法律の執行と国務の総理

——議院内閣制のゲーム理論的分析[1]——

谷　　直　樹

はじめに

本稿は，議院内閣制下の立法・行政二権の相互関係を考察の対象とする。特に，二権の間の権限の配分を，理念型としての一元論的議院内閣制と二元論的議院内閣制に分類し，それぞれが実現する厚生を，経済学的に明確な厚生基準を用いて示す。併せて，二元論的議院内閣制のゲーム理論的モデルを用いて，日本国憲法第73条1号のいう「国務を総理すること」が，佐々木(1952)による行政権の積極的定義に符合する国家作用であることが示される。

I　権限の分立と集中——議院内閣制下の行政権

1. モンテスキュー・バジョット・日本

モンテスキューは，1748年刊行の「法の精神」において，「権力を濫用しえないようにするためには，事物の配置によって，権力が権力を抑止するようにしなければならない。」[2]と述べ，権力分立論を初めて詳細に定式化した。彼が「望ましい」権限配置について語るとき，その目的は「自由」の保障にあった。権限分立について論じる同書第11編が「国政との関係において政治的自由を形成する法律について」と題されていることに，それは端的に表れている[3]。しかし，モンテスキューが生きたのは，全権力が国王に帰属する絶対王政時代のフランスであり，そのアンチテーゼを提示するため彼がモデルとして依拠しているのは，制限王政時代のイギリスである。従って，そこで問題とされているのは，各身分毎の自由や利益の保障である。これに対し，現代の国家において問題になるのは，個人の平等な権利であり，平等な国民一般の利益である。後者は，経済問題に関わる場合，経済厚生と言い換えられよう。本稿は，この経済厚生の観点から，統治機構内，特に行政・立法間の権限配分のパフォーマンスを比較し，議院内閣制下の行政権の特徴を理論的に明らかにする[4]。

---

1)　本研究は，筆者が2008年度社会科学研究所専任研究員として在任中に行われた。種々の支援に対し，記して感謝申し上げる。

2)　モンテスキュー（1987）p. 210.

3)　自由は，「法律の許すすべてをなす権利」と定義されている。*Ibid.*, p. 209.

4)　Persson and Tabellini (2003) は，民主制の85カ国のデータに基づき，統治機構の違いが政治腐敗，↗

歴史上初めて議院内閣制の本質を析出し，論理的に叙述したのは，「法の精神」のおよそ120年後（1867年）に刊行されたバジョット「イギリス憲政論」である。この中でバジョットは，「立法権と行政権との融和結合が議院内閣制の明確な原則であるとすれば，両者の独立がまさに大統領制の特質なのである。」[5] と指摘し，議院内閣制下の内閣の本質を，「立法部の意にかない，またそれに信頼されている者の中から，立法部によって選ばれるということである。」[6] と析出している。すなわち，本来，議院内閣制は，代表制としての特性に注目した場合，大統領制のような二元代表制に比べて「権力集中」的な一元代表制であることに特徴がある。日本の政治の意思決定の遅さや大胆な改革の難しさについて，「首相に米国の大統領のような権力集中がなされていないからだ」とか，「議院内閣制は権力が分散しているからだ」といった論評が為されることがあるが，これらは必ずしも正鵠を射ていない。日本国憲法が内閣総理大臣に与えている権能は，強力なリーダーシップを発揮するのに十分なものである。しかし，法的に規定された制度内権限配置は，歴史的に形成された運用の慣性により，制度の設計思想上想定されていないような運用実態に陥ることがある。省庁内閣制[7] と呼ばれる日本の内閣の実態は議院内閣制そのものの問題ではない[8]。

2. 一元論と二元論

しかし，議院内閣制下でも，民意が議会→首相→大臣→官僚という一方向の委任の法的連鎖で実現するわけではなく，各アクター間さらにはアクター内（例えば議会内の与野党）の事実上の戦略的相互依存の結果により，ゲームの均衡で実現する厚生水準が決まる。

議院内閣制の本質に関しては，伝統的に，フランスの憲法学を起源とする一元論（monisme）と二元論（dualisme）が対立してきた[9]。日本では責任本質説と均衡本質説の対立がほぼこれに相当し，比較憲法学上の難問とされているが，これは，議院内閣制をどのようなゲームとして捉えるかをめぐる立場の対立といえる。議院内閣制について，議会への内閣の従属を強調する立場を一元論と呼び，議会と内閣の均衡論的関係を強調する立場を二元論と呼ぶ。以下では，国家の統治作用を分類整理しながら，議院内閣制の一元論的および二元論的特徴を具備したモデルを次章で構築するのに備えよう。

3. 行政権の定義

国家の統治作用のうち，一般的抽象的法規範を定立する作用を立法作用と呼ぶ。例えば，予算

↘政府規模，財政赤字に与える影響を実証分析している。彼らの主要な関心は大統領制と議院内閣制の比較にある。

5) バジョット（1980）p. 77.

6) *Ibid.*, p. 75.

7) 省庁内閣制については，本稿では扱わない。飯尾（2007）が包括的に論じているので参照されたい。

8) この点については，飯尾（2007）が包括的に論じている。

9) 長谷部（2008）pp. 376-378.

は一会計年度における，国の財政行為の準則であり，国会の議決を経て制定される国法の一形式である。特に，歳出については，支出の目的と時期を限定し，かつ支出しうる最高金額を定めることにより，国家機関を拘束する法規範としての性格を持つ。

法を執行する作用を執行作用と呼ぶ。法の執行権限は行政府に属するが，行政権の内容は法の執行のみにとどまらない。我が国の統治機構の基本構造を定める日本国憲法は，65条で，「行政権は，内閣に属する」と端的に定めている。憲法学界の通説では，この行政権とは，「すべての国家作用のうちから，立法作用と司法作用を除いた残りの作用」[10] とされる。これを，控除説または消極説と言う。執行作用のうち，具体的争訟について法を適用し裁定する司法作用を控除した残りを行政作用と定義するわけである。

一方，広く支持を得るには至っていないとはいえ，より積極的な行政権定義の試みも存在する。代表的なものとして，佐々木（1952）によるものと，田中（1974）によるものが知られている。佐々木は，「行政とは，国家が，その目的を達成すべき現実の状態を惹起すことに指し向けて行う作用をいう。」[11] とし，田中は，「近代行政は，法のもとに法の規制を受けながら，現実具体的に国家目的の積極的実現をめざしておこなわれる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動」[12] としている。

本稿では，以下で構築する銀行規制モデルにおける規制執行上の変数を決定する権限が控除説で捉えられるが，分析を進める中で，議院内閣制下での内閣による予算という立法活動への参加・指導の役割が，単なる行政事務を超えた「国務の総理」としての機能を果たし，それが，佐々木による行政権の積極定義と符合することが明らかになるであろう。

II　基礎モデルと関連法規

以下では，谷（1999）の銀行規制モデルを改変して，様々な権限配置の達成する厚生水準を比較するための基礎的枠組みを構築する。モデルの叙述で，銀行規制監督当局の実際の行動の細部との対応の記述は極力簡潔に済ますので，詳細は谷（1999）を参照されたい。ただし，2005年の会社法制定により関連法規の大幅な改正があったので，それらとの対応は詳述する。

まず，以下のような規制の組み合わせを所与とする。

- 銀行に対し，自己資本比率規制が敷かれており，その内容は，銀行の資産リスクが高まるにつれて，ギアリング・レシオの最低基準が引き上げられるようなリスク関連的（risk-related）なものである。また，この自己資本比率規制自体は銀行の投資リスク選択に対して中立的に設計されている。
- 預金の安全性は預金保険機構によって完全に保証されている。ただし，預金保険料は固定料

10)　芦部（2007）pp. 306-307，長谷部，*op. cit.* pp. 381-382.
11)　佐々木（1952）p. 279.
12)　田中（1974）p. 5.

率で，かつ，under-pricing である。

以上の設定により，預金金利は安全利子率の水準に張り付き，銀行は，リスク・プレミアム節約分の金額から預金保険料支払い額を控除した額の所得移転を獲得する。

• 時点 0 に規制監督活動に対する投入水準 C が決定される。

この C の実質的決定権限こそ，国家機関を拘束する法規範の一形式である予算の決定権限に他ならず，これを決定する権限を「実質的に」議会が持つのか内閣が持つのかが本稿の分析の一つのポイントになる。もちろん，憲法41条により，国会は「唯一の立法機関」であるから，法的には予算は常に議会によって決定される。

さて，重要なのは C の水準決定原理であるが，この実質的権限を持つ主体が立法府であろうと内閣であろうと，銀行による投資の純現在価値 S から C を引いた差額として定義される厚生水準 W を最大化しようとすると仮定する。どちらかの誘因が公益から乖離しているという想定も豊かな経験的内容を持ちうるが，本稿は権限の「配置」が持つ含意に関心を集中するため，予算決定者の誘因の公益からの乖離については論じない。ところで，C は後述する二種の検査メニューの執行に伴う費用の差額と定義される。

• 時点 1 に行政府が行動集合 {Move first, Do not move first} から，一つの行動（action）を選択する。

Move first（以後 MF）は時点 2 において選択される検査メニューのタイプ（後述する）を予告するという選択である。これに対し，Do not move first（以後 DM）はこの予告を行わないという選択である。金融検査，監督といった業務の権限主体は，法的には内閣総理大臣である。しかし実際には，金融庁[13] が，内閣総理大臣の委任を受けてこれらの業務を執行する。内閣総理大臣には法律の執行を指揮監督する権限とともに予算案を作成し議会に提出する（C の決定を指導する）権限があり，議院内閣制においては国務の総理の要となる存在である。

• 時点 2 に，行政府は行動集合 {H, L} から行動選択を行う。行動 H, L は強弱二種の検査メニューの実施を表し，高低二種の検査費用を伴う。

この H, L の解釈としては，実地調査あるいは本部検査における個別債務者関連資料の抽出規模の大小に対応すると考えてもよいし，オンサイトの検査とオフサイトのモニタリングに対応すると考えても良い。当然，検査メニュー H はより多くの検査官ないし検査時間を要することになる。検査当局が二種類の検査メニューを用意しており，それらは，強度（例えば，虚偽申告の摘発能力）と費用において差があるという想定である。投入水準 C が検査メニュー H と L の差と定義されていることに留意されたい。時点 0 に手番を持つ公益最大化主体は C を投資の純現在価値から差し引いた値に関心を払うわけである。理論的には，Move first は，当局が銀行と逐次手番の部分ゲームに入ることを意味する。これに対し，Do not move first は，当局が手の内を明かさぬまま，銀行との同時手番の部分ゲームに入ることを意味する。

13) 金融庁は内閣府の外局である。その長は金融庁長官であり，その事務を掌理する国務大臣は，内閣府特命担当大臣（金融担当），略称で金融担当大臣と呼ばれる。

- 時点3には，銀行が自行のリスク申告について行動集合 {Tell the truth, Make false statements} から一つの行動を選択する。

行動 Tell the truth は，文字通り正直な申告であり，所与の規制セットの下で作り出されている誘因の歪みを顕在化させない行動である。行動 Make false statements は直訳すれば，虚偽書類の作成であるが，その本質は，リスクの過少申告であり，実際には，例えば分類債権の粉飾開示，飛ばし等がこれに当たる。サブプライム問題で話題になったSIV（ストラクチャード・インベストメント・ビークル）による高リスクの投資もこれに近いのだが，巧妙に連結から外されており，適法ではあった。実際の検査においては，資産の自己査定資料等の正当性に対して疑義が出されるのは，虚偽記載のような明確な法令違反ばかりではなく，債権分類に関する解釈，担保評価の認識の相違に対して，当局が「検査通知書」を通じて改善を求めるようなケースが含まれる。検査を控えたすべての銀行の主体的意志決定が，銀行法を遵守しようかこれに違反しようかといった単純な二者択一でないことはいうまでもない。しかし，本稿のモデル設定の目的は，何らかの理由で民間に誘因の歪みが存在する場合，その顕在確率に影響を与えることで厚生水準を増大させようとする行政活動が，民間との戦略的相互依存関係の中で行われるという特徴を具備することである。

このような不完全情報の下では，銀行側に社会的に最適なリスクよりも過大なリスク選択を行う一方で，正当なリスク負担であるかのように装うことで，その過大なリスク負担にふさわしいものよりも低い自己資本比率規制値に服し，超過トランスファー ΔT を獲得する可能性が生じる。ただし，これにより，投資の純現在価値は低下する。この低下分を ΔS で表すと，合理的銀行は，$\Delta T+\Delta S$ の最大化を図ることになる。本稿では，その最大値において $\Delta T+\Delta S>0$ が成立することを仮定する。以降，厚生レベル，公益水準に言及する際は，銀行による社会的に最適なリスク負担が行われた際の厚生水準を基準値として，原則としてその基準値からの乖離を用いて議論を進めることにする。最後に

- 時点4では，もし前の時点に不正がなされていれば，各検査メニューの持つ不正発見確率 $P(C)$ に応じてそれが発覚する。その場合，超過トランスファー ΔT は没収され，罰金 F が徴収され，投資の純現在価値の低下分 ΔS は是正される。

検査メニュー H の摘発確率は $P(C)$，L のそれは $P(0)$ である。また，$P(C)$ は以下のような形状の連続関数で，必要な回数連続微分可能であるとする。

$$P(0)>0,\quad P'(C)>0,$$
$$P''(C)>0 \text{ for } C\in[0,\tilde{C}),\quad P''(\tilde{C})=0,\quad P''(C)<0 \text{ for } C\in(\tilde{C},\infty),$$
$$\lim_{C\to\infty}P(0)=1$$

このとき，$P(C)-P(0)/C$ には最大値が存在するが，それを実現する C を C^* と表記しよう。

ここで，銀行の内閣への報告義務や一般的情報開示義務の根拠法や虚偽報告に関わる罰則につ

いて，最近の法改正も含めて整理しておこう。銀行法第21条[14] に根拠を持つ一般向けディスクロージャー誌や第24条[15] を根拠法とする内閣総理大臣に対する報告に関し，虚偽記載に対する罰則規定（一年以下の懲役または300万円以下の罰金）が同法第63条[16] に定められている。旧商法に基づく営業報告書の虚偽記載については，商法第498条第19号および第20号が100万円以下の過料等を定めていたが，2005年の会社法制定により営業報告書は事業報告に改変され，計算書類から除外された。したがって，会計監査人の監査の対象から外れたが，事業報告の根拠規定は貸借対照表，損益計算書と同じ会社法第435条[17] となり，虚偽記載については，罰則規定が第九百七十六条へと受け継がれ[18]，やはり「百万円以下の過料に処する」となっている。ただし，株

14) 銀行法第二十一条 銀行は，事業年度ごとに，業務及び財産の状況に関する事項として内閣府令で定めるものを記載した当該事業年度の中間事業年度に係る説明書類及び当該事業年度に係る説明書類を作成し，当該銀行の営業所（無人の営業所その他の内閣府令で定める営業所を除く。次項及び第四項において同じ。）に備え置き，公衆の縦覧に供しなければならない。前条第一項の規定により作成した書類についても，同様とする。

15) 銀行法第二十四条 内閣総理大臣は，銀行の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは，銀行（当該銀行を所属銀行とする銀行代理業者を含む。）に対し，その業務又は財産の状況に関し報告又は資料の提出を求めることができる。

16) 銀行法第六十三条 次の各号のいずれかに該当する者は，一年以下の懲役又は三百万円以下の罰金に処する。
一の三 第二十一条第一項若しくは第二項，第五十二条の二の六第一項，第五十二条の二十九第一項若しくは第五十二条の五十一第一項の規定に違反して，これらの規定に規定する書類を公衆の縦覧に供せず，若しくは第二十一条第四項（同条第五項において準用する場合を含む。以下この号において同じ。），第五十二条の二の六第二項，第五十二条の二十九第三項若しくは第五十二条の五十一第二項の規定に違反して，第二十一条第四項，第五十二条の二の六第二項，第五十二条の二十九第三項若しくは第五十二条の五十一第二項に規定する電磁的記録に記録された情報を電磁的方法により不特定多数の者が提供を受けることができる状態に置く措置として内閣府令で定めるものをとらず，又はこれらの規定に違反して，これらの書類に記載すべき事項を記載せず，若しくは虚偽の記載をして，公衆の縦覧に供し，若しくは電磁的記録に記録すべき事項を記録せず，若しくは虚偽の記録をして，電磁的記録に記録された情報を電磁的方法により不特定多数の者が提供を受けることができる状態に置く措置をとつた者
二 第二十四条第一項（第四十三条第三項において準用する場合を含む。），第二十四条第二項，第五十二条の七，第五十二条の十一，第五十二条の三十一第一項若しくは第二項若しくは第五十二条の五十三の規定による報告若しくは資料の提出をせず，又は虚偽の報告若しくは資料の提出をした者

17) 会社法第四百三十五条 2 株式会社は，法務省令で定めるところにより，各事業年度に係る計算書類（貸借対照表，損益計算書その他株式会社の財産及び損益の状況を示すために必要かつ適当なものとして法務省令で定めるものをいう。以下この章において同じ。）及び事業報告並びにこれらの附属明細書を作成しなければならない。

18) 会社法第九百七十六条 発起人，設立時取締役，設立時監査役，設立時執行役，取締役，会計参与若しくはその職務を行うべき社員，監査役，執行役，会計監査人若しくはその職務を行うべき社員，清算人，清算人代理，持分会社の業務を執行する社員，民事保全法第五十六条に規定する仮処分命令により選任された取締役，監査役，執行役，清算人若しくは持分会社の業務を執行する社員の職務を代行する者，第九百六十条第一項第五号に規定する一時取締役，会計参与，監査役，代表取締役，委員，執行役若しくは代表執行役の職務を行うべき者，同条第二項第三号に規定する一時清算人若しくは代表清算人の職務を行うべき者，第九百六十七条第一項第三号に規定する一時会計監査人の職務を行うべき者，検査役，監督委員，調査委員，株主名簿管理人，社債原簿管理人，社債↗

式・社債等の発行の際の虚偽記載については会社法964条[19]に厳しい刑事罰が定められており，「五年以下の懲役若しくは五百万円以下の罰金に処し，又はこれを併科する」とされている。

III　権限構造の分析——一元論的および二元論議院内閣制

I章で述べたように，議院内閣制の本質に関しては，伝統的に，一元論と二元論が対立してきた。一元論者によれば，内閣は議会に従属する一委員会に過ぎない。内閣は職権の執行についてつねに議会のコントロールを受け，内閣が議会を解散しうる場合でも，解散後の新議会には内閣は服従せざるを得ない。ただし，このような内閣の議会への従属は，議院内閣制の歴史的発展の究極においてもたらされるものであり，発展の途上では，均衡論的議院内閣制も存在しうる。解散権が否定され，内閣が完全に議会に従属するとき，議会統治制となる。スイスは議会統治制連邦国家であり，すべての行政手続きは議会の承認を必要とするので，独立した行政機関としての政府が存在しない。これに対し，議院内閣制において，本質的に，内閣は議会に完全に従属するわけではなく，行政府と立法府の協働と均衡を維持する役割を果たすとする立場が二元論である[20]。

本章では，前章で設定されたゲームの枠組みを基礎に，理念型としての一元論的および二元論的議院内閣制のモデルを提示し，それらの権限配置のもたらす厚生水準を比較しよう。比較憲法

↘管理者，事務を承継する社債管理者，代表社債権者，決議執行者，外国会社の日本における代表者又は支配人は，次のいずれかに該当する場合には，百万円以下の過料に処する。ただし，その行為について刑を科すべきときは，この限りでない。

六　官庁，株主総会若しくは種類株主総会，創立総会若しくは種類創立総会，社債権者集会又は債権者集会に対し，虚偽の申述を行い，又は事実を隠ぺいしたとき。

七　定款，株主名簿，株券喪失登録簿，新株予約権原簿，社債原簿，議事録，財産目録，会計帳簿，貸借対照表，損益計算書，事業報告，事務報告，第四百三十五条第二項若しくは第四百九十四条第一項の附属明細書，会計参与報告，監査報告，会計監査報告，決算報告又は第百二十二条第一項，第百四十九条第一項，第二百五十条第一項，第二百七十条第一項，第六百八十二条第一項，第六百九十五条第一項，第七百八十二条第一項，第七百九十一条第一項，第七百九十四条第一項，第八百一条第一項若しくは第二項，第八百三条第一項，第八百十一条第一項若しくは第八百十五条第一項若しくは第二項の書面若しくは電磁的記録に記載し，若しくは記録すべき事項を記載せず，若しくは記録せず，又は虚偽の記載若しくは記録をしたとき。

19)　会社法第九百六十四条　次に掲げる者が，株式，新株予約権，社債又は新株予約権付社債を引き受ける者の募集をするに当たり，会社の事業その他の事項に関する説明を記載した資料若しくは当該募集の広告その他の当該募集に関する文書であって重要な事項について虚偽の記載のあるものを行使し，又はこれらの書類の作成に代えて電磁的記録の作成がされている場合における当該電磁的記録であって重要な事項について虚偽の記録のあるものをその募集の事務の用に供したときは，五年以下の懲役若しくは五百万円以下の罰金に処し，又はこれを併科する。

一　第九百六十条第一項第一号から第七号までに掲げる者

二　持分会社の業務を執行する社員

三　民事保全法第五十六条に規定する仮処分命令により選任された持分会社の業務を執行する社員の職務を代行する者

20)　長谷部 *op. cit.* pp. 376-378.

学上の難問に新たな知見を加えられれば，筆者としてこれに勝る喜びはないが，本稿の第一義的目的は，権限配置のパフォーマンス比較である。

- 一元論的議院内閣制（あるいはその究極型としての議会統治制）：時点1の手番と時点2の手番を同一の主体（実質的には議会）が持つ。ただし，この主体の関心は，公益 $\Delta W-C$ の最大化にある。

この権限配置では検査監督行政への資源投入水準の決定という財政上の権限と，検査方法の選択という監督行政執行上の権限を単一主体が保持する。民意と直接つながる議会多数派の政党政治家が行政の主体となる理念型としての議院内閣制のモデルとも解釈できるし，単一主体を議会とし，行政はその指示に従うと解釈すると，議会統治制のモデルと考えられる。

- 二元論的議院内閣制：時点1の手番は，公益最大化主体である内閣が保持し，時点2の手番は内閣や議会とは異なる動機付けを持った行政執行者（金融庁）が持つ。この執行者の利得は，執行のパフォーマンスにリンクした $P(C)F-(1-P(C))\Delta T-C$ という形態をしているとする。

二元論的議院内閣制においては，内閣には辞職の自由があり[21]，内閣は自ら準備した予算案を可決するよう議会に圧力をかけることができる。ここでは，C の実質的決定権を保有する主体（内閣）は，独自の誘因を持った独立した行政官と選挙民の意思を体現した議会との均衡を作り出す機能を果たす。一方，相対的に独立した行政部門において，執行上の実務を担う官僚達は，例えば資格任用制の下で自律性の高い人事システムに置かれ，公益そのものではなく，執行実務面のパフォーマンス（能力の証明になる）や組織維持・拡大にリンクする誘因構造を持っている。本稿の定式化では，これを，セイフティ・ネットを通じた所得の（期待値の意味での）収支による動機付けとしている。この誘因は，公益そのものから乖離した官僚的形態をしており，その意味で私的なものである。例えば仮に，監督官庁の省益が上記の収支にリンクしているとすれば，内閣とりわけ首相の任務は，執行機関である省庁役人の誘因構造を前提として，部分ゲームの構造を規定する意味を持つ C の水準を厚生を最大化すべく判断し，議会の承認を取り付けるべく，指導力を発揮することとなる。

まず，一元論的議院内閣制（議会統治制）の下での利得は第1表のように整理できる。

以下，本稿を通じて，

$$(1-P(0))(\Delta T+\Delta S)+P(0)(-F)>0 \qquad (Af)$$

を仮定しよう。

21) 議会統治制では，内閣は辞職の自由を持たない。

第1表

		銀行 M	銀行 T
議会	H	$(1-P(0))\Delta S-C$, $(1-P(C))(\Delta T+\Delta S)+P(C)(-F)$	$-C$, 0
	L	$(1-P(0))\Delta S$, $(1-P(0))(\Delta T+\Delta S)+P(0)(-F)$	0, 0

ここで,

$$(1-P(C))(\Delta T+\Delta S)+P(C)(-F)=0$$

の左辺が C の減少関数であることに注目し，上式をみたす C を $C_{\min}$ とおくと

$$-C_{\min}<(1-P(0))\Delta S \qquad (Ac)$$

のとき,

$$(1-P(C))(\Delta T+\Delta S)+P(C)(-F)<0 \qquad (1)$$

を成立させる C が小さくないことから，均衡で，議会は投入 C を 0 に設定し，時点 1 では MF を選択，時点 2 では L を選択。銀行は M を選択することになる。したがって，均衡期待厚生水準を ΔWa で表すと

$$\Delta Wa=(1-P(0))\Delta S$$

である。

次に，二元論的議院内閣制下の時点 2 以降の部分ゲームの利得を第 2 表に整理しておこう。

第2表

		銀行 M	銀行 T
金融庁	H	$P(C)F+(1-P(C))(-\Delta T)-C$, $(1-P(C))(\Delta T+\Delta S)+P(C)(-F)$	$-C$, 0
	L	$P(0)F+(1-P(0))(-\Delta T)$, $(1-P(0))(\Delta T+\Delta S)+P(0)(-F)$	0, 0

第 2 表からわかるように，$C>C_{\lim}$ となる C に,

$$P(C)F+(1-P(C))(-\Delta T)-C>P(0)F+(1-P(0))(-\Delta T)$$

すなわち,

$$\frac{C}{P(C)-P(0)}<F+\Delta T \qquad (2)$$

かつ(1)を満たすものが存在する場合，すなわち，検査技術が極端に非生産的なものでない限り，首相およびその指導を受けた議会は，このような水準に C を設定することで，時点 2 以降の部分ゲームに一意的な混合戦略均衡が存在するようにできる。銀行が M を選ぶ確率を Pm，検査

官が H を選ぶ確率を Ph であらわすと，均衡値はそれぞれ，

$$Pm^*=\frac{C}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T)}$$

$$Ph^*=-\frac{P(0)}{(P(C)-P(0))}+\frac{(\Delta T+\Delta S)}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T+\Delta S)}$$

となることから，均衡期待厚生水準 ΔWb は，

$$\begin{aligned}\Delta Wb&=Ph^*Pm^*\{(1-P(C))\Delta S-C\}+Ph^*(1-Pm^*)(-C)+(1-Ph^*)Pm^*\{(1-P(0))\Delta S\}\\&=Ph^*Pm^*(P(0)-P(C))(\Delta S+Cr)-Ph^*C+Pm^*(1-P(0))\Delta S\\&=\left\{-\frac{P(0)}{P(C)-P(0)}+\frac{\Delta T+\Delta S}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T+\Delta S)}\right\}\frac{C}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T)}(P(0)-P(C))\Delta S\\&\quad-\left\{-\frac{P(0)}{P(C)-P(0)}+\frac{\Delta T+\Delta S}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T+\Delta S)}\right\}C+\frac{C}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T)}(1-P(0))\Delta S\\&=\frac{C}{(P(C)-P(0))(F+\Delta T)}\left\{-P(0)+\frac{\Delta T+\Delta S}{F+\Delta T+\Delta S}\right\}\left\{\frac{-\Delta S}{F+\Delta T}-1\right\}+\frac{\frac{C}{P(C)-P(0)}}{F+\Delta T}(1-P(0))\Delta S\end{aligned}$$

である。

上式からわかるように，検査を特徴付ける技術が極度に非生産的なものでない限り，言い換えると，関数 $P(C)$ の形状が，$C/P(C)-P(0)$ の最小値を極端に大きな値にするようなものでない——$P(C)-P(0)/C$ の最大値が極端に低いものでない——限り，

$$\Delta Wb>\Delta Wa=(1-P(0))\Delta S$$

をみたすような C が存在する。その場合，内閣は，$C=C^*$ と設定することで均衡における ΔWb を最大化できる。すなわち，均衡戦略は，

内閣が C^* を選択し，金融庁が DM，$Ph=Ph^*$，銀行が $Pm=Pm^*$ を選択する

ということになる。これは，パラメータに関して特に病理的な仮定を置かなくとも，最終的に達成される厚生水準が，無私なる議会に権限が集中した理念的議会統治制よりも，首相が，独立した行政部門と立法部門の均衡を創出すべく指導力を発揮する二元論的議院内閣制の方が高くなるということを意味する。

IV 国務の総理と行政権の積極的定義

モンテスキューは『法と精神』中の制限政体の必要性を論じた章に「信じられないことだが，徳でさえ制限を必要とするのである。」[22] という印象深い一文を残しているが，本稿のモデルか

22) モンテスキュー，*op. cit.* p. 210.

ら導出された結果をこの一文に仮託すれば，「信じられないことだが，公益最大化主体でさえ，戦略的相互依存の中に置かれた場合には，制限されることで公益を増進できる」と表現できる。

一元論的議院内閣制や議会統治制には，民意と直接的にリンクした誘因構造を持った（その意味で「公益」最大化）主体が直接に政策執行対象との戦略的相互依存に投げ込まれる側面がある。これに対して，二元論的議院内閣制には，内閣が，その時々の民意を密接にくみ取って行動せざるを得ない政治状況にはまりこんだアクターとは異なる行動を選択することを可能にする。

もちろん，予算を内閣だけで決定することはできない。本稿のモデルに即して叙述すれば，最終的には有権者が，直面する問題の（セーフティ・ネット，トランスファー，厚生損等の）構造を理解し，十分な予算投入へのコミットメントが，「均衡」で（しかも事前的期待値の意味で）国民全体の利益になるという深遠な認識を共有しなければ，全国民を代表する公選議員によって構成される衆議院が真の公益最大化主体として振る舞うことは難しい。こうした状況を克服し，望ましい均衡を実現すべく，立法活動を指導する役割は，日本国憲法73条1号に「国務を総理すること」と表現され，内閣に帰属する。もちろん，これは，議院内閣制の枠内で機能させるべきであって，例えば，審議会方式を採用し，審議会のその時々の傾向を国会に報告する前にマスコミにリークし，世論誘導を行い，政権与党内のコンセンサスを取り付けるといった政権運営を意味するものではない。こうした方法では，議会の審議が形骸化し，規律政党としての多数が野党に対すれば，調査権行使も阻まれてしまうことになるからである[23]。

内閣による予算案 C^* の作成，およびその成立に向けた議会の指導，そして法の執行権限たる行政権のコントロールが議院内閣制の枠組み内でできて初めて，上記の混合戦略均衡が実現できる。そのような国家作用は，日本国憲法73条1号にいう「国務を総理すること」に対応すると同時に，佐々木によって「国家が，その目的を達成すべき現実の状態を惹起すことに指し向けて行う作用」として積極的に定義された行政権そのものと考えられるのである。

参 考 文 献

Persson, T. and G. Tabellini, 2003, "*The Economic Effects of Constitutions*," MIT Press.

Tani, N., 1995, "Hierarchical Authority Allocation within Public Sector: Why Should Legislature and Executive Be Separated?" presented at the annual meeting of the Japan Association of Economics and Econometrics, September 1995.

芦部信喜，2007，『憲法』（第4版　高橋和之補訂），岩波書店。

飯尾　潤，2007，『日本の統治構造』，中央公論社。

佐々木惣一，1952，『改訂日本國憲法論』，有斐閣。

高橋和之，1994，『国民内閣制の理念と運用』，有斐閣。

田中二郎，1974，『行政法』上巻　全訂第2版，弘文堂。

バジョット，1980，「イギリス憲政論」辻清明編『バジョット　ラスキ　マッキーヴァー』（世界の名著72），中央公論社。

23)　高橋（1994）pp. 403-406.

長谷部恭男，2008，『憲法』（第4版），新世社。
モンテスキュー，1987，『法の精神』上巻，岩波書店。
池尾和人，1990，「自己資本比率規制の経済分析（1）」京都大学経済学会『経済論叢』第146巻，第3号。
池尾和人，1990，「自己資本比率規制の経済分析（2）」京都大学経済学会『経済論叢』第146巻，第4号。
池尾和人，1990，『銀行リスクと規制の経済学』東洋経済新報社。
池尾和人，1991，「BIS 規制の経済分析」一橋大学経済研究所『経済研究』Vol. 42, No. 3 : 193-200。
池尾和人，1994，「信用秩序と銀行規制」堀内昭義編『金融』第2章，NTT 出版。
池尾和人・谷　直樹，1995，「銀行規制体系の再検討（上）」『三田学会雑誌』88巻3号。
池尾和人・谷　直樹，1996，「銀行規制体系の再検討（下）」『三田学会雑誌』88巻4号。
谷　直樹，1999，「矯正費用と銀行規制組織の効率性」『龍谷大学経済学論集』38巻4号。

（受付　2009年3月31日）