

レーガン政権の規制改革

— 連邦官僚制コントロールのためのレーガンの試み —

真 山 達 志

1. はじめに
2. 規制緩和と行政管理
3. 規則制定に対する関与—ふたつの大統領命令
 - (1) 大統領命令の概要
 - (2) 大統領命令の実施状況
4. 検討
5. おわりに

1. はじめに

合衆国は世界の中でも三権分立の理念が厳格に制度化されている国の代表格である。そして、合衆国大統領は三権のうちのひとつである行政府の長であり、絶大な権力と権限を持っていると考えられている。しかしながら、歴代大統領は、多くの人々のイメージとは裏腹に、自らの権力の限界を知らされることがしばしばである。それは、ひとつには、最近の貿易問題に現れているように、議会との対立という側面である。しかし、大統領と議会との対立は、そもそも三権分立制が採用される際に予想され、歓迎さえされていたことであろう。大統領にとってより驚かされ、また厄介であるのは、大統領自らが指揮・監督する行政内部での力の限界である。

歴代大統領は、激しい大統領選挙を勝ち抜いてホワイトハウスに辿りつくと、おそらく西側諸国の最高指導者に自分が今なったのだと考えるであろう。また、合衆国国内だけでなく、世界中のほとんどの人々が、世界で屈指の権力を持った政治家として彼を見る筈である。しかし、その大統領とても、ひとりで内外の諸政策を決定し実施する

わけにはいかず、巨大な連邦官僚制を通じて行動しなければならないのである。大統領はこの官僚制なしには、一日たりとも機能することができない。1883年にいわゆるペンドルトン法が成立して以来、合衆国の連邦公務員制度にメリット・システムが導入され、終身職公務員団による連邦官僚制が構築されてきた。このことから明らかなように、連邦官僚制は、終身職を中心に構成され、専門職化していることがその存在理由である。しかし、このことが大統領にとっては利点でもあり、最大のネックでもある。長くてせいぜい8年間の任期の間に自らの独自の政策を展開しようとする大統領と、多くの場合は生涯を公務員として過ごし組織として行動する官僚制との間に、考えのズレや利害の対立が生じるであろうことは想像に難くない。

大統領は行政府の長であるが、そのことが行政府内での大統領の絶対的な権力を必ずしも保障しているわけではない。まず、形式的側面だけを見ても、連邦官僚制の活動の根拠となっているのは議会の定めた法律によっているものが多い。官僚制が法律に基づいて活動している限り、大統領といえどもその活動を制約したり変更したりすることはできない。しかし、政治・行政の研究者の立場から見てもより重要なことは、実質的側面である。たとえ形式的な権限は大統領に留保されていても、大統領が官僚制に対して実質的な影響力を行使できないような現実があることが、しばしば政治研究の対象となる。¹⁾ 当時の行政研究の多くの成果を盛り込んだといわれるブラウンロー委員会（行政管理に関する大統領委員会）の報告において、「管

理の武器」として位置付けられた大統領府の設置やスタッフの強化といった問題も、結局のところ、大統領の行政管理権限の拡大をめざしたものであり、大統領と連邦官僚制の関係が問題となっていたと言ってもよからう。²⁾

レーガン大統領は、就任直後から自らの理念や政策を実現するために、様々な改革や工夫を行っている。一般にレーガンのとった手法としては、大統領府の改革による政策開発装置の整備と政治的人事の積極的活用の2点が指摘される。³⁾このどちらも、大統領が連邦政府を自らの政策に方向づけようとする試みと見ることができる。⁴⁾これらの試みを通して、レーガン大統領が、連邦政府の内部に大統領の意図を完全に理解し、かつそれに全面的に従うレーガン派とでも言うべきものを形成していったのは事実である。しかし、連邦政府は政策の大枠を決定するだけでなく、それを自ら実施しなければならない。たとえ連邦政府自身が実施しないにしても、州や地方レベルの政府の実施を連邦の意図に合致させるためのガイドラインを作るなどの実施活動を行わなければならない。こういった日常的ではあるが、きわめて重要な実施活動の大半は、終身職の公務員集団、すなわち、連邦官僚制を通じて行われるのである。この連邦官僚制の末端までのすべてをレーガン派で占めることは不可能である。したがって、レーガン大統領が連邦政府の政策の決定と実施の双方において影響力を行使しようとするれば、連邦官僚制のルーティンにかかわる改革を行う必要があるのだ。

そこで本稿では、上述の2点の他にレーガンが採用した連邦官僚制の日常的活動に対するコントロールの試みを検討することにする。すなわち、規制改革の一環として導入された、連邦行政機関における規則制定過程に対する改革に着目し、これを、大統領による連邦官僚制に対するコントロールという観点から検討する。具体的には、連邦行政機関の規則制定に対する大統領の事前関与を実現しようとして、レーガンが大統領就任後すぐに発した大統領命令12291号と、再選後に定められた同12498号を取り上げ、これらが連邦行政機関

でどのように受け入れられているのか、レーガンの基本理念は実現されつつあるのかなどについて若干の検討を加えることにする。

2. 規制緩和と行政管理

レーガン大統領は規制緩和に対してきわめて熱心であるとされている。たしかにレーガン大統領が、いわゆる「グレース委員会」(President's Private Sector Survey on Cost Control)や「公正及び能率に関する大統領諮問委員会」(President's Council on Integrity and Efficiency)の報告の基調である「小さな政府」という考えを政治理念としているのは事実である。規制緩和はまさにこの政治理念を現実表現したものである。政府の民間活動に対する関与の典型こそが「政府規制」なのである。それゆえ、規制に対する改革は、レーガン政権の目玉商品のひとつだったのである。

合衆国における規制緩和の動きはわが国でも大きな関心を集めている。なかでも、航空業界や情報通信産業に対する規制緩和が社会・経済に与えたインパクトについては、主として経済学や経営学などの研究業績が多く存在する。また、法律改正を伴う規制緩和についての政治過程を研究したものも多い。しかし、法律改正や独立規制委員会の規則については、大統領も直接手を出すわけではない。大統領が独自の権限で改革できることは、まず、彼の直接的な管理・監督権限が及ぶ連邦行政機関の行う規制に対するコントロールである。そして、このような改革は、先にも指摘したように、連邦政府全体に対するコントロールを強めることに熱心なレーガン大統領の基本路線に合致しているのである。しかし残念なことに、社会や経済に直接影響を及ぼす規制緩和そのものの陰に隠れて、一連の規制緩和を実現していく上でレーガン大統領が採用した政府内部の行政管理の手法については、本格的な研究がほとんど見当たらないのが実状である。

ところで、レーガンが大統領に就任した際に、連邦行政機関の規制活動に対する改革の手段とし

ては、おおむね3つぐらいのものが考えられた。⁵⁾第1に、前大統領のカーターが選択したアプローチで、規制のプロセスをより能率的かつスピーディにするというアプローチである。カーター前大統領は、規制行政機関に2年間の規制課題を公表させ、それを実現する予定期限を定めるとともに、現行の主要な規則については、10年毎の検討を加えることを義務づける法案を提出した。同時に、彼は、行政機関に対して、規則案がなぜ必要なのかという理由、その規則案が持つ経済に対するインパクト、そして代替的な解決策を示した経済分析を準備することを要求した。⁶⁾もっとも、その分析は、後に見るレーガン政権において要求されるようになった費用・便益分析のような厳格なものではなかった。

第2のアプローチは、議会や裁判所、あるいは執行部のコントロールを強化することによって、規制行政機関の責任を明確にしようというものである。例えば、議会に規則案に対する拒否権（legislative veto）を認めるとか、バンパー（D. Bumper）上院議員（民主党）が提出した法案に典型的な、裁判所の規制審査権を強化することである。

第3には、規則制定に関する手続に対する改革という方法が考えられる。このような改革は、一面できわめて表面的な手直しという性格を有しているが、このようなアプローチを支持する人たちは、規制改革には規制そのものや、行政機関に規制権限を付与している基本法（organic statutes）を改革することが必要であると考えているのが一般的であり、その意味では、より根本的な規制改革の一端を任ている場合が多いのである。

レーガンは、議会の拒否権を利用することに対して、カーター前大統領のように必ずしも否定的ではなかったようであるが、周囲のアドバイスもあって、結局のところ、最後の第3のアプローチを採用した。そして、基本方針としては、第3のアプローチを支持する人たちの例に洩れず、徹底的な規制法体系の見直しを望んだのである。それゆえ、多くの論者が、レーガン政権における規制

緩和に関心を払っているのである。しかし、レーガン大統領が行政機関の規則制定手続に対する改革を軽視したというわけではない。むしろ、前任者のカーター大統領が始めた規則制定に対する管理をより徹底した形に強化し、その意味でも、歴代大統領のなかでも特筆に値するぐらい徹底した改革を断行したと言った方が適切かもしれない。言うまでもなく、いくら法制を改めても、実際にそれを実施する行政機関を十分に管理・監督できなければ、法改正も絵に書いた餅になりかねない。

規制改革の根本は、基本的な法制の改革が必要であるとしても、なおかつ手続改革にも多大な関心を払ったということは、レーガンの一連の手続改革を単に規制改革という視点からだけでなく、大統領の連邦官僚制のコントロールのための努力としても検討しておくことの必要性を暗示している。次に、レーガン大統領の採った連邦行政機関の規則制定手続に対する改革を具体的に見てみることにする。

3. 規則制定に対する関与一ふたつの大統領命令

(1) 大統領命令の概要

大統領命令12291号

レーガンが行った連邦行政機関の規則制定活動に対する関与を具体的に示す最初のものが、彼が大統領就任早々に制定した大統領命令12291号⁷⁾である。この命令は、レーガン政権誕生の直後である1981年2月17日に出されている。まず、この大統領命令の概要から見てみることにする。

本命令は、前文及び10条からなっている。まず、前文の記述から本命令の目的を見てみると、次の5つになる。すなわち、現行及び将来の規制による民間の負担を軽減すること、規制活動に対する行政機関の責任を明確にすること、規制に対する大統領の監督を実現すること、規制相互の重複や競合をできる限り減らすこと、そして、実施するだけの十分な理由がある規制を実現すること、の5つである。要約すれば、現在の政府規制の見直しと、将来の規制に対する事前のチェックを確実にすることによって、民間の負担の軽減しようと

いうことであるが、その際に、大統領の監督体制を作り上げようとしている点に注目しておく必要がある。後に見るように、本命令の具体的な内容は、行政機関が制定・実施しようとする規則案に対する行政管理予算庁（Office of Management and Budget；以下「OMB」という。）のチェック手続がその大半を占めているのである。そして、OMBの審査は、何よりも大統領の基本政策である、民間活動に対する政府規制の軽減という線に沿っているかどうかという点で行われるわけである。したがって、本命令からは、行政機関の規則制定に対する大統領の管理・統制、言い換えれば、大統領による連邦官僚制に対するコントロールという意図が浮び上がって来るのである。

まず、本命令の適用範囲は、大統領命令という形態である関係から、大統領の管理監督が直接に及ぶ一般行政機関の規則にのみ適用されることになっており、いわゆる独立行政委員会は適用除外となっている。⁸⁾ もっとも、一般行政機関の規則すべてが適用対象というわけではなく、(1)合衆国法典第5編第556節及び第557節のいわゆる行政手続法の正式手続によるもの、(2)軍事ないしは外交問題に関連して発せられる規則、そして、(3)行政機関自身の組織、管理、人事に関する規則は除かれている。⁹⁾

さて、本命令の適用対象となる規則を新たに制定し、あるいは改廃しようとする行政機関は、法律の認める範囲で、次のような義務を課せられる。すなわち、(1)政府の活動の必要性及び影響についての十分な情報に基づいて決定を行うこと、(2)社会に対する便益が、社会的費用を上回らないかぎり規制を行わないこと、(3)規制の目的は、社会の純便益を極大化するように選択すること、(4)特定の規制目的に対して代替的なアプローチがある場合には、社会の費用が最小となるものを選択すること、そして、(5)規制によって影響を受ける特定の産業、米国経済の条件、そして将来実施される可能性がある規制活動に対する配慮をして、社会の便益を極大にするような規制の優先順位を定めること、である。¹⁰⁾ いずれも、レーガン政権が得

意とする経済概念、とりわけ費用・効果比に着目して、政策の優先順位を定めようとする意向を表わしたものである。

具体的な規則審査手続に関しては、まず、本命令の適用対象となる規則を「主要規則」(major rule)とそれ以外の一般の規則とに分け、それによって扱いを区別している。主要規則とは、定義上では、(1)年間1億ドル以上の経済的影響を与えるもの、(2)消費者、産業、連邦、州、地方行政機関、あるいは特定地域にとっての費用・価格を著しく高くするもの、そして、(3)競争、雇用、投資、生産性、技術革新、あるいは米国企業の外国企業との競争力に重大な影響を与えるもの、ということになっているが、¹¹⁾ 具体的にどの規則が主要規則に該当するかということは、一義的には、各行政機関の長官が行うことになっている。とは言うものの、最終的な判断を下す権限はOMB長官に留保されている。¹²⁾

さて、政府の行政機関は、主要規則については、規則案を連邦公報に公示する60日前までに、最終規則案は公示の30日前までに、規則案とその影響分析の結果をOMBに提出することになっている。主要規則以外の規則の場合は、公示の10日前までに規則案をOMBに提出すればよい。ただし、この場合でも、OMBが主要規則に該当すると判断した場合には、規制影響分析を新たに提出する必要がある。規制影響分析というのは、ひとことで言えば、規則案についての費用・便益分析といえることができるが、具体的には、次のような内容からなっている。¹³⁾ すなわち、(1)規則の社会に対する潜在的便益及び受益者、(2)規則の潜在的な費用及びその負担者、(3)規則の純便益の確定値、(4)規制目標を達成することができる代替案及びそれらの費用・便益の分析結果と、それらの案を採用できない法的理由についての概説、そして、(5)規則が前述したSection 2の基本的な義務を免除されるものである場合は、その法的理由、の5点である。ここで注意しておく必要があるのは、今紹介した5つの項目のうち、費用・便益分析に関する部分は、金銭的タームで表わすことが困難な規則につ

いても適用されるということである。改めて指摘するまでもないが、公共政策の多くは、費用や便益を金銭的タームで表示することがきわめて難しい。このことは、政策評価をめぐる論議のなかでしばしば問題となっている。このように、技術的に問題が残る費用・便益分析を具体的な審査手続の中心に捉えたことが、この大統領命令の行政機関間での評価に大きな影響を与えているようであるので、この点については後に再び論じることにする。なお、大気保全法（Clean Air Act）のように、金銭的費用・効果分析の手法を採用する事を禁止している法律に関わる規則については、当然ながら規制影響分析は行われぬのは言うまでもない。

いずれにしても、本命令に基づく審査の中心は、「主要規則」に対して行われることになるので、主要規則であるか否かということは、審査を受ける規制行政機関としては重要な関心事であるのみならず、何を主要規則と認定するかということは命令の実質的効果を左右すると言ってよい。しかしながら、主要規則に対する審査手続については、比較的詳細な規定があるが、主要規則か否かの判定に関する規定はきわめて簡略である。¹⁴⁾したがって、規制行政機関とOMBの見解が異なることも十分に考えられるのであるが、現在までのところ、具体的に問題になった例はほとんどないようである。ひとつには、主要規則に該当するものが、全適用対象行政機関の中で毎年60件程度（OMBの資料によれば、1982年のみ例外的に80件を数えている）であることから、ある程度の共通の合意が予めできているためであると思われる。この合意の背景には、規制行政機関とOMBとの間に共通の利害が存在するのである。すなわち、規制行政機関としては、自らの規則が主要規則に該当することは、事務手続上きわめて面倒な事になるので、主要規則に該当する規則をできるだけ少なくしたがる。一方、OMBとしても、各行政機関から膨大な数の規制影響分析が提出されて来た場合には、その審査体制（当時90名）からして、時間的制約の下で審査不能に陥る危険がある

のである。そもそも、主要規則という概念自体が、独立行政委員会を除く規制行政機関が制定する年間2,000件以上の規則を、OMBが処理可能な数にまで減らすことが目的であると言える。

OMB長官は、行政機関から提出された規則案と規則影響分析を審査する権限を有しており、問題があると認めた場合には、OMB及び他の行政機関と協議することを求めることができる。このような手続を完了するまでは、行政機関は規則案を連邦公報に公示することができない。ただし、連邦公報の公示60日前までにOMBに規則案等を提出しなければならない規則案の場合は60日、同じく30日前までに提出しなければならない規則案については30日、主要規則以外の規則については10日以内にOMB長官が協議の勧告を出さない場合には、¹⁵⁾審査が終了したものとみなされる。

OMB長官が要求した場合には、行政機関は規則案及び規則影響分析についてOMB長官と協議しなければならない。これらの手続が終了するまでは、規則案その他を公示することができない。最終規則案にOMB長官が意見が述べた場合は、行政機関はそれに応えなければならない。意見及び回答が規則制定録に掲載されるまでは、やはり公示できない。¹⁶⁾これらの規定から、OMBは各行政機関の規則制定過程に実質的に関与することが可能となり、規則案あるいはその規制影響分析が、OMBの審査基準、すなわち、大統領の規制政策の基本原則に合わない場合には、変更させることができるようになるのである。

この大統領命令の主要な手続は以上のとおりであるが、他に次のような事項が定められている。すなわち、(1)規則案の公表に際しては、それが主要規則か否か、主要規則の場合には、その規制影響分析の要約を含めて公表すること、(2)各行政機関は、毎年10月と4月の2回、本命令に基づいて見直しを行う現行の規則及び将来制定しようとしている規則について、内容や目的、法的根拠、担当者等を公表すること、などである。

大統領命令12498号

レーガン大統領は、大統領命令12291号で、連

邦行政機関の規則制定過程に対する管理・監督の体制を確立したが、それをさらに一步進めて規則の管理を強化する目的で、大統領命令12498号¹⁷⁾を発した。それは、レーガン政権が2期目に入った直後の1985年1月4日のことだった。

大統領命令12498号の特徴は、12291号で導入された各行政機関から出てきた個別の規則案を施行直前に審査するという方式に加えて、毎年度、予め各行政機関が予定している規則の目的・内容等を提出させ、OMBがそれらを審査・調整して次年度の規制計画を定めることによって、政府全体の規制政策の基本方針を定めるという制度を導入しようとした点である。これは、基本的には、予算編成の方式を導入しようというものである。それゆえ、本命令では先の12291号以上に大統領による連邦行政機関のコントロールという色彩が強く出されているのである。ここでも、大統領の規制管理、とりわけ、連邦行政機関の規則制定過程に対する管理・監督という視点で、この大統領命令12498号を概観してみることにする。

本命令は、前文と5つの条項からなっており、12291号に比べればきわめて簡略である。というのは、本命令が、12291号を補完するものであるため、多くの定義条項や適用範囲についての規定が準用され、これらの規定が省略されているからである。「規制計画作成過程について」という本命令のタイトルが示すように、内容のほとんどすべてが、「規制年次計画」の策定についての手続等に関するものである。すなわち、1985年度より毎年度規制年次計画を策定することを宣言し、各行政機関に対して毎年度、規制年次計画¹⁸⁾の原案をOMBに提出することを義務づけている。すなわち、本命令が適用される行政機関の長は、各事業年度毎に規制政策、目標、目的についての概説、そして、計画中、手続中、検討中すべての重要規制活動¹⁹⁾に関する情報を、規制年次計画の原案としてOMB長官に提出することになった。当然のことながら、各行政機関から提出される規制年次計画案は膨大な数になるため、OMBでは、これらの計画案をコンピュータ処理するようにしている。

そのために、OMBに附置された規制情報サービス・センターが、行政機関の規制計画案を一括して処理することになっている。1986年の場合は、2月3日が提出期限とされ、この日までに、各行政機関は指定されたフォーマットに必要事項²¹⁾を記入して提出することになっている。OMBでは、各行政機関から提出された原案を、レーガン政権の政策及び優先順位と一致しているかという点で検討を加えとともに、政権の政策を実現するために必要と考える規制の新設及び規制緩和を明らかにする。その際に、OMBと各行政機関との間で合意が得られない場合には、大統領又は大統領が指名する閣僚協議会で検討することになる。以上の審査が終了した時点で、各行政機関は最終的な規制年次計画をOMBに提出し、OMBはこれを取りまとめて政府としての規制年次計画を作成し公表することになる。86年には、8月に公表されている。これは、85年度版につづいて、本命令によって作成されることになった規制年次計画の2番目のものである。

この規制年次計画は、次のような内容を持っている。まず、大統領の序文で始まり、年次計画の権威付けを行っている。次に、86年度の規制年次計画の概要が紹介されている。それに続いて、省庁別規制年次計画が列挙されている。この部分が各年度の規制年次計画の中心であり、量的にも、全体の90%を占めている。ここでは、まず省庁別に総論が置かれ、そこで各々の所管事務とその目的、そして規制に関わる主たる分野、そこでの省（庁）の規制方針、さらに重要規制活動の選択基準が順次紹介されている。次に、各論になり、重要規制活動毎に、(1)問題点、(2)連邦政府による措置の必要性、(3)検討の方針、(4)今後の日程、そして、(5)担当者名及び連絡先、の5点が示されている。省庁別の規制年次計画のあとは、参考資料として、大統領命令12291号と12498号の全文が掲載されており、また、実績報告が紹介されている。最後に、規制活動索引と主題・分野別索引が付いている。

(2) 大統領命令の実施状況

次に、このような内容を持つたつた大統領命令の実施状況を、1986年版『合衆国規制年次計画』(Regulatory Program of the United States Government)の資料を基に見てみることにする。それによると、1985年度にOMBが審査した規則の総数は2,211件であり、その省庁別の数を構成比として表わすと図1のようになる。²³⁾

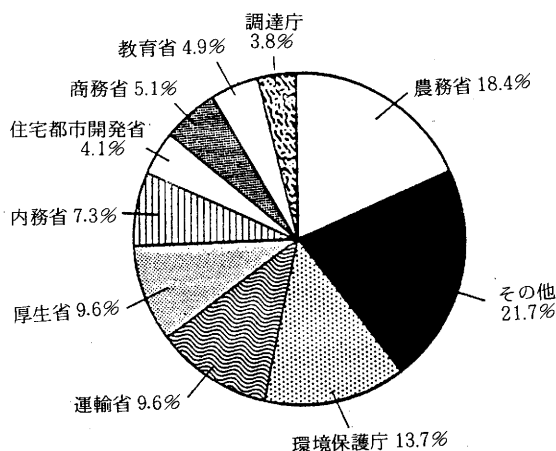


図1 省庁別審査件数(1985年)

この図は1985年単年度について示しているのだが、この比率はだいたい各年度共通した傾向にある。大統領命令の効果や影響を知るには、単年度の数値よりも、同命令施行後の経年変化に着目する必要がある。省庁別の審査件数の経年変化を示したのが表1である。1981年から1985年までの5年間に、農務省や環境保護庁のように、審査件数がかかなり減少した省庁がある反面で、あまり変化のない運輸省や退役軍人局などもある。審査件数を、「主要規則」と「それ以外の規則」とに分けて経年的に見たのが表2である。

これら2つの表から、少なくとも、審査対象となる規則に限れば、この5年間に微減の傾向にあることは判る。しかし、農務省と環境保護庁などの例外を除けば、大統領命令の効果によって規則制定数が飛躍的に減ってきているとは言い難い。ま

た、総数の減少傾向が今後も続くとは予想することもあり難い。むしろ、審査を受ける行政機関にとっても、審査をするOMBにとっても負担となる「主要規則」の数が、60前後で安定していることからすると、現在の審査体制が大きく変わらない限り、総数で2,000前後、主要規則で60前後が適正規模として定着して来るのではないと思われる。これは、今後の推移をもう少し経年的に追跡してみないと結論づけられないが、大統領命令によるOMBの規則審査制度も、施行後5年も経過すると、規制緩和という大目的の実現にとっては効果が薄れてきているようだ。特に、連邦規則の数を減らすということについては、ある程度以上は減らすことができないのは当然である。むしろ、初年度の1981年から85年に至までの間、処理件数に激変が無いということは、この大統領命令に基づく事務手続が、最初から比較的スムーズに受け入れられていたという見方を可能にする。この点については、後の「検討」の節で論じることとする。

OMBによる審査の実態を知る資料としては、表3及び表4が参考になるだろう。表3が審査結果の年度別の変化を示しており、表4は、審査日数の変化を表している。これら2つの表から、OMBの審査が徐々にではあるが、実質的になりつつあることを推定できよう。そして、場合によっては、規制行政機関との厳しい対立を辞さないという態度が読み取れる。すなわち、無修正で審査を終了する規則案が年々減少している反面で、修正を求められる規則案がそれに反比例して増加傾向にある。しかも、1件当たりの審査日数が、81年の9日から85年の27日へと延びている。このことは、形式的な審査から、必要に応じて厳格に内容を審査し、規制行政機関との調整や合意に時間がかかるケースが多くなっていることを示している。

ところで、大統領命令12498号は、先に見たような規制年次計画の策定手続を定めたものであるが、そこで導入された手続は、これまでの政府における実施プログラム策定の基本手続を大きく改

めるものである。言うまでもないことであるが、政策実施担当機関がまったく自律的に実施プログラムを策定しているわけではない。実施すべき政策それ自体や関連政策、時の政権（政党）や優勢な政治勢力、それに顧客集団や一般世論などの政治・社会の諸条件に加えて、政策実施に必要な技

術等の様々な要因に規定されながら策定されていくものが実施プログラムであるといえよう。²⁴⁾とはいえ、一義的には、実施プログラムの策定は実施担当機関の裁量の範囲に属する面が多い。実施担当機関は自らの意向や公式・非公式の裁量権を主張できる範囲を外部の諸条件を考慮しながら判断

表 1 主要20省庁別審査件数（1981年～1985年）

政府機関	実 数					増 減 (%)				
	1981	1982	1983	1984	1985	1981～ 82	1982～ 83	1983～ 84	1984～ 85	1981～ 85
農 務 省	657	692	551	480	406	5.3	-20.4	-12.9	-15.4	-38.2
環 境 保 護 庁	734	340	268	302	302	-53.7	-21.2	12.7	0.0	-58.9
運 輸 省	285	225	225	217	253	-21.1	0.0	-3.6	16.6	-11.2
厚 生 省	117	272	294	198	212	132.5	8.1	-32.7	7.1	81.2
内 務 省	147	248	240	132	161	68.7	-3.2	-45.0	22.0	9.5
商 務 省	162	147	121	107	113	-9.3	-17.7	-11.6	5.6	-30.2
教 育 省	77	52	50	104	109	-32.5	-3.8	108.0	4.8	41.6
住宅都市開発省	74	130	111	108	90	75.7	-14.6	-2.7	-16.7	21.6
調 達 庁	56	62	85	62	85	10.7	37.1	-27.1	37.1	51.8
司 法 省	53	51	72	46	78	-3.8	41.2	-36.1	69.6	47.2
人 事 管 理 庁	38	49	65	45	69	28.9	32.7	-30.8	53.3	81.6
退 役 軍 人 局	69	70	69	70	65	1.4	-1.4	1.4	-7.1	-5.8
労 働 省	83	49	49	35	38	-41.0	0.0	-28.6	8.6	-54.2
危 機 管 理 庁	16	6	29	16	26	-62.5	383.3	-44.8	62.5	62.5
財 務 省	34	33	53	44	26	-2.9	60.6	-17.0	-40.9	-23.5
航 空 宇 宙 局	10	11	13	11	25	10.0	18.2	-15.4	127.3	150.0
エ ネ ル ギ ー 省	53	49	34	25	19	-7.5	-30.6	-26.5	-24.0	-64.2
年金保証公社	21	12	9	10	19	-42.9	-25.0	11.1	90.0	-9.5
中 小 企 業 局	10	16	20	31	19	60.0	25.0	55.0	-38.7	90.0
国 防 省	4	9	13	7	17	125.0	44.4	-46.2	142.9	325.0

し、政策を実施していくのである。²⁵⁾ところが、大統領命令12498号が定めた手続は、法律に基づいて各省庁が制定する規則、すなわち、根拠法の実施プログラムの策定を、予めOMBの審査に服せようというものである。したがって、この制度の導入には、いくつかの問題点が内包されているのである。

第1に、各省庁からの反対である。もっとも、

この点については、わが国の場合とは、根本的に状況が異なる。すなわち、各省庁に対する大統領の監督権は強大であり、具体的な形で各省庁からの反対が噴出するということとはあり得ないと言ってもよい。とりわけ、レーガン大統領は、連邦官僚制のコントロールには細心の注意を払っており、各省庁における政治的任命職の数を大幅に増やし、大統領の方針に反するような動きを封じているの

である。いわゆる、レーガン政権における「政治化」の展開である。しかし、政策実施を日常的に担当しているのは終身職の公務員集団であり、筆者が昨年実施した彼らに対するインタビューに際しての彼らの返答の端ばしから、終身公務員の中には、政治的人事や政策実施に対する大統領の過大なコントロールには批判が鬱積しているとい

う感触を得た。

第2に、各省庁の規制計画、より具体的にいえば規則制定計画を事前に審査し、一定の枠にはめ込むこと自体の実行可能性が問題になる。先にも述べたように、各省庁の規則策定は、様々な要因を勘案しながら行われるものであり、単純に大統領の基本政策ないし方針に合致しているか否かだ

表2 審査を受けた規則のタイプ別比較（1981年～1985年）

規制タイプ	実 数					増 減 (%)				
	1981	1982	1983	1984	1985	1981～82	1982～83	1983～84	1984～85	1981～85
主要規則以外										
当初案	971	1,024	1,044	945	1,053	5.5	2.0	-9.5	11.4	8.4
最終案	1,735	1,528	1,377	1,101	1,100	-11.9	-9.9	-20.0	-0.1	-36.6
計	2,706	2,552	2,421	2,046	2,153	-5.7	-5.1	-15.5	5.2	-20.4
主要規則										
当初案	24	29	22	33	20	20.8	-24.1	50.0	-39.4	-16.7
最終案	38	51	39	25	38	34.2	-23.5	-35.9	52.0	0.0
計	62	80	61	58	59	29.0	-23.8	-4.9	1.7	-4.8
全 体										
大統領命	35	1	0	0	0	-97.1	-100.0	N A	N A	-100.0
適用対象外										
当初案	995	1,053	1,066	978	1,073	5.8	1.2	-8.3	9.7	7.8
最終案	1,773	1,579	1,416	1,126	1,138	-10.9	-10.3	-20.5	1.1	-35.8
計	2,803	2,633	2,482	2,104	2,211	-6.1	-5.7	-15.2	5.1	-21.1

表3 審査結果（1981年～1985年）

審査結果	%					% の 変 化				
	1981	1982	1983	1984	1985	1981～82	1982～83	1983～84	1984～85	1981～85
無 修 正	87.3	84.1	82.3	78.0	70.7	-3.2	-1.8	-4.3	-7.3	-16.6
修 正	4.9	10.3	12.7	15.1	23.1	5.4	2.4	2.4	8.0	18.2
撤 回	1.8	1.2	1.6	2.4	3.1	-0.6	0.4	0.8	0.7	1.3
差 戻 し	1.6	2.1	1.3	2.7	1.5	0.5	-0.8	1.4	-1.2	-0.1
審査対象外	3.1	0.9	0.0	0.0	0.3	-2.2	-0.9	0.0	0.3	-2.8
緊急措置等	1.4	1.4	2.0	1.7	1.2	0.0	0.6	-0.3	-0.5	-0.2

注 四捨五入しているため、合計は100%にならない場合がある。

表4 平均審査日数(日/件)

区 分	1981			1982			1983		
	主要規則	その他	計	主要規則	その他	計	主要規則	その他	計
農 務 省	22	8	8	17	10	10	15	13	13
商 務 省	8	6	8	22	9	10	5	11	11
国 防 省	NA	9	9	NA	6	6	NA	16	16
教 育 省	NA	8	8	32	12	13	NA	11	11
エ ネ ル ギ ー 省	7	7	7	26	6	7	45	7	9
厚 生 省	8	7	7	21	10	11	35	18	19
住宅都市開発省	NA	14	14	NA	11	11	12	15	15
内 務 省	6	8	8	13	10	10	12	17	17
司 法 省	NA	6	6	NA	7	7	NA	14	14
労 働 省	26	6	9	37	10	12	121	18	29
国 務 省	NA	9	9	NA	7	7	28	10	16
運 輸 省	8	8	8	37	12	12	24	15	15
財 務 省	1	8	8	60	13	14	NA	12	12
環 境 保 護 庁	12	9	9	88	17	19	14	22	22
そ の 他	5	10	10	40	13	14	35	14	14
政 府 全 体	13	9	9	28	11	12	28	15	16

区 分	1984			1985			1981~85		
	主要規則	その他	計	主要規則	その他	計	主要規則	その他	計
農 務 省	11	19	19	15	19	19	16	13	13
商 務 省	316	14	17	NA	12	12	35	11	11
国 防 省	NA	30	30	NA	30	30	NA	20	20
教 育 省	39	18	19	NA	16	16	34	14	14
エ ネ ル ギ ー 省	77	9	12	30	7	8	30	7	8
厚 生 省	3	33	33	74	46	47	40	23	24
住宅都市開発省	10	18	17	NA	27	27	11	17	16
内 務 省	7	17	17	5	19	19	9	14	14
司 法 省	NA	10	10	NA	9	9	NA	10	10
労 働 省	NA	43	43	173	55	61	67	24	27
国 務 省	NA	5	5	NA	16	16	28	9	10
運 輸 省	42	20	21	80	34	36	40	18	18
財 務 省	17	18	18	16	13	13	24	13	13
環 境 保 護 庁	58	30	31	78	33	35	61	19	20
そ の 他	26	20	20	105	23	25	43	16	16
政 府 全 体	31	22	22	64	26	27	32	16	16

けでは判断・評価することはできない面がある。また、あらかじめ枠にはめ込まれていると、状況の変化に対応した臨機応変な対応ができないという事態も生じる。法律が規則制定の権限を行政機関に委任しているのは、まさにこのような様々な要因を考慮し、時機に適った規則を制定できることを立法者たちが望んでいるからであると、EPAの職員は話していた。²⁶⁾ 各省の規制計画を審査する立場のOMBの職員でさえ、筆者のインタビューに対して次のように応えている。すなわち、「OMBは、大統領のスタッフ機関であると同時に、他の省庁と同じように、ひとつの行政機関であり、行政機関の内部の実状はよくわかっている。しかも、各省庁が具体的な規則作成のプロセスでどのような点に配慮し、何に苦労しているかは十分に理解している。したがって、規則制定を一年以上も前から計画的に行えとか、あらかじめ定めたスケジュールどおり規則を制定していけといっても無理な面が多い²⁷⁾」というのである。このようなことに加えて、OMBの審査体制も十分ではなく、同じOMBの職員は、大統領命令12498号が出て以来、OMBの担当部局は猛烈に忙しいと嘆いていた。このことは、数字の上からも伺える。すなわち、重要規制活動に関して、1985年度内に規則案及び最終規則を定めることになっていた542件のうち、実際に審査が完了し制定された規則は240件にすぎないのである。

4. 検 討

レーガン政権における連邦官僚制に対する関与を、ふたつの大統領命令に焦点を合わせて概観した。レーガン大統領は、OMBを通じて、連邦行政機関が制定しようとする規則について事前に審査を行い、官僚制の行動を自らの政治理念に一致させることを試みたのである。行政機関の規則制定活動は、法令に基づいて行われる実施活動の一部分であり、行政機関の自律性が比較的高い場面である。それを監督者たる大統領が直接審査するということは、大胆な試みであると言えよう。本節では、この試みが連邦行政に対して持つ意味

などについて若干の検討を加えることにする。²⁸⁾

大統領命令の実施状況について述べた前節でも指摘した通り、レーガンの大統領命令は、行政機関の活動の事前審査という大胆な試みの割には比較的スムーズに実施されている。このような認識がはたして正しいのかどうかを含めて検討してみよう。

これまでの政策実施研究が明らかにしてきているところでは、政策実施過程においては、実施担当機関や実施担当者は、自らの組織の目的や得意とする手続などを重視する傾向がある。すなわち、実施担当機関により大きな変化を要求する政策ほど、政策の意図通りの実施が難しくなる傾向があり、²⁹⁾ 場合によっては、政策が実施する行政機関の論理と手法に合わせられてしまう「政策の吸収」(cooptation of the policy)³⁰⁾ がおこることもあるという。このような実施研究の成果からすれば、今回の大統領命令は、実施手続を大きく変更するものであり、行政機関に容易に受け入れられないのではないかという仮説が成り立つ。³¹⁾ しかしながら、手続としては比較的よく定着しており、処理件数で見ると、実施当初から安定した推移を示している。その理由には、例えば、レーガン大統領が推進した政治的人事によって、行政機関の主要ポストにレーガン派の人物が就いていることが指摘できるだろう。この指摘は、ある程度まで妥当するかも知れないが、筆者にはその妥当性を積極的に証明するだけの資料がない。むしろ、行政機関の長の行動についての実態的研究の教えるところによれば、新しく長になった者は、その組織の公式・非公式の「プログラム化された」³²⁾ 決定や活動に制約されるという。したがって、政治的人事の効果は、決定的というよりも補完的でしかないと考えることができる。より重要な理由は、もっと制度的で行政機関のルーティンの中に取り込まれているものと考えの方がよからう。

そういう観点から見て忘れることができないのは、カーター前大統領の時代の幾つかの改革である。まず、すでに本稿でも言及しているように、規制行政機関の規則制定に対する関与が、既にカー

ター時代に始まっているということである。もっとも、先にも指摘したように、カーター時代の関与は、事前の審査というより、各行政機関が定める規則相互の調整をより合理的かつ迅速に行うためのものという性格である。とはいえ、規則制定に際して、何らかの形で分析を行い、その分析結果を以て規則の正当性を主張するという行動パターンが形成されていたことは、今回のレーガン改革がスムーズに受け入れられた土壌を生んでいたと考えられる。しかし、後に検討するように、カーター時代の経済インパクト分析と、レーガンの要求した費用・便益分析とでは、費やす時間や費用に大きな違いがあるのみならず、費用・便益分析の導入に対する強い反発が有ったことなどを忘れてはならない。カーターの改革が、実施過程といえども大統領のコントロールが及び始めるということを、あらかじめ行政機関の意識の中に植えつけたために、レーガン政権誕生後の改革のショックをある程度小さくしたかもしれないが、このことはどちらかといえば遠因程度のものであろう。

カーター時代の着目すべきもうひとつの、そして、レーガン政権にとってはより重要な改革は、文書事務削減法（Paperwork Reduction Act, 1980）³³⁾の成立、実施である。この法律は、連邦政府が民間及び地方政府に課す書類作成の負担を最小限にすること、連邦政府自身の情報収集・保管・利用に要する費用を最小化すること、情報の利用を極大化すること、連邦政府内部での統一のとれた情報政策及びその運用の実現、自動データ処理及び情報通信技術の有効利用の促進、そして、連邦政府における情報収集・処理等におけるプライバシー保護に対する配慮の徹底、といった5項目を目的としている。したがって、規定は多岐にわたっているが、本稿の関心に直接関係するのは、行政機関が制定しようとする規則の中で資料又は報告書といった文書の提出が義務づけられている場合、あらかじめOMBの承認を得なければならないとしている点である。そして、この審査のためにOMBに情報・規制部（Office of Information and Regulatory Affairs; 以下「O I

RA」と言う。）が新設されている。ORIAが、レーガンの大統領命令の実施担当部局としてそのまま利用されている。この法律は、カーター政権の末期の1980年12月に成立したもので、実質的な運用はレーガン政権下になるが、少なくとも、レーガン大統領が大統領命令12291号を出すに当たって、その実施主体があらかじめ用意されていたことになる。

このように、レーガンの改革は、カーター前大統領の時代に形成されていた下地が、連邦官僚制の行動形態における変更をかなりの程度まで吸収したことにより、比較的順調に導入されたと言うことができよう。とりわけ、文書事務削減法という法律によってOMBの中にORIAが設置されていたことは、大統領命令を実施するための新たな組織を設置し、それを軌道に乗せるという時間的問題を免除した。しかも、ORIAが、設置当初から、文書事務という限定された範囲ではあるが規則案を審査することを法定の任務としていたことにより、大統領命令によるOMBの新たな任務、すなわち規則案全体の審査を、OMB自身がすんなりと受け入れることができた。言い換えれば、OMBの実施体制に対する変更も小さなものであったのである。

しかし、これらのことはあくまで基礎的な条件が有利であったということであり、まったく問題が無かったわけではない。すなわち、レーガン大統領の命令は、規制行政機関に対して、規則制定に際して費用・便益分析を全面的に義務付けた点がひとつの特徴であるが、この費用・便益分析を大々的に導入することについては、政治的に強い反発があるとともに、多くの行政機関にとっても新たな手続の導入という問題があるのだ。

レーガンの今回の改革の中で、費用・便益分析は重要な地位を与えられている。このことは、費用・便益分析の採用を強く主張していたワイデンバウム（M. L. Weidenbaum）が、経済諮問会議の議長に指名されたことから伺える。そして、ワイデンバウムは、費用・便益分析がレーガン政権の規制改革プログラムにおいて主要な役割を演

じることになると言明している。³⁴⁾

しかし、費用・便益分析を導入し、中心的な分析手法として利用することに対しては、疑問を投げ掛ける者もいた。たとえば、民主党のダニエルソン（G. E. Danielson）下院議員は、「費用・便益分析がひとつの規準として使われるのなら、なにも反対はしない。しかし、地球上の全てのものをドルやセントで表わすことはできない」と述べ、金銭化できないものを含めて全てについて費用・便益分析を行うことを命じたレーガンの大統領命令に対して反対を表明した。概ね、民主党からはこのような批判がなされている。³⁵⁾別の批判は、主に消費者団体や労働組合から出されているものである。すなわち、費用・便益分析で使われる数値の多くが、産業界から提供されるものであり、その産業界はえてして費用を強調することに特別な利益を有しているという批判である。³⁶⁾

このような政治的な批判は、行政機関における費用・便益分析の実施に、間接的にネガティブな影響を与えるだろうが、しかし、より直接的に影響するのは、行政機関がそれまで費用・便益分析を標準的作業手続として組織活動の中に内包していたかどうかという点であろう。

合衆国は、わが国に比べて政策評価に対する関心が古くからあり、1950年代からすでに評価研究が論議されている。行政実務でも、厚生省、労働省、住宅・都市開発省などに見られるように、政策評価の専門部局（官）を置いているところが少なくない。これらの行政内部の評価部局では、主として過程評価（process evaluation）やインパクト評価（impact evaluation）といった手法が採られている。³⁷⁾したがって、カーター大統領の時代に採用された経済インパクト分析については、手法的には比較的馴染みがあったといえる。しかし、費用・便益分析は費用の範囲や、便益としてどこまで算入するかなどの技術的問題に加えて、もし行うとなると膨大な費用と時間がかかるため、あまり一般的ではなかった。仮に費用・便益分析が採用されるとしても、規則案の作成段階といった事前分析の際ではなく、政策の終了後にその政策

の経済的能率性を計算する際に使われるとする者さえいる。³⁹⁾

もっとも、手法上の馴染みの程度ということでは、各行政機関ごとに差があり、すべての行政機関で様ではない。ここでは行政機関の対応を3種類に整理しておく。まず第1は、EPAがその典型であるが、所管業務との関係で、費用・便益分析は根本的に馴染めないというものである。環境汚染に対する規制は、人の健康や生命、快適な環境といった経済的（金銭的）概念では表わし難い価値を実現しようとしている。したがって、大気保全法においては、その実施の際に、費用・便益分析を使うことを禁止しているのである。第2の類型は、最も一般的であるが、時間と労力の負担が多くなることに不満が無いわけではないが、形式的に大統領命令に従って費用・便益分析を実施していくうちに、徐々にその行政機関のルーティンとして定着していく可能性があるというものである。しかし、後に見るように、今回の大統領命令によって導入された手続は、行政機関の既存の手法と概念を変更するものであるだけに、レーガン以降の大統領が現行手続をある程度の期間にわたって継続しない限り、行政機関の行動がレーガン以前に逆戻りするのは容易であろう。第3の形は、エネルギー省に典型的に見られるものである。エネルギー省は、例えば、冷蔵庫や暖房器具などの家庭用電気製品のエネルギー効率についての規制基準を設定する場合に、基準設定とそれによるエネルギーの節約について費用・便益分析を行うことが法律で義務付けられている。要するに、費用・便益分析が通常の実施活動の中にすでに取り込まれているのである。このような場合、少なくとも手法に関する限り比較的抵抗なく受け入れられるであろう。

手法に対する許容性ということ以上にとりわけ重要なことは、評価・分析の結果の利用についての行政機関の認識である。これまで行政機関で行われてきた政策評価やプログラム評価といわれるものは、評価を実施している行政機関自身の施策決定や内部管理の一手段として採用される傾向が

強いのである。たしかに、政策そのものや政策の実施過程の分析・評価の結果は、現業各省庁だけでなく、予算・人事・機構等の査定機関が利用することも可能である。しかし、少なくとも連邦政府レベルにおいては、PPBS (Planning Programming Budgeting System) が予算編成に導入された時期を除けば、評価結果は現業各省庁自身が独自に利用するものという考え方が強まってきた。⁴⁰⁾ところが、レーガンの改革によって、各行政機関が実施した費用・便益分析の結果を、査定官庁たるOMBが利用することになった。このことは、各行政機関に認識の変更を要求しているのである。

以上のように、レーガン大統領の行った連邦行政機関における規則制定手続の改革は、政府としての実施体制の点では、カーター政権の末期にその基盤が形成されていたという側面もあり、当初から混乱なく実施された。しかし、具体的な分析手法やその分析結果の利用という点では、各行政機関の作業手続や分析・評価に対する概念の変更を要求している。このことは、費用・便益分析に基づく規則審査制度に対しては、各行政機関からの反発や抵抗が起こり、本制度を今後継続していくには、大統領を中心とした強力なリーダーシップが必要であることを示している。さもないければ、PPBSの挫折と同様の軌跡を辿ることになるかもしれない。

5. おわりに

歴代大統領は、自らの行政府内部での力を強めようと様々な努力をしている。F. D. ルーズベルト大統領やトルーマン大統領のスタッフ強化の動きや、ニクソン大統領が行った予算局を改編して行政管理予算庁を設置するなどがその例である。近くではカーター前大統領の下で行われた上級幹部公務員制 (Senior Executive Service) の創設と連邦人事行政機構の改革の例がある。⁴¹⁾

本稿の対象であるレーガンは、すでに指摘したように、政策開発装置の変更や政治的人事の積極的採用、そして規制緩和の一連の改革の中で取り

入れられた規則制定過程への積極的関与などで大統領の力を高めようとした。本稿ではこのうち特に3番目の手法に焦点を合わせて検討してみた。

たしかに、レーガンの規制行政における改革は比較的順調に実施されているが、それには、カーター政権時代からの基盤を、レーガンが旨く利用していることが影響している。しかし、レーガンの改革は、カーター時代の手続・手法とは根本的に違うことも事実である。したがって、今回の大統領命令によって導入された規則制定上の諸手続が、どこまで規制行政機関の標準的な、あるいは日常的な手続として定着しているかを慎重に見極める必要がある。特に、本稿で取り上げた大統領命令が、連邦行政機関の実施活動に関わるものであるだけに、レーガン政権が健在である時期に規定通り運用されていることを以てよしとするのは早計である。実施活動の注意深い研究は、新しい手続や行動形態が、どの程度まで実施行政機関のルーティンとして定着したかまで検討しなければならない。⁴²⁾

前大統領は任期の終わり近くに、「大統領に就任する前から、連邦官僚制に対処するのは最も厄介な仕事のひとつだということは、私も認識していたし周りからも注意されていた。⁴³⁾しかし、想像していた以上に大変だった」と語ったという。レーガン大統領が、連邦官僚制に対して、最後にどのような感想をもらすかが楽しみである。おそらくカーターよりは自信に満ちた言葉が聴けると思われるが、こと規則制定手続に関する限り、レーガンが本当に連邦官僚制の核心にまで踏み込めたか否かを判断するには、レーガン後の政権下でもう少し時間が必要である。

<注>

- 1) このような観点から大統領と官僚制 (ないし行政機関) との関係を扱ったものとしては、古いものでは、Clinton Rossiter, *The American Presidency* (New York: New American Library, 1956) や、Edward W. Corwin, *The President: Office and Powers* (New York: New York University Press, 1957) などがある。また、比較的最近

では、Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1977) や、Richard P. Nathan, *The Administrative Presidency* (New York: John Wiley & Sons, 1983)などを参照。

2) 辻清明「行政管理に関する大統領委員会の改革案」(日本行政学会編『行政機構の改革』勁草書房, 1961), 25ページ及び君村昌「ラインとスタッフ」(辻清明代表編集『行政学講座4 行政と組織』東京大学出版会, 1976), 100ページ。

3) レーガンが行った政策開発装置の改革と政治的人事の活用については、小池治「レーガン政権における政策スタッフ組織と『政策ネットワーク』」(『季刊行政管理研究』第30号, 1985), 80-85ページに、その概略的な紹介がある。

4) このうち、特にレーガン政権における内政政策の開発装置を検討したものとしては、中村陽一「レーガン政権のホワイトハウス—国内政策発展装置を中心に—」(財団法人行政管理研究センター編『行政改革の実践—日本・アメリカ』財団法人行政管理研究センター, 1987), 2-18ページ参照。

5) *Congressional Quarterly*, March 7, 1981, pp. 410f.

6) カーター前大統領が規則制定手続に関して出した大統領命令12044号(1978)は、すべての連邦行政機関に対して、この種の経済分析を命じた。また、カーターは、経済専門家からなる規制分析検討会(Regulatory Analysis Review Group)を設置し、行政機関の規則案に対する修正や廃案を勧告させた。さらに、主な規制行政機関の長で構成される規制協議会(Regulatory Council)を設け、規則制定の相互調整を行わせた。これらのカーターが採用した手法は、規則制定過程を迅速かつ統一のとれたものとするための専門的見地あるいは当事者相互による調整という色彩が濃く、後に見るレーガンの手法とは性格を異にしていると言えよう。

7) Executive Order No.12291 of February 17, 1981, Federal Regulation.

8) *Ibid.*, Section 1 (d) .

9) *Ibid.*, Section 1 (a) .このような適用の限定を行っても、大統領(事務手続上ではOMB)による集権的統制が憲法違反であるという論議もある。ここでは、法的論議は特に取り上げないので、この点についてはさしあたり次を参照。宇賀克也「アメリカにおける規制改革(下)」(『ジュリスト』No.845, 1985), 92-93ページ。

10) Exec. Order No.12291, Section 2.

11) *Ibid.*, Section 1 (b) .

12) *Ibid.*, Section 3 (b) .

13) *Ibid.*, Section 3 (c) (d) .

14) 大統領命令の規定の他に、OMBの長官が作成した基準がある。

15) Exec. Order No.12291, Section 3 (e) (2).

16) *Ibid.*, Section 3 (f) .

17) Executive Order No.12498 of January 4, 1985, Regulatory Process.

18) *Ibid.*, Section 1.

19) *Ibid.*, Section 2.

20) 重要規制活動(Significant Regulatory Action)とは、①大統領命令12291号に言う「主要規則」、②各行政機関の優先事項、③他の連邦行政機関又は公衆の特別な利害に関わるもの、④政策上の新しい先例を形成するようなもの、⑤行政機関の情報収集活動に重大な影響を及ぼすもの、についての規則制定活動及びOMBが関係行政機関の長と協議して定めた規制活動に関する重要活動を指す。Cf.OMB Bulletin No.86-4.

21) 規則の名称、担当者の氏名・連絡先、根拠法、概要、最終的な制定までの今後の日程などの基本的な12項目に加えて、付随的データとして、費用、影響を受けるセクター、影響を受ける政府のレベルなどの6項目の記入が要求されている。

22) 本稿執筆時には87年版を入手することができなかったため、本稿はすべて86年版に基づいている。

23) 図1のグラフを見る際に注意すべきことは、農業とか運輸といった各行政分野における規制の程度は、このグラフからは直ちに読み取ることはできないことである。なぜならば、このグラフは、大統領命令12291号が適用される行政機関の所管に属する規則につい

てのみ表わしているからである。言うまでもないが、通信や運輸関係の規制の多くは、独立規制委員会において行われており、これらの規制は大統領命令の対象外である。

24) 政策実施過程で影響を及ぼす要因については、次を参照。Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal*, Vol.8 Special No2 (1980), pp.538—560.

25) Cf. Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A conceptual framework," *Administration & Society*, Vol.6 No4 (1975), pp.445—488. Especially pp.470—474. 政策実施過程においては、すべてが形式的な手続通りに進められるのではなく、例えば実施担当機関や実施担当者の意向も重要な要素である。この要素は、実施過程の末端に行けば行くほど強い影響力を持つが、政策形成のより初期の段階、つまり連邦政府レベルにおける規則制定やガイドラインの設定といった段階でも無視できない。

26) *Interview* with James Democker, Office of Air and Radiation, Environmental Protection Agency, September 9, 1986.

27) *Interview* with Don Arbuckle, Office of Information and Regulatory Policy, Office of Management and Budget, September 11, 1986.

28) レーガン大統領の今回の改革においては、OMBがその実施主体であることから、OMBの果たした役割や、OMBと他の連邦行政機関との関係についても興味のあるところであるが、本稿では紙幅の都合もあるので言及しない。これらの点については次を参照。真山達志「レーガン政権における規制行政の動向—規制緩和をめぐる行政管理—」(財団法人行政管理研究センター編、前掲書)、45—62ページ。特に58—60ページ。

29) D. S. Van Meter and C. E. Van Horn, *op. cit.*, pp.458—462.

30) Paul Berman, "The Study of Macro- and Micro-Implementation," *Public Policy*, Vol.

26 No2 (1978), pp.168f.

31) もっとも、これまでの政策実施研究は、実施される政策そのものが行政機関にどれだけ変化を与えるかという観点からしか分析されてこなかった。ここで取り上げている大統領命令の場合は、実施される政策とは別に実施手続を定めた一般的規則である。このような実施一般に適用される政策(法律、規則、命令等)を分析対象に含めることは、政策実施研究の今後の課題のひとつといえよう。なお、これまでの政策実施研究の限界ないし課題については、真山達志「行政研究と政策実施分析—行政研究の分析モデルに関する一試論—」(『法学新報』第92巻第5・6号、1986)、116—121ページ参照。

32) Cf. Herbert Kaufman, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981), pp.91—123.

33) 文書事務削減法とはほぼ同じ時期に、中小企業対策という観点から、規制弾力化法(Regulatory Flexibility Act)が成立している。この法律は、規則制定に当たって、それが中小企業に及ぼす経済上、書類作成上の影響について分析することを規則制定者に義務付けている。また、それらの規則は、10年毎に見直しが加えられることになった。

34) *Congressional Quarterly*, March 7, 1981, p.410.

35) Cf. *ibid.*, p.411. ダニエルソンはまた、レーガン大統領がOMBに規則案の審査権限だけでなく拒否権まで与えようとしていたことに対抗し、費用・便益分析よりも緩やかな経済インパクト分析の結果を検討する権限のみをOMBに与える法案を提出していた。

36) Cf. *ibid.*, p.412.

37) Cf. David Nachmias, "Public Policy Evaluation: An Overview," in D. Nachmias ed., *The Practice of Policy Evaluation* (New York: St. Martin's Press, 1980), pp. 1—21.

38) *Ibid.*, pp.13f.

39) Cf. Peter H. Rossi, Howard E. Freeman and Sonia R. Wright, *Evaluation: A Sys-*

tematic Approach (Beverly Hills: Sage Publications, 1979), p.50.

40) 西尾勝「能率と効率」(辻清明代表編集『行政学講座3 行政の過程』東京大学出版会, 1976), 207—208ページ。

41) これらの公務員制度上の改革の意義や問題点については、今里滋「1978年のアメリカ連邦公務員制度改革—その歴史と意義と政治過程」(『季刊 行政管理研究』第14号, 1981), 38—54ページ, 同第15号, 24—35ページ参照。

42) P.Berman, *op.cit.*, pp.178f.

43) R.Nathan, *op.cit.*, p.2.

追 記

財団法人行政管理研究センターにおいて昭和61年度に実施された「日米における行政改革の実践に関する調査研究」の一員として、筆者も合衆国での現地調査を含めた調査を行い、その結果報告は『行政改革の実践—日本・アメリカ』(財団法人行政管理研究センター, 1987)にすでに発表している。本稿は、この調査研究の過程で筆者が得た資料や情報に負うところが大きい。特に、レーガンの大統領命令の内容や実施状況に関する部分の記述は、同報告書中の拙稿を基に再構成したものであることを付記しておく。(1987年9月30日脱稿)