

## 小泉政権の政官関係にみる「本人の複数性」問題

原, 清一  
九州大学大学院法学府博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/16424>

---

出版情報：政治研究. 50, pp.75-99, 2003-03-31. 九州大学法学部政治研究室  
バージョン：  
権利関係：

# 小泉政権の政官関係にみる「本人の複数性」問題

原 清 一

- 一 医療費三割負担問題
- 二 二つの政官関係
- 三 プリンシパル・エージェント論
- 四 選べる上司
- 五 内閣一元化論の問題点

(文中敬称略、肩書きは当時)

## 一 医療費三割負担問題

サラリーマンの医療費自己負担を三割に引き上げる問題が、大詰めを迎えた二〇〇二年二月四日、首相の小泉純一郎は、厚生労働次官の近藤純五郎に電話をかけた。

「ぐらぐらするな。『平成十五年四月』と法案に書けないなら、書ける体制にする」<sup>(1)</sup>

小泉からの電話は初めてのうえ、更迭をも示唆する強い口調に、近藤は声を失ったという。同十六日付けの『読売新聞』は、そう伝えている。<sup>(2)</sup>

政府と与党が対立するサラリーマンの三割負担問題は、前年十一月にも争点になった。この時は、「必要な時に」引き上げるといふ玉虫色の表現で決着した。だが、小泉ら政府側は「必要な時」を「二〇〇三年度から」と考えたのに対し、自民党厚生労働部会のメンバーらは、引き上げは実質先送りと考えた。有力な厚生族議員の一人で元厚相の丹羽雄哉は当時、「三割負担になるのか」と問う記者に、きっぱり「違います」と答えた。同党政調会長の麻生太郎も「経済状況に応じて『必要な時』ということだ」と話し、先送りを示唆した。<sup>(3)</sup>

玉虫色で決着した問題は、当然ながら再び表面化する。二〇〇二年二月五日、小泉は官邸で厚生労働相の坂口力と協議し、医療制度改革関連法案に三割引き上げ時期を「二〇〇三年四月」と明記する方針を固める。<sup>(4)</sup>厚生族議員らは、もちろん強く反発した。七日の自民党医療基本問題調査会・厚生労働部会では、「国会議員として国会の場では法案に賛成しない」との声があがった。同党の有力支持団体である日本医師会の会長・坪井栄孝も同日、坂口と会談、記者団に反対姿勢を明言した。

もちろん、こうした抵抗は小泉にとつては織り込み済みだっただろう。冒頭の小泉の激怒は、抵抗に遭ったからではない。厚生省側が、二〇〇三年度から三割負担に引き上げなくても保険財政は当面維持できるという試算を族議員らに示し、彼らの抵抗・反撃に根拠を与えていたからだ。加えて、坂口自身も引き上げを国会承認とする妥協案を示したり、族議員の同意なしには法案提出をしない考えを明らかにしたりしていた。坂口には丹羽との深い関係に加え、「今

後の厚労行政を考えた場合、族議員を敵に回したくない」との思いもあったという。<sup>(5)</sup>

日医の圧力も受け抵抗を続ける厚生族と、それに同調して小泉に公然と異論を唱える坂口。しかし、小泉は厚生族の主張を無視し、一切の妥協を拒否した。近藤への電話に続き、七日には「厚労省が抜本改革を嫌がっている。厚労省も痛みを伴って（医療機関、患者、保険加入者とともに）四方一両損にしないといけない」などと異例の厚労省批判を展開した。周辺も「二月二十九日に行った田中真紀子外相更迭で」首相の刀には血のりがついている。次官の一人や二人バサバサ切れる」とすごんだ。<sup>(6)</sup>

攻防は結局、抵抗を振り切って中央突破を図った小泉が制す。連立維持を優先に考える公明党代表・神崎武法が、坂口に「小泉の決意は固い。もうまとめの段階だ」と説得の電話をかけたのが九日。翌十日深夜には同省保険局長の大塚義治が、地元三重に戻っていた坂口に「我々は引き上げ時期明記で行きます」と電話し、大臣の「梯子」を外した。

坂口と厚労省が官邸側に切り崩されたことで、抵抗を続けた族議員らも打つ手が無くなった。官房長官の福田康夫は十一日、坂口と与党三党の幹事長、政調会長らを都内のホテルに集め協議し、引き上げ時期明記の合意文書をまとめた。日医へのメンツが潰れた丹羽は前日から、知人らと沖繩に行くといつて「雲隠れ」したという。<sup>(7)</sup>



サラリーマン医療費問題では、小泉ら官邸側と自民党の族議員とが、激しい攻防を繰り広げた。もちろん、小泉と自民党の衝突はこれにとどまらない。道路公団問題、郵政三事業問題、経済政策など幅広い分野で現在も攻防が続いている。小泉内閣は、自民党政調会の各部会を足場にした族議員を「抵抗勢力」と呼び、対決姿勢を崩そうとしない。

小泉内閣は、政策の決定や中央省庁のコントロールをめぐり、与党閥与の排除と内閣への一元化を模索している。この姿勢に対しては、「構造改革」のスピードをあげるためには、改革に抵抗する族議員を閉め出す必要があるとして支持する声が多い。もちろん小泉にとっては、族議員との対立関係を維持することで、世論の支持調達を図る狙いもあるだろう。だが一方で、与党の閥与を拒否する姿勢は、与党本位ではあっても一応は一元化していた従来の政策決定システムを破壊してしまうことでもある。

本稿ではまず、中央省庁と政治の関係をめぐるいわゆる「政官関係」問題で、小泉内閣の発足により、新たに政府・与党内部での中央省庁の官僚の奪い合いという側面が出てきた経緯が確認される。これまでの「政官関係」問題は、政治家一般と中央省庁との関係を問題にすることが多かったが、小泉の登場は、官僚をめぐる与党と官邸との関係にも関心を集めた。

続いて、政治経済学などで使われる「プリンシパル・エージェント論」を参考に、小泉内閣が志向する内閣一元化が、かえって内閣と与党の二極化を進めてしまう可能性がある点に焦点が当てられる。二極化の進行は中央省庁から見れば、同論が言う「本人の複数性」状況につながる。

従来の議論には、「政高官低」という言葉も示していたように、強力な与党である自民党が、中央省庁の官僚の行動を抑止し、監視し、コントロールしているという有力な見方があった。しかし、内閣と与党の二極化で「本人の複数性」状況が発生した場合、官僚がその抑止を回避し、再び自律性を取り戻してしまう事態を招きかねない。本稿が、小泉内閣が志向する内閣一元化への動きを問題視する理由は、そこにある<sup>(8)</sup>。

## 二 二つの政官関係

医療費問題に先立つ二〇〇一年十一月十九日、小泉は午前中に官邸で、民間有識者による「新しい日本をつくる国民会議」（二十一世紀臨調）から、与党の法案事前審査を廃止すべきだとする提言を受けた。小泉はその約一時間後、自民党国家戦略本部の事務総長・保岡興治に「党で積み上げ内閣が決める二元的なやり方は難しい」と述べ、政策決定の内閣一元化の方策を検討するよう指示<sup>(9)</sup>した。

流れるような段取りの良さだが、実は小泉と同会議は一脈相通じていて、小泉は提言内容を事前に把握していたという。保岡が出す報告の方向性は、すでに決まっているようなものだった。保岡は二〇〇二年三月十三日、小泉に首相中心の内閣主導体制の構築などを柱にした報告を提出する。族議員の不当介入を防ぐため、与党の法案事前審査の原則廃

止や党政調査会長の無任所大臣兼任、党部会長の副大臣兼任などが盛り込まれていた。

政治家と中央省庁の関係については、①政治家の省庁への接触は原則、正副大臣、政務官が担当する②省庁の職員に政治家の働きかけがあれば、その職員は大臣らに報告する③公務員が政治家に接触する場合は大臣らに報告し、内容を文書化して保存する——とされた。<sup>(10)</sup>単に「政」が「官」をコントロールしようという議論ではない。同じ「政」でも与議員は排除しようとする内容だった。

続いて各閣僚が同年七月十六日、閣僚懇談会で①個別の行政執行をめぐり国会議員や秘書から省庁職員に働きかけがあった場合、政府方針と異なるものなどについては大臣に報告させる②職員が国会議員に接触する必要がある場合は、大臣の指揮下で行わせる③職員は大臣に対して情報提供の責任を負う——などを申し合わせた。<sup>(11)</sup>外務省では外相が同八月二十一日、同省改革のための「アクションプラン（行動計画）」を発表。外相を本部長とし副大臣や政務官らで作る「政務本部」の設置を盛り込み、国会や政党との連絡事務の一元管理を目指した。<sup>(12)</sup>

なぜ内閣一元化なのか。その背景には、いうまでもなく小泉の政権運営スタイルがある。

小泉の出身派閥・森派は衆参計五十九人の第二派閥（自民党総裁選が行われた二〇〇一年四月二十四日現在。二〇〇三年一月二十四日現在も同数）で、前首相の森喜朗は、衆参計一〇一人を擁する最大派閥の橋本派（同。二〇〇三年一月二十四日現在では九十九人）の協力を受けて政権を運営した。だが小泉は、政権奪取の力を派閥ではなく世論に求めた。

小泉は二〇〇一年四月の自民党総裁選が始まると、橋本派などの議員らを「抵抗勢力」と呼び、彼らと闘うイメージをアピールする。同十八日に行われた総裁選討論会では「橋本内閣の行革会議など」政策があったのに実行できなかった。各論で抵抗勢力にひるんだ<sup>(13)</sup>。「総論賛成でも、医療改革一つとっても反対がありがたくなかなか実現できない」などと歯切れ良い主張を展開した。

情勢は、同じく立候補した元首相の橋本龍太郎が、国会議員票はもちろん、特定郵便局長会や建設業協会など職域支部党員も押さえ圧倒的優位とされていた。にもかかわらず、票を開けてみれば、小泉は国会議員と県連代表による第一

回投票で過半数の二九八票を獲得、橋本の一五五票を大きく引き離し当選した。特に、地方の党員による予備選では四十一県連を制し、一二三票を獲得した。この地方の支持が流れを決めた。<sup>14</sup> 世論に訴える戦略は見事に奏効した。

総裁選で橋本を下した後も、小泉は表向き橋本派などに融和を求めず、引き続き対決姿勢を見せる。そうすることで世論の支持を集め、政権運営の主導権を取り続けようとした。民主党との連携もちらつかせた。<sup>15</sup>

与党・自民党と厳しく対峙する小泉にとっては、中央省庁の官僚を単に政治のコントロール下に置くべきという従来議論では不十分だろう。あいまいな「政」の下に置くのではなく、内閣、すなわち自分の支配下に置くことこそ必要だった。民主主義の論理ではなく、多分に権力闘争の論理だったといえるかもしれない。

官僚を族議員から引き離して自らの味方につけ反対勢力を制圧する政治手法の有効性は高く、それは医療費三割引き上げ問題でも実証された。前節で確認したように、公明党執行部とともに、小泉と族議員の攻防に決着をつける役割を果たしたのは、電話一本で「坂口―厚生族議員ライン」を切り捨てた厚生省幹部だった。

この厚生省の動きについては、二月十六日付『読売新聞』が、首相の人事権にも注目している。<sup>16</sup> 中央省庁再編に伴う内閣機能の強化で、二〇〇〇年十二月から中央省庁の幹部人事は閣議了解から閣議決定に格上げされた。首相が首を縦に振らなければ通らなくなった。小泉が電話で次官に投げつけた「法案が書けないなら、書ける体制にする」という言葉は、単なるブラフ（脅し）ではなかった。

小泉は、この人事権を省庁の牽制と取り込みに最大限活用している。二〇〇一年末の特殊法人改革で小泉は「公団が抵抗するなら総裁を更迭する」と迫った。翌年一月に発表された京大名誉教授・河合隼雄の文化庁長官起用は、小泉が官房長官らで構成する「閣議人事検討会議」で了承された官僚起用案をひっくり返した結果だった。同紙は、「官邸主導の政治を目指す」小泉にとって、人事権は「改革を断行するうえでの武器となっているのは間違いない」と分析している。

◇ 一九九三年八月に発足した細川内閣は、八党・会派もの幅広い党が参加した連立政権のうえ、副総理・外相の羽田孜

表1 2つの政官関係

- |   |                      |
|---|----------------------|
| ① | 「政治家—官僚関係」：政治の主導権の問題 |
| ② | 「政党—官邸関係」：政治内部の主導権争い |

以外、全員が初入閣という異例の陣容だった。<sup>(17)</sup> 同内閣で官房長官を務めた武村正義は「政治の体制が弱いかから政治が官僚に頼らざるを得ないし、太刀打ちできるだけの知恵がないことがそうさせた面もある。官僚支配と言われないためには、安定した連立政権を作らなければならない」と振り返っている。<sup>(18)</sup>

こうした背景もあって、細川内閣の前後から盛り上がった政官関係をめぐる議論は、もっぱら政治家一般と中央省庁の関係を考えるものだった。政治はいかにして主導権を発揮すべきか、どこまで中央省庁をコントロールすべきか、公務員はどこまで従うべきか等々を論じる「政治家—官僚」関係論だった。

ところが与党との対峙を辞さない小泉内閣にとつては、政治が主導権を担うべきという議論は既に当然のことであり、省庁をコントロールする「政」は、具体的には内閣なのか与党なのかという点こそが重要だった。確かに動機が権力闘争からくるものであったかもしれない。それでも「政党（＝与党、族議員）—官邸（＝内閣、首相）」関係という新たな問題に注目を集めさせた意義は、小さくない。<sup>(19)</sup>

### 三 プリンシパル・エージェント論

もちろん、政官関係の新たな焦点である「政党—官邸」関係の問題が現れたからといって、「政治家—官僚」関係の問題が解決・消滅したというわけではない。

経済産業省は二〇〇一年十一月二十一日、石油公団の廃止を求める首相の小泉の直接指示に激しく抵抗し、実質的な存続を目指して画策した結果、石油開発の支援や備蓄業務のほぼ全部を同省所管の特殊法人・金属鉱業事業団に引き継がせることを、自民党総務会長・堀内光雄や行政改革相・石原伸晃らに認めさせた。公団資金の原資になってきた石油特別会計の温存にも成功した。<sup>(20)</sup>

さらに、廃止法案の作成段階でも、有力な関連会社を新設の特殊会社に残せるように、資産処分は公団自らが行うと規定。引き続き官主導で「和製メジャー」を育成する手段を確保しようとした。リスクマネーは出資に限定とした閣議



決定を「無視」し、債務保証ができる案も盛り込んだ。官房長官の福田は二〇〇二年四月十六日の記者会見で、法案に対し「経産省案はイメージするところが（公団廃止の閣議決定と）違っているかもしれない」と述べ再考を促した。しかし同省の姿勢は変わらず、結局特殊会社の設立先送りと引き換えに、公団による資産処分を勝ち取った。<sup>21)</sup>

こうした政治側の意見や指示を無視する姿勢や、「公益を決定し、体现できるのは我々だけだ」という意識の存在は、他の中央省庁でもしばしば指摘される。元駐仏大使の矢田部厚彦は、東京大教授の北岡伸一が「（外交政策を立案・検討する）経済財政諮問会議のような機関を日常的に設け、そこに民間人を入れてはどうか」と提唱したことに反発。「そもそも政策の立案は、行政執行の日常業務から生じる必要と知恵に基づくもので、決して空理空論であってはならない」と、省外の素人は外交に口を出すなどと言わなければならない態度を示した。<sup>22)</sup>

従来型の「政治家―官僚」関係の問題は、依然として存在し続けている。東大教授の森田朗（行政学）は、「過度に厳密なわが国の行政の『政治的中立性』が、しばしば官僚主導の政策決定を正当化する論理として使われている」と指摘する。「（高度で複雑な行政の）政策体系の作成や実施過程の監督は、個人としての政治家の能力をはるかに超えて」いる以上、「組織としての政権党」が必要だと主張している。<sup>23)</sup>

ところで、この「政治家―官僚」問題と、新しい「政党―官邸」問題とは、実は切り離された別々の問題ではない。よく観察すると、互いにリンクすることが分かる。新しい「政党―官邸」関係の議論は、「政」が「官」をどうコントロールするかという従来の「政治家―官僚」問題にも、影響を与える。

政治と官僚の関係を分析する視角として、京都大教授の真淵勝（行政学）や青山学院大助教授の河野勝（政治学）は、「プリンシパル―エージェント論」というモデルを紹介している。<sup>24)</sup> それによれば、民主主義の政治体制の下では、選挙権を持つ有権者は政治活動を議員や首長ら政治家に依頼するが、このとき有権者が「本人（プリンシパル）」で、政治家は「代理人（エージェント）」になる。次に政治家は政策の形成や実施を省庁（地方の場合は県庁など）の公務員に指示、依頼する。この関係では政治家が「本人」、公務員が「代理人」となる。<sup>25)</sup>

プリンシパル―エージェント論は、もともと経済学で用いられていたモデルで、一方の当事者（プリンシパル）が他

方の当事者（エージェント）に行動を任せなければならない時、プリンシパルはエージェントに「プリンシパルのために一生懸命に働き、かつリスクに関するでもプリンシパルの利益を反映するような決定を行う」というインセンティブを与えようとする、という行動を指す。<sup>(26)</sup>

同論は、公共経済学や政治経済学と呼ばれる分野で、政府の行動分析に應用されている。これらの分野は、経済学での「市場の失敗か、政府の失敗か」といった「市場対政府」的な議論に一線を画し、現実政治の行動や制度、慣習といった活動、すなわち「非市場行動」が存在する以上、そのメカニズムを明らかにすべきだと考える。確かに「経済学的には明らかに合理的な政策なのに、政府はなぜそれを採用しないのか」という設問に答えるためには、まず政府や政治過程の構造や行動を把握する必要があるだろう。

従来の経済学は、政府の行動を分析する場合でも、企業や家計と同じように、資本主義のなかで「市場行動」するアクターとして政府を捉えていた。分析の範囲はあくまで「市場」だった。しかし、政府が市場を通じた取引である市場行動（私的選択）を行うシーンもあるし、非市場行動（公共選択）を行うこともある。個人や企業が、常に市場行動のみを行っているとも限らない。この点を重視する公共経済学は、市場経済と非市場活動の領域は不可分に重なっていると認識する。

もちろん経済学なので、個人は合理的に行動するという「方法的個人主義」が採用されている。公共経済学の研究者らは、政府の行動の非合理性も、合理的な行動の結果と考える。非市場行動も集団の選択行動である限り、資源の希少性を前提にした経済学の論理で説明できると考えている。<sup>(27)</sup>

- 表2 なぜ政府は非効率になるのか
- ①情報の非対称性（逆選択、モラルハザード）
  - ②政治の特性（生み出す価値に対する報酬率の低さ）
  - ③複数の任務の存在
  - ④複数のプリンシパルの存在
  - ⑤エージェント間の競争の制限、不在

議論は、プリンシパルエージェント論に戻される。政治経済学では、代表的な研究者の一人、アビナツシュ・K・デイキットが著書『経済政策の政治経済学』のなかで、同論を用いて、なぜ政府は非効率になるのかを次のように説明している。<sup>(28)</sup>

情報の非対称性 プリンシパル（政治家、有権者、ロビイスト）は、エージェント（政府の官僚、省庁）の熟練度や選好を知らない場合がある。エージェントの行動や努力を観察できないことも多い。前者は逆選択、後者はモラルハザードなどと呼ばれ、これらはエージェントがプリンシパルに対し情報上の優位性を持つて示している。プリンシパルは、情報の非対称性に対応するためにモニタリングなども行えるが、標準的で直接的な手段としては、エージェントとの間に適切なインセンティブを与える契約を結ぶことになる。

報酬を与えることでエージェントの行動をコントロールするインセンティブ契約は、プリンシパルにとつては費用となる。だから逆選択の場合、有権者や政治家らが払う報酬が、完全な情報という仮説的世界でファースト・ベストとなる水準まで引き上げられることはない。この結果、政府の公務員の才能が不十分にしか利用されないことになる。モラルハザードの場合も、情報が対称な場合はエージェントが特定の努力を提供する見返りに一定額の報酬を与えることができるが、努力を観察できない場合はこのファースト・ベストの選択は実行不可能である。<sup>(29)</sup> 報酬が低くなれば、エージェントの効率は悪くなっていく。

政治の特性 政治空間でのインセンティブ契約の場合、政治の特性自体によつても報酬率は低く抑さえられてしまう。大きな社会的価値のある行政の結果に対する限界的報酬や、社会的に誤った行政行動に対する限界的懲罰は、生み出された価値や損失の大きさに比べると非常に低いものになってしまう。「行政管理予算局の官僚や国際貿易交渉担当者は、数十億ドルにもぼる大きさで経済に利得をもたらすか損失を与えるような行動をとり得る。しかし、彼自身への補償は、それが金銭的なものであれその他のものであれ、せいぜいその価値のごくわずかな割合しか与えられない」。ディキシットは、そう指摘する。<sup>(30)</sup>

複数の任務の存在 政府エージェントは普通、複数の任務を持つ。この点も問題になる。複数の任務がある場合、政府の官僚の努力は、プリンシパルから観察されやすい任務に過度に振り向けられがちになる。これを回避しようとすれ

ば、競合する観察されやすい任務に与えられるインセンティブ契約の報酬率は、低く押さえられなければならない。また、もし競合する任務がエージェントにとって重要な価値を持つならば、プリンシパルはその任務の禁止さえ考えなくてはならない。報酬率を低く押さえられたり、禁止されたりした競合する任務が、社会的には有用であればあるほど、損失は大きくなる。<sup>(31)</sup>

複数のプリンシパルの存在　さらに、政治空間では、しばしば一つのエージェントに複数の政治家や有権者が影響を与えようとする。複数のプリンシパルの間での均衡下におけるインセンティブ契約の報酬率は低下する。デイキシットは、二人のプリンシパルAとBを設定して、その理由を説明している。<sup>(32)</sup>

エージェントは二つの任務を担当し、Aはエージェントの任務aに、Bは任務bに関心がある。任務に対してエージェントの払う努力の量は観察できないが、結果は誰にでも観察できるとする。エージェントの費やす時間や努力は希少資源なので、任務aにそれらを多く費やせば、任務bに費やす時間や努力は少なくなり、逆の場合はその逆になる。

こうした条件では、プリンシパルAは、エージェントが任務aに積極的になるように（したがって任務bに消極的になるように）、任務aの結果を多く生産した場合には限界的報酬を与え、任務bが多い場合は罰金や懲罰を与えるようなインセンティブ契約を結ぼうとする。同様にプリンシパルBは、任務bが多い時には報酬を与え、任務aを多くすることを懲罰するような契約を申し出る。

もしエージェントが、Aの契約に反応して任務aにより多くの努力を払うと、Aからはより多くの報酬を得ることができる。しかし、Bとの契約によりエージェントはBに罰金を払わなければならない。つまり、プリンシパルAの資金の一部は、単にエージェントを経由してプリンシパルBに流れることになる。この構図が分かれば、Aは合理的に判断し、報酬率の高い契約を申し出ることが望ましいとは思わなくなる。

罰金が報酬と同額かそれを上回るならば、そもそもエージェントは任務aを実行しないはずなので、AからB、あるいはBからAへの流出は一〇〇パーセント以下ではある。このため、AもBもエージェントに対してなんらかのインセ

ンタイプを与えること自体は、依然望ましいと思つてゐる。プリンシパル間での戦略ゲームのナッシュ均衡として考えれば、エージェントが受け取るインセンティブ契約の報酬率は非常に低いものになつてしまふ<sup>(33)</sup>。

デイクシットは、ここまで説明を進めた後、ナッシュ均衡の結果よりも良い結果を導くためには、各プリンシパルが提示するインセンティブ契約は、それぞれの関心の任務に限るとし、他の任務の行動に懲罰を加えることは禁止すればよいと提案する。そうすると、プリンシパルは、エージェントがさらに努力を払うように、より高い報酬の契約を申し出るはずだという。確かに、もしプリンシパルの行動を制限するこうした措置がインセンティブ契約の報酬率を改善するとすれば、社会的にも好ましい結果をもたらすといえるだろう<sup>(34)</sup>。ただ、こうした制限は上手くいくとは限らないし、制限を実施するための新たな新たなコストもかかる。また、制限が実現しても、依然として情報の非対称性やエージェントの任務の複数性は残る。

エージェント間の競争の制限、不在　デイクシットは、J・ティロールの議論も紹介している。それによれば、各エージェントが競争していれば競争の結果に基づき報酬が高くなるインセンティブ契約が結ばれる。しかしながら、政治や行政にあつては競争は制限され、あるいは存在しないので、インセンティブ契約の報酬率は低くなつてしまふ<sup>(35)</sup>。

以上、いずれのケースも、プリンシパルとエージェントの間のインセンティブ契約でファースト・ベストの報酬が約束されることはあり得ない以上、エージェントの能力は、一〇〇パーセントは引き出しえない。政治経済学的な見地からすれば、政府は合理的な結果として、非効率になつていくことが避けられないことになる。彼は、「理論的分析は、政府の官僚制度はしばしば報酬率の低いインセンティブを有し、彼らの行動は制約にさらされるといふ主張を支持している」と結論づけてゐる<sup>(36)</sup>。

#### 四 選べる上司

デイクシットの描く官僚像は、政治家や有権者などプリンシパルからコントロールされるのみで、自らの価値判断で理想の政策を考えたり、その実現に邁進したりはしない。彼らがプリンシパルの利益に反する行動を取るのには、インセンティブ契約が不十分だからで、この場合、官僚はより報酬の高い別の任務に重点を移したり、努力の水準を落としたりするのみである。

しかし実際の公務員は、政治家とは関係ない固有の動機や好みを持つ<sup>(37)</sup>。それは予算極大化モデルや組織形成モデル<sup>(38)</sup>など様々な形で説明されているが、いずれにしても、エージェントである公務員は、政治経済学が言うように、インセンティブ契約でコントロールされるとは限らず、政治家が望むように行動するとも限らない。このエージェントとプリンシパルとの間のギャップは、「エージェント・スラック（代理人の怠慢、回避）」などと呼ばれる。

政治家と公務員の間エージェント・スラックが起こる背景には、①情報の非対称性、②政治家の関心の限定性、③「本人」の複数性<sup>(39)</sup>が挙げられる。

「情報の非対称性」は、公務員の方が政治家より政策知識や情報を多く持っている点を指す。知識や情報の蓄積が薄い政治家は政策立案で公務員に太刀打ちできないといった議論や、公務員の行動を「監督」するにも大量の知識・情報が必要で実際にはチェックが不可能といった議論は、この「情報の非対称性」から導かれている。

予算極大化モデルを提示するウィリアム・A・ニスカネンも、政治家と公務員との間の情報の不均衡・非対称性を問題にする。彼によれば、官僚は予算をより多く獲得するために、事業のコストを実際より高く見積もることができ<sup>(40)</sup>。実際のコストがどれだけになるか分からない政治家は、結局その要求を認めざるを得なくなるのだという。

表3 エージェント・スラックの背景

- |                       |
|-----------------------|
| ①情報の非対称性＝公務員に知識・情報の蓄積 |
| ②政治家の関心の限定性＝選挙関連にのみ関心 |
| ③「本人」(政治家)の複数性        |

「政治家の関心の限定性」は、政治家は公務員の全ての行動に対し関心が持てるのかという議論である。政治家は再選に関わる問題には関心を持ち、従って監視もするだろうが、そうでない問題は無関心で済みますか取引材料にしてしまうおそれがあると指摘する。

こうした「情報の非対称性」や「政治家の関心の限定性」は、日本の政官関係でも観察されるだろうか。日本については、省庁の官僚が優位だという官僚優位論と、京都大教授の村松岐夫（行政学）に代表される政党優位論がある。<sup>41</sup>このうち政党優位論は、長期政権で自民党の側にも政策知識が蓄積され、その結果、官僚の自律性は押さえ込まれていると見る。

例えば、J・ラムザイヤー、F・ローゼンブルス『日本政治の経済学』は、日本は政党優位と位置付けている。ラムザイヤーらは、情報の非対称性があつたとしても、与党政治家は行政機関間の競争関係を利用したり、利益団体や有権者からの情報を利用したりすることができる<sup>42</sup>と指摘。省庁の監視コストを下げることでできているとした<sup>43</sup>（①情報の非対称性の克服）。

真淵は、共著『政治過程論』所収の「官僚制と政策過程」のなかで、ラムザイヤーらの議論を受けて、監視の必要というより選挙対策の面で、政治家は有権者や利益団体の利害に無関心でいられなくなると指摘。政治家の関心をあまり狭く捉えることはできないだろうとしている<sup>44</sup>（②政治家の関心の限定性の否定）。

族議員の存在が問題視される今日の政治状況では、「政治家の監視」と言われても、それは監視などでなく、単なる利害のグリ押しや奪い合いに過ぎないとの反発があるだろう。ただ、ここでは、政治家の監視の実態が族議員の利害行動に過ぎないのかどうかは問題ではない。政党優位論のポイントは、官僚優位論が考えるほど公務員に自律性があるわけではなく、政治家は一般に思われているほど影響力がないわけではない、という点にある。

さて、政党優位論の見方が有効ならば、日本では「情報の非対称性」と「政治家の関心の限定性」は克服されていることになる。では、最後の「『本人』の複数性」はどうか。ここでようやく「政党—官邸」問題と「政治家—官僚」問題がリンクする。

「本人の複数性」は、代理人である公務員に複数の本人、つまり複数の政治家がいるという状況を指す。前節のディキシットの議論では、複数のプリンシパル問題として検討された。ただ、いま問題にしているように、ディキシットの官僚像ではなく、固有の動機や価値観を持つ公務員の場合、複数の政治家同士で対立があれば、エージェントはこの状況を利用してフリーハンドを持つことが可能になる。本人A（例えば首相）の要求と本人B（例えば与党の幹部）の要求が対立している場合、同時に二つの要求に応えられないことを利用して、結局自らの判断で行動する（どちらかを選択、あるいはどちらも選択しない）ことができるようになる。<sup>44</sup>

内閣と与党が並立・対立していれば、そこに「本人の複数性」状況を生む余地ができてしまう。政治側の指揮命令系統や監視体制が二極化すれば、中央省庁の公務員は、自分が指示を受ける「上司」について、自分が実行したい政策を支持してくれそうな人を選ぶことができる。もちろん、公務員でなくても、こうした状況では人は普通、自分に都合のいい上司を選ぶ。

真淵論文「官僚制と政策過程」は、有権者や利益団体を通じた公務員の監視では「本人の複数性に由来する官僚の裁量の余地を狭めることはできない」ことは認めながらも、「本人（つまり政治家）が複数いるために方針が定かでないときに、官僚がどこまで自分の意思を貫くかは微妙な問題である」としている。<sup>45</sup> これ以上の言及はないが、文脈から推定すると、本人の複数性を明確に否定する状況はないが、問題になる状況もないと考えているようだ。

政党優位論が「本人の複数性」問題にそれほど注意を払わないのは、この問題が日本で表面化することは、余り無かつたからかもしれない。確かに従来、政治家と中央省庁が直接対峙する場面のほうが目立ってきた。また、そもそも政権与党の自民党は、これまでおおむね一枚岩で、複数性が問題になる局面は少なかった。しかし、最近では中央省庁が政治との対峙ではなく恣意的に、自律的に上司を選ぶシーンも少なくない。

前衆院議員の田中真紀子が外相だった当時、彼女を嫌った外務省幹部は上司である外相を無視し、官房長官を頼って官邸に入り浸りだったという。幹部の一人は「我々はもう真紀子を相手にしない。小泉外交のために知恵を絞る」と言い放った。<sup>46</sup>



旧大蔵省は省庁再編直前、内閣主導を目指し新設される経済財政諮問会議に対抗するため、与党を味方につけ、利用しようとした。与党の組織である「財政首脳会議」を発足させ、事務局には同省出身者が室長を務める内閣内政審議室をあてた。<sup>(47)</sup>ところが小泉内閣成立後の財務省は、財政出動を要求し減税圧力をかけてくる与党に距離を置く。代わって政府税制調査会を足場に、政府・内閣に直接接近し、二〇〇二年三月二十九日、諮問会議がまとめた税制改革の論点案のうち、原案に盛り込まれていた減税先行方針や所得税・法人税の税率引き下げなどを直前に削除することに成功した。<sup>(48)</sup>二〇〇二年六月十四日には、「われわれはデフレ対策を諮問されたわけではない」とする政府税調に、法人税率引き下げの否定や法人事業税の外形標準課税導入などを盛り込んだ増税色の強い答申を提出させ、首相に財政再建の実行を促した。<sup>(49)</sup>

政党優位論によれば、これまで官僚の自律性は、一元的な政党や政治家によつて押さえ込まれていた。しかし、「本人の複数性」状況は、その政治の「くびき」を外してしまう可能性がある。

厚労省出身の九州大助教授・中島誠（社会保障法・立法学）は、医療費三割負担問題で厚労省が最終的に厚労相の坂口を見切つて首相側についたとする見方に絡み、「厚労省は、もともと医療費三割負担を主張していた。ただ政治の権力闘争があるので、最初から三割負担とは言えなかったのだろう。だから自分たちを応援してくれる政治家を見極めたうえで、最後の部分で（厚労相や族議員ではなく首相に従うことを）決めたのだ」と指摘する。<sup>(50)</sup>この指摘は、中央省庁がまさに自律的に、自ら正しいと考える政策を実現するために、「本人の複数性」を利用して実態を浮き彫りにしている。



前出の河野は、プリンシパルエージェント論について、民主主義の理念からみて、重大な規範的含意を持つていると指摘する。<sup>(51)</sup>彼によれば、米国では特にF・ルーズベルト大統領時代以降、行政官僚に多くの権限が集中していることに、批判や失望の声があがった。日本でも、明治以来の近代化や第二次大戦後の占領という歴史的な経緯から、政策決定における行政官僚の役割が重視されてきた。

こうした官僚優位論に対し、経済学的新制度論や政治経済学は、政治と官僚の関係をプリンシパルとエージェントの関係に見立てる視角を提供した。政治経済学は、先に確認したように、官僚の自律化問題については上手く対処できなかったが、続く政治学研究者らが、このプリンシパル・エージェント論の視角を使い、選挙で選ばれた政治家が官僚の行動を監視し、支配しうることを示唆する研究を打ち出した。河野は、官僚優位の「世俗的通説」（河野）に対して、「政治学者らの」一連の研究は、真つ向から反論を加えたということができると評価する。

しかし今日、同じプリンシパル・エージェント論が今度は、小泉内閣が目指す内閣一元化に潜む「本人の複数性」問題の存在を浮かび上がらせている。それは、一度は否定された行政官僚優位の「世俗的通説」が、再び妥当性を高めていることを示唆している。

## 五 内閣一元化論の問題点

「本人の複数性」の状況は、中央省庁の自律化を再び可能にしてしまう危険がある。では、「二十一世紀臨調」や小泉内閣が主張する内閣一元化で、問題は解決するだろうか。

そもそも、ある政策を採択するには、いずれかの時期・段階で意見や利害を集約しなければならない。そこでは、どうしても政党の利益集約機能に頼らざるを得ない。内閣一元化によるトップダウンの政策形成システムを採用したとしても事情は同じで、もし政党による利益集約がなければ、政策は実行できないし法案も成立しない。

現在、族議員が改革案に抵抗したり、法案の趣旨を骨抜きにしたりすることが問題にされている。しかし、それは自民党に固有の集約過程の性質が問題なのであって、政党の利益集約機能自体が問題というわけではない。

与党の性質が問題なら、法的な制度改革や規制で対応するのではなく、選挙で与党を取り替えればよいという話になるべきだろう。もし取り替えるべき政党がなければ、政党をどう育成するかという議論にならねばならない。「二十一世紀臨調」メンバーの一人、名古屋大学教授の後房雄が「課題は、端的に言えば『選挙で勝てる野党ないし野党連合』の

構築という一点に絞られてきている」「(選挙勝利への執念は)有権者の政権選択権を保証するための政党の責務」などと述べているが、これもこの文脈からの議論と考えられる。<sup>(52)</sup>

首相がリーダーシップを発揮して政策を打ち出したとしても、政党の利益集約機能が稼働しなければ、その政策は実現しない。<sup>(53)</sup>首相の私的諮問機関「首相公選制を考える懇談会」(佐々木毅座長)が二〇〇二年八月七日にまとめた最終報告は、国民が直接首相を選ぶ大統領型の案について、「国民によって直接選出されることにより首相の政治的基盤と民主的正統性が確保されること」が期待できるとしながらも、一方で「最も重要な問題点」として「分割政府」状態が生じる可能性を指摘。首相が属する政党が国会では少数派である「分割政府」状態では、かえって首相と国会の間に政治的停滞や膠着状態が起きかねないとの危惧を示した。<sup>(54)</sup>

無理な内閣一元化は、結局、逆に官邸と与党の二元化を生みかねない。いくら法的・制度的に内閣に一元化しても、内閣に与党をコントロールする実質的な政治力がなければ、与党側の一層の抵抗や反発を招き、結果として内閣と与党の二極化状況を生むだろう。政治的な停滞や膠着は、二極化の進行を加速させるだろう。

最近の内閣一元化論の多くは、現在の内閣・与党二元状態で与党が力を持ったままでは政策実現までのスピードが遅く、大胆な構造改革も各種抵抗で実現できないとの観点から主張されている。例えば「二十一世紀臨調」は、二〇〇一年十一月の提言の冒頭で「問題が表面化して以来、長い歳月を経たにもかかわらず、必要な改革は遅々として進んでいない」と指摘し、「首相を中心とする内閣の力強いリーダーシップの確立が不可欠であることは誰の目にも明らか」と主張する。<sup>(55)</sup>

だが、内閣・与党二元状態は、こうした現実政治の側面以上に、エージェンシー・スラックの面から議論されなければならぬ。「本人の複数性」問題からみれば、政治が一元化していることこそが重要であり、誤解を恐れず言い切れば、一元化の主体が内閣なのか与党なのかはあまり重要ではない。これまで政治が中央省庁の官僚を制御できたのは、政治が、与党にはあつても、ともかく一元化していたからである。政治が官僚をコントロールしていると見る議論が「政治」優位論ではなく「政党」優位論と呼ばれてきたのは、このことを端的に示している。

内閣一元化を志向する政党が望ましいのか、与党への一元化を好む政党が望ましいのかは、選挙の争点として有権者の選択に任せればよい。どちらへの一元化を志向しているかは、その政党の特徴や体質、考え方を表すインデックスの一つになるだろう。

内閣と与党が二元的に並存する状態では、「本人の複数性」が回避できない。中央省庁の公務員には、身分保障の必要性から、選挙などの民主的コントロールが及ばない。「本人の複数性」の発生は、その公務員が政策選択のキャストイングボードを握り、自ら正しいと思ひ込んだ政策を独善的に進めることを可能にしてしまう。



二〇〇二年八月に発覚した「日本ハム」(本社・大阪市)の牛肉偽装・隠ぺい問題で、農水省幹部は一時、世論の批判が高まっていたにもかかわらず、同社グループの食肉事業の営業自粛処分を早期解除する意向を示した。結局批判に油を注ぎ、当時の農相も解除を認めなかったため実現しなかったが、解除を急ごうとしたのは、最大手の自粛が長引けば畜産農家から食肉業界にかけての流通システム全体に悪影響が出ることを恐れたからだったという。

「役所の立場」という表現が端的に表すように、中央省庁が提示する政策は省庁の立場から判断し、適切と考えた政策である。もちろん、それは独善的であるかもしれないが、公務員の個人的な、私的な利益を実現させるために考えられた政策ではない。財政再建や税収確保を第一に考える財務省や、社会保障の維持に腐心する厚労省、制度安定のため金融機関の合併を推し進める金融庁など各省庁の発想や行動から類推できるように、行政官僚が考える政策は、おそらく自分たちが維持・管理している「システム」を破綻させないという観点から考え出されたものであろう。

しかし、システムを維持するにしても、取るべき方法は中央省庁が提示する政策案以外にも複数ありうる。破綻の危険性についての評価も、立場の違いで幅が出るだろう。また、そもそもシステムを維持しようという省庁の姿勢は、それを清算、廃止したほうが良いという主張とは相容れない。

「役所の立場」はシステムをいかに維持するかについて、真面目に検討した上での立場であることは間違いない。だが、いわばシステム管理者の側からの意見であり、システムを不要とする立場も含めた国民全体の意見を代表しているわけ

ではないこともまた、間違いない。<sup>(57)</sup>

ウェーバーの官僚制の議論を持ち出すまでもなく、公務員が自分勝手に上司を選ぶということは組織にとって問題である。その組織を官庁と捉えれば、いい上司を選ぶことは合理的で、問題はないのかもしれない。しかし、組織を日本の民主制政治システム全体として捉えたとき、それは明らかに大きな問題になる。

## 注

- (1) 『読売新聞』二〇〇二年二月六日付政治面。
- (2) 同十六日付政治面。
- (3) 同二〇〇一年十一月三十日付一面、政治面。
- (4) 同二〇〇二年二月五日付夕刊一面。
- (5) 同九日付政治面によると、坂口は公明党政審会長時代に、自民党政調会長代理だった丹羽と地域振興券の実現に向けて協力した経験があった。二人はそれ以来の盟友関係で、この三割引き上げ問題でも頻繁に連絡を取り合っていたという。
- (6) 小泉は二〇〇二年一月二十九日、国民に人気があった外相の田中真紀子を更迭。直後に支持率を急落させていた。
- (7) 以上ここまでの記述は、『読売新聞』二〇〇二年二月十二、十三日付政治面ほか二月六日―十六日付を参考、引用。丹羽は、医療基本問題調査会の会長を務めていた。医療制度改革関連法は同年六月二十一日、衆院本会議を通過。参院は七月二十六日、本会議で可決、成立した。
- (8) 小泉は「自民党をつぶす」と訴え党総裁に選ばれ、つぶすはずの自民党によって首班指名を受けた。族議員や派閥との対立を演出することで、二〇〇一年七月の第十九回参院選（七月二十九日投票）に圧勝した。そして現在も族議員との対立関係を維持し、族議員も含めた与党の数の力で予算や各法案を成立させている。政権発足から二年を過ぎようとしているいま、意図的に与党と対決する小泉内閣の政治手法は、有権者が政党を通じて政策を選択し、政党を介して政治をコントロールするという政党政治の原則からも、もう一段の解析を進める必要があるだろう。
- (9) 『読売新聞』二〇〇一年十一月二十日付二面。
- (10) 『朝日新聞』二〇〇二年三月十四日付一面。
- (11) 閣僚懇談会申し合わせ「政・官の在り方」（二〇〇二年七月十六日）。申し合わせ文書は同八月二日、インターネットの首相官邸ホー

ムページ (<http://www.kantei.go.jp/>) から入手した。

- (12) 『読売新聞』同八月二十二日付一面など。
- (13) 『朝日新聞』二〇〇一年四月十九日付政治面。
- (14) 『読売新聞』二〇〇一年四月二十四、二十五日付一面など。
- (15) 小泉内閣の発足直後の支持率は、二〇〇一年四月二十七、二十八日に実施された読売新聞の緊急全国世論調査(電話方式)で、七・一パーセント。一か月後の五月二十六、二十七日に行われたに面接方式でも八五・五パーセントを記録した。
- (16) 同二〇〇二年二月十六日付政治面。
- (17) 同一九九三年八月九日付夕刊一面。
- (18) 日本経済新聞社編『官僚―軋む巨大権力』(日本経済新聞社・一九九四年)一七四―一七七頁。
- (19) ただ、「政党内閣」関係の表面化は、小泉内閣が初めてというわけではない。猪口孝・岩井奉信「族議員」の研究」によれば、三木内閣以降、党内最大派閥の田中派がロッキード事件の後遺症で総裁候補を持たなかったため、首相が党内の弱小派閥から出されることになった。このため、政府のリーダーと与党のリーダーが並立し、党は総理の後ろに控えつつ、かえって「キングメーカー」として大きな影響力を及ぼすようになったという。同書は、三木内閣も中曽根内閣も、党内圧力に抗して中央省庁の官僚が敷いた道を進んでいったとしており、特に中曽根が多用した審議会や私的諮問機関は、党と内閣の対立を乗り越える手段だったと指摘している。以上の点を考慮に入れるならば、本稿の文章は「小泉内閣は、政党内閣関係に「再び」スポットライトをあてた」と修正した方が、より正確であるかもしれない。猪口孝・岩井奉信「族議員」の研究」(日本経済新聞社・一九八七年)三二―三三頁。
- (20) 『読売新聞』二〇〇一年十一月二十二日付二面。同十二月十九日付経済面。同二十日付一面など。
- (21) 『朝日新聞』二〇〇二年四月十七日付経済面。同五月二日付二面など。堀内は、同紙のインタビュに答え「経産省の構想では、関連会社約八十社のうち六十社を特殊会社に残そうということだ」と強い反発を示した(『朝日新聞』二〇〇二年四月二十日付経済面)。
- (22) 『読売新聞』二〇〇二年七月十二日付「気流」(投稿)面。北岡の提言とは、同七月二日付掲載の原稿を指している。
- (23) 『読売新聞』二〇〇二年三月十八日付「主張・提言」面。
- (24) 真淵勝「官僚制と政策過程」伊藤光利・田中愛治・真淵「政治過程論」(有斐閣・二〇〇〇年)。河野勝「制度」(東京大学出版会・二〇〇二年)。河野によれば、経済学的新制度論としてのプリンシパル・エージェント論は、官僚機構を議会や議員との関係で考えることが前提になっており、こうした視角の基本になったのは、M・フィオリナによる米国議会と行政府の関係についての研究だといふ (Morris Fiorina, *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*, New Haven: Yale University Press, 1977)。

の立法と行政の関係が、八〇年代に入ってプリンシパル・エージェント関係に見立てられ、より精緻にモデル化された (Barry R. Weingast and Mark Moran, "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission." *Journal of Political Economy* 91, 1983; Weingast "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Application to the SEC)." *Public Choice* 44, 1984; Mathew D. McCubbins, Roger Noll, and Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, 1987; McCubbins, Noll, and Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies." *Virginia Law Review* 75, 1989; Roderick Kiewiet and McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: The University of Chicago Press 1991.)° 河野『制度』一七一―一七六頁参照。

(25) 真淵「官僚制と政策過程」二六四頁。ところで単に官僚と言っても、もちろんキャリア公務員と非キャリア公務員では、仕事へのモチベーションが異なるケースが多いので、一律に論じられない。公務員の地位により行動様式が違うことを明らかにした議論としては、P. Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, 1991など。また一方で、ストリート・レベルの公務員だからといって、裁量権が無いと言う訳でもない。ストリート・レベルの公務員にも幅広い裁量権がある点については、森田朗「行政裁量に関する一考察―執行活動における決定分析の試み」『年報行政研究一八・日本の行政裁量―構造と機能』(日本行政学会・一九八四年)。

(26) ジョセフ・E・ステイグリッツ(藪下史郎ほか訳)『入門経済学(第二版)』(東洋経済新報社・一九九九年)四八三頁。

(27) 小林良彰『公共選択』(東京大学出版会・一九八八年)一―一五頁。山田太門『公共経済学』(日経文庫・一九八七年)十一―二十四頁。このほか、後掲のデイキシットの著作も参考にしてらる。

(28) アビナッシュ・K・デイキシット(北村行伸訳)『経済政策の政治経済学・取引費用政治学アプローチ』(日本経済新聞社・二〇〇〇年。Avinash K. Dixit, *The Making of Economic Policy*, The MIT Press, 1996)°

(29) 同二二二―二三〇頁°

(30) 同二二二―二三三頁°

(31) 同二三四―二三七。フジベキキシットは、Bengt Holmstrom and Paul Milgrom, "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design." *Journal of Law, Economics, and Organization* 7, Special Issue, 1991: 24-51.を参考にしている°

- (32) cf. James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.
- (33) デイキネット『経済政策の政治経済学』一三七—一四〇頁。
- (34) 同一四一—一四四。なお本書の訳者によれば、こうして妥協点が合理的に見つけられるというこの部分こそ、デイキネットが提示したかった政治経済学の基本モデルであるという。
- (35) 同一四五—一四六頁。cf. Jean Tirole "The Internal Organization of Government." *Oxford Economic Papers* 46, no.1:1-29.
- (36) 同一四八—一四九頁。
- (37) 真淵勝「現代官僚の「公益」観」は、グレンドン・シューバートの議論を引用しつつ官僚を①合理主義者②理想主義者③現実主義者——の三つに類型化している。合理主義者は「公益の中身は選挙や議会で決定される。行政は与えられた目的を忠実に、能率的に実現することで公益に奉仕できる」と考える。理想主義者は「公益は行政が自律的に決めるべきで、利害関係が反映されやすい立法機関は、公共政策の策定には不適當」と考える。現実主義者は「公益は行政が設定するものではなく、多様な私的利害の総和、あるいは利益団体の相互作用の結果。それゆえ行政も自己の立場、利益を主張すべき」と考える。後述される「本人の複数性」状況を利用する自律的な官僚像は、二番目の理想主義者の官僚像に近い。なお本稿の文脈から離れるが、真淵はこの論文のなかで、合理主義と現実主義を識別する必要性を特に強調しており、興味深い。真淵勝「現代官僚の「公益」観—サーベイデータの分析から」『季刊行政管理研究』四〇号（行政管理研究センター・一九八七年十二月）一三一—二四頁。Glendon Schubert, "Public Interest" in *Administrative Decision-Making*, *American Political Science Review*, No.2, 1957, p.347.
- (38) 予算極大化モデルは「公務員は自分の属する行政機関の予算を可能な限り最大化させよう」と考える。ニスカネンらの議論がある。組織形成モデルは、エリート公務員は非エリートと違い予算拡大には興味がなく、むしろルーティン作業は組織本体から切り離すなどして、組織を整えようとしたがるというもの。民営化などの局面で、予算拡大モデルでは説明できない官僚行動が、このモデルで説明できる。ダンレヴィイが代表的。真淵「官僚制と政策過程」二五三—二五八頁。
- (39) 同一六五頁。
- (40) 佐野亘「政治」と「市場」『日本公共政策学会年報一九九八』四一—五頁。William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, 1971.
- (41) 村松岐夫「戦後日本の官僚制」(東洋経済新報社、一九八一年)。一方、官僚優位論は、辻清明『新版日本官僚制の研究』(東京大学出版会・一九六九年)など。真淵「現代官僚の「公益」観」二〇頁、同「官僚制と政策過程」二六三頁。一九八七年に出版された猪口・岩井「族議員」の研究は、「政策形成過程における「党優位」が完全に確立されたというには尚早」と留保しつつも、①「追



いつき、追い越せ」の国家目標が無くなり、経済の主導権が民間に移った。その結果、官僚の影響力が低下した②イシューの複合化に伴い省庁間に対立が起こるようになったが、調整機能や機関が無いため、各省庁が自己の利益の実現を求めて、自民党に調整のゲタを預けるようになった——などと指摘。「官僚の後退」と政治主導の実現の可能性を示唆している。猪口・岩井「族議員」の研究」一九一四〇頁。

(42) J・ラムザイヤー・F・ローゼンブルス(加藤寛監訳、川野辺裕幸ほか訳)『日本政治の経済学』(弘文堂・一九九五年)。同様の議論に、マツカバズとシユバルツの「火災報知器型監視」がある。それによれば、議員たちが自ら勉強会を開き政策通になり、政策の立案や実施の現場に立ち会って官僚の行動を監視しようとしても、莫大なコストがかかる。しかし、こうした「警察パトロール型監視」ではなく、あたかも火災報知器が鳴るように、地元の有権者から官僚の問題点の指摘を受けることで、議員は官僚を監視する(judge)がよい。Mathew McCubbins and Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science* 2: 165-179, 1984. 河野『制度』一七三—一七四頁。

(43) 真淵「官僚制と政策過程」二六七頁。

(44) 同二六五頁。

(45) 同二六七頁。

(46) 『読売新聞』二〇〇一年八月二十四日付政治面。

(47) 同二〇〇〇年九月二十六日付政治面。

(48) 同二〇〇〇年三月三十日付経済面。

(49) 同二〇〇二年六月十五日付三面など。「われわれはデフレ対策を諮問されたわけではない」は、政府税調会長の石弘光の発言。

(50) この指摘は二〇〇二年六月二十六日、九州大学大学院法学府で開講されていた演習「公法学研究第二」でなされた。中島は一九八四年、厚生省入省。同省国立病院部運営企画課長補佐、厚生労働省大臣官房企画官などを務めた。二〇〇一年から九大助教。

(51) 河野『制度』一七五—一七六頁。

(52) 新しい日本をつくる国民会議(二十一世紀臨調)『政治の構造改革・政治主導確立大綱』(東信堂・二〇〇二年)六一頁。

(53) 利益集約など政党の機能については、岡沢憲美『政党』(東京大学出版会・一九八八年)一〇—一三〇頁など、多くのテキストがある。

(54) 「首相公選制を考える懇談会」の最終報告書は二〇〇二年八月二十九日、官邸ホームページから入手した。

(55) 二十一世紀臨調『政治の構造改革』七—一〇四頁。

(56) 『読売新聞』二〇〇二年八月二十一日付一面、三面、経済面。同二十二日付一面。日本ハムは食肉メーカー最大手。二〇〇一年の BSE (牛海綿状脳症) 狂牛病 問題に絡み、関連会社が同年十一月、輸入牛肉を国産に偽装し国に買い取らせようとした。農水省は二〇〇二年九月二日、社内処分見直しなどを受け、ようやく営業自粛を解除した。

(57) 一九九七年十二月、当時首相だった橋本が自ら会長を務めた行政改革会議は、中央省庁再編などを盛り込んだ「最終報告」をまとめた。報告は中央省庁体制について、「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作られた」と認識。「国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった」が、「限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるを得ない状況下」では、「内外環境に即応した政策展開は期待し得ず、旧来型行政は(中略)深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない」と断定した。この最終報告は、一九九七年十二月三日に出された。報告書は二〇〇二年八月二十九日、官邸ホームページから入手した。