

筑波大学博士（社会科学）学位請求論文

ポスト55年体制における  
権力構造の変容と市民社会

秋山 訓子

2023年度

# 論文要旨

「ポスト 55 年体制における権力構造の変容と市民社会」

秋山訓子

## (1) 問題の所在

日本の権力構造は 55 年体制の崩壊後、大きく変容した。なかでも政治主導の体制作りとそれによるリーダーシップの発揮は急速に進んだが、並行して市民社会も発展していた。55 年体制においては、政治家、官僚、利益団体政策作りを独占していたが、政治腐敗を生み、またグローバル化や財政難、複雑化・多様化する社会にもはや対応できなくなっていた。政治主導はそれに対し、内閣や官邸、特に首相が政策形成において指導力を発揮しようという動きである。一方、市民社会も抵抗型から提案型の色彩が強くなり、その提案は 55 年体制下の政策とは違うものを志向していた。新たな公共政策作りをめざすという意味で政治主導と市民社会は共通点がある。そして政治主導のもとでこそ市民社会のための政策が実現しやすいというのが本論の問題意識である。統治機構改革による政治主導による集権化がむしろ、市民社会が求める政策の実現を促しうるといことを示す。

そのために、市民社会から要望の強い政策であった 2011 年の NPO 税制の拡充と 2019 年の未婚の寡婦控除の実現を例にとる。それぞれが実現した政権は、市民社会への態度は対照的であったが、政治主導をめざしていた点は共通していた。NPO 税制の拡充が実現したのは民主党に政権交代した後の鳩山政権であり、未婚の寡婦控除が実現したのは第 2 次安倍政権だった。前者は政権のビジョンとして「新しい公共」を掲げるなど市民社会への距離が近く、一方後者は市民社会への距離が遠かった。「市民社会に親和的な民主党政権ばかりでなく、市民社会に親和性の低い安倍政権でも、市民社会から要望の強かった政策が実現したのはなぜか」というリサーチクエスチョンを設定する。

また、政治主導による権力構造の変容は女性の利益表出にも寄与している。市民社会と同じように、女性も 55 年体制のもとでは政治的アクターとして力をほとんど持っていなかったが、未婚の寡婦控除で見られるように女性の利益が政策過程に取り上げられる事例も出てきたからである。従って、ジェンダーと政治の観点からも本論の持つインプリケーションを検討する。

分析の理論的枠組みとしては「政治的機会構造」を用いる。市民社会が政策課題として取り上げるよう政治家や官僚に求めるものは多いが、実際に採用されるものは少ない。

「政治的機会構造」の理論は、社会と政策形成の接点を扱うものであるため、なぜ市民社会が政策課題として求めるものを政策決定当事者が取り上げたのかを分析するのに適しているからである。

## (2) 権力構造の変容

1955年に保守合同によって自民党が誕生し、社会党も再統一した。社会党は衆院選挙において過半数の候補を擁立することをすぐに断念し、憲法改正を止める勢力としては機能したが、政権交代をめざす政党ではなくなった。自民党は国民政党とも呼ばれる多様な派閥を擁し、その包括性は日本型多元主義の基盤ともなった。55年体制の政策決定は、60年代には官邸が優位に立ち、日本版のパワー・エリート支配という権力構造のもとに論じられてきた。だが、70年代からは個別の政策ごとに、自民党や各種の利益団体、あるいは官僚など無数の多元的利益や交渉、取引によって決まる多元主義だという分析がなされるようになる。これが政・官・財による「鉄の三角形」の権力構造である。野党や、それを支持する労働組合がそこに影響を及ぼすこともあった。

経済成長と共に、公害など各種の問題や消費者の発言力なども強まってくると、自民党は包括的な政党としての性格を発揮し、それらへの応答性も持った。しかし、多元主義とはいえ長らく続いた自民党の一党支配は、政治腐敗やスキャンダルを産み、内部からも改革の声が生まれてきた。これが政治改革である。世界的な背景をみても冷戦が終結し、グローバル化が進んで政策の変更が迫られていた。政治改革よりも一足先に、中曽根政権は、政治主導あるいは首相主導の統治機構作りをめざして官邸の機構改革などを行った。この行政改革の流れと政治改革の流れがやがて小選挙区導入や政治資金改革、橋本政権での行政改革につながっていく。

## (3) 日本政治における政治主導の系譜

日本において、政治主導や官邸主導を掲げて具体的な機構改革を行ったのは中曽根政権が最初である。官邸機能を拡充し、首相主導の体勢作りを行った。後継の竹下政権ではリクルート事件が表面化し、大規模な政治スキャンダルとなっていく。ここで政治改革が大きなテーマとなり、小選挙区制と政治資金規正法の導入になっていく。93年、竹下政権に続く

宮沢政権の時の総選挙で自民党は敗北し、55年体制は終焉した。細川政権で小選挙区制導入と政治資金規正法の導入が決まった。自民党、社民党、新党さきがけによる「自社さ政権」の成立で自民党は政権に復帰するが、96年の橋本政権以降も政治主導は日本政治のテーマとなり続けた。

橋本政権では首相のリーダーシップの強化をめざして官邸機能の強化と省庁再編が行われた。橋本政権の時に、当時政調会長や幹事長を歴任した加藤紘一の後押しのもとにNPO法が成立した。続く小渕政権、小泉政権でも政治主導の体制作りは続いた。前者は副大臣政務官制度の導入、後者は経済財政諮問会議の設置である。特に経済財政諮問会議の設置は、予算編成の主導権を財務省から官邸へと移すことがめざされたものだった。第1次安倍政権でも官邸主導の体勢作りは模索され、官邸に5人の補佐官を置くなどしたが、結果的に失敗に終わった。福田政権では省庁の幹部人事を官邸が把握するために、内閣人事局が設置された。

2009年の総選挙で民主党政権が誕生したが、民主党は政権公約（マニフェスト）にも政治主導を掲げており、そのための様々な改革を試みた。失敗に終わったものも多かったが、たとえば事務次官会議の廃止や政府与党の一元化による内閣の政策決定、政務三役会議や国家戦略室の設置などであった。

第2次安倍政権でも政治主導の体制作りを目指した。首相、首相秘書官、官房長官、副長官という官邸の中心メンバーによって重要な意思決定を行った。そのほかにも首相の気心の知れた人物によって官邸の陣容を固め、官邸のもとに多くの政策会議を設置した。内閣人事局によって官僚幹部の人事も掌握した。このような官邸主導の状況は「官邸一強」などと表現された。

#### （4）日本の市民社会の発展の系譜

日本の市民社会の発展を概観すると、まずその背景の世界的な潮流として1960年代からの「新しい社会運動」がある。従来のような生産関係やイデオロギー、階級闘争に重きを置いた社会運動から、人権や自然保護、平和、ライフスタイルなど多種多様な問題が取り上げられ、担い手も女性や若者などに広がった。

日本でも70年代から消費者や女性が「生活者」として位置づけられ、日々の暮らしから社会問題を考えていこうという動きが起きた。80年代になると、市民活動もそれまでの告発・抗議から提案型が増えていく。生協活動もさかんになり、そこから政策決定に関わるべ

く政治活動へと広がっていった例もある。また、介護やリサイクル運動、有機野菜の直販など事業に取り組む市民活動も始まり、ボランティアの活動も少しずつ広がっていく。

国際貢献 NGO や、企業の社会貢献や財団の設立なども同時に活発化していき、そういった民間の活動を支える法制度を求める声も出て、民間による検討や提言も始まっていた。そこに 95 年の阪神大震災が起これ、ボランティア元年と称されるように被災地に 130 万人のボランティアが結集してその力を見せつけ、98 年の NPO 法立法へと結実した。立法後、NPO による政策提言が行われ、官民が協働して政策と作ろうという動きも始まり、民主党も積極的に NPO の提言を受け入れた。

一方、市民社会と同様に 55 年体制下では政策決定に影響力が少なかった女性だが、国政の場に女性議員の数はなかなか増えなかった。それでも女性が後押しすることで結実した政策は存在する。99 年の「児童買春・ポルノ禁止法」、01 年の「ドメスティック・バイオレンス防止法」など、超党派の女性議員が中心になって立法した法律や、14 年に女性が法相になったことがきっかけで検討が始まった性犯罪の厳罰化などである。なお、第 2 次安倍政権は「女性活躍」を掲げ、女性活躍推進法の制定などを行っている。

#### (5) NPO 税制拡充までのプロセス

民主党が 09 年に政権交代して鳩山政権が誕生すると、政権のビジョンとして「新しい公共」が掲げられた。その政策を検討するために官邸に「新しい公共円卓会議」が設置され、鳩山首相も積極的に参加した。ここで、新しい公共の具体的な政策として提言されたのが NPO 税制の大幅拡充だった。提言の提出と前後して鳩山首相は辞任し、菅政権となるが、引き続き NPO 税制の大幅拡充は制度設計に入る。その役割を担ったのが副大臣、政務官によるプロジェクト・チームだった。ここで制度の案が作られ、税制改正のための法律が国会に提出される。10 年の参院選で民主党は敗北して参院では自民党が多数を占めるねじれ国会となっていた。国会では加藤紘一ら自民党の重鎮を含む与野党で作る NPO 議員連盟が力を発揮して法律制定に至る。つまり、NPO 税制の拡充では、官邸、内閣、国会のそれぞれのレベルで政治主導が行われたのである。

NPO 税制の拡充は、民主党政権以前にも市民社会から要望が強くあった。しかし、民主党政権で実現に至ったのは、何よりもまず鳩山首相というトップリーダーが強く市民社会の理念とその具体的政策である NPO 税制拡充の実現を志向し、そのために政治主導という装置をフル活用したことである。鳩山政権の官邸に設けられた円卓会議のみならず、鳩山政

権が倒れたのちも、今度は内閣で副大臣・政務官による制度設計という政治主導、さらに国会では超党派の理念を共にする議員たちによる後押しという、政治の舞台ごとでの異なる政治主導が行われたことで政策実現に至った。このような政治主導は、それまでの政権では見られなかったことである。鳩山政権で政治主導という体制があったからこそ、NPO 税制は実現に至ったのである。

#### (6) 未婚の寡婦控除実現までのプロセス

未婚の寡婦控除は当事者たちから長く求められていたが、野党の政治家に取り上げられることはあっても与党の政策検討課題にはなかなかならなかった。未婚のシングルマザーが自民党の伝統的家族観に反するからである。しかし、第2次安倍政権の17年に自民党税調の幹部である塩崎恭久が「女性」から「子どもの貧困対策」に政策の焦点を変えたことから事態が動き始める。18年の税制改正では住民税の軽減と手当の支給に至ったが、これは当事者たちからすれば満足いくものではなかった。

19年の税制改正に向けてその後、当事者たちが自民党衆院議員である木村弥生に出会い、木村が稲田朋美につないだことで実現に向けて動き出す。稲田は党内の女性議員たちを組織して声をあげ、また首相の安倍晋三にも働きかける。一方で、新しく税調会長に就任した甘利明や財務省の主税局長となった矢野康治も問題解決に関心を持ち、安倍ともパイプがあり、議論をしていた。甘利らは児童扶養手当の支給対象者に限定することも検討したが、稲田はあくまでも全面的に実施することを主張して、最終的にそれは通った。

なぜ実現したかといえば、稲田という首相に直結する政治家が政策を推進したことが非常に大きい。第2次安倍政権は官邸の力が非常に強く、官邸が了承すれば政策は実現した。この官邸主導の力を、安倍側近である稲田は利用することができたのである。それが、政策が実現した19年以前との決定的な違いである。

#### (7) まとめ

55年体制のもとでは、官僚と政治家のアクセスルートを持っているかどうかで政策実現に大きく影響した。市民社会や、多くの女性たちはこのルートを持っていなかった。しかし、世の中が複雑化・多様化するなかで55年体制下の「政官財による鉄の三角形」では網羅しきれない政策課題も多く出てきた。また、長く続く55年体制で政治は腐敗していった。

このような状況で自己改革へと政治が動いたのが政治改革であり、政治主導の体制作り

であった。一方、市民社会や女性も、従来の政治がカバーしていない政治課題について、課題解決の提案をする動きが強まっていった。政治も市民社会の公共空間を占める要素であるが、ポスト 55 年体制での公共空間が再編する過程のなかで、政治主導と市民社会は並行して発展していった。政治主導は首相のリーダーシップと責任で政策を形成する仕組みであり、トップダウンの改革である。一方、市民社会の発展は公共空間で政策を作るための市民によるボトムアップの改革と位置づけられる。

そして、権力構造が変容して政治主導・官邸主導の体制が構築されることで、権力中枢と市民社会が直結する回路も出現するようになったのである。これを利用して政策実現に至ったのが NPO 税制の拡充であり、未婚の寡婦控除であった。政治的機会構造の観点からみると、NPO 税制が実現した鳩山政権と菅政権は、政権の理念として「新しい公共」を掲げるなど市民社会に開かれており、市民社会との同盟者も政権中枢に存在していた。つまり、市民社会と政治との接点が非常に大きかったが、この市民社会との親和性も政治主導なればこそであった。また、未婚の寡婦控除は、女性議員が市民社会との橋渡しとなって動き、またその女性議員の中には首相に非常に近い者がいて、首相に影響を与えることができた。つまり、市民社会との同盟者がエリートの中において機会構造を開き、そのエリートが、政治主導により政策決定をする首相と直結したために政策変更が可能となった。機会構造が開いたときに、政治主導だったからこそ政策が実現したのである。つまり、どちらも政治主導の権力構造だったからこそ、市民社会発の政策が実現したのである。

これは日本の政治・政策過程を考えるうえで新たなインプリケーションである。リサーチクエスションの答えもここにある。政治主導を利用できたからこそ、市民社会に親和性の低い政権でも、市民社会からの要望の強い政策が実現したのである。

残された課題としては、今後もこのような政策形成が続くのかどうか。また、官邸一強といわれるなかであって、官僚の忖度や疲弊をもたらしたこと、官邸のスキャンダルが起きたことなどがある。このような状況にどう対応していくかは、本論のみならず日本政治の課題である。

# 目次

第1章 問題の所在	1
1.1 55年体制とは	2
1.2 55年体制の崩壊	5
1.3 55年体制の政策形成と市民社会	6
1.4 民主党政権と寄付税制の大幅拡充	7
1.5 第2次安倍政権と未婚の寡婦控除	9
1.6 分析の視座	11
1.7 理論的枠組：政治的機会構造	14
1.8 本論の構成	20
第2章 権力構造の変容	21
2.1 55年体制の成立	21
2.2 自民党一党支配の権力構造と多元主義	23
2.3 55年体制の限界と崩壊	26
2.4 権力構造の変容と市民社会発の政策	28
第3章 日本政治における政治主導の系譜	32
3.1 中曽根政権と政治主導の始まり	32
3.1.1 1980年代の内外情勢	32
3.1.2 中曽根首相と「政治主導」	32
3.1.3 中曽根首相と公共空間	35
3.2 竹下政権から55年体制の崩壊まで	37
3.3 ポスト55年体制と小選挙区制成立	39
3.4 橋本政権の政治主導	40
3.5 小淵政権、小泉政権での政治主導	43
3.6 第1次安倍政権、福田政権での政治主導	45
3.7 民主党政権がめざした政治主導	47
3.8 第2次安倍政権における政治主導	51
3.8.1 官邸の陣容	51
3.8.2 人事を利用	53



3.8.3 自民党の沈滞 .....	55
第4章 日本の市民社会の発展の系譜 .....	58
4.1 新しい社会運動と新しい政治、ライブリー・ポリティクス .....	59
4.2 抗議・告発から提案型へ .....	61
4.3 生協活動から政治へ .....	62
4.4 活発化する市民活動 .....	65
4.5 国際貢献 NGO の動き .....	68
4.6 財団や企業の動き .....	70
4.7 公益法人制度 .....	71
4.7.1 公益法人とは .....	71
4.7.2 改革への動き .....	73
4.8 NPO 立法 .....	74
4.8.1 1990年代、震災前 .....	74
4.8.2 震災から NPO 立法へ .....	76
4.9 NPO 立法後の NPO と政策作り .....	80
4.9.1 NPO と政策提言 .....	80
4.9.2 協働、パートナーシップ .....	81
4.9.3 NPO による政策提言 .....	84
4.9.4 民主党と市民による政策作り .....	86
4.9.5 再度の政権交代の後で .....	89
4.10 日本におけるジェンダーと政治 .....	90
4.10.1 女性と市民社会の政治における共通点 .....	90
4.10.2 「代表」という概念と女性議員の数 .....	91
4.10.3 女性議員が動かした政策 .....	95
4.10.4 安倍政権と女性政策 .....	100
第5章 NPO 税制大幅拡充までのプロセス .....	102
5.1 新しい公共の概念と新しい公共円卓会議 .....	102
5.2 税制改革に向けて .....	106
5.3 ねじれ国会と議連 .....	107
5.4 NPO 税制大幅拡充に向けたアクターたち .....	109

5.4.1	鳩山由紀夫.....	110
5.4.2	松井孝治.....	111
5.4.3	辻元清美.....	113
5.4.4	加藤紘一.....	114
5.5	なぜ 2011 年だったのか.....	115
5.5.1	民主党政権における政治主導と NPO 税制大幅拡充.....	115
5.6	「政治的機会構造」理論による分析.....	118
第 6 章	未婚の寡婦控除実現までのプロセス.....	120
6.1	寡婦控除とは.....	120
6.2	未婚の寡婦控除の問題提起.....	122
6.3	第 2 次安倍政権での未婚の寡婦控除の経過.....	123
6.3.1	伝統的家族観と政治・政策.....	123
6.3.2	2018 年まで、実現に至らなかったプロセス.....	125
6.3.3	2019 年に実現に至ったプロセス.....	127
6.4	未婚の寡婦控除実現におけるキーアクター分析.....	131
6.4.1	安倍晋三.....	131
6.4.2	稲田朋美.....	135
6.4.3	木村弥生.....	137
6.5	なぜ実現したのか.....	138
6.6	「政治的機会構造」理論による分析.....	140
第 7 章	権力構造の変容と政治主導・市民社会.....	143
7.1	55 年体制の崩壊と権力構造の変容、政治主導と市民社会の変遷.....	143
7.2	NPO 税制の拡充.....	145
7.3	ジェンダーと政治、未婚の寡婦控除の実現と理論的枠組みの実証分析.....	146
7.4	政治主導と市民社会.....	147
7.5	残された課題.....	149
	参考文献.....	152

## 第1章 問題の所在

本論では、「政治主導」をめぐる権力構造の変容と市民社会からの政策発案との関係について、具体的な事例の分析に基づいて考察する。ここから、政治主導による集権化がむしろ、市民社会が求める政策の実現を促しうることを明らかにする。

政治も市民社会も、公共空間を構成する。これらを政治主導、市民社会による政策発案という視座から検証すると、どちらも55年体制の崩壊前後から大きく変容している。政治主導は1980年代の統治機構改革<sup>1</sup>から一貫して追求されてきた。一方で、市民社会も1990年代以降、世界的な注目を集めるようになり、日本でも90年代後半から台頭してきた。しかし、両者の関連については管見の限り、ほとんど注目されてこなかった。本論では、両者が密接に関係しており、政治主導の権力構造のもとでこそ、市民社会発案の政策が実現しやすくなると主張する。以下では、具体的事例を踏まえ、背景と理由を歴史的視点も交えて分析していきたい。

本論では、55年体制崩壊前後からの権力構造の変容や、政治主導をめざした統治機構改革、市民社会の発展の系譜をふまえ、より具体的な事例として、民主党の鳩山政権におけるNPO税制の拡充と第2次安倍政権における未婚の寡婦控除の実現を取り上げる。これらの二つの事例は、市民社会への距離がまったく異なる政権によるものである。民主党は、結党の理念が「市民が主役」であり、以来政策形成でもNPOと共にとり組むなど、市民社会と親和性が高かった。2009年に政権交代を果たして誕生した鳩山由紀夫政権も「新しい公共」を掲げるなど、市民社会との距離は非常に近く、NPO税制の大幅拡充は政権発足当初から力を入れた政策だった。一方で第2次安倍政権は非常に保守的であり、NPOなど市民社会との距離は非常に遠かった。たとえば、後述するように朝日新聞の「首相動静」によれば、第2次安倍政権中に、安倍首相がNPO関係者と面会したのは1回だけである。それにもかかわらず、どちらの政権においても市民社会が望む政策が実現したのである。

本論では、この点に着目し、「市民社会に親和的な民主党政権ばかりでなく、市民社

---

<sup>1</sup> 統治機構改革については、1990年代の政治改革以降をさすときもあるが、本稿では、政治主導の仕組み作りをめざして官邸の機構改編が行われた1982年に始まる中曽根政権をさすこととする。

会に親和性の低い安倍政権においても、市民社会から要望の高かった政策が実現したのはなぜか」というリサーチクエストを設定する。そして、これを解くカギとして政治主導に注目する。2つの政権に共通しているのは政治主導の進展であり、これにより政策形成プロセスの変容が目指された。そのことが市民団体など従来の政策決定構造の外部に存在したアクターの利益を表出する機会を生み出したのである。

同様に、政治主導による権力構造変容は女性の利益表出にも寄与したといえる。市民社会と同じく女性も、55年体制のもとでは政治的アクターとしてはほとんど力を持っていなかった。しかし、本論で取り上げる未婚の寡婦控除のように、女性の利益が政策過程に取り上げられるケースもみられるようになった。したがって、ジェンダーと政治の観点からも本論の持つインプリケーションを検討したい。

## 1.1 55年体制とは

まずは、本論の前提となる日本の権力構造の変遷について概観しておこう。55年体制とは、社会党勢力の伸長に危機感を抱いた保守勢力によって、1955年に自由党と民主党が合併する「保守合同」が行われ、11月に自由民主党が誕生したことに始まる。背景には財界の危機感があった（小野 2012: 80-81）。当時の経済四団体（日経連、経団連、経済同友会、日本商工会議所）は安定した保守政権を望んでいた。たとえば54年10月の経済同友会全国大会で「速やかに保守合同を実現せよ」と決議されている。56年度版の経済白書には「もはや<戦後>ではない」とうたわれ、一人あたり国民総生産が戦前の水準を超えていた。来たる高度成長のためには安定した政治体制が求められたのである。

保守合同で誕生した自由民主党は衆議院で300議席に迫る大政党となった。59年の参議院選で自民党は非改選を合わせて過半数の135議席を獲得して、初めて両院で単独過半数を占有する政党が出現した（待鳥 2015: 119）。対する革新側も1955年に左右両派が合併して社会党に再統一された。

こうして保守は自民党、革新側には社会党が誕生したわけだが、これは決して双方が対等な二大政党制ではなく、自民党の圧倒的優位による「1と2分の1政党制」ともいえるものであった（升味・赤木 1967: 1-4）。自民党は統一した社会党から政権を守るために結党されたもので、以後、自民党の単独過半数がゆらぐことはなかった<sup>2</sup>。そしてそ

---

<sup>2</sup> 社会党は衆議院における議席占有率も58年の35.8%が最高で、86年には16.8%までで低下した（待鳥 2015:119）

れを背景に、政策形成の中枢は政府・自民党、官僚、経済四団体によって掌握されていく。その下には各種の利益集団や圧力団体（業界団体など）が系列化されていった。いわゆる「鉄の三角形」による政策形成である。

ここでは、特定の専門分野に特化して強力な影響力を持つ族議員が活躍した（猪口・岩井 1987: 20-21）。族議員が自民党傘下の各種利益団体の意思や要求を集約した。これによって農産物の市場開放や新たな税負担といった既得権の剥奪や負担増をもたらす政策転換の際、既得権集団の主張をある程度くみ上げて政治的に実行可能な政策を形成することができた。そこには首相のリーダーシップ発揮や、決断をふるう余地が小さく、内閣と与党の関心は既存の制度・政策を前提とした利益配分、利害調整を行うことに向いた。このような族議員の利益配分の作業、特定の企業や団体から要請を受けて裁量行政に働きかけるところに政治腐敗の根源があり、政策形成において官僚の発想を超える問題提起や既得権を脅かすような政策は生まれてこなかった（山口 1995: 163-164）。

税についても、大蔵省と自民党に役割分担があった。大蔵省は財政の将来像を描き、税制論議の前提条件を設定した。自民党はそのもとで、特定業界などへの税の減免措置、租税特別措置を利益政治の材料として、業界の支持を得るために利用した。大蔵官僚の描く税制の案を具体的な法律として実現するためには、政治的な抵抗を和らげて支持を得る必要もあったため、租税特別措置や、あるいは支持基盤の業界への税制変更に伴う損失を最小限にとどめた（山口 1995: 168）。

石田は政権与党たる保守党と、票とカネを媒介にそのもとに系列化した圧力団体について「報酬配分系列」と位置づけ、野党と労働組合を「別系列」と分析している。別系列の活動が政策決定に影響力を持つのは、報酬配分のシステムがその安定性を維持するために何らかの対応策が必要だと感じた時だけだと論じている（石田 1960: 40-41）。

また、村松は政治過程について既存の価値の配分を行い、政権与党である保守党や官僚、農業団体、経済団体等が参加する「政策過程」と、それらに対し異なった価値体系で対決しその変革を迫り、政策の基底にある価値体系などを批判することで間接的に影響力を与える「イデオロギー過程」に分けて考察している。イデオロギー過程の参加者の代表例は野党や労組である（村松 1985: 174-175）。野党が政策次元で直接的な影響力を働かせるようになったのは、1960年代後半の住民運動と革新自治体が生じてからであった（村松 1974: 47-48）。山本は、利益団体（圧力団体）が政策形成過程に及ぼす影響力を分析し、政・官・財のトップエリートが全般的に大きな影響力を持ちながらも、

個々の政策領域ではそれぞれ関連する団体が影響力を発揮していると分析している(山本 2010: 252)。市民社会や女性もイデオロギー過程の参加者の一員として位置づけられるであろうが、その影響力は野党や労組と比べて格段に小さかった。

市民社会の定義については第三章で詳述するが、ここでは Schwartz の「家族と国家の間の空間であり、そこでは人々は市場利益や国家権力を追わない」(Schwartz 2003: 23)を採用する。また、女性については、1960年代後半から注目されるようになった「新しい社会運動」や1970年代後半から提唱された「新しい政治」の担い手としての役割に特に注目する。つまり、それまでの階級闘争やイデオロギーによる社会運動ではなく、脱物質主義的、非権威主義的、生産関係にとらわれずに社会課題を解決していこうというプレイヤーである。

つまり、市民社会も女性も、55年体制における政策形成の当事者たちであった自民党政治家・官僚・利益団体、及びそこに外から影響力を行使していた野党政治家や労働組合とは違って、生産関係とは無縁であって、しかし社会課題に関心を持ち、解決したいと行動を起こす、関心や価値観によって結びつく集団である。ただ、上述したように、女性や市民社会は政策形成において外から影響を及ぼしようと言う意味で野党には近く、相互の交流もあった。

女性や市民社会は村松(1974:47-48)が指摘するような1960年代以降の住民運動や革新自治体で政策に影響を及ぼすことはあっても、短期的・限定的あるいは自治体レベルであって、国政のレベルで持続的に影響力を持ち続けることはなかった。

55年体制が爛熟期を迎えていた1980年代後半からはリクルート事件をはじめ多くの汚職事件が起これ、政治改革の機運が高まっていく。政治改革には二つの柱があり、一つは政治主導の確立による意思決定の集権化と責任の明確化、もう一方は分権化だった。集権化には選挙制度改革、政治資金改革、内閣機能の強化があった(濱本 2022: 246-248)。政治主導は、首相のリーダーシップ強化とトップダウンによる政策形成を目指すものである。小選挙区制もまた、公認権を握る政党のリーダー、与党であれば首相である党首のリーダーシップを強める仕組みであって、政治主導と小選挙区制度は首相の権限と役割を強める仕組みとして表裏一体といえる(待鳥 2016: 180)。

政治主導と小選挙区制度がなぜ首相のリーダーシップ強化につながるのか。まず、政治主導とは内閣及び官邸の機能を強化して政策を党よりも首相の権限のもとで決められるようにするシステムだからである。いわゆる「政高党低」である。また、小選挙区

制度は、一つの選挙区において一人しか当選者がおらず、従って党の公認候補が一人しかいない。この公認を決めるのは党及び党首たる首相である。それまでの中選挙区制では一つの選挙区で当選者が複数いたために、公認も複数いて、党の派閥ごとに応援をしていた、あるいは党の公認を得られなくても派閥が応援をして、当選後に公認を得るといった場合もあった。これに比べると、小選挙区制でははるかに党及びそれを率いる党首すなわち首相の権限が強くなるのである。

山口は、政治改革には二つの系譜があるという（山口 1997: 12-25）。一つは金権選挙の打破というねらいのもとに政治を改革するという考え方で、もう一つは政治と行政の関係や国会のあり方、政党システムなど日本の政治の構造を根本から変革して新しい時代に対応させたいという考え方である。つまり前者は政治資金改革や小選挙区導入に、後者は政治主導の仕組み作りとして修練していく。90年代からの政界再編の主導者の一人であった小沢一郎は、中選挙区制を否定して小選挙区制の導入を主張、そして政治主導、官邸主導の仕組みを整えるべきだという主張だった（小沢 1993）。そういった小沢の改革路線は55年体制の否定であった（吉田 2016: 62）。

## 1.2 55年体制の崩壊

そのような状況のなかで、1989年の参議院選では自民党は過半数を割り、政権の基盤が脆弱化した。この頃から自民党は政策ごとに公明党や旧民社党と連携しはじめるようになる。それとともに、自民党の竹下派内の権力闘争も激しさを増し、1993年には武村正義らが新党さきがけを、小沢一郎、羽田孜らが新生党を結成することで分裂することとなる。また、従来の政治勢力とは全く別のところから政治的な核が生まれ、熊本県知事だった細川護熙を中心に1992年に日本新党が結成され、同年の参議院選挙では4人の議員が誕生する。

細川は、日本新党結成を前にした雑誌への寄稿で「戦後日本の『保革対立』の政治体制（いわゆる『一九五五年体制』）ならびにその基盤である政・官・産複合体としての集権国家システムは、追いつき型近代化時代ならびに東西冷戦の終結とともにその歴史上の役割を終えた」と宣言している（細川 1992: 95）。あわせて細川は「内閣が行政府の最高機関としての機能と責任を果たせるような新しい仕組みを創出する」（Ibid: 100）ことを基本目標として、取り組む政策プログラムとして政治改革を挙げ、情報公開法を制定して政治過程を透明化すると共に中選挙区制の見直しなどを掲げていた。

1993 年には自民党の有力者であった金丸信元副総裁が脱税事件で逮捕されるなど、政界の腐敗は頂点を極めた。国会では、宮沢喜一首相に提出された不信任案が、一部の自民党内の支持を得て可決された。宮沢首相は衆議院を解散したものの、自民党は議席の過半数を割るという選挙結果になる。これにより、自民党は 1955 年の結党以降初めて与党の座から滑り落ち、55 年体制は崩壊した。

本論では、政治改革を通じて政治主導の背景やその仕組みがどのように整えられてきたのかを考察するために、主に 55 年体制崩壊以降の政治改革と政治主導の系譜を探究する。

### 1.3 55 年体制の政策形成と市民社会

55 年体制型の政策形成からは、多くのこぼれおちた課題があった。それらはグローバル化が進展し、世の中が複雑化、多様化するに従って顕在化するようになった。山口は「政策空間の飽和化」という概念を用いて、55 年体制における自民党型の利益配分政治が限界に突き当たっていると指摘した（山口 1993: 191）。地方の生活基盤の整備や経済基盤の底上げを図る政策が一巡して、もはや新しい政策を展開する余地がなくなりつつあった。たとえばどこの県でも空港の整備が進み、住環境や交通施設の整備に関しては東京圏より地方のほうがはるかにめぐまれていたのである。一方で 55 年体制のもとで、官僚や政治家、業界団体では手が届かない、気づかない課題が多くあり、新たな政策空間が出現していた。たとえば各種の公害や環境汚染、女性の働き方と保育などジェンダー関連の政策などがこれにあたる。

また、一党優位状況下では、利益団体は政権政党との距離によって利益の実現可能性が決定する。政権への距離はその利益団体が提供できる資源、たとえば票、カネ、情報・知識、専門的技術・技能、マンパワー、もしくは、影響力のもとになるかもしれない資源の量によって決まる。すなわち、このような資源で劣るマイノリティたち、たとえば女性や障害者、あるいは市民活動団体などは政治過程から阻害されてきた。これは政治過程の市民意思の公正な代表という点では問題がある（岡沢 1996: 16）。

利益団体は圧力団体とも言い換えられるが、村松らは圧力団体を政治から生み出される政府サービスや便益の受け手であり、それらのサービスや便益を成員に分配しているとする（村松・伊藤・辻中 1981: 1）。そのうえで、社会の経済的・職業的な公正を反映している市場的な団体をセクター団体、政府の活動に存立が依拠していたり、政府の活



動に密着して存立していたりする団体を政策受益団体として、この二つは「体制」そのもの、あるいはその一部になっているとする。さらに、労働団体や市民・政治団体を価値推進団体とし、先の二つの団体と対照的に「体制」や「政策体系」に根を下ろしておらず、政治に不満を抱えているのが普通であるという (Ibid: 3)。先に挙げた女性や障害者、市民活動団体などは三番目の価値推進団体に含まれるが、そもそも「団体」として見なすことができないほど組織基盤が弱く、草の根運動と呼ばれるように、個人によるものも多かった。ただでさえ政策体系や政治過程に遠いにもかかわらず、組織化されないレベルの人々も多数存在したと思われる。

一方で、この 55 年体制の政策形成空間からこぼれ落ちていた市民社会は、独自に政策形成空間へと近づいていた。1980 年代以降、日本の市民活動はそれ以前の時代に多く見られた抗議型・告発型から問題解決のための提案型に変質してきた (山口・生活経済政策研究所編 1997: 178-179; 青木 2007: 24; 原田・藤井・松井 2010: 2-3; 中村 2009: 32-33)。例えば、生協活動から発して、琵琶湖の水質汚染を防ごうと滋賀県の琵琶湖条例ができた。神奈川ネットワーク運動という地域政党を結成して、地方議員を送り出すなどの活動もあった。つまり、市民社会からの政策空間への接近である。

ポスト 55 年体制以降、この接近の動きは強まっていたが、そのための基盤作りが特定非営利活動促進法 (以下、NPO 法) の制定及びその拡充だった。1998 年に NPO 法が制定され、寄付税制は 2011 年の民主党政権で大幅に拡充する。

本論では、公共空間の再編を市民社会側からも検証するために、主に 1980 年代以降に焦点をあてて市民社会の発展の系譜も追っていく。

#### 1.4 民主党政権と寄付税制の大幅拡充<sup>3</sup>

本論で取り扱う事例について簡単に紹介しておこう。まずは民主党政権下における NPO 寄付税制である。2009 年 9 月に実現した自民党から民主党への政権交代は、第二次大戦後初の選挙による政権交代だったが、2012 年末の総選挙で再び自民党へ政権が戻るという 3 年余りのごく短期間に終わった。その間の成果の一つが、2011 年 6 月に成立した NPO 法改正と新寄付税制関連法による NPO 寄付税制の大幅拡充である。

この改正により、寄付する側にとっては、従来の所得控除に加えて税額控除が導入さ

---

<sup>3</sup> この節の内容は、筆者の既刊論文、秋山 (2021) に基づいている。

れた。認定 NPO 法人に寄付をすれば 2000 円を超えた分が 40%を所得税から、10%を個人住民税から減額されることとなり、従来よりも控除の幅が増えた。

NPO 側にとっては寄付優遇の対象となる認定 NPO 法人になるための要件が大幅に緩和された。これによって、認定 NPO 法人の数が 2010 年度の 198 から 2012 年度には 407 に増えた<sup>4</sup>。2001 年度に認定制度が導入されてから 2010 年度までの 10 年間で 198 だったことを考えれば短期間で倍増しており、法改正の効果は大きかったと言っていいだろう。

また、個人寄付額の推計総額は 2009 年の 5455 億円、2010 年の 4874 億円から 2012 年は 6931 億円となり、大幅ではないものの一定程度増加したとはいえよう<sup>5</sup>。

寄付税制の改正は 1998 年の NPO 法成立以来の課題とされてきた<sup>6</sup>。2001 年に寄付税制は導入されたものの所得控除のみであり、税額控除の導入は NPO や寄付者の側からは長く待望されていたが<sup>7</sup>、民主党への政権交代を経て初めて実現したものであった。民主党は結党以来、市民の能動性を強調し、オープンな多文化社会を主張してきた（山口 2012: 43）。このことは 1996 年の旧民主党のスローガンが「市民が主役」であり<sup>8</sup>、2009 年のマニフェストでは「横につながり合う『きずな』の社会を作りたい」と冒頭に記し、具体策として「市民が公共を担う社会を実現」するために「寄付税制の拡充」を挙げていたことに表れている<sup>9</sup>。すなわち、一貫して市民社会の理念を重視してきたのである。

同様に、旧民主党の政権公約では「内閣府の設置と政治的リーダーシップの発揮」を主張し<sup>10</sup>、2009 年のマニフェストでは「政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」「各省の縦割りの省益から官邸主導の国益へ」「官邸機能を強化」と記し<sup>11</sup>、首相がリーダーシップを発揮でき、そのための統治機構を作るといった「政治主導」を提示してきた。

このように、理念として市民社会を重視する政権と政治家による、政治主導の仕組み

---

<sup>4</sup> 内閣府 NPO ホームページ「特定非営利活動法人の認定数の推移」<https://www.NPO-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>5</sup> 日本ファンドレイジング協会「日本寄付市場の現状 個人寄付推計総額」<https://jfra.jp/research/>（最終閲覧日 2020/06/09）。なお、2007 年から 2010 年は震災や世界金融恐慌などの影響があり、一概に寄付額への影響を評価することは難しいと思われる。

<sup>6</sup> 『毎日新聞』2011 年 6 月 18 日朝刊（5 面）

<sup>7</sup> 『毎日新聞』2011 年 7 月 12 日朝刊（17 面）

<sup>8</sup> 『朝日新聞』1996 年 9 月 21 日朝刊（7 面）

<sup>9</sup> 民主党マニフェスト 2009「政権交代。」[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>10</sup> 『毎日新聞』1996 年 9 月 29 日朝刊（2 面）

<sup>11</sup> 民主党マニフェスト 2009「政権交代。」[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)（最終閲覧日 2023/05/05）

と手法に基づく政策形成によってこそ、寄付税制の大幅拡充が実現したのではないだろうかというのが本稿の問題意識である。

## 1.5 第2次安倍政権と未婚の寡婦控除

2012年に民主党から政権を奪還し、2019年秋まで7年半にわたって第2次安倍晋三政権が続いた。安倍がもともと憲法改正や歴史認識などで保守的・右派的な理念の持ち主であったことや、自民党が民主党政権時代に保守色を強めていたこともあり（中北2015:111）、保守色の強い右派的な政策の実現が目立った。たとえば2013年の特定秘密保護法の制定、2015年の憲法解釈を変更して集団的自衛権の行使を可能としたこと、それに伴う安全保障法の制定、2017年の共謀罪法の制定などである。加えて、官邸に秘書官や補佐官など多くの官僚を配置し実権を持たせ<sup>12</sup>、内閣人事局で審議官以上の人事を決定するなどして官邸の人事権を行使し官僚に対して求心力を強めた。

安倍政権は1980年代から日本の政治改革のテーマだった「政治主導」「官邸主導」を標榜し、追求した。安倍政権は選挙に強かったことや官僚の人事を掌握したことも手伝い、「官邸一強」<sup>13</sup>とも「政高党低」<sup>14</sup>ともいわれ、政治主導のある種の完成形であるともいえる。

この長期にわたって続いた安倍政権の間、2019年末に実現した政策の一つが「未婚の寡婦控除」である。これは保守色の強い右派的な政策とはかなり趣が異なるものだった。これまでも離婚や夫と死別したシングルマザーには税控除があるが、未婚のシングルマザーには適用されなかった。未婚のシングルマザーが、自民党の重視する伝統的家族観に反するからである<sup>15</sup>。この未婚の寡婦控除は、当事者らが作るNPOが中心になって政策提言活動及び政治家や行政機関、司法への働きかけを行ってきた、市民社会発の政策である。安倍政権はこのような市民社会的な色彩が薄かった<sup>16</sup>にかかわらず、なぜ実現することができたのか。

それが、安倍政権が「政治主導」の統治機構、権力構造であったからということをお次

---

<sup>12</sup> これら官邸で実権を握った官僚たちは「官邸官僚」とも呼ばれた

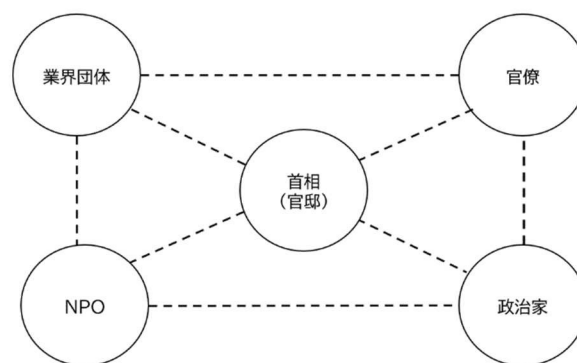
<sup>13</sup> たとえば『読売新聞』2020年8月30日朝刊（2面）

<sup>14</sup> たとえば『日本経済新聞』2021年10月6日朝刊（4面）

<sup>15</sup> たとえば『毎日新聞』2019年12月11日朝刊（2面）

<sup>16</sup> たとえば1年の任期中に複数回NPO関係者と面会し、NPOからの要望が強かった孤独担当相を新設するなどした菅義偉首相や、総裁選中にNPOの活動現場を視察し、首相就任直後にもNPO関係者と面談している岸田首相と比べれば、関心の薄さは明白である。

章以下で明らかにしていきたい。詳しくは後述するが、安倍政権の「政治主導」の構造とは、官邸、なかでも首相を中心とするものであり、そこに官僚や政治家などが直結して政策を実現させたものが多かった。上述の特定秘密保護法や集团的自衛権の行使を可能とした憲法解釈の変更などはその代表例である。首相の強い思い入れとリーダーシップのもと、関係する省庁や政治家を巻き込んで実現していった。つまり、安倍政権の政策決定を図にすると下記のようなになる。首相及び官邸を中心とし、「官僚」「政治家」「利益団体」という政策決定当事者と直接結びつき、政策決定当事者相互も結びつく「網の目状」となっている。そこでは「市民社会」「女性」も、「官僚」「政治家」「利益団体」と同様に首相及び官邸と直結する可能性があり、直結すれば政策実現も可能なのである。こうした関係を図示したものが図1である。このような権力構造のもとでこそ、未婚の寡婦控除が実現したのだということを明らかにしていく。



朝日新聞2022年9月19日7面をもとに筆者作成

図1 安倍政権の政策形成

また、第2次安倍政権では「女性活躍」も一貫して掲げていた。このような伝統的家族観と「女性活躍」は時に両立し得ない時もあるように思われるが、この二つが未婚の寡婦控除実現に向け、どのように作用したのだろうか。また、未婚の寡婦控除実現に向けては、自民党の女性議員たちが中心になって活発に動き、実現に至っている。このように政策経営に携わるアクターとしての女性議員が政策実現の鍵を握っている。こうしたジェンダーという観点からも、この問題がなぜ実現に至ったかについても掘り下げて検討していく。

## 1.6 分析の視座

本稿の分析の視座としては、まず政治構造の側面について、マクロレベルでの権力構造の変容や統治機構改革について検討する。そのために、55年体制以降の権力構造とその変容、統治機構改革、政治改革、自民党内外の権力闘争と権力の変遷についての先行研究に依拠して議論する。

政治改革については、1980年代の中曽根政権以降、橋本政権による行政改革、小泉政権による官邸主導のための各種装置作りなど歴史的なポイントを押さえつつ、なぜそのような改革が必要だったのか、何をめざしたのか、どの程度実現し、そして失敗したのか、その後の政権や政治にどのような影響を与えたのかについて分析する。

そのうえで2009年の民主党政権の誕生と終焉については、政治主導を一定の視座としながら、過程を分析していく。民主党政権は何を目指したのか、ビジョンは何だったのか。一方、それが現実となった時にはどのような経過をたどったのか。第2次大戦後、初の選挙による政権交代であった2009年から2012年までの民主党政権には、日本の政治についてどのような意味があったのか。その後の政権や政治に対してどのような影響があったのかについて議論する。第2次安倍政権についても同様に、政治主導の視座の下で目指したもの、それを実現するためにどのようなシステム、制度作りを行っていたのか、どの程度実現したのかについて分析する。それぞれの政権に関連する新聞報道等も網羅的にカバーして資料として用いる。そして、市民社会の側の分析としては、主に1980年代以降の市民社会や市民活動がどのような変遷を遂げていったのかを、現象面と制度面を合わせて網羅的に検証する。社会運動や市民活動の方法や特徴、担い手がどう変わっていったのか。それに伴ってどのような制度が必要になったのかを取り上げる。

NPO法の成立やその後の優遇税制の議論、限定的ではあったがその実現、公益法人制度改革などである。労組などの団体によって率いられた運動や異議申し立て・告発型から組織にとらわれない新しい社会運動や「生活者」の提唱、さらに具体的な政策提言へと連なっていく様子を明らかにする。政治の側で政治改革や統治機構改革が行われて、激動が続いていた時期に並行して市民社会の側も活動の中身や方法、参加者などについて大きな変化があった。それによって、従来の日本の政治システムや権力構造の中では全く力を持ち得ず、無視されていた市民社会が存在感を増し、政策のプレイヤーとして認知され、力を得てきたのである。

合わせて、日本におけるジェンダーと政治の関係についても 1980 年代以降を中心に検証と分析を行う。前述したように、女性や市民社会は従来、55 年体制のもとでは政策過程においてほとんど力を持たず、排除されてきた存在という点で共通点があるからであり、しかも第 2 次安倍政権で実現した未婚の寡婦控除は、市民社会、なかでも女性からの要望が強いものだったからである。現在でもまだ日本において女性は政治の世界で少数派ではあるが、それでもこれまでの間にどのように変革がなされてきたのか、またなされなかったのか。女性が政治の世界で少数派であるためにどのような現象が起きてきたのか、政策にはどのような影響があったのかについて分析していく。そしてジェンダーの視点からも、なぜ未婚の寡婦控除が実現に至ったのかについて検証を行う。

以上のようなマクロな変動の下で、メゾレベルの政策過程として市民社会から要望が強く、実現した政策ということで民主党政権の NPO 税制の大幅拡充と、第 2 次安倍政権の未婚の寡婦控除の二つを取り上げる。それぞれがどのようにして具体的な政策アジェンダとして浮上したのか、政策として実現するまでの政策過程を、当時の新聞報道を中心にしながら詳細に追っていく。このとき、政治主導と、市民社会の政策への働きかけ、両方の視座を取り入れて、両者がどう交わるのか検証する。こうすることで、前段まで追ってきた、パラレルに発展してきた政治主導と市民社会とが個別具体の政策過程においてつながり、それによって政策が実現したことを示したい。

あわせて、ミクロレベルの分析として、二つの政策形成の過程で鍵を握った個々の政策決定当事者をはじめとする関係者の分析を行う。たとえば寄付税制の大幅拡充の場合は鳩山由紀夫や松井孝治、辻元清美らであり、未婚の寡婦控除の場合は安倍晋三や稲田朋美らである。これらの政策決定当事者がいなくてはそれぞれの政策は実現しなかったと思われるからである。つまり、権力構造や統治機構が変わり、政治主導になったのは、市民社会発の政策が実現しやすい条件ではあったが、政策決定当事者がこれらの人物であったことが非常に重要だったのである。キングダムは「政策起業家」という概念を提唱した (Kingdom 1984=2017:166-7)。政策起業家とは「提案やアイデアを主唱する人々」であり、自分の資源を投資する。二つの政策形成過程で活躍したこれらの人物は政策起業家ともいえるだろう。彼らの政治権力や時間、ビジョン、ネットワークなどの資源によって、二つの政策は実現したのである。

彼らの政治的背景や政治的キャリアの変遷や思想やビジョン、国会や各種会合などで発言をもとに、なぜ彼らが二つの政策実現を担ったのかについて分析を行う。

研究のための資料としては、取り上げる権力構造や統治構造、市民社会の変遷、NPO 税制の大幅拡充や未婚の寡婦控除実現について言及した文献に加え、政府や国会、政党の公開している資料や議事録を採用する。

オンライン上でも多くの政府や国会、政党、民間組織等の議事録、報告書、提案書等にアクセスした。下に主な資料を列記する（出所の URL は、引用時に記す）。

- ・「衆議院国会基本政策委員会合同審査会会議録」：政権交代をかけた衆院選を控えて、民主党の鳩山由紀夫氏が自民党の麻生太郎氏と党首討論に出て述べた、めざす国家像や政策が収録されている。
- ・「マニフェスト」：民主党の政権公約。
- ・「衆議院予算委員会会議録」：民主党政権となった後の予算委員会で、鳩山首相と自民党の加藤紘一が議論した。
- ・「『新しい公共』円卓会議議事録」の各回：鳩山政権の際に官邸に設けられ、同政権が掲げた「新しい公共」について議論した。
- ・「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」
- ・「平成 22 年度税制改正大綱」：同円卓会議と合わせて、税制について検討し NPO 税制について言及している。
- ・「市民公益税制 PT 中間報告書 平成 22 年 4 月 8 日 市民公益税制 PT」：円卓会議での提案をもとに、具体的な政策に落とし込むために NPO の税制について制度設計した税制プロジェクト・チームの検討過程の報告である。
- ・「市民公益税制 PT 最終報告書 平成 22 年 12 月 1 日 市民公益税制 PT」
- ・橋本龍太郎政権の時に行った行政改革についての最終報告：民主党政権の政治主導や新しい公共政策の原点となった「行革の理念と目標」。国会図書館のデジタル公文書のアーカイブから参照している。
- ・議論の前提となる「厚生労働省 全国母子世帯等統計調査」：未婚のシングルマザーの数を示す統計である。
- ・「国会衆議院予算委員会第二分科会議論」「国会参議院予算委員会会議録」「国会衆議院大蔵委員会会議録」：未婚の寡婦控除や児童扶養手当について過去に取り上げた国会議事録。
- ・「国税不服審判所 裁決事例集」：寡婦控除の適用があるべきだと納税者が主張した事例についての国税不服審判所の審判例を記した。

- ・「寡婦控除における非婚母子に対する人権救済申立事件」：未婚のシングルマザーが日本弁護士連合会に、未婚の寡婦控除について人権救済申し立てを行った内容。
- ・「『寡婦控除』規定の見直しを求める意見書」：日弁連が寡婦控除の見直しを求めた。
- ・各年の「自民党税制改正大綱」
- ・「自民党 女性国会議員」自民党所属の女性国会議員について記したもの。
- ・「これまでの行政改革の経緯と理念」：行政改革の経緯について、総務省が作成。
- ・「最終報告 行政改革会議」行政改革会議の最終報告。
- ・「自由民主党 国家戦略本部 国家ビジョン策定委員会 政治システム（最終提言）」：小泉首相が、首相主導型の政策決定システムをめざして自民党本部の国家戦略本部国家ビジョン策定委員会に提出させた。
- ・「政・官の在り方」：鳩山政権や第2次安倍政権で、発足時の閣僚懇談会で政官関係の役割について見直したもの。
- ・「琵琶湖を守る県民の活動、取り組み」：滋賀県の琵琶湖の汚染から、住民による「石けん運動」が起きた経緯を記した県による記述。
- ・「菜の花エコプロジェクト」：東近江市の琵琶湖汚染防止のための菜の花プロジェクトについて記したもの。
- ・「中部リサイクル運動市民の会」「神戸ライフ・ケア協会」「ケア・センターやわらぎ」1980年代から今に至るまで市民活動を行っている。
- ・「プラン・インターナショナル」「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」：日本にも拠点を置く外資系 NGO。

中曽根康弘や橋本龍太郎、安倍晋三をはじめとする政治家の回顧録類も参照する。政府や政党、国会内や議員間の内部議論やその経過、各種意思決定過程については、これらの公的な公開資料だけでは盛り込まれておらず、新聞をはじめとするメディア記事にしか記載や記録のないものも多い。このため、本稿で言及するトピックについて朝日、毎日、読売、日本経済の各新聞報道を詳細に調べ、分析材料とする。

## 1.7 理論的枠組：政治的機会構造

どのように市民社会発の政策が、NPO による要求運動から政策決定当事者たちの政策プロセスにおける検討課題になり、実現までに至ったのかを分析するため、社会運動研究に



おける政治的機会構造（political opportunity structure）を理論的枠組みとして利用する。

Tarrow は フランス革命からソ連崩壊、米国の公民権運動やポーランドの「連帯」など二百年にわたる社会運動の歴史を網羅しながら社会運動の力や可能性について論じた際に、政治的機会構造という概念を提起した（Tarrow 1994）。それは「人々が集団的な行動をおこすときにもつ成功や失敗への期待に影響を及ぼすさまざまな誘因を与える政治的環境の諸次元」と定義される（Ibid: 163）。

政治的機会構造論は社会と政治との接点に着目するものであり、本稿の問題意識と適合的である。社会の中の課題は数多あり、市民活動や社会運動はそれらを政策課題として取り上げるよう求めるわけだが、政治家や官僚という政策形成者に取り上げられ（アジェンダ・セッティング）、政策争点となるものはごくわずかである。政治的機会構造は、このように市民や運動の側から政治への働きかけが成功する条件に焦点をあてたものである。

政治的機会の概念を「政治体モデル」で説明したのは Tilly である（Tilly 1978=1983: 71-72）。図 2 に示すように、「政治体」は政府と、政府の資源に比較的低コストで近づける成員によって構成されている。政治体の外側に挑戦者が存在し、挑戦者は政治体へのアクセスを求めて政策決定に影響を与えようとする。このとき、成員とつながりをもつ挑戦者は政治的機会を獲得する可能性が相対的に高い。政治体の成員としてはたとえば与党議員などであり、政策実現をめざして彼らにはたらきかける当事者団体などが挑戦者である。

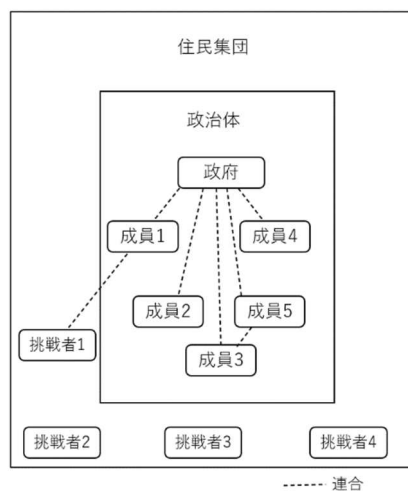


図 2 政治体モデル  
Tilly (1978=1983: 72) 図 3-1 をもとに筆者作成

日本の政策形成は鉄の三角形といわれるように、官僚、利益団体、政治家がカネと票を媒介に結びつき、閉じた空間で限られたプレイヤーによってなされてきた。その中で利益団体は、自らの利益になるような政策を実現するために政治家を選挙（票）と政治資金（カネ）でバックアップしてきた。それゆえ、自民党に対してさまざまな利益団体が政策を要求したり提言したりして、それが政策アジェンダになって実現に至るのが通例であった。55年体制は崩壊し、利益団体の力は以前よりは弱まったとも指摘されるが<sup>17</sup>、それでも団体は集票力や資金力を持ち、それゆえに政治家に対して影響力を持ってきた。たとえば自民党の参議院の比例代表選出議員などにはそのような団体の選出議員が名を連ねている<sup>18</sup>。

だが、市民社会は、上述のように、村松が「イデオロギー過程」に位置づけている参加者の一つを占めるが、影響力としては集票力もなく、また支持政党を明確にしているわけでもない。どちらかといえば、政権に異議を申し立てたり、批判したりすることが多いことから野党寄りとみていいだろう。もちろん資金力もない。野党の場合は利益団体として労働組合があるが、市民社会はそのように組織化された団体でもない。政策、集票力、カネを媒介に結びつく政治家、利益団体、官僚の「鉄の三角形」からは、市民社会や女性たちは外れている。それにもかかわらず、市民社会の人々の政策がなぜ政策過程にのったのか。それを理解するために、政治的機会構造論を援用する。

政治的機会構造論は近年の社会運動論において主流の理論の一つといえ、多くの分析に用いられている。フランスなど4カ国の反核運動についてそれぞれの政治的機会構造が抵抗運動の戦略の選択や成果にどう影響したかについて分析した Kitschelt (1986) は、政治的機会構造を「社会的動員のための資源の特定の配置、制度的なあり方、そして歴史的な先行条件から構成される。あるときは抗議運動の発展を促進し、あるときは抑制する。一連の社会運動のあり方を完全に決定するのではないが、注意深く比較すると、他の決定要因が同じに見えるときに、似たような要求の社会運動が異なった状況で持つ違いについて相当程度説明することができる」と論じている (Ibid: 58)。政治的機会構造の諸次元には多様なものが含まれる。McAdam (1996) は、制度化された政治システ

---

<sup>17</sup> NHK 政治マガジン <https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/86121.html> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>18</sup> たとえば、2019年の参議院選で自民党の比例代表で当選した議員のうち、3位だった柘植芳文は郵便局長出身で全国郵便局長会顧問、7位の佐藤信秋は建設省から国交省の道路局長、事務次官出身、9位の山田俊男は全国農協中央会専務理事出身である。

ムの周辺にいる人々に対するシステムが開放的なのか閉鎖的なのか、政治システムの基礎となるエリート・グループたちの連合が安定しているのか不安定なのか、運動を起こす人々とエリート集団との提携が存在しているのか不存在なのか、国家の運動に対する抑圧傾向と抑圧能力の程度を挙げている。また、Tarrow (1988) は、①政治体制がどの程度開いているか、②政治的連合の安定性、③同盟者や支持集団が存在するかどうか、④統治エリート内の分断もしくは抵抗活動への寛容性、⑤政府の政策形成能力、を挙げている (Tarrow, 1988: 429)。これらは政治的機会構造を構成する変数になり得る (McAdam 1996: 26-29)。

ただ、Tarrow 自身が認めているように、政治的機会構造の概念はあいまいである。(Tarrow 1988: 430)。変数の測定は難しい場合がある。次元にも文化的な側面 (階層意識や国民の雰囲気、世論やメディアの取り上げ方など) と制度的な側面 (司法や立法制度の能力や独立性、政党の数や強さ、政府と利益団体の関係の様式) があり、そのなかにそれぞれ安定的なもの、流動的なものが存在するため、社会運動体の内部で機会構造や取るべき戦略について食い違う原因ともなる。政治的機会は客観的に存在する場合だけではなく、運動の当事者が認識して社会的に構築するものとある (Ibid: 277-285)。McAdam は人々が政治的機会構造を意識してこそ運動が生まれるのであり、そういった状況に対して人々は意味づけをすると指摘している (McAdam 1999: 48)。

そのような不十分な点や欠陥があるとはいえ、従来型の権力構造とは外れた人々が提唱する政策が、なぜ実際の政策アジェンダとなり、政策過程にのって、実現に至るかを考察する際に、政治的機会構造は有用な概念である。政治的機会構造の概念を用いて社会運動を分析したものは多い。この概念を最初に用いたといわれる Eisinger は政治的機会構造の概念を使い、政治的環境の変化によって黒人の抵抗運動の結果は、運動がなされた自治体政府が住民に開かれている度合いによって決まるとした (Eisinger 1973)。

また、1960年代の農場労働者の抗議運動が成功した理由を分析した Jenkins and Perrow (1977)、ドイツ、オランダなど西欧4カ国の社会運動について国家の制度的な構造などから考察した Kriesi et al (1992)、米国で、政権による政治的機会構造の違いで、反貧困やホームレス救済運動が進んだ例と苦境に陥った例を分析した Imig (1998) などがある。McAdam (1982) は、米国での公民権運動がどのようにして出現し、最盛期を迎えやがて衰退を迎えたかについて政治過程モデルを使って考察したが、その中で政治的機会の開放が運動を推進すると指摘している (Ibid: 51)。Pharr は、女性たちが政治文化に

よって制限されてきた労働環境に抵抗する様子を考察する際、政治的機会構造を用いている (Pharr 1990)。

国内では、先進資本主義国 18 カ国の政治的機会構造の社会運動への影響を検証した渡辺 (2000)、現代日本の政治的機会構造が宮城県での社会運動イベントにどう影響したかを分析した山本・渡辺 (2001)、政治的機会構造の開放性と社会運動発生に関連について期待効用モデルやゲーム理論的なモデルを使って分析した山本 (2002, 2005)、地方政治におけるロビイングを政治的機会構造の観点から分析した山本 (2017) などがある。野宮は幕末日本の農民運動について、政治的機会構造よりも経済構造の変動により規定されているとした (野宮 1998)。政治的機会構造は労働運動や女性運動などのテーマでも、分析に利用されている。久米は、日本の政治経済を労働者の利益分析過程から考察する際、労働運動や労組を取り巻く政治的機会構造を分析している (久米 1998)。

山本 (2010) は、日本の利益団体のロビイングについて政治的機会構造の観点から分析した。それぞれの団体は政治的機会構造が開いている対象に働きかけを行っているが、市民団体や労働団体は政策過程のメイン・アクターの政治的機会が閉ざされているためにアウトサイド戦術が多いという (山本 2010: 216)。未婚の寡婦控除の場合は、後述するように長らく世論に訴えても事態が変わらなかったために、政治的アクターへの接近法を探して試みたのであった。このように、政治的機会構造による分析は、機会構造の定義などに問題はあるながらも、社会運動や市民社会の要求がどのような場合に政策として実現するかを考察するにおいて有用といえるだろう。

本論では政治的機会構造を援用し、市民社会の人々に、どのような場合に政治的機会が開いて権力へのアクセスが生まれ、そして政策アジェンダとなって政策形成プロセスに採用されるのかを分析する。

本論の分析において有効な変数として用いたのは、政治体制の開閉の程度と、政治的エリートとの同盟である。後に詳述するが、NPO 税制の拡充においては、鳩山政権が「新しい公共」を掲げ、そのビジョンをどう具体的な政策にするかについて官邸に「新しい公共円卓会議」を設けるなど、政治体制が市民社会に対して開いていた。また、エリートとの同盟も、そもそも首相が「新しい公共」を自ら掲げ、円卓会議にも NPO 経営者を招き、会議の事務局にも NPO 関係者を入れるなど、存在していた。

一方、未婚の寡婦控除においては、第 2 次安倍政権で首相が NPO 関係者に面会したのは 9 年に一回と、非常に市民社会に親和性が低く、政治体制は閉じていた。しかし、

エリートとの同盟は、衆院議員の稲田朋美と木村弥生が NPO と一緒になって政策の推進役となるなど、存在していた。このように、政治体制の開閉と、エリートとの同盟の有無や強さは、政治的機会構造において測定できる変数である。

NPO 税制の拡充や、未婚の寡婦控除の場合もまさにこれにあてはまる。後述するように、NPO 税制では NPO らは、長年税制拡充を政治体のなかの成員たる各党の国会議員にはたらきかけを続けていた。そして、民主党政権になると、そういった NPO は官邸に設けられた会議の一員となったり、事務局を務めたりした。未婚の寡婦控除では、政治体の成員である与党の女性議員にアプローチを試み、その女性議員を手がかりに、成員のなかでも影響力を持つ他の成員＝女性議員や与党幹部に接近していったのである。

本論では、5 章と 6 章で、NPO 税制の大幅拡充と未婚の寡婦控除の場合、政治的機会構造が政策要求の実現にどのように影響を及ぼしたのかを分析していく。大まかに概観すると、NPO 税制の大幅拡充の場合は、そもそも政権中枢の人々が NPO 税制の大幅拡充に積極的であり、政治システムが開いていた。またそのような政権中枢の人々が官邸の会議に NPO の人々を起用するなど、エリート集団との提携もあった。政治的機会構造が開いていたといえよう。

一方で、未婚の寡婦控除の場合は、第 2 次安倍政権は市民社会に対して親和性が低く、システムは開いてはいなかった。しかし、エリート集団との提携は、後述するように市民社会の女性たちが自民党の女性国会議員たちと協力し合っており、これはなされていた。国家の運動に対する「抑圧」はなかったが、民主党政権のように市民社会と近いわけでもなく、中立的というよりも、無視に近かったかもしれない。しかし、特筆すべきは自民党の女性国会議員に稲田朋美という権力の中核、安倍首相と近い議員がいたことである。これが政治主導の統治機構、システムによって何倍もの影響力を発揮したと思われる。この政治主導のシステムや、権力中枢とのパイプが政治的機会構造の変数となったのではないだろうか。このように、政治的機会構造は民主党政権下の NPO 税制の大幅拡充に比べて開いてはいなかったが、その程度の開放状態でも政策実現に影響を及ぼす変数があったとみられる。やはり政治的機会構造の視点からも、両者は政策実現に近い条件があったといえるであろう。

## 1.8 本論の構成

第2章では、55年体制以降の日本の権力構造の変容と市民社会の関係を明らかにするために、まずは55年体制の確立から第2次安倍政権までの権力構造の移り変わりを概観する。

第3章ではそのうえで、55年体制の崩壊に近い1980年代以降に始まった政治改革や行政改革、統治機構改革と政治主導の系譜を第2次安倍政権に至るまで検証、分析を行う。

第4章では同時期に並行して市民社会が変質し、発展していった様子を詳述する。抵抗・異議申し立てから政策提案へと至るまでの流れを追う。また担い手も女性や若者などより多様化していった様子を検証し、民主党政権に至るまでの市民社会の動向を示す。

第5章では民主党政権におけるNPO税制の大幅拡充の政策過程を分析していく。第3章で示した政治主導がどう関連していたのか、また第4章での検証も踏まえて市民社会からの働きかけや政策提案がどうだったかについても視座を置く。また、政権全体でどう政策が実現に至ったかだけでなく、鍵となるアクターについての分析も行う。

第6章では、未婚の寡婦控除の政策過程を検証していくが、その議論の前提としてまず日本におけるジェンダーと政治の分析を行う。それを踏まえて、なぜ保守的色彩の強い第2次安倍政権で、保守的な伝統的家族観に反すると見なされ、かつ市民社会から要望の強かった未婚の寡婦控除が実現したのかの理由を政治主導との関連で明らかにする。また、政治主導の権力構造のもとでこそ実現したのだということをよりクリアに実証するために、同じ安倍政権下で未婚の寡婦控除が実現した時としなかった時を比較して、何が違ったのかを示す。また、5章と6章では、政治的機会構造の理論的枠組みを用いて、それぞれの政策過程も検証する。

以上の議論を踏まえて、終章では政治主導という権力構造のもとでこそ市民社会的な政策が実現することを明らかにする。権力構造の変容が政策形成のあり方に変化をもたらし、市民社会に親和性の低い保守的な政権であっても市民社会的な政策が実現するようになっていることを示したい。

## 第2章 権力構造の変容

ここではまず、個別の議論に入る前提として日本政治のなかで55年体制以降、第2次安倍政権に至るまで権力構造がどのように変容してきたか、そして市民社会との関係がどうだったのかについて、見取り図を示していくことにする。そのうえで、権力構造の変容と市民社会発の政策がどのように実現したかも概観する。このように俯瞰的に権力構造をまず概括することで、次章以降での統治機構改革や政治主導への動き、および市民社会発の政策実現について議論する際の前提としたい。

権力構造については、ごく少数の、政治・経済・軍事エリートが重複する関係を構築して（たとえば「軍産複合体」）中枢的な支配集団を作り、一枚岩となって支配をしていると主張する Mills (1956)、それが地域レベルでも行われていると実証した Hunter (1953=1998) らのエリート主義と、多数のエリートが交渉により政策を決め、しかも分野ごとにそのエリートは異なっていると実証した Dahl (1971, 2005) らによる多元主義がある。後者はエリートの政策決定参加と共に、市民からのエリートへの統制も含まれている。このような権力構造観に基づき、日本の権力構造の変容過程を考察していく。

### 2.1 55年体制の成立

鳩山一郎が日本民主党を結成し、自由党の吉田茂首相から政権交代を果たしたのは1954年末のことである。当時、鳩山首相は国民の間に「鳩山ブーム」を起こすなど人気であり、これが当時左右に分裂していた社会党に危機感を持たせ、再統一への動きが加速した。また、この社会党の動きを受けて「保守」も合同に向けて活性化した。このような保守合同路線を財界が後押しした（武田 2011a: 218-219）。

保守合同により成立した自民党は、多様な会派から構成される包括的な政党であった。第2次世界大戦後、1955年の保守合同までの間に、衆議院で結成された会派は50に及ぶが、このうち、自民党の結党に参加した議員が含まれていないのは7つに過ぎない。政党では、日本共産党、労農党、社会民主党、協同党の4つのみであった（佐藤・松崎 1986: 178）。この自民党の包括性が、後述する日本型多元主義論の根底にあるといえよう。

自民党は経済成長や冷戦構造の固定化という国際情勢に支えられ、安定政権となって

いった（武田 2011a: 253）。日米安全保障条約のもと、米国の核の傘の下にいたために安全保障条約の問題を抱え込まず、軽武装で経済成長に専念することができた。また、国民も経済成長に傾注することができた。自民党は国会対策にも力を入れ、野党懐柔を図った。たとえば公明党にも結成当初から接近していた（Ibid: 259）。

対照的に、社会党は硬直したイデオロギーに縛られて停滞することになる（武田 2011a: 227）。1958年の総選挙にあたっては「社会党政権の樹立」を掲げたが、候補者は246人に過ぎなかった。これで過半数を占めるためには当選確率は95%に達しなければならず、非現実的だった（Ibid: 240）。社会党は1960年の選挙からは過半数の候補者を擁立しなかった。図3は1956～93年の自民党と社会党の議席占有率を示している。社会党は、得票数が長期にわたり減少していき、自民党との差が開いていることがわかる<sup>19</sup>。

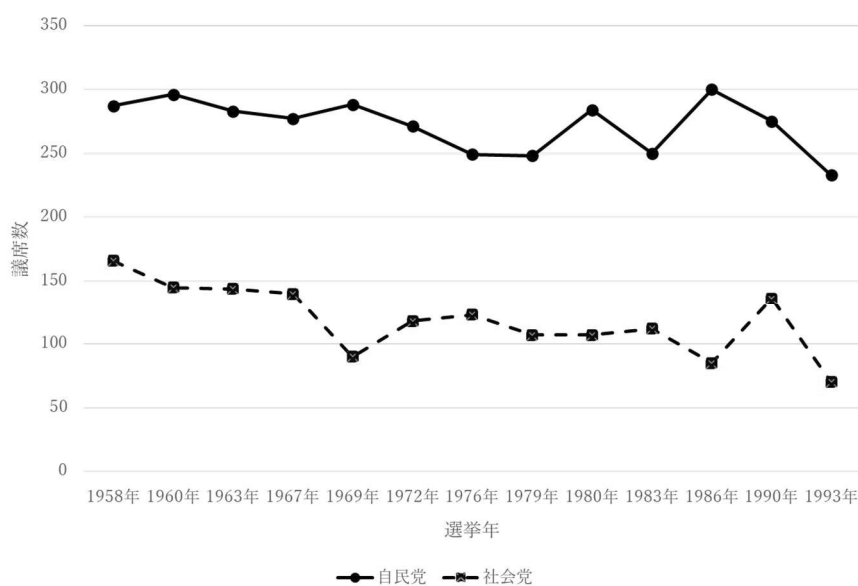


図3 55年体制下における自民党と社会党の議席数

また、社会党は政策的にも憲法改正阻止という「反自民」としての存在理由が強く、独自の現実的な理念、全体的な国家像を描くことができなかった（Ibid: 240-241）。社会党の委員長を1965～67年に務めた佐々木更三は1965年に、資本主義という現体制のなかで社会主義革命につながらない政権獲得には意味が無いという趣旨の発言をしており（森 2001: 46）、そこには有権者の支持を広く得て政権獲得をするという発想は

<sup>19</sup> 「第46回衆議院選 朝日選挙大観 2012年12月16日」(朝日新聞社)より筆者作成。



なかった。社会党の支持者は労組の組織的連帯による支持か、インテリや市民層の場合も憲法改正に対する3分の1の壁を作るという消極的なものだった。この状況に対し「1と2分の1政党制」という分析用語も用いられた(石田 1975:8)。この固定化した政治の権力構造こそが「55年体制」であった。

## 2.2 自民党一党支配の権力構造と多元主義

55年体制は与党自民党の一党優位体制と特徴づけられる。そのうえで、1950～1960年代の高度成長時代には、官僚制による支配論が、米国のパワー・エリートによる一枚岩の権力構造にあたりと論じられてきた(村松 1985:179-182)。これは、三位一体的であれ、三すくみ的であれ、政策決定のアリーナを独占的あるいは寡占的に支配して、一般市民によるコントロールを不能にしている、というものであり(石田徹 1992:195)、なかでも官僚がもっとも政策決定に影響力を持っていた(Ibid: 208)。官僚が法案を起草して、民間企業などに行政指導を行う。日本経済団体連合会(経団連)を頂点とする経済団体は毎週のように首相と会合を持ち、審議会に代表を送り込んで官僚と連携して政策形成に関わった。官僚は退職すると、経済団体に所属する者も多かった。経済成長と技術発展に向けて官僚と自民党、財界の間に合意があって、それらの目的を達成し得た(ノーブル 2018: 223)。

自民党内の政策決定システムに「事前審査制」が取り入れられたのもこの頃である。1962年に当時の赤城宗徳自民党総務会長から大平正芳官房長官に「法案審議について、各法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会にご連絡を願いたい」という文書が出された。つまり、国会の法案審議の前に、自民党の党内プロセスを経て、自民党の最高意思決定機関である総務会です承されなければならないというのである<sup>20</sup>。このために官僚や業界団体が自民党議員のところの日参するようになり、票とカネ、政策の媒介による『鉄の三角形』が形成された。

日本の政策過程や政治過程は、自民党を中心に経済団体、農業者団体などの職能的利益から高齢者福祉、文化財保護などの文化的価値など無数の多元的利益の競争や交渉、取引によってなされており、多元主義的であると指摘したのは村松である(村松 1974: 49, 村松 1981:327-333)。こうした利益をめぐる相互作用の中で、政権党すなわち自民

---

<sup>20</sup> 『朝日新聞』2004年4月3日朝刊(4面)

党、なかでも政策を司る政務調査会とそこを舞台に活動する族議員が大きな影響力を持つようになった。つまり、官僚主導から政治家主導への変化が起きたのである。

そして、族議員の背後には多様な利益集団が存在している。このように「政党優位」になったのは、戦後の憲法で国会が国権の最高機関に規定されたこと、社会的利益が多様化して、一つの政策に複数の官庁が関係するようになり、縦割り組織の官僚では対応が難しくなっていること、経済の国際化によって国外から官僚主導の産業政策や保護政策を批判されるようになったことなどが挙げられている（石田 1992: 210-212）。前述したようにパワー・エリート的な官僚だけで政策が決められるのではなくて、政策分野ごとに政治家及びその背後に存在する利益集団なども政策決定への影響力が大きくなったという多元主義へと変容したのである。

政治家と官僚をめぐっては、猪口らは「官僚主導大衆包括型多元主義」という用語を用いており、なお官僚主導の基調は維持されていると分析している（猪口・岩井 1985: 162）。これに対して村松（村松 1986a,1986b,1986c,1994）や佐藤・松崎（佐藤・松崎 1986）は自民党優位を主張する。上記のような理由で社会党が政権奪取戦略をとらなかったために、官僚は自民党の手中に入り、自民党一官僚の統治者連合となった（村松 1981: 287）。従って、序章でも述べたが、戦後の政治過程は「永久政権」的な自民党、官僚、各種団体による政治過程と、それを囲むような政策過程にほとんど影響のない反保守の政治勢力、社会党、共産党、労働組合によるイデオロギー過程という二環構造だと村松は分析する（村松 1981: 290）。

ただ、官僚、自民党、いずれに優位性があったにしても、自民党と官僚の結びつきは非常に強かったのである。「パワー・エリート支配」であれ、官僚優位であれ、政党優位であれ、どのプレイヤーが力を持つかの主張の濃淡の差はあれど、日本の政治や政策形成における権力構造はこのプレイヤーたちによって占められていたという主張は共通している。多元主義の議論は、いずれにしても「官僚と自民党の強固な結びつき」を前提としたものであった。

香山は自民党の特質を、非イデオロギーあるいは脱イデオロギーだとし、原理・原則にこだわらない寛容で水の性質を理想とした宗教的特質に日本の政治文化は根ざしていると主張する（香山 1985: 144-146）。そのうえで、イデオロギーや政策よりも人間関係を軸にした政党であり、これによって「日本型多元主義政党モデル」を形成しているという。さらに中北は、日本社会の組織論的特質に立脚した個人後援会一派閥一政党と

いう、ゆるやかな組織原則を堅持することが日本型多元主義政党であり、多様性を尊重する政権政党にふさわしいとした（中北 2011: 10）

佐藤・松崎は自民党だけでなく日本の政治システムは他の先進民主主義諸国と比べても多元的傾向が強いとしている。官僚機構が分立的で、自民党が組織的にゆるやかな構造を持ち、利益団体の分化も激しいからだという（佐藤・松崎 1986: 159）。

確かに自民党は、時代の変化に合わせて柔軟性を見せた。たとえば高度経済成長を達成しつつあった 1970 年代に得票率が低下し、革新自治体が台頭してくると、都市住民の要望への応答性を高めた。たとえば公害規制や医療・年金などの社会保障の拡充である。支持基盤である農民層への公共事業と共に、都市部の中小商工業者への補助金散布に取り組むなど、包括政党としての多様性を示した（石田 1987: 154）。このように、高度成長を達成した後でも、自民党はその時々で求められていることに融通無碍に対応し、政権を維持するために弾力的な構造を持ち、包括性を有していた。

1980 年代半ばまでの自民党の構造や政官関係などを分析した佐藤・松崎は、内閣の総合調整機能は弱く、各省庁の人事の自立性は強いと指摘している（佐藤・松崎 1986: 82）。このことが、80 年代以降に始まる「政治主導」「官邸主導」をめざした改革で、内閣の総合調整機能を高め、さらに官邸で各省庁の幹部人事を掌握しようとした人事局設立と対応している。政治主導や官邸主導は、この 55 年体制の権力構造へのアンチテーゼの改革であったといえよう。また、官僚は所管の利益団体や審議会だけでなく、民意の動向について多くの情報を集めており、個別的利害にとらわれることなく、利益団体に組織されていない政治的に弱い立場の人々の要望を吸い上げようとしていた（Ibid: 107-108）。鉄の三角形の外側の声も取り入れようとする動きもあったことには留意が必要である。

このように、自民党を中心とする高い応答性と柔軟性、そして自立性の高い官僚とその情報収集力によって支えられた日本型多元主義は 80 年代半ばまで続いた。

しかし、1987 年の中曽根政権の退陣あたりから、日本型多元主義の限界があらわになった。第 3 章で詳述するが、行政改革により国鉄や電電公社の民営化などは成功したが、利益誘導政治に関わる改革は難航した。さらに、1988 年にリクルート事件が発覚した。中曽根康弘や竹下登をはじめ、行政改革を推進してきた首相経験者の政治家が連座した。改革の主導者たちがスキャンダルの当事者だったということで、政権の枠内での改革の難しさを示した。そこから小選挙区制の導入など政治改革論が台頭していった。

つまり、官僚主導から政治家の台頭による日本型多元主義へと移行したものの、政治家の台頭は、個別的な利益誘導や汚職を生んだ（ノーブル 2018: 228）。

## 2.3 55年体制の限界と崩壊

55年体制は、利益誘導や汚職によって内側から崩壊していく兆しがあった。また外部的には、国内においては55年体制ではまったく疎外されていた人々、女性や市民社会の主体となる市民の台頭が少しずつ始まっていた。さらに、海外に目を転じると、冷戦の終結やグローバル化の進展もあった。

第一の利益誘導や汚職は、たとえば、1988年に始まるリクルート事件が典型である。93年には宮城県や茨城県などでゼネコンと政治家のスキャンダルがあったが、これは政治家による地元への利益還元活動と業界の利害調整活動から来る利益誘導政治の結果であった（村松 1994: 35）。ここにおいて、第3章で詳述するように、自民党の内部からも改革の声があがり、小選挙区制や政党交付金の導入、それから統治機構改革へとつながっていくのである。

第二の市民の台頭であるが、香山（1985:150）の指摘したような多様性に支えられた自民党を中心とする多元主義でも、その視野に入っていなかった層があった。それが女性や、利益団体には組織されない市民活動だった。もちろん、柔軟な構造を有していた自民党は上記のように都市住民や消費者の要望に応えようとしたし、官僚は政治的弱者の声を吸い上げようとしてはいた。

しかし、村松は官僚の組織内部が必ずしも市民向けの責任体制ではなかったと指摘している（村松 1994: 88）。1993年の細川連立政権への政権交代で、連立政権を構成した新生党など新党のなかにも、市民主義や地方主義の主張が多かったのは、従来の行政が「消費者の利益」保護を十分に行わなかったとの認識があるからだという（Ibid: 195）。確かに、もともとNPO法の議論を初期から積極的に行っていたのは、日本新党やさきがけなどの新党であった。

村松は一般市民が受動的役割を演じるに過ぎないのかどうかについても着目し、エリートに対して強く要求する選挙民に転化しつつあると指摘する。エリートに不満であれば住民運動を起し、選挙過程が異常に白熱するというのである（村松 1981: 330-332）。さらに村松は政策の執行には、業界、地方団体、住民団体が協力していたと指摘している（村松 1994: 201）。ここでいう住民団体とは、町内会などの伝統的な地縁団体であ

り、新たな形の市民活動団体は含まれていなかったと思われる。ただ、村松は「市民概念の再構成」として、選挙権を持つ市民が選挙における影響力を通じて、しだいに福祉国家を形成し、社会的市民が誕生するとしている。そして経済を考慮した政治的市民は消費者としての市民であり、80年代以降の変動は市民概念の再構成を求めたと主張している（村松 1994: 246-247）。

これが第4章で詳述する80年代以降の市民活動が隆盛していく背景にある。消費者、生活者としての市民が、生活の現場から社会を変革する問題意識を持つ。村松はその影響力を選挙にみているが、やがて選挙だけではない、政策提案力、政策形成力などの政治的な力も身につけていくことになる。これは1990年代後半以降のNPOの台頭や、社会課題の解決の流れにつながっていく。社会の多様化や複雑化が進むにしたがって、こういった従来の自民党支持層から疎外された市民の集団が次第にふくらんでいった。自民党による消費者や都市住民への応答性を高めようとする試みや、個別の官僚の努力ではもはやとらえきれなくなってきたのである。そのように存在感を増していった市民活動団体については第4章に詳述する。

第三に、国際環境の大きな変化もあった。村松は55年体制下で、政権党＝自民党が官僚と協力関係にあって、密接に提携している構造を「政官スクラム型リーダーシップ」と表現しているが（村松 2010: 1）、この構造は、1989年のベルリンの壁崩壊と1991年のソ連解体で冷戦が終了し、自民党が存在理由としてきた国防と外交の基本路線が問われることになり、揺らぎ始めた（Ibid: 253-256）。そのなかで官僚と政治家の「密接提携」による癒着や汚職も露見し、88年からはリクルート事件が発生した<sup>21</sup>。

安は、55年体制的な利害調整による政策形成は、意思決定に多くの時間がかかったと指摘しているが（安 2021:53）、これはグローバル化、情報化が進む一方の現代にあってはもはや時代にそぐわないといえよう。このような政策形成モデルや意志決定は、官僚、政治家、業界団体のバランスによってなされていた。ボトムアップ型で下から順に政策決定が行われていくのであり、「決定中枢」が存在しなかったゆえんである（安 2021: 101）。これに対する問題意識から、橋本政権以降の統治機構改革、首相官邸のリーダーシップ強化となっていく。

そして第2章に詳述するように93年、自民党は分裂して下野に至り、55年体制の崩

---

<sup>21</sup> この結果として政治家と行政に対して行動倫理への要求が高まり、地方自治体が先行した情報公開の原則が1999年に法制化された（村松 2010:254）。

壊を迎えた（安 2021: 50）。村松は 94 年に、利益団体による政党や行政の予算の働きかけが減少していることを調査で実証している。その後政権に復帰した自民党は、統治機構改革や首相のリーダーシップ、予算編成の改革を行う。橋本政権では政官関係のあり方を変えるために行政改革を行い、首相官邸の機能強化を図った。さらに小泉政権で内閣の求心力を拡大し、政官スクラムに変わる新しいリーダーシップの可能性を示した<sup>22</sup>（村松 2010: 261-265）。橋本政権以降の行政改革や統治機構改革で、首相中心のトップダウン型に変えたのである（安 2021: 113-114）<sup>23</sup>。

村松は、政治家にも知識人の間にも、日本には弱い首相でよいという風潮があったと指摘する（村松 1994: 104-105）。官僚がいるから日本はやっていけるというのであるが、官僚に依存すると省庁はよい情報を自省庁で独占的に利用するようになり、外交的な停滞も生む。このような背景からも首相主導、官邸主導への改革がなされていったのであろう。

## 2.4 権力構造の変容と市民社会発の政策

1993 年 8 月に自民党は下野し、細川連立政権が誕生する。細川連立政権時代に、竹下政権から検討が始まっていた選挙制度改革について、細川首相と自民党の河野洋平総裁が合意し、小選挙区制度が導入されることが決まった。

自民党が野党であった期間は短く、94 年 6 月末には自民党、社会党（後に社民党）、新党さきがけによる「自社さ連立政権」が誕生する。55 年体制下で与野党として長らく対峙していた自民党と社会党が連立を組むというアクロバットのともいえる政権樹立であり、自民党の権力に対する強い執念が実現させたともいえるだろう。

自社さ政権では当初、社会党の村山富市首相が首相となり、続いて 1996 年 1 月に自民党の橋本龍太郎首相が就任。橋本は行政改革に非常に力を入れた。省庁再編や内閣機能の強化を図り、内閣府を創設し、内閣副長官補をはじめとして首相官邸のスタッフの増員をして官邸主導、政治主導のシステム作りを行った。

自社さ連立政権は 98 年 6 月まで続くが、このときに成立したのが、本論のテーマの

---

<sup>22</sup> ただ、村松はその後の第一次安倍、福田、麻生では新しいリーダーシップの模索はなかったとみている。

<sup>23</sup> 安は「橋本政権以降」としているが、その始まりは第 3 章で後述するように始めて官邸の機構改革に着手し、大統領型の首相を志向した中曽根政権にあったとみていいだろう。

一つである NPO 法である。4 章で詳述するが、NPO 法の立法はもともとさきがけが非常に熱心であった。また、96 年 10 月の総選挙で当選した社会党の辻元清美衆議院議員も、NPO 出身であり、NPO 法の制定をめざしていた。NPO 法の立法が実現したのは、このように自社さ連立政権で、自民単独では議席の過半数に届かなかったため、さきがけや社会党が議席数に比べて発言権が強かったことが大きい<sup>24</sup>。すなわち、社会党、さきがけは連立与党の一員ではあるが、疑似与野党拮抗型、与野党協調型ともいえる連立政権という権力構造のもとでこそ生まれた法律だったのである。

さらに、NPO 法の寄付税制の大幅拡充は 2011 年の民主党政権のもとで実現した。この民主党政権は 2009 年に起きた初の選挙による政権交代であった。この時の民主党は 55 年体制以降、自民党以外で政権を預けられると有権者から判断された初の政党だった。

しかし、民主党政権の内実は、自民党で当時としてはもっとも若い幹事長となり、自民党での政策形成に精通し、政局采配にも長けていた小沢一郎（季武・武田 2011:329）が幹事長として采配をふるっていた。また、政権交代時の党代表であり、民主党政権の初代の首相となった鳩山由紀夫はじめ、外相の岡田克也や防衛相の北沢俊美など多くの自民党出身者が要職を占めていた。

5 章で詳述するように、寄付税制の大幅拡充にあたっては、2010 年夏の参議院選で民主党は敗北し、自民党が第一党となって「ねじれ」国会となっていたことから、野党自民党の協力が不可欠であった。つまり、税制の大幅拡充も、成立した背景の権力構造には NPO 法成立時と共通点がある。自民党的な色彩が強く、与野党拮抗型、与野党協調型の権力構造であったからこそ成立したのである。

この NPO 法と NPO 税制拡充が成立した 1998 年と 2011 年の間は、政権によって濃淡の差はあるが、一貫して「政治主導」「官邸主導」の統治機構が追究され、改革が重ねられていた。いってみれば、この二つの立法は、55 年体制から政治主導の体制への移行期になされたものだと位置づけられるであろう。

そして、その後再度政権に復帰した自民党の安倍政権の権力構造はまったく異なるものであった。民主党政権で鳩山首相が普天間移設を打ち上げたものの実現できず日米関係が悪化し、菅直人首相も東日本大震災の対応で批判を受け、消費増税では党内の合意

---

<sup>24</sup> 辻元清美氏は、このように社民党の発言権が大きかったことを「位置エネルギー」と表現し、だからこそ NPO 法が実現したと証言している。『朝日新聞』2008 年 2 月 9 日朝刊（15 面）。

がなかなかなされないなどで有権者の信頼を失い、民主党は議席数を大幅に減らした。また安倍首相は二回目の首相の座であり、前回の反省をもとに、菅義偉官房長官や今井尚哉政務秘書官をはじめ、官邸の自分の周囲を信頼できる側近で固め、政権運営を慎重に行った。自民党は新人議員が非常に多く、他の有力者も見あたらなかったこともあり、「安倍一強」と表現された。すなわち、与党としての「自民党」ではなくて「安倍官邸」が強く、いわゆる「首相支配」であった（待鳥 2021:3; 竹中 2006）。そのような状況で市民社会発の政策である未婚の寡婦控除がなぜ実現したのであろうか。

ここでカギを握るのが、「政治主導」すなわち「官邸主導」の権力構造である。この間、NPO 法の成立した橋本政権以降、特に加速したのが官邸主導の仕組み作りであった。民主党政権でもその流れは強まり、さらに第2次安倍政権で完成度が高まった。

6章で詳述するが、未婚の寡婦控除はこのような権力構造であるがゆえに実現したのである。なぜならば、首相に権力が集中している状況のもとで、首相直結のホットラインが構築できたからである。官邸主導の権力構造のもとでは、首相と直接意思を通じやすく、またそれを後押しとして政策も実現しやすいのである。

これを表1のようにまとめることができるだろう。

表1 政権ごとの権力構造と実現した市民社会発の政策

政権の権力構造	実現した市民社会発の政策
自社さ連立政権・疑似与野党協調・政治主導の始まり	NPO 法
民主党政権・与野党協調・政治主導構築中	NPO の寄付税制大幅拡充
第2次安倍政権・官邸一強・政治主導の完成	未婚の寡婦控除

つまり、権力構造はNPO 法及び寄付税制の大幅拡充と、未婚の寡婦控除の実現においてまったく異なっている。与野党協調型のもとで実現した前者二つに対し、後者は官邸一強のもとで実現したのである。NPO 法と寄付税制の大幅拡充で市民社会の基盤がつくられ、エンパワメントが行われた。そして未婚の寡婦控除の政策形成の際は、NPO 法と寄付税制の大幅拡充が実現する間に、一貫して追究されていた「政治主導」「官邸主導」が完成していた。そこで、一見すると安倍政権とは相いれない市民社会発の政策が実現したのである。



以上をまとめておこう。55年体制下では自民政権のもと、自民党、官僚、利益団体による権力構造が構築されていた。そのなかでは多元的であり、三者のパワーバランスには変化があったものの、市民社会や女性は一貫して排除されていた。その意味で、日本型多元主義にも限界があった。

しかし、長らくその三者によって権力体制が維持されていたことから癒着や腐敗が生じ、政治改革や行政改革が志向され、政治主導、官邸主導の権力構造が実現していった。それは、民主党政権や第2次安倍政権という全く性質の異なる政権においても、めざした統治機構のあり方としては共通していた。

一方、その間には並行して権力構造から排除されていた市民社会、消費者や女性たちも徐々に力をつけていった。そして、政治改革や行政改革の実行中に、与野党協調型の権力構造のもとでこのような市民社会を支援するためのNPO法や税制大幅拡充が実現した。そして、政治主導や官邸主導の改革が完成に近づいた時、市民社会発の政策も一定条件のもとでは実現しやすくなった。

このような権力構造の変容と、市民社会発の政策の実現がどのように関連しているのか。本論の問題意識はここにあり、政治主導の権力構造こそが市民社会発の政策実現に寄与しているということを明らかにする。また、それによって、第2次安倍政権という市民社会に親和性が低い政権で市民社会発の政策がなぜ実現したのかも示したい。

## 第3章 日本政治における政治主導の系譜

ここではまず、55年体制前にさかのぼって日本政治における政治主導の系譜を振り返り、「政治主導」の概念を整理する。そのうえで民主党政権と第2次安倍政権がめざした「政治主導」がそれぞれどのようなものかを明らかにする。

### 3.1 中曽根政権と政治主導の始まり

#### 3.1.1 1980年代の内外情勢

日本の戦後政治における「政治主導」「官邸主導」「首相主導」の系譜は、1982年からの中曽根康弘政権時代に始まるというのは、多く指摘されるところである（櫻井 2010: 4; 新藤 2012: 32）。そこで中曽根政権からの政治主導を検証するが、その前提として当時の内外の情勢を簡単に見ていく。

中曽根政権の始まった1980年代は高度経済成長が終わり、財政赤字が拡大した。1985年にはドル高是正のためのプラザ合意が成立し、以後急速に円高が進んで主要輸出産業は海外に拠点を設けていく。円高に対応した金融緩和で1986年12月から大型景気が始まり、以降91年4月まで続く。これがバブル景気であった。1989年に金融引き締め転じて、1991年後半から平成バブル不況となっていく（今田 2006: 160）。一方、国際情勢としては、米国では1981年にレーガン政権、英国では1979年にサッチャー政権が誕生した。どちらも原則として市場万能主義の立場から、小さな政府を主張し、新保守主義を推進した。それは1982年に発足して行政改革を推進した中曽根政権とも通じるものであった。1980年代後半からの東欧の民主化運動の末に、1989年にはベルリンの壁が崩れてドイツが再統合し、91年にはソ連が崩壊したことで、東西対立と冷戦が終結した。これにより激しいイデオロギー対立も後退することになる。

#### 3.1.2 中曽根首相と「政治主導」

「政治主導」とは、大きく言えば、官僚組織と共生しつつ政治優位のシステムを築くことであり（新藤 2012: 21）、首相が指導力を発揮する首相主導と、特定の政治分野に強みを持ち、業界団体を背景として関係官庁の政策形成に影響を及ぼす族議員主導と

いう2種類がある(飯尾 2008: 170)。前者の首相主導とは、「内閣、特に首相を中心とした主導」(信田 2013: 4)であり、これを実現するために、歴代内閣はさまざまな改革を行ってきた。本論が焦点をあてるのは、この首相主導型の政治主導である。

つまり、ここでは政治主導とは首相主導とほぼ同義語といてよい。官邸主導という場合は、それより若干幅広く、首相官邸の構成人員である官房長官や官房副長官なども含めてのリーダーシップのあり方である。さらに、NPO 税制の大幅拡充の分析の際に後述するが、政治主導には、内閣の構成人員である大臣や副大臣、政務官によるリーダーシップの発揮、すなわち「内閣主導」もある。さらに、国会などの場における衆参議員による「政治家主導」もある。本稿で特に注記なく「政治主導」という場合は「首相主導」あるいは「官邸主導」であり、「内閣主導」や「政治家主導」の場合はそのたびごとに言及するようにしたい。

前述のように日本の戦後政治における「政治主導」「官邸主導」「首相主導」の系譜は、1982年からの中曽根康弘政権時代に始まる。それまでにも内閣機能の強化が叫ばれたことはあったが、中曽根政権で初めて具体的に組織改編が行われたからである。また、「大統領的首相」をめざして、内閣に多くの私的諮問機関を設置し、政党と官僚に対抗する力を形成した(中曽根 1996: 422)。

中曽根政権では「政治改革」ではなく「行政改革」、行革を標榜した。この行革は、一つ前の政権である鈴木善幸政権で始まった。鈴木首相は1981年に第二次臨時行政調査会(第二次臨調)を「増税なき財政再建」のスローガンのもとに発足させ、行政の守備範囲の見直しを含めて検討した<sup>25</sup>。鈴木政権で中曽根は行政管理庁長官として入閣した。首相をめざしていた中曽根にとって、この人事は「侮辱したような話」であったが、すぐに頭を切りかえて行革に取り組み(服部 2016: 179-180)、続く自らの政権でも看板政策とした。

中曽根は行革を断行する手法として、首相主導の体制作りを行った。内閣の総合調整機能を強化し、政策をリードしていくために首相に内政、外政、安全保障、内閣情報調査、および広報の五室長体制が作られた(後藤田 1994: 113-117; 櫻井 2010: 5; 新藤 2012: 51; 山口 2007: 160)。しかし、これは官房長官だった後藤田正晴が主導したことであり、中曽根自身は、それは「官僚が跋扈するだけ」で意味がないと思って

---

<sup>25</sup> 内閣府ウェブサイト『これまでの行政改革の経緯と理念』 <https://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0507/pdf/s3.pdf> (最終閲覧日 2023/05/05)

いたという（服部 2016: 197）。実際、警察庁出身の後藤田は伝統的な行政組織の原理から首相の指揮命令権を限定し、各省の出向者からなる内閣官房を自らの補佐機構として各省の企画機能を尊重したうえで官房による政策調整を担おうとした（御厨・牧原 2021: 360; 後藤田 2006: 194-206）。

一方で中曽根は「大統領的首相」をめざしており、その手法として私的諮問委員会を作って官邸主導による立案を推進しようとした。「文化と教育に関する懇談会」「平和問題研究会」「高度情報社会に関する懇談会」「婦人問題企画推進会議」「閣僚の靖国神社参拝に関する懇談会」など10以上にのぼった（世界平和研究所 1995: 525-527）<sup>26</sup>。これはトップダウン型の審議会政治であり、党や国会の審議をないがしろにすると批判された（服部 2016: 197-198）。中曽根自身は、『『大統領的首相』という発想に立って見ますと、首相自らアイデアを出し、政策を考え、イニシアティブをとっていく場合に、さまざまなチャンネルを設けて、国民一般から意見を聴くという姿勢が必要になってきます』「私はそう考えて審議会をつくり私的研究会をつくりました」と語っている（中曽根 1987: 103-104）。これは後の第2次安倍政権が、官邸に政策会議を多く設けた手法とよく似ている。

中曽根の追求した行政改革は、新保守主義と言われたが、それまでの自民党本流の保守主義とはかなり様相が異なった。たとえばそれまでの保守主義が市場主義を原則しながらも、経済の「健全な」発展のために政府による規制や行政指導、補助金も場合によっては必要とみていたのに対し、新保守主義は基本的に市場に任せ、政府の規制をできるだけ撤廃する（広瀬 1993: 281）。

これは世界的な潮流とも軌を一にしていた。1979年に英国でサッチャー政権、1980年に米国でレーガン政権が誕生し、どちらも「小さな政府」を志向する新保守主義政権であった。それが「戦後政治の総決算」を掲げた中曽根政権の日本型「新保守主義」にもヒントを与えている（小野 1998: 147）。

それに加えて、党内の権力闘争の一面もあった。従来の農業などへの手厚い保護やさまざまな形での補助金との見返りによる支持調達という保守主義、伝統的利益政治は、旧自由党の吉田茂の流れをくむ池田勇人が創設した宏池会、佐藤栄作の佐藤派（後に田中角栄率いる田中派）といった保守本流の自民党主流派が重視していた。彼

---

<sup>26</sup> 中曽根政権で審議会を多用して首相と官邸に求心力を持たせたのは、第二次安倍政権で政策会議を多く設けたのと同じ手法である。

ら主流派は新保守主義にも抵抗する姿勢を明らかにしていた。これに対して、党内の勢力抗争での立ち位置を明確にするための「政治改革」が争点として浮上してくる (Ibid: 160-161)。確かに中曽根は吉田茂らをはじめとする「保守本流」への対抗意識は強く、自らを「保守傍流」と称している (中曽根 1996: 357)。そして中曽根以降、90年代の政界再編、ポスト 55 年体制への移行も政治改革を争点としてなされることになる。

### 3.1.3 中曽根首相と公共空間

このようにして政治主導の体制のもと、行革を進めていった中曽根だが、公共空間に対する感覚、関心を持っていたことが、回顧録『天地有情』(中曽根 1996: 354,366-367)の一節からわかる。首相就任を前にして作った「新政権政策メモ」には「自由化、多様化、簡素化の時代」「行革を断行し、財政を再建する」「官邸充実、内閣参与制」などの項目のなかに「社会的自留地」というものがある。

「社会的自留地」とは「すべて官僚統制というか、官僚のオーガニゼーションに立っているのではなくて、たとえば NGO のように、生活の中においても自由な領域を持たねばならない。権力から干渉されない、憲法で規制されているもの以外に、もっと自由な領域をたくさんつくらなければならない。民主主義というのは権力だけでできているものではない。あるいは政党だけで代表できるものでもない。実際には、人々が自由に参加しているグループがたくさんあって、それらが結びついて社会の基礎をつくっているんであって、それがなくなると民主主義は根底からダメになるという発想です」という (Ibid: 367)。

「社会的自留地」とは、つまり市民社会について語っているといえるであろう。中曽根は、「公共空間」についての感覚を持っていたのである。それが政治の場では行政改革による「小さな政府」の実現、政治主導の仕組み作りだったわけで、一方市民社会が民主主義にとって大事であるという感覚もあった。その二つを結びつけて、公共空間を再編するということまではいかなかったにしても、明確に公共空間というもののへの自覚があったのである。

他にも中曽根には、市民が公共政策に参加するという感覚を持っていたことをうかがわせる発言がある。中曽根は通産相だった 1973 年 7 月の資源エネルギー庁の発足に際し幹部を集めて、日本がこれから成長国家から福祉国家に転換するときに、土地問

題や電力、水銀や PCB などの規制について国家が規制することが必要になってくると述べている（服部 2016: 139-140）。そこで続けて、最大多数の自由と福祉を守るために自由を制限することになるという意味で「新自由主義」という言葉を用いている<sup>27</sup>。そして、「その場合大事なことは介入と同時に参加ということが出てこなければ、今日のことは成り立たない。統制経済時代には、参加がない官僚統制だったが、新自由主義は、介入と関係者の参加を同時に実行するものだと思う」とも述べている（Ibid: 139-140）。もちろんここでいう関係者とは業界や企業などもあるが、労働者や消費者も含まれているのである。公共を支えるのは官僚や政治家だけではなくて、国民<sup>28</sup>全体であるという発想があった。

中曽根政権が発足したときに、一年生議員だったのが菅直人である。市民運動出身で、1980年の衆議院選で初当選した。菅直人は同年11月、「市民運動の論理と行政改革」と題した論考を発表している。（菅 1980: 71-80）。菅は、「高度成長の裏返しとして進行した環境破壊や都市問題の激化の中で、比較的高い教育を受け、余暇を持つようになった多数の市民の存在に支えられて、被害者自身が直接、企業や行政に働きかけて問題を解決してゆこうという“市民運動”が全国各地で展開されるようになった。こうした市民運動の展開を通じて、運動に直接加わった人ばかりでなく、それらを共感を持って見守っていた多くの人々の中に『自分たちのことは自分たちで決めたい』とする思いがより強く実感されるようになってきた」「そしてこの中から官治型政治・行政に独占されてきた“公共性”を問い直し、それにとって代わる、自治の基本たる市民の“公共性”が提起されるまでになってきた」と、市民運動によって「公共性」の問い直しが行われていると指摘している。

さらに、「新たな“市民層”は、“公共性”を市民のものにするための政策決定への“参加”を要求する市民運動になり、そして今や公共サービスを洗い直し、市民主導の行政システムに対する対策の具体的提案と実行の段階にまで突入したといえる。行政改革の現在的意義は、このような“市民層”の存在との関係の中で問われなければならない

---

<sup>27</sup> ここでいう「新自由主義」は中曽根が「私流に名付け」たもので、いわゆる「ネオリベラリズム」とは別の概念である。

<sup>28</sup> 中曽根は、「市民」ではなくて「国民」という言葉を好んだ。「加藤紘一君は、『市民』という言葉を使うが、われわれ自民党の伝統は『国民』というのだ。やはり自民党保守の論理は国民であり、国家である。市民活動を一生懸命支援している加藤幹事長には国家観がないように思える」（加藤 2008: 90）。

い」と、行政改革と公共性の関係について、市民運動の観点から指摘している。

つまり、行政改革（中曽根政権においては、政治主導を含む）とは官が公共性にどこまで関与するのかという意味において公共性の再編であるが、市民運動とは市民の側からの公共性の問い直しであるといえる。公共性の再編という観点で、政府による上からのものが行政改革、市民による下からのものが市民運動なのである。

この政治主導による上からの公共性の再編と、市民運動<sup>29</sup>による下からの再編は、後述するように 1996 年に菅直人が鳩山由紀夫と民主党を結党したときの理念に通じる。2009 年に民主党が政権交代を果たして鳩山由紀夫政権が掲げた「政治主導」と「新しい公共」にも通じるものである。そして NPO 税制拡充へと結実したのである。

中曽根は、行革と公共性の関連についての言及はないものの、市民による公共空間は守られるべきもので、民主主義の基盤であるとした。菅と中曽根には、市民による公共空間は民主主義の基盤である、という点で共通点がある。ただ、中曽根の場合はそれを行政改革とは結びつけなかった。しかし、市民運動出身の菅は、公共性の問い直し、公共空間の再編は行政改革と直結するという問題意識を持っていた。1980 年代前半の時点で、首相と野党の一年生議員が理念を一部共有していたのである。

### 3.2 竹下政権から 55 年体制の崩壊まで

中曽根政権の後継として 1987 年に成立した竹下登政権はリクルート事件に揺さぶられた政権だった。リクルート事件は 1988 年、川崎市助役へのリクルート未公開株譲渡が新聞報道されたのを皮切りに、政官界へと波及していく。

竹下政権は政治改革を掲げたが、選挙制度改革に主に焦点をあてていた。竹下首相は自民党に 88 年 12 月に後藤田正晴を会長とする政治改革委員会を設け、政府には 89 年 1 月に「政治改革に関する有識者会議」を発足させて衆議院の中選挙区制度の見直しを掲げた。ここから、政治改革とは選挙制度改革をさすことになる（大嶽 2020: 43-44）。竹下首相は 89 年 2 月の施政方針演説で「政治改革は、竹下内閣にとって最優先の課題」と位置づけ、具体的な項目として「政治資金における公私の区別の明確化と透明性の確保を図り、金のかからない政治活動を確立するとともに、さらにその基盤をなす選挙そのもののあり方についても検討を進め、思い切った改革をしなければな

---

<sup>29</sup> このときには「市民運動」という言葉が主流だったが、その後は「市民活動」という言葉がよく使われるようになる。

りません」と述べた<sup>30</sup>。

有識者会議は4月に提言を行い、中長期的に改革すべき事項として「選挙区・選挙制度」が含められた<sup>31</sup>。政治改革委員会は5月に「政治改革大綱」をまとめたが、その内容は、衆議院の選挙制度は比例代表制を加味した小選挙区制へ移行すること、衆議院定数の大幅削減、政治献金の政党への集中、派閥政治家らの脱却などが柱だった。特筆すべきはそこに「政権交代可能性」という文言がはいっていたことだ<sup>32</sup>。政権党自らが政権交代について言及したのである。大綱は竹下の退陣表明後の5月22日付で発表された。

政治改革については経済界もなみなみならぬ関心を持っていた。冷戦が終結して国際政治経済秩序が急激に変化する一方で、日本政治が従来型の利益誘導政治に安住していて対応能力を欠いていることに、強い危機感を抱いていたのだ（待鳥 2018: 247）。経済団体のなかでもとりわけ改革志向の強い経済同友会や日本生産性本部は危機感が強く、生産性本部と関連が深い社会経済国民会議はリクルート事件の発覚以降、政治改革の要求を強める。89年4月、経団連など経済四団体が「政治改革の断行を求める共同声明」を発表した。さらに海部政権に代わった10月には社会経済国民会議が中心となって、各界有識者に自民党を含む主要政党の政策責任者も参加した「政治改革フォーラム」が創設され、初会合には海部首相も出席した<sup>33</sup>。

しかし、リクルート事件で宮沢蔵相が辞任、竹下首相も89年4月、秘書が87年の総裁選の時にリクルート社から5000万円の借金をしていたと報じられたことなどで退陣を表明する。6月に宇野宗佑政権が誕生するも、就任直後に女性スキャンダルが発覚した。宇野は自民党内に政治改革推進本部も設けるものの、参議院選で与野党逆転を喫するという大敗をして退陣した。続いて海部俊樹内閣が誕生するが、政治改革が引き続き課題だった。海部首相は8月に自民党総裁に選出された後の会見で、政治改革についてはまず政治資金の関係をわかりやすくきれいにすることだとして、秋の臨時国会に政治資金規正法と公職選挙法の法案を出すと述べた。小選挙区制については秋の臨時国会ではなくて、検討を続けたいとした<sup>34</sup>。しかし、衆議院解散を匂わせた海

---

<sup>30</sup> 『第114回国会衆議院本会議会議録第三号』1989年2月10日、p.3

<sup>31</sup> 『毎日新聞』1989年4月27日夕刊（2面）

<sup>32</sup> 『読売新聞』1989年5月20日朝刊（1面）

<sup>33</sup> 『毎日新聞』1989年10月10日朝刊（2面）

<sup>34</sup> 『朝日新聞』1989年8月8日朝刊（1,3面）



部に対し、実質的に支えていた竹下派は解散に反対して、海部は退陣に追い込まれた（石川・山口 2021: 171-172）。

続く宮沢内閣も「政治改革」が課題であった。宮沢は93年1月の国会の施政方針演説で「政治改革がすべての変革の出発点」と述べた<sup>35</sup>。もはや「政・官・財」の癒着に象徴される「利益政治」の問題点が、誰の目にも明らかになっていて、政治改革はそこからの脱出策とされたのである（小野 2012: 174）。

民間からの改革の動きも加速する。1992年4月には、財界、労働界、アカデミズム、言論界で構成する「民間政治臨調」が発足し、11月に中選挙区制廃止を求める「政治改革宣言」を発表。翌1993年6月には、小選挙区比例代表併用制を盛り込んだ「民間政治改革大綱」を公表した（民間政治臨調編 1993）。その直後、内閣不信任案が自民党から羽田派らが賛成したことから可決され、宮沢は衆議院を解散した。

### 3.3 ポスト 55 年体制と小選挙区制成立

国会解散後、自民党からは離党者が相次いだ。小沢や羽田を中心に新生党が、武村を中心に新党さきがけが結成され、衆議院選で自民党は過半数を割った。この結果、小沢一郎が中心となって第五党の日本新党の細川護熙を首相にかつぎ、日本新党、さきがけ、新生党、社会党など七党一会派の細川政権が誕生した。ここに55年体制は終焉した。細川内閣は政治改革を最大の課題としていた（大嶽 2020: 50）。就任の記者会見で「政治改革の年内の法案成立が公約だ」とし、成立しない場合は政治責任を取ると踏み込んだ<sup>36</sup>。与党内に反対も抱え、紆余曲折を経たが、1994年に細川と河野洋平自民党総裁の首脳会談で合意が成立。小選挙区比例代表制が導入された。

55年体制の崩壊で、94年度予算では変化がみられた（山口 1995: 166-167）。公共事業の配分比率が若干変更されて農業基盤予算への配分が減らされた。逆に都市サラリーマンの通勤に必要な鉄道建設の予算が増幅され、駅に障害者用のエレベーターを設置するための補助金など、弱者対策の予算も若干認められた。かつての自民党政権では決して政策アジェンダとして取り上げられてこなかったような課題についても政策立案が進められたのである。たとえば94年春に実現した製造物責任法であり、従来は経済界が一貫して反対し、立法化を押さえ込まれてきたものであった。このように、

---

<sup>35</sup> 『朝日新聞』1993年1月22日夕刊（1面）

<sup>36</sup> 『毎日新聞』1993年8月13日朝刊（1面）

1年に満たない細川政権ではあったが、55年体制の崩壊と共に確かに利益変動政治には変化がみられたのである。

なお、連立与党をまとめあげてこの55年体制崩壊の引き金をひき、さらには後の2009年の政権交代でも中心人物となった小沢一郎も明確な政治主導の理念を持ち、具体的な組織像も描いていた（小沢 1993: 45-54）。1993年の衆議院選を前にした自著で、小沢はその詳細を述べている。政治主導を実現するための組織は、国务大臣を兼務する安全保障や広報などの首相補佐官を5,6人おき、官邸の調整役にするという。

「与党と内閣の一体化」にも言及しており、後の民主党の2009年の政権交代を前にしたマニフェストで「政府与党の一元化」と表現したものと通底している。党の重要な役職者を内閣に取り込み、党の中核イコール内閣にするというものだった。省庁ごとに2, 3人の政務次官と4～6人の政務審議官ポストを作り、150人ほどが政府に入るという構想である。これは、民主党の鳩山政権発足時に、党の政策調査会を廃止し、副大臣、政務官を政務三役と位置づけたことで、不完全な形ではあったが実現した。首相補佐官も大臣級にはらなかったが実現している（小沢 1993: 55-64）。さらに、小選挙区制も断行すべきだとしている。それにより与野党もたれ合いのぬるま湯の構造を廃し、政権を狙える野党をつくり、政治のダイナミズムを回復してリーダーシップを発揮できるようにするのだという（Ibid: 65-70）。つまり、小沢にとっての政治改革とは小選挙区制の導入（及びそれによる政権交代）と政治主導がワンセットになったものだった。それにより、政治の責任とリーダーシップを明確にして、政権交代可能な仕組みで政治に緊張感をもたらそうというねらいだった。つまり、ポスト55年体制でめざされた政治改革の全体像そのものである。小沢は実際に細川政権で小選挙区制を導入し、民主党時代には官邸主導、政治主導を掲げて政権交代を果たしたわけだが、その後は狙い通りに行かなかったのは後述する通りである。

しかし、後の第2次安倍政権においてこの政治改革のめざしたものは実現へと至った。小選挙区制と政党交付金制度によって、公認権と選挙資金が党執行部、とりわけ党首に帰属することとなり、党執行部が大きな力を持つ体制へと変容していったのである（安 2021: 243）。

### 3.4 橋本政権の政治主導

1996年1月に成立した橋本龍太郎政権以降、政治主導は政権のテーマとなることが

多かった。この年の10月に初の小選挙区比例代表並立制による衆議院選が行われた。政治主導は政策過程における首相と内閣の役割を強めるが、小選挙区導入も首相のリーダーシップを強める。その意味で、政治主導と小選挙区導入は同じ方向を示しており、表裏一体といえる（待鳥 2016: 180）。小選挙区制の場合、党の公認を得ることが何よりも重要となる<sup>37</sup>ために、公認権を持つ執行部のリーダーシップが強まるからである。また、小選挙区は原則として一つの党から一人しか立候補しないため、党の間での争いとなり、党首力も問われるからである。

橋本龍太郎首相は行政改革会議を設置し、自ら会長となって省庁再編を行った。橋本の行革への思い入れは強く、自ら会議をリードすることが多かったという。また、それまでの第二次臨調やそれに続く行政改革推進審議会（行革審）などは法律による設置方式だった。委員の選任は国会承認が必要である。このため無難な人選になることが多いが、橋本は自ら人選にかかわりたいと、行革審を政令による設置として自ら人事を行った（田中 2006: 10-13）。つまり、改革の手法そのものも首相主導、政治主導だったのである。

あわせて、首相の指導力を強化してトップダウンで総合的な政策決定を増やすため、内閣機能の強化を図った。当初は省庁再編に注目が集まったが、改革の中核部分は内閣機能の強化だった（待鳥 2016: 178-179）。内閣府を設置し、予算の基本方針を議論するための総理のスタッフ機関として経済財政諮問会議も置かれた（飯尾 2008: 173, 175-178; 飯尾 2011: 392-393 石川・山口 2021: 192; 久保田 2010: 3; 待鳥 2012: 56-57; 櫻井 2010: 5-7; 新藤 2012: 57-66; 信田 1999: 70; 信田 2013: 87-88; 竹中 2006: 57-60; 山口 2007: 188; 山口 2012: 63）。ほかにも官邸に「財政構造改革会議」を設けて、公共事業や社会保障費などを大胆に削減しようとした。2003年度までに赤字国債発行ゼロにするという目標を明確化した「財政構造改革法」も成立させた。また、財政再建を達成するために「財政再建法」を大蔵省に作らせた。このように官邸が方向性を出し、大蔵省が事務局として細部を詰めるというトップダウン方式を取った（大嶽 2020: 56）<sup>38</sup>。

橋本は1970年代から行革に関心を持ち、ライフワークとしていた（橋本 1994:

---

<sup>37</sup> 中選挙区制では、自民党の場合、複数の候補者が出るため、派閥の後押しが必要だったのと大きな違いである

<sup>38</sup> しかし、1997年に相次いで山一証券が自主廃業、北海道拓殖銀行が破たんするなどしたことから、結局財政再建は棚上げになった。

167) 加えて、政治家がこの時期に行革への意欲を持ったのは、90年代に与党と野党の両方を経験して、従来の政治家がいかに官僚に依存してきたかを悟ったからだった(石川・山口 2021: 192)。

1997年12月に提出された行革会議の最終報告<sup>39</sup>では、国際情勢の激変と右肩上がりの経済成長の終焉に伴う様々な課題に対応できる行政機構への改革が必要だという認識のもと、内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化をうたった。具体的な強化策としては、①首相がその指導性を十分発揮できる仕組みの構築、②合議体としての「内閣」が実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となる、③省庁間の調整システムの要として機能できるよう「内閣」の機能を強化する、とした。

そのための制度的な改変として、内閣法を改正して首相の基本方針・政策の発議権を明確にすること、内閣官房は首相の活動を直接に補佐・支援するため、調整だけでなく企画・立案を行う機関として総合戦略機能を担うこと、内閣官房の総合戦略機能を助け、省庁横断的な企画・調整機能を担うため内閣府を新設することが盛り込まれた。この首相の権限強化は、「大統領型の首相」をめざし、首相のリーダーシップ強化をめざすことが柱だと表明された<sup>40</sup>。

このような橋本行革は、省庁再編と官邸機能の強化で与党から官邸への政策決定の一元化をめざしていた。だが、省庁再編では各省及びそれと一体となった族議員の抵抗も大きく、たとえば農水省は温存された。橋本行革の一連の経過は、「行政」とは、「政治」、とりわけ与党と一体となっていることを示したのである。「行政」単体としての「改革」はありえず、行政を改革しようとするならば、必然的に与党と一体となった「政治構造改革」であることが提示された(岡田 2006: 37-38)。

なお、橋本政権の間には1998年3月にNPO法が成立した。つまり、橋本政権では行政改革とNPO法によって、公共空間の再編を行ったのである。橋本は94年に出した自著『政権奪回論』で、NGOによる外交の推進や国際貢献の活発化を主張し、政府がもっとNGOの活動を後押しすべきだとしている(橋本 1994: 295-297)。橋本が公共空間の再編にどの程度自覚的であったかは不明だが、少なくとも当時自民党の政調会長や幹

---

<sup>39</sup> 行革会議最終報告ウェブサイト <https://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/II.html> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>40</sup> 『朝日新聞』1997年8月10日朝刊(2面)

事長を務めた加藤紘一は明確にそれを意識していた。たとえば、阪神淡路大震災の直後の1995年1月27日の衆議院予算委員会で、加藤紘一は震災のボランティアについて取り上げ、<sup>41</sup>「あの不幸な災害の地で何か新しいものが起きてきたような気がします。それはボランティアという人たちであります」「私たちは、日本社会に昔確かに助け合いというものがあつたような気がして、それは何か再び復活してきたのかな、そしてそれは経済成長というものの中で人々は忘れていたのだけれども、もう一回取り戻そうとしているのかな、そういうような気持ちがいましております」と述べている。

自民党政権で最初に明確に政治主導をめざしたのは中曽根首相であり、その次が橋本首相だった。そして、両者ともNGOの存在が重要だと考えていたのである。ここから、上からの公共空間の再編である政治主導の仕組みを構築するためには、下からの再編である市民社会の活発化が必須だと認識されていたと推論できる。

### 3.5 小渕政権、小泉政権での政治主導

橋本首相の後継として1998年4月に発足した小渕恵三政権では、政治主導をめざして副大臣と政務官が置かれることになった。これは、小渕首相のリーダーシップというよりも、連立のパートナーであった当時の自由党との政策合意によるものであり、小沢一郎自由党代表の年来の主張が採用されたのだった（飯尾2006: 42-43; 櫻井2016: 7; 信田2013: 93; 山口2007: 199; 山口2012: 63）。後年、鳩山政権では大臣、副大臣、政務官を「政務三役」と位置づけて、政治主導の原動力にしようと試みたが、その源流はこの制度改正にあった。

2001年4月に発足した小泉純一郎政権では、橋本内閣時代に作られた経済財政諮問会議をフルに活用して、民間委員と共に予算編成の基本方針をこの会議で作ることになった。それまでの財務省（大蔵省）主導による予算編成から、首相官邸に予算編成の主導権が移行した（飯尾2008: 201-202; 飯尾2011: 397-398; 新藤2012: 73-76; 信田2013: 107-113; 竹中2006: 158-160,177-180; 山口2007: 208-209）。

諮問会議を活用したアジェンダ設定は、トップダウンで決められることになった（伊藤2006: 43）。以前の政策決定過程におけるアジェンダは各省官僚、自民党部会、財務省の間の相互作用のなかでボトムアップ式に設定されてきた。ゆえにアジェンダ

---

<sup>41</sup> 『第132回国会衆議院予算委員会議録第三号』pp.27-29

も参加アクターの既得利益を大きく損なわないのが通常であった。これに対して首相の意を体して民間議員が共同して諮問会議に提出する「民間議員ペーパー」はそれらの既得利益を大きく削減し、具体的な政策課題、論点、改革方向を取り上げており、下からの積み上げを経ないで首相の意向が反映された政策原案が提出されるという意味でトップダウンであった。

諮問会議が終わるとすぐに担当の竹中平蔵経済財政政策担当相のコメントが会議のウェブサイトアップされ、関係資料も公開された。情報化とグローバル化に対応した機動的な意思決定が重視されたのである。不良債権処理、道路公団民営化、郵政民営化など構造改革の諸施策はこの会議で検討された（御厨・牧原 2021: 423）。各省も次第に諮問会議重視、官邸指向となり、与党の部会、族議員の空洞化がおしすすめられた（岡田 2006: 37）。

また、小泉首相は、自民党による法案の事前審査制も廃止しようとした。すなわち、与党の改革も含む政治構造改革である。事前審査制とは、政府が予算案や法案を国会に提出するときに、必ず自民党の政務調査会や総務会の了承を得なければいけないという制度である。第一章で述べたように、事前審査制は1962年に当時の赤城宗徳自民党総務会長から大平正芳官房長官に宛てた「法案審議について、各法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会にご連絡を願ひ度い」という文書から始まったとされる<sup>42</sup>。

小泉首相が、首相直属の自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会に2002年3月13日に提出させた最終報告では、(1) 首相中心の内閣主導体制構築、(2) 官僚主導の排除、(3) 族議員との決別、の「小泉三原則」を柱とした政策決定システム改革案が盛り込まれていた<sup>43</sup>。この最終報告を見ると、後の民主党政権の政治主導のためのシステム案と類似している。たとえば「首相は、全国民の代表たる国会議員で構成された国会により選任され、内閣を構成し、国会を通じてその責任を負う。したがって、首相は、国会に対して、内閣の提出案件を決定し、その責任を負う。決定と責任の所在が一致すべきことは明確である。」として、事前審査制を廃止し、官僚は政策の選択肢を提示することなどを通じて政治家を補佐する、とある。首相は政策調整大臣を任命し、その大臣は党政調会長を兼任する。また、「首相による問題解決能力の高

---

<sup>42</sup> 『朝日新聞』2004年4月3日朝刊（4面）

<sup>43</sup> 『朝日新聞』2002年3月14日朝刊（1面）

い内閣を作り、首相を支えるチームとして内閣を一体化しなければならない」という認識のもとに、事務次官等会議を「官僚による事前審査制とも位置づけられる」として廃止を打ち出し、政治主導を確保するために「国家戦略会議」を創設するとした<sup>44</sup>。

つまり、政策決定の内閣への一元化であり、内閣主導、政治主導のための制度作りの提案だった。しかし、その後党内の激しい反発を生み、四カ月後にまとめられた最終報告からは事前審査制の廃止など具体案はすべて抜け落ちて、結局はうやむやに終わった<sup>4546</sup>。他にも小泉首相は、政治主導の一環として閣僚人事を従来のように派閥順送りではなくて官邸主導で行った（御厨・牧原 2021: 437）。

### 3.6 第1次安倍政権、福田政権での政治主導

小泉政権の後継として2006年に成立した第1次安倍政権も官邸強化をめざした。たとえば官邸機能強化のために、米国大統領をイメージして首相補佐官のポストを重視して、5人のうち4人を自分に近い衆参議員を補佐官として官邸内に置いた。国家安全保障担当の小池百合子、経済財政担当の根本匠、教育再生担当の山谷えり子、広報担当の世耕弘成である。拉致問題担当の中山恭子のみは任命当時非議員だったが、2007年の参議院選で当選した。しかし、政治家を重用しすぎることによって各省の官僚の反発を招いた。また、補佐官と他の閣僚との役割分担も難しく、政治家であるがゆえに黒衣役に徹することができなかった。（御厨 2015: 45; Mulgen 2018: 32-33; 大嶽 2020: 92; 中北 2021: 119）。

また官僚のトップとなる官房副長官に、元官僚とはいえ中央省庁から15年離れていた人物を任命し、官僚たちを掌握できなかった（御厨 2015: 46）。他にも、閣僚などを自分が親交の深い人物を登用して「お友達人事」と揶揄され（Mulgen 2018: 59）、首相や官房長官の経験不足や官邸内の結束力欠如がそれに輪をかけた（中北 2021: 119）。さらに、官僚を敵視するような場面も多くみられた。各省庁幹部の多くは個別に政策の説明に訪れることが制限され、首相官邸に置かれた参事官クラスの特命チームは各省庁からの公募だったが、条件は出身省庁との関係を断つことであり、それによって各省庁との調整がうまくいかなくなった（中北 2021: 120）。このように、政権運営に

---

<sup>44</sup> 21世紀臨調ウェブサイト <http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf>  
最終閲覧日（2023/05/05）

<sup>45</sup> 『朝日新聞』2004年4月3日朝刊（4面）

<sup>46</sup> 『朝日新聞』2005年4月30日夕刊（3面）

未熟さが目立ち、2007年7月の参議院選で大敗、自身も体調を悪化させて退陣に至った。

続く福田康夫政権では、国家公務員制度改革基本法が成立し、内閣人事局新設が決まった。これもルーツは橋本行革にあった。橋本政権時代の1997年5月にまとめた「中間整理」で、内閣のリーダーシップ発揮の観点から各省の事務次官や局長などの閣議了解人事の「運用について十分配慮を払う」よう口頭で首相官邸に申し入れた。これにより、首相官邸が各省人事に深く関与することになった（川上 2022: 39-40）。

福田政権のもとでの国会は、参議院で民主党など野党が多数を占める「ねじれ」状態だった。公務員制度改革も自民党と民主党の実務者が折衝したが、その一人が松井孝治だった<sup>47</sup>。松井は通産官僚から民主党の参議院議員となったが、官僚時代に橋本政権の行革会議の事務局を務め、民主党への政権交代後、内閣官房副長官を務めた。このように、橋本行革の事務局だった松井が福田政権、さらには民主党政権で橋本行革、公務員制度改革、さらには民主党政権の政治主導への改革にいずれも携わっていることから、これらの連続性を見て取れる。

国家公務員制度改革基本法の具体化はその後二度にわたって政権交代が続いたため先送りとなり、第2次安倍政権下の2014年4月に成立した改正国家公務員法で新設が正式に決まり、5月に設置された（Ibid: 40）。

以上からわかるように、民主党政権以前の政治主導とは首相が首相官邸を中心に指導力を発揮できる仕組みであり、そのためにさまざまな改革が行われてきた。また、副大臣と政務官が置かれるなど首相のみならず内閣の基盤をも強化しようしてきた。すなわち、「首相主導」もしくは「官邸主導」、それから大臣らが政策形成に責任を持つてあたる「内閣主導」の2種類の政治主導をめざしてきたといえよう。貫かれているのは「脱官僚」という概念であり、政策の立案から決定を官僚の手から政治家の手にとりもどそうという試みだった。

また、政府側の改革と共に、小選挙区比例代表並立制を導入することによって、有権者が政策本位で政権を選択できるようにし、政治における意志決定と責任の帰属の明確化を図った。党内では総裁に権力が集中し、党の側でもリーダーシップが強化された。

---

<sup>47</sup> 『朝日新聞』2008年6月19日朝刊（4面）



表2 中曽根政権以降 2009 年政権交代までの政治主導確立の取り組み

政権名	時期	主な取り組み
中曽根康弘	1982-87	内閣の総合調整機能強化のために組織改編 官邸に五室を新設
橋本龍太郎	1996-98	「橋本行革」。内閣官房の強化、内閣府設置、省庁再編
小渕恵三	1998-99	自由党との連立政権により、副大臣と政務官新設
小泉純一郎	2001-06	経済財政諮問会議を活用、予算編成の主導権を官邸に
第一次安倍晋三	2006-07	官邸に政治家出身の補佐官 5 人を置く
福田康夫	2007-08	公務員制度改革で人事局設置を決める

表2では、中曽根政権以降 2009 年の政権交代までの政治主導確立のための取り組みをまとめた。これを見ると、特に 1996 年の橋本政権以降は、政治主導の確立が一貫して時の内閣のテーマであり続け、具体的な制度改革もなされてきたことがわかる。

### 3.7 民主党政権がめざした政治主導

民主党は「政治主導」を掲げて政権交代を果たした。そのめざしたものは何で、実際はどうだったのかを示していく。民主党が 2009 年の政権交代を前にした総選挙に際し、選挙公約として出した「マニフェスト」の「5 原則 5 策」では、「原則 1」として「官僚丸投げの政治家から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」、また「第 1 策」として「政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約 100 人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。」<sup>48</sup>とある。

マニフェストの原則 2 では「政府と与党を分ける二元体制から、内閣の下の政策決定に一元化へ」、原則 3 は「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」、あるいは第 3 策「官邸機能を強化し、総理直属の『国家戦略局』を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを作り、政治主導で予算の骨格を策定する」という文面からは、首相官邸のもとに指導力を発揮できる制度をつくり、首相や内閣のリーダーシップのもとに政策を作る、という意図が読み取れる。

<sup>48</sup> 民主党マニフェスト 2009「政権交代。」[http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto\\_2009.pdf](http://archive.dpj.or.jp/special/manifesto2009/pdf/manifesto_2009.pdf)（最終閲覧日 2023/05/05）

すなわち、ここでいう「政治主導」とは首相が官邸のスタッフやシステムを使って指導力を発揮していく「官邸主導」及び「首相主導」、あるいは各省庁の大臣、副大臣、政務官が官僚任せにせず政策を決めていく「内閣主導」、さらにもっと広い意味で、官僚ではなくて政治家が決めていく「政治家主導」の3つのタイプも読み取れる。

すなわち、民主党は、自民党政権がめざした2つの政治主導に加え、3番目の政治主導、つまり族議員のような特定省庁や業界団体と結びついたものではなくて理念に基づいた政治家が集まり、議論して政策を決めていくことが挙げられている。また、二つ目の内閣主導も、自民党よりもはるかに深化させることをめざした。大臣、副大臣、政務官を「政務三役」と位置づけ、チームで行政を行おうとしたのである。ただ、後述するように政務三役が主導権を発揮しようとして官僚と意思疎通を欠き、離反を招いた。政治家がリーダーシップを発揮するのは重要であるが、官僚機構と信頼関係を築くことができなかつたことが失敗を招いた。

それでは民主党は具体的にどのような政治主導、官邸主導の仕組み作りを行ったのか。2009年8月30日の衆議院総選挙で民主党が過半数を取り、政権交代することが確実になった。「マニフェスト」の第2策に「事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う」とあったように、政権発足の2日前に行われた事務次官等会議が最後であり、以降は廃止された<sup>49</sup>。

9月16日に鳩山内閣が発足すると、初閣議で「基本方針」が示された。そこには「国政の運営を官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新しなければなりません」と盛り込まれていた。

そのうえで具体的には、閣僚委員会や国家戦略室、各府省への大臣、副大臣、政務官による「政務三役会議」の設置、従来の政府・与党による二元的意思決定を一元化し、政府としての意思決定は政党ではなく内閣で行う、などが盛り込まれていた。(櫻井 2010: 9-10; 清水 2011: 48-50; 信田 2013: 130-131; 塩崎 2013: 52-53; 山口 2012: 77-78)。

閣議後の閣僚懇談会では「政・官の在り方」が申し合わせられた。そこでは官僚の役割を行政執行と閣僚らの補佐に限定し、記者会見を原則禁じるなどの対応方針が盛

---

<sup>49</sup> 『朝日新聞』2009年9月15日朝刊(1面)

り込まれた<sup>50</sup>。大臣ら政務三役が各省の意思決定を主導すると決めたのである（御厨・牧原 2021: 451）。このように、政治主導への体制は着々と整えられていった。

小沢が鳩山に提案して、政府与党一元化のために党の政策調査会も廃止されることになり、さらに予算編成を担当する国家戦略局担当相が兼務するはずだった政調会長のポストも廃止された<sup>51</sup>。これは、自民党の政務調査会が族議員の温床となり、各省官僚によって与党議員が籠絡されたことへの反省もあった（石川・山口 2021: 228）

官邸主導という点で特に重要だったのが国家戦略室である。これは小泉内閣での経済財政諮問会議を拡充したものであり、予算や税制改正、マクロ政策全般の司令塔と位置づけられた（清水 2011: 53）。政調が廃止されたために政策調整の役割も担った<sup>52</sup>。9月18日には内閣官房内に国家戦略室が、内閣府に行政刷新会議が設置され、予算の見直しをするために公開の場で外部の目も入れながら、事業の必要性について判定する事業仕分けも行った（藤井 2012: 160; 久保田 2010: 4; 信田 2013: 132）。

しかしながら、これらの新しい仕組みは、総じていえぼうまく機能しなかった。そもそも次々に打ち出された新たな政治主導の仕組みは、十分に党内で共有されていなかった（山口・中北 2014: 63）。政務三役による政治主導は、各省の大臣のイニシアティブに任せられていたため、官僚をうまく使いこなして機能した省もあれば、官僚の離反を招いて機能しない省もあり、足並みはそろわなかった（塩崎 2013: 54-46）。一般的に政治家と官僚との間で情報の流通が不全だったと言われている（伊藤 2014: 19）。官邸主導というよりも大臣主導となった（御厨・牧原 2021: 502）。

鳩山内閣は、国家戦略室を「局」に格上げして組織的に拡充し、行政刷新会議も法的に位置づけて、政治任用ポストも増員させようという「政治主導確立法案」（久保田 2010:5-8）を作成した。政権交代して初の本格的な国会（2009年10月臨時国会）での法成立をめざしたのである。しかし、同時期に鳩山首相の政治資金スキャンダルが表面化し、国会を早く閉会したほうが良いという判断から法成立を断念した。翌2010年の通常国会でも他の法案との兼ね合いや、沖縄県の米軍普天間飛行場の移設問題が暗礁に乗り上げるなどして政権が弱体化し、結局国会で法案が審議されることはなかった（藤井 2012: 160、173-174; 塩崎 2013: 67-70）。

---

<sup>50</sup> 『読売新聞』2009年10月30日朝刊（2面）

<sup>51</sup> 『毎日新聞』2009年9月16日夕刊（1面）

<sup>52</sup> 『読売新聞』2009年9月16日夕刊（2面）

政策決定の政府への一元化も果たせなかった。鳩山政権では、民主党の幹事長は小沢一郎が務めていたが、小沢は入閣することなく党務に専念した。そして、小沢は地方や団体からの陳情を幹事長室で一本化して受けることとした。参議院選を見据えて業界団体などににらみをきかせるという意図であり、小沢の影響力は著しく強まった。2010年の予算編成では、小沢は党の重点要望を官邸に要請し、鳩山首相は受け入れた（中野 2013: 208-210; 信田 2013: 144）。政府と党の二元体制は温存されるどころか、この予算編成が示すように党への一元化を思わせる場面もあった（伊藤 2014: 16）。

菅直人が首相になると、鳩山政権迷走の原因である「政治主導」の修正を図った。菅は就任後の記者会見で、「官僚を排除して政治家だけで決定すればいいということでは全くない」と語り、首相官邸のウェブサイトのトップページから、鳩山内閣の「基本方針」「政・官の在り方」の二つの文書が削除された<sup>53</sup>。政策調査会は復活して、玄葉光一郎政調会長となり、玄葉は入閣した。党を首相のコントロールに置こうとしたのである（御厨・牧原 2021: 452）。つまり、政調会長は復活しても、ここではまだ政府与党の一元化の理念は貫かれていた。しかし、国家戦略室は当初の構想だった政治主導の司令塔から首相の助言機関へと衣替えとなった（秋山 2013: 230; 信田 2013: 139）。

2011年に野田佳彦が首相に就任すると、政府が政策を決定する前に党で審査をして政調会長の承認を得るという事前審査制が復活し、政府与党の一元化は終わった（大嶽 2020: 196）。鳩山政権で小沢一郎の主導のもとに政策調査会が廃止されて、若手は政策立案を勉強する場がなくなり「やるものがなくなってしまった」という不満が出た。小沢は、若手は政策立案よりも地元で選挙活動をすべきという考えであった。しかし、小沢が自らの資金管理団体である「陸山会」の土地取得をめぐる、政治資金収支報告書に虚偽記載をしたという政治とカネをめぐるスキャンダルで力を削がれると、若手の不満が爆発して政調復活論が吹き出したのである。

事務次官会議も、2011年3月28日、東日本大震災の発生という未曾有の事態のなかで官僚による調整の場が必須となり、結局復活することとなった（清水 2011: 12; 塩崎 2013: 64）。

---

<sup>53</sup> 『日本経済新聞』2015年7月15日朝刊（27面）

表3 民主党政権のめざした政治主導

政治主導の場	内容	成否
官邸	国家戦略室の設置	×局への昇格果たせず。政治主導の司令塔にもならず
内閣	行政刷新会議の設置	△事業仕分けなど実行するも、法定の組織にならず
	政務三役を位置づけ、チームとして政治主導	△省庁によっては機能を果たす
	政府与党の一元化	×小沢幹事長のもとで党の力増す
政治家	理念を共にする政治家たちによる議論	△超党派の議員によるNPO税制の拡充（後述）

以上、民主党政権発足時の鳩山政権が確立しようとした政治主導の制度、仕組みについて見てきた。これまでの議論を表3にまとめている。官邸機能の強化をはじめとして政治主導を発揮できるような仕組み作りに腐心したが、結局のところあまり効果を発揮できぬままに終わった。もっとも後述のように、こうした改革はNPO法の改正には大きな影響を及ぼしている。

### 3.8 第2次安倍政権における政治主導

#### 3.8.1 官邸の陣容

2012年12月に発足した第2次安倍政権も、発足時の閣僚懇談会で、鳩山政権と同様に「政・官の在り方」と題する申し合わせ文書を決定した<sup>54</sup>。冒頭で「誤った政治主導を是正し、政・官の役割を明確にすることにより、相互に信頼の上に立った本当の意味での政治主導を確立する必要がある」と強調しており、民主党政権で官僚を排除し、政官関係の混乱を招いたとの認識に立っているとみられる。文書では「基本認識」として、政治と官僚の役割について、政策の立案・調整・決定は政治が責任を持って行い、官僚は政策の基礎データや情報提供、複数の選択肢の提示等、政策の立案・調整・決定を補佐する、としている。

安倍は「政権運営にあたっては、党だけでなく、官邸の態勢が非常に大切です」と語っており（中北 2021: 122）、第1次政権の反省に基づいて官邸の組織づくりや運営を行った。たとえば、政治家の補佐官を多数官邸に置くことはせず、官房長官—官房

<sup>54</sup> 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/pdf/121226seikan.pdf>（最終閲覧日 2023/05/05）

副長官という官房のラインを重視した (Ibid 2021: 122)。官房長官の菅義偉は、2006 年に安倍が最初に総裁選に立候補する際に、支援の核となった再チャレンジ議連の中心人物で<sup>55</sup>、第 1 次政権でも総務相として入閣した。第 1 次政権で体調不良から辞任した安倍に再出馬を勧めた人物である (星 2014: 176)。菅は政権の発足から終焉まで一貫して官房長官を務め、後述するような人事を通じた官僚掌握や危機管理に力を発揮した。政務の官房副長官には衆議院から加藤勝信を起用したが、父親の代から家族ぐるみで交遊がある人物だった。参議院は第 1 次政権でも補佐官を務めるなど親交が深い世耕弘成をあて、官邸を気心が知れて経験が豊富な陣容で固めた (清水 2018: 326)。安倍はこれらの官房長官、政務と事務の副長官、及び政務秘書官の今井尚哉と共に、連日正副官房長官会議を開き、重要な意思決定を行った (中北 2021: 128-9)。

また、官僚を敵視するのではなくてうまく使いこなすことをめざし、経験豊富で優秀な官僚を官邸に配置した (御厨 2015: 45-46)。たとえば、小泉政権の外務事務次官だった谷地正太郎を内閣官房参与に登用、2014 年に内閣官房国家安全保障局を設置するとその局長に任命した。事務の官房副長官には後藤田正晴官房長官の秘書官や内閣危機管理監を務め、官邸経験の長い杉田和博を置いた。また、最側近となる自らの秘書官も、第 1 次政権で経産省出向の首相秘書官だった今井尚哉を政務秘書官としたのを始め、第 1 次政権の首相秘書官や官房長官秘書官だった人物を起用するなど、気脈を通じる布陣とした。

他にも官邸には、霞が関との連絡・調整役を担う「官邸官僚」と呼ばれるスタッフが置かれた (清水 2018: 328-329; 中北 2021: 132-133)。たとえば第 1 次政権の内閣広報官で、その後中小企業庁長官を務めた長谷川栄一を内閣広報官兼首相補佐官に、やはり第 1 次政権の首相秘書官補佐だった佐伯耕三を内閣副参事官としてスピーチライターに起用、菅と近い和泉洋人を補佐官に置いた。第 1 次政権が失意の退陣だったということもあり、その時の布陣が再結集したため、強固な身内意識と団結心があり、安倍首相に個人的に忠誠心が厚かった。このような特質が官邸主導体制の基礎にあった (飯尾 2019: 10-11)。これらの布陣のうえで安倍首相はチームプレーに徹し、適切な役割分担を行った (中北 2021: 129)。

官邸主導の政策決定のために政策会議を多用したのも第 2 次安倍政権の特徴であ

---

<sup>55</sup> 『朝日新聞』2006 年 6 月 3 日朝刊 (4 面)

る。政策会議とは政治主導・官邸主導の考え方が浸透するなかで、政権を運営するための総合的な政策対応のシステム（野中・青木 2016: 15）で、たとえば内閣府に置かれている経済財政諮問会議や、首相官邸に置かれている国家安全保障会議（日本版 NSC）などが典型である。第2次安倍政権では新設の政策会議の数が小泉政権以降の政権のなかで12と突出している。それに次ぐのは小泉政権の9であり、その次は菅直人政権の3、さらに第1次安倍政権ではわずか1つであり、第2次安倍政権の多さが際立っている。（野中・青木 2016: 109）。しかもこの数字は第2次安倍政権の途中の数字である。政策を検討するための会議体の数について、第2次安倍政権までは34だったが、2018年度までの時点で、135に増えた（田中 2019: 76）。

しかも安倍首相にとって、このような政策会議は、従来の審議会とは違って、首相や官房長官が政策の主導権を握り、トップダウンで政治・政策を動かすための装置であった（野中・青木 2016: 10）。そこで実質的、本格的な議論は行われず、最初から結論はほぼ決まっているのである。激論の末に安倍首相が決断を下す例はほぼ皆無で（清水 2018: 357）、会議体の政策の検討が儀式のようになっている（田中 2019: 75）。「官邸主導」で政策を作るための仕組みや手法を構築したのであった。

### 3.8.2 人事を利用

内閣人事局を存分に活用したのも第2次安倍政権の特色である。内閣人事局とは「国家公務員の人事管理に関する戦略的中枢機能を担う組織として、関連する制度の企画立案、方針決定、運用を一体的に担<sup>56</sup>」うとされている。

佐藤・松崎は1980年代半ばまでの自民党の構造や政官関係などを分析して、内閣の総合調整機能は弱く、各省庁の人事の自立性は強いと指摘している（佐藤・松崎 1986: 82）。この自立性を弱め、幹部人事については官邸の掌握を強めようとしたのが人事局設置のねらいであった。

福田康夫政権下の2008年、自民党と、当時ねじれ国会で力を増していた民主党が協議し、民主党の主導のもとで関連法が成立して設置が決まった<sup>57</sup>。当時民主党がめざしていた「政治主導」の構想を担う装置の一つだったのである。

---

<sup>56</sup> 内閣人事局ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/index.html>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>57</sup> 『朝日新聞』2008年6月7日朝刊（4面）

しかし民主党政権下では実現できず、設置は第2次安倍政権下の2014年となった。加えて、官房長官の菅が、もともと政治家として人事を活用して官僚を掌握するという手法を使っていた。菅は著書で総務相時代の経験として自らの主導した政策に反対した官僚を更迭したり、逆にノンキャリアを抜擢したりするなどの例をひき、人事をてこに官僚のマネジメントすることが肝要だと述べている（菅 2012: 133-142）。

菅は官房長官としても官僚の人事に介入し、官僚幹部の人事は官邸で仕切ることとなった（御厨 2015: 49-50）。菅は第2次安倍政権が発足した直後の次官連絡会議で、「幹部人事はすべて（閣議人事）検討会議に諮る」と挨拶している（中北 2021: 138）。このようにして、審議官・部長級以上の約600人の人事は、官房長官のもとで内閣人事局が、各大臣の人事評価に基づいて適格性審査を行い、幹部候補者名簿を作成、その名簿から大臣が候補者を選び、首相、官房長官と協議を行う。この協議の末に各大臣が最終的に任免する。すなわち制度として首相官邸の意向が反映されるようになった（中北 2021: 140）。

安は、人事局が官邸主導による政策決定システム確立のための最後の行政改革であったと指摘する（安 2021: 272）。55年体制においては、霞が関の官僚集団が首相の権力を制約ないしはチェックする「立憲的慣行」があったという。大臣の在任期間は短く、実質的に各省庁の官僚が政策を決めてきたからである。しかし、人事局の設置によって官僚のそのようなチェック機能は弱まり、首相権力が強大なものになったという。（安 2021: 281-282）<sup>58</sup>。

菅官房長官の人事を通じての掌握は、人事局にとどまらない。日銀総裁の白川方明を退任させ、アジア開発銀行総裁だった黒田東彦を抜擢、黒田はアベノミクスの中心となる大規模金融緩和を行う。また集団的自衛権の憲法解釈変更を行うため、内閣法制局長官に、法制局次長が昇格する従来慣行に従わず、外交官で駐仏大使の小松一郎を起用した（牧原 2016: 87-88; 石川・山口 2021: 254; 御厨・牧原 2021: 481-482）。法制局内には歴代、憲法解釈変更に関心のある意見も多かったため、外部の人材を登用す

---

<sup>58</sup> もっとも、人事局については元文科省大臣官房審議官の寺脇研が「内閣人事局ができる前から、局長級以上の人事は役所がいかに決定しようが、官邸が覆すことができますし、実際に人事をひっくり返したケースもある」（寺脇・前川 2021: 81）と証言している。実際そういう面もあったのだろうが、安倍政権が官僚掌握のために「人事局」という装置を上手に利用したのだろうし、また実質的に官邸が決定するよりも、看板があったほうがやりやすいのだろうと思われる。



ることで壁を突破しようとしたのだ<sup>59</sup>。

第2次安倍政権では官邸主導を達成するためのこうした一連の仕掛け、官邸内に政策調整や遂行を熟知した官僚出身の側近を置き、政策会議を支えるため内閣官房に多くの官僚を動員して（その際、併任という手法を用いた）補佐機構を充実させ、内閣人事局を置いて人事をコントロールすることで政治主導の体制が相当程度形成されていた（野中・青木 2016: 235-236, 278-281）。政策決定過程で首相や首相周辺の政治家・官僚の役割が増大しいわば「集権化」が起きたが（竹中編 2017; 279-284）、これも官邸主導の進展と言い換えられるだろう。

さらに、第2次安倍政権ではメディアを自分の手でコントロールしようとしたのも特徴だった。マスメディアを介さず、首相自らのフェイスブックを頻繁に更新し、国民に直接働きかけようとした。そしてマスメディアには個別の報道機関の単独インタビューに応じる形をとった。首相への単独取材は原則として行わないという記者クラブの慣習を壊したのである。安倍は自分の考えをストレートに発信するには、既存メディアだけでは不十分とみていたのだという。ネットを活用したのも、それだけ既存メディアの報道姿勢に不信を抱き、それに頼っていたら伝えたいメッセージが国民にとどかないと考えているからかもしれない、と安倍に近い記者は指摘している（阿比留 2016: 192）。

### 3.8.3 自民党の沈滞

第2次安倍政権下で官邸主導の政策誘導と決定が増えるにつれて、自民党内での政策議論、国会に法案を提出する事前審査制が骨抜きとなり、議員たちの影響力を行使する局面が少なくなった。このことにより、包括政党と言われた自民党の多様性と活力が失われ（安 2021: 291）、沈滞が目立つようになった（竹中編 2017: 281; 野中・青木 2016: 249）。

逆にいえば、第2次安倍政権は与党と政府の本格的な「一元体制」を初めて実現したのである。小泉政権が郵政民営化などで与党と激しく対立することがあったが、安倍政権は政治改革が求めてきた「政治主導」を実現したのである。第二次安倍政権では首相のリーダーシップの発揮が容易になった（岩井 2017: 16-18）。

---

<sup>59</sup> 毎日新聞 2014年5月3日朝刊（12面）

安倍は党の人事にも通例以上に積極的に関わった。第2次安倍政権の大きなテーマの一つは農政改革と TPP だったが、それを党側で進めるために、2013年10月、農林部会長に「改革派」とされる斎藤健衆議院議員を起用した。首相が部会長人事を決めるのは異例のことであった。さらに翌年、斎藤は再任された。再任も非常に珍しいことであった（中北 2021: 285）。また、自民党税制調査会は、特にインナーと呼ばれる幹部たちが税制度の意思決定に歴代非常に大きな影響力を持ち、首相も口を出せない「聖域」ともなってきた<sup>60</sup>が、安倍はその人事まで介入した。2015年10月、消費税の軽減税率導入に慎重だった野田毅会長を事実上更迭し、宮沢洋一を起用した<sup>61</sup>。さらに2019年9月には、宮沢に代えて自らに近い甘利明を置いた。

さらに、党の側でも「総裁主導」とする仕掛け作りを行った。デフレからの脱却を図る「日本経済再生本部」や女性活躍を進める「女性活躍推進本部」といった総裁直属機関を多く設置したのである。第1次安倍政権の際には4だったが、第2次では2017年2月の段階で21であり、小泉政権以降では一番多い。このような機関は政府の重点政策の下請けとなり、官邸主導の一因となっている（中北 2017: 116-118）。

民主党（後の民進党）の議席が大幅に後退して「一強多弱」とよばれ、国会でも強引な運営が目立った。たとえば2017年には加計学園をめぐる疑惑解明のため、6月の通常国会閉会后、野党が憲法53条に基づいて臨時国会の開会を求めたが政府・与党は応じず、9月に臨時国会が開催されたがそれは衆議院の解散のためで、実質的な審議は11月の特別国会まで行われなかった。

このような第2次安倍政権の「官邸主導」は、1990年代からの政治改革の結果であり、それが求めてきた「政治主導」の結果であるともいえる。安倍は官房副長官、官房長官を歴任、首相も経験ずみで官邸勤務が非常に長く、それを基礎に外交、防衛は官邸で決める方針を貫いた。首相の大統領化ともいえるものだった（大嶽 2020: 259）。政府・与党の「一元体制」は実現し、内閣人事局の設立で官邸の官僚への統制も効果を現し、首相のリーダーシップが圧倒的に発揮されるようになった。しかし一方で、世論と国会の軽視や無視も進行した（岩井 2017: 19）。

第二次安倍政権の官邸主導がうまくいったのは、党がまとまっていたからだという指摘もある（御厨・牧原 2021: 502）。そのために官邸の人事を立てやすく、官邸の主

---

<sup>60</sup> 「税調のドン」といわれた山中貞則氏などが典型である。

<sup>61</sup> 日本経済新聞 2015年10月14日夕刊（1面）

要なアクターが機能しやすかった。対照的に大臣の役割が薄くなり、官邸官僚と各省の官僚が直結して全体のスキームを作っていたという。

しかし、このような「強すぎる首相官邸」（川上 2022: 43）は弊害も生んでいる。官僚から積極的な政策提案がなくなり、受け身になってしまった（Ibid: 148）。厚労官僚だった千正康裕はコロナ禍のアベノマスク配布を例に挙げ、支持率を高く保つため、素早く政策を打ち国民の期待に応えるのは望ましいが、現場のスケジュールは顧みられず、国民のニーズを読み間違えた場合は副作用が大きいと指摘している<sup>62</sup>。つまり、官邸の意向で官僚が動かされ、疲弊しているというのである。また、2020年の新型コロナウイルス流行の第一波の際、厚生労働省のクラスター対策班の中心だった西浦博京都大学教授は、安倍政権に続く、菅政権のコロナ対策について、「官僚が空気を読むようになった」「官邸に上げる前に、この話は通る、これは通らないというのが見えてしまうので、官僚の段階でふるいにかけている」<sup>63</sup>と語っている。このように、政治主導が行き過ぎると、官僚が委縮するという負の側面が現れているのだ。

第2次安倍政権以降、菅政権や岸田政権ではそれほどまでに「政治主導」は打ち出されていない。第2次安倍政権の「行き過ぎた政治主導」の弊害が指摘されたせいもあるだろう。党の活力を奪い、国会を軽視し、官僚のやる気を奪い、疲弊させた。内閣総理大臣が主催する桜を見る会で、安倍首相らが支援者を招待し、公私混同であると指摘された問題や、大阪市の学校法人「森友学園」が国有地の売却を受ける際に文書改ざんなどが指摘された問題、加計学園グループの獣医学部新設を巡る問題といったスキャンダルも行き過ぎた政治主導の結果といえるかもしれない。政治主導により首相のリーダーシップを発揮しつつ、バランスのとれた統治機構のあり方が今後模索されていくであろう。

---

<sup>62</sup> 『朝日新聞』2021年1月23日朝刊（11面）

<sup>63</sup> 『朝日新聞』2021年4月2日朝刊（13面）

## 第4章 日本の市民社会の発展の系譜

本章では、NPO 税制の拡充や未婚の寡婦控除の実現が政治や日本社会においてどのような意味を持つのかを考察するために、民の側からどのように公共空間の再編の試みが行われてきたのか、すなわち日本の市民社会がどのような道をたどり、発展してきたのかを追ってみたい。また、合わせて 55 年体制のもとでは市民社会と同様に政治過程や政策過程から排除されてきた女性たちについても、ジェンダーの政治の系譜として検証する。

市民社会という言葉にはさまざまな定義があり、たとえば、辻中・森は社会を政府、市場、家族、市民社会と大別したときの、政府、市場、家族以外の空間、という意味で使っている<sup>64</sup>。(辻中・森 2010: 15) Pestoff は、市民社会について議論するなかで「第三セクター」として、国家、市場、世帯や家族のコミュニティ以外のボランティア・非営利組織といったアソシエーションなどからなる空間を挙げている (Pestoff 1988=2000: 47-49)。坂本治也も市民社会とは政府、市場、家族などの親密圏以外の残余の社会活動領域、すなわち非政府性、非営利性、人間関係としての公式性という 3 つの基準を同時に満たす社会活動が行われる領域であるという (坂本 2017: 2)。合わせて、坂本は市民社会の機能として公共政策や世論などに影響を与えるために政府や社会に働きかける「アドボカシー」、「サービス供給」、人々を民主主義に適合的な善き市民へと育成する「市民育成」の三つをあげている (Ibid: 11-13)。長谷川は国家 (政府セクター) でも企業 (営利セクター) でもない、NGO/NPO を担い手とする第三セクターとしての市民社会と位置づけている (長谷川 2019: 522)

ハーバーマスは市民社会の制度的な核心をなすのは、自由な意思にもとづく非国家的・非経済的な結合関係だとして文化的サークル、スポーツ団体、市民運動、同業組合などを挙げている。そしてこのような結社はジャーナリズムの公共的コミュニケーションに参加したり、現状への対案を示したりすることで公共的な討論に寄与し、政治的な効果をもたらすという (ハーバーマス 2010: xxxviii-xxxix)。坂本義和は「人間の尊厳と

---

<sup>64</sup> ただ、Pestoff は市民社会と第三セクターの関係について「市民社会の厳密性や適切さがないためにあいまいなままになっている」(Pestoff 1988=2000: 64) としているが、ここでは第三セクターと市民社会を同義語として用いる。

平等な権利との相互承認に立脚する社会関係がつくる公共空間と、その不断の歴史形成過程」であるという（坂本 1997:46）。すなわち、市民社会の占める空間は社会の政府、市場、親密圏以外の空間であるが、政府の守備範囲は財政状況の逼迫や新自由主義の台頭と共に縮小しつつある。また、市場も営利企業はグローバルな競争が激化するなかで、特に日本で特徴的だった企業内福祉などの公共的活動を急速に整理している。家族も少子高齢化のなかでその役割や機能を変容させており、家族による福祉や扶助などが供給されなくなっている。これまで政府や企業、家族が果たしてきた公共的役割が十分に果たせなくなり、新たな公共の担い手として市民社会の存在感が増してきたのである（坂本・辻中 2012: 25）。

#### 4.1 新しい社会運動と新しい政治、ライブラリー・ポリティクス

第2章で議論したように、1980年代は内外で政治経済が大きく変動した。高度経済成長が終わり、産業構造も重厚長大から半導体などの軽薄短小型へと転換、財政赤字は拡大して円高が進む。そしてバブル景気に進んでいく。米国ではレーガン政権、英国ではサッチャー政権が誕生して新保守主義を推進した。さらに1989年にベルリンの壁が崩壊、91年にはソ連が崩壊して東西対立と冷戦が終結した。このような社会の動向は、社会運動や市民社会にも大きな影響を及ぼした。東欧の民主化運動は、市民社会に注目を集めた。労働運動は東西冷戦の終結により大きく力を落とした（山岸 2004: 17）。1960年代に比べて組織率を3分の2以下に低下させ、総評、同盟など4つのナショナルセンターを「連合」にほぼ一本化したのが1988年だった。

まず、1980年代からの日本の市民社会の動きを考える前提として、世界的な潮流として1960年代後半から注目されるようになった「新しい社会運動」(new social movement)にふれておきたい。Touraineが先駆的に使った概念であるが、それまでの「生産」や階級闘争に重きを置いた経済的利害をめぐるイデオロギーに基づく社会運動ではなくて、人種差別や性差別などのマイノリティ問題、自然保護や反原発、平和運動、ライフスタイルなど広範な問題が中心となり、組織や地域性を超え、担い手も女性や若者などより多様になった（梶田 1985:211; 長谷川 2019:516; 川北 2004: 55-56）。「新しい社会運動」の登場は先進産業社会に共通の特徴であり、高度産業社会の枠組みを批判したのであった。つまり、経済成長の過程では労働運動のような経済的利益、すなわち物質的価値観に基づく階級闘争が中心だった。その後、一定の経済成長を遂げた後に、そこに噴

出してきたさまざまな問題点に伴う価値観を大切にし、掲げる新しい社会運動が登場してきたのである。また、運動の担い手も労働者ではなくて女性や若者など、高度産業社会の周辺にいる人々であり、運動組織もヒエラルキー型ではなくてネットワーク型だった、などの特徴がある（天野 1996: 170-172）。

同じ頃、1970年代後半からは、Inglehart や Dalton らが「新しい政治」(new politics)を提唱した。それは新しい社会運動と同じように脱物質主義的な価値観に始まり、物質主義がもたらすような権威主義的な利益政治や古い左右の対立、男性、勤労者中心主義から脱却し、多元的な社会的弱者や少数派に国境を越えて立脚しようとする政治だった（賀来・丸山 2000: 26-27）。

類似の文脈で、小さな政府や「新保守主義」と対抗する概念として、篠原は「ライブリー・ポリティクス」を提唱した（篠原 1985: 9; 篠原 1988: 88-100）。ライブリー・ポリティクスとは、「生と生活に関連したいきいきとした政治」で、イデオロギーや宗教に基づくハイ・ポリティクスや物質利益が至上価値とされるインタレスト・ポリティクス（利益政治）と対置される。生きがいとも関連し、生存という意味での平和とも関連し（篠原 1985: 19-20）、個々人の内面から立ち上る日常性と変革への期待を内包している（Ibid: 24）

このライブリー・ポリティクスの概念は後述する生協運動から始まって生活者主体の政治をめざした神奈川ネットワーク運動や、NPO の活動から政策を変えていこうという政策提言（アドボカシー）にも通じる。生活現場の実感に則したところから現実的な解決法を見いだしていくことや、活動に参加すること自体が楽しく、つまり生き生きとした政治を生むのがその特徴だといえる。

Beck は、科学技術や経済の発展が新たな社会の輪郭をもたらし、従来の政治の枠ではとらえられない政治の範疇が生まれると指摘し、それを「サブ政治」と命名している（Beck 1986=1998:381-382）。新たな社会の輪郭は議会や行政府で決まるのではなくて、電子工学や原子炉技術や人間遺伝学の発展によって決まり、そうになると技術や経済の発展は政治のカテゴリーにも非政治のカテゴリーにも入れられない。つまり何か第三の形の政治、「サブ政治」という不確かでどっちつかずの存在となるという。社会にとって重要な決定はテクノロジーの進展で病院や企業の研究室でなされることが多くなった。そこに現実の市民社会が持つ課題の解決もなされているのだが、政治や政党がそこで役割を果たしていない（Beck 1998: 381）。

市民運動や「新しい社会運動」のような、市民の政治的活性化はサブ政治に大きな影響を与え、新たな政治文化ともいえる（Ibid: 396, 401）。篠原によれば、サブ政治はライブラリー政治と重なる概念であり、新しい市民社会の台頭とも密接な関係があるという（篠原 2004: 54-56）。

## 4.2 抗議・告発から提案型へ

1980年代の市民活動の特徴は、1960～70年代に多く見られた抗議や告発よりも問題解決のための提案型が増えたことである。それに伴って対案となる新しい生活様式や社会モデルの提示も増えてくるようになった（山口・生活経済政策研究所編 1997: 178-179; 青木 2007: 24; 原田・藤井・松井 2010: 2-3; 中村 2009: 32-33）。

60年代や70年代に起こった市民運動や公害反対運動は原因そのものが深刻だったこともあり、苛烈な反対闘争、異議申し立ての闘争だった。それに対して80年代は川をきれいにしたい、子供たちを取り巻く環境の安全を確保したい、と単に相手の責任を糾弾するだけでなく、自己のライフスタイルの転換を同時に訴え、実践した（横田 1992: 21）。活動分野も福祉、教育、まちづくり、環境、文化、国際交流などへと広がっていく（青木 2007: 24）。

この、60,70年代の市民運動や反対運動と、80年代の市民活動と並行してあった動きの間にあった存在として、革新自治体について簡単にふれておきたい。革新自治体とはいわゆる革新首長によって率いられた自治体であり、1963年の統一地方選において大阪、横浜、北九州などで新たに革新市長が生まれ、翌年には全国革新市長会が結成された。4年後の1967年の統一地方選では東京都で美濃部都政が誕生した。当時、各地で市民運動や反対闘争などが起きていたことに加え、多くの首長は議会で少数与党であったことから、革新首長の多くが市民との直接対話を重視した。「直接民主主義」を掲げ、住民参加を取り入れたのである（西尾 1977: 243-248）。

公害問題などで各地で住民運動が数多く発生し、同時期に革新自治体は生まれた。革新自治体の首長は広報・広聴活動に力を入れて、中央直結を断ち切る代わりに住民直結で補完した。飛鳥田横浜市政の「一万人集会」、美濃部東京都制の「都民との対話」が典型である。これらの住民運動や住民参加型の自治の結果、都市問題は少なくとも自分の問題に関わる限りにおいては政治参加をする中間層を多く生み出した（村松 1975: 74-79）。

80年代に入ると、住民たちは、地域の暮らしや地域そのもののデザインを自分たちが主体となって構想し、計画して行政や企業とやりとりをしながら自らが創っていく（中村 2009: 32-33）。政策提言や提案は、異議申し立てとも違うし、陳情とも異なる。後は、陳情とは「こうしてもらおうと自分たちはうれしい」「困っています、助けてほしい」というものだが、政策提言は自分たちだけでなく社会に開かれており、その提言を実行すれば社会がよくなる、と指摘している<sup>65</sup>。

提案型の社会運動といえば、たとえば生協活動はその最たるものであろう。日本の生協運動は、1980年代に質的にも量的にも今までにない発展をみせた。80年度末の組合員は672万人、総事業高1兆1080億円だったのが、90年度の組合員は1410万人、総事業高2兆7700億円に達した。この中で多くの社会課題への取り組みも行われた。たとえば大型間接税導入反対運動や、食品添加物を削減するため、リストを作成してコープ商品に使用せず厚生省に削減も要求、生活排水などによる水の汚染を防ぐために条例制定の働きかけ、地域の高齢者などを対象とする福祉助け合い活動などだ（日生協創立50周年記念歴史編纂委員会 2002: 143-148）。

#### 4.3 生協活動から政治へ

生協活動のなかでも、ここでは特に1965年に東京都世田谷区で発足した生活クラブ生協に着目したい（横田 2002: 44-45）。生協活動に始まり、その後政治へと展開していくからだ。生活クラブ生協創設に参画し、1971年に神奈川にみどり生協（現・生活クラブ生協神奈川）を設立し、理事長を務めた横田克巳は、1984年の総代会で「オルタナティブ」というキーワードを使った（Ibid: 64）。「対案、代案、代替」という意味で使ったのだという。ここからも社会運動が80年代になって「提案型」となっていったことが読み取れる。「オルタナティブ」という言葉は1975年にスウェーデンのダグ・ハマーショルド財団により国連特別総会に提出された「何をなすべきか」のなかで初めて使われた言葉だという。第三世界の開発のあり方をめぐり、それまでの西欧近代を理念型とした開発観をひっくり返す、もう一つの開発観という意味だった（天野 1996: 186-187）。生活クラブをはじめとする生協は、提案型の社会運動であり、「新しい社会運動」（new social movement）にも位置づけられるだろう。

---

<sup>65</sup> 座談会「市民活動は、いかに政治と向き合うべきか」の後房雄の発言 『ボランティア研究』創刊号 pp.91



どうして女性たちが生協活動に参画していったかといえば、環境や公害問題が深刻化して、より安全な食材を手に入れたいという動機はもちろんだが、そもそものライフスタイルの変化も大きな理由であろう。生涯に生む子供の数も少なくなり、30代後半で子育てが一段落する。自分に残された人生の時間を前に、どう生きていくかの問いが自然に生じる（横田 1992:9）。電化で生活も便利になった。しかも、80年代に30代後半を迎えていたような女性たちの中には、仕事をしてたとえ優秀であっても活躍の場が与えられず、結婚や出産で退職した人たちが大勢いた。このような女性たちが生協活動で活躍していたであろうことは容易に想像できる。

生活クラブ生協は、やがて政治活動へと進出していく。横田は1965年に生活クラブ生協を創設した時から、都市の生活者や市民が日常性の中で問題解決力を高め、政治の質的転換を図ろうと考えていたという。社会構造を変えるには政治の意識構造を変える必要があるが今の政治はそうになっていない。そこで生活クラブ運動は社会と政治を同時に変えようとした（横田 2002:116-119）。まさにこれは公共空間の下からの再編を試みたといえる。

生協活動というのは、消費や生活を通じてより環境や体に安全なものを購入して社会変革を成し遂げようという運動の側面ももっている。通常の購買活動とは異なり、公共性を非常に重視し、活動を通じて、課題を解決することを目指してきた。その根本として政策形成が重要だと気づいたのである。

横田たちが政治活動に具体的に足を踏み出すのに大きなきっかけとなった他地域の出来事がある。琵琶湖の「せっけん運動」およびそれに伴う条例の制定だ。1970年代に合成洗剤使用などによる琵琶湖の富栄養化が深刻化し、1977年に初めて赤潮が発生した<sup>66</sup>。滋賀県内では、琵琶湖の富栄養化を防ごうと合成洗剤ではなくてせっけんを使おうという「せっけん運動」が始まる。せっけん運動は広がり、1979年に滋賀県で「琵琶湖条例（琵琶湖の富栄養化防止に関する条例）」が制定された<sup>67</sup>。

ここで特筆しておきたいのは、このときの滋賀県知事が後に衆院議員となった武村正義だったことだ。つまり武村は市民運動と手を携えて条例を作成したのである（御厨・牧原 2021:366）。武村は自民党衆院議員から離党して新党さきがけを結成、細川政権で

---

<sup>66</sup> 滋賀県ウェブサイト <https://www.pref.shiga.lg.jp/biwakatsu/quiz/index.html>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>67</sup> 滋賀県ウェブサイト <https://www.pref.shiga.lg.jp/mizukankyobusiness/106669.html>（最終閲覧日 2023/05/05）

は官房長官を務めた。後述するようにさきがけは政界でもいち早くノンプロフィットセクターや市民社会に着目しており、自社さ政権で NPO 立法を推進した。それは武村のこのような経験が大きく影響しているであろう。

しかし、この条例をきっかけに、それまでせっけん運動に反対してきた合成洗剤メーカーは無リンの合成洗剤の生産を始めた。その売り上げは水にとけにくいせっけんを凌駕し、またもや合成洗剤に逆戻りしてしまった。滋賀県内で廃食油を集めてせっけんにリサイクルしていたメンバーたちは廃食油の使い道に困り、あれこれ調べた結果、菜種油とまぜて燃料にすることにしてプラントを開発した（藤井 2004: 68-76）。その後、滋賀県愛東町（現東近江市）と協力して、菜の花畑を作り、菜の花からとれた油を給食などの食用に使い、その廃食油はバイオディーゼル燃料として使うという「菜の花エコプロジェクト」となった<sup>68</sup>（Ibid: 88-91）。

この琵琶湖の例を参考に、神奈川的生活クラブ生協は合成洗剤追放直接請求運動を県下7市でおこし、22万の署名を集めたが結局全ての議会で否決された。そこで政治を変えようと、1983年の統一選で始めて生活クラブ生協の理事を当選させ、84年にも当選者が続いた。これによって地域政党「神奈川ネットワーク運動」を発足させた。（横田 2022: 120-122）。同ネットは参加型政治を実現するため議員の任期は3期12年とし（東京は2期8年）、議員報酬と政務調査費の中からネットにカンパをすることが原則とするなど独特のルールを設けていた（Ibid: 133-135）。

また、自分たちの送り出す政治家を「代理人」と呼ぶ「代理人運動」でもあった。間接民主主義のもとで自分たちに代わって政治家になってもらうわけだが、「代表するもの」と「されるもの」が切れているのではなくて、自分たちの代わりに誰かを議員として送り「私たちがまちを治める」という意味がこめられていた（天野 1992: 208）。

これらは「自分たちの政治的用具を作ろう」という「参加型政治」「生活者政治」のモデルを作ろうという試みだった（横田 2022: 160）。市民が政治を自らの生活を守る生活用具としてとらえるもので、政治概念を転換し、政治をライブリー・ポリティクスとしてみるものだった（天野 1996: 204-205）。

ところで1980年代といえ、前章までに検討した55年体制の爛熟期である。代表的な投票行動とは、与党系ならば利益団体に影響され、野党系ならば労働組合に影響され

---

<sup>68</sup> 東近江市ウェブサイト <https://www.city.higashiomi.shiga.jp/0000001018.html>（最終閲覧日 2023/05/05）

たものだった。神奈川ネットやライブリー・ポリティクスはそのように組織に影響されたものではなく、日々の生活現場に則したところから政治を考える。体感し、自分の頭で考える下からの投票行動である<sup>69</sup>。

本章で後述する NPO の政策提言もこれと類似したところがある。NPO の課題解決も、現場の実態に即したものである。行政の政策として上からおりてくる政策は時に実態と則していないこともあるが、NPO の場合はあくまでも現場目線でそれを具体的に解決しようとする。政治の目的の一つが社会課題解決にあるとすれば、NPO の活動は下からの政治とも表現できよう。公共空間を政府から NPO に開くことで、よりリアルな課題解決になるのである。

神奈川ネットワーク運動は、一時は複数の横浜市議、川崎市議、神奈川県議も出していたが、現在は県議、川崎市議、横浜市議は 1 人ずつ、その他県下に 10 数名の地方議員がいる<sup>70</sup>。

#### 4.4 活発化する市民活動

1980 年代前後には、他にも多様な提案型、今で言う社会課題に取り組む市民活動が始まっている。有機野菜の直販を行う「大地を守る会」は前身の「大地を守る市民の会」が 1975 年に始まっていた<sup>71</sup>。リサイクル活動に取り組む「中部リサイクル運動市民の会」は 1980 年に発足した<sup>72</sup>。また、個別の社会課題というよりも、今でいう中間組織支援団体も 1960 年代に始まっている。すでに 1965 年にはボランティア活動の啓発、普及、支援を目的とした「大阪ボランティア協会」が設立された。また、1967 年には「日本青年奉仕協会」(JYVA) が設立され (2009 年に解散)、1970 年から毎年さまざまな分野のボランティアの研究集会を開催していた (吉田 2009: 705)。

---

<sup>69</sup> 地方発の「新しい政治」、ライブリー・ポリティクスとも言うべき動きは、1998 年に始まった地方議員のネットワークを作ろうとした「虹と緑の 500 人リスト」もある (『毎日新聞』1998 年 6 月 20 日朝刊 2 面)。10 年ほどの活動ののち、2022 年現在は特に活動はみられないようである。

<sup>70</sup> このようなネットの退潮の分析は別途必要であるが、一つの示唆は、「代理人運動」メンバーの平均的プロフィールは 1993 時点で 77% が「800 万以上の年収のある夫」であり、短大卒以上 63% という高学歴の女性たちだった (天野 1992: 220)。非常に高収入の言ってみれば「恵まれた」専業主婦層の女性たちであったという点にあったのではないか。同様に、男性が不在であった、という点にも限界があったという指摘がある (Ibid: 224-226)。

<sup>71</sup> 『日本経済新聞』2017 年 6 月 12 日夕刊 9 面

<sup>72</sup> 中部リサイクル運動市民の会ウェブサイト <http://es-net.jp/message/> (最終閲覧日 2023/05/05)

80年代のJYVAの動きは、90年代のNPO法制定への動きに直結する(Ibid: 701-707)。1984年に「ネットワーキング」というタイトルの米国の本が日本で出版された(米国では1982年刊)。伝統的な地域社会や教会など既存のアメリカ社会の秩序に対し、オルタナティブな価値観やライフスタイルを求めて実践する人々の様子をレポートしたものの、この本に触発されて同年9月に「ネットワーキング研究会」によるシンポジウムが日本で開かれた。研究会の代表が、障害のある人のコンサート活動をしていた播磨靖夫で、JYVAの機関誌の編集長もしていた。研究会は「日本ネットワーカーズ会議」へと発展し、1992年にはアメリカのNPO界の大物を招いて大規模なフォーラムを行う。実際の非営利組織の関係者を集めて「NPO」の略称とともに広く日本に紹介したのはこのフォーラムが初めてだった。

1980年代の大きな政治テーマの一つは行政改革だったが、この文脈からも、官による市民社会への接近があった。財政赤字が進行していたこともあり、第2章でも言及したように鈴木政権は1981年に第2次臨調を設けた。ここでは行政の守備範囲の見直しを含めて検討されたが<sup>73</sup>、公共空間の再編という視点から見ると、まさに国の役割をどこまでにするかが議論の俎上にのぼった。高度経済成長が終焉して税収が落ち込み、もはやこれまで行政サービスは持続可能ではなくなった。そのために民間の力を引き出す、「民活」が政治のテーマになったのだった。

1982年に発足した中曽根政権では「官から民へ」を掲げて、国鉄や電電公社や専売公社を民営化し、小さな政府をめざした<sup>74</sup>。ボランティアの育成も強化され(今田 2006: 166)、1986年には、地域ぐるみで高齢者や障害者への福祉活動を行おうという「ボランティア事業」が始まった。指定された市区町村では社会福祉協議会を中心にボランティアの養成や支援、あっせん、活動拠点の整備などを行った<sup>75</sup>。言ってみれば政府の政策に沿った官製ボランティアの育成で、本来の「ボランティア」の意味である自発的な意思によるものではなかった。

その後も官製ボランティアの育成策は続く。高齢化社会の進展に対応して、1989年に打ち出されたゴールドプランでは高齢者介護について在宅介護重視の方針を打ち出し、1990年と92年には社会福祉事業法が改正され、国民参加の社会福祉活動の理念が

---

<sup>73</sup> 内閣府ウェブサイト「これまでの行政改革の経緯と理念」<https://www.cao.go.jp/sasshin/kondan/meeting/2012/0704/pdf/ss1.pdf> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>74</sup> 『日本経済新聞』1983年3月18日朝刊(2面)

<sup>75</sup> 『朝日新聞』1986年1月31日朝刊(4面)

打ち出され、行政主導型のボランティア育成策が推進されるようになった。このようなボランティア推進施策が1990年代には次々と打ち出された。

官主導のボランティア推進に対しては民間で対抗する動きがあり、1983年から「全国民間ボランティア活動推進関係者懇談会」を開催していた（今田 2006: 166-168）。同時期に地域では、「自発的」なボランティアがすでに始まっていた。たとえば地域社会で増加する一方のケアが必要な高齢者に対応しようという動きである。神戸ライフ・ケア協会は住民参加型在宅福祉ボランティアグループとして1982年に発足した<sup>76</sup>。東京でも、立川市を拠点とするケア・センターやわらぎが1987年に発足。高齢者や障害者の在宅介護を担った<sup>77</sup>。住民参加型在宅福祉サービス団体は1987年度には121団体だったのが、1997年には1183団体になっている（今田 2006: 172）。こういった活動では多くの地域の女性が「自発的」なボランティアとして活動していた。ボラントピア事業は結局は長く続かなかったのに対して、ライフ・ケア協会やケア・センターやわらぎが時代の要請に応え、今に至るまで続いている。市民の自発的なボランティア活動により、社会のニーズを的確にとらえてきたからであろう。

また、民活というときに、たとえば介護の問題でも「介護の社会化」をめざすものではなかった。たとえば大平政権の時に構想された「日本型福祉社会」は、自民党が発表した同名の書によれば（自民党 1979: 210）個人の自由について言及しながらも「個人を包む最小のシステムである家庭の基盤の充実を図り、安全保障システムとしての家庭の機能を強化すること」と家庭の役割を重視、強調しており、公的責任をあいまいにしたまま家庭や企業によりいっそうの役割を果たすよう期待していた（渡辺 2001: 179）。

このように「小さな政府」というときに、とにかく政府の役割を民間に渡すということだけが優先されて、公共を誰が担うか、誰のどのような意思に基づくのか、といった議論は十分ではなかった。中曽根康弘には前述したように市民社会の重要性に対する認識的（「NGOのように、生活の中においても自由な領域を持たねばならない」「民主主義は権力だけでできているのではない」というような認識）はあったものの、小さな政府を作るときに、民主主義のもとに官民でどう役割分担をするか、社会をどう作り上げていくのかということまでの発想はなかったようである。

---

<sup>76</sup> 神戸ライフ・ケア協会ウェブサイト <https://kobelife-care.jp/publics/index/3/>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>77</sup> ケア・センターやわらぎウェブサイト [https://www.yawaragi.or.jp/about\\_1.html](https://www.yawaragi.or.jp/about_1.html)（最終閲覧日 2023/05/05）

1980年代に日本は好景気が続き、そしてバブル経済を迎えた。篠原はこういった経済や社会のあり方を「市場主義が幅をきかせ、モーレッツ社員がこれを後ろから支える。良妻賢母が家を支える、ということにならざるを得ない」と批判している（篠原 1988: 51-52）。実際、日本型福祉社会構想というのはそういったものだった。

官製ボランティアは民生委員や社会福祉協議会などの形で続いている。一方で、市民の自発的なボランティアは次第に存在感を増し、官製ボランティアを凌駕している。官民の連携と役割分担が行われていく。

#### 4.5 国際貢献 NGO の動き

国内向けだけでなく、国際関係の NGO の動きも加速していった。国際貢献を主目的とする団体は、国際情勢の変化に伴い日本でも 70 年代から活発な活動が始まっている。南北格差で、貧困に悩む南の国の支援や開発に取り組む NGO である。特に、日本からもそう遠くない東南アジア諸国の支援に取り組む団体が目立った。1974 年にベトナム戦争が終結後もインドシナでは混乱が続き、1976 年にはカンボジアでポル・ポト政権による大量虐殺が始まり、1978 年 6 月にはベトナムがカンボジアに侵攻、1979 年 2 月には中越戦争が起こる。カンボジアから大量の難民が流出し、ボート・ピープルとして問題になった。

このような背景のもと、79 年から 80 年にかけて、「難民を助ける会」「日本国際ボランティアセンター」「日本国際民間協力会」「曹洞宗国際ボランティア会（後にシャンティ国際ボランティア会に改名）」が創設された（今田 2006: 182-183）。

80 年代には欧米に本部のある国際 NGO の日本の拠点がいくつも設立された。日本フォスター・プラン協会（1983 年、2006 年にプラン・ジャパンに、2016 年にプラン・インターナショナルに改称）<sup>78</sup>、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（1986 年）<sup>79</sup>などである。こういった国際協力系の NGO の関係者が集まり、ネットワーク組織である JANIC（Japanese NGO Center for International Cooperation）も 1987 年に設立された<sup>80</sup>。

ただ、NGO の先進地である米国と比べると、日本の国際貢献を行う NGO の規模の小

---

<sup>78</sup> プラン・インターナショナル・ジャパンウェブサイト <https://www.plan-international.jp/about/planinternationalorganization/aljapan/>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>79</sup> セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンウェブサイト [https://www.savechildren.or.jp/about\\_sc/](https://www.savechildren.or.jp/about_sc/)（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>80</sup> JANIC ウェブサイト <https://www.janic.org/janic/>（最終閲覧日 2023/05/05）

ささがわかる。1990年代半ばで、国際開発系では予算で見ると CARE (The Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) は4億6千万ドル、World Vision は3億1千万ドルなど一千万ドル以上の巨大な NGO が複数存在するのに対し、日本は同時期で同じ分野の NGO の予算をあわせても1億7千5百万ドルであり、1千万ドル以上のものは存在しない (Kim 2010: 29)。この理由の一つは NPO 法の前までは、公益法人しか法人格がないなど NGO に対する規制が強かったからであり、日本の老舗の国際開発 NGO である日本国際ボランティアセンターは日本の公益法人への官僚的な規制を嫌って、日本で法人格はとらず、タイで法人格を取得した (Ibid: 36-37)。

1990年代半ばまで OECD の加盟国のなかで、日本は NGO への支援が非常に小さい国だった。海外の援助も、企業を通じてであり、ボランティアを推進するものではなかった。90年代以降になって初めて NGO 支援が始まった (Ibid: 42-43)。

同様に、1990年代半ばまでは NGO は支援や予算を求めて政治家や官僚に働きかけをすることも少なかった (Ibid 2010: 96)。1980年代に日本の海外援助が、役務や物資の調達を日本企業が担うという「ひもつき」が主であり、商業主義が行きすぎて「顔の見えない」支援であるという批判が国際的に高まってきた。また、フィリピンでの ODA がらみの汚職も問題になった。そこから、顔が見える参加型の ODA が模索されるようになり<sup>81</sup>、海外援助のあり方も変わってきた (Ibid: 100-103)。

寄付が活発でない日本にとって、国際貢献 NGO への特筆すべき民間資金の流れの一つは 1991年に始まった国際ボランティア貯金であろう。1991年から 2008年まで、通常貯金の利子の一部を、海外で活躍する NGO に寄付する制度だった。ボランティアへの関心の高まりと高金利を背景に始まり、1994年には30億円超に達したが、急激な金利の低下もあって、郵政民営化もはさんで 2008年に終了した<sup>82</sup>。

環境 NGO の動きもグローバルに活発になっていった。環境問題も、地球レベルで深刻化し、これに対応して何かしなければという機運が世界的に高まった。1992年6月には183カ国が参加した地球環境サミット (環境と開発に関する国連会議) がブラジルのリオデジャネイロで開催され、104カ国による首脳会談が開催された。気候変動枠組み条約と生物多様性条約は156カ国が調印した<sup>83</sup>。日本から参加した人々は、日本の

---

<sup>81</sup> 『東京読売新聞』1988年夕刊 (13面)

<sup>82</sup> 独立行政法人郵便貯金簡易生命保険管理・郵便局ネットワーク支援機構ウェブサイト <https://www.yuchokampo.go.jp/yucho/new-volpost/New-index.html> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>83</sup> 『朝日新聞』1992年6月15日夕刊 (1面)

NGO の政策提言能力が低いことを痛感したという<sup>84</sup>。日本ではまだ NPO 法も存在せず、ボランティアの言葉すら広まっていないなかで、まだまだ NGO が未成熟だったことは仕方ない面があるだろう。そもそも、NGO という言葉自体、この地球サミット後に多く報じられるようになり、国民がこの用語が何をするのかを知ったという指摘もある (Kim 2010: 96)。

この「ボランティア」という言葉に別の角度から光を当てたのが、1992 年に出版された金子郁容による『ボランティア』である。同書は、社会の中のボランティアという存在の位置づけ、関係性を論じた。とかく「良いこと」や「自己犠牲」という点だけから語られがちだった「ボランティア」について、新たな関係性をつくりだすネットワークであり、新しいつながりをつくっていく具体的で実践的な方法を提示する、時代の産先端をいくものだとした (金子 1992: 6-7)。「つながり」という言葉はこの時代には斬新であり、ボランティアの持つ可能性と時代における意味を指摘したのは意義深いと言えよう。金子は米国スタンフォード大学に留学していた時、後に首相になった鳩山由紀夫と知り合っており、鳩山政権時代の看板政策「新しい公共」を検討するための「新しい公共円卓会議」の座長を務めている<sup>85</sup>。

#### 4.6 財団や企業の動き

1980 年代に盛んになってきた各種の市民活動を支えたのが、民間財団による助成だった。トヨタ財団は 1974 年に設立された企業財団である。専務理事に就任したのが、後に日本財団の顧問も務めるなど、日本のフィランソロピーの創成期を支えた未来学者、林雄二郎だった。林は欧米を視察し、助成型の財団とすることを決めた。翌年、後に NPO 法立法推進の中心人物となる山岡義典をプログラムオフィサーに採用した。山岡らが 1979 年に始めたのが住民が主体となって地域課題を発掘し、その解決を図る活動を支援する「〈身近な環境をみつめよう〉研究コンクール」だった。1984 年からは「市民活動の記録の作成」などの市民活動の助成も始まる。この時期、山岡らは全国の市民活動の実践者たちと接触し、人的なつながりも形成されていった (吉田 2007: 13-14)。

今でいう NPO や市民活動のインキュベーション機能を果たしたのである。山岡らが 1980 年代の初めごろ、新しい助成プログラムを始めようとしたときに、どのような言

---

<sup>84</sup> 『朝日新聞』1994 年 6 月 2 日朝刊 (4 面)

<sup>85</sup> 『読売新聞』2010 年 1 月 22 日朝刊 (4 面)



葉で当時の新しい動きを表現したらいいのかをいろいろと考えた末に「市民活動」という言葉を用いた。役所の縦割り、「シマ」をこえ、その隙間的な、あるいは縦割りを超えた新しい活動をとらえて、「市民活動団体」という概念にしたのだという。(山岡 2005: 38-41)。

官民でつくるシンクタンク、NIRA（総合研究開発機構）が1994年に出した『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』によると、「市民活動」に似た言葉に「市民運動」があるが、「運動」は何かを主張することに重きを置いた行為を表すのに対して「活動」は具体的な持続的行動に重きを置いた行為のことである。ただ、多くの活発な市民活動は運動的な要素を持っており、市民運動も継続的に行われるものは運動的な要素を持っている、という（NIRA 1994: 2）。企業の社会貢献活動が本格的に動き出すのは1990年代からである。それ以前は「社会貢献」という言葉は使わなかったが、同様の活動は1950年代からあった、1950年代から寄付活動が始まり、1970年代には企業財団が多く作られた。企業財団が作られたのは、会社設立の周年事業、あるいは公害などで社会的な批判を浴びたため、お詫びの意味で財団を作るような場合が多かった（田代 2005: 144-145）。

また、1985年のプラザ合意で急激な円高が進み、日本のメーカーは輸出では利益が出ず、米国に現地工場を作るようになった。そこで初めてNPOに出会い、地元のNPOとうまくつきあわないといけないということを肌身で知る（山岡 2005: 31-32）。日本企業が地域で寄付をしないということと、社員が地域の行事に参加しないということを批判され、コーポレート・フィランソロピーという概念を学んで日本に持ち帰ったのだった（田代 2005: 148-149）。

1990年、経団連に社会貢献委員会が設置され、企業メセナ協議会ができた。1991年には経団連の社会貢献委員会が社会貢献部となり、また大阪ボランティア協会が企業市民社会活動推進センターを、大阪商工会議所が大阪コミュニティ財団を設立した。企業の社会貢献の理念が明確になり、専門部署も設置するようになった（Ibid: 152）。

## 4.7 公益法人制度

### 4.7.1 公益法人とは

ここでは日本の市民社会の発展を考える時、「官」の関与が強くなった要因である公益法人制度の進展をみていく。

日本の公益法人制度は 1898（明治 31）年の民法の施行に始まる。第 34 条に「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団 又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセザルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為 スコトヲ得」と定められた。非営利の法人の設立の許可が主務官庁の許可によるところに特徴がある（NIRA 1994: 13）。

なぜこのように明確な許可主義になったかは、明治時代の官僚主義体制と深く関係しており、国益優先の行政主導體制を民間公益活動が補完するという官主民従に資したという（橋本・古田・本間 1986: 23）。

また、営利企業であれば簡易に法人格を与えても、適切な活動を行っていないならば市場機能によって淘汰される。しかし「公益」の場合は市場では淘汰されない。そこで公益の旗のもとでの非公益的な行為を防ぐために、国家が公益を判断して監視をする、という発想であった。ゆえに「不特定多数の利益」のはずの「公益」が、実際には「お上に都合のよい公益」という意味での「官益」にかなうかどうかの判断がされてきたと批判されてきた（橘・正木 1998: 22-23）。従って、明治維新以来の近代国家創設以降の日本の基本的な社会構造は政府部門である「官」と企業などの民間営利部門の「民」の二極構造だったのである（橘 1999: 1）。「公益」は「官益」に支配されていたからである。

また、日本国憲法では 89 条で「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と定めている。これは、戦前のような民間団体への国家の強い統制を防ぐための条文で、民間団体には公的補助や助成をしないかわりにその活動に何ら制約を与えないことを意味している。しかし、民間団体の活動を民間資金で支える社会的基盤の整っていない日本では、多くの民間団体は政府の補助を必要とする。そこで生まれたのが学校法人と社会福祉法人である。「公の支配に属す」法人を新たに設けて、公的資金が支出できる仕組みを作ったのである（NIRA 1994: 16）。

民法法人は主務官庁の許可によって設立に至るが、この「許可」がなかなかおりにくいものだった。多額の財産を所有する必要があったり、活動実績が必要だったりして、法人格は簡単に入手できなかった（橘・正木 1998: 17）。また、その後の運営も監督される。補助金などを国から支出されている学校法人や社会福祉法人はさらに強い監督のもとに置かれる。こうした日本の公益法人は、主務官庁制であるため役所の縦割りに沿った形でしか存在できず、個々の行政の枠を超えて活動する柔軟な市民活動にはなじみ

にくい制度だった(NIRA 1994: 18)。また、設立の許可条件も不透明であった(横田 92: 48)。

公益法人を類型化すると(森泉 2004: 16-20; 橋本・古田・本間 1986: 21-22)、学校法人や宗教法人、社会福祉法人など特別法による公益法人があり、そのほかに民法 34 条で定める「其他公益ニ関スル」法人、すなわち不特定多数に利益を与えることを目的とする典型的な公益法人があった。

一方で、国や地方自治体が行政を補完させる目的で設立した行政補完型公益法人も存在したこのような団体が公益法人だったのは、官が許可したものが公益法人になるという仕組み、すなわち官が公益を決めてきたからであろう(橋本・古田・本間 1986: 18)

#### 4.7.2 改革への動き

公益性を持たない「公益法人」が多いという問題に対応するため、何度か改革は行われてきた。1972 年に、政府は「公益法人設立許可審査基準等に関する申し合わせ」を作り、同窓会などの親睦団体、特定団体の構成員のみを対象とする福利厚生、相互救済を目的とするものなどは設立を許可しないこととした(Ibid: 24)。

1983 年から行政管理庁(1984 年 7 月以降は総務庁)は公益法人の指導監督に関する行政監察を行い、1985 年には中間法人制度の創設、公益法人の事業内容の是正、公益法人の指導監督に関する総合調整の促進などからなる総務庁勧告が出された。従来、自然科学系の研究に助成する財団で、寄付者に税制優遇する法人を試験研究法人と呼んでいた。自然科学系に限らず、人文系への助成財団にも広げたのが 1988 年で、名称も「特定公益増進法人」と変更することになった(今田 2006: 161-163)。

1996 年から総理府が公益法人概況調査の結果を初めて閣議報告し、1998 年から「公益法人白書」を公刊するようになった(山岡 2005: 47-48)。このように、公益法人制度は一貫して政府による「指導監督」に焦点があてられていた。総じていえば、日本では公益というものは官が行うもの、という思想が貫かれていたのである。明治から日本が国家を建設し、敗戦を経て高度成長に至る時代は、国家が主導して開発を行う必要があった。しかし時代が進んで経済が成熟し、少子高齢化時代に入って財政難となり、世の中が多様化、複雑化すると、国家が全てを担うことは不可能となった。公益は官だけではなくて民も担う時代となったのである。

21 世紀に入ると、政府は公益法人の抜本的改革に着手した。2002 年 3 月に公益法人

の抜本の見直しが閣議決定され、8月に内閣官房行政改革推進事務局から論点整理が公表された。当初対象には公益法人だけでなくNPO法人も含まれたが、NPO法人の側から、公益法人と一括化されることに異論が出たため<sup>86</sup>、NPO法人は改革の対象から外れた（西澤 2004: 178-179）2003年6月に閣議決定した「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」では現行の公益法人制度が廃止されて新たに非営利法人制度を創設することが決まった（山内 2004: 157-158）。現行の制度は2008年に始まったが、主務官庁制がなくなり、民法34条も改正されて、該当する箇所は削除された。

新たな非営利法人制度は、簡易な登記のみで設立可能な一般財団法人、一般社団法人のうち、政府ではなく第三者機関である民間の有識者機関による公益認定を受けた法人のみが公益法人として認められ、寄付税制の優遇措置などが受けられるという制度に改められた<sup>87</sup>。いわゆる「二階建て」制度であった。この改革にあたっては、前述の堀田や公益法人協会理事長の太田達男らが「民間法制・税制調査会」を組織して、実績がなくても新公益法人を設立できるようにし、公益性の認定は支援機能やチェック機能も持った公益委員会が行うなどの提言を行った<sup>88</sup>（堀田・山田・太田 2004）。

## 4.8 NPO 立法

### 4.8.1 1990年代、震災前

NPO法に向けた議論は、1990年代に入ると同時多発的にさまざまな立場の人たちによって始まった。1992年には第二回日本ネットワーク会議でNPOがテーマになり、1993年にはNPO推進フォーラム（後のNPOサポートセンター）が設立された（今田 2006: 163）。

1993年には多くの研究会が立ち上がった。東京ランポという市民団体の中に「市民活動推進法研究会」、弁護士や法学者らが中心になって作る自由人権協会に「NPOの寄付税制に関する研究会」、環境NGO市民フォーラム2001の「NGO活動推進委員会」、大阪大学の本間正明教授が主宰するNPO研究フォーラムなどである。このうち、東京ランポ、自由人権協会、市民フォーラム2001の研究会が母胎となって、94年11月にNPO立法をめざす市民運動団体「市民活動を支える制度を作る会 C's」(シーズ)が、

---

<sup>86</sup> 『毎日新聞』2003年3月1日朝刊（3面）

<sup>87</sup> 内閣府公益等認定委員会事務局 ウェブサイト [https://www.koeki-info.go.jp/outline/pdf/202400\\_Pamphlet.pdf](https://www.koeki-info.go.jp/outline/pdf/202400_Pamphlet.pdf)（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>88</sup> 『朝日新聞』2004年10月7日朝刊（11面）

24 の市民団体の参加で結成された（シーズ 1998: 2; 今田 2006: 165）。

また、在日米国大使館のメンバーなどによって、米国の NPO への日本での法人格取得や税制優遇を求めた通称「大磯レポート」も出されている（NIRA 1994: 3）。

1994 年には総合研究開発機構(NIRA)が、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」を発表し、市民による公益活動の意義や歴史的背景、制度を探ってその課題を整理し、活動を促進するための政策的課題を提案した（NIRA 1994）。執筆者は、トヨタ財団で長くプログラムオフィサーを務めた山岡義典、大阪ボランティア協会で長く事務局長を務めた早瀬昇、JANIC の事務局長の伊藤道雄、障害者の自立支援に長く取り組み、日本ネットワークワーカーズ会議の中心人物でもあった播磨靖夫、経団連社会貢献部調査役の田代正美など、各界で市民の公益活動を担ったり後押ししたりしてきた人物が多くいた。また、その多くが後の NPO 立法における推進者の中心的な役割を担った。

同研究は 1980 年代後半から広範な分野で多様な姿を見せ始めた社会現象を「市民公益活動」という言葉を用いて「多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益活動」と定義した。官でも企業でもない独立した立場のセクターという意味での第 3 セクターによるものだった。

市民公益活動の意義は、行政や企業にまかせられない、あるいはできない活動を新しい時代に則して組織化すること、多数の団体が多様な価値観を持って行動することで、行政や企業だけでは実現しにくい多元的な社会を実現すること、行政や企業では取り組みにくい先駆的・冒険的な活動を行い、行政や企業の行動を第三者の立場で観察して独自の問題的を行うことで新しい社会状況を切り開き、自己変革しやすい社会にしておくこと、行政や企業での就業システムとは異なる職務形態や就業形態を出現させ、活動に参加する人々を通じて新しい職業観と人生観を生み出すこと、これらの活動を背景に世界の人々から信頼を得て国際社会での新しい立場の確立を可能にすること——とした（NIRA 1994: 4-5）。

これと並行して、政党の動きもみられた。社会党は 94 年には NGO 支援として国際協力の NGO の法人化や税制措置、ODA の配分などについて国際協力関係の市民団体と協議の場を設けた（NIRA 1994: 2）。日本新党は 1993 年の東京都知事選に際して非営利法人基本条例の制定を唱え、94 年には河村たかしを部会長とする NPO の議員立法タスクフォースを設けた（吉田 2007: 154）。同党が新党さきがけと新進党などに分裂して解党すると、94 年 12 月に結党された新進党で、日本新党から受け継いだ政策課題として

「民間非営利セクターの創造」が結党宣言に盛り込まれた（NIRA 1994: 3）。新党さきがけは 1994 年に NPS（Non Profit Sector）勉強会を設けた。（吉田 2007: 154）。また、自民党の加藤紘一も NPO に関心を寄せていた。阪神大震災前年の 94 年暮れに、当時政調会長だった加藤は自民党政務調査会の社会部会長だった衛藤晟一に、NPO 政策の充実を図るためにプロジェクト・チームを作って検討することを指示していた（熊代 2003: 163）

NPO 法の成立前に日本にどのような市民活動的な団体があったかというのは、1982～1984 年の第九次国民生活審議会の報告書にある<sup>89</sup>。政府や企業をフォーマル部門、それ以外の地域、家庭、団体等をインフォーマル部門として、インフォーマル部門の中で「同一の目的を有する人々が自主的に参加し、集団で行っている活動」を自主的社会参加活動とした。その内訳は、自治会・町内会等の住民自治組織約 275,000、婦人団体約 33,000、老人クラブ約 120,000、子供会約 145000、青年団約 14,000、スポーツ少年団約 16,000、ボランティア団体約 22,000、消費者関係団体約 7,000 であった。80 年代前半の時点でボランティア団体も一定程度は存在感を示していたことがわかる。

#### 4.8.2 震災から NPO 立法へ

1995 年 1 月 17 日、阪神大震災が起きた。多くの人が被災地の支援に訪れ、その数は 130 万人といわれた<sup>90</sup>。未曾有の大震災の緊急時の救援から復興まで多くのボランティアが活躍してその力を示し、それまでボランティアという言葉がそれほど根付いていなかった日本で、その様子は「ボランティア元年」と表された<sup>91</sup>。それとともに、ボランティアをめぐる制度の不備も露呈した。たとえば、ボランティアが所属したり組織したりするのに適した法人制度がないなどの問題である。

政党や政府の動きは震災後 10 日ほどで始まった。1 月 27 日の衆院予算委員会で、加藤紘一は震災のボランティアについて取り上げた<sup>92</sup>。「あの不幸な災害の地で何か新しいものが起きてきたような気がします。それはボランティアという人たちであります」

---

<sup>89</sup> 消費者庁ウェブサイト [https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10311181/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/spc09/houkoku\\_a/spc09-houkoku\\_a2-1.html#2](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/10311181/www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/spc09/houkoku_a/spc09-houkoku_a2-1.html#2) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>90</sup> 『朝日新聞』2010 年 1 月 12 日朝刊（1 面）

<sup>91</sup> 『朝日新聞』1995 年 10 月 24 日朝刊（25 面）

<sup>92</sup> 『第 132 回国会衆議院予算委員会議録第三号』pp.27-29

「私たちは、日本社会に昔確かに助け合いというものがあったような気がして、それは何か再び復活してきたのかな、そしてそれは経済成長というものの中で人々は忘れていたのだけれども、もう一回取り戻そうとしているのかな、そういうような気持ちがありました」「私たちは、ボランティア、非営利団体、NPO、または海外で NGO と言われているものの波が最近起こり始めているということを薄々感じておりました。そのために我が党も、少し、そういうものをどう位置づけて考えるかの研究会をこの間発足させておるわけですが、そういうときにこの災害が起きたわけでございます」「ボランティアという我々自民党は、あれは何か政府と、行政と対決するものだ、すると、反政府ということは反権力だな、すると、もしかしたら反自民党政府かもしれぬというような感じでとらえるときもありました。しかし、ここ数年、行政がなかなか手の回らない部分をやってもらうために必要な組織かもしれぬという意識も少し行政の方に芽生えてきていたように思う」等である。

震災の地で新しい民の動きが起きていること、それは日本に昔からあった助け合いのようなものだが、それをどう社会に位置づけていくのかが課題であること、行政の手の届かぬところに NPO やボランティアは対応していることなどを的確に指摘している。また、ボランティアが反権力、反政府、反自民党ともとらえられてきたと言及しているが、これはボランティアや NPO が新しい社会運動など、政府への異議申し立てをする人たちと重なっているところも多かったからであろう。

加藤は続けて、「民法は 34 条で社団法人、財団法人というのが公益法人としてあって、それからそれ以外に宗教法人があってと、こう法人格というのは限定されておるわけがあります」と、今の日本の市民による公益的な活動の法人格が公益法人に限られている現状を述べたうえで、「ボランティアの団体が事務所をつくるために電話を架設するにしても、個人の名前でやるしかないというのは少しやりにくいという声、非常にやりにくいという声が大変聞こえてくるわけです。ボランティア団体に対する法人格の問題をどう考えるか」と法人格が欠けている問題をたずねた。

これを受けて五十嵐広三官房長官は、「関係の省庁でひとつチームをつくってもらって、真剣にこの問題についての検討をぜひ進めてもらうようにすべきではないか、こういうぐあいだと思います」と述べた。

加藤はその後 95 年 10 月に自民党幹事長に就任、NPO 法の立法やその後の改正の中心人物になっていくわけだが、震災前から民間の公益的な活動に関心を持ち、震災後も

いち早く問題意識を持っていたことがわかる。

五十嵐長官の答弁を受け、政府は2月3日、ボランティア支援の法制化について検討する「ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議」の初会合を経済企画庁で開いた。18省庁の課長級が集まったものだった<sup>93</sup>。2月には、自民、社民、さきがけの与党NPOプロジェクト・チームも発足した（熊代 2003: 165）。政府の上記連絡会議も並行して進んでいたが、18省庁も集まって結論を出すまで時間がかかることが予想されたことから、3月には与党PTで議員立法をめざすことが決まったという（Ibid: 168）。

与党協議でのポイントは2点、「法人格付与の範囲と要件をどうするか」「税制上の措置を講ずるか」であった。多くの議論が交わされたが、民法の特別法として構成し、民法との「棲み分け」を図るために活動分野を12に限定列挙するなどとした。また、税制上は「人格のない社団等」並みとした（非収益事業については非課税）（橋 1999: 4-18）。また、税制優遇については「特定非営利活動法人に関し、その活動の実態等を踏まえつつ、特定非営利活動の推進及び支援のための税制等を含めた制度の見直しについて、この法律の施行の日から起算して二年以内に検討し、結論を得るものとする」という付帯決議がなされた<sup>94</sup>。

法案成立が間近に迫った1998年2月の国会、衆院本会議の代表質問で、自民党幹事長になっていた加藤紘一が質問をした。橋本龍太郎政権の看板政策だった行政改革と大詰めを迎えていたNPO法案審議がテーマだった。「官僚が国民を指導、管理する大きい政府の転換を図らなければなりません。総理が行政改革、地方分権に取り組まれるのは、まさに時代の要請にこたえていっていると言えます。だが、そのためには、大きな政府で恩恵を受けてきた業界団体や労働組合、さらに官僚群の抵抗を乗り越えていかなければなりません」「官僚主導の大きな政府を小さくするだけでは十分ではありません。小さな政府の一方に、自立した個人が自発的に参加するNPOやNGOの発達を待たなければなりません」<sup>95</sup>。

つまり、行政改革とNPOやNGOの発展は関連していると指摘したわけである。行政改革によって官の権限と役割を見直し、大きな政府を小さくしていく。その先には自立した個人が参加するNPO/NGOによる地域社会やネットワークがある。行政改革と

---

<sup>93</sup> 『毎日新聞』1995年2月4日朝刊（8面）

<sup>94</sup> 『第142回国会参議院内閣委員会議録第4号』1998年3月17日、p.16

<sup>95</sup> 『第142回国会衆議院会議録第13号』1998年2月18日、p.12



NPO の興隆はワンセットであるというわけで、つまり公共空間の再編を図るものだったということなのだ。

1980 年代の中曽根康弘首相は、行政改革で小さな政府をめざしたが、そこで官が担えないものは「日本型福祉社会」で家庭の負担にゆだねられ、あるいは「ボラントピア」構想で、行政主導によるボランティアの育成が図られた。10 年あまりたち、小さな政府による官民の役割分担の再定義では、自立した個人による自発的な参加による NPO が必要だと指摘されている。お仕着せのボランティアから、自立した個人による自発的な NPO へ、しかも NPO はボランティアよりも組織化され、持続的であり、専門的である。ここには「公」を担う「民」の大きな概念の変化があったといえるだろう。しかもそれが政治家という同じように「公」を担う政治家による再定義だったところが意義深いのではないだろうか。

結局、NPO 法は政府や自民党で検討が始まってから 98 年 3 月に成立するまで 3 年 1 カ月の時間を要したが、この立法プロセスの大きな特徴は、市民活動団体が大きく関わったことである（橘、正木 1998: 37; 橘 1999: 21-22; 原田 2020: 48-151; 日詰 2000: 256; 熊代 2003: 191; 今田 2006: 211; 治田 2007: 174-175）。前述した、94 年に作られたシーズなどが 95 年 4 月に「市民活動の制度に関する連絡会（96 年に市民活動制度連絡会に改称）」を結成（今田 2011: 211）、積極的に政党に要望書を提出したり、国会議員にはたらきかけたり、全国キャンペーンを行って、国会議員の地元でシンポジウムを開いたりするなどしていた（シーズ 1998: 36-37, 50-51, 60）。その「はたらきかけ」も、単に政治家に要請に行く、という域をはるかに超えていた。立法プロセスの中にはいりこみ、政治家に代わって考えの違う政治家を説得し、支持団体や支持者にも足を運び、合意形成を図った（秋山 2016: 169-170）。また、法案の内容にも大きな影響を与えた（今田 2006: 211）。

このように、国会議員、官僚という政策決定当事者以外という意味での市民が立法に多く関わり、影響を及ぼしたわけであるが、このようなことが可能だった背景に当時の政治状況を考慮する必要がある。自民党は 94 年の政権復帰後も、社民、さきがけとの連立をしていた。95 年の参院選、96 年の衆院選でも単独で過半数を獲得することはできなかった。このため、社民、さきがけに非常に配慮をしており、このようななかで NPO 法も成立したのだった。

## 4.9 NPO 立法後の NPO と政策作り

### 4.9.1 NPO と政策提言

NPO の機能の一つに「実践を伴う社会提案・政策提案」という意味でのアドボカシーがあるというのはよく指摘される(久住 2005: 213-214; 原田・藤井・松井 2010: 10-11)。坂本の指摘するように、市民社会の機能としてそもそも「アドボカシー」があり(坂本 2017:2)、日本の市民社会は 80 年代から市民による政策提案が少しずつ増えてきていた。NPO 法成立以降は、政策提案機能を内包する NPO としての、政策作りへの関わりを見ていきたい。本論の具体例として取り上げた「未婚の寡婦控除」も「NPO の寄付税制の大幅拡充」も NPO による政策提案がもとになっているからだ。

NPO による政策提案は、公共政策やサービスの質とその合意形成の両方を変革する役割があるという(久住 2005: 219-220)。民意を基礎として自発的な参加による政策形成を可能にするからだ。NPO が行政と同じようなサービス分野で活動を始めていくと、サービスは多元化して、「競争」が生み出されることになる<sup>96</sup>。NPO が公共サービスを担う際の特性としては、現場の実践活動のなかで問題の背景と根幹を洞察して解決策を提示することで、これがアドボカシーとなる。行政サービスとの「競争」だけでなく、行政が着手していない場合や、課題として見いだされていないものを先駆的に NPO が取り組む場合もあるだろう。

NPO は市民生活の現場に密着したところから、柔軟で即応的な社会サービスを供給できる。それによって実験的でイノベティブなモデル事業を形成することができる。すなわち、既存の制度的枠組みでは現れにくいニーズを公益として構築し、実効性のある代替案を提示できるのである(原田・藤井・松井 2010: 10)。NPO が政策提言力をつけてきた背景には、1970 年代以降、多くの国家で高齢化社会への移行で需要が増加し、一方で経済は低成長のため、国家や地方自治体は資源供給能力の限界を露呈してきたことがある。そのような状況のなかでサービス供給の担い手としてボランティアや NPO が見いだされてきた。当初、サービスを提供していた NPO は、やがてはそのサービスを広げ、システムとして定着させるために制作の変更を求めて活動を始めるようになる。政府や世論へ働きかけて、政策の決定過程に対して影響力を行使するように提言をするアドボカシー団体への変容である(田中 2008: 154-159)。

---

<sup>96</sup> 実際、高齢者介護などで、NPO が提供するサービスと、行政が提供するサービスの複数の選択肢から選べるようになっている。

ただ、日本の NPO の政策提言能力が弱いというのもまた、指摘されてきたことである (Pekkanen 2006=2008: 216-225)。米国に比べて国会議員の法定のスタッフの数が少なく、米国では 26 人に対して日本は 3 人であり (Ibid: 42)、専門的な政策提言をする団体も少ない。つまり、団体も弱ければ、政策提言の受け手も不十分ということである。だからこそ、NPO 法の立法で、市民団体らが活発に提言やキャンペーンを行ったことが「市民立法」として注目されたのである。

NPO の側に政治にアクセスすることを忌避する動きも多かったという指摘もある (岡本 2011: 4)。前述したように、NPO は自らを反対運動とは区別して、建設的な存在として差別化しようとしていたから、それゆえに「非政治的」存在として自らを位置づけようとしていたという。また、大阪ボランティア協会の創生期から加わり、事務局長や常務理事を歴任した早瀬昇は「市民活動は政治に深くコミットするグループと政治的な活動はしてはいけないというグループとがありました」「冷戦体制の頃は、政治に関わろうとすると『体制派か反体制派か』と問われる時代でした。政党に利用されることを恐れて、政治と距離をとろうとする団体が多かったです。それが、90 年代に入り、冷戦構造が終わると、政治と関わりやすくなった」と語っている<sup>97</sup>。政策提言をして実現をめざすには、政治にも接近する必要がある、政策提言が増えるにつれてこのような忌避感も次第に薄れていった。

#### 4.9.2 協働、パートナーシップ

政策提言の前に、NPO と行政と一緒に課題解決をめざす「協働」「パートナーシップ」をみていこう。NPO 法の成立後、このような形も増加してきたからである。パートナーシップの形態には、行政が主になったり、NPO が主になったりする場合がある。類型化すると、行政による「補助」や「助成」は NPO が主で、共催はフィフティフィフティ、委託は行政が主になってくる (松下 2002:37)。協働を行う場合は、NPO の政治的意思決定権限がどの程度認められているかが、協働施策を分類するメルクマールになる (原田・藤井・松井 2010: 47)。

行政と NPO が組む意義として、行政は先駆的に取り組むのが難しかったり、顕在化していないため発見しにくかったりする課題があるが、NPO がその課題に取り組むの

---

<sup>97</sup> 『ボランティアリズム研究』創刊号 pp.81-92 座談会「市民活動は、いかに政治と向き合うべきか」

を受けて、政策課題として発見し、取り上げられるようになるという（松下 2002: 58）。NPO とどういった協働や支援をするのか、ルールを定めて条例としている自治体も、2000 年ごろから横浜市や神奈川県横須賀市大阪府箕面市や吹田市などでいち早く現れた（Ibid: 88-90）。

全国の自治体の調査によると、NPO と行政の協働により、NPO が組織として成長し、スキルアップし、NPO に対する社会の認知が広まったことに加え、市民ニーズに則した事業ができ、行政だけでは生み出せないサービスを提供できたという（新川 2002: 129-133）。自治体の中には、市民が条例や政策を提案し、それが実現する例も出てきていた。たとえば 1995 年、日野市では環境基本条例を市民が原案を作って提案し、直接請求を行って条例制定に至った<sup>98</sup>。

その後の環境基本計画の策定でも市民ワーキングチームに参加するなど活動を続けている（小島 2001: 59）。2000 年に東京都が公害防止条例を改正するときにも 24 の市民団体が一緒に改正案を策して都にはたらきかけて、提案の多くが採用されたという（Ibid: 58）。

一方で、NPO が行政の政策形成プロセスに参加し、行政の政策目標に影響を行使できなければ NPO と行政が目標を共有するのが難しいとの指摘もある（原田・藤井・松井 2010: 51）。また、日本での協働論は NPO と行政にのみ着目されてきたが、NPO と議員、議会との協働も視野に入れるのも重要な論点だろう（Ibid: 51）<sup>99</sup>。また、前述したように NPO への事業委託は行政が主体となるために、NPO が行政の下請け化するという批判は根強いが、委託の手法などで対応が考えられるという（Ibid: 57-82）。

このような協働、パートナーシップ、官民連携よりもさらに踏み込んだ「政策連携」を提唱するのは上山である（上山 2002: 2-16）。上山によると、政策連携とは具体的な社会課題に官僚や政治家といった政策決定当事者に加え、コンサルタント、エンジニア、企業経営者、弁護士、NPO、社会運動家などが特技や専門知識を生かして共同で取り組み、イノベーティブな解決策を追求する。個々人のくらしのなかでの具体的な解決策が必要だが、行政府や議会は機能不全に陥っており、社会実験を重ねてそこから政策を生み出していく。その際、各種専門家のスキルを借りるべきだ、というのである。体制内

---

<sup>98</sup> 『朝日新聞』1995 年 9 月 30 日朝刊（東京面）

<sup>99</sup> 実際に、自治体が NPO 発の政策を実行しようとしたときに、議会で問題になった例もある（秋山 2022:77-79）

で解決するのも、体制外で運動を起こすのでもない。「組織の中と外から同時に体制内革命を目指す」のだという。このとき、市民運動のあり方も変質して「政策連携」と市民をつなぐリエゾンの役割を果たすようになる。なぜなら専門家集団はどこかで重要なことを見落とし、そうした盲点を市民運動はカバーする。米国の NPO にはこういう役割を果たす団体が多いという。

後述するように、現在（2023 年）、自民党の衆議院議員らが中心となって、NPO や企業、弁護士などの関係者ととも自らコーディネーター役となって政策作りを始めている試みは、この「政策連携」にあたるかもしれない。

国際援助の世界で NGO と政府の関係に大きな変化があったのは 2000 年のことである。政府と経済界、NGO が連携して国内外の緊急支援にあたるジャパン・プラットフォームが誕生したのだ。発案者は国際援助の NGO、ピースウィンズ・ジャパンで統括責任者をしてきた大西健丞だった。財務省で主計官として外務省を担当していた村尾信尚が話にのり、経団連ではイオングループ創設者の岡田卓也が動いた。こうして政府や経済界が資金を出して、実動部隊として NGO が動くという三者がパートナーを組むジャパン・プラットフォームが誕生した<sup>100</sup>。

また、NPO 法立法時の「宿題」だった寄付税制も動き出した。1999 年 8 月には立法時にも大きな推進力であった自民党の加藤紘一が会長となって超党派の「NPO 議員連盟」が結成され、公益活動に見るべき実績をあげたと認められた NPO を認定 NPO 法人とし、個人や法人が寄付した場合の一定程度の所得控除か税控除を認めることなどの税制優遇の提言をまとめた（日詰 2000: 257）。それをもとに、2001 年 3 月に、認定 NPO 法人制度が成立したものの（原田 2020: 178）、認定要件が非常に厳しく、緩和を求める声は強かった。しかし 2000 年に「加藤の乱」<sup>101</sup>がおこり加藤が政治影響力を失った。さらに、2002 年には加藤が秘書の献金問題で、また野党で議連の中心だった辻元清美衆院議員が秘書給与問題で議員辞職した。国会議員で NPO 政策の中心となっていた人物が与野党ともに不在となったのである。

こういった政治状況もあり、2003、2005、2006、2008、2009 年と少しずつ認定 NPO 法人制度は改正され、少しずつ要件は緩和されたものの、抜本的な改正にいたらぬまま

---

<sup>100</sup> 『朝日新聞』2005 年 10 月 24 日夕刊（1 面）

<sup>101</sup> 自民党の有力議員で派閥を率いていた加藤紘一が、野党の提出する不信任案に同調すると表明して党内から批判を招き、加藤派は分裂、加藤も最後は採決を欠席して終わった。

2009年の政権交代を迎えることになる（原田 2020: 178-181）。

#### 4.9.3 NPOによる政策提言

専門性を持ち、社会の課題や新しい価値に先駆けて気づくNPOが増え、成熟してくるにつれて、社会課題の解決を求めて政府や自治体、政治家に政策提言をして政策過程に影響を及ぼす例も増えてきた。

辻中、坂本らが2006年から2007年にかけてNPO法人を対象に行った調査によれば、国政レベルで政策や方針の実施が成功した経験があるNPO法人は8.2%、修正や阻止は7.3%、自治体レベルで22.0%と16.47%だった（坂本 2012: 149-151）。

この調査では、NPO法人の政党への直接の働きかけの頻度について、現在（調査時点）と10年前の1996-97年のそれぞれについて尋ねている（Ibid: 116-129）<sup>102</sup>。その結果、NPOの自民党と民主党へのはたらきかけを、2006年と10年前の調査で比べてみると、働きかけ頻度が増加したNPOの割合は自民党が16.2%、民主党は17.4%にのぼる。逆に、働きかけを減少させているNPOはわずかな割合しかない。行政機関へのはたらきかけは、政党よりもはるかに活発で、まったく働きかけを行っていないのは全体の25.6%にすぎない。しかも自治体にはたらきかけるNPOが多く、活動範囲が全国レベルのNPOで、中央省庁課長クラスへのはたらきかけは24.5%、自治体課長クラスは44.4%。活動範囲が都道府県・市町村レベルでは、中央省庁課長クラスは5.1%だが、自治体課長クラスは61.6%と突出して高い。また、NPOの政治行動を規定する要因として重要なのは、政策エリートに対する信頼の存在である。その信頼が存在する場合には、公共政策に対する不満が政治行動の促進につながる可能性もある（Ibid: 146）。

ここで述べられているように、NPOへの政党や行政機関への働きかけは増加しており、また「政策エリートへの信頼」ができれば政治行動が促進される、というのは後述するようにごく最近のNPOの政策提言の例を見ればよくわかる。

また、Lindblom and Woodhouse（1993=2004）は、利益団体の影響力のもとでは、集票機能と選挙資金、「票とカネ」は確かに重要ではあるが、それだけではなく、より重要なものとして政策についての「情報」とそれに基づいた「合理的な説得」だということ（Lindblom and Woodhouse 1993=2004: 118-120）。

---

<sup>102</sup> NPOはその大半がNPO法が制定された1998年以降に設立された団体であるため、1996-97年の調査では8割が欠損値である。そこに留意して結果を見るべきである。

確かに、本論で取り上げる二つの例、NPO 税制拡充と未婚の寡婦控除において、後述するように NPO は「情報」と「合理的な説得」を提供している。前者はシーズを中心として、なぜ NPO の寄付税制拡充が必要なのか、それによって何が可能になるのかなど、データを集めて説得力のある説明を NPO 法の立法時から長らく行っていた。また、後者においても、シングルマザーの当事者団体「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」では当事者の声を集めてデータ化し、また日本全国でそのような当事者がいるということを示した。これらの詳細なデータを官僚は持っておらず、非常に説得力のあるものだった。NPO が保有する情報には、専門性を兼ね備えつつもそれに過度にとらわれすぎない柔軟性や先駆性、社会問題や政策執行の現場により近い人々の多様な意見をとり入れ、反映するというような特徴が考えられるという（坂本 2012: 156）。

社会が複雑化・多様化し、多くの社会課題が出てくるなかで、専門的で継続的な活動をする NPO も増えてくる。そのような状況のもとで、NPO は Lindblom らが指摘した「情報」や「合理的説得」をますます提示できるようになってくると思われる。一部の利益団体に独占されがちな「票とカネ」、あるいは政治エリート集団との関係に由来する「団体の正統性」といった影響力のもとを多くは持たない団体であっても、政策形成への影響力行使は可能なのだ（Ibid: 181）。

従来の政策過程モデルは、閉じた仲間内のための特殊利益を追求する利益集団、その利益を代弁する族議員、そしてこれを管轄する官僚という内向きの「鉄の三角形」を前提としていた（村松 1981: 289-292）。一方 NPO は自ら法案作成のコーディネーターとなり、与野党を超えて提言および調整をして政策提言の主導権を握る存在となってきたおり、鉄の三角形に風穴を開ける存在となっている（尾野 2002: 1057-1058）。

以下、NPO や市民団体が政策提言をして、政策過程に影響を及ぼした例をみていこう。NPO 法制定以前に、1995 年の阪神大震災の後、被災者に対して公的援助金を支給するための法律、生活再建支援法を実現しようと作家の小田実らが活動を始めた。被災者支援の立法に賛成するかどうか、全国会議員にアンケートを行い<sup>103</sup>、自分たちで作った法案を、賛同した国会議員と共に完成させた。そして超党派の国会議員が参院に法案を提出、成立させた（高橋 2013: 248）。1999 年に制定された情報公開法も、NPO 法以前から市民活動の粘り強いはたらきかけがあった。1980 年に「情報公開法を求める市

---

<sup>103</sup> 『朝日新聞』1998 年 5 月 12 日朝刊（4 面）

民運動」が発足、NPO 法が制定されると NPO「情報公開クリアリングハウス」に継承され、現在に至るまで活動は続いている（安藤 2001: 232-234）。情報公開法の場合は成立まで 20 年かかっているが、2001 年に制定されたフロン回収破壊法は、1993 年からフロン回収を義務づけるよう呼びかけてきた団体が改めて広範なネットワークを 2000 年に作り、自民党とも意見交換のうえ、2001 年に法制定に至った（桃井 2001: 274-275）。

また 1999 年に成立した動物管理法の改正や、1998 年ごろから始まった自然エネルギー促進法では NPO が政策過程で法案作成のコーディネーターとなり、与野党を超えて調整役を担った（尾野 2002）<sup>104105</sup>。

このように、自民党の政策形成に影響を与える NPO の存在は、従来型の昭和型の政策作りである「鉄の三角形」の一角を取り込んだと表現できるかもしれない（尾野 2002: 1096）。

ほかにも、国政レベルで NPO が政策提言をして、実現に至った例には自殺対策基本法（2006 年施行）、容器包装リサイクル法（1995 年施行）などの例がある（坂本 2012: 110）。また、政策ではないが、自然エネルギー推進のために NPO が電力会社と一緒に取り組んだ例がある（長谷川 2003: 169-173）。それは電気料金に少額を上乗せして徴収し、上乗せ分を自然エネルギーの設備建設に使うというものだった。その後、通産省（当時）が関心を示し、全国の電力会社に指導して同様の仕組みが「グリーン電力基金」として発足した<sup>106</sup>。

こういった例は、従来型の政策形成のなかの、ほんのわずかな部分を占めるにすぎない。しかし、このような新しいやり方が現れたというのは新たな政策形成の手法を示す予兆とはいえる。

#### 4.9.4 民主党と市民による政策作り

政党の側からも、旧民主党を中心に政策決定を国会議員や官僚（自治体の場合は地方議員）だけにゆだねるのではなく、広く市民に開いて、市民と政治をつなごうという試みはいくつかなされてきた。政党と市民社会が一緒になった公共空間の再編の例をみて

---

<sup>104</sup> 『朝日新聞』1999 年 6 月 28 日朝刊（2 面）

<sup>105</sup> 『朝日新聞』2000 年 1 月 12 日朝刊（7 面）

<sup>106</sup> 各電力会社は数億円を集めたが、2011 年に、再生可能エネルギーの固定価格買い取り制度が決まったことなどを受け、終了した。たとえば関西電力ウェブサイト <https://www.kepco.co.jp/corporate/pr/2011/1101-2j.html>（最終閲覧日 2023/05/05）



いこう。

1996年に結党した民主党は「市民が主役の民主党」がキャッチフレーズで、理念として「官僚主導から市民主体へ」「中央集権・垂直統合型から多極分散・水平協働型へ」とうたわれていた。その理念のもとに「市民政策調査会」構想が打ち出され、当面10年間支援する、とされていた。その構想のもとに「市民がつくる政策調査会」が設立された。(市民がつくる政策調査会 2017: 9)。2001年にはNPO法人となった。運営委員や理事には、民主党の国会議員も名を連ねていた。日常の中から政策を市民の手でつくり、政治過程に反映させようという試みだった。

交通バリアフリー法、シックハウス対策法、難民保護法、公文書管理法などについて、当事者団体やNPOと議員がともに議論し、法案を作成して国会に提出した。成立した法文のなかに盛り込まれたものもある(市民がつくる政策調査会 2017: 13-46)。また、市民や市民団体から提起された問題について国会議員を司会役に、関係省庁の担当者の意見交換の場を設定する「市民政策円卓会議」も約50回行われた。

2009年の政権交代にあたっては、民主党の2009年度活動方針に「民主党のシンクタンクである『市民がつくる政策調査会』と引き続き連携を強化し、有識者、大学、研究機関、NPO、市民団体との政策ネットワークをさらに強固なものとしていきます」とされていた。しかし、いざ政権をとった2010年の活動方針からはその記述がなくなり、市民政調への民主党からの委託研究調査事業等の委託がほぼ皆無となって2016年に活動を終了した(Ibid: 10-11)。

市民がつくる政策調査会の設立当初の共同代表を務めた市民活動家の須田春海は、市民運動全国センターなどを創設し、1997年5月に市民立法機構も設立した。立法に関する政府、企業、市民団体の立法に関する相互交流が進めば、政府の立法能力も改革に向かうはずだという意図のもとである(須田 2010: 274-276)。

人々が日々の生活で世の中の仕組みの不合理性に出会い、おかしいと声をあげるのが第一のステップ。第二ステップは解決策の提案で、資料を調べ、専門家の協力を仰ぎ、報道機関も利用する。そして既存の法の改廃か新たな立法が第三ステップなのだという。オルタナティブプランを作成して、役所や住民にはたらきかけるのだ(須田 2010: 58)。各省の政策に精通した「族議員」ならぬ「族市民」が必要であり、官僚と互角の政策論争ができ、政策実現のために議員に働きかけるためのロビイングも重要だという(Ibid: 66-67)。市民立法機構でめざした企業などから幅広い参加を求めるという試みは失敗に

終わった（並河 2010: 372）。当初は経団連や経済同友会の事務局幹部も運営委員会に名を連ね議論に参加するなどしていたが、90年代の大不況の結果、企業や経済団体の雰囲気が変わり、市民と連携して社会を変えていくといった動きが低調になってしまったのだという。

しかし、須田が目指した「官僚と互角の政策論争」ができ、「実現のためへの議員へのはたらきかけ」は、今のNPOの一部にみられる活動である。現場の活動をもとにした政策提言ができ、それを実現させるために議員とやりとりをし、議論をする。市民立法機構は持続しなかったが、そのめざした姿は実現している。

なぜこのようにNPOが政策過程に影響を与え、プレイヤーの一翼を担うようになってきたのか。2009年に民主党が政権を獲得して政権交代が起こると、鳩山由紀夫政権は「新しい公共」を掲げてNPO税制拡充に着手し、菅直人政権で実現したのは4章で詳述するが、そのほかにも民主党政権はNPOの当事者を積極的に政権の内側に登用していた。

たとえば、鳩山政権で予算削減のための切り札として行った「事業仕分け」は一般社団法人構想日本がもともと始めたものだったし<sup>107</sup>、貧困問題に取り組むNPO法人、もやいを創設した社会活動家の湯浅誠や、自殺対策に取り組むNPO法人、ライフリンクの創設者で代表である清水康之を内閣府参与に登用した。また、新しい公共円卓会議の事務局をNPO法人フローレンスの代表理事、駒崎弘樹らが務めた。

一方、この間も社会運動は続いていた。たとえば、代表的なものでいえば、民主党の菅直人政権時における東日本大震災とその後の福島第一原発事故を契機とする反原子力発電デモである。たとえば2011年6月11日には若者を中心に2万人を動員するなど盛り上がりを見せた<sup>108</sup>。反原発の社会運動は日本の原子力にかかわる政策の方向性に一定の影響を及ぼした。菅政権は同年5月、エネルギー基本計画の白紙見直しを表明した。続く野田佳彦政権も2012年8月に首相が反原発デモの中心メンバーと面会<sup>109</sup>、9月に「今後のエネルギー・環境政策について」を閣議決定して「脱原発」を採用することを正式に確認した（松浦 2017: 3-15）。すなわち、原発の位置づけが変化したのである（岩崎 2017: 274-275）。

---

<sup>107</sup> 構想日本ウェブサイト <http://www.kosonippon.org/mission/work/>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>108</sup> 『毎日新聞』2011年6月15日夕刊（2面）

<sup>109</sup> 『朝日新聞』2012年8月23日朝刊（1, 3面）

#### 4.9.5 再度の政権交代の後で

2012年の再度の政権交代で自民党に政権が復帰した後は、安倍首相のもと官邸一強と呼ばれる状況になり、外から政治を動かすことは少なくなった<sup>110</sup>。2015年の安全保障法制の国会での議論の際には、国会の外で大規模なデモが繰り返されたものの、与党の多数の前に法律は修正もなく成立した。つまりこの院外での社会運動は国会の内側に影響を及ぼすことができなかった。

だからこそ、NPOなど政策決定当事者ではない人々と、政策決定当事者が共同で政策を作っていくという試みに意義があるのではないだろうか。内橋は「時代の変化に対応して新しい社会システムを築くには（中略）、政策決定過程に一般市民がどうかかわることができるのか、が深く問われる」「市民の側にも絶えず『もう一つの政策』を提案できる能力がもとめられる」と指摘している。同時に「今日の日本では一般市民が判断のベースとすべき情報の入手そのものが容易ではなく、情報のないところ政策提言能力も望むべくもない」とも述べ、市民による代替案の提示には限界があるという（内橋1995: 163）。

しかし、時代が進むと同時に状況に変化が生じている。今やネットにより多くの情報が入手できる。政府関係の情報は未だに入手しにくいものの、以前と比べれば格段の差だ。また社会課題も政府が気づいていない、着手していない新たなものが出てきているため、問題の所在や解決法も市民側のほうが詳しいことが増えている。政策提言能力ははるかに向上してきているといえよう。

日詰は、複雑化、多様化する社会の一方で、政府は財政難を抱えており、もはや政府の手の届かないサービスが拡大し、それを補完するようにNPOなど第三セクターが台頭してきたと指摘する。このときの政府の役割は、市民自ら問題解決の主体者となることができる機会を提供する調整者だという（日詰2000: 260）。

官房長官や厚労相などを歴任した加藤勝信衆院議員は「政策課題が複雑化し、国民の価値観も多様化しており、もはや「政と官」の関係だけで政策を進められる時代ではなくなっています。特に「孤独・孤立」への対応や子ども関連施策などは様々な課題が複雑に絡み合っているため、政と官という「公」だけではなく、非営利組織（NPO）や民間活動団体（NGO）など「民」との連携が欠かせません。政治家は、中央官僚だけでなく、普

---

<sup>110</sup> しかし、2020年には検事総長らの定年延長を可能にする検察庁法の改正が、ツイッターなど世論の盛り上がりや、検察庁幹部の賭け麻雀報道などにより断念した

段の活動でそうした民間の人たちとの関係も持っているものです。政治家が結節点となり、縦の関係ではなく、横の関係でつながって政策課題に対処することが必要になってくる」と語っており<sup>111</sup>、まさにこの「調整者」の役を政治家が担っていこうという動きといえる。加藤が挙げている孤独・孤立の対応も、もとはNPOが提起したものであり、このような市民社会と政治エリートとの連携で政策が実現する例が出てきている<sup>112</sup>。

2022年4月末現在、NPO法人の数は5万を超え、同年5月のコンビニエンスストアの数（約5万6千店）と同程度である<sup>113</sup>。この大小さまざまなNPOが、国政や地域レベルで社会課題解決に取り組み、政策を議員や官僚と共に実現させていけば日本の政策もずいぶんと変わるのではないだろうか。

社会運動の質の転換の様子を簡潔に図にまとめると以下のようなになる。それぞれの年代を特徴づけるもので、表記したタイプだけが存在するという意味ではない。たとえば異議申し立ては現在に至るまで続いている。

## 4.10 日本におけるジェンダーと政治

### 4.10.1 女性と市民社会の政治における共通点

ここでは日本におけるジェンダーと政治の経緯を簡単に検証しておきたい。なぜならば55年体制における日本政治の権力構造や政策過程において、女性と市民社会には共通点があるからだ。そして、今回事例として取り上げる「未婚の寡婦控除」は、市民社会からの要望の強い政策であったと同時に、ジェンダーが政策実現に大きく影響をしているからである。

第2章で、日本の権力構造のありようについて概観した際にも述べたが、第2次世界大戦以降、55年体制が確立し、それが1980年代に揺らぎだすまで、政治の世界のメーンプレイヤーは多元主義と表現されつつも一貫して政治家、官僚、利益団体であった。その三者の間でのパワーバランスの変化はあっても、この三者によってほぼ独占されたといえるであろう。つまりそこでは、市民社会や女性は排除されており、政治に影響を与えることは非常に難しかった。

市民社会では、反公害運動や消費者運動などの市民運動などが代表的であるが、政治

---

<sup>111</sup> 『読売新聞』 2022年1月14日（4面）

<sup>112</sup> 『朝日新聞』 2021年4月24日（土曜版b e 1面）

<sup>113</sup> 日本フランチャイズチェーン協会のウェブサイト <file:///C:/Users/0929161/Downloads/20220620113235.pdf>（最終閲覧日 2023/05/05）

へのアクセス回路が限られていた。また、現在でも国会議員の女性比率は低い、それ以前は1989年の「マドンナブーム」まではさらに非常に低い比率で推移していた。55年体制において、女性の政治参入の壁は非常に高かったのである。政治に影響を与えるべく神奈川ネットワーク運動などのように地方で女性候補者を擁立する動きもみられたことは、第3章で詳述したとおりである。神奈川ネットワーク運動の女性を地方議会に送り出すという活動は、女性であり市民社会で活動してきた人々が、政治のプレイヤーとなることを求めたものであった。

しかし、行政改革や政治改革が進む過程で、55年体制が崩壊し、前述の権力構造に揺らぎが生じた。この間、市民社会の活動がより認知されるようになり、法制度面でも、1998年にNPO法が成立した。そこから日本の市民社会はより認知され、そして近年より、政策への志向を高めている。女性も前述のように、その過程で政治への進出が少しずつではあるが進んでいる。つまり、市民社会と女性は並行して政治権力への距離が短くなっていった。市民社会と女性は55年体制では政治の意志決定から排除されていたが、権力構造の変容が進むに従って政治への影響力が増してきた。そして政治主導、官邸主導の体制が整うに従って、共に権力中枢、意思決定プロセスへの回路が開けてきたのである。最近では政権のほうから市民社会や女性に近づいていくこともみられる<sup>114</sup>。その系譜を検証する。

#### 4.10.2 「代表」という概念と女性議員の数

日本では、女性議員が少ないことがよく知られている。国民のうち約半数を占める女性であるにもかかわらず、2023年1月現在、衆議院で9.7%<sup>115</sup>、参議院で25.8%<sup>116</sup>に過ぎない。この比率は世界的にみても非常に低い。2023年1月の列国議会同盟の統計で、女性議員の比率（下院）のランキングで日本は164位である<sup>117</sup>。衆議院で1割に満たない女性国会議員が果たして「代表」しているといえるのだろうか。さらにいえば、シン

---

<sup>114</sup> 後述するAV救済新法のほか、孤独・孤立対策推進法などにみられるように岸田政権は市民社会の要望の強い政策を立法化している。あるいは第2次安倍政権の女性活躍にもそういう側面がみられる。

<sup>115</sup> 「男女共同参画白書 令和4年版」 [https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r04/zentai/html/zuhyo/zuhyo0101.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r04/zentai/html/zuhyo/zuhyo0101.html)（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>116</sup> 「読売新聞オンライン」

<https://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/20220711-OYT1T50364/>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>117</sup> 「IPU Monthly ranking of women in national parliaments」

<https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2023>（最終閲覧日 2023/05/05）

グルマザーのような存在を国会議員は十分に代表しているのだろうか。この問題を考えるにあたり、Pitkin (1972) の提示する「代表」の概念を援用したい。

Pitkin は、「描写的代表 (descriptive representation)」という概念を用いて (Pitkin 1972: 60-91)、議員は代表されるものの鏡のような存在であり、有権者を映し出し、有権者の属性と対応するものを兼ね備えているとした (Pitkin 1972: 61)。この考え方に基づくと、女性の代表は女性であり (Celis et al, 2008: 1)、女性が少ない議会は女性を代表できていない、過小代表ということになる。また、この描写的代表について、鏡のように目に見える特徴だけでなく、経験を共有していることも鍵だという考察もある (Mansbridge 1999: 629)。この「経験の共有」に基づくと、未婚のひとり親女性という状況にある人に、男性よりも女性のほうが多くの経験を共有している可能性が高いといえるだろう。まして、子育て経験があったり、ひとり親だったりする女性議員ならばなおさらである。後述するように、未婚の寡婦控除実現に動いた女性議員たちにはそのような経験や境遇の女性たちもいた。これも女性議員の数が増えたからこそ、より多様な属性や環境にある人が含まれていたといえるだろう。

同様の概念として、「存在の政治」を提示したのは Phillips (2003) である。存在の政治というのは、これまで政治から排除されてきた人々を、より直接政治的議論や決定に関わらせることであり (Ibid: 167)、従ってこれまで政治から排除されてきた女性たちが国会議員として活動することが重要なのである。有権者の意見や選考、信念などを反映させるために政党の公約に従って投票する「理念の政治」(Ibid: 1-6) では不十分なのである。

一方、Pitkin は「実質代表」という概念をも提示し (Pitkin 1972: 90-143)、この代表者の場合は有権者のために行動するとした (Ibid: 112)。つまり、女性のための政策に関心を持って実現させようとする人たちである (Celis et al 2008: 1)。女性有権者のために行動する議員というのは、必ずしも女性ではない。今回の未婚の寡婦控除実現にあたっては、前述のように要所では男性議員も実現のための行動をし、それによって問題が大きく推進している。

Dahlerup は、女性が全体の 30% を占める状況を原子物理学用語から用いた「クリティカル・マス」とよび、「ある現象が連鎖的に反応し、新しい状況や過程に展開していくために必要な量的変化」とし、政策決定や政治過程に変化を起こすために必要な比率であるとした (Dahlerup 1988: 275-276)。だがそのうえで、より重要なのは、少数派、す

なわち女性の立場を変え、さらなる変化を起こすための女性議員の行動「クリティカル・アクト」だとした (Ibid: 296)。Childs と Krook は、実質代表の概念や Dahlerup のクリティカル・アクトの議論に関連して「クリティカル・アクター」の概念を提唱している (Childs and Krook 2009: 138-139)。クリティカル・アクターとは女性の代表の数に関係なく、女性のための政策を進めるために政策提案を主導する人たちのことだという。必ずしも女性である必要はなく、男性が女性の政策を進めるために重要な(クリティカル)役割を果たすこともある。クリティカル・アクターは女性のための政策改革を主導するやる気に満ちており、自分1人で行動することあれば、他の人たちを行動するように促し、政策変更のために弾みをつけることも行う。

この未婚の寡婦控除は、実現に至る 2019 年の以前にも、当事者でつくる NPO らが国会議員や官庁などに働きかけを重ねていたが、十分な成果を挙げることはできなかった。しかし、2019 年には要求が 100% 実現した。その違いは、自民党の一人の女性議員が市民と自民党の橋渡しをして、その結果女性議員が集団となって動いたことであった。その中には政権幹部らにも影響力を持つリーダー格もいた。しかし、女性の数が増え、市民活動ともネットワークを持ち、その政策実現のために献身的に協力をする議員、加えて、そこまではしなくても、実現をめざす集団に加わって一定の役割をする議員、あるいは当選回数を重ねて党内や内閣に影響を持つ議員など、多様な存在がいたからこそ実現したと考えられる。ここから、やはり描写的代表を満たす、すなわち女性の数が増えるということが、多様な女性を政治の世界に呼び込み、女性のための政策を実現することに必要なのである。

もちろん女性であっても女性のための政策を推進しない人たちも多くいる。しかし、それでは日本の男性国会議員が女性のための政策に熱心だったかといえばそのようなことはない。

しかし、クリティカル・アクターがより出現しやすい状況もやはり、描写的代表が増えてこそではないだろうか。まず女性の数が増えてこそ、さまざまな属性や立場、考え方の女性たちが出てくる。より多様性の幅が広がるわけである。また、クリティカル・アクターとしてより強力に、効果的に動くためには、当選回数を重ねて党内で影響力を持つことも必要であろう。

数が多いことはまず前提として必要だが、それで十分なわけではない。2009 年の総選挙では自民党から民主党(当時)へと政権交代が起きた。このとき、小沢一郎が中心

となって積極的に女性を擁立し<sup>118</sup>、女性の当選者は過去最高の 54 人となった。なかでも民主党は 40 人とその中の多くを占め、公示前の 10 人から一気に 4 倍となった<sup>119</sup>。だが彼女たちが何か確固たる実績が残せたわけではない。新人女性議員たちのなかには、日米関係の専門家や検事といったプロフェッショナルなキャリアを持つ者もいたが、政治については初心者だった。政策決定過程や政治過程を学ぶのが精一杯で、自分のこれまでの知見や経験を生かすことはできなかった。

そして 2012 年の総選挙では多くが落選した。2021 年の総選挙において、2009 年の総選挙の時に民主党で初当選した女性議員は誰も残っていない。2009 年以前に当選経験のあった女性議員たちも民主党政権の時にリーダーとして活躍できたわけではなかった<sup>120</sup>。当選回数が多い政治家は責任あるポジションにつきにくいという日本の政治システムや慣行の問題もあるが、そもそも当選経験が少ない議員たちでは数が多くてもなかなか実績を残すことが難しい。政治的キャリアを積んで、党内外に影響力を持つこと、政策をどう政治プロセスのなかで実現していくかという技量を身につけることが必要なのである。また、自分がリーダーとなって政策を推進していくという覚悟や信念を持つ人物も必要である。

つまり、女性議員の全体的な増加と、当選回数を重ねた女性議員の増加が重要である。すなわち女性議員の層を山にたとえれば、数を増やして裾野を広げ、かつ頂点へと経験を積んでいく人たちがいることが、クリティカル・アクター出現のための前提条件になる<sup>121</sup>。

衛藤は、描写的代表（衛藤は「記述代表」と表現している）が、その描写される有権者、すなわち女性議員の場合は女性有権者の意見や関心に耳を傾け、信頼関係が生まれたならば、有権者の信頼に応えるためにいっそう真摯に行動するようになると分析している（衛藤 2017: 248）。未婚の寡婦控除の場合は、まさにこれが実現したわけである。女性の当事者たちの実現を求める声に対して、女性議員たちが真剣に向き合い、信頼関係を構築していき、実現へと進んでいった。そういう、有権者たちの声に応えようとい

---

<sup>118</sup> 読売新聞 2009 年 9 月 4 日朝刊（2 面）

<sup>119</sup> 読売新聞 2009 年 8 月 31 日夕刊（3 面）

<sup>120</sup> 2021 年に立憲民主党の幹事長に就任した西村智奈美は当選 6 回である

<sup>121</sup> 2021 年の自民党総裁選で、高市早苗と野田聖子というそれぞれ当選 9 回、10 回という党内でもキャリアを積んだ女性 2 人が出馬要件である 20 人の推薦人を集めて出馬したことは、政治の世界で女性でもキャリアを積みリーダーになれることを示しているといえよう。



う議員が出てくるのも、まずは女性議員の母数が増えることが肝要である。

Skard は女性議員について、①男性議員と同じように振る舞い、女性問題にはあまり関心がない人、②女性ではなく政治家であることを強調し、現実問題として解決を図る人、③男性中心の政治に挑み、女性政策を推進させようとする人、の三類型に分けている (Skard 2015: 79)。この類型によれば、未婚の寡婦控除に取り組んだ女性議員は3番目のタイプということになる。

以下、日本の女性国会議員の推移を追いながら、女性の数が増えると政策がどう変わってきたのか、そこには何らかの条件があるのかなどを分析していく。

#### 4.10.3 女性議員が動かした政策

日本の政治において女性議員は少数であり続けたが、彼女たちの存在によって、政策が変化した例をみていこう。

まだ第2次大戦から10年もたっていない、戦後の色濃いなかで成立した売春防止法、女性の生き方に直結する育児休業法、現在でも議員である野田聖子衆院議員が若手の頃に中心となって立法した児童買春・ポルノ防止法、超党派の女性議員で立法したドメスティック・バイオレンス防止法、そして最近の例として性犯罪の厳罰化と生理関連の政策を時系列で取り上げていく。

女性議員が中心になって超党派で推進し、成立にこぎつけた女性関連の法案は多いが、古くは売春防止法が挙げられる。占領下の1948年に総司令部の意向により政府提案で国会に提出されたものの、「売春婦と業者の生活保障ができない」との理由で廃案となった。その後も継続や廃案を繰り返し、1953年の国会で女性議員団が超党派で手を結び、当時の法相に「次期国会には法案を提出する」と言質をとった (陸路 1993: 20-21)。その後も紆余曲折を経るが、神近市子衆院議員らの尽力で<sup>122</sup>1956年に成立する。

政策実現に至っていないが、未婚の寡婦控除について後述するように1980年代から国会で取り上げていたのも野党の女性議員だった。

時代は下り、1991年に成立した育児休業法の立法過程では、1989年の「マドンナブーム」で大量当選した女性議員たちによって議員立法の機運が高まった。結局与野党の

---

<sup>122</sup> 『国立国会図書館 近代日本人の肖像』 <https://www.ndl.go.jp/portrait/datas/372/> (最終閲覧日 2023/05/05)

折り合いがつかずに労働省が閣法として提出、成立した<sup>123</sup>。法改正ではないが、97年に労働基準法が改正されて女子保護規定が撤廃された時には、与野党の超党派の女性議員たちが、時間外労働を抑制するために法的措置を取ることや、女性の労働条件の激変緩和措置を取ることなどを求めるアピールを公表、首相などに申し入れた<sup>124</sup>。1999年に成立した、18歳未満の少女との援助交際や児童ポルノを規制する「児童買春・ポルノ禁止法」も、超党派の女性議員が中心になって成立させた。もっとも、男性議員の関心は低かったという<sup>125</sup>。

児童買春禁止法に、社会変革を見て取ったのは進藤である（進藤 2004: 22-23）。同法は従来の売春防止法の延長線上にあるものだが、売春防止法は、性的行為を売る女性への処罰を軸に構築されていた。男性の性を、衝動的で誘惑に脆弱な非理性的なものとして当然視し、性の売買行為は女性が性を売る積極的行為があつて、誘惑に負けて男性がその性を買う、従つて処罰は女性の売春行為が受けるものという理屈である。しかし児童の性は成人の保護下にあるはずで、「買春」という言葉を新たに使うことで、性を買う側の行為を法的に規定して、取り締まった。ここに男性中心の法制度に、ジェンダーの視座から「公正」の価値を組み入れて、政治と社会をジェンダー共生型へと組み替える可能性があつた、というのである。

女性議員たちの活動によって新たな概念が規定され、それまで当たり前の前提とされていた男性中心の文化や論理に対して、新たな価値が作り出したという功績は大きい。

2001年に成立したドメスティック・バイオレンス防止法も超党派の女性議員が推進した。1998年の参院選で女性議員が20名当選し、参議院で20%を占めるようになっていたことが背景にある。参院に新たに特別委員会として「共生社会に関する調査会」が設けられたのを機に、女性に対する暴力がテーマとして取り上げられたのは、参院で女性議員が躍進し、なかでもNPO出身の議員が積極的にはたらきかけたからである（戒能 2001: 12）。そもそも日本の反ドメスティック・バイオレンス運動は地方の多くのNPOが担っていた。内閣府の男女共同参画室は新規立法の導入に必ずしも積極的でなく、法務省の抵抗も強かった。そこで超党派の参院の女性議員たちは議員立法で法案を成立させた（岩本 2013: 22; 岩本 2005: 6-7, 15-16）。

---

<sup>123</sup> 『西部読売新聞』2019年4月26日朝刊（28面）

<sup>124</sup> 『朝日新聞』1997年6月11日夕刊（11面）

<sup>125</sup> 『読売新聞』1999年4月9日朝刊（5面）

ドメスティック・バイオレンスも児童買春と類した構図であって、家庭内のこととして見えなかったことを可視化し、しかも夫婦内のこととしてふれられなかったことを明るみに出して法的に規定し、処罰の対象なのだと定めたのは、男性中心の文化の転換であり、新たな価値の創出である。

また、女性がリーダーに就任したことで、政策が一気に進んだ例として挙げられるのが性犯罪の厳罰化である。日本の性犯罪の刑罰は軽く、国内外から批判が強かった。2012年に内閣府の男女共同参画局「女性の暴力に対する専門調査会」が、「女性に対する暴力を根絶するための課題と対策～性犯罪への対策の推進」という報告書を出した<sup>126</sup>。これが具体的な政策として進んだのは、2014年に法相に就任した松島みどりが9月の就任の記者会見で「日本の刑法では強姦致死の最低刑は懲役5年だが、強盗致死の場合には無期または死刑と決まっている。これはおかしい。法務省の中で議論してもらおう仕組みを作りたい」と表明<sup>127</sup>したことに始まる。

翌月の10月末に厳罰化を検討する有識者会議が始まった<sup>128</sup>。その後、実際に性犯罪が厳罰化する改正刑法が2017年7月に施行されたが、性犯罪の規定の抜本改正は1907年の刑法制定以来、初めてのことだった<sup>129</sup>。松島は「女性の政治家であることを普段はそれほど意識しないが、性犯罪の法律についてはおかしいと思ってきた」と語っており<sup>130</sup>、女性であることがこの政策推進の原動力になったという。なお、松島はわずか一カ月半という短い在任期間であったが、大臣の立場でリーダーシップを発揮し、道筋をつけたことで3年後の改正へとつながった。女性が責任ある立場につくことで、成果を出すことができるという好例だといえる。

最近の例では生理が政策テーマとして取り上げられるようになったことが、女性が議会の場にいたことで女性団体の声をすくい上げて政策アジェンダとなることのわかりやすい例ではないだろうか。2019年に、大学生らで作る団体「#みんなの生理」は、毎月生理用品にかかるコストが生活を圧迫しているとして「生理の貧困」を訴え、生理用品に軽減税率を適用することなどを求めて署名活動を開始し、調査も行った。女性国会

---

<sup>126</sup> 内閣府男女共同参画局ウェブサイト [https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2012/201209/201209\\_06.html](https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2012/201209/201209_06.html) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>127</sup> 『日本経済新聞』2014年9月4日朝刊(6面)

<sup>128</sup> 『朝日新聞』2014年11月1日朝刊(35面)

<sup>129</sup> 『日本経済新聞』2017年7月13日朝刊(34面)

<sup>130</sup> 『朝日新聞』2017年9月20日朝刊(7面)

議員にもはたらきかけを行ったが、その結果、2021年には国会で与野党の女性議員がこの問題を取り上げた。当時の菅義偉首相も前向きに答弁し、コロナ禍での女性支援に生理用品の無料配布が含まれることになったのである<sup>131</sup>。

本論で取り上げる未婚の寡婦控除は、後述するように子どもに焦点をあてており、女性問題に正面から向き合うものではない。しかし、未婚も離別も死別も、そして男性であっても女性であってもひとり親は「ひとり親」として規定された<sup>132</sup>。これら一つ一つが男性中心のものの考え方、政治や社会の土壌の変革であり、新しい価値の提示である。女性議員の行動はこのことに大きく貢献している。進藤は、女性議員たちが既存の男性的政治への同一化ではなく、男性と異なる自らの性の価値と利益を主体的に政治に組み入れ、新しい共生の政治文化を生み出すことだと分析している（進藤 2004: 26-27）。

売春防止法から生理の政策に至るまで、男性議員では推進されなかったと思われる。同性の女性議員だからこそ、政策課題を拾い上げて実現へと向かったといえるだろう。

そして児童買春禁止法、ドメスティック・バイオレンス防止法、性犯罪の厳罰化、生理政策、未婚の寡婦控除はどれもみな市民活動やNPOをしている女性たちがまずは現場で問題に取り組み、そして立法をするよう女性議員たちにはたらきかけ、やがて法律へと結実したものだ<sup>133</sup>。このように、利益団体とは違って広く開かれて公益に取り組むNPOの声に耳を傾け、協業するのも女性議員の特徴だといえる。この種の問題に政治は長らく目を向けてこなかったわけだが、女性議員は、55年体制下の政策形成のメインルートから疎外されてきた存在であるからこそ、その外部のアクターである女性や市民の利益を代表することができたのである。

つまり、政治におけるマイノリティという点で女性議員と女性問題は共通点がある。だからこそ女性議員は問題に共感することができ、NPOと協業し、課題を解決するための制度作りを実現させる。ここには新たな政治の役割と新たな政治文化の創造がある。

辻は、1947～2006年までの国会会議録の検索機能を用いて、「経済」「労働」「福祉」「介護」「少子化」「男女共同参画」の言葉がどの程度登場しているのかを会期日数で割

---

<sup>131</sup> ハフィントンポスト「生理の問題が日本で動いた。意思決定層に女性が増えれば、社会は『生きやすく』なる」[https://www.huffingtoNPOst.jp/entry/story\\_jp\\_609b3481e4b014bd0ca4d783](https://www.huffingtoNPOst.jp/entry/story_jp_609b3481e4b014bd0ca4d783) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>132</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc\\_rensai\\_article\\_short\\_1098\\_article\\_5](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc_rensai_article_short_1098_article_5) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>133</sup> 『朝日新聞』1998年6月10日朝刊(7面)

って、政策アジェンダがどのように推移しているのか分析し、また「子ども」「女性」「労働者」「経営者」「児童」「男性」という言葉がどの程度登場しているかも、やはり会期日数で割って、言及される政策対象の推移を算出している（辻 2012: 60-62）。この結果、1990年代以降、ジェンダー平等が政策課題として浮上するという。介護、少子化といった政策課題と並行して「男女共同参画」についての議論も増え、それまで言及されることの少なかった「男性」「女性」への個別言及が増える。なかでも「女性」に関する議論は97年以降急激に増加しているという。前述のように、この時期は女性議員の数が少ないながらも上昇基調にはなっている時であり、直接の因果関係はわからないものの、女性議員が増えた環境下でジェンダーが議論されるようになっている、というのは興味深い指摘である。

大倉と岩本は、日本の国会議員に対して女性政策に対するアンケートを行い、その態度を分析しているが（大倉・岩本 2020）、ここでは選択的夫婦別姓について、回答した女性の全員が「賛成」とし、男性の賛成57.4%と比べてはるかに高い結果となっている。また、政党型クォータについては女性議員の90%が賛成と答え、男性の56.4%よりもこれまた高くなっている。ただし、この調査の回答率は25.2%と高くなく、女性国会議員でも自民党を中心に選択的夫婦別姓について強固な反対論者がいることを考えると、そのまま受け取ることは難しいが、概して女性政策について女性国会議員のほうが賛成する割合が高いというのはいえるであろう。

国際的にみても類似の例がみられる。列国議会同盟によれば、世界各地の女性政治家はやはり女性を支援し、女性の問題に関心を寄せているという（IPU 2008: 43-59）。また、インドでは1990年から地方の村議会で、3分の1を女性に割り当てる制度を取っている。2地方の複数の村で、地方の公共財への投資を調べてみたところ、より女性の関心の高いもの、すなわち飲料水や道路に投資をし、男性の関心の高いものには投資が少なかったという（Chattopadhyay and Duflo 2004: 1410-1411, 1440）。

米国でも90年代後半から、連邦レベル、州レベルで女性議員がどのような政策を提案してきたか、法案の成立にどうかかわったのかを分析した研究が多数ある（大海 2007:231-216）。たとえばThomasとWelchは1988年に米国の12州で、男女でどう政策や立法の優先順位が異なるのかについて調査、分析した。その結果、女性議員のほうがより女性や子供、家族に関する課題を優先し、一方男性は財政やビジネスに重点を置いていた。ただ、違いはそれほど大きなものではなかったという（Thomas et Welch 1991:

451-453)。

1984年に北欧5カ国の政党内の女性組織を対象に行った調査でも、より多くの女性が政治にかかわったら何を政策にするかが変わると思うか、という問いに一組織を除いて「はい」と答えている（一組織は「たぶん」）(Dahlerup 1988: 292)。具体例として、家族、環境、両性平等、子ども、女性への性暴力、ポルノ、売買春などが挙げられており、多くが女性関連の政策である。もちろん、女性議員だからといって全員が女性政策に熱心で推進する<sup>134</sup>というわけでもなく、女性政策を推進するかどうかはジェンダー以外の要素にも影響を受ける<sup>135</sup>。

仲間の自民党女性議員たちと共に、未婚の寡婦控除の実現に取り組んだ稲田朋美衆院議員は、「未婚のひとり親の税制における差別もまさに、女性議員がほとんどいないことによる民主主義の歪みをもたらしたといっても過言ではない」（稲田 2020: 12）と表現している。

#### 4.10.4 安倍政権と女性政策

ジェンダーと政治についてみてきたが、この節の最後に、「女性活躍」を掲げた第2次安倍政権についてふれたい。

第2次安倍政権は2012年12月に発足、安倍は2013年4月の記者会見で「アベノミクス」の三本目の矢である成長戦略について発表した。そこで安倍は「女性の活躍は成長戦略の中核」と位置づけた<sup>136</sup>。具体的には、子育て支援策として育児休業期間を拡充、子どもが3歳になるまで育児休暇や短時間勤務を取得できるよう企業が取り組み、認可外保育施設や小規模保育を支援するなど述べた。

ほかにも、社会のあらゆる分野で指導的立場にある女性が占める割合を2020年までに30%にするなども表明した。これらの女性活躍施策は、自民党が下野していた2011年に小池百合子らが中心となった特命委員会が作成したものがもとになっている（辻 2015: 362-365）。女性政策を経済政策として位置づけたのが特徴である。2013年6月に

---

<sup>134</sup> たとえば、自民党の山谷えり子参院議員は、女性政治家に支持の高い選択的夫婦別姓の強固な反対論者である。

<sup>135</sup> たとえば、二院制のアルゼンチンでは上院にクォータ制を導入したあとに、ジェンダー関連法案の採択率が低下している。アルゼンチンでは上院のほうが下院よりも保守的であり、特に上院の女性議員は下院よりも保守的な傾向が強いといった理由が考えられるという（菊池 2014:134-135）

<sup>136</sup> 『読売新聞』2013年4月20日朝刊（1面）

発表された「骨太の方針 2013」にも、「女性の力の最大限の発揮」の施策を盛り込んだ<sup>137</sup>。また、政府内の女性登用として同年6月に村木厚子を厚生労働省事務次官に、11月に女性初の首相秘書官として経産省審議官だった山田真貴子を起用した。

山田らが中心となって従業員 301 人以上の企業に女性登用の行動計画策定を義務づける女性活躍推進法を検討、2015年に成立した<sup>138</sup>。これらの政策はエリート女性に偏っているという批判が出ると、2014年に「すべての女性が輝く政策パッケージ」を発表した<sup>139</sup>。これはひとり親や、ストーカーやドメスティック・バイオレンスに苦しむ女性にも言及するなど、あらゆる立場の女性に目配りした内容となっている。

辻は、安倍首相がこれらの女性政策に力をいれた理由を、安倍氏が力を入れた集団的自衛権の行使を可能にする憲法解釈の変更など、安全保障政策の遂行のための政治的リスクのヘッジだと指摘している (Ibid: 371)。皆川は安倍の女性政策は経済成長重視であって、社会的包摂の視点が欠けていると指摘している (皆川 2017: 151-152)。

第二次安倍政権の女性政策にはいろいろな批判もあったが、首相自らが「女性活躍」を掲げたことで女性問題に焦点が当たったのは事実であろう。世界的な流れもあり、2021年には「ジェンダー平等」が新語・流行語大賞のトップ10に選ばれるなど<sup>140</sup>、ジェンダーに対する関心や意識は引き続き高まっている。岸田文雄首相も2021年の施政方針演説で、女性の経済的自立や女性への暴力根絶に取り組むと宣言した<sup>141</sup>。2022年の参院選でも、各党とも女性候補者を増やし、女性の当選者が過去最高となっている<sup>142</sup>。

---

<sup>137</sup> 首相官邸ウェブサイト「経済財政運営と改革の基本方針」(筆者注・いわゆる「骨太の方針」)  
[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013\\_basicpolicies.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2013/2013_basicpolicies.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>138</sup> 『読売新聞』2017年12月8日夕刊(2面)

<sup>139</sup> 首相官邸ウェブサイト「すべての女性が輝く政策パッケージ」[https://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant\\_women/pdf/20141010package.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/headline/brilliant_women/pdf/20141010package.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>140</sup> 2021 ユーキャン新語・流行語大賞

[https://www.u-can.co.jp/company/news/1213962\\_3482.html](https://www.u-can.co.jp/company/news/1213962_3482.html) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>141</sup> 首相官邸ウェブサイト [https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>142</sup> 読売新聞オンライン <https://www.yomiuri.co.jp/election/sangiin/20220711-OYT1T50364/> (最終閲覧日 2023/05/05)

## 第5章 NPO 税制大幅拡充までのプロセス<sup>143</sup>

本章では民主党に政権が移行してから、政治主導や市民社会重視の理念や仕組みのもと、どのように NPO への寄付税制の大幅拡充へと至ったのか、その政策決定プロセスを振り返る。民主党政権は市民社会に親和性が高く、同時に、政治主導を掲げていた政権であり、政治主導と市民社会発の政策実現の関連性を探るうえで好適な事例である。民主党政権は、首相を中心に官邸が中心となって政策を決めていくという中曽根政権以降、日本の歴代政権の多くが志向した「政治主導」型の権力構造である。だが、そのなかでも、後述するように官邸・首相レベル、内閣レベル、国会での超党派による国会議員レベルというように政策プロセス各段階での政治主導が行われている。

そのうえで、なぜ大幅拡充が実現したのか、すなわち国会で法改正が行われて制度が変わったのかについて、本論の問題意識である「政治主導」の観点から、実現しなかったときとの比較も交えて考察する。その際の理論的枠組みとして政治的機会構造モデルを採用する。それによって、官邸・首相レベル、内閣レベル、国会議員レベルでの政治主導による政治的機会の開放が NPO 税制大幅拡充の実現へと結びつくメカニズムを明らかにしたい。

### 5.1 新しい公共の概念と新しい公共円卓会議

2009年8月30日に総選挙が行われて民主党が過半数を超えて第一党となり、政権交代が行われた。9月16日に鳩山内閣が発足すると、鳩山首相は国会で所信表明演説を行った。ここには、その後の鳩山政権での NPO 政策の理念的支柱となる「新しい公共」という言葉と、合わせて鳩山政権がどのような社会をめざすのかが具体的に盛り込まれた。

具体的に、鳩山は「現在、全国各地で、子育て、介護、教育、まちづくりなど、自分たちに身近な問題をまずは自分たちの手で解決してみようという動きが、市民や NPO などを中心に広がっています」と NPO の活動を挙げ、「私が目指したいのは、人と人とが支え合い、役に立ち合う新しい公共の概念であります。新しい公共とは、人を支え

---

<sup>143</sup> 本章は秋山訓子（2021）「NPO 法改正と政治主導」『国際日本研究紀要』第 13 号: 53-67 をもとに改稿したものである。



るという役割を、官と言われる人たちだけが担うのではなく、教育や子育て、まちづくり、防犯や防災、医療や福祉などに地域でかかわっておられる方々一人一人にも参加をしていただき、それを社会全体として応援しようという新しい価値観です。(中略)市民や NPO の活動を側面から支援していくことこそが、二十一世紀の政治の役割だと私は考えます<sup>144</sup>と述べている。民が行う公共的な活動を支え合う社会が今求められていて、そのために政治が後押しするとしている。NPO 支援を政権の政策として推進していくという決意が示されたのだ。

さらに、年が明けた 2010 年の通常国会での施政方針演説でも、鳩山は NPO とその推進政策について取り上げている。「人の幸福や地域の豊かさは、企業による社会的な貢献や政治の力だけで実現できるものではありません。今、市民や NPO が、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉など、身近な課題を解決するために活躍しています」と、社会や地域にとって不可欠な NPO の活動についてふれ、「こうした人々の力を、私たちは『新しい公共』と呼び、この力を支援することによって、自立と共生を基本とする人間らしい社会を築き、地域の絆を再生するとともに、肥大化した官をスリムにすることにつなげていきたいと考えています」と、所信表明で掲げたコンセプト「新しい公共」について再度言及した。さらに「一昨日、『新しい公共』円卓会議の初会合を開催しました。この会合を通じて、『新しい公共』の考え方をより多くの方と共有するための対話を深めます。こうした活動を担う組織のあり方や、活動を支援するための寄附税制の拡充を含め、(中略)『新しい公共』の担い手を拡大する社会制度のあり方について、五月を目途に具体的な提案をまとめてまいります」と、期限を明確にして NPO を後押しする政策を提案するとした<sup>145</sup>。このように、鳩山首相は首相主導の一環として、自分の政権の理念、ビジョンの「新しい公共」を打ち出した。それを具体的な政策として実現するための装置の一つが、首相官邸に設けた「新しい公共円卓会議」であった。省庁任せにせず、官邸に設けたことで首相の指揮下におき、政策推進がしやすいようにした。首相主導、官邸主導を実行するための舞台と言えよう。

同会議は 2010 年 1 月 27 日に第一回が開かれ、6 月 4 日に「新しい公共宣言」を出して解散した。金子郁容慶応大学教授を座長に、企業、NPO、アカデミズムなどから選ばれた 19 人の委員で構成された。座長を務めた金子は、情報工学が専門だが、1992 年に

---

<sup>144</sup> 『第 173 回国会衆議院本会議会議録第一号』2009 年 10 月 26 日、p4

<sup>145</sup> 『第 174 回国会衆議院本会議会議録第四号』2010 年 1 月 29 日、p2

は「ボランティア」という新書を出して話題になった。鳩山とは旧知であり「鳩山さんの考え方を熟知し、新しい公共の理念の最大の理解者」（平田・松井 2012: 84）だった。

審議会を政策議論の場や推進力とするのは自民党政権時代から通常取られる方法であるが、特筆すべきは、この会議の事務局に NPO 経営者ら民間人を入れたことだ。病児保育の NPO を創設した 30 代（当時）の駒崎弘樹はその 1 人である<sup>146</sup>。新しい公共を現場で実践している若手を入れ、官僚主導ではなくて、NPO の活動現場の実感を伴った議論をめざした。

会議の様子はインターネットで生中継されており<sup>147</sup>、参加者がその場からツイッターで発信し、それへの反応を見ることも自由だった。視聴者は少数にとどまったが、政府の審議会での手法がとられたのは、極めて異例だった（平田・松井 2012: 84-85）。国民に開かれた政策審議の場であろうとしたのである。

鳩山は第一回会議の冒頭に挨拶をして「（円卓会議は）ある意味で新政権の真随だと、そのように私は思っていて、『新しい公共』の思いというものを、是非、国民の皆様方と一緒に大きく日本社会の中で位置づけていただきたい」と述べた<sup>148</sup>。ここからも、民主体制にとって新しい公共が最重要課題であったことがわかる。

新しい公共という抽象的な概念を、どのように政策として結実させるか。3月2日に開かれた第2回の会議で、それは NPO の寄付税制だということが表明されている。同会議では、鳩山首相が「是非寄付税制をやっていただきたい。私がさきがけ<sup>149</sup>時代から、こういったことをやらなければいかんというふうに皆で言うておりましたにもかかわらず、なかなか役所の壁というものを破ることができないまま今日を迎えていると思っております、ぜひこの政権でこの問題だけはしっかりとした穴を空けなければいかんとまずは思っております、寄付税制の拡充の議論を積極的に行っていただきたい」と述べている<sup>150</sup>。

以降、円卓会議は税制の議論を柱の一つとして進む。6月4日の最終回の第8回では、

---

<sup>146</sup> 『朝日新聞』2012年7月7日朝刊（11面）

<sup>147</sup> 「第1回 『新しい公共』円卓会議 議事録」p3 [https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n1kai/pdf/100127\\_minutes.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n1kai/pdf/100127_minutes.pdf)（最終閲覧日 2020/06/12）

<sup>148</sup> 「第1回 『新しい公共』円卓会議 議事録」p2

<sup>149</sup> 鳩山がかつて在籍していた政党である新党さきがけ

<sup>150</sup> 「第2回 『新しい公共』円卓会議 議事録」p36

[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n2kai/pdf/100302\\_minutes.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n2kai/pdf/100302_minutes.pdf)  
（最終閲覧日 2023/05/05）

新しい公共のめざす将来ビジョンや、そのために政府や国民が何をしなければならないかを記した「『新しい公共』宣言」が提出された。そのなかで「国民が寄付をしやすくするための税制などの制度改革」が提案され、税額控除の導入や認定 NPO を増やすなどの方策を政府が検討を進めるよう期待する、と記されている<sup>151</sup>。会議では、宣言を受けて政府がどのように検討するのかを具体的に盛り込んだ「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」も提出され、実際に政策を進めていこうという政府の姿勢も示されている<sup>152</sup>。「宣言」を中心になってまとめたのも座長の金子であり、従来のように官僚が文案を作って委員に示すかたちではなかった（平田・松井 2012: 84）。

この間、鳩山は沖縄の普天間飛行場移設問題の行き詰まりなどから 6 月 2 日に退陣を表明した。もともと円卓会議は同月 9 日に「新しい公共」宣言を出して解散する予定だったが、6 月 4 日に鳩山内閣は総辞職することになり、急遽、総辞職を決める閣議の 30 分前に円卓会議を始め、宣言を出した。宣言と同時に発表された「政府対応」は、鳩山の強い意向で NPO への寄付控除が盛り込まれた<sup>153</sup>。

円卓会議のメンバーだった劇作家の平田オリザはこの会議について「今まで政府のいろいろな審議会に出てきたけど、あの会はやっぱり画期的だった」「NGO や NPO の人たちが本当に思いをぶつけながら、でもちゃんと他人の意見も聞きながらやる（中略）こんなことが官邸の中でできるのか……と。それで鳩山さんは二時間ずっと聞いているわけですから」（平田・松井 2012: 83-84）と、円卓会議が自由に議論を交わす場であり、鳩山も会議の議論に非常に重きを置いていたことを語っている。

このように、「円卓会議」は鳩山の寄付税制拡充に向けての強い思いが込められたものであり、自由で活発な議論が行われながら、首相主導、官邸主導の政策推進装置としての役割を果たしたといえよう。しかも、それが放置されずに実現するため、制度改変を念頭に置き、次に取り上げる税制改正の具体的な検討と連動していたのも特徴だった。円卓会議は、菅政権になっても「新しい公共推進会議」として引きつづき税制改正など

---

<sup>151</sup> 「『新しい公共』宣言 pp3,5

<https://www5.cao.go.jp/entaku/pdf/declaration-nihoNGO.pdf> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>152</sup> 「『新しい公共』円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応」

[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n8kai/pdf/100604\\_03.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n8kai/pdf/100604_03.pdf)  
(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>153</sup> 『毎日新聞』2010年6月18日朝刊(2面)

について検討を進めている（原田 2020: 233）。また、6月に発表された「新成長戦略」にも認定 NPO 法人制度の改正や寄付税制拡充が盛り込まれた<sup>154</sup>。

## 5.2 税制改革に向けて

NPO への寄付税制の拡充のためには、言うまでもなく税制を変えなければいけない。税の議論をするのが税制調査会（税調）であり、自民党時代は政府の税制調査会と、党の税制調査会との二本立てで議論をしていた。民主党は「政府と党の政策決定の一元化」を掲げており、党の税調を廃止して政府税調に一本化した<sup>155</sup>。自民党時代の 2 つの税調のうち、実権があったのは党税調であり、各種団体から陳情を受けて税を減免することを利益政治の道具としていた（山口 2012: 107）。これは族議員による政治主導（飯尾 2008: 170）といえよう。民主党はこれを廃して政府に一元化し、後述するように内閣に入った政治家たちが議論をして決めようとした。つまり、内閣主導をめざしたのである。ここにも政治主導の質を変える試みがあった。新しい政治主導によってこそ寄付税制の拡充は実現したのである。

新しい公共円卓会議に先立ち、2009 年 12 月 22 日に出された「平成 22 年度税制改正大綱」には、「市民公益税制（寄付税制）」の項目があり、認定 NPO 法人の認定簡素化などが盛り込まれていた。合わせて寄付税制について「昨今、市民・事業者・行政が協働して課題を解決していく『新しい公共』の役割が重要性を増してきています」「市民が担う公益活動を資金面で支える上で寄付の役割は重要です。市民公益税制に係るプロジェクト・チームを設置し、平成 22 年 4 月末を目途に成果を得るよう改革に向けた検討を進めます」と期限を切って PT（プロジェクト・チーム）の設置を宣言した<sup>156</sup>。円卓会議と歩調を合わせての政府側の動きだった。

PT は渡辺周総務副大臣座長に、峰崎直樹財務副大臣、大島敦内閣府副大臣、松井孝治官房副長官、小川淳也総務大臣政務官、古本伸一郎財務大臣政務官の 6 人で構成された。このメンバーからも内閣主導のモデルといえよう。首相の掲げたビジョンのもとに（こちらは首相主導）、政策の実質的な中身は、内閣に入った政務三役が議論し、決め

---

<sup>154</sup>首相官邸ウェブサイト『「新成長戦略」について』<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/sinseichou01.pdf>(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>155</sup>『日本経済新聞』2010 年 11 月 22 日夕刊（7 面）

<sup>156</sup>「平成 22 年度税制改正大綱」[https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2009/\\_icsFiles/afieldfile/2010/11/18/211222taikou.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2009/_icsFiles/afieldfile/2010/11/18/211222taikou.pdf), pp.24,80-81(最終閲覧日 2023/05/05)

ていくという図式である。

PT は 10 回の議論を重ねて 4 月 8 日に中間報告を発表した。寄付する側には税額控除を導入し、寄付される側には認定 NPO 法人となるための要件を緩和し、仮認定制度を設けるなどの中身を盛り込んでいる<sup>157</sup>。これらは実際に実現した法律の原型である。首相の掲げた理念のもと、政治家による実質的な議論で財務省から徴税権を移行しようとしたのだ（山口 2012: 110）。

その後、首相の交代やそれに伴って内閣の政務三役も交代したため、PT のメンバーも交代したが、議論は引きつづき行われた。中間報告の時点で道筋がある程度つけられていたことでスムーズに事が運んだ。2010 年 12 月 1 日に発表された最終報告では、さらに具体的な制度設計として、寄付する側には税額控除を導入して、所得税と個人住民税と合わせて 50% までの税額控除を可能にすること、寄付される側は、認定 NPO 法人となるための要件を広げ、仮認定制度を設けることが詳述された<sup>158</sup>。

以上のように、寄付税制は審議会である「円卓会議」の政府側の応答として、政府税調の PT を利用して制度設計まで進んだ。前者は首相主導・官邸主導、後者は内閣主導のもとに進んだといえよう。

政府税調への一本化は必ずしもうまくいった場合ばかりではなく、官庁とその背後にいる業界団体が一緒になって改革を阻み、行き詰まった場合も多かった（山口・中北 2014: 92-92）。しかし、NPO の場合は対抗する強力な業界もなく、そもそも既得権もないこともあってこのような隘路には陥らなかったのである。

### 5.3 ねじれ国会と議連

必要な制度は具体的になったが、これを実現させるためには国会で法律を成立させなければならない。しかし、2010 年の参議院選挙で民主党は敗北し、国会は衆参各院で多数派が異なる「ねじれ」状態となった。参議院では自民党が第一党で、野党が過半数を占めるようになったため、法改正には大きなハードルが出現したのである。

ここで大きな力を発揮したのが NPO 議員連盟だった。NPO 法成立後に超党派の NPO

---

<sup>157</sup> 「市民公益税制 PT 中間報告書 平成 22 年 4 月 8 日 市民公益税制 PT」[https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n5kai/pdf/100409\\_01\\_02.pdf](https://www5.cao.go.jp/entaku/shiryoku/22n5kai/pdf/100409_01_02.pdf)(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>158</sup> 「市民公益税制 PT 最終報告書 平成 22 年 12 月 1 日 市民公益税制 PT」[https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/\\_icsFiles/afieldfile/2010/12/10/221201houkouku.pdf](https://www.cao.go.jp/zei-cho/history/2009-2012/etc/2010/_icsFiles/afieldfile/2010/12/10/221201houkouku.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

議連が発足し、以来法改正は議連が主導して行ってきた（熊代 2003: 12）。ここからも NPO 法は前述した 3 番目のタイプの政治主導、すなわち、官僚でも族議員でもなく、理念が一致する超党派の政治家の協調による政策形成だったのである。民主党政権下においても立法の段階では、官僚ではなく政治家の手によるという意味での政治主導が行われたのだ。

ただ、2009 年に民主党への政権交代がなされると、小沢一郎民主党幹事長の意向で議連は超党派ではなくて民主党単独で活動するという原則が作られる。議連は集票につながる業界団体の窓口機能を担うものもあり、2010 年の参議院選挙に向けて、業界団体と自民党の関係を崩そうという狙いがあったためである<sup>159</sup>。NPO 議連はこのような議連とは性質が異なっていたが、活動ができなくなってしまう<sup>160</sup>。

NPO 議連が活動を再開したのは、小沢が 2010 年 6 月に幹事長の座を離れた後の同年 10 月だった。共同代表に加藤紘一と民主党の江田五月前参議院議長、幹事長に辻元清美、事務局長に中谷元防衛庁長官、首相を退任していた鳩山由紀夫も顧問についた<sup>161</sup>。この 2 カ月後に前述したように市民公益税制のプロジェクト・チームの最終報告が出され、法改正の中身は整っていた。そこで、NPO 議連は税制優遇に向け、翌 2010 年の通常国会に NPO 法は議員立法で、関連税制は閣法で改正案を提出する方針を決めた<sup>162</sup>（秋山 2011:53; 原田 2020: 186-187）。

ところが、当時、国会では与野党が「ねじれ」状態であったため対立が激化していた。加えて 3 月 11 日には東日本大震災が起き、ここでも多くの NPO やボランティアが活躍したものの、政策の優先順位が変わり、法改正は無理ではないかという声が与党内からも出始める。しかし、法改正を待望する市民活動団体らが精力的に国会議員に働きかけを行うとともに、NPO 議連の国会議員たちも奔走した。たとえば中谷元衆議院議員が自民党の参議院議員の説得に回った。6 月に入って菅直人首相への内閣不信任案が提出され、与党民主党内からも大量造反の動きが出るなど、国会の行方は一時期まったく不透明になったものの、結局不信任案は否決された<sup>163</sup>。国会では法案の審議順を決める中心的な役割は各党の国会対策委員長だが、自民党の国会対策委員長が逢沢一郎衆議院議

---

<sup>159</sup> 『日本経済新聞』2010 年 3 月 15 日朝刊（2 面）

<sup>160</sup> 小沢がめざした議連のタイプは、族議員による政治家主導と言えるかもしれない。

<sup>161</sup> 『毎日新聞』2010 年 12 月 2 日朝刊（5 面）

<sup>162</sup> 『東京読売新聞』2011 年 1 月 4 日朝刊（4 面）

<sup>163</sup> 『朝日新聞』2011 年 6 月 3 日朝刊（1 面）

員という、加藤と距離が近く、NPO 議連の一員だったことも幸いし、法成立へと至った（秋山 2011: 54-55）。

すなわち、国会における法成立の最終局面では超党派の議員連盟が推進力だったこと、3つ目のタイプの政治主導、理念を共にする政治家による政治主導が威力を発揮したのである。参議院で自民党が最大勢力であり、与野党の対立が激化している中では、与党民主党だけの力では法改正は不可能であっただろう。野党自民党の重鎮である加藤が後押しし、その側近らが動いて合意形成や国会対策をしたからこそ「泥沼」と表現される緊縛した政局の中で成立がもたらされたのである<sup>164</sup>。

このように寄付税制の拡充は、初期の政策立案段階では首相及び官邸主導、政策の具体的内容の形成段階では内閣主導、そして立法段階では政治家主導というように、その担い手を変えつつも一貫して政治主導だったといえることができる。政策形成が進むにつれて行政府から立法府へと場が変わり、それに伴って政策形成の担い手やあり方も変わると共に政治主導のあり方も変わっているのである。ただ、一貫して脱官僚、政治家の手による政策形成という点で政治主導という概念のもとにあったとは言えるだろう。

#### 5.4 NPO 税制大幅拡充に向けたアクターたち

ここでは具体的に NPO 税制大幅改正という政策が実現するために動いた主要な政治家について、NPO や政治主導に関する理念や、彼／彼女らが政策実現に向けどう動いたのかについて探っていく。

アクターに焦点を当てたアプローチをとるのは、NPO 税制大幅改正においては、政権中枢の人物たちによる統治機構や権力構造のあり方及びまた市民社会に対する理念、それから国会審議において中心となった議員たちの市民社会への理念が、この政策実現に大きく寄与しているからである。そのため NPO 税制の拡充が、政治主導の制度や仕組みといったマクロな要因ばかりでなく、その下での個々の政治家の政治主導と市民社会の理念というミクロな要因も重要であることを明確にする。

ここで取り上げるのは鳩山由紀夫と松井孝治、辻元清美と加藤紘一である。鳩山由紀夫は首相であり、首相主導を体現する本人である。NPO に関する政策についても長年、推進してきた。松井孝治は旧通産省の官僚から民主党の参議院議員となった。官僚時代

---

<sup>164</sup> 『毎日新聞』 2011 年 6 月 29 日夕刊（2 面）

から、官邸主導や首相主導に向けての仕組み作りや統治機構改革に携わるとともに、市民社会的な理念も持ち合わせていた。鳩山政権の官房副長官として官邸入りし、首相の側近として新しい公共円卓会議などを進めた。市民公益税制 PT の一員でもあった。鳩山は官邸・首相主導のキーパーソン、松井は官邸主導そして内閣主導の中心人物である。辻元は NPO 法の立法に携わり、NPO 議連の幹部だった。加藤紘一は政党は違うが、NPO 法立法時に、自民党の幹部として立法を推し進め、NPO 議連の幹部にもなった。辻元と加藤は立法府、国会における政治主導のキーパーソンといえよう。この 4 人を取り上げて、NPO 税制の拡充と政治主導の関係を検証していく。

#### 5.4.1 鳩山由紀夫

鳩山はもともと NPO や「市民」の力について非常に関心が深い政治家だった。1996 年の総選挙を前に、鳩山は所属していた新党さきがけを離脱して菅直人と二人で共同代表となり民主党を創設したが、その民主党の公約でも「内閣府の設置と政治的リーダーシップの発揮」「市民活動促進法（NPO 法）の早期実現」がうたわれている<sup>165</sup>。党のスローガンは「市民が主役の民主党」だった<sup>166</sup>。民主党結党時は、NPO 法の審議過程だったわけだが、鳩山は自民、社民、さきがけの与党三党では望ましい NPO 法案ができなかったことも民主党結成の一員であると当時のテレビ討論番組で述べていたという（シーズ 1998: 22）。

2 人と並んで結党の中心メンバーだった横路孝弘元衆議院議員は「自民党、新進党に対する対抗軸の一つとして、市民活動団体との関わりを持ち、NPO や NGO、市民を中心とした軸が必要だということになった」と語っている（市民がつくる政策調査会 2017: 72-73）。

1998 年に議員立法で NPO 法が成立すると、その翌年には、立法時に積み残しとなった寄付税制を求めて超党派の NPO 議員連盟が結成された。このとき議連の代表となったのが自民党の加藤紘一前幹事長（当時）、顧問になったのが鳩山だった<sup>167</sup>。

2009 年 9 月の政権交代に至る総選挙を目前に控えた 5 月 27 日、鳩山は国会で麻生太郎首相と党首討論に臨んだ。鳩山は、自分たちのめざす国のあり方について、「皆さん

---

<sup>165</sup> 『毎日新聞』 1996 年 9 月 29 日朝刊（2 面）

<sup>166</sup> 『朝日新聞』 1996 年 9 月 21 日朝刊（7 面）

<sup>167</sup> 『朝日新聞』 1999 年 8 月 6 日朝刊（7 面）



方（筆者注・自民党）、業界中心の縦国家なんですよ。そういうものに対して我々は、市民の連帯を大事にする横社会というものを作り上げていきたい」「今までボランティアとか NPO とかコミュニティ・スクールとか、なかなか大きな光というものが政治に与えられてこなかった分野に対してもっともっとそういう政治の光というものを当てる」<sup>168</sup>と述べた。

その後総選挙に向けて作られた選挙公約集であるマニフェストでは「5原則」の「原則4」に、「タテ型の利権社会から、ヨコ型の絆の社会へ。」と、市民という言葉こそ用いられていないが、先の党首討論で使われたのと同じ「ヨコ」の「社会」という言葉が用いられている。マニフェストに寄付税制の実現も具体的に盛り込まれていたのは先述の通りである。

また、前述したように鳩山は首相就任後、「新しい公共」の概念を打ち出し、それを具体的な政策におとしこむために、首相主導の一環として首相官邸に「新しい公共円卓会議」を設けた。ここで寄付税制が打ち出された。この円卓会議は、鳩山が長年唱えてきた「民」と「政」による政策形成の理念を実現した場であり、政策形成のメンバーが交代した（山口 2012: 6）。首相主導のもとに政策形成における脱官僚を果たしたのである。

このように、鳩山は 1996 年の旧民主党創設以来一貫して、政治によるリーダーシップ及び市民が公共を担い、支え合う社会を作ることが重要であり、その活動を後押しするために政治ができることをする、具体的には寄付税制を充実させるということが大切だという理念を掲げ続けてきた。このような人物が首相の座についたことが、首相主導を実現させ、そのもとで民主党の寄付税制の大幅拡充を推進していくために望ましい基盤であったことは容易に理解できよう。

#### 5.4.2 松井孝治

次に主要なアクターとして取り上げるのは参議院議員で官房副長官だった松井孝治である。松井は旧通産省から政界入りした人物である<sup>169</sup>。その経歴からわかるように、

---

<sup>168</sup> 『第 171 回国会衆議院国家基本政策委員会合同審査会会議録第一号』2009 年 5 月 27 日、pp 3-4。

<sup>169</sup> 『デジタル毎日新聞』<https://mainichi.jp/premier/politics/%E6%9D%BE%E4%BA%95%E5%AD%9D%E6%B2%BB/>  
(最終閲覧日 2023/05/05)

政策に詳しく実務能力にも長けている。鳩山のようにトップリーダーに立つ者がビジョンを掲げ、国民に語りかける役割だとすれば、そのリーダーを支えて実務を担当する者が必要だが、松井はまさにそういう役回りであった。彼もまた日本社会のために NPO がもっと活動しやすくするための環境作りを政治がしなければならないという思いがあり、その発露が寄付税制だった。また、官僚時代から統治機構改革、なかでも首相主導の仕組み作りに携わってきた。以下、松井とその理念、政治主導や NPO 政策との関わりについて検証していく。

松井は官僚時代に 1994 年から副参事官として首相官邸に出向している<sup>170</sup>。このとき、調査員として担当したのが橋本龍太郎首相による行政改革会議であり、その事務方を担った。行政改革会議によって省庁再編や首相官邸の機能強化が打ち出され、実行されたのは前述の通りである。松井もまた官僚としての経験から政治主導や首相のリーダーシップを発揮するための装置としての官邸の機能強化の必要性を感じていた(御厨・牧原・佐藤 2013: 130-132; 薬師寺 2012: 205-206)。

松井は 1997 年に発表された行政改革会議の最終報告を起草するが、ここに盛り込まれていたのが首相のリーダーシップや統治機構のこのみならず、後の新しい公共の原型となるような理念だった(秋山 2011: 51)。

同最終報告の中の「I 行政改革の理念と目標」には以下のように記されている。

「まず何よりも、国民の統治客体意識、行政への依存体質を背景に、行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入していなかったかに、根本的反省を加える必要がある。徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、民間にゆだねるべきはゆだね、また、地方公共団体の行う地方自治への国の関与を減らさなければならない。『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではないということを、改革の最も基本的な前提として再認識しなければならない。」<sup>171</sup>

さらに松井はこう語っている。「私のなかでは、公共というものをとらえなおしたいという問題意識がずっとありました。それが政策として形になったが、公共政策の担い手の再編である統治機構の変革であり、そして鳩山政権では『新しい公共』だったので」(秋山 2011: 51)。

---

<sup>170</sup> 『デジタル毎日新聞』 <https://mainichi.jp/premier/politics/%E6%9D%BE%E4%BA%95%E5%AD%9D%E6%B2%BB/> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>171</sup> 「行革の理念と目標」 <https://warp.ndl.go.jp/collections/info:ndljp/pid/3486347/www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/I.html> (最終閲覧日 2023/05/05)

すなわち、民が公共を担う「新しい公共」も、首相がリーダーシップを発揮しやすい形への統治機構の変革も、公共の組み直しという意味で共通項があるというのである。政治主導のもとで「新しい公共」を実現するというのが、松井の思い描く統治機構とそこから作られる政策であった。これは鳩山が旧民主党時代から、政治主導という統治機構と、市民が公を担う社会を作るために政策で後押しをする、という2つをセットにして主張してきたのと共通する。つまり、政治主導でNPO政策を実現するというのである。ここにおいて、民主党政権でこそ、政治主導のもとでNPO寄付税制が実現した理由がある。トップリーダーとなった鳩山、実務と担当した松井の双方が市民社会的な理念を持ち、政治主導（ここでは首相・官邸主導）による仕組みと、そこでの具体的政策としてのNPO寄付税制を考えていた。民主党政権でそれが具現化したのである。

#### 5.4.3 辻元清美

次に取り上げるのは衆議院議員の辻元清美である。国際交流団体のピースポートを設立して活動してきたという市民活動出身であり、社民党から1996年の総選挙で政界入りした。すなわち市民社会の理念をもともと備えて衆議院議員となっており、NPO議連の中心人物の1人で、民主党政権では東日本大震災後のボランティア担当の首相補佐官となっている。NPO税制の実現にあたっては、NPO議連の幹事長として奔走した（秋山 2011: 53）。

辻元が政界入りした動機の一つがNPO法だった。もともと市民活動の側からNPO法制定を推進しており、自分が国会議員になって立法しようと思ったのだという（秋山 2018: 113）。

当時の社民党は自民党、さきがけと共に連立政権を組んでおり、小所帯だった社民党の一員だった辻元は、一年生議員ながら与党の政策協議のメンバーとなる（御厨・牧原・佐藤 2013: 118-119）。ちょうどそのとき与党のプロジェクト・チームで議論されていたのがNPO法であり、辻元も社民党NPO座長としてその場に参加した（熊代 2003: 188）。

2009年の政権交代では社民党の一員として連立政権に参加して国土交通副大臣に就任する。2010年5月に沖縄の普天間飛行場移設問題で社民党の連立離脱に伴って副大臣も辞任、2カ月後に社民党も離党した。2011年3月に東日本大震災が起きると、菅直人首相にボランティア担当の首相補佐官に任命される。大災害にはボランティアやNPOの役割が欠かせず、その担当にはもともと市民活動の出身で、NPO法にもかかわって

きた辻元が最適任という判断だった（辻元 2012: 5-7）。その後、内閣官房に震災ボランティア連携室を立ち上げ、被災者生活支援特別対策本部の一員としても活動した。4月以降は被災の現場を回った（秋山 2018: 130-131）。

2011年の通常国会に提出された寄付税制拡充のためのNPO法と関連税制の改正では、辻元も法成立のために動き（辻元 2012: 3）、大きな役割を果たしたのである。

このように、辻元も政界に入る前から一貫して市民社会と関わり、NPO政策に携わってきた。このような人物が政権内でボランティア担当の首相補佐官に起用され、議連の幹部として法改正実現に向けて働いた。衆参ねじれという政治状況のなかで、市民社会重視という理念を共にする超党派の議連が推進力となったことは法成立に向けて大きな後押しであった。政治家主導という意味における政治主導の成果といえよう。

#### 5.4.4 加藤紘一

鍵となるアクターの最後の人物は自民党の加藤紘一元衆議院議員である。寄付税制拡充は民主党政権で行われたものであり、加藤はいわば敵対陣営の一員である。しかし、NPO法はそもそも議員立法であり、1998年にNPO法が制定に至る際に、加藤は自民党の幹部として立法を推進した。その後もNPO議連の幹部として法改正を後押しし続けた。民主党政権になってからも、国会質問で新しい公共について取り上げ、議連の代表として寄付税制の拡充に向けて重要な役割を果たしている。NPO法は超党派で立法や改正を推進してきた経緯があるため、与党のみならず野党の役割も重要である。2011年は衆参ねじれの状況であり、自民党の協力は法成立に不可欠だった。そういう意味からも、国会で法案を通過させるために、理念を共にする政治家による主導という意味での政治主導は鍵を握ったのである。

加藤は与野党の立場を超えてNPO法立法及び改正に深く関与し続けてきた。

自民党でNPO法の制定に向けて動きが始まったのは、1995年の阪神大震災を受けてのことであった。「ボランティア元年」と呼ばれて100万人を超えるボランティアが被災地で活躍し、日本中にボランティアの力と重要性を認識させた<sup>172</sup>。当時自民党の政調会長だった加藤は自民党及び連立を組んでいた自民、社民、さきがけの与党にNPOプロジェクト・チームを発足させることを指示し、座長に自民党の熊代昭彦衆議院議員が

---

<sup>172</sup> 『日本経済新聞』2020年1月11日朝刊（35面）

就いた。以降 NPO 法は議員立法として作業が進んでいった（熊代 2003: 163-165）。

加藤は 1995 年 9 月に自民党幹事長に就任し、98 年 3 月の NPO 法成立の時までその立場にあり、法成立を主導していった。1999 年に超党派の NPO 議員連盟が発足すると代表に就任した。このとき鳩山が顧問になったのは前述の通りである<sup>173</sup>。

注目すべきは、民主党政権になった 2009 年 11 月 2 日の衆議院予算委員会で質問に立った加藤が、「新しい公共」について取り上げていることである。加藤は「総理の所信の中で『新しい公共の概念』という言葉が言われました。私はいいと思います。賛成です」と賛意を示したのだ<sup>174</sup>。また加藤は 2010 年に NPO 議連が再始動する際にも代表を務めた<sup>175</sup>。衆参ねじれのもとで NPO 寄付拡充を実現させるためには、中心となる NPO 法は議員立法として、超党派の議連が推進する必要があった（秋山 2011: 53）。理念を共にする政治家による主導、3 つめのタイプの政治主導が不可欠だったのである。

## 5.5 なぜ 2011 年だったのか

第 3 章などで述べてきたように、民主党政権下の 2011 年に実現した NPO 税制の大幅拡充は、1998 年に NPO 法が制定されて以来、市民社会からの要望が強かった。2001 年に税控除が実現し、その後数度にわたって少しずつ税控除を受けるための要件は緩和されてはいたものの、抜本的な改正には至らなかった。では、2011 年に実現したときにはそれまでの政治状況と何が違ったのか。以下分析していく。

### 5.5.1 民主党政権における政治主導と NPO 税制大幅拡充

2011 年に NPO 税制の大幅拡充が実現した時には民主党政権下であった。しかも、鳩山由紀夫首相は就任前から NPO の政策を充実させ、その具体策として NPO 税制の大幅拡充をすることが念頭にあった。そのために首相官邸に新しい公共推進会議を設置し、政策推進のために首相主導のリーダーシップを存分に発揮した。また、政策の具体的な中身の検討になると、内閣における政務三役のチームが税控除のための具体的な制度設計を担当した。さらに、法案が国会に提出され、法案審議の段階では、理念を共にする超党派の議員連盟が議論をリードして法成立に至った。

---

<sup>173</sup> 『朝日新聞』1999 年 8 月 6 日朝刊（7 面）

<sup>174</sup> 『第 173 回国会衆議院予算委員会議録第二号』2009 年 11 月 2 日、p.35

<sup>175</sup> 『毎日新聞』2010 年 12 月 2 日朝刊（5 面）

すなわち、首相官邸、内閣、国会審議における国会議員という、政策の立案から内容の検討、法の成立に至るまで政策形成の各プロセスで政治主導の力が発揮されたのである。政治主導は民主党の代表的な政権公約であり、この NPO 税制の大幅拡充の実現にあっては、それがいかんなく発揮されたわけである。

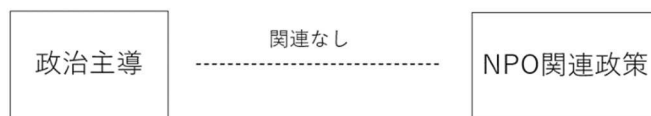
政治主導は 80 年代以降、一貫して政権が追究してきたテーマであった。統治機構改革が行われ、小泉純一郎政権などは首相官邸に置いた経済財政諮問会議をおおいに活用して自らの政策を推進した。ただ、鳩山政権では「官邸主導」だけでなく、「内閣主導」「議員主導」も活用して NPO 税制の大幅拡充が実現している。政治主導の仕組みや在り方を活用した例といえよう。

つまり鳩山政権は「政治主導」においても、それまでの政権よりもはるかにその度合いが深かった。そして NPO 税制の大幅拡充については、それを推進するアクターたちが多くいて、かつ権力を持っていた。鳩山や松井、辻元、加藤らは鳩山政権の前でも NPO 税制の大幅拡充をそれまでも主張していた。しかし、鳩山らは野党であってそれを進めるための権力を欠いていた。また加藤も自民党の中では少数派であって、政策として実現できるだけの多数派の後押しは得られなかった。鳩山政権では主要なアクターが与党、しかも首相という最高権力者であったこと、しかも、国会において与野党が拮抗して野党自民党内に強力な推進者が必要だったときに加藤という存在がいたこと、という歯車がうまく噛みあった。政策起業家たちが多く存在し、しかもタイミングも良かったのである。Kingdon の表現を借りれば、「政策の窓」が開いたのである (Kingdon 1984=2011:221)。

鳩山政権は「政治主導」「NPO 税制の大幅拡充」を両方掲げたが、この二つがうまく連動し、政治主導により NPO 税制の大幅拡充が実現したのである。1998 年に NPO 法が制定された時は橋本龍太郎政権であり、やはり政治主導を標榜して統治機構改革も行っている。しかし、NPO 法制定と政治主導は連動していない。同様に、その後に NPO 税制が進展した時も、それぞれの政権は政治主導を追求はしていたものの、NPO 税制推進のための政策とはリンクしてこなかった。

鳩山政権をはじめとする民主党政権にあってのみ、両者は連関し、政治主導が官邸、内閣、立法という政策形成の各層で活用されたのであった。上述したように、1996 年に鳩山と菅直人が共同代表となって民主党を結党した時点ですでに、「政治的リーダーシップの発揮」及び「市民活動促進法 (NPO 法) の早期実現」という理念を謳っていた。2009 年のマニフェストにおいても官邸主導は明確に示されていたうえに、鳩山政権は

【鳩山政権以前】



【鳩山政権】

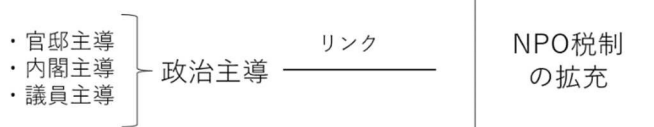


図4 政治主導とNPO関連政策

「新しい公共」を掲げていた。つまり、鳩山にとって「政治主導」と「NPO 税制」は政治理念及び具体的な政策の主要な柱であったのである。

鳩山の側近で官房副長官を務めた松井孝治にとって、それはさらに明確であった。松井にとっては「政治主導」と「NPO 税制」の2つは「公共をとらえなおしたい」という文脈でつながっていた。どちらも、公共の組み直しという意味で共通していたのである。松井が思い描いていたのが「政治主導」のもとで「新しい公共を実現する」ということだった。そしてこの新しい公共の実現というのが、政策として具体化したのが NPO 税制の拡充だった。

このように、鳩山政権では政治主導と NPO 税制をどちらも掲げた政治家が、一人は首相であって、一人は首相側近の官房副長官であった。ここにおいて、鳩山政権で、政治主導のもとでこそ NPO 税制が実現したといえるのである。

前述のように官邸が NPO 税制大幅拡充を政策アジェンダとして立案したところで鳩山は降板したが、続く菅政権でも内閣レベルでの政治主導は、少なくともこの政策検討においては持続していた。菅政権では NPO 税制の拡充について、副大臣・政務官がプロジェクト・チームを作って具体的な制度設計を行った。法案審議が国会に移ってからは、参議院では民主党はすでに少数与党となっていたが、野党の自民党に NPO 税制の大幅拡充を推進する加藤紘一という実力者がいた。民主党では辻元清美が中心となり、2人とも超党派の NPO 議連のコアメンバーであった。そこで、議連を母体として、市民社会への理念を共にする議員たちが法成立に向けて動いた。このようにして、政治主導と市民社会の理念が関連しあって、NPO 税制に大幅拡充が実現した。

これを図4のように示すことができる。このように、鳩山政権では政治主導とNPO税制の拡充が強力に連関して政策実現に至ったのである。

## 5.6 「政治的機会構造」理論による分析

ここでは、政治的機会構造の理論的枠組みを用いて、2011年のNPO税制の大幅拡充のプロセスを分析していく。序章で述べたように、Tarrowによれば、政治的機会構造とは「人々が集団的な行動をおこすときにもつ成功や失敗への期待に影響を及ぼすさまざまな誘因を与える政治的環境の諸次元」である（Tarrow 1994: 85）。

諸次元とは、制度化された政治システムの周辺にいる人々に対するシステムが開いているのか閉じているのか、政治システムの基礎となるエリート・グループたちの連合が安定しているのか不安定なのか、運動を起こす人々とエリート集団との提携が存在しているのか不存在なのか、国家の運動に対する抑圧傾向と抑圧能力の程度、などである。また、政治的機会構造を構成するのは運動のタイミングや結果などの変数である（McAdam 1996: 26-29）。政治的機会構造に影響を与える変数はそれぞれの事例で異なっているものの、主な変数は①政治体制がどの程度開いているか、②政治的連合の安定性、③同盟者や支持集団が存在するかどうか、④統治エリート内の分断もしくは抵抗活動への寛容性、⑤政府の政策形成能力である（Tarrow 1988: 429）。

NPO税制が大幅拡充に至った鳩山政権と菅政権の際の変数をみると、まず①政権はそもそも旧民主党時代から鳩山、菅共に市民社会に親和性の高い理念を掲げており、市民社会にとって相当程度開いていた。ここで合わせて留意すべきは、同じように理念として政治主導を掲げていたことである。

②政治的連合は、民主党政権でみると鳩山政権では衆参共に民主党が第一党であり安定していたが、菅政権となった後の参議院選で敗北し、衆参ねじれが起きて不安定となっていた。しかし、衆参ねじれの局面ではNPO税制の大幅拡充の政策プロセスは国会に移っていて、国会では野党自民党にNPO税制大幅拡充の推進者であった加藤紘一という政治力を持つ存在がいた。

③同盟者や支持集団は、鳩山政権では首相の鳩山や官房副長官の松井をはじめ、政権中枢内に存在していた。また、前述のように衆参ねじれとなって政権が不安定を増した時にも、超党派のNPO議連が政策形成の中心となり、自民党内の加藤紘一という推進者がいた。



④統治エリート内の分断、というのは、Tarrow の指摘するような国際的な対立構造はここではあたらぬ。⑤政府の政策形成能力であるが、これまで見てきたように、官邸、内閣、国会の各政策形成プロセスにおいてそれぞれ政治主導が発揮されて政策形成がなされている。従って NPO 税制の大幅拡充においては政府の政策形成能力はあったといえる。

一方、NPO 税制の大幅拡充について、市民社会が求めながらも実現しなかった民主党政権以前において、明確に違うのは①の政治体制が市民社会に対して開いていなかった点である。NPO の寄付控除制度が導入されたのは 2001 年であるが、当時の小泉政権が市民社会に開かれていたわけではない。2001 年に寄付税制を導入した際に、小泉首相が掲げていた政策にそのような理念は見取れない。しかし、同法の附則及び付帯決議で税制を含めた見直しを施行から 3 年以内に行うと定められたため、それに沿っての制度導入だった<sup>176</sup>。その後の第 1 次安倍、福田、麻生の各政権においても同様である。②の政治的連合は、2007 年の参院選で民主党が勝ち、衆参でねじれとなったが、このときの民主党は NPO 税制の拡充よりも、まずは目の前に迫った政権を奪取することを優先させていた。③の同盟者も、自民党の加藤紘一や、民主党にはいたものの、加藤紘一は 2000 年の「加藤の乱」で力を失っており、民主党も政権奪取のほうが優先だった。

このように、民主党政権においては市民社会と政治との接点は非常に大きく、またそれは政治主導に貫かれていたからこそといえる。つまり政治主導を掲げていた政権が市民社会に開かれていたからこそ、政策が実現したといえるであろう。

---

<sup>176</sup> NPO 法附則 2 「特定非営利活動法人制度については、この法律の施行の日から起算して三年以内に検討を加え、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする。」

同法附帯決議「特定非営利活動法人に関し、その活動の実態等を踏まえつつ、特定非営利活動の推進及び支援のための税制等を含めた制度の見直しについて、この法律の施行の日から起算して二年以内に検討し、結論を得るものとする。」

## 第6章 未婚の寡婦控除実現までのプロセス

ここでは、未婚の寡婦控除の政策実現プロセスを追っていく。この事例を取り上げる理由は、この政策が実現した第2次安倍政権もまた民主党政権と同じように政治主導を理念として掲げ、そのための統治機構を構築した政権だからである。しかし、第2次安倍政権は一方で、民主党政権とは対照的に市民社会への親和性が非常に低い政権であった。NPO 税制の大幅拡充も、未婚の寡婦控除も、どちらも市民社会からの要望の強かった政策である。そういう政策が、どちらも政治主導ではあるが、市民社会への態度は対照的な二つの政権で実現していることを比較することで、政治主導と市民社会の関連を明らかにできるからである。さらに、なぜ市民社会に親和性が低い安倍政権で、市民社会発の政策が実現したのかをよりクリアにするために、同じ政権のもとで実現しなかった時と実現した時を比較して、その理由を明らかにしたい。分析のための理論的枠組みとしては、政治的機会構造を用いる。

### 6.1 寡婦控除とは

本章のテーマである未婚の寡婦控除についての経緯について確認しておく。1951年に、当時多かった戦争未亡人、すなわち、夫が戦死した女性を支援するため、所得税と住民税を軽減する制度があり、これを「寡婦控除」と称した。81年には男性の「寡夫」も、対象となった。しかし、結婚をせずに出産した未婚の一人親は対象になっていなかった。

寡婦控除が実現する前、所得税法第81条は「寡婦（寡夫）控除」として「居住者が寡婦又は寡夫である場合には、その者のその年分の総所得金額、退職所得金額又は山林所得金額から27万円分を控除する。」と規定していた。寡婦については同法第2条「定義」第1項第30号で、次の二つを規定していた。「イ 夫と死別し、若しくは夫と離婚した後婚姻をしていない者又は夫の生死の明らかでない者で政令で定めるもののうち、扶養親族その他その者と生計を一にする親族で政令で定めるものを有するもの ロ イに掲げる者のほか、夫と死別した後婚姻をしていない者又は夫の生死の明らかでない者で政令で定めるもののうち、（中略）合計所得金額が500万円以下であるもの…」で

ある。また、租税特別措置法第 41 条の 17 は、「寡婦控除の特例」として、上記イに掲げる者で扶養家族である子を有し、合計所得金額が 500 万円以下である者が受けられる寡婦控除の額は、前述の寡婦控除の額 27 万円に 8 万円を加算した額（35 万円）と規定していた（酒井 2016: 105）。

制度が創設された時点では、子などの扶養家族がいることが前提だったが、1972 年に死別の女性であれば扶養家族がいなくても所得が 500 万円以下であれば寡婦控除が受けられるように制度を改正した（金澄 2014: 5）。この法の趣旨は担税力の低い納税者に配慮をした所得控除（Ibid: 106）だった。

一方で、厚労省の全国母子世帯等調査によれば、1983～2016 年度の調査で、未婚のシングルマザーは 3.6～8.7%で推移しており、2016 年度は 8.7%である<sup>177</sup>。この人たちは婚姻をしていないため、寡婦控除の対象からもれていた。

未婚の寡婦控除が認められないことにどのような問題があるのだろうか。まずは、担税力である。上記の調査によれば、2016 年の母子世帯の平均就労収入は 200 万円だが、死別母子世帯は 186 万円、離別母子世帯は 205 万円であるのに対し、未婚母子世帯は 177 万円と未婚の母が一番低い<sup>178</sup>。一番生活が厳しい未婚の母に寡婦控除が適用されないということは、税金を各人の経済的負担に応じて支払うという担税力の考え方からも問題がある（金澄 2014: 5-6）。この寡婦控除の有無で同じ収入でも年間の負担額に 20 万円の差がでるといふ（赤石 2014: 56）。

また、基本的人権の観点からも問題が指摘されている。憲法 14 条は「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と定めているが、未婚の母を差別することはこの憲法 14 条違反だという主張もある（金澄 2014: 6; 坂巻 2019: 50）。子どもの人権の観点からも、婚外子はたまたま未婚の母を親に持ったことで生活費が減るといふ影響を受け、憲法 14 条違反であるとも言われる<sup>179</sup>（金澄 2014: 7）。

---

<sup>177</sup> 厚生労働省 全国母子世帯等調査 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11920000-Kodomokateikyoku/0000188150.pdf>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>178</sup> 未婚の母子世帯の収入が一番低いのは、一つ前の 2011 年の調査でも同様である。

<sup>179</sup> もっとも、未婚の母に寡婦控除を適用することについては、事実婚をしている人にも適用される可能性があるという指摘がなされている。これは、児童扶養手当が未婚の母のなかで単身の親のみに支給されていることから、児童扶養手当の受給証明書を利用すれば事実婚をしている者を除外することができるという。児童扶養手当の受給者には生活状況の現況調査が行われている（赤石 2014: 6）。

## 6.2 未婚の寡婦控除の問題提起

未婚（非婚）のシングルマザーは、従前の制度がまったく想定していなかった。たとえば 1972 年に制度が拡大された時、寡婦控除について国会で議論されたが、当時の政府委員の答弁では、「未婚」で「扶養家族を持つ人」は想定されていなかった。

1986 年の衆議院予算委員会分科会では、社会党の金子みつ衆議院議員が未婚の寡婦控除を取り上げている。具体的に制度が対象としている寡婦と非婚の母を取り上げて、なぜ違うのかと指摘した。しかし、それに対する回答はなされなかった<sup>180</sup>。

当事者たちは未婚のひとり親にも寡婦控除が適用されるよう声をあげてきた。2007 年には、事実婚状態だった夫婦が事実上の離婚をしたことにより、寡婦控除の適用があるべきと納税者が主張した国税不服審判例がある。国税不服審判所裁決事例集 73 号 226 頁（2007 年 2 月 26 日裁決）によると<sup>181</sup>、「ここにいう「夫」の意義については、所得税法及び租税特別措置法において格別の定義規定が設けられていないことからすれば、身分法の基本法たる民法が定める婚姻関係（以下「法律婚」という。）にある男子を意味するものと解するのが相当であり、この点に関する請求人の主張は採用できない」と退けた。

しかし、この解釈に従えば、未婚で子どもを産んだ後に子どもの父とは別の男性と結婚をし、離婚をしてその後は婚姻をしていない母や、離婚後に別の男性の子を未婚で産んだ母は寡婦控除が適用される可能性がある。このような場合に寡婦控除が認められるのであれば、未婚の母に対しても寡婦控除を認めることが合理的なのではないかという主張がなされてきた（酒井 2016: 111）。

2009 年には 3 人の未婚のシングルマザーが日本弁護士連合会に「未婚のシングルマザーに寡婦控除が適用されないのは人権侵害だ」として人権救済申し立てを行った。この 3 人はシングルマザーの当事者を中心に結成された、シングルマザーを支援する NPO 法人「しんぐるまざあず・ふぉーらむ」に所属していた（赤石 2020: 11）。この NPO が、後に自民党の女性議員への働きかけの中心となる。

日弁連は、この 3 人の居住自治体の知事、市区長宛てに「寡婦控除のみなし適用を求める要望書」<sup>182</sup>を提出。しんぐるまざあず・ふぉーらむの赤石千衣子理事長らは自治体

---

<sup>180</sup> 『第 104 回国会衆議院予算委員会第二分科会議録第一号』

<sup>181</sup> 国税不服審判所ウェブサイト <https://www.kfs.go.jp/service/JP/73/13/index.html> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>182</sup> 日弁連ウェブサイト [https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr\\_case/data/2013/complaint\\_](https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/hr_case/data/2013/complaint_)

の「みなし適用」を広めようと地方議会にはたらきかけを始めた<sup>183</sup>。東京都では八王子市が初めて「みなし適用」を実施、その後も北海道士別市、福島県郡山市、千葉県四街道市、岐阜市、福岡市、大分市など全国に広がっていった（酒井 2016: 113-114）。

## 6.3 第2次安倍政権での未婚の寡婦控除の経過

### 6.3.1 伝統的家族観と政治・政策

第2次安倍政権での未婚の寡婦控除実現の議論の前提として、自民党に根拠があったとされる伝統的家族観と政治や政策との関係についてふれておきたい。この伝統的家族観のために未婚の寡婦控除の実現に時間がかかったといえる。

この伝統的家族観は、そもそも公的援助や社会福祉制度がそのような一定の家族観、結婚観をもとに構築されているという指摘がある（杉本 2006: 20）<sup>184</sup>。母子世帯とは死別母子世帯を別として、日本の社会福祉制度が想定している家族観から逸脱した「例外」である。死別母子世帯は、援助に値する母子世帯として年金制度のもとに遺族年金の対象として保護される。だが、離婚や未婚による母子世帯は公的援助を厳しく制限される。特に未婚の母子世帯に対する排除の姿勢は強かった（杉本 2000: 11）。

未婚の母子世帯を排除しようとする姿勢が政策として表れた時もある。たとえば 1984 年には、政府は児童扶養手当を未婚の母には支給しないとする法案を提出した。1985 年の国会のやりとりで、共産党の吉川春子議員にその理由を問われた厚生省（当時）の児童家庭局長は「『未婚の母』とは、結婚をしないで子どもをつくった女性のことですが、このような女性には、実際には、夫なり、子の父親に当たる人がおられる場合が多いので、今回の改正で受給をご遠慮いただくこ

---

130111.pdf

(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>183</sup> 赤石氏らは、この間、政府が進めようとした児童扶養手当削減に反対運動を起し、凍結に持ち込むなどの活動も行っている（赤石 2009）。

<sup>184</sup> 伝統的家族観ではないが、22年版男女共同参画白書では、配偶者控除や社会保障、企業の配偶者手当といった制度や慣行が女性を専業主婦、あるいは働くとしても家計の補助というモデルの枠内にとどめている一因ではないかと考察している。

令和4年版男女共同参画白書

[https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/r04/zentai/pdf/r04\\_tokusyu.pdf](https://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r04/zentai/pdf/r04_tokusyu.pdf)

(最終閲覧日 2023/05/05)

としたのです。現在の制度でも父が子を認知すれば、支給対象になっていませんし、いわゆるおめかけさんまで税金による手当が受けられることについて、これまでいろいろと批判もありましたので、今回改めることにしたのです」「所得の高い母子家庭や父子家庭の児童も対象になっていないこの制度で、『未婚の母』を支給対象から除外しても法の下での平等や児童の人権問題とは関係ありません。」と「おめかけさん」という言葉を使って答弁している<sup>185</sup>。

この児童扶養手当の改正問題については、それに先立つ 1984 年の国会でも共産党の蓑輪幸代衆議院議員が取り上げている。蓑輪は「母が婚姻によらないで懐胎した児童については支給しないという今回の法改正の趣旨は立法の目的に反する」「出生の事情によって差別されるのはおかしい」「未婚の母に対するいわれなき差別とか偏見とかというものがある」「必ずしも母親が非難されなければならないような、一方的責任があるような事情ばかりではない」とたずねたが、説明員の厚生省の担当課長は「いわゆる未婚の母の問題でございしますが、この手当は離婚をした母子家庭に対する手当という基本的な性格を持っていると考えております。離婚ということで生活上の大きな激変が生じる。離婚という事実がない、未婚の母等にまで税金による手当の支給を続けるということについては、種々の批判もございまして、私どもはそういう方々についてはこの手当の支給をご遠慮いただいた」と答えている<sup>186</sup>。なお、このときの国会のやりとりでは、蓑輪はこの問題について審議する児童福祉問題懇談会に「婦人の代表は一人もいない」と指摘している。ここにも、公的援助や社会福祉政策が一定の家族観、結婚観をもとに構築されていることの一端が表れているといえるのではないか。

その後、未婚の母を対象外とする法案は修正されたが(赤石 2014: 51-52)、国会でなされた 80 年代の答弁は現代であれば到底許されないものであろう。改めて、未婚の母子が長らく偏見にさらされていたことがわかる。当初は誰も問題にしない期間が続き、その後当事者の要請運動が始まり、国会でもわずかな野党の女性議員が取り上げるようになった。しかし実際に解決に向けて与党や政府が動き出すのは 2010 年代後半である。また、国よりも自治

---

<sup>185</sup> 『102 回国会参議院予算委員会議録 第 17 号』1985 年 3 月 30 日、p5

<sup>186</sup> 『第 101 回国会衆議院大蔵委員会議録 第 18 号』1984 年 4 月 24 日、p11

体のほうが柔軟で、かつ当事者の切実な声を受けて制度改正へと動いていたこともわかる。

### 6.3.2 2018年まで、実現に至らなかったプロセス

これまでの伝統的家族観を踏まえたうえで、以下から、第2次安倍政権における未婚の寡婦控除の政策経過について分析する。

第2次安倍政権では自民党税制調査会で未婚の寡婦控除を実現させることが決まり、その後の国会で法改正がなされた。税制改正では党税調で決定されることが必須である。まずはここまで至らなかった、すなわち党税調の決定に至らなかったケースを検討していく。前述したような市民社会による未婚の寡婦控除をめぐる人権救済申し立てや自治体へのはたらきかけによる「みなし適用」の実施などを受けて、国政でも動きがあった。2013年末に出された自民党と公明党の「平成26年度税制改正大綱」には、寡婦控除が初めて検討事項として「寡婦控除については、家族の在り方にかかわる事柄であることやほかの控除との関係にも留意しつつ、制度の趣旨も踏まえながら、所得税の諸控除のあり方の議論の中で検討を行う。」と記された<sup>187</sup>。

税制改正は毎年12月に翌年度の自民党と公明党が税制改正についてまとめる「税制改正大綱」で大筋が決まる。従って、ここに記されたことはまずは大きな一歩といえる。さらに日弁連は2014年に税制改正の意見書を財務省あてに提出した<sup>188</sup>。

しかし、そこから先はなかなか動かなかつた。平成26年度税制改正大綱に「家族の在り方」と書かれている、自民党内の伝統的家族観が大きな壁であるとみられた<sup>189</sup>。後に未婚の寡婦控除実現に動いた稲田朋美によれば、伝統的家族観のイメージとは、高度経済成長時代の父が企業戦士で母が専業主婦、子どもがいて仲良く暮らす家族、誰しも郷愁を感じる古き良き日本の家族、のようなものだという（稲田 2020: 20-21）。未婚の寡婦控除を認めることは、自民党議員が「未婚の出産を助長する」から反対だ、といったという報道もあった（赤石 2020:13）。一方、この間も「しんぐるまざあず・ふぉー

---

<sup>187</sup> 平成26年度自民党税制改正大綱 [https://storage.jimin.jp/pdf/zeisei2013/pdf128\\_1.pdf](https://storage.jimin.jp/pdf/zeisei2013/pdf128_1.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>188</sup> 日弁連ウェブサイト 「寡婦控除」規定の見直しを求める意見書 [https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2014/140116\\_2.html](https://www.nichibenren.or.jp/document/opinion/year/2014/140116_2.html) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>189</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc\\_ss\\_d ate\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc_ss_d ate_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

らむ」ら、当事者でつくる NPO の自民党議員などへの働きかけは続いていた<sup>190</sup>。

自民党内の伝統的家族観をどうするか。これをクリアする大きな動きは 2017 年だった。同年末に出された「平成 30 年度税制改正大綱」では依然として寡婦控除は検討事項のままだったが、次のように記された。「子どもの貧困に対応するため、婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応について、(中略)平成 31 年度の税制改正において検討し、結論を得る」。

このとき入った文言「子どもの貧困」は、インナーと呼ばれる自民党税制調査会の最高幹部の 1 人、塩崎恭久の発案だった。自民党税調はインナーが非常に大きな力を持つが、そこに 17 年から塩崎が入ったことで、このような文言が加わったのだ。塩崎は家族観から切り離し、貧困家庭を救うという理屈で子どもの貧困問題として光をあてたのだという。塩崎は厚労相時代、児童福祉法改正を行い、『『真に』子どもにやさしい国をめざして』という著書(塩崎 2020)もあり、子どもの政策に詳しい。「当時、子どもの貧困で格差が生まれると問題になっていたし、家族観の問題のままでは永遠に解決しないと思ったから」と語っている<sup>191</sup>。

このように、「女性」に関する対決を「子ども」をめぐる綱引きへと転換させるのは、他の政策の例でもみられる(辻 2012: 236-237)。たとえば、児童手当の拡充を提案した公明党は、働く母親の観点から正当化するのではなくて、子どもの健全な養育という目的を前面に押し出し、自民党を説得しようとした。また、家族の危機を訴える自民党保守派は、その危機のしわ寄せが子どもの苦しみや問題行動として表れる。従って家族の再生や親の責任が重要、という主張である。ジェンダー平等や男女共同参画に批判的な立場の議員たちは、正面からそれを批判するのではなくて、子どもへの注目を促すことで、間接的にジェンダーを巡る闘争に勝利しようとしており、対抗する陣営も同じ土俵にのって戦っているのである。未婚の寡婦控除の実現に向けての「子どもの貧困」の焦点化も後者にあたるだろう。

塩崎は翌 2018 年の党税調インナーの会議で、未婚の寡婦控除の実現を主張した。同調する議員もいたが、控除ほしさに事実婚をするカップルが増えるとして「事実婚を奨励することになる」と野田毅衆議院議員が反論、財務省の事務方も同意見だった。議論

---

<sup>190</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>191</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)



は平行線をたどり、寡婦控除がインナーで認められることはなかった。しかし、この年は公明党も未婚の寡婦控除を主張したため、妥協策として所得税には踏み込まず、住民税を軽減し、さらに1万7500円の手当を支給することで決着した<sup>192</sup>。これは要求活動を続けてきた市民社会側から見れば「所得税には1ミリも手をつけさせないという意味を感じて、私たちは甘かったことを思い知った」と、いわば「惨敗」ともいえるべきものだった（赤石 2020: 13）。

ただ、それまで中央政治ではまったく動かなかったことを考慮すれば、問題の焦点を家族観から貧困問題に移し、さらに妥協策が講じられて多少なりとも給付が実現したので、本質的解決に向けて一步を踏み出したとも言える。「伝統的家族観」の持ち主とされる安倍首相をはじめとする党内の保守派が納得できる道を開いたのである。この問題を後に推進する稲田らも動きやすくなったであろう。つまり、政治アクターがこの問題を進めやすくなったのである。ただ、NPOら市民社会側のはたらきかけにもかかわらず、実現には至らなかった。

この時なぜ実現に至らなかったかといえば、NPOらのはたらきかけや、問題提起を受け止めた政策決定の当事者たる自民党の国会議員や財務省の官僚がいなかったからである。塩崎恭久は党税調のインナーメンバーとして、未婚の寡婦控除を実現させるため「子どもの貧困」に焦点を当て、インナー会議の場でも実現を主張したものの、そこまでだった。論点変更と問題提起にまでしか力が及ばなかったのである。

### 6.3.3 2019年に実現に至ったプロセス

ここまでの経緯をふまえて、未婚の寡婦控除が実際に解決へと至った2019年の動きを追っていく。

同年、市民社会側は早々と実現に向けて行動を開始した。一人の自民党女性衆議院議員との出会いが、事態が大きく前進し始めるきっかけとなった。木村弥生衆議院議員であり、当時当選2回だった<sup>193</sup>。木村は子どもの貧困や一人親の問題に関心があり、そこ

---

<sup>192</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45GXN82ULZU00G.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>193</sup> 木村は、その後2021年の衆議院選で落選した。

から 2018 年 12 月に一人親の当事者で作る NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむの赤石千衣子理事長と知り合う。ただ、その時期は前述のように税調の議論は佳境を過ぎており、翌年へと持ち越しになった<sup>194</sup><sup>195</sup>。

木村は翌 19 年、自民党幹事長代行となっていた稲田朋美にこの問題について働きかけた。稲田は関心を示し、赤石とも会った（稲田 2020: 12）。木村はさらに、多くの議員に関心を持ってもらうために全国的な団体を作ったほうがいいと赤石にアドバイスをし、議員に政策を訴える「院内集会」を開くように勧めた。また、院内集会告知のためのチラシの書き方も教え、チラシに添えて木村からのメッセージを記した紙も国会議員たちに一緒に配布するよう渡した。

このような木村の熱心な後押しもあり、11 月に国会内で開いた院内集会では大臣経験者はじめ 26 人の与野党国会議員が参加した。木村は伝統的家族観をもつとみられる議員に、赤石を引き合わせて、未婚の寡婦控除に反対しないように根回しもした<sup>196</sup>。

ここで、赤石ら NPO と自民党の橋渡しをするという意味で木村の役割が決定的に重要であったということ、それから稲田に持ちかけたことの重要性を指摘したい。安倍政権は、NPO や市民社会的な政策には特に熱心ではなかった。このため、未婚の寡婦控除実現に向けて政治家に働きかけをしていた赤石ら NPO 側からすれば、自民党に何らかの足がかりを得ることが鍵を握ったのである。

もちろん、それまでも自民党にはたらきかけていた。しかし、木村や稲田ら女性議員たちは、他の男性議員があきらめるところを、継続して働きかけを続けたという<sup>197</sup>。ここから、木村という人材を得たことが実現の突破口になったといってもいいだろう。先述したように木村はどのようにすれば自民党議員にこの問題に関心を持ってもらえるかについて、赤石らに懇切丁寧に助言をし、他にも様々なサポートを行った。木村のこの献身的な動きこそが自民党と NPO を架橋し、政策実現に向けて大きく進んだ要因であると考えられる。

---

<sup>194</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>195</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>196</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>197</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

さらに、木村により稲田が問題に関心をもったことも大きな推進力となった。稲田は後述するように保守派として非常に安倍首相に近く、直接話が出来て、安倍からも信頼されていた。稲田が味方となったことで、官邸権力に直結するルートができたのである。

市民活動側からすれば、保守派の代表格である稲田が未婚の寡婦控除に賛成したことは驚きであり、また嬉しくもあったという。全国団体を作ったことも、地方の団体がそれぞれ地元選出の議員に要望することができ、強みを実感した（赤石 2020: 13）。

党幹部である稲田は女性議員の中心となって、未婚の寡婦控除実現に向けて次々に手を打っていった。党税調の議論が始まると、まとまって座ったほうが目立つと、事前に席取りもした<sup>198</sup>。

稲田らの活動が盛んになるのに並行して、2019年10月、党税調の会長が甘利明となった。また、その三カ月前、7月には財務省の主税局長が矢野康治となる。2人とも未婚の寡婦控除には関心を示しており、甘利の就任後すぐ矢野とこの問題について話し、解決をめざすことで合意する。甘利は安倍晋三首相に近く、この人事も前述のように安倍の意向だった。安倍は伝統的家族観の持ち主とみられていた。そこで甘利は矢野との会談後、間を置かずに首相官邸に安倍を訪問して未婚の寡婦控除に手をつけることを話して合意を得た<sup>199</sup>。

ただ、ここで矢野の出したアイデアは対象者を児童扶養手当の支給者に限定する、というものだった。矢野がそのような案を捻出した理由は、一つには自民党に根強い伝統的家族観に対処するためだった。児童扶養手当は、離婚、死別、未婚を問わず一人親に支給される。これならば「子ども」に着目した税制として説明がつくと考えたのだという。控除を広げることで、控除を得たいために事実婚をしようとする（すなわち未婚を偽る）カップルが出てくるのを防ぐ目的もあった<sup>200</sup>。

また、寡婦控除の問題に初めて「子どもの貧困」という文言を入れ、焦点を家族観ではなくて子どもの貧困対策に据えようとした平成30年（2018年）税制改正大綱には、「婚姻によらないで生まれた子を持つひとり親に対する税制上の対応について、児童扶

---

<sup>198</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_ss\\_da](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_ss_da) te\_article(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>199</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45ZBN82ULZU00H.html?iref=pc\\_ss\\_da](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45ZBN82ULZU00H.html?iref=pc_ss_da) te\_article(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>200</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45ZBN82ULZU00H.html?iref=pc\\_ss\\_da](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T45ZBN82ULZU00H.html?iref=pc_ss_da) te\_article(最終閲覧日 2023/05/05)

養手当の支給に当たって事実婚状態でないことを確認する制度等も参考にしつつ」<sup>201</sup>とあり、当初から児童扶養手当がモデルとなっていた経緯もあった。

ただ、児童扶養手当は寡婦控除よりも所得制限が低かったため、児童扶養手当の対象者に限定すると、もれてしまう人たちが出てくるという問題があった。児童扶養手当案が検討されていると知った稲田朋美ら自民党の女性議員たちは、「新たな差別を生む」などとして猛反対した（稲田 2020: 13-14）。稲田は矢野に連絡をとり、児童扶養手当案に対し異論を唱えた<sup>202</sup>。

稲田らは、児童扶養手当案を撤回させて、問題を根本から解決すべく党税調のインナーや二階俊博自民党幹事長、菅義偉官房長官など党や政府の要職にある人たちに面会して実現を要請した。インナーのメンバーに面会できないときは、会議の場所で待ち、要望書を手渡しもした。未婚の寡婦控除に賛成していた公明党の幹部とも連絡を取り合った<sup>203</sup>。党内で広く求める声が多いことを示そうと、賛同者の署名も集め、最終的に 144 人に達した（稲田 2020: 14-16）。また、男性議員である古川康衆議院議員に、税調の議論の場で賛成の発言を依頼した<sup>204</sup>。

税調の最終盤の議論の 2019 年 12 月 10 日には、自民党の税調が開かれる会議室の前でプラカードを持って要請行動をしてほしいと木村が赤石に依頼し、実行された。その日、党税調会長の甘利は児童扶養手当の対象者に限定することなく、条件なしで寡婦控除を未婚の一人親にも認めると表明し、全面実現で決着した（赤石 2020: 15）<sup>205</sup>。

つまり、政治主導の統治機構のもと、自民党の女性議員は税調幹部、財務省の税を担当する幹部などのネットワークを利用して、首相である安倍が後押しとまではいかないが、納得をし、政策の推進を黙認した。政策起業家たちが政治主導を利用し、ネットワークの力を用いたのである。

---

<sup>201</sup> 平成 30 年度自民党税制改正大綱 [https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/136400_1.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>202</sup> 平成 30 年度自民党税制改正大綱 [https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/136400\\_1.pdf](https://storage.jimin.jp/pdf/news/policy/136400_1.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>203</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>204</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>205</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V52PWN82ULZU00M.html?iref=pc_ss_date_article)(最終閲覧日 2023/05/05)

## 6.4 未婚の寡婦控除実現におけるキーアクター分析

ここでは、未婚の寡婦控除がなぜ実現に至ったか、安倍晋三、稲田朋美、木村弥生という3人の衆院議員であるキーアクターたちに焦点を当ててさらに分析していく。第2次安倍政権は首相を中心とする政治主導、官邸主導の統治機構を構築しており、各種政策が実現するためには首相の意向が非常に大きかった。加えて、安倍は自民党に根強くあった伝統的家族観の持ち主とされていたが、それが政策実現の妨げとなることがなかったのかも検証する。また、その首相と直接の意思疎通を図ることができた側近の稲田朋美が未婚の寡婦控除に向けて中心人物として動いたことも、実現のための鍵となっていた。さらに、市民社会と稲田をはじめとする自民党女性議員の橋渡しをした木村弥生の役割も不可欠だと考えるからである。

### 6.4.1 安倍晋三

1人目は、未婚の寡婦控除が実現できた時の政権の首相、安倍晋三である。その経歴や思想を掘り下げることで、なぜ彼が容認したのかを探っていく。

安倍は民間企業に勤めた後、外相を務めた父・晋太郎の秘書になった。晋太郎が1991年に亡くなったことを受け、1993年に衆議院に初当選した。以降、内閣官房副長官や自民党幹事長、内閣官房長官などを歴任し、二度にわたって政権の座に就いている。一度目は2006年9月26日から2007年8月27日まで、一年も持たなかった短命内閣だった。二度目は2012年12月26日から2020年9月16日まで、通算の在任期間としても、連続の在任期間も憲政史上最長を記録した<sup>206</sup>。

安倍の政治家としての思想信条、ビジョンは一言でいえば「保守」であろう。官房長官時代、初めての首相の座を目前にした時期に出した自らの著書「美しい国へ」によれば、冒頭で「わたしはこうしたアメリカでいわれる『リベラル』ではない、『保守主義』、さらにいえば『開かれた保守主義』がわたしの立場である」と著述している。この「アメリカでいう『リベラル』」とは安倍によると「社会的平等や公正の実現には政府が積極的に介入すべきである」と考える、いわゆる『大きな政府』を支持する立場」であり、「社会主義、あるいはそれにちかい考えをもつ人のこと」が「リベラリスト」であり、「革命主義や左翼もこの範疇にはいる」のだという。(安倍 2006: 17-18)

---

<sup>206</sup> 日本経済新聞電子版 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZO63896240W0A910C2MM00/>(最終閲覧日 2023/05/05)

また、安倍の首相時代の外交に関する演説やスピーチをまとめた『日本の決意』（安倍 2014）でも、外交の場での言説ということもあるであろうが、市民との協働や NPO などへの言及はない<sup>207</sup>。

第 1 次政権の失敗は、第 1 章で考察した通りであるが、官邸人事に失敗したことに加えて、党人事でも失敗した（石橋 2020: 184）。党ナンバーワンの幹事長に同じ派閥の中川秀直を起用したが、安倍とは違うリベラルな思想の持ち主であった。

閣僚の問題発言や現役農相だった松岡利勝の自殺という衝撃的な事件も起き、7 月 29 日に行われた参議院選で自民党は「歴史的な大敗」と表される惨敗を喫した。安倍首相はいったんは続投を表明したものの<sup>208</sup>、国会で所信表明演説を行った二日後の 9 月 12 日に辞任を表明、翌日から入院する（谷口 2020: 78-79）。

安倍は第一次政権を振り返って「総理になる十分な準備と覚悟がなく、指導力も不足していた。官邸での政治家の比重が低いと考え、補佐官に起用したが、政治家は自分の存在感をアピールするのでもうまくいかなかった。官僚を掌握し、使いこなすこともできなかった。非常に青臭い政権で終わってしまった」と語っている（中北 2022: 120）

失意のどん底にあった安倍に対して、権力を失うと共に離れていく人々が多いなかで、引き続いて事務所を訪れ、励ましてくれる政治家や官僚たちがいた。安倍は「おかげで誰が本当の味方で誰が敵なのか、よくわかったよ」と語っていたという（石橋 2020: 220）。中でも「絶対に次がある」と励まし続けたのが、第一次安倍政権で経産省から秘書官として起用された今井尚哉だったという（谷口 2020: 93）。また、退院して健康を取り戻すと、内閣広報官だった長谷川榮一と共に数度にわたって高尾山に出かけるなど、親交を深めた（長谷川 2022: 214-215）。こうやって励まし続け、共に時間を過ごした人々とは強い絆で結ばれたであろうことは容易に想像できる。今井も長谷川も第 2 次政権の首相秘書官や内閣広報官兼補佐官として起用されている。

2012 年の自民党総裁選で、安倍を立候補するよう促したのは菅義偉である。2 人は安倍が官房副長官時代に、北朝鮮の万景峰号入港禁止政策の形成において親交を深めた<sup>209</sup>。安倍は総裁選に勝利すると、菅を官房長官に、今井を政務秘書官に、長谷川を内閣広報官兼補佐官に起用した。そして 1 章で詳述したように、第 1 次政権の反省を元に官邸主

---

<sup>207</sup> 「女性が輝く社会」は、2013 年 9 月の国連総会での一般討論演説でテーマにしている（安倍 2014: 213-217）

<sup>208</sup> 『朝日新聞』2007 年 7 月 30 日朝刊（1 面）

<sup>209</sup> 『朝日新聞』2013 年 4 月 7 日朝刊（4 面）

導の体制を固めていく。

安倍は「家族」に対しても保守的な考えの持ち主であることがうかがわれる。たとえば、著書『美しい国へ』（安倍 2006）で「たしかに家族にはさまざまなかたちがあるのが現実だし、あっていい。しかし、子どもたちにしっかりした家族のモデルを示すのは、教育の使命ではないだろうか。」と前置きの上で（Ibid:217）、「『お父さんとお母さんと子どもがいて、おじいちゃんもおばあちゃんも含めてみんな家族だ』という価値観と『そういう家族が仲良く暮らすのがいちばんの幸せだ』という価値観は、守り続けていくべきだと思う。」（Ibid:219）と述べている。

安倍は夫婦別姓にも反対だった。2019年の参議院選に際し、日本記者クラブで各党党首を招いて行われた記者会見で選択的夫婦別姓の賛否について問われ、一人だけ挙手しなかった<sup>210</sup>。

ここで、伝統的家族観と安倍の親和性を指摘しておきたい。安倍は夫婦別姓に反対であり、2005年3月に発足した自民党「過激な性教育・ジェンダーフリー教育実態調査プロジェクト・チーム」の座長を務めたこともあった。同PTは、性差解消のための「ジェンダーフリー」思想が、男女同室着替えなど教育現場に混乱をもたらすとして、「ジェンダー」の記述を第2次男女共同参画計画からの記述を削除するよう求めたこともある（実際に求めた時点では安倍は官房長官として入閣しており、座長からは外れている）。結局、ジェンダーという言葉は残すものの、「ジェンダーフリー」という用語は削除することで折り合ったという経緯がある<sup>211</sup>。ジェンダーフリー批判の急先鋒だった山谷えり子は、第一次安倍政権で補佐官を務めるなど、安倍側近の一人である。岩本は、安倍を伝統的家父長制主義からのジェンダー平等に反対する「バックラッシャー」と表現している（岩本 2007: 201,203）。

岩本は第1次安倍政権で安倍が男女共同参画相としてジェンダーフリーに批判的な高市早苗を起用した際、沖縄北方問題・科学技術・イノベーションと兼務させ、男女共同参画政策の比重を限りなく落としたと主張する（Ibid: 202-203）。

翌年2016年の施政方針演説になると、「大家族による支え合いを応援します」として、二世帯住宅の建設支援や、URの賃貸住宅で近居割を拡大するなどを打ち出すなど、伝

---

<sup>210</sup> 『朝日新聞』2019年7月19日朝刊（12面）

<sup>211</sup> 『読売新聞』2005年12月27日朝刊（4面）

統的家族観を重視したような政策を掲げている<sup>212</sup>。

また、安倍の妻の昭恵によれば、「主人はもともと保守的な考え方の持ち主ですので、女性がみんな働くことがよいとは、今も思っていないかもしれません。女性には社会で活躍してもらいたいとの思いがある反面、あまりにも多くの女性が社会に出ることで、伝統的な日本のよき家族の形が崩れてしまうことを恐れているような気がします」（安倍昭恵 2015: 176）という。

こういったことから、安倍は相当程度、伝統的家族観の持ち主だと考えられる。それにもかかわらず、なぜその安倍がこの未婚の寡婦控除の実現を許容したのだろうか。それは後述するように女性政策から「子どもの貧困救済策」として、未婚の寡婦控除の政策の焦点を変えたことや、世の中の環境や世論が変化し、ジェンダー平等にも関心が高まってきたこと、安倍に近い稲田が中心だったこと、選択的夫婦別姓や LGBTQ 問題などに比べれば自身のこだわりも小さかった、などの理由が挙げられよう<sup>213</sup>。

大家族による支え合いを応援するとした 2016 年の施政方針演説でも、大家族のくだりの直後に「一人親家庭への支援を拡充します」として、児童扶養手当の加算倍増を表明している<sup>214</sup>。また、前述したとおり 2014 年にも内閣に「すべての女性が輝く社会づくり本部」が置かれ、本部長は安倍晋三首相が就任している。政策として打ち出された「すべての女性が輝く政策パッケージ」では「女性の置かれている状況は様々であり、直面している課題も多岐にわたる」として、列挙されている中に「ひとり親として世帯を支えている女性」もあり、弱者やマイノリティにも広く目配りをするという姿勢が感じられる<sup>215</sup>。

第 2 次安倍政権は一貫して女性からの支持率が男性に比べて低かった<sup>216</sup>。女性からの支持を得るためにも、女性政策に力を入れ続けた面もあったと推察できる。辻は、第 2 次安倍政権が女性政策に力を入れた理由として、①アベノミクスの本丸である経済成長

---

<sup>212</sup> 『読売新聞』2016 年 1 月 23 日朝刊（7 面）

<sup>213</sup> 実際、未婚の寡婦控除と同様に稲田氏が自民党の中心となって進めた LGBT 理解増進法案は、党内の合意が得られず 2021 年の通常国会提出を見送った。2023 年になって国会提出へと至った。

<sup>214</sup> 『第 190 回国会衆議院本会議会議録第六号』2016 年 1 月 22 日、p.4

<sup>215</sup> 首相官邸ホームページ <https://www.kantei.go.jp/jp/topics/2015/josei/20150730siryou7.pdf>（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>216</sup> 毎日新聞では世論調査で内閣支持率を男女別に聞いているが、女性の支持率は概して男性よりも低い。たとえば、2013 年 12 月 24 日（1 面）、2014 年 4 月 21 日（2 面）、2015 年 8 月 10 日（2 面）、2016 年 8 月 5 日（5 面）、2018 年 10 月 8 日（2 面）など。



戦略に力を持たせ、海外投資家に魅力的に感じさせる、②政権のイメージ向上につながる、③野党の政策を取り入れて対抗しようとしたという 3 つの理由を挙げている（辻 2022: 330-331）。

#### 6.4.2 稲田朋美

次に取り上げるのは稲田朋美衆議院議員である。未婚の寡婦控除の実現にあたっては自民党の女性議員を率いて実現に邁進した彼女の存在が非常に大きかった。

稲田は弁護士時代に百人斬り報道名誉毀損訴訟、靖国裁判などに携わり、自民党の若手議員の勉強会で講演したのを見た、幹事長代理だった安倍晋三から、郵政選挙に際して「刺客」として出馬を促される<sup>217</sup>（稲田 2022: 69-70）。

稲田の政治的な基本姿勢は、安倍同様一貫して「保守」である。「私の政治家としての立場は『保守政治家』だということ。これは揺らがない」（稲田 2021: 12）という<sup>218</sup>。国家観や歴史観が近い安倍との縁は深く、引き立てられて政治的なキャリアを積んでいく。2012年に第2次安倍政権が発足すると当選3回ながら行政改革・公務員改革担当相に就任。2014年には政調会長に登用される。2016年には防衛相に抜擢されるが、2017年に東スーダンに国連の平和維持活動に派遣された自衛隊の日報を隠蔽した疑惑で辞職した。

その後の政治活動には、この辞職の挫折経験が大きいのだという。ひとり親支援や女性活躍に力を入れるようになったが、「人生最大の挫折を経験し、ルールからはみ出た人の気持ちが突き刺さるようになった。つらい気持ちが『他人ごと』ではなく、『自分ごと』として感じられるようになったからだ。喉が詰まるような悲しい気持ちを自分も経験したから、人が辛い気持ちでいるのを見過ごせなくなった。共感を通り越して、もはや苦しんでいる人は私自身なのだ」という（Ibid: 88）。

未婚の寡婦控除の実現に向けて取り組んだ2019年の3月には、女性議員の数を増やすための議員連盟「女性議員飛躍の会」を設立して共同代表に就任するなど（Ibid: 187）、女性政策にも関心を高めていた。5月に政策提言をまとめているが、その中の柱の一つが「ひとり親支援」だった。自民党ではあまり取り上げられないテーマだったからだと

---

<sup>217</sup> 『日本経済新聞』2015年1月4日 朝刊（4面）

<sup>218</sup> 稲田のスタンスを、ジェンダーフリーを批判する「ジェンダーフリー・バッシュャー」と表現したものもある（岩本 2007: 202）。

いう<sup>219</sup> (Ibid: 189)。

そういう背景もあって未婚の寡婦控除実現に向けて党内の女性議員を率いて尽力したわけだが、先述したように、いったん、対象を児童扶養手当の受給者に限定するという案に決まりかけたことがあった。その際、児童扶養手当案が「総理の意向」という党税調の幹部がおり、それによって何人かの女性議員は妥協しようとしたが、稲田は「こんな妥協はできない」とあくまでも主張し、税調や財務省の幹部にはたらきかけを何度も繰り返したという。その結果、対象を限定することはなく、全面的な実現となった<sup>220</sup>。ここまでに至ったのは、稲田が強力な意志とリーダーシップで女性議員たちを率いたからであろう。

稲田はほかにも多様性を実現するための政策を提唱している。たとえば、以前は「選択的夫婦別姓」に反対していたが、不利益を被っている多くの女性たちの訴えを聞き、選択的夫婦別姓ではないものの、「婚前氏続称制度」を考案し、2020年11月の法務委員会で提案した (Ibid: 221) <sup>221</sup>。

さらに、LGBTの人々への理解を高めるための法制度を作ろうと、「LGBT理解増進法」の制定をめざして与党の責任者として野党と交渉、2020年5月に合意した<sup>222</sup>。しかし党内の理解が得られず頓挫、国会提出は断念となり<sup>223</sup>、以降議論は止まっている<sup>224</sup>。

このように稲田は「保守」を自認しつつ、「多様性」「寛容」「包摂性」も同時に掲げている。「一見、保守とは矛盾しているように思えるかもしれないが、「多様性」や「寛容」そして「包摂性」を尊重する。新しい価値観に根差した新しい生き方が求められている」と主張している (稲田 2021: 12-13)。そのような思想を持ち、かつ推進力があり、首相とも近かった稲田がいたからこそ、「総理のご意向」にもくじけることなく実現にこぎつけたといえよう。

---

<sup>219</sup> たとえば、10万円の給付金を「世帯」で配ることなどを理由に掲げている (稲田 2021: 189)。

<sup>220</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?ref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8V4GJPN82ULZU00J.html?ref=pc_ss_date_article) (最終閲覧 2023/5/18)

<sup>221</sup> 婚前氏続称制度とは、離婚した後も婚姻中の姓を使い続けられる「婚氏続称制度」と同様に、旧姓を使い続けられるようにするものだという (稲田 2020: 222-226)。

<sup>222</sup> 『朝日新聞』2021年5月15日朝刊(4面)

<sup>223</sup> 『朝日新聞』2021年5月29日朝刊(1面)

<sup>224</sup> 2023年2月の岸田首相の秘書官による差別発言で議論は動き出した。

### 6.4.3 木村弥生

最後に取り上げるのは木村弥生衆議院議員である。木村は政治家としては無名である。しかし、木村がいたからこそ、未婚の寡婦控除を求めている当事者団体の NPO が稲田朋美という自民党内に影響力があり、安倍首相と近い政治家にアクセスできたのである。この点で、木村の果たした役割は非常に大きい。

木村が衆議院議員に立候補した経緯は、2014 年に看護協会に勤務していた縁で比例単独の名簿下位で出馬した<sup>225</sup><sup>226</sup>。その後、2016 年 2 月に不倫問題で議員辞職した宮崎謙介衆議院議員<sup>227</sup>で空白となった京都 3 区の候補者公募に応じ、選考で決定された<sup>228</sup>。すなわち、男性議員に占められている日本の政界で、女性議員が増えるには木村のように当初は比例下位で出馬し、まずは実績を積んだうえで小選挙区の候補者となるという方法もあり得るといえる例である。

木村は大学を卒業して結婚、専業主婦となり、父が国会議員になった関係で秘書となったが<sup>229</sup>、手に職を得ようと 38 歳で大学の看護学部に入學して看護師となり、日本看護協会に勤務したのがきっかけで 2014 年の衆議院選で比例単独で出馬、当選した<sup>230</sup>。女性のキャリアという点でも非常に興味深い道をたどっている。この間離婚も経験していたこともあり、ひとり親や弱い立場にある人の問題に関心があったのだという<sup>231</sup>。

当初、比例単独で当選したことで選挙区を持たず、地元活動などが不要で時間があつたため、興味があった子ども食堂の視察に出かけ、そこで知ったシングルマザーの集会に出席したのだという。ここでのエピソードが興味深い。どちらも自民党の議員が訪れることは非常に珍しく、「初めて自民党の議員が来た」と驚かれ、いたたまれない思いまでもしている<sup>232</sup>。すなわち、木村は「よくある自民党の議員」ではなかったわけだが、

---

<sup>225</sup> 朝日新聞デジタル [https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_rensai\\_article\\_short\\_1098\\_article\\_2](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_rensai_article_short_1098_article_2) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>226</sup> 比例単独の名簿下位というのは、小選挙区比例代表並立制の現下の選挙システムにあつては、①小選挙区で勝った当選者、②小選挙区で敗北したが、比例区で惜敗率の順による復活当選…がすべて終わった後で順番が回ってくる。すなわち優先度が一番低い候補者である。

<sup>227</sup> 『日本経済新聞』2016 年 2 月 12 日夕刊 (1 面)

<sup>228</sup> 『産経デジタル』<https://www.sankei.com/article/20160421-5YBKBWUKABOLDKH4GLZHW2HXJY/> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>229</sup> 『朝日新聞デジタル』[https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_s\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_s_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>230</sup> 木村弥生公式サイト <https://kimuyayo.jp/profile/> (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>231</sup> 『朝日新聞デジタル』[https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_s\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_s_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>232</sup> 『朝日新聞デジタル』[https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc\\_s](https://digital.asahi.com/articles/ASN8T44MYN70ULZU00P.html?iref=pc_s)

これもまた政治の世界から疎外されてきた女性が議員となることで、そういう政治と接点がなかった領域、しかし実は政治との接点が必要な領域を政治と結びつけ、社会課題の解決につなげていくことが可能となることを示しているのではないだろうか。

そのシングルマザーの集会で知り合ったのが、NPO 法人「しんぐるまざあす・ふぉーらむ」の代表理事の赤石千衣子だった。赤石は寡婦控除の実現に取り組んでおり、ここで木村と知り合ったことが突破口となる。木村が自民党の実力者であり、安倍首相とも近い稲田朋美に紹介してくれたのだ。シングルマザーの支援という「自民党ではあまり取り上げられない」(稲田 2021: 189)問題で、かつ未婚か既婚かを区別に支援すると『『伝統的家族』を壊すという論法が持ち出される』(Ibid: 194)で、自民党の中でこの問題を進めるべく、木村はあれこれと動いた。

たとえば全国に支部がある団体のほうが地元議員と接点があって便利ということから、全国団体を作るようにアドバイスをした。党税調が開催される時期には、議員に国会内で直接政策を訴える院内集会を開くように促し、その際のチラシの作り方にも助言した。さらに、少しでも議員が参加するようにと、木村の名前と写真入りの手書きの案内状も作成。伝統的家族観の持ち主を思われる自民党の女性議員に赤石を引き合わせることであった。このような木村の働きもあって、未婚の寡婦控除は実現に至った。

## 6.5 なぜ実現したのか

以上、安倍政権下で寡婦控除が実現しなかった時と、実現に至った時を検証してきた。両者で違う点を列挙してみる。

第一に、女性議員と連携ができたかどうか非常に大きな違いといえるであろう。実現に至った時は、木村弥生衆議院議員をはじめとして、稲田朋美衆議院議員ら女性議員たちが実現に向けて動いた。税調でまとまって行動して賛成意見を言ったり、党内で署名を集めたり、税調の幹部（インナー）に直接はたらきかけるなど、言ってみれば党内で社会運動のような行動を起こして実現へと後押しをした。木村は、個人的にもさまざまなアドバイスをするなど献身的ともいえる支援をしている。

さらに、稲田朋美衆議院議員が実現に向けて動いたことも大きな要因である。稲田は安倍首相とも近く、直接意思疎通を図ることができた<sup>233</sup>。また、彼女は安倍と同じく未

---

s\_date\_article (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>233</sup> ただ、未婚の寡婦控除の実現プロセスにおいて、稲田が安倍に直接はたらきかけをし

婚のシングルマザーとは相いれない伝統的家族観の持ち主とも思われていた。その彼女が未婚の寡婦控除実現に向けて強力な推進力となったことで、党内には安倍氏がこの問題について前向きだととらえる向きもあったであろう。少なくとも反対はしていないと考える人たちは多かったと考えられる。

また、税制の実質的決定権を持つ党税調の会長が、同様に首相に近い甘利明だったことも非常に重要であった。首相と直結している甘利が前向きだったことは、党の大勢に影響を与えたと思われる。

加えて、実務を担当し、党税調の事務方である財務省の主税局長、矢野康治が実現に積極的だったことも大きく寄与したと思われる。主税局長は特に税調の季節には首相官邸を頻繁に訪れることが常であり<sup>234</sup>、安倍首相とも数多く面会をしていたからである。

このように、キーパーソンとなる人物たちがみな前向きであり、それぞれが安倍首相と接点があった。ここで構造的要因として指摘したいのは、政治主導、官邸主導の統治機構となって、政策決定における首相の影響力が非常に大きくなっているという点である。そのために、首相と距離が近い人物は政策形成をしやすくなっているし、政策形成のプロセスにおいて首相が影響力を行使しやすくなっているのである。

つまり、要求の実現にとっては、首相を中心とする政治主導、官邸主導の統治機構システムの一環であるかどうか重要である。第2次安倍政権においては、一貫して首相を中心とする政治主導、官邸主導の統治機構システムが構築されている。このシステムにのるかどうかが決定的に重要なのである。実現に至らなかった時点では、この問題に積極的に取り組んでいた塩崎が問題提起するなどしたが、政治主導のシステムとはつながりがなかった。しかし、稲田や木村、甘利や財務官僚の矢野が動いて実現に至った時は、稲田、甘利、矢野らが安倍首相と直接意思疎通して問題について協議を行い、安倍から了承を得ている。すなわち、政治主導の統治機構システムに直結でき、それによって政策決定に至ったのである。それ以前には、たとえば塩崎は焦点を「女性（シングルマザー）」から「子どもの貧困」に変えることには成功したものの、首相とのパイプは稲田や甘利らに比べれば弱く、賛同を得るには至らなかった。

官邸主導の統治機構のシステムは、以前と比べて首相につながるルートも増えており、

---

たかどうかは明らかになっていない

<sup>234</sup> たとえば、矢野主税局長は2019年11～12月の党税調が動く時期には、朝日新聞の首相動静欄によれば6回にわたって官邸を訪れている

首相が政策形成に与える影響も非常に大きくなっている。未婚の寡婦控除はこの統治機構システムと直結したことにより、実現に至ったのである。

## 6.6 「政治的機会構造」理論による分析

以上、政策実現までのプロセスを見てきたが、どうしてこの「未婚の寡婦控除」が当事者たちの要求運動から実際の検討課題になり、実現までに至ったのかを政治的機会構造の理論的枠組みを利用してさらに考察する。市民社会の声を政治のプロセスにのせるためには、政治と市民社会の接点を探ることが必要である。政治的機会とは、その接点を表すといえるからである。

これまでも検証してきたように、政治的機会構造は、社会運動などを起こす人々や団体の成功や失敗への期待に影響を及ぼして人々が集団的行動を始めるための諸次元、のことである (Tarrow 1994: 85)。つまり、社会運動がどれだけ起こしやすいのかを表すもので、変数を使って分析する。ここでは変数について、「政治主導の度合い」「首相と市民社会の親和性」、それから「女性議員の数」という二つを用いる。本論のテーマは政治主導であるが、これまでみてきたようにそれは政権によって度合いが異なるため、市民社会にとっては機会条件となっている。また、市民社会の要望の強い政策について取り上げているが、首相によって市民社会への親和性は違いがある。さらに、未婚の寡婦控除の場合は女性議員たちが動いたことによって実現に至ったため、女性議員の数を変数にする。

Tarrow は主な変数の例として、①政治体制が市民にどの程度開いているか、②政治的連合の安定性、③同盟者や支持集団が存在するか、④統治エリート内の分断もしくは抵抗活動への寛容性、⑤政府の政策形成能力あげているが (Tarrow 1998: 429)、未婚の寡婦控除では、③と⑤の変数の要素が大きい。というのは、これまで見てきたように、当事者たちの政策提言活動を受けて自民党の女性議員たちは当事者たちと連携し、実現に向けてさまざまな活動を行ってきた。これは③の「同盟者」に該当するといえる。

加えて、実現に至った 2019 年は党税調会長の甘利、財務省の矢野主税局長が未婚の寡婦控除実現に向けて前向きだった。党税調のプロセスにおいて、政治家は方向を示し、官僚が制度設計の実務を担う。その意味において、⑤の政府の政策形成能力も充実していたのである。

さて、政治主導という変数からみると論じてきたように第 2 次安倍政権というのは

1980年代から盛んになった統治機構改革の一つの頂点ともいえるべき政治主導（首相主導、官邸主導）の体制が整っていた。一方で、市民社会からの距離は遠かった。これは前述の通り、首相は任期中に1度しかNPO関係者と面会しておらず、官邸の政策を検討する会にNPOのメンバーを起用した鳩山首相とは対極的である。また、女性議員の数からみても、2017年の総選挙で当選した自民党の女性は22人<sup>235</sup>。まだまだ少ないが1993年の2人からは少しずつ増加してきていた（21年の総選挙では2人減って20人となった<sup>236</sup>）。つまり、2019年はエリートの同盟者となる女性議員が存在したのである。この政治的機会構造が、未婚の寡婦控除というそれまでは自民党内で重きを置かれなかった女性政策の優先度を押し上げ、実現をもたらした。

だが、市民社会の同盟者となるエリートが存在しただけでは政策が実現しない。政策が実現したのは、首相を中心とする政治主導の統治構造であり、その中枢たる首相に直結する人物（ここでは稲田）がエリートの中に存在したからである。安倍政権は、上述の通り首相と市民社会の親和性は低く、市民社会に距離のある政権である。政治的機会構造は閉じている。しかし、未婚の寡婦控除においては、エリートの存在が市民社会に向けて機会構造を開き、そしてそのエリートが政策の意思決定権限を持つ政治主導の中枢人物と直接の意思疎通ができた。さらに、同盟というほどの強いつながりではないが、やはり首相と直通の回路を持つ党税調の甘利会長や財務省の矢野主税局長が政策実現に前向きで、首相に影響を及ぼした。

つまり、政治的機会構造からみると、安倍政権は開閉正反対の性質を合わせ持つ。しかし、政治主導であったからこそ、開いている側面において、その機会構造を生かして政策が実現に至った。すなわち、政治主導の権力構造であるからこそ、市民社会発の政策が実現したのである。

以上、未婚の寡婦控除とは何か、その背景としての伝統的家族観、未婚の寡婦控除が政治のなかでどう取り上げられてきたか、どう政策プロセスの中で実現したのかを考察し、さらに政治的機会構造という理論的枠組みを用いての分析を行った。このことで、市民社会とは距離の遠い政権でも、政治主導であれば市民社会発の政策が実現できるという含意が得られた。つまり、リサーチクエスションである「市民社会に親和的な民主

---

<sup>235</sup> 時事ドットコムニュース [https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_pol\\_election-syugiin20171023j-14-w350](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_election-syugiin20171023j-14-w350)（最終閲覧日 2023/05/05）

<sup>236</sup> 自民党ウェブサイト <https://women.jimin.jp/member/w-giin.html>（最終閲覧日 2023/05/05）

党政権ばかりでなく、市民社会に親和性の低い安倍政権においても、市民社会から要望の高かった政策が実現したのはなぜか」に対しては、政治主導の統治機構、権力構造だったから、というのが答えとして見いだされたのである。



## 第7章 権力構造の変容と政治主導・市民社会

これまでの各章で、日本政治における権力構造の変容と政治主導の系譜、市民社会の発展の歴史を考察し、市民社会と政治の接点について分析した理論を振り返った上で、NPO 税制の大幅拡充と未婚の寡婦控除の実現の政策過程を考察した。特に未婚の寡婦控除については、理論でみたように市民社会と政治の接点があったことを示し、またジェンダーと政治という観点からみても、女性の政治家が増えたことが政策実現につながったことを分析した。ここで、冒頭に示した「55年体制の崩壊前後から権力構造が変容し、政治主導のもとでこそ市民社会発の政策が実現する」ということを改めて考察していきたい。

### 7.1 55年体制の崩壊と権力構造の変容、政治主導と市民社会の変遷

第1章では55年体制の始まりから崩壊、2度の政権交代を経て第2次安倍政権に至るまでの権力構造の変容を俯瞰的に論じた。第2章で述べたように、社会の構成要素は、「政府」「市場」「家族」「市民社会」に大別できるが「政府」も「市民社会」も社会に広く開かれた公共空間である。政治も市民社会も社会課題の解決に取り組み、共に公共政策の実現を志向する。同じ方向を向き、同じ目標をめざし得る。

政治主導の系譜も、市民社会の発展も、この「公共空間」の再編成という意味で共通点がある。どちらも、公共空間を占める存在で、そのありかたが変化してきたからである。しかも、どちらも80年代以降に並行して大きく変容している。

第2章で述べたように、55年体制のもとでは、政策、族議員と官僚、そしてその下に系列化された利益団体、いわゆる「鉄の三角形」によって作られていた。しかし、時代の進展に伴って、これでは手の届かない政策領域が出現してきた。

鉄の三角形のもとでは政策の実現性は、いかに政策形成当事者である官僚や政治家へのアクセスルートを持っているかによって決まったため、利益団体との接点をもたない人たちへの政策が空白になってしまっていた。市民社会や、多くの女性たちの集団はこの、アクセスルートを持たない人たちであった。世の中が複雑化、多様化し、グローバル化するなかで、そういう領域は増えるばかりであった。また、この「政・官・財」の

癒着構造の中で、政治腐敗も進み、汚職やスキャンダルが頻発していた。さらに、少子高齢化のなかでもはや高度成長は望めず、国の財政にも限りがある、財政支出の削減は喫緊の課題であった。

このような状況下で、政治や市民社会がどう変化していったのか。まず、政治は自己改革の必要を認識し、自らそれを行った。それが衆議院選で中選挙区制を廃止し、小選挙区比例代表並立制の導入と、官邸では政治主導の仕組み作りであった。これによって選挙を党及びその政策を選ぶ色彩が強いものとし、党首力が問われる制度とした。あわせて首相のリーダーシップが発揮できる官邸主導のシステムを作ろうとした。どちらも首相、すなわち党のリーダーの指導力を推進し、責任を強めるための仕組みであった。選挙において党首力によって票を集め、選ばれた首相が、自らの目指すビジョンのもとで政策を作り、進められるようにしたのである。

こうした統治機構改革の仕組み作りの過程で 55 年体制は崩壊し、新たに導入された小選挙区比例代表並立制の下で二大政党化が進み、政権交代が起こった。首相の力も強くなり、官邸の集権化も進んだのである。あわせて政治資金規正法や公職選挙法の改正が行われ、選挙違反は厳罰化され、政治資金の透明化も進んで、政界の浄化は以前に比べて相当進んだといえよう。首相は政治主導の体制のもと、自ら描いたビジョンのものと政策を次々と実現していったのが第 2 次安倍政権であった。

一方、市民社会も 80 年代から「市民運動」が「市民活動」と呼ばれるようになり、「抵抗型」から「提案型」へと変質していった。それは上述したように、中央の政策形成空間が「鉄の三角形」にアクセスをもたない「市民」たちの要望を満たすものではなかったからという面もある。「市民」たちも、自分たちの望む政策を提案できる、あるいはそういった政策の及ばない空間で課題を解決する力をつける必要があった。そういう「市民」たちの政策力や課題解決力をつけるために、市民活動を持続的、専門的にできるための基盤作りとして NPO 法の制定、そして充実した寄付税制は必須であった。

また、少子高齢化や財政難などのために、政治改革によって「小さな政府」が志向されるようになると、そこからこぼれおちてしまう社会課題の受け皿のためにはどうしても市民の力が必要になる。加えて、社会が複雑化、多様化が進む時に、どうしても政府だけでは拾いきれない課題も出てくる。この意味でも社会課題に取り組む市民社会の力が必要で、市民社会を発展させるために NPO 法は不可欠であった。

第 3 章で示したように、80 年代、行政改革と政治主導の体制を作り、「小さな政府」

をめざした中曽根首相のもとボラントピア事業が始まり「官製」ボランティアを育成したのも、その流れにある。ただ、「官製」と、自主的、自発的を意味するボランティアは矛盾するものであり、その意味ではこの時点では市民社会の概念はまだ成熟していなかった。

1995年の阪神淡路大震災を機に自発的なボランティアが活躍すると、加藤紘一を始め政策形成の当事者たちにも市民社会の概念や意義が理解されるようになり、NPO法の制定へと至る。その後、NPOや社会起業家らによる政策提言がみられるようになり、その専門性や持続性は少しずつ増してきた。

つまり、政治も市民社会も公共空間を占める要素であり、ポスト55年体制において公共空間を再編するプロセスのなかで、政治主導と市民社会は並行して発展してきたのである。政治主導は首相のリーダーシップと責任で政策を形成できる仕組みであり、トップダウンの改革と位置づけられる。一方で、市民社会の発展は、公共空間で政策を作るための下からの改革、市民によるボトムアップの改革と位置づけられる。

さらに権力構造が変容して、政治主導・官邸主導の体制が構築されるに従い、権力中枢と市民社会、すなわちトップとボトムは直結する回路も出現するようになったのである。本論で取り上げた政策形成の事例は、そのような特徴を表すものだといえる。これによって、政策の多様性が増すことになった。つまり、権力構造と統治機構の改革によって、政策形成のあり方が首相のビジョンを反映させたものになったのと同時に、一方では政策の多様化をも生み出したのである。

## 7.2 NPO 税制の拡充

NPO税制は2011年、民主党政権下で大幅に拡充された。第5章で詳述したように、民主党はマニフェストに政治主導と寄付税制の拡充を掲げて政権交代を果たした。

もともと1996年の衆議院選を前に鳩山由紀夫と菅直人が共同代表となって民主党を結成した時にも「市民が主役」がスローガンであった。衆議院選の公約も「内閣府の設置と政治的リーダーシップの発揮」と「市民活動促進法（NPO法）の早期実現」が併記されていた。そもそも菅は初当選したばかりの時期に、当時の鈴木善幸政権で打ち出されていた行政改革に対し、市民の側から問い直すべきだと主張した。公共性という意味において、行革と市民運動に共通点があるという指摘だった。その時から続いていた問題意識だったのであろう。

また、鳩山政権の官房副長官だった松井孝治は、橋本政権の行革の時に官邸に担当参事官として勤務しており、起草した行革会議の最終報告に「『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではない」と盛り込んだ。松井は鳩山政権の掲げた「新しい公共」政策立案の中心でもあったが、松井は行革、すなわち統治機構改革と「新しい公共」について「公共というものをとらえなおしたいという問題意識がずっとあった。それが政策として形になったのが、公共政策の担い手の再編である統治機構の改革であり、『新しい公共』だった」と語っている。

これこそが、政治主導と市民社会の共通項といえよう。政治主導の仕組み作り、及び政治主導による公共政策形成と、市民社会の進展は共通点がある。もちろん、市民社会も公共政策の提案はするわけで、「新しい公共」とは、市民社会がそのような政策提言等をしやすくするための基盤づくりであった。先述したように公共政策を作るための公共空間の上からの改革が政治主導、下からの改革が市民社会の進展であるが、民主党政権はそれを目指していたのである。その結果が、未完に終わった政治主導のための統治機構改革と、結実した NPO 税制の拡充であった。

NPO 税制の拡充では、政策形成過程で 3 つのタイプの政治主導が見られた。官邸が舞台の首相主導、内閣が舞台の内閣主導、それから超党派の理念を共にする政治家による政治主導である。すなわち、政治主導によってこそ、市民社会発の政策が実現したのである。

### 7.3 ジェンダーと政治、未婚の寡婦控除の実現と理論的枠組みの実証分析

未婚の寡婦控除は第 2 次安倍政権下の 2019 年に実現に至った。安倍晋三首相は、第 2 次安倍政権の間一度しか NPO を面会しないなど、市民社会に理解があったとは言い難い。そのような政権で未婚の寡婦控除を実現に至らせたのは、自民党内の女性議員グループであった。

政策プロセス分析の前提として、ジェンダーと政治について考察した。女性の国会議員はこれまで取り残されてきた女性の課題について拾い上げて政策としてきた。未婚の寡婦控除についても、政策実現はしなかったものの、野党の女性議員が取り上げていた経緯がある。

市民社会発の公共政策の提案がどのように実現するのかについて、それぞれの事例を政治的機会構造を用いて検証した。民主党政権の場合は、もともと市民社会に対して機

会構造が開かれていた政権で、他にもエリートとの同盟など機会が開かれている変数が存在し、市民社会発の政策が実現した。一方、第2次安倍政権の場合は対照的に市民社会に対して機会構造は閉じていた。しかし、首相中心の政治主導という権力構造が構築されており、そこにおいてエリートとの同盟や政府の政策形成能力などの機会が市民社会に対して開いたときに、同盟者が首相にアクセスできたために、政策が実現したことを分析した。

未婚の寡婦控除は、自民党だけでなく社会福祉制度そのものが伝統的家族観に影響されていたことに加え、対象が女性で、かつそのなかでも対象者が少なかったために長年放置されていた課題であった。それが動き出したのは、自民党の女性議員のなかに、シングルマザーの当事者団体と橋渡しをするような木村弥生が現れたからである。彼女はリーダー格の女性議員である稲田朋美に当事者団体を紹介し、これが契機となって自民党の女性議員たちがグループとなって政策実現へと動いた。

実現に至った理由としては、まず稲田が安倍首相と近かったことが挙げられる。また税制については自民党税調が大きな影響力を持つが、その党税調の会長も安倍の側近である甘利明であり、彼もこの問題に前向きだった。加えて、未婚の寡婦控除を女性政策というよりも子どもの貧困対策として焦点を当てたことで、伝統的家族観の壁をのり越えたこと、さらに第2次安倍政権は女性活躍を掲げていたが、そこにはひとり親も含まれていたこと、すなわち首相主導の政策ビジョンに沿っていたことが挙げられる。

つまり、市民社会と疎遠な政権でも、首相による政治主導の体制ができていて、キーパーソンが首相に近く、アクセスできるならば、政権内に反対論があったとしても、市民社会発の政策は実現可能なのである。

## 7.4 政治主導と市民社会

以上みてきたように、政治主導と市民社会は、公共空間における公共政策作りの担い手、あるいはその体制や手法という点で共通している。そして、権力構造の変容に伴い、両者が直結するようになった。一見すると、首相及び首相官邸を中心とする権力構造の完成で、従来の政策決定当事者である政治家、官僚、利益団体以外の、権力構造の外側にいる集団や人々はより権力から排除され、政策決定に影響を及ぼさないようにもみえる。

しかし実際は逆であり、政治主導の体制のもとでは、市民社会は首相という権力の中枢と直結する可能性があり、それができれば市民社会から要望の強い政策も実現可能な

のである。日本の政治過程、及び政策過程を考えるうえで、これは新たな含意といえるのではないだろうか。しかも、市民社会への距離が遠いとみられる政権でもこれはあてはまるのである。市民社会への距離が遠い政権でも、市民社会から要望の強い政策は政治主導の権力構造のもとでこそ実現に至るのである。

55年体制が終焉し、社会が多様化・複雑化、グローバル化し、かつ財政難であり、もはや政府だけで公共政策全てを網羅することはできない。これまでとは違うやり方での新たな政策形成が必要となったときに、政治主導の仕組みのもとで、新たな政策形成を行いやすくなっているのである。政治主導の権力構造と統治機構は政策の多様性をも生み出しうる。権力構造の変容により、政治的機会構造が市民社会へと開かれたものになりやすくなり、その結果として政策の多様性にもつながる。政治的機会構造でみれば、日本政治の変動と、市民社会発の政策提言がつながり、新たな政策の実現へと至った。そこで実現に向け推進の役割を果たしたのが政治起業家である政治家たちである。

市民社会との距離感が対照的な二つの政権での政策実現で示したように、NPOの政策提言などによる市民社会発の公共政策は、政治主導のもとでこそ実現可能性が高くなる。鳩山政権のような市民社会への関心や理解が高い政権ではなおのこと、第2次安倍政権のような市民社会から遠い政権でもそれはあてはまる。もちろん一定の条件は必要で、それは政治主導、首相のリーダーシップに沿った形であるということである。未婚の寡婦控除はそのような条件を満たしたことで、実現に至った。

市民社会発の公共政策は今後ますます増加すると思われる。NPOの数が増えて成熟し、専門性も増しており、目の前の課題を解決するだけでなく政策や制度を変えたいと考えるNPOが出てきているからである。また、政府だけでカバーしきれない社会課題も増える一方と予想されるからである。そのとき、政治主導のもとでこそ政策の実現可能性は高くなるであろう。

しかも、市民社会発の政策を実現するための政治家である政策起業家も若手を中心に増えている。たとえば、自民党内には以前はNPOへの偏見もあったが、若手議員を中心にそのような偏見も薄くなっている。その中には後述するが孤独対策のように、NPOの政策提案を受けて首相官邸に働きかけ、実現に至ったものもある<sup>237</sup>。このように、政策の多様性や即応性、柔軟性も増しているのである。

---

<sup>237</sup> 『朝日新聞』2022年9月19日朝刊（7面）

## 7.5 残された課題

第1章で述べたように、第2次安倍政権は80年代からの統治機構改革を重ねた末の政治主導の完成形ともいえる。その一方で、逆に「強すぎる官邸」が問題となった。「官邸一強」と呼ばれ、人事局をもとに官僚の人事を官邸が一手に握り、政策形成も官邸が半ば独占するような状況となった。それは官僚の忖度を生み、上から降ってくる大量の業務のために疲弊させた。官僚からのアイデアもわかなくなり、省庁が受け身となって仕事を押しつけ合うようになったという弊害も指摘されている<sup>238</sup>。

そして、桜を見る会など複数のスキャンダルも起こった。こういった政権の不祥事に加え、2019年の参議院選広島選挙区で自民党候補者の陣営による大規模な買収事件が起こった。事件を起こした自民党陣営には、党本部から1億5千万円という巨額の資金が渡っていた。この陣営の候補は菅官房長官が肝いりで応援していた。このような政治主導の負の側面は今後、どのように克服されていくべきなのかは政府にとって課題である。また本論にとっても、政治主導には負の側面があるということは議論の必要があり、今後に残された課題である。

政治主導そのものが悪かったわけではない。首相のビジョンのもとで政治主導の仕組みのもとで政策が実現していくのは、国民からみてもわかりやすいし、責任の所在もはっきりしている。そのような政策を打ち出した首相は、小選挙区比例代表並立制という党首力すなわち首相の力が問われる選挙制度で審判を受ける。

ただ、ここでの問題は近年の選挙の投票率が非常に低いことである。最近では2009年、民主党に政権交代した2009年時の衆議院選挙の69.28%をピークに、以降59.32%（2012年）、52.66%（2014年）、53.68%（2017年）、55.93%（2021年）となっている。2012年以降の4回は、戦後の投票率のワースト4である。投票率が低いことについてはいろいろな分析があるが、第2次安倍政権が様々な問題がありながらも長期政権を築いたのは、この低投票率のせいもあろう。

第2次安倍政権は、若者に焦点をあてて支持を広げ（境家 2022: 80-83）、実際に若者からの支持も得ていた（Ibid: 87）。しかし、10～30代の若い世代の投票率は他の世代に比べて低い<sup>239</sup>。低投票率であれば、組織票に支えられている自民党に有利にはたらく。

---

<sup>238</sup> 『日本経済新聞』2022年11月5日（1面）

<sup>239</sup> 総務省ウェブサイト [https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/)（最終閲覧日 2023/05/18）

政治不信や政治批判は政治的無気力を招きやすく、低投票率へとつながる。この低投票率をどうするかも課題であろう。

安倍政権を継いだ菅義偉政権は新型コロナウイルス対策に追われ、1年の短命に終わった。その後を継いだ岸田文雄政権は、2022年の参議院選に勝利して、安定的な基盤を取り入れた。今後、本格的に岸田首相主導の政策を進めていくとみられるが、中心になると見られているのが「新しい資本主義」である。

2022年6月に発表された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」<sup>240</sup>をみると、柱の一つに「社会的課題を解決する経済社会システムの構築」がある。中身としては「寄付文化やベンチャー・フィランソフイーの促進など社会的起業家への支援強化」「孤独・孤立など社会的課題を解決するNPO等への支援」などが並び、市民社会を配慮した政策もみられる。今後、岸田政権がどのように新しい資本主義を進めていくのか、それが政治主導の仕組みとどのように関連していくのかどうかは注目し続ける必要がある。

なお、直近の政策であるが、官邸主導による市民社会発の政策はその後にも実現し続けている。2021年に実現した孤独担当相の設置<sup>241</sup>、2022年に実現したAV強制出演を防ぐため契約の猶予・見直しをできるようにするAV救済新法などである<sup>242</sup>。これらは政治主導（首相主導）によって市民社会の要望の強い政策が実現した例である。孤独担当相はNPOの若者が課題解決にあたっていたが、問題の源流を直すにはシステム化したいと若手政治家にはたらきかけ、それが菅義偉官房長官へと接続し、菅政権となって大臣創設に至った。また、AV救済新法はNPOが上川陽子衆議院議員にはたらきかけを続けていた。岸田政権となって、衆議院選挙に近いこともあり、上川議員と同じ派閥に所属する岸田首相が政策として取り上げた。どちらも、首相及び首相に近い政治家が市民社会発の政策を取り上げ、首相への道が開けたことで政策実現へと至った。このように民主党から安倍政権、菅政権を経て岸田政権になっても政治主導のもとで市民社会発の

---

<sup>240</sup> 内閣官房ウェブサイト [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii\\_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/pdf/ap2022.pdf)  
(最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>241</sup> 朝日新聞デジタル  
[https://digital.asahi.com/articles/ASQ9H55PNQ9CULZU005.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASQ9H55PNQ9CULZU005.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)

<sup>242</sup> 朝日新聞デジタル  
[https://digital.asahi.com/articles/ASQBS4JMPQBKULZU001.html?iref=pc\\_ss\\_date\\_article](https://digital.asahi.com/articles/ASQBS4JMPQBKULZU001.html?iref=pc_ss_date_article) (最終閲覧日 2023/05/05)



政策が実現している。

市民社会への政権の距離にかかわらず、政治主導のもとでこそ市民社会発の政策が実現する。しかも、市民社会発の政策が実現する政治的機会も増えている。2023年には子ども家庭庁も発足した。2021年に閣議決定した「こども政策の新たな推進に関する基本体制について」<sup>243</sup>には、「NPOとの積極的な対話・連携・協働」「民間人の登用や出向を積極的に行う」と盛り込まれている。自民党内で市民社会への態度が違う政権で、市民社会から要望の強い政策が実現すると実証するのも本論のさらなる課題である。

また、ここで想起されるのは野党の役割である。第3章でみたように、政権交代前、野党時代の民主党は「市民がつくる政策調査会」と連携して、市民社会発の政策の受け皿を作っていた。吉田が指摘するように（吉田 2016: 17）、野党の役割の一つは民主主義の多元的な側面を確保していることだとすれば、政策の多様性をもたらすという意味で、当時の民主党は役割を果たしていた。

ところが、前述したように最近ではNPOと自民党の議員が接近している。若手議員を中心に、従来は見られたNPOへの偏見もなく、孤独政策など彼らを媒介にして、首相権力をも利用して政策が実現している。野党の役割はますます少なくなっている。市民社会発の政策からみた野党の現状や展望もまた、さらなる課題といえよう。

---

<sup>243</sup> 内閣官房ウェブサイト [https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo\\_seisaku/pdf/kihon\\_housin.pdf](https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_seisaku/pdf/kihon_housin.pdf) (最終閲覧日 2023/05/05)

## 参考文献

### 日本語参考文献

- 赤石千衣子 (2014) 『ひとり親家庭』 岩波新書。
- 赤石千衣子 (2020) 「いかにしてわたしたちは未婚のひとり親への税制改正をなしとげたか  
『Voice』 2020 年 1-2 月号: 10-16。
- 秋山訓子 (2010) 『ゆっくりやさしく社会を変える——NPO で輝く女たち』 講談社。
- 秋山訓子 (2011) 「市民が政治を開くとき——NPO 法改正の本質は何か (下)」 『世界』 岩波書店 2011 年 12 月号: 49-56。
- 秋山訓子 (2013) 「民主党は何を目指し、なぜそれは実現しなかったか」 『世界』 岩波書店 2013 年 9 月号: 228-236。
- 秋山訓子 (2016a) 「たった一つの小さな小さな保育園が大きく社会に広がった——駒崎弘樹さん」 駒崎弘樹・秋山訓子 『社会をちょっと変えてみた——ふつうの人が政治を動かした七つの物語』 岩波書店: 129-154。
- 秋山訓子 (2016b) 「NPO 法を『作った』ロビイスト——松原明さん」 駒崎弘樹・秋山訓子 『社会をちょっと変えてみた——ふつうの人が政治を動かした七つの物語』 岩波書店: 155-188。
- 秋山訓子 (2018) 『女は「政治」に向かないの?』 講談社。
- 秋山訓子 (2021) 「NPO 法改正と政治主導」 『国際日本研究紀要』 第 13 号: 53-67。
- 秋山訓子 (2022) 「市民のニーズと政策をつなぐクラウドファンディング チャンスフォー・チルドレンは事業化の壁をどう乗り越えたか」 『Stanford SOCIAL INNOVATION Review Japan』 vol.2: 71-80。
- 阿比留留比 (2016) 『総理の誕生』 文芸春秋。
- 安倍昭恵 (2015) 「新しいファーストレディー宣言」 『文芸春秋』 文芸春秋 2015 年 6 月号: 170-179。
- 安倍晋三 (2016) 『美しい国へ』 文春新書。
- 天野正子 (1996) 『「生活者」とはだれか』 岩波新書。
- 穴見明 (1996) 「五五年体制の崩壊と執政機能の強化」 日本政治学会編 『55 年体制の崩壊』 89-107。

- 朝日新聞社（2012）『第46回 衆院選 朝日選挙大観 2012年12月16日』朝日新聞社。
- 飯尾潤（2006）「副大臣・政務官制度の目的と実績」『レヴァイアサン』木鐸社 38: 41-59。
- 飯尾潤（2008）『政局から政策へ——日本政治の成熟と転換』NTT出版。
- 飯尾潤（2011）「内閣・官僚制——統治能力の向上問われる」佐々木毅・清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社: 373-419。
- 飯尾潤（2013）「政権交代と『与党』問題——『政権党』になれなかった民主党」飯尾潤編『政権交代と政党政治』中央公論新社: 103-137。
- 飯尾潤編（2013）『政権交代と政党政治』中央公論新社。
- 飯尾潤（2019）「政策の質と官僚制の役割——安倍内閣における「官邸主導」を例にして」『年報行政研究』2-20。
- 今田忠編著（2006）『日本のNPO史』ぎょうせい。
- 稲田朋美（2020）「多様性のある真の保守政党を目指して」女性議員飛躍の会編『女性議員が永田町の壁を砕く！——自民党を変革し、日本の飛躍を図る10人の女性リーダーたち』成甲書房: 10-50。
- 稲田朋美（2021）『強くて優しい国』幻冬舎
- 猪口孝・岩井奉信（1985）「自民党利益誘導の政治経済学」『中央公論』中央公論社 1985年3月号: 128-162
- 猪口孝・岩井奉信（1987）『族議員の研究』日本経済新聞社。
- 石川真澄・山口二郎（2021）『戦後政治史 第四版』岩波新書。
- 石田徹（1987）「現代日本の政治過程・政治体制の分析方法をめぐって——『日本型多元主義』の議論を中心に」『社会科学研究年報』17: 149-176。
- 石田徹（1992）『自由民主主義体制分析：多元主義・コーポラティズム』法律文化社。
- 石田雄（1960）「わが国における圧力団体発生の歴史的条件とその特質」『年報政治学』11: 30-45。
- 石田雄（1975）「現代日本における政治参加の歴史的前提」『年報政治学』03: 3-29。
- 石橋文登（2020）『安倍晋三秘録』飛鳥新社。
- 伊藤修一郎（2001）「政策波及とアジェンダ設定」『レヴァイアサン』28: 9-45。
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態——政策イノベーションと政策』慶応義塾大学出版会。
- 伊藤高史（2007）「アジェンダビルディングとジャーナリズム研究」『慶応義塾大学メデイ

- ア・コミュニケーション研究所紀要』57: 133-144。
- 伊藤光利 (2014) 「民主党のマニフェストと政権運営」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折——その経験から何を学ぶか』日本経済評論社: 1-51。
- 伊藤光利・宮本太郎編 (2014) 『民主党政権の挑戦と挫折——その経験から何を学ぶか』日本経済評論社。
- 岩井奉信 (2017) 「現代日本における議会制民主主義の限界」岩井奉信・岩崎正洋編著『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房: 3-21。
- 岩井奉信・岩崎正洋 (2017) 『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房。
- 岩崎正洋 (2017) 「デモクラシーとカウンター・デモクラシーの間」岩井奉信・岩崎正洋編著『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房:261-282。
- 岩本美砂子 (1997) 「女のいない政治過程——日本の五五年体制における政策決定を中心に」『女性学 = Journal of the Womens Studies Association of Japan : 日本女性学会学会誌』5: 8-39。
- 岩本美砂子 (2000) 「女性と政治過程」賀来健輔・丸山仁編著『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房: 225-250。
- 岩本美砂子 (2005) 「日本のドメスティック・バイオレンス防止法 (2001 年) 制定をめぐる政治過程」『三重大学法経論業』23(1): 1-25。
- 岩本美砂子 (2005) 「小泉首相の下で実施された衆議院議員選挙における女性自民党候補の多様性増大について」『三重大学法経論業』25(2): 1-20。
- 岩本美砂子 (2013) 「日本のジェンダーをめぐる政策過程の特徴について——立法・行政・司法」『国際ジェンダー学会誌』vol.11: 10-34。
- イングルハート、ロナルド・F (1993) 村山皓・富沢克・武重雅文訳『カルチャーシフトと政治変動』東洋経済新報社。
- 上山信一 (2002) 『政策連携の時代』日本評論社。
- 衛藤幹子 (1998) 「連立政権における日本型福祉の転回——介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』1998(6): 68-94。
- 衛藤幹子 (2017) 『政治学の批判的構想——ジェンダーからの接近』法政大学出版局。
- 大石裕 (2005) 『ジャーナリズムとメディア言説』勁草書房。
- 岡沢憲芙 (1996) 「政党政治システムの変容」日本政治学会編『55 年体制の崩壊』3-30。
- 岡本仁宏 (2011) 「NPO の政治活動の活性化に向けて」『ボランティア研究』No.1: 3-12。

- 大倉沙江・岩本美砂子 (2020) 「日本の国会議員の女性政策に対する態度——「2016年国会議員のジェンダー政策に関する意識調査」の基礎的検討」『三重大学法経論業』: 1-12。
- 大澤真幸、吉見俊哉、鷲田清一 (2012) 『現代社会学事典』弘文堂。
- 大嶽秀夫 (1990) 『政策過程』東京大学出版会。
- 大嶽秀夫 (2020) 『平成政治史』ちくま新書。
- 小倉慶久 (2012) 「裁判員制度の誕生(1): アジェンダ・セッティングと政策形成」『関西大学法学論集』62(3): 1117-1156。
- 小沢一郎 (1993) 『日本改造計画』講談社。
- 小野耕二 (2012) 『日本政治の転換点 第3版』青木書店。
- 尾野嘉邦 (2002) 「NPOと政策過程——公共利益団体とイシューネットワーク」『国家学会雑誌』115(9・10): 1056-1116。
- 戒能民江 (2001) 『ドメスティック・バイオレンス防止法』信山社。
- 賀来健輔・丸山仁編著 (2000) 『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房。
- 柏木宏 (2008) 『NPOと政治——アドボカシーと社会変革の新たな担い手のために』明石書店。
- 勝田美穂 (2017) 『市民立法の研究』法律文化社。
- 加藤紘一 (2008) 「日本社会の再構築とNPOの可能性」非営利組織評価研究会編『日本の未来と市民社会の可能性』言論NPO: 87-100。
- 金子郁容 (1992) 「ボランティア もう一つの情報社会」岩波新書。
- 金子澄子 (2014) 「相続分差別だけではない、婚外子と非婚の母を差別する「寡婦控除」」『賃金と社会保障』1605: 4-10。
- 上川龍之進 (2014) 「民主党政権における予算編成・税制改正——民主党の『与党化』と『自民党化』——」伊藤光利・宮本太郎編『民主党政権の挑戦と挫折』日本経済評論社: 119-169。
- 菅直人 (1980) 「市民運動の論理と行政改革」経済評論 29(11): 71-80。
- 香山健一 (1985) 「自民党の活力——三つの源泉——日本型多元主義政党モデルの創造」『月刊自由民主』1985年12月号: 144-153。
- 川上高志 (2022) 『検証 政治改革——なぜ劣化を招いたのか』岩波新書。
- 菊池啓一 (2014) 「アルゼンチンにおける法律型クオータの導入とその効果」三浦まり・衛藤幹子編著『ジェンダー・クォーター——世界の女性議員はなぜ増えたのか』明石書店:

117-146。

木寺元（2017）「消費税増税～社会保障との一体改革」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: 152-179。

久住剛（2005）「NPO——行政関係」原論」山岡義典編著『NPO 基礎講座』ぎょうせい: 206-264。

久保田正志（2010）「政治主導の確立をめざして～政府の政策決定過程における政治主導の確立のための内閣法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』302: 3-9。

熊代昭彦（2003）『新 日本の NPO 法——特定非営利活動促進法の意義と解説』ぎょうせい。

久米郁男（1998）『日本型労使関係の成功——戦後和解の政治経済学』有斐閣。

倉沢進、秋元律郎（1990）『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房。

経済企画庁国民生活局（1994）『自覚と責任のある社会へ』大蔵省印刷局。

国民生活センター（1997）『戦後消費者運動史』大蔵省印刷局。

小島廣光（2003）『政策形成と NPO 法——問題、政策、そして政治』有斐閣。

後藤田正晴（1994）『政と官』講談社。

権妍季、辻中豊（2011）「政権交代前夜におけるロビイングと影響力」『ボランティア研究』No.1: 68-76

酒井克彦（2016）「非婚の母に寡婦控除を！」『税』71(10): 104-116。

境家史郎（2022）「選挙・世論対策 若年層を取り込んだ『静かなる革命』」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権』文春新書: 73-112。

坂巻綾望（2019）「寡婦控除の課題と展望」『租税研究』838: 43-75。

坂本治也（2012）「政治過程における NPO」辻中豊、坂本治也、山本英弘編著『現代日本の NPO 政治』木鐸社: 109-148。

坂本治也（2012）「NPO の政治的影響力とその源泉」辻中豊、坂本治也、山本英弘編著『現代日本の NPO 政治』木鐸社: 149-182。

櫻井敏雄（2010）「官邸機能の強化と行政全般の見直し～『国家戦略室』と『行政刷新会議』の設置～」『立法と調査』No.300: 3-15。

佐々木毅・清水真人編著（2011）『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社。

佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民党政権』中央公論社。

佐藤満（2014）『厚生労働省の政策過程分析』慈学社出版。

- 塩崎彰久 (2013) 「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』中央公論新社: 49-86。
- 塩崎恭久 (2020) 『「真に」子どもにやさしい国をめざして』メタ・ブレーン。
- シーズ編 (1998) 『解説・NPO 法案 ～その経緯と争点～』シーズ。
- 市民がつくる政策調査会編 (2017) 『市民政調 20 年の軌跡——市民活動と政治をつなぐ政策形成活動の試み 1997-2016』生活社。
- 清水真人 (2011) 「政権交代の 600 日」佐々木毅・清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』日本経済新聞出版社: 1-222。
- 清水真人 (2018) 『平成デモクラシー史』ちくま新書。
- 信田智人 (2013) 『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』朝日新聞出版。
- 篠原一 (1985) 「「ライブラリー・ポリティクス」とは何か」篠原一編著『ライブラリー・ポリティクス——生活主体の新しい政治スタイルを求めて』総合労働研究所: 2-30。
- 篠原一編著『ライブラリー・ポリティクス——生活主体の新しい政治スタイルを求めて』総合労働研究所。
- 篠原一 (1988) 『篠原一の〈市民と政治〉5 話』有信堂高文社。
- 篠原一 (2004) 『市民の政治学』岩波新書。
- 自由民主党 (1979) 『日本型福祉社会』自由民主党広報委員会出版局
- 新川達郎 (2002) 「市民・NPO・行政の新たなガバナンス」山本啓・雨宮孝子・新川達郎編著『NPO と法・行政入門』ミネルヴァ書房: 116-137。
- 進藤久美子 (2004) 『ジェンダーで読む日本政治』有斐閣選書。
- 新藤宗幸 (2012) 『政治主導——官僚制を問いなおす』筑摩書房。
- 季武嘉也・武田知己 (2011) 『日本政党史』吉川弘文館。
- 菅義偉 (2012) 『政治家の覚悟』文芸春秋。
- 杉本貴代栄 (2006) 「貧困とジェンダー——母子世帯施策の動向と新展開」『法律時報』78 (1) : 16-20。
- 須田春海 (2010) 「市民立法機構設立総会記録巻頭言」『須田春海採録 2 市民自治体』生活社: 274-276。
- 須田春海 (2010) 『須田春海採録 2 市民自治体』生活社。
- 世界平和研究所編 (1995) 『中曽根内閣史資料編』世界平和研究所。

- 総合研究開発機構（NIRA）（1994）『市民公益活動基盤に関する調査研究』総合研究開発機構。
- 高橋秀行（2013）「自治基本条例と市民参加条例」高橋秀行、佐藤徹編著『新説 市民参加（改訂版）』公人社：161-201。
- 武田知己（2011a）「五五年体制」の危機と変貌」季武嘉也・武田知己編『日本政党史』吉川弘文館：210-282。
- 武田知己（2011b）「政治改革と政界再編」季武嘉也・武田知己編『日本政党史』吉川弘文館：282-334。
- 竹中治堅（2006）『首相支配——日本政治の変貌』中央公論新社。
- 竹中治堅（2013）「民主党政権と日本の議院内閣制」飯尾潤編『政権交代と政党政治』中央公論新社：139-180。
- 竹中治堅（2017）「安倍政権と民主党政権の継続性」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：273-289。
- 竹中治堅編（2017）『二つの政権交代——政策は変わったのか』勁草書房。
- 竹中治堅（2020）『コロナ危機の政治——安倍政権 vs 知事』中公新書。
- 竹中治堅（2022）「与党統制「首相支配」の浸透」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権』文春新書：265-306。橘幸信、正木寛也（1998）『やさしい NPO 法の解説』礼文出版。
- 橘幸信（1999）『知っておきたい NPO 法』大蔵省印刷局。
- 田代正美（2005）「NPO と企業の社会貢献——企業と NPO の望ましい関係」山岡義典編著『NPO 基礎講座』ぎょうせい：132-170。
- 田中秀明（2019）「第 2 次安倍政権における政策形成過程のガバナンス——コンテスタビリティの観点から」『年報行政研究』vol54: 57-82
- 谷口智彦（2020）『誰も書かなかった安倍晋三』飛鳥新社。
- 辻由希（2010）「ジェンダーと代表／表彰（representation）——『月刊自由民主』と衆議院選挙公報にみる女性の政治的代表」『年報政治学』2010(2): 127-150。
- 辻由希（2012）『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房。
- 辻由希（2022）「女性政策 巧みなアジェンダ設定」アジア・パシフィック・イニシアティブ『検証 安倍政権』文春新書：307-345。
- 辻中豊・森裕城（2010）「本書の課題と構成」辻中豊・森裕城『現代社会集団の政治機能——



- 利益団体と市民社会』木鐸社: 15-32。
- 辻中豊・森裕城 (2010)『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社。
- 辻村みよ子 (1990)「女性の政治参加」ジュリスト (955) 1990年5月1・15日合併号: 58-64。
- 辻元清美 (2012)『いま、「政治の質」を変える』岩波書店。
- 寺脇研・前川喜平 (2021)『官僚崩壊——どう立て直すのか』扶桑社。
- 中北浩爾 (2011)「日本型多元主義の時代へ——ポスト高度成長期の自民党政治」『同時代史研究』4:3-18。
- 中北浩爾 (2017)『自民党——「一強」の実像』中公新書。
- 中北浩爾 (2022)「官邸主導 協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』文春新書: 113-151。
- 中曽根康弘 (1996)『天地有情 五十年の戦後政治を語る』文芸春秋。
- 中村陽一 (2009)「市民の活動の歴史的経緯から見た役割と可能性」宇田川妙子編著『多元的共生を求めて——〈市民の社会〉をつくる』東信堂: 23-44。
- 中野晃一 (2013)「政権・党運営——小沢一郎だけが原因か」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』中央公論新社: 195-230。
- 並河信乃 (2010)「市民立法機構の背景と意義」須田春海『須田春海採録 2 市民自治体』生活社: 371-375。
- 西岡晋 (2001)「医療政策過程分析の枠組み——『政策の窓モデル』の可能性」『早稲田政治公法研究』67: 57-87。
- 西澤沙矢加 (2004)「アドボカシー」山内直人編『現代日本のNPO ——現状・政策・課題——』全国勤労福祉振興協会: 171-183。
- 日生協創立50周年記念歴史編纂委員会 (2002)『現代日本生協運動史 (下巻)』日本生活協同組合連合会。
- 仁平典宏 (2011)「ボランティアと政治をつなぎ直すために——ネオリベリズム以降の市民社会と敵対制の位置——」『ボランティアリズム研究』No.1: 13-24。
- 日本再建イニシアティブ (2013)『民主党政権失敗の検証——日本政治は何を活かすか』中央公論新社。
- ノーブル、グレゴリー・W (2018)「責任者はいったい誰なのか——戦後日本の政策形成における政治的権力と官僚への委任をめぐる言説の展開」浅野正彦、ジル・スティール『現

- 代日本社会の権力構造』北大路書房: 223-238。
- 野中尚人・青木遥 (2016)『政策会議と討論なき国会——官邸主導体制の成立と後退する熟議』朝日選書。
- 野宮大志郎 (1998)「政治的機会構造・経済構造・イデオロギー——幕末日本の農民運動——」『理論と方法』13(1): 23-40。
- 橋本徹、古田精司、本間正明 (1986)『公益法人の活動と税制——日本とアメリカの財団・社団』清文社。
- 橋本龍太郎 (1994)『政権奪回論』講談社。
- 長谷川公一 (2003)『環境運動と新しい公共圏——環境社会学のパーспекティブ』有斐閣。
- 服部龍二 (2016)『中曽根康弘』中公新書。
- 原田晃樹、藤井敦史、松井真理子 (2010)『NPO 再構築への道 パートナースhipを支える仕組み』勁草書房。
- 原田峻・成元哲 (2011)「NPO 法制定・改正をめぐる運動と政治——ネットワークでつくる市民＝議員立法」『中京大学現代社会学部紀要』5(2): 83-108。
- 原田峻 (2020)『ロビイングの政治社会学——NPO 法制定・改正をめぐる政策過程と社会運動』有斐閣。
- ハンター・フロイド (1998)『コミュニティの権力構造——政策決定者の研究』恒星社厚生閣。
- 日詰一幸 (2000)「都市と公共の政治学」賀来健輔・丸山仁編著『ニュー・ポリティクスの政治学』ミネルヴァ書房。
- 平田オリザ・松井孝治 (2011)『総理の原稿——新しい政治の言葉を模索した 266 日』岩波書店。
- 広瀬道貞 (1993)『補助金と政権党』朝日文庫。
- 藤井直樹 (2012)「撤回された『政治主導確立法案』をめぐる」御厨貴編『「政治主導」の教訓——政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房: 157-185。
- 平安山英城 (2018)「マスメディア広告のアジェンダ設定機能効果分析」『日本経営診断学会論集』18: 91-96。
- ペッカネン、ロバート (岡本仁宏訳) (2011)「ボランティアと市民社会」(2011)『ボランティア研究』No.1: 36-55。
- ベック、ウルリヒ (1998)『危険社会 新しい近代への道』法政大学出版局。
- 星浩 (2014)『官房長官 側近の政治学』朝日選書。

- 堀田力、山田二郎、太田達男（2004）『公益法人改革 これてよいのか政府の構想』公益法人協会。
- 本間正明・出口正之（1996）『ボランティア革命』東洋経済新報社。
- 待鳥聡史（2012）『首相政治の制度分析——現代日本政治の権力基盤形成』千倉書房。
- 待鳥聡史（2020）『政治改革再考』新潮選書。
- 前田健太郎（2019）『女性のいない民主主義』岩波新書。
- 前田幸男・濱本真輔（2015）「政権と政党組織——民主党と党内統治」前田幸男・堤英敬編著『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房: 3-34。
- 前田幸男・堤英敬編著『統治の条件——民主党に見る政権運営と党内統治』千倉書房。
- 牧原出（2016）『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版。
- 牧原出（2018）『崩れる政治を立て直す——21世紀の日本行政改革論』講談社現代新書。
- 升味準之輔・赤木須留喜「序言」日本政治学会編『年報政治学 1967』岩波書店: 1-4。
- 松浦淳介（2017）「原発をめぐる 3.11 以後の政治過程」岩井奉信・岩崎正洋編著『日本政治とカウンター・デモクラシー』勁草書房: 25-54。
- 松下啓一（2002）『新しい公共と自治体』信山社。
- 御巫由美子（1999）『女性と政治』新評論。
- 御厨貴編（2012）『「政治主導」の教訓——政権交代は何をもたらしたのか』勁草書房。
- 御厨貴・牧原出・佐藤信（2013）『政権交代を超えて——政治改革の 20 年』岩波書店。
- 御厨貴（2015）『安倍政権は本当に強いのか——盤石ゆえに脆い政権運営の正体』PHP 新書。
- 御厨貴・牧原出（2021）『日本政治史講義』有斐閣。
- 皆川満寿美（2017）「第 2 次安倍政権と女性関連政策」『ジェンダー法研究 第 4 号』147-155。
- 三船毅（2008）『現代日本における政治参加意識の構造と変動』慶応義塾大学出版会。
- 宮川公男（1994）『政策科学の基礎』東洋経済新報社。
- 民間政治臨調編（1993）『民間政治改革大綱——日本変革のヴィジョン』講談社。
- 森裕城（2001）『日本社会党の研究』木鐸社。
- 森泉章（2004）『新・法人法入門』有斐閣。
- 森本哲郎編著（2021）『現代日本政治の展開——歴史的視点と理論から学ぶ』法律文化社。
- 村松岐夫（1974）「行政過程と政治参加——地方レベルに焦点をおきながら」『年報政治学』

(25): 41-68。

村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新報社。

村松岐夫 (1981a) 「利益団体と行政・政党」(一) 『自治研究』 62 (3) : 3-23。

村松岐夫 (1981b) 「利益団体と行政・政党」(二) 『自治研究』 62 (4) : 36-50。

村松岐夫 (1981c) 「利益団体と行政・政党」(三) 『自治研究』 62 (8) : 3-18。

村松岐夫 (1985) 「政策過程」 『日本政治の座標軸』 有斐閣: 171-252。

村松岐夫 (1994) 『日本の行政』 中公新書。

村松岐夫 (2010) 『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』 東洋経済新報社。

渡邊勉 (2000) 「社会運動の国家間比較」 『理論と方法』 15 (1) : 135-148。

薬師寺克行 (2012) 『証言 民主党政権』 講談社。

安 世舟 (2021) 『現代日本政治の解明——「決定中枢」の変容を中心として』 WORLD DOOR

山内直人 (2004) 『NPO 入門』 日本経済新聞社。

山岡義典編著 (2005) 『NPO 基礎講座』 ぎょうせい。

山岡義典 (2005) 「NPO の現代的意義」 山岡義典編著 『NPO 基礎講座』 ぎょうせい: 38-65。

山岡義典 (2005) 「市民活動の全体像と分野横断性」 山岡義典編著 『NPO 基礎講座』 ぎょうせい: 2-37。

山岡義典 (2011) 「政治と NPO——NPO 法における政治規制条項の再検討を通して」 『ボランティア研究』 1: 25-35。

山岸秀雄・菅原敏夫・粉川一郎編著 (2004) 『NPO と行政・協働の再構築』 第一書林。

山口二郎 (1993) 『政治改革』 岩波新書。

山口二郎 (1995) 「現代日本の政官関係——日本型議員内閣制における政治と行政を中心に」 日本政治学会 『現代日本政官関係の形成過程』 151-172。

山口二郎 (1997) 『日本政治の課題』 岩波新書。

山口二郎 (2007) 『内閣制度』 東京大学出版会。

山口二郎 (2012) 『政権交代とは何だったのか』 岩波書店。

山口二郎・生活経済政策研究所編 (1997) 『連立政治 同時代の検証』 朝日新聞社。

山口二郎・中北浩爾編 (2014) 『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。

山田真裕 (2016) 『政治参加と民主政治』 東京大学出版会。

山本英弘・渡辺勉 (2001) 「社会運動の動態と政治的機会構造——宮城県における社会運動

- イベントの計量分析、1986—1997」『社会学評論』52(1) : 147-162。
- 山本英弘 (2002)「政治的機械構造論再考——限界効用モデルによる考察」『社会学年報』31: 139-157。
- 山本英弘 (2005)「社会運動の発生と政治的機会構造——ゲーム理論的モデルによる考察と国際比較分析」数土直紀・今田高俊編著『数理社会学入門』勁草書房: 147-167。
- 山本英弘 (2010)「利益団体の影響力」辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能』木鐸社: 237-252。
- 山本英弘 (2010)「利益団体のロビイング」辻中豊・森裕城編著『現代社会集団の政治機能』木鐸社:215-236。
- 山本英弘 (2017)「地方政治における政治的機会構造とロビイング——マルチレベル分析による検証」『山形大学紀要 (社会科学)』48 (1) : 1-17。
- 横田克巳 (1985)「ライブリーな消費者運動の展開」篠原一編『ライブリー・ポリティクス——生活主体の新しい政治スタイルを求めて』総合労働研究所: 171-188。
- 横田克巳 (1992)『参加型市民社会論——オルタナティブ市民社会宣言・II』現代の理論社。
- 横田克巳 (2002)『愚かな国の、しなやか市民』ほんの木。
- 吉田健一 (2018)『「政治改革」の研究』法律文化社。
- 吉田忠彦 (2009)「日本ネットワークワーカーズ会議と日本における NPO 概念の形成」『生駒経済論叢』7(1): 699-712。
- 吉田徹 (2016)『「野党」論』ちくま新書。
- 吉田久一 (2004)『日本社会事業の歴史』勁草書房。
- 陸路順子 (1993)『法の中の男女不平等』信山社。
- リンドブロム、チャールズ・E、ウッドハウス、エドワード・J (藪野祐三、案浦明子訳) (2004)『政策形成の過程 民主主義と公共性』東京大学出版会。
- ロザンヴァロン、ピエール (2017)『カウンター・デモクラシー 不信の時代の政治』岩波書店。

## 英語参考文献

- Berkland, Thomas A. 1997. *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Georgetown: Georgetown University Press.
- Celis, Karen, Childs, Salah, Kantola, Johanna and Krook, Mona Lena. 2008. "Rethinking Women's

- Substantive Representation.” *Representation*, 44(2): 99-110.
- Childs, Sarah and Krook, Mona. 2009. “Analyzing Women’s Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors,” *Government and Opposition*. 44(2): 125-145.
- Cobb, Roger, Ross, and Elder, Charles D.1983. *Participation in American Politics: Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith and Ross, Marc Howard.1976.” Agenda Building as a Comparative Political Process.” *American Political Science Review* 70 (3) : 126-138.
- Cohen, Michael D., March, James G. and Olsen, Johan P.1972 “A Garbage Can Model of Organizational Choice” *Administrative Science Quarterly*, 17 (1) : 1-25.
- Dahl, Robert A.1971. *Poliarchy*: New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2005. *Who Governs?* New Haven and London: Yale University Press.
- Dahlerup, Drude. 1988 “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics” *Scandinavian Political Studies*,11(4): 275-298.
- Eisinger, Peter K. 1973. “The Condition of Protest Behavior in American Cities.” *The American Political Science Review*, 67(1): 11-28.
- Gamson, William. A and Meyer, David. S. 1996. “Framing political opportunity” in *Comparative Perspectives on Social Movements* edited by Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald, 23-40. Cambridge: Cambridge University Press: 275-290.
- Imig, Douglas R. 1998. “American Social Movements and Presidential Administrations” in *Social Movements And American Political Institutions* edited by Anne N. Costain and Andrew S. McFarland: 159-170.
- Jenkins, J.Craig and Perrow, Charles.1977. “Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1972).” *American Sociological Review* 42 (2) : 249-268.
- Kingdon, John, W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Chattopadhyay, Raghavendra and Duflo, Esther. “Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India.” *Econometrica*, 72(5): 1409-1443.
- Inter-Parliamentary Union and UN Division for the Advancement of Women.2008. *Women in Politics*. Lausanne: Presses Centrales.
- Kitschelt, Herbert P. 1986. “Political Opportunity Structures and Political Protests: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies.” *British Journal of Political Science*, 16(1): 57-85.

- Kriesi, Hanspeter Koopmans, Ruud, Duyvendak, Jan Willem and Giugni, Marco G. 1992. "New social movements and political opportunities in Western Europe." *European Journal of Political Research*, 22(2): 219-244.
- Mansbridge, Jane.1999. "Should Blacks Represent and Women Represent Women? A Contingent "Yes". *Journal of Politics*, 61(3): 628-657.
- McAdam, Doug. 1996. "Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions." in *Comparative Perspective on Social Movement*" edited by Doug McAdam, John D. McCarthy and Mayer N.Zald, Cambridge: Cambridge University Press: 23-40.
- McAdam, Doug. 1999. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago: University Chicago Press.
- McCombs, Maxwell E. and Shaw, Donald L.1972. "The Agenda Setting Function of the Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-187.
- Mulgan, Aurelia Geroge. 2017. *The Abe Administration and The Rise of The Prime Ministerial Executive*. New York: Routledge.
- Pekkanen, Robert. 2006. *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*. Stanford: Stanford University Press. (佐々田博教訳. 2008. 『日本における市民社会の二重構造』木鐸社)
- Pestoff, Victor A. 1998. *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Ashgate Pub 165Ltd, Farnham (藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場信樹訳『福祉社会と市民社会主義——協同組合と社会的企業の役割——』日本経済評論社)
- Pharr, Suzan.1990. *Losing Face: Status Politics in Japan*. Berkeley : University California Press
- Pitkin, Hanna Fenichel.1972 *The Concept of Representation*. California: California University Press.
- Reimann, Kim D. 2010. *The Rise of Japanese NGOs: Activism from above*. New York: Routledge.
- Tarrow, Sidney G.1994. *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney G.1988. National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology*, 14: 421-440.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. NewYork: RandomHouse. (堀江湛訳『政治変動論』芦書房.)
- Phillips, Anne. 2003. *The Politics of Presence*. Oxford: Oxford University Press
- Skard, Torild.2014. *Women of Power*. Bristol: Policy Press.

- Cohen, D, March, James G and Olsen, Johan P. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice"  
Administrative Science Quarterly, 17(1): 1-25.
- Sabatier, Paul A. 1991. "Toward Better Theories of the Policy Process," *Political Science and Politics*,  
24(2): 147-156.