

Title	Humphrey's Ex'r v. United States : 「純粋な権力分立の不可能性 : ザ・フェデラリスト47篇から見る」
Sub Title	
Author	小林, 慶治
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2007-02
Jtitle	リサーチメモ. 阿川尚之研究会2005年度研究報告書 ,p.9- 15
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0302-0000-0580-0009

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

Humphrey's Ex'r v. United States

「純粋な権力分立の不可能性ーザ・フェデラリスト47篇から見る」

総合政策学部2年 小林 慶治

目次

1. はじめに
2. 先例の検討
3. Humphrey's Ex'r v. United States

1. はじめに

今期の研究会で、私は Humphrey's Ex'r v. United States (以下 Humphrey) を担当した。この判例は 1935 年に結審したものであり、現代的な問題にどう繋がるかをこれだけで見るとは一目するとわかりにくいかもしれない。だが、一見古いように思えるこの判例は、実はアメリカ合衆国憲法の根幹に関わる均衡と抑制の原理に大きく関わる内容のものであり、現代の判決、学説に大いに影響を与え続ける性質のものなのである。現在でも三権分立に関する議論は、明確な決着がついていない。具体的には形式的アプローチと機能的アプローチの対立が見られるというのが判例検討の学説の状況である。

大統領の権限、議会の権限、司法の権限。これらを「均衡」に抑制させる仕掛けを建国の創設者は意図して合衆国憲法をつくった。当時は大統領の権限は弱く、議会が強大な権力を握るのを恐れた節が『ザ・フェデラリス』48 篇に収められている。そうしたことを最後に私見を述べさせていただきたい。

2. 先例の検討

Humphrey に入る前に、それに先立つ重要な先例である Myers vs. U.S.(1926)について見ることにする。本件は、郵便局長の解任権が合衆国大統領の執行権の範囲内のものであるのかということが争われた事件である。合衆国憲法は第 2 条 4 節における大統領やそのほかの公務員に関する弾劾条項を除いて、公務員の解任には一切言及していない。そのため、第 1 回連邦議会において大統領の公務員解任権の有無に議論が集中したが、結局「1789 年決定」と称される、公務員解任権が合衆国大統領に帰属するという解釈がなされることになる。ところが南北戦争後の 1860 年代以降から大統領と連邦議会の対立が激化、公務員解任権に関する大統領の権限を制限しようとする立法が成され、郵便局長解任に関する議会の同意が必要とされた 1876 年法もその時代のものであった。

大統領側は同法を違憲と主張し、最高裁判所も同法を以下の理由から違憲とした。駒村 (1999) によると以下の九つの理由である。①「1789 年決定」の存在により、上院の同意と助言に基づいて大統領により任命された合衆国公務員を解任する権限は大統領に排他的に帰属する。②憲法が明文を持って権力の混合を認めている場合を除き、権力分立原理は

厳格に維持されなければならない。③憲法第 2 条第 1 節は「執行権は合衆国大統領に帰属する」とあるし、同条第 3 節には「大統領は法律が誠実に執行されるように配慮した合衆国の全ての公務員を任命する」（誠実執行条項）がある。法律誠実執行義務が大統領にある以上、大統領の指揮下で行動するものを任命する権限は含まれるし、大統領が信頼の置けない下位執行機関を解任する権限も不可欠である。④任命と解任をともに大統領に委ねても共和政体と矛盾しない。⑤任命権と解任権は一体のものでなくてはならず、また最高裁判所裁判官や大使などにおける上院の助言と同意というものの必要性の意味は、有力州に偏向しないようにすると言う性質のものであり、解任権を制約するものではない。⑥任命権も解任権もともに執行権に不可欠のものであるが、その性質は異なる。特に解任権は執行現場にいる大統領の方が情報が多いのであり、また解任権は任命権に随伴するものであり、上院の任命「同意」権に随伴するわけではない。⑦合衆国憲法第 1 条第 8 節第 18 項の「必要かつ適切条項」を根拠に、連邦議会があらゆる公務員の任命や解任に関して条件を設定できるという主張があるが、それを認めると連邦議会が憲法の権限配分を変更する無制約の裁量権を有することになる。⑧各省の長はそれぞれの担当分野における大統領の「他我」である以上、法律執行と協力体制を維持するために、それらの公務員の解任について憲法を超えた連邦議会の介入があってはならない。また、準司法的性質の職務を担当する公務員に対しては大統領は、その裁決を解任事由としうる。さもなければ、大統領の誠実執行義務を果たすことは出来ない。⑨連邦議会は下級公務員の任命権者を指定できるし、それらの任命権を執行各部の長に委ねる場合には、その解任権行使を法律によって条件付け得る。

このように連邦最高裁は大統領の解任権の排他的な独占を認めたのである。特に大統領の誠実執行義務の遂行による解任は、準司法的性質の職務を担当する公務員にまで及ぶとした点で、広範なものであった。しかし、こうした解任権解釈の流れを変えたのが、次の *Humphrey* 判決である。

3. *Humphrey's Ex'r v. United States*

事件の事実関係と原因は次の通りである。*Humphrey* は上院から承認を得て、*Hoover* 大統領から連邦取引委員会の委員に指名された。その任期は 7 年間の予定だった。しかし、*Roosevelt* 大統領就任後、法律所定の罷免事由に該当していないにも関わらず、政策上の不一致を理由に *Humphrey* は辞職するように求められた。*Humphrey* は抵抗したが、*Roosevelt* 大統領に罷免された。*Humphrey* はこれに従うことはなく、一年当たり \$ 10000 の給料を受け取る権利があると主張し続けた。その後、*Humphrey* は亡くなったため、*Humphrey* の遺言執行者が、解任権の濫用を理由に US に対して、連邦取引委員会で受け取ることができなかった歳費（1933 年 10 月 8 日～1934 年 2 月 14 日の分）を請求するため連邦請求裁判所に訴えたが、連邦請求裁判所は大統領の解任権をめぐる法的問題についての意見確認を連邦最高裁に求めた。

次に、Sutherland 判事の筆になる法廷意見を見ていこう。本件は、「The Federal Trade Commission Act」が、合憲かどうかということである。つまり、合衆国憲法に定められている執行権に含まれる解任権を、違憲に侵害しているかどうかについて争われたものである。

最初に、同法が規定する解任事由の列挙された内容は大統領の解任権を制限もしくは制約するに内容を含むかどうかを検討している。

政府側の主張は *Shurtleff v. United States* の決定をもとにして¹、*Shurtiff* 判決における「*expressio unius est exclusio alterius*」（ある一つの事柄に触れることは他の事柄を除外するものである）という格言に示される原則の適用を主張したが、これを退けた。裁判所はその原則が幾つかの例で妥当するものとしながらも、上告人の主張どおりにその法律を解釈することは、評価官がその法律で触れられている何らかの罪で有罪とならない限り、その生涯にわたり業務に携わる権利を評価官に与えてしまう。そうした特定の業務のみに関する言外の意味によって影響されてしまい、他の一般的な業務の任期について大きな変革をもたらす結果になるであろうとして上告人の訴えを退けた。そうした一般的な任期を統制する普通の規則を異常な変更で変えてしまおうとする議会の意図というものが、明確で平易に法文中に現われることはなく、従って受け入れることの出来ないものであるとした。

しかしそうした格言が適用されないとした *Scurtiff* の例は例外的なものであるとした。先例はあらゆる役人の中でも特定の役人のみ生涯にわたる任期を認めるものであったが、今回の事例における役人はその先例と明らかに全く異なる性質のものである。その法は先例に従い任期を設定し、そこに用いられた文言も明確で不明瞭ではないものである。

また任期の設定についても、理由ある罷免を被る明確な任期の設定は、列挙された理由以外に委員の任期が短縮されることはないとした立法意図を確立するのに十分である。

判決文ではこのことを立証するために委員会の性質や立法過程（*legislative history*）を利用してこのことを証明している。従って、同法の内容は大統領の解任権を制約するものであるとした。

第二に、同法は合衆国憲法に規定される大統領の執行権に対して違憲に干渉するものかについて検討を加えている。

この事件における大統領の執行権と密接に関わる先例として、*Myers* 判決が存在する。その先例拘束性について考える。*Myers* 事件についてはその概要に触れた後、そこで

¹ この事件は、1890年の立法に基づく承認された一般商業評価官（*general appraiser of merchandise*）の大統領の罷免権に関する事柄であった。それは「無能力、職務怠慢もしくは職務中の不法行為」によって、大統領にいつでもその職務から罷免される。大統領は彼に対して列挙された理由のどれも割ることなく彼を罷免した。当時の *court of claims* は *Scurtiff* の訴えを棄却して、大統領の列挙された以上の理由による大統領の罷免権を擁護した。

決定された論点は非常に狭い事柄であると評価する。つまり同事件は単に上院の助言と同意なくしてなされた郵便局長の罷免に関する大統領の権限についてを決定したに過ぎず、これは *stare decisis*（先例拘束性の原則）の領域に属するものではないと認定した。

このような状況は *Marbury v Madison* と *Cohen v Virginia* の関係でも存在した。法廷意見は *Marshall* 判事の言葉を引きつつ、あらゆる意見の中で、確立された原則 (*Maxim*) は、その事例に関連して受け取られるべきであるとし、もしそれらの言明が事例を超えてしまうようなものなら、それらは尊重されてもよいが、しかし次の訴訟における判決を制約するものであってはならないとする。「法廷における問題は注意深さをもって精査され、そのすべての程度で考慮される。それを表す働きをする他の原則は、決定された事例との関係において考慮されるものの、それらのありうるすべての他の事例との関連は、めったに完全には精査されないのである」。

個々の具体的な事例によって、確立された一般的な言明が何らかの制約を受けることを明らかにしている。

このような観点の原則に拠って、今回の事件において *Myers* 判決は決定を拘束しないとした。*Myers* 事件で郵便局職員は行政機能の遂行に制限されている行政官 (*executive officer*) でありそうした役人は単に行政部門の一つである。従ってそのような役人は性質上行政府の長による排他的で無制限の罷免権に従属しているのである。この傍論 (*dicta*) を別にしても、その決定の持つ必然的な範囲はすべての純粋な行政官のみである。そのため行政部門に属さない役人や憲法によって大統領に与えられていない部分の行政権を行使するような役人にはその決定は及ぶことはない。

では、FTC の委員は合衆国憲法に規定される大統領の行政権を行使しているか。FTC は議会によってつくられた立法政策を実行するために生み出されたものであり、それは議会が作った行政機関である。そのような機関は、行政府の手となり目となるようなものではない。

この委員会の職務は準立法的・司法的性質を持つものである。「競争の不公正な方法」に関する立法の規定を施行するに当たり、その内容の一般的な基準の詳細を定めるという点で委員会はある部分において準立法的な性質がある。同様に、同法 6 条に規定されるように調査をして、そして議会に対して情報を報告するということはこの委員会が立法的な機関 (*legislative agency*) として行動しているということがわかる。

さらに同法第 7 条には、委員たちは法廷によって与えられた規定の下に衡平裁判所 (*Chancery*) のような役目を果たしているということがわかる。これは司法府の機関として行動していることを示している。このように同委員会は大統領の執行権を行使するものではなく、立法権や司法権を行使する機関に従属するものと考えられる。

次に、準司法的や準立法的な性質を持つ役人は大統領の無制限の罷免権に属するものか。無制限の罷免権というのは、大統領が保持しているものではない。それは以下の論点から理由付けられる。大統領は無制限の罷免権を保有してするものではない。議会権力は、準

立法的や準司法的な機関を作る際、それらに対して行政からの統制とは独立して各委員は各々の職務を遂行するように求めたのである。当然その権力の中には適切な義務として、委員の任期を定め、そして職務期間中での何らかの理由による罷免の規定を除いて彼らを罷免することを禁じるという権力も含まれる。それは大統領による無制限の罷免権の存在が委員たちの独立した意思を左右しかねず、そうした公平な態度を維持することを不可能にするためであり、正当なものである。

このように政府の三つの一般的な部門は、それぞれ互いに直接的や間接的な影響力といったものから全く免れており、そのような仕組みを維持する必要性はしばしば強調されており、こうした権力の分割といったことは憲法の意味するところである。憲法は三つの部門それぞれの本質的な平等性を認めている。こうしたことは、三権の部門のそれぞれが直接にしろ間接的にしろ、自らの関連する権力の施行での過剰な力を持つべきではないと、するフェデラリストからの一節から引用をして根拠づける。

Myers 事件での大統領の権限は純粋に行政的なものであり、そして大統領のみに責任を負うといったものである。そしてこのような大統領の無制限の権力は行政官以上の観点から考えられるものではない。

1789年の決定といわれる議会の議論において、マディソン氏は、設立される外務省の業務は純粋な行政手性質のものではなく司法的な性質も含むものであるから、行政的な罷免 (executive removal) に関しては異なる法規が適用されねばならないとしている。また *Marbury v. Madison* でも Marshall 判事は、大統領によって任命された役人とそうでない役人については区別するという趣旨の判決を記している。

こうしたことから、当裁判所は、理由による以外の罷免を妨げ、明確な任期の設定を行なう条件となる議会の権威に役人を罷免する大統領の権威が優越するかどうかということは、その業務の性質に基づいて決定される。したがって、同委員会は大統領の下にあるものではない。

以上のようにして、結論付け、同法は合憲とされた。

重要なことは、Myers 事件における無制限とも思われた大統領の解任権に制限を設けたことである。特に準司法的性質を持つものに対しても及ぶとされた法理はこの判決により明確に覆されることになり、それは *Wiener v. U.S.* (1958) においても確認されることになる。このように準立法的、準司法的概念とその概念をもつ組織、役人を区別し、純執行的でない役人については、大統領の解任権が及ばないとした。

私は今回のレポートを作成するに当たって駒村圭吾氏の「権力分立の諸相」という本を用い、その後の三権分立に関する一連の判例についての流れを概観することができた。それによると、現在、判例を分析した学説には「形式的アプローチ」と「機能的アプローチ」という二つの権力分立に関する問題を扱う際のアプローチがあり、実際の判例は両者が混在した要素があつて判然としないというのが現状というようである。ここではそうした流れについてを書くことはしない。

現在の判例の中ではもはや「準立法」「準司法」「行政機関」といった用語は用いられなくなり、また形式的アプローチにおいては憲法制定者の意図を確認する手段としてしばしば「ザ・フェデラリスト」が引用される。ここでは重要と思われる「ザ・フェデラリスト」の特に関連した47篇を読んで、準立法的・準司法的性質のものがどのような意味を持つのかを明らかにしたい。

実際、同書第47編でマディソンは、当時の憲法案に明確に反対するものの主張として「立法・行政・司法の各部門は明確に分離されていなければいけない(212頁)」とする記述が存在する。しかしマディソンはこうした権力分立という公理の適用は誤解されたものとして、次のように説明する。本来、モンテスキューはイギリス国制を参考にして三権分立の概念をつくったものであるが、「モンテスキューが「立法権と行政権とが同一人あるいは同一の機関に集中されている時には、自由は存在しない」とか、あるいは「裁判権が立法権や行政権から分離していない時には、自由は存在しえない」とか語る時、彼はこれらの各部門が他部門の行為につき、部分的にも代行機関であったり、いささかなりとも抑制権を持つべきではないことを意味したのではなかった(215頁)」とする。これはイギリス国制において立法部である上院が、行政首長(つまり国王)に対する憲法上の諮問機関を構成するが、弾劾裁判に関しては司法権を有し、そのほかの場合も上訴審としての管轄権を与えられているのである。

マディソンはこうした状態は他州の憲法をみても同種のことが行なわれていると指摘しており、ニューハンプシャー州憲法、マサチューセッツ州憲法、ニューヨーク州憲法などでも、各部門の権限がある程度は混合したようその内容を持っていることを指摘している。具体的には大統領の任命は本来的には執行権の一部であるが、それは議会の職務の範囲とされており、こうしたところにマディソンは明確な三権の配置ではなく、部分的な権力の混合を見て取る。マディソンはモンテスキューの意図は同一人による立法が同一人による執行を経るということにより、また同一人による立法が同一人による司法を経ることにより自由の存在を脅かされるとしたのであり、そうしたイギリス国制や当時の州憲法に生じた混合を危険な種類の混合とは区別し、ただそうした状態が生じており、純粹の三権の分立を意図しようとするグループに対して現実的な実行の不可能性を悟らせるのが目的だったように思える。

権力分立は衡平な権力配置のバランスを取っているとは必ずしもそうでないことが同書第48篇で示されている。立法府の過大な権力集中とその暴走のおそれを危惧する一方、大統領が無力にしてその職務の遂行を妨げられないようにするために憲法制定者たちは大統領の権限を相対的に強化した。「衡平」とはまさにそうした意味でのものであり、必ずしも全ての部門にバランスよく等価に権力を配置したというものではないのではないかと。

合衆国憲法が制定されて既に200年以上が経つ。Humphrey判決は制定後約150年後に出されたものであるが、この時期はまさに合衆国大統領の権限が最大の力を持つ時期の幕開けでもあった。そして未だに、合衆国大統領の権限は、建国時に比べればはるかに強大

である。勿論、経済活動の複雑化・世界化、国際関係の深化、先進国特有の行政国家、厚生福祉分野の重要化など様々な要因が、その権限強化を必然としたのではある。だが、相対的に権限の縮小が生じた議会、司法の部門はどのようにそうしたことを埋め合わせるのだろうか。例えば議会によって生み出された一院拒否制度は、そうした大統領の権限強化に対応する一つの議会が生み出した対抗策ではなかったか。かつてブランドイス判事は「Living law」という論文を提出した。合衆国憲法によって規定されないもの、事実として変化してしまったものに対する新たな対抗策を、容易く形式手菜「衡平」という観点から切り捨てることは正しいことなのだろうか。より実質的な内容を伴った「衡平」を判断する基準が、最高裁に求められているように思えてならない。

参考文献

- ・『ザ・フェデラリスト』A・ハミルトン、J・ジェイ、J・マディソン 岩波書店
1999年
- ・『権力分立の諸相』駒村圭吾 南窓社