

日本の政府・行政組織の実態

長谷川 光 圀

- I 序
- II 戦後の経済成長と政府・行政組織の肥大化
 - 1 ケインズ理論と政府の役割
 - 2 政府と行政組織の護送船団方式
 - 3 高度経済成長の実現と潜む病症
- III バブル後の経済成長と政府・行政組織の改革
 - 1 新自由主義論と政府の役割
 - 2 政府・行政組織の改革への歩み
 - 3 改革を阻む強い抵抗勢力
- IV 結び

I 序

バブル経済の破綻以降、わが国の経済は低迷し、今日までこの低迷状態が続いている。人は、それを「失われた20年」という。その間に、政権与党の自由民主党は、イギリスのサッチャー首相の実績を高く評価し、「大きい政府」と行政組織の肥大化を排し、「小さい政府」と行政組織のスリム化を提唱する新自由主義論への移行を宣言した。そして、橋本総理は、中央省庁の再編に挑み、小泉総理は、「聖域なき構造改革」に取り組んだ。しかしながら、IMF（国際通貨基金）は、先進国の中でも突出した日本国の借金残高（2014年で、借金残高1100兆円）から近い将来の破綻国と認定し、対策案として「ネバダ・レポート」を作成した。その主な内容は、①公務員の総数及び給料の30%カット、②公務員の退職金100%カット、③年金30%カット、④課税最低限度額を年収100万円に引下げ、⑤預金30~40%カット等で、日本の国民には耐え難いものになっている。また、わが国でも、戦後政府の破綻処理法の「預金封鎖」や「新円切替」の再現を恐れ始めている人が、少な

くない。

では、なぜそうなるのであろうか。臨時行政調査会（会長：土光敏夫）の最終報告では、「様々な国家規制や因習・慣行により社会は、画一性・固定化され、社会の閉塞感や国民の創造意欲・チャレンジ精神の阻害をもたらした。こうした状況を作り出したのが、官僚制度や官民関係を含めた国家・社会システムであり、その中心にあるのが「肥大化し、硬直化した戦後型行政システム」である」とした。確かに、それは、主要な諸原因を含む包括的分析である。だが、われわれには、さらにもっと深いところ、つまり基底構造の中にこそ根本原因があるように思われてならない。本稿は、この基底構造に潜む根本原因を明らかにしてみたい。

Ⅱ 戦後の経済成長と政府・行政組織の肥大化

1 ケインズ理論と政府の役割

ケインズ理論は、ルーズヴェルトのニュー・ディール政策に採用され、成果を取めたことからアメリカの中に深く浸透した。同様に、日本の戦後の経済成長、特に高度経済成長路線も、ケインズ理論を支柱とするものであった。そこで、ケインズ理論について要点を整理し、この理論を基礎にして考え出された成長政策を提示しよう。

年度に生産される国民総生産は、有効需要（Effective Demand）の大きさによって、すなわち民間の消費需要の大きさと投資の大きさ、そして政府の消費需要の大きさと投資（公共投資）の大きさとで決定される。ケインズ以前の古典派理論では、供給それ自体が需要を作り出すという「セーの法則」が理論の柱になっていた。対して、ケインズ理論では、需要の大きさによって総生産が決定されるという「有効需要の原理」が提唱された。それは、次のような骨子で成り立っている。第一、民間の消費需要の大きさは、現在の所得（収入）水準に依存し、所得が増えれば増えるほど消費需要も大きくなる。一部は、貯蓄にまわるが、貯蓄もまた所得が増えれば増えるほど貯蓄も増加する。第二、民間の投資の大きさは、資本の限界効率（予想収益率）と

利子率（投資費用）の関係によって決定される。つまり、民間の投資は、資本の限界効率（予想収益率）が利子率（投資費用）より大きくなる限りにおいて行われる。換言すれば、もし新投資によって期待される予想収益率が投資費用たる利子率より低くなれば、新投資は中止されるということである。しかしながら、資本の限界効率は、新投資が増大すると、投資の希少性が失われることによっても、投資の大きさは、減少する。投資費用たる利子率もまた、資金量の調達を確保するためには、一定の最低限度の率を維持しなければならない。第三、民間の貯蓄の増加傾向に対して、見合う民間の投資の増加が有効需要を減らさないために必要となるのであるが、利子率の最低限度の率の維持もあって、民間の投資誘因は弱くなり、減少傾向をたどる。その結果、有効需要が不足し、非自発的失業者が巷にあふれ、遊休設備が野ざらしとなる。つまり、不況の到来である。ケインズは、不況の原因を有効需要の不足にあると見た。そして、有効需要の不足を積極的に補って、持続的な経済成長を実現することが政府の役割であるとした¹⁾。

では、ケインズの示した有効需要を増やす政府の政策には、どのようなものがあるか見ていこう。

(1) 民間の貯蓄を低め、消費需要を増やす政策

この政策では、消費需要が大きい低所得者層が多く、その者の所得を増やすか（賃金の上昇）、あるいは所得の再分配（累進課税の導入）を行うことで消費需要を増やす方策である。ただ、この方策は、投資誘因を低めるという影響を及ぼすために、有効策として限界も示されている。

(2) 民間の投資を増やす政策

この政策では、民間の投資が資本の限界効率と利子率によって決まることから、資本の限界効率を高める方策として法人税の軽減や投資優遇策（例えば、設備投資減税や特別償却）を導入する方策が考えられる。これが重視さ

1) 塩野谷九十九訳、『ケインズ雇用・利子及び貨幣の一般理論』、東洋経済新報社 1967年 40~164ページ Keynes, J. M, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan 1936.

れるのは、通貨量を増やして利子率を下げる方策もあるが、これには通貨の信用の低下という限界もあるからである。

(3) 公共の投資を積極的に実行する政策

この政策では、不足する有効需要を増加させるために、道路・橋・空港・港湾・スポーツ施設等の建設によって民間の消費需要を増やし、民間の投資誘因を強めるという方策が示される。ケインズは、特にこの政府の公共投資（公共事業）を強調する²⁾。

2 政府と行政組織の護送船団方式

ケインズ理論では、政府の役割は不況対策と伴に成長政策の誘導に重点が置かれるようになった。従って、「大きい政府」と行政組織の肥大化は、必然で当然に予測できることである。このことを、戦後の日本の経済成長政策の中から跡づけよう。まず、政府と特に官僚主導で行った財政支出や財政投融资政策を、次に政府と特に官僚主導で行った主要な産業政策について明らかにする。

小椋正立と吉野直行は、戦後の政府の役割を次のように整理した。すなわち、①産業基盤の整備、②税制面の特別償却制度、③財政投融资による電力・海運・鉄道への重点的な低利融資である³⁾。また、ここで政府とは、政策決定者の内閣を、また官僚とは旧大蔵省官僚と旧建設省官僚を含めた広い意味で解釈される。

(1) 財政支出と財政投融资政策

①産業基盤の整備

戦後の1955年前後は、民間の設備投資を中心に経済成長を遂げていたが、間もなくして道路・港湾・鉄道等の輸送施設・用地用水の確保と言った産業基盤の整備不足が表面化した。このために政府と特に官僚は、中期的産業基

2) Dillard, D., *The Economics of John Maynard Keynes*, 1948. p.102~133.

3) 小椋正立・吉野直行、「税制と財政投融资」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、東京大学出版会 1984年 106ページ

盤整備計画を作成し、これに基づいて本格的な整備に着手した。政府の大規模な道路予算は、特別会計に移され、1957年度の459億円から、2年後には1600億円へと4倍に増大した。また旧日本国有鉄道予算の投資規模も同時期に倍増した。さらに、港湾についても本格的な整備が開始された。1960年12月、政府の「所得倍増計画」に基づき、なお産業基盤の整備不足が経済成長の障害になっているとの指摘が専門家から示された。これにより道路整備予算は、1964年度で5803億円に達し、旧日本国有鉄道も、東海道新幹線の建設等の意欲的な投資計画を推進し、予算規模は2600億円に拡大した。1960年代後半になると、公害・都市問題・過疎問題等が生じ、これの対策のために政府と特に官僚は、新たに社会資本の整備として廃棄物処理予算、都市問題、過疎問題対策予算を計上した⁴⁾。

②税制面の特別償却制度

企業は、法人所得の算定において機械や設備に対する減価償却費を所得から控除できる。その際に、減価償却費は、法定耐用年数の長短で増減し、その結果法人税負担も変化する。政府と特に官僚は、1951年度に老朽化した機械・設備を更新し、国際競争力を強化するという積極的目的で、企業に対して割増償却制度を設けた。これは、政府と特に官僚が指定する特定の機械・設備であるが、3年間にわたり普通償却の5割増の特別償却を認める制度である。翌1962年には、特定の機械・設備の対象は、さらに合理化目的の機械・設備や試験研究用の機械・設備にまで広げられた。つまり、政府と特に官僚の投資優遇策の拡大であり、この特別償却によって大きな恩恵を受けた産業は、鉄鋼・自動車・造船・機械・電気等の広い範囲に及んだ。1961年、この割増償却制度は、特定の機械・設備対象の大幅な拡大（初年度2分の1の特別償却の適用機械・設備約500種、3年間5割増特別償却の適用機械・設備約1300種）により複雑化したことから、新たに改正が行われた。つまり、それは、3年間5割増特別償却制度の対象となっている機械・設備を、平均20%程度の法定耐用年数の短縮へと一元化したことである。勿論、これでも、企業

4) 小椋正立・吉野直行、「前掲稿」、107～108ページ

は、十分に投資優遇の恩恵を得ることになるのである。

さらに、政府と特に官僚は、輸出特別償却制度を設けた。これは、輸出に力を入れている企業に対して輸出比率の増加分に普通償却額を乗じたものを特別償却枠として認めるという制度である。この制度は、輸出を促進し、外貨を稼ぐためであるが、1964年度には、普通償却に輸出比率の増加分の80%を掛けたものが特別償却枠となり、続く1966年度にはその掛け率は100%となり、特別償却枠を上げた。この結果、輸出企業の法人税軽減効果となった⁵⁾。

③財政投融资

財政投融资は、郵便貯金と厚生年金や国民年金等の余裕資金を主な資金源として、政府と特に官僚が行う投融资活動である。これらの余裕資金は、旧大蔵省資金運用部に集中預託され、財政投融资計画に従って低利融資で旧日本国有鉄道や旧電信電話公社等の政府機関や地方公共団体が行う投資活動の資金として貸し付けられた他、住宅金融公庫、日本開発銀行、日本輸出入銀行、中小企業金融公庫等の政府系の金融機関を通して民間部門の投資活動を支援するために、また国民の生活住居建設資金を支援するために貸し付けられた。ここで、日本開発銀行、日本輸出入銀行、中小企業金融公庫は、いずれも政府系の金融機関として1950年代の前半に旺盛な設備資金需要を抱えた産業界から郵貯資金を長期設備資金として供給してほしいという強い要望から、長期産業設備資金の融資の目的で、設備輸出のための長期資金を融資する目的で、中小企業の設備資金と長期運転資金の融通の目的に設立されたものである。また、住宅金融公庫も、国民の生活改善のために住宅資金として融通する目的で設立された。これらは、結果的に政府系の金融機関の肥大化あるいは厳密には旧大蔵省の肥大化となった。財政投融资の融資面について見ると、以下ようになる。1953年から5年間を累積すると、日本開発銀行による電力・海運・石炭・鉄鋼向けの基幹産業融資約25%、日本輸出入銀行による船舶・プラント輸出に対する貿易・経済協力融資約3.6%（後年には

5) 小椋正立・吉野直行, 「前掲稿」, 111~112ページ

約9.2%へ増加), 鉄道・道路・通信等向けの産業基盤整備融資約24%, 農業・中小企業に対する融資約19%, そして, 住宅・教育・厚生等向けの生活改善融資約25% (後年には約40%の急増) である。民間金融機関と比べた財政投融資の利子軽減効果について, 民間産業部門に限定して見ると, 小椋正立と吉野直行は, 次のように指摘している。設備投資に対する利子軽減額は, 海運業が最も大きく平均で20%以上の軽減効果が見られ, 次に大きいのが輸送用機械, 電力, 鉱業である。対して, 鉄鋼, 卸小売業等その他は軽減効果は比較的に小さかった (ほとんどが, 5%以下) と⁶⁾。

総じて, この時期を政官財の「護送船団方式」の発展時代ともいうことができる。同時に, われわれは, 「政官財のトライアングル構造 (Triangle Structure)」の拡大の時期であるとも見ているのである。

(2) 戦後の主要な産業政策

戦後の主要な産業政策は, 政府と特に旧大蔵省官僚及び旧通商産業省官僚の主導の下で推し進められた。すなわち, 戦後のわが国のように先進国の経済水準に追いつこうとするならば, 政府と特に官僚との主導的な産業政策あるいは産業構造政策は, 不可欠である。また, その際の思考の立脚点は, 人口過剰と資源不足では, 加工貿易による工業化以外に経済水準あるいは生活水準を高める方法はないという合意形成である (中山伊知郎がこの思考の立役者)。ここでは, 戦後の主要な産業政策について, 2つに大別して跡づけることにしたい。

①1950年代前半の産業合理化と1950年代後半の新規・成長産業育成振興政策

朝鮮戦争後の1950年代前半においては, 政府と特に旧大蔵省官僚及び旧通商産業省官僚は, 鉄鋼・石炭・海運・電力・合成繊維・化学肥料等の積極的な合理化志向の設備投資に対して, 支援する産業政策を展開した。それは, 1950年8月の「鉄鋼業及び石炭鉱業合理化施策要綱」, 1951年2月の「我国産業の合理化方策について」, 1952年3月の「企業合理化促進法」に基づくもの

6) 小椋正立・吉野直行, 「前掲稿」, 117~118ページ

であった。この産業合理化政策の手段の中心は、一方では租税特例措置と財政投融资であった。租税特例措置は、重要機械・設備に対する特別償却、重要物産免税、重要機械輸入・設備輸入関税免除、固定資産税免除等であり、財政投融资は、産業資金供給の28.3%を占める大規模なものであり、特に海運・電力・鉄鋼・石炭では、37.2%を占めた。他方では、この産業合理化政策は、国際競争力を前提にした重点産業の指定及び産業への行政官僚の介入手段の体系化でもあった。これらの産業への政府と特に官僚の介入から、産業政策の「護送船団方式」といわれる所以である。政府と特に官僚の介入は、合理化投資に伴う技術的、市場的、金融的リスクが大きく、政府の介入がリスク軽減策になったために産業から歓迎された。特に、重化学工業部門は、古くコスト割高の設備が多く、低利潤であり、そのために設備合理化は悲願であった。また、産業合理化政策は、高炭価・高鉄価が産業構造全体に負の影響を及ぼしており、この問題の解決（コスト削減）という課題も持っていた⁷⁾。勿論、産業合理化施策は、全体として成功したが、すべての合理化政策が成功したわけではない。例えば、鉄鋼業は、合理化計画を経て輸出産業に発展したが、石炭産業の合理化政策は、成功しなかった。

1950年代の後半では、新規・成長産業育成振興政策が政府と特に旧大蔵省官僚及び旧通商産業省官僚の主導の下に積極的に推進された。それは、1953年4月の「合成繊維育成5カ年計画」、1955年7月の「石油化学育成対策」、1956年5月の機械部品・一般機械部門に対する「機械工業振興臨時措置法」に基づくものである。後には、醋酸繊維、カーバイト、タール、合成樹脂、合成ゴム、航空機、原子力等が育成・振興の対象に含まれた。石油化学工業への育成対策は、日本開発銀行からの融資、設備の短期償却、法人税・輸入機械関税の減税、外国技術の導入認可等であり、また「機械工業振興臨時措置法」は、業種毎の合理化計画の策定、資金の確保、合理化カルテルの指示、生産技術向上のための基準の公表等であった。これら以外の新規産業・成長産業の育成・振興対策としては、輸入規制による保護（自動車産業、重

7) 西香 泰、「復興期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、34ページ

電機産業等)があり、機械部品産業・基礎機械産業・電子機械産業については、幼稚産業とされ、中小企業が多いことから特定の振興法が制定され、育成対策が不可欠とされた⁸⁾。このことから、産業政策の政官「護送船団方式」といわれる。

②1960年代の貿易自由化と資本自由化対策としての新産業体制政策と産業再編成政策

1950年代の日本の経済成長は、価格機構による資源配分を基調にしていたが、輸入割当制、技術導入の許認可制、対内直接投資規制等という保護政策の枠内においてであった。政府は、1960年6月に「貿易・為替自由化計画大綱」を発表し、保護政策から自由貿易体制へ転換するとした。その結果、1960年代は高度経済成長期であったが、産業活動への政府と特に官僚の主導的介入は、最も強くなった。すなわち、1960年代の政府と特に官僚主導の産業政策の重点は、一方で貿易自由化と資本自由化を慎重に段階的に進め、自由化によって国内諸産業が決定的ダメージを受けないように配慮すること、他方で自由化に対応できるように産業体制を整備することに置かれた。しかし、これらの産業政策は、さらに「護送船団方式」を蔓延させ、特にこの中で「政官財のトライアングル構造」が広く浸透し、巨大化してきたことも見落してはならない。1960年代の産業政策は実に多岐にわたっているが、重要な産業政策は、次の2つの産業政策である。

- ・貿易自由化対策としての新産業体制づくりの産業政策
- ・資本自由化対策としての産業再編成の産業政策

自由化に対する政府と特に官僚の態度は、極めて慎重であった。貿易自由化を段階的に進めていく過程で、自動車・コンピューター等の戦略産業で品質・国際競争力に問題があると考えられた場合には、自由化時期を極力延ばし、海外諸国との競争に十分耐えられるようになるまで時間稼ぎを行った。また、政府と特に官僚は、関税制度の見直しを行い、一部関税率の引上げ、従価税から従量税への切換え、さらに緊急関税制度、関税割当制度、混合関

8) 香西 泰, 「前掲稿」, 38ページ

税制度等の保護関税制度を自由化対策として導入した。日本がOECDに加盟したのは、1964年であったが、資本自由化は1967年ようやく始まり、最終的に完了したのは1973年であった。自由化経済体制への移行過程で、政府と特に官僚は受け皿としての新産業体制づくりに大きいエネルギーを費やした。新産業体制づくりという課題は、日本の産業構造のあり方を広い範囲で見直すという問題であり、大企業から中小企業までを含むものであった。また、新産業体制づくりという問題は、政府と特に官僚の産業への主導的介入の拡大、競争秩序の見直し、産業再編成という課題に絡んでいた⁹⁾。

政府と特に官僚の主導的介入の法的裏づけとなるのは、「特定産業振興臨時措置法」であったが廃案となった。それでも、政府と特に旧大蔵省官僚及び旧通商産業省官僚の諸産業への主導的介入は、個別の対策法に基づいて行われた。それは、ほとんどの産業に及ぶが、ここでは、次の6つの主な新産業体制づくりについて明らかにし、中小企業及び産業育成政策についても簡略してふれてみたい。

鉄鋼産業と石油化学産業：鉄鋼産業は、1961年の貿易自由化に伴い普通鋼半製品・鋼材に対する輸入外貨割当制が撤廃され、続く資本自由化では、100%資本自由化の対象業種の指定を受けた。そこで、政府と特に旧通商産業省官僚は、鉄鋼産業に対する産業再編成を主導する態度を示し、1966年10月に「産業構造審議会重工業部会鉄鋼基本問題小委員会答申」で今後の鉄鋼産業のあり方を明らかにし、設備大型化の利益並びに過当競争が国際競争力上に弊害をもたらすことを指摘すると共に、国際競争力の確保のためには合併・共同投資・業務提携等の集約化が望ましいという勧告を行った。この勧告を受けて、八幡製鉄と富士製鉄の大型合併が成立した¹⁰⁾。政府と特に旧通商産業省官僚は、石油化学産業に対しても新規参入・合併会社の設立・設備の新增設に対する許認可権に基づいて、強い主導的介入を行った。つまり、

9) 鶴田俊正, 「高度成長期」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編, 『日本の産業政策』, 55～56ページ

10) 山脇秀樹, 「鉄鋼業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編, 『日本の産業政策』, 272ページ

石油化学工業計画の第1期（1955～58年）では、三井石油化学、住友化学、日本石油化学、三菱油化を認可し、石油化学工業計画の第2期（1959～64年）では、後発社として東燃石油化学、大協石油化学、丸善石油化学、出光石油化学、化成水島を認可した。その中で、貿易自由化と資本自由化に伴い、国際競争力を強化するために、政府と特に旧通商産業省官僚は、プラント規模の大型化を目指して、エチレン年産30万トン基準を新設し、設備の投資調整を強要した¹¹⁾。

自動車産業と海運業：1961年、政府と特に旧通商産業省官僚は、貿易自由化対策のために狭隘な国内市場と生産規模の利益を考えて、自動車産業を量産車・特殊車・ミニカーを専門とする3つのグループに集約する方策を発表したが、この方策に反して高収益かつ高成長を遂げつつあった乗用車生産に多数の新規参入をもたらした。しかし、1967年の資本自由化に際しては、政府と特に旧通商産業省官僚が主導的介入を行い、国際競争力の強化のために日産とプリンスの合併、トヨタと日野の提携、トヨタとダイハツの提携、日産と富士重工の提携、いすゞと富士重工の提携といった国内企業間だけでなく、さらに外国資本と結びついた三菱とクライスラーの提携、いすゞとGMの提携、東洋工業とフォードの提携も推し進めた¹²⁾。政府と特に旧大蔵省官僚と旧通商産業省官僚は、資本自由化対策として強力な主導的介入を行い、海運業を6つのグループに再編成した。つまり、国際競争力を強めるために、中核企業を中心に6つのグループに再編成し、合理化を推進するという条件を出し、この条件を受け入れれば、政府系の日本開発銀行融資の金利全額、市中銀行融資の2分の1を棚上げし、新造船に対しても日本開発銀行融資、市中銀行融資の各々4分、6分の利子補給を保障するという政策手段を用いて産業再編成を実現させた¹³⁾。

11) 三輪芳朗、「産業内調整」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、424～426ページ

12) 武藤博道、「自動車産業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、278ページ

13) 岩崎 見、「合併・再編成」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、438ページ

金融業と繊維産業：旧大蔵省は、戦後一貫して銀行の合併を許可しない方針をとり、経営不振に陥った銀行の救済に限って合併を承認してきた。しかし、1960年代半ばに、金融行政は一大転換を遂げ、金融市場の効率化と金融機関の近代化を目指す「金融効率化行政」が、政府と特に旧大蔵省官僚から提案され、その結果第一勧業銀行や太陽神戸銀行等の都市銀行において合併が実現された。繊維産業では、1956年2月の「繊維工業設備臨時措置法」に基づいて、政府と特に旧通商産業省官僚は、一方では設備近代化・製品高級化・多様化・合繊による輸出競争力の強化を図り、他方では過当競争の自粛・「適正輸出価格」の維持のために生産設備調整を同時に推し進めた。1964年6月の「繊維工業設備等臨時措置法」では、化合繊糸を規制対象からはずし、設備制限の実効を期して2台破棄に対して1台の新設を認めるスクラップ・アンド・ビルト原則を導入し、かつ合理化・設備近代化に日本開発銀行融資や特別償却を認める調整援助策を導入し、産業再編成を実現した¹⁴⁾。

中小企業と産業育成政策：製造業・卸小売業・サービス業等を中心に広範囲に及ぶ中小企業は、基本的に過小規模で過当競争を特徴とするために、貿易自由化に対する国際競争力の強化は、急務の課題であった。政府と特に旧通商産業省官僚は、1954年の「設備近代化資金貸付制度」と1956年5月の「中小企業振興資金等助成法」によって積極的に設備近代化資金を補助した。さらに、1963年7月の「中小企業近代化促進法」と「中小企業基本法」では、政府と特に旧大蔵省官僚と旧通商産業省官僚は、繊維工業・機械工業を含めた業種別の設備近代化を早期に実現するために、計画的に金融・税制上の助成措置を推し進めた¹⁵⁾。1950年代から1960年代においては、政府と特に旧通商産業省官僚は、1967年の「動力炉・核燃料開発法」、1971年3月の「電子工業振興臨時措置法」、1958年5月の「航空機工業振興法」、1956年6月の「機械工業振興臨時措置法」等から貿易政策を通じて国内産業、例えばコンピュー

14) 山澤逸平、「繊維産業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、352～353ページ

15) 横倉 尚、「中小企業」小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編、『日本の産業政策』、453ページ

タ、大型ジェット旅客機、大型プラント、IC、NC工作機械、大型タンカー、次世代産業基盤技術等を育成し、産業の確立を補助する上で重要な役割を果たした。

以上のように、政府と特に旧大蔵省官僚と旧通商産業省官僚は、多くの産業に対して主導的に介入し（実際には、ほとんどの産業に主導的に介入）、産業政策を強く推進した。われわれは、これを政官財の「護送船団方式」と見ており、特にこの中で政官財の「トライアングル構造（利益癒着構造）」が広く浸透し、巨大化したものと見ているのである。

3 高度度経済成長の実現と潜む病症

表を参考にして、わが国の戦後の高度経済成長の推移について、また政府予算の変化について見ていくことにする。蛇足であるが、高度経済成長が企業の旺盛な設備投資、質の良い豊富な労働力、技術革新、高い貯蓄率等を主要な原動力として実現されたとするのが、定説であるが、この定説に森嶋通夫のように、最近では政府の役割を主要な原動力に数える研究者もいる。われわれも、この立場にある。

戦後の日本の経済成長度を示す尺度は、国民総生産（Gross National Product）と国民所得（National Income）である。そこで、日本国民が一年間に新たに産み出す総生産物の国民総生産と、企業者と雇用者の所得に利子と配当の所得等を加えた国民所得について、戦後の成長度の推移から見ることにしよう¹⁶⁾。

16) Internet：内閣府「長期経済統計」及び財務省主計局調査「財政統計」より作成

表 戦後の国民総生産・国民所得及び政府予算

年度	国民総生産	国民所得	政府予算
1958	121,342 億円	93,829 億円	13,316 億円
1959	142,362	110,421	14,950
1960	170,877	134,967	17,431
1961	206,631	160,819	20,635
1962	228,738	178,933	25,566
1963	268,688	210,993	30,443
1964	311,417	240,514	33,110
1965	345,894	268,270	37,230
1966	406,678	316,448	44,592
1967	475,790	375,477	51,130
1968	562,881	437,209	59,370
1969	666,493	521,178	69,178
1970	771,363	610,297	81,876
1971	849,226	659,105	95,611
1972	988,412	779,369	119,321
1973	1,195,636	958,396	147,783
1974	1,418,302	1,124,716	190,998
1975	1,560,802	1,239,907	208,609
1976	1,754,741	1,403,972	244,676
1977	1,947,341	1,557,032	290,599
1978	2,136,935	1,717,785	340,960
1979	2,307,345	1,822,065	387,898
1980	2,515,396	2,038,787	434,050
1981	2,680,125	2,116,151	469,212
1982	2,796,804	2,201,314	472,451
1983	2,924,509	2,312,900	506,353
1984	3,121,645	2,431,172	514,806
1985	3,346,052	2,605,599	530,050
1986	3,466,260	2,679,415	536,400
1987	3,669,114	2,810,998	573,310
1988	3,926,237	3,027,101	614,710
1989	4,211,825	3,208,020	658,590
1990	4,574,363	3,468,929	692,690

出所：内閣府「長期経済統計」及び財務省主計局調査課「財政統計」より作成

経済成長は、1950年代も相当の高さに達していたが、60年代に史上稀に見る高水準を実現し、1978年頃まで2桁の成長を続けたことが分かる。すなわち、国民総生産を国民所得と共に、1956年から5年間毎の伸び率を見ると、1956～60年の国民総生産の伸び率は72.9%、国民所得の伸び率は70.9%、1961～65年の国民総生産の伸び率は67.4%、国民所得の伸び率は66.8%、1966～70年の国民総生産の伸び率は89.6%、国民所得の伸び率は92.8%、1971～75年の国民総生産の伸び率は83.7%、国民所得の伸び率は88.1%、1976～80年の国民総生産の伸び率は43.3%、国民所得の伸び率は45.2%であった。これをして、人々は、日本の経済成長を「世界の奇跡」と呼んだ。これは、ケインズ理論の勝利であり、「大きい政府」の成功でもあった。しかし反面、政府予算の拡大は、急激で突出した。すなわち、1956～60年の政府予算の伸び率は63%で、同期の国民総生産と国民所得の伸び率を下回るが、この期以外では政府予算の伸び率は、国民総生産と国民所得の伸び率を上回っており、特に1971～80の10年間は突出し、急激な拡大が見られる。つまり、1961～65年の政府予算の伸び率は80.4%、1966～70年の政府予算の伸び率は83.6%、1971～75年の政府予算の伸び率は異常と思える2.181倍、1976～80年の政府予算の伸び率は77.3%であった。政府予算の非常に高い伸び率は、「大きい政府」への移行を裏付けるものであるが、それは同時に行政組織の肥大化をも引き起こしたのである。これを示す資料が、目下不足しているが、国家公務員総数の急増から予測される。ただ、一時期旧日本国有鉄道・旧日本専売公社・旧日本電信電話公社の民営化により、3公社社員の非公務員化が進んだため、国家公務員総数の伸び率は低下を示したが、総じて国家公務員は増加の一途をたどったのである。

「大きい政府」と行政組織の肥大化は、高度経済成長の実現に護送船団の立場から大いに貢献した。しかし、実現したのは、高度経済成長だけではなかった。潜む負の病症も生み出していた。それは、官僚主導の体制、政官財のトライアングル構造、そして行政組織のセクショナリズム (Sectionalism) である。

(1) 官僚主導の体制

憲法上、行政権は内閣に帰属する。内閣に属する行政権を分担管理するのが、各省大臣の役割である。ところが、官僚は、堂々とそれを否定する。私が思うに、それには、官僚出身の総理大臣が続いたことと自由民主党の長期安定政権が影響していると思われる。つまり、長期安定政権下では、国会の各委員会の常任委員長は、討議の司会役にすぎない。政権与党の自由民主党の政務調査会が政府提出法案を了承し、実質的な法案作りがそこで終わってしまう。そして、党議拘束がかかることで、国会は中身の議論ではなく、いかに法案を成立させるかという運営テクニックの場になった。長期安定政権下では、あらゆる法案は、自由民主党内で合意が成立すれば、自動的に国会で成立する。自由民主党が常に衆参両院で過半数を占める長期安定政権下では、政権与党の自由民主党に「国会内国会」の機能が許されたのである。このような状況下で生み出されたのが、政策立案に関しては、政権与党の自由民主党は官僚機構を「利用」し、官僚も政権与党の意見に「配慮」という慣行ができあがってしまったのである。これが、「霞が関主導」の温床となった。政権与党が官僚機構を「利用」しているつもりでも、いつの間にか、官僚機構が政権与党を「利用」するようになっていたのである¹⁷⁾。

(2) 政官財のトライアングル構造

「大きい政府」と行政組織の肥大化は、確実に政官財の利益癒着構造、すなわち「政官財のトライアングル構造」を巨大化させる。2つの例で示そう。1つの例は、規制業界のケースである。業界は、競争が激しくなると利益の減少をまねく。そこで、業界は、官庁に業界保護のために競争制限の規制を訴える。官庁は、見返りに業界団体や関連企業への天下りを要求すると伴に、有力政治家を紹介する。業者は、紹介された政治家に政治資金を提供し、票の確約をもって、業界の競争制限の規制を依頼する。政治家の最大の関心事は、選挙での再選であるために政治資金と票は最大の魅力である。政治家と官僚は、力を合わせて反発する政治圧力を抑えて、各種委員会での

17) 中川秀直、『官僚国家の崩壊』、講談社 2008年 31～32ページ

業界の競争制限の規制法案を通過させる。こうして、3者は、それぞれ利益を享受するのである。しかし、この「トライアングル構造」は、国民全体に損失をもたらす。業界は、政治資金と天下り人件費を価格に転嫁するので、消費者は高い価格を押しつけられる。また、競争的になれば、生み出される可能性のある革新的な製品やサービスを購入できなくなるという不利益も生まれるのである¹⁸⁾。

もう1つの例は、公共事業に絡む業界である。「大きい政府」と行政組織の肥大化で、最も強力に推し進められた政策は、成長政策である。その中で最大の案件は、土木建設業界への公共事業である。公共事業は、道路（国道・高速道路）・鉄道・空港・港湾・ダム・スポーツ施設・文化施設等に見られるように、数においても事業予算規模においても他を圧倒した。それだけに、政官財の利益癒着構造が最大であり、いわゆる典型的な「トライアングル構造」と呼ばれるようになった。公共事業の「トライアングル構造」は、基本的にほぼ同様で、次のような利益関係で成立している。土木建設業者は、例えば法外な利益を生む高速道路建設事業の受注を得るために、政治家に多額の政治資金を提供し、票の確約を行う。同時に、土木建設業者は、官庁に対しても数名の天下りを厚遇で受け入れる約束を取り交わす。政治家と官庁は、最終的にその土木建設業者と高速道路建設事業の随意契約を締結する。その際に、高速道路建設事業の随意契約の受注額には、政治資金と天下り人件費が含まれていることはいうまでもない¹⁹⁾。こうして、3者はそれぞれが利益を得ることになるのであるが、考えてみれば、それはすべて国民の税金の流用でしかないのである。

(3) 行政組織のセクショナリズム

行政組織の肥大化の中で、当然に各省庁の行政組織も大規模化した。各省庁は、各省庁の設置法に基づいて設置された。それ故に、縦割りの省庁行政組織となり、官僚志望者は各省庁で採用され入省すると、生涯所属は替わら

18) 保岡興治、『政治主導の時代』、中央公論社 2008年 22～23ページ

19) 升味準之輔、『日本政治史4』、東京大学出版会 2003年 338～341ページ

ない。公共のために働く公務員の役割は、国民から徴収した血税を使って、どのような施策をすれば国民生活が向上するのかを第一に考えることが仕事である。省利省益の確保と縄張り争いにのぼせるのは、悪行である。ところが、課長職以上のポストへの昇進評価では、省利省益にどれだけ貢献したかで決まる。そうであるから幹部候補のエリート達は、国益は勿論のこと、行政組織全体の効率的運営はそっちのけで、省利省益の確保に奔走する。他面、出世競争から脱落した者にも、同等の収入を保障するために、省庁設置法を拡大解釈し、省庁の子会社と言える特殊法人、独立行政法人、公益法人等を次々と増やしていくのである²⁰⁾。勿論、それらの法人の中には、無駄なものも含まれている。

Ⅲ バブル後の経済成長と政府・行政組織の改革

1 新自由主義論と政府の役割

1980年代後半に、日米通商摩擦が激化した。アメリカ政府は、日本が閉鎖的であり、もっと市場を解放するために「構造改革」が必要だとして早急な構造改革の実施を要求してきた。アメリカからの政治的圧力もさることながら、バブル後の日本経済の長い低迷が日本社会への新自由主義論 (New-liberalism) の浸透を加速させた。勿論、レーガンの成功やサッチャーの実績が、日本で市民権を得る上で寄与したことはいうまでもない。

ケインズ理論の評価は、欧米諸国で一変した。今や、ケインズ理論は、効率の悪い「大きい政府」を出現させ、経済の活力をそこなう元凶になっているとされた。対して、新自由主義論は、「小さい政府」を主張し、政府の役割を一変させた。では、新自由主義論とその政府の役割とは、何か。この点を見ていこう。ただ、新自由主義論といっても、一様でなく、フライブルク学派、ウィーン学派、ロンドン学派、シカゴ学派、イタリア学派と多様である。そこで、ここでは、それについて要点的に整理することにする。

新自由主義論は、ケインズ理論の完全雇用政策と「大きい政府」を拒否し、

20) 古賀茂明、『日本中枢の崩壊』、講談社 2011年 146～148ページ

自由市場原理に基づく競争秩序 (Wettbewerbsordnung) に力点をおく。競争秩序の力点には、2つの根拠がある。1つは、競争秩序の基本型は、自由経済の秩序、つまり自由市場の競争原理に求められることである。それは、イギリス経験論から、中央管理体制では人間理性の有限性のために政府の諸決定が結局に恣意的決定に終わり、そうした諸決定から奴隸的強制の体系を招来させるほかに、ここに人間の自由と経済の合理的運営のためには不完全であるとしても、目下のところ自由市場機構を利用する以上の有効な方法はないからである。もう1つの競争秩序が選ばれる根拠は、経済全体の秩序と全体を構成する諸部分の秩序の間、さらに経済外の社会や政治の秩序の間には、不可分の相互依存関係が存在するゆえに、人間が自由であろうとすれば、経済もまた自由でなければならないということである。蛇足であるが、新自由主義論では、政府の役割の拡大には、強く反発する。ただ、強い政府を求めることで、誤解が生じることもある。つまり、政府の役割を拡大する動きは拒否しながら、他方で現実の諸傾向に抗して競争秩序を実現するためには、強い政府施策を要求する。それは、①様々な利益諸集団の生成と集中に対抗して、自由な競争秩序を形成しうるのは政府の他にないこと、②強い利益諸集団の圧力に屈し、失墜した政府の威信を回復させるためには、当面では利益諸集団の圧力に対抗しうる強い政府が必要になるということである²¹⁾。

新自由主義論においては、政府のなすべきことを次のように規定している。まず、政府のなすべき役割は、全体関連を考慮した積極的で包括的経済政策プログラムを作成することである。その際に、経済政策の根本原則は、有効競争と有効な価格体系の形成におかれる。また加えて、適切な通貨体制と共に、公開市場・私有権・契約の自由・責任制等に関する適正な諸施策、さらに加えて、独占形成・所得分配の不正・民間部門の計算外の諸問題(環境・資源・労働条件等)についても有効な諸施策が必要である。次に、政府のなすべき役割は、競争市場の枠条件の保全や補完に備えるための秩序政策

21) 野尻武敏編、『現代の経済体制思想』, 新評論 1977年 41~43ページ

の作成である。それには、必要な法制的整備の上に健全な通貨体系と独占阻止の反独占政策が不可欠となり、さらに競争市場を超える資産分配や所得格差の拡大、地域間の人口配置と産業立地、環境保護、資源確保等といった経済基盤に関する適正な補完的諸施策の作成を伴うことになる。これらは、簡潔すれば基本的に民間の自由な市場競争に活力を求め、政府の役割は競争秩序の整備と民間部門の計算外の諸問題に対する諸施策にとどまるということになる²²⁾。

2 政府・行政組織の改革への歩み

1990年代初頭から大々的に「大きい政府」と肥大化した行政組織の改革が不可避であるという世論が形成されたのは、臨時行政調査会（会長：土光敏夫）が引き起こした改革論議の嵐の影響によるものである。その際、意識したのは、サッチャーの実績であり、イギリスの新自由主義論である。臨時行政調査会は、鈴木総理の「増税なき財政再建」の意向を受けて、行政改革の論議に突入していった。特に注視すべきは、第2次臨時行政調査会で、委員9名（配分は、財界3名、労働界2名、官界・地方界・言論界・学界各1名）、専門委員21名（その内、官僚OBが3分の1）、参与55名（各省庁を代表する官僚OBが4割を占める）、調査員等78名（出身は、行政管理庁30名、その他省庁37名、財界5名、3公社3名、自治体3名）という100名近い官僚及び官僚OB集団によって構成され、運営されたのである²³⁾。それは、前代未聞の規模であり、そこで審議され、答申されたものは壮大にして、実に改革というにふさわしいものであった。第2次臨時行政調査会の基本答申は、行政改革を進める4つの視点を示し、多数の改革課題を提示した。先ず、その視点であるが、その第1は、社会・経済環境の変化に正確に対応するために、官僚主導から民間活力に重点を移すこと、第2は、行政組織の膨大・多岐にわたる

22) 野尻武彦編、『前掲書』、48～53ページ 大泉行雄訳、『オイケン国民経済学の基礎』、勁草書房 1967年 65～81ページ。Euckent, w., *Die Grundlagentender Nationlökonomie*, Springer-Verlag 1950

23) 升味準之輔、『前掲書』、453ページ

縦割り業務の弊害を克服するために、行政組織を総合的に運営すること、第3に、行政組織に営利企業の簡素・効率化の基準を導入し、行政組織の肥大化と予算の膨大化を防止すること、そして最後に、公務員の独善的態度・情報の秘匿・閉鎖性・腐敗を改め、国民の信頼性を確保することである。次に、改革課題として、中央省庁の再編等の改革、機関委任事務の廃止等の地方分権改革、規制改革・民間開放の推進、情報公開法や個人情報保護法、政策評価法、公務員倫理法等の新法制定、特殊法人等の整理合理化、郵政事業の民営化等が提示された。

(1) 橋本総理の中央省庁の再編

1996年10月に実施された第41回衆議院議員総選挙は、中央省庁の再編を含む行政改革が大きな争点になった。選挙後改めて連立政権を組んだ自由民主党、社会民主党、新党さきがけの3党は、総理直属機関を設置し、省庁の機能別再編・統合等の「霞が関」改革を断行することについて政策合意した。すなわち、「大きい政府」の見直しである。橋本総理は、これを受けて直ちに総理直属機関として総理府に「行政改革会議」を設置した。「行政改革会議」では、橋本総理自らが会長に就任し、国务大臣（行政改革担当）を会長代理とする異例の体制をとった。また、第2次臨時行政調査会の基本答申の流れを汲む規制緩和、官民活動分担及び情報公開制度について審議していた行政改革委員会、機関委任事務の廃止等の審議中の地方分権推進委員会、さらに経済審議会のそれぞれの委員長及び会長をメンバーに加え、それらと連携が図られた。「行政改革会議」は、橋本総理から示された3つの課題、つまり①21世紀における国家（政府・行政）機能のあり方、②それを踏まえた中央省庁の再編のあり方、③官邸機能の強化のための基本的方策を主要課題とし、会長たる総理自身も出席の上、1年間をかけて精力的に議論を重ねた。加えて、「行政改革会議」は、中間報告を行い、同時並行的に連立与党内においても活発な議論が行われるように仕組んだ。そして、その会議の最終報告は、1997年12月に行われ、「大きい政府」を廃して“この国のかたち”を再構築するため、より「自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀

型行政システム」へ転換することを基本理念として、内閣機能の強化、中央省庁の大括りの再編成、独立行政法人制度の創設、事務・事業の大胆な減量・効率化等極めて多岐にわたる内容を盛り込んだものとなった²⁴⁾。

政府は、この最終報告を最大限に尊重し、直ちに中央省庁再編等のための準備に入ることを閣議決定し、翌1998年の通常国会に「中央省庁再編等のための基本法案」を提出する方針を明らかにした。先ず、橋本総理を委員長に、官房長官及び行政改革担当大臣を副委員長とし、全閣僚からなる中央省庁等再編準備委員会を内閣に設置し、基本法の立案作業を進めた。そして、「中央省庁等改革基本法案」は、1998年2月に国会に提出され、衆議院・参議院の特別委員会において審議の上で成立した。これを受けて、中央省庁等改革推進本部において、新たな体制への移行事務が進められることになった。中央省庁等改革推進本部は、内閣直属とし、総理大臣を本部長に、官房長官及び行政改革担当大臣を副本部長とし、他の全閣僚を本部員とした。1998年7月には、小渕内閣に替わったが、中央省庁再編は最重要課題として引き継がれた。そして、21世紀の冒頭である2001年1月に新体制へ移行することを目標として、翌年1999年4月「新府省設置法案」を国会に提出することを目指し、9月中央省庁再編の立案方針を、1月に大綱を策定するというスケジュールが立てられた。これにしたがって、1999年4月には、「新府省設置法案」、「独立行政法人通則法」等17法案が閣議決定されると共に、行政組織の減量・効率化計画等を定めた中央省庁等改革に関する方針が本部決定された。17法案省庁再編の中核となる法律であり、府省名の変更に伴う関係法律（最終的に、約1,800本）の整理や個別の独立行政法人設置の法案は、臨時国会で成立した。その後も膨大な政令や省令の制定作業が進められ、目標の21世紀の冒頭である2001年1月6日に中央省庁再編が実現した²⁵⁾。

さて、中央省庁再編の意図、そして具体的展開について、見ていこう。そもそも行政改革の出発点は、「大きい政府」を廃し、「増税なき財政再建」を

24) 田中一昭、『行政改革』、ぎょうせい 2006年 24ページ

25) 田中一昭、『前掲書』、25ページ

図ることであったが、失われた20年に形容されるように、長引く経済停滞が加わり、事態を悪化させたのである。先ず、意図として、“肥大化・硬直化・制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家（政府・行政）機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することにある”とした。わが国は、戦後の経済大国を実現したが、一方で膨大な財政赤字が残されると伴に、様々な国家規制や因習・慣行により社会は著しく画一化・固定化され、社会の閉塞感や国民の創造意欲・チャレンジ精神の阻害をもたらした。こうした状況を作り出したのが「大きい政府」と官僚制度、政官財の利益癒着構造であり、この中心にあるのが肥大化し、硬直化した戦後型行政システムである。続いて、“21世紀の日本にふさわしい行政組織を構築するには、国家行政とその責任領域を徹底的に見直すことが前提となる。「官から民へ」、「国から地方へ」という原則がその基本とならなければならない。規制緩和や地方分権、官民の役割分担を徹底し、民間や地方にゆだねられるものは可能な限りこれをゆだね、行政のスリム化・重点化を積極的に進める必要がある”とした²⁶⁾。

橋本内閣の中央省庁の再編は、単なる省庁の再編成にとどまるものではなく、行政の総合性・戦略性の確保、機動性の重視、透明性の確保、簡素・効率性の追求の観点から様々な取組みが行われた総合的な行政改革である。総合性・戦略性の確保から内閣機能の強化、企画と実施機能の分離は、官僚主導から政治主導への転換であり、省庁の大括り再編、政策調整制度の導入は、省利省益のセクショナリズムへの対応である。内閣機能の強化は、一方で機動性の確保にも資する。透明性の確保の観点から情報公開、政策評価機能の向上、企画機能と実施機能の分離等が導かれ、また簡素・効率化を図るために、官から民への分担の徹底による事務・事業の減量・効率化、独立行政法人の創設等が実施されることとなった。先ず、内閣・官房機能の強化である。それは、内閣の省庁に対する優越性の確保を目指す。戦後型行政シス

26) 田中一昭、『前掲書』、29～30ページ

テムでは、内外の環境の変化に即応して適切に行政を遂行していく上で、限界があった。そこで、国政全体をみわたした総合的、戦略的な政策判断と機動的かつ迅速な意思決定をなし得る行政システムが求められていることから、内閣及び内閣総理大臣の指導性を一層発揮できる仕組みに整備することになった。それが、内閣総理大臣による内閣の重要政策に関する基本方針の発議権の明確化、新たな内閣補助機関たる内閣府の設置、内閣官房の機能強化、特命担当大臣の設置等である。内閣総理大臣が「内閣の重要政策に関する基本方針（対外・安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針、行政機関の組織及び人事の基本方針等）」について閣議で発議し、討論・決定を求めうことは当然であるが、この点を内閣法に明記することで総理大臣の指導力を強化した。行政権は内閣に属する（憲法65条）ということから、内閣の決議がなければ、総理大臣は行政各部を指揮・監督できないことになる。そこで、突発的な事態に際しては、総理大臣の指揮・監督に関する内閣法の規定を弾力的に運用することができるようにした。だが、突発的な事態のみでは、総理の指揮・監督は変わらないのである²⁷⁾。

内閣の機能強化では、先ず内閣は国務を総理する機関であり、閣僚間の率直で実りある議論を期待できるが、閣議の活性化のため慣例の「全員一致の議決方式」を改め「多数決の議決方式」を採用することとした。また、国務大臣の数は、内閣法で従前20人以内（1府22省庁体制）とされていたが、14人（必置国務大臣の数で、1府12省庁体制）で、必要ある時は3名の特命国務大臣を任命できるというように改正した。そして、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制を強化するために、内閣を助け、内閣の重要政策に関する特定事項の横断的企画・立案・総合調整機能（内閣補助事務）を担い、かつ総理大臣の分担管理する事務の処理を助ける内閣府を新たに設置した。この内閣府には、特命担当大臣が置かれると共に、その下に目玉の経済財政諮問会議、総合科学技術会議、中央防災会議、男女共同参画会議が設置された。従

27) 田中一昭、『前掲書』、30～31ページ

前の内閣官房の所掌事務は、内閣法において内閣の庶務、情報収集・調査のほかは閣議の重要事項に関する総合調整とその他の行政各部の施策に関するその統一保持上必要な総合調整が挙げられるのみであった。今般の改正により、総理大臣に「内閣の重要政策に関する基本方針」の発議権が明確にされたことに伴い、この基本方針に関する最高で最終の企画・立案・総合調整機能が内閣官房に明示されることとなった。これにより内閣官房の機能強化が図られた。つまり、内閣官房下の従前の内閣内政審議室、内閣外政審議室、内閣安全保障・危機管理室、内閣広報官室、内閣情報調査室に、新たに内閣官房副長官補3名、内閣広報官と内閣情報官それぞれ1名を配置し、内閣官房副長官補には総理大臣の意向に沿った幅広い人材登用を可能にし、総理大臣の補佐官と秘書官はそれぞれ従前の3人から5人に増員し、従前の内閣官房の内閣審議官2人、内閣参事官4人、内閣事務官14人体制をそれぞれ6人、15人、20人体制に増員した²⁸⁾。確かに、これで政治主導の強化が可能になるが、ポストの2倍増では「大きい政府」の改革とは成らないだろう。勿論、これが抵抗勢力の圧力であることは、いうまでもない。

省庁の再編では、①行政目的別の再編、②総合性・包括性の機能重視、③透明性の確保、④省庁間の力のバランス、⑤新省庁間の積極的調整と協力を基本原則にして行われた。新中央省庁は、1府12省庁である。内閣府は内閣機能の強化の一環として、内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けると共に、内閣総理大臣が分担管理する事務を行うという二面性を有する機関である。分担管理事務としては、従前の総理府、経済企画庁、沖縄開発庁の機能を引き継ぐこととなった。省庁再編に先立ち、大蔵省の機能のうち金融の検査・監督機能を担う組織として、金融監督庁が1998年6月に総理府の外局として発足し、その後金融危機の中で金融破綻処理制度及び金融危機管理を担う金融再生委員会が議員立法により同年12月に設置されたが、与野党の議論を経て新府省体制下では、金融庁が金融に関する企画・立案・検査監督を一元的に担うこと、財務省は財政、国庫、通貨、外国為替の観点から金融破

28) 田中一昭、『前掲書』、32～36ページ

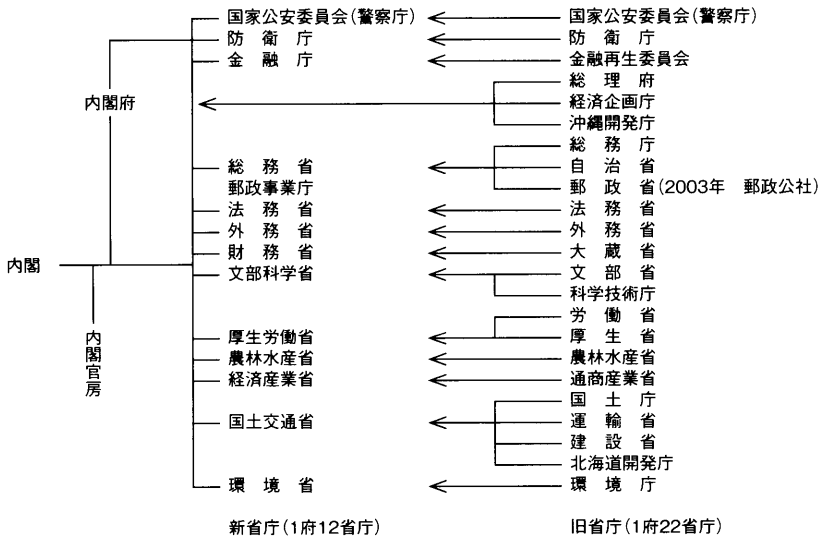
綻処理制度及び金融危機管理に関する企画・立案のみを所掌することとされた。省庁再編の中では、唯一の機能の分離であるが、官僚組織で最大の政官財の利益癒着構造をもつ旧大蔵省を分断したことは、大いに評価できる。金融庁所管については、特命担当大臣が置かれ、内閣補助事務も担当する。国家公安委員会は、従前の機能をそのまま引き継いだ。防衛庁も、従前の機能をそのまま引き継いだ。スリム化のため1局削減された。総務省は、従前の総務庁、自治省、郵政省（2003年から郵政公社化された）の機能を引き継いだ。行政改革会議の中間報告では、国の行政制度一般を担当する総務庁と地方の行財政制度を担当する自治省を統合することとされた。従前各省に属さない事務は総理府の所掌とされたが、今回は総務省の所管とされた。

また、従前総理府に置かれていた公正取引委員会は、経済構造改革を推進していく中で、規制改革、消費者行政を担う内閣府に置くことになった。法務省は、従前の機能をそのまま引き継ぎ、スリム化の方針で1局削減した。外務省は、従前の機能をそのまま引き継いだ。財務省は、従前の大蔵省の機能のうち、金融に関するものが金融庁に移り、その残りの業務を引き継いだ。また、金融のうちで、財政、国庫、通貨、外国為替の観点から行う金融破綻処理及び金融危機管理に関する企画・立案のみを財務省に残すことになった。予算編成権は、内閣府（予算編成の基本方針を担当）に移ったが、予算編成の事務は引き続き財務省が担うこととされた（実質的に、変わらない）。外局として、国税庁がそのまま引き続き置かれた。文部科学省は、従前の文部省と科学技術庁の機能をそのまま引き継いだ。エネルギー関係の原子力行政を経済産業省に移管した。また、総理府に置かれていた原子力委員会、原子力安全委員会は、内閣府に置かれた。

厚生労働省は、従前の厚生省と労働省の機能を概ねそのまま引き継いだ。外局としては、社会保険庁、中央労働委員会がある。農林水産省は、従前の農林水産省をそのまま引き継いだ。部局は1局削減され、外局として食糧庁、林野庁、水産庁が置かれた。経済産業省は、従前の通商産業省の機能をそのまま引き継ぐが、新たに経済構造改革の推進が所管事務に明記された。

原子力については、原子力を含めたエネルギー政策を一体的に行うため、資源エネルギー庁において担当することとした。外局として、特許庁、中小企業庁が引き続き置かれた。国土交通省は、国土の総合的・体系的な利用・開発・保全、そのための社会資本の総合的な整備、陸・海・空の総合的交通体系の整備等を担うため従前の運輸省、建設省、国土庁、北海道開発庁の機能を概ね引き継いだ。その際に、6局削減したものの、1官房13局の最大の官庁となった。巨大官庁の指摘に対しては、地方分権、民間委託の推進、公共事業の執行に関する権限を地方支分部へ委任する等の措置を講ずることとされた。外局として、船員労働委員会、海上保安庁、海難審判庁、気象庁が引き続き置かれた。環境省は、従前の環境庁の機能をそのまま引き継ぎ、省に格上げされた。厚生省が所管していた廃棄物対策を環境省に移すなど、従前の環境庁の機能に加え、広範な事務について環境保全の観点から一元化が行われた²⁹⁾。

図 中央省庁の再編



出所：田中一昭、『行政改革』、ぎょうせい 2006年 39ページ

29) 田中一昭、『前掲書』、39～44ページ

さらに、行政運営面の改革について、見ておく。①行政機関の編成では、国の行政が担うべき主要な任務を基軸としたことから、各省も権限規定を削除し、任務及び所掌事務に統一した。②政治主導の政策決定システムを確立するために、従前の24人の政務次官制度を廃止し、代わって22人の副大臣制度、26人の大臣政務官制度を設けた。副大臣は、政策及び企画をつかさどり、大臣不在の時は職務代行する認証官とされ、また大臣政務官は政策及び企画に参画するスタッフとされた。しかし、これは、役職ポストの”ばらまき”以外のなものでもなく、「大きい政府」の改革には繋がらない。まさに、看板の書き換えである。③局長級分掌職を新たに設置した。これは、従前の24人の官僚の政務次官ポストを廃止したことに対する抵抗勢力の圧力があるいは官僚の力なくしてはことが運ばなくなるかもしれないことを恐れたかのいずれかである。結果的に、官僚ポストは増加した。これでは、行政のスリム化とはならない。勿論②と③を含めて、それが抵抗勢力の圧力であることは、言うまでもない。④政策の企画・立案の機能と実施機能を分離し、本省が前者を、外局及び独立行政法人は後者とした。外局は実施庁といわれ、委任された事務の実施基準や準則にしたがって、目標を達成し、評価を受けることとされた。しかし、この評価の実施も、一部の機関のみである。⑤縦割り行政の弊害を排除するために、新たに政策調整システムの仕組みが設けられた。それが、内閣官房の強化と内閣府の設置等である。しかし、官僚の強い抵抗にあい機能もしなければ、成果もみられない。⑥各府省の政策について、総務省は統一的又は総合的な評価を行うと伴に、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保することとされた。実際に、政策評価が行われた形跡がない。⑦透明性の確保は、行政の公平性を保つために不可欠であることから、行政機関の情報公開制度が設けられた。

田中は、中央省庁の再編後ほぼ5年経過したことから、その現状を概観すると。内閣機能の強化について、総理の「内閣の重要政策に関する基本的な方針」の発議権の明確化等の制度上の措置がどの程度効果を上げているかは、不明である。小泉内閣でも、そのような制度上の措置を明示した運営

は、行われていない。内閣官房の総合戦略・調整機能については、特定課題について発揮されているものの、省庁再編以前に比べて明らかに能動的に発揮されているとはいえない。内閣官房のスタッフ体制については、依然として出身省庁が従前と変わらないポストも多くみられ、最終報告に基づく内閣機能の強化になっているかどうか疑問である。内閣府の経済財政諮問会議については、経済財政金融にわたる内閣の取り組み方針が策定され、予算編成に合わせて予算編成方針等の策定を定例化したことに、良い評価を与えられる。「特に必要な場合に置かれる」という意味合いが薄れ、法律上特命担当大臣に認められた勧告等の権限は、行使されていない。内閣府については、できるだけ身軽にするとされたが、総務省の外局であった公正取引委員会、総務省の特別機関であった日本学術会議、議員立法に基づく各種の組織（少子化社会対策会議、原子力立地会議、犯罪被害者等施設推進会議）をも内閣府に移管している。省庁再編の趣旨に沿ったものといえない。

府省の編成については、それぞれ統合府省において総合的な取り組み努力がなされていると思われる。例えば、国土交通省においては、陸海空の交通施設の整備、総務省においては、国・地方・民間における情報通信ネットワークの整備等で総合的な取り組み努力がされているが、しかしながら、基本的には従前と同様に政策は縦割りで立案され、実施されている。省庁間の政策調整システムについては、仕組みを設けたものの積極的に活用されていない。少なくとも明示して使われた例がない。政策立案機能と実施機能を分化したことについて、企図されたとおりそれぞれの機能の高度化が達成されているか否かは、更なる検証が必要である。ただ、実施機能を担う組織のうち独立行政法人については、評価の仕組みが確立されているものの、実施庁については、評価は十分に行われていないと³⁰⁾。これらの指摘は、まことに適切であると思われる。ただ、あらゆる改革で顔を出してくるのが強い抵抗勢力であり、この抵抗勢力に立ち向かわない限り、良い結果を期待することはできないだろう。

30) 田中一昭、『前掲書』、58～60ページ

(2) 小泉総理の「聖域なき構造改革」

2001年4月に発足した小泉内閣は、新自由主義論に基づく「聖域なき構造改革」を旗印に「大きい政府」と行政組織の改革を一層に大々的に推し進めた。ここで、聖域とは、守旧派政治家と官財のトライアングル構造の巢窟にまで改革のメスを入れるということであろう。また、構造改革とは、資源配分の効率性改善へのインセンティブを生み出すような各種の制度改革であり、基本的には公的企業の民営化、政府規制の緩和、貿易制限の撤廃、競争促進政策等がそれに当たる。

小泉総理は、「聖域なき構造改革」の司令塔として、一方では経済財政諮問会議を、他方では規制改革・民間開放推進会議を位置づけた。経済財政諮問会議の構成員は、議長である小泉総理、関係する大臣、総理の指命する学識経験者の計11名で成り、学識経験者の中には日本銀行総裁、日本経団連会長、代表的な財界人、2名の新自由主義派の学者が名を連ね、特に日本銀行総裁を除く4名の活躍が際立った³¹⁾。2001年6月には、経済財政諮問会議の審議に基づき「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針2001）」を閣議決定した。そこで示された、また「骨太の方針2002」と「骨太の方針2003」を含めると、改革のための政策課題は、広範囲にわたる。ここでは、改革の主なものを取り上げることとする。すなわち、

①道路関係4公団の民営化

小泉総理は、特殊法人へ投入されている補助金（税金）5兆3000億円のうち2割、1兆円の削減を指示した。それは、日本道路公団には3000億円の税金が投入され、道路関係4公団の合計では5000億円になること、加えて住宅金融公庫へは毎年の利子補給金として4000億円の税金が使われていること等から、これらを狙い打ちにして民営化・廃止すれば可能であるとの事前分析から裏付けられた考えであった。守旧派政治家や官僚の強い抵抗勢力の中で、2001年9月の経済財政諮問会議は、「全ての特殊法人を対象とする特殊法人等整理合理化計画を年内に策定し、閣議決定する。とりわけ道路4公団、都市

31) 晴山一穂、『政治主導を問う』、自治体研究社 2010年 41ページ

基盤整備公団、住宅金融公団、石油公団の廃止・分割・民営化等については、他の法人に先駆けて結論を得ることとして、年内に閣議決定する」とした。そして、12月19日に道路関係4公団、つまり、日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団・本州四国連絡橋公団は、民営化することを閣議決定された。同時に、道路特定財源3000億円は、一般財源化された³²⁾。しかし、「道路整備計画9342キロの凍結」は、今日では強い抵抗勢力、つまり政官財のトライアングル構造を守ろうとする勢力の逆襲にあい済し崩しになってしまっている。

②郵政民営化とその他の特殊法人

続いて、「特殊法人等整理合理化計画」に従って、都市基盤整備公団は廃止され、政府系の金融機関の住宅金融公庫は、独立行政法人住宅金融支援機構に、国民生活金融公庫・中小企業金融公庫・農林漁業金融公庫は、統合して日本政策金融公庫に改組された。小泉総理は、衆議院を強引に郵政解散し、選挙の大勝後に郵政民営化を閣議決定した。郵政民営化は、郵政3事業、つまり郵政事業・郵便貯金事業・簡易保険事業の民営化である。問題は、郵便貯金約240兆円、簡易保険約120兆円、加えて年金約140兆円という膨大な運用資金源があり、これが特殊法人や社団法人・公益法人に流れ込み、民業の金融機関を圧迫しているとされた³³⁾。巨大な郵政事業は、本来ならば民間に移管したほうが効率よく運営されるはずの事業であり、「小さい政府」を目指す新自由主義論の原則にも合っているのである。しかし、これもまた強い抵抗勢力の逆襲にあい、今日では郵政民営化はかなり後退している。

最後に、「特殊法人等改革基本法」の対象とされた総163の特殊法人の内、48法人は共済類型法人に整理され、47法人は独立行政法人化が進められ、国民生活センター等の法人は廃止された。ただ、これらについては、廃止法人が極僅かであったことから、「看板の書換え」という批判も飛び出している。

③雇用制度と医療制度の改革

32) 猪瀬直樹、『道路の権力』、文藝春秋、2003年 176-177ページ

33) 猪瀬直樹、『前掲書』、19ページ

労働者派遣法の歴史は、1986年7月の施行以来、政権与党による規制緩和の歴史であった。当初、業務の専門性・雇用管理の特殊性を考え13業務に限定されていた対象業務は、1999年改正され原則自由化された。さらに、2003年には、「サービス業務」から「製造業務」まで業務対象を広げ、かつ3年まで派遣期間延長が可能になった。このことによって、わが国の雇用形態は、一変した。会社の中間層は、次々と派遣社員に取って替えられ、中間所得階層は、低所得階層に没落した。しかも今日では、新卒採用にまで非正規雇用が広まり、男子社員の内の3分の1が、女子社員の内の50%強が非正規雇用となり、実質的に生活基盤が失われている。この制度改革は、愚策であった。新自由主義論でも、分配（経営者と労働者の分配）は、自由市場機構によるべきでないという箴言があったにもかかわらずである。小泉総理は、30兆円を超える国民医療負担の膨張に歯止めを打つため、患者・医療機関・保険者の「三方一両損」による改革を実行した。すなわち、患者の自己負担3割、医療報酬のマイナス2.7%の実施、保険料率の値上げである³⁴⁾。

④規制改革と「官から民へ」

「官（公）から民へ」の改革を推し進めるための規制改革・民間開放推進会議は、急進的な規制緩和主義者の宮内義彦を議長に、5名の企業人と規制緩和推進派の5名の学者で構成された。加えて、国民・財界人等から実施すべき規制改革・民間解放に関する提案・要望を広く受け付ける「規制改革・要望集中受付期間」を設けた。規制改革・民間開放推進会議もまた、広範囲に及ぶ改革審議の上、審議結果を経済財政諮問会議に示し、連携して規制改革と民間開放を推進した。その結果、「官（公）から民へ」の構造改革は、短期間で広範囲に実現した。すなわち、規制改革で取り組んだ改革事例は、次のとおりである。

規制改革の主なもの：医薬品の一部の一般販売店での販売、司法制度改革で法科大学院制度による法曹人の増員、労働者派遣法の適用対象業務の拡大・派遣期間の3年延長、車検制度改革で車検有効期間の延長

34) 晴山一穂、「前掲書」、42ページ

官業の部分的民営解放：給付徴収事務、公的施設等の整備・管理・運営、統計調査、検査・登録・資格試験等、これらの官業の部分的、民営化は、後に独立行政法人・特殊法人・認可法人・指定法人・地方公共団体へと拡大された。

市場テストの導入：国と地方公共団体のすべての公共サービスについて部分的に市場テストを実施、ハローワークの「キャリア交流プラザ」5か所の公設民営方式、社会保険庁の事務所5か所の国民年金保険料の収納事務、既設刑務所2か所の施設警備事務、現行法上困難な事業分野の活動拠点（構造改革特区）での設置等³⁵⁾

地方分権化については、最も重要で最大の課題であったが、小泉総理は、後の政権与党に投げ売りしてしまった。

3 改革を阻む強い抵抗勢力

「大きい政府」と行政組織の肥大化によってもたらされた病症は、そのまま今日の改革に対する強い抵抗勢力に発展した。政治家は、最大の関心事の再選のために政治資金と票の確保を引き続き求めた。官僚は、天下りと予算配分の裁量権を手放そうとしなかったし、財界は、それぞれの現状の事業利益を安定的に獲得するために心血を注いだ。かくして、この政官財のトライアングル構造は、新自由主義論の改革派の政治家の前に、強力な抵抗勢力として立ちはだかったのである。その際に、官僚は、3つの戦術を用いた。つまり、政治家の操作、情報の操作、そして圧力団体の操作である。

(1) 政治家の操作

政治家の操作は、「やまびこ方式」として知られている。「やまびこ方式」とは、或る権益と予算の拡大のために地方自治体にもっと動けと指示し、地方自治体から選挙区の国会議員を通して財務省（旧大蔵省）に「こだま」するように仕組むというやり方である。この方式は、改革派の政治家の公共事業予算の削減案に対して官僚は建設族の国会議員を反対派に据えたり、農業

35) 晴山一穂、『前掲書』、43ページ

戸別保障の打ち切り案に対して官僚は農林族の国会議員を反対活動の先頭に立たせたりするというように多数の事例がある。その事例の一つを見てみよう。改革派の政治家の行政改革の一環として、改良普及員のうち生活改良普及員を削減すべきという議論があった時に、まだ削減案が公表されていないのに、削減反対の陳情団が大挙して押しかけてきたのである。この例も、官僚がすばやく情報を入手し、選挙区の集票マシーンを動かし、間接的に政治家を操作し、反対の陳情団の活動に至らしめたのである³⁶⁾。

(2) 情報の操作

官僚達の頭の回転の良さと行動力には、思わず唖るほどである。それが、国益に使われれば良いのだが、そうはならない。最近では、官僚は、「消費税の増税はやむなし」という「空気 (Atmosphere)」を作り出した。この「空気」に支配されて行われた消費税増税策が失敗に終わっても、誰一人責任を取ることはない。また、各省の大臣は、官僚から必要情報の一部しか与えられないので、官僚の「筋書き」どおりに発言し、この発言に大臣は拘束される。時には、官僚は、突然に大臣や有力政治家のいった覚えのない話や本人の意思とは正反対のコメントや、ある政治家と別の政治家の仲が悪いという類の情報に至るまで流布する。例えば、「或る政治家はこんなことをしていました」とか、「或る政治家はそんなはずないだろう」とかの情報を流布し、民主党の政治家を疑心暗鬼に陥らせ、これが民主党の分裂の一因になったといわれている。さらに、最悪のことは、官僚は、官庁を批判する記事を書くとき、その新聞記者に対して一方的に「情報遮断」というような言論弾圧を行い、メディアを沈黙させる³⁷⁾。

(3) 圧力団体の操作

最近の官僚による圧力団体の操作の典型は、TPPに反対する圧力団体への動きである。農林水産省の官僚は、日本の農家は壊滅的打撃を受ける、食料不足が来る、食の安全性が脅かされる等の危機感を煽り、全国農業組合中

36) 中川秀直, 『前掲書』, 33ページ

37) 中川秀直, 『前掲書』, 44~45ページ

央連合会にTPPへの反対運動を誘導している。また、国土交通省の官僚は、改革派の公共事業予算の削減案に対して、高速道路の延長や地方空港の増設の必要性を訴え、反対陳情を仕掛けるように地方自治体やゼネコン業者に働きかけている³⁸⁾。

さらに、厄介なのは、行政組織の中に次のような組織文化が定着し、これが国家公務員全体を支配していることである。すなわち、「組織を縮小したり、権限を減らすのは、官僚にとっては自己否定につながる。仮に或る役所の組織をなくせば、その時の担当者は永遠に責任を問われ、組織を衰退に招いた張本人としての烙印が押される。それが霞が関の文化である。コストを軽くしたり効率を高めようとする動機は、どこにもない。確かに、100パーセント不要な官庁は、ないだろう。しかし、50パーセント役に立たなくなっている組織なら少なくない。20、30パーセント相当の機能が停止しているケースならザラだろう。しかし、どんなに不要といわれようと、何か存在意義を見つけだし、何か仕事を見つけて予算要求する³⁹⁾」。これが、官僚特有の拡大主義と自己保存文化であり、高度経済成長期の成功体験を金科玉条とし、時代の変化を軽視し、内輪の身勝手な論理を判断基準や行動規範にしまったのである。実に、嘆かわしいばかりである。

IV 結び

大きい改革には、必ず改革を阻む強い抵抗勢力が現れる。わが国の抵抗勢力の象徴 (Symbol) は、政官財のトライアングル構造、つまり利益癒着構造である。利益癒着構造は、現行の政治・行政システムに寄生する最大の害虫の巣窟である。現行の政治・行政システムに対して大きい改革を行うと、寄生した政治家、官僚、業界は当然に大きい被害を受けることになる。それ故に、既得権益を守るために彼らは、凄まじい抵抗を繰り広げる。ここでは、寄生害虫たる政治家と官僚への対策を考えることにする。

38) 中川秀直, 『前掲書』, 34-35ページ

39) 日本経済新聞社編, 『官僚』, 1994年 iiiページ

先ず、抵抗勢力の一角を占める政治家の既得権益は、政治資金（政治献金）と票である。改革を推し進めるなら、抵抗勢力たる政治家の既得権益を奪い取るしかない。方法は、政治資金規正法の制定である。そこで、現状の「政治改革関連法」の中の政治資金規正法改正について、検討することにする。政治資金規正法改正では、政治資金の「量的制限」として、①企業と団体の政治献金は、政治家個人と政治家の指定する資金管理団体、派閥、業界団体等を含む政治団体への政治献金を禁止するとされた。これが、個人への政治献金を禁じる条項である。②企業と団体は、政党（本部と支部を含む）と政党が指定した政治資金団体への政治献金を規模に応じて最高1億円を上限として許される。これによって、政治資金が政党に集まると、同時に制限が設けられる仕組みとなる。③政治団体から政党、政治資金団体への政治献金は、上限なく許される。企業や団体が実体のない政治団体を作ったとしても、政党への政治献金は無制限に許されることになる。つまり、②の条項は、意味を失う。④政治団体から政治団体への政治献金、例えば業界団体の政治団体から派閥の政治団体への政治献金、政治家が指定した資金管理団体から政治家後援会のような政治団体等への政治献金は2006年から上限が5000万円まで許される。上限を設定しているとはいえ、政治団体から派閥への政治献金を許すことは、限りなく個人への政治献金を認めることに近づく。⑤政党、政治資金団体は、政治家に政策活動費を制限なく渡すようにできる。これでは、政党の資金団体から、政治家個人に名目はともかく無制限に政治資金が渡る。また、政治家が支部長を努める政党支部への献金が容認され、この政党支部から政治家個人の資金管理団体への寄付が認められているため、実質的には企業と団体から政治家個人への政治献金は依然として許されたままである⁴⁰⁾。かくして、この政治資金規正法改正は、政治献金の規制ではなく、政党が政治献金を表面的に管理しているというジェスチャーにすぎないといわざるをえない。

外資系企業からの政治献金の禁止規定は、わが国の政治や選挙が外国人や

40) 植草一秀, 『日本の独立』, 2010年 16-22ページ

外国の組織、外国の政府等の外国の勢力によって影響を受けることを未然に防止しようという趣旨から設けられている。がしかし、自由民主党は、外国人の持ち株比率が高い企業からも政治献金を受けられるように、外資系企業からの政治献金禁止規定を緩和するための法改正を2006年の通常国会に提出し、可決した。ここでも、外資系企業からの政治献金の禁止規定を骨抜きにしたのである。さらに付け加えると、公益法人の政治献金の禁止規定は、公の利益のために作られた法人で、各省庁が認可し減税措置や補助金を受けている公益法人から政治献金を受けてはならないとしていた。ところが、自由民主党は、この公益法人の政治献金の禁止規定までも、「規定外項目」を作ることで、骨抜きにした。この所行はなんたることか、抵抗勢力たる政治家は、官僚の悪知恵をテコにさらに既得権益を拡大しているのである。企業や団体は、見返りのない政治献金を行わない。政治献金は、何らかの見返りを期待して行われる故に、「賄賂性」を伴うのである。「賄賂性」を伴う政治が今日の日本では広範囲に放置され、大企業のための政治へと墮落してしまっているのである。われわれは、今や“企業と団体は、政党（政治資金団体を含めて）及び政治家個人（資金管理団体）への政治献金を行ってはならない”とする全面禁止を提案しなければならない。

抵抗勢力の中核を占めるのは、官僚である。官僚の既得権益は、天下りである。小泉総理は、天下りを含め、国家公務員制度の改革に取り組むと期待されていた。しかし、彼は、見事に期待を裏切った。小泉総理の罪深さは、国民に対しては冷酷無比な政策を実行しながら、官僚に対しては利権擁護者となったことである。国家公務員法第103条においては、営利法人に対する規制として「私営利企業からの隔離」に関する様々な事項を定めているが、その1つとして“国家公務員の離職後2年間の再就職を禁止する規定”，他方には特殊法人、独立行政法人、公益法人等の非営利法人に対しては規制対象外としていた。1963年には、国家公務員法第103条が改正され、第1に①離職後2年間を経過した再就職、②在職していた国の機関と密接な関係のない営利企業への再就職、③密接な関係があったとしても在職が離職前5年間であっ

た場合の再就職を規制の対象外にすること、第2に「わたり」の問題に象徴されるように、退職した公務員は規制の対象外とすること、第3に営利企業以外への再就職は規制の対象外であること、第4に人事院の承認を得た場合にはこの限りではないこと、となった。その結果、天下り規制は大きく後退した。さらに、「官民人事交流」の名の下に、2007年に「国家公務員法改正法」が行われ、戦後の公務員制度の重要な原則であった、「私企業からの隔離」=天下り原則禁止を定めた規定が廃止された⁴¹⁾。晴山は、いう。これは、決して軽視できない重大な問題である。ここで「私企業からの隔離」というのは、“離職前5年間に在職していた国の機関と密接な関係にある営利企業への地位につくことを離職後2年間にわたって禁止する”という規定のことを指している。・・・ところが2007年「国家公務員法改正法」は、これまでの戻抜け規定を見直して天下り規制を強化するどころか、「私企業からの隔離」という原則そのものを廃止し、従来の省庁斡旋による天下りに代えて、官民人材交流センターを通じた政府一括による天下りの仕組みを作り出すことになった。多くの問題を伴いながら官民の癒着を防止し、公務の中立・公平を維持する観点から設けられてきた「天下り原則禁止」規定が廃止されることになったことは、“公務員の私企業からの隔離”という戦後の公務員制度の根本理念に深く関わるものであるだけに、決して軽視することができない重大問題といわなければならないと⁴²⁾。

同時期に、内閣府が2007年3月に行った「公務員制度に関する特別世論調査」によると、国家公務員制度の問題点として、天下りの問題点を指摘する声が圧倒的に多かったと報告されていた。国家公務員制度で見直されるべき課題として、常に天下りが最上位に上がっているが、ここまで天下りが批判される理由は、なんであろうか。アンケートによる世論調査で見られるのは、次の点である。つまり、政官財の癒着による汚職は、絶えることなく続き、ついには国家公務員倫理法まで制定されるに至った。天下りを維持する

41) 中野雅至, 『天下り研究』, 2009年 345ページ

42) 晴山一穂, 『前掲書』, 30ページ

ために非営利法人に投入される税金は、膨大な財政赤字の要因の一つになっていると。このまさに正鵠を射ている国民の声を、なぜ小泉総理は無視したのであるか。すでに、衆議院調査局は、非営利法人への天下りがどれだけの高コストをもたらしているかを調査していた。その結果、非営利法人への金銭給付の総額は、2000年で年間13兆円近くになっていた。必要な事業を行っている以上（但し、すべての事業が必要であるか否か疑問である）、その総額を即座に天下りに関連づけるのは適切でないが、国家公務員の年間の人件費が5兆円であることを考えると膨大な額である。加えて、調査に協力しなかった非営利法人も相当数あり、実際はもっと大きな額になると指摘していた⁴³⁾（ちなみに、天下っている国家公務員OBは、毎年約2万7000人に上る）。“天下りの根絶は、一番の改革目玉である”と、菅総理は、野党時代には天下りの根絶を政治信条としていた。しかし、総理大臣の椅子が視界に入ると、自ら政治信条を捨て去ったのである。いや、天下りの既得権益を守るという官僚抵抗の凄まじさに、菅総理の政治信条さえも砕け飛んでしまったというべきかもしれない。しかし、わが国は、今や財政再建という国難を抱えている。これを踏まえると、“官僚の天下りは、全面的に禁止する”という規制を設けるべきである。官僚にこの覚悟がない限り、わが国の財政再建は到底不可能である。政官財のトライアングル構造、つまり利益癒着構造を破壊し、改革を阻む強い抵抗勢力を打倒する可能性が、1つだけ残されている。それは、地方分権化、つまり道州制の導入である。

43) 中野雅至, 『前掲書』, 395ページ