
日本の安全保障政策決定における官邸主導 —— 第一次安倍政権以降の展開 ——

小熊 真也

<要旨>

1990年代の統治機構改革が集権化を促し、「官邸主導」とも表現されるトップダウンの政策決定過程が生まれたことは広く指摘されている。一方で、2000年代後半から短期政権が連続し強力なリーダーシップが貫徹されなかったように、制度変化による集権化という視点だけでは統治機構改革後の政策決定過程を十分に理解することはできない。以上を踏まえ、本稿は集権化と制約の二つの側面から、第一次安倍政権以降の安全保障政策決定過程を分析する。首相や閣僚による政策形成の主導は一般的になったものの、政策の頓挫や修正を引き起こす要因は未だ存在している。特に、参議院や連立パートナーの影響が観測できるほか、首相の自律性向上がかえって政策実現の支障となることもある。また、統治機構改革後も政策形成のパターンは複数存在し、官邸主導を支えるアクターの役割は一定ではなかった。

はじめに

近年、日本の政策決定を象徴する言葉として、「官邸主導」というキーワードが頻繁に用いられる。かつてより首相や内閣の役割が増大し、政策決定がボトムアップ型からよりトップダウン型になったことが指摘されることが多い。こうした指摘は、安全保障政策の領域においても例外ではない。

その背景にあるといわれるのが1990年代の統治機構改革である¹。選挙制度改革は政党内競争よりも政党間競争を促し、公認権を持つ党執行部の権限は増大した。行政改革によって内閣機能の強化が図られ、首相が政策を主導することも増えた。「弱い」アクターとみなされてきた首相や内閣官房は、こうした改革によって強力に政策を推進するアクターへ変貌したとされる。その影響の大きさは、憲法改正に匹敵するイン

1 待鳥聡史『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌跡』（新潮選書、2020年）。

パクトがあったと指摘されるほどである²。

しかし安全保障政策に関して言えば、一直線に首相が掲げた政策が実現してきたわけでは必ずしもなく、統治機構改革後の首相や内閣が政策決定においてどの程度「強い」存在なのかは再検討が必要である。2000–2010年代を振り返ると、小泉政権や第二次安倍政権といった、長期政権を築き強力なリーダーシップを発揮した政権と、第一次安倍政権から野田政権までの一年ほどで退陣を余儀なくされた政権に二極化している。にもかかわらず、長期政権が生まれると、制度変化を念頭に置いた「官邸主導」が所与のものとして論じられる感すらある。また、安全保障に関しては、2013年に国家安全保障会議（NSC）が創設され、2014年には国家安全保障局（NSS）が内閣官房に設置されており、制度変化は近年においても進んでいる。「官邸主導」という言葉でまとめられがちな政策決定過程は、中長期的な視野で捉える必要がある。

本稿の目的は、統治機構改革によって整備された制度的条件の中で、安全保障政策決定における「官邸主導」がいかに関与されたのかを探ることにある。本稿の中心的な主張は以下の通りに要約できる。第一に、安全保障政策が首相によって提起されることは一般的になったといえる一方で、首相による政策の実現を阻んだり、修正を余儀なくさせたりする要因は未だ存在している。例えば集団的自衛権行使容認や普天間飛行場移設問題などは首相の主導が大きな意味を持ったが、両者は異なる帰結を辿った。この背景には、ときに首相の自律性向上がかえって政策実現の支障となることや、改革を経てもなお変化しなかった参議院（ねじれ国会）、連立パートナーの影響などが挙げられる。

第二に、「官邸主導」や「政治主導」と表現されるトップダウンの政策過程は、政権によって異なるパターンが観測できる。本稿の分析対象期間において、政権を問わずほぼ一貫して集権的な意思決定が志向されてきた形跡が見て取れる。政策形成に資する新たな制度作りの試みもなされてきたことを踏まえれば、統治機構改革以降、トップダウンの政策過程を目指す大きな方向性は根付いているといえよう。一方で、改革でもたらされた制度が定着したといわれる時点以降も、制度運用のあり方は一定ではなく、首相補佐官や閣僚などさまざまなレベルで政策形成が模索されてきた。その上で、第二次安倍政権におけるNSCとNSSの設置は、政策決定パターンを制度的にある程度固定化したといえる。

本稿の構成は以下の通りである。第1節では、1990年代までの安全保障政策の決定過程と統治機構改革について触れたのち、分析の視角について述べる。第2節から

2 同上、264–265頁。

第4節では、それぞれポスト小泉政権期の自民党政権、民主党政権、第二次安倍政権における政策決定過程を分析する。

1. 統治機構改革の文脈

(1) 制度と安全保障政策決定過程

安全保障政策における官邸主導という現象を考える際、前提として2つの要素を確認しておく必要がある。すなわち、政治家が安全保障政策にどれだけ関与するかという点と、首相やその周辺がどれだけ権限を有するかという点である。

政治家の安全保障政策への関与は、少なくとも1990年代まで、他の政策領域に比べ限定的であった。55年体制においては、専門的な知識を持ち、業界や官僚と密接な関係を有する族議員が、自民党内でのボトムアップの流れの中で影響力を行使するという過程が知られている。しかし、安全保障政策に関しては官僚レベルの意思決定が大きな影響を与えていた。1990年代の日米同盟深化に関するアクターごとの影響力を分析したある研究は、官僚機構における政策の調整に注目する仮説が、最も妥当性の高い説明であると結論付けている³。また、政軍関係に関する先行研究においても、官僚機構の影響力の大きさは強調されてきた⁴。

この背景として挙げられるのは、選挙制度改革まで用いられていた中選挙区制が、政治家が安全保障政策に関与するインセンティブを与えない制度であったことである⁵。同じ政党に所属する複数の候補が中選挙区で競合するとき、差別化戦略として選挙区への利益誘導を行う動機が生まれる。このような制度的環境で政治家たちが注目したのが、道路や橋といったインフラなど、選挙区へ個別的な利益を提供する政策である。一方、安全保障政策は国民全員に対する普遍的政策であり、選挙区をターゲットとした利益誘導のツールとしては有効ではなかった。

実際、55年体制における自民党では、外交・防衛関連のポストは議員から不人気で

3 柴田晃芳『冷戦後日本の防衛政策——日米同盟深化の起源』（北海道大学出版会、2011年）。

4 小出輝章『戦後の日本の政軍関係——文官優位制度を中心に』『国際政治』154号（2008年）79–154頁；彦谷貴子『冷戦後日本の政軍関係』添谷芳秀、田所昌幸編『日本の東アジア構想』（慶応義塾大学出版会、2004年）301–328頁；廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界』（岩波書店、1989年）。

5 Amy Catalinac, *Electoral Reform and National Security in Japan: From Pork to Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016); Margarita Estévez-Abe, Takako Hikotani, and Toshio Nagahisa, “Japan’s New Executive Leadership: How Electoral Rules Make Japanese Security Policy,” in *Japan and the World: Japan’s Contemporary Geopolitical Challenges*, eds. Masaru Kohno and Frances Rosenbluth (New Haven: Council on East Asian Studies, Yale University, 2009), pp.251–282; 永久寿夫『ゲーム理論の政治経済学——選挙制度と防衛政策』（PHP研究所、1995年）。

あった。国防族は存在したが、国防族としてキャリアを重ねていくというよりも、防衛庁長官を経験した議員が長官退任後に国防族として活動するパターンが多かった⁶。また、政府の予算編成がゼロサムゲーム的な局面になると、国防族と他の「族」を兼ねる議員が、防衛費以外の予算獲得に注力することも珍しくなかったという⁷。

首相の権限については、選挙制度や閣議に関する重要な制約が存在していた。候補者個人が重要視される中選挙区では、保守系無所属として当選することが困難ではなく、派閥の影響力も強かったことから、党執行部（総裁）の影響力は限定的であった。内閣に関しては、分担管理原則と閣議の合議制が制約として挙げられる。その上、2001年の内閣法改正まで、首相が自ら閣議を通じて政策を発議できるかは明確になっていなかった⁸。

統治機構改革以前にも、集権型の意思決定を志向した改革が行われたことはあった。中曽根政権が内閣官房に外政審議室や安全保障室などを設置し、官邸機能強化に取り組んだことが代表例である。しかし、当時意識されていたのは突発的事態に対する危機管理体制の強化であった上に、当時の内閣官房が限定的な権限しか有していなかったこともあり、安全保障政策を安全保障室や外政審議室がリードすることはなかった⁹。

こうした状況に変化をもたらしたのが統治機構改革であった。この改革では多くの制度が改められたが、政策決定に関して先行研究で重要視されているのが選挙制度改革や内閣制度である。

選挙制度に関しては、衆議院選挙で導入された小選挙区比例代表並立制が政策決定過程にも影響を及ぼした。小選挙区では各政党が1人しか候補者を擁立しないため政党間競争の側面が強く、候補者にとっては政党から与えられる公認が非常に重要である。そのため、公認権を持つ党執行部の権限が強まり、政党内でよりトップダウンの意思決定が可能となった¹⁰。

橋本龍太郎首相のもとでは行政改革の議論が進められた。2000年5月には中央省

6 猪口孝、岩井奉信『「族議員」の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』（日本経済新聞出版、1987年）119頁。

7 Kent E. Calder, *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986* (Princeton: Princeton University Press, 1988), p. 423.

8 三邊夏雄「内閣総理大臣のリーダーシップ」田中一昭、岡田彰編著『中央省庁改革——橋本行革が目指した「この国のかたち」』（日本評論社、2000年）75頁。もっとも、明文規定の不在によって首相の発議権が否定されていたわけではなく、首相自身が閣議を求める（請議）ことは改革前にも行われていた。しかし、後述する内閣官房による法案数の変化や、経済財政諮問会議といった内閣府の活用度合いを踏まえると、首相による発議が改革後に大きく増えたと考えるのが自然であろう。

9 信田智人『官邸外交——政治リーダーシップの行方』（朝日選書、2004年）144-145頁。

10 竹中治堅『首相支配——日本政治の変貌』（中公新書、2006年）；Hironori Sasada, Naofumi Fujimura, and Satoshi Machidori, "Alternative Paths to Party Polarization: External Impacts of Intraparty Organization in Japan," *Journal of East Asian Studies*, vol. 13, no. 3 (2013), pp. 409-441.

庁改革の施行に先駆けて、内閣官房が「内閣の下における最高かつ最終の調整機関」として位置づけられた¹¹。2001年施行の改正内閣法では、閣議における首相の発議権が明記されたほか、内閣官房に企画立案権が与えられた。実際、2001年以前に内閣官房が主として閣議請議し国会に提出した法案は18本だったのに対し、2001年から2019年3月までに提出されたのは149本であり、明らかな増加傾向にある¹²。正式な閣議請議の手続きは閣議決定案（法案など）を所管する府省庁の主任の大臣が内閣総理大臣に対して行うが、内閣官房の場合は内閣総理大臣自身が主任の大臣として請議（発議）を行う（場合によっては他の大臣と共同で請議を行う）。発議権の明記はこのプロセスに明文の根拠を与えたものともいえ、内閣官房の役割増大と発議権の明記は一体としてとらえる必要がある。また、政治任用職である内閣官房副長官補のポストが新たに設けられ、政策の総合調整を統括するようになった¹³。分担管理原則と合議制は維持されつつも、このようにして首相の主導を支える制度作りが行われたのである。

こうした統治機構改革後の首相の強力なリーダーシップを印象づけたのは、中央省庁改革が実施されて間もない2001年に首相となった小泉純一郎である。国内政策では、経済財政諮問会議を活用し、批判を受けつつも構造改革を進めた。2005年には郵政民営化法案が参議院で否決されたことを契機に衆院選を行い、公認権の持つ力が幅広く認知されることとなった。竹中治堅は、新たな制度の組み合わせにより首相の権力が大きく増大する「2001年体制」が生まれ、2005年の衆院選をもってこの体制が定着したと主張した¹⁴。

類似の指摘は外交安全保障分野でもみられる。米同時多発テロとイラク戦争への対応で、小泉はトップダウンの政策決定を行った。同時多発テロ後、小泉は自衛隊海外派遣を通じた国際貢献を模索し、テロ発生から1ヶ月あまりでテロ特措法を成立させた。イラク戦争が起きた2003年には、戦後のイラクへの自衛隊派遣を可能にする特別措置法を成立させた。信田智人は、小泉政権における安全保障政策決定過程の分析を通して、行政改革による内閣官房の機能強化が小泉の強力なリーダーシップ発揮を可能にしたと論じている¹⁵。

11 「政策調整システムの運用指針」2000年5月30日閣議決定。

12 大西証史政府参考人答弁、衆議院内閣委員会第3号、2019年3月6日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=119804889X00320190306&spkNum=205¤t=35>。

13 高橋洋「内閣官房の研究——副長官補室による政策の総合調整の実態」『年報行政研究』45号（2010年）119-138頁。

14 竹中『首相支配』。2005年衆院選をもって制度の定着とする同様の見解として、上川龍之進『小泉改革の政治学——小泉純一郎は本当に強い首相だったのか』（東洋経済新報社、2010年）312-313頁。

15 信田『官邸外交』。

(2) 分析の視角

小泉首相の政策決定スタイルを象徴する言葉として人口に膾炙した言葉が「官邸主導」である。待鳥聡史は「官邸主導」を「首相が政治任用者を含む直属スタッフの補佐を得つつ、閣僚や与党執行部を主たる権力基盤として自律的に行う政権運営や政策決定への取り組み」と定義する¹⁶。

本稿はこの定義を用いつつ、特定の制度的文脈の中でいかなる政策議論や政治的な駆け引きが行われ、その過程が制度にいかなるインプリケーションを持ったのかという連環に注目する¹⁷。すなわち、制度がいかに運用されたか、制度運用がいかなる制約を課したのか、そうした過程が政策決定やその後の新たな制度設計にいかなる影響を及ぼしたかという点に焦点を当てる。この視点を導入する理由は、具体的な制度運用に注目することで、政策決定過程の実態をより明瞭に描くことが可能になるからである。小泉のように内閣官房のライン職を重視した手法は一つの政策過程であるが、首相補佐官を重用するスタイルや、内閣としてのイニシアティブを重んじるスタイルも、同じ制度の中で実現しうる。広い意味ではいずれもトップダウンと表現できるが、ある制度のセットの中で異なった政策過程の可能性が存在する。

制度と政策決定過程の関係性は、中長期的視点で分析することでより正確にとらえることが可能になる。「官邸主導」を生み出したといわれる制度的条件のセットは、制度の定着に要する期間を考慮したとしても、2005年の衆院選以降コンスタントに存在してきた。しかし、それ以降すべての首相が意のままに政策を実現させてきたとはいえない。官邸主導型の政策決定が注目されたのは小泉政権や第二次以降の安倍政権であるが、統治機構改革後の日本政治を振り返れば、これらの政権は持続性やリーダーシップの点で例外的な政権である。これらの政権を時間の流れから切り取り、統治機構改革で導入された制度下における政策決定過程のパターンとして抽象化することは、偏った事例による一般化に繋がりにくい。ゆえに、官邸主導型として注目されることの少ない政権も含めて通時的な分析が必要である。統治機構改革で導入された制度によって首相の権限が強化されたという因果経路のみならず、政策の実行が滞る場合など、同じ制度的条件のもとでさまざまな帰結が生まれる背景についても考察が求められる¹⁸。

16 待鳥聡史「民主党政権下における官邸主導——与党の面会データから考える」飯尾潤編『政権交代と政党政治』（中央公論新社、2013年）81頁。

17 Sven Steinmo and Kathleen Thelen, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, eds. Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 17.

18 政党政治の領域における類似の分析として、濱本真輔『現代日本の政党政治——選挙制度改革は何をもたらしたのか』（有斐閣、2018年）。

以上のような問題意識のもと、以下では、安全保障政策の決定過程において「官邸主導」がいかに展開したかを検証する。分析の対象は、第一次安倍政権から第二次安倍政権までである。なお、小泉政権は本稿の分析対象外とする。小泉政権における主要な安全保障政策（テロ対策特措法、有事法制、イラク特措法）は2001年から2003年に決定されているが、前述の通り2005年の衆院選をもって統治機構改革による新制度の定着をみる見解があることから、前提条件を十分に統制できない可能性があるためである。

2. ポスト小泉政権期の自民党政権

(1) 第一次安倍政権における政策過程

2006年9月に就任した安倍首相は、当初から官邸機能の強化に熱意を示した¹⁹。2006年11月に「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」が設置され、日本版NSC設置に向けた議論が進められることとなる。安倍によるNSC創設の動機として指摘されるのが、小泉政権時代の経験である。官房長官だった安倍は、2006年7月に北朝鮮による弾道ミサイル発射事案に対応する中で、米国のスティーブン・ハドリー（Stephen Hadley）国家安全保障担当大統領補佐官と連絡を取り合った。その過程で、安倍は米国のNSCにあたる組織を首相官邸に設置するとともに、安全保障担当補佐官のカウンターパートを設置する必要性を感じたという²⁰。

NSC設置構想の担当として安倍が重視したのが、新たに設けた内閣総理大臣補佐官（国家安全保障問題担当）である。このポストに就任した小池百合子は「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」の議長代理を務め、「首相の分身」を称して米国のハドリー補佐官と会談を行うなど、積極的な立ち回りを見せた²¹。しかし、小池・ハドリー会談の直後に塩崎恭久官房長官が「私こそあなたのカウンターパートだ」とハドリー補佐官に伝えるなど、権限をめぐる混乱があった²²。後に安倍は総理補佐官の重用について「政治家は自分の存在感をアピールするので、うまくいかなかった」と振り返る²³。第4節で触れるように、この点は後の第二次安倍政権で整理が図られることになる。

19 首相官邸「第165回国会における安倍内閣総理大臣所信表明演説」2006年9月29日、<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/244428/www.kantei.go.jp/jp/abespeech/2006/09/29syosin.html>。

20 「日本版NSC 安保戦略、官邸が前面 縦割り排除が課題」『読売新聞』2007年2月28日。

21 「私は首相の『分身』」『読売新聞（夕刊）』2006年10月4日。

22 清水真人『首相の蹉跌—ポスト小泉 権力の黄昏』（日本経済新聞出版、2009年）137頁。

23 中北浩爾「官邸主導—強力で安定したリーダーシップの条件」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権 保守とリアリズムの政治』（文春新書、2022年）120頁。

2007年2月に提出された「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」報告書は、「幅広い外交・安全保障上の課題について総合的・戦略的に政策を企画立案する体制が構築されていない」と指摘した上で、官邸の司令塔機能強化を図るため、NSCの新設や国家安全保障問題担当総理補佐官の常設化などを提言した。報告書は、当時運用されていた安全保障会議の審議事項が「国防・武力攻撃事態等その他重大緊急事態への対処といった極めて限定されたものである上、構成員も多く、国家安全保障上の幅広い重要課題について実質的・機動的な議論を行うには不十分」とし、新たなNSCは「大局的な観点に立った議論を行い、各関係省庁に対して基本的な針路を示すもの」とした²⁴。

NSCの審議事項には①「国防の基本方針」や防衛大綱を含む外交・安全保障の重要事項に関する基本方針、②複数の省庁の所掌に属する重要な外交・安全保障政策、③武力攻撃事態等その他重大緊急事態を含む外交・安全保障上の重大事態の3つを挙げつつ、「同会議で取り上げる重要事項をあらかじめ厳格に定めておくことは、かえって会議の硬直化、形式化を招くので、適当ではない」という含みを持たせた。NSC事務局は専任10名～20名で構成し、首相の判断で事務局長は国家安全保障問題担当総理補佐官と兼任させることができるとした。また、事務局次長は官房副長官補（外政担当、安全保障・危機管理担当）と原則兼任とすることも提言した。政府は提言も踏まえ、2007年4月6日に日本版NSC設置法案を国会に提出した。

NSC同様安倍の主導がみられたのが、集団的自衛権の行使容認である。安倍は当初、国会答弁による憲法解釈の変更を考え内閣法制局幹部と接触したものの、当時の幹部は憲法解釈を変更し集団的自衛権の行使容認を行うのであれば辞任する考えを示したといわれている²⁵。

その後は「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」（安保法制懇）が安倍首相のもとに設置され議論が進められた。2007年5月に開かれた第一回会合では、安倍首相から①海における米艦の防護、②米国に向かうかもしれない弾道ミサイルの迎撃、③国際的な平和活動における武器使用、④同じ国連PKO等に参加している他国の活動に対する後方支援の、いわゆる4類型に対し問題意識を持っている旨発言があった²⁶。2008年6月に提出された報告書では、4類型へ効果的に対応するため、集団的自衛権の行使容認や「武力行使の一体化」論の見直しなどが提言された。

24 国家安全保障に関する官邸機能強化会議『報告書』（2007年2月27日）3頁。

25 読売新聞政治部『真空国会——福田「漂流政権」の深層』（新潮社、2008年）51–52頁；朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔「攻防 集団的自衛権」ドキュメント』（講談社、2015年）43頁。

26 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会「総理の問題意識（冒頭発言案）」2007年5月18日、<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/dai1/siryoushu3.pdf>。

(2) 政策の頓挫

NSCと集団的自衛権に関する議論が進められる中、国内政治の状況は大きく変容していた。2007年7月の参議院選挙によりねじれ国会が生まれ、安倍首相は9月に退陣する。後を継いだ福田首相は、12月にNSC創設を断念する意向を明らかにした。ねじれ国会のもとで法案成立が厳しい情勢になったことに加えて、福田首相自身がNSC創設に強い意欲を示していなかったとされ、自民党内からもNSC法案に対する異論が出る状況であった²⁷。

集団的自衛権の問題も頓挫した。福田首相は2008年6月、安保法制懇報告書を受け取ったが、報道陣に対し「変えるなんて話、したことないんだけどね。憲法は憲法」と冷淡な反応を見せる²⁸。安保法制懇の提言は事実上棚上げされ、福田政権で議論が進められることはなかった。その後、麻生首相のもとで開催された「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書も同様に集団的自衛権行使容認を提言したものの、報告書の提出から3週間あまり後に行われた衆議院選挙で自民党は大敗を喫し、政権交代となった。ねじれ国会による厳しい政治状況もあり、福田政権と麻生政権で安全保障政策の大きな変化が生まれることはなかった。

ポスト小泉政権期の自民政権は混迷の時代であった。首相補佐官の重用は意思決定の混乱を生んだ。首相による政策の推進が交代した新しい首相によって撤回されたことから、自律性の向上が逆説的に政策の頓挫に繋がるという側面も見て取れる。加えて、2007年7月以降のねじれ国会は政治的に大きな制約となった。衆議院の優越という原則はあるものの、立法に関する参議院の権限は衆議院と対等に近い²⁹。もちろん、参議院で否決された法案は衆議院の3分の2以上による再可決によって成立させることが可能であり、実際に福田政権は新テロ対策特措法などを再議決によって成立させている。しかし、衆議院の3分の2以上という条件や、いわゆる「60日ルール」の存在、世論の反応など、政治的ハードルは低くない。実行されたとはいえ、再議決を行うことは与党内でも議論が分かれる問題でもあった³⁰。

27 「日本版 NSC・政府、設置を断念 安倍政権の目玉、また ...」『毎日新聞』2007年12月25日；柳澤協二『検証 官邸のイラク戦争——元防衛官僚による批判と自省』（岩波書店、2013年）137–138頁。

28 「どうする自衛隊派遣／2 憲法解釈」『毎日新聞』2008年8月21日。

29 Harukata Takenaka, “Evolution of Japanese Security Policy and the House of Councilors,” *Japanese Journal of Political Science*, vol. 22, no. 2 (2021), pp. 96–115.

30 読売新聞政治部『真空国会』219頁、304–306頁。

3. 民主党政権

(1) 制度構築の試み——国家戦略局構想の挫折

2009年9月、民主党政権が発足した。当時の民主党のマニフェストで掲げられた「5原則」には、「政権党が責任を持つ政治家主導の政治」「内閣の下の政策決定に一元化」「官邸主導」が掲げられている³¹。それまでの政治を「官僚依存」と位置づけ、政治家や内閣の役割を強調している点は民主党独自の路線であったが、官邸主導を謳いトップダウンの意思決定を志向した点は自民政権からの連続性を持ったものであった。

こうした政策決定スタイルを制度的に支えるものとして期待されたのが国家戦略局を設置する構想である。国家戦略局は「新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する」ことが想定されていたものの³²、予算策定以外の所掌範囲については、主要な民主党政治家の間でコンセンサスが取れていたとは言い難かった。特に不透明だったのが外交・安全保障についての取り扱いである。鳩山首相は国会で、外交の基本方針策定が将来的な国家戦略局の任務に含まれると答弁している³³。しかし、鳩山が証言するところによると、岡田克也外務大臣から「外交・安全保障は国家戦略局から外してほしい。それは外務省、あるいは防衛省がやるのだから」と申し出があり、「それなら国家戦略局をやる意味がどこまであるのだろうかという疑念」が出てきたという³⁴。鳩山政権の政権構想である「5原則5策」の策定に関わった松井孝治によると、国家戦略局は「人によっては米国の国家安全保障会議（NSC）みたいなものを念頭に置いたかもしれません」といい、構想の共有が十分に図られていなかったことを示唆している³⁵。

国家戦略局は、設置にあたって法改正を要しない国家戦略室としてスタートした。発足後、国家戦略室は予算編成などを中心に担当していたが、2010年の参議院選挙で民主党が参議院議席の過半数を失い、国家戦略室を局へ格上げする法案の成立は頓挫することとなった。

その後、国家戦略室に期待される役割は二転三転する。2010年7月には、菅直人首相が英国政府の「ポリシーユニット」を念頭に、国家戦略室を日常的な政策調整ではなく首相への政策提言を行う「知恵袋」としての組織へ転換する方針を示した³⁶。し

31 民主党「民主党の政権政策」2009年。

32 同上。

33 鳩山由紀夫内閣総理大臣答弁、衆議院予算委員会第2号、2009年11月2日、<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=117305261X00220091102&spkNum=22¤t=1>。

34 山口二郎、中北浩爾編『民主党政権とは何だったのか——キーパーソンたちの証言』（岩波書店、2014年）68頁。

35 薬師寺克行『証言 民主党政権』（講談社、2012年）Kindle版、位置No. 929。

36 『「国家戦略局」菅首相が断念 実権ない知恵袋組織に縮小』『朝日新聞』2010年7月15日。

かし同年9月になると国家戦略室を強化し、内閣官房副長官補室とともに政策の総合調整を（政策提言と並行して）行う方針であることが報じられる³⁷。2011年9月に発足した野田政権は既存の会議体の統廃合を行い、新設された国家戦略会議の事務局機能を国家戦略室が担うこととなった。国家戦略会議のフロンティア分科会では安全保障課題に関する提言が取りまとめられたが、半年後に第二次安倍政権が発足したことに伴い、国家戦略会議と国家戦略室は廃止された。

（2）鳩山首相による政策主導の失敗

民主党政権期において、首相による政策主導が際立ったのは鳩山政権であった。普天間飛行場移設問題はその最たるものである。

衆議院解散直前の2009年7月19日、鳩山は沖縄県の普天間飛行場を「最低でも県外」へ移設する意向を示した³⁸。その根底には、基地を県外へ移設することで地元負担を軽減するだけでなく、米国の影響力が相対的に低下する中で、アジアにおける安全保障の枠組みを形成し、より対等な日米関係を構築するという一続きの構想があった。直接的に米軍基地には言及してはいないが、アジア外交に関しては2009年8月に発表された論考の中で「東アジア共同体」構想として打ち出されることになる³⁹。

政権交代を果たして発足した鳩山政権では、さまざまなルートで普天間移設問題が検討されたが、県外移設が進むことはなかった。北澤俊美防衛大臣は就任早々に現行計画を前提とした動きを継続する意向を示し、県外移設に否定的な見解を示した⁴⁰。岡田克也外務大臣は嘉手納基地へ統合する案を中心に検討しており、2009年10月には県外移設を否定する発言をした⁴¹。米国側は、2009年10月に来日したロバート・ゲイツ（Robert Gates）国防長官をはじめ、一貫して現行計画を進めるよう日本側へ伝え続けていた。

2009年後半、年内決着の有無が焦点となる。11月に来日したバラク・オバマ（Barack Obama）米大統領が迅速な決断を求め、鳩山首相が「Trust me（私を信じてほしい）」と応じる一幕があった。この時期には、平野官房長官は現行計画を修正した上で年内に結論を出すことを図っていたが、鳩山首相はあくまで明確な期限を設定しない意向

37 「国家戦略室を再強化 官房副長官補室と一体運用」『日本経済新聞』2010年9月30日。

38 毎日新聞政治部『琉球の星条旗——「普天間」は終わらない』（講談社、2010年）47-48頁。

39 鳩山由紀夫「私の政治哲学」『Voice』2009年9月号、132-142頁。アジア外交を展開し米軍基地の撤去を実現する鳩山の構想は1990年代からみられる。鳩山由紀夫「民主党——私の政権構想」『文藝春秋』1996年11月号、112-130頁。

40 毎日新聞政治部『琉球の星条旗』86頁。

41 「普天間、県内移設の考え 岡田外相 閣内調整これから」『朝日新聞』2009年10月23日。岡田は「11月ぐらいか12月初めあたり」には辺野古へ移設する現行計画しかない結論づけたという。薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置No. 3594。

を示す⁴²。さらに、岡田外相や北澤防衛相も現実的な解決策を模索する中で、年内決着を危惧した社民党が巻き返しを図る。消費者・少子化担当相を務めていた福島瑞穂社民党党首は、辺野古への移設を決定すれば連立離脱も辞さない考えを示唆し、鳩山首相はこの発言を「重く受け止めないといけない」と反応した⁴³。12月には結論先送りが確認され、辺野古に代わる移設先が連立3党で改めて検討されることとなった。

新たな検討では平野博文官房長官が中心となった。連立維持のために先送りとなったものの、基本的には辺野古の現行計画で決着することを念頭に置いた判断であった⁴⁴。2010年を迎えると、さまざまな移設先候補が取り沙汰される。キャンプ・シュワブ陸上案、ホワイトビーチ案、徳之島案、国外案などが浮上したが、運用上の問題や、十分な説明がなされなかった地元の反発などにより、どの案も実現に向けて動くことはなかった。

5月4日、沖縄を訪問した鳩山首相は、県外移設の断念を表明する。5月28日、移設先として辺野古を明記した政府方針が閣議決定された。

（3）閣僚レベルでの政策主導

民主党政権では、各府省の大臣、副大臣、政務官の政務三役が政治主導の重要なプレイヤーとしてみなされていた。そして、政務三役を中核とするスタイルを推し進めるあまり、官僚を意思決定から排除したことが民主党政権の問題点であると論じられることも多い⁴⁵。一方で、政務三役による政策形成への関与は省庁やイシューによって様々であり、また政務三役の属人的な要素に左右される面があったという指摘もある⁴⁶。

安全保障政策に関しては、外務大臣や防衛大臣経験者が官僚排除を否定していることは重要である。鳩山内閣で外務大臣を務めた岡田克也は、政務三役会議が政策決定ではなく事務連絡の場だったと振り返り、「私には事務次官や局長がいないうきに物事を決めるという発想はありませんでした」と述べる⁴⁷。鳩山政権から菅政権にかけて防衛大臣を務めた北澤俊美は、「役人を信頼して、彼らが自由にしゃべれるような雰囲気を作ったほうがいいというのが私の考え方」と述べた上で、官僚や制服組の幹部が参

42 毎日新聞政治部『琉球の星条旗』129–130頁。

43 「辺野古移設なら連立政権離脱も 福島・社民党首が表明」『朝日新聞』2009年12月3日。

44 毎日新聞政治部『琉球の星条旗』156頁。

45 たとえば、清水真人『平成デモクラシー史』（ちくま新書、2018年）276–279頁、待鳥「民主党政権下における官邸主導」99–100頁。

46 塩崎彰久「政治主導——頓挫した『五策』」日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証——日本政治は何を活かすか』（中公新書、2013年）54頁。

47 薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置No. 3370。

加する省議に政務三役が積極的に関与することで「政治主導を形の上で持ち込んだ」という⁴⁸。少なくとも安全保障に深く関係する外務省と防衛省では、官僚を政策決定から排除するという意味での政治主導が志向された形跡はない。

他方で、安全保障に関わる重要な政策決定の場面において、政治家の関与が強くみられたこともあった。第一の例は、2010年に発表された防衛大綱の策定である。行政改革後最初の防衛大綱見直し（2004年）では、防衛庁や有識者会議の議論を踏まえ内閣官房（旧安危室）が中心となって策定が進められた⁴⁹。2010年の防衛大綱も、基本的には同様のパターンが取られた。

民主党政権独自の試みとして特徴的だったのは、有識者会議とは別のグループでも議論が行われたことである。閣僚レベルでは、官房長官、防衛大臣、外務大臣、財務大臣からなる「四大臣会合」が行われた。また仙谷由人官房長官のもとで民間の有識者からなる「サポートチーム」が生まれ、福山哲郎官房副長官、長島昭久民主党外交安保調査会事務局長や防衛省、外務省の幹部とともに「四大臣会合」に参加していた⁵⁰。大綱の文案は内閣官房によって作成されたが、「サポートチーム」も一部関与していたという⁵¹。北澤はこうした経緯は「画期的」であったと述べており、関係する各省の大臣が参加することによってそれぞれの省の立場を反映した議論となった上に、シビリアンコントロールの観点からも望ましかったと述べる⁵²。

第二の例は、「武器輸出三原則等」の包括的な例外化措置の容認である。日本の防衛装備・技術の移転は、1967年の「武器輸出三原則」、1976年の「武器輸出に関する政府統一見解」などによって制限されていた。しかし、海外での自衛隊による災害救援活動で使用した重機を活動終了後に供与するような場合や、日米の共同技術開発なども制限対象であり、移転のためには個別に例外化措置を取る必要があった。実際、1983年から2010年までの間、18件の技術供与や装備品輸出が内閣官房長官談話や関係省庁了解を通じて、案件ごとに例外化されていた。

武器輸出三原則等の見直しは北澤防衛大臣の主導で始まった。個別の例外化措置を重ねることで「武器輸出三原則等の基本理念はいつの間にか無きに等しいものになってしまう」ことを危惧した北澤は、2010年1月に初めて武器輸出三原則等の見直し

48 同上、位置 No. 4645-4660。

49 細谷雄一「防衛大綱改定」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）216頁。当事者による説明として、柳澤『検証 官邸のイラク戦争』128-131頁。

50 薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置 No. 5143-5155；信田智人『政治主導 vs. 官僚支配——自民政権、民主政権、政官20年闘争の内幕』（朝日選書、2013年）175頁；細谷「防衛大綱改定」228頁。

51 薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置 No. 5150。

52 北澤俊美『日本に自衛隊が必要な理由』（角川書店、2012年）183-185頁。一方で、防衛省・自衛隊内では「サポートチーム」の関与に反発があったことも報じられている。「自衛隊で内紛勃発 対中有事めぐり四分五裂」『産経新聞』2013年9月16日；薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置 No. 5155。

に公に言及した⁵³。鳩山首相は平和国家として三原則等を堅持すべきとの見方を示したが、首相の交代により見直し作業は前進することとなる。菅首相の就任後、北澤が武器輸出三原則等の見直しを説明したところ、菅首相は北澤の意向に納得したという⁵⁴。2010年に発表された防衛大綱では、「平和への貢献や国際的な協力において、自衛隊が携行する重機等の装備品の活用や被災国等への装備品の供与を通じて、より効果的な協力ができる機会が増加している。また、国際共同開発・生産に参加することで、装備品の高性能化を実現しつつ、コストの高騰に対応することが先進諸国で主流になっている。このような大きな変化に対応するための方策について検討する。」という記述がなされた⁵⁵。

その後、野田内閣のもとで、「防衛装備品等の海外移転に関する基準」についての官房長官談話が発表される。この談話により、平和貢献・国際協力に伴う案件や、厳格な管理がなされた上での日本の安全保障に資する防衛装備品等の国際共同開発・生産に関する案件が、包括的に例外化されることとなった⁵⁶。なお、武器輸出三原則等は2013年に安倍内閣が「防衛装備移転三原則」を決定したことにより、その役目を終えることとなる。

民主党政権の政策決定過程は、自民政権とは異なった特質を示した。首相直属の国家戦略局を設置する構想は、トップダウンの政策決定を可能にする仕組みとして、統治機構改革の理念との一貫性がみられる。しかし、普天間飛行場移設問題では、鳩山首相がきわめて大きな影響力を発揮したがゆえに、政策決定過程が大きく迷走することになった。このことは、首相による指導力の向上を逆説的に示している事例といえよう。防衛大綱の策定においては内閣官房の旧安危室が中心となったが、政治家の関与の程度は大きかった。また、武器輸出三原則等の見直しでは防衛大臣の意思決定が大きな役割を果たした場面がみられたことも特徴的である。

4. 第二次安倍政権

(1) NSC・NSSの設置

2012年12月、衆議院選挙で自民党が勝利し、第二次安倍内閣が発足した。安全保

53 北澤『日本に自衛隊が必要な理由』185-186頁:「武器輸出 見直し言及」『朝日新聞(夕刊)』2010年1月12日。

54 薬師寺『証言 民主党政権』Kindle版、位置No. 5211-5228。

55 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」2010年12月17日閣議決定。

56 「『防衛装備品等の海外移転に関する基準』」についての内閣官房長官談話」2011年2月27日。

障政策に強い関心を持っていた安倍は、第一次政権で果たすことのできなかった NSC の設置や集団的自衛権の行使容認などを実現させていく。その過程では、第一次政権のときと同様に、有識者会議や懇談会を通じた政策形成が進められていった。

安倍首相は 12 月 26 日の就任記者会見ですでに NSC の設置を明言し、翌年 2013 年 2 月には「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」が設置された⁵⁷。この間、1 月にアルジェリアの天然ガスプラントが過激派武装勢力に襲撃され、日本人 7 人が死亡する人質事件が起きたことも、NSC 設置の流れを強めた要因であった⁵⁸。

有識者会議は計 6 回の会合を開き、そこでの議論をもとに政府は国家安全保障会議設置法案を国会に提出した。法案は 11 月 27 日に成立し、12 月 4 日に NSC が設置された。NSC は九大臣会合、四大臣会合、緊急事態大臣会合の三種の会議体を持つが、特に四大臣会合は機動的に開催され、情勢に応じて機動的に議論を行う枠組みとして活用されることとなった⁵⁹。

2014 年 1 月 7 日には事務局となる NSS が発足したが、第一次安倍政権での旧 NSC 構想からの重要な違いが指摘できる。2007 年の旧 NSC 法案における事務局組織（単に「事務局」と呼称されていた）の特徴として、①内閣官房とは別に設置されること、②しかし内閣官房長官が「会議の事務を統括し、職員の服務について統督」し、内閣官房副長官はそれを助けることで、内閣官房との連携を図る設計であったこと、③役割は会議に関する事務のみであったことの 3 点が挙げられる。この案では、内閣官房の強力な権限を活用できず、「会議回しを行うだけの存在になる」という懸念もあった⁶⁰。

2013 年に設置された NSC では事務局を NSS と名付け、旧 NSC 法案における事務局よりも大幅に強化された組織となった。第一に、NSS は内閣官房に設置されることが明確化された。政府資料で NSS は「内閣官房の総合調整権限を用い、国家安全保障に関する外交・防衛政策の基本方針・重要事項の企画立案・総合調整に専従」するとされていることからわかるように、NSS は行政改革後の強化された内閣官房を前提とした組織である⁶¹。第二に、NSS 局長は官房長官・官房副長官を助け、NSS 次長

57 首相官邸「安倍内閣総理大臣就任記者会見」2012 年 12 月 26 日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2012/1226kaiken.html。

58 千々和泰明『変わりゆく内閣安全保障機構——日本版 NSC 成立への道』（原書房、2015 年）205 頁。

59 NSC の活用については以下を参照。PHP 総研「国家安全保障会議検証」プロジェクト『国家安全保障会議——評価と提言』（PHP 総研、2015 年）；小熊真也「ロシアによるウクライナ侵略と日本の初期対応の決定過程——NSC に注目して」『NIDS コメンタリー』第 210 号、2021 年 3 月 17 日。

60 金子将史「いよいよ始動する日本版 NSC」政策シンクタンク PHP 総研、2013 年 12 月 3 日、<https://thinktank.php.co.jp/kaeruchikara/939/?Page=1>。

61 内閣官房国家安全保障会議設置準備室「『国家安全保障会議』について（説明資料）」「国家安全保障会議の創設に関する有識者会議」（第 6 回）配布資料；千々和『変わりゆく内閣安全保障機構』222–223 頁。

は官房副長官補2名が充てられることになった。第三に、NSSの所掌範囲は旧NSC法案における事務局のそれよりも拡大された。NSSは会議の事務に加えて、外交・防衛政策の基本方針や、関係行政機関等から提供された情報の総合・整理に関する事務を担うこととなった。

こうした制度設計は、安全保障政策決定の集権化を進めることに繋がった。NSS設置まで内閣官房に存在した旧安危室は防衛大綱策定に関わっていたものの、組織の主眼は危機管理であり、政策立案に携わる要員は少なかった⁶²。一方、NSSは政策立案と総合調整に重点を置き、危機管理のオペレーション機能は基本的に切り離されている。NSSの発足によって、行政改革で強化された内閣官房の機能を安全保障政策の領域で発揮する制度が整ったといえる。

NSC・NSS設置と同時に、国家安全保障問題担当の総理補佐官も常設化された。第一次安倍政権では補佐官の権限をめぐる混乱があったものの、2014年5月の閣議決定で総理補佐官は組織を代表する立場になく、官房副長官を含む副大臣や政務官、その他の職員に対して指揮命令を行うことや、これらから指揮命令を受けることがないことが明確化された⁶³。国家安全保障問題担当の総理補佐官は首相直属のスタッフ職、NSS局長は内閣官房のライン職という区別が明確となったのである。

NSC法案の国会審議と並行する形で、新たな防衛大綱と、日本初となる国家安全保障戦略の策定が進められた。両者に係る議論の場となったのが、「安全保障と防衛力に関する懇談会」(安防懇)であった。安防懇は2013年9月から12月にかけて7回の会合を行ったが、2010年までの安防懇と異なり、報告書が作成されることはなかった。このときから、安防懇は「報告書作成過程で内閣官房が防衛省等との調整を行い、議論の流れを方向づける仕組みから、閣僚会合を頂点とする政府内での検討に対して高い見地から直接インプットを行う場へと変質した」といわれる⁶⁴。新たな防衛大綱と国家安全保障戦略は、どちらも12月17日の国家安全保障会議決定ののち、閣議決定された。

(2) 集団的自衛権の行使容認・平和安全法制

2014年1月からは、重要な安全保障政策に関する決定過程でNSSが存在感を発揮

62 金子将史「防衛大綱をどう見直すか」PHP総研、2008年12月10日、https://thinktank.php.co.jp/wp-content/uploads/2016/05/policy_v2_n11.pdf、11頁；兼原信克『安全保障戦略』（日本経済新聞出版、2021年）44頁。

63 「内閣総理大臣補佐官及び大臣補佐官の職務遂行に係る規範」2014年5月27日閣議決定。

64 PHP総研『国家安全保障会議』50頁。井形彬「『国家安全保障戦略』の作成過程——第2次安倍政権下の3つの懇談会」『国際安全保障』42巻4号（2015年）1-15頁も参照。なお、2018年の防衛大綱見直しにあたって開催された安防懇でも報告書は作成されなかった。

するようになる。その中でも2014年に大きな議論となったのは、集団的自衛権の行使容認である。安倍首相は就任直後の2012年12月には第一次政権における安保法制懇に触れ、「あのときの有識者から伺うことによって、また検討を始めていきたい」と述べていた⁶⁵。2013年1月には「集団的自衛権行使の（憲法解釈）見直しは安倍政権の大きな方針の一つ」と述べ、2月にはふたたび安保法制懇を設置した⁶⁶。このとき事務方の責任者となっていたのが、のちにNSS次長となる兼原信克内閣官房副長官補であった。2014年5月に提出された安保法制懇報告書は安保法制懇座長代理である北岡伸一と、NSS次長であった兼原信克・高見澤将林副長官補が主導したとされ、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定の文案作成もNSSが主導した⁶⁷。

第一次安倍政権で集団的自衛権行使容認を拒んだ内閣法制局は、憲法解釈の変更を認める立場を取った。安倍政権は2013年8月、人事慣例を踏襲せず、駐仏大使を務めていた小松一郎を長官として任命する。小松は第一次安倍政権当時、外務省国際法局長を務めており、安保法制懇にも関与したことがあった⁶⁸。小松長官は就任後、法制次長を務めていた横島裕介と、行使容認を限定的なものとすることを確認したという⁶⁹。安倍首相も「限定容認」に異論はなく、法制局と首相の意向は大枠で一致することとなった⁷⁰。翌年5月には横島が小松に代わって長官に就任したが、限定的な集団的自衛権の行使容認を認める内閣法制局の見解は維持される。

自民党内では、一時プロセスをめぐって異論が出た。安倍首相は閣議決定後に国会での議論に進むと答弁したが、事前の党内議論を重視すべきとの意見が相次いだのである。しかし、自民党副総裁である高村正彦の働きかけもあり、2014年3月31日の安全保障法制整備推進本部の発足時には党内の異論はなくなっていたという⁷¹。

より長期にわたる交渉を要したのは、自民党と公明党の間においてであった⁷²。集団的自衛権に前向きな議員が多かった自民党に対し、公明党は後ろ向きな姿勢を示す。自民党側で交渉にあたった高村正彦が重視したのは、「わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固

65 首相官邸「安倍内閣総理大臣就任記者会見」2012年12月26日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2012/1226kaiken.html。

66 「集団的自衛権の行使容認説明へ 首相、日米首脳会談で」『朝日新聞』2013年1月14日。

67 朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔』137頁、188頁。

68 同上、35-36頁；「法制局の壁を人事で突破」『日本経済新聞』2022年10月1日。

69 朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔』53-55頁。

70 同上、56頁。

71 同上、105-107頁。

72 自公連立政権の詳細な分析は以下を参照。中北浩爾『自公政権とは何か——「連立」にみる強さの正体』（ちくま新書、2019年）；Adam P. Liff and Ko Maeda, “Electoral Incentives, Policy Compromise, and Coalition Durability: Japan’s LDP-Komeito Government in a Mixed Electoral System,” *Japanese Journal of Political Science*, vol. 20, no. 1 (2019) pp. 53-73.

有の権能の行使として当然」とした1959年の砂川判決であり、国の平和と安全のために必要であれば集団的自衛権の行使は容認されうるという立場を取っていた。しかし北側一雄ら公明党側は、あくまで砂川判決は個別的自衛権のみが問題とされた判決であるとし、議論は膠着する⁷³。最終的に、砂川判決は集団的自衛権を排除していないという点に収斂した。

そうした議論が行われる中で、2014年5月15日に安保法制懇の報告書が提出された。報告書は限定的な集団的自衛権の行使容認に加え、個別的・集団的を問わず自衛のための実力保持や集団安全保障への参加に憲法上の制約がないとする「芦田修正論」にも言及していた⁷⁴。しかし報告書を受け取った安倍首相は、「芦田修正論」を政府として採用しないことを明言し、集団的自衛権の行使容認を限定的なものにする考えを公に示した⁷⁵。これにより、「限定的」の範囲をめぐる線引きの問題が議論の俎上に上がるようになる。公明党側で交渉にあたった北側は、報告書の「我が国と密接な関係にある外国に対して武力攻撃が行われ、その事態が我が国の安全に重大な影響を及ぼす可能性があるとき」に集団的自衛権の行使が可能になるという立場は「条件としてあまりに広すぎる」との見解を示し、より明白な歯止めを設けることを主張した⁷⁶。

「限定的」の範囲と歯止めの問題が浮上したことで、新たな武力行使の三要件に議論の中心が移った。当初事務方が与党協議に示した案は、集団的自衛権行使を認めるため、「他国に対する武力攻撃が発生し、これにより国民の生命や権利を守るために不可欠な我が国の存立が脅かされるおそれ」という表現であったが、北側はより範囲を狭めた表現を模索する⁷⁷。そこで出てきたのが、1972年の政府見解である。1972年見解では、自衛のための措置は「外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置としてはじめて容認される」としている。この文言を援用し、新三要件原案は「他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるおそれがあること」という表現へと修正された。

修正された新三要件案は、「高村私案」として6月13日の安全保障法制整備に関す

73 朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔』109-110頁、115頁:「単刀直言 集団的自衛権に観念論いらぬ」『産経新聞』2014年4月5日。

74 安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会『「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書』2014年5月15日。

75 首相官邸「安倍内閣総理大臣記者会見」2014年5月15日、https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8833367/www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0515kaiken.html。

76 公明党「集団的自衛権論議の方向性」2014年5月17日、https://www.komei.or.jp/news/detail/20140517_13991。

77 朝日新聞政治部取材班『安倍政権の裏の顔』162-163頁。

る与党協議会に提示された。その後、公明党の党内議論も経て、24日の協議会では「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること」(下線筆者)という座長試案が示される⁷⁸。最終的に自公はこの文言で合意し、7月1日に新三要件を含む新たな憲法解釈が閣議決定された。

2014年7月に集団的自衛権の行使を一部容認する閣議決定がなされた後、政府は安全保障法制の整備に着手した。法案作成を主導したのはNSS次長の兼原信克と高見澤将林をヘッドとするNSSのチームであった⁷⁹。法案の閣議決定に至る過程では再び自民党と公明党の間で集中的な協議が行われた。特に焦点となったのは自衛隊の海外における活動であり、公明党は国際法上の正当性、国民の理解と民主的統制(国会の承認)、自衛隊員の安全確保という三原則を主張した⁸⁰。与党は2015年3月に法制の方向性について合意し、5月には与党合意を踏まえ平和安全法制整備法案と国際平和支援法案が閣議決定された。国会では法案審議のため衆参両院に「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」が設置された。法案は7月に衆議院で可決された後、9月19日に参議院本会議で可決・成立した。衆参両院の特別委員会を合わせた審議時間は220時間を超えていた。

おわりに

首相や内閣に権限を集中させ政策を形成しようとする試みは、2001年以降ほぼ一貫して行われてきた。そうした政治状況の中で、「官邸主導」といったキーワードはときに強すぎる首相や内閣を批判する意図で用いられたり、リーダーシップをアピールするスローガンとして用いられたりすることもあった。このような状況が続いてきたからこそ、ある程度長期的な視点で政策決定を振り返り、実態を見つめ直すことが重要である。本稿では、安全保障政策領域における「官邸主導」の実態を描くことを目的としてきた。

2006年に就任した安倍首相は、特にNSCの創設と集団的自衛権の行使容認という

78 公明党「党合同会議 高村私案を論議」2014年6月20日、https://www.komei.or.jp/news/detail/20140620_14280；公明党「座長試案 武力行使の要件を厳格化」2014年6月25日、https://www.komei.or.jp/news/detail/20140625_14310。このほか、三要件の2点目と、三要件に続く文言もそれぞれ修正された。

79 「NSC、自衛隊法など改正10本超 法整備チームは30人態勢」『産経新聞』2014年7月3日。

80 公明党「自衛隊海外派遣へ3原則」2015年3月21日、https://www.komei.or.jp/news/detail/20150321_16533。

2つの課題に取り組んだ。しかし参院選で敗れ、これらの課題が実現しないまま辞任する。後を継いだ福田首相はねじれ国会に直面する中で、NSC創設や集団的自衛権の問題を引き継ぐことはなかった。

その後、民主党が政権交代を果たす。国家戦略局構想を通じたリーダーシップの強化は成功しなかったが、普天間飛行場移設問題や防衛大綱の策定、武器輸出三原則等の包括的例外化に至るプロセスでは、首相や閣僚らの強い関与が観測できる。ただ、普天間飛行場移設問題では首相個人の主導が強く、防衛大綱のケースでは内閣官房で作業されていた中で官房長官が他の閣僚・政治家を巻き込み、武器輸出三原則等の包括的例外化は閣僚による提案と、異なる経路で政治家の関与が強まったことには留意が必要である。

その後発足した第二次安倍政権は、NSC・NSSの設置、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定、平和安全法制という政策課題を実現した。特にNSSの設置は、政策過程をより集権的なものに変容させた。もちろんNSS設置前も、統治機構改革後の内閣官房は旧安危室が安全保障政策に一部関与することがあった。しかしNSSは規模や権限の面でより大きな存在感を見せるようになり、集団的自衛権行使容認や平和安全法制の決定過程では事務方として強力に役割を果たした。

これらの過程を通じて見えることは以下の通りである。第一に、首相が政策を主導するスタイルの定着と、依然として首相の権限を制約しうる要素の両面が観測されたことである。本稿が扱った期間のうち、首相によるイニシアティブがあったにも関わらず実現しない政策があった。統治機構改革によって生まれた制度的な権力基盤は、首相によって提起された政策の実現を必ずしも容易にするものではなかったといえる。首相が自律的に判断を下せる余地が広がったことで、第一次安倍政権と福田政権のように前政権がやり残した政策が引き継がれないという状況や、普天間飛行場移設問題のように政策が迷走する状況がみられた。また、変化しなかった制度の影響も大きい。しばしば指摘されているとおり、参議院の機能は統治機構改革で手つかずとされた。ねじれ国会が生まれれば、政策の実行が困難になりうることは政権交代直前の自民政権が示す通りである。また、集団的自衛権や平和安全法制のように、連立パートナーの政党が首相主導の政策形成に緊密に関与することもある⁸¹。

第二に、政策形成の過程で影響力を及ぼすアクターは政権によって異なっていた。本稿が分析した期間では、統治機構改革で謳われたトップダウンの政策決定がほぼ一

81 統治機構改革の観点から言えば、公明党の影響力の源泉を小選挙区比例代表並立制における選挙協力に見出す指摘があることは重要であり、今後も新たな事例やデータを用いた分析が必要である。Liff and Maeda, "Electoral Incentives."

貫して志向されてきた。政策決定に関する新たな制度構築の試みを見ても、NSCや国家戦略局構想など、政権を問わず集権性を増そうとする大きな方向性を共有していたといえる。一方で、第一次安倍政権における総理補佐官の重視や、民主党政権での防衛大臣による政策変更の推進など、その実態には複数のパターンがあった。本稿が依拠した待鳥による「官邸主導」の定義では首相直属スタッフや閣僚などが触れられているが、政治サイドの主導性はさまざまな経路で発揮されてきたのであり、これらの官邸主導を支えるアクターの役割は一定ではなかったといえる。

他方で、NSC・NSSの設置は安全保障政策を形成するプロセスがより制度化されたことを意味し、今後は政策決定過程がある程度定まったものになる可能性が大きい。NSSは内閣官房のライン上に位置づけられ、首相補佐官は独立したスタッフ職であることが明確化されたことを踏まえれば、企画立案や総合調整といったリソースを要するプロセスにはNSSが深く関与することになる。

また、集権化を志向した官僚機構の強化が「官邸主導」の強化に繋がることは重要であろう。しばしば「官邸主導」は「官僚主導」の対義語として扱われるが、この対立軸の設定はややミスリーディングである。いくら首相の権限が強化されても、政策を立案する際に詳細な知識や調整能力を持つ官僚の力は欠かせない⁸²。ゆえに、他省庁よりも首相の近くで業務にあたる内閣官房、とりわけNSSが大きな力を持つようになったことは、首相が意図した政策を実現させるための推進力を増す効果があったのである。

(防衛研究所)