

# 関数としての権力分立論の現代的展開、 あるいは転回？

瑞慶山 広 大  
駒村 圭 吾

## 【提題】

- 一 「関数としての権力分立論」の意義
- 二 本書の主張の明確化のための質問
- 三 アメリカ憲法判例における単一執行府論の広がり
- 四 日本への応用をめぐって

## 【対話】

- 一 「終わった論点である」——研究テーマ選定の動機と背景
- 二 憲法的公論への思い、原意主義に対する違和
- 三 アメリカの現況——Humphrey's Executor 判決のレガシーは生き残れるのか？
- 四 日本の議論への応用可能性

## 【提題】

瑞慶山広大

### 一 「関数としての権力分立論」の意義

本稿では、駒村圭吾の博士論文をベースに上梓された『権力分立の諸相——アメリカにおける独立機関問題と抑制・均衡の法理』（南窓社、一九九九年。以下「本書」）を取り上げる。本書で考察された独立機関の憲法問題や、その背後に控える権力分立論が、現代のアメリカと日本にどのような形で表れるのかを問うことが主たる目的である。なお、独立機関は「独立行政機関」や「独立行政委員会」といった別称で語られることもあるが、本稿では本書の用語法に従い「独立機関」で統一する。

本書が考察対象とするのは、その副題にあるとおり、一九九〇年代までのアメリカで議論されていた独立機関の合憲性問題である。アメリカ合衆国憲法二条一節一項は「執行権はアメリカ合衆国大統領に属する。」と定めるところ、執行作用の典型である法律の執行を大統領による統制からある程度独立して行う独立機関の存在は本規定に違反するのではないかとの論点が浮上する。アメリカでは、この論点が主として独立機関の構成員任命権を持つ大統領（合衆国憲法二条二節二項）<sup>1</sup>が、その構成員を罷免する際に立法府がその罷免事由を制限することが可能か、という問題設定で語られる。そして、この罷免事由の制限に関して違憲判断を含む憲法判例が多く存在し、学説でも合憲論・違憲論が現在に至るまで論戦を繰り返している。本書の特徴は、一九九〇年代までのアメリカの判例と学説を分析して、独立機関を合憲とするための理論枠組みやそこで検討されるべき考慮要素を示し

た点にある。

日本の憲法学に影響を与えた本書の独自の視点として、「誠実執行条項」への注目を挙げることができる。合衆国憲法二条三節は「大統領は法律が誠実に執行されるよう配慮しなければなら」ないと規定する。日本国憲法七三条一号は内閣の事務として「法律を誠実に執行」することを定める。本書は、アメリカにおける複数の解釈学説の検討を通じて、同条項が、政府が法律の誠実な執行に挫折するという「政府の失敗」が発生した場合には、その不誠実さ故に執行権限を大統領を頂点とする執行部から分離する議会権限を認める、いわば「執行適格」を定めたものであると解釈する（本書一三三—一三四頁、二四五頁。以下、本文中の括弧内頁数について同じ<sup>(2)</sup>）。政府の失敗として、従前の法制度の下での執行が首尾良く進まなかった場合や、執行部自体が特定の法律執行における利害関係者である場合が挙げられている（一三四—一三五頁）。そして、このような解釈が同じ誠実執行条項を持つ日本国憲法にも輸入され<sup>(3)</sup>、日本における独立行政委員会の合憲論の一角を担っている<sup>(4)</sup>。

しかし、本書の中核をなす研究関心はその主題が示すとおり権力分立論であった。駒村自身が「行政委員会論争こそは、「憲法の予定する統治・執政作用とは何か」という王道的論点を、その出口から逆照射するものであった<sup>(5)</sup>」と述べるように、独立機関の合憲性問題は権力分立論を探究する上での恰好ではあるが一つの素材ではない。本書が示す権力分立論には「関数としての権力分立論」という名が与えられている。これは、憲法が国家の諸権限を定義的に特定の機関へ配分したと考え、その権限から逸脱する国家机关の実践を厳格に否定する厳格分立観を排し、むしろ三権の間に抑制と均衡が保持されるような柔軟で機能的な権限配分を許容する構想である（二一九—二二四頁）。独立機関の設置も三権の間の均衡保持要求を充足するものとして、かつその限りにおいて認められる。どのような場合であればこうした抑制と均衡が保持されているかはその時々<sup>(6)</sup>の政治状況における権力間の歪みや機能不全に対する認識に依存するとされ、その歪みや不全に対する処方箋としても、問題となつて

いる権限配分や統治機構を局所的に否定するのではなく、他の諸制度との関連を見据えながら全体的視野でなされるとする（一二四頁）。このことから、権力分立の具体的なあり方については一定不変の形態はなく、国家ごとに差異があることはもちろん、一国家内においても政治・社会状況の変化によってその最善の形態は異なってくるという、動態的な権力分立がイメージされていることがわかる（参照、一二二―一二四頁）。

たが、このような抑制と均衡に重点を置く権力分立観は、ある種当たり前のことを主張しているに過ぎないようにも思える。権限配分の動態性を許容する関数としての権力分立論に対して、権限配分や独立機関の設置についての画一的な正解を提示するよう迫ることはもとより困難である。けれども、いかなる状況であれば三権の間に抑制と均衡が保持されているといえるのか、その具体的な測定基準を求めることは無理ではなからう。この点、本書の利点と筆者が考えるのは、そのような基準をアメリカの判例・学説の分析を通じて多角的に提示している部分である。本書は、独立機関の独立度合いを測る制度的指標と三権の具体的均衡基準を同種のものとして、独立機関に関して、合議制・独任制の別、構成員の任期の長短、大統領による構成員の罷免事由の制限の程度、執行特権の妥当範囲への該当性等の基準を提示し、これらを総合的に検討することによって三権間の抑制と均衡の実現を測定しようと努めている（一〇七―一〇九頁、一二六―一二九頁）。総合的検討に自ずから不明瞭さは残るし、制度的指標自体がアメリカとその他の国家で異なりうるものではあるけれども、抑制と均衡という一般的・抽象的原理を特定の社会・政治状況で実現するための具体的指標・基準の提示を試みた点は評価されて良い。

## 二 本書の主張の明確化のための質問

さて、本書が示した独立機関の合憲論あるいは関数としての権力分立論が、現在の状況においてどのような形

で表れるのかを問いたいのだが、その準備作業として本書の主張を明確にするための質問を幾つかしておきたい。

第一に、関数としての権力分立論のいわば二層性についてである。同理論は三権がそれぞれ配分された機関が有する核心的権限の変動を認めてはいない。合衆国憲法の場合は、連邦議会、大統領、最高裁判所という統治部門の最高機関への権限配分は憲法改正によらなければ変動できないとされる。関数としての権力分立論が働くのは下級裁判所や法律執行領域など三最高機関の下位の領域である。なぜなら、これら三最高機関は憲法的公論に関わる三大アクターであり、その権限の変動はこの憲法的公論の正当性に影響するからである（一二三頁）。つまり、関数としての権力分立論は、厳格な権力分立観をとる部分と、抑制と均衡原理を妥当させて柔軟な権力分立観をとる部分との二層から構成されているということである。

この点に関して二つの疑問がある。まず、「憲法的公論」という概念である。本書では「各統治機関の憲法の有権解釈の正当性とそれらの調整構造を指す概念で、民主政の構造と言ってもよい」（一二三頁）と説明されており、そのバージョンとして公民的共和主義やラディカル・デモクラシーなどが例示されている。この憲法的公論という概念がここでの文脈で果たす役割が筆者にはやや理解できていない。憲法的公論が権力分立観より上位に位置付けられるのはなぜなのか、憲法的公論なるものも特定の権力分立観に基づいて解釈されるものではないのか。次に、この点を措くとしても、憲法的公論によって固定された三最高機関の核心的権限とは何を指しているのかについて明瞭にしておきたい。本書の記述を総合すると、憲法が明文で認めた権限を念頭に置くようである。例えば、アメリカ合衆国大統領であれば、軍の最高指揮権（合衆国憲法二条二節一項）や上級公務員任命権（同節二項）などである。この理解で正しいだろうか。

第二に、原意主義の位置付けである。アメリカの独立機関問題について、特にその違憲論を展開する論者の多くが依拠しているのが、単一執行府論（本書では「単一執行部論」）であった。同理論は提要、合衆国憲法は執行

作用を大統領という独任機関に配分したのであるから、執行作用を担う機関が大統領から独立することがあつてはならず、特に大統領による独立機関構成員の罷免権を法律で制限することは違憲になると主張する。この単一執行府論の論者が法解釈方法として用いたのが原意主義であつた。本書ではこの単一執行府論を検討するために、立法府と執行府の関係をめぐる合衆国憲法の原意主義的解釈が分析されており、その結果、原意主義的解釈を用いたとしても反・単一執行府論の立場が正当化されると主張している(一八八―二一六頁)。他方、本書は「権力分立に固有の「関係性の法理」として「抑制・均衡 (checks and balances)」を位置付けている」(二三頁、傍点原文)と述べて、関数としての権力分立論を普遍的に妥当する権力分立構想であると捉えている節もある。この場合、関数としての権力分立論は憲法制定権者の意思や条文構造によらない憲法原理ということになる。

そこで質問したいのは、原意主義を胸村がどう位置付けているかである。本書での原意主義的解釈による抑制・均衡法理の擁護は、あくまでアメリカの論争における単一執行府論者への批判のために補助的に用いたものであり、関数としての権力分立論は普遍的に妥当する憲法原理と主張しているのか。あるいは反対に、権力分立構想も特定の憲法の制定過程に依存するものであり、その限りで原意主義的解釈にも見るべきものがあると考えているのか。

### 三 アメリカ憲法判例における単一執行府論の広がり

独立機関をめぐる二〇〇〇年代以降のアメリカ合衆国の判例・学説は激しく変動しており、本書の考察対象時期とは大きく異なる議論状況を踏まえないことが指摘されている。<sup>(6)</sup> 本書の独立機関合憲論やその前提となる関数としての権力分立論は、アメリカ憲法判例の内在的・統一的読解によっても支えられていた(一七

〇——一八〇頁。であれば、関数としての権力分立論が近時のアメリカ最高裁判例における独立機関の合憲性に関する新展開にも整合するものであるかをテストしてみる必要があるだろう。とりわけ、現在の連邦最高裁が単一執行府論に近づいているかのように見える状況をどう評価するかが焦点になる。

まず、連邦最高裁は二〇一〇年に、公開企業会計監視委員会の委員の罷免事由を「正当な理由があると示された」場合に限るとした連邦法を違憲とした。<sup>(7)</sup>同委員は証券取引委員会によって任命・罷免されることになっている。証券取引委員会の委員は大統領が任命・罷免するが、法律の規定はないもののその罷免事由は「非効率、職務怠慢、職務上の不正」に限定されていると考えられている。<sup>(9)</sup>連邦最高裁は、このような二重の罷免事由の制限のため、大統領は公開企業会計監視委員会の委員を罷免しようにも、証券取引委員会による「正当な理由」の認定を審査することができず、それに同意できない場合に証券取引委員会の委員を罷免しようにも、「非効率、職務怠慢、職務上の不正」に相当する事由がなければならず、大統領が法律の忠実な執行をすることができないと述べた。ただし、本件は二重の罷免事由制限という特殊な事案である。

次に、連邦最高裁は二〇二〇年に、消費者金融保護局の長の罷免事由を、「非効率、職務怠慢、職務上の不正」に限る連邦法の規定<sup>(10)</sup>を違憲とした。<sup>(11)</sup>同局のような独任制の執行機関による重大な権限の行使に対しては、大統領による罷免権を通じて監督が必要であるとされた。また、本判決を先例とする形で、連邦住宅金融庁の長の罷免事由を「理由のあること」と定める住宅経済再建法の規定<sup>(12)</sup>も違憲と判断されている。<sup>(13)</sup>

これら三つの判決を通じて、大統領による独立機関の構成員に対する罷免事由の制限は原則として認められず、①実質的な執行権を行使しない多数の専門機関と、②職務や在任期間が限定され、政策決定権限や重要な行政権を有しない下級公務員についてのみ、そのような罷免事由の制限が合憲となると整理されている。<sup>(14)</sup>また、多数派の裁判官の間で単一執行府論に親和的な記述が見られることも特徴的とされる。<sup>(15)</sup>

他方、これらの判決では、審査対象となった独立機関の所掌事務の内容やその執行作用との関係性が論じられており、独立機関一般に射程が及ぶのかどうかはよく検討してみる必要がある。実際、*Seila Law* 判決までの動向を、原意主義に基づく単一執行府論に基盤を置くものとしてではなく、行政国家現象に対応するために現在のアメリカの法制度全体に適合的な解釈として単一執行府論的な結論になったと評するものもある<sup>(16)</sup>。後者であれば、少なくとも発想としては関数としての権力分立論に近く、その結論を左右する具体的な指標の評価の相違になるだろう。

とはいえ、判例の状況は単一執行府論にさらに接近している可能性がある。本稿執筆現在、アメリカの全国労働関係委員会委員とメリット制保護委員会委員の一部をトランプ大統領が解任したことについて、裁判所で審理が進められている。連邦地裁の発出した解任禁止命令について、連邦最高裁の多数意見は、*Seila Law* 判決を先例として、大統領にそれら委員の無制限の解任が認められる余地があるとして、その執行停止を認めつつ、最終結論を本案審理に委ねるとしている<sup>(17)</sup>。これらの委員会は「合議制」の独立機関であり、大統領による委員の解任事由は法律により、「職務怠慢又は職務上の不正」のあるとき（労働関係委員会）や「非効率、職務怠慢、職務上の不正」のあるとき（メリット制保護委員会）に制限されている<sup>(18)</sup>。これらの委員に対する大統領の無制限の解任権が判例上認められれば、理由なしには解任されないという意味での独立機関構成員の「独立性」はなくなる可能性が一層高まる<sup>(19)</sup>。

*Seila Law* 判決を中心として、これらの動向をどう捉えるか訊いてみたい。

#### 四 日本への応用をめぐつて

関数としての権力分立論が普遍性のある理論であるならば、さらに先述のように、法律の誠実執行という共通の条項が日米両憲法にあるならば、関数としての権力分立論の下で、日本の独立機関がどのように評価されるのかも気になるところである。同理論は独立機関を十把一絡げにしてその合憲性を問う立論を拒むだろうから、何か題材を一つ出すことが対話にとって有用である。

だがその前に、日本国憲法における関数としての権力分立論を語る上で明確にしておきたい論点がある。日本国憲法上の「憲法的公論」とは何かである。本書にとって憲法的公論とは、三権の最高機関に配分する核心的権限を定めるものであり、この変更は憲法改正によってしかなしえないものであった。そうすると、日本国憲法にも憲法的公論が定める国会・内閣・裁判所の核心的権限があることになる。日本における関数としての権力分立論の適用を考える上では、これらの核心的権限を確定しておかなければならないだろう。

次に、これを前提として、日本国憲法下での独立機関の合憲性問題を具体的に考えていきたい。題材として公正取引委員会を選びたい。<sup>(20)</sup>同委員会は実務上大きな役割を果たしているが、そうした現在でもその合憲性に疑問を呈する見解がある。特に、二〇〇五年の事前審判手続廃止を経て二〇一五年に審判制度が全廃されてからは、行政権からの一定の独立を支持する理由の一つであった司法権類似の裁定権限がなくなったのであり、準司法的機関との性格は薄れ、行政基準の定立と法執行を担う機関としての側面が強くなっている。この変化を捉えて、むしろ同委員会の権限の性質は一般の行政各部の行うそれと大差がなくなっており、行政権を保持する内閣から一定の独立性を有することが憲法上許されるのか、改めて問う余地はあるように思われる。日本国憲法における関数としての権力分立論の表れを問う重要な論点として、駒村の見解を訊いてみたい。

## 【対話】

駒村圭吾・瑞慶山広大

### 一 「終わった論点である」——研究テーマ選定の動機と背景

瑞慶山… まずは、こうした権力分立論や独立機関問題を博士論文の研究テーマにしようと考えた動機を教えてください。

駒村… 私のいわゆる修士論文はアメリカの立法権委任に関する判例分析をまとめたものでした。指導教授の小林節先生がかつて助手時代に、アメリカの政治問題の法理（統治行為論）の判例を総攬し、その主要な含意をリスト化するという作業でデビューされましたので、私も同様の手法を別論点で行うことに決めておりました。アメリカ憲法を研究する駆け出しの時期には丁度良い「訓練」であり、いわばデューデリのようなものですが、しかし、その地道な作業の中にアメリカ憲法研究の重要なディシプリンがあるのではないかと、そう思ったからです。

もともと、大学院入試を受験する少し前あたりから、実は、行政委員会問題（アメリカ流に言えば「独立機関 (independent agencies) 問題」に関心を持ち、図書館の洋雑誌室に入り浸りました。最新の論文を見つけてそこから萃づる式に論文を収集し、その中でも古いものの中から議論の基軸を成している論文を特定し、それを読みました。Robert E. Cushman, *Constitutional Status of the Independent Regulatory Commissions*, 24 CORNELL L. Q. 163 (1939) など。この論文については「脚注を除いて全訳するように」と小林先生からの指導

がありましたので、大学ノートに、当時はこだわりがあったのかパーカーの万年筆で全訳を書き込んでいました。ワープロ等が普段使いになる数年前の時代です。最新論文の方は、学部を卒業するころに公表された、Peter L. Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, 84 COLUM. L. REV. 573 (1984) を読んでみました。私の初期研究はこのストラウス論文にずいぶん影響を受けていると思います。

取り上げていただいた『権力分立の諸相』は、大学院博士課程に在籍しているときに慶大法の査読機関誌である『法学政治学論究』に発表した三本の論文を基礎にしています。<sup>(21)</sup> 習作の域を出ないものばかりで、それを書籍化したものですから、今から見ると、掘り下げも不十分で理路も怪しいところがあって、恥ずかしいばかりなのですが、しかし、当時の自分が考えていたことを今日改めて振り返ってみると、現在の自分が考えているあのことと繋がっているんだなあ、という発見があり、認識を新たにしているところです。その意味で、初期作品について詳細なコメントをいただけたことをまずは感謝しておきたいと思います。

さて、なぜ独立機関の問題をテーマとして選択したのか、というご質問ですが、これといって劇的な何かがあったわけではないのです。ですので、断片的なエピソードでお答える他なく、そうさせていただきます。

大学院入試を志し始めた学部四年生のころ、指導教授である小林先生から「修士論文のテーマを決める必要があるが、基本書や『憲法の争点』を通読して、疑問や納得がいかなない論点があればそれをリスト化してきなさい」と言われました。おそらく五つくらい挙げたと思うのですが、特にいわゆる独立行政委員会に関する学説が気になったのです。何が気になったのかと言いますと、当時、独立行政委員会の独立性について、それを「行政の民主化」の一環として正当化する説明が目につき、素朴に「なんで民主過程から独立させることが民主化につながるんだろう」と疑問に思いました(二二―二三頁)。その他の合憲性の理由である「専門性」「裁

判類似性」もことごとく独立性の説明になっていないのではないか、そう小林先生に説明したところ、「じゃあ、一緒に図書館に行こう」ということになって、さきほど述べたCushmanの論文の発見と、その全訳という流れになったわけです。

実は、小林先生は当時「助教教授」でしたので院生指導資格がありませんでした。形式的には小林先生の師匠である田口精一先生が指導教授だったのです。ある日、田口先生によばれて憲法史の研究者にならないかとお誘いを受けました。当時、学部と大学院で、終戦時に内閣属であった大友一郎先生の「日本国憲法制定史」の演習があり、その後継が必要であるとのことでした。大友先生の授業は履修をしておりましたし、制定過程については高柳賢三先生や田中英夫先生のご業績や西修先生のご業績にも触れておりましたので、興味はあったのですが、他方で、憲法史研究の専門家へのお誘いはまったく予想しておらず、青天の霹靂でした。また、ある意味でアメリカ研究にも繋がるので、少しでも心が揺れたのですが、雑談的な雰囲気でもあったので、解釈論をやりたいと申し上げ、うやむやにさせていただきました。まあ、大学院に進学したあとでのご提案でしたので、もう転身もできないだろうという気持ちもありました。いずれにしましても、アメリカ憲法を比較素材とし、独立機関を直接の素材として、憲法解釈論をやることに方向を定めたわけです。

修士で研究を始めてしばらくしたときに、私のある友人がさる憲法の大家と話をする機会があり、「自分の先輩が独立行政委員会を修論で扱うのですが……」と話題を差し向けたとき、その某大家が「あれは、終わった論点ですからね……」と言っていたことを報せてくれたことがありました。私はその友人の友情に感謝すると同時に彼の気持ちもよく理解していましたので、突っ込んだ詮索はしなかったのですが、さすがにその某大家が「あれは終わった論点である」と言われたことにはショックを受けました。でも、「終わった論点なら、なんで『憲法の争点』に掲載されているんだろう」、「もしかすると『憲法の争点』は終わった争点だけを並べ

であるのではないか」といった思いもあり、自分自身では不安を抱えつつも当初の問題意識を維持してきました。結局、『憲法の争点』の独立行政委員会の項目は、後年、私が執筆することになるんですが（笑）。既に述べたように、事の真相を確かめることはしませんでしたし、また、確かめることも今では不可能になりました。その大家もその友人も既に鬼籍に入ってしまったからです。その友人は官僚になりましたが、その後も親交が続き、私が慶應に戻ったことを一番喜んでくれて、銀座で祝宴を開いてくれたのを昨日のこのように思い出します。

少々、思い出話が長くなりましたが、まずは、最初の質問である「憲法的公論」の趣旨あたりから始めさせていただきます。

瑞慶山… ありがとうございます。修士・博士論文のテーマ選びのやり方はあまり変わっていないようですが、他方で外国語論文がデータベースで比較的容易に入手できる現在からすると、洋雑誌の論文涉猟のために図書館に入り浸るという光景は少なくなっていますね。

## 二 憲法的公論への思い、原意主義に対する違和

瑞慶山… ではまず、「憲法的公論」の概念の意義や権力分立論の中で果たす機能について伺います。憲法的公論の具体例として公民的共和主義やラディカル・デモクラシーが挙げられているのをみて、これは憲法解釈の基盤となる政治道徳理論を念頭においているのだと私は読みました。であるならば、権力分立構想もこうした政治道徳によって正当化されるものであり、提題で指摘したように、関数としての権力分立論の二層性とどう折り合いがついているのか気になりました。

駒村… 私の著書の中で、「憲法的公論」という概念が突然出てくるが、それが権力分立論の文脈でどのような役割を担わされているのか、というご質問だと理解しております。たいへん、痛いところをつかれました。と言うのも、この「憲法的公論」という概念の利用は、指導教授からも厳しい批判をもらいました。私も今に思えば、「公論 (public discourse)」というかなり実存的なニオイのする言葉を不用意に出してしまったと若干の後悔を感じています。

この点、釈明させていただくと、「憲法的公論」とは統治上の異なるアクター間である種の統治的対話が展開されるという、まさに実存的な、あるいは人格的な、含意を込めていたと回顧できます。アメリカの憲法学では「主権」という術語はほとんど登場しない。もともと、実は、そうでもないのですが、後年別の研究でまさにこの点について検討をするのですけれども、しかし、少なくとも当時は、アメリカ憲法学では「主権」概念が前景に出てこないと思っておりました。その点に対する私なりの不満あるいは疑問が常にあり、どうしても統治機構論を主権との連関で考えなくてはならないという私のクセみたいなものが背後にあったのです。私の思考の中では「主権者」は単一者ですので、統治のアクターはこの単一の主権者がそれぞれ異なった役柄（あるいは仮面＝ペルソナ＝人格）を担って登場してくる。同時に、対等だとケンカになるので、どれが最上位に立つのかをあらかじめ決めておく、こういう統治像を抱いていたのですから、アメリカの統治機構論においてもそのような考え方が無意識のうちに反映されていたのではないかと思います。つまり、アメリカでは三つの統治部門を代表するアクターがそれぞれの役柄を担って鼎立しており、その背景には単一の主権者が三つのペルソナに分身して、対話・討議を繰り返し広げるといった構想が控えている、そういう図柄を考えていたことに由来する造語が「憲法的公論」なのです。

というわけで、私の中では「憲法的公論」は「権力分立」の上位概念というわけではなく、「憲法的公論」

の布置関係と「権力分立」の基本構造（少なくとも「権力の分割」の構造）は同じもののなのです。「主権」論に由来するというのなら、主権論は上位レイヤーなので「憲法的公論」の方が上位であるとも言えそうですが、主権論で考えているのは私のアタマの中だけでの話で、アメリカでそういうハナシが前景に出てくるわけでもありませんので、三つの最高機関のアクターが対峙しつつ公論を展開する構図で見ることによってこそアメリカ憲法典が想定する権力分立の布置関係が機能することを通じてほんやりと浮かび上がってくると言うべきでしょう。そういう解釈論を展開しているつもりです。

なお、この点、急いで付け加えますと、『権力分立の諸相』を書いた時点では意識しておりませんでした。後年、「危機・憲法・政治の“Zone of Twilight”——鉄鋼所接收事件判決におけるジャクソン補足意見の解剖<sup>(23)</sup>」という論文で、Youngstown Sheet & Tube Co 事件連邦最高裁判決を分析した際に、アメリカ憲法でも「主権」という術語が使われるケースがあることを知りました。同判決のジャクソン裁判官補足意見では、大統領に対して連邦議会が明示的・默示的に権限委譲をする場合、その局面において大統領は「連邦主権を人格化する (to personify the federal sovereignty)」と喝破されております。アメリカでは（アメリカでも、と言うべきかもしれませんが）、まさに緊急事態の際に連邦議会が大統領に大幅な権限委譲をする場合は二つの憲法的アクターが一体化し、その局面で「大統領に主権を人格化する」事態に至る、とジャクソン補足意見は語っております。ある意味、上述しました一九九九年段階での私のつたない発想を、この判決は逆照射してくれています。単一の主体であるところの連邦主権が、緊急事態における権限集中によって、二大アクターのうち大統領に「人格化」つまり統合されるという論理ですね。この点は、後ほどまた言及したいと思います。

いずれにしても、憲法的公論のアクターとして、三つの最高機関は、憲法典明文で与えられた権限配分を自らの役柄を演じる舞台装置としてしっかりと死守することを求められています。ご指摘の列挙された権限

などはまさにそれに該当します。ただ、それより下位の組織や職員のレベルでは、「機能分離」のような発想のもと、権限作用のインターアクションが許容される。そういう統治のあり方を描き、そのインターアクションの一局面に独立機関を位置付けてみた、というのが『権力分立の諸相』の趣旨でした。

瑞慶山…なるほど、憲法的公論を展開するためには主要アクターたる三最高機関の核心的権限は権力分立の基本構造として固定化されていなければならないから、この部分については「権力の分割」の構造が妥当するという基本主張が理解できました。この点に関連して伺いたいのは、原意主義という解釈手法の位置付けです。本書では単一執行府論者によって採用されることの多い原意主義的解釈がむしろ反・単一執行府論を擁護することを指摘していますが、関数としての権力分立論はこうした各国憲法の制定過程に由来する権力分立構想なのでしょうか。

駒村…「提題」論稿の二で示された第二の質問ですね。原意主義そのものについて私はかなり批判的です。

そこで言われる「原意 (original intent)」とは何かは論者によって様々で、必ずしも明確に定義されているわけではありません。憲法制定議会での特定の議員の発言なのか、小委員会等の個別的な機関意思なのか、フエダリスト・ペーパーにおけるマディソンの発言も含むのか、憲法制定直後でまだ制憲の父たちが活躍していたごく初期の連邦議会での審議録から読み取るのか、それらの総合なのか。個別的な発言は、その発言者の意思であって、憲法の読み方を決定づける「原意」ではないと思います。原意を探索し特定するリソースも様々でそれらは個々に「原意」を決定づけるものではないし、決定づけるものと見てはならないと思います。要するに、「原意主義」における「原意」自体が解釈的産物なんです。上に挙げたいろいろな史実を総合して「こういう方向が見られる」という程度の参照資料にはなると思いますが、条文をめぐる解釈対立を解決する魔法の杖にはなり得ません。

そもそも、原意が明確であったなら、なぜそれを条文化しなかったのか。もちろん、条文化する必要のないほど自明な常識というものはあると思いますが、だとしたら、なぜ解釈対立が発生するのか。原意主義を言うのであれば、その原意はテキスト（条文）に結実されているはずであって、条文こそが原意であると構えるべきです。なので、ある種の条文主義（textualism）は支持できます。制定者の本音とか思惑は、条文が制定された以上、役目を終えて歴史の遠景に退いていくべきものでしょう。でなければ、立法と執行の作業分担も崩れてしまいます。

さて、このように考えたときに憲法明文で指定された権限作用の配分（条文主義的な意味での「原意」）は、その憲法が想定する民主政の基本構想（統治の基本構想）に由来するもので、三つの最高機関を担当する憲法的アクターの間では、その構想と配分された権限作用の布置をしつかりと死守することが求められます（「権力の分割」）。民主政や統治の基本構想というのは、当時の私の拙い表現を用いると「憲法的公論」に参加する三名のアクターの役割の指定ということになります。他方で、三最高機関の下位に広がる国家組織の領域では、権限作用の交錯やインターアクションが許される動態的な権限配置が認められる。独立機関設置や「機能分離」や「裁判類似作用」などを通じて、他の統治部門の作用を取り入れて「権力の分割」を相対化したり、上級者の職務命令を遮断して縦の命令秩序を相対化することが認められます。こういった流動化した領域の設計を、三アクター間の権力関係なども横目でみながら、バランスをとると言うことを、これも大変拙い表現で恥ずかしい限りなのですが、「関数としての権力分立」と呼んだのです。私自身の中では、「関数としての権力分立」というものは、人口に膾炙した「抑制・均衡」論とほぼ同じことを言っているつもりです。

とは言っても、三最高機関の下位領域では、なんでもかんでも混合錯綜させていいわけではなく、柔軟でもある程度節度のある組織設計を可能にするための規範がなければなりません。一つは、もちろん「執政」と

「行政」の二分論というニューデール期に生まれた憲法理論、もう一つが「誠実執行条項」で、私はこれらにその規範的根拠と基準を求めています。学説が構築した理論を用いるとともに、三最高機関論の時に用いた「条文主義」に立って、「誠実執行条項」を組織設計の条文根拠に据えたわけです。

独立機関はこのように憲法的に正当化されるものであり、かつ極めて実践的な期待を受けて設立されます。最高機関に鎮座する憲法アクターが専制化したときにこそ、そして、いわゆる「単一執行府論」が全面展開されたときにこそ、「抑制・均衡」を実効化するため、独立機関が本来の役割をしつかりと発揮すべきです。しかし、近頃のアメリカのように、単一執行府論どころか、単一政治部門論、さらには単一統治論が加速されている現状では、独立機関の命運も風前の灯になっていますね。

### 三 アメリカの現況——Humphrey's Executor 判決のレガシーは生き残れるのか？

瑞慶山… 近時のアメリカの話題が出ましたので、この論点に移りましょう。提題で述べたように、アメリカ連邦最高裁は二〇一〇年以降、独立機関の構成員の罷免事由を制限する立法に次々と違憲判断を下しています。その基本方針は、関数としての権力分立論に親和的とされ、独立機関を合憲とする論拠となつていゝ Humphrey's Executor 判決や Morrison 判決の射程を限定し、大統領による自由な罷免権限が認められるという大原則に立ち返ろうとするものです。本書が公刊されてから約二五年、アメリカの独立機関論は少なくとも判例レベルでは駒村先生の描いたものから正反対に進んでいるかに見えます。

駒村… 提題論稿の「三」で述べられている点ですね。近時の、と言うよりも、ここ数十年の最高裁判例が独立機関の独立性を減弱させる方向に出ているのご指摘について、私なりの応答をすると次のようなものになる

と思います。

まず第一に、私が独立機関の研究をしていた一九八〇年末から三五年ほどが経過して、この論点のランドマーク判決である *Humphrey's Executor* 判決（一九三五年）が、今まさにトランプ政権とロバーツ・コートにおいて熱く語られている事実を目の当たりにして、とても驚くと同時に、ある意味で喜んでいるところですよ。独立機関問題という地味な論点は、日本はもちろんアメリカでも花形の論点ではありません。しかし、administrative power という概念一つとっても、憲法学や公法学を超えて、広くアメリカ政治学にも影響を与えるような概念、そしてアメリカ固有のアイディアと言っているものが散りばめられた問題なので、アメリカを学ぶ上では実は格好の論点だと思います。<sup>(25)</sup> それでも地味な論点であることはその通りではあるのですが、アメリカでは一〇年にいっぺんくらいの頻度で特集が組まれたりして、間欠泉的に話題が盛り上がる論点でもありました。そして、とうとう、トランプ大統領の下で、風前の灯になりつつあるとは言え、*Humphrey's Executor* 判決が表舞台にまたもや引っ張り出されてきたことに「わが意を得たり」の気持ちです。「すでに終わった論点である」と某大家がおっしゃったことは既に言及しましたが、終わっていないことを当のアメリカ自身が身をもって証明してくれました。

第二に、*Humphrey's Executor* 判決のレガシーは「風前の灯になりつつある」と言いましたが、後述するように、必ずしもそうではないところもあります。*Humphrey's Executor* 判決のレガシーは、ニューディール期公法学／政治学のレガシーであり、それは固有アメリカ的なレガシーです。なのでそう簡単に無化できるしろものではない。そう直感的には思いますが、しかし、そのレガシーが少しずつ剥離されていったのも歴史的事実です。トランプ時代に入る以前から、*Humphrey's Executor* 判決のレガシーは挑戦を受けてきました。それは私の『権力分立の諸相』第一章第三節で指摘し、既に整理しておいたところです。

確かにトランプ大統領は第一期のころから、独立機関に対して挑戦的な人事的措施を重ねてきました。〃独裁者〃のごとく振る舞う権力者は必ずと言っていいほど、軍隊をやたら投入しようとし、かつ独立行政機関を支配下に置こうとします。二四年一二月に戒厳措置を発令した尹錫悦(ユン・ソンニョル)前韓国大統領も軍隊を動かし、中央選挙管理委員会を制圧しようとしてしました。アメリカに話を戻すと、トランプの挑戦は、当然のなりゆきとして、連邦最高裁に係属されました。そして、これも当然のなりゆきとして、トランプ・コートという保守派絶対多数コートですから、トランプにとって結果的に都合のよい判断が下されるはずであり、事実そうだったわけです。

しかし、仔細に見ると、必ずしも *Humphrey's Executor* 判決が覆されたわけではない。提題で言及された *Seila Law LLC v. CFPB* 事件連邦最高裁判決(二〇二〇年)も、そうです。 *Humphrey's Executor* 判決における独立機関合憲論を基本的に維持しつつ、それとの事実上の区別を試みています。本件は、トランプ大統領が「相当事由」を示さずに消費者金融保護局長を解任したことが争われた事案ですが、*Seila* 判決法廷意見は、消費者金融保護局は独任制であって合議制ではない、同局は専門家集団ではない、同局は独任制であるが故に波状型任期進行制が採れないから特定の党派性が支配する構造になっている、同局長は高度な執行権限を保有している、等々の理由を指摘して、 *Humphrey's Executor* 判決が擁護した独立機関と本件の機関を区別し、大統領の無制限の解任権を正当化しました。

そして、つい最近、二〇二五年五月二二日(これを書いているのが九月二六日)に、第二次トランプ政権が行った二件の解任案件に対して、 *Trump v. Wilcox* 事件連邦最高裁決定が下され<sup>(26)</sup>ました。本件では、全国労働関係委員会(National Labor Relations Board(NLRB))の委員長とメリットシステム保護委員会(Merit Systems Protection Board(MSPB))の委員長が二〇二五年に相次いでトランプ大統領によって相当事由が示されない

まま解任されました。下級裁判所はこれを違憲・違法と見て解任の効力を停止する決定をしましたが、トランプ政権は最高裁に抗告し、裁判所の決定に対する執行停止を求めていたところ、連邦最高裁は上記の Wilcox 事件決定により下級審決定の執行停止を認め、解任の効力を維持させました。この二つの独立機関はとも有名で存在感も大きいものでしたし、独任機関ではなく、合議機関だったので、Seila 判決に照らせば、Humphrey's Executor 判決が適用され、解任は違憲と判断されるべきであったように思われます。しかし、法廷意見は、たった二頁のものでしたが、抗告人である連邦政府側が「両機関とも「相当の執行権限 (considerable executive power)」を行使している」と主張している点を考慮して執行停止決定を下した、と述べています。この論法そのものは実は Humphrey's Executor 判決においても既に示唆されていた法理であって、その意味では先例との整合性は維持されているのです。ところが、Wilcox 事件決定法廷意見は、本件の二つの独立機関が Seila 判決の示した例外に該当するかどうかの仔細な検討は口頭弁論や答弁書類の検討を踏まえるべきで現段階では控える、と述べました。つまり、Seila Law 判決や Humphrey's Executor 判決との整合性についての判断は先送りにされています。ですので、判例法理の伝統はかろうじて生き残っていると見える。

しかも、法廷意見は、解任された NLRB 委員長側の提出書類が示した懸念、つまり、本件で執行停止命令を发出すれば連邦準備制度理事会 (Federal Reserve Board (FRB)) の独立性も崩壊することになりはしないか、との懸念について、「我々はそれに同意しない。連邦準備制度理事会はとても特色ある組織構成がなされており、合衆国第一・第二銀行に起源を持つ特筆すべき歴史的伝統を有する準私的法人であるからである」と述べており、この点にも、独立機関の正当性について一定の尊重を留保していることが垣間見られます。<sup>(27)</sup>

以上からしますと、独立機関の独立性に対する挑戦が厳しさをますたび、単一執行府論や嚴格権力分立論が

台頭しそれが支配的になったと指摘されますが、政治思潮的にはそうであっても、最高裁の判例法理の解釈としてはやや勇み足かなと思います。そもそも、アメリカの連邦最高裁はもともと党派性が支配しやすい構造になっており、政治的風潮に左右されやすく、その振幅も激しいので、当然、政治世界の思潮傾向に連動します。元最高裁判事のステイーヴン・ブライヤーに言わせれば、最高裁判事は二軍の政治任命官吏<sup>8</sup> みたいなものですから。トランプ支持者にとっては、Roe 判決や Brown 判決こそ党派的判決に映っているでしょうからね。しかし、そういったことと判例法理のインテグリティとは別の問題として捉えるべきでしょう。私としては、以上のような宿命をアメリカ最高裁は負っているという点をしっかり認識した上で、むしろ、個々の裁判官がどれだけ《裁判官としてのインテグリティ》を自覚しているか、それに自負を抱いているか、という点に注目しています。この点、Wilcox 決定に付されたエレナ・ケイガン判事の反対意見が興味深いです（ソトマイヤー判事、ジャクソン判事同調<sup>28</sup>）。ケイガン反対意見によれば、独立機関は、専門性に基づく権限行使を行い、大統領から独立した超党派的な行政機関<sup>9</sup> という「アメリカ的統治の顕著な特質 (significant feature of American governance)」を成すもので、Humphrey's Executor 判決はそれを擁護する「よき法 (good law)」で今でもあり続けているから、トランプの解任も最高裁の執行停止命令もどちらも容認することはできない、と述べています。そして、ここが重要なのですが、ケイガン反対意見は、訴訟案件一覧 (docket) に掲記された緊急案件は、通常の手続をスキップすることが求められるけれども、それは「既存の法の下で (under existing law)」判断されるべきである、とします。同意見は、保守派で本件執行停止に賛成したアリート判事自身が先例で「仮の救済は既存の法の下での適切な請求であることが求められる」と述べていたことを引用して、法廷意見に反論を試みています。「既存の法」を覆したり、変更したりすることを仮の救済で行うことはできないという趣旨です。アリートの裁判官としてのインテグリティを問題視しているわけですね。本件事案は、

Humphrey's Executor 判決という「既存の法」に明確に反するので、「既存の法」たる同判決を一個の仮の救済で無効化するものであり、許されないというのです（なお、同様の事態が、二〇二五年九月二日に下された、代表的な独立機関である連邦取引委員会（FTC）の委員の解任をめぐる *Staubert* 決定<sup>(29)</sup>でも繰り返されている）。

実体的判断において Humphrey's Executor 判決を擁護するだけではなく、手続問題としても法廷意見は誤っているのですね。後者の指摘については、裁判官である以上、法廷意見は重大なインテグリティ毀損を犯すものであることを示唆しています。終身制でもあり、誰からもクビをとられないので、開き直られたらなす術はありませんが、そのような裁判官としての職能に照らした批判は手を緩めることなく、むしろ強めていくしかないと考えます。

瑞慶山… この対話中に F R B のクック理事をトランプ大統領が解任する事件も発生しました。こちらでも連邦最高裁まで争われるでしょう（「追記」参照）。「地味」で「終わった」とされた論点が、アメリカで今まで以上に熱を帯びて議論される状況はしばらく続きそうです。先生のおっしゃるように、政治的な分断が反映されやすい論点について各裁判官が自らの法的思考のインテグリティを保持できているかを見極めつつ、Humphrey's Executor 判決等のレガシーとされる判例が果たして、あるいはどの程度、生き残ることができるのか、注目していかなければなりませんね。

#### 四 日本の議論への応用可能性

瑞慶山… では最後に、話題を日本の独立行政委員会に向けたいと思います。駒村先生の誠実執行条項を援用した独立行政委員会合憲論に対しては、「優れた考え方だと思われるが、「誠実な執行」の正否について客観的基

準がより詳しく示されないと、国会による独立行政委員会設置への鹵止めとはならないのではない<sup>(30)</sup>か」との疑念が寄せられています。それに対する一つの応答のあり方として、現にある独立行政委員会の憲法適合性の論証を上演していただくというパートです。

まず、前提となる関数としての権力分立論における権力分割の領域、すなわち憲法的公論の担い手たる諸最高機関固有の権限を把握する必要があります。ここでは内閣のそれが問題ですね。もともと、これ自体かなり大きな論点です。行政権の概念（日本国憲法六五条、六六条三項）については学説上の争いが継続していますし、内閣の職務権限一覧（同七三条各号）を見ても、例えば「国務を総理すること」（同条一号）のように多分に解釈の必要な文言があります。ここでの検討に必要な限りで構わないのですが、どのような権限が内閣の所掌から変更できないものになるでしょうか。

駒村… ご質問を私なりに翻訳すると、まず、アメリカのニューディール期公法学が編み出した「執行」と「行政」の二分法を日本国憲法の解釈問題としてどう継受するかという問いと受け止めました。

まず、これは「執行」と「行政」をどうやって区分するのかという論点と直接に関わるのですが、「執行」として内閣が他に移譲できない核心的権限は何かと問われれば、憲法を直接に執行する作用ということになると思います。他方で、「行政」は憲法の直接実施ではなく、国会の策定した法律の施行を指す概念と考えられ、まずもってこういう区別が可能であり、また妥当だと考えます。

さて、そうなりますと、では法律施行作用としての「行政」はまるごと他の機関に移譲できるのか、という問いがなされるでしょう。この点、憲法六五条は、内閣が行政を担当すると定めておりますが、国会条項や裁判所条項と比較した場合、作用の独占を示唆する文言が六五条にはないので、内閣は行政を独占しないことも憲法は許容しているわけで、一定の場合、他の機関がこれを担当することも、文言解釈からすればともと可

能なわけでは、移譲する先の他の機関とはどれか。基本的には、国会ということになるでしょうね。アメリカでは独立機関のことを指して「議会の代理」「議会の手」といったレトリックで語られることがありますが、まさにこれは法律の実施自体を議会がなし得るという含意を持っています。もちろん、議会が法律を実施するとすると、それは完全な利益相反になる可能性がありますね。法律を作った本人が法律を実施するとすると権力分立の意義は失われるからです。なので、大統領からも議会からも距離を置く「独立機関」の設置が求められるわけです。

ところで、アメリカの「行政」概念には、法律施行作用という意味と、もう一つ、こちらの方がある意味でオリジナルなのですが、科学的・専門中立的な施策の実施という意味で「行政」が用いられます。ですので、法律施行作用を議会に移譲できるとしても、それは無制約ではなく、科学や専門性というエレメントを含んでいなければならないということになります。この点、私はそのような根拠で行政作用の内閣からの分離を論証することは困難であるを見て、むしろ七三条一号の誠実執行条項を独立機関設置の憲法的根拠に据えたわけです。

そうなりますと、誠実執行条項から執行適格を導き出し、それを使って内閣の行政担当資格を批判的に吟味することになるわけですが、ご指摘のとおり、執行適格論をより詳細に基準化しないと独立機関の設置が放縱化するという可能性がないわけではありません。この点、まず第一に、規範的な統制の枠組を提示することと、判定基準を設定することは必ずしも同じではなく、後者の詳細化が困難であるからと言って、前者の枠組設定が不適当であるということにはなりません。第二に、枠組の下で執行適格の有無を判定する基準を示せという要請ですが、私も現時点で詳細な基準案を持ち合わせているわけではありません。基準の設定は、おそらく一般的なそれを定立することよりも、事案ごとの判断を積み上げ、そこから一定の判定基準を抽出するというこ

となるでしょう。そうしますと、例えば、構造的な利益相反が見られる場合が一つの基準になるでしょうね。これは政治状況に対する現実的洞察に依拠した判断にならざるを得ませんが、場合によって内閣だけでなく、国会にすら施行権限や立法権限がないものもあります。選挙管理委員会などはその例になるのではないでしょう。選挙区画定審議会なども、場合によっては独立機関に改組することを求めてもよいかもしれませんね。

瑞慶山… 問題の性質上、個別事案の検討の積み重ねから一般論の相貌が現れてくるというご指摘に、私も同意するところです。次に、まさにその個別の検討を一つお願いできればと思います。検討素材として提題にあるように公正取引委員会を用いましょう。本書でアメリカの判例・学説から導出された考慮事項（二〇八一—一九頁）を私なりに当てはめていくと、①合議機関（独禁法二九条）、②党派の偏向性を排除する趣旨なし、③任期は五年（同三〇条一項）、④委員長・委員は両議院の同意に基づく内閣総理大臣任命制（同条二項）、⑤一般職職員の採用は人事院による国家公務員採用試験による、⑥審判制度は廃止、⑦職権行使の独立性があるため内閣（総理大臣）からの指揮監督を受けない（同二八条）、⑧委員長・委員の罷免事由の制限あり（同三一条）、⑨内閣（総理大臣）の報告要求権はなし、<sup>(31)</sup> となります。⑩の執行特権の問題は先の質問への応答を踏まえたものになるでしょう。これら考慮事項を踏まえた上で、駒村先生は公正取引委員会の合憲性をどのようにお考えですか。

駒村… 即答するのが困難な論点ですね。公取委が出来上がるのは、GHQの指導によるところが大きく、特に明治体制下での特定主体による産業支配構造を解体する目的で生み出されたものです。特に「経済憲法」といわれる独禁法は、財産秩序に並ぶ競争秩序の維持を所管する法律です。競争秩序の維持は市場の最高規範なんです。

以上のような考え方は制度形成史を参照することによって確認できることですが、より大きな憲法的視点に

立ちますと、私的な所見で申し訳ないのですけれども、こういうことになるのかと。政治的共同体を成立させているのは、国家、社会（共同体）、市場の三つの秩序体であり、それらの競合や抑制均衡によって安定的な秩序の維持ができる、とこう考えることができます。「国家」には憲法が秩序を与え、「社会（共同体）」には憲法の人権条項が自由や権利を与えて自生的秩序を維持し、「市場」には競争法が秩序を与える。経済憲法である競争法の施行を国家が管理するとなると、上に見た三者競合の関係性が崩れ、市場が国家によって直接統制されることになりかねません。こういう思考プロセスを通じて、「市場」が「国家」に對置される秩序体であるとすれば、経済憲法の所管を独立機関が受け持つことによって、国家や政治の直接介入を避けることができる。このような大きな視点からの正当化が公正取引委員会の独立性の背後にはあるのではないのでしょうか。

瑞慶山… 経済秩序という国家と並立する秩序の維持という視点からは、誠実執行条項が問題とする「政府の失敗」を基礎付けやすいかもしれません。他方、現在の公取委の具体的権限の正当化可能性や、経済秩序に影響を与える他の政府機関との比較検討についてさらに突っ込んで伺いたいところです。が、紙幅が尽きてしまいました。この論点に関心を有する研究者とともに、今後も対話を深めていただければと思います。

【この対話は二〇二五年一〇月一八日時点のものである】

（１）御幸聖樹「アメリカ合衆国における権力分立論上の「行政」の位置づけ——独立行政機関の合憲性を中心に」横浜法学三三卷二号（二〇二五年）四〇七頁以下、四一一—四一二頁。

（２）他にも、独立機関が認められる要件として、「領域横断的対応あるいは政策課題焦点化」や「熟慮的討議」が挙げられている（本書一三五—一三九頁）。

（３）駒村圭吾「内閣の行政権と行政委員会」大石眞『石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）二二八頁以

下、二二二頁。

(4) 日本国憲法の基本書・教科書レベルでこの駒村説にも言及するものの一例として、佐藤幸治『日本国憲法論(第二版)』(成文堂、二〇二〇年)五三〇頁、安西文雄ほか『憲法学読本(第四版)』(有斐閣、二〇二四年)三二三頁〔巻末矢記執筆〕。

(5) 駒村・前掲注(3)二二二頁。

(6) 御幸・前掲注(1)四〇八頁、御幸聖樹「ロバーツ・コートにおける独立行政機関に関する判例法理の変容」宮川成雄編『アメリカ最高裁とロバーツ・コート——先例拘束原理の展開』(成文堂、二〇二四年)二八九頁以下、二九九頁。

(7) 15 U.S.C. §§ 7211(e)(6), 7217(d)(3) (2010).

(8) Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board, 561 U.S. 477 (2010).

(9) 連邦取引委員会の委員の罷免事由として上記のものを定める連邦取引委員会法の規定について合憲とした連邦最高裁判決 (Humphrey's Executor v. United States, 295 U.S. 602 (1935)) から類推されたものである。

(10) 12 U.S.C. § 5491(c)(3) (2010).

(11) Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau, 591 U.S. 197 (2020).

(12) 12 U.S.C. § 4512 (b)(2) (2008).

(13) Collins v. Yellen, 594 U.S. 220 (2021).

(14) 御幸・前掲注(1)四二七頁、御幸・前掲注(6)二九八頁。①は前掲の Humphrey's Executor 判決の射程、②は独立検察官制度を合憲とした Morrison v. Olson, 487 U.S. 654 (1988) 判決の射程である。

(15) 御幸・前掲注(1)四二四—四二七頁、御幸・前掲注(6)二九九頁。

(16) Cass R. Sunstein and Adrian Venable, *The Unitary Executive: Past, Present, Future*, 2020 Sup. Ct. Rev. 83, 116 (2020).

(17) Trump v. Wilcox, 605 U.S. \_\_\_, 145 S. Ct. 1415 (2025) (granting the applications for stay of the orders from the District Court for the District of Columbia, No. 25-cv-412, ECF Doc. 39, and No. 25-cv-334, ECF Doc. 34).

- (18) 29 U.S.C. § 153(a); 5 U.S.C. § 1202(d).
- (19) さらに、本稿脱稿直前には、連邦取引委員会のレベッカ・スローター委員をトランプ大統領が解任したことにつき、連邦最高裁が下級審の復職命令を執行停止する決定が出された。Trump v. Slaughter, 606 U.S. \_\_\_, 2025 WL 2692050 (2025) (granting the application for stay of the order from the District Court for the District of Columbia, No. 25-cv-909, ECF Doc. 52). 同決定では本案の上告も同時に許可され、Humphrey's Executor 判決を見直すべきか否かを争点とすることが予告されている。
- (20) 大石眞『憲法概論Ⅰ——総説・統治機構』（有斐閣、二〇二一年）三一八—三一九頁は、公正取引委員会が有する課徴金賦課権や各種排除措置に代表される行政規制・処分権に鑑みると、同委員会「に対する違憲論はなお完全には克服されていないように思われる」とする。また、同委員会の合憲性を支持する従来の学説を批判的に検討した上で、「長期的な公益の確保」という論拠から合憲性を支持するものとして、曾我部真裕「公正取引委員会の合憲性について」伊東眞ほか編『石川正先生古稀記念論文集 経済社会と法の役割』（商事法務、二〇二三年）五頁以下。
- (21) 駒村圭吾「独立行政委員会の『独立』の正当性——合衆国最高裁判所判例の動向と現状」法学政治学論究三号（一九八九年）四五頁以下、駒村圭吾「独立機関に対する大統領の公務員解任権の限界——合衆国最高裁判例の新展開とその意味するもの」法学政治学論究一〇号（一九九一年）四一頁以下、駒村圭吾「独立機関における『独立性』概念の検討——アメリカ合衆国における独立規制委員会等の権力分立上の位置付けをめぐる議論を中心として」法学政治学論究一四号（一九九二年）三一頁以下。
- (22) 駒村圭吾「危機・憲法・政治の“Zone of Twilight”——鉄鋼所接収事件判決におけるジャクソン補足意見の解剖」奥平康弘・樋口陽一編『危機の憲法学』（弘文堂、二〇一三年）一四三頁以下（以下、「危機・憲法・政治」）、駒村圭吾『主権者を疑う』（筑摩書房、二〇一三年）。
- (23) 駒村・前掲注(22)「危機・憲法・政治」。
- (24) Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952).
- (25) HIROSHI OKAYAMA, JUDICIALIZING THE ADMINISTRATIVE STATE: THE RISE OF THE INDEPENDENT REGULATORY COMMISSIONS IN THE UNITED STATES, 1883-1937 (Routledge, 2019).

- (26) *Wilcox*, 145 S. Ct. 1415. *See also* *Trump v. Boyle*, 606 U.S. \_\_\_, 145 S. Ct. 2653 (2025) (granting the application for stay of the order of the United States District Court for the District of Maryland, No. 8:25-cv-01628, ECF Doc. 25).
- (27) *Wilcox*, 145 S. Ct. at 1415.
- (28) *Id.* at 1417 (Kagan, J. dissenting).
- (29) *Slaughter*, 2025 WL 2692050. 多数意見は *Wilcox* 決定と同様に憲法的争点を指摘しつつも、それに立ち入らず、最高裁がそれらについて判断を下すまで、下級審決定の執行を停止し大統領が行使した解任の効力を維持する、三行半決定を下した。それに対して、これも *Wilcox* 決定と同様に、ケイガン裁判官らの反対意見が付され、本決定により大統領はあらゆる独立機関構成員を理由を示さずに意のまま解任できることになり、独立委員会の非党派性も独立性も雲散霧消する、そして、そのような考え方は連邦議会の意思にも反する、と警告している。ケイガンは、先例を変更してしまうような決定をするために、訴訟案件一覽に設置された緊急申請案件 (emergency docket) を利用すべきではないと強調している。 *Slaughter*, 2025 WL 2692050 (Kagan, J. dissenting).
- (30) 毛利透「行政権の概念」同『統治構造の憲法論』(岩波書店、二〇一四年)二四三頁。
- (31) もちろん、独禁法四四条一項は、公正取引委員会に、内閣総理大臣を経由してではあるが、国会に対して同法の施行状況の報告義務を負わせている。

## 追記

脱稿後の二〇二五年一〇月一日、連邦最高裁は、連邦準備理事会 (F R B) 理事の解任を直ちに実行できるよう求めるトランプ政権の請求を認めない決定を下した。トランプ大統領は、利下げに否定的なリサ・クック理事を、理事に着任する以前に行ったとされる住宅ローン詐欺疑惑を理由に解任したが、連邦地方裁判所も連邦控訴裁判所も、独立機関である F R B の独立性、法定の解任事由の限定性、クック理事の権利保護などの観点から同理事の残留を認める決定を行っていたところ、政府は決定の執行停止を連邦最高裁に求め、それに対して下されたのが冒頭の決定である。連邦最高裁は二〇二六年一月に口頭弁論を開始することも決め、本決定は結局その時点までクック理事の残留を認めたことに

なる。決定文はごく短いものであったとされているが、既に本文で触れたように、同年五月の *Trump v. Wilcox* 事件連邦最高裁決定が F R B の制度的特色や歴史的伝統に照らしその独立性に敬意を表明したので、この前言に拘束されたのかもしれない。いずれにしても独立機関に対するトランプ大統領の挑戦に対して、それまでトランプ大統領にとって「友好的な」判断を繰り返してきた連邦最高裁が待ったをかけたかたちとなった。日々刻々と変わる司法情勢を引き続き注視する必要がある。——二〇二五年一〇月一八日記（駒村）