

■ 論文

金融危機と金融行政——先送り行政をもたらしたものの

荒井好和

目次

はじめに

I. 金融行政の分析視点と先行研究

II. 官僚機構とは何か

結びにかえて

▶ 要旨

金融行政は、これを大きく国家による行政活動の一環としてみれば、経済的側面だけでなく政治的・法制度的側面からの制約を受けざるをえない。しかし、これまでの金融行政に関する分析では、後者からのアプローチは軽視されてきた。本稿では、金融行政分析の一つのステップとして、法制度と政治の側面に光を当てることで、金融危機で見られた「行政の先送り」現象がなぜ生じたのかを明らかにしたい。特に、規範論的アプローチの立場から、行政国家化が進行する中で、官僚機構は独立化・肥大化する傾向にあり、その結果、官僚の能動性を必然化させていることを説明する。ついで、金融危機では、官僚の能動性を可能にしている政治的条件の欠如が、先送りをもたらしたことを主張する。

▶ キーワード

金融行政, 官僚機構, 規範論的アプローチ, 官僚の能動性, 先送り

はじめに

本年9月、アメリカ証券大手リーマン・ブラザーズの破綻をきっかけに金融危機が世界に波及した。これについて、アメリカ政府が、当初リーマン・ブラザーズの救済を拒否したこととならんで、金融安定化法案の成立と公的資金投入決定に手間取ったことなどが、金融危機の世界的伝播の一つの契機になったとしてメディアから批判されている。わが国の先例がありながらそれを教訓とせず、初動対応の遅れとまずさが、主要国における未曾有の株価暴落とドル安につながったと見做されているのである。

そのわが国の金融危機は、1994年東京2信組の不良債権による破綻から始まった。その後、住専、長銀・日債銀などの大手金融機関の破綻を引き起こして金融システムを混乱させ、90年代を通じて日本経済を大きく震撼させた。主要金融機関の不良債権比率を半減させるのに、ほぼ10年を費やしている。マスコミをはじめ多くの専門家は、これを金融当局による不良債権処理の先送りのせいであるとして厳しく糾弾してきた。日本政府の処理対応は後手後手に回り、結果として、社会費用の増大を招いたというわけである。わが国については、不良債権処理の際に見られた金融行政の先送りは、いまや通説になっているといっても過言ではない。

しかし、先送りはなぜ生じたのであろうか。なぜ迅速な政策対応ができなかったのであろうか。この点については、いままで必ずしも十分に解明されてきたとはいえない。本稿の狙いは、行政による先送りを、政治制度・法制度の側面から捉え直すことにある。先送りという現象の背後には、制度的な要因が強く作用していると考えられるからである。

I. 金融行政の分析視点と先行研究

1. 金融行政がもつ特殊な性格

金融行政とは、広義には、金融関連諸法にもとづき、命令・監督・許認可活動を通して、社会を構成している個人や組織とその自由な金融活動を法的に保護し規制することであると概括できよう。金融行政の対象を金融機関にしれば、命令・監督・許認可という手段を用いて金融機関経営の安全性・健全性を促すことを通じて、公共財である信用秩序の維持を図るという、金融行政の狭義の役割と目的がでてくる。

はじめに金融行政の役割について、法制的な側面に留意しつつ提示したのにはわけがある。それは、金融行政がもつ特殊な性格を強調しておきたいからである。かつて金融行政に直接関わった実務経験者の表現を借りれば、金融行政は、「金融の一側面にすぎないが、金融と政治、社会、経済との接点をなす重要な一側面」¹⁾なのである。金融行政が政治・社会・経済との接点をなしている一つの側面を、われわれは「行政」それ自体がもつ性格に求めたい。

それはこういうことである。金融行政の目的が直接には金融機関の健全性維持にあるといっても、金融行政はれっきとした国家による活動の一部であるから、法律形態での法的規範を前

提とする。先に「金融関連諸法にもとづく」と書いたのはそういう意味である。しかし、行政活動全般がそうであるように金融行政もまた、大きくは法的規範に規定されながらも、具体的な実践の場面では、行政官僚による独自の判断と対処を必要不可欠のものとしてこれを要請する。

一例を挙げよう。日々変化する経済状況にあって、金融機関は常に新たな環境への適応を迫られている。ときには判断を誤り、予想外の経営リスクの増大に直面することもある。とりわけ近年では、個別銀行の健全性の毀損が金融システム全体に及びかねない危険性はかつてないほどに高まっている。個別銀行の安全性・健全性をいかにして維持するか。そのような個別レベルでの実践的対処において、直接の担掌主体である金融庁（かつては大蔵省）がもつぱらこれを担うのは当然だとしても、金融業界をはじめ特殊な利害をもった関係者が、採るべき対策について絶えず関与し規定してこよう。まして、金融危機のような金融システム全体が大きく震撼されるような事態に到れば、日銀、他の関連省庁、ときには有力政治家、預金者なども強力に関与・介入してくるに違いない。あるべき政策として、何をどこまでどのようにして決めるのか、利害関係者が多くなるほど利害の調整に手間取り、事はそれほど簡単には進まない。

そのような場合、金融当局が他の多くの利害関係者の思惑に頓着せずに、強引に自らの判断にもとづいて対策を決め実行すれば、官僚主導で事を進めたとしてたちまち糾弾されるであろう²⁾。この場合、まず問題となるのは、金融関連諸法に照らした裁量行政の範囲が適切であるか否かということになろう。しかし、以下の論述から明らかになるように、日々の実践的対処において官僚が独自に官僚主導で事を進めるのは、制度上やむを得ない側面があるとわれわれは考えている。

あるいはまた、打つべき対策を迅速にかつ的確に実行しなければ、官僚の先送りとして、これまた厳しい非難を免れない。90年代半ばのわが国の金融危機の際には、まさにこうした大蔵官僚による行政の先送りが顕著にみられた。しかしよく考えてみれば、官僚主導であれ先送りであれ、同じメダルの裏表に過ぎず、明らかにされるべき問題は、なぜそうした現象が起るのかであろう。この問題を解明するためには、経済学からのアプローチだけでは限界がある。金融行政を根本で規定している法制的・政治的な制度を究明しなければならない。

もとより、金融行政をトータルに把握するためには、その担掌主体と法制度的背景、行政活動の内容と決定のプロセス、執行過程、行政評価など、さまざまな観点からの多面的な究明が必要であるが、本稿では、金融行政分析の一つのステップとして、法制度と政治に光を当ててみたい。ただし、先送りを直接取り上げるわけではない。先送りはまさしく現象であって、現象だけを眺めてもなぜ先送りがなされたのかは明らかにならないからである。

2. 先送りに関する先行研究

a. 経済学者は先送りをどのように見ているか

金融危機の際の先送りは、経済学者の間でも広く共通の認識になっているとあってよい。たとえば、堀内（1999）によれば、大蔵省は、セーフティ・ネットの運営に明確なルールを設けてこなかったために、具体的な銀行の破綻処理に際して恣意的な対処を行なった。その不透明さが先送りの誘因になったという³⁾。そこでは、大蔵省による情報の秘匿、判断の恣意性が槍玉に挙げられている。しかし外部から見て恣意的だと思われる判断が何ゆえに許されるのかという点についての説明はなされていない。明確なルールがあれば行政による裁量を排除できると考えるのは、いささかナイーブ過ぎる。

また井堀（2002）は、まさに「先送り現象の分析」と題する論文において、先送りがなされた理由を、銀行経営者・監督当局・政治家あるいは有権者などの利害関係者間での「利害の調整」に手間取ったためであるとしている。したがって問題は、各利害関係者たちが押し出す既得権益を許している現在の政治的な意思決定システムにあり、これを改革しなければならないという⁴⁾。たしかに行政にとって、関係者間の利害調整は無視できない問題である。しかし、抜本的改革の阻害要因とされている政治的な意思決定システムとは何か。金融行政の在り方を大きく規定せざるをえない政治的意思決定システムについて踏み込んだ分析がなければ、改革の具体的な方向も見出せないであろう。

ここに挙げた例からもわかるように、経済学者にとっては、官僚の先送りはあたかも金融システムの分析にとって与件であるかのように扱われている。さらにいえば、いずれも、金融行政は官僚による恣意的で非合理的なものであるとみなす点で一致している。金融行政がもつ政治と経済・社会との接点という特殊な性格を認識した上で先送り行政に言及しているわけではない。

この点で、数少ない例外の一人は竹中（2006）であろう。竹中は、小泉政権時に金融担当大臣として現実に金融行政に携わった経験から、行政における政治的側面の重要性を強調している⁵⁾。ここでは、当事者として竹中が採用した政策の評価如何が問題なのではない。そうではなく、すべての経済政策は民主主義の政治プロセスにおいて決定されるという、至極当然の認識が表明されていることを例外として付け加えておきたい。

b. 政治学者にみる先送りの分析

経済学者によるアプローチとは対照的に、先送り現象をもたらした要因を政治過程から捉えようとするのが村松・柳川（2002）である。著者の一人が政治学者であり、政治決定プロセスの変化に注目している点で数少ない試みの一つといえる。われわれの見解と対比するために、やや詳しく説明しておこう。

村松・柳川（2002）論文の目的は、「不良債権の処理のために政府・政権党、大蔵省がいつ何

を認識しいかなる行動を起こしたかを明らかにしながら、住専処理といわれる一つの政治的決着のプロセスを扱」(5ページ)うことで、内閣崩壊と行政機関の挫折を説明することにあるとされている。先送り現象を直接取り上げたものではないが、政治的決着の変化が結果として先送りをもたらしたとみなしている。

まず、村松・柳川は、本人—代理人関係(以下、エージェンシー関係という)を用いて、本人と代理人の間で取り交わされる「委任」は、状況次第で変更されることを強調する⁶⁾。住専処理の際の政治決定プロセスには、政権党、大蔵官僚、三党連立政権だけでなく多くのプレーヤーが参加しており、それぞれの局面で重要な役回りを演じているが、彼らの論文では、与党政治家(国会、内閣である時もある)は本人、大蔵官僚は代理人とみなされている⁷⁾。

エージェンシー関係にもとづく政治決定とはいかなるものであるのか、具体的に、住専処理を例にみてみよう。周知のように、1995—96年の住専処理では、最終的に、母体行の債権放棄、農林系統からの5300億円贈与、さらに残りの1次損失を公的資金6850億円で処理する案で合意が成立した。彼らによれば、そこに到る「政治決定過程」は以下のような推移を辿ったとされる。

- ・ 1995年6月、与党3党は金融証券プロジェクトチームを発足させた。この段階では、政治と行政はともに合理的スキームの発見に努めるパートナーであった。
- ・ ところがプロジェクトチームは弱体で意思決定機関ではなかったために、大蔵省の後ろ盾にはなりえなかった。
- ・ またこの時期、大蔵省銀行局は、大和銀行事件の対策に忙殺されており、住専処理にまで手が回らなかった。銀行局としてのエネルギーを結集できずパワー不足であった。
- ・ 自民党は、ついに3与党の1つであるという立場以上の「真の本人は自分である」との主張を始める。まず、与党政策調整会議がプロジェクトチームの権限を奪う形で登場し、3与党の中で自民党の主張が主流となる。農水省を応援する農林族と自民幹部の活動によって、本人の主張は、自民党農林族の主張という形で押し出される。
- ・ ところが銀行局は、本人側の意識の変化を十分に把握していなかった。農協は銀行局ではなく自民党に圧力をかけ、自民党トップの意向を受けた農水省は主計局への働きかけを強化する。農水省も自民党(本人)の代理人として働いていた。(以上、村松・柳川(2002)31—37ページ)。

それでは何故に先送りがなされたのであろうか。彼らによれば、当初、住専処理は「代理人としての大蔵省を中心にして始められた。当時の村山連立政権の下においてである。」「法制度的には「本人」は与党3党であったが、大蔵省は代理人としてこの本人がどう行動するかを容易に読めなかったと思われる。政権党に返り咲いた自民党は、・・・斉藤次郎(大蔵次官)事件の経験から大蔵官僚への委任の範囲を狭めていた。」「それゆえに「先送り」が行なわれた」。(31—32ページ)。

本人も代理人もときどきに入れ替わり（本人：与党→与党3党→自民党→自民農林族，代理人：大蔵省→農水省），迷走した挙句，エネルギーを結集できなかった大蔵省は本人の心変わりを察知できず，先送りせざるをえなかった。これがエージェンシー関係からみた政治過程論による金融危機下の金融行政に関する分析であるとするならば，一体何のためにエージェンシー関係を取り込む必要があったのか疑問を感じざるを得ない。

c. 政治過程論による分析の錯誤

村松・柳川は，政治決定過程をエージェンシー関係の観点から見るとする理由を次のように書いている。ここに，政党から官僚への委任についてだけでなく，そもそも先送りに関わる官僚機構（政府・執行機関）をどのように捉えているのか，彼らの基本的な発想をうかがうことができる。

「我々は政党と行政官僚の関係を扱う議論において，官僚が決定するか政党が決定するかという争点の問題ではなく，政党が決めるとしても政党が委任していることを論じるべきであった点をまず主張したい。政党が自ら決めることが少ないことから言えば，政党の委任は大幅であった。ただし，政権党はモニタリングの結果を見て，必要に応じて権力を取り戻すアクターである。政党－官僚関係論で欠けていたのは，このようなダイナミックな関係である。」（村松・柳川（2002）17ページ。なお傍点は引用者）。

「[官僚への]大幅な委任が行なわれた基本的な理由は，国会は，他の国の議会と同様に，多数の法律の詳細を決めることが出来なかったからである，と考える。・・・これらのことは日本では一党優位政党制が長く続いたことによって，一層顕著になったと思われる。それは一党優位政党制・・・では，官僚に委任するほど政権党に有利であるからである。戦前に官僚に委任されていた権限を国会マターとして取り返す必要はなかった。・・・委任した後は，国会は，直接には行政に関与できず，政権党は，野党の国会質問を封じ込むことを役割とするようになったのである。他方，政権党は行政に自由に介入することが出来るのである。・・・予算過程や法案準備作業において，国会という法制度の外にある自民党政務調査会・総務会や個々の有力議員に官僚が事前協議する過程が異常に発達するのである。ここに有力者の介入のスペースがある。」（同上，12-13ページ）。

すなわち，行政国家化が進む中で，議会在「細部については専門性と時間の観点から自ら行なう煩瑣に耐え得ず」（同上，11-12ページ）多数の法律の詳細を決めることができないために，政権党（本人）は官僚（代理人）に権力（立法権のことか？）を委任する。しかし，権力を委任した後でも，政権党は自民党政務調査会などを通じて行政に自由に介入することができ

る。官僚の行動が本人である政権党の利益に反する場合には、いつでも権力を取り戻すことができるというのである。

しかし、エージェンシー関係を取り入れた結果、政治決定プロセスの「ダイナミックな関係」を説明したつもりがそうはならず、ただ、本人と代理人が目まぐるしく変わっただけで先送りが生じたとの表層的な説明に止まったのは、詰まるところ、官僚機構について誤った認識をもっているからであると判断せざるをえない。

彼らの発想では、国会も政権党もそして官僚も、同じレベルで無差別に扱われている。これは、いわゆる多元主義にもとづく発想である⁸⁾。「多数の法律の詳細」を決定する権力は、政権党と官僚の間で、あたかもキャッチ・ボールでもしているかのように自由に行き来する。しかしこうなると、法の創造ないし法の定立としての立法と、法の適用としての行政との違い、すなわち官僚主導や先送りといった行政に関わる現象を背後で支配しているメカニズムが皆目わからなくなるであろう。

それだけではない。「国会という法制度」を無視して、政権党は行政に自由に介入できるというが、政権党であっても政党であることには変わりはない。政党の背後には、これを政治的代理人とするさまざまな地域・業種・階層の具体的で特殊な利害が控えている。言い換えれば、政党の役割は、こうした個別・特殊な要求を、議会において一般諸法にできるだけ反映させることにある。したがって、党が行政に自由に介入できるということは、介入によってこれらの特殊な利害が常に貫徹されることを意味しよう。もしそうであるならば、政権党以外の政党を支持する地域・業種・階層の利害は行政には全く反映されないことになり、社会・政治的秩序は極度に不安定化することになる。彼らにあっては、こうした法制度や政治概念の認識が曖昧であるだけではない。官僚の存在意義、言い換えれば、執行機関としての政府—官僚機構は何のためにあるのかといった基本的な疑問に対して誤った認識を与えかねない。

II. 官僚機構とは何か

1. 執行機関と統治活動

a. 規範論的アプローチ

先送りにせよ官僚主導にせよ、これを解明するためにはまず官僚機構とは何かという基本的な問題を法制度の面からおさえておく必要がある。とりわけ、村松・柳川論文が問題とした、直接には立法権をめぐる議会と政府・執行機関(村松・柳川のいう「政権政党」ではない)の分担問題をとりあげることで、官僚主導性あるいは先送り現象をもたらす制度的背景が明らかになる。われわれはこの問題を、規範論的アプローチに依拠して考えてみたい⁹⁾。

規範論的アプローチでは、何よりも社会的組織において、われわれがのっぴきならない必要にもとづいて創り出した、人々の実践と活動を共通に規制し、拘束する特殊な取り決めである規範を重視する。法律とは法的規範であり、社会全体を有無をいわずに規制し、拘束する一般

的な規範にほかならない。規範論的アプローチは、この規範概念を軸として、規範の形成過程、規範の支配過程それぞれの形態を追究することによって、国家的支配の形態（あるいは統治形態）を明らかにしようというのである。

b. 規範論的アプローチによる国家組織と統治

国家は組織である以上、組織的規範をもつ。組織的規範は、具体的には、たとえば企業の社是・社訓などにみられるように、組織の理念・目的・運営方針・組織体制の明示・組織構成員の行動規律といった形をとるが、その本質は、組織内部において、権力関係、つまり諸個人が、その独自の意志を組織の規範に服従させている、意志の支配＝従属関係そのものが、そっくり実現されているところにある。

国家が国家たるゆえんは、国家が国家的諸活動の展開を通じて、官僚・官吏群から成る組織体だけでなく、社会を構成している諸組織や個人を法的に強力に包摂している点に求められる。すなわち、組織や個人を、国家として束ねる特殊な政治的権力組織である国家の指示と命令（これもまた法的規範である）に、組織や個人の独自の意志を服従させているということである。

国家の指示と命令である法的規範を、社会の隅々にまで貫徹させる支配（執行）過程が統治にほかならない。そして、その統治活動を担っているのが執行機関であることから、一般に官僚機構と呼ばれる政府・執行機関は、執行権力として、一般的法規範を実践的に適用し具体化するという統治権力の実質的中枢を構成しているといわれるのである。

2. 執行機関の特質

a. 国民的共通利害

執行機関が統治権力の中枢として執行権力を発揮するためには、当然のことながら、一般的法規範があらかじめ確定されていなければならない。これは規範の形成からの制約である。一般的法律形態での定立にかかわる立法権は、制度上議会が専任的に担っているから、執行機関は議会によって形式的・制度的に制約を受けている。

では、規範の形成とは何か。この社会では、好むと好まざるとに関わらず、誰もが自由競争という名の過酷な弱肉強食の社会戦争から逃れることはできない。言い換えれば、社会的生産において、諸個人は社会的分業という形で独立的に分化し、分裂し、その個別的また特殊な利害をめぐる、絶えざる対立・抗争・軋轢と協調をくり広げている。その対立と抗争によって、当事者のみならず社会全体が甚大な損害を被りかねない類の特殊な事柄が日々生起してくる。もちろんこの種の事柄は、当該社会の外と内を問わない。また内にあってもさまざまな階層や地域から絶え間なく発生してくる。

こうした社会の個別的・特殊の利害への分裂の故に、否応なしに浮上してくる社会全体の一般的な共通利害、つまりは「国民的共通利害」が存在する。国民的共通利害とは、諸個人の、

個別的また特殊な差異と多様性にもかかわらず、当該社会構成員として共通に把持し、内在させているところの一般の利害であり、現実的であれ、また観念的であれ、当該社会全体の存亡荒廢に直接関わるものである¹⁰⁾。

b. 執行機関の独自性

国民の共通利害は、政府・執行機関によって法案としてすくい上げられ、それを支持する国民諸層とその政治的代理人のパワーを背景に、国会での対立・抗争や調整を経て、一般的法律形態をとった規範（一般的法規範）として確定される。これは一般諸法に見るように、長期的な観点にもとづく合意形成であり、いわば一般の利害に対する普遍的・一般的対処であるといえる。したがって、この段階では、個々の特殊利害を国民の共通利害といかにすり合わせ合成させるかが問題の核心であって、諸階層・業界内部における個別的利害の対立や抗争は直接表面化することはない。

しかし、一般的法規範は、多かれ少なかれ抽象的・概括的に表現されているものであって、直接これを現実の利害が錯綜する場面で適用することはできない。ということは、執行機関は行政活動を通して、一般的法規範の文言の抽象概念的な意味を、具体的現実との関係で論理的に確定しなければならないことを意味する。一般的対処ではなく具体的対処が求められるのである。一般的法規範を具体的に実践し執行するレベルで、執行命令（政令・省令）や行政規則（告示・通達・訓令・ガイドラインなど）といった下級の法規範が次々に創り出されるのはそのためである。ここに、立法とは区別されるべき執行機関による独立性・能動性の根拠があることに注意しなければならない。

さきに述べたように、統治とは、法的規範の支配過程である。この支配過程が首尾よく貫徹されるためには、ここで示したように、一般諸法を前提とした個別法律・政令その他の具体的な法規範で、諸階層や利害関係者を支配・統御しなければならない。言い換えれば、統治とは、一般的法規範を実践・具体化する過程で、法的規範としては不備な規範が執行機関によって次々に作り出され、強力に貫徹されることにほかならない。ときに官僚が、業界や有力政治家の意向を無視して、業界の特殊利害に強力に介入することで独自の能動性を持つのはそのためである。

一方、この段階では、利害関係者間の対立・抗争が直接前面に躍り出てくる。たとえば、一般的法規範の定立ではこれをやむを得ず受け入れた業界も（総論賛成）、その具体的対処の場面では、できるだけ自身に有利になるようにあらゆる手段を使って画策しようとするだろう（各論反対）。このため、執行機関には、利害関係者間の対立や抗争を制御し調整する役割が求められる。有力政治家をたのむ業界の要請に対して、税制優遇措置・各種補助金・許認可などをもって、官僚がこれを調整する、多元主義論者が強調する調整役としての官僚の姿がここにある。

3. 官僚主導と先送り

a. 官僚主導性の根拠

規範論的アプローチにもとづいて、統治権力の中枢をなす官僚機構について、法制度の側面から考察してきた。ここでは、規範論的アプローチから導かれる官僚主導性について簡単にまとめたうえで、金融危機時に見られた先送りについて検討を加えることにしたい。

規範論的アプローチによれば、統治とは、法的規範を社会の隅々にまで貫徹させることである。その法的規範は、一般的法的規範と下級の法的規範からなる。いずれの規範もそれを先導する主体は政府－執行機関である。とりわけ下級の法規範は、執行機関が日々新たに提起されるさまざまな現実的の必要に対して、行政活動を通して不断にかつ迅速・柔軟に対応しなければならないことから必然的に創出されざるをえない¹¹⁾。行政国家化とは、まさにこうした執行機関がもつ相対的な独立化・肥大化の必然的傾向を表現したものにほかならない。

行政国家化の中で、具体的には、官僚は数ある法令・政令・省令を自在に駆使し運用しなければならない。しかし、それらの諸令のどれを運用するか、既存の諸令の改正が必要になるのか、あるいは関連諸法の新たな制定が必要になるのか、これらについて官僚は相対的に独自の選択権と決定権を制度上独占的にもっている。もちろんこのことは、官僚が作成した対策や法案を通すために、事前に政権党・与党有力議員・業界代表者などに周到な根回しを行なうことを否定するものではない。

ただ、官僚が相対的に独自の主体的選択権と決定権をもつといっても、当然のことながら、関連する業界の要求をそれ自体として直接的に汲み上げるわけではない。個人・組織・業界からの個別的・特殊の利害の背後にある一般的性格をみきわめ、あくまでも経済・社会的秩序という大きな枠組みの中でそれをすくい上げ、それを法の改正・定立という形で実現させることが、制度上、彼らに与えられた役割なのである¹²⁾。

以上の考察を踏まえるならば、官僚による能動的行政を支えている政治的条件はおのずと明らかになる。

まず第1に、法の改正や新たな法の定立の必要性といっても、それが認識されて実現するためには、行政機構の長である首相および政府内の同意だけでなく、それを推し進める強力なリーダーシップとバック・アップが必要である。

第2に、政府－執行機関が押し出す政府案が立法機関で現実に裁可・決定されるためには、与党が国会で多数派を構成していなければならない。ただこのことは、国会からの制約が小さいということにはほかならず、官僚を中枢とする執行機関の一層の独立化・肥大化を招く一方で、議会の空洞化を生じよう。

そして第3に、世論の存在がある。ときどきの社会・経済状況に応じて移ろい易い世論の動向は、政府－執行機関にとって頭の痛い問題ではあるが、高い内閣支持率という後押しは、官僚にとって力強いサポートとなる¹³⁾。

こう考えてくると、官僚の能動性は、現実的には、議会の圧倒的多数党であった自民党中央を頂点とした官僚機構の能動性として現れることがわかる。自民党が、議会を圧倒的に制覇すること、そのもとでのみ、官僚の能動性が十全な意味で保障されていると考えるべきである¹⁴⁾。

b. 金融危機時の先送り

先送り行政が行われるのは、いうまでもなく、官僚の能動性を支える条件が満たされていないからである。それを大きく一言で言い表すならば、何よりも10年にわたる政治的混乱が行政の先送りをもたらしたといえよう。具体的にいえば、1991年の宮澤政権から2001年の森政権までの10年間であり、自民党単独政権の数年間を除くと、上記の3つの条件はいずれも満たされていなかった。

また、この時期は自民党派閥政治の崩壊過程とも符合している。自民党が強力な政権与党としての統一性を実現できたのは、党内の派閥間抗争を勝ち抜いた有力派閥の領袖が直接政府を組織してきたからこそであり、それはたんに法制上の首相権限だけによるものではない。したがって、宮沢政権が金融危機の初期段階において、これを危機の前兆であるとの認識をもちながら、リーダーシップを発揮できずに内閣不信任で倒れたのは当然のことであった。

93年7月の衆議院選挙で自民党は敗北し、自民党の長期安定政権は崩壊した。その後、細川政権から第1次橋本内閣に到る連立政権は、まさに政治的混乱と呼ぶに相応しい政治状況であった。決定力をもたないいくつかの少数政党が、目先の利害で合従連衡し離合集散する、きわめて不安定な連立政権がくり返されるだけの、かつて経験したことのない政治的混乱の時代といってよい。

とりわけ、細川政権の成立は、これまで自民党において、当選回数別の序列にもとづいた、政府・国会・党のポスト役職の、段階的な進級と出世の順序（年功序列制）を破壊的させるインパクトをもっていたといえよう。これまで派閥・党組織を支配していた年功序列制を転覆させる、自民党の解党的ともいえる内部改革、言い換えれば、党内民主主義化の動きが一斉に吹き出したのは故なきことではない。

迅速な住専処理が急がれた95年は、「連立政権の無為無策、有害無益の権力闘争による混迷、政治改革熱の完全な消滅と霧散、絶望と敵意を内に含んだ国民の過半を越える無党派層の形成として特徴づけられる」¹⁵⁾ 時期であった。その住専処理について先の村松・柳川は、「処理案は、自民党の意向の入ったものあるいは自民党が決めたものである。この処理案の策定過程は、大蔵省を上回るパワーの源泉が本人である自民党に実はあったことを示している」¹⁶⁾ としているが、この時期、政権担当能力を著しく欠いた連立政権の下で、大蔵官僚の規律も同様に弛緩しきっていた（過剰接待）だけのことである。

一方、長銀・日債銀の破綻と、それ以降の連鎖破綻を回避すべく採られた一連の対応策（1997-98年）では、全体として弱体化した大蔵省に代って、政府が政治主導で大きく動き出したと

されている。政治主導を要請した契機として、村松・柳川は、大蔵省で金融行政に当たる幹部の多くが第一線から離れていたこと、金融庁の発足で検査業務の方針に転換が生じたこと、また政治家の側でも、新たに民主党が結成されて不良債権処理に向けて圧力を加え始めたこと、98年7月の参議院選挙で自民党が敗北したこと、さらにはアジア通貨危機が世界的な経済危機を引き起こすかもしれない可能性とアメリカからの内需刺激策の要請があったことなどを挙げている¹⁷⁾。

これら個々の要因の重要性を否定するわけではないが、先に述べたように、極度の政治的混乱の時にあって、金融危機を収束させるべきであるとの「国民的共通利害」を汲み取らなければ、政治的・経済社会的秩序維持が大きく損なわれる、言い換えれば、社会を統治することはできないとの認識が、ことここに到って国民全体で共有され始めたに過ぎないということではないだろうか。この点は、「金融再生プログラム」を作成して金融システムの再建に取り組んだ小泉政権の政治手法を評価する際に、一つのポイントとなろう。

結びにかえて

わが国の金融に関する「生きた記録」とされる大蔵省銀行局『金融年報』に、住専の不良債権とその概況が初めて記録されたのは、住専処理の決着をみた1995年（96年度版）になってからのことである。このことを一つとってみても、大蔵省による対応がいかに遅いかがうかがえる。

しかし、これを単に行政の遅れとして批判しても、根本的な解決にはつながらない。それを背後から規定している政治状況にまで考察の眼を向けなければ、問題点の指摘で終わってしまうからである。

本文で述べてきたように、政治の動揺・混乱が金融行政に与える影響はきわめて大きい。行政機関はもちろん、政治家にとっても本来統治とは何を意味するのか、政治的・社会的秩序を維持するとはどういうことなのかを、改めて考えてみる必要がある。

誤解を恐れずにいえば、いままでは、統治の実質をほとんどアメリカに委ねた外交抜きの強力な中央集権制でなんとかやってこれた。しかし、東西冷戦の崩壊、グローバル化の潮流の中で、外政にかかわる意志決定が、国政の中心に躍り出てくる一方、外圧がらみで行政的中央集権制まで修正・分解を余儀なくされている。国家統治を中心とした政治的制度について更なる追究と新たな工夫が求められているといったら大げさであろうか。それにしても10年間の政治空白がもたらした責任は大きいといわざるをえない。

注

- 1) 大月 (1985) 2 ページ。
- 2) わが国の行政スタイルは、周知のように、従来の官僚による事前の調整を中心とする「裁量型」から、「ルール」重視の事後監視型のそれへと大きく方向転換したといわれている。したがって、ルール行政に移行した現在では、官僚主導は起らないのではないかと考える向きがあるかもしれない。たしかに、この方向転換によって、かつてマスコミ紙上を賑わせた通達行政に象徴される裁量行政に対する批判は、一見少なくなったように見受けられる。しかし、ルール重視に変更されたからといっても、そのルールを作るのは依然行政官僚であることに変わりはない。いわばガイドライン行政とでもいいうる実態が依然として続いている。この意味で、官僚主導性の程度如何は、行政スタイルの変更とは別の問題である。なお、行政スタイルの変更とその意味については、荒井 (2005) を参照されたい。
- 3) 堀内 (1999) 53-54 ページ参照。
- 4) 井堀 (2002) 81 ページ参照。
- 5) 「一般にエコノミストなど経済の専門家は、経済政策に関する“政治的な”側面を軽視する傾向がある。というよりは、よくわからないから無視するということなのかも知れない。自らの経済判断に自信のある人ほど、政治をダーティな好ましくないものとする傾向もある。しかし、忘れてはならない重要なことがある。それは、民主主義社会において、すべての経済政策は民主主義の「政治プロセス」において決定される、という事実である。」竹中平蔵 (2006) 5-6 ページ。
- 6) エージェンシー関係とは、本人が、自分ではできないならかの業務を代理人に委託する状況をいい、コーポレート・ガバナンス (企業統治) の分野ではよく知られたアプローチである。コーポレート・ガバナンスにおけるエージェンシー・モデルについては、たとえば、筒井義郎 (2000)、第5章第2節を参照されたい。
- 7) 与党政治家を本人、官僚を代理人とみなすアプローチは、政治学ではしばしば見られる。与党政治家は官僚に奉仕を期待するが、両者の利害は異なるため、政治家は官僚の行動を絶えず監視しなければならない。効果的に監視できなければ、政治家の期待は裏切られる。期待と結果のギャップをエージェンシー・スラックというが、エージェンシー・スラックが発生している状態を官僚優位とみなすのである。伊藤光利・田中愛治・馬淵勝 (2000)、第10章第3節参照。
- 8) 多元主義モデル (多元的国家論) によれば、国家は、教会・労働組合・文化サークルなどと同じく、社会的団体の一つに過ぎない。どの社会的団体も同位・同列に位置しており、団体間の上下関係はないとみなされているから、特定の社会的団体である国家も、他の団体を支配し従属させることはできない。そこでは、以下の本文で述べるような、法という規範を媒介とする権力の存在が抜け落ちているため、国家による行政活動には、なんら権力の行使をともしない国民や企業など多様な政治アクター間の利害を調整することだけが要請される。この多元主義モデルを受け入れている経済学者は多い。たとえば、青木 (1992) 第7章、奥野正寛 (1994)、寺西 (2003) 第4章を参照されたい。
- 9) 規範論的アプローチについては、滝村 (2003) を参照されたい。滝村の所説の特徴は、緻密・周到な論理展開と晦渋な文章にある。以下では、滝村 (2003) を参照にしながら筆者なりにまとめている。
- 10) 滝村 (2003) 上巻、419 ページ。
- 11) もしときどきの階層・業種間の対立や抗争といった特殊で個別的な出来事に対して、社会・経済政策として実践的に対処するために、そのつど一般諸法を定立しなければならないとすれば、1年中国会を開かなければ何百本もの法律を定めることはできない。それだけではない。そうなると、1回きりの直接の執行命令形態をとった法規範が、間断なく、また何らの関連もなしに、無数に定立されることになる。社会の諸層の不満が鬱積して、統一な社会的秩序維持がきわめて困難になることは容易に想像されよう。
- 12) 田中二郎のつぎの主張も参照されたい。田中は目的実現説の立場から次のように述べている。「行政においては、全体性・結合性を特色とし、多数の人又は物を対象としながら、全体として統一性と継続性をもった形成的な作用であるところに、その本質が求められなければならない。行政が、一般に、裁量を特色とするといわれ、また、合目的性の考慮が働く余地が大きいとされ、従ってまた、その責任が問題とされるゆえんも、行政のこのような性質に根ざすものということができよう。」「行政にあっては、行政機関が能動的・積極的に働きかけるのが通常であるところに一つの差異が認められる。・・・行政の本質は、現実に国家目的の実現をめざした能動的・積極的な作用である点にある。」田中 (1957) 42-43 ページ。
- 13) 池尾 (2006) は、預金者に代表される世論の身勝手さが、金融危機における行政の対応を遅らせた要因の一つであることを再三強調している。これについては、荒井 (2008) を参照されたい。
- 14) その典型的な事例は、近年では、小泉政権にこれを見ることができる。小泉首相の強力なリーダーシップ

のもとで、官僚の能動性が否定されたと見る向きがあるが、それは当たらない。小泉政権は、自民党政務調査会・総務会などを骨抜きにすることで、政府の政党からの独立化を推し進め、むしろ官僚の能動性を十二分に発揮させたと見るべきである。

15) 滝村 (1996) 249ページ。

16) 村松・柳川 (2002) 9ページ。

17) 村松・柳川 (2002) 38-47ページ参照。

参考文献

青木昌彦 (1992) 『日本経済の制度分析』(永易浩一(訳)) 筑摩書房。

荒井好和 (2005) 「新しい時代の金融行政—裁量的な金融行政は転換できるか—」, 鐘ヶ江毅・千田純一 [編著] 『新しい時代の金融システム』有斐閣。

荒井好和 (2008) 「書評 池尾和人『開発主義の暴走と保身』」, 『金融経済研究』第27号, 日本金融学会。

池尾和人 (2006) 『開発主義の暴走と保身—金融システムと平成経済—』NTT出版。

伊藤光利・田中愛治・馬淵勝 (2000) 『政治過程論』有斐閣。

井堀利宏 (2002) 「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。大蔵省銀行局『金融年報』各年版。

奥野(藤原)正寛 (1994) 「日本の行政システム」, 貝塚啓明/金本良嗣『日本の財政システム—制度設計の構想—』東京大学出版会。

大月 高 [監修] (1985) 『実録 戦後金融行政史』金融財政事情研究会。

滝村隆一 (1996) 『ニッポン政治の解体学』時事通信社。

滝村隆一 (2003) 『国家論大綱』第1 卷上・下, 勁草書房。

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。

田中二郎 (1957) 『行政法総論』(法律学全集6) 有斐閣。

筒井義郎 (2000) 『金融分析の最先端』東洋経済新報社。

寺西重郎 (2003) 『日本の経済システム』岩波書店。

堀内昭義 (1999) 『日本経済と金融危機』岩波書店。

村松岐夫・柳川範之 (2002) 「戦後日本における政策実施：政党と官僚——住専処理から——」, 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。