

# 行財政改革の理論分析\*

佐藤 公俊

## Theoretical Analysis of Administrative and Fiscal Reform

Kimitoshi SATOH

### 要 旨

行財政改革は、政府の形、仕組み、規模などを決める最も基本的な公共政策である。政府が拡大傾向をとることは世界共通の現象であり、多くの場合行財政改革は組織や予算の削減を目指すものとなる。わが国においても第二次世界大戦後の占領期からすでに行財政改革は始まっており、2014年時点の安倍政権に至るまで継続的な政治課題であり続けている。行財政改革の帰結を一般的に予測するような枠組みを提示することが本稿の目的である。そのために以下のような分析を行った。まず政治過程のアクターを単純化し、それらのアクターの結びつきをエージェンシー関係と捉え、各アクターの選好を指定した。次に行財政改革の政治過程を予測した。さらに、行財政改革推進の手法を限定し、それらの手法が政治過程の諸アクターにとってどのようなメリットデメリットがあるかについて指定した。最後にこれらのモデルから行財政改革の帰結を予測し、現実の戦後わが国の行財政改革に当てはめて考察を行った。本稿の理論分析から、行財政改革の一般的なむずかしさが理解できる。

### Summary

Administrative and fiscal reform is the very basic public policy to determine the form, structure and size of the government. Adoption of ever-expanding government policies is a common phenomenon in the world and the administrative and fiscal reform often aims to reduce organizations and budgets. The Japan's administrative and fiscal reform already started in the Occupation after the World War II and still remains a continuous political agenda in the Abe administration as of 2013. The purpose of this paper is to show a framework which helps to predict consequences of administrative and fiscal reform in a general way. In this paper, the analysis was performed as follows; firstly, the author simplified actors in the political process and

see the ties of those actors as agency relationship to predict the selection of actors. Secondly, the author predicted the political process to implement administrative and fiscal reform and narrowed down the methods to promote administrative and fiscal reform to predict the merits and demerits of those methods for actors of each political process. Finally, the author predicted and discussed the consequences of administrative and fiscal reform based on these models and by applying them to the actual administrative and fiscal reform in postwar Japan.

The theoretical analysis of this paper shows that a radical administrative and fiscal reform was implemented at the limited periods such as when the society did not work in the democratic framework shown as agency theory and when the society was intentionally allowed not to work in the democratic framework due to introduction of consumption tax or other circumstances. The result gives a general idea of difficulty in administrative and fiscal reform.

## 1 問題の所在

### (1) 問題意識

行政改革と財政改革（行財政改革）は、公共政策を形成し施行する政府の仕組み、形、規模などを決める最も基本的な公共政策である。政府が拡大傾向をとることは世界共通の現象であり、多くの場合行財政改革は組織や予算の削減を目指すものとなる。わが国においても第二次世界大戦後の占領期からすでに行財政改革は始まっており、現在に至るまで継続的な政治課題であり続けている。

わが国の行財政改革をみるに、それは試行錯誤の連続であり、著しく成果を上げたと評されるごく少数の事例を除いてはさほどの成果を上げることができなかった。このことは行財政改革に一般的な難しさがあることを示している。一方で1989年4月の消費税導入、1997年4月の消費税率3%から5%への引き上げ、2013年10月に決定された2014年4月からの消費税率5%から8%への引き上げなど着々と手が打たれている領域もある。これらの歴史的事実を踏まえ、行財政改革の帰結を一般的に予測するような理論的枠組みを提示することが本稿の目的である。

本稿は以下のような構成となる。はじめに政治過程のアクターを単純化し、それらのアクターの結びつきをエージェンシー関係と捉え、各アクターの選好を指定する。次に行財政改革の政治過程を予測する。行財政改革推進の手法を限定し、それらの手法が政治過程の諸アクターにとってどのようなメリットデメリットがあるかについて指定する。最後にこれらのモデルから行財政改革の帰結を予測し、現実の戦後わが国の行財政改革に当てはめて考察を行う。

## (2) 行財政改革の時系列的整理

戦後の行財政改革について時系列で纏めると、以下の通りになる<sup>(1)</sup>。

図表 1 戦後の行財政改革

- |   |
|---|
| ①戦後の行政改革（1945年8月以降）：民主化改革、組織改革                                    |
| ②戦後の財政改革（1946年2月）：金融緊急措置令、財産税法                                    |
| ③第一次臨時行政調査会（1961年11月）   |
| ④中曽根行革（1981年3月）：第二次臨時行政調査会（鈴木内閣）                                  |
| ⑤中曽根行革（1983年7月）：臨時行政改革推進審議会（第一次：1983年7月、第二次：1987年4月、第三次：1990年10月） |
| ⑥消費税導入（1989年4月施行）   |
| ⑦行政改革委員会（1994年12月）  |
| ⑧橋本行革（1996年11月）：行政改革会議  |
| ⑨消費税率引き上げ（1998年4月施行）  |
| ⑩小泉構造改革（2001年4月）：経済財政諮問会議   |

（筆者作成）

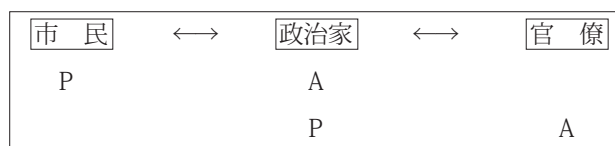
戦後の行財政改革について、①、②の戦後改革、④⑤の中曽根行革が改革の進んだ事例と考えることができる。特に中曽根行革では国鉄、電電公社、専売公社の民営化を行うなど目覚ましい成果を挙げた。しかしながら、③、⑦、⑧についてはさほどの進展は見られなかった。⑩の構造改革についてはその評価は今後なされることになるだろう。また、⑥の時期に消費税が創設され、⑨において消費税率が引き上げられている。このように改革は継続的になされているものの、成功という評価が与えられたものは多くはない。この問題について理論的にアプローチしたい。

## 2 行財政改革のアクター

行財政改革を行政や財政という公共政策を生み出す枠組みの選択、つまり「制度の合理的選択」と捉えるところから本稿の議論は始まる。つまり政策過程の各アクターは、自らの選好に従って自らの利益を最大化するような制度を選択する。その選択は政治的意思決定のシステムによって変換され、公共的な選択となる。ここではまず基本的な図式を示し、各アクターの選好を指定する。

## (1) 代理委任関係

図表 2 民主主義におけるエージェンシー関係



(筆者作成)

民主主義社会において政策決定に関与するアクターは市民、政治家、公務員（以下一般的な用法でいうところの「官僚」と表現する）を基本とする。現代社会ではその他利益集団（圧力団体）、市民団体、NPOなども重要な役割を担っているが、ここでは単純化のためにこの三者を取り出して考えよう。

市民は主権者として政治家を選挙し、公共問題の解決を委ねる。これが政策決定の最も基本的な仕組みであり、政治家が代表として政策を形成し施行することの正統性の根拠となるものである。この図式を本人と代理人の関係から考える、いわゆるエージェンシー理論の視点を導入して図式化すれば以下の通りである<sup>(2)</sup>。市民は主権者であり、本人 P (principal) として集会的意思決定を行う。これが市民の持つ基本的な権利である。それと同時に市民は協力の義務を負う。公共政策を提供するために税金を支払うというのが最も基本的な協力である。ただし、公共政策の決定と施行を市民が全員参加して直接行うことは難しい。このことは規模の問題と政策形成の技術の側面から考えれば明らかである。そのため、市民は代理人 A (agent) を選び、その仕事を行わせる。それが政治家ということになる。これが政治家を選挙で選び、権力を付与し、政策形成に関する正統性を与える、という民主主義の基本的制度である<sup>(3)</sup>。

さて、多くの国家は効率的な公共政策の形成と施行のために官僚制を有している。民主主義国家は試験により官僚を任用するのが一般的である。したがって官僚は行財政システムが作り出した制度であり、同時に行財政改革の政策過程では重要な役割を果たすこととなる。ここで政治家と官僚の関係を考えよう。

わが国の幹部公務員は、法文系の事務官（現行の試験でいえば国家公務員総合職試験の法律区分、経済区分、政治・国際区分）と技官（工学区分など）で構成される。いわば政策形成の法的技術的専門家である。これら官僚は、政治家であるところの行政長官（国務大臣）の命令に服することになる。政治家が政策の専門家であるところの官僚に命令をして政策形成を行う図式は、政治家—官僚の間にも本人—代理人関係が存在することを意味する<sup>(4)</sup>。市民は官僚制を直接統制することはできないが、政治家を通じて統制することになる。

この二重の代理委任関係が各アクターを拘束する。ただし代理人は本人のために常に忠誠を尽くすとは限らない。代理人は本人の利益を実現する存在であるが、代理人自身の利益追求に走ってしまうことも考えられる。この本人と代理人との間の溝をエージェンシー・スラック (agency

slack) と呼ぶ。この問題が政治過程においても発生するのであれば、政治家は市民の利益ではなく自己の利益を追求し、官僚は政治家の利益ではなく自己の利益を追求するということになる。官僚は政策形成の法的技術的能力において政治家を凌駕することから、代理人である官僚が本人である政治家を虜にしてしまう (capture) 可能性も高いのである<sup>(5)</sup>。エージェンシー理論にはそのような含意があることが重要である。

日本政治研究においては「政治優位論」と「官僚優位論」の見解の対立がある。そもそも明治政府においては官僚が優位であったが、戦後改革によって政治優位の制度が確立された、と考えるのが基本であるが、実体として戦後も依然として官僚優位であるとの見解も有力である<sup>(6)</sup>。一方で、戦後の自民党長期政権の過程で、いわゆる族議員の誕生などにより政治家の政策過程における影響力は重みを増していったとする見解もある<sup>(7)</sup>。いずれにせよ、政治家と官僚の影響関係が日本の政治を決めているという視点を日本政治研究は保持しているということになる。

以上、市民—政治家—官僚の間に、二重の代理委任関係が存在するというのが基本的な図式である。この二重の代理委任関係において、政治家が代理人でありかつ本人であることは、その行動に際して損得勘定が複雑にならざるを得ないことを含意している。

## (2) アクターの選好

市民は主権者、政治家は正統性を持つ代表、官僚は政策の法的技術的専門家である。ただし三者が「社会にとって最適な公共政策を実現する」という目標を共有していたとしても、選択する手段は同じ方向性を持つとは限らない。もちろんそのような目標を共有しているか否かを確認する術はないが、仮に目標を共有していないとすれば、各アクターの手段の選択はより複雑で予測が難しいものとなる。ここでは議論を単純化するために合理的選択理論に依拠して、各アクターの選好を仮定したい。

市民は「自らの効用を最大化する」ような公共政策を欲するものとする<sup>(8)</sup>。この仮定は主に選挙研究の領域において用いられてきたものであり、伝統的な理論である業績投票の理論や近年のマニフェスト選挙などからみても十分に説得力のあるものであろう。ただし合理性には限界がある、すなわち市民の政策理解能力は常に十分であると考えすることはできないし、政策情報に関しても不十分である。したがって、市民がその政策を選択することが合理的か否かは常に客観的な判断基準を持つものとする考えはできないが、いずれにせよ目標は「公共政策により自らの効用を最大化する」ということになる。市民は主権者なので、ある基準に照らして最大である、という事実とは別に市民の選好自体が政策選択の基準となる。問題は、政治家及び官僚の選好が市民と合致しているか否か、ということになる。

政治家は市民の期待にこたえるという使命を担っており、その使命の完遂は選挙での評価という制度によって担保される。すなわち、政治家は市民の望む政策を形成するという行動を取るが、それは選挙での当落がかかっていることによる。このことは市民の望まない政策を形成すること

によって当選することができれば、そちらを選択することもありうるということをも示唆している。

一方官僚の選好については、予算最大化、権限の最大化、昇進などから説明されることが多く、公共選択論の領域で多くの蓄積がある<sup>(9)</sup>。しかしながら、ここでは戸矢にならって、「組織存続」の仮定を用いることとしたい<sup>(10)</sup>。権限や予算の拡大も、昇進も組織存続があればこそである。また、政治家が政党を飛び出すのは選挙を勝ち抜くためであることが多いのに対し、官僚が天下り以外で役所を辞めるのは別世界への転身を意味することから、官僚である限りは組織に忠誠を誓わざるを得ないことが推測できる。さて、組織維持が官僚の選好であれば、行財政改革はすなわち官僚制改革の色彩を帯びずにはいられないことが理解できる。これまでの官僚制研究が官僚制の選好を予算最大化や組織存続などと仮定してきたということは、行財政改革が官僚制改革に必然的に結びついていることを示すものといえる。

以上、民主主義社会の公共政策形成のシステムについて、市民—政治家—官僚の二重の代理委任関係および市民＝公共政策による効用の最大化、政治家＝政策形成を通じた選挙での勝利、官僚＝組織存続という各アクターの異なった選好を理論的枠組みとして、以下行財政改革について議論してみたい。

図表3 各アクターの選好

|     |                |
|-----|----------------|
| 市民  | 公共政策による効用の最大化  |
| 政治家 | 政策形成を通じた選挙での勝利 |
| 官僚  | 組織存続           |

(筆者作成)

### 3 行財政改革の政治過程

#### (1) 行政改革と財政改革の論理

行政改革と財政改革はどのような論理を持つのか。この論理のあり方が、政治過程のゲームの中でアクターの振る舞い方を拘束する。行政改革は通常行政の制度や組織が硬直化したり、無駄な制度や組織が存続し続け社会的に無駄が生じたりした場合、その悪影響を取り除く効率化の問題として捉えられる。このような非効率性は企業であるならば市場での競争に勝ち抜くために常にそれを解消するインセンティブが働くが、政府公共部門の場合にはそうとは限らない。市民が非効率な行政機構からより望ましくないレベルの公共政策を受け取っているとはっきり認識できれば、市民は改革を望むであろう。したがって、政治家は選挙で勝ち抜くために制度や組織の改廃を政策のアジェンダ (agenda) に上げることになる。



しかしながら、その非効率性は官僚にとっては悪いことではない。むしろ組織存続という選好を考えれば、一度出来上がった組織が無くなることの方が望ましくないことである。また技術的に簡単に証明することができるものではないから、「非効率ではない」という意見が支配的であればそのことが改革のアジェンダに乗ることはないしそれを望むであろう。したがって、行政改革は、その選好から考えれば市民と官僚が決定的に対立しやすいという論理を持っている。

それに対して財政改革はどうか。財政改革は政府公共部門の無駄の解消であり、行政は財政の裏付けが必ずある以上行政改革は表裏一体である。また制度や組織には予算が付いているから、行政改革により廃止された古い組織や制度に付いていた予算をカットしたり他へ転用したりすることで効率性を回復することができる可能性もある。行政改革の結果予算をカットできれば、究極には税率を引き下げることによって社会の効率性を回復することは望ましいこととなる。

ただし、必要な公共政策の質量に対して税収が足りなければ、公債を発行して不足分を補うことになる。もちろん現代の日本のように公債の債務残高が巨額になれば、それを解消するという意味での財政改革も新たな課題として浮かび上がる。この場合、無駄な制度や組織を全廃する、既存の政策のうち優先順位が低いと思われるものを取りやめる、あるいは増税をする、といったことが必要となるであろう。ここでポイントは、公債の発行や増税は行政改革と表裏一体のものではなく独立のものである、という点にある<sup>(11)</sup>。行政改革をせず増税や公債の発行が行われるというのは特別不思議な現象ではない。この場合増税であれば市民と官僚の選好から考えて対立的な構図を描き出す。しかしながら改革を先送りし公債を発行する場合は増税とは異なる可能性がある。公債発行の場合はそのどの時点で公債問題が市民の生活に直接影響を与えるか予め予測して行動することは困難であるために、市民が不利益をもたらすものと認識するとは限らない<sup>(12)</sup>。したがってこの場合は市民と官僚は対立的ではない関係を結ぶことができる。対立的ではないということは、政治的合意を得やすいということを意味する。

以上のように行政改革を行えばそれは財政改革になるし、財政改革はそれ自体が行政改革である。ただし、最後に述べたとおり、財政改革は公債発行によって先送りできる。

## (2) 政治過程のゲーム

ここで、単純化したエージェンシー理論により、改革の政治過程を描写してみよう。行政改革と財政改革は政治過程における合意の必要性がある。この改革の政治過程を次の5つのステージに区分してみよう。①選挙、②政党内の合意、③政府内の関係アクターとの合意、④政党間の合意、⑤議会（国会）過程、である。

最初のステージは選挙である。本人である市民と代理人である政治家はここで契約を取り交わす<sup>(13)</sup>。選挙の過程を経た後は政治家（政党）間、政治家と官僚の織り成すゲームになる。②と③は同時並行的に行われることも多いが、行政改革及び財政改革は官僚制改革であるから、与党内合意はいわゆる「族議員」と呼ばれるような官僚制応援団と与党執行部の交渉になる。③はよ

り直截的に永田町対霞が関の交渉になる<sup>(14)</sup>。④と⑤は55年体制下のように自民党が衆参で安定多数あるいは最低限過半数を占めていれば議席数で置き換えることができる<sup>(15)</sup>。政治家が主権者である市民、法的技術的専門化の官僚との間に立って、いかなる行動をとるかが理論的な展開の鍵となる。

### (3) ゲームの帰結

#### 1. 行政改革の手法と予想される帰結

行政改革は前述の通り、既存の制度や組織のもたらす無駄を省くことを中心に行われる。具体的な手法として代表的なものは(A) 制度(法令)の廃止、組織(例えば省庁内の局部課室など)の改廃、予算カットなどであり、これらが総合的に行われる。これを「制度の改廃」と名付ける。また、(B) 予算の一律削減(シーリング)という形で、特定の政策領域に絞るのではなく一律にカットするやり方もある。これを「横並び」としよう。更には(C) 民営化、エージェンシー化の手法も存在する。これを「アウトソーシング」と名付けよう。これはいずれにせよ、ムダの節約という国民負担の軽減という観点からの手法である。

さて、これらの手法に対して各アクターはどのように反応するのだろうか。基本的な本人であるところの市民は(A)、(B)、(C) いずれも無駄の解消という意味では望むところであろう。ただし、原則論的にいえば、(A)が改革の本筋であってしかるべきである。(B)、(C)はしないよりましであるが、(A)に比較してそのインパクトは弱いものとならざるを得ない。ただし、(A)、(B)、(C)ともに国民負担の増大の話にはならないので、市民の選好から考えて支持されやすい。

政治家はどうか。政治家は本人の意向を汲んで(A)を行うことができれば、それが選挙で勝つという自らの選好に最も見合った選択になる。ただし、政治家は自らの代理人である官僚との関係を考慮しなくてはならない。政治家は代理人であり本人である。その結果として政治家の代理人である官僚の選好に反する(A)を選択することによって損失があるのであれば(つまり代理人であるところの官僚を統制できずに政策形成に失敗するのであれば)(B)、(C)を選択するということが考えられる。このことは、予想される官僚の行動と表裏一体である。前項の改革の政治過程の②、③において、官僚は自らの選好に最もそぐわない(A)を拒否すべく交渉にはげむことが推論される。その結果、妥協の産物としての(B)、(C)が選択される可能性が高まる、ということが予測される。

さて、官僚にとっては(A) 制度の改廃は最悪であるが、(B)と(C)とではどうか。(B)も(C)も組織が縮小されポストが減るという意味においては官僚の選好に反するが、完全になくなるわけではなく、(A)よりはましとすることができる。また、組織や制度を現状のまま存続させておけば時期を見てまたそれらを拡大することもできるだろう。ただし、(C)に関しては特別会計など一般会計外の予算が付いていることが考えられる。その裁量を奪われる可能性があるとするれば、横並びよりも官僚にとってはさらに痛手であるかも知れない。



## 2. 財政改革の手法と予想される帰結

財政改革は前述の (A)、(B)、(C) による予算カットが有力な選択肢になる。それに加えて、マクロ経済に対する手法がもう一つの有力な選択である。マクロ経済政策は金融政策を含み、金融政策の効果は財政政策に影響するから本来であるならば金融政策も射程に入れるべきであるが、ここでは単純化のためと金融政策と財政政策の適切な組み合わせがさほど意識されていない（つまり小泉内閣当時の経済財政諮問会議などを除き司令塔となる組織が存在していない）現状を鑑み、本稿では捨象したい。その場合、財政改革の手法として代表的なものとしては (D) 税制改革となる。

さて、(A) ～ (C) については行政改革の手法と共通であり、市民の選好からは何ら異論の出ないところである。しかしながら官僚にとっては行政改革と同様に歓迎できないものであり、このような改革が簡単に通るものではないことが推論できる。特に「改革の政治過程」の②と③において問題となる。一方、(D) はどうか。税制改革は増税と減税が考えられるため、理論的には180度異なった方向性を想定しなくてはならないのであるが、現状の公共政策の状況を考えて減税を捨象して議論を展開してみよう。すると、増税は市民にとって受け入れがたい性格のものであると推論できる。増税することによって公共政策からの受益が増税分よりも増大するのであればそれを受け入れることは理論的には可能だが、人間の認識能力はそこまで高くない可能性がある。受益が負担を下回る場合それは受け入れられないし、また財政改革を増税で行おうとする政府の能力に対する懐疑もあるだろう。政治家にとって増税は切り出しにくいイシューであり、国民負担の増大を政治的イシューにせざるを得ない、または隠さざるを得ないという選択を政治家は迫られることとなる。その意味では主権者である市民にとっても正統性を持つ代表である政治家にとっても増税という手法は陰鬱なものである。一方、官僚にとって増税という手法は最も歓迎すべきものである。自らの属する組織に何らメスを入れることなく、権限が増大する可能性があるからである。

以上の手法についてまとめると以下の図表の通りになる。これは選好の異なる三つのアクターが二重の代理委任関係で結ばれており、政治家がそのカギを握っている構図において、行政改革 ((A) ～ (C)) と財政改革 (D) のいずれが各アクターにとって望ましいかを示している。このことは、どの手法が実現しやすいかを暗示している。市民は有権者であり、政治家は正統性を持つ代表であり、官僚は政策の法的技術的専門化である。したがって、市民の選好が優先されるべきであるとの原理原則の力は強いが、実際の公共政策の専門家である官僚の影響力は最も強い。政治家が正統性を主張して市民の選好を実現する代理人としての責務を果たすか、それとも法的技術的専門集団の意見を尊重するか、がカギとなる。ここまでが理論の提示と推論である。次に、この理論的枠組みに従って、戦後行財政改革を分析する。

図表4 各アクターの選好からみた手法の望ましさ

|              | 市民 | 政治家 | 官僚 |
|--------------|----|-----|----|
| (A) 制度の改廃    | ○  | △   | ×  |
| (B) 横並び      | △  | ○   | △  |
| (C) アウトソーシング | △  | ○   | △  |
| (D) 税制改革（増税） | ×  | △   | ○  |

(筆者作成)

## 4 考察

### (1) 戦後改革

冒頭で述べた通り、戦後改革はGHQ主導で行われた。戦後の財政改革としてもっとも重大なものは、インフレーションを退治するための預金封鎖と新円切替である。また、財産税法による資産課税も行っている。これが財政再建の道筋をつけたが平常時にはほぼ不可能な政策である。<sup>(16)</sup> また行政改革としては行政機構の簡素化を実現している。行政委員会の導入、省庁再編などの改革はそれ以降橋本行革の際までほとんど見られなかった規模で行われた。

この史実は理論分析の知見とどの程度符合するのであろうか。まず、この大きな戦後改革は、民主主義下において実現したものではなく、GHQによる「民主化」の過程であった、ということである。すなわち本稿で導入したエージェンシー理論で図式化された仕組みが成立する以前のことであり、仕組みが機能した結果としての改革ではない。したがって、市民が本人として振る舞い、政治家が代理人として働いたから実現したというわけではない。むしろ、そのような民主主義の成果ではないことがこれらの大改革を結実させた要因と捉えるのであれば、(A)と(D)という市民、官僚が最も望まない改革が実現したことの理由がわかる(以下カッコつきのアルファベットは図表4の手法を示すものとする)。

一方で、国共内戦が共産党の勝利に終わり中華人民共和国が誕生したこと、朝鮮戦争が勃発したことにより「逆コース」への転換が行われたことは、官僚の組織存続の選好を後押しすることとなった。これ以降行政機構の大規模な廃止・再編は行われてはいない。つまりこれ以降は官僚が最も嫌がる(A)は実現することができなくなった。

### (2) 行政改革

さて、今度はそれ以後の行政改革と財政改革を見てみよう。理論のところでも述べたように、行政改革と財政改革は論理がやや異なるため、アクターの選好から考えてその実現の可能性や帰結

は異なってくる可能性がある。歴史的に見てみると、財政改革の難度が高いことが理解でき、これは理論的枠組みから演繹的に推論されることと合致する。

行政改革は前述の通り政府の無駄な部分を取り除くのが本筋だが、これは(A)で示される通り官僚の抵抗が強い。実際にはスクラップは現実の改革の中で著しく困難である。1961年に「予算概算要求枠」、いわゆるシーリング制度が導入されたが、これはシーリングがスクラップと比較して官僚の抵抗は少ないというところに理由を見つかることができる。また、1961年11月に設置された第一次臨調においては広範にわたる提言がなされたが、そのうち「1省庁1局削減」および「行政機関の職員の定員に関する法律(総定員法)」は、(A)よりは(B)の横並びが実現へのハードルが低いことを如実に示している。これらの手法は市民にとっても官僚にとっても最良の選択ではないが、最悪の選択でもない。また政治家にとっては合意可能な範囲内で成果を挙げることができるという意味において、望ましい選択であったと考えることができる。

続いて、中曽根行革(第二次臨調)は「三公社民営化」、全省庁の総局数128局への制限などを行ったが、これも(A)ではなく、(B)、(C)の手法による。⑦の橋本行革では40年ぶりに組織の大再編を行った。これは1府22省を1府12省庁に再編するものであり、内閣府の設置による総合調整機能の拡充、内閣官房の充実を図ったものである。これは大きな改革として評価に値するものであるが、前述の通り現時点においても旧省庁は統合された官庁内部ですみ分けていることから、厳密に言えば手法としては(A)すなわち組織の改廃ではないことが分かる<sup>(17)</sup>。

以上の概観により、二重の代理委任関係、アクターの選好、改革の論理および法的技術的専門集団としての官僚の強い影響力から予測できる帰結であるところの「横並び」、「アウトソーシング」が繰り返されてきていることが分かる。

### (3) 財政改革—消費税増税を中心に—

財政に関しては、1960年度予算以降いわゆる特例公債が毎年発行されるようになり、歳入欠陥を補うことが今日まで続いている。歳入欠陥はそれ自体が論理的には公共政策の過剰供給の側面もあるが、歳入は景気変動に左右されるので公債による調整が一般に認められないというわけではない。ただし一般会計予算の国債依存度が40%を超え、政府債務の累積残高が1000兆円を越えるレベルであるという事実からは財政問題が深刻化しつつあるということは可能であろう。この先送りによる債務残高の拡大は理論的枠組みからかなり正確に予測できる。公共政策からの受益を求める市民と、組織存続を求める官僚にとって公債発行による公共政策の実施は問題の先送りというやましさを除けばかなりの程度望ましいことになる。政治家がこのような選択をとるのも官僚とのつきあいを考えても市民への公共サービスを提供できるという点を考えても合理的であり、このモデルが今日の財政問題を正確に予測させていると理解できる。

1970年代後半以降、公債残高が漸増して財政危機が叫ばれるようになると、いわゆる消費税の創設及び税率引き上げが常に政策当局の関心の的となっていたことが理解できる。しかしなが

ら、大蔵官僚出身で大蔵大臣を務めた大平正芳首相が一般消費税の導入を盛り込んだ税制改革大綱を掲げて世論の反発を買い1979年の総選挙で敗北して以降、財政改革は常に前段階として行政改革を前提として取り上げられる（増税単独では取り上げられない）こととなった。財政改革の前提として行政改革を組み合わせるの、前述の通りそれらが常に表裏一体とは限らないために、政治的にコミットメントすることが重要だからなのであるが、これは政策上のロジックとともに政治的な実現可能性を追求した戦略であることが理論枠組みから理解できる。これは近年の政党マニフェストにも如実に表れている。つまり、この時以降財政改革はそれ単体でアジェンダに乗ることがなくなったのである。

ただし、消費税導入は成功した財政改革と考えることが可能である。1989年4月には消費税が実施され、1998年4月には税率が3%から5%に引き上げられた。これは本稿でいうところの財政改革の成果である。ただしこのことが選挙で争われることなく実施されたという意味で、消費税の創設及び税率引き上げの政策的合理性はともかくとして、政治家が市民の代理人として振舞った結果ではないことは明らかである。むしろ本人としての政治家が、代理人としての官僚に「虜」にされた、すなわち市民—政治家の本人代理人関係においてエージェンシー・スラックが発生するような形で実現したと考えることができる。

消費税導入直後の1989年7月に行われた参議院通常選挙において、与党自民党は大敗を喫した。この時は前年に発生したリクルート事件の影響もあり、自民党敗北の要因の全てを消費税導入にみつけることはできないが、事実として選挙に負け宇野内閣は総辞職のやむなきに至った。さらに消費税率引き上げ後の1998年7月に行われた参議院通常選挙においても与党自民党は敗北を喫し、橋本内閣は総辞職した。さらに2014年度からの消費税引き上げを決定した野田内閣は2012年12月の衆議院総選挙に敗北し、野田内閣は総辞職し与党民主党は下野することとなった。この事実から考えて、市民にとって最も望ましくなく官僚にとって望ましい増税は、政治家にとっては鬼門であることが分かる。

以上のことから財政改革は、公債の発行については市民も官僚もその選好からいって最悪の状況を回避し続けたこと、増税については市民は×、官僚は○という成果を挙げたことが分かる。

## 5 おわりに

本稿では行財政改革の帰結を予測するための理論的枠組みを提示することを目指した。この枠組みの説明力のテストはまだ不十分であるが、それは今後の課題としたい。また消費税の創設及び消費税率の引き上げ後にいずれも与党は敗北し、内閣は総辞職した。さらに2012年の民主党は下野することとなった。このことは政治家がエージェントとして逸脱した振る舞いをすると契約解除されることを示しているが、そのことが予測されるのになぜあえてそのような行動に踏み切ったかについては本稿では説明することができていない。このこともあわせて課題としたい<sup>(18)</sup>。

本稿の示す枠組みは、今後行財政改革が必要とされるのであればそのための制度改革として何が必要であるか、ということを示していると考えている。これが本稿の分析のインプリケーションとなる。まず本稿の仮定したアクターの選好は、これを変えることはできない所与のものとして扱うべきであろう。政治家や官僚に公共心を求めたり、市民に対し負担に応じた受益に甘んじたりすることを求めることはほとんど無意味である。選好は所与のまま、行動が変化するようなインセンティブを付けることが望ましい。

そうであるならば、二重の代理委任関係を機能させるための仕組みを補完的に調べていくべきである。たとえば、市民—政治家間の代理委任関係においてエージェンシー・スラックが発生しないためにマニフェストでコミットメントさせ、その後業績投票を行う、といった仕組みである。これはわが国において定着しつつあるような、しかしながら絶望的であるような、大変奇妙な状況にある。「マニフェストの違約を責めすぎると何も公約できない」といった議論が無くならないければ、マニフェスト選挙は機能しないだろう。ただし2012年の消費税率引き上げの政治過程を観察すると、マニフェストに違反することよりも官僚の影響力下で政権運営をすることを野田政権は選択というべきであり、ここに公的なコミットメントと選挙による評価だけでは二重の代理委任関係は機能しないことが理解される。

ならば政治家—官僚の代理委任関係を機能させるには何が必要か。官僚の組織存続の選好をコントロールするような仕組みが第一に重要なものとなるであろう。このことは官僚人事のコントロールの重要性を示唆する。なぜならば、官僚が決められた組織にアイデンティティを持つことがなければ組織存続の選好は全体に、すなわち国家に向かう可能性があるからである。このことは内閣人事局構想などが出てくる背景として理解することができる。人事権を握らずに代理人を管理することは不可能である。

本稿の分析が仮に妥当だとしても、それだけでは改革過程に影響を及ぼすことはできない。ただし理論的な推論から予測できることが収斂して来れば、改革のターゲットが明確になってくることも事実である。この点が今後の課題となる。

(さとう きみとし・高崎経済大学地域政策学部教授)

#### 註

\*本稿は、佐藤公俊・門松秀樹（2013）「戦後行財政改革の歴史と理論—歴史研究と理論研究の架橋の試み—」大山耕輔監修『公共政策の歴史と理論』ミネルヴァ書房、14—62頁の佐藤担当部分について議論を拡張・再構築したものである。本稿の戦後のわが国の行財政改革の歴史的概観は、同論文の門松担当部分を参照していることを明記しておく。

- (1) 佐藤・門松前掲論文、22—43頁を参照。
- (2) エージェンシー理論を用いた日本政治の実証分析として、ラムザイヤーとローゼンブルースの研究は重要である。ラムザイヤーらの議論は、日本政治においては政治家と官僚の代理委任関係が機能しているというものである。これに対して本稿の視点は、本人と代理人の選好の違いが必ずしも予定された通りに代理委任関係を機能させていないというものであり、その点が大いに異なる。また、行政改革と財政改革も改革のロジックが各アクターのコスト・ベネフィットの相違をもたらすため、結果として行政改革と財政改革では異なった結果がもたらされる、というのが本稿の主題である。以下の文献を参照。John. Mark Ramseyer, Frances McCall Rosenbluth (1993), *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press. (加藤寛監訳 (1995)『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択—』弘文堂)
- (3) 本稿の分析対象は国の行財政改革であるから、衆議院議員と参議院議員がそれに該当する。また議院内閣制を採用して



- いることから、行政府の構成メンバーも政治家ということになる。
- (4) 政治家—官僚間の制度上の代理委任関係が、常に予定通り作動するとは限らない。実質的には政治家が官僚の代理人になっているという図式も考えられるし、そのような観点から分析を行うことも可能である。本稿においては、政治家を本人、官僚を代理人と捉えて分析するという図式を提示しているということであり、この図式が事実であると主張しているわけではない。
  - (5) 虜理論とは、規制する側が規制される側に取り込まれてしまい、規制自体が規制される側に都合良くなされてしまうことを示す理論である。これは本稿の文脈でいうならば、官僚をコントロールする側である政治家が官僚にコントロールされるようになってしまう、という状況を指し示す。虜理論は経済学者スティグラーが唱えた理論である。See, eg., George J. Stigler (1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, Spring, pp. 137-46.
  - (6) 例えばジョンソンは通産省の行政指導が日本の高度経済成長を実現したとする論考を提示している。あるいは野口は第2次世界大戦に向かう過程で総力戦体制整備のために官僚統制が強まり、結果として戦後もその体制が存続した、と主張する。これらは戦後においても官僚優位体制が温存されたことを主張する代表的な論であろう。以下の文献を参照。Chalmers Johnson (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press. (矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ、1982年)、野口悠紀雄 (1995)『1940年体制—さらば「戦時体制」—』東洋経済新報社、榊原英資・野口悠紀雄 (1997)「大蔵省・日銀王朝の分析—総力戦経済体制の終焉—」『中央公論』1977年8月号、96-150頁。
  - (7) 猪口孝・岩井奉信 (1987)『族議員の研究—自民党政権を牛耳る主役たち—』日本経済新聞社を参照。
  - (8) ここで、市民を「公共政策のパッケージ一般から恩恵を享受する者」と定義しておく。これは公務員、あるいは公共事業等の特定の事業から恩恵を受ける者を市民から除外するための仮定である。つまり、公務員や公共事業による雇用等の受益者は、その局面においては政府の利害関係者として考える、ということである。
  - (9) See, eg., Moe, Terry M. (1997), "The Positive Theory of Public Bureaucracy", in Dennis C. Mueller (ed.), *Perspectives on Public Choice*, Cambridge University Press.
  - (10) 戸矢哲朗 (2003)『金融ビッグバンの政治経済学』東洋経済新報社、45頁。
  - (11) 以後行政改革という言葉は制度の廃止など行政改革と財政改革が表裏一体のものをさすこととする。税制改革など制度や組織の改廃を伴わないものについて、財政改革と呼ぶこととする。
  - (12) これはいわゆる財政錯覚 (fiscal illusion) である。財政錯覚とは公債発行により公共政策が実現しても、それは市民が自らの負担によるものとは認識しないために、公共政策に対する需要が高まり財政が拡大して行くという理論である。
  - (13) 市民と政治家の間のエージェンシー・スラックは次の選挙で評価の対象となるという意味において、選挙は政策過程のサイクルの最後のステージとも考えることができる。
  - (14) 竹中平蔵 (2006)『構造改革の真実—竹中平蔵大臣日誌—』日本経済新聞社を参照。
  - (15) 2013年7月の参議院通常選挙においていわゆる「ねじれ国会」は解消したが、いわゆる「ねじれ状態」にある場合は④と⑤がきわめて重要な合意形成のステージとなる。
  - (16) これは日本国憲法施行前に大日本帝国憲法下の緊急勅令等の方法により行われた改革である。
  - (17) 橋本行革の成果についての評価も定まってはいない。この改革を大規模な省庁再編と捉えることも可能である一方、再編後の省庁が内部ですみ分けている現状を考えると、いまだ評価の段階にはないといわざるを得ないだろう。戦後改革とその後の行政改革の流れを理論的枠組みで解釈することにより、戦後も官僚の法的技術的専門化としての影響力は維持された、と考えることができる。
  - (18) この点に関して、増税という手法について市民×、政治家△、官僚○とした本稿の枠組みは修正を迫られる可能性がある。また、この枠組み及び本稿の考察を踏まえて、新たに政治家と官僚の影響力関係の問題として考察し直す必要があるとも考えられる。