

財政・金融の一体性の下における政策的優劣関係の 決定要因（一）

山田，治徳
九州大学大学院法学研究科助教授

<https://doi.org/10.15017/2179>

出版情報：法政研究. 66 (4), pp.1-43, 2000-03-27. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

財政・金融の一体性の下における政策的優劣関係の決定要因(二)

山 田 治 徳

はじめに

- 一 分析枠組の提示—組織均衡理論の応用
 - 二 財政担当部局と金融担当部局の機能の相違
 - 三 財政担当部局、金融担当部局の組織目標—組織利益最大化の観点から
 - 四 行政リソース配分への影響(以上本号)
 - 五 財政構造改革法の制定にみる主計局の行動様式(以下次号)
 - 六 金融システム改革(日本版ビッグバン)にみる金融局の行動様式
- 終わりに

はじめに

大蔵省は中央省庁の中でも、予算編成、税制の企画・立案、財政投融资計画の策定、国債の発行、国有財産の管理、金融政策の企画・立案、金融機関の検査・監督、国際金融政策、徴税事務など広範な所管分野を持ち、特に予算編成を所管することに伴う行政各部への影響力が大きいことから、「官庁の中の官庁」などと称されるなど、中央省庁を代表する行政機関の一つとして捉えられてきた。このため大蔵省を対象とした行政学的研究、特に大蔵省と政治の関係を分析することで行政・政治間の優劣関係の変化を論じたものは多く、たとえば山口⁽¹⁾は昭和四〇年代初めの均衡財政主義の変容を分析することで、昭和四〇年代後半を境にそれまでの大蔵省主導の政策運営は変容を余儀なくされ、大蔵省は政策形成の新しい秩序の模索を迫られることになったと指摘した。また加藤⁽²⁾は、一九七〇年代以降の税制改革を巡る大蔵省と政治の関係を分析することで、大蔵省と政治の関係は単なる優劣関係に帰着するものではなく、むしろ大蔵省の影響力行使は政治との連携によって強化されていることを指摘した。

山口、加藤の実績は、ともに財政政策における大蔵省官僚の行動分析であるのに対し、ラムザイヤール⁽³⁾は、大蔵省の別の主要業務である金融行政について政治―行政間関係を分析した。ラムザイヤールは、合理的選択論の立場からプリンシパル―エージェント理論に基づいて、大蔵省が行ってきた金融サービス産業の整理統合についての分析を行い、自民党幹部は官僚に対する統制力を利用することで、大蔵官僚に対して自民党の厚生を高めるための政策を設計・実行させたとして、これまでの官僚制を中心に据えた行政―政治関係の分析を批判した。

しかし、大蔵省については、金融監督庁の発足を巡る議論や、二〇〇一年の中央省庁再編を巡って、大蔵省の組織、特に財政部門と金融部門の制度的配置のあり方が様々な議論を醸成してきたにもかかわらず、財政、金融両面からその

制度的側面と政策への影響などについて取り上げたものは意外に少ない。

真淵の「大蔵省統制の政治経済学」は係る観点から大蔵省を分析した先駆的且つ代表的業績である。真淵は「新しい制度論」の立場から、昭和四〇年代以降におけるわが国の財政政策を巡る動向について分析を行い、わが国の財政状況悪化の原因を政治的圧力ではなく、財政と金融の制度的配置、すなわち大蔵省による「財政と金融の一体性」に求めた⁴。真淵によれば、昭和四〇年代半ば以降、大蔵省は政治との共存を余儀なくされることになり、その結果として、財政支出の膨張とそれをファイナンスするための大量の国債発行が行われた。そのうえで真淵は、なぜ国債の増発が可能であったのか、大量の国債がどのように消化吸収されたのかという点に注目し⁵、真淵の結論は、銀行が大蔵省の強力な監督の下に置かれていたことから、銀行が財政支出の膨張によって発行される大量の国債を消化することとなり、赤字財政の維持が可能になったとされるものであった。

ここで真淵は、わが国の財政・金融の制度的関係について、「参加の制度」として財政担当部局と金融担当部局および中央銀行の配置状況、そして「選択肢の制度」として中央銀行の対政府信用供与に関する規定について関心をもった。そして参加の制度におけるわが国の特徴として、大蔵省による財政と金融の一体性、大蔵省による中央銀行への強力な統制権限、銀行への監督権限の大蔵省への集中、選択肢の制度における特徴として中央銀行の対政府信用供与制限の曖昧さを挙げ、これらを財政による金融の手段化の原因として指摘した⁶。

しかし、真淵の結論にはまだ明らかにされていない部分が残っている。真淵は大蔵省と日本銀行の制度的関係、すなわち大蔵省による日本銀行への統制権限については指摘しながらも、大蔵省内部における財政担当部局と金融担当部局の制度的関係については一体性を指摘するのみである。では、なぜ財政担当部局主導の政策運営に対して、金融担当部局は従い続けたのであろうか⁷。特に大蔵省は、「局あって省なし」とまで言われるように、局間の利害対立や利益相反が多いことが知られているからである⁸。少なくとも、金融担当部局が財政担当部局に従順に従うべき制度的な保証はな

んら存在しないはずである。

しかしこれは真淵の依拠した方法論に伴う問題である。真淵の依拠した制度論、とりわけ構造的（歴史的）制度論は、アクターの選好それ自体は制度によって規定されているものとして、選好形成プロセスを歴史的に説明しようとする。しかし真淵を含めた既存研究においてはこのプロセスは体系的に説明されているとは言い難く、⁹⁾制度と政策的帰結——真淵の場合、財政による金融の手段化——の間の因果関係が曖昧になっている点は否めない。しかし大蔵省研究において、アクターの選好形成が体系的に説明されていないのは真淵に限ったことではない。真淵以外のこれまでの大蔵省に関する詳細な研究においても、大蔵省の財政偏重主義は分析の「前提」として扱われてきている。¹⁰⁾分析枠組如何にかかわらず、これまでの研究においては、大蔵省の財政偏重主義の要因について十分な分析が行われていないのである。

ところで財政の金融に対する優越については、政策面における関係だけではない。山口は、金融の財政に対する従属を「日本の財政当局に特有の伝統」としたうえで、歴代の事務次官のほとんどが主計局長経験者であるという大蔵省の人事慣行についても、その一面として捉えている。¹¹⁾そして、このような人事システムが財政優位の政策運営の原因となつているとするとの見方がある。¹²⁾将来の事務次官候補である主計局官僚の意向に従うことは、その他の大蔵省官僚にとり、その後の昇進に際して有利に作用することになる。このため大蔵省内で主流を形成する主計局の意向に沿った政策運営が行われるとするものである。

しかし、この見方も決して十分ではない。なぜなら、なぜ主計局が大蔵省内主流を形成するのかという疑問に対し、この説明は十分に答えていないからである。権制上は、主計局は大蔵省内局の最上位に位置している。しかし権制上の上下関係は権力的主従関係を定めたものでも、政策的優劣関係を定めたものでもない。

そこで小論では、これまでの分析では十分に明らかにされていらない大蔵省における財政偏重主義の要因、すなわち大蔵省における金融に対する財政の優位を規定してきた制度的要因の存在についての検証を行う。そのうえで、金融に対

する財政の優位を規定する制度的要因が存在するとした場合、かかる特性の存在による両担当部局の政策形成、政策アウトプットへの影響について実証的に明らかにすることとする。小論の構成は次のとおりである。まず第一章で分析枠組の提示を行う。第二章、三章では第一章で提示された枠組に従い、まず財政担当部局と金融担当部局について機能面から評価を行い、そして組織利益最大化の観点から両部局の役割について評価を行う。第四章では、それまでの分析をもとに、両部局の機能、役割面における相違によって生じた行政リソース配分への影響について検証を行う。そして第五章、第六章では、それまでに明らかになった財政優位の制度的要因による、両部局の政策形成、政策アウトプットへの影響について、それぞれ財政構造改革法の制定と金融システム改革を対象として実証的に分析を行う。

- (1) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』三二九頁（岩波書店、一九八七年）
- (2) 加藤淳子『税制改革と官僚制』二三七頁（東京大学出版会、一九九七年）
- (3) M・ラムザイヤール・F・ローゼンブルース（加藤寛監訳）『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』一二四—一二八頁（弘文堂、一九九五年）
- (4) 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』三七〇頁（中央公論社、一九九四年）
- (5) 真淵勝、前掲注(4)、三一四頁
- (6) 真淵勝、前掲注(4)、三二九—三三一頁
- (7) 建林正彦も同書に対する書評の中で同様の指摘を行っている。建林正彦「書評・真淵勝著『大蔵省統制の政治経済学』」、季刊行政管理研究第六九号五四—五六頁（行政管理研究センター、一九九五年A）
- (8) 朝日新聞、一九九七年一月一五日
- (9) 建林正彦「合理的選択制度論と日本政治研究」法學論叢第一三七卷第三号七一頁（京都大學法學會、一九九五年B）。さらに建林は、構造的制度論のこのようなアプローチについて、「歴史」の強調は、因果関係の議論から離れた、記述的アプローチの必要性を主張しているようにも受け取れる」と述べている。
- (10) 加藤淳子、前掲注(2)、六二頁

(11) 山口二郎「大蔵省分割論の政治・行政的意味」ジュリスト一〇九五号八〇頁（有斐閣、一九九六年）

(12) 朝日新聞、一九九七年三月二六日

一 分析枠組の提示—組織均衡理論の応用

(一) 基本的考え方

小論の目的は真淵の成果を補完することでもある。したがって小論の立場は真淵の依拠した制度論に基づいており、制度が財政担当部局と金融担当部局間の優劣関係を規定するものと想定している。ただし、この場合の制度とは、アクターとしての財政担当部局と金融担当部局の行動を規定するゲームのルールである⁽¹⁾と見做していること、そして経済的合理性を前提として、制度が合理的なアクターの行動を規定すると考えている点で、合理的選択制度論的である。

しかし、小論の分析枠組の特徴は制度論的方法論にあるのではない。小論では、制度論の提示する制度の有用性については十分に認識しながらも、従来の制度論の有する問題点、特に制度と政策的帰結の⁽²⁾関係に着目するあまりにプロセスの説明が弱く、因果関係が明確になりにくいこと⁽¹⁾や、客観性の⁽²⁾限界について克服するため、また説明の明晰性の向上のために、組織均衡理論に基づいたモデルの提示を行い、これに基づいて分析を行う。

小論が組織均衡理論を援用するのは、組織均衡理論は組織に関する幅広い命題を定式化するものであり、組織への参加、組織の存続といった組織を巡る事象の考察に有効な思考を提供してくれるからである。とりわけ大蔵省という自律性の高い組織と組織内アクターとしての財政担当部局、金融担当部局の位置づけと関係、そして各々の行動、特に一組

織内における財政と金融、複数の機能の一体性の含意に着目する場合、組織均衡理論は有効なツールとなる可能性がある。

よって小論ではまず、金融に対する財政の優位を規定してきた制度的要因について確定するため、財政担当部局、金融担当部局が置かれている制度的な構図とこれに伴う組織利益への影響に対する作用について検証を行う。代表的制度論者の一人であるホールは、政策結果の説明変数としての制度的構造について、「政治と経済のさまざまな単位における個人間の関係を構造づける公式のルール、同意の手続き、標準作業手続き⁽³⁾」としたうえで、制度は、特定の行為者が有する権力の程度を左右すること、そして特定の行為者の利益の定義に作用することによって政策に影響を及ぼすとしている⁽⁴⁾。財政担当部局、金融担当部局が置かれている制度的な構図を検証することは、制度の権力の程度を左右する様相について明らかにすることであり、組織利益への影響への作用について検証を行うことは、制度の利益の定義への作用の様相について明らかにすることである。そして組織均衡理論に基づくモデルの提示を行い、モデルにおいて示された構図に従いながら両部局の置かれている制度的な様相とそれらによる組織利益への影響への作用について明らかにし、金融に対する財政の優位を規定してきた制度的要因を明らかにしていく。

（二）モデルの説明

大蔵省は大別して財政担当部局と金融担当部局から構成されている。そしてそれぞれの部局は、大蔵省設置法、財政法、銀行法をはじめとする各種法令に明らかにされている政策目標の実現のために行動している。両部局は単に組織の一部として大蔵省を構成するだけではなく、一定の主体性を有する組織内アクターである。しかしそれぞれの部局は各々別個の政策目標の実現だけを目指すのではない。組織均衡理論においては、組織の存続は、組織から誘因を受け、

その見返りに組織に対して貢献を行う参加者の存在によって可能になる。⁽⁵⁾ 両部局はそれぞれ大蔵省の一部を構成する組織内単位として、自分の属する大蔵省の組織目標に対する貢献を求められることになる。そして両部局は自らの貢献の見返りとして、大蔵省に所属することに見合う誘因を受けることになるのである。

組織均衡理論は、特に対象組織を特定しておらず、多様な組織に適用が可能であり、行政組織についても多少の調整は必要であるとしても、有効な分析枠組を与えるものと考えられている。⁽⁶⁾ このためサイモン・スミス・バーグ・トンプソンは、組織均衡理論を用いて行政組織の分析を行い、⁽⁷⁾ 村松は同様に、わが国官僚制の分析を行っている。⁽⁸⁾ しかし、その一方で西尾のように、組織均衡理論は「権力、権威、権限による貢献の強制、あるいはこれらの力の行使による妨害の排除といった不均衡交換を適切に説明できないのではないか。そして、ことに行政官僚制の『対外的均衡』について考察しようとするれば、非協力者を支持者にかえ、あるいはこれを中立化させるといった側面、さらには権力的強制といった側面を無視することはできない。」⁽⁹⁾ として、組織均衡理論の行政組織への適用に対して疑問を呈する意見もある。しかし、これに対して橋本は、「行政組織については、とくに外部環境との相互作用が統治制度によって枠付けられており、企業などの場合と相当に異なる。ここでは非対称的關係が見られ、誘因と貢献との交換という概念に基づく理論の適用が困難であることが考えられる。」⁽¹⁰⁾ として西尾の指摘するような問題は認めながらも、組織均衡理論を行政組織に適用することは可能且つ有効であるとしている。⁽¹¹⁾

そこで最初に、小論における分析の枠組として、組織均衡理論に基づきながら、全体としての組織としての省と、省を構成する組織参加者としての局の關係についてモデルの提示を行うこととする。ここではそれぞれの局について、これらを構成する官僚個人の選好については無視し、それぞれの局が一つの実体として自らを構成する官僚の選好を実現するように行動するものとみている。そのためには官僚個人の選好と組織としての局の選好が一致する必要があるが、この点については加藤が、安定的な官僚組織では、試験による客観的基準に基づく選抜システムと終身雇用制の下で、

組織構成員としての官僚の組織に対するコミットメントが強化されることにより、組織利益と官僚の個人利益が同化されることを示している。⁽¹²⁾

ここで全体としての組織としてX省を想定し、X省はA局とB局の二つの局から構成されているものとする。組織均衡理論によれば、組織の参加者としてのA局、B局はそれぞれ自己の所属するX省に対して貢献を行い、X省はA局、B局双方に対し、その見返りに誘因を提供する。ところで組織理論においては、組織参加者を動機づけるための誘因には多様な種類のものが存在すると考えられている。たとえばバーナードは、誘因について、特定の提供できるものとして特殊的誘因と特定の提供できないものとして一般的誘因に分け、このうち特殊的誘因は物質的誘因、非物質的機会、物的条件、理想の恩恵などから構成され、一般的誘因については社会結合上の魅力、習慣と態度への適合、参加の機会、心的交流の状態などから構成されているとした。⁽¹³⁾ サイモンは、組織への誘因について、組織目標を達成することから直接得られる個人的誘因、組織の規模と成長に密接な関係にある個人的誘因、組織の規模と成長には関係のない個人的報酬の三つの型の存在を明らかにした。⁽¹⁴⁾ またダウンスは、官僚機構における職員の一般的目的として、権力、金銭の収入、便宜、安全、個人的忠誠、自負心、公共利益への奉仕の希望、特定施策への信奉を挙げた。⁽¹⁵⁾

このように組織への誘因については多様なものが存在するが、小論の分析に際しては、単純化のためにこれらの誘因をバーナードに倣って、物質的誘因と非物質的誘因の二種類に大別する。物質的誘因とは、貨幣、物ないし物的条件、雇用受諾の誘因、報酬などであり、非物質的誘因とは、優越、威信、勢力、支配的地位の獲得などである。⁽¹⁶⁾ バーナードは誘因について最初に特殊的誘因と一般的誘因に分類しているが、一般的誘因については、サイモンやダウンスの分類ではこれに該当するものが見当たらないこと、そして対象が特定化されないことから、誘因と貢献の交換性に着目する小論の分析では適当ではないと思われることから除外した。そのうえで特殊的誘因からその中核を構成する物質的誘因と非物質的誘因を取り上げることにした。ちなみにサイモンの定義する誘因においては、組織の規模と成長には関係の

ない個人的報酬は、給料のような物質的誘因や組織の中における地位が与えてくれる物質的誘因である。また組織の規模と成長に密接な関係にある個人的誘因とは、サイモンが保存価値と名付けたものであり、組織の規模と成長によって与えられる威信や権力であり、非物質的誘因である。⁽¹⁷⁾ またダウンスの定義する誘因においては、金銭の収入や金銭の収入に関する安全は物質的誘因であり、権力、威信、またこれらに関する安全は非物質的誘因である。⁽¹⁸⁾

したがって、局の省への貢献とその転形である誘因について、物質的貢献と非物質的貢献、そして物質的誘因と非物質的貢献のそれぞれ二種類から構成されているものとする。貢献の分類について誘因の分類と同じ基準を用いているのは、誘因は貢献を源泉としており、⁽¹⁹⁾ 貢献は誘因の転形でもあるからである。

まずA局のX省に対する貢献を C_A 、B局の貢献を C_B とする。ここで

$$C_A = C_{AM} + C_{AD} \quad (C_{AM} : A局の物質的貢献, C_{AD} : A局の非物質的貢献)$$

$$C_B = C_{BM} + C_{BD} \quad (C_{BM} : B局の物質的貢献, C_{BD} : B局の非物質的貢献)$$

である。

ところで、物質的貢献と非物質的貢献は、財・サービスとして評価した場合、それらの性格には明確な相違がある。

物質的貢献は、それぞれ省内において複数の局との間で分割が可能であるのに対し、非物質的貢献は不可分性を有し、分割は困難である。物質的貢献はこれが転形されて省内複数局間に誘因として分配される場合、一方の局への分配が多ければ、残りの局への分配は減少する。これに対し、非物質的貢献は誘因として分配されても、その不可分性ゆえに一方への分配量によって、残りへの分配量は影響されない。等量消費性を有するのである。A局が業務遂行を通じて挙げた威信は、X省への非物質的貢献となる。そしてこれはB局もX省に属することによってその威信の恩恵を享受することができることから、B局にとっての誘因ともなるが、B局の享受によって、A局が享受する威信の量には影響はない。つまり、物質的貢献（誘因）は私的財としての性格を有するのに対し、非物質的貢献（誘因）は公共財としての性格を有す

るのである。

ここでA局がX省から受け取る誘因を I_A 、B局が受け取る誘因を I_B 、そしてA局、B局がX省から受け取る物質的誘因の量をそれぞれ I_{AM} 、 I_{BM} とする。またA局、B局の行った非物質的貢献はその公共財としての性格からそのまま両局への誘因として機能するため、 $C_{AD} = I_{AD}$ （A局が受け取る非物質的誘因）、 $C_{BD} = I_{BD}$ （B局が受け取る非物質的誘因）である。ここで両者の間には次のような関係が成立する。

$$I_A = I_{AM} + I_{AD} + I_{BD}$$

$$I_B = I_{BM} + I_{AD} + I_{BD}$$

そして組織均衡のためには、各局は自らの貢献を上回る誘因を受け取らなければならない。なぜなら、貢献を引き出すのに足りる誘因を供与している場合にのみ、参加者が存在するからである。⁽²⁰⁾つまり、A局においては $I_A \geq I_{AM}$ 、B局においては $I_B \geq I_{BM}$ となる必要がある。これを整理すると、それぞれ

$$I_{AM} + I_{BD} \geq C_{AM}$$

$$I_{BM} + I_{AD} \geq C_{BM}$$

となる。つまり両局の誘因は、自局が手にする物質的誘因の量と一方の局のもたらす非物質的誘因の量に依存することになる。このような場合の戦略としては、これらの量（左辺）を増やすか、自局の行う貢献の量（右辺）を減少させることになる。しかし自局の行う貢献の量を減少させることは、省内における自局のプレゼンスの低下につながるため現実的ではない。そこで I_{AM} （若しくは I_{BM} ）を増加させるか、 I_{BD} （若しくは I_{AD} ）を増加させるか、若しくは双方を増加させることになる。

ここで有益なのがバカラックローラーのアプローチである。⁽²¹⁾バカラックローラーは、組織を調和的に統一された実体ではなく、組織内アクターの政治的な交渉によって確立される秩序として理解すべきであった。そして組織内

アクターは他のアクターに自らに依存させるように行動する一方で、自らは他のアクターに依存する度合いを低めるように行動するものとした。そして一般的に組織内アクターが他のアクターを自らに依存させるように行動するならば、組織内の相互依存性は増大し、組織は全体として統合的となり、各アクターが自らが他のアクターに依存する度合いを低下させるように行動するならば、組織内の相互依存性は低下し、組織は非統合的になるとしたのである。つまり組織内の各アクターが相手を自己に依存させるように行動することは、組織の統合の程度に影響を与えることによつて、組織の有効性を規定するのである。⁽²²⁾

したがつて、X省が組織として統合性の向上を望み、組織の有効性を向上させるためには、A局、B局の相互依存性を高めることが望ましい。この場合、A局の場合はB局の非物質的誘因 I_{BM} を増加させるように、B局の場合はA局の非物質的誘因 I_{AM} を増加させるように行動した方が望ましいことになる。しかし、これは物質的誘因と非物質的誘因が完全代替性を有することを前提としており、誘因はすべて非物質的なものとして供給されることになる（物質的誘因は供給されない）。物質的誘因の重要性が誇張されすぎることがは適当ではないが、全く無視することはさらに問題である。よつて、X省としては、両局間の相互依存を高めながら、双方のタイプの誘因を供給させるためには、A局、B局の行う貢献をそれぞれ物質的貢献若しくは非物質的貢献の何れか一方に限定させることで、互いに相手方の行う貢献に依存させることが望ましい。このためたとえば、A局は物質的貢献は行わず、非物質的貢献のみを行い、B局は逆に物質的貢献のみを行うことになる。この場合 $C_{AM} = 0$ 、 $C_{BM} = I_{BM} = 0$ となり、A局は誘因として提供されるB局の物質的貢献に依存し、B局はA局の非物質的貢献に依存することになる。

ここで物質的貢献と誘因について、組織としての均衡条件を考える。物質的貢献はB局のみが行い、これが誘因としてA局、B局に配分される。ところで物質的誘因は生存に必要な最低限の報酬である。⁽²³⁾したがつて、そして組織としての均衡のためには、物質的貢献と誘因については $I_{AM} + I_{BM} = C_{BM}$ となる必要がある。しかし現実的には物質的貢

献は誘因への需要を満たせばよく、上回る必要はない。したがって、両局がそれぞれ必要とする最低限の物質的誘因の水準を I_{AM} 、 I_{BM} とすれば、 $C_{BM} = I_{AM} + I_{BM}$ となる。

そしてX省における貢献と誘因の量の比較を行うと、

$$I_A + I_B = I_{AM} + I_{BM} + 2I_{AD} \geq C_{AM} + C_{BM} + C_{AD} = C_A + C_B$$

となり、全体としては誘因の量は貢献を上回る。

しかしこれを局の立場から評価すると状況は異なってくる。A局の場合には $I_{AM} \leq C_A$ となるのは、 $I_{AM} \leq 0$ の場合であり、これは達成される。一方、B局にとっての均衡条件が成立するのは、 $I_{AD} \leq I_{AM}$ の場合である。したがってA局はB局から受ける物質的誘因を下回らない水準の非物質的貢献を行うことになる。

このような均衡状態を達成するため、全体としての組織のX省ではまず、最低限の物質的誘因を確保するためにB局に対して、優先的に省内の行政リソースの配分が行われる。そのうえでA局に対して行政リソースの配分が行われる。しかし、これは必ずしもA局に対するB局の優越を意味するものではない。なぜなら先の $I_{AD} \leq I_{AM}$ となるケースは、B局の効用がA局の提供する非物質的誘因に依存している状態を示している。バーナードが述べたように、最低限の物質的報酬を与えたのちには、非物質的な誘因ははなはだ重要となり、すべての種類の組織を発展させるためには物質的報酬よりもずっと重要になるのである。²⁴ つまり物質的誘因の最低水準が満たされるまで、すなわち $I_{AM} \leq I_{AM}$ 、 $I_{BM} \leq I_{BM}$ の時は、両局の効用関数はそれぞれ $U_A = f(I_{AM})$ 、 $U_B = f(I_{BM})$ となり、且つ

$$\partial U_A / \partial I_{AM} = f'(I_{AM}) > 0$$

$$\partial U_B / \partial I_{BM} = f'(I_{BM}) > 0$$

であり、物質的誘因の増関数となる。

これに対し、最低限の非物質的誘因の水準が満たされた以降、すなわち一旦 $I_{AM} = I_{AM}$ 、 $I_{BM} = I_{BM}$ が実現された以降は、

両局の効用関数はそれぞれ $U_A = f(I_{AD}, I_{AM})$ 、 $U_B = f(I_{BD}, I_{BM})$ となり、且つ

$$\begin{aligned} \partial U_A / \partial I_{AD} &= f'(I_{AD}) > 0, \quad \partial U_A / \partial I_{AM} = f'(I_{AM}) = 0 \\ \partial U_B / \partial I_{BD} &= f'(I_{BD}) > 0, \quad \partial U_B / \partial I_{BM} = f'(I_{BM}) = 0 \end{aligned}$$

であり、非物質的誘因の増関数となる。このため、前者の場合には省内において物質的貢献を行うA局が優先されるのに対し、後者の場合には、非物質的貢献を行うB局が優先されることになり、優劣関係は一概には特定できないことになる。

このような場合に有益と考えられるのが、クロジエが最初に明示的且つ体系的に展開した「不確実性処理モデル」⁽²⁵⁾である。クロジエはフランスのタバコ製造工場における職場集団間の権力関係を分析し、工場の設備補修労働者は機械の故障発生の不確実性と補修能力、そしてその業務の代替不可能性と重要性をもとに権力を保持することを示した。⁽²⁶⁾これが組織内部局の権力関係について示した不確実性処理モデルである。クロジエによれば、権力は組織の命運を握る不確実性に関連しており、組織内部局は不確実性を伴う業務の処理を独占することで、他の部局を自己に依存させ、組織内の権力を保持するのである。⁽²⁷⁾したがって組織内部局の権力関係は、それぞれの行う業務の不確実性の程度、そして業務における中間生産物への相互依存状況によって決定されることになる。

不確実性処理モデルが行政学に与える示唆について、久米は、これまでの行政管理論が、人事・財務統制を集権的に行うことで行政組織を合理的に管理運営することが可能になると論じてきたのに対して、これによっては統御しえない要素が行政組織内に存在することを示すことを挙げている。⁽²⁸⁾A局、B局の全体の組織としてのX省への投入、すなわち貢献の不確実性の程度によって、省内における他局への影響力が決定されることになる。これは特に内局の自律性が高いことが特徴であるわが国の大蔵省を分析するには有益な視点を与えてくれる。

- (1) 建林正彦、一九九五年B、七〇頁
- (2) 建林正彦、一九九五年B、七三頁
- (3) Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, 1986, p19
- (4) *Ibid.*, p19
- (5) J・G・マーチ∥H・A・サイモン（土屋守章訳）『オーガニゼーションズ』一二八頁（ダイヤモンド社、一九七七年）、H・A・サイモン∥D・W・スミスバーク∥V・A・トンブソン（岡本康雄他訳）、『組織と管理の基礎理論』三一六―三一七頁（ダイヤモンド社、一九七七年）
- (6) 橋本信之「組織均衡理論の一検討―行政組織への適用に関して」法と政治第三三卷第二号二二頁（関西学院大学法政学会、一九八二年）
- (7) H・A・サイモン∥D・W・スミスバーク∥V・A・トンブソン、前掲注(5)
- (8) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、一九八一年）
- (9) 西尾勝「組織理論と行政理論」辻清明編集代表『行政学講座・第一巻・行政の理論』一八七―一八八頁（東京大学出版会、一九七六年）
- (10) 橋本信之、前掲注(6)、四五―四六頁
- (11) 橋本信之、前掲注(6)、四六頁
- (12) 加藤淳子、二九頁、五七頁
- (13) C・I・バーナード（山本安次郎他訳）『新訳・経営者の役割』一四八頁（ダイヤモンド社、一九六八年）、一四九―一五一頁
- (14) H・A・サイモン（松田武彦他訳）『経営行動』一四四頁（ダイヤモンド社、一九六五年）
- (15) A・ダウンス（渡辺保男訳）『官僚制の解剖』一〇〇頁（サイマル出版会、一九六六年）
- (16) バーナード、前掲注(13)、一四八―一五一頁
- (17) サイモン、前掲注(14)、一五〇―一五二頁
- (18) ダウンス、前掲注(15)、一〇〇頁
- (19) マーチ∥サイモン、前掲注(5)、一二八頁
- (20) マーチ∥サイモン、前掲注(5)、一二八頁
- (21) Samuel B. Bacharach = Edward J. Lawler, *Power and Politics in Organizations*, Jossey Bass, 1980, p.1

- (22) この説明は久米郁男「組織内下位単位の影響力(一)——組織政治モデル構築のために——」法學論叢第一一五卷第四号三二—三三頁 (京都大學法學會、一九八四年) の説明によった。
- (23) バーナード、前掲注(13)、一五一頁
- (24) バーナード、前掲注(13)、一五一頁
- (25) 久米郁男、前掲注(22)、五四頁
- (26) Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Tavistock, 1964, pp153-154
- (27) *Ibid.*, p164
- (28) 久米郁男「組織内下位単位の影響力(二)・完——組織政治モデル構築のために——」法學論叢第一一五卷第五号九一頁 (京都大學法學會、一九八四年)

二 財政担当部局と金融担当部局の機能の相違

本章では、財政担当部局、金融担当部局、それぞれが大蔵省内で果たしている貢献について明らかにするため、両部局の機能について特徴を分析する。先のホールの表現を用いれば、これらの部局が置かれている制度について権力の程度を明らかにすることになる。¹⁾

財政担当部局、金融担当部局はそれぞれ大蔵省の内局の分類でいけば、前者は主計局、主税局、関税局、理財局から構成され、後者は銀行局、証券局、国際金融局から構成される。²⁾ 以下小論では財政担当部局については主計局を、金融担当部局については銀行局と証券局をそれぞれの代表する部局として分析対象とする。ところで複数の局から構成されるそれぞれの部局を特定の局をもって代表させることについては何ら問題がないわけではない。たとえば真淵が指摘するように、同じ財政担当部局を構成する主税局と主計局であっても、必ずしも政策目標や行動様式が一致するわけではない。

ないからである。³⁾しかし、主計局の所管する予算編成業務が財政担当部局の業務を代表するものであることについては疑いの余地はない。また小論の目的は財政担当部局と金融担当部局の間の比較を行うことにあり、財政担当部局内における主税局の自律性如何はさほど問題ではない。したがって財政担当部局の代表として主計局を取り上げ、これを分析対象としてもさほど問題は生じないと思われる。⁴⁾同様の理由から、金融担当部局についても、金融機関行政を行っている銀行局と証券局を代表として取り上げ、分析の対象とする（以下では銀行局と証券局両局を合わせて金融局とよぶことにする）。

（一）主計局の機能—調整局と原局の二面性

主計局の機能は予算編成を行うことにある。むろん予算編成に伴う作業は大蔵省だけの専管ではなく、政府経済見通しの策定のように他庁が所管する部分もあり、税制改正、国債発行など大蔵省の他の内局である主税局、理財局が司っている事務もある。しかし、予算編成のうち最も枢要な部分であるところの、各省庁の概算要求に対し査定を行い、政府予算案として取りまとめていく作業は主計局が司っている。

この中で、主計局が予算編成に際して果たす機能には大別して二つの機能がある。各省庁の要求を調整して予算案としてまとめる調整部門としての機能と予算編成過程において各省庁の予算要求を実現するための原局としての機能である。

調整部門としての機能は、青木が調整局と名づけたものである。⁵⁾青木は、官僚機構の構成タイプには二つのものがあるとし、このうち各省の調整、予算などを主な任務とする部局を調整局とよんだ。そして主計局を調整局の一つとして例示している。調整局としての主計局の機能は各省庁の提出する予算要求を政府予算案として取りまとめることにある。

毎年八月末までに各省庁から主計局に対し次年度予算の概算要求が提出される。主計局はこれらの概算要求を取りまとめ、一二月二〇日頃までに大蔵原案として、その後復活折衝を挟んで政府案として仕上げる。それまでの間、主計局は各省庁から概算要求の内容について意見を聴き、これをもとに査定を行いながら予算案を仕上げていく。調整局としての主計局は各省庁の概算要求を政府予算案としてまとめる機能を有している。また、調整局としての機能は単に政府予算案としてまとめあげるだけではない。財政政策を所管する財政当局として、財政の健全化を図ることも重要な役割の一つである。すなわち調整局としての主計局の機能は、各省庁の予算要求について総額として抑制しながら予算案をまとめあげていくことにあるのである。

これに対し、原局とは、同じく青木の定義によれば、はっきりと規定された管轄領域を持った局である。⁽⁶⁾ 主計局の組織構成のうちミクロ・バジェットイング⁽⁷⁾を行う係組織は原則として各担当省庁に対応しており、それぞれの係は自己の管轄となる省庁の利害を代表する一面を有することになる。これが主計局の原局としての一面である。原局としての主計局の機能は、予算編成に際して、各省庁の意見を代弁することにある。各省庁との接点となる主計局の各係は、概算要求の査定の段階においては、厳しい財政事情を反映して、各省庁に対して歳出削減を求め、これは調整局としての一面である。しかし、各係が査定を行った各省庁の予算の査定案を持ちよって、これを一つの政府予算の大蔵原案として具体的に仕上げていく段階（局議）においては、自己の担当する省庁の利益を代弁し、その実現を図る立場に立つこととなる。⁽⁸⁾ 「主計局で、自分の分野が大きくなればいいと思っても、小さくなったらいいと思う人はいない」⁽⁹⁾ のであったが、これら二つの機能は必ずしも利害が一致するわけではない。調整局としての立場からはできる限り歳出規模を抑制する方が望ましい。しかし要求側の省庁は、自己の管轄する省庁の概算要求のできる限り多くを政府予算として実現する方が望ましい。主計局の機能のうち、調整局としての機能と原局としての機能は相反する立場にあるのである。

主計局については、その権力の大きさが喧伝されることが多いが¹⁰、少なくとも国家行政組織法など法制面からは、数ある中央省庁組織の中の横並びの部局の一つに過ぎない。それでも一部には、予算の要求―査定との関係では査定する側が圧倒的に強いことを当然視する意見もある¹¹。主計局の予算査定権は権力の源泉であるかのように見られているが¹²、査定とは各省庁の作成する予算見積の検討、調整の「事務的作業」を指しており¹³、主計局には法的に圧倒的な権力の授権が行われているわけではない。実際には、主計局は予算編成においてさほど強い立場にあるわけではなく、主計局が調整局としての論理のみを前面に出して予算編成を行った場合、各省庁の同意を得ることは困難であり、予算を仕上げることはできなくなるとまで言われているのが実状である¹⁴。さらに山口が指摘しているように、政治的夾雑物の介入を前提とせざるをえないという点で大蔵官僚支配の時代は終焉しており¹⁵、真淵も指摘するように、大蔵省は予算編成における「雑音」としての政治を排除することに失敗し、やむなく共存を余儀なくされてきているのである¹⁶。

このような状況において大蔵省は、調整部門としての自己の論理のみに依拠することはできず、要求官庁側の意向を如何に予算案に反映させていくかが求められることになる。主計局は特段の法的な権力の後ろ盾のない不安定な状況の下において、調整局の立場と原局の立場を互いに調整しながら予算をまとめることが求められる、きわめて微妙な立場に置かれているのである。

（二）金融局の機能

① 原局としての金融局

金融局の機能は主計局とは若干異なっている。金融局は金融業界という規定された管轄領域を持っており、青木も例示するように典型的な原局である¹⁷。金融局の機能は、全国銀行協会や日本証券業協会などの金融業界団体と密接な接触

を持ち、これらの組織を仲介にして、各々の業界の利益に気を配り、その管轄領域に関する規制を実施することにある。周知のように戦後わが国の金融行政の特色は、「護送船団方式」の一語に集約される。最も競争力のない金融機関を基準として、一社たりとも落伍者を出すことがないように編成された護送船団方式に基づく金融行政においては、銀行・証券・信託・保険といった業態に基づく棲み分け⁽¹⁸⁾を厳格に定めた業務分野規制が敷かれ、新規参入も大蔵大臣の免許制の下に置かれることで、事実上厳しく制限された。金融分野においては、市場は細かく規定された業態毎に分断され、市場への参入・退出までもが制限下に置かれているのである。さらに各々の業態内においては、最も経営体力の脆弱な金融機関でも存続が可能な水準に設定された預金金利規制や固定手数料制、料金規制が行われ、新規店舗の出店や既存店舗の廃止、新規金融商品の販売、宣伝や広告にいたるまで、あらゆる面について金融行政当局による許認可、指導の対象とされ、金融機関同士の競争は厳しく制限された。このため最も非効率な金融機関でさえも淘汰を免れることができ、一方で体力のある金融機関は規制に基づく超過利潤（レント）を享受することができたのである。

② カルテルのオーガナイザーとしての金融局

このように戦後わが国では競争制限的な金融行政が行われてきたが、ミルハウプト＝ミラーは、このようなわが国の金融行政について、金融業界と金融行政当局が市場の分割や参入規制を行い、生産量を調整し、その結果生じた利益を参加者間で分配するために協調する「規制カルテル」と表現している⁽¹⁹⁾。この中の金融局の役割は、他の業態の金融機関との間の規制カルテル同士の対立が起こった場合に調停の役割を果たすことであり⁽²⁰⁾、金融局は「金融業界総ぐるみの『カルテル』の強力なオーガナイザー役⁽²¹⁾」として機能してきたのである。

しかし、本質的にカルテルは不安定である。なぜならカルテル参加者はカルテル内のルールに従うよりも、一人だけこれに反目することでより大きな利潤を得ることが可能だからである。またカルテルに伴う超過利潤が存在する場合に

は、新規参入者が増えることで閉鎖的なカルテルの維持は困難になる。しかしカルテル破りに対しては、金融局が制裁を行い、また新規参入に対しても厳しく制限することで、カルテルは長期的に維持されてきた。⁽²²⁾ このため金融業界内の秩序はきわめて安定的であり、同一業態内における問題が発生した場合にも、業態各社から構成される業界団体や各々の業態を代表する主要企業と金融局の間の交渉によって、すべてカルテル内での解決が図られた。カルテルは業態利益を擁護することを目的としているため、大半の問題は業態内の調整で決着が付けられたのである。なぜなら交渉が外部に持ち込まれた場合、自己の利益が確保できないおそれがあるからである。

このように金融局は「カルテルの強力なオーガナイザー」として機能し、関連業界の利益を擁護した。金融局は、主計局と同じように原局としての機能を有しながらも、その管轄となる業界に対する影響力が極めて大きいことが特徴である。また、金融自由化の進展に伴い、業態間の相互参入など複数業態間にまたがる問題が増加してきたが、こうした場合でも、金融局がオーガナイザーとして機能することに変わりはなかった。もし問題が金融局によって解決されず、外部の権力、たとえば政治などカルテル参加者以外の関与が行われた場合、カルテル利益が侵犯されるおそれがあるからである。このため、複数業態間の問題でも、カルテルのオーガナイザーとしての金融局の影響力の下での解決が指向されたのである。

原局としての主計局の場合には、単に担当省庁の利害を代弁する機能を有するだけであるのに対し、金融局の場合には同じ原局としての機能ではあっても、その役割は利害を代弁するだけに留まらない。カルテルのオーガナイザーとして、自らの裁量によってカルテル内の規則を決め、運用を行い、カルテル内の問題についても自らの裁量によって解決を図り、利害を調整を行う。所管業界への影響力という点では主計局よりも遙かに強力なのである。

ところで、如何にカルテル参加者が部外者の関与を望まなかったとしても、その他の権力者、たとえば政治が関与を求めた場合、それを許さない場合がある。しかし、金融業界は政治との間に一定の距離を保っていたことや、⁽²⁴⁾ そもそも

説論 政治の間では、金融は行政の分野であるとの意識が強く、金融行政に対する政治の介入はさほど目立つものではなかった。⁽²⁶⁾ このため金融局は、護送船団方式の下において絶対的な権力をほぼ独占することが可能になったのである。

- (1) Hall, P.A., *op. cit.*, p19
- (2) 金融担当部局の分類は一九九八年六月の金融監督庁発足以前の分類に従っている。
- (3) 真淵勝「大蔵省主税局の機関哲学」レヴアアサン四号四三頁（木鐸社、一九八九年）真淵はこれらの組み合わせを機関哲学と表現している。
- (4) 真淵もどの程度まで分析対象を微細に捉えるかは分析目的によるとしてしている。真淵勝、前掲注(3)、四二頁
- (5) 青木昌彦（永易浩一訳）『日本経済の制度分析—情報・インセンティブ・交渉ゲーム—』二八一頁（筑摩書房、一九九二年）
- (6) 青木昌彦、前掲注(5)、二八一頁
- (7) John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics*, University of California Press, 1977, p5
- (8) Campbell, J.C, *supra note 7*, p53
- (9) 朝日新聞、一九九六年一月六日における宮澤喜一元総理の発言
- (10) たとえば川北隆雄『大蔵省—官僚機構の頂点—』四〇—四三頁（講談社、一九八九年）
- (11) 川北隆雄『官僚たちの縄張り』二二五頁（新潮社、一九九九年）
- (12) たとえば石澤靖治『大蔵省改革—挫折の歴史—』岩波ブックレット二〇—二五頁（岩波書店、一九九七年）
- (13) 小村武『改訂版・予算と財政法』二二三頁（新日本法規出版、一九九二年）
- (14) 予算編成における主計局の立場の弱さについては、境光秀『郵一君物語(下)—ある財務官僚の昭和史—』五七六頁（財経詳報社、一九九五年）参照。
- (15) 山口二郎、三二九頁
- (16) 真淵勝、一九九四年、二三九頁
- (17) 青木昌彦、前掲注(5)、二八一頁
- (18) 銀行はさらに長期金融を行う長期信用銀行、信託銀行、短期金融を行う金融機関はさらに都市銀行、地方銀行、第二地方銀行、そして信用金庫、信用組合に区分され、保険も生命保険、損害保険に区分されている。

- (19) カーティス・J・ミルハウプト||ジェフリー・P・ミラー（久保大作・笠原武朗共訳）「日本の金融における住専問題（一）——法的分析と経済的分析」ジュリスト一一三二号一四四頁（有斐閣、一九九八年）
- (20) 岩原紳作「金融行政における民間部門との接触・意見の反映」ファイナンス一九九八年八月号二五頁（大蔵財務協会、一九九八年）
- (21) 池尾和人「金融産業への警告——金融システム再構築のために」四九頁（東洋経済新報社、一九九五年）。池尾は別著「銀行リスクと規制の経済学」一八九—一九〇頁（東洋経済新報社、一九九〇年）において、Huertas, T.F., Redesigning Regulation: The Future of Finance in the United States, in Federal Reserve Bank of Kansas City, Restructuring the Financial System, 1987の主張に従いながら、日本の金融規制システムを「カルテル金融体制」として説明した。これによれば、カルテル金融体制は、業務分野規制と競争制限で特徴付けられる。
- (22) 池尾和人、一九九〇年、一九〇頁
- (23) 銀行の場合は全国銀行協会や全国地方銀行協会、信託協会など、証券会社の場合は日本証券業協会、生命保険会社の場合は生命保険協会、損害保険会社の場合は日本損害保険協会である。
- (24) 猪口孝||岩井泰信「『族議員』の研究——自民党政権を牛耳る主役たち」二〇七頁（日本経済新聞社、一九八七年）
- (25) 政策新人類の一人と言われる石原伸晃衆議院議員はインタビューに答え、「明らかに金融は行政のフィールドなんです。」と語っている。中央公論平成一〇年一二月号七一頁（中央公論社、一九九八年）
- (26) 例外として一九八〇年の銀行法改正がある。大蔵省によるカルテルのルール変更に対する銀行業界の抵抗である。猪口||岩井前掲注(24)、二三四—二三七頁

三 財政担当部局、金融担当部局の組織目標——組織利益最大化の観点から

では、このような主計局、金融局の機能を前提として、それぞれの局は大蔵省内においてどのような役割を果たしているのだろうか。本章では前章で明らかになった機能の下における両局の組織目標について、全体としての組織である

大蔵省への貢献、すなわち組織利益最大化の観点から分析を行うこととする。ここでの目的は、先と同じようにホルルの表現を借りるならば、制度がどのように特定の行為者の「利益の定義」に作用しているかを検証することにある。⁽¹⁾

(一) 金融局の場合

金融局は青木の分類では原局であるが、他の多くの原局とは異なり所管する予算は多くない。金融局は事業執行部局ではなく、許認可部局であるからである。このため金融局にもニスカネンの獲得予算最大化仮説は必ずしも適用できない。⁽²⁾ 代わりに金融局は自らが執行する予算の最大化を通じて自らの影響力の拡大を図るのではなく、許認可権限の行使を通じて、所管業界の利害を左右し、影響力の拡大を図る。これが護送船団方式の一面である。

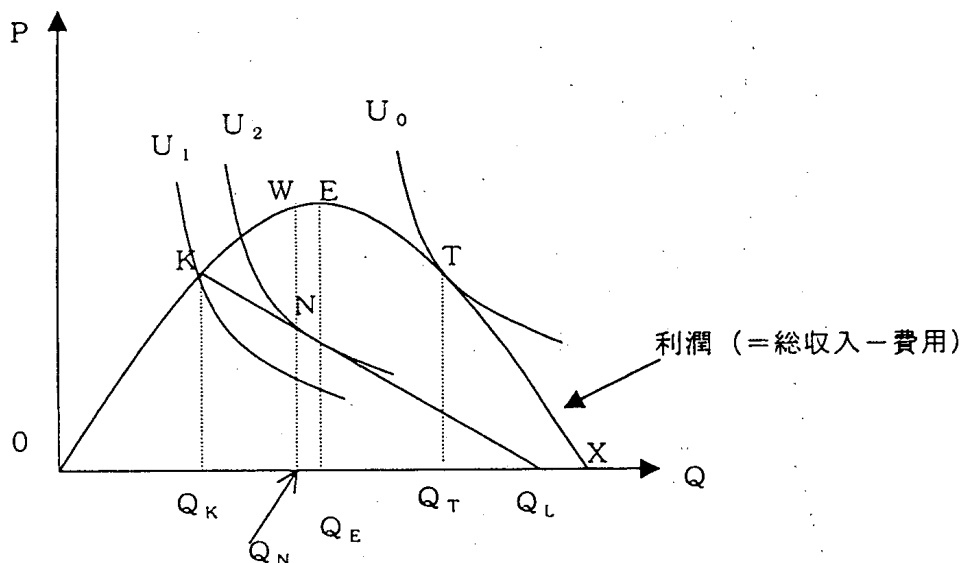
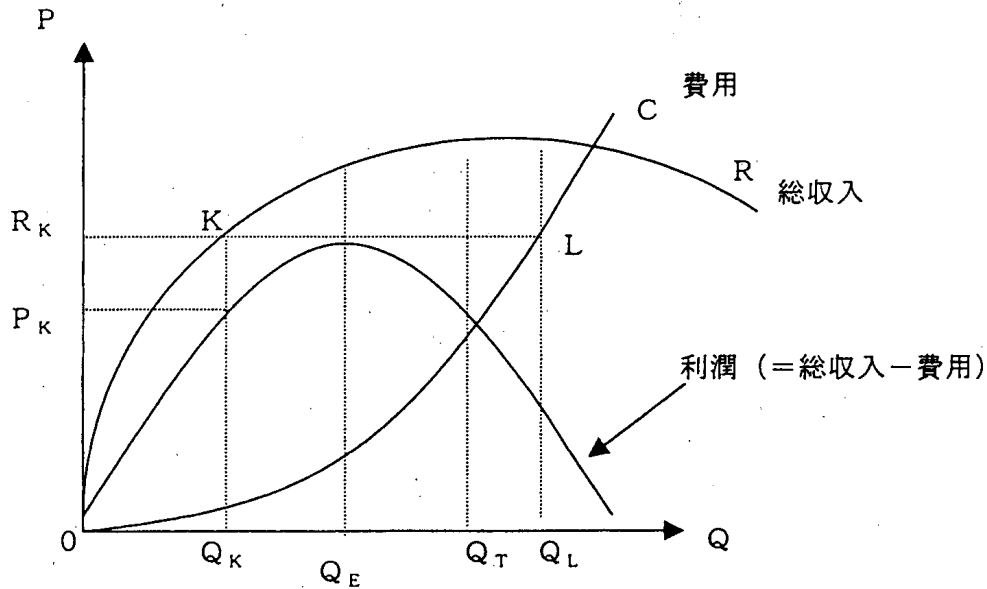
しかし金融局は業界への影響力を行使しても、その見返りとして金銭的対価を得ることはできない。そこで金融局はこのような金銭的対価の代わりに、大蔵省官僚の再就職先、いわゆる天下り先の提供を受けることで、組織利益の拡大を図ってきた。大蔵省で原局として民間業界と接点を有するのは金融局のみであり、大蔵省の組織利益最大化の観点からは、金融局の組織目標は再就職先、すなわち天下り先の確保にある。中央省庁の雇用慣行によって、大半の大蔵省官僚は制度上の定年を前に退職することを余儀なくされる。そのため、大蔵省官僚にとって再就職先の確保の必要性は切実であり、また生涯所得の向上の観点からも重要である。したがって再就職先は金銭的対価としての機能も有しているのである。さらにこのような物質的機能だけではなく、再就職先の確保は、職員のモラルの向上、優秀な人材の獲得の観点からも無視できない影響力を持っており、極めて重要な目的なのである。

ここで優位に作用するのが、金融局が護送船団方式、すなわち金融業界総ぐるみのカルテルのオーガナイザーとして機能していることである。金融業界にとって超過利潤の確保を保証するカルテル維持へのインセンティブは大きい。こ

のため大蔵省は、カルテル内の調整者としてカルテルを維持し、超過利潤を保証する見返りとして、金融業界に対し再就職先ポストの提供を求めることが可能になる。これを金融業界の立場から再就職先ポストの提供による影響について示したのが次の図表1である。

ここで金融業界は、長期的に利潤を最大化するように行動するものと仮定している。³⁾この場合、金融機関は短期的な利潤最大化ではなく、総収入を最大化するように提供する金融サービス量を決定する。総収入は、銀行の場合は預金量、証券会社の場合には手数料収入、保険会社の場合には保険契約額で表される量的指標である。なぜなら、基本的に金融業界はス

図表1



ケールメリットの働く業界であり、総収入最大化は長期的には利潤最大化に結びつくこと、そして、金融業界内におけるランキング（番付け）を決める指標は利潤よりも総収入関係の指標が用いられることが一般的であること、そしてこれが業界における位置付け、市場での評価の基準となる場合が多いからである。

このため金融産業では、利潤が最大となる金融サービス生産量 Q_1 ではなく、利潤は減少するが総収入が多い生産量 Q_2 が選ばれる。この点で利潤曲線と金融産業の無差別曲線 U_1 が接しており、金融産業の効用は最大となる。しかし、金融市場が自由競争にあった場合、このような点の維持は保証されない。効用最大化のためには、既存の市場秩序を守るカルテルの存在が必要なのである。そこで金融産業はカルテルの維持を金融局に働きかける。金融局も組織利益最大化のために、何らかの見返りを条件にこれを認める。これが天下りの受け入れである。天下りの受け入れによって、金融サービス生産量は減少し、 Q_1 となる。これに対応して総収入、利潤とも低下し、それぞれ R_1 および P_1 となる。この場合、これに対応する無差別曲線は U_2 となり、金融産業の効用は低下する。しかし、天下りの大蔵省官僚を受け入れることで、カルテルの維持のほかにも金融業界は様々な恩恵を享受することができる。様々な行政情報の入手、金融検査に係る情報の入手や特別の計らい、さらには許認可に係る有利な取扱いなどである。これに伴い総収入や利潤水準の拡大を伴わない業容の拡大が行われ、金融サービス生産量は拡大する⁽⁵⁾。この関係を示したのが、曲線 OKL_1 である。これが新たな総収入曲線となる。そしてこれに対応して利潤も減少し、新たな利潤曲線は OKQ_1 となる。この場合、新たな金融サービス生産量は Q_2 と増加するとともに、新しい利潤曲線は無差別曲線 U_2 と点Nで接し、効用水準も回復することになる。

(二) 主計局の場合

① 調整局としての行動原理

主計局も金融局同様に行政サービスを供給することではなく、ニスカネンの獲得予算最大化仮説は適合しない。では、主計局はどのような行動原理に基づいて行動するのであるか。この点については、これまでの主計局の行動をみればよい。これをもとに判断すれば、主計局の最大の目的は予算規模の抑制にあることは明らかであろう。

では予算規模の抑制は大蔵省にとってどのような意味を有しているのだろうか。この点については加藤の分析が参考になる。大蔵省にとって主計局の機能が重要なのは、予算の決定や査定を通じて他省庁の政策決定に影響を及ぼすことができ、また予算の決定を通じて自身を特殊利益の代表ではないものとして他の省庁との立場を区別することができるからである。いわば予算に対する権限は他の政策分野と異なる政治的重要性を持っているのであり、さらに予算に対する権限は、他省庁に対する影響力、情報の集積等の面で大蔵省を他省庁に対し抜きん出た存在にしている。予算に対する統制は省全体の利益にとって重要な⁶⁾のである。したがって、大蔵省が合理的に組織の予算決定力を保持するためには、逼迫した財政状況と放漫財政を避ける必要があり、そのために予算規模に制約を課すのである。⁷⁾この考えに従えば、公益指向の様相が強い主計局の調整局としての機能も、必ずしも利他的な動機、公益指向に基づくものではなく、予算を通じた他省庁への影響力確保を目論む大蔵省の利己的動機によるものであることが分かる。

② 原局としての行動原理

さらに原局としての立場では、主計局の組織利益追及の傾向が一層鮮明になる。原局としての主計局は内部的には各省庁の利益代弁者となる。主計局は予算総額の縮小を行いながら、一方では担当省庁の予算確保の役割も担っているわ

けである。

予算編成は主計局と要求官庁との間で行われる交渉ゲームである。このような交渉においては、各要求官庁は協調することで大蔵省との交渉を優位に行うことができるはずである。しかし、ゲーム理論が示すとおり、交渉参加者には自分だけが協調を破ることで抜け駆けをするインセンティブが存在する。このため協調関係を維持するためには何らかの強力な誘因が必要である。もし、これが存在しない場合には抜け駆けが続出し、協調関係は成立しえないことになる。予算編成における要求官庁の目的は獲得予算の最大化にあり、各省庁はより多くの予算獲得を目指している。しかし歳入に高い伸びが期待できない現状においては、誰もが満足する予算を作ることにはできない。現在の予算編成はゼロサムゲームであり、誰かが満足すれば、その裏に大落胆するグループが生まれることになる。⁽⁸⁾ このため各省庁は自分が大落胆するグループになることがないように、大蔵省内で彼らの利益代弁者となる主計局の担当者に対して強く働きかける必要が出てくる。このため各省庁は協調を行うのではなく、各々が抜け駆けを行い、関係する各種利益団体を巻き込んだ予算争奪戦を展開することになっている。

また調整局としての主計局の関心は予算の配分ではなく、総額としての予算規模の抑制にある。⁽⁹⁾ このため一旦予算規模の抑制に成功すれば、調整局としての目的はとりあえず達成される。一方、原局としての主計局の関心は、抑制された予算規模の中で、自己の担当する省庁に対して多くの予算を獲得すること、すなわち配分である。そして、原局としての主計局と担当の省庁は同じ立場に立っている。この際に、各省庁が主計局を味方に付けるための取引材料として用いられるのが、再就職先ポストの提供である。

③ 主計局の組織目標

組織利益最大化の観点からみた主計局の組織目標の一つは、金融局の場合と同様に再就職先の確保である。主計局は

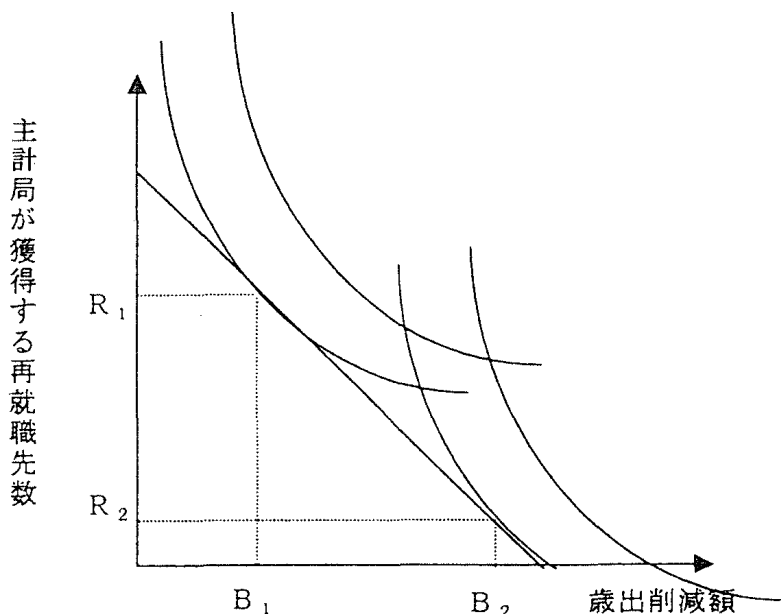
金融局と異なり、民間部門には所管業界を持たないが、予算編成を通じて各省庁に影響力を行使することができる。このため主計局は、予算査定における特別の配慮の見返りに、各省庁に対して、再就職先、特に各省庁所管の特殊法人などに再就職先の提供を求めることができる。また各省庁においても、再就職ポストを提供することで、予算の査定や獲得において見返りを期待することができる。¹⁰⁾

しかし長期的な観点に立つならば、予算編成における主計局の目標は予算決定における影響力の確保である。このためには財政状況の改善が不可欠である。そこで、主計局の目的として、財政状況の改善が浮上してくる。このための手段の一つが歳出削減である。ところで主計局の役割としての再就職先の確保と歳出削減は、短期的には互いに負のトレードオフの関係にある。再就職先の確保のためには要求官庁の予算要求に出来る限り応じて、歳出削減を抑える必要があり、逆に要求官庁の要求を認めずに厳しく歳出削減を進めれば、見返りとしての再就職先の確保は難しくなるからである。

しかし、先にみたように、金融局の役割は再就職先の確保であり、護送船団方式の金融行政が行われている時期には金融局の権限は大きく、金融局が大蔵省全体のために十分な再就職先を確保することができた。このため主計局においては、二律背反する目的のうち、再就職先確保に対する選好が相対的に低下することになった。これによって主計局における効用曲線は右下方に向けてシフトし、主計局はほぼ歳出削減に専念することが可能になったのである（図表2）。主計局が獲得する再就職先数が R_1 から R_2 に減少し、歳出削減額が D_1 から D_2 に増加）。つまり大蔵省が財政再建を最優先の政策課題として位置づけ、その実現のために財政再建至上主義とまで言われた政策運営が可能になった背景には、主計局による再就職先確保の必要性を低下させた金融行政における護送船団方式の存在があったのである。

(1) Hall, P.A., p19

図表 2



- (2) William A. Niskanen, Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, 1971, pp45-52
- (3) 今井賢一「宇沢弘文他『価格理論I』二九五―三〇〇頁(岩波書店、一九七一年)におけるWilliam J. Baumolによる売上高最大化の企業行動の説明を参照した。
- (4) 最も一般的に用いられる銀行のランキングの基準は預金量である。
- (5) この点は、天下りを受け入れている金融機関は一般に自己資本比率が低いことが実証している。岩田規久男『金融法廷』一七九頁(日本経済新聞社、一九九八年)参照。
- (6) 加藤淳子、六二頁
- (7) 加藤淳子、六八頁
- (8) 吉田和男『官僚崩壊―新しい官僚像を求めて』一三三頁(日本評論社、一九九七年)
- (9) 加藤淳子、六四頁
- (10) 柴田弘文、柴田愛子「予算過程の『見えざる手』」公共選択の研究第二七号一〇頁(勁草書房、一九九六年)

四 行政リソース配分への影響

金融局における制度的に保証された権限の存在、これは金融局が行なう行政行為を行うに際して、自己の管理下にあつて利用可能な資源の存在を示す。このように行政が行政目的を達成するために利用可能な資源

のことを村松は、「行政リソース」と表現した。行政リソースとは、具体的には人材、予算、権限である。^①金融局については、その管理下に行政リソースの一つである権限が十分に配分されている。村松は、日本の行政を行政目的実現のために行政リソースを能率的に活用するための「最大動員システム」と表現したが、^②護送船団方式は金融行政において行政権限が最大限に活用される仕組みである。

これに対し、主計局には、自らの管理下に行政リソースとして活用可能な権限はほとんど存在しない。そこで主計局の行政目的実現のためには、権限に代わる行政リソースの配分が必要になる。しかし、大蔵省は事業官庁と異なり、所管の業界などに影響力を行使できる配分予算、すなわち行政リソースとして利用可能な予算を持たない。したがって、大蔵省に残された行政リソースは人材に限定される。一方、権限の配分に恵まれた金融局にとって、人材配分はさほど問題ではなかった。なぜなら護送船団の下、金融行政は「素人でも十分務まった」^③からである。そして、唯一の行政リソースとしての人材の配分に際しては、他のリソースに恵まれない状況下において行政目的の実現を求められた主計局の都合が最優先されるようになった。これが岸の指摘した主計至上主義人事である。^④

（一） 財政の政治化と主計至上主義人事

主計至上主義人事とは、主計局に大蔵省内の優秀な人材を集める大蔵省内の人事システムである。^⑤岸によれば、主計至上主義人事が行われるようになったのは、財政硬直化打開キャンペーンが打ち上げられた昭和四二年から四三年にかけてである。岸では財政硬直化打開キャンペーンの評価について触れられていないが、予算編成における自民党の介入を排除ないし極小化することを目的とした「財政の非政治化の試み」^⑦である。財政硬直化打開キャンペーンのいわば最後の切り札として行われたPPBS導入の狙いは、予算編成における雑音としての自民党を排除することであり、^⑧PPBS

がその非現実性からあえなく挫折するに及んで、財政の非政治化の試みは失敗に終わったのである。その結果として、大蔵省は政治との共存を受け入れざるを得なくなり、自民党に予算編成における正式参加者の地位を与えることになってしまったのである。⁽¹⁰⁾そして、政治との共存を受け入れることとなった大蔵省の取った行動は、政治との連携によって自らの影響力行使の強化を図ることであった。⁽¹¹⁾

岸は、財政再建路線が主計至上主義人事を招いたとしている。⁽¹²⁾一方で岸は、主計至上主義人事の結果、金融が財政に従属することになったとしている。⁽¹³⁾ここでは因果関係の混乱が発生している。しかし、主計至上主義人事が、優秀な人材を主計局に集めることを意味していること、そしてそれが行われるようになった時期がPPBSの挫折の時期に一致すること、そしてPPBSの挫折は大蔵省にとり、政治との共存の受入れであることを考慮すれば、主計至上主義人事は大蔵省による政治との共存対策によるものとした方がより正確であろう。このようにみれば、主計至上主義人事を主計局主導による政策運営の説明変数とする見方は因果関係を逆に取り違えており、主計至上主義人事は大蔵省の政治との共存対策の被説明変数とした方がより適切と思われる。

(二) 主計局中心の人事システム―主計局による政治性の活用

大蔵省にとっての最大の懸案は予算に対する政治の影響力の行使であった。大蔵省としては予算に対する政治の影響力は極力排除したい。しかし、PPBSの挫折に伴い、政治との共存を余儀なくされることになっていた。予算編成に対する政治の介入が常態化する状況において、大蔵省は組織利益確保のための方策を取ることが求められるようになった。これが大蔵省による政治への影響力の行使である。政治との共存を図る中で、大蔵省と政治との関係は単なる行政と政治の関係を超える必要があった。このため大蔵省は政治に対してむしろ積極的にアプローチすることになったのである。

ここからは、大蔵省の政治との共存対策のために行われた主計至上主義人事、すなわち主計局中心の人事システムについて概観することにする。

① 大蔵省出身の政治家の存在

大蔵省の政治に対する影響力を示すものとして、大蔵省出身の有力国会議員の存在が知られている。官庁は、出身国会議員を通じて政策決定に影響を及ぼすことが考えられる。このため、出身国会議員の数や彼（彼女）らが政府・与党内で占める地位によって、官庁の政治的影響力を推察することができる。この点、大蔵省出身国会議員は、戦後歴代の総理のうち四名を輩出しているほか、多くが政府・与党の要職を占めてきている。官僚と政治の力関係の変化が指摘される中でも、大蔵省出身の国会議員が政府・与党の中枢に存在する現実にはさほど変化は起こっていない。¹⁵

この点について、猪口〓岩井は、大蔵省の高度な自律性は大蔵省出身の政治家の存在によって可能になっていると指摘している。¹⁶ 猪口〓岩井によれば、大蔵省は、出身の政治家を多数与党・自民党に送り込んで、彼らを入質として差し出す一方で、出身議員は自らのキャリアを生かして自民党を動かすことを通じて、大蔵省の自律性と中立性を保持しようとしたのである。大蔵省出身国会議員の現状を鑑みると、大蔵官僚は量的に与党の貴重な人材供給源として機能してきたばかりではなく、質的な面からも与党に影響を及ぼしているのである。

係る点からは、大蔵省が与党の人材供給源としての役割を通じて、与党内部への影響力を確保しているという見方も可能である。しかし一方で、猪口〓岩井が指摘するように、大蔵省出身国会議員といえども、大蔵省の基本的命題としての歳出削減を支持することは自らの政治家としての地位を不安定なものにしかねないというジレンマを背負っている。¹⁷ 政治家として最大の関心事は自己の再選であり、そのためには選挙民に不人気な施策を表立って支持することは難しい。しかし、大蔵省の施策のうち、予算・税制など財政分野に関しては、大蔵省の最大の関心は予算歳出規模の削減であり、

安定的な税収の確保である。これらは国民の立場からみれば、受益の減少と国民負担の増加であり、安易に受忍できるものではない。このため大蔵省出身国会議員は、必ずしも大蔵省を強く擁護するものにはなっていない。ここに大蔵省の政治力の限界が存在するはずであった。

② 大蔵省によるジェネラル支配

しかし、加藤が指摘するように、党リーダーとフォロワーである陣笠議員の関係から成る自民党内の階層構造では、自民党リーダーを説得し味方に引き込むことができず、たとえ与党内で不人気な政策であっても実現は可能になる⁽¹⁸⁾。このため大蔵省は、出身国会議員に一方的に頼るのではなく、首相をはじめとするジェネラルとの結びつきを強めることと⁽¹⁹⁾、与党内における影響力の強化を図ったのである。そのために大蔵省が活用したのが、大蔵省官僚をジェネラルのスタッフ、つまり内閣総理大臣秘書官、内閣官房長官秘書官として総理官邸に送り込むことであった⁽²⁰⁾。

これら秘書官のうち議員秘書がそのまま任命されることが多いいわゆる政務秘書官（首席秘書官）を除いた事務秘書官は、通例として中央省庁から派遣されており、総理大臣秘書官のうち事務秘書官四名は、大蔵省、通産省、外務省、警察庁から、官房長官秘書官のうち事務秘書官三名は、大蔵省、外務省、警察庁から派遣されている。大蔵省の派遣する秘書官は、正確には内閣法の定員外の秘書官事務取扱であり、派遣元も大蔵省に特定されているわけではない。しかし現実には大蔵省の「指定席」となっており、主の交替の都度、原則として大蔵省の人事ローテーションに従って派遣されてきている⁽²¹⁾。

総理秘書官の任務については内閣法に規定されているが、事務秘書官の任務として特に重要なのは各省庁との連絡調整であり、原則として各省庁からの情報はすべて秘書官を経由して総理に伝えられることになる⁽²²⁾。秘書官は、自らの判断で情報の整理を行い、これをもとに総理の政策運営の補佐を行うのである。総理にとって秘書官が「夫々の情報源と

密着したアイディアの源泉⁽²³⁾と呼ばれる所以である。

事務秘書官は各省庁との連絡調整に当たっては担当を分担しているが、通産省出身秘書官の担当は通産省、科学技術庁、環境庁、外務省出身秘書官の担当は外交だけなのに対し、大蔵省出身秘書官の場合、大蔵省はもとより一〇を超える省庁を担当している⁽²⁴⁾。大蔵省出身秘書官が、官邸内において各省庁や情報源と総理の間の媒介を務めることで、情報管理を通じた官邸支配が可能になっている。

また、大蔵大臣ポストは主要閣僚として位置づけられ、総理就任のための重要なキャリアパスとして機能している。このため歴代総理の多くは蔵相ポストを経験している。猪口⁽²⁵⁾岩井が指摘するように、各省庁にとってシンパとしての族議員を擁することは共通の課題であるが、この意味で総理の多くは、着任時点で既に大蔵省の内情に通じ、大蔵省の立場に理解を示す大蔵省の良き理解者なのである。そして更に情報操作を行うことで、大蔵省が歴代の総理を大蔵シンパに仕立て上げることは容易だったのである⁽²⁶⁾。これは政治との共存を余儀なくされてきた主計局にとっては、極めて大きな意味を有していた。

③ 主計局における政治性の活用

さらに、秘書官を通じた政治的影響力の発揮は単なる情報支配に基づくジェネラルの大蔵シンパ化に留まらない。秘書官経験を通じて培った政治とのパイプは、属人的要素となり、大蔵省に復帰後も活用ができる。しかも「元」秘書官は「現」秘書官よりも数的に遙かに多く、また現秘書官の影響力は官邸内への影響力に留まるのに対し、元秘書官の影響力は官邸内のみならず、与党内広範に及ぶ。

昭和四〇年以降に総理秘書官を経験した大蔵省官僚のその後のキャリアコースを見ると、大半が主計局、または他の財政担当部局の幹部となっていることが分かる（図表3）。金融局の局長職を経験しているのは、証券局長を経験した

吉本宏と銀行局長を経験した土田正顕、証券局長を経験した小川是の三名だけである。しかもこのうち金融局畑と言え
るのは、それまでの経歴から判断すれば、土田のみである。⁽²⁷⁾

ちなみに総理秘書官経験者のその後のキャリアコースをみれば、総理秘書官が事務次官コースとして機能しているか
のようにも見受けられるが、同じくこの間、事務次官経験者のうち総理秘書官を経験しているものはむしろ少数である
ことを考慮すれば、総理秘書官ポストは事務次官コースというよりもむしろ主計局、若しくは財政担当部局幹部コース
とでも表現する方がより正確と思われる。⁽²⁸⁾このようにして主計局（財政担当部局）は、現役の秘書官を通じて官邸内に
影響力を行使するだけではなく、秘書官経験者を通じて官邸内外に政治力を行使しているのである。

④ 主計局への人材の蓄積

このように主計至上主義人事は、主計局乃至財政担当部局への政治性に配慮した人事配置のシステムであった。先の
行政リソースの概念に基づくならば、金融局のように所管業界に対し十分な影響力を行使しうる優越的な権限を制度的
に付与された部局と異なり、主計局には所管省庁に優越的に対応できる制度的権限の付与は行われていない。またカル
テル内の限定された参加者のみを対象とする金融局行政に対し、主計局行政の対象はきわめて広範に亘る。特に政治と
の共存を余儀なくされた主計局の業務は金融局に比べ困難度は高い。

しかしながら主計局で利用可能な行政リソースは人材に限定されている。換言すれば、主計局の業務は個人の能力の
差が結果として顕在化しやすい業務である。ここからは八代の分析が有益である。八代は公共部門においては、サロー
の指摘した仕事競争モデル⁽²⁹⁾が成立するとした。このモデルにおいては、公共部門には民間部門のような倒産リスクもな
く、市場における賃金競争メカニズム（より高い賃金の仕事を求める競争）は働き難いため、代わりに組織内で同じ賃
金であってもより良いポストを求める競争が行われることになる。そのうえで八代は、官僚にとって「良いポスト」と

図表 3

総理大臣名	秘書官名	その後の主なポスト (局次長級～局長)	その後の次官級ポスト
佐藤栄作	田中敬	<u>主計局長</u>	事務次官
	福島讓二	<u>主計局総務課長</u> 大臣官房審議官	(衆議院議員)
田中角栄	吉本宏	<u>理財局次長</u> <u>証券局長</u> <u>理財局長</u>	—
三木武夫	窪田弘	<u>主計局次長</u> <u>理財局長</u>	国税庁長官
福田赳夫	保田博	<u>主計局長</u>	事務次官
大平正芳	森田一	※ ⁽³⁰⁾	(衆議院議員)
鈴木善幸	尾崎護	<u>主税局長</u>	国税庁長官 事務次官
中曽根康弘	小粥正巳	<u>主計局長</u>	事務次官
	土田正顕	銀行局長	国税庁長官
竹下登	小川是	<u>証券局長</u> <u>主税局長</u>	国税庁長官 事務次官
宇野宗佑、 海部俊樹	涌井洋治	<u>主計局長</u>	(退官)
宮澤喜一	中島義雄	<u>主計局次長</u>	(退官)
細川護熙、 羽田孜	尾原栄夫	<u>主税局長</u> ○	—
村山富市	岩下正	国際局次長○	—
	乾文男	金融監督庁監督部長○	—
橋本龍太郎	坂篤郎	<u>主計局次長</u>	(現在、経済企画庁官 房長)
小淵恵三	細川興一	(現秘書官○・ 主計局次長より異動)	—

(注) 1. 下線を引いたのは財政担当部局の幹部職である。

2. 現職については末尾に○を付した。

は、そのポストに就くことで「貴重な業務上の訓練機会が得られ、またその業務の遂行によって個人の能力が上司に対して顕示される機会を伴うもの」であるとしたうえで、公共部門は民間部門における売上高のような計量可能な業務上の指標を欠いていることがあり、公共部門には個人の能力が具体的に示せるようなポストの数は多くないことを指摘した。⁽³¹⁾ 八代のこのような指摘に従えば、主計局のポストは大蔵省官僚にとっては疑いもなく「良いポスト」なのである。

また同じく八代は、官僚人事システムについて、最初に良いポストを与えられた者は、それによって質の高い訓練を受け、能力を磨くことができるとともに、これによって上司に認められる機会が多いため、その結果、次も良いポストに就ける可能性が大きいことを指摘した。⁽³²⁾ この結果、良いポストである主計局には、より優れた人材が配分され、これが訓練され、能力向上を図り、それが評価を受けて、良いポストである主計局に再び配属されることになり、主計局には良い人材が蓄積される好循環が働くことになった。このようにして、主計局を経験することが大蔵省官僚としての最高峰である事務次官就任のための必要条件となっていたのである。

また、大蔵省官僚にとつてできるかぎり長く現役として大蔵省に留まることは、給与、退職金、そして天下り先での地位や待遇など、あらゆる面で優位に作用する。⁽³³⁾ 大蔵省官僚の私的目的が自己利益最大化であるならば、事務次官コースである主計局に残ることが有利となる。たとえ主計局の外にあつても、将来の事務次官候補である主計局官僚の意向に従うことは、その後の自己のキャリア形成に際し有利に作用することになる。このため、大蔵省内では政策運営において主計局の意向が優先されることになり、財政政策が金融政策に優越するようになったのである。

(三) 金融局の非政治性による金融行政の限界

では、このような主計局の政治化の一方で、政治性の観点において金融局はどのような状況に置かれていたのである

うか。真淵は、銀行業界の政治への依存の低さについて、「金融の非政治性」と表現している。³⁴ 真淵の説明によれば、与党政治家は銀行と競合関係にある郵便局の側に立っているため、銀行からみて頼りにすることができない存在ではなく、双方の関係は疎遠である。猪口〓岩井では、銀行業界の利益擁護を行う与党議員を「銀行族」としているが、ここでも銀行業界は政治との距離を一定に保つことによって、政治家の食い物にされるリスクを回避しようとしたとされている。³⁵

しかし、「金融の非政治性」は銀行業界に限ったことではない。銀行業界が政治から離れているために、金融業界を巡る利害調整の過程において、銀行業界が関係族議員と連携して行動することは少なく、金融局は本来の当事者である業界のみを相手にしていればよかった。銀行業界の非政治性のために、そのカウンターパートである金融局も政治性を帯びる必要はなかった。このため政治化に関しては、専ら主計局の都合に配慮して行うことが可能になったのである。

しかし、銀行業界は常に非政治的だったわけではない。銀行業界が政治的に動くことで自らの意図を政策に反映させることに成功した事例として、昭和五六年に行われた銀行法改正がある。自己資本比率に基づく大口融資規制の法制化、資金運用に関する経営内容公開の義務づけなど、将来の金融自由化に向けた権限強化を目的として、銀行法の改正を目論んでいた大蔵省の意向に対して、銀行業界は反発を強め、法改正阻止のために銀行業界は、これまでの非政治性から脱却し、自民党議員に対して個別献金を行うことで、個々の議員に対する影響力の行使を行い、法改正を骨抜きにすることに成功したのである。³⁶

これについて、猪口〓岩井では、大蔵省の政治上手と銀行業界の政治下手の逆転³⁷と表現しているが、政治上手なのは大蔵省ではなく主計局である。金融局はもともと政治下手なのである。政治との共存を選んだ主計局は自らも政治上手になる必要があった。しかし、金融局にとっては、金融業界が政治下手である以上、自らもわざわざ政治上手になる必要はなかった。ゆえに金融局は、銀行業界が政治への影響力行使に訴えた時、一敗地にまみれることになったのである。しかも、金融の非政治性はその後の金融行政にも影響を及ぼすことになった。たとえば、平成八年六月、大蔵省のあ

る幹部の人事異動が注目を集めた。杉井孝主計局次長の銀行局担当の大臣官房審議官への異動である。大蔵省の通常の人事異動パターンによれば、これまで主計局中枢を歩んできた杉井氏の次のポストは、三席主計局次長から次席主計局次長への昇進であり、今回の異動は極めて特異なケースであった。

特異な異動とはいえ、少なくとも形式的には通常の異動であった。杉井氏の入省年次は昭和四三年であるのに対し、杉井氏の前任の永田俊一銀行局担当大臣官房審議官は昭和四一年入省である。年次上の問題はない。しかし大蔵省内局間の権制では、主計局は銀行局より上位にある。これは単なる形式上のもではなく、実質的にも主計局は銀行局に対し優位な地位にある。従来、主計局から銀行局への異動はあっても、キャリア・アップの過程におけるものであり、むしろ人事面を通じた主計局による銀行局支配を印象づけるものであった。これに対し、杉井氏の異動は、下位部局への異動且つ昇進ではなく横滑りであり、実質的にキャリア・ダウンを印象づけるものであった。

このような異例の人事異動については、銀行局は住専処理法案の国会審議を控え、主計局勤務が長く政治的手腕に長け、しかも主計局次長として自ら住専処理対策予算を担当した杉井氏的能力を必要としたとの見方が強い。まさにこの事實は、金融局が政治的影響力の行使に関しては、特定個人の能力に依存しなければならないこと、すなわち金融局の非政治性を示すものであった。

また、金融局の非政治性は金融局の行政様式をも制限している。たとえばこれは、金融システム不安解消のための公的資金投入の問題に対する金融局の対応にも表れている。金融システム不安については、平成八年六月のいわゆる金融三法の成立によって、信用組合の経営破綻に対しては、公的資金の活用による預金者保護のスキームが出来上がった。しかしこれでは一定規模以上の金融機関の経営破綻に対しては全く無力であることは明らかだった。しかし住専問題処理に際しての厳しい世論の批判を浴びた教訓から、金融システム不安処理のための公的資金投入問題は、「パンドラの箱」に入れられることになった。

このようななか、銀行局長の私的諮問機関として、金融システム懇談会が平成九年七月二九日に初会合を開き、発足した。金融システム懇談会の主な検討課題は、金融システム改革やペイオフと金融システムの安定、金融システム安定のための施策の基本的考え方、その他とされている。しかし発足の時期が金融システムに対する不安が再び高まってきた時期であること、そして座長を務めているのが、金融問題の専門家ではなく財政学者であり財政制度審議会委員でもある石弘光一橋大学教授であることを勘案すれば、金融システム懇談会の真の狙いは、金融問題に対する公的資金導入に道筋をつけることにあることは間違いない。

しかし、高度に政治的な問題である公的資金の導入について、政治との付き合いが希薄な金融局が主体的に行うことは難しい。とは言え、財政事情の厳しい折、基本的に自己責任原則が貫徹されるべき金融問題に対して、公的資金の支出の拡大を図ることについて、政治性に長けた主計局の協力が得られようはずはない。また旧住専処理のための公的資金導入に対する厳しい世論の批判に懲りた政治も、あえて自ら率先して「火中の栗」を拾うような行動に出ることはなかった。結局、三すくみの状況の中、金融システム懇談会は金融システム安定化のための公的資金導入論議に対して、何ら嚆矢を放つことはできず、金融不安解消を目的とした公的資金投入は、平成九年一月二九日の宮澤喜一元総理によるいわゆる宮澤私案の提示によって「パンドラの箱」が開けられるまで、封印されることになったのである。

- (1) 村松岐夫『日本の行政』まきがきⅩ（中央公論社、一九九四年）。なお村松では、権限ではなく、法的権限としている。しかし、行政指導を含むより広範な行政上の権限という観点から小論では権限とした。
- (2) 村松岐夫、前掲注(1)、4頁
- (3) 岸宣仁『検証・大蔵省崩壊』一八二頁（東洋経済新報社、一九九六年）
- (4) 岸宣仁、前掲注(3)、一九六頁
- (5) 岸宣仁、前掲注(3)、一九九頁

- (6) 真淵はこれを「雑音」と表しているが、主計局の立場からすると正直な表現と思われる。真淵勝、一九九四年、二三九頁
- (7) 真淵勝、一九九四年、二三三頁
- (8) 真淵勝、一九九四年、二三九頁
- (9) 真淵勝、一九九四年、二三九頁
- (10) 真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか―政官関係の変貌』三一頁（中央公論社、一九九七年）
- (11) 加藤淳子、二三七頁
- (12) 岸宣仁、前掲注(3)、一九六頁
- (13) 岸宣仁、前掲注(3)、一九九頁
- (14) 池田勇人、福田赳夫、大平正芳、宮澤喜一である。
- (15) 池田行彦自由民主党政務調査会長、宮澤喜一大蔵大臣、宮下創平厚生大臣、野田毅自治大臣、柳沢伯夫金融再生委員長である（平成一二年九月現在）。
- (16) 猪口||岩井、二〇六頁
- (17) 猪口||岩井、二〇八―二〇九頁
- (18) 加藤淳子、八五頁
- (19) 猪口||岩井、二〇九頁
- (20) 総理大臣秘書官、官房長官秘書官とも定数は内閣法における法定事項であり、大蔵省が派遣するのは定数外の総理大臣秘書官事務取扱、官房長官秘書官事務取扱であるが、実質的に相違はないためあえて区別は行わない。
- (21) さらに官房副長官（政務）秘書官、また各秘書官には秘書官補佐も派遣されている。
- (22) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』二五〇頁（成文堂、一九八二年）。またこの点について前内閣官房副長官の石原信雄は、平成一〇年八月四日の中央省庁等改革推進本部・第二回顧問会議において、「一種の連絡役」と表現している（議事録より）。
- (23) 片岡寛光、前掲注(23)、二五〇頁
- (24) 朝日新聞、一九九七年二月二六日
- (25) 猪口||岩井、一三一頁
- (26) 省庁の側から見た総理秘書官派遣の魅力については、中央省庁等改革推進本部・第二回顧問会議（平成一〇年八月四日）における石原信雄前内閣官房副長官の発言に如実に表れている。以下、石原発言抜粋「総理大臣秘書官は、端的に言いますと各省みんな秘書官を送り込みたいんです。今は数の上限があるから勘弁してくれと抑えているんですけども、この数をうんと緩やかにす

ると、極端に言えば今度は一二省庁になるから一二にしろというような議論になりかねないんです。」

(27) 土田は課長時代に銀行局で調査課長、銀行課長、総務課長を経験している。これに対し、吉本、小川は財政畑であり、特に小川の証券局長就任は証券不祥事対策のための異例の人事と言われた。この点については週刊金融財政事情、一九九二年七月六日号、四〇頁を参照。

(28) 田中敬以降の歴代事務次官一六名のうち総理秘書官経験者は五名に過ぎない。またこれらの中でも大物事務次官と言われた山口光秀、吉野良彦、斎藤次郎、さらに田中敬の前の次官で、大蔵OBのドンと表される長岡実も総理秘書官は経験していない。

(29) 森田氏は大平総理（当時）の女婿であった。

(30) レスター・サロー（小池和男・脇坂明訳）『不平等を生み出すもの』九六―一五五頁（同文館出版、一九八四年）

(31) 八代尚宏「日本の官僚システムと行政改革」JCER PAPER No.18, 15頁（日本経済研究センター、一九九二年）

(32) 八代尚宏、前掲注(31)、一五頁

(33) 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』四二―四四頁（東洋経済新報社、一九九六年）

(34) 真淵勝、一九九四年、三四六頁

(35) 猪口〓岩井、二〇七頁

(36) 猪口〓岩井、二三四―二三六頁

(37) 猪口〓岩井、二三七頁