

議会の官僚制への委任に関する考察

田村 直彦

日本大学大学院総合社会情報研究科

A Study on Congressional Delegation of Authority to the Bureaucracy

TAMURA Naohiko

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

Why does Congress delegate authority to the bureaucracy? Legislators delegate power to the bureaucracy because they don't have time and knowledge to address policy-making. However, in delegating authority, legislators face the possibility that the bureaucracy will make decisions contrary to their interests. Thus, legislators cautiously decide which authority to delegate. This article analyzes legislative delegation to the bureaucracy.

議会在官僚制に権限を委任することによって、コントロール問題が発生する。議会の意向どおりに官僚制が行動するようにコントロールする必要があるのである。官僚制が議会の意向に反して行動するようになる理由の1つとして、所管する政策分野に関わる専門知識の蓄積が指摘される¹。

議会に官僚制に対するコントロールが必要であることは、官僚制が議会の意向に反することのない忠実な代理人でなく、議会からある程度の自律性があることを示している²。

議会はコントロール問題が発生するにもかかわらず、なぜ官僚制に権限を委任するのであろうか。

なぜ議会は委任をしないで、法律に議会の意向を詳細に記載しないのであろうか³。

本稿の目的は、議会の官僚制に対する権限の委任について考察することである。

1 議会の委任

なぜ、議会は政策の策定・決定やその実行に関わる権限を官僚制⁴に委任するのであろうか⁵。

「国民の政府に対する要求は膨大な数で多種多様

であり、それらのすべてに対して議員だけで取組むことは不可能であるため委任が行われるのである。はじめに、委任することによって、議員の資源、時間、努力を節約することになる。次に、多くの政策決定には専門知識及び特殊な知識の蓄積が要求される。議員が能力を多くの異なる分野に渡って育成することは困難である。そのため、議員はこれらのことを官庁に委任するのである。・・・官僚制は現代国家が担う広範囲な業務を処理することを明確に求められているのである⁶」。

しかしながら、議会はあらゆる権限を官僚制に委任しているわけではないのである⁷。政策分野の別によって、委任しているという説明は大きく3つに区分される。第1に、議会は選挙区の事情を勘案する。この説明には次の3つの型がある。始めに、議員はエージェンシーが保持する専門知識を活用しながら、自己の選挙区に利益がもたらされるようにするという見方である。自己の選挙区民に利益がもたらされるような特別の政策を立法化することによって得られる便益が普段の政治活動により得られる便益と同じになった後、議員は官僚制に委任する。次に、議員は導入が予定されている規制のことを有権者に知

らせるというエージェンシーを監視する役割を担い、選挙区民に不都合がある場合にはその規制を調整することによって便益を得るという説明である。最後に、議員に非協力的な選挙区に対して不都合な規制を導入するという悪意のある見方である。これらの説明は立法過程を通して私的利益をもたらすという見方に依拠している。この見方において、議員は委任を、自己利益を最大化するための手段としている。しかしながら、立法過程に対するこのような見方は極端で片面的といえよう。議員は自分を後援している利益団体や有権者のことだけを考えているのではなく、公共利益の実現のためにも尽力しているという見解もあろう。また、法律によっては、公共利益と私的利益の両方の実現を目指したものもあるのである⁸。

第2は、不確実性に基づく説明である。議員は不確実性の下で、2つの選択肢から1つを選ぶ。もし議会が委任するならば、エージェンシーは一定の範囲、議会の意向に即して政策を実行するであろうが、一部についてその意向を尊重しない可能性を否定できない。一方、法律により直接エージェンシーに実行させることは司法の場で議会の意向とは全く異なる判断をされることもありうる。委任するかどうかの選択は委任された官僚制による政策形成が裁判所での判断よりも大きな便益がもたらされると予想されるかどうか依存する⁹。

このような見方は裁判所による法律の解釈には幅があることを前提としている。しかしながら、議会が詳細に条項を規定した法律を制定したにもかかわらず、裁判所がその条文に即して法律を解釈しない場合には、議会は極力あいまいな部分を除いた法律を策定することになるであろう。また、裁判所はエージェンシーの意思決定を覆すこともあるので、委任することによって、不確実性を取り除くことにはならないのである¹⁰。

第3は、非難の予先を変えるために委任するという説明である。政策の実現が難しく、失敗する可能性が高い場合に予め責任を回避しておくのである。このような見方は特定の選挙区が有利になるようにするのは委任を通してであり、公共利益は立法化によって実現されるとの前提に拠っているが、前者に

ついついの実現は普段の政治活動によるものという通常の理解とは異なるものとなっている¹¹。

2 委任と法律

これまで議会が官僚制に権限を委任する理由を簡潔に考察した。次に、議会と官僚制との相互関係から委任について検討することとする。

議会が実現したい政策について、エージェンシーが議会よりも詳しい知識を蓄積している場合で、そのエージェンシーがその政策を議会の意思に即して推進するであろうという信頼感が議会にあるとき、議会はエージェンシーにその政策採用の決定に係る権限を委任することになる。反対に、議会がエージェンシーの行動に対して信頼をすることができない場合もあろう。議会の意向を尊重しないで、エージェンシーの立場やほかの政治的アクターの意向にしたがった政策を推進する疑念のあるときである。このような場合には、議会は法律に政策に関する詳細な内容とその実施について規定し、エージェンシーに裁量の余地を与えないで議会の意向に反しないようにするのである。しかしながら、このように詳細な規定をもつ法律を作成するためにはいくつかの条件がある。第1に、議会の側に詳細な条項をもつ法律を作成する専門的な知識があることである。第2に、議会が法案作成過程で発生する障害を除去するために尽力することである¹²。

詳細な規定をもつ法律を制定する目的はエージェンシーが議会の利益に反する行動を取ることを防ぐためである。しかしながら、議会がエージェンシーの行動に制約を加える他の手段を保持している場合には、その手段を選択する。詳細な条項からなる法律を作成することは費用がかかるからである¹³。

ここで、政治変動に係る次の4つの要因について着目しよう。すなわち、政治状況、専門能力、交渉費用、法律以外のコントロールである。政治状況とは、議会とエージェンシーが政策に関して一致しているかどうかについてである。政策に関して一致している場合において、議会はエージェンシーの行動に対して影響を及ぼそうとはしないが¹⁴、不一致の場合には詳細な法律で制約を加えようとするのであ

る。その際には政策を詳細に法律に規定する専門能力と、その法案を成立させるまでの過程におけるさまざまな困難を克服するための交渉費用を担うことが必要となる。議会がエージェンシーの行動に制約を加えようとする際に、法律以外のコントロール手段がある場合には、その手段が採用されやすい¹⁵。

目標に関して議会とエージェンシーとの間で相違が発生している政治状況下においては、エージェンシーは議会の意向を尊重し、議会もエージェンシーに対する権限の委任を躊躇しない。しかしながら、両者の目標が一致しない場合には、エージェンシーが議会の意図に反する行動を取る可能性が高まるため、委任することには慎重となる。このような利害の衝突の大きな発生要因が分割政府¹⁶の状態である。大統領は基本的にエージェンシーの行動に大きな影響を及ぼすので、議会の多数を占める政党と大統領が所属する政党が別の政党である場合には両者が同じ政党である場合と比較して、議会とエージェンシーとの間で目標が異なる可能性が高くなるのである。議会とエージェンシーの目標が一致する場合よりも相違する場合の方が議会にとって、法律に詳細な規定を盛り込むことのメリットが大きいと言えよう。すなわち、エージェンシーと大統領の目標が同じであり、議会との目標が一致しない場合、議会はエージェンシーの行動に制約を課す必要が生じることになる。議会はエージェンシーに法律の正確な執行をさせようとするのである¹⁷。

交渉費用は法律を成立させる過程で克服しなければならない障害と言えよう。分割政府は2つに区分される。1つは、分割政府の状態において、議会が大統領に対して、反対の立場に統一されている例であり、上院と下院で大統領の所属する政党でない政党が多数党となっている場合である。次は、1つの議会で大統領が所属する政党が多数党であり、別の議会においては他の政党が多数派を形成している状態である。前者の状態を統一議会における分割政府、後者を分割議会における分割政府と言えよう。統一議会での分割政府において、大統領は現状維持となる議会の政策目標を実現するための提案を受け入れる余地があり、議会の側も大統領の提案を選択する可能性がある。一方、分割議会での分割政府におい

ては、大統領の提案を受け入れるためには2つの議会の間で交渉と妥協が必要となってくる。大統領と同じ目標を保持する分割議会での議会は法律でエージェンシーに制約を加える意図は少なく、エージェンシーの専門知識の活用を検討するであろう。しかしながら、大統領と目標が一致しない議会はエージェンシーに対して、法律による制約を加えようとする。このことから、分割政府では立法による官僚制に対する統制の試みは増大すると考えられるが、分割議会の状態で法律を通過させる困難は大きい。以上から、分割政府における交渉費用は統一議会の場合よりも分割議会の場合の方が高いものとなる。法律によるコントロールの必要性は統一政府の状況よりも分割政府の方が高くなる。しかしながら、議会が実際に法律を活用できる機会は、分割議会の状態よりも統一議会の状態の方がより多いものとなる¹⁸。

専門能力は法律によるコントロールを実施する際に必要となるものである。分割政府により発生する政策目標の不一致に対処するために法律によるコントロールを実行することが必要となる場合がある。しかしながら、このコントロールを実施するためには、議員にエージェンシーへ制約を加える法律を立案する能力が備わっていることが前提となる。逆に、この能力を保持していない場合には、議員の活動の制約要因となるのである。このような法律立案・作成能力を高めるための機会費用は大きいものとなる。必ずしもすべての議員がこの能力形成のために時間と努力を費やす訳にはいかないのである。議員の置かれた環境によっては、法律作成に関わる専門能力を高めるための努力は機会費用が高いものとなる場合もある。その結果、エージェンシーの行動を詳細にコントロールする意思が減退することになるのである。一方、このような議員の専門能力は特定の政策による成果を理解することや議会が採択する政策内容をエージェンシーへ正確に指示することを可能にするためにも必要とされるのである。専門能力は、他方で継続的な議会での活動経験、特定の委員会での活動などを通しての政策情報の蓄積等により形成されることになるのである。専門能力が高まるに比例して、分割政府状態におけるエージェンシーの

自律性に、より大きな制約を与えることが可能となってくる。統一議会の場合にはエージェンシーの行動に制約を課すための交渉費用が低いことから、専門能力の増大によって分割議会の状態のときよりも統一議会の状態のときのほうがより多く法律によるコントロールが実施されることになる¹⁹。

議会のエージェンシーの行動に影響を与える手段は法律によるコントロールに限られるものではなく、その他のコントロール手段も採用される²⁰。

議会がエージェンシーに影響を与える法律によるコントロール以外の主な手段として、以下の4つが考えられる。第1は、予算によるコントロールである。この手段はエージェンシーの予算を削減することによって、その行動に影響を与えるものである。議会は意向をエージェンシーに対して予算を増減することによって示唆するのである。例えば、予算の減額はエージェンシーの行動を制約する要因となるのである。しかしながら、この手段は活動的なエージェンシーの行動に制約を与えるためには効力を発揮するが、不作為のエージェンシーに対して事業の推進を促す方策としては機能しない場合がある。このような場合には、予算を増加させるだけでなく、その他の方策を組合せてエージェンシーに事業の展開を促すことになる²¹。

第2の手段は、エージェンシーにおける意思決定手続きとエージェンシーの組織に関する設計によるコントロールである。これらの規定を設けることによって、議会はエージェンシーに影響を与えるのである。特に、前者の規定に基づきエージェンシーが政策の立案から執行に至るまでに必要となる手続きの過程を通して、議会はエージェンシーに影響を及ぼすことが可能となるのである²²。

第3の手段は議会拒否権と議会審査である²³。議会が議会拒否権を活用する理由には、幅広い権限をエージェンシーに委任することにより詳細な規定のある法律を作成する諸負担を軽減すると同時に、エージェンシーがその権限を行使するときに、政策内容によってはその実施を中止させる権能を議会が保持しておきたいということがある²⁴。一方、後者はエージェンシーによって制定される規則を議会が審査することにより、その行動に制約を加えるもので

ある²⁵。

第4が監督である。この監督という手段には積極的な監督、受動的な監督、制裁の脅しが付随する監督がある。最初の積極的な監督は、議会がエージェンシーの行動についての調査やエージェンシーに対して実施する政策や事業等の報告を要求すること、エージェンシーの監査を行うことである。このような監督は警官パトロール型²⁶と言われている。次の監督は最初の積極的な監督とは異なり、議員の後援者や支持団体からのエージェンシーに関する通報・連絡に基づき監督を行うものである。このような監督については、火災警報器型²⁷と呼ばれている²⁸。

議員は監督の手段として、警官パトロール型よりも火災警報器型を用いることが多い。議員の目的とされる再選を実現するために、選挙区民や利益団体からの信頼を獲得する方法としては火災警報器型が警官パトロール型よりも効率性が高いからである。その理由は以下のとおりである。最初に、警官パトロール型を採用した場合、議員は議会の意向、議員の後援者の利益侵害をしていない官僚制を調査するための時間を費やすことになるためである。また、議員を支持していない者の利益侵害を発見し、その是正のための時間を費やすことになる場合があるのである。一方、火災警報器型は後援者や利益団体から利益侵害の連絡を受けて後、議員がその利益侵害に対応するのである。その結果、議員は支持者の利益侵害を取扱うことになり、それを改善することにより支持者から信頼を得ることができるのである。火災警報器型のメリットは、議員が官僚制に対する監督時間を節約することができることである。その結果、議員は利益となるその他の活動に多くの時間を投入することができるのである。利益侵害を見つけだす時間よりもその侵害を是正するために時間を費やすことによって、後援者からの信頼を得ることができるのである。第2に、警官パトロール型では、多くの事項を調査することができないため、支持者の利益侵害を見落とす可能性があり、その利益侵害の是正機会を失い信頼を得ることができない場合が多くなるからである。火災警報器型は支持者にとって、利益侵害について議員の注意を向けさせることが容易である。第3は、火災警報機型は警官パトロ

ール型と同様に費用負担があるが、その費用を議員よりも後援者の方が多く負担するからである²⁹。

最後の監督は、識別されない監督である。すなわち、予算削減といったエージェンシーを牽制する方策の実施に繋がる可能性のある監督手段があることによって、エージェンシーは議会の意向を尊重し、議会に制裁を発動させないように予め注意するのである。そのため、議会からの明示的な監督行動は確認されなくなるのである³⁰。

3 目標について

これまでの議論の一部を要約すると、次のようになる。すなわち、議会と官僚制との間に目標の相違がない場合、議会は官僚制に権限を委任するとされる。ここでは、目標が明確にされているということが前提となっている。しかしながら、この目標は容易にはっきりと識別することが可能であろうか。

以下においてはエージェンシーの目標について着目し、検討をすることとする。

目標とは「望ましい状態³¹」のことである。そして、目標は一般的・抽象的なものとより具体的なものの2つに区分される。

「目標とは、望ましい将来の状態の想定を意味する。そのような想定が実際の状態と明確に比較できるならば、それが操作上の目標である。もし比較ができず、その結果、目標が達成されたかどうかについての証明可能な言明ができなければ、それは一般的な目標である³²」。

エージェンシーの目標は必ずしも1つではなく、多数となる場合がある。また、これらの目標が明確に把握されない場合もあるのである³³。

エージェンシーには主要な目標のほかに、多くの、文脈上の目標（contextual goals）が設定されるのである。文脈上の目標とは、主要な目標に関連してエージェンシーに業務処理が求められる事項のことである³⁴。

目標が明確に確認されない場合は、それが文脈上の目標のように具体的に規定されてなく、抽象的で

複数の異なった解釈が可能で意味が特定できない文言で記載されているときに生じる³⁵。

このようなあいまいな目標はエージェンシーに最小限の行動指針³⁶を示したものと捉えることができよう。このような目標が設定されたエージェンシーにはその目標を明確化するために権限が委任されていると見なされる。更には、目標があいまいであるほど、エージェンシーに課された制約がより少なく自律性が高くなると言えるのである³⁷。

あいまいな目的に関しては、議会が意図的に抽象的な規定のもつ法律を制定することがある³⁸。

「一般的な、あいまいでさえあるような法律の存在理由を考える時、それが時として政治的な理由によるものであることを忘れてはならない。立法府は、白熱した議論に直面して、行政系統の係官に『責任を転嫁』したほうがよいと考えるかもしれない。興味深いのは、1949年の家賃統制法である。地主と借地人から相対立する圧力を受けて、議会は、地主の収入は『公正な純運営収入』であるべきだと規定した。しかし、議会は、このややあいまいな語句を明確にしたり、代りにもっと具体的な言葉を用いようとはしなかった。政治的な立場からいって、語句を定義するという不愉快な仕事は、住宅問題促進課に任せるほうが簡単だったからである³⁹」。

エージェンシーに委任することによって、政治的に微妙な政策課題についての意思決定に伴う責任を回避するのである。大きな権限をエージェンシーに委任した場合、小さな権限を委任した場合に比較して、政策に関する議員が負う責任の度合いが少ないものになるとされる。小さな権限をエージェンシーに委任した場合には、政策実行に対する責任の転嫁を強く主張することができなくなる。一方、広範囲に渡る権限の委任の場合、エージェンシーの自律性は高まるため、議員の政策実行に対する功績の主張は説得力を持たないものとなる。狭い範囲の委任のときは、その実績を強調できることになる。以上のことから、エージェンシーへの委任の範囲は政策実行による功績を示す機会を失うこととその政策が失

敗した場合に非難回避できるメリットとの比較考量に依存することになるのである⁴⁰。

更に、次のように将来の不確実性に対応するため、法律の規定をあいまいにしておく場合があるのである⁴¹。

「定義を特定化したり立法を特定化したりすることの困難な政治的理由を、立法府が少しも持たない時でさえ、立法意図を概括的に説明しただけの法律を制定する場合もかなりある。こういった法律では、行政機関の埋めるべき余地を、あえて残しているのである。多くの点で、立法府は法の下に生ずる問題を予期できないだろうし、それ故、どのような状況が生じて、管理者がそれに対処できるよう十分な余地を管理者に残しておくなければならないのである。

幅のある一般的な法案は、管理の意思決定によって補充しなければならない。追求すべき価値や目標、あるいは認識すべき価値や目標を選択するにあたって、管理者は、法的にある程度の自由を享受することになる⁴²」。

目標の複数性に関しては、複数プリンシパルの観点からも発生する。官僚制は議会とのみ関係しているのではなく、大統領や利益団体との対応関係もあるのである。これらをプリンシパル、官僚制をエージェントとすると、両者の関係を複数プリンシパルの関係として捉えることができよう。このように官僚制を複数プリンシパルとの関係で理解する場合、官僚制対議会として把握する場合よりも、目的に関して一致することが難しくなり目標の競合が発生しやすくなる⁴³。

大統領と議会の場合を考えると、新たなエージェンシーの設置、官僚制への新規業務の委任、既存の委任された権限修正に関する法律は大統領、上院、下院の3者間の調整の結果となるのである。一般的に、各プリンシパルはそれぞれの目的を持っており、各々が官僚制に対してその実現を要望するが、容易にはその実現が達成できないのである。法律は各プリンシパルの目標間の妥協を示している。政策目標の不一致は次のような状態を発生させることになる。

大統領の政策方針の転換によって、エージェンシーが法律により執行権限を与えられていた政策の執行を見直す場合、議会はエージェンシーに元の状態と同じように再度権限を委任する新しい法案を通すことが可能である。しかしながら、大統領はその法案に同意しないであろう。その理由はエージェンシーのその政策執行の返上が大統領にとって事態の改善に繋がるからである。このような流れは、反対に議会側の意向によるエージェンシーの執行権限見直しの場合にも当てはまる⁴⁴。

複数プリンシパルの場合、議会と大統領が政策執行方針の転換したエージェンシーを是正する法律制定を難しくさせる。議会と大統領の各々の政策目標が一致しない場合、エージェンシーは両者間の巧みな調整者の役割を担うことになる可能性がある。エージェンシーによる政策変更が関係するすべてのプリンシパルに利益となるのではなく、一部のプリンシパルに利益となる場合には、現状に戻す法律を成立させることは容易ではないのである⁴⁵。

以上のように、議会と大統領との間で目標の相違がある状況下において、官僚制は両者間の仲裁者の役割を果たすことになるのである⁴⁶。

注

¹ Weingast [2005] p. 314.

² Wilson [1989] p. 236.

³ Epstein and O'Halloran [1999] p. 48.

⁴ 本稿において、官僚制、エージェンシー、官庁の各語は、同義なものとして使用する。

⁵ Weingast [2005] p. 313.

⁶ Weingast [2005] p. 313. 筆者訳。

なお、引用における中点は筆者が加入、引用の一部を省略したことを示す。

⁷ Weingast [2005] p. 313.

⁸ Epstein and O'Halloran [1999] pp. 30-31.

⁹ Epstein and O'Halloran [1999] p. 31.

¹⁰ Epstein and O'Halloran [1999] p. 32.

¹¹ Epstein and O'Halloran [1999] p. 32.

¹² Huber *et al.* [2001] p. 332.

¹³ Huber *et al.* [2001] p. 332.

¹⁴ この部分においては、将来よりも現在の状況を重視していることが前提となっている (Huber and

Shipan [2002] p. 147)。一方、将来の見通しが難しい場合においても、詳細な法律が作成される傾向が高くなるのである (Huber and Shipan [2002] p. 153)。このような将来の見通しが不透明であることの影響に関する見方は、モー (Moe [1989] p. 283) の「政治的不確実性」に関する考え方に相当している。

「民主主義においては、政治的な財産権は不確実である。ある種の行為者は、今日非常に強力であるかもしれないが、彼らが将来において自分たちの権力的地位を維持するとは考えられえない。新しい政治家が舞台に登場するであろう。・・・

この『政治的不確実性』と私が呼ぶものは、政治的行為者が権力の中に身をおくほど十分運がよいとき、彼らの選択に深い影響を及ぼす。・・・明日の行為者というのは、非常に異なった利害をもっており、今日の行為者が苦勞して勝ち取った業績を反故にしたり、破壊したりしうるものだ。もし、今日の権威的決定が、将来にわたって力を持ち続け、その決定を創り出した者に利益を生み続けるべきであるなら、それらは明日の権威の行使から何とかして切り離さなければならない」 (Moe [1990] p. 124. 邦訳, 163 ページ)。

なお、引用における中点は筆者が加入、引用の一部を省略したことを示す。)

現在の政策内容が将来において容易に変更されることがないように、法律改正に係る厳格な手続規定を盛込むのである (Huber and Shipan [2002] pp. 34-35)。

¹⁵ Huber *et al.* [2001] p. 332.

¹⁶ 分割政府とは「大統領が所属する政党が、上院・下院どちらか、あるいは両方で少数党となっている状態」(久保 [2005] 46 ページ) のことであり、「与党が上下両院で多数党」(久保 [2005] 46 ページ) となっている場合を統一政府と呼ぶ。

¹⁷ Huber *et al.* [2001] pp. 332-333.

¹⁸ Huber *et al.* [2001] pp. 333-334.

¹⁹ Huber *et al.* [2001] p. 334.

²⁰ Huber *et al.* [2001] p. 334.

²¹ Shipan [2005] pp. 438-440.

²² Shipan [2005] pp. 442-443.

²³ Shipan [2005] p. 444.

²⁴ Wilson [2005] p. 290.

²⁵ Shipan [2005] p. 444.

²⁶ McCubbins and Schwartz [1984].

²⁷ McCubbins and Schwartz [1984].

²⁸ Shipan [2005] pp. 444-445.

²⁹ McCubbins and Schwartz [1984] pp. 167-168.

³⁰ Shipan [2005] pp. 444-445.

³¹ 鈴木 [2002] 67 ページ。

「問題とは、現在の状態と望んでいる状態が一致しない状況を指す。そして問題の解決とはこの2つの状態の差が0になること、すなわち望ましい状態が達成されたことを指す。・・・

問題解決が始まるときの状態を初期状態 (initial state)、望ましい状態をゴール (goal) と呼ぶ」(鈴木 [2002] 67 ページ)。

なお、引用における中点は筆者が加入、引用の一部を省略したことを示す。)

³² Wilson [1989] p. 34. 筆者訳。

³³ Dewatripont *et al.* [1999] p. 200.

³⁴ Wilson [1989] p. 129.

³⁵ Wilson [1989] pp. 32-34.

³⁶ 目標とミッションとの違いはそれほど明確ではなく、区別することは容易ではない。ミッションとは組織の一般的・全般的な目標である。それは組織の正当制・方向性を示し、組織の評価基準となり、組織の不確実性を減少させるものである (Heffron [1989] p. 99)。

³⁷ Heffron [1989] p. 99.

³⁸ Simon *et al.* [1950] (邦訳, 470 ページ), [1991] p. 526.

³⁹ Simon *et al.* [1950] (邦訳, 470 ページ), [1991] p. 526.

なお、引用における「1949年」は筆者が算用数字にした。原文は「一九四九年」(縦書きの漢数字)である。

⁴⁰ Fiorina [1985] p. 188.

⁴¹ Simon *et al.* [1950] (邦訳, 471 ページ), [1991] p. 526.

なお、法治国家とは「行政権による余計な干渉から国民の市民としての自由と市民社会の自律を守るために、行政権の行使を法のもとにおきその適正を期そうとする」(原田 [2005] 79 ページ) 国家である。したがって、「行政の内容はそのすべてをあらかじめ法律で詳細かつ具体的に規定しておくことが望ましい」(原田 [2005] 113 ページ) とされる。しかしながら、「実際には、議会が将来のあらゆる事象を予測して法律を制定するのは困難である。とりわけ複雑で専門技術的な行政施策の内容を法律で細部ま

参 考 文 献

で事細かく規定しておくのは不可能に近い」(原田 [2005] 113 ページ) ため、「法律自体では、実施すべき行政施策の目的や要件・内容等につき大綱的な定めをおくにとどめ、細部的な事項や技術的事項はそれぞれの担当行政部局がその専門的な知見に基づいて定めるよう、行政権に命令の定立を委任する」(原田 [2005] 113 ページ) ことを行政立法と言い、執行命令と委任命令に区分される(原田 [2005] 113 ページ)。

⁴² Simon *et al.* [1950] (邦訳, 471 ページ), [1991] p. 526.

⁴³ Waterman and Meier [2004] p. 35.

⁴⁴ Weingast [2005] p. 319.

⁴⁵ Weingast [2005] pp. 334-335.

⁴⁶ Weingast [2005] p. 336.

Dewatripont, Mathias, Ian Jewitt and Jean Tirole [1999]
“The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies,” *Review of Economic Studies* 66, pp. 199-217.

Epstein, David and Sharyn O’Halloran [1999]
Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers, New York: Cambridge University Press.

Fiorina, Morris P. [1985] “Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority,” in Roger G. Noll, ed., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley: University of California Press, pp. 175-197.

原田尚彦 [2005] 『行政法要論 (全訂第六版)』学陽書房。

Heffron, Florence [1989] *Organization Theory and Public Organization: The Political Connections*, New Jersey: Prentice Hall.

Huber, John D. and Charles R. Shipan [2002] *Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, New York: Cambridge University Press.

Huber, John D., Charles R. Shipan and Madelaine Pfahler [2001] “Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy,” *American Journal of Political Science* 45, pp. 330-345.

久保文明 [2005] 「大統領」久保文明編『アメリカの政治』弘文堂, 43 - 66 ページ。

McCubbins, Mathew D. and Thomas Schwartz [1984]
“Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science* 28, pp. 165-179.

Moe, Terry M. [1989] “The Politics of Bureaucratic Structure,” in John E. Chubb and Paul E. Peterson ed., *Can the Government Govern?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, pp. 267-329.

- Moe, Terry M. [1990] “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy,” in Oliver E. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York: Oxford University Press, pp. 116-153. (田中求之訳「構造的選択の政治学—公的官僚制の理論に向けて」飯野春樹監訳『現代組織論とバーナード』文眞堂, 1997 年, 151 - 206 ページ。)
- Shipan, Charles R. [2005] “Congress and the Bureaucracy,” in Paul J. Quirk and Sarah A. Binder, ed., *The Legislative Branch*, New York: Oxford University Press, pp. 432-458.
- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson [1950] *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf, Inc. (岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社, 1977 年。)
- Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson [1991] *Public Administration: Transaction Edition*, New Jersey: Transaction Publishers.
- 鈴木宏昭 [2002] 「問題解決の基本的図式」稲垣佳世子・鈴木宏昭・亀田達也編著『認知過程研究—知識の獲得とその利用—』放送大学教育振興会, 67 - 91 ページ。
- Waterman, Richard W. and Kenneth J. Meier [2004] “Principal-Agent Models: A Theoretical Cul-de-Sac,” in Richard W. Waterman, Amelia A. Rouse and Robert L. Wright, *Bureaucrats, Politics, and the Environment*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weingast, Barry R. [2005] “Caught in the Middle: The President, Congress, and the Political-Bureaucratic System,” in Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson, ed., *The Executive Branch*, New York: Oxford University Press, pp. 312-343.
- Wilson, James Q. [1989] *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Wilson, James Q. [2005] *American Government: Brief Version*, 7th ed., New York: Houghton Mifflin Company.

(Received: May 31, 2008)

(Issued in internet Edition: July 1, 2008)