

# 行政学第14回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

## 2-3 政府・社会関係

### 2-3-1 分析視角

#### 2-3-1-1 国際比較・分野比較

(1) 国際比較 cf. 1980年代の国際比較政治経済学 – 90年代以降とは日本の評価は逆

1) P. Kazenstein

cf. *Between Power and Plenty* (1978), *Small States in World Markets* (1985)

- アメリカ：分権的な社会と国家を持つ自由主義的な資本主義
- 日本：強い国家 – 国家主導的資本主義は世界市場の変化を先取りして積極的に対応
- ヨーロッパ小国：コーポラティスト的国家構造、世界経済変化に事後的適応 + 補償

2) J. Zysman cf. *Governments, Markets, and Growth* (1983)

- 英米：価格メカニズムに基づき資本市場で資金調達 – 企業主導
- 日仏：金融機関からの融資、金利は政府規制 – 国家主導
- 独：金融機関融資、金利は金融機関が自主的にコントロール – コーポラティスト的交渉

3) 2つの次元

①政府（国家）と市場（企業）の力関係cf.中間としてのネットワーク

②政府政策の「賢さ」=能力

## (2) 分野間比較

- ネットワークの態様類型化基準 – 閉鎖性・開放性、官僚の関与、関係の密度、ネットワークの規模
- 類型：政策共同体⇔イシューネットワーク cf. Rhodes and Marsh

Table 1. Policy communities and policy networks: the Rhodes' model.

| Type of network                        | Characteristics of networks                                                                                                       |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Policy community/Territorial community | Stability, highly restricted membership, vertical interdependence, limited horizontal articulation                                |
| Professional network                   | Stability, highly restricted membership, vertical interdependence, limited horizontal articulation, serves interest of profession |
| Intergovernmental network              | Limited membership, limited vertical interdependence, extensive horizontal articulation                                           |
| Producer network                       | Fluctuating membership, limited vertical interdependence, serves interest of producer                                             |
| Issue network                          | Unstable, large number of members, limited vertical interdependence                                                               |

## 2-3-1-2 日本の政府・市場（社会）関係をめぐる議論

cf. 建林、久米、真淵

### (1) 強く賢い政府

- ジョンソン『通産省と日本の奇跡』 – 開発型国家：国が重要な社会的、経済的目標を設定  
強い国家 – 政策形成過程が個別的な政治圧力から隔離され官僚に自律性  
産業政策の内容が「市場適合的」 – 税制、金融等の多様な間接的政策の採用

### (2) 強く賢い市場

- 経済学者は産業政策に批判的 – パトリック、小宮、香西
- 日本の財政制度 – 国債発行に対して非常に警戒的 – 財政法4条：国債発行原則禁止

### (3) ネットワーク論（多くの場合賢さ）

- ネットワーク国家論 = 国家の強さを国家と社会の制度配置から測定
- ザイスマン、オキモト、「新日本株式会社論」（ノーブル）  
政策形成における審議会、政策執行における業界団体への注目
- 村松：日本の官僚制の「活動量」は近代化という大きな目標を与えられたが故に大きかったが、独自のリソースをあまり持たなかったが故にその「自律性」は小さかった
- 村上：「仕切られた競争モデル」= 日本経済の主要部分は、産業毎に分離されたサブシステムに仕切られており、その仕切りの中では激しい競争が起こっていた。政府規制の役割は、主にそのような仕切りを作り、維持することであり、競争行動そのものを直接に規制することにはなかった + 官僚制の政治からの自律

（４）But産業と行政の相互依存的なネットワークの存在から市場志向性を導くのは論理的飛躍－相互依存関係は市場の働きを歪める可能性

１）新藤：行政指導による業界「丸抱え」－村上是仕切られた競争としてプラス評価

２）村上－分野による違いの認識

３）サミュエルズ：官僚制に広い管轄権を認める代わりに、そこでのコントロールを弱め、私企業がそこで自由に活動することができるという官僚と私企業の「相互の了承」成立

<石炭>

- ・決して国有化されることもなかったし、整理統合されることもなかった
- ・個別的に強い影響力を持つ民間利益団体が十分集権化されていない官僚と連合
- ・「石炭産業を国有化した方が安くついたであろう」

<電力>

- ・1909年から1910年：後藤新平は水力発電の国家独占主張⇔電力産業、内務省
- ・政党は水利用権と配電免許求める電力会社支持者
- ・政友会と民政党の競争～東京電燈と東邦電力の代理競争
- ・1935年：内閣調査局の下で国営化検討－1939年：日本発送電発足
- ・1952年：電源開発－特殊会社：電力製造卸売りするが直接消費者に売り込むことは禁止
- ・民間の支配維持

<石油>

- ・国営石油会社作りは失敗
- ・通産省の政策：国策会社設立→民間企業の合併促進
- ・1966年：石油開発公団設立計画－1975年：民間企業とともに共同備蓄に携わる権利取得

<代替エネルギー＝原子力> cf. 国策民営としての原子力

- ・原研コストの半分は9つの電力会社が共同で引き受け
- ・通産省と電力会社の争い：電力会社は1957年電源開発の軽水炉参入への反対

### （５）政策分野間関係（財政・金融政策、産業政策）のインパクト－賢さ担保メカニズム

- ・ 真淵：通産省と大蔵省の間に生じる「政策の市場」
- ・ 久米：大蔵省が金融政策にも責任を負う制度配置（＝通貨安定への配慮）の下で均衡財政主義の定着促進、予算過程＝擬似市場的な政策決定過程、産業政策＝補助金よりも市場志向的な優遇税制・低利融資が政策手段に（予算過程において補助金を獲得する政治的動員力に劣る通産省が予算過程をバイパスしようという思惑）⇔真淵

### （６）行政ネットワークの分野別類型化 cf. 辻中

- ・ 階統型－管轄、権限が媒介物－運輸省等
- ・ 資金型－職員数、予算額、補助金額等が媒介物－文部省、大蔵省等
- ・ 情報型－審議会数、私的諮問機関数、委託費等が媒介物－通産省、厚生省等

### （７）マクロ動向：曽我2013

cf. 前田（2014）：公務員数－グレーゾーンを入れても量は多くない

cf. 前田（2019）：ジェンダーの視点－包摂されていない社会集団

## 2-3-2 戦後日本における政府・市場関係の歴史的 形成過程

### 2-3-2-1 「埋め込まれた自由主義」の形成

#### （１）経緯

- ・ 戦後直後－社会民主主義的イデオロギー有力－傾斜生産方式
- ・ 吉田第2次内閣－ドッジラインによる米国からの圧力を利用して日本経済を自由主義化
- ・ 鳩山・岸路線－閉鎖的－一國資本主義
- ・ 池田内閣＝日本版「埋め込まれた自由主義」（久米）

#### （２）大蔵省と経済安定本部の予算権限を巡る争い

- ・ 大蔵省：自由主義的な均衡財政主義掲げる
- ・ 主計局の総理府移管問題が1951年まで論じられる

#### （３）通産省の2重の性格

- ・ 吉田は商工省を統制経済的思想に立つものとしてその変革を企図
- ・ 商工省と貿易庁を統合して通商産業省を設置する動き－ドッジ来日直後に発表
- ・ 通産省は貿易主義を受け入れたものの重化学工業路線とる－原局が影響力回復

(4) 賢い市場非介入は維持されたのか？－テストケースとしての財政赤字

1) 山口：大蔵省は予算編成過程に政治アクターをより多く組み込んで、予算獲得をめぐる政治競争に内在する抑制機能を財政規模膨張の抑制に利用する方法をとった－しかし結局政治競争は膨張圧力に

2) 真淵：財政と金融一体故－小さな政府をもたらしてきた制度配置が逆方向に機能

- 日本の財政金融制度の特徴は大蔵省という1官庁が2つの分野を掌握していたこと
- 日本の財政制度－国債発行に対して非常に警戒的：財政法4条：国債発行原則禁止  
但書「公共事業費、出資金及び貸付金の財源」については国会の議決の範囲内で国債発行可－定義不明確、会計操作可能－いったん発行されれば抑止力にならず

財政法5条－日銀による直接引き受けを原則禁止しかし間接引き受け規制ルール未確立

- 金融制度

1948年8月連合国総司令部財政金融課－バンキングボード構想

日本銀行強化案－日銀内部に政策委員会設置（政策委員会決定日銀実施）で決着＋限界

日本銀行の政府への従属性の意味－70年代財政赤字が拡大：金融機関特に銀行が負担吸収

1965年：「建設公債の原則」、「市中公募の原則」を確認＝「新しい歯止め」

1975年以降大量の赤字国債の発行－市中消化の歯止めかかるのは証券会社引き受けのみ

大蔵省の銀行業界への依存状況→規制緩和－健全？

## 2-3-2-2 公企業の経営形態の変容－戦後直後の公的性格の強化と緩和 cf. 魚住

(1) 昭和初期

- 国策会社急増－官民協力の行政手法としての国策会社
- 営団の論理：官民協力の枠内－私法人の延長に位置づけ  
採算ベースに乗らないもの－経済界に配慮

(2) 戦後期

- GHQ：統制会・国策会社の解散とそれにかわる公的機関（public agencies）の設置等を
- 存続した帝都高速度交通営団も民間出資を排除し、1951年公法上の法人に
- 官民協力の論理の枠内の戦前の営団は消滅－公社構想：配給を政府の責任で行う必要
- 私的独占を排除するための公的独占の論理を持つ行政手法
- But GHQ慎重姿勢に－行政手法として大規模に活用されることはなかった

(3) 変容

- 行政調査部：現業官庁の一般行政からの分離構想←能率性確保、監督経営分離
- マッカーサー書簡：public corporation化されれば国家公務員（争議権、団体交渉権剥奪）から除外
- 実質骨抜き：日本専売公社法案等－1つの新しい行政機関の出現：状況対応的な行政手法
- 公社→「官界で使い易い」公団へ

## 2-3-2-3 境界領域組織（特殊法人、認可法人等） cf. グレーゾーン組織（真淵）

（１）政府現業＝最も一般行政と区別されず自立性が与えられていない

- 法人格なし、労働法の適用（４現業：国営企業労働関係法→2002年：特定独立行政法人等の労働関係に関する法律）
- ４現業（造幣局、印刷局、国有林、郵便事業）
- その後の改革：独立行政法人化（造幣局、国立印刷局）、公社化・民営化（郵便事業）

（２）特殊法人

- 特別法に基づき設立 ex. 公団、事業団、公庫、公社
- 現在の例：日本年金機構、NHK
- 法人格あり、労働法、人事制度等は通常の私企業と同じ扱い
- 予算・事業計画・資金計画・決算の許可権、各法人の長の任命権は主務大臣
- 予算・事業計画・資金計画については財務大臣との協議も
- 会計検査院の検査、内閣人事局の新設改廃に関する審査の対象でもある
- かつての国鉄等３公社は特殊：予算、総裁人事に国会議決必要
- 特殊法人数の推移－1955年33、70年代以来抑制（最大1967年113、2000年78、2008年31－国土交通省主管が多い）
- その後の改革：独立行政法人化、民営化

（３）認可法人

- 特別法に基づき数を限定して設立される公法人
- 民間の発意（設立委員）による点で政府により強制設立される特殊法人と異なる
- 政府の出資ないし補助金を受ける場合が多い
- 役員の選任に主務大臣の認可を要する－従来、主務官庁OBの天下り先であった
- 会計検査院の検査、内閣人事局の審査対象ではない
- 昭和40年代から設立され始めたが、行革で80年代以降抑制
- 諸類型：強い独立性（日銀、日本赤十字社）、行政活動補佐（検査・検定業務等：高圧ガス保安協会等）、共済組合、業界団体（日本商工会議所、全国農業協同組合中央会、日本公認会計士協会等）
- 近年、再活用－エネルギー分野：使用済燃料再処理機構（2016年）、電力広域的運営推進機関（2015年）、原子力賠償・廃炉等支援機構（2011年）

#### (4) 公益法人 cf.林・入山

- 公益法人（財団法人と社団法人）：祭祀・宗教・慈善・学術・技芸その他の公益を目的として設立される民法上の法人であるが、その一部が事実上外郭団体
- 民法34条：要件－公益に関する＝不特定多数の利益、非営利、主務官庁の許可
- その他公益法人：学校教育法、医療法、社会福祉事業法、宗教法人法
- 規模：年間支出総額8兆円（GNP2.7%）、補助金約9000億円、事務局人数約20万人
- 法人数：中央所管約5000団体、地方所管約15000団体
- 1996年総理府公益法人概況調査閣議報告：支出総額20兆円
- 2カテゴリー：非政府・行政（昭和30-39年ピーク）、政府・行政業務代行（昭和40年以降増加）
- 分業：自治体が公益法人を支援し、国は特殊法人等を支援
- 退職公務員を行政代行業務財団で再雇用すると人件費節減
- 問題：縦割り、一度許可されると温存－解散事由解散命令明確化、事業目的変更判断必要

#### (5) 業界団体＝事業者団体

- 事業者団体「事業者としての共通の利益を増進することを主たる目的とする2以上の事業者の結合体又はその連合体」（独禁法2条2項）
  - 法形式は多様：認可法人、公益法人、任意法人
  - 1992年時点：2617の全国団体が届出：任意団体1520、特別法に基づく団体366、公益法人731（社団法人652、財団法人79）
  - 業界団体の役割－自己規制と自己利益保全  
 内向き役割：倫理綱領策定、会員相互親睦、業界内情報交換・連絡調整、技能訓練等  
 外向きの役割：族議員との交渉、経団連を通じて割当てられた政治献金徴収、業界独自の政治献金や集票マシンとしての活動など政治活動、行政省庁との互惠関係の構築  
 例：医師会と弁護士会（弁護士法根拠、懲戒権限あり）の比較
  - 業界団体と管轄課の関係：行政指導、行政活動代替、新規政策・法令作成に影響力行使
  - 業界団体の機能：政策形成実施の円滑化－ネットワーク論
  - 問題点：特殊利益の擁護に堕する危険（市場における自由競争阻害、「民民規制」）、行政当局の省益・課益の擁護者に堕する危険、行政機関と業界団体が結託して両者が特殊利益の増進に走る危険（官製談合）
- cf.独禁法8条：事業者団体の競争制限的行為禁止、公正取引委員会に成立解散等届出義務

## 参考文献

- 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第3巻：政策と行政』有斐閣（1994年）－久米郁夫「政治経済環境の変化と行政システム」、真淵勝「財政・金融政策」、建林正彦「産業政策と行政」
- 魚住弘久『公企業の成立と展開：戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社』岩波書店（2009年）
- リチャード・J・サミュエルズ『日本における国家と企業－エネルギー産業の歴史と国際比較－』多賀出版（1999）
- 新藤宗幸『行政指導－官庁と業界のあいだ－』岩波書店（1992年）
- 前田健太郎『市民を雇わない国家：日本が公務員の少ない国へと至った道』東京大学出版会（2014年）
- 前田健太郎『女性のいない民主主義』岩波書店（2019年）
- 村上泰亮『反古典の政治経済学上・下』中央公論社（1992年）
- 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店（1987年）
- RAW. Rhodes and David Marsh (1992), "New direction in the study of policy network", European Journal of Policy Research Vol. 2, pp. 181-205
- 松並潤「国家と社会の境界領域の諸問題」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻：業務の執行』有斐閣（1994年）
- 笠京子「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻：政策と管理』有斐閣（1995年）
- 林知己夫・入山映『公益法人の実像』ダイヤモンド社（1997年）