

「内閣機能の強化」をめぐる選択肢^(*)

穴見 明

一 はじめに

いわゆる「橋本行革」⁽¹⁾の中では、「内閣機能の強化」が一つの中心的テーマとなってきた。そこでは、統治過程の中で内閣の果たす役割、統治機構内外の他のアクターとの関係、内閣の運営の仕方における一定の変更が目指されている。本稿は、そこで目指されていた「内閣機能の強化」において、どのような政治的意味をもつ選択が問われているかを考察することを課題とする。

ところで、統治過程の中で内閣の果たす役割、統治機構内外の他のアクターとの関係、そして内閣の運営の仕方は、同じように議院内閣制を採用している国々のあいだでもさまざまな違いがあることが知られている。その差異は、一部は公式の制度上の仕組みの違い（たとえば、内閣が国会の解散権を有するか否か等）によるが、それだけではなく、いわば内閣にとっての「環境的」な要因によるところも大きいと考えられている。J・ブロンデルは、そのような環境的要因のなかでとくに重要なものとして、統治機構における官僚制の伝統の強弱と並んで、政党政治のあり方のちがいを「多数者支配型」か「多極共存型」⁽²⁾かをあげている。これから内閣のあり方を変えようとする企図にこの考え方を適

「内閣機能の強化」をめぐる選択肢

用すれば、環境的要因の改革の検討が、その企図には含まれなくてはならないことになる。本稿で対象とするケースのばあい、官僚制の伝統のほうは改革の対象の側に位置づけられているから、あらためて問題になるのは政党政治のあり方である。言い換えれば「橋本行革」における内閣機能の強化の試みにおいて、そこでの目標は、法律の改正による公式の制度の変更によってだけでなく、政党政治のあり方のような「環境」のほうもあわせて変えていくことによって実現される性格のものとしてとらえることができる。

そこで、「内閣機能の強化」の提言の実現過程においては、統治過程の中で内閣の果たす役割、統治機構内外の他のアクターとの関係、内閣の運営の仕方をめぐる選択だけでなく、それに照応する政党政治あるいは民主主義のタイプをめぐる選択も問われることになるであろう。本稿では問題のこのような広がりや踏まえながら、設定した課題に接近をはかりたい。以下、二において、「橋本行革」の中で追求されている「内閣機能の強化」の向かう先に出現するであろう内閣制のモデルを描き、三において、それとは別の選択の可能性を検討する。

二 行政改革会議最終報告の内閣制モデル

この節では、「橋本行革」の中で追求されている「内閣機能の強化」の向かう先に出現するであろう内閣制を、モデルというかたちで具象化しておく。つまり、仮に新たな内閣制のデザインの設計者の意図が純粹に実現したとすれば、そこにはどのような内閣制が出現するかを、その内閣制を支える「環境的」要因と合わせて描いておきたい。そのさい、素材としては、主として行政改革会議の最終報告を用いることとする。

(1) 一九九七年一二月に出された行政改革会議の最終報告（以下、「最終報告」と呼ぶ）は、「日本の官僚制度や官民関係も含めた国家・社会システム」の現状について、「右肩上がりの経済成長が終焉し、社会の成熟化に伴い、国民

の価値観が多様化するなかで、かつて国民の勤労意欲を喚起し、社会に活力をもたらした同じシステムが、現在ではむしろ、もたれあいの構造を助長し、社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因となりつつあるのではない⁽³⁾という診断を下している。行政改革の課題は、そのような「国家・社会システム」全体の改革の一環として提起されている。すなわち、「今回の行政改革は『行政』の改革であると同時に、国民が明治憲法体制下において統治の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革⁽⁴⁾」である、というのである。そして、そのような「国家・社会システム」全体の改革のなかで行政改革の課題は、「制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい⁽⁵⁾世紀型行政システムへと転換すること」と要約されている。

最終報告は、上のような理念に立って行政システムの改革を行うことを提起しているわけだが、では、そこでの行政システムの改革は、より具体的にはどのように方向づけられているのであろうか。その点に関して、最終報告は以下に見るような認識を示している。

まず、現行の行政システムの問題点は、「個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵的所掌システムによる全体調整機能の不全」として整理される。そして、このような問題を打開するためにめざすべき行政改革の方向性が四点にわたって示されている。すなわち、第一に「総合性・戦略性の確保」、第二に「機動性の重視」、第三に「透明性の確保」、そして第四に「効率性、簡素性の追求」である。これらの課題は相互にからまりあっているが、内閣機能の強化は、とりわけ第一の「総合性・戦略性の確保」のための具体的処方箋として位置づけられている。つまり、「総合性・戦略性の確保

という観点から、基本的な企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図ること」が必要だとされているのである。⁽⁶⁾

以上見てきたように、最終報告における内閣機能の強化の必要性は、まとめて言えば、現在の日本が置かれている政治的経済的状况においては、「戦略的総合的」な政策展開が必要となっているが、現行の「行政各部」中心の統治システムには、それを期待できない、という診断にもとづいている。そして、「戦略的総合的」な政策展開を行うためには内閣機能の強化が必要だといっているのである。⁽⁷⁾

(2) ところで、そのばあい、「戦略的総合的」な政策展開が、他ならぬ内閣機能の強化を通じて確保されるべきものとして提示されている点に注意を払っておく必要がある。日本の「国家・社会システム」全体の改革が現実的な課題になっているという認識にもとづいて、その改革に向けての政策展開を押し進めるためには、「行政各部」中心の統治システムの転換が必要だという、その点では同じ理解に立ちながらも、その統治システムの転換を国会主導型に方向づけようとする議論も存在する。⁽⁸⁾ にもかかわらず、「橋本行革」の中では、「戦略的総合的」な政策展開を主導する役割は、国会ではなく、内閣に割り当てられるのである。すなわち、一方で、内閣は、「日本国憲法上『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向づけを行うべき地位にある」とされ、そこから内閣機能の強化が主張される。他方で、それに対して国会の役割に関しては、「内閣機能の強化は日本国憲法によって立つ権力分立ないし抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」として、地方分権化および司法改革と並列させて、「国会と政府との関係において、国会のチェック機能の一層の充実が求められ、国会の改革が期待される場所である」と述べられるにとどまっている。⁽⁹⁾

これはどのような理由によるものであろうか。行政改革会議の企画・制度問題小委員会の主査をつとめた佐藤幸治は、

この点について次のように証言している。⁽¹⁰⁾

国会は、国民のいろいろな考え方が表出する、言ってみればヘテロジェニアス (heterogeneous) な集団です。そしてまさにそこに国会の存在理由がある。また、国会は、会期制によって活動期間が分断されています。国際・国内関係の情報を迅速かつ体系的に収集・分析する場としても限界があります。そういうところに継続的な総合戦略、総合調整を期待する、しかもそれを必要に応じて機動的に展開していくことを期待するというのは難しい。むしろ国会は、チェック機関であり、最終的に決定する場であるということではないか。どこに総合戦略、総合調整の恒常的な役割を担わせるかといえば、憲法上「国務を総理する内閣」ということにならざるをえないのではないでしょうか。会議ではこの点に立ち入って議論するということはしませんでした。それというのも、委員の皆さんが当然のこととして考えておられたのではないかと推測しています。

ここに述べられているような考え方、すなわち国会には多様な利害や立場が代表されているがゆえに「総合的・戦略的な」政策の方向づけの担い手としてふさわしくないという考え方が、妥当であるかどうかは、「政策の総合的・戦略的な方向づけ」についてどのように理解するかによって違ってくるが、ここではこの点には踏み込まない。ここで、確認しておきたかったのは、統治過程の中で内閣の果たす役割が、今検討している内閣制のモデルの中でどのように規定されているかということである。もう一度まとめておくと、このモデルでは、国の諸施策の立案から実施にいたる過程において、それら諸施策に対する総合的かつ戦略的な方向づけを行うことが内閣の役割とされている。そして、この内閣の役割との関係で見ると、国会の役割は「チェック機能」に重点が置かれることになる。つまり、諸施策は行政諸機

「内閣機能の強化」をめぐる選択肢

関の活動を媒介にして実施されるが、それらの行政諸機関の集合体である行政府全体の活動を能動的に統御するのは内閣の役割とされ、それに対し、国会にはそのような内閣の働きを統制する役目が割り当てられるのである。

(3) 内閣機能の強化は、「内閣が『国務を総理する』任務を十全に発揮し、現代国家の要請する機能を果たすために」、「内閣の『首長』である内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組みを整えること」を目的して行われる。そのための改革方策の中には、「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にすること」や、「内閣が内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政にあたる存在であることを明かにするため、『内閣総理大臣の指導性』をその権限の面でも明確にする」こと、そして、「以上の強化方策を実効あらしめるため、『内閣および内閣総理大臣の補佐・支援体制』について：抜本的変革を加え、その強化を図ること」が含まれている。⁽¹²⁾

ここで、以上のような改革方策に関連して、内閣の構成員が共有すべき「政治の基本方針ないし一般政策」が首相のそれになっていることと、「閣議の活性化」という方向とが矛盾するのではないかという疑念が生じうる。⁽¹³⁾しかし、この両者が矛盾するとは必ずしも言えない。というのは、両者の関係は次のようにとらえることができるからである。

まず、閣僚は原則として各省の大臣であり、国務大臣としての立場で閣議に臨むにせよ、政策についての議論においては、自分の省で準備された情報と方針を装備して議論に参加することになるであろう。したがって、閣僚はそれぞれ自分の省の担当する活動領域の課題への対処という観点から意見を述べる傾向が強くなるだろうし、それはまた、閣議での論議の活性化のためにも必要と言えよう。ところで、閣議では抽象的なレベルでの「政治の基本方針ないし一般政策」についての議論も排除されるわけではないが、そのような議論は本来は組閣以前のプロセスに属することである。そこで、閣議での議論の主たる対象は、政策の実現のために避けて通れない、より具体的な施策ないし事業のレベルで

の決定（法案、予算案、政令など）に関するものということになる。すなわち、内閣が「内閣総理大臣の『政治の基本方針ないし一般政策』を共有しつつ、一体となって国政にあたる」ことができるためには、閣議で、「政治の基本方針ないし一般政策」の、施策・事業レベルでの具体化の内容について、内閣の構成員のあいだでの合意を形成することが必要となる。そのばあい首相には、国政についての基本方針を体現して閣議に臨み、施策の論議においてその基本方針が規制的理念として作用することを確保する役目を果たすことが求められる。つまり、そのような要請が満たされることによって、特定の施策の決定にあたって、閣僚はそれぞれ自分の省の観点に立ちながら議論に参加するが、その議論は「内閣総理大臣の『政治の基本方針ないし一般政策』」による枠づけのないしは方向づけを受けることになる。そして、こうした議論のプロセスをへることによって、「内閣は内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政に当たる」ことになるのである。このように捉えれば、内閣の構成員が共有すべき「政治の基本方針ないし一般政策」が首相のそれになっていることと、「閣議の活性化」という方向は矛盾するものではない。

以上のように見ることができるとすれば、このモデルにおいて内閣は、閣議における実質的な政策論議を通じて、内閣総理大臣がその指導性を発揮するというかたちで運営されるものと言えよう。Rudi Andewegは、集中性と集合性の二つの軸を使って内閣の内部関係の類型化を行っている（図1）が、その分類を用いて言えば、このモデルにおける内閣の内部関係は、集中度も集合度もともに高いものに属することになる。

ここでもう一つ注意しておきたいことは、「内閣総理大臣の補佐・支援体制」の抜本的強化が、閣議において首相が指導性を発揮するために不可欠な条件整備であるという点である。閣議における首相とその他の閣僚とのあいだの関係を、上に述べたような形でとらえるならば、首相には、閣議で提案される個々の施策が「政治の基本方針ないし一般政策」に沿うものであるかどうかを判断する能力が求められる。そのような判断を行うためには、個々の法案等の作成の

図1 内閣における政策決定の一般的枠組みに関わる2つの次元

		断片的・ 個別的	分節的 領域別	党派別	集会的
集中的	首相支配	(1)	(4)	(7)	(10)
	寡頭制的	(2)	(5)	(8)	(11)
分散的	同輩的	(3)	(6)	(9)	(12)

出所：Rudi Andeweg, A Model of the Cabinet System: the Dimensions of Cabinet Decision-Making Processes, Blondel, J. and Müller-Rommel, F. (eds.), *Governing Together*, Macmillan, 1993, p. 33.

基礎となった様々な情報を踏まえ、当該施策の効果についての事前評価を行い、かつ他の施策との関連をにらみながら、その施策を「政治の基本方針ないし一般政策」との関係において評価するという知的作業が必要とされよう。そのような作業を首相一人で行うのは、少なくとも時間的制約の点から見て、不可能である。それゆえ、そのような作業において首相を補佐する機関の強化がはからねばならないとされている、と考えられるのである。

(4) 以上、統治過程における内閣の役割および内閣の運営方法を見てきたので、今度は、内閣と他のアクターとのあいだの関係に目を移そう。最初に、与党と内閣のあいだの関係であるが、このモデルの成立のためには、国会で単独多数を占める、強い規律をもった与党が内閣の政策を支持することによって、内閣の政策の実現が担保される仕組みが必要である。

すでに触れたように、最終報告は、内閣を「内閣総理大臣の『政治の基本方針ないし一般政策』を共有しつつ、一体となって国政にあたる存在」として性格づけている。連合政権のばあい、「政治の基本方針ないし一般政策」は、政党間の政策協定によることになるから、それを「内閣総理大臣」が体現すると見ることはできなくなるだろう。また、与党が国会内で少数であるばあい、内閣は政策の決定にあたって、野党からの一定の同意を確保するために、政策上の譲歩を余儀なくされ、その分だけ内閣の「政治の基本方針」の実現は制約されることになろう。さらにまた、与党の政党規律

が弱いばあいも、与党内の諸グループからの支持を調達するために、政策内容についての妥協を強いられ、このばあいもまた、内閣の「政治の基本方針」の実現は制約されることになろう。したがって、最終報告が想定するような内閣のあり方にとっては、与党が国会で単独多数を占めること、およびその与党が強い政党規律をもつことが、最も適合的なのである。

他方で、このモデルにおいて野党は、内閣の政策に対する批判勢力として位置づけられることになろう。なぜなら、上記(2)で見たように、このモデルにおける国会の役割は、内閣の統治活動に対する統制であるが、内閣と与党が右のような条件に支えられて一体化していることを前提とする以上、その役割は野党に期待されるほかないからである。つぎに、内閣と省庁官僚制との関係であるが、ここには、施策の企画・立案プロセスにおける官僚制と内閣とのあいだの関係と、国会および内閣で政治的決定が下された後の、いわゆる政策実施の局面における官僚制と内閣とのあいだの関係との両者が含まれる。

最終報告は、「行政各部」中心の政策形成からトップダウン的な政策形成への転換を求めている。とは言え、個々の施策の立案作業は、やはり省庁官僚制の手を借りてなされることが想定されている。したがって、このモデルにおいては、先に見たように、内閣が、閣議を通じて、省庁官僚制の企画立案作業に一定の方向づけを与えたり、立案内容に修正を加えたりすることによって、トップダウン的な政策形成が行われることになる。

他方で、最終報告は、政策の「遂行」においても、「行政各部」中心のあり方からトップダウン的な政策遂行への転換を求めている。この点については、政策の立案と実施の組織的分離を前提とし、より大きな自律性を実施機関に与えつつ、「目標設定と達成度評価」を課すことによって、内閣の政策目標の実現を担保する方法の採用が提唱されている、と見ることができよう。

(5) 以上、行政改革会議の最終報告を主たる素材として、その提言が実現しようとする内閣制がどのようなものであるかを見てきた。ところで、その内閣制のモデルは、はじめに述べたように、一定のタイプの政党政治ないしは民主主義のあり方と相即的であると思われる。そこで次に、その例として、高橋和之の言う「国民内閣制」的なタイプの民主主義をとりあげてみよう。⁽¹⁴⁾

周知のように、近年、高橋は、日本国憲法の提供している政治過程の枠組みを「国民内閣制」的な民主主義のモデルに沿って機能させるべきだと主張している。高橋によれば、「代表制は、議員選挙を通じて、国民の多数派の意思を形成し国政に反映させることを理念とする」が、その過程で政党が重要な役割をはたす。国民内閣制的な運用の下では、各政党が、「現実政治の中で、国民の多数派形成の可能な政策体系がどのあたりにあるかを模索」し、「おのずと政党状況は二極化に向かう」。そして、選挙において、国民は、複数の（原理的には二種類の）政策体系（およびそれを体現する首相候補）のあいだの選択を行う。その結果、いずれの政策体系が国民多数派の支持を得るかが明かになり、多数派の支持を獲得した側が内閣を構成し、「国民多数派の求める政策体系を遂行・実現していく」。他方の、選挙で敗れた側は野党となって、政権の批判・監視・代替政策体系の提示を行うことになる。

以上のような政党政治の機能の仕方が、高橋の言う「国民内閣制」の核となるイメージである。それは、選挙を通じて民意を国政に反映させるという代表民主制の理念を実現する方法として見たばあい、多様な民意の統合を議会における代表者間での多数派形成に委ねる方法（「媒介民主制」）と比べてすぐれているとされる。その前提には、現代国家においては「議会が決定し、行政権が執行する」のではなく、「行政権が立案し、議会が同意する」という認識がある。つまり、統治活動の能動的な担い手は行政権であり、国会はその統制を役割とする、という見方が前提とされる。また、そこでは首相が政策体系の「遂行責任者」であるということも前提とされている。それらの前提に立って、首相＝政策

体系の選択を、議会における取り引きに委ねるのでなく、国民が選挙において実質上直接行える方法のほうが、民主主義の観点から見て、より望ましいとされるのである。

このように、「国民内閣制」論は、国会ではなく内閣を統治活動の担い手とみる考え方と首相を政策体系（基本政策）の体现者とみる考え方の点で、行政改革会議最終報告の提示する内閣制のモデルと一致している。また、そのような「国民内閣制」の実現にとっては、省庁官僚制との関係で内閣が支配的であること、そして内閣において首相の指導性が貫徹することが、当然必要とされる。これらはともに、行政改革会議の「内閣機能の強化」が実現しようとしていることである。逆に、省庁官僚制との関係で内閣が支配的になるために、また内閣において首相の指導性が貫徹されるために、首相が選挙において実質上直接国民の多数派の支持を得ていることが、重要な政治資源となる。したがって、「内閣機能の強化」のためにも代表制の「国民内閣制」的運用が適格的であることになる。以上のような意味で、行政改革会議最終報告の内閣制のモデルと「国民内閣制」的なタイプの民主主義は相即的であると言えよう。つまり、行政改革会議最終報告の提言する内閣機能の強化は、日本における民主主義のあり方を「国民内閣制」的なタイプのものへ近づけていく企図と一体のものとして捉えられるべきものである。

三 別の選択の可能性

つぎに、以上に見てきたような、行政改革会議最終報告の内閣制のモデルとは別の選択肢について考えてみたい。

(1) 論理的には、第一に、現状維持、あるいは成り行きまかせという選択肢がありうる。現状を「行政各部」中心の統治システムと見なすとき、そこでは、省庁官僚制の諸部局の活動領域ごとに、その活動領域を担当する省庁官僚制の特定部局、その活動領域における業界その他の利害関係者の団体、およびそれらの団体から政治資源を供給されてい

る政治家が、その領域における政策の展開を制御しているという事態が想定されている。内閣制度との関係では、大臣が各省庁官僚制の意思決定に従属しており、また政策提案は官僚制諸部局間の調整をへて、省庁官僚制レベルにおいて合意を得たものだけが閣議に到達するため、内閣の決定は実質的な意味をもたず、単に省庁官僚制レベルで決定された政策に形式的な承認を与えるものにすぎないのが通常の姿とされる。ただ、他方で、そのような政策過程と並行して、条件次第では、時に応じて、首相または大臣が政策展開上のリーダーシップを発揮することも可能であり、そのような事例にも事欠かないのが、現状のもう一つの側面であると言えよう。そのように現状を捉えたいうえで、たとえば Hayao Kenji のように、そうした現状をよしとする見方もある⁽¹⁵⁾。それは、ある程度までは価値判断の問題である。

しかし、このような現状の統治過程における政策展開のシステムは、価値判断から独立して、日本の社会的現実の中で、そのシステムを維持させる客観的な条件が浸食されつつあるという問題に直面する。ごく乱暴に要約して言えば、そのようなシステムは、経済的利益の政治的配分を内容としており、したがって経済成長が続いている限りで成り立ってきた。そして、戦後日本の経済成長は、それはそれで、第二次大戦後の世界的な政治的・経済的秩序の相対的安定に支えられてきた。ところが、周知のように、七〇年代後半以降、この戦後世界の政治秩序・経済秩序は、大きな変動期に入っている。その中で、それまでの日本の経済成長の条件が、主体的な面でも環境的な面でも掘り崩されてしまったということは、多くの人の目に明かになっている。そして、新たな成長の条件を整備するためには、現状の「行政各部」中心の政策展開のシステムは役立つばかりか、むしろ桎梏となつて見られる。そのような意味で、そのようなシステムの維持に必要な客観的条件は浸食されてしまつていてと考えられる。そして、そうであれば、現状維持というのは選択肢として現実には存続しがたいと言わざるをえないだろう。

(2) 高見勝利は、「国民内閣制」をレイプハルトが「多数支配型」として描いた民主主義のタイプと重ね合せてと

らえる。そのうえで、日本国憲法の下での「国民内閣制」に対する別の選択肢として、レイプハルトが「多数支配型」と対比させている「合意成型」の民主主義をあげ、後者をとるほうが、より現実的なのではないかと述べている。⁽¹⁶⁾ 高見によれば、冷戦終結後、五五年体制崩壊後の日本は、「内外に山積する複雑多岐にわたる種々の政治的争点を二者択一的に収斂しうるほど単純な社会ではない」。そのような複雑性を前提にすれば、「二つの大政党が明確な対抗軸に基いて体系的に首尾一貫した択一的な政策を形成すること」は難しく、したがって、『「穏健な多党制」を基礎に、「変化する状況に対して柔軟に対応しうる『合意形成』型のデモクラシーを模索するほうがより現実的である」という判断が出てくるのである。

この「多数支配型」か「合意成型」かという選択は、直接的には民主主義の類型をめぐるものであって、内閣制のモデルをめぐる選択ではない。しかし、レイプハルトの図式にしたがえば、この「合意成型」型民主主義においては、内閣はかなり広い範囲の政党の連立によって構成され、政策決定は議会におけるその政策をめぐる多数派の形成に依存するので、議会諸政党と内閣間の交渉・取り引きを通じて行われることになる。また、内閣の運営も、当然、集合度は高いが、影響力の集中度のより低いものとなる。言い換えれば、閣議において首相の基本方針が規制的理念として働く度合は低くなるだろう。⁽¹⁷⁾ それらの点で、そこには、行政改革会議最終報告の内閣制のモデルとは別の内閣制のモデルが現われる。

しかし、それが代替的選択肢となりえているかどうかには疑問がある。まず、その内閣制の下で、内閣と省庁官僚制との関係がどうなるのか（たとえば、トップダウンの政策形成・遂行への転換が含まれているかどうか）は明かではない。もし、その関係が現状と変わらないとすれば、このモデルは現状維持という選択肢と変わらないことになる。

第二に、その内閣制の下で、いかなる質をもった政策が実現されることが期待されているのか、必ずしも明かではない。上述のように、行政改革会議最終報告に示された内閣制のモデルは、現時点で日本の社会と政治が直面する困難を打開するために「戦略的総合的」な政策展開が必要とされる、という判断に立って提起されている。つまり、そこで内閣機能の強化が提起されたのは、それ自体として望ましいためというよりは、この時点での日本社会の直面する困難の打開に向けての、社会システムの構造改革をもたらすという質をもった政策の実現のために必要であると判断されたがゆえであったのである。この世紀転換期日本において、これまでの社会システムがゆきづまっている（すなわち、その基本構造を維持したままの持続的再生産はもはや不可能になっている）という判断が共有されるかぎり、代替的選択肢にも、社会システムの構造改革をもたらすという質をもった政策への展望との結びつきが求められる。

第三に、なぜ「合意形成」型のほうが、「変化する状況に対して柔軟に対応しうる」のか、その根拠も示されていない。「変化する状況」なるものの内実がより具体的なレベルで特定されないかぎり、どちらの型のほうが、それに対して「柔軟に対応しうる」かは判断できないことだからである。

そこで、少なくとも以上のような点が明確に示されない限り、このモデルも、行政改革会議の内閣制のモデルに代わる選択肢とはなりえないと言えよう。

(3) ここで視点を変えて、改革の担い手という方向から問題に接近してみたい。上に述べたように、内閣機能の強化は、社会システムの構造改革をもたらすという質をもった政策の実現という目的と結びついているが、その結びつきは代替的選択肢にも求められる。とすれば、誰をそのような改革の担い手として想定するかという点で、大きな違いが生まれる可能性があるからである。

行政改革会議の内閣制のモデルにおいて、政策過程における改革の担い手として想定されているのは、原理的には

「政治の基本方針ないし一般政策」を体現する首相である。そのさい、「政治の基本方針ないし一般政策」は単に抽象的な方針として表明されるだけでなく、施策のレベルに具体化される必要がある。そこで重要なのは、實際上誰の認識がこの具体化において規制的理念として働くかである。先に指摘したように、施策の形成過程で「政治の基本方針ないし一般政策」を規制的理念として実際に機能させる役割を担うのは、このモデルにおいては、首相の補佐機関の構成員である。その意味で、首相の補佐機関を構成する知的エリート集団が、改革の文字どおり中核的な担い手となることが想定されていると言えよう。

これに対して、自治体のレベルから国の施策の変更を求める声や、既存の施策の「被害者」⁽¹⁸⁾の立場から運動を通じて改革を実現しようとする動きも全国各地に見られる。このような動きに着目して、松下圭一は、施策の改革を「官僚主導の統治技術によっておしすすめるか、あるいは地域・地球規模の多様な市民活動による試行錯誤と相互調整というかたちをとる市民主導でおしすすめるか」が問われている、と言う。以下では、このような「市民立法」⁽¹⁹⁾の発想を内閣制の文脈からとらえ直すと、そこにどのような内閣制のモデルが浮かび上がってくるかを描いてみたい。

さて、自治体からの国の施策変更を求める声は、一様ではない。また、既存の施策の「被害者」の中身は千差万別であり、したがって、「被害者」の観点に立った運動も多元的に成立する。それらの多元的な要求や運動は、相互に協力することもあるが、相互に没交渉のばあいもあり、また対立を含むばあいもありうる。したがって、また、それらの運動や要求を支持し、国政に反映させようとする政党ないし政治家集団も、一つでない蓋然性が高い。他方、既存の施策はそれぞれ特定の行政機関によって実施されており、その施策には一定の受益者が存在している。またそれを支持する政党ないし政治家集団も存在する。それらの人々は、通常、既存の施策の存続に強い利益関心を持つと考えられる。そこで、施策ごと、あるいは問題の各現場ごとに、政治的な対抗関係が生じる。しかし、それらの政治的対抗関係が、そ

のまま自然に、全国的レベルで二元的な対立に収斂する蓋然性は低いであろう。以上は、すでに現実に生じている事態の中に観察されることがらである。

この現実の状況下で、現状の改革を求める、多元的な運動や要求のいくつかをそれぞれ支持する、複数の政党が、連立内閣をつくることになったと仮定しよう。ここで、なぜ連立政権を仮定するかといえば、上で述べたように、問題の現場ごとの対抗関係は、少なくとも当初は、全国的レベルでの二元的な政党対立に重なるとは想定しにくいからである。また、そのさい、それらの政党が「かつての固い教条的組織政党指向から柔軟かい政策的連合政党指向」への転換をすませている、ということも仮定する。したがって、それらの政党は、国会での審議においても党議拘束は弱いと仮定する。⁽²⁰⁾ 他方、連立政権であるから、当然、連立にあたって政策協定が結ばれ、いくつかの重要な争点とかなり抽象的なレベルでの政治の基本方針についての合意が参加者間でなされる必要がある。この場合、注意しておきたいのは、そこでの合意は、法令や実際の行政活動として具体化されるべき内容を規定しつくすものではなく、かなり一般的抽象的なレベルのものにとどまることである。したがって、いったん連立が成立しても、合意された政策を施策ないし事業のレベルに具体化していく過程においては、政党間、ばあいによっては政党ラインをまたがったの与党政治家間の意見対立の余地が十分残されていることである。以上のような仮定上の連立内閣における政策過程について、次のようなデザインを描くことができる。

まず、政策立案の起動力となるべきであるのは、問題を提起している自治体や市民運動の代表者、あるいは、それらの要求を代表する政治家である。そのさい、提起された政策課題に関連する省の大臣や次官に任命された政治家が、問題提起を受けて政策の具体化の手続きを進行させる役割をはたすことになる。このようにして、改革の対象が、政策過程のアジェンダに載せられる。

政策立案の作業そのものは、問題を提起している自治体や市民運動の代表者の他、たとえば、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からなるプロジェクト・チームに任せる、といった方法で、異なった立場の関係者を含む組織において行われる。ここでは、現状の維持を求める意見も含めて、さまざまな観点からの意見がつきあわされ、議論の整理がなされると同時に、異なった利害を持つ集団のあいだの妥協の余地が探られることになる。また、ここでの議論の内容が公開され、外部の人間もそれについて考えることが可能となり、そしてそれらの「外部者」の意見が政策決定過程にフィードバックされるような、なんらかの仕組みがともなうものとする。

できあがった政策案は、その政策課題に責任をもつ大臣によって、閣議に提案される。閣議は、主として、異なった政策領域間の調整の場として位置づけられる。したがって、このモデルにおいても閣議の実質化が求められるが、行政改革会議の内閣制のモデルとは異なり、そこで「首相の政治方針」が指導理念として働くことは要求されない。それゆえ、閣議の運営は、「合意形成」型民主主義のばあいと同じように、集合度は高いが、影響力が分散したものとなるだろう。

新たな施策の提案が法案の形をとるばあいであれば、それは国会において審議の対象となる。国会での審議では、各政党の党議拘束が弱いので、内閣は、与党の支持をつねにあてにできるわけではない。したがって、国会での論戦を通じて、法案に修正が加えられる可能性も大きくなる。つまり、このモデルでは、行政改革会議の内閣制モデルとは異なり、国会もまた能動的に政策の形成にかかわることを予定するものである。

このような政策過程における内閣の役割は、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ことにあると

言えよう。⁽²¹⁾

以上に素描したような、もう一つの内閣制モデルは、あくまでも、具体的なイメージをつくるための一つの試作的モデルであり、同じ発想に立って、別様のモデルを描くこともできよう。要点は、それが、既存の統治システムの中で再生産されてきた諸施策の改革を、多様な「現場」からのイニシアチブによって、かつ、既存の諸施策の受益者・支持者も含めた、多様な立場の間の開かれた論議を通じて、できるだけ広い範囲の人々の合意を得ながら進めていくことをめざすものだということである。このような内閣制における政策形成は、トップダウンではなく、ボトムアップで行われるという点で、行政改革会議の内閣制モデルとは異なり、ボトムアップと言っても、省庁官僚制からのボトムアップではなく、問題の起っている現場からのボトムアップであるという点で現行の内閣制とも異なっている。ここにもう一つの選択肢があると言えるのではないだろうか。

ところで、この内閣制の代替的モデルは、政党政治の機能の仕方についての想定に関しても、行政改革会議の提言する内閣制モデルとは異なっている。最後にその点に触れておこう。

誰を政治的な公職者の地位につけるかをめぐる有権者の選択にあたって、政党による有権者への働きかけは必要不可欠であると言ってよいと思われるが、そのさい、政党を選択することを通じて有権者がどのような意味をもつ選択を行うかは、一通りではない。高橋の国民内閣論は、その選択が対抗する二つの「政策体系」のあいだの選択という意味をもつように、制度を運用していくべきであるという議論である。したがって、そこでは、原理的には「二大政党制が求められる。また、そのばあい有権者に求められるのは、「ある時点において両立する諸政策を総合したプログラム」という意味での「政策体系」を選択することである。つまり、このモデルにおいては、有権者の間に存在する多様な価値観とそれに対応する多様なありうべき政策体系とを出発点として、それらの間の妥協や提携がなされ、その過程を通じ

て多数派となりうる政策体系が二つにしばられ、最終的には選挙で有権者がその二つのうちのどちらかを選択するのである。そこでの政党の役割は、原理的には有権者による、それらの多様な政策体系のしほり込みおよび最終的な選択を助けることにある。⁽²³⁾

これに対して、ここで提示した代替的モデルでは、有権者は、選挙においては、それぞれにとって最も切実な少数の争点についての選択か、あるいは、「保革」、「左右」、「保守—リベラル」などの用語で表現されてきたようなレベルでの、一般的な政治的立場の間での選択を行うであろうことが前提とされている。前者のような選択が影響力を持つかぎりにおいて、それぞれの争点における対立する異なった利益は、公的に承認された政策過程内で表現される「足場」を確保することになる。このばあい、高橋の言う「政策体系」的なものは、選挙において選択されるのではなく、言わば、各政策領域における施策の形成の結果として、事後的にのみ成立する。そして、この代替的モデルにおける政策過程が上に述べたようなものであるとすれば、各政策領域における施策の形成は、単に国会を舞台として、選出された政治家のあいだの交渉を通じてなされるのではなく、利害関係者や専門家の加わった公開のフォーラムにおいてもなされるのである。この局面では、有権者には、重要なすべての政策上の争点について、ともに考え、判断し、その意見を公式の政策形成過程にフィードバックする役割を果たすことが求められる。そのさい、政党に期待される役割は、公的に承認された政策過程における個々の政策上の争点をめぐる討論に、より広範な有権者を巻き込んでいくこと、そして、個々の争点に関する討論を社会（改革）の全体像と関連させることである。政党がそのような役割を果たすことによって、公共政策についての公共的討論の場が、多元的かつ多層的に成立し、しかも個々の政策が全体との関連を見失わずに論じられることが、かろうじて保障されるのである。

四 むすびにかえて

以上、「橋本行革」の中で提起された内閣機能強化論がめざす内閣制およびそれを支える政党政治がどのようなものであるかということ、そして、それとは異なる選択肢としてどのような内閣制のモデルが描けるかを述べてきた。内閣制のあり方をめぐる選択において、政党政治のあり方をめぐるどのような選択が、したがってまた、公共政策の形成過程への一般有権者の関わり方をめぐるどのような選択が問われているかを示すことができたと思われる。

本論文で代替的な選択肢の提示を試みたこと自体が、その立場に立つことを意味していると言えるかもしれない。しかし、仮にそれを選択するという判断をするばあい、その判断基準がどのようなものであるかを示すという課題は、まだ手付かずに残されたままである。

*本稿は、二〇〇〇年度日本政治学会研究会・分科会Eにおける筆者の報告を下敷きにしている。分科会の司会をされた森田朗会員、討論者の後房雄会員と飯尾潤会員、もう一人の報告者の荻野徹氏、ならびにフロアから質問をお寄せ下さった宇佐美誠会員からは、それぞれ貴重な示唆を受けた。記して感謝したい。

注

(1) 「橋本行革」が何を指すかについては、ここでは厳密に定義しておく必要はない。たとえば、田中一昭・岡田彰編著の『中央省庁改革―橋本行革が目指した「この国のかたち」の「はしがき」および第一章に示されている理解は、△「橋本行革」とは、橋本首相のイニシアチブでつくられた「行政改革会議」の最終報告にその概念が提示されているところの改革であり、そこには中央省庁を大括りにする再編成、政治主導を確立するための諸改革、規制緩和、地方分権改革、情報公開制度の確立等の一連の改革が含まれる。

と要約できる。さしあたり、ここではこのような理解を常識的なものとして前提としておくことで足りる。

(2) Blondel & Müller-Rommel (1997), p. 7.

(3) 行政改革会議事務局OB会編、三六頁。

(4) 同上。

(5) 同、三七頁。そこで言われている「制度疲労のおびただしい戦後型行政システム」のより具体的なイメージは、報告の次のような箇所にかがわれる。「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作られた、実施機能を基軸とする省庁編成と、行政事務の各省庁による分担管理原則は、国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった。しかしながら、限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるを得ない状況下においては、もはや、価値選択のない「理念なき配分」や行政各部への包括的な政策委任では、内外環境に即応した政策展開は期待し得ず、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大のなかで深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない。本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人びとの既得権益のみ擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた結果が、最近における不祥事の数々や政策の失敗に帰結している実情をわれわれは真摯に受けとめなければならない。」(同、三七頁)

(6) 同、三七―三八頁。

(7) このような認識は、行政改革会議がはじめて打ち出したというものではなく、一九九〇年代の日本における、執政機能の強化を求める様々な議論の多くに共通して見られるものである。この点に関して、穴見(一九九六)、九〇―九五頁を参照。

(8) 同上、一〇四頁以下。

(9) 行政改革会議事務局OB会編、四一頁。

(10) 佐藤幸治・高橋和之、一三―一四頁。以下の引用は、対談の中で、高橋が、従来の(日本の)憲法学の考え方からすると総合戦略的な政策決定を行うのは国会であるべきということにはならないか、という趣旨の質問をしたのに対する佐藤の答として述べられている部分である。高橋自身も別の箇所では基本的には佐藤の答と同様の考え方を示している(高橋、一九九八b、九三頁)。

(11) このような、国会の役割を統治活動のチェックに限定する考え方は、すでにJ・S・ミルにおいても見られる。また、米国におけるニューディール期の連邦政府の行政改革に関連して、当時の「行政管理に関する大統領委員会」の委員であった、C・E・メリアムおよびL・ギュリックも同様の考え方を表明している。後者については、(穴見、一九八三、第一章第二節および第二章第一節)を参照されたい。

- (12) 行政改革会議事務局OB会編、四一頁。
- (13) たとえば、本秀紀、58頁。
- (14) 高橋の「国民内閣制」論は批判に応える過程で、本人も認めるように微妙に変化しているが、ここでは、高橋和之「国民内閣制の理念と運用」(有斐閣、一九九四年)による。
- (15) Hayao.
- (16) 高見、一九九七年。もっとも、高橋のほうは、自らの「国民内閣制」論をレイプハルトの言う「多数支配型」と「合意形成型」の対比とは別の次元に位置づけている。高橋が依拠するのは、デュヴェルジェの言う「直接民主制」と「媒介民主制」の対置であって、国民内閣制は、現行日本国憲法の規定する議院内閣制の「直接民主制」的運用をめざすものであるとされている。この両者の解釈のずれについては、高橋、一九九八a、の注一〇を参照。この点の解釈に関して、筆者は次のように理解しており、その限りで高橋の解釈に大筋で賛同する。すなわち、「多数支配型／合意形成型」の対比と「直接民主制／媒介民主制」の区別は国会レベルでの現象形態としては重なるばあいもあるが、二つの類型論のあいだには、類型の区別の基準の点で、言い換えれば、それぞれの問題意識において、明らかにずれがあると思われる。「多数支配型／合意形成型」の対比は、公共政策を、形式上のみならず実質的にも、直接決定するのは政治的代表者であることを前提としたうえで、「有権者の選好を公共政策に反映させることが民主主義の一つの基本的要件だ」とばあい、その選好が政策に反映させられるべき有権者とは誰か? という問いに対する答え方の、異なった類型として設定されている(Lijphart, pp. 2-4)。それに対し、「直接民主制／媒介民主制」の区別は、「国民が政治プログラムの作成・選択においていかなる役割を果たすかを基準にする区別」(高橋、一九九八a、六六頁)である。
- (17) Blondel & Müller-Rommel (1993) や、Blondel & Müller-Rommel (1997) には、この関連が実証的に示されていると言えよう。
- (18) 「被害者」というのは、ここでは、たとえば公害患者のような文字どおりの被害者も含むが、それらの人々だけに限られない。そこには、自分の大切にしたい何らかのもの(たとえば、きれいな空気、安全な食品、両性のあいだの平等な関係など)が、既存の統治システムの遂行する施策の中で脅かされている、あるいは実現されないと感じるすべての人々が含まれる。
- (19) 松下、一五五頁。松下はまた、同書の中で、「官僚内閣制から国会内閣制へ」の転換をも提唱している。そこでは、明治期以来の「官治・集権政治」を「自治・分権政治」へ転換させる過程において、九〇年代には地方分権化に続いて、「官僚内閣制から国会内閣制へ」の転換が問われる段階に至ったという認識が示されている。松下の言う「官僚内閣制」と「国会内閣制」の基本的な違いは、前者では、内閣が「母体たる国会からきりはなされて、内閣・省庁一体の行政権とみなされ、立法権のみと考えられる国会と向きあっている」(六一頁)のに対し、後者では、「国会を中心に内閣と協働」して政治決定がなされ(五九頁)、国会と内閣が省庁を「先

導する態勢」(七七頁)となっているという点にある。松下によれば、一九九〇年代の日本においては、「国の行政劣化、財政破綻」、「省庁官僚中枢での汚職の構造」、「政官業複合を自己増殖していく個別施策の膨大なムダ」、「閉鎖国家体質による世界政策基準への対応のタチオクレ」(四六頁)などによって、「官僚内閣制から国会内閣制へ」という課題がアクチュアルなものとして日程にのぼるようになったとされる。したがって、松下のばあいも、内閣制のあり方の転換は、公共政策の中身の改革の必要性がより差し迫ったものになってきたという認識と結びついて提起されている。しかし、そのめざすべき内閣制のあり方は、行政改革会議の提唱するものとは、国会と内閣の役割関係の規定の仕方の点で明らかに違っている。公共政策の改革の進め方に関しても、「国会の『中』での自由討議から争点をあきらかにして政策・制度改革をおしすすめる」ことが望ましいあり方とされており(六一頁)、この点でも行政改革会議の提唱とは異なる方向が示されている。また、あるべき内閣制に対応する政党のあり方に関しても、国会での自由討議を重視する観点から、党議拘束の強くない「柔軟かい政策的連合政党」(九一頁)が望ましいとされており、この点もまた、行政改革会議の提唱する内閣機能強化の含意する方向と異なっている。また、それに関連して「政治家が省庁官僚からではなく、現地の市民から情報を集約する」(一〇一頁)ことの重要性が指摘されており、これも行政改革会議の内閣機能強化論とは異質の発想と言えよう。このように松下の言う「国会内閣制」の構想は、国会と内閣の関係についての考え方、あるべき政党のイメージ、社会システムの改革にかかわるアイデアの源泉をどこに求めるかなどの点で、行政改革会議の内閣制モデルとは異なるモデルとなっていると言えよう。以上のかぎりでは、松下の「国会内閣制」を代替的選択肢として認めることができよう。じっさい、本文での以下の議論はそのような認識に立っている。しかし、他方で、松下の国会内閣制の構想においては、集合体としての内閣の内部関係については、行政改革会議の提言とはほぼ同様のことが言われている。つまり、松下のばあいも「首相主導による閣議の復権」(七五頁)を要請しているのである。しかし、筆者には、この首相の主導性という要素は、松下の構想の中にあつて前にあげた諸要素とは不整合なものとなっているように思われる。閣議を「主導」するという特権的な地位は、現場の市民の知識と発想にもとづいて公共政策の改革を実現していくという論理と矛盾するのではないだろうか。この点と関わって、本文で示す内閣制の代替的モデルは、松下の国会内閣制の構想への修正を含んでいる。

(20) この仮定は、具体的な施策や事業の内容が問題となるさい、同一の政党内における異なった意見の間の議論は、政党内で完結させるよりも、国会をはじめとする公開の議論の場でなされるほうが、ここで提示する代替的モデルにより適合的であろうという想定に基づく。

(21) このモデルでは「行政活動をできるだけ管理可能な規模に分割し、これを納税者・消費者の監視と統制のもとにおこうとする…発想」(西尾、三三三頁)による行政管理の仕組みの採用を想定するので、政治的決定の執行および評価の局面における内閣の役割は、極小化される。

(22) 「原理的には」という限定をつけたのは、実際上は、少なくともさしあたり、一般有権者は、政策体系の選択肢の絞り込みを自ら行う機会を持たないからである。

(23) 高橋、一九九八a、六八一―六九頁。ここでは、「政策体系」という用語ではなく「政治プログラム」という用語が使われているが、本稿では、前出の用語との統一をはかるために、「政策体系」という語のほうをひきつづき使用する。

文献リスト

穴見明「五五年体制の崩壊と執政機能の強化」日本政治学会編『年報政治学一九九六 五五年体制の崩壊』岩波書店 一九九六年
 穴見明「第二次ニュー・ディールと『行政管理に関する大統領委員会』の報告」『名古屋大学法政論集』第九六号、一一五九頁、一九八三年

磯部力・大石真・三辺夏雄・高橋滋・森田朗（座談会）「行政改革の理念とこれから」『ジュリスト』no. 1161, 1999. 8. 1-15

伊藤大「改革過程に表われた官僚制の変容——基本法行革の歴史的意義に関する一つの仮説——」『季刊行政管理研究』no. 88, 1999.

12

宇賀克也「中央省庁等改革基本法にみる行政改革」法学教室、二一七号、一九九八年一〇月

大石真「内閣制度の再検討」『ジュリスト』no. 1133, 1998. 5. 1-15

岡田信弘「首相の権限強化」『ジュリスト』no. 1133, 1998. 5. 1-15

加藤幸嗣「内閣機能の強化」『ジュリスト』no. 1161, 1999. 8. 1-15

行政改革会議事務局OB会編『二一世紀の日本の行政』行政管理研究センター 一九九八年

佐藤幸治・高橋和之（対談）「統治構造の改革」『ジュリスト』no. 1133, 1998. 5. 1-15

高田篤「現代民主制から見た議院内閣制」『ジュリスト』no. 1133, 1998. 5. 1-15

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、一九九七年

高橋和之「『国民内閣制』再論（上）（下）」『ジュリスト』no. 1136, no. 1137, 1998. 6. 13-7. 1.（高橋、一九九八a）

高橋和之「法学講演 議院内閣制を考える」法教二一八号、一九九八年一月（高橋、一九九八b）

高見勝利「『各部中心の行政（体制）観』の虚と実」『法律時報』七〇巻七号

高見勝利「国民内閣制についての覚え書き」『ジュリスト』no. 1145, 1998. 11. 15

高見勝利「デモクラシーの諸形態」、『岩波講座現代の法3 政治過程と法』岩波書店、一九九七年

田中一昭・岡田彰（編著）『中央省庁改革——橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社 二〇〇〇年

長谷部泰男「内閣機能の強化」法学教室、二二七号、一九九八年一〇月
西尾勝『行政学』有斐閣、一九九三年
西尾勝「議院内閣制と官僚制」『公法研究』五七号、一九九五年
樋渡啓祐「中央省庁等改革基本法について」『シュリスト』no. 1140, 1998. 9. 1
藤田宙靖・小早川光郎（対談）「行政構造の改革」『シュリスト』no. 1133, 1998. 5. 1-15
藤田宙靖「行政改革に向けてのの基本視覚」『自治研究』七三巻六号
松下圭一『政治・行政の考え方』岩波書店、一九九八年
本秀紀「内閣機能の強化」『法律時報』七〇巻三号

Blondel, J. and Müller-Rommel, F. (eds.), *Governing Together*, Macmillan, 1993
Blondel, J. and Müller-Rommel, F. (eds.), *Cabinets in Western Europe*, 2nd ed. 1997
Hayao Kenji, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, 1993.
Lijphart, A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984.