

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗…

トランプ政権の移民政策を中心に

梅 川 葉 菜

はじめに

現代アメリカ政治において、州司法長官という存在が急速に注目を集めるようになってきている。近年の大統領は、議会指導部との結びつきが弱まり、またイデオロギー的分極化による党派対立が深刻化しているため、法律の制定による政策実現を成し遂げにくくなってきている。そこで大統領は、議会の協力なしに単独で政策実現を目指すようになった。行政命令、大統領覚書、署名時声明、行政協定などがよく知られている。州司法長官が注目を集めるようになったのは、こうした立法によらない大統領の政策実現の阻止にしばしば成功し、大統領権限の拡大を妨げたからであった。ドナルド・トランプ政権期においても、移民政策、医療保険政策、環境保護政策、教育政策などといった様々な政策分野において、大統領が立法によらない政策変更を試み、それに対して州司法長官たちが、そ

の実現を妨げる存在として同政権を苛つかせている。

州司法長官たちが用いる手段は、訴訟による差止命令の獲得である。司法省の発表によれば、トランプ政権が発した二〇一七年一月末から二〇一九年五月末時点までの二年四ヶ月の間に、同政権に対して連邦地方裁判所は三七件もの差止命令を下している。同省によれば、オバマ政権の政権発足後の二年間の連邦地方裁判所の差止命令は二件に過ぎず、また、二〇世紀を通じて同様の連邦地方裁判所の差止命令は二七件しかないという^②。もちろん、政権側が控訴や上訴をすれば最終的な司法判断は変わりうる。しかしながら、一時的にであっても差止命令が下されることが政権や社会に与えるインパクトは大きい。州司法長官は、とりわけトランプ政権期において、大統領権限を抑制する主体として注目を集めているのである。

近年、大統領に対する州司法長官たちの訴訟が注目を集めるようになったのは、訴訟数や訴訟における差止命令判決数の増大だけでなく、極めて党派的な傾向が見られるからでもある。ロナルド・レーガン政権、G. H. W. ブッシュ政権、ビル・クリントン政権期には、大統領と対立する政党の州司法長官たちが協力して訴訟を提起することはあまりなく、順に十二件、四件、一件であった。それに対して、G. W. ブッシュ政権期には三八件、バラク・オバマ政権期には四七件、トランプ政権期には既に六七件と、党派的な訴訟が急増している^③。

こうした政治過程は、一般的なアメリカ政治理解とは相容れない。アメリカは分権的な連邦制を採用しているの
で、連邦政治に関わるアクターは連邦政府内に限られると考えられてきた。もちろん、例外もある。現在に至るまで、連邦政府が権限拡大や州政府の権限への介入を試みた際、特に保守的な地域の州政府が「州権」を掲げて強く反発してきたことはよく知られている。近年でも、同性婚、銃規制、死刑制度などで連邦政府と州政府との間での

対立がしばしばみられる。しかしながら、近年の州司法長官の台頭は、連邦政府と州政府の間の権限争いの文脈には位置付けられない。州司法長官たちの関心は、連邦制のもとで大統領が州の権限を脅かしているか否かではなく、権力分立制のもとで大統領が自らの権限から逸脱しているか否かにあるからである。

このような政治的重要性の増大や従来のアメリカ政治理解からの乖離に反して、研究蓄積は進展していない。そもそも、州司法長官たちが協力して訴訟を提起するようになったことすら、十分な研究が進んでいないのが実情である。⁽⁴⁾そのため、大統領権限を抑制し政策実現を妨げる州司法長官たちの台頭という政治現象についてもほとんど研究がなされていない。⁽⁵⁾

そこで本稿では、トランプ政権による政策実現に対して民主党の州司法長官たちが訴訟を提起した事例のうち、特に注目を集めている移民政策を取り上げ、本稿執筆時点（二〇一九年八月末）までの攻防を概観する。トランプ政権の移民政策に対する州司法長官たちの抵抗の事例は様々あるが、本稿では、メキシコとの間の国境の壁建設、若年層向け強制送還延期プログラム（Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA）を巡る攻防、低所得の合法移民の滞在許可延長や永住権付与の制限、不法移民の子どもに対する取扱基準の廃止、国勢調査への市民権有無に関する質問項目の追加、の五点を扱う。⁽⁶⁾これらを通じて、トランプ大統領による立法によらない政策実現に歯止めをかけて大統領権限の拡大を抑制する州司法長官という新たな政治現象を理解する一助としたい。

1 州司法長官とは何か

一般に、州司法長官の代表的な役割は、州政府に法的助言を行い、また彼らを法的に代表することである。それから、法執行機関の長として、法執行機関が重点的に取り締まる領域(銃、薬物、人権、環境、労働問題など)を決定し、その分野の取り締まりに注力することもある。他にも、州民の様々な利益を法的に代表する役割も担っており、州民の代表者として消費者保護、反トラスト、環境保護、人権などの様々な領域で訴訟を提起することがある。

このように、一見すると州司法長官は、政治とは無縁の法律専門職のように思える。また同時に、あくまで州政府の一機関であって、州政府の長ともいえる州知事に従属する立場のようにも思える。しかしながら、あまり知られていないことだが、州司法長官は、極めて政治的な色を帯びた、しかも州知事から独立した地位を有した役職である。これらの点は、州司法長官の選ばれ方から明らかである。実は全米五〇州のうち四三もの州で、州司法長官が州民の直接選挙によって選出されている。また、コロンビア特別区の司法長官も選挙によって選ばれる。州民の直接選挙によらない残りの七州では、州知事による任命が五州、州最高裁の任命が一州、州議会の任命が一州となっている。任期は多くが四年である。全米五〇の州司法長官とコロンビア特別区の司法長官のうち、二〇一八年選挙までは民主党所属が二二名、共和党所属が二七名、無所属その他が二名であったが、二〇一八年選挙後には民主党所属が二六名、共和党所属が二四名、無所属その他が一名と、民主党勢力が過半数を奪っている。

そのため、州司法長官たちは州知事から独立して、政治的得点をあげるべく活動している。そして、州知事や連邦の上院議員を目指す。例えば、クリントン元大統領はアーカンソー州知事の前職として同州の州司法長官を務め

ていた。二〇二〇年大統領選挙を目指すカーマラ・ハリス上院議員の前職はカリフォルニア州司法長官である。以下では、こうした州司法長官の立ち位置を念頭に置きながら、移民政策を巡る大統領と州司法長官たちの争いを見ていきたい。

2.1 メキシコとの間の国境の壁建設

かねてよりトランプ大統領は、メキシコとの国境の壁を強固にし、そこを越えてやってくる者たちを厳しく取り締まることを強く望んでいた。ところが、民主党議員を中心とする議会の抵抗もあり、壁建設のための予算確保は困難を極めた。対立は激しさを増し、ついには、二〇一八年一月二二日から二〇一九年一月二五日までの三五日間にはわたって一部の政府機関が閉鎖される事態に陥った。これは合衆国史上最長の政府閉鎖であり、対立の深刻さを如実に示している。

二〇一九年二月一五日、トランプ大統領は、メキシコとの間の国境の壁建設費用を含む予算案に署名した。ただし、同法案によって確保された国境の壁建設のための予算額は、自らが求めていた五七億ドルよりもはるかに少なく、一三・七五億ドルに過ぎなかった。

そこで大統領は、議会に頼らずに国境の壁を建設するための予算を確保することを目指した。上記の法案に署名した同日、トランプ政権は、国家緊急事態を宣言した。同宣言により、既に認められている国防総省の予算のうち約六七億ドルを、本来の用途ではないにもかかわらず、国境の壁建設の費用に充てることが可能になったのである。こうした国家緊急事態の利用は極めて珍しく、議会と州司法長官たちからの反発を招いた。

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗・トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

四八

議会の抵抗は、不発に終わった。議会が大統領の宣言した緊急事態を終了させるためには、大統領の署名を必要とする両院合同決議を成立させなければならない。まず、同月二六日、下院が二四五対一八二の賛成多数で国家緊急事態の定める合同決議を可決した。翌月一日には、上院でも五九対四一の賛成多数で合同決議が可決された。ところが、その翌日、トランプ大統領は政権発足後初めてとなる法案拒否権を行使した。議会が拒否権を乗り越えるには、上下両院それぞれで三分の二以上の特別多数の賛成が必要となる。すなわち、上院では六七票、下院では二九〇票が必要となるが、上述の合同決議の賛否の結果から明らかのように、上下両院ともに特別多数の支持は期待できなかった。

一方で、州司法長官たちによる阻止の試みは、継続中である。トランプ大統領の国家緊急事態宣言からわずか三日後の二月一八日、民主党所属の一六州の州司法長官たちが、大統領の国家緊急事態宣言に対して予備的差止命令を求めて訴訟を提起した。その後、さらに四州が加わった。訴状の中で彼らは、同宣言が権力分立を著しく軽視するものであり、トランプ大統領は自ら、憲法上の危機へと国家を方向転換させてしまったと非難を加えた。また、同宣言により、本来は薬物の取り締まりを実施する州兵のための連邦予算であった数百万ドルが失われてしまうことや、本来は軍関連の施設の建設費として承認された予算が壁建設のために転用されてしまうことは州経済に悪影響を与えると訴えた。その翌日、環境保護団体のシエラ・クラブや移民支援団体の南部国境コミュニティ連合などが協力して、同様の訴訟を提起した。

訴訟が解決されるまでの間の予備的差止命令に関しては、政権側が勝利を収めている。二〇一九年五月二四日、カリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所は、壁建設の費用を流用する計画の一部に対して予備的差止命令を出し、

翌月二八日には、差止命令を出した。七月三日、政権側の控訴によって開かれた第九巡回連邦控訴裁判所でも、連邦地裁の判断が支持された。これに対して同政権は、この判断を一時的に停止するよう最高裁判所に求めた。同月二六日、最高裁は、訴訟が終わるまでの間、政権が国境の壁建設費用へと流用することを認めた。最高裁の九人の判事の判断は五対四であり、保守派の判事五名が全員賛成、リベラル派の判事四名が全員反対（うち一人が部分反対）というイデオロギー色が鮮明な結果であった。この結果からは、今後示されるだろう最終的な判決も同政権にとって望ましいものになることが予期される。

2.2 DACAを巡る攻防

興味深いことに、大統領と異なる政党に所属する州司法長官たちだけが大統領を相手取って訴訟を提起するわけではない。すなわち、民主党州司法長官たちだけでなく、共和党州司法長官たちもまた、トランプ政権を訴え、トランプ政権の政策実現（本事例の場合は現状維持）を妨げようとする。DACAは、まさに、こうした争いの中にあった。DACAとは、二〇一二年にオバマ大統領が独自に実施を宣言した政策である。国外への強制送還対象者のうち、幼少期にアメリカにやってきた若年層に対して、強制送還に一定の猶予を与えるのと同時に、就労の権利も与えるというものであった。オバマ政権が根拠としたのは、移民国籍法であった。移民国籍法は、大統領に不法入国・滞在者を強制送還する権限を与えているのだから、誰を強制送還するかを決めるに過ぎない。DACAは大統領の裁量の範囲内である、というのがオバマ政権の立場であった。このように、DACAはオバマ大統領が自らの裁量で導入したものであったので、立法などによらずとも、トランプ大統領が独自に廃止することも可能であった。

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗・トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

五〇

以下では、DACAを巡って共和党州司法長官たちと民主党州司法長官たちがトランプ政権に訴訟を提起し、彼らにとって望ましい政策を大統領に実施させようとしている実態をみていきたい。

実は、大統領選挙への立候補段階から政権発足後までに、DACAに対するトランプの態度は大きく変わっていた。二〇一五年六月十六日、ドナルド・トランプが二〇一六年大統領選挙への出馬を表明した。その際に彼は、「私は移民に関するオバマ大統領の違法な命令を直ちに終了させる」と述べ、DACAへの敵意を鮮明にしていた。⁽⁸⁾ 共和党公認候補に指名された後も、その態度は変わることにはなかった。二〇一六年八月三十一日、アリゾナ州での選挙演説の中でも、トランプ候補は同様の言葉を繰り返した。⁽¹⁰⁾ ところが、大統領選挙が終わると、DACAに対するトランプの態度は軟化した。DACAの対象となっている人々が「大変困難な状況にいる」と理解を示し、彼らの幸福のために何らかの手立てを講じるつもりであることや、彼らは自らの今後についてあまり心配する必要がないとまで述べるようになった。⁽¹¹⁾ 二〇一七年二月、大統領となってからも彼は、DACAに関して「寛大な心をお見せする」と記者会見の場で述べていた。⁽¹²⁾ 二〇一七年六月一六日には、トランプ政権はDACAを継続するか否かについて、検討を続ける旨を表明し、態度決定を先延ばしにしていた。⁽¹³⁾ このように、トランプ大統領にとってDACAは、非常に悩ましい問題であった。

こうした煮え切らないトランプ大統領の態度に抗う姿勢を示したのが、共和党所属の州司法長官たちであった。一〇州の共和党所属の州司法長官たちは、書簡をトランプ政権に送り付け、同年九月五日までにDACAを廃止する手続きを開始するよう政権に求めた。さらにその書簡には、もしその要求に従わない場合、DACAは合衆国憲法が大統領に授権した権限の範囲を踏み越えているものであるとして、訴訟も辞さないとする内容も記されていた。⁽¹⁴⁾

同年九月五日、共和党の州司法長官たちが訴訟を提起すると主張していた期日になって、トランプ大統領は DACA に対する態度を明確に示した。すなわち、トランプ大統領は、既に発給済みの許可は従来通り二年間に満了するまでは有効だとする一方で、同日以降の新規の DACA の認可の廃止と、二〇一八年三月五日までに期限が切れる DACA 受益者以外は DACA の更新を認めないことを決定し、DACA の段階的な廃止を宣言したのだった。¹⁵⁾ トランプ大統領は、現状の DACA が大統領権限の逸脱に基づいたものであるため廃止しなければならないと述べた上で、DACA に代わって幼少期にアメリカにやってきた若年層を救済すべく、新立法を早期に成立させることを議会に求めたのだった。

ところが、議会は深刻な党派対立のため、新法を成立させることができなかった。民主党が多数を占める下院は通過したものの、共和党が多数を占める上院を法案が通過することはなかった。

トランプ政権の DACA の廃止に対しては、いくつかの訴訟が提起された。そのうちの二つ訴訟が、民主党州司法長官たちによるものであった。二〇一七年九月六日、十五州の民主党所属の州司法長官及びコロンビア特別区司法長官は、トランプ政権の DACA の廃止が特定の国籍を有する者たちを狙い撃ちにする差別的なものだとし、大統領権限から逸脱した違憲なものだと主張し、ニューヨーク州東部地区連邦地方裁判所に対して差止め命令を求めた。同様の訴訟は同月十一日、先の訴訟に加わらなかった四州の民主党を中心とする州司法長官たちによってカリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所にも提起された。二〇一八年一月九日にはカリフォルニア州北部地区連邦地方裁判所にて、翌月十三日にはニューヨーク州東部地区連邦地方裁判所にて、トランプ政権に対して、訴訟が決着するまでは DACA 受益者の更新手続きを続けることを命ずる、予備的差止め命令が出された。トランプ政権はこの

問題が早期に解決されなければならないとして、前者の裁判について、連邦控訴裁判所での審理を省いて最高裁への介入を求めるという異例の手段に打って出た。ところが、同月二十六日、最高裁はトランプ政権の訴えを退けた。

こうした民主党側にとつて望ましい訴訟の進展に対して、共和党州司法長官たちが立ち上がった。同年五月一日、主に共和党所属の七州の州司法長官たちが、DACAの差し止めを求めてテキサス州南部地区連邦地方裁判所に訴訟を提起した。七州は、DACAが大統領権限の範囲を越えたものであるとして、その新規発行や更新を凍結し、段階的に廃止するよう求めた。同年八月三十一日、同裁判所は、予備的差し止めを認めない判断を下した。

トランプ政権は再び、最高裁に判断を仰いだ。同年十一月五日、連邦控訴裁判所がこれら連邦地方裁判所の決定について判断を示していない中、トランプ政権は最高裁に対し、トランプ政権のDACAの段階的な廃止を差し止めた連邦地方裁判所の判断を無効とするよう求めた。翌年一月二十二日、最高裁は今期の審理に本件を取り上げないことを決定し、トランプ政権の要求を一旦は退けた。その後、同年六月二十八日、最高裁は同年十月からの次会期に本件を取り扱うことを表明した。

したがって二〇一九年八月末現在、トランプ政権のDACAの廃止の一部は、民主党所属の州司法長官たちの抵抗もあって進展していないといえよう。トランプ政権はDACAの新規の認可とDACA受益者の更新の双方の廃止を目指したが、既存のDACA受益者の更新の廃止に関しては、裁判所によって阻まれている。その一方で、新規のDACAの認可はトランプ政権の望む通りに廃止されている。既に述べたように、議会の新立法は党派対立によって期待できない。そのため、今後のDACAの行方は最高裁に大きく左右されると考えられる。

2.3 低所得の合法移民の滞在許可延長や永住権付与の制限

トランプ政権は、不法移民だけでなく特定の合法移民に対しても締め付けを強めようとしている。二〇一九年五月十六日、トランプ大統領は移民制度改革に向けた方針を表明した。¹⁶⁾ トランプ大統領は、合法移民全体の六六%を占めている合法移民の家族や親族の呼び寄せを制限する一方で、十二%を占めている高学歴、高技能の移民を優先的に受け入れて五七%にまで引き上げる法案を成立させることを明らかにしたのだった。同年七月十六日、トランプ政権は約六〇〇ページの法案を作成し、政権内部や共和党議員たちに明らかにした。¹⁷⁾ ただし、民主党が多数を占める下院を同法案が通過することは困難だと見られている。

そこでトランプ政権は、立法によらない方策にも頼る戦略を採用した。二〇一九年八月十二日、トランプ政権は、合法移民の滞在許可の延長や永住権の取得のための所得基準を引き上げる新規則を発表し、同年十月十五日より施行するとした。¹⁸⁾ 具体的には、メイケイド、補足的栄養補助プログラム (SNAP、旧フードスタンプ)、住宅扶助などの公的扶助を受けるもしくは受ける可能性が高い合法移民の申請を却下するのだった。トランプ政権が根拠としたのは、移民国籍法二二(a)(四)項には、ビザ、入国、永住権取得のための申請者が「公共の負担 (public charge)」になる可能性の高い場合、国土安全保障省がそれを却下できる、と定められている。トランプ政権は、「公共の負担」の定義を拡大することで、立法によらずに合法移民の受け入れ基準を変更しようとしたのだった。

新規則が発表された二日後の八月十四日、民主党所属の十三もの州司法長官たちがトランプ政権の新規則の差し止めを求めてワシントン州東部地区連邦地方裁判所に訴えを起こした。彼らは、「この新規則は、数十年間一貫し

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗・トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

て維持されてきた国家の方針を合理的な分析なしに覆すものであり、極めて場当たり的で、気まぐれで、大統領の裁量権の濫用である」と訴えた⁽¹⁹⁾。同月二十日には、先の訴訟には加わらなかった民主党所属の三州の州司法長官たちがニューヨーク州南部地区連邦地方裁判所に差し止めを求めて訴訟を提起した。二〇一九年八月末現在、それぞれの連邦地方裁判所の判断が待たれている。

2.4 不法移民の子どもに対する取扱基準の廃止

二〇一八年四月六日、トランプ政権は「不寛容(Zero-Tolerance)」政策を示した⁽²⁰⁾。これまで、不法入国者は強制送還されるか、裁判が開かれるまで一時的に釈放されていた。ところが、トランプ政権は、メキシコとの間の国境を越えてやってきた不法入国者は全て即座に刑事起訴することを表明した。また、不法入国者が子ども連れの場合、「フローレス合意」に基づいて、子どもは親から引き離して保護施設などに預けるとした。フローレス合意とは、旧移民帰化局に対する訴訟において一九九七年に和解に達した、不法入国した子どもの取り扱いに関する合意である。この合意では、不法入国した子どもはできるだけだけ收容施設には入れず、速やかに親ないし親族に引き渡すか、児童保護の認可を受けた施設に引き渡さなければならぬとされた⁽²¹⁾。トランプ政権は、この合意があるために子ども連れの不法入国者たちを收容施設に長期間入れることができず、彼らは一時的な釈放後に行方をくまらずと批判していた。

しかしながら、親から引き離された子どもたちが劣悪な環境下に置かれていることが明るみになると、親子の引き離しに対する世間からの風当たりが日に日に強まっていった。ついにはメラニア・トランプ大統領夫人にまで反対の意思を表明されてしまったトランプ大統領は、同年六月二十日に行政命令を發布し、親と子を引き離さず、同

じ場所に留置するよう命じた。⁽²²⁾ 同月二十六日、民主党所属の一七もの州司法長官とコロンビア特別区の司法長官は、トランプ政権の不寛容政策が基本的人権を脅かしており憲法違反だとして差し止めや引き離された家族を合流させることを求めてワシントン州西部地区連邦地方裁判所に訴えた。引き離された家族については、アメリカ自由人権協会が起こした別の訴訟において、合流させることを政権側に求める命令が下されている。

トランプ大統領はまた、フロ雷斯合意の破棄も目指していた。フロ雷斯合意がなければ、不法入国者に対してより「不寛容な」政策を実施できるからである。トランプ大統領は当初、立法や裁判によってフロ雷斯合意を廃止しようとしていた。⁽²³⁾ ところが、なかなか望ましい結果が得られないことに痺れを切らしたトランプ大統領は、二〇一九年八月二十一日、新規則の導入によって事実上、メキシコとの間の国境から不法入国した子どもに対するフロ雷斯合意を破棄することを表明した。⁽²⁴⁾ こうした新方針に対して、民主党所属の一九州の州司法長官たちとコロンビア特別区の司法長官が憲法や法律に反するとして訴訟を起こし、二〇一九年八月末現在、争いが続いている。

2. 5 国勢調査への市民権有無に関する質問項目の追加

二〇一八年三月二十六日、トランプ政権は、二〇二〇年国勢調査の質問項目に市民権の有無を加え、その回答を政府の市民権に関する記録と照合することを表明した。この新たな方針は、政治的に非常に重要な変更になりうるものであったので、多くの関心を集めた。

国勢調査は、十年に一度行われ、その結果は連邦下院議員の選挙区割り、大統領選挙における選挙人団の割り当て、連邦政府からの補助金の配分などに用いられる。国勢調査は、市民権の有無とは無関係にアメリカに住む全て

の人を対象とすることが憲法上義務付けられている。そのため、市民権の有無に関する質問項目が追加された場合、国勢調査の対象であるにもかかわらず、市民権を有さない不法移民や合法移民の多くが質問に回答しないことが想定される。すると、移民の多い地域は政治的に過少代表され、連邦政府からの補助金も本来より少なく配分される可能性がある。移民は民主党を支持する傾向にあるから、こうした質問項目の追加は共和党を利する極めて政治的意図を持つものだと考えられたのである。

すぐさま、民主党所属の十八州の州司法長官とワシントン特別区の司法長官を中心とした訴訟がニューヨーク州南部地区連邦裁判所に提起された。彼らは、トランプ政権の質問項目の追加が、憲法に定められた国勢調査の実施を妨げるものであり、憲法に反しているなどと訴えた。二〇一九年一月十五日、同連邦地裁は市民権の有無を問う項目を削除するよう命じた。すぐさまトランプ政権は控訴審を飛ばして最高裁判所に判断を仰いだ。同年六月二十七日、最高裁はトランプ政権側の主張を退け、市民権の有無を問うことを一時保留する判断を賛成五、反対四で示した。これを受けてトランプ政権は、市民権の有無を問う計画を撤回することを表明した。

3 若干の考察

いずれの事例においても、トランプ政権が議会の立法によらずに単独で政策実現を目指し、それ対抗する形で州司法長官たちが阻止を試み、しばしば大統領権限を抑制する役割を果たしていた。それでは、こうした州司法長官たちの台頭は、今後も続くのだろうか。これまでに示した事例からは、イデオロギー的な分極化に基づく鋭い党派

対立が続く限り、州司法長官たちの存在感は強いままだということが推察される。議会は党派対立のために機能不全に陥りがちで、立法が期待できないことが多く、その場合、大統領は立法を諦め、自力での政策実現を目指す。それに対抗する主体として、やはり議会は機能不全に陥りがちなので、州司法長官たちが役割を果たす。したがって、鋭い党派対立は、大統領単独での政策実現はもちろんのこと、それに対抗する州司法長官たちの台頭をもたらしと考えられる。

また、州司法長官たちの台頭とイデオロギー的分極化に基づく鋭い党派対立の関係は、後者が前者を強めるだけに限らないことにも留意が必要であろう。DACAの事例からは、州司法長官たちの台頭は、党派対立を推し進める役割を果たすことを示唆している。政権発足当初、トランプ大統領は、オバマ政権が導入したDACAに対して曖昧な態度に終始していた。それに痺れを切らした同一政党所属の州司法長官たちが訴訟の提起を脅しの材料とし、DACAの撤回を強く求めたこともあり、トランプ大統領はDACAの撤回に踏み切ったのだった。こうした経緯からは、州司法長官たちの台頭により、大統領が中道的、もしくは曖昧な政策態度をとることを困難にしていることを示唆しているだろう。

最後に、連邦裁判所についても触れたい。連邦裁判所の裁判官は、大統領によって選ばれ、また、終身雇用が保障されている。民主党にとって有利な判断が下される傾向にある裁判所には、民主党政権期に任命された裁判官が多く、反対に、共和党にとって有利な判断が下される傾向にあるのは、共和党政権期に任命された裁判官が多い。そのため、特定の連邦地方裁判所や連邦控訴裁判所で一方の政治的立場の判断が支持されやすいという特徴がある。最近のトランプ政権は、こうした点を考慮した司法戦略を採用しているように思われる。DACAと国勢調査の事

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗・トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

五八

例では、トランプ政権が連邦地方裁判所の判断ののちに、控訴審を経ずに直接、最高裁に解決を求めていた。トランプ政権は、迅速な判断が必要だとして最高裁の判断を仰いでいたが、実は、非常に理にかなったものである。最高裁の構成は、現在、保守派が五名、リベラル派が四名となっており、最高裁では十分にトランプ政権の勝利が見込まれるからである。また、このことは同時に、民主党州司法長官たちの訴訟が、最終的には最高裁によって阻まれてしまう可能性が高いことも示唆している。

おわりに

本稿からは、トランプ政権が単独で様々な移民制限のための政策の導入を試み、それらに対して州司法長官たちが訴訟を通じて阻止を目指し、しばしばそれに成功しているというアメリカ政治の現状が明らかになった。しかしながら、本稿で取り上げた事例は、トランプ政権と州司法長官たちの争いの一部に過ぎない。他にも、リプロダクティブ・ヘルス／ライツ、環境保護、銃規制、教育、オバマケア、ネットワーク中立性などといったトランプ政権が注力している大統領単独での政策変更に対しても、州司法長官たちは訴訟を提起し、しばしば差止命令を勝ち取るなどしている。

特にリプロダクティブ・ヘルス／ライツをめぐる争いは注目に値する。本稿で明らかになったように、トランプ政権は、大統領単独で移民に厳しい政策を次々と導入していた。そして、それらに対抗すべく州司法長官たちが訴訟を提起するという構造であった。実はリプロダクティブ・ヘルス／ライツもまた、同様の構造である。すなわち、

トランプ政権は大統領単独でリプロダクティブ・ヘルス/ライツを制限する様々な政策を導入し、それらに対して州司法長官たちが訴訟を提起している。リプロダクティブ・ヘルスに関わる助成金を受け取る医療機関に対する「口封じ」とも揶揄される厳しい制限、良心と宗教の自由という観点から女性やLGBTに対する不平等な取り扱いを例外的に合法とする規則導入、企業の健康保険に一部の避妊関連の医療負担を義務付けているオバマケアの規定の撤廃、などである。これらについては今後の研究課題としたい。

※本研究はJSPS科研費JP18K12710、JP19K01446の助成を受けたものです。

注

- (1) 立法によらない大統領の政策表現については、以下が詳しい。Howell, William G., 2003, *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton: Princeton University Press; Kelley, Christopher S. & Bryan W. Marshall, 2009, "Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies," *American Politics Research*, 37(3), pp. 508-33; Lowande, Kenneth S., 2014, "The Contemporary Presidency after the Orders: Presidential Memoranda and Unilateral Action," *Presidential Studies Quarterly*, 44(4), pp. 724-41; 梅川健、二〇一五年、『大統領が変えるアメリカの三権分立制：署名時声明をめぐる議会との攻防』（東京大学出版会）、梅川葉菜、二〇一八年、『アメリカ大統領と政策革新：連邦制と三権分立制の間で』（東京大学出版会）。
- (2) "Attorney General William P. Barr Delivers Remarks to the American Law Institute on Nationwide Injunctions," May 21, 2019, <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-remarks-american-law-institute-nationwide> (二〇一九年八月三〇日)。

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗：トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

六〇

- (3) <https://attorneysgeneral.org/multistate-lawsuits-vs-the-federal-government/>(二〇一九年八月三〇日)。
- (4) 州司法長官たちの訴訟が台頭してきたことについて例外的に優れた研究として、以下を参照。Grove, Tara, 2016, “When Can a State Sue the United States?” *Cornell Law Review*, 101: 4, pp.851-99; Nolette, Paul, 2015, *Federalism on Trial: State Attorneys General and National Policymaking in Contemporary America*, University Press of Kansas.
- (5) 例外として、以下を参照。梅川葉菜, 二〇一八年, 「大統領権限の拡大と州政府の対抗」、東京財団政策研究所監修久保文明、阿川尚之、梅川健編、『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社）、一〇三—一四頁。
- (6) 米国民と永住者の親向け強制送還延期プログラム (Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents: DAPA) や入国禁止令に関しては、以下を参照。梅川葉菜, 二〇一八年, 「州司法長官たちによる訴訟戦略と大統領」、東京財団政策研究所監修久保文明、阿川尚之、梅川健編、『アメリカ大統領の権限とその限界：トランプ大統領はどこまでできるか』（日本評論社）、一三三—一四五頁。
- (7) 厳密にはコロンビア特別区の司法長官は「州」司法長官ではないが、わかりやすさのため、以下ではコロンビア特別区の司法長官も含めて「州司法長官」とする。
- (8) Transcript of the Remarks by Donald J. Trump on June 16, 2015, “Full text: Donald Trump announces a presidential bid,” *Washington Post*, June 16, 2015, <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/>(二〇一九年八月三〇日)。
- (9) より正確には、トランプ候補がここで対象としていたのは、DACAに加え、二〇一四年十一月にオバマ大統領が発表した二つの移民政策であった。一つは、DACAの対象範囲の拡大である。もう一つは、「米国民と永住者の親向け強制送還延期プログラム (Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents: DAPA)」と呼ばれる新たな不法移民政策であった。DAPAは、アメリカの市民権や永住資格を持つ子供の親に対して、強制送還に一定の猶予を与えると同時に、就労の権利も認めるものであった。範囲を拡大するDACAと合わせ、約

- 一〇〇〇万以上の人々が一時的な合法的な滞在や就労の権利が認められると見積もられていた。
- (10) Transcript of the Remarks by Donald J. Trump on August 31, 2016, “Transcript of Donald Trump, s Immigration Speech,” *New York Times*, September 1, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/09/02/us/politics/transcript-trump-immigration-speech.html> (1019年八月20日)。
- (11) Transcript of the Interview with Donald J. Trump on November 28, 2016, “Donald Trump on Russia, Advice from Barack Obama and How He Will Lead,” *Time*, December 7, 2016, <https://time.com/4591183/time-person-of-the-year-2016-donald-trump-interview/> (1019年八月20日)；Transcript of the Interview with Donald J. Trump on January 25, 2017, “TRANSCRIPT: ABC News anchor David Muir interviews President Trump,” *ABC News*, January 25, 2017, <https://abcnews.go.com/Politics/transcript-abc-news-anchor-david-muir-interviews-president-story?id=45047602> (1019年八月20日)。
- (12) Donald J. Trump, “Remarks by President Trump in Press Conference,” February 16, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference/> (1019年八月20日)。
- (13) Department of Homeland Security, “Frequently Asked Questions: Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”),” June 15, 2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/06/15/frequently-asked-questions-rescission-memorandum-providing-deferred-action-parents> (1019年八月20日)；Department of Homeland Security, “Rescission of Memorandum Providing for Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (“DAPA”),” June 15, 2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/06/15/rescission-memorandum-providing-deferred-action-parents-americans-and-lawful> (1019年八月20日)。
- (14) Ken Paxton, “Re: Texas, et al. v. United States, et al., No. 1:14-cv-00254 (S.D. Tex.),” June 29, 2017, Letter, https://www.texasattorneygeneral.gov/files/press/DACA_letter_6_29_2017.pdf?cachebuster=5 (1019年八月20日)。
- (15) Elaine C. Duke, “Memorandum on Rescission of Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA),” September 5, 2017, <https://www.dhs.gov/news/2017/09/05/memorandum-rescission-daca> (1019年八月20日)。

大統領権限の行使と州司法長官たちの対抗：トランプ政権の移民政策を中心に（梅川）

六一

- (16) Donald J. Trump, “Remarks by President Trump on Modernizing Our Immigration System for a Stronger America,” May 16, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-modernizing-immigration-system-stronger-america/> (二〇一九年八月三〇日)．
- (17) Alexandra Alper and Jeff Mason, “Trump Unveils Immigration and Border Security Bill in Cabinet Meeting,” *Reuters*, July 17, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-use-immigration-plan/trump-unveils-immigration-and-border-security-bill-in-cabinet-meeting-idUSKCN1UB26G>.
- (18) Department of Homeland Security, “Inadmissibility on Public Charge Grounds,” *Federal Register*, March 4, 2019, Vol. 84, No. 157, 41292-508.
- (19) Rebecca Klar, “13 States File Lawsuit Over Trump ‘Public Charge’ Rule,” *The Hill*, August 14, 2019, <https://thehill.com/homenews/news/457485-washington-state-ag-files-lawsuit-over-trump-public-charge-rule>.
- (20) Department of Justice, “Attorney General Announces Zero-Tolerance Policy for Criminal Illegal Entry,” April 6, 2018, <https://www.justice.gov/opa/pr/attorney-general-announces-zero-tolerance-policy-criminal-illegal-entry>.
- (21) *Flores v. Reno*, No. CV 85-4544-RK (Px) (C.D. Cal. Jan. 17, 1997) (stipulated settlement agreement).
- (22) Donald Trump, “Executive order 13841: Affording Congress an Opportunity to Address Family Separation,” *Federal Register*, June 25, 2018, Vol. 83, No. 122, 29435-6.
- (23) Tal Kopan, “White House Reviewing Plan to End Court Settlement on Immigrant Child Detention,” *CNN*, August 2, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/08/02/politics/trump-administration-flores-settlement/index.html>
- (24) Donald Trump, “President Donald J. Trump is Taking Action to Close the Loopholes That Fuel the Humanitarian Crisis on Our Border,” August 21, 2019; Department of Homeland Security, “Acting Secretary of Homeland Security Kevin K. McAleenan on the DHS-HHS Federal Rule on Flores Agreement,” August 21, 2019, <https://www.dhs.gov/news/2019/08/21/acting-secretary-mcaleenan-dhs-hhs-federal-rule-flores-agreement>.