

# クリントン政権下における大統領と 行政機関の関係に関する一考察

倉澤生雄

## はじめに

1970年代以降、すべての大統領は、連邦行政機関の活動に対して集中化された審査制度を構築しようと試みてきた。しかし、その試みは、対象とする機関が限定されていたこと、審査制度の実効性を確保する仕組みが不十分であったことから限られた効果しか発揮することができなかった<sup>1)</sup>。1980年代のレーガン政権において、集中化された審査制度が、初めて、実効性を持つものとして登場した。この審査制度は、脱規制化（deregulation）という方向に強く彩られていたこと、そしてその根拠が法令ではなく、大統領命令（Executive Order）に基づく手法であったことから、アメリカの憲法、行政法の議論の中で注目を浴びたものであった<sup>2)</sup>。さらに、この制度は大統領及び大統領府（the Executive Office of President）が、行政機関の活動を監督する（Presidential Oversight）ものとして、連邦行政に重大な影響を及ぼすものと認識されたのである。また、この制度は、大統領の権限と連邦議会との権限のあり方においても活発な議論を引き起こし、規制審査制度の合憲性について激しく論じられてきたところで

---

1) この試みと限界については、拙稿「大統領による行政機関の監督制度と費用便益分析の結合」松山大学創立八十周年記念論文集（2004年）289頁以下参照。

2) Executive Order No12291, No12498に基づく規制審査制度及びその問題点を解明したものとして、Christopher M. Heinmann, Project Editor, *PROJECT: THE IMPACT OF COST-BENEFIT ANALYSIS ON FEDERAL ADMINISTRATION*, 42 Admin. L. Rev. 545, 592-621 (1990).

あった。しかし、1993年9月30日、クリントン大統領は、大統領命令12866号<sup>3)</sup>を公布し、この規制審査制度を原則的に引き継いだ。さらに、今日のブッシュ政権においてもこの制度は維持されている<sup>4)</sup>。今日でもなお、この制度の合憲性について、いまだ法的に決着はみていないものの、制度としては定着したと考えることができる。

この規制審査制度は、大統領と行政機関との関係について新たな問題をもたらすことになった。特に、クリントン政権においては、規制審査制度とともに、ディレクティブ (directive) という方法によって、大統領が行政機関の活動を方向付けることを頻繁に行ってきた。これらの方法に関連して、大統領の行政機関の活動に関与する権限が問題となってきたのだった。とりわけ、行政機関の裁量権の行使に関して、大統領は関与することができるのか否か、関与できるとすればどの程度まで許容されるのか、そしてそれは望ましいことなのかといった形で問題とされた。

本稿を記すにあたっての問題関心は、大統領及び大統領府の機関と行政機関の関係について今日的な展開を解明すること、そして、そのことが行政法理論においてどのような展開をもたらしているのかを解明することである。本稿はその準備段階としての位置づけを有する。大統領府の機関である OMB と行政機関のやりとりを通じて、大統領は自身の政策をどのようにして連邦の行政機関に影響を及ぼしているのか、クリントン政権で行われた規制審査とディレクティブに焦点を当てながら浮き彫りにしていくことにしたい。

本稿では、まず、第1章で規制審査制度を概観しながら、大統領と行政機関との関係を検証する。ここでは、レーガン政権下での規制審査制度との対比の中で、大統領と行政機関の関係を浮き上がらせていく。第2章では、ディレク

---

3) Executive Order No12866 58F. R. 51735 (1993).

4) Executive Order No12866 は、ブッシュ政権の下で2002年2月26日、Executive Order No 13258 によって修正されている。修正のほとんどは、12866号の副大統領に関する規定を削除することに関わるものである。そして一部に、組織の改変にともない役職名を変更している。67F. R. 9385 (2002).

タイプを紹介することにする。第3章で、上記二つの仕組みによって生じた大統領と行政機関の関係をめぐる議論について若干の検討を加えることにする。

## 第1章 大統領命令に基づく規制審査制度

### 第1節 規制審査制度の仕組み

大統領命令 12866 号に定める規制審査制度とは、大統領府内の機関である行政管理予算局 (Office of Management and Budget, 以下「OMB」と表記する。), さらには、OMB 内部の一部局である情報規制問題局 (Office of Information and Regulatory Affairs, 以下「OIRA」と表記する。) が、行政機関の規制計画及び規則策定案に対して審査を行うというものである<sup>5)</sup>。当該大統領命令は、先行した二つの大統領命令を廃止し、修正するものでもあるため、二つの手続を含んだものとなっている。

#### (1) 年次規制計画の審査及び公刊

一つ目は、行政機関による年次規制計画書の作成及び提出とこれに対する協議である。この手続においては、大統領部に属する機関だけでなく、独立規制委員会 (Independent Regulatory Agencies) も対象となっている<sup>6)</sup>。これらの行政機関は、その年度に提案する予定になっている、または、最終的な形態として公布することが予定される最も重大な規制活動に関する「規制計画 (Regulatory Plan)」を準備する。この計画には、①規制の目的、各行政機関の優先事項、それらが、いかに大統領の優先事項に一致しているかを述べる説明、②計画中の規制活動に関する要約と他に考慮されうる代替案、それぞれの費用と便益の見積り、③個々の規制の法的根拠、④規制についての必要性を含むことが求められている<sup>7)</sup>。

5) 後述するように、規制計画に対する OMB の関与は、「審査」というよりもむしろ「協議」と表すほうが適切であるが、ここでは、差当たり審査という表現を用いた。詳細は第1章第1節(1)参照。

6) See Executive Order No12866 Sec. 4 (c).

各行政機関は、この計画を毎年6月1日までにOIRAに提出する。OIRAはこれを受け取ると10日以内に、影響を受ける行政機関、アドバイザー、副大統領に配布する。この計画が、自らの規制計画と抵触すると考える行政機関の長は、OIRA長官に書面で通知する。また、OIRA長官は、この計画が大統領の優先事項に一致していないと考える時には、アドバイザー及び副大統領に書面で通知する。アドバイザーと副大統領との議論を経て、規制計画書はその年の10月に公刊される<sup>8)</sup>。

## (2) 重要な規制に対する規制審査

二つ目は、重要な規制に対するOIRAによる審査制度である。行政機関はOIRA長官によって指定された方法で、重大な規制活動に関する計画中の規制活動のリストをOIRAに提出する。リストを受け取ってから10日以内に、OIRA長官は、計画されている規制が当該大統領命令に定めるところの重大な規制であるとOIRAが確定したことを、行政機関に通知する。OIRA長官によって重大な規制活動であると確定された事項に関して、行政機関は、OIRAに規制活動の草案、規制活動の潜在的な費用と便益の評価をOIRAに提出する。OIRA長官によって、規制活動が、年1億ドル以上の経済効果を有するか、経済、生産性、競争、仕事、環境、公衆の健康及び安全に重大な影響を及ぼすと判断された場合<sup>9)</sup>には、行政機関は追加的な情報を提出する<sup>10)</sup>。

OIRAは通常45日以内に審査を完了する。ただし、上記の追加的な情報が提出されている場合には、その提出から90日以内に審査を終了する<sup>11)</sup> OIRA

---

7) *Id.* Sec. 4 (c) (1).

8) *Id.* Sec. 4 (c) (2)-(7).

9) *Id.* Sec. 3 (f) (1).

10) 追加的な情報とは、①実行可能な範囲で数値化して表される便益の評価、②実行可能な範囲で数値化して表される費用の評価、③計画した規制活動に対する実行可能な代替案の提示と、計画した活動が代替案よりもなぜ好ましいのかを述べる説明である。*Id.* Sec. 6 (a) (3) (C).

11) *Id.* Sec. 6 (b) (2) (B).

の行政官が、提出されたものに対する更なる考慮が必要であるとして、行政機関に返戻した規制活動について、OIRAの行政官は書面で、返戻した説明とそれに関連する当該大統領命令の条項を知らせる<sup>12)</sup> OIRAの審査内容と行政機関の判断との間に同意が生じない時には、大統領又は副大統領によって解決される<sup>13)</sup>。

## 第2節 規制審査制度の特徴

大統領命令 12866号に基づく規制審査制度は、一般的に、レーガン政権下の規制審査制度で議論となった点を緩和させるものとして登場している点に特色がある。まず第一に、OIRAと行政機関の役割を明確化したことと、それに伴いOMBの役割を軽減したことである。第二に、OMBと行政機関の協議を早い段階で設けたことである。第三に、規制審査を行う過程で、規制によって影響を被る特定の者の意思だけが、行政機関、またはOMBを通じて伝達されるといった一方的接触(ex parte contact)について様々な制限を課し、手続の公開性を高めたことである。そして、第四に、独立規制委員会も、OMBによる審査制度に含めたことである。以下、それぞれについて順に説明していく。

### (1) OIRAと行政機関の役割の明確化

大統領命令において、行政機関は、規制活動を行う者として位置づけられている<sup>14)</sup>。一方、OMBは、法によって認められている限りにおいて、行政機関の行う規制活動が大統領の優先事項や大統領命令によって課される原則、他の行政機関が採用しようとしている規制活動と抵触しないようにすることを確保するための機関として位置づけられている。レーガン政権下では、OIRAによる規制審査が、規則制定の最終段階において関与することがあり、共同的に作業

---

12) *Id.* Sec. 6 (b) (3).

13) *Id.* Sec. 7.

14) *Id.* Sec. 2 (a), (b).

を行うというよりもむしろ、敵対的な関係になってしまうことが頻発した。OMB 自身が規制審査というルートを通じて、実質的な規則制定者として登場していたのであった。そのため、実際に、機関の規則制定に対して OMB が自身の意図を貫徹させるために審査期間を延長することで対抗したため、規則制定に遅延をもたらすことが頻発し、時には、行政機関が新たな規則制定を断念するといった事態も生じるようになり、問題視されていた。このような関係を改善するためにこの規定をおいたのである<sup>15)</sup> 行政機関と OIRA の良好で継続的な作業を行っていくため、行政機関を意思決定者として機関の自立性を明確にし、OMB は規制審査を通じて、政府規模での政策の優先性を浸透させることに意図があったのである<sup>16)</sup>

## (2) OMB と行政機関の早期の紛争解決

大統領命令は、行政機関と OIRA の間に生じた紛争を解決するための仕組みを設けている。まず、各行政機関の長に規制過程の各段階において関与する規制政策官 (Regulatory Policy Officer) を任命するよう規定している。規制政策官は、規制過程のそれぞれの場面で、規制の有効性、刷新、規制によってもたらされる負担が最小となるよう活動することが意図されている者である<sup>17)</sup> また、規制政策官は、同命令によって創出された規制作業集団 (Regulatory Working Group) と共に作業を行う<sup>18)</sup>

この仕組みを採用した目的は、行政機関と OIRA の間で、早期に相互活動を展開し協力を促進することにより機関間の情報交換を図ること、行政機関と OIRA の見解が食い違っている場合には、慎重な考慮を払う機会を設けること

---

15) Elena Kagan, *PRESIDENTIAL ADMINISTRATION*, 114 Harv L. Rev. 2245, 2286 (2001). 大統領命令が OIRA による審査期間を比較的短期間に行っているのは、行政機関の責任を確立したことと OMB の実質的な役割を軽減することを意図したためであると述べている。

16) Richard H. Pildes, Cass R. Sunstein, *Reinventing Regulatory State*, 62 U. Chi. L. Rev. 1, 17. (1995)

17) See Executive Order No12866. Sec. 4 (a).

18) *Id.* Sec. 6 (a) (2).

であった<sup>19)</sup>

### (3) 一方的接触 (ex parte contact) への対応

一方的接触とは、行政機関の職員が、法定の手続外で、手続の一方当事者または第三者との間で行う秘密の意見交換のことを指す。一方的接触については、連邦行政手続法 551 条に規定<sup>20)</sup>がある。しかし、この規定は、行政手続法の定める裁決において適用され、規制審査の対象となる規則制定に直接適用されるものではなかった<sup>21)</sup>。レーガン政権下の規制審査制度では、OIRA と行政機関とのやり取りは、文書であれ口頭であれ、規則制定の公式記録には一切記録されなかったため、開示の対象とならなかった。この点から、OMB は行政機関から提案されている規則について、公衆、裁判所、連邦議会の目の届かないところで変更を行うことが可能となっていた。さらに、OMB は特定の利益団体（規制される者であることがしばしばであった）と規則を論じ、利益団体の提供する分析を OMB の分析として行政機関の決定を導いていくことも可能となるという批判が出されていた<sup>22)</sup>

大統領命令は、この点に関連して以下の変更を加えた。①OIRA は更なる審査のために規則案を行政機関に戻す際には、書面で理由を述べなければならない<sup>23)</sup> ②OIRA 行政官のみが、執行府の外部の者から、口頭でのやり取りを受け取る<sup>24)</sup> ③OIRA 行政官が行政府外の者と会うときには、その場に行政機関の代表者が招かれなければならない。そして外部の者からの書面によるやり取りは、行政機関に届けられなければならない<sup>25)</sup> ④OIRA は、書面によって提出さ

19) See Pildes & Sunstein *supra* note 16. at 23.

20) 5. U. S. C. Sec. 551 (14).

21) 行政手続法の規定する一方的接触と規則制定への適用について、1970年代のアメリカの判例を検討したものとして、紙野健二「規則制定手続における一方的交信 (Ex Parte Communication) について」大阪経済法科大学論集 13 号 65 頁 (1986 年)。

22) See Kagan, *supra* note 15. at 2280, 2281. また、大統領命令 12291 号における一方的接触の問題を紹介するものに、宇賀克也『アメリカ行政法』(弘文堂 1998 年) 180, 181 頁。

23) See Executive Order No12866. Sec. 6 (b) (3).

24) *Id.* Sec. 6 (b) (4) (A).

れたすべてのやり取りの記録と行政外部の者とのすべての実質的な口頭によるやり取りの記録を、公衆に対して利用可能な状態で保有していなければならない<sup>25)</sup> ⑤規制活動が連邦公示録に記載された後で、OIRA は、OIRA と行政機関の間でなされたすべての書面によるやり取りを公開しなければならない<sup>27)</sup>

これらの変更点は、OIRA と行政機関とのやり取りを書面として公的な記録に掲載し、誰でも閲覧可能とする点に特色がある。これは、レーガン政権下で批判にさらされていた点を改善するものである。しかし、OIRA と執行府内部の者との口頭でのやり取りの開示を要求していない。また、行政機関と行政外部の者とのやり取りは、この大統領命令の範囲外の問題とされている<sup>28)</sup>

#### (4) 独立規制委員会の取扱い

大統領命令は、独立規制委員会をこの規制審査制度の中に取り入れた。第1節(1)で記述した規制計画の提出では、独立規制委員会も対象となっている。レーガン政権下では、規制審査の対象となっていたのは執行府の機関のみであり、独立規制委員会は自発的に審査に従うことを要求するにとどまっていた。レーガン政権下においても、独立規制委員会を大統領（本稿の文脈では、大統領府の機関を通じて）のなんらかの統制下におこうとする動機が存在していた。まず、独立規制委員会と通常の執行府内の行政機関の間には、実質的な業務の重複があった。それゆえ、相互の間の政策を調整する必要性があったのである。注目すべきなのは、健康及び安全の領域では、独立規制委員会が最も重要な役割を果たしてきたことであった。重要な役割を果たす独立規制委員会こそ、政権としては自らの意思を浸透させたいと考える部門だったのである<sup>29)</sup>

25) *Id.* Sec. 6 (b) (4) (B).

26) *Id.* Sec. 6 (b) (4) (C).

27) *Id.* Sec. 6 (b) (4) (D).

28) *See Pildes & Sunstein supra* note 16. at 23. 行政府内部でのやり取りを、どの程度まで公開すべきかについては、執行府特権（*executive privilege*）と呼ばれている問題と関わっている。この部分の理論的検討は、今後の課題としたい。

29) *Id.* at 28, 29.



しかしながら、共和党出身のレーガン大統領は、民主党が多数を占める議会において、独立規制委員会を規制審査の下に置こうとすれば、猛烈な抵抗が生じるために、このような提案を行わずに済ませてきた。これに対して、民主党出身の大統領であるクリントンの場合は、連邦議会の激しい抵抗に遭うことがないと判断したようであった。これは前例がなかっただけに、大統領命令のこの条項は、大統領による行政に対する関与という意味では大きな意味を持つものとなった<sup>30)</sup>

### 第3節 規制審査制度がもたらす影響

大統領命令 12866 号によってクリントン政権は、自身の政策的に目指すべき方向性を、広くそして柔軟な方法で行政機関に伝達し実施することを目指したといえる。まず、広さという点についてであるが、これは第2節(4)で記述したように、通常の行政機関にとどまらず独立規制委員会も対象としたことにより、独立規制委員会の規制計画に対し、大統領は協議を行うことが可能となった。柔軟な方法ということでは、第一に OMB を中立的な調停者としての役割を負わせたことがあげられる。第2節(1)で記したように、大統領命令は、行政機関を規則制定の終局的責任を負うものとして位置づけており、OMB は行政機関の規則制定を調整する役割しか負わせていない。さらに、OMB 自身が余り介入的な姿勢をとっていないことも指摘されている<sup>31)</sup>

第二に、紛争解決制度を設けたことにより、大統領の意思に従わない行政機関の職員に対し、解任権の行使といった方法で、大統領自身の政策を貫徹させる必要がなくなったことがあげられる。執行府内部の紛争を解決するための方

30) See Kagan, *supra* note 15. at 2288.

31) ここで、Kagan は、クリントン政権における OMB 審査は、前任者のレーガン、ブッシュ政権における OMB 審査と同様の姿勢で審査をしているという主張に対しては、疑問を呈している。また、介入的でない理由としては、もう一点、民主党の大統領の OMB と規則制定を行う行政機関の間では、規制政策について一定の収斂があり、そのために OMB は介入的な姿勢をとる必要性も薄かったのではないかと述べている。Id. at 2287.

法として、大統領が職員を解任する規定は、大統領命令の中に存在していない。しかしながら、このような場合に、大統領は職員を解任することができるとする主張も多くなされていた<sup>32)</sup>レーガン、ブッシュ政権は、このような場合の解任に伴う政治的な負担を回避するために、この解任を支持する主張には異議を唱えることはなかったものの、実際には解任を行ってこなかった。クリントンは大統領命令において、行政機関の長と長の間及びOMBと行政機関との紛争を解決するための仕組みを創設した。これらの紛争は、法によって認められている限りで、大統領により、あるいは、大統領の請求に基づき副大統領によって解決されることになっている<sup>33)</sup>「法によって認められている限りで (to the extent permitted by law)」という文言は、行政機関の長の見解を大統領の見解に直接置き換えてしまうことを、法が禁止していると機関の長に主張させる余地を残してはいる。しかし、規則制定権限を行政機関に委任している法は、大統領による最終的な意思決定を妨げるほど強固な意味を有しているとは理解されていないのである<sup>34)</sup>クリントンは、行政機関の職員を解任するという政治的負担の多い手段に訴えるまでもなく、大統領命令に基づき、自身の政策を貫徹させるための手法を獲得したといえる。

第三に、OIRAと行政機関のやり取りを公開にすることで、積極的に国民に対して大統領の政策を広めていくことが挙げられる。第2節(3)で記したように、大統領命令は、一方的接触を制限する規定とともに、公開の規定を多く盛り込んでいる。この公開の規定そのものは、レーガン政権下でなされたOIRAと行政機関の閉ざされたやり取りを、公の目に触れさせることを意図しておかれたものである。しかし、実際に公開が及ぼす影響としては、大統領がOMBを通じて、どのような政策を有し、提案されている規制活動についてどのような

---

32) See Pildes & Sunstein *supra* note 15. at 24, accompanying note 95. なお、Pildes & Sunstein は、このような解任が未だ行われたことがなく、法的にも判断されたことがないため、この主張を慣例的見解 (conventional view) と呼んでいる。

33) See Executive Order No12866. Sec. 7.

34) See Kagan, *supra* note 15. at 2288, 2289. See also, Pildes & Sunstein *supra* note 16. at 27, 28.

優先性を設定しているのかといったことを、国民をはじめあらゆる国家機関に対して知らせることができることにある。この公開が及ぼす影響もまた、大統領の政策を貫徹させるための方法として機能してきたのである。

## 第2章 ディレクティブ

### 第1節 大統領命令とディレクティブ

#### (1) クリントンの大統領命令の特色

大統領は、かつてから、様々な一方的な活動を行うのに大統領命令を公布してきた。大統領命令について、実定法上、明確に根拠付けているものはない。憲法第2編の規定の解釈から慣例的に認められてきたものである。大統領命令と類似するものとして大統領布告 (Presidential Proclamation) がある。ただ、その双方の法的な性格、根拠などは個別的に連邦議会と大統領の関係において論じられるところであり、一般的な性格付けなどはなされていない<sup>35)</sup>。それゆえ、かつてから大統領命令の根拠はなにか。大統領命令の対象とする事項に限界があるのか。大統領命令の効力はどこまで認められるのかといった点が問題とされてきた。さらにレーガン政権が規制審査制度を大統領命令によって課したことに端を発して、行政機関が連邦議会によって法律のうちに授權されている事項に対し、大統領命令に基づき、大統領府内の機関が、何らかの制限及び変更を課すことが許されるのかどうか激しく論じられるようになった。

今日では、この大統領命令が公布されると、連邦公示録に記載される。大統領命令のほとんどは、公共用地 (public land)、公共に従事する労働 (public workforce)、公共事業に関するものであった。そして、これら的大統領命令は、大統領が執行府の長として、執行府内部の過程に向けられていた。また、執行府の機関を構成単位として、各機関に特定の機能を発揮させることを明示するものとして機能していた。しかし、クリントンはこれらの領域にとどまら

---

35) 紙野健二「アメリカにおける総合調整の法的検討 大統領命令 12291 号をめぐって」法律時報 59 卷 5 号 83 頁 (1987 年)。

ず、様々な領域の政策に対して大統領命令を公布してきた。さらに、執行府内部の機関に影響を及ぼすだけでなく、間接的にであるが私的当事者に対しても影響を及ぼす内容の大統領命令を公布してきた<sup>36)</sup>

## (2) ディレクティブの特色

クリントン政権で特徴的なことは、ディレクティブ (directive) を多用したことである。ディレクティブとは、大統領が公式な見解として、一つ及び二つ以上の行政機関の長に対して、一定の期間に規則制定を提案したり、何らかの活動を実施するよう指示をするものである。これらは、大抵、覚書の形態をとっている<sup>37)</sup>。レーガン大統領は、規制政策に関する国内の関係機関の長に対して9つのディレクティブを公布した。ブッシュ大統領 (George H. W. Bush) は一期という任期の間に4つのディレクティブを公布した。これに対してクリントンは107にも及ぶディレクティブを公布してきた<sup>38)</sup>

このディレクティブは、規則制定に関する場合には、第1章で紹介したOMBによる規制審査に先立って行政機関の長に対して公布される。これに対して、規則制定以外の活動の場合には、OMB審査に服することがないので、この審査とは関係なく公布されてきた。また、ディレクティブは行政機関の長に対して、非常に詳細な提案を行うよう要求する場合もあった。それゆえ、行政機関の長に対して、このディレクティブは政権の政策を邁進させるための中核的な手段となっていった。

## 第2節 ディレクティブが果たした機能

クリントン政権が行ってきたOMBによる規制審査制度とディレクティブと

---

36) ここでは、国定公園に指定した公共用地における開発及び商業目的での立ち入り禁止の措置、非差別的取扱い政策の対象範囲の拡張、公共調達における契約の相手方に対する様々な制限の例などが示されている。See Kagan, *supra* note 15. at 2292, 2293.

37) *Id.* at 2285.

38) *Id.* at 2294, 2295.

が結びつくこと、どのような効果が生じるであろうか。

まず、大統領はディレクティブによって、行政機関の長に対し、一定の規則を制定するよう指示する。これ自身、法的には特に意味を持つものではない。したがって、行政機関の長がこの要求を拒むことも可能である。しかしながら、行政機関の長をはじめとする職員は、大統領による財政上、立法上の支援を望んでいる場合には、この要求にしたがう可能性が高い。この指示に基づき、行政機関は、その政策を大統領命令の定める規制計画に盛り込む。この段階になれば、1章1節で述べた大統領命令に基づく公的な手続に乗ることになり、規制計画はアドバイザーや副大統領との調整を経て公開されていくことになる。続いて、行政機関がこの計画に基づき具体的な規則制定を行う段になると、それが重大な影響を及ぼす規則の場合には、OMBによる規制審査を経ることになる。規制審査においてOMBと行政機関との調整を経て、最終的な規則案が定められる。以上の経緯をたどり、ディレクティブは、規制審査と結びつくことによって、行政機関の活動のより早い段階で、大統領の政策の意向を行政機関に伝達する役割を果たすことになった。

また、ディレクティブそのものは、覚書の形態をとるが、これ自身は公開されている。さらに大統領は、ディレクティブの公布をテレビ演説及びラジオ演説において表明することもある。一方、クリントンの規制審査は、上述したように、一方的接触を制限するとともに、OIRAと行政機関との間の文書によるやり取りを公開するというものであった。大統領から行政機関に出されたディレクティブを国民に公開することと、機関の規則制定におけるやり取りを公開することは、大統領が、特定の政策に関与していることを、国民に積極的に知らせる役割をはたすことになった<sup>39)</sup>

このようにして、ディレクティブは、行政機関の規則制定において大統領の政策の意思を行政機関に伝えていく役割を果たしてきた。このことに加えて、

---

39) *Id.* at 2316.

ディレクティブそのものは、規則制定に関するものに限定されているわけではなく、広範な領域において用いられてきた。したがって、ディレクティブは、大統領の政策目的に向けて行政機関を行動させるための強力な仕組みとなっていったのである。

### 第3章 大統領と行政機関の関係に関する一考察

基本的な権力分立論では、立法権は連邦議会に属するため、大統領が法律制定を行うには、連邦議会による授権が必要であると考えられる。そして、このことは、行政機関が連邦議会によって授権された法律を実施する際の裁量権の行使においても妥当する。規制審査制度及び大統領によるディレクティブが、行政機関の裁量権の行使において、法律制定的な機能を果たしていることになれば、権力分立論に反するのではないかという疑問が生じる。あるいは、規制審査制度及びディレクティブが、行政機関の裁量権の行使において、法律制定的な機能を果たしているとしても、何らかの理由により、権力分立に反することにはならないと主張することは可能なのであろうか。この問題について参考になるのが、レーガン政権の下、規制審査制度が導入されたときにその合憲性をめぐって展開された議論である<sup>40)</sup>

#### 第1節 規制審査制度の憲法適合性に関する議論

伝統的な権力分立論に立脚した立場からは、規制審査制度を違憲とする主張がなされる。行政機関の規則制定権限は、議会によって委任されたものである。行政機関が執行府内の機関であったとしても、この機関に大統領による指揮監督権を当然に認めてしまうのは、大統領に立法権を付与するに等しい結果を招く。したがって、大統領がこのような権限を行使する場合には、制定法による授権が必要であり、大統領命令によって大統領がこのような活動をするこ

---

40) 前掲 紙野 (注35) 83-86頁。

とは違憲であると述べる。

これに対し、憲法の大統領の規定に根拠を求めて規制審査制度を合憲とする見解が存在する。第一の見解は、大統領の留意事項（「大統領は、法律が誠実に執行されることに留意する<sup>41)</sup>」）に根拠を求める見解である。この議論では、まず、*Myers vs. United State*<sup>42)</sup>の判決に依拠する。同判決において最高裁判所は、大統領には、留意事項に基づいて行政権を行使するために、職員の任命権と並んで罷免権も与えられており、この権能は議会による侵害を認めない大統領固有の権利であると考えた。ここから、大統領は留意事項に基づく行政活動のために、行政各部の行う裁量権の行使において指揮をすることが可能であり、そのために大統領には、報告徴収権限<sup>43)</sup>を有していると述べる。すなわち、大統領が行政機関の職員から適切に情報を受け取ることができず、行政機関の職員と相談することができなければ、大統領は留意事項に基づく行政を行うことができない。そして、このことを担保する措置として、最終的に自身の意の沿わない職員を罷免する権限も大統領には存在していると考えた。

第二の見解は、大統領の行政機関の職員に対する監督権限には、手続的な監督権と実体的な監督権が存在すると考えた。手続的監督権の行使とは、大統領に、職員からの情報を要求したり、職員と協議することを可能とするものである。そして、大統領が手続的監督権を行使することに対して、連邦議会はこれまで、何らかの制限を課そうと試みてはきていない。それゆえ、大統領が規制審査制度によって行政機関と調整を行うことは可能であると主張する<sup>44)</sup>。

## 第2節 検討

レーガン大統領による規制審査制度の憲法適合性に関する議論は、クリント

---

41) U. S. CONST. art. II, Sec. 3

42) 272 U. S. 52 (1926).

43) U. S. CONST. art. II, Sec. 2

44) Peter L. Straus & Cass. R. Sunstein, *The Role of the President and OMB in Informal Rulemaking*, 38 Admin. L. Rev. 181, 200 (1986).

ン大統領による規制審査制度にも直接当てはまってくるものである。また、特定の問題について大統領が行政機関の職員に対して報告書を求めたり、大統領の政策的な立場を行政機関の長に伝えるといったディレクティブにおいても、この憲法適合性の議論は当てはまってくる。

今日、学説の多くは、これら的大統領の権限を合憲とする立場に立っている。ただし、その場合でも一定の留保がある。それは、あくまでも、行政機関の職員に法令の解釈、言い換えれば裁量判断を行う最終的な権限が残されているということである。大統領は、OMBによる規制審査において、行政機関に対し、規則の内容について直接的な干渉を行うことはできないし、行政機関の長に対して、法令解釈を左右するような直接的な命令権を行使することもできないのである。大統領命令12866号は、規則制定の最終的な責任は行政機関が負っていると、機関の責任を明示することにより、この点を十分考慮してきている<sup>45)</sup> 実際、制定法の中で、行政機関の裁量権の行使について、大統領の関与に関わる条項を設けているものは少ない。この場合、制定法をどのように解釈すべきであろうか。違憲論の立場から、制定法による授権がないため、大統領は一切関与することができないと解釈するのは筋が通った見方といえる。しかし、もうひとつの可能性として、制定法が裁量権の行使に関して、行政機関の職員に授権していることが明白であっても、このことが、直ちに大統領の関与を排除することを意味するものではないという見方がある。この場合でも、大統領には何らかの関与を行う余地があると解釈していく方法である<sup>46)</sup> 大統領による規制審査制度がずっと継続している今日において、この後者の解釈の可能性というものを考えていくことが必要なのかもしれない。ただ、この解釈をとっていくと、制定法において大統領の関与方法に関する明示的な規定をお

---

45) また、大統領命令中の「法によって認められている限りで」という文言も、OMBによる規制審査を限定する役割を果たす規定である。本稿では取り扱わなかったが、制定法が行政機関の制定法解釈において、明示的に費用便益要件の考慮を排除している場合には、OMBによる費用便益分析に基づく規制審査は行えないのである。

46) See Kagan, *supra* note 15. at 2326, 2327.



かない限り、およそすべての領域において、大統領が関与することになってしまう。それゆえ、法律規定の実質的な意味を空洞化させてしまうおそれがある。また、具体的にどのような関与が認められるのか、実定法上明確な規定が存在していない現状においては、議論の余地が大きいところである。したがって、この解釈方法をとる場合の問題点についても慎重に検討していかなければならないが、この点については、今後の課題としておきたい。

## お わ り に

今日、アメリカにおいて、大統領の権限のあり方をめぐっては、大統領の憲法上の地位から始まり、大統領の実際に果たしている責任、さらには大統領が国民との関係で期待されている機能という観点から、様々にそして次々に論じられてきており、なかなかフォローしていくことができない。また、本稿で対象にしたような大統領命令に基づく規制審査制度、ディレクティブは、その憲法上の基礎自体が議論の対象とされてきたこともあり、憲法上の議論として論じられることはあっても、行政法の議論としてはあまり論じられてこなかったところである。

本稿では、クリントン政権の特色として、大統領命令 12866 号とディレクティブをとりあげて、その特色を検討した。クリントン政権は、レーガン政権において用いられてきた規制審査制度を原則的に継承しながら、国民に対する公開性を機軸として、大統領が有する政策の優先性を、行政機関に対して貫徹させることにおいては、画期的に広がりを見せた。そして、公開性を軸とすることを用いて、ディレクティブによる政策の方向付けということも行ってきた。従来の規制審査制度に公開性という観点を接ぎ木することで、行政機関に対する大統領の影響力を増大させることに成功したのである。

一方、行政機関に対する大統領の影響力の高まりを適切に裏付けるための確固とした法理論は現在のところ見出されていない。本稿では、行政機関の裁量権の行使に対する大統領の関与をめぐって、いくつかの議論を紹介してきた

が、個々の実定法解釈において、大統領の影響が、具体的にどのような形で生じているのかまで検討することはできなかった。行政機関の裁量権の行使をめぐる議論を整理しながら、個々の制定法解釈における大統領の影響を検証することを今後の課題としたい。

(本稿は、2004年度松山大学特別研究助成の成果の一部である。)