」

15. 「当法廷は会期間休会がこれらの問題点のいずれも提起するものでないと確信する。なぜなら大統領側が第一審裁判所で任意に認めたごとくこのような休会は Wright 事件と Sampson 事件で争われた会期内休会と実際において異なるところはないからである。たしかに会期間休会は還付法案の再議を遅らせる可能性を有している。しかし、その遅れは大したことはない。1929年事件当時に典型的に見られた5～6カ月間の会期間休会と異なって、現代の会期間休会は平均4週間ぐらいであり、場合によっては会期内休会より短いことさえしばしばあるのである。本件では休会が9週間で平均より少し長かっただけで、1929年事件当時に一般的であった半年間の休会に比べるとはるかに短いのである。」

16. 「会期間休会の後、ただちに再議に入る機会というものがあるが、議会各院の規則によって保証されている。各院の規則は、第一会期末に審議未了であったすべての案件は第二会期の開始時に継続審議されるものと定めている。さらに本件では、休会決議中で議会は休会中いつでも再会されることを決め、かつ両院規則は休会中における委員会の開催を認めていたので、会期間休会中に還付された法案の再議は、このような休会の継続する数週間の間さえ遅延するとは必ずしも言えないのである。」

17. 「休会中の法案還付はその行方を不明にしてしまうという懸念も、今日では再議遅延と同じように問題とならない。会期間休会の場合と同じように議会各院の構成は変わらないし、また各院の役員も引き続き機能しているのである。もっと重要なことは、各院は今日休会中に大統領からの拒否

は大統領に法案考察のための機会を保証するという目的で設けられたものであるから、この目的を実現するような解釈はこの条項に関して許されるが、それを越えて逆に議会の再議権行使の機会を奪うような解釈は許されないことを確認する。¹⁸

このように pocket veto 条項の解釈適用に際しての留意すべき点を述べた後、大統領側の主張を順次検討し以下のような判定を下した。

(1)会期間休会と会期内休会との区別を認めないことは、pocket veto 条項は会期間休会中には適用されうるという憲法制定以来の伝統的解釈に反するとする第一の主張について。(大統領側はこの主張の根拠を次の点に求めている。憲法制定会議において提案された最初の案では、「法案が還付されないときは、法律として成立

意見を受理するための特別措置を講じているのである。下院は規則により、事務総長への還付を認め、上院は決議によって事務総長による大統領からの拒否意見の受理を認めている。そして、両院では法案還付の日時を各院の議事録に記録し、大統領の意見は事務総長により保管され、再会後ただちに本会議に提出される。従って法案還付は国民に公表される議事録に記録される形でなされるのである。故に会期間休会中に還付された法案の地位ははっきりしているのである。)

18. 「大統領に拒否された法案の地位が迅速に解決されるためには、pocket veto に関する明確なルールが真に必要なことをわれわれは十分に認めている。明確性を求めるに際してわれわれは会期内休会と会期間休会との間に合理性のない一線を引くことで専断的なルールを確立してしまうことのないよう注意すべきである。われわれは pocket veto 条項の明白な目的に叶うようなルールの確立をなさねばならない。その目的は大統領が法案を拒否する機会を剥奪されないようにすることにある。大統領が今日行われているような会期間休会によっては Wright 事件や Sampson 事件と同じようにその機会を剥奪されることがないことは明白である。会期間休会と会期内休会との間に一線を引こうと思えばはっきりと一線を引けるけれども、このような一線は pocket veto 条項の背後にある目的を何ら促進するものではない。ゆえにそれはこの条項を解釈してきた先例と一致しないのである。すなわちこのような一線により得られるものは何もなくむしろ失うものが大きいのである。なぜならこのような一線に基づくルールは、立法の重要部分に関し最終的判断を示す機会を議会から剥奪し、大統領に絶対的拒否権を与えることになるからである。」

する。ただし議会が休会により法案還付を妨げた時はその限りではない。この場合には法案は議会の次の会期の初日に還付されるものとする」となっていたのを、最終案では最後の文章が「その場合には法案は廃案となる」と改められたことに言及し、この文章の変更は制憲者が会期間休会は法案の還付を妨げるものであると考えていたことの証拠であるとする。)判決は次のように、議会の慣行が制憲時と今日とは異なることを理由にこの主張を退ける。

「当時の英国議会のルールがそうであったように、アメリカ議会でも第一会期において審議未了となった案件は、第二会期に継続されないと考えられていたようである。このような議会ルールを念頭において、制憲者が第一会期末休会は法案の還付を妨げることになると考えたことは十分に考えられることである。しかし、当時制憲者が描いていた議会の休会に関する慣行は、今日の議会の休会慣行と全く異なったものであり、従って会期間休会が法案還付を妨げたか否かに関して制憲者の見解を尊重することは、最高裁によって理解されているように pocket veto 条項の持つより大きな目的を決定的に損なうことになるのである。Wright 判決と1929年判決から引き出される原則の下では、会期間休会は大統領の通常拒否権の行使に対してもはや何らの障害とならないということを考えると、制憲時に妨げになると思われていたという事実は、本件解決の上での決定的要素となり得ない。」¹⁹

(2)会期間休会は pocket veto 権行使の機会を作り出すという解釈はアメリカの大半の歴史を通じて、大統領と議会の両者により受け入れられてきたという主張について。(ジェファーソンからニクソンまでの間に pocket veto を行使した30人の大統領中25人までがそれを会期間休会において行使し、その数は272件に達するが、そのいずれの場合においても議会側はこの pocket veto 権行使を黙諾してきた。しかも1868年には議会はこの黙諾慣行を法律上のル

19. 759 F. 2d 21, 38-39.

ールにしようとして、pocket veto を会期間休会に限るための法案を提案したが、その時は会期内休会中の pocket veto 行使を排除することは違憲であるとする反対によりこの法案は廃案になったことを指摘する。)

判決はこの主張を次のような理由で拒否する。「言うまでもないことであるが、大統領の過去の行為と議会がこのような慣行を黙諾してきたということのいずれも本件解決にとって決定的理由とならない。その慣行が今日広く行われている休会のやり方と明らかに異なる休会条件の下で発展してきたということを見ると、この慣行は特に本件と無関係である。」²⁰

(3)会期内休会と会期間休会の間にも実際上の違いがないことを認めるとしても、3日という点で一線が引かれねばならない。従って大統領へ法案を送付してから10日目が3日以上休会にあたる場合には、先議の院へ法案を実際に還付できるように配慮した手続きの存否に関係なく、まだ還付されない法案は pocket veto によって廃案となるとする主張について。(行政部側はその主張の根拠は休会中の法案還付を確保する手続きは法的に無関係だとした1929年のルールと、法案還付を妨げたことにならない唯一の休会は3日以内の休会であるとした Wright 判決のルールとを組み合わせた結果生まれるルールに求められると説明した。そしてこのルールこそが pocket veto 条項を設けた制憲者の意思に合致していると主張する。すなわち、4日以上に及ぶ休会のことを制憲者は「議会の休会」と考えていたとするのである。そして長さの如何を問わず、会期内になされる休会における pocket veto 権行使を否定した Sampson 判決の破棄を主張する。)これに対して、判決はこの主張を受け入れられないとして、その理由として「pocket veto clause は議会による休会と述べているが、『議会の休会』という文言は議会によるあらゆる休会に言及しているのもあって、そこには一日休会、二日休会、三日休会をも含んでいる」²¹ ことを指摘する。また被告の主張は

憲法1条5節の休会条項とも矛盾するとする。

判決は、続いて、被告が主張するように4日以上休会であるか否かによって pocket veto 権行使の有効無効を判断すると、次のようなことになる。すなわち、(1)この解釈では pocket veto 条項中の議会が休会によって法案還付を「妨げる」という条件が無意味になる。(2)従って4日以上休会でありさえすれば、妨げたか否かに関係なく大統領の pocket veto 権行使は有効となり、大統領に絶対的権限を行使する機会をますます許すことになる。(3)または4日以上休会はいつでも「妨げる」休会となるということになる。

以上、大統領側の3点に及ぶ主張をことごとく退けた後、最後に判決は、休会が法案還付を妨げたかを、休会のタイプから判別するのは難しいので、裁判所は個々の休会が示している具体的状況を吟味し、大統領の拒否権行使に対するなんらかの妨害が存在していたかどうかを判別すべきであると述べ、次のように判示する。

「pocket veto 条項は勿論のことながら、議会による最終休会に適用される。何故なら憲法1条2節1項の下で、連邦議会は永久に存在しなくなるのであるから、大統領が拒否した法案を再考することはできないからである。しかし、また当法廷は、会期間の休会は法案還付を決して妨げることはないとも判断しない。何故なら議会が大統領からの反対意見を代理人に受理させるという現在の制度を廃止し、また会期中に議決に至らなかった案件を第一会期から第二会期へ継続させることを規定している議院規則を廃止し、さらに初期に見られたような半年に及ぶ会期間休会の慣行に立ち返る日が来ないとは言え切れないからである。このような事情が発生すれば会期間休会は1929年事件において見られたものと類似したものとなり、その時には間違いなく1929年判決のルールで事件を処理することになるのである。しかし、本件はそのような事件とは言えない。大統領からの拒否意見を代理受理する者が存在していたこと、議決に至らない案件を次の会期で継続審議するというルールが存在していたことに加えて近年の会期間

20. *Ibid.*, 39.

21. *Ibid.*, 40.

休会の長さを考察するなら、議会在法案を大統領へ送付した日に休会に入ったとしても、この休会は発議院への法案の還付を妨げるようなものであったとは言えない。ゆえに、当法廷は当該法案は大統領の手元で自然成立したと判断するものである。」²²

以上の理由によってコロンビア地区控訴裁判所は第一審判決を破棄した。この判決を不服とする大統領側は最高裁に上告したため、最高裁は1929年の先例を維持すべきか否かを再考する機会を持つことになった。しかし、1987年1月12日、最高裁は本件で提起されていた pocket veto 権行使の効力という重要な憲法争点に答えることなく、事件は争訟性を失った (moot) という理由で本件を処理したのである。²³ この判断は次のような事実に依拠するものであった。この法案はエルサルバドルへの軍事援助を合衆国が継続するときは、大統領は同国において人権の保障面での進展が見られる事を半年ごとに確認することを条件に行うように規定したものであった。しかしこの法律は時限立法であり1984年9月30日に失効することになっていた。最高裁はこの時限性の点を取り上げて、同法が成立していたか否かに拘らず、1984年9月30日（すなわち、第二審判決のあった1984年8月12日の数週間後）には失効していたのであるから、もはや現段階では判決をするだけの争訟性は存続していないと判示したのである。そして最高裁は二審判決を取り消し、本件訴えの却下を命じて事件を差し戻した。このような事情から最高裁は会期間休会中の pocket veto 権行使の効力について考察する機会を逸してしまい、これによって1929年判決を再考する機会は今後へ延期されることになったのである。

V pocket veto 権発動と裁判所： Barnes 判決の意義

1974年にコロンビア巡回区連邦控訴裁判所が会期内休会中に発動されたニクソン大統領の pocket veto 権行使を無効とする判断を示して

から、10年経た1984年、同じ裁判所はレーガン大統領による会期間休会中の pocket veto 権行使を無効とする判断を示したのである。同一の控訴裁判所によるこの二度にわたる憲法判断は画期的な憲法ルールを確立することになった。

1974年の Kennedy v Sampson 判決は会期内休会中の pocket veto 権行使は認められないとのルールを直接確立したものであったので、これは会期間休会については関係のないものであった。しかし、この判決後フォード大統領、カーター大統領の二人の時期には、会期内休会中だけでなく会期間休会中も pocket veto 権は行使しないとの慣行が確立することになったのである。²⁴ すなわち、両大統領はこの二つの休会中は通常拒否権を発動することに決めたのである。勿論、議会内に大統領からの還付法案を代理受理する者が設けられていることを条件にした上でのことであった。これによって、大統領が pocket veto 権を行使できる場合は第二会期後のいわゆる最終休会中だけということになっていたのである。

今回の Barnes 事件は、レーガン大統領が二人の前任者の確立した慣行を無視して第一会期末の休会中に拒否権を発動した事例なのである。第一会期末の大統領拒否権の発動は pocket veto 権の発動に該当し、従って法案はそれにより不成立となるという判断はすでに1929年の最高裁判決によって確認されているルールであった。しかし、それから60年間に議会の慣行が変化し、またその議会慣行を憲法的に支持する判断が最高裁自身と控訴裁判所によって示されていたのである。それは休会中の代理人による還付法案の受理を有効とする判断を示した Wright 判決と Sampson 判決であった。今回の事件はこの三つの先例の次のような相互関係を問うものであった。

1929年判決は、第一会期末休会中の pocket veto 事件という点で本件の先例であり得る。しかし、その休会は5カ月に及ぶ長期間のもの

22. *Ibid.*, 41.

23. *Burke v. Barnes*, 93 L. Ed 2d 732 (1987).

24. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and President* (Princeton University Press, 1985), pp. 152-153.

であった点で本件と異なっていたので、その点での先例性を欠くとも言える。1938年判決と Sampson 判決とは会期内休会中の事件であるから本件と異なる。しかし、両者は休会中の代理人受理制度を設けていた点で本件と同じであるため、その点で本件の先例と解し得る。だが、Wright 判決は一院のみのしかも3日間休会であり、Sampson 判決は二院の休会であるが一週間余りの短い休会であったので本件の一か月間を越える休会とは異なっていた。では、1929年判決が休会中の代理受理制は違憲であると判示したのは5か月間という長期休会が原因であって、Wright で代理受理を認めたのは一院のみによる3日間という短期の休会であったことが原因しているとは解すべきなのであろうか。また、1984年の Sampson は同じように短期であったのだからそのように解することが可能である。では、休会中の pocket veto 権発動を無効とする(別言すれば通常拒否権発動と考えるべき)休会中の代理人受理が認められるためには休会はどの位の長さであればよいのであろうか。これら三つの先例はこの問いに答えていなかったのである。前述したごとく、1976年に Kennedy 上院議員はこの問いに対する答えを一か月間の会期間休会と会期内休会の文脈の中で求めたのであるが、裁判所はそれに明快な解答を示さなかったのである。従って今回の事件は正にこれまでの先例が扱ったことのない形の休会中における代理受理が認められるための基準を明らかにさせようとするものであった。この問題に正面から答えたところに本件判決の第一の意義があると言えよう。その答えは二か月を超える会期間休会中の代理受理を有効とする新しいルールの宣明によりなされたのである。

この新ルールは1929年最高裁判決の先例性を形式的には無視しているため、先例解釈を誤ったという批判も成り立ち得る²⁵ ものであった。しかし、本件判決は、具体的な状況を検討することによって個別に休会が法案の還付を妨げた

か否かを判定すべきであって、休会の種類によって判定すべきではないとしたのである。すなわち、1929年事件と本件とが共に会期間休会であったという点のみを見て、前者を本件の先例と考える判断方法を排除したのである。第一会期末休会の短さ、代理受理制の存在、会期継続の原則の存在など、今日の議会が遵守しているこれらの議会慣行の違いを認定することで1929年判決の先例性を否定したのである。この判決の判断を支持する立場からは1929年判決を最高裁は変更すべきであるとの意見が述べられている。²⁶ この点が本判決の第二の意義と言えよう。

しかし、今回の判決が結果として、大統領に対する議会の権力の優越性を認めることになった点に注目して判決を批判する立場もある。それは pocket veto 権は会期末に十分な審議を経ないままに通過された法案の成立を妨げるための装置であるとの立場からの批判である。この立場に立つと、pocket veto 権を大統領に発動させたのは議会の責任ということになるのである。²⁷ 会期末の不当な法案の成立を防止するため pocket veto を否定することは議会権力を余りにも強化することになると批判するのである。すなわちこ、veto 権には悪法の成立を防止するという機能が期待されているのであるから、これは会期最終日に通される沢山の法案から立法過程を守るためのものであるということになり、裁判所もこの観点から大統領の立場を擁護する見解を表明すべきということになるのである。²⁸ しかし、本件判決は、議会と大統領が対立している状況下で、ただ理由なしに議会の立場を支持したのではない。本件にはそのようないずれかの機関の側についてその権限をただ強化するという意図は存在していない。今回の判断は、結果として大統領が通常拒否権

25. Case Comments, "Barnes v. Kline: Picking the President's Pocket?" *Minnesota Law Review* 70 (1986), 1149, 1151.

26. Notes, "Congressional Standing and the Constitutionality of the Pocket Veto During Intersession Adjournments," *Temple Law Quarterly* 59 (1986), 188.

27. Note, "The Intersession Pocket Veto and the Executive-Legislative Balance of Powers," *Georgetown Law Journal* (1985), 1185, 1204-1206.

28. Notes, "The Pocket Veto Reconsidered" *Iowa Law Review* 72 (1986) 163, 179.

を発動する機会を増加させ、*pocket veto* 権行使を第二会期末休会に限定するという結果を生み出すものである。これは要するに、大統領と議会との対話の機会を増加させるということの意味する。制憲者が立法過程に大統領を参加させることを決めたのは、全国民の代表者としての視点をより敏感に持ち得る大統領と、地方の意見を総合することで全国民の縮図を作り出すことにより全国民の代表者としての機能を果たす議会とが、国家の政策の決定に際し、お互いに異なった視点から対話を交わすことにより、あるべき政策の実現が達成されると考えたからであろう。このような制憲者の意図からすれば、両者の間に作り出されるべき状態は、議会の通過した法案を大統領が考察し、次に大統領の指摘した問題点を議会が再考するという関係であって、いずれか一方の意思のみで最終的判断が形成されるという力の優劣関係ではないのである。本件判決は、正にこのような制憲者の意図を今日の状況下で実現させる効果を伴う判断であったと言えるのである。これが本件判決の第三の意義であり、また最大の意義と言ってもよい。

む す び

最後に、次の二点に言及することで本稿を結びたい。第一は、レーガン大統領の今回の拒否権発動は、アメリカにおける200年間の立法過程の中で見ると異例なことではなかったということである。200年間に於ける会期間休会中の*pocket veto* 権行使を振り返るなら、レーガン大統領はそれまでの大統領と全く同じことを行っただけのことであった。しかも同大統領が、在任中に発動した*pocket veto* の数はそれまでの人に比して特に問題とすべき程多い数ではなかったのである。1929年の最高裁判決の契機を作り出した第69議会第一会期末休会(1926年)から今回の第98議会第一会期末までの間だけを見ても、その間の大統領はもっと頻りに*pocket veto* を行使していたのである。²⁹ たえば、ルーズベルト大統領は1935年の第74議会第一会期

末休会に28回、1937年の75議会第一会期末休会には23件、1939年の76議会第一会期末休会には40回といういずれも二桁台の*pocket veto* を発動しているのである。また、戦後の81議会から90議会の間にはトルーマン、アイゼンハワー、ケネディ、ジョンソンの各大統領はいずれも*pocket veto* を行使しており、その中にはレーガン大統領の回数を上回った大統領もいたのである。このことは、第一議会(1789年)から第68議会(1924年)までにおける各議会の第一会期末休会中の*pocket veto* 権行使についても言えることである。このように今回の事件は、立法過程において普通に見られてきた権限行使状況の一つから持ち上がったものであることに注意すべきである。

第二に注意すべき点は、本件では*pocket veto* 権行使の無効を上下両院が主張したという点である。1929年事件は、一私人が*pocket veto* の無効を主張して法案自然成立の確認を求めた事件であったが、本件は立法過程の当事者が訴えを提起したところに特長がある。このように議会自身が大統領の行為の違憲性を裁判所で争うという現象は、拒否権に関してはニクソン大統領時代に出てきた現象であった。

今回の事件が示しているこの二つの特色を考えると、*Barnes* 判決はニクソン大統領の時代から気運が高まってきた議会復権の試みの一つが契機となって生まれたものと言えるのである。

1989年1月20日、ブッシュ新大統領は就任式において議会との対立ではなく協調関係を力説した。第102議会の第一会期が始まった現在、本年の第一会期末休会において新大統領はフォード、カーター両大統領時代の慣行に立ち返って*pocket veto* 権の発動を控えるのか、それとも新しい何らかの政治状況の発生によって*pocket veto* 権の行使を行い、再び最高裁判所に1929年の先例を再考させる機会を作り出すことになるのか、注目される場所である。

29. *Ibid.*, 210-213.