

アメリカ大統領の連邦公務員任命権と上院の承認手続

阿 部 竹 松

はじめに

アメリカ合衆国憲法第二条第二節第二項第二段は、「大統領は、大使、その他の外交使節ならびに領事、連邦最高裁判所の判事、および任命について本条項に別段の定めがないが、法律によつて設置されるアメリカ合衆国〔連邦政府〕のその他のさまざまな職種の公務員を指名し、上院の事前と事後の助言と同意を得て任命する。ただし、連邦議会は、連邦議会が適当であると判断する場合には、法律によつて、下級公務員の任命権を大統領のみに与え、または司法裁判所もしくは各省の長官に与えることができる」と規定している。さらに、第二条第二節第三項は、「大統領は、上院の次の会期末に任期が満了する任務を与えて、上院の休会中に生じた欠員を補充する権限を有する」と規定している。このように、大統領には、大使、その他の外交使節ならびに領事、連邦最高裁判所の判事をはじめ各省庁

アメリカ大統領の連邦公務員任命権と上院の承認手続（阿部）

五九七（一五三九）

の最高責任者である閣僚から連邦下級裁判所の判事、独立行政機関の委員などの文官公務員から軍人に至る連邦公務員を任命する権限が与えられている。本稿の目的は、大統領が連邦政府の要職に就く者を任命するに当たって、どのような手続で人選をしているか、また、上院がどのような手続をとって承認を与えているかについて論述して、アメリカ大統領の連邦公務員任命権と上院の承認手続の実態を説明することにある。

一、大統領任命権

1. 憲法起草者の意図

アメリカ合衆国憲法の任命条項は、憲法制定会議に出席した憲法起草者のうちで「権力の分散」(separation of powers)に関心をもっていた二つの派閥の妥協の産物であると言われている。マサチューセッツ州のエルブリッジ・ゲリー (Elbridge Gerry) とペンシルヴァニア州のベンジャミン・フランクリン (Benjamin Franklin) は、単一の機関に過剰な権限を集中して与えることに懐疑的であった。フランクリンは、「大統領は、此処彼処を問わず、独裁者になるまで休まずに権力を増大させる」¹⁾と主張して、大統領に権力を集中させることに反対の立場をとった。一方、ヴァージニア州のジェイムズ・マディソン (James Madison)、ペンシルヴァニア州のジェイムズ・ウィルソン (James Wilson)、ニュー・ヨーク州の (Alexander Hamilton) アレクサンダー・ハミルトンは、行政府の要員を選任する専属権が与えられた強力な大統領が望ましいと考えていた。ジェイムズ・ウィルソンは、憲法制定会議での討議中に「良い法律といえども良い行政長官なしには効を奏さない。法律を執行する公務員を任命する権限を有しない行政長

官〔大統領〕は、良い行政長官であるはずがない。また、大統領の職責が上院のような機関よって打ち壊されるかもしれない⁽²⁾と述べて、任命権を二分して大統領と上院に与えることに反対した。ジョン・アダムズ (John Adams) は、連邦政府の公務員の任命に関して、上院が極めて大きな役割を果たすべきであることを一七八七年にトマス・ジェファソン (Thomas Jefferson) に宛てた書簡に記述している⁽³⁾。比較的短い討議の末、憲法起草者たちは、「抑制と均衡」(checks and balances) の原理を導入して、連邦政府の公務員を任命する権限を大統領と上院に分散して与えた。

2. 大統領任命権の性格

上述したように、アメリカ合衆国憲法は、大使、その他の外交使節ならびに領事、連邦最高裁判所の判事および連邦下級裁判所の判事、連邦法よって設置される連邦行政省庁の長官 (閣僚) や次官、独立行政機関の長から軍人に至る多勢の連邦政府の公務員を任命する権限を大統領に与えている。近年では、大統領は、約六万五、〇〇〇名の武官の公務員 (軍人) と連邦政府に勤務する約二百六十万名にのぼる文官の公務員のうちの約五、五〇〇名の上級公務員と独立行政機関に勤務する約一〇〇名の下級公務員を上院議員の過半数の承認を得て任命している⁽⁴⁾。任命条項には「大統領は、任命について本条項に別段の定めがないが、法律よって設置されるアメリカ合衆国〔連邦政府機関〕のその他のさまざまな職種の公務員を指名し、上院よる事前と事後 (事前と事後) は、事前ないしは事後」と解されてきた。) の助言と同意を得て任命する」と規定されているが、法律よって設置される連邦政府機関のその他のさまざまな職種の公務員とは、現在では十五省に増設されている省庁の長官、次官、次官補および連邦下級裁判所の判事のことであると見做されている。さらに、任命条項の但書は「連邦議会は、連邦議会が適当であると判断する場合には、法律よって、下級公務員の任命権を大統領のみに与え、または司法裁判所もしくは各省の長官に与えるこ

とができる」と規定しているが、下級公務員とは、どのような公務員であるかについて長年にわたって定かではなかった。一九八八年、連邦最高裁判所は「モーリソン対オルソン事件」⁽⁵⁾ (Morrison v. Olson) で一九七八年に制定された「政府倫理法」(Ethics in Government Act) に基づいて、連邦法に違反した行政府の上級公務員を調査し、訴追するために設置された独立規制委員会の委員は、下級公務員であると判示した。なぜならば、独立規制委員会の委員は、限られた管轄内で連邦特別裁判所によって与えられた職務のみを遂行する権限しか与えられておらず、大統領によってではなく、司法長官によって任免されるからであると説明している。

任命条項の但書に基づいて、連邦議会が適当であると判断した場合には、法律を制定して、上院の承認を得ないで下級公務員を任命する権限を大統領に与えることができることは言うまでもない。近年、連邦政府のホワイト・ハウス大統領人事局による指名候補者についての過度な身元調査や上院の怠慢な承認審議が、連邦政府の要職に就こうとしている者を失望させているとの批判が高まってきた。第一一二連邦議会(二〇一一―二〇一三)は、上院の超党派の議員たちが準備した任命手続を簡素化して敏速化を図るための二法案を發議した。そして、上院は、双方の法案を可決させることに成功した。一部が即時発効し、残余部分が制定六十日後の二〇一二年十月九日に発効した「大統領任命の効率化および簡素化法」(The Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011; P. L. 112-166) によつて、連邦政府内の一六三の管理職の役職者(殆どが次官補、局長、次長である)の任命については、上院の承認条件が削除された。すなわち、大統領は、上院の承認を得ないで、それらの役職者を独断で任命することができるようになった。⁽⁶⁾

理論上では、連邦最高裁判所首席判事ジョン・マーシャルが、一八〇三年、「マーバリ対マディソン事件」⁽⁷⁾ (Marbury

v. Madison)で「大統領の任命権は、大統領の専属権である」と判示したように、閣僚や連邦最高裁判所の判事などの上級公務員を任命する大統領権限は、上院が政治的な理由から承認を拒否することがあるけれども、大統領に賦与された固有の特権 (prerogative power) である⁽⁸⁾と見做されている。特に、閣僚を任命する大統領権限は、広範である。したがって、閣僚の任命には、いかなる資格条件も課せられていない。実際には、大統領の自由裁量で閣僚が指名されている。他党に属している者を閣僚に加えることも可能である。一九四〇年、民主党のフランクリン・ルーズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領は、共和党のヘンリー・スティムソン (Henry L. Stimson) を陸軍長官に任命し、同じく共和党のフランク・ノックス (Frank Knox, 1874-1944) を海軍長官に任命している。通常、閣僚に選ばれる者は、大統領選挙で大統領を当選させるための原動力となった人達や大統領が政策を実行していくために必要な有為な人物である。したがって、閣僚は、概して、大統領の政策やイデオロギーに共鳴している人達である。これとは対照的に、上院の承認を得て、大統領によって任命される連邦最高裁判所の判事は、必ず大統領の期待に沿った判断をする人達である⁽⁹⁾と言い難いのが通例である。歴代の連邦最高裁判所の判事が下した判決は、多くの場合、大統領の期待を裏切ってきた。その有名な実例は、ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領によって任命されて連邦最高裁判所首席判事を務めたアール・ウォーレン (Earl Warren) である。アイゼンハワー大統領は、ウォーレン判事が保守派の判事であると信じていた。しかし、ウォーレン首席判事が下した一連の判決は、アイゼンハワー大統領が「あの任命は私が今までにした失敗のうちの最も馬鹿げた失敗であった」と漏らしたほど比較的保守的な共和党的の見解とは遠くかけ離れたアメリカ裁判史上で最もリベラルな判断に基づいた判決であった⁽⁹⁾。

二、上院の任命承認権の性格

上院は、会期中に大使やその他の外交使節ならびに領事、連邦最高裁判所の判事、連邦控訴裁判所の判事、連邦地方裁判所の判事、特別裁判所の判事、連邦行政省庁の特定の上級管理職の役職者、独立行政機関 (Independent Agencies) の役職者、規制委員会 (Regulatory Boards and Commissions) の委員長や委員などの文官の公務員と軍人の任命について承認審議をしているが、そのうちの外交官の指名候補者の承認は、日常茶飯事のごとく機械的になされている。上院は、多数の指名候補者を一会期中の短時間内に審議しなければならないので、全員について詳しく審議することができないのが実情である。したがって、上院は、時折、数百名を一括して承認することもある。特に、軍人や昇格人事の承認は、一括審議に付されている¹⁰。

上院は、伝統的に終身官である連邦最高裁判所判事の指名候補者の任命承認には、慎重な審議をして、より強力な影響力を及ぼしてきている。換言すれば、上院は、概して、連邦最高裁判所判事の指名候補者の任命承認には厳しく、閣僚の指名候補者には寛容である。一七八九年のジョージ・ワシントン初代大統領政権下の一七八九年に最初に上院が任命承認をして以来、二〇一六年のバラク・オバマ大統領政権までの二二七年間に歴代の大統領が任命承認を得るために上院に提出した連邦最高裁判所判事の指名候補者は、一六一名にのぼる。それらのうち上院によって承認された者は、承認されたものにも拘わらず判事に就任しなかった七名を含めて一二四名である。上院によって承認されなかった三十七名のうちの九名は、上院議員の点呼表決 (roll-call votes) で承認が否決されている。その他の二十八名は、上院の審議未了や議決をしないままで棚上げにされたり、上院の反対が強かったために、指名した大統領によつ

て取り下げられたりしている。また、上院によって承認されなかった三十七名のうちの六名は、再度、大統領によって指名された後に、上院によって承認されている。⁽¹¹⁾これに対して、上院が承認した閣僚の指名候補者は五〇〇名以上にのぼるが、承認が否決された者はたったの九名であり、上院の反対で大統領が取り下げた者は十二名である。⁽¹²⁾

三、 行政府の候補者指名手続

アメリカ合衆国憲法は、連邦政府の公務員を補充する責務を大統領と上院に分担させている。すなわち、大統領が特定の候補者を指名し、上院の事前ないしは事後の助言と同意を得て任命することになっている。しかしながら、アメリカ合衆国憲法は、大統領が候補者をどのようにして指名するか、上院が大統領によって指名された候補者をどのような手続をとって承認するかについては沈黙している。そのために、大統領による候補者の指名と上院による指名候補者の承認は、長年にわたって培われた慣行に基づいてなされている。

大統領は、当選直後から、閣僚、大使やその他の外交使節ならびに領事、連邦最高裁判所および下級裁判所の判事、特別裁判所の判事、連邦行政府省庁の上級管理職の役職者、独立行政機関 (independent agencies) の役職者、規制委員会 (Regulatory Boards and Commissions) の委員長や委員などの人選を開始している。まず、指名候補者の人選は、ホワイト・ハウス大統領人事局 (White House Office of Presidential Personnel) によってなされる。連邦議会議員や圧力団体が、時折、特定の候補者の承認に助言や同意する立場から推薦文書をホワイト・ハウス大統領人事局に送付したり、直接コンタクトをとったりする形式で大統領に候補者を推薦することもある。しかしながら、ホワイト・ハウス大統

領人事局は、これらの推薦を尊重する義務はない。候補者が指名されると、連邦政府の諸機関が指名候補者を詳しく調査する業務に介入させられる。まず、大統領協議局 (Office of Counsel to the President) が、指名候補者の人物保証 (clearance) について調べる。この調査業務は、時折、連邦捜査局 (FBI)、内国歳入庁 (Internal Revenue Service)、政治倫理局 (Office of Government Ethics) および指名候補者の配属予定先の省庁の倫理委員会の委員によってさらに厳格になされることがある。指名候補者は、候補者の選出と調査の手続が執られている期間中に、「俸給等所得公開報告書」 (Public Financial Disclosure Report; Standard Form 278)、¹³「国家安全保障職務に関する調査書」 (Questionnaire for National Security Positions; SF 86)、ホワイト・ハウスの「個人情報陳述調査書」 (Personal Data Statement Questionnaire) を含む諸書類を提出しなければならない。素姓調査で利害関係に問題が生じた場合には、政治倫理局と独立行政機関の倫理委員会が問題解消のために指名候補者と話し合っ解決する。大統領協議局が指名候補者の人物調査を終えると、候補者の人選と第一段階の調査手続が終了する。大統領は、慣例に従って、上院の承認を得るために、指名候補者の調査書類を添えて「大統領指名教書」 (presidential nomination messages) を上院に送付する。このことにより、¹³ホワイト・ハウス大統領人事局が行う候補者の指名手続が完了する。

四、立法府の候補者承認手続

1. 大統領指名教書の受理と委員会付託

上院が大統領指名教書を受理すると、行政担当事務官 (Executive Clerk) がそれに番号を付して、本会議場でそれ

を読み上げる。行政事務官は、個々の候補者に番号を付すのではなく、個々の大統領指名教書に番号を付すことになっていく。一つの大統領指名教書に複数の指名議案が含まれていることもある。したがって、それらの指名議案が同じ番号をもつことになる。大統領が提出する大統領指名教書と呼ばれている指名議案は、連邦議会の事務局にも配布され、オンラインでも見ることができ、「行政議案審議日程表」(Executive Calendar)の特別欄である「特権指名」(Privileged Nominations)の欄に記載されることになっている。実際問題として、上院の本会議で指名議案が満場一致で採決される場合を除いて、殆どの指名議案は、受理された日に採決されることはない。それは直ちに常任委員会に付託される。手続上では、所轄常任委員会の委員長が指名候補者の履歴書と俸給等所得公開報告書を含む指名議案を受理した旨を行政担当事務官に通知した後に、指名議案は行政議案審議日程表に記載されることになっている。十日後、指名議案は、行政議案審議日程表の特権指名欄から取り除かれて、委員会から上程される指名議案と同じ取り扱を受け、指名議案の欄に記載される。重要なことは、指名議案が行政議案審議日程表に記載されると、いかなる上院議員でも、その指名議案を特定の委員会に付託する要請をすることができることである。上院規則第三十一条(Senate Rule XXXI)によると、指名議案は、特定の委員会に付託することが指定されている場合を除いて、所轄の常任委員会に付託されることになっている。しかしながら、特定の役職に就くことが要請されている指名候補者の指名議案は、特定の上院議員の要請がない限り常任委員会に付託することができないことが第一一二連邦議会で議決されている。¹⁴ 指名議案が付託された所轄常任委員会は、聴聞会(hearing)を開催して、その指名議案について審議して決議する。そして、その決議結果を上院の本会議に上程することになっている。

2. 委員会審議

上院の各常任委員会は、正式に聴聞会を開催したり、または聴聞会を開催したりしないで指名された候補者の情報を独自に収集して調査をしている。しかしながら、連邦政府が最初に候補者を調査して指名選出することになっているために、上院の各委員会は、概して、ホワイト・ハウス大統領人事局があらかじめ収集した候補者に関する基礎資料や連邦調査局(FBI)が作成した報告書に頼りがちである。連邦調査局が行った調査の報告記録は、主にホワイト・ハウス事務局に付託されることになっている。しかしながら、その報告書ないしは報告書の要約は、大統領の関連省庁や所轄委員会の上院議員にも配布されている。連邦調査局の資料の取り扱いに関する委員会の慣行は、まちまちである。ある委員会では、委員長と役職委員のみが連邦調査局が作成した報告書を検討することができるようになっていたり、他の委員会では資料の提供要請をした上院議員のみが検討することができるようになっていたりして、委員会によって異なっている。委員会スタッフ(委員会事務官)は、通常、連邦調査局が収集作成した資料を検討することができるできないことになっている。指名候補者の殆ど全員が大統領協議局より俸給等所得公開報告書の提出を求められるが、その俸給等所得公開報告書には、指名候補者が在職する省庁を所轄する倫理委員会や政治倫理局長から提出された意見書が添付されて各委員会に付託されることになっている。連邦調査局の報告書とは異なり、俸給等所得公開報告書は、一般に公開されている。したがって、委員会の委員は言うまでもなく、委員会スタッフや一般市民も俸給等所得公開報告書を閲覧することができる¹⁵⁾。

委員会によって程度の差はあるが、指名議案が付託された常任委員会は、指名候補者に関する情報を独自に収集している。各委員会は、ホワイト・ハウス大統領人事局から送付された指名候補者の俸給等所得公開報告書、国家安全

保障職務に関する調査書、個人情報陳述調査書を検討することになっている。委員会によっては、それらを検討した後、指名候補者に対して再度にわたって諸々の報告書や調査書の提出を求めることもある。司法委員会は、委員会専属の調査委員を有しているが、時折、大統領によって指名された候補者を支持するか否かについての意見を求める「青色伝票」(blue slips)と呼ばれている文書を指名候補者の出身州の上院議員に送付して、回答してもらう形式で指名候補者に関する情報を収集している。上院の議事運営委員会(Committee on Rules and Administration)は、比較的小員数の指名候補者しか審議していないが、連邦調査局や連邦会計検査院(General Accountability Office)の支援を得て独自の調査を行っている。委員会の委員長や委員会スタッフが、聴聞会の開催以前に、俸給等所得公開報告書の内容やその他の懸案事項について話し合うために指名候補者と面会することは、珍しいことではない。特に、上級管理職に就くことが予定されている指名候補者は、個人的に委員会の委員や指名候補者の出身州の上院議員に面会することができる。これらの個人面談は、概して、指名候補者からの要請でなされている場合が多いが、相互理解に役立つ⁽¹⁶⁾いる。

1) 審議規則

殆どの委員会は、承認審議に関する規則を定めている。その多くは、指名候補者から提出された履歴書や俸給等所得公開報告書に記載されている情報をいかに処理するかについての基準である。さらに、殆どの委員会は、委員会が調査する期間の時間割に関する規則も定めている。その典型的なものは、委員会が決議をしたり聴聞会を開催したりする事前の一週間か二週間に限定された期間に、指名候補者が提出した書類を特定の上院議員に再調査させる時間割に関する規定である。規則の中には、過半数採決、満場一致採決、委員長採決などの決議方法に関する規則も含まれて

いる。¹⁷⁾

2) 聴聞会

歴史上では、大統領によって指名された文官の指名候補者の約半数の者が聴聞会の手続を経ないで審議されて承認されてきた。指名議案が付託された常任委員会は、特定の指名候補者について調査するために聴聞会を開催することになっている。聴聞会の形式は、指名候補者が就任する予定の官職の職種的重要性や役割内容によって異なるが、たとえば、多数の指名候補者を審議する司法委員会でも、検事などの連邦法務官 (attorneys)、連邦保安官 (U.S. marshals)、補助裁判官 (part-time commissions) の指名候補者の調査のためには聴聞会を開催していない。一方、農業・食物・林業常任委員会 (Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry) とエネルギー・資源常任委員会 (Committee on Energy and Natural Resources) は、殆どの全員の指名候補者についての聴聞会を開催している。聴聞会の開会時間や審議内容も多種多様である。聴聞会は、通常、指名候補者の出身州の上院議員が指名候補者を紹介することから始まり、候補者が徹底的に詰問される審議方法を採用している。時折、連邦議会の下院議員を含む大勢の証人を召喚して審議が進められることもある。指名候補者は、特定の政策に対する個人的な見解についても質問され、それについての意見を披露しなければならないこともある。上院規則二十六条には、委員会の出席委員の多数決によって公開としないと決議しない限り、公聴会は公開としなければならないことが明記されている。¹⁸⁾

3. 本会議審議

上院は、通常の法案審議とは切り離して指名議案や条約法案などの行政関係の議案の審議をしている。委員会から上程されたすべての指名議案は、まず、承認または不承認、あるいは推薦書のあるなしに関係なく、審議未了の法案

や決議案が記載されている議案審議日程表 (calendar of business) とは別の行政議案審議日程表 (executive calendar) に記載される。通常、多数党の院内総務 (Majority Leader) が指名議案の審議日程の順番を決定している。指名議案は、条約法案と同様、独自の議事録や審議手続の規則をもつ上院の行政議案審議会 (executive session) で審議されている。指名議案が上院の本会議に上程されると、行政議案審議会にかけられて、定足数を満たした出席議員の過半数議決で指名議案に承認か不承認かの議決がなされる。殆どの指名議案は、反対もなく満場一致の賛成で承認されるのが通例である。割合としては少ないが、指名候補者が上級職に就くことが予定されている指名議案は、概して、入念に審議される。指名議案に議論が沸騰しそうな場合には、所轄委員会の委員長が、通常、冒頭演説をすることになっている。特に候補者を人選する指名手続過程において関与した上院議員は、指名候補者についての推薦の弁をとることがができる。上院規則の下では、討論終結 (cloture) の動議が出されない限り討論の時間制限がないので、上院議員は自己の欲するままに長時間にわたって指名議案について議論をすることができる。一九二九年までは、行政議案審議会は、非公開であったが、今日では上院から特別の要請がない限り公開になっている。上院規則第三十一条によると、指名議案に賛成する上院議員は誰でも採決の動議を出すことができることになっている。¹⁹⁾

1) 議事妨害演説

上院は、殆どの場合に、上院議員が好きなだけ長時間にわたって討議することを容認してきた。法案や指名議案に反対する議員が議決妨害をするために長演説をすることが議事妨害演説 (filibuster) と呼ばれてきたが、上院議員が指名議案に対して議事妨害演説の戦術を行使し始めたかについて正確に知ることは困難である。なぜならば、一九二九年以前では、上院本会議での指名候補者の承認審議は、非公開の行政議案審議会で行われていたからである。議事

妨害演説を止めさせる方法に討議を打ち切る討論終結 (closure) の手段がある。上院が討論終結の基準を最初に定めたのは、一九一七年のことである。⁽²⁰⁾

2) 討論終結

上院規則二十二条には、討論終結についての規定がある。最低十六名の上院議員が署名して、指名議案についての討議中の議事妨害演説 (filibuster) を終結させるための討論終結の動議を提出することができる。満場一致の賛同がある場合には例外として、上院では討論終結動議が提出された日の後の会議の第二日目の会議までは、討論終結動議の採決をすることができない。たとえば、討論終結動議が月曜日に提出されたとすると、水曜日に採決することになる。議長は事務局長に定足数を満たしているかを確認させてから、採決に入る。上院議員は、討論を終結させるべきであるという動議に賛成か不賛成の票を投じる。従来では、指名議案に対する討論終結動議が成立するには、三分の二以上の賛成が必要であった。それが二〇一三年の上院議決によって変更されて、定足数を満たした出席議員の過半数議決になっている。ただし、連邦最高裁判所の判事候補の指名議案に対する討論終結動議が成立するには、上院議員の五分の三 (六〇名) 以上の賛成が必要である。討論終結動議が成立すると、その後の討論時間は三〇時間に制限される。⁽²¹⁾

3) 審議停止

審議停止 (holds) とは、指名議案や通常法案についての審議が遅延するのを防止するために、審議を一時的に停止させる手段のことである。いかなる上院議員でも審議停止の動議を帰属政党の院内総務に提出することができる。審議停止に関する規則は、上院規則には見当たらないが、上院議員が指名議案について時間をかけて調査したいときや

指名候補者と直接面会して話し合いたいときに審議停止の動議を提出するのが通例である。また、上院議員が指名候補者の政策上の見解に同意できない場合や行政からの譲歩を期待している場合にも、審議停止の動議を提出することが⁽²²⁾できる。

4. 大統領指名教書の大統領還付

上院規則第三十一条第六項によって、指名議案は、承認されても承認されなくても、会期末または上院が三〇日以上の休会に入るときには必ず大統領に還付しなければならないことになっている。本会議で指名議案に承認か不承認の議決がなされると、上院事務局長 (Secretary of the Senate) が指名議案に議決報告書を添付してホワイト・ハウスの還付することになっている。大統領は、指名候補者が上院で承認されなかった場合には、新規に候補者を指名して、大統領指名教書を上院に送付しなければならない規則になっている。しかしながら、上院は、満場一致の賛成によって、この規則を無視することができる。そして、上院の会期間休会や長期の会期内休会中では、大統領指名教書を棚上げにして審議しないで放置することも⁽²³⁾ある。

五、上院休会中の欠員補充権

アメリカ合衆国憲法第二条第二節第三項は、「大統領は、上院の次の会期末に任期が満了する任務を与えて、上院の休会中に生じた欠員を補充する権限を有する」と規定している。この条項は、大統領には上院の承認を得ないで独断で上院の休会中に生じた公務員の欠員を一時的に補充する権限があることを明記したものである。最近では、レー

ガン大統領は、この権限を行使して、二四三名、クリントン大統領は一四〇名、ジョージ・ブッシュ大統領は一七一、息子のジョージ・ブッシュ大統領は七十七名、バラク・オバマ大統領は二〇一二年までに三十二名の欠員補充をしている。²⁴

歴代の大統領は、上院が休会する以前に欠員が生じていた場合でも、敢えて休会中の時期を選んで本条項に基づいて裁判官や閣僚の欠員補充をしてきた。休会には会期と会期の間の休会である会期間休会 (inter-session recess) と夏休みのような二週間ばかりの短い期間の会期内休会 (intra-session recess) とがある。建国後一五〇年間では、歴代の大統領は会期間休会中に限定して欠員補充をしてきた。しかしながら、第二次大戦後と特に一九八〇年代の中期から大統領は会期内休会中に欠員補充をするようになった。欠員補充条項によると、大統領によって欠員補充の任命を受けた者は、上院の次の会期末に任期が満了することになる。近年では、上院の会期は十ヶ月間から十二ヶ月間になっている。上院は殆ど年中開会しているといっても過言でない。したがって、会期間休会中に任命された者は、上院の次の会期が終了するまでの約一年間にわたって任務に就くことになる。しかしながら、会期内休会中に任命された者は、任命されたときの会期の残余期間と次の会期が終了するときまでの二年間近くも任務に就くことになる。このように任命されたときの休会が異なることで任務期間が異なることになる。また、上院が休会中の欠員補充権とは、休会中に生じた欠員を補充する権限であるのか、それとも上院が休会する以前に生じた欠員をも含めて上院の休会中に欠員を補充する権限であるのかについては異説が多くて定かではなかった。連邦法 (5 U.S.C. § 5503) は、上院の開会中に生じた欠員を補充するために休会中に任命を受けた者に対する俸給の支払いを禁じている。二〇一四年、連邦最高裁判所は、「全国労働関係委員会対ノウエル。カニング事件」²⁵ (National Labor Relations Board v. Noel Canning) で上記

の疑問を解く全員一致の判決を下した。すなわち、「①大統領は、上院が休会中であつて審議することができない場合以外には、憲法第二条第二節第三項の欠員補充条項に定められた任命権を行使してはならない。②休会とは、会期間休会と会期内休会の双方の休会のことである。③欠員が休会中に生じようと休会以前に生じようとも関係なく、大統領が欠員補充の任命をするときが休会中であればよい」と判示した。

六、大統領罷免権と上院の承認

日本国憲法第六十八条第二項は、「内閣総理大臣が任意に國務大臣を罷免することができる」と規定している。しかしながら、アメリカ合衆国憲法は、大統領の罷免権については沈黙している。そのために、大統領の罷免権について第一連邦議会で、はやくも論議をよんでいる。アレクサンダー・ハミルトン (Alexander Hamilton) は、「大統領の罷免権は、任命権に包含されるもので、上院の助言と同意を得て行使する権限に帰属する」と主張した。アレクサンダー・ハミルトンの主張に対して、ジェイムズ・マディソン (James Madison) は、「行政権は、大統領だけに属しているので、大統領は行政府に属する公務員を上院の承認を得ないで罷免することができる」と主張して対立した。一八六七年、連邦議会は「大統領が上院の助言と同意を得て任命した公務員の罷免については、大統領がその公務員を罷免するときにも上院の承認が必要である。大統領は、上院の助言と同意を得て後任を任命した後に前任者を罷免することができる。連邦議会が休会中で同意を得られない場合には、大統領は任意に公務員を停職させることができるが、罷免することはできない。そして、上院は、会期再開後に大統領の停職措置に同意するか否かを決定する」とい

う内容の公務員任期法 (The Tenure of Office Act) の法案を通過させた。しかし、アンデュリユー・ジョンソン (Andrew Johnson) 大統領は、「大統領の連邦公務員を罷免する権限は、大統領の単独行使権である。したがって、公務員任期法は、違憲である」と主張して通過法案に署名するのを拒否した。しかし、この法案は、再び両議院を各々三分の二以上の多数で可決した。そして、一八六九年に一部修正されて法律となった。その後、この公務員任期法は、グロヴァー・クリーヴランド (Grover Cleveland) 大統領の反対にあつて、一八八七年に全面的に廃止された。

一八七六年、連邦議会は、公務員任期法と同じ内容の郵便局長の任命に関して規定している「郵便局長法」(The Postmaster Act) を制定した。一九二〇年、ウッドロー・ウィルソン大統領は、郵便局長であつたマイヤーズ (Myers) を上院の助言と同意を求めないで罷免した。その後、ウィルソン大統領が後任者について上院の同意を求めたが、上院はそれを拒否した。これに勇気づけられたマイヤーズは、大統領の罷免行為が郵便局長法に違反していると主張して、任期残存期間の俸給の支払請求の訴えを行政裁判所に提訴した。マイヤーズは、この裁判で敗訴したが、大統領の罷免権に関する事件に憲法解釈問題をからめて連邦最高裁判所に上訴した。一九二六年、ウィルソン大統領の一期前に大統領を務めてウィルソン大統領に任命された連邦最高裁判所のウィリアム・タフト (William H. Taft, 1921-1930; 在任) 首席判事以下九名の陪席判事が審理した結果、連邦最高裁判所は「マイヤーズ対アメリカ合衆国事件」(Myers v. United States) で「⁽²⁶⁾マクドニソンが主張したのと同じ内容の「上院の承認を得て大統領によって任命された行政府に属する公務員を罷免する権限は、大統領だけに与えられている。よつて大統領の罷免行為が連邦議会によつて制約されることは妥当ない」と判示した。タフトの見解は、「大統領は、法律が誠実に執行されるように監督する」(第二条第三節) と明記された職務を遂行するために部下を罷免することができるはずであるというものであつた。この連邦最

高裁判所の判決により、大統領が上院の事前ないしは事後の助言と同意を得ないで行政府の公務員を罷免することができるが確立した。

一九三三年、フランクリン・ルーズヴェルト (Franklin D. Roosevelt) 大統領 (民主党) が、共和党員であり連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) の委員でもあつたウィリアム・ハンフリー (William S. Humphrey) を大統領の政策に従っていないという理由で罷免した。一九三五年、連邦最高裁判所は「ハンフリーの遺産相続執行人ラーズバン对美国合衆国事件」⁽²⁷⁾ (Rathbun, Humphrey's Executor v. United States) で「連邦議会は、行政府内に必ずしも行政上の機能を果たすとは限らない機関を設置することができる。連邦取引委員会は、大統領の権限が全面的に及ばない行政府内に設置されているこの種の独立委員会である。連邦議会は、無能力、怠慢、背任行為などの理由によつて委員を罷免することができるが、大統領の罷免権は、準立法的 (quasi-legislative) もしくは準司法的 (quasi-judicial) な役割を果たしている独立行政機関の公務員には及ばない」という判決を下した。

この裁判では、準立法上もしくは準司法上の役割を果たす公務員と行政上の役割を果たす公務員とを明確に識別して定義がなされなかつたけれども、一九八八年、連邦最高裁判所は、「モーリソン対オルソン事件」⁽²⁸⁾ (Morrison v. Olson) で「大統領は、相当な理由があり、罷免される公務員に身体障害、心身障害ないしは職務を遂行する上で重大な障害になる事情がある場合に限つて、独立委員会の委員を罷免することができる」と判示した。

二〇一〇年、ジョン・ロバーツ (John G. Roberts, Jr.) 首席判事が率いる連邦最高裁判所は、「自由企業基金対公開会社会計監視委員会事件」⁽²⁹⁾ (Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board) で「公開会社会計監視委員会の委員は、サーバーンズ・オックスレイ法 (The Sarbanes-Oxley Act) の下で大統領の罷免権から二重の保護を

受けている。すなわち、この委員会の委員は、無能力、怠慢、背任行為などの理由で大統領によって罷免される証券取引委員会 (Securities and Exchange Commission) の委員が示した正当な理由によつてのみ大統領によつて罷免されることになっている。この大統領の罷免権に対する二重の制限は、任命条項の「権力の分散」と「抑制と均衡」の原理を具現化した規定に違反しているので違憲である」と五対四で判示した。公開会社会計監視委員会の委員は、政策決定と法律を執行する行政府の権限を行使している公務員である。憲法第二条第三節第四項の監督条項 (take care clause) は、法律が誠実に執行されるようにすべての公務員を監督し、指揮する権限を大統領に与えている。サーバーンズ・オックスレイ法は、大統領の罷免権に対して二重の制限を課している。このこは、監督条項に定められている大統領権限を妨げていると説明している。この判決の注目すべき点は「大統領の罷免権は、準立法的もしくは準司法的な役割を果たしている独立行政機関の公務員には及ばない」と判示した「ハンフリーの遺産相続執行人ラースバン対アメリカ合衆国事件」の判決を支持して、監督条項を盾にとつて、大統領の罷免権が行政上の役割を果たしている独立行政機関の公務員に及ぶことを真正面から確認しているところにある。

七、大統領単独任命の職種と役職

上述したように、二〇一二年に制定された「大統領任命の効率化および簡素化法」(議案番号一一二—一六六)によつて、大統領が連邦行政府内の一六三の管理職に就くことが予定されている指名候補者を上院の承認を得ないで任命することができるようになった。この法律が制定される以前では、連邦行政府内の省庁や独立行政機関に勤務していた

公務員の総数は、約一七四万であった。そのうちの大統領が上院の承認を得て候補者を任命する連邦政府内の文官の管理職数は、五、五〇六であった。二〇一二年に連邦政府が刊行した「政策と後援管理職」(Policy and Supporting Positions)によると、大統領が上院の承認を得て候補者を任命する連邦政府内の文官の管理職数は、ジョン・ケネディ (John F. Kennedy, 1961-1963) 大統領政権以後に約三六五も増加している³⁰⁾。この増加の原因は、全十五省庁のうち
の五省庁がこの半世紀間に増設されたからである。たとえば、一九六五年に住宅・都市開発省 (Department of Housing and Urban Development)、『一九六六年に運輸省 (Department of Transportation)、『一九七七年にエネルギー省 (Department of Energy)、『一九七九に教育省 (Department of Education)、『二〇〇二年に国土安全保障省 (Department of Homeland Security) が創設されている。さらに、一九七〇年に環境保護庁 (Environmental Protection Agency)、『一九七二年に消費者製品安全委員会 (Consumer Product Safety Commission)、『一九七五年に連邦選挙委員会 (Federal Election Commission) が設置されている。下記は、大統領任命の効率化および簡素化法によって、大統領が上院の承認を得ないで単独に役職者を任命することができるようになった連邦政府内の一六三の職種と役職である。

農業、食物、林業 (Agriculture, Nutrition and Forestry)

農務省、行政担当次官補 (Assistant Secretary for Administration, Department of Agriculture)

農務省、農村地帯公益事業管理官 (Rural Utilities Service Administrator, Department of Agriculture)

農産物信用貸付公社、理事七名 (Directors (7), Commodity Credit Corporation)

軍事 (Armed Services)

アメリカ大統領の連邦公務員任命権と上院の承認手続 (阿部)

国家安全教育委員会、委員六名 (Members (6), National Security Education Board)

選抜徴兵局、局長 (Director, Selective Service)

金融、住宅、都市問題 (Banking, Housing and Urban Affairs)

財務省、地域開発財政研究所基金、所長 (Administrator, Community Development Financial Institution Fund, Department of the Treasury)

住宅・都市開発省、公共問題担当次官補 (Assistant Secretary for Public Affairs, Department of Housing and Urban Development)

経済諮問審議会、委員二名 (Members (2), Council of Economic Advisers)

商業、科学、運輸 (Commerce, Science, and Transportation)

連邦航空管理局、次長 (Deputy Administrator, Federal Aviation Administration)

国家海洋および大気管理局、主任自然科学者専門官 (Chief Scientist, National Oceanic and Atmospheric Administration)

セント・ローレンス水路開発公団、総裁 (Administrator, St. Lawrence Seaway Development Corporation)

運輸省、予算・事業計画担当次官補 (Assistant Secretary for Budget and Programs, Department of Transportation)

環境、公共事業 (Environment and Public Works)

アパラチア地域委員会、連邦共同委員長代行 (Alternate Federal Co-Chairman, Appalachian Regional Commission)

ミシシッピ川流域開発公社、監督官七名 (Commissioners (7), Mississippi River Corporation)

財政 (Finance)

財務省、公事担当次官補 (Assistant Secretary for Public Affairs, Department of Treasury)
連邦出納官 (Treasurer of the United States)

財務省、行政管理担当次官補 (Assistant Secretary for Management, Department of Treasury)

外交 (Foreign Relations)

国務省、公事担当次官補 (Assistant Secretary for Public Affairs, Department of State)

連邦国際開発庁、行政管理担当次長 (Assistant Administrator for Management, U.S. Agency for International Development)

国務省、行政担当次官補 (Assistant Secretary for Administration, Department of State)

保健、教育、労働、年金 (Health, Education, Labor and Pensions)

教育省、行政管理担当次官補 (Assistant Secretary for Management, Department of Education)

労働省、公事担当次官補 (Assistant Secretary for Public Affairs, Department of Labor)

教育省、教育統計局監督官 (Commissioner, Education Statistics, Department of Education)

全国心身障害審議会、委員十五名 (Members (15), National Council on Disability)

保健社会福祉省、公事担当次官補 (Assistant Secretary for Public Affairs, Department of Health and Human Services)

全国科学財団、全国科学審議会、委員二十四名 (Members (24), National Science Board, National Science Foundation)

全国・地域社会奉仕公団、業務執行理事二名 (Managing Directors (2), Corporation for National and Community Service)

全国教育科学委員会、委員十五名 (Members (15), National Board of Education Sciences)

労働省、行政管理担当次官補 (Assistant Secretary for Administration and Management, Department of Labor)

アメリカ大統領の連邦公務員任命権と上院の承認手続 (阿部)

六一九 (一五六一)

識字諮問委員会国立研究所、委員十名 (Members (10), National Institute for Literacy Advisory Board)

労働省、婦人局、局長 (Director of the Women's Bureau, Department of Labor)

全国芸術人文科学基金、国立博物館・図書館サーヴイス委員会、委員二十名 (Members (20), National Museum and

Library Services Board, National Foundation of the Arts and Humanities)

国土安全保障、国政問題 (Homeland Security and Governmental Affairs)

国土安全保障省、麻薬対策執行局、局長 (Director, Office of Counternarcotics Enforcement, Department of Homeland Security)

国土安全保障省、主任医務専門官 (Chief Medical Officer, Department of Homeland Security)

国土安全保障省、連邦緊急事態管理庁、補助金制度担当次長 (Assistant Administrator for Grant Programs, Federal

Emergency, Department of Homeland Security)

国土安全保障省、米消防管理局、局長 (Administrator, U.S. Fire Administration, Department of Homeland Security)

インディアン問題 (Indian Affairs)

ナヴァホウ族およびホウピ族インディアン移転問題事務局、監督官 (Commissioner, Office of Navajo and Hopi Indian

Relocation)

アメリカ・インディアンおよびアラスカ原住民文化芸術振興研究所、評議会、委員十三名 (Members (13), Board of

Trustees, Institute of American Indian and Alaska Native Culture and Arts Development)

司法 (Judiciary)

司法省、司法統計局、局長 (Director, Bureau of Justice Statistics, Department of Justice)

大統領府、国家薬物統制政策局、次長 (Deputy Director, Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President)

司法省、司法支援局、局長 (Director, Bureau of Justice Assistance, Department of Justice)

大統領府、国家薬物統制政策局、需要減少対策局、次長 (Deputy Director, Demand Reduction, Office of National Drug

Control Policy, Executive Office of the President)

司法省、国立司法研究所、所長 (Director, National Institute of Justice, Department of Justice)

大統領府、国家薬物統制政策局、供給減少対策部、次長 (Deputy Director, Supply Reduction, Office of National Drug

Control Policy, Executive Office of the President)

司法省、犯罪被害者局、局長 (Director, Office for Victims of Crime, Department of Justice)

大統領府、国家薬物統制政策局、州郡市町村の部族民問題対策本部、次長 (Deputy Director, State, Local, and Tribal

Affairs, Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President)

司法省、青少年審判および青少年犯罪防止局、局長 (Administrator, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention,

Department of Justice)

退役軍人問題 (Veterans' Affairs)

退役軍人省、行政管理担当次官補 (Assistant Secretary for Management, Department of Veterans Affairs)

退役軍人省、戦略、安全、軍備担当次官補 (Assistant Secretary for Operations, Security, and Preparedness, Department of

Veterans Affairs)

退役軍人省、人的資源管理担当次官補 (Assistant Secretary for Human Resources and Administration, Department of Veterans Affairs)

退役軍人省、公共および政府間総務担当次官補 (Assistant Secretary for Public and Intergovernmental Affairs, Department of Veterans Affairs)

結び

上述したように、アメリカ合衆国憲法は、連邦政府の公務員を補充する責務を大統領と上院に分担させている。すなわち、大統領が特定の候補者を指名し、上院の事前ないしは事後の助言と同意を得て任命することになっている。憲法起草者たちが任命権を二分して大統領と上院に与えた意図は、大統領の任命権に「権力の分散」と「抑制と均衡」の原理を導入して、立法権を行使する上院が大統領の行政権を牽制することが好ましいと考えたところに窺うことができる。換言すれば、行政権は広範な権限であるので、行政権を与えられた大統領は、必然的に独裁者になる可能性を秘めていると考えた憲法起草者たちは、上院に承認権を与えて連邦政府の公務員を任命する大統領権限を抑制することを期待していたことが憲法制定会議の議事記録として知られている『マディソン・ノート』(James Madison's Notes on the Debates)からも推察することができる。しかしながら、上院が果たしてきた承認役割の実績は、司法院の連邦最高裁判所判事の指名候補者の任命承認には厳しく、行政府の要職に就く指名候補者の任命承認には寛容なものであった。

アメリカ合衆国では、普通法 (common law) が幅を利かしている。普通法とは裁判官が言い渡した一連の判決の集大成とでも言うべき判例法のことである。換言すれば、普通法は、裁判官が作った法律である。また、アメリカ合衆国の裁判所には、裁判官が判決を下すに当たって先に下された判決に拘束される「先例拘束性の原理」(doctrine of precedent / stare decisis) が導入されている。そのために、一つの判決がその後には判決を下す裁判官に甚大な影響を及ぼすことになる。少数で審理して下される判決が、多数で審議して制定される法律と同等の拘束力をもつ法律になるために、上院が最終審裁判所である連邦最高裁判所の判事指名候補者の任命承認には慎重にならざるを得ない法慣習の背景がアメリカ合衆国にはある。これに対して、立法には関与することなく、法の執行業務に専念する行政の要員は、立法府に対してさほどの影響力を及ぼさない。したがって、上院は、裁判官の指名候補者の任命承認には厳しく、連邦議会議員でもなく、ただ単なる大統領の政策推進者である閣僚をはじめ行政の要職に就くことが予定されている指名候補者の任命承認には寛容になりがちである。この傾向に追い打ちをかけるように、二〇一二年、上院は「大統領任命の効率化および簡素化法」を制定して、連邦政府内の一六三の管理職に就くことが予定される指名候補者を上院の承認を得ないで大統領が独断で任命することができるようにした。このことは、上院が大統領の任命権に対する抑制権を自らの手で放棄したようなものである。今後、上院が憲法起草者の意向に沿って判断する原意主義 (originalism) の見地に立脚して、裁判官の指名候補者の任命承認のみに偏重して厳しくするのではなく、平等に行政の役職に就くことが予定されている指名候補者に対しても広範にして厳しい任命承認をするような方向転換をはかることが期待される。

〔備考〕 条文中の括弧「」中の語句は、条文中にはないが、筆者が読者の理解に役立てるために加筆したものである。

[註]

- (1) James Madison, *The Debates in the Federal Convention of 1787 Which Framed the Constitution of the United States of America*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1920, p. 55.
- (2) *Ibid.*, p. 528.
- (3) Joseph P. Harris, *The Advice and Consent of the Senate*, University of California Press, Berkeley, California, 1953, p. 29.
- (4) Barbara A. Bardes, Mack C. Shelley, and Steffen W. Schmidt, *American Government and Politics Today: The Essentials, 2015-2016 Edition*, Cengage Learning, Boston, Massachusetts, 2016, pp. 348-349. And also see www.senate.gov/artandhistory/Nominations.htm.
- (5) *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988).
- (6) Maeve P. Carey, *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Change Made in the 112th Congress*, Congressional Research Service, October 9, 2012, p. 1.
- (7) *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137, 2 L. Ed. 60 (1803).
- (8) David M. O'Brien, *Constitutional Law and Politics, Vol. 1, Struggles for Power and Governmental Accountability*, Ninth Edition, W. W. Norton & Company, New York, 2014, p. 391.
- (9) Todd S. Purdum, "Presidents, Picking Justices, Can Have Backfires", *Courts in Transition: Nominees and History*, New York Times, July 5, 2005, p. A4.

- (10) Elizabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, Congressional Research Service, March 9, 2015, p. 1.
- (11) David M. O'Brien, Constitutional Law and Politics, Vol. 1, Struggles for Power and Governmental Accountability, Ninth Edition, W · W · Norton & Company, New York, 2014, p. 395. And also see [https://en.wikipedia.org/List of Nominations to the Supreme Court of the United States](https://en.wikipedia.org/List_of_Nominations_to_the_Supreme_Court_of_the_United_States).
- (12) www.senate.gov/artandhistory/Nominations.htm.
- (13) Maeve P. Carey, Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Change Made in the 112th Congress, Congressional Research Service, October 9, 2012, pp. 3-4.
- (14) Elizabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, Congressional Research Service, March 9, 2015, pp. 2-3.
- (15) *Ibid.*, pp. 4-5.
- (16) *Ibid.*, p. 5.
- (17) *Ibid.*, p. 4.
- (18) *Ibid.*, pp. 5-6.
- (19) *Ibid.*, pp. 8-9.
- (20) Betsy Palmer, Evolution of the Senate's Role in the Nomination and Confirmation Process: A Brief History, Research Service, May 13, 2009, p. 10.
- (21) Elizabeth Rybicki, Senate Consideration of Presidential Nominations: Committee and Floor Procedure, Congressional Research Service, March 9, 2015, pp. 9-10.
- (22) *Ibid.*, pp. 10-11.
- (23) *Ibid.*, p. 11.

- (24) Larry Berman and Bruce Allen Murphy, *Approaching Democracy*, Eighth Edition, Pearson, Upper Saddle River, New Jersey, 2013, p. 157. And also see https://en.wikipedia.org/wiki/recess_appointment.
- (25) *National Labor Relations Board v. Noel Canning*, 573 U.S. ____ (2014).
- (26) *Myers v. United States*, 272, U.S. 52 (1926). And see also Ralph A. Rossum and G. Alan Tarr, *American Constitutional Law: Volume 1, The Structure of Government*, Seventh Edition, Thomson / Wadsworth, Belmont, California, 2007, pp. 197-201.
- (27) *Rathban, Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935).
- (28) *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654 (1988).
- (29) *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board*, 561 U.S. 477 (2010).
- (30) *Policy and Supporting Positions*, Chapter 13, Known as “Plum Book,” Washington D. C., Government Printing Office, 2012. And also see Maeve P. Carey, *Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Change Made in the 112th Congress*, Congressional Research Service, October 9, 2012, p. 7.