連立政権下における政官関係の変化
―― 力関係からイニシアティブ－コスト関係へ ――

中　野　雅　至

Abstract

The purpose of this thesis is to analyze the change of the relationship between politician and bureaucrat under the coalition government of 90's and based upon this analysis to propose the new framework to analyze the relationship between politician and bureaucrat.

In order to achieve the above purpose, this thesis, first of all, takes the reform of public administration which was done under the coalition government of 90's. Second, this thesis takes what kind of activities both politician and bureaucrat showed to the reform of public administration.

The conclusion of this thesis is that we need the new framework to analyze the relationship between politicians and bureaucrat which is based upon the relationship between the incentive of bureaucrat to the power and the cost of bureaucrat to make public policy.

キーワード……政官関係　イニシアティブ　コスト

はじめに

国際社会においては冷戦の崩壊という大きな出来事が起こる中で、我が国の政治は 90 年代に入って細川政権や羽田政権を除いては、自民党を核にした連立政権（第二次橋本内閣を除く）時代に入っている。この連立政権時代に入って政治家と官僚機構の関係、すなわち、政官関係は何らかの変化を見せたのであろうか。メディアで用いられる表現に従えば、連立政権時代に入って「政高党低」「党高政低」のどちらの状態になっているのであろうか。あるいは、そもそも連立政権時代においてはこれまでのように「官僚機構が打ち出す政策原案を覆すことができない」あるいは「与党部会の了承が政策形成過程の中心を占める」等「影響（力）＝パワー」という概念を中心に据えて、「政官どちらが優位か」を考察すること自体が適切なのであろうか。

これまでの政策形成過程における政官関係に関する先行研究を整理した恒川（1996）は政策形成過程の中心者を官僚機構・自民党（与党）・大企業の三者に分けた上で、それぞれを主張する論者の意見を整理しているが、この三者の議論を時期別に整理している飯尾（1995）の研究によりつつ、これまでの議論を整理すると、官僚機構が特権を担い続けているとした辻清明の

議論の後に、80 年代に入って有名なチャルマーズ・ジョンソンの通産省の研究（1982）が官僚機構の優秀性の議論を後押しする一方で、80 年代は「戦後日本の官僚制は、議会－政党を中心とする政治過程の一部となった」（村松 1981:6）という政治家優位を主張する村松の研究が論争を呼び起こすようになり、90 年代に入ると政治家が完全に優位にあるとするラムザイヤーとローゼンブルース（1993）の議論が出てくるようになる。

90 年代に入って政治の優位が確立されているという議論が出てくる背景には、冷戦の崩壊や経済成長の鈍化という状況の中で国民の反応を見ながら政策立案せざるを得なくなっているという指摘（中野 2001）に見られるように、官僚機構が世論や世論に極めて敏感な政治への依存を強めざるを得ない状況にあるということに加えて、真渕（1997）が自民党元政務調査会長加藤紘一の「自民党と官僚機構の関係は今までは親子だと思ってきたが、本当は遠い親戚である」旨の発言を引用しながら、93 年以前の自民党政権とそれ以後の自民党政権の最大の違いは、短期間とはいえ政権離脱することによって自民党が官僚機構との距離を意識するようになったことであると指摘しているように、連立政権時代に入って与党と官僚機構の関係が大きく変化したことがあるように思われる。また、93 年以降の連立政権時代において「行政改革」の流れが加速し、最終的には省庁再編成という大きな変化に結実したことにも着目する必要があろう。組織維持やポストの確保を官僚機構のレーゾンデートルであるとするならば、行政改革の促進はその官僚機構のレーゾンデートルの破壊に他ならないからである。

「影響力」を主な分析概念とする既存の研究にそってこれらを踏まえれば、93 年以降の連立政権時代においては政治家の官僚機構に対する優位が確立されたと言えそうである。しかしながら、冒頭で述べたように連立政権時代の政官関係がこれまでの「力＝パワー」を中心とした概念では捉えにくくなっているのだとすると、単純に 90 年代の行政改革等上記の流れを概観するだけで政治家優位という結論を導くことは難しいように思われる。

これまでの「力」を基軸にした既存の政官関係に関する研究の弱点の一つは、「政治家優位」「官僚優位」といった力関係にこだわる結果、容易に判断できない事象について結論を少し強引に引き出すということにあったように思われる。あるいは、全体的に政官どちらが優位かについて結論を出さない研究においても、政策形成過程の各段階を詳細に考察することによって各段階で影響力をもっているアクターを導き出すというもの（例えば、中野 1998）であった。しかしながら、全体的か個別かを問わず、政官関係を分析するに当たって「政治家優位」あるいは「官僚優位」の証拠と見なしている事象の中には、実際には「政治家優位」と「官僚優位」の両方に解釈可能なものがあるように思われる。例えば、その一つに政策の企画立案のイニシアティブは政官どちらが担っているのかという議論がある。

例えば、官僚優位論と政治家優位論の中間点に立ちながら「官僚的大衆包括型多元主義」をかかげ、経済成長の鈍化や新たな政策領域の発生によって政策形成過程において政党が関与する余地が大きくなってきたとする猪口（1983）にしても、基本的政策形成が官僚機構内部でな

されていることから官僚優位になる環境があるとしているが、この種の政策の企画立案のイニシアティブは官僚機構に在するという議論を客観的に支えるのが内閣提出法の議員立法に対する比率の高さである。他方で、このような内閣提出法の比率の高さは日本だけでなく英国でも同様であるし、実際の立法過程を論じる場合に議院運営委員会や国会対策委員会の活動が立法の帰趨を決めるという議論が少なすぎるという指摘（村松 2000a）もある。

このように、一つの現象を官僚優位か政治家優位と見るかは研究者やジャーナリストの観察に大きく依存することを考えると、そもそもどちらとも解釈できるような現象を考察して、政官どちらにイニシアティブがあるのかという二元論的観点で政官関係を論じること自体が疑わしいということにならないであろうか。しかも、連立政権時代は「冷戦の崩壊で先行き不透明」という大きな状況変化の下、「行政改革」「官僚腐敗」で官僚機構が弱体化する一方で、政治主導を掲げる政治が主導権を発揮できない中で、政官どちらも政策形成過程において決定的なイニシアティブが握れないという状況にあったと思われる。

そこで本論は、連立政権下の政官関係の分析にあたって「政策形成過程で生じるコスト」より具体的に言うと、根回し・資料作成・メディアへの対応等の作業に伴って発生するコスト（コストは労務費等の定量的なものと精神的負担等の定性的なものから構成される）に着目する。このような政策形成過程で生じるコストに着目した先行研究に村松(2001b)があり、そこでは、法律で権力を与えられていない者が権力を維持するためには自己のリソースを相当活用する必要があり、卑近な例で言えば、それが中央官庁の莫大な残業時間となって現れていると指摘されている。他方、本論においては、この「政策形成過程で生じるコスト」だけに着目することから一歩進めて、「政策形成過程で生じるコスト」と「政策形成過程において握ることのできるイニシアティブ」の関係に着目したい。

これまでは内閣提出法が多いことからもわかるように、関係者間の利害調整や与党内手続きといった政治への根回し、内閣法制局での法案審査等を含めて、官僚機構が大半の作業を行ってきたことから、自動的に官僚機構が政策形成過程においてイニシアティブを握っているかのように解釈する傾向があったように思われる。例えば、飯尾（1995）は、政策の枠組みの設定は官僚が行い、利益集団の損益などに関わる点は政治家が行うものであり、官僚が政治家の望むことに合わせて行動するというのではなく、能動的に官僚が望む政策を政治家にも賛成してもらうと指摘しているが、連立政権時代においても官僚はそれ程主体的に政策の企画立案のイニシアティブを握っているのであろうか。

すなわち、官僚機構は法律改正という作業が公的審議会の答申と結びついているケースが多いということもあって、法律案の原案作りといった初期段階でのイニシアティブは依然として握りやすい環境にあるとしても、政策原案そのものの作成が与党のコントロールから離れているかどうか疑わしい（例えば、法律事項の少ない一部改正という法形式をとるような法律案の場合には官僚機構にイニシアティブがあるかもしれないが、新法策定や全部改正という法形式

をとるような場合には事前に与党のコントロールが及んでいる可能性が高い等）ことに加えて、法案の与党への根回しや国会での審議においては「政治主導」が叫ばれる中でイニシアティブを握りきれないため、自己のビジョンとシナリオに基づいて政策を企画立案し、能動的に政治家に根回しを行っているとは言えない一方で、政治主導のかけ声にもかかわらず政治家側も明確なビジョンを示し得ない中で、政策形成過程で発生する多くの作業を担っている官僚機構側に政策の企画立案に関する「表面的なイニシアティブ」を負うことに伴うコスト意識が相当高まっているのではないかということである。そして、この政策立案に対する表面的なイニシアティブを負うことに伴うコスト意識の高まりが、官僚機構に「政治への従属感」を醸成させているのではないかということである。本論の目的の第一は、連立政権時代に入ってこのような形で政官関係が変化しつつあるということを論証することである。

他方、政策形成過程におけるコスト意識の向上という形で政官関係が変化しつつある中で、官僚機構がどのような行動をとろうとしているのかを考察することが本論の第二の目的である。山口は、日本の官僚が政治の行政への介入を警戒する際に、「中立性」を強調することに着目し、「どのような内閣が生まれてもこれに従うのではなく、これを監督し誤りなきを期すという点に日本の行政における中立性が現れるのである。その意味で受動性ではなく、能動性が中立性と結びついている」（1995:161）と指摘しているが、このような能動性が官僚機構から失われつつあるのだとすると、官僚機構は表面的なイニシアティブの下で受動的に政治から「政策形成過程で生じる作業を請け負い続ける」という態度を今後も維持するのであろうか。

より具体的に言えば、①表面的なイニシアティブしかとれない中で、組織としての官僚機構は政策形成過程を主体的に変えていこうとしているのかどうか、②その中で、個々の官僚はどのような「官僚」を目指そうとしているのかを考察することにする。

これらの問いに答えるため、第一に 90 年代の行政改革の流れを振り返るとともに、ポスト削減を伴う省庁再編にまで至りついた今時の行政改革が連立政権の下でどれほどの重みを持っていたのかを考察する。第二に、政治主導の行政改革が時代の要請であったとしても、これまで政策形成過程においてイニシアティブを発揮してきた官僚機構が 90 年代に入って能力を発揮できなくなったことを論証する。第三に、これらを踏まえ連立政権下において政官関係がどのように変質していったのかを考察するとともに、官僚機構側にとって政策立案の表面的なイニシアティブを握ることがコスト的にあわなくなっていることを論証する。第四に、政官関係が変化しつつある中で、官僚機構は政策形成過程をどのように変えていこうとしたのかをみる。

1　連立政権時代の行政改革の位置づけ

1.1　連立政権時代の行政改革の動き

最初に連立政権時代に入ってからの行政改革の動きを概観することからはじめよう。

まず 93 年は第三次行改審が最終答申を発表し、中央省庁の再編の見取り図を示すとともに、「行政手続き法」が成立する。翌 94 年にはポスト行改審として行政改革委員会が新設され、翌 95 年には大蔵省の過剰接待が問題視されるようになる中で、橋本通産相によって財政投融資改革が提唱されたり、規制緩和推進計画が村山内閣によって決定される。そして、96 年に入って自民党総裁の橋本政権が誕生するにおよんで、行政改革の動きがさらに加速する。同年 1 月に発足した橋本政権は 9 月には「省庁半減」の方針を表明するとともに、10 月には自社さ三党政策合意で「行政改革に関する首相直属機関設置、１年以内に成案を」と謳い、11 月には行政改革会議が発足した。97 年に入ると行政改革会議が省庁に対するヒアリングを行ったり、中間報告・最終報告を発表したりする。98 年は金融関連法案で国会が紛糾する中で自社さ連立政権が６月に終結するが、同月に中央省庁等改革基本法が成立する。同年の参議院選挙での自民党大敗を受けて発足した小渕自民党政権下で同年 11 月、中央省庁等改革推進本部が新省庁の官房・局の 32 削減を決定。99 年 1 月には自自連立政権が成立し、国家公務員の 25%削減で合意する。同年 3 月には自自両党が国会の政府委員制度の廃止と副大臣・大臣政務官制の導入で合意、5 月には情報公開法、7 月には地方分権推進一括法、8 月には国家公務員倫理法が成立する。2000 年は自自連立解消があったものの、行政改革の動きは定着しており、3 月には新省庁の事務次官人事における横滑り・襷掛け禁止の「小渕ルール」が提示されるとともに、7 月には金融庁が発足し財政・金融の分離が実現する。この流れを受けたまま、2001 年 1 月に省庁再編による新体制が発足するのである。

このような行政改革の一連の流れを見ると、行政改革は連立政権時代において加速したと言えるだろうか。例えば、規制緩和や地方分権を掲げて颯爽と登場した細川政権においても、政治的混乱に乗じるような形で官僚機構が行革大綱等の文書の骨格を骨抜きにしたという指摘（五十嵐・小川 1998:50-51）に見られるように、表面上と異なり実際には改革が進んでいないというのが、これまでの行政改革の実態の一部を表していた。このような見解を相当意識していると思われるが、メディアでは官僚機構を強固な抵抗勢力として報道する傾向があるし、官僚機構は鉛筆一本で直ぐに何かを「骨抜き」にできるようなイメージが定着している。また、たびたび指摘されるように、諸外国に比較して公務員の数は確かに少ない（国民 1000 人当たり日本が 38 人であるのに対して、英が 81 人、米が 75 人、仏が 97 人、独が 65 人となっている）が、民間に対する規制、補助金、行政指導等政府の関与の度合い、地方政府に対する中央政府の関与の度合いの程度を考えれば、大きな政府であるという指摘（田中 2000）もある。

しかしながら、省庁再編にまで至り着く 90 年代の行政改革の流れは、政治や官僚機構だけに関連した問題ではなく、橋本内閣が行政改革を六大改革の一つとして掲げたように、日本という国そのものの行く末と深く関連しながら論じられているテーマである。また、昨今では特殊法人改革が行政改革のテーマとして大きくクローズアップされており、行政改革の流れは未だに継続している。加えて 90 年代の行政改革は、政府委員制度の廃止、副大臣・政務官制度の導

入によるポリティカル・アポインティ制度の強化、大蔵省からの財政と金融の分離といった大きな成果が得られている。さらに、中央省庁再編によって「局」の数が 128 から 96 へ、「課」の数が 1170 から 1000 へそれぞれ減少しており、現実に局長あるいは課長というポストが減少していることは重く受け止める必要があろう。しかも、今回の省庁再編においては通産省のように経済産業省に生まれ変わり大きな権限を持つようになった [1)]「勝ち組」も総務省に統合された郵政省のような「負け組」も出現しており、必ずしも「官僚機構は横並びに弱い」という法則に従って簡単になされた改革でないことには注意する必要があろう。最後に、定員や予算規模に必ずしも現れない政府の力を示す指標として取り上げられる許認可件数の動向をみると、確かに規制緩和の推進にもかかわらず許認可件数は増加しており、官僚が規制緩和に抵抗を示してきたとも読みとれそうであるが、各省庁別の許認可件数を見ると、通産省といった経済官庁や運輸省といった許認可で有名な事業官庁の許認可件数は減少している。さらに、中央政府の地方への影響力の源泉とも言える補助金は、依然として存続しているものの、「聖域」ということではなく、地方分権推進委員会報告でも議題に上がっており、その在り方は今後の議論の動向に大きく依存している。

これらのことを総合すると、行政改革のスピードという点では議論が残るにしても、連立政権下においては着実に行政改革が進んできたといえる。ただし、「総務庁年次報告書」が毎年行政改革の推進に多数の頁を割いていることから行政改革の種の多さに驚かされるという指摘（伊藤 1999）に見られるように、行政改革のテーマが無尽蔵に近いことを考えると、「行政改革はまだまだである」という指摘は依然として可能ではある。

1.2　連立政権時代の行政改革の重み

では、93 年以降の連立政権時代下の連立与党にとって、行政改革は政策課題としてどれだけの重みをもっていたのであろうか。ここでは、政策課題としてどれだけ行政改革が重要視されていたのかを連立与党間の政策合意と世論調査の結果を中心に見てみることにしよう。連立与党間の政策合意を重視するのは、新党さきがけの代表で元大蔵大臣の武村正義が指摘しているように [2)]、政策合意こそが連立政権の命だからである。他方、世論調査は選挙を抱えた政党にとっては国民が何を考えているかを知るための最大の指標であり、政党はこれを重視して政策を考えるからである。

まず 93 年の細川連立政権誕生時の八党合意の内容を見てみると、この時代に政治改革が大きな課題となっていたことを反映して、小選挙区比例代表並立制による選挙制度改革をはじめとした政治改革関連法案の成立、外交分野におけるこれまでの政策の継承、経済政策における自由主義の尊重といったことを核にし、不況の克服や規制緩和、行財政改革をはじめとした 12 項目の連立政権合意がなされている。細川政権時においてもすでに行政改革は大きなテーマの一つではあったが、それ以上に政治改革が大きなテーマであった。

64 日の短命内閣である羽田政権は省略するが、次の村山政権においては①政治改革の継続的推進②行政改革と地方分権の推進③経済改革の推進④農林漁業振興の推進⑤高齢社会と税制改革⑥外交・安全保障・国連改革⑦戦後 50 年と国際化⑧朝鮮民主主義人民共和国の核開発への対応⑨教育の充実と男女共生社会の創造⑩連立政権与党の運営の 10 項目が合意された。

第一次橋本内閣発足時の自社さの政策合意をみると、①金融機関の情報開示の徹底②大蔵省中心の金融行政の総点検③沖縄米軍基地の整理・統合・縮小④戦後処理問題への着実な取組⑤宗教と政治との関係の検討⑥首都機能移転促進の六項目が選択された。社さが閣外協力の形をとった第二次橋本内閣発足に伴う自社さ政策合意においては、行財政改革、政治・国会改革、消費税改革が大きな柱として掲げられた。特に行財政改革については、①大蔵省改革の推進、②省庁再編、③国・地方公務員の大幅削減、④地方分権の推進、⑤補助金の削減、⑥情報公開法の制定、⑦国会に行政への監視・評価機関設置という 7 項目が掲げられた。

98 年 7 月に発足した小渕内閣は、99 年の 1 月に自自連立政権を樹立するが、そこでの政策合意事項は①政府委員制度の廃止、副大臣等の設置②衆議院比例代表 50 削減③消費税の福祉目的化の三つを柱としたが、具体的な公務員定数や閣僚数の削減では合意できなかった。

99 年 10 月の自自公三党連立の政策合意においては、①経済については追加的な経済対策の早急な実施、②総合的な枠組み構築を目指した社会保障、③緊急事態への対応を中心とした安全保障、④政治行政改革としては、(1)国会議員の定数削減(2)企業団体献金の禁止措置(3)永住外国人地方選挙権付与(4)国会改革(5)地方首長選挙の多選禁止(6)行政評価(7)地方分権の推進の 7 項目が掲げられた。

このような連立与党間の政策合意をみると、この 10 年間に行政改革が首尾一貫して追求されてきたことがわかる。しかしながら、ここで問われるべきなのは連立政権になったから行政改革が進展したのか、自民党単独政権であれば進展しなかったのかどうかということである。

自民党以外の政党が行政改革というテーマにどのように関わってきたのかを見てみると、まず社会党は大蔵省からの財政と金融の分離に当たって伊藤政審会長や久保亘大蔵大臣が果たした役割の大きさといった例外はあるにしても、公務員労組が支持母体であったこともあり、行政改革に党の生き残りをかけるという程の熱心さはなかったと思われる。村山内閣を中心に従軍慰安婦問題や水俣病問題等保守政党が熱心でなかった問題を処理することで「連立の中の社会党」を際だたせたが、村山内閣では特殊法人改革はさして成果をあげることができない等行政改革には戦後処理問題ほどの熱意が見られなかった。また、日本経済新聞社が細川政権が成立した93年末に行ったアンケート調査の中で、アンケートを受けた自民党議員の9割以上が「官僚の力が強くなった」と解答しており、「政策決定に何らかの関与をしてきた先輩にとって、連立与党の手綱さばきの未熟さを強く感じているようだ」（日本経済新聞社 1996:438）という指摘もあり、官僚機構とわたりあう行政改革を得意分野としてきたとは思えない。さらに、行財政改革といった難題を先送りしたのは村山内閣の特徴の一つであったという指摘（野中 1998）

もある。このような社会党の政策志向について、山口（1997）は社会党も村山も過去の負の遺産や弱者への配慮には使命感を感じていても、行政改革のような未来に向けての課題について関心は低かったと指摘している。程度の差はあるが、公明党にも同様のことを指摘できる。自自公・自公保連立という保守政党との連立を組んできた中で、公明党は常に「人権」を掲げる政党として自己の存在意義を示そうとしてきた。公明党が連立政権に参加することの成果として強調するものは地域振興券の実現や永住外国人地方選挙権付与問題である。つまり、社会党にしても公明党にしても従来からの野党は行政改革よりも、野党時代から政党の原点として保持してきたものを政策として結実させるという側面の方が強く、行政改革には大きな力が傾注されなかったように思われる。

行政改革を従来の野党や自民党以上に重視して取り組もうとしたのは、むしろ、「新党さきがけ」「自由党」といった保守系の政党である。これらの政党は自民党を離党した人々が作った保守系であり、自民党との違いを際だたせる必要があったこと等から行政改革を一つの大きな政策目標に設定して取組を進めた。大蔵省からの財政・金融分離について「連立離脱」まで踏み込みながらもこだわりを見せたのは「新党さきがけ」である。自由党の小沢党首は細川政権時代から政策構想として持っていた政府委員制度の廃止、副大臣・政務官制度の導入といった自自合意の実現を自民党に迫ったことからもわかるように、単なる人減らしの行政改革ではなく、政策決定過程での政治主導という明確な目的をもった行政改革論者であった。連立政権の中で行政改革を引っ張り、これまで考えられなかった副大臣や政務官制度の導入といった制度を現実のものとして結実させたのは、これらの保守系政党である。

では、自民党自体は行政改革をどのように捉えていたのであろうか。もともと、自民党単独政権時代においても中曽根政権時に代表されるように行政改革を促進する動きはあったが、自由党やさきがけと比較した場合、行政改革をそれ程重く見ていたとは考えられない。中央省庁再編や大蔵省改革だけでなく NPO 法や情報公開法といった官僚機構の在り方を大きく変える政策の形成過程を考察した草野（1999）は、自民党がこれらに当たって他の政党に牽引されたとし、連立政権だからこそ行政改革が進展したのではないかと指摘している。また、橋本行革を考察対象にした大嶽（1999）も、橋本の省庁再編構想は民主党や自由党の過激な案を乗り越えるためにエスカレートしていったとしている。つまり、自民党自身が行政改革を党の生き残りのための戦略の中心と位置づけるというよりも、連立を組まざるを得ない程に支持率が低下する中で、行政改革に着手せざるを得なかっただけでなく、連立を組んだ後にも自民党以外の連立与党に牽引される等、行政改革に着手せざるを得ない環境が出来上がったように思われる。

実際に、この連立政権時代においては国民世論においても行政改革は関心の高いテーマだったことを世論の動向から見てみるため、日本経済新聞社が行っている「日経 3,000 人電話調査」を使って、各内閣にどのようなことが期待されていたのかを振り返ってみると、細川内閣発足時の 93 年 8 月調査では行政改革は 39.5%で 4 番目、村山内閣発足時の 94 年 7 月調査では行政

改革は 30.7%で 5 番目、第一次橋本内閣発足時の 96 年 1 月調査では行政改革は 43.7%で 2 番目、第二次橋本内閣発足時の 97 年 9 月調査でも 46.0%で 2 番目となっている。さらに、小渕政権発足時の 98 年 8 月調査では行政改革は 33.3%で 4 番目、99 年 6 月調査でも 33.5%で 4 番目である。

細川政権発足以降の連立政権に世論が望んでいることを見てみると、まず政治腐敗から政治改革が大きな国民的関心事となり、不況の深刻化と歩調を合わせるように景気対策が大きな国民的関心を呼ぶようになったが、年金・福祉対策といった国民生活に密接に関連したテーマと同様に、行政改革が常に国民の関心を集めるテーマであったことがわかる。また、省庁再編を成し遂げた橋本内閣時においては行政改革の関心はさらに大きくなっており、この時期に大蔵省改革を含めて行政改革が大きな関心となったことがわかる。

2　官僚機構の限界

このように連立政権時代に入って加速する行政改革によって、組織のスリム化をはじめとして官僚機構の力が削がれていった。しかしながら、官僚機構が正統性を失っていったのは、政治からの攻勢だけではなく、政策の企画立案・実施といった官僚本来の能力・倫理といった側面からも疑問符がついたからである。そのため、行政改革を止めることができないだけでなく、むしろ、積極的に行政改革を進めさせようという気運を盛り上げたことは否定できない。

まず、官僚機構の能力の限界から考えてみよう。明確なことは、この 10 年間が経済情勢の悪化をはじめとして「失われた 10 年」と言われる程の閉塞感・停滞感を生み出した期間であるとともに、官僚機構がこの情勢をうち破るだけの政策を生み出すことができなかったことである。官僚機構への非難が感情的な側面に基づく部分が強いのかどうかを別にしても、実際に官僚機構が目に見える形で「成果」を勝ち取っていたならば、官僚機構への非難は別の形をとったとも想像できる。日本の官僚をめぐる主な研究動向は、経済成長との関連から市場と官僚機構の関係をみるものと、政党と官僚の関係をみるものを中心に研究が蓄積されていったという指摘（マルガリータ・エステベス 1999）に見られるように、戦後日本の官僚機構の威信は、議論があるにしても、通産省を中心とした経済官庁が経済発展の一翼を担ったということにあった。

そのため、この 10 年間の経済不振は「日本最大のシンクタンク」と言われる官僚機構の威信を大きく下げたと考えられる。加えて、多すぎる規制や硬直的な予算配分、官庁間のセクショナリズムが民間企業の自由な活動を妨げているとまで言われる程、官庁の介入は邪魔だと評されるようになった。かって日本株式会社の中心で「Notrious MITI」と言われた通産省は「盲腸」と呼ばれるようになった後に、自己のテリトリーだけでは経済成長に十分にコミットできないことを自覚するようになった。

個別具体的な政策課題を需給両側面から見ても、（政策課題の解決自体をそもそも官僚機構の力の限界だけに帰すことができるのかという議論があるにしても）官僚機構は有効な政策を打

ち出せなくなっていた。まず需要側面から考えてみると、高齢化社会での社会保障の在り方があげられる。例えば、広井（2000）は、我が国の場合には徐々に高齢化が進む中で、その都度高齢化の負担を吸収して制度改正を行ってきた欧州と異なり、急速な高齢化と同時期に経済成長の急速な低下が重なるため、欧州諸国とは異なるパターンを辿るという指摘をしているが、このような前例のない政策課題に対して先手を打って対応することは簡単なことではない。供給側面では事業所の廃業率が開業率を上回るという中で事業創出の環境をどう整えるのかといった問題に直面した。事業創出を可能にするような環境整備はこれまでの産業政策のように企業に補助金・税制・融資で補助を与えるということでは解決できない問題であり、様々な分野のポリシーミックスが求められる。産業分野にかかわらない各政策分野での規制緩和、知識創出産業としての大学の見直し等範囲が広く、セクショナリズムに陥っていては解決できない。

行政改革の動きが強まる中で、官僚機構の政権与党への従属感が強まったにもかかわらず、官僚機構が表立って政治への従属を断ち切ろうとしなかったのは、「黒子に徹すべき」という官僚機構の原理原則を破った際の国民や政治の反応が恐いということだけではなく、官僚機構の限界が官僚機構自身によっても認識されていた側面があるように思われる。例えば、内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室（2001）が実施した若手官僚に対するヒアリングにおいて、「日本の政策には、国際的に見て理論・実証面のバックボーンを欠いているものが多い」という意見が出されているが、日本最大のシンクタンクと言われるにもかかわらず、これまで経験したことのないような政策課題について学術的側面まで踏み込んだ研究がなされていなかったことは、官僚機構が専門性という側面で優位に立っていなかったことを意味する。

他方、官僚の清廉潔白というイメージも壊されていった。大蔵省の過剰接待問題をはじめ官僚機構の腐敗がメディアを通じて流れる機会が多かったのも 90 年代の大きな特徴である。その結果、国家公務員倫理法を策定しなれればならないという事態にまで進展してしまった。

つまり、官僚機構は専門性・倫理性両面でその信頼を失う中で、支配の正統性について疑いをもたれるようになったのである。しかも、これらの問題はこれまでの官僚機構の活動を前提にしているため、容易に解決できない構造問題であったことにもは注目する必要があろう。官庁間のセクショナリズムが総合的な取組の求められる政策課題に対する取組を制限したし、食料費をはじめとして情報を公開しないという体質が接待に対する感覚を鈍らせたからである。

3　連立政権時代の政官関係の変化

では、官僚機構の限界が露呈される中で政治主導の行政改革が進んだ連立政権時代の政官関係はどのようなものであったか。この時代の政官関係をどのような視点で眺めるかについてはいくつか考えられるであろうが、一つは真渕（1997）が大蔵省と自民党の関係を分析したように、自民党を中心とした連立与党と官僚機構の親密度がどれだけ変化したかというものである。

大蔵省からの財政と金融の分離を研究した真渕（1997）は、大蔵省と自民党の関係について時期別に一党優位形成期は「ライバル」、一党優位体制成熟期は「パートナー」、1993 年以降は「ネイバー」であったという分類をしているが、多くの官庁にとって程度差があるとしても、これと同様に時間をおって政官関係はより冷却されたものに変化していったと思われる。もちろん、政官の利益が一致する政策分野も存在するわけであり、すべてがネイバーと言われる程に冷めた関係に変質していかなかったことも確かである。

これまでのような「利害が一致する関係」が形成できない背後には、これまで考察してきたように、何よりも政党が選挙を経なければいけないために世論の動向に敏感にならざるを得ないことや、連立政権を構成する自民党以外の政党が行政改革に党の生き残りをかけたことが大きな要因としてあった。草野（1999）は連立政権の歴史はあらゆる資源を動員して国会での過半数獲得を目指す政党、あるいは、政党内の最高責任者として首相の座を視野に入れたい人々の離合集散であったと指摘しているが、このようななりふり構わぬ政党の行動の根幹には過半数の獲得という大目標があった。そして、過半数を獲得するためには世論に敏感に反応する必要があった。このような大きな状況変化の中で、政官関係は「ネイバー」という冷めた関係になっていったと考えられる。否、「冷めた関係」どころか、政治は自らの生き残りのためには政治と密接に関連した分野を除いては行政改革にためらいはなかったのである。

もう一つの視点は、総理官邸の機能強化を中心に政治主導の政策決定を唱えた小沢（1999）の動きに見られるように、連立政権時代の行政改革が政治主導の政策決定という考え方と深く結びついており、連立政権下で行政改革が進むということは、政治家の官僚に対する優位が形成されるということを含意していたことである。政府委員制度の廃止、副大臣・政務官制度の導入、局長級人事案件の閣議了解はすべて政治主導の政策決定という流れの中にある行政改革である。現在はすでにこの制度が導入されているが、小沢現自由党党首が 93 年の細川政権誕生時にこの案を持ち出した時は、官僚機構側は「霞ヶ関は臨戦態勢に入った」（日本経済新聞社 1996）と言われるくらいの危機感を表した。

確かに、医療・福祉政策分野においては、自民党単独政権時代と連立政権時代において政策決定パターンに大きな差が生じていないという指摘（中野 1996）があるように、政策領域によっては政官関係に大きな変化がないということもあろうが、政策分野にかかわりなく全体の政官関係という大枠の中では、「政官関係の冷却」→「政治主導の政策決定」という二段階で進んだ行政改革は、政治家の官僚に対する優位の確立を意味するはずであった。

しかしながらこの時代の問題は、政治主導の政策決定を目指して行政改革を行ったにもかかわらず、「政治主導の政策決定」という言葉から想起できるような政官関係を築けなかったことである。「政治主導の政策決定」という考え方には与党や総理大臣のリーダーシップの捉え方等幅があるが、単純に言えば「政治家が官僚をリードして政策を企画立案し、官僚に対して指示する」ということであり、どのような形をとるにせよ政策形成過程において官僚の裁量が小さ

くなることを意味する。しかし、政治家は政治主導の政策決定のために行政改革を行ったにもかかわらず、政治主導の政策決定を実現できなかった。

まず第一に、現実として官僚に代わって政治家が混迷した 90 年代を乗り切るだけの政策を打ち出すことはなかった。それは、議員立法の本数という問題ではなく、失われた 10 年間に公共事業依存型の景気対策と財政再建を繰り返すという発想の乏しさに現れている。元来、これまでと異なる政策課題に対しては違った発想が求められるはずであり、発想の豊かさや転換こそは政治がリーダーシップを発揮できる分野だったはずである。第二に、90 年代後半に入って日本の政治経済・社会の「構造改革」がさかんに議論されるようになる中で、構造改革を邪魔する勢力として官僚機構とともに（あるいはそれ以上に）自民党内のいわゆる族議員と呼ばれる人々がメディアで頻繁に取り上げられるようになったことも政治の混迷具合を示している。第三に、政治主導を打ち出したにもかかわらず、政治主導を支えるだけの基盤が同時に整備されなかったことは大きな問題であった。政治主導を支えるだけの十分な数の国会職員が確保されていないことや、個々の議員の政策活動を支えることのできる秘書の数が十分でないこと、あるいは、政党職員の数が十分でないことといった問題が解消されなかった。森田（2000）はシステムは相互に補完しあっていることから関連するシステムの改革も不可欠であるとし、政治的任命職の拡大には政治システムの実質的強化が不可欠であると指摘しているが、その意味でシステム間のずれが生じたといえる。

その結果、「歪んだ形の政治主導」が進展したのが連立政権下の政官関係である。一体何が「歪んだ」のかというと、まず第一に行政改革によって官僚機構が変革される一方で、政治主導の政策決定に合わせたシステムを構築しなかったために、政も官も政策形成過程で実質的なイニシアティブをとれなくなったことである。具体的にいうと、政も官も政策の企画立案→関係者への根回し（メディアへの対応等）→政策の策定（国会での審議等）という政策工程を一貫して（ある程度）主体的に請け負うことができなくなったのである。第二にこのように政策形成過程でのイニシアティブの所在がわからなくなる一方で、「政治主導」のかけ声の下、表面的には政治家の優位が強まったことである。第三にこの政治家優位とは逆に、官僚機構はこれまでの時代と比較すると、政策形成過程でのイニシアティブを明確に握ることができなくなった結果、官僚機構側にとって政策形成過程で生じる根回しや資料作成といった作業に伴う「コスト」の存在がこれまで以上に際だつようになったことである。これまでは政策形成過程において何らの形でイニシアティブを握っていたからこそ、それに付随するコストを甘受してきたが、イニシアティブを明確に握れないにもかかわらず、なぜコストだけを甘受しなければならないのかという疑問が官僚機構側から噴出しだしたということである。その結果、連立政権下における政官関係を考察するには、これまでのように「政官の力関係」に重点を置くのではなく「政官のイニシアティブ－コスト関係」特に「官のイニシアティブ－コスト意識」に重点を置いた方が、より政官関係の実態の観察に近づくことができるようになったということである。

つまり、政治主導の政策決定を支えることのできるようなシステムが整備されていないにもかかわらず、政治主導の政策決定に向けた行政改革が進む中で、システム間の齟齬を埋めるために官僚機構が負うコストだけが増大したのである。その結果、政官どちらが政策形成過程においてイニシアティブをとったかということではなく、「政策形成過程でのイニシアティブ>政策形成過程で発生するコスト」であれば、官僚機構は政治家優位を感じないが、「政策形成過程でのイニシアティブ<政策形成過程で発生するコスト」となれば、官僚機構は政治家優位を意識するようになったのである。

より具体的な事例で示すことにしよう。政府委員制度を廃止して大臣・副大臣・政務官が責任をもって国会で答弁することは望ましいことである。しかし、政治主導への過渡期であるとはいえ、在任期間が短い政治家が細かな質問を含めて答弁を行うというのは、官僚機構にとっては相当のコストが発生することを意味する。深夜にまで及ぶ国会での「質問取り」は官僚が担う。また、これまでの政府委員制度であれば事情を熟知した局長答弁で処理できる（特に、各省庁がそれぞれ担当する単位委員会の場合には当てはまる）ために、答弁作成→答弁の中身の説明→決裁という処理時間は短くてすんだにもかかわらず、答弁者が政治家ということになると説明時間や決裁に要する時間は当然増加する。加えて、国会答弁の決裁を得ることについても、普段身近に接しない政治家と普段から役所に常駐する局長相手では、国会答弁の内容を説明する若手官僚の精神的緊張度は当然異なると思われる。しかも、仮に政治家が官僚が用意した答弁をそのまま朗読するのであれば仕事は簡単であるが、「政治主導」がメディアで頻繁に叫ばれると、政治家は官僚の言うとおりには動かなくなる。政治家が答弁書通りに読めば官僚の操り人形であり、そのような政治家は能力のない政治家であるというメディアの報道が過熱すると、多くの政治家は官僚の筋書き通りに動かないことが「大きな得点である」と考えるようになるし、たとえ官僚が提出した答えが無難なものであったとしても、官僚の考えに対抗できるような自分の考えを示そうとする。しかし、閣僚に任命された者を含めて個々の政治家が自分の考えを示したとしても、その考えを何らかの政策として結実させていくのは、政治家といえども非常に労力のいることである。そのためには専属の多くのスタッフが必要であるにもかかわらず、現実には政党事務局・国会にそれだけのスタッフがいないために、官僚機構がその作業をすべて請け負うということになる。その結果、官僚機構側は「政治家をコントロールしている」どころか、完成されていない政治主導の政策決定を支えるために能動的ではなく受動的な仕事だけが増加していると感じるようになるであろう。

実際、内閣官房行政改革推進事務局が行った上記の調査においても、この種の政治への従属が若手官僚の不満としてあげられている。幹部候補生として事務次官や局長といった幹部の意思決定の場に参画するだけでなく、根回しや国会対応等で政治との接触が多い若手官僚が政治との距離感をどのように考えているかは、政官関係を現場の人間がどう考えているかを知る際の絶好の材料となる。上記のヒアリングの中では、「政と官の領域があるため、政にお伺いを立

てないと官は何もできないような状況になっている。例えば、与党内の調整についてまで官が行っている現状は改めるべきではないか」、「「政治主導」とは内閣総理大臣及び大臣がそれぞれの責任をもって行政を行うということであり、政治家が役所の言うことを否定するとか局長をすぐに呼びつけるということを意味するものではないのではないか」という苦情が出ており、現場においては官僚機構の歪な形での政治への従属が意識されていることがわかる。

4　政官関係の変化に対する官僚機構の対応

これまで見てきたように、政策形成過程でのコスト意識が相当高まってきている中で、官僚機構の政治家への従属感が一層強まっているように思われる。にもかかわらず、問題は政治への従属感を持っている官僚機構側から、歪な形の政治主導を主体的に切り替えようという目立ったアプローチがあまりないということである。例えば、上記のヒアリングで若手官僚が提唱しているような総理大臣を核として政策立案過程を内閣に取り込むといったようなダイナミックな動きを官僚機構側から主体的に仕掛けるといった動きは見られないように思われる。政策分野によっては私的研究会を使って思い切った政策案を提示する等革新的な動きが見られたとしても、これまで同様に政策関係者の利害調整を踏まえた政策案を作り、自民党を中心とした与党の了承を得るというプロセスの消化に最大の主眼が置かれていることに大きな変化はないようである。そのため、行政改革のような組織の基盤を切り崩すような案件に遭遇した時にも、与党政治家を中心とした政治家への「説明」だけが官僚機構側が持つ主な手段であるということになってしまう。

官僚機構側のコスト意識が増大するような政治主導を主体的に切り替える方法はなかったのであろうか。確かに、大嶽（1997:154）が「官僚機構の場合には一般国民に対して表立って反発することは出来ない。正当性がないためにできない。その結果として政治家にとっても官僚に対する悪口は非常にいいやすい」と指摘しているように、民主主義社会において官僚機構側が主体的に政策形成過程の構造を変化させようとすることは難しいと考えられる。戦前の「天皇の官吏」とは全く状況が異なっている以上、革新官僚のような形で世の中に何かを訴えるという選択肢はとりにくい。しかしながら、政治主導の政策決定というかけ声にもかかわらず、政治主導が満足になされていないと感じる人間が官僚機構の中に多く出現しているのであれば、情報公開や NPO の育成やシンクタンクとの連携等これまでと異なる選択をするということがあってもよかったように思われる。

これまでに、官僚機構側が主体的に政策形成過程のプロセスを変革しようとしなかったことは、いくつかの事例から見て取ることができる。まず、2001 年 7 月に経済財政諮問会議が公表した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる骨太の方針）において、日本経済の再生シナリオの中核の一つとして「政策プロセスの改革」が掲げられ、

政策意思決定プロセスにおける透明性を高めることの重要性が指摘されていることである。これまでの日本の社会経済構造の変革を目指す小泉内閣が構造改革の主要項目の一つに政策意思決定プロセスにおける透明性を掲げていることは、これまで官僚機構が深く関わってきた政策決定過程の在り方が 21 世紀に入るまで見直されてこなかったということを意味する。また、橋本元総理秘書官として中央省庁再編に従事した江田憲司（2000:21）も若手官僚の反応がなかったことを嘆いている。

つまり、官僚機構側にはこれまでと異なったソースを使って政策形成過程のイニシアティブを握り直そうという発想は乏しかったのである。個々の官僚の動きは別としても、官僚機構は組織をあげて政策形成過程を変革しようという意思を示さなかった。他方で、個々の官僚は政治への従属感を深めていった。実際、このような複雑な感情が「若手官僚の離職」という形で現れている側面があることは否定できないように思われる。新聞・雑誌等では若手官僚の離職が相次いでいることが報道されている。また、政府においてもこのような若手官僚の離職に危機意識を抱いて上記のようなこれまでにないヒアリングが行われたと思われる。大蔵官僚にインタビューした塩田は、「入省しても退職する者が意外に多い。目立たないが、大学教授に転じる例が増えている。在籍出向ではなく、本当に辞めていく」（潮田 2001:151）という大蔵官僚からの証言を得ているし、通産省等の経済官庁でも退職者が激増しているという報道は多い。

もちろん、官僚が離職していく理由は政治への従属感以外にも様々な理由があろうが、官僚機構側が負うコストが政策形成過程において握ることのできるイニシアティブを越えるに伴って、離職する人間が増えていると類推することには十分根拠があるように思われる。それは官僚という職業を支える最大の価値観が「社会的名誉」や「権力欲」であり、それらの価値観を満たすのが政策形成過程で彼らがイニシアティブを握っているという自覚だからである。官僚になるためには学歴競争での勝利をはじめとして精神的・資金的に大きなコストを払わねばならない一方で、給与は一流企業に比して低く、超過勤務が多い等、表面的な勤務条件がよくないことを考えると、社会的名誉や権力欲が大きなインセンティブと類推できる。生活が安定しているという理由も考えられるが､生活の安定だけを求めるのであれば地方公務員の方がよい。

自身も水産庁長官を勤めた佐竹（1998）は、戦後日本の官僚を「国士型官僚」と「リアリスト官僚」に区分した。そして、国士型官僚とは 55 年体制確立以前期までの官僚で「天下国家」を論じることが官僚の仕事であるという意識を強烈にもった官僚であるが､55 年体制が確立されるに従って政治の影響が強まり、天下国家を論ずるのではなく、政治家への根回しを中心に「波風を立てずに」仕事を進めるリアリスト型の官僚が出てくるようになったとしている。国士型官僚は正面切って国家を唱え、リアリスト官僚は政治的根回しを重視したという違いはあるにしても、両者とも能動的に振る舞うという点で、国家を担うのは官僚であるという気持ちを共有していた。それがあるからこそ勤務条件は問題にはならなかったのである。給与の低さや超過勤務時間の多さに大きな変化がないにもかかわらず、ここにきて若手官僚が離職する傾

向があるのは、「官僚としての名誉」が得られなくなっているからであり、その名誉を得られない主要要素の一つが個々の官僚の政治家への従属感の上昇であると考えられる。

確かに、相次ぐ汚職等も「官僚としての名誉」を傷つける主要要素の一つであろうが、政治への従属感がもっと大きな要因であることは、上記内閣官房の若手官僚へのヒアリングをとりまとめたペーパーから類推できる。ここでは、若手官僚からの現状に対する不満がいくつかの項目に分けて列挙されている。これを見ると、まず若手官僚の現状に対する不満が閉塞感と企画立案・実施の行き詰まりという二つの項目に集約された上で、公務員制度等改革に期待するものとして、①信賞必罰の徹底をはじめとした人事制度の改革、②内閣機能の強化等業務執行の改革、③政官関係の在り方が三つの柱として列挙されている。確かに、人事制度の改革は超過勤務の縮減等勤務条件の改善や多様な人材の育成・確保（試験制度の見直し、研修・留学等の充実、民間の人材の登用、女性の登用）等、「無定限無定量に働く官僚像」はおかしいという純粋に勤務条件に絞った不満であるが、後者二つは政治的な主張が明らかに入っている。そこでは、セクショナリズムやそれに付随する無駄な調整を排することによって国家戦略を練り直したい、あるいは、政治的根回し等の仕事ばかりが多くなる中で政治から独立した官僚機構という本来の在り方を求めるという願望が反映されているように思われる。

5　結論

これまでの政官関係の分析は「政官どちらに力があるのか」という結論の得にくい命題を、個別の政策形成過程を詳細に分析すること等によって、結論を導くという手法をとってきた。しかし、本論は、連立政権下において①政治主導の政策形成過程の確立という観点から行政改革が進められたこと、②そのような状況の中で、官僚機構側は汚職・セクショナリズム・専門能力の欠如から行政改革等の動きに対して何の行動もとれなかったこと、③他方、政治主導を掲げた政治家も物理的な限界等から政治主導の政策決定ができなかったこと、④その結果、政官どちらも十分なイニシアティブが握れないという状況の中で、上記のような分析角度では政官関係を十分に考察することは難しいという前提に立って、「官僚機構側が政策形成過程において負担するコスト」と「官僚機構側が握ることのできる政策形成過程でのイニシアティブ」の関係に焦点を絞って考察を進めてきた。そして、若手官僚の不満と離職者数の増加という現実を一つの軸にして、上記の命題を実証しようと努めてきた。実際に離職者が増加していることや、内閣官房のヒアリングにおいて政官関係に対する不満が若手官僚の不満を構成する大きな要素の一つであることを確認したこと等から、本論は政官関係を見る新たな視点を提供するための一助になったのではないかと考えられる。

しかし、本論では十分カバーしきれなかったが、より大きな問題として残っているのは、今後の我が国の政策決定システムの在り方である。政官どちらも十分なイニシアティブを取りき

れない中で、官僚機構側では「知識」の在り方を巡って大きな意識改革が静かに生じつつあるように思われる。これまでの官僚機構は「日本最大のシンクタンク」といわれるにもかかわらず、実際には莫大な情報量を収集するということに秀でていただけで、「国際的にも認められるような学問的バックボーンのある政策」を構築する能力は乏しかった。しかし、政策形成過程で官僚機構側が政治的根回しを含めて負わなければならないコストが許容範囲を超える中で、個々の官僚は「専門知識」を中心に知識を見直しつつあるように思われる。実際、新生省庁一期生有志による行政セクショナリズム研究会（2001）は、「議員の根回し、応援団の構成という腕力勝負の政策競争から、中身の勝負、即ち知の競争のできる官僚でありたい」と主張している。また、21 世紀に入り小泉政権が誕生し経済学者が政権に参加する中で、民間側からも政策知識ということが大きくクローズアップされており、野口（2001）は実務家・学者・ジャーナリストの三者がそれぞれ閉鎖的に参入障壁を作らず適切な分業関係を構築すべきであると指摘している。その意味では、政官民を問わず、大きな文脈で考えれば、我が国が政策形成過程において「知識」というものをどれだけ重く見るのか、それをどう活用したいのかが問われているように思われる。

最後に、本論における主張はあくまで筆者個人のものであることを申し添えます。

＜注＞

1)　通産省が省庁再編によって組織を温存できただけでなく、それ以外にも得たものは大きく二つある。一つは経済産業省設置法の所掌事務の筆頭に「経済構造改革の推進に関すること」と明記したことである。これによって社会保障・雇用・大学教育も経済に関連していれば経済産業省の所掌になった。もう一つは改正国家行政組織法に「他省庁に対して資料の提出や説明を求め、政策に関し意見を述べることができる」という条文を滑り込ませたことであり、これによって他省庁の政策に注文を付ける法的根拠を得たとされる。『日本経済新聞』2000 年 12.30 朝刊。

2)　元新党さきがけ代表で元大蔵大臣の武村正義は、連立政権で重要な点について「細川内閣以来、連立の組合せを特色付けるのは政策合意だ。国民はあまり関心がなさそうだが重要だ」と指摘している。http://www.takemura.gr.jp , 2001.8.28.

＜参考文献＞

江田憲司 2000,『誰のせいで改革を失うのか』新潮社

エステベス, マルガリータ　1999, 「政治学から見た官僚制」日本計画行政学会編著『中央省庁の政策形成過程』、中央大学出版部

広井良典 2000, 『日本の社会保障』岩波書店

五十嵐敬喜・小川昭雄 1998, 『議会－官僚支配を超えて－』岩波書店

飯尾潤 1995, 「政治的官僚と行政的政治家－現代日本の政官融合体制」日本政治学会編『現代日本の政官関係の形成過程－年報政治学 1995－』岩波書店

猪口孝 1983, 『現代日本政治経済の構図－政府と市場』東洋経済新報社

伊藤大一 1999, 「正統性と行政改革」日本行政学会編『年報行政研究－行政と改革－』ぎょうせい

Johnson, Chalmers 1982, *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press

草野厚 1999, 『連立政権－日本の政治 1993～－』文藝春秋

真渕勝 1997, 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中央公論社

森田朗 2000, 「政治的任命職の拡大と行政の中立性」人事院月報（平成 12 年）5 月号

村松岐夫 1981, 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社

村松岐夫 2000a, 「公務員制度と政治」公務員制度調査会第 50 回議事要旨（2000 年 10 月 19 日）http://www.soumu.go.jp/jinji, 2001.8.30

村松岐夫 2000b, 「高級官僚の運命」人事院月報 2000 年（平成 12 年）6 月号

内閣官房行政改革推進事務局公務員制度等改革推進室 2001, 『各府省の若手職員等に対するヒアリングの結果について』

中野雅至 2001, 「政策決定理論モデルの一つとしての「観測気球モデル」の提示」『計画行政』第 24 巻３号、日本計画行政学会

中野実 1996, 「政界再編期の立法過程－変化と連続－」『レヴァイアサン』第 18 号

中野実 1998, 『現代日本の政策過程』東京大学出版会

日本経済新聞社編 1996, 『官僚－軋む巨大権力－』日本経済新聞社

日本総合研究所調査部 2000, 「IT を地方経済復権の起爆剤に－『分権と分散』で経済新生メカニズムの本格始動を－」

野中尚人 1998, 「先祖帰り？－連立政権時代における政策過程の変容」『レヴァイアサン』臨時増刊号

野口旭 2001, 「「サプライサイド政策」はどこまで経済学的か」『論座 10 月号』朝日新聞社

大嶽秀夫 1997, 『「行革」の発想』TBS ブリタニカ

大嶽秀夫 1999, 『日本政治の対立軸』中央公論新社

小沢一郎 1993, 『日本改造計画』講談社

Ramseyer, J.Mark /Frances McCall Rosenbluth, 1993, *Japan's political Marketplace*, Harvard University Press,（加藤寛監訳『日本政治の経済学－政権政党の合理的選択』弘文堂、1995 年）

佐竹五六 1998, 『体験的官僚論－55 年体制を内側から眺めて－』有斐閣

新生省庁一期生有志による行政セクショナリズム研究会 2001, 「行政セクショナリズムの分析及び解消のための行政改革構想」http://www.government21.com, 2001.8.24

塩田潮 2001, 『誰がための官僚－「霞ヶ関の逆襲」は始まるか－』日本経済新聞社

田中一昭 2000, 「橋本行革とは何か」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革』日本評論社

恒川恵市 1996, 『企業と国家』東京大学出版会

山口二郎 1995, 「現代日本の政官関係－日本型議院内閣制における政治と行政を中心に－」日本政治学会編『現代日本の政官関係の形成過程－年報政治学 1995－』岩波書店

山口二郎 1997, 『日本政治の課題』岩波書店

主指導教員（藤井隆至教授）、副指導教員（國武輝久教授・芳井研一教授）