
戸矢哲朗著／青木昌彦監訳／戸矢理衣奈訳

『金融ビッグバンの政治経済学』

——金融と公共政策策定における制度変化——

東洋経済新報社 2003.2 xxiii+400 ページ

1970年代から1980年代にかけて、日本は比較政治経済学の分野において最も多くの研究者の関心を引き付ける重要な事例であった。それは、第一に、日本がOECD 18か国の中で、際立って低い失業率やインフレーション率及び安定的な成長率を持ち、

国際競争力を持つ製造業を擁したからであった。さらに重要な点は、その日本の政治経済制度が、市場における競争とは直接結びつきがたい特徴を持っていたからである。たとえば、それは企業の自由競争に介入する産業政策や市場原理に任せない政府の規制政策によって培われた市場組織、産業組織、取引慣行や、これらに関わる継続性の高い政策を担う官僚組織に象徴される。こうした特徴は、政治の場においても自民党の単一党優位体制の継続という形で共通していた。良好な経済パフォーマンス、円高下においても失われない日本の国際競争力やその結果としての貿易摩擦という経済現象を、特異な政治経済制度によって説明するアプローチが比較政治経済学の分野を席卷したのは、このためである。

しかしながら、1990年代のバブル経済後の長引く不況により、日本は、世界経済の牽引車から国際経済危機の潜在的要因となり、かつては経済的成功と結び付けられた経済政策は大きく見直されることになった。加えてほぼ時を同じくして自民党単一党優位体制は終わりを告げ中央省庁の組織改革も行われた。換言すれば、1990年代を境として、先進国を対象とする比較政治経済学研究において、日本は全く異なる位置づけと含意を持つことになったのである。

一方で、1980年代以前の日本の比較政治経済分析を射程にいれつつ、1990年代以降の経済低迷と政治経済システムの不安定化を分析した研究はまだまだ少ない。1990年代以降を対象とした多くの研究は、現在の経済低迷や政治経済的不安定の実態を主な分析対象とする一方で、以前の研究の前提とさえなっていた良好な経済パフォーマンスや制度の安定をそれらがなぜ置き換えるに至ったかという問題に直接焦点を当てているものは殆どない。本書はその稀な研究の一つである。変化しなかった要因と変化した要因を区別しコントロールすると言う比較分析の一般的な手法は、政治的な変化と経済的な変化が同時に起こった1990年代の日本のような事例には適用が難しい。筆者は政治変化によって出現した公衆、すなわち組織されていない有権者の影響力が政策決定に影響を及ぼし、ひいては経済制度改革を引き起こしたという因果関係を主張することで、この同時決定の問題を回避している。この主張を展開するため、筆者が選んだのは、自民党、官僚組織と既得権益を持つ業界(外資を含む銀行証券業界等)によって政策決定が左右されてきた金融規制政策分野である。金融規制政策は、組織化されていない有権者の影響が

最も少ないと考えられる専門性の高い政策分野であり、その政策決定は、少数の政策当事者と組織された利益による利益集団政治の典型であると考えられる。そこにおいて既得権益に反する大きな変化(金融ビッグバン)がなぜ起こったかという問題を設定するのである。こういった変化には、従来の政策決定に関わると予測される少数の行為者以外の影響が考えられる。公衆の影響力の高まりと批判を組織存続の危機と見なす自民党と大蔵省により改革が進められる政治過程がそのまま、公益政治という新たな政策決定過程の出現の論拠となるゆえんである。

一方で、他の研究があえて挑戦しない問題に取り組んだことは、本書においていくつかの問題と新たな課題を残すこととなった。一つは、公衆の支持する「公益」の定義であり、もう一つは「組織存続」を優先させた大蔵省と制度改革との関係である。ここでは、この二つの観点から本書の主張を批判的に検討したい。

筆者は、金融政策決定において従来存在しなかった公衆の影響力が行使され金融ビッグバンを引き起こした理由を、自民党と大蔵省の組織存続の論理に求めている。すなわち自由民主主義においては公衆の支持を失うことは組織存続を妨げる可能性がある(p. 49)。ここでは自民党の組織存続の試みがどのように公衆の支持する政策——すなわち公益を実現する政策の決定——に結びついたかの説明について検討したい。自民党の「組織存続の追求」は具体的には「議席の最大化」とされている(p. 77)。議席最大化によってもたらされる政権党の地位に加え、政治家が分配される利得を考慮して政党や連立への参加を決定することを考えれば、この定義には疑義が残る。実際、1993年の政治変化は自民党の分裂によって始まっており、これは政治家がより多くの利得を自身にもたらす政党に所属することを優先し、諸属政党の議席最大化を犠牲にした結果に他ならない。しかしながら、これは少なくとも本書の説明においては大きな問題を引き起こさない。問題は筆者が「公益」を「共有された予想」としたことから始まる。筆者は、ビッグバン以前の金融政策における「共有された予想」を、護送船団方式に即して簡潔かつ説得的に説明する(pp. 111-5)一方で、ビッグバンを引き起こし定着させた「共有された予想」に関しては、改革への支持の高まりを指摘するにとどまる。筆者の主張は、ビッグバンが既得権益や既存政策に批判的であった公衆以外から支持を得ることが考え

られないこと、実際に公衆の批判と改革への支持は顕著であったことに究極的に依拠する。一方で、公衆のビッグバンへの支持は、改革の具体的な内容に結びつけ説明されていないのである。この筆者の主張における失われたリンクは、しかしながら、必ずしも本書の弱点に終わらない。1990年代以降の多くの「改革」において、世論は、改革の具体的な内容や方向に関して明確な合意のないまま、既得権益への挑戦に支持を与えている。筆者が分析した金融ビッグバンの政治過程は、この1990年代以降の日本政治における最大のパズルを浮きぼりにしているとも言える。

第二の点は、大蔵省が、自民党と並び(筆者の過程の叙述から類推すればそれ以上に)熱心に公衆の支持の維持と回復を目的に金融ビッグバンを推進したとする主張に関わる。ここでの主張の新しさは、官庁が政党とは全く無関係に公衆の支持を目的として政策決定に関わったとする点にある。日本政治に関する既存研究はもとより官僚制の比較・理論分析においては、官僚が利益集団や世論に関心を持つのは、政治家に受け入れられる政策を提案するという目的のためと考えられてきた。換言すれば、官僚が他の行為者と無関係に独自に公衆の支持を得ようとすることは、彼等が選挙による代表でない以上あり得ないことであるとされてきたのである。それに対し、本書では、大蔵省にとって「組織存続に関する関心は省庁の名声に集中している」(p. 84)ため、組織の一体性を犠牲にしてまでも、公衆の支持を得ることに腐心し、護送船団方式を支えた管轄官庁が自発的に金融ビッグバンに踏み切ったとされる。本書における政策過程の叙述においては、この大蔵省の姿勢はかなり説得的に展開されている。もし、この説明の通り大蔵省が公衆の支持を確保することで自らの組織存続を図ったのだとすれば、日本の官僚組織の既存研究と根本的に対立する実証例となる。先進諸国の官僚制比較の類型においては、日本は典型的に組織力に依存する官僚制である。官僚は、大学卒業直後の早い時期から試験により雇用され、年功序列

と実力主義による昇進の組み合わせと終身雇用の下、同一の組織(官庁)において勤務後、退職後はその社会的地位の高さを反映し民間部門や公的法人で役職を得る。こうした手厚い身分保障ゆえに官僚の組織に対する忠誠心は高い(p. 82)。組織の一体性が高い日本の官僚制は、政治からの独立性が高いことも特徴である。これは、日本と対極的な類型である官僚組織——大学院等で高い政策専門知識を得た上で雇用が行われ、政府民間問わずの移動が頻繁であり、高い役職は政治任命による官僚組織——が、不可避免的にその時々政権の変化といった政治の影響力に従属することと対比すれば明らかであろう¹⁾。換言すれば、日本の官僚組織が独自に公衆の支持に関心を払うということは、その組織原則の前提を大きく変える行動である。しかしながら、本書においてその点に関する説明は——既存研究との相違や主張の新しさへの言及も含めて——全くと言って見受けられない。このことは、筆者が本書執筆時点において入省間もない大蔵官僚であったということと合わせて官僚研究者の関心を大きく引く。日本の官僚組織においては入省後数年の短期間に官僚としての組織原則への順応——いわゆる社会化——の基盤は形成される。従来の組織原則の下での社会化では、公衆の支持の確保を最優先課題とする組織像をあるべき姿と考える官僚の出現は予測し難い。すなわち、本書の主張の新しさ自体が、日本の官僚組織において真の制度変化が起こっている可能性を示唆するのである。

以上二点において、筆者には、本書の続きを——研究書という形であれ或いは新しい官僚像の出現と言う形であれ——期待できたはずであった。本書の出版を待たずの早世が惜まれる。

注

- 1) この二類型の対比に関しては以下を参照。Bernard S. Silberman (1993) *Cages of Reason*. Chicago: University of Chicago Press.

[加藤淳子]