

大統領権限と単一執行府論をめぐる予備的考察

小林 祐 紀

- 一 はじめに
- 二 『単一執行府論』の概要
- 三 若干の整理と考察
- 四 おわりに

一 はじめに

トランプ (Donald J. Trump) 政権誕生後のアメリカにおいて、「大統領権限の拡大」として語られてきた現象は、単一執行府論 (unitary executive theory) と密接に絡み合いながら、主として次の場面にみられる。

第一に、アメリカ連邦最高裁は大統領が行政府全体を統一的に指揮できるという発想に沿って、「大統領から独立した単独長官制の独立機関」を弱めてきた。たとえば、二〇二〇年の *Sela Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau* 事件⁽¹⁾と二〇二一年の *Collins v. Yellen* 事件⁽²⁾では、消費者金融保護局 (CFPB) や

連邦住宅金融庁 (FHFA) の長官を「正当な理由」がある場合に限りて罷免可とする仕組みが違憲と判断され、大統領の罷免権が強化された。直近でも、連邦準備制度理事会 (FRB) 理事に対する解任通告の訴訟 (Cook v. Trump) が連邦裁判所で開始されたばかりである。⁽³⁾これらは、行政政府の一体的統制を妨げる制度設計を削ぐことで、合衆国憲法二条 (執行権) に根拠を置く単一執行府論の方向へ制度を寄せるものである。

第二に、二〇二四年の Loper Bright Enterprises v. Raimondo 事件⁽⁴⁾で、行政機関の法解釈に対して裁判所が敬讓するという「Chevron 法理」を連邦最高裁が覆したことは、一見すると「裁判所／行政機関」へ力点を移す動きにみえるが、政治部門の内部ではむしろ大統領による行政機関の再解釈・再指揮を後押ししうるものである。つまり、裁判所が行政機関の専門的自律に依拠しにくくなれば、選挙で正統性をもつ大統領の方針で解釈や規則制定を押し進める誘因が強まるからである。単一執行府論はまさに、大統領が行政権の最終責任者として、アカウンタビリティ (説明責任) の名の下に、下位機関の意思決定を統一できるとみるため、この判決は大統領の「統制の実効性」を補強するものと位置付けられる。

さらに二〇二四年の Trump v. United States 事件⁽⁵⁾は、「中核的な大統領権限に関する行為」には刑事訴追の免責があるとし、公的行爲一般にも推定的免責を認めた。これは単一執行府論の規範的主張 (大統領の権限と裁量の広さ) と同じベクトルにあり、大統領が政府を積極的に動かす際の司法的リスクを相対的に低めるものである。要するに、独立機関の罷免制限を外して政府の「ひとつ屋根」を厚くし (Seila Law 事件 / Collins 事件)、行政機関の自律的解釈に依存しない環境を整え (Loper Bright 事件)、大統領の公的な行為に免責を拡張する (Trump v. United States 事件) という、制度・解釈・責任の三層での変化に伴い、単一執行府論の実践的な射程が広がっているのである。同理論に基づく大統領権限の拡大は、権力集中と抑制・均衡の問題を改めて引き起こすものであり、学界でも議論が盛んになされ始めている。

そこで本稿では、単一執行府論をめぐる近年の議論を検討する前段階として、ジェフリー・クラウチ (Jeffrey Crouch)⁽⁹⁾ ほかの共著による『単一執行府論 (The Unitary Executive Theory)』(University Press of Kansas, 2020) を手掛かりに、議論の基本軸を確認しつつ、若干の分析を試みる。

二 『単一執行府論』の概要

(一) 第一章 大統領権限と単一執行府論

本章は、大統領権限の理解に関する諸理論を歴史的に辿りつつ、一九八〇年代に登場した「単一執行府論」をその系譜の中に位置付け、その理論的根拠と批判を検討するものである。中心的な問いは、単一執行府論が大統領制の本質を体现するものなのか、それとも近年創出された新しい主張にすぎないのかという点にある。単一執行府理論は孤立した概念ではなく、歴代大統領や学者が提示した複数のモデルの延長線上で理解される。代表的には、タフト (William H. Taft) の「リテラリスト理論」、リンカーン (Abraham Lincoln) の「大統領特権」、セオドア・ルーズベルト (Theodore Roosevelt Jr.) の「スチュワードシップ理論」である。タフトは、大統領権限を憲法に明示されたものに限定すべきと主張し、漠然とした残余権限は存在せず、正当な権限の根拠は憲法または連邦法に求められるべきであるとした。タフトは默示的権限の可能性を否定しないが、無制限の裁量を強く拒否した。この立場は二〇世紀の学者から「現代大統領制に不十分」と批判されたものの、権力分立と法の支配に適合する慎重なモデルであった。これに対して、リンカーンは南北戦争期に民兵動員や港湾封鎖、人身保護令状停止など、憲法や法律に明記されない権限を緊急性から行使した。しかし彼は最終的に議会承認を求め、事後的に当該行為は合法化された。連邦最高裁も「捕獲船事件」で一部の措置を承認したが、同時に制限を強調した。

リンカーンは例外的権限を行使したが、恒常的に大統領へ無制限の裁量を認めたわけではなかった。ルーズベルトは、大統領を「国民の管理者」と位置付け、憲法に明示的に禁止されない限りあらゆる権限を行使しようとした。立法府が機能しない場合には統治の責任は大統領に移ると主張し、積極的リーダー像を描いた。後の同理論の支持者はこの理論を拡張して単一執行府論に結び付けるが、歴史的にはタフト型の抑制的モデルが主流であり、単一執行府論の主張には飛躍がある⁽⁷⁾。

このように先行する理論を踏まえ、単一執行府論の起源が議論される。同理論の支持者であるカラブレジ (Steven G. Calabresi) とトーマス (Christopher S. Yoo) は、単一執行府論を建国期から連綿と続く伝統と位置付ける⁽⁸⁾。しかし多くの学者は、強力な大統領像の本格的登場をルーズベルトやウイルソン (Thomas W. Wilson) 以降とみなし、大統領が国民的リーダーとして世論を主導する役割を重視する傾向を指摘する。二〇世紀前半にはコーウィン (Edward S. Corwin) が「憲法の枠内にとどまる強力な大統領制」を肯定したが、やがてノイシュタット (Richard E. Neustadt) が「大統領権限とは説得力である」とする影響力モデルを提示した。しかし、ニクソン (Richard M. Nixon) 政権期の行き過ぎが批判を招き、シュレジンジャー (Arthur M. Schlesinger Jr.) は「帝王的大統領制」として警鐘を鳴らす一方、憲法の範囲内での強力な大統領制は必要と認めた。レーガン政権はこうした議論の蓄積を背景に、議会やメディアによる制約を「不当な干渉」とみなし、大統領中心の権限回復を目指す中で単一執行府論を制度化していった。司法省のカラブレジ (Steven Calabresi)、アリート (Samuel Alito) らが中心となり、大統領が行政全体を統制するという理論を打ち出したのである。レーガン政権の単一執行府論は、主に大統領が行政機関の人事・指揮を掌握するという「弱小版」とされた。しかしブッシュ (George W. Bush) 政権下ではさらに踏み込み、議会の制約を受けない大統領固有の権限を認める「強大版」が登場した。チェイニー (Richard B. Cheney) 副大統領やジョン・ユーは、大統領が戦争遂行や国家安全保障の分野で独自に決定しうる

と主張し、盗聴、無期限拘束、特別移送などが実行された。弱体版の支持者でさえ、この拡張を一定程度擁護しつつ、その行きすぎを指摘している⁽⁹⁾。

単一執行府論は憲法上の三つの条項に依拠する。第一に帰属条項であり、「行政権は大統領に属する」とする規定を大統領への包括的権限付与と解釈する。ハミルトン (Alexander Hamilton) によるパシフィカス・ヘルヴィディアス論争がしばしば援用されるが、同理論の批判者は第二条に具体的権限が列挙されている事実は一般的残余権限の存在を否定するものであると反論する。第二に宣誓条項であり、大統領が憲法維持を誓うことから自ら法律の合憲性を判断する権限を読み取るうとする。実務では署名声明を通じて法律の適用を制限する根拠とされた。第三に誠実執行条項であり、大統領が法律を忠実に執行する責務を負うことは部下の官僚への全面的統制を伴うと解される。ただし、一八世紀当時の理解はより限定的であった。

同理論の支持者はハミルトンの『フェデラリスト』第七〇編を根拠に「統一性は活力を生む」と説く。しかし同理論の批判者は、当時の「統一性」とは単に複数制でなく単独大統領制を意味したにすぎず、今日の強力な単一執行府論を正当化する根拠にはならないとする。さらに憲法第一条が議会に広汎な権限を与えている事実や、大統領に閣僚から意見書を求める権限を明示した規定などは、むしろ大統領が全権を有していない証拠とされる。サンスティーン (Cass R. Sunstein) も、大統領に意見要求権が明記されたこと自体が単一執行府論に反する強力な論拠だと指摘する⁽¹⁰⁾。同理論の批判者はまた、単一執行府論が透明性やアカウンタビリティを損ない、権力集中による専制の危険を増大させると論じる。

総じて、単一執行府論は歴史的にみればタフツの抑制モデルやリンカーンの例外権限論とは異質であり、またルーズベルト流のスチュワードシップ理論を超えて、大統領に全面的な行政統制権を認める点で新しい。レーガン (Ronald W. Reagan) 以降の全大統領が何らかの形でこれを採用しているが、理論的基盤には大きな矛盾や選

挾的引用が存在する。憲法の文言や制定時の理解、議会権限との関係からも、単一執行府論が必然的に導かれるとはいえない。したがってこの理論は、大統領権限拡張を正当化する近代的構築物であり、その妥当性と限界を検討する必要がある⁽¹⁾。

(二) 第二章 国内権限——第一部

単一執行府論の根幹は、大統領がすべての行政官を直接統制するという考えである。カラブレジとユーは、憲法が執行権を唯一大統領に付与することで責任を明確化し、単一執行を確保すると主張する。しかし憲法自体は、大統領の統制や責任の所在について明示しておらず、実際には下級官吏が独立して職務を遂行する余地を残している。制定者の関心はむしろ権力濫用防止と職務遂行の実効性にあり、大統領による全面的統制には必ずしも重きを置いていなかった。行政法学者のホワイト (Leonard D. White) が指摘するように、行政権は私人の自由に深く関わるため、常に立法府や司法府の監視対象であり、初代議会は職務遂行を保証するため誠実執行の宣誓を義務付けた。マディソンも、職位の創設や権限設定は議会の権限であると述べ、マーシャルも McCulloch 事件で必要かつ適切条項に基づく議会の広い権限を認めた。タフトも、職務設置や資格規定は議会の権能であるとし、大統領統制の限界を示した。

行政職務は裁量的なものと事務的なものが区別される。前者は法律が不明確な場合に判断を要し、大統領の統制下に入る余地がある。他方、後者は法律が具体的行為を定め、独立性が強い。マーシャル (John Marshall) は Marbury 事件で、大統領署名後の任命状交付は法律で定められた義務であり大統領の意思ではないと判示した。Kendall 事件でも、トンプソン (Smith Thompson) 裁判官は大統領が全職務を統制するという法理を否定し、法律が課す義務は大統領指示に優越すると述べた。司法長官も繰り返し同趣旨を支持し、職務の性質に応じて大統

領裁量の限界を認めた。タフトは大統領が官吏を従属させうる一方で、議会は具体的行為を義務付け、裁量を奪うことができるとし、行政法学者のクッシュマン (Robert E. Cushman) も議会は大統領統制からの独立性を与える」と結論付けた。財務省会計監査官の例は、官吏が大統領から独立して判断を行いうることを示す典型であり、統一的統制モデルの非現実性を浮かび上がらせた。

大統領が全官吏を統制できないことは歴史的にも確認される。財務監査官への干渉を否定した司法長官の意見や、メイソン (John Y. Mason) 司法長官が指摘した大統領の時間的制約は、大統領が細部の再審査を行うことの不可能性を示す。一九世紀には議会制定法と慣行が積み重なり、行政は複雑化し、大統領の統制は限定された。ホワイトは当時の大統領を「傍観者」とすら形容し、行政学者のウィロビー (William F. Willoughby) は行政監督は議会に存すると論じた。一九三〇年代のブラウンロー委員会やその後のフーバー委員会も、大統領統制力の不足を指摘し、制度的制約が大統領の一元的支配を妨げていると結論付けた。⁽¹²⁾

省庁レベルでも、現実には局の独立性が強く、大統領や長官の指揮は制約されてきた。一九世紀半ばから局は省庁から独立した存在となり、二〇世紀以降もその傾向は続いた。ノイシュタットは行政機構を「権限を分担する機関の集合体」と説明し、ニクソンも官庁を「断片化された領地」と評した。局長の忠誠や議会との関係が実際の影響力を決め、大統領の権威は限定的だった。議会は予算権や立法権を通じ強大な影響力を保持し、これは今日まで続いている。単一執行府論が想定する階層的ピラミッド構造は現実には存在せず、むしろ多元的権威構造が支配的である。カウフマン (Herbert Kaufman) も、行政機関は垂直的指令体系ではなく横の接触と複数の権威源に依存すると論じ、ルーク (Francis E. Rourke) らは大統領・上下両院が共同で官僚機構を統制する「均衡点」にあるとした。

大統領権限の一手段とされる大統領令も万能ではない。法的根拠がなければ拘束力は弱く、議会や司法が容易

に制約を加えることができる。Steel Seizure 事件に示されるように、裁判所は大統領令を違憲と判断しうる。議会も土地保留に関する法律などで大統領権限を制限してきた。オバマ (Barack H. Obama) のグアンタナモ閉鎖令は議会の資金制約で実現できず、トランプの多数の大統領令も司法審査で停滞した。大統領令は政治的には目立つが、実効性や持続性は不確実であり、単一執行府モデルを裏付ける根拠とはならない。⁽¹³⁾

署名声明の活用も同様に問題を孕む。伝統的には儀礼的なものであったが、レーガン政権以降活発化し、特にブッシュ政権は憲法上の異議を根拠に条項の不執行を示唆するなど、単一執行府拡大の道具とした。アメリカ法曹協会 (ABA) もこれを三権分立に反すると批判した。オバマも IMF 資金法案で議会と合意した制限を後に署名声明で否定し、議会の反発を招いた。憲法は大統領に部分拒否権を認めておらず、署名声明で法律条項を実質的に無効化することは憲法違反にあたる。フィッシャー (Louis Fisher) は、署名声明が議会制定法を行政の解釈に置き換える危険を指摘し、法の支配を脅かすと論じる。曖昧な表現に依拠する声明は議会との対話を阻害し、分断を深めることになる。

結局のところ、歴史と実務は大統領の絶対的統制を否定してきた。議会の立法や予算権、裁判所の司法審査、行政機構の多元的構造はいずれも大統領の権限を制約し、単一執行府論が描く単一指揮モデルは現実とかけ離れている。大統領には限定的な統制力があるにすぎず、同理論が主張する無制限の権力は憲法秩序と相容れない。大統領令や署名声明といった一方的手段の限界は、大統領が制度的制約の中で権限を行使する存在であることを示している。したがって、単一執行府論は歴史的事実や制度的現実には合致せず、むしろ権力分立と抑制均衡を逸脱する危険を孕む思想である。⁽¹⁴⁾

(三) 第三章 国内権限——第二部

大統領の権限をめぐる議論の中心には単一執行府論がある。同理論は、大統領が執行府全体を一元的に指揮監督し、下級職員に至るまで罷免権を有するという構想を基礎としている。しかし実際には、大統領の任命権や罷免権は憲法、法律、司法判断、そして政治的慣行によって多重に制約されており、単一執行府論が示すような「絶対的な大統領権限」は存在しない。本章は主に大統領による任命と罷免の両面から検討し、歴史的展開を辿りつつ、制度上の制約の実態を明らかにする。大統領の任命権は憲法第二条に規定され、大統領は、大使、裁判官、閣僚など主要職位を指名できるが、必ず上院の助言と承認を必要とする。したがって任命は大統領単独の権能ではなく、大統領と上院との共同責任となる。歴史的に大統領による任命は有力議員や官僚の推薦に依拠し、特に地域選出議員の影響力が大きく、「上院への礼讓」と呼ばれる慣行は今日まで続いている。これは司法任命や地方官僚の人事において顕著で、大統領の人選に大きな影響を与えてきた。さらに大統領は休会中任命権を行使することができ、上院の承認なしに一時的に任命を行うことが可能であった。しかしこれに對抗して上院は形式的に短期間の会期を繰り返し、大統領による休会任命の余地を狭めた。オバマ政権期には連邦最高裁が十日未満の休会中任命を無効とする判断を下し、大統領権限に一層の制約を加えた。また議会は給与制限法によって休会中任命の実効性を抑え、候補者の給与支払いを制限するなどの方法で大統領権限を制御した。

上院の承認過程では、候補者は質問票提出やFBIによる身辺調査を経て審査され、ブルースリップ制度や委員会での公聴会を通じて評価される。近年では政党間対立の激化に伴い、フィリバスターを通じた審議妨害が頻発した。二〇一三年に民主党多数派が「核オプション」を発動してフィリバスターを制限し、二〇一七年には共和党多数派が最高裁判事任命にも適用したことで、大統領は同党多数の上院を背景に、よりイデオロギー的に極端な裁判官を指名しやすくなった。これにより司法の独立性や均衡が脅かされるとの懸念が高まり、マケイン上

院議員らは強い警鐘を鳴らした。⁽¹⁵⁾

大統領の解任権については、一九二六年の *Myers* 事件で連邦最高裁は大統領が郵便局長を罷免する権限を有すると判断し、広汎な解任権を認めた。しかしその後の一九三五年の *Humphrey's Executor* 事件では、連邦取引委員会の委員は準司法的性格を有するため、解任には制限を設けられるとされ、大統領の無制限な罷免権は否定された。この区分は大統領権限の限界を示す重要な判例となり、その後の独立行政機関の制度設計に影響を与えた。さらに議会は法律によって職位に多様な資格要件を課してきた。市民権、居住地、性別、職業経験、政党所属など、官職に応じた要件が定められ、大統領の自由な人選を制約した。歴代大統領は概ねこれを受け入れたが、レーガン政権以降は違憲性を主張する傾向が強まり、憲法第二条の指揮監督権に基づき大統領に広汎な人事裁量を認めるべきだとする立場が顕著になった。それでも議会は例外規定を柔軟に運用し、優れた人材を起用できるよう調整を行ってきた。例えば、バーシェフスキー通商代表のように居住要件を欠く候補にも特別措置を講じて任命を可能とした。⁽¹⁶⁾

独立検察官制度の歴史も大統領権限の制約の重要な事例である。一九七〇年代のウォーターゲート事件と「土曜の夜の虐殺」を受けて一九七八年に政府倫理法が制定され、司法パネルが任命する独立検察官制度が導入された。この制度は司法長官のみが限定的事由で解任でき、大統領による直接的統制を排した。レーガン政権期には行政高官による汚職が発覚し、独立検察官が活躍した。一九八八年の *Morrison* 事件で連邦最高裁は独立検察官を「下級職」と位置付け、その任命方法や限定的罷免規定を合憲とした。バーガー長官ら多数意見は大統領の義務遂行を妨げないと判断したが、スカリア判事は強い反対意見を表明し、単一執行府論の観点から執行権の侵害だと論じた。この反対意見は後に単一執行府論者の論拠として頻繁に引用されることになった。

同制度は存続したが、クリントン政権下でのホワイトウォーター事件やルインスキー事件を調査したスター

(Kenneth W. Starr) 独立検察官の活動が過度に拡大し、政治的中立性への批判を招いた。その結果、一九九九年に議会は独立検察官法を再認可せず、同制度は失効した。以後は司法省規則に基づき特別検察官が任命される方式が採用され、二〇〇〇年以降はアシュクロフト (John D. Ashcroft) 司法長官らによって改正が行われた。この新制度では司法長官が任命・監督し、必要に応じて解任できるが、その際には議会に報告義務を負う。トランプ政権下ではロシア疑惑捜査のためモラー (Robert S. Mueller) 特別検察官が任命され、大統領の罷免権をめぐる議論が再燃した。

こうした展開は、大統領の任命権・罷免権が形式上は広汎であっても、実際には上院の承認、議会による資格要件、司法の判断、政治的慣行や世論の圧力といった多重の制約により調整されていることを明らかにする。単一執行府論が主張するような「大統領による完全統制」は、歴史的にも法的にも現実的にも成立していない。むしろアメリカの統治構造は、大統領権限を強化しつつも抑制と均衡を維持する複雑な仕組みによって機能しており、権力分立の伝統が強固に働いてきたのである。これらの経過は、現代における大統領制の理解に不可欠であり、単一執行府論の理論的境界を如実に浮き彫りにしている。⁽¹⁷⁾

(四) 第四章 国内権限——第三部

本章は、単一執行府論の射程を再検討するものであり、とりわけ議会による統制手段、規則制定過程への大統領関与、ホワイトハウスのツァーリ (czar) の制度的意味、そして執行特権の性質を総合的に分析する。中心的な関心は、大統領が行政機関全体を単独で指揮しようという理論的主張が、実際の統治構造においてどの程度現実化しているかを問う点にある。これまでの議論が示すように、現実の行政国家における権限行使は常に複合的であり、議会・官僚制・司法との相互作用を離れては理解できない。本章は、単一執行府論の理念と実際の制度

運用との乖離を、議会拒否権、規則制定統制、ツァーリ現象、執行特権という四つの領域から明らかにする。

まず、一九三〇年代から一九八〇年代初頭まで議会が活用した議会拒否権 (negative veto) は、行政機関に授権した権限を議会が比較的容易に制御するための手段として発展した。議会は、行政機関の行為が立法意図に反した場合、追加の法改正を経ずに単独・共同決議によってこれを撤回できた。とりわけ一九七四年の戦争権限決議などに典型的にみられるように、この仕組みは行政国家の肥大化を抑制しつつ立法府の柔軟な統制を保障するものであった。単一執行府論の支持者は、こうした制度を権力分立原理に反する違憲な干渉とみなし、一九八三年の *INS v. Chadha* 事件がこの制度を無効としたことを、執行府の一元的統制を裏付ける根拠と位置付けた。カラブレジとユーは、歴代大統領が議会拒否権に一貫して反対してきたと主張し、同判決をその系譜に連ねる。しかし、フィッシャーをはじめとする批判者は、歴史的事実として多くの大統領が議会拒否権を容認し、むしろ実務上の利益を共有してきたことを示している。フーバー (Herbert C. Hoover) やルーズベルトらは、再編権限付与などの際にこの制度を積極的に活用しており、レーガン大統領やブッシュ大統領も二〇〇件を超える議会拒否条項に署名していた。日常の統治における現実的妥協が、理論的な一元統制より優先されてきたのである。

さらに *Chadha* 事件判決が議会拒否権を全面的に否定したわけではなく、議会はその後にも実質的統制手段を保持してきた。レーガン政権以降も歳出委員会を通じた事前承認条項などの形で、千件近い議会拒否が行使されている。大統領や連邦最高裁がいかに理論的統一性を唱えようとも、実際には議会の指導・抑制機能が存続し、単一執行権の前提を揺るがしているのである。¹⁸⁾

次に、規則制定過程における大統領の関与が検討される。一九七〇年代以降、大統領は行政機関の規制活動に対する審査・統制を強化しようとしてきた。ニクソンの「生活の質審査プロセス」に始まり、レーガンの一九八一年行政命令によってOMBの情報規制問題室(OIRA)による経済分析と審査が義務化された。クリントン

(Bill Clinton) はこの制度を維持しつつ柔軟化させ、「便益が費用を正当化すれば足りる」との基準を採用した。カラブレジとユーはこれを単一執行権の顕著な実践とみなし、大統領による包括的調整権限の確立を高く評価する。しかし、ウィリアム・ウェストラは、OIRAの人員・法的権限の限界を指摘し、実際には真の「トップダウン計画」には程遠いと論じる。行政機関は議会制定法の枠内で行動するため、大統領の一元的指揮には制度的制約が存在する。ケイガン政権もクリントン政権期の経験から、規制政策への大統領関与は包括的理論ではなく個別政策主導に過ぎず、専門官僚への敬意と協議が不可欠であると述べている。こうした分析は、単一執行モデルが現実の行政統治の複雑性を過小評価していることを示す。

実際、行政機関は大統領統制を回避する多様な手段をもつ。行動を意図的に遅延させOIRA審査を回避する、機関内部の裁定を通じて政策を形成する、独立訴訟権を活用する、あるいはガイダンス文書を発行することでホワイトハウス審査を免れるなどである。特に「重要でない規則」の発行や経済的影響を分割する手法は、OIRAの監督を形式的に迂回する効果をもつ。さらに議会は、任期のずれた複数メンバー制をもつ独立規制機関を創設し、大統領の罷免権を「正当な理由」条項で制限することにより、大統領統制からの制度的隔離を維持してきた。CFRB長官の罷免条項をめぐる訴訟では、コロンビア特別区巡回控訴裁判所が一度は違憲としたが、後に合憲と判断され、行政の独立性を確認した。司法省が政権交代により立場を逆転させた事実も、行政権の「統一性」が政治的文脈に左右される相対的な構成概念であることを物語っている⁽¹⁹⁾。

第三に、ブッシュおよびオバマ政権期に顕著となったホワイトハウスのツァーリの拡大が分析される。ツァーリとは、大統領が議会承認を経ずに任命する高官であり、しばしば承認官僚より広汎な政策・予算・規制権限を行使する。彼らは複数省庁を横断的に調整し、議会の統制を受けにくい存在として制度的懸念を招いた。ツァーリ職の憲法上の根拠は存在せず、法定職ではないにもかかわらず、事実上の政策決定者となる点で、単一執行府

論が抱えるアカウンタビリティ欠如を象徴する。ブッシュ政権では信仰に基づく活動や安全保障領域においてツァーリが拡大し、オバマ政権はこれをさらに制度化・多様化させた。オバマは環境、エネルギー、金融救済、自動車産業などの分野に多数のツァーリを任命し、上院承認官の権限を上回る実権を与えた。とりわけ、自動車産業担当ラトナー (Steven Lattner) は、TARP 資金を用いた GM・クライスラー救済を主導したが、議会の監視を受けず、後に汚職で起訴・和解した。ブラウナーの気候変動ツァーリも同様に EPA 長官を凌駕する権限行使し、議会証言を拒否した。これらの事例は、大統領が法的承認手続を迂回して政策を実施する傾向を示し、権力集中と説明責任の欠如をもたらす。

ツァーリ現象は、ホワイトハウス内での意思決定の閉鎖性を強め、外部の批判的審査を阻害する。ピウス (Richard M. Pious) は著書『大統領の失敗 (Why President Fail)』で、制度化されたホワイトハウスがむしろ失敗を増やすと論じ、大統領が議会との協働的統治を志向すべきだとする。本書も趣旨を共有し、ツァーリによる一方的行動は権力分立を損ない、行政効率化の根拠にもならないと結論付ける。実際、過去のツァーリ——第一次大戦期の戦争産業委員会、ニクソンの経済対策、麻薬政策、ブッシュの国土安全保障政策——はいずれも限定的成果しか残していない。ツァーリ制度は統治構造に「最悪のシナリオ」を生み、官僚層を増やしつつ統制を弱め、行政国家の一元化が必ずしも効率や成果を保証しないことを示している。

最後に、大統領の防御手段としての執行特権が扱われる。執行特権は、行政情報の非開示を正当化する黙示的権限として一九五〇年代に制度化された。大統領は国家安全保障や外交などに関して特にこの特権を主張してきたが、同時に議会の監視・立法機能との緊張を生む。ワシントン以来の先例に照らしても、この特権は常に衡平性のテストに服する。大統領が機密保持を求める一方で、議会が説明責任と情報公開を要求する構造的対立が続いている。単一執行府論はこの衝突を「大統領の単一的裁量」として整理しようとするが、実際には権力分立の

調整の中でのみ理解しうるものである。

以上の検討から、本章は単一執行府論の実証的脆弱性を明らかにしている。議会拒否権の歴史は、大統領と議会の協働統治の現実を示し、規則制定の実態は大統領の一元支配が制度的に限界をもつことを示している。ツァーリ制度は、法的根拠を欠く大統領権限拡張の危険を具現化し、執行特権は透明性と説明責任との恒常的緊張を体现する。結局のところ、アメリカ行政国家の統治は、単独指揮による効率よりも、抑制と均衡、相互統制を通じてのみ正統性を維持しうることを示している。単一執行府論が掲げる「効率と責任の統合」は、歴史的慣行と制度的多元性の前に修正を迫られているのである。⁽²⁰⁾

(五) 第五章 外交権限——第一部

本章は、アメリカ合衆国憲法における外交・戦争権限と単一執行府論の結合を中心に、ウォーターゲート事件後からブッシュ、オバマ、トランプ各政権に至る大統領権限拡大の展開を論じるものである。

単一執行府論は当初、大統領の国内統治権限の強化を目指した理論として形成されたが、九・一一テロを契機に外交・安全保障領域へも拡張された。ブッシュ政権下で副大統領 Cheney は、ウォーターゲート事件以後の大統領権限の衰退を嘆き、国家安全保障における大統領権限の回復を使命とした。彼が主導した一九八七年のイラン・コントラ事件に関する少数派報告書は、外交・軍事政策における大統領の優越的地位を主張し、ハミルトンの『フェデラリスト』第七〇編を引用して、国家の存続には「エネルギーある単一執行」が不可欠であると論じた。同報告書はジェファースンのルイジアナ購入などを先例として、大統領が明示的法的根拠なしに外交を指揮し得ると正当化した。こうして外交権限の単独行使を擁護する理論的基盤が整えられ、後のブッシュ、オバマ、トランプ各政権にも影響を与えることになった。

ブッシュ政権の司法省副次官補ジョン・ユーは、この流れを継ぎ、最高司令官条項に基づく大統領の全権的戦争権限を主張した。彼は憲法第二条を拡大解釈し、議会の承認なしに軍事行動を起こす裁量を大統領に認める論理を展開した。ユーは英国の「最高司令官」概念を援用し、大統領を文民統制の外に置かれる存在とみなしたが、これは憲法第一条八節で議会に宣戦布告、軍隊組織、資金配分の権限を明示的に委ねる条文と矛盾する。さらにリトルバレーム事件など初期の判例も、大統領が議会制定法を超えて軍事行動を取ることを禁じており、最高司令官条項をもって無制限の戦争権限を主張する根拠にはならない。ユーはまた、宣戦布告条項を形式的な手続きにすぎないと位置付け、議会の戦争権限を軽視した。しかし憲法制定会議では、大統領に開戦権を与えることが強く否定され、議会が戦争開始の権限をもつと定められた。ハミルトン自身も『フェデラリスト』第六九編で、大統領の軍事権限は名目上国王と同様でも実質的には大きく制限されていると述べている。制定者たちは、個人による戦争決定を避け、共和主義的な集団的意思決定を重視した。したがって、ユーの主張する包括的な戦争権限は憲法の構造にも制定者の意図にも反するものであった。⁽²¹⁾

にもかかわらず、現代の大統領は法的曖昧性を利用して一方的軍事行動を拡大してきた。オバマは二〇一一年リビア空爆に際して、法律顧問室(OLC)の慎重意見を退け、戦争権限法(WPR)の「敵対行為」概念を狭義に解釈して議会承認を回避した。これは自身がかつて唱えた「現実的脅威がない限り大統領は一方的に武力行使できない」との立場とも矛盾し、議会の否決を招いた。介入後リビアは混乱に陥り、オバマ自身も「最大の過ち」と認めた。トランプもシリア空爆やイランのソレイマニ司令官殺害を議会承認なしで実行し、二〇〇一年軍武力行使承認決議(AUMF)を根拠に拡大解釈した。議会はこれに反発し、戦争権限制限決議を可決したが、トランプは拒否権を行使した。こうした経過は、民主党・共和党を問わず、単一執行府の発想が外交・戦争政策に定着していることを示す。⁽²²⁾

憲法上、宣戦布告権は議会に属するが、朝鮮戦争以降、大統領が一方的に戦争を遂行する慣行が定着した。トルーマン以後の政権は、国連決議や大統領判断を根拠に議会承認を回避し、以後のオバマやトランプも同様に行動した。この傾向を支える理論が「緊急事態下の大統領権限」である。ユーやブッシュ政権の司法長官ゴンザレス (Alberto R. Gonzales) は、国家安全保障上の脅威への迅速な対応のためには、大統領に広汎な単独行動権限を認める必要があると主張した。しかし、「緊急権限」「固有権限」「黙示権限」などの概念は混用され、法的根拠を曖昧化してきた。ジャクソン裁判官 (Robert H. Jackson) は、これらの形容詞の濫用が大統領権限の拡張を正当化すると警告し、固有権限論は「限定政府から無制限政府への移行」を招くと指摘した。フィッシャーも、主権が国民からホワイトハウスへ移る危険を強調した。固有権限論の源流はイギリス君主の「特権的権力」にある。国王は公益のために法を超えて行動でき、戦争開始・条約締結・官職設置などの権限をもっていた。建国の父たちはこの制度を拒否し、連合規約下では独立した行政を置かず、州知事の権限も制限した。新憲法制定に際しても彼らは君主制の権限を忌避し、戦争や歳出など主要な権限を議会に委ねた。ウィルソンは「英国君主の特権は執行権を定義する指針とはならない」と述べ、制定者たちは特権的権力を憲法の外に封じ込めた。よって、単一執行府論の主張するような無制限の大統領特権は、制定理念と整合しない⁽²³⁾。

大統領の緊急権限思想は、ルーズベルトが「憲法に明確な禁止がない限り公共の利益のため行動できる」とするスチュワードシップ理論を唱えたことに始まる。これをウィルソンが継承し、大統領を「国民全体の代表」と位置づけ、積極的政治指導を正当化した。以後の大統領たちはこれを拡張し、戦時・危機時に単独行動をとる根拠としてきた。しかし憲法上、大統領は共和制の制約下にあり、責任から逃れることはできない。司法も緊急権限に一定の限界を設けてきた。一八九〇年の *Neagle* 事件では緊急時の限定的権限を認めたが、南北戦争後の *Milligan* 事件では、民間裁判所が機能する地域での軍事裁判を否定し、「必要性による法の停止は専制に直結す

る」と判示した。Youngstown 事件では、トルーマン (Harry S. Truman) 大統領の製鉄所接收を違憲とし、ブラック (Hugo L. Black) 裁判官が憲法秩序の維持を強調し、ジャクソン裁判官は「大統領が戦争権限を独占することとはなく、議会こそ軍を組織し資金を提供する主体」と述べた。この判例は緊急権限を法から切り離さない原則を確立し、その後、敵国通商法や国際緊急経済権限法などの立法によって制度化された²⁴⁾。

それでも司法は大統領権限の制限に慎重であり、Dames & Moore v. Regan 事件では議会の黙認を根拠に大統領行動を容認した。こうした傾向は、外交における「唯一の機関 (sole organ)」法理の拡張とも結びついている。一九三六年 Curtiss-Wright 事件でザザーランド (George A. Sutherland) 裁判官は、大統領が「国際関係における唯一の機関」として包括的権限を有すると述べたが、その根拠とされたマーシャルの発言は、大統領が議会上院の同意による条約を忠実に履行する義務を述べたにすぎず、単独外交権を主張したものではなかった。にもかかわらず、この誤読は後世の政権により外交・軍事領域での単独行動の正当化根拠として利用された。

こうした経過を通じて、単一執行府論の外交・安全保障領域への拡張は、チェイニー報告書からユー理論、ブッシュ・オバマ・トランプ各政権の実践に至るまで、一貫して議会統制の弱体化と大統領権限の肥大化を招いた。最高司令官条項や緊急権限論は、その都度「迅速な対応」や「国家防衛」の名目で大統領の一方的行動を正当化してきた。しかし建国の父たちが構想した共和的統治構造は、権限分立と抑制・均衡に基づくものであり、外交・戦争においても大統領の自由裁量は憲法と議会の枠内に限定される。これを超える単一執行府の論理は、アメリカ合衆国の憲法秩序そのものを変質させる危険を孕む²⁵⁾。

(六) 第六章 外交権限——第二部

本章は、単一執行府論が、九・一一以降のアメリカ外交・安全保障政策にどのように影響し、またそれがどの

ような憲法的限界と問題を引き起こしたかを論じるものである。九・一一以降、単一執行府論は外交・安全保障政策の分野で顕著な影響を及ぼした。ブッシュ政権は、国家防衛の名の下に大統領の権限を最大限に解釈し、議会や司法による制約を排除する方向へと進んだ。OLCの覚書は、大統領が必要と判断する軍事行動を議会の承認なく実施できるという憲法解釈を提示し、以後の政策決定の法的根拠となった。しかし、この理論を軍事委員会、監視活動、拷問、特別移送、国家機密特権といった個別の施策の包括的正当化基盤とみなすことはできず、その適用範囲は常に政治的・司法的抵抗に直面した。

テロとの戦争の初期、ブッシュはアフガニスタン派兵に続き、テロ容疑者を拘束し、裁く軍事委員会を創設する大統領命令を発令した。OLC覚書は大統領の単独設置権限を主張し、議会の統一軍事司法法典を無視したが、法曹界や学者はこれを三権分立原則への違反と批判した。拘束対象が米国民にも及ぶと、政府は第二次大戦中のEx parte Quirin事件判決を根拠に正当化を試みたが、この判決はすでに処刑後に出された不完全なものであり、後のHamdi事件では最高裁が適正手続の保障を命じた。ブッシュ政権はそれでも司法審査の及ばぬ拘禁制度を維持しようとしたが、Rescu事件で最高裁はグアンタナモ収容者への人身保護令状の管轄権を認めた。以後も政権は被拘禁者を「敵性戦闘員」として扱い、軍事委員会の運営を続けたが、Hamdan事件で最高裁は大統領の設置した委員会が法的根拠を欠き、ジュネーブ条約に違反すると判示した。議会はこれを受けて軍事委員会法を制定したが、Boumediene事件で最高裁は被拘禁者に憲法上の人身保護権を認め、議会と行政府の双方の制約策を否定した。オバマは一時停止と改革を命じたが、最終的には機密保護などを理由に制度を維持し、軍事委員会を法的に整備した。大統領権限の単独拡大は頓挫し、軍事委員会は議会の管理下に収まった。⁽²⁶⁾

次に、ブッシュ政権は国家安全保障局(NSA)による国内外通信監視を大統領の固有権限として正当化した。これは一九七八年制定の外国情報監視法(FISA)が定める令状取得手続きを無視するもので、明らかに違法

であった。政権はテロ対策の緊急性を理由に特例を主張し、AUMFが国内行動にも及ぶと解釈したが、FISA裁判所は本来迅速な令状発給を可能にしており、この論拠は説得力を欠いた。OLCはさらにAUMFがFISAを上書きすると主張したが、法的・政治的反発は強まり、TSP監視プログラムは違法と判断された。議会は後に監視を一定条件下で承認する修正法を制定し、二〇〇八年、二〇一五年、二〇一八年の法改正を経て、令状なし監視を制限する監督機構が導入された。スノーデンの告発は大量通信傍受の実態を暴露し、議会はNSA権限の再定義を迫られた。最終的に、監視権限は大統領の固有権ではなく、議会制定法に基づく限定的な法的枠組みとされた。⁽²⁷⁾

さらにブッシュ政権が推進した「強化尋問」政策は、単一執行府論の最も危険な実例となった。ゴンザレス(Alberto Gonzales)やバイゾー(Jay Bybee)の覚書は、ジュネーヴ条約の適用除外を主張し、拷問禁止法も最高司令官権限に優越すると解釈した。バイビー覚書は、拷問と認定されるには「死や臓器不全を伴うほどの激痛」でなければならぬと定義し、大統領が法を超えて尋問を命じうるとした。ラムズフェルド(Donald Rumsfeld)国防長官らの覚書は、睡眠剥奪、水責めなどを合法とみなし、CIAや軍の尋問を容認した。ブッシュは二〇〇七年にジュネーヴ条約非適用を再確認したが、オバマ政権は就任後すぐにこれを撤回し、合法的尋問の基準を陸軍野戦教範に従うよう命じた。しかしトランプは拷問復活を示唆し、大統領による戦時権限の再拡張をほのめかした。⁽²⁸⁾

「特別移送」もまた、単一執行府論が国際法秩序を脅かす象徴的事例であった。通常の移送は条約や議会法に基づくが、特別移送は司法手続を経ずに拷問の恐れのある国へ被拘禁者を送る秘密作戦であり、九・一一以降急拡大した。アメリカ史上、逃亡者引渡し権限は長く議会と条約に基づくものと理解され、Valentine v. United States事件でも連邦最高裁は大統領に単独の引渡権を否定した。だがレーガン政権以降、国外で容疑者を秘密

裏に拘束する「司法への引渡し」が常態化し、クリントンはこれを拡大して「特別移送」として制度化した。ブッシュ政権ではこの手法が拷問回避の抜け道として用いられ、拘禁と尋問のために他国への移送が制度化された。オバマは監視体制を導入して継続し、トランプ期には再開の有無が不透明なまま残された。⁽²⁹⁾

国家機密特権は、行政が安全保障を理由に情報公開を拒否する手段として進化し、単一執行府論と密接に結びついた。一九五三年の *United States v. Reynolds* 事件で最高裁は、軍事情報を含む文書を裁判所が閲覧せず、非公開と認め、この原理を確立した。後に機密解除された報告書に秘密装備はなく、政府の過失隠蔽が判明したが、判例は行政に広汎な秘密保持権を与える結果となった。下級審は「開示が国家安全保障に合理的危険をもたらすか否か」を基準とする影響テストを導入したが、この曖昧さが行政の濫用を助長した。フィッシャーらは、機密特権が行政の不正を覆い隠す盾として機能していると指摘し、立法・司法の監督を損なう危険を警告した。ブッシュ政権はアルマスリによる訴訟などで特権を主張し、拷問被害訴訟を封じた。オバマ政権も同様に、市民アル・アウラキの父による提訴で国家機密特権を援用し、トランプ政権も「ブラックサイト」関連訴訟で証言を拒否した。

このように、九・一一以降の一連の政策は、単一執行府論を背景に、大統領が議会や司法の制約を超えて国家安全保障を理由に権限を拡張しようとした試みであった。だがその多くは司法によって制限され、議会による立法措置によって制度的均衡の回復が図られた。にもかかわらず、軍事委員会・監視・尋問・移送・機密保持といった諸制度において、一度拡大された権限が恒久的に縮小されることは稀であり、大統領制に内在する権限集中の傾向が依然として存続していることを示している。単一執行府論は、このような権限拡大の理論的支柱として、二一世紀のアメリカ外交・安全保障政策を形作り、またその限界をめぐる憲法的議論を今日まで継続させている。⁽³⁰⁾

三 若干の整理と考察

以上までの議論の内容を踏まえて、若干の整理と考察を試みることにしたい。すでにみてきたように、単一執行府論は、大統領が行政機関全体を統一的に指揮し、議会や裁判所の制約を受けずに行動できるとする権力集中の理論である。一九八〇年代のレーガン政権期に司法省の保守派法学者が提唱して以来、四〇年にわたり大統領権限拡大の知的基盤となってきた。しかし憲法は本来、主要な政府権限を議会に付与し、大統領を三権分立の一機関として設計している。建国の父たちは、権力分立と抑制・均衡によって、単独の権力集中を防ごうとしたことが示されていた。そして、九・一一以後、ブッシュ政権はテロ対策を口実に、監視、拷問、軍事委員会設置などで「固有の大統領権限」を主張し、オバマ、トランプ両政権もこれを踏襲した。オバマ大統領は当初、議会尊重を掲げたが、後に「ペンと電話で物事を動かす」と述べ、単独行動主義へ転じた。トランプ大統領はさらに移民や通商政策で議会決定を凌駕しようとし、「強い単一執行府」論を体现した。こうして一度拡張された大統領権限は縮小することなく、恒常的な権限増大を生んでいる。

単一執行府論には「弱」から「強」まで多様な理論の段階があるが、いずれも大統領への行政統制権の集中を認める点で共通する。しかし憲法上「固有の権限」というものは存在せず、大統領の権力は明示・黙示に定められた範囲に限られる。制定者が恐れたのは、善意であれ独断であれ、制約なき一人の指導者による統治であった。憲法はそれを防ぐために三権分立を構築したのである。

実際、大統領は行政機関を完全に統制できず、行政命令や署名声明は一時的効果にとどまる。レーガン政権以降の署名声明は事実上の部分拒否権として議会の権限を侵食した。恩赦権も濫用され、トランプの「自己恩赦」示唆は権力集中の極端な帰結を示している。任免権も議会の承認・資格要件により制限される。外交ではジヨ

ン・ユーらが最高司令官条項を拡大解釈し、戦争決定権を大統領に集中させたが、これは憲法の趣旨に反する。ブッシュ政権のFISA違反や拷問政策、オバマ政権やトランプ政権の国家機密特権濫用は、単独行使の危険を(31)実証した。

バリロー (Ryan J. Barilleaux) とジェクスウェル (Jewell Maxwell) によれば、ブッシュ後の「単独行動主義」が党派を超えて制度化され、オバマがブッシュ政権を否定せず継承したことで、単一執行府論が民主党にも浸透したことが指摘される。⁽³²⁾ トランプの権限主張はその延長線上にある。本書の著者らは、行政専制の傾向に対抗するため、建国期の原理——民主的統制と権力分立——への回帰を求めているのである。彼らによれば、機能的な政府は代表制に基づき、権力の源泉は国民にある。マディソンやハミルトンは議會を国民意思の執行者と位置付け、立法院の優越を憲法のコルとした。議會は官職設置・任命・予算を通じて行政を監督し、説明責任を担う。マディソンが説いた「野心をもつて野心を制す」構造こそが権力集中を防ぐ要であり、各機関が他の侵害を防ぐ制度的動機をもつことが必要であるとされる。

だが現代の議會は大統領権限の濫用を抑制できず、むしろ黙認してきた。単一執行権力の台頭は大統領のみならず議會の共犯によるとの指摘もある。候補者は選挙中に改革を掲げても、就任後には拡大へ転じる傾向にある。権力者が制約を嫌うのは自然であり、制定者はそれを見越して制度的制限を設けた。単一執行府論はこの均衡を歪めるものであるといえよう。本書の著者らは、恒久的な「解決策」は存在しないとしつつも、議會・行政府・司法が各自の憲法的責務を真摯に果たすことでのみ均衡が回復すると結論付ける。議會の監視、裁判所による制約、弾劾制度の活用を通じて、権力の抑制と説明責任の回復を目指すべきであるとする。単一執行府論が称揚する「強力な大統領」像に対し、著者らは民主的統制に服する執行権という全く異なる構想を提示し、大統領が国家の運命を一人で決定しえない体制こそが、アメリカ憲法の根本精神であると結論付けている。

四 おわりに

単一執行府論は、合衆国憲法二条に根拠を置きながらも、その射程と限界をめぐっては、①大統領による統一的な行政指揮と、②抑制・均衡原理との共存という、二重の緊張を孕むものである。同理論が提示する最大の課題は、「行政効率」と「憲法的統制」という価値の衝突をいかに調和させるかという点にある。行政国家の肥大化と官僚制の自律化が進む中で、大統領に統一的責任を求める動機は理解できる一方、その論理が権力集中を正当化し、アカウンタビリティの実質を損なう危険は看過できない。

冒頭にも述べたように、とりわけ近年の判例、*Seila Law* 判決、*Collins* 判決、*Trump v. United States* 判決は、単一執行府論を憲法上の原則として再構築しつつあり、その帰結として司法の「大統領権限の限界付け」機能が弱まりつつある。こうした潮流は、単一執行府論がもはや単なる理論的構想ではなく、統治構造を再定義する実践的原理へと転化していることを示しているともいえる。単一執行府論をめぐる議論は、単なるアメリカ固有の問題ではなく、現代民主主義の制度的自己統制の可能性を問う理論的実験であり、その意義は、「誰が行政を担うか」よりも、「行政権はいかに統制されるか」という問いを再び可視化した点にある。

本稿は、単一執行府論をめぐるクラウチらによる著書の紹介にとどまるものであったが、近年、様々な論者によって議論の高まりをみせるテーマである。こうした議論の分析と検討は今後の課題としたい。

(1) 591 U.S. 197 (2020).

(2) 594 U.S. ___, 141 S. Ct. 1761 (2020).

(3) 連邦最高裁は一〇月一日、トランプ大統領が申し立てたクック理事の即時解任の要求を現時点では認めない判断

をし、解雇に法的理由があるかについては二〇二六年一月に口頭弁論が開かれることになった。

- (4) 603 U.S. 369 (2024).
- (5) 603 U.S. 593 (2024).
- (9) Jeffrey P. Crouch, Mark J. Rozell and Mitchel A. Sollenberger, *The Unitary Executive Theory: A Danger to Constitutional Government* (University Press of Kansas 2020).
- (7) *Id.* at 14-18.
- (8) Steven G. Calabresi and Christopher S. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush* (Yale University Press 2008).
- (9) Crouch, Rozell and Sollenberger, *supra* note 6, at 18-23.
- (10) Cass R. Sunstein, *The Myth of the Unitary Executive*, 7 Admin. L.J. Am. U. 299 (1993).
- (11) Crouch, Rozell and Sollenberger, *supra* note 6, at 23-27.
- (12) *Id.* at 28-34.
- (13) *Id.* at 34-43.
- (14) *Id.* at 44-52.
- (15) *Id.* at 53-61.
- (16) *Id.* at 61-66.
- (17) *Id.* at 66-75.
- (18) *Id.* at 76-82.
- (19) *Id.* at 82-87.
- (20) *Id.* at 87-102.
- (21) *Id.* at 103-105.
- (22) *Id.* at 105-109.
- (23) *Id.* at 109-115.

- (24) *Id.* at 115-122.
- (25) *Id.* at 122-126.
- (26) *Id.* at 127-134.
- (27) *Id.* at 134-137.
- (28) *Id.* at 137-140.
- (29) *Id.* at 140-144.
- (30) *Id.* at 144-149.
- (31) *Id.* at 151-156.
- (32) *Id.* at 158 (quoting Ryan J. Barilleaux and Jewerl Maxwell, Has Barack Obama Embraced the Unitary Executive?, 50 PS. Pol. Sci. & Pol. 33 (Jan. 2017)).