

Title	日米英の統治機構比較の枠組み : 憲法・制度・アイデアからの試論
Author(s)	岩波, 薫
Citation	阪大法学. 2008, 57(6), p. 189-218
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55158
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

日米英の統治機構比較の枠組み

——憲法・制度・アイデアからの試論——

岩 波 薫

はじめに

わが国においては、近年様々な形で政治改革、行政改革が論じられてきた。国政選挙の小選挙区制度への移行、中央省庁の再編、政治任用制度の部分的な導入など大きな制度改革が行われてきたし、政治主導や内閣主導の政治の必要性が叫ばれる中で、首相のリーダーシップのあり方など政治の運用における変化にも注目が集まるようになってきた⁽¹⁾。このような中で、わが国の政治・行政を巡る議論において、議院内閣制モデルとしての英国や、戦後の歴史的影響力の大きさからくる米国に端を発したと思われる制度や運用のアイデアが、十分に整理をつけられないままに議論されている傾向があるように筆者には感じられる⁽²⁾。そこで本稿では、わが国の今後の統治機構やその運用のあり方をめぐって、比較研究のインプリケーションを活かした議論を行うための試論として、統治体制の異同を超えて、わが国と歴史的に縁浅からぬ米英両国との比較を可能とするフレームワークを作りたいと考える⁽⁴⁾。

本稿の特色としては、議院内閣制や大統領制という国家統治のマクロ構造は、第一義的には当該国の憲法に制度

として規定され、またその制度として規定するに当たつてのアイデアは憲法「学説」の形で常に議論されているところに注目する。⁽⁵⁾ 制度とその制度の背景にあるアイデアは一致する場合もあれば、緊張をはらんでいる場合もあるだろう。制度自体の変化、そしてその背後にあるアイデアの変化を、憲法など上位レベルの制度からそれを支える下位レベル、たとえば法律レベルでの制度との連関性や、その密度を分析することで定性的ではあるが、実証的に変化の方向を分析することもできるのではないかと考える。

本稿の流れとしては、まずわが国での統治機構に関する憲法学説を概観し、官僚機構の分析への取り込みの必要性を明らかにするとともに統治体制の相対化を導く。その後、政治学における現代の執政論の展開から本稿で目指す枠組みに資するものを抽出し、その適用を具体的に考察した上で、分析枠組みの基本像を示す。最後に本稿で扱った隣接学問領域についての関係を整理し、今後の課題について記すことにしたい。

第一章 憲法構造

まず、大統領制と議院内閣制の差異を如何に相対化するか。また統治機構の主要なアクターとして、官僚機構を取り上げる必要性に関連したわが国における憲法議論をコンパクトに素描する。わが国での議論が主になっているが、当然そこには欧米での議論が反映されているし、各国の個別事情は事例研究の際に扱うのが適当である。ここでは比較の枠組み作りに特化するので法的議論の細部ではなく議論の方向性に関心を絞る。

第一節 権力分立

権力分立の問題に関しては多くの議論がある。⁽⁶⁾ ここではまず高見勝利の議論を見ていくことにする。⁽⁷⁾ 高見は九十

年代の一連の政治・行政改革によって「行政国家」的現実が、一国の浮沈にかかわるほど深刻化の度を増していることは、もはや立法事実であるとする。さらには、わが国の政党・内閣制に特有の問題として、しばしば与党の執行部と首相官邸の二元的な権力構造の存在が指摘されるが、その分割的な二重権力構造の解消を伴う形で、改革の制度設計がなされない限り、いくら「政の優位」、「内閣強化」、「首相のリーダーシップの強化」といったところ、実際には官の優位をくつがえすことは難しいのではないかという根本問題を指摘する。⁽⁸⁾

この内閣あるいは大統領・首相と議会の関係については従来、権力分立の概念によって厳格に峻別されていたが、以下の二点において高見はその区別の相対化を試みる。最初は、一九五十年代にデューエルジェは、小選挙区制と硬い政党規律に支えられた二大政党制を基礎とする英国の議院内閣制が、選挙において国民が二人の党首、もしくは二つの政策のいずれか一方を、「直接民主主義的」に選択する側面を捉えて、機能的には大陸の議院内閣制よりも、むしろ米国の大統領制に近似していることを指摘した。またこれを受けて八十年代にレイプハルトは、スイス・ベルギーの「媒介民主制」な側面を捉えて「合意形成型」の議院内閣制の理念型を作りあげ、同じ議院内閣制でも「多数派支配型」の英国の議院内閣制の対極に置いた。これらのことを合せて考えれば、権力分立原理のみに偏った従来の議院内閣制の枠組みはその根底からくずれ始めるとする。⁽⁹⁾

もう一点は、上記の論点に関連して議院内閣制に関する均衡本質説と責任本質説の従来からの対立図式が揺らいできたことを指摘する。ごく簡単に言えば、均衡本質説は権力の分離と相互抑制を重視し、責任本質説は権力の融合と議会の優位を重視する立場であるが、議会で安定した多数派を形成し、継続的に内閣を組織するようになると、均衡本質説の語る「均衡」（分離）はもはや神話に過ぎない。また責任本質説も議会の不信任決議に対しては、総辞職だけでなく、議会を解散できることを不当に軽視していると言わざるを得ず、双方ともに有名無実であるとの

批判を免れ得ないとするのである。⁽¹⁰⁾そして彼自身は、内閣の連帯責任と大臣の個別責任を巡る議論の中に新たな突
破口があるのではないかと問題提起をする。⁽¹¹⁾

以上の議論で、高見自身はあくまで議院内閣制についての相対化を語っているのだが、英国の議院内閣制が米国
の大統領制と近く、逆に合意形成型のスイス・ベルギーの議院内閣制の対極にあるということは、素直に読めば、
少なくとも機能の上では大統領制と議院内閣制も相対化されうるということであるように思われることは強調され
るべきであると考ええる。

また、むずびにおいて高見がレイプハルトの「あらゆる憲法選択の中で、最も重要なものは、多数選挙制（小選
挙区制）と比例代表制との選択、そして執行部と立法部の関係の選択である。」を引用しているのは示唆的であ
⁽¹²⁾る。本稿で日米英の比較の枠組みを企図したのも、一つにはこの選挙制度を多少なりとも制御（比較の前提を合わ
せる）しようとしたからであった。引き続き、本稿では執政部と立法部の関係に焦点を当てていくが、まずは行政
権の捉え方が問題になってくる。

第二節 行政権と執行権

行政権に関連しても数多くの論考があるが、⁽¹³⁾ここでは坂本昌成の議論を取り上げる。⁽¹⁴⁾坂本はまず最初に、法学者
は「現代国家においては、『行政』の機能は、近代国家におけるそれと異なってきた」と、ほぼ異口同音に述べる
が、そこに言われる「行政」の正確な意味合いは、不明のままであり、公法学がその出発点においたはずの「行政」
概念を再定義すべきであるとする。その具体的な戦術は、行政学における「行政」概念を参考にする⁽¹⁵⁾ことと、（国
家作用から立法と司法を除いたものが行政だとする）いわゆる控除説の通用力を殺いでいく⁽¹⁶⁾一つであるとして議論

の方向性を示す。⁽¹⁵⁾

坂本は議論に入る前に、形式的な意味での執政とは、政治家が政権担当者として、「行政府」と密接な関係を持ちながら活動する局面を言う。また実質の意味での執政とは、政治過程を統治の過程に移行させるために、全体としての行政機関を統括し、行政機関が法律を誠実に執行しているかどうかを監督する作用をいうと定義づける。⁽¹⁶⁾

そして最初の行政学を参考にする側面においては、米国の行政学説を紹介する。そこには、法的、管理的、政治的の三つの見方があり、第一の法的接近法とは、行政とは法律を現実に執行する作用であるとする立場であり、第二の管理的接近法とは、行政とは政治または統治から切り離された技術的な活動領域とし、「政治・行政分離論」と呼ばれる。第三の政治的接近法とは、行政は統治の基本方針の形成と執行に関係する領域とし、「政治・行政融合論」と呼ばれる。⁽¹⁷⁾

やがてこれらの学説のうち、第三の「政治・行政融合論」が優位に立つようになるが、同時にこの見方は政治学とは異なる独自性を見失うか、規範学としての希薄さにうるたえるかしてアポリア（行き詰まり）を迎える。このアポリアから抜け出るために行政学は実質的な意味における行政よりも、形式的な意味における行政の意味を追いかけるようになり、大統領、知事、市長など首長が執政であり、それに仕える人々が行政官僚団と定義するようになる。⁽¹⁸⁾そして後者の行政官僚団の活動が行政であり、行政官僚団の管理下で行われる活動を業務と形式的に区別するようになり、その分析は統治の実態からは遠ざかっていくのである。

次に控除説に対する疑問に関する側面である。権力分立とは、もともと厳格な権限の分離を基礎とするものではなく、一つの権限を複数の機関が分有することを意味した。従って、一般的統治権から司法権と立法権とを控除すれば行政権が残されるという等式は実質に乏しいと言わざるを得ない。他方、行政権を積極的に定義しようとした、

例えば田中二郎の「行政とは、法の下に法の規制を受けながら、国家目的の積極的実現を目指してなされる継続的な形成的国家活動」という定義も、法の下で国家目的の形成をするのは議会の立法作用も同じであり、行政固有の実質は明らかにできていないとする。⁽¹⁹⁾

坂本によれば、これらの控除説や積極説について、共通の問題点は権力分立の評価にあるとする。憲法学者が権力分立に言及する際に必ず引き合いに出す、モンテスキューの時代的な限界を認識すべきだというのである。モンテスキューの分立論は、君主と大臣が一体であることを前提にしていたのであり、君主の大権に相当する領域も、法律を執行する領域も、ともに「執行権」と称していたのである。⁽²⁰⁾このように権力分立の内容や方向性の明確性に疑義が生じるとすれば、控除説の主張も緩めざるを得ないとの趣旨である。

さらに彼は続けて、近代国家は（君主と大臣が分離されただけでなく）その發足以降、大臣団のもとに、専門的な官僚団・官僚制が整備されていき、国家の統治構造は「内閣↓官僚団↓行政職員団」といった階統として固められていった。この階統を、分立モデルのもとで、一括して「行政」または「執行」と称するとすれば、国家の統治構造を正確に把握できるはずはないとする。⁽²¹⁾そして「行政の一体性の原則」は、内閣の責任を画するために不可欠の原則であった一方で、現実には内閣・行政機関の割拠制がとくに指摘されてきたところであり、その関係の追及に不十分さをもたらし、⁽²²⁾「内閣⇨行政⇨法律の執行」という図式は、現代国家における内閣の位置づけを誤らせるだけでなく、官僚団の地位を覆い隠すイデオロギー性を含んだものであったと結論づける。⁽²³⁾

こうして行政権に関わる問題が徐々に明らかになってきたように思われるが、さらに一歩進めて「行政活動」のコントロールに関する問題について、中川丈久の議論を見てみたい。⁽²⁴⁾中川は日本の行政法学において「法治主義」とは、行政は法に従って行われなくてはならないというアイデアを意味し、その起源としてオットー・マイヤーの

三原則について語られることが多いとする。その三原則とは、法律の法規創造力（法規Ⅱ一般的適応性のある規範）、法律の優位（独立命令への優位）、法律の留保（議会の専権事項）である。⁽²⁵⁾

しかし中川によれば、そもそもマイアーの議論は君主と議会との綱引き（権限の水平的分配）に関してのものであり、現在の憲法のもとでは「法律の留保」は四十一条から当然に導き出され、少なくとも水平的分配Ⅱヨコの関係においては意味を成さなくなっており、国会（創造者）と行政活動（被創造物）の垂直的分配Ⅱタテの関係にその理論のエッセンスを応用することに今日的な意義が与えられるとする。⁽²⁶⁾ そして権力分立に関しては、「独占的機能の分配」と「多極的な意思形成」という二つの異なる思考が含意されていることを指摘した上で、国政調査と裁判審理の競合、法律や予算配分と行政各部の指揮監督などとの間に矛盾が起る可能性もあるとする。⁽²⁷⁾ 更には、わが国ではほとんど議論されないが、内閣の持つ行政権の行政機関による占奪という問題も論理的にあり得ない訳ではないとも指摘をする。⁽²⁸⁾

そして一つの結論として、憲法には行政各部という文言が現れるが（七十二条）、「行政各部」に「行政権」が付与されているわけではない。内閣が行政権として行う憲法上の機能や職権と、国会が創造した法律上の仕事たる行政活動の間には質的な違いがある。従って内閣の「職権」や内閣総理大臣の「職務」と行政活動は峻別して考えるべきと結論づける。⁽²⁹⁾ 中川の議論で、行政と行政活動を峻別すべしという明確な視点が示されたことは本稿における比較の枠組み作りに関して、アクターの設定に資するものであると考えられる。⁽³⁰⁾

第三節 官僚機構の分析枠組みへの取り込み

前節までに概観してきたように憲法学においても、行政各部に関して無作為であってはならないとする説が強ま

っているように思われる。例えば吉田栄治は、①憲法学は行政法学より、統治を考える上では、より近接した行政学の業績を摂取すべし、②主権者国民による国家権力保持者に対する責任の追及によってこそ、憲法価値の実現が可能になると主張するし、⁽³¹⁾ 浜川清は官僚制を権力と捉えるべきであり、その視点は政治学によって提供されていると主張し、⁽³²⁾ 宮井清暢も内閣のみならずスタッフ機構、行政各部などを憲法学がどう位置づけるのかが重要であると⁽³³⁾ する。また毛利透はドイツの制度を例にあげながら、内閣と行政各部との連結のあり方をかなり詳細に渡って具体的に論じており、⁽³⁴⁾ また中井歩も同様に内閣の補佐機構や人事配置のあり方などにも言及している。⁽³⁵⁾ 毛利や中井の議論は、政治・行政学のこれまでの議論とも親和性が高いように思われる。

こうして見てくると、統治体制の比較枠組みには官僚機構の取り込みが必須であることが理解されてくるように思うが、この視点は吉田の言うように行政学がすでに示していたものであった。この点については行政学の代表的な議論として、西尾勝の議論を取り上げたい。⁽³⁶⁾

西尾によれば行政概念にも以下の三種類のものがあるとす。第一は立法・司法・行政の概念であり、第二は政治・行政の概念であり、第三は執政・行政・業務の概念である。⁽³⁷⁾ 言うまでもなく、この第一の概念は憲法学の概念であり、第三の概念は行政学に特有の概念であるが、西尾は以下のように第二の概念の重要性を主張していく。

憲法学界の議論は専ら議会と内閣の關係に關心を集中させていて、官僚制に対する統制の問題をほとんど完全に無視している点が遺憾であり、行政国家段階にある議会と内閣の均衡あるいは対抗は、事実上は選出勢力と非選出勢力の均衡あるいは対抗に陥る危険性を持つ。議院内閣制は選出勢力（議会・内閣・大臣）が非選出勢力（官僚制）に優位し、前者が後者を従属させるための制度であることを忘れてはならないとする。⁽³⁸⁾

そしてこの政治・行政の概念は第一の立法・行政間の分業と抑制均衡という横の概念ではなく、議員と内閣・大

臣といった選出勢力と官僚機構などの非選出勢力という二種類の勢力または集団の間の優劣という縦の関係に関わってくる。従って、政治と行政の境界・接触面は行政府の内部にあるとする。³⁹⁾西尾の議論は、そもそも非憲法機関の発達による憲法構造の変容こそが考察の出発点にあるとする点で本稿の関心と同一であると言えるが、大きな問題点も含んでいる。行政府内に統治機構上の分断を見るのは如何にも行政学の慧眼だが、そのことよって憲法学が追い求めてきた議会と内閣の抑制均衡に関する統治機構上の境界線が消えるわけではないということである。

本稿ではこれまでの議論を通じて、行政権と執政権の関係を正面から分析することは避けてきたが、少なくとも政治学的にはそれは各国別に実証すべき範疇に入っていると認識しているからである。しかし、先にその一端を紹介したように、憲法学の議論において、権力の分立といっても、それは作用と組織の違った両面から立体的に考察すべきであること。また、作用と機関の両面から、分立といっても接触や交渉がないわけでは当然なく、むしろ政治学的に言えばそこには厳然とした「接触経路」が存在しており、その影響力や規範を含めた何かしらの方向性や権力・機能の分配について、憲法がア priori に規定しているわけではないことではほぼ認識が共通していると評価してよいと思われる。

また、執行権に関しては、村西良太の議論が⁴¹⁾執行権をより相対化した観点で捉えていると思われる。村西はまずドイツでの執政権に関する議論を歴史的に追っていくのであるが、結論的に言うところ、ドイツでは現在では執政府（行政府―筆者注）とならんで議会も執政機関であるとするのが通説化したとする。一方我が国では執政を行政に含める立場と、含めない立場が拮抗しており、議論の段階として古典的なレベルに留まっているとする。⁴²⁾

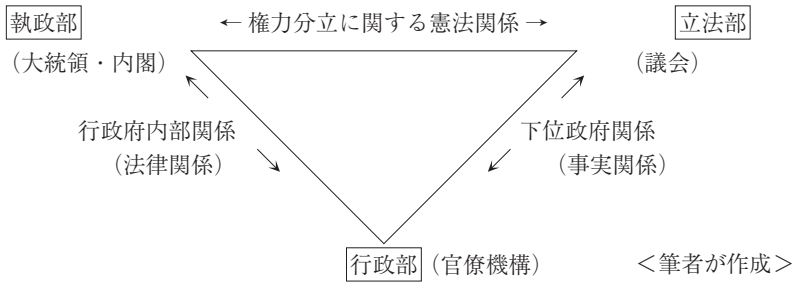
ところが九十年代になって、わが国においても「法律の執行」と捉えることが困難な政治領域を「自覚的に主題化」し、その統制のあり方を論じることこそ、憲法学の本領ではないかとする批判が有力化してきたとし、「執政」

の本質として自由創造性を強調する。すなわち、「行政」が法律の規律に拘束される作用を意味するのに対して、「執政」は「法律から自由に形成される作用」を指すとする。⁽⁴³⁾

村西の議論は昨今の執政論は従来「行政機関」と位置づけられてきた「内閣」を「執政機関」として再定位することについて、議会の機能を不当に狭めるのではないかという危惧に基づいているのだが、⁽⁴⁴⁾本稿では、特にわが国で渾然一体となっていた執政権と行政権を峻別し、さらに執行権も一機関に独占されるのではない点を示したことが重要であると考ええる。何故なら、「法的制度」と「政治的アイデアやその運用」との関係を、立体的に捉えていくには執行権と行政権の峻別は不可欠であるし、執行権が一機関に独占されないということは、その相互関係を分析する必要性を意味するからである。少し先走るが、本稿では法から距離をおいた自由創造性にその本質を持つ執行権が、規範的な側面はさておき、議会と内閣に分有されているのみかどうかは、実証の対象に含まれるべきと考えていることを付け加えておきたい。

また、本稿では司法権について触れていないが、それは本稿が統治機構の核心を、政治権力の直接的な行使に關する構造と捉えているからである。権力の行使に対する正統化事由にも現代においては民主的な要素と立憲的な要素があるが、⁽⁴⁵⁾司法は少なくとも直接的な民主的要素には欠けており、現代民主国家において権力の行使については、間接的・抑制的だと考えるからである。それに比して官僚機構が正統化事由に欠けるのは司法と同様であるが、統治体制下で権力の執行に直接関わっている点で司法とは大きく異なる。しかし、司法権自体は直接の対象とはしないが、執行権の場合と同様、立憲主義的要素が司法にのみ占有されているかどうかとも実証の対象となる。

(図1) 主要3アクター



第四節 主要アクターの設定

いずれにせよ、分析を進めていく上で、分析対象に仮にでも名前をつけておくことが必要である。前節までの議論で執行権とは法から自由度の高い作用であり、行政権とは法の拘束を強く受ける作用であることは共通理解と考えて許されることと思う。司法権を一応除外したので、統治作用としては立法権、執行権、行政権が残る。権力の分有を前提にしていることは再度強調されなければならぬが、権力の各機関への割り振りについては、その機関が担う主たる権限をもって呼称することも同じように許されることと考える。そうであれば、立法権を議会に、執行権を内閣に、行政権を官僚機構に見ることはそう不自然ではない。

このように官僚機構を取り入れることが統治構造を読み解く上で死活的に重要だとする考え方は、今に始まったものではない。憲法を構築することよりもそれを運用することのほうが困難な問題になりつつあるとして、実はすでに十九世紀末にウイルソンによって提唱されていたのである。⁽⁴⁶⁾ 行政学の泰斗であり合衆国の大統領であったウイルソンの提唱したこの三つのアクターによる三角関係の構図は、その後の隣接科学との競合・侵食・分断の中で、すっかり埃をかぶっていたが、百三十年の時を経て今また統治機構比較の中核として甦るのである。(図1参照)

ここまでの議論が議院内閣制下の議会と内閣を相対化することによって、憲法成立時より元来相対化されている米国の大統領制と同じ分析枠組みに乗せようという一方的な営為であったように感じられるかも知れない。

しかし、サンドクウイストによると、米国では一七八七年以来、二十六項目の憲法改正が行われたが、その中で統治に関するものは六項目だけで、しかも本質的な変更ではなく、制定当時のような大論争はその後全く見られな
 47) いとしつつも、統治構造に関することで議論が絶えなかったのは議会と大統領の関係であったとする。そのような中であって、一八八四年にはウイルソンが「議会議政府論」で議院内閣制の優位を主張したり、同様に一九二一年にW・マクドナルドが議院内閣制の採用を訴えたり、一九三五年にW・Y・エリオットが行政政府の強化の必要性を訴えたりしたことなど例は多い。この間、D・K・ブライスによれば議会と大統領の均衡が一定であったわけではなく、戦争や恐慌といった混乱に際して、大統領権限を強化し、状況が好転すれば議会がその権限を奪い返すといったことがしばしば行われてきたのである。
 48)

このように米国においても議会と大統領の「相関関係」は大きな関心事であり、近年の分割政府の時代を迎えてその傾向はますます強くなっているといっても過言ではなく、その意味では執政（大統領・内閣）と議会の相関関係が関心を集めていることは大統領制と議院内閣制の双方に共通しているのである。このような近似は、本稿における重要な背景を成し、この点に関しては次章の政治学的なアプローチにおいても引き続き考察をする。

第二章 政治学的現代執政論の展開

本章においては第一章を受けて、政治学的な側面を議論していくが、その前に今一度、憲法学的議論に触れた意義と主要アクターを三つに絞った意義を確認しておきたい。

第一節 議論の整理

一 憲法的アプローチの意義

本稿のように歴史的制度論のアプローチをとる政治学の議論で、制度とアイデアの関係を見ていこうとするのはよくある光景である。しかし統治構造に焦点を絞った場合に、制度の根幹を成すはずの憲法が、官僚機構については明確には何も語っておらず、官僚機構をいわば空白地にしたままで今日の行政国家現象を迎えていることが確認された。かつて化学の分野で元素の周期から、未発見の元素を事前に予測したと同じように、この空白部分に憲法を代替あるいは補完する強固な制度なりアイデアが存在することを予期しつつ今後の分析を進めることができる。

官僚機構を第四番目の権力として取り扱う議論もあるが、⁽⁴⁹⁾官僚機構を明示的に扱う点の本稿と同じだが、本稿は第一章でも述べたとおり、国家権力の直接的な行使や統制を統治構造の核心と見ている点で、分析の重点として司法部は官僚機構に劣後すると考える点が大きく異なる。

本稿では、大統領制と議院内閣制という統治体制の差異を乗り越えて比較を試みようとするわけだが、先の村西の執行権を巡る議論でも明らかにされたように、組織は別でも、機能・作用における権力は分有されると考え得ることは大きな一歩であった。

また政治・行政学の近接学問領域としての憲法学の分野から、正統性を支える概念は民主的要素だけではなく立憲的要素があることを確認した。憲法学的には立憲的要素は主に司法部が担うものであるが、その要素は司法部だけでなく、執政部、立法部、官僚機構の各部にも、全会一致原則、特別多数、先例主義、会期制など形を変えながら存在していると考えられ、これらバラバラに捉えられていた制度を、立憲的アイデアを連結していく一連の制度と捉え直すことは非常に重要である。

二 下位政府問題

憲法の議論の中で議会に関してその代表機能に対する議論は多いものの、議会の政策形成機能に対する言及が少ないように感じられる。国民の民意の代表のされ方は選挙制度にもよるだろうが、議会に代表された個々バラバラの民意がそのまま政策になる正統性を持つわけではない。憲法が官僚機構について明示していない点とあいまって、議員個人が議会での議決を経ず直接に官僚機構と結託する、いわゆる下位政府問題が課題として残されている。

実は政治学でもこの下位政府問題への配慮が十分ではない議論が散見される。新藤宗幸によれば、八十年代の一時期、一部の政治学者が「新しい日本政治学」をかかげて政治優位を説いたが、それは単に自民党族議員集団の個別行政への介入の深まりを示したものに過ぎない⁽⁵⁰⁾のである。そこでは中井が言う自民党政務調査会の個々の部会を経由する多元的な委任と、首相の周辺からの一元的・集権的な委任とが比較考量されていない⁽⁵¹⁾。そして、この下位政府問題が大きな問題となるのは、大統領制の場合も同様である⁽⁵²⁾。

三 主要三アクターの相関関係の意義

「政官関係」とよく言われる。「官」は官僚機構を指すのは明らかだが、「政」は漠然と選出勢力を指すとしても、主な機能が異なり、組織の成り立ちも違う執政部と議会を一かたまりにして呼称したことが、統治機構の分析を妨げることに繋がってきたのである。つまり、先ほどの「政治主導」の議論も、どのアクターが、どの経路で、どのアクターを主導するのかが明示されていないところに問題があるのである。この問題は主要三アクターの相関関係を分析することで明らかにすることができる。

さらに、三つのアクター間の影響力の強弱は、その相互関係によると考えることで、どの程度、どの方向で影響

を与えるのが分析される。極論すれば、弱い議会と弱い官僚機構を持つのであれば、必然的に執政部が他の双方のアクターに対して相対的には強い影響を持つことになるだろう。

しかし、三つのアクターの個々の属性と相關する経路の特徴を分析しようとすることは、ややもすればアクターが三つと数は少ないものの、「多対多」の關係となり因果關係の分析は困難となるし、相關關係を分析するにしても一定の工夫が必要となってくると思われるが、その点は次章で触れたい。

最後にこの三つの主要アクターによる統治機構の分析は、政治権力の直接的な行使に焦点を絞る限り、諸々の政治分析の「コア」となりえる。つまり、利益団体やアドボカシーグループ等による働きかけも、この三つのアクターの少なくとも一つにはアクセスしなければ、政治権力は変化しないし、選挙制度等、三つのアクターの内在的制度ではない制度改革も、最終的にはこの三つのアクターの相互關係の変化として表出されるからである。⁽⁵³⁾

第二節 現代執政論

一 執政部の優位

ようやく現代の政治学の議論について述べる番になったが、まず第一章で、議会ではなく、大統領・内閣を執政部と仮に名づけておいたが、それは故なきことではない。戦後の行政国家現象が進む中、所与として大統領・内閣を政治上優位に位置づける議論も数多いが、政治上の大統領優位を論証した議論としては、マカビンスの議論をあげておく必要がある。⁽⁵⁴⁾ 有名な議論であり詳述はしないが、議会のコントロールにはコストがかかり、何か問題が起こつてから、事後的に自らの次回の当選可能性に資するように対処していくことが、議員にとつて最も合理的な行動であることを論証したものである。この研究はその後、争点の分類毎の特徴などへも発展しながら完全⁽⁵⁵⁾に定説化

していったと見てよいだろう。

二 大統領化

政治学においても九十年代から、大統領制や議院内閣制など制度の差異を超えて、統治構造を統一的に分析しようとする議論が出てきた。その中で大きな影響を与えているのはポグントケとウエップの議論である。⁽⁵⁶⁾ 彼らの議論は議院内閣制のフォーマルな制度が変わらない中で、実際の運用が(米国の)大統領制下での運用に類似していく傾向をとらえて統一的な分析に繋げようとするものである。⁽⁵⁷⁾ 大統領化の中心的な概念は以下の三つで、執政長官のリーダーシップの強化、執政長官の自律性の強化、選挙による執政長官の個人化である。執政長官は補佐機構や政治任用制度の拡大を通じて自由にできる政治資源が増加したことや、選挙活動のあり方がマスコミの発達で、執政長官と有権者が政党を介さず直接結びつく傾向を示し、リーダーの人気の多寡が一般議員の当落にも大きな影響を持つようになってきたことが直接的な原因であるとする。⁽⁵⁸⁾

またその背景には、政治の国際化、行政国家現象、マスメディアの構造変化、伝統的な社会的分断の弱化があるとする。⁽⁵⁹⁾ そして補足的に扱われているように見えるが見落とせないのは、レイプハルトの言うようなコンセンサス型の国々においても、執政長官は自らの自律性を高めるインセンティブを持っていることは変わらないという指摘である。⁽⁶⁰⁾ また、このポグントケらの研究に関係してストロムは委任の連鎖に注目すべきとし、二大政党制やプリンスバル(議会と執政部)の拡散が議院内閣制を大統領制に近づけるとした研究を発表している。⁽⁶¹⁾

(表2) 目的の分立

		権力の分立	
		分断	融合
目的の 分立	不一致	米国など	日本など
	一致		英国など

<ハガードらの論文(注67) P.3より修正>

三 「大統領化」議論の課題

もちろん、大統領化の議論にも大きな課題が指摘されている。⁽⁶²⁾ 待鳥聡史によれば、①ポグントケらの挙げる背景要因は戦後同じ傾向を示していたのであるから、九十年代になつて急にその傾向のみを捉えて因果関係を説明するには十分ではない。②著しく進んだ今日の大統領制研究の成果を取り入れていない。⁽⁶³⁾ また、③官僚機構を考慮にいれていない。④モデルの厳密化の必要性などである。⁽⁶⁴⁾

待鳥の挙げたこれらの課題は傾聴に値する。本稿の分析においてもこれらの課題への対処が必要である。しかし、①については、やや因果関係の推定に価値が置かれ過ぎているように感じられる。すべての研究が厳密な因果関係の解明にのみその目的があるわけではない。⁽⁶⁵⁾ 本稿では分析方法は「研究目的」に最も拘束されるべきと考えている。③はまさに本稿と共通しており、②と④に関する議論にこれから入っていききたい。

四 目的の分立

憲法学の権力分立概念を、政治学の分野ではポグントケらがすべての政府は「政党政府と大統領政府」の間に存在するとして相対化した⁽⁶⁶⁾が、他方では権力の分立にもう一つ異なる評価軸を加え「執政・立法部関係」を比較可能なものにしよつとするハガードらによる試みがある。⁽⁶⁷⁾ ハガードらによれば、執政部・立法部関係に関しては権力の分立だけでなく、「目的の分立」があるとす。目的の分立とは、選挙制度やタイミングの違

(表3) 党派的権力 (←政治的権力←目的的不一致)

		執政支持派の議会での割合	
		多い	少ない
政党の 規律	高い	執政部の権力最大	執政部の権力最低
	低い	執政部の権力高い	執政部の権力低い

<辻論文(注70)より修正>

い、有権者の多様性などを背景に、大統領と議会の目指す政治的目標が異なり得ることを指す。⁽⁶⁸⁾この二本の評価軸で四象限の表ができるが、ハガードらによれば権力分立が強く、目的の分立も強い象限に米国、権力の分立が弱いのは同じだが、目的の分立も弱い象限に英国、目的の分立は強い象限に日本が位置づけられるとする。⁽⁶⁹⁾(表2参照)

このハガードらの議論を、大統領制の比較の観点から、さらに深めていこうとするのが辻陽の議論である。⁽⁷⁰⁾辻によれば、目的の分立あるいは統合についてはその定義が曖昧であるとして、概念を操作化するために二つのステップを踏む。まず、憲法学でいうところの「権力の分立」は、「制度的な権力」であり、たとえば解散権や拒否権、人事の任命権などがこれにあたる。⁽⁷¹⁾一方で目的の分立は「政治的な権力」であるとし、さらにその「政治権力」はつまるところ「党派的権力」に操作化され、例えば大統領支持派の議会での占率や政党の党内規律が問題になるとするのである。⁽⁷²⁾

そうすると政治的権力は「党内規律」と「大統領支持派の割合」の二つの要素からなる四象限の表であらうことができる。すると言うまでもなく、党内規律が高くて大統領支持派が多ければ、大統領の権力は最高となり、その逆が最低となる。⁽⁷³⁾(表3参照)一方、制度的権力の面に関しては、辻は同じ大統領制間の比較を試みているので、拒否権や、罷免権など七種類の制度の有無とその強度を三段階に別けて操作化することを提唱しており、そして結論的には制度的権力と政治的権力双方の様態を合わせて大統領の影響力が決まるとする。⁽⁷⁴⁾

第三章 分析の枠組み

一 再操作化

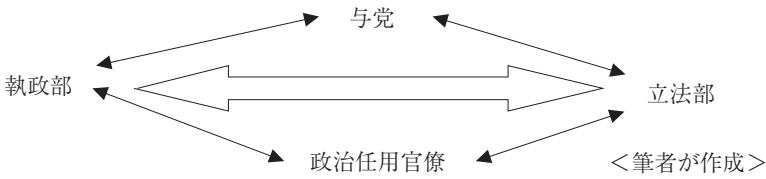
辻の議論は操作化に関して大きなヒントを与えるものであったが、統治体制の異なる議院内閣制との比較や官僚機構への視点はない。また実際に分析を進める上では辻が行った操作化にも、もう一工夫加える必要があると思われる。まず、政治的権力の側面に関して、執政部支持派の議会での割合は、時々の政局に応じて変わるものであり、アプリアリに決まっているわけではないと思われることである。従って、この概念はアドホックな分析には適している。構造的な分析には適さない。本稿では、辻のいう支持派の割合を、執政部権力の変化に対するポラテリティーとして捉えたい。

さらに政党の規律について、個人としての規律を考慮するだけでは不十分であると考えられる。規律にも個人と集団との区別があるはずだが、⁽⁷⁵⁾個人が全くバラバラである場合より、数個の強固な「派閥」なりの集団が存在する方が政党規律がより弱くなる場合も考えられるだろう。従ってここはその双方を勘案した上の分析が必要である。本稿では、辻の評価軸を執政部権力のポラテリティーと政党規律として捉えなおし、かつそれぞれの要因についてはもう一段深く分析する必要があると考える。

二 モデル化

先に述べた再操作化は、論理的には正しくても、尺度の違った軸での細分化を進めることは、実際の比較に当たっては困難が予想される。また、官僚機構を残る二つの主要アクターに如何に連結すべきかも大きな問題である。

(図4) 再操作化後の分析モデル



そこで考えられることは、①評価の基準点を決めること、②構造をある程度、単純化、モデル化すること、③モデル化したことによる射程の限界を明確に認識すること、などが挙げられるだろう。①の評価の基準点は、ポグントケらの執政論や辻の議論にもヒントを得て、執政部の他のアクターに対する「相対的」な権力・影響力の大きさの程度を全体としてのメルクマールにすることが出来よう。

②の単純化については、主要な対象が三つのアクターであることから、たとえ記述的な手法を用いたとしても、まず一つの相互関係を定置した上、次に他のアクターとの相互関係を重ねていくという手法を取らざるを得ないであろう。本稿では、憲法学の説くところに従って、第一義的な相互関係には執政部と立法部との関係を選びたいと考える。さらに、執政部と立法部との関係経路については、政党経由のものと官僚経由のものが考えられるが、より簡素化して「与党」経由のものと「政治任用制官僚」経由のものに絞ってよいと考える。もちろん、与党は一つとは限らないし、日本などのように政治任用制度がほとんど見られない国においては、官僚が特定の「政党の」政治家と接触することが「官僚における政治化」だとするヒューバーの主張する概念を援用しつつ分析を進める必要がある⁽⁷⁶⁾。(図4参照)

では、この見方に従えば官僚機構と執政部との関係をどのような評価軸で見ていくべきだろうか。組織間の比較において、評価軸を制御することが重要であるから、辻の制度的側面と政治的側面の大枠はそのまま維持されるべきと考える。そうすると、政治的側面の

「規律」に関しては、執政・官僚機構関係においても同様に扱ってよいと思われる。

しかし、執政支持派の割合という評価軸はどうであろうか。官僚機構について近代資格任用制度の導入以降のテーズの核心の一つは中立性であったのである。この点に関しては、行政学の研究において、官僚機構を執政部に對する「バラスト」とみる有力な見方があった。⁽⁷⁸⁾ 本稿では立憲的な要素を考慮に入れる際に、司法権を除外しているので、この立憲的要素が最も多く作用するのは官僚機構ではないかと考え、この評価軸としては「官僚機構の抑制性」と表したいと考えるのである。残った制度的側面については、行政府内部での政治と行政の接点として、政治任用制度の多寡が該当すると考える。最後の③の分析の射程であるが、それは次に議論しようと思う。

三 統合化

こうして、執政・立法部関係に関しては、制度的側面が「権力分立の程度」、政治的側面が「政党規律」と「執政部権力のボラテリリティー」、執政・官僚機構関係に関しては、制度的側面が「政治任用制度の多寡」、政治的側面が「官僚機構の規律」と「官僚機構の抑制性」とが評価の軸と考えられることになった。もちろん、主要アクターの連結点にある執政部の「規律」も評価軸に加わることになる。ここで分析の射程についての議論となるが、制度的な評価軸は全く曖昧で、三方国を比較するが故に、三つの分類をするというような恣意的な分類に陥りやすいであろう。しかも政治的な側面のそれぞれ二つの評価軸の「尺度」はおおの異なる。しかし仮に執政・立法部関係と、執政・官僚機構関係において、先に述べた通りに制度的側面をそれぞれ三つに分類し、政治的側面をそれぞれ四つに分類、さらに執政部自身も規律の評価軸で三つに分類したとすれば、全部で三×三×四×四×三＝四三二通りのパターンが出来る。

これら執行権の強度に関する四三二通りのパターンは、「尺度の違い」を「選好の違い」と読みかえれば、ブックやアローがすでに多数決の不安定性の証明をしたと同じく、⁽⁷⁹⁾順序をつけることは不可能に近い。しかし、ここで忘れてはならないのは、四三二通り全部を比較する必要はなく、これらのパターンはあくまで思考の過程を示したものであると考えられるということである。しかも、比較の基準は執政部の他のアクターに対する相対的な強さであるから、仮に同じ相対的な強度であっても、それぞれのアクター間の権力の配置は必ずしも同じではないはずである。従って、いずれにせよ各国における権力配置の相対的な分配の差異に注目することになるが、分析の結果、執行権の強度が十分に違う場合はそのこと自体も意味を持つだろう。しかし、これらの思考を経て比較の評価を可能とするには、細分化とは逆に統合化する努力がいるだろう。本稿ではそれをツェベリスの議論にヒントを求めることにしたい。

本稿で考える戦略は、ツェベリスの議論⁽⁸⁰⁾に見られる「拒否権プレイヤー、凝集性、距離」の三つの主要な概念を採用することである。現状を変化させるために同意を得る必要があるアクターを拒否権アクター⁽⁸¹⁾と言い、そのアクター間のイデオロギー的距離とアクターの凝集性に着目し相関関係の分析を行う手法である。ここでイデオロギーは選好の違いと考えるだろう。

すると先に議論した政治的側面において、政党や官僚機構の「規律」はほぼ「凝集性」に、「執政部権力のボラテリティー」や「官僚機構の抑制性」は「距離」にあたる議論として再構成できるだろう。また、より曖昧であった制度的側面の「権力分立の程度」や「政治任用の多寡」は、運用面であるところの「政治的側面」への影響要因として吸収し得ると考えるのである。このように統合化を行うことで、主要アクターの相互関係を巡る制度とアイデアを、アクターの凝集性とアクター間の距離に関する影響とその方向性に読み解くことが可能となり、定性的

な分析においても比較の為の一定の秩序をもたらすことが出来ると考えるのである。

四 分析対象

分析対象は、まず主要三アクターであるが、個々のアクターの属性を検討するためには、その内部構造を分析することが必要であり、いくつかのサブ・アクターが存在するだろう。例えば①執政部では、執政長官と、大臣、補佐機構。②立法部では、上院と下院、それらの補佐機構。③官僚機構内では、政治任用者と資格任用者などが挙げられる。

アクター間の関係であるが、この相互関係について分析する際に、とかく憲法学や政治学では忘れられがちな、人事や予算、組織編成権の問題、そして高見が主張していたように責任の概念が重要であると思われる。そしてこれらに関する制度とアイデアの連結関係を分析していくことになる。

五 立法・官僚機構

これまでの議論では、立法・官僚機構関係の分析に関する議論が十分に行えなかった。それは、この部分に関する体系的な先行研究が乏しいことの表れでもある。本稿では、三つのアクターの相互関係の中で、比較的先行研究の蓄積のある、立法・執政と、執政・官僚機構の二つの相互関係を統一的に捉えることによって、残る立法・官僚機構関係については、必然的にかんがりの条件・制約を描けるだろうという間接的なアプローチをとったわけである。もちろん、各国の事例研究においては、これらの条件・制約と立法・官僚機構の相互関係においての実証的な観察とを整合的に解釈していくステップが残されていることになる。

(表5) 憲法学・行政法学・行政学・政治学のカルテット

	社会現実科学	社会規範科学
憲法科学	政治学	憲法学
行政科学	行政学	行政法学

<手嶋論文(注82) P.3より修正>

結 語

本稿は比較政治学・行政学の分野の論考であるが、統治に関して対象とする領域は、隣接学問領域にも及んでいる。それは筆者がわが国では(他国も似たような状況が予想されるが)統治領域での隣接学問による学際的な研究が少ないことが、官僚機構を含めて、異なる統治体制下での権力関係を統一的に捉える枠組み作りを遅らせた一つの大きな原因ではないかと考えているからである。

このような考えはもちろん筆者だけのものではなく、手嶋孝が貴重な議論を行っている⁽⁸²⁾。手嶋は統治についての隣接科学として、憲法学、行政法学、政治学、行政学をあげて、社会規範科学が社会現実科学かと、憲政科学が行政科学かの二つの評価軸で四つの学問領域に分類した。⁽⁸³⁾(表5参照)しかし、難しいのはこうした学問的分类に現実の方からは決して歩み寄ってはくれないことである。本稿では統治体制に関する分析に必要な領域は広くカバーしたかったのである。

領域は広く考えたが、学術としてのディシプリンは、歴史的制度論を主とした政治学・行政学のアプローチをとっている。しかし、これもまた憲法学的なアプローチに接することで若干の変化をしたと考える。政治学は民主制に関する議論を主要な関心としていることが多く、⁽⁸⁴⁾行政学も民主的正統性と効率性とその大きなメルクマールを成していると考えられるが、⁽⁸⁵⁾立憲的要素とのバランスを分析に明示的に取り込んでいくという視点が付加さ

れたのである。

一方で、法と政治が密接に関係する現代の行政国家においては、合法・違法を問うだけでなく、作為・不作為にかかわらず、その当・不当を問うことの意義は強まっていると思われる。先に強調した下位政府の問題などにも、「政治化」や「責任」の概念を導入すれば明らかになることも多いと考える。

本稿で企図した枠組みが上手く機能するならば、過去の統治機構を説明するだけでなく、将来に向かっての制度設計に関して、個々の議論が、統治機構におけるどのアクターの属性のどの部分の変化なのか、また、アクター間のどの経路についてのどちらの方向性に関する議論のかなどについての認識を共有することに役立つだろう。こうして目的を明らかにしさえすれば、その具体的手法について、絶対的な尺度はないものの、影響する数あるベクトルの中で、あるものは相殺しあい、あるものは助長するのだろうが、そのベクトルの影響力の程度と価値に対する判断について議論を深めていくことが出来るようになるだろう。

その為にもまずは、この試論的な分析枠組みを用いて、統治体制の異なる日米英の事例研究を進め、比較に関するインプリケーションを蓄積すると同時に、下位政府問題も含めこの分析枠組み自体もより実効的なものに修正していくことが課題であると考ええる。

(1) わが国における昨今の政治・行政改革について整理した論文は多いが、例えば福岡峻治「行政改革と日本官僚制の変容」現代法学第二三号(二〇〇七)。非常にコンパクトに記述したものは、只野雅人「議院内閣制の基本構造」『憲法4』(岩波書店、二〇〇七)九一九三頁。またジャーナリストによる政治・行政のダイナミックな変化をとらえたものとして、清水真人「官邸主導」(日本経済新聞社、二〇〇五)などがある。

(2) 強い首相を作ろうとする首相公選制や政治任用制度の導入などは米国モデルの類推であろうし、政党の規律を高め

ることや、官僚と議員の接触を制限すること、あるいはマニフェストの活用などは英国モデルの類推と言えるだろう。

(3) 本稿では「統治機構」は統治権力の分配に関する観点で、「統治体制」は大統領制や議院内閣制など統治制度の相違の観点から使い分けている。

(4) 方法論とともに詳細は別稿に譲るが、分析対象を日米英に絞ったことは、経済の発展度、民主主義の成熟度のみならず、選挙制度が共通して主として小選挙区制をとっている点を制御している。本稿の枠組みの本質は統治体制の違いを乗り越えることであり、制御の仕方によっては他国への応用も可能であると考ええる。

(5) 制度とアイデアについては多く議論されており、詳細にはふれないが本稿で必要とする考え方は本文中に記した。

(6) 例えば、高見勝利「権力分立」論とその展開」公法研究第五七号（一九九六）、高橋和之・佐藤幸治「対談」統治構造の変革」、高見勝利「政治の〈大統領制化〉と二元的立法過程の〈変容〉？」ジュリスト一三二一—一三二一—一九九八）、駒村圭吾「権力分立の諸相と総合」白瀧法学第一二号（一九九八）、矢部明宏「国会と内閣の関係」（国立国会図書館及び立法考査局、二〇〇四）、村西良太「権力分立論の現代的展開」九大法学第九〇号（二〇〇五）、岡田信弘「統治構造の再検討」公法研究第六七号（二〇〇五）、瀧川裕英「権力分立原理は国家権力を実効的に制御しうるか」長谷部恭男ほか編『憲法1』（岩波書店、二〇〇七）などがある。

(7) 高見勝利「〈このくにかたち〉の変革と〈議院内閣制〉のゆくえ」公法研究第六二二号（二〇〇〇）。

(8) 同前、六一—八頁。

(9) 同前、一一—一三頁。

(10) 同前、一三一—一五頁。

(11) 同前、一七一—二二頁。

(12) 同前、二二—二頁。

(13) 注(6)で示した議論で行政権に触れているものも多いが、行政権の取り扱いに関連しては以下の論文も参考にした。岡田信弘「内閣総理大臣の地位・権限・機能」公法研究第六二二号（二〇〇二）、只野雅人「議院内閣制」法学セミナー五七三号（二〇〇二）、今関源成「〈行政〉概念の再検討」公法研究第六七号（二〇〇五）、石川健治「統治のゼマナー」憲法問題一七（二〇〇六）。

- (14) 坂本昌成「議院内閣制における執政・行政・業務」佐藤幸治ほか編『憲法五十年の展望Ⅰ』（有斐閣、一九九八）。
- (15) 同前、二〇六―二〇七頁。
- (16) 同前、二一一頁。
- (17) 同前、二二八頁。
- (18) 同前、二一九―二二〇頁。
- (19) 同前、二三八―二四〇頁。
- (20) 同前、二四七頁。加えて坂本はモンテスキューは官僚団など眼中になかったとも言う。
- (21) 同前、二四八頁。
- (22) 同前、二五九頁。
- (23) 同前、二六二頁。
- (24) 中川丈久「行政活動の憲法上位置づけ」神戸法学年報第一四号（一九九八）。
- (25) 同前、一三四頁。
- (26) 同前、一三六―一三八頁。
- (27) 同前、一四四頁、一五一頁。
- (28) 同前、一四七頁。
- (29) 同前、一五六―一五七頁。
- (30) 中川論文はマイアーの三原則を実効化する方策として①抑制的行動の要求と②実体ルールの二つに分けて論じており、内容としては説得力の高いものであるように筆者には思われるが、ただその名宛人は裁判所である。同じロジックが議会对内閣や議会对官僚団にも使える可能性については言及していない。その意味では滝川裕英「権力分立原理は国家権力を実効的に統御しうるか」（前掲書、注（6））も同じ範疇に入る。
- (31) 吉田栄治「権力統制機構としての権力分立制と複数政党」公法研究第五七号（前掲書、注（6））、四六一―四八頁。
- (32) 浜川清「官僚制」、同前、五六頁。
- (33) 宮井清暢「内閣の意思決定システムの変容と〈執政〉論」法律時報七九卷八号（二〇〇七）、一一五頁。

- (34) 毛利透「内閣と行政各部の連結のあり方」*公法研究*第六二号(前掲書、注(7))。
- (35) 中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」『憲法4』(前掲書、注(1))。
- (36) 西尾勝「議院内閣制と官僚制」*公法研究*第五七号(前掲書、注(6))。
- (37) 同前、二六頁。
- (38) 同前、二九頁。
- (39) 同前、三一―三二頁。
- (40) 同前、三〇頁。
- (41) 村西良太「執政機関としての議会」*法政研究*第七四卷(二〇〇七)。
- (42) 同前、一〇〇頁、四七頁。
- (43) 同前、一〇六―一〇七頁。
- (44) 同前、一〇八―一〇九頁。
- (45) 民主制原理と立憲制原理については、坂口正二郎『立憲主義と民主主義』(日本評論社、二〇〇一)。
- (46) Woodrow Wilson, "The study of administration", *Political Science Quarterly*, vol. 2, 1887, p200.
- (47) ジェームズ・サンドクウイスト著、石田光義監訳『制度改革の政治学』(成文堂、一九九一)。
- (48) 同前、五〇―八四頁。
- (49) Peter L. Strauss, "The place of agencies in government: separation of powers and the fourth branch", *COLUMBIA LAW REVIEW*, vol. 84, 1984.
- (50) 新藤宗之「〈公法行政官僚制〉批判」西尾勝他編『自治から考える公共性』(東京大学出版会、二〇〇四)、七八頁。
- (51) 中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」『憲法4』(前掲書、注(1))、一五二頁。
- (52) 大統領制の米国への例として、Francis E. Rourke, "Bureaucracy in the American Constitutional Order", *Political Science Quarterly*, Vol. 102, 1987, pp. 226-227.
- (53) 同時にローズなどが主唱するコマ・エグゼキュティブ論のアクターもこの範囲にその多くが含まれる。See, Patrick Dunleavy and A. W. Rhodes, "Core Executive Studies in Britain", *Public Administration*, vol. 68, 1990.

- (54) Mathew D. McCubbins, Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, 1984.
- (55) David Epstein, Shoryn O'Halloran, *Delegating Powers*, Cambridge, 1999.
- (56) Thomas Pogunke, Paul Webb, *The Presidentialization of Politics*, Oxford, 2004.
- (57) *Ibid.*, pp. 2-3.
- (58) *Ibid.*, p. 5.
- (59) *Ibid.*, p. 16.
- (60) *Ibid.*, p. 13.
- (61) Kaare Strøm, "Delegation and accountability in parliamentary democracies", *European Journal of Political Research*, vol. 37, 2000, p. 269, p. 279, p. 285.
- (62) 待鳥聡史「大統領的首相論の可能性と限界」法学論叢第一五八巻五・六号（二〇〇六）。
- (63) 同前、三一八頁。
- (64) 同前、三二二―三二四頁。
- (65) 方法論的な問題について本稿では詳述しないが、内山融「市場」福田有広・谷口将紀『デモクラシーの政治学』（東京大学出版会、二〇〇二）James Mahoney, Dietrich Rueschmeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, Princeton, 2003. & Paul Pierson, *Politics in Time*, Princeton, 2004. を参考にした。
- (66) Thomas Pogunke, Paul Webb, *The Presidentialization of Politics*, op. cit. note 56, p. 5.
- (67) Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins, Political Institutions and the Determinants of Public Policy, in Stephan Haggard, Mathew McCubbins eds., *Presidents Parliaments and Policy*, Cambridge, 2001.
- (68) *Ibid.*, p. 3, p. 83.
- (69) *Ibid.*, p. 4.
- (70) 辻陽「大統領制比較のための視座」(一)(二)(三)法学論叢第一五八巻二・三・四号（二〇〇六）。
- (71) 同前、六四―六八頁。

- (72) 同前、六九一七〇頁。
- (73) 同前、七二頁。
- (74) 同前、七三―七四頁。
- (75) 個別拒否権プレイヤーと集団拒否権プレイヤーの違いである。
- (76) John Huber, "Delegation to civil servants in parliament democracies", *European Journal of Political Research* vol. 37, op. cit. note 61, p. 399.
- (77) 西尾勝『行政学』(有斐閣、一九九三)、一七一―二三頁。
- (78) Joel D. Aberbach and Bert Rockman, "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State", *Public Administration Review*, vol. 48, 1988.
- (79) 河野勝『制度』(東京大学出版会、二〇〇二)、四九―五三頁。
- (80) George Tsebelis, *Veto Players*, Princeton, 2002.
- (81) ジョージ・ツェベリス著、原田真理子訳「拒否権プレイヤー、アジェンダ設定、政治学」真柄秀子、井戸正伸編『拒否権プレイヤーと政策転換』(早稲田大学出版部、二〇〇七)、四―五頁。
- (82) 手島孝『行政概念の省察』(学陽書房、一九八二)の特に第一章方法論のブレリユードに詳しい。
- (83) 同前、二三頁。
- (84) 本文中でのデュヴェルジェやレイプハルトの議論も民主制の発展や安定性問題が主な関心対象であった。
- (85) 西尾勝『行政学』(前掲書、注(77))、四三頁。