

平成 21 年 5 月 20 日現在

研究種目：若手研究(B)
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19730116
 研究課題名(和文) 政府内調整メカニズムと首相の権力—5カ国比較と歴史分析の視座から

研究課題名(英文) Core Executive and the Power of the Prime Minister
 – Five Country Comparison and a Historical Analysis Approach

研究代表者 高安 健将(KENSUKE TAKAYASU)
 成蹊大学・法学部・准教授

研究者番号：90399783

研究成果の概要：本研究は、議院内閣制における政治指導者のリーダーシップがどのように作り出され、コントロールされるのかという課題に対して政府内調整メカニズムという観点から取り組むことを目的としていた。本研究は、議院内閣制を採用するオーストラリア、ニュージーランド、カナダとの比較のうえに、戦後の日英両国における政府内調整メカニズムの発展を解明し、さらに政府内調整メカニズムを通して首相の行使する権力の特徴を浮かび上がらせることも試みるものであった。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	1,600,000	0	1,600,000
2008年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,600,000	300,000	2,900,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：比較政治学、議院内閣制、政府内調整メカニズム

1. 研究開始当初の背景

(1) 本研究は、急激に変化する政治環境のなかで、議院内閣制下の政府内調整メカニズムと首相職が十分な対応能力を持っているのか、そして議院内閣制が政府の中心に位置する首相の行使する権力をどのようにコントロールできるのかを明らかにすることを目的としていた。こうした問題関心は、日本が1990年代に権力を確立できなかったのに対し、2000年代に入るときわめて大きな権力を議院内閣制が作り出すようになったこと

との関連で研究課題として浮上した。

(2) 政府内調整メカニズムに着目することにはいくつかの理由がある。第一に、雇用、社会保障、外交、少子化対策、医療、教育、農業、金融など、従来の分担管理原則を基本とする縦割り行政では対応できない政策課題が登場したことにより、省庁の枠を超えた政策調整が必要となっている。第二に、行政官僚制に対する不信と不満が政治家の間に広がっているために、新しい政策アイディアをもとにした調整、そしてその方針に基づく

行政官僚制の監視とコントロールが求められるようになってきている。第三に、国際会議の増大と首相（党首）中心の選挙戦とメディア報道の高まりによって、政府が一体となり、これを首相が政府外に向けて発信するという政策運営が求められるようになった。このように政府を取り囲む環境変化により、政府内調整メカニズムへの注目は従来よりも圧倒的に高まっていると言うことができる。

(3) (1)で述べた問題関心をさらに詳細に論じるならば、1990年代の日本政治をみたとき、英国と比較して権力の中核が調整能力とリーダーシップを発揮できないのではないかという懸念があった。他方、2000年代の日英両国では、たとえばイラク戦争を巡って、政府が適切な政策対応をできたのか、有権者がこれを十分にコントロールできたのかに関する強い疑念があった。政府全体にわたる適切な政策対応をするためには権力の構築が不可欠ではあるが、これと同時にその権力をコントロールすることもまた現実的に重大な課題となっていた。

(4) 研究代表者は、日英両国の比較分析を専門としている。本研究でも引き続きこの課題に取り組んでおり、日英両国の比較が本研究の中心をなすのもそのためである。英国では、政府内調整メカニズムについては、「執政府中核(core executive)」という概念を用いて捉える研究が多く登場している。執政府中核は、単に首相優位あるいは内閣優位、省庁の割拠性、官僚支配といった固定的な政策決定に対する見方を離れ、争点や政策領域によって決定と調整の所在が変化する現象を、大統領制や議院内閣制といった制度の違いを超えて理解するべく考案された概念である。本研究では、議院内閣制に焦点を当て、日英両国の執政府中核を相対化するために、さらにオーストラリア、ニュージーランド、カナダといった国々との比較も試みた。これにより、日英両国の特徴をよりの確に捉えられると考えられた。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、オーストラリア、ニュージーランド、カナダを含んだ比較政治学的な視座から日英両国の政府内調整メカニズム（執政府中核）とコントロール能力の発達の特徴を明らかにすることを目的としていた。さらに政府内調整メカニズムは、決して政府内のアクターや組織の間の権力関係によってのみ決定されるものではなく、むしろ政府を支える政権党との関係のなかで調整のあり方が規定される側面がある。そこで、政党政治のダイナミズムと政府内調整メカニズムの特徴を結びつけることで、従来よりも広い政治学的な視座を動員し、当該分野の理論的な

発展に貢献することをも目指した。これにより、行政学の一分野とも位置づけられる執政府中核研究と政治学の関心領域である政党（組織）論の融合を図り、首相を中心とする執政府中核のあり方に対する、より包括的な理解を促すことを試みた。

(2) 具体的に言えば、議院内閣制という制度的特徴を共有する国々との比較を通して、日本と英国の執政府中核の構造変化の方向性が各国との強い共通性をもつのではないかとする問題関心を検証した。

各国は官僚組織の割拠性や下位政府(sub-government)の問題を、首相周辺に権力資源を集中させることで克服しようとしたと考えられる。その際、問題となったのは、必ずしも十分なコントロールの働かない、強化された首相職の存在であった。

ところが、このような各国の制度改革の方向性にもかかわらず、日本の執政府中核はその指導力と調整力の欠如を一貫して批判され続けてきた。本研究では、いかなる要因によって戦後の日英両国における政府内調整メカニズムの機能と発達に差異が生じたのかを歴史的に検討した。その上で、今日、日本でみられる執政府中核の急速な拡充についても分析の視野に入れた。1970年代をひとつの分水嶺として、英国では首相周辺への調整権の集中が起きたのに対し、日本では実質的な調整権が政権党たる自民党の内部に吸収されたのではないかとする仮説を本研究では設定した。

3. 研究の方法

本研究は、(1)日英比較を直接に行う研究、(2)日本における政府内調整メカニズムと政治権力のコントロールに関する研究、(3)英国における政府内調整メカニズムと政治権力のコントロールに関する研究、(4)オーストラリア、ニュージーランド、カナダを含めた比較研究、と四つの領域に分けることができる。そこで各領域をひとつずつ検討すると、(1) 日英比較を直接に行った研究には以下の〔図書〕①で挙げた『首相の権力』という著書がある。本書の方法的特徴は四点から整理できる。第一は、首相の権力を、政府内調整のための公的権力資源の配置とともに、政権党組織との関係のなかで捉え直す視座である。首相研究は、近年、英国では執政府中核研究の分野の課題であるとされ、日本でも内閣研究の一貫として行政学の分野に位置づけられてきた。本書は、執政府中核研究から問いを導き出し、政党組織論から仮説を引き出すというアプローチをとった。第二に、本研究は、理論的には、委任関係を捉えるための分析道具であるプリンパル・エージェント(PA)理論を援用し、首相が携わる他の

アクターとの関係をゲームのアナロジーを用いて捉えた。第三に、本書では「問い」を明確にしたうえで仮説と対抗仮説を提示したが、その検証方法として比較事例分析を用いている。本書のテーマが政策決定過程におけるアクターの権力を対象とすることから、ある程度「厚い(thick)」事例の記述が必要であった。しかし、事例分析の問題は、事例選択の恣意性の危険と分析結果の一般的妥当性にあることから、前者の回避と後者の確保が焦点となった。本書では一六の事例を材料とし、実証に際しては、日英2人ずつの首相について1970年代に発生した一連の石油危機に対する対応を対外政策、経済政策、国内石油政策に分けて検討した。第四に、研究材料としてエリートへのインタビューと未公開の資料を利用した。具体的には日米両国の公文書館と日本の情報公開請求を利用した。政府中枢における政策決定のあり方を明らかにするには、内部資料や関係者の個人資料の検討とともにエリート・インタビューが不可欠である。本書の最後では、日英の首相の権力が実際にどのように行使されたのかを確認して本書の仮説と対抗仮説の妥当性を検討し、日英の議院内閣制の構造についての総括を行った。

(2) (3) 日本政治研究に関する論文は2本が総合誌への寄稿である[雑誌論文④⑤]。両論文とも一般的な現状記述と現状が成立する要因についての分析そして評価を試みている。雑誌論文③は、首相の権力を支える憲法・行政法上の議論から戦後政治における首相の権力の評価についての変遷、これに対応する政権党である自民党内の権力構造の変化を歴史的に追う方法をとった。発表論文①は、2005年総選挙後に小泉政権を評価する業績が出版されたことを受けて、こうした研究に対する批判的レビューという方法をとっている。

英国政治研究に対する方法的アプローチも日本政治研究の方法と同様に現状分析と変化の背景の分析を行っている。ただし雑誌論文②では、より制度的な分析を行っている。

(4) オーストラリア、ニュージーランド、カナダを含めた比較研究は開始されたばかりであるが、現在までのところ、オーストラリアとニュージーランドに関しては現地調査を実施し文献の渉猟と関係者へのインタビューを行っている。カナダについては日本国内での文献確認の段階に留まっている。この3国についてはより制度的歴史的な分析が主流になる見通しである。

4. 研究成果

研究成果についても、「3. 研究の方法」で行った本研究に関する4つの領域を基本

としてそれぞれの成果を述べる。

(1) 日英の直接的な比較分析は、単著『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』にまとめられた[図書①]。本書の出発点は、日英の首相にみられるひとつのパラドックスであった。両国の首相は、1955年から1993年に至るまで議院内閣制と単独政権という共通の権力基盤をもちながら、およそ正反対の評価を受けてきた。英国では「強い」首相が、その問題性を含めて、同国の政治運営システムの特徴であるとみなされてきた。対照的に、日本の首相は、そのような評価とは大きく異なり、受動性と脆弱性をその特徴とするとさえ論じられてきた。こうした評価の違いは何に由来するのか。そもそも日英両国の首相に対するこれまでの評価は妥当だったのか。本書は、委任関係を捉える分析道具であるプリンシパル・エージェント理論を援用しながら、英国を中心に発展を遂げている執政府中枢研究と政党組織論の接点を探り、比較事例分析の手法を用いて首相の権力を決定づける要因が何であるのかを探究した。これにより、日英の首相を比較政治学の文脈に位置づけつつ、英国政治の脱神話化を図った。日英両国の首相が1970年代の政府内政策決定においてどのような権力のあり方を示したのかを分析することをとおして、議院内閣制が権力を創出しコントロールするその根源的なメカニズムの解明を目指した。

(2) 日本政治研究に関しては3本の論文を発表した。特に、「日本における議院内閣制と首相の権力」[雑誌論文①]では、2005年総選挙をひとつの「ヤマ場」とした小泉政権の全体像が見えたなかで提起された研究を批判的に検討することで、日本政治において権力の中核がどのように作り出され、またその権力が何を作り出したのかという、現実的有意性を強くもつ課題について考察した。また、[雑誌論文⑤]では、近年の日本で観察され、あるいは政治指導者たちによって実践に移されようとした「官邸主導」について、執政府中枢と政党組織論、首相の権力という視座からこれを分析し、安倍政権の政治運営の特徴と問題性について明らかにすることを試みた。

(3) 英国政治研究に関する論文は2本ある。英国政治研究の分野に関する業績のひとつは、1997年以降政権を担当してきた労働党がいかなる政策を掲げるに至ったのかを選挙と政党組織論の観点から分析した論文である[雑誌論文⑥]。政権党への注目は、内閣システムが議会とりわけ議会内の多数党である政権党によってその性格を規定されると考えられるからであるが、この主張自体は、拙著『首相の権力』で論じたテーマであった。雑誌論文⑥では、経済政策で前保守党政権と

の連続性を強調し、むしろ労働党政権党のほうがより適切な政策運営ができることを訴えてこの領域の脱争点化を図ったこと、そして労働党が政策面で保守党と最も違いを強調したのが公共サービスの改善であったことを論じた。こうしたメッセージを有権者やメディア、金融界に伝えるべく、明確で一貫性のあるメッセージの発信する必要に労働党は迫られた。この過程で労働党は集権化とメディア・世論対策を重視する党内構造への転換を成し遂げた。このような政策目標を掲げて労働党は政権を奪取したが、集権化のゆえに政権党によるコントロールが効かないという逆のジレンマに直面することになった。本論文ではこのように集権化とコントロールの問題について分析を行っている。

もうひとつの論文では、英国において政府を制約しあるいはコントロールする制度配置の検討を目的とし、考察対象としたのは議会、政権党そして司法の役割であった〔雑誌論文②〕。この論文における議会の検討では、近年の院内特別委員会制度の発達と貴族院改革の影響を中心に考察した。つづいて英国政府が実質的に議会の多数派すなわち政権党にその存在の根拠を置くことに鑑み、政権党の役割を検討した。政府指導者が基本的には政権党の指導者でもあることから、政権党内部の組織からの制約を検討することが必要であった。最後に司法によるコントロールが取り上げられた。1997年の労働党政権の登場以降、多くの国家構造改革が行われたが、そうした改革が結果的に司法の役割を増大させることにつながっていた。これは議会主権の原則に対する新しい挑戦ともみて取れる。1997年以降の労働党政権下で行われた多くの国家構造改革は、ウェストミンスター（議会）とホワイトホール（執政府）の役割を大きく削り取り、空洞化させた。この論文ではこうした空洞化現象を踏まえつつ、より直接的な形で政府を監視しコントロールしようとする英国における制度配置の可能性と限界を考察した。

(4) オーストラリア、ニュージーランド、カナダを含めた比較研究に関しては、前二者に関する調査が進んでいる。オーストラリアは連邦制である一方で、二院制を採用している。両院で支配的な政党が異なることも多く、日本の国会でもみられる「ねじれ現象」が日常化している。そうした状況のなかで政府内政策決定も日英両国と大きく異なることになる。政府外のアクターとの調整の必要があると同時に、強い政治権力の中心としての首相がおり、首相のスタッフ部局の発達がみられる。こうした状況は、英国政治が権限委譲を定着させ、場合によっては貴族院改革によって強い上院を誕生させた場合に起こるかもしれない問題について課題を提供してく

れる。反対に、ニュージーランドでは中央集権制の一院制を採用している。日本では参議院の権限縮小が議論されることがあるが、ニュージーランドの政治状況はこれを先取りしていると言える。それゆえ、ニュージーランドの状況は、日本のひとつの将来像の功罪を探る重要な検討対象を提供していると言える。しかしながら、この領域では、本課題の研究期間中には十分な成果を挙げることができなかった。今後は現地調査を踏まえ、さらに検討を進めてゆきたいと考えている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計6件)

- ① 高安健将、日本における議院内閣制と首相の権力、レヴューアサン、査読なし、42号、157-164、2008年。
- ② 高安健将、現代英国政治における権力の監視とコントロール、成蹊法学、査読なし、68・69合併号、265-288、2008年。
- ③ 高安健将、戦後日本政治と首相の権力、創文、査読なし、495号、15-18、2007年。
- ④ 高安健将、2007年参院選と日本政治の行方、現代の理論、査読なし、13巻、20-28、2007年。
- ⑤ 高安健将、安倍政権は『官邸主導』か?、世界、査読なし、7月号、119-127、2007年。
- ⑥ 高安健将、英国労働党の現代化戦略—政策転換・政策刷新・積極的メディア対策、成蹊法学、査読なし、65号、65-90、2007年。

〔図書〕(計1件)

- ① 高安健将、創文社、首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム、2009年、312頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高安 健将 (KENSUKE TAKAYASU)
成蹊大学・法学部・准教授
研究者番号：90399783

(7) ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○
○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

5. 主な発表論文等
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計10件)

- ① 学振太郎、半蔵門一郎、学振花子、論文名、掲載誌名、巻、最初と最後の頁、発表年(西暦)、査読の有無
- ② 学振太郎、論文名、掲載誌名、巻、最初と最後の頁、発表年(西暦)、査読の有無
- ③ 学振花子、論文名、掲載誌名、巻、最初と最後の頁、発表年(西暦)、査読の有無

[学会発表] (計5件)

- ①
- ②
- ③

[図書] (計2件)

- ①
- ②

[産業財産権]

○出願状況 (計□件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況 (計◇件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

[その他]

ホームページ等

http://○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○

6. 研究組織

(1) 研究代表者

学振 太郎 (GAKUSHIN TARO)
○○大学・大学院理工学研究科・教授
研究者番号：

(2) 研究分担者

学振 花子 (GAKUSHIN HANAKO)
○○大学・大学院理工学研究科・教授
研究者番号：

学振 次郎 (GAKUSHIN JIRO)
○○大学・大学院理工学研究科・教授
研究者番号：

学振 三郎 (GAKUSHIN SABURO)
○○大学・大学院理工学研究科・教授
研究者番号：

(3) 連携研究者

学振 四郎 (GAKUSHIN SHIRO)
○○大学・大学院理工学研究科・教授
研究者番号：