The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「安倍一強」の制度分析（一）
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2018, 67(5), p. 17-45
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87043
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

「安倍一強」の制度分析（一）

上川龍之進

目次

はじめに
第一章　一九九〇年代の制度改革
　第一節　政治改革
　第二節　行政改革
　第三節　政治改革の多義的な目的
　第四節　不十分な制度改革
第二章　第二次・第三次安倍内閣での制度改革
　第一節　日本銀行
　第二節　自民党税制調査会
　第三節　内閣法制局（以上、本号）
　第四節　中央省庁
　第五節　宮内庁
　第六節　原子力規制委員会
　第七節　ＮＨＫ

第八節　最高裁判所

第三章　結論

はじめに

日本では一九九〇年代以降、首相のリーダーシップを強化することを目的として政治改革・行政改革（両者を合わせて統治機構改革と呼ぶこともある）が行われ、二〇〇一年に発足した小泉純一郎内閣では、官邸主導の政策決定が行われるようになった。だが、小泉以降の首相は、いずれも一年程度の短命に終わり、制度改革の効果に疑念が呈せられることになった。

ところが、二〇一二年一二月一六日の衆議院総選挙後、一二月二六日に発足した第二次安倍晋三内閣（二〇一四年一二月一四日の衆議院総選挙後、一二月二四日からは第三次安倍内閣）では、再び官邸主導の政策決定が行われるようになり、「安倍一強」とさえいわれている（本稿脱稿後、二〇一七年一〇月二二日の衆議院総選挙でも自民党・公明党が全体の議席数の三分の二〈三二〇議席〉を上回る三二三議席を獲得し、一一月一日に第四次安倍内閣が発足した）。第二次・第三次安倍内閣の官邸主導で特徴的なのは、先の制度改革の効果だけではなく、法律では規定されていないものの暗黙のルールとして機能してきた従来の慣行が、官邸の人事介入によって破られることで、官邸主導が確立していることである。具体的に述べると、これまで首相がなかなか手を出せなかった、日本銀行、自民党税制調査会、内閣法制局、宮内庁といった独立性の高い機関に対して、首相官邸が人事介入を行い、首相の意向に沿った政策を決めさせていることである。さらに、各省庁の幹部人事に対しても、首相官邸の影響力が強ま

っている。こうした機関が、人事や政策決定において一定の独立性を保持するという従来の慣行を「制度」ととらえると、第二次・第三次安倍内閣では、こうした機関から独立性を剝奪し首相に権力を集中させる「制度改革」が進行しているともいえる。このことに対しては、首相のリーダーシップの確立として評価する声がある一方で、「非民主的」、「非立憲的」、「独裁」といった批判の声もある。

このように評価が分かれるのは、安倍内閣の政策に対し、どのような政治的立場をとるのかによるところが大きい。だが、こうした首相官邸の影響力強化は、統治機構改革が目的としていたものであり、第二次・第三次安倍内閣は一九九〇年代の統治機構改革の当然の帰結なのである。実のところ小沢一郎は、このような政治体制の実現を目的として政治改革を主張していたわけであるし、すでに民主党政権においても、このような傾向は顕在化していた。

本稿では、第二次・第三次安倍内閣において、従来、首相といえども、その人事や政策決定に介入することが難しかった独立性の高い機関に対して、首相官邸が人事介入を通じて影響力を行使し、首相の望む政策を決定させていることを確認する。また、そうした傾向は、すでに民主党政権でも顕在化していたことも確認する。そのうえで、それが一九九〇年代の統治機構改革の帰結であることを論じる。

第一章　一九九〇年代の制度改革

従来の自民党政権では、派閥の影響力が強く、政策決定は官僚・族議員主導のボトムアップ方式で、首相のリーダーシップは弱かった[1]。ところが小泉内閣では、郵政民営化をはじめとして財政緊縮政策や不良債権処理加速策など、従来の自民党政権では実現困難と考えられた政策が、首相官邸主導のトップダウンで実行された。そこで小泉

内閣で官邸主導の政策決定が実現された理由が探求されるようになり、政治学の通説的見解となったのは、一九九〇年代の政治改革・行政改革を原因とする見方であった。[2] ところが小泉以後の首相は、強いリーダーシップを発揮できずに一年程度で交代を繰り返すことになる。このため、一九九〇年代の制度改革は不十分だったとする見解が提示されるようになる。以下、この議論を簡単にまとめておく。

第一節　政治改革

まず、政治改革が官邸主導を可能にしたとする見解をみておこう。

一九九四年に選挙制度改革が実現するまで、衆議院選挙では一選挙区から二〜六名程度が当選する中選挙区制がとられていた。このため自民党に所属する政治家同士が、同一選挙区で議席を争うことになる。そこで党ではなく党内の派閥が、選挙資金などの面で各候補者を支援してきた。各候補者も、自民党の政策を訴えるだけでは他の自民党候補者との差別化ができないため、自民党ではなく政治家個人を支援する個人後援会を組織化し、さらに、それぞれ特定の政策分野に特化して（その分野の族議員となり）、その分野に関係する業界団体の支持を得ようとした。

このように個々の政治家は、選挙の際に党ではなく派閥や個人後援会に依存していたため、党執行部に対して、かなりの程度の自律性を保持することが可能であった。党執行部の方針に逆らって党の公認を得られなくても、個人後援会と特定領域の利益団体の支持さえ得られれば無所属でも当選できた。さらに無所属で出馬しても、派閥から、政治資金や派閥の領袖・幹部の応援演説といった支援が期待できた。しかも自民党は融通無碍な政党で、無所属で党公認候補を破って当選してきた議員を、何のお咎めもなく追加公認してきたのである。

ところが小選挙区制になると、当選するために必要とされる得票率が大幅に上がり、個人後援会や特定分野の利益団体の支援だけでは当選が困難になった。選挙区で一人だけとなる大政党の公認候補となることが、決定的に重要となったのである。したがって、公認権を有する党総裁・執行部の個々の政治家に対する影響力は飛躍的に増大した。

政治改革のもうひとつの成果は、政治資金規正法の改正である。一九九四年の改正で、政党への公的助成制度が導入された。この際、企業・団体献金は、政党（政党支部を含む）および、その政治資金団体に加え、年間五〇万円を限度として五年間に限るという条件付きで、政治家の資金管理団体（一つに限る）向けにも認められることになった。それから五年後の二〇〇〇年一月からは、政治家の資金管理団体向けの企業・団体献金が禁止された。このため、政治家個人で政治献金を集めることが難しくなり、派閥の領袖が個人的に政治献金を集めて派閥の構成員に配分することも困難になった。結果、政治資金の配分権が党執行部に集中し、個々の政治家の執行部への依存度が高まることで、執行部の権限は強大化したのである。

最後に小泉純一郎首相が、派閥の凋落にとどめを刺した。小泉は、党執行部と閣僚の人事は派閥の推薦を受けるという従来の慣行をまったく無視して人事を行った。これにより「選挙・カネ・ポスト」という派閥が持っていた三つの力はすべて失われ、自民党の政治家は派閥の領袖ではなく、党総裁・執行部に追従しなければならなくなったのである。

さらに、首相の地位を獲得・維持する条件も変わった。従来は首相の地位を獲得・維持するには、党内で派閥の支持を取り付けることが重要であり、それゆえ首相の権力は派閥によって制約されていた。けれども、小選挙区を中心とした選挙制度がとられることで政党本位の選挙が行われるようになり、首相の人気が与党議員の選挙での勝

敗に直結することになったため、しかも選挙制度改革が二大政党化を促し、自民党は政権交代の危機にさらされることになったため、首相には「選挙の顔」として、世論の高い支持を獲得することが必須の条件となった。よって内閣が高い支持率を保っている場合には、首相を退陣に追い込むことは不可能になり、派閥の影響力はますます低下した。自民党内での支持基盤が脆弱であった小泉が、世論の支持を集めて首相になり、その地位を長期にわたって維持できたのは、このためである。

第二節　行政改革

次に、橋本龍太郎内閣で決定された行政改革が官邸主導を可能にしたとする見解をみておこう。

橋本による行政改革では、首相の強いリーダーシップを確立するため、内閣機能が強化された。具体的には、内閣法第四条が改正され、首相が閣議において、重要政策の基本方針についての発議権を有することが明文化された。さらに、首相が政策立案過程で指導力を発揮できるよう、首相を補佐する体制が次のように整備された。

第一に、内閣官房の機能が強化された。内閣官房の政策立案権を認めたほか、人員を拡充し、政治的任命によって補佐官を置けるようにしたのである。第二に、総理府や経済企画庁などを統合し、首相直属の内閣府を設置した。内閣府には、マクロ経済政策や予算編成の基本方針を策定する経済財政諮問会議が設置された。第三に、重要政策に関して、必要に応じて内閣府に特命担当大臣を置くことが可能とされた。これにより、首相が政策立案を行う際のスタッフ機構が、以前に比べれば充実した。

小泉はこうした制度を活用して、トップダウンでの政策決定を進めていったのである。

第三節　政治改革の多義的な目的

現在では一九九〇年代の政治改革・行政改革については、冷戦の終結により日本を取り巻く安全保障環境が大きく変容したことと、追いつき型近代化の終焉とグローバル化の進展により、新興国を含めた他国との経済競争が激化したことへの対応として、首相のリーダーシップを強める必要性から実行されたと解釈されることが多い。だが、少なくとも政治改革（＝選挙制度改革）については、当時の大多数の国民は、政治腐敗を防止することが目的だと考えており、メディアの報道でも、政治腐敗の防止、そしてそのためには政権交代を可能にする選挙制度が必要との見解が強調されていた。

実は選挙制度改革の議論を始めた自民党の若手改革派も、選挙制度改革の主たる目的を、①同一選挙区で自民党議員同士が争う中選挙区制をなくして政治腐敗を防止すること、と考えていた。それに対し小沢一郎・元自民党幹事長は、湾岸危機や日米構造協議で迅速な対応をとれなかったことの反省から、②小選挙区中心の選挙制度により二大政党化を促し（非現実的な主張を行う社会党左派を切り捨て、保守二大政党制を確立して）、政権交代を可能にすること、③党執行部に権限を集中させることで、族議員・業界団体の影響力を低下させ、首相のリーダーシップを強めること、の二点を政治改革の主たる目的としていた。小沢にとっての政治改革とは、政治腐敗に憤る一般国民の側からの改革ではなく、「国家エリートの主張を代弁する」、「上からの改革」だったのである。(3)

当時、政治改革にコミットした政治学者も多くいた。(4) その代表格である佐々木毅・東京大学法学部教授は、小沢一郎とほぼ同じ問題意識を持ち、③と②を政治改革の主たる目的と考えていたようである。(5) 佐々木は第八次選挙制度審議会の委員を務めており、その審議会は一九九〇年に、衆議院の中選挙区制を小選挙比例代表並立制に変更するよう答申していた。その後、一九九二年四月に経済界・労働界・学界・言論界の有志により発足し、佐々木が主

査を務めた「政治改革推進協議会」（民間政治臨調）は、小選挙区比例代表連用制を提案している。一方、民間政治臨調とは別に、マスメディアで政治改革を強く主張していた山口二郎・北海道大学法学部教授は、②と①を主たる目的と考えていたようである。そのためか、もともとはドイツ型の比例代表制（小選挙区比例代表併用制）、もしくは都道府県単位の比例代表制を提唱していた[6]。だが最終的には、与野党間の妥協で小選挙区比例代表並立制が採用され、山口も賛成する。

第四節　不十分な制度改革

政治改革・行政改革という制度改革により、首相のリーダーシップが強化されたとするならば、小泉退陣以後も「強い首相」は日常化するはずである。ところが、小泉以後の首相は、自民党政権、民主党政権のいずれにおいても、強いリーダーシップを発揮できずに一年前後で退陣を余儀なくされ続けた。このため、小泉内閣で官邸主導の政策決定が実現されたのは、制度改革だけではなく、メディアを利用し「劇場型政治」を展開して、巧みに世論を誘導する、小泉自身の資質や能力、さらには経済財政諮問会議の仕切り役として活躍した竹中平蔵に代表される、小泉首相を支えたブレーンたちの能力など、「個人的属性」も重要であったという見方も強まることになった[7]。

また、首相が制度改革により強化された権力を存分に使えるかどうかは、世論から支持を得られるかどうかにかかっている。国民の支持を失った首相は「選挙の顔」となるどころか、かえって与党の政治家の落選可能性を高めることになるため、内閣支持率が低迷すると、与党内から首相の辞任を求める声が高まることになり、首相は指導力を発揮できなくなる[8]。小泉以降の首相は、世論からの支持を得ることに失敗し、内閣支持率が低迷したため、指導力を発揮できなかったのである。このことは、「安倍一強」が喧伝された第三次安倍内閣にも当てはまる。二〇

一七年二月以降、安倍昭恵・首相夫人が幼稚園の名誉園長を務める「森友学園」に対して、格安かつ異例の分割払いで国有地が払い下げられたことや、安倍首相の「腹心の友」加計孝太郎が理事長を務める学校法人「加計学園」の獣医学部新設が、国家戦略特区の諮問会議で認められたことが明らかとなり、内閣支持率が急落すると、安倍自身、国会閉会後の記者会見で、国民に対して丁寧な説明が必要と述べるなど、途端に謙虚な姿勢をみせるようになった（しかし、実行はしなかった）。さらに七月二日投開票の東京都議会選挙では、小池百合子・東京都知事が率いる都民ファーストの会が全一二七議席中、四九議席を獲得する躍進をみせ、公明党など小池知事を支持する勢力で七九議席を確保する一方、自民党は、改選前の五七議席から二三議席に激減する惨敗を喫した。すると安倍は、内閣改造を行って反主流派も閣内に取り込み、内閣支持率の上昇に努めた。このことからも、首相が指導力を発揮するにあたり、内閣支持率がいかに重要であるのかが示されている。

これに対して制度改革により「強い首相」を説明した論者たちは、小泉以後の「弱い首相」の原因として、制度改革の不十分さを指摘するようになる。[9] 彼らによると、日本の統治機構改革は小選挙区中心の選挙制度の導入と内閣機能の強化によって多数決型民主主義への移行を目指したものであり、それに近づいたことは確かである。だが、従来のコンセンサス型民主主義の制度が残存しており、そうした制度が首相の権限を制約しているというのである。[10] 具体的には、①法案成立に関して、下院とほぼ同等の権限を持つ「強い参議院」の存在、②行政機関を改変する内閣の権限が強く制約されていること（法律改正が必要）、③内閣が国会の議事運営に関与できず、国会の「粘着性」が強いこと、④衆議院・参議院選挙での比例代表制の部分や、参議院選挙の都市部での中選挙区制、地方議会選挙での大選挙区制によって、小政党の生き残り（多党化）が可能であり、連立政権を恒常化させていること、⑤衆議院総選挙だけではなく、参議院選挙、統一地方選挙、衆参補欠選挙、党代表選挙など、選挙が頻繁に行われ、

それぞれが首相の政権運営への世論の審判とみなされるため、首相は、それらの選挙に勝ち続けなければならないこと、などが挙げられる。

くわえて、⑥参議院の選挙制度における地方の過剰代表（地方の一人区での勝敗で選挙の大勢が決まるため、地方利益への配慮が求められること）、⑦一九九〇年代の統治機構改革では、地方分権や日本銀行法改正、司法制度改革など、諸機関の自治・独立権限が強化されたこと[11]、とりわけ地方分権の進展による地方首長の影響力の増大、なども首相のリーダーシップを制約する要因と考えられる。

小泉以後の首相たちが強いリーダーシップを振るえずに短命に終わったのは、参議院選挙で敗れて「ねじれ国会」となったのが決定的であった。また民主党政権では、党の中央集権化を進めるために政治改革を主導した小沢一郎が、菅直人内閣・野田佳彦内閣では反主流派グループを率いて執行部と対立し、最終的には離党したことも大きかった。

第二章　第二次・第三次安倍内閣での制度改革

ところが第二次・第三次安倍内閣では、再び官邸主導の政策決定が行われるようになった。自民党の派閥や族議員の影響力はきわめて小さく、野党に対する国民の支持や期待も低迷したままで、「安倍一強」とさえいわれる状況である。この理由については、以下の見解が挙げられる。①二〇一三年参議院選挙で「ねじれ国会」が解消され、一九九〇年代の制度改革の効果が再び顕れたため。②アベノミクスが成功し（もしくは、リーマン・ショックから世界経済が立ち直り）、景気が比較的好調なので、国民の内閣支持率・自民党支持率が比較的高い水準で維持されているため。③民主党の稚拙な政権運営の記憶が国民の間であまりに強く、野党への支持が高まらないため。④自

民党は、民主党政権が党内対立を繰り返して国民の支持を失ったことを教訓とし、安倍首相には反抗せずに、党内対立を回避しようとしているため。⑤前回の失敗を反省した安倍が、世論に配慮しながら、経済優先の政権運営を行っているため。⑥安倍ではなく菅義偉・官房長官が、巧みな政権運営を行っているため。[12]

以上の見解は、どれも一定の真理を含んでいる。ただ第二次・第三次安倍内閣の政権運営で特徴的なのは、政策決定や人事に首相が介入することが従来は困難であった独立性の高い機関に対して、首相と考えの近い人物を当該機関に送り込む人事介入を通じて、首相の意向に沿った政策を決めさせていることである。つまり、従来は首相から独立的であった機関を、人事を通じて従属させているという点で、安倍首相の強さは小泉首相以上に際立っているのである。そして独立性の高い機関を首相の影響下に置こうとする傾向は、すでに民主党政権においてもみられていた。以下、そうした例をみていこう。

第一節　日本銀行

日本銀行の金融政策に関しては、物価の安定を最優先として引き締め気味の政策運営を行おうとする日本銀行に対し、景気の拡大を求める政府・与党からは、金融緩和を求める圧力が頻繁にかけられてきた。日本銀行は、そうした圧力に抵抗してきたものの、ときにはある程度の妥協を強いられることもあった。だが従来の内閣とは異なり、第二次・第三次安倍内閣に特徴的なのは、首相が日本銀行法の改正をちらつかせて脅しをかけたり、自らと同じ政策志向を有する人物を総裁・副総裁に任命したりすることで、インフレ数値目標や「量的・質的金融緩和」など、これまで日本銀行が強く拒絶してきた政策を採用させたことである。

日本銀行総裁の任命は政府が行う。だが実際には、日本銀行と大蔵省（財務省）との間で交互に総裁・副総裁を

出す「たすき掛け人事」が行われており、首相はそれを追認してきた。これは、一九六四年に佐藤栄作首相が池田勇人・前首相からの申し送り事項だとして、三菱銀行頭取の宇佐美洵を総裁に任命したことへの反省から生み出されたものである。一九六九年に日本銀行出身の佐々木直が総裁に就任し、続いて一九七四年に大蔵省出身の森永貞一郎が総裁に就任した後、一九七九年に大蔵省は、同省出身の澄田智を総裁に就任させようとした。しかし森永は、日本銀行出身の前川春雄を総裁に就任させ、澄田は前川の後任総裁含みで副総裁に就任させることを決めた。それ以降、「たすき掛け人事」が慣例化された。こうすることで人事への政治介入を防いできたのである。(13)

二〇〇三年三月に日本銀行出身の速水優総裁が任期切れとなる際に小泉首相は、日本銀行総裁には「民間人がいい」と公言した。しかし結局は、日本銀行出身の福井俊彦・富士通総研理事長（それゆえ民間人といえなくもない）が総裁に、前財務事務次官の武藤敏郎と経済企画庁出身の岩田一政・内閣府政策統括官（元東京大学教授）が副総裁に就任した。二〇〇八年三月には日本銀行と財務省は武藤総裁の実現を目指し、福田康夫首相も武藤の総裁昇格を国会に提示する。しかし民主党が、財務省と日本銀行の「たすき掛け人事」の復活につながる人選は回避すべきとして武藤総裁への不同意を決め、「ねじれ国会」のために武藤の総裁就任は阻まれた。結局、日本銀行出身の白川方明・京都大学教授が総裁に、経済学者の西村清彦・日本銀行審議委員（元東京大学教授）が副総裁に任命される。空席が続いたもう一人の副総裁には、一〇月になってようやく山口廣秀・日本銀行理事が就任する。

民主党は野党時代には、日本銀行の政府・与党からの独立性を強く支持していた。だが政権に就くと、金融緩和を求めて日本銀行に強い圧力をかけるようになる。たとえば菅直人首相は、日本銀行に政策対応を求める発言をたびたび行った。また二〇一二年一〇月に発足した野田第三次改造内閣で経済財政政策担当相に就任した前原誠司は、かねてより物価上昇率などの目標達成の責任を日本銀行に負わせるため、政府と中央銀行が政策協定（アコード）

を結ぶことを提唱しており、アコードを日本銀行に結ばせるための布石として、共同声明を提案する。この提案を日本銀行も受け入れ、一〇月三〇日には政府・日本銀行の共同声明「デフレ脱却に向けた取組について」が発表されている。

一方、二〇一二年九月の自民党総裁選挙では安倍晋三・元首相が出馬し、デフレから脱却するために政府と日本銀行がアコードを結んで大胆な金融緩和を行い、円高を是正していくと訴えて自民党総裁に返り咲いた。安倍は首相辞任後、元日本銀行審議委員の中原伸之・元東燃社長や浜田宏一・イェール大学名誉教授、岩田規久男・学習院大学教授、元大蔵官僚の本田悦朗・静岡県立大学教授らリフレ論者をブレーンとしていた。一一月一六日の衆議院解散後の選挙戦で安倍は、「政権を取ったら日銀と政策協調し、二％、三％のインフレ目標を設定する」、「輪転機をぐるぐる回して、無制限にお札を刷る」、「建設国債は日銀に全部買ってもらう」、「外債購入や、米連邦準備理事会（ＦＲＢ）がやっているように株式市場に直接影響を及ぼすこともやっていくべきだ」、「日銀総裁はインフレ目標に賛成してくれる人を選ぶ」、「日銀には雇用に対しても責任を負わせる」、「日銀法の改正も視野に入れる」、民間銀行の日本銀行当座預金の金利は、「ゼロかマイナスにするぐらいのことをして貸し出し圧力を強めなくてはならない」といった発言を繰り返す。白川総裁は一一月二〇日の記者会見で、安倍の主張にことごとく反論するものの、一二月一六日の衆議院総選挙で自民党・公明党が大勝する。

衆議院総選挙後、安倍は二％のインフレ・ターゲットに向けて政府とアコードを結ぶことを検討するよう白川総裁に要求する。白川は、「日銀法改正を阻止したい一念」（日銀ＯＢ）で、インフレ数値目標の導入を受け入れる。二〇一三年一月二二日の日本銀行・金融政策決定会合で、物価安定の目標を導入し、その目標値を消費者物価の前年比上昇率二％とすることが決められた。金融政策決定会合後に、日本銀行と政府は共同声明「デフレ脱却と持続

的な経済成長の実現のための政府・日本銀行の政策連携について」を発表し、日本銀行は、「物価安定の目標を消費者物価の前年比上昇率で二％とする」、「日本銀行は、上記の物価安定の目標の下、金融緩和を推進し、これをできるだけ早期に実現することを目指す」と明記した。

さらに安倍は、日本銀行総裁にリフレ論者で元財務官の黒田東彦・アジア開発銀行総裁を、副総裁に岩田規久男と中曽宏・日本銀行理事を任命し、三月二〇日に新しい執行部が発足した。黒田の総裁就任後、初めてとなる四月三・四日の金融政策決定会合では、今後二年間でマネタリーベースが二倍になるよう、すなわち年間約六〇兆～七〇兆円に相当するペースで増加するよう金融市場調節を行うなど、量・質ともに従来とは次元の異なる「量的・質的金融緩和」の実施が決定される。このように安倍は、日本銀行の総裁・副総裁人事を通じて、日本銀行の金融政策を自らの望むものへと大きく転換させたのである。(14)

さらに第二次・第三次安倍内閣では、審議委員についても露骨な人事が行われている。審議委員人事に対する政治介入としては、小渕恵三内閣のときに、日本銀行が推薦した数人の候補者を首相官邸が却下し、量的緩和を主張していた田谷禎三・大和総研常務理事を政府側が推挙して審議委員に就任させたケースがある。(15)だが多くの場合、財務省が候補者リストを作って政府に示すことが慣例化しており、日本銀行が財務省から相談を受けることもあったという。(16)そもそも財務省は、審議委員をあまり重視していなかったようでもある。二〇〇〇年のゼロ金利解除に対応した大蔵官僚も、「審議委員なんてどうでもよかった。彼らの多くは執行部に従う。何か話すなら執行部が相手だと思っていた」と証言している。(17)田谷も審議委員就任後には量的緩和論を封印する。二〇〇〇年八月のゼロ金利解除の際には賛成票を投じ、二〇〇三年以降、福井が積極的に量的緩和を進めたときには反対票を投じることもあるなど、政府の期待とは異なった行動をとったのである。(18)

一方、第三次安倍内閣では、二〇一五年三月二六日には宮尾龍三・審議委員に代わり原田泰・早稲田大学特任教授が、二〇一五年七月一日には森本宜久・審議委員に代わり布野幸利・トヨタ自動車相談役が、二〇一六年四月一日には白井さゆり・審議委員に代わり櫻井眞・サクライ・アソシエイト国際金融研究センター代表が、二〇一六年六月三〇日には石田浩二・審議委員に代わり政井貴子・新生銀行執行役員・金融調査部長が、それぞれ任命されている。

原田は長年にわたり、岩田規久男らとともに大規模な金融緩和によるデフレ脱却を求めてきたリフレ論者であった。櫻井は、「日銀内でほぼ知名度ゼロ」（日銀幹部）で、本田悦朗・内閣官房参与が安倍に紹介したという。政府側から櫻井の案を聞かされた公明党幹部が、「この人は何者ですか」と問うと、政府の担当者は、櫻井と浜田の共同論文を持ってきた。その論文は一九七〇年代のもので、公明党幹部は、「何年前の論文なんだ。結局、自らの政策に合うか、合わないかだけで選んでいる」と憤ったという。[19] さらに櫻井については、一九七二年に東京大学大学院経済学研究科に提出された修士論文が四〇〇字詰め原稿用紙でわずか四枚、本文は一二五八字しかないことなどが報道され、[20] その専門能力に疑問符がつけられた。政井は、複数の外資系銀行を経て新生銀行初の女性執行役員に就任しており、外国為替市場に詳しく、メディアに登場することも多かった。二〇一六年二月のロイター通信のインタビューでは、マイナス金利政策について「一定程度の円安の効果があった」などと評価しており、現執行部の政策に賛同しているとみられた。

黒田総裁下で実施された二〇一四年一〇月と二〇一六年一月の追加金融緩和は、いずれも五対四の小差で決まっていた。二〇一四年一〇月の追加緩和では、審議委員のうち佐藤健裕、木内登英と、森本、石田が反対に回り、二〇一六年一月のマイナス金利導入では、佐藤、木内と石田、白井が反対した。森本、石田、白井が退任し、原田、

櫻井、政井が加わったことで、黒田執行部は安定的に政策を決められるようになるとみられ、このことに対しては「幅広い意見にもとづく建設的な議論が期待できなくなる」（上野泰也・みずほ証券金融市場調査部チーフマーケットエコノミスト）と不安視する声も上がった。三井住友銀行出身の石田の退任により、一九九八年の新日銀法施行後、初めて審議委員にメガバンク出身者がいなくなったことについては、メガバンクから「融資などの現場を知らない人が政策を決めて大丈夫か」（有力ＯＢ）という批判の声も出ていた。[21]

さらに二〇一七年四月一八日に政府は、七月二三日で退任する佐藤健裕、木内登英の後任案として、鈴木人司・三菱東京ＵＦＪ銀行元副頭取と、片岡剛士・三菱ＵＦＪリサーチ＆コンサルティング経済政策部上席主任研究員を衆参両院の議院運営委員会に提示する。鈴木については、マイナス金利政策導入以降、金融市場の混乱や資産運用の環境悪化により、悪化したとみられていた日本銀行と金融業界の関係改善のための「メガバンク枠の復活」とみられた。一方、片岡は、積極的な金融緩和と財政拡大で景気回復を目指す「リフレ派」のエコノミストであった。片岡は、二〇一六年九月二〇・二一日の金融政策決定会合で、日本銀行が「長短金利操作付き量的・質的金融緩和」を導入し、「量」から「金利」を重視する姿勢に転換したことに対して、金利よりも量を重視すべきだとして、国債などの資産購入をもっと増やすべきと主張していた。[22]

このように安倍は、自らが望む金融政策が継続されるよう、自身と考えが近い人物を次々と審議委員に任命しているのである。

第二節　自民党税制調査会

一九七〇年代以降、自民党政権下での税制改正において最も強い影響力を持っていたのは、自民党税制調査会

（党税調）であった。党税調は、「インナー」と呼ばれる少数の幹部たち（顧問、会長、小委員長）に牛耳られており、実質的な決定はインナーだけで行っていた。党税調は自律性がきわめて高く、政調会長はおろか首相ですら、その決定には介入できなかった。大蔵省（財務省）主税局は党税調と協力し、党税調の意向を有識者たちで構成される首相の諮問機関の政府税制調査会（政府税調）での審議に反映させた。このため、年末にまとめられる政府税調の税制改正答申と与党税調の税制改正大綱の内容は、ほぼ同じものとなり、与党の税制改正大綱を基に税制改正法案は作成された。

官邸主導の政策決定を行った小泉内閣でも、税制改正は党税調が主導した。これに挑んだのが竹中平蔵・経済財政政策担当相で、二〇〇二年には経済財政諮問会議が税制改革を議題に乗せ、竹中や民間議員たちが、歳出削減や国有財産の売却収入を財源として法人税率を引き下げようとした。だが、主税局と党税調の反対に遭い、研究開発減税と設備投資減税が創設・拡充されるにとどまった[23]。

民主党は、このような自民党政権での政策決定の二元性を批判してきた。鳩山由紀夫内閣が発足すると民主党税制調査会は廃止され、財務相が会長、国家戦略相と総務相が会長代行に就き、各省副大臣で構成することにした政府税制調査会で二〇一〇年度の税制改正を決定することにした。しかし、政府税調では議論はまとまらず、最終的には小沢一郎・民主党幹事長が政府に党の要望を突き付けて決着した。

税制改正に関与できないことに与党議員の不満が高まったことから、菅内閣では民主党税制改正プロジェクトチーム（ＰＴ）が設置された。ＰＴは政府税調に重点要望を提出することになり、党の税制改正への関与が制度的に認められたのである。さらに野田内閣では民主党税調が復活し、党税調が主導権を握った。ただし消費増税に関しては、菅首相と野田首相が主導し、党内の反対を抑えて決定を行った[24]。

それに対し第二次・第三次安倍内閣では、税制改正でも官邸主導の政策決定が行われるようになる。野田内閣のときに民主党・自民党・公明党の三党合意で、二〇一四年四月に消費税率を八％に、二〇一五年一〇月に一〇％に引き上げることが決められていた。安倍は二〇一三年八月末には、予定通り二〇一四年四月に消費税率を八％に引き上げると麻生太郎・財務相に伝えた。その代わりに、景気の落ち込みを防ぐための経済対策を実施すること、株価維持のために成長戦略の追加策として法人税減税を行うこと、財務省から踏み込んだ回答を引き出し、安倍カラーの「決断」を演出することといった条件をつけたという。[25] 安倍は三党合意には関わっておらず、消費税率引き上げには懐疑的であった。首相復帰後には、「税率を上げたら税収が増えるならバカでもできる。経済が上向いて税収を上げられれば、社会保障費だってまかなえるんだ」、「消費税を上げなきゃいけない使命感なんか全然ない」と述べていたという。[26]

五兆円超の補正予算については、財務省も早々に認めた。問題は法人税減税で、安倍は自民党税制調査会に、例年は一二月に決着する税制改正作業を秋に前倒しするよう求めた。当時の党税調で実権を握っていたのは、会長の野田毅、小委員長の額賀福志郎、顧問の町村信孝らで、彼らは財政規律を重視し、法人税の投資減税はともかく、大幅減収となる法人税の実効税率引き下げには反対した。これに対し首相官邸からは、「党税調と言えども党政調会の一機関に過ぎない。必要なら安倍総裁が野田会長を更迭してもいい。新会長には首相に近く、成長重視派の塩崎恭久政調会長代理も適任ではないか」（政府高官）といった声も出ていたという。

法人税減税については、経産省出身の今井尚哉・首相秘書官と、田中一穂・財務省主税局長という第一次安倍内閣の首相秘書官ルートで調整が行われ、二〇一四年度までの復興特別法人税を一年前倒しで廃止することでまとまった。経産官僚たちは、特別税廃止が実効税率引き下げにつながると考えていた。一方、主税局は単年度の特別税

廃止でしのぎ、恒久財源が必要な実効税率引き下げは先延ばしにする考えであった。安倍は直接、野田を説得した。

だが、この調整から外された党税調は収まらず、反対の意見書をまとめる。これには田中主税局長が、首相の意向は強いとして止めに入った。町村は、「主税局にはもう期待しない」と激怒し、首相官邸を訪れて安倍を説得するものの、安倍は聞く耳を持たなかった。最終的には安倍、麻生、菅、甘利明・経済再生相の四人で議論をまとめた。安倍は一〇月一日に記者会見で、消費税率引き上げとともに復興特別法人税の廃止を表明し、実効税率引き下げについても与党で検討を開始すると宣言する。[27]

しかし法人税率の引き下げは、二〇一四年度税制改正には含まれなかった。党税調と主税局が強く反対したからである。それに対し安倍は、巻き返しに出る。二〇一四年一月二〇日の経済財政諮問会議で民間議員らが、法人実効税率（三五％程度）をアジア近隣諸国並み（二五％程度）に引き下げることを速やかに検討すべきとする提言を行う。一月二二日には、世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）で安倍自ら、法人税改革に着手すると宣言する。法人税改革を国際公約とすることで、政府・与党が反対しにくい状況をつくろうとしたのである。

安倍の要請を受けて、四月一七日から党税調は議論を始める。しかし党税調では、「過去二〇年、税率を下げて税収が減り、設備投資も減った」、「穴埋めの財源はどこにあるのか」といった反対論が飛び交った。これに対し菅官房長官が、党税調に揺さぶりをかける。四月二三日に、菅に近い議員たちが中心となって「次世代の税制を考える会」の設立総会を開き、八七人の若手・中堅議員が出席した。ここでは二〇一五年度からの法人税率引き下げが論じられ、菅は、「これだけの人数が集まれば、党税調は抵抗しきれない」と口にした。

六月三日に、野田、額賀、顧問の高村正彦ら党税調の重鎮たちが首相官邸を訪れる。野田は、法人税改革に税収の上振れ分を充てるのは慎み、恒久財源を確保するよう具申した。これに対し安倍は、「法人税率の引き下げを国

際公約した。来年度から下げてもらいたい」と頭を下げた。党税調は六月五日に、「条件つき」で法人税率引き下げ容認を決定し、六月二四日には、国と地方を合わせて三〇％台半ばの法人実効税率を、数年で二〇％台に下げることを盛り込んだ「骨太の方針」が閣議決定された。(28)

八月一三日に内閣府が公表した四～六月期のＧＤＰ一次速報値では、実質ＧＤＰ成長率は年率換算でマイナス六・八％となった。安倍は七～九月期のＧＤＰ速報値を見極め、消費増税の是非を判断すると表明した。一〇月二〇日には、関連政治団体の不明朗な収支が明らかになった小渕優子・経産相と、地元選挙区で「うちわ」を配った松島みどり・法相を辞任させる。このころには安倍と菅は、増税延期の信を問うという大義名分で、一二月一四日に衆議院総選挙を行うことを決めていた。一一月一七日に公表された七～九月期のＧＤＰ一次速報値では、実質ＧＤＰ成長率は年率換算でマイナス一・六％であった。安倍は一一月一八日に記者会見で、消費税率一〇％への引き上げを二〇一七年四月まで延期し、そのことの信を問うために衆議院を解散すると表明する。このときには財政健全化目標も堅持するとして、「再び増税を延期することはない」と明言した。衆議院総選挙では自民党・公明党が圧勝し、一二月二四日に安倍は第三次内閣を発足させる。(29)

衆議院解散の直前に野田は、予定通りの消費税率引き上げを主張し、増税先送りを問う解散を「大義がない」と批判した。すると官邸側は、野田を党公認候補から外すよう党に求めてきたという。野田が首相批判を口にしなくなると、「それじゃ公認してやるか」（官邸首脳）と一転、公認が決まった。衆議院総選挙の結果、党税調や財務省も首相の方針に異論を唱えなくなった。

税調幹部は議論の時間を確保するため、与党税制改正大綱のとりまとめを翌年一月まで延期することで一致した。しかし、選挙で「経済最優先」を唱えた安倍は、年内に作業を終えるよう指示する。このため党税調は、選挙後、

実質わずか四～五日間で作業を進め、一二月三〇日の総会で与党税制改正大綱を決める。安倍と主税局との協議の結果、二〇一五年度に法人税の実効税率を二・五一％引き下げ、二〇一六年度には、さらに〇・七八％引き下げることが決められる。一％幅引き下げで約四七〇〇億円の税収減となるため、代替財源として外形標準課税の拡充（二〇〇四年度に資本金一億円超の企業を対象に、法人事業税の八分の二の割合で導入されたものを、二〇一五年度には八分の三、二〇一六年度は八分の四に引き上げる）や、繰越欠損金制度の縮小などが決められたものの、二年間で四二〇〇億円の実質減税となった。経済界の減税要望を受けたためである。党税調には、「一カ月以上かけるものを数日でやった。すべてが官邸主導だった……」（党税調幹部）と敗北感が漂った。

その他、二〇一五年度税制改正大綱では、贈与税の非課税枠の創設や少額投資非課税制度（ＮＩＳＡ）の拡充、企業の本社機能の地方移転促進や「ふるさと納税」拡充など、経済成長の促進や地方創生を意識した項目が並んだ。[30]

二〇一六年度税制改正では、二〇一七年四月の消費税率引き上げの際の負担軽減策をめぐって、自民党と公明党が対立した。公明党は、かねてより生活必需品への軽減税率導入を求めていた。しかし、財務省が還付案を提案すると、それを受け入れる姿勢を示し、安倍も還付案を了承していた。ところが創価学会が、「これでは選挙にならない。参院選挙区から新たに出す候補者は全部外す。負ける選挙はできない」（佐藤浩・副会長）と猛反発したため、公明党は再び、生活必需品への軽減税率導入を求める。これには野田が、「二年間かけて軽減税率は無理だと自公で決めたのに元に戻した。公明党は無責任だ」と反発し、公明党からは「野田氏と一緒にできない」との声が上がった。

佐藤副会長から、「軽減税率の導入なしには選挙で協力できない」と訴えられ、九月下旬に漆原良夫・公明党中央幹事会会長は、還付案の撤回を求める手紙を菅官房長官に送る。これを受け取った菅は、六年余り税調会長を続

けている「野田氏は長すぎる。党内に別の権力者を作るべきではない」と、安倍に野田の更迭を提案する。一〇月九日に安倍は、野田を党税調最高顧問に回し、後任に宮澤洋一を充てることを決めた。一〇月一四日には宮澤を官邸に呼び、「消費税が一〇％になる時点で何らかの形の軽減税率を導入する方向で検討してほしい」と指示する。

ところが税調会長が交代しても、議論は膠着状態が続いた。自民党と公明党は、消費増税時に導入する低所得者対策に使うための四〇〇〇億円を軽減税率の財源に充てることでは合意した。だが軽減税率の対象については、自民党は、この財源で賄える「生鮮食品」だけにして事業者の混乱を最小限に抑えるよう主張したのに対し、公明党は、一兆円規模の財源が必要な「加工食品」まで広げるよう訴えたのである。

一一月一九日からは両党幹事長レベルの協議が始まる。谷垣禎一・自民党幹事長と宮澤税調会長は一一月二四日に安倍と会談し、行き詰まった状況を説明した。宮澤が「財源は四千億円しかない」と説明すると、安倍は「ない袖は振れない」と応じた。谷垣と宮澤は、軽減税率の対象は生鮮食品に絞るという首相の言質を取ったと判断した。谷垣は直後の記者会見で、首相も財源は四〇〇〇億円と考えていると思うと述べる。これには菅が、「そんなこと言ったんですか」と安倍に確認し、安倍から「言ってないよ」と言質を取ると、記者会見で、「具体的な数字まで指示をされたことは承知していない」と、安倍の発言を修正する。さらに菅は一一月二九日に、田中一穂・財務事務次官や佐藤慎一・主税局長を呼び出し、公明党がのめる妥協案づくりを求める。これに対し田中らは、公明党の主張はのめないと繰り返した。菅は一一月三〇日と一二月一日に、谷垣と高村正彦・自民党副総裁を説得するものの、谷垣らは四〇〇〇億円にこだわる。一二月八日に自民党幹部は、対象を生鮮食品に絞るという方針を再確認する。

だが同日、山口那津男・公明党代表が安倍を訪問し、「生鮮食品に限れば、国民は軽減税率を導入したとは受け

止めない」と述べると、安倍は、「私もそう思う」と応じた。一二月九日に安倍は、「財源と技術的な問題で何とかなるなら、公明に配慮した方がいい」と谷垣を説得し、同席した菅も、公明との選挙協力の大切さを強調した。この後、谷垣は井上義久・公明党幹事長と面会し、軽減対象を加工食品に広げることで合意する。一二月一二日の幹事長レベルの協議で、軽減対象は「酒類・外食をのぞく食品全般」で固まった。必要財源は約一兆円に上ることになった。[31]

この他、二〇一六年度与党税制改正大綱では、「定期購読契約が締結された週二回以上発行される新聞」にも軽減税率を導入すること、軽減税率の財源の一兆円については二〇一六年参議院選挙後に議論を先送りすること、法人実効税率を三二・一一％から二九・九七％に引き下げ、その代わりに外形標準課税を法人事業税の八分の五に引き上げること、中小企業の設備投資の負担を軽減すること、企業版「ふるさと納税」を創設すること、三世代同居の住宅リフォーム負担を軽減すること、空き家の売却で減税を行うこと、一部市販薬の購入負担を軽減すること、自動車購入時の車体課税を見直すこと、耕作放棄地への課税を強化する一方、耕作放棄地の農地バンクへの貸し出しについては減税を行うことなどが決められた。二〇一六年の参議院選挙を視野に入れて減税項目が並べられ、年間で約四〇〇億円の減税となった。[32]

ところが安倍首相は、二〇一六年六月一日には、新興国経済の落ち込みなど世界経済の下振れリスクを挙げ、消費増税を二〇一九年一〇月まで再延期することを表明し、七月の参議院選挙で国民の信を問うとした。[33] この決定にも党税調や財務省はまったく関与できなかった。

このように第二次・第三次安倍内閣では、これまで党税調が主導してきた税制改正が官邸主導で決定されるようになった。安倍内閣で特徴的なのは、野田を更迭するなど人事権を行使して党税調の影響力を低下させたことであ

り、これには財務省内からも、「まるで恐怖政治だ」との声が漏れたという。[34]

第三節　内閣法制局[35]

内閣法制局の主な業務は、「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べるという事務（いわゆる意見事務）」と、「閣議に付される法律案、政令案及び条約案を審査するという事務（いわゆる審査事務）」である。[36] 安全保障政策では裁判所が統治行為論の立場から判断を控えたため、政府の憲法解釈は内閣法制局が実質的に決めることとなっていた。

一九九〇年に発生した湾岸危機に際して、アメリカは日本に自衛隊の派遣を求めたものの、自衛隊の多国籍軍への参加は内閣法制局の憲法解釈により妨げられた。このことに強い不満を持ったのが、当時、自民党幹事長であった小沢一郎である。小沢は自民党から離党した後、内閣法制局長官の国会出席を制限することを求めるようになる。二〇〇九年九月に民主党政権が発足すると、二〇一〇年一月に内閣法制局長官が交代するという異例の人事が行われる。それ以降、小沢の持論が取り入れられる形で、内閣法制局長官を政府特別補佐人とせず、法律の解釈については答弁担当大臣が設けられることになった。答弁は主として大臣が行い、内閣法制局長官は、国会に出席する際には政府参考人として補足的に発言を行うことになったのである。

答弁担当大臣は、枝野幸男・行政刷新相、仙谷由人・内閣官房長官、枝野幸男・内閣官房長官、平岡秀夫・法相、枝野幸男・経済産業相という順に替わっていった。枝野、仙谷は弁護士出身で、平岡は法曹資格を持っていた。これに対して自民党と公明党は、答弁担当大臣による答弁には納得せず、内閣法制局長官の出席を強く求め続けた。結局、二〇一二年一月に野田内閣は閣議で、内閣法制局長官による答弁復活を決定する。

一方、集団的自衛権を認める方向での憲法解釈変更を目論む安倍は、すでに第一次内閣の時点で、外部からの長官任用を検討していた。内閣法制局には、各省から法制に詳しい官僚が出向しており、部長に就任するのは法務・財務（旧大蔵）・総務（旧自治）・経産（旧通産）・農水出身者に限られる。そして次長・長官に就任するのは、農水を除く四省出身者に限られており、長官には次長を昇任させることが慣例とされていたのである。このときは内閣法制局の説得を受け、安倍は外部からの長官任用を断念する。

しかし第二次安倍内閣では、二〇一三年八月に元外務省国際法局長の小松一郎・駐仏大使が内閣法制局長官に任命される。安倍は第一次内閣で設置した「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）を再び設置し、集団的自衛権を認める憲法解釈変更について検討を進めさせ、並行して自民党と公明党との間で協議を進めさせた。そして二〇一四年七月一日に、集団的自衛権の行使を部分的に認める憲法解釈の変更を閣議決定した。その後、再び自民党と公明党の協議を経て、二〇一五年五月一四日に安保法制関連法案が閣議決定され、世論が二分する中、九月一九日に法案は成立する。小松は病状悪化のため、二〇一四年五月に辞任するのだが、閣議決定から法案作成のプロセス全体を実質的に主導していた横畠裕介・法制次長が昇格し、解釈変更を正当化する役割を引き継いだ。横畠は、もともと憲法解釈の変更に肯定的ではなかったものの、官邸の意向を踏まえて行動したのである。

このように安倍は、法制局長官に自らと考えを同じくする人物を送り込むことで内閣法制局の反対を抑え込み、憲法解釈の変更に成功したのである。

【追記】本稿は、二〇一六年一二月一七・一八日に開催された、台湾・国立政治大学での国際シンポジウム「新時代の日台関係―社会科学領域の学術ダイアローグ―」に提出した論文に加筆・修正を行ったものである。なお本稿を大幅に短縮し

た論文が、同シンポジウムに提出された他の論文とともに、論文集（中国語）として出版される予定である。本稿は、平成二五―二八年度日本学術振興会科学研究費（基盤研究〈C〉研究課題「金融危機管理政策の政治経済学：欧米諸国との比較の観点から」課題番号25380155）、平成二九年度日本学術振興会科学研究費（基盤研究〈C〉研究課題「先進国における金融危機後の経済停滞の比較政治経済分析」課題番号17K03538）による研究成果の一部から成り立っている。

（1）　もちろん中曾根康弘首相のように、長期政権を築いて強いリーダーシップを発揮した首相もいたのだが、それは例外的とみなされていた。

（2）　代表的見解としては、待鳥聡史「小泉長期政権を支える政治改革の成果――90年代は『失われた10年』ではない」『中央公論』二〇〇五年四月号、一七六～一八四頁、同「『強い首相』は日常となる――指導部の人選と参議院は難題だが」『中央公論』二〇〇六年一〇月号、一七四～一八四頁、竹中治堅『首相支配――日本政治の変貌』（中央公論新社、二〇〇六年）、がある。ジャーナリストによるものとしては、清水真人『官邸主導――小泉純一郎の革命』（日本経済新聞社、二〇〇五年）。

（3）　大嶽秀夫「政治改革をめざした二つの政治勢力――自民党若手改革派と小沢グループ」大嶽秀夫編『政界再編の研究――新選挙制度による総選挙』（有斐閣、一九九七年）、三～三三頁。

（4）　「政策提言か、現実批判か　激動の現実に揺れる政治学」『朝日新聞』一九九四年一月一〇日付夕刊、五面。

（5）　佐々木毅『いま政治になにが可能か――政治的意味空間の再生のために』（中央公論社、一九八七年）、同『政治はどこへ向かうのか』（中央公論社、一九九二年）。

（6）　山口二郎『政治改革』（岩波書店、一九九三年）。

（7）　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、二〇〇六年）。小泉が強いリーダーシップを発揮できた理由として、その巧みな世論の利用・誘導に着目するものとしては、高瀬淳一『武器としての〈言葉政治〉――不利益分配時代の政治手法』（講談社、二〇〇五年）、星浩・逢坂巌『テレビ政治――国会報道からＴＶタックルまで』（朝日新聞社、二〇〇六年）、などがある。制度に着目する見解と個人的属性に着目する見解とは排他的ではなく、小泉の「強さ」の源泉は両者に求められるとしているのが、内山融『小泉政権――「パトスの首相」は何を変えたのか』（中央

公論新社、二〇〇七年）。

（8）竹中治堅、前掲『首相支配』、二四六～二四七頁、上川龍之進『小泉改革の政治学――小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』（東洋経済新報社、二〇一〇年）、三三三～三三四頁、ベンジャミン・ナイブレイド（松田なつ訳）「首相の権力強化と短命政権」樋渡展洋・斉藤淳編『政党政治の混迷と政権交代』（東京大学出版会、二〇一一年）、第一一章。もっとも二〇一七年衆議院総選挙では、多くの世論調査で安倍内閣の支持率は不支持率を下回っていたものの、野党の分裂に助けられて、自民党・公明党が全議席の三分の二を上回る議席数を獲得し、安倍首相が求心力を回復する機会を得るという、新しい事態が生じている。

（9）待鳥聡史『首相政治の制度分析――現代日本政治の権力基盤形成』（千倉書房、二〇一二年）、竹中治堅「民主党政権と日本の議院内閣制」飯尾潤編『政権交代と政党政治――歴史のなかの日本政治6』（中央公論新社、二〇一三年）、第五章。

（10）多数決型民主主義とコンセンサス型民主主義については、アレンド・レイプハルト（柏谷祐子、菊池啓一訳）『民主主義対民主主義――多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究［原著第2版］』（勁草書房、二〇一四年）、を参照。

（11）牧原出『政権移行――何が政治を安定させるのか』（ＮＨＫ出版、二〇一三年）、八二～八四頁。

（12）最後の見解の詳細については、牧原出『「安倍一強」の謎』（朝日新聞出版、二〇一六年）、を参照。

（13）上川龍之進『経済政策の政治学――90年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』（東洋経済新報社、二〇〇五年）、一〇二～一〇三、一七九頁。

（14）ここまでの記述は、上川龍之進『日本銀行と政治――金融政策決定の軌跡』（中央公論新社、二〇一四年）、による。

（15）上川龍之進、前掲『日本銀行と政治』、七〇～七一頁。

（16）「（２０１６参院選　安倍政治を問う：下）日銀人事、染めた『安倍色』」『朝日新聞』二〇一六年六月一〇日付朝刊、三面。

（17）軽部謙介『ドキュメント　ゼロ金利』（岩波書店、二〇〇四年）、一五七頁。

（18）上川龍之進、前掲『日本銀行と政治』、七一頁。

（19）前掲「（２０１６参院選　安倍政治を問う：下）日銀人事、染めた『安倍色』」。

（20）「日銀審議委員の修論はペラ4枚で『こんなの見たことない…』」ＮＥＷＳポストセブン、二〇一六年五月一〇日付

(http://www.news-postseven.com/archives/20160510_410037.html)（二〇一六年一一月一三日閲覧）。

(21)　「マイナス金利、増える支持派　日銀審議委員に政井氏　形だけ議論、懸念も」『朝日新聞』二〇一六年七月一日付朝刊、九面。

(22)　「日銀審議委員『リフレ派』増員　緩和に慎重な2氏交代」『朝日新聞』二〇一七年四月一九日付朝刊、九面。

(23)　上川龍之進、前掲『小泉改革の政治学』、第五章。

(24)　上川龍之進「民主党政権における予算編成・税制改正――民主党の『与党化』と『自民党化』」伊藤光利・宮本太郎編著『民主党政権の挑戦と挫折――その経験から何を学ぶか』（日本経済評論社、二〇一四年）、第四章。

(25)　清水真人『財務省と政治――「最強官庁」の虚像と実像』（中央公論新社、二〇一五年）、二五五頁。

(26)　「（増税の先に：上）安倍首相、成長を最優先　財政再建かすむ道筋」『朝日新聞』二〇一三年一〇月二日付朝刊、二面。

(27)　清水真人、前掲『財務省と政治』、二五六～二六〇頁。

(28)　清水真人、前掲『財務省と政治』、二六二～二七〇頁、「法人税引き下げ、押し通した首相　検証・税制改正」、「企業優先、強気の転換　検証・税制改正」『朝日新聞』二〇一四年七月二二日付朝刊、一面、四面。

(29)　清水真人、前掲『財務省と政治』、二七二～二八二頁。

(30)　清水真人、前掲『財務省と政治』、二八三～二八五頁、「法人減税、来年度2・5％　穴埋め増税は2％程度　政府・与党方針」『朝日新聞』二〇一四年一二月二六日付夕刊、一面、「（時時刻刻）税制、『安倍印』ずらり　衆院選大勝で首相ペース、協議実質5日」『朝日新聞』二〇一四年一二月三一日付朝刊、二面。

(31)　「（時時刻刻）官邸主導、見切り決着　軽減税率、迷走3カ月」『朝日新聞』二〇一五年一二月一三日付朝刊、二面、「軽減税率、暗闘3カ月　秩序重視の自民、公明優先の官邸」『朝日新聞』二〇一五年一二月二三日付朝刊、四面。

(32)　「税制大綱、色濃い官邸意向　軽減税率、参院選にらみ　自公正式決定」『朝日新聞』二〇一五年一二月一七日付朝刊、三面。

(33)　「首相、消費増税延期を表明　19年10月に10％　『世界経済リスクに備え』『参院選で信問う』」『日本経済新聞』二〇一六年六月二日付朝刊、一面。

(34)　「（にっぽんの負担）税制の攻防　大企業減税、官邸アクセル」『朝日新聞』二〇一六年二月二二日付朝刊、四面。

（35）本節の内容は、牧原出、前掲『「安倍一強」の謎』、第三章、同「憲法解釈の変更――法制執務の転換」竹中治堅編『二つの政権交代――政策は変わったのか』（勁草書房、二〇一七年）、第八章、による。

（36）内閣法制局ウェブサイト「組織・業務概要」（http://www.clb.go.jp/info/about/index.html）（二〇一六年一一月一日閲覧）。