

2007年8月27日

23:12

11日の補講はなし、自宅学習。

今日のクイズ：日本の政策過程を上手に説明する理論はどれだと思うか。

試験の形式：例年決まっています、1問目は語句説明。キーワード。もう一問は論述式、大きなトピックを出して自由な意見を書いてもらう。説得力とか重視。キーワードは5個。配点は40-60とかそんな感じになりそう。出席状況も加味される。

### 第5章政策過程と企画立案

#### 第1節政治と行政の役割——立法過程

1. 影響力関係、2. それぞれの特質

#### 第2節予算編成・・予算編成に特有の問題は何か？

1. 予算過程、2. マクロ過程、3. ミクロ過程、4. 予算の機能

#### 第3節政策過程の理論

1. エリートイズム(権力構造論)、2. 多元主義とコーポラティズム、3. 新制度論・国家論、4. 合理的選択論、5. 政治経済学

はじめに

・ 官僚は政策形成に「執政(トップ)補助者」として関わる(cf. 統制・分離・協働の各規範)

官僚と政治家が政策形成過程に関わっている。では、官僚はどのようにして政策形成に関わるか。「執政」とは行政を動かす人、業異性のトップ、具体的には大臣であり内閣総理大臣であり…つまり政治家。政治家が組織の長について、そしてそれ以下の官僚の集団をコントロールする。政治家が行政を民主的にコントロールする。そこで、執政トップを補助するという役割を官僚は持っている。政治家と官僚の役割の関係は従って、これは西尾先生のことだが「統制の規範・分離の規範・協働の規範」があると言われている。まず「統制の規範」は、民主的な政治による行政の人事的統制。分離は行政と政治が分離すること、つまり行政は腐敗した政党政治から分離して、マネージメントに特化して能率を最大限に上げる。協働の規範は、政策形成において行政と官僚は協力しなければならないということ。

協力する際にあくまでも政治家、執政トップの補助をする役割なのだということ

・ 法案や予算案など国会に提出される政策の企画立案

政策形成を見てゆくと、具体的には一つは法案、立法過程において政治家と官僚がどのように関係するかを見る。もう一つは予算案、予算案ができあがるまでの政治家と官僚の関係。

・ 委任立法権(政省令の制定)や自由裁量権(全国総合開発計画や経済計画)の行使

法律は国会を通ったルールなのだが、これは実際にはルールの枠組みを定めただけでもう少し得細かいルールというのは、委任立法という形で定められる。具体的には政令・

省令・通達とかで委任立法されている。委任立法というのは、国会が各省に、法律の枠内でのルールの設定という制限付きで、委任しているということ。実際は税金の色々なかけかたなどは、政令・省令とかで定めてしまっているのではないかという話が上がっている。

もう一つは自由裁量の権限を国会は官僚に与えている。例えば、計画を作成する権限とか。高度成長期には全国総合開発計画なんてものが作成されていた。あとは経済計画とかあった。5年先などの見通しを立てて、その見通しに従って、公共事業やGNP拡大を目指すとかいうことを予算に反映させてゆくという役割分担であった。

問題は、この自由裁量権を、計画策定において官僚は果たして適切に裁量権を行使しているだろうかということである。それは政治家執政トップの補助の範囲にとどめているのかどうかということがポイントになる。

・地域開発政策(セクショナリズムと縦割り)、福祉政策、経済政策、国際行政などの研究

他に政治家と官僚の問題の中には、固有政策形成がある。これは高度成長期に多かったのだが、高度成長期には地域開発が活発に行われた。公共事業(道路・新幹線とか)を通じて開発が行われた。具体的には現在の国土交通省が(旧建設省)などが補助金をつけて公共事業を行ってゆく。各省ごとに補助金があって、各省ごとに縦割りで補助金行政が行われていた。セクショナリズムと縦割りで地域開発が行われていた。

5章1節表1

政策過程	イメージ I	II	III	IV
基本的構想	政治家	政治家	政治家	共同
利害の取引	政治家	政治家	共同	共同
政策の形成	政治家	共同	共同	共同
政策の執行	官僚	官僚	官僚	官僚

政治家と官僚の政策形成におけるイメージの変化を表している。政治家と官僚がどういう役割分担を持っているだろうか、歴史的にどういう変改をしていたのだろうかを表したのが表1である。

・先進国の企画立案はどれも政治家と官僚の共同

先進国の政治家と官僚の政策形成における関係は、政治家が行う領域が大変大きかった。官僚はわずかに政策の執行だけで、政策形成までの全ての領域を政治家が担当している。政治家が政策決定した政策をただ官僚は執行するだけだった。今は時代も変わって、徐々に官僚が政治家の領域に進出し始める。つまり、政治家と官僚が協働作業を行う領域が増えてくるということ。イメージ4のようなものは日本に限らず世界中の先進国で見られる。

・日本では、まず行政主導パラダイム(蟬山・辻の機能主義)、のちに国会中心パラダイム(村松のパターン化された多元主義)

日本を取り上げてみると、最初は**行政指導パラダイム**だったのが、後に国会中心パラダイムに変わっていった。政策形成においては、まず**官僚が法案・予算案を制作して、政治家は官僚が作った原案をただ認めるだけだ**というものだった。そういう考え方をとった一つの理由は、明治維新以降日本は欧米に追いつき追い越せということに忙しかった。従って欧米に追いつくために官僚制に大きな権力を与え、機能的に能率よく追いつくということを認めてきた。その一方で、**官僚制は選挙で選ばれた政治家や国民に対して刃向かってはいけない。本人の求めている範囲内で活動するべきである**という見方もあった。

国会中心パラダイム。戦後改革で明治維新以来の行政指導的な制度に、国会中心の制度改革がなされた。高度成長が続いて利益団体が出てきて、そして自民党の長期一党政権が続いたので、政治家と官僚の力関係はむしろ自民党に傾いてくるわけだ。1993年に自民党が野党に転落。そして国会中心パラダイムが定着したといわれる。

## 5章1節国会中心パラダイム

・ 国会は「国権の最高機関」（日本国憲法41条）、「古典的官僚」から現実的な「政治的官僚」へ

憲法41条に「国会は国権の最高機関である」という規定がある。国権というのはいわゆる立法行政司法であるから、その最高機関として国会は高い権利を憲法上定められている。この規定があることが原因で、現実においても時間の進行とともに進行してゆくことになる。

つまり、官僚は昔は古典的官僚というタイプの官僚（自分が国家の未来を背負っているというような国家意識の強い官僚）だったが、二次大戦後、民主化が行われると、正当性を与えられていた官僚制は公衆の召使いだ、みんなのために助けとなる仕事をするんだというように位置づけられる。そうなってくると、官僚は選挙で選ばれた国民代表の政治家のいうことには逆らえないということになる。戦前であれば古典的官僚は、「未熟な帝国議会の議員なんて勉強不足で何もわかっていない！我々自身が国家100年先まで見据えてしっかり仕事をしているから日本がうまくいくんだ！」という風に考えていたのだが、次第に政治家・政党が影響力を持つてくる。これは自民党長期一党優位体制が続くなかで形成されていくわけだが、その制度的な原因はやはり憲法41条で「国権の最高機関」に位置づけられた国会、つまり政治家が官僚よりも権威を政治的に授けられたことによる。従って官僚の生き方も徐々に変わってきている。最近では「政治的官僚」といわれていて、政治家といかに仲良くしていくかが官僚として高い地位にいけるかを定めることになる。従って、自民党の有力政治家の受けがいい、総理の受けがいいということが官僚として成功する絶対条件になる。

・ 自民党長期政権(1955-93, 96-)で正統性獲得

・ 自民党議員の政策能力向上(大臣経験+官僚OBの政治家転身)

どういふところだったのかというと、例えば、大臣を経験することで行政実務能力を得る、専門知識を得る。もう一つ指摘しておくべきなのは、自民党議員の中には官僚出身者が多い。官僚として政策の実務をしていた人が40歳くらいで自民党議員として立候補して国政議員に転身することがあった。そうなる官僚の時に身につけていた色んな政策専門知識を政治家になっても活用していきやすい。なので、官僚よりも自民党議員の方が政策能力が上回っているということが起きている。

・ 官僚の活動量は拡大、だが影響力は縮小

官僚の方を見ると、活動量という点で見ると活動量は拡大した。しかし、影響力は縮小してきた。なぜか。

・ 活動量——財政支出増大

・ 影響力(自律性)——(トップ)人事と(重要)予算 で計る。

これら重要な二つの資源を政治家が決めているのか、それとも官僚が決めているのかでわかる。すると例えば、官僚のトップ人事(各省の事務次官)の人事は、最近では閣議で了解を取らないといけないことになっている。つまり、内閣総理大臣あるいは閣僚がオーケーをださないとその省の官僚の最高責任者の人事は承認されないということである。何を意味するかというと、政権の意向に沿わない人は事務次官になれない、事務次官だけではなく現在の局長とかも全て閣議了解事項になっている。つまり、各省の幹部の人事は全て政治家に握られているということがいえる。予算については、財務省が主導的に決めているとされているが、重要な予算については政治家が最終的には決断をするということになっている。経済財政諮問会議で、民間議員だとか有力なメンバーの発言を通じて、総理とか閣僚の意向を財務省に伝えてそのように予算を組んでもらうというように、予算についても政治家の影響力が拡大してきているということが言われる。

・ 官僚による政党の要望吸収(政調部会)

自民党の政務調査会に各部会がある。省ごとに部会がある。自民党の政調部会で、色んな法案の基本的構想や利害の取引が行われている。この政調部会に官僚が朝八時の朝食会に参加し、政策的な会議に参加する。すると、官僚は、自民党でどういう意見が出て、そういう話の流れになっているのか、あるいは法案の流れはどうなるのか、そういうことが気になるわけ。そこで、官僚は政党のいろいろな意見・要望を吸収することをしなければならなくなる。

これは実際、国会でむしろ止めるべきであって、国民の目からは大変不透明なので大変な問題である。

・ 予測的対応(anticipated reaction)

そういう意味では、官僚は自民党からどのような要望をされるのかを予測して、政治家はこういう風に行動するという予測をたてて、対応してゆく。

## 5章1節政治と行政の特質

政治と行政とは協力関係にあるのだが、協働作業になっているということはわかったが、全部政治と行政の役割は一緒なのかどうか、これがポイントになってくる。

- ・ 選挙で選ばれた政治家は、支持者(団体)の要求(地方利益)に応えようとする(正統性)  
まず政治家の役割についてみる。政治家というのは選挙で選ばれる。政治家は支持者、支持母体の要求に応えようとする。つまり、支持母体の要求、地方利益に応えることが政治家の正当性の源になっている。

- ・ 試験で選ばれた官僚は、市民に共通のルールと手続き(公益)を適用しようとする(公平性)

一方で、官僚は選挙で選ばれているわけではなくて、試験によって選ばれている。つまり、専門血塗器に関する能力の実証によって実証して、彼らは官僚になる。官僚はどういうふうにするかということ、市民に共通のルールと手続きを適用しようとする。つまり選挙区に利益を誘導するとか、要求に応えようとするような政治家の行動ではなく、あらゆる人に共通のルールと手続き(公益)を適用しようとする。全ての市民に公平に適用するという役割がある。したがって、正統性と公平性という二つの重要な異なる原理がぶつかる。競合する。

- ・ 議院内閣制の国では内閣提出法案が大半

なので国会における、議員提出法案はとても少ない。そういうことで、日本は官僚制国家だといわれるのだが、イギリスでも内閣提出法案がほとんどである。そういう意味では大統領制の国、連邦議会のような所では議員立法だけということになる。制度的にも三権分立なので、議員立法だけということになる。内閣提出法案や議員立法の数が問題なのではなくて、議院内閣制か大統領制なのかということの違いが生まれている。

- ・ だが要所では担当局長が政権党の対応部会に説明、内閣法制局や官房文書課が法令審査

内閣提出法案がほとんどだということだが、しかし立法過程をよく見ると、要所要所では各省の局長が自民党の対応する部会に説明に行く。自民党本部に説明しに行くということがある。

- ・ 英=公益重視、米=地方利益重視、仏=官僚重視?

政治家と官僚の関係は国によって多少の違いがある。イギリスでは公益を重視する。官僚が行おうとしている公益を重視する。アメリカは政治家・地方利益重視。フランスはちょっとわかりにくい。フランスはこれまで官僚重視できたようなので、公益重視なのかなあ?

- ・ 英国官僚の役割=独立と同意(by Peter Self)

イギリスでは官僚役割はどのようなものなのかという議論がある。ピーターセルフさんは本の中で、イギリスの望ましい役割というのは政治家とは独立と同意であるという言葉を残している。つまり、官僚は政治家とは独立して意見を述べるべきだ。政治家は選挙区の利益(偏狭な利益)に応えようとするので、それに対して官僚は全体の公益を主張すべきである。これが独立。同意ということについては、政治家とは別の公益を主張すべきである、しかし、最終的には政治家の意見に同意すべきである。つまり政治家の方が選挙によって選ばれているのだから、政治家に従いなさい、所詮官僚なんだからということ。

イギリスは公益重視といったが、それは官僚の公益重視は当たり前であって、最終的には政治家に従わなければならない、ということである。

## 5章2節1予算過程における政治と行政

予算課程における政治と行政の問題は、立法過程における政治と行政の問題とはやや異なる部分がある。それは予算というものを作る独特のスタイル、手続があるからである。

- ・ 内閣が予算作成・提出権(日本国憲法73条)

日本国憲法には「内閣が予算を作成し、提出する」とある。よって法律においては議員

立法という形は認められているが、予算については内閣だけが作成し提出する権限を憲法上認められている。なので国会議員は内閣が出してきた予算案を承認するか拒否するか変更するかしかできない。自分たちから原案を持ち込むことはできない。

・ 財務省中心の予算編成(行政スタイル)⇔議会中心の予算編成(政治スタイル)(cf. 諮問会議)アメリカ

**日本の予算編成は財務省中心といわれている（行政スタイル）。**それに対してアメリカは議会中心の予算編成が行われている（政治スタイル）。アメリカの議会は大統領制なので三権分立が厳格に定められている。さっき言ったように、アメリカの議会は全て議員立法だといったが、予算についても議員立法と同じように議会が提出権を持っている。じゃあアメリカ連邦政府はどうやって予算を決めてもらうかというと、大統領が議会に予算教書を持って行って、外交関係をどうするか、内政はどうするかということ話す。そしてそれに沿った予算案を議会に提出・審議・決定してもらうという感じ。立法府が大変強い。日本は行政スタイル、財務省が強いといわれている。

**日本にも経済財政諮問会議が最近出てきたということで、若干行政スタイルにも変化が出てきて、日本にも政治スタイル的なものが出てきたといわれている。**

・ 財務省の戦略(国会通過戦略、非政治化戦略、金融統制戦略)

**財務省が予算を作って国会を通過させるのは結構大変な作業。国会を通過させる戦略を考えなければならない。重要な予算とそうでない予算を分けて、できるだけ重要でない予算に見せかける、非政治化させるという「非政治化戦略」。**それから、以前財務省（その当時大蔵省）は金融当局を持っていた。現在は内閣府に金融庁という役所があり分離独立しているので財務省には金融当局はない。**金融部局を持っていた時代の大蔵省は、証券や保険などの金融機関が大蔵省の予算編成に協力するように求めることができた。これは何を意味しているかというと、現在でも重要な問題だが、日本政府は大きな赤字で、税収だけでは予算が組めない。よって国債を毎年発行している。では、国債は誰が買ってくれるのか？大蔵省は金融部局を持っていたときから、民間金融機関に国債を買わせた。そうすることで、赤字財政を続けることができた。**

・ マクロ過程——大まかな規模、国際関係

予算編成の課程には、マクロな課程とミクロな課程がある。マクロな課程というのは、全体の大まかな規模、あるいは国際関係のような要素がある。国際関係の例で言えば、昔「日本機関車論」があってドイツやフランス、アメリカから内需拡大を叫ばれた。日本が機関車のような牽引役になって世界経済を活性化してくれと言われた。これに基づいて日本政府は積極財政をとらざるを得なかったということがある。マクロにはそのような要素がある。

・ ミクロ過程——経済財政諮問会議？、予算局(米)、要求と査定 of 攻守交代システム(総括課長→会計課長→主計官→主計局次長)、突破口は調査費、漸変主義(インクレメンタリズム)

一方ミクロ課程は、各省と財務省の関係ということになる。経済財政諮問会議はテキストではミクロ課程に入っているが、先生的にはマクロ課程に入れた方が理解しやすいと考えている。アメリカの予算局、これは大統領府にあるのだが、財務省の役割をしている。財務省と各省の関係というのは、各省が要求官庁、財務省が査定官庁である。満額査定されることはない、絶対削られる。要求と査定が、攻守交代しながら続いてゆく。例えば、各省の担当課が、来年はこういう予算をつけたいということ、財務省以前に自分の省の中の局の総括課長に対して要求する。そしてOKが出たものが、その局の要求予算になる。すると局の総括課長がその省の会計課長に要求する。さっき査定者だった人が要求者になっている。それで、会計課長が認めた各局の予算が全体としてその省の予算になる。会計課長が、次に財務省の主計官に要求する。それが認められるとその省の予算の骨格が決まってくる。さらに、査定されて残された部分を主計官が主計局次長に要求する。上がってゆくにつれて、問題のないところは下の方で決まっていって、問題のあるところが最後に決まるということになる。

予算を財務省からとってくるのは大変なことなのだが、突破口は大抵調査費だといわれている。新しいプロジェクトに予算をつけてもらうには、必ず調査費をとってくる。1年目には調査費、2年目から通常の予算として要求する。予算の額が年々どのように変化しているかを見ると、漸変主義(インクレメンタリズム)で決まっている。つまり、来年度の予算の額がどのくらいなのかが決まるのは、前年度の予算の額からどのくらい変化させたかということによって決められている。

## 5章2節4予算機能

・ 統制(会計学)→管理(行政学)→計画(経済学)(表2)

予算が持っている働きには独特なものがある。予算とは政策をお金の面から見たものである。最初には会計学的な役割、機能があるといわれていた。これが、予算の統制機能、つまり会計学的に予算をいかに統制してゆくかということ。それが次第に行政管理的な役割が求められ、そして経済計画的な役割が求められるようになった。

・ PPBS (Planning, Programming, Budgeting System, 計画事業予算制度)

この経済学の計画的な役割についていうと、特にアメリカの予算編成で見られた事例なのだが、**予算編成をインクレメンタリズムではなくて、もっと論理的に意志決定することはできないだろうか**ということになる。予算というものを、前年度の額をベースにしてどのくらい変化させるかを決めるのではなくて、**本当に必要な計画であれば、必要な額を決めればいいのか**。合理的に決めることはできないのかという問題意識がアメリカではある。そういう合理的な予算編成をしようとしたのが、PPBS(計画事業予算制度)。これが1960年代にアメリカ国防総省で実践された。冷戦という背景もあったので。その翌年に、全省庁に拡大して行ったのだが、大変複雑だったので、1年で止めようということになった。失敗した理由は、**合理的に予算を決めてゆくのは大変難しい。大変な作業で、毎年やる気がしないということだった。やはりインクレメンタリズムで、前年度まで決まったものはもうよしとして、それからどれくらい変化させるかということに注意を集中した方が、毎年行われる予算編成にはいいのではないかと**いうことになった。

・ 政治介入を排除し、歳出拡大を抑制できるか?

このような合理的な予算編成意志決定の仕組みを別の観点から見ると、政治的な介入(うちの選挙区に道路を、橋を、という政治家)を排除して、全体として歳出の拡大をいかに抑制できるかという問題意識でもある。

・ 長期的視野と合理的な費用便益計算

そういう意味では長期的な視野を持って、合理的な費用便益計算をして予算を決めていこうということが言われてきたわけだ。

・ ただし計算には膨大な時間と労力がかかる

非常に計算に時間と労力がかかるので失敗に終わったわけだ。

・ 米国の試み

## 5章3節政策過程の理論

・ エリートイズムまたは「権力構造論」…官僚優位論、行政主導パラダイム論

これは社会学で、地域権力構造論ということが話題になった。その中で、エリートイズム、または権力構造論がいわれてきた。政策形成における政治家と官僚の関係ということで言えば、このエリートイズム・権力構造論は、官僚優位論・行政指導パラダイム論と親和性がある。

・ 多元主義とコーポラティズム…政策共同体論・ネットワーク論、捕虜理論

このエリートイズムに批判する形で多元主義・プルーラリズムがでてきた。アメリカの色々なコミュニティの権力構造は、地方政治と似たところがある。地方の名士というのは大体少数であり、同じ人が有力者として顔を出す。しかし、ダール小さな町の政策形成過程を調査したら、政策ごとに有力者がみんな違うということが明らかになった。そうなってくるとアメリカは実はエリートイズムというよりは多元主義といった方がいいのではないかという考え方が出てきた。

コーポラティズムは多元主義に批判を加える。特にヨーロッパの国の政策形成を見ると、多元主義じゃないじゃないかということ。例えばオランダを見ると、人種とか言語・民族とかで集団が大体分かれてしまっている。それが政党政治の単位になっている。すると、多数決を行ってしまうと、常に少数派として負け続けてしまう民族とか人種が出てしまい、都合が悪い。そこで、そうしたらよいかということ、多極共存型の民主主義が必要だということになる。例えば選挙制度でも、小選挙区ではなくて比例代表にして、少数派にも議席を与えるべきだ。また、政策決定でも多数決ではなくて、コンセンサス方式を作るべきだ。政党も右か左かではなくて、連立でいこうじゃないか、とい

うようなこと。これがコーポラティズムと結びつくと、政策共同体論やネットワーク論に繋がってくる。ただ、このネットワーク・共同体になってくると政府行政と業界の関係は、業界に囚われている捕虜になってしまうという問題もある。政治家の影響力を排除したら、業界に囚われてしまったということである。

・ 新制度論・国家論…最大の財政赤字←大蔵省(財政と金融)

新制度論とか国家論を主張するグループもいる。例えば、日本の例でいえば、日本政府が先進国では最大の財政赤字を持っている。なぜそこまで財政が悪化したのか？そこで新制度論や国家論を主張する人達は、それは大蔵省という組織・制度が財政赤字をもたらしたのだということを主張する。大蔵省はどのような制度かという、財務部局と金融部局に大きく分かれている。他の先進国の色んな大蔵省的なものを見ていくと、ほとんどは財政当局だけを持っている。しかし、大蔵省は財務部局と金融部局二つあったために、国債発行が容易になった。手中の銀行に国債を買わせようということを通じて、財政赤字が大きくなっていったという理屈になる。現在この大蔵省は、金融部局を金融庁に譲って財務省に変わっている。その結果、財政赤字が以前ほどではなくなり、国債発行額が少しずつ減っている。

・ 合理的選択論(公共選択論)…本人・代理人論、ゲームの理論

次に合理的選択論である。これは別名公共選択論といわれている。これの大きな特徴は、経済学的な見方で政治現象を説明しようとするもの。具体的には全てのアクターは自分の利益を最大化しようと行動する。官僚も政治家も、自分の利益を最大化しようと行動する。政治家は選挙で再選されることを最大の目標とする。官僚は自分が出世する、または自分が所属する組織の予算を拡大することを最大の目標として行動する。するとそういう利己的なアクターが社会を構成して政治が行われるとどうい結果になるのかということの研究している。この合理的選択論に基づいて、本人・代理人論、つまり本人＝国民・納税者、代理人＝政府・行政など色々考えられる。ゲーム理論は国際政治の冷戦を説明したりするときによく用いられるが、これを拡大させて用いることもある。

・ 政治経済学…産業政策論、行政(規制)改革論

これは産業政策であるとか、行政改革(規制)を政策とか規制がどのような結果をもたらしたのかという議論をしてきた。

全体として政策過程を説明しようとする理論はこういうものがあるということである。

貼り付け元 <<file:///I:/授業ノート2年生/行政学/行政学7・9.doc>>