

経済財政諮問会議設置の政治過程

—なぜ自民党議員は設置に賛成したのか？—

法学部 法学科 4年 松本 正伸

1. はじめに—本稿のリサーチ・クエスチョン

2005年の郵政民営化関連法案の参議院での否決、それを受けての衆議院解散・総選挙、その結果としての自民党の大勝という展開は、様々な政治学的な関心を生み、制度の不備や憲法理論の範囲まで議論は及んだ。その過程を見る限り、自民党は（派閥よりも）党執行部中心の政党に変容したことは確かかなようだ。¹では、このような大きな権力の布置の変化を促した背景は何か？これは重要な政治学的関心である。

この問いに対し、待鳥[2005]は、小泉長期政権におけるシステム変革を捉え、その要素として①90年代前半の政治改革と並んで、②90年代後半の行政改革（中でも内閣機能の強化）を重視している。小選挙区制度の導入は自民党内において派閥よりも党執行部への権力の高まりをもたらし、行政改革による内閣機能の強化は〔与党⇄内閣〕関係における内閣、中でも執政（executive）に権限が集まる帰結をもたらし「自民党内部での意思決定は、従来の政調会部会を起点とするボトムアップから総裁を起点とするトップダウンに変化しつつある」と結論する。²

94年に成立した政治改革関連法案は、細川非自民連立政権が形成され、なおかつ、参議院による否決の末に自民党・河野総裁と日本新党・細川党首による党首会談によってようやく成立した。そこでは38年間続いた自民党中心の政権が交代し、自民党が野に下るといふ日本政治史上に残る大きな転換が存在した。その展開は、政治的に混乱をきたした（同じように参議院本会議で否決という難産があった）という点では、今回の郵政民営化法案による一連の展開と類似する。

しかし、90年代後半の行政改革（内閣機能の強化）は、政治改革とは対照的に、政治的混乱をもたらさずに成立した。一体それはなぜなのか？そして、大蔵省の権限を一部削減するという歴史的にみても大きな改革に、自民党政治家が賛成したのはなぜなのか？それが本稿のリサーチ・クエスチョン（従属変数）である。

以下、本稿の構成を述べる。2節「『内閣機能の強化』の概要」では、「内閣機能の強化」を具体的に述べ、様々な意味を帯びている本改革を「経済財政諮問会議の設置」と限定して定義する。3節「経済財政諮問会議の性格と効果」では同会議の設置が財政政策の「参加の制度」の次元で大きく変化を与えたことを述べる。それによって、諮問会議の設置は大蔵省改革として捉えることもできることを指摘する。4節「『内閣機能の強化』画策の歴史」では本改革が1980年代まで幾度も画策されながら挫折してきたことを見る。そして、その背景には大蔵省主導の予算編成を擁護する必要性が自民党議員にあったことを指摘する。5節「法案成立に至る政治過程の概要」では本改革の政治過程を概観する。6節「先行研究の検討」では、金融ビッグバン改革の先行研究やこれまで「内閣機能の強化」と呼ばれてきた改革の先行研究、その他の考えられる仮説として、小選挙区制の導入を重視する仮説を検討する。7節「分析」では5節の検討を踏まえて本稿の仮説を提示する。8節「むすび」では、以上の議論をまとめ、本稿の意義を述べる。

ここで、結論（独立変数）をあらかじめ述べれば、①同時並行的に重要な改革が進んだことが政治家の抵抗を弱くさせた。②諮問会議の設置への抵抗にはコストがかかり、自民党議員は分割不可能な「公共財」³が必要であることが分かっているにもかかわらず抵抗しなかった。これらによって、諮問会議の設置に賛成した、というものである。

¹トップダウンの政策決定への変容の一端としては以下のものが挙げられる。①郵政民営化法案の修正を巡って、自民党史上初めて総務会で多数決に踏み切り、全会一致が伝統だった党の意思決定過程が変化した。「意思過程、自民に変化—『パンドラの箱』開く？総務会『多数決』の波紋。」『日本経済新聞』2005年7月1日 ②かつて絶大な権限を誇った自民税調でさえも小泉首相の指示に押し切られ徐々に姿を変えつつある。「たばこ増税、自民執行部、税調押し切る—『国債30兆円』を盾に」『日本経済新聞』2005年12月15日。③小泉政権の長期化に連動して、官僚の内閣官房・内閣府への態度にも変化が認められる。「内閣官房・内閣府／質・量ともに強化」『読売新聞』2005年5月30日、および牧原[2005a] ④2002年3月に首相直属の自民党国家戦略本部が事前承認制の原則廃止を提言した（結果は頓挫）。「強大化する『意向』／『族』の抵抗、一言で打破／威力の源泉『橋本行革』」『朝日新聞』2005年12月15日

²待鳥の見解に関しては、筆者も同意する部分が多いが、内山[2004]による非公式的な制度に注目した批判も存在する。ただし、本稿でも述べるように、長年議題にのぼりながらも実現されなかった内閣機能の強化が実施されたことは大きな一歩である。

³本稿では、「公共財」を「大蔵省主導の予算編成」と定義する。

2. 「内閣機能の強化」の概要

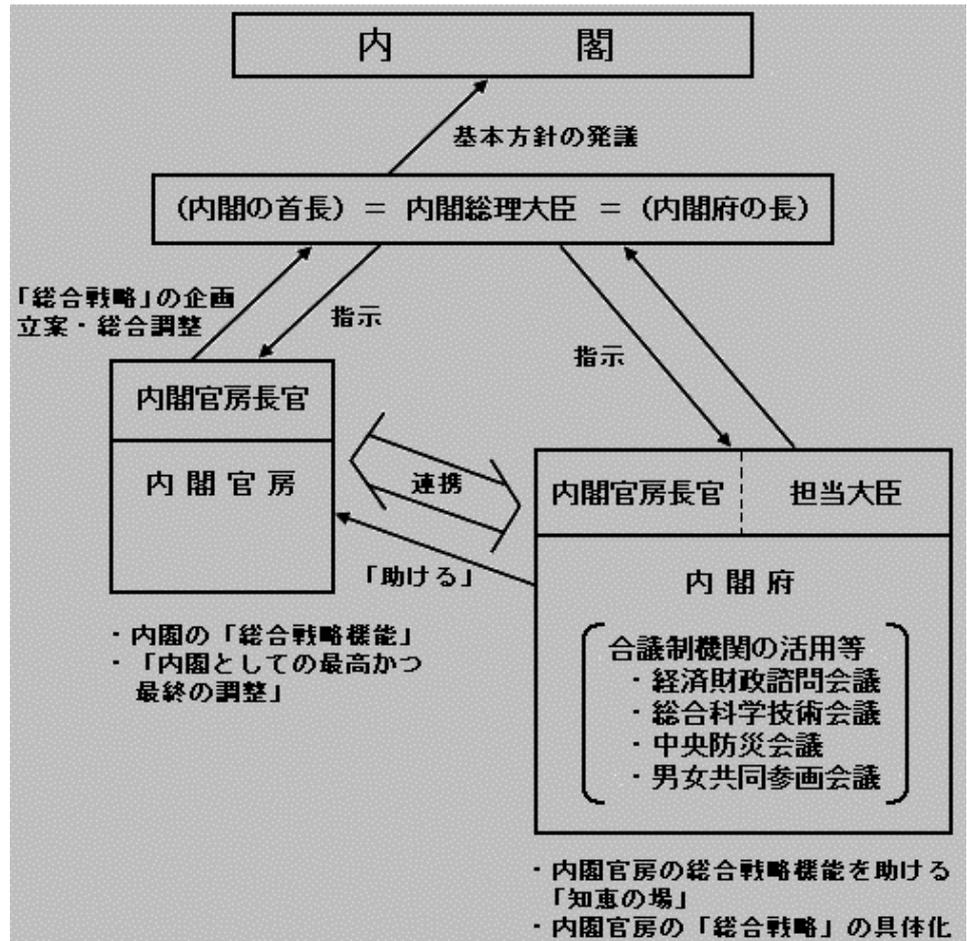
本節では、「内閣機能の強化」を具体的に述べ、様々な意味を帯びている本改革を「経済財政諮問会議の設置」と限定して定義する。

まず、「内閣機能の強化」とは具体的にはどのようなものなのだろうか？

その主要な変化は次のとおりである。⁴①内閣法4条が改正され、首相が、閣議の主宰者として、「内閣の重要政策に関する基本的な方針」を発議できることが明記された。②首相の補佐・支援体制が強化された。具体的には、i) 内閣官房の機能を充実した。つまり、内閣官房が「内閣の重要政策に関する基本的な方針」に関する企画立案および総合調整を行うことを内閣法12条で規定した。その他、首相補佐官の定数を3人から5人に引き上げる、内閣官房副長官補を置く等の措置がとられた。ii) 内閣府を新設した。⁵内閣府は首相を長とする行政機関であり、内閣官房を助けて、国政上重要な具体的事項に関する企画立案および総合調整を行う。具体的には、経済財政政策、総合科学技術対策、防災、男女共同参画等。他省よりも格上の機関として、「知恵の府」とされる。iii) 内閣府に特命担当大臣を設置した（経済財政政策担当、行政改革担当等）。以上は内閣機能の強化に関わる点だが、加えて、各省での大臣のリーダーシップを強化するため、③各省に副大臣（副長官）と大臣政務官を置いた（右図⁶）。⁷

このように「内閣機能の強化」は多岐に及んでいる。そこで、以下ではこれを次のように捉えた上で分析する。

行革会議の最終報告によれば、「内閣機能の強化」は概念的に3つに分けられる。①「内閣」の強化、②「首相の指導性」の強化、③「内閣および首相の補佐・支援体制」の強化、である。これをさらに詳しく見ると、①では、閣議、関係閣僚会議、特命事項担当大臣、その他、②では、基本方針・政策の発議、行政各部に対する指揮監督、③では、内閣官房、内閣府、総務省等の具体的改革課題がある。



⁴法制に注目するならば、直接的には1999年7月8日に成立した複数の法律を指す。具体的にいえば、「内閣法の一部を改正する法律」「内閣府設置法」などである。その意味で、98年6月9日に成立した中央省庁等改革基本法は「改革プログラム」ともいうべき性格をもつとされる。(もっとも、行革会議最終報告や基本法の段階では「労働福祉省」や「教育科学技術省」という名称も存在し、その後の個別の設置法までに名称は二転三転した。ただし、以下で指摘する「経済財政諮問会議」については基本法と内閣府設置法において名称も権限も変化はないと見てよいだろう。なお、曾我[2003]が基本法と個別法を弁別した戦略についてゲーム理論的に説明を与えている。)

⁵内閣府と、内閣府に合流した旧組織との対比などは、川北・尾上編[2001]pp.14-15

⁶「内閣官房と内閣府との関係等について(素案)」<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/981127dai8-si3.html>

⁷内山[2004]より抜粋

もちろん、これらは相互に関連する部分もあるためあくまで概念的な区別である。しかし、ここでは、多義的な「内閣機能の強化」をさらに限定するために、その中で最も注目された（そして今も最も注目されている）③「補佐機構」の強化に焦点を当てる。③の中でも特に重要なのは、経済財政諮問会議の設置である。⁸なぜなら、歴史的にも重要であり続けてきた問題であるし、清水[2005]も触れているように予算編成は政治そのものと言っても過言ではないからである。それに比べれば、①や②は歴史的にもそれほど反対されてきたものではない（首相補佐官の増員などは諮問会議を充実させるための手段に過ぎない）。そこで、以下では「内閣機能の強化」を、③「補佐機構」の強化、中でも「経済財政諮問会議の設置」と捉えることとする。

3. 経済財政諮問会議の性格と効果

本節では経済財政諮問会議の性格と効果を詳しく述べる。それによって、諮問会議の設置は大蔵省改革として捉えることもできるからである。

まず、経済財政諮問会議とは何だろうか？端的に言えば、経済運営で首相のリーダーシップを高めるために内閣府に設けられた協議機関である。経済運営や予算編成に関する基本方針を示すのが主な役割で大蔵省が握っていた予算編成の主導権を政治に移す狙いが込められている。首相自身が議長を務め、官房長官、経済財政担当相、財務相、総務相、経済産業相、日銀総裁のほか4人の民間人が議員として加わっている。米国の大統領経済諮問委員会（CEA）や国家経済会議（NEC）をモデルにしている。⁹

では、諮問会議の設置の前後において政策決定（特に、予算編成過程）はどのように変化したのだろうか？¹⁰

まず、財政政策の「制度」に着目してみよう。真淵[1994]は、「どのような財政政策を行うか」という「選択肢の制度」と、「誰が財政政策を行うか」という「参加の制度」に弁別する。そして、「参加の制度」を①議会の財政統制権限②行政機構内部での権限の配置状況に分け、①についてはGHQ改革によって（戦前に比べて）国会中心主義が確立され、先進諸国との比較でいえば中間に位置すると述べる。しかし、②については戦前と戦後の連続性を指摘して「日本では大蔵省が財政調整に関して行政機構内においてほぼ排他的な権限をもっている」と指摘している¹¹。

次に、その制度下で営まれてきた予算編成過程に着目してみよう。真淵[1997]¹²によれば、1968年以降、自民党政調会と大蔵省主計局とのパートナーシップ関係の下、予算編成を行ってきた。予算規模や概算要求基準のライン、例外規定、決定方法などの細部は年によって変化してきたとはいえ、自民党政調会と大蔵省主計局が予算編成を主導してきたという大きな枠の中ではそれほど変化はない¹³（表3-1）。他方、内閣官房は各省庁に対抗できるだけの人材が不足しているため政策立案能力が乏しく、予算編成やマクロ経済政策の決定過程にほとんど関与していなかった。¹⁴

⁸ここでは紙幅の都合上、詳しくは述べられないが、諮問会議の活躍は小泉政権のみである、という考え方もありうるだろう。実際、内閣府設置法には同会議の機能として、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項について「調査審議する」とだけ記されており、会議がまとめる方針の拘束力は曖昧である。つまり、あくまで「諮問会議」であり、決定機関ではない。しかし、かつての臨調のような「臨時」の組織ではなく、恒常的に経済運営や予算編成の基本方針を審議する諮問会議ができたことは重要な変化である（臨時行政調査会はあくまで行政改革を検討する機関であり、経済運営や予算編成を検討する経済財政諮問会議とは質的にも異なる）。

⁹これに対しては、与党が参加しないために議院内閣制に矛盾しているという指摘がなされている。清水[2005]は、「英国型の議院内閣制に米国型の大統領制をモデルとする組織を強引に接ぎ木した」と指摘している。

¹⁰自民党と大蔵省の関係が安定化する1968年以前の予算編成体制については、牧原出[2003]および真淵勝[1994][1997]が詳しい。1968年予算編成過程は大蔵省による財政硬直化打開運動が挫折したという点でターニングポイントである。

¹¹真淵勝[1994] pp.64-71 および 157-182

¹²なお、真淵勝[1994]は、大蔵省の金融・財政の分離を扱っており、諮問会議の設置への言及は皆無である。

¹³真淵勝[1997] pp.111-127

¹⁴これを称して、「双頭の鷲」（清水[2005]）、「政府・与党二元体制」（飯尾[2004]）と言われている。

それに対して、経済財政諮問会議の設立後は、同会議が大枠づくりに深く関与するようになった（表3-2）。同会議は毎年6月、経済財政運営の基本指針である「骨太方針」をまとめ、政府が閣議決定する。諮問会議は7月ごろに歳出の見積もりや重点分野への配分などを示す「予算の全体像」も策定する。¹⁵その過程では自民党政調会が介在するが、従来の自民党政調会と大蔵省主計局による予算編成とは一線を画する。¹⁶

つまり、「選択肢の制度」（どのような財政政策を行うか）については橋本行革以前においても80年代の「増税なき財政再建」など変化はあった。他方、「参加の制度」（誰が財政政策を行うか）の次元では68年から森政権までは比較的安定的だった。経済財政諮問会議はこの「参加の制度」の次元で大きな変化をもたらしたのである。¹⁷したがって、諮問会議の設置は大蔵省改革として捉えることもできるのである。

4. 「内閣機能の強化」画策の歴史¹⁸

本節では本改革が1980年代まで幾度も画策されながら挫折してきたことを見る。それとともに、その背景には「大蔵族」を擁護する必要が自民党にあったことを指摘する。

「内閣機能の強化」は、橋本内閣（とその後継の小渕内閣）によって成し遂げられた。しかし、それに類する、内閣による「総合調整」機能を向上させようとする試みは戦前から存在し、「総合調整」機能の向上は行政改革の中核に位置してきた。¹⁹戦前、総理大臣は天皇との関係では他の国务大臣と同格であり同輩中の首席に過ぎなかったのである。

戦後、日本国憲法はそれを改め、首相には強力な権限が付与された。憲法66条で「内閣の首長」としての地位を明記し、国务大臣の任免権（68条）、議案の国会への提出権（72条）、行政各部の指揮監督（同）、法律・政令への担当国务大臣との連署（74条）が加えられた。²⁰

しかし、戦前に比べて強くはなったものの、内閣主導の政策形成は容易ではなかった。²¹信田[1996]は、内閣主導の政策形成がなされなかった理由として①中選挙区制度、②派閥、③省庁のセクショナリズム（縦割り行政）、④族議員、⑤与党（自民党）による事前審査制、⑥補佐機構の弱さ⑦（岸内閣以降の）内閣改造の慣習化を挙げている。

このような（公式・非公式の）制度に直面したため、歴代内閣はさらなる内閣機能の強化を画策してきた。しかし、自民党議員は改革には賛成しなかった。強い世論の支持を受けた池田・中曽根でさえ果たせない²²ほど「内閣機能の強化」は難しいものだったのである（表4-1）²³。

では、なぜ自民党議員は、これまで何度も画策されながら、「参加の制度」の変化に賛成しなかったのだろうか？ここで簡単にその理由を検討してみよう。

真淵[1997]は、大蔵族と他の省庁の族議員との違いを指摘し、「族議員が基本的には予算獲得を目指して形成されたものであるために、予算配分をする側の大蔵省の周囲には族議員は成立しにくい」と述べる²⁴。それに続いて、「だが、すべての自民党政治家が予算獲得で有利に取りはからってもらいたいことを期待して大蔵省との良好な関係を維持したいと考えているという意味では、全ての自民党政治家は『大蔵族』であった」と言う。そして、補足として大蔵族が政治の舞台に登場するのは、「大蔵省の組織と権限との削減が話題になったとき」とする。²⁵

真淵の述べるように、主計局移管が問題になるたびに、「大蔵族」は登場してきた。彼らは大蔵省が危機に瀕した際に大蔵省を擁護することで、予算獲得で有利に取りはからってもらいたいことを期待していた。言い換えれば、財政政策での「参加の制度」の改革が成立すれば、予算獲得に際して有利に取りはからってもらえなくなる可能性があった。そして、予算編成で利権を獲得できないことは、彼らの再選

¹⁵「予算編成、官邸主導が定着―熱き折衝、今は昔（永田町インサイド）」『日本経済新聞』夕刊2005年12月15日

¹⁶諮問会議の重要性を強調するものとして北村[2005]参照。

¹⁷もちろん、経済財政諮問会議の設置後も財務省官僚が外向するなど、財務省が参加する余地は残っている（清水[2005]）。

¹⁸本節では歴史を辿るので「内閣機能の強化」を「経済財政諮問会議の設置」と限定せずに捉えることとする。

¹⁹笠原[1998]pp.167-180 および久保田[2002]

²⁰川北[1999]p.54

²¹真淵[1994] pp.170-182

²²中曽根政権では、総理府の一部と旧行政管理庁を統合して総務庁が84年に誕生したが、効果は薄かった。「構想から実効へ（3）だれのための省庁再編―理念確立（政府のリストラ）」『日本経済新聞』1997年2月18日

²³それを裏側から見れば、「内閣機能の強化」を実現できなかった歴代内閣は、臨調などの審議会を設置することで、自民党政調会と対峙しつつ内閣の政策を形成することを企図したとも見ることができるだろう。（牧原[2003]p.60、信田[1996]p.95）

²⁴この点については、猪口・岩井[1987]も同様の見解を示している（pp.205-209）。

²⁵真淵[1994] pp.98-99

可能性を低下させるものとなる。つまり、橋本政権以前に幾度も予算編成権を官邸主導にしようとする動きがあったにもかかわらずなしえなかったのは、「参加の制度」の改革によって再選可能性を低下させられるのを拒む誘因が多く（真淵によればそれは「全ての自民党政治家」）「大蔵族」にあったためだったと説明できる。

5. 法案成立に至る政治過程の概要

本節では本改革の政治過程を概観する。

まず、橋本行革の全体像を概観すると、右図のようになる。²⁶本稿の分析対象である官邸機能の強化を検討する組織は「行政改革会議」だった。行革会議は、96年11月19日に総理府への設置を閣議決定し、28日に初会合を開いた。委員には経済界、学界、労働界、マスコミ界の代表らを集め、官僚出身者や政治家は排除した。²⁷この行革会議での討議を含めた時系列的な全過程は以下のようにまとめられる。

- ①基本情報の収集整理と中間報告取りまとめ (96.1-97.3)
- ②中間整理の取りまとめ (97.3-5)
- ③各省庁ヒアリング (97.5-6)
- ④主要課題の整理と中間報告の取りまとめ (97.7-8)
- ⑤新たな省別の課題と関連主要課題の審議 (1997.9-11)

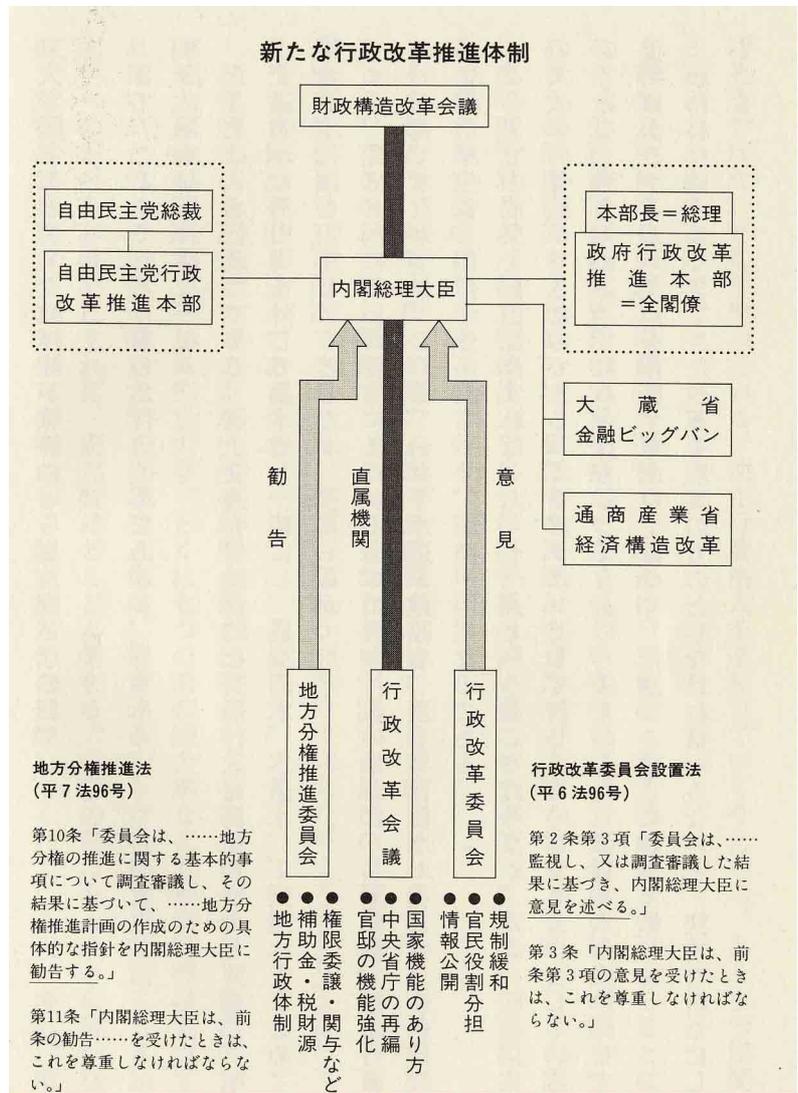
- ⑥最終報告の取りまとめ (97.11-12)
 - ⑦政府の取組みの聴取 (97.12-98.6)
- 主に、①-③では事務局、④では会議自体、⑤-⑥では与党、⑦以降では政府が重要な場となった²⁸（詳細は、表5-1を参照）。

以上が大まかな概要である。本改革は通常政治過程とは2点で大きく異なる。

第1に、橋本首相自身が議長を勤めた行政改革会議によって政策が練られた点である。

当初は「第三臨調」という構想もあったが、結局そうはならず首相自身が議長を勤める行政改革会議という形態になった。これは歴史的に見ても異例のことであった。

第2に、自民党内においては自民党行政改革推進本部が政治過程をリードしていた点である。党行革本部は、政策策定機構である政務調査会から独立しており、総務会と総裁である橋本首相に対する報告義務のみを負っていた。そのため、行政改革会議によって政策は練られ（中間報告まで）、その後、橋本首相が党行革本部という場で自民党議員と調整に当たる（中間報告から最終報告まで）という過程を踏んだ。²⁹



²⁶行革700人委員会編[1999]p.82「新たな行政改革推進体制」

²⁷行政改革会議のメンバーは、芦田甚之助 連合会長/有馬朗人 東大名誉教授/飯田庸太郎 行政改革委員会委員長/猪口邦子 上智大教授/河合隼雄 国際日本文化研究センター所長/川口幹夫 NHK会長/佐藤幸治 京大教授/塩野谷祐一 一橋大名誉教授/豊田章一郎 経団連会長/藤田宙靖 東北大教授/諸井虔 地方分権推進委員会委員長/渡辺恒雄 読売新聞社社長である。

²⁸田中・岡田[2000]pp. 33-34 参照

²⁹なお、上述のように、中央省庁等改革基本法は98年6月に成立したものの、具体的な省庁再編法案（内閣法改正法、内閣府設置法、総務省設置法を含む）が成立したのは99年7月9日だった。しかし、基本法で定めた内容は「改革プログラム」という性格を持ったため、本稿では基本法が重要であったと考える。そのため以下では、基本法成立までの政治過程を扱うこととする。

6. 先行研究の検討

本節では、金融ビッグバン改革、そしてこれまで「内閣機能の強化」と呼ばれてきた改革の先行研究および、その他の考えられる仮説として、小選挙区制の導入を重視する仮説を検討する。なぜなら、前節で述べたように、経済財政諮問会議の設置は自民党政治家にとっては財政における「参加の制度」の変化だったからである。

・戸矢[2003]による金融ビッグバン改革

戸矢は金融ビッグバン改革（規制緩和）がなぜ成し遂げられたのか？との問いを發する。その理由として、業界団体・行政機関・関係議員の三者関係（「制度」）が90年代の諸々の出来事によって変化を遂げ、自民党も大蔵省も組織存続という目標を貫いた結果、利益集団政治から公衆政治に変わったとする。そして、それを後押しした出来事は、社会環境の変化と国内政治・経済制度とのギャップの増大、政策の失敗、スキャンダルであり、その結果、制度の自明性に対してアクターが疑念を抱き、保守派と改革派の政治的争いの後、改革派が勝利し、制度変化が達成された、と結論づける。そこでは大蔵省の最大の目標は組織存続であり、（これまで大蔵省の目標とされてきた）予算の最大化や、歳入の最大化、政治家を満足させること、裁量権の最大化などはそのための手段に過ぎないという。³⁰

これを本稿に応用すれば、次のような仮説も考えられる。すなわち、「大蔵省は最大の目標である組織存続のために諮問会議の設置に賛成した」というものである。

しかし、この戸矢の見解は金融ビッグバン改革には当てはまっても、諮問会議の設置には該当しない。なぜなら大蔵省の強い抵抗があったからである。

第1に、大蔵省は97年5月14日の説明資料で、明確に「現下の危機的な財政事情の下で最も重要なことは、予算編成の基本方針を内閣が決定し、それにしたがって予算編成を担当する国務大臣及び事務当局が個別具体の検討等を行うという仕組みの下で、いかにしてこの仕組みを有効に機能させ、財政構造改革を強力に推進していくかということと考えられる。」と述べており³¹、内閣が予算編成の基本方針を策定することについては消極的である。

第2に、「経済財政諮問会議」という名称から「財政」の文字を削除する動きが見られた。これに対しては、橋本首相が「予算編成の指示権は内閣がもたなければならない」「予算編成の方向付けに対する指示権あるいは指揮権は内閣府がもつ必要がある」と表明し、頓挫した。

第3に、基本法成立後の各省庁設置法案の政治過程でも抵抗は続いた。官僚で構成する「事務局」にも権限を持たせるために、98年11月の大綱原案では「経済財政諮問会議自体または事務局が作成する」としたのである（最終的な大綱では「経済財政諮問会議が作成する」との文言に落ち着いた）。内閣官房と内閣府をつなぐ事務的な調整機関として「経済財政政策調整委員会」を設置し、事務連絡にとどまらず「経済財政政策に関する調整・決定を行う権限を与える」という構想もひそかに水面下で練られたが、最終的に却下された。

以上から、大蔵省は諮問会議の設置の趣旨（内閣機能の強化や首相主導の政治過程）に強い抵抗を見せていたと言えるだろう。上で述べた、戸矢による金融ビッグバン改革での大蔵省の改革への積極的な態度は、諮問会議の設置には当てはまらないのである。

次に「内閣機能の強化」に関する政治過程研究を見る。

本稿に関連する省庁再編や内閣機能の強化においては、内山[2004]、草野[1999]、中野[2002]が有力な先行研究である。また、田中・岡田[2000]は当事者のインタビューも含んで政治過程の全体像を提示している。ここでは、政治学的に「内閣機能の強化」の政治過程を分析した草野と内山の見解を検討したい。

・草野[1999]による連立政権を重視する見解

草野は（そして中野も概ね）、1996年10月31日に自社さ3党で実現した政策合意が大きかったとの見方を示す。3党合意には、省庁再編法案を98年に提出すること、そして法案成立後5年内に実施することが含まれていた。そして、支持母体である労働組合との関係で消極的な社民党が与党である時

³⁰戸矢[2003]p. 80

³¹<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/ookura617.html>

期が好機だったと述べる。

確かに、93年以後の連立政権はそれ以前の自民党単独政権における政策とは一線を画している。草野が述べるように、水俣病補償問題の解決やNPO法など自民党単独政権では実現されなかったであろう政策も行っている。予算編成権の移管についても、さきがけが積極的に打ち出していた。³²

しかし、連立政権であったことを重視する草野の見解にはいくつかの難点がある。第1に、3党合意の拘束力がそれほど強かったのか、という問題である。草野も留保しているように、3党合意に盛り込まれていた財政と金融の分離は完全分離を見送り、曖昧な決着をみた。第2に、96年10月の総選挙で、与党3党の獲得議席は、それぞれ自民党239(+28)、社民党15(-14)、さきがけ2(-7)となり、社民・さきがけの影響力が大きく減退していた(総議席数は500)。その後、97年9月時点で自民党は93年以来4年ぶりに単独過半数を確保、98年6月には自社さの3党体制を解消し、自民党が単独政権になっている。第3に、数の上では圧倒的に勝る自民党がなぜ3党合意を行ったのかを論じきれていない。そこで、本稿では自民党がなぜ(積極的にしろ、消極的にしろ)賛成するようになったのかを分析する。

・内山[2004]による「政策の窓モデル」分析

内山は、キングダンの「政策の窓モデル」を用いて分析している。「政策の窓モデル」とは、政策の形成・実行には、①問題の流れ、②政策の流れ、③政治の流れ、というそれぞれが独立である流れがあり、決定的な時点において「政策の窓」(policy window)が開いたときに3つの流れが合流し、その政策が成立する、というモデルである。³³

具体的に「内閣機能の強化」に当てはめれば、①問題の流れは、阪神淡路大震災での不手際(95年)、住専処理(96年)、大蔵省批判(接待問題)(96年)、薬害エイズ事件(96年)などの一連の官僚による不祥事によって問題が政策決定者の注意を捉えたことを指す。②政策の流れは、政策は池田内閣以来議論されてきたことによってすでに具体的に案は出ていたことを指す。③政治の流れは、橋本が就任前から中央省庁再編のアイデアを持っていたこと、96年の総選挙で自民党が「中央省庁半減」を公約していたこと、橋本首相自身が行政改革会議の議論をリードしたことを指す。また、橋本は5年以上にわたって党行財政調査会長を務めた経歴を持つなど、自らが「政策企業家」だった。内山は、これらの3つの流れが合流したことによって「政策の窓」が開いたと結論づける。

確かに、大蔵省の汚職など行政への批判は高まり、問題の流れは存在した。³⁴また、政策に関しても長年議論され尽くしてきたもので、それほど新しく政策を打ち出す必要は無かった。橋本首相がリーダーシップを発揮したことも認められる。したがって、一見これで政治過程は分析され尽くしていると言えそうである。

しかし、筆者には、③政治の流れに関しての内山の分析は不十分だと思われる。たとえ橋本首相がリーダーシップを発揮しようとも、それは行革会議内でのリーダーシップであり、法案が成立するためには立法院、中でも自民党の支持を得る必要があった。表5-1を見ても分かるように、橋本首相は郵政民営化や建設省からの河川局の分離などで妥協しており、自民党内の支持が得られなかったために改革は実現しなかった³⁵。したがって、橋本首相のリーダーシップという変数はそれほど強い説明力を持たない。そもそも「政策の窓モデル」で捉えると、①問題の流れ、②政策の流れ、は比較的容易に合流するが、③政治の流れが滞り合流しないことが改革を阻むケースがほとんどである。したがって、政治の流れをより詳細に分析しなければならないはずである。

つまり、内山によるキングダンの「政策の窓モデル」を使った分析は、マクロ的には概ね内閣機能の強化をなしえた理由を説明しているが、ミクロ的な自民党議員の行動は未だにブラックボックスであり、その点で分析は不十分と言わざるをえない。³⁶

³²真淵[1997]p. 138

³³草野[1997]

³⁴「官僚信頼できぬ65%／公務員倫理法望む65%／朝日新聞社世論調査」『朝日新聞』1996年12月12日

³⁵この点に関しては、約5年もの長期にわたって閣僚を経験した竹中平蔵総務相の「政策は本当に難しい。法律という強い枠組みがありつつも経済の福利厚生を最大化するという複雑な方程式を民主主義という制度プロセスの中で解かないといけないからだ。」という実感がこもった卓抜な表現が示唆に富む(『日本経済新聞』2006年1月5日)。

³⁶この点に関して、筆者は内山の見解に疑問を感じる。内山は、一方では本論文を執筆した2004年時点でも首相主導の政治過程の制約要因として、①内閣と官僚の関係としては、各省協議や事務次官会議、閣議の全会一致制、政党の分権的な構造を挙げ、②内閣と与党の関係としては、与党審査(事前承認制)の残滓があるとする。にもかかわらず、他方で自民党総裁にとって積年の課題だった「内閣機能の強化」の政治過程についてはリーダーシップの要素を強調し、自民党議員の行動という変数を捨象している。筆者には、これ

また、内山の論文は政治改革と行政改革の政治過程とその効果を扱った論文であるにもかかわらず（そしてゲーム理論を使って分析しているにもかかわらず）、政治改革（小選挙区制度への変化）が行政改革に与えた影響については何ら言及していない。小選挙区制度の効果は05年総選挙で多くの人に目に見える形で顕在化した。小選挙区制度導入後初めての選挙だった96年総選挙後も、その制度の是非や効果については大いに議論されていた。初めて小選挙区制度での選挙を経験した議員が、制度の変化を認識し、中選挙区制度下でおこなっていた行動を変化させる必要性を感じていたとしても不思議ではない。

そこで小選挙区制度の導入の効果はどれほどであったのかを以下で検証する。

- ・その他の考えられる仮説—小選挙区制度の導入を強調する議論

諮問会議の設置は、財政政策における「参加の制度」が変化するだけであり、政治家の最大目標とされる再選にとってはそれほど重要な問題でないように見える。しかし、これまでの安定的な自民党政調会と大蔵省主計局による予算編成過程に、新たに参加する組織（経済財政諮問会議）ができることは、議員にとってこれまで享受してきた補助金を削減される可能性を与える。予算編成過程の変化は間接的に、財政政策次第では、議員によっては地元利益を獲得する額が異なるかもしれないという帰結をもたらす可能性があった。³⁷つまり、予算編成の「参加の制度」の改革は、個々の議員にとっては自らの選挙区への補助金の削減という効果をもたらす可能性があるのである。だからこそ、議員たちはこれまで諮問会議の設置に賛成することに消極的だった。

しかし、そうした補助金の減額によって政治家が再選可能性を低下させられた状況は、小選挙区制度の導入（94年に導入、96年に初の選挙）によって補助金の役割が低下し変化を遂げた。その結果、80年代まで成し遂げられなかった諮問会議の設置が、98年に成し遂げられたのである。

以上が、小選挙区制度の導入を強調する仮説である。

しかし、これについては99年の地方分権一括法の成立に結実した地方分権改革で、補助金改革が成し遂げられなかった³⁸ことが決定的な反論となる。なぜなら、98年6月9日に成立した中央省庁等改革基本法の方が、98年9月に反対に遭って葬り去られた補助金改革よりも時系列的に先行しているからである。小選挙区制度の導入を重視するのであれば、時系列的に先行して成立した中央省庁等改革基本法と、時系列的に後になって葬り去られた補助金改革との整合性を説明する必要がある。しかし、それを説明することは困難である。³⁹小選挙区制度の導入の効果は98年時点ではまだそれほど顕在化していなかったのである。⁴⁰

6. 分析

本節では、筆者の見解を提示する。

結論を先に述べれば、①同時並行的に重要な改革が進んだことが政治家の抵抗を弱くさせた。②諮問会議の設置への抵抗にはコストがかかり、自民党議員は分割不可能な「公共財」⁴¹が必要であることが分かっているにもかかわらず抵抗しなかった。これらによって、諮問会議の設置に賛成した、というものである。以下、その理由を述べる。

まず、①について述べよう。与党議員が政策策定に介在できた中間報告-最終報告の時期（9-12月）の混乱状況を3点に分けてみる。

第1に、諮問会議以外の省庁再編基本法の策定過程である。表5-1にあるように、中央省庁再編においては郵政三事業の民営化や河川行政を分離して「国土保全省」に置くことなどで議論が紛糾した。

では「内閣機能の強化」がなした理由を説明したことになるとは思えない。

³⁷「族議員の「手柄」もまだら模様だ。」前掲記事『日本経済新聞』夕刊2005年12月15日を参照。財政赤字下の予算獲得においては同じ分野の族議員どうしによる地域間での予算獲得競争や異なる分野の族議員との予算獲得競争が生じる。

³⁸曾我[2002]はこの政治過程をゲーム理論を用いながら分析し、自民党という党としては補助金改革に賛成する誘因を持っていたが、自民党の個々の議員レベルでは反対する議員もいたため補助金改革は成し遂げられなかったと述べている。

³⁹戸矢も、小選挙区制度の効果を疑問視している(pp.225-230)。

⁴⁰ここで時系列を重視しているのは、制度の変化は時間が経つことによって多くの人がそれを認識し、制度の効果が現れやすくなるからである。98年には頓挫した補助金改革も、小泉政権下で「三位一体改革」の一つとして結実したことを想起すればよいだろう（三位一体改革の政治過程については前掲北村[2005]）。

特に、郵政事業民営化に関しては小泉純一郎厚相が郵政三事業の見直し問題について「国営が維持されれば閣僚を辞任する」と発言し議論は紛糾した。結局「公社化」で落ち着いたが、11月21日に政府・与党が中央省庁再編案を決定したときも、族議員の抵抗が未明まで続いた。2005年の国会紛糾を見れば、その政治的な影響の大きさは理解できるだろう。郵政事業民営化以外にも、①大蔵省の財政・金融の完全分離、②防衛庁の格上げ問題、③財政投融资改革など、族議員は各々の利益に関わる分野の省庁の成り行きに無関心ではいられず、とても諮問会議の設置に反対するどころではなかった。

第2に、行政改革以外のいわゆる「6大改革」である。⁴²特に財政構造改革は、行革会議の最終報告がまとまるわずか一週間前の11月28日に財政構造改革法が成立している。そのうえ、それから1ヶ月も経っていない12月17日には、財政構造改革法と矛盾する約2兆円の特別減税を発表している。行革会議の最終報告が出されたのはちょうどその合間に相当し、「参加の制度」の変革よりもその時々の「選択肢の制度」（どのような財政政策を行うか）に大きく関心は集中していた。（さらに、この時期は臨時国会の開会中（9月29日－12月12日）で、行革会議と与党の橋渡し役だった橋本首相は外遊と相まって多忙を極めた。）以上の、単独であっても重大な政策課題が、ほぼ同時期に並行して政策課題として浮上していたのである。

第3に、社会経済状況の激変である。日経平均株価は8月から年末にかけて大きく急落し（右図⁴³）、97年度のGDPは-0.7%成長と戦後最悪となり、個人消費は-1.2%と戦後初めてマイナスを記録した。特に、金融不安はすさまじく破綻が相次いだ（表6-1）。

以上で述べたように、90年代の「改革のインフレ」という時代状況と景気の急激な後退の局面にあって諮問会議の設置に目を向ける余裕がなかったという見解は一定の説明力を持つだろう。⁴⁴

次に、②について述べよう。4節で真淵[1997]を引用して述べたように、全ての自民党政治家は「大蔵族」だった。しかし、それは言い換えれば、自らと利害関係が強い省庁（農水族なら農水省）に比べれば、大蔵省とは相対的に利害関係は薄いということである。また、「全ての」自民党政治家という意味ではすそ野（利害関係者）は広がった。⁴⁵

オルソン[1996]は、合理的経済人を前提とした場合、どのようにして集団形成が可能になるかを検討した。合理的経済人としては、集団参加へのコストを担うことなく集団の実現する便益を享受する（ただ乗り）のが最も望ましい。ただ乗りは、集団の規模が大きくなり、便益からコストを負担しない者を排除することが困難になればなるほど、多くなる。しかし、それではそもそも集団が形成されないというジレンマが生じる。例として、道路、橋、安全保障などが挙げられる。

この知見は自民党議員における諮問会議の設置への抵抗に応用できる。

第1に、諮問会議の設置についての利害関係者は多かったため、「集団の規模が大きくなるほどただ乗りが多くなる」という知見が当てはまるだろう。自民党議員は分割不可能な公共財（大蔵省主導の予算編成過程）が必要であることが分かっているにもかかわらず抵抗しなかったのである。

第2に、諮問会議の設置（ひいては行政改革）への抵抗というコストが橋本政権以前と比較して大きかったことも重要である。官僚批判が高まり、世論の行政改革への視線は厳しかったからである。1998年3月4日の『朝日新聞』による世論調査では、71%が官僚を信頼していないと答え、1996年の61%、1994年の51%に比べて顕著な上昇を見ている（『朝日新聞』1994年5月15日、1996年12月12日、1998年3月4日）。⁴⁶したがって、世論が政治主導の政策形成を望んでいたとまでは言えないが、行政改革への期待は強かったと言えるだろう。

つまり、「自民党議員の行動が合理的（費用と便益を合理的に考えていた）であったがゆえに、公共財たる大蔵省主導の予算編成への抵抗はできなかった」と言えるだろう。

8. むすび

⁴¹ 上述したように、ここでは、「公共財」を「大蔵省主導の予算編成」と定義する。

⁴² 「6大改革」とは、行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、教育改革を指す。

⁴³ 『日本経済新聞』1997年12月20日

⁴⁴ 牧原[2003]は、50年代の政治過程の変容を克明に辿って、90年代を50年代の変化の時代と似ているとも述べている。

⁴⁵ ここで述べている「大蔵族」は、大蔵省の金融部門に利害関係を有する者（証券族など）のことを指すのではない。

⁴⁶ 戸矢も留保しているように、「1998年と1994年の調査は面接によるインタビューにより行われ、1996年のインタビューは電話によるものであることに注意しなければならない。」（p.246）



以上、橋本政権による「内閣機能の強化」の政治過程を論じてきた。もう一度、結論を要約的に述べるならば、①同時並行的に重要な改革が進んだことが政治家の抵抗を弱くさせた。②諮問会議の設置への抵抗にはコストがかかり、自民党議員は分割不可能な公共財が必要であることが分かっているにもかかわらず。これらによって、諮問会議の設置に賛成した、というものである。

さて、この政策過程に注目することは、近年の政治学による「90年代の見直し」論への一つの貢献をなしえられると思われる。⁴⁷

一般的に、90年代は「失われた10年」と呼ばれる。⁴⁸ここでは、バブル崩壊後の経済領域での低成長を視野に入れながら、80年代後半に比べて90年代は「失われた」と捉えられる。その要素として、①自民党中心の政治の復活②改革が十分に進展しなかった③政治的混乱が政策適応不全を増長させたことが挙げられる。

しかし、その捉え方は一面的であるという見解が次第に広まりつつある。それによると、90年代は「失われた」ものではなく、「移りゆく」10年（「流動期」）だったという見方である。⁴⁹本稿で述べた橋本行革による「内閣機能の強化」も、90年代の変革を体現する、大きな意義のある改革であった。90年代は比喩的に述べれば、錆びついたネジがミシミシと音を立てて動き出すような、大きな摩擦が生じる変化の時代だったのである。そして、その中で有権者および政治家は改革にひた走っていたのである。

⁴⁷ 「90年代の見直し」論の代表的な論考としては樋渡・三浦 [2002]、青木 [2002] [2005]、曾我 [2003]。

⁴⁸ 「失われた10年」は、本来は1980年代のラテン・アメリカ経済の混迷を表現したものである。

⁴⁹ 樋渡・三浦 [2002] は、「流動期」を「新政治と温存されざるを得なかった旧政治の相克」と捉えている。

【参考文献・URL】

- 青木昌彦 [2002] 『移りゆくこの十年動かぬ視点』日経ビジネス人文庫
- 青木昌彦 [2004] 「なぜ財政改革か」青木昌彦・鶴光太郎編著 [2004] 『日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社
- 青木昌彦 [2005] 「首相主導、流れは戻らず／社会の変化と連動／促進へ野党の役割重要に」『日本経済新聞』2005年12月15日「経済教室」
- 穴見明 [2001] 「『内閣機能の強化』をめぐる選択肢」『大東法学』10(通号36)(特別)
- 飯尾潤 [2004] 「財政改革における政党と官僚制」青木昌彦・鶴光太郎編前掲
- 伊藤大一 [1999] 「改革過程に表われた官僚制の変容--基本法行革の歴史的意義に関する一つの仮説」『季刊行政管理研究』(通号88)
- 岩見隆夫 [1995] 『実録・橋本龍太郎』朝日ソノラマ
- 内山融 [2004] 「「熱病」の時代—政治改革・行政改革の論理と帰結」『国際社会科学』54
- 大嶽秀夫 [1997] 『「行革」の発想』TBSブリタニカ
- 奥村茂編著 [1998] 『橋本龍太郎孤独な戦い：「剣道総理」の意外な素顔』並木書房
- 笠原英彦 [1998] 『日本行政史序説』芦書房
- 川北隆雄 [1999] 『官僚たちの縄張り』新潮選書
- 川北隆雄 [2000] 『「財務省」で何が変わるか』講談社
- 川北隆雄・尾上進勇編 [2001] 『内閣府』インターメディア出版
- 北村亘 [2005] 「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』45(3・4)
- 行革700人委員会編 [1999] 『民と官：2001年役所と役人はこうなる』講談社
- 行政改革会議事務局OB会編 [1998] 『21世紀の日本の行政：内閣機能の強化：中央省庁の再編：行政の減量・効率化』行政管理研究センター、同内容が「行政改革会議」<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/>に掲載
- 草野厚 [1997] 『政策過程分析入門』東京大学出版会
- 草野厚 [1999] 『連立政権：日本の政治1993～』文藝春秋
- 久米郁男・古城佳子・真淵勝・川出良枝・田中愛治 [2003] 『政治学』有斐閣
- 久保田正志 [2002] 「内閣機能強化の理念と実態(特集 省庁再編・構造改革)」『立法と調査』(通号227)
- 信田智人 [1996] 『官邸の権力』筑摩書房
- 信田智人 [1999] 「橋本行革の内閣機能強化策(特集 制度改革の政治学)」『レヴァイアサン』(通号24)
- 清水真人 [2005] 『官邸主導—小泉純一郎の革命』日本経済新聞社
- 曾我謙悟 [2002] 「行政再編：自民党と地方分権改革」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治：「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会 pp. 177-196
- 曾我謙悟 [2003] 「90年代の行政改革と政治・行政システムの変容」『季刊行政管理研究』104、12-26
- 田中一昭・岡田彰編著 [2000] 『中央省庁改革：橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社
- 田原総一郎 [1998] 『巨大な落日：大蔵官僚、敗走の八百五十日』文藝春秋
- 戸矢哲朗著；青木昌彦監訳、戸矢理衣奈訳 [2003] 『金融ビッグバンの政治経済学：金融と公共政策策定における制度変化』東洋経済新報社
- 中野晃一「行政改革—余波か3次的変化か？」樋渡展洋・三浦まり編前掲 pp. 137-154
- 橋本龍太郎 [1994] 『政権奪回論』講談社
- 樋渡展洋・三浦まり [2002] 「流動期の政治変容—問題関心と分析成果」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治：「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会 pp. 1-28
- 牧原出 [2003] 『内閣政治と「大蔵省支配」：政治主導の条件』中公叢書
- 牧原出 [2005a] 「小泉“大統領”が作り上げた新『霞が関』」『諸君』37(2)
- 牧原出 [2005b] 「“戦後政治の総決算”が間もなく終わる—歴史からみた経済財政諮問会議とその将来像(特集 経済財政諮問会議5年目の通信簿)」『論座』(通号123)
- 増島俊之 [1999] 「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点(特集 制度改革の政治学)」『レヴァイアサン』(通号24)
- 待鳥聡史 [2005] 「90年代は「失われた一〇年」ではない 小泉長期政権を支える政治改革の成果」『中央公論』120(4)(通号1451)
- 真淵勝 [1997] 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか：政官関係の変貌』中央公論新社
- 真淵勝 [1994] 『大蔵省統制の政治経済学』中公叢書
- マンサー・オルソン [1996] 依田博，森脇俊雅訳『集合行為論：公共財と集団理論』ミネルヴァ書房
- 宮崎哲弥・小野展克 [2004] 『ドキュメント平成革新官僚』中央公論新社
- 森田朗 [2001] 「行政改革(特集 90年代日本社会の変動と諸改革)--(2 改革の諸相)」『法社会学』(55)
- 「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約」<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/975naka17.html>
- 「中央省庁等改革基本法」<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/980303houan.html>
- 「内閣官房組織図」<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>

「内閣府組織図」 <http://www8.cao.go.jp/naikakufu/pmf2005/02.pdf>

「橋本総裁誕生の経緯」 <http://www.valdes.titech.ac.jp/~tanaka/jugyo/g97hashi.html>

「内閣機能強化」 <http://www.fps.chuo-u.ac.jp/~masujima/gyokaku98/4sho.html>

「行政改革とは」 <http://www.fps.chuo-u.ac.jp/~masujima/gyokaku98/1sho.html>

「内閣法及び内閣府設置法関連の論点整理メモ」 <http://www.kantei.go.jp/jp/komon/981104dai7-si2.html>

「内閣官房と内閣府との関係等について（素案）」 <http://www.kantei.go.jp/jp/komon/981127dai8-si3.html>

「内閣府組織の概要」 <http://www8.cao.go.jp/naikakufu/pmf2005/02.pdf>

「社団法人行革国民会議」 <http://www.mmjp.or.jp/gyokaku/sinbun/nenn98/kikou.pdf>

【表3-1 1991年度の予算の編成日程】

摘要	日程
91年度の概算要求について（閣議了解）	90年7月27日
各省庁において概算要求重点事項の検討	8月上旬
各省庁において予算の見積もり作業	8月中旬
各省庁より概算要求書の提出	8月31日
各省庁より概算要求の説明	9月上旬～中旬
大蔵省の予算編成作業	9月上旬～12月下旬
91年度の経済見通しと経済運営の基本的態度（閣議了解）	12月22日
予算編成方針（閣議決定）	12月22日
税制改革大綱（閣議提出）	12月24日
大蔵原案閣議提出、各省庁への内示	12月24日
復活折衝	12月25～28日
概算閣議決定	12月29日
税制改革要綱（閣議決定）	91年1月11日
91年度の経済見通しと経済運営の基本的態度（閣議決定）	1月25日
予算国会提出	1月25日
大蔵大臣財政演説	1月25日

【出典：村松・伊藤・辻中 [1992] p.176】

【表3-2 経済財政諮問会議の設立後の予算の編成日程】

摘要	日程
財務相の諮問機関である財政制度等審議会が「予算編成の基本的考え方」を決め、財務相に提出	6月6日
経済財政諮問会議が経済財政運営の基本指針である「骨太方針」をまとめ、政府が閣議決定	6月21日
諮問会議が歳出の見積もりや重点分野への配分などを示す「予算の全体像」を策定	7月ごろ
政府が予算要求の限度額を示す「概算要求基準（シーリング）」を閣議了解	7月末～8月上旬ごろ
各省庁が財務省に概算要求書を提出、概算閣議決定	8月末まで
財務省主計局が査定を進める	9月から
政府税制調査会に続き、自民党税調が翌年度の税制改正大綱をまとめる	12月半ば
財務省が原案を決定し、各省庁に内示	12月20日
財務省と各省庁との間で事務レベルから閣僚レベルまでの復活折衝	12月24日
政府案が閣議決定	12月24日

【出典：「予算編成、官邸主導が定着—熱き折衝、今は昔（永田町インサイド）」『日本経済新聞』夕刊2005年12月15日】

【表4-1 「内閣機能の強化」画策の歴史】

1946年8月	経済安定本部（安本）の設置
1947年4月18日	安本が予算編成機能の一部を担うように
1947年3月22日	財政に関する基本的政策の立案と総合調整が安本の権限として明文化 安本内に財政金融局が新設
47年度補正、48年度予算の編成方針をめぐって大蔵省と安本は激しい主導権争いを繰り広げた (第二次吉田内閣のころには安本は事実上解体される、1951年8月に経済審議庁に合流)	
1948年	民政局、主計局移管を問題提起
1949年3月	行政制度審議会、総理府に「企画調整庁」の設置を提案 予算編成を含む経済・財政に関する企画および総合調整に当たらせることを提案

50年代

1955年12月1日	河野一郎行政管理庁長官、主計局を「予算局」として総理府に移す構想 大蔵省の反対必至
1955年12月3日	三木武吉氏「予算局の内閣設置必ずやる」
1956年1月24日	行政審議会 「予算局の設置は困難」の意向
広川弘禅行政管理庁長官、主計局を再編した「予算局」を総理府の外局とする案 国会で議論するも、結論には至らず	

60年代

1963年8月1日	臨時行政調査会(第一臨調)、内閣補佐官制を調査会七人委で検討へ
1964年6月11日	臨時行政調査会(第一臨調)、総理府廃止して内閣府 内閣の総合調整
1964年9月10日	臨時行政調査会(第一臨調)、内閣府で総合調整 内閣改革の答申案決る
1964年11月22日	行政改革は足踏み 各省抵抗 内閣府設置も困難
1966年2月4日	行監委、一応認める 内閣強化策 「官房補佐官」など 内閣官房強化案
1966年2月21日	行監委、反対決める 内閣機能 官房側の強化案 内閣官房強化案
1966年11月27日	自民行政調査会が行改試案 「内閣府設置」は保留 内閣補佐官だけ新設 機構改革は事実上タナ上げ
1966年	官房長官が国務大臣制に
1967年3月25日	内閣補佐官 政府案は練直し 自民、権限強化を主張

70年代

1972年6月19日	内閣機能の強化検討 中村行管庁長官、行監委に方針提示へ 「補佐官」の設置など
1972年7月17日	行監委、補佐官設置を諮問 内閣機能強化へ
1972年7月20日	行監委、内閣機能の強化策諮問

80年代

1982年4月20日	臨調第2部会「無任所相の活用を」 内閣機能強化で素案、官邸改造も必要と指摘
1983年9月2日	総務庁法案の大綱、閣議了承 総理府・行管庁の統合問題
1984年7月1日	総務庁発足
1985年5月19日	首相官邸建て替え話再燃 検討委発足 内閣機能強化めざす
1985年6月8日	内閣機能等分科会提言 対外政策で調整部門 国防会議 危機管理含め改組 行革審分科会、内閣機能の強化提言へ
1985年6月18日	内閣機能等分科会提言 「安全保障会議」構想も 行革審分科会 内閣中枢の強化提言 「外政調整室」を新設 (民社は評価 共産は反対 行革審報告で談話 内閣機能等分科会提言) (外交一元化の前提は崩せぬ 外交調整室で外相(参院外務委で)) (内閣機能の強化は首相の不当な野望 社党国対委員長が批判)
1985年7月23日	行革審が答申、民活重視へ具体策 許認可緩和と254項目 内閣機能強化も促す
1985年9月1日	検討委で不満、改組遅れそう 内閣機能強化策 おひざ元で“難航”
1985年12月16日	国家安保会議に 国防会議拡充し設置 内閣機能強化原案固まる
1986年6月17日	内閣機能強化 組織替え決定

90年代

1993年3月11日	「大省庁制」構想盛る「道州制」の導入も 第三次行革審中間報告案
------------	---------------------------------

1993年9月3日 内閣の調整機能強化、細川首相が強い関心 行革審幹部との懇談で
細川政権 特別補佐として田中秀征を起用(個人的アドバイザーを起きたいとの説明)
法的根拠はない

1993年10月28日 第三次行革審が最終答申 省庁再編成構想を提示

1994年12月31日 首相官邸の機能強化、来夏めどに具体策 「補佐役」制度化などが柱に
村山政権 首相補佐として中川秀直ほか2名を起用

【朝日新聞記事、真淵[1994]を参考に筆者作成】

【表5-1 橋本行革（内閣機能の強化）の政策形成過程】

<p>【概観】</p> <p>①基本情報の収集整理と中間報告取りまとめ（1996.1-97.3） ②中間整理の取りまとめ（1997.3-5） ③各省庁ヒアリング（1997.5-6） ④主要課題の整理と中間報告の取りまとめ（1997.7-8） ⑤新たな省別の課題と関連主要課題の審議（1997.9-11） ⑥最終報告の取りまとめ（1997.11-12） ⑦政府の取組みの聴取（1997.12-98.6）</p> <p>主に、①-③では事務局、④では会議自体、⑤-⑥では与党、⑦以降では政府が重要な場となった</p>

1995

9/22 自民党、橋本総裁(17代)を圧勝で選出

1996

1/5 村山首相、首相を辞任、自民・橋本総裁に政権を禅譲する意向を表明

1/11 第1次橋本内閣成立

1/22 施政方針演説「内閣機能の強化の観点から、首相補佐官を設置する内閣法改正案を今国会に提出」

2/6 首相補佐官制を閣議決定
政府・連立与党、与党内に大蔵省改革のプロジェクトチームを作ることで合意

2/16 連立与党、検討体制「大蔵省改革問題委員会」を決定 検討テーマの1つに「財政運営の構造改革」

6/18 改正内閣法が成立—「首相補佐官」を新設（3人まで）（それまでは、秘書官、官房長官、官房副長官）

10/20 小選挙区比例代表並立制による初の総選挙（政調部会長 13人中7勝6敗）
自民党は公約に「首相官邸の機能強化」を盛り込む（各党はこぞって中央省庁の整理・再編など行革を掲げた）
自民党 239（+28） 社民党 15（-14） さきがけ 2（-7）
新進党 156（-4） 民主党 52

11/7 第2次橋本内閣成立（社民党とさきがけは閣僚を出さず）

10/30 自社さ政策合意（省庁再編98年に法案、成立後5年内実施）

11/18 行革会議設置を閣議決定—省庁再編、1年内に具体策
首相「行政改革会議では国の機能のあり方、省庁の機能のあり方、官邸の機能強化の三点の協議を推進する」と説明

11/20 行政改革会議スタート

12/18 97年3・4月を目的に検討していた中間報告公表を見送る方針

12/25 行革プログラム閣議決定—省庁再編までの実行計画を明示、具体化が焦点

1997

2/21 質問書の回答を各省庁から意見聴取

3/5 「主要論点項目」を公表
(3/5 政府、金融監督庁設置法案と日本銀行法改正案とを国会に提出)

3/28 総務庁が「行革工程表」を作成

4/30 「中間整理」を公表

5月以降 省庁再編案を各省庁と協議

7/3 内閣機能強化、「政治主導強める」行革会議で首相が表明

7/5 権限の強化と歯止め論議へ 首相の内閣府構想、行革会議内にも慎重論

7/10 首相の権限強化へ 内閣法の改正検討 行革会議

7/29 行革協議機関（新たな政府・与党の協議機関）設置を決定

8/9 内閣に経済政策の「経済財政諮問会議」首相主導、行革会議に提案

8/18-21 行革会議、再編案を集中審議（延べ24時間50分の審議）
8/18 「内閣機能の強化」で一致 組織のあり方については不一致
8/20 午前の討議 内閣官房、内閣府、総務省の3つの組織を設けることで収束

9/3 行革会議 中間報告
マクロ経済に関する機能がすべて経済財政諮問会議などに吸収されるか否かは最終結論が出ていない。

(9/5 自民党、衆院で4年3カ月ぶりに単独過半数を回復)

9/9 自民党行政改革推進本部総会（政府・与党3党の協議開始）
省庁再編を巡る自民党内調整の焦点
①郵政三事業
②河川行政を分離して「国土保全省」に置く

- 9/12 第2次橋本改造内閣成立 (ロッキード事件で有罪の) 佐藤孝行氏の入閣 (総務庁長官)
佐藤氏「行革会議中間報告、修正の可能性」
郵政相や建設相など公共事業関係の閣僚には「族議員」が就任
- 9/17 行革会議委員自身から中間報告の再考を求める意見が相次いだ
- 9/24 **行革会議本格審議 (官僚・族が巻き返し。)**
- 9/26 自民行革推進本部、内閣機能強化にも異論「3組織、不明確」
- 9/28 首相、行革中間報告への党内の反発に危機感。
首相も、中間報告の部分的修正もやむを得ないと判断を示し始めている。
- 10/3 商工部会はマクロ政策の総合調整部門と調査分析部門を一体で、内閣府の「経済財政諮問会議」に移すべきだとの意見を伝えた。
- 10/6 行革会議中間報告、首相、見直しの意向——郵政3事業は国営維持。
①郵政3事業の一部民営化を撤回し、三事業とも国営を維持する
②建設省からの河川局の分離を見送る
③大蔵省の財政と金融部門の分離問題を再検討し、国税庁の分離を含めて大蔵省改革をより具体化する——が柱。
- 10/7 省庁再編案とりまとめ、首相官邸より自民党が優位に——行革会議への反発で苦境。
- 10/13 与党行革協議会、省庁半減で基本合意——首相の権限強化でも一致。
- 10/14 自民行革本部、河川行政・郵政3事業など、首相と政治決着へ。
- 10/17 行革会議、**中間報告**を正式発表
経済財政諮問会議に関して、経済企画庁の調査部門を産業省に移管するともとれる記述があり、はっきりしない
与党行革協議会、首相の権限強化策に注文
- 11/7 **自民総務懇談会**、修正論が相次ぐ。「1府12省庁こだわるな」
「総務会は党大会に次ぐ意思決定機関であり、行革会議の案がこれを飛び越えることはできない」「総務会長は党の意見を橋本首相に伝えるべきだ」と、党側の意向を尊重するよう要請
建設省からの河川局の分離について反対意見目立つ
- 11/17-21 行革会議、集中審議 (延べ20時間35分の審議)
- 11/17 「内閣機能の強化」について議論
- 11/18 行革会議、「内閣府」「総務省」を決定
各省庁が同会議の作業に関与できる仕組みを盛り込んだ
- 11/20 郵政事業「公社化」、自民内で反発。決着持ち越す
- 11/21 **政府・与党**、中央省庁再編案を決定一族の抵抗未明まで
郵政3事業、公社移行後は民営化せず 防衛庁の昇格問題は先送り
- 12/2 金融分離結論、「1月までに」 与党3党合意
- 12/3 行革会議**最終報告**、閣議で「最大限尊重」「再編準備委」設置決める
大蔵省の財政と金融の分離問題は与党三党の協議がまとまらなかったため先送り
建設省の河川局と運輸省の海上保安庁の分離はいずれも撤回
郵政3事業民営化を先送り (公社移行後は民営化せず)
防衛庁の昇格問題先送り

1998

- 1/30 行革会議、省庁再編の法案概要了承
- 2/1 中央省庁等改革基本法案、閣僚、相次ぎ注文
- 2/11 中央省庁等改革基本法案、各省庁巻き返し——再編、骨抜き恐れ。
- 2/13 参与会が意見書、「内閣府」の優位明確に——官僚主導に懸念表面化
- 2/16 **自民、臨時総務会です承**
- 2/18 中央省庁等改革基本法案、**閣議決定**
- 3/7 省庁再編実現へ首相が巻き返し、行革先送りに危機感——今国会成立、自民に要請。
- 3/31 内閣法改正 (内閣危機管理監の設置、官房副長官の1人増員 (2人から3人に))
(4/9 財政構造改革法改正を発表)
- 4/11 省庁再編法案、「今国会成立を」、首相要請——衆院で審議入り。
- 5/23 省庁の「権限規定」、首相が見直し強調——改革法案、参院審議入り。
- 5/12 中央省庁等改革基本法案、衆院通過。
(6/1 自社さの3党体制を解消。自民党が単独政権に)
- 6/9 **中央省庁等改革基本法が成立** (「基本法」は、「改革プログラム」という性格をもつ)

中央省庁改革推進本部を設置——新省庁の所管事務や任務、機構などを具体的に定める各省庁設置法案などの策定に着手

6/23 行革会議が解散。

7/12 参議院選挙、自民党惨敗

7/30 橋本内閣総辞職

小渊内閣成立

- 10/30 中央省庁改革推進本部が原案を発表。経済財政諮問会議、首相の指導権強化打ち出す
原案作成方式 経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針等経済財政政策に関する重要な事項については、原則として「経済財政諮問会議自体または事務局」が作成する
- 11/5 省庁再編、小渊首相巻き返し、閣僚・自民に「不退転」——橋本前首相らも“援護射撃”
- 11/20 省庁改革大綱原案を政府が決定、権限規定の撤廃を柱に

1999

- 1/7 首相補佐官、枠を拡大 期限付きで民間人登用 内閣府・官房大綱案
- 1/26 省庁改革大綱決定
「経済財政政策に関しては経済財政諮問会議が作成し、事務局が補佐する」と事務局の役割を限定。
社会資本の総合整備計画に関しても、大綱原案では「原案作成段階から経済財政諮問会議または事務局が関与する」となっていたのを「経済財政諮問会議が関与する」に改め、事務局の関与規定を削除
- 4/15 推進本部方針、他省庁への政策勧告権、「内閣府」に付与
- 4/28 省庁再編法案、閣議決定
- 5/18 省庁再編法案審議入り
- 5/20 民主行革法案大綱「内閣機能強化、首相府設置を」
- 5/31 省庁再編法案、民主が反対へ「行革理念に反する」
- 6/10 省庁再編法案、衆院通過。
- 7/9 省庁再編法案（内閣法改正法、内閣府設置法、総務省設置法を含む）が成立
- 7/26 国会審議活性化法が成立——2001年に副大臣制導入、次期国会で政府委員廃止

2000

- 1/24 小渊首相、「内閣府人事の民間登用も」強調
- 12/31 首相補佐官、5人起用（改正内閣法19条によって増員が可能に）、「政治主導」実現へ

2001

- 1/6 経済財政諮問会議、初会議
- 4/26 小泉内閣が成立
- 6/21 経済・財政運営の基本方針（骨太の方針）決定

【朝日新聞、日本経済新聞記事、および田中・岡田 [2000]を参考に筆者作成】

* 首相補佐官5人の内訳

政務担当1人、事務担当4人（財務、外務、経済産業、警察からの出向者）の計5人でチームを作る

各省庁にとっては首相とのパイプ役となり、政府全体の動きもつかめるため、優秀な人材を送り込むのが通例

cf. 「難攻不落の”県連王国”（政治の現場 小泉チルドレン6）」『読売新聞』2005年12月24日

【表6-1 1997年の政治・経済】

- 4/1 消費税の税率3%が5%にアップ
- 4/3 東海信用組合と土岐信同組合が経営破たん
- 4/25 大蔵省は、経営破たんした日産生命保険に業務停止命令を発動。戦後、生保の業務停止命令は初めて
- 5/16 外貨両替業務などの抜本的な自由化を盛り込んだ改正外国為替管理法が成立
- 8/15 山一証券系列で経営破たんした小川証券が自主廃業
- 9/1 医療費の患者負担を引き上げる新医療保険制度がスタート
- 9/18 中堅スーパーのヤオハンジャパンは、静岡地裁に会社更生法の適用申請。事実上倒産
- 9/24 日米政府、「日米防衛協力のための指針」を決定
- 9/29 臨時国会召集
- 10/13 京都共栄銀行破たん
- 11/3 三洋証券が会社更生法の適用申請、事実上倒産。証券会社の同申請は初
- 11/14 日経平均株価が一時、2年4カ月ぶりに1万5000円の大台を割り込む
- 11/17 北海道拓殖銀行が破たん。北洋銀行に営業譲渡。日本金融史上最大の破綻
- 11/22 山一証券が破綻。負債総額は3兆5085億円。事実上の倒産としては戦後最大。24日、自主廃業決定
- 11/25 徳陽シティ銀行破たん
- 12/3 政府の行政改革会議は中央省庁を現行の1府21省庁から1府12省庁に再編することなどを盛り込んだ最終報告を決定
- 12/9 介護保険法が成立
- 12/12 臨時国会が閉幕
- 12/17 橋本首相が2兆円規模の特別減税実施の意向を表明