

変わったか政財官のトライアングル - 首相主導、CSRなどを踏まえて

古賀純一郎（敬称略）

1, はじめに

戦後の経済再建・発展に多大な貢献をした政財官のトライアングル。政府と財界が緊密に結び付くこの関係は「日本株式会社」(Japan Inc.)との名称で海外でもつとに知られている。システムは一般にはこう理解されている。「政」が大きな方針を打ち出す。「官」はそれに沿って産業政策などの青写真を描き、行政指導などによって「財」を誘導する。「財」は一丸となって目標達成＝経済成長に尽力する。連携強化の促進剤となるのが「財」の「政」に対するヒト・モノ、カネの支援、「財」と「官」では天下りなど。その見返りに「財」は発展に資する各種措置を享受できる。論文では日本の経済システムの象徴でもある鉄のトライアングルは相変わらず健在なのか。変化したとすれば、どう変化したのか、考察を試みた。結論から言えば、バブル崩壊後も今なお健在。だが、顕著な変化が見られる。背景には首相主導という「政」の手法の変化、規制緩和による「官」の権限の縮小、「財」は企業の強大化が進展、民主導の体制にシフトしつつあることなどが指摘できる。これが今後の日本経済全体の構造変化につながるのかもあわせて予想した。

（登場人物の敬称は略）

キーワード 首相指導, 経済財政諮問会議, 規制緩和, 事後規制, CSR

2, 歴史

1) 明治期から戦前まで

鉄のトライアングルと言われるこの関係はいつ頃形成されたのだろうか。江戸時代は選挙を通じて選出される政治家という概念は存在しなかった。政財官の概念が未分化の中で現在の意味でのトライアングルは存在しなかった。「政」の概念は明治期に形成された。1990年に帝国議会在野が発足。条約改正に絡む近代化策の一環として「財」に当たる経済団体が1877年に設立された。ほとんどが中小の手工業者。財閥を中心とする産業資本家の利益代表とはなりえなかった。産業資本家の利益擁護を目指した日本工業倶楽部が創設されたのは1917年。これも現在のようないくつかの経済界を代表する財界という概念までには至らなかった。政商がルーツの財閥は既に政党、官僚らと結びつき、閥閥などを通じて力を振るっていたからである。昭和に入ると、戦争への道を歩み始める。日本工業倶楽部から衣替えした日本経済連盟会にも統制の波が押し寄せる。経済団体は重要産業統制団体協議会に再編され、革新官僚の描いた設計図を基に戦時統制へ向かう。政党は解散、戦時体制に突入、そして敗戦を迎える。

2) 戦後復興から高度成長期まで

戦後は財閥が解体され、政財官のトライアングルが形成される契機となる。占領政策の下、経済民主化が一気に推進される。新興企業が乱立、公職追放で企業経営の中枢から幹部は退任を余儀なくされる。対象企業が 200 社を超え、人員は 2000 人に及んだ。これによって 40 代を中心とする「中堅経済人」岡崎(1996)が誕生、若手経営者が中心の経済同友会に代表される経済団体などが形成される。労務が主眼の日経連は急増した労働組合対策として 1948 年創設される。既に創設されていた経団連、日本商工会議所と併せ財界の 4 団体体制が構築される。これによって「財」の外枠が整備された。

トライアングルは戦後復興で重要な役割を担った傾斜生産方式による復興計画(1947 年)あたりから本格稼働したとみてよからう。猛威を振るうインフレ退治のため経済安定本部・物価庁が設立され、財界も幹部級に人材を供出した。鉄鋼と石炭増産のため資源を集中的に投下、これを起爆剤に経済再建を目指した。資金を工面するための復興金融公庫も設立した。いずれも「政」「官」主導による産業政策である。青写真は「石橋湛山氏が蔵相就任直前の昭和 21 年 5 月、同趣旨を『インフレ対策特別委員会に対する答申案』として、時の渋沢敬三蔵相に提出」勝又(1995)が基点となった。49 年には超均衡予算、ドッジラインが敷かれ、インフレが急速に収束。朝鮮戦争(50 年)による特需景気で日本経済は戦前の水準まで回復を遂げた。この辺りから政府主導の産業政策が目白押しとなる。

目標としたのは「電力、海運などインフラストラクチャー整備と国際競争力の弱い重化学工業や新産業の育成であった」中村・宮崎(2003)。鉄鋼業および石炭鉱業合理化施策要綱(1950 年)、電力長期計画(52 年)、外航船拡充 4 カ年計画(53 年)、外国為替及び外国貿易管理法(49 年)、輸入貿易管理令(50 年)などが整備される。その後は、所得倍增計画(60 年)などを通じて高度経済成長を実現、トライアングルが磐石なものとなっていく。

3) 日本株式会社論の登場から現在

政財官のトライアングルと同列で呼ばれる日本経済システムの異名に「日本株式会社」がある。強靱な日本経済を読み解く鍵として欧米発で 70 年代に登場した。一種の日本異質論で奇跡の復興にとどまらず、「驚異的な成長を続けているのは我々と別のルールで行動、政府と経済界が強い連携でまとまっているため」とした。

この異質論が指摘する「政府と経済界の連携」は政財官のトライアングルとほぼ同じと

考えてよかろう。要は政財官の「政」「官」をどうみるかによる。日本株式会社論の原点となったのは72年の米商務省報告「JAPAN, The Government - Business Relationship」。報告書は「経済界と政治家」「官僚と経済界」「官僚と政治家」の関係について分析。日本株式会社論の概念を規定、政財官の関係を解き明かしている。これは正に政財官のトライアングルの分析であった。政府を「政」「官」の集合体とした背景には日本の議院内閣制にあると推定される。首相、閣僚は政界から送り込まれ、行政・官僚の上に座る。政権党の総裁は内閣総理大臣としてやはり行政のトップに君臨、派閥の領袖などの実力者も同様に閣僚に就く。「政」「官」は一体として政府として認識されたといえよう。トライアングルとはこうした実力者を巻き込んだ政府と財界の連携である。

日本株式会社という用語は最近国内ではあまり聞かなくなった。だが、Business Week, The Economistなどの欧米の経済誌などには依然として、「Japan Inc.」という文字が頻りに登場している。日本を見つめる海外の目はほとんど変わっていないということであろうか。

3, トライアングルとは

1) 定義

では、この中身は一体何なのか。それぞれの定義、権力関係について迫ってみよう。

官僚が規制、行政権限を用いて業界をコントロール。業界が政治献金や票集めの見返りに族議員を動かす。族議員が大臣の人事権や法案の国会通過への協力などを用いて官僚に対し影響力を行使。金本(1996)は3すくみの関係とした。政策形成のためのこの3者から成る政府と企業との関係と規定。「政」は族議員、「財」は業界、「官」は官僚である。

「政」は「政権党」に長らく政権に君臨し続けている「自民党」と解す向きもある。「『政』と『官』すなわち自民党と官僚機構はその経済すなわち『財』を『擁護』するというよりは単純に『保護』した。保護の見返りに『政』は利権を、『官』は権益を獲得した。そして、保護されるがゆえに『財』は規制に縛られた」宮本(1997)はそのひとつである。ただ、この論法だと自民党が下野した93年夏の時点でトライアングルは崩壊したことになる。現実はそのようではない。こうした観点から「政」は「政権党」と幅広く解釈した方が適切であろう。

論文では以下のように定義したい。「政」は首相や閣僚を含めた政権党。「政」が大きな方針を打ち出す。「官」は官僚。方針に沿って詳細な計画を策定、業界を誘導する。「財」は実行に移す。財界・経済界が受ける利益は政策面での各種優遇策、補助金、政府系金融機関が

らの融資など、恒常的な資金不足が続いていた高度成長期は政策金融を受けられる恩恵は特に大きかった。「財」は経団連、2002年以降は旧日経連と旧経団連が統合して誕生した日本経団連を主に指す。政治献金に関与、経済団体の中でダントツの力を持つからである。

2) 構成要素

トライアングルをつなぐ要素としてさまざまなものがある。代表的なのが政治献金、行政指導、天下り。ここではそれぞれの権力関係をつなぐ要素に光をあて分析してみよう。

政治献金「政」「財」をつなぐ古典的な潤滑油が政治献金である。戦前はこれが財閥だった。戦後は一変する。旧体制を支えた財界人は財閥解体、公職追放で一扫され、リーダー達の顔ぶれが様変わりする。時の最高権力者である吉田茂首相の活動資金を工面したのは主に、日本工業倶楽部理事長を務めていた日清紡会長の宮嶋清次郎のほか財界4天王といわれた桜田武、小林中ら旧日経連、経済同友会系の経営者だった。個別の政治家と強いつながりを持ち、影響力を行使していた。田原総一郎田原(1986)によると、宮嶋は第3次吉田内閣の組閣の際に1年生議員の池田勇人を蔵相に押しした。吉田は党内の反対を押し切り、アドバイスに従った。当時の財界人は閣僚の人事にも口をはさんだ。

戦後復興の過程で政治献金をめぐりスキャンダルが頻発した。復金融資をめぐり贈賄工作が発覚した昭和電工疑獄、造船疑獄などがその筆頭で、有力政治家、経済界の重鎮が多数逮捕された。財界はこれを機に「見返りを求めないクリーンマネー」である企業献金制度を創設する。企業からカネを集め、いったんプール、献金した。「経団連斡旋」の登場である。自民党の活動資金の面倒を恒常的にみることで、安定的な連携関係の樹立に成功。バブル崩壊直後まで続く。この間、経団連はさまざまな要望を自民党に要求、一部が採用された。

経団連の政策決定の手法はこうだ。傘下に政策委員会を設け、議論。政権党への申し入れを日常的に続けている。喫緊の要望があれば首相官邸を訪問、直に首相に申し入れる。首相、派閥の領袖など実力者を囲む定例会もある。閣僚との交流も欠かさない。昭和30年代の資本自由化で、外貨割当権限喪失による権限縮小を懸念した通産省がフランスに範を求めた官民協調によるいわゆる特振法の上程を試みる。だが、経団連は自主調整論を主張。最終的には、「自民党政調会、金融界等に反対意見があったこともあり、審議未了のまま廃案になった」内田(1996)。政財界のコンビネーションが利いたということであろうか。

行政指導 戦後復興で日本は「追い付き、追い越せ」政策にまい進してきた。そのツールとなったのがつとに知られる行政指導である。主に中央省庁などの行政機関が企業、業界に対し助言、勧告などをする。法的な根拠のある許認可などではない。「通産省が確立した、慣行を法律以外の手段を用いて継続するもの」ジョンソン(1982)との評もある。実質的にはかなり強制力があり、役所の権限の源泉でもあった。企業の役所に対する要望は経済団体・業界団体に吸い上げられ役所に伝えられる。バブル崩壊直前まで経団連は「大蔵省の大手町分室」「通産省の大手町出張所」古賀(2000)と呼ばれ、下請けの様な役割を果たした。

審議会 業界と財界の連携は政策立案にも及ぶ。その舞台となったのが役所の隠れ蓑と言われる審議会・調査会である。新たな政策の立案を検討する役所の組織である。メンバーは企業経営者のほか学者、労組・消費者団体の代表、ジャーナリストなど。こうしたメンバーが役所の要請を受けて協議する。公開の場で決定した体裁を一応保っているが実態はそうではない。事務局は当該役所の担当部局。資料、原案はそこで作成する。役所のコントロールがかなり利いていると思ってよい。最近でこそ議事録を公表するようになった。だが、それまでは「発言者が特定されると自由な発言が阻害される」という理屈で伏せられていた。役所の意向に沿わないメンバーはほどなくして除外される。

霞ヶ関省庁の審議会の委員などを多数務めた経験のある政策大学院大学教授の大田弘子大田(2006年)は審議会についてこう語っている。「それぞれが一通りの発言をするだけで、結論に向けて相互に討論を重ねていくわけではない。時間が来れば、『きょうは貴重なご意見をありがとうございました』で終わり、何が決まったのか、何が決まらなかったのか、自分の意見が採択されるのか、採択されないのか、委員には分からない。委員は言いっぱなしで、それを事務局が取捨選択して、最終段階でつくるというプロセスが多い」。

批判の多いこうした審議会・委員会は削減の方向。それでもその数は2005年9月末で104。今なお役所の力の源泉である。そして、このメンバーの中に、財界の利益代表が指定席を確保している。最近の例だと、政府税制調査会では20人の委員のうち日本経団連から、傘下の二十一世紀政策研究所理事長の田中直毅、伊藤忠商事会長丹羽宇一郎が就いている。財政制度等審議会だと29人のメンバーのうち経団連からは評議会議長の東芝元会長の西室泰三、副会長で住友商事会長の宮原賢次、日本ガイシ会長の柴田昌治が送り込まれている。経済産業省の産業構造審議会では30人の委員うち、経団連会長の御手洗富士夫、東京商工会議所副会頭で三菱商事会長の佐々木幹夫らだ。これは高度成長期を通じて同様である。役所から

の要請に応じてそれぞれの経済団体が推す形で決定する。

なぜ、財界の利益代表をメンバーに入れるのか。それは役所が政策の立案作業の中で財界つまり業界、企業の意向の聴取が可能となるからである。意見聴取することで業界が受け入れ可能な政策を立案することができる。財界にすればその過程で意見の反映が可能となる。いずれにせよ両者の関係の緊密化が実現する。旧経団連の国際経済部長などを務めた居林はその著書居林(1999)で語っている。「ニクソン大統領時代に石川島播磨重工がドルの大幅切り下げで数百億円の為替差損を蒙った時、大蔵省企業会計審議会の幹事として、石川島が潰れないよう『企業会計原則』の手直しに加わって、税法の取扱いで無税と定め、株主総会の決算では配当もできる制度を確立した」。持ちつ持たれつの関係なのである。

天下り 役所ではピラミッド型のポストを維持するため 40 代を過ぎた頃から官僚の選別が始まる。そのための受け皿が企業、業界団体などの天下り先である。監督官庁の持つ許可、職務権限など有形無形の力を盾に人事担当部門が早期退職する官僚の第 2 の人生の生活を支える働き場所について打診、企業などに押し込むことである。財務省（旧大蔵省）だと公的金融機関、特殊法人、業界団体、民間金融機関など。経済産業省（旧通産省）は石油公団などの公社公団などの特殊法人、日本鉄鋼連盟などの業界団体、重化学工業を筆頭とする製造業のほか電力、ガスなどの公益事業関係の企業など。日本銀行だと地方銀行、第 2 地銀、信用金庫など金融機関。人事院によると、国家公務員が民間企業に再就職した状況をまとめた報告書によると、人事院の承認を受け、退職前の役職と関係が深い企業に天下りしたのは 2005 年が 66 人、各省庁の承認分は 648 人。象徴的なのが、先の防衛施設庁工事の官製談合に見られるように発注工事の見返りに天下りの受け入れを強要するケース。06 年に発覚した防衛施設庁談合では発注規模に応じてポスト、報酬などが決められていた。

天下りに関連し面白い論文がある。日本研究家のアドリアン・ファン・リクステルが 1995 年に発表した「日本の銀行業界の天下り」というレポートである。その中で、天下りを受け入れるメリットについて 行政指導のチャンネル ライバルへの対抗や支援を受けるため インフォーマルな形で必要な当局との合意形成の促進剤 - などが通説となっているがリクステルの調査では天下りとの相関性はみられない、と指摘。天下りには現役時代の働きに報いるためにポストを確保、官僚のための報酬、組織に貢献した職員を厚遇するためのキャリアマネジメントの面があると断じている。最近の霞が関官僚にも共通することであろう。

事前審査制 自民党と官僚の緊密さが深まったのは 1960 年代。官僚の立案した法律、政策のすべてを自民党の政調会、総務会で事前に審議することが慣例化したことによる。これは「与党の事前審査制」と呼ばれる。きっかけは 62 年、自民党の総務会長が官房長官宛に内閣提出法案について、事前に党に連絡するよう要望したこと。これを機に各省庁が自民党本部や議員会館に出向き、提出法案の中身を説明。70 年代に入ると党が当初の段階から役所の政策立案、法案作成に関与する体制が完成。族議員を生み出す現行の制度に発展した。

「事前審査制は役所や業界ににらみを利かす自民党・政調会の力の源泉である。族議員の跳梁跋扈を支えるシステム」古賀(2002)、「(自民党は)高度成長期までは、官僚機構の応援団的役割にとどまってきたが、財政危機がとりざたされ、国際的には首脳外交の時代をむかえたころから変わり始めた」日経編(1983)との評価がある。

自民党・族議員の力が官僚 = 政府を超えるようになってきた政治状況を表す表現として「党高政低」という言葉が 70 年代に登場した。「党」は自民党、「政」は政府・官僚を指す。調整役として族議員が業界と官僚の間を闊歩するようになる。官僚が地盤沈下した背景について 経済の低成長によって官僚制が社会的利益に対して財政的テコを使いにくくなってきた 「追いつき、追い越せ」心理の減退による影響力減退 経済自由化の加速に伴う影響力低下 - 猪口・岩井,(1987)などが挙げられている。

政界進出 官僚にとって国会議員は天下りと同様、有力な再就職先の一つである。国会議員の 4 分の 1 は官僚出身議員ともいわれる。「政」の狙いは官僚の持つノウハウを取り込むこと大きい。「自民党が数多くの官僚出身者をその中に取り込んできたという事実は、(略)逆の見方をすれば、自民党が官僚出身者議員を通じて官僚制コントロールのノウハウを蓄積してきたとみることもできる」猪口・岩井(1987)。確かに、明治以来、基本的に官僚は政治家の大きな供給源であり、戦後もそれは変わらない。戦後の首相では外務省出身の吉田茂を筆頭に、外務官僚の芦田均、商工省出身の岸信介、大蔵省出身の池田勇人、福田赳夫、宮沢喜一、鉄道省出身の佐藤栄作、内務省出身の中曽根康弘などと目白押しだ。

高度成長期は官僚の時代であった。「政」が「官」の判断を追認する局面も少なくなかった。危機感を抱いた政界、特に党人派の田中角栄首相が官僚を大量にスカウト。70 年代後半から族議員を梃子に田中派の政策立案能力が強化され、自民党政調会の地位も飛躍的に向上した。この頃から物品税などの引き上げで政府税制調査会より自民党税制調査会が実質的な権限を持つようになった。トライアングルの中でのパワーシフトがあったのである。

人事権 政治家の官僚への影響力は人事権を通じ行使される。霞ヶ関の閣僚に就いた政治家は官僚操縦の意味もあって局長級の人事異動に独白色を出すのが常だ。目の色は違ってくるし、官僚を手なずけることもできる。霞ヶ関官僚の掟を書いた文献西村(2002)にこんな記述がある。「何よりも大きいのは有力議員の怒りを買うことである。『あんな奴飛ばしてしまえ』議員センセイがどこかで一言そう言えば、彼の官僚人生はまず確実に“終わり”である。どれだけ次官レースのいい地位につけていたとしても、次の異動先は十中八、九、閑職。そしてそこから再び、レースに復帰するのは並大抵のことではない。おそらくこれで『脱落者の仲間入り』と諦めたほうが“現実的”だ」、「出世レースに勝ち残るには有力“族議員”やOBを中心にした、複雑な人脈と友好関係を保っていなければ難しいからだ」。

4、変容する三角形 - バブル崩壊以降

バブル崩壊後、三角形は転機を迎えた。引き金となったのは政財官での不祥事である。トライアングルの制度疲労が明らかになる。現在、この見直しが進行中で権力関係をつなぐパイプが変質、三角形が変化しつつある。日本経済が新たな飛躍の段階に突入したと表現してよいかもしれない。ここでは、それぞれ繋ぐ関係がどのように変化したのかを考察する。

1) 変化

政界 バブル崩壊と相前後して表面化したリクルート事件は政権を直撃した。内閣は総辞職、直後の参院選で自民党は大敗。冷戦構図の崩壊も手伝って、「それまで政党政治の構図が動揺を始めたことを示すものとなった」佐々木(1999)。東京佐川急便事件などで政治家と暴力団の密接な関係が明らかになる。金権体質の是正を含めた政治改革の必要性が叫ばれる。この手法を巡って自民党が分裂。直後に反自民で結集した連立政権が樹立された。トライアングルの中核にあった自民党が下野、「官」「財」は連立与党との連携を模索する。この間の動きが後に政権党に復帰する自民党との関係をギクシャクさせる要因となる。

特に、1994年2月の国民福祉税構想は下野した自民党に痛打となる。構想は結局、つぶれたのだが自民党の目には永年の戦友と信じ込んでいた大蔵省の変節と映った。政権復帰後に自民党が“官依存からの脱却”を唱えはじめ官僚とりわけ、大蔵省との一定の距離を置く遠因となる。政権党との連携強化の必要から連立与党になびいた財界・経団連も同様。しか

も、政治献金の斡旋を廃止、自民党は塗炭の苦しみを味わい、恨みが募る。

政権復帰後自民党は従来の官僚依存の政策立案・形成の手法をがらりと変えた。出入り禁止の大蔵省に対しては特に辛らつで、過剰接待も手伝って相手もされず「脳死状態」(自民党幹部)とさえ言われた。財界への姿勢も変えたのだが次第によりを戻す。だがカネを通じた連携とはならなかった。ここに政策面での協力が浮上する。「官」という知恵袋を失った自民党が補完のため、シンクタンク化の動きを強める経団連の頭脳を活用し始めた。

財界 財界の変化は 日本経団連誕生 企業の強大化 CSR の興隆 - である。バブル後日本経団連の誕生で財界は総主流体制に移行した。従来は旧三井財閥を軸とする保守本流、重厚長大企業を中心。大企業のすべてが経団連の重要ポストである正・副会長に名を連ねてはいなかった。バブル後はトヨタ自動車、NTT、松下電器産業、キヤノン、武田薬品工業などが加わる。旧日経連に力を入れていた旧三菱系企業も統合後は顔を出すようになる。

企業不祥事も頻発した。長期の景気低迷にともなうリストラなどで忠誠心が薄れ、内部告発などの増加が発覚の引き金となっている。この抑止策としてCSRが脚光を浴びる。不祥事を奇貨とした規制を企業が役所からかけられる前に自らが襟を正すことでこれを封じ込めようとする狙いがある。グローバル化の影響も大きい。海外進出が進み、企業の方が一段と強大化する。売上高が小規模の国を凌ぐような企業が続出。企業が政府の規制を嫌い、自由化を求めた規制緩和要求が一段と苛烈化する。政治献金については後述する。

官界 バブル崩壊後の官界、特に大蔵省(後の財務省)は地盤沈下が進んだ。不祥事で官僚バッシングが続く。権限喪失につながる大蔵省改革、省庁再編などの動きが進行した。70年代後半から「官」の地盤沈下が徐々に進んでいたが、バブル崩壊後はそれに拍車がかかる。それは天下りの先細り、転職組の増加などの形で跳ね返ってくる。

不祥事は政界と同様、リクルート事件が初端。タニマチ的発想から通産省幹部、大蔵省幹部などが贈答や過剰接待を受けていたことも判明。官僚の倫理観に疑問の声が上がる。

矛先は行政手法にも及ぶ。都市銀行、証券会社の大蔵省担当が金融行政情報を取るため巨額のカネを使い日常的に接近、大蔵官僚が風俗店まがいの飲食店などで過剰な接待を受けていることも判明。接待漬けの現状や金融機関らの体質が批判を浴びる。95年夏には大和銀行ニューヨーク支店の巨額損失事件が発覚。事前に報告を受けていながらも公表せず、米当局にさえも伝達していなかったことも明らかになり、内部で穏便に処理しようとする

裁量行政の密室性が表面化。地価高騰の元凶となった住宅金融専門会社では多数の大蔵省出身者が天下っていたことも判明、さらには破綻処理で農水省との間に密約があったことも分かった。中小金融機関を中心とした経営破たんも続出する。一連の不祥事で過度の権限が集中する組織に問題があるとの判断が強まり、大蔵省改革、省庁再編へと発展する。

省庁再編では大蔵省の絶大な権限の基になっている予算立案、配分権、いわゆる主計局の内閣府への移管が議論される。大蔵省は猛烈な抵抗を試みるが最終的には予算編成への基本方針を決める経済財政諮問会議の設置が決まる。この会議が小泉政権下で改革の司令塔として絶大な力を発揮し始める。官僚の地盤沈下が一段と進む。

2)変質

ここでは、「政」「財」「官」を結ぶ行政指導、天下り、政治献金などの考察に移る。

)規制緩和 - 裁量行政、行政指導に歯止め

「官」の地盤沈下の背景には規制緩和の流れがある。規制緩和自体は1981年の第2次臨時行政調査会（第2次臨調）を皮切りに臨時行政改革推進審議会（第2次行革審、83年～86年）、新行革審（86年～90年）、第3次行革審（90年～93年）、行政改革委員会（94年～97年）、行政改革推進本部規制緩和委員会（98年～2001年）、総合規制改革会議（01年）などつながっていく。行政のスリム化に力点を置いた前半に対し規制緩和は後半に集中討議した。第3次行革審の最終答申は「官主導から民自律への転換」を基本理念として打ち出す。当時の細川護熙内閣が政治改革の柱の一つに規制緩和を盛り込んだのが大きい。背景には「バブル崩壊と政財界の不祥事の多発の中で、官僚機構が許認可や行政指導を通じて産業の育成や経済成長を促す手法に対する有効性に疑問が提起され、従来の官僚機構と財界の関係を改め、規制緩和を推進することが景気回復のため必要であるとの認識が広く流布」中川（2000年）したことがある。94年施行の行政手続法では法的裏付けのない行政指導に強制力のないことを明記、歯止めが掛けられる。これによって企業の自由度が拡大。円高による海外進出の加速、グローバル化も相まって企業の力が一段と強大化する。

外圧も見逃せない。金融関連では83年に設置された日米円ドル委員会で金利自由化が進展。90年代初頭には日米構造協議（SII）、それに続き日米包括協議などスタートする。

バブル崩壊後はプラザ合意を受けて円高が進展、内外価格差の是正が政府の大きなテーマとなる。90年代中盤から高コスト構造の是正のに向けた規制緩和計画がスタートする。

官僚の地盤沈下の核心は事前規制から事後チェック体制への行政手法の移行である。前提となったのは閣議決定された94年度行政改革大綱「今後における行政改革の推進方針について」に盛り込まれていた「経済規制は原則的に自由、社会規制は自己責任を原則に最小限に」である。経済規制とは主に需給調整要件に基づく参入規制などに代表される事業規制と供給義務、料金認可などの業務規制をいう。こうした大方針に基づき規制が行政指導を中心とした事前規制から事後規制に移行する。「行政指導の時代には責任は政府にあった。だが事後チェック体制となった今、責任は企業にある」(経済産業省局長)と様変わりした。法律の中身がこれに沿って大きく見直される。

金融関係では98年4月から実施されている「早期是正措置」が典型。銀行法26条に組み込まれたが、金融機関の経営の健全性を確保するため、一定の基準に従って当局が経営に注文を付け、その改善や業務停止を命じる。「明示的なルールを設けることによって民間金融機関に対する行政当局の恣意的な介入を防止できること、そして、悪名高い『先送り政策』を防止し、銀行、金融機関の破たん処理の社会的費用を抑制できる」中川(2000)。アジアの金融センターと比べても立ち遅れが目立つ東京市場をニューヨーク、ロンドンと並ぶ金融センターとしての再生を目指した橋本龍太郎内閣は96年に金融システムの改革(日本版ビッグバン)を打ち出した。その一環として外為法が改正される。平時の為替管理を撤廃し、資本取引・外為業務を自由化。対外決済や資本取引に関する許可・事前届出制も廃止。事後報告制に移行するなど抜本的な見直しを図った。電力関係では一連の電気事業法改正で事業規制を見直し、卸電気事業にかかわる参入許可が原則撤廃され、発電部門の新規参入が可能となったほか高コスト構造是正に向けて電力料金を従来の認可制から届出制に改めた。これによって各社の自主的な経営努力が反映できるようになり料金引き下げに貢献した。

)首相主導 族議員、官僚の弱体化

「政」の手法も様変わりした。官僚抜きで方針を決めるムードが強まる。首相が政策決定で指導力を大いに発揮する新段階に突入する。「官庁の中の官庁」川北(1999)といわれた絶大な大蔵省権限にもメスが入る。

98年7月スタートした小渕恵三内閣は景気回復を目指し経済戦略会議と産業競争力会議を設置。「政策作りを官僚の力を借りるのではなく、学者や民間企業の経営者の知恵を借りながら、バブル崩壊後の日本経済を立て直すための処方箋を探った。役所や自民党の族議員らに頼らず、首相自らがシーダーシップを発揮してトップダウンで決めるため活用するこ

とを狙った会議」今藤・古賀(2001)である。特に、産業競争力会議は経団連が提案、首相を議長に経団連会長、旧日経連会長ら第一線の経営者十数人が集結した。首相・官邸と経済界の連携であった。森喜朗内閣も同様で、戦略会議と再生会議を一つにして産業新生会議とし、経営者を中心としたIT(情報技術)戦略会議も設置した。これも首相主導の会議である。

低支持率にあえいだ森内閣の後継として登場した小泉内閣では経済財政諮問会議が本格始動する。首相主導の改革路線が一段と鮮明になったばかりか族議員が強く関与していた政府・自民党一体の政策形成システムが変化、トライアングルがさらに変質する。

大統領型首相を目指す小泉首相は経済財政諮問会議を政策決定の中核に据える。諮問会議を政策の“司令塔”清水(2006)と位置付けることによって、初めて首相主導の政策決定が実現する。これにより政府と二人三脚で政策を決定してきた自民党政調会、族議員が弱体化、「政」の中での政策決定に構造変化が生じる。

中央省庁等改革基本法などによると、諮問会議は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等について調査審議するのが役割。その眼目は「首相官邸のリーダーシップの発揮」岡田(2000)である。

メンバーは議長の総理、官房長官、関係大臣、有識者など10人以内。すべて非常勤。テーマを毎回設定、民間議員が書いた報告書を軸に関係閣僚を交え議論する。議長役である首相が会議を仕切る。これが首相主導を明確にする推進剤となる。「最高権力者の首相が会議に議長として出席、発言する。それは政府の最高の意志決定である」(外務省幹部)。

民間議員は2人の大学教授のほか大物財界人の経団連会長、元経済同友会代表幹事の4人。これによって財界・経団連と首相の距離が一段と縮まる。財界総理らが民間議員に就く「政」と「財」の蜜月体制は小泉首相の退任まで5年間続いた。

月3回程度のペース開催される会合は当初、事務方の出席が制限されていた。自然と出席した閣僚の間での「丁々発止の議論」(経済産業省局長)となった。民間議員のペーパーがたたき台となることで、「難易度の高い改革案が提示」大田(2006)され、同時に、官僚や自民党政調会の関与が封じ込まれた。大きな変化であった。

最大の変化は年末の予算編成にかかわる内閣の政策方針を諮問会議が議論、6月の「骨太方針」で決定したことである。従来は大蔵省が年末の予算編成の際に決めていた。これが首相主導によって半年前倒しされ、実質的な権限を諮問会議に移管させたわけである。まさに、財務省(旧大蔵省)主導からの脱却である。社会保障制度改革、三位一体改革などの一連の改革もこの場で協議し、一定の方向性を出し、首相に対する求心力を強めた。

政策論議が諮問会議を軸に進むことによって官僚の関与する余地が従来に比べ格段に減った。このため各省庁は民間議員のまとめる「骨太方針に自らの省庁の考え方を反映させる手法に血道をあげる」(内閣府)方向に転換した。民間議員の報告書作成に関与する内閣府への接近が目立ち出した。この結果霞ヶ関の中での内閣府の地位が相対的に向上、財務省、経済産業省の地盤沈下が進んだ。自民党からも不満が漏れ、巻き返しに出る。だが、2006年春までは司令塔の地位を突き崩すまでには至らなかった。

) 政治献金 - 廃止後復活

旧経団連が企業献金の斡旋を94年から止め、衣替えした日本経団連が2004年に政策評価による企業献金の積極関与を再開したことがポイントである。

旧来の献金は企業の横並び、「護送船団方式による経団連主導の献金」古賀(2004)と表現できる。これに対し、新型献金は主要政党の政策について経団連の考え方と合致するかなどを評価。それを企業に伝達、独自の判断で献金する。影響力の行使を念頭に置いているのももちろんである。政権交代を念頭に献金先の政党を限定していない。各企業の判断の自由としているが実際は経団連が深く関わり、企業に対し献金を要請している。従来、献金していなかった企業が仲間入り、企業献金の総額は05年で40億円台まで回復している。このほか、参院自民党比例区へ財界代表を擁立、自民党機関紙に企業広告を掲載。ヒト、モノ、カネで支援している。広告代金を政党に支払うことで実質的に政治献金と同じ効果がある。献金は政治資金規正法で上限が規制されているが広告は規制外である。

) 天下り - 細る経済官庁の再就職先

再編などで省庁全般にメスが入ったことは既に触れた。矛先は主要な天下り先である政府系金融機関、特殊法人にも及ぶ。各省庁が特定の事業をするため設けられ、公益法人などの天下り先に資金供給する特別会計も例外ではない。「天下り先が細り出した」「昇進が遅くなった」(財務官僚)との不満が聞こえる。行政指導が封じ込められ、権限が剥奪されたことと無縁ではない。企業が育ち、天下りをもはや必要としなくなったことも関連している。

旧通産省の事務次官のケースをみると明らかだ。天下り一覧表(堤和馬、2000)によると、昭和30年代の事務次官は天下り後、おおむね企業のトップに就いていた。玉置敬三は東芝社長・会長、平井富三郎は八幡製鉄社長、松尾金蔵は日本鋼管会長、熊谷典文は住友金属工業社長・会長という具合である。だが、昭和50年代あたりから変化する。トップに就任するの

はアラビア石油,石油公団,商工組合中央金庫理事長などの政府系に限定されている。民間企業だと副社長クラスがせいぜいである。地盤沈下は否めない。

財務省(旧大蔵省)だと様相がやや異なる。日本政策投資銀行(旧日本開発銀行),日本国際協力銀行(旧輸出入銀行、海外協力基金)などの政府系金融機関のトップ,副総裁などに天下るケースが多かった。だが,最近では政府系金融機関の再編で数が減少していることに加え,総裁に民間人を充てるケースが出始めた。かつては事務次官経験者の天下り指定席だった東京証券取引所理事長のポストも民営化とともに民間企業のトップが就いている。

興味深いのはこうした現状を憂慮した官僚のエース級が国政の場に転身するケースが増えていることである。かつては役所の出世に見切りをつけた人がほとんどだったのに対し最近では役所の出世頭となっている。05年夏の総選挙でも公募に応募した財務省などの官僚が多数当選した。都道府県の知事への転身が経産省では新しい動きとなっている。

かつては転職などほとんどみられなかった30代前後の官僚が天下りを待たず,自分の意志で転職するケースも目立つ。海外留学後の転職組に多い。背景には霞ヶ関に蔓延する閉塞感が指摘できる。元官僚が書いた著書西村(2002)によると,若手職員の不満として「雑務の処理に追われ,政策をじっくり考え,勉強する余裕がない」「国会議員から要求された資料の作成等が膨大なほか質問通告が遅いため深夜(早朝)に及ぶ超過勤務や休日出勤せざるを得ない」「政治主導の名の下,本来あるべき政策の立案・実施がゆがめられるが,改めることができず虚しい」「時代の変革に対応した政策が立案できない」などを挙げている。長時間労働で,行き先に希望が持てなくなれば見切りをつける官僚が増えるのも当然だろう。

5. 結論

小泉政権下では首相の突出した指導力と「財」との蜜月ぶりが目立った。90年代半ばの政治制度改革で政治資金の流れが党に一本化,小選挙区制への移行で首相権限の強化が制度的に整っていたのであるがそれを肌で感じさせたのはとりもなおさず小泉首相であった。それは2005年夏の総選挙で郵政民営化法案に反対した派閥の領袖をはじめとする実力者の公認を拒否,党外に放逐したことを想起すれば分かりやすい。求心力は一気に高まり首相の意向にほとんど逆らえない状況となった。首相主導の原点にはこれがあると指摘してよい。「1990年代以降,日本の政治の仕組みが大きく変わった。このため,現在の首相は,以前に比べ大きな権力を保持するようになっている」竹中(2006)との評価もある。

政策面では諮問会議の活用で,族議員介入の排除に成功。諮問会議は改革の司令塔とな

る。民間議員を前面に出し、官僚の妨害を徹底的に排除、大胆な改革に着手した。日本道路公団改革では抵抗勢力に徹底的に反対され、中途半端で終了。最終的には全線の建設が決まり、改革の名に値するようなものだったのか疑問視される事態になった。抵抗勢力の介入を許したため改革が不十分に終わったとの反省から首相は改革に向けた政策協議を諮問会議に集約し、一段と力を込めるようになったといわれている。

小泉首相は財界の巨頭を民間議員のメンバーに加えることで「財」との緊密な連携の構築にも成功した。諮問会議に対する財界の批判を封じ込めるとともに財界の持つシンクタンク機能を十二分に活用。新たな経済政策の策定から選挙に向けたマニフェスト（政権公約）の作成でも財界・経団連に依存するまでになった。05年の総選挙で小泉首相の要請に応じて経団連が自民党を初めて応援したのもこうした蜜月時代抜きでは考えられない。背景には政治献金の復活もあった。「財」は企業の強大化が進み、役所にもはや頼らない企業が増加した。CSRを声高に主張することで「官」の規制を封じ込めることに成功している。

政財官のトライアングルは形成された直後から必ずしも正三角形ではなかった。戦後間もなくから昭和40年代ころまでは官僚の力が絶大で政治家や企業もほとんど育っていなかった。企業はおおむね官僚の描いた構図に沿って動いていた。政界も同様だ。官僚を頂点とした、いびつな三角形だったといえる。

高度成長を通じて企業が成長、族議員が育ち始める。トライアングルは力を付けた「政」と「官」を左右の頂点とした逆三角形に「財」がぶら下がる形に変わった。そこには「官」の行政指導を受け、族議員の世話になる一方で、政治献金に精を出す「財」の姿があった。

バブル崩壊後はこれが一変した。「財」が力をつけ、「政」が官依存からの脱却を主張する中で首相が俄然、力を発揮し始める。財政再建で打ち出の小槌を失った「官」は相次ぐ不祥事も相まって急速に力を失う。小泉首相の登場後は力関係が大きく変わる。政策決定の中軸が自民党政調会・族議員から首相・諮問会議にパワーシフトする。首相と「財」の蜜月時代は続き、三角形は「政」「財」の二つが左右の点とする逆三角形に変わった。

小泉首相の退陣を前に、2005年秋の内閣改造後に揺れ戻しが散見される。官僚の力を封じ込めていた諮問会議の政策形成過程に異変が生じた。政策立案過程で官僚、特に財務官僚の関与が目立ちだした。首相が党・政調会に急速に接近したほか経済財政担当相が財務省寄りで、しかも、党との調整の重視派に交代したためだと受け止められている。族議員は今のところ平穏だ。

地盤沈下の進む「官」は手をこまねいているだけではない。事後規制時代を見据え、検

査制度の充実・強化などの徹底で巻き返しに出ている。奏功すれば規制を軸に天下りが持ち直す可能性を残している。金融機関、企業不祥事をビシビシ摘発しはじめた金融庁、公正取引委員会はそのモデルケースといえよう。官庁の地盤沈下が進行したのはあくまで相対的で完璧に無力化したわけではない。ある一定の権限、権力を保持しているのは変わらない。

首相主導が今後とも続くのかはもちろん首相のリーダーシップ、運営方針などによる。財界はこの5月末に経団連会長が交代、政治との「緊張関係を保つ」「癒着はいけない」などと発言、路線変更の予感もある。若干の揺れ戻しは想定されるが、「財」の相対的な優位に変化はないだろう。「官」が事後チェック態勢への移行を武器にどこまでその力を盛り返すことができるか。政策決定をめぐる「政」と「官」との関係が変化するのか。それが今後の帰趨を決定しそうである。

参考文献

- 岡崎哲二(1996)「戦後日本経済と経済同友会」岩波書店。
- 勝又吉良(1995)「戦後50年の日本経済」東洋経済新報社。
- 中村隆英,宮崎正康(2003)「岸伸介政権と高度成長」東洋経済新報社。
- 金本良嗣(1996)「日本の企業システム」東大出版会。
- 宮本光晴(1997)「日本型システムの深層」東洋経済新報社。
- 内田公三(1996)「経団連と日本経済の50年」日本経済新聞社。
- チャルマーズ・ジョンソン(1982)「通産省と日本の奇跡」TBSブリタニカ。
- 古賀純一郎(2000)「経団連」新潮選書。
- 大田弘子(2006)「経済財政諮問会議の戦い」東洋経済新報社。
- 居林次雄(1993)「財界総理側近録」新潮社。
- 古賀純一郎(2002)「40代宰相論」東洋経済新報社。
- 日本経済新聞社編(1983)「自民党政調会」日本経済新聞社。
- 猪口孝・岩井奉信(1987)「族議員の研究」日本経済新聞社。
- 西村健(2002)「霞ヶ関残酷物語」中央公論新社。
- 佐々木毅(1999)「政治改革1800日の真実」講談社。
- 中川淳司・橋本寿朗編(2000)「規制緩和の政治経済学」有斐閣。
- 川北隆雄(1999)「官僚たちの縄張り」新潮選書
- 今藤悟,古賀純一郎(2000)「いっきにわかる小泉構造改革」こう書房。
- 清水真人(2006)「官邸主導」日本経済新聞社。

岡田彰 (2000)「中央省庁改革」日本評論社.

古賀純一郎(2004)「政治献金」岩波書店.

堤和馬(2000)「巨大省 庁天下り腐敗白書」講談社.

竹中治堅(2006)「首相支配」中公新書.

山脇丘志(2002)「日本銀行の深層」講談社 (終)

古賀純一郎（こが・じゅんいちろう）1953年11月生まれ 東京大学経済学部卒,77年共同通信社入.宇都宮支局,大阪社会部,経済部,外信部,ロンドン特派員などを経て,現在メディア局編集部デスク.著書には「石油価格戦争」(教育社),「世紀末の日本9つの課題」(共著,中央経済社),「経団連」(新潮選書),「キーワードで読む日本経済」(共著,岩波ブックレット),「これからどうなる21」(編集協力,岩波書店),「郵貯激震」(NTT出版),「小泉構造改革」(共著,こう書房),「四十代宰相論」(東洋経済新報社),「政治献金」(岩波新書),「CSRの最前線」(NTT出版)などがある.なお,「経団連」(新潮選書)は韓国語に翻訳され韓国で,「政治献金」(岩波新書)は中国語に翻訳され台湾で,それぞれ出版された.E-mail kogaj11@titan.ocn.ne.jp