

日本政治のアクターと政策決定パターン

Actors and Policymaking Patterns in Japanese Politics

2009年9月に発足した民主党政権は、「政治主導」を標榜し、政策決定の仕組みを大きく改めようとした。こうした改革はどのような文脈において理解すべきなのか。今後の政策決定の課題は何なのか。こうした点を明らかにするため、本稿では、55年体制下の日本における政策決定のパターンと主要なアクターについて説明したうえで、小泉政権における変化と、政権交代による民主党政権の登場もたらした影響について分析する。

55年体制下の日本では、官僚・族議員主導のボトムアップ型政策決定パターンが定着していた。一方、議院内閣制の母国とされる英国では、首相・内閣主導のトップダウン型政策決定が中心となっている。言い換えれば、日本の首相のリーダーシップは相対的に弱く、英国のそれは強かったのである。こうした日英の首相のリーダーシップの相違は、主に内閣制度や政党の組織構造の相違による。すなわち、日本では与党と行政府の凝集性が低かったことが脆弱なリーダーシップを生み出した一方、英国では両者の凝集性が高かったことが強いリーダーシップを支えていた。

2001年春に登場した小泉純一郎内閣は、こうしたボトムアップ型の政策決定を改め、官邸主導のトップダウン型政策決定を導入し、構造改革を実行した。その背景としては、政治改革や中央省庁等改革といった制度改革により、与党と行政府の凝集性が一定程度高まったことが重要である。

新たに政権を取った民主党も、政治主導の政策決定の導入に大きなエネルギーを注いでいる。2010年6月の菅政権の発足も踏まえ、今後の政策決定における課題を探る。



The Democratic administration in Japan that started in September 2009 advocated political leadership and attempted to significantly change the policymaking mechanism. In what context should such reform be understood? What are future issues in policymaking? In order to answer these questions this article explains policymaking patterns and the main actors under the so-called 1955 regime in Japan and then analyzes the effect of changes brought by the Koizumi administration as well as the impact of the advent of the Democratic administration realized by the transition of power.

Under the 1955 regime in Japan, a bottom-up policymaking pattern was established, which was led by bureaucrats as well as legislators who were lenient toward certain special interest groups. In contrast, the United Kingdom—the birthplace of the parliamentary system of government—centered on top-down policymaking led by the Prime Minister and Cabinet. In other words, the leadership of the Prime Minister was relatively weak in Japan, but it was strong in the UK. The difference in leadership between the two countries mainly came from differences in the cabinet system and the organizational structure of political parties. That is, while weak cohesion of the ruling party and executive branch led to the Prime Minister's fragile leadership in Japan, strong cohesion of the two entities supported the Prime Minister's strong leadership in the UK.

Junichiro Koizumi's Cabinet, which started in the spring of 2001, shifted away from bottom-up policymaking and conducted structural reforms, introducing a Kantei-led, top-down policymaking process. It is important that the shift occurred against a backdrop of a certain level of increase in the cohesion of the ruling party and executive branch, which resulted from institutional reforms such as political and administrative reforms.

With newly gained power, the Democratic Party is greatly concentrating its energy on the introduction of a government-led policymaking process. Taking into account the start of the Kan administration in June 2010, this article explores future issues in policymaking.

2009年8月に行われた衆議院総選挙において民主党が大勝した結果、同年9月に鳩山由紀夫政権が発足した。同政権は、事業仕分けの実施、子ども手当の創設、高校授業料無償化、農家への戸別所得補償の導入などの政策転換を実施したが、政策決定の仕組みを大きく改める試みも行われた。すなわち、「政治主導」を標榜する同政権は、事務次官等会議を廃止する一方で、主要な政策調整の場として閣僚委員会を導入し、各省においては政務三役に主導権を握らせ、政府与党の政策決定の一元化を進めた。

なぜこうした改革が提唱されるに至ったのか。これらの改革はどのような文脈において理解するべきなのか。言い換えれば、従来の政策決定の仕組みはどのような問題を孕んでいると考えられてきたのか。そして、今後の政策決定の課題は何なのか。こうした点を明らかにするため、本稿では、55年体制で定着した政策決定パターンと主要なアクターについて説明したうえで、小泉政権における変化と、政権交代による民主党政権の登場がもたらした影響について見る。

1 | 55年体制下のアクターと政策決定のパターン

1955年の保守合同と社会党の統一を契機として、自由民主党が優越政党として政権にあり、日本社会党が最大の野党としてそれに対峙する55年体制が成立した。周知の通りこの体制は、1993年に宮澤喜一政権が崩壊し、非自民八党派連立の細川護熙内閣が発足するまで存続した。40年近くに及び自民党の長期支配の下、政策決定のさまざまな仕組みが制度化され、以下に述べるようなボトムアップ型の政策決定パターンが定着した。

政党システムとしての（すなわち、自民党が与党、社会党が野党第一党であるシステムが安定的に続いていたという意味での）55年体制は1990年代前半に終焉したものの、そこで定着した政策決定のパターンは、21世紀初頭に小泉政権が登場するまで存続したと考えられる*¹。以下では、こうした政策決定に影響力を行使したアクターと、そこでの特徴的な政策決定パターンおよびそれを

もたらした要因について説明する。

(1) 政策決定に関わるアクター

ここでは、公的アクター、すなわち立法院と行政府に拠点を持つアクターである政党、族議員、内閣、官僚制と、私的アクターとしての利益集団について順次述べる。

①政党

55年体制下の日本政治の軸となってきた政党は、言うまでもなく、1955年に自由党と民主党が合同して成立した自民党である。もうひとつの軸を担ってきたのは日本社会党であるが、これも1955年に右派社会党と左派社会党が統一して成立した。他の主要政党としては、公明党（1964年結党）、民社党（1960年結党）、日本共産党（1922年結党）等があった*²。

後述するように、長年与党であった自民党の組織構造は政策決定のパターンと深い関わりを持っていた。同党の組織上の特徴は次の通りである。役職としては、幹事長、総務会長、政務調査会長の党三役が重要であった。幹事長は選挙時の候補者選定や政治資金の分配等党運営全般を扱う。総務会は政策等の党内の最終決定機関であり、政務調査会は政策形成を担う。政調会には各省庁に対応した「部会」があり（商工部会、農林部会、建設部会等）、与党時代はここで国会提出前の法案等を審議していた。これを与党審査ないしは事前審査制と呼ぶが、この制度が族議員の影響力を担保していた点が重要である。

また、自民党は派閥の連合体といえるものであった。議員のインフォーマルな集団である派閥が、自律的な影響力を持っていたのである。このため、閣僚の任命は派閥均衡人事で決められており、党三役も基本的に首相とは違う派閥から出ている。自民党結党当初は池田派、佐藤派などの8派閥（「八個師団」と呼ばれた）から構成されていたが、その後変遷を遂げ、1970年代頃には田中派・福田派・大平派・三木派・中曽根派といった5大派閥が有力となっていった。同党が政権を失う直前、すなわち2009年7月の衆議院解散前の時点では、町村派（89）、額賀派（68）、古賀派（60）、山崎派（41）、伊吹派（26）、麻生派（21）、高村派（16）、二階派（16）

といった派閥が存在していた（カッコ内は当時の人数^{*3}）。

派閥が強い影響力を持っていたのは、次のような機能を有していたからである（佐藤・松崎、1986、56頁）。第一に、総裁選出機能である。多くの場合、総裁選の時には自民党議員は派閥単位で行動し、派閥間の合従連衡で総裁が決まっていた。そのため、総理・総裁になろうとする者は、自己の派閥の規模を拡大しようとしてきた。第二に、役職分配機能である。政府のポスト（大臣、政務次官等）や党・国会のポスト（政調部会長、委員会理事等）は派閥に応じて割り当てられていた。第三に、資金分配機能である。派閥の幹部が所属議員に資金を分配する必要から、幹部には資金獲得能力が必要とされた。第四に、陳情処理機能である。各議員が支持者から陳情を受けたが自分では処理できない場合、派閥幹部につないで処理してもらっていた。かつての田中派があらゆる陳情に対処できたことから「総合病院」と呼ばれていたことはその好例である。

②族議員

自民党の中でも政策決定に大きな影響力を有していたのが族議員である。族議員とは、特定の政策分野に専門化し、対応する官僚制と協力・競合しながら政策形成に影響力を行使する与党の政治家である（山口、1995、163頁）。基本的に各省庁に対応した「族」がいたが^{*4}、一般的には、関連省庁に影響力を持っている議員が族議員と呼ばれた。別の角度からいえば、各省庁が根回しの対象とするような議員のことである。特に、関連する政調会の部会の役職（部会長、副部会長）や国会の委員会の役職（委員長、理事）、省庁の政治的任用ポスト（大臣、政務次官）を経験することにより、有力な族議員となった。それらの役職を経験した議員は、当該省庁に対する影響力を持つようになったためである。なお、このような役職への就任についてはおおよそのパターンがあった。衆議院議員であれば当選2回目で政務次官、常任委員会の理事、副部会長に起用され、3回目で部会長になり、5回目で大臣となる資格が生じた。このように、自民党では、最初の大任就任までは、当選回数に比例してポスト

に就けるという年功序列的な人事運営がなされていた。族議員はキャリアを重ねることによりこの序列の中を上昇していき、影響力を強めていった。

族議員は、1960年代後半から形成され、1970年代頃からその活動が顕著になってきたようである（佐藤・松崎、1986、92頁）。それまでの自民党は官僚の専門知識や政策立案能力に依存しており、政策の立案は官僚がほぼ独占していたが、自民党が長期に政権を担当することにより政策に関する知識や能力を蓄積し、族議員が官僚に対して影響力を行使できるようになったと考えられる（猪口・岩井、1987、21-9頁）。

③内閣と官僚制

憲法65条は、行政権が内閣に属することを規定する。内閣とは、その首長たる内閣総理大臣とその他の国務大臣の合議体である（憲法第66条1項）。内閣がその職権を行うのは、閣議による（内閣法4条1項）。

内閣の下で具体的な行政を担うのは、個々の行政機関すなわち官僚制である。2000年以前は1府22省庁体制だったが、2001年1月に中央省庁再編により1府12省庁体制がスタートした^{*5}。これらの行政機関の組織については、基本的には国家行政組織法に規定されている^{*6}。また、それぞれの省庁について設置法が制定されており、各省庁の所掌事務がそれによって定められている。

55年体制下の日本の行政府について重要なのは、第一に、内閣と官僚制の関係において、内閣の官僚制に対する統制が弱く、政策決定が官僚主導となっている面が強かったことである。議院内閣制のモデルとされる英国では内閣主導となっていることと対照的であるといえる。その詳細については後に詳述する。第二に、官僚制の中において、各省庁が「割拠」状態にあったことである。すなわち、それぞれの省庁が強い自律性を持っていた。各省が自己の権限を主張することにより、しばしば各省庁の間で激しい権限争いが起こった。言い換えれば、これらの省庁を統合する主体がなかったのである。本来は内閣がその役割を果たすはずだが、総理大臣は強いリーダーシップを発揮できなかった。このため、内閣も各省

庁の代表の集まり、という性格が強かったのである（飯尾、2007）。

④利益集団

以上は公的なアクターであるが、日本の政治では、私的なアクターも大きな影響力を持つ。その中でも重要なのは利益集団である（圧力団体とも呼ばれる）。

利益集団とは、特定の利益を実現するために、政府や政党に圧力をかけ（政治過程に利益を表出し）、政策形成に影響を及ぼそうとする集団のことである。代表的なものとは次の通りである。

経済団体は、経済界の利益を代表する団体であり、経済団体連合会（経団連）、日本経営者団体連盟（日経連）、経済同友会、日本商工会議所（日商）の4つが有力であった。経団連は個別の業界団体を統合する団体であり、主な機能は、経済界全体としての意見の表明、自民党への政治献金のとりまとめなどであった。日経連は経営者の組織であり、主に労働問題を扱っていた（経団連と日経連は2002年5月に統合した）。同友会は、経営者が個人の資格で加盟しているものであり、個々の業界の意向に縛られることが少なく、改革的な政策提言を行うことが多い。日商は、中小企業の団体である地域商工会議所の中央機関である。

それぞれの業界を代表する団体としては、個別の業界団体がある（日本鉄鋼連盟、日本自動車工業会、建設業団体連合会など）。これらは、各業界に属する企業から構成される。こうした業界団体が官僚と密接な関係にあるのが日本の行政の特色である。すなわち、政策形成や政策実施の際に情報収集や業界内の調整を行うなど、行政機構の手足として働くのである。日本の行政機構はスリムであるにもかかわらず、高いパフォーマンスを発揮してきたが、その大きな理由のひとつが業界団体の活用である。

以上は経営側に関わる利益集団であり、自民党と強い関係を持っていた。一方の労働側は主に社会党、民社党、共産党などの野党陣営を支持していた。労働組合は、欧米では産業別組合が中心であるのに対して、日本では企

業別組合が基礎となっている。そして、同一産業に属する労働者は、「単産（産業別単一組合）」と呼ばれる産業別組織を作っている（自動車総連、電機連合、電力総連、自治労等）。これらの産業別組織を統合しているのが労働中央団体（ナショナルセンター）である。55年体制下でのナショナルセンターは、日本労働組合総評議会（総評、社会党支持）、全日本労働総同盟（同盟、民社党支持）、全国産業別労働組合（新産別）、中立労働組合連絡会議（中立労連）の4つがあった。1980年代後半から再編が進み、現在の主な労働中央団体は連合（日本労働組合総連合会）と全労連（全国労働組合総連合）である*7。

上記のほか、自民党と密接なつながりを持つ有力な利益集団としては、日本医師会、全国農業協同組合中央会（全中）、全国特定郵便局長会、旧軍関係団体（遺族会、軍恩連盟等）があった*8。

⑤鉄のトライアングル

以上に述べた族議員・官僚・利益集団の三者は、「鉄のトライアングル」と呼ばれる強固な連合体（ないしは同盟関係）を作り上げていた。これらの間の関係は、一般的には次のようになる。すなわち、利益集団は、族議員に対して集票や献金を行い、族議員はその見返りに、その利益集団に有利となるような政策を推進する。このときに族議員は、官僚の政策形成に対して圧力をかける（このような票や金と政策との取引を「政治的交換」という）。一方、官僚も、政治家の意向を聞き入れるのと引き替えに、予算獲得や権限争いの際等に自分たちに協力してもらおう。このような相互依存的な関係は、ほとんど、どの省庁にも形成されていた。省庁の管轄ごとに族議員と利益集団が組織されていたともいえる。

55年体制における多くの政策決定は、この「鉄のトライアングル」が中心となって行われた。官僚が主導して政策を立案し、族議員や利益集団はこれに協力したり一定の影響を与えるという政策決定パターンが一般的に見られたのである。このような官僚・族議員・利益集団の連合体は、ほとんどの政策決定を担っていたという点で、「下位政府sub-government」と呼ぶことができる。基本

的に法律案や予算案は、ルーティンに則って下位政府において立案作業が行われた。法案であれば、官僚が族議員と協議しつつ原案を作成、それを内閣が形式的に承認し、国会に提出していた。予算の場合であれば、各省庁が大蔵省（現財務省）主計局に要求、同局が査定して予算案を作成していた。首相や閣僚が政策決定を主導する場面は多くは見られなかったのである。

（２）政策決定のパターン

①ボトムアップ型政策決定—英国との対照性

上記の通り、55年体制下の日本の政策決定においては、「鉄のトライアングル」が大きな影響力を有していた。すなわち、ほとんどの政策決定は、官僚が発案し、関連する族議員の同意を得るという手続で進められていた。その半面、首相や内閣の主導権は制約されており、そのリーダーシップは弱かった。たまに首相がイニシアティブをとって政策を決定しようとする場合があったが、その場合でも官僚と族議員による抵抗が大きかった。すなわち、首相・内閣主導のトップダウン型の政策決定ではなく、官僚や族議員主導のボトムアップ型の政策決定が主流だったのである。

この点は、同じ議院内閣制の国である英国と比較すると顕著である。英国では一般に、首相や内閣が官僚や与党議員に対して強いリーダーシップを行使している。第一に、行政府内における内閣と官僚制の関係をみると、英国の場合は政策決定において内閣の主導権が強いのにに対し、日本の場合は官僚の主導権が強かった。第二に、内閣と与党の関係をみると、英国では一般に、首相や内閣が与党の一般議員を統制しているが、日本の場合は、首相や内閣の与党議員に対する統制が徹底していなかった。

したがって、55年体制下での日本の首相は、（その党内基盤やパーソナリティによっても違うが）一般的に、自ら主導して政策を決定するというよりも、各省庁間や党内の調整を行う存在だった。日本の首相の多くは受動的なリーダーだったのである。リチャードソンによれば、日本の首相の役割は批准者（ratifier）と仲裁者（arbiter）

であった（Richardson, 1997, pp.105-106）^{*9}。これに対し、英国の首相のリーダーシップは、閣内に対しても与党に対しても強いといえる。

②なぜ首相のリーダーシップが弱かったか？—与党と行政府の凝集性

以上のように、単純化していえば、かつての日本の政策決定パターンはボトムアップ型であり、首相のリーダーシップは弱かった。一方、英国の政策決定パターンはトップダウン型であり、首相は強いリーダーシップを行使しうる。こうした政策決定パターンの相違あるいは首相のリーダーシップの相違は、何に起因するのだろうか。

首相が与党のトップ（自民党であれば総裁）であるとともに行政府の長であることを考えれば、首相がどれだけのリーダーシップを行使できるかは、この2つの組織（与党と行政府）の他の主要なアクター（与党の場合は一般議員、行政府の場合は官僚）に対して首相がどのような関係を持つかに関わってくる。与党あるいは行政府において、首相が一般議員や官僚に対して大きな権力を持ち、また、首相とそれらのアクターとの選好（preferences）が近似していれば、首相は自己の望む政策決定を進めやすい。一方、首相の権力が弱く、首相と他のアクターとの選好が乖離していた場合には、首相が進めようとする政策決定に対して、族議員や官僚の抵抗が成功する可能性が高くなる。

与党一般議員と官僚は、公職者として政策決定に直接にアクセスする権限を持つ。首相のリーダーシップに基づく政策が彼らの利益や価値観に抵触する場合には、そうした権限を行使して現状を維持しようとするか、あるいは改革を無害化しようとするか試みるであろう。実際、自民党議員は族議員として官僚と同盟を形成し、しばしば首相の政策提案に反対してきた。このように、その同意が無くても政策の変更ができないようなアクターのことを「拒否権プレイヤー」（veto players）と呼ぶ（Tsebelis, 2002, p.2）。首相が行使しうるリーダーシップの大きさは、与党一般議員と官僚という拒否権プレイヤーが持ちうる権力の大きさと、彼らと首相との間の選好の乖離の

大きさに反比例するのである。

そして、拒否権プレイヤーの権力と選好は、与党および行政府の凝集性 (cohesion) という観点から理解できる。首相と与党議員との関係では、与党議員の権力が弱く、首相との選好の乖離が小さい場合には、与党の凝集性が高くなる。与党議員の権力が強く、選好の乖離も大きい場合には、その凝集性は低くなる。首相と官僚の関係においては、官僚の権力が弱く、首相と官僚の選好の乖離が小さい場合には、行政府の凝集性が高くなる。官僚の権力が強く、選好の乖離も大きい場合には、その凝集性は低くなる。

要するに、一般的にあって、与党一般議員や官僚といった拒否権プレイヤーの権力が大きく、彼らと首相との選好の乖離も大きい場合、すなわち与党と行政府の凝集性がともに低い場合には、首相のリーダーシップは弱くなりやすい。反対に、両方の凝集性が高い場合には、首相のリーダーシップは強くなりやすい。すなわち、結論を先取りして言えば、55年体制下の日本の場合は与党自民党と行政府の凝集性が低く、英国の場合はそうした凝集性が高かったことが、両者の政策決定パターンが対照性を示していた理由である。

さて、与党と行政府の凝集性が日英で異なることは、両国の政治的制度の相違により説明することができる。本稿における制度とは、ルールと組織の両者を指す。また、それらの制度には、法令に規定されているフォーマルなもの、そうではないインフォーマルなもの (慣習等) がある。そして、制度は次の2つの機能を持つ。第一に、アクターが有する権力の大きさを規定する。本稿では、この機能について、制度が各アクターに権力資源 (power resources) へのアクセスをどの程度与えているか、という観点から理解する。主な権力資源は、意思決定権限、人事権 (ポスト分配権、公認権等)、資金、人的・組織的資源、専門知識・情報である。注意すべきなのは、フォーマルな制度により権限が与えられていても、インフォーマルな制度がその権限の行使を制約していることである。たとえば、各省での意思決定権限はフォーマ

ルには大臣に属するが、インフォーマルな規範がその行使を制約していた。第二に、制度は、アクターの行動目標の定義と、その目標を実現するための選択肢を規定する。行動目標の内容を構成するのはアクターの自己利益 (self-interests) と、イデオロギーなどを含めたアイデア (ideas) の両者である (内山、1998、41-42頁)。換言すれば、制度はアクターの選好に影響する。ホールの言葉を借りれば、制度は、アクターの「圧力の程度」と「圧力の方向」の両者に影響するのである (Hall, 1986, p.19)。制度は、この2つの機能を通じて、与党と行政府の凝集性の程度に影響を与える。では、日英の凝集性の相違がどのような制度的要因によって説明されるのかを見てみよう。

a) 与党の凝集性

日本で長らく与党であった自民党は、分権的な組織構造を有していた。第一に、自民党には派閥が存在する。上述のとおり、派閥は総裁選出や党内のポスト分配において大きな影響力を持っていた。したがって、首相は党内多数派を形成する派閥連合に権力基盤を置くこととなり、そのリーダーシップは制約されていた (村松・伊藤・辻中、2001、178頁)。また、組閣の際には派閥均衡が重視されるため、首相は自律的な人事権を行使できなかった。第二に、自民党議員は政治的資源を個人で調達していた。言い換えれば、そうした資源が党中央 (執行部) に集中しておらず、議員個人に分散していた。サルトリリによれば、次の2つの条件のどちらかが満たされれば、政党は所属議員を統制できる。ひとつは、政党組織が選挙区レベルに浸透しており、それなしには候補者は当選できないことであり、もうひとつは、政治資金が候補者に直接流れるのではなく、政党を通じて分配されることである (Sartori, 1994, p.192)。自民党の場合、そのどちらの条件も満たされていなかったのである。すなわち、政治資金は、主として、企業や個人からの政治献金やパーティ収入などの形で議員個人により調達されていた。選挙での集票活動も、後援会等個人の支持基盤に頼って行われていた。周知のように、選挙の際

に自民党公認候補となる条件は、基本的に、「三バン」すなわち地盤（支持基盤）・カバン（資金）・看板（知名度）を備えていることであった。このように、自民党議員は、カネやフダ（票）といった資源において政党にそれほど依存していなかった。以上のような理由で、党中央が資源分配を梃子として一般議員を統制することは容易でなかった。このため、自民党議員は党の方針に抵触する政策を掲げることが可能となっていた。第三に、内閣と与党が一体となっておらず、両者が並立しており、二元的（dualistic）な意思決定が行われていた。首相は党の運営には直接関わる権限を与えられず（「党務」と「政務」の分離）、一方、党の要職である幹事長や政務調査会長等も入閣していなかった。そして、内閣とは独立に、政務調査会や総務会において党としての決定がなされていた。これらの場、特に政調会の各部会は、族議員にとつての拒否権行使点（veto points）として機能していた。このため、与党一般議員は首相に対する拒否権プレイヤーとして影響力を行使することが可能だったのである。

このような政党構造は、同時に、議員に地元や利益集団への個別的利益誘導を行うインセンティブを与えていた。すなわち、政党が政治資源を十分に提供しないため、再選を目指す政治家は利益誘導を通じて自力で資源を獲得しなくてはならなかった。しかも、党内にはいくつかのイデオロギー的対立があり、イデオロギー共有の程度は低かった。このような状況下では、一般議員は、政党の方針に従うよりも、個人的な支持基盤の票や資金を求めて自律的に行動する方を選好した。特に、首相の掲げる政策が自己の支持基盤の利益と抵触する場合には激しく抵抗した。内閣と一般議員の選好は乖離しやすかったのである。

要するに、自民党の組織構造は、一般議員の権力を強めることにより彼らが利益誘導を行うことを可能にすると同時に、彼らにとって利益誘導を必要なものとするという2つの役割を持っていた。いわば、政党構造は、利益誘導の供給と需要の両面に関わる制度である（Cox

and McCubbins, 2001 pp.51-53）。

以上に見たように、日本の自民党においては、一般議員の権力が相対的に大きく、与党指導部＝内閣と一般議員の選好も乖離しやすいため、凝集性が低くなっていた。

一方、英国の政党（程度の違いはあれ、保守党、労働党の両者）は集権的な構造を有している。第一に、英国の政党にも派閥的な下位集団は存在するものの、大臣や政務次官といった政治任用ポストに対する首相＝党首の人事権は強い。第二に、政治的資源が党中央に集中しており、議員が政党に依存する程度が高い。そのため、議員が党中央の方針に従わなかった場合にはそうした資源を与えないという制裁（公認取り消し、人事面での冷遇など）が有効である。このように政党のリーダーはさまざまな資源を、一般議員を統制するための梃子として使用できる。第三に、与党院内総務（Leader of the House of Commons）や院内幹事長（Chief Whip）が入閣していることに象徴されるように、英国では与党と内閣とが一体化している。以上の理由から、首相に対する拒否権プレイヤーとしての一般議員の権力は相当程度制約されている。また、このような政党構造の下では、一般議員が党の方針と異なる政策を採用するインセンティブは大きくない。日本の自民党では候補者が再選に必要な資源を自力で調達する必要があるのに対し、英国では政党がそうした資源を提供する。しかも、党内のイデオロギー共有の程度も比較的に高い。党の方針と抵触するような特殊利益（地元選挙区や利益集団）向けの政策を掲げることが困難であるうえに、その必要性も低いのである。むしろ、与党の一般議員は内閣と政策を共有することに利益を見いだすため、両者の選好が乖離する可能性は小さい。以上のように、英国の政党では、一般議員の権力は小さく、与党指導部＝内閣と一般議員の選好も類似しているため、凝集性が高くなっている。

b) 行政府の凝集性

55年体制の日本では、行政府の凝集性も低かった。言い換えれば、内閣の統合力が弱く、各省庁の自律性が高くなっていた。国務大臣は、各省の代表として、官僚の

意向に従って行動しがちだったのである（飯尾、2007；山口、2007）。その結果、内閣は各省庁の「割拠」状態に特徴づけられることとなっていた。この点を、内閣における首相と国務大臣の関係と、各省における大臣と官僚の関係に着目して分析する。

首相と国務大臣の関係について重要なのは、閣内において首相のリーダーシップが制約されていたことである。その要因としては、内閣の制度と、自民党の組織構造が重要である。内閣制度については、内閣法というフォーマルな制度やその他のインフォーマルな制度が首相の権限を抑制していた。まず、内閣法上、首相の地位が他の大臣と同等に近くなっていた。内閣法3条によれば、各大臣が「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」（「所轄の原則」）。同法6条では、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」とされている。首相が各省庁を指揮監督する際には、閣議決定を前提としなくてはならなかったのである^{*10}。インフォーマルな制度についていえば、慣習上、閣議に上がってくる案件はすべて官僚制内で合意がなされたものでなくてはならなかった。各省協議と事務次官会議を経たもののみが閣議の案件となり、その修正や否決は行われなかったこととなっていた。加えて、閣議は全会一致制である。そもそも閣議はセレモニーであり実質的な議論が行われることはまずないが、仮に議論が起こったとしても、首相が議論をリードして多数決に持ち込むといったことはできなかった。

自民党の組織構造については、既述の通り自民党は派閥の連合体という性格が強いため、首相は人事において派閥間の均衡に配慮する必要があった。総裁選出時に同盟を組んだ派閥に閣僚ポストを与えるのはもちろんのこと、敵対した派閥に対しても、政権運営に対して協力を取り付けるために「保険」としてポストを分配したのである（クラウド2000: 57）。このため、閣僚人事において首相が自律性を発揮することはできなかった。自分の方針を支持する人間だけで閣内を固めることはできなかったし、反対する閣僚が出た場合でも罷免は難しかった。

各省での大臣と官僚の関係については、大臣は一般に官僚制内部での決定を尊重しており、主導権を発揮して官僚制の意思決定に介入することは少なかった。この点を説明するのは次のような制度である。

第一に、インフォーマルな意思決定のルールである。すなわち、官僚主導の意思決定パターンが制度化されていたため、大臣の決定権が制約されていた。これは経路依存性（path dependency）の観点から理解することができる。ある行動のパターンが制度化されると、その方向を転換し、異なった行動を取るコストは大きくなる。反対に見れば、現在の行動を選択することの相対的便益が増大していく。収穫逡増をもたらす社会的過程が経路依存性なのである（Pierson, 2000）。そのため、制度は、いったん確立すると、それ自身で安定性を持ち、自己を強化するようになる（North, 1990）。特に、ひとつの制度を変えると関連する諸制度をも変更する必要が出てくる場合があり、多大なコストを必要とする（制度的補完性（institutional complementarity））。日本では、一般的に、政治家にとっては官僚主導の意思決定パターンを変えるコストが大きく、むしろ、そうした制度を利用して官僚と協調する方が大きな利益をもたらしてきたのである。たとえば、自分が大臣の時に官僚と協調的な関係を作っておけば、別の機会に、官僚を利用して自分の支持基盤に対して利益誘導を図る際に有利になるであろう。このように大臣が官僚の意向を尊重することを選好するため、官僚主導の意思決定がますます強化されるようになった。

もっとも、フォーマルな制度上は大臣が決定権を有しているため、他の権力資源があれば、大臣は官僚の決定を覆すことが可能だったはずである。しかし、以下に示す理由により、大臣にはそうした資源が十分には与えられないことが多かった。

そこで第二に、自民党の組織構造に起因する閣僚人事の制度が重要である。これらの制度は、大臣が持つべき、政策についての専門知識や情報を制約していた。すなわち、自民政権では、党内人事がパターン化されており、

議員には当選回数に応じて一定のポストが割り当てられることになっていた。そのうえ、派閥均衡人事のために首相の自律性も制約されていた。そのため、必ずしもその政策分野についての専門知識を持った人が大臣に就任するわけではなかった。そして、この制度の下では多くの者が大臣ポストを待ち望んでいたため、できるだけ多くの者を閣僚のポストに就けるために、内閣改造が頻繁に行われることとなった。このため、閣僚の任期は短く、自民党政権下の閣僚の平均任期は1年以下であった。そもそも派閥間競争のため内閣の存続期間自体が短かった。また、大臣も普通は国会議員であるから、地元での活動等が必要であった。このため、任期中に担当の政策についての専門知識や、政策形成のノウハウを身に付けることも困難であった。このように専門知識と情報に欠ける大臣は、自律的な判断を下せず、官僚に依存するようになった。

第三に、内閣が一貫した政策プログラムを持てなかったことも重要である。自民党は選挙の際に公約を掲げるが、一般に、既定の政策をそのまま盛り込んでいることが多く、しかも、さまざまな政策を網羅した総花的なものであり、体系性・一貫性に欠けていた。一貫した政策プログラムがあれば大臣はそれに則って官僚に指示を出すことが可能であろうが、そうした明確なプログラムを持たないために、大臣は官僚の立案した政策を受け入れるようになった。そして、この点も自民党の組織構造と深い関係にあった。自民党はその凝集性の低さゆえ、党としての政策を提示する際には、それぞれの選挙区や業界の利益を代表する個別の政策を寄せ集めることとなった。それら個別の政策の間に矛盾があったとしても、全体としての体系性・一貫性の確保やプライオリティ付けを行うことは困難だったのである。

ここで注意すべきなのは、官僚主導の意思決定パターンと自民党の組織構造が制度的補完関係にあったことである。すでに示したように、派閥の連合体であるという自民党の組織構造は、派閥均衡人事という人事政策を要請した。このため、役職の割り当ての際には、政策につ

いての知識や能力を持つ政治家を必ずしも評価してこなかった。しかも、平均1年ほどで大臣を頻繁に交代させていた。こうした人事政策が可能だったのは、官僚に政策形成を依存していたからである。反対に、派閥均衡人事が大臣の影響力行使を制約していたために、官僚主導の意思決定が助長されることとなった。このような点で、官僚主導の意思決定パターンと自民党の組織構造とは、派閥均衡人事を媒介として、相互に補完関係にあった。

また、分権的政党構造の下では族議員が大きな権力を持つようになるが、族議員はしばしば官僚と同盟を形成していた。この同盟により両者の影響力は一層増大した。すなわち、族議員の権力と官僚の権力は相互強化作用を持っていたのである。与党審査の制度も、官僚主導の意思決定パターンと自民党の分権的な組織構造と組み合わせられていたからこそ、族議員の影響力を担保する効果を持っていた。この点にも2つの制度の補完関係を見いだすことができる。

以上のように、日本の行政府の凝集性は低かった。これまで多くの首相は受動的なリーダーであったが（この場合には官僚の選好が受け入れられるため、官僚と首相の選好の乖離は小さい）、首相がイニシアティブを取って官僚が望まない政策を進めようとした場合には（選好の乖離は大きくなる）、拒否権プレイヤーとしての官僚の持つ権力が行使された。なお、こうした行政府の凝集性の低さは、政党の凝集性の低さに由来する面が大きかったことを強調しておきたい。

一方、日本の首相と比較すると、英国の首相は閣内に対するリーダーシップが強い。これは主に内閣制度と政党の組織構造の相違による。内閣制度については、英国では首相が閣議の議長を務め、進行に強い権限を持つ。政党の組織構造については、政党の凝集性の高さが、首相の自律的な決定を可能とする。閣僚人事についても首相はかなりの自由度を享受できる。各省のレベルで見ても、大臣が官僚制に対して大きな影響力を持つ。第一に、意思決定のルールに関しては、英国でも大臣と官僚の選好の相違はしばしば表面化するものの、基本的に大臣責

任の原則が尊重されている。第二に、大臣の持つ専門知識に関しては、凝集性の高い政党構造が寄与する。すなわち、英国では閣僚人事における首相の自律性が高いため、その政策分野に適した政治家を大臣や政務次官に就けることが可能である。また、頻繁な内閣改造もないため、閣僚の任期も長いし、内閣の存続期間も長い。第三に、日本でも2003年の総選挙以来有名になったが、英国では選挙の際に各政党が独自の政策プログラムをマニフェストと呼ばれる文書の形で国民に対して提示する。政党の凝集性の高さがこのようなマニフェストの作成を可能とするのであるが、このように実行すべき政策プログラムが明確であることも、内閣のリーダーシップを強める一因である。以上のように英国における行政府の凝集性は高く、首相のイニシアティブに対する官僚の拒否権は強くない。そして、行政府の高い凝集性を可能としているのは政党の凝集性の高さである。

c) 凝集性の低さと脆弱なリーダーシップ

以上のように、55年体制下の与党であった自民党は、派閥構造や資源の議員個人への分散といった理由により分権的な制度的構造を有していた。また、そうした構造が一般議員に利益誘導を通じた自力の資源調達を行うインセンティブを与えるため、そして、イデオロギー共有の程度も低いため、執行部と一般議員との選好が乖離し

やすかった。行政府においても、国务大臣が各省の代表として行動しがちであるため、内閣は「割拠」状態となっていた。これは、インフォーマルなルールなどのいくつかの制度に加えて、政党の凝集性の低さに起因するものであった。このように与党と行政府の凝集性が低い結果として、首相の権力への制約は大きく、首相が強力なリーダーシップを行使することは容易ではなかった。そのため、政策決定パターンも官僚や族議員主導のボトムアップ型が中心であった。それに対して、英国の首相は相対的に自律的であり、強いリーダーシップを発揮することが可能であった。そのため、政策決定パターンもトップダウン型のものとなっていた。なお、本稿の理論枠組みを整理すると図表1ようになる。

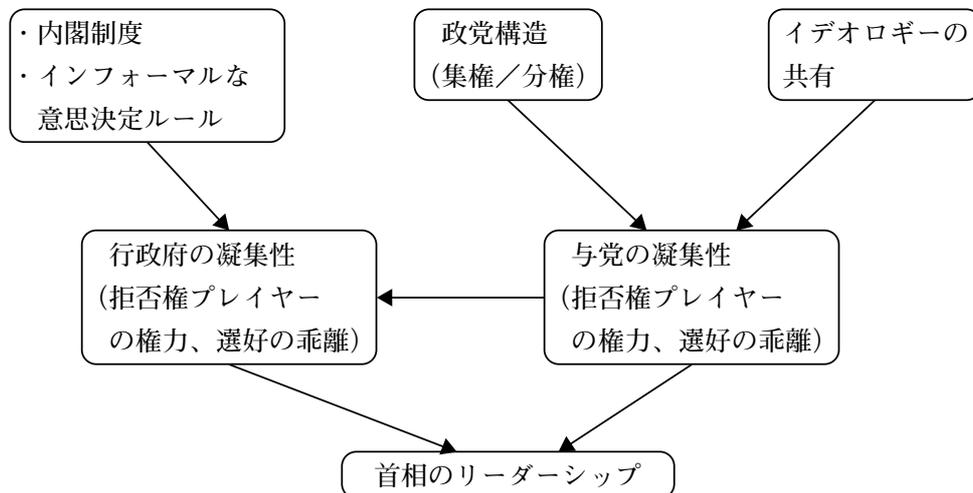
2 | 小泉政権における変化

2001年4月に就任した小泉純一郎首相は、特徴的なリーダーシップのスタイルを始めとして、伝統的な自民政権の政治手法に大きな変化をもたらした。ここでは、従来の政策決定パターンに生じた変化と、それをもたらした要因について分析する。

(1) トップダウン型政策決定の導入

小泉首相は、従来のボトムアップ型の政策決定に代え、「首相官邸主導」によるトップダウン型の政策決定を導入

図表1 理論枠組み



出所：筆者作成

しようとした。すなわち、中央省庁の官僚に対する首相の主導権を確保し、族議員を政策決定から排除しようと試みた。小泉の進める構造改革は、公共事業費の削減や規制緩和、郵政事業民営化等、官僚や族議員の既得権益に切り込むものが多かったからである。これらの政策には「鉄のトライアングル」の反発が強く、歴代政権もなかなか着手しなかったし、仮に着手したとしても成果を上げられないことが多かった。既存のボトムアップ式政策決定を変えない限り、改革の実現も困難だったのである。要するに、官邸主導は小泉改革を実現するうえで必要不可欠な手段だった。

第一に、首相ないしはその周辺（内閣官房長官や副長官など）が各省庁に明確な指示を出し、官僚にそれを実行させるという方式を重視した。首相の役割は、批准や仲裁という受動的なそれにとどまらず、積極的、能動的なものになっていった。各省庁の間で対立が起こったときも、「足して二で割る」方式の従来の解決ではなく、しばしば明示的に小泉自身の判断が下されたのである。

第二に、決定を内閣に一元化しようとした。自民党内の議論とは無関係に経済財政諮問会議等の場で政策立案を進め、その結果を党に受け入れさせようとするものが多かったのである。また小泉は、族議員の影響行使の梃子となっている与党審査の制度を一貫して軽視した^{*11}。

（2）変化を可能とした要因—政治改革と中央省庁等改革

このように、小泉が派閥や族議員を抑えて強いリーダーシップを発揮することができた背景には、政治改革や中央省庁等改革といった一連の制度改革があった。すなわち、選挙制度改革によって自民党内の権限が党首に集中することとなり、次いで中央省庁等改革（いわゆる橋本行革）により内閣機能が強化された。この点を以下に述べる。

①政治改革

1994年1月、長く日本政治の懸案であった政治改革が細川政権下で実現した。その内容には、大きく分けて政治資金制度改革と選挙制度改革の2つの柱があった。

政治資金制度改革は、政治資金規正法の改正と政党助成法の制定により行われた。具体的な内容は、企業や個人による政党や政治家個人に対する寄付の制限を強化すること、政治資金の透明性を高めること、政党への公費助成を定めること等であった。こうした改革の目的は、ひとこと言えば、「カネがかかる政治」を改めることである。当時はリクルート事件のため、政治とカネとの関係に対して国民の不信が頂点に達していた。

一方、選挙制度改革では、公職選挙法の改正が行われ、衆議院の選挙制度を、それまでの中選挙区制から小選挙区比例代表並立制に置き換えた。その目的として謳われていたのは、「政党本位・政策本位の選挙」、すなわち、「政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われる」選挙（第8次選挙制度審議会答申）を実現することであった。

この背景にあったのは次のような認識であった。中選挙区制では自民党はひとつの選挙区に複数の候補者を立てたため、党内での候補者同士の競争が行われていた。そのため、候補者が個人として有権者にアピールし、有権者も政党ではなく候補者個人を重視して投票するという「個人本位の選挙」となっていた。そこでは政治家が選挙区のメンテナンスに多額の費用をかけ、また、有権者へのアピール手段として利益誘導を行うこととなる。すなわち、中選挙区制にともなう「個人本位の選挙」が、政治腐敗を始めとした一連の問題を招いていた。このような認識から、選挙制度を変えて党内競争をなくせば、「政党本位・政策本位の選挙」が実現され、利益誘導政治もなくなると考えられたのである。

選挙制度改革と政治資金制度改革とは「車の両輪」と呼ばれ、2つが相俟って、「カネのかかる政治」の是正、「政党本位・政策本位」の政治の実現といった目的を果たすことが期待された。

こうした政治改革は、次のように自民党の凝集性を高める効果を持った。第一に、小選挙区比例代表並立制は、党首のイメージが持つ重要性を高めることとなった。中選挙区制の下では政党間の競争よりも候補者個人間の競

争という面が大きかった。一方、小選挙区制では政党間競争の比重が高くなるが、そうすると、政党が掲げる政策とともに、党首のイメージが有権者の投票先を左右するうえで重要となる。特に、国民的支持の高い党首の場合には、一般議員に対する影響力が増すことになる。

第二に、政治改革は派閥の力を弱めることとなった。中選挙区制では、自民党から複数の候補が出馬するため、それぞれが別の派閥に加入して、その支援を仰ぐ必要があった。しかし小選挙区ではそうした党内の競争がなくなるため、それだけ派閥の存在意義も低下する。また、政治資金規正の強化により、派閥の領袖が不透明なカネの授受を行いにくなくなった。

第三に、最も重要な点として、一連の改革は、党執行部の持つ権限を強める効果を持った。まず、選挙制度改革は党首の公認権に大きな意味を持たせることとなった。中選挙区制では当選ラインが低かったこともあり、無所属候補でも十分に当選の可能性があった。そのため、公認が取れない候補者も保守系無所属として出馬し、当選後に追加公認という形で入党させることが多かった。しかし小選挙区制では、党の公認がない候補者は、強力な地盤を持たない限り当選が難しい。比例代表制では当然ながら政党の候補者名簿に載らなければ当選は不可能である。このため、公認に大きな影響力を持つ総裁や幹事長ら党執行部は、候補者の命運を左右しうようになった。また、政党助成金の導入にとともに、執行部が配分権を持つ資金が増大した。自民党議員は基本的には政治資金の大部分は自分で調達しているのであるが、資金力の弱い候補者にはカネの配分権は大きな梃子となると考えられる。さらに、政治資金規正法によって政治家個人への企業・団体献金が禁止されたが、候補者が支部長を務める政党支部への企業献金は認められているので、政党所属候補は実質的に企業献金を受け取ることができる。しかし無所属候補にはこれは不可能なので、政党を除名されることによる逸失利益は大きなものとなる。

このように、政治改革は、執行部が一般議員に対して大きな影響力を行使できる環境を作り出した。自民党の

凝集性が高まり、首相が一般議員を統制できる可能性が大きくなったのである。

②中央省庁等改革

中央省庁等改革は、橋本龍太郎内閣で議論が進められ、2001年より新体制がスタートした。その内容は多岐にわたるが、ここで重要となるのは、首相のリーダーシップを強化するための以下の制度改革である。第一に、内閣法が改正され、内閣総理大臣が、閣議の主宰者として、「内閣の重要政策に関する基本的な方針」を発議できることが明記された。従来の内閣法では首相の発議権は必ずしも明確ではなかった。

第二に、内閣総理大臣の補佐・支援体制が強化された。具体的には、a) 内閣官房の機能を充実した。まず、内閣官房が内閣の重要政策に関する企画立案と総合調整を行うことを内閣法で規定した。従来の内閣法では、内閣官房の役割は「総合調整」のみだったが、受け身の「調整」のみではなく、積極的な「企画立案」を行うことが明確となった。また、内閣官房に3名の内閣官房副長官補等を置く、首相補佐官を増員するといった改正が行われた。b) 内閣府を新設した。内閣府は内閣総理大臣を長とする行政機関であり、経済財政政策、総合科学技術政策、防災、男女共同参画等の重要事項に関する企画立案および総合調整を行う。c) 内閣府に、経済財政運営、科学技術、災害対策、男女共同参画等の分野を担当する特命担当大臣を設置した。d) 内閣府に、経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議等の会議を設置し、重要事項について調査審議を行うこととした。

第三に、各省での大臣のリーダーシップを強化するため、各省に副大臣（副長官）と大臣政務官を置いた。

これらの改革は、以下の通り行政府の凝集性を高める効果を持った。第一に、内閣官房の強化や内閣府の設置により、首相を支える人的・組織的資源、すなわち「コア・エグゼクティブ」が強化されたのである^{*12}。内閣府の特命担当大臣は、閣内で首相主導の政策決定をサポートする役割を担っている。これらの大臣は、各省庁の立場にとらわれることなく、小泉の意を汲んで構造改革を

推進することに注力した。内閣官房についていえば、内閣官房副長官補に各省の次官級など実力のある官僚が任用された。内閣官房は権限の面でも能動的な「企画立案」を行うことが可能となった。また、内閣官房や内閣府は、省庁間の「縦割り構造」を横断する形で機能したうえで、各省庁からの影響力を遮蔽しつつ政策立案を行うことを可能とした。こうして省庁横断的な課題を内閣主導で進める制度的環境が備わったのである。

第二に、経済政策に関しては、内閣府に設置された経済財政諮問会議が特に重要な役割を果たした。諮問会議は、次のような機能を果たすことを通じ、従来の政策決定パターンに変化をもたらした。a) 諮問会議は、アジェンダ設定における主導権を、かなりの程度官僚機構から取り上げることに成功した。すなわち、主に民間議員から、官僚や族議員からは行われ得ないような大胆な発案がなされるようになった。b) 諮問会議は、官庁や族議員等が構成する閉鎖的な「下位政府」に独占されていた政策決定過程を、他のアクターにも開放した。c) これと関連して、諮問会議は「アジェンダの統合」とでもいべき効果を持った。従来の政策決定は各省ごとの縦割り構造に特徴づけられており、他の省庁の所管分野に属することには口を出せないことになっていた。下位政府とアジェンダが個別分野ごとに分断されていたのである。しかし、諮問会議において首相、官房長官や主要な経済閣僚が一堂に会することにより、これまで各省バラバラに検討されていた政策が、ひとつの場で議論の俎上に載せられるようになった。これにより、分断されていたアジェンダが統合され、政策間の優先順位付けや体系的・整合性について一定の配慮がなされるようになったのである。d) 政策決定過程が透明になり、どのアクターがどのような主張をしているか、意見の対立構図はどのようになっているか、といったことが国民から見えるようになった。e) 政府の外部から政策アイデアを注入する経路が制度化された。既得権益のために固定化してしまった政策を転換させるうえでは、新しい政策アイデアが外部から政策決定プロセスに注入されることが

大きな役割を果たす。それが成功するかどうかは、アイデアの注入経路となる制度的装置の存否に大きく依存している。諮問会議はそうした装置として極めて有効に機能した。要するに、諮問会議では、閣僚間で実質的な議論がなされ、首相が議論をリードできた。セレモニー化した閣議を補完する役割を果たしたのである。

第三に、副大臣制の導入により、各省庁内で大臣を支える人的資源が増大した。大臣と副大臣、政務官の連携がうまくいくという条件付きであるが、そうした条件が満たされれば、大臣が各省庁内で行使できるリーダーシップの程度は高まった。

第四に、選挙制度改革等によって自民党の凝集性が高まったことが行政府の凝集性をも高めることとなった。すなわち、一連の政治改革の結果として派閥がある程度弱体化していたことを背景として、小泉は、派閥の頭越しに、年功序列も無視して閣僚等の人事を行った。こうした自律的な人事権は、閣僚に対する梃子を首相に与えるため、内閣の凝集性を高める。また、政策能力の高い政治家を当該省庁のポストに配置する「適材適所」の人事も容易になったが、そうした人事が行われた場合には、大臣による官僚の統制が有効になりやすいのである。

以上の通り、中央省庁等改革の結果として、行政府の凝集性が高まり、官僚に対する内閣の主導性を強める制度的環境が成立した。

③二つの権力資源

以上のような制度改革がなされたことを背景として、小泉首相は官僚や与党に対して強力なリーダーシップを行使することができた。しかし実は、次の安倍政権の事例で見ると、制度改革は小泉のリーダーシップを生み出した十分条件ではない。制度改革はあくまで、首相のリーダーシップを支える環境の形成に貢献しただけである。そうした制度的環境を巧みに利用した小泉の政治手法にも着目すべきである。

言い換えれば、小泉首相のリーダーシップ発揮を可能とした要因については、彼が二種類の権力資源をうまく利用したことが重要である。すなわち、首相の持ちうる

権力資源には、第一に、システムによって与えられる制度的・恒常的な資源がある（制度的資源）。これは誰が首相になっても変わらず利用できる資源である。閣僚任免権、党内人事権、衆議院の解散権、その他法令上の権限や、首相が手足として活用する内閣官房等の組織がその例である。すでに見たように、一連の制度改革でこのタイプの資源は大幅に強化された。第二に、首相となった人物のパーソナリティと大きく関わる資源がある（属人的資源）。この場合は誰が首相であるかが決定的に重要となる。その人の持つ政策知識や判断力、自己アピールの能力、そして世論の支持などが該当する。小泉首相は、直接に国民に訴えかけるポピュリズム的な手法を用いることにより、世論の高い支持を得ることに成功した。このように人気の高い首相に対しては、族議員などは不満があっても表だって反抗することは難しかった。

小泉首相は、この2種類の権力資源を併せ持ち、それらをうまく組み合わせて効果的に活用したことにより、日本の首相には珍しいほどの強いリーダーシップを発揮することができたのである。

（3）ポスト小泉の混迷

小泉を引き継いだ安倍晋三首相も、前任者と同様に官邸主導で構造改革を進めようとした^{*13}。しかし、実際のところ、改革の速度はかなりの程度スローダウンした。小泉政権のようなトップダウン型のリーダーシップがうまく機能しなかったからである。

その典型例が道路特定財源問題である。安倍官邸は当初、道路財源の一般財源化を目指したものの、そのもくろみは成功しなかった。安倍は2006年9月の所信表明演説で一般財源化に触れ、同年11月末から12月頭にかけても、安倍や塩崎官房長官は一般財源化に対して積極的な発言を行った。しかし、自党内の反発に直面し、そうした姿勢は後退を余儀なくされた。結局、12月になされた政府与党合意では、「真に必要な道路」を整備することを前提として、毎年度予算で道路歳出を上回る税収を一般財源とすることとなった。族議員等との妥協により道路整備が重視されることになり、一般財源化は曖昧

なものとなったのである。

このように、トップダウン型の政治手法をもって改革を進めた小泉を模倣しようとしたものの、安倍はそうした手法を十分に使いこなせず、族議員らとの妥協を余儀なくされた。

小泉、安倍両首相のリーダーシップの相違は、首相の権力資源という角度から分析できる。上述の通り、首相がリーダーシップ発揮のために行きしめる資源には、制度的資源と属人的資源の2種類がある。この2タイプの資源の賦存量やその活用の仕方に違いがあることが、両首相のリーダーシップ行使の相違を生んだと考えられる。まず属人的資源であるが、小泉首相にとっての最大の属人的資源とは、世論の高い支持であった。世論を味方に付けることにより、自党内で抵抗の大きな政策も進めることができた。高い人気を誇る人物を党首に担いでいることはその党の議員自身の再選可能性を高めるため、小泉首相に不満を持つ者も露骨には倒閣に動けなかった。そして、世論の支持を維持するうえでは、直接国民に訴えかけて支持を取り付けるポピュリズム的手法が最大限に活用された。一方の安倍首相は、そのような典型的なポピュリスト的手法は用いなかった。そのため、当初高かった支持率は急落し、低迷することとなった。

次に制度的資源であるが、小泉首相はこうした資源を存分に活用して構造改革を遂行した。安倍首相も基本的には同様の資源を利用できたはずである。しかし注意すべきなのは、制度の持つ効果は、その執行がいかになされるかによって変わりうることである。形式的に制度的権限があっても、それが実際に発動されなくては意味がない。この点に関して、首相が持つ種々の権限が発動される可能性がどの程度あるのかが問題となる。特に、自らの意に従わない者に対して制裁を与える権限が重要である。こうした権限を有効に使える、閣内や党内に対して強い統制力を発揮し、抵抗勢力を克服することができるからである。

従来の日本の首相は、閣僚任免権や党内人事権・公認権を有していたにもかかわらず、そうした制裁を発動す

る行為（閣僚の罷免や造反議員の除名など）は稀であった。それに対し小泉首相は、郵政造反議員の選挙区に「刺客」を差し向け、また解散詔書の署名を拒んだ島村宜伸農水相を罷免したことに示されるように、平然と制裁発動を行った。一方、郵政造反議員を復党させた安部首相の行動様式は従来の自民党政治家に近いと言えよう。すなわち、安倍政権においては、制度的な権力資源が有効に使われなかったために、その実効性が低下した。安倍政権下で強化したように見えた制度的資源は、実のところ中身を欠いたものだった。そのために安倍のリーダーシップは大きな制約を受け、構造改革への抵抗が党内で力を盛り返してきたと考えられる。

安倍に続いて、福田康夫と麻生太郎が政権に就いたが、いずれも1年で退陣することを余儀なくされた。この混迷ぶりは、制度的環境を整備しただけでは首相が強いリーダーシップを発揮するのに十分ではないことを示している。

3 | 民主党政権と今後の政策決定—合意形成へ向けて

2009年9月の歴史的な政権交代により登場した民主党政権は、「政治主導」や「政策決定の一元化」を標榜している。このこと自体、自民政権での政策決定が官僚・族議員主導であり、また、与党と行政府の二元的な決定に特徴付けられていたことを反映している。以下では、民主党政権による政策決定の仕組みの改革を概観し、今後の政策決定における課題について考察する。

(1) 政治主導に向けた改革

鳩山政権では、政治主導のために次のような改革が行われてきた。まず、政権成立直後の初閣議において定めた「基本方針」で、「国政の運営を、官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新」することを宣言した。同方針は、各府省に大臣・副大臣・大臣政務官を中心にした「政務三役会議」を設置すること、従来の政府・与党の二元的意思決定を一元化すること、事務次官等会議を廃止し、政府の決定を官僚の事前調整にゆだねることを止めること、総理直属機関として内閣官房に国

家戦略室を設置し、官邸主導で税財政の骨格や経済運営の基本方針などを決定すること等を盛り込んでいる。

実際に、鳩山内閣は事務次官等会議を廃止し、各省次官の記者会見も禁止した。省庁間にまたがる課題については、閣僚委員会を設けて調整を行うこととした。首相と閣僚による意見交換でも、官僚の同席を認めずに政治家だけで話し合うケースが増えているという^{*14}。また、経済財政諮問会議の機能を停止し（法律改正により廃止の予定）、官邸主導の拠点として国家戦略室を内閣官房に設置した。また、予算を始め行政全般の在り方を刷新することを目的に、内閣府に行政刷新会議を設置した。

各省における意思決定も、政務三役が主要な役割を果たすようになっている。麻生政権で策定された平成21年度補正予算の執行凍結や平成22年度予算概算要求の見直しの際などに、政務三役のイニシアティブが発揮された。

政策決定の内閣への一元化に関しては、政策調査会と、各省の政策を審議していた部門会議を廃止した。代わりに各省に「政策会議」を設けたが、政府に入っていない議員はここで意見を述べることはできず、自民政権の政調会のような与党審査の権限は持つことが許されなかった。

政治主導に向けた改革には、一定の法律制定や改正を必要とするものもある。そのため、鳩山内閣は第174回国会（常会）に政治主導確立法案を提出した。この法案では、国家戦略室を局に格上げすること、行政刷新会議を法的に設置すること、官房副長官を一名増員し、国家戦略局長と兼務させることなどが規定されている。また、同国会に提出した国会改革関連法案では、官僚の国会答弁禁止、副大臣や政務官の増員を規定している。自民政権時代からの課題であった公務員制度改革については、内閣人事局を設置して幹部人事を一元化しようとする国家公務員法改正案が提出された（これらの法案は、本稿脱稿時の2010年6月上旬時点では国会審議中）。

(2) 政策決定の課題

普天間基地移設問題での迷走や、「政治とカネ」にからむ問題を理由として、2010年6月2日、鳩山首相が唐突

に辞意を表明した。後継の党代表に選出された菅直人は、同月8日に政権を発足させた。鳩山内閣の反省も踏まえ、今後の政策決定には次のような課題があると考えられる。

まず、民主党は、自民党と同様に凝集性が必ずしも高くない。同党には、自民党の派閥ほど強固ではないものの、次のような多くのグループが存在している（カッコ内は2009年総選挙直後の人数）^{*15}。すなわち、小沢グループ（150）、鳩山グループ（45）、野田グループ（35）、菅グループ（30）、前原グループ（30）、旧民社党グループ（30）、旧社会党グループ（30）、羽田グループ（20）である。このように同党は旧自民党出身者から旧社会党出身者までを包含しており、イデオロギー的な分布も幅広い。こうした組織上・イデオロギー上の多様性は、民主党における凝集性の低下をもたらすと考えられる。憲法改正など同党内で潜在的に亀裂のある争点が政治化された場合には、民主党はどの程度一致して行動できるだろうか。

政府と与党の関係も重要である。鳩山政権では、政策調査会を廃止したために政府外の議員が政策決定に参加できず、不満が溜まっていた。こうした点への反省を踏まえ、菅政権は、政策調査会を復活させるとともに、政調会長の玄葉光一郎を公務員制度改革・少子化担当大臣として入閣させた。現時点では、政調会の復活が政策決定にどのような影響を与えるか定かではない。与党一般議員の政策形成能力や専門知識を政調会の場で有効に活用することを通じて、政策の質的向上を図ることができるかもしれない。一方、政調会が自民党政権の与党審査のような機能を持たせられるとしたら、民主党内にも族議員が登場して政策決定に一定の影響を持つようになる可能性がある。その場合には政府・与党の二元的決定が復活し、内閣の主導性が挑戦を受けることとなるかもしれない。このように、政府外の一般議員を政策決定に参加させることは、政治主導に対して両義的な効果を持ちうるのである。そこで必要となるのは、政策決定一元化を維持しつつ、政調会の活力を有効に利用して政策形成

を行うことである。玄葉政調会長の閣僚兼務のように政府と与党をつなぐ人的結節点を充実させることなどを通じて、内閣での政策決定の責任を与党側にも共有させることにより、政策決定一元化と政調会の活動とを両立させる努力が必要となるだろう。

同様に、鳩山政権のような「二重権力」状況を避けることができるかも課題である。鳩山政権では政策決定一元化を掲げたにもかかわらず、小沢幹事長を始めとした与党側が政府の決めた政策に対して異議を申し立てる事態がしばしばあった（揮発油税等の暫定税率廃止を撤回させた事例など）。このような事態に対処するためにも、幹事長等の党の役職者が入閣して内閣と与党の責任の共有を明確にすればよいのではないと考える。実際、英国でも与党院内総務や院内幹事長が入閣している。

官邸主導の拠点として設置された国家戦略室（局）はその機能を十分に果たせるだろうか。小泉政権下では経済財政諮問会議が改革の「司令塔」としての役割を果たした。国家戦略室も同様の機能を果たすことが期待されているようだが、諮問会議とはいくつかの相違点がある。上述したように、諮問会議での議論は透明性が高く、誰がどのようなスタンスか、といった対立の構図も明白になった。一方、これまでのところの国家戦略室の活動は必ずしも透明ではない。透明性や公開性の低さを前提とすると、上記で指摘した諮問会議の諸機能、すなわちアジェンダの統合、閉じられていた下位政府の開放、新たな政策アイデアの入力回路といった機能について、国家戦略室（局）が挙げられる成果には限界があるのではないかと危惧せざるを得ない。「格差拡大を進めた新自由主義的政策の牙城」といった意識で諮問会議を見るのではなく、戦略的な「場」の構築という点での諮問会議の功績を学ぶべきではないだろうか。

政治家と官僚との関係も難題である。普天間問題迷走の一因として、政治主導に固執する余り、防衛省や外務省に蓄積されていた専門知識・情報の利用を排除してしまったことがあると言われている。このように、官僚の持つ専門知識や情報を十分に活かさなくては、公益に資

する政策形成は困難であろう。他方、官僚の膨大な知識や情報を無批判に受け入れると、官僚の思考枠組みに囚われてしまい、容易に官僚依存に転ずるだろう。では、政治主導を維持しつつ政策形成過程に官僚を適切に位置づけるためには、どのような方法が望ましいだろうか。やはり、政治家が基軸となる理念や大枠となる方向を打ち出し（それは国民の選択に支えられたものでなくてはならない）、それを実施するための合理的な手段を官僚が検討するという形や、複数の選択肢を官僚が十分に説明したうえで提示し、政治家が責任を持ってそれを選ぶという形が求められるだろう。その前提として、政治家も、官僚の提案や情報を批判的に検討できるだけの十分な能力を有しておく必要がある。折しも菅内閣は官僚との連携を打ち出した。官僚に取り込まれずにそれを有効活用しながら政治主導を貫徹できるのか、今後の展開を引き続き注視したい。

最後に、合意形成という観点から見ると、次のような課題が浮かび上がってくる。すでに述べたとおり、自民政権の首相は伝統的に、脆弱なリーダーシップに特徴づけられる「弱い首相」であった。一方、小泉首相は、トップダウン型の政策決定に成功した「強い首相」であった。しかし、小泉首相の手法は、自己の方針に反対する人々を「抵抗勢力」として政策決定から排除するとい

うものでもあった。それに対し、55年体制の政治運営は、野党陣営からもできるだけ合意を調達しようとしていた。ギデンス（Giddens, 1998）に倣って包摂（inclusion）と排除（exclusion）という視点をとるならば、小泉政権は「排除の政治」、55年体制の自民政権は「包摂の政治」に特徴づけられるといえよう。

ここで注意すべきなのは、小泉首相とそれ以前の首相との対比から、我々の頭に、「弱い首相＝包摂の政治」vs. 「強い首相＝排除の政治」という図式が定着していることである。しかしこの図式は論理的な必然なのだろうか。合意形成とは、必ずしも受動的な調整のみを意味するわけではなく、能動的な働きかけをも意味する。「強い首相」として政策決定にリーダーシップを発揮しつつ、できるだけ広範囲の合意を調達する「包摂の政治」を目指すことも可能なのではないか。現にスウェーデンなどのヨーロッパ諸国においては、そうした政治が一定程度実現しているようにも思われる。確かにそれは容易な道ではないが、決して不可能な道ではない。これからの日本の政治的リーダーには、合意形成において強靱なリーダーシップを発揮することが期待されるだろう。もちろん、そうしたリーダーを選べるかどうか、我々国民の眼も問われている。

【注】

¹ もっとも、1990年代半ば頃から、首相権力の増大や派閥の弱体化などの変化が進んできたという見解もある（たとえば、竹中、2006）。

² 周知のとおり、1993年以降から政党再編の動きが進んだ。同年6月の衆議院解散をきっかけとして、自民党から羽田孜や小沢一郎らが離党して新生党を結成し、また、武村正義らが新党さきがけを結成した。7月の総選挙では、前年に結成されていた細川護熙の日本新党が躍進した。この選挙の後、細川を首班とする連立政権が誕生している。1994年12月には、新生党、日本新党、民社党、公明党などが合同し、新進党を結成した。96年に入って社会党は社会民主党に党名を変更した。また、さきがけ、社民党、新進党などを離党した人々が（旧）民主党を結成した。1997年12月末には、新進党が解党を決めた結果、同党は小沢らの自由党、羽田・細川らの民政党、旧民社党系の新党友愛、旧公明党系の新党平和（後に再び「公明党」）などに分解した。1998年4月に（旧）民主、民政、友愛等が合同して（新）民主党となった。小泉政権下の2003年10月には、民主党が自由党を吸収合併した。一方、郵政民営化に反対する自民党議員らが、2005年8月の郵政解散を契機として離党、国民新党や新党日本を結成した。2009年の衆議院解散以降、自民党を離党した渡辺喜喜らの「みんなの党」や、舛添要一らの新党改革などが結成された。このように複雑な再編を経て、現在は、民主党が衆議院における最大政党として国民新党と連立政権を構成し、自民党、公明党、共産党、社民党等が野党として対峙している。

³ 朝日新聞2009年10月30日朝刊。

⁴ 中央省庁再編前にはおおよそ次のようなものとされていた。すなわち、商工族、農林族、水産族、運輸族、建設族、厚生族、労働族（この二つを社労族という場合もあった）、文教族、郵政族、大蔵族、国防族である。

⁵ 省庁再編直前の1府22省庁とは、総理府、国家公安委員会（警察庁）、金融再生委員会、総務庁、北海道開発庁、防衛庁、経済企画庁、科学技術庁、環境庁、沖縄開発庁、国土庁、法務省、外務省、大蔵省、文部省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省、自治省である。省庁再編後の1府12省庁とは、内閣府、防衛庁、国家公安委員会（警察庁）、総務省、法務省、外務省、財務

- 省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省である。防衛庁は2007年に防衛省に昇格した。
- ⁶ 内閣府は「格上」の行政機関のため国家行政組織法の対象外であり、内閣府設置法で規定されている。
- ⁷ 1987年に日本の労働組合の新しいナショナルセンターとして全日本民間労働組合連合会（旧連合）が結成された。これに労働四団のうち、同盟、中立労連、新産別が解体して参加。89年に、残っていた総評が解散して旧連合と合流し、（新）連合が発足した。連合は、2009年時点での加盟者労働組合員数は669万人（厚生労働省の平成21年度労働組合基礎調査による）、基本的に民主党を支持している。一方、全労連は65万人が加盟しており（同上）、基本的に共産党を支持している。
- ⁸ 政治活動は別団体を形成して行う場合が多い。たとえば、日本医師会系の政治団体は日本医師連盟であり、全中系のそれは全国農業者農政運動組織協議会（全国農政協）である。
- ⁹ 例外的に強いリーダーシップを行使しようとした首相には、「ワンマン」と呼ばれた吉田茂、「コンピュータ付きブルドーザー」と呼ばれた田中角栄、「大統領型首相」を目指した中曽根康弘らがいる。
- ¹⁰ 通説では、基本的な方針が閣議決定されていれば、個別具体的な事項については、その都度閣議決定を経なくても、首相はその基本方針に沿って指揮監督を行うことが可能とされる。また、ロッキード事件の最高裁判決（1995年）では、首相は、内閣の明示的な意思に反しない限り、各省庁に指導・助言等の指示を与えることができるとされている（実際に、田中角栄はそのような指示を頻繁に行った）。しかし、以下で示す他の理由により、そうした権限を行使するのは簡単ではなかった。
- ¹¹ 小泉政権下における政策決定パターンの変化については、内山（2007）を参照されたい。
- ¹² コア・エグゼクティブとは、「中央政府の諸政策を統合し、あるいは、政府機構の諸要素間の紛争を最終的に調停する組織・構造」のことである（Dunleavy and Rhodes, 1990, p.4）。
- ¹³ たとえば、安倍首相は、就任早々、官邸主導を強化すべく小池百合子や世耕弘成ら5名の首相補佐官を任命し、日本版NSC（国家安全保障会議）構想を打ち出した。
- ¹⁴ 朝日新聞2009年12月24日朝刊。
- ¹⁵ 朝日新聞2009年9月3日朝刊。

【参考文献】

[邦語]

- ・飯尾潤（2007）『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社
- ・猪口孝・岩井奉信（1987）『「族議員」の研究—自民政権を牛耳る主役たち』日本経済新聞社
- ・内山融（1998）『現代日本の国家と市場』東京大学出版会
- ・内山融（2007）『小泉政権—「バトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社
- ・佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民政権』中央公論社
- ・竹中治堅（2006）『首相支配—日本政治の変貌』中央公論新社
- ・村松岐夫・伊藤光利・辻中豊（2001）『日本の政治〔第2版〕』有斐閣
- ・山口二郎（1995）「現代日本の政官関係」、日本政治学会編『現代日本政官関係の形成（年報政治学）』岩波書店
- ・山口二郎（2007）『内閣制度』東京大学出版会

[英語]

- ・Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. (2001). "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes." In Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ・Dunleavy, Patrick, and R.A.W. Rhodes. (1990). "Core Executive Studies in Britain." *Public Administration* 68.
- ・Giddens, Anthony. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, U.K.: Polity Press. (アンソニー・ギデنز (佐和隆光訳) 『第三の道』日本経済新聞社、1999年)
- ・Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of States Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- ・North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ・Pierson, Paul. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review* 94(2).
- ・Richardson, Bradley. (1997). *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance*. New Haven, CT: Yale University Press.
- ・Sartori, Giovanni. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.
- ・Tsebelis, George. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.