Osaka University Knowledge Archive

Title	日本の統治機構の理念と運用 ： マクロ的分析再論
Author(s)	岩波, 薫
Citation	阪大法学. 2011, 61(1), p. 211-238
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55342
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

日本の統治機構の理念と運用
――マクロ的分析再論※――

岩　波　　薫

第一章　問題の所在と分析視角

第一節　現状認識

我が国の統治機構について、[1] 一九九〇年代から政治・行政改革の波が押し寄せてきていることは明らかであろう。[2] その中で、多くの改革のアイデア、制度が提言され、それらの中には小選挙区制の採用や内閣（首相）の権限強化、政治任用の部分的拡大など、当否は別にして実現されつつあるものもあれば、政治主導などようにその方向性はまだ十分には定まっていないように見受けられるものもある。

例えば、統治機構上の政治主導とは内閣主導、首相主導、与党主導、国会主導のいずれを指すのであろうか。また政治主導に関して内閣一元化や、国会議員と官僚の接触制限などは英国モデルのアイデアであろうし、政治任用の規模拡大などは米国アイデアの影響があるだろう。また理念において、政治学では我が国は多元主義であることが通説化したかに見える一方で、憲法学の領域では常に多数主義への懐疑が語られてきた。[3] そのような中で、二〇

○九年に我が国では戦後初めて総選挙による政権交代が実現し、政治・行政改革への動きが更に活発化していくかに見える。

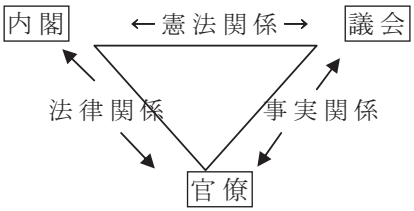
このような中で、我が国の統治機構に関する政治研究は、どのような知見を現実社会へ提供してきたのであろうか。合理的選択論に基づくようなミクロ的な研究は進んではいるだろうが、精緻なミクロ研究も統治機構全体の中のどの部分の分析であるのかが明示されなければ、その有効性は減殺されるだろう。ミクロ研究を総合する上で、その見取り図を描くべき統治機構に関するマクロ研究は、日本的多元主義論を巡る議論の後、新たな展開を見せることもなく停滞し、結果として全体としての統治機構の見取り図がないままに、我々は日常的に個々バラバラの制度議論に晒されているように思われるのである。

第二節　分析視角

従って本稿の研究目的は、大きくは我が国の統治機構のマクロ的な特徴を明らかにすることである。具体的には、まず第一に統治機構を巡るマクロ的な議論を再度整理し、統一的に理解することである。そして第二には、制度とその運用を背後から規定している理念（アイデア）を明確化することである。更には、マクロ研究の方法論的な含意についても検討したいと考える。次に分析方法論に関して簡潔に確認しておきたい。統治機能に含まれる政治と行政という違った性質を持つ二つの要素をどのように組み合わせるかということが、統治機構の分析に関して問題となるが、現実の政治・行政の関係を一つのモデルで説明しきることは困難であり、実際は複数のモデルが重なり合って現実を構成しているであろう。[4] そこで本稿では厳密な因果理論からは少し距離を置き、何をどのように見るかを示す枠組理論に近づく構成主義的なアプローチ[5]を採ることにしたい。勿論、全体的な枠組みと言っても、総

花的な分析では、他の研究と比較検討することが困難となる。また、研究デザインとしては最少の変数を用いて最大の説明力を得ることが重要である。[6] アクターの設定、マクロ的な比較を可能にする工夫、近年急速な発展を遂げている執政論の動向などについての研究はあるが、[7] 統治体制の異同を超えて検討する試みは多くなく、その手法も確立されているとは言い難い。[8] 本稿では統治機構を構成するアクターを主要三アクターに絞るモデルを採用する。この分析モデルは極めて簡明であり、統治機構の主要なアクターを、執政部、立法部、行政部（官僚機構）の三者に絞り、必要に応じて若干のサブアクターを扱うものである〈図1参照〉。この分析対象アクターの決定は重要であり、立法部と執政部の関係は憲法学で多くの研究がなされ、執政部と行政部（官僚機構）との関係は行政学で多くの研究がなされてきたが、それら政治と行政の双方を包括的に分析する為にはこの三アクターは不可欠と言える。[9] 分析対象として制度とその運用、更には背後にあるアイデアも扱うが、統治機構の背後にあるアイデアとして、憲法上の議論を明示的に含めることは本稿の大きな特徴である。

図1　主要三アクターモデル



〈筆者作成〉

本稿の分析の流れとしては、第一章で我が国の統治機構を巡るマクロ的な議論を、日本的多元主義を巡る議論を中心に振り返り、課題を抽出する。次の第二章では、制度とその運用の背後にあるアイデアとして、我が国の憲法上の議論を検討する。そして、続く第三章で、主要三アクターモデルを用いて統一的な分析を加え、最後の第四章で本稿の結論を整理することにする。

第二章　政治学における多元主義議論とその課題

第一節　日本政治のマクロ的議論

我が国における戦後の政治学上のマクロ的議論は、多元主義論をめぐる議論が中心となることは間違いない。ここでは通説的な議論の流れを、先行レヴューも用いて簡潔に確認しておきたい。[10]

（一）官僚（制）優位論

まず戦後我が国で最初に政治のマクロ的な特徴を扱ったものとしては、辻清明の官僚（制）優位の議論がある。[11]政策過程における官僚の優位は、日本の政治研究者に広く共有されていたが、この立場を代表する辻は、新憲法の制定と諸制度の民主化にも関わらず、行政官僚制が、権威主義的な戦前の体質を戦後に温存して統治の中枢を担い続けていることを論じた。また、Ｃｈ・ジョンソンは、[12]戦時期からの日本の産業界の歩みを検証しながら、政策決定の主体はエリート官僚であり、とりわけ産業政策を策定した通産省が大きな役割を果たしたことを描き、政官関係における官僚の優位を説いた。

（二）政党優位論

一九七〇年代になると、多元主義理論が米国から導入され、我が国の統治機構を巡る政官関係に関する議論は相対化されてくることになる。一九八〇年代頃からは、官僚優位論が揺らぎはじめ、政党優位論が有力となっていく。[13]村松岐夫は戦前と戦後は断絶しており、同時に戦後は官僚国家であったというのはあまりにも単純に過ぎるとし、すでに議会制民主主義の定着に代表される新憲法の規範が根付いたとした上、一九七〇年代における二次に渡るオイルショックによる日本経済の低迷を背景に政党優位論を主張した。[14]この研究を嚆矢として多元主義的な実証研究

が活発化していった。[15]

猪口孝は日本の政治経済体制を「官僚的包括型多元主義」と定義づける。[16] 官僚的とは政官の相対的影響力の変化を認めつつも、官僚の優位自体は依然として変わらず、包括的とは広く市民を包括し、排除される層がないことを意味する。また中邨章の研究では、[17] 政策過程に占める自民党政務調査会やその部会を重視し、ここをアリーナとして族議員が台頭しており、族議員を頂点として官僚および利益団体の三者結合が巨大な政治力を発揮するモデルとして「分散型多元主義」を説く。[18] 更に佐藤誠三郎、松崎哲久の研究では、[19] 政党、官庁、利益団体の結びつきは一枚岩ではなく多元的であり、また自民党と官庁の相互依存が、利益団体に対して比較的強いリーダーシップを発揮していることが米国の多元主義とは異なるとして、「仕切られた多元主義」を説いた。[20]

(三) 一九九〇年代からの議論

一九九〇年代の時期になると、研究者の関心は、政治家と官僚の影響力やその力の源泉よりも、政策プロセスの中での、他のアクターも含めた相互作用に移っていった。[21] すなわち飯尾潤も指摘するように、日本の政官関係は融合しているのであり、政治家と官僚のどちらが優位しているかを問うことはそれほど意味があるとは思われず、[22] 分析視点は「融合のありよう」を問うという自然な視点に回帰することになったのである。

山口二郎は、日本の官僚の意識において、内閣は官僚制をその担い手とするものであり、各省庁に存在する政治任用職は夾雑物であり、首相以下内閣の構成員も、あくまで党派性を脱する限りにおいて行政府の構成員になり得るとする。[23] 飯尾潤は、議院内閣制の運用の実態に着目し、本来は政治家が果たすべき重要な役割を官僚が果たしているとし、[24] 政治家の役割の小ささと官僚の自律性の高さを強調する。また、官僚の自律性には割拠性という限界があり、省庁をまたがる調整に政治家の役割は認めるが、族議員が政策決定過程に組み込まれることをもって、民主

的統制について政治家が役割を果たしているとする見解には批判的である。

また、このように一九九〇年代以降の日本の政治はその政官関係の本質的な意味において変化したかと問う中で、政治研究者達は、むしろ官僚の強さを再発見して、一九八〇年代から活発になってきた政党優位論の見直しを迫っているとする城山英明の研究もある。[25]

（四）「日本的多元主義」とその方法論

米国の政治学においては、多元主義後の新制度論的アプローチの登場は、[26]国家や制度を再び政治分析の中心に据える役割を担ったが、日本の政治学においては、むしろ国家や制度は常にその関心の中心にあった。従って、米国で制度が再発見されていた時期に、ようやく日本では多元主義が導入されたという時期的なギャップがしばしば指摘される。しかし、建林正彦によれば日本における多元主義の高まりは、単なるタイムラグというよりは、むしろ強い国家論に刺激を受けたのであり、新制度論の効果の一つであったとする。そして、日本の多元主義は、統治モデルに関する問題意識以上に、分析手法における科学的見地を強く共有していったことを評価するが、当時の手法はまだ比較を通じた説明や因果関係の厳密な推論が行われていたわけでもなかったとする。[27]

ただ建林の説明によって疑問点が全て消えたわけではない。米国の多元主義議論を日本的多元主義として受け入れたのは、それ以前の官僚優位論を乗り越えようとした意味合いがあったはずである。それは分析方法論の側面でしか貢献できなかったのであろうか。また、日本的多元主義論自体の有効性が問題となる。これに関して、次節で課題を抽出していくことにする。

第二節　我が国統治機構の課題

（一）執政

辻清明が日本の官僚制の恣意性を批判していたのと、少なくとも部分的には呼応する形で、戦前の日本政治の「無責任性」を厳しく批判したのが丸山真男であった。[28] 明治維新後に、一時、明治天皇の持つカリスマとこれを補佐する藩閥官僚の特殊な人的結合と比較的豊かな政治家的資質により政治的統合が実現されていたが、政治的統合が「自ずと出てくる」という社会的コンセンサスへの依存体質に繋がるのであれば、[29] そこには危うさが潜んでいると言わざるを得ないだろう。

（二）議会

まず我が国の国会が、英国型のアリーナ議会か米国型の変換議会かという論点であるが、変換とアリーナの割合の問題と考えれば、中島誠のようにアリーナ型に近い混合型と考えることもできるだろう。[30] また、アリーナ議会といっても、議会の役割は、審議の結果としての議決の内容だけでなく、審議のプロセスそのものが有権者に対するキャンペーンとしてどれほどの効果を上げたかで評価すべきという大山礼子の議論もあれば、[31] アリーナ議会の成立の前提としては政権交代の可能性が必要とする加藤秀治郎の議論もある。[32] 確かに審議と修正内容の双方を含めて国民への公開性の確保と、政権交代の可能性による緊張感が必要であることは、少なくとも英国基準でアリーナ議会を論じるならば当然であるように思われる。

一方の変換議会について、その本場米国においては、政党の所属議員の拘束力が弱いので、政党間の討論によって政策が形成されるというよりは、個々の議員が自らの判断によって立法活動に従事することが多い。その為、多くの議員を構成員とする本会議では、法案の実質的な審議をすることが困難である。そこで委員会審議を中心とす

る議事運営が次第に確立していったのである。従って、委員会中心主義は変換議会と強い関連のある制度なのであり、我が国の制度は米国の制度が接ぎ木されているとも言えるのに関わらず[33]、国会審議の当初から党議拘束がかかり、政府提出法案の成立率が八割程度あることなど、運用面で米国的な変換議会とは大きな違いがある。この意味では、我が国の国会は、アリーナ議会としても変換議会としても十分でないということになる。（一昨年の政権交代以後の変化については、本稿では明示的には扱わない。）

（三）行政（官僚機構）

官僚機構の課題としていつも挙げられるのが、その割拠性とセクショナリズムである。そのような中にあって、官僚機構内部での調整システムについても研究が進んでおり、田丸大の研究や[34]、最近では牧原出の研究などがあげられる[35]。

ただ、牧原などの研究では個々に説明された省庁内での政策決定システムは、従来から批判的に議論されてきたインクリメンタリズムとの関係は明示的には示されていない。インクリメンタリズムの特徴は[36]、過去から変化しないものは議論されない、また過去と違うものは議論されるが、合意されなければ決定は先送りとなり、現状が維持される点にあったはずである。膨大な事務量を抱える現代官僚機構の内部において、効率性と慎重性をあわせて考慮すれば、インクリメンタリズム的な意思決定が行われること自体は自然な帰結であって、必ずしも官僚制の病理と見るのはできないであろう。近年のセクショナリズムの研究が、インクリメンタリズムの議論を超えていないとするならば、問題の本質は官僚機構内部での意思決定の正当性が、インクリメンタリズムただ一つの原理だけによって支えられていることの適否にあるのではないかと考えられる。

（四）政官関係

そもそも辻の研究の含意に関して、官僚優位論として片付けてしまうことについては重大な疑義がある。辻の研究をよく検討すれば、官僚優位現象は少なくとも彼にとっては議論をするまでもなく自明のことであり、彼の論証の対象はその点にはなかったはずである。辻の論証が向かう対象の核心は、一時の明治天皇や藩閥政治家によるカリスマ的な統合力が失われた後に、政治が外見上の中央集権的太政官制の採用にも関わらず、なぜ依然として「政治的多元性と行政的分立性」を見せているのか[37]、という点にあったと考えてよいように思われる。この辻の視点は現在においても、実は多少表現を変えて再現されてくる。「政治的多元性」の部分は西尾勝の言う「合議制と分担管理の原則」に継承され[38]、もう一方の「行政的分立性」の部分は今村都南雄の言う「官庁セクショナリズム[39]」に継承されていくのである。

そのような中で飯尾潤は、自民党の政務調査会を舞台にして族議員と官僚との協調関係が政策過程を構成したのは事実であり、日本的多元主義論の主張と整合的であるが、そこでいう政策過程は「与党内立法過程」という概念が妥当するが、政治家の側に統合性と総合性がないことが問題であるとする[40]。確かに、個別場面における政治家の活動量の増大が、必ずしも政治過程全体を統制することにはつながらないし、執政部（内閣）の政治活動が低調であれば、政治の統合機能が著しく弱体になる。また、我が国では多元性を構成するセクター毎の区切りが、官僚制の区切りに対応することに十分な配慮を示してはいなかったという飯尾の議論には説得力があるだろう。すなわち、日本的多元主義論は「執政抜き」の多元主義論であったことになる。

（五）政治学の分析手法と基底アイデア

ここでは、理念や制度とその運用とは少し離れて、分析の視角や手法に関しての課題を簡潔に抽出しておきたい。

第一の課題は、分析するアクターについて混乱が見られたことがあげられる。日本的多元主義論の議論ではその

対象から、執政アクターが抜け落ちていた。もちろんマクロ的な議論といっても、その定義が一義的に定まっているとは言えないし、本稿のように複数の関数を含んでいる全体的、集計的な議論と定義したところで、アクターの設定は分析者の関心によって異なる。また、対象を増やせばその分、論点はぼやけるであろう。しかしながら統治機構の比較分析をする中で、執政アクターを含めないということは、議論に大きな制約をもたらすことになる。

第二の課題は実証的な制度論の研究にあって、制度の「設計」をどう扱うのかの問題である。もとより、新制度論における分析では制度を対象にはするが、その「設計」に触れるかどうかは研究者の関心による。そもそも学術としては制度の説明をするのであって、制度設計に関する分析は恣意性や偶然性に左右され、扱うべきでないという見解もあるだろう。しかし、本稿で問題にしているのは、分析方法論としての因果的推論の問題と、この制度設計へのコミットの問題が関連しているように思われる点についてである。この点については後述したい。

第三章　憲法理念を巡る議論

本章では、我が国の統治機構をめぐるマクロ的な課題に引き付けて、それと深く関わりがあると思われる憲法アイデアの領域における議論を検討する。統治機構に関するアイデアは、憲法学で体系的に論じられていると考えるからである。もとより本稿は政治学の論考であり、憲法学内在的な細部の議論内容に立ち入ることはできないので、議論の方向性と結論に着目した整理となる。ここでは主要三アクターの相関経路における制度と運用の背後にあって、その方向性に影響を与えている憲法アイデアを整理することで、制度・運用とアイデアとの間の関連性に光を当てる。

第一節　憲法議論における「執政権」

我が国の憲法はその四一条で「国会は国権の最高機関」とする一方で、七三条では、「内閣は国務を総理する」とする。ではその両方を突き合わせれば、どうなるのであろうか。[41] この関係が明確でないのである。前者については憲法学的な通説は政治的美称説に落ち着いた。最高機関条項は法の領域において行政の立法への従属を示すだけのものであり、何がしかの法的意味を導出することはできないとする。しかしながら、国民主権下でも、国民は憲法制定権力以外の主権者として保持した始原的決定権を、国会に譲り渡していると考えれば、国会は必要と考えれば個別的であれ、一般的であれ法を制定することができると解釈されるのである。[42]

しかしここで問題になるのは、後者の国務を総理する内閣についての、憲法六五条[43]でいう行政権の内容である。さらに具体的にいえば、行政の中に法の執行と政治（統治）の両方が含まれているのか否かが問題になる。佐藤幸治はこの行政に政治＝統治＝執政（同義と解してよい）を、憲法六五条の解釈を通して復活させようとした。そしてその取り組みを精力的に推し進めたのが石川健治であった。[44]

従って、ここで石川健治の議論を見ることにする。[45] 政府が行使する「Executive Power」が政治（politics）の概念を含んでおり、行政（administration）の作用に尽きるものでないことは、米国だけでなく広く欧米の公法学では共通了解が形成されてきた。これを執政作用ないし執政権と呼ぶのであった。[46]

しかし、現在の我が国の通説である控除説では、全ての国家作用のうち、立法作用と司法作用を除いたものが行政であると理解してきた。この背景にはドイツ行政法学の父オットー・マイヤーに代表される憲法理解がある。かつての絶対的な君主の執政範囲から裁判所が自らの守備範囲として司法を確保し、ついで国民代表の政治参加と結びついた立法が自律していく。しかし、そこで残された国家作用がそのまま行政となる訳ではない。近代公法学は、

この残余部分について、「法律による行政」の原理の下に置こうと企てた。自由で創造的な政治の作用を、法の論理を通して、経営管理的なルーティーンワークとしての「行政」に制限しようと企図したのである。これが控除説の正体である。[47]

ただ、この行政概念もフランスでは行政裁判所での行政統制が発達するに伴って、行政の中に、外交などの国家指導的な執政行為が含まれていることが、逆にあぶり出されてきてしまった。また、実はオットー・マイヤー本人が、国家の活動が法治国家的「行政」をはみ出してしまう第四の領域、外交や戦争などの領域の存在を承認していたのである。欧米の公法学では、執政から政治概念を取り除くという「近代公法のプロジェクト」の封印はすでに解かれているが、そのことが今だその封印下にある日本の公法学が有する言説の磁場を、逆に際立たせていると言える。我が国では憲法六五条の行政権について、「Executive Power」を「行政権」と訳すことによって、あたかも法律による行政の領分であるか如き外観を呈さしめた。そして、「Administrative Branch」である本来の行政部分を、「行政各部」と訳したのである。[48]

法治主義・立憲主義にとっては、執政権というカテゴリーから正統性を剥奪し続けることが重要なのかも知れないが、その結果、「行政国家」現象と言われても、それが執政部のリーダーシップ強化を指すのか、官僚制の下でのテクノクラートの支配を言うのか、その両方なのかすらもが、判然としない状況を作り上げてしまったのである。[49]

石川は毛利透が主張する憲法が明示的に認めていない執政権を内閣に認めることは危険で、内閣には憲法上列挙された権限のみを持つと解すべきという慎重な説に対して理解を示しながらも、控除説によって君主の持つ執政権が制限されても、政治の作用は残り、国民主権の憲法においては、内閣の持つ執政権も国民主権原理によってさらに制限され、毒を抜かれているとして、毛利の危惧は杞憂に過ぎないとする。

福岡英明の議論も石川と結論は同じであるが、更に執政権は国会が独占するのではなく、また内閣が独占するものでもなく、共有されているとする。[50] その結論は非常に重要であるが、一点だけ気にかかることがある。福岡の議論では、行政権を示す為に使われた控除説を、立法権を示すために用いて、結果として双方の控除説が「相打ち」となるような形で「共有」を導き出している。それならば阪本昌成が言うように、[51] 初めから控除説を緩めておいた方がよくないかということである。

この「共有」の視点の有無は実際の制度設計について極めて大きな意味を持つ。例えば、行政府内の組織編成権が国会にあるのか、内閣にあるのかの問題に端的に現れる。村西良太の説によると、我が国では、省の設置および所轄事業の画定を「義務的法律事項」とする見解が揺るがぬ通説と目されている。ここでは村西の結論だけに触れるが、この通説は権利義務関連性、一般性そして対国民関係性のいずれのメルクマールにおいても、組織事項の法定化要請を十全には基礎づけられないとし、憲法が要請しているのは「任意的法律事項化」であるとするのである。つまり執政部には固有の組織編成権が認められる一方、議会には組織事項に関する任意的法律制定権が承認されるとするのである。[52]

確かにエージェントとしての官僚機構の組織を定められない内閣が、プリンシパルとしての責任を果たせるのかは疑わしいし、国会は憲法に違反していなければ、任意に立法できるのも当然であろう。どちらか片方に独占権を認めれば、チェック&バランスは結果として働かなくなる。このことと、主たる所管はどちらにあるのかという問題は別のレベルの話である。この「共有か独占か」の問題は、様々な意匠を纏い形を変えながら、主要三アクターの相関経路の結節部分に姿を現すのである。

第二節　憲法アイデアをめぐる課題

我が国の公法学が、なぜ欧米ではすでに広く認められている執政権を未だに通説としては受容するところにまでは至らないのだろうか。岡田信弘が指摘するように、憲法学説の多くは、日本の首相が官僚制に対してリーダーシップを発揮することを必ずしも良しとは考えてこなかったと思われる。[53] 毛利透も石川健治に真っ向から反対するのではなく、公法学の慎重さを守るべきとするし、石川にしても毛利説を無視しているわけではない。これらの事象を否定的にのみ捉えれば、我が国の憲法アイデアは「抵抗アイデアの固守」であったとも捉えかねられないが、[54] そのような捉え方は憲法学だけのものであろうか。

第四章　主要三アクターモデルによる分析

抽出してきたマクロに広がる課題を個別に検討したのでは、マクロ研究の意義は大きく減殺されよう。ここでは、主要三アクターモデルを用いて統一的な分析を行う。

第一節　執政権、議会、官僚機構、政官関係

まず第一に、執政権の位置づけの問題がある。内閣の官僚機構に対する人事権や組織編成権が著しく制限されているのもこの問題から派生するのであった。執政権については、実は政治学でも混乱が見られ、マクロ的な議論で執政部をアクターに加えない分析もあった。憲法アイデアに関して、執政権はまだ我が国では確立されておらず、我が国の憲法典から「執政（Executive）」の文言が、強い蓋然性を持って意図的に消された意味とその影響は極めて大きいと言わざるを得ない。そして執政権の認否は、統治機能のアクターを超えた「共有」の認否に連動してい

ることも看取された。もちろん、このことは機能の主管、すなわち管轄の程度における差異を否定するものではない。また、憲法議論で容易にはこの執政権問題が解決しない原因は、そもそも「政治」の振幅による不安定性を極小化しようとする立憲主義の意図があった。

次に立法を巡ってであるが、我が国の議会はアリーナ議会としても、変換議会としても位置づけるのは困難であり、混合型に分類されるという見解は不自然なものではない。しかしながらその混合型の実態をどう見るのか。また、議会を民意の「再現のアリーナ」[55]だけではなく、統合の場として、また行政の統制の場として考える視点があまり強調されていない問題も残っている。

ついで官僚機構については、インクリメンタリズムが問題にされることもあるが、行政国家現象の下、業務量が膨大に膨らむ中で、組織の意思決定の効率性と慎重性の両立を考えれば自然な順応と言えるものであって、むしろ問題は政官関係のありように集約されるのであった。そしてその政官関係にあっては、辻清明の指摘した「統治機構に内在する政治的多元性と行政的分立性」が、後の研究者からもその「執拗な生存」が言及されてくるのである。[56]そのような中で、「執政抜き」の日本的多元主義論の説明力が問われることになる。

第二節　権力の分立と統治機能の「共有」問題

大統領制の米国はもとより、議院内閣制の英国でも我が国でも、権力分立の立憲アイデアが共有されているのは通説として全く疑いはない。したがって、権力分立のアイデアは統治体制の如何には囚われることのない上位の概念であることもまた自明である。しかし、議院内閣制下での「制度」としては、民意の付託が〈有権者→議会→内閣〉と一元的に行われることから、議会と内閣は与党によって「架橋」されており、制度的にも相互に依存しあう

関係にある。

つまり議院内閣制下においては、下位の制度においては融合するので、この上位概念としての権力分立を如何にして生かしきるのかが問題になるのである。この連結関係に上位概念である「抑制と均衡」とは別の「分立」のアイデアを強く注入すれば、英国型では議会に残った一般議員や野党議員は「採決要員」と化し[57]、我が国では内閣の空洞化が起こる。いずれにせよ各アクターがその主管とする機能を何に見るかを別にして、アクター間に「競合」が起こることなくしては上位概念たる権力分立の理念を見失うことにつながるのである。こうして上位概念としての権力分立概念と統治機能の「共有」概念との欠くとのできない結びつきがより明らかに説明できる。

第三節　制度設計と分析方法論

すでに見たように、官僚は内閣および大臣の指揮下に形式的には属するが、執政部の官僚機構に対する人事権、組織編成権は著しく制限されている。そのような中で、同じ議院内閣制の英国とは違って[58]、立法府に属する議員は与野党を問わず、官僚と接触するし、官僚は与党の族議員とは自民党の主に政調会を通じて恒常的、半ば制度的な接触、協調関係を作り上げていたのであった。このような中で、我が国では官僚を公正、中立、専門的とし、政治は党派的、部分的、非専門的なアクターとして位置づけて、政治の官僚機構への侵入を厳しく排除する、古典的な政治・行政分離論の言説が多くなされた[59]。

近年でこそ、このような官僚が「真善美」を独占するがごとくの古典的分離論は影を潜めたが、近年においても政治任用制度の導入には否定的な言説は多い。例えば東田親司による制度の運用実態について示唆に富む比較的最近の研究でも[60]、英米との比較を行う中で政治任用制度の意義を大統領制と議院内閣制の統治体制の差異に求めてお

り、我が国における制度の導入には否定的である。ところが、官僚制のコントロールにとって重要な点は、どの経路でどの程度の影響力が官僚に及ぼされているかという、影響経路の複数性を読み解くことであり、統治体制自体の問題ではないのである。

以上の検討で分かるのは、具体的な制度設計は影響経路の複数性を考慮に入れる必要があることである。すなわち、因果関係は「一対一対応」でないと、厳密な推論は出来ないが、その分析手法のみでは制度設計にはコミット出来ない。更には、因果は一方向に働くが、アクター間の関係が一経路・一方向でないのは自明である。このように見ると、分析方法論の相違が制度設計へのコミットの可否と連動していると言えることになる。

第四節　マクロ的論議のアポリアから併存へ

我が国への多元主義論の適用について、日本的多元主義論が対象としたアクターは立法と官僚機構であった。この議論は、通説的には官僚優位論と対立し、それを乗り越えるための議論であるとされているが、先に辻清明の意図は、官僚優位を論証するのではなく、日本政治のマクロ的な特徴が「多元的政治と分立的行政」であることを論証することであったと見る立場から、通説が言うような対立で考えるのは適切ではないのではないかという見方を示した。更にここでは、日本的多元主義論が、本稿の立場から見れば辻の立場と矛盾しないことを示したい。

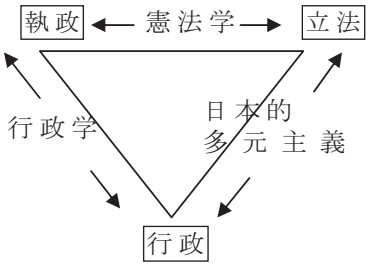
辻清明の『新版日本官僚制の研究』が出されたのは一九六九年であるが、初版が出たのは一九五二年であり、その論考の多くは戦前の分析である。前編第二論文で、戦前の「多元的政治と分立的行政」が論証された。そして戦後の官僚制について書いたのは、前編第四論文が稟議制について扱い、戦前の官僚制の温存を主張する後編第二論文は、一九五八年に初稿が発表されたものである。著作全体を通じての辻の主張を端的に言えば、前編第二論文で

論証した日本政治のマクロ的な特徴が、戦後の表面上の大きな変化にも関わらず、変化せずに持ち越されているということであった。それでは年代が下がって、辻の言う「多元的政治と分立的行政」と、最近の野中尚人の研究で論じられた[61]、五五年体制下の「自民党システム」とを比較してみれば、どこが異なるのであろうか。

野中が示したのは、執政中枢が希薄化する中で、個別政策と個別利益の対応から族議員が個別官庁の官僚と結びついて影響力を及ぼす政治運営のあり方であった。辻の指摘した「行政的分立」の部分については、野中の分析からも官僚自らの論理だけでは統合が起こりにくい「割拠性」の本質が変わらないことはすぐに看取できる。では「多元的政治」についてはどうか。辻の描いた戦前の政治の多元主義は、元老、枢密院、政党、軍閥のいずれもが明確な主導権を掌握していない状況で、丸山の言葉を借りれば、政治の寡頭勢力が「被」規定者意識しか持たない状況であった[62]。これが、野中の自民党システムの研究では、党のフォーマルな組織ではない派閥によって、党役員の人事がローテーションされる状況が描かれ、中選挙区制を戦い抜く中で、派閥は高い凝集性を持ちながら自民党の中で「割拠」していた。この状況は辻の戦前に関する研究とあまり変わりはないのではないだろうか。そして、日本的多元主義の主唱者達の議論は、先に明らかにしたように執政を扱わない分析ではあったけれども、野中が描いた自民党システムとも極めて近いように思われるのである。

次に、この日本的多元主義論の分析について、本稿では執政部が扱われていないという指摘をしたが、それは批判ではない。先に見た建林正彦の議論で、日本的多元主義の議論は当時米国で広がりつつあった科学的分析の手法に強く関心を持っていたことが論じられた。日本的多元主義の議論は、議員と官僚の「相互の」緊密性を論証するので、建林の言うように現代の合理的選択論のような議論の持つ「因果」分析にまでは特化していないが、分析対象のアクターを「一対一」の関係に絞ったところには、分析の精緻さを向上させる目的があったはずである。それ

図2　主な議論の対象方向



〈筆者作成〉

までの政治学におけるマクロ議論が、対象の全体性の故に視点が拡散し、結果として研究の蓄積が図りにくい状況を、大きく変えていこうとするものであったと考えられる。

それまで統治機構に関する研究に関して、アクターが「一対一対応」を成す研究は、執政と立法間を研究するのは、権力分立概念を通しての憲法学の伝統が存在し、他方、執政と官僚機構との関係については行政学の伝統が息づいていたが、不思議にもそれまで明示的には伝統が存在していなかった立法と官僚機構の間を、日本的多元主義論が「新しい日本の政治学」として架橋することになったのである〈図2〉。

第五章　結論

（一）政官関係と基底アイデア

前章の分析で我が国の政官関係の本質が「多元的政治と分立的行政」である意味において、戦前戦後を通じてほぼ変化していないことが明らかになった。しかし、このことは政治と行政の相対的な強弱に関する判断は含んでいないことに注意する必要がある。もちろん、辻は官僚の強さを強調し、日本的多元主義論者は政治の強さを強調し、一見それらの議論は相反するかのように見える。しかし、この二つの議論は本稿の相関関係に立脚する分析枠組みを用いれば統一的に解釈できる。先に相関図も示した通り、辻はその政治的多元性を指摘する中で強調したかったのは、丸山真男の言葉を借りるまでもなく、政治部門の統合力の欠如であり弱さであった。他方、日本的多元論者

が強調するのは、政党政治家の個別政策に対するコミットの強さであった。従って、政治部門の中で主な対象となるアクターが異なっているのであって、双方の議論は対立せず共存し得るのである。

ただ、「多元的政治と分立的行政」が明らかになる程、我が国の「政治的統合」をどこで行うのかという課題が浮き彫りになってくるように思われる。例えば政官の結節点近辺にあって、よく問題にされる事務次官会議について、各省庁が調整を図ること自体は、先の牧原らの研究を見るまでもなく、必要不可欠であるのは自明である。問題になったのは、どの議題を閣議に上げるかどうかという、極めて政治的な判断について、縦割りの省庁の事務的トップが拒否権を持ち、結果として政治的な決定を行っていたことにある。[63] 多元的な政治部においては、執政部は官僚機構のプリンシパルとしての権限を十分には与えられず、立法部の議員は官僚機構と連携あるいは官僚機構を経由して、個別の政策決定に影響を及ぼした。こうして少なくとも結果的には、決定力が不十分な政治部に代わって、その決定を代行していたのが、皮肉にもセクショナリズムが特徴なはずの官僚機構であったのである。

その背景には、我が国は政治の領域において、決して優越アクターを作らないという政治的な基底アイデアがあり、更には「近代公法学のプロジェクト」を続行中の憲法アイデアが存在していたのである。このような中で、松下圭一が言うように、国際化と地方分権化によって挟撃され、時代の変化の早さを視野に入れれば、統治機構としての統合的な判断を迅速に下す必要性が高まりこそすれ、低まることのない中で、政策の優先順位の決定という政治の統合の問題をどう解決していくのかが我が国統治機構の持つ最大の課題であることは間違いない。（不幸にして、今回の震災で、このことが再度示されたことになった。）

（二）制度設計と研究方法論

現実政治がこのような難題を抱える中で、本稿で論じたような政治学的な知見は、現実の制度設計に活せ得るし、

また制度設計にコミットすることで、研究の盲点も見えてくると考える。法学の立場でも、これまでの解釈学から具体的な制度設計にコミットする立法学の必要性が有力に提唱され始めている。[64] 学術の制度設計など現実世界に対するコミットには慎重な見解も当然あるだろう。しかし本稿の立場では、この表面的には対立するかに見える見解の相違も、実は分析方法論をめぐる研究目的の違いに、その多くを帰すことができるように考えられる。因果関係を明らかにするのが目的の研究では、関数としての「一対一対応」しか扱うことはできない。精緻な分析であればあるほどその傾向は強まる。しかし、仮にミクロ的な研究の結論が、執政部の影響力強化の為の政治任用制の導入が、官僚の公正性、中立性や専門性を侵すことを証明した場合、その結論が直ちに、政治任用制の導入は止めるべきという制度提案に結びついてしまうとしたら、それは不適切と言わざるを得ないであろう。このようなインプリケーションなら百害あって一利なしということになるだろう。精緻なミクロ研究が、「一対一対応」の関数関係において、その因果関係を推論することに目的があるのに対して、現実社会は「多対多対応」の非関数の環境で営まれている。

特定の制度設計をする場合には、その制度が主に影響を及ぼすであろう相関関係を抽出し、その複数の相関関係の一つ一つの影響を慎重に比較検討していく他はない。その際に、影響の及ぶ蓋然性の高い複数の経路を示し、各経路間での相互比較を行う際に何がしかの知見を与えるのがマクロ的な研究の目的である。それは制度設計の際の「あてもの」を提供するのではなく、制度設計者が考慮すべき「デュー・プロセス」を示すものであると言える。すなわち、先ほどあげた古典的な命題の証明に対しては、まず少なくとも執政と行政間だけでなく、執政と立法、立法と行政の相関経路に関する比較検討を、行わなければならないプロセスが生じる訳で、その手順を欠いた制度設計や運用に関する議論には瑕疵があると、指摘することになるだろう。

もとより、マクロ的研究においても個々の経路におけるミクロ的研究の成果を反映しなければ、各経路間を比較すると言ってみてもその説得力は弱く、両者は補完関係にあることは言うまでもない。このミクロとマクロの接合問題は、経済学においても統一されているわけではないし[65]、さらには統一されていたかに見える科学の最先端であるはずの物理学でも、量子論の発展でその統一性は混沌としてきているようである[66]。

そのような中にあっても、政治学が社会科学（＝現実科学）として、制度設計のデュー・プロセスを示すことで、積極的に制度設計にコミットすることは、社会、学術その双方にとって好循環を生むであろう。従って、少なくとも、全ての政治学の研究が、因果関係の事後的説明だけで終わる必要はないと言うのが本稿の主張の一つである。

（三）本稿の問題意識と今後の課題

まず、本稿はマクロ的と言っても、政治の全体を扱ったわけではない。関心の中心は統治機構であり、更に分析対象を主要三アクターに絞り込んだ。その点で、政治全体から見れば関心対象は限定的である。その限定性故に、分析が散漫になるのを防ぎ、今後の他国との比較や、我が国での時系列的な比較に対しても有効性を持つと考える。

また、アクターを三つの相関関係に絞ったことによって、これまでの先行研究の、政治・行政の両方を扱ったもの、そして「一対一対応」の二つのアクターに焦点が当てられた研究の蓄積などを統合的に解釈し、今までの理解とは異なる含意を示し得た。辻清明の議論と日本的多元主義論の議論は、これまで対立的に見られてきたが、決してそうではないとの結論は、この枠組から導かれたことであった。更に、制度設計へのコミットに関して、相関関係、相対的な視角の重要性も示し得たものと考える。

最後に政治学の研究において理念（アイデア）の持つ影響力を扱うものは多いが、本稿では統治機構に関するアイデアとして、憲法に関するアイデアを明示的に取りあげた。このことによって、憲法上の執政権概念の確立の問

題と政治的な統合の確立の問題が、「政治と法の共振」の問題として、統一的に理解されることになった。更には、権力分立概念や、政治・行政分断論（二分論）に関しては、管轄の程度の差異はあれども、統治の機能を巡って「共有」でなく「分断」的な解釈をすると、アクター間の相互関係を見落とすことにつながり、アポリアを迎えることが明らかになった。

もちろん、課題も残している。本稿の関心は統治機構のマクロ的分析にあったが、分析した各影響経路に関するミクロ的な研究成果の更なる取り込みは大きな課題である。また、我が国での時系列での比較や、他国との比較も考えられる。個々のアクターや、アクター間、選挙制度も含めた、統治機構に関する制度設計の具体的なアイデアなどは別稿に譲ることとしたい。[67]

※　本稿は、岩波薫『日米英の統治機構比較―憲法・制度・アイデアからの分析』（博士論文）の内、論文全体を通じた研究方法論上の含意も含めて、未公表であった最終部（第四部）の「日本の統治機構の理念と運用」部分を公表するものである。紙幅の関係からサマリーの形を取らざるを得ず、多数主義と多元主義の相克に関する議論は割愛した。また、博士論文第三部の「米国統治機構の抑制と均衡」部分は、マクロ研究とミクロ研究の定義やそれぞれの分析の特徴と限界を示した上、米国の統治機構のマクロ的特徴を明らかにしようとしたものであるが、この部分についての公表は他日を期したい。

（1）　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制度上の相違の観点から使い分けている。また、「統治機能」について、政治と行政の双方を含むと考えている。

（2）　総じて言えば、橋本改革の影響が大きな岐路となったと思われる。日本行政学会編『年報行政研究』四一号（ぎょうせ

い、二〇〇六）。

（3）例えば高見勝利「《この国のかたち》の変革と《議院内閣制》のゆくえ」『公法研究』六二号（有斐閣、二〇〇〇）、二一―二二頁参照。

（4）山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、二〇〇七）、一八―一九頁。

（5）恒川惠市「比較政治学における構成主義的アプローチの可能性について」日本比較政治学会年報第八号（早稲田大学出版部、二〇〇六）、四〇―四一頁。しかし、筆者は合理的選択論と構成主義を対立的には考えておらず、相互補完的なものと考えている。

（6）G・キング、R・O・コヘイン、S・バーバ（真渕勝監訳）『社会科学のリサーチデザイン』（勁草書房、二〇〇四）、三五頁。

（7）建林正彦、曽我謙悟、待鳥聡史、『比較政治制度論』（有斐閣、二〇〇八）、五四―五六頁。

（8）岩波薫「日米英の統治機構比較の枠組み」『阪大法学』第五七巻六号（大阪大学法学会、二〇〇八）、一八九―二一八頁。

（9）同前。主要アクターの設定に関して、①政治部を執政部と立法部に区分する必要性と②行政部として官僚機構を含める必要性について、一九九―二〇〇頁を参照。

（10）数あるレヴューの中から比較的新しいものとして、中道實『日本官僚制の連続と変化―ライフコース編』（ナカニシヤ出版、二〇〇七）、一五二―一七三頁。宮本融「日本官僚の再定義―官僚は〈政策知識専門家〉か〈行政管理者〉か」日本政治学会編『年報政治学』二〇〇六―Ⅱ（木鐸社、二〇〇六）、九〇―一〇四頁を用いる。

（11）辻清明『新版日本官僚制の研究』（東京大学出版会、一九六九）。

（12）チャルマーズ・ジョンソン（矢野俊比古監訳）『通産省と日本の奇跡』（TBSブリタニカ、一九八二）。

（13）中道（注一〇）、一五四頁。

（14）村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、一九八一）。

（15）宮本（注一〇）、九三頁。

（16）猪口孝『現代日本の政治経済の構図―政府と市場』（東洋経済新報社、一九八三）。確かに、猪口孝、岩井奉信『「族議員」の研究』（日本経済新聞社、一九八七）では、ネーミングが「官僚主導包括型多元主義」と変化しており、より猪口ら

の意図が明確にされている。

(17) 中邨章編『官僚制と日本の政治』(北樹出版、一九八四)。

(18) 中道(注一〇)、一五五頁。

(19) 佐藤誠三郎、松崎哲久『自民党政権』(中央公論社、一九八六)。

(20) 中道(注一〇)、一五五頁。

(21) 中野実『日本型政策決定の変容』(東洋経済新報社、一九八六)。

(22) 宮本(注一〇)、一〇三頁。

(23) 山口二郎「現代日本の政官関係—日本型議院内閣制における政治と行政を中心に」日本政治学会編『年報政治学』(岩波書店、一九九五)。

(24) 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家—現代日本の政官融合体制」日本政治学会編『年報政治学』(岩波書店、一九九五)。

(25) 中道(注一〇)、一六一頁。

(26) 「新制度論」については(注二七)の引用論文の前半に整理されている。

(27) 建林正彦「新しい制度論と日本官僚制研究」日本政治学会編『年報政治学』(岩波書店、一九九九)、八三—八五頁。

(28) 丸山は日本ファシズムは国民的基礎を持ち得ず、その基礎は官僚制ヒエラルヒーの中に吸収されていったとし、官僚制へ疑義の眼差しを向けている。丸山真男『現代政治の思想と行動』(未来社、一九六四)、七八頁。

(29) 佐々木毅『政治の精神』(岩波書店、二〇〇九)、四、九頁を参照。

(30) 中島誠『立法学』(法律文化社、二〇〇四)、二五五頁。

(31) 大山礼子「参議院改革と政党改革」『レヴァイアサン』二五(木鐸社、一九九九)、一一七頁。

(32) 加藤秀治郎「我が国の議院内閣制と両院制の問題点」堀江湛、加藤秀治郎編『日本の統治システム』(慈学社、二〇〇八)、七四頁。

(33) 水戸克典「国会と政策形成過程」堀江他編(注三二)、一〇八—一〇九頁。

(34) 田丸大『法案作成と省庁官僚性』(信山社、二〇〇〇)。

(35) 牧原出『行政改革と調整のメカニズム』(東京大学出版会、二〇〇九)。

(36) 西尾勝『行政学』(有斐閣、一九九三)、二五五―二五九頁。
(37) 同前、二―三頁。
(38) 同前、一〇六頁。
(39) 枚挙に暇はないが、あえて文献を挙げれば、今村都南雄『官庁セクショナリズム』(東京大学出版会、二〇〇六)。
(40) 飯尾潤「政治的官僚と行政的政治家―現代日本の政官融合体制」日本政治学会編『年報政治学』(岩波書店、一九九五)。
(41) 憲法学のおいては均衡本質説と責任本質説を巡る議論である。高見(注三)、一七―二一頁。
(42) 同前、二四五―二五五頁。
(43) 憲法第六五条「行政権は内閣に属する。」
(44) 高見(注三)、二五六―二五九頁。
(45) 石川健治「政府と行政」『法学教室』第二四五号(有斐閣、二〇〇一)。
(46) 同前、七四―七五頁。
(47) 同前、七六頁。
(48) 同前、七八頁。
(49) 同前、七九頁。
(50) 福岡英明「〈国権の最高機関〉と執政権」浦田一郎、只野雅人編『議会の役割と憲法原理』(信山社、二〇〇九)、二六〇―二六一頁。
(51) 阪本昌成「議院内閣制における執政・行政・業務」佐藤幸治、初宿正典、大石眞編『憲法50年の展望Ⅰ』(有斐閣、一九九八)。
(52) 村西良太「憲法学からみた行政組織法の位置づけ」『法政研究』第七五巻第二号(九州大学法政学会、二〇〇八)、三九二、三九九、四〇二頁。
(53) 岡田信弘「統治構造論の再検討」『公法研究』第六七号(有斐閣、二〇〇五)、四一頁。
(54) 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』(有斐閣、二〇〇六)、一九頁
(55) 石川健治「持続する危機―議会・国民・執政のトリアーデ」『ジュリスト』一三一一号(有斐閣、二〇〇六)、七頁。

(56) 今村（注三九）、二三頁。

(57) 与党のバックベンチャーはウイップ（与党院内幹事）によって統制され、野党の議員は当然ながら、与党に反対することが多い。岩波薫「英国統治機構の変容と停滞」『阪大法学』第五八巻五号（大阪大学法学会、二〇〇九）、二一五―二一七頁。

(58) 大臣規範、公務員規範、公務員管理規則などによる。木原誠二「英国にみる《政と官》の相互不可侵：大臣のために働くのが仕事」『議会政治研究』第六二号（議会政治研究会、二〇〇一）、二二一―二三頁参照。

(59) 岩波（注八）、一九二―一九五頁。尚、ここでも執政権と行政権の問題が議論されている。

(60) 東田親司「政治任用の公務員制度に関する一考察」『大東法学』第一四巻第一号（大東文化大学、二〇〇四）、一四九―一六九頁。

(61) 野中尚人「〈自民党型戦後合意〉は崩壊した」『アスティオン七一号』（阪急コミュニケーション、二〇〇九）、一六―三五頁。

(62) 丸山真男『現代政治の思想と行動』（未来社、一九六四）、二三頁。

(63) 閣議だけでなく事務次官会議も形骸化しているとするのが最近の通説のようであるが、（例えば、真渕勝『行政学』（有斐閣、二〇〇九）、七四―七五頁）、ここで示しているのは、分立的な縦割りの官僚機構において、各省次官は各大臣の部下であり、たとえ内閣官房や内閣府など総合調整機構があっても、執政部の支持なしには、行政府全体の意思決定をする正統性がないことを、事務次官会議が表象していることについてである。

(64) 中島（注三〇）、三―一一頁。松本進「社会科学としての〈立法学〉の構想」中村睦男、大石眞編『立法の実務と理論』（信山社、二〇〇五）、一三七―一七〇頁。

(65) 統一しようという動きは絶えずあるが、（例えば、松尾匡『標準マクロ経済学』（中央経済社、一九九九）、それが全面的に成功しているわけではない。根井雅弘編『わかる現代経済学』（朝日新聞社、二〇〇七）。

(66) 例えば、メンデル・サックス（寺崎英志訳）『現代物理学がわかる10章』（青土社、二〇〇八）などを参照。

(67) 政治主導のアイデアに関して一点だけごく簡単に触れておく。本稿の相対性重視の観点からは、政治部全体としての強化を図ること、つまりは執政部と立法部のそれぞれの機能強化を同時に行い、政治部内部でのチェック＆バランスをよ

り高いレベルで行うことが出来れば、官僚機構を弱めるような資源浪費的な制度変更をせずとも、全体として政治部の優位が現出し、それが真の意味での「政治主導」の意味であると主張したい。