

2017 年度

学士論文

首相によるリーダーシップの成否の分岐点

—2000 年代前半の日英独三内閣の比較を通じて—

一橋大学社会学部

4114219M

守屋 智大

田中拓道ゼミナール

目次

序章 問題の所在と本論文の構成	1
第1節 問題の所在と本論文の意義	1
第1項 問題の所在	1
第2項 本論文の意義	2
第2節 本論文の構成	2
第1章 先行研究の整理と仮説の提示	3
第1節 先行研究の整理	3
第1項 先行研究	3
第2項 先行研究の検討	8
第2節 リサーチクエスションと仮説の提示	8
第3節 本論文の分析枠組み	9
第2章 イギリス・ブレア内閣	11
第1節 本章の構成と対抗仮説の提示	11
第1項 本章の構成	11
第2項 対抗仮説の提示	11
第2節 イギリスの政治	12
第1項 イギリスの政治の特徴	12
第2項 イギリスの政党の特徴	13
第3節 ブレアの政権運営	14
第1項 ブレアの党首選出と党改革	15
第2項 ブレアの政権運営	17
第3項 ブレアの外交政策	19
第4項 首相退任	22
第4節 小括	22
第3章 ドイツ・シュレーダー内閣	24
第1節 本章の構成と対抗仮説の提示	24
第1項 本章の構成	24
第2項 対抗仮説の提示	24

第2節 ドイツの政治.....	25
第1項 ドイツの政治の特徴.....	25
第2項 ドイツの政党の特徴.....	26
第3節 シュレーダーの政権運営.....	26
第1項 シュレーダーの首相候補選出と政権獲得.....	27
第2項 シュレーダーの政権運営.....	29
第3項 シュレーダーの政策.....	30
第4項 首相退任.....	33
第4節 小括.....	34
第4章 日本・小泉内閣.....	36
第1節 本章の構成と対抗仮説の提示.....	36
第1項 本章の構成.....	36
第2項 対抗仮説の提示.....	36
第2節 日本の政治.....	37
第3節 小泉の政権運営.....	37
第1項 小泉の自民党総裁選出と政権獲得.....	38
第2項 小泉の政権運営.....	39
第3項 小泉の民営化政策.....	43
第4項 首相退任.....	47
第4節 小括.....	47
終章 結論.....	49
第1節 本論文の結論.....	49
第2節 本論文の課題.....	50
謝辞.....	51
参考文献.....	52

序章 問題の所在と本論文の構成

第1節 問題の所在と本論文の意義

第1項 問題の所在

現代の政治において「リーダーシップ」が注目されることが多い。殊に、日本において「決められない政治」や「決めすぎる政治」が話題になっていることは、政治のリーダーシップが問われている証左である。時代や地域を問わず、首相による政治的リーダーシップは考える価値がある。リーダーシップが発揮されることによって政治的決断がなされ、様々な課題に対して実際の政策が打ち出される。政策内容によっては、国家の社会・経済の構造を変革して国家の方向性も変化する。また、リーダーシップは政局にも大きな影響を及ぼす。社会的亀裂に基づく政党支持が薄れて、マスメディアが発達している現代では、首相や政党の代表というリーダー個人への関心が高まっている。リーダーシップの発揮の在り方次第で内閣や政党の支持率は変化し、国政選挙において政権交代が起きる可能性もある。

リーダーシップの在り方は有権者の関心と呼ぶものの、上記の「決められない政治」・「決めすぎる政治」という言説は、リーダーシップを一面的にしか見ていない。リーダーシップが発揮されるに至る「過程」やリーダーシップが発揮されることでもたらされる「帰結」は不明瞭である。また、リーダーシップが発揮されることがリーダーシップの成功を直接意味するわけではない。強力なリーダーシップが発揮されても、それによってなされた決断を有権者が拒否すれば、政権を維持できなくなる。したがってリーダーシップが発揮される／されないのみならず、発揮された上で政権維持に成功する／失敗するという帰結に至るまでの過程を明らかにする必要がある。本論文では「リーダーシップが発揮された上で政権維持に成功する」ことを最も優れたリーダーシップとして考える。政権維持の成否をもってリーダーシップの成否と捉える。そして最も優れたリーダーシップはどのようにして実現するかについて、事例を踏まえて説明する。

第2項 本論文の意義

本論文では、上記の事例として、イギリスのブレア内閣・ドイツのシュレーダー内閣・日本の小泉内閣を取り上げる。これらの内閣はいずれも2000年代前半辺りの内閣で、本論文の執筆時点から既に10年以上前の事例になる。しかし、これらの内閣は時を同じくして、既存の政策に異を唱えて改革を行い、その際に首相のリーダーシップが大きな注目を集めた内閣である。その中で、小泉内閣は有権者からの高い支持を保ったまま任期を満了することができた。一方、ブレア内閣はレームダックに陥りブラウンに政権の座を明け渡すことになり、シュレーダー内閣は選挙で敗北した。なぜ同時期に3つの内閣はリーダーシップを振って政策を実行に移したにもかかわらず、その結末は異なってしまったのかには疑問が残る。加えて、現在に至るまで、リーダーシップは政治の話題として頻繁に取り上げられるにもかかわらず、どのようなリーダーシップがどのような帰結を招くのかという点に関しては議論が深まっていない。よって、各政権が終わってから10年以上たった時点でも、改めてリーダーシップという側面で際立った特徴を持った3内閣を取り上げて、リーダーシップの性質による帰結の相違を考察することには、現在の政治を考える上で意義がある。

また、本論文は政治学的に次の意義がある。政治的リーダーシップの議論は進展が乏しく、明確な理論が成立していない(伊藤2008:1)。政治的リーダーシップの研究ではリーダーを取り巻く環境要因とリーダー本人の個人要因のいずれか一方に依拠せずに両者の相互作用に着目する研究が多く、研究対象に応じて枠組みや説明変数が変化する。本論文では、リーダーシップについて統一的な理論を仮説として提示し、複数事例の比較分析を行う。分析を通じて政治的リーダーシップの理論構築を目指す点に意義がある。

第2節 本論文の構成

本論文は次の構成をとる。第1章で先行研究の整理を行い、本論文の仮説と分析枠組みを提示する。第2章でイギリスのブレア内閣、第3章でドイツのシュレーダー内閣、第4章で日本の小泉内閣を事例として取り上げ、仮説の検証を進める。また、各章において対抗仮説を立て、章末で論駁をする。終章で仮説が論証されたことを示すとともに本論文の課題を指摘する。

第 1 章 先行研究の整理と仮説の提示

本論文で取り上げる事例がすべて議院内閣制の国家であることに基づき、本章は第 1 節で首相のリーダーシップに言及または関連する先行研究を取り上げて整理・検討する。その整理・検討を踏まえて、第 2 節で仮説を提示する。第 3 節で仮説を検証するための分析枠組みを示す。

第 1 節 先行研究の整理

第 1 項 先行研究

1 大統領制化

「大統領制化」は首相のリーダーシップについて言及する近年の代表的研究である。大統領制化とは、議院内閣制などの国家の首相個人に権力が集中して、首相が大統領のように強力な権力を持つ傾向にあることを指す（ポグントケ・ウェブ 2005）。この傾向は次の 2 点を意味する。第 1 に、首相にとって有利となる権力資源が増えることによって、他者からの制約を受けずに指揮・制御できる範囲が増えて首相の自律性が高まることである。第 2 に、内閣・政党という集団の権力と自律性が低下し、これらの集団が首相に抵抗できなくなることである。「大統領制化」が起こると「高い自律性を享受するリーダーは外部干渉を受けない空間も大きいということであり、その意味で、他のアクターを事実上無視できる」（ポグントケ・ウェブ 2005: 10）ようになる。具体的には、政治の国際化・官僚制の発達による国家の肥大化・メディアの役割の拡大・伝統的な社会的亀裂の衰退という構造的要因が、リーダーたる首相の人格やその時々政治的状況という偶発的要因と相まって、次の 3 つの場所で、首相の権力の増大をもたらしている。第 1 に、執政府で自らの支持基盤にアピールして支持を調達することで自律性を確保できる。第 2 に、政党でコミュニケーションを駆使して一般党员や有権者にアピールをすることによって、首相個人へリーダーシップが集中する。第 3 に、選挙でリーダーシップを強調してキャンペーンを展開することで、メディアは

首相に注目するようになり、有権者の関心も首相に向けられる。これら 3 つ場所のいずれかまたはすべてで首相の権力が増大することによって、政治過程が従来の政党主導型から離れる（ポグントケ・ウェブ 2005: 8-22）。

「大統領制化」の議論は、首相に権力が集中することによって、首相が内閣や政党を回避する形でリーダーシップを発揮できるようになりつつある状況を示す。本論文で取り上げるブレアやシュレーダーも「大統領制化」の具体的事例として取り上げられている。しかし、前章で指摘した通り、ブレアはレームダックに陥り、シュレーダーは選挙で敗北している。両者が権力を増大させてリーダーシップを発揮しても政権維持に失敗したことを踏まえると、首相個人への権力増大という議論だけでは、リーダーシップの成否を測ることはできない。権力を集めた首相のリーダーシップが成功する要因を「大統領制化」の議論から読み取ることができない。

2 中核的執政論

首相個人に着目する「大統領制化」と対比して捉えられる議論が「中核的執政（コア・エグゼクティブ）論」である。「中核的執政論」は、首相などの個人に焦点を当ててではなく、執政部内のアクター間の関係を分析する点に特徴がある。政治過程においてチーフ・エグゼクティブ個人に焦点を当ててではなく、調整にかかわる執政部の上部にいるアクターにも焦点を当て、チーフ・エグゼクティブとアクターおよびアクター同士の相互作用を重要視している。また、この相互作用と制度の相互関係にも目を向け、両者を統合する視座を有している（伊藤 2008: 1-15）。伊藤によると、「中核的執政論」には次の意義がある。

この概念は、何よりも、執政研究の焦点をチーフ・エグゼクティブ一人に当てて行動論のバイアスを克服するべく提示されたものであり、また中央政府において最終的な調整機能を果たすネットワークの重要性を強調するだけでなく、その内部の相互関係あるいはそのメカニズムを分析する有望な視点を提供してくれるといえよう（伊藤 2008: 15）。

「中核的執政論」は従来の政治的リーダーシップ論にみられる、単一の個人に着目することの限界を超えて、政治の中核となる執政内部での相互作用の分析をすることの重要性を

指摘する。つまり分析対象を首相個人から執政の中枢に広げる必要性を示す。「大統領制化」は首相の権力の増大によって内閣をも回避できるようになる点を指摘する。しかし、執政府の長である首相を執政府から切り離して単一の個人として議論するよりも、首相を執政府の中枢との関係の中で捉え直して考えることによって、政治過程における首相のリーダーシップの発揮のされ方をより詳しく分析できる。

ただし、首相のリーダーシップの発揮およびその成否を分析するにあたり、「中核的執政論」は次の2点で問題がある。第1に、「中核的執政論」は比較分析をする上での枠組みが不十分である。分析対象を提示して対象内における各アクターの相互作用とアクターと制度の相互関係に着目する重要性を指摘するに留まっている。各事例を分析する際の着眼点は示されているものの、複数事例を1つの視座のもとに比較するには分析対象内で着目する点が明示される必要がある。第2に、「中核的執政論」からはリーダーシップが発揮されて成功する条件は示唆されない。執政の中枢という分析対象内における首相のリーダーシップの在り方は改めて検討する必要がある。

3 リーダーシップ PM 論

集団内における最も優れたリーダーシップの在り方は「リーダーシップ PM 論」から知見を得られる。「リーダーシップ PM 論」は心理学者の三隅二不二によって提唱された概念である。集団行動で発揮されるリーダーシップ行動を、複数の類型にパターン化したものである。集団行動は次の2つの機能次元に分かれる。第1に、集団における目標の遂行や、集団が抱えている課題の解消を目指した機能次元であり、これが「P 機能」である。「P」は「Performance」の頭文字である。第2に、集団行動における集団内のプロセスを維持・強化することを目指した機能次元であり、これが「M 機能」である。「M」は「Maintenance」の頭文字である。「P 機能」に関わるリーダーシップ行動が「P 行動」であり、「M 機能」に関わる行動が「M 行動」である（三隅 1984: 496）。「P 行動」をとるリーダーシップでは、集団における課題の解決を志し、目標を定めてその遂行を目指す。集団に対しては目標達成に向けた働きを促す。「M 行動」をとるリーダーシップでは、集団の維持・保存を目指す。集団に対しては、内部で発生している緊張関係や争いを解消して融和を促す。また、少数意見を排除せずに構成員の協力を促す（三隅 1984: 61）。「P 行動」と「M 行動」は独立した

別々の行動ではない。特定の一つのリーダーシップ行動には「P 行動」と「M 行動」が併存している。「P 行動」が強く出る場合は「P」、弱く出る場合は「p」とし、「M 行動」が強く出る場合は「M」、弱く出る場合は「m」として、これら 4 つを組み合わせると、「PM」・「Pm」・「pM」・「pm」の 4 類型になる。具体的には下記の図の通りになる（三隅 1984:70）。

		P 行動	
		強	弱
M 行動		P	p
強	M	PM	pM
弱	m	Pm	pm

（三隅 1984: 70 をもとに筆者作成）

三隅は「リーダーシップ PM 論」を用いて、企業・行政・教育・家族など、様々な場におけるリーダーシップの類型について論じており、政治にも言及している。政治分野で国政については政党におけるリーダーシップを取り上げている。政党における「P 行動」では、国政を積極的に推進していく姿勢を示し、国政上の課題の解決を目指す姿勢を示す。そして、「P 行動」をとるリーダーは自らの主張をやり遂げることに注力し、その実現のために論理力や説得に長けている。「M 行動」では、有権者からの意見を意欲的に政策に組み込み、政党の内部・外部双方の対立を解消して融和する姿勢をとる（三隅 1984: 229）。

三隅は日本の国政政党に焦点を当てて国政におけるリーダーシップを考察した。しかし、本論文では次の 2 点で三隅の議論を直接的に援用することができない。第 1 に、本論文では首相のリーダーシップに焦点を当てるため、集団内における首相のリーダーシップの在り方は政党だけでなく執政府にも焦点を当てなければならない。第 2 に、三隅の研究が発表された 1980 年代前半の日本は 55 年体制における自民党の利益誘導政治が長期にわたって行われていた時代である。したがって国政のリーダーシップの考察のために政党に焦点を当てる意義があった。一方、本論文が扱う 2000 年代前半辺りの内閣では「大統領制化」の議論が示す通り首相の権力が増大している。また第 4 章で詳述するが日本でも首相の権力が増大して政党の役割が 1980 年代より低下している。ゆえに政党に焦点を当てる意義が 1980 年代に比べて相対的に低い。

本論文では首相の権力が増大していること及び「中核的執政論」の議論を踏まえて、執政

の中枢に焦点を当てる。三隅の議論を執政の中枢に当てはめると、首相によるリーダーシップは執政の中枢内で「PM 型」が発揮されると成功すると理解できる。一方「Pm 型」・「pM 型」・「pm 型」の場合は成功から遠ざかる。ゆえに「PM 型」のリーダーシップをとることができれば、首相のリーダーシップが発揮され、政権維持にも成功すると推測される。

4 PA 理論

「PA 理論」は執政の中枢における首相と首相以外のアクターの関係について理解を得るために必要な概念である。「PA 理論」は経済学などでも用いられる用語であるが、政治学では「大規模デモクラシーの本質的な現象である「委任」に伴う問題を分析するための道具」（高安 2009: 34）として用いられる。ここにおける「P」は「Principal」の頭文字であり、「A」は「Agent」である。委任の流れは P から A に向けられている。P がどのように A を指揮・調整できるかが PA 理論の主眼である。仮に P と A が共通の政策選好を有していても、P と A の間で選好が一致しない場合がある。また、P と A が有している情報は対称的ではない。この 2 点の問題意識から、PA 理論は展開されている。首相は 2 つの PA に直面している。1 つは、政府内部で政策決定をする際に、「P」たる首相と、「A」たる大臣や官僚との間で「政策決定ゲーム」がなされる。もう 1 つは、政権党との関係において、「P」たる政権党と、「A」たる首相との間で「地位維持ゲーム」がなされる。「政策決定ゲーム」で大臣・官僚（A）が従わない場合は、首相（P）は自らが動員できる権力資源を用いて介入する。「地位維持ゲーム」で、首相は自身の地位の安定や自律性を求めるが、政権党（P）は首相（A）にコントロールをかけられる。そのため大臣や官僚は政権党からの支持を受けることで首相をコントロールできる可能性がある（高安 2009: 34-42）。

「PA 理論」を踏まえると、首相が大臣・官僚に対して自らの設定した政策議題を進行させるには次のことが必要である。政権党からの委任の流れによる首相地位への脅威を回避しつつ、大臣・官僚の離反を招かないよう行動をとることである。

第2項 先行研究の検討

「大統領制化」では、首相個人への権力の増大・集中を確認した。しかし強い権力を持った首相が必ずしも政権を維持できるわけではない。ゆえに首相のリーダーシップの成否は首相個人に着目するだけでは限界があると指摘できる。「大統領制化」と対比する議論として「中核的執政論」を取り上げた。この議論によって、政治過程における執政の中核への着目の重要性が示された。しかし、「大統領制」と「中核的執政論」の議論では、首相のリーダーシップが発揮される条件、そして、発揮した場合の政権維持の成否の分岐点が不明であった。そこで「リーダーシップPM論」と「PA理論」を用いることで、その条件・分岐点を探った。この2つの議論をまとめると、首相が自ら設定した議題を遂行するにあたり、執政府中核において首相自身以外のアクターに対して、そのアクターの離反を招かないようにしながら、「PM型」のリーダーシップを発揮すること、すなわち「P行動」と「M行動」の双方に配慮することによって、首相のリーダーシップが発揮され、なおかつ、政権維持にも成功すると考えられる。

第2節 リサーチクエスションと仮説の提示

序章及び先行研究の内容を踏まえると、執政の中核に着目しながら首相がとる行動に焦点を当てることによって、首相によるリーダーシップが発揮される過程とその結果を理解することができる。なお「執政の中核」については、中核の機能面に着目した場合、国によって対象となる範囲が変化する。本論文では統一した視座のもと比較分析を行うため、また、取り上げる3か国がいずれも議院内閣制を採用しているため、首相と中核とした執政府中核を内閣と捉えることとする。

以上の内容を基に、本論文では次のリサーチクエスションを掲げる。

首相がリーダーシップを発揮する条件と、発揮した際の政権維持の成否となる分岐点は、内閣に対する首相のどのような行動の違いから生まれるのか。

「首相がリーダーシップを発揮する」ことを、本論文では「首相自身が設定した政策目標

において、自らの意思を貫いて基本的な方針を維持して政策遂行をすること」と捉える。政策を転換する際に示した新たな理念を全く変えずに貫き通すことよりも、基本となる方向性を政策遂行まで保ち続けたことに着眼するほうが妥当である（待鳥 2005: 181）。「政権維持に成功する場合」とは首相がリーダーシップを発揮して政策を遂行した結果、有権者に支持されて政権が維持されることを指す。「失敗する場合」とは政策を遂行した結果、有権者に支持されずに政権が維持できなくなることを指す。

上記のリサーチクエスションに答えるために、先行研究の整理・検討を踏まえて以下の仮説を提示する。

首相が自ら設定した政策を遂行するにあたり、リーダーシップが発揮され、なおかつ政権運営の維持にも成功できる条件は、内閣に対して「PM 型」リーダーシップをとることである。

第 3 節 本論文の分析枠組み

序章第 1 節第 1 項で掲げた通り、本論文では「リーダーシップが発揮された上で政権維持に成功する」ことを最も優れたリーダーシップと考える。政権維持の成否をもってリーダーシップの成否と捉える。最も優れたリーダーシップは「PM 型」リーダーシップによって実現すると考え、「Pm 型」・「pM 型」・「pm 型」のリーダーシップでは実現できないと考える。三隅の議論に基づき、本論文では「P 行動」を首相が自ら設定した国政課題における議題について、その課題解決遂行に向けて、自らの強い意志を基に積極的に行動すること、「M 行動」を課題解決遂行に向けて有権者の意見を考慮しつつ内閣で十分な議論を行うことと再定義する。この 2 行動が揃った場合を「PM 型」リーダーシップが発揮されたと考える。なお本論文はリーダーシップの考察をするため、各首相が設定した政策内容の評価は行わない。

第 2 章・第 3 章・第 4 章でそれぞれイギリスのブレア内閣・ドイツのシュレーダー内閣・日本の小泉内閣を取り上げ、定性的な手法を用いて各事例を分析する。各章では第 1 に各国の政治を概観する。第 2 に各首相の政治過程を分析する。第 3 に各首相が既存の政策を転換するために掲げた政策議題の遂行過程とその帰結を考察する。第 4 に首相のリーダー

シップが発揮されたか、また、発揮された場合は政権維持に成功したか否かを説明する。そして、首相の行動を「PM型」・「Pm型」・「pM型」・「pm型」リーダーシップのいずれかに当てはめることによって上記の仮説を論証する。なお、各章では冒頭で対抗仮説を示し、小括でその論駁も行う。

第2章 イギリス・ブレア内閣

第1節 本章の構成と対抗仮説の提示

第1項 本章の構成

本章ではイギリスの第73代首相であるトニー・ブレア（所属政党：労働党・首相在職期間：1997年5月2日～2007年6月27日）を事例として取り上げる。ブレアは首相主導の政権運営を進めることができたものの、最終的には失敗に終わったことを説明し、失敗の理由がブレアによる「Pm型」リーダーシップであったことを明らかにする。

第2節でイギリスの政治の特徴をまとめ、与野党に一体性が求められることを説明して、労働党の改革内容をまとめる。第3節でブレアが党の一体性を確保して政権を獲得し、首相主導の政権運営を推進した一方、ブレアのリーダーシップに制約がかけられていたことを説明する。そして、ブレアが閣僚の懸念や辞任などに反して個人的な信念に基づいた外交政策を進めたことで、退陣に追い込まれたことを説明する。第4節で本章の総括を行い、ブレアが「Pm型」リーダーシップを発揮したことで、ブレアのリーダーシップが失敗に終わったことを説明する。

第2項 対抗仮説の提示

「大統領制化」の議論によると、首相の権力が増大しつつあるため、首相は首相自身以外のアクターを無視できると推測される。よって外交政策においても「P行動」さえとれていれば、「PM型」ではなく「Pm型」リーダーシップであっても成功できるはずである。したがって本章では「Pm型」リーダーシップであってもリーダーシップが発揮され成功できるという対抗仮説を立て、章末で論駁を加える。

第2節 イギリスの政治

本節では、イギリスの政治の特徴をまとめ、二大政党制のもと与野党が党首を中心に一体性を確保することが求められていることを説明した上で、ブレアが党首に選出されるまでの労働党の改革に焦点を当てる。

第1項 イギリスの政治の特徴

まず戦後のイギリスの政治の流れをまとめる。1945年にクレメント・アトリーによって樹立された労働党政権によって福祉国家の建設が始まった。1951年には保守党が政権を奪還するが、福祉国家の路線は継続された。その後も政権交代が繰り返されながらも福祉国家の路線は大きくは変更されなかったため、イギリスの政治は「合意の政治」と呼ばれた。しかし1979年に保守党のマーガレット・サッチャーが首相に就任すると、「サッチャリズム」とよばれる新自由主義的な改革が進行され、従来の福祉国家型の政治は大きく変容した。1990年に保守党のジョン・メージャーが首相になり、サッチャーの路線を修正しながら政権運営を進めた。しかし、1997年に労働党のブレアが政権を獲得して政権交代が起きた(富崎 2015: 12-13)。

次にイギリスの政治の特徴を説明する。イギリス政治の特徴は首相と内閣が権力の中心となっていることである。とりわけ現在は首相近辺への権力の集中が進行している。保守党と労働党の二大政党が政権公約を打ち出して政権を狙って小選挙区制のもと争い、両政党の議席数は戦後一貫して全体の9割を超えている(富崎 2015: 15, 21)。選挙で勝利した政党は単独で政権を担うことがほとんどである。議会は二院制であるものの、立法権は圧倒的に下院に集中していることと、大臣は下院議員からのみ選出されることによって、内閣が優位の立場にある議院内閣制となっている(近藤 1995a: 157-158)。内閣には大臣をはじめ様々なポストが用意されているため、多数の与党の議員が政府内に入る。政策決定過程は首相によるトップダウンの性格が非常に強い。省庁を再編するなどの大規模な政策であっても、首相が閣議を通さずに行える。首相が率いる内閣によって、行政と立法が一つに統合され、政策の決定や遂行がなされる。一方、内閣に対して議会は専ら政党同士が議論をする場となっており、政策を形成する場としての役割は非常に限定的である。基本的に政策は、与党が選

挙の際に作成した政権公約に基づいて、首相と与党が強い権限を用いて実行する（富崎 2015: 15, 17）。つまりイギリスは二大政党制のもと与野党が政権獲得を狙って対立し、政権を獲得した党の党首が首相になり、その首相を頂点に政策を推進する仕組みになっている。

第2項 イギリスの政党の特徴

1 イギリスの政党に求められる一体性

イギリスの政党は政権を獲得すると党首が首相となる。首相かつ党首である人物が強力に与党を牽引し、野党は与党に対抗する（網谷 2008: 73）。選挙の際には有権者に対して、実現を目指す政策を公約で示し、党首を首相候補として示し、議員の候補者を各選挙区で示す（富崎 2015: 19）。この仕組みから、各党は党首のもとで一体性を保ちながら行動することが求められる。しかし、必ずしも常に政党の一体性が保たれているわけではない。ブレアが所属する労働党は1979年に下野して以降、党の一体性を確保するための改革を積極的に行った。

2 労働党における党改革

労働党は労働組合が自己の利益を政治に反映させるべく代表を議会に送り込むために1900年に結成された。労働組合のほか、社会主義団体、協同組合の連合体として発足した（富崎 2015: 19）。戦後は上述の通り政権を獲得して福祉国家の建設を推進した。しかし、1979年の総選挙で保守党に敗れて下野した。1981年には一部の労働党議員が離党して社会民主党を結成するなどの動きがみられ、党内は混乱し、1983年の総選挙でも大敗した。

当時の労働党の特徴は、議会の内部と外部の組織の権力関係が曖昧であったことである。とりわけ議会内の労働党と全国執行委員会（NEC）の権限の分担が曖昧だった。1979年の総選挙敗北を受け、左派による組織改革が進んで議会外組織の権力が拡大し、NECが実質的に労働党内における政策形成の主導権を握っていた。その結果、有権者からの支持はさらに低迷し、上記の通り1983年の総選挙で大敗した（阪野 2001: 35-37）。大敗を受けて、同

年労働党党首に選出されたニール・キノックは、党首主導の党改革を行った。第 1 に、NEC を無力化して党の政策決定で「影の内閣」の閣僚が関与する制度を設計した(阪野 2001: 37)。第 2 に、労働組合などの議会外組織を回避して党の中核と個人党員がコミュニケーションをとれる制度を作った。以上の改革によって、党首が主導する政策の立案を目指そうとした。しかし、後者の改革は実質的な機能を果たせず、個人党員の多岐にわたる様々な意見が中枢部に取り入れられたとはいえなかった(今井 2011: 52)。

労働党は 1992 年の総選挙でも敗北した。イギリスは南北で比較すると、工業地帯が多い北部では労働党の支持が強いが、ホワイトカラーが多い南部では保守党の支持が強い(長谷川 2017: 152-153)。1992 年の時点で労働党は中産階級からの十分な支持を未だ得られていなかった。この敗北を受け、党首はキノックからジョン・スミスに交代された。スミスは労働組合からの抵抗を抑えつつ、党内における意思決定過程の変更に不完全ながらも成功し、その過程への労働組合の影響力の削減を行った(今井 2011: 52)。従来、労働組合は労働党の党大会で投票権の 9 割を持ち、なおかつ加盟している組合ごとにブロックとなって投票していた。スミスは、労働組合の投票権を 7 割にして選挙区労働党の割合を 3 割にするとともに、ブロック制も廃止した。また、個人党員の増加に比例する形で選挙区労働党の占める投票の比率を順次上昇させることを決めた(阪野 2001: 35-36)。

以上のキノックやスミスの改革から、労働党が労働組合の影響力を削いで個人党員の支持を取り付けることで集権化を行い、党の一体性を確保するための改革を推進していたことがわかる。一方、この改革を不十分とする考えも党内に存在した。ブレアをはじめとした若手議員は労働組合からの影響力を完全に削ぐように執行部に求めていた(今井 2011: 52)。ブレアは 1994 年に党首に選出され、党改革をさらに積極的に推進させた。次節でその内容の考察を進める。

第 3 節 ブレアの政権運営

本節では、第 1 項と第 2 項でブレアが党の一体性を確保する改革をして政権を獲得し、首相主導の政権運営を推進した一方、財務相のブラウンによってブレアの首相主導に制約がかけられたことを説明する。第 3 項と第 4 項でブレアが閣僚の懸念・辞任や世論の反発に反して個人的な信念に基づいた外交政策を進め、退陣に追い込まれたことを説明する。

第1項 ブレアの党首選出と党改革

1 党首選出と党改革

党首になったブレアは労働党の組織改革を更に積極的に推進した。ブレアは議会外組織に支持基盤を持っていなかったため、労働党が将来的に政権を獲得した際、ブレアと議会外組織が対立することによって政権運営に支障が発生することを懸念していた（今井 2011: 55-57）。ゆえにブレアは自身と政治的志向が近似しているトム・ソーヤを党書記長に任命し、共に改革を行う体制を整えた。その体制のもと、個人党員を更に増加させて自らの党内基盤を確保するとともに、労働組合が中心となっていた党の構造を転換させようとした。具体的には、民衆に対しては広報活動を積極的に展開することによって個人党員を増やし、党員に対しては継続的に党の方針や政策を伝え続けて党員の更なる勧誘や献金などを求める活動を行った。民衆や党員に対するこれらの活動の結果、個人党員は急激に増加し、1995年の段階で党大会における労働組合の票の割合が半分に削減された。個人党員に対しては、党首選出において一人一票の権限を与えたり、党内の意思決定過程や総選挙における候補者選定への関与を認めたりして、個人党員の持つ権力を増加させた。個人党員の権力増加によって、党指導部と個人党員の垂直的かつ直接的な関係が形成された（近藤 2014: 216; 阪野 2001: 43-45）。その上、労働党が社会主義政党たる中核となる、生産手段などの国有化を掲げる党綱領第四条の削除も実行した（長谷川 2017: 154）。

以上のブレアの改革によって、次の2つの結果がもたらされた。第1に、労働組合中心の党から個人党員中心の党へと変容したことで、労働党は党指導部への集権化に成功し、一体性を確保できるようになった。個人党員の支持を背景に議会外組織に対する党指導部の立場は明確に優越したものとなり、政策の決定や総選挙における候補者の選出で党指導部の権限は上昇した（今井 2011: 49, 57）。なお、党指導部が当初提示していた政策を支持する形で集まった個人党員によって党指導部の柔軟性が損なわれることはなく、むしろ従来党指導部の柔軟性を損なっていた労働組合などの活動家の影響を削ぐことによって、党指導部の柔軟性は実質的には従前より上がり、指導部の自律性は高まった（阪野 2001: 22-23, 35）。第2に、政治的コミュニケーションの専門職化による支持層の拡大である。ブレアは有権者に訴えかける際の政治的コミュニケーションを専門職化した。専門職化によって、メディア戦略は当時における最先端かつ洗練された手法を用いることができ、党と大衆の間

における両方向のネットワークを構築した（秋本 1999: 129）。有権者に対してブレアは自らの出自が労働者階級ではないために自身が中流階級にも親しい存在であることを強調するとともに、ブレアが目指す政策も簡潔かつ分かりやすい表現で伝えた。この中流階級へのアピールと政策の伝え方によって、ブレアがカリスマ的指導者であるという印象を有権者に与えた。この印象に加えて、上記の通り党綱領第四条を削除したため、新たに入ってくる個人党員に労働組合に対して好意的ではない層が増えた（長谷川 2017: 153-154）。有権者へカリスマ的印象を与えたことと、かつて労働党を敬遠していた層を取り込んだことによって、党組織が開放的なものになり、より多様な人材を党に取り込めるようになった（秋本 1999: 129; 今井 2011: 49）。

以上の党指導部への集権化と個人党員を中心とした支持基盤の拡大を通じて、ブレアは党指導部の指導力を確固たるものにした。一方、権力が集まった指導部組織内では、対立が存在していた。とりわけ、党内でブレアと共に近代化路線をとっていたゴードン・ブラウンとの権力争いを内面で含んだまま、ブレアは1997年の総選挙を迎えた（今井 2011: 57-58）。

2 政権の獲得

1997年の総選挙では当時首相であったメージャー率いる保守党との対立になった。結果はブレア率いる労働党の圧勝だった。圧勝の理由として次の2つが挙げられる。第1に、ブレアに対して有権者の好感度が高かったことである。党改革を強力に推進して実現させたことによってブレアの指導力に期待が集まったこと、ブレアに対する有権者からの新鮮な印象があったこと、マスメディアからの支持を受けたことによって、ブレアの支持が非常に高まっていた（阪野 1999）。第2に、保守党に対して有権者の好感度が低かったことである。保守党はサッチャー以来、メージャーで政策内容の変更をしつつも新自由主義的政策を展開していた。保守党はイギリス経済の景気の良さを選挙戦で主張したが、有権者の共感を得られなかった（谷藤 1998: 196）。また、1992年のポンド危機におけるメージャーの対応に支持を得られず、経済運営の能力に対して有権者から疑問を抱かれていた（阪野 1999: 118）。これら経済政策・経済運営に対するメージャーの能力に支持が集まらなかった状況で、ブレアの高好感度が上がったことによって、メージャーよりブレアが新しいイギリスのリーダーとして望ましいとの見方が有権者に広がった（谷藤 1998: 195）。以上の理由によっ

て、小選挙区制のもとブレア率いる労働党は地滑りの勝利を収めた。

第2項 ブレアの政権運営

1 政治手法

首相になったブレアは、首相官邸への権限の集権化を目指した。具体的には、首相官邸と内閣府の制度を変更して連携を強化することによって両者の統合を図った。内閣府を首相の意思決定を補佐する組織としての性格を強めさせた（阪野 2008: 42; フォーセット・ローズ 2007: 102-103）。首相官邸では次の改革を行った。首相補佐官を設置し、首相官邸内を取り仕切らせた（阪野 2008: 41）。首相が政策を立案するための特別顧問の人数は当初の6人から25人に増強された（フォーセット・ローズ 2007: 103）。各省庁における政策の立案に対しては、官邸内に政策室を設置し、外部から任命された政策顧問を配置してブレアの意向を各省庁に反映させる仕組みを構築した。その仕組みによって、各省庁に対抗して首相官邸が独自に政策を立案できる能力を向上させた（阪野 2008: 41, 43）。2001年にはブレアにとって肝要な政策を遂行するために首相戦略室を設置し、内政における優先課題に対する政策を提示してその推進を各省に実行させた。内閣府には既存の省庁が担当する各分野を横断する政策課題を担当するユニットを設置し、その数は歴代の内閣の中でも際立って多いものとなった（長谷川 2017: 160; フォーセット・ローズ 2007: 106-107）。内閣府が従来担っていた調整能力も拡張した。政府全体や情報機関などから得た情報を首相や各大臣に提供して、安全保障や緊急事態における対応などの責務も担うことで、首相があらゆる分野で細部に関与しなくても首相の地位を維持できる役割を持つようになった（フォーセット・ローズ 2007: 108, 109）。

以上の取り組みを通じて、政策決定過程は首相官邸周辺に集中し、首相の権限は大幅に上昇した。ブレアが官邸主導による政策形成をできるようにした。一方、この状況で内閣が果たす役割は低下し、ブレアは閣議を軽視するようになった（阪野 2008: 43）。

2 メディア戦略

ブレアは首相就任前に引き続いてメディア戦略に注意を払った。メディアを上手く操ることを通じて有権者からの人気を直接獲得することによって政策を実行する上での権力資源を確保する狙いがあったからである（近藤 2010: 218）。メディア側に対しては、1997 年以来メディア界で権威のあるルーパート・マードックとの良好な関係を築いた（山口 2005: 106-107）。内閣側に対しては、インタビューや報道発表における政策の内容などについて事前に首相官邸の許可を得るように各大臣に義務づけた（フォーセット・ローズ 2007: 105）。メディア・内閣双方に戦略を打ちながら、ブレア自身が直接有権者に訴えかける手法も構築した。各省庁がそれぞれ行う発表が矛盾したり対立したりすることを避けるため、首相官邸直属の戦略コミュニケーション室を設置して特別顧問や公務員をスタッフとして、首相自らが有権者に語り掛けるスタイルを構築した（長谷川 2017: 160; フォーセット・ローズ 2007: 105）。また、報道室にはジャーナリストのアリスター・キャンベルを直接起用し、彼に首相官邸を指揮することも許し、首相官邸による広報戦略の一本化を図った（阪野 2008: 41）。首相が有権者に説明を直接的に行える体制を整えることによって、ブレアは有権者に対する説明責任を議会に対するそれよりも重視した（阪野 2008: 45）。

上記で取り上げた首相へ権力を集中させる政治手法と、以上のメディア戦略によって、ブレアは首相による強力なトップダウン式の政権運営を目指した。

3 ブレアの政策とリーダーシップの制約

ブレア政権のうち、とりわけの 1997 年～2001 年の第 1 期ブレア政権は「第三の道」の展開に特徴づけられる（近藤 2010: 220）。「第三の道」は社会学者のアンソニー・ギデンズによって示されたもので、新自由主義と従前の社会民主主義の超克を目指したものである。結果の平等・国家による手厚い福祉・ケインズ主義的な経済政策を否定し、機会の平等・民間のコミュニティによる相互扶助・マネタリスト的な経済政策を志向した。教育などの人的資本に対する投資や、失業給付から就労支援というワークフェアへの転換を加速させ、経済面・文化面などあらゆる側面における「社会的排除」の克服を目指した（長谷川 2017: 158-160）。

ただし、「第三の道」の政策の実行をはじめとした幅広い分野において、ブレアはリーダーシップを発揮できなかった。次に掲げる 3 つの点において、財務相になったブラウンがブレアのリーダーシップの障壁になったからである。第 1 に、「第三の道」に代表される経済社会政策はブラウンの専権事項として執り行う協定がブレアとブラウンの間に既に結ばれていた。この協定によって、ブラウンは高い自律性を保持していたため、ブレアは「第三の道」の政策でリーダーシップを発揮できなかった。ブレアが発揮しようとしていた首相の強力な権力に対して、ブラウンは構造的な制約になっていた（近藤 2010: 220; 阪野 2008: 45）。第 2 に、ブラウンは大臣が特別顧問を 2 名まで設けられる規定から逸脱し、自らが任命した顧問のほかに、経済諮問会議で任命を受けた特別顧問からも助言を得ていたため、常に複数の顧問を従えながら行動をとることができていた（フォーセット・ローズ 2007: 104）。第 3 に、ブレアを支える内閣府は各政策に対する影響力や支援といった「ソフト」な手段を有していた。一方、ブラウンがトップである財務省は各政策の財源という「ハード」な手段を有していた。財源を握っていることを背景にブラウンは他省庁への自らの関与を進め、政府の歳出の見直しなども担当したとともに、公共サービスの改革にも大きく影響力を行使した（フォーセット・ローズ 2007: 121-124）。

以上のように、ブラウンはブレアの強力なリーダーシップに対して大きな制約をかけていた。これによって、首相への集権化が実現されたとはいえ、ブラウンは自らの領域を固持することによって内閣における明確な分裂を生んでいた（フォーセット・ローズ 2007: 132）。つまりブレアは自らのリーダーシップを発揮するために様々な制度を整備してその実現に漕ぎつけようとしたものの、ブレア一人によるリーダーシップの発揮はできず、ブラウンによる制約がかけられていた。

第 3 項 ブレアの外交政策

1 第 1 次ブレア内閣の外交政策

ブラウンによって経済社会政策におけるリーダーシップの制約をブレアは受けていた。一方、外交政策では自らの意思を貫いてリーダーシップを発揮したものの、最終的に支持を落として失敗した。

ブレアは EU 内でイギリスの影響力を強めようとしていた。影響力を強める施策の一環として、ブレアはヨーロッパ社会憲章を批准してユーロに参加する意欲を見せ、自由党党首などと「ヨーロッパの中のイギリス」という集団を作った。しかし世論はユーロへの参加に一貫して消極的で、ブラウンが 1997 年 10 月に議会で反対を表明したことにより失敗に終わった（木畑 2005: 251-252; 長谷川 2017: 162）。通貨で EU に影響力を及ぼせる見込みがなくなったため、ブレアはイギリスが EU 内で比較的高い軍事力を保持していることに着目した。イギリスの従来の軍事政策を転換して、軍事面でのイニシアチブを発揮することによって、EU 内でのイギリスの影響力の強化を目指した（植田 2003: 95）。

1997 年 11 月の演説で、ブレアはイギリスがヨーロッパにおける主要な立ち位置を占めることを表明して、ヨーロッパ独自の防衛力の構築に意欲を見せた。1998 年 10 月の EU 首脳会談では、ボスニア紛争で事態の進行及び和平の合意でアメリカに依存したことを引き合いに、欧米間の関係を維持するため、また、ヨーロッパが国際的な信頼を得るために、軍事面での EU の負担を増やすことを主張した（木畑 2005: 250）。1999 年に発生したコソボ紛争でブレアは地上軍の投入を主張した。ブレアは「倫理外交」の方針を明確に示し、人道的な側面における公正さを全世界的規模で求め、公正のためには軍事的な介入も辞さないとの強硬な姿勢を示した（木畑 2005: 255-256; 長谷川 2017: 162; Daddow 2009）。「倫理外交」の方針は外相のロビン・クックが中心的な役割を担った。クックは就任演説で、人権の強い尊重・軍縮・武器売却の厳しい制御を挙げた。しかしブレアとクックの間には隔たりもあり、ブレアが武器の売却を強行したりすることもあれば、クックがブレアの推進していた武器の売却を裏で妨げたりすることもあった（木畑 2005: 256-257）。つまり外交面におけるブレアの強硬な姿勢と、それに対する閣内での不一致がみられた。ブレアは外交でも外務省を回避する形で自らの意向を反映させる役職を官邸内に設置しており（阪野 2008: 43）、内閣を軽視して自らの主導によって外交を推進していた。クックは 2001 年 6 月に外務大臣の座を降りた（木畑 2005: 264）。

2 第 2 次ブレア内閣の外交政策

2001 年に行われた総選挙は「第三の道」を推進したブラウンの成果によって労働党が勝利したとの見方がなされ、ブレアの内政面における評価が目立たなかった。総選挙後に発足

した第2次ブレア内閣で、ブレアは医療改革などを中心に内政面の充実を図ろうとした(近藤 2010: 224)。しかし、その直後にアメリカで同時多発テロが発生した。ブレアはテロの2日後にアメリカへの軍事協力を決定し、過去の世界大戦でイギリスがアメリカに助けられたことを引き合いに、アメリカに対するイギリスの支援が特別なものであることを強調した。アフガニスタンに対するアメリカの攻撃をブレアは支持し、攻撃を前に、アフガニスタンにおける新政権の樹立に向けた行動をとることで、イギリスの影響力を発揮しようとした。しかし、ブレアに対するイギリス国内での支持は低かった(木畑 2005: 260-262)。

その後アメリカは大量破壊兵器を保有しているとするイラクに対する攻撃を示唆した。この示唆にブレアは同調し、2002年7月の下院の特別委員会で攻撃へのイギリスの参加の可能性を示した。同年9月には「イラクは45分以内に大量破壊兵器の配備ができる」という政府報告書が発表され(木畑 2005: 262)、イラク戦争参戦へ向けた動きがみられた。しかし、イラク戦争への参戦に国内や閣僚からは強い反発が上がり、2003年2月15日にはイギリス史上最大規模の反対デモが起きた(長谷川 2017: 166)、クックの後任として外相になったジャック・ストローも懸念を示す中で、ブレアは姿勢を一切変えず、3月下旬に国連安保理の決議がないままアメリカとともにイラク戦争を開始した(木畑 2005: 265)。戦争は英米側の勝利に終わった。

戦争終結後、ブレアは政治的に窮地に追い込まれた。第1に、ブレアは国連を中心としたイラクの復興をアメリカに提案したが受け入れてもらえず、国連を軽視したまま進んだイラクの復興に抗議する形で国際開発相のクレア・ショートが辞任した(木畑 2005: 266)。第2に、イギリス軍兵士によるイラク軍捕虜の虐待問題も世論の反発が起きた(木畑 2005: 268; 長谷川 2017: 166)。第3に、イラク戦争への参戦理由となった「イラクは45分以内に大量破壊兵器の配備ができる」という政府報告書に対して「深刻な欠陥」があったとの報告が政府によって設立された調査委員会によって指摘された(木畑 2005: 266-267)。とりわけ、イラク戦争の開戦前におけるイギリスの世論は、イラクにおける大量破壊兵器の根拠が存在せず、かつ、国連安保理の決議なしに戦争をするのであれば、戦争に反対するとの立場であった。ゆえに有権者からブレア政権に対する失望や反発が上がり、政権は窮地に追い込まれた(山口 2005: 109)。第4に、2005年7月に発生したロンドン同時多発テロにイラク戦争との関係が疑われたことも世論の強い反発を招いた(木畑 2005: 268; 長谷川 2017: 166)。

ブレアが世論や閣内の反対を押し切って自らの決定を覆さなかった理由として次の2つが挙げられる。第1に、共通の歴史や価値観を有するアメリカとの関係をブレアは特別視

した。大英帝国が過去のものとなった現代において、イギリスはヨーロッパとアメリカを繋ぐ存在になるべきと考え、当初よりアメリカに同調してイラク戦争へ参戦することを前提に行動していた（長谷川 2017: 165-166; Wither 2003: 68）。第 2 に、ブレアは個人的な信念として、世界に対して干渉して自身が望む世界を実現していくという宗教的使命感を持っており、上記のコソボ紛争の段階でその姿勢が決まっていた（木畑 2005: 265-266）。つまり経済社会政策と違いブレアの意思を政策に直接反映できる外交政策において、ブレアは内閣を回避して個人的な信念を貫いた。ブレアはアメリカによる圧力を受けてイラク戦争に参加したわけではなかった。むしろアメリカと共にイラク戦争に参加することがイギリスのとるべき正しい行動であると確信していた（Kennedy-Pipe 2007; Wither 2003: 68）。

第 4 項 首相退任

外交政策が批判されている状況で、2005 年 5 月に総選挙が実施された。選挙運動では、ブレアではなく経済運営が評価されたブラウンを前面に出し、労働党は 3 度目の勝利をした。上記の通り外交面における評価を失っていたブレアは、内政面における評価もブラウンに支持が集まったため、指導力が低下していた。ゆえに第 3 次ブレア内閣はブレアが首相をいつ辞任するかが焦点になる「レームダック」の状況に陥った。同年 7 月にはロンドン同時多発テロが発生し、このテロとイラク戦争の関係が疑われて世論の強い反発を招いた（木畑 2005: 268; 長谷川 2017: 166）。また、ブレアはレバノンによる軍事攻撃の停戦にもアメリカに同調して反対の姿勢をとった。この姿勢にブレアの側近からも反発が上がり、2007 年にブレア政権は終焉した（近藤 2010: 231）。

第 4 節 小括

イギリスでは首相のリーダーシップは従来から強力であった。それに加えて、野党労働党の党首として集権性の高い党組織へと改革をし、有権者からの高い支持を得て首相になったブレアは、首相への権力の集中を強めるシステムを構築した。自身とそのブレーンとなる側近集団に権力を集中させ、自らのトップダウンの貫徹を目指した。

一方、野党時代も首相就任後も、執行部の取りまとめには失敗していた。野党時代は党指導部の集権化を図りながらも、指導部内での分裂は抑えられなかった。対外的にはブレアがトップとなってリーダーシップを発揮しているように見えても、実質的にはブラウンとの分裂がみられ、それが第1次ブレア内閣成立後も続いていた。特に、ブラウンはブレア内閣の特徴的政策であった「第三の道」を主導し、財務相として財源に関する権限も握ったため、ブレアにとっては首相主導の政策展開において障壁であった。しかし、ブレアは内閣の役割や重要性を軽視し、内閣の一体性を保たないまま首相個人による首相官邸からのトップダウンの確立を目指す姿勢をとった。

しかし、外交政策ではその姿勢が裏目に出た。外交政策に関する閣内における意見の不一致や閣僚の辞任にもかかわらず、なおもブレアは個人的な信念を貫き、外務省を回避する形でイラク戦争を断行してアメリカへの協力を続けてリーダーシップを発揮した（Wither 2003: 67-68）。その結果、有権者からの反発を招いて支持が低落した。一方、ブレアの人気は外交政策によって失墜しつつも、経済社会政策で実力を発揮してきたブラウンの人気は高まっていた。それによって、ブレアはレームダックに陥って首相を辞任し、ブラウンに首相の座を明け渡した。つまりブレアによる首相への権力の集中とトップダウン的政策遂行には成功がみられたものの、内閣における分裂には対応できず、外交政策で個人的な行動に強く出たためにブレアのリーダーシップは発揮されたものの、政権の維持は失敗に終わった。

以上、本章で説明してきたブレアの行動を本論文の分析枠組みに照らし合わせると、ブレアは自身の「P行動」を強力に発揮するための政策決定のシステムを構築し、実際に外交政策でも「P行動」を強く発揮した。しかし、「M行動」はとらず内閣を重視しなかった。ブレアは「Pm型」のリーダーシップをとって、イラク戦争断行というリーダーシップを発揮したが、失敗に終わった。したがって本章第1節第2項で提示した「Pm型」リーダーシップを発揮しても成功できるという対抗仮説は論証できない。

第3章 ドイツ・シュレーダー内閣

第1節 本章の構成と対抗仮説の提示

第1項 本章の構成

本章ではドイツの第7代連邦首相であるゲアハルト・シュレーダー（所属政党：ドイツ社会民主党（SPD）・在職期間：1998年10月27日～2005年11月22日）を事例として取り上げる。シュレーダーは首相の意思に基づいて労働市場や社会保障の改革を行ったものの、最終的には失敗に終わったことを説明し、失敗の理由がシュレーダーによる「Pm型」リーダーシップであったことを明らかにする。

まず第2節でドイツの政治の特徴をまとめ、首相のリーダーシップに大きな制約がかかっていることと、ドイツの政党に一体性がみられないことを説明する。第3節でシュレーダーが首相のリーダーシップに制約がかかっている状況を回避して、政権外部の人材の活用や野党の賛成を得ることによって、労働市場や社会保障の大規模な改革を行ったが、有権者の支持を得られず首相を退任したことを説明する。第4節で本章の総括を行い、シュレーダーが「Pm型」リーダーシップを発揮したことで、シュレーダーのリーダーシップが失敗に終わったことを説明する。なお、本章で東西ドイツの統一前の時期における「ドイツ」の表記は特段の記述がない限りすべて西ドイツを指す。

第2項 対抗仮説の提示

第2章同様、「大統領制化」の議論を踏まえ、シュレーダーの労働市場や社会保障の改革においても「Pm型」リーダーシップであっても成功できると推測される。したがって本章でも「Pm型」リーダーシップであってもリーダーシップが発揮され成功できるという対抗仮説を立て、論駁を加える。

第2節 ドイツの政治

本節では、ドイツの政治の特徴をまとめ、連立与党・野党・州との関係及び政党組織の特徴を説明し、ドイツの首相のリーダーシップに大きな制約がかかっていることを明らかにする。また、ドイツの政党に一体性がないことを説明し、党首と首相が必ずしも一致しないことも明らかにする。

第1項 ドイツの政治の特徴

まず戦後のドイツの政治の流れをまとめる。戦後は中道右派のキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟（以下、CDU・CSUと記述）を中心とする政治が展開された。1950年代はアデナウアー首相のもと、経済復興に成功し、福祉国家体制の建設が進んだ。政党システムはCDU・CSUが中道から右派を独占し、CDU・CSUと自由民主党の連合が議会の多数派になった。一方、ドイツ社会民主党（以下、SPDと記述）は選挙の度にCDU・CSUとの得票率に差が開いていたが、1959年に「バート・ゴードスベルク綱領」を採択して路線の転換を図った。具体的にはマルクス主義との決別を図って西側諸国への全面的な接近を容認する外交政策への転換を行い、西ドイツの戦後政治の枠組みを承認した。この転換と承認により、1966年にCDU・CSUとSPDによる大連立政権が誕生し、SPDは初めて政権入りした。その後1969年～1982年の間、ヴィリー・ブラントやヘルムート・シュミットによるSPD政権が連続した。1982年からは再びCDU・CSUの政権になった。1998年に、再びSPD政権が成立し、その首相がシュレーダーである（野田 2014: 71-96）。

次に、ドイツの政治の特徴を説明する。第二次世界大戦後、連合国による占領統治によってドイツの政治体制は作り直された。連合国の意向によって中央への集権は抑制され、連邦主義的な国家の建設が目指された。議会構成は二院制である。有権者から直接選挙された議員で構成される連邦議会と、州政府の代表者会議としての役割を持つ連邦参議院から構成される。連邦議会における各政党の議席数は比例代表に基づいてほぼ決定され、1つの政党が過半数を獲得することは極めて珍しいため、ほぼ連合政権となる。連立政権に特徴づけられるドイツの政治は「連立多数派」民主主義である（近藤 1995b）。イギリスに比べて、ドイツは戦後一貫して連合政権であるため、常に執政府と自党、そして執政府と連立パートナー

一の関係に注意を払わなければならない。政策決定過程において、立法権は連邦にあり、執行権は州に分かれている。州の代表によって構成される連邦参議院は連邦立法に対して拒否権を持つため、連邦政府は州の意向を考慮する必要がある。とりわけ、連邦参議院の議員を選出するための州における選挙の時期と連邦議会の選挙の時期が異なるため、野党が連邦参議院で多数を占めることもある。ゆえに野党側が連邦参議院で政府が提出した法案を阻止することもできるため、野党との交渉や妥協が必要な場合が多い(網谷 2008: 65-70; 野田 2014: 62-71)。

第2項 ドイツの政党の特徴

ドイツの政党組織の特徴として、ヴィーゼンタールによって提示された「断片的なルースにひとつにまとまったアナーキー」という概念を用いて説明できる。この概念をもとに古田の議論(古田 2012)に基づいてドイツの政党組織についてまとめる。「断片的なルースにひとつにまとまったアナーキー」を呈する政党では、党内組織に一貫性がなく、秩序だった体制になっていない。党内におけるコミュニケーション・役割分担・党としての結合が体系化されていない。運営は「ゴミ箱の決定過程」(古田 2012: 53)と化し、一致や同調が不在のまま進められる。特に SPD にはこの性質が見られ、断片的な組織体制であるがゆえに党内での意見の不一致が生まれる。党の執行部でも、制度・機能・イデオロギーの各側面で非統一性が観察される。党の結束は「権力獲得と権力執行」(古田 2012: 56)を通じてしか確保されない。ゆえに党内をまとめるための公式目標は曖昧になって党の制御が難しくなるとともに、党外に対しても統一的な姿勢を示せない。したがって党員や有権者は不満を抱く。以上の性質を持つ政党が選挙を行う際は、リーダーの好感度が票の獲得に貢献する。そのため選挙時には有権者からの支持をより得やすい人物を首相候補として選出する傾向にある。

第3節 シュレーダーの政権運営

本節では、第1項で SPD 内の分裂を回避しないままシュレーダーが首相候補に選出され、政権を獲得したことを説明する。第2項と第3項でシュレーダーが既存の SPD の政策方針

を転換し、外部人材を登用しながら大規模な労働市場と社会保障の改革を行い、野党や経済界の意向に沿った形で政策を実行したことを説明する。その際、外部人材を登用することによる既存のアクターの回避と野党の賛成を得ることでシュレーダーが大規模な改革を実現したことを明らかにする。第4項で、シュレーダーの政策が有権者の離反を招き、州選挙でSPDが敗北を重ね、2005年の連邦議会総選挙でも敗北したことを説明する。

第1項 シュレーダーの首相候補選出と政権獲得

1 首相候補選出

1998年の連邦議会総選挙にあたり、SPDから選出する首相候補は、当時のSPD党首であったオスカー・ラフォンテーヌではなく、シュレーダーが擁立された。左派色の強いラフォンテーヌと比較して右派寄りであったシュレーダーのほうがより幅広く有権者からの支持を集められると判断されたことが背景にあった（三輪 1998: 129）。SPDはCDU・CSUと比較してイデオロギー色が強い。そして、選挙で勝利し政権を獲得するために中道寄りの指向性を保つ必要がある一方で、党のアイデンティティを維持して組織をまとめる必要がある。この両者の実現が必ずしも一人によって成せるわけではない。そのため首相候補と党首が同一人物であることが多いCDU・CSUに比べて、SPDは首相候補と党首が一致しないことが少なくない（網谷 2008: 66-67）。つまり連邦議会総選挙は与党を選択する場よりも、首相候補個人を選択する場となる傾向にある。

この傾向は近年のドイツの政治からも読み取れる。近年はドイツの各州の首相が有力な首相候補になることが顕著である。州首相の職を経て連邦首相になることの利点は、政権を担当する能力を示せることや、政権の構想を練るにあたり、州の官僚の能力を利用できることなどである。その利点に加え、1990年代以降は連邦参議院で野党が多数派になる事態が状態化しているため、連邦参議院で野党が反対の姿勢を打ち出すことが戦術になる。連邦参議院は州の代表によって構成されるため州首相の地位は一層注目されるようになり、州首相は自らが所属する党からは離れ、一人の政治家として有権者に訴えかけられるようになる（網谷 2008: 74）。シュレーダーもニーダーザクセン州の首相を務めた経験があり（在職期間：1990年～1998年）、この傾向に合致する。

前節で説明した政党組織の特徴と、州首相を歴任することによる特徴の 2 つの理由によって、連邦議会総選挙の際には首相候補個人への注目が高まる構図がみられる。個人的色彩を強めることが選挙で勝利したい際に首相になった人物の強いリーダーシップに繋がる。一方、先述の通り党首と首相が同一の人物であるとは限らないため、必ずしも首相が党の組織運営を掌握できるとは限らない（古田 2011: 34-35）。

2 政権の獲得

シュレーダーの前任の連邦首相であったヘルムート・コールは東西ドイツの統一やユーロの導入を実現させることができていたものの、統一後の内政面で有権者から不満を抱かれていた。とりわけ、統一後のドイツでは失業問題が深刻化しており、それに対する対策も十分な効果を上げていなかった。旧東ドイツ地域は旧西ドイツ地域よりも失業が深刻で、失業に対する財政出動とその巨額の負担に旧西ドイツ地域からも不満の声が上がっていた。連邦議会総選挙で SPD が勝利した要因は、第 1 に、有権者の「コール疲れ」をシュレーダーが徹底的に追及したことであった。第 2 に、シュレーダー自身を「ドイツのブレア」として有権者に訴えかけ、当時アメリカの大統領であったクリントンとの親密ぶりもアピールしたことであった（三輪 1998: 128-129）。シュレーダーは選挙運動の際にメディアを重要視し、メディアとの関係の維持にとりわけ配慮した。テレビのトークショーにも出演して有権者からの人気の維持を図った。メディア戦略をとるシュレーダーは「メディアの宰相」と呼ばれた。メディアを活用することで、当時の SPD の支持率とは関係なく安定した人気を有権者から取り付けることができたため、選挙に勝利した（網谷 2008: 73）。

一方、選挙中のシュレーダーと SPD との関係は芳しくなかった。SPD の選挙対策本部は、シュレーダーのキャンペーン・マネージャーである B・ホムバハの指揮下に設置された。この本部は党組織から離れた存在であり、党内対立を回避することに一定程度貢献した。しかし、選挙戦の途中でホムバハは SPD 総書記の F・ミュンテフェリンクのもとにおかれ、ラフォンテーヌが影響力を発揮している党組織によって選挙対策の第一線から外された。ホムバハが選挙対策から遠ざけられたことによってシュレーダーは思うように選挙対策を展開できなかった（古田 2012: 36）。党と一体になった選挙戦を展開できなかったため、シュレーダーは党組織からは離れた形でメディアを駆使した自己のアピールを有権者に訴え

かけた。上記の通り首相候補を選択する場と化している総選挙で、シュレーダーを支持する有権者の票が SPD へ多数入り、戦後ドイツで初の政権党がすべて入れ替わる政権交代が起きた。

第2項 シュレーダーの政権運営

シュレーダーは政権発足の際、自らのもとの権力を一元化できなかった。SPD 内で中道寄りであり、市場社会民主主義的な指向を持つシュレーダーと、左派であり、伝統的な社会民主主義的な指向を持つラフォンテーヌの対立が消えず、両者の指向が併存しながら政権運営が始まった。当初は、社会民主主義政党として、伝統的な社会民主主義的な指向をもった運営がなされたが、次第に市場社会民主主義的な指向へ変化した（古田 2011: 4）。シュレーダー内閣に財務相として入閣したラフォンテーヌは、左派勢力にとって要の政策となる銀行に対する規制の強化を企図していた。しかし、政権発足から半年も経たない 1999 年 3 月 10 日の閣議で、シュレーダーはラフォンテーヌの意向を強く牽制した。結果、ラフォンテーヌは翌日に財務相・SPD 党首・連邦議会議員の全てを辞職した。ラフォンテーヌの辞職によって SPD 内で左派勢力は失速した（熊谷 2014: 167）。

シュレーダーはラフォンテーヌの代わりに党首を兼任したが、自身と党との距離を広げて首相のもとに権力を集中させて政策を遂行させることを試みた（Helms 2001）。1999 年 6 月、シュレーダーはブレアと共に「第三の道／新しい中道—ヨーロッパ社会民主主義の前進の道」という共同文書を発表し、突如として「新しい中道」を理念として提唱した。この提唱に対し、左派勢力は反発した。一方、経済界は評価する姿勢を見せた。シュレーダーは福祉を重視してきた戦後ドイツの方針を見直して、市場が持つ機能を重視した（熊谷 2014: 65-67）。この姿勢は有権者から不評であり、2002 年の連邦議会総選挙では政権交代の可能性も示唆された。しかし上記の通り、ドイツの総選挙は首相候補個人への投票と化している側面があったため、シュレーダーは自身に対する有権者からの支持をとりつけて政権の維持に成功した。1998 年の総選挙の勝因には、メディア戦略などを通じたシュレーダーの人気があったとともに、コール政権に対して革新を求めた有権者の投票によって SPD が政権を獲得する側面もあった。しかし 2002 年の総選挙では、前者の特徴が顕著に現れた。アメリカの中東地域に対する武力行使に明確な反対姿勢を示したり、ドイツ東部における洪水

被災地にすぐに駆け付けて被災者を見舞う姿を見せたりして、有権者に好印象を与えることで短期的な支持が上昇し、政権の維持に成功した（河崎 2004）。

第3項 シュレーダーの政策

1 政策内容

シュレーダーは上記の市場機能重視の方向を実現するため、労働組合及び経営者団体の代表者と複数回協議を行った。交渉を通じて労働コストを下げることによってドイツの経済的な競争力を向上させようとした。しかし労使双方とも自らの利益を守ろうとして譲歩を引き出すことができなかった。2003年の春に労使交渉は決裂した（熊谷 2014: 67-68）。交渉の失敗を受け、シュレーダーは「政府が主導権を握って法律による改革を断行するしかないという結論に達した」（熊谷 2014: 68）。シュレーダーは2003年3月14日に「アゲンダ 2010 (Agenda2010)」を発表した。これは、国家による福祉の削減・国民の負担の増加・雇用の拡大・経済の再生などを目指した構造改革プログラム（熊谷 2014: 14-15）であり、新自由主義的な指向を含む改革案であった。1998年の政権獲得以来、市場社会民主主義的な指向を目指し、伝統的な社会民主主義からの変革を徐々に明確化してきたシュレーダーが、戦後 SPD の方向を大転換することを明示したものであった。以下で「アゲンダ 2010」の内容とその展開を概観する。

①労働コストの削減

コール政権で解決できなかった失業対策は「アゲンダ 2010」が重要視した課題の1つだった。東西ドイツ統一以降、旧東ドイツ地域にはマルクが導入されたため、東ドイツの旧国営企業は国際的な価格競争力を失った。また旧東ドイツ地域で統一前に取得した資格などは統一後に価値を失った。ゆえに旧東ドイツ地域は失業が深刻な問題になり、統一後も経済的に自立できていない状況であった。一方、旧西ドイツ地域でも経済は低迷が進み、賃金の高い管理職を中心に解雇が進んだ。したがってドイツの経済は低成長率に留まり、ドイツは「欧州の病人」と呼ばれる状況になった。この状況に対し、経済界は高失業率と低成長率の原因が労働者のために企業が負担する「賃金付随費用」にあると主張した。これは企業が賃

金とは別に負担するもので、健康保険・失業保険・職業訓練・研修などの費用の拠出元であった。企業にとっては重い負担であり、労働コストに占める賃金付随費用の割合はヨーロッパでも高い水準にあった。そのため労働集約型産業を中心にドイツからの撤退が進むとともに、高い労働コストを理由に労働者が失業する可能性が高くなっていった。ゆえに「アゲンダ 2010」ではこの高い労働コストの削減がなされた（熊谷 2014: 33-34, 45-52）。

②雇用の柔軟化と失業者の再就職の促進

雇用の柔軟化は次の 3 点が挙げられる。第 1 に、「アゲンダ 2010」の実施以前は「解雇から勤労者を守る法律」によって、企業に対して労働者の解雇に厳しい制限を設けていた。しかしこの法律の内容を一部変更して小規模の企業では労働者の解雇を以前より容易にできるようにした。第 2 に、有期雇用契約は雇用期間を 2 年から 4 年に延長するとともに、雇用期間の設定時にその理由を具体的に示す必要をなくした。第 3 に、シュレーダーは厳格な産業別労働協約を問題視し、柔軟な枠組みを構築するように産業界に働きかけた。その結果産業別労働協約から逸脱した条件の賃金協約が結ばれることが増加し、実質賃金の上昇を防いだ（熊谷 2014: 73-75, 137-140）。

失業者に対しては待遇を厳しくし、再就職を強く促すための施策が実施された。従前の戦後ドイツの制度下では、保障が充実しているがゆえに市民の就労意欲を削ぎ、長期失業者を減らせない状況が続いていた。就労を促すために、従来の失業者給付金を「第 1 次失業者給付金」に変更し、支給期間を大幅に短縮した。「第 1 次失業者給付金」の支給期間が終了した後も再就職できていない長期失業者などには、従来の失業者援助金に代わって導入された「第 2 次失業者給付金」を支給し、支給額は生活保護の水準まで大幅に引き下げた。また失業者に対する給付金支給に際した審査基準は大幅に厳しくなった。失業者が行政より斡旋された仕事は健康上の理由や子どもの養育などの例外を除き原則的に拒否できず、拒否した場合は給付金の額面が減らされるようになった（熊谷 2014: 59-60, 69-72）。

③公的年金と健康保険の改革

公的年金は、第 1 に受給者が増加しても保険料率が増加しない仕組みを構築した。これによって年金システムを将来に向けて持続性を保持する意図がある一方、物価上昇率を考えると実質的な受給額が減る可能性が生じた。第 2 に病気や失業による支給の前倒し 60 歳から 63 歳に引き上げ、「就労不能年金」を「収入減少補填年金」にして支給額の大幅な減少

と支給基準の厳格化を行った（熊谷 2014: 140-147）。

健康保険は、第 1 に患者の自己負担割合を増やし、病院で治療を受けると 3 ヶ月毎に 10 ユーロ負担することを義務付けた。第 2 に診療報酬を減らすため医師が公的保険に入っている患者に請求できる診療報酬などの額は 3 ヶ月毎に上限が課された。後者の施策は民間保険に入っている患者への上限がなかったため医師が民間保険に入っている患者を優先的に診察したり、優秀な医師が国外に流失したりする弊害が生じた。とりわけ低所得者層は保険料が高い民間保険には入りにくいため、所得に応じて受けられる医療に差が生じた（熊谷 2014: 148-152）。

④企業に対する経済対策

経済を再生させるべく、企業に対してはキャピタルゲインへの課税の廃止を実施した。これによって、企業間で株式を持ち合う従来の形式から脱却し、企業の買収件数が増加し、新規市場の開拓や企業による研究や開発への投資も活発になった。特に、東西冷戦が終了してグローバル化が一段と深化した状況で株式を持ち合うことは、産業界の変化や進展を阻む要因になっていた（熊谷 2014: 154-156）。

以上の 4 項目を中心とした「アゲンダ 2010」は、経済の再生を目指すための改革であった。それを達成するために、国民に対しては保険の負担の増加や失業時の保障のカットを通じて、自己負担と就労への強い推進をかけた。一方、企業に対しては、労働コストの削減やキャピタルゲインの廃止を通じて、活動をより活発化させる方策をとった。

2 政策が実現した理由

左派政党の党首でありながら、シュレーダーが上記の改革を実施できた理由として以下の 2 点が挙げられる。第 1 に、政権外部の特定の分野に詳しい人物を活用した様々な委員会を設置したことである。これによって、連邦内閣と官僚・利益集団・族議員の「鉄の三角形」をバイパスすることが、シュレーダーの戦略であった（古田 2011: 14）。とりわけ「アゲンダ 2010」の労働市場改革については、大企業の幹部が重要な役割を担った。その中心人物が、フォルクス・ワーゲン役員のパーター・ハルツであった（そのため労働市場の改革

は「ハルツ改革」と呼ばれる)。SPD の党員でもあったハルツが労働者と使用者の間に存在する様々な利害の対立を考慮しながら、経済の再生に向けて制度の改革を実行することをシュレーダーは期待した。2002年に「ハルツ委員会」は発足し、15人の委員の中で、民間企業に属する人物が半数以上を占め、残りが地方の政治家などで、連邦内閣の閣僚や連邦議会の議員は所属しなかった。この構成を見るに、シュレーダーが経済界の要望に近い形での改革を行うのは、発足時より見て取れていた(熊谷 2014: 60-63)。第2に、法案を通す際に与野党共に反対が出なかったことである。シュレーダーはSPDの左派を中心とした反対勢力に対して、自らが首相の座を降りることを脅しにして押し切って2003年6月の党大会で約90%の賛成票をもって「アゲンダ2010」を承認させた(Camerra-Rowe 2004)。一方、野党のCDU・CSUとFDP(自由民主党)は経済界に対して好意的な「アゲンダ2010」は自党の政策方針に沿った政策であったため反対しなかった。元々コール政権期に提出された改革案はSPDと緑の党の反対によって頓挫した。ゆえにシュレーダーが「アゲンダ2010」を提示したことで、改革に反対する勢力が大政党の中には存在しなくなった。そのためSPD・CDU・CSU・FDPの賛成によって「アゲンダ2010」は連邦議会も連邦参議院も通過した(熊谷 2014: 54-56)。つまり外部人材の登用や野党の賛成を得ることで、本章第2節で掲げたドイツの首相のリーダーシップに対する制約を回避したことによって、シュレーダーは改革を実現した。

ただし、「アゲンダ2010」は左派政党であるSPDの理念とは大きく異なった。SPDは「戦後の西ドイツで、労働者の利益を代表して、社会保障制度を手厚くするために闘い、企業が労働者を簡単に解雇できない制度を作ってきた」(熊谷 2014: 18)歴史がある。ゆえにシュレーダーの政策は党内や労働組合からは非常に激しい反発にあい、一部の党内左派勢力は離党して新党を結成するに至った(熊谷 2014: 21)。

第4項 首相退任

以上に見てきたシュレーダーの改革を進める姿勢は有権者の離反を招いた。「アゲンダ2010」が発表される直前の2003年2月にザクセン州の選挙でSPDは敗北した。「アゲンダ2010」が推進されていく中で、SPDの地方支部からシュレーダーがSPD党首であり続けることによる選挙結果への懸念が示された。懸念を受け、2004年にフランツ・ミュンテフ

ェリンクが SPD 党首になり、SPD は 5 年ぶりに首相と党首が異なる状況に戻った（熊谷 2014: 168; 古田 2011: 11）。2005 年 5 月にはノルトライン・ヴェストファーレン州の選挙で敗北した。この州にはルール工業地帯があり、SPD が 39 年間政権に就いてきた、伝統的に中道左派が勢力を維持してきた州だった。そのため SPD の執行部はこの敗北に危機感を覚え、シュレーダーの責任を求める声も上がった（熊谷 2014: 169）。

2005 年の連邦議会総選挙では有権者からの福祉サービス削減に対する強い反発が結果として現れ、SPD は CDU・CSU に次ぐ議席数となった。SPD は総選挙に際して従前の福祉国家を目指す考えが残っていることを主張したが、シュレーダーの改革志向が有権者から批判された。また、左翼党が SPD に反発して福祉国家の維持を強調していたため、左派有権者の支持は左翼党へ流れた。「アゲンダ 2010」が有権者に与えた印象によって支持が低下した（古田 2011: 19）。一方、CDU・CSU も議席は減り、ドイツの二大政党は共に議席を減らした。上述の通り、左右の大政党が共に国民に対して社会保障を削減し、企業に対しては競争力をつけるとの方針で政策に明瞭な違いが現れなかったことが原因である（熊谷 2014: 170）。シュレーダーは選挙後の連立協議でアンゲラ・メルケルに首相の座を明け渡して退任した。

第 4 節 小括

ドイツの首相のリーダーシップは発揮されにくい環境に置かれていた。連邦制や比例代表制などによって権力に大きな制約を受けていたこと、また、政党組織の一体性も保つことができず、とりわけ SPD では党首と首相が一致しなかったことが原因である。

シュレーダーはドイツの政治的構造による首相のリーダーシップに対する制約を回避して、自身の掲げる政策議題を遂行した。その一環として、労働市場改革では経済社会政策で閣僚を一切排除した「ハルツ委員会」における提言を基に法案を作成・可決する手段もとった。シュレーダーの政策遂行の手法は連邦内閣・与党・官僚など、様々なアクターを回避したことに特徴づけられる。政権外部の人材を起用して委員会を組織し、自らの顧問として活用した。その委員会で報告された内容を基に政策を遂行するという戦略をとり、経済界や野党の主張に寄りながら迅速に政策を立案して実行した。首相とその周囲の人材という非常に狭い範囲で政策遂行に向けた指導力を発揮した。しかし、その政策の内容を吟味する場を

設けずに経済界寄りの改革を行ったことによって有権者からの反発が生じたことにより、シュレーダーは退任に追い込まれた。

以上、本章で説明してきたシュレーダーの行動を本論文の分析枠組みに照らし合わせると、シュレーダーは外部有識者による委員会を活用する形で「P 行動」を発揮した。内閣は回避されて「M 行動」がなかったことがわかる。首相個人のリーダーシップは強く発揮して労働市場や社会保障などの改革を行ったものの、有権者からの支持は得られず、政権交代を招いた。つまりシュレーダーは「Pm 型」のリーダーシップをとって、リーダーシップを発揮したが、政権の維持に失敗した。したがって第 2 章同様、本章第 1 節第 2 項で提示した「Pm 型」リーダーシップを発揮しても成功できるという対抗仮説は論証できない。

第4章 日本・小泉内閣

第1節 本章の構成と対抗仮説の提示

第1項 本章の構成

本章では日本の第87～89代首相である小泉純一郎（所属政党：自由民主党・在職期間：2001年4月26日～2006年9月26日）を事例として取り上げる。小泉は首相主導の政権運営を進め、郵政民営化を実現し有権者の支持を取り付けて政権維持に成功したことを説明し、成功の理由が小泉による「PM型」リーダーシップであったことを指摘する。また、本章では小泉自らが議題設定を行って道路公団民営化を試みたものの頓挫したことを説明し、その理由が「pm型」リーダーシップであったことを指摘する。

第2節で日本の政治の特徴をまとめ、日本の首相の権力が増大していることを説明する。第3節で小泉が既存の政治慣行を破って、巧みなメディア戦略や経済財政諮問会議の活用を通じて、内閣における議論を活性化させながらトップダウン式政権運営を行ったことを明らかにする。具体的政策として道路公団民営化と郵政民営化を取り上げる。前者では小泉のリーダーシップは発揮されず、後者ではリーダーシップが発揮されて、政権維持にも成功したことを説明する。第4節で本章の総括を行い、小泉が「PM型」リーダーシップを発揮したことで、小泉のリーダーシップが成功したことを説明するとともに、「pm型」リーダーシップによってそもそもリーダーシップが発揮されなかったことを明らかにする。

第2項 対抗仮説の提示

第2章・第3章では「大統領制化」の議論のもと、「Pm型」リーダーシップであってもリーダーシップが発揮されて成功できるという対抗仮説を立てた。しかしいずれも対抗仮説は論証できなかった。本章では、小泉が「PM型」リーダーシップを発揮したことで成功したことを論証する。ゆえに対抗仮説として、小泉の行動に「M行動」がなくてもリーダーシップを発揮した上に成功することができたという対抗仮説を立てる。

第2節 日本の政治

近年の日本の政治の特徴は、制度改革によって首相の権力が増加したことである（竹中 2006: iii）。具体的な制度改革は次の2点である。第1に、1994年の衆議院総選挙における中選挙区制の廃止とそれに伴う小選挙区比例代表並立制の導入である。自民党の場合、中選挙区制の時代は選挙の際に党から公認を受ける必要性は少なかった。1つの選挙区から複数人が選出されていたため、党員が総裁の意向を無視しても、党員が所属する派閥が無所属としてその党員を出馬させて当選させることができていた。当選すれば、党側は政権を維持するために、その当選者を後追いで公認せざるを得なかった。しかし小選挙区比例代表制が導入されて以降は状況が変わった。小選挙区から出馬する場合は、当選できる人数は1人であるため党からの公認も1人にしか出ない。また比例代表から出馬する場合は党の公認を得られないと名簿に記名が記載されない。そのため派閥は総裁に公認を依頼する立場になり、派閥に所属する議員も総裁の意向を無視できなくなった（竹中 2006: 149-153）。第2に、橋本龍太郎内閣で実施された2つの行政改革である。1つは中央省庁の大幅な再編と内閣府の設置である。省庁の数は1府22省庁から1府12省庁になった。総理府は内閣府に改組され、各省庁の上部組織として主要な政策を立案したり調整したりする役割が与えるとともに、特命担当大臣や経済財政諮問会議の設置が行われた。もう1つは内閣の機能の強化である。内閣法の改正によって重要な政策における閣議での首相の発議権が明記された。内閣官房では、政策の立案や調整の権限が与えられたり、首相補佐官の人員が増やされたりして、機能の強化が図られた（中北 2017: 104-105）。橋本によるこれらの行政改革は小泉が首相に就任する数か月前の2001年1月に実施された。小泉は橋本による行政改革によって以前より強化された首相の権力を行使した。派閥の権力が弱体化する一方で、自らのリーダーシップを発揮するシステムを構築して活用した（竹中 2006: 140-141）。

第3節 小泉の政権運営

本節では、第1項で小泉が政権を獲得するまでの流れをまとめる。第2項では小泉が既存の政治慣行を破って首相によるトップダウン型の政策遂行を目指したことを説明する。

政策遂行の際、メディアを通じて有権者の支持を調達したり、経済財政諮問会議の活用を通じて内閣における議論を活性化させたりした点を明らかにする。第3項・第4項では道路公団民営化で小泉のリーダーシップが発揮されなかったことを指摘する。また、郵政民営化で小泉のリーダーシップが発揮され、政権維持に成功したことを説明する。

第1項 小泉の自民党総裁選出と政権獲得

2001年3月10日に森喜朗首相が辞任を表明し、自民党の総裁選が行われた。この際の自民党の総裁選は従前の方法とは異なる手法で行われた。総裁選では1977年に一般党员による予備選挙が導入されたが、予備選挙で1位になれなかった者が本選挙を辞退する流れが生まれ、1989年に予備選挙は廃止された。その後は国会議員と一般党员の同時投票となっていた(中北2017:87-88)。しかし森が首相に就任した際の方法が不透明であったことや森の支持率が低迷していたことを理由に地方組織から従来通りの総裁選の手法に反発が上った。反発を踏まえ、都道府県連が両院議会総会の前に予備選挙を実施することになり、なおかつ国会議員と各都道府県連の持ち票がそれぞれ1票ずつの仕組みから、各都道府県連の持ち票が3票に変更された(竹中2006:142-143; 中北2017:88)。

2001年の総裁選では実質的に小泉純一郎と橋本龍太郎の一騎打ちとなったが、小泉は橋本に対して国会議員内では劣勢であった(竹中2006:147)。しかし自民党内で派閥が権力を失っていたため、また、小選挙区比例代表制の下で自民党に並ぶ政党を目指した民主党に対抗する必要があったため、総裁は「選挙の顔」になる重要な立ち位置を占めるようになった。小泉は総裁選にあたり既存の政治に異を唱え「古い自民党をぶっ壊す」と発言して有権者の間で大きな話題になった。この言動が一般党员や国会議員へ影響を与えた(中北2017:51-52)。その結果、小泉は予備選挙で圧倒的な支持を獲得し、41都道府県で1位となり、その流れのまま両院議会総会でも過半数を獲得して圧勝した(竹中2006:147-148)。

第2項 小泉の政権運営

1 小泉の政策と政治手法

自民党総裁になった後、小泉は2001年4月26日に内閣を発足させた。小泉は高い内閣支持率を背景に、派閥の権力を弱小化させることを企図した。派閥の意向を無視した閣僚人事を行い、派閥間で均衡に閣僚を出したり当選回数に応じてポストを配分したりするかつての自民党政権における慣行は弱まった（中北 2017: 52, 72）。当時党内で勢力を誇っていた橋本派から入閣できた人数は2名で、国会議員でない民間人を3名起用した（竹中 2006: 157）。かつての自民党政権では派閥の推薦人物を閣僚にしていた。その閣僚は首相ではなく派閥の意向を重視するため、首相が閣僚を罷免するとその閣僚の所属する派閥との関係が悪化し、与党からの支持の調達が困難になった。しかし閣僚人事の慣行を破った小泉内閣では、閣内における首相リーダーシップの発揮が容易になった（上川 2010: 314）。

小泉は従来市場への介入や再配分などの政策に異を唱え、市場原理の重視・規制の緩和・小さな政府への志向などに特徴づけられる新自由主義的政策を推進した。具体的には、大幅な公共事業費の削減を中心とする財政改革・不良債権の処理と金融の再生・年金の給付額増加の抑制・高齢者医療制度の新設や診療報酬の引き下げなどの医療改革・特殊法人などの民営化・地方への財源改革などの「三位一体改革」・農業や福祉における規制緩和、という諸々の改革政策が挙げられる。これらの政策のうち、特殊法人などの改革では郵政事業と道路事業の民営化が有権者からの注目を集めた（内山 2007: 24-26）。郵政事業は橋本内閣による中央省庁の再編で2001年に郵政省が廃止されたことで総務省の管轄になり、2003年に特殊法人の日本郵政公社となった。また、道路事業は戦後長らく特殊法人の日本道路公団などが行っていた。本論文ではこの2つの特殊法人改革を扱うため、詳細は後述する。

小泉の改革志向の政策はいずれも政官財の「鉄の三角形」の既得権益の削減に結びつくものであった。小泉は自民党に対して毅然とした態度をとって妥協をしなかったり、自らが掲げた政策に対する妥協を許さずに一貫した姿勢をとったりすることによって自身の掲げる政策の遂行を目指した。これらの行動は黨員との協調や合意を重視してきた従来の自民党首相の手法とは大きく異なるものである。実現した理由は2つある。第1に小泉が長期的に党内に自らの影響力を及ぼすことよりも、世論の圧倒的な支持をとりつけることによって、首相在任中の短期間のうちに首相としての権力をできる限り強く行使することを重視

したからである（内山 2007: 27-33）。第 2 に与党の合意を取り付けずとも、経済財政諮問会議を活用することによって内閣で一貫したコンセンサスをとって政策の吟味を重ねて実行に移したからである。

2 メディア戦略

小泉は世論の支持を取り付けるためにメディア戦略を重視した。その戦略は歴代首相の中でも際立って長けていた。党内に支持の拡大を求めるのではなく、有権者に直に訴えかけるために次の 3 つの方法をとった。1 つ目はメディア対応を変化させたことである。従前の首相は「番記者」という新聞記者と政治家の間に構築された関係を通じた情報の提供・発信を行っていた。しかし、小泉はテレビの役割を重視した。官邸・国会などで歩きながら番記者の取材に答えるのではなく、テレビカメラの前で立ち止まって話をするようにした。さらに、大衆の興味か関心を煽り立てやすい週刊誌やスポーツ紙との関係も重視するようになった（内山 2007: 4-7）。2 つ目は対立構図を明確化させたことである。小泉は自らの政策に反対する者は与野党・官僚問わず「抵抗勢力」と呼び、抵抗勢力を「悪」、自らを「善」とする「善悪二元論」の構図を作り上げて劇場型政治を演じた。抵抗勢力に対して立ち向かってゆく自らの姿を見せて政策に対する世論の支持を求めることによって、政策決定過程における自らの影響力を高めた（内山 2007: 7-9; 竹中 2006: ii）。3 つ目は分かり易くて感情に訴えかける言葉を使ったことである。これによってテレビにとっては報道の際に使用しやすく、一般人にとっては理解されやすい形で自らの主張を伝えることができた。この言葉の使い方は上記の「善悪二元論」と相まって有権者の支持の拡大に繋がった（内山 2007: 9-13）。

3 経済財政諮問会議の活用

3.1 経済財政諮問会議の概要と特徴

まず、経済財政諮問会議の概要を説明する。経済財政諮問会議は経済や財政について議論

を行う首相直属の機関である。小泉は自らの政策を遂行する手段としてこの会議を非常に重要視し、初会合でこの会議を最重要会議であると明言した（清水 2005: 246）。橋本による行政改革によって高まった首相の権力を発揮する上でこの会議は重要な役割を担った。この会議を「司令塔」に活用することによって、小泉は「抵抗勢力」との対決を行い、自らのトップダウンによる改革の実現を目指した（内山 2007: 35）。従来、閣議における決定事項は事前に準備されており、首相が全体的な政策に方向性を指し示すことが難しかった。ゆえに首相が主導する意思決定の場としての機能があるとは言い難い状態であった。しかし、経済財政諮問会議が扱う経済や財政はあらゆる国内政策に関係するので、この会議の活用によって国内政策を幅広く議論できるようになった。既得権益が絡む議題が議論される場所を制度的に変更し、従前の権力の構造を組み替えることによって、あらゆる改革を進行させることができた（内山 2007: 36; 竹中 2006: 158-159）。

次に、経済財政諮問会議の特徴を説明する。この会議の構成員は民間議員と閣僚の双方から議員が選出されていた。小泉内閣における経済財政諮問会議のメンバー構成は次の通りである。議長が小泉で、閣僚は福田康夫官房長官・片山虎之助総務相・塩川正十郎財務相・平沼赳夫経済産業相の 4 名である。そして速見優日銀総裁も加わった。竹中平蔵経済財政担当相に加えて、民間からは牛尾治朗ウシオ電機会長・奥田碩トヨタ自動車会長・本間正明大阪大学教授・吉川洋東京大学教授の 4 名が参加した（清水 2005: 247）。閣僚と民間議員の双方を構成員として発足した小泉内閣の経済財政諮問会議は、政策課題における議題設定権を族議員や官僚から経済財政諮問会議に移すことができた。従来は官僚や族議員から政策が練り上げられ、最終的に内閣府がそれらを取りまとめるというボトムアップ式で政策決定がなされていた。しかしこの形式では主導権が発案者側である官僚などに握られるため、細かい内容の修正程度しか首相は主導権を発揮できなかった。議題設定権を有することによって経済財政諮問会議にて取り扱いたい項目を選び抜いて、主導権を握りながら政策の考案を行えるようになった（内山 2007: 37-38; 清水 2005: 247）。考案の過程で、従来の官僚や族議員からは提案されなかった大規模な改革を含む提案が民間議員よりなされた。民間議員は、官僚や族議員の立場を考慮せずに行動をとることができるからであった（内山 2007: 38）。

経済財政諮問会議の具体的な議論の進行方法をまとめる。小泉は竹中に議論の運営の主導権を握らせた。小泉と竹中の関係は以前から存在していた。1990 年代初頭より小泉を中心とした経済に関する勉強会で竹中が大きな役割を発揮したり、その後も経済政策関係で

折に触れて小泉と議論したりした（清水 2005: 243-244）。その竹中に議論の進行を任せる形で経済財政諮問会議の議論は進んだ。まず、経済財政諮問会議で審議される課題が設定される。その課題について最初に民間議員の中で意見を交わし、そこで一致した意見が経済財政諮問会議に提出される。次に、提出された意見を基に閣僚が議論を行い、閣僚から反対意見が出れば、議論は継続される。議論は小泉の眼前で明確な対立を含みながら進行される。議論の過程で、進行役を務める竹中が議論を整理しながら妥協点を探る。最後に、竹中が示す妥協点に小泉が進んで支持を表明すれば、その表明が経済財政諮問会議の結論となり、後に閣議で内閣の決定となる（飯尾 2006: 37, 41）。

3.2 経済財政諮問会議が果たした役割

経済財政諮問会議が果たした役割は 2 点ある。第 1 に、首相のリーダーシップを発揮する場としての役割を担うとともに、内閣における閣議を実質的に活性化させたことである。経済財政諮問会議は閣僚と民間議員の双方が一通り議論を行う場であった。第 3 章で取り上げたドイツのシュレーダー内閣におけるハルツ委員会は、首相のブレーンとなる組織であっても、閣僚はすべて排除されていたため首相の意思決定の過程から内閣は回避されていた。一方、小泉内閣における経済財政諮問会議は閣僚も参加する形式を採用した。内閣を回避しない形で首相のリーダーシップを発揮させることができた。政策決定過程では首相・閣僚・民間議員の 3 者が注視する政策が扱われ、その際自民党の族議員などの動向も一定程度容認しつつも、最終的には首相がリーダーシップを発揮して政策に影響を及ぼすことができた（竹中 2006: 180）。また、閣僚は上述の構成員で列挙した大臣のみならず、議題に関係する大臣も臨時議員として経済財政諮問会議に参加した。したがって経済財政諮問会議は内閣における閣議に重なり合う性格を持ち合わせることができ、なおかつ、経済財政諮問会議における決定内容が閣議決定にもなる面を考慮すれば、実質的に閣議を活性化させたと捉えられる（飯尾 2006: 34）。すなわち経済財政諮問会議は首相の「P 行動」と内閣における「M 行動」の双方を実現する場であった。

第 2 に、小泉政権に対する有権者からの支持を調達したことである。経済財政諮問会議の議論の進行過程は有権者から見える形で行われた。従前は官僚や族議員による政策決定過程が公にはされないまま進められ、有権者に決定内容が明確に示される際には既に一連

の決定過程は終了しており、最終決定を行う閣議は形骸化していた。しかし、経済財政諮問会議では発言者とその発言内容・官庁より提出された書類がすぐに公開されるとともに、会議の対立及び合意の内容を竹中が日ごとに総括して発言することで外部にわかるようになった。外部に迅速な情報公開をすることに加えて、小泉が議論の最終的な決断を下すことによって、首相が政策の決定をしている姿が有権者から見えるようになった。つまり有権者に対する政策決定過程の透明化が図られるとともに、首相によるリーダーシップの発揮を有権者に印象付けた（内山 2007: 42）。

以上、小泉が巧みなメディア戦略や経済財政諮問会議の活用を通じて、内閣における議論を活性化させながらトップダウン式政権運営を行ったことを明らかにした。小泉は経済財政諮問会議の活用を通じてリーダーシップを発揮した。しかし経済財政諮問会議を活用しない政策議題ではリーダーシップを発揮できなかった。次項で有権者の注目を集めた郵政事業と道路事業の民営化を具体的な政策事例として取り上げ、両者の政治過程を考察する。なお時系列に沿うと道路公団民営化が先になるため道路公団民営化・郵政民営化の順に考察する。

第3項 小泉の民営化政策

1 道路公団民営化

道路公団民営化は、道路関係の日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団の4つの特殊法人の民営化を指す。当時、道路公団は9,342キロメートルの整備計画に基づき高速道路の建設を行っており、そのうちの2,400キロメートルが未整備だった。未整備区間の建設には16兆円～20兆円の費用が必要だった。資金は財政投融資と、当該路線における収入、および、全国の道路収入からの拠出で賄う予定であった。4公団の赤字は当時40兆円に達するとされていたため「第二の国鉄」とも称された。小泉は特殊法人に対して巨額の公的資金を投じて採算性の悪い非効率な事業が行われていることを問題視し、民営化などを通じて効率を上げることを目指した。中でも道路公団の民営化は小泉が注力して取り組むつもり課題であった（内山 2007: 55-56; 大嶽 2006: 18-19）。

ところが、道路公団改革は非常に困難であった。道路公団の利権にかかわる道路族は、族

議員の中でも最大規模で最も権力が強かった（大嶽 2006: 19）。反対の中心勢力は自民党の道路調査会や国土交通部会の議員などで、地方に対する高効果な利益誘導の手段として道路建設を非常に重視していた。ゆえに小泉の改革によって道路建設の進行が弱まることを懸念して、小泉の改革に強硬に反対した（内山 2007: 55-56）。しかし、小泉は強力な利権が絡む中で道路公団民営化を最初に成し遂げることができれば、他の様々な特殊法人改革のための糸口になると考えたため道路公団民営化を前面に出して改革を行う予定でいた（大嶽 2006: 19）。

小泉は 2001 年 10 月に早期の民営化・民営化の際の税金非投入・高速道路整備計画の凍結などの方針を示した。事前に国土交通相であった扇千景に改革を指示したものの、扇が示した結論が新公団の発足と後の特殊会社化という、小泉にとっては不十分なものであったからである（内山 2007: 56-57）。小泉の方針に対し、道路族は民営化には理解を示しつつも高速道路整備計画の凍結に猛反発し、同年 11 月には首相と道路族との間で、民営化は容認するものの、高速道路整備計画は「凍結」ではなく「見直し」という表記に改められることが決まった。また、民営化後の組織や整備計画の見直しの方向性は第三者委員会で検討することになった。首相と道路族の両者が妥協する形になった（内山 2007: 58-59）。

第三者委員会とは「道路関係四公団民営化推進委員会」であった。この委員会が議論を取りまとめて小泉に報告を行うことになった。そのメンバーのうち、高速道路の建設を支持していたのが今井敬新日鐵会長・中村英夫東大名誉教授であり、建設の抑制を支持していたのが作家の猪瀬直樹・評論家の大宅映子・アナリストの川本裕子・松田昌士 JR 東日本会長・田中一昭元総務庁行政監察局長で、合計 7 名で発足した。この委員会が発足した際、小泉は道路公団を分割した上で、上場可能な民営企業を目指すとする立場を明言した（大嶽 2006: 24）。委員会は様々な対立や分裂を起こしながらも、建設抑制派の意見が優勢となり（内山 2007: 59-62）、最終的には高速道路の新規建設が困難になる内容の報告を小泉に提出した（竹中 2006: 172）。

しかし、道路族に配慮した国土交通相の扇はこの報告に基づく法案の作成を拒否して、自民党議員と共に「道路関係四公団民営化に関する協議会」を結成した。この協議会で民営化の枠組みを決めるとし、小泉に対抗した（内山 2007: 63）。最終的に法案は整備計画に記されている高速道路すべてに今後の建設の余地を残す内容に後退した。結局高速道路の管理・運営の分野だけの民営化に終わり、高速道路の新規建設抑制も民営化を強いなくても実現できる規模のものであったため、成果を挙げたとは言い難い（大嶽 2006: 72-73）。小泉自身

も当初の目標を実現できずに失敗したことを認めた（竹中 2006: 172）。限定的ではあるものの民営化を実現したことによって、小泉は有権者からは改革者としての名を確保し、道路族に対しては妥協した（大嶽 2006: 72-76）。

2 郵政民営化

郵政民営化は郵便・郵便貯金・簡易保険の郵政三事業の民営化を指す。郵便事業では信書の配達などの独占事業を抱えて非効率なサービスが展開されていた。税制面では法人税無課税の優遇措置がとられていた。郵便貯金や簡易保険が持つおよそ 360 兆円の資金が財政投融資で特殊法人に非効率な形で分配されていた。ゆえに郵便三事業を民営化することによって、サービスの効率化や特殊法人・財政投融資の改革が期待された。この民営化は橋本内閣でも検討された。しかし郵政族をはじめ多方面からの反発を受けたため、中央省庁再編の際に郵政省が担っていた郵便三事業は総務省所轄の郵政事業庁が継いだ上で、2003 年に日本郵便公社となり、国営事業としての存続となった（内山 2007: 89-90）。

郵政民営化に対して自民党からは強い反発が上がっていた。全国の郵便局の約 8 割に当たる「特定郵便局」の局長による「全国特定郵便局長会」を中心とした組織が自民党の非常に大きな支持基盤であったことが理由である。特定郵便局は小規模で職員が少なく、大半は窓口業務のみを担い、郵便の集配業務を行わない。ゆえに郵政民営化によって効率化が図られた場合、特定郵便局の統廃合が危惧された。また、小泉は郵便貯金銀行と郵便保険会社の 2017 年の完全民営化を打ち出したため、郵便貯金と簡易保険の両事業が不採算を理由に過疎地域から撤退することが予想された。両事業の撤退によって特定郵便局の統廃合が更に進む恐れが出た。以上の懸念から、郵政民営化に対する特定郵便局長からの反発が上がった。この反発を受けて自民党は郵政民営化に強く反対した（竹中 2007: 206-207, 217-218; Imai 2009）。

一方、小泉は総裁・首相になる以前から郵政民営化を主張していた。政権樹立後は「郵政三事業の在り方について考える懇談会（郵政懇談会）」を作って郵政民営化を検討した。しかし民営化に向けた議論は活性化しなかった。また、2003 年 4 月の日本郵便公社の発足に向けた法案での官僚・族議員との駆け引きが激化した。ゆえに郵政民営化の議論は停滞していた。しかし、小泉が郵政民営化を公約にして出馬した同年 9 月の自民党総裁選で圧勝し

たため本格的に郵政民営化に向けた動きを加速させた（内山 2007: 90-94）。

郵政民営化の政治過程で特筆すべきは、議論の場が移ったことである。竹中は郵政懇談会が民間人を中心に構成されている点を問題視し、首相の直属である経済財政諮問会議で郵政民営化の議論を行うことを強く主張した。竹中は経済財政諮問会議で日本郵政公社を所轄する麻生太郎総務相と議論をすることによって郵政民営化を目指した（清水 2005: 338）。2004年2月中旬に上記の四会社による体制への方向性が竹中より示された。同月26日の会議で「郵政民営化に関する論点整理」が提示され、2007年の民営化実施が明記された。7月中旬より経済財政諮問会議における議論が本格化した。同年9月10日に経済財政諮問会議及び閣議で、自民党の了承を得ないまま「郵政民営化の基本方針」を小泉は決定した（内山 2007: 94-95; 竹中 2006: 214）。2005年に通常国会の施政方針演説で、小泉は郵政民営化を行うことを強く明言した。また、党からの反発に対しては真っ向から対立する姿勢を見せた。2月～3月あたりになると政府側と党執行部側の対立は激化した。竹中は小泉が掲げる基本方針に影響を及ぼさない範囲内で党側の譲歩を引き出しながら攻防を展開したものの、全国一律のサービスを維持できる施策をとるなどの、竹中が用意していた譲歩案はすべて出切った状況に陥った。この状況を受け、小泉は竹中と麻生で協議をするよう指示した。小泉の意向に沿いたい竹中と自民党への配慮を考えている麻生の間で激しい討論になった。討論の結果、基本方針における郵便貯金銀行と郵便保険会社の株式の完全売却の問題が最終的に残った。この問題に対し、小泉が完全売却と、郵政三事業の完全民営化を断定した上で、その後の株式の持ち合いは容認するとの決定を3月に下した。小泉がこだわった完全民営化は遂行される方針となった（清水 2005: 340-344）。

この決定後、政府と与党の間で譲歩を引き出しあいながら4月下旬に内閣と自民党執行部での交渉は決着し、総務会では決着がつかなかったものの郵政民営化法案が国会に提出されることが容認された。4月28日に郵政民営化法案は閣議決定され、国会に提出された（竹中 2006: 221-222）。小泉は法案が不成立の場合は衆議院解散も辞さないとする強硬な姿勢を見せた。衆議院での採決は党議拘束がかかった状態で行われ、造反者が出たものの法案は可決された。一方、参議院では任期が保証されて首相の影響力が限定されているため、多数の造反者が出て法案が否決された。しかし、小泉は閣議を開いて衆議院解散を行うことにし、最後まで反対した島村宜伸農林水産相を罷免して解散を閣議決定した。小泉は選挙運動で郵政民営化の是非を唯一かつ最大の争点にして争い、自民党内の反対派には公認を出さずに刺客となる自民党公認候補を各選挙区に送り込んだ。その結果、9月11日の総選挙

で有権者から多くの支持を得て自民党は圧勝し、結果として10月14日に衆参両院で郵政民営化法案は可決された。2007年10月に郵便三事業を郵便事業株式会社・郵便貯金銀行・郵便保険会社の三社にした上で、この三事業の窓口となる郵便局株式会社も加え、以上の四会社を子会社とする日本郵政株式会社が設立された（竹中 2006: 205, 222-236）。

第4項 首相退任

小泉は総選挙後に第3次小泉内閣を発足させ、総裁任期満了まで首相を務めることに成功した。総裁任期満了まで首相を務めたのは中曽根康弘以来である。郵政民営化では自らが掲げた完全民営化の目標を掲げて実現した上に、政権の維持も満期まで保った。したがって小泉は郵政民営化の政治過程においてリーダーシップを発揮した上、政権の維持にも成功したといえる。

第4節 小括

日本では1990年代の政治改革を通じて首相の権力が増大した。それに加えて、小泉はリーダーシップを発揮するためにメディア戦略を打って有権者の支持を取り付け、経済財政諮問会議を活用して首相が政策決定過程に大幅に関与できるようにした。郵政民営化でこの会議を活用して、小泉はリーダーシップを発揮して政権運営の維持に成功した。一方、道路公団民営化では道路関係四公団民営化推進委員会の協議が行われたものの最終的には小泉のリーダーシップが発揮されることはなかった。

道路公団民営化の議論が行われた道路関係四公団民営化推進委員会は小泉と自民党が妥協した結果組織されたもので、第三者の民間委員で構成されていた。小泉は委員会の報告を受けながら民営化を推進させる形式となったため、政策決定過程で自らの意見を積極的に入れることができなかった。また、委員会が出した報告に閣僚の扇国土交通相は対抗する姿勢を打ち出し、最終的に族議員の意向に傾倒した形の民営化になった。以上の流れを本論文の分析枠組みに照らし合わせると、小泉は自らの意思を発揮する「P行動」をとることができないとともに、内閣における「M行動」もとれなかった。したがって道路公団民営化は

「pm型」リーダーシップになったため、小泉はそもそもリーダーシップを発揮することができなかった。

一方、郵政民営化は道路公団民営化で族議員などに妥協した失敗を踏まえて「学習」し、民間人で構成された「郵政三事業の在り方について考える懇談会」から「経済財政諮問会議」に議論の場が移った（内山 2007: 106）。経済財政諮問会議では小泉の腹心である竹中に議論の場を取り仕切りさせながら、小泉自身も会議に参加することによって政策決定過程に意思を強く反映させることができた。竹中は小泉の意思に沿った形で議論を進めることによって、妥協をしつつも族議員・官僚・業界団体の鉄の三角形に対して首相の意思に沿う政策遂行を目指した（上川 2010: 331）。また、経済財政諮問会議には閣僚の麻生総務相も参加した。会議を通じて、首相の意見を貫きつつも閣僚との議論を通じて族議員や官僚との妥協も行って政策の遂行へと道筋を立てることができた。この会議で政策決定を進めたことによって、政策決定過程における自民党の役割を低下させ、法案を阻止しにくくさせることができた（Murakami 2006）。以上の流れを本論文の分析枠組みに照らし合わせると、小泉は自らの意思を発揮する「P行動」をとるとともに、内閣における「M行動」をとることができた。両者の行動をとることによって、内閣におけるコンセンサスの取り付けを行い、政策を遂行するまで一貫した行動をとることができた。したがって郵政民営化は「PM型」リーダーシップになった。

以上 2 つの民営化の政治過程を踏まえると、閣内でのコンセンサスがとれないと首相の意思に反した行動を閣僚が起こし、とれると政策遂行に至るまで閣僚の合意のもと一致した行動をとれることがわかる。したがって本章第 1 節第 2 項で提示した「M行動」がなくてもリーダーシップを発揮した上に成功することができたという対抗仮説は論証できない。

第 1 節 本論文の結論

本論文では「首相が自ら設定した政策を遂行するにあたり、リーダーシップが発揮され、なおかつ政権運営の維持にも成功できる条件は、内閣に対して「PM 型」リーダーシップをとることである。」という仮説を立て、同時代の三内閣を比較分析することでこの仮説を検証した。その結果、第 2 章のイギリスのブレア内閣では首相が個人的な信念を貫いたことで「P 行動」はとれたが、内閣を軽視して「M 行動」をとらなかった。ゆえに「Pm 型」リーダーシップとなり、政権維持に失敗した。第 3 章のドイツのシュレーダー内閣でも首相が外部の委員会を活用して政策を決定して遂行したことで「P 行動」はとれたが、内閣は回避されて「M 行動」をとらなかった。ゆえに「Pm 型」リーダーシップとなり、政権維持に失敗した。一方、第 4 章の日本の小泉内閣では郵政民営化の過程で経済財政諮問会議を活用することによって小泉の意思を強く反映させて「P 行動」をとるとともに、実質的に内閣で議論をする「M 行動」をとることで一貫した行動をとった。ゆえに「PM 型」リーダーシップとなり、政権維持にも成功した。ただし、道路公団民営化では閣外で議論が行われて首相が十分に関与できず閣僚が首相の意思に反する行動をとったため「P 行動」も「M 行動」もとれず「pm 型」リーダーシップとなり、小泉のリーダーシップはそもそも発揮されることがなかった。また、各章で内閣に対する「PM 型」以外のリーダーシップでも成功するという対抗仮説を立てたが、いずれも論証ができないことを明らかにした。したがって「P 行動」と「M 行動」が揃った「PM 型」リーダーシップによって、首相のリーダーシップは発揮されて政権維持に成功することが明らかになり、本論文の仮説は論証された。

以上の結果を一般化すると、次の 2 点が本論文の結論になる。第 1 に、首相の権力が増大しても、首相が独断的にリーダーシップを発揮して自らが設定した政策方針を遂行すれば政権維持は失敗に終わる。第 2 に、首相が有権者の意見を考慮しつつ内閣で十分な議論を行ってコンセンサスをとることによって、リーダーシップを発揮して首相が自らの設定した政策方針を遂行すれば政権維持に成功する。

第2節 本論文の課題

本論文は次の2点に課題がある。第1に取り上げた事例の少なさである。本論文で考察した事例は3内閣の4政策である。「リーダーシップPM論」の4類型のうち「PM型」が1つ、「Pm型」が2つ、「pm型」が1つである。政治的リーダーシップ論における理論をより明確に構築するには、更に考察数を増やす必要がある。第2に本論文は内閣に絞って考察を進めたため、政治過程における他のアクターに焦点を当てられなかった。代議制民主主義の基本構造として「委任と責任の連鎖」が挙げられる。つまり有権者から政治家、政治家から官僚に仕事を委ねることで「委任の連鎖」が発生しており、それとは逆に官僚から政治家、政治家から有権者にはそれぞれの委任に応えることで「責任の連鎖」が発生する。この双方向の「委任と責任の連鎖関係」が存在することが、代議制民主主義の必要条件になる(待鳥 2015: 12-13)。この連鎖関係において、首相を中心とした内閣は、議会から信任を得ることによって有権者及び官僚との間に委任と連鎖の関係を構築する。本論文では「PM型」リーダーシップをとることで、リーダーシップを発揮した上で政権維持にも成功しているため、小泉の郵政民営化は成功事例として捉えられる。しかし、法案を成立させるには内閣だけでなく最終的に議会での合意も得る必要がある。郵政民営化の場合は小泉が郵政民営化に反対する自民党議員に公認を与えない形で選挙を行うことによって衆議院で小泉の意向に沿う勢力を圧倒的に多数にしたため、当初法案を否決した参議院でも可決させることができた。ただし、この流れは議会との合意の取り付け方としてあらゆる政策を実現する度に毎行える手法ではない。首相のリーダーシップが発揮された上で政権維持にも成功する条件について、本論文では内閣における議論や合意を重要視した。しかし、首相と議会の合意形成の図り方は、更に検討を加える必要がある。

謝辞

本論文を作成するにあたり、ゼミナール指導教員の田中拓道教授から丁寧かつ熱心なご指導を賜りました。また、ゼミナールの同期・後輩の皆様からも活発な議論を通じて多くの指摘や示唆をいただきました。ここに感謝の意を表します。

参考文献

- 秋本富雄（1999）「1997年英国総選挙における政党政治の「モダニゼーション」」『選挙研究』14, 122-132
- 網谷龍介（2008）「第4章 ドイツの中核的執政集団」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部
- 飯尾潤（2006）「経済財政諮問会議による内閣制の変容（特集 政策の総合調整）」『公共政策研究』6, 32-42
- 伊藤光利（2008）「第1章 序論：コア・エグゼクティブ論の展開」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部
- 今井貴子（2011）「野党の組織改革と政権交代—イギリス労働党の党内資料の分析(1994-1997年)」『成蹊法学』74, 148-121
- 植田隆子（2003）「欧州連合（EU）の軍事的・非軍事的危機管理—欧州の地域的国際組織による国際平和維持活動の構造変動」『国際法外交雑誌』102(3), 92-110
- 内山融（2007）『小泉政権—「パトスの首相」は何を変えたのか』中公新書
- 大嶽秀夫（2006）『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
- 上川龍之進（2010）『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
- 河崎健（2004）「2002年ドイツ連邦議会選挙と投票行動—中長期的な政党支持構造の変化に着目して」『選挙研究』19, 17-27
- 木畑洋一（2005）「第8章 混迷のなかの出発—21世紀のイギリス外交」佐々木雄太・木畑洋一編『イギリス外交史』有斐閣アルマ
- 熊谷徹（2014）『ドイツ中興の祖 ゲアハルト・シュレーダー』日経BP社
- 近藤敦（1995a）「政権交代と民主主義—イギリスとスウェーデンを中心として」『九州産業大学商経論叢』36(2), 145-171
- （1995b）「政権の部分交代制と『直接』民主主義—ベルギー、ドイツ、フランスを中心として」『九州産業大学商経論叢』36(3), 171-194
- 近藤康史（2010）「第9章 ひび割れていく「大統領型」首相」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『イギリス現代政治史』ミネルヴァ書房
- 阪野智一（1999）「1997年イギリス総選挙と業績投票」『選挙研究』14, 111-121

- (2001) 「イギリスにおける政党組織の変容—党組織改革と人民投票的政党化への動き」『国際文化学研究—神戸大学国際文化学部紀要』16, 15-56
- (2008) 「第3章 イギリスにおける中核的執政の変容」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部
- 清水真人 (2005) 『官邸主導—小泉純一郎の革命』日本経済新聞社
- 高安健将 (2009) 『首相の権力—日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社
- 竹中治堅 (2006) 『首相支配—日本政治の変貌』中公新書
- 谷藤悦史 (1998) 「1997年イギリス総選挙に関する分析」『選挙研究』13, 189-197
- 富崎隆 (2015) 「第1部 西欧各国とEUの政治 01 イギリス」池谷知明・河崎健・加藤秀治郎編著『新西欧比較政治』一藝社
- 中北浩爾 (2017) 『自民党—「一強」の実像』中公新書
- 野田昌吾 (2014) 「第3章 ドイツ」網谷龍介・伊藤武・成廣孝編『ヨーロッパのデモクラシー 改訂第2版』ナカニシヤ出版
- 長谷川貴彦 (2017) 『イギリス現代史』岩波新書
- フォーセット, ポール・ローズ, R.A.W. (2007) 「5 中央政府」(大藪俊志訳) アンソニー・セルドン編『ブレアのイギリス—1997-2007』(土倉莞爾・廣川嘉裕監訳)
- 古田雅雄 (2011) 「ドイツ社会民主党の改革戦略とそのジレンマ—政界再編期における社会民主主義の行方」『社会科学雑誌』3, 1-44
- (2012) 「ドイツにおける政党組織の変遷について—「包括政党」論からの政党組織をめぐる諸議論の整理」『奈良法学会雑誌』24, 1-93
- ポグントケ, トーマス・ウェブ, ポール (2005) 「第1章 民主主義社会における政治の大統領制化」(荒井祐介訳) 『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか—現代民主主義国家の比較研究』(岩崎正洋監訳) ミネルヴァ書房
- 待鳥聡史 (2005) 「小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』4月号, 176-184
- 三隅二不二 (1984) 『リーダーシップ行動の科学 改訂版』有斐閣
- 三輪晴啓 (1998) 「ドイツの政権交代とヨーロッパの将来」『駒沢女子大学研究紀要』5, 127-132
- 山口二郎 (2005) 『ブレア時代のイギリス』岩波新書
- Camerra-Rowe, Pamela (2004) “Agenda 2010: Redefining German Social Democracy”
German Politics and Society, 22(1): 1-30

- Daddow, Oliver (2009) “‘Tony's war’? Blair, Kosovo and the interventionist impulse in British foreign policy” *International affairs*, 85(3): 547-560
- Helms, Ludger (2001) “The Changing Chancellorship: Resources and Constraints Revisited” *German Politics*, 10(2): 155-168
- Imai, Masami (2009) “Ideologies, vested interest groups, and postal saving privatization in Japan” *Public Choice*, 138: 137-160
- Kennedy-Pipe, Caroline and Vickers, Rhiannon (2007) “'Blowback' for Britain?: Blair, Bush, and the War in Iraq” *Review of International Studies*, 33(2): 205-221
- Murakami, Hiromi (2006) “Postal Privatization: Comparison of Japanese Party-Political Regimes in 1997 and 2005” Presented at the International Political Science Association (IPSA) conference at Fukuoka, Japan
- Wither, James K. (2003) “British Bulldog or Bush's Poodle? Anglo-American Relations and the Iraq War” *Parameters*, 33(4): 67-82