

政治改革と菅政権の構造的課題点

川上高志

【はじめに】

菅義偉首相は2020年9月16日、病気を理由に任期途中で退陣した前首相、安倍晋三の後を継いで第99代首相に就任した。就任最初の記者会見で「最優先課題は新型コロナウイルス対策だ」と述べた通り⁽¹⁾、政権が直面したのはパンデミック（世界的大流行）が起きていた新型コロナウイルス感染症への対応であった。しかし、内閣の基本方針に「感染対策と社会経済活動との両立」⁽²⁾を定めた政権の対応は後手に回り、迷走する。

平成期（1989～2019年）に実行された一連の政治改革によって、首相の権限は強化され、「首相主導」「官邸主導」の政治体制が構築されたとされる⁽³⁾。しかし、菅政権はなぜ新型コロナ感染症に対して的確な対応を取っていないのか。

本稿は、菅政権の新型コロナ対応を導入材料とし、政策の決定および修正の過程における、①政権と与党の関係、②政権と官僚機構（霞が関）の関係、③政権（行政府）と国会（立法府）の関係－の三つの「回路」に着目し、政治改革の帰結、あるいは政治改革の議論から抜け落ちていた課題がどういった問題を生じさせているかを点検し、菅政権の構造的な課題点を明らかにする。

-
- (1) 首相官邸HP 令和2年9月16日 菅内閣総理大臣記者会見 | 令和2年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)
 - (2) 内閣の基本方針 令和2年9月16日 基本方針 | 令和2年 | 主な閣議決定・本部決定 | 内閣 | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)
 - (3) 例えば、竹中治堅「首相支配」（中公新書）2006年、待鳥聡史「政治改革再考」（新潮選書）2020年など

菅は「安倍政治の継承」を掲げる⁽⁴⁾が、安倍体制を引き継いだ側面もあれば、体制が大きく変わった側面もある。三つの回路に関して言えば、菅政権でその「目詰まり」がより強まっている。その現状を指摘するとともに、当面の対策として取り組むべき改善案を提示したい。

本稿で扱う期間は、2020年9月の菅政権の誕生から2021年3月21日の新型コロナ特別措置法に基づく緊急事態宣言の解除までとする。その後の感染の再拡大、4月下旬の緊急事態宣言の再々発令や全国でのワクチン接種などの重要な政策執行のプロセスは本稿の検討対象には含めない。

【第1章 菅政権の新型コロナ対応】

本章では菅政権の新型コロナ対応を検証する。

菅政権は2020年9月16日の初閣議で、内閣の基本方針⁽⁵⁾を決定した。基本方針は冒頭に新型コロナ感染症対策を挙げ、「爆発的な感染を絶対に防ぎ、国民の命と健康を守る。その上で、感染対策と社会経済活動との両立を図る」とした。ブレーキとアクセルを使い分ける難しい対応である。

日本経済は新型コロナの感染拡大によって厳しい打撃を受けていた。菅が首相に就任する直前の9月8日に内閣府が発表した2020年4～6月期の国内総生産(GDP)改定値は前期比7・9%減、年率換算では戦後最悪の28・1%減であった⁽⁶⁾。このため菅政権の新型コロナ対策は一貫して「感染対策と社会経済活動の両立」が基本となる。しかし、感染の拡大を抑えられず、経済活動にブレーキをかける緊急事態宣言の再発令に追い込まれる。菅自身が「後手と言われていることは、素直に受け止めさせていただく」⁽⁷⁾

(4) 首相官邸HP 令和2年9月16日 菅内閣総理大臣記者会見 | 令和2年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)

(5) 内閣の基本方針 令和2年9月16日 基本方針 | 令和2年 | 主な閣議決定・本部決定 | 内閣 | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)

(6) 内閣府HP 2020年4-6月期四半期別GDP速報(2次速報値)結果の概要 (cao.go.jp)

(7) 国会議事録 第204回国会 衆議院 予算委員会 第2号 令和3年1月25日 | テキスト表示 | 国会会議録検索システム (ndl.go.jp)

と認めざるを得ない展開となった。

ここでは、菅政権の新型コロナ対応で焦点となった（1）観光支援策「Go Toトラベル」などのGo Toキャンペーン事業、（2）緊急事態宣言の再発令、（3）新型コロナ特別措置法の改正—の3点に絞り、経過を点検したい。

（1）Go To事業

（i）Go Toトラベルの全国展開

「Go Toキャンペーン」事業は、2020年4月30日に成立した20年度第1次補正予算に盛り込まれた。感染拡大によって需要が落ち込んだ事業者を支援する経済活性化策で、1次補正では1兆6794億円を計上し、観光支援事業「Go Toトラベル」は7月22日に東京発着分を除外して開始された。

菅は首相就任直後の10月1日に、東京発着分を対象に加えてGo Toトラベル事業を全国に広げた。菅は安倍前政権の官房長官時代から観光業を地域活性化策の柱に位置付け、インバウンド政策を主導、推進してきた。このため、新型コロナで痛手を受けた観光事業への支援策を重視したと考えられる。

（ii）感染者が再増

新型コロナの新規の感染者数は、2020年5月25日の緊急事態宣言の全面解除時に減少するが、8月上旬に再び増加する。東京・新宿などの夜の飲食店が中心だった。その後、いったん減少するが、9月末から再び増加傾向に入り、11月5日には1050人と8月21日以来の千人超となった⁽⁸⁾。

Go To事業に対しては感染症の専門家から見直しを求める声が上がった。政府は11月に入っても、「Go Toトラベルの利用者で感染の報告があったのは138人」⁽⁹⁾などと感染拡大との因果関係を否定し、Go To事業の見直

(8) 引用の感染者数は基本的に共同通信社の集計を使う

(9) 共同通信社配信記事 2020年11月13日

しに否定的な姿勢を示していた。これに対して政府の新型コロナウイルス感染症対策分科会(以下、政府分科会)は11月20日の第16回会合で政府に対する提言をまとめ、「今まで通りの対応では、早晚、公衆衛生体制及び医療提供体制が逼迫する可能性が高い」と指摘、「Go Toキャンペーン事業の運用見直しの検討」を求めた⁽¹⁰⁾。政府は11月21日の新型コロナウイルス感染症対策本部(以下、政府対策本部)で、運用の見直しを表明、Go Toトラベルは感染拡大地域を目的地とする旅行の新規予約を一時停止するとした。ただ、具体的には感染者が増えていた札幌、大阪両市を目的地とする旅行の割引を停止するだけであった。11月21日からは秋の行楽シーズンの3連休であり、全国的に人の移動は活発化していた。

感染者の増加に伴って病院の受け入れ態勢は深刻な状況に陥り始める。11月25日の第17回政府分科会の提言⁽¹¹⁾は「いくつかの都道府県の地域では、医療提供体制及び保健所への負担がさらに深刻化」していると指摘。「このままの状態が続けば、早晚、通常の医療で助けられる命を助けられなくなる事態に陥りかねない」との厳しい現状認識を示した。

(iii) Go Toトラベル一時停止

感染者はさらに増え続けるが、菅政権は12月11日の閣議で、2020年度予算の予備費からGo Toトラベルに3119億円を追加支給することを決める⁽¹²⁾。

一方、同日の第18回政府分科会は政府への提言⁽¹³⁾で「重症者数の増加はしばらく続き、年末年始の医療提供体制に重大な影響が生じる恐れがある」「新型コロナ感染症の診療と通常の医療との両立が困難になり始めて

(10) 「私たちの考えー分科会から政府への提言」 seifu_teigen_16.pdf (cas.go.jp)

(11) 「現在の感染拡大を沈静化させるための分科会から政府への提言」 seifu_teigen_17.pdf (cas.go.jp)

(12) 共同通信社配信記事 2020年12月11日

(13) 「今後の感染の状況を踏まえた対応についての分科会から政府への提言」 seifu_teigen_18.pdf (cas.go.jp)

いる」との認識を示し、政府の対応との食い違いが浮き彫りになった。

新規感染者数はさらに増加、12月12日には初めて全国で3千人を突破する。こうした事態を受けて、菅は14日の政府対策本部で、Go Toトラベル事業を12月28日から2021年1月11日まで全国で一時停止すると決定した。

この判断の過程で見落とせないのは、12月12日に毎日新聞が実施した世論調査結果である。内閣支持率は11月調査の57%から17%の大幅下落で40%に落ち込み、不支持率は49%（前回36%）と、政権発足以来、初めて不支持が支持を上回った。菅政権の新型コロナ対応については「評価する」が14%で、「評価しない」が62%に上った⁽¹⁴⁾。この調査結果は政府、与党内で「毎日ショック」と呼ばれる。

（2）緊急事態宣言の再発令

安倍政権下で発令した緊急事態宣言は、新型コロナ担当相の西村康稔が2020年7月2日の記者会見で「もう誰もああいう緊急事態宣言とかをやりたいくないですよ」と述べた⁽¹⁵⁾通り、経済に深刻な打撃を与えた。再発令は絶対に避けたいというのが安倍前政権から続く、政府内の共通認識であった。

しかし、感染者数はさらに増え続け、12月31日には東京都の新規感染者数が1300人を超える。全国でも4千人を超え、緊急事態宣言を再発令するかが、検討課題に浮上する。

再発令を迫る声はまず野党から上がった。立憲民主党代表の枝野幸男は12月18日、地域を限定した緊急事態宣言の再発令を求め、「感染拡大に対するブレーキが全く利いていない。一刻も早く決断するよう強く求めたい」と記者団に述べた⁽¹⁶⁾。これに先だつ14日に、国民民主党代表の玉木雄

(14) 毎日新聞 2020年12月13日

(15) 内閣官房HP [daijin_youshi_0702.pdf](https://www.daijirin.go.jp/press/2020/12/12/20201212_0702.pdf) (corona.go.jp)

(16) 共同通信社配信記事 2020年12月18日

一郎も地域を限定した緊急事態宣言発令を求めている⁽¹⁷⁾。

ただ、政府分科会会長の尾身茂は12月9日の衆院厚生労働委員会の閉会中審査で「地域によっては極めて重要な時期に差し掛かっているが、国として緊急事態宣言を出すステージには至っていない」と説明⁽¹⁸⁾。菅は尾身発言を引用しながら再発令に否定的な発言を繰り返す。12月31日の記者団のインタビューでも「まず今の医療態勢をしっかりと確保して、この感染拡大回避に全力を挙げる、このことが大事だと思っている」と述べた⁽¹⁹⁾。

しかし、感染者数が急増した首都圏の1都3県の知事は、緊急事態宣言の再発令を求めて動き始める。東京都知事の池田百合子は12月30日に緊急記者会見を開き、「ここで感染を抑えなければますます厳しい局面に直面し、緊急事態宣言の発出を要請せざるを得なくなる」と危機感を強調⁽²⁰⁾。年明けの2021年1月2日、池田・東京都、森田健作・千葉県、大野元裕・埼玉県、黒岩祐治・神奈川県、神奈川県の1都3県知事が西村と面会し、緊急事態宣言の再発令を速やかに検討するよう要請した。

こうした動きに押される形で菅は方針を転換。1月4日の年頭記者会見で「緊急事態宣言の検討に入る」と表明⁽²¹⁾、7日に東京、千葉、埼玉、神奈川の1都3県に緊急事態宣言を再発令する。

ただ、大阪府などは感染者数が減少しているとして緊急事態宣言の対象としない考えを示した。しかし、その後、府県知事らの要請を受けて、13日に栃木、岐阜、愛知、京都、大阪、兵庫、福岡の7府県を追加、11

(17) 共同通信社配信記事 2020年12月14日

(18) 国会議事録 第203回国会 衆議院 厚生労働委員会 第10号 令和2年12月9日 | テキスト表示 | 国会会議録検索システム (ndl.go.jp)

(19) 首相官邸HP 令和2年12月31日 新型コロナウイルスの感染状況等についての会見 | 令和2年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)

(20) 東京都庁HP 池田知事「知事の部屋」 / 記者会見 (令和2年12月30日) | 東京都 (tokyo.lg.jp)

(21) 首相官邸HP 令和3年1月4日 菅内閣総理大臣記者会見 | 令和3年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)

都府県を対象を拡大した。宣言は、栃木は2月7日まで、首都圏を除く6府県は2月末まで、首都圏の1都3県は3月21日まで発令された。

（3）新型コロナ特措法の改正

緊急事態宣言の根拠となる新型コロナ特措法は、2009年に流行した新型インフルエンザ（H1N1型）対応で明らかになった課題を踏まえて民主党政権時代の2012年に成立、13年に施行された新型インフルエンザ等対策特別措置法の適用対象に新型コロナを加えたものだ。2020年3月に新型コロナの国内流行を受けて、適用対象に加える法改正が行われた。

ただ、緊急事態宣言下でも政府の取れる措置は外出や営業などの自粛要請にとどまり、強制力はない。また、営業自粛などに対する補償措置が規定されていないなど、法の不備が指摘されていた。

法律の再改正を主張したのは野党である。立憲民主、国民民主、共産、社民などの野党各党は2020年12月2日、特措法の改正案を第203臨時国会に共同提出した。緊急事態宣言に関連する都道府県知事の権限を強化するほか、休業要請した場合の事業者向けの給付金を国が全額負担する措置などを盛り込んだものである。国民民主党は共同提案とは別に、多人数が集まる施設の使用停止を知事が命令し、違反した場合は罰則を科せる改正案を参院に単独で提出した⁽²²⁾。しかし、菅は法改正に応じず、臨時国会は会期を延長せず、当初の会期通り12月5日で閉会した。

改正に向けた政府、与党の動きは国会閉会後に出てくる。自民党の新型コロナウイルス感染症対策本部は12月18日、特措法の改正が必要との方針を確認⁽²³⁾。菅は12月24日、都内の講演で特措法改正について「必要であれば、ちゅうちょすることなく次期国会に提出して成立させたい」と表明する⁽²⁴⁾。25日の記者会見では「感染対策で最も効果的と言われるのが飲食

(22) 共同通信社配信記事 2020年12月2日

(23) 共同通信社配信記事 2020年12月18日

(24) 共同通信社配信記事 2020年12月24日

店の時間短縮だ。新型コロナ特措法の改正を検討する。政府の新型コロナ感染症対策分科会で早急に検討を進める。給付金と罰則をセットにしてやれば、より実効性ができるとの思いがある」と法改正を正式に表明する⁽²⁵⁾。

特措法の改正案は2021年1月22日に通常国会に提出され、与野党の修正協議の上、29日に審議入りし、2月3日に成立、13日に施行された⁽²⁶⁾。

(4) 小括

Go To事業、緊急事態宣言の再発令、新型コロナ特措法改正の3点の経過を見れば、菅政権の対応の後れは明白である。Go To事業は政府分科会の専門家から見直しを求める提言がありながら、菅は自ら主導してきた政策にこだわり、停止の判断が遅れた。緊急事態宣言の再発令に関しては経済へのダメージを懸念したためらい、都道府県知事に押される形で再発令した。新型コロナ特措法の改正は野党の要求に応じず、2020年秋の臨時国会で対応が可能だった改正を翌年の第204通常国会に持ち越した。

この間、自民党からGo To事業の停止や緊急事態宣言の再発令を求める動きはなかった。逆に、Go Toトラベルに関しては11月30日、期間を当初予定の2021年1月末から大型連休(GW)直後ごろまで延長するよう求める提言を政府に行っている。

霞が関の官僚機構からも政策の軌道修正を進言する動きはなかった。緊急事態宣言の再発令や新型コロナ特措法の改正は野党の提案を受けて軌道修正する機会があった。しかし、菅は応じず、その結果として判断の後れが生じた。以上、いずれも政権に政策提言を行う「回路」が機能しなかった結果であると言える。

(25) 首相官邸HP 令和2年12月25日 新型コロナウイルス感染症に関する菅内閣総理大臣記者会見 | 令和2年 | 総理の演説・記者会見など | ニュース | 首相官邸ホームページ (kantei.go.jp)

(26) 共同通信社配信記事 2021年2月3日

【第2章 政権と与党】

本章以下では、政策決定・修正過程において「回路」がなぜ機能しなくなったのかを見ていきたい。

本章ではまず、政策の決定過程における三つの「回路」のうち、政権と与党の関係を考察する。

議院内閣制において、内閣は衆院で多数派を占める与党に基盤を置き、政策は与党の議論を経て決定される。

国会議員の日常活動の一つは、地元選挙区を自ら歩き、選挙区の様々な関係者・団体から陳情などを受けることを通じて、地域で何が問題となっているのかを把握し、有権者の声を政府の政策にフィードバックする役割である。政府は議員が上げてくる「生の地元情報」を基に、新たな政策を立案したり、政策の軌道修正を図ったりする。

しかし、上述した通り、新型コロナ対応では与党側から菅政権の政策に対して修正を求める声はなかった。本章では、菅の特徴として、自民党政権では初めての無派閥の党総裁、首相であることや、「官邸主導」が党から政権へ異を唱えにくい体制になっている現状を指摘。それらが平成期の政治改革の帰結であり、菅政権の構造的な弱点になっていることを示す。

（1）平成期の政治改革

平成期の政治改革として挙げられるのは次の三つである。①細川護熙政権による1994年の政治改革関連法の成立。柱は衆院の中選挙区制を廃止し小選挙区比例代表並立制を導入した選挙制度改革と政治資金制度改革、②1996に首相に就任した橋本龍太郎による、いわゆる「橋本行革」での省庁再編と首相権限および内閣機能の強化、③省庁横断の人事制度導入のため内閣人事局を新設した2014年の公務員制度改革一である。

(2) 小選挙区制による政党の変化

平成期の政治改革の中でも、政党と議員活動を大きく変化させたのが細川政権による1994年の政治改革関連法の成立である。

(i) 中選挙区制時代

選挙区の定数が主に3～5人の中選挙区制は、長年政権を担っていた自民党の総裁選と結びついて派閥の拡大競争を招き、金権選挙を招く要因になったと指摘される。自民党の総裁選は支持する議員の「数」で決まる。このため長期政権下で首相の座に直結する党総裁を目指す派閥領袖は、選挙区に自派の候補を立てて派閥の拡大を目指した。また、党の公認が得られなくても無所属で出馬し、当選すれば追加公認されたため、派閥が無所属候補を立てて支援するケースもあった。

中選挙区制では、同じ選挙区で自民党の候補が「同士打ち」を勝ち抜く必要があり、他の候補との差を付けるため選挙にカネが掛かる「金権選挙」が横行した⁽²⁷⁾。資金集めのために特定業界と結びつく「族議員」が生まれ、1980年代末に相次いだ政治腐敗事件の温床になったと指摘される。

ただし、その一方で、政策決定過程では、特定分野に専門知識を持つ族議員が党政務調査会の部会などを通じて政策決定に深く関与した。また、自民党総裁選は各派閥が政権構想を競う場となり、総裁選によって政権の政策が大きく転換する「疑似政権交代」と呼ばれるダイナミズムもあった。政権と与党の関係はより「濃密」であったと言える。

(ii) 細川改革と党執行部への権限集中

これに対し、細川改革は「政治主導」「政党本位」の政治への変革を掲げた。導入された小選挙区制の選挙では、政党の公認を得ることが当選の有効な条件となる。公選法は政党公認候補と無所属候補の間で政見放送の

(27) 自民党政治改革大綱 1989年 19890523-1.pdf (secj.jp)

扱いや配布できるピラの枚数などで差を付けるように改められた。また、並立される比例代表部分では党の候補者名簿の上位に登載されることが当選に有効な条件となる。公認や名簿順位を決めるのは党執行部であり、この結果、党執行部の権限が極めて強くなった。

政治資金の制度改革では、政治家個人への資金の規制を強化するとともに、公費による政党助成制度が導入され、政治資金は党本部に集中することになった。これを配分するのも党執行部であり、その権限が強まった。

その影響は、人事の面でも表われた。小選挙区制が導入された1996年衆院選後の橋本政権以降、閣僚、政務次官（後に副大臣、大臣政務官）は派閥の勢力規模や当選回数による年功序列が弱まり、党執行部の人事権が強くなった⁽²⁸⁾。

党執行部は公認権、資金配分権、人事の権限を握り、一方派閥の力は弱体化した。

（iii）小泉政権が決定付けた変化

党執行部への権限集中を決定付けたのが小泉政権である。2001年4月に首相に就任した小泉純一郎は組閣について「派閥にとらわれず適材適所でやる」⁽²⁹⁾と明言、実際に各派閥領袖に事前に諮ることなく閣僚人事を行った。

公認権も活用した。政権の最優先課題に掲げた郵政政民営化関連法案が2005年8月8日に参院本会議で自民党議員の造反によって否決されると、小泉は同日、衆院を解散した。「郵政選挙」である。小泉は同法案の衆院本会議採決時に反対した議員は公認せず、反対派議員の選挙区に対抗馬を立てるという強硬措置を取った。選挙の公認権を首相（党総裁）が握ったことを明確に示したものである。

(28) 濱本真輔「現代日本の政党政治」（有斐閣）2018年、245頁

(29) 共同通信社配信記事 2001年4月24日

政策決定でも首相の指導力を見せつけた。政権の最重要課題に掲げた郵政民営化は、自民党内でも反対派議員が多いテーマだった。しかし、郵政民営化関連法案の党側の了承を取り付けた2005年6月28日の自民党総務会は全会一致の慣例を破り、初めて多数決が取られた⁽³⁰⁾。首相の強い意向が働いた政策決定であった。

(3) 第2次安倍政権

小選挙区制比例代表並立制の選挙は1996年以降、これまでに8回行われ、定着したと言える。ただし、新しい制度の下で「官邸主導」の長期政権を築いたのは小泉と第2次政権の安倍だけである。

政治改革による、権限の官邸への集中は、与党との関係に大きな変化をもたらした。特に、第2次安倍政権下で、その変化がどう表面化したのかを点検する。

(i) 議員活動の変化

先述した通り、議員活動の一つは地元選挙区の情報を政権にフィードバックすることである。しかし、第2次安倍政権では、政権に対して批判的な声を議員から伝えるにくくなったと指摘される。次の選挙での再選を目指す議員にとって、重要なのは党の公認を得ることと、活動資金の配分を受けることである。公認権と資金配分権を握った党総裁に対して、厳しい意見を伝えるのは困難である。特に高い内閣支持率を維持した安倍政権の下で、「安倍人気」の風に乗って当選した議員は政権の決定に逆らえなくなった。

例えば、自民党の衆院当選3回の議員は「政府の政策に反対すると、次の選挙で別の候補者を公認するぞと言われた」と証言する⁽³¹⁾。このため、

(30) 共同通信社配信記事 2005年6月28日

(31) 九州地方の当選3回議員への筆者の取材

国会議員が地元で受け止めた厳しい意見を政権に伝える「回路」としての機能は低下していった。

（ii）派閥の変質

自民党の派閥の力は細川改革によって弱体化した。しかし現在でも派閥は残り、活動を続けている。

菅政権発足時点の自民党の主要派閥は7派閥で、共同通信社の集計⁽³²⁾では、細田派（98人）、麻生派（54人）、竹下派（54人）、岸田派（47人）、二階派（47人）、石破派（19人）、石原派（11人）である。

かつての派閥の機能は、①総裁選での候補者の擁立と支援、②国政選挙の候補者の擁立と支援、③政治資金の調達と提供、④政府・国会・党のポストの配分—の四つとされる。しかし、党執行部が権限を強めたことで②と③の役割は大きく低下し、①と④の機能も減衰した⁽³³⁾。

では、なぜ派閥は現在も残り、どういう機能を担っているのか。現在考えられる機能としては、①総裁選での支援、②情報の共有、③国政選挙の支援、④一定の資金配分—が挙げられよう。

自民党の総裁選が依然として国会議員票の奪い合いである以上、総裁を目指す候補者は一人一人の国会議員の個別の支持を得るよりも、派閥という「集合体」の支持をまとめて得る方が有効かつ効率的である。派閥の側も自派に総裁候補がない場合、総裁選で支持した候補が勝ち、政府・国会・党のポストが配分されるのを期待することになる。

二つ目の情報共有は、現在の派閥の日常的な機能である。各派閥は毎週木曜日の昼に例会を開く。衆参両院の選挙で大勝した自民党は所属国会議員が400人近くに上り、当面の国会審議の課題や政策テーマ、人事の情報を全員に均等に伝えるのは困難になった。そのため各派閥が例会の場や派

(32) 共同通信社配信記事 2020年8月31日

(33) 中北浩爾「自民党」（中公新書）2017年、35頁

閥幹部との面会、当選同期の議員らの連絡で情報を伝え、共有することになる。この結果、派閥所属議員には「仲間意識」が生じ、他派閥の議員よりも親密な関係ができあがる。

国政選挙の支援と資金の一定の配分も、以前とは規模も変わったが、現在も残っている。

以上のように、現在の派閥は情報交換などを通じて仲間意識を共有し、総裁選では一定の縛りの下に一致した支持行動を取る。派閥の力は弱体化したものの「人的ネットワークとしての役割」⁽³⁴⁾を維持していると言える。

(4) 菅政権での体制の変化と構造的問題点

では、安倍から菅に変わったことで首相官邸と与党・自民党の関係はどう変化したのであろうか。

(i) 小選挙区制世代と無派閥

菅は2020年9月16日の就任記者会見で「安倍政権が進めてきた取り組みをしっかりと継承して、そして前に進めていく」と述べ、「安倍政治の継承」を表明した。組閣でも20人の閣僚のうち11人を安倍内閣から継続して起用し、さらに、安倍内閣で以前に閣僚を務めた4人を同じポストで再起用するなど、ほぼ「居抜き」による組閣を行った。外形的には第2次安倍政権を引き継ぐものである。

しかし、体制には重要な変化が生じている。安倍と菅の違いは、菅は衆院選に小選挙区比例代表並立制が導入されて初めて実施された1996年の第41回衆院選で初当選した「小選挙区制世代」であり、自民党では無派閥からの初めての党総裁、首相になったことである。

小選挙区制世代の議員の特徴としては、①選挙制度改革で派閥が弱体化していく過程を体験し、派閥に所属する必要性が低下した、②狭い選挙区

(34) 中北 2017年、38頁

で強固な地盤を築けば連続当選が可能であり、「1国1城の主」として行動できる一などが挙げられる。その結果、個々の議員が派閥に所属する誘因は弱く、個人としての行動を重視する傾向が強い。

派閥の弱体化が進んだ結果として、自民党では無派閥議員が増えていく。小選挙区制が導入された1996年の選挙後は、衆院議員のうち無派閥議員は14人（6%）であったが、2021年2月現在は49人（18%）に上る⁽³⁵⁾。

菅もその一人である。初当選後、小渕派（平成研究会）に所属したが、1998年の自民党総裁選で同派を割って立候補した梶山静六を支持して脱会、その後、加藤派、堀内派と渡り歩き、無派閥になった。

派閥への帰属意識が弱くなった菅らが意識するのが小選挙区制初当選同期組という横のつながりである。菅を支える党4役の1人は「菅政権によって自民党の世代交代を進める。菅の後継は若手を育てる」と語る⁽³⁶⁾。1993年衆院選までに当選した中選挙区制世代を「棚上げ」する意識である。

実際、菅が重用するのは、1996年衆院選の当選同期組である。政権発足に伴う党執行部人事では、4役のうち、総裁選で菅支持をいち早く打ち出した幹事長・二階俊博（和歌山3区、当選12回、二階派）は別枠として、残る3役は総務会長・佐藤勉（栃木4区、当選8回、麻生派）、政調会長・下村博文（東京11区、当選8回、細田派）、選対委員長・山口泰明（埼玉10区、当選7回、竹下派）と1996年の初当選同期組を充てた。

内閣でも、政権の最重要課題である新型コロナ対応に当たる厚生労働相に田村憲久（三重1区、当選8回、石破派）を、また縦割り行政の打破に取り組む行政改革担当相に河野太郎（神奈川15区、当選8回、麻生派）という、いずれも初当選同期組を起用し、河野にはその後、新型コロナのワクチン担当という重要な任務も与えた。菅を支える体制は「上意下達」の

(35) 国会便覧1997年2月版、2021年2月版

(36) 自民党4役の1人への筆者の取材

派閥から、当選同期という「横のネットワーク」へと転換した。細川改革の帰結として生まれた体制と言える。

菅を選出した自民党総裁選では、党内の7派閥のうち5派閥が菅を支持した⁽³⁷⁾。具体的には二階派がいち早く支持を決定。これに遅れた細田、麻生、竹下の3派会長が合同記者会見で菅支持を表明する展開となり⁽³⁸⁾、総裁選の告示段階で既に菅の勝利が現実になった。主要派閥による「勝ち馬に乗る(バンドワゴン)」現象である。

(ii) 安倍体制からの変化～基盤の弱さ

しかし、無派閥議員であることは、結束して支える派閥が存在しないという現実であり、菅の自民党内の基盤の弱さにつながっている。

安倍政権との違いは、首相を支える体制である。安倍は内閣で官房長官を補佐し、党、国会との連絡役となる重要ポストの内閣官房副長官に、衆院側は加藤勝信(岡山5区、当選6回、竹下派)、萩生田光一(東京24区、当選5回、細田派)、西村康稔(兵庫9区、当選6回、細田派)を、参院側は世耕弘成(和歌山選挙区、当選5回、細田派)、野上浩太郎(富山選挙区、当選3回、細田派)を起用した。加藤は竹下派に所属するが安倍の父、安倍晋太郎の側近の娘婿で細田派に近い。ほぼ細田派で官房副長官を固めた体制である。

党役員人事でも、安倍の直接の指示で動く「党総裁特別補佐」を置き、基本的に細田派を充てた。また、実務的な要所に細田派を配置した。例えば、2019年9月の内閣改造に伴う党役員人事では、筆頭副幹事長に高鳥修一(新潟6区、当選4回、細田派)、国対筆頭副委員長に岸信夫(山口2区、衆院当選3回、参院2回、細田派)、選対委員長代理に谷川弥一(長崎3区、当選6回、細田派)と実務を担うポストに細田派を置いた。細田

(37) 共同通信社配信記事 2020年9月8日

(38) 共同通信社配信記事 2020年9月2日

派に依然として強い影響力を持つ元首相、森喜朗らも安倍を支えた。最大派閥である細田派議員には総裁派閥として安倍を支える意識が強く、重層的に安倍を支援する体制であった。

これに対して、菅政権の内閣官房副長官は、衆院は坂井学（神奈川5区、当選4回、無派閥）と無派閥議員を配置し、党総裁特別補佐は置いていない。現在、菅を支えている総務会長・佐藤は麻生派、選対委員長・山口は竹下派と、それぞれ別の派閥に属している。菅に対する支援はあくまでも議員個人としての活動にとどまっており、総裁選では圧勝したものの、党内基盤は必ずしも強固とは言えないのが現状である⁽³⁹⁾。

党内基盤が弱い菅がこだわるのが世論の動向である。党4役の一人は「菅は内閣支持率を大変気にしている」と証言する⁽⁴⁰⁾。それは、新型コロナ対応で、それまで固執してきたGo Toトラベル事業を停止したのが、支持率が急落した「毎日ショック」の直後であったことにも表れている。

（iii）菅の行動様式

菅の行動様式も政権の体制に影響を与えている。菅は周囲に頼らず、自ら情報を収集する。また、「おれない政治家」⁽⁴¹⁾を標榜してきた。首相就任後もそのスタイルを継続している。

菅は新型コロナ禍中に二階らと会食して批判を受ける⁽⁴²⁾までは、毎日、朝昼夜と自らが選んだ経済界、学者、メディア関係者と会食し、情報収集に当たった。官房長官時代から続けている政治スタイルである。

しかし、この政治スタイルは、与党議員が「生の情報」を政権に伝えるにくくなる状況を招いた。「おれない政治家」に対して、付き合いの少ない

(39) 読売新聞 2021年3月20日

(40) 自民党4役の1人への筆者の取材

(41) 神奈川県全域・東京多摩地域の地域情報誌「タウンニュース」 寄稿「わたしはブレない、未来に責任。」内閣官房長官 衆議院議員 すが義偉 | 南区 | タウンニュース (townnews.co.jp)

(42) 共同通信社配信記事 2020年12月14日

議員が厳しい情報を伝えるインセンティブは弱く、実際に伝えるのも困難になる。このため、菅が相談するのは一部の当選同期組に限られ、政策決定は菅に判断の全てが任される体制になっている。別の言い方をすれば菅が孤立する状況であり、「安倍1強体制」から「菅一存体制」になったとも呼ばれる。

それが表れたのが高齢者の医療費窓口負担を巡る2020年末の自民、公明両党の協議であった。

高齢者の医療費の窓口負担を、現行の1割から2割に引き上げる対象の年額収入の線引きは、菅と公明党との対立になった。自民、公明の政策担当者レベルでの協議ではまともならず、最終的には菅と公明党代表、山口那津男との党首会談にまで持ち込まれた。菅周辺は党首会談の直前まで「首相は絶対に譲らない」と語っており⁽⁴³⁾、交渉に当たった自民党の政策担当者に譲歩の権限が与えられていなかったのが協議難航の一因である。

新型コロナ対応でも、Go Toトラベルが全国旅行業協会会長を務める二階のこだわる政策であった面もあるが、自民党の側から軌道修正を求める声はなかった。

以上のように、政治改革による小選挙区制導入に伴う政権と党の関係の変化と派閥の弱体化は、無派閥の首相を生み、支える出身派閥を中心とした党側からの情報や助言が乏しい中、首相が自ら情報収集に当たり、政策を判断せざるを得ない状況となった。この結果、政策の判断を誤れば、修正も遅れることになった。

【第3章 政権と官僚機構】

政権と官僚機構に関する平成期の政治改革は橋本行革と公務員制度改革である。平成期の一連の政治改革が目指した目標の一つは、前例踏襲の官僚依存を脱却し、首相権限の強化による政治主導の体制を構築することで

(43) 自民党4役の1人への筆者の取材

あった。背景には、国際的には1989年の東西冷戦の終結を契機として国際秩序が流動化し、政治指導者の迅速、適切な対応が求められるようになったこと、国内的には少子高齢化の進行やバブル経済の崩壊で低成長時代に入ったことにより、政治の役割が高度・安定成長時代の「富の分配」から「負担の分配」へと変わり、政治指導者の決断と説明が求められるようになったという国内外の環境の大きな変化がある。

（１）官僚機構を巡る政治改革

（i）細川改革

1994年の細川政権による政治改革の出発点は1980年代末期のリクルート事件など一連の事件を受けた政治腐敗防止の議論であった。だが、同時に上述の環境変化に対応するための政治主導の体制構築も目標とされた。選挙制度改革を議論した政府の第8次選挙制度審議会(会長・小林与三次)の1990年4月答申⁽⁴⁴⁾は「山積する国内的諸課題の解決を迫られており、また国際的にも、世界の平和と繁栄のための積極的貢献を求められている」との状況認識を示した上で、選挙制度改革について「時代の変化に即応する政治が行われるためには、民意の正確な反映と同時に、民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化が必要である」として「政権の選択についての国民の意思が明確なかたちで示される」「小選挙区制が適合する」と結論付けている。

（ii）橋本行革

その上で、官僚機構の改革を具体化したのが橋本行革である。橋本は自らが会長を務める行政改革会議を設置し、1997年12月3日に「最終報告」⁽⁴⁵⁾をまとめた。報告書は「国政全体と国際社会を見渡して、時と課題に応じ

(44) 第8次選挙制度審議会「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」（1990年4月26日）選挙制度及び政治資金制度改革についての答申（secj.jp）

(45) 行政改革会議最終報告（kantei.go.jp）

ていかなる価値を優先するかを総合的、戦略的に判断し、大胆な価値選択と政策立案を行うことが何より必要」だとし、「基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化」を提起した。

具体的には、首相の指導性を明確にするため、①首相が基本方針・政策を発議する権限を内閣法上明確化、②首相の行政各部に対する指導監督に関する内閣法の弾力的な運用、③内閣官房の総合戦略機能を助け、横断的な企画・調整機能を担う内閣府の設置—などを打ち出した。

これらの提言が具体化されるのは2001年に施行された中央省庁等改革関連法⁽⁴⁶⁾での内閣法の改正である。内閣法4条を改正し、首相は閣議で「重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」とし、12条では、内閣官房の事務として「内閣の重要政策に関する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」を明記し、内閣府も新設された。これらの措置により、首相は内閣官房や内閣府を使い、各省大臣に任せるのではなく自ら重要政策の立案を主導することができるようになった。

(iii) 公務員制度改革

橋本行革は公務員制度に関しても問題提起している。行政改革会議は「総合的・戦略的な政策推進」のために「省庁再編の機会をとらえ、基本的には人材の一括管理の方向に向けて踏み出すべきである」と指摘した。各省庁の官僚が「省益」に固執する縦割り行政の弊害を打破すべきだとの問題認識である。

2014年にはそれを具体化する改正国家公務員法が成立し、内閣官房に内閣人事局が設置され、首相が各省次官、局長ら幹部職員の適格性審査を行い、その事務を内閣人事局が担う体制が整った。内閣人事局の局長は

(46) 中央省庁等改革関連法律 (kantei.go.jp)

「内閣官房長官を助け、内閣人事局の事務を掌理する」とし、官房長官の関与も定められた。内閣人事局の設置によって、首相と官房長官は中央省庁の審議官級以上の幹部職員約600人の人事権を握り、官僚機構に強い影響力を持つことになった。

（２）小泉政権が発揮した効果

政治改革の帰結として首相の権限は強化されたが、政治改革が用意した法律、組織をいかに有効に使うかは、首相の手腕に依っている。

官僚機構との関係で、小泉純一郎が活用したのが、橋本行革で内閣府に新設された「経済財政諮問会議」である。首相が議長を務め、関係関係で構成する経済財政諮問会議の任務は、橋本行革の最終報告では「経済財政政策に関する総合戦略の具体化（マクロ経済政策、財政運営の基本、予算編成の基本方針等）」と定められた。

小泉は経済財政担当相に民間から慶応大学教授の竹中平蔵を起用。経済財政諮問会議で経済・財政運営の基本となる「骨太の方針」を決定し、予算編成の大枠を固めた。各省庁からの概算要求を財務省が査定する予算編成方式から、官邸主導の予算編成へと大きく変えたものだ。各省庁の官僚は予算獲得において、財務省よりも首相官邸の方を向くようになる。

（３）第２次安倍政権で顕在化した課題点

2012年12月から2020年9月まで約7年9カ月間政権を担い、憲政史上最長となった⁽⁴⁷⁾第２次安倍政権は、「安倍1強」と呼ばれる執行体制を築きあげた。ただし、政権の長期化に伴って官僚機構との間で様々な場面で課題点が顕在化する。

(47) 共同通信社配信記事 2019年11月18日

(i) 政策立案

官僚機構はその専門知識と情報に基づいて、政策の具体策を立案する。政治との関係で言えば、本来は「プランB」「プランC」も含む複数の案を提示し、政治が選択するという関係であるべきである。しかし、長期政権となった安倍1強体制の官邸主導の下では、首相官邸側から政策が一方的かつ具体的に指示され、各省庁は、その実行に追われる関係になった。

第2次安倍政権では、首相側近の一部の官僚らが政策決定を主導し、「官邸官僚」という言葉も生まれた。「官邸官僚」の中心は経済産業省出身の官僚だった。政務秘書官を務めた今井尚哉(1982年、旧通商産業省入省)は2019年9月から首相補佐官も兼務した。このほか、首相補佐官兼内閣広報官の長谷川栄一(1976年、旧通産省入省)、42歳の若さで首相秘書官に抜擢された佐伯耕三(1998年、旧通産省入省)らである。

官僚は省庁によって体質が異なる。経産省は「社会保障や教育などの重要システムの直接の利害から離れ」「全体最適を図る立場から」「日本の司令塔として目指すべき方向性を国内、海外に向けて発信していく」⁽⁴⁸⁾ことを自らの役割と位置付けており、アイデア発信型の官僚が多いとされる⁽⁴⁹⁾。経産省出身官僚の主導の下、第2次安倍政権は「アベノミクス」「地方創生」「1億総活躍」「女性活躍」「全世代型社会保障」などと次々と看板政策を変えて打ち出した⁽⁵⁰⁾。

しかし、強すぎる「官邸主導」は政策立案と執行の両面で官僚機構の機能低下にもつながった。厚生労働省を2019年に44歳で退官した千正康裕は「少数の側近が国民の人気を押し測り、専門家である各省の官僚を含めた各方面との事前の調整なく政策を決めることも増えた」「(内閣)支持率を重視するあまり、実務のフローやスケジュールを度外視して、政策を次々に打ち出すようになった。民意を読み間違えた政策を打ち出すことも

(48) 経産省HP METI-sougou_2020.pdf

(49) 朝日新聞 2021年3月29日

(50) 共同通信社配信記事 2020年9月6日

あるし、無茶なスケジュールで霞が関や自治体の現場にしわ寄せが出ている」と指摘している⁽⁵¹⁾。

「官邸官僚」を巡っては、責任の所在の不明確さも指摘される。東京大学教授、牧原出は「本来であれば、官房長官や官房副長官から、各省の大臣や副大臣、事務次官に指示があり、その指示の下で省内が動くべきだが、いまは内閣官房の首相秘書官や首相補佐官、内閣府の次長や審議官などのスタッフが、大臣や局長を飛び越えて各省の課長クラスにまで直接指示しているように見える。その結果、起こったさまざまなことについて誰も責任を取ろうとしない」⁽⁵²⁾と指摘している。本来、政策策定と説明責任はセットであるべきだが、決定の過程が不透明なため、説明責任も不明確になったと言える。

（ii）官邸主導人事

第2次安倍政権では首相官邸が霞が関の人事権を握ったことも特徴である。安倍はまず、集団的自衛権行使に関する憲法解釈を変更するため2013年8月、解釈変更に向きな駐フランス大使の小松一郎を内閣法制局長官に起用、閣議決定による憲法解釈の変更を実現した。2014年には内閣人事局も新設された。

官邸主導の政策に異を唱えれば自らの昇進に影響すると考えれば、官僚は官邸の意向に従うようになる。それにとどまらず、官邸からの指示がなくても官僚の側から官邸の意向をくみ取って動く「忖度」が働くようになった。

（4）菅政権でより明確になった問題点

安倍政権で官房長官を務めた菅への政権の移行では、基本的には官邸と官僚機構の関係に大きな変化はない。しかし、政権移行に伴う体制の若干

(51) 千正康裕「ブラック霞が関」（新潮新書）2020年、234頁

(52) 月刊「中央公論」2018年6月号、鼎談「官を酷使する「政治主導」の歪み」

の変化によって、問題点は一層明確になったと言える。

(i) 官邸官僚の権力移行に伴う管理体質

菅政権での変化としてはまず、「官邸官僚」の中心メンバーの交代が挙げられる。官僚機構全体のトップとされるのは事務の内閣官房副長官であり、杉田和博(1966年、警察庁入庁)が菅政権でも続投した。一方、安倍前政権下で実権を握っていた今井は内閣官房参与に退き、今井の役割を首相補佐官・和泉洋人(1976年、旧建設省入省)が担うことになる。杉田、和泉とともに官邸官僚の中核に残ったのが国家安全保障局長・北村滋(1980年、警察庁入庁)である。

杉田は警察庁警備局長から1997年に内閣情報調査室長として官邸入りし、内閣情報官、危機管理監を経て退官。2012年の第2次安倍政権発足で内閣官房副長官に起用された。北村も警察庁外事情報部長を務め、内閣情報官として官邸に入っている。2人とも警備・公安警察出身の警察官僚である。公安の任務は「社会をテロやゲリラ等から守るための情報収集・分析、様々な脅威への対処」⁽⁵³⁾であり、危機管理がその任務だ。

和泉の出身省庁である国土交通省も、全国のインフラ公共事業や交通・運輸事業を管理している。安倍体制から菅体制への移行に伴って、政権はアイデア発信型から管理強化型になったと言える。

2020年10月に明らかになった日本学術会議の新会員任命拒否問題では、学術会議側の推薦名簿の中から任命しない者をリストアップしたのが杉田であったことが明らかになっている⁽⁵⁴⁾。任命を拒否された6人の共通項は、過去に政府の安全保障関連法制などに反対を表明したことのある学者であった。公安の管理型体質を浮き彫りにする事案である。

(53) 警察庁採用HP 警察庁(総合職事務系)学生向けサイト(npa.go.jp)

(54) 共同通信社配信記事 2020年11月4日

（ii）菅と人事権

菅自身も官僚機構をコントロールするのに人事権が有効だとの考えを隠していない。菅は著書「政治家の覚悟」（文春新書）で、人事権は「伝家の宝刀」であるとして、総務相時代にNHK改革に疑問を示した課長を更迭したエピソードを明らかにし、人事権を「効果的に使えば、組織を引き締めて一体感を高めることができる。とりわけ官僚は『人事』に敏感で、そこから大臣の意思を鋭く察知する」と述べている⁽⁵⁵⁾。

杉田は内閣人事局長も兼ねる。菅と杉田の体制では、人事権を通じて官僚組織に対する管理が強化され、官僚側は意見具申がより難しくなったと言える。

これは、新型コロナ対応を巡っては政権に対案を示す官僚の動きがなかったことにつながっている。新型コロナ「第1波」の際、厚労省クラスター対策班の中心となった京都大学教授、西浦博は、菅政権へ移行後の新型コロナ対応に関連して「官僚が空気を読むようになった。（政策を）官邸に上げる前に、官僚の段階でふるいにかけられている」⁽⁵⁶⁾と指摘している。

【第4章 政権と国会】

政権（行政府）の権限を強化する場合には、政権の行き過ぎを制御するシステムを同時に考えるべきである。その中核は国会であるべきだ。しかし、平成期の政治改革では国会改革は十分には進まなかった。

（1）政治改革と国会

リクルート事件を受けて自民党が1989年に策定した「政治改革大綱」⁽⁵⁷⁾は、選挙制度改革、政治資金制度改革と合わせて、国会改革として、①

(55) 菅義偉「政治家の覚悟」（文春新書）、2020年、144頁

(56) 朝日新聞 2021年4月2日

(57) 自民党政治改革大綱 19890523-1.pdf (secj.jp)

国会の活性化、②参院の改革一を挙げている。国会の活性化策としては1999年に「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(国会審議活性化法)が成立、①党首討論の導入、②副大臣、大臣政務官の設置、政府委員制度の廃止一などが決められた。

しかし、党首討論は現在、ほとんど行われておらず、国会答弁などで、大臣に代わる役割を与えられたはずの副大臣も十分に機能していない。また、一連の政治改革の議論では首相の衆院解散権や衆参両院の関係などの議論は抜け落ちていた。その結果、特に長期政権の第2次安倍政権下では、国会が政権を監視、制御する機能は低下した。

(2) 安倍政権下で顕在化した問題点

(i) 首相の自由な解散権

行政府と立法府の関係で重要なのは首相の衆院解散権の在り方である。政界では長年、衆院解散は「首相の専権事項」とされ、憲法7条「天皇の国事行為」に基づく首相の自由な解散権が認められてきた。安倍は2014年11月と17年9月に衆院解散に踏み切ったが、14年は前回の衆院選から約2年、17年は約3年と任期4年の途中での解散であった。

任期途中の解散・総選挙は、野党の選挙態勢が整わない隙を狙ったものであり、一方で、政権の業績評価が行いにくくなるという側面もある。

政治改革の世論喚起に取り組んできた有識者でつくる「21世紀臨調」は2003年7月、「政権公約(マニフェスト)に関する緊急提言」⁽⁵⁸⁾を発表。政党に検証・評価が可能な数値目標、達成時期、財源の裏付けなどを明記した政権公約(マニフェスト)の作成を求めた。臨調が目指したのは4年間の任期を固定し、「衆院選－政策実施－業績評価－衆院選」というサイクルを確立し、政権政党は選挙公約の政策を実行し、野党は次の衆院選までに政権への対抗政策を練り上げて提示し、衆院選を政権選択の機会とす

(58) 21世紀臨調HP 20030707-1.pdf (secj.jp)

ることであった。

しかし、安倍は野党の選挙態勢が整わない任期途中の解散を繰り返すことにより、大勝を重ね、長期安定政権を築いた。21世紀臨調が想定した衆院選での「業績評価」の機会は失われた。

（ii）臨時国会の召集要求への対応

安倍は国会審議への後ろ向きの姿勢に終始した。野党は2015、17、20年の3回、「内閣は（中略）いずれかの議院の総議員の4分の一以上の要求があれば、その召集を決定しなければならない」とする憲法53条の規定に基づいて、臨時国会の召集を要求した⁽⁵⁹⁾。しかし、53条には「いつまでに召集しなければならない」という期限は定められていない。このため、安倍は3回とも野党の要求に応じなかった。

（iii）国会答弁

安倍は国会の委員会質疑の場において、自席から野党議員に対してやじを飛ばすなど国会の権威を軽視する態度を繰り返した⁽⁶⁰⁾。衆院の調査局は、安倍の後援会が主催した「桜を見る会」前夜の夕食会の会費補填問題を巡り、2019年11月から2020年3月までの間に、少なくとも118回、事実と異なる答弁をしていたとの調査結果をまとめている⁽⁶¹⁾。安倍は退陣後の2020年12月25日に記者会見し、「結果として（答弁に）事実と反するものがあつた。国会に対する国民の信頼を傷つけた」と謝罪した。

（3）菅政権へ引き継がれた課題点

菅も国会軽視の姿勢は安倍と変わっていない。野党は安倍政権時代の2020年7月に憲法53条に基づく臨時国会の召集を要求していた。しかし、

(59) 共同通信社配信記事 2015年10月21日、2017年6月22日、2020年7月31日

(60) 共同通信社配信記事 2015年5月28日、2020年2月12日など

(61) 共同通信社配信記事 2020年12月21日

菅は首相指名を受けた第202臨時国会を9月16日から3日間の会期で閉じ、所信表明演説も行わなかった。第203臨時国会の召集は10月26日で、所信表明は政権発足から41日目と遅れた。臨時国会の会期も41日間と短く、野党が求めた会期延長にも応じず、12月5日に閉会した⁽⁶²⁾。

2021年の第204通常国会も新型コロナ対策を盛り込んだ2020年度予算の第3次補正を処理するため与党内では年明け早々の早期召集が検討されたが、菅は1月18日召集と遅らせた。

国会答弁では、安倍のように国会の権威をおとしめる態度は取らないものの、逆に事務的な答弁に終始し、丁寧な説明を避ける姿勢が目立つ。通常国会では、菅の答弁が「短すぎる」との野党の批判を受け、参院では議院運営委員長が政府側に改善を申し入れる事態となった⁽⁶³⁾。

新型コロナ対応で見れば、先述した通り、国会での野党側の提案を受け入れず、緊急事態宣言の再発令や新型コロナ特措法の改正が遅れることになる。

【第5章 当面の改善案】

平成期に実行された一連の政治改革が目標と定めた「官邸主導」は一定の効果を上げ、首相権限は強化された。だが安倍長期政権下で、政権と与党、政権と官僚組織、政権と国会という三つの「回路」における目詰まりを露わにした。そして、以上みてきたように、その構造的課題点は菅政権でより強まっている。

本章では、これまで指摘してきた課題点に対処するため、当面取り組むべき改善案を提示したい。本格的な対策には憲法の改正が必要な課題もあり、選挙制度の改正など野党の合意形成が難しい課題もある。いずれ、それらの課題にも取り組まなければならないが、ここでは早急に取り組むべき改善案を示す。

(62) 共同通信社配信記事 2020年12月4日

(63) 共同通信社配信記事 2021年1月21日

（１）政党改革

平成期の政治改革で積み残された課題の一つは、政党の在り方である。候補者の選考過程（公認権）や政策決定の手続き（事前審査制、党議拘束）などの運用を見直し、政権に情報と政策提言を活発に行える党組織を再構築すべきである。

参考になるのは、海部政権時代の1991年5月、自民党の政治改革本部と選挙制度調査会がとりまとめた「制度改革に伴う党運営方針」である。「運営方針」は小選挙区比例代表並立制の定着後の新しい党体制では「意思決定に当たっての自由闊達な議論の保障」が必要として、地方組織の役員選出に当たっての一般党员・民間識者の起用の制度化、英国保守党をモデルとした候補者選定制の導入など「小選挙区の導入によって予想されるマイナス部分を政党内の自律的なルールの設定によって抑制」する案を示した⁽⁶⁴⁾。しかし、これらの党改革は手つかずのまま葬られたのが現状である。

自民党が今後も政権を担うならば、議員から選挙区の情報はどう吸い上げて政策決定に反映させていくのか。自由闊達な意思集約システムの再構築が必要である。①総裁選での地方票への比重配分、②執行部に一任されない候補者選定の仕組み—などをまず検討すべきである。

野党の側にも同様の取り組みが求められる。野党は次の衆院選までの期間に、政権に対峙する政策を立案し、候補者を選定し、政権に代わる選択肢として有権者に示すのが役割である。トップダウンによる政策や候補者の決定ではなく、地域から候補者を選び出すシステム、ボトムアップの政策策定という党組織を構築すべきだ。

（２）政官関係

政治と官僚の関係の在り方では、内閣人事局の運用の見直しに取り組む

(64) 前田和敬「日本の選挙制度改革：その経緯と課題」（NIRA研究報告書）、1996年

べきである。縦割り行政・省益優先の打破は必要ではあるが、過剰な政治主導は官僚機構をゆがめてしまう。内閣人事局は幹部ポストに要求される能力経験を公開するなどの「透明性」を確保し⁽⁶⁵⁾、「幹部名簿」を作成するにしても、それに基づく人事権は各省大臣が持つという形に改めるべきだ。

官僚機構は現在、深刻な事態に直面している。長時間労働の厳しい勤務実態、政治家からの過剰な要求と叱責などから、仕事のやりがい失われ、「ブラック霞が関」とも呼ばれ、国家公務員採用総合職の志願者数は減少を続けている⁽⁶⁶⁾。国家公務員はもはや安定した職場とは見なされていない。政権の政策への代案、厳しい情報を具申する気運が生まれるような身分の安定性を確保する制度設計も必要である。

(3) 国会の在り方

国会はまず行政監視の機能を取り戻す改革が必要である。当面可能な対応は、国政調査権の発動要件を緩和することである。現在は国会の議決によらなければ国政調査権は発動できない。要件を緩和して一定数の議員の要求があれば発動できるように改めれば、国会の行政監視機能は強化できる。

憲法53条に基づく臨時国会召集要求への対応は、2012年に自民党が策定した憲法改正草案でも「要求から20日以内」に召集しなければならないとしている⁽⁶⁷⁾。憲法改正には慎重な議論を要するため、当面は、議院運営委員会などでの各党合意によって早期召集を義務付けるなどの運用による対応を実現すべきだ。

(65) 嶋田博子「政治主導下の官僚の中立性」(慈学社出版)2020年、273頁

(66) 共同通信社配信記事 2021年1月17日

(67) 自民党憲法改正推進本部HP 日本国憲法改正草案|資料|自由民主党 憲法改正推進本部(jimin.jp)

（４）最後に

以上、当面運用の見直しなどで対応できる改善案を挙げた。菅政権の新型コロナウイルス対応の迷走に表れているのは、平成期の政治改革の帰結としての構造的な課題であると捉えるべきである。その認識の上に、政治改革の「負の側面」を修正していく取り組みが急務である。

（本学法学部客員教授）