

Title	安全保障における首相の手法：防衛予算GNP1%枠撤廃について
Sub Title	
Author	山内, 康生
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2013
Jtitle	日本政治外交研究 No.7 (2013.) ,p.1- 21
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	慶應義塾大学日本政治外交研究会
Genre	Technical Report
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO92001005-00000007-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

安全保障における首相の手法

～防衛予算GNP1%枠撤廃について～

総合政策学部四年 山内康生

序章

- 一、防衛政策とGNP1%枠について
- 二、大統領型首相としての中曽根首相
- 三、議院内閣制型首相としての行動

終章

序章

未曾有の大震災や日々変化する国際情勢など、政治をとりまく環境が大きく変わりつつある中、政府は政策方針の見直しと変革を求められている。しかし現状をよそに変革を行う上で常に反対する勢力が存在するため、い

くつもの合意形成を要し、ねじれている国会どころか与党内でも意見が分かれ結論が出ないことが多々ある。これにともない法案の成立や政策決定が行いにくい状態が続き、同時に事実上放置状態ともいえる日本の財政赤字は増え続けている。

政治の一つの役割として予算編成があげられる。どの政策に多く配分し、どこを削るかによって政府の動きの方針を方向づけることができる。また、予算の成立に関しては憲法により衆議院に先議権と優越権があるため、ねじれている参議院で可決しなくとも成立させることができる。このように政策を形成する法律と予算では、制度的に予算のほうが成立させることが容易であり、いかなる状況でも政府は方針を予算に反映させることができるといえる。しかし、この予算編成に関して国論を二分するような議論が起こった場合、どのように対処するのだろうか。

本研究では政府の方針を描くことができるひとつの手段としての予算に着目し、過去の事例を元に政府方針を転換するに到る過程を予算という観

点から、分析し議論していきいたいと思う。そして、今最も政治に求められている、決める力・変える力は具体的にどのような形で存在するのかを解明したい。

具体的な事例として、中曽根内閣の防衛予算GNP1%枠撤廃にいたるまでの政策形成過程を扱う。すでに述べた通り政策の方針を転換するにあたっては様々なハードルを越えなければならない。加えて日本の安全保障政策は、歴史的経緯から最もイデオロギーの強い分野の一つであり、国際情勢や日本が置かれている状況の他に多くの感情を考慮し、政治的な決断を経なければならない難しい分野である。

中曽根首相は日本の防衛体制を見直し、第一歩として防衛予算はGNP1%枠を撤廃すると打ち出した。GNP1%枠という一九七六年（昭和五一年）三木内閣で閣議決定された防衛政策の方針をどのようにして撤廃・変更したのかについて着目していくことにする。それを通じて国家の重要な政策転換時の予算決定をどのような経緯で行うのか、また政策的な意味

と政治的な価値の対立はどのように構成されていたのかを述べていきたい。

一、防衛政策の変遷とGNP1%枠について

（I）戦後からの防衛政策と予算編成

本節では、戦後すぐの安全保障政策はどのような環境下であり、何を考慮していたのかについてまとめると、また、防衛予算の編成に関してどのような議論が行われてきたか述べることにより、防衛予算と政治の関係を説明したい。

一九四五年（昭和二十年）、連合国に日本は無条件降伏し、約五年間続いた太平洋戦争は軍民合わせて約三二〇万人もの日本人が亡くなるという悲劇的な結末を迎えた。ここでの経験は現代にいたるまで社会のみならず各々の意識にも根強く残っていることはいうまでもない。

GHQによる統治の中、険悪化する朝鮮半島情勢が考慮され日本の再軍備が進められることとなり、一九五〇年（昭和二十五年）に警察予備隊が発

足した。その後保安隊と名前を変え一九五四年（昭和二十九年）には陸・海・空全ての部隊をそろえる自衛隊となり、同時に所管官庁として防衛庁が発足した。自衛隊の必要性に関する世論調査では発足翌々年の一九五六年で「あつた方がよい」が五八%、「ない方がよい」が一八%となっている。

しかし、戦後間もないこともあつて日本の再軍備化には反発があり、憲法九条の関係で自衛隊の存在そのものを否定する意見も根強く、一九六〇年（昭和三五年）の日米安保闘争などに見られるように、日本の安全保障政策に関しては国論を二分する戦後最も激しい政治的争点となった時代であった。

国際情勢は、一九六一年（昭和三十六年）に池田総理が訪米した際に、対ソ連を重視していたアメリカ側から陸上自衛隊を当時の一七万人から三〇万人にまで増員するよう強く要請された。日本政府としては徴兵制を導入しなければならぬ増員要請に憲法の趣旨からありえず、財政面でも大きな負担になるとし、陸上自衛隊の増員要請は受け入れられないとした。付

け加えて、当時日本がおかれている状況は、中国や韓国とは国交を回復していないことから、再び軍備増強することが周辺国との関係改善の障害になりかねないとの配慮があつたとも考えられる。検討の結果、最終的には一八万人まで増やすとの見解を提示した。

防衛予算は、自衛隊が誕生した一九五四年より五年分の予算編成を先に組む防衛整備計画を作成していた。これにはほぼゼロからのスタートとなる再軍備には欠かせない装備購入の事情があつた。陸・海・空の全ての部隊を創設するとなれば、それぞれ特車、艦船、航空機を保有し運用することになる。現代にいたるも兵器の価格は数十億から数百億円と大変高価であり、四〇機購入と計画を立てて契約を交わしてもとも一年間の予算で賄えるものではなかった。また、計画と共に五年分の予算を確保することにより途中で突発的な事態で予算が執行されず計画に支障をきたし、契約の履行遅滞とならないようにする目的もあつた。しかし、通常単年度主義が大原則の予算編成では異色ともいえるこの方式に、大蔵省は反対した。

防衛庁と大蔵省の折衝により何かと議論が多い防衛予算に関して、先に五年分決めておくことでそれ以上増えることがない一種の歯止めとしての役割を付加価値として強調し、政治的意味合いを持たせることにより大蔵省側が了承することで成立した^四。

以上のように、終戦直後の安全保障政策は、すでに国際情勢と国内情勢の間に差が生じていることが伺える。どこにバランスを置くかが問題であり、政治的な決断を迫られながら形成されてきた経緯がある。

(2) 防衛予算GNP比1%枠の成立過程

前節で述べたように、終戦直後の日本の安全保障政策は自衛隊法、新安保条約、沖繩返還など^五とあることに与野党が激しく対立し新安保条約、沖繩返還など^六とあることに与野党が激しく対立して国会で乱闘が起こるほど混乱し、依然として安全保障に対する議論は、まとまっていなかった。その一方で、一九七〇年代に中国がアメリカに接近し、日本とも国交を

回復するなど、緊張関係にあった二極対立化構造が緩和されることがあった。これにより、与野党共に掲げている安全保障政策の見直しを迫られることとなった。自衛隊発足から一六年が経過し、自衛隊の必要性についての世論調査では「あつたほうがよい」が七三%に、「ない方がよい」が一二%にまで下がるなど自衛隊に対する国民の理解が得られてきていることが数字上伺える^五。

発足したばかりの田中内閣は日中の国交を回復するだけでなく、中国政府から日米安保体制に対する理解を取り付け、そのままの政府は迫る第四次防衛計画のとりまとめを行い、一九七二年（昭和四七年）から一九七六年（昭和五一年）までの五年間分として五兆六七〇〇億円とした^六。これは、第二次の一兆三〇〇〇億円、第三次の二兆三四〇〇億円からすると装備費及のためまさに倍々になっている。また、この第四次を決定する際、野党の反発が厳しく、装備に関する決定を額と同時に行うことができなかった。これを機に田中総理は国民のコンセンサスの必要性や昨今の国際情勢も踏

まえ、野党から反発を受けにくくする構造を模索するように防衛庁に対し
て指示する。その後、防衛庁防衛局を中心に「平和時の防衛力」構想が提
案される⁵⁾。

当時主にソ連からの予想される侵攻に対応するだけの防衛力を備える所
要的防衛力という考え方があり、防衛予算を膨張させる一つの主張であつ
た。しかしソ連が全軍で攻めてきたことも想定するととてもそこまでの防
衛力を整備することは難しい。一方で、田中総理の意向にもあるように、
現在保有する防衛力でどう活用するか議論するべきというのが平和時の防
衛力構想である。

この構想の段階で、近年の防衛予算をGNP比較する考え方が始めてき
れた。当時の国会での議論を見る限り、防衛予算に枠を設けることで、防
衛政策では常に反発する野党を抑え込みたい意図があつたと伺える。しか
し、経済成長期にあつたため、第七〇回国会では社会党から「GNP一％
論を政策として推し進めていけば、経済大国イコール軍事大国の理論を承

認する事になる」との反発を受けることとなつてしまった。その後、平和
時の防衛力構想は内容が決まることなく、議論も進まず田中内閣はロッキ
ード事件により退陣してしまふ。

次に発足した三木内閣で任命された坂田道太防衛庁長官が平和時の防衛
力構想を再び取り上げ、防衛庁内で議論が始められた。第一段階として、
京大教授の高坂止堯氏をはじめ評論家やエコノミストを中心とする民間有
識者からなる防衛庁長官の私的諮問機関として「防衛を考える会」を設置
し、「防衛計画を再検討し第五次防衛計画とはせず、新しい防衛力整備を考
えるべき」、「GNP一％以内で質の向上に重点を置くように方針を転換さ
せる。」との提言を坂田長官に提出する。ここでなされたものはあくまでも
提言であり、GNP一％という数値も財政学的な根拠があるわけではなく、
当時の予算編成がGNP一％以内で推移していたことから、考えられたに
すぎない点に留意しておきたい。

「防衛を考える会」からの提案を受け平和時の防衛力の中身として、坂田

長官は現存する自衛隊の体制を維持することを目標とする基盤的防衛力という考え方を国会で発表した。これにより、五年ごとの決められていた防衛予算編成制度が艦艇の製造費等が継続費制度として残るものの、予算単年度主義に戻り五年という長期での計画で防衛政策の方向性を持たせることより、田中内閣時代に考案された野党対策が完成する。

これまでは国会内のイデオロギー対応、野党対策としての政局を中心とする経緯を説明したが、この他にも当時日本がおかれていた国際環境からどのような必要性に迫られていたのかも述べておきたい。五年間の防衛計画を見直すこととなった政策面での要因の一つには一九七三年（昭和四八年）のオイルショックがあげられる。第四次中東戦争の勃発により石油価格が高騰しインフレーションにより、戦後続いた高度経済成長が終わる要因ともなった。政府は産業界に対してエネルギーの節約を求めると同時に、物価高騰を押さえる政策をとるなど経済を安定化させるための政策をとることとなった。もう一つは、アメリカ側からの装備に関する要請にある。

例えばソ連の潜水艦を探知するための新鋭哨戒機の購入を余儀なくされ、兵器や装備の値上がりで追い打ちをかけ、五年ごとに額が倍増するという状態を起こしていた。こうした状況が続くと、途中で計画の修正ができないため、五年スパンでの計画には、計画そのものの実働性に限界が生じた。

このように、野党対策を意識した政局面と国内外の情勢に対応すべき政策面の両方から、日本の安全保障政策は形成されてきたといえる。新しい防衛の編成に関する一連の議論が起こった根本には首相を中心とする権運営側からの要望であり、それを具体化するのが防衛庁であるが、予算編成過程構築の最終段階へきて両者の間に認識の差が生じた。当初、防衛庁の方針としては、単年度主義に移行するとともに防衛大綱として五から一〇年毎に新しい計画を作成し、それを元に予算を毎年組んでいくとしていた。今まで行われた五年分一括の防衛予算が持っていた歯止めとしての役割は防衛大綱に置き換えるとした。しかし、数値としての予算額を盛り込まない防衛計画を新しい歯止めとする案と「防衛を考える会」からの提

案でもあるGNP1%枠では、直接的に枠を設けることのできる1%枠の

方が野党からの反発も幾分少ないと政府与党が判断したと考えられる。枠

を設けるとしても閣議了解程度と考えていた防衛庁と閣議決定を行い上限

化したい大蔵省との調整は難航し、関係閣僚が出席する国防会議は二度も

行われることとなった。最終的には、ハト派で知られる三木首相の判断に

より防衛大綱とGNP1%枠二本の基準を設ける大蔵省側の意向が通る判

断が下され、防衛庁側への譲歩としてGNP1%は『めど』とし、期間は

『当面』という言葉に書きかえられたが、政権側が考える野党対策は強化さ

れた^{二〇}。

かくして一九七六年一月五日「当面、各年度の防衛関係経費の総額が

当該年度の国民総生産の百分の一に相当する額を超えないことをめどとし

てこれをおこなうものとする」と閣議決定が行われた。ここにきて、長年

の懸案事項であった防衛政策は政権側が考える野党対策が強化され完成し、

その引き換えとして変動的なあいまいな物差しとしてGNP1%枠が誕生

するのである。

(3) 日本を取り巻く安全保障環境の変化

一九七二年の田中内閣より四年をかけて、国民のコンセンサスをとると

いう方針のもと、野党対策である防衛予算における二重の歯止めが閣議決

定をもって完成した。しかし、そうした日本政府の努力もむなしく、世界

情勢は急変する。

一九七九年（昭和五四年）一二月、ソ連がアフガニスタンに侵攻した。

それまでのアメリカによるデタント政策により緊張緩和が進んでいたが、

ソ連の具体的な軍事行動に急ぎよアメリカは政策転換を迫られていた。ま

た、ソ連の急速な核兵器開発により一九七五年（昭和五〇年）からの五年

間で有数が、ソ連の方が勝る状態となった。これにより冷戦構造が深刻化

したがアメリカはソ連との核兵器削減交渉の必要に迫られ、ソ連は新たな

核兵器配備という外交カードを持つこととなった^{二一}。

ソ連は戦略上欧州と接する西側と、海を挟んだ日本とアメリカの東側の二方向を意識すると考えられる。欧州とは陸続きであり、NATOが結成されていることからソ連からすれば重大な脅威であるが、核兵器の削減を求め、アメリカ側の意向からすれば配備されること自体を防ぎたいが、まずNATOの一員として欧州側の重大な危機への対応を考えなければならなかった^{二〇}。

米ソ間に核兵器による緊張関係が生じている事態は日本にとっても重大な問題であり、日米関係の強化に努めなければならない。しかし、当時の日本にはもう一つの問題があった。一九七〇年代にニクソン大統領が固定比率によるドル紙幣と金の兌換を停止したことで世界経済の枠組みが変わり、二度の石油危機により世界経済は低迷していた。その中で日米貿易摩擦によりアメリカの貿易赤字の半分が日本との貿易によるものとなった。その後、カーター大統領より、当時の大平内閣に対して日本の防衛力を強化するよう要請される。

要請された防衛力強化は、日本政府に対して西側諸国の一員としてソ連に対抗するための態度を表してほしいという意味と、日本で使われている兵器のほぼ全てがアメリカから購入していることを踏まえ、新たな兵器をかうようにとの意味が込められていることが伺える。

日本の立場として一九七九年から、早急に米ソの緊張緩和を求めている。すでに述べた通り、必然的に冷戦下での日本の地政学的地位が向上したことからアメリカから再三にわたり防衛力の強化を要請された。しかし、防衛予算はほぼ毎年GNP比〇・九％で推移しており、GNP一％枠を決定した際の大蔵大臣でもあった大平総理は強化（予算増額）に対して難色を示した^{二一}。これにより日米貿易摩擦も深刻化し、緊迫した世界情勢にも関わらず日米関係は悪化の一途をたどった。

一九八〇年（昭和五五年）、新たに鈴木内閣が成立しアメリカ議会からも防衛力強化を求められ、防衛庁からも直接総理に直談判するも「財政とも関係する重大な問題なので、外務、防衛、大蔵の省庁間でよく詰めてほし

い。」と具体的な言及は行われなかった^{二四}。実際のところ、日本の財政状態は国債の大量発行により財政が硬直化しつつあり、総理自ら非常事態宣言を発令するほどであったため、アメリカからの防衛力強化の要請は受け入れられなかったのである。一九八二年（昭和五七年）一二月、鈴木内閣の財政危機対策のための行政改革、日米関係の改善、ソ連対策としての安全保障体制の見直しなどの多くが課題として、中曽根新内閣に引き継がれることとなった。

本節冒頭では国際情勢と日本政府の対応を述べたが、もう一つ着目すべき点として自衛隊が抱える問題についても触れておきたい。日本の防衛体制は田中内閣の時に考案された平和時の防衛力を原点とし、自衛隊が保有する装備を維持していくことに重点を置く基盤的防衛力を防衛大綱として組み、GNP 1% 枠を守りながら続けられてきた。防衛予算は大きく三つの分類に分けられ、一つ目は人件費として防衛予算全体に占める割合は五〇%前後と大きく、八〇年代中盤には定年退職者が急増することが予測さ

れていた^{二五}。二つ目は五年分を一括予算とする方式から単年度主義に移行する際に例外として認められた継続費（既定物件費）である。これは艦船や航空機など高額で、しかも発注から配備まで数年かかるものに一年ごとに分割して支払う費用である。一九五七年（昭和三二年）までは占める割合は一〇%程度にすぎなかったが、装備の大規模化、複雑化、調達期間の長期化に伴い増え続け一九八一年（昭和五六年）には二六%にまで上がり、その後年々二〜四%ずつ割合を増やしている^{二六}。

この二つの経費に関しては、事実上義務的経費といえる。最後の予算区分として予算総額から義務的経費を引いた残りを新規物件費と呼ぶ。新規といえども訓練費や燃料費などが含まれているため自由に使えるわけではなく、加えて既定物件費の増加に伴い反比例する形で占める割合が減少し、二〇%程度となっている。防衛予算の総額としては、厳しい財政状況の中で他の予算が削減を余儀なくされているにも関わらず、一・二%増とわずかながら伸びている。GNP比でいえば一九七八年（昭和五三年）に〇・

九^九になってから〇・九一、〇・九三と伸び、ついに一九八五年（昭和六〇年）に〇・九九七と完全に拵ギリギリに迫っている^{一七}。

防衛予算が一九七〇年代後半から八〇年代にかけてGNP一%拵ギリギリにまで増加したのには、自衛隊の運営に関して要因が複数存在した。

まず人件費に関して、政府とは独立した立場から公務員の給与に関して監督権を持つ人事院は、民間企業との差額を減らすために政府に対して給与引き上げの人事院勧告を行っていた。財政非常事態宣言が出された一九八二年は四・八五%の引き上げを勧告したが、政府側は財政難を理由に見送り、翌年から六・四七%の勧告を受け二・〇三%だけ引き上げるに留め、翌々年は六・四四%の引き上げを三・三七%だけ実施した^{一八}。この三年にわたる勧告の無視あるいは政府による修正に対して人事院は遺憾を表明し反発した。このため、一九八五年には藤波官房長官がこれから三年間で官民の給与の差を埋めたいとの認識をしめし、その年の五・七四%の引き上げ勧告はそのまま実施することとなった。実際に公務員の給与が引き上げ

られることになると、約二五万人を抱える自衛隊の人件費は膨大な額になる。防衛予算は半分を占める人件費が上がることにより、防衛予算は確実に増加することになる。

次に既定物件費に関して、戦後アメリカから購入した兵器の一部の更新する必要がある。航空自衛隊では保有する航空機の飛行限界時間と装備の更新を考慮し、一九七六年に次期主力戦闘機としてF-15を配備することを決定し、七九年に国内でライセンス生産を始め八一年から一五五機配備する計画を立てた。また、支援戦闘機と輸送機についても一九八一年には機種を選定など検討を始めなければならず、輸送機はC-130に決まり八四年から一六機を直接購入することとなり、装備の大部分を一新する時期にあつた。海上自衛隊も次期対潜哨戒機としてP-3Cの購入を一九七七年に決定し、その後段階的に七五機配備することとなっていた。価格は、一機当たりF-15が約一二〇億円、C-130が約四五億円、P-3Cが約一三〇億円と二世代前に購入した兵器に比べ高度な技術が使用されるため

全般的に価格が高騰しており、アメリカからライセンスを購入して日本で生産する場合、ライセンス料が上乘せされるためさらに高額になった^{一九}。

最後に外部要因として、今まで経済成長により伸び続けていたGNPが伸び悩み、1%枠に防衛予算額がより迫る事態となった。一九七六年に防衛予算GNP 1%枠が閣議決定される前に出された経済企画庁による経済計画では、七六年から八〇年の間の成長率は二三%と想定されたが、実際は九. 1%でしかなかった。

そもそも防衛政策は経済と財政面を考慮し、周辺国とのバランスを取りながら進めていく必要は当然にある。しかし、人件費や装備費などの義務的必要性から額としては増え、結果としてGNP 1%枠の天井に迫るに到ったのは、天井の上昇率が鈍くなったという側面もある。

以上のように防衛予算GNP 1%枠が閣議決定されて以降、ソ連の台頭や日米関係などの国際情勢に加えて自衛隊の維持費の増加、経済成長の収縮が重なり、防衛予算がGNP 1%枠に迫る事態となっていた。

二、議院内閣制としての首相

(I) 議院内閣制における首相の権限

一章で述べた通りGNP 1%枠に関しては、成立の背景と当時の国内外の情勢が対立し重要な政策課題となっていた。そんな中、一九八二年二月に中曽根内閣が発足する。中曽根首相は、憲法改正をして自主防衛を行いそこから自主外交を展開すべきとの自論を持ち、田中内閣では自ら大臣ではなく防衛庁長官のポストを希望するなどの防衛問題に関して政治的熱意を持っていた。就任後すぐ、防衛予算は情勢に合わせて決めるものであり、始めから枠を設けるべきではないと発言し、GNP比1%枠撤廃を目指す^{二〇}。

中曽根首相が防衛政策の転換を図りGNP 1%枠を撤廃させるべく用いた手法は、議院内閣制の首相ならではの権限を用いている。しかし、その反面議院内閣制においては重大な問題も発生していた。この節ではまず、議院内閣制と首相の権限について簡単に述べ強みと問題点について述べて

おきたい。

まず、議院内閣制の最も顕著な特徴として行政と議会の関係があげられる。議会は首相を選出することができ、首相は閣僚の過半数を国会議員から選任し内閣を形成する。首相は国民から直接信任を得るのではなく、議会から信任を得て内閣を組織し行政を指揮監督する。ここで首相と議会をつなぐ重要な役目を担うのが政党である。議会で多数を形成する政党が与党となり行政の長として首相選出を行い、一方議会では行政の運営に必要な予算や法案審議の際の支持基盤となり政策を実現することができる。

首相は行政の長と議会で多数を占める党の代表の二つの役割を持つことになり、党幹部と閣僚の両方の任免権を有する。議会と連動せず対等の立場である大統領制に比べ、議院内閣制の首相は政党の代表でもあることから、議会の信任が得られやすく政策を実現するために強い権限を持つことになる。しかし、議院内閣制は政党を介して行政と議会が連動しているため、政党の支持がなければ議会の同意が得られず政策を実現することはできない

い。このため政策形成過程に政党は立案の段階から関与しており、既に議会で多数を占めている政党であれば政策の事実上の決定権があるとも言える。同様にして、首相自らが行いたい政策に関して党内で意見が割れることになれば、政策実現の可能性が低くなり時間を要することになる^三。

以上のように議院内閣制の首相は常に政党を基盤とし、行政と議会の両方に関わり政策を実行することができる反面、政党から大きな影響を受ける。

(2) 中曽根首相が用いた議院内閣制首相の手法

中曽根内閣が誕生すると、防衛庁長官在任時代からの念願である防衛予算GNP比1%枠の撤廃を主張した。しかし、この主張に対して1%枠は歴代内閣により防衛政策を考える上での基礎となり国民の信頼が得られているためとの主張や、軍事よりも対外経済協力を重視して行くべきと福田赳夫、三木武夫、鈴木善幸らの首相経験者である党の最高顧問に反対され

支持が得られない状態となる。また、中曽根首相は独自の派閥を持つていたが、当時の自民党の三大派閥である鈴木、福田、田中派それぞれの支援を受けなければ党からの支持を安定的に受けられない状況であった。そこ

で、党人事では主要三役である幹事長、政調会長、総務会長に各三派から一人ずつ任命している^{三〇}。しかし、党からの支持を確保するための挙党態勢が、のちにGNP一%枠撤廃を議論する際に議院内閣制特有の足かせとなる。その後の人事で、鈴木派を引き継ぐこととなる宮沢喜一を総務会長に任命した際に、派閥の意向でもあるGNP一%枠撤廃に反対されることとなった^{三一}。一九八四年（昭和五九年）四月、党内で具体的に議論するべく安全保障調査会に防衛力整備小委員会を置き、七月には「自衛隊の維持を考える上でGNP一%枠を撤廃すべき。」と合意形成ができたものもの予想される野党からの反発に加え宮沢総務会長の難色もあり、党議決定が得られないと判断し、最終的に中曽根首相自身が見送ることを決断する^{三二}。一節で述べたように議院内閣制では、行政側である内閣が政策を実現させた

い場合、政党からの支持は必要不可欠であり党内での合意を経て党議決定を得たもののみが、国会で審議され法案化される。よって、中曽根首相の構想は政党という壁にぶつかり実現が難しい状態となっていた。

自民党内で議論されている一方で、日本をとりまく安全保障の情勢は一章三節の通りアメリカとの協調路線を国際的にアピールし関係を改善してソ連の脅威を封じ込めたい状態にあった。そのためには、いくら国際社会に訴えかけても実際の行動が伴わない限り、信頼は得られない。そのためには防衛予算を増額させ、GNP一%枠を撤廃し西側諸国の一員として自国の防衛体制を強化することである。また、一章三節での通り経済情勢と自衛隊事情の双方からGNP一%に予算が頭打ちしている状態であることも考慮すると、外交面の成果をつなぐための対応と自衛隊の内部事情の双方から防衛政策の転換が依然として急務であった。

これまで幾度も述べてきたように議院内閣制では、議会が首相を選出し行政を指揮する内閣を形成するため連携している。議会が首相を信任する

形で指名するが、その信任を問うため首相は衆議院の解散権を有している。これは議会とは異なる選挙により国民から直接選出された大統領制にはない権限であり、議院内閣制の首相としてこの解散権を行使して国民からの支持を議会に反映させることができれば、引き続き首相として続投し自らの掲げる政策を議会で可決できる環境を整えることができる。

一九八六年（昭和六一年）七月、参議院の任期が満了となり半数の改選が行われることになっていた。衆議院は一九八三年（昭和五八年）の総選挙において一票の格差を合理的期間内に是正していないとして違憲判決が下されており、格差是正のため与野党間で協議が行われていた^{二五}。一九八六年当時、四年目となっていた中曽根内閣は、外交では経済摩擦解消に向けての取り組みや、安全保障体制強化に向けて武器輸出三原則に反すると呼ばれるほど日米関係を改善させていた。また、内政に関しても臨時行政調査会において国鉄民営化や税制改革を行い、成果をあげていた。これ

らの実績により支持率は六〇%を超える高い数値をほこっており、一票の格差是正のため八選挙区で定員を増やし七選挙区で減らす改正法案を可決した。これを機に中曽根首相は衆参同時選挙を行うため、衆議院を解散する。また、解散する理由として特定の政策があげられたわけではなく、違憲状態の解消が目的と発表している^{二六}。ここで注目すべきは、中曽根首相は違憲判決が出た直後から「違憲判決を受けても、解散権は縛られない。」と強調し、違憲状態を解消する前でも解散権を行使して、選挙を行えるとする主張を繰り返していたことにある^{二七}。これは一九八五年七月に違憲判決が出た時点で翌年七月の参議院選挙に合わせて、たとえ衆議院の選挙区改正が行えなくとも、自らの判断で解散したい意思がある発言ととらえることができる。

一九八六年（昭和六一年）衆参同時選挙では、衆議院三〇〇議席、参議院非改選の七二議席に七一議席を加えて一四三議席と歴史的な圧勝を背景に第二次中曽根内閣が発足する。この際に二つ目に重要なのが任命権であ

る。一節で整理したように首相は議会から信任を得ている議院内閣制のため、政党の協力が必要不可欠であった。

そこで、首相として行政の長と党の代表の二つの側面を使い、反対派を国民からの支持が得られている時期にあえて重要ポストに任命することを行った。閣僚に関しては、鈴木善幸元首相の派閥であり一%枠撤廃に対して鈴木元首相同様慎重姿勢だった宮沢喜一を大蔵大臣に、防衛庁長官に同じく鈴木派の栗原祐幸を任命している。また党人事に関しては、党の政策調査と立案、審議を統括する政務調査会長に鈴木派の伊東正義が起用されている^六。鈴木派は従来ハト派と呼ばれ安全保障に対しては常に慎重な見解を持っていたが、党役員又は閣僚になった鈴木派はこの三人のみで、三人ともがGNP一%枠撤廃に直接的に関与するポストに割り当てられている。このことから党内での合意が得られない事態に対して、国民から政党ではなく首相に圧倒的な支持を取り付けることにより、最終的には議院内閣制の首相特有の内閣と党両方の任命権を活用して、反対派を防衛予算に

関するポストに配置することで一%突破に着手させる手法をとっていた。

(3) 大統領型を補う議院内閣制型の首相

大統領制は行政の長として指揮監督権を有しており、政策を各省庁に実行させることは、政党の関与や内閣での一致を必要とする議院内閣制より容易であるといえる。しかし、政策を実現する際のためは、議院内閣制同様議会の承認を必要としている。議会に反対されるようなことがあった場合、議会が提案する他の政策を承認するなどの駆け引きを行うことはできるが、原則的に成すすべがなくなってしまうという欠点がある。一方で、議院内閣制の首相は行政の長と政党の代表を兼ねており、解散権と任命権を有している。中曽根首相は大統領制にみられる政党をかえさず直接国民からの支持を基盤として、政策の実現を図る手法を用いているが、最終的に必要な党内の合意や議会での議論を首相自らが持つ、任命権と解散権を利用している。以上のように議会に対する連携して責任を負う制度により、政策

の実現が困難となった場合は、大統領制の手法で得た国民に主張を訴えつつ政策実行に向けて補佐機能強化などの環境整備を行う。国民から支持が得られた時点で、大統領制では対応が難しい政党と議会での議論を議院内閣制の首相特有の解散権を行使して、議席に反映させることで強固なものとする。最終的に任命権を使い反対派を政策実現に関連するポストに配置する事により封じ込めを行っている。

三、大統領型首相としての中曽根

(1) 大統領型首相とは

中曽根首相は就任当初からGNP1%枠撤廃を掲げ、様々な手法を用いて実現するに到った。この他にも、行政改革として国鉄や一連の中曽根内閣でのできごとを総じて大統領型首相と呼ばれることがある。

まず、大統領型首相とは一体何なのかを定義したい。大統領制は多くの国で取り入れられている制度であるが、どの国にも共通する点として議会

との分離があげられる。大統領制は三権分立の下、行政の長としての役割のみを有している。また、議会から直接信任を得ているわけではないため議会選挙の結果などにより責任を負うことはなく、直接国民からの信任を直接受ける。これにより政権の支持基盤は議会政党ではなく、国民であるため政党の方針に必ずしも従う必要はなく、独自の政策を行うことができる。

アメリカに見られるように議会の承認を得て閣僚を任命し行政事務を任せるものの、大統領が議会の承認を必要とせず、直接任命できる補佐官や専門スタッフが多く存在する。このことから大統領自らが進めたい政策に関しては大統領府で政策の立案を行い、行政各部に実行を指示する体制が取られている。

(2) 国民とのコンセンサスと官邸機能強化

前節では、大統領は行政の長としての立場の身を有し議会とは相互の権

限を行使し合う関係にあるため、議院内閣制のように政党の意向を重視する必要は必ずしもないと述べた。また、大統領自身の補佐体制が備わっていることから、肝いり政策の立案は大統領府で、実行はそれぞれの省庁で行うというすみ分けができています。では、中曽根首相はどのような部分において大統領に近い首相であったのだろうか。

まず、第一に政党に対する姿勢に関しては、議院内閣制では政党の支持がなければ議会で法案を可決することができないため、首相に対して強い影響力を持っている。そのため、国民から選挙により直接信任を得ている政党が政策の方針を立て内閣が実施する形式が取られている。二章二節でも説明した通り中曽根内閣発足直後、歴代の自民党首相経験者達がGNP一%枠撤廃に対して反対の姿勢を取り、その中でも三木武夫や鈴木善幸は自らの派閥を有していたため、自民党としての支持が得られないこととなつた。

大統領制では、本来大統領は選挙を通して国民からの支持を直接受けて

就任するため、同じく国民からの信任を得ている議会に対しては互いに権限を行使できる関係にある。そのため、大統領は議院内閣制のように政党からの支持基盤に頼る必要はなく、独自の権限により議会との間で政策を形成することが出来る。よつて、大統領制では政党ではなく国民からの支持を直接得て政策を実現する仕組みが取られている。中曽根首相自身も、

この点をGNP一%枠撤廃に関して利用したと考えることができる。実際に国内からの批判を受けつつも安全保障に関する発言を繰り返しおこなつていることから、例えば一九八三年一月の中曽根総理の不沈空母発言直後に内閣不支持率が四三%に達したが、その後も中曽根首相はあえて発言を繰り返しつづけた。それは、発言の裏に国民の意識形成を変えていく狙いがあったからである。現に在任中に戦後政治の総決算としてタブーな議論も積極的に行つていく決意があると述べたことにある²⁵。就任直後にインパクトのある発言は、国民に防衛問題を意識させることに始まり、一定の期間を置きつつも繰り返し話題にすることで徐々に反応から関心へと

変化させていることにもあった。また、防衛予算に関して民間人を集めた「平和問題研究会」という自らが諮問会議を設置し、「時代に相応した防衛予算を編成するため、GNP一%枠は撤廃すべき。」との最終提言がなされた。あくまで私的な諮問会議ということで、一%枠そのものが「防衛を考える会」という同じ諮問会議から提言されたことを踏まえれば、政党や省庁に関係なく首相自ら民間人や専門家からの意見を反映させる姿勢を取り、世論を形成しようとしていると捉えることが出来る。以上のように大統領制に見られる、直接選挙で選ばれているからこそ国民に対して様々な形で世論を刺激し続けることで支持に繋げようとしている。また、政策を実現するために政党の存在を頼らない点も類似している。

第二に首相に対する補佐体制を変化させたことが上げられる。従来、首相、内閣を支える機関として内閣官房という組織が存在し、中央省庁からの出向者で構成され複数の省庁にまたがる政策を調整する業務などを行っていた。また首相自身には事務秘書官として外務省や財務省などの課長級

職員が五人派遣され、各省庁の連絡役や調整役を担っていた。この体制に対して中曽根首相は自身への補佐機能を充実させるため、一部官房を含む官邸機能強化を図る。まず、官房長官に官僚として長い経験を持つ後藤田正晴を任命した。歴代の首相は自身の派閥から付き合いの長い議員を選ぶ傾向がある中、他の派閥から起用していることから政策実現に必要な人材を官邸に集めたかったことが伺える。また、秘書官を全て局長や審議官級の職員を派遣するように指示している³⁰。これはそれぞれの出身官庁の連絡役だけでなく、首相自らの指示を省庁の実施させるために年次の高い幹部にしたと解することが出来る。また人選も異例に首相自らがいい、集められた秘書官に対しては補佐官としての役割を意識し業務に当たるように中曽根首相が訓示している³¹。この他にも、専門家からブレインとしてアドバイスをもらうべく内閣官房参与という役職を新設した。これは首相が必要に応じて意見を求める非常勤相談役であり、官僚の推薦や国会の承認を得ずに任命できる。内閣官房自体も再編し、審議、広報、調査の三室

体制から内政、外政、安全保障、広報、情報調査の五室体制に細分化している。

議院内閣制では、内閣という合議体が最高意思決定機関であり行政を行う。首相はあくまでもその中の一人にすぎないため、複数の省庁にまたがる政策に関して各省庁に指示を出す前に調整が行われ、閣僚の全会一致で決まる。一方で、大統領制では大統領を頂点とした内閣が構成されており、自らが実現したい政策を立案するための補佐機能として政治任用職である補佐官などの専門スタッフが複数存在している。

(3) 議院内閣制を補う大統領型としての首相

二節での議論を整理すると、まず国民との関係と政党の存在に関して、大統領型首相といえる点は、政党を支持基盤とし国会を通して選出されているものの、国民に対して与党の意向に関わらず自らの考えを直接訴えかけ、支持を得ることで政策の実現につなげている点があげられる。加えて、

分担管理原則により各々の政策は所管する官庁で官僚により立案から実施まで行われているが、大統領が持つような補佐機能を充実させ、首相らが政策の立案を行える環境を持つことがあげられる。この二点は戦後の内閣では中曽根首相が初めて実施した手法であり、閣議によらなければ方針を打ち出せない同輩中の首席であった首相に、自らの意思により政策実現への合意形成や指揮権を行使できる手法であった。

以上のように議院内閣制では政策を実現する上で欠かすことのできない政党が、首相の政策の実行を妨げるデメリットとしての側面を、大統領制でみられる国民から直接支持を得ることで議会の支持に還元する手法により補われている。また政策実行に向けた環境作りとして、議員内閣制にある内閣としての合意を経てから指示するのではなく、大統領制にあるように自らが各省庁に対して実行を指示できる補佐体制を整備した点もあげられる。

本章では、中曽根首相の手法として首相自らが実現したい政策に関して、

議院内閣制では実現が困難な場合に關しては大統領制にある制度を利用することで、実現する環境を整えていたと結論付けたい。

結章

中曽根首相は、戦後政治の総決算と位置付け教育、国鉄、税制改革を成し遂げ、外交面でもアメリカと経済、安全保障双方で良好な関係を築いたとして評価されている。その要因の一つにリーダーシップを發揮して、自らの主張を実現させた大統領的首相だったと書かれている文献を多数見た。この主張を制度の上で議論するならば日本は議院内閣制のため、政党の存在や意思決定過程の欠点を大統領制にあるような手法で補っていたといえる換えることができる。三章で述べたように、多くの文献で指摘されているように大統領制で取られるような手法を用いていると制度的に証明することはできた。しかし、本研究を通して証明できたのは、議院内閣制の首相が大統領制の手法で制度的デメリットを補っただけではなく、中曽根首相

は常に大統領制の手法と、議院内閣制の手法を相互に活用し、大統領制にある制度的デメリットに対しても議院内閣制で用いられる手法を用いて政策の実現に繋げている点である。政治の制度は多種多様であり、権力が一点に集中することを避けるために行政と議會のように役割を分割したり、権限を制限している。これを大統領制が持つ、政党に頼らず国民からの直接的な支持を得て政策を実現する手法や補佐機能を充実させて、自らが政策の立案や実行を指揮できる環境を整備すれば、議院内閣制の抱える政党の影響を強く受けるデメリットを解消できる。一方で、国民からの支持は得ていても議會の承認が得られない場合には、議院内閣制の首相が持つ議會の解散権と政党職と閣僚の任命権を用いれば、強固な支持基盤を作り上げることができる。それぞれが持つ、特徴を相互に組み合わせることで、政治的な決断や政策の実行を推進することができ、この手法を最初に用いたのが中曽根首相であった。

- 一 西村吉正「防衛関係費」『ファイナンス』四月号、一九八五年、二〇頁。
- 二 佐藤明広「戦後日本の防衛と政治」吉川弘文館、二〇〇三年、二三五頁。
- 三 同右、二二八頁。
- 四 上西郎夫「GNP1%枠」角川文庫、一九八六年、二九頁。
- 五 前掲、西村「防衛関係費」三〇頁。
- 六 「国防会議、四次防を正式決定」『朝日新聞』一九七二年一〇月七日。
- 七 前掲、上西「GNP1%枠」二九頁。
- 八 同右、三三頁。
- 九 前掲、西村「防衛関係費」三三頁。
- 一〇 石黒武夫「防衛計画大綱」『立法と調査』参議院常任委員会調査室、一九八五年、五頁。
- 一一 間瀬正「どうする日米安全保障条約」文芸社、二〇〇三年、七〇頁。
- 一二 同右、七一頁。
- 一三 塩田潮「官邸決断せず」日本経済新聞社、一九九二年、七七頁。
- 一四 「防衛予算は三省庁で協議」『日本経済新聞』一九八〇年七月三日。
- 一五 前掲、西村「防衛関係費」三八頁。
- 一六 同右、三九頁。
- 一七 同右。
- 一八 人事院「過去の人事院勧告」(<http://www.jinji.go.jp/kyuuyo/f/kyuuyo.htm>) 最終閲覧日 二〇一二年一月四日
- 一九 前掲、西村「防衛関係費」三三頁。
- 二〇 中川幸次「中曽根内閣史」中央公論事業出版、一九九五年、三五頁。
- 二一 飯尾潤「日本の統治構造」中公新書、二〇一〇年、一〇七頁。

- 二二 「中曽根内閣人事構想飛び交う」『日経新聞』一九八二年一月三日。
- 二三 「宮沢総務会長、防衛予算GNP1%順守を強調」『日経新聞』一九八四年一月二日。
- 二四 「防衛費1%枠撤廃見送り」『日経新聞』一九八四年二月二五日。
- 二五 「最高裁判決、衆院現行定数は違憲」『日経新聞』一九八五年七月二七日。
- 二六 「官房長官が強調、定数の違憲状態解消が解散理由」『日経新聞』一九八六年六月二日。
- 二七 「解散権縛られぬ首相、定数は止で再び強調」『日経新聞』一九八五年二月一九日。
- 二八 「自民新人事、いぜんモヤモヤ」『朝日新聞』一九八六年六月二七日。
- 二九 中曽根康弘「日本の総理学」PHP新書、二〇〇四年、四四頁。
- 三〇 信田智人「官邸外交」朝日新聞社、二〇〇四年、一三二頁。
- 三一 同右、一三三頁。