

# 日米英の統治機構比較とその方法論

(文責：岩波薫 / 平成22年7月4日)

## 1 . はじめに

時折、固めの論考があってもよいと筆者は考える。というのも、新聞・テレビなどのマス・メディアは言うに及ばず、論壇誌においても、タイトルと著者名を見れば、別段内容を読まずとも、内容が推測できるものが多いように思われる。同じ論調ばかりでは食傷するし、議論する意義も少なからうと思うのである。

本稿では、統治機構に関する議論を整理するための枠組みを示し、その枠組みにもとづいて若干の主張を行う。昨今の政治改革論議の中で、政治主導、脱官僚などというスローガンや、政治の「二元的運用の一元化」など小難しい概念、また英国や米国の制度を念頭に置いたよう提言なども含めて、多くの議論が行われている。しかし、そこに議論の土俵となる共通の基盤がなく、そのことが議論の混乱に拍車をかけているように筆者には感じられる。

混乱の背景には、議論の土俵、あるいは座標軸をつくることに貢献すべきアカデミズム側の混乱もあげられる。憲法学は致命的な欠陥として官僚組織をほとんど扱わない。他方で、官僚機構については政治学の一部である行政学が分析し、政治と行政の関係についても、政治行政分離論や政治行政融合論など議論を繰り広げたが、憲法学が扱う統治機構の根幹的なアイデアとの接合は手付かずと言ってしまってよいだろう。また、政治学では経済学とほぼ平行に、ミクロ・マクロ論争を経て、数量モデルを用いたミクロ研究の方が手堅く扱える為に、全体構図を示すマクロ研究が低調となっていることも大きな原因であろう。この方法論の問題に関しては、ポパーの反証可能性論やクーンのパラダイム論を持ち出さなくとも、科学哲学の飯の種にもなっている根深い問題である。ただ、現実社会では全て分らなくても、判断しなければならないことは沢山あるのである。

## 2 . 分析枠組

統治機構の分析に適合する方法論とは何かが問題になる。まず統治機構の定義を与えておかねばならないが、これは国家権力の行使に「直接」関与するアクターとしておこう。

政治文化や国民、民族性などの概念では間尺が荒すぎるので、具体的なアクターで考えた方が適切で、総論的には「執政部（大統領や内閣）」、「立法部（議会）」、「行政部（官僚機構）」を対象とし、詳細に各論を論じていく時にはアクター内を細分化すればよい。便宜的に（米国ではかなり問題になり得るが）司法部は除外することにしておきたい。この主要3アクターの特性と各アクター間の相関関係を中心にして、統治機構の制度や運用に関するアイデアを分析すれば、議論を深めやすくなるのではないかと考えるのである。

この際、マクロ的に全体像を捉えようとするときには、因果関係より相関関係に着目し、複数ある権力の相関経路の分析を丁寧に重ね合わせていくことで、統治機構の全体像を描

くことができると考えることが大きな特徴である。以下、英米日の統治機構の特徴の中でいくつかの重要と思われるポイントを確認し上、わが国の特徴と改革の方向性を示したいと思う。この紙幅では、分析の詳細は示しえず、かなりデフォルメした形での記述になることはお許し頂きたい。

### 3 . 英国の事例

各アクターの特徴を見ると、立法部での特徴は多数主義の貫徹があげられる。野党は議会をアリーナに見立て、政府の欠点を争点に論争を仕掛けるだけである。また、与党議員も幹部でなければ、バックベンチャーとして与党の採決マシンと化する傾向がある。

ついで官僚機構には、執政府に従うという文化が熟成されている点が重要だ。度重なる政権交代を経て、時の政権に従うという行動が官僚機構の最適解となっている。更に、一般議員と官僚の接触が原則禁じられていることから、政治と行政のフォーマルな経路は、執政部と官僚機構との経路に限られることが極めて重要である。このことで、政治任用制などがなくても執政部は官僚機構を掌握できるのである。また、執政部を構成する内閣の中では、首相が閣僚委員会やそれに対応する事務官委員会での人事とアジェンダをコントロールすることによって、支配的な地位を占めている。これらを通して、英国の首相の権力は他のアクターに対して相対的に高まり、大統領的首相と言われるまでになっている。

ちなみに、執政部と行政部での首相優位傾向についての議論をコア・エグゼキュティブ論、また執政部と立法部での首相優位の議論を大統領的首相論、また当然英国にも利益・圧力団体は存在するので、立法部と行政部の間をそれらイシューネットワーク論で主要3アクターの関係を統一的に説明することもできる。

英国での度重なる政権交代は、二大政党間の政策距離がそれ程遠くないことと親和的であるが、立法部での政策変換が少ないことへの不満は、小選挙区での死票問題や英国内部での地域間格差の問題と絡みながら、選挙そのものへの不信感へ繋がり、地方選挙においては、何らかの形で比例的な制度が導入されてきている。この意味では多数主義に支えられた首相主導の統治体制はもはや最適解でなくなっている可能性が高いとも考えられる。

### 4 . 米国の事例

米国での政治学の研究量は極めて多い。しかしながら、ミクロ的にアクター間の関数関係を特定し、その因果を数量モデルによって明らかにする形式の研究が多くなる中で、筆者に言わせれば、アカデミズムが「木を見て森を見ず的な状況」にあることは、我が国と大差ないのではないかと思う。たとえアクター間の政治的因果関係が明らかにされても、その因果関係が米国の政治全体のどこの部分の話なのかが示されなければ、ミクロ的な精緻な研究も、その意義が減殺されるだろう。

米国にあって、統治機構全体を問題にするマクロレベルでの特徴は、権力分立の貫徹にある。大統領制といっても、フランスにせよ、韓国にせよ、執政部と立法部の間には首相

の選任などを通じたフォーマルな依存関係があり、場合によっては半大統領制とも呼ばれる。米国は、執政部の大統領と立法部の議員の選出に法的な依存関係のない、唯一の先進国であり、世界標準から見れば特異とも言える。更はその権力分立を文字通り実効性あるものにしてるのがスタッフ数である。議会の直接的に政策決定に関わるスタッフ数は、議員秘書を除いても三千名は下らず、大統領の政治任用スタッフと全く互角の規模を誇っている。また、大統領には強力な行政管理局（OMB）があるが、議会にも同じく強力な議会立法調査局（GAO）がある。また、伝統的、歴史的に大統領と議会は戦争権限などを巡って果てしない権限抗争を繰り返してきた。議会には予算を通じての強力な統制があるが、大統領にも大統領令や署名時宣言という議会を経ずして、政策変換を行う手法が確立されていることも、最近明らかにされてきている。

もう一つ大きな特徴として、議会での意思決定の問題がある。米国では党派の人数によってあらかじめ賛否が決定されている法案は日英にくらべれば比較的少ない。多くの法案でログローリング（利権交換）や、法案の細部についてのポークバレル（利権誘導）的なイヤーマーク（箇所づけ）を巡るせめぎあいが、党派を超えて行われることも多い。議会での議論によって、政策が変化し得る範囲が広いことが米国議会の特徴であり、ダイナミズムであろう。

昨今の米国では政治の二極化が進み、政治的中間層が薄くなっているために、政治的合意に対するコストが高くなっていると評されている。更に、昨今強まりつつある経済格差がそれに拍車をかけており、政治的中間層の復元が大きな課題であると言えるだろう。

## 5 . 日 本 の 事 例

まず執政部と行政部との関係は難しい。何故なら、我が国の執政部の凝集性（まとまりのよさ）は米英に比べて落ちると考えられるからである。そもそも議院内閣制では、国会議員の中から執政部を選び、結果として選出された内閣は、国会の執行委員会的要素を帯び、国会の側が大臣の選任課程を通じて拒否権を握ることもできる。この性格は本家の英国では首相主導の確立で形骸化したが、我が国では色濃く残っていると見えよう。従って、我が国は英国よりも議会における政策変換の幅は大きく、その分、議会は米国型に少し近づくことになる。

しかしながら、我が国では国会議員と官僚機構との接触が禁じられていないことで、議員が個々の政治的要求を国会での審議を経ずに直接行政機構へ圧力をかけることもできる。そのような中で、首相や内閣を補佐する補佐機構が未成熟のままで、内閣や首相の主導性が発揮しにくい状況に置かれているのである。

更には、我が国の憲法学は国民の代表機関としての国会を最重要視するあまり、政策の統合をどこで行うのかという問題に関心であった。個々の議員がマス・メディアなどで「我々は民意を代表している」とよく叫んでいるが、それは「個々バラバラの民意」であり、議会の多数決による「合意」ではない。また、歴史的にも和を以って尊しとする我が国は、優越アクターの存在を好まない傾向が強く存在している。その結果、変化の激しい

今日にあって、物事の優先順位を合議し決定するプロセスの不明確化を招き、誰がどこで何を決めているのか、統合のプロセスが明確でないことが、現在の政治的閉塞感の大きな要因であると考えられる。

ちなみに合意のプロセスに関してだが、体育館を借り切って事業仕分けが行われ、それなりに国民の支持を得たが、どうして体育館で行わねばならなかったのだろうか。そもそも議会の出自は、課税とその使途に対する王権への監視であった。つまり、予算委員会など議会の機能が十分には機能していないという証ではないのだろうか。

## 6 . 結 論

このように英国は首相主導と議会の多数主義で統合し、その結果責任は選挙で問うというメカニズムを採用した。それは迅速かも知れないが拙速かも知れない。また米国では執政部は大統領の凝集性は高く、議会も自らの政策変換能力を高く保つ中で統合していくというメカニズムを採用した。ダイナミックだが、時間、特に利権交換に金が掛りすぎる事態を招く。我が国は極端な多数主義とは縁遠く、それなりに民意も反映されるが、どこで民意が統合されているのか、国民には明確ではないメカニズムを採用したと言えるだろう。

論点として我が国の政治主導問題を考えてみたい。運用としては首相主導が一番分りやすく、政治責任も明確になるだろう。しかし、小泉のとった大統領的首相も、小沢が構想した一般議員のバックベンチャー化も、優越アクターを作らないわが国の伝統にはそぐわないだろう。国会での事前審査などを極力遅らせ、議会での自由な議論を活性化させてオープンにする。その上で、首相の補佐機構も整備し執政部の凝集性を高める中で、統合への決断を可能にする。このような執政部と立法部の両面での強化を同時に行うことで、官僚機構を無理やり弱めるような必要なく、真の政治主導を実現できると考える。

以上はわずかな事例であるが、統治機構を主要3アクターとその相関関係によって考えることによって、複雑な現実の事象をマクロ的に全体として捉えることができることを示せたのではないかと考える。かつて、高名な行政学者である辻清明が現実政治は官僚主導であると唱えたとされた。確かに彼は官僚の優位を前提としていた。しかし、彼の研究をよく吟味すれば、内閣や議会など政治の領域における多元性、言い換えれば統合性のなさと、官僚機構の省庁縦割りで分立的傾向が激しいことを論証し、この改善の必要性を訴えたのである。それが、ミクロ的に精緻な学問を標榜する流れの中で、個々の政治家が官僚に圧力をかける現象をもって政治主導現象とし、辻の官僚優位学説は間違っていたというような議論が行われた。このギャップは、政治のアクターを議員だけに絞ったミクロ政治学とそうではなかったマクロ政治学の差異に求められる。ミクロ的な基礎づけも重要だが、そろそろ、我々は「木を見て森を見ず」の議論から決別すべき時期にきていると考える。