

1990年代の行政改革と政治主導

——反利益集团的要素と自律的個人像(11)

宗 野 隆 俊

目次

はじめに

- I 戦後日本における政策策定過程
- II 反利益共同体の思潮と行政改革 (以上, 338号)
- III 民営化と特殊法人改革の展開 (以上, 339号)
- IV 政治主導型政策策定過程への志向
(中略)
 - 7 総合企画会議の構想 (以上,340・341号)
(中略)
 - 10 4全総策定過程における政治的介入と総合調整——東京圏の前景化と民活路線の採用—— (以上, 343号)
- V 規制改革への志向の「内在化」
(中略)
 - 4 大店法規制緩和への傾斜 (以上, 346号)
(中略)
 - 7 規制改革への志向の「内在化」——競争秩序としての規制改革レジーム (以上, 347号)
- VI 政治的決断主義の台頭——湾岸戦争と政治改革
(中略)
 - 2 内閣法制局という重石 (以上, 349号)
(中略)
 - 7 小沢調査会答申「国際社会における日本の役割」 (以上, 350号)
(中略)
 - 11 小沢一郎と細川護熙にとっての「戦後政治」 (以上, 351号)
 - 12 政治改革アジェンダとその多面性
(中略)
- VII 政治改革後の政策アジェンダ
(中略)
 - 4 「国家機能の再編成の時代」の足音 (以上, 352本号)
- VIII 「執政」の概念と政治主導への志向
視角
 - 1 社会の疲弊と行政改革への志向
 - 2 「執政」概念の焦点化 (以上, 本号)
- IX 「自律的個人」像の形成と彫琢

Ⅷ 「執政」の概念と政治主導への志向

視角

村山内閣期までの規制緩和の動向は、概して、政策の方向性を定める政策策定権力のあり方を根元から問うには至らず、中央官庁が保持する規制の項目や（国民生活への）関与領域を縮減するという「外堀埋め」の作業が中心であった。¹⁾

これに対して、1990年代後半の橋本内閣期の行政改革は、単に規制緩和や規制改革のような政府の政策執行に関わる規制権力の縮減を目指したばかりではなく、政策策定の中核にあった中央官庁の策定権力の縮小、そして権力の移動を志向するものとなった。こうした志向性を明瞭にしたものとして、本章では、同内閣における予算編成権の在所の変更を、検討課題の1つとする。

この動向は、政策策定権力を「官」から「政」、あるいは「民」を積極的に取り込んだ「政」へとシフトするものとして顕在化した。ただし、ここでいう「民」とは、政策策定過程の中核に食い込み、時には政界や官界と衝突しつつ、然るべき政策をより「説得的で分かり易い」言辞で表現する有識者群（ポリシー・インテレクチュアルズ）を意味する。また、これら「民」のエリートに協力す

1) 1990年代の規制緩和潮流の大きな画期が、いわゆる「平岩リポート」の登場とともに訪れたことは、既に述べた。1993年末にまとめられた報告書では、経済的規制は原則禁止、社会的規制は自己責任を原則に必要最小限にすることが提言され、また、①規制緩和推進5ヵ年計画の作成、②規制緩和白書の作成、③行政改革委員会の設置等の提言がなされている。これを受け、首相を長とする行政改革推進本部の下に、行政改革委員会が設置され、さらに同委員会の下部に設けられた規制緩和小委員会を中心として、「規制緩和推進3ヵ年計画」（当初は5ヵ年）が策定される（1995年3月）。「規制緩和推進3ヵ年計画」は、2度の改訂を経て、1998年3月に第2次計画に受け継がれた。第2次計画も2度の改訂の後、2001年3月に第3次計画へと引き継がれていく。

2) 第1次橋本内閣期の1996年10月に行われた衆議院選挙では、連立与党を構成する社会民主党（旧日本社会党）と新党さきがけが敗北し、自民党は211議席から239議席へと議席を伸ばした。野党である新進党も156議席、結成直後の民主党も52議席を獲得した。社民党は入閣せず、閣外協力の形をとることとなった。橋本龍太郎は、11月8日の記者会見の席で、第2次内閣は、行政改革、経済構造改革、金融システム改革、財政構造改革、社会保障構造改革の5分野に力点をおく旨を明らかにしている。さらに年明けには、橋本は、これらに教育改革を加えることを明らかにした。これらの総称が、橋本内閣の6大改革である。

る形で、「官」の中核エリートが「官」の役割の量的縮減と機能の質的強化・深化を追求するという現象も見られるようになる。

ところで、政策策定権力のシフトという目標は、日常時の政策課題として当然に出てくるものではない。それが国家的な課題として明確に意識されるためには、統治のあり方に根源的な問いを突きつける危機的環境が整わねばならない。その環境の一端をなすのが、90年代半ば以降明瞭に意識されるようになった財政の危機的状況である。国と地方の長期債務の推移をみると、1991年度末の209兆円（加えて地方は70兆円）から1996年度末の325兆円（同じく地方は139兆円）へと、5割以上増大している。91年度の水準からしてその膨大さが指摘されようが、さらに以後5年間の昂進ぶりも特筆に値しよう。世界でも例を見ない速度で少子高齢化が進みつつあったことを併せ考えると、財政不均衡が加速度的に拡大していくことも必至であった。さらに、バブル経済の崩壊と長期不況の予感し、財政を包含する経済社会全般に対する国民の危機意識を深める役割を果たした。

こうした状況で、財政構造改革という古くて新しい政策課題が再浮上した。橋本内閣期における財政構造改革は、いわゆる6大改革のなかでも、中央省庁再編、金融システム改革と並んで、目に見える結果をもたらした改革とされる。これは、当初全党的な体制の下で取り組まれ大胆に進められるかに思われたが、景気の急落、三洋証券、北海道拓殖銀行、山一証券などの破綻という事態を惹起して、やがて方針転換を余儀なくされる。しかしながら、この財政構造改革の政治過程においては、財政のあり方をめぐる論戦や現実の改革の試みを通じて、さらには試みが挫折したことをも含めて、日本の財政システムの抱える根本的な問題が露呈せざるをえなかったのである。この過程は、財政の政策過程に依然大なる影響力を有する大蔵省から、その権力を「政」に奪回せんとする動向とまさにシンクロする形で進み、財政における政策策定権力の動揺を印象づけるものとなった。

財政構造改革は、政策策定権力のシフトという命題を検証する上で格好の材

料を提供するものと思われるが、いかんせん筆者には財政学についての知見が乏しく、この課題への取り組みは無謀である。そこで、本稿においては、1996年11月28日に発足し、翌97年12月3日に最終報告書を提出した行政改革会議（以下、行革会議）による内閣機能強化への取り組みに着目する。

行革会議においては、中央省庁再編が大きなアジェンダとして設定されたが、これと並ぶ課題として内閣機能強化が焦点化された。内閣機能強化の追及という課題においては、とりわけ内閣総理大臣の指導性強化のための制度整備が目指され、これは内閣法の改正という形で結実する。さらに内閣機能強化アジェンダにおいて、総理大臣の指導性強化と並ぶ眼目が、経済財政諮問会議の新設であった。予め述べるならば、経済財政諮問会議設置の眼目は、予算編成の基本方針を策定することであり、その意味で、従来大蔵省が把持してきた権力を官邸に奪回することにも通じるのである。こうした政治過程は、財政をめぐる政策策定権力のシフトとして把握することが可能である。

さらに、本章では、「執政」概念への言及という、行革会議の前後に特に盛り上がりを見せた知的営為に着目したい。「執政」概念は、内閣機能強化をめぐる議論を側面から支える役割を果たした。この概念の登場が、内閣をめぐる法的環境の整備に果たした役割は、実は非常に大きい。勿論、「執政」の概念は、行革会議の創設にあわせて生み出されたものではない。アメリカ行政学には、「執政・行政・業務」の概念があり、「執政」なる言葉は、アメリカ行政学の影響を大いに受けてきた日本の行政学にとっては、馴染みの深いものであろう。

本稿が目指すのは、「執政」の概念が、政治と行政をめぐる関係を規定してきた伝統的な三権分立観を再検討せんとする議論において用いられてきたことである。内閣機能強化をめぐる議論に少なからざる影響を及ぼし、議論の方向に対して規定力を有したこの概念が、90年代にあってどのように論じられたのか。これを理解することは、内閣機能強化の意味を逆に照らし出すことにもなろう。これが、本章の前半のテーマである。

ただし、本章は、「執政」概念の紹介のみに収斂するものではない。むしろ、

本章で検討したい最大の論点は、行革会議での議論を経て出現した新たな内閣制度が、いかなる形で「執政」の要素を包含したかである。内閣府に新設されることとなる経済財政諮問会議が政策アジェンダとして提案する「構造改革」プログラムを、政権がいかにか具体的な政策へと昇華させているか。この点に関する考察が、本章の1つの眼目である。ちなみに、「執政」概念との関連でいうならば、内閣が、自らの「知恵の場」あるいは政策立案の場として諮問会議を駆使し、たとえば予算編成のごとき他官庁が自らの専管と任じてきた領域へと踏み込む現象が見られるようになってきている。内閣が単なる「法律による行政」の執行にとどまらない「執政」を行おうとするならば、こうしたトップダウン型の政策形成が必要となるはずである。

なお、本章では、橋本内閣期を特徴づけるもう1つの政治アジェンダである日米安全保障の深化につき、立ち入らないこととする。³⁾

3) 1996年1月5日の村山富市首相の辞意表明を受けて、自民党総裁である橋本龍太郎が、自社さ連立政権の首班をつとめることとなった。2期にわたる橋本内閣は、いわゆる6大改革の構想と着手（そしてその挫折も含めて）や、外交政策と安全保障政策への積極的な取り組みなどで、強い印象を残す。特に、外交政策と安全保障政策において、橋本内閣は無視しえぬ足跡を残している。日米安保再定義と防衛協力ガイドライン策定、米軍普天間飛行場移転の試み、北方領土返還交渉への積極的姿勢、日露関係改善の試み等等である。就中、日米安保再定義とガイドライン策定については、第1次橋本内閣発足の2ヶ月後には、自民党安全保障調査会（会長瓦力衆議院議員）が「日米安保体制の今日的意義」をとりまとめており、迅速な対応が際立つ。この提言は、4月17日のクリントン米大統領来日時に公表された「日米安全保障共同宣言」（いわゆる「日米安保再定義」）に結びつくこととなる。これら一連の動きにおいて、橋本は直接の当事者として関与し、積極的な主導性を発揮したとされる。これらの動向は、やがて小渕恵三政権期の周辺事態法成立、さらには小泉純一郎内閣期のテロ対策特別措置法、武力攻撃事態法、イラク復興支援特別措置法の成立に直結する重要な動向であるが、本章ではこれらについては触れず、専ら国内問題に限って言及する。なお、信田智人によると、小泉内閣期において成立したこれら3つの重要法は、いずれも官邸主導の外交政策策定の過程でその骨格が形成されたものである。戦後、外交政策及び安全保障政策の政策策定過程の中心にあったのは、外務省であった。それぞれの地域担当局が外交交渉を展開する一方で、条約局が法案作成の中核を担ってきた。湾岸戦争を機に立法化が企図された「国連平和協力法案」の廃案化を教訓として、外務省では省内の総合調整機能を担うべく期待される総合外交政策局を新設、他の局の一段上の局として位置づけた。しかし、同局は、省内各局の調整や他省庁との調整などで膨大なルーティンを抱え込むことになり、期待され

1. 社会の疲弊と行政改革への志向

(1) なぜ、行政改革が求められるのか

経済状況は、政治を大きく規定する。80年代後半から90年代全般を通じて、さらに今日に至るまで、新たな政治アジェンダがめまぐるしく打ち上げられ、疲弊した旧制度の改廃と新しい制度枠組みの設定が熱っぽく主張された。これらの構造改革論の高まりは、バブル崩壊の後に表出した金融システムの不全、国と地方の財政危機の昂進、失業率の増嵩等々、戦後日本社会が経験せずに来た経済状況に、直接間接の原因を求めることができる。

日本経済は、内憂のみに直面していたわけではない。国際経済に目を転ずれば、冷戦後の社会主義国の体制変動（市場化）、かつて後進国といわれた国々における急速な技術革新などもあり、地球的規模の経済競争の時代が到来したと喧伝された。特にアジア諸国の経済的台頭やEU通貨統合に向けた動きの加速を見ながら、経済社会をいかに立て直すかが、日本の最大の課題であるとされた。こうした時代にあって、市場と政府をめぐる、後者の前者への関与の最小化を説く言説が席卷した。

この言説は、日本の過去の成功体験こそ、今後の発展を阻害する根本原因であるとする。需給調整に基づく参入規制と対象業界の保護、終身雇用と年功序列制を前提とした雇用の非流動性、中央政府による地方への再分配等々、戦後日本の経済成長を築いてきた制度や慣行を撤廃していくべきというものである。代表的な論者は、次のように述べる。「企業の中で働いている一人ひとりの人間にとっても、「市場化」が重大な問題だ。人の一生は経済社会の構造と密接な関わりがある。学校を出てから企業に勤め、いろいろなキャリア、技能を積

、た総合調整機能を発揮できない。折しも2001年9月11日にアメリカで同時多発テロ事件が発生したが、同省は、外交機密費問題などの金銭スキャンダル、田中眞紀子外相との軋轢、大蔵省の対ロシア交渉に深く介在していた鈴木宗男衆議院議員とこれに連なる2名の官僚の逮捕などによって混乱の渦中に追いやられ、その外交政策決定能力を大幅に低下させた。その隙を縫うような形で、同時期の外交・安全保障関連の重要な案件は、首相官邸での処理が進められたという。3法の成立過程における官邸の主導性につき、信田智人『官邸外交 政治リーダーシップの行方』、朝日新聞社、2004年を参照のこと。

みながら、仕事を通じて自分の人生を組み立てていく。こうした人生設計は、これまでは企業丸抱えであったといわれた。しかし今後は、自分の持っている能力を、市場の中でどのように生かすかが重要になる。(中略)政府の役割や政策についても、「市場主義」という考え方が持ち込まれなくてはならない。日本がいま国をあげて取り組んでいる規制緩和、行政改革、地方分権など、これからの日本の制度を考える上で鍵となる幾つかの改革は、「市場主義」という視点をいかに制度の中に取り入れていくかが重要なポイントになる。⁴⁾

ここでは、個人については、かつて彼ら彼女らを保護してきた企業社会から脱却することが説かれ、より広く経済社会に関しては、経済活動における政府関与の余地を縮減していくべき旨が説かれているわけである。こうした視点は、行政改革委員会答申「行政関与の在り方に関する基準」(平成8年12月16日)など、当時政府が設置した幾つかの委員会や審議会の打ち出した基本的な考え方とも一致する。

さらに、当時、規制改革なる言葉が、学者や官僚らによって使用され始めていたことに着目したい。ある論者は、経済の成長力を最大化する市場競争は規制改革を前提とするという文脈において、こう述べる。すなわち、「かつては、どのような政府規制であれ縮小・撤廃すべし、あとは市場が解決するという放任的自由主義の見方が強かった。しかしその後、規制がなくなっても自動的に競争が実現されない場合も多いという経験から、規制をなくすだけでなく、市場競争を促進する政策を実施する必要性が感じられている。欧米では、「規制緩和」(deregulation)よりも、「規制改革」(regulatory reform)という語が次第に多く使用されるようになってきているのも、単なる規制の撤廃・縮小だけでなく、全体的な制度改革を実施するという意味合いや、改革された制度がもたらす結果が重視されているからだろう。⁵⁾

また、この論者は、次のように述べる。すなわち、「経済自由化のための政

4) 伊藤元重『市場主義』(日経ビジネス人文庫版, 原著は1996年発行), 日本経済新聞社, 2000年, 18頁

5) 川本明『規制改革』, 中央公論社, 1998年, 78-79頁

策は、単に政府が経済に介入していないという「アリバイ」の証明で満足すべきではなく、競争状態の実現を目標とした積極的な施策が求められていることが明確になる。その場合の競争とは、単に市場に複数の企業が存在するというだけでは十分ではない。企業を効率化に駆り立てるインセンティブが十分働き、かつ、いかに過去成功した企業であっても、つねに新規参入の挑戦のテストにさらされるといった、競争の「質」も求められる。とくに、そうした競争の質を高めるためには、国際的な競争を確保することが重要である。⁶⁾

こうした叙述は、規制改革なるものが、単に経済社会への政府介入を量的に縮減することを意味するばかりでなく、競争のための環境整備、換言すれば競争秩序の形成と維持を担う制度改革としての含意をもつことを推測させる。

かかる認識の背景には、80年代に本格化した貿易と資本移動の自由化に伴い、世界中の企業が共通の市場で競争に参加しているという状況がある。異なる国々の企業が国境を越えて競争を展開するためには、共通の土俵とルールが必要となる。そのため、二国間及び多国間の協議が常時行われ、貿易や資本移動のルールをめぐって、複数国間の制度調整が行われる。複数国間に共通に適用されるルール、スタンダード、制度を形成するには、各国において独自に発展してきた規制や慣行は、これを拡大するよりも縮減するほうが合理的であるとされる。⁷⁾かくして、規制が及ぶ領域の縮減、さらには競争秩序維持のための規制の洗練化が常に志向される。

さて、グローバル・スタンダードにコミットする場合、少なくとも2つの態度が考えられよう。1つは、自らがスタンダードを創出していく手法であり、もう1つは、既にそれと認められた、あるいは認められつつあるスタンダードを受容し、国内制度化していく手法である。行革会議で機構問題小委員会の主査をつとめた行政法学者藤田宙靖は、これを「「世界クラブ」参加のための資格要件」の獲得という表現で説明する。そして、この世界クラブの文化は、ア

6) 川本前掲5), 54-55頁

7) 八代尚宏「社会的規制はなぜ必要か」、同編『社会的規制の経済分析』, 日本経済新聞社, 2000年, 27頁

メリカの主導の下、西欧流文化をベースとしたものであるがゆえに、その会員資格要件の充足は、単に財政赤字の解消とか、スリムにして効率的な行政といった行財政管理の分野にとどまるものではなく、いわば国家と社会の全般にわたる「体質」の改造として位置づけられねばならない。⁸⁾

これに関連して、一国の経済社会を規定する独自の制度や慣習が、その国の国益や国民の利益を損ねているという議論がある。本稿V章でみたように、日米構造問題協議(SII)において、大規模小売店舗法とそれを根拠にした出店先候補地域主導の出店調整過程が、大規模小売店舗の出店を阻害し、ひいては消費者の利益を損なっているという論理が米側から執拗に主張され、法の段階的緩和と廃止へとつながった。これは、規制改革レジームが「横からの入力」によって内在化されていく過程であった。

(2) 官僚内閣制と権力の二重構造

他方、近年、政治主導の欠如がクリティカルな政治的意思決定の場面で国益を損なうという問題意識が表出する機会が増えている。たとえば、果敢な政治的決断を避け、部分的利益の糾合をくり返した挙句に天文学的な数字に増嵩した財政赤字が、やがては財政破綻と経済の破局を導くという議論である。実際にこうした懸念に基づき、橋本内閣期には、2003年度までに赤字国債の発行額をゼロにすることを政府に義務づける財政構造改革法（財政構造改革の推進に関する特別措置法、平成9年12月5日法律109号）が成立している。ただし、この法律は1年後には凍結の憂き目を見て（財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律、平成10年12月18日、法律150号）。橋本内閣期における財政再建への取り組みとその失敗は、政治主導の欠如と国益の逸失を考察する上で、示唆に富むものである。この点につき、簡単に述べよう。

政府機能の多元化・複雑化は、たとえば、省庁ごとの直轄事業の予算や自治体に対する補助金の複雑化と巨額化に端的に表れる。さらに、公共事業を想起させる狭義の事業のみならず、成熟化社会のメルクマールである年金・医療費、

8) 藤田宙靖「行政改革に向けての基本視角」、自治研究73巻6号、4-6頁

その他の社会保障関連予算のごとき‘ソフト’な支出の増大も、政府機能拡大の一大要因である。主管官庁にとり、これら予算の削減・廃止は、組織の社会的影響力と威信の低落を意味する。ゆえに、各官庁は組織の生理として、予算の維持・漸増を目指す。他方、予算に関する最終的な決定権限を有する議会、とりわけ与党と主要野党は、政務調査会各部会（自民党）などを通じてマイクロ・レベルでの予算や補助金の動向に深く組み込まれており、その削減・廃止を主張することは、自らの組織基盤の弱体化を招きかねない。ここに、財政運営の主要当事者たる政府と政党（特に与党）、さらには議会が、いわば共謀して財政の不可逆的拡大を選択するメカニズムが垣間見える。

さて、一端膨張を始めた財政の規律回復は困難であるが、その達成を国民的課題とするならば、ある程度の事業の縮小・廃止による支出の縮減、あるいは増税による収入の増大が不可避の課題となる。これらの課題に取り組むためには、縮小・廃止の対象となる事業に関与する様々な主体（実施官庁、自治体、受給主体、事業にコミットする‘族議員’など）の合意を調達するか、あるいはその獲得が困難な場合は、トップダウン型の意思形成を通じての決断が行われることが考えられよう。特に後者の場合は、多くの利害関係者の意向に逆らう政治決定がなされることになり、「政治主導」ならぬ「内閣主導」が求められることになる。このような意味での（すなわち、官僚主導もしくは官僚優位を克服し、さらに族議員を中心とする政治的利害を排しての）内閣主導の制度設計が、90年代後半の行政改革論議の一大テーマであった。

この構図において、内閣主導は、単純に政治主導と意味を同じくするものではない。むしろ、この2つの概念は、場合によっては真っ向から相反するものである。ここにおける意味の政治主導とは、「議院内閣制と対比しての官僚内閣制」という言葉で表現できるものである。これにつき、敷衍する。

議院内閣制の下では、官僚の正統性は大臣による任命に、大臣の正統性は首相による選任に、首相の正統性は議会（衆議院）による選出に、そして議会の正統性は国民（有権者）の選挙に、それぞれ発している。しかし、日本の内閣

制度運営において、この正統性の連鎖は、正しく認識されてこなかった。特に、内閣を構成する各大臣が各官庁の代理人として行動する場合に、この問題が顕在化する。この、「官僚内閣制」とも呼ぶべき内閣のあり方は、「首相の選任によっていったん集約された民意を基軸に一体化されたチームではなく、個別の存立基盤を持つ各省庁官僚の代理人の合議機関」である。⁹⁾ こうした内閣のあり方が、いわゆる「分担管理体制」によって規定されてきたことは、いうまでもない。

このような内閣と官庁の関係のあり方は、政権与党の議員の行動パターンにも大きく影響する。大臣や政務次官として内閣に参加しない殆どの与党議員は、たとえば自民党の政務調査会各部会のごとき党内の非公式の機関を通じて、官庁と接触することになる。特にいわゆる55年体制の下では、各官庁にとり、法案を閣議に上げる前に慣例上与党審査を通じて与党の了解を得る必要があった。ここに、一方で与党が官僚内閣制に対する優位を維持しながら、他方で法案準備作業はそのための専門的知識・技能を蓄積した各官庁で行われるという、「高度に融合した政官関係」が成立するのである。¹⁰⁾ さらに、与党議員の殆どが閣外にあるという事情は、内閣の政策方針を表明する法案の作成に与党の大勢が反ばつするという奇妙な構図の原因となってきた。いわゆる「権力の二重構造」である。

ことは法案に限定されず、たとえば先にあげた財政構造改革のようなケースにおいても、支出削減に対する総論賛成・各論反対という形で、閣内と与党内の意思統一とリーダーシップの発揮を困難にする状況が生じる。このように、制度上議院内閣制を採用しつつも、日本の政治過程においては、内閣のリーダーシップによる実質的な政治決定は、しばしば困難に直面する。なお、官僚内閣制の構図は、山口二郎のいう‘上昇型モデル’の内閣運営とほぼ同義のものである。¹¹⁾

9) 飯尾潤「財政改革における政党と官僚制」,青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財制改革——「国のかたち」をどう変えるか』,東洋経済新報社, 2004年, 所収.209-210頁

10) 飯尾前掲9), 211頁

11) 山口二郎「現代日本の政官関係」, 日本政治学会編『現代日本の政官関係の形成過程』, 岩波書店, 152-157頁

2. 「執政」概念の焦点化

(1) 「国民内閣制論」からの接近

1990年代後半、政治と行政をめぐる従来のあり方に対する社会全般の模糊とした違和感に答えようとする営為が、憲法学の領域で注目を集めた。この動向は、かねてより政治と行政官僚制のあり様を、議院内閣制のねじれという観点から批判的に検討してきた研究を先導役とした。前提にあるのは、日本の統治機構は、公式的には国民代表たる議会が立法府として第一義の統治行為を司ることを謳ってきたが、その実、法案の作成や予算案の骨格づくりなど、国政の定位に決定的な役割を果たしてきたのは官僚機構であるとする理解である。かかる理解は、かねてより、「政低官高」といった表現を伴って広く流布してきたものであるが、これに対して、真にあるべき議院内閣制を考える視点を提示せんとする試みが、アカデミズムにおいて継続されてきた。その継続的な営為が、90年代後半、従来以上に注目を集めるに至ったのである。以下では、今日の憲法学の有力な議会制民主主義観を検討する。まず採りあげるのは、高橋和之のものである。

高橋において、議院内閣制を採用した日本国憲法は、基本的には「議会が政策を決定し、行政権がこれを執行する」枠組みを基底に置くものでありながら、その実、行政国家といわれる実態に直面するものとして捉えられる。行政国家なる用語が示唆するように、議会は既に、今日の複雑化した社会を適切に運営していく能力を喪失している。換言すれば、今日の国家運営の第一の主体は、もはや政治ではなく、行政官僚制を中心とする行政であるということになる。いうまでもなく、行政官僚制は、選挙を経て国民の信託を受けた存在ではなく、政策立案や予算案の策定などの専門性をその正当性根拠とする存在であり、国民による選出を正当性根拠とする政治の領域とは、存在の根拠を異にする。したがって、現代政治の民主化のためには、「行政国家」の実態に即した、新たな民主制の構想が必要なのであり、それゆえ、「議会制民主主義」におけるそれとは異なる代表制論が求められている。¹²⁾

12) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』、有斐閣、1994年、22頁

高橋のいう「行政国家」とは、いかなるものか。ここでいう「行政国家」は、もはや伝統的の公法学において広く受容されてきた古典的な積極国家・福祉国家のイメージで十全に把握できるものではない。現代の国家は、経済の日常的な舵取りを引き受けている。ところが経済とは、絶えず変動する生き物である。これに対処するには、様々な経済指標を読み取り、体系性ある指針をもって迅速な行動をとることが求められる。しかしながら、議会とは多数の意見や利害を代表し、多様な意見の間の討議を経て多数決で決定を行う場である。そこでは、複雑な経済動向に対して迅速に対応することは期待し得ない。よって、経済運営の任は、議会の手を離れ、それに適した組織と行動様式を持つ機関の手に委ねられざるを得ない。¹³⁾

それでも行政国家に直面する現代国家において議会が存在意義を持つものであれば、それはいかなる意味においてか。2つの構想が示される。1つの構想は、「国政の中心を議会にみて、議会に民意をできるかぎり忠実に反映させ、それを通じて選挙民の多数派の意思が内閣、そして国政に反映されることを期待するというもの」である（高橋の言葉を借りて、議会中心構想と呼ぶ）。さらに、いま1つの構想は、「国政の中心を内閣にみて、選挙を通じて選挙民の多数派に支配された内閣の形成を実現しようとするもの」である（同じく、内閣中心構想）。¹⁴⁾

これら2つの構想の差異は、多数派形成の過程に端的に表れる。すなわち、議会中心構想においては、「多様な民意をできるかぎり忠実に議会に反映させる」ことが目指され、「多数派形成は代表者に委ねられる」のに対して、内閣中心構想においては、「多数派形成を、いわば代表者の「舞台裏」での駆引きに委ねず、国民内部の統合プロセスにおいて実現し、その結果を議会に反映させ、自動的に内閣に反映させようとする」のである。¹⁵⁾

ややくどい言い回しになるが、選挙を通じた民意の国政への反映につき、2

13) 高橋和之「統治機構論の視座転換」, ジュリスト1222号, 110頁

14) 高橋前掲12), 30頁

15) 高橋前掲12), 31頁

つの経路があるということだ。すなわち、①国民の中の様々な意見をいかに忠実に議会に反映させるかを第一義とし、いかなる内閣と政策プログラムを形成するかは、選挙後、議員や政党による協議と交渉に委ねるという考え方と、②議会と内閣とを一体のものとして捉え、いかなる主体が政権担当者（内閣）となり、どのような政策プログラムを担うかを選択する過程として、選挙を定位する考え方である。

①と②では、国民と議会の位置関係に、大きな違いが生じる。すなわち、①においては、議会は、選挙結果に表れた国民の政党支持傾向を反映し、複数の政党や会派の協議と交渉のフォーラムとして認識される。これに対して、②においては、選挙そのものが国民による内閣選択過程としての機能を果たすものとして認識されよう。②では、選挙から内閣総理大臣の指名に至る過程で、議会多数派は内閣と一体的に把握される。

従来、日本の憲法学において①の考え方が大勢を占めてきたことは、周知のところである。しかしながら、近年において、選挙制度改正や首相公選論の興隆とも相俟って、②の考え方が有力になりつつある。実は、このような考え方は、内閣を権力分立モデルの「行政」領域に含めてきた従来の支配的な見解に対する根源的再考を促し、選出勢力としての内閣の性格を強調する意義をも有する。この状況をよく説明するのが、高橋の「国民内閣制論」である。高橋は、現代日本の議院のあり様を考える理論的前提として、フランスの憲法・政治学者モーリス・デュヴェルジェの媒介民主制／非媒介民主制論を引用する。それによると、「代表民主制の諸国において国民が政治プログラムとその担い手の選択に果たしている役割を見てみると、ある国では、国民が選挙を通じて、いわば事実上直接的に政治プログラムとその担い手（首相または大統領）を選択しているが、他の国では、この選択を代表者に委ね、国民はその代表者を選ぶことで満足している¹⁶⁾」。高橋は、前者を非媒介民主政、後者を媒介民主政と呼ぶ。媒介民主

16) 高橋和之「現代デモクラシーの課題」、『岩波講座現代の法3 政治過程と法』、岩波書店、1997年、所収.25頁

政においては、国民による政策選択は代表者たる政党、議会によって媒介される。高橋によれば、日本の戦後政治は明らかに媒介民主政であり、国民には首相及び政治プログラムを直接選択する術はなかった。首相は、選挙後、当選した議員たちの取引により決定されたわけである。

かような媒介民主政のシステムは、高橋によれば、「民主政治の中心を国会に置く」支配的見解を反映したものであった。支配的見解とは、議会が政策を決定し、行政がそれを執行するという分業イメージを中核とするものである。この考え方には、内閣の位置づけが明確化されていないが、それは内閣を政治の領域ではなく行政の領域に含めてしまっているからである。かかる支配的見解によると、「国会が国民を代表して政治プログラムを決定し、その国会の監視下に内閣が行政組織（官僚）を手足に使ってそれを執行してゆくというのが、日本国憲法の予定するあるべき民主政治の姿ではないか」ということになる。さらにこれを敷衍すると、民主政治が予定通り機能してこなかったのは、「一方で、国会が国民の意思を忠実に代表・反映しえず」、「他方で伝統的な行政権（官僚）優位の意識と構造を克服しえなってきたことに原因がある」のであり、したがって「日本政治の民主化のためには、行政権に対する国会の強化こそが最大の課題なのである」¹⁷⁾という結論に到達する。高橋によれば、このような従来の主流派においては、政治の民主化という課題に対して、内閣機能強化という方途は選択され得ない。なぜならば、主流派において、内閣は行政権に属するものであり（たとえば、戦後初期の憲法解釈学説の定礎の役を果たした宮澤俊義らの説をみられたい）、内閣機能の強化は、既に強力な権限を保持する行政権をさらに強化することになり、議会の統制の及ばぬ独裁政治を造出することにつながる虞があるからである。¹⁸⁾

かかる通説に対して、高橋は、内閣と国会それぞれの役割の転換を唱える。高橋によれば、行政官僚制に対して指導的立場に立ち、統治の役割を担当するのは、議会ではなく、内閣である。すなわち、高橋は、「内閣が与党の支持の

17) 高橋前掲16), 26頁

18) 高橋和之「『国民内閣制』再論(下)」, ジュリスト1137号, 94頁

下に強力なリーダーシップを発揮して統治を行い、官僚制を使いながら自己の政策を実現して行く」べきとするのである。他方、「国会の役割は、政策を決定することにあるのではなく、政府が行おうとする政策の内容をその長所短所¹⁹⁾を含めて国民の前に明らかにし、国民の判断に材料を提供することにある」²⁰⁾。

以上から見るに、高橋にあっては、議会とは、国民の間にある様々な利害状況を反映しつつ協議・交渉によって政治的方向性を定める意思決定の空間としてよりも、与党が自らの用意する政策プログラムの正当性を国民に説明し、野党がその問題点を指摘・批判し、国民に対して政策の選択肢を提供する政治的言説のアーリーナとしてイメージされている。ここでは、政権交代を現実のものとする二大政党を核とする議会が念頭に置かれているといえよう。

(2) 「法の支配」と「法治主義」の相克

高橋和之と並んで、行政権解釈の再構成を視野に入れた論考を精力的にものしてきたのが、佐藤幸治である。近年の憲法学において政治主導への言及が盛んであるのは、行革会議において内閣機能の強化が提言された事情によるところが大きいと思われるが、同会議での統治構造改革論議のたたき台を提供した立役者の1人が、他ならぬ佐藤幸治であった²¹⁾。公法学においては、伝統的に、三権分立に立法・行政・司法各府の並立と均衡という以上の意義を見出さぬ理解が前提としてあった。その意味でも、行革会議の議論は、あらためて「政治と行政」の関係をいかに把握するべきかという問題を、憲法学に対して提起するものとなった。佐藤が行革会議における議論の推進の主力であったことに鑑みるならば、その行政観を見ておく必要が是非ともあろう。佐藤は、行革会議が発足する1996年から最終報告を提出する97年末の期間を挟んで、戦後の憲法言説における「法の支配」の盛衰を説く論考をいくつかのものし、その中で「法

19) 高橋前掲18), 94頁

20) 高橋前掲16), 27頁

21) 内閣機能強化については、企画・制度問題小委員会が中心となってこれを審議した。佐藤は、同委員会の主査をつとめており、彼の憲法観が議論の帰趨を左右し、最終報告の内容にも大なる影響を及ぼしている。

の支配」と「法治国家」の相克の歴史を行政権理解のあり方と関連させつつ論じている。ここでは、専らこの時期の佐藤の論考に着目するが、その前提として、先ず「法の支配」の意義につき、最低限の説明を加える必要がある。

日本の法学において、講学上、「法の支配」の観念が趨勢の位置についたのは、戦後においてであった。たとえば、憲法学者であり、また英米法学者でもあった伊藤正己は、その著『法の支配』において、「英米憲法、いな英米法全体の中核を占める伝統的原理である」ところの「法の支配」は、日本国憲法の根底に脈打っており、わが憲法はこの原理が、日本国民の信念と化することを期待しているといってもよい」とし、その具体的な顕れとして、「司法権に対して払われる尊敬と信頼、基本的人権の絶対的ともいえるまでの保障、憲法の最高法規性の強調」をあげている。同時に伊藤は、「憲法における民主政治の要請は、単なる成文の規定の完備のみによって実現されるものではなく、それを現実に保障するものとしての「法の支配」の精神の存在を必要とするものである」と述べている。²²⁾ 伊藤において、日本国憲法という新たな時代に対応しい民主政治に生命を与えるものこそ、「法の支配」の精神であった。

憲法改正調査委員会（いわゆる松本委員会）において憲法改正要綱案に逸早く接したことで知られる佐藤功は、後に「日本国憲法の基本原理」の一環を成す「法の支配」の目的を、「『人』（歴史的には専制君主）による恣意的・専断的権力の支配を防止すること」と述べ、その具体的内容として、①最高法・最高法規の観念、②基本的人権の尊重、③裁判所の役割に対する尊敬、④適正な手続の要請、²³⁾をあげた。「法の支配」に対する同様の期待は、同時代の多くの法学者の共有するところであったろう。

「法の支配」の重要性の増大は、行政裁判所の廃止（すなわち、司法裁判所への管轄権の一元化）、さらには独立行政委員会（人事院、公正取引委員会、中央労働委員会、公共企業体等労働委員会、証券取引委員会、電波管理委員会等々）

22) 伊藤正己『法の支配』、有斐閣、1954年、2頁

23) 佐藤功『憲法概説（全訂第五版）』、学陽書房、1996年、64頁

の設置とその行政裁判機能の発揮といった新制度に、具体的表現をみることができた。

しかし、佐藤によれば、「法の支配」の語は、昭和30年代以降、急速にその輝きを失っていく。それに代わり復権したのが、戦前よく使われた「法治国家」なる言葉であったという。²⁴⁾見易い頭れ方としては、公共事業委員会、証券取引委員会、電波管理委員会等の廃止と、通産、大蔵、郵政各省の独任型組織への復元といった制度変更が行われたことが挙げられる。

ところで、佐藤によれば、昭和30年代以降の「法の支配」の語の衰微は、西ドイツ憲法学・行政法学の興隆の時期と重なる。周知のように、西ドイツにおいては、戦前期のナチス法体系における法治主義形骸化への反省を込めて、その基本法に「実質的法治国家」としての内実を埋め込むべく努力が継続された。高田敏によれば、「実質的法治国家」の営みは、「市民的自由主義的法治国家から社会的法治国家へ」の展開として認識されるべきものであり、「日本国憲法は、一方で、社会権ないし生存権の基本権（二五条ないし二八条）を保障し、他方において経済的権利のそれへの適合（二二条一項、二九条二項）を定めることによって、社会的法治国の原則を採用したといつてよい」²⁵⁾。高田の説くこの「社会的法治国家」化に対して、佐藤は異議を唱える。それはいかなる論理においてか。

佐藤は言う。「法治国家」と「法の支配」とでは法秩序形成観になお重要な違いがあるのではないか。後者の「法の支配」は自律的個人を法秩序形成の基軸にすえ、だからこそ司法権の役割を重視するのではないかと示唆するとともに、「法の支配」と主権観念との関係にも論及しようとした²⁶⁾と。別の稿で、佐藤は、「法の支配」は、何のためかといえ、（中略）何よりも「個人の

24) 佐藤幸治「自由の法秩序」、佐藤幸治・初宿正典・大石眞編『憲法五十年の展望Ⅱ』、有斐閣、1998年所収、4頁

25) 高田敏「ドイツにおける法の支配」、磯崎辰五郎先生喜寿記念『現代における「法の支配」』、法律文化社、1979年、所収、129頁

26) 佐藤前掲24)、18頁

尊重」を実現するためということになりましょう²⁷⁾とも述べる。司法権の役割、主権観念という、「法の支配」にとり枢要な要素をここでは措くとして、「自律的個人」、あるいは「個人の尊重」という語が登場したことに注目すべきであろう。これらの語は、おそらくは近代立憲主義の要請する基本的な概念であり、それ自体は疑念を差し挟むことの困難なものである。むしろ、ここでは、佐藤がこれらの概念を駆使して現代日本社会をいかなる文脈で理解しようと試みているのかが問われるべきであろう。

これを理解するためには、佐藤の「行政権」理解が必須になる。憲法において「行政権」の在所在が規定されるのは65条である（「行政権は、内閣に属する」）。佐藤によれば、本来、「行政権」とは、予算・外交、防衛等々の「国政の運営に関する総合戦略・総合政策的発想に基づく総合調整力」の発揮を予定するものである。そして、「それはまさに高度の統治作用であり、憲法七三条一号にいう「国務を総理する（conduct affairs of state）」²⁸⁾の内実を構成する。換言すれば、「行政権」が内閣に属するとは、「内閣が行政事務のすべてを直接に自ら行うことを意味せず、むしろ、行政事務の多くは直接には行政各部が行うものであり、内閣は、それら行政各部の上にあつて、法律が誠実に執行されるよう配慮し、全体を統轄すべき地位にあるということ」を意味するのであり、「内閣がこうした統轄作用を全うするには、内閣が国政の運営全般についての基本方針をもち、その方針に基づいての総合調整力を発揮しなければならないこと、それが憲法にいう「国務を総理すること」²⁹⁾の意味である」。

しかしながら、従来の通説は、ことさら「国務を総理する」作用を、軽視ないし無視しようとしてきた³⁰⁾。それは何故か。佐藤によれば、その背景には、「内閣と行政各部との関係についての伝統的理解」、すなわち（憲法65条にいう）「行政権」の内実として高度の統治作用を正面から含めない考え方³¹⁾がある。伝統

27) 佐藤幸治「「法の支配」の意義を再考する」、法学教室182号、17頁

28) 佐藤前掲24)、30頁

29) 佐藤前掲24)、32頁

30) 佐藤前掲24)、30頁

31) 佐藤前掲24)、32頁

的理解とは、「先験的な実体的行政権なるものがあり、それが一体として行政権者に帰属する³²⁾」とする明治憲法期の観念である。かかる「行政権」観念を体現した明治憲法は、「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」(55条1項)と規定し、内閣総理大臣の地位を「同輩中の主席」に押し込めたと評される³³⁾。かくして、行政事務の各省分担管理体制は、既に明治憲法体制においてその淵源を観察できるものである。国政の各省分担体制がもたらす弊害については、再々指摘されてきた。分担体制を前提とすると、意思決定に関し全会一致を原則とする閣議において、1人の閣僚の反対が、内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権の發揮を困難に陥れる。すなわち、各省大臣は拒否権を有すると同様であった。内閣総理大臣の指導性の欠如と閣内の政治的意思統一の困難、これが分担体制のもたらす悪弊とされてきたのである。

佐藤によると、その弊害は、日本国憲法体制の下でも、なおも生き続けている。すなわち、以下のごとく言う。「明治憲法以来の「法治国家」的思想に基づく行政各部中心の行政(体制)観があり、その根底には、国民が行政客体ひいては統治客体の立場に甘んじる姿勢があった。そして、それを可能としたのは、日本が安全保障の問題を含めて厄介な国際政治的問題はすべて他者に委ね、ただひたすら自国の経済的発展とその利益の分配に専念しえた、第二次大戦後の日本を取り巻く特殊な国際環境であった。(中略)日本国憲法は、個人の自律性を強調し(一三条)、その延長線上において地方自治を位置づけ、統治構造上の重要な柱としたが(八章)、地方自治体は結局のところ中央の行政の出先機関のような存在であるにとどまり(中央の行政各部で企画し、地方に行わせるシステム)、国会における国民の代表(政治家)も国に集められた財源を地方・

32) 佐藤前掲24), 33頁

33) 明治憲法における内閣総理大臣の地位(内閣の首班、すなわち同輩中の主席たる地位)の弱さについては、既に少なからざる研究が指摘している。片岡寛光は、明治憲法下の内閣総理大臣の地位が「同輩中の主席」に下げられた背景には、内閣総理大臣の強力な権限とその指導に基づく連帯責任の発生が、議院内閣制への接近を許すのではないかという、井上毅らの危惧があったとする。これにつき、片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』、成文堂、1982年、226-228頁

選挙区に還元・誘導することに自己の主要な存在理由を見出すという構造が現出した。こうした状況は、つまるところ、国民自身の生活態度ないし政治・行政観の反映であったというほかはない。³⁴⁾」

(3) 「執政」概念の封印

鍵となる概念は、「執政」の概念である。これは、行政的事項の機械的執行の意味での「執政」ではなく、国家の基本方針を決定する高度の統治作用としてのそれである。しかしながら、この概念は、かねてより日本の憲法学においては、馴染みの薄い概念であった。その理由を求めるためには、日本の憲法学が依拠する基礎概念の多くを創出してきたドイツ公法学における「政治」の放逐の事情を知る必要がある。いうまでもなく、明治期から戦前期に至るまでの日本の国法学が圧倒的な影響を受け、さらには戦後においても憲法学及び公法学に深甚なる浸透をみたのは、近代以降のドイツ（プロイセン）国法学であった。ドイツにおいて、いわゆる近代以降の国家と国民の関係を規定する公法学は、一貫して以下の認識を前提的な了解事項としてきた。それは、「国家は、その領域における唯一の公共団体たることを標榜し、このことをもって公共性を独占する」とする認識である。

まずは、国家による公共性の独占という観点に注目すべきである。近代国家の成り立ちが、社会的諸身分のせめぎあいとその秩序づけという軌跡に重なるものであれば、国家による公共性の独占という論理は説得力をもつ。公共性を独占した国家なる一元的単位の下に諸身分が統合されて初めて、社会的諸利害の主体も政治的権限の行使を主張しうる。このような意味での国家という単位がなければ、中世の身分制秩序と社会的諸利害を反映した、血で血を洗う争いが営々と継続するからである。

では、ドイツ公法学において、「政治」が放逐されてきたとはどういうことか。石川健治によれば、ドイツ行政法学におけるかかる事情の背景には、O・マイヤーの憲法史観の影響が濃厚にある。すなわち、マイヤーの憲法史理解において、

34) 佐藤前掲24), 61頁

行政とは、「絶対君主が総攬した包括的な国家作用は、執政という自由で創造的な「政治」の作用 (jus politiae) から、「法」の論理——司法・立法——のフィルターを介して、経営管理的なルーティン・ワークとしての「行政」へと、蒸留³⁵⁾され」たものである。これは、すなわち、本来豊かな含意をもつ包括的な国家作用としての執政 (Regierung) から、立法 (Gesetzgebung) を、さらには司法 (Justiz) を除したものである (執政-立法-司法=行政)³⁶⁾。

ドイツ公法学がかような、やや狭小といわざるを得ない「行政」理解を取って選択したのは、十分な根拠があるという。フリードリヒ王のごとき絶対君主の広範な政治権力は「執政権」 (Regierungsgewalt) とも呼ばれたが、そこからまず司法府が、次いで立法府が自らの範域を確保していった後、残された国家作用は、近代公法学により、「法律による行政」の原理の下にその在所を与えられた。司法と立法が独立分離した後もなお残る「執政という自由で創造的な「政治」の作用」も、かくして大幅に制限されることになる³⁷⁾。そして、これこそが、近代公法学の企図した近代主権国家というプロジェクトの本質であった。身分制秩序の拘束から解放されると同時にその楯をも失った諸個人が権力を集中的に把持する国家を制限する試みが近代立憲主義であるならば、国家権力の具体的表明である「政治」の領野を可能な限り限定することが、近代立憲主義の目指す1つの方向となろう。

さて、マイヤーの憲法史理解は、いわゆる行政控除説の原型とされるものであるが、こうした理解は、大陸法系の近代公法学の圧倒的影響を受けた近代日本においても、自ずと趨勢となる。日本の公法学が、政治の領野を語ることに消極的であり、法律を駆使して羈束するべき対象として政治を横目で見えてきた感があるのは、上の歴史的事情とも切り離せないであろう。

これに対して、現代行政学における「政治」理解は、能動性に富むものである。これを、西尾勝の導きに依拠しつつ、イギリス議院内閣制とともに発展した「政

35) 石川健治「政府と行政——あるいは喪われた言説の場」法学教室245号, 76頁

36) 石川健治「執政・市民・自治」, 法律時報69巻6号, 22頁

37) 石川前掲35), 76頁

「政治・行政」の概念から確認したい。この概念は、そもそもは君主を補佐する官僚制に対する議会の優越を指し示すものとして登場し、政党制の発展と政治的中立性・専門性を核とする自律的な官僚制が発展するに伴い、行政官僚制に対する政党政治の優位を示すものへと変容していく。この「政治・行政」の概念は、以下の含意を伴う。すなわち、①現代の議院内閣制は、議会を国権の最高機関とする政党内閣制として把握される、②議院内閣制は、議会及び内閣・与党が官僚制を統制する制度として把握される、③法律案や予算案の立案・提案行為と、その審議・議決行為との関係が新たに焦点となる。³⁸⁾とりわけ②の事情から、「政治・行政」概念においては、政治と行政の対抗関係が前提とされ、行政官僚制に対する政党政治の優越性を明示するものとされたのである。³⁹⁾

さらに、「政治・行政」概念は、三権間の分業及び抑制均衡を含意するものではなく、選出勢力（すなわち議員）と非選出勢力（すなわち君主・貴族・僧侶・司法官・軍人・官僚など）の対抗関係、及び後者に対する前者の優位性を指し示す。つまり、議院内閣制は、選出勢力の多数派の代表で構成する「執政委員会」ともいべき内閣が、全ての非選出勢力をその統制下に置くという一元的な経路を設定するものであった。かくして、統治権力を民主勢力の掌中に統合せんとする意図が一応の完成をみる。⁴⁰⁾かような概念形成過程を経て、「政治・行政」概念の現代における姿は、「政党政治家と官僚の対抗関係をめぐる概念」⁴¹⁾の形をとるに至る。

（４）「執政」概念の再興は何を意味するのか

以上、高橋和之、佐藤幸治の議論をごく大雑把にみた。両者ともに公法学における伝統的な行政権理解に異を唱えつつ、現代政治における内閣の位置を真摯に追及する点で共通するが、それぞれ以下のような大きな特徴がある。まず高橋においては、高度な政策知識の迅速な適用を要請する現代国家運営に際し

38) 西尾勝「議院内閣制と官僚制」、公法研究57号、30頁

39) 西尾前掲38)、30頁

40) 西尾前掲38)、31頁

41) 西尾勝『行政学の基礎概念』、東京大学出版会、1990年、8頁

ての国会の限界を明確に認め、国会の力を「官」のコントロールにより大きく振り向けるべきとしている。また、高橋においては、国会は、国民に対して政策の選択肢を提供する政治的言説のアリーナとしてイメージされている。高橋においては、もはや国会がその複雑な航路の舵取りを果たしえなくなった現代行政国家において、なお、国会の政治的意義は捨て去られていない。

一方、佐藤は、戦後における「法の支配」観念の興隆と衰微、「法治主義」観念の興隆という憲法学史を辿ることによって、「自律的個人」の創出と存立の困難さを浮かび上がらせている。すなわち、伝統的解釈にいう行政権解釈を導く「法治主義」観念は、国民が行政客体ひいては統治客体の立場に甘んじる社会を創るに、少なからず寄与するものであった。そして、まさにこうした「法治主義」観念が予定する統治のあり方こそ、内閣に、高度の統治作用、すなわち国務の総理、総合調整、および統轄作用を認めず、行政各部の分担体制を許容するものであった。佐藤において、行政権の「執政」的理解を妨げる「法治国家」概念は、単なる概念を超えて、日本国憲法体制下においてなお、国民の国家への従属的な生（「統治の客体」としての国民）をも含意するものである。そして、佐藤のこの問題意識は、行革会議における「この国のかたち」の彫琢の作業へとつながっていくことになる。