

何が長期政権をもたらしているのか : 安倍政権の分析

城下 賢一

立命館大学 非常勤講師

満4年を迎える安倍政権の強さ

安倍晋三政権は、2012年12月26日の第二次内閣発足以来、まもなく満4年を迎えようとしている。軒並み1年前後で倒れてきた最近の内閣と比較してその長さが目立つのは当然だが、日本国憲法下の歴代首相と比較しても第二次内閣発足以降の政権の持続期間は長く、2012年11月現在、すでに佐藤栄作、吉田茂、小泉純一郎、中曽根康弘、池田勇人という5内閣に次ぐものとなっている。

政権の持続期間の長さとともに注目されるのが、堅固な政権基盤である。政権発足直前の2012年総選挙より2016年参院選まで4回の国政選挙で全て勝利を収め、自由民主党と公明党の与党が衆参両院で安定した多数議席を確保している。ここでは、このような政権の強さの背景について検討を行いたい。

選挙時期と主要争点の管理

選挙への対応で見られるのは、選挙の実施時期と対立的な争点の政治化とが重なるのを慎重に回

避しようとする態度である。安倍首相は、安全保障分野への関心が高く、かねてより自衛隊の位置付けを明確にするための憲法改正や、その役割の拡大を主張してきた。第二次内閣では、特定秘密保護制度の制定、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定、その具体化のための平和安全法制の整備など、この分野での重要な改革を積み重ねてきている。しかし、選挙の際には言及を控え、選挙の主要争点となることを回避してきた。

例えば、2012年12月の第二次内閣発足にあたって、安倍政権の課題は半年後に控えた2013年参院選で勝利し、ねじれ国会の再現を回避することであった。参院選までは安全保障分野での目立った動きは抑えられ、選挙での公約集でも41ページの冊子のなかで、復興、経済などを前面に押し出す一方、外交・防衛、安全（治安）はなかほどに、政治・行政改革、憲法などは最後に配置し、主要争点化を避けた¹。

だが、参院選で勝利すると、政権の姿勢は大きく変化し、安全保障分野での大きな動きが見られた。10月15日に参院選後の本格的な国会となる第185国会が開かれると、安倍政権は特定秘密保護制度の制定に向け、10月25日に閣議決定・国会提出を行い、12月6日には、成立させるというスムーズさであった。参院選で大きく議論されなかった問題が一気に実現されることへの批判は強かったものの、選挙での勝利を盾に法案の成立を推し進めたのである。

同様の経緯は、集団的自衛権の行使容認をめ

じょうした けんいち

京都大学大学院法学研究科研究指導認定退学。政治学（日本政治史）専攻。

主な著作に宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー』（岩波書店、2016年、共著）、落合恵美子・橋本俊詔編著『変革の鍵としてのジェンダー』（ミネルヴァ書房、2015年、共著）鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家』（ミネルヴァ書房、2013年、共著）など。

ぐる問題にも見られた。特定秘密保護制度の制定後、集団的自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更を行い、その具体化のための法整備が目指された。しかし、戦後の安全保障政策の大転換とも言える内容に幅広い合意は困難で、2014年7月の行使容認の閣議決定時には政権への批判が高まった。政治とカネの問題による閣僚の辞任が批判に追い打ちをかけたところで、挽回の手段となったのが消費税の税率引き上げ延期を争点に掲げた突然の解散総選挙であった²。選挙結果は2012年総選挙と同様に政権与党の自民・公明両党の勝利となった。

選挙を勝利で終えた後、再び政権の姿勢は大きく変化した。集団的自衛権の行使具体化のための平和安全法制関連法案は2015年5月に閣議決定され、国会に提出された。国会では野党が強く反対し、国会の外でも政権を批判する大勢のデモが見られたものの、やはり選挙での勝利を信任と主張する政権は採決を強行し、9月に可決・成立をみた。同年中には参院選も予定されており、このことが政権の姿勢を強めたといえる。

際立つ党内統制力

このような安倍政権の手法に対して、自民党内にも批判の声が聞かれるものの、安倍首相の座を脅かすような動きはほとんど見られない。2015年9月には、上述の平和安全法制問題で政権への批判が高まっている最中、自民党は任期満了に伴う総裁選を実施したが、総裁再選を目指す安倍首相の他に立候補者はなく、無投票での再選が決まった。対立候補として名乗りをあげようとしていた野田聖子議員は立候補に必要な20名の推薦人を集めることができなかった。

自民党の歴史は党内対立の歴史と言っても過言ではないが、安倍首相は自らの意向を党内に浸透させ、強力な批判者の出現を許しておらず、その党内統制力の高さは際立っている。

その力の源泉は、一つには小選挙区を中心とした選挙制度による。小選挙区制では政党中心に選挙が行われており、各候補者にとっては政党の公認を得られるかどうか当落に大きく関わる。こ

のため、次の選挙を意識しなければならない議員にとって、公認権を握る政党首脳への造反は一般に困難とされる。支持率や認知度が低い首脳に対しては、交代を求める圧力が強まるものの、安倍首相のように支持率がほぼ40%を切ることなく高い水準を維持していると、造反は一層困難であろう(NHK政治意識月例調査³)。2014年総選挙時には現職でありながら選挙区公認を剥奪され、比例区単独候補として当選の見込みの低い順位しか与えられなかった候補者も出ており(菅野佐智子、桜井宏)、政党首脳の力を見せつける機会となった。

もう一つの力の源泉は、安倍首相が、個人的な関係を軸に協力者を確保しつつ、特定の派閥に拘束されない政権運営を行うことができていることも大きい。もちろん安倍首相はその血筋から清和政策研究会(細田派)のプリンスとして政界でのキャリアを重ねており、2003年に小泉首相により当選3回で幹事長に抜擢されるといった際立つ昇進ぶりは派閥の後押し抜きには考えにくい。しかしながら、昇進の早さは派内の先輩議員との軋轢を生むもとともなってきた。2006年、最初の総裁となった際には、派内で福田赳夫を抑えて出馬した。2012年に、再び総裁選に出馬するにあたって、当時の清和会の領袖である町村信孝と対立することになった。安倍に対しては、町村以前に派閥領袖であった森喜朗も自重を求めたが、安倍はこれを押し切って出馬した。町村が推薦人20人のうち18名を自派の議員から調達し、派閥の支援を背景に立候補したのに対し、安倍は古賀派を除く党内全派閥から推薦人を確保し、無派閥からも7名の推薦人を獲得するなど党内全体からの支持を調達していたことが分かる⁴。

安倍総裁が派閥から相対的に離れて当選したことは、派閥の影響力を抑制し、彼の党内統制力を強化することにつながっている。それは、内閣・党四役人事で少数の有力者の再任が重ねられ、結果して政権運営にあたっているためである。再任を重ねてきた有力者は、麻生太郎(財務大臣)、菅義偉(内閣官房長官)、谷垣禎一(法務大臣、幹事長)、甘利明(特命大臣)、岸田文雄(外務大臣)、石破茂(幹事長、特命大臣)、高市早苗(政務調査会長、総務

大臣)、二階俊博(総務会長、幹事長)などが挙げられる。彼らは特定の派閥に属しているわけではなく、麻生、谷垣、岸田、石破、二階はそれぞれの派閥の領袖である。菅と高市、甘利は派閥に属していない。これらのメンバーが少しずつ入れ替わりながら、内閣の安定的運営に協力している。

政策の実行力と一貫性

国会での安定した多数議席の確保と党内統制力の高さは、安倍政権に安定性だけでなく政策実行力を与えている。NHK調査(前掲)を見ても、政権への支持の理由として「他の内閣より良さそうだから」に次いで「実行力があるから」を挙げる回答者が多く、この点が国民にとって政権の魅力となっていることがわかる。

安倍首相が早くから自民党内の論客として知られ、首相として年来の主張を実現してきたことは、こうした実行力を印象づけるものの一つと言えよう。例えば、当選1回の頃に取り上げられたコメントでは、安全保障分野について発言しており、第二次世界大戦の敗戦後に占領下で制定された日本国憲法のあり様を批判し、「国家が自衛権を持つのは当然。普通に読んでも自衛権があることが分かるように9条を変えたらいい」「50年間、民主主義教育をしてきたのだから、(憲法改正も)自信をもってやればいい」と、再軍備や改憲を主張した⁵。集団的自衛権の行使容認や平和安全法制の整備は、こうした以前からの安倍首相の主張に沿ったものとして理解できる。

安倍首相の主張が、かつては決して自民党内でも主流派の意見でなかったにも関わらず、これを維持し、実現してきたことは、政策実行力をさらに強く印象づけるものとなっている。歴史認識問題もまたそのような例である。1998年秋、小渕恵三政権のときに韓国、次いで中国の国家首脳が相次いで来日し、歴史認識問題が話し合われた。「日韓共同宣言」では、小渕首相が植民地支配への「痛切な反省と心からのお詫び」を述べ、金大中大統領がこの歴史認識の表明を評価するなど、両国間での歴史認識の共通化が図られた。「日中共同宣言」でも、日本側から中国侵略への責任の痛感と深い反省が表明

され、中国側は歴史の教訓に学ぶことを求めており、日韓共同宣言と同方向の趣旨が盛り込まれている。

当時当選2回だった安倍首相はこれを批判し、「[日韓]両国が全く同じ歴史認識を持つことは不可能に近い。それを強いると、日本に言論統制を求めることになるし、「嫌韓」感情が高まるおそれがある……どこかの時点で、過去には今後一切触れないという決断を日本の首相がすべきだ」「歴史認識が大切なのは分かるし、反省すべき点は反省すべきだが、両国間のすべての国民が同じ認識を持つのは不可能だ。違いは違いとして認めながら、互いの友好を考えていくことが大切だ」などと述べて批判した⁶。

安倍政権が行った歴史認識問題への対応は、やはりかつての安倍首相の発言の延長線上に理解できる。戦後70年の節目となった2015年、歴史認識問題に関する重要な決定が行われた。一つは、8月に発表された戦後70年にあつての安倍首相談話である。事前に一般に想定されたものよりもはるかに日本の「誤り」を認めるものではあった。しかし、戦後50年の村山談話、戦後60年の小泉談話と比較すると、これらの談話が痛切な反省と心からのお詫びを自ら表明しているのに対し、安倍談話では、これまで反省とお詫びを歴代内閣が繰り返して行ってきたことを、その反省とお詫びとを行動で示すため、日本がアジア諸国の平和と繁栄に尽くしてきたこととともに指摘し、その双方を今後とも継承するという構成を取っている。ここに、歴史認識問題での謝罪を繰り返すべきでないとする安倍首相の姿勢を感じることができる。

その姿勢がより明確に示されたのは、12月の慰安婦問題に関する日韓合意であった。日本政府は慰安婦問題についての責任を認め、元慰安婦へ「心からお詫びと反省の気持ちを表明」し、必要な事業への出資を行うとする一方、この合意が慰安婦問題に関する最終的かつ不可逆的な解決となる希望を表明し、今後、国際社会でこの問題について互いに非難・批判することを控えるとした。韓国政府もこれに同意したことは、改めて安倍首相の実行力を示すものであった。安倍政権自身が「過去には今後一切触れないという決断」を実践してみ

せたのである。2016年に安倍首相から慰安婦に対するお詫びの手紙を出すことが問題となった際には、そのような措置が合意の枠外にあるとし、「毛頭考えていない」と拒否する態度を示した⁷。

団体との優位な関係

このような安倍政権の姿勢と成果とが、政策実行力の高さとして評価され、高止まりする安倍内閣への支持率の裏側にあると想定されるが、選挙での強さをそれだけに還元することはできない。安倍首相よりも右派的な主張を掲げる「日本の心を大切にす党」が、その前身の政党時代も含めてほとんど議席を獲得できずに埋没しているのを見れば、明らかであろう。

選挙での強さには、自民党の伝統的な圧力団体との協力関係を無視することができない。圧力団体の選挙での動員力は参院選比例区で示される。2016年参院選を見ても自民党は比例区に25人の候補を擁立し19人が当選したが、全特の団体候補がトップ当選したのをはじめ、建設業関係団体、農協、医師会、土地改良事業団体連合会、看護協会、薬剤師会などの候補が当選を果たしている。これら団体の支援が地方区や衆院総選挙でも自民党議員の当選に重要であることが推測されるところである。

団体のなかには、安倍内閣の進める政策によって大きな変化を迫られているところもある。その代表が農協である。安倍内閣の「日本再興戦略」では、民間の力を最大限引き出すとの目標が掲げられ、その障害を取り除くための方法の一つとして規制・制度改革と官業の開放が示された。農業はこの対象分野の一つとされたのであった（2013年版）。その上で、既存の農協組織が改革すべき組織と名指しされ、「攻めの農林水産業の展開」のためには農協法を改正し、全国各地に存在する単位農協を尊重し、自主的・革新的な経営を促すととともに、全国一律に監督を行っている全国農業協同組合中央会（全中）を廃止することが適当とされた（2014年版）。全中はこれに反対・抵抗したものの決定を覆すことはできず、2015年初め、法定組織の地位を手放して任意団体化の受け入れに追い込まれた。環太平洋パートナーシップ（TPP）

の合意に伴う農業市場の開放を含め、農協・農業には安倍政権の厳しい態度が目立つ状況である。

それにも関わらず、農協は基本的には自民党との協力関係を維持している。確かに、TPP問題の影響もあり、宮城、山形、秋田など影響の大きい地方で独自に自民党候補の推薦を見送るケースが見られた⁸。だが、先に見たように2016年参院選で農協は自民党に協力して団体候補を擁立し、その他の地方区でも自民党候補の推薦を行っている。圧力団体にとって、政府・与党との対立は翌年度の予算での冷遇を覚悟しなければならないなど危険性が高い。政権交代の可能性が高いなど特別な事情がない限り、既存の関係を維持することが適切と判断されるであろう。政権側からすれば、そのような団体の事情を見透かしているからこそ、協力関係を維持しつつ、改革を迫るという一見矛盾した態度を取れるのであろう。■

《注》

- 1 自民党「参議院選挙公約2013」2013年6月20日発表、https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/2013sanin2013-07-04.pdf、2016年11月18日確認。
- 2 「安倍内閣総理大臣記者会見」、2014年11月21日、首相官邸ウェブページ、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1121kaiken.html、2016年11月18日確認。
- 3 NHK放送文化研究所「政治意識月例調査」、NHKウェブページ、<http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/political/2016.html>、2016年11月18日確認。
- 4 『日経』2012年9月14日付朝刊。
- 5 『朝日』1996年8月10日付朝刊。
- 6 『朝日』1998年10月8日・11月27日付朝刊。
- 7 安倍総理答弁、衆議院予算委員会、2016年10月3日。
- 8 『朝日』2016年5月13・24・31日・6月20日付朝刊。

《参考文献》

- 城下賢一(2016)「農協の政治運動と政界再編・構造改革・自由化 1980年代以後の農協農政運動団体の活動分析」宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー』岩波書店。中北浩爾(2014)『自民党政治の変容』NHK出版。
- 牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日出版。待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析』千倉書房。
- Pekkanen, Robert J., Ethan Scheiner, and Reed, Steven R. eds., 2015, *Japan Decides 2014, The Japanese General Election*, Palgrave Macmillan.