

令和 2 年 7 月 13 日現在

機関番号：12703

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K03463

研究課題名(和文)国会の議事日程決定権限や首相の補佐体制が首相の指導力に及ぼす影響の実証的研究

研究課題名(英文) Empirical research on the effects of the power to set parliamentary business and supporting institutions of the prime minister on the prime ministerial leadership.

研究代表者

竹中 治堅 (Takenaka, Harukata)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号：70313484

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：政策決定過程における日本における首相の指導力は1994年の政治改革、2001年の省庁再編、2014年の公務員制度改革により次第に拡大した。政治改革により首相の閣僚人事権は強まった。また以前に比べ、無派閥議員や小規模の派閥議員を閣僚以外の要職に起用する事例が増えている。これは首相が閣僚以外の要職に対しても人事権を強化し、党内運営全般、さらに議事運営権にも影響力を拡大していることを示唆する。議事運営権を通じて与党議員の首相を統制する力は減少し、首相の裁量の余地がさらに拡大していると理解できる。省庁再編以降、内閣官房の組織は拡大し、内閣官房が関係する政府の会議の数も増加、首相の補佐体制は強化された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

近年日本政治のあり方は大きく変化してきた。政治は我々国民生活に大きな影響を及ぼす。したがって政治のあり方、変化を理解することは重要であり、この研究は理解の深化に貢献しようとした。本研究は政策決定過程における日本における首相の指導力が1994年の政治改革、2001年の省庁再編、2014年の公務員制度改革により次第に拡大してきたことを示した。政治改革以降の与党における人事のあり方は、首相が与党内における影響力を増し、国会審議に対しても与党議員を通じて影響力を増加させていることを強く示唆する。また省庁再編以降、内閣官房の組織が拡大し、政策立案する上での首相の補佐体制は強化された。

研究成果の概要(英文)：The power of the Japanese prime minister has expanded gradually as a result of the 1994 political reform, the 2001 reorganization of the government, and the 2014 civil service reform. With the political reform, the prime minister has obtained more discretion in making ministerial appointments. He now can appoint more politicians from small factions or those not affiliated with any factions to important positions. This suggests that, with more discretion in patronage, the prime minister has expanded his power within the LDP as well as in parliamentary business. In other words, the LDP backbenchers reduced their power to constrain the prime minister through their control over parliamentary business and the prime minister expanded his discretion in policy formulation. After the reorganization of the government, institutions supporting the prime minister's policy formulation have expanded as the organization of the Cabinet Secretariat was strengthened.

研究分野：政治学

キーワード：首相 議院内閣制 内閣官房 議事運営権 政治改革 省庁再編 公務員制度改革

1. 研究開始当初の背景

(1)近年、日本の首相の指導力のあり方や変化に多くの研究者が注目してきた。多くは近年の首相の指導力の増大を指摘し、その要因として1990年代以降実施された政治改革や省庁再編を挙げてきた(、 、)。一方、指導力の制約要因として内閣が国会の議事日程決定権限を殆ど持っていないこと()、参議院の権限などが注目されてきた。これまでの研究では政治改革は首相の与党内における指導力を高める一方、省庁再編以降、首相の政策立案過程における内閣官房の役割は増大してきていることが明らかになっていた。

一方で、与党議員は依然として首相の政策立案に一定の影響力を及ぼし続けることができることも明らかになっている。すなわち、与党議員は議事日程決定権限を利用し、法案成立を遅らせることができ、首相の政策立案を抑制できること、与党の事前審査制導入が必要になった背景には与党議員が保持する議事日程決定権限があること明らかになっている。

(2)研究状況を踏まえ、追求すべき研究課題も明らかになった。第一に、内閣官房をはじめとする首相の補佐体制が首相の指導力に及ぼす影響をさらに明らかにすることが必要となった。第二に、首相の国会の議事運営権への影響力を解明することも必要となった。より具体的には次の二つの課題である。一つは、首相は与党議員への人事を通じて、国会運営に影響を及ぼす余地があり、影響力を拡大させたのか分析すること。もう一つは首相の議事運営に対する影響力と密接に関わる事前審査制が実効性を持つ経緯と首相の人事権の関係を明らかにすること。第三に、首相は官僚への人事権を拡大させることによって、与党議員と官僚の接触頻度を抑制し、与党議員の政策への影響力を制約する余地が生まれた。このため、この可能性を果たして首相が活用しているのか検証することも必要となった。

(3)さらに同じ議院内閣制の英国との比較を行うことにより、日本の首相の補佐体制の首相の指導力への影響、与党人事に対する首相の影響力などをより明確に示すことが可能になると考えられた。

2. 研究の目的

この研究は三つの目的を設定した。一つは首相の補佐体制が指導力に及ぼす影響の分析である。二つは議事運営権と首相の政策決定に対する影響力の関係の分析である。特に選挙制度、派閥のあり方、首相の補佐体制が首相の与党への人事権に影響を及ぼし、首相の議事運営権に対する影響力を変化させたのか明らかにすること。また、議事運営権と関わる事前審査制がいかに変容したのか検証すること。三つは首相の補佐体制や首相の与党人事権、官僚と与党議員の接触頻度について日英比較を行いより日本の首相の指導力のあり方の特徴を明らかにすることである。

3. 研究の方法

(1)本研究では内閣官房の組織変遷をたどるため、特に1990年代後半以降の人員、組織、会議体などに関する情報を集めた。また、自民党の総務会、政務調査会や国会などにおける与党議員の人事の記録を収集した。また閣僚人事、派閥勢力の変遷に関する情報を収集した。

(2)さらに依頼人代理人モデルに基づいて首相の指導力の変化を測るための分析枠組みを作り、1955年体制発足以降の首相の指導力のあり方の変化の長期的傾向を分析した。収集したデータをもとに、首相の指導力の変化を分析し、内閣官房の補佐体制が拡大する経緯を分析した。さらに、与党議員に対する人事のあり方の変化を分析することで次の二つを明らかにすることを試みた。一つはにおける首相の国会の議事運営に対する影響力の変化である。もう一つは事前審査体制の実効性が担保されていく過程である。

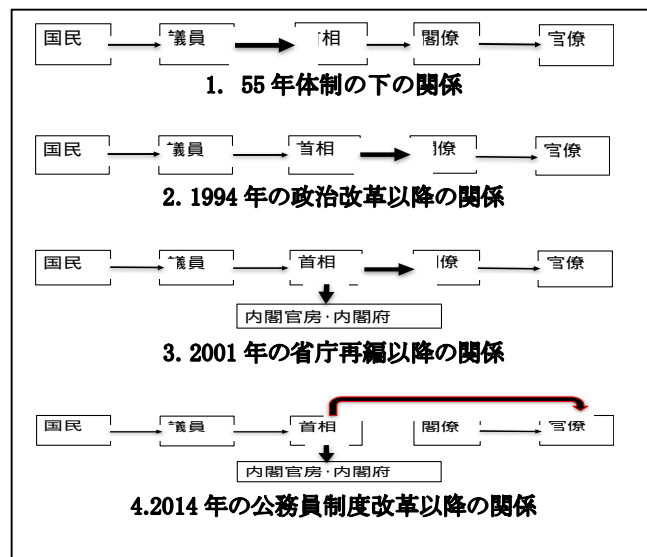
4. 研究成果

(1)本研究ではKaare Stromが考案した依頼人代理人モデル()に基づく議院内閣制の分析枠組みを手がかりに55年体制発足以降、日本の首相の指導力が日本の議院内閣制の下で変化するための分析枠組みを構築した。すなわち、議院内閣制は有権者から議員への委任、議員から首相への委任、首相から閣僚への委任、閣僚から官僚への委任と次々と委任が連鎖的に起こる統治制度であると捉えることができる。委任の連鎖の中で依頼人は代理人をできるだけ統制しようとするのに対し代理人はできるだけ裁量を確保しようとする想定することができる。この分析モデルに依拠すると日本の議院内閣制は55年体制発足以降、三つの改革を経て変化したと示すことができる。55年体制の下では与党議員は依頼人として代理人である首相に対して強い統制力を発揮した。自民党議員は無所属として当選することが容易で首相は公認の取り消しを与党議員に対する牽制材料として使うことが難しく、与党議員は自らの意向に沿わない法案を内閣が立案しようとした場合、これを牽制することが可能だったからである。一方、首相が依頼人とし

閣僚を統制することは難しかった。首相の閣僚に対する人事権は限られていたためである。55年体制のもとで首相は派閥の規模を考慮に入れて閣僚ポストを割り振り、派閥の推薦に基づいて閣僚人事を行ったためである。

(2)最初の変化は1994年の政治改革を契機として起きた。政治改革により選挙制度が中選挙区制度から小選挙区・比例代表制に改められた。首相は与党議員を公認権で牽制できるようになる一方、派閥の力は低下し、閣僚人事における首相の裁量は増えた。

与党議員が首相を統制する力が減り、首相は閣僚をより強く統制できるようになった。政治改革に続く改革は2001年の省庁再編である。これにより首相は政策を立案することが法的に認められ、首相の補佐機構が強化された。首相は重要な政策の立案を内閣官房および内閣官房の事務を担当する大臣に委ねることが可能になった。こうして重要政策に対する首相の統制力が拡大した。三番目の変革は2014年に実現した公務員制度改革である。この改革により、首相の各省の幹部人事に対する影響力が拡大した。こうして、首相が官僚を統制する力が強化された。



(3)内閣官房組織は省庁再編後、55年体制に比べ大幅に拡大した。内閣官房が関係する政府の会議の数も増加した。自民党などの要職における首相の人事権については55年体制以降の長期的傾向を把握した。55年体制初期には首相は相当の人事権を保持し、閣僚以外の要職にも自らの派閥のメンバーをしばしば起用した。その後、55年体制中盤以降、首相は閣僚人事に加え自民党などの要職の人事にも派閥間の均衡に配慮するようになる一方、田中派系の議員を重要ポストに起用することが多くなる。政治改革以降、首相は、閣僚以外の要職人事で自派閥を優遇しているわけではない。ただ、無派閥議員や小規模の派閥議員を以前に比べ要職に起用する事例が増えている。このことは首相が閣僚以外の人事に対しても人事権を拡大し、党内運営全般、さらに議事運営権にも影響力を拡大していることを示唆する。依頼人代理人モデルの分析視角に基づいて分析すると議事運営権を通じて与党議員の首相を統制する力は減少し、首相の裁量の余地がさらに拡大していると整理することができる。2014年の公務員制度改革により、首相が官僚に対する人事権を拡大させた。ただ、研究構想過程で予想したように首相が官僚と議員の接触を実際に抑制しようとしているのかについてはさらに検証が必要である。

(4)近年の日本の首相の指導力とイギリスの首相の指導力については以下の知見を得た。一連の制度改革の結果、日本の首相は閣僚人事についてはイギリスの首相と同様の影響力を獲得したこと。また、首相の補佐組織の規模はイギリスの首相を上回る一方、議会の議事運営に対してはイギリスの首相の方が強い影響力を持つこと。イギリスの首相は法案審議の優先順位を決定することが可能で、法案の審議時間の設定にも強い影響力を及ぼすことが可能であること。これに対して、日本の首相は法案審議の優先順位を決定することはできず、審議時間の設定に影響力は限られていること。

参考文献

- 牧原出「小泉“大統領”が作り上げた新『霞ヶ関』」諸君！2005年2月号、140-149頁。
- 飯尾潤『統治構造』中公新書、2007年。
- 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、2012年。
- 大山礼子『国会学入門』三省堂、2003年。

Kaare Strom, "Parliamentary Democracy and Delegation," in *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, ed. Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman (Oxford: Oxford University Press, 2003), 54-106.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 0件）

| | |
|--|-----------------------|
| 1. 著者名 Harukata Takenaka | 4. 巻 59 |
| 2. 論文標題 Expansion of the Prime Minister's Power in the Japanese Parliamentary System: Transformation of Japanese Politics and Institutional Reforms | 5. 発行年 2019年 |
| 3. 雑誌名 Asian Survey | 6. 最初と最後の頁 822-843 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） https://doi.org/10.1525/as.2019.59.5.822 | 査読の有無 有 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|---------------------|
| 1. 著者名 竹中 治堅 | 4. 巻 2018年6月号 |
| 2. 論文標題 「議院内閣制の変容と『忖度』」 | 5. 発行年 2018年 |
| 3. 雑誌名 中央公論 | 6. 最初と最後の頁 40,49 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

| | |
|--|----------------------|
| 1. 著者名 竹中 治堅 | 4. 巻 11月号 |
| 2. 論文標題 「『安倍一強』の制度的基盤－『首相支配』の発展と国政への責任」 | 5. 発行年 2017年 |
| 3. 雑誌名 『中央公論』 | 6. 最初と最後の頁 98-115 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし | 査読の有無 無 |
| オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著 - |

〔学会発表〕 計15件（うち招待講演 7件／うち国際学会 10件）

| |
|--|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Expansion of Japanese PM power in the Japanese Parliamentary System |
| 3. 学会等名 The International Association of Schools and Institutes of Administration（国際学会） |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Which institutions do you delegate?: an examination of how the Japanese prime minister chooses an agent from different political institutions to delegate policy formulation |
| 3. 学会等名 The International Association of Schools and Institutes of Administration (国際学会) |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Institutional Reforms and Japanese Security Policy: Free and Open Indo Pacific and the Japanese Prime Minister |
| 3. 学会等名 American Political Science Association Annual Meeting (国際学会) |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Prime Minister 's Leadership and "Free and Open Indo Pacific" Vision: Responses to Changing International Environment: |
| 3. 学会等名 日本国際政治学会 |
| 4. 発表年 2019年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 "New Normal!!!: Proactive Japan and Transformed Domestic Politics" |
| 3. 学会等名 Workshop on "Japan's Leadership in the Liberal International Order" Centre for Japanese Research at the Institute of Asian Research University of British Columbia (招待講演) (国際学会) |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Which institutions do you delegate?: an examination of how the Japanese prime minister chooses an agent from different political institutions to delegate policy formulation |
| 3. 学会等名 福岡大学先端経済研究所セミナー |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Which institutions do you delegate?: an examination of how the Japanese prime minister chooses an agent from different political institutions to delegate policy formulation |
| 3. 学会等名 Workshop on Political Change and Policy Change in Japan, Weatherhead East Asian Institute, Columbia University (招待講演) (国際学会) |
| 4. 発表年 2020年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Expansion of Japanese PM Power and Transformation of the Japanese Political System |
| 3. 学会等名 Center for Strategic and International Studies (招待講演) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Harukata Takenaka |
| 2. 発表標題 Transformation of the Japanese Political System |
| 3. 学会等名 US-Japan Caucus (招待講演) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Takenaka, Harukata |
| 2. 発表標題 Transformation of the Japanese Parliamentary System |
| 3. 学会等名 IIAS International Congress, France (国際学会) |
| 4. 発表年 2017年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 Takenaka, Harukata |
| 2. 発表標題 Expansion of the Power of the Japanese Prime Minister and Corporate Governance Reform |
| 3. 学会等名 2017 APSA Annual Meeting, United States (国際学会) |
| 4. 発表年 2017年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Takenaka, Harukata |
| 2. 発表標題 Reelection of Abe and Future of Japanese politics |
| 3. 学会等名 Donald Trump, Japan and Canada, University of British Columbia, Canada (招待講演) (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|---|
| 1. 発表者名 Takenaka, Harukata |
| 2. 発表標題 Expansion of the Power of the Japanese Prime Minister and the Transformation of the Japanese Political System |
| 3. 学会等名 "The Political Economy of Japan under the Abe Government" Conference, Asia Pacific Research Center, Stanford University (国際学会) |
| 4. 発表年 2018年 |

| |
|--|
| 1. 発表者名 竹中 治堅 |
| 2. 発表標題 日本政治研究におけるオーラル・ヒストリー の活用方法 |
| 3. 学会等名 東アジア日本研究者評議会第1回国際学術大会（招待講演）（国際学会） |
| 4. 発表年 2016年 |

| |
|--------------------------------------|
| 1. 発表者名 竹中 治堅 |
| 2. 発表標題 日本の政治過程と政策決定 |
| 3. 学会等名 日本政治と社会文化国際学術シンポジウム（招待講演） |
| 4. 発表年 2016年 |

〔図書〕 計2件

| | |
|----------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 御厨貴編 | 4. 発行年 2019年 |
| 2. 出版社 岩波書店 | 5. 総ページ数 307 |
| 3. 書名 オーラル・ヒストリーに何ができるか | |

| | |
|----------------------------|-----------------|
| 1. 著者名 竹中 治堅 | 4. 発行年 2017年 |
| 2. 出版社 勁草書房 | 5. 総ページ数 294 |
| 3. 書名 二つの政権交代－政策は変わったのか | |

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

| | 氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号) | 所属研究機関・部局・職 (機関番号) | 備考 |
|--|---------------------------|-----------------------|----|
|--|---------------------------|-----------------------|----|