OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	東電公社民営化過程 ： 曽根の改革推進と族議員の政策転換
Author(s)	尹, 奭相
Citation	阪大法学. 2006, 55(5), p. 91-119
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/55066
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

電電公社民営化過程

――中曽根の改革推進と族議員の政策転換――

尹　奭　相

はじめに

一九八五年に電電公社民営化、一九八九年のＮＴＴ再編に代表されるように、日本の通信市場は大きく変化してきている。もちろん通信市場の制度変化はＮＴＴ一社のみに関わる問題ではなく、財政分野を含む政治・経済の全領域にかかわる問題である。電電公社民営化過程の特徴として三つの点が挙げられる。第一は、情報通信政策は管轄官庁である郵政省と族議員、業界が一致して推進したものとは言えない。これは、族議員、郵政省、業界にまたがる三位一体形の政策システムが欠如していたことを意味する。第二は、政策決定過程で中曽根首相の支持基盤である田中派の反発が強かったこと、第三は、電電公社民営化と同時に推進された国鉄改革とは違って、改革当事者である電電公社と全電通が賛成する姿勢を見せたことである。そして、電電公社の民営化方針に逓信族、社会党、総評を除して、首相、財界、民間労組、大蔵省、電電公社、全電通、郵政省、通産省が支持の立場を堅持してきたことは、政策決定過程における族議員の影響力の低下を意味することであった。

（阪大法学）55（3･4-91）1249〔2005.11〕

このような改革推進アクターと拒否権アクターの構造は、拒否権アクターの数が増大すると、政策変更に伴う取引コストが増大するため、改革推進アクターの堅持性が増大する。また、改革推進アクターの数が多い場合には、拒否権アクターの内部で妥協策が現れ、政策は利益志向のものとなる。これは他のアクターとの関係で、「ロス（loss）」の懸念が合理的な判断のルールとして働いているからである。

ところが、アクターの認識による戦略的変化のみによって制度変化を説明するというのでは因果的推論が弱くなってしまう。これはアクターが属する組織特性である凝集性が政策の選択に影響を与えるからである。それゆえ、組織の凝集性の度合いが制度変化の可能性を決定する媒介変数として取られなければならない。したがって、本稿では、電電公社民営化過程の政策決定主体である中曽根首相の改革推進要因と族議員の政策転換要因を「ロス（loss）の懸念」という概念に基づいて分析し、族議員と首相の折衝過程から電電公社民営化の性格を考察する。

第一章　中曽根の改革推進と自民党の構図

第一節　中曽根の断絶的制度変化の推進：「ロス（loss）」の懸念

通信市場の制度変化は、財政危機に陥っていた日本の財政構造や、これに伴う行政改革の一環として推進されたものである。そして、ここでの財政再建と行政改革は自民党の凝集性の低さを表す主流派と非主流派の競争と主流派間の競争を特徴とする。まず、財政再建の一歩を踏み出したのは第一次大平内閣の増税による財政再建計画であったが、自民党内と野党の批判が強くなったため、断念することになった(1)。増税による財政改革が不可能な状況で、第九十回臨時国会で大平首相は行政簡素化と特殊法人の改革を中心とする行政改革の推進を当面の目標とする

政策転換を表明した[2]。ところが一九八〇年五月十六日、社会党が提案した大平内閣に対する不信任案が自民党の福田、三木、中曽根派の欠席によって可決され[3]、行政改革による財政再建への政策転換は党内外の『二重的圧力』のために行政改革についての指針をまとめられないまま終わった。

一九八〇年六月二二日の衆議院選挙の結果、安定多数を確保した自民党は党内融和のために田中派と福田派が鈴木善幸を首相候補に推した。七月十七日の第九二回特別国会で首相に指名された鈴木は選出の経緯から全党一致を掲げたので、党内のバランスを保つこととして、有力な総裁候補であった中曽根を行政管理庁長官に、河本を経済企画庁長官という比較的軽量な官僚ポストで処遇し、お互いに競争・牽制し合うように配置した[4]。

中曽根が行政管理庁長官に任命されたのは、鈴木首相が中曽根に行政改革を担当させようと考えたからというわけではないといわれている[5]。しかし、鈴木首相の次を狙っていた中曽根は、行政改革に対する抵抗という政治的負担・政治的マイナス要素を除去し、自己に有利な状況・実績を創り出し、行政改革の推進役になろうとした[6]。具体的に中曽根は、七月二二日閣議後、鈴木首相に増税が不可能になったことを受けて、財政再建よりも行政改革が必要である旨を伝えた。そして、九月十二日の閣議で、「今後の行政改革に関する基本的な考え方」という臨時行政調査会の設置方針を提案し[7]、了承されたころから、『臨時行政調査会』の早期設置の方向で事態が進行することになった[8]。中曽根の積極的姿勢に鈴木首相は、第九三回臨時国会の所信表明演説（一九八〇年十月三日）で、①政治倫理の確立と綱紀の粛正、②行政改革、③財政再建に取りくむ姿勢を強調した[9]。この段階で、最大の目標として、鈴木首相が念頭に置いていたのは財政再建であり、行政改革はあくまでも財政再建の後の課題として考えられていた。財政再建のための鈴木首相の選択肢は、①既存の税制の見直しによる増税、②受益者負担の増加、③剰余金の吸い上げ、④新税の導入であった[10]。ところが、増税による財政再建は選挙中から有権者の批判に晒され、また党内

の反発も強かったため、政策として採択することが難しい状況にあった。これは、行政改革が政府の方針として採択された第二臨調の設置まで、鈴木首相の政策的具体性が欠けていたことを物語るものといえる。

一方、中曽根は、第九三回国会（一九八〇年十月七日）で、財政再建の方法として、特殊法人の剰余金や出資金の政府への引き揚げ、特殊法人の統廃合の促進、国と地方の事務の見直しなどを挙げ、行政改革への強い意思を表明した(11)。一九八〇年十月二四日、鈴木内閣は、行政改革による財政再建を実現するための「臨時行政調査会」の設置を念頭に置いた中曽根の方針に従う形で、「臨時行政調査会設置法案」を閣議決定・国会に提出することとなり(12)、同法案は一一月二四日可決成立した。国会審議の中では衆議院で共産党から修正案が出されたが、原案どおり可決された(13)。

大平内閣の次を狙っていた中曽根にとって、最も権力のない地位ではあるものの、「行政管理庁長官」に任命されたことは、財界が主張した「増税なき財政再建」、大蔵当局が主張した「予算要求の縮小」の上に乗って、改革の主導勢力として党内主導権を手にするきっかけになったといえる。そこで、第二次臨時行政調査会を大きく打ち上げ、鈴木首相が考えた「形式的な公約」のなかに「実質的な内容」を盛り、大蔵省が持っている予算編成権を自分の手元にたぐりよせるという行動をとったのである(14)。

そして、一九八一年一一月一八日の鈴木改造内閣発足以後も、留任した中曽根が行財政改革に積極的な推進者としての役割を引き受けたのは、田中派が行革推進の方針を固めていたことと、鈴木首相が財政再建は大蔵省、行政改革は臨調・行政管理庁という役割分担を提唱したからである。これに対して中曽根と競争関係にあった河本敏夫は、独自の経済政策を持ち、財政再建のための緊縮財政にしばしば異論を唱えていた。それに対する支持がないわけではなかったが、行革に対する期待が大きいなかでは、その主張は孤立しがちであり、内閣を支えている鈴木派

や田中派からは行革の失敗を願っているのではないかと疑われ、しだいに党内で孤立するようになりつつあった。[15]

このような一連の過程から、中曽根の戦略的行動と中曽根が目指した制度変化への類型が明らかになる。鈴木政権の登場は中曽根にとっては「ロス（loss）」の懸念を与えることとなった。これに中曽根には二つの選択肢があったといえる。第一は、積極的な戦略として、鈴木首相に強いコミットメントを提案し自分に不足している力を補うことである。第二は、消極的な戦略として、他の政策領域の問題をアジェンダとして提示し、交渉上の梃子を用いることによって、相手からの譲歩を引き出すことである。これは、相手が自分より強い改革への意思を有しており、またそのための具体的な方針が決まっている場合に有用な戦略である。

二つの選択肢の中で中曽根がとった戦略は、具体的な改革方針を欠いていた鈴木首相を協力相手として、強いコミットメントの姿勢を示すことであったといえる。これは自分の利益を最大限守るためには改革推進勢力と協力し、ときには自らを主導勢力として位置づける必要があったからである。このような状況の下、中曽根は第二臨調の設置という強いコミットメントを提示し、「行政改革」に取り組んで、「行政改革」を一つの重要な政治的イッシューとして浮上させ、実現させることによって、政府に対する統制を強化、これによる影響力を蓄え、政権を取るための能力を増加させていったのである。

このように、「行政改革」、「三公社民営化」の経済的自由主義推進は中曽根にとっては、政権獲得、維持のために受け入れられたイデオロギーであって、戦略的選択の結果なのである。[16] 中曽根がおかれた状況下での「ロス（loss）」の認識と、戦略的選択肢としてのイデオロギーの相互関係から中曽根を「断絶的変化」[17]の推進者として位置付けることが可能となる。「第二臨調」と「行政改革推進委員会」の設置、そして、審議会や私的諮問機関を多用した「ブレーン政治」、自民党内での政治決定過程さえ迂回しようとしたこと、これらが必ずしも党内合意を

前提にしないトップダウン型によって実行されたことなどが、中曽根の政治的スタイルとしての断絶的変化の推進要因であったといえる。

第二節　中曽根と自民党の競争構図

一九八一年七月十日、電電公社について経営の効率化促進と民営化などを含む経営形態に関する根本的な見直しを提案した『第二臨調』の『行政改革に関する第一答申（緊急答申）』を契機として、電気通信事業に競争を導入することと、五年以内に中央会社と複数の地方会社に分割することなどを提案した一九八二年五月十七日の『第二臨調の第四部会』の報告、そして、一九八五年に電電公社の民営化が達成されるまで、逓信族を中心とする自民党の国会議員は電電公社の民営化に強く反発する姿勢を見せた。

党内第四派閥に過ぎなかった中曽根が政権を握ったのは、常に党内最大派閥の田中派の支援があったのは確かであるが、中曽根自らの戦略的行動によって、派閥間の均衡と内閣の安定を追求したこともありうる。井芹浩文は、「中曽根の派閥均衡戦略を、自民党内各派閥の合従連衡によって権力の所在が確定され、主流派と非主流派の対立が存在する構造の中で、中曽根はこうした主流・非主流の派閥間対立のエネルギーに対して、党内にある世代交代を求めるエネルギーでこれを相殺しようと試みた。これに、竹下を蔵相に、安部を外相に起用して内閣の車の両輪としたのはこのためであった」と述べている(18)。

ところが、中曽根政権は、一九八三年十月十二日ロッキード事件の公判で田中元首相に有罪判決が下され国民の批判と野党の政治攻勢が強くなるなか、衆議院を解散し、一九八三年十二月一八日の選挙の結果、自民党が前回議席から三四議席も減らす二五〇議席しかとれず大敗した。総選挙の敗北に対して、福田、三木元首相らは、中曽根

に敗戦の責任を取るよう迫った。福田、鈴木、三木、二階堂らの「長老グループ」は「福田総裁・中曽根総理」という総・総分離論を強く推した。これに対して中曽根は、「長老グループ」を抑えるための戦略的行動として、田中派に支持を頼ることと、党内にあった世代交代を求めるニューリーダー勢力と手を結ぶ戦略をとった[19]。加えて、第二次中曽根内閣でも「安部外相、竹下蔵相」を起用することで長老グループを牽制するという戦略的行動をとった[20]。中曽根政権五年間の派閥構図は、派閥次元では「田中・中曽根派枢軸体制」を取る一方、派閥という次元だけで区切って見ることができない潜在的には長老グループとニューリーダー群の対立があった。例えば、清和会（福田派・安部派）では、福田が鈴木と組んで反中曽根の動きを見せた反面、安部のほうは竹下との連携で、中曽根政権を支える側に回った。また、田中派の場合は二階堂が田中離れを示す一方で、木曜クラブ会長ポストに固執して、竹下を田中派の後継者とすることに抵抗するなど派閥の中での競争が現れた。

このような、中曽根政権下での複雑な「挙党体制」の特徴としては、①派閥間の力関係が移行期にあり、固定的な敵・味方関係ではなくなったこと、②派閥内で世代交代期にあったこと、③過去十年以上にわたった「田中支配」が様々な要因により終末過程に入っていたことが挙げられる[21]。田中派の支援によって成立した中曽根政権は、派閥内の複雑な権力関係の再編成過程から、党内抗争に煩わされることが比較的少ないなか、内政の諸問題に専念することができたといえよう。

しかし、中曽根政権の一つの軸である田中派が、中曽根の政策に応援団としての役割を果たしたとはいえない。中曽根内閣の行政改革の一つとして推進された電電公社の民営化に関しては、通信族のほとんどを占めている田中派の通信族議員の反発が相次ぎ、中曽根の改革に拒否権アクターとしての役割を果たしたからである[22]。自民党内の主流派と反主流派の対立は厳しいものになり、時として与野党対立異常になることもあった[23]。ただ、主流派と非主

流派の存在は、一党優位体制において、特定勢力の独走を牽制する役割を果たしていたことは否めない。それは、政権が行き詰まった場合には、反主流派の存在が自民党内部で新たな政権の受け皿を用意する役割を担い、自民党政権の危機を何度も救ってきたからである。特に、汚職や疑惑事件に際しては、非主流派が厳しく主流派を追及し、最大の批判勢力となったのである。それは、「自浄作用」と呼ばれ、ロッキード事件をはじめ、非主流派と主流派との政権交代は自民党が数多くの危機を乗り切る原動力となったという肯定的な面もある(24)。しかし、電電公社民営化をめぐる議論においては主流派の内部の族議員が抵抗勢力となっており、この点で対立構造の変容が現れた。これは、族議員が、政策分野の専門家であると同時に、特定の政策領域の利益の代弁者であるという二つの側面を持っていたからである。族議員が通信民営化と通信市場の見直しを含意する「電電公社の改革」に対して既得権擁護に回るとしても決して不思議ではない。しかし、「電電公社の改革」を推進する改革勢力にとって、政権与党の政策決定過程において大きな影響を発揮してきた「族議員」の協力は不可欠であった。これは、政策決定主体としての自民党の凝集性の低さを意味しており、ここでは派閥間の対立だけではなく、低い凝集性から生じる主流派間の亀裂の可能性も確認することができる。

第二章　族議員の「ロス（loss）」の懸念による政策転換

第一節　政策転換における族議員の合理的選択

1　政策選択の状況依存性：生天目モデル（Micro-Macro Dynamics model）(25)

政策決定過程において、アクターは利益を最大限にしようとする意思を持って行動するが、アクターの目的は、

他のアクターの選好とアクターが属する組織特性である凝集性から影響を受ける。一方で、各アクターの判断や行動が、政策決定過程への雰囲気や特性を醸成している。政策決定過程は新しい政策を作ろうとする改革推進アクターと拒否権アクターの対立が現れ、政策内容に影響を与える。拒否権アクターの数が増大すると、政策変更に伴う取引コストが増大するため、改革推進アクターの決断性は減少し、堅持性が増大する。[26] また、改革推進アクターの数が多い場合には、拒否権アクターの内部で妥協策が現れ、政策は利益志向のものとなる。したがって、政策決定過程で各アクターは他のアクターの行動を考慮しながら、政策的立場をとる。このような政策選択の状況依存はアクターたちの「しきい値（Threshold）」の分布によって予測できる。「しきい値（Threshold）」は、選択肢S_1、S_2の中でS_2を選択することによって得られる利得がコストを上回る点を表し、アクターの内どの程度選択肢S_2をとるアクターが存在するかに依存しているので、選択肢S_2をとっているアクターの割合として定義される。[27] したがって、政策決定過程で各アクターの動向は「しきい値（Threshold）」の分布によって予測できる。例えば、選択肢S_2をとるアクターの割合が増えると、選択肢S_2を選択するコストが減少する。これは、多くのアクターが選択肢S_2をとることによってリスクが減少するからである。これにより、ミクロな動機を持つアクターは個々に合理的な判断と他のアクターの傾向を作り出し、各アクターも全体の傾向に影響を受けることになる。

（図－1）　政策決定の利得行列

アクターAの戦略U_A ＼ アクターBの戦略U_B	S_1	S_2
S_1	a_A　a_B	b_A　c_B
S_2	c_A　b_b	d_A　d_B

電電公社の改革に対するアクターの選択肢は、[28] $\{S_1=$反対，$S_2=$賛成$\}$—① の二つである。S_1を選択するアクターの割合を$1-p$と、S_2を選択するアクターの割合をpで表すと、各アクターがそれぞれの選択肢を選択した場合の効用は、（図－1）の利得行列により

$U_i(S_1)=a_i(1-p)+b_ip$—②　$U_i(S_2)=c_i(1-p)+d_ip$—③

となる。期待効用の大小関係に

（図－2）　アクターの意思決定の利得行列

		政策決定アクターたちの動向	
		反対　$1-p$	賛成　p
個人の動向	反対　S_1	β_i	0
	賛成　S_2	α_i	$\alpha_i+\beta_i$

出典：生田目章『戦略的意思決定』朝倉書店，2001年，129頁。

（図－3）　アクターの合理的な判断とルール

出典：生田目章『戦略的意思決定』朝倉書店，2001年，131頁。

よって、$U_i(S1) \geq U_i(S_2) \Rightarrow S1, U_i(S_1) < U_i(S_2) \Rightarrow S_2$—④ が与えられる。そして、以上の期待効用を等しくする点を求めると、$U_i(S1) - U_i(S_2) = (a_i - c_i)(1-p) + (b_i - d_i)p = 0$—⑤、合理的な判断の分岐点 $p = (a_i - c_i)/(a_i + d_i - b_i - c_i)$—⑥ が与えられる。これにより、アクターの合理的な判断は、$p \leq (a_i - c_i)/(a_i + d_i - b_i - c_i) \Rightarrow S_1, p > (a_i - c_i)/(a_i + d_i - b_i - c_i) \Rightarrow S_2$—⑦ となる。以上の条件式がアクターの合理的な戦略の決定ルールであり、政策選択がアクター個人の属性だけでなく、全体の状況にも依存していることを意味する。

ここで、政策決定アクターたちの動向からアクターの意思決定を求めると次のようになる。新しい制度に対するアクターの選好の強度を α_i，$(-1 \leq \alpha_i \leq 1,\ \alpha_i > 0 \Rightarrow S_2,\ \alpha_i < 0 \Rightarrow S_1)$ 政策決定の主流派の一員であることへの願望（あるいは孤立することへの恐れの強度）を β_i，$(0 < \beta_i \leq 1,\ \beta_i \to 0$：主流派となる願望は弱い。$\beta_i \to 1$：主流派となる願望は強い）で表す。したがって、政策決定アクターたちの動向に対する個人の利得行列は（図－2）のようになる。利得行列により、$U_i(S_1) = (1-p)\beta_i$，$U_i(S_2) = p(\alpha_i + \beta_i) + (1-p)\alpha_i$—⑧ となり、$U(S_1) \geq U(S_2) \Rightarrow S_1$，$U(S_i) < U(S_2) \Rightarrow S_2$—⑨、$U(S_1) = U(S_2)$ とすると、$p = (1 - \alpha_i/\beta_i)/2$—⑩ となる。⑩はアクターの合理的な判断の

分岐点を表し、アクターの「しきい値（threshold）」$\theta_i=(1-\alpha_i/\beta_i)/2$—⑪である。アクターは、$p\geq\theta_i\Rightarrow S_2$, $p\wedge\theta_i\Rightarrow S_1$—⑫に従って行動する。

（図-3）はアクターの合理的な判断とルールを示す。「しきい値（Threshold）」がθ_Aのアクターは$\alpha_i/\beta_i\wedge 0\Rightarrow S_1$、$\theta_B$のアクターは$\alpha_i/\beta_i\vee 0\Rightarrow S_2$の平面上に位置する。$p=p_1$の場合、アクターAは$p_1\wedge\theta_A\Rightarrow S_1$、アクターBは$p_1\vee\theta_B\Rightarrow S_2$をとる。しかし、$P_1$が$P_2$まで上がると、両者とも$S_2$を選択する。アクターAが賛成することになるのは、孤立するという懸念が強く働き、賛成派に回ることになる。またP_1がP_3まで下がると、両者ともS_1を選択する。

このように、アクターの選択は選好における優位度α_iだけでなく、賛成するアクターの割合pに左右されることであり、「政策決定の主流派の一員であることへの願望の強さ」（孤立することへの恐れの強さ）β_iとの相対比α_i/β_iによって決定される。

2　逓信族の政策転換要因①：「ロス（loss）」の懸念による内部調整

電電公社民営化を推進したアクターは、首相、財界、民間労組、大蔵省、通産省、電電公社、全電通、郵政省であり、拒否権アクターは、社会党、総評、族議員である。電電公社の民営化を支持するアクターとして、郵政省は『第二臨調』の電電公社民営化の方針に反対してきた。しかし、法律では郵政省が電気通信分野の管轄官庁に指定されていたが、電気通信分野の政策は電電公社によって行っており、電電公社の管理監督権限は国会によって行われた。このように形式的管轄官庁として電電公社に対する権限を持っていなかった郵政省は電気通信政策のコントロール能力を獲得するために電電公社の改革を支持することとなった(29)。

そして、大蔵省と財界の場合は、スタグフレーションへの危機感と財政の国債依存の増加にために財政再建を主張していたが、大平内閣の増税による財政改革の失敗経験から、第二臨調の「増税なき行政改革」を提案し、貫徹させた。特に、大蔵省の場合は、一九七九年に日本航空株の五〇％を取得し、ついで主計局は三公社（電電公社・国鉄・専売公社）の民営化を検討し始めた。専売公社に関しては、政府の収入源を減らす可能性があるという理由から、あいまいな態度だった。また国鉄に関しては、巨額の赤字の処理方法が考えつかなかったし、国鉄の労働組合である国鉄労働組合（国労）との交渉に嫌気がさしていたため、きわめて慎重な扱いがなされた。しかしながら電電公社に関しては、国庫に最大の資金を注ぎ込むとの理由から、民営化への取り組みはもっとも熱心だった[30]。そして、財界は一九八一年三月一六日に財界五団体の代表で「行政改革推進五人委員会」を発足させ、第二臨調を全面的に支援する姿勢をみせた[31]。これに加えて、大企業民間労働組合も改革を支持することにとどまらず、公社の民営化を主張するなど積極的な姿勢を見せた。具代的に、七六年に結成された「政策推進労組会議（政推会議）」が、八〇年一月、国の予算案に向けての要望の中で、三K赤字解消、行政の簡素化・効率化・統廃合、補助金の整理などの「行政改革」を前面に打ち出し、同年八月には、鈴木善幸首相と会見、「行政改革」・三K赤字解消を要求することによって本格化された。さらに、第二臨調の発足後には、同盟、政推会議、金属労協、科学エネルギー労協が、八一年三月二五日に「行政改革推進国民運動会議」を発足させ、公共部門の効率性と生産性向上、さらに小さな政府を実現する方針として民営化を主張した[32]。

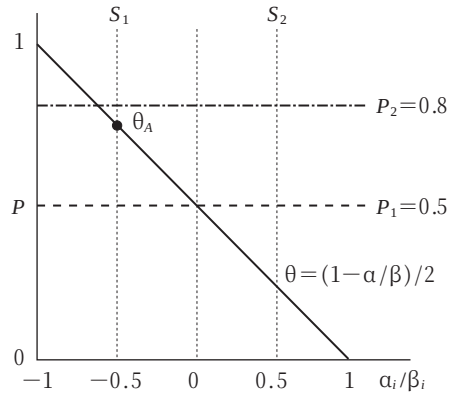
そして、電電公社は『第二臨調』の成立以前から予算権と人事権の確立、技術革新が合理化につながっていない状況で公社改革を推進してきた。独自的改革を推進する中、第二臨調が民営化方針を打ち出したのを契機に、独占企業・公共企業体のもつ「ぬるま場的」体質を改善することを目指して独自の改革を推進しようとした。第二臨調

の成立以後の具体的な改革方向は、民間経営管理、労務管理の意識の導入による経費削減の徹底をはかることと、利用者からの料金の値下げの期待に応えることで需要を拡大すること、さらに利用者のあらゆるニーズに対応する新製品の開発などを作ることであった[33]。そして、通信機器の開放と自由競争システムの導入も電電改革の一つの領域であった。通信機器の開放は、日米経済摩擦を解除するために推進されたが、真藤総裁が積極的に推進した「電電ファミリー解体[34]」は閉鎖的契約方式でつながったいわゆる巨大な利権構造の解体を意味することであった[35]。

このような公社の改革推進に全電通は反対することではなく支持する姿勢を見せた。全電通は、一九七八年からの「春闘方式の見直し」議論から、統一賃金システムの改革、雇用保障、経営の民主化と自主性の確立、公正な料金制度の実現など改革の方針を具体化してきた。ところが、民営化に対しては反対する立場を堅持してきたが、電電公社の分離分割を阻止するために、「総論反対・各論修正」の戦略から「民営化賛成・分割反対」への政策的変化が現れた。そして、電電三法の国会審議に対し、社会党を介した従来からの影響力のチャンネルのみでなく、民社党など野党、さらには自民党との直接の接触のルートを利用することによって、電電公社の改革を推進した[36]。このような全電通の政策転換は全電通の委員長であった及川一夫が、「政府、あるいは他団体から一切の介入を排し、組合員のための労働運動を展開、階級的労働運動や政治主義的運動よりも[37]、労使関係の当然なこととして団体交渉重視路線を重視することから労使関係の安定を目標とすることである[38]」と述べたことから明らかになる。

このように、逓信族、社会党、総評以外のすべてのアクターが電電公社の民営化に積極的に賛成し、政治過程に参加したのは拒否権アクターにとっては、政治的影響力を失う要因となり、逓信族の場合は政策転換を模索することになったといえる。逓信族の政策転換の要因として、政策決定の主流派の一員であることの願望（孤立することを恐れない）は議員の目標が達成されるか否かを意味する。議員の目標には再選、昇進、政策実現という三つが考

（図－4）　民営化に対する逓信族の
合理的な判断とルール



えられる。合理的選択モデルを用いる議員研究においては、再選目標が他の二つの目標に優先するものとされ、再選目標が前提条件として用いられる。昇進目標、政策目標がともに再選目標に従属しているのは、再選をして初めてその追求が可能になるからである。これについて、建林正彦は議員の再選目標が他の二つの目標より優先されている理由を、①議院内閣制の国で、大臣や政務次官などのポストには、ほとんどすべて議員が割り当てられていること、②議員政党的体質を持つ自民党の場合は、議員以外の政党活動家が幹部ポストについたり、影響力を持ったりすることはほとんど見られなかったこと、③自民党は党のポスト配分、つまり閣僚ポストと当執行部ポストのいずれについても、当選回数を基準とするシニオリティルールをとってきたこと[39]、を挙げている。したがって、政策決定の主流派の一員であることへの希望（孤立することへの恐れ）は、次回の選挙で「落選することへの恐れ」と同じ概念でもある。

民営化に対する他のアクターの選好関係から、逓信族の選択が賛成側に移ったことは、族議員目標の優先順位である「政策的目標（$|\alpha|$）＞政策決定過程の地位維持の目標（β）＞再選目標」の関係から明らかになる。族議員が政策決定過程から政策決定の主流派の一員であることへの希望が弱い（孤立することへの恐れが弱い：βの値が小さい）ならば、選択肢に対する選好度が弱くても（αの値が小さい）、周りのアクターの選好に左右されることなく、一度判断したことは固守する。ところが、族議員が孤立への恐れが強ければ（βの値が高い）、選択肢に対す

る選好度が強くても（αの値が高い）、周りからの影響を強く受けることになる。

（図－4）は民営化過程においてアクターの合理的な判断とルールを示す。P_1は中曽根内閣が成立する前のアクターの動向であり、逓信族の「しきい値（Threshold）」θ_A[40]がP_1より高いので反対した。ところが中曽根内閣の成立以後はP_1がP_2まで上がり、逓信族の「しきい値（Threshold）」θ_Aより高いので逓信族は電電民営化に賛成することになった。再選目標を政策目標、政治的地位目標より優先する議員の目的志向的行動からみると、政策決定過程の主流派の一員であることへの願望が強い逓信族は、内部調整の過程を経て新しい政策を表明し、政策を実現するために力を尽くすことになったといえる。

3　逓信族の政策転換要因②：自民党内の競争

一九八二年五月十七日、『臨調第四部会』の報告が提出される前後、自民党の逓信族は通信市場の構造変化について強く反対する立場を取っていた。まず、一九八二年四月七日に開かれた自民党の電信電話基本問題調査会では民営化に対する反対論が多く、現行制度を維持するべきだというのが大勢であった。その理由は通信の秘密の保護や争議行為による通信の途絶の防止のためには、公社形態による運営が不可欠であるということが中心で、郵政省とほぼ同じ意見であった。ただし、「臨調が扱っている問題について、臨調答申までに結論を出すのはまずい」という意見もあり、扱いについては会長である加藤常太郎に一任することにした[41]。

ところが、電電民営化に対する族議員の反発が続いているなか、田中角栄元首相は加藤寛部会長の電電改革についての協力の要請に対し、民営化以後の財政収入に関心を表明、電電改革を支持する立場をとった[42]。田中元首相の民営化支持があったにも関わらず、一九八二年五月十三日に開いた自民党の電信電話基本問題調査会では、分割・

民営化を支持したのは水野清（衆議院逓信委員長、宮沢派）など、二、三人で、ほかは基本的に反対論であり、特に畑英次郎（田中派）らは厳しく分割・民営化論を批判した。ただ、慎重論もあり、加藤常太郎委員長と金丸信に取り扱いを一任し、電電事業に関する小委員会（原田憲小委員長、田中派）で検討することになった。小委員長の原田憲は民営化論に理解があり、四月に作成した民営化反対の意見集約書を否定する立場をとっていたので、部会が報告すること自体は容認される環境が整ったといえる。(43)

ところが、一九八二年五月十七日に『臨調第四部会』の部会報告が出された後、自民党の逓信族は報告を批判し、通信部会、電電基本問題調査会合同会議で『臨調』との折衝を金丸信に一任することにした。(44)これをうけて、七月十三日、自民党の金丸信が、電電公社改革についての私案を発表した。その内容は電電公社を日本銀行のような特別法に基づく出資証券によって設立される特殊法人会社とすることや、合理化のための特別立法を行うこと、労使関係を見直すこと、非分割を堅持することなど、九項目にわたるものであった。その後、七月二七日に開かれた自民党通信部会（山下徳夫部会長、河本派）・電電問題基本調査会（加藤常太郎、河本派）では、金丸私案を臨調基本答申後の政府との折衝に臨む際の方針として採択し、臨調案に対する自民党の対案とした。

このような、電電公社民営化をめぐる対立は、中曽根政権の成立後に本格的調整がはじまった。すなわち、郵政大臣にこれまで電電公社の民営化に強く反対していた箕輪登（衆・田中派・逓信族）に変えて同じ逓信族であるが自派の絵垣徳太郎（参）を任命したことと、橋本龍太郎を行財政調査会長に任命したことは政府案と自民党案の調整がはじまったことを意味する。これに伴い、十二月二十四日には政府・自民党行政改革推進本部常任理事会が開かれ、電電公社改革については橋本龍太郎行財政調査会長に自民党側の調整を一任することを決めた。これは、電電民営化の最大の反発勢力であった田中派の逓信族を派閥内で調整することを目的とするものであり、電電公社に

対する民営化議論に加えて、電気通信基本法案の作成のための実質的な議論が始まったのである。そして、自民党逓信族議員らは一九八三年三月九日に自民党通信部会・電電公社基本問題調査会の合同会議を前年七月以来はじめて開き、電信電話事業に関する小委員会（亀岡高夫小委員長、田中派）を設けてそれに取りまとめを任せることを決めた。こうして八月末には電電公社を特殊会社化するという、橋本行財政調査会長の方針に金丸郵政懇談会長と亀岡小委員長が賛同し、自民党幹部による改革骨子が決まった。これを受けて自民党通信部会・電信電話基本問題調査会の合同会議が九月六日開かれ、橋本行財政調査会長が公表した「電電公社改革に関する橋本私案」が了承された。この「橋本私案」は九月十三日に政府・自民党行政改革推進本部常任幹事会の了承を得て内閣の方針となった。(45)

ところが、電電公社の民営化に対する調整が進むなか、もう一つの対立と競争が始まった。第二種電気通信事業（付加価値通信網：ＶＡＮ）をめぐる郵政省と通産省との対立である。当時の自民党商工部会長の野田毅（中曽根派）や、通産省のＯＢで商工部会高度情報化社会基本整備小委員長の林義郎（田中派）らを中心とする商工族は通産省の立場を代弁してきた。このような、商工族の動きに対して、逓信族は金丸信を会長とする「ニューメディア議員連盟」を八三年十月に設立し、通産族と競争する姿を見せた。このような逓信族と通産族の対立は、族議員政治の否定的な面を表している。すなわち、①役所の応援的存在に陥りやすく、役所の垣根を超えた横断的発想が出にくい点、②票集めや金脈づくりといった政治家の『私』的関心と容易に結びつきやすい点、③族パワーの圧力、応援団に支えられた声の大きなものだけが得をし、頼りとすべき族議員も圧力団体も持たない役所やサラリーマン、都市住民などの声は政治の上になかなか反映しにくいという政治決定のゆがみや政治の不公平を招きやすいこと、④『予算の再分配による調整』という仕事が、財政難に伴う予算規模の伸び悩み、マイナスシーリングで限界にき

ていることなどの問題点が指摘される。(46)

族議員の競争が相次ぎ、一九八四年三月二十日、当時、奥田郵政大臣と小此木通産大臣との間でＶＡＮ問題の取り扱いが協議されたが、物別れに終わった。法案提出期限が迫ったため、両者の調整は二階堂進副総裁（田中派）、田中六助幹事長（鈴木派）、藤尾政務会長（福田派）、そして、金丸信総務会長（田中派）の党四役の調整に持ち込まれることになった。ところが、党四役の調整前の三月十五日、自民党の行財政調査会は正副会長会議を開き、郵政省案を支持することを打ち出した。調整案は三塚博政調副会長と郵政省出身の逓信族である左藤恵、山下徳夫、そして、商工部会長の野田らによって作成されたが、この段階までで、情勢は郵政省に有利に、通産省に不利になっていたことは確実である。(47)

このように、逓信族は、電電公社民営化を骨子とする第二臨調の報告に対しては強く反対する姿を見せたが、郵政省と通産省のＶＡＮ事業をめぐる対立については、郵政省の立場を支持しながら、派閥の利益を守ったといえる。これは、金丸信が、逓信族のマスターであるとともにジェネラルとして自民党内部で政策決定ばかりではなく、すべての面で大きな影響力をもっていたからである。

第二節　首相と族議員の折衝

民営化に対する改革派反対派の対立の構造の中で、自民党の政策案は首相と族議員の利益調整過程から決着されたといえよう。首相は「政策決定」と「政治的地位の維持」という二つの目標の中で固有の選好を追求すると想定される。政策決定の目標は首相と官僚、大臣との間で行われ、特定の政策選好がその政策決定過程の中では追求される。他方、政治的地位維持は地位維持選好が追求され、自らの地位を左右するパワーを握る政権党の国会議員と

の関係の中にある。これは、首相のパワーが、拒否権アクターが持ちうる権力の大きさと、彼らとの間の選好の乖離の大きさに反比例するからである。これに、首相のパワーと拒否権アクターの権力と選好の関係が政策変更の可能性と政策内容に影響することになる。(48)

まず、中曽根首相は政策決定の目標を達成するために、自分と政策選好を共有するエージェントの任命を試みた。鈴木内閣の郵政省大臣として箕輪登（田中派）が、電電公社の民営化と分離分割に強い反発する立場をとったのは、首相のエージェントが首相の政策選好に従わないことである。これについて、首相は政策決定の方向を修正すること、これまでの政策選好を追求し、権力資源の強化を試みて自分の政策選好と共有するエージェントを任命する選択肢がある。二つの選択肢の中で、第一次中曽根内閣の時、中曽根首相は、自分の権力資源(49)の強化を試みて、自分の政策選好を共有する自派の絵垣徳太郎（参・中曽根派・逓信族）議員を郵政大臣に任命し、制度変化の一つの推進勢力となった。

ところが、中曽根首相の政策目標が意図通り実現されたとはいえない。中曽根首相の改革イデオロギーが行政過程において大きな役割を果たしたが、政策目標である新自由主義改革というイデオロギーでは、従属変数である民営化を十分に説明することができない。イデオロギー重視のアプローチはマクロ的な説明には説得力を持つ。しかし、個別の問題であるミクロな過程について、どこまで説明できるかは疑問の余地がある。ゆえに、民営化を説明する独立変数として、政策決定過程の構造の中から首相の政策目標が首相の政治的地位維持目標に従属されることを提示する必要が現れる。(50)したがって、中曽根首相の民営化の推進において最適行動は政治的地位維持をめぐる対立から説明すべきである。これは、地位維持の対立が政策決定過程に影響を与えるからである。自民党の権力構造が重要であるのは、その構成員が首相をコントロールしようとするからである。首相と族議員との関係で、首相と

の選好の乖離が小さい場合には、政党の凝集性は高くなる。逆に、首相との選好の乖離が大きい場合、政党の凝集性は低くなる。つまり、凝集性が低い場合には、首相と族議員の対立が相次いであらわれ、首相をコントロールしようとする。

政策転換期における首相が最適行動をとることができることについて高安健将は、「①首相が政権党の中における支持の動員に成功する場合、あるいは政権党の選好に反しない場合、②政権党が首相を支持し、首相をコントロールすることに失敗した場合である。他方で、首相が非最適行動をとる可能性が高いのは、①政権党の中に協力かつ凝集性の高い支持基盤をもつ議員が首相と異なる政策選好をもつ場合、②政権党が首相と異なる政策選好をもち、かつ政府の政策に反して内部組織的に拒否権をもつ場合である」と指摘する(51)。

このような、首相と自民党の族議員の関係から、電電公社民営化の過程は、『第二臨調』の報告が提出されるまでは、中曽根首相が最適行動をとることができなかったといえる。これは、『第二臨調』の民営化・分離分割の方針に自民党の族議員が中曽根首相とは異なる政策選好を持ち、政府の政策に反して組織的に拒否権を持っていたからである。中曽根首相が最大派閥である田中派の支持を得て首相に就任したことは、中曽根が自らの権力基盤による最適行動をとることができない状況であったことを意味する。そして、党の政策決定機関の分布を見ても中曽根首相の改革理念通り、政策を追求することが難しい状況であったのは確かである。これは、政策決定主体内部の凝集性が低いため、首相が党内多数派を形成する派閥連合に権力基盤をおくことになり、そのリーダーシップが制約される原因となる。

ところが、中曽根首相が改革政策を推進することができたのは二つに分けられる。第一は、外部条件の変化である。一九八三年のロッキード事件の判決、これに伴う自民党の選挙敗北、通産族との競争、そして、改革当事者で

ある電電公社と全電通の民営化への後押しとして役割を果たしたからである。すでに考察したように外部条件の変化は族議員とっては再選ができなくなるマイナス要因となり、議員行動の目標である再選、昇進、政策的目標の中で、昇進、政策目標の達成は再選をして初めてその追求が可能になるので、再選目標が他の二つの目標に優先するものとされるからである。[52] 第二は、族議員の凝集性による組織内部の折衝である。これは、族議員内部の凝集性の強さを意味する。「電電公社の改革」を推進する内閣にとって、政策決定過程において大きな影響力を発揮してきた「族議員」の協力は欠かせざるをえないものであった。[53] したがって、「族議員」の協力を取り付けるために田中派の主要メンバーを総務会長、幹事長、幹事長代理、行財政調査会長、副会長など党の核心ポストに就けたことが改革推進への反発を抑えることとなったのである。特に、「行政改革」とこれに伴う「電電公社の民営化」に関して、自民党側の折衝窓口を政務調査会の一機関である行財政調査会に一本化したのは、有力な政治家がこの機関を支配し、政治的影響力を行使する主体が拡散することを防ぐ効果があったからである。[54]

このように、自民党内の政策調整からみると、政策調整過程は、「派閥型から政調型に移行しつつあるという保守政治のある種の進歩と見える。しかし、受動的改革推進者として「族議員」は、全体として政策形成能力の衰弱につながったという否定的面がある。[55] 結果的に、自民党の政策決定の特質である上からのコントロールが本質的に変更を破ることはなかったといえる。新保守主義イデオロギーによる「断絶的変化」の推進者として中曽根も、政策決定主体である内閣と与党が一体となっておらず、両者が並立する二元的な意思決定が行われている構造のなかで、「断絶的変化」の追求は「漸進的変化」として具体化されたといえる。[56]

おわりに

中曽根内閣によって推進された電電公社の民営化は、新会社のあり方については五年以内に見直しを行なうことを決めたので、持続的変化の特性を持つ。これは、中曽根の新保守主義イデオロギーによる電電公社の改革推進が、族議員との折衝過程を経て具体化されたからである。中曽根の新保守主義イデオロギーによる改革政策は改革の方向を提示するコンパスとして役割を果たし、族議員は具体的な政策決定過程で政策転換（反対から賛成へ）によって役割を果たしたといえる。

族議員の政策転換は民営化推進勢力の動向が族議員にとって政策決定過程から「孤立することへの恐れ」を与えたからである。通産族との競争も、政策転換を引き起こした要因であった。特に、電電公社の「電電ファミリー」の改革推進は電電公社と民間企業との関係断絶を意味するだけでなく、族議員・電電公社・民間企業につながる「利益システム」の解体であった。最後に、労使協調主義の拡散も逓信族の政策転換の原因としてあげられる。労使協調主義の伝統が強い民間大企業部門では「同盟」をもとに行・財政改革を支持したが、公共部門労働組合の連合体である「総評」は行・財政改革に反対する既得権連合を形成した。ところが、全電通の民営化賛成と自民党との直接交渉、電電公社との政策的協調は「総評・社会党」による利益表出過程から離れることとなった。改革当事者である電電公社と全電通が改革を推進したのは中曽根首相には後押しとしてプラス要素として働いたが、族議員には民営化反対の妥当性を低下させるマイナス要因として働いたといえる。

（1）その時、自民党内の対立構造は、福田・中曽根・三木三派中心の非主流派の大平首相に対する退陣要求など、大平首

相の責任追及の動きが始まり、一一月九日までの四〇日間、激しい政争が続いたいわゆる「四〇日抗争」が起こった。結局、自民党は事実上の分裂状態に陥り、一一月六日の首相指名投票では、非主流派の〈自民党をよくする会〉が推す福田と主流派の大平が同一政党から二人の首相候補が立候補する前代未聞の事態となった。選挙の結果、田中派と新自由クラブ、そして、福田派の園田外相の支持を得た大平が決戦投票で首相に指名された。野党からは大平首相が、大蔵大臣の時、赤字国債の大増発に伴う財政危機の責任をとることや、ロッキード事件、ダグラス・グラマン事件の航空機汚職、鉄建公団汚職、ＫＤＤ事件など、相次ぐ政治汚職に対して、行政改革への要求が高まった。伊藤昌哉『自民党戦国史』一九八二年、参照。

（2）　第九〇回の臨時国会で行なった大平首相の所信表明演説は増税による財政改革ではなく、行政改革による財政改革を推進することを明確にした。『第九〇回衆議院本会会議録』参照。このような一連の動きは第二次大平内閣発足直後、大平首相が内閣に指示した「行財政の刷新に関する当面の方針」からみると、第二次大平内閣の政策基調が行政改革であったのは明らかである。具体的な方針として、十二月一八日、特殊法人の役員を削減する方針（一六〇人削減）、そして、十二月二九日には特殊法人の削減を盛り込んだ「中期行政改革計画」（大平行革案）など、行政改革を当面目標として決めた。大平正芳回想録刊行会、『永遠の今』鹿島出版会、一九八〇年、参照。

（3）　一九八〇年五月一六日、社会党が提案していた大平内閣の不信任案が、賛成二四三、反対一八七で可決され、大平首相は直ちに衆議院の解散を決意した。

（4）　財政再建が最大の目標となった鈴木大は、大蔵省大臣に平首相の不信任案に反対した元中曾根派の渡辺美智雄、通産省大臣に鈴木派の田中六助、行政管理庁次官に鈴木派の堀内光雄、郵政大臣に鈴木派の山内一郎を任命した。このように主な官僚ポストに親鈴木人物を配置したのは中曽根を牽制する措置であるといえる。飯尾潤『民営化の政治過程――臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会、一九八三年、三〇頁。

（5）　渡辺治「「戦後政治の総決算」へ――戦後史のなかの80年代――」歴史学研究会編、『日本同時代史五・転換期の世界と日本』青木書店、一九九一年、一五三頁。参照。

（6）　神原勝『転換期の政治過程』総合労働研究所、一九八六年、七頁。

（7）　閣議で中曽根が提案したのは、「行政サービス改革」の推進、事務事業の縮減と移譲（法令整理、許認可整理、官業

の民業への移行及び国庫納付金の増額など）、それと並んで、「八〇年代以降を展望した新たな臨時行政調査会の設置」であった。そして、中曽根の提案は、行政管理庁長官に就任するやただちに堀内光雄政務次官、加地夏雄時間をはじめとする同庁幹部会との間で勉強会を開催し、そのうえで自らと同庁の今後に臨む方針を決定し、その内容を閣議発言として表明したことである。佐々木晴夫「第二次臨調発足から第二次行革審まで」世界平和研究所編『中曽根内閣史―理念と政策』中央公論事業出版、一九九五年、三六七頁。

（8）飯尾潤、前掲書、一九八三年、三三頁。

（9）「第九三回衆議院国会会議録」、一九八〇年一〇月三日。

（10）牧太郎『小説土光臨調』角川文庫、一九八五年、五六頁。

（11）「第九三回衆議院国会会議録」、一九八〇年一〇月七日。

（12）鈴木首相が「行政改革」を財政改革の中心に位置づけることとなったのは行政管理庁政務次官であった堀内の役割が多かったといわれる。堀内は臨調で、補助金と特殊法人を縮小し、公務員の給与水準を抑制することや、場合によっては、福祉・文教の見直しで、受益者負担を増やす方法が、財政再建の第一歩であることを鈴木に提案した。堀内の提案を受け入れた鈴木は一九八一年初頭ごろから、「行財政改革」の語を頻繁に使うようになったといわれる。八〇年一〇月の所信表明演説における「行革」と「財政再建」の二本立てが、八一年一月の所信表明演説において「行財政改革」を強調したことが注目される。宇治敏彦『鈴木政権・八六三日』行政問題研究所、一九八三年、一〇一頁。

（13）草野厚『国鉄改革――政策決定ゲームの主役たち』中公新書、一九八八年、六二～六三頁。

（14）伊東光晴『行革――臨調答申をどう読むか』岩波ブックレットNo.9　一九八二年、八頁。

（15）飯尾潤、前掲書、五六頁。

（16）大嶽秀夫「中曽根政治のイデオロギーとその国内政治的背景」『レヴァイアサン』第一号、一九八七年秋、七九頁。

（17）通信市場の制度変化の推進が断絶的な変化の意味を持つのは、新保守主義改革イデオロギーに基づいて改革を推進したアメリカ、イギリス、日本にともに現れる共通点である。例えば、イギリスの場合、サッチャー政権のケインズ主義の放棄と、マネタリズムの採択という新保守主義の改革による断絶的変化と相通じる。サッチャー政権の改革推進方法として私的諮問機関である政策研究センターを設置したことと、内閣経済委員会をマネタリストで再構成し、新自由主義改革

を推進したことは以前の制度とは完全に離れる政策を追求したことであり、サッチャー首相を断絶的変化の推進者として位置付けられる。イギリスのサッチャー政権の制度変化の類型については、Peter A. Hall, "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Instructional Analysis and British Economic Policy in the 1970s," in Steinmo, S., Thelen, K., and Longstreth, F. (ed), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1992. Peter A. Hall, "Policy Paradigm, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain," *Comparative Politics*, Vol. 25 No. 3,1993, 参照。

(18) 井芹浩文『派閥再編成――自民党政治の表と裏』中央新書、一九八八年、第三章「派閥の合従連衡」参照。

(19) 政権最大の危機に直面していた中曽根は、田中からの切り離す姿を見せた。すなわち、「選挙敗北の最も大きな原因は、いわゆる田中問題のけじめが明確でなかったこと」とし、「田中氏の政治的影響を一切排除する」という声明を発表したのである。信田智人『官邸の権力』ちくま新書、一九九六年、一三三頁。

(20) 安倍晋太郎は田中判決後、一九八三年十月十三・十四日開かれた福田派幹部会で、「福田さんが全面に出ると、派閥次元ととられかねないので、全党的立場を臨もう」と発言した。これは、福田の全面的な登場を牽制することといえる。『朝日新聞』一九八三年十月十五日。

(21) 井芹浩文、前掲書、一一八～一一九頁。

(22) 一九八三年八月現在、主な田中派の逓信族議員は、田中角栄、原田憲、金丸信、亀岡高夫、小宮山重次郎、小渕恵三、箕輪登、左藤恵、羽田孜、奥田敬和、稲村利幸、佐藤守良、渡辺紘三、畑英次郎、村岡兼造、西村尚治（参）、長谷裕一（参）、長谷川信、（参）、郡裕一、新谷寅三郎、などである。田中派意外は加藤六月、森喜郎、三ッ林弥太郎、吹田幌（阿部派）、江藤隆美、松垣徳太郎（中曽根派）、森美秀、近藤鉄雄、山下徳夫、志賀節（河本派）、水野清、宮崎茂一、服部安司、守住有信（宮沢派）、加藤常太郎（三木派）である。

(23) 例えば、三木内閣に対する非主流派の「三木おろし」、結局、河野洋平らが離党して新自由クラブを結成したこと、そして、大平内閣不信任案に対する非主流派の賛成などである。岩渕美克「自民党の危機管理」富田信男・堀江湛編『危機とデモクラシー』学陽書房、一九八五年、参照。

(24) 岩井奉信『政治資金』の研究―利益誘導の日本的政治風土』日本経済新聞社、一九九〇年、四九頁。

(25)　生天目モデルは意思決定過程を個々のアクターのミクロな行動と集団のマクロな行動を関連づけて分析する方法である。すなわち、個々のアクターの選好が集団全体の動向を作り出し、また、集団全体の動向がアクターの政策判断のバイアスとなるので、集団全体の動向と異なる選好を持つ個人は「集団からの孤立への恐れ」によって選択を変更することになる。このようなアクターの選好の変更について、生天目はアクターのしきい値（Threshold）（θ）と集団の動向（p）の大小関係からアクターの合理的判断モデルを提示する。生天目章『ゲーム理論と進化ダイナミクス：人間関係に潜む複雑系』森北出版株式会社、二〇〇四年、『戦略的意思決定』朝倉書店、二〇〇一年、『マルチエージェントと複雑系』森北出版株式会社、二〇〇四年、「戦略的意思決定とミクロマクロループ」『進化経済学会非線形問題研究部会報告』二〇〇一年、No. 1、岩永佐織・生天目章「分権型ネットワークの創発的特性」http://www.nda.ac.jp/~nama/

(26)　決断性（decisiveness）とは、国家が政策変更を実施できる能力のことであり、堅持性（resoluteness）とは、国家が一定の政策の維持にコミットできる能力のことである。Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes," in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge : Camabridge University Press, 2001. p. 26.

(27)　岩永佐織・生天目章「分権型ネットワークの創発的特性」http://www.nda.ac.jp/~nama/ 参照。

(28)　本稿の数式は、生天目章　第五章「異質な主体の相互作用」『ゲーム理論と進化ダイナミクス：人間関係に潜む複雑系』森北出版、二〇〇四年、第六章「意思決定の状況依存性」『戦略的意思決定』朝倉書店、二〇〇一年、「戦略的意思決定とミクロマクロループ」『進化経済学会非線形問題研究部会報告』二〇〇一年、No. 1、岩永佐織・生天目章、前掲書、の数式を引用する。

(29)　スティーブ・ヴォーゲル著、岡部曜子　訳『規制大国日本のジレンマ：改革はいかになされるか』東洋経済新報社、一九九七年、第二章「電気通信改革と郵政省の変貌」参照。

(30)　スティーブ・ヴォーゲル著、岡部曜子　訳、前掲書、五六～五七頁。

(31)　飯尾潤、前掲書、三四～三五頁。

(32)　久米郁男『日本型労使関係の成功――戦後和解の政治経済学』有斐閣、一九九八年、二五六頁。

(33)　大嶽秀夫『自由主義的改革の時代――八〇年代前期の日本政治』中央公論社、一九九四年、一一八頁。

(34)「電電ファミリー」は、狭義の意味で、「日本電気・富士通・沖電気工業・日立製作所」の四社を指す。これらの四社は、長期にわたり、電電公社の資材調達をほとんど占めており、電電公社納入用の交換機を電電公社と共同研究開発し、通信機器製造業の中心的役割を担ってきた。これに加えて、広義の意味での「電電ファミリー」は、通信機器や通信電線など電電公社が調達する資材を製造して直接に納入する企業や、電電公社の通信建設工事の元請け資格をもつ業者が含まれる。これらの企業は、通信機械工業会（会員約一百社）、通信電線線材協会（約百社）、電信電話工事協会（約七〇社）が「電電ファミリー」とし含まれる。そして、電電公社から上場企業への役員天下りは、「通信機器一九社・六二人」、「通信電線十一者・一六人」、「通信建設一七社・一三二人」の、総計五七社・二一〇人に達する。ところが、通信機材関連の大企業の場合、役員の天下りは少ないが、研究開発部門の天下りが多いのが目立つ。日本電気だけで二百人ほどに達し、沖電気工業九〇人、富士通八〇人、日立製作所にも五〇人ほど在職する。井上照幸『電電民営化過程の研究』エルコ、二〇〇〇年、三〇三―三〇七頁。

(35) 依草亜人『真藤ＮＴＴの危機戦略――30万人の意識革命』ビジネス社、一九八六年、四五頁。

(36) 電電通の対国会対策として、八二年一一月二五日に社会党、公明党、民社党、社民連、新自クラブとの「電気通信問題議員懇話会」の発足、八三年九月一一日に野田副委員長を責任者に「国会対策プロジェクトチーム」を設置、一九八四年一月二十四日には「全電通野党協力議員懇談会」を発足した。全国電気通信労働組合編著『全電通労働運動史――公社制度改革闘争』全国電気通信労働組合、一九八八年、参照。

(37) 労働組合の「イデオロギー過程」路線について、総評内部においても批判が生じた。総評議長であった太田薫は「労働組合とは労働者の即物的な現実的な要求を取り上げて、立ち上がって行くべきものだと思っている」とし、「本来の労働者の要求をそのまま放置しておいて平和運動のみに専念するようなことは賛成することはできない」と述べていた。太田薫『闘いの中で――労働運動二十五年』青木書店、一九七一年、九四～九五頁。

(38) 及川一夫『電電民営化をどう考えるべきか――現場からの問題提起』星企画出版、一九八三年、二〇～二一頁。

(39) 建林正彦『議員行動の政治経済学：自民党支配の制度分析』有斐閣、二〇〇四年、二一～二五頁。

(40) 第二臨調の電電公社の民営化方針に対して、田中角栄、金丸信、加藤常太郎、水野清、原田憲、松垣徳太郎などは民営化論に理解があり、特に、金丸信は一九八二年七月十三日に、日本銀行のような特別法に基づき出資証券によって設立

される特殊会社とすることや、合理化のための特別立法、労使関係の見直しなど、第二臨調の方針には反対していたが、電電公社の改革に対する私案を提案するなど、逓信族が中心になって改革を追求しようとする動きをみせた。これによって、第二臨調の民営化方針に対する逓信族の選好度α_iは、-0.5に位置する。（-1：積極的反対、-0.5：反対・受動的推進、0.5：賛成・受動的推進、1：積極的支持・推進）そして、逓信族は政策決定の主流派への願望が強いので（β_iは1）、逓信族の「しきい値」θは0.75となる。

(41) 飯尾潤、前掲書、八七頁。

(42) 『朝日新聞』（一九八二年四月七日）。加藤寛部会長に対して、田中角栄は、民営化による財政収入を尋ね、加藤が財政収入は二兆億円を上回ると答えると、電電改革を支持する立場をとった。

(43) 飯尾潤、前掲書、九二頁。長谷川信（参議員、田中派）と原田憲（田中派、衆議院）は国会で行った質問で民営化について賛成する立場を見せた。一九八二年十二月十三日、衆議院予算委員会会議録、一九八二年十二月二三日、参議員予算委員会会議録。

(44) 山本雄次郎「電電民営化はなぜ緊急課題か」『中央公論』一九八三年六月号、一六三頁。

(45) 『朝日新聞』一九八三年九月十四日。「橋本私案」は①電電公社を特殊会社に改組すること、②電気通信分野に一定の条件のもとで新規参入を認めること、③新会社の株式は政府が保有し、その処分には国会の承認を要すること、④新会社の労働関係は労働三法によるが、一定の争議行為規制を行うこと、⑤新会社の事業計画、役員の任免等は郵政大臣の認可事項とすること、⑥新会社は電話などの国民生活に必要な役務の確保を図ること、⑦新会社は事業と要員の合理化を図ること、⑧機器の認定等の行政機能は新会社から分離すること、⑨料金については新規参入事業者も含めて郵政大臣の認可制とすること、⑩新会社のあり方については一〇年以内に見直しを行うこと、というものであった。

(46) 五十嵐仁『政党政治と労働組合運動――戦後日本の到達点と二十一世紀への課題』御茶の水書房、一九九八年、八三～四頁。

(47) 猪口孝・岩井奉信『「族議員」の研究――自由民主党を牛耳る主役たち』日本経済新聞社、一九八七年、二二二～二二六頁、参照。

(48) 高安健将「政党政治と執行政治の間」『日本政治を比較する』早稲田大学出版部、二〇〇五年、一四〇頁。

(49) 権力資源とは、首相が自らの政策選好を追求するにあたって、大臣や官僚たちをコントロールするために動員できるものである。これには、大臣に対する任命権、内閣改造、閣議・内閣委員会に対するコントロールなどがあげられる。

(50) 民営化におけるイデオロギーの役割について松並潤は論文「規制緩和・民営化の新自由主義イデオロギー」のなかで日本・イギリス・マレーシアの三ヶ国における電気通信事業を事例として取り上げ、規制緩和と民営化への新自由主義イデオロギーの影響力を分析している。松並によると、イデオロギーの影響はイギリスが最も強く、マレーシアが最も弱いし、日本はその中間であることを論証している。しかし、同時に、異なるイデオロギーの強さを持つ三ヶ国の間でも、他の変数（利益）が介入することによって、電気通信政策が類似した政治過程で形成・執行されたと主張している。松並潤「規制緩和・民営化の新自由主義イデオロギー」水口憲人・北原鉄也・真渕勝編『変化をどう説明するか――行政編』木鐸社、二〇〇二年。

(51) 高安健将、前掲書、一四二頁。

(52) 建林正彦、前掲書、二一～二五頁。

(53) 族議員の政策決定の影響力に関しては、日本経済新聞社編『自民党政調会』日本経済新聞社、一九八三年。木代泰之、『自民党税制調査会』東洋経済新報社、一九八五年。佐藤誠二郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八九年。猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』日本経済新聞社、一九八七年などを参照。

(54) 山口二郎『一党優位体制の崩壊』岩波書店、一九八九年、二三四～二五頁参照。

(55) 五十嵐仁、前掲書、八三頁。石川真澄・広瀬道貞『自民党――長期支配の構造』岩波書店、一九八九年、二五七～二六〇頁。

(56) 日本制度変化が伴う利益が多ければ多いほど、アクターは制度変化に影響を与えるために努力する。この場合は以前の制度とは連続性がない新しい制度が創られるが、反対側のアクターも制度変化に影響を与えるために努力し、結果的には制度変化を阻止し、変化が起こっても漸進的変化としての特徴を持つことになる。D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990. pp. 90-91.