The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	官僚制的支配の組織連関 : 日本における統轄官庁の歴史的一考察
Author(s)	石丸, 博
Citation	年報人間科学. 1983, 4, p. 141-158
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/5898
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

大阪大学人間科学部〔一九八三年二月〕
『年報人間科学』第四号　一四一頁―一五八頁

官僚制的支配の組織連関

――日本における統轄官庁の歴史的一考察――

石丸　博

官僚制的支配の組織連関

――日本における統轄官庁の歴史的一考察――

一、はじめに

ウェーバーは「支配の社会学」というコンテクストにおいて官僚制を論じた。つまり、そもそも官僚制はその外部の集団に対して権力関係に立っている。社会学の組織分析は、ウェーバーによる官僚制の理念型を出発点として実績を重ねてきた。たとえば官僚制の実際の内部関係が、権力をめぐる成員集団間の連合と対抗とによって形成されていることは、周知のところとなっていよう。それでは、この官僚制の外部の集団に対する権力関係と官僚制の内部における集団間の権力関係とは、どのように連動しているのであろうか。これは、近年展開されている組織連関分析において官僚制的支配をとらえるという含みをもっている(1)。組織連関分析はコミュニティ研究で検討されることが多いが、「支配の社会学」でも有用であろう。あらかじめこうした方向から、官僚制的支配における組織連関を把握するのに好便な地点を見い出しておくことにしたい(2)。

まず官僚制の外部の集団に対する権力関係としては、その最重要な一つと思われる政治家との交渉関係に限定して考察することにしよう。官僚制は支配の制度的側面を本来的な地盤とし、政治家は状況的側面を基本的な担当としているから、両者は互いに最も不可欠なパートナーなのであって、連合していわば〈支配の分業〉を営むのである。とはいえ一方は〈政治の行政化〉をねらい、他方は〈行政の政治化〉をめざして、互いに闘争を演じていくことも忘れられてはならない。この場合には、両者共通の支配という目的からして一定の限界をもつとはいえ、政治家は官僚制にとって最大の強敵にもなりうるのである。さらに官僚制によって〈政治の行政化〉がなされるということは、翻って官僚制自身何がしか政治化され、その負荷を負う――いわば〈政治の行政化〉のコストとしての〈行政の政治化〉がなされる――ということにもなるのである。

では、官僚制の内部における集団間の権力関係としては何が重要であり、それは官僚制の政治家に対する権力関係とどのように連動しているのであろうか。ここでは、各省庁間の交渉関係をとりあげて検討しよう(3)。官僚制は各省庁が分業することによって成り立っているが、その権限欲求なり特有のパースペクティヴなりからいって、各省庁は割拠し、闘争を演じているのである。それは、各省庁に対する政治家のリーダーシップを「隣接省庁の制約」を口実と

して回避させることもあろうし、割拠や闘争を作動因とする政策の形成・活動量の増加・官僚制の自己革新といったことを招きもするであろう。しかし、闘争の過剰は官僚制の全体としての自律性を危うくするから、各省庁は連合することもそれなりに要請されずにはいない。さらに政治家と闘争して〈政治の行政化〉を――内に向かっては〈行政の政治化〉を――進めるにしても、あるいは支配のパートナーたる政治家を援護するに際しても、各省庁の連合は必要とされるであろう。

ところで、各省庁は必ずしも同一次元で分業を行なっているとは限らない。各省庁の活動それ自体の統御を任務の一半とする官庁も成立しえるのである。これを統轄官庁とでも呼ぶとすれば、統轄官庁は各省庁間の交渉関係の結節点となり、統轄官庁と各省庁という定常的な回路が新たに敷設されることになる。そこで、割拠や闘争、それらを作動因とする政策の形成・活動量の増加・官僚制の自己革新等は、この統轄官庁を中心として推進されていくであろう。政治家のリーダーシップに対しては、各省庁の場合には「統轄官庁からの制約」を口実に、統轄官庁の場合には「各省庁からの制約」を理由に、それぞれ回避を試みるといえよう。むろん各省庁を統合しての自律性の維持、さらに〈政治の行政化〉――対内的には〈行政の政治化〉――、あるいは政治家の支援も、統轄官庁がその中心となって営んでいくわけである。けれども政治家からすれば、統轄官庁は官僚制を手中に収めるための戦略対象であるから、場合によっては政治の侵入、すなわち本来の意味での〈行政の政治化〉の橋頭堡となる可能性を備えているのはいうまでもない。

おおむねこのように考えても大過ないとすれば、統轄官庁は、官僚制の外部に対する権力関係と官僚制の内部における権力関係とが連動する際の焦点である、ということになろう。統轄官庁は官僚制的支配における組織連関の中心なのであって、〈行政の政治化〉〈政治の行政化〉の指標となるのである。そして、いかなるタイプの統轄官庁がどのように機能しているのか――たとえば自ら各省庁に対してイニシアチブを有するのか、逆にイニシアチブは各省庁に預けるのか、あるいは〈政治の行政化〉を進めるのか、それとも政治家による〈行政の政治化〉の先兵になるのか――ということは、その支配形態の特質を映し出すであろう。統轄官庁は、いわば「木において森を見る」ことができる戦略地点になるというわけである。

本稿は、以上のような統轄官庁に視点を据えて、日本における官僚制的支配の組織連関について歴史的にアプローチすることを、その目的としている。しばしば指摘されるように日本官僚制の歴史的考察は、その支配に占める比重の巨大さにもかかわらず、必ずしも多いとはいえない。むろんそれは、官僚制の秘密主義をはじめとする行動様式ともみあっているのである。以下統轄官庁の具体的なありさまが問題となるから、時代・官庁ともに焦点をしぼることが必要であるが、まずは官僚制の歴史段階とおぼしきものにそって統轄官庁の推移をおさえておき、そのコンテクストの中で、高橋財政期の大蔵省をズーム・アップして考察するということにした

い。

二、統轄官庁の史的概観

では、日本官僚制の展開はどのように段階づけることができるのであろうか。いわゆる家産官僚制から近代官僚制へという歴史的図式を援用するならば、明治維新を出発点として、おおよそ一八九〇年代以後には、近代官僚制とみなされうるものが成立しているといってよかろう。天皇制国家の確立とともに、いなその中核として成立するというわけである。だとすれば、一八七〇年代・八〇年代のいわゆる維新期は、この天皇制官僚制の準備期とみることができよう。それは単に法制度的な整備が進んだというだけではない。たとえば、「政治的対立を国家機構の改革に連動させて解決するという」維新期の「決裁方法」は、天皇制国家の確立に伴なう内閣・議会の設立によって「転換」されるのであり(4)、官僚制は以後機構的な安定をみるようになるのである。あるいは、いわば「政治家上りの官僚」(5)から帝大出の官僚へと人的な再生産構造も固まるようになるのであって、総じて、官僚制が政治家からそれなりに自律した存在として確立されていくということが意味されているのである。

では、それ以後の段階はどう求めることができるだろうか。ここでは一九三〇年前後をその出発点としてみよう。すなわち、一五年戦争期と占領期とをあわせた三〇年代・四〇年代を戦時期とし、これを準備期として戦後官僚制が成立すると位置づけることにしたい。が、どういう意味で戦時期は戦後官僚制の準備期なのか。いうまでもなくこの時期、政治家（内閣・議会）は軍部・占領軍のもとに後退してしまっている。逆に官僚制の方は権力を拡大しており、いわば「官僚のままの政治家」(5)として政治的決裁に進出していくこととなる。つまり〈政治の喪失〉を行政の専門・技術が、一五年戦争期には暴力・道徳とともに代行していこうとする――いわばテクノクラシー的な――様相を呈するといえよう。そして、政治が行政の場で演じられるわけであるから、当然官僚制自身の政治化がなされ、その決裁としての機構改革が連動していくことにもなるのである。だとすれば、戦時期には何がしか維新期と類比しえる状況があるといえよう。そして、以後の戦後期において官僚制はそれなりの安定を示すのでもあるから、戦時期を戦後官僚制の準備期としておくことも可能ではないだろうか。しかし、こういう面の検討は必ずしも多くはないのであって、一つには、敗戦と戦後改革とによって官僚制に断絶が生じたとは認識されなかったものの、「特権的官僚制の温存と強化」という方向で戦前一般との連続性が強調されたからであろう。

ところで、戦時期が戦後官僚制の準備期であるというのは以上の点に限られない。いわゆるビューロクラシーからテクノクラシーへという図式を援用するならば、戦時期はテクノクラシー的側面においても戦後の準備期なのである。この点に関しては、同時代の欧米も念頭においた方がイメージしやすいかもしれない。というのは、三〇年代・四〇年代は世界的に国家的な支配が肥大化し、いわゆる

行政国家が成立していく時代ともいえるからである。日本の場合も、いわば遅れて来た総力戦と早熟的なファシズムという巨大な経験をするのであり、総力戦国家なり高度国防国家なりの構築が要請されることとなる。そこでたとえば、従来の天皇制国家の典型たるいわゆる牧民官僚とは異質の官僚類型が成立していくのは、周知のところであろう。「社会は結局具体的人間から独立した人間の関係そのものだから、その関係の構造つまりメカニズムを把えそれを動かすことで社会問題を解決するのが政治である、という考え方」、すなわち「全機構的把握主義」をとる革新官僚たちがそれである。彼ら自身の言葉によれば、「法律立案運用解釈のコンサヴァティヴ・エンヂニヤ」から「クリエイティヴ・エンヂニヤ」へ、というわけであった(6)。こういうテクノクラシー的な状況が戦後官僚制においてそれなりに確立されるであろうことは、たとえば次のような官僚制自身のソフィスティケートされた認識からもうかがうことができよう。すなわち解体・分散された内務省等はともかくとしても、経済関係の官僚制にとっては、「戦後の日本の国民的目標としては、経済復興しかあり得ず」「ファナティックな尊皇攘夷型イデオロギーの横行から合理主義が解放され、もう一度開国をやり直すということになったわけですから、敗戦と占領は主体性の崩壊を意味するものではなく、逆にその純化充実を可能とする面も含んでいたのではないか」と(7)。

それでは、以上に仮設した段階論にそって統轄官庁をスケッチしていくことにしよう。まず維新期においてはどうかというと、この時期の統轄官庁に相当する機関は、自ら各省庁に対してイニシアチブをもち、政策を形成し、さらにはその決定までもなそうとするタイプだといえよう。この時期は、いわゆる唯一的な担当政治家はないままに緊急の「建国」をその課題としており、かつ政治・行政の相対的未分離ゆえに、政治的対立は即各省庁間の闘争として渦巻いている状況だからである。それは「建国」の作動因ともなるであろうが、ともかく強力指導型の統轄官庁が求められるといえよう。具体的には、財政に限定されることなく総合官庁的存在であった大隅重信を中心とする初期の大蔵省、あるいはこれに対抗して大久保利通によって設立された内務省、またフランスのコンセイユ・デタに範をとり、制憲をめざして設置された井上毅下の参事院といったことになるであろう。

では、天皇制国家の確立以後はどのようにいえるのであろうか。まず「建国」作業が終了し、行政・政治はそれなりの分離の上に立ち、各省庁は固有のパースペクティヴや権限領域を確定して、割拠も定着することとなろう。これに応じて、統轄官庁はその積極姿勢を転換し、戦線を縮少し、一定の専門官庁としての確立が進むといえよう。すなわちイニシアチブは各省庁が握り、統轄官庁はそれを受けて一定の側面から統合を試み、そうして自律性を保とうとし、場合によっては政治への進出もなそうとするわけである。と同時に今一つの方向としては、「建国」された天皇制国家の支配様式が統轄官庁に集中反映される一つの結果として、専門官庁化の途をたどらない——つまり特有の政治と行政のアマルガムがなされる——統轄

官庁も考えられてこよう。具体的にいうと、前者の場合としては、大蔵省および法制局（先の参事院の後身）ということになろう。大蔵省、特にその主計局は各省庁をパートナーとする予算編成作業を主導し、財政の見地から官僚制の統合を担おうとするのであり、同様に法制局はこの財務統制と並ぶ法務統制を担当するのである。後者の場合にあたるのは、いうまでもなく、天皇制国家の典型的な官庁であり、内政の総元締めたる内務省ということができよう。

大蔵省は後に譲るとして、法制局と内務省については、三〇年代以降との対照のために少しみておくことにしよう。まず法制局であるが、「今の法制局は言ってみれば政府の顧問弁護士にすぎず、法制局長官も法律技術屋としての扱いしか受けてい」ないとされるけれども(8)、この時期におけるその権力は甚だ強力であったと思われる。たとえば、「内閣総理大臣ヨリ諮詢アルトキハ意見ヲ具ヘテ上申」なる官制の一項をもとに、政策参謀的役割を演じていた(9)。もとより任務の中心は各省庁提出の法案の審査であるが、この際も政策参謀的役割から離れることはなく、当然法案の実質的部分に関与していたのである。とはいえこういう審査と引きかえに、「一たん審査を了した案件については、行政部の内外に対して、その全責任をもってその弁護に当た」るわけであって(10)、これが官僚制の自律性につながっていくのはいうまでもないだろう。なお、この際天皇の大権によって発せられ、議会を経る必要のない勅令の広範な存在は、その審査にあたる法制局の地位をさらに押し上げるのであるが、この点は、法制局の権力的リソースが奈辺にあるのかを示唆しているとも思われる。すなわち、この時期の法令の権威は天皇のカリスマによる聖化に負うところが大きいのではないかということであり、「天皇の官吏」をもって任ずる官僚制がこの法令の権威に自縛されるところもまた大であり、法制局の権力も何がしかこのメカニズムに立脚しているのではなかろうかということである。たとえば、枢密院――いうまでもなく天皇により近接している――との関係の緊密さはその証左であろう。法制局にとっては、議会の審議ではなく枢府のそれこそが「鬼門」であったというが(11)、そのことは逆に法令の、そして法制局の――ひいては官僚制の――権威づけともなるわけである。法制局の各省庁に対する特に強力なニラミとなったのが、各省庁の機構・定員の査定をしていた点であるというのも、このメカニズムの表白であろう。すなわち、「すでに予算で認められた増員でも、官制大権は別だ、というようなたんかを切りながら、容赦なくこれを査定した」というわけである(12)。

以上は法制局に天皇制国家の支配様式が反映しているありさまであるが、先述したように、これは内務省についてさらにいえることであろう。つまり内務省は牧民官僚をその理想としてパースナルな支配を営むのであり、その結果、他省庁が専門的な現業をかかえる「特別行政官庁」だとすれば、内務省こそはそれらから自由な「普通行政官庁」ということになるのであった(13)。そして警察力と地方人事を掌握しており、特に後者の場合、「地方長官の地位というものは……総合出先官庁なんですね、政府全体の。内務省の出先じゃないのだ。」したがって、「各省の機能をある程度総合する働きを

しておった」ということになるのである(14)。なお、このような非専門的性格に加えて選挙の干渉等もなしえたから、政治家（政党）にとっては、内務省こそが官僚制における最大の戦略対象なのであり、官僚制からいえば、内務省はその矢面を務めるのであって、政治家と内務省とが連合と対抗をくり返すことになるのはいうまでもないだろう。

では一九三〇年代以降、統轄官庁はいかなる推移を示すのであろうか。まず戦時期についてみれば、この時期に求められたのは、もちろん積極指導型のそれであるといえよう。自らイニシアチブをもって政策の立案をし、各省庁に指令を下すタイプの統轄官庁である。具体的にいえば、調査局・企画庁・企画院、そして経済安定本部という一連の系譜にある官庁ということになろう（むろん、その戦後における系譜は経済企画庁である）。これらの官庁には、広い範囲での革新官僚、さらに「全機構的把握主義」を有する民間人・軍人もが集結するのであった。これは、何といっても戦時動員および復員（占領期）が必須の課題なのであるから、当然といえよう。けれども、いうまでもなくそればかりではなかった。すなわち〈政治の喪失〉を行政の専門・技術が代行しようとする、そういったテクノクラシー的状況からして、その程度の差はあれ、これらの官庁には行政統合ばかりか政治統合をも要請されるのであった(15)。実際、二・二六事件の前年に設置された調査局においては――「こんな古ぼけた内閣ではどうにもならない……できあがった局の気分としては、むしろ実質上の内閣をつくりあげてどんどん断行しようじゃないかという要望が満ちておったと思うのです」と。ちなみに、法制局の「政治的な裏の内閣みたいな仕事」も「みんな調査局に行ってしまって、法制局はほんとうの出て来たものの審査になってしまう」のであった(16)。

しかし翻って、行政の専門・技術が政治を代行するとはいかなる事態なのか。そのコストは何であるのか。一五年戦争期を中心に考えるとすれば、それはいわゆる下剋上と割拠に他ならなかったといえよう。つまり、行政による政治の代行が官僚制を政治化し、各省庁間の割拠を増大させているのに加えて、専門・技術の中心的な担い手は属僚層であり、そこへ実権が下降していくのであるから（下剋上）、割拠はさらに激化せざるをえないというわけである。調査局以下の官庁はこれらの集中表現であり、その原因かつ結果なのであった。そして、下剋上と割拠の本拠地たる軍部からその波動を各省庁に伝えるのでもあったろう。この下剋上と割拠は総力戦の「合理的な」遂行を防げるとともに、おそらくはその盲目的な闘争による抑制なきエネルギーによって、ファシズムを推進していくことにもなるのである。

しかし、事態は今少し複雑といえる。というのは大蔵省のことである。三〇年代以前においても、その予算編成権によって大蔵省が強力な統轄官庁であったことは疑いを入れないであろうが、とりわけ（内務省なき）戦後においては、大蔵省はほとんど独占的な統轄官庁である。たとえば今回の臨調答申によっても、「現状では内閣及び総理府による総合調整機能が不十分で、大蔵省主計局の予算編

成機能に大幅に依存している」と(17)。そして、この行政統合ばかりか政治統合をもそれなりになしているとされるのである。すなわち本来政治家のなすべき政策決定を、本来その決定された政策の裏付け作業にすぎない予算編成で代行しているというのであって、「予算編成を通ずる政策決定方式」と呼ばれたり、あるいは予算編成が他のアリーナに優越し、そこにおいて政策決定の多くがなされる"Budget Primacy"といわれたりするのである(18)。戦後の法制局の審査はこれに従属・連動しているといえるだろう(19)。

そこで戦時期においては、大蔵省はどのようであったのだろうか。これについては戦時の第一期のほぼ前半、すなわち二・二六事件までの高橋財政期において、今述べた戦後の形態の〈原型〉が見い出されるのである(20)。逆にいうと、大蔵省によるまがりなりの行政統合・政治統合も、二・二六事件によって破壊されてしまうということになろう。これ以後官僚制の活動量は増大をみようとも、軍部に対するその自律性は失われるのであり、また下剋上と割拠はさらに亢進していくようになるのである。とはいえ、大蔵省も手をこまねいていたわけではない。二・二六事件以後の革新気運に乗じて、先ほどの調査局は、予算編成権をも含む自局の権限拡大に乗り出すのであるけれども――「もう国策調査をやっている時期じゃあない。その結果を実行に移さにゃあいかんのだ」(21)――これに対して大蔵省は、以後の林・近衛両内閣下での情勢変化を巧みにとらえ、調査局が企画庁・企画院へと改組される過程において、これらの官庁を自らの影響力および政策体系のもとに切り下げていこうとするのであった。大蔵省の思惑通りに全て事が運ぶというのではないけれども、その権力が保全されたことは疑えないであろう(22)。一方調査局生えぬきの官僚にとっては、企画院においては、「完全な事務屋になってしまった。国策マンのかけらもない。しまいには〝物動屋〟それだけ」ということにもなるのである(23)。類似のパターンの権力闘争は占領期にも演じられる。すなわち片山内閣下、「安本政治」とも称される攻勢をかけた経済安定本部を、一説には「司令部に対して寝わざを打っ」て、大蔵省は切り崩すのである(24)。当事者のいくらか象徴的な回想によれば――「当時の経済安定本部は司令部の裏だてもあって……強い権限をもっていた。ただこの強い権限も予算編成権には及ばなかった。」(25)

さて、以上の検討によって、一九三〇年前後を境とする統轄官庁とその機能の変化の何がしかがわかってくると思われる。すなわち大蔵省であれ企画院等であれ、三〇年代以降における統轄官庁は、おおむね「官僚のままの政治家」として政策決定を代行し、より直接的に政治統合にかかわるようになるのである。政治家からいえば、政治統合をより統轄官庁に委ねるようになったといえよう。政治家と官僚制との権力的優位関係自体はどうあれ、少なくともこういう統合の場は、その重心を統轄官庁へと移したのである。戦時期は、このような統合の場を戦後に対してしつらえたのであった。そして以下で吟味する高橋財政期の大蔵省は、こういう事態の〈起点〉であり、かつその戦後の形態の〈原型〉ということになるわけである。

三、高橋財政期の大蔵省

ではこの時期の大蔵省において、統轄官庁の具体的なありさまを検討していくことにしよう。その際の焦点は、行政統合・政治統合をそれなりにもたらす、予算編成における大蔵省の行動様式、その〈起点〉なり〈原型〉なりにかかわる問題、ということになろう。以下順次考察を進めていくとして、まずは予算編成の状況を確認しておくことが必要であろう。この時期の予算編成の中心人物たる賀屋興宣（当時主計局長等）によれば、その一端はこうである。「要求者とそれを差し止めようとする大蔵省との争いは非常に苛烈な状況であった……各省の概算要求額は……日本の予算史上そういう時代はとうてい他にみられないほど過去においては大きな要求金額であった……要求方法も非常に強い。軍部でいうと……ほとんど背水の陣を敷いたような要求であった。」さらに、「上の者は下の者の言うことを鵜呑みにして多少統制を加えるということで、陸軍大臣・海軍大臣が財政上少なくしなければならないと思っても、下の者が承知しないというような状況であった。」(26)とはいえ、「軍の縦の指導性の喪失が逆に横の関係においては自己の主張を貫く手段として利用され」て、たとえば陸軍大臣は「それでは部内がおさまらないから」云々という形で要求を主張することにもなるのである(27)。先に述べた〈政治の喪失〉・下剋上・割拠といったこの時期の一般的な基調が集約して現われ、〈異常〉な状況を呈していることがわかるであろう。大蔵省はこれに対処して、それなりの行政統合・政治統合をもたらすのであるが、そのことは賀屋のこれまた〈異常〉な自信のほどからもうかがえるだろう。すなわち、「主計官時代の私はかなりいばっていた……私がこうだと思えば必ずその通りにやるし、いけないと思うことは絶対に阻止したものだった」と。そしてこれに対するエスカレートした賛辞は、「まるでこれは賀屋内閣じゃないか、賀屋総理じゃないか」ということにもなるのであった(28)。

では、このような編成状況に対処する大蔵省の権力的なリソースとしてはどのようなものがあったのか。何によってこういう自信が導かれることとなったのか。その一つとしては、老大蔵大臣の存在を挙げることができよう。すなわち高橋是清は、その権力政治家としての資質はともかくとしても、この時期においては「国宝的存在」なのであり、「人は筆を持てば書きたくなり、剣を持てば斬りたくなる。軍備をふやせば戦争がしたくなる」といった論法でもって、軍部に対しても遠慮することなく、「国民的人気」を博していたのである(29)。そこでたとえば、「閣僚はみんな高橋大蔵大臣には反駁ができないもんだから、なるべく閣議を避けて、事務的に〔予算を〕決めたいと思ってゐるらしい」というようにも伝えられるのである(30)。大蔵省としては蔵相のもとによく結束を固めて(31)、その人格的な力に依存し、かつそれを利用するということになろう。たとえば賀屋は、「その〔高橋の〕晩年は、高橋財政を指導しようと企てた」と評されている。すなわち、「ともすれば健全財政の埒外

に逸脱しようとする」「老蔵相をして……健全財政主義のために闘はしめたのは、賀屋であった」と(33)。ある回想によれば、それは高橋の「使いすぎ」ということにもなる。「骨董の茶碗で番茶を飲むようなもの」で、「もし落としたら」というのであった（実際二・二六事件で落としてしまい、それは大蔵省以下が転換していく一つの契機となるわけである）(33)。なお高橋には、「理論的に検討してやるわけではない。そのときに応じた政策をとることについては、ひとつの天才であった」ともされる財政家としての手腕があり、いうまでもなくこれも重要なリソースとなろう(34)。ただし、これら両側面がつながっているのはもちろんであり、たとえばこの時期を特徴づける公債政策は、「高橋蔵相への信頼というバックボーンによって始めて、実効をあげることが出来」たとも認識されているのである(35)。そして、高橋は「忠臣」として天皇の権威へとつながっているのであった。

さて、もう一つの権力的リソースは、大蔵省の専門知識・執務技術といってよかろう。財政を扱うという職務上、元来大蔵省は相当程度の専門・技術を保有していようが、この時期においてもそれは認められるのである。たとえば、「軍事予算をある程度制御しえたのは……一面私どもが予算テクニックの面から軍部の欠陥をついたからでもあった……軍部の予算計画のアラを捜し出して、いわゆる攻勢防衛をやった。それが多分に功を奏した」（賀屋）と(36)。それは軍部関係者によっても、「軍備に対する智識・見識も下手な陸軍の参謀連中よりも或る点では優れてい」て、「強敵」であった、という具合には認められているのである(37)。ただし、この時期ないしこれ以降にとってより重要だと思われるのは、いわば貨幣を通じての大蔵省流「全機構的把握主義」の成立とでもいうべきものだろう。具体的な内容はすぐ後で確認するとして、その成立の契機としては、主計局の場合、次のような予算編成技術が伴なっていたと思われる。すなわち、「タテヨコ十字、その上スジカイに見る習性を要求される。この「スジカイに見る」という視線は伝統的なもので……ほかの経費との関連を見るという言葉だが、植木庚子郎氏〔当時賀屋下の官僚〕が……伝えたものだという」と(38)。賀屋の著書に散見される「全体が相互関聯」「縦横全面的の要」等々は、これを彷彿とさせる(39)。とはいえこれ自体としては未だ職人芸ともなせるのであって、やはり次のような態度が不可欠であろう。曰く「由来古い大蔵省というものは経済全体の情勢を基盤として、財政予算を考えるという考えが欠如していた。財政と経済と有機的関係が認められていなかった……これからは経済問題を研究しその状況に応じて財政を考えなければならない……。」(40)

このような「全機構的把握主義」が政策決定を代行するといった際の有効性に貢献することはいうまでもないが、その政策的表現としては何があったのだろうか。今少し具体的な内実を確認しておくことにしよう。さてこの点で示唆的なのは、前記引用の如く考えて、主計局が雑音会との会合を開いたということである。雑音会とは、石橋湛山・高橋亀吉・小汀利得等からなる、金解禁を批判したグループであった。賀屋は、「全く雑音会と同じ考えであったから、

大いに共鳴した」という(40)。すなわち、「山崎〔覚次郎〕教授の通貨理論なんというのは、大分御傾倒なさって……賀屋　ええ、あれは貨幣というものの本質を、なるほどいわゆるメタリストというのは間違っている。「管理通貨論」というのは……大学に行って聞いて素直にすぐ受け入れられたわけです。で、それを後になって実行してみたわけです」と(41)。つまり、大蔵省流「全機構的把握主義」の政策的表現の一つは、三〇年代初頭における――いわゆる「国独資」の一つのメルクマールでもある――管理通貨制度の成立であるといえよう。石橋湛山は、「事実上一種の管理通貨制度に近い」「わが国において知らず知らず伝統化していた弾力的な通貨発行制度を意識的に活用すること」を考えていたというが(42)、おそらくは大蔵省もこれを戦略的に利用するに至ったのである。

そこで、政策的表現のもう一つも浮かび上がってこよう。この管理通貨制度を前提としてなされる、日銀引き受けの赤字公債発行政策である。これによって大蔵省は、ケインズを先取りするとも称されるスペンディング・ポリシー――いわば財政を直接手段とする支配――を進めていくことになるのである。「一九三〇年代前半の日本経済を特徴づけるものは、典型的な乗数効果の累積過程」というわけであった(43)。とはいえ、「当時は財政と経済との意識的な調整などの技術は進んでいなかったが一種の勘と仕事に対する忠実さで財政の膨張を必死に押えて結果としてうまくやったということであろう」(賀屋)(44)。しかし逆にいうと、これも「日本独自の政策手段の開発という面で、重要な意味をもっていた」ということになるわけである(45)。なおこの公債政策によって、大蔵省が日銀――この時期に合同が進む銀行界の頂点に立っている――を支配する端初をつかむことは注意されてよい。日銀の引き受けによって、大蔵省は事実上の通貨発行力を手中に収め、自己の権力基盤にそれを流用していくのである。一方の日銀は、特に二・二六事件後、大蔵省が軍部に対する自律性を失うのにつれてその窓口にすぎなくなり、通貨調節を担うべき中央銀行から無制限の通貨供給機関へと堕していくのであった。公債引き受けを開始した日銀総裁深井英五は、それを自己の最大の失敗として回想したというが、その苦渋は賀屋の自信と好対照をなしていて、この際示唆的だといえよう(46)。けれども、翻ってこれらは総力戦を、ひいては戦後の経済成長をもそれなりに準備しているのであって、何がしか政策的〈原型〉ともみなせよう。そして、調査局等よりも強いであろうその政策手段の土着性は、おそらく支配の有効性に貢献するのである。

では、以上のような権力的リソースに基づいて行動するとして、その際の大蔵省のパースペクティヴはどのようなものであるのか。いかなる特有の構えなり思考パターンなりをもっていたのか。この点については、ほぼ常識どおりといってよかろう。つまり財政を第一義とし、その防衛意識を基本として、危険を回避し、実現可能性を重んずる実際的な思考様式をとるのである。たとえば賀屋によれば、「純経済理論的にいうと……財政をふくらましてもさしつかえない。しかし……いったんそういう調子を出すと、結局過度に財政を膨張させるもとになる。そういう点で純理論的な意見は実際問題

として、政治的顧慮を欠いた、センスのない議論であったと思う」と(47)。「純経済理論的に……さしつかえない」かどうかはさておき、こういういわば実務的財政的合理性の点で、石橋湛山等とも、ある意味ではノーマルに財政を手段視するであろう調査局等とも、袂を分かつといえよう。そしてこういう思考様式が、この時期および戦後においても典型的に現われているのが、いわゆる「健全財政」のスローガンであった。「これは前に大蔵省にそういうような概念があったわけでもなんでもない。一部のジャーナリズムがそういうふうに呼んだのです。」とはいえ、公債を出しながらなぜ「健全」なのか——この当然の疑問はこの際重要である。なぜなら、「赤字公債を少額に止めるべく努力した」からというだけなのであって(48)、この「健全」の状況性ないし恣意性、さらには空中楼閣性は、大蔵省の戦略的行動の余地を確保することになるからである。なお、ここにいう実務的財政的合理性が「予算編成を通ずる政策決定」によって政治に流出していくのは、行政によるその代行のコストとして当然ともいえよう。しかしその結果、政策評価が回避されて、声の大きさを基準にバランスの維持が重視され、硬直的になりやすいのであった。たとえば、「少しでも軍部外の予算が大きいとたちまち軍部予算の増加に拍車をかける。理外の理として、私どもは農村予算にも辛く当たらねばならない」(賀屋)というわけである(49)。

では最後に、それなりの行政統合・政治統合をもたらすことになる大蔵省の行動様式を検討していこう。すなわち先の予算編成状況に対して、その権力的リソースに基づき、上述のパースペクティヴに方向づけられて、大蔵省はどのような戦略的行動様式をとったのであろうか。まずその一つは、この時期最大の外部権力集団たる軍部の抑止をめぐる機制であろう。大蔵省の軍部抑止の試みには、国民経済的ないし財政的限界の認識が前提されていようし、軍部進出による自らの——ひいては官僚制の——自律性への危機感も存在していよう。しかし、今少し積極的な契機も考えられるのである。すなわち、軍部進出を必ずしも歓迎しない各集団の軍部に対する反感に訴え、あるいはむしろそれを開拓し、その支持調達を図って自己権力化するという思惑がそれである。たとえば、賀屋の次のような比喩はこの際示唆的であろう。「当時の主計局はジャーナリズムでも、今の平閣僚よりはなばなしく扱われたもので、私どもは予算攻防戦における主計局を、南北朝時代の千早城にたとえ、寡勢よく北朝の大軍を悩ますと自負したものである。」(50)さらには、「日本の財政を守護するため、楠正行のつもりで闘ふと称して必死」といった具合なのであって(50)、このように天皇の権威につながり、それをてこにする形で自己を演出し、状況操作を試みたといえよう。したがって、閣僚の中には「大蔵省が強腰なのを迷惑顔する者もあった」というのは(51)、その閣僚の弱腰というばかりでなく、大蔵省のこのような底意への反発もあったとすることができる。けれども大方としては、「軍事予算の討議に際して……大蔵省における少壮官僚がいかに微細なる予算の査定に努力したかを」(河合栄治郎)といったところからみて、かなりの功を奏していたのであろう(52)。

戦後においてもこの面（のみ）が、〈原型〉にかかわる「創世紀神話」として伝説化すると思われるのである。

しかしながら、支持の調達は当然この方向ばかりではなかった。すなわち軍事費の漸次的な増額を果たすことによって、軍部とそれに同調する各集団の支持をもつなぎとめるのである。たとえば、賀屋自身「私はまた一面、陸海軍のよき理解者であった」と自認しているし(53)、各局長が軍部へ出向いて財政の説明を行なうというのも――「受身の官庁でありますから、こちらから出向くということはきわめて異例……あるいはなかった」(54)――予算抑制工作であるとともに、支持調達にも何がしか寄与するであろう。実際軍部関係者からも、次のような評価は確かに得ていたのである。曰く「大蔵省の予算主任者には、可なりつっこんで軍のことも色々説明した。大蔵省の軍関係者の秘密厳守は感心なもので、矢張り大蔵省の良い伝統の一つであると思った。」(55) 以上のような二重拘束的戦略、その比重をかえていえば、軍部「への寄生と、その「敵役」的利用」によって(56)、大蔵省は自らの権力基盤の一つを造出し、行政統合・政治統合を試みていくのであった。なお、二重機制自体は各省庁とて同様である。つまり大蔵省に対する予算要求の際には、軍部からの支持の動員を図るのであり、大蔵省が軍部に対する際には、たとえば「協力予算」といった形で大蔵省に連合するのである(57)。

さて、もう一つの戦略的行動様式の方は、現行の予算編成の方法自体にかかわっている。というのは、この時期に大蔵省は、属僚を主体とする下からの予算編成を案出するのであり、これが戦後の編成様式の〈原型〉となるのだからである。たとえば河野一之元大蔵次官の証言によれば、「今のような予算編成のやり方の元祖は賀屋さんで、その当時に始まったと聞いています。沢山ある各省の要求をバシャッと骨のところまで削っておいて復活要求の強さに応じて少しずつ認めて行くというやり方、その前は〔閣議における〕一発主義だったが、何回も復活要求をくりかえして決めるやり方です。よくバナナの叩き売りといわれたが、復活要求復活査定と五回も六回も繰返すのです」と(58)。さらに閣議にまでおよぶシナリオ作りと役者の配置、そして演出方法については、その賀屋自身がこう披露している。「私はいつも事前に作戦方略を定めておいた。最後の妥結予定線よりも辛い線でどこまでもがんばる。そして適当な時をみはからって第三者たる閣僚を仲裁に出すのである。」(59) このような予算編成方式が、先に述べた〈異常〉な編成状況への対処をめざして目論まれたものであることはいうまでもなかろう。すなわち、属僚主体の下からの編成は下剋上に対応しているのであり、その成功の限りで割拠への対処ともなり、行政統合に貢献するわけである。そして政治が喪失している状況である限り、政治統合をそれなりに代行していくことにもなるであろう。上述の軍部に対する二重機制も、その基礎はここにおかれているのであった。

「私の主計局幹部時代の予算のやり方はほぼ成功したと思う」(59)――賀屋はこう認定を下しているが、むろんこれはメダルの表にすぎないであろう。その裏としては、たとえば「属僚政治の盛行は、ある意味で、軍部内部に発生した属僚政治が、予算編成の仕組を通

じて、大蔵省に――さらに、大蔵省を通じて、各省に――波及した結果である、とみることも可能なのである。」(80) すなわちこういう具合に、編成状況の〈異常〉さを拡大再生産してもいくのであった。軍事費の漸増にしても、たとえそこに戦略的配慮がなかったにせよ、このような密室のテクニックによって圧封し去ることはすこぶる困難であろう。というよりも、むしろ漸増を培養しているともいえるのである。つまり、「復活要求の強さに応じて少しずつ認めて行く」わけなのだから、「種がわかってくると、はじめから水ましをし」声を大きくしてくるのである(81)。さらに「楠正行のつもり」云々は、軍部を挑発することにもなるのであった。たとえば、「最初、海軍は四千万円、陸軍は三千万円ぐらゐで我慢すると言って、極めて穏やかであったのが、主計局長の『千万円ぐらゐより出ない』といふ話に急に興奮して、おの〳〵七八千万円の要求を出した」と(83)。また演出のからくりは不信も招かずにはいず、こうして要求は「過大」となり、大蔵省はさらにテクニックをふるい、密室の度は高じていくばかりとなろう。しかし、これらは行政による政治の代行のある意味では当然のコストなのであり、しょせん大蔵省の戦略的行動様式は限定された射程しかもちえないということであって、二・二六事件によって一まず解体されてしまうのである。あるいは、むしろこのような戦略システム自体が二・二六事件を誘発したともいえるであろう。

四、おわりに

この下からの予算編成方式は戦後において復活・拡大され、そこで〈原型〉なり〈起点〉なりということになるわけである。したがって、現行の予算編成については悲喜こもごもさまざまなエピソードが語られ、その〈異常〉さがしばしば指摘されるけれども、これは、いわば発生論的にみてもうなずけるといえよう。そしてこのことは、行政のらち外の政治という負荷を引き受けた先の戦略システムが選択され続けているということ、すなわちいわば〈異常〉が常態化しているのだということを示してもいよう。それは、この編成様式が大蔵省の優位を確保するとともに、各省庁の自律性にもつながり、また全体としての活動量をも増大させ、総じて〈政治の行政化〉を促進するということ、これによって官僚制（およびその同調集団）から支持されているのである。与党を中心とする政治家の側としては、このようなシステム自体の転覆を図ることなく、むしろこれに依存した上でその利用を目論み、自らの権力の侵透・伸張――〈行政の政治化〉――をねらうのだといえよう（この行動様式自体は「大正デモクラシー」期とも同様であろう）。

そうだとすれば、以上の大蔵省を中心とする官僚制的支配の組織連関は、支配の日本的形態の特質をよく映し出していることにもなろう。というのは、この国では「いかなる支配がなされるべきか」という支配の正当性なり原理性なりは問題とされず、「いかにして、

どうすれば支配できるか」という戦略・戦術のみが問われてきたとされているからである。そして「原理と術策は常に葛藤して」いるから、「制度から原理性が減殺されただけ……物凄いタクティックスが逆に制度化」されるのだと(63)。あるいはこの点においてこそ、戦後は「純化充実」(2)であったのかもしれないのである。

なお、さらに大蔵省を中心とするこの組織連関は、各単位組織内部における組織連関をも一定程度連動させていくことになる。すなわち、政策決定の多くが予算編成を通じてなされることによって、与党では、予算要求をなす各省庁にそれぞれ対応した政調会各部会への分散化がおきるのであり、各省庁では、要求をまとめる官房部門へのそれなりの集中化が生じるのである(64)。実際大臣官房は、「本命と捨て球」というあらかじめの優先順位があるにもかかわらず、大蔵省に対するバーゲニング・リソースとして、各局以下一斉に政策を競わせるとも伝えられるのである(65)。こういう官房の優位に関しても、高橋財政期は一つの〈原型〉であり、〈起点〉であるといえよう。というのは以後の総力戦下、各省庁内部にその統轄強化をめざす総務局がまず設置され、その後官房へと吸収されて、その強化につながっていったからである(66)。この点は、「日本型官僚制を構成する要因の一つに肥大した官房部門の存在があったが、この官房部門を肥大させるという方向は、じつは、戦争体験のなかで選択されたものだった」ということにもなるであろう(67)。

註

(1) 参照、塩原勉「社会学における組織研究」本誌・一号・一九八〇年・一三―一四頁。

(2) 本稿は伊藤大一氏の諸論稿に多くを負っている。参照、同氏『現代日本官僚制の分析』東大・一九八〇年。特に五章。

(3) 各省庁はそれぞれ縦のヒエラルヒーをもっており、これにそって下からの政策形成がなされるとき、それは〈行政の政治化〉の防衛に寄与し、場合によっては〈政治の行政化〉を促進することにもなろう。そして、横の割拠にもつながっていくのである。参照、斎藤諦淳「予算編成に見る行政過程」『阪大法学』一二三号・一九八二年・三六頁以下。

(4) 御厨貴『明治国家形成と地方経営』東大・一九八〇年・二五八頁。

(5) 丸山真男『現代政治の思想と行動』未来社・一九六四年・一二七―八頁。原文傍点削除（以下同様）。

(6) 藤田省三『天皇制国家の支配原理』未来社・一九七四年・一七五頁・一七九頁。

(7) 座談会「戦後思想の潮流」第五四回『エコノミスト』一九七五年一一月一八日・七八―九頁。天谷直弘通産審議官（当時）の発言。傍点引用者（以下同様）。ちなみに実際的にも――「司令部との関係さえうまくやっておれば、役人天国というか、終戦直後の役人というのはよかったわけですね。」（野田卯一「戦後大蔵省時代の思い出」『ファイナンス』一九七二年一月・四〇―四一頁。）

(8) 内閣法制局史編集委員会編『内閣法制局史』一九七四年・一二三頁。

(9) 同右・二四頁。

(10) 同右・三一〇頁。

(11) 同右・四七頁。

(12) 同右・三五五頁。

(13) 大霞会内務省史編集委員会編『内務省史』第四巻・大霞会・一九七一年・二七二頁。

(14) 大霞会編『内務省外史』地方財務協会・一九七七年・一二―一三頁。

(15) たとえば、昭和研究会における亀井貫一郎（社会大衆党）の発言――「内閣乃至総理を強力ならしめるには……満州国政府の様にして実権は総務庁で握り、閣員をロボット化するのが一番早道だ。閣僚は無力無能で結構……。」（木戸日記研究会編『木戸幸一関係文書』東大・一九六六年・二〇七頁。）

(16) 吉田茂伝記刊行編輯委員会編『吉田茂』一九六九年・二〇二頁・二〇八頁。戦後の首相とは別人。

(17) 『朝日新聞』一九八二年六月一日。

(18) 伊藤・前掲・Ⅶ頁・一五五―六一頁。J. C. Campbell, Contemporary Japanese Budget Politics, U. of California P., 1977, pp. 2―3 and p. 277.

(19) 参照、『内閣法制局史』二〇三頁以下。

(20) 参照、伊藤・前掲・一七〇頁。

(21) 読売新聞社編『昭和史の天皇』第一七巻・同社・一九七二年・二七〇頁。

(22) 参照、御厨貴「国策統合機関設置問題の史的展開」『近代日本研究』一号・一九七九年。

(23) 『昭和史の天皇』第一八巻・一二七頁。勝間田清一の回想。

(24) 大竹啓介『幻の花　和田博雄の生涯』上巻・楽游書房・一九八一年・五一二頁。「寝わざ」証言は都留重人。

(25) 稲葉秀三「経済安定本部の〝理想〟と経済企画庁の〝現実〟」（下）『ＥＳＰ』一九七五年一〇月・五四頁。

(26) 大蔵省大臣官房調査企画課編『大蔵大臣回顧録』大蔵財務協会・一九七七年・三―四頁・一一頁。

(27) 丸山・前掲・一一二頁。

(28) 『渦の中　賀屋興宣遺稿抄』賀屋正雄・和子・一九七九年・七〇頁・三一頁。賛辞は福田赳夫。賀屋の回想は『私の履歴書』第一九集・日経・一九六三年のものだが、以下も引用はこれを再録している本書から。

(29) 『渦の中』八八頁。

(30) 原田熊雄述『西園寺公と政局』第四巻・岩波・一九五一年・三七四頁。〔　〕内引用者（以下同様）。

(31) 賀屋に加えて石渡荘太郎（主税局）青木一男（理財局）が「三羽烏」とされるトリオを組んでいた。

(32) 有竹修二『昭和財政家論』大蔵財務協会・一九四九年・一四三頁・一四八頁。

(33) 『星野直樹氏談話速記録』内政史研究会・一九六四年・二九頁。

(34) 『大蔵大臣回顧録』五二頁。

(35) 津島寿一『高橋是清翁のこと』芳塘刊行会・一九六二年・二一五頁。

(36) 『渦の中』八一頁。

(37) 西浦進『昭和戦争史の証言』原書房・一九八〇年・一一二頁。

(38) 草柳大蔵『官僚王国論』文芸春秋・一九七五年・三二六頁。

(39) 参照、賀屋興宣『転換期日本の財政と経済』朝日新聞社・一九四〇年。

(40) 賀屋興宣『戦前・戦後八十年』経済往来社・一九七六年・五四―五頁。

(41) 宮村三郎『評伝　賀屋興宣』おりじん書房・一九七七年・六三一頁。

(42) 長幸男『昭和恐慌』岩波・一九七三年・一六六―七頁。参照、『石橋湛山全集』第一一巻・東洋経済・一九七二年。

(43) 中村隆英『戦前期日本経済成長の分析』岩波・一九七一年・二三〇頁。

(44) 賀屋興宣「高橋蔵相の国債政策」『ファイナンス』一九六九年一一月・五六頁。

(45) 伊藤・前掲・一八三頁。

(46) 吉野俊彦『歴代日本銀行総裁論』毎日新聞社・一九七六年・一九七頁。

(47) 『渦の中』八七―八頁。

(48) 『大蔵大臣回顧録』三頁。
(49) 『渦の中』八四頁。
(50) 有竹・前掲・一〇九頁。これは藤井真信主計局長（賀屋の前任）。藤井は高橋にかわって病身のまま一時蔵相となり、実際死亡。
(51) 『渦の中』八三頁。
(52) 『山際正道』同伝記刊行会・一九七九年・二〇四頁より引用。
(53) 『渦の中』八一―二頁。
(54) 『大蔵大臣回顧録』二四頁。
(55) 西浦・前掲・一一三頁。
(56) 伊藤・前掲・一八三頁。これは、いわば戦後における与党「への寄生と、その「敵役」的利用」の〈原型〉ともされている。同書・一八七―九頁。
(57) 津島・前掲・二六一頁。
(58) 『河野一之氏談話速記録』内政史研究会・一九七一年・七二頁。
(59) 『渦の中』八七頁。
(60) 伊藤・前掲・一七五頁。
(61) 『河野一之氏談話速記録』九六頁。
(62) 『西園寺公と政局』第四巻・一一八頁。
(63) 藤田省三『現代史断章』未来社・一九七四年・一四四頁・一三六頁。
(64) Campbell, op. cit., p. 283.
(65) 写楽斎「大嶽論文への期待と注文」『経済評論』一九八〇年九月・一一〇頁。
(66) Ch. Johnson, MITI and the Japanese Miracle, Stanford U. P., 1982, p. 146 and p. 309.（矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ・一九八二年・一六〇頁・三四七頁。）
(67) 伊藤・前掲・六一頁。むろん、官房はそれ自体の組織連関において考察されねばならない。参照、同書・X頁。