

日本の議院内閣制における権限の集中と分立

—— 両院制のゲーム理論的分析¹⁾ ——

谷 直 樹

はじめに

日本国憲法は議院内閣制かつ両院制を採用している（42条）。今日、参議院の存在理由としては、（1）衆議院多数派による国政の専断を防ぐ、（2）衆議院と内閣の対立が生じた場合、これを仲裁する、（3）衆議院より任期が長く、半数改選で改選もないため、急激な政治的変革を避けられる、（4）緊急集会制度により衆議院総選挙中の緊急事態に対処できる。といったものが挙げられている²⁾。一方、大統領制を採るアメリカ合衆国でも両院制が敷かれている。これは、全国民を代表する議院（下院）の他に、連邦を構成する各州の利益を均等に代表する議院（上院）を設けるためである。連邦制を採らない日本では、参議院選挙の方式として、都道府県利益代表としての性格を持たせる、職能代表としての性格を持たせる、といった改革が提案されてきたが、憲法43条1項は参議院を衆議院と同じく「全国民を代表」する公選議員から組織されると規定しており、整合性を確保するのは容易でない³⁾。結果として、日本は上記のような両院制の持つ機能の十分な発現が見られない議院内閣制の運用実態に陥ってきた。このことが、昨今アメリカに反面教師扱いされている日本の金融破綻処理のもたつきの一因となっていないだろうか。これが、本稿の問題意識である。最近になってようやく「ねじれ」と称される、本来憲法が予定している権力配置が実現したが、これを福田首相は「政治空白」と表現し、辞任してしまった。

米国の大統領制の場合、大統領支持政党と上院あるいは下院の多数派政党が異なるねじれ状態は「分割政府」（divided government）と呼ばれるが、実は、こちらの方がむしろ常態である。リーマン・ショック（2008年9月15日）直後の金融安定化法案可決（2008年10月3日）は、この分割政府下でなされた。

本稿は、日米両国の金融危機への対応を対比しつつ、ゲーム理論的枠組みを用いて、両国の統治機構を特徴付ける権限の集中あるいは分立の構造が金融行政への資源投入に対するコミットメント能力の差をもたらす可能性を明らかにし、憲法の規定により参議院選挙制度のドラスティックな改革が困難な日本においては、参議院の調査権・機能を実質的に活性化することが望ましいことを論ずる。

I 金融危機への対応—日米の差

1. リーマン・ショック後の米国

2008年9月29日、米下院は、最大7000億ドル（75兆円）の公的資金を投入して金融機関から不良資産を買い取る金融安定化法案を否決した。賛成205、反対228。これを受けてダウ平均は過去最大の777ドル安を記録した。安定化法案には、公的資金枠のうち2500億ドルをただちに支出し、財務省による不良資産買い取りを監視する機関を設立するほか、国民負担の軽減策や、政府による利用金融機関の株式取得権獲得、経営者の報酬制

限などが盛り込まれていた。法案化に向けた政府・議会の協議は、「税金によるウォール街の救済」という世論の批判を受けて、民主党が修正を求め、与党・共和党下院グループが対案を提出、28日、法案は最終合意に達していた。可決はほぼ確実視されていたが、11月に大統領選と上下両院選挙を控え、有権者の反発を恐れた共和党議員の多数が反対に回った。特に下院は全議席が改選となるため（上院は半数改選）、世論に敏感とならざるをえない事情があった。この時の米国は、大統領支持政党の共和党と上下両院多数派（民主党）が異なる「分割政府」と呼ばれる状況下にあった。大統領や法案とりまとめに当たっていた議会リーダー達は米国発の金融危機の拡大阻止という至上命題に直面していたが、議会、特に下院は、11月に選挙を控えて税投入にアレルギーのある民意に沿った行動を取ったのである。ただし、この時は民主党ではなく、共和党メンバーの多数が反対に回り、民主党の一部が造反して反対に回るという構図であった。

ところが、10月1日夜、上院は本会議で、預金者保護の拡大、経済活性化策等を盛り込んだ金融安定化法案修正案を賛成多数で可決、上下両院の党幹部が所属議員の説得に全力をあげた結果、10月3日、下院は一転してこの上院通過済みの法案を賛成多数で可決した。リーマン・ブラザーズ破綻から16日後のことであった。

2. 政府支出へのコミットメント

この事例は、任期切れ間近の大統領や半数改選の上院に比べて、税投入に敏感な有権者とより密着した誘因構造を持つ下院が、税投入を伴う政策へコミットする能力が低く、金融危機封じ込めに必要な予算措置が頓挫しかけた事例と見ることができる。

近い将来に再選を目指している場合を除いて、中間選挙、あるいは任期切れ間近の大統領は、議会多数派の継続的信任を必要とする議院内閣制下の首相に比べて、選挙の圧力に晒される度合いが低い。特に、分割政府の状況下では、大統領と議会多数派の支持層が異なるため、様々な政策について両者の誘因構造に大きなずれが生ずる。一般

的にはこうしたずれは、政策の実現を困難にするため忌避されるが、実は、こうしたずれの発生を構造的に組み込んでいることが、米国の政治システム全体を硬直性から救っている面もある⁴⁾。米国の金融破綻処理は進行中であり、その評価については今後の検証を待つ必要はあるが、2008年の金融安定化法案の早期成立には、株式市場の反応と、大統領・上院が必要な予算と破綻処理スキームを示して下院を指導し、下院とその背後の有権者達に、必要な予算措置とその下での執行部門の活動が、結果として公益に資するとの認識を一定程度共有させることに成功したことが大きく寄与したと考えられる⁵⁾。

3. 金融国会と日本政府の怠慢

昨今、米国の政策担当者に揶揄、あるいは反面教師扱いされている90年代の日本の金融危機対応のもたつきの主因として、池尾（2006）は、問題の深刻さの認識の欠如に加えて、それまでレントを享受してきた銀行への反発、1992年8月の宮沢首相による「公的資金の導入」発言⁶⁾に対する猛反発、さらには、1995年半ばから96年半ばにかけての住宅金融専門会社の破綻処理に投入された公的資金の正当性に対する疑念を払拭できなかったこと等により、十分な公的資金注入を伴う破綻処理スキームを導入できなかったことを挙げている⁷⁾。前述のように、米国では、大統領・上院が積極的に動いて事態が開閉されたが、日本において、必要な資金投入に政権与党がコミットできない状況下で、参議院が隘路から抜け出すために、世論・マスコミの逆風を恐れず、独自のスキームを示し、事態が開閉されたといった事例を筆者は寡聞にして知らない。バブル崩壊後の金融不安に対し政府がようやく公的資金の投入を決定、金融機能安定化措置法（1998年2月制定）に基づき大手銀行や一部地銀に対して総額1兆8千億円の公的資金が投入されたのは1998年3月である。公的資金に言及した宮沢発言から5年半、住専国会（1996年1月～）から数えても2年を要したことになる。確かにその後、1998年7月12日の参議院選挙で自民党は惨敗、橋本首相は退陣に追い込まれ、小渕首相の下で金融早期健全化法と金融

再生法が審議可決された臨時国会（1998年7月～10月）は金融国会と呼ばれ、参議院で過半数割れを起こしていた自民党が民主党案の丸呑みを強いられるという事態も起きた。しかし、既に97年秋の相次ぐ大型金融機関破綻を受けて、98年2月の金融機能安定化措置法成立の時点では、世論もマスコミの論調も公的資金投入容認に転じていたのである。しかも、参議院での野党優位から、自自連立（1999年1月）、自自公連立（1999年7月）政権が成立したが、ほぼ自自公連立以降⁸⁾に対応する、第2代越智金融再生委員長（1999年10月5日～2000年2月25日）から谷垣（2000年2月25日～7月4日）→久世（2000年7月4日～7月30日）→相沢（2000年7月30日～12月5日）の短命委員長時代を池尾（2006）は「日本政府の金融システム問題への取り組みが十分に熱意のあるものではなかった」⁹⁾ 時期と断じている。

有権者やマスコミが政策執行に必要な公的資金投入反対の大合唱をしているときに、選挙を強く意識せざるを得ないアクターは動きにくい。このことは、2008年9月のリーマン・ショック直後の米国でも繰り返された。しかし、前述のように、米国議会のその後の素早い動きが、二元代表制の持つ権力分立的側面の効果を示唆している。

本稿の目的は、経済厚生観点から、議院内閣制においても二元代表制的権限分立の特性を統治機構が内包していることが、金融危機への必要な資源投入に対するコミットメント能力を高めることを示すことにある。次章で、モデルを構築しよう。

II モデルの枠組み

本章では、谷（1999）の銀行規制モデルを利用して、一院制（あるいは二院制の特性を生かし切れていない議院内閣制）および名実ともに二院制的な権限配置の達成する厚生水準を比較する枠組みを構築する。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。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に立法府によって規制監督活動に対する予算¹⁰⁾ Cが決定される。

Cの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であり、それは立法府に帰属する。

Cは、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を最大化するように決定される。また、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。

- 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。

H, Lの解釈としては、例えば、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。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。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。

- 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、過剰なリスク負担およびリスクの過少申告であり、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。

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から正当化される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ことである。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。

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

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。

Ⅲ 一院制および二院制のモデル

本章では、前章で設定されたゲームの枠組みを基礎に、理念型としての一院制および二院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。

- 一院制（あるいは金融危機初期段階）：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。国民全体を代表す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である。特に、金融危機の初期段階では、資金投入そのものに対し民意が敏感で、民意と直接つながった議会、そしてその信任を背景に成立する内閣が、民意と一体化した形で、政策対象である銀行と戦略的相互依存に入ってしまう。モデルのパラメータ設定では、この状態で当局が支配戦略均衡にはまりこんで、資金投入にコミットできなくなってしまう。

このとき第二院が役割を果たしうる。調査権の行使・公聴会等を通じて、直面する問題の構造を、国民全体に認知させるのである。

Tribe (2000)¹¹⁾は、議会の持つ重要な権能として調査権を挙げ、国民環視のもとでの公聴会等を通じた議会の調査権行使が、深遠な国家的関心事を世に問う(ventilating issues of profound national concern)重要な役割を担ってきたと評価している。実は、この調査権は、合衆国憲法によって明示的に与えられたものではないが、連邦最高裁はこれを立法機能の「本質的かつ適切な補助的権能」と判断している¹²⁾。

第二院が、「良識の府」として、国民全体の問題そのものの構造に対する認識(および第一院の認識)を深めることに成功すれば、ゲームは、以下に示すようなものとしてプレイヤー全員に認知される。

- 二院制(あるいは金融危機の構造認識深化後): 時点1の手番は、公益最大化主体である立法府が保持し、時点2の手番は立法府とは異なる動機付けを持った行政執行者が持つ。この執行者の利得は、執行そのもののパ

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。

もちろん、本来、内閣は、巨大な官僚機構を使って、直面する問題の構造を精査し、事態の打開に必要な資源投入水準をはじき出し、自ら準備した予算案を可決するよう自らの信任をかけて議会に圧力をかけることができる。しかし、住専国会の際そうであったように、当時の担当官庁であった大蔵省自体が有権者の信頼を失っている状況では、それは難しい¹³⁾。政官癒着が世論に叩かれている状況ではなおさらである。このような局面こそ、日本国憲法が本来権力集中的であるはずの議院内閣制に埋め込んだ両院制という二代表制的機構が作動すべき局面であろう。大統領制の場合には、政治状況によって、この役割を大統領が果たす場合もあれば、上院が果たすケースもあろう。リーマン・ショック直後は、両者の関係プレーが功を奏した。

第二院は、独自の誘因を持った独立した行政府と選挙民の意思を体现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、資格任用制や政治任用制の下で一定の自律性を持った人事システムに置かれているため、選挙を意識する議員と違って、執行実務面のパフォーマンスや組織維持・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)収支にリンクした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。以下では、上記のように理念型としてモデル化された一院制と二院制の厚生上のパフォーマンスを比較しよう。

まず、一院制議院内閣制の下での利得構造は第1表のように整理できる。

以下、本稿を通じて、

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

を仮定する。

第1表

		銀行	
		M	T
一院制議会	H	$(1-P(C))\Delta S-C, (1-P(C))(\Delta T+\Delta S)+P(C)(-F)$	$-C, 0$
	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Cminとおくと

$$-Cmin < (1-P(0))\Delta S \quad (Ac)$$

のとき、

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

を成立させるCが小さくないことから、均衡で、一院制議会は投入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、二院制下の時点2以降の部分ゲームの利得構造を第2表に整理しておこう。

第2表

		銀行	
		M	T
行政府	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、 $C > Cmin$ 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、

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

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、第

二院の指導を受けた議会は、このような水準にCを設定し、これを第一院に受け入れさせることで、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。もちろん、それが可能になるのは、民意も、立法府が行政府と独立したアクターであると了解し、第一院を支持するからである。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、

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

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、議会は、 $C=C^*$ 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、

議会が C^* を選択し、行政府がDM、 $Ph=Ph^*$
銀行が $Pm=Pm^*$ を選択する

となる。

IV章 権力の集中と分散：二院制の持つ意味

1. 権力闘争と「理の府」

前章のモデル分析の結果は、民意と密着した議院に権限が集中した一院制の議院内閣制よりも、二院制の議院内閣制あるいは大統領制の様な明確な二元代表制の方が、均衡で達成される厚生水準が高くなる場合があるということの意味する。

日本のように参議院が強力な二院制を採用する場合、英国のように上院の機能が制限されている実質的な一院制とは異なり、衆参両院で多数を占める政党が異なる、いわゆる「ねじれ」と呼ばれる事態が起こりうる。しかし、参議院の位置付けは憲法に規定されたものであるから、「ねじれ」は本来憲法の想定した事態であり、日本国憲法は本来権力集中的な議院内閣制にこうした形で「権力分立」的あるいは二元代表的特性を埋め込んでいるといえる。その意味で、「ねじれ」という呼称は事態の本質を捉えていない。本稿の結論は、誘因構造の衆参両院間のずれが、権力集中原理を本質とする議院内閣制に存在する意思決定上の隘路を脱するメカニズムを提供しうること、そして、その機能は、権力奪取のための権謀術数などではなく、参議院の調査能力と国民の信頼を背景に隘路脱出の政策的処方箋を広く世に問うことで果たされるということである。

日本の両院制の場合、衆議院の3分の2を政権政党が押さえていない場合、予算執行のための関連法案が参議院の否決によって通らず、内閣が政治責任を問われる場合も起こりうる。こうした状況下での国会運営の難しさは、当事者（特に与党関係者）によって様々な形で否定的に語られているが、二院制はCの決定権限と「民意」とのつながりを間接的にすること（ねじれ）によって、均衡での予算水準決定を、厚生増大的にする効果を持つのである。こうした局面で問われるのは両院制の是非ではなく、参議院の質である。

2. 第90回帝国議会の示唆するもの

日本国憲法は、本来権力集中的な議院内閣制に二院制の持つ権力分立的要素を埋め込んでいる。議院内閣制自体は、初めてその本質を体系的に叙

述したバジヨットによって、「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るれば、両者の独立がまさに大統領制の特質なのである。」¹⁴⁾、「内閣の特徴は、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。」¹⁵⁾と看破されていることからわかるように、首相の強力なリーダーシップによって、政策上の隘路から抜け出すことも可能な設計になっている。設計思想上権力集中的な日本国憲法が内閣総理大臣に与えている権能は、本来そうした局面の打開に必要な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、法的に規定された見かけ上の制度内権限配置は、歴史的に形成された運用の慣性により、法の制定者がおよそ想定していないような運用実態に陥ることがある。省庁内閣制¹⁶⁾と呼ばれる日本の内閣の実態は、官への不信がそのまま、官庁の利益代表者の拒否権集団と見なされる内閣への不信へとつながりやすい。困ったことに、金融のように高度な専門知識を要する分野の政策ほど、その専門性故にこの種の隘路にはまりやすい。

この場合、本稿に示されたような参議院の見識とそれに対する国民の信頼が、厚生増大的な均衡へとシステムを誘導しうる。一院制を提案してきたGHQ民政局に対する松本烝治の反論¹⁷⁾には、このメカニズムが言及されていないが、「帝国憲法改正案」を審議した第90回帝国議会において、金森徳次郎国務大臣は、「新タナル見地」から二院制が妥当であると述べ、参議院設置の理念は、衆議院に対する抑制的機能を前提として、知識経験のある慎重熟練の士を求めることにあつた¹⁸⁾。この「知識経験のある慎重熟練の士」の府としての参議院こそが、本稿のモデルが描く参議院である。

日々変転する「民意」に寄り添わざるを得ない側面を持つ衆議院多数派とその信任を必要とする内閣には、公的資金投入等の予算措置を必要とする政策実行へのコミットメントが困難になる場合がある。こうした「民意」によって損なわれる可能性のある国民自身の厚生を擁護する機関として

の参議院の確立には、独自の調査に基づき、深遠な国家的関心事を公開の議論に付す機関としての参議院の再生が必要である。

日本の場合、憲法第 62 条に「両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる」という明文規定がある。更に、参議院には独自の「調査会」が存在する。この調査会は「参議院に解散がなく、議員の任期が 6 年であることに着目し、長期的かつ総合的な調査を行う目的で設けられた参議院独自の機関」¹⁹⁾ である。ところが、第 1 期 (1986-1989) から直近の 8 期 (2007-) まで計 24 の調査会が設置されたが、金融危機対応に関連するものは一つもない。金融破綻処理などは「長期的かつ総合的調査」の対象にはならないということだろうか。現状では、立法作業において、各省庁に設置される審議会や各種諮問機関の役割が大きい、金融のように、政争の具にされた場合国民生活に与える影響が大きい制度的基盤については、参議院調査会において、官庁とは独立に研究を蓄積しておき、必要とあらば、国政調査権を発動して官庁にも対抗し得る「知識経験のある慎重熟練の士」によって構成される参議院を確立することが望まれるのである。

参考文献

- Aghion, P. and P. Bolton, 1992, "An Incomplete Contracts Approach to Financial Contracting," *Review of Economic Studies* 59: 473-494.
- Boot, A.W.A. and A.V. Thakor, 1993, "Self-interested Bank Regulation," *American Economic Review* 83(2): 206-212.
- Cambell, T. S., Y.-S. Chan and A. M. Marino, 1992, "An Incentive-Based Theory of Bank Regulation," *Journal of Financial Intermediation* 2(3): 255-27.
- Dewatripont, M. and J. Tirole, 1993, "Efficient Governance Structure: Implications for Banking Regulation," in: Mayer, c. and X. Vives, (eds.), *Capital Markets and Financial Intermediation*, Cambridge University Press.
- Dewatripont, M. and J. Tirole, 1994, *The Prudential Regulation of Banks*, MIT Press. (北村行伸、渡辺努訳『銀行規制の新潮流』東洋経済新報社)。
- Diamond, D.W. and P.H. Dybvig, 1983, "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity," *Journal of Political Economy* 91(3): 401-409.
- Grossman, S.J. and O.D. Hart, 1982, "Corporate Financial Structure and Managerial Incentives," in: Lippman, E. and J. McCall (eds.), *The Economics of Information and Uncertainty*, University of Chicago Press.
- Merton, R., 1977, "An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees," *Journal of Banking and Finance* 1.
- Ronn, E. I. and A. K. Verma, 1989, "Risk-Based Capital Adequacy Standards for a Sample 43 Major Banks," *Journal of Banking and Finance* 13: 21-29.
- Persson, T. and G. Tabellini, 2003, *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press.
- Sharpe, W. F., 1978, "Bank Capital Adequacy, Deposit Insurance and Securities Values," *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Proceedings Issue: 701-718.
- Stiglitz, J., 1985, "Credit Markets and the Control of Capital," *Journal of Money, Credit, and Banking* 17: 133-152.
- 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.
- Tribe, L. H., 2000, *American Constitutional Law, Third edition-Volume One*, Foundation Press.
- 飯尾潤, 2007, 『日本の統治構造』、中央公論社。
- 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。
- 池尾和人, 2006, 『開発主義の暴走と保身』、NTT 出版。
- 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。
- バジヨット, 1980, 「イギリス憲政論」辻清明編『バジヨット ラスキ マッキーヴァー』、中央公論社。
- 長谷部恭男, 2008, 『憲法』(第 4 版)、新世社。

参考ウェブ・サイト

参議院調査会ホームページ「参議院の調査会について」
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.htm>, as of March 26, 2009.

国立国会図書館電子展示会、『日本国憲法の誕生』<http://www.ndl.go.jp/constitution/index.html> as of March, 2009.

注

- 1) 本研究は、筆者が龍谷大学社会科学研究所に 2008 年度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) 長谷部 (2008) p.347
- 3) 1946 年 2 月 5 日の GHQ 民政局会合では、一院制を提案するとの結論に達し、2 月 13 日、日本側に手交された「GHQ 草案」の中で国会は、「国家ノ権力ノ最高ノ機関ニシテ国家ノ唯一ノ法律制定機関」とされ、300 人以上 500 人以下の公選議員から成る単一の院をもって構成するものとされた。理由として、(1) 貴族制度が廃止されること、(2) 日本は連邦国家でないこと、(3) 第一院と第二院の間の争いが生じるおそれがあることなどがあげられた。これに対して日本側の憲法問題調査委員会 (松本委員会) 委員長松本蒸治は、(1) 多くの国が議会運営に安定性をもたらすため、二院制を採用していること、(2) 一院制の場合には政権交代により、政府の政策が一方の極から他方の極に移るおそれがあること、それゆえ、(3) 第二院があれば、政府の政策に安定性と継続性がもたらされることなど、を二院制の長所としてあげた。結局、ホイットニー民政局長は、GHQ 案の基本原則を損なわない限り、二院制を検討してよいとした。3 月 4 日からの GHQ における交渉を経た上で確定された「憲法改正草案要綱」では、両議院は、国民により選挙され全国民を代表する議員をもって組織するものとされた。国立国会図書館「論点、4 新しい二院制議会」、『日本国憲法の誕生』<http://www.ndl.go.jp/constitution/ronten/04ronten.html> (as of March, 2009)
- 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府規模に与える影響を実証分析し、議院内閣制よりも権力分立的な大統領制の方が政府規模が GDP 比で 5 パーセント小さくなると結論づけている。P.168.
- 5) 「行動しない代償は、行動する代償より大きいと判断した」29 日に反対票を投じ、10 月 3 日賛成に転じた民主党のルイス下院議員 (日本経済新聞 2008 年 10 月 4 日夕刊)
- 6) 1992 年 8 月、自民党の軽井沢セミナーで、バブル景気崩壊後の金融不安に対し、金融機関への債権精査と公的援助を示唆したが、官庁や経済団体、金融機関の強い反発を招いた。
- 7) 池尾 (2006) pp.131-144
- 8) 2000 年 4 月 1 日、自由党は連立から離脱した。
- 9) 池尾 *op. cit.*, p.175.
- 10) 予算は一般会計年度における、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。
- 11) Tribe (2000) p.790-791
- 12) *Ibid.*, p.791
- 13) 世論の大蔵省不信に應える形で、1997 年 6 月には金融監督庁設置法が成立、金融監督権限は大蔵省から切り離された。
- 14) バジヨット (1980) p.77.
- 15) *Ibid.*, p. 75.
- 16) 省庁内閣制については、飯尾 (2007) が包括的に論じている。
- 17) 本稿脚注 3 を参照。
- 18) 参議院の構成についても、職能代表制を中心に熱心な論議が行われたが、残念ながら、具体的な構成の方式を打ち出すには至らなかった。ただ、衆議院の附帯決議の中において、参議院の構成については衆議院と重複する機関とならないよう留意し、社会の各部門・各職域の知識経験者が議員となり得るよう考慮すべきであるとの方針が示された。国立国会図書館 *op. cit.*
- 19) 参議院調査会のホームページ <http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/index.htm> (as of March, 2009).