

金融行政組織の制度設計をめぐる90年代日本の政治過程

著者	河合 晃一
雑誌名	金沢法学 = Kanazawa law review
巻	59
号	2
ページ	75-115
発行年	2017-03-01
URL	http://hdl.handle.net/2297/46871

金融行政組織の制度設計をめぐる 90 年代日本の政治過程

河 合 晃 一

第 1 章 問題関心と課題設定

政官関係において、本人たる政党が代理人たる官僚制をコントロールする手段の 1 つに行政組織の制度設計がある。「密接提携」関係にあった日本の政官関係が 1990 年代以降に崩壊したとする主張に依拠すれば¹、金融監督庁といった新組織の制度設計をはじめとする 90 年代以降の政治の動きは、まさに代理人に対する本人の委任のあり方の変化と捉えることができるだろう。

しかし、90 年代以降からこの間、本人に対して強い自律性を備えた行政委員会（三条委員会）の制度設計がときおり選択されている。行政委員会型の組織設計は、むしろ本人から代理人に対して大幅な委任が行われたとも解釈可能な事象である。本稿の目的は、事例研究により、いかなる要因が 90 年代の中央省庁組織の制度設計の帰結を規定したかを明らかにすることである。

本稿では、90 年代に創設された金融監督庁と金融再生委員会の制度設計過程を追跡し事例研究することで、組織の制度設計の観点から上記の問いに対する解答を試みる。しかし、90 年代の金融行政に関する事例そのものは、既に多くの先行研究が蓄積されていることから、その意味で事実発見に関する新規性はあまりないようにも思える。そこで、まずは本事例を選択・分析する意義を改めて説明する。

第一に、金融監督庁と金融再生委員会が連続的に新設された 1990 年代後半には、55 年体制崩壊後から自民党が再び与党へ再び咲いていたものの、社民党と新党さきがけとの連立を組まなければならず、自民党にとって政権基盤が

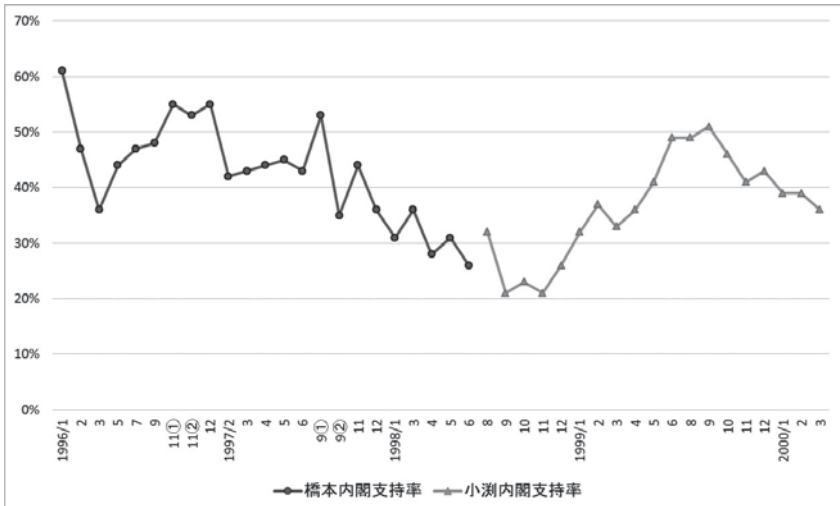
1 1993 年の自民党下野以降の政官関係の変化については既に多くの論者が指摘している（村松岐夫 1994；2010；真淵勝 1997；飯尾潤 2005）。

不安定な時期であった。また、社民党と新党さきがけとの連立も 1998 年には解消され、その後、自民党は参議院が「ねじれ」ている状態で、政権運営をしなければならなかった。内閣支持率も、連立を解消した 1998 年 6 月から 12 月にかけて 30% を切る厳しい状況にあり、自民党政権にとっては、まさに高い政治的不確実性が存在していたのである（図 1）。

第二に、1990 年代に入り、不良債権処理問題に対する大蔵省の不適切な対応により金融危機が拡大し政治問題化したこと、また、その他にも過剰接待問題などの様々な金融不祥事が明るみに出たことにより、財政・金融分離を前提にした大蔵省の組織改革が国会を中心に議論され始めていた²。金融監督庁と金融再生委員会の制度設計は、この財政・金融分離の議論から生じたものである。すなわち、金融行政組織の制度設計が開始された根本的理由は、大蔵省による代理人問題（エージェンシー・スラック）への政治的対応であり、まさに政官関係の見直しであった³。

-
- 2 大嶽秀夫（1999）『日本政治の対立軸——93 年以降の政界再編の中で』中公新書、210 頁。
 - 3 上川龍之進（2005）『経済政策の政治学 ——90 年代経済危機をもたらした「制度配置」の解明』東洋経済新報社。この当時、総括審議官や官房長といった立場で大蔵省の中核にいた武藤敏郎も、不良債権処理問題の表出に伴う金融問題に対する政権・与党のイニシアティブの高まりや大蔵省の信頼性喪失が、その後の金融問題をめぐる政治過程に大きな影響を及ぼすことになったと述懐している（武藤敏郎（2010）「金融破綻処理は収斂するか」武藤敏郎 編『甦る金融 ——破綻処理の教訓』金融財政事情研究会、282 頁）。

図 1 橋本政権と小淵政権の内閣支持率



(出所) 吉田貴文 (2008) をもとに筆者作成。

(注) 朝日新聞の世論調査。96年1, 3, 11, 12月, 97年2, 5, 9, 11月, 98年1, 4, 6, 8, 9, 11月, 99年1, 2, 4, 5, 8, 9, 10月, 2000年1, 2月は電話方式による調査。それ以外は面接方式による調査。

第三に、金融監督庁と金融再生委員会の制度設計はいずれも、政党によって官僚が政治過程から排除されていたと先行研究により評価されている事例である。例えば、真淵勝 (1997) は、金融監督庁が制度設計された時期の政官関係を、「パートナー」関係から「ネイバー」関係への変容と例え、短期間とはいえ自民党が一時的に政権から離れたことにより、自民党と官僚制との関係が変化し始めていたと論じる⁴。また、村松岐夫 (2010) は、金融再生委員会の制度設計を伴う金融再生関連法が野党主導の議員立法によって成立した点を指摘し、当該事例を「政官スクラム型リーダーシップが発揮できなかった重要例」

4 真淵勝 (1997) 『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中公新書、129-131頁。

と位置づけている⁵。

以上のことから、金融監督庁と金融再生委員会が連続的に新設された1990年代後半は、日本の政官関係が変容したエポックの時期に該当する可能性が極めて高く、現代の政官関係を理解する上で改めて観察すべき時期である。

本稿の構成は次のとおりである。まず、第2章では、そもそも金融監督庁と金融再生委員会とはいかなる組織であるのか、その制度配置や機能について説明する。第3章では、先行研究を検討した上で、事例研究の仮説を提示する。第4章では、金融監督庁の制度設計の過程を、第5章では金融再生委員会の制度設計の過程を追跡する。最後に、第6章において本稿の作業で明らかになった知見をまとめる。

第2章 金融行政組織の制度設計の帰結

金融監督庁と金融再生委員会の制度設計の事例を過程追跡する前に、そもそも両組織が如何なる組織構造となっているのか、組織形態と機能に着目しながら整理を行う。制度設計の帰結としての両組織の在り方を理解することにより、本研究対象となる従属変数を自律性の観点から明確に定義することが本章の目的である。

まず、金融監督庁の制度配置と機能から確認したい。金融監督庁は、総理府の外局の独任庁であり（金融監督庁設置法2条）、大蔵省から金融の検査・監督部門を分離させる形で創られた⁶。組織の長である金融監督庁長官は国務大臣

5 村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、29頁。

6 組織の内部部局は、長官官房、検査部、監督部という3部編制になっていた。大蔵省では、金融部門を業態別に編制していたが、その編制特徴により業態別の「護送船団方式」が生じた反省から、金融監督庁では機能別の組織編制が採用されたのである。この機能別編成は、金融庁に改組後も、総務企画局、監督局、検査局という形で継承されている（伊藤正次（2012）「日本の金融行政と『開かれた専門性』」内山融・伊藤武・岡山裕『専門性の政治学——デモクラシーとの相克と和解』ミネルヴァ書房、217頁）。

ではないため、いわゆる大臣庁ではない。また、設置時点では金融担当の国務大臣が設けられておらず、総理府の外局であることから、事実上の担当大臣は内閣総理大臣と解される⁷。

金融監督庁は、2000 年 7 月に金融庁となり金融の企画・立案機能を大蔵省から移管されることになる。しかし、設置時点では、前述のとおり検査・監督機能しか有していなかったため、内閣に法案提出する権限を有さない、いわゆる実施庁だった⁸。

また、金融監督庁の外局として八条委員会である証券取引等監視委員会が大蔵省から移管された。なお、地方支分部局の新設が認められなかったため、大蔵省の支分部局である財務局を金融監督庁も活用することになった。

以上のように、金融監督庁は総理府外局の独任庁として制度配置され、事実上の担当大臣を内閣総理大臣としていること、また法案提出権を持たないことなどから、内閣からの政治的統制に対して自律性の低い中央省庁組織であると理解できる。

さらには、金融監督庁の定員は発足時 400 人程度しかなく、組織内の人材が不足していたことに加え、人事管理システムが十分に整備されておらず、組織内の人事キャリア・パスが確立されていなかった。そのため、金融監督庁は人事の面でも政治的統制に対して自律性の低さを有していたのである⁹。

次に、金融再生委員会の制度配置と機能である。金融再生委員会は、金融監督庁の発足から約半年後に、総理府の外局の委員会として設置された。合議制の委員会型組織であるため、委員長と 4 名の委員をもって組織されるが（金融再生委員会設置法 5 条）、委員長は国務大臣であるため（同法 6 条）、いわゆる大臣委員会にあたる。

7 後に金融再生委員会が新設され、金融監督庁の担当大臣は金融再生委員長（国務大臣）になった。

8 五味廣文（2012）『金融動乱——金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社、66 頁。

9 上川龍之進（2010）『小泉改革の政治学——小泉純一郎は本当に「強い首相」だったのか』東洋経済新報社、105-106 頁。

金融再生委員会の主たる任務は、金融監督庁の権限である検査・監督に加え、90年代に入り政治問題化していた金融危機への対応、特に金融機関が破たんした場合の処理に係る企画・立案、施策の実施等である（同法3条）¹⁰。主な任務が金融危機への対応であること¹¹、2001年に中央省庁再編が控えていたことから、設置は2001年1月までの時限とされている¹²。

また、金融再生委員会は、行政委員会として職権行使についての内閣からの自律性が付与されている¹³。具体的には、一般委員の身分保障規定である。金融再生委員会設置法では、金融再生委員会の委員は「経済、金融又は法律に関して優れた識見と経験を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する」（同法7条1項）ことになっており、その任期は金融再生委員会が廃止されるまでである（同法8条）。また、原則的に在任期間は委員の意に反する形で罷免されることはない（同法9条）。前述の金融監督庁と比較して、人事の面で高い自律性を付与されていることがわかる。

他方で委員会型組織の場合、一般的に法案提出権を有しないこと、大蔵省に対して直接予算請求ができないことなどの職権行使上の制約が指摘される¹⁴。しかし、このような制約は委員会の長が内閣総理大臣や国務大臣でないことに起因するものであるため¹⁵、国務大臣を委員長とする金融再生委員会の場合、

10 ただし、2000年7月に大蔵省の金融企画局が金融監督庁に移管され、同庁が金融庁に改組されるまでの間、金融機関の破たん処理制度や金融危機管理に関する調査、企画及び立案は、大蔵省との共管になった。その意味で金融再生委員会に金融行政機能が完全に一元化されたわけではなかった（宇賀克也（1999）「金融再生委員会の設置」『ジュリスト』1151号、有斐閣、59頁）。

11 金融再生委員会は、金融機能の再生のための緊急措置に関する法律の規定に基づく委員会の事務が終了した後、速やかに廃止するものとされた（金融再生委員会設置法附則2条）。

12 金融再生委員会の廃止後は、金融庁（金融監督庁が2000年7月に改組）が内閣府の外局の庁として金融行政を一元的に所管している。

13 宇賀克也（1999）前掲、59頁；塩野宏（2006）『行政法Ⅲ [第三版] 行政組織法』有斐閣、69頁。

14 塩野宏（2006）前掲、70頁。

15 例えば、財政法20条2項で、予算請求できるのは内閣総理大臣及び各省大臣と限定

他の委員会型組織と比べ職権行使上も自律性は高いと考えてよいだろう。

また、金融再生委員会の発足に伴い、金融監督庁は金融再生委員会のもとに外局として設置されることになった¹⁶。さらに、金融再生委員会のもとには、金融再生委員会の事務局と八条委員会である株価算定委員会も配置されている(図 2)。

ここでは、互いに三条機関である金融再生委員会と金融監督庁の関係に着目したい。金融再生委員会のもとに金融監督庁が制度配置された意味は、国務大臣である金融再生委員長の指揮監督を金融監督庁にも徹底させることにあると考えられる。仮に、金融監督庁を従前のまま金融再生委員会と並立的に総理府の外局として存置した場合、金融監督庁と金融再生委員会は、所掌事務上密接に関係するにも関わらず互いに独立した関係となる。しかし、金融再生委員会の下に金融監督庁を置くことで、両者の上下関係が明確になり、金融再生委員会と金融監督庁の業務活動に乖離が生じ難い構造となった¹⁷。

例えば、総理府の外局だった従前の金融監督庁であれば、総理府の長である内閣総理大臣に対して直接的に「案をそなえて、命令を発することを求めることができる」(行政組織法 12 条 2 項)とされていた。しかし、金融監督庁が金融再生委員会のもとに制度配置されたことで、上記の行為ができなくなっている¹⁸。そのため、金融再生委員会と金融監督庁との間で対立が生じた場合には、国務大臣たる金融再生委員長の意向が金融監督庁長官の意向に勝りうることになると考えてよいだろう。つまり、両者の上下関係が明確化されていたことで、金融監督庁にも金融再生委員長のコントロールが及びうる仕組みになっているのである。

されている。

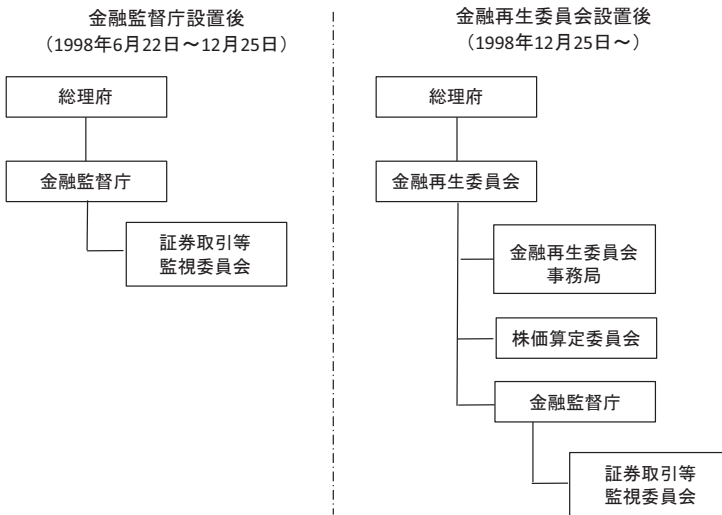
16 金融再生委員会は大臣委員会であるため、国家行政組織法旧 3 条 3 項ただし書きの規定にもとづき委員会または庁を置くことが可能であった。そして実際に、金融監督庁が置かれたのである(宇賀克也(2012)『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法〔第 3 版〕』有斐閣、189 頁)。

17 宇賀克也(1999)前掲、60 頁。

18 同上、60-61 頁。

以上のことから、金融再生委員会は、金融監督庁と比べて明らかに高い自律性を有する組織であり、また金融監督庁も金融再生委員会の外局に再配置されたことで、内閣からの政治的統制に対する自律性が従前より高められたと考えられる。

図 2 金融行政組織の制度配置



(出所) 筆者作成。

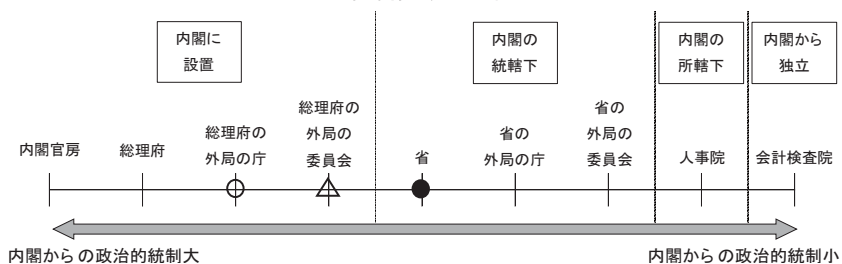
最後に、ここまで説明した、内閣からの政治的統制に対する金融監督庁と金融再生委の自律性を「内閣からの政治的統制に対する各省庁等の自律性の程度」を尺度化した図 3 にもとづいて改めて考えてみたい。図の尺度の中に両組織の自律性を位置づけることで、両組織の制度設計の意味を相対的に理解するためである。

○は設置時点での金融監督庁の自律性の程度、△は金融再生委員会の自律性の程度を示している。そして、金融監督庁設置以前は金融行政をすべて大蔵省が所管していたことから、金融監督庁設置前の初期状態を●で示している。こ

れら、○△●の位置づけをもとに説明すると、金融監督庁は、内閣による政治的統制が強化される形で制度設計されていることがわかる（●から○への移行）。他方、金融再生委員会は、内閣による政治的統制が弱められる形で制度設計されていることになる（○から△への移行）。

前述のとおり金融監督庁と金融再生委員会はいずれも財政・金融分離の議論において制度設計されながら、前者は総理府の外局の庁として設計され、後者は総理府の外局の委員会として設計された。なぜ、同じ文脈の中で、かつ短期間のうちに、異なる制度配置の制度設計がなされたのだろうか。特に、一度は内閣による政治的統制が強化される形で制度設計されたものが、短期間のうちに内閣による政治的統制が弱められる形で制度設計され直したのは、なぜなのか。いかなる要因が両組織の制度設計を規定したのだろうか。これらの問いを明らかにするために、次節では金融行政組織の制度設計に関する先行研究を検討しながら、本稿の仮説を設定する。

図 3 従属変数の位置づけ



(出所) 筆者作成。

第 3 章 先行研究の検討

本稿は、ここまでに述べた問いの解明に取り組むにあたって、合理的選択論をもとにした「組織の新経済学」(NEO: New Economics of Organization) のモ

デルを理論枠組みに採用し、事例研究を行う。金融監督庁と金融再生委員会の制度設計の政治過程において各アクターが実際にどのように行動したか、またいかなる条件の時に各アクターの選好が制度設計の帰結に大きく反映されるのかに着目する。

行政組織の制度設計の規定要因に注目した研究展開を整理すれば、第一の時期は議会研究を源流とした当該研究のフロンティアの構築時期であり（Fiorina 1977 ; Weingast and Moran 1983 ; Weingast 1984 ; McCubbins, Noll and Weingast 1987 ; 1989 ; Kiewiet and McCubbins 1991）、第二の時期はNEOとして独自の理論的發展を遂げた時期にあたる（Moe 1989 ; 1990a ; 1990b ; 1995）。そして現在を含めた第三の時期は、NEOのモデルを前提とした統計分析や数理モデルによる継時的な規則的パターンの特定期および複雑な説明を排除した理論化の進行の時期にあたる（Horn 1995 ; Lewis 2003 ; Wood and Bohte 2004 ; Selin 2015）¹⁹。

しかし一方で、NEOに対しては、そのモデルをアメリカ以外の国家に直接適用することの困難性、特に、組織の制度設計の帰結に対する政治的不確実性の影響力に関して、ヨーロッパの政治学者から批判的検討が加えられつつある。ヨーロッパの行政組織研究では、政治的要因ではなく、むしろ経路依存（path dependence）のような歴史的・文化的要因が重要であるとの知見が提出されている（Elgie and McMenamin 2005 ; Van Thiel 2004 ; Yesilkagit and Christensen 2010）。

本稿も、日本の中央省庁組織の制度設計を説明するにあたりNEOの通説的見解には限界があると主張する。すなわち、本稿の立場は、NEOを基本的な理論枠組みとしつつも、アメリカの連邦政府と統治構造が大きく異なる日本の中央政府に対して、従来の理論モデルを直接適用させることは困難であり、同

19 この時期区分は、村上祐介による行政組織研究のレビューに依拠している（村上祐介（2011）『教育行政の政治学——教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社、77-81頁）。

モデルの修正必要性を唱えるものである。

NEO におけるこれまでの通説的見解とは、与党が政権交代の危機という高い政治的不確実性に直面しながら中央省庁組織の制度設計をする場合、与党はコミットメント・コストの抑制を重視して、自律性の高い行政組織を制度設計するという予測である。本稿は、この通説的見解にもとづく理論モデルを「コミットメント・コスト仮説」と定義し、同仮説が日本の事例に妥当しないことを主張する。同時に、当該モデルを修正した「立法コスト仮説」を提示し、日本の省庁組織の制度設計の分析に対しての有効性を示す。

コミットメント・コストや立法コストという概念は、ホーン (1995) の「取引費用アプローチ」(transactions cost approach) において提示されたものである。彼は、エージェンシー・コスト、コミットメント・コスト、立法コスト、不確実性コストという 4 つの取引費用の概念を用いれば行政における制度設計の帰結を説明できると主張した²⁰。

第一のエージェンシー・コストとは、本人・代理人理論で広く理解されている、本人である与党が代理人である官僚制へ委任する際に伴う費用である。換言すれば、代理人問題に係る費用といえるだろう。第二のコミットメント・コストとは、政治的不確実性を反映した費用である。政権政党が特定の政策に深入りしすぎた場合、将来政権交代が生じた際に負う費用を指す。第三の立法コストとは、議員が法案の精緻化合意に達するために必要とする費用である。法案反体勢力との合意のためにかかる時間や努力に該当する。第四の不確実性コストとは、法令の執行に伴う不確実性である。

ホーンによれば、本人である与党は立法過程の中でこれら 4 つの取引費用の総計を最小化するように行動するという。ただし、不確実性コストは、与党がどのような行動を選択したとしても必ず付随することから直接考慮されない。そのため、厳密にはエージェンシー・コストとコミットメント・コスト、立法

20 Horn, M.J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, New York: Cambridge University Press, pp.13-24.

コストの3つの費用の関係の中で制度選択がなされることになる。

ホーンの示したこの数理モデルに依拠すれば、政治的不確実性が高い場合、コミットメント・コストの増大を抑制するために、他の費用、特にエージェンシー・コストの増大を容認する計算となる。政治的不確実性が高い場合、政治的統制に対して自律性の高い行政組織が設計されるという結論を導く。

しかし、上記のホーンの主張に対して本稿は、日本の政治過程を事例とする場合、政治的不確実性の高い局面であってもコミットメント・コストは重要な独立変数にならないと反論する。なぜなら、高い政治的不確実性に直面している与党が、政治的統制に対して自律性の低い消費者庁などの行政組織を新設した事例を現実として観察できるからである²¹。

本稿は、中央省庁組織の設置法案を成立させるため野党との合意に必要な取引費用の程度、すなわち立法コストこそが、制度設計の最も重要な独立変数になりうると考える。

この仮説を前提とした場合、与党は、設置法案の立法に係る野党との取引費用の増大が見込まれる時、立法コストの抑制を優先するために、エージェンシー・コストの増大を容認し、当初の与党設計案よりも政治的統制の弱い組織（言い換えれば自律性の高い行政組織）を制度設計することになる。これが、「立法コスト仮説」である。

本稿では、事例研究を通じて当該「立法コスト仮説」の有効性の提示を試みる。1998年からは政権の政治的不確実性が高まっている時期にあたるため、前節で提示した「立法コスト仮説」と「コミットメント・コスト仮説」を検証することが可能な事例である。ただし、金融監督庁と金融再生委員会の2事例のみでは、事例比較分析として厳密に因果関係を実証することには限界がある。そのため、2事例についての綿密な過程追跡を行うことにより、制度設計過程の中で政治的アクターが立法コストとコミットメント・コストをどの程度

21 河合晃一（2013）「行政監視機関としての消費者委員会設置の決定過程——行政のレピュテーションと行政機構改革」『行政苦情救済&オンブズマン』24巻8号

勘案し行動選択したのかを明らかにしたい。

さらには、経路依存のような歴史的・文化的要因こそが制度設計の結果を規定しているという、ヨーロッパ行政組織研究の仮説の妥当性についても、次のような方法で確認する。当該研究の多くは、「機構管理に関する行政文化」を歴史的・文化的要因と捉えている。そこで本稿は、日本の中央省庁の機構管理を所管している行政管理系官庁の機関哲学を歴史的・文化的要因と位置付け、当該官庁が、金融監督庁と金融再生委員会の制度設計過程の中でどのような役割を果たしているかを確認する²²。仮に、行政管理系官庁の官僚が制度設計過程の中で、制度設計の結果を左右するような影響力を行使していると観察できた場合、最も重要な独立変数は歴史的・文化的要因ということになるだろう。

第 4 章 金融監督庁の制度設計過程

本章では、新設組織の制度設計に帰着することになる与党間の財政・金融分離の構想から金融監督庁が設置されるまでを遡り、各政治的アクターが制度設計過程の中でどのように考え、行動したかを追跡するとともに、本稿の主張する仮説の検証を行う。

第 1 節 与党間調整による制度設計

(1) 衆議院総選挙と政党間の行革競争

財政・金融分離構想が具体的に議論され始めたのは、第一次橋本内閣に設置された与党 3 党「金融行政をはじめとする大蔵省改革プロジェクトチーム

22 日本の行政委員会を対象とした研究において、行政管理系官庁が制度設計過程の中で一定程度の影響力を有していると指摘されている（伊藤正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成』東京大学出版会、13 頁）。

(PT)」(以下、与党 PT)においてである。与党 PT は、1996 年 1 月の橋本内閣発足直前に自民党・社会党²³・新党さきがけの与党 3 党で、財政・金融分離の検討を行う旨が合意されたことから設立されたものだった。与党 PT の座長には社民党副党首の伊藤茂が就き、その他の主だったメンバーとして、与謝野馨(自民党)、柳沢伯夫(自民党)、塩崎恭久(自民党)、五十嵐ふみひこ(さきがけ)、細谷治通(社民党)といった面々が参加していた²⁴。

与党 PT による本格的な検討は翌 2 月 6 日から開始されたものの²⁵、財政・金融分離の帰着点に対する各メンバーの態度は政党別に異なる様相のものになる。

まず、最も積極的に財政・金融分離を主張したのは新党さきがけだった。さきがけの案は、大蔵省から分離させた金融部門を三条委員会として制度設計し、さらに同組織に企画立案を含めた金融行政の全機能を移管させるというものである。新党さきがけは政治改革という立党の理念を 1994 年の公職選挙法改正によって見失った後、行政改革を前面に押し出した活動を続けていた²⁶。そのため、事実上の大蔵省解体につながる積極案を提示したのである²⁷。

しかし、自民党は必ずしも財政・金融分離に積極的ではなかった。自民党内には、大蔵省 OB をはじめとする大蔵族が慎重派の立場を明確にしていたのである。例えば、55 年体制下で大蔵省との「密接提携」を最大限利用していた財政部会や金融問題調査会は、財政・金融分離を小規模なものに抑えたい意向

23 社会党は、橋本内閣が発足した直後の 1996 年 1 月 19 日に社会民主党へ改称している。

24 藤井良広(2001)『金融再生の誤算』日本経済新聞社、27 頁。

25 草野厚(1999)『連立政権——日本の政治 1993～』文春新書、169 頁。

26 大嶽秀夫(1999)前掲、208 頁。

27 実際に、新党さきがけ代表だった武村正義は当時の状況を振り返り、さきがけが「大蔵省を解体するというか、財政と金融に分けるべしということを非常に鮮明に主張」した、と評している(御厨貴・牧原出 編(2011)『聞き書 武村正義回顧録』岩波書店、314-315 頁)。

を有していた²⁸。

他方で自民党内には積極派も存在していたが、積極派の行動は、マスコミによる大蔵省批判や住専問題による自民党バッシング、世論の動向を重視して決定されていた。積極派の多勢も、あくまでマスコミからのバッシングを回避するために、大蔵省に対する厳しい姿勢を示していたのである²⁹。

そのため、住専問題処理に係る公的資金を含めた予算案が同年 4 月 11 日に衆議院で可決され、マスコミの自民党バッシングが下火になると、自民党は一体的に消極派の立場を鮮明にした³⁰。与謝野は与党 PT メンバーの一人でありながら、「党内では、大蔵省の組織論より金融行政のあり方を重視して議論すべきだというのが大勢。議論の結果、大蔵省の組織改革も必要だとなるのはわかるが、懲罰的な解体論はナンセンス」と発言した³¹。

また、同時期に大蔵省も与党 PT に対応する形で、事務次官を座長とする「新しい金融行政のあり方について検討するプロジェクトチーム」を省内に設置している。大蔵省は、同チームを中心にして自民党議員に接触し、財政・金融分離の対象を検査部門にとどめ、かつ新設組織が独任庁型として制度設計されるよう働きかけを行っていた³²。

このように、財政・金融分離構想をめぐることは、与党間でも意見の不一致があった。そのため、与党 PT では、5 月末までに大蔵改革の対象を、銀行局、証券局、国際金融局、金融検査部、証券取引等監視委員会にすることで合意したものの³³、分離の実質的な焦点は金融の検査・監督部門のみに限定されていく。

28 藤井良広 (2001) 前掲、27 頁。

29 自民党内にも一貫して財政・金融分離を積極的に主張する議員はいた。例えば、日銀出身で与党 PT のメンバーでもあった塩崎恭久が代表的存在であった。

30 田原総一郎 (2001) 『巨大な落日 ——大蔵官僚、敗走の八百五十日』文春文庫、65 頁。

31 『朝日新聞』1996 年 4 月 18 日。

32 藤井良広 (2001) 前掲、27 頁。

33 草野厚 (1999) 前掲、170 頁。

さらに、財政・金融分離の基本文書を決定するために開かれた6月4日の与党PT会合で、座長の伊藤から示された座長文書案は、検査・監督部門の分離にさえも言及しない内容だった。座長の伊藤は社民党であったが、基本文書の座長案をまとめるまでの間に伊藤も大蔵省からの接触を受けていたのである³⁴。座長の文書案では、検査・監督部門の分離について言及されておらず、財政と金融の関係については両者の政策運営の独自性を認識して相互に尊重するとしか述べられていなかった。

この座長案は、与党PT内で抜本的な大蔵省改革を主張していた新党さきがけのメンバーだけでなく、自民党の塩崎や社民党の細谷らをも失望させた³⁵。また、新党さきがけの五十嵐は、「最低限度、検査・監督部門の分離を明文化しないと話にならない」と主張し、連立からの離脱さえ口にした³⁶。

このように与党PTのメンバーから激しい批判を受けたため、当該座長案は結局のところ基本文書にならず、6月13日に「新しい金融行政・金融政策の構築に向けて」と題する改訂案が与党PTに再提出された。改訂案では、財政・金融分離のための法案を翌1997年1月の通常国会までに提出すること、さらに、検査・監督部門の分離については「必要な分離・独立を確保することを含めて検討」し、96年9月を目途にその具体案を決定することが明記された³⁷。連立離脱も辞さない姿勢を示した新党さきがけに配慮し、積極派の選好が一定程度反映された内容に変更されたといえよう。改定案は与党PT内で承認され、そして正式な基本文書（「与党PT中間報告」）になった。

続いて同年8月には、再び伊藤茂による座長案が与党PTに提出される。し

34 田原総一郎（2001）前掲、66頁。大蔵省の戦略は、まず組織改革が省内再編にとどまるよう与党に働きかけ、検査部門の分離が避けがたい事態になった際には監督部門を死守するというものだった。また、大蔵省から検査部門が分離される場合、その組織は国税庁のような大蔵省の外局型になるように企図していた（藤井良広（2001）前掲、28頁）。

35 草野厚（1999）前掲、172頁。

36 田原総一郎（2001）前掲、71頁。

37 同上、85頁。

かし、今度の座長案は、基本文書を踏まえて、財政・金融分離を積極的に推し進める方針を示すものであった。当該案には、検査・監督部門だけでなく企画・立案部門も大蔵省から分離させることの検討を求めること、さらに、大蔵省の銀行局、証券局、国際金融局は「金融局」として統合すること、大蔵省から分離させた検査・監督部門は「強い独立性をもった機関」である「金融検査・監督委員会」として新設することが明記されていたのである³⁸。

伊藤の方針転換の背景には、6月に決定された基本文書の存在もさることながら、伊藤と同じ社民党で大蔵相に就いていた久保亘の行動が大きく関係している。久保は、7月時の記者会見で、大蔵省内で「銀行局、証券局、国際金融局が担当している金融行政の圧縮や分離・独立も避けずに検討するよう指示した」ことを言明し、与党 PT 座長の伊藤が積極派として行動しやすくなるよう後方支援を行っていた³⁹。

この新たな座長案に対して、自民党の与謝野は「与党間の議論が不十分なままに提出されたもので受け取ることはできない」と強く反発し受け取りを拒否した。しかしながら、伊藤が「やりかたが悪いのなら座長を交代させてもらう」と反論したことで、この座長案の取り扱いは与党三党の幹事長に委ねられることになる⁴⁰。

8月7日に開催された与党幹事長・政策責任者会議には、自民党から加藤紘一と山崎拓、社民党から佐藤観樹と伊藤茂、新党さきがけから鳩山由紀夫と渡海紀三郎が出席し、座長案の取り扱いについて議論された。その結果、伊藤の試案にそう形で与党 PT での検討を進めることが決定された。会議に参加した自民党幹事長の加藤が、「自民党は、行革の出発点でもある大蔵省改革に積極的であり、与党各党にも、国民にもそのことを理解してもらわなければならない」と発言したことで、自民党として積極派の立場を選択することが明示され

38 同上、88頁。

39 草野厚（1999）前掲、172-173頁。

40 同上、173-174頁。

たのである⁴¹。

前述のとおり、財政・金融分離に対して自民党はそれまで消極的態度をとっており、党内には与党 PT を通じて社民党や新党さきがけの意向を忖度しながら議論が進むことに不満を持つものも多かった。しかし、自民党幹事長である加藤は、与党 PT で議論が開始された当初から、住専問題による自民党バッシングを財政・金融分離によって回避することに強い関心を持ち、その意味で党内積極派であった。加えて、選挙責任者である加藤の念頭には、9月の衆議院総選挙を前に大蔵省改革という行政改革に取り組む姿勢を有権者にアピールすることがあったと考えられる⁴²。

その証左として、総選挙に向けての最終意思を確認するため9月18日に開かれた自民党八役会議においても、財政・金融分離に対しては、検査・監督部門を一体的に分離させ三条組織を設置する姿勢を表明しなければ党として選挙に勝てない、という意見が多勢を占めた⁴³。

つまり、自民党は、財政・金融分離について必ずしも積極的立場ではなかったにも関わらず、行政改革のスローガンを掲げて有権者の関心を動員し政党支持を得るために、党の姿勢を消極派から積極派へ移行したのである⁴⁴。社民党や新党さきがけだけでなく野党も含めた各党が行政改革の実行を競う形で総選挙に挑もうとしていた状況下で、自民党のみが政党間の「行革競争」から脱落することは許されなかった。

また、社民党と新党さきがけとの連立で財政・金融分離の議論が進められたことも、自民党の行動選択に重要な影響を与えたことは間違いない⁴⁵。社民党

41 田原総一郎(2001)前掲、94頁。

42 大嶽秀夫(1999)前掲、212頁。

43 自民党八役会議には、加藤幹事長、山崎政調会長、塩川正太郎総務会長、亀井静香組織広報部長、村岡兼造国体委員長、坂野重信参議院議員会長、村上正邦参院幹事長、上杉光弘参院国対委員長の8役と水野清行革推進本部長が出席していた(田原総一郎(2001)前掲、95-96頁)。

44 大嶽秀夫(1999)前掲、212-213頁。

45 草野厚も、連立与党として社民党とさきがけが加わっていなければ、大蔵省改革は大

と新党さきがけは、消極的態度を示す自民党に対して、連立解消をほのめかすことで妥協を引き出してきた。自民党が政権を維持するためには社民党と新党さきがけの議席数が不可欠であり、両党の意向を無視することはできなかった。連立による与党間での取引費用が自民党の行動を決定づけたのである。

このような与党間の関係性は、自社さ政権発足当初の村山政権で制度化された「3・2・1ルール」と呼ばれる、与党間の意思決定方法に起因する。村山政権では、自民党3名、社会党2名、新党さきがけ1名からなる省庁別調整会議と課題別調整会議が設置され、そこでまともななかった案件を、自民党3名、社会党3名、新党さきがけ2名で構成される政調会長レベルの与党政策調整会議において調整していくという、与党間のコンセンサスを重視する意思決定方法が採用されていた。橋本政権の与党PTにおいても、この意思決定方法が踏襲されていたため、自民党は連立与党で圧倒的多数の議席を占めていたにも関わらず、合意形成にあたり、社民党と新党さきがけに相当程度配慮しなければならなかったと考えられる⁴⁶。

総選挙直前の9月24日に財政・金融分離に関する与党三党合意が結ばれ、翌25日に与党PTの「大蔵省改革についての報告」としてまとめられた。その合意内容は、大蔵省から金融検査・監督部門を分離させ、総理府に公正取引委員会型（三条委員会）の外局を設置するというものだった⁴⁷。金融の企画立案部門の分離を見送ることについては、新党さきがけが妥協した⁴⁸。

蔵省の巻き返しによって収束させられていたと論じる。また、与党プロジェクトチームの座長が社民党の伊藤茂だったことが決定的に重要だったという（草野厚（1999）前掲、177-178頁）。

46 中北浩爾（2014）『自民党政治の変容』NHK出版、173頁。

47 石澤靖治（1997）『大蔵省改革——挫折の歴史』岩波書店、3頁。

48 御厨貴・牧原出編（2011）前掲、315頁。

(2) 社民・さきがけの衰退と三党合意の変容

1996年10月20日に第41回衆議院総選挙が実施された。その結果、自民党は公示前から28議席増の239議席を、社民党は14減の15議席、新党さきがけは7減の2議席を獲得した。与党全体としては公示前より議席数を増やしたものの、社民党と新党さきがけが議席数を大幅に減らしたのである⁴⁹。特に、新党さきがけの状況は、党代表の井出正一や、現役の経済企画庁長官である田中秀征が落選し、武村正義と園田博之の2名が当選するのみで、衆参議席数を合わせても5議席という厳しいものだった。

11月7日に第二次橋本内閣が組閣されたものの、このような選挙結果を受け、社会党と新党さきがけは閣外協力に転じることを決定した。自民党との連立により党の独自性が失われたことへの反省として、自民党から距離をとったのである⁵⁰。

他方の自民党にとって、社会党と新党さきがけとの連立は、衆議院の過半数議席を得るために未だ不可欠であった。また、閣外協力という形で連立解消には至らなかったものの、与党全体の衆議院議席数は全体過半数をわずかに上回らず、安定した政権運営を行える状況ではなかった。そこで、自民党は、政界再編により自民党から離党し無所属や新進党などの他党に所属している議員を復党させる戦略を進めることにした⁵¹。

以上に述べたような与党間の関係性の変容に伴い、財政・金融分離の議論も、総選挙後から変化を見せ始める。

49 社民党と新党さきがけの選挙敗北の背景には、選挙直前の民主党（旧民主党）の結党がある。民主党は、鳩山由紀夫や菅直人といった新党さきがけからの離党者あるいは社民党からの離党者を中心に構成されたことから、民主党の結党そのものが社民党と新党さきがけの党勢に大きな影響を与えた。民主党は、選挙によって52議席を獲得し、自民党（239議席）と新進党（156議席）に次ぐ勢力となった。

50 草野厚（1999）前掲、68頁。

51 自民党の復党戦略の結果、自民党の衆議院議席は1997年2月までに241にまで増え、同年9月5日には単独過半数（251議席）を回復した（同上、69頁）。

まず、新たに大蔵相に就任した自民党の三塚博が「与党合意は尊重するが、三条委員会にはこだわらない」と発言し⁵²、また、大蔵省政務次官の中村正三郎が「与党合意には『公取委型を基本にして』と書いてあり、いくつかの条件もついている」ことに論及した⁵³。そして実際に、自民党は、委員会型ではなく独任庁型の「金融検査・監督庁」を総理府外局として設置する案の検討を開始したのである⁵⁴。

これを受けて、社民党と新党さきがけは、選挙前の与党三党合意と異なると自民党を厳しく批判し⁵⁵、11月20日に開かれた与党三党幹事長・政策担当責任者会議では自民党に対して、あくまで公正取引委員会型を基本に検討するよう主張した⁵⁶。

しかし、自民党の「金融検査・監督庁」案⁵⁷も、総理府の外局として設置する案であり、委員会型には及ばないものの一定の自律性を想起できる制度設計案であった。そのため、社民党と新党さきがけが同案を完全に否定することも難しかった。社民党幹事長に就任していた伊藤茂は「本当に大蔵省からの独立性とノンバンクや農林系金融機関まで含めた金融の検査・監督が実現できるなら、反対はできない」と発言し、独任庁型の設計の余地を残さざるをえなかった⁵⁸。

この「金融検査・監督庁」案は、自民党幹事長の加藤が中心となり構想したものだ。加藤の狙いは「大蔵省から完全に独立しながらも、政治家の統制

52 同上、174頁。

53 田原総一郎（2001）前掲、98頁。

54 『日本経済新聞』1996年11月20日朝刊。

55 草野厚（1999）前掲、175頁。

56 『日本経済新聞』1996年11月21日朝刊。

57 自民党内では山崎拓政調会長が、新組織を独任庁型にする点と合わせて、監督部門の分離を先送りする案を検討していた。しかし、監督部門の先送り案に対しては、自民党内にも、中曽根康弘や野中広務をはじめとする反対論者が多かった（『日本経済新聞』1996年11月22日朝刊；1996年11月25日朝刊；1996年11月26日朝刊）。

58 『日本経済新聞』1996年11月21日朝刊。

がきく機関」の設計であり、将来的に企画・立案部門も含めた金融行政を担当させる「金融庁」構想につなげることであった⁵⁹。すなわち、委員会型の与党三党合意案では、新組織に対する政治的統制に制約が設けられるため、落としどころとして独任庁型の総理府外局を提案したのである。

新組織を独任庁型の総理府外局として制度設計するか、あるいは委員会型とするかという議論は、最終的に橋本首相の判断によって決着をむかえた。ASEAN 首脳会議のためにマニラ入りしていた橋本首相は、現地での記者会見で、検査・監督部門を一体的に大蔵省から分離させること、他省庁にわたる検査・監督機能も新組織に一元化すること、そして、監督機能も含める場合には委員会型は不適切と発言したのである⁶⁰。その後、橋本首相は、前述の内容で翌年の通常国会中に提出するための法案を作成するように、自民党執行部へ指示を出した⁶¹。

橋本首相による裁断が制度設計の最終局面までなされなかったのは、もともと橋本自身がこの大蔵省改革に消極的であったことによる。橋本首相は、不良債権処理問題の情報が適切に大蔵省から首相へ上がってこなかったことに対して不満を持ち、内閣機能の強化に関心を有していたけれども⁶²、「官僚バッシング」のような反官僚感情は有していなかった。むしろ橋本首相は大蔵省側からの能動的な組織改革に期待していたと考えられる⁶³。また、財政・金融分離による省庁組織の新設が、橋本首相の検討していた省庁再編による中央省庁削減

59 『日本経済新聞』1996年11月23日朝刊。

60 橋本首相は記者会見の中で、合議制である委員会型組織は意思決定の迅速性において独任庁型に劣るとし、金融監督部門を移管するのであれば、問題が生じた場合に迅速に対処できるよう制度設計すべきである、と自身の考えを述べた（『日本経済新聞』1996年11月26日朝刊）。

61 草野厚（1999）前掲、176頁。

62 田中一昭・岡田彰 編（2000）『中央省庁改革——橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社、102頁。

63 大嶽秀夫（1999）前掲、224-225頁；真淵勝（1997）前掲、232頁。

に矛盾することも、消極的になった一因である⁶⁴。

このような橋本首相の意向を受け、大蔵省から検査・監督部門を一体分離させること、独任庁型の総理府外局として「金融検査・監督庁（仮称）」を設置することが 12 月の与党三党幹事長・政策責任者会議で最終合意され⁶⁵、与党三党合意「金融行政機構の改革について」が公表された。

与党間の制度設計過程の最終的結果は、総理府の外局として独任庁型組織を設置するというものになったのである。すなわち、選挙前の与党三党合意で一旦は委員会型に制度設計されたにも関わらず、最終案では自民党の意向が強く反映され、独任庁型を選択したことになる。

前述のとおり、橋本政権では「3・2・1ルール」という意思決定方法を採用しており、与党間の合意形成に必要となる取引費用が、自民党の行動を規定していた。しかし、10月に実施された総選挙で社民党と新党さきがけが大敗し、閣外協力にまわって以降は「3・2・1ルール」が弛緩したため、両党が政策過程内で十分に影響力を行使することは困難になっていた⁶⁶。また、新党さきがけにとっては、選挙前の民主党結党に伴い、財政・金融分離の急先鋒だった五十嵐⁶⁷や仙谷由人といった人材が野党へ流出したことも、選挙後の党の行動に大きな影響を与える要因になった。このように、委員会型組織の制度設計を志向していた社民党と新党さきがけの影響力が減衰したことにより、自民党の制度選好が反映された独任庁型の設計案が最終的な与党案として決定されたのである。

64 実際、橋本首相は、検査・監督部門の分離について行政改革の観点から否定的な発言をしている（草野厚（1999）前掲、173頁）。

65 石澤靖治（1997）前掲、4頁。

66 御厨貴・牧原出編（2011）前掲、307頁。

67 五十嵐ふみひこは、『大蔵省解体論』と題する書籍を出版するなどし、与党内で財政・金融分離を積極的に主張していた。

第2節 設立準備室による設置法案の策定⁶⁸

与党三党合意により、新たな金融行政組織が、総理府外局の独任庁として制度設計されることが確定した。橋本首相は、12月27日に、当該新組織の根拠法を立案するための「金融検査監督庁（仮称）設立準備室」（以下、準備室）を総理府に設置する旨の閣議了解を行い、準備室が発足した⁶⁹。

準備室は、金融行政を所管する関係省庁（大蔵省、農水省、通産省、労働省）と、機構管理を所管する行政管理系官庁として総務庁、そして総理府から募った職員によって構成された。発足時点では、25名が配置されており、そのうち6割の15名が大蔵省からの出向者である（表1）。また、準備室のトップには、主幹と呼ばれる審議官級職員が2名配置された。1名は総務庁から出向した畠中誠二郎であり、もう1名は大蔵省から出向した白須光美である⁷⁰。

畠中は、総務庁の中部管区行政監察局長から急遽抜てきされ、準備室の室長に任じられたが、その役割は、新組織を大蔵省から分離させるにあたり、中立的な立場で準備室の業務を進めるための大蔵省に対する「重し」であった⁷¹。そのため、畠中の主な仕事は、与党への法案説明と国会対応であり、機構・定員に関係する業務は大蔵省からの出向組が中心となって進められた⁷²。

本節では、当該準備室において室員である各省の官僚がどのように活動した

68 金融検査監督庁（仮称）設立準備室の活動に関する事実経緯については、引用の明記や特段の断りがない限り、畠中誠二郎氏へのインタビュー調査結果（2015年11月27日、一般社団法人行政情報システム研究所に於いて）に拠る。

69 1996年12月27日の閣議了解では、準備室の設置の他に、関係省庁の事務次官で構成される「金融検査監督庁（仮称）設立準備委員会」を内閣に設置することも含まれていた。

70 関係省庁から出向してきた準備室員はすべて本省との併任で配置された。例えば、畠中は総務庁長官官房付を本務官職としながら、総理府大臣官房金融検査監督庁設立準備室長と内閣審議官に併任され、準備室の主幹に配置された。

71 『時評』1997年9月号、時評社、26頁。

72 畠中が、機構・定員関連の業務について、課長級以下の担当職員に直接指示することはなく、機構管理を所管する総務庁行政管理局との協議も大蔵省出向組が行った。

かを追跡し、またその活動内容が設置法案の内容を大きく規定するものであったのかを確認したい。仮に、ヨーロッパ行政組織研究で主張されている歴史的・文化的要因が、組織の制度設計を規定しているのであれば、機構管理を所管する総務庁、あるいは当該組織改革の当事者である大蔵省の有する制度設計の選好が、制度設計の中に強く表れてくると考えられる。

まず、準備室の業務は大きく 2 つに区分することができる。第一に、翌 97 年の 3 月までに、設置法案などの 30 本近い関連法案を整備し、通常国会に提出することである。第二に、関連法案成立後、新組織の設立に必要な予算や定員の要求と交渉であった。

また、基本的な意思決定は、まず主幹 2 名が事務の内閣官房副長官である古川貞二郎に対して説明を行い、その後に首相から直接了解を得るという手順がとられたものの、主幹に対して梶山官房長官や橋本首相から直接指示が下りることもあった⁷³。

表 1 金融監督庁設立準備室の出身省庁別人数
設立準備室発足時 (1996 年 12 月時)

	総理府	総務庁	大蔵省	農水省	通産省	労働省	計
主 幹 (審議官級)		1	1				2
主任室員 (課長級)			3	1	1		5
上席室員 (課長補佐級)			5	1	1	1	8
主査以下 (係長・係員)	1		6	1	1	1	10
計	1	1	15	3	3	2	25

73 主幹から内政審議室長への報告もなされていたが、実質的な意思決定は古川＝梶中・白須のラインで行われていた。また、準備室での調整段階で関係省庁に根回しが済んでいたことから、「金融検査監督庁（仮称）設立準備委員会」への報告はあくまで形式的なものだった。

関連法案成立後（1997年7月時）

	総理府	総務庁	大蔵省	農水省	通産省	労働省	計
主 幹 (審議官級)		1	1				2
主任室員 (課長級)			3	1	1		5
上席室員 (課長補佐級)			7	1	1	1	10
主査以下 (係長・係員)	1		16	1	1		19
計	1	1	27	3	3	1	36

(出所) 畠中誠二郎氏へのインタビュー調査結果をもとに筆者作成。

第一の関連法案の策定については、内閣官房長官の梶山静六から、3ヶ月で法案をつくるように指示があり⁷⁴、大蔵省と連携しながら策定作業を進めることになる。大蔵省側でも1997年1月8日に金融関係部局統合等準備室（以下、大蔵省準備室）が発足されていたため、当該部署が総理府の準備室との連絡・調整窓口になった。

総理府の準備室と大蔵省準備室との間で調整が図られた主な事項は、新組織の事務権限と規模についてであった。新組織の事務権限については、大蔵省設置法に規定されている既存事務の中から移管させるものが明確に決まっていたため、迅速に作業が進められた⁷⁵。しかし、金融の企画立案部門を大蔵省に残置することから、検査・監督事務でもあり企画事務でもあるような省令レベルの規則の扱いについては、新組織への振り分けに苦渋し、最終的には大蔵省からの要望にそくして、新組織と大蔵省との共管とした。

74 梶山官房長官から主幹に対して、「行革の試金石だから、絶対に間に合わせろ」という厳命が下されていた（『時評』1997年9月号、時評社、26頁）。

75 例外的な作業として、橋本首相の指示により、いずれの省庁も所管していなかったマネーロンダリング対策を新規事務に設定した。

また、新組織の長は大臣ではなく長官とすることにした上で、免許の付与及びその取り消し等を除いた監督権限を、首相から長官へ法定委任することにした。このような法定委任は、現実として金融機関が破たんした場合、専門的観点からの迅速かつ的確な実務的対応が必要になるとして決められたものである⁷⁶。

新組織の定員については、大蔵省の検査・監督部門のスクラップ・アンド・ビルドに見合う規模を基準とすることになり、400 人程度の職員を大蔵省から異動させ、それを定員にすることになった。当該定員の調整も大蔵省側の意見にそくして決めたものである。

さらに新組織の出先機関を新たに設けるかについては、自治省からの反対も予想されたため、大蔵省の支分部局である財務局を活用することになった⁷⁷。

以上のような経緯のもと新組織の事務権限と規模が決定され、新組織の名称を「金融検査監督庁（仮称）」から「金融監督庁」に改めた上で⁷⁸、「金融監督庁設置法案」及び「金融監督庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」が策定された。これらの法案は 3 月 11 日に閣議決定され、「日銀法改正案」と合わせて国会に提出された⁷⁹。

法案策定後から国会審議にかけて、畠中と白須の主幹 2 名は、大蔵省総括審議官の武藤敏郎と三人一組で行動し、与党への法案説明や国会対応に従事した⁸⁰。そして、同年 6 月 16 日に、関連法案は全て可決し成立に至ったのであ

76 首相に留保される権限には、免許及び免許の取り消しの他に、認可及び認可の取り消し（又は解散命令）、承認及び承認の取り消し、金融機関の破産の申し立てなどがある。

77 新組織の設置法を閣議決定する場合、全省庁と合議をしなければならない。出先機関の設置に対する自治省の意見はその合議過程で示された。

78 「金融監督庁」への改称は、内閣法制局からの「『監督』という言葉には『検査』という意味も含まれるのではないか」という指摘にもとづく。

79 金融監督庁設置法案と日銀法改正案は、いわゆる「金融改革法案」としてセットで国会に提出された。

80 与党説明の場面では、基本的に畠中が前面に出て概要を説明し、新組織の事務内容など詳細部分については白須が説明するという役割分担になっていた。

る。

法案成立後は、準備室の第二の役目である、予算や定員の調整、庁内部署の設計、関係政省令の整備といった具体的な作業が進められた。なお、この作業を行うにあたり、総務庁から出向していた畠中が準備室の主幹に留任した一方で、大蔵省から出向していた白須は異動し、代わりに大蔵省銀行局調査課長をしていた五味廣文が7月から主幹に就いている⁸¹。また、準備室の室員も大蔵省からの出向者が増員され、7月時点で36名に達している(表1)。

金融監督庁の定員は、前述のとおり大蔵省から400名程度移管されることが決定していたものの、異動の人選には工夫が求められた。当時の大蔵省批判の原因の1つである接待問題に関与した職員を金融監督庁に異動させることができなかつたため、服務上の責任を相当考慮しなければならなかつたのである。この人選問題については、五味から大蔵省官房長に就いていた武藤敏郎に対して、問題のない若手職員で金融行政を希望する者を派遣するよう依頼し⁸²、大蔵省からの協力を得て400名を確保した⁸³。

この大蔵省への人事依存は現在まで継続されている。局長級以上の金融監督庁(金融庁)職員は、ノー・リターン・ルールにより大蔵省に戻ることはなかつたが、その他の職員の多くに関しては現在も大蔵省(財務省)との頻繁な人事交流が続いており、金融監督庁(金融庁)の職員人事は、大蔵省(財務省)人事との関連で決定されることになったのである⁸⁴。

ただし、当該準備作業の中における大蔵省の関与を、自民党が無制限に許容したわけではない。例えば、金融監督庁の予算は実質的に大蔵省から捻出することになったものの、当該予算は大蔵省からの要求ではなく、総理府からの要

81 五味廣文(2012)『金融動乱——金融庁長官の独白』日本経済新聞出版社、20-21頁。

82 同上、25頁。

83 武藤から五味に対しては、「機構、定員はしよせん財源に限りがあるので、お互いの立場でやらねばならないが、人事についてはできるだけ有能な人材を派遣したい。予算もできる限り配慮しよう」という約束がなされた(藤井良広(2001)前掲、36頁)。

84 榊原英資(2012)『財務省』新潮社、69頁。

求の形をとるように、橋本首相から準備室に対して厳命が下された。

また、長官人事に関しても、橋本首相の了解のもと、1998 年 5 月に名古屋高検検事長の日野正晴に内定した⁸⁵。

以上のような準備室の活動により、新組織の設置に必要となる条件がすべて整い、金融監督庁は 1998 年 6 月 22 日に創設された。準備室の構成員とその活動を振り返ると、必ずしも新設組織の制度設計から大蔵省が排除されていたわけではなく、むしろ同省の資源が最大限に利用されていたと考えられる。そのため、機構管理を所管する総務庁官僚の役割はさほど小さくなく、本事例では大蔵省官僚のほうが準備室の活動内容を大きく左右していたと見てよいだろう。

しかしながら、新たな金融行政組織の制度配置は、与党三党合意によって決められた総理府外局の独任庁から変更されることなく帰着している。すなわち、金融監督庁の制度設計過程においては、与党間で決定された設計案が最終的な結果を規定したことになる。

第 5 章 金融再生委員会の制度設計過程

財政・金融分離による新組織の制度設計については、金融監督庁の設置をもって一応の決着をむかえたように見えた。しかし、金融監督庁が設置された翌月の参議院選挙によって、再び金融行政組織の制度設計をめぐる政治的な機運が生じることになる。

本章では、1998 年の参議院選挙後に再燃することになった新たな金融行政組織の制度設計過程を追跡し、独任庁型の金融監督庁が設置された後に、なぜ委員会型の金融再生委員会が改めて制度設計されたのか、また一度は回避された大蔵省からの企画立案部門の分離がなぜ決定されたのか、検証を行う。

85 金融再生研究会 (1999) 『金融監督庁』宝島社、49 頁。

第1節 行革会議の動向

1998年に再び開始された財政・金融分離の制度設計により、最終的に大蔵省に残されていた金融の企画・立案部門は、後の金融庁に移管されることになった。本節では、1998年以降の政治過程を辿る前に、1997年の行政改革会議（以下、行革会議）において財政・金融分離の議論がどのように扱われていたのかを論じたい。

実は、行革会議においても、金融の検査・監督部門に限らず、企画立案を含めた金融行政の全機能を大蔵省から分離させるべき、という意見が一部の委員から表明されていた。例えば、1997年8月に中間報告をまとめるため開かれた集中審議で、機構問題小委員会主査の藤田宙靖が準備した原案には、金融行政の全機能を大蔵省から分離し、通産省を改組した経産省にその機能を移管する構想が含まれていた。しかし、財政と金融の完全な分離には反対の委員も一定数いたため、最終的には橋本首相の判断により、企画立案機能は大蔵省に残されることになった⁸⁶。

この結論は、同年11月にとりまとめられた最終報告でも変わることはなかった。金融の企画・立案部門を大蔵省に残置させることについては、大規模な省庁再編をもたらした橋本首相の行革会議の議論においても決定していたのである。

第2節 金融国会での与野党間の対立と協調

自民党は離党議員の自民党への復党を積極的に進めることで、前年の1997年9月には単独での衆議院過半議席数（251議席）を回復していた⁸⁷。しかし、

86 竹中治堅（2006）『首相支配——日本政治の変貌』中公新書、74-75頁；田原総一郎（2001）前掲、113-114頁。

87 草野厚（1999）前掲、69頁。

参議院選挙直前の 1998 年 6 月に、閣外協力を維持していた社民党と新党さきがけの両党が自民党との連立を解消したことで、参議院の過半数議席を割り込む状況になる。さらには、翌 7 月に実施された第 18 回参議院選挙の結果、自民党は大敗を喫して参議院議席数を 104 まで落とし、完全に単独で法案を通すことができない「ねじれ国会」の状況に陥った。

この選挙結果の責任を負い橋本首相が退陣したことで、小渕恵三を首相とする自民政権が同年 7 月 30 日に発足する。しかし、小渕政権は、参議院のねじれを抱えていることにより、発足当初から厳しい政権運営を強いられることになる。

参院選挙前の 6 月に自民党は、金融システムの安定に向けて、金融機関破綻処理などに関する「金融再生トータルプラン」を発表していた。自民党は、当時問題化していた長銀 - 住友信託の合併案を支持する形で金融再生を進めようとしたが、民主党をはじめとする野党がこの自民党案に反対したのである。7 月から開かれた臨時国会では金融安定化特別委員会が設置され、金融再生のあり方をめぐって与野党の激しい攻防戦が開始された。いわゆる「金融国会」である。

野党の民主党は、8 月初めまでに対抗案となる「金融再生プラン」を作成し、自民党と対決した。この民主党案の重要点は、金融監督担当の大臣を新設すると同時に、自律性の高い委員会型の組織を増設するという点にある。具体的には、担当大臣を長とする金融再生委員会を 2001 年 3 月まで時限的に設置して、その委員会の下に金融監督庁を配置し、さらには、金融監督庁と大蔵省の所管する金融に関する全機能を金融再生委員会に所掌させるというものである。民主党案の目的は、政府からの高い自律性を持った委員会型組織を新設して金融機関の破綻処理を当該組織に委任すること、そして大蔵省から金融機能を完全に分離させることにあった⁸⁸。一方の自民党案は、金融機関の破綻処理

88 岡本至 (2004) 『官僚不信が金融危機を生んだ』弘文堂、181-183 頁；上川龍之進 (2005) 前掲、291 頁。

の主体を金融監督庁とするものである。

このような対立構造の中で、自民党は「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」（「ブリッジバンク法案」）をはじめとする「金融再生トータルプラン関連 6 法案」を国会に提出した。対して、民主党は、自由党、新党平和・改革クラブ（後の公明党）と「金融再生関連 4 法案」を 9 月 3 日に提出する⁸⁹。

しかし、自民党は参議院の過半数議席を確保していないため、法案成立のためには野党との合意形成が不可欠であった。自民党は、8 月に入ってから、自由党と新党平和・改革クラブに対して連立交渉もちかけていたが、未だ合意には至っていなかったのである⁹⁰。自民党は野党に対して低姿勢で臨むしかなく、また、民主代表の菅直人が金融システムの安定化を「政局にしない」と発言したことで、早々に法案の与野党修正協議が開始されることになった⁹¹。

9 月 9 日から始まった修正協議は、まず実務担当者の若手議員どうして協議を行い、そこで検討された合意案を両党の執行部が判断するという手順で進められた⁹²。しかし、自民党は、野党に譲歩しつつも、野党が求める金融安定化法の廃止と、金融再生委員会の新設については反対姿勢を貫いた。金融安定化法が廃止された場合、長銀救済が困難になり、長銀 - 住友信託の合併案を進めようとした小渕首相の責任論が生じること、また、金融再生委員会の新設に対して、大蔵相の宮沢喜一や政調会長の池田行彦といった大蔵省 OB が難色を示していたことが要因である⁹³。

89 野党の「金融再生関連 4 法案」は、「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案」や、金融再生委員会の設置等についての「金融再生委員会設置法案」などから構成されている（上川龍之進（2005）前掲、291 頁；西野智彦（2001）『検証 経済迷走——なぜ危機が続くのか』岩波書店、214 頁）。

90 御厨貴・牧原出編（2012）『聞き書 野中広務回顧録』岩波書店、265-279 頁。

91 中井歩（1999）『『第二』の政党——九〇年代に登場した二つの『民主党』』大嶽秀夫『日本政治の対立軸』中公新書、111-112 頁；西野智彦（2001）前掲、216 頁。

92 上川龍之進（2005）前掲、292 頁。

93 西野智彦（2001）前掲、219 頁。

対する野党も、金融安定化法の廃止と金融再生委員会の新設という点を譲らなかつた。特に民主党は「行政改革」の旗振り役であった社民党や新党さきがけからの離党議員により結党された政党であったため、金融再生委員会設置による財政・金融の完全な分離に執念を見せた⁹⁴。

与野党間の修正協議は平行線を辿るように見えたが、自党内には必ずしも一枚岩ではなかつた。実際の修正協議に参加していた石原伸晃や塩崎恭久といった一部の若手議員は、野党が主張する「ハードランディング」な方法⁹⁵によって不良債権問題を抜本的に処理し、金融システムを再構築すべきだと考えていたのである⁹⁶。彼らは、大蔵省や金融監督庁はもちろん、大蔵省 OB の関与も排除する形で、民主党側の枝野幸男や仙谷由人と協議を進めようとした。その過程の中で、自民党の実務担当者は、金融再生委員会の新設と財政・金融の完全分離を容認する姿勢をとったのである。結果的に自民党は、9月17日に野党案にそくした共同修正に応じる意向を野党側に通告した⁹⁷。

そして翌18日に、小渕首相は、民主党代表の菅直人、新党平和・改革クラブ代表の神崎武法と個別に会談し、長銀は特別公的管理等で対処すること、大蔵省から金融の企画立案部門を分離させ金融再生委員会に一元化すること、1999年の通常国会終了までに法整備すること、について口頭での合意をとりつけたのだった⁹⁸。

しかし、「長銀の特別公的管理」という文言は、自民党案の長銀・住友信託合併策ではなく、野党案にもとづく長銀の一時国有化を意味するものだったが、小渕首相は口頭合意の中で「特別公的管理」の後に「等」を付けることで曖昧性を持たせていた。その真意を裏付けるように「長銀を破たんさせずに住

94 大嶽秀夫（1999）前掲、211頁；野中広務（2005）『老兵は死なず——野中広務 全回顧録』文春文庫、88頁。

95 武藤敏郎（2010）前掲、284頁。

96 西野智彦（2001）前掲、219頁。

97 同上、220頁。

98 清水真人（2015）『財務省と政治』中央公論新社、104-105頁。

友信託と合併させたい」と小渕首相が発言したことにより、野党が猛反発をするという事態に陥ってしまう⁹⁹。

さらに9月24日には、自民政調会長の池田が、金融再生委員会を設置せずに財政・金融の完全分離を先送りする内容の修正案を野党に対して提示した。この修正案は大蔵省が作成したものだ。これに対して野党側は池田の修正案の受取を拒み、さらに民主党幹事長代理の鳩山由紀夫が国会本会議で「かねてから金融問題を政争の具にすべきではないと申し上げて参りました。しかしながら、与野党間の信義が裏切られるようなことになるのであれば、私どもが好むと好まざるとにかかわらず、政局にならざるをえません」と発言し¹⁰⁰、翌25日に、民主党と平和・改革クラブは、自民党に対する最後通告として改めて修正案を提示した。

この局面で自民党が池田案を貫いた場合、法案の成立は見込めず、政権を維持することが困難になる恐れさえあった。野党からの修正案再提示を受けて、実質的な最終決断を下したのは官房長官の野中広務である。野中もまた、大蔵政務次官の谷垣禎一とともに民主党の鳩山由紀夫や仙谷らと連日深夜まで交渉をしていた¹⁰¹。自民党は、同日の午後5時半から開かれた幹部会で、金融再生委員会を新設し財政と金融を完全分離させる野党案を丸呑みする決断をする¹⁰²。実のところ野中自身は、財政・金融分離に関して積極的立場ではなくむしろ反対の立場だったが¹⁰³、法案成立のため野党への譲歩を選択したのである。

自民党は、幹部会後に野党との最後の修正協議を行い、結果として与野党合意をとりつけることに成功した。「金融再生委員会設置に伴う財政・金融の完全分離及び金融行政の一元化は、次期通常国会終了までに必要な法整備を行

99 小渕首相だけでなく、官房長官の野中広務や幹事長の森喜朗も、特別公的管理等の「等」という一語の狙いは、時間をかせいで長銀・住友信託合併を進めるための公的資本注入にあった、と発言していた（西野智彦（2001）前掲、220-221頁）。

100 上川龍之進（2005）前掲、292頁；西野智彦（2001）前掲、21-222頁。

101 御厨貴・牧原出編（2012）前掲、278頁。

102 野中広務（2005）90-91頁；御厨貴・牧原出編（2012）同上、277頁。

103 御厨貴・牧原出編（2012）前掲、236頁。

い、2000 年 1 月 1 日までに施行する」と明記した覚書を野党と交わし¹⁰⁴、金融再生委員会の新設と大蔵省からの金融企画・立案部門の移管が決定された。

そして最終的に、自民党、民主党、平和・改革クラブ共同の議員立法によって作成された金融再生関連法案の修正案が国会に提出され、10 月 12 日に成立したのである。

以上のように、金融再生委員会の制度設計は、与野党間の修正協議を中心に進められた。自民党内のアクターの多勢は、自律性の高い委員会型組織の新設と当該組織への金融企画・立案部門の移管に反対の立場だったが、野党の修正協議の過程で譲歩を強いられ、最終的に野党の設計案を丸呑みする結果となった¹⁰⁵。

また、金融再生委員会の新設と財政・金融の完全分離に対しては、大蔵省も抵抗感をもち、大蔵省 OB の自民党議員を介し法案内容の修正を試みた。しかし最後は、法案成立のために野党との合意形成を優先した官房長官によって、野党案が了承されたのである。金融監督庁の制度設計と同様に、新設組織の制度配置を決定したのは政治家たちであった。

第 3 節 設立準備室による金融再生委員会人事の調整¹⁰⁶

1998 年 10 月 12 日に金融再生委員会設置法が成立したことにともない、同

104 上川龍之進（2005）前掲、293 頁。

105 与野党の交渉結果に対する評価として、自民党は野党の金融再生関連法案を呑んだ代わりに、野党に対して金融安定化法の公的資金注入枠を継承する早期健全化法を呑ませたとの見方もある（藤井良広（2001）前掲、93 頁；御厨貴・牧原出 編（2012）277 頁）。すなわち、自民党は、野党の政策選好が修正法案へ反映されることを必ずしも全面的に容認していない、と考えることもできるだろう。しかし、こと金融再生委員会の制度設計に関連する点については野党案を「丸呑み」したと評価して間違いはない。

106 金融再生委員会設立準備室の活動に関する事実経緯については、引用の明記や特段の断りがない限り、塚本壽雄氏へのインタビュー調査結果（2015 年 12 月 17 日、早稲田大学に於いて）に拠る。

月 14 日、総理府に「金融再生委員会設立準備室」(以下、準備室)が設置された。金融監督庁の設置準備のケースと異なり、設置法は既に議員立法の形で成立していたため、準備室の主要な任務は、必要となる予算・定員の要求と金融再生委員会の委員人事の調整であった。

本節では、金融再生委員会の委員人事の決定過程に特に注意しつつ、準備室の活動内容と関係機関との調整経緯を明らかにする。

準備室は、事実上、内閣内政審議室長の竹島一彦の下に置かれ¹⁰⁷、金融行政を所管する大蔵省と金融監督庁、そして機構管理を所管する総務庁、総理府からの出向者で構成された(表 2)。また、金融監督庁設立準備室と同様、準備室のトップとなる主幹には、総務庁と大蔵省からの出向者が配置されている。総務庁からの主幹は塚本壽雄であり、塚本は室長も務めることになった。もう 1 名の主幹には、金融監督庁設置法案の策定に尽力した白須光美が再び着任した。

準備室における基本的な意思決定手順は、大きく 3 つに分けることができる。第一に、基本的な意思決定は、内政審議室長の竹島＝塚本・白須のラインによる。第二に、金融再生委員会の下に置く事務局の幹部人事については、金融再生委員会委員長に内定していた柳澤伯夫、そして事務の内閣官房副長官である古川貞二郎と相談をする形で、柳澤＝古川＝竹島＝塚本・白須のラインで決定した。第三に、最も重要な金融再生委員会の委員人事については、内閣官房長官の野中を頂点に、野中＝竹島＝塚本・白須のラインで意思決定を行った¹⁰⁸。またその他に、組織令等の作成は、大蔵省から出向した法令担当の室員が大蔵省の金融企画局と調整した上で進められた。

107 藤井良広(2001)前掲、83頁。

108 実態としては、主幹の塚本・白須に加えて、大蔵省出向組の主任室員である八田斎が主幹を補佐する役割で意思決定の場に参加していた。

表 2 金融再生委員会設立準備室の出身省庁別人数 (1998 年 10 月時)

	総理府	総務庁	大蔵省	金融監督庁	計
主 幹 (審議官級)		1	1		2
主任室員 (課長級)	1		2	1	4
上席室員 (課長補佐級)			6	1	7
主査以下 (係長・係員)			9		9
計	1	1	18	2	22

(出所) 塚本壽雄氏へのインタビュー調査結果をもとに筆者作成。

以下では、金融再生委員会の下に置かれる事務局の幹部人事の調整と、金融再生委員会の委員人事の調整に焦点を絞って準備室の活動を説明したい。

事務局の幹部人事は、前述のとおり、柳澤＝古川＝竹島＝塚本・白須のラインで人事案の検討を行いながら、金融監督庁次長の浜中秀一郎とも調整がなされた¹⁰⁹。特に、事務局長人事については「柳澤が決定するように」と、野中官房長官から準備室に対して指示がなされていた。

最終的に事務局長は、現役の大蔵省職員ではなく大蔵省 OB から選ぶことになり、森昭治が適任とされた¹¹⁰。さらに、事務局次長も大蔵省以外から異動させることになり、東京高等検察庁検事の大谷禎男が抜てきされた。その他の事務局人事については大蔵省と金融監督庁との調整で進められたが¹¹¹、政治的統

109 金融監督庁側を代表する形で浜中が調整に加わっていたものの、事務局の制度設計に関して浜中の意見がすべて反映されたわけではなかった。例えば、浜中からは、事務局長を事務次官等会議の構成員に位置づけるようにとの要望が出されていたが、準備室はこれを採用しなかった。

110 森は、東京国税局長を最後に退官した後、損害保険料率算定会副理事長に就いていた。

111 総務課長には金融監督庁長官官房参事官（監督部担当）の日野康臣、金融危機管理

制のかなめとなる事務局長と次長の人事は、政治的判断により決定されたといえる。また、総務庁行政管理局に対して2年間の定員純増を要求するにあたっては、形式的には総務庁から出向していた塚本が調整を行ったものの、最終的な純増決定は、野中官房長官から行政管理局への指示によってなされた。

もう一方の金融再生委員会の委員人事は、官房長官の野中が中心となり与野党との調整がなされた。まず、野中から経団連などの関係団体へ委員の推薦を直接依頼し、各団体から送られた推薦者名簿をもとに塚本・白須が古川と相談して、最終的な人事名簿案が作成されたのである。委員人事に関して、「金融監督庁の考え方」というメモが金融監督庁から準備室へ送られてきたものの、実際の人事にはまったく反映されなかった。その結果、財界から片田哲也、法曹界から清水湛、日銀から磯部朝彦、公認会計士から中地宏が委員候補として選ばれた。

また、金融再生委員会委員は国会同意人事であるため、野中は、政務の副長官とともに国会の議院運営委員会理事に対して調整を行った。政党間の調整については、国対委員長古賀誠が対応したものの、金融再生委員会の設置を強く主張してきた民主党に対しては、野中みずからが直接対応することになった¹¹²。野中は、金融再生関連法の成立後も、関係法律の扱いについて民主党の仙谷由人や鳩山由紀夫、鳩山邦夫らと話をしていたのである¹¹³。

野中は、金融再生委員会の外局の八条委員会である株価算定委員会の委員人事で民主党に配慮をし、その分、金融再生委員会の委員人事には民主党を一切介入させなかった。実際、民主党から準備室に対して、民主党案の人事名簿の送付や、委員4名のうち2名を非常勤ではなく常勤の専任とするよう要求がな

課長には大蔵省大臣官房参事官（金融企画局担当）、業務室長には八田斎が内定した。

112 自党内の調整は、国対委員長古賀と、議院運営委員の大島理森や逢沢一郎との連携によって進められた。また、民主党の窓口は仙谷由人、公明党の窓口は草川昭三だった。

113 野中官房長官は、仙谷由人や鳩山邦夫、鳩山由紀夫らと面会し、金融再生法の扱いについて話をしていたという（御厨貴・牧原出編（2012）、247頁）。

されたが、野中が対応することで民主党の意向が金融再生委員会の人事に反映されることはなかった。また、野中が野党に対して事前に根回しをしていたため、準備室が作成した前述の人事名簿案に関する野党への説明も円滑に行われ、1998 年 12 月 15 日、当該名簿案のとおり金融再生委員会が発足した。

金融再生委員会の委員人事は、官房長官主導によって準備が進められ、最終的な決定も政治によって行われたのである。

第 6 章 結論

本稿では金融行政組織の制度設計に関する 2 つの事例を過程追跡した。橋本政権下で立案された金融監督庁設置法案は与党案のまま国会審議を通過し、与党の選好の反映された制度設計の金融監督庁が設置された。しかし、低い内閣支持率と参議院が「ねじれ」た状態の小渕政権下では、野党から提出された金融再生委員会設置法案に対して与党の選好を十分に反映させることはできなかった。結果として、内閣からの政治的統制に対して自律性の高い金融再生委員会が設置された。すなわち、与党である自民党は、官僚制に対する内閣の政治的統制を強めることを目的とした組織の制度設計を志向していても、内閣支持率や議席占有率の条件を満たすことができなければ、その選好にそった省庁組織を制度設計することができない、ということが確認できた。

この結果だけを見れば「立法コスト仮説」だけでなく「コミットメント・コスト仮説」も、当該事例に対して説明力を有するよう思える。しかし、金融再生委員会の制度設計過程をマイクロレベルで追跡したことにより、自民党が強く意識していた政治的費用は、仮に政権交代した場合に抱える将来的な政治的費用ではなく、野党との合意形成に失敗し法案不成立になった場合に抱える政治的費用であったことが明らかになった。

村山政権の成立以降、階級対立と保革対立に基づく 1955 年体制の崩壊が確実なものになったことで、90 年代の自民党にとって無党派層の支持獲得は政

権維持のために必要不可欠になっていたと考えられる¹¹⁴。自民党にとって、内閣からの政治的統制が弱い委員会型の制度設計は好ましくない選択であったものの、社会的にも重要な法案の不成立によって無党派層の支持を失うことは最も避けるべき事態であった。

そのため、自民党は、参議院がねじれている状況で衆議院での再可決を実行するにあたり与党の議席数が不足している場合には、野党との合意形成を重視した。結果として、合意調達に必要となる立法コストを抑制することに与党が傾注したため、エージェンシー・コストの増大が容認されたのである。このような自民党の戦略の存在は、最終的に金融再生委員会の設置法案を認めた野中官房長官の行動からも裏付けることができる。反対に、コミットメント・コストを意識した自民党議員の発言や行動は、当該事例の過程追跡から観察されなかった。

以上に鑑みれば、90年代日本における中央省庁組織の制度設計を規定していた要因は、コミットメント・コストではなく、立法コストであった可能性が高い。これまで通説的見解とされてきた「コミットメント仮説」が日本の事例に必ずしも妥当しないことが示されたと考える。

しかしながら、2事例のみを対象とした本稿の分析では、「組織の新経済学」において主張されてきた政治的不確実性やコミットメント・コストの影響力に関する説明方法を完全に棄却することはできない。本稿で主張した「立法コスト仮説」の有効性と普遍性を主張するには、今後さらに多くの事例研究を積み重ねる必要があるだろう。

また、本過程追跡の結果、経路依存のような歴史的・文化的要因こそが制度設計の結果を規定しているという、ヨーロッパ行政組織研究の仮説も棄却できると考える。金融監督庁と金融再生委員会の制度設計過程の中で、行政管理系官庁（総務庁）の官僚が制度設計の結果を左右するような影響力を行使していた事実は確認できなかった。新組織を独任庁型あるいは委員会型にするかとい

114 中北浩爾（2014）前掲、167-168、178頁。

う制度配置の決定は、専権事項として政治家が決定しており、その決定に対する官僚制の介入は結果的に排除されたのである。さらに、両組織の準備室の室長（主幹）はいずれも総務庁からの出向者だったが、準備室における実質的な機構・定員の調整は、大蔵省からの出向者により進められた。

本稿では、政治的不確実性やコミットメント・コストといった政治的要因が必ずしも行政組織の制度設計を規定していないことを主張してきたが、かといって、ヨーロッパ行政組織研究が主張する歴史的・文化的要因の説明力を支持するものではない。重要な変数は、政党間での合意調達に求められる立法コストの大きさであると考ええる。

謝辞：本稿は、日本政治学会 2016 年度研究大会「行政学（自由論題）」（2016 年 10 月 2 日）における報告に修正を加えたものである。本学会においてコメントを頂戴した討論者の伊藤正次先生と今野元先生に御礼申し上げたい。またインタビュー調査にご協力いただき、かつ本稿草案に丁寧なコメントをお寄せ頂いた畠中誠二郎先生と塚本壽雄先生にも感謝申し上げる。