



RIETI Discussion Paper Series 04-J-021

「不良債権処理先送り」の政治学的分析： 本人混迷と代理人の裁量

村松 岐夫
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

「不良債権処理先送り」の政治学的分析：本人混迷と代理人の裁量

村松 岐夫

要旨

本稿は、バブル崩壊以後の政府の課題・不良債権処理先送りの研究である。バブル崩壊後、日本社会に巨額の土地不良債権が生じ、その処理が90年代における政府の主要課題になったが、迅速な対処はなされなかった。その間に、大きな不況が生じた。しかし、日本政府は、北海道拓殖銀行、山一証券、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行が相次いで破綻した1997-98年になるまで、不良債権問題についての十分な認識を示さなかった。政府当局は、この時点にいたるまで、金融機関の破綻処理に失敗し、あるいは遅れたのである。より具体的に言えば、大蔵省は、92年、宮沢首相が行った公的資金導入による解決案を退けまた住専再建案にも場当たりの対処をした。この重大な問題が先送りされたのはなぜか。他国でも80年代、バブルが生じたしそれへの対処に遅れた国はあるが、後始末は日本よりも大分早い。日本の遅れは何故か。この問題に関する研究は多いが、本稿の特徴は、92年の先送りのあとも先送りが続けられたのは何故かを探求しようとするところにある。この点の探索をしていくと、この時期が1955年体制から新しい政党システムに移行する時期であったことが注目される。不良債権処理の先送りはこの政治過程に原因があったのではないか。他方、本稿は、不良債権処理における大蔵省の組織構造や組織活動のルーティンに先送りのもう一つの理由があると考えられる。従って、本論文の後半では、金融行政の組織、人事、リソースが分析される。大蔵省は、その金融行政において高度経済成長時代におけるマニュアルに固執したこと、人事行政の構造もこれを促進したことを指摘する。

本稿が依拠する本人代理人論で言えば、90年代前半の一連の先送りは、55年体制終了以降の日本政治における「本人混迷」と金融行政における「代理人の裁量が拡大」の中で生じたことである。本人混迷状態は、大蔵省にゆるみを生じさせ、他方、政府の能力を低下させた。

はじめに

本稿は、90年代の政治行政とバブル崩壊以後の政府の課題・先送りに関する研究である。80年代後半の活発な株や土地への投資はバブルをつくった。バブル崩壊後、日本社会は残された巨額の土地不良債権に苦しむことになる。不良債権の山に必要な対処をなしえないでいる間に大きな不況が生じてしまった¹。しかし、日本政府は、北海道拓殖銀行、山一証券、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行が相次いで破綻した1997—98年になるまで、不良債権問題についての十分な認識を示さなかった。日本政府は1998年2月に改正預金保険法と金融機能安定化措置法を、その10月に金融再生関連4法（金融再生法）と金融機能早期健全化緊急措置法（早期健全化法）を成立させることによって始めて不良債権問題の処理に本格的に着手したと言える。その時点までは、不良債権の処理は先送りされ、金融機関の破綻処理に失敗し、あるいは遅れたのである。1980年代に生じた他国のバブルでも不良債権処理に長くかかった国もある。しかし、日本では異常に長くかかったというべきではないか。日本のこの遅れは何故か。

大蔵省は、このように住専問題を含めて、90年代前半、金融機関の破綻に関する戦略決定をしたように見えない。なぜ大蔵省は果敢な行動に出なかったのか。不良債権処理の先送りを取り上げる時最初の大きな山であった時点として誰もが指摘するのは、92年夏における宮沢首相の提案である。92年、宮沢首相が不良債権処理処理構想を公表した時は、政府当局が不良債権問題を考える機会であった。しかし、大蔵省はこれを退けた。またこの時期にイシューになった住専再建案でも当面の急場をしのぐだけの決定を行っただけであった。第二の山というべき3年後の95年、大蔵省は、金融機関の破綻が微増する中で、やっと行動に出始めるが最初に対処する案件としてとりあげたのが住専問題であった。当時の大蔵省の処理計画では、公的資金の導入無しの構想であったが、現実には、住専は、自民党の強引な主張による公的資金の導入で一応の解決を見た。これが大蔵省のマニュアル外の処理であったことは周知の通りである。この住専処理は先送りを断ち切ろうとする最初の行為であると同時に、大蔵省の従来 of 護送船団行政が大して有効でないことも示した。第三の山というべき97—98年の金融危機では、山一証券、北海道拓殖銀行、日本長

¹本稿の「先送り」論は、井堀（2000）のような経済理論を目指していない。しかし、合理的選択論の一部となっている本人代理人論から 仮説を可能な限り実現しようとする。

本稿は、RIETIのプロジェクト「バブル研究会」の成果の一部である。このプロジェクトでは2004年1月の研究会において、参加者が全員提出して意見交換（ワークショップ）を行った。本稿はこのプロジェクト参加者からの示唆に負うところが多い。

期信用銀行、日本債券信用銀行が倒産した。ここで初めて政府の本格的な対処が始まったと言えると思われる。しかし、政府はその対処に苦闘する。政府は、バブル崩壊以後に不調になった経済を活性化する政策にも力を入れなければならなかった。90年代から今に至る間、政府は、前門では「景気」に、後門では「不良債権処理」に対処しなければならなかった。そして、年を追う毎に、もっと軽いはずであった不良債権処理が国運をかけた問題になっていったように見える。²

先送りは多くの人々の関心の対象であり、種々の説明がなされている。筆者の間心の特徴は、どの見解に立つのであれ、先送りが続いたのは何故かを問うていることである。先送りの説明については、多くの人々は、もう一度経済が持ち直すかもしれないという希望があったからだという。ただし、この主張は、概して当事者の主張であり、不良債権は早く対処すべき状態にあるとの意見がすでに多くでていて世間は通りにくい³。92年、銀行局長は、局をあげて1930年代における金融機関の破綻処理について調査している。局をあげての調査が行われたとすれば実態の認識はかなりしっかりしていたものであることが推測される⁴。それでも、多数者が、経済回復の可能性があると思えば、公的資金導入に踏み切らないよね、という。したがって、この経済持ち直し仮説は重要な仮説であるが、先送りがなぜ継続したかを問う本稿では、質問は、92年以降、経済環境や関連する数字が変化しているなかで、先送りが続けられたのは何故かということになる。堀内（2004）のように、宮沢首相と大蔵省の関係をゲーム論的に分析して、大蔵省は深刻な数字を宮沢よりもしっかり認識していたので行動に出られず先送りしたとする⁵仮説に立つのであれば、経済立ち直し仮説におけると同様に、不良債権の総額に驚いた大蔵省がその後も方針を大きく変えたように見えないのは何故か問う。このように、どの立場に立つのであれ、不良債権処理の必要が叫ばれる中で、大蔵省が、その不作為の立場を続けた理由に関心を持つのである。したがって、「なぜ」の問いが直接向けられるのは、かなり狭い期間の先送りに対してである。

本稿が、先送りを説明する第1の要因は、当時の政治行政過程である。不良債権というイシューを探索をしていくと、この時期が1955年体制から新しいシステムに移行する時期であったことが注目される。筆者は、不良債権処理先送りの原因の一つが政治過程にあると考えようとする。この点を指摘する著作は多い。たとえば、西村吉正は次のように言う。「竹下内閣の消費税導入以

² R I E T I 「先送りプロジェクト」・久米論文（2004）を参照。

³ このあたりについては杉田茂之の論文を参照。

⁴ 西野智彦、（2003）15ページ

⁵ 堀内勇作、R I E T I 「先送りプロジェクト」・論文。

降、我が国の政治は短期間の政権交代を繰り返し、大きな政策決定を実行する力を弱めてしまったように見える。一時期は国民の期待を担って登場した細川内閣以降の政局展開も、政治的混迷を深める原因になった。転換期にある日本経済の舵取りを果たすべき政治が、この時期に政治改革にかなりの力を吸収されたことも、我が国経済にとっては不運であったように思われる。」⁶ 筆者は、政治過程に原因を求める方向で、やや具体的にこの時期の政界再編を分析する。

不良債権処理の先送りのもう一つの原因として、本稿は、政府・大蔵省の組織体制・人事・リソースを分析する。組織の中の個人や単位的意思決定は、権限や予算に影響されるのは当然である。90年代前半期における大蔵省（銀行局）の組織はどのようなものでありそれらが諸決定にどう影響したかを分析する。⁷

本稿の議論は、本人代理人論を利用して進められる。本稿では、政権党と内閣を一体的に見て「本人」ということが多いが、もちろん究極の本人は国民である。受託を受けていた代理人は行政当局（大蔵省と日銀、ことに大蔵省）である。この理論のルールでは、本人は、代理人の仕事が本人の目的または利益になっているかどうかをモニターする。では、どのような場合に、本人は、代理人をしっかりと監督下におくことができるであろうか。たとえば、内閣と政党の権力に安定があるとき、このような時、本人は代理人をコントロールしやすいと言われる。代理人は本人の意図を予想してその予想に基づいた行動を取るであろう。他方、内閣総辞職が予想されるようなとき、代理人は動かない。政局が不安定なとき、官僚は大臣の期待通りには行動しないものである。あるいは、政治不安定下では、大臣の意見に違和感をもつ官僚は平気で曖昧な態度を取る⁸。官僚は現職大臣もすぐに「通過」して出ていくことを知っているのである。もっとも最後の点については、官僚の大臣に対する関係は、内閣の安定性と関係がないとの主張もあるが、大臣が政局に忙しければ、業務からの注意は逸れると見るのは自然である。政策に熟達した大臣と新米大臣では違いがあるであろう。

代理人は、日本の金融当局の場合も、スキをうかがっているのである。本人代理人論においては、本人の監視の目が緩くなければ、代理人の裁量は拡大し本人の意図からはずれた行動を取る可能性が高くなる。そこで本人は、代理人

⁶ 西村吉正（2000）、23ページ。

⁷ 岸宣仁（1997）、佐藤章（1998）、西野智彦（2003）など多くのジャーナリストの優れた研究がある。

⁸ 内閣不安定と官僚のビヘイビアについては、Huber & Lupin, 2001, P. 19 に依拠している。同じ議論を、Scheiner, Muramatsu, and Krauss (2004)で行っている。

が何をしているかその行動の結果はどうかについての情報の入手をしようとする。本人に不利な事態があることを告げる情報の入手は重要な本人の仕事である。本人が、怠惰でモニタリングが弱ければ、代理人は、そこに生じる裁量権やスラックを自分の利益を追求する。ここにいう「利益」には金融当局の天下りといったような個別的利益だけでなく、先送りをして公務員としての束の間の安逸を享受するといったことも含まれるであろう。したがって、本人は代理人をしっかり監督しようとするにちがいない。文献によれば、政府トップと公務員の間では、本人の代理人に対する監督の方法としては、次のような三つの方向が示されている。第1は、どういう公務員制度であるか。公務員制度によって自分の好きな人を公務員職に選ぶことができる。長期に気の合う集団を選択しようというわけである。価値観の選択といっても良い。第2に、個別決定が本人の選好通りの決定がされたときに褒美（インセンティブ）を与えることができる。これはかなり一般的な議論である。日本の公務員制度は、アメリカと異なり、政治的任命職が少ない。官僚の忠誠は省庁組織のトップに向かう。この意味でのトップとは大臣ではなく事務次官である。日本の官僚は大臣やここにいうトップの指示からはずれる可能性が高いというアメリカの学者の指摘もある⁹。大臣がインセンティブを与えるために利用できるリソースは少ない。たとえば政治的任命職が多いアメリカであれば、代理人の行動いかんで昇進を約束することができるのに対して、今多少の変化がも見られるが、日本では官僚制の人事の自律性が高い。

第3に、意思決定を手続きで縛ることができる。この点はどうか。政権党は、事前に政策にインストラクションを与えるケースである。日本では、多くの政策分野で国会事前手続きである与党審査において事前のインストラクションが示される。しかし、2つ指摘できる。第1に、自民党も事前過程で、明白な利益相反でなければ了承するという意味で、大幅な官僚への委任がある。むしろ権限委任をしておいてあとで使うという戦略もあった¹⁰。さらに他の分野では、省庁官僚に対して政権党としての選好を伝えていたのに対して、金融分野では、本人は、代理人の能力を高く評価し、代理人任せであった。専門性が高く大蔵省の能力は信頼できると考えてきたからである。代理人の報酬としては、多くの魅力ある天下りポストが含まれていた。日本の金融当局は本人による上記三つの監督から比較的にまぬがれているのである。公務員制度は、彼らが政治家よりも官僚内人事機構に忠誠を誓う仕組みになっている。ただし利益相半の状況では自民党は発言することを厭わない。

この仕組みの中で、金融当局は90年代の金融行政を仕切った。

⁹ Frank Upham, *Law and Social Change in Postwar Japan*.

¹⁰ 村松岐夫（1981）第三章。

まず第一節では、93年以降は連立政権になって、本人の意思が明確でなくなったこと、あるいは、細川、羽田連立政権では混迷したことが先送りの少なくとも一つの重要な原因であると主張する。第二節では、大蔵省の組織体制に制約と限界があり、これが先送りの突破を困難にしてきたと主張する。

第一節 90年代前半の政治と政局

(1) 政治改革

不良債権問題に対応すべきであった90年代前半、日本政治においてこのイシューに対する本人の注意は逸れていた。代理人に対する本人のモニタリングは弱くなった。本人による「パトロール」も行われず、誰かが「警報機」を鳴らして自民党に知らせてくることもなかった。全体に政治的アクターの注意が逸れている中で、唯一の例外は、宮沢首相が公的資金導入を指示しようとしたことである。宮沢はこの構想を提示ししばらくは主張し続けたが、多方面からの反対にあって簡単につぶれてしまう。宮沢はその決意に見合う行動に出なかったというべきであろう¹¹。宮沢が、党内をまとめ、経済界を説得してやる気を見せれば、何かが行われたような気がするだけにこの一コマは繰り返し回想される。しかし、本人の意思が実行されるのはそれに見合う本人の行動がともなわねばならない。宮沢を継いだ細川、羽田は、不良債権問題にはほとんど注意を払っていない。細川内閣は政治改革に追われたし、羽田内閣は少数与党にすぎず、ペイオフを含む破綻処理が行われ場合の政治的混乱を乗り切る力はなかった。¹²

80年代末以降の政治過程を振り返ってみよう。86年の選挙によって大勝利を納めた自民党にも90年、91年になると陰りが生じる。89年参議院選挙における自民党大敗がその根底にあった。これは消費税をテーマに掲げた総選挙であるが、リクルートスキャンダルも響いていた。このリクルート・スキャンダルに対するしっかりした対処が行われなかったことから「政治改革」が重要なイシューになった。

89年参議院選挙のあとしりぞいた竹下首相（1987－1989年4月25日辞任）の跡を継いだのは宇野宗佑であった。しかし、この首相のもとでの参議院選挙で自民党は大敗した。自民党は過半数127を大きく割り込んで1

¹¹ 西村吉正、2000は静かに自民党も宮沢も結局何もやらなかったことを指摘している。84－85ページ。

¹² 西野、2003、124ページ。93年2月に公表された大蔵省の方針は、93年8月9日に非自民8会派で成立した細川政権でも変更はなかったということができる。吉村（2000）85ページ

11となる。逆に、この「山が動いた」(土井たか子)選挙では、社会党は大躍進し52名を当選させ、また「連合」が11名の議席を獲得する。多くの参議院軽視の議論を尻目に、この参議院における勢力構成はその後の政治を大きく制約する。

自民党は参議院でもいぜん、最大会派であり続けたが、自民勢力が過半数を得るのは、何回かの選挙のあとであると感じさせた。そのため国対政治はいつそう重要になり、金丸信の重みが増した。この頃、彼が自社大連合を唱えたことは、奇妙な感じとともに、権力のニーズを世に知らしめた面も否定できない。宇野首相の後は、経世会の支持で河本派の海部内閣が、誕生した。格別な政策マンでなかったことが彼を経世会が選んだ理由であると言われていた。したがって、その地位は失点がなく竹下派が支持する限りで続くという性格のものであった。経世会の主張の代弁者として、竹下登、金丸信が圧倒的に重要であったが、小沢一郎も次の世代のリーダーとして、有力者の仲間入りをした。

海部政権のもとでは、アメリカからの規制緩和などの要求を処理し、湾岸戦争に対応するなどの外交課題が処理されたが、海部内閣の政治的地位は、一回当選議員・武村正義が1990年の政治改革法案審議未了・廃案のあと、その2月に行った自民幹部疑獄批判で危うくなった。武村の幹部批判が多数の若手議員を動かすこととなり、政治改革は本格的な政治的イシューになった¹³。それでも竹下派が支持している間は政権が続く。そして逆に竹下派が「続投なし」を決めると、政権を手放さざるを得なくなるのである¹⁴。91年の自民党総裁選では、渡辺、三塚、宮沢が立候補するが、10月27日、竹下派の支持を受けた宮沢内閣が誕生する。

宮沢は宏池会の代表であり独自の大勢力であったが、宏池会には、自民党総裁を一人で勝ち抜く力はなく、宮沢内閣の実現には、経世会の同意と支持が必要であった。経世会自身に小沢一郎など候補が居ないわけではなかったが、まだ早いと言うこともあった。何より小沢一郎自身が今は総裁・首相になるときではないと判断していたので出馬せず、経世会は、渡辺美智雄と宮沢を天秤にかけ、最後は宮沢に恩を売った。テレビの前で、宮沢が、小沢、金丸に腰低く挨拶をするシーンを記憶する人は多い。その直前には、宮沢も、宮沢・三塚・渡辺三派の連合による海部続投(竹下派の意見)阻止にコミットしていたわけであるから、政治は強い勢力が結集した時に求心力を持つということになる。

以上のように首相の地位が不安定で、次の政権構成に議員の時間の大部分が使われる政治過程においては、不良債権は大きなイシューになりにくい。この時期「政治改革」が政策をめぐる政治過程をリードした。宮沢内閣時におい

¹³ 伊藤光利(1997)等を参照。

¹⁴ 朝日新聞(朝刊)、1991年11月14日

ては、若手の改革派勢力に乗って政治改革を推進したのは小沢一郎である。政治改革は、政治のトップならこれに対処すべきだというイシューになった。宮沢のバブル崩壊以後の不良債権処理や景気への懸念は政治改革に押し流された。

宮沢は、実は、政治改革でもイニシアチブをとることができなかった。この状況の中で、1993年6月18日、政治改革でもたもたする宮沢内閣への内閣不信任案が通ってしまった。その結果、国会が解散され総選挙（7月18日）になるが、この1992年参議院選挙で4議席をとって驚かせた日本新党は、30議席を得て大勝するのである。総選挙のテーマは政治改革であった。選挙の直前に、新進党とさきがけが自民党から離党して挙党した。選挙後、小沢等を含む宮沢内閣の不信任に同調した非自民八会派が結束して細川内閣を成立させた¹⁵。以上のように、細川組閣は、自民党の分裂によるものでもあったが、自民党以外の政党勢力による政権がここにはじめて成立した。人々は、この点を捉えて1955年体制が終わったと述べた。この細川内閣の2年間は、本稿のテーマである政官関係に微妙な変化を与えた。政権党と省庁官僚制との協力形態を硬直化させ、その後の両者の関係をギクシャクさせる種々の要因が生じた。そして、本稿のテーマとする「不良債権処理」の行政に重大な影響を与えたように思われる。

不良債権問題は、細川内閣下では消え去ったように思われる。新聞検索では、93、94年頃、大蔵省内に「金融機能の回復について」の基礎になる調査研究は行われていたと思われるが政治の側に動きはない。海部、宮沢内閣におけると同様に、細川内閣の下でも、諸政党は、その政治的エネルギーを「政局」に費やしたことは想像に難くない。細川首相の施政方針演説では、政治改革や地方分権が大書して述べられたが、本稿が関心を持つ不良債権はとりあげられていない。90年代の政策をめぐる政治過程において不良債権と関連する経済イシューがどのように認識されていたかを推測するために、朝日DNA検索を利用して、施政方針演説における諸項目の登出頻度を調べ、これを折れ線グラフにしてみた（図1）。これによれば、細川も、他の内閣も関心は、政治改革にあったようである。安易な国民福祉税導入の提案と自らのスキャンダルで細川内閣は退陣したが、その後の羽田内閣も、社会党の離脱で少数内閣となり、短命であった。したがって、みるべき政策があったとは言えない。1994年春、社会党が政権から離れたタイミングをとらえて、自民党は、その政権を離脱した社会党と連立する離れ業で、政権に復帰することによって、自民党の政

¹⁵ 各政党・会派に属する個々の議員の行動は複雑であった。また政党・会派横断的に離合集散が行われた。この時期は「政界再編」としばしば言われる。大嶽秀夫（1997）等を参照。

権への意欲は高いだけでなく、権力の技術も確かであることを示した。この自
 民党復帰の頃から政官関係はいっそうギクシャクしはじめて、政治家も官僚も
 共に、主要な政策を正面から取り上げることに躊躇した。他方、政府は、アメ
 リカへの対応にも追われていた。

図1 施政方針に示された関心

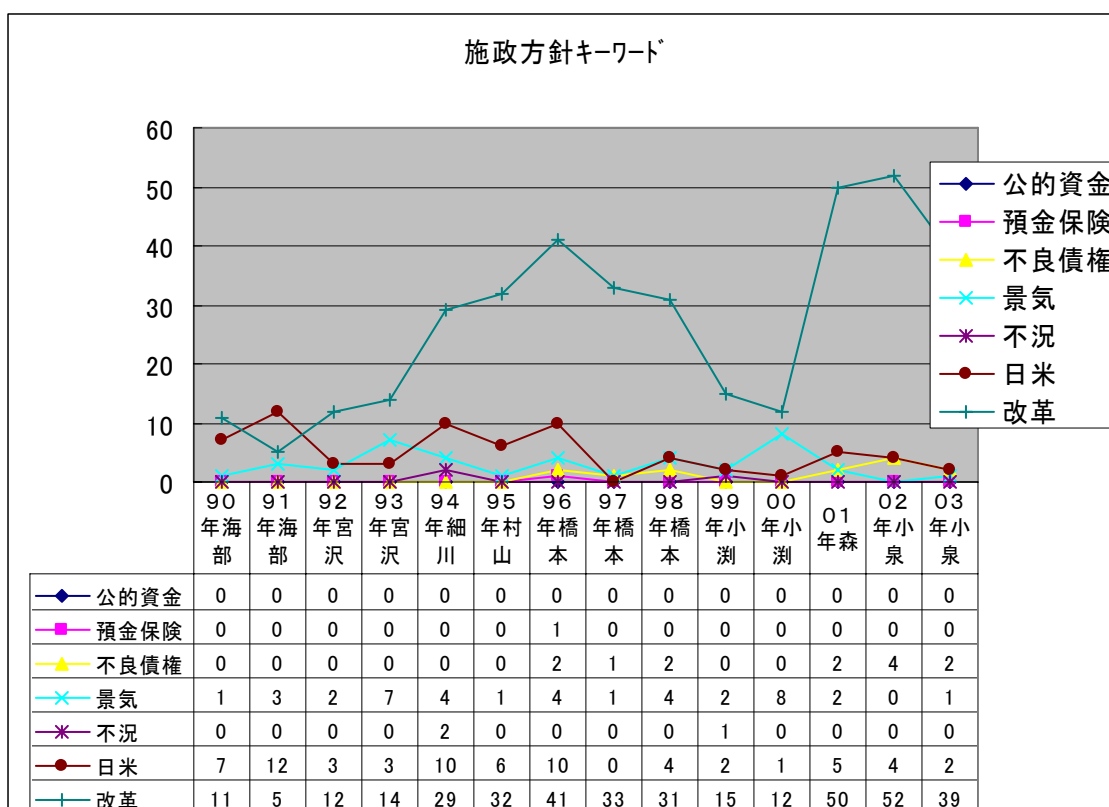


図1によれば、90年代の首相の注意が不良債権とは異なる方向に向かっ
 ていることを示している。演説の原文を読んでもその印象を受けるのであるが、
 このデータでも関心が全体として改革に向かっていることが分かる。改革の登
 出度は、現時点に近づくほど多くなっている。ただし改革の中身は非常に異な
 っている。宮澤（92，93）細川（94）で言われているのは小選挙区制導
 入と政治資金に関する政治改革である。細川の行政改革や地方分権改革への関
 心が高いことは知られているが、実際にこの内閣のエネルギーは、政治改革
 に使われた¹⁶。橋本内閣では、改革とは行政改革である。小泉内閣（02，03）

¹⁶ 田中秀征（1998）が有益である。地方分権についてもその準備作業をしていたが、地
 方分権推進法が通るのは、次の村山内閣の下においてである。

になってから現れる改革のイメージはいわゆる構造改革（ここでは不良債権が正面に近く据えられている）である。以上の分析だけで、政治が不良債権処理に政治指導者の注意が払われていなかったとすることは出来ないが、このデータは、筆者の政治指導者の関心が不良債権から逸れたいとの観察を支持する背景である。93、94年の時期が、連立内閣と政治改革でエネルギーが不良債権問題から逸れてしまったことは不幸なことであったと思う¹⁷。金融への注目度は低い。

細川政権、羽田政権、村山政権において、「本人」は弱い本人であると言ってよい。大蔵大臣には有力者であるが金融に疎い政治家が就任したことも本人を弱いと見ることになった理由である。全体として、誰が本人か分かりにくい状態であったとも言えよう。これがここに言う本人混迷である。そこから予想されるのは、代理人の自由裁量の拡大である。もしも裁量が大きく代理人活動の制約が後退すれば、代理人は、気ままになる。権限を利用してレントシーキング活動に出るかも知れない。実際、本人は、政策どころではなかった。しかも金融の実態についてパトロールはしなかったし、警報が鳴っても、誰本人には聞く耳がなかった。

この頃の政治過程が政治改革をめぐるものであったことについては、伊藤光利の研究が説得的である。伊藤は、合理的選択論にしたがって、政治家（議員）の行動を決めるインセンティブは、再選と昇進であるとする。特に、89年に竹下登が政権を去って以降、小沢一郎が政治の表舞台に登場し、「昇進」を目指したことが政治改革論議の出発点になったと言えるという。小沢一郎は再選の確実な人であった。彼の政治改革を目指す動機は、「昇進」にあった。すなわち、彼は総理の座を目指していた。しかし、総理の座というだけではなく、総理になって政策形成にリーダーシップを発揮できる条件が欲しかった。当時の政治の大きな部分は、いわゆる族議員の跋扈する利益政治であった。小沢が企図していたのは、「政治にダイナミズムを与え、政治スキャンダルを抑制するための小選挙区制の導入、公費助成、腐敗防止などの改革、国会改革、地方分権、積極的国際貢献」であった。小沢は、この企図を、自民党幹事長時代には、小選挙区制の導入によって実現しようとして失敗した。しかし、小沢は、この計画を持ち続け、改革政治の方向を定めると共に、何より日本政治の全体を改革モードに切り替えたのである¹⁸。細川内閣が政治改革を、村山内閣が地方分権を、橋本内閣が多面的な行政改革を実現していく。小渕内閣の時代にも、国会における政府委員制度の廃止と各不調への副大臣・大臣政務官制の導入が行われた。

不良債権処理における最大のポイントは、この間の代理人の気のゆるみであ

¹⁷ 世論がこの時期何を問題にしていたのかについては久米（2002）を参照。

¹⁸ 伊藤光利（1996）

る。気のゆるみは、筆者の仮説では、繰り返しになるが、官僚制に対する政治の優位が続く中で、93—94年の頃、影響力が瞬時、官僚制に移ったことから生じたのではないか。このようなことをしっかりと直接データや資料で実証することは困難である。以下(2)は、この点に政策アクターに関する3回の面接調査データを使用してもう一步迫ってみたい。

(2) 政治主導のトレンド：データによる本人代理人関係

筆者がここに利用しようとするのは、76—77年、86年、2—3年に行った国会議員調査、官僚調査、主要団体調査のデータである¹⁹。それぞれサンプル数は、次の表1の通りである。団体調査では、理事長、会長などのトップの他専務理事など実質的に団体を運営する責任者がインタビューの対象である。三回目の団体調査は実施中であり、サンプル数は確定できない。政治家と官僚の調査の実施時点は近いが、団体調査のタイミングは、他の調査から少しずつずれている。

表1 三回の調査とサンプル数

	官僚	議員	団体
1976—77	251	100	250 (1979年)
1986	252	101	250 (1994年)
2002—03	290	120	(230前後) (2003—04年)

これらの3つのアクター調査におけるわれわれが大きな関心を寄せたポイントの一つは、政治家と官僚の影響力の推移にあった。そのため質問文は影響力関係を扱うデータが多い。たとえば、「官僚の影響力は将来大きくなるかどうか」とか「政党、官僚、財界、労働界などの選択肢を上げて、その中で、政策過程ではどれが大きな影響力か」等の質問をして、回答を得た。筆者は、1976年の第一回調査データを基礎にして、日本は「官僚支配の国」という学界の通説に異論を唱えた。筆者のデータ自体がこの点で決定的なものではなかったが、筆者の政党優位論は、他の研究者やジャーナリズムのケース研究で補強された。²⁰ その後、1986年調査でも02—03の今回の調査でもこの関心を持続させた。図2、図3は、76年調査以来のデータを折れ線グラフで示したもので

¹⁹ これら3回の調査については、村松岐夫(2003)を参照。

²⁰ 代表的な文献は、日本経済新聞社編(1982)である。

ある。まず図2であるが、官僚調査における「政策過程における権力者はだれか」という質問への回答をグラフにしている。政党、官僚を始め10ほどのアクターを選択肢としたが、「政党」を選択する回答は、第一回においても第1位であったが、二回調査、三回調査でいっそう高くなっている。「官僚」を選択する回答は、第1回では第二位ではあるが政党と拮抗していた。第二回、第3回では、「官僚」の選択はだんだん下降している。政党と官僚以外のアクターとしては、財界、労働界など約10のアクターを選択肢として並べたが、全体を合計しても大きい数字にならない。そこで図2では、これらを「政党・官僚以外」としてまとめて考えることとし、この「第三グループ」回答数のトレンドを見ようとした。興味深いのはその第3回データにおいて、この第3グループは、落ち込んできた官僚21%に近い18%にまで伸びてきたことである。

図3は、官僚の将来の影響力に関する見通しを尋ねたものである。質問文は、「一般的に言って、官僚の将来の影響力は、近い将来において増大すると思いますか。それとも減少すると思いますか。次の尺度のどの点かをお答えください。」である。官僚の影響力が「低くなる」との見通しは劇的に増加し、「高くなる」という見通しは逆方向で劇的である。官僚において政治主導の認識が増えていることの反面であると思われる。

図2 (行政エリート)

Q 現代の日本において、国の政策を決める場合に、最も力を持っているのは、次の中のどれだと思われますか。

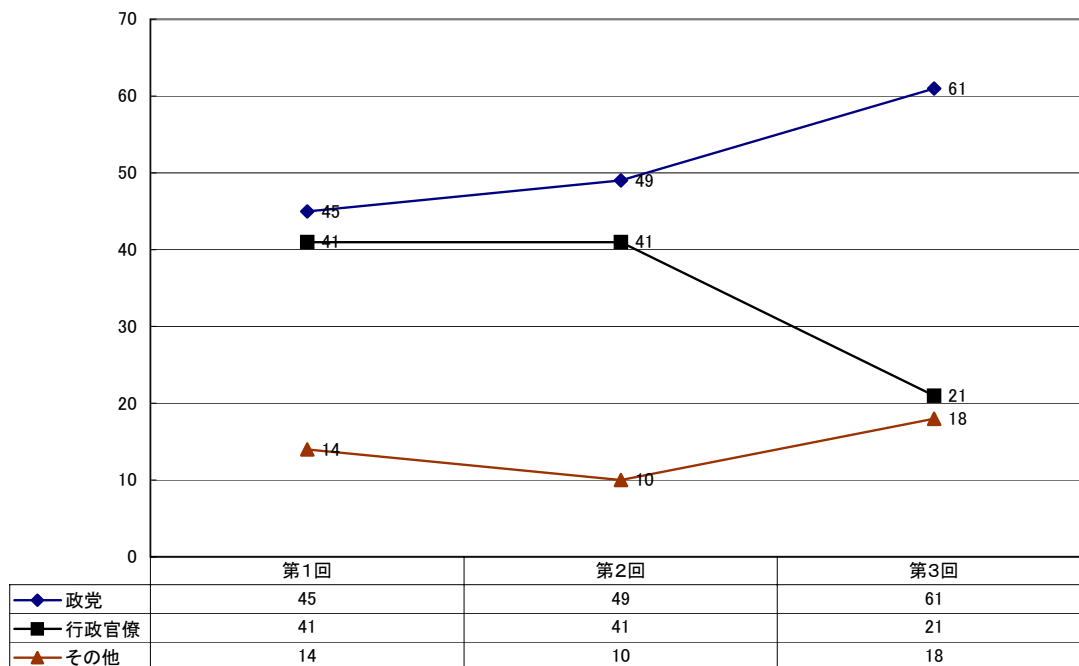
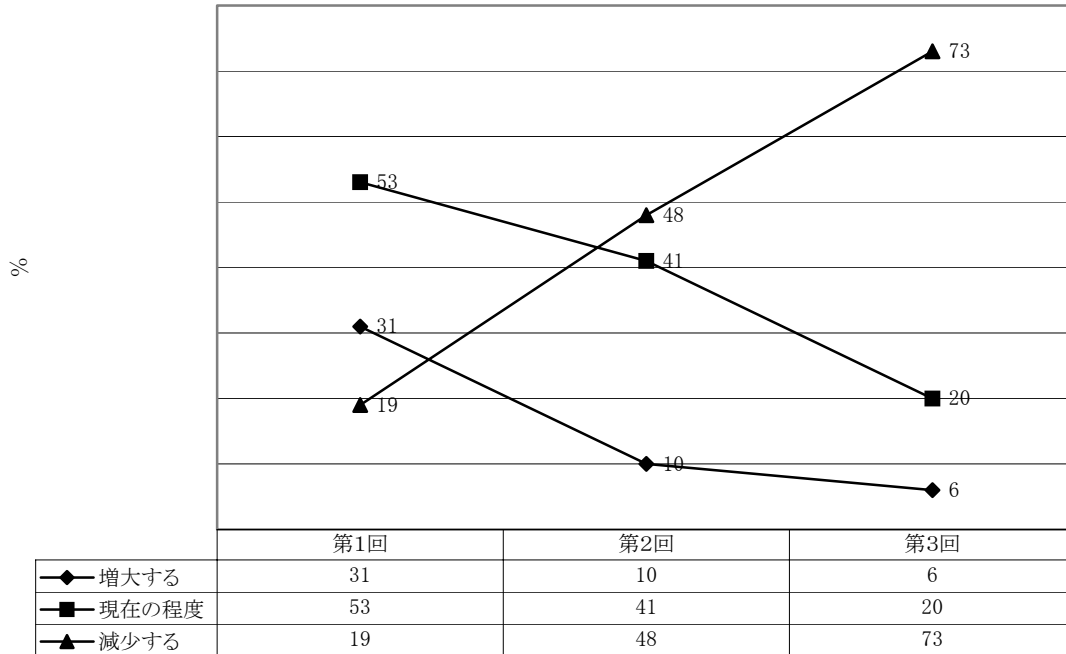


図 3

Q 一般的に、官僚の影響力は、近い将来において増大すると思われますか。それとも減少すると思われますか。



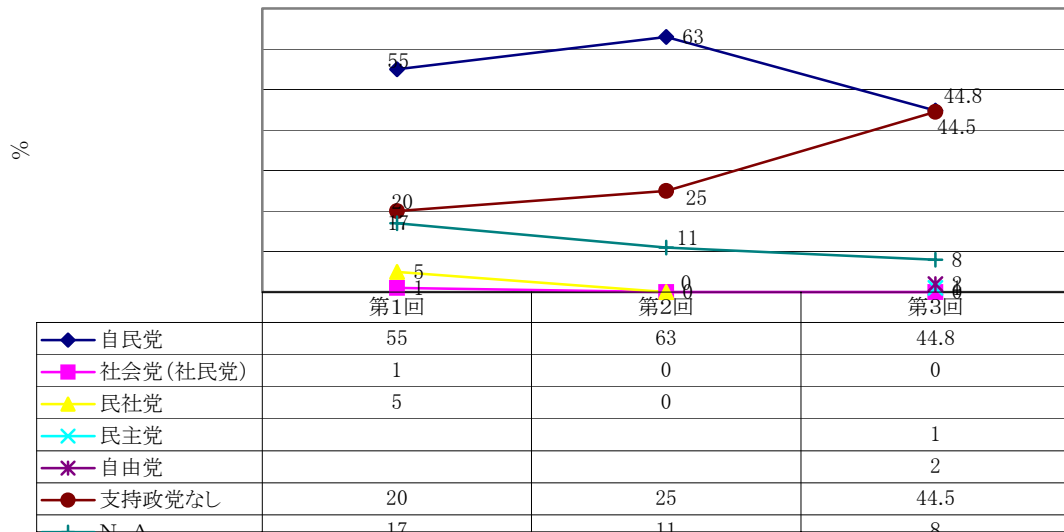
2002—03年調査時点において見られる大きな変化は、この10年間に、官僚制と自民党内閣の協力関係には翳りが生じているように見えることである。図3は、官僚の支持政党データである。86年に官僚の自民支持は55%であった。それが、86年には63%に上昇する。自民の絶頂期である。ところが、これは、02—03年には50%を割るのである。他方、「支持なし」は第1回20%であったのが、第2回25%になり、02—03年には44.5%で、自民支持と同一レベルに上昇するのである。90年代の10年間、官僚のスキャンダル（厚生省汚職と血液製剤問題、斉藤次郎による政治家のミスマネージメントなど）が続出し、日本の経済不調の中で、自民党が官僚を攻撃するようになった。規制緩和が官僚の力を弱めたかも知れない。規制緩和 이슈ウの処理過程が経済下の官僚不信を引き起こしたかも知れない。政治家の「政治主導」の主張は受け入れられているが、他方、この間、官僚の側からの政権党への不信も増大したように思われる。筆者のデータからみると、官僚は自民党政権へのフルサポートをやめたという印象である。官僚は、自らの影響力が減少し、政権党の役割が大きくなることを受け入れているが、自民党を支持しているわけではない。

1980年代までの自民党の一党優位の時代には、代理人である官僚から見

れば「本人」はいつも自民党であった。しかし、今や官僚の心理の中では、本人を自民党とみたくないという気持ちが上昇しているのである。したがって、彼らは現時点で、民主党支持というのではないが、政権党が自民以外でも良いと言うことをこの図は示しているようである。もちろんこの図は10年間隔で官僚の政党支持を示しているが、90年前半については情報がない。しかし、ここに至る過程を図にあるように、全体としてはなだらかな自民支持の後退であったとする推測は、許されると思う。この省庁官僚制の政治への姿勢は、政治家の官僚たちへの扱いと相関している。自民党から官僚への信頼が低下するに従い、今度は官僚集団が、自民党への忠誠を低下させた。若い官僚の自民離れはいつそう明白である。²¹ 若い官僚の早期退職と民主党をはじめとする新党からの立候補が多いことなどはその徴候である。もちろん、彼らの民主党からの立候補は、自民党現職が在職している選挙区からは出られないということではある。しかし、かつてはこのタイプの行動をとることはできなかった。何かが変わったのである。

²¹ 自民党は現在も強い政党であるが、安定しているとはいえない。競争政党が次第に統一され、有力野党に成長したためである。基底では、政党支持の調査が示すように「支持なし」が過去30年間、一貫して。今も変わらないという事実がある。細川内閣が行った選挙制度の改革（小選挙区制の採用）と政治資金規制法の改正によって、一方で、政党幹部の影響力が後退し（第一次小泉内閣の成立にも2003年自民党総裁選や総選挙における小泉純一郎の勝利に貢献している）、他方で、小選挙区制の候補者を二人に絞らせることによって政権交代の可能性を高めた。人によっては、小選挙区制の効果として、2003年秋の総選挙の結果にもかかわらず、二大政党制時代の到来を予測する。ここでは官僚は中立化するであろう。

図4 あなたは何党を支持していますか。【行政エリート調査】



(3) 連立政権の時代

さて、われわれの関心は、90年代前半の、92、93、94年と進んでいく時期の政治行政である。連立政権になって大蔵省の Slack は拡大していたであろうか。この時点での政治と行政の関係を示すような政治家データも官僚データもない。しかし、1994年の団体調査のデータが利用できそうである。

94年の団体調査においてわれわれは、目的達成や利益の獲得のために行政に接触するか政党に接触するかを質問した。第一、第二、第三回答まで求めた。その結果得られた第一回答の結果を示したのが表1である。目的や利益の追求において、政党、行政、裁判所のいずれに働きかけるかとの質問に対して、政党は46% (80年) から31% (02—03) に減少し、他方、行政は、47% (80) から61% (02-03) に増えている。行政の役割の拡大が注目される場所である²²。これが筆者のいう行政側の Slack 拡大を予測させる情報である。もちろん、94年のデータは92、93年について推測を与える情報に過ぎない。しかし、94年の調査インタビューで面接対象者が語る活動とは、その直前2、3年の活動

²² この解釈にとって少し障害になるデータがある。久米郁男の調査データによれば、労働団体の行政への期待は、1980年代末に始まっている久米郁男(1991)。しかし、これは弱まっていた労働勢力と左翼政党の連携の中で、労働勢力の行政依存が生じていたということである。政党の対応能力の後退が行政依存を引きおこしている点で、連立政権下の団体一般の行政依存と同じことである。

の経験であると推測してよいように思われる。団体が接触を求める相手こそ権力の保持者できるとすれば、表2のデータは、政党から行政への影響力のシフトがあったことを示しているのではないか。

政党の側にも大きな影響力が存続するのは当然であるが、団体が接触しようとする政党からも当時の政官の関係を推測させる情報はないであろうか。政党とは、どの政党か、どのくらいの頻度で接触しようとしているか。接触の相手となる政党を比較するのが表3である。質問文は、「あなたの団体は政党に働きかける場合、どの政党に接触することが多いでしょうか。次の尺度でお答えください。なおこの質問は政権交代後を念頭においてください。」である。まず言えることは、自民党への接触が最も多いが僅差で社会党にも接触している。自民党はその長い間の結果、下野した後の連立政権下でも、影響力を保持したが、80年と比較してみると(表4)、自民党への接触が、大きく落ちこんでいることに見られるように、影響力を後退させていた。自民党に関する表4とどうように社会党についても80年と94年を比較したのが表5である。これによれば、社会党への接触は、80年と94年とで差はあまりない。80年段階で第二党はかなりの役割を持っていたことを意味するが、政権参加後にそのことを影響力に変換させているようでもないと読んで良いであろうか。表3に戻って、自民党と他党の比較をすると、80年には自民党突出であったが、94年においては、社会党についてはかなりの接触があることは上に見たとおりであるし、社会党以外にも日本新党やさきがけなど政権について2年に満たない政党への接触も多い。団体活動から言えば、全政党に接触をする必要があるということである。次に、表6をご覧頂きたい。これは、252サンプルの団体を細川政権時にインタビューをした団体、羽田内閣の時にインタビューした団体、村山政権に変わってからインタビューした団体に分けてクロス分析した結果である。その結果を見ると、団体は、細川、羽田、村山の順で自民党との接触を減らしていることが分かった²³。先述のように質問は「連立政権以前」のことを質問しているのであるが、面接日の時点で被面接者が、それぞれの団体の近過去の経験を答えているのではないかと推測されるのである。そう読むことが出来るとすれば、インタビュー調査を行った同じ94年でも、自民党がまだ影響力を持っていたが、自民党の影響力はだんだん小さくなっていったということになる。80年から94年に近づくとも影響力を落としているという推定を述べたが、94年以後の政権下でも、同じ傾向がある。すなわち、自民党が排除された細川内閣時においては、その直前の自民党の影響力がまだ残っていたが、これがさらに減少し、実は自民党が参加する村山政権になったばかりの頃は、最低状態

²³ 表7の作成には、辻中豊の援助を受けた。3つの政権分類と団体分類や団体の設立年などとクロスをとった結果、分類ごとの回答に偏りが見つけられない。

であったということになる。これが真実であるかどうかは分からないが、ここでの行政側のスラック拡大という議論に支持を与えるデータである。この状況は、官僚から見てもやはり「本人混迷」の状況であったということであるように思われる。

表2 「あなたの団体の主張を通したり、権利、利益を守るために、最終的には政党（ないし議会）、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われますか。重要な順にあげて下さい。（団体調査）

	政党への接触	行政への接触	その他
86年	46%	47	7
94年	31	61	8

表3 「あなたの団体が政党に働きかけをする場合、どの政党と接触することが多いでしょうか。次の尺度でどの程度の頻度かお示し下さい。なおこの質問は政権交代後を念頭にお答え下さい。」（1994年調査）

	非常に/かなり	ある程度	ほとんどない+ない	NA	%	N
自民党	21%	28	38	9	100	252
社会党	21	26	45	9	100	252
公明党	9	30	52	8	100	252
共産党	3	13	31	10	100	252
民社党	13	31	47	10	100	252
新生党	17	33	41	9	100	252
日本新党	10	32	49	9	100	252
さきがけ	9	30	51	10	100	252

表4 自民党との接触（80年調査と94年調査の比較）

	非常に/かなり	ある程度	あまりない/ない	NA等	N
1980	50%	25	25	0（1人）	252
1994	21	28	43	9	252

表5 社会党への接触（80年調査と94年調査の比較）

	非常に/かなり	ある程度	あまりない/ない	NA等	N
--	---------	------	----------	-----	---

1980	23	25	50	2	252
1994	21	26	45	9	252

表6 自民党への接触（団体調査）

	細川内閣 (93/8/9-94/4/27)	羽田内閣 (94/4/28-94/6/29)	村山内閣 (94/6/30-96/1/10)
頻度			
非常に／かなり	41%	33	11
ある程度	26	33	16
ほとんどない／ない	34	33	74
N	178	30	39

(NA=12)

表7 行政組織の中の階層と接触（非常に＋かなり）

	次官・局長・審議官	課長
80年調査	64.7%	95.0
94年調査	31.2	80.2

最初の表2に戻ると、この表は、自民党の役割が後退する中で、行政は社会のニーズを吸い上げる接点を多数の団体に接触していたことを示す。行政の中では、表7に示されているように、接触を受ける行政組織を上下に分けるならば、上層かより低いレベルか、どちらの方が団体はより多く接触をしていくか。94年と80年を比較すると上位官僚への接触も中堅官僚への接触も減少しているが、両者の間では、上位官僚を相手とする接触が顕著に少なくなり、中堅官僚への接触は依然かなり多い。中堅官僚への接触は、上位官僚の団体との接触量の減少を補っているものと思われる。

以上から、80年代から21世紀にかけて、全体としては政党の優位が確立する中で、90年代初頭の連立時代に行政復権があったことが推測される。その結果、その時点で、代理人の権限が一時的にせよ拡大したと言えよう。その

ことが、大蔵省に先送りを続ける余裕を与えた。本団体調査の1年後、自民党の参加する村山政権の下で、大蔵省は住専処理の行動に出たが、依然、そこでとられた方針は従来型の破綻処理にとどまっていた。それは、こうした大蔵省に対してモニタリングを行うべき本人に弱さや混乱があったことが影響しているのではないかと思われるのである。

この時期、大蔵省が裁量権を拡大しながら多くをなしえなかったことについてもう一步を進めた議論をしたい。裁量を拡大しながらも不良債権処理にでられなかったことのは、大蔵は自律性を拡大したが、総体としての政府の力（活動量）が低下したからではないか。活動量を得るためには、本人と代理人の協力が大きくなければならないということであったのではなかろうか。官僚制は、連立政権において自律性を拡大することができる。しかし、本人が強力でないときは、政府の能力は落ちるのである²⁴。したがって、不良債権処理のような政府全体の活動量を向上させることによって処理すべき大きな課題は、処理できなかったのである。

第二節 代理人の裁量

第一節において、90年代前半、89年参議院選の大敗の後の政治過程で「本人」が混迷状態に陥り、本人の注意がそれると本人によるモニタリングも弱くなり、代理人に気の緩みや驕りが生じやすいと述べた。

しかし、大蔵省の不作為を見ると、その組織的要因もあると感じさせる。大蔵省は、1992年、93年、宮沢発言に当惑をしたが、並行的に種々の検討を行った。寺村局長は、部下を使って調査を行い、何をなすべきかを検討したことについてはすでに述べた。しかし、大蔵省銀行局は結局において特段のことはしなかった。種々検討をしたが、結局、特段のことをしないという決断を寺村局長がしたことを、西野智彦は、局長が「一人了知」したと描いている²⁵。大蔵省（銀行局）が、特段の対処をしなかったのはなぜなのか。

当時、文献の中には、金融機関のトップも大蔵、日銀も実態認識が不十分であったと見るものもある。しかし、ここで問題なのは不良債権の正確な総額²⁶ではなく、どの程度のアクションが必要かを判断するための情報であると考えれば、本プロジェクトの杉田論文が示すように、関係当局にその情報はあつたと見てよい。それ故筆者は、保有する情報を率直に利用させない原因が大蔵省の組織構造のなかにあつたと思うのである。この趣旨で、本節では、大蔵省金

²⁴ 村松岐夫（1981）、157－59頁。

²⁵ 西野（2003）、ページ。

²⁶ バブル研究会における堀内論文（2004）を参照

融行政のマニュアル、実行体制（人事）、与えられたリソースを分析する。

大蔵省と銀行局の判断は、何度も述べたように、宮沢首相の発言が封じられるような政治状況であれば、経済の回復も期待できたということもあるし、わざわざ事を荒立てない方の選択をするのは当たり前ではないかという意見もある。筆者も銀行局の先送りがある意味で自然であると思うが、数年後に大蔵省から銀行局を奪われることを見ると、それほど大蔵省は楽観的であったのが不思議に思われてくる。大蔵省が何もしなかったのは、もしかすると、この問題を処理する権限がなかったという単純なことに原因があるのかも知れないとも思うが、大蔵省内で問題について情報を持つ者が、マニュアルを超える提案を言い出せない構造があったと考えるほうがより自然ではないか。大蔵省なで事態を知りものは十分に危機感を持っていたように思われる。そういう組織要因があるかどうか、本節の探求課題である。

行政には権限・役割とそれらを分担する部局と財政リソースがセットになって存在する。組織にはその土台として標準作業手続き（SOP）が必要である。いわゆるマニュアルである。マニュアルがしっかりしていないと、組織が効率的になる。マニュアルがデザインされる。マニュアルの中には自然にできあがる部分もある。このマニュアルに基づく誰が何を行うという活動システムもできる。しかし、環境が変化したり組織目標が変われば、マニュアルは新たに策定されなければならない。特に危機に際しては、別のマニュアルが必要になる。

金融行政マニュアルとシステムは、ある環境の下では概して言うところと良くできていたということが出来るかもしれない。しかし、しばしば指摘されるように大蔵省金融行政のマニュアルは限られた前提の上に立っていたように思われる。

II 大蔵省の対応

92、93、94年の大蔵省の採用した方針は後から先送りとして非難されることになる。95－96年の住専処理においては、政策の実行の結果、その後の公的資金の導入を困難にした責を問われた。こうした諸失敗の原因としては、情報不足、アクター間のコミュニケーション不足、モラルハザード、専門能力の欠如、ネットワークの切断など種々の仮説が述べられている。これらに対して、筆者は、組織が組織の哲学やマニュアルに固執したこと（固執せざるを得なかったこと）が枠を越えた新しい大胆な処理を制約したと考えるものである。この大蔵省の方針は、97－98年金融危機の時点においても続行された。

（1）92－93年期

92年は、政治行政の責任者が不良債権問題を最初に認知した年である。この時点で大蔵省は、宮沢首相による提案に全く否定的であった。もしもこの段階で、完全な法的処理といわないまでも公的資金の導入をオプションに加えて対応していれば、こんなことにならなかつたのにとというのが、多くの人の気持ちである。もちろん、宮沢案がつぶれたのは、平岩外四等の財界人の（銀行批判を基底にする）反対や、自民党内に同志を広げられなかつたことにもある²⁷。しかし、大蔵省の積極的な否定は決定的であった。この頃の大蔵省の行動は、一度はある程度の調査検討を行ったものの、結局、そのSOPに従つたというべきであろう。まず、公的資金投入といった大胆な行動に出るためには、財政リソースが必要であるが、主計局に相談している形跡がない（当然、意見交換くらいはしたであろうが、主計局を巻き込んだ検討を行った様子はない。）。預金保険制度も不十分であった。司法処理は、少し後に外野席で主張されたが、当事者の視野にはない²⁸。西野（2003）によれば、寺村局長は、1930年代のバブルと不況について部下を動員して膨大な資料をつくりこれを前提に判断したという²⁹。しかし、積極的な行動を含むような結論は得ていない。西野は、このあたりを局内の調査検討が行われたことを描写し、不作為を決めた寺村について、「一人了知」したと述べている。宮沢がまだ熱心な公的資金導入論に対して何かをしなければならぬということで、大蔵省は「金融行政の当面の運営方針について」を8月末に公表した。他方、平行して検討されていた住専再建問題でも一貫して消極的である。

少し遡るが、1990年、多分に自民党の要請に対応するために、土地問題への最初の対応として大蔵省は総量規制[融資の総額の規制と不動産等の3業種に対する融資に関して報告義務を課する総量規制]を通知した。農協系は、大蔵省の所管外であるので、規制の外にあった。このことは、資金供給に大きなゆがみを引き起こし、これが種々の問題の種となった。総量規制で都市銀行から融資されなかつた住専は、資金を通知外の農林系統から得ることによって、土地投機を続けた。しかし、大きく資金の元栓で止まっていたために資金の流れに歪みが生じざるを得なかつた。一年後に、総量規制は撤回された。しかし、資金が元に戻っても土地の値段は91年以後も一貫して下降し、以後上昇することはなかつた。この時点では、まだ不良債権の総額は小さかつたかも知れないが、株価と地価が下がって不良債権が生じることへの懸念を持った前任の銀行局長である土田は、次の寺村に、今後の金融行政は深刻であることを「銀行

²⁷ 平岩外四の消極的意見は宮沢を含む会議の席で行われている。西野、2003、39-40ページ

²⁸ 住専処理との関係では、湯谷・辻広（1996）、中北徹・財部誠一（1996）等。

²⁹ 西野智彦（2003）14-18ページ

局は今や火事場になった」と表現した手書き引継ぎ文書を申し送ったという。寺村が局長になるのは、大蔵省は、住専問題に手をつけることを迫られていた時点である。

もちろん、大蔵省も一定の検討をしていた。92年、三和銀行の日住金の再建に関する提案を機に、不良債権の象徴的問題として政策対象になりつつあった住専問題に関する検討が始まった。提案された第一次再建案をめぐってすったもんだで大蔵省が処理に消極的な態度を示す中で、三和銀行は、再度、自らの日住金再建案を大蔵省に提示した。ここで示される過程を見ると、当事者も当局もかなり呑気である。再建案の主要な内容は、住専に対する金利の減免措置である。しかし、メインバンクと他行の責任の割合など容易に合意に至らず、諸銀行、農林系統金融機関、大蔵省の間には激しい交渉が行われた。日住金の設立母体である都市銀行に呼びかけて開催された「日住金再建会議」は、「利害対立の修羅場になった」³⁰。このことは、金融機関幹部も不良債権問題を早く処理しなければ大事になるという認識がないことを物語るのであろうか。また、大蔵省の問題の深刻差への認識は弱く、農林系統金融機関に庇護的にふるまい、第二次再建案でまとめる段階で、寺村局長は、農林系統に迷惑をかけないという覚え書きを渡している³¹。銀行局は、余裕を示しているのは、護送船団行政マニュアルで解決できると思っていたにちがいない。

ここで一般論になるが、組織的活動の顕著な特徴は、それがプログラム化されていることである。つまり、ルーティンが確立されている。いかなる場合でも組織の行動は既定のルーティン通りに実施されようとする。ルーティンは、受け入れられる確率に高い行為や、標準作業手続・探索の規則等で構成されている。成員の行動を規定するのは、昇進と報奨の規則や予算編成手続、情報処理の責任の所在およびその統制に関する手続、組織規範への社会化等である。ルーティンこそ現代社会で大規模な活動を可能にする手続きである。しかし、G・アリソンによれば、「組織は鈍器」にすぎない。「組織がプログラムにそって行動することは稀である。割り当てられた問題の一部が現存する組織的目標に反する場合、組織はそれに抵抗するであろう。政府の指導者が各組織に期待できるのは、その組織が知っている実施方法の範囲内で『その役割を果す』ことである。」銀行局は、危機に際してもマニュアルに固執し、柔軟でなかった³²。

³⁰ 日本経済新聞社（2000）、47ページ。

³¹ 湯谷・辻広（1996）が詳しい。住専は本稿では1ページで済ませているが、大変ダイナミックな政治劇であった。

³² この時期、日銀の動きがある。最初の日銀の動きは、92年12月、理事の小島邦夫、信用機構局長の本間忠世、同局信用機構課長の白川方明らが練り上げた「住専処理案」である。日銀の中樞が動き出している。しかし、大蔵を説得しきることが出来なかった。西野（2003）、71-72ページ。

もう一つ付け加えるならば、マニュアルは、財政リソースとリンクしている。リソースが不十分であったからであるとも、大蔵省は、問題認識が鈍く、必要とされる行動に出られなかったとも考えられる。

大蔵省の護送船団行政からそのマニュアルを要約して述べれば、①清算処理は一切考えず、同業態関係金融機関の中で「奉加帳的な処理」を目指す②メインバンク主義をベースに考える、③大蔵省が調整媒介者となる等である。大蔵省がマニュアルに固執していたことについては1事例を挙げておく。この頃「貸出債権の有税償却容認」〔これは貸出債権の有税償却（引当金計上）〕説が出され省内でも有力な支持があるが、採用されていない。体力ある銀行はこれによって、ドンドン不良債権の処理を行いうる。しかし、これには反対があった。体力のない銀行は淘汰されてしまう。不良債権処理には種々の血が出るので、大銀行も同調してしまう。他方、無税償却であれば、他の体力の弱い銀行ものれるわけである。しかし、これには大蔵省の償却証明手続きが必要ということになって、実現しなかった。大蔵省は、まだ不良債権処理の重要性を認識していなかったのである。このように、不良債権を処理しようとする方向の案はつぶれている。これらの提案をしたのは、会計制度などに精通している数少ない官僚の1人であったようである³³。この時に引き当てが認められていれば、このこと一時でも、その後の展開に影響を与えていたように思われる。

（2）住専処理（95年）

尾崎護次官と篠沢恭助官房長は、92年6月、西村吉正に、財政金融研究所長として、不良債権問題の研究する宿題を与えた。1992年に公表された「資産価格変動のメカニズムとその経済的効果」はその成果であるが、さらに、西村は、銀行局長就任後、新しい金融行政の方針として「金融システム機能回復について」（1995年6月）を公表して金融機関の再建を宣言した。西村は、ここに示された方針に従って不良債権の処理に出る準備を始めた。この報告書は西村吉正の銀行局長任命と住専問題への本格的な着手のきっかけとなった。しかし、95—96年の銀行局の破綻処理の活動は、旧来のSOPをやや拡大したものにとどまっているように思われる。銀行局は母体行が債権放棄以上の責任を負うことを主張したが、銀行側はこれを受け入れなかった。

西村は、母体行を中心にして、奉加帳方式で破綻処理をするという、規模は大きい、従来型の処理であった。この案については、銀行局と農水省の非公

³³ 日本経済新聞社（2000）、48—49ページ。

式折衝も行われたし、与党プロジェクト・チームの6月20日から始まる19回の会合もあるが、どちらの戦線においても話は、まとまらなかった。しかし、別の話し合いが実を結ぶのである。すなわち、銀行局とは別に主計局において、公的資金の投入を行うオプションが検討されていたが、この筋から、12月中旬に公的資金の投入が突如決定されたのである。12月最終案の中身では、6850億円の公的資金を投入（6800億円は一般会計からの投入。50億円は日銀は住専処理機構への融資）。農林系統の負担は5300億円。残金7兆5000億円が農林系統以外の金融機関の負担となった³⁴。

大蔵省は、この時点で、小選挙区採用後の最初の総選挙が予定されていて、農村地区の自民議員がピリピリしていたことや農村選挙区の農協票がいつそう強い影響力になっていることに十分気づかなかった。先に見た筆者の団体調査データに見るように、自民党の利害調整力は低下していて、自民党はあせっていたかも知れない。

さて、公的資金投入以後の展開は大きな政治変動があった。村山富市の辞任で村山内閣は崩壊し、篠沢次官も辞任した。政治も行政も体制を入れ替えて再出発することになった。連立与党はここで橋本龍太郎を首相に選んだ。自民党はこうしてはここで首班の地位を取り戻したのである。これ以後、一層、政治諸勢力は種々の動きを示す。96年の住専国会では、新進党が、座り込みによって、「公的資金注入」に反対したこともその後の激動の一端である。予算内閣案は、年度末に国会を通過しなかった。そのため96年3月期決算では予定されていた母体行分の債権放棄を実行をすることができなかった。96年度予算案は4月11日に衆院を通過、5月9日に成立した³⁵。95－96年住専処理は銀行局のSOPによる処理を否定するところで成立した。住専国会では、住専法案を含む金融関連6法が通過するのである。

(3) 97－98危機／金融危機

住専関連の法律が通過した96年夏の約1年半後、大きな金融危機が到来した。それは、三洋証券の破綻に始まって、その11月には、北海道拓殖銀行と山一証券、さらに、翌年には日本長期信用銀行と日本債券銀行という大規模

³⁴ 不良債権の決定に際しては、不良債権と認定される範囲（第一次損失・第二次損失）、不良債権の分類、また実際の割当が問題である。しかし、ここでは不良債権の総額や内訳についての議論は省略している。住専処理における不良債権の勘定については、西村（2000）130ページの「本当の不良債権の額？」などを参照。

³⁵ ただし、予算のなかに住専への財政支出について「総則」を修正し、「制度を整備したうえで措置する」との文言を挿入することになった。これは、新進党の主張への妥協措置であった。この間も、国際経済の日本評価は進行している。

金融機関の破綻が続いた。北拓は、吸収合併され、山一は自主廃業するという決着であった。これらは、何とか大蔵省のマニュアルの内で処理されたというのであろう。しかし、長銀と日債銀の一時国有化による破綻処理は、既に、大蔵金融行政の枠を越えたところで行われた政治的決定によるものであった。大蔵省が組織として激動する環境に対応しきれなかったことを意味する。97-98年金融危機において、有力金融機関の破綻があったために、法律制定によって、公的資金が投入がなされた³⁶。この時点で、本人代理人関係には大きな変化があった。本人は本人の権限を行使して、もんだに対処したのである。

すなわち、98年2月預金保険法の改正があり、金融機能安定化緊急措置法が制定された。同年7月には、政府・自民党は、金融再生トータルプランを策定して閣議決定した。これは破綻した金融機関の融資事務を引き継ぐブリッジバンク制度を導入するものである。³⁷さらに大蔵省から銀行局が分割されて金融庁が設置された。金融行政は一変したのである。³⁸この一連のプロセスにおいて興味深いのは、大蔵省が旧大蔵省の破綻処理のSOPで行動していることである。

97年2月、日債銀問題では、大蔵省の山口公生（銀行局長）、中井省（審議官）、日銀では本間忠世（理事）、増淵稔（信用機構局長）らが参加して日債銀再建のシナリオづくりのために協議を行い、結局、日債銀の株主を中心に新株を割り当てる方法を考案した。東京共同銀行を作った際に「奉加帳方式」と批判されたことを考慮して、それを避けようとしたのであるが、結局、この際もまた一種の奉加帳方式による解決案に落ち着いた。具体的には、中井省が金融機関各社を呼び、日本債権信用銀行の増資受け入れを要請している。しかし、この1997年春先の日債銀の不良債権処理は中途半端であったために、これから1年内にもう一度公的資金の導入を必要とすることとなった。

³⁶ この金融危機において、最初（97年2月）、大蔵省が主導して、日債銀に対して奉加帳方式の簡単な融資援助を行ったが、それは生かされなかった。この金融危機では、結局、全有力銀行に公的資金が投入された。すなわち、1998年3月、日本長期信用銀行を含む大手21行に対し、政府は総額1兆7700億円（1兆8156億円？）の公的資金を注ぎ込んだ。審査に当たったのは金融危機管理審査委員会（通称佐々波委員会）であった。佐々波委員会は長銀も健全銀行と認定し、その結果、優先株や劣後ローンを使って計1766億円が投入された。しかし、半年後の10月、長銀は政府に特別公的管理を申請し国有化されることとなった。優先株購入に充てられた1300億円は無駄になったわけである。すぐあとに日債銀が一時国有化され、ここに投入した600億円も無駄になった。しかし、信用秩序維持にはこの措置は有効であったようである。公的資金は1999年にも投入されるが、この時は、東京三菱銀行は申請しなかった。

³⁷ 西村2003、第3章。さらに98年10月には、金融再生関連4法と金融機能早期健全化緊急措置法が策定された。この直後に政府は、日本長期信用銀行の債務超過を認定し、一時国有化した。

³⁸ 真淵勝（1997）を参照。

拓銀のケースでは、拓銀破綻を予想して早くから準備をしていた日銀は、北洋銀行への事業譲渡を大蔵省に提案した。この提案の内容は、「財政構造改革路線」という橋本政権の意向を踏まえていたと言うが、橋本ら政府指導層は決断できなかった。そこで預金保険機構に政府保証債発行機能を与える考え方が登場して決着した³⁹。

次に、長銀のケースであるが、この長銀をめぐる議論は混乱している。「公的資金を使って長銀を守る」派と「つぶすべきものはつぶす」派の対立が国会で、延々に行われ、結局、結論的には、長銀は新しく野党案丸飲みの形で成立した金融再生法で破綻処理され、市場に売り渡された。98年9月、金融監督庁幹部は、官房長官の野中広務を訪ね「長銀の破綻認定」を両論併記で提示し、野中が決断した。これはもう大蔵省の旧マニュアルの完全に枠外のことで、この段階で大蔵省金融行政は崩壊していたのである⁴⁰。

Ⅲ 大蔵省のシステム／財政リソースと人事行政

以上のように90年代の不良債権処理と大蔵省の行動を分析するとき、大蔵省はマニュアルから逃れられなかったことが分かるが、さらに議論を進めるならば、マニュアルを守らせる力が陰に陽に組織には働いていることを知ることができる。その直接的要因として人事とリソースの限界という問題を指摘したい。この人事体制とリソースを前提にすれば、政策手段には自ら限界があり、マニュアル志向になると思われるのである。人事とリソースの分析の前に、マニュアルが何であったかを説明しておかなければならない。

(1) 護送船団行政とマニュアル

大蔵省銀行局をマネージャーとするこの護送船団行政システムを、ここでは本稿の目的に必要な限りで説明すると次のようである。すなわち、金融分野での政策目的は日本の資金の効率的な運用を図ることであり、その目的を達成するために大蔵省がこのシステムをマネージする。この目的のために、業態規制、金利規制・店舗規制、新規参入規制など諸規制が行われる。当局の役割は、これら規制を通じて、このシステム参加者の効用を極大化を図ることである。各金融機関に実質的配分をする仕事は微妙なものであり、当局と金融機関の間で

³⁹ 日本経済新聞社編（2000）、174ページ。

⁴⁰ この時期において、大蔵省は、財政金融分離問題も出ていて危機の認識はあったといって良い。大蔵省は組織防衛のためにもベストを尽くそうとした。ところがこの時期に、大蔵省は100人の懲戒処分者を出すスキャンダルで機能不全に陥っていた。人事ネットワークの機能不全がこの時期の先送りの原因であると説くのは、ジェニファー・エイミックスである。Cf, Jennifer Amyx (2003)。

密度高い意思疎通がはかられる必要がある。金融機関の破綻を前提としていなかったが、このシステムでは破綻があるときはこのシステム内アクターの拠金で賄うことがされる。メインバンクや有力銀行の責任が大きい。破綻処理の一つの形態は、合併である。1980年代半ば迄は、店舗規制をしているために合併にはメリットがあるとされた。

これらの活動は、内閣・政権党の任務であるが、大蔵省には大幅な委任が行われていた。その大枠の中でさらに金融機関と政治の関係に立ち入れば、金融機関のタイプごとに異なっていたと言えよう。市中銀行は自民党への最も大きな寄付を行っていたが、それは体制安定料だと言われる位であって、個別な問題について政権党に要求しているわけではない。大蔵省の銀行行政において、都市銀行が本人への警報器になることはなかった。これに対して、信組は、金融機関の側から政治の支持を求めることもあるし、政権党の基盤にも関わるため政治家への影響力もあった。彼らは、smoke detectorであったかも知れない。

戦後、このシステムに影響を与える事件は生じていない。追いつき型近代化における右肩上がりの経済では、金融機関を破綻させないことは可能であり、正しいことと考えられた。したがって、金融行政の目標も自然明らかである。しかも専門性が高く、かつ秘密を要する情報が含まれているので、政治の介入は困難であった。さらに後述のように、このシステムによっている限り、銀行局は独立王国であり、独自に意思決定を行うことが出来た。本人が完全な委任をし、警報器の措置もしていない状態が続いた。

この護送船団行政システムの中で、銀行局は金融機関の箸の上げ下げまで介入したといわれる⁴¹。具体的には、人事への介入を受けたともいわれるし、破綻銀行が出たとき、その処理のために救済の受け皿となることの説得も受けた。これらのことを仕切る銀行局は万能であるとの印象も与えた。しかし、銀行局が対政治において自主性を持ったのも、対業界で万能であったのも一定の前提の上でかつ対処方法が一定の枠内にとどまるときであった。いったん、前提がくずれ枠外の事態が生じるとき、政策は手段やマニュアルや組織体制の変更を必要とするので、このシステムは崩壊の危機に陥る。このシステムの問題処理能力は、架空の信用によっても増幅されていた。信頼がなくなれば、一挙に問題が生じる。しかし、大蔵省は、この前提が崩れ、枠がはずれてからも、旧マニュアルで処理しようとした。旧マニュアルの各関係者への規範的な影響力は一挙にはなくならないので、大蔵省の（旧来型）金融行政は1997年まで続いた。

⁴¹ ジェニファー・エイミックス（2002）

(2) 預金保険制度と先送り

金融機関の破綻処理に制約を与えていたもう一つの要因は、預金保険制度であったと思われる。預金者保護を目的とする預金保険制度が充実していれば、当局は、大規模な破綻処理もできる。もちろんこの意味の破綻処理では、ペイオフ制度が導入される。預金者保護とこの点を含む破綻処理経費が確保されていなければならない。しかし、その必要性が認められてからも長期にわたって預金保険制度は不十分なままであった。大蔵省や日銀の対応が1996年まで不十分な不良債権処理で終わらざるを得なかった背景の一つには、預金保険制度の一つの原因があったことがあるように思われる。不良債権処理の最初の山があった。92年、不良債権を真剣に議論をしようとするときに利用可能な預金保険は、91年改正預金保険法によるものであった。この91年法では、破綻金融機関が生じた時の解決策は限られていた。合併である。しかし、損失額が大きい破綻機関の受け皿になる金融機関はだんだんなくなっていた。金融機関は破綻させないというイデオロギーにある護送船団行政の下では、破綻金融機関の早期に市場から退出させることは容易でない。預金保険制度の充実とこの預金保険制度に公的資金を導入できる仕組みが必要である。だから行政当局といえども単独でことを処理するのは容易ではない。何をするかを調査し、解決案を提案すること、その方向に向かって一步を進むことが求められていた。それだけに、公的資金導入をすることの必要が分析されるべきであったのである。

預金保険制度の沿革を見ると、高度成長期には、預金保険制度はまだ存在していない。預金保険とは、破綻した金融機関の預金者に一定限度の支払いを行い、救済する制度である。日本では、その必要が叫ばれていたが、やっと1971年に制度はつくられたにすぎない。90年まで預金保険が発動されることはなかった。経営が悪化した金融機関がなかったわけではないが、その処理は、力のある大銀行へ吸収や救済によって行われていたからである。大銀行がこれを受けたのは、受け皿になる銀行にとっても、規制が厳しい時代には、その種の解決が店舗の拡大の機会になり、したがって業務の量的拡大のメリットがあったからである。しかし、店舗規制が緩和されるなら合併にメリットはなくなる。かくして、91年法が導入されるのである。しかし、先述のように、この制度の下でも、ペイオフのための金額を大きく上回る債務の保証はなかった。

以上のようなわけで、96年法改正前、住専再建第一次案、第二次案、95年住専処理などにおける大蔵省の選択の幅は元々狭かった⁴²。SPOに依存する形で処理策を選ぶのはリソース的に見れば自然であったように思われる⁴³。大蔵省

⁴² 以下、佐藤隆文(2000)を参照した。

⁴³ 1991年法の大きな特徴は、発動の要件に「救済金融機関」が必要であったことであ

の念頭においた処理オプションでは、「市場からの退出の促進」が含まれていなかった。法的処理をした時の金融秩序へのインパクトは極めて大きいとの予測の下に、法的処理に行うべきではないというのが政府・大蔵省の見解であったわけである。

1996年預金保険法の改正はかなりの改善を見せる。しかし、これらの対処では、まだ本格的な破綻処理は出来なかった。この改正では、信用組合の破綻には公的資金の導入が出来るが、大規模金融機関の破綻を予定していなかったのである。新しい96年預金保険法の改正では、特別資金援助制度（預金等債権の特別買取制度）等が2001年3月末までの時限的措置として導入された。東京二信組の処理に使われたような共同銀行設置というようなことは行う必要はなくなり、金融機関の破綻処理は、容易になった。また、96年法では、この際、同時に、住宅金融債権管理機構と整理回収銀行（両社は平成11年4月合併により整理回収機構として発足）を一体としました旧住専の債権等不良債権の回収業務を付加することとした。

ところが、これらの対処では、破綻処理の経費は預金保険にすぎず、公的資金は導入できない。それ故、日本長期信用銀行や日本債券信用銀行などの破綻に際しては、預金保険機構の業務範囲が一段と拡充して対処する必要があった。突然に本稿で使用している言葉を使うことになるが、代理人に示唆で改革されてきた預金保険制度も不十分なものにすぎず、本人は、やっと、1998年国会での諸金融関連法を通過させて、金融機関の破綻に対処することになった。適用第一号は長銀、第二号が日債銀である。それぞれ一時国有化を経て、新生銀行、あおぞら銀行となった。ここでは、金融整理管財人業務や特別公的管理に関する業務、経営破綻にかかる承継銀行の経営管理等に関する業務等も新たに付け加えられた。

る。銀行の力が後退して受け皿銀行として責任を引き受けることが少なくなると、91-95年にこれにより処理するケースが増えてくる。この91年制度は不完全なものとなった。西村局長は、95年夏、この法律の下での東京二信組の処理に際して、受け皿銀行を新たに設置せざるを得なかった。そこで、この不便をなくしたいとして96年の改正となる。

(3) 人事

次に、環境変化にもかかわらず、旧マニュアルの行使を続けさせた要因として働いていた護送船団行政の中核にある人事行政の説明に移りたい。

銀行局の銀行関係の人事は、局長、総務課長（と3人の補佐のうち1人）、銀行課長、特別金融課長、中小金融課長、調査課長ということになる。これらのポスト以外はノンキャリアであった。キャリア組では、課長レベルでは、調査課長からはじまって、1年位で中小金融課長、特別金融課長、銀行課長の諸課を経て、総務課長になる。図では、AやDのケースが典型的である。それは大蔵省全体の一斉異動の一コマである。他の局、たとえば主税局でも、同期内の処遇を考えた同じタイプの異動が行われているのである。この人事では第一に、課長たちの専門能力は身につけにくい。保険、銀行、証券課の人事を見よう。3課はいずれも課長の任期は1年、長い人で2年である。どこから配属されてきたかを見ると、他の局であり、金融行政は素人といって良い。少なくとも、当面生じている金融行政の新しい問題については、誰かほかの人に情報を依存しなければならない立場に立つ。そこでこの人に情報を提供する必要が生じるが、これを行うのが、銀行については幹事行、保険については日本生命、証券全社については野村証券のMOF担によるレクである。この情報を新しい経験を基に2年か3年何とか乗り切って、そして他の組織に転出していくのである。箭内昇は、大蔵省に挨拶に行ったときに、課長の机の引き出しに何の引継事項もなかったことに奇異な感じをもった。後で、モフ胆のレクが重要なこと、課長補佐以下の専門官が事実上のマニュアル保持者であると思いついたのである⁴⁴。

⁴⁴ 箭内昇（2002）第6章。

銀行局長も同様な意味で、必ずしも金融の専門家ではない。金融行政のルーティンは、ノンキャリアが支配していたといわれる所以である。

他方、民間金融機関の方を見ると、モフ担の存在が、金融機関のビヘイビアを保守的にさせていたようである。箭内は、『メガバンクの誤算』で銀行の人事を分析している。彼はまず、銀行トップの性格が重要であると述べ、戦後の銀行の歴史をそのトップの性格から三つの時代に分けた。

第一世代は、三菱銀行の宇佐美洵、富士銀行の岩佐凱実、興銀の中山素平たちの世代である。かれらは、ブレトソ・ウッズ体制以前に入行していた人たちで、変動相場制における銀行のリスクについての認識があった。これに続く第二世代を「実力会長時代」（三菱・中村俊男、富士・松沢卓二、住友・磯田一郎、三和・渡辺忠雄）として説明した後に、バブル期の第三世代があるという。この頃、80年代、90年代の大きな環境変化にもかかわらず、行政も銀行も対応できず、逆に、「従来追随」だけの組織運営は腐敗していった。箭内の言葉にしたがえば、「国家的見地に立つ護送船団」は「業界エゴと癒着に近い護送船団」体制に変質した。ここに生まれた体質を、①「危機感欠落」、②「サービス不在」、③「競争回避」としている。箭内はさらに分析のメスを進め、大蔵省のルーティンとMOF担の存在に密接な関係があるという。MOF担は、「“人脈作りがす

銀行局 官職名	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
総務課 長			N	A	B	K				D	
銀行課 長		N	A	B	K				D		
特別金 融課長		A				C					
中小金 融課長	N	B						D			
調査課 長			K	C	D						

べて”のような仕事であるという。さらにMOF担の活動について次のように説明する。「MOF担は評価を高めるため大蔵省との接触を深め拡大しようとした。深く入り込もうとしたという。そのため、担当課長や補佐と日常の接触を大切にし、店舗、商品、金融制度に関する情報や申請している許認可が認められたかどうかについての情報を得ようとした。このMOF担の情報は銀行内部

でも尊重された。またMOF担経験者の昇進はめざましかった。」⁴⁵

ここから深刻な問題が生じる。それは、このシステムの中では、新規業務などのアイデアは出てこないということである。当局との摩擦をおそれるMOF担は、新しい提案に慎重になる。そして、MOF担の言うことが銀行でも幅を利かすのである。こうして、民間と行政の相互に決定を守旧的にする傾向が生まれとされる⁴⁶。

民間金融機関の人事行政と連動していた点でこの大蔵省人事行政のネットワークの影響力は大きい。しかもこの人事行政の核になる銀行局長、諸課長の人事は、主計局系統が支配する大蔵省官房によって行われていた。銀行局幹部では、主計局の方を向いて仕事をする傾向が生まれる。この事実から次のような推測もなされる。92-93年、銀行局は、公的資金の投入をオプションの一つに考えたかも知れない。しかし、ただでさえ財政再建に猛烈な執念を燃やし、それを省の哲学にまで高めていた大蔵省主流に対して、銀行局長は公的資金を導入したいと言えない構造になっていたのではないか。93年2月に取り交わされた銀行局と農水省経済局の覚え書きを読む⁴⁷と、この時期、大蔵省が全体として自民党農林族との間にトラブルを起こすことをおそれていたこと、銀行局長の覚え書きは、その結果生じたものであることが推測されるのである。銀行局が自律的に行動し得なかったのは、「上位機関」である主計局の意向に制約されていたからであると思われる。絶えず本人（自民党）の動向に敏感に **expected reaction** で政治と行政の中間ゾーンに参加を続けた主計局は、自民党との接触で力を蓄え、大蔵省の活動の全体を支配したのである。もちろん、大蔵省が総力

⁴⁵ 箭内昇（2002）216ページ。以下、箭内の分析を続けて引用する。

第1世代は、70年代後半から80年代初めにかけて責任者の地位にあった。彼らは、明治末期から大正生まれで、若い時代に、終戦後の金融混乱時代を最前線で経験している。この時期に彼らが経験したのは、終戦直後の46年（昭和21年）2月、金融緊急措置令および日本銀行券預入れ令による預金封鎖と新円切り替えである。預金が実質上切り捨てられることになったために国民はパニックに陥り、銀行は顧客とのトラブル処理に苦労した。次のようなことである。45年8月GHQは、日本政府に企業に負う戦時補償の打ち切りを指示した。そのため、企業の赤字が激増し、銀行には多額の不良債権が発生し、銀行は、重大な経営危機に直面した。

第二世代の銀行トップは、戦後の高度成長期を経験した。護送船団行政の中でも大蔵省にも対抗しながら激しい競争をした。財閥系銀行で言えば、財閥以外の取引先を獲得する活動を活発に展開した（新しい資金調達手段の獲得、店舗の増設、証券業務などの新規ビジネス進出の努力）。海外への進出も積極的だった。審査部に青天井の融資権限を与えるという大失敗を犯すが、住友銀行はマッキンゼー社と契約をして組織改革をした。実は他の銀行も追随した。金融当局や他の業態と対抗するために銀行同士の連携もはかった。バブル期の銀行間の量的拡大競争はすさまじかった。（箭内、2002）

⁴⁶ 箭内（2002）、224ページ。

⁴⁷ 西野（2003）77-78ページ。

を挙げて対抗するならば農水省に対しても農林族に対しても対応しえたであろう。しかし、銀行局長一人が、農林族に対抗しようとしても、意見を通しうる勝利の可能性は低かったに違いない。銀行局長は、可能なオプションの中の最適をとろうとしたのに違いない。また個人的に言えば、すぐに明らかになるわけではない問題は隠しておきたという心理が働く。しかも問題がやがて解消されるという可能性がある。だいたいそんなこと考えたくない。こうして、公的資金の投入は「可能性」の外に置かれていた。しかも、銀行局長も関係課長も、その任期は2-3年である。誰でもこのローテーション体制のもとでは逃げ切ることを意識するに違いない。組織論からも、銀行局に自律性があれば、先送りをするであろうとの指摘もあった。

もう一つ述べておきたいことは、日本の大規模組織における責任の在り方である。責任をとる方法と言っても良い。

金融のような経済活動の神経に触れているような人事では、神経が組織の命令の侵犯を受けないようにする措置とスペシャリストの見解も組織の支持を受けられるようにする仕組みとが、必要であると思われる。

V むすびに代えて

金融行政については、政治家は大蔵省に広範な委任が行われていたことはこれまでに述べてきたとおりである。⁴⁸ しかし、大蔵省は、必ずしも期待通りには破綻処理行政を実施できなかった。それは、この頃の政治家の注意を他の政治的イシューに向けていて、本人としての指示を十分に行わなかった上に、かりに大蔵省が何かを決めようとしても本人混迷では多くをなしえなかったからではないか。また大蔵省自身も、本人混迷で生まれたかも知れない行政への期待を手段リソースに変換し、新しい方策を編み出すとか政権や国民の注意を喚起するための機会として利用しなかった。大蔵省は代理権を適切に行使したとはいえない。しかし、一つの問題は、ここで大蔵省について断じる前に、大蔵省が、元来、単独で何ほどのことができたかである。

ある研究会でこの点について、ある経済学者は、不良債権処理について、大蔵省が、権限なしで責任を負っていたのではないかと弁護しようとした。大蔵省に課せられた大規模な不良債権処理の課題は、合併というルーティン処理が出来なくなれば、元来、大蔵省の権限を越える課題であった。しかし、政府内における情報保持者としての責任はあったであろう。この点に関する大蔵省の認識は弱かったとえる。日本経済が回復すれば大丈夫という甘い認識や、清算

48 村松岐夫(2002)。

処理のオプションを排除するSOP、一行たりとも破綻することが国民にパニックをもたらすという先入観などが、自らの限界を認識し、逆にそれならば何をすれば良いかを考えようとする大きな視野を自ら排除してしまっていたのではないか。仮に行政担当者に問題の認識があっても、組織のマニュアルとリソースの限界があったとすれば、日本では、組織人は動けないのである。日本の行政においては、しばしば組織人を保守的慣行に縛り付けるが、大蔵省の人事行政もそのようなものであったのではないか。

筆者はかつて、日本の行政は、少ないリソースを極大的に利用して近代化を追求する追いつき型近代化のシステムであったと主張したことがある。その行政システムは公的制度や手続き外のリソースも利用する点で最大動員システムと呼んで、このシステムは効率的かも知れないが、無理が生じ始めたとも主張した。破綻処理における大蔵省の役割は、最大動員型の行政における役割であった。非公式手続きに依存してきた金融行政は、法的なけじめをつける必要のあるケースの処理はレパートリの中になかったのである。あと1-2ページのところで言うには大きすぎる問題であるが、日本政府における政治機能と行政機能の分業の問題が絡んでいるかも知れない。日本政府では、省庁官僚制は国家政策を所管している。政府の「一般事務」を省庁が「分担管理」する行政権の構造においては、省庁官僚制が重要政策の立法提案を行い、国会通過後の執行を担う。このような分業体制においては、立法の準備過程が重要であり、官僚制は大きな役割をもった。しかし、長い自民党支配の中で自民党の優位が確立するにつれて、自民党は一方で政策の準備も執行も官僚に委ねながら、他方、その意見を各段階で述べ、時代を追うごとに自民党の選好は、準備過程にも反映させるようになったし、予算の執行にも影響力を行使する存在となった。彼らは、高度経済成長と自分たちを同一視させることに成功し、長期に政権を維持した。官僚制も55年体制を政策的に支えているのは、「実は官僚」という名声を得た。種々応分の報酬も得た。自民党の優位も、この相互互惠的關係の中でそれぞれの役割を享受した。しかし、両者の課題分担関係はあいまいであった。金融の領域において、大蔵省は大幅な委任を受けていた。しかし、不良債権処理のような問題については巨額の公的資金が必要であり、この点に関わる決定は明白に政治家の管轄である。もちろん、助言的提案をする責任は代理人にあったと思われるが、それをどの程度に行うべきかであるかは事柄によって異なる。この種の委任においては、責任帰属は元来曖昧である。しかし、梶山静六が97年11月危機において、「公的資金投入はこれが最後といったではないか」と一喝したとき、責任論は一挙に片付いた。スキャンダルなどもあり、足場は悪かく、大蔵省は、舌戦に敗れたのである。

大蔵省において、主計局が主流になりやすいのということも内部要因を考え

るときに重要である。おそらく簡単に予算編成手続きを所管しているということで説明して誤りではないであろう。しかし、一党優位体制下の自民党と官僚制の協調ゲームでは、単に予算編成手続きを所管するという以上の役割を、大蔵省は、獲得し責任を負っていたからであると思われる。岸宣仁は、その著書（1996）の中で、1997年にスキャンダルで辞職した田谷廣明との対話を次のように述べる。

岸宣仁の質問に対して、田谷は次のように答える。

「われわれの時代は永田町の先生方とどれだけ飲んだか、が勝負だった。自民党単独の五五年体制下では、党三役や族議員の親分といった根回し先がある程度固定していたからね。でも連立になってその手法がまるで通じなくなった。」

この言葉は、55年体制下では、大蔵省の仕事において、予算編成手続きにおける協調以上の何かについて自民党と協調してきたと述べているように思われる。この協調の活動こそ、筆者の示唆する大蔵省の種々の調整である。政治家との調整、省庁との調整、団体・業界との調整である。さらに、本人混迷や連立政権では、官僚制が多くをなしえないことを示唆している。決定をするのは政治である民主主義の制度の下では、官僚というアクターは、政治家の協力を求めて始めて仕事ができる。筆者が第一節で述べたように、かりに官僚たちが連立政権下で自律性と裁量を拡大していたとするならば、55年体制下で自民党との間で得ていた「活動量」は連立政権の下では得られなかったのではないか。政権・政権党の決断を確保することが大きな決定を可能にする鍵である。大蔵省だけでは、元来、大きな活動量を伴うような政治的決定は出来ないのである。住専処理をした西村吉正（2000）はいう。「政策決定者はよほどの見識と決断力と、そして確固たる地位が必要である。」90年代の7代の大蔵大臣が何らかの理由で弱体で、政治家本人の混迷があったということも、「不幸であった。」理由の一つとなろう。

岸と田谷の会話をもう少しだけ続ける。田谷は、さらに岸宣仁の「これからはどんな官僚像が求められるか」という問いに、「かつての通産省と同じで、振興行政的なものが通じなくなった。その結果、役人にはまともな人が必要になった。・・・服務規律に違反しない人。」と答えている。この会話の引用の後、岸宣仁は、日本の金融行政が今や振興行政から検査行政に舵を切りかえようとしていることを指摘する。⁴⁹

ただし、官僚の役割の全体として考えれば、金融行政が、極めてテクニカルな検査行政に一挙に変質するというわけではない。多少の追加的議論をすれば

⁴⁹ 岸宣仁（1996）、62-63ページ。

おそらく必要だったのは、専門家である。日本の官僚組織のシステムにおける突破口は、組織特有の責任を果たすジェネラリストの他に、プロフェッショナルが必要であったのではないか。専門的知識の大きな官僚が集団的に育成されていれば、プロフェッショナルリズムのミッションに基づく提案をする可能性があった。プロフェッショナルリズムの議論においては、プロフェッショナルは、組織特有の責任とは異なる専門家団体での責任を重視する。金融の専門家は、その知識体系と金融専門家団体の精神（専門家団体での規律と専門家としてのプライド）を通じて経済の全体に責任を持つと考えるのである。プロフェッショナルリズムとは異なり、日本の行政組織は、組織特有の責任感を尊重した。大蔵省もジェネラリストの人事方針に固執していた。⁵⁰

引用・参考文献

伊藤光利「自民党下野の政治過程」政治学年報1997『55年体制の崩壊』（岩波書店）所収

井堀利宏「先送り現象の分析」（村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究 下』（東洋経済新報社、2000）

大嶽秀夫『政界再編の研究』（有斐閣、1997）

梶山静六「日本興国論」『文芸春秋』（1998年6月号）

軽部謙介、西野智彦『検証経済失政』（岩波書店、1999）

岸宣仁『検証大蔵省崩壊』（東洋経済新報社、1996）

久米郁男「一九八〇年代日本における利益団体の変容」（神戸法学雑誌41巻2号、1991年9月）

小林慶一郎・加藤創太『日本経済の罨』（日本経済新聞社、2001）

佐竹五六『体験的官僚論』（有斐閣、1998）

佐藤章『ドキュメント金融破綻』（岩波書店、1998）

佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』（中央公論社、1986）

佐藤隆文「わが国における金融破綻処理制度の変遷」『財務総合政策研究所ディスカッションペーパー2000年3月』（財務総合政策研究所、2000）

田中秀征『日本の連立政治』（岩波書店1997）

中井省『やぶにらみ 金融行政』（財経詳報社2002）

中北徹・財部誠一『住専の闇』（朝日新聞社、1996）

⁵⁰ さらに官僚が一般的に持つべき能力として、調査能力を主張するのは佐竹五六（2000）である。佐竹は、次のようにいう。政策決定においては、事前にオプションペーパーを書かねばならない。政策決定権者に示すためである。官僚が、オプションペーパーを書くことができるようになるためには、政治家と渡り合う「できる奴」になることを奨励するのではなく、調査を奨励しなければならない。

- 西野智彦『検証経済迷走』（岩波書店、2001）
- 西野智彦『検証経済暗雲』（岩波書店、2003）
- 西村吉正『日本の金融制度改革』（東洋経済新報社、2003）
- 西村吉正『金融行政の敗因』文春新書、2000
- 日本経済新聞社編『自民党政務調査会』（日本経済新聞社、1982）
- 日本経済新聞社『金融迷走の10年』（日本経済新聞社、2000）
- 日本経済新聞社『犯意なき過ち』（日本経済新聞社、2000）
- 星岳男・ヒュー・パトリック編（筒井義郎監訳）、日本金融システムの危機と変貌、日本経済新聞社、2001. Takeo Hoshi and Hue Patrick, *Crisis and Change in the Japanese Financial System*, Kluwer Academic Publishers, 2000 の翻訳
- 堀内勇作「先送り1992年夏公的資金投入は何故先送りされたか」（RIETI バブル研究会提出論文）
- 真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたか』（中公新書、1997）
- 宮崎義一『複合不況』（中公新書 1992）
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、1981）
- 村松岐夫『日本の行政』（中央公論社、1994）
- 村松岐夫「圧力団体の政治行動—政党か行政か—」『レヴァイアサン』
- 村松岐夫「「政治主導」の下の公務員集団の今後—3回の高級官僚インタビュー調査分析から」『年報行政研究38号』、日本行政学会編（ぎょうせい、2003）
- 村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究 下』（東洋経済新報社、2002）
- 箭内昇『メガバンクの誤算』（中公新書、2002）
- 山脇岳志『日本銀行の深層』（講談社文庫、2002）
- 湯谷昇羊・辻広雅文『住専崩壊』（ダイヤモンド社、1996）
- Amyx, Jennifer A. 2002. “Ginko Kisoku: Furyo Saiken Mondai to Ginko Gyosei” [Banking Regulations: The Non-performing Loan Problem and Banking Administration] in Nobuhiro Hiwatari, ed., *Ryudo-ki no Nihon Seiji: ‘Ushinawareta Jyu-nen’ no Seijigaku-teki Kensho* [The Volatile Period of Japanese Politics: A Political Analysis of ‘the Lost Decade’]. Tokyo: Tokyo University Press.
- Amyx, Jennifer A., Delayed Response to the Non-performing Loan Problem in Japan, from Economizing to Paralyzing Networks
- Dogan, Mattei. 1975. “The Political Power of Mandarins: Introduction.” In Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe*. New York: Sage

Publications.

- Huber, John D., and Arthur Lupia. 2001. "Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 45(1): 18-33.
- Huber, John D., and Charles R. Shipan. 2000. "The Costs of Control: Legislators, Agencies, and Transaction Costs." *Legislative Studies Quarterly* 25: 25-52.
- Huber, John D., and Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.
- Lupia, Arthur, and Mathew D. McCubbins. 1994. "Designing Bureaucratic Accountability." 57 *Law and Contemporary Problems* 91-126.
- Lupia, Arthur, and Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* New York: Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra N. 1974. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton: Princeton University Press.
- Upham, Frank, 1986, *Law and Social Change in Postwar Japan*, received from Harvard University Press