

地域の法と政治研究2

特区制度と政権・分権・自治
梅川葉菜『アメリカ大統領と政策革新
——連邦制と三権分立制の間で』
(東京大学出版会、2018年)に寄せて

金井利之

1. レビューの対象

いわゆる加計学園問題は、国家戦略特別区域（以下、国家戦略特区）制度の存在を浮かび上がらせた。国家戦略特区とは、「規制」改革に関して、政権・官邸などが目指す意思決定について、政権・官邸が目指す意思決定を望む自治体や事業者との協議を受ける形で、所管省またはそれと関連する与党議員や業界の抵抗を押し切って、実現する意思決定方式である。政権・官邸などが政策決定に権力を掌握する方式である⁽¹⁾。

小泉政権の構造改革以来、国家戦略特区に至るまで様々な特区制度が使われて来た。これらの特区制度は、現代日本に固有の意思決定方式であるが、その相当物が諸外国にないとは言えない。梅川葉菜は、アメリカ連邦法に見られる「特区認可権（waiver authority）」を採り上げた。本論考のレビューの対象は、『アメリカ大統領と政策革新——連邦制と三権分立制の間で』（東京大学出版会、2018年、梅川葉菜著、以下、本書）である。

一般に「ウェイバー」とは「法律の義務の履行が難しいときに、義務の免除を認める」例外規定を意味する程度であるが、本書で扱う教育・福祉・医療保険政策に係る連邦法における「特区認可権」とは、もう少し特殊である。すなわち、「特区認可権」とは、「連

(1) 国家戦略特区法第1条には、「変化に対応して、……経済社会の構造改革を重点的に推進、……規制改革その他の施策を総合的かつ集中的に推進する」ところの「国が定めた……区域」とある。

邦法に従って州政府が実施している政策に関して、州政府が従来の連邦法の下では実施できない、その連邦法の目的を実現するためのよりよい方法だと見込まれる新しい事業、いわゆる特区事業を州内の特定の地域、期間内で特別に執行できるように認める、（*補注：連邦）執政府に与えられた権限」である（4頁）。

本論考では、本書を採り上げて、要約を紹介するとともに、論点を抽出し、特区制度と国・自治体間関係という観点から、「地域の法と政治研究」の研究会における議論を踏まえてコメントする⁽²⁾。なお、括弧内の数字は、本書の頁数を意味する。

政治学・行政学系の地方自治研究は、外国輸入研究を脱して日本における実証・実践を重視する傾向が強いはいへ、アメリカの動向に無関心でいてよいはずはない。行政法学系の地方自治研究は、行政法学の持つドイツ・フランス比較法学的蓄積があるとはいへ、同様のことが言える。とはいへ、アメリカ研究は独自の世界が発展して成立して、門外漢が参入しにくくなりつつある⁽³⁾。さらには、その広大性と多様性ゆえに、連邦制・州政府研究と個別市政学が乱立しており、全体動向を把握するのも困難である。少しでも、アメリカ研究から学ぶことは、現代日本の「地域の法と政治研究」にも必要なことと思われる。

2. 本書の要約

(0) 序論 大統領による政策革新と連邦制

本書の設問は、アメリカにおいて「なぜ大統領は、三権分立制の抑制均衡の下にありながらも、それを脅かすような手段を獲得しえたのだろうか」である。どのように大統領は特区認可権の運用目的の変更を成し遂げたのか、どのように大統領は特区認可権を利用した政策革新を推し進めたのか、議会や裁判所は抑制しようと試みなかったのか、もし試みたならばなぜ失敗したのか、である（6頁）。

(2) なお、「あとがき」にあるように、本書の原型は、著者が2015年9月に東京大学大学院法学政治学研究科に提出した博士学位請求論文「アメリカ大統領による政策実現能力の強化と連邦制：法解釈の変更、州政府との協力、および議会の迂回」である。筆者（金井）は審査の一員を務めた（259-261頁）。

(3) 戦後日本の行政学系の地方自治研究は、小倉庫次、西尾勝、村松岐夫、大森彌、寄本勝美、新藤宗幸らの初期の業績を挙げるまでもなく、アメリカ研究が主流であった。蠟山政道、辻清明、赤木須留喜らは戦前戦後連続的に、必ずしもアメリカ研究を重視しなかったのかもしれない（敬称略）。

本書の解答の手掛かりは連邦制である。特区認可権による大統領の政策革新には、多数の州政府が大統領の望む改革を支持し、その方針に沿った特区事業案を連邦執政府に提出して認可する手続が必要である。つまり、大統領の政策革新には州政府の協力が不可欠となる。それゆえに、三権分立制の研究には連邦制を視野に入れる必要がある（7頁）。つまり、「連邦制が三権分立制に作用する」（8頁）が本書の重要な視点である。

この視点は、既存のアメリカ大統領制研究・連邦制研究ではあまりない。しかし、『ザ・フェデラリスト』の「抑制均衡の理論」では、連邦制と三権分立制が人民の権利の二重の保障として位置づけられていた。つまり、連邦制と三権分立制の関係性へ光を当てるのは、むしろ、「制度設計者たちの意図に即した⁽⁴⁾、よりよいアメリカ政治理解に繋がる」という（10頁）。

（1） 第1章 特区認可権とは何か

第1節 大統領単独の新たな政策変更手段

既往の大統領制研究では、様々な大統領単独の政策変更手段が解明されてきた。しかし、こうした手段が連邦政府内で完結するが、本書の着目する特区認可権は州政府（連邦制）に目を向ける必要がある（15-18頁）。

第2節 連邦制の新たな機能

連邦制研究は、連邦制が三権分立制などの統治構造そのものに影響を与えることを見落としている。本書は、連邦制が三権分立制に与える影響を考察する（25頁）。

（2） 第2章 連邦政府の権限拡大と特区認可権の導入

特区認可権は、1962年改正社会保障法（第1115条）に盛り込まれた。州政府が社会保障法の義務の免除を受けて、社会保障法が定める連邦画一の事業に代わり、独自の州事業を実施できるよう、連邦政府から州政府に権限を委譲する（27頁）。

第1節 社会福祉政策の発展

特区認可権が盛り込まれるのは、福祉・教育・医療保険政策などの連邦

（4） 後論からも明らかなように、「意図に即した」というのは、著者の皮肉な表現である。むしろ、「意図せざる結果についての」という方が、本書の内容である。

法であるが、そもそも、こうした政策領域は州政府に留保された権限であった。1960年代の「偉大な社会」政策で、1961年改正社会保障法（福祉政策）、1965年改正社会保障法（医療保険政策・メディケイド）、1965年初等中等教育法（教育政策）で連邦政府の介入が開始されたが、この時代のなかで、特区認可権は権限を再び州政府に委譲する側面もあった（33—36頁）。

第2節 特区認可権の導入意図と運用

特区認可権の背景は、第1に、州を「民主主義の実験場」と見立て、その知見を連邦政府に吸い上げる発想と、第2に、1970年頃までは強力だった社会工学的な発想である。それゆえに、当初の特区認可権は、革新的アイデアの効果を厳密に検証するものとして運用された（36—42頁）。

(3) 第3章 レーガン政権期の福祉政策における制度変容

1980年代以降は保守派が台頭し、特区制度の背景の一つである社会工学的発想は後退した。にもかかわらず、特区認可権制度は残存し、新たな時代に適応させられていった。

第1節 特区認可権を取り巻く環境の変化

レーガンはカリフォルニア州知事（1967～75年）として、特区事業を用いて福祉改革を進めた。しかも、政策革新の検証ではなく、福祉削減を意図して利用した（45—48頁）⁽⁵⁾。また、この時期、裁判所は抑制的に判決することで、連邦執政府による特区認可権の制度的変容を法的に支えた（48—52頁）。さらに、1980年代から90年代にかけて、連邦政治における州知事の影響力が増大した（52—53頁）。この他、社会工学的発想の後退も、特区認可権の変容を可能にした（54頁）。

第2節 運用目的の変更に至る道

特区認可権の活用はレーガン政権2期目の福祉削減においてである（55—56頁）。福祉削減と併せて、貧困救済は連邦ではなく地域社会に近い州政府が担うべきという、保守的な政策改革にとっての有効な手段として、

(5) もっとも、この記述であると、連邦執政府が特区認可権を使ったと言うよりは、レーガン・カリフォルニア州知事が政策変更のために利用したと言うことになる。とすると、なぜ、ニクソン・フォード期の連邦執政府がそれを認可したのかという更問は残る。

特区認可権を捉えるようになった。そして、そのアイデアは、カリフォルニア州での経験に由来している（56—60頁）。

第3節 新たな運用の始まり

州政府は福祉削減の手段として特区認可権を歓迎し、8州（党派の傾向なし）で特区事業が進められた（65—70頁）。これに対して、議会は立法で対抗できなかった。会計検査院を通じた合法性調査も不発に終わった。さらに裁判所も阻止しなかった。もっとも、政権が敗訴しないように慎重にしたからである（70—73頁）。

（4）第4章 G. H. W. ブッシュ政権以降の継受と発展

第1節 G. H. W. ブッシュ政権による継受とさらなる進展

G. H. W. ブッシュ政権は、特区認可権の積極的活用による福祉改革を訴えた。立法による改革では、成果が出るのに時間が掛かり、また主導権を握れないからである（75—78頁）。G. H. W. ブッシュ政権では、事業規模が拡大し、複合的な事業となり、検証対象でない地域でも事業が展開された（79—82頁）。とはいえ、裁判所はビーノ対シャレーラ事件判決で、特区認可権の活用に制約を嵌めた（82—85頁）。

第2節 クリントン政権による継受と全米規模化

クリントン政権は、立法と特区認可権の双方による福祉改革を目指した（85—88頁）。立法による改革が望ましいとしつつも、特区認可権の活用にも積極的であった。審査を簡略化・迅速化し、書式の雛形と作成の手引を配付し、大規模化・州全土化を促した。雛形は、上記ビーノ事件判決の認可基準を受けて、訴訟に敗北しないように配慮した（88—95頁）。こうして、41州で特区事業が認可された（95—98頁）。周到な配慮で訴訟は防止された。党派の差異のため、議会は一致して大統領には対抗し得なかった（98—103頁）。

第3節 1996年福祉改革法成立とその影響

その上で、クリントン政権は1996年福祉改革立法を成就させた。既に特区事業で行われてきた改革の追認であった。実社会で特区事業として実践されたことが、政策アイデアの波及につながり、世論や州知事の支持を集め、議会は立法で追認した（103—108頁）。

特区認可権は、議会を介さずに大統領が福祉政策変更する能力を高めた。大統領は州政府と協力すれば、手間暇の掛かる立法に拠らずに政策変更ができる、という新たな戦略に気付くことは、連邦制を視野に入れなければ、できない（112－113頁）。

（5） 第5章 クリントン政権以降の医療保険政策への波及

第1節 クリントン政権発足までの公的医療保険

1965年改正社会保障法によって導入されたメディケイド（貧困者公的医療保険）は、支出増大を招いたが、1980年代までは特区認可権は消極的に運用されていた（115－119頁）。

第2節 医療保険制度改革の失敗と特区認可権の活用

クリントン政権は当初、無保険者削減（国民皆保険⁽⁶⁾）と医療費抑制を目指す医療保険改革を、抜本立法で行おうとしたが、挫折した。そこで特区認可権に目を付けた。つまり、特区認可権をアメリカ全土での大統領の求める特定の政策を導入する手段とすることを明らかにした（126－135頁）。議会も裁判所も制止できなかった（136－139頁）。

第3節 G. W. ブッシュ政権による継受と拡大

続くG. W. ブッシュ政権も特区認可権を積極的に活用した。政権の推進したい6事業案を反映した雛形を用意した。州政府の原案作成段階に政権が直接に介入するものであり、州からの革新的アイデアを受ける特区からの完全な決別である（139－147頁）。

これまでの歴代政権期に比して、議会の抵抗は大きかった。会計検査院の報告書は法的・行政的な問題点を指摘し、議会は流用禁止規定を社会保障法に盛り込み、大統領の試みを阻止した。もっとも、議会の抵抗はそこに留まった（147－151頁）。また、ニュートン・ネイションズ対ベトラッチ事件判決では、結審はオバマ政権期になってからであり、G. W. ブッシュ政権の意図を阻止したわけではない（151－154頁）。

第4節 オバマ政権期における運用の停滞とオバマケア

オバマ政権は、立法によるメディケイド改革を目指し、州知事含む多方

（6） これは日本的文脈による表現である。

面の反発にかかわらず、医療保険制度改革法を成立させた（154－164頁）。オバマケア立法の政策アイデアは、マサチューセッツ州特区事業である。特区事業は政策波及に重要な役割を果たした（164－165頁）。

（6） 第6章 オバマ政権期における教育政策への波及

オバマ政権では、初等中等教育法特区認可権を活用した（167頁）。

第1節 教育政策への特区認可権の導入の経緯と意図

クリントン政権は、特区認可権を盛り込んだ「2000年の目標法」を実現した。連邦政府が全米学力基準を定め、裁量を与えつつ基準達成を州政府に義務付けた。並行して、「学校から職業への移行機会法」にも同種の特区認可権が盛り込まれた。連邦の教育政策への介入強化を懸念する声に対して、特区認可権が反論材料となっていた（172－179頁）。

これを踏まえて、初等中等教育再授権法（学校改善法）が1994年に制定され、特区認可権（第14401条、のちの2002年「落ちこぼれ防止法」第9401条）が盛り込まれた。議会では民主党が共和党を説得する材料に使われた（180－182頁）。

第2節 G. W. ブッシュ政権までの導入意図通りの運用

クリントン政権は、初等中等教育法特区認可権を、自らの望む政策を実現する手段として利用しなかった。州政府も、州の自由裁量を得る手段として位置づけていた（183－186頁）。G. W. ブッシュ政権は2002年に「落ちこぼれ防止法」を成立させ、自身の望む教育改革の大部分を達成し、特区認可権を政策変更の手段としては利用しなかった（186－191頁）。

第3節 オバマ政権による運用目的の変更

オバマ政権は、党派対立から教育改革立法には成功しなかった（191－195頁）。そこで、44州政府との協調を誇示して、9401条特区認可権を用いた教育改革を開始した（195－200頁）。議会共和党議員は強く反発したが、党派対立や共和党内対立により、対抗立法はまとまらなかった。訴訟に敗北しないように注意を払ってもいた（200－204頁）。

全米知事協会の全面的な支持も得て、議会は2015年初等中等教育再授権法（「全児童及び生徒成功法（Every Student Succeeds Act）」）を超党派で制定した。その内容は、オバマ政権の特区事業を追認するものであった

(204—209頁)。

(7) 第7章 特区認可権の射程

第1節 特区認可権による政策革新の成否を分ける要因

環境政策における特区認可権は用いられなかった。連邦執政府には既に権限はあったからである。クリントン政権やG. W. ブッシュ政権は教育政策の特区認可権を活用しなかった。立法を実現したからである。大統領が他の手段で政策を実現できれば特区認可権を使わない(211—214頁)。

オバマ政権は福祉改革(就労義務付け免除)に特区認可権を活用しようとしたものの、特区申請がなく失敗した。主に共和党系州知事から反発を受けたからである。特区認可権の利用の成否は、州政府と協力関係を構築できるかによる(214—221頁)。

第2節 トランプ政権と特区認可権

トランプ政権は、2010年医療保険制度改革法の廃止を議会に働きかけていたが、上院がまとまらないので行政措置による骨抜きを開始した。しかし、第1332条特区認可権の活用に関して明確な指針を定めずに迷走した(224—226頁)。また、社会保障法第1115条特区認可権を活用して、メディケイド受給者への就労義務付けや、薬物中毒者への対処を進めた。ただ、前者は共和党系知事とのみの党派的協調関係である(226—228頁)。

(8) 結 論

特区認可権は連邦議会が立法によって連邦執政府に授権した権限である。議会は、大統領に対して、議会を迂回して政策変更できる手段を与える意図はなかった。しかし、立法による政策実現が困難な状況に直面した政権は、州政府と協力して、政策実現の手段として、特区認可権を行使することに成功した。多くの場合、各政権と手を結んだ州政府には党派的偏りは見られなかった。議会の抵抗は散発的で、党派的対立のなかで、大統領拒否権を乗り越える立法はできず、特区認可権そのものの立法的阻止はできなかった。裁判所に関しては、執政府が敗訴しないように注意を払うことで、阻止の回避に成功した(231—233頁)。

連邦制と三権分立制は切り離しては、アメリカ政治を十分に説明できない。連邦制は間接的に統治構造や政策内容に影響する。逆に、大統領が議会を迂回した政策変更

に対して、連邦執政府が三権分立制を脅かすと州政府が異議を司法府へ申立てることも生じる。州司法長官たちの訴訟戦略である。そして、連邦制と三権分立制を結びつける本書の視点は、建国者の意図にも添うものと主張する（213—235頁）。アメリカ政治研究は、政策決定の舞台として議会・立法過程に注目する傾向があるが、それだけでは政策過程を見落としてしまう（235—237頁）。

さらに、比較政治制度論にも示唆を与える。ブルース＝アカーマンは、アメリカ型三権分立制は政治停滞が生じやすいと批判する。しかし、連邦制が大統領に議会を迂回する手段を与えている以上、そうとは限らず、比較政治制度論も連邦制を視野に入れる必要がある。逆に、ジョージ＝ツェベリスは、連邦制が政策変更を難しくし政策の安定性を高め、それゆえに、軍事体制の確立や官僚・裁判所の自立的な活動を促して、政府の不安定化を招くとも言う。しかし、連邦制は議会を迂回した政策変更をも可能にする。アーレント＝レイプハルトは、連邦制をコンセンサス型民主主義の仕組みとするが、連邦制はコンセンサス型が陥りやすい停滞を迂回する（237—238頁）。

また、特区認可権は、議会の授権意図に反して大統領に使われていった。本書は、歴史制度論が前提とする、政治制度の硬直性に疑問を投げかける。本書の特区認可権は、「転用（conversion）」の一種に見えるが、その位置づけは適切ではない。特区認可権を介して、福祉制度・医療保険制度・教育制度が緩やかに変化した。硬直的な制度の「転用」ではなく、制度変化は遍在する（238—239頁）。

『ザ・フェデラリスト』の「抑制均衡」の意図と正反対の形で特区認可権が使われた。権力抑制のための三権分立制・連邦制は、大統領の権限拡大に使われた。それは建国者が想定した権力追求の人間の本性による現象であった。建国者たちの視座は、今なお、アメリカ政治の考察に不可欠である（240—241頁）。

3. 若干のコメント

(1) 外国研究と現代日本～「ウェイバー」とは何か～

① 翻訳と意訳

アメリカ政治研究は、一国孤立主義的な側面がある。しかし、本書も指摘するように、比較政治制度論的な関心はアメリカを超えて共有できる。「ウェイバー」を

「特区」と訳した点で、現代日本の文脈を強く意識していよう⁽⁷⁾。

この意識は、彼我の文化的文脈で難問を生み出す。政治は土着語で行われ、法律は公用語・国語で表記される世界である⁽⁸⁾。そして、言語が埋め込まれている文脈がある。「ウェイバー」が、単に例外規定を意味するならば、適用除外(exemption)でもある。実際に本書で採り上げられる「ウェイバー」は、社会保障法第1115条と初等中等教育法第9401条に限られるので、「ウェイバー」の全てではない(10頁)。むしろ、「ウェイバー」のうちで、「特区」的に運用されたものを「特区」として戦略的に選び出して和訳した。

② 規制緩和の文脈

日本での「構造改革特区」は規制行政の緩和の文脈なので、本書で扱う給付行政の文脈とは差異する。本書でいう「特区」ならば、例えば生活保護という給付行政における自治体への義務付けを緩和する。国の基準では、受給資格が厳格すぎて、漏給が起きるので、総額保護費を増やさず給付水準・期間を切り下げて、より多くの受給者をカバーして漏給をなくす「特区」、のようなイメージである。

日本的文脈では、ナショナル・ミニマムに「特区」が認められにくい。アメリカ的文脈では、そもそも、本来福祉や教育は州権限であって、ナショナル・ミニマムは存在しなかった(それゆえ全米学力基準の導入が進められた)。日本では、ナショナル・ミニマムな給付水準は見かけ上は高くしつつ、「水際作戦」(「適正化」)で受給を拒絶する運用がされる。さらに言えば、生活困窮者自立支援法によって、より低い水準・短い期間での給付を導入する。また、同法には任意事業が盛り込まれているので、給付を「特区」的に実行できる。そもそも、アメリカ的文脈で、規制行政と給付行政が区別されているとは限らない。同じ「特区」と呼んでよいのかに違和感は有り得よう。

③ 義務付け・枠付けの文脈

日本的文脈でも、「特区」は、国から自治体に対する「規制緩和」でも有り得

(7) 例えば、"student"に「児童及び生徒」(206頁)という訳語を当てるのも、極めて日本的文脈である。直訳するならば、例えば「学生」である。また、"executive power"を「執政権」(10-11頁)と訳している。それは、「行政権」と訳すとアメリカの文脈では明らかに区別される"administrative power"と混同される危険があるからという。また、「執行権」と訳さないのは、「法の誠実な執行」以外の権限が連邦憲法によって付与されているからだという。この点は結論が先取りされており、要するに、特区認可権という「法の戦略的(不誠実?)な執行」を連邦大統領が行使するからである。

(8) ウィル=キムリッカ『土着語の政治』法政大学出版社、2012年。

る⁽⁹⁾。しかし、自治体の区域における民間事業者に対する国の規制緩和が基本である。この点、アメリカの特区認可権は、あくまで連邦補助事業の州における運用における「規制緩和」であり、むしろ、義務付け・枠付けや規律密度の緩和の問題に近い。しかし、より端的に言えば、財政的な国庫補助要件の緩和である。

ここで彼我の文脈の大きな差が出てくる。アメリカの場合、連邦法によって州に義務付け・枠付けすることは困難である。日本の場合、国の法令で自治体を縛るのは当たり前である。アメリカの場合、連邦補助金の交付を足がかりに、州にマンドートを課す。日本でも、国庫支出金の交付の際に、様々な要件を課せるので、ここは類似する。特区認可権の場合には、連邦補助金には連邦法（歳出権限法・予算調整法など）の根拠がある。しかし、日本の場合には、補助金適正化法などの規律は作用するが、国庫支出金の交付は必ずしも法令に基づく必要はない。

（2） 執政機能強化論

① 執政権力

本書の設問は、端的に言えば、執政府機能強化論の文脈にある。日本的に置き換えれば、内閣機能強化論・官邸主導論の系譜である。政権・内閣・首相・官邸が、与党や各省官僚さらには民間既得権者という抵抗勢力や、さらには野党の反対によって、思うような「改革」（または改悪）を進められないときに、自治体の協力を得て、政治主導を確立する、ことを意味する。

第1に、「ねじれ国会」のときに、野党の協力が得られない政権である。しかし、日本の場合には、国会（特に参議院）で少数与党に苦しむ政権が、特区を使って自治体の協力を得ることは、あまり見られなかった。第2は、与党の協力が得られない政権である。第3は、各省の協力が得られない政権である。特区は、国会（特に国会野党）ではなく、規制改革に抵抗する政官業等の省庁共同体を標的とした。

ただ、アメリカの三権分立制のもとでは、執政府の権力掌握は規範的には両義的な評価をもたらすが、日本の政官関係のもとでは、両義的な意味を持ち得ないかもしれない。議院内閣制の日本において、内閣・首相・官邸が各省や与党に対して政治指導を発揮するのは当然とも考えられる。

(9) 例えば、川口市障害者コミュニケーション充実特区では、同市による手話通訳者の常時雇用が最長1年とされている規制を最長3年に緩和するものである。

② 日本の文脈での官邸主導と特区

とはいえ、規範的には、第1に、そもそも、官邸主導で官僚を使いこなし、閣法立案を実現すべき、となろう。また、首相＝与党党首が与党議員にリーダーシップを発揮して、政治主導で立法を実現すべき、となろう。逆に言えば、内閣の指揮下にある各省を、あるいは、首相＝与党党首がリーダーシップを発揮して総裁すべき与党内を、政権が指導できない案件を、特区で強引に実現することには、規範的には正当性を付与しにくいのかもしれない⁽¹⁰⁾。

第2に、適正な政官関係についての規範的な問題を投げ掛ける⁽¹¹⁾。執政政治家⁽¹²⁾の指示に、何でも唯々諾々と従うのが、公僕である官僚の役割ではない。とするならば、特区制度とは、既存の政官関係を、執政側に有利な関係を構築する手段である。その政官関係が適正な公務員制度と言えるのか、検証が必要である。

第3に、実態としては、政権の威を借る内閣官僚（通常は各省からの出向官僚）が、他省官僚に跳梁する過程ならば、単なる官官関係である。さらに言えば、各省官僚間の「なわばり争い」という、日本官僚制の伝統である省庁間権限争議でしかない。

第4に、日本の場合には、執政が権力を拡大するために特区制度を利用したのではなく、拡大した権力の存在が特区制度を活用した。既に官邸主導を実現していた小泉政権（構造改革特区）と第2次安倍政権（国家戦略特区）である。それ以外の短命・中間政権期にも、制度として特区制度は存在していたが、活用はむしろ低調になっていたと言えよう。

(10) 実際、与党の強い反発を招いた郵政民営化は、特区制度の活用ではなく、あくまで「郵政解散」や「刺客」という、小泉首相＝総裁による与党議員への恫喝によって為された。

(11) この点は本書ではあまり触れられていないが、アメリカの政権政治家と官僚の関係においても、当てはまるはずである。各省官僚は、大統領の意向に添って、特区関係の事務を粛々と遂行しているように見えるが、仮にそうだとすると、また、実は内部で相当の軋轢があったとしても、政官関係に問題を投げ掛けるはずである。

(12) なお、法制的には、各省官僚の上司は各省大臣（執政政治家）までであって、首相は上司ではない。内閣は首相や各省大臣の全会一致制であり、各省大臣の反対を押し切って、首相が各省官僚に指揮監督を及ぼすことはできない、ということになっている。ただ、特区は、各省大臣を担ぐ省庁共同体の抵抗を、首相・官邸・政権または内閣が押し切るためのものである。

(3) 連邦制・政府間関係論

① 連邦制としての特性

本書は、三権分立制と連邦制を結びつけて理解するが、基本的に三権分立制の議論に回収されている。議会に対して大統領が強くなったかどうかの問題である。逆に、特区認可権が、連邦制・政府間関係にいかなる影響を与えたのかは、当面の関心の外である(19-25頁)。例えば、特区認可権は、既存の連邦制の枠組で理解できるのか⁽¹³⁾、別の命名⁽¹⁴⁾が必要な新しい連邦制の現象を生み出したのか、には答えない。あるいは、連邦執政府(大統領)を強くしたのか、州執政府(知事)を強くしたのか、を明らかにしない⁽¹⁵⁾。

アメリカの特区認可権は、連邦法の規制を、認可を受けた州政府に限り免除する側面を持ち、分権(州権)的な側面を有している。当初の社会実験的な運用にも、州の政策アイデアを連邦法の枠組のなかで認める側面があった。さらに、変容後の特区認可権は、連邦の州への介入という批判を緩和する説得材料として、共和党議員などによって立法過程でも理解されたので、分権(州権)的な側面がある。実際、州政府は、自らの政策意図が連邦執政府と一致する限りにおいて、実現できる。また、州執政府は、政策意図が連邦執政府と同じでなければ、特区認可を求めないこともできる。

とはいえ、実際には特区認可権は連邦執政府を強化した。そして、州政府は、連邦執政府と政策意図とが一致しなければ、特区認可権の恩恵を受けられない。その意味では、分権(州権)的とは言えない。つまり、特区とは、分権(州権)的な言辞を纏いながら、実質的には集権的な効果をもたらし得る。

(13) 大統領・連邦執政府と州執政府が協調したという意味では、協調的連邦制・執政的連邦制であり、州執政府の支持の調達を連邦政府が争い、また、連邦政府の支援の獲得を州執政府が競って目指したという意味で、競争的連邦制かもしれない。

(14) 例えば、「動員的・翼賛的連邦制」などである。

(15) 連邦政府と州政府のどちらが強くなったのかという設問が、重要ではないという立場も有り得る。つまり、連邦執政府は連邦議会に対して、州執政府は州議会に対して、それぞれ強くなった、ことが重要かもしれない。連邦執政府は州執政府を味方として、州執政府は連邦執政府を援軍に、それぞれ動員した点を重視することはできよう。そうはいつても、ともに議会に対しては強くなった連邦と州の執政府の間では、さらにどちらが強くなったのか、は依然として重要な設問として残り得る。

② 特区の集権・分権性

現代日本における特区の発想は、フリー・コミュニケーション実験論に始まる⁽¹⁶⁾。これは、1980年代末から90年代にかけて、一部の自治体へ先行的に分権を行うアイデアであった。それを反映したのが、第3次行政改革推進審議会が提唱した地方分権特例制度（パイロット自治体）である。しかし、実績は低調であった⁽¹⁷⁾。結果的には、1995年の地方分権推進法に基づく全国一律的な分権路線が採用された。

小泉政権の構造改革特区は、経済社会の構造改革（規制緩和）という政権の政策手段であるが、アメリカの特区認可権に類似するメカニズムが作用する。構造改革特別区域法第1条によれば、「地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し……規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより……経済社会の構造改革を推進する」としている。

「地方公共団体の自発性を最大限に尊重」という分権的な言辞は、アメリカ特区認可権に相当しよう。但し、「自発性」であって、「自主性」「自立性」「自律性」ではない。すなわち、自治体が「事業を実施」することを制約する規律（義務付け・枠付け）を緩和するだけでなく、自治体が事業を実施することなく、民間事業の「実施を促進」する規制緩和でもある。

構造改革特区が、分権的效果を持ったのか、集権的效果を持ったのかが、政府間関係論からは重要な論点となろう。それは、引き続き地域再生特区、総合特区、福島復興特区、国家戦略特区などでも同様である⁽¹⁸⁾。

③ 提案募集方式

2014年から国は地方分権改革に提案募集方式（「手挙げ方式」）を導入した。しかし、国が採否を決める以上、国の政策意向に合致したものが選別される。国の政策実現手段である。国が求めない政策提案は、いくら自治体が希望しようと実現はしない。国政執政府への権力集中の情勢のなかで、「地方分権」の灯を絶やさ

(16) ハーラル＝ボルデシュハイム、クリステル＝ストールバリ他『北欧の地方分権改革 — 福祉国家におけるフリーコミュニケーション実験』日本評論社、1995年。

(17) 岩崎忠「地方分権改革と提案募集方式」『自治総研』2015年5月号。

(18) 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年。国家戦略特区は、構造改革特区と比べて法制的にも集権的である。国家戦略特区を指定するのは国であるし、そこでの提案は国と自治体の協議によるものであって、自治体側の「自発性」ではない。

ないためには、集権的效果を持つ必要がある⁽¹⁹⁾。

(4) 政策構造論

① 目的プログラム化

政策は、目的、手段、対象設定、条件手続、運用機関⁽²⁰⁾などを要素とするプログラム構造を為している⁽²¹⁾。しばしば「要件効果」枠組による法令は「条件プログラム」と呼ばれるように、条件手続の規定が中心になる。目的は必ずしも明示しなくてもよい。条件手続が詳細に規定されれば、その帰結として必然、目的は成就されると想定するのが設計思想である。

条件プログラムは、運用機関に強い規律密度となる。しかも、プログラム設計は完璧では有り得ないから、条件手続の通りの運用が、所期の目的を達成するとは限らない。さらに言えば、プログラムが規定した条件手続こそが、目的を阻害することもある。目的を重視する「目的プログラム」では、目的のみ設定し、条件手続などは実施機関の裁量に委ねることも可能である。運用面での実施機関の裁量を拡大して、規律密度を緩和できる。

仕様規定から性能規定への「規制緩和」は、目的プログラム化の一種である。あるいは、中央銀行と政府がアコードを締結し、政府が設定する目的（例えば、インフレターゲット）を実現する方法の裁量を与えるのを、中央銀行の「独立性」という。前者は民間事業者を運用機関とし、後者は中央銀行を運用機関とする。自治体を運用機関とする目的プログラム化が、規律密度または義務付け・枠付けの緩和として現れる。

② 州・自治体を運用機関とする目的プログラム化

連邦法の目的をよりよく実現するために、州政府に対する連邦法の義務を免除し、

(19) なお、構造改革特区と提案募集方式は、いずれも自治体側の手挙げが必要な点では共通するが、構造改革特区は提案した自治体に限定した特例であるが、提案募集方式は、政権が採択したら、手挙げをしなかった自治体に対して、一律で適用されることは異なる。もっとも、構造改革特区の場合、特区申請に対して、政権は、当該提案自治体にのみ特例を付与することもできたが、構造改革＝規制改革という趣旨では、全国展開という一律適用も重視されていた。

(20) 運用機関は、政策プログラムを実施することと、再帰的に、政策プログラム自体の企画・立案・変更を行うことと、双方がある。特区認可権においては、実施を担う運用機関が州政府であるが、特区認可権という政策プログラムをどのように変更するのかを担うのは、連邦大統領府ということになる。

(21) 金井利之『財政調整の一般理論』東京大学出版会、1999年。

州政府に裁量権を付与する特区認可権も、目的プログラム化の一種であろう。プログラムには、目標、目標が達成されたか否かの評価、それに基づく制裁・支援・奨励措置を盛り込めばよく、あとは実施機関や対象の裁量に委ねる。勿論、政策執行や法運用の裁量が、政策目的の選択を含む分権的な裁量と言えるのかは、定義次第であろう。あくまで、連邦・国の設定した目的を達成することが義務付けられているからである。

とはいえ、しばしば、現実に支障事例として指摘されるのは、国が設定したよりよい政策目的を実現する上で、既存の条件手続が桎梏となっている事態である。政策目的の是非を国と自治体が争うのは容易ではないし、政策目的は漠然としているので解釈の余地は大きい⁽²²⁾。特区は、こうした運用・執行での裁量の拡大をもたらし得る。

③ プログラム目的の変化

もっとも、本書の特区認可権は、連邦法（より正確には連邦議会）が設定したプログラム目的を達成する実施方法について、州政府に裁量を与えるとより、連邦法の事実上の改正を目指すものでもあった。大統領は、(大統領側から見ての⁽²³⁾)議会の「機能不全」であるがゆえ立法ができないから、特区認可権を行使する。特区認可権は立法の代替物である。さらに言えば、特区事業の既成事実をもとに、将来的な追認的立法を達成する。つまり、特区認可権は、政策プログラム目的自体の変更を目指す。特区認可権という連邦法のなかの手段・条件手続を利用して、新しいプログラムの新しい目的に「転用」する。

目的変更自体が重要ならば、新目的に添って条件手続や手段を実施機関に指定することになる。申請書類の雛形や、認可する事業類型の例示・指定は、詳細な条件プログラムの設計である。つまり、州政府の裁量を狭める。連邦法の既存目的に

(22) つまり、連邦・国の設定した目的をよりよく実現するという名目で、運用上の裁量を得て、実質的には、州・自治体が独自に設定した目的に、換骨奪胎してしまう。あるいは、広い意味では連邦・国の設定した目的には反しないが、その枠内で解釈・位置づけ可能な多種多様な詳細目標のなかで、連邦・国の設定した条件手続では達成し得ないような、しかし、州・自治体にとって望ましい詳細目標を実現するために、運用上の裁量を得ることである。

(23) 議会が機能しているときにも、大統領が特区認可権を利用する誘因はある。つまり、議会が機能して、大統領の望まない立法を行うことがあるからである。但し、これは、大統領の目から見れば「機能不全」と同じである。特区認可権が利用できるのは、議会が機能不全のため、特区認可権を阻止する立法ができないからである。これは大統領の目から見れば、機能十全ということになる。

沿って、州政府が運用の革新を行うのではない。連邦法に規定された既存目的とは別個の新しい目的を設定する意味で、連邦大統領による「政策革新」（本書のタイトル）である。連邦大統領が既に自身の政策目的を持っており、それを、州政府を利用して実現する意味で、「政策実現」（博士論文のタイトル）である。政策目的の革新ではなく、政策実現手段の革新である。

④ 政策革新と政策波及

連邦制・政府間関係での政策革新には、政策波及論の系譜がある。集権的枠組では、政策革新は国・連邦政府で生まれ、それが自治体・州政府に波及または強制されていく。自治体・州政府で、特に再分配系・人権保障系の政策革新や自発的波及（模倣）が生じないことを示すのが、「都市の限界」や「福祉の磁石」論である（22-25頁）。これに対して分権的枠組では、政策革新は先導的な自治体・州政府の「実験」のなかから現れ、それが水平的に波及し、ときに、国・連邦政府に垂直的に波及し、さらに国・連邦を通じて自治体・州に水平的に波及するという、政策波及論がある。

本書のスタンスも両義的である。レーガンやクリントンが州知事時代に行っていたことが、両氏が大統領になることで、結果的に連邦に波及した（45-48頁、85-86頁）。また、オバマケアは「マサチューセッツ・モデル」が母胎なので、典型的な政策の垂直的波及である（164-165頁）。

とはいえ、政策革新は連邦執政府から生まれる面もある。しかし、新しい政策は連邦議会には直ちには波及しないため、大統領から見て必要な立法がされず、まずは迂回的に、協力的な州政府へ波及し、事実上標準または既成事実を作り、それを介して、最終的に追認的な連邦法改正として連邦議会に波及する、という流れである。そして、福祉政策・医療保険政策・教育政策という、個別政策間で特区認可権という迂回手段が波及していく。

後者の意味では、連邦大統領の政策展望のなかでは、全国一律の政策変化の実現が重要であり、個々の州政府の多様性を目指さない。特区認可事業をする州と、そうでない州に分かれるのは、あくまで過渡的な事象である。日本の構造改革特区⁽²⁴⁾でも規制改革の全国展開が目指され、規制の地域的多様性を認めるのは本意ではない。

(24) この点、予め一部の地域しか指定しない国家戦略特区では全国展開は意図されない。

仮想的に考えれば、日本の義務付け・枠付けの緩和の手法でも、提案募集方式での一括法改正ではなく、最初から、提案募集を受けて行政府で適用除外する方式は有り得る⁽²⁵⁾。例えば、学校教育にICT特区またはEラーニング特区などを設定し、法令・告示の義務付け・枠付けを緩和し、先行自治体での「実証実験」を進め、いずれは全国展開を画策するようなイメージである。

とはいえ、濁酒特区にせよ、加計学園問題にせよ、特区を特権の特恵と考える自治体（およびときに国）にしてみれば、むしろ、全国展開されては意味がない⁽²⁶⁾。その意味では、多様性は過渡的事象ではなく、それ自体が目的のこともある。

（5） 三権分立の射程における法と政治

① 射程の設定

連邦議会・連邦大統領・連邦裁判所と州議会・州知事・州裁判所という6種類の権力機関が存在するが、本書が着目するのは、主に連邦大統領・連邦議会・州知事である。裁判所と州議会の動向への更問が生まれるだろう。もっとも、問題を拡散させずに、要領よく一冊に収めたのが本書の魅力である。

② 連邦裁判所

第1は、連邦裁判所の役割である。本書の流れでは、連邦執政府は裁判を予期して慎重に特区認可権を行使し、致命的な制止を裁判所から受けなかったとする。また、特区認可権を否定する判決があっても、前政権の特区認可に対するもので、現

(25) 理屈上は、適用除外を行政府が認めるためには、予め、個別法に適用除外の規定を埋め込んでおく必要があるため、国会を迂回することはできない。しかし、行政府が自治体に対して法的義務に従うことを解除したときに、自治体は「違法」な行動を起こすが、そのような「違法」な行動をした自治体に対して、国が是正の要求や是正の指示をすることはしないのだから、国会を迂回することはできる。勿論、不利益を被った住民や事業者が、当該自治体を訴訟で訴える可能性はある。

(26) 国は全国一律の政策展開を求めるとは限らない。「箇所付け」や「特例措置」という特恵を一部地域・自治体に差別的に与えることや、国の意に反する全国的展開を避けるための譲歩として一部地域に例外を認めることは、十分に集権的で有り得る。

政権には影響がないという解釈である⁽²⁷⁾。

もっとも、本書で扱われている判例が重要か否か、採り上げ方としてバランスが取れているかは、筆者は分かりかねる。さらに、司法判断が個別法規定の立法趣旨や立法過程を精緻に検討するのであれば、連邦議会の立法過程を検討せざるを得ない。この点は、アメリカ行政法・社会保障法に精通した研究者に委ねたい⁽²⁸⁾。

③ 連邦議会

第2は、特区認可権を授権したのは連邦議会であり、立法過程に更問が及ぶ。特区認可権は、ある時点で統一的に設計したものではなく、異なる時点で異なる個別法に組み込まれている。個別規定を細かく見るならば、特区認可権と一括して論じにくい。

また、当初は、州における社会実験を可能とする設計だったが、特区認可権の解釈自体が徐々に変容した。連邦議会も連邦大統領による特区認可権の行使実績をみて、戦略的に学習したはずだし、手続面の改良が連邦議会によって加えられていることが論じられている。確かに、既に特区認可権が埋め込まれた立法規定を、連邦議会が覆すことは容易ではない。連邦二院制と大統領拒否権という権力分立制では、「野党」は現行法を改正しにくい。とはいえ、少なくとも、特区認可権の運用を学習すれば、新規立法の際には特区認可権をもう少し制約するはずと想定される。

連邦大統領に「塩を送る」立法（不作為）を繰り返す連邦議会は、議会権力の観点からは合理的に見えない。とはいえ、党派的分極化が進み、かつ両党が拮抗し、しばしば、上下両院で多数派が異なる場合、連邦議会に膠着状態が起きる状況を前提にすれば、異なる理解も可能である。連邦大統領「与党」からすれば、連邦議会の膠着を見越して大統領に授権するのは党利党略的に合利的である。勿論、連邦大統領「野党」からすれば、党利党略的に非合利的である。大統領選挙の勝敗リスク

(27) そもそも、裁判所の判決は、執政府の行政運営に対して時間的に遅れて作用する。その意味では、政権運営の同時代政治的には、常に裁判所は執政府への抑制役としては役に立たないと、一般論で言うことはできる。単に、後の時代の政治過程に、一つの要因として投入されるだけである。もっとも、これは日本のように最高裁判所まで争うと時間が掛かる場合であって、アメリカでは当てはまらないかもしれない。とはいえ、らい予防法違憲判決（2001年）のように、日本では長期一党支配体制なので、裁判に時間が掛かっても、遅きに失するとはいえ、それなりに作用は有り得るとも言える。また、日本でも、米国の利益に関わる砂川訴訟や辺野古訴訟などは、執政府に有利な方向で、裁判所は迅速に判断する。

(28) 堀澤明生「アメリカ法における行政主体の『公訴権』の歴史的展開(1)(2)(3・完)」『自治研究』93巻(9)94-112頁、(11)82-95頁、同94巻(3)99-118頁、2017-2018年。

判断によって合利性は異なろう。大統領選挙で勝利したときの党派的運営の停滞のリスクを、両党とも重んじていることを含意する。

こうしてみると、特区認可権とは、連邦大統領が連邦議会の抵抗を迂回する手段ではなく、連邦大統領・議会「与党」の連合が、連邦議会「野党」の抵抗を迂回する手段かもしれない⁽²⁹⁾。連邦議会「与党」は特区認可権によって、「味方に塩を送る」。そもそも、議院内閣制などで顕著な政党政治の観点からすれば、立法府と執政府の権力分立ではなく、行政府＝立法府与党と立法府野党こそが実質的な権力分立であるのは、ある意味で当然である。

④ 州議会

本書では州議会の動きはつかめない。連邦制と三権分立制を接合するならば、当然、州議会も射程に入っても不思議ではない。州知事と州議会が対立して、州知事の特区認可申請を、州議会が阻止することも有り得るかもしれない。実際、州知事が特区申請しないこともある。説明はいくつか有り得る。第1は、連邦大統領の特区認可の目的を州知事が採用していないことである。第2は、州知事は特区認可を申請したいが、その目的に州議会が同調しないことである。

連邦と州との2レベルの三権分立ゲームを見る必要があるかもしれない。特区認可権が連邦大統領と州知事の合従ならば、連邦議会と州議会の対抗合従がなかったのか、州議会と州知事の連衡はなかったのか、連邦・州を通じた党派的合従連衡はなかったのか、などが問われよう。本書では、州知事が州議会に対して強力になったこと、および、州知事の連邦政治への影響力が拡大したことが、前提的に環境変化として与件とされる(52-53頁)。連邦大統領がいかに連邦議会に対して優位していったかを詳細に説明する本書であるが、州知事が州議会に対して優位になる理由も興味あるところである。

⑤ 議会と執政

相対多数で選出される大統領・州知事は、「多数派の専制」に親近する仕組である。これに対して、議院内閣制のように安定多数の維持に自縄自縛される必要のない議会は、より少数派を多様に代弁し得る。とはいえ、諸少数派をより多様に代弁するがゆえに、議会は機能不全を起し、結果的には大統領・知事による「多数派

(29) 連邦議会「野党」も、来るべき政権交代の暁の際には、特区認可権の立法規定は党派的合利性があると言えよう。つまり、両(超)党派的合利性である。本書が党派政治観ではないのは、特区申請をする州知事の党派が両党派に見られるとすることからも、明らかである。

の専制」を生み得るのが、本書の知見である。

(6) 権力分立の逆説？

① 多数派の専制

三権分立制や連邦制は、「多数派の専制」を防止してコンセンサスと少数派の権利の保護を果たすことが期待される。しかし、本書のとおり、権力分立制と連邦制は相乗的に作用して、連邦執政府への権力集中をもたらし、また、貧困層など少数派の権利を剥奪することもある。

権力分立制が必ずしも充分な制度的解答にならないことを示す⁽³⁰⁾。勿論、逆は真ならずであって、権力集中が人民や少数派の権利を保障するとは限らない。要するに、権力追求が人間の本性であり、制度では十全にはできないという結論を導く⁽³¹⁾。

② 権力分散と合従連衡

権力分散と相互抑制は、「敵の敵は味方」的に作用することもある。連邦制とは、連邦議会の権力をも制限するから、連邦大統領が州知事と合従すれば、結果的には連邦大統領の権力を強化することもある。地方分権は、与党議員・官僚制・議会野党の権力を制限することでもあり、結果的に内閣・官邸・首相の権力を強化することもある。あるいは、国から市町村への権限移譲は、都道府県の国への対抗権力を弱め、国による集権を強化することもある。このように、権力分立を多数機関で設定すると、多機関連携によっては、連邦・国政の執政府を強化し得る。勿論、合従連衡なのであって、執政府が強化されない合従連衡事態も有り得る。

州・自治体執政府への表面的な分権が、結果的に連邦・国執政府への集権に繋がりが得ることは、本書が丹念に実証した興味深いメカニズムである。勿論、州・自治体執政府の多くが抵抗する場合には、連邦・国執政府の権力追求は成功しない。し

(30) そもそも、権力分立制は行政権力による規制・給付の発動を困難にするのであって、市場経済で有利な立場である少数派＝富裕層の権利を、多数派＝中間層から守るものに過ぎない。市場経済で不利な立場にある少数派＝貧困層の権利は、もともと守られる設計になっていない。むしろ、多数派（＝富裕層＋中間層）の専制を生む制度でもある。アメリカ的文脈では、連邦政府への集権化が、少数派＝貧困層の権利を保障する必要条件であり、逆に言えば、州政府への分権化をすれば、少数派＝貧困層の権利を剥奪できる。特区認可権の分権的側面が、本書で扱ったような福祉削減の政策目的では作用する。

(31) それゆえに、寡頭支配の鉄則があると諦観することも可能であるが、アメリカ的文脈またはフェデラリストの立場から言えば、だからこそ、さらに知恵を出した制度設計や、分立した様々な諸権力の対抗活動が求められることになろう。

かし、両者の意向が概ね一致すれば成功する。

両者の意向が一致しやすいのは、連邦大統領・州知事ともに、「多数派の専制」的に、相対多数（多数派型民主主義）に基づいているからとも言えよう。つまり、連邦・国執政府は「多数派の専制」（＝少数派切り捨て）的な指向性を持つが、これは州・自治体執政府でも同じである。連邦制がコンセンサス型民主主義に親和するとは言えず、執政府の構成こそが決定的に重要になる。

③ 集権の手段

州権的・分権的ならば、連邦・国との政策意向の不一致にもかかわらず、州・自治体が政策意向を実現できよう。特区は、連邦・国と一致する州・自治体のみに権限を付与するものであり、政策選好的に非中立である。連邦・国と一致する州・自治体のみを優遇する特区は、その州権・分権的な言辞にもかかわらず、実態的には国権・集権的なものになる。しかし、こうした表面的な言説に、連邦議会（特に「州権派」の共和党議員）が容易く折伏される。

そう見るならば、特区とは、ハミルトンの的・連邦権的・国権的・集権的な仕掛である。つまり、特区制度は、議会その他の同一政府内の抵抗勢力に対する権力集中だけでなく、他政府の異論のある勢力に対する権力集中の手段なのでもあろう。

おわりに

本書は、アメリカ大統領制研究を主とし、連邦制研究と従として、両者を接合して、極めて含蓄の深い研究を生み出した。それは内在的にはアメリカ政治の理解のためのものであるが、比較政治さらには日本政治に示唆するところは大きい。連邦制を主として大統領制研究を従とするとき、どのような風景が描かれるのかは、興味深い。例えば、連邦上院が、州の代表として機能して連邦制に作用しているのか、全米知事会議が連邦政府の政策を連邦制に適合的に規定しているのか、などは日本の参議院問題などともからみ、興味深いテーマである。

（かない としゆき 東京大学大学院法学政治学研究科・公共政策大学院教授）

キーワード：特区認可権／大統領／三権分立制／連邦制／集権