

内閣制の諸類型と内閣機能の強化論 —ダンリビーとローズの議論を手がかりに—

コトワ・タチアナ

はじめに

第一章 内閣制運用の諸類型

第一節 日本における内閣制強化の諸論点

第二節 ダンリビーとローズの内閣制度運用の諸類型論

第三節 英加における内閣制議論の背景

第二章 日本における内閣制をめぐる議論

第一節 日本の現状

第二節 改革の方向性

おわりに

はじめに

行政改革が政治のキーワードになって久しい。その中で絶えず繰り返されてきたスローガンが、「内閣機能の強化」である。「内閣機能の強化」は、第一次臨調、第二次臨調、そして行政改革会議（いわゆる橋本行革）の主要なテーマとして登場してきた。そして、直近の行政改革会議では、閣議自体の機能強化とともに、内閣総理大臣の権限強化による首相のリーダーシップの強化と、そのための補佐機構の強化とが、強く主張されることとなった。

ところで、内閣機能の強化が行政改革の課題の一つになっているのは、日本に限らない。たとえば、イギリスにおいても、内閣機能をめぐる議論が存在している。英国のサッチャー政権（1979-1990）は、首相の強力なリーダーシップを実現する一方で、合議体としての閣議の機能が形骸化・空洞化したという批判が、閣僚らからも提出されて、あるべき内閣のあり方が問われるようになってきたからである。そうしたなかで、ダンリビーとローズのように、統治過程の中での狭義の内閣＝閣議が果たす役割だけでなく、個別政策過程での政策決定を担う各省や、各省間の政策調整を担う首相官邸、内閣府、

大蔵省や外務省といった機関を含む統治機構内の諸アクターと内閣の関係にも力点を置くような研究が現れた。彼等は、国策の決定と調整を行う統治機構の中核部分を「中核的執政府 core executive」と呼び¹⁰、その中核的執政府の重要な一部分として、内閣制度運用の諸類型を示したのである。本論文では、彼らの示した内閣制の諸類型を手がかりに、日本、イギリス、カナダにおける内閣制をめぐる議論をふりかえり、小泉政権誕生前後までの日本の内閣制度を念頭に置きながら日本の内閣制度における改革の方向性を考えてみることにする。

この論文では、そのような日本とイギリスの文脈の違いに注意をしながら、一章一節では日本における内閣制強化の諸論点を整理し、二節では「中核的執政府」をめぐるダンリビーとローズの研究を分析枠組みの引照基準として示し、統治過程に参加しているアクターとの相互作用を検討し、三節ではイギリスとカナダにおける内閣制運用をめぐる議論に注目する。また、二章一節では、首相統治と内閣統治に力点を置いている日本での内閣制運用をめぐる研究を、ダンリビーとローズが整理している内閣制運用の類型化を基にして、振りかえり、二章二節ではイギリスとカナダの例を考慮した上で行政改革会議の最終答申を超えた日本における改革の新しい方向性を考えてみたい。

第一章 内閣制運用の諸類型

第一節 日本における内閣制強化の諸論点

さて、日本における内閣制の改革＝機能強化論においては、行政改革会議がすでに内閣機能強化の必要性について、以下のように述べている。「『行政各部』中心の行政（体制）観と行政事務の各省庁による分担管理原則は、従来は時代に適合的であったものの、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行っていく上で、その限界

ないし機能障害を露呈しつつある。いまや、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている」と⁽²⁾。そして、そうした行政システム内では、「合議体としての『内閣』が、実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるよう、『内閣』の機能強化が必要である⁽³⁾」と指摘している。そして、具体的には、内閣機能の強化とは、①「内閣」自体の機能強化、②内閣総理大臣の指導性の強化、③内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を指摘した。①の点では、多数決制や自由討論の導入⁽⁴⁾、②では、首相の閣議における発議権、行政各部に対する指揮監督権の強化⁽⁵⁾、③については、内閣官房の強化と内閣府・総務省の戦略的企画能力と、総合調整機能の強化をうたった⁽⁶⁾。

このように、行政改革会議の最終報告は、内閣機能の強化において、首相のリーダーシップに力点を置きながら閣議の活性化を訴え、全体としての内閣機能の強化を図ろうとしていた。つまり、日本では、内閣機能を強化するためには、閣議自体の機能強化と同時に、総理大臣の権限強化およびそのための首相補佐機構の強化が必要とされ、全体としての内閣機能の強化が謳われているのである。

行政改革会議発足の前後において、諸々の論者も、それぞれの立場から内閣制の現状を批判し改革の方向性を提言していた。たとえば、山口二郎⁽⁷⁾は、省庁における国務大臣の無力に伴う政治家による行政の民主的統制の形骸化を、森田朗⁽⁸⁾、松下圭一⁽⁹⁾、そして西尾勝⁽¹⁰⁾は、閣議の形骸化を指摘し、佐々木信夫⁽¹¹⁾は、事務次官会議の存在が実質的な閣議の弊害となっていることを指摘し、その解決方法として首相の権限の強化と同時に閣議の活性化、首相のスタッフの充実などを挙げている。それに対して、内閣を統治活動の担い手としながらも内閣における首相の指導性を貫徹させるべきことを強調し、政策体系の体現者として首相に力点を置く高橋和之⁽¹²⁾の「国民内閣制」構想、あるいは市民参加を、ボトムアップ型の政策形成を前提として閣議の

強化に力点を置く穴見明⁽¹³⁾のような注目すべき見解も存在している。

こうした日本の動向に対して、イギリス、カナダにおいてはむしろ逆に、強力な首相のリーダーシップの実現に伴って首相の独裁的な指導力が批判され、それを抑制するための自由討論ができる閣議と合議体としての内閣の全体的な機能の強化が内閣強化論の中心として議論されている⁽¹⁴⁾。

このように、行政省庁の分担管理原則を抑制し首相権限強化に力点を置いて、内閣の機能強化をめざす日本の内閣機能強化論と、強力な首相のリーダーシップを抑制し、合議体としての閣議の復位と、分担管理原則の上に立った各大臣の発言権の強化を意図するイギリスにおける内閣の強化論とは、議論の方向性が180度異なっている。もちろんここには、両国における、政治的背景や内閣制が議論される文脈の違いが決定的によこたわっている。つまり、英国においては、サッチャー政権以降、首相の著しい権力の強化と閣議における討論の弱体化が指摘されるようになり、サッチャー型の、独裁的ともいわれる首相統治に対して、規範的な内閣統治の理念が対置されるようになってきたのである。そうした文脈の延長線上でダンリビーとローズは、首相統治と内閣統治の二分法、特に規範的な、あるべき内閣統治論に対して、より広い文脈から、現実の内閣制度運用の新しい諸類型を以下のように提示したのである。

第二節 ダンリビーとローズの内閣制度運用の諸類型論

さて、ダンリビーとローズは、政策過程における首相と内閣の役割に対する過剰な注目を批判するとともに、首相優位対全員による意思形成という狭い視野の議論から離れてもっと幅広いプレイヤーと機関を含んだイギリス政府における政策形成過程の実態分析が必要だと述べている⁽¹⁵⁾。つまり、ダンリビーとローズによれば、政策決定過程、政策施行過程における首相あるいは内閣の影響を検討するだけでなく、執政府に存在する他の機構（たとえば、個別的政策分野を担う省、調整機能を担う首相官邸、大蔵省、内閣府、

外務省、あるいは他の官僚制)も視野に入れなければならないと強調している。そこで、彼らは、政策過程において重要な役割を果たしているいくつかのアクターを確定し、執政府における各アクターの相互作用を類型化し、その動員する資源、あるいは戦略によって内閣制運用の諸カテゴリーの特徴を以下のように類型化した(表1を参照)。

1. 首相統治 (Prime ministerial government)

まず、第一に首相統治である。首相統治は総理大臣の単独支配の行使として考えられ、意思決定における首相の個人的な権力は、①首相が興味を持っている分野において政策方針を決める能力、②重要な政策を決める能力(今すぐ結論を出さなければならない事項)、③政府のエトス・イデオロギーを明確にする能力という三つの方法で発揮できるという。ただ、首相が興味を持っている分野においても政策方針を決める能力については、意思形成過程の複雑化と膨大な仕事の量と、限られた時間との両立が困難であり、首相が注目する問題を最後まで見とどける首相の能力を大幅に限定している⁽¹⁶⁾。この場合の内閣の役割は、首相の補佐チームであり、官僚機構に対する政府のコントロール度は、非常に高いとされる。

2. 首相・側近集団(統治) (Prime ministerial cliques)

首相の権力とは、首相とそのアドバイザーたちの総合的な努力の結果であるともいえる。1人の人間が現代の巨大国家の複雑化した行政部に対してリーダーシップを発揮することは困難である。政治的リーダーシップを、政策決定過程における首相単独のイニシアチブの発揮として狭く考えないのがこの類型である。

側近は連続的にアイデアを生み出し、首相のベーシックな考え方を拡張し、適用し、あらゆる政府の政策を聴取し、多様化した行動経路に対して首相の意見に関する適切なメッセージを送ったりする。政策決定における首相のインプットが無視されないように、あるいは忘れられないように確認するために、徹底的に政策の実行をフォローもする。

表 1. 首相統治・内閣統治をめぐる論争の比較類型

比較基準	首相統治	首相・側近集団	内閣統治	大臣統治	分節決定	官僚調整
中核的執政府による政策決定の規範的な理念	強い執政的な機能(活動)、危機の際に明確な指揮を行う		合議的、全員一致による精力的な政策決定	直接的な大臣の責任と分散的な政策形成	理念が少なく、強いて言えば系統的な政策形成	政策形成に対する民主的なコントロールの拡張
首相の役割	選挙を経た独裁者、中心的な政策形成者	政策形成を行う側近の選者とそのリーダー	主宰者、重要な委員会の人事管理者	大臣チームの選者者；重要な政策に関して大臣と共同でコントロールをする	防衛、外交、財政において主な政策決定者	省庁間に生じる摩擦の仲裁者
内閣の役割	首相を支えるチーム	重要な政策エリアを制限された役割を果たす	国策の調整と政策を行う集合体	情報交換、合意を得るための討論会、不満をかかえている大臣のための自己主張の場	国内的と政治的な意思形成を行う主な討論会	最小限の役割
官僚機構に対する中核的執政府コントロールのレベル	非常に高い	高い	非常に高い	中間あるいは高い	不確定	低い
他国との比較におけるイギリス執政府の特徴	高い	低い	高い	中間あるいは低い	低い	低い
中核的執政府による政策決定の問題点	非効率な政策調整；政策危機に対する消極的な姿勢；縦割り行政による政治・大臣のコントロールの妨害		不安定な首相の一元的な権力；合議的な協議から生ずる政策の失敗；利益集団による意思形成の中心へのアクセス減少	大臣の直接的な責任の妨害、意思形成へのアクセス減少	全面的で党派性のあるいはイデオロギー的な意思形成	政策形成への選挙と政治のインパクトの激減；課題設定と危機を除く意思形成への官僚の支配

出典：Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. "Core executive studies in Britain", *Public Administration* 68,

3-28, 1990, pp. 6-7

そうした首相とその側近集団という概念は、首相のスタッフ、親友、アドバイザーからなるインナー・エリートであるというように描かれる。彼らは、首相に対して特別な影響を与えている公務員であったり、時には、政府外の人であったり、国務大臣であったり、首相に近い与党のメンバーであったりする⁽¹⁷⁾。

国家中心主義的な考え方 (state-centered versions) では、このような首相の側近集団というモデルにおいて、側近集団が、公けの場における国務大臣の報告や省庁の助言を、邪魔していると主張する。彼等は、中核的執政における正式な権力のネットワークに、重複する自分の権力のネットワークを作り、正式な政府機関と重複する官僚機構になっているという。

また、あまり国家中心主義的ではない考え方 (less state-centered versions) では、首相の側近集団は、外部の社会的利害が政策決定の中核に優先的にアクセスできるパイプのような役割を果たしているため、強い影響力を持っており、官僚機構への影響力が高い。

3. 内閣統治 (Cabinet government)

政府の膨張と政策過程の複雑化によって中央政府は分断されたいくつかの政策形成のアリーナとなり、そうした中では、内閣はシステムの中心となっている。内閣はこのような分散的な機構の方針づけを行っているだけで、実際に決定する政策の割合は少ない。閣議は、基本の方針と違う意見を持っている大臣、あるいは反逆的な閣僚に批判される首相にとって自我をアピールする場という役割をなしている。この場合の内閣は政府の方針を明確にし、国策の調整と主な政策決定を行う集合体であり、最も重要な役割を果たしている。この類型では首相と国務大臣が閣議において積極的にぶつかり合い、外交、予算、当面する緊急課題、国会の召集、公共支出というような政府の主な課題をめぐって活発に議論を行う。「大臣統治」でいう大臣の政策過程における秀でた位置づけを考慮すれば、内閣による官僚機構への影響は非常に高い。

4. 大臣統治 (Ministerial government)

この内閣制度運用では、政策決定過程における大臣の制度的・政治的な高い地位が主張されている。首相は、大臣チームを選抜し、重要な政策においては、大臣と共同として統制を行うが、それ以外では政策形成が大臣に任せられており、大臣が自分の省の全ての活動に対して責任を持っている⁽¹⁸⁾。また、ほとんどの大臣が自分の省に利害関係がなければ、他の省の領域には干渉せず、自分の省を守るためにセクショナリズムにこだわる。この場合の内閣は情報交換、合意を得るための討論会であり、不満をかかえている大臣のための自己主張の場でもある。大臣が自分の省の最高責任者であり、自分の省への利害関係を常に考えており、閣議の場ではその代表者であるため、官僚へのコントロール度合いは、高いといえる。また、大臣が政策過程にかかわらない場合はそのコントロールの度合いが中間であるともいえる⁽¹⁹⁾。

5. 分節決定 (The segmented decision model)

首相と内閣は異なる政策分野において活動している。首相は特有の問題に対してある程度の指導力を持っている。首相のコントロールは、防衛、外交、マクロ経済にかかわる重要な決定というような分野においては強いが、内閣・大臣たちの意思決定は他の国内的な政策において優位的である。

この類型は首相統治に似ているが、次の理由によって区別が必要である。首相は一人であるいは大臣の頭越しに、防衛、外交、経済といった分野においても政策方針を決められないだけでなく、最終決定も一人で出来ない状態である。首相は政策過程にかかわっているスタッフを任命でき、困難な決定について仲裁できる。しかし、この三つの分野において主要な人材を任命するときに大臣との依存関係が生じ、首相が自分の考え方を強く押し付けることは出来ない。さらに、この三つの分野(防衛、外交、経済)に関する問題では、それら担当大臣からの関与を首相といえども否定できないので、首相と主要大臣との依存関係が首相統治にはきれいにあてはまらない⁽²⁰⁾。また、首相と内閣が異なる政策分野にかかわっているため、どの段階でどの程度官

僚機構に対して影響を与えているのかは不明であり、官僚機構へのコントロールの度合いが「不確定」である。

6. 官僚調整 (The bureaucratic coordination model)

中核的執政府のコントロールが、他の政府の機関に対して、大きく限定されており、内閣と各大臣が最小限の役割しか果たしていない。この場合の首相は政策形成過程に介入できず、せいぜい省庁間に生じる摩擦の仲裁者である。ほとんどの政策選択はホワイトホールを通してか、あるいは広範な国内政策決定を実施している中央省庁、地方政府、利益集団の間の複雑な総合関係によって定められている。その結果、執政府の官僚機構に対するコントロールの度合いが低い。

以上のように、ダンリビーとローズが、内閣制度運用を首相統治、首相・側近集団 (統治)、内閣統治、大臣統治、分節決定、官僚調整という六つの類型を確定し、その類型における主なアクターとその役割を指摘してきた。具体的には、首相統治では、首相が政策過程において中心的な政策形成者であり、内閣は首相を支えるチームであることを示している。首相は選挙を経た独裁者であるため、官僚機構へのコントロールが非常に高い。しかし、一人の首相が全ての課題において著しい能力を持ち、大量の問題を処理する時間の余裕を持っていない。「首相統治」で見られたこの問題が「首相・側近集団」では解決されているかと思われる。側近集団は、首相の基本的な考え方を拡張し、政策過程においてその適用に努めている。また、内閣統治について、「首相・側近集団」では、首相を支えているインナー・エリートが存在し、彼らの全てが内閣のメンバーではないことが述べられている。したがって、閣僚全てが必ずしも官僚機構に対して強い影響力を振るっているとは限らない。しかし、「内閣統治」では、選ばれたほとんどのメンバーが省の大臣でありながら内閣内において首相のサポートを行い、合意され、統一された方針にもとづき統治にあたるため、内閣の官僚機構に対するコントロー

ルが非常に高いことが指摘されている。

首相統治では内閣が首相を支えるチーム、内閣統治では内閣が国策の調整と主な政策決定を行う集合体であり、官僚機構に対するコントロールの度合いが最も高く、首相あるいは内閣の政策過程における役割が著しく目立っている。また、「首相・側近集団」においても、官僚機構へのコントロール度合いが「高い」のではあるが、その側近集団の全てが内閣の構成員ではないため、官僚機構への影響力の度合いが「非常に高い」レベルに達していないのである。

周知のように、行政改革会議の一つの課題は、官僚制の主導的な影響力を縮小し、「官」から「政」へ、政策形成の主導権をシフトさせ、政治家の指導力の強化を図ることであった。ダンリビーとローズの類型化では、首相統治あるいは内閣統治の場合は官僚制への制御率が非常に高く、民主的選挙を経た政治家によって官僚制が統制されるため、改革の方向としては最も望ましいといえよう。

第三節 英・加における内閣制議論の背景

ところで、首相の影が薄いと言われてきた日本のケースに対して、イギリス、カナダのような日本と同じ議院内閣制を採用している諸国においては、政治リーダーの圧倒的な強さが認められていると同時に首相の独裁的なやり方が批判され、内閣統治、具体的には、閣議の形骸化が問題視されている。たとえば、サッチャー政権におけるサッチャー首相の内閣の運用スタイルが次のように描かれている。

「閣議の回数が減り、議論するペーパーも減り、最終段階ではそのペーパーは既成事実として紹介される。彼女はアド・ホックに作られたグループで仕事することを好み、そのグループの重要なもののほとんどが内閣委員会の外にある。合議体としての審議がサッチャーの個人的な性格とは合致しない。彼女は自分自身のやり方と同様に、すばやいアドバイスを好み、直接の関係

者だけが参加する協議を好む。彼女は間違いなく伝統的な内閣統治を踏み潰した⁽²¹⁾」。

また、ブレア首相のスタイルについても、同様の指摘がなされている。

「イギリスの内閣史においてブレアの内閣の運用のスタイルが新たな幕を開けた。このスタイルは合議体の討議よりは抽象的なもの。閣議はそれ以外のところで決定された政策、専門的な指摘、首相のスピーチの承諾であり、40 分程度の短いものである⁽²²⁾」と、ブレア首相のワンマンスタイルが批判されている。つまり、短い時間で決めなければならない問題がたくさん存在するがその全てが閣議にかけられるわけではない。重要な決定をブレアが行い、合議体である内閣の概念が薄くなっていると描写されている。

さらにカナダにおいても、首相の独裁的なスタイルが批判されている。ここでは、D.サヴォイと J.シンプソンの論文⁽²³⁾を紹介しよう。サヴォイは、カナダの首相のスタイルについて、次のように述べている。首相は、内閣と相談せず、自分の政策を通して。それを証明するために、閣議の構造を見れば、「まず、最初に、『一般討論』“General Discussion”が行われる。首相はそれを主催し議論をリードする。彼は州知事から届いた手紙から派閥の出来事、外交まで幅広い範囲で選択した課題を取り上げることができる。枢密院事務局 PCO⁽²⁴⁾ は首相のために取り上げられる課題のメモを作成するが、首相はこれを無視できる。首相はこのような『一般討論』を『内閣を合議体として運用している』と見せかけるために利用している (略)。

次に、『報告事項』“Presentations”が行われる。大臣と副大臣が様々な課題について説明をする (略)。説明が終わると、大臣は自由に質問ができる。しかし、実際の決定はこの議論からほとんど生まれない。目的はあくまでも決定を行うことではなく、閣議を短くすることであるからである。

次に、『任命事項』“Nominations”が来る。最高裁判官をはじめ様々な任命が行われる。毎回任命の事項がある。もちろん、任命の事項はあらかじめ確認されている (略)。

首相は最高裁判官を任命するときに内閣の確認の同意を求まない。また、副大臣と行政幹部の任命のときも確認を求めない (略)。行政幹部また副大臣を任命するときに関係の大臣に相談しないことが多い (略)。

最後に、内閣委員会の決定事項が議論される。トラドゥー (首相、1968-1979, 1980-1984) は、委員会の決定全てが閣議において再提起できるように定めた。しかし、時間とともに、トラドゥーは、その再提起に対していらいらしはじめ、70年代の終わりから80年代にかけて内閣委員会の全ての決定を、大臣がそれについて質問をしたものは、討論を打ち切っていた (略)。クレチエン (首相、1993-2003) も委員会の決定が注目されることを好まず、トラドゥーのように再調査のために委員会に送り返していた。その結果、内閣委員会の決定に対する挑戦がなされないままに閣議を通りすぎていった⁽²⁵⁾。

また、シンプソンは、クレチエン政権における内閣の運用について、議院内閣制の原理に訴え、合議的な意思形成・決定を主張している。首相は同輩中の首席であるはずなのにカナダの場合は首相は巨大な権力を持ち、議院内閣制における彼へのチェックアンドバランスのシステムが機能していないというのである⁽²⁶⁾。

以上のように、ここでの「閣議の形骸化」という概念の捉え方は、首相が閣僚を圧倒し、一方的に意見を述べていること、あるいは政策決定についての議論が完全に行われず、政策は首相と閣外のグループによって行われているということである。

とはいえ、閣議の形骸化している状態を指摘している上述した著者の中では、閣議の規範的な概念は今なお維持されており、回復の可能性があると考ええる者もいる。たとえば、ヘネシーは、「(略) M. ヘゼルタインが嘆くように、彼女 (サッチャー (括弧内筆者)) が内閣を法律から遠ざけたのではない。最低の場合、彼女はそれを一時的に凍らせただけである。政治的、行政的な制度においてたくさんの慣習を持っているイギリスでは、古いモデルの復活がすぐにできる。首相がバッキンガム宮殿からダウニング通りまで歩く時間

と同じぐらいすぐできる⁽²⁷⁾」と「古いモデル」の復活の可能性を主張している。また、レントールもブレア政権について、「内閣統治は息を引きとらなかった。内閣統治は深い眠りに陥っていただけ。サッチャー政権のときのよう、首相の権力や人気落ちたら内閣統治は簡単に自分の権利を蘇らせることができるに違いない⁽²⁸⁾」と、古きよき内閣の復活を期待しているのである。

このように、イギリス、カナダにおいて、首相の強力なリーダーシップの実現に伴って首相の独裁的な指導力が批判され、それを抑制するための自由討論ができる閣議と合議体としての内閣の全体的な機能の強化が内閣強化論の中心として議論されている。しかし、首相が政治的に弱体化しても、内閣制運用の類型が首相統治から内閣統治に容易に移り替わるとは限らない⁽²⁹⁾。首相統治の場合は、首相がサッチャー、ブレアのように独裁的なやり方で政府の方針を決め、政策決定を国務大臣の頭ごなしに行う。内閣統治の場合は、首相は強い権力を持ちながらも国務大臣と密接に政策調整を行う。閣議において活発な議論が行われる。内閣は首相をサポートするチームである。閣議において議論をするかしないかは首相の性格にかかわるもの、つまり、大臣のアドバイスや意見を求めて閣議を開き、そこで国務大臣とともに議論をし、政策を決めるのがある意味で内閣統治における首相のリーダーシップのスタイルともいえる。国務大臣が有力なアドバイスができない場合、あるいは内閣外に信用できるアドバイザーが存在すれば、首相の政策決定が閣議外になってしまう。問題は、そのアドバイザーが民主的な選挙を経て正統的な立場にあるかどうかである。そのアドバイザーの大半が官僚だと民主主義の観点から見れば問題であろう。

日本の場合は、小泉首相を議長に、経済、財政、行政、社会などの分野について重要な決定がなされていた経済財政諮問会議が例として挙げられる。この合議制機関は、経済財政政策に関し、内閣総理大臣のリーダーシップを十分に発揮することを目的とし、2001 年 1 月に内閣府に設置されたものであ

る。総理大臣の諮問に応じて、あらゆる問題が諮問会議において答申され、閣議で決定される仕組みになっているが、重要な課題が閣議ではなく経済財政諮問会議において決定されるようになったため、力関係が内閣から諮問会議に傾斜し始めたように見える。他方、内閣統治の理想に従えば、首相がインナー・エリートやシンクタンクの助言に耳を傾けながらも、正統的な地位にあり官僚機構とつながりのある国务大臣の協力を得て国策を統合し、国家の主要方針を決めるのが、首相の重要な役目であろう。この意味で経済財政諮問会議は、首相統治に親和性を持っているといえるのである。

一章一節で見たように、首相の過剰な役割あるいは衰弱した閣議のあり方だけに注目する研究方法は適切でないとダンリビーとローズの研究は指摘していた。比較研究の際には、そのような首相対内閣という二極対立的な分け方に対して6つの類型を示したダンリビーとローズの研究を視野に入れることによって、同じく議院内閣制をとる日本とイギリス、カナダ、それぞれの現状の違いがさらにはっきり見えるようになるであろう。つまり、その相違点とは、イギリス、カナダの場合は、強力な首相のリーダーシップの実現とそれへの批判、「古きよき内閣統治」の復帰を訴える議論であり、日本の場合は、ダンリビーとローズの類型を適用すれば、現状は首相のリーダーシップが発揮されない官僚調整か、せいぜい分節決定（それについて、二章で後述する）であり、「首相統治」か、あるいは「内閣統治」かが未分化のまま、内閣制の強化がうたわれているという点が対照的である。そこで次章においては、このような相違点と、ダンリビーとローズの議論をてがかりにしながら、詳しく日本の現状を検討することによって日本におけるこれからの改革の方向性を考えることにしよう。

第二章 日本における内閣制をめぐる議論

第一節 日本の現状

行政改革会議が提唱したように、「国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システム」を作るには、その実現手段として構想された内閣の機能強化が必須の問題となってきた。そのためには、内閣総理大臣の指導性の明確化、権限強化と同時に、合議体としての内閣の機能強化も強調された。

しかし、このような議院内閣制本来の制度原理の再構築のためには、多くの問題を孕んだ日本の内閣制と政治慣行を改善しなければならない。特に、首相のリーダーシップの発揮を妨げている問題の一つとして、自民党のあり方、すなわち派閥政治が挙げられる。片岡寛光は、それについて「我が国の内閣制度を蝕んでいる元凶は、与党内部の派閥抗争の結果、内閣総理大臣がリーダーシップを発揮しえない状態に置かれていることにある。出発点である組閣においてもベスト・メンバーで望むことができず、閣僚のポストが政治的資源として配分されるため、閣僚が行政経験を積む暇さえ与えられない。閣議における討議を通じて集合的権威を発揮するのはおろか、逆に閣僚は総理大臣を公けに批判して憚らない。(略) 我が国の内閣制度の改革は、戦前から内閣制度を支える権力構造の問題を度外視して、専ら内在的な変数の操作による改革でお茶を濁そうとしてきた。だが、それでは何時までたっても問題の抜本的改革には至らない⁽³⁰⁾」という。

今までの首相が党内基盤を安定させるため、派閥の意向を考慮し、閣僚のポストを派閥幹部の意向をうけて決めていた。つまり、派閥政治の問題は、首相の人事権が派閥領袖によって制約されているために内閣の中で首相がリーダーシップを発揮できないことにある。また、リーダーシップの不在だけでなく、自民党内のキャリアパスの制度化により頻繁な内閣改造がなされ、

いわゆる派閥順送り人事となったため、各大臣の任期が一年前後と著しく短く大臣が各省を掌握できないことも問題として挙げられる。これでは「内閣統治」にもなれないばかりか「大臣統治」にもなれない。

さらに、事務次官会議の開催に伴う閣議の形骸化も挙げられる。閣議での決定は、慣行として全員一致で行われており、閣議へかける案件は、事務の官房副長官が主催している事務次官会議で事前に、全員一致で決定されたものに限られるという⁽³¹⁾。松下圭一も同様に、閣議の形式儀礼化を指摘している。すなわち、閣議において閣僚の自由討議はなく、10分前後の花押サイン会になっているという。この慣行が細川内閣のときに閣議と閣僚懇談会の峻別によってさらに深まった⁽³²⁾。松下は、閣議を活動するためには、「首相ないし内閣が主導性をもち、総合調整をめざすには、国会内閣制の基本型にたちかえて、国会、閣議における自由討議をへて省庁を先導する態勢をどうつくるかという問いがあらためて緊急」であると指摘しており⁽³³⁾、「内閣統治」、「首相統治」の類型と大きく重なる見解を示している。

また、佐々木信夫は事務次官会議と事務次官について、「事務次官は大臣を補佐して省庁事務の調整に当たるが、閣僚の任期の短いわが国では実質的に事務次官が省庁意思の最高決定権者とみることもでき」、「内閣の意思決定にも実質的な影響力をもつ⁽³⁴⁾」と明言し、閣議前に開かれる事務次官会議で省庁間の調整が行われていることを問題にしている。厚生大臣を務めた菅直人も、「事務次官会議が閣議に出される議案内容を決めるという現状は変える必要がある。法律にも憲法にも裏付けのない事務次官会議が実質上閣議に代わって内閣の意思決定を行っているのが、内閣形骸化の本質である⁽³⁵⁾」と、内閣の空洞化の主な理由として事務次官会議を挙げ、その廃止が閣議の活性化につながると強調している。「実は恥ずかしい話ではあるが、翌日の新聞を見て始めて『昨日の閣議でこんなことが決まったのか』と知ることもあった。そのなかには、この法案は問題があると思っていたものもあった⁽³⁶⁾」というように、閣議において国務大臣は発言が出来ない、閣議で何が決まった

か出席閣僚でさえ分からないというような実態が民主的な政策決定を阻止し、「官僚内閣制」を促している理由の一つであると菅は、強調している。また、首相の指導権についても、「実際には総理の指導権は非常に狭く運営されている。さらに言えば、総理の指導権そのものをサポートする体制がきわめて貧弱⁽³⁷⁾」だと日本の内閣制の様々な問題を取り上げ、首相のリーダーシップの強化を含む内閣制の強化を述べている。

さらに、政府・与党の二元体制も挙げられる。西尾勝は、閣議の儀式化を指摘し、「閣議の場では議論をせず、議論は閣議後の閣僚懇談会でおこなうといった従前の政治慣行を廃し、閣議における政策論議と政策調整を実のあるものにしなければならない⁽³⁸⁾」と、閣議の活性化を訴えている。また、首相の指導権について、「内閣総理大臣およびその他の国务大臣の在任期間を従前よりも長くし、彼らが政治指導力を発揮できるようにしなければならない⁽³⁹⁾」と閣議の活性化と同時に、首相、国务大臣の権限の強化を指摘している。その他、「政府・与党の二元体制を克服し、政府・与党の指導体制を内閣の下に一元化」すること⁽⁴⁰⁾、あるいは「省庁間の法令協議など府省間の政策調整にかかわる事項を各省庁の官僚制組織任せにせず、政権を構成する国务大臣・副大臣・大臣政務官等が内閣の基本方針に基づいて、みずから相互にこれに従事する⁽⁴¹⁾」ことの必要性を指摘しており、「内閣統治」の内容に近い主張である。

また、山口二郎も、「日本の政治には、政務（政府の運営及び政策事項）と党務（党の運営及び国会事項）という言葉がある。政務は首相以下の閣僚及びそれを補佐する副大臣等の政治家が行い、党務は幹事長以下党の役員が担当するという明確な分業が存在する。首相は党の指導者（総裁）であるが、人事や政策など党の運営については通常幹事長に全面的に委任しており、首相自らが党務についてリーダーシップを振るうことはない⁽⁴²⁾」と、首相のリーダーシップを阻害している要素を述べて、二元体制の克服の必要性をうたっている。二元体制によって、首相の指導者としてのリーダーシップが弱

体化するだけでなく、与党と政府の国策をめぐるすれ違いが発生することにより、国民が政府に対して不信感さえ抱いてしまう可能性もあるであろう。本来、行政権の長である首相が同時に与党の総裁として立法権をも支配することによって、二権を支配する選挙を経た独裁者として首相の強力なリーダーシップが発揮されるのである。

もう一つの問題として、官僚制のセクショナリズムが上げられる。たとえば、山口二郎は、各省庁の大臣は、各省庁の長であると同時に、国务大臣として、閣議の中で国政全体を議論する役割を担っているはずだが、現実には大臣は各省庁の最大の利益代表であると指摘している。さらに、自民党長期政権の中で、大臣、政務次官への登用の仕組みがルール化され、派閥の勢力比に応じてポストが割り当てられた。この運用によって、大臣は官僚制にとって、「一過性の客」にすぎず、内閣の弱体化が深化するとともに⁽⁴³⁾、政治家による行政の民主的統制が形骸化した。このようなセクショナリズムと、大臣の無力を克服するためには、ダンリビーとローズが提唱した「大臣統治」でさえも意義のあることであろう。

日本では、内閣法第三条で、大臣が省の長であると定められているにもかかわらず、頻繁な内閣改造により任期が短く、また、省庁内の大臣補佐体性が不十分であるため、自分の省の全ての事務を把握もできず、実質的には長の役割を果たしていない。村松岐夫によれば、「大臣が決して飾りではなく、政治的リーダーシップをとりうるとの認識も必要である。実力がありさえすれば、大臣は政策を提案したこともあるし、政策実行力を示したこともある」。しかし、問題として、省出身の官僚 OB 議員が、大臣の頭越しに省内人事に介入することもあり、それを改善するためには国会法や省内手続を改革すれば大臣の権限の強化が可能だという⁽⁴⁴⁾。

その一つとして、省庁における大臣の機能強化の試みとして、新しく副大臣制及び大臣政務官の制度が2001年に、導入された。また、それに先立って、1999年第145回国会では「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定シ

システムの確立に関する法律「(いわゆる「国会活性化法」)が成立し、国会での答弁における政府委員制度が廃止されている。また、副大臣等による副大臣会議が法律に規定された。従来の政務次官会議は法律上の根拠もなく、ほとんど開催されることもなかったが、副大臣会議は、その存在が明確に規定されたことによって行政府における政治の要素の活性化が期待された。しかし、第二次森内閣は、副大臣を大臣政務官と同様に、大臣からの一定の権限を分担させることなく、各省大臣のスタッフと位置づけ、事務次官会議を存置したまま、副大臣会議を設置されることになったため、副大臣会議は、従前の政務次官会議のような実効性すらもたず形骸化しているという懸念の声も上がっている⁽⁴⁹⁾。

上記のように、閣議の形骸化の原因の一つといわれている事務次官会議の存在、政府・与党の二元体制、官僚制の割拠性を促している国務大臣の短い任期、これらが行政の民主的統制の形骸化を促進し、内閣による統制や、首相のリーダーシップの発揮を妨げている。このような日本の政治家の弱体さと政策形成における官僚の役割の非常な高さという日本の事情を踏まえれば、日本の議院内閣制は「官僚調整」として類型化できるのではなかろうか。

こうした類型化をうらづけるものとして、事務次官会議と事務の官房副長官を重視する見解が挙げられる。ここでは官房長官を務めた後藤田正晴あるいは事務の官房副長官を務めた石原信雄の証言が参考になると思われる。たとえば、中曽根内閣で内閣官房長官をつとめた後藤田正晴は、事務次官会議について、「事務的に最終的な調整を行う場として極めて重要な機能を有している。この会議に付議される案件は、おおむね閣議に付議される案件と同じであり、閣議の前段階として行政事務の連絡、調整ないし行政方針の統一を図るとともに、閣議に付議される案件について事前調査の役割を果たしている」とし、「必要に応じて大臣レベルの調整までを含め、事前に、関係省庁間で十分に検討、協議された結果を確認し決定するものであり、政策決定

の上での意義は極めて大きなものといえる」という考え方を示している⁽⁴⁶⁾。また、石原信雄は、「事務の官房副長官は、文字通り事務方の総括責任者で、官邸における各省庁関係の仕事を取り仕切る。その最も大きな役割は、閣議に備えて各省庁の事務次官による事務次官会議を主催すること、すべての政策テーマに関して各省庁間の意見調整を行うことである」としている⁽⁴⁷⁾。まさに「官僚調整」に他ならない。

とはいえ、日本においても官僚調整だけでは説明できない事例もある。いわば、「分節決定」の例として、中曽根政権時代の外交・防衛問題を取り上げてみたい。中曽根政権が成立してからまもなく対米武器技術供与の問題が浮き上がる。アメリカは日本に武器とともに武器技術も提供しているのに、日本からはそういう提供がない、というアメリカ側の不満が高じて来たからであった。外務省、防衛庁は武器技術供与の推進派であるのに対して、通産省、内閣法制局は日本政府が自主規制的に公約した武器輸出三原則論を貫き、それに反対していた。そこで、「中曽根さんから指示があり、『官房長官、ひとつ調整をやってくれ』と、後藤田正晴官房長官は中曽根総理から指示され、省庁間の調整に乗り出した⁽⁴⁸⁾。後藤田は「まずは通産大臣に話をし」、納得させる。それから外務省の安倍晋太郎と話し、彼も賛成する。それから法制局長官とも話し合い、法制局が賛成する代わりに後藤田は国会答弁をやることとなった。ここは、内閣官房長官を中心に、内閣官房は調整⁽⁴⁹⁾を行い、省庁間に起きた対立を解決した。この事例は、特定の分野において首相のリーダーシップが見られることから、「分節決定」として挙げられるが、同時に、内閣官房長官の役割も重要であるため、「首相・側近」の事例としても挙げられるであろう。同じ「分節決定」の事例として、1987年のペルシャ湾への自衛艦派遣問題がある。イラン・イラク戦争の際(1980-1988) 両国がペルシャ湾に機雷を敷設し、その機雷に第三国の船舶が触雷するという事件が頻発していた。その結果、アメリカ、イギリス、フランスが協力したタンカーの護衛作戦を開始した。同年9月21日にニューヨークで日米の首脳会談が

行われ、その際に中曽根総理もペルシャ湾の安全航行については日本としても何らかの貢献をするという考え方を表した。その後、外務省、中曽根総理が強く後藤田に自衛艦の派遣を要請したが、後藤田が猛反対したため、総理が派遣を諦めることになった。外交、防衛に関する重要な決定は内閣の外、首相と後藤田によってなされ、しかも、官房長官によって首相の意図が阻止されたことから、この事例を特に、「分節決定」として類型化できるであろう。

以上のように、ダンリビーのローズの類型化を考慮した上で、そのような日本の現状を類型化するなら、それは「官僚調整」にあたるであろう。また、防衛、外交、マクロ経済のような分野において首相のリーダーシップが発揮される場合には、せいぜい「分節決定」として特定できる。このような、分担管理体制を基にした「官僚調整」型の運用においては、政策過程が断片化されているため、その統一が必要となってくる。こうした問題状況への対応としては、いくつかの道が考えられる。一つ考えられるのは、内閣統治である。行政改革会議最終報告が述べているように、「いまや、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている」ことであり、分散的に行われた政策形成を統合し、最終的な決定を行わなければいけないという。この役割を担えるものとして考えられるのが、内閣である。だが、上述のように、日本での閣議では、実質的な政策論議が行われず、トップ・ダウン的な政策の形成・遂行の担い手にもなっておらず、省庁間調整システムの要として十分に機能していない。そもそも内閣・閣議の役割は、大臣たちの意思疎通の場であり、自己主張の場でもある。現行の閣議開催の慣行を前提とすれば、週二回30分程度の時間以内に国策に対する情報を把握することが不可能であるため、政策統合の担い手として強いリーダーシップを発揮できる首相の存在に期待することも考えられる。たとえば、小泉純一郎のように、2001年の総選挙のさなか「私は派閥の存在意義を無意味にする改革に取り組む⁽⁵⁰⁾」等と強調し、実際には小泉内閣

が発足した際に、派閥から閣僚の推薦等を無視しており、派閥人事の習慣をやめさせることができた強い首相のリーダーシップに大きな期待が寄せられている。とはいえ、このような「大統領型首相」、「選挙を経た独裁者」について、批判もないわけでもない。たとえば、山口二郎が『ブレア時代のイギリス』の中で、「政治の人格化⁽⁵¹⁾」という概念を紹介し、その危険を次のように指摘している。彼は、マックス・ウェーバーの支配の三類型に基づき、「政治の人格化が進めば、権力の正統性根拠はカリスマに移る。そうなると、権力は、属人的なもの、さらに言えば権力者の私物になりかねない。また、従来の法的責任追及や統制の仕組みもしなくなる。権力者が暴走したときに議会でこれを追及しても、人格化されたリーダーはこれをおかして、『リーダーとしての決断』という言い方で自らの行動を正当化しようとするであろう。国民による法的なコントロールや責任追及から権力者が自由になるということは、民主主義の空洞化、さらには独裁の誕生に他ならない」と述べている⁽⁵²⁾。このような状態になれば、国民は目を覚まして民主主義の基本に立ち返るはずだが、そうはいかない。「政治の人格化を引き起こす能力がよいリーダーの条件と考えるという発想が一般市民に広がると、人々は常に「他にリーダーとなれる人がいない」という物足りなさに苛まれることになる。今のリーダーに代わるべき人材がないという雰囲気の中では、リーダーが政策上の失敗を犯しても、それについてけじめをつける、責任を追及することが曖昧にされがちとなる」と⁽⁵³⁾、「首相統治」の危険性を強調している。また、小泉のような強いリーダーは派閥政治を終わらせたとしても、上述したように、「側近政治」に陥る危険がないわけでもない。以下の二節では、このような危険性を回避するための新たな動向を考える。

第二節 改革の方向性

強い首相・活発な閣議の両立は果たされても、いずれイギリスのように権力がいつか片方に傾斜し、一方は強くなり、一方は衰えてくる可能性が高い。

イギリスの場合は、首相のリーダーシップが強くなり、議論ができる閣議の復元が訴えられるようになった。そうした傾向はサッチャー政権が発足して以降顕著となった。

また、一節で見たような首相統治と内閣統治の両方の強化を指摘している議論のほかにも、最終的には分化して、首相あるいは閣議のどちらかに力点を置いている議論も存在している。たとえば、片岡寛光は、総理大臣の指揮監督権と閣議決定要件との関連で内閣総理大臣は単独で行政各部に対する指揮監督を行うことができないという通説を認めながらも、「内閣があらゆる分野で発生しうる問題を事前に想定し、その解決のための方針を予め決定しておくことは、到底不可能である⁽⁶⁴⁾」とし、「時時刻刻変化する時代の要請に応じて行政各部を指揮監督するのに、いちいち内閣の判断を仰ぐことは凡そ望みえない。このように、時間的に方針の決定と指揮監督との間にはズレがあり、また内容的にも一方が一般的、普遍的であるのに対し、他方がその一般性を具体的状況に結びつけようとするものであるとするならば、当然指揮監督を行う総理大臣には裁量を与えられなければならない⁽⁶⁵⁾」と通説の厳格解釈に対して疑念を提示している。

実際、行政改革会議の第10回行政改革会議において、芦田甚之助は、「内閣における総理大臣のリーダーシップを明確化するため、総理大臣に各省大臣に対する全般的な指揮監督権を与えるべきである⁽⁶⁶⁾」と述べている。また、行政改革会議の「中間整理」のなかでは、「総理の行政各部への指揮監督」について、「内閣法6条を改正し、首相の指揮権を強化」し、「内閣機能を高めるため、総理大臣と国务大臣の関係、閣議手続等につき、総理の政治リーダーシップを明確化⁽⁶⁷⁾」することが決定された。

また、第20回行政改革会議での猪口邦子委員は、「総理大臣は内閣法6条の下でも、組閣直後の閣議において、緊急事態発生時に人命救助および重大環境破壊阻止の目的に限り、また緊急事態の内容を限定的に定めうえて、行政各部を直接指揮監督することについての方針の決定を得ることにより、

速やかに初動体制を立ち上げるための行政各部に対する指揮監督を行うことができる⁽⁵⁸⁾」と述べ、特別に行政各部に対する首相の指揮監督権を設ける必要はないという考えを示している。

結局、行政改革会議の最終報告によれば、内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督について、「今後、政府として真摯な検討を進めることが必要である⁽⁵⁹⁾」とし、現実の改革においては、大きな進歩がなかった。

また、理論においては、首相のリーダーシップの強化論者として、高橋和之の「国民内閣制」論を挙げることができる。彼は、日本の戦後政治はデュベルジェのいう媒介民主政であるとし、「国政の基本となるべき政策体系とその遂行責任者たる首相を、国民が議員の選挙を通じて事実上直接的に選択する⁽⁶⁰⁾」という国民内閣制の運用を提唱している。高橋は、現代政治の民主化のためには、「行政国家」に即した新たな民主政の構想が必要であるとし、現代代表制の理念は、民意を国政に反映させることにあり、「内閣中心構想」の目標は、統治の担い手の中心たる首相とその統治プログラムを、国民が選挙を通じて事実上直接的に選択することである。政策体系における首相の中心的な役割に力点を置いている高橋構想と、ダンリビーとローズの「首相統治」における中心的な政策形成者たる首相のイメージが大きく重なっているため、高橋和之の「国民内閣制」論がダンリビーとローズの「首相統治」にあたるであろう。

内閣政治のイメージを、「首相を中心として権力と責任を集中したもの⁽⁶¹⁾」として捉えている山口二郎の見解も高橋和之の議論に類似している。彼は、制度的補強の第一課題として、選挙の意味づけの変更が必要だと述べている。すなわち、「衆議院総選挙において国民の意思によって政権が選択されることを可能にするような環境整備が必要である。国民の意思によって政権を選ぶためには、選挙の際に国民の前に、『政党、指導者（首相候補）、政策』の三位一体が提示されなければならない。三位一体とは、小選挙区において、国民は一票を投じることによって、その選挙区の候補者を選ぶだけではなく、

どの政党を政権につけるか、誰に首相の座を託するのか、そしてその政権がどのような政策を実現するかという三つの課題について同時に選択できるということである⁽⁶²⁾。

上記のように、高橋和之も、山口二郎もイギリス型の議院内閣制、すなわちマニフェスト・ポリティックスを前提とした「首相統治」を理想として考え、首相と主要政策をワンセットで国民が選ぶべきであるという。ただ、高橋和之も、山口二郎も日本におけるイギリス型の小選挙区制の運用について日本人の意識改革を説いている。たとえば、高橋和之は、選挙の役割を国民意思を忠実に反映させることだという「選挙に関する国民の理解が変わらなければならない⁽⁶³⁾」という見解である。そして、山口二郎も同様に、国民の側にも意識改革が必要だという。具体的にいえば、「代議士は地元の利益代表ではなく、次の首相を選び出す選挙人であるという自覚を持つ必要がある⁽⁶⁴⁾」とし、「選挙の際の選択においては、どの党に政権を託し、誰を首相にしたいのか、そしてどのような政策を実現したいのかということを考えながら自らの態度を決めなければならない⁽⁶⁵⁾」と主張している。ただし、このような首相統治における首相権限はリーダーの私物になりかねないため、民主主義が独裁主義の危機に直面する可能性があるのは、すでに指摘したとおりである。

一方、穴見明は、行政改革会議最終報告の内閣制モデルを検討した上で、それと異なった新しいモデルを描いている。最終報告は、政策過程における改革の担い手として首相を想定しているが、穴見はそれに対して政策立案の起動力として、自治体や市民運動の代表者あるいは政治家とし、立案作業そのものは、自治体、市民運動の代表者の他に、政策課題に関連する省の公務員とそれらの省の政治的任命職にある政治家、与野党政治家、法務の専門家、問題領域についての研究者など、つまり、行政改革会議の最終報告が提唱している政策形成のトップダウン方式ではなく、「多様な立場の間の開かれた議論を通じて、できるだけ広い範囲の人々の合意を得ながら進めて」いき、

「省庁官僚制からのボトムアップではなく、問題の起こっている現場からのボトムアップ⁽⁶⁶⁾」方式を想定している。また、出来上がった政策案は異なった政策領域間の調整の場である閣議に提案されるが、このモデルにおいての内閣の役割は、「統治活動全体に対する司令部のようなものではなく、各施策の政治的決定に至るプロセスで、異なった政策領域および政治家集団のあいだの調整をはかり、同意を調達していく」機関として考えられるため、「『首相の政治方針』が指導理念として働くことは要求」されず、閣議の実質化が求められるという⁽⁶⁷⁾。ダンリビーとローズの「内閣統治」における、政府の方針を明確にし、国策の調整と政策決定を行う集合体としての内閣のモデルと、穴見明の調整機関としての内閣のモデルには、類似的な点が存在しており、穴見明の構想は、市民参加型の「内閣統治」と類型化できよう。

上述のように、日本では、閣議において議論がなされず、ただのサイン会になっている「閣議の形骸化・空洞化」という実態が批判され、首相の権限強化と同時に閣議の活性化を訴えている学者が多い。一方、首相を国政の基本となるべき政策体系の遂行責任者として解する高橋和之の「内閣中心構想」、つまり、「首相統治」、あるいは最終的には閣議の強化に力点を置いている穴見のボトムアップ型の「内閣統治」構想が存在しており、イギリスとカナダにおける二極対立的な首相権限強化論と内閣機能強化論とは重なる部分が多く存在していることが分かる。つまり、日本の内閣制運用の類型は、二章一節ですでに述べたように、「官僚調整」、せいぜい「分節決定」であり、内閣主導・首相主導政治の実現へ向かっている途中であり、その未来の姿が高橋和之、山口二郎の首相主導政治、あるいは穴見明の内閣主導政治として構想されている。しかし、強い首相のリーダーシップが実現し、内閣の指導力が強まると、権力がどちらかの方に偏り始め、最終的には、「首相統治」、あるいは「内閣統治」にたどりつき、二極対立的な議論がなされるようになるのが、イギリスの例で分かったことであろう。「内閣統治」において、選挙で選ばれた国民の代表が閣議の場において議論を行い、国家の主要方針を

決めることによって、より民主的な政治の運用が実現されるというのは、確かである。しかしながら、「政治の人格化」になる危険性が潜んでいる「首相統治」における首相の個人的な権力が発揮されることによって、短期間で多くの改革が成功することが否定できない事実でもある。イギリスのサッチャー政権による新保守主義的改革、ブレア政権による医療・福祉改革が実現されたのも強い首相のリーダーシップがあったからこそである。日本においても、小泉内閣以前のような派閥均衡、年功序列型の人事と自民党政務調査会の部会が中心だった従来の政策決定方式が変わろうとしていること、郵政民営化法案が可決され、党内の造反者が小泉首相の意向で処分されたこと、選挙の候補者公認が派閥や地方組織主導から党執行部中心に切り替えられたことなど、党主導から官邸主導へ切り替える試みは象徴的であり、少なくとも、ダンリビーとローズがいう首相統治への半歩前進の兆しが明らかである。

おわりに

すでに第一章一節、第二章二節で、述べたように、行政改革会議によって、内閣の機能強化のために、「内閣」自体の機能強化、内閣総理大臣の指導性の強化、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化の必要性が指摘された。また、多数の学者も、日本の議院内閣制のあり方を改革するために、同じく首相のリーダーシップの強化、閣議の活性化、首相スタッフの充実などを提唱してきた。そこでは、閣議の機能強化とともに、首相の権限強化が同時にめざされていたのである。

一方、イギリスでは、首相の権力拡大がピークに達したサッチャー政権の発足以後、独裁的な首相統治への批判が現われ、内閣制度の規範的な概念(連帯責任や合議制)に基づいて、とりわけ閣議での活発な討論の回復の必要性が主張された(第一章二節)。こうした議論をも対象化しながら、ダンリビーとローズは、内閣制度の運用についての類型を示し、政策過程における様々なアクターの役割、相互作用の中での首相や内閣の位置づけに注目し

たのである。201 頁の表 1 のように、彼らによれば、強い執政的な機能を果たす首相を中心とする「首相統治」と、合議的かつ精力的な政策決定を行う内閣を中心とする「内閣統治」において、政府の官僚に対するコントロールが他の類型に比して高いとされる。

実際に、イギリスやカナダにおいては、そうした官僚に対する統制力の最も強い二類型、すなわち「首相統治」あるいは「内閣統治」のどちらが、内閣制の望ましいあり方であるのかと、現実に行進した首相統治の強化の流れの中で、鋭く問われたのである（第一章三節）。ところが、日本の現状は、第二章一節で示したように、ダンリビーとローズのモデルに従うかぎり、官僚が執政機能を代位し政策調整に与る「官僚調整」、あるいは中曽根元首相のように、比較的リーダーシップの強い首相が存在していても、せいぜい「分節決定」にとどまるものであった。こうした実態を克服し、執政政府の官僚制に対する統制を確立するために、日本では、担当大臣と副大臣・政務官ら「政治家」による省庁内の統制強化にはじまり（「内閣統治」へ至る一過程としての「大臣統治」）、内閣＝閣議それ自体の強化と首相の権限強化がともに追求される必要があったのである。

とはいえ、執政政府の権力拡充が進められれば、将来的には、日本の政治が、イギリスやカナダのように、いずれ具体的に「首相統治」と「内閣統治」の間の選択に迫られるであろう。そうした将来の対立は、すでに、高橋和之が提唱した「国民内閣制」の中の政策体系の遂行責任者としての首相を重視した見解、あるいは穴見明のようにボトムアップ型の政策形成を前提に、閣議を重視して内閣統治にたどりつく独特な見解との間で、すでに現れていたことを、二章二節で指摘しておいた。

最後に、94 年の選挙制度改革、01 年の中央省庁等改革とそこでの経済財政諮問会議の設置等により、政党内での首相への求心力が高まるとともに、執政政府内部での首相のリーダーシップを発揮する環境が整備されてきた。特に小泉政権発足後は、その政治スタイルから、「首相統治」に近づきつつあ

るとの印象さえ受ける。小泉内閣が示した「首相のリーダーシップ」を前面に押し出す政治スタイルが「ポスト小泉」に、どう引き継がれ、その結果、日本の内閣制のあり様が具体的にどこに向かうのか、ダンリピーとローズのモデルを手かかりに、引き続き分析を進めることが必要である。

- (1) Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. "Core executive studies in Britain", *Public Administration* 68, 3-28, 1990, p. 4
- (2) 行政改革会議【最終報告】行政改革会議事務局 OB 会編【行政改革会議活動記録 21 世紀の日本の行政】、1998、p. 41
- (3) 同上、p. 41
- (4) 「閣議の議決方法について合意形成のプロセスとして多数決の採用も考慮すべき」こと、「閣僚が国務大臣としての立場で自由に討議し、主体的に決定していくなど、閣議における議論を活性化する必要がある」こと、「関係閣僚会議は、その実質的意義を発揮するよう、実効性・機動性重視の運営」を図り、「目的達成後は速やかに廃止」することを唱えた(同上、p. 42-43)。
- (5) 「内閣総理大臣が内閣の『首長』たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針を発議し、討議・決定を求め得ることは当然である」とし、「内閣総理大臣のこのような発議権を内閣法上明記すべきである」と述べている。また、行政各部に対する指揮監督について、「内閣法の規定は、形式的に受け止めるべきではなく、内閣総理大臣には、内閣のもつ行政の統轄・総合調整の任務を実施するため果たすべき役割がある」と(同上、p. 44)。
- (6) 補佐・支援体制の強化としては、補佐機関に内閣官房、内閣府及び総務省を置くものとし、その役割分担はそれぞれすなわち、内閣官房は「内閣の首長たる内閣総理大臣の活動を直接補佐・支援する企画・調整機関とし、総合戦略機能を担う」とされた(同上、p. 44)。また、内閣府は、総理大臣を長として、内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担うとともに、内閣総理大臣が担当するにふさわしい実施事務を処理し、内閣総理大臣を主任の大臣とする外局に係る事務を行う機関」とされた(同上、p. 46)。
- (7) 山口二郎「内閣制度」森田朗編【行政学の基礎】岩波書店、1998、p. 7
- (8) 森田朗「行政改革の課題—内閣機能の強化と総合調整」日本公共政策学会、1999、p. 4
- (9) 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書、1998、p. 68
- (10) 西尾勝【行政学】有斐閣、2001、p. 127

- (11) 佐々木信夫『現代行政学』学陽書房、2000、p. 37
- (12) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994
- (13) 穴見明『「内閣機能の強化」をめぐる選択肢』、『大東法学』10 (36)、2001.3
- (14) Hennessy, P. *Cabinet*, Basil Blackwell, 1986; Rentoul, J. *Tony Blair prime minister*, Little Brown UK, 2001; Savoie, D. J. “The rise of court government in Canada”, *Canadian Journal of Political Science*, 32-4, 1999; Simpson, J. *The friendly dictatorship*, McClelland & Stewart Ltd, 2001
- (15) また、彼らは「内閣統治」について、次のように述べている。従来の「内閣統治」(cabinet government) というタームは、内閣の役割を主張し、統治機構はどのように運用すべきかと規範的な理念を作り上げているので、ふさわしくないという。また、このタームの使用は、内閣が様々な機関の中で優越的であると断言することになると批判する。ダンリビーとローズは内閣統治にかわって、中核的執政府 (core executive) の概念を導入し、それを「主として中央政府の政策をまとめて、調整し、政府機構の様々な部分の間に発生する紛争を調停するすべての機関」と定義する (前掲・Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W., p. 4)。
- (16) たとえば、「一番目の能力については、拡大している国家における複雑化した意思形成過程と行政と総理府に内在している仕事の量と限られた時間の両立が困難であるため伝統的に批判されてきた。国務大臣の仕事というのは疲労と常に存在する未完成であり、このような状態は欠陥だらけで非常に実施しにくい最終的な方針にて反映されている (ヘネシー、1986、p. 184)。積極的な総理大臣が自分の興味を持っている分野の範囲を拡大できるが、国際首脳会議、外国訪問、あるいは外国からの訪問者、似たようなイベントに首相の時間が費やされ、首相の注目の範囲と問題を最後まで見送る能力を大幅に限定している」(前掲・Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W., p. 8)。
- (17) 「首相と側近集団モデルの一番伝統的なバージョンは、首相の政策決定あるいは人事決定の際に陰の実力者が不相応な影響を与えているというものである。以前はそうした人物としてチェンバレン政権のホーラス・ウィルソン、あるいはチャーチル政権のチャーウェル卿のような人物が考えられていたが、最近ではメディアと学者たちが人事院のトップであった W.アームストロングやサッチャーの広報担当の B.インハームのような、首相の近くにおいて信用されているアドバイザーに注目している」(同上、p. 9)。
- (18) それについて、「制度上は大臣が省より上位にある。法律上では、大臣が自分の省の活動について責任を持っている。大臣は自分の省が犯した過ちに対して限りなく責任を持っている。ヒエラルキーの上の大臣の地位はあいまいであるが、下の方で公務員がやっていることと無関係に大臣は省の中 (そして外) に起きている全てのことに對して責任を持っている」(ダンリビーとローズからの引用: Rose, R. *Ministers and*

ministries: a functional analysis, Clarendon Pr., 1987, pp. 18, 232)。

- (19) ちなみに、日本では、内閣法第三条では、大臣が省の長であることが定められているにもかかわらず、実際には頻繁な内閣改造、省庁における政治家の浸透不足と大臣の補佐体制の不備が原因で大臣が省庁の中で指導権を発揮できないシステムになっている。後述するように、それを改善するために副大臣制が議論されるようになったが、このような日本とイギリスの状況の違いに比較の際には注意が必要である。
- (20) たとえば、それについて、「イギリスの政策形成過程が急速に EC とその外の国際条約によって影響され始めた。このような変化は首相、外務大臣、外務省は外交という慎重な分野において優越であるという神話を浸食している。第二次大戦直後の防衛と条約を基にした公約は大臣たちの干渉から戦略的政策を守った。しかし、1970年代からは分野ごとにたくさんの大臣と省が外国の同僚との交渉のために巻き込まれるようになった。今までホワイトホールで管理されていた重要な政策（たとえば、環境基準、事業の合併政策等）が急速にイギリスと EC の共同管理のもとに移られた。1992年にヨーロッパ共同市場がスタートしたことに伴い、このような領域がさらに重要になった。このような変化は国際関係政策における首相の役割を大幅に制限したのである」と（前掲・Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W., p. 15）。
- (21) 前掲・Hennessy, P., p. 122
- (22) 前掲・Rentoul, J., p. 540
- (23) 前掲・Savoie, D. J.; Simpson, J.
- (24) PCO-The Privy Council Office. 枢密院事務局と訳される。枢密院—内閣と首相の補佐機関、複数の省庁から出向する官僚から構成されている。主な任務は、政府組織の改編、高級職員任命に関する首相への助言、内閣とその委員会の補佐等である。
- (25) 前掲・Savoie, D. J., pp. 647-649
- (26) 前掲・Simpson, J., p. 70
- (27) 前掲・Hennessy, P., p. 122
- (28) 同上, p. 640
- (29) 批判されている統治の類型は首相統治だけでなく、「首相と側近集団」もありえるであろう。ここで問題になっているのは、首相があらかじめ内閣外に政策方針を決めていることである。
- (30) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』成文堂、1982、p. 287
- (31) 森田朗「行政改革の課題—内閣機能の強化と総合調整」日本公共政策学会、1999、p. 4
- (32) 松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書、1998、p. 68
- (33) 同上、p. 77
- (34) 佐々木信夫『現代行政学』学陽書房、2000、p. 37

- (35) 菅直人【大臣】岩波新書、1998、p. 35
- (36) 同上、p. 30
- (37) 同上、p. 196
- (38) 西尾勝【行政学】有斐閣、2001、p. 127
- (39) 同上、p. 127
- (40) 同上、p. 127
- (41) 同上、p. 127
- (42) 山口二郎【議院内閣制の日本的弊害を克服するために】大石眞等【首相公選を考える その可能性と問題点】中公新書、2002、p. 95
- (43) 山口二郎【内閣制度】森田朗編【行政学の基礎】岩波書店、1998、p. 7
- (44) 村松岐夫【行政学教科書】有斐閣、2001、p. 53
- (45) 西尾勝【行政学】有斐閣、2001年、p. 123。そのほかには、副大臣制については次のことが心配されている。一つには、「大臣に対する以外には責任を持たない立場の副大臣が答弁に立つことによって、議会として行政監視のチェック機能が十分果たせるのかどうか、審議の形骸化への懸念」、もう一つは、多数の与党議員が政府に入ること、国会の機能の弱体化への懸念である（本誌政局取材班【『副大臣』制の心配部分】月刊官界、1999. 7、25 (7)）。
- (46) 後藤田正晴【政と官】講談社、1994、p. 237
- (47) 石原信雄【官かくあるべし】小学館文庫、1998、p. 112
- (48) 後藤田正晴【内閣官房長官】講談社、1990、p. 33
- (49) 総合調整の概念については、詳しく毛桂栄【日本の行政改革】青木書店、1997を参照。
- (50) 読売新聞政治部【小泉改革—自民党は生き残るか】中公新書、2001、p. 10
- (51) 山口は、イタリアの政治学者、マウロ・カリーゼが概念化したものを紹介して、「政治の人格化」を次のように説明している。リーダー個人の魅力やイメージによって国民の支持を動員し、選挙での勝利、重要政策の推進を図る政治手法を呼ぶ（山口二郎【ブレア時代のイギリス】岩波新書、2005、p. 76）。
- (52) 山口二郎【ブレア時代のイギリス】岩波新書、2005、p. 76
- (53) 同上、p. 77
- (54) 片岡寛光【内閣の機能と補佐機構】成文堂、1982、p. 231
- (55) 同上、p. 232
- (56) 前掲【21世紀の日本の行政】、p. 212
- (57) 同上、p. 261
- (58) 同上、p. 342-3
- (59) 同上、p. 44

- (60) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994、p. 31
- (61) 前掲・山口二郎「議院内閣制の日本的弊害を克服するために」、p. 112
- (62) 同上、p. 107-8
- (63) 高橋和之「『国民内閣制』再論 (上)」、ジュリスト、1998. 6. 15、No. 1136
- (64) 前掲・山口二郎「議院内閣制の日本的弊害を克服するために」、p. 109
- (65) 同上、p. 109
- (66) 前掲・穴見明、p. 18
- (67) 同上、p. 17