

## 公募論文

1960年–80年代における大統領の  
省庁間調整活用の変容

齋藤 崇治

## Summary

Interagency Coordination is used for various policy areas and has been recently examined theoretically and empirically in public administration, administrative law, and political science. However, the development of interagency coordination before the 2000s is less explored. This study examines the development of presidential interagency coordination through quantitative text analysis and qualitative analysis. The quantitative text analysis reveals that the president began to utilize interagency coordination to intervene in policymaking from the 1960s to 1980s. The process is then discussed through case analysis. The Nixon administration used interagency coordination to prevent EPA from implementing strict regulations. Then, when the *INS v. Chadha* decision virtually removed the president's reorganization authority, the Reagan administration used interagency coordination as an alternative to reorganization.

## 1. はじめに

省庁間調整とは、複数省庁によって政策形成を行うことを指す。近年、多くの政策領域で省庁間調整は活用されており、オバマ政権の地球温暖化政策やブッシュ政権の対テロ政策はその一例である。また、COVID-19に対する一連の政策もまた省庁間調整によって実現している。そして、単に省庁間調整が増えているのみならず、大統領が自身の重視する政策を実現するために活用していることが明らかになっている。<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup> 近年、アメリカにおいて大統領による省庁間調整の活用が進んでいることについては、Jody Freeman and Jim Rossi, "Agency Coordination in Shared Regulatory Space," *Harvard Law Review* 125, no. 5 (2012): 1131; Jason Marisam, "The President's Agency Selection Powers," *Administrative Law Review* 65, no. 4 (2013): 821; William F. West, "The Administrative Presidency as Supervised Collaboration: The Case of Ocean and Coastal Zone Management," *Congress & the Presidency* 44, no. 1 (2017) に詳しい。オバマ政権の温室効果ガス排出規制における省庁間調整については、Jody Freeman, "The Obama Administration's National Auto Policy: Lessons from the "Car Deal,"" *Harvard Environmental Law Review* 35, no. 2 (2011): 343–74 が、また、ブッシュ政権の対テロ政策における省庁間調整の活用については、齋藤崇治「危機における政策形成：省庁間調整かホワイトハウス内調整か」『季刊行政管理研究』179号(2022): 46–61 に詳しい。

これらの研究はいずれも 21 世紀に入ってからを主たる分析対象としている。その最大の理由として、大統領による省庁間調整の活用が批判されるようになったのが主に 2010 年代であることが考えられる。実際、オバマ政権が省庁間調整を通じて進めた軽トラック・乗用車を対象とする燃費規制の強化に対して、議会で多数派を占める共和党は越権行為などと厳しい批判を展開した。このような現実政治の展開に対し、省庁間調整を扱う論考が行政法分野を中心に 2010 年代多く見られた。<sup>2)</sup>

一方で、20 世紀におけるアメリカ大統領による省庁間調整の活用に関する議論は十分ではない。これは、省庁間調整をめぐる研究が 20 世紀にも多く存在することを考えれば不自然なことであろう。21 世紀に見られる大統領の省庁間調整の活用は 20 世紀には如何なる形を取っていたのか。それは 21 世紀のそれとは異なるものなのであろうか。本研究は、ニクソン政権期からレーガン政権期にかけて省庁間調整が政策形成の手段として実質化されていったことを指摘する。その際、2 つの転機に着目して論じたい。それは、1960 年代の大統領制のあり方への批判と 1983 年の *INS v. Chadha* 判決である。結論を先にまとめるならば、戦後間もない時期は、省庁間調整は主に大統領委員会を通じた事前調整として行われた。しかし、1960 年代には、大統領中心の政策形成に批判が集まった。加えて、保守的な政権にとってリベラルな省庁による規制の拡大は脅威であった。その結果、省庁間調整はそれを抑止するために実質的な政策形成手段として用いられるようになった。また、1983 年に *INS v. Chadha* 判決が出ると、大統領主導の省庁再編が困難になった。その結果、大統領は省庁間調整を内政上の政策を実現する手段として活用した。<sup>3)</sup>

本研究では、以上の議論を展開するために、2 つの分析を行う。第一に、大統領令を対象とした計量テキスト分析である。「省庁間」という単語を含む大統領行政文書を対象としてトピックモデルを用いた分析を行い、省庁間調整がどのような関心のもと大統領によって企図されたのかを示したい。そして、第二に、事例分析である。ここでは計量テキスト分析で観察された変化がどのように起きたかを、ジョンソン、ニクソン、カーター、レーガンの四大統領に着目して論じたい。

定量・定性分析の双方を用いるのは、双方の利点を用いるためである。まず、計量テキスト分析によって、省庁間調整を伴う大統領令を内政、外交、規則、大統領委員会、その他の 5 つに分類し、どのように省庁間調整が大統領令の中で用いられるかの変化とその

<sup>2)</sup> オバマ政権期における省庁間調整をめぐる論争は、齋藤崇治「アメリカ大統領による共同規則制定の活用と議会の迂回」(東京大学大学院法学政治学研究科修士論文、2018)に詳しい。また、この時期に省庁間調整を論じたものとして、Freeman and Rossi, “Agency Coordination in Shared Regulatory Space”のほか、Jason Marisam, “Interagency Administration,” *Arizona State Law Journal* 45, no. 1 (2013): 183 や Marisam, “The President’s Agency Selection Powers”などがある。

<sup>3)</sup> 20 世紀アメリカにおける省庁間調整を論じた研究は多く、James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989); Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization* (New York: Oxford University Press, 1970) などが挙げられる。ただし、これらの研究は、行政学的関心から行われたものであり、大統領の戦略を論じたものではなかった。*INS v. Chadha* 判決に省庁間調整活用の要因を求める議論として Daphna Renan, “Pooling Powers,” *Columbia Law Review* 115, no. 2 (2015): 211 がある。

時期を示すことができる。結論を要約すれば、内政に関する省庁間調整を伴う大統領令は1980年代に大きく増加した。また、大統領委員会に関する大統領令は1960年代に頭打ちとなり、規制に関する大統領令が増加した。そして、定量分析で得られた各トピックの増減の要因を過程追跡によって検証した。その結果、規制と大統領委員会に関する大統領令の増減は、大統領委員会への批判の高まりとQOL規制審査の導入に付合し、内政に関する大統領令の増加は *INS v. Chadha* 判決以降の省庁再編の代替策としての活用に符合することが明らかになった。

以上の議論により、本研究は2つの貢献を行う。第一に、1980年代における省庁間調整の重要性の増大を計量的に裏付けることである。これまで大統領の省庁間調整の活用の要因を *INS v. Chadha* に求める議論はあった。しかし、定量的、定性的な裏付けは十分ではなかった。本研究は、計量テキスト分析と事例研究により、1980年代に省庁間調整が内政において活用されるようになったこと、そしてそうなる要因があったことを指摘する。<sup>4)</sup>

第二に、省庁間調整研究に大統領委員会研究を統合することである。これまで、省庁間調整はそれ単体で議論されることが多かった。そして、1980年代以前の省庁間調整は、省庁間調整として行われた初期の規制審査を除いて、ほとんど議論されなかった。それに対して、本研究は、1980年代以前の大統領主導の省庁間調整において、大統領委員会形式が占める割合が大きいことを指摘する。<sup>5)</sup>

## 2. 計量分析

まず、省庁間調整が大統領にとってどのような位置付けであったか、どのように関心をシフトさせたかについて定量化を行う。ここでは、大統領令に含まれる「省庁間」という単語に着目してテキストマイニングを行い、省庁間調整を含む大統領令を特定する。そして、トピックモデルと呼ばれる手法を用いてその内容を明らかにし、内容ごとの推移を示す。

### 2.1 行政命令・覚書データ

本研究の分析対象は行政命令 (Executive order) と覚書 (Memorandum) と呼ばれる文書群である。先行研究は、これらに布告 (Proclamation) を加えたものを総称して「大統領令」 (Presidential directive) や「ユニラテラルな命令」 (Unilateral directive) などという

---

<sup>4)</sup> Renan, "Pooling Powers."

<sup>5)</sup> 大統領委員会研究として、Thomas R. Wolanin, *Presidential Advisory Commission: Truman to Nixon* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1975); Richard O. Levine, "The Federal Advisory Committee Act," *Harvard Journal on Legislation* 10, no. 2 (1973): 217-35; Hugh Davis Graham, "The Ambiguous Legacy of American Presidential Commissions," *The Public Historian* 7, no. 2 (1985): 5-25 などがある。また、省庁間調整としての規制審査を扱った研究として、Paul Sabin, "'Everything has a price': Jimmy Carter and the Struggle for Balance in Federal Regulatory Policy," *Journal of Policy History* 28, no. 1 (2016): 1-47 がある。

概念をあてており、本研究では前者の概念を用いる。<sup>6)</sup>

大統領令は、様々な種類があるが、大統領が官僚に対して特定の政策を指示するものが多い。そして、その実現の仕方についても定めており、特定の政策の実施を特定の省庁の長官に求めるものや、複数の省庁の代表からなる会議や委員会を設置するものまで様々である。このように、実施の仕方についても定めているため、大統領令のうち「省庁間調整」を含むものを分析することによって、大統領が省庁間調整をどのように位置付けていたかを分析することが可能になる。なお、本研究では先行研究とは異なり、布告を分析対象として含めない。布告は、アメリカ国民に宛てた儀式的なものが多い。そのため、対官僚制という観点から行う今回の研究にはそぐわない。<sup>7)</sup>

そして、省庁間調整 (interagency coordination) 自体は、大統領令において一般的な単語とは言えない。実際、*American Presidency Project* に収録された行政命令においてこの単語を含むのは6件のみである。これは、省庁間調整という単語が学術的な概念であるためと考えられる。そのため、本研究では、「省庁間」(interagency, interdepartment) という言葉を対象としてテキストマイニングを行う。「省庁間」という言葉は、文字通り複数省庁による政策形成を行う際に大統領によって数多く使われてきた。そして、この後示すように、多くの会議や委員会は「省庁間」という単語を含んでいる。そのため、大統領が複数省庁による政策形成をどのように自覚的に活用したかを分析することが可能になる。

## 2.2 分析の手順

まず、行政命令と覚書のデータを収集する。*American Presidency Project* では、すべての公刊された行政命令と覚書をオンライン上で公開している。そのため、これらの文書のうち、トランプ大統領期のものをウェブスクレイピングによってデータに収める。次に、これらの文書群に含まれるもののうち、「省庁間」という単語が使われた文書を特定する。その際、各文書を「単語の袋」(bag-of-words) と呼ばれる形式に変換する。単語の袋とは、文章を単語の出現頻度で表現したもので、単語の順番という情報は捨象される。単語の袋データに含まれる単語のうち「省庁間」を意味する単語の語幹を目視で特定し、その単語の語幹を一つ以上含む文書を省庁間という単語が使われた文書と特定した。<sup>8)</sup> なお、Online Appendix A では、この手続きの妥当性について検証している。

以上の大統領令を対象としてトピックモデルを用いて分析を行った。本研究での関心

<sup>6)</sup> 梅川健「乱発される「大統領令」」久保文明・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、2018年)、61-73頁；Aaron Kaufman and Jon C. Rogowski, “Presidential Policymaking, 1877-2020,” (Working Paper, 2020).

<sup>7)</sup> 官僚への命令としての大統領令を論じた研究として、Joshua B. Kennedy, ““Do This! Do That!” and Nothing Will Happen,” *American Politics Research* 43, no. 1 (2015): 59-82; Joshua B. Kennedy, “Agency Characteristics and the Use of Executive Orders,” *Congress & the Presidency* 45, no. 1 (2018): 89-107 が挙げられる。

<sup>8)</sup> 具体的には、bag-of-words形式の単語の語幹のうち「間」を意味する“inter”を含む単語を一覧にし、目視から「省庁間」の意味を持つ単語を特定した。その結果、“inter-ag”、“interag”、“interagency-develop”、“interdepart”、“interdepartment”がこの条件を満たす単語として特定された。

は、省庁間調整がどのような政策分野において活用されているかを知ることである。トピックモデルとは、「単語の袋」(bag of words) から、それぞれの単語と文書のトピックを割合で推定するもので、テキストを計量的に分析する手法 (text as data) の一つである。そして、構造的トピックモデルは、それに加え、文書ごとの変数を用いて分析を行うことを可能としたものである。そのため、構造的トピックモデルを用いて各大統領令のトピックを抽出することで、各大統領令の各政策分野との関連を知ることができる。また、構造的トピックモデルでは計量的に文章のトピックを把握することができる。その結果、研究者が自ら大統領令をラベリングする時よりも再現可能性を確保しやすい。<sup>9)</sup>

本研究では、トルーマン-トランプ政権期のすべての大統領令に対してトピックを割り振る。まず、トピックモデル分析を行うにあたり、各文書を「単語の袋」に変換する。すでに述べたように、この時点で、単語の順番という情報は捨象される。この作業により、1264 文書と 10833 単語からなるマトリックスが作成される。トピックモデル分析においては、多すぎる単語数は処理速度を低下させることにつながる。そのため、先行研究に従って単語数を削減した結果、1264 文、5024 単語からなるマトリックスになった。詳細は Online Appendix B に記した。<sup>10)</sup>

また、ここでの関心は、大統領が省庁間調整を計画する際の大きな関心である。そのため、複数のトピックを5つに集約する。ここでは、それぞれのトピックを内政、外交、大統領委員会、規制、その他にまとめた。このうち、最初の4つに分析上の関心がある。なお、大統領委員会と規制を別個に含めたのは、大統領令における省庁間調整は特定の政策の指示だけでなく、委員会や会議の設置や、規制のあり方といった「枠組み」を対象とするものにも使われるためである。委員会や会議の設置や規制のあり方への統制は内政、外交双方に存在するため、独立に集計した。また、大統領による規制への関心はニクソン政権以降高まったという指摘が先行研究によってなされているため、それに従っている。<sup>11)</sup>

---

<sup>9)</sup> ヒューマンコーディングで分類する場合、その妥当性を検証するためにリサーチアシスタントなどにその妥当性を検証させる必要があるが、トピックモデルは確立された手法であるためその必要がない。政治学における計量テキスト分析の活用やヒューマンコーディングとの比較は、Justin Grimmer and Brandon M. Stewart, “Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts,” *Political Analysis* 21 (2013): 267–97 に詳しい。また、構造的トピックモデルは、Margaret E. Roberts, Brandon M. Stewart, and Dustin Tingley, “Stm: An R Package for Structural Topic Models,” *Journal of Statistical Software* 91, no. 2 (2019): 1–40 に詳しい。

<sup>10)</sup> Roberts et al. “Stm: An R Package for Structural Topic Models”; Alexandra Schofield, Mans Magnusson, and David Mimno, “Pulling Out the Stops: Rethinking Stopword Removal for Topic Models,” *Proceedings of the 15th Conference of the European Chapter of the Association for Computational Linguistics* 2, Short Papers (2017): 432–36.

<sup>11)</sup> George C. Eads and Michael Fix, *Relief or Reform?: Reagan’s Regulatory Dilemma* (Washington, D.C.: Rowman & Littlefield, 1982); Robert Percival, “Checks without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency,” *Law and Contemporary Problems* 54, no. 4 (1991): 127–204; Andrew Rudalevige, “Beyond Structure and Process: The Early Institutionalization of Regulatory Review,” *Journal of Policy History* 30, no. 4 (2018): 577–608.



## 2.3 分析結果：省庁間調整を含む大統領令の増加と内政の比重の拡大

図1は、「省庁間」を含む大統領令の年ごとの件数を示している。図が示すように、省庁間調整を含む大統領令は、その頻度は年によって大きく違うものの、おおむね増加していることが明らかになった。

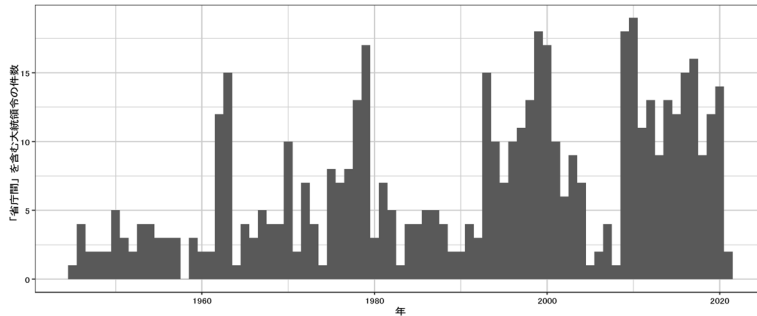


図1 「省庁間」を含む大統領令の年ごとの推移

図2は、トピックモデルの分析結果を示している。左側はトピックを5つにまとめた時の規制、大統領委員会のトピック割合の変化の推移を、右側は、外交、内政のトピック割合の変化の推移を示している。そして、点線はそれぞれ大統領委員会、内政を、実線は規制、外交を示している。政策の内容を示す内政と外交、政策実現の方法を示す規制と大統領委員会とを比較することによって、省庁間調整を伴う大統領令の使われ方の傾向がわかる。

まず、大統領委員会と規制に注目する。1940年代半ばから1960年代半ばまで大統領委員会の割合が増加している。これは、後述するように大統領委員会の研究の知見に符合する。しかし、1980年代以降、大統領委員会の割合は大きく減少した。その一方で、規制の割合は1980年代もほぼ一貫して増加し続けた。これは、1980年代以降、規制審査などを通じて省庁間調整の実質化が企図されるようになったためと考えられる。

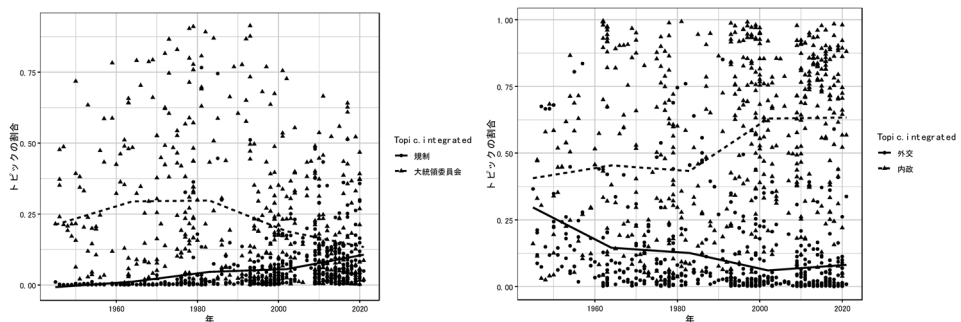


図2 調整を伴う大統領令に占める規制／大統領委員会、内政／外交の割合の増減の傾向

図注：トピックを「規制」「大統領委員会」「外交」「内政」「その他」に分類した後、「その他」を除くそれぞれのカテゴリーが占める割合の和の推移の傾向を平滑化して示した。点線はそれぞれ大統領委員会、内政を、実線は規制、外交を示している。

次に、外交と内政に着目する。1940年代は外交の割合が3割程度あったものの、その後にはほぼ一貫して減っている。それに対して増えたのが、内政であった。1980年代はじめまではほぼ一定の割合だったものの、1980年代半ばから1990年代半ばにかけて大きく増えていることがわかる。これはのちに紹介する、*INS v. Chadha* を省庁間調整増加の契機とする議論に符合する。<sup>12)</sup>

### 3. 戦後大統領制における省庁間調整主流化の過程

次に、計量分析で示された外交・大統領委員会から内政・規制へという省庁間調整の関心の変化がどのように起こったかを過程追跡によって論じる。時期を区分すると、1 大統領委員会の関心が高まった1940年代–1960年代半ば、2 大統領委員会から規制へと関心が移った1960年代半ば–1980年代半ば、3 内政が省庁間調整の中心となった1980年代半ば以降、にまとめられる。

事例を先に要約すると、戦後間もない時期は、省庁間調整は、大統領委員会を通じた事前調整として行われた。しかし、1960年代に大統領中心の政策形成に批判が集まった。そして、保守的な政権にとってリベラルな省庁による規制の拡大は脅威であった。その結果、大統領委員会中心の調整が見直され、QOL規制審査として政策内容に実質的な影響を与えるために用いられるようになった。これは、計量分析で示した「大統領委員会」から「規制」へという流れに符合する。

そして、1983年に *INS v. Chadha* が出ると、大統領主導の省庁再編が困難になった。その結果、大統領は省庁間調整を内政上の政策を実現する手段として活用するようになるのである。ここでは、商業ロケットの打ち上げの事例を用いて検証した。これは、計量分析で示した「内政」の高まりに符合している。<sup>13)</sup>

#### 3.1 1940–60年代における大統領委員会を通じた省庁間調整

1940年代から1960年代にかけて大統領が省庁間調整を主導する際に活用されたのは大統領委員会であった。大統領委員会とは、行政機構や専門的知見を要する特定政策課題について大統領が技術的な助言を求め、それに従い提言を行う組織である。大統領は、世論の関心を高め、専門知識を獲得し、反対派の有力者を説得するという目的から大統領委員

---

<sup>12)</sup> Daphna Renan, “Pooling Powers”.

<sup>13)</sup> ここでは、1980年代における「内政」の急激な増加について検証すれば十分であると考えたため、「外交」については先行研究に譲る。戦後アメリカ大統領が外交よりも内政を重視するようになっていったことを指摘するものとして、Shirley Anne Warshaw, *Domestic Presidency: The Policy-Making in the White House* (New York: Longman, 1996) がある。外交における省庁間調整の活用を記したものとして、Hugh Davis Graham, “The Ambiguous Legacy of American Presidential Commissions”; Sonya Lynn Finley, “Recommending Political Warfare—The Role of Eisenhower’s Presidential Committee on International Information Activities in the United States’ Approach to the Cold War” (Ph.D. Dissertation, Virginia Polytechnic Institute and State University, 2016) が詳しい。

会を設置する。<sup>14)</sup>

大統領委員会を省庁間調整、それを通じた官僚統制としてみた場合、その意義は、第一に、関連省庁代表の事前の合意にある。大統領は、省庁代表の間で大統領委員会の勧告という形で予め合意をとり、その勧告を所管省庁に実施させることができる。一方、省庁は、大統領委員会においてある政策を支持し、あるいは異議を唱えることによって、勧告に対して影響を一定程度及ぼすことができる。加えて、この当時大統領制は十分に組織化されていなかったという点も重要である。大統領を支えるホワイトハウス事務局の職員数は拡大の途上であり、クリントン政権期に設立された国内政策委員会に代表される、ホワイトハウスの重要な政策調整機関は設置されていなかった。そのため、大統領と官僚との情報の格差は大きく、大統領による官僚の統制は一層困難だった時代といえる。専門的な知識を得る場として大統領委員会は有用であったと言えよう。<sup>15)</sup>

この時期において大統領委員会を最も活用した大統領はリンドン・ジョンソンである。ジョンソンは28の大統領委員会を設立した。その代表的な大統領委員会が、法執行と司法行政に関する大統領委員会 (Presidential Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice、以下カツェンバック委員会) であった。1965年、ジョンソンは議会への演説の中で、「犯罪はアメリカにおいて極めて有害な敵になった」と指摘し、組織犯罪、薬物、銃火器、ワシントンDCの警備といった問題に対処することを訴えた。そして、これらの問題に対処するための政策を検討し報告させるためにニコラス・カツェンバック (Nicholas Katzenbach) 司法長官率いる委員会を設立した。ジョンソンは、カツェンバック委員会を設立する行政命令の中で、その目的として、連邦、州レベルにおける犯罪の原因や予防、法執行や司法のあり方を調査し、改善案を提案することを求めた。そして、大統領が任命した委員の他に、司法長官、保健教育福祉長官、経済機会室長に代表者を委員会に派遣するように求めた。<sup>16)</sup>

<sup>14)</sup> Richard J. Bonnie, “A Presidential commission on drug policy: instrument of reform or defender of the status quo?” *Contemporary Drug Problems* 25, no. 1 (1998): 169–83; Amy B. Zegart, “Blue Ribbons, Black Boxes: Toward a Better Understanding of Presidential Commissions,” *Presidential Studies Quarterly* 34, no. 2 (2004): 366–393; Colton C. Campbell, “Creating an Angel: Congressional Delegation to Ad Hoc Commissions,” *Congress & the Presidency* 25, no. 2 (1998): 161–82. なお、委員会は、議会が法律によって設立し、議会がメンバーを任命する委員会も多い。ここでは、このような委員会を「議会委員会」として大統領委員会と区別し、本研究の議論の対象にしない。

<sup>15)</sup> Matthew J. Dickinson, *Bitter Harvest: FDR, Presidential Power and the Growth of the Presidential Branch* (New York, NY: Cambridge University Press, 1996); Henry J. Steck, “Private Influence on Environmental Policy: The Case of the National Industrial Pollution Control Council,” *Environmental Law Review* 5, no. 2 (1975): 241–82.

<sup>16)</sup> Lyndon B. Johnson, Special Message to the Congress on Law Enforcement and the Administration of Justice. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/242223>; Lyndon B. Johnson, Executive Order 11236—Establishing the President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/305728>. なお、トルーマンやアイゼンハワーも大統領委員会を活用した。それについては、Hugh Davis Graham, “The Ambiguous Legacy of American Presidential Commissions”; William E. Juhnke, “President Truman’s Committee on Civil Rights: The Interaction of Politics, Protest, and Presidential Advisory Commission,” *Presidential Studies Quarterly* 19, no. 3 (1989): 593–610; Finley, “Recommending Political Warfare—The Role of Eisenhower’s Presidential



カツェンバック委員会は1967年、「自由な社会における犯罪という困難」(The Challenge of Crime in a Free Society)と題するレポートをまとめ、ジョンソンに報告した。このレポートは、ジョンソンが求めた通り、アメリカにおける犯罪の原因と予防策を網羅的に検証し、犯罪を予防するための対策をジョンソンに提案するものであった。「自由な社会における犯罪という困難」が提案した連邦政府が行うべき政策の中には、モデル・シティ政策(Model Cities Program)がある。モデル・シティ政策は、そもそも実験都市(Demonstration Cities)計画として始まり、職業訓練やインフラ整備、住宅の提供などを通じて貧困の撲滅を目指すものであり、ジョンソンもその実現を訴えていた。しかし、「自由な社会における犯罪という困難」を受け、ジョンソンは、官僚に「法執行の効果的な目標達成のために」モデル・シティ政策を活用することを求めた。そして、住宅都市建設長官のロバート・ウィーヴァー(Robert Weaver)に対し、司法長官と協力して、「新しい環境における法執行について前もって計画を立て」、「安全な街を造る」ように命令した。それに応じて、これらの省庁は警察などに対しモデル・シティ政策に加わるよう求めた。モデル・シティ計画における法執行の強化はすぐに実現され、警察による監視強化をもたらした。<sup>17)</sup>

大統領委員会を通じた省庁間調整は一定程度政策の方向性を規定した。1945年-1974年の大統領諮問委員会の99の勧告レポートとその後の政策実行との関係を分析したウォラニンは、35の勧告レポートについては全く実行されなかったものの、64の勧告レポートでは何らかの勧告が省庁の政策実施か立法として実現したと指摘している。無論、大統領委員会の勧告が実行に移されるかは大統領の関心や与えた資源に依存する。最も大統領委員会を活用したジョンソンでさえ、ヴェトナム戦争が泥沼化した後は、大統領委員会が提出したレポートに耳を傾けなかったという。また、党派的な争点については議会などのアクターの反発により大統領委員会の報告を実施できなかった。そのため、大統領委員会は政策実現の手段としては十分でなかったと言えよう。<sup>18)</sup>

そして、大統領委員会の活用に大きな打撃となったのが、1960年代後半における諮問委員会形式への批判であった。主に、多くの諮問委員会が設立され多くの税金が投入されているという批判と、利益団体が不当に政策形成に介入する手段として用いられているという批判が展開された。その中で可決されたのが連邦諮問委員会法(Federal Advisory Committee Act of 1972)であった。この法律は、行政における諮問委員会の設置を制限す

---

Committee on International Information Activities in the United States' Approach to the Cold War"に詳しい。

<sup>17)</sup> ジョンソン政権におけるモデルシティ計画の位置付けについては Elizabeth Hinton, "“A War within Our Own Boundaries”: Lyndon Johnson’s Great Society and the Rise of the Carceral State,” *Journal of American History* 102, no. 1 (2015): 100–12 に詳しい。また、モデルシティ計画全体については、Bret A. Weber and Amanda Wallace, “Revealing the Empowerment Revolution: A Literature Review of the Model Cities Program,” *Journal of Urban History* 28, no. 1 (2012): 173–92。ジョンソンの姿勢については以下の資料に詳しい。Lyndon B. Johnson, Special Message to the Congress Recommending a Program for Cities and Metropolitan Areas. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/238619>

<sup>18)</sup> Thomas R. Wolanin, *Presidential Advisory Commission: Truman to Nixon*; David Flitner Jr., *The Politics of Presidential Commissions: A Public Policy Perspective* (New York: Transnational Publishers Inc., 1986), 108–09.

ることを目的としていた。このように、大統領委員会への批判の高まりと連邦諮問委員会法により、大統領委員会を通じた調整は、大統領にとって扱いづらいものになり、活用は停滞した。<sup>19)</sup>

### 3.2 1970年代における省庁間調整の実質化

大統領委員会に制限が加えられ大統領にとって使いにくくなった一方、1970年代以降大統領にとって官僚統制のニーズは一層高まった。ここでは、官僚との対立が高まった例として環境保護庁（以下、EPA）との対立を見ていく。

1970年代に入ると、インフレ、経済成長の停滞、財政赤字の拡大を背景として、行政改革は重要な地位を占めた。そのため、議会においても、規制改革をめぐる一連の公聴会、調査が行われた。とりわけ関心を集めたのが重複 (overlap and duplication) の問題であった。複数の法律の重複により異なる省庁が矛盾する規制を施行するという状況が、有権者や議員から強く批判されたのである。<sup>20)</sup> 加えて、1968年大統領選挙に勝利したリチャード・ニクソンにとって国民の環境保護を求める声は無視できないものとなっていた。『沈黙の春』を著したレイチェル・カーソンなどの学者が、環境保護を非党派的争点として扱うことに成功したこともあり、環境保護立法は共和党内でも支持を集めていた。例えば、ターナーらがまとめたように、1970年大気浄化法は下院で共和党議員の98%、上院で100%が支持している。その結果、ニクソンは、天然資源の保護や開発などの政策が環境に与える影響を大統領に勧告することを目標として、行政命令11472号に署名し、1969年環境問題諮問委員会 (Environmental Quality Council) を各関連省庁の合議体として設立した。1970年、議会は国家環境政策法 (National Environmental Policy Act of 1970, NEPA) を可決し、1969年環境問題諮問委員会は環境問題諮問委員会 (Council on Environmental Quality, CEQ) として新たに設立された。また、議会でEPA設立を求める声が高まり、ニクソンのEPA設立案提出と議会の審議を経て、EPAが設立された。<sup>21)</sup>

<sup>19)</sup> 1960年以降の大統領委員会への批判としては、Levine, “The Federal Advisory Committee Act” や Graham, “The Ambiguous Legacy of American Presidential Commissions” に詳しい。連邦諮問委員会法については、Wendy R. Ginsberg, *Federal Advisory Committees: An Overview* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2009) に詳しい。なお、ニクソン政権がインフォーマルに大統領委員会を活用したことは以下の研究で指摘されている。Steck, “Private Influence on Environmental Policy: The Case of the National Industrial Pollution Control Council,” 261.

<sup>20)</sup> この時期の議会公聴会で規制の重複を扱ったものは以下のように挙げられる。Domestic Council Review Group on Regulatory Reform, *Challenge of Regulatory Reform* (1977); United States Senate Committee on Governmental Affairs, *Study on Federal Regulation, Volume V* (1977); Joint Economic Committee, *An Inquiry into Conflicting and Duplicative Regulatory Requirements Affecting Selected Industries and Sectors* (1980)。また、大統領もこの問題を積極的に取り上げた。Office of Management and Budget, *Improving Government Regulations: Current Status and Future Directions* (1980); U.S. Regulatory Council, *Regulatory Reform Highlights* (1980)。

<sup>21)</sup> Richard Nixon, Executive Order 11472—Establishing the Environmental Quality Council and the Citizens’ Advisory Committee on Environmental Quality. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/256658>. 1970年前後の連邦環境

一方で、共和党出身のニクソンにとって、環境保護規制への企業の懸念もまた無視できないものであった。ニクソン大統領は、官僚制がリベラル派の影響を大きく受けているとして、そのあり方に批判的であった。特に、ヴェトナム戦争批判や規制批判、社会・文化的寛容への批判は、共和党大統領であるニクソンにとって、官僚制を批判し大統領制の集権化を図るうえで格好の契機であった。スコウロネクは、保守派が「国民の声を合憲化すること、つまり大統領がアメリカ政府で唯一国家全体を代表する官職であるという事実を、大統領の選出が事実上唯一の信頼できる民意の表明になったという概念とより密接に結び付けていくこと」を必要としていたと指摘している。そして、ニクソンは、ホワイトハウスの集権化を進め、かつ各省庁の官僚の監視を強めていったのだった。<sup>22)</sup>

そのため、ニクソンは、企業の意見をホワイトハウスを通じて環境規制に反映させる場として産業公害管理評議会 (National Industrial Pollution Control Council, NIPCC) を1971年に設立した。NIPCCはゼネラル・モーターズやフォード・モーターズなど名だたる企業の社長級を迎え、企業の声を政策に反映させるために精力的に活動した。環境問題に関する独自のレポートをまとめ、それをもとにEPAの規制案への働きかけを行った。加えて、NIPCCはホワイトハウスに対して度々規制を対象とした費用便益分析を行うように要求した。<sup>23)</sup>

環境保護を求める動きと企業の懸念、そして規制への漠然とした反感が交わる中、ニクソンはEPAが規制を強化し、企業の利益を損なうことを恐れていた。しかし、当時の大統領は、直接的に省庁の規制強化を阻止する手段を十分には持ち合わせていなかった。商務長官を務めるモーリス・スタンス (Maurice Stans) はEPAに対して規制強化を緩めるように要請した。さらに、ニクソンの側近のジョン・アーリックマン (John Ehrlichman) に対してもEPAへの不満を伝え、アーリックマンはEPAを監視する組織をホワイトハウス内に立ち上げた。1920年予算法 (Budget Act of 1920) のもとで省庁の予算についての監督権限を有していたOMBも、EPAの予算に対して懸念を有していた。結局、ニクソンもこうした声に同調し、OMBに対して、EPAの規制案を監視する権限があることを認めQOL規制審査 (“Quality of Life” Review) を実施した。<sup>24)</sup>

---

政治をまとめたものとして、Mauricio E. Escobar, “Nixon and the Environment: Clean Air, Automobiles and Reelection” (Master’s Thesis, Florida Atlantic University, The Dorothy F. Schmidt College of Arts and Letters, 2013); James Morton Turner and Andrew C. Isenberg, *The Republican Reversal: Conservatives and the Environment from Nixon to Trump* (Cambridge: Harvard University Press, 2018) が挙げられる。

<sup>22)</sup> 保守主義と大統領の権限のあり方についてまとめた論考として、Stephen Skowronek, “The Conservative Insurgency and Presidential Power: A Developmental Perspective on the Unitary Executive,” *Harvard Law Review* 122, no. 8 (2009): 2070–2103, 2097 (quote); Julian Zelizer, “How Conservatives Learned to Stop Worrying and Love Presidential Power,” in *The Presidency of George W. Bush: A First Historical Assessment*, ed. Julian E. Zelizer (Princeton: Princeton University Press, 2010), 15–38 が挙げられる。

<sup>23)</sup> NIPCCを介した企業のニクソン政権への影響力については、Steck, “Private Influence on Environmental Policy: The Case of the National Industrial Pollution Control Council,” 257–260; Joe Greene Conley, “Environmentalism Contained: A History of Corporate Responses to the New Environmentalism” (Ph.D. Dissertation, Princeton University, 2006) に詳しい。

<sup>24)</sup> ニクソン側近とEPAの関係、そしてQOL規制審査の導入については、Conley, “Environmentalism

QOL 規制審査は、主として他の省庁の利害も反映させるという趣旨であった。対象となる重要な規制案を OMB に公布の 30 日前に提出させ、規則の便益と費用を分析し、他省庁からの意見をまとめて分析し、その結果を規則の提案省庁に送付するというものであった。しかし、QOL 規制審査の対象は EPA の規則のみであった。特に、商務省は EPA の規制案に対して強く異議を唱えた。NIPCC に参加する企業の声を受け、商務省は QOL 規制審査を通じて EPA の規制案に異議を唱えていった。このように、ニクソン政権での省庁間調整は、EPA の規制案に企業の声が届けるという形で適用されたのである。<sup>25)</sup>

QOL 規制審査の枠組みは長くは続かなかった。1977 年フォード政権が退陣したのちの暫定長官であったジョン・クォールズ (John Quarles) が OMB に対して QOL 規制審査に従わないことを通知したのである。これは、QOL 規制審査が多くの時間を要し、また、規則制定過程における OMB の EPA への優位への批判が庁内で高まったためであった。<sup>26)</sup>

そして、1977 年にはジミー・カーターが大統領に就任した。カーターは、従来の大統領委員会の手法を用いつつも、ニクソン政権やフォード政権における規制を通じた政策形成への介入を一層推し進めた。<sup>27)</sup> まず、1978 年、政策形成に介入する手段として、規制審査グループを設置した。規制審査グループは、大統領経済諮問委員会委員長であるチャールズ・シュルツ (Charles Schulze) を座長とし、行政予算管理局と主たる規制省庁から構成された。その役割は、経済的な面から重要な規制案の分析を行い、より負担の軽い規制が可能かどうか検討することであった。なお、この規制審査は、1 億ドル以上の経済的影響を有する規制を対象として省庁は問わないものであり、ニクソン政権期の QOL 規制審査を実質的に強化したものであった。規制審査グループにおいて、シュルツと OMB は規制審査の拡大を訴え続けた。<sup>28)</sup>

この動きに対し、ダグラス・コストル (Douglas Costle) EPA 長官らはニクソン政権期

Contained: A History of Corporate Responses to the New Environmentalism,” 161–62 が最も詳しい。

<sup>25)</sup> QOL 規制審査の実際については、Eads and Fix, *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma*, 48–49; Percival, “Checks Without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency,” 134–35 が詳しい。

<sup>26)</sup> Eads and Fix, *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma*, 54–55.

<sup>27)</sup> 民主党出身大統領でもあり、環境保護団体や労組といった親規制の利益団体を支持母体としたカーターは環境保護長官として、EPA 設立に関わり環境保護の必要性を訴えたダグラス・コストル (Douglas Costle) を EPA 長官に指名した。長官に就任したコストルは、QOL 規制審査に従わない姿勢を堅持した。QOL 規制審査の終焉については、Sabin, ““Everything has a price”: Jimmy Carter and the Struggle for Balance in Federal Regulatory Policy”; Eads and Fix, *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma*, 54–55 が詳しい。一方で、カーターは、規制改革を訴えて 1976 年選挙でフォードを破っていた。そのため、カーターは、ジョンソン政権期に OMB の前身である予算室室長を務め環境保護規制を批判する本を執筆する経済学者のチャールズ・シュルツ (Charles Schultze) を経済諮問委員会委員長に任用し、規制緩和を進める姿勢を示した。シュルツは OMB 室長であるバート・ランス (Bert Lance) らと共に、規制緩和に向けた政策の検討を開始した。カーター政権による規制審査やシュルツの動きについては、Sabin, ““Everything has a price”: Jimmy Carter and the Struggle for Balance in Federal Regulatory Policy”に詳しい。

<sup>28)</sup> Sabin, ““Everything has a price”: Jimmy Carter and the Struggle for Balance in Federal Regulatory Policy.”



のQOL規制審査は過度に反規制的であると反発した。その結果、省庁と経済諮問委員会・OMBとの間で対立が深まっていった。カーターは、省庁の声にも配慮して、20の省庁や18の関連機関からなる規制諮問委員会(Regulatory Council)を設置した。消費者製品安全委員会、EPA、食品医薬品局、労働安全衛生局の4機関が自主的に発足させた調整機関である省庁間規制調整グループを発展させたもので、「規制を調整し、矛盾を防ぎ、特定の経済セクターに過剰な負担を課さないように」することを目的とした。これは、従来の大統領委員会の手法に近いものであった。また、委員長をコストルEPA長官が務めるなど、あくまで規制の重要性を認めた調整機関であった。カーター政権は発がん性物質規制などにおいてこの規制諮問委員会を活用した調整を行った。<sup>29)</sup>

しかし、カーターは結局反規制派の立場に立ち、政策形成に調整を通じて一層介入した。1978年、各省庁に規制によって規制対象者が要する時間を定めた「ペーパーワーク予算」を定めることを求め、OMBにその審査を認めた行政命令12044号に署名した。そして、各省庁に対し民間への情報提供要求を差し止める権限を持つ情報規制問題室(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)をOMB内に設置するペーパーワーク削減法を提出し、可決させた。<sup>30)</sup>

このように、1970年代において、省庁間調整は規制改革の文脈で行われた。まず、ニクソン政権は、QOL規制審査という形でEPAの規制案に対して商務省が影響力を行使する形で省庁間調整を活用した。それは、OMBには限定的な権限と能力しかなかったために、他の省庁の介入が必要であったためである。一方、カーター政権は、ニクソン・フォード政権と比べると規制緩和に迷いを示していた。そのため、従来の大統領委員会を通じた調整を行いつつも、規制を通じた介入を一層強め、調整を積極的に活用した。

### 3.3 1980年代内政における政策形成手段としての省庁間調整の推進

1981年大統領に就任したロナルド・レーガンは、省庁に配慮したカーター的な省庁間調整を否定する一方、調整を通じた政策形成への介入を大きく強めた。そのため、調整を伴う大統領令の数は減ったものの、調整を通じた政策形成へのより実質的な介入を志向した。

レーガンは、規制官庁の意向に一定の配慮を示したカーター政権流の省庁間調整の枠組みを否定した。<sup>31)</sup> まず、カーターが設立した規制諮問委員会を規制緩和に沿わないとして

<sup>29)</sup> コストルの反発については Eads and Fix, *Relief or Reform?: Reagan's Regulatory Dilemma*, 55 が詳しい。規制諮問委員会の設立については Jimmy Carter, "Federal Regulatory Management Memorandum from the President," *Weekly Compilations of Presidential Documents* 14 [i] (1978). Monday, November 6, 1978, p. 1905 参照。規制諮問委員会が EPA の主張を反映していたものを示すものとして、United States Senate the Subcommittee for Consumers of the Committee on Commerce, Science, and Transportation, *Cost of Government Regulations to Consumers. Hearings* (Washington, D.C.: GPO, 1978) が挙げられる。また、規制諮問委員会の運用については、Regulatory Council, "Regulatory Reform Highlights: An Inventory of Initiatives 1978-1980" (1980), 85-86 に詳しい。

<sup>30)</sup> カーター政権晩年の反規制的姿勢については、Sabin, "'Everything has a price': Jimmy Carter and the Struggle for Balance in Federal Regulatory Policy" に詳しい。

<sup>31)</sup> レーガンは経済政策において規制改革を重視した。また、司法省官僚は単一執政理論 (unitary



廃止して新たに規制緩和タスクフォースを設立することにより、規制省庁の影響力を弱めた。<sup>32)</sup> また、非公式な省庁間調整として始まった規制審査を OIRA が担うものとして制度化した。<sup>33)</sup> そのため、レーガン政権において調整を伴う大統領令は大きく数を減らした。

しかし、その一方で、省庁間調整は別の問題から再び必要に迫られるようになった。それは、*INS v. Chadha* 判決による大統領の省庁再編権限の喪失<sup>34)</sup> である。大統領は 1932 年から 1984 年に至るまで 100 以上の省庁再編案をこの議会拒否権を通じて実現してきた。そして、レーガン自身も、省庁再編を進めようとしていた。レーガンは就任当初から運営の改善や重複の解消を目的として EPA や内務省、エネルギー省、運輸省などの組織再編を進めようとした。<sup>35)</sup>

しかし、1983 年、*INS v. Chadha* 判決は、この議会拒否権を違憲と判示した。そして、1984 年末、議会拒否権を用いて大統領に省庁再編案を提出することを認める規定が失効し、大統領は議会拒否権を用いて省庁再編することができなくなったのである。その結果、大統領は、省庁再編を行う際に他の法案と同様上下両院の可決を得なければなり、

---

executive theory)のもと大統領権限を拡大解釈し、行政への大統領の介入は一層促進された。単一執政理論とは、大統領執政府全体への統制・優位を認める考え方を指す。合衆国憲法第 2 条第 1 節「執行権は、アメリカ合衆国大統領に属する」の解釈の結果導かれるとされる。レーガン政権における単一執政理論の役割については、William French Smith, *Law and Justice in the Reagan Administration: The Memoirs of an Attorney General* (Washington, D.C.: Hoover Institution Press, 1991) に詳しい。単一執政理論の変遷を詳述したものと、Steven G. Calabresi and Christopher R. Yoo, *The Unitary Executive: Presidential Power from Washington to Bush* (New Haven: Yale University Press, 2008) が挙げられる。

<sup>32)</sup> プッシュは、規制省庁による委員会という仕組みは、規制緩和タスクフォースに引き継がれると説明していた。(United States Senate Subcommittee on the Committee on Appropriations, *Department of Housing and Urban Development and Certain Independent Agencies Appropriations for Fiscal Year 1982 Part I* (Washington, D.C.: GPO, 1981), 626, 630–631.) ただし、プッシュはタスクフォースにおいて、規則の原則として、1 規制導入の強い限定、2 規制導入時には社会的負担の最も小さなものを導入すること、3 費用便益分析、の導入を掲げたように、反規制の姿勢を明確に示していた(古城誠「レーガン政権と規制審査制度—OMB 規制審査制の検討」『北大法学論集』第 36 巻 (1986) 第 4 号、87–132 頁)。

<sup>33)</sup> レーガンによる OIRA を通じた規制審査の制度化の過程や限界は、Rudalevige, “Beyond Structure and Process: The Early Institutionalization of Regulatory Review”; Percival, “Checks without Balance: Executive Office Oversight of the Environmental Protection Agency”に詳しい。ただし、制度化した後の規制審査も省庁間調整を必要とした。それは、規制の審査に他省庁の専門性が必要だったためである。

<sup>34)</sup> 大統領は 1932 年から 1981 年まで省庁再編について多くの裁量を有していた。それは、大統領が提出した再編案は、連邦上院下院のいずれかがそれを拒否する決議を可決させない限り、効力を持ったためである。つまり、大統領は、省庁再編案に反対する決議が可決されないようにすれば十分であり、再編案が可決されるように訴える必要がなかった。このプロセスを議会拒否権と呼ぶ。

<sup>35)</sup> 省庁再編についての議会拒否権を定めたのは 1932 年経済法 (Economy Act of 1932) が最初である。この条項を含む立法は時限付きで度々なされ、カーター政権期の 1977 年には 1977 年再編法が 3 年間の時限付きで成立した (Henry Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2012), 53)。ただし、議会拒否権を通じた省庁再編も常に有効な手段というわけではない。1979 年には議会拒否権の枠組みのもとでカーター政権は天然資源省設立案を提出した。しかし、関連省庁による議員へのロビイングの結果、撤回に追い込まれた (Shirley Anne Warshaw, *The Keys to Power: Managing the Presidency* (Oxford: Routledge, 2017), second edition)。

カーター政権以前と比べて省庁再編のハードルが大きく上昇した。<sup>36)</sup>

その代替案が省庁間調整であった。レーガンは、議会に省庁再編権付与を求めながら、省庁間調整を用いた政策形成を行い始めた。省庁再編の中心が内政であったため、カーター政権期と比べて調整における内政の重要性が増大したのである。その一つが使い捨てロケット (expendable launch vehicle, ELV) の商用化である。<sup>37)</sup> 1982年、スペース・サービス社は、民間企業による商業宇宙船の規制について問い合わせた。しかし、当時の連邦政府には、商業打ち上げに関する枠組みがなく、暫定的にロケットを武器弾薬として扱い、宇宙への打ち上げをアメリカからの輸出として取り扱うことを決めた。そのため、商業打ち上げは武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) を所管する国務省の所管となったのである。同年7月、レーガンは、ホワイトハウスによる宇宙政策の振り返りを踏まえ、新たな宇宙政策を発表した。この発表は、企業による宇宙関係への投資の拡大を謳い、新たに宇宙に関する高官省庁間グループ (the Senior Interagency Group for Space, SIG (Space)) を設立した。SIG (Space) には、国防総省、国務省、商務省、航空宇宙局などの代表者が含まれていた。<sup>38)</sup> そして、SIG (Space) での検討を踏まえ、1983年5月、ELVの商用化に関する国家安全保障決議指示 (National Security Decision Directive 94, NSDD 94) に署名した。NSDD 94では、ELVを企業が開発することを認め、政府が商用化を推進することを明らかにした。そして、航空宇宙局と国務省、運輸省連邦航空局などからなる商業打ち上げに関するSIG (Space) ワーキンググループ (SIG (Space) Working Group on Commercial Launch Operation) を設立した。<sup>39)</sup>

<sup>36)</sup> この頃、大統領は既に議会から省庁再編権限を認められていなかったため、1982年には、連邦エネルギー再編法案 (the Federal Energy Reorganization Act of 1982) を提出した。これは、エネルギー省が不当に規制を行っているとして省の廃止を求めたものであった。しかし、同年に上院政府運営委員会で公聴会が開かれたのみで、可決には至らなかった。レーガン政権がエネルギー省廃止を重視したことについては、Ronald Reagan, Message to the Congress Transmitting Proposed Federal Energy Reorganization Legislation, Ronald Reagan Presidential Library & Museum <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/message-congress-transmitting-proposed-federal-energy-reorganization-legislation> や、United States Senate the Committee on Governmental Affairs, *Federal Energy Reorganization Act of 1982: Hearings* (Washington, D.C.: GPO, 1982) が詳しい。なお、エネルギー省廃止法案については以下の文献が詳しい。Jan B. Vlcek and Anita V. Spivey, "DOE Dismantlement: An Overview of the Federal Energy Reorganization Act of 1982," *Natural Resource Law* 15, no. 2 (1982): 457-81. なお、省庁間調整における *INS v. Chadha* 判決の重要性については、Renan, "Pooling Powers"が指摘している。レーガン政権による省庁再編権限の議会への要求については Hogue, *Presidential Reorganization Authority: History, Recent Initiatives, and Options for Congress* が詳しい。

<sup>37)</sup> ELV 商用化は、*INS v. Chadha* の後省庁間の対立が大きく問題になった事例である。また、後述するように、大統領令によって主導省庁 (lead agency) を定める、レーガン政権において最初の事例であった。

<sup>38)</sup> 1980年初頭の商業宇宙打ち上げの法的枠組みについては Anthony Filiato, "The Commercial Space Launch Act: America's Response to the Moon Treaty?" *Fordham International Law Journal* 10, no. 4 (1986): 763-81 が詳しい。Ronald Reagan, Fact Sheet Outlining United States Space Policy. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/245711>.

<sup>39)</sup> Ronald Reagan, Announcement of United States Government Support for Private Sector Commercial Operations of Expendable Launch Vehicles. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American*

このワーキンググループは、同年9月にレーガンに提出したレポートの中で、ELV 商業化の中心となる省庁を策定する重要性を訴えた。これは、ELV 商業化を主として所管する省庁が存在せず、規制権限が各省庁の間で散在していたためである。しかし、それが商務省か運輸省かで決着がつかなかった。その後も、通商問題閣僚協議会 (the Cabinet Council on Commerce and Trade, CCCT)、経済政策閣僚会議 (Economic Policy Council)、SIG (Space) における協議を行い、運輸省か商務省が ELV の商用化において中心的な役割を果たすことが相応しいと結論づけられた。その後、共和党上院議員の有力者であるボブ・ドール (Bob Dole) の妻であるエリザベス・ドール (Elizabeth Dole) 運輸長官は、商用化は規制緩和の問題であるとして、運輸省が中心となるようにレーガンに訴えた。<sup>40)</sup>

結局、1984年の一般教書演説において、レーガンは、「宇宙輸送市場は、私たちの開発能力を上回る可能性がある。宇宙貨物に関心を持つ企業は、民間の ELV サービスへのアクセスを確保する必要がある。運輸省は、ELV サービス産業が軌道に乗るよう支援する」と表明した。そして、その翌月、商業用 ELV に関する行政命令の中で、レーガンは、運輸省に対し、関連省庁から構成される調整グループの議長を務め、連邦政府の代表として民間セクターとの交渉を行うよう求めた。これは、レーガンの重視する規制緩和という点からも重要であった。なぜなら、「今日まで、宇宙ステーションに関心を持つ民間企業は、17の政府機関と調整しなければならなかった」が、今後は運輸省とだけすればよくなったためである。その後、ELV の商用化政策は運輸省のリーダーシップのもと行われるようになった。<sup>41)</sup>

レーガンの政権の動きに連邦議会も即座に対応した。1984年10月、商業宇宙打ち上げ法 (Commercial Space Launch Act) を可決し、運輸省連邦航空局に商業宇宙輸送室 (Office of Commercial Space Transportation) を設置し、商業打ち上げを推進することを認めた。それ以降、ELV 商用化は運輸省のもとで行われるようになったのである。<sup>42)</sup>

その後、レーガン政権は、他の政策においても省庁間調整を通じてそれぞれの政策分野において中心的な役割を果たす省庁、主導省庁 (lead agency) を定めた。大統領は、省庁

*Presidency Project.* <https://www.presidency.ucsb.edu/node/262159>

<sup>40)</sup> SIG (Space) での中心となる省庁の議論については、John M. Logsdon, *Ronald Reagan and the Space Frontier* (New York: Palgrave Macmillan, 2019) や W. D. Kay, “Space Policy Redefined: The Reagan Administration and the Commercialization of Space,” *Business and Economic History* 27, no. 1 (1998): 237–47 に詳しい。

<sup>41)</sup> Ronald Reagan, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project.* <https://www.presidency.ucsb.edu/node/261634>; Ronald Reagan, Executive Order 12465—Commercial Expendable Launch Vehicle Activities. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project.* <https://www.presidency.ucsb.edu/node/260420>; Ronald Reagan, Remarks on Signing an Executive Order on Commercial Expendable Launch Vehicle Activities, *Ronald Reagan Presidential Library & Museum.* <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-signing-executive-order-commercial-expendable-launch-vehicle-activities>

<sup>42)</sup> 同法については Filiato, “The Commercial Space Launch Act: America’s Response to the Moon Treaty?” が詳しい。

間調整を通じて政策形成の枠組みを構築し、政策に影響を及ぼすようになったのである。<sup>43)</sup>

このように、レーガン政権においては *INS v. Chadha* 判決に伴い、カーター政権までには予定されていなかった省庁間調整が求められるようになった。すなわち、カーター政権における調整の目的はせいぜい規制の改善・緩和に過ぎなかったが、レーガン政権における調整では省庁再編の代替という切実なニーズが追加された。ただし、レーガン政権はカーター政権と比べると省庁間調整に対して距離を置いていた。そのため、内政において調整を伴う大統領令が活用するようになったものの、それは限られた事例においてであった。

#### 4. おわりに

本研究では、1960年代-80年代における大統領の省庁間調整の活用の変容を論じた。まず、大統領令を対象とした計量テキスト分析により、大統領は省庁間調整を内政の規則を対象として活用するようになったこと、転機は1960年代から80年代にあることを明らかにした。そして、事例分析により、その過程を論じた。ニクソン政権期には、行政改革や保守派のリベラルな官僚制への反発から、省庁間調整は規制審査として取り入れられた。その後、カーター政権期にはリベラルな官僚制を擁護する試みとして省庁間調整が活用された。そして、レーガン政権期には、*INS v. Chadha* 判決により大統領主導の庁再編が困難になると、それに替わる政策形成手段として、省庁間調整が活用されるようになった。21世紀に入ると、省庁間調整は大統領によって一層活用されるようになる。ブッシュ政権においては国土安全保障省を通じた対テロ政策形成を進めるため、そして、オバマ政権においては環境保護庁を通じた温室効果ガス排出規制を進めるため、省庁間調整が活用されたのであった。<sup>44)</sup>

[追記] 本研究は科研費19J21712の支援を受けた。Online Appendix A, Bは、筆者のホームページにおいてレプリケーション・マテリアルと共に公開する。

---

<sup>43)</sup> レーガン政権が大統領令を用いて主導省庁を定めた政策として、北極調査と公共事業のための取用が挙げられる。なお、レーガン政権以前に主導省庁という概念が大統領令において使われたのは、カーター政権の一件のみである。また、レーガン政権においては、*INS v. Chadha*、ELV 商用化政策以前にはこの概念は用いられていない。Ronald Reagan, Executive Order 12501—Arctic Research. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project* <https://www.presidency.ucsb.edu/node/260260>; Ronald Reagan, Memorandum on Uniform Relocation Assistance and Real Property Acquisition. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project* <https://www.presidency.ucsb.edu/node/259882>

<sup>44)</sup> 注1を参照。