

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 23 日現在

機関番号：12703

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380151

研究課題名(和文) 首相の指導力に対する国会議事日程決定権限や首相の補佐体制の影響に関する実証的研究

研究課題名(英文) Research on the relationship between the prime minister's capabilities and the power over the parliamentary affairs as well as supporting organizations of the prime minister

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) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：研究の結果、委員長など国会の要職にある与党議員は議事日程決定権限を利用し、法案成立を妨げることができ、首相の政策立案を抑制できることが明らかとなった。自民党、さらには民主党が事前審査制を発達させたのは内閣が法案提出後、与党議員が議事日程決定権限を利用して法案成立を妨げることが未然に防ぐためと考えられる。これに対して、イギリスの首相は議会の議事日程決定権限に深く関与することができる。さらに、省庁再編以前から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となった。例えば、海部内閣における日米構造協議、橋本内閣における省庁再編の企画はその一例である。

研究成果の概要(英文)：The research has demonstrated that members of the ruling party, who hold such important positions as committee chairs, can exercise power over parliamentary affairs and constrain prime minister's power by delaying and thwarting legislation of important bills submitted by the cabinet. The LDP as well as the DPJ developed pre bill-scrutinizing system to prevent the members of the ruling parties from making such an attempt. On the contrary the British prime minister has substantial power over the parliamentary affairs. The research has also shown that the role of the cabinet secretariat has started to expand even before the implementation of the reorganization of the central government in 2001. The examples are the role played by the cabinet secretariat in the Structural Impediment Initiative under the Kaifu Cabinet as well as in the designing of the reorganization of the central government under the Hashimoto Cabinet.

研究分野：日本政治

キーワード：議院内閣制 首相 国会 内閣官房 政策立案過程

1. 研究開始当初の背景

2000年代以降、政治過程における首相の役割に対する関心が高まりこれまで多くの研究が行われてきた。こうした研究が関心を払ってきたのは首相の指導力を左右する要素である。

まず、2000年代に入り、首相の指導力が増大していることを指摘する研究が相次いだ。その多くは指導力増加の背景に選挙制度改革や省庁再編に伴う首相の権限強化があることを指摘する(牧原出「小泉”大統領”が作り上げた『新霞ヶ関』」、飯尾潤『日本の統治構造』)研究代表者も二つの制度改革がいかに首相の指導力増大に繋がったのかを分析し、成果を『首相支配』として発表した。多くの研究者は選挙制度の変更が特に派閥を中心とした自民党の構造を変え、首相の指導力を増加させたことを認める。

現在も多くの研究者が首相の指導力に関心を向けている(例:待鳥聡史『首相政治の制度分析』)近年、短期政権が続くことを背景に首相の指導力を制約する要因に注目が集まる傾向にある。

こうした研究動向も踏まえ、研究代表者は戦後日本の政策決定過程全般における首相の指導力のあり方に関心を広げ、指導力を制約する要因について研究をすすめてきた。これまで、研究代表者は参議院が創設以来いかに首相の指導力を制約してきたのかを明らかにし、成果を2010年に『参議院とは何か』として発表した。

しかし、研究代表者の研究を含め、これまでの研究は次の三つの面で疑問点や不明点を残している。戦後の政策決定過程における首相の指導力を明らかにするためにはさらに研究を進め、これらの疑問点、不明点を解消する必要がある。

第一に、参議院の研究を通じて、衆議院を含めた国会全体が法案の審議日程を決める上で強い権限を内閣に対し有していることが首相の指導力を制約しているのではないかという疑問が生じた。研究代表者は参議院研究の過程でいくつかの重要法案について衆議院における審議過程も分析した。分析から明らかになったことは、与党の衆議院議員は国会の議事日程設定権限を利用し、内閣提出法案の成立を妨げることができるということである。利用したのは常任委員会委員長としての法案審議を進める権限などである。首相の指導力についてより深く理解するためには、与党議員が議事日程設定権限を利用し首相がいかに影響力を発揮しようとしてきたのか、一方、首相はこうした試みにいかに対処してきたのかを分析する必要がある。

第二は、省庁再編以前に内閣官房、総理府などを中心とする首相を直接補佐する体制が首相の指導力に及ぼしていた影響ははっきりしないということである。組織や権限の上では首相の補佐体制は省庁再編により強化された。このため研究代表者を含め多くの研究者が省庁再編は首相の指導力増加に貢献したと論じた。だが、省庁再編以前の補佐体制の脆弱性が首相の指導力を制約してきたかどうかを体系的に分析した研究はあまりない。首相の指導力のあり方を明らかにするためには省庁再編以前も含め首相の補佐体制が及ぼした影響を実証分析することが必要である。

第三は、多くの研究が分析対象を日本の首相に限定してきたため首相に対する制約が十分明らかにならなかったのではないかという疑問である。一国に限って分析を行う場合、多くの政治制度のあり方を当然視し、その影響を意識しない恐れがある。他国と比較することにより注目していなかった制度の影響の認識が可能となる場合がある。議事日程権限や首相の補佐体制に着目する場合、比較することが望ましいのはイギリスの首相である。イギリスが日本と同じ議院内閣制を採用しており、90年代以降の日本の制度改革はイギリスの議院内閣制を意識して行われてきたからである。

飯尾潤『日本の統治構造-官僚制から議院内閣制へ』中公新書、2006年。

竹中治堅『首相支配-日本政治の変貌』中公新書、2005年。

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。

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』勁草書房、2012年。

2. 研究の目的

本研究の目的は、戦後日本の政策決定過程において、(1)与党議員が保持する議事運営決定権限が首相の指導力に及ぼす影響、(2)首相の補佐体制が首相の指導力に及ぼす影響、(3)英国の首相と比較した場合の日本の首相の指導力の特徴を明らかにすることであった。

3. 研究の方法

第一に国会の議事日程決定権限と首相の補佐体制が首相の指導力に及ぼした影響力を分析するため、戦後の日本の政策決定過

程について、特に 1990 年代以降の時期を重視しながら、新聞記事、回顧録およびインタビュー記録を通じて把握することにつとめた。

第二に、議員や官僚など政策決定関係者にインタビューを行い国会の議事日程の決定方法や首相の補佐体制の変遷について確認した。また、文献やインタビューを通じて、特にイギリス議会における議事日程決定のあり方を調べるためにイギリスにおいて現地調査を行った。第三に、議事日程決定権限や首相の補佐体制に注目して分析を行った。第四に、内外の研究者との意見交換を行い、その内容を分析に活用した。

4. 研究成果

研究の結果、まず議事日程決定権限が首相の指導力に及ぼす影響力について、次のことが明らかになった。日本では国会が議事日程決定権限を保持している。より具体的には、国会は法案審議の優先順位、法案審議の開始、法案審議時間を決める権限を有している。このため委員長など国会の要職にある与党議員は議事日程決定権限を利用し、法案成立を妨げることができ、首相の政策立案を抑制できること。自民党、さらには民主党が事前審査制を発達させたのは内閣が法案提出後、与党議員が議事日程決定権限を利用して法案成立を妨げることを未然に防ぐためと考えられること。

これに対して、イギリスの首相は議会の議事日程決定権限に深く関与することができる。イギリスの首相は法案審議の優先順位を決定できるほか、法案審議時間を決める上でも大きな影響力を行使できる。またイギリスでは法案毎に法案を審議するために委員会が設置されるため、委員会審議段階において法案審議の優先順位を決定するという問題は起こりにくい。このため法案審議開始後に与党議員が議事日程決定権限を行使して法案の成立を遅滞させる余地はほとんどない。このためにイギリスの内閣は議会に対して優位に立ち、さらに、日本のように確固たる事前審査制が発達しなかったと考えられる。

研究の結果、内閣官房が首相の指導力に及ぼす影響力については次のことが明らかになった。省庁再編以前から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。海部内閣のもとにおいて行われた日米構造協議や海部内閣や宮沢内閣のもとで行われた PKO 法案の立案過程において内閣官房が各省庁間の調整のみならず、政策の立案自体に大きな役割を果たしたことに現れている。その後、村山内閣や

橋本内閣のもとでも内閣官房は政策立案で大きな影響力を行使した。内閣官房は沖縄の基地問題解決の調整にあたった。また、橋本内閣が行政改革会議において省庁再編の議論を行った際に、事務局は内閣官房に置かれ、中央省庁再編基本法を立案したこともこれを論証する事例である。

そして、すでに広く知られるように 2001 年 1 月に省庁再編が実現された後には内閣官房は影響力を拡大させている。これは内閣官房がイラク特措法、郵政民営化関連法案の準備にあたったことに現れている。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 2 件)

竹中治堅「公論2015 国会を動かしているのは誰か」『中央公論』2015年 3月号 2015年、126-138。査読無

竹中治堅「日本の議院内閣制と安倍内閣の行方: ウェストミンスター化を拒む『壁』」nippon.com. 2013年 8月 5日
<http://www.nippon.com/ja/in-depth/a02301/> 査読無

[学会発表] (計 6 件)

竹中治堅「日本の政治過程と政策決定」日本政治と社会文化国際学術シンポジウム、北京、中国社会科学院日本研究所、中国、2016年12月4日

竹中治堅「日本政治研究におけるオーラル・ヒストリーの活用方法」『民主党を見つめ直す 元官房長官・藤村修回想録』から見えるもの」東アジア日本研究者評議会第1回国際学術大会、インチョン、韓国、2016年12月1日

竹中治堅「2010年代のオーラルについて」『民主党を見つめ直す 元官房長官・藤村修回想録』を「手がかりに」「オーラルヒストリーの集い」」東京大学先端科学技術センター、東京都、目黒区、2016年3月5日。

Harukata Takenaka “Political Leadership in Japan: Long way toward a Westminster Model” “The third annual Stanford Summer Juku on Japanese Political Economy”, Walter Shorenstein Asia Pacific Research Center Stanford

University, California, US, 2015年8月10日。

Harukata Takenaka, "Political Leadership in Japan: Long way toward a Westminster Model" Japan Colloquium Series, Shorenstein Asia Pacific Research Center, Stanford University, 2015年2月3日。スタンフォード大学、カリフォルニア州、アメリカ合衆国。

〔図書〕(計5件)

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、2017年、294頁

Harukata Takenaka "The Frequent Turnover of Japanese Prime Ministers: Still a Long Way to a Westminster Model", 46-82 *Looking for Leadership: The Dilemma of Political Leadership in Japan* (James Ganon and Ryo Sahashi 編) (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2015). 207頁

竹中治堅編 有馬龍夫『対欧米外交の追憶 1962-1997』上下、藤原書店、2015年、776頁。

竹中治堅インタビュー・構成 藤村修『民主党を見つめ直す』毎日新聞社、2014年。404頁。

竹中治堅「民主党政権と日本の議院内閣制」139-180。(飯尾潤編『政権交代と政党政治』中央公論新社)2013年、278頁。

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

竹中 治堅(TKENAKA, Harukata)

政策研究大学院大学・政策研究科・教授

研究者番号: 70313484