The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	政治の大統領制化と立法過程への影響
Author(s)	武蔵, 勝宏
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 273-290
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/12292
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

政治の大統領制化と立法過程への影響

The Presidentialization of Politics and the Influence on the Legislative Process

武蔵勝宏*

Katsuhiro MUSASHI*

Abstract

This paper verifies the presidentialization of Japanese politics by analyzing how the prime minister leads the policy-making process. The prime minister's power resources increased and the prime minister's autonomy was expanded vis-à-vis the executive branch and political parties, and leadership effects in voting behavior grew during the Koizumi administration. As a result, the prime minister came to lead policy decisions. However, the Abe administration lost the support of the people due to the lack of leadership. Furthermore, the Fukuda administration isn't able to maintain the prime minister's predominance because the influence of political parties has become stronger. In conclusion, the presidentialization strengthened the prime minister's leadership, but it also caused the decline of functions of deliberation and consensus-building in the Diet.

キーワード：大統領制化、権力リソース、自律性、選挙過程の人格化、リーダーシップ

Keywords：Presidentialization, Power resources, Autonomy, Personalization of the electoral process, Leadership

* 同志社大学大学院総合政策科学研究科教授

序章　本稿の分析枠組み

政治の大統領制化とは、大統領制を採用していない議院内閣制の政権においても、実態面において、首相が大統領的な要素を強めつつあることを指す。そもそもアメリカ型の大統領制とイギリス型の議院内閣制では、その構造において決定的な差異が存在する。大統領制では、権力分立のもとで、大統領は国民から直接選出され、議会に対してではなく、国民に対して直接責任を負う。これに対して、議院内閣制では、首相は議会によって選出され、内閣が議会に対して連帯責任を負うことをその原理としている。二元的代表である大統領制においては、大統領と議会はそれぞれが民主的正統性をもち、相互に牽制する関係にある。他方で、議院内閣制では、議会のみが民主的に選出され、その議会の正統性を基盤として内閣が成立するため、民意は一元的に代表される[1)]。こうしたことから、権力分散的な大統領制に対して、議院内閣制は、行政府の長である首相と議会は制度的に融合し、権力集中的な制度であることをその特質としている[2)]。

ところが、日本の場合、そうしたイギリス型の議院内閣制と異なり、議会多数党である与党と首相の関係は、必ずしも一元化されてこなかった。衆議院と参議院が法案の成立に対等に近い権限を持つことから、政府は衆議院と参議院の両院で多数を確保しない限り、連立政権とならざるをえない。そのため、衆議院に小選挙区制が導入されて以降も、参議院で与野党逆転だった小渕内閣の一時期（1998年７月から1999年１月）を除いて、連立政権が常態化している。また、党首（事実上の首相）の選出が党の幅広い構成員による公選よりも、国会議員と都道府県連幹部を中心とする投票で決定するルールのもとでは、党首の選出に対する派閥の影響力がどうしても大きくなる。1960年代以降継続されてきた与党の事前審査も、有力な族議員が政府の法案提出に際して、拒否権や修正権を行使する根拠となってきた。そのため、首相は、閣僚人事や政府の重要政策の決定において、与党からの自律性を確保できず、政府権力は政府と与党に二元化されてきたといえる[3)]。こうしたことから、議院内閣制のもとでは、与党が議会内で安定多数を占めるとともに、首相が与党内でのリーダーシップを十分に確保できなければ、首相がその政治的指導力を発揮することは困難であることが指摘できよう。

一方、権力分散的な大統領制にあっても、大統領は行政府の長として行政権を統括し、議会との関係においても、国民からの支持を背景に、政治的指導力を発揮することを可能としている。こうした強い大統領が可能となる理由として、ポグントケとウェッブは、大統領制の三つの効果を指摘

1）飯尾潤『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、2007年、18頁。
2）こうした特質は、二大政党制のもとで単独政権が構成され、第二院の権限が弱いイギリスのようなウェストミンスター・モデルに適合的であるといえる。ヨーロッパの大陸諸国のように比例代表制のもとで連立政権が一般的で、第二院の権限が強い議院内閣制においては、連立与党間の調整や議会への譲歩が必要となり、首相に対する与党や議会の影響力は相対的に大きくなる。そうした点で議院内閣制には、権力集中型と権力分散型の2つのタイプがあることになる（G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven: Yale University Press, 2000,pp.31-36）。
3）参議院自民党の衆議院に対する自律性が強いことも、首相の政治的指導力を制約する要因となってきた。

している[4)]。第一に、大統領制は、大統領に執行権力を率いる優越的なリソースを提供する。それは、大統領が、直接国民によって正統化され、議会の介入なしに内閣を組織する権力を保持するということから引き出されるものであり、大統領は、議会など外部の関与なしに、執行部門を統括し、統治を行うことができる。第二に、大統領制は、大統領のリーダーシップにおける自律性を付与する。大統領はその職にある間、自らの政党の政治圧力に対して十分な保護が与えられている。このことは、その反面で、議会の政党は、政府に反対するフリーハンドを保持することを意味する。すなわち、大統領は、自己の政党に対して相当程度の自律性を享受する一方で、その指導力は、直接、国民の支持に依存する。したがって、大統領のリーダーシップの自律性の強さは、政党の組織的な統制を基礎とするものではなく、選挙の結果に依存する。第三に、選挙過程の人格化の効果である。これは、直接には、大統領という最高位のポストに自然と注目が集まることに由来し、そして、選挙過程のすべての側面が、大統領候補者の個性によって決定的に形作られることを意味する。

こうした大統領制との比較のもとで、欧米の14カ国の比較研究を行ったポグントケとウェッブらは、議院内閣制の政権においても、執政の長である首相の権力リソースの増加と、執政及び政党内での首相の自律性の増大、国民による指導者選択の選挙過程が顕著になることによって、政治の大統領制化をもたらしたとしている[5)]。政治の大統領制化をもたらした根底にある構造的な要因には、政治の国際化や国家機能の拡大と複雑化、マス・コミュニケーションの構造変化、社会的亀裂の浸食といった変化があり、それらがその時々の政治リーダーのパーソナリティや政治的状況が作用する中で、政治の大統領制化が、執政、政党、選挙の三つの局面において現れていることが指摘されている[6)]。

まず、執政[7)] における首相の権力リソースは、閣僚等の任免権や一定の政策決定権といった公式の権限に依拠しているといえる。こうした公式の権力リソースは、首相に執政内での自律性を付与することとなる。閣僚人事において、首相がその任期中に内閣改造を自由に行ったり、非政党のテクノクラートの閣僚への任命や政党権力の基盤を欠く政治家を急速に昇進させたりすることは執政内での首相の自律性を示すものである[8)]。また、執政内での政策決定において、首相が自律的に指導力を発揮するためには、内閣官房に政策提案を行うために必要なリソースが確保され、各省間の統制や調整のための権限が首相に集権化されていることが必要である。しかし、こうした首相の指導者としての実質的な権力も、選挙の際、その個性に訴えることで獲得した個人的マンデイトの増大から導かれるものである。そのため、首相官邸は、首相の個人的人気と有権者の政策選好を定

4）Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p.5. 本文献の訳出については、高見勝利「政治の「大統領化」と二元的立法過程の「変容」?」『ジュリスト』第1311号（2006年１月）51 ～ 53頁を参照した。

5）*Ibid.* p.5

6）*Ibid.* p.16

7）狭義の執政は、内閣及びその構成員である閣僚を指すが、官僚制の影響力が強い日本の場合、閣僚は内閣の一員としての役割意識よりも、官僚からなる各省庁の代理人としての要素を強くもつ。そのため、本稿の日本政治に関する分析の箇所では、執政の定義を閣僚と各省庁の幹部官僚を含む中核的執政として広く捉えることとする。

8）Poguntke and Webb, *op.cit.* p.19

期的にモニターし、首相が自身の選挙アピールに基づいて策定したマンデイトに訴えることが、重要な政策決定をコントロールするためには不可欠となる。したがって、首相の政策決定での自律性は、選挙における有権者の広汎な支持の獲得によって担保されるものであり、その支持を成功裏に保持することのできる首相の持続的能力によって条件づけられているといえる[9)]。その結果、執政内における首相の自律性の増加は、首相が各省大臣から構成される内閣を通じてというよりむしろ、首相個人による直接統治の傾向を持つことになるのである[10)]。

同様に、政党における首相の自律性の増加は、政党内部の権力における有力派閥の連合から、党首（首相）の指導力ないし自律性の増大へと向かう変化によって表されている[11)]。こうした要因には、党員による党首の直接選挙の制度化が影響を及ぼしている。このことは、党内の有力派閥のリーダーであることが、党首となり得る決定的な権力基盤ではないことに作用する。代わりに、党首となるためには、党員はもとより、いかに国民に直接アピールするコミュニケーションの技術があるかが重要な要件となる。党首の政党内における指導力には、党首に党内での意思決定におけるより多くの公式の権限を与えるルールや、党首が配分可能な資金、そのスタッフ要員、政党から自律的に計画を先行させることができる裁量を持つかといったことがその決め手となりうる[12)]。広汎な党員から選出された党首は、計画的、戦略的な政策問題に関しては、党内のサブ・リーダーや活動家層をバイパスし、直接、国民に訴えかけようとする。また、来るべき選挙において勝利するために、党首は、自らマニフェストを策定し、独自の政策としてその個性をアピールすることが期待される。そこでは、国民の支持を動員するための国民投票的な方法が用いられることもある。このように政党内部においても、首相（党首）の大統領化は、選挙の勝敗に条件づけられたものであり、その地位は、選挙に勝つ限りにおいて強くなるが、しかし、選挙に敗れた場合には極めて脆いものとなる[13)]。大統領が政党の統制や指導も行わず、議会において自己の要求を通すために、信任を得たマンデイトや執行権力のリソースを使うのと同様に、議院内閣制においても、首相は国民からの信任を背景に、議会において政党を素通りした統治を行う傾向を強めることとなったのである。

さらに、政治の大統領制化が最も顕著に現れるのは、選挙過程においてである。党首は、選挙の顔として、その個性と指導力が、選挙キャンペーンを通して強調され、メディア報道は、党首のキャンペーンスタイルに焦点が当てられることになる。その結果、党首の個性と指導力、その公約の提示の仕方が選挙の勝敗を決するようになっている。さらに、政党は、意識的に、党首の個性ないし指導力を際立たせることでしか、メディア選挙を勝ち抜くことはできず、それは投票行動における有権者の党首効果の増大によって裏打ちされている[14)]。いわゆる選挙過程における人格化が、党首である首相が大統領と同様の注目を集めるという指導者選択の選挙過程への変化をもたらす要

9）*Ibid*. p.8
10）阪野智一「第2章ブレアは大統領型首相か」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『現代イギリス政治』成文堂、2007年、29頁。
11）Poguntke and Webb, *op.cit*. pp.9-10
12）*Ibid*. p.20
13）*Ibid*. pp.9-10
14）*Ibid*. pp.10-11

因となったのである。

以上の政治の大統領制化を示す各指標は、必ずしも、各国の政治制度や実情に完全に対応したものではないが、比較政治的な観点から大統領制化の傾向を捉えるためには、一定の意味を持つものであろう。実際にも、こうした議院内閣制のもとでの大統領制化は、執政、政党の両面において、その自律性を高めた首相によって、権力や行政責任の首相個人への集中が進むのと同時に、首相が議会や政党を経ることなく、直接国民に訴え、信任を得ようとする傾向を増すようになっているのである[15]。日本においても、官邸を中心とした首相の権力リソースの増大や与党をバイパスした首相による有権者への直接的な支持の訴え、首相の行動に焦点を合わせたメディアの報道、有権者の投票行動における党首効果の増大といった変化などに現れているといえる。しかし、政治の大統領制化には一定の限界があり、高見勝利が指摘するように、政党が国政運営の要となる議院内閣制に固有である政党政治との間で緊張関係に立ち、首相の権力基盤たる与党との関係が破綻するような場合には、同時に首相の権力の動揺ないし失墜を招くことになりかねない[16]。また、政党や議会をバイパスするこうした政治の大統領制化は、国会の立法審議機能を低下させ、首相の国会に対する説明責任を形骸化するものともなりうる。

そこで、本稿では、政治の大統領制化を小泉政権において顕著となった官邸主導型の政策過程を通じて考察し、こうした変化が、安倍、福田両政権においてどのように継承または変更され、そのことが立法過程にどのような影響を及ぼしたかを検証することとする。その上で、本稿においては、大統領的首相としての首相の地位も、結局は、与党内でどの程度強いリーダーシップを有しているか、さらには国会で与党勢力がどの程度過半数を超えた議席を有しているかということに依存することを示し、議会や政党に対する首相の権力とその自律性も選挙によって有権者からいかに支持されるかによって左右されることを論じることとする。

第１章　小泉政権における大統領制化と官邸主導型政策形成

１．小泉政権における首相の権力リソースと自律性

小泉政権において、首相の権力リソースを制度的に増加させたものとしては、橋本行革によって推進された内閣機能の強化を挙げることができる。この改革では、各省分担管理原則の下で、閣議への提案権が各省の主任の大臣に制限されていたのを、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件について首相が閣議へ発議する権限が明記された（内閣法４条２項）。他方で、国務大臣の総数の削減に伴い、代わりに、首相を助ける特命担当大臣を置くことができるようになった（内閣府設置法９条）。こうした閣内での首相の地位強化とともに、政策提案におけるリソースに関しても、新たに内閣府が内閣に置かれることとなり、他の省よりも上位の位置づけが与えられ、さら

15）阪野、前掲書、29頁。
16）高見、前掲論文、53頁。

に、内閣官房が、内閣の重要政策に関して、基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務や情報の収集調査に関する事務を担うこととなった(内閣法12条2項3号・6号)。一方、首相による政策方針の策定の集権化を可能とする機関として、内閣府に経済財政諮問会議が設置されることとなった。

こうした改革により、首相が内閣の首長として、また、内閣官房や内閣府の長として(内閣法23条、内閣府設置法6条1項)、従来よりも強い政治的指導力を発揮できる体制が整うこととなった。小泉純一郎首相は、新たに付与された制度を活用しながら、その人事任用において自らの権力リソースを強化することを図った。まず、閣僚人事や党三役人事について、従来のような派閥推薦に基づかず、首相自身の選好による一本釣りの任命を行った。しかも、それまでの短期間での内閣改造の慣例を改め、一内閣一閣僚を原則とした。このことは、派閥リーダーの権力を弱体化させ、首相への権力集中の要因となった。一方、特命担当大臣や内閣官房の特別任用職には、首相の手足となる補佐役を配置した。経済財政政策担当の特命担当大臣として、民間人から任命された竹中平蔵は、学界や官界から自身のスタッフを集め、民間議員と協力しながら、経済財政諮問会議の実質的なかじ取り役を担うこととなった[17]。また、小泉首相は、官僚機構全体に対する調整役として、事務方の内閣官房副長官である古川貞二郎を再任し、各省庁に対する首相の意向を反映させる役割を付与することとなった[18]。一方、メディアや世論対策を取り仕切る役割には、政務の首相秘書官である飯島勲が当たることとなった。こうした特別任用のスタッフを首相周辺に配置することによって、政策形成における主導権と世論形成のためのメディア対策を、首相を中心とする官邸に集権化することを可能としたのである。

一方、小泉は歴代の自民党政権における首相と異なり、派閥の後ろ盾を持たず、党員による予備選挙での圧勝を背景として党総裁、首相に選ばれることとなった。小泉内閣の支持率は、最低時でも33%、最高時には84%にも達した。在任5年5ヶ月の平均支持率は50%と歴代の自民党政権で最も高い支持率を維持しつづけることとなった[19]。小泉首相の長期政権を可能としたのは、こうした世論の高い支持を背景に、個人的人気のある首相を交代させることが、自らの選挙に決定的に不利になるという議員心理が強く作用したからである。このことが、小泉に人事や政策決定において、従来のような派閥の意向にこだわらない首相主導の党運営を可能にした要因があったと考えられる[20]。

また、小泉政権の政策は、構造改革を推進するという点で、首相自身の個性化された政策選好を強く反映したものが中心となった。特に、最大のテーマである郵政民営化に関して、小泉首相が、党内の族議員の反発を押し切って、2003年の総選挙で、2007年に郵政公社を民営化することを党の

17) 竹中平蔵『構造改革の真実―竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社、2006年。
18) 古川貞二郎「総理官邸と官房の研究―体験に基づいて」日本行政学会編『年報行政研究40官邸と官房』ぎょうせい、2005年、6頁。
19) 『朝日新聞』2006年8月29日。
20) 小泉首相在任時の2003年から自民党総裁の任期が2年から3年に延長されたのも安定的な政権運営を可能とする首相権力の増大を象徴する制度改正であった。

マニフェストに盛り込むことに成功したのも、直前の自民党総裁選挙で、次期総裁任期の3年間で郵政民営化を実現することを公約とし、党内の多数の支持を受けて再選されたことがその要因となったといえよう。総選挙では、自民党は若干の議席を減らしたものの、有権者からの一応の信任を受けたことを梃子にして、以後は、経済財政諮問会議を活用して、民営化基本方針を策定し、閣議決定に持ち込んだ。2004年参議院選挙後の内閣改造では、竹中平蔵を郵政民営化担当大臣に併任し、官邸主導で法案作成を進めていった。こうした首相の与党からの自律的なリーダーシップに対して、自民党内の反対派は、法案に対する与党内での事前審査や国会での審査において、強い抵抗を示した。しかし、1994年に衆議院に小選挙区制が導入されて以降、候補者の公認権は各派閥から党執行部に移るようになっていた。政治資金についても、政治資金の規制強化によって派閥の集金力は低下し、政党助成金を中心とする資金の配分権は党執行部が主に担うようになっていた[21)]。2005年の通常国会における郵政民営化法案の衆議院段階での本会議採決で、造反議員を可決可能な範囲内に抑えることができたのも、こうした執行部の候補者公認権が作用した側面が大きいといえる[22)]。さらに、参議院における同法案の否決後、小泉首相が断行した郵政解散では、候補者公認権をフルに活用して造反議員を排斥し、郵政民営化実現という自らの政策選好を強く反映させた内容に選挙公約を絞ることで、結果的に政策決定への強いリーダーシップを発揮することとなった。こうした首相の強い政治的指導力を可能としたのも、有権者からの首相個人への支持を基盤とする政策決定や人事における首相の自律性の増大と、候補者公認や資金配分などを通じての権力リソースの首相（党首）への集中が背景にあったと考えられる。

２．小泉政権における政策形成の特徴

こうした小泉政権における立法過程には、以下の特徴が見られた。まず、政策決定における官邸主導の増加である。骨太の方針を始めとする経済財政政策では、首相に付与された発議権を用いて、小泉首相が主導する形で閣議決定が行われる事例が数多く見られた[23)]。その推進役となった経済財政諮問会議は、社会保障制度改革や特殊法人の整理合理化、郵政民営化といった幅広い政策分野にわたって、政府の政策形成を主導し、各省庁や族議員、利益団体の抵抗を押し切って構造改革を進める役割を担うこととなった。その結果、不良債権処理や診療報酬の引き下げなど従来の自民党政権では手をつけられなかった問題に対しても、官邸主導のトップダウンによる決着を図ることが可能となった[24)]。諮問会議の所掌に属しないその他の政策分野においても、たとえば、安全保障政策では、内閣官房に官房副長官補を中心とするチームが置かれ、外務省、防衛庁を加えた法案の実質的な作成が行われた。同様に司法制度改革でも、内閣に推進本部を設置し、法務省や最高裁等の各省庁から出向者を集めたオールジャパン体制を作り、法案作成のコアとなった。首相の最大の

21）竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』中央公論新社、2006年、153～155頁。
22）同、226～227頁。
23）田中利幸「内閣機能強化の現状と今後の課題」『立法と調査』第263号、2007年1月、5～6頁。
24）内山融『小泉政権―「バトスの首相」は何を変えたのか』中央公論新社、2007年、66～80頁。

政策テーマである郵政民営化に関しても、内閣官房が、所管である総務省に代わって官邸主導で法案を作成したのである[25)]。

一方、こうした政策決定における官邸主導の増加は、これまで自民党政調部会での事前審査を通して行使されてきた与党側の影響力を低下させることとなった。三位一体改革における義務教育費国庫負担金の見直しや道路公団の民営化では、官邸と族議員が対峙し、結果的に首相側が一定の譲歩を余儀なくされた。しかし、小泉首相は、族議員や省庁、業界団体からの反発を抵抗勢力と位置づけ、国民に直接支持を求める善悪二元論的なポピュリズムの手法を用いることで、逆に自らの政権浮揚の基盤とした[26)]。その反面で、小泉首相は、連立政権のパートナーである公明党に対しては、協調姿勢を基本とした。その公明党においても、首相に対する世論の支持が高いことを背景に、イラク問題をめぐる安全保障政策や患者の自己負担増を求める医療保険制度改革などの社会保障政策においても、結果的に公明党が譲歩する場面が多くなったといえる。連立与党とともに首相の権力行使に対する制約要因である参議院自民党も青木幹雄議員会長らの執行部を中心に、党内の抵抗勢力と首相側との折り合いをつける形で、次第に協力勢力としての立場をとるようになっていったのである。

こうした与党からの首相の自律性の増加と首相権力の優位性の発揮は、政府と与党との事前のコンセンサスの形成を重視する二元的構造を、首相を中心とする官邸に決定権限が集中する一元的な構造に変化させる要素を強くしたといえよう。その反面で、2002年の郵政公社化、信書便法改正を内容とする郵政関連法案や2005年の郵政民営化法案では、自民党の郵政関係議員は、事前審査の段階では、拒否権を行使することができなかったものの、党の機関決定を経なかったことによって、国会段階では、逆に政府に対して自律的に行動するフリーハンドを得ることとなった。その結果、郵政公社化法案等に関しては、委員会で政府提出法案を与党主導で修正し、他方で、郵政民営化法案では、官邸と執行部が主導して政府案の修正案を党議決定したのに対し、郵政関係議員の大量造反を招くこととなった。こうした国会の事前段階で与党内のコンセンサスを得ず、首相主導で法案を提出し、国会段階で与党議員が一定の自律性を保持する形態は、従来の55年体制において一般的であった政府・与党間の協調関係とは異なるものであり、むしろ、相互に牽制的な関係にある大統領と議会の間の関係により近いものであろう。なお、2005年の首相による衆議院の解散権行使は、政府提出法案の否決に対抗する手段として行使された。衆参両院がほぼ対等の権限を持つ日本の議院内閣制では、参議院の法案否決に対して、首相は衆議院に対する解散権と同様の対抗手段を制度上もっていない。ゆえに小泉首相が衆議院の解散によって国会との対立の決着を図ったのは、参議院に対する牽制手段としての意味をもつものであろう[27)]。

25）もっとも、道路公団民営化では、首相の意向を受けたメンバーを含む道路公団民営化推進委員会が活用されたが、委員間の意見を一本化できず、結果的に、国土交通省が法案の取りまとめを行い、自民党道路族の要求が色濃く反映される内容に終わることとなった。

26）大嶽秀夫『小泉純一郎ポピュリズムの研究―その戦略と手法』東洋経済新報社、2006年。

27）大統領制においては、議会側が通過させた法案に対して、大統領が拒否権を発動することが可能であるものの、議会側が法案を否決したことに対して、大統領がそれに対抗・牽制する手段はない。

３．国会の立法・審議過程の機能変化

一方、こうした政治の大統領制化は、国会の法案審議における野党の影響力に関しても、その漸減的な低下をもたらすこととなった。たとえば、与党が衆参両院で安定多数を確保していた1990年代後半以降[28]の暦年別の政府提出法案の法案成立率と成立法案中の修正率の間には正の相関関係（相関係数=0.401）が見られる（図１）。このことは、法案の審議過程において、野党の要求を反映させた修正を行うなど、野党に対する融和的な対応をとることが法案成立率にも影響していることを示唆している。小泉政権における法案成立率は、平均的な数値であるものの、修正率は小渕・森の前政権と比べてかなり低下している（表１）。さらに、小泉政権時における野党第一党の民主党から提起された議員立法や法案修正要求は与党との共同でなければ実現していない。第二次橋本政権から小渕政権にかけては、自民党が参議院で過半数を持っていない状況から、民主党との協力関係が重視され、同党の議員立法や修正提案に与党が賛成して共同提出することがあった。しかし、1999年に小渕政権のもとで自自公連立政権が成立すると、民主党との協力関係は次第に減少していくことになる。小泉政権において、自公体制が堅固になると、民主党との協力関係はさらに低下し、特に与野党共同の議員立法提出は委員会提出を除いてほとんど見られなくなり、与野党共同の修正案も減少することとなった（図２）。2005年の総選挙以降は、民主党との共同修正案提出はきわめて少なくなった。このことから、小泉政権における政府と野党との関係は、それまでの政権よりも対立的な関係にあり、政府主導の多数決で決着を図る傾向があったといえる。その結果、野党の影響力は限定的かつ低下することとなったといえよう。

こうした国会における野党の影響力の低下とともに、国会における首相の説明責任の機能も低下しているといえる。すなわち、1999年の党首討論の導入に伴う首相の国会出席制限の申し合わせ[29]により、首相が本会議や委員会に出席し、答弁する回数が半減することとなっているのである（図３）。また、肝心の党首討論自体も与野党のそれぞれの思惑によって非活発なまま推移している。そもそも出席制限の申し合わせ自体が、国務大臣の出席義務（憲法63条）に反するものであるともいえる。結果的に首相による政策やその執行に関する説明責任が十分に担保されず、内閣の国会に対する答責性の低下をもたらしたといえよう。代わりに小泉首相とその側近が、国会答弁以上に重視したのは、首相がトップダウンで決定した政策をメディアを通じて直接国民に訴える手法であった[30]。首相官邸での記者によるぶら下がり会見を定例化した小泉は、ワンフレーズで自らの見解を語り、首相が直接国民にメッセージを送る機会を作ることで、従来の閉鎖的な記者クラブに代わるメディア戦術を用いることとなったとされる[31]。また、首相官邸は世論の動向をモニター

28）ただし、1998年７月の参議院選挙後から1999年10月に公明党が連立政権に参加するまで、参議院においては、与野党逆転の状態であった。
29）2000年２月16日の「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」では、党首討論を会期中、毎週一回行うことが合意されたものの、総理が衆参の本会議、予算委員会、重要広範議案審査の委員会に出席する週には開会しないことが合意された（大西勉「党首討論をめぐる若干の問題」中村睦男・大石眞編『上田章先生喜寿記念論文集・立法の実務と理論』信山社、2005年、878 ～ 879頁）。
30）飯島勲『小泉官邸秘録』日本経済新聞社、2006年、33 ～ 35頁。
31）上杉隆『小泉の勝利メディアの敗北』草思社、2006年、34 ～ 47頁。

図１　法案成立率と修正率の推移

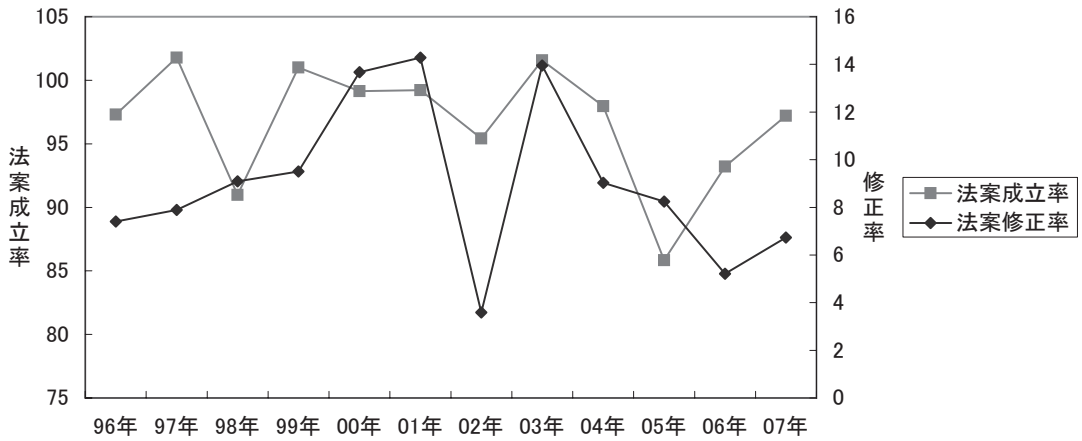


表１　1990年代後半以降の歴代内閣の内閣提出法案の成立率及び修正率

年	内閣	新規提出件数（A）	成立件数（継続法案含む）（B）	成立法案中の修正件数（継続法案含む）（C）	法案成立率（B）/（A）	法案修正率（C）/（B）
1996 ～ 1998年	橋本	340	320	19	94.1	5.9
1998 ～ 2000年	小渕	306	316	40	103.3	12.7
2000 ～ 2001年	森	121	113	17	93.4	15.0
2001 ～ 2006年	小泉	685	658	53	96.1	8.1
2006 ～ 2007年	安倍	109	102	5	93.6	4.9
2007 ～ 2008年	福田	90	77	18	85.6	23.4
合計・平均		計1651	計1586	計152	平均96.1	平均9.6

注）１．新規提出件数は提出時における内閣を基準とした。
２．成立件数には、国会会期中に内閣が交代した場合で、当該国会において後任の内閣によって成立した場合を含む。
３．成立法案中の修正件数は、衆議院及び参議院の両院でそれぞれ修正議決された場合も１件としてカウントした。
４．2008年は169回通常国会までのデータによる。

図２　民主党が関与した議員立法及び法案修正の可決件数

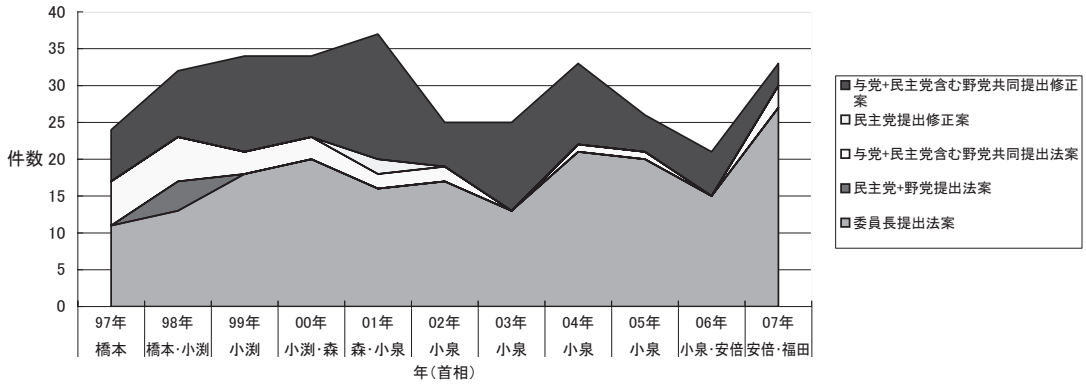
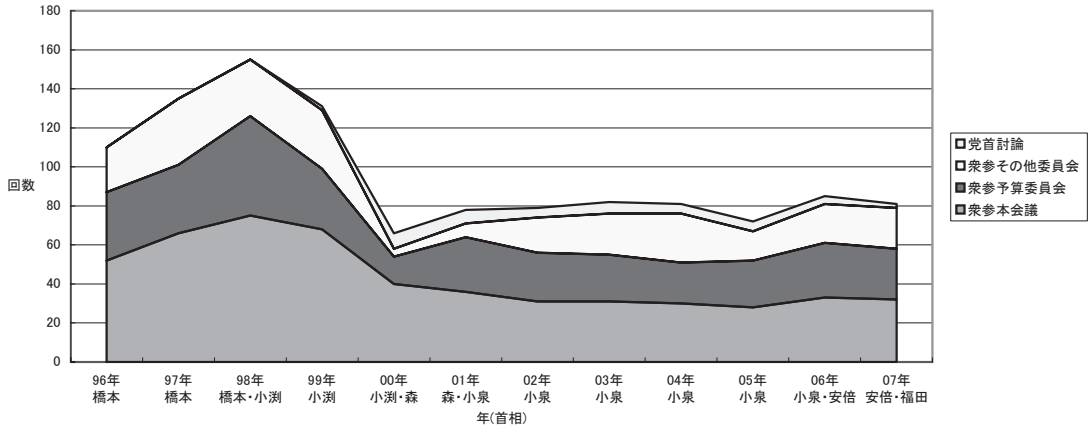


図３　首相の国会出席回数の変化（暦年別）



し、選挙における得票の最大化を図るため、最も効果的な対策を打ち出すことに意を注いでいた。2003年の総選挙に際しては、世論からの批判の強いイラクへの自衛隊派遣の決定を先送りにし、また、2004年の参議院選挙前に再訪朝を敢行し、残された拉致被害者の家族を取り戻すことに取り組んだのも、支持率の向上を図るという選挙対策がその背景にあった[32)]。2005年の総選挙での造反議員への対立候補擁立も一般の有権者の注目を集める効果をもたらしたといえる。こうした用意周到な世論対策と選挙における有権者からの信任を背景として、小泉首相は、執政及び与党からの自律性を最大限に確保し、大統領的な首相として自らの選好に基づいた政策を、政党や議会の抵抗を排除しつつ実現を図ることが可能となったのである。

第２章 安倍政権における官邸主導型政治の継承と挫折

小泉首相の後継には、自民党内の圧倒的多数の支持を受けた安倍晋三が就任することとなった。安倍が自民党総裁として選出されたのは、世論の高い支持を受ける安倍に次期国政選挙での党の顔としての役割（党首効果）が期待されたからである。安倍が、政権の到達目標として念頭においていたのは憲法改正であり、そのための政権構想としては、美しい国づくりが掲げられた。安倍は、自らの目標を実現するために、小泉政権において確立された首相主導の政策決定プロセスを自らの内閣においても実践することを目指していた。そのため、閣僚人事では、小泉前首相と同様に派閥からの推薦を受けずに、首相自身が人選を行い、総裁選挙で支持を受けた功労者を中心とした組閣を行った[33)]。安倍の当面の政策課題は、小泉政権によって推進された構造改革路線を継承して成長力重視を打ち出すとともに、改革によって生じた歪みや格差を是正するという党内に根強い修正路線を両立させることにあった。安倍は、政策形成の場として、経済財政諮問会議を活用する姿勢を示し、唯一の民間人閣僚として、大田弘子を経済財政担当大臣に任命した。また、経済財政諮問会議と並んで安倍が重視したのは、５人の首相補佐官のもとに、官邸に教育再生会議や美しい国づくり企画会議、国家安全保障官邸機能強化会議などの諮問機関を設置して、首相独自のカラーを出そうとしたことである。しかし、こうした安倍の意図は、官邸と与党とのネットワーク（パイプ）の不在や、メディアに対する官邸の広報戦略の失敗、官僚制からの協力を調達することが十分でなかったことなどにより、首相のリーダーシップに限界があることを次第に露呈していく結果となった[34)]。

転機となったのは、郵政解散の際に除名された造反議員の復党をめぐり、中川秀直幹事長と参院

32）読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男小泉外交2000日の真実』新潮社、2006年、71 ～ 73頁。
33）中井歩「内閣機能の強化と行政の役割」『岩波講座憲法４変容する統治システム』岩波書店、2007年、149頁。内閣官房副長官には、慣例である旧内務省系省庁出身者を充てず、自身のブレーンである的場順三を任命した。この人事が要因となって、官邸に対する官僚制の側からの協力取り付けが困難になったとの指摘もある（上杉隆『官邸崩壊―安倍政権迷走の一年』新潮社、2007年、44 ～ 46頁）。
34）上杉『官邸崩壊―安倍政権迷走の一年』。読売新聞政治部『真空国会―福田「漂流政権」の真相』新潮社、2008年、26 ～ 47頁。

自民党執行部が鋭く対立する中で、曖昧な姿勢をとりつづけていた安倍首相が結局復党を受け入れたことであった。安倍のとった態度に世論は敏感に反応し、安倍は支持率の低下に初めて直面することとなった。続く、2006年12月には、安倍は、党内に強い反発がある道路特定財源の一般財源化を経済財政諮問会議で打ち出した。最終的には、道路建設のための歳出を上回る税収を一般財源化することを閣議決定することで決着に持ち込んだが、この調整の過程で、安倍首相自身が道路族との妥協を余儀なくされ、自らの政治的威信を傷つける結果となった[35]。また、官邸主導の教育再生会議に対して、文部科学省が別ルートの中央教育審議会を通じて抵抗を示したように、従来の政策形成ルートを維持しようとする各省庁の側の反発を抑えることも十分ではなかった。公務員制度改革をめぐっても同様に既得権の侵害に対する官僚制の側からの強い反発に官邸側が後退を余儀なくされることとなった。こうして、安倍政権においても、内閣官房を活用することによって、首相主導の政策決定を行うことが目指されたものの、広範囲に拡散した政策テーマのすべてを官邸が抱えたことが、結果的にその政策調整能力を超える過重な負担となったといえる[36]。それでも世論の支持が高い段階においては、官邸主導に対しても、自民党や省庁の側からの抵抗も抑制されたものとならざるをえなかった。しかし、社会保険庁による年金記録のずさんな管理や、閣僚の相次ぐ不祥事の発覚によって内閣支持率が30%台に低迷するようになると、閣僚や与党議員、官僚制に対する官邸の統制は機能不全に陥っていった。そのため、安倍首相自身のリーダーシップも次第に機能しなくなり、世論からの強い批判を受けることとなった。こうした世論からの支持調達の失敗は、官邸と閣僚、与党、官僚制との間のさまざまな軋轢を生じることとなり、結果的に執政及び政党からの首相の自律性を大きく損なうこととなったのである。

一方、こうした首相のトップダウンによって政府内で決定された法案は、国会段階において野党側からの強い抵抗を招くこととなった。2006年の165回臨時国会における教育基本法の改正から始まった与野党間の亀裂は、続く通常国会において憲法改正手続のための国民投票法の制定や社会保険庁改革法案、公務員制度改革法案の取り扱いをめぐって野党側との強い対立を惹起した。そのため、安倍政権において、与野党間の議員立法の共同提出や法案の共同修正といったコンセンサスの形成はほとんどみられなくなった。さらに、参議院選挙を控え、法案の成立によって結果を出すことを意図した首相の指示によって、与党側は多数決による強行採決を連発した。しかし、こうした強権的な手法は、改革の内容自体の問題もあり、世論の支持をさらに失う要因となった。参議院選挙は自民党の惨敗に終わり、安倍首相は、内閣改造によってなおも政権担当を目指したが、世論の支持は依然として回復せず、与野党逆転下の国会での対決法案成立のめども立たなかった。このことが、安倍自身の政権維持の意欲を喪失させ、結果的に2007年９月の168回臨時国会冒頭での所信表明演説後に退陣を表明するという前代未聞の幕引きを自らが行わざるを得なくなったのである。

35）官邸主導が十分に機能しなかった要因には、塩崎官房長官をはじめとする官邸と与党側との調整不足に加え、安倍自らがトップダウンで方針を示したことによって、その批判が安倍自身に集中したことにあったとされる（清水真人『経済財政戦記―官邸主導小泉から安倍へ』日本経済新聞社、2007年、397～404頁）。

36）飯尾潤『政局から政策へ―日本政治の成熟と転換』NTT出版、2008年、240頁。

このように、小泉前首相と比較して、安倍首相は、首相が制度的に持つ権力リソースを十分に活用できず、その政治的指導力を確保することができなかった。また、政策決定過程において自民党や官僚制と妥協することによって、与党や執政からの自律性も低下せざるをえなかった。さらに、選挙で勝てる首相という選挙過程における党首効果も、参議院選挙で国民からの支持を失うことによって、党内での求心力を著しく弛緩させ政権を投げ出さざるを得なくなった。こうした両政権の対比は、小選挙区制を中心とする選挙制度の改革や首相官邸に政策立案のコア部門を集約するといった制度の変化だけが、日本政治の大統領制化をもたらした要因ではないことを如実に示していよう。それは、付与された制度的リソースをいかに活用し、それを権力リソースとして、自らの自律性を増加させることができるかという首相自身の意思と運用能力、首相を支えるブレーンの存在とその活躍に大きく左右され、さらには、選挙過程においていかに広範な有権者からの支持を獲得できるかという首相（党首）個人の力量が、決定的に重要であることを意味していよう。

第３章　福田政権によるパワーバランスの変容と首相の指導力の限界

安倍首相の後継となった福田康夫首相は、小泉・安倍政権時に党内で非主流であった派閥からも支持を取りつけ、挙党体制で内閣を発足させることとなった。そのため閣僚人事では、安倍政権の閣僚をほぼそのまま再任するとともに、同時に行った党内人事においても、各派閥のバランスに配慮した人事が行われた。官邸の要である内閣官房長官には、町村信孝を外相から横滑りさせ、官房副長官には副長官経験者の二橋正弘を再び任命することで、前政権で十分でなかった官邸と各省との連携の回復を図った。しかし、福田政権の最大の課題は、政府与党内でのリーダーシップの確保よりも、参議院で過半数を握ることとなった民主党との話し合いによって、いかに法案の成立を図っていくかということであった。そのため、福田首相は、与党内はもとより、野党民主党、そして世論の動向という多方面からの支持を調達することができるような協調型の政策形成を模索することとなった。2007年の168回臨時国会では、小沢一郎民主党代表との大連立構想が挫折した後も、参議院の逆転状況を念頭に民主党の賛成取り付けに優先順位が置かれ、政府提出法案の共同修正や議員立法の共同提出が大幅に増加した。しかし、会期末の補給支援特措法案の衆議院再議決を契機に、2008年の169回通常国会では、会期冒頭から、政府提出の税制改正関連法案の取り扱いをめぐり与野党が対立することとなった。特に、民主党が道路特定財源の一般財源化とガソリン税の暫定税率の廃止を強く主張し、法案通過が危ぶまれる状況で、与党側は期限切れを防ぐためにつなぎ法案を提出し、衆議院本会議での採決を目指した。これに対して、野党側は強い危機感を持ち、結局、衆参両院議長のあっせんによって、つなぎ法案は撤回されることとなった。しかし、民主党の小沢執行部が、衆議院の解散総選挙に政府側を追い込むという徹底抗戦を選択したことによって、与野党間での合意形成は容易ではなかった。日銀総裁の人事では、政府側から出された２度の承認案件が否決され、税制改正関連法案は衆議院を通過したものの、参議院では審議入りすらでき

なかった。福田首相は、民主党が妥協可能な案を提示することで事態の打開を模索し、年度末にいたって、2009年度から道路特定財源を全額一般財源化する方針を表明することとなった。しかし、2008年度からの一般財源化と暫定税率そのものの廃止を求める民主党の協力を得ることはできなかった。その結果、14件の日切れ法案の成立が年度をまたぐこととなり、ガソリン税の暫定税率については、年度末で失効することとなった。

こうした民主党の強硬な態度の背景には、各種世論調査で過半数の有権者が道路特定財源の問題に関して民主党の対応を支持するとの結果が出ていたことがあった。2月には海上自衛隊のイージス艦と漁船との衝突事故が起こり、3月には年度末までに達成するとしていた消えた年金記録問題の解決がいまだ遠いことが明らかになった。4月から始まった後期高齢者医療制度では、高齢者を中心とした有権者の強い反発を招くこととなった。こうした逆風下で、福田内閣の支持率は20%台にまで低下し、政府与党に対する国民の反発が高まる中で、自民党内では、中堅・若手議員を中心に道路特定財源の一般財源化を担保する総務会決定や閣議決定を求める議員グループの活動が顕在化した[37)]。他方で、二階俊博総務会長ら道路族は一般財源化の担保に慎重な姿勢を崩さず、法案採決後に与党協議会を立ち上げ、一般財源化のための法案は、同協議会において検討されることとなった。民主党は、こうした与党の対応に反発し、与野党間の合意形成は極めて困難な情勢となった。そのため、与党側は、民主党が欠席したまま、政府提出の税制改正関連法案を、60日ルールに基づく衆議院の再可決によって成立を図り、ガソリン税の暫定税率を復活させることとなった。一方、道路特定財源を10年間維持する道路整備財源特例法改正案については、政府与党による一般財源化の方針との矛盾について、野党のみならず、与党内からも異論が出されていた。支持率の低下に直面していた与党側は、民主党が参議院での採決に応じる方針に転換したことを受け、政府案の再可決に先立って2009年度からの一般財源化の基本方針を閣議決定で確認することとなった。こうして、政府案は、結局、参議院で法案修正を行うことなく、野党の反対多数で否決され、続いて衆議院の3分の2以上の多数で再可決が行われた。以上の決定プロセスでは、自民党内での道路族と中堅・若手議員のグループの主張が対立し、同時に民主党への対応が複雑に交錯する中で、福田首相は、与党内での合意の取りつけや民主党の出方に拘束され、その自律性は強い制約を受けることとなったのである。

このように参議院における与党の過半数の喪失は、野党の拒否権パワーを増加させることとなった。また、与党が衆議院で3分の2の議席を確保することで、政府は、国会におけるデッドロックをかろうじて回避することとなったが、党内の造反を抑制するためには、末端議員に対しても、首相は、配慮する必要に迫られることとなった。その結果、首相の政策決定に対する裁量の余地は、①審議入りや採決に抵抗する野党への大幅な譲歩や、②与党内での末端議員の造反の回避と、抵抗勢力の側からの首相の譲歩への牽制といった多様な党内の意見を調整する必要性から、大きな制約

37）衆議院で法案を再議決する際に、与党内から16名の造反議員が出れば否決される見通しであった。河野太郎衆議院議員ら党内の若手議員からは、一般財源化の担保がなければ反対も辞さないとする意見が表明されていた。

を受けざるをえなくなった。こうした政策決定過程における与党や国会からの首相の自律性の低下と世論からの支持の減退は、首相が行使しうる政治的指導力をより脆弱なものとする結果となったのである。

終章　政治の大統領制化と首相のリーダーシップ、立法過程への影響

本稿では、ポグントケとウェッブが、政治の大統領制化を可能とした要因として指摘した首相の権力リソースの増大と、党員や国民の広範な支持を基盤とする首相の執政及び政党からの自律性の増大の観点から、小泉政権以降の首相主導の政治過程について検証を行った。こうした分析枠組みについて、同様に、御厨貴は、先進諸国における大統領化の傾向に見られる共通点として、①人事や政策についての首相や大統領の自律性が拡大し、スタッフ、財源、問題設定能力についての権力資源についても個人に集中していること、②政治や行政のリーダーが、党の活動家や派閥の領袖から出てくるのではなく、ときの権力者の個人的なネットワークから出てくる傾向に変わっていること、③選挙全体が大統領など権力中枢を中心とする個人的な色合いの強い選挙運動になることで、誰が党首であるかということが、選挙結果に大きく影響するようになっていることの3点を指摘している[38)]。

日本政治における大統領制化を政権ごとに比較した場合、上記の分析モデルにもっとも適合的であったのは小泉政権である。特に郵政民営化をめぐる政治過程では、小泉首相は、首相のもつ権力リソースを最大限に活用し、与党の事前審査をスポイルして、国会に法案を提出している。党内の造反による法案の否決に対しても、解散総選挙による圧倒的な国民の支持を基盤として郵政民営化を実現したのはその典型といえる。首相が政党規律に必ずしも依存せずとも、自らの政策を決定する自律性を執政や与党から確保することができたのも、国民からの支持を動員することが可能であったからである。

こうした小泉首相のリーダーシップについて、新制度論の観点からは、1990年代に導入された制度改革の成果であるとの指摘が待鳥聡史や竹中治堅らによってなされている。待鳥は、選挙制度改革と橋本行革の成果を利用し、小泉政権が首相―内閣―行政官僚制という執政の与党に対する優位の確立と、与党内部における幹部権力の確立を図ることによって、日本政治におけるリーダーシップのあり方を変えたことを指摘し、小泉首相が議院内閣制の潜在能力を引き出したことを強調する[39)]。また、竹中は、90年代の政治改革や行政改革がもたらした日本政治の変化を、①政党の間で競争が行われる枠組みが定まった、②首相の地位を獲得・維持する条件が変わった、③首相が保持する権力が強まった、④行政機構の姿が一変した、⑤参議院議員が保持する影響力が増したことの5つに集約し、首相に権力が一元化する政治体制を2001年体制と呼んでいる[40)]。

38）御厨貴『ニヒリズムの宰相小泉純一郎論』PHP研究所、2006年、125頁。
39）待鳥聡史「小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』2005年4月号、177～182頁。
40）竹中治堅、前掲書、237～238頁。

一方、制度の影響を重視する新制度論に対して、大嶽秀夫は、小泉自身の特異なパーソナリティと資質、能力に焦点をあて、小泉首相の強いリーダーシップは、個人の人気に最も大きな源泉をもち、それを数年にわたって維持、再強化しえたのは、そのポピュリストの資質にあったとして、制度変化の影響は副次的なものにとどまるとの指摘を行っている[41)]。こうした相異なる指摘がある中で、内山融は、竹中と同様に90年代の制度改革が与党と行政府の集権性を高め、首相のリーダーシップを強化したことを指摘する。その上で、小泉首相がトップダウン的決定を戦略的に行う「強い首相」とポピュリスト的手法を好む「パトスの首相」の２つの側面をうまく結合させることで、構造改革への国民の支持を動員することに成功したことを指摘している[42)]。

確かに、大嶽が指摘するように、制度的基盤の強化が首相のリーダーシップを高める構造的要因とするならば、それは小泉以後の首相においても妥当するはずであり、そうでないとするならば、首相個人の資質・能力といった属人的な要素が重なり合った結果であると結論づけることができるはずである。

本分析で検討した安倍首相は、閣僚人事や首相補佐官の任命、官邸への各種諮問機関の設置などで当初は首相主導のリーダーシップを目指した。しかし、チーム安倍と称して少数の側近で固めた官邸と各省庁とのネットワークは十分に機能せず、造反議員の自民党への復党問題や、道路特定財源をめぐる族議員との妥協をきっかけとして、そのリーダーシップに疑問が生じることとなった。成果を出すために、自らが推進する法案の強行採決を行ったものの、かえって、政治とカネをめぐる閣僚の不祥事や社会保険庁のずさんな管理運営などの責任問題が焦点となり、国民の支持と正統性を失うことになってしまった。支持率が回復しないまま、参議院選挙で大敗したことが、閣内や与党内での求心力をさらに低下させ、政権を投げ出さざるを得ない状況に自ら追い込まれることとなったのである。

一方、参議院で過半数を失った与党は、後継に福田首相を選んだものの、福田政権は、前政権でぎくしゃくした自民党内の抵抗勢力や官僚制との関係を改善し、法案成立のために不可避な民主党との協調をいかに確保するかという課題に直面することとなった。福田は、大連立構想によって、民主党との協力を模索したが、民主党内の反対によって挫折し、以後は、解散総選挙を目的とする民主党の徹底した抵抗戦術に糊塗的に対処することに追われることとなった。さらに、政府与党内においても、消費者庁の設置など首相がイニシアティブをとって推進しようとした政策分野もあるものの、その多くは、与党内の動向や関係省庁の意向に配慮した政策を優先する傾向にあった。こうしたことから、小泉政権において、特に2005年の郵政民営化以降、政治の大統領制化の傾向が顕著になったものの、安倍政権では、その政権運営の拙さにより国民からの支持を低下させ、福田政権においては、執政や与党からの自律性を欠き、世論の支持を獲得することができないまま、その政治的指導力を損うことになったといえよう。

41）大嶽、前掲書、259頁。
42）内山、前掲書、204頁。

以上の観点から、首相が大統領的首相として強力な政治的指導力を行使するためには、所与の制度的基盤に、その政治的状況や首相個人の資質・能力が加味された上で、①首相が閣僚人事や政策決定を主導する権力リソースを保持すること、②執政や与党からの自律性を確保すること、③国民からの直接の支持を基盤とすることの3条件が必要であることが指摘できよう。もっとも、こうした首相への集権化は、議院内閣制のもとでは、与党が国会での安定多数の議席を有していることがその前提条件となる。さらに、小泉首相が、郵政民営化に際し、政党規律に依存せずとも、国民の支持を動員することで、自らの政策を決定する強い自律性を確保できたのは例外的な事例であり、通常は、与党内での組織的統制を基礎としなければ、首相のリーダーシップの行使は困難になる場合が多いといえる。選挙制度改革の結果、候補者公認権などを通じ、与党内を統制するための首相の権力リソースは拡大したものの、解散権の行使も含め、そうした手段は世論からの支持がなければ十分に機能し得ないからである[43)]。

また、こうした大統領制化に体現される首相主導は、小泉政権において、首相の権力を強め、政党や国会の影響力を低下させることとなったが、安倍政権においては、その強硬的な手法によって、国会における与野党の合意形成機能を大きく損なうこととなった。逆に、衆参ねじれ下の福田政権においては、政党の影響力が首相の議題設定を制約したり、野党が抵抗戦術を行使することによって、政府側がその政策を大幅に見直すことを余儀なくされたりするなど、内閣に対する政党の影響力を相対的に大きくすることになった。もともと、日本の国会審議においては、フランスやドイツのような議事日程の設定や、政府提出法案の成立を最終的に担保する手段が、内閣に与えられておらず、内閣が主導権を発揮できる余地は大きくない[44)]。ねじれ国会のもとで、首相の自律性が、特に与党内と国会において後退したのは、そうした制度的な制約が影響を及ぼしたともいえる。しかし、こうしたねじれ国会は、政党や議会をバイパスする傾向をもつ大統領的首相に対して、政府の国会、ひいては国民に対する説明責任をより重視することを余儀なくさせるものであろう。さらに、政党の政策決定への影響力の増大は、官邸に集権化された政策形成の場が、政党や国会にその中心部を拡大する傾向をもたらすことになったといえよう。

43）首相がこうした要件を満たさない場合には、世論の支持を一定程度確保した上で、究極的には、衆議院の解散総選挙によって直接国民からの支持を調達し、そのリーダーシップを補強しない限り、首相主導の政権運営や政策決定は困難なものであると考えられる。

44）大山礼子「議事手続再考―「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして」『駒澤法学』第7巻第3号（2008年3月）46～48頁。