The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	専門知と金融政策（一）：公共政策形成における学問知と経験知
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2015, 65(3), p. 65-100
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/75441
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

専門知と金融政策（一）

――公共政策形成における学問知と経験知――

上川龍之進

はじめに
第一章　分析視角
第一節　「専門知」と「世間知」に着目する研究
第二節　「専門知」と「世間知」と「利害」に着目する研究
第三節　「学問知」と「経験知（現場知）」
第四節　金融政策の特殊性と公共政策一般への適用可能性
第二章　専門性・専門知をめぐる先行研究の検討
第一節　テクノクラシー論
第二節　行政機構の専門性への信頼・評判に着目する研究
第三節　行政機構内外における専門知の所在に着目する研究
第四節　専門性と利益の関係に着目する研究（以上、本号）
第五節　専門性向上を目的とした行政機構の人事システムに着目する研究
第六節　新しい専門知の導入に対する行政機構の制度的遮蔽性に着目する研究
第七節　官僚の執務知識に着目する研究

第八節　小括
第三章　金融政策論争の論点
第一節　長期不況の原因
第二節　マネーサプライ論争
第三節　ゼロ金利政策
第四節　非不胎化介入
第五節　為替介入・外債購入
第六節　量的緩和
第七節　インフレ数値目標
第八節　異次元緩和と出口政策
結論

はじめに

本稿は「専門知と政治」の観点からすれば、日本銀行の金融政策決定過程は、どのように分析されるのかを検討するとともに、日本銀行の政策担当者の「専門知」が「学問知」と「経験知（現場知）」から構成されるとする分析視角によって、一九九〇年代以降の金融政策論争を分析し、その分析視角の有効性を示すものである。

一九九〇年代末以降、長期不況の原因はデフレであり、日本銀行が十分な規模の金融緩和を行わないことがデフレの原因だと論じる経済学者・エコノミスト（以下、リフレ派と総称）[1]が、経済論壇に頻繁に登場するようになる。彼らは、日本銀行がインフレ数値目標を設定して大胆な金融緩和を行うリフレーション（リフレ）政策を実施すれば、景気は回復すると主張し、リフレ政策の実施を世論や政治家に訴えた。それに対して日本銀行は、リフレ政策

の有効性に疑義を呈したり、リフレ政策はリスクが高いと論じたりして、リフレ政策を実施しないことの正当性を主張した。

不況が深刻化するにつれ、政治家や財務省（旧大蔵省）は、さらなる金融緩和を日本銀行に求めるようになる。政治的圧力を受けた日本銀行は、渋々ではあるもののゼロ金利や量的緩和といったリフレ派が主張していた政策を実施するようになる。だが、景気はなかなか回復しなかった。このため、さらなる金融緩和政策が必要とするリフレ派と、金融緩和は十分に行っているとする日本銀行との間で論争は続いた。

二〇〇〇年代中盤には景気が回復する。すると日本銀行は、量的緩和の解除やゼロ金利の解除など、金融正常化を矢継ぎ早に進めた。それに対しリフレ派は、金融緩和の継続を求めて、日本銀行批判を続けた。

二〇〇八年九月にはリーマン・ショックが発生し、円高が急速に進んで実体経済が急激に悪化する。これを受けリフレ派は、他国に比べて日本銀行の金融緩和の実施が遅く、その規模も小さかったことが、その原因として、日本銀行への非難を強めた。政界からも、日本銀行に金融緩和を求める声が強くなっていった。そこで日本銀行は金融緩和を続けるものの、リフレ派はインフレ数値目標の設定と、より大規模な金融緩和の実施を求めた。

二〇一二年九月の自民党総裁選挙では、リフレ派を政策ブレーンとし、彼らの政策提言を受け入れ、自らの公約とした安倍晋三が勝利した。一二月の衆議院議員総選挙で安倍は、日本銀行にインフレ数値目標を設定し、大胆な金融緩和を行わせると公言し、自民党は大勝した。これを受けて日本銀行は、二〇一三年一月二二日に政府と共同で、物価安定の目標を二％とし、金融緩和を進め、できるだけ早期の実現を目指すとする声明を発表した。

さらに首相に就任した安倍は、三月二〇日付の総裁・副総裁人事で、リフレ派と見られた元大蔵省財務官の黒田東彦アジア開発銀行総裁を総裁に、岩田規久男学習院大学教授を副総裁に任命した。とりわけ岩田は、後述するよ

うに、多くのリフレ論者が登場するはるか以前、一九九二年のマネーサプライ論争以来、一貫して日本銀行の金融政策についての考え方を「日銀流理論」と呼んで批判し続けた、リフレ派の教祖とでも言うべき論者であった。安倍の期待に応えて黒田総裁は、二％の物価上昇は二年をめどに実現すると宣言し、四月四日の金融政策決定会合で、量・質ともに従来とは次元の異なる「質的・量的金融緩和」の実施を決定する。

こうして長期間にわたる政策論争の末に、日本銀行は、リフレ派の政策提言に沿った金融政策を実施することになった。(2) この過程は、特定の経済政策アイディアが政治家に受け入れられ、実施に移される過程と見ることができ、「アイディアの政治」および、そこから派生した「政策の窓モデル」、「政策パラダイム論」、「言説政治」などの分析枠組みで説明することが可能だと思われる。(3)

だがリフレ派からすれば、なぜリフレ政策というアイディアが受け入れられたのかというよりも、なぜ「正しい学問知」に基づく政策が、これほど長期間にわたって実施されなかったのかという方が、パズルであった。このことへの苛立ちからか、一部のリフレ派は自らの主張が全面的に受け入れられる以前の二〇〇七年に、リフレ政策に限らず一般論としてではあるが、なぜ「経済学的に正しい政策」が存在したとしても、それが実行されないのかについて、政策過程論的な検討を行った論文集を公刊している。(4) そこで彼らは、後で詳しく紹介するように、専門家の見解としての「専門知」と、一般社会の通念としての「世間知」が乖離していたことに、その原因を見出している。確かにリフレ派の主張は、中川秀直や山本幸三、渡辺喜美、舛添要一といった一部の政治家には比較的早くに受け入れられたものの、専門的な主張であるため、多くの政治家や経済界、世論から支持を受けることは難しかった。(5)

しかしながら本稿では、リフレ派とは異なる観点から分析を行う。本稿では、リフレ政策が長期間にわたって採

用されなかったのは、「専門知」を有する日本銀行の政策担当者が、リフレ政策を実施することに抵抗したからだと考える。ただ本稿では、日本銀行の政策担当者の「専門知」とは、経済学の知識（「学問知」）だけではなく、実務経験に基づく「経験知（現場知）」も含まれると考える。彼らは「学問知」だけではなく「経験知（現場知）」にも基づいて検討を行った結果、リフレ政策の実施は難しく、その効果も低く、そのうえ将来的なリスクは高いと判断し、リフレ政策の実施に抵抗したと考えるのである。

さらに、このことの論証を通じて、公共政策一般の決定過程を分析するにあたり、「学問知」と「現場知（経験知）」という分析視角を用いることの有効性を示すことも、本稿の目的である。

本稿の構成は以下の通りである。まず第一章では、経済学者による「専門知」と「世間知」に関する研究を概観したうえで、日本銀行の政策担当者の「専門知」は「学問知」と「経験知（現場知）」から構成されるとする本稿の分析視角を提示する。

次に第二章では、専門性・専門知と政治の関係に着目する先行研究を参照し、そうした研究で示された分析視角を用いれば、日本銀行の金融政策決定をどのように分析することが可能になるのかを検討する。

続いて第三章では、リフレ派と日本銀行の金融政策論争を振り返る。ここでは日本銀行の政策担当者が、リフレ派とは異なる「学問知」を有していたこと、また日常の政策運営を通じて習得した「経験知（現場知）」からしても、リフレ政策の実施は難しく、その政策効果は低く、リフレ政策の実施は将来、マクロ経済に悪影響をもたらすリスクが高いと判断したことが示される。

最後に結論で、本稿の議論をまとめる。

第一章　分析視角

本章では、なぜ「経済学的に正しい政策」が実施されないのかについて、「専門知」と「世間知」という分析視角を用いて説明しようとした、一部のリフレ派の研究を概観したうえで、「専門知」は「学問知」と「経験知（現場知）」から構成されるとする、本稿の分析視角について説明する。

第一節　「専門知」と「世間知」に着目する研究

「専門知と政治」の関係について論じるとき、政治学者は後述するように、民主的に選ばれたわけではない専門家が政策を決定することの正当性について議論することが多い。これに対し経済学者は、なぜ経済学の専門知に基づく政策が実施されないのか、不満を表明する傾向にある。実際のところ一部のリフレ派は、専門家が提示する学問的に「正しい政策」が、民主政治において実現されないことはなぜなのかについて、政策過程論的研究を行い、その成果を『経済政策形成の研究――既得観念と経済学の相克』(6)という論文集にまとめている。この研究を簡単に見ておこう。

同書の編者である野口旭によると、ある経済問題に関して、すべての専門家が合意するような「経済学的に正しい政策」が存在したとしても、それが実行されるとは限らない。民主主義社会において、その政策が実際に実行されるためには、有権者の大多数の同意が必要になるからである。そして専門家の見解としての「専門知」と、一般社会の通念としての「世間知」の乖離がきわめて大きい場合、専門家にとって正しいことが自明であるような政策が実行されなかったり、明らかに誤った政策が実行されたりするという深刻な状況がもたらされる。野口によると、

「こうした不幸な実例は、経済史上において枚挙に暇がない」という。

もちろん野口は、経済学者の間で常に「経済学的に正しい政策」について意見が一致すると想定しているわけではない。野口は、専門知としての経済学の特質として、経済学は標準的な知識体系が教科書という形で明示化されている点では、他の社会科学よりも「制度化」が進んでいるものの、自然科学とは異なり、特定の問題について専門家間の見解のばらつきは大きく、専門家同士の深刻な対立がしばしば生じることを挙げている。その原因は、実証あるいは反証によって競合する理論に優劣をつけるという実証科学の基本的な方法的手続きが自然科学のようにはうまく機能しないことにあるという。というのも、実証データの解釈は多様であり、本質的に誤った理論モデルの擁護者は、その理論モデルを明白に反証したような実証データが示されたとしても、その実証データを恣意的に解釈して、とりあえず「言い逃れ」をすることができるからだという。また「政策」の判断には、政策手段と政策目標をめぐる実証的判断だけではなく、政策目標それ自体についての規範的判断も伴うため、何が望ましいと考えるのか、イデオロギーが異なる専門家の間では、政策判断も異なるからだとしている。しかしながら、イデオロギーが異なる専門家の間でも、経済学が科学である以上、実証的局面における合意は常に可能だとも主張している。(7)

次に野口旭・浜田宏一は共著論文で、経済政策決定における「観念」の重要性を強調している。現代政治学の主流とも言える合理的選択論では、経済政策は政治アクターの経済的利害を反映していると考える。だが、政治アクターはそもそも経済的利害の判断を、一定の「観念」（「認識モデル」）に基づいて行っているということが重要だと、野口・浜田は強調する。すなわち、単一の支配的な認識モデルが、専門家と非専門家を含む社会全体で広く共有されている場合には、人々の政治行動の相違は、もっぱら各個人の利害判断や価値判断の相違から生じる。しかし現実社会においては、各個人の持つ情報や知識の量や質は大きく異なり、とりわけ専門家と非専門家の間では顕

著であるため、一般の人々の認識モデルは、必ずしも現実世界の正しい近似であるとは限らず、専門家から見れば迷信と大差がないものであったり、単なる思い込みであったりする。こうした情報や知識の相違が、しばしば認識モデルそれ自体の相違となって現われ、一般の人々の間で支配的な「既得観念」が、望ましい政策の実現を妨げたり、有害な政策を実現させたりするのである。こうした場合、専門家が果たすべき重要な役割は、一般社会に対する説得や啓蒙を行うことだという。(8)

さらに別の共著論文で野口旭・浜田宏一は、一九三〇年代と、一九九〇年代後半から二〇〇〇年代初頭にかけての、日本における二度の経済危機を例に挙げ、先の主張を実証しようとする。彼らによると、二度の経済危機はともに、デフレの弊害に対する認識を欠いてデフレを称賛するという、マスメディアを中心とした一般社会の歪んだ「既得観念」により、デフレを阻止するのではなくむしろ促進するような誤ったマクロ経済政策がとられた結果だというのである。マクロ経済政策は、人々の利害以上に、人々の持つ誤った認識によって動かされるのであり、専門家たちによって長い時間をかけて蓄積された経済学的知見が生かされなかったことが、二度の危機の原因だというのである。そのうえで彼らは、社会における経済学教育の重要性を強調するとともに、経済学者が政治家や政策当局者にどのように適切に影響を与えうるかが重要な問題だと論じている。(9)

こうした考えをリフレ派は実行に移した。経済論壇でリフレ政策を実施しない日本銀行を激しく批判し、さらに政治家にも自らの政策を売り込んだ。それを買ったのが安倍晋三であった。安倍はリフレ派を政策ブレーンとし、二〇一二年一二月に首相に就任すると、日本銀行に二％のインフレ目標を設定するよう強要し、さらにはリフレ派と目される黒田東彦・元財務官を日本銀行総裁に、岩田規久男・学習院大学教授を副総裁に任命した。日本銀行はリフレ派に乗っ取られたのである。

第二節　「専門知」と「世間知」と「利害」に着目する研究

こうしたリフレ派の主張と類似の見解ではあるものの、「専門知」が活用されない理由として、「世間知」だけではなく「利害」にも重きを置いているのが、経済学者の土居丈朗である。その主張を見ておこう。

土居は、歴代の内閣と比べて経済学（ここでは近代経済学を指す）の「専門知」が活かされることが格段に多かった小泉純一郎内閣では、実際のところ、どの程度、経済学の専門知が活用されたのかを、経済構造改革に関する政策（具体的には、郵政民営化、特殊法人改革・政策金融改革、年金改革、三位一体改革、歳出・歳入一体改革）を一つずつ取り上げて検討している。その結果、「経済学の専門知は、大いに活用された部分もあれば、全く活用されなかった部分もあり、さらに竜頭蛇尾に終わったものもあった」ことが示される。

それでは経済学の専門知のうち、政治的に採択されるものと、採択されないものとを分けた要因は何か。土居は、政策決定権者やその背後にある関係者の「利害」を挙げる。「経済学者の専門知は、ある特定の利害を代表することを目指したものではない」ものの、その提言が政策として具現化する段階では、特定の政治勢力が政治的に活用することもしばしばあったとし、「極言すれば、利害の力を借りなければ経済学の専門知が広く影響力を持たなかった」としている。なお、ここで検討された改革に関しては、官僚は専門知の提供者の立場ではなく、利害関係者の立場にあったとしている。

ここで土居は、リフレ派とは異なり、「利害」の重要性を主張している。だが、その一方で、「経済学では共通の理解とされているアイディア」であるにもかかわらず、「政治的説得に失敗するケース」については、「特に、社会的通念と経済学の命題とに乖離があるところで、それが起きやすいことも明らかになった」とも論じている。これは、「学問知」と「世間知」の乖離についての指摘だと考えられ、リフレ派の主張と同様のものと見ることができ

る。

もっとも土居は、経済学の中でも望ましい政策について見解の対立があったことは認めている。そしてその理由は、経済学が演繹法的に論理展開していることによるという。すなわち、基本的には同じ経済理論を用いて議論を展開しているものの、議論の前提・仮定には経済学者の現状認識が反映するため、分析者の現状認識が異なる場合、「同じ理論を用いてもそこから導かれる結論が異なることがあり得るのである」[10]。

ここでは「学問知」が必ずしも一つの政策解を導くわけではないこと、すなわち「学問知」の複数性については認められているのであり、リフレ派よりは柔軟な姿勢が示されていると見ることができる（もちろんリフレ派も、先述した通り、専門家間での意見の対立が生じることを認めてはいる）。

第三節　「学問知」と「経験知（現場知）」

このように「世間知」を重視するリフレ派の主張に対しては、当然ながら次のような疑問が生じる。なぜ「専門知」を有しているはずの日本銀行の政策担当者たちが、リフレ派が言うところの「世間知」に基づいた政策に固執し、リフレ派が主張する「専門知」に基づく政策を実施しようとはしなかったのか、という疑問である。

後述するように批判的見解は存在するものの、一般的に言えば日本銀行の政策担当者は金融政策の専門家であり、経済学にも通じていると考えられる。たとえば総裁として、リフレ派から強い批判を浴びた白川方明は、東大経済学部出身で、学部生のときには、現在ではリフレ派の代表的存在である浜田宏一から、大学院に進学して学者になるよう勧められ、さらに日本銀行入行後に留学したシカゴ大学でも、ジェイコブ・フレンケル（後にイスラエル銀行総裁）から、「シラカワはよくできた。学問を続けてほしかった」と評されるほど秀才の誉れが高く[11]、大半のリ

フレ派よりも、経済学に通じた人物だと考えられる。

リフレ派は、日本銀行が正統派のマクロ経済学とは異なる考え方を信奉していると批判し、それを「日銀流理論」と揶揄している。しかし、それではなぜ日本銀行の政策担当者が「日銀流理論」を信奉しているのかについて、検討する必要があるだろう。

ここで本稿が参照するのは、秋吉貴雄が知識情報論や知識経営学の知見を用いて提示した「理論的知識」と「経験的知識」という概念である。秋吉は、「政策知識」が、どのような経路で政策形成に影響を及ぼすのかという「知識の政治」の構築を目指すための前提作業として、「政策知識」について検討する。秋吉によると、「政策知識」には、「理論的知識」と「経験的知識」という二つの側面があるという。前者は、ミクロ経済学をはじめとする政策関連科学の発展によって得られる、「政策の原理を構築していくうえでの科学的知識」であり、専門家と研究者のネットワークである「政策コミュニティ」から獲得されるものである。後者は、当該政策の担当部局によって習得される「政策を実施していくうえでの実務的知識」である。その知識には、ヒュー・ヘクロの「政策学習」、ポール・サバティアの「政策志向学習」、ピーター・ホールの「社会的学習」といった概念によって示される、「過去に選択した政策の結果から」習得される知識と、リチャード・ローズの「教訓導出」という概念によって示される、「当該政策の担当部局が、同様な政策問題に直面した他国での政策及びその社会的帰結について考察」することで得られる教訓・知識とがあるという。

さらに秋吉は、新しい政策知識が台頭してきたとしても、政策には「耐久性」と言われる安定性があり、新しい知識が反映されて政策転換が行われるには、従来の政策の限界が認識されて、新しい知識の必要性が認識されることが必要だと考える。このため、理論体系に基づいて理論的知識が「正当化」されたとしても、それが政策に活用

されるためには、さらに経験的知識によって「正当化」される必要があるという。[12]

この議論を金融政策に当てはめると、次のように言える。経済学に基づく「理論的知識」が政策に活用されるためには、日本銀行の政策担当者たちが、自らの「経験的知識」からして、それが「正しい」と確信する必要がある。言い換えると、リフレ派の政策提言が採用されなかったのは、日本銀行の政策担当者が、自らの実務的知識からして、その政策が正しいと確信できなかったからだということになる。

従来、経済政策決定に際して用いられる「専門知」は、経済学という「学問知」と同一視されてきた。だが、この「専門知」には、秋吉のいう「理論的知識」と「経験的知識」とが含まれている。そこで本稿では、「専門知」を「学問知」と「経験知（現場知）」から構成されるものと考え、この両者を区別する。[13] ここで「学問知」は「理論的知識」を指す。一方、「経験知（現場知）」は「経験的知識」と大まかには一致するものの、少し違いもある。「経験知（現場知）」には、過去の経験や他国の経験から得られた知識だけではなく、日常的な業務経験を通じて習得された知識・技能、いわゆる「執務知識」のうちの政策に関わる知識が含まれる。行政機構における「執務知識」の重要性については、第二章第七節で説明する。また「知識」ではなく「知」という呼称を用いるのは、「経験知（現場知）」には「知識」というよりは「技能」と呼ぶべきものが含まれていると考えるからである。[14]

本稿では、こうした考えを日本銀行の金融政策決定に適用する。日本銀行の政策担当者は、「学問知」だけではなく、政策決定の現場で経験的に得られる「経験知（現場知）」も考慮に入れて政策を決定していたと考える。これは、実際に政策を形成・実施することで得られる、政策に関する知識である。

さらに「学問知」についても、ある特定の政策が唯一望ましいとする結論を当然に導くわけではないことに留意する必要がある。実のところリフレ派は、自らの政策提言こそが「経済学的に正しい政策」だと主張するものの、

その主張は日本の経済学界では異端視されており、多くの経済学者がリフレ政策に賛同していたわけではなかった。

要するに、リフレ派の政策提案を日本銀行政策担当者が受け入れなかったのは、①日本銀行政策担当者が、リフレ派とは異なる「学問知」を持っていたから、②日本銀行政策担当者が、現場で培われた「経験知（現場知）」からして、リフレ政策を不適切な政策だと考えたから、という二つの理由があったと考えられる。本稿は、両者の間で繰り広げられた金融政策論争について検討し、このことを明らかにしようとする試みである。

第四節　金融政策の特殊性と公共政策一般への適用可能性

本稿では金融政策の形成過程を分析するにあたり、「学問知」と「現場知（経験知）」という分析視角を用いることの有効性が示される。この分析視角は、他の公共政策の分析にあたっても有用だと筆者は考える。しかし、これには反論があるだろう。というのも、日本銀行の金融政策は、通常の公共政策とは異なる特徴を持つからである。そこで本題に入る前に、日本銀行の金融政策を研究対象とすることの意義について説明しておく。

通常、公共政策を策定するのは行政機構である。新しい政策を実施するにあたっては、多くの場合、行政機構が新しい法律案を策定し、与党の事前審査で国会にその法律案を提出することの承認を受けてから、閣議決定を経て、内閣が法案を国会に提出し、審議の後に多数の賛成を得る必要がある。一方、日本銀行は、政策を決定するという点では行政機構としての性格を有するものの、法的には民間の認可法人である。さらに、より重要なのは、日本銀行法により政府からの独立性が規定されており、金融政策は日本銀行の金融政策決定会合で決定される。つまり、他の行政機関とは異なり、政策決定において民主的統制を受けないことになっているのである。その代わりに日本銀行は、人事において民主的統制を受ける。総裁・副総裁や審議委員の任命は内閣が行い、国会の同意が必要とさ

れているのである。また政策の結果について、説明責任を果たさなければならないことは言うまでもない。

中央銀行の金融政策決定における独立性は、先進国では常識となっている。これは、選挙によって選出される政治家が金融政策の決定権を持つと、有権者の歓心を買おうとして、景気の回復や雇用の拡大という短期的な視野から過度な金融緩和政策を行いがちであり、その結果、物価の上昇を引き起こしてしまうため、長期的な視野から物価の安定を最優先とする専門家に金融政策決定を委ねた方が、望ましいマクロ経済パフォーマンスが実現されるという考えによる。要するに中央銀行の金融政策は、民主的な政策決定ではなく、専門家による政策決定が正当化されているという点で、特殊な政策領域だと考えられる。

そして実際のところ、中央銀行の金融政策は他の公共政策に比べると、「学問知」に基づいて政策の企画立案・決定・実施がなされていると考えられる。近年、先進国の中央銀行幹部には経済学の博士号取得者が就任することが多く、高名な経済学者が就任するケースも多い。例を挙げると、米連邦準備制度理事会議長は、ベン・バーナンキ、ジャネット・イェレンと、二代続けて著名な経済学者が務めており、現在、副議長にも、経済学者であるスタンレー・フィッシャー（前イスラエル銀行総裁）が就任している。欧州中央銀行総裁のマリオ・ドラギも、前イングランド銀行総裁のマーヴィン・キングも経済学者である。

一方、日本では、経済学の博士号を取得していない、東京大学法学部出身の大蔵省・日本銀行ＯＢが総裁・副総裁・理事に就任することが多く、また金融政策決定会合の審議委員にも、必ずしも金融の専門家とは言えない官僚ＯＢや民間企業出身者が任命されるなど、その専門性に疑義が呈せられることもある。(15) しかしながら金融政策運営に当たっては、マクロ経済や金融市場の動向に関する調査・研究が不可欠であるため、日本銀行内のエコノミストが彼らを支えており、経済学が軽視されているわけではない。また日本銀行金融研究所では、マクロ経済理論の研

究や高度な実証分析、金融制度の歴史的な研究が行われており、「中長期的な視点に立って、学会での議論にも耐え得る研究成果を挙げること」が求められている。[16] さらに近年では、岩田一政、植田和男、西村清彦、須田美矢子、宮尾龍三といったマクロ経済・金融論を専門とする経済学者が、副総裁や審議委員に任命されている。

実際に日本銀行を含め、先進国の中央銀行の金融政策決定会合では、高度な経済学的知識を駆使した議論が行われ、政策が決定されている。[17] 中央銀行間でも、学術的にハイレベルな政策論議が交わされており、高度な経済学的知識なしに、そうしたコミュニティの一員として参画することは難しくなっている。[18]

こうした特殊な政策領域の分析から得られた知見を、他の公共政策領域に適用することは妥当なのであろうか。筆者は金融政策については、他の公共政策領域に比べて「専門知」、より正確に言えば「学問知」に基づいて政策の企画立案・決定・実施がなされているからこそ、本稿で得られた知見は他の政策領域においても適用可能であると考える。

というのも本稿では、金融政策という「学問知」が最も活用されるであろう政策領域においても、政策形成に際しては、それ以上に政策担当者の「経験知（現場知）」が重要視されると主張する。そうであれば、他の政策領域においても当然、「学問知」よりも「経験知（現場知）」が優先され、「学問知」がなかなか政策形成に活用されないということが予測される。つまり本研究は、政策決定において「学問知」があまり活用されないことを示す決定的事例研究なのであり、その理由として「経験知（現場知）」の重要性を示すものである。

本稿では、以下、「学問知」の複数性と「経験知（現場知）」の重要性に着目し、日本銀行の政策担当者がリフレ派の政策提言を受け入れるのに抵抗した理由を説明していく。ただその前に、政策過程における「専門性」、「専門知」に着目した先行研究について概観しておく。

このような作業を行うのには、理由がある。近年、政策過程における「専門性」、「専門知」が注目され、多くの研究が公刊されている。[19] ところが、論者によって「専門性」、「専門知」の定義は異なっており、その関心の持ち方も様々で、議論はいまだ錯綜状態にある。そこで本稿では、近年の「専門性」、「専門知」と政治との関係について検討した先行研究を整理し、それぞれの観点からすると日本銀行の金融政策決定は、どのように分析できるのかを検討する。そのうえで本稿の分析視角による分析を進めていくことにしたい。

第二章　専門性・専門知をめぐる先行研究の検討

本章では、専門性・専門知をめぐる先行研究を紹介し、そこで示された分析視角を用いれば、日本銀行の金融政策をどのように分析できるのかを検討する。なお、ここで挙げられる先行研究は網羅的なものではなく、専門性の高い組織である日本銀行を政治学的に分析するうえで参考になると筆者が考えた研究に限られていることを、あらかじめお断りしておく。とりわけ先述した「アイディアの政治」については、すでに多数の優れたレビュー論文があるため、本章では言及していない。[20]

第一節　テクノクラシー論

政治過程における「専門性」に注目する議論は、目新しいものではない。今日、議論されていることのかなりの部分は、すでに「テクノクラシー論」で議論されている。以下、大嶽秀夫のまとめによりながら、テクノクラシー論について復習しておこう。[21]

フランス第五共和制のシャルル・ド・ゴール体制下で誕生したテクノクラシーとは、①上流階級出身で、ＥＮＡ

や国立理工科大学校といったエリート教育機関出身の高級官僚が、旧来の政治家に代わって政府の主要ポストに就任し、さらに政府内において彼らへの集権化が進んだこと、②旧来の官僚制における法律的思考様式、経験的ノウハウの蓄積、それらを支えるオン・ザ・ジョブ・トレーニング（ＯＪＴ）に代わり、官庁外で開発された社会科学的・体系的知識が組織的に導入・利用されたこと、という二つの現象を指している。一方、同時期のアメリカのジョン・Ｆ・ケネディ政権でも、同様の現象が観察されている。ここでのテクノクラートはフランスとは異なり、多数の経済学者など研究所や大学に籍を置く者であったのだが、彼らは大統領や国防長官などトップ・エリートのアドヴァイザーやコンサルタントとして政策決定に参画し、新しい専門知識・技術を行政に導入した。

両国のテクノクラートに共通する特徴としては、以下の三点が挙げられる。第一に、社会からの自律性である。そもそもテクノクラートが担当する外交・安全保障・マクロ経済運営といった政策領域は、国家や経済の全体的管理に関わるため、トップ・エリートに権限が集中する領域であり、一握りのエリートによる政策決定の独占が保障される。またテクノクラートは、専門知識・技術を独占することで、専門知識・技術に信頼を寄せる大衆や政治家などから自律的に政策決定を行うことができる。もっとも、その信頼性を保つには、経済成長や核開発など、具体的な成果を挙げなければならない。さらに人事面でも、彼らは自律性を保障されている。高級官僚のリクルートや昇進などは、官庁内部で自律的に行われているし、研究者も政治的地位に固執しなければ、大学や研究所などでの身分を保障されている。

第二に、利益団体や個別官庁が特殊利益を追求するのに対し、テクノクラートは国民全体の利益を代表することで、トップ・エリートの一員としての立場を正当化する。その責任感は、自らが国家を動かしているという自覚、専門家としてのプロフェッショナリズム、制度的自律性が与えるエリートとしての誇りに由来する。もっとも、

「国益」を実現するための政策上の解決策は科学的に一義的には決まらないため、それを達成する手段をめぐっては、専門家内部で意見の対立が生まれることもある。どの理論的立場をとるのかは、パーソナリティや政治的立場を反映したイデオロギーによるところが大きい。

第三に、テクノクラートは実のところ、二重の意味で狭義の専門家ではない。通常、官僚制の専門性としては、実務経験を通じて学ばれる、複雑な行政や行政対象の制度についての知識、行政の過程で蓄積される「勘」、行政・業界内部で通用している文化的慣行、暗黙の約束事といったものが重要な位置を占める。これこそが、マックス・ヴェーバーが官僚支配を専門知識による支配と呼ぶときの専門知識であり（いわゆる「執務知識」）、長期にわたって同じ業務に携わる下級官僚が有している。それに対しエリート官僚に必要とされるのは、より総合的な合理性と長期的な視野であって、問題に直面したときに、こうした知識を部下からのブリーフィングを通じて迅速に吸収するとともに、政策の政治的実現可能性と、それが採用されたときの波及効果を、大所高所から判断する能力である。つまり、新しい事態への柔軟性や、より広い視野によって狭義の専門知識を適切に動員しつつ、それにとらわれない判断をする能力であり、それには一定の抽象的体系的把握能力が不可欠である。

他方、テクノクラートは、大学で開発された最新の理論については素人レベルの理解しかしていないし、抽象的理論を現場に適用するという彼らの役割からすれば、それで十分である。法学部出身の大蔵官僚がマクロ経済理論を比較的短期間の研修で習得していることからもわかるように、テクノクラートが依拠する体系的、抽象的知識は、社会的には過大に評価されているものの、これまでのところ、その洗練化の程度はそれほど高くはないのである。(22)

本稿の関心からして、ここまでの大嶽のまとめで興味深いのは、テクノクラートの専門性についての部分である。官僚機構の専門性としては、まずテクノクラートではなく下級官僚についてであるが、政策内容についての知識だ

けではなく、実務経験を通じて学ぶ知識が重要であること、またテクノクラートについても、学問的知識に関しては、それほど高度な知識は不要としていることが目を引く。日本銀行の幹部や審議委員だからといって、必ずしも経済学の博士号が必要だというわけではなさそうである。この点は、近年の専門性に関する行政学者の研究でよく取り上げられており、第七節で紹介する。

大嶽の議論に戻ると、華々しく登場したアメリカのテクノクラート政治は無残にも失敗する。ケインズ主義に基づく野心的な財政政策と、泥沼に陥ったベトナム戦争により、アメリカ経済はインフレの昂進に苦しむことになる。テクノクラートが依拠する技術的合理性は、社会工学や社会科学への過剰な期待・素朴な信頼に基づいており、現実政治においては不合理な政策結果をもたらすことがある。経済政策の失敗は、「経済を自在にコントロールしうるといった過剰な社会工学への期待や信頼が裏切られたプロセスとしてみることができよう」。

一方、フランスでは、テクノクラートによる経済政策は成功し、経済近代化が実現される。しかし一九六八年には、テクノクラート政治を批判し直接政治参加を求める、大学生や若者労働者を中心とした大規模な大衆運動（五月革命）が発生し、翌年、ド・ゴールは退陣を余儀なくされる。

要するにテクノクラシー論では、社会科学には限界があり、専門家の専門知によって政策が決定されたからといって、それが成功するとは限らないこと、また、かりにそうした政策が成功したとしても、専門家が独断で政策を決めることには民主的正当性の観点から批判がなされるということが示されているのである。[23]

これは本稿の関心からすれば、次のように言い換えることができる。第一に、経済学者が提案する、経済学の最新理論に基づいた政策案が、本当に正しい政策であるかどうかはわからないということである。もちろんこのことは、優秀なエコノミスト集団を抱える日本銀行の金融政策についてもあてはまることであろう。にもかかわらずテ

クノクラートについては、自分たちの政策案が唯一正しく、それに反対する政治家や利益団体、一般国民は、特殊利益・個別的利益を追求しているか、もしくは経済学の知識が欠如しているからだと考える傾向にあると指摘されることがある。こうした思考様式は、政策提言を行う経済学者にもよく見られる。

第二に、日本銀行の政府からの独立性は、民主的正当性の観点からは批判されうるということである。先述した通り、中央銀行に民主的統制が及ぶと、選挙目当ての過度な金融緩和政策が実施され、インフレという望ましくない結果が生じるとして、中央銀行の独立性は正当化されている。だが近年の日本では、インフレ抑制に固執する中央銀行に金融政策を自由に決めさせた結果、過度な金融緊縮政策が実施され、日本経済はデフレに陥ったとして、小選挙区中心の選挙制度の下、事実上、国民が選出した首相が、金融政策の目標についても決定権を持つべきだという主張が見られるようになっている。日本銀行が政治的圧力から完全に独立し、過度な金融緊縮政策をとってきたという事実認識には問題があると思われるのだが、これは金融政策決定の民主化を求めるという点で、テクノクラート批判と軌を一にするところがある。

以上、テクノクラシー論について復習してきた。次節以降、近年の「専門知と政治」に関する研究を概観し、そこで提示される分析視角について検討していく。

第二節　行政機構の専門性への信頼・評判に着目する研究

トップ・エリートとしてのテクノクラートを想定したテクノクラシー論とは異なり、近年の専門性と政治に関する研究では、行政機構を専門家集団とみなして議論を行うものが大半である。テクノクラシー論では、テクノクラートは専門知識・技術を独占することで、それに信頼を寄せる大衆や政治家などから自律的に政策決定を行える

という議論がなされた。行政機構についても、その専門性が信頼され、評価されると、行政機構の自律性が高まるという研究がなされている。

その代表的論者は、ダニエル・カーペンターである。カーペンターは、一九世紀後半から二〇世紀前半にかけてのアメリカの行政機構の発展を分析し、郵政省と農務省が、政策の形成と執行の能力を高めることで、政府内外の関係者から専門家としての評判を獲得し、さらに組織の正当性を高める多元的なネットワークを築くことで、組織的自律性を確保していったことを明らかにした。[24] またアメリカ食品医薬品局（ＦＤＡ）についても、新薬承認にあたり薬害防止を最優先として、製薬業界や政治家の影響を受けずに、専門的な立場から判断を行っているという評判を高めることで、組織の自律性を高め、その権限を強化していったと論じた。[25] カーペンターの議論は、行政機関が専門性の高さをアピールし、専門家としての評判を獲得することで、その自律性を高められることを示している。

それに対しハーバート・カウフマンは、専門性を向上させ組織の自律性を確保した組織が、その成功ゆえに、その後の環境変化への柔軟性を失う可能性を指摘している。カウフマンは一九五〇年代に、アメリカの森林監督官が専門性の蓄積を通じて倫理的一体性と組織的自律性を獲得したことを明らかにした。しかし、半世紀後に自身の研究を回顧した際には、次のように論じたという。すなわち、二〇世紀後半になると、「森林監督官の専門性を支えた『林学』が『環境科学』の一分野に位置づけられ、種の保存やリクリエーション等、新たな機能が森林行政に期待される」ようになり、「伝統的な森林行政に対する環境保護団体等の批判が高まった」。だが、「こうした『外圧』に対する森林監督官の組織的対応は緩慢なものであった」。このカウフマンの回顧談から伊藤正次は、「専門性を蓄積した行政組織は、社会的威信を勝ち得ることによって組織的自律性を獲得する可能性が高まるものの、それを長期にわたって維持するためには、専門性を時代状況や環境変化にあわせて再構築し、社会的・政治的に受容さ

れることが必要であるとの示唆」を導き出している。[26]

他方、藤田由紀子は、行政機構が、その専門性に疑念を呈せられたときに、どのように対応するのかを、厚生労働省（旧厚生省）の事例を用いて検討している。藤田によると、一九九六年に厚生省は、薬害エイズ事件に関する資料隠蔽が発覚したり、収賄容疑により事務次官が逮捕されたりしたため、「国民の強い批判を受けて組織としての正統性の危機に直面」していた。そこで一九九六年から九七年にかけて、「厚生省薬務局を中心とした組織改革や、審査センターの設置と職員の増員による医薬品承認審査体制の強化」など、専門性の向上を目的とした組織の改革や拡充を行った。しかし、薬害事件の反省を踏まえれば、承認審査よりも承認後の安全対策に重点を置くべきとも考えられるのであり、「その専門性の内容について十分に検討された形跡はなかった」という。藤田は、組織の正統性の回復にくわえ、組織の権益拡大につながる組織の拡充や職員数の増員のために、「専門性が外面的に取り上げられ、利用されてきたかのように見える」と論じている。[27]

これに関連して青木栄一は、専門性と評判・信頼の関係について、いじめにより学生が自死した際の学校や教育委員会の対応が問題視され、教育委員会制度の独立性が弱められた事例を用いて、次のように論じる。すなわち、教育委員会や文部科学省といった専門性を重視するはずの領域では通常は、専門職の力量向上や学校外の相談体制の整備、関係機関との連携・協力、スクールカウンセラーの活用など、専門性の強化を図ろうとする。ところが、いじめの隠蔽など、組織のモラルに関わるような専門性以前の問題が起きた場合、専門性強化策は不信を払拭するどころか、自浄作用のなさを露呈したと政治や社会からとらえられてしまい、組織の縮小や独立性の剝奪・弱化など、当該行政組織の大幅な改組につながるというのである。[28]

これらの研究では、①行政機構は専門性を向上させ、組織に対する評判・信頼感を高めることで、組織の自律性

を高めることができる、②しかし、その成功体験に拘束され、環境変化への柔軟性を失う場合がある、③専門性の高い行政機構が、政策面で失敗を犯し、その専門性に疑念が呈せられた場合、専門性の強化により批判をかわそうとする、④さらに、組織のモラルに関わるような専門性以前の問題を起こした場合には、組織の縮小や独立性の剝奪などにつながることがある、といった見解が提示されている。

こうした見解は、日本銀行についても適用可能であるように思われる。①に関連して筆者は、組織に対する評判・信頼の向上が、組織の自律性を高めるという観点から、日本銀行について論じたことがある。すなわち、一九七〇年代後半から八〇年代前半にかけて、日本銀行が政府からの実質的な独立性を高めてインフレ抑制的な金融政策を実施し、物価の安定を実現したことで、日本銀行への評価は高まり、その実質的な独立性をさらに高めていったと論じている。[29] また二〇〇三年に就任した福井俊彦総裁が、金融緩和政策を積極的に進めて日本銀行の評判を高めることで、二〇〇六年以降、量的緩和政策の解除やゼロ金利政策の解除に成功したことについても論証している。[30]

一方、日本銀行に対する信頼・評判が低下することで、独立性が損なわれる可能性があることも指摘できよう。一九九八年に発覚した接待汚職事件で、日本銀行は国民世論の信頼を失い、政府からの独立性を高めた新日本銀行法が同年四月に施行されたにもかかわらず、その政治的立場を弱めた。[31] 速水優総裁の時期には、G7での総裁の不適切な言動で日本銀行の立場が弱まり、短期国債買い切りオペの導入を余儀なくされる事例があった。[32] また、ゼロ金利解除が結果的に失敗したことで、日本銀行は量的緩和策の実施に追い込まれた。[33] さらに白川方明総裁の時期には、日本銀行は与野党の政治家から円高デフレの責任を負わされ、量的緩和の拡大やインフレ数値目標の導入を強いられた挙句に、リフレ派が総裁・副総裁に任命されることになった。[34]

他方、リフレ派からすれば、②の議論が適用されそうである。すなわちリフレ派であれば、日本銀行は一九七〇

年代後半から八〇年代前半にインフレ抑制的な金融政策を実施し、物価安定を実現させた成功体験にとらわれ、経済環境が変化したにもかかわらず、依然としてインフレ抑制を最優先とした金融政策を実施することで、日本経済をデフレに陥らせてしまったと論じるのかもしれない。

これはつまり、日本銀行の政策担当者が過去の経験に縛られて、新しい経済理論を政策に取り入れていないという批判である。この見方は、「経験知（現場知）」が新しい「学問知」の活用を阻むという意味では、本稿の分析視角と共通していると言えよう。

第三節　行政機構内外における専門知の所在に着目する研究

前節で紹介した研究は、行政機構が専門性を有しているという評判を獲得すれば、その自律性や権限が強化されるというものであった。このことからして特定の政策領域において、行政機構が専門知識を独占している場合、その行政機構は強い影響力を持つと考えられる。だが多くの政策領域では、政府外にも専門家が存在し、政府内の専門家と同等、もしくはより多くの情報や知識を有している。この場合、政府内の専門家の影響力は、相対的に小さくなるであろう。こうした観点から、政策ネットワークにおける専門知識の所在に着目する研究を行ったのが、広本政幸である。以下、広本の議論を見ておこう。

広本は、ロナルド・レーガン大統領就任以後のアメリカにおいて、全連邦支出比で見た福祉プログラム支出が軒並み抑制されているなか、メディケア（高齢者対象の健康保険プログラム）支出のみが増加し続けているのはなぜかという問いに答えるため、メディケアとソーシャル・セキュリティ（高齢者対象の生活費補助を目的としたプログラム）それぞれの政策ネットワークを比較している。

広本によると、ソーシャル・セキュリティでは、行政組織の社会保障局（ＳＳＡ）が高度な専門知識を独占している。一方、メディケアでは、行政組織の保健財務局（ＨＣＦＡ）だけでなく、政府外の医療供給者も高度な専門知識を有している。しかもＨＣＦＡが、支出を抑制するためのメディケア改革に積極的なのに対して、支払いを受ける側の医療供給者は支出抑制に消極的である。このように政府外の専門家が政府内の専門家と異なる選好を持つ場合、政府外の専門家は自らの選好を政策に反映させるため、政治的圧力を行使する。その結果、メディケアは政党間の対立を生む政治問題となり、改革は進まなかったというのである。(35)

さらに広本は、都道府県の高齢者福祉施設の設置状況と道路の建設状況との比較も行っている。広本によると、都道府県による特別養護老人ホームの設置の仕方は、私立施設があれば自らは施設を設置せず、私立施設がなければ自ら施設を設置するというもので、民間サービスの補足という役割に留まっている。これは、都道府県が高齢者福祉行政の領域では専門性が低いため、専門性の高い民間団体の影響を受け、その補足をする程度に自らの役割を制限しているからだという。一方、都道府県による道路建設の仕方を見ると、建設省による国道建設に足並みを揃える形で行われている。これは、都道府県が道路行政の領域では、建設省の出向者や退官者に依存することで専門性を備えているため、同様に専門性の高い建設省と結びついて道路建設を進めているからだというのである。(36)

広本の議論からは、政策に関する高度な専門知を有するアクターが行政機構外に存在する場合、行政機構の影響力は制限されること、さらに、行政機構外のアクターが政治的圧力を行使して、当該政策を政治問題化する可能性が示されている。そしてこのことは、日本銀行とリフレ派との関係に当てはまる。一九九〇年代末以降、日本銀行の外部にいるリフレ派経済学者・エコノミストが、日本銀行の考えとは大きく異なる政策提言を行い、政治家にその実現を働きかけることで、金融政策が政治問題化したのである。

第四節　専門性と利益の関係に着目する研究

テクノクラシー論が、テクノクラートを政策志向で非党派的な存在とみなしたのに対し、専門家も利害を持つとして、「専門性」と「利益」の関係に着目した研究が登場してくる。

①　自律性の保持

第一に、テクノクラートが、自律性の保持を利益と考えて行動するという見解がある。政党や利益団体などからの自律性が保持されているからこそ、テクノクラートは専門性の観点からして合理的な政策を決定し実施することが可能になる。しかし民主制の下では、行政機構に対する政治の介入が当然視される。そこでテクノクラートは、政治的に中立ではあり得ず、自らの自律性を保持することを利益と考え、そのために政治的に行動しなければならなくなると考えるのである。

伊藤武は、一九四〇年代から五〇年代にかけて、イタリア銀行の経済テクノクラートが自律性を回復するために、与党キリスト教民主党や国庫省、金融界、産業界と取引したり妥協したりしてきたことを明らかにする。従来、テクノクラシー論では、テクノクラートの政策志向と、制度的基盤の自律性が重視されており、戦後イタリアにおいても、経済テクノクラートは経済学的知識など高度な学問的基礎と、実務を通じて蓄えられた政策的専門知識に裏付けられた専門性を有し、政策志向で非党派的、政治的中立性を保持する存在とみなされてきた。このため、一九九〇年代に政治腐敗や経済政策運営の失敗により政党政治が危機に陥ると、中央銀行出身のテクノクラートが中心となる非政党専門家政権が発足し、経済改革や選挙制度改革などを実行することになった。しかし実際には、戦後イタリアのテクノクラートは、自らの自律性を保持するために政治的に行動する存在だったのである。(37)

この議論は日本銀行にも当てはまる。リフレ派の中には、一九九八年に旧日本銀行法が改正され、日本銀行の独立性が強化され過ぎたため、日本銀行は緊縮的な金融政策を独善的に実施してきたと主張する者もいる。だが、現実の政策決定過程を見ると、日本銀行は絶えず政治の批判を受け、その批判をかわすため、金融緩和政策の実施を強いられており、強い独立性の下、関東軍のように振る舞っていたとは言い難い。日本銀行は自律性を保持するために、妥協や譲歩を繰り返したのである。(38)

② 権力の拡大

「専門性」と「利益」に関する第二の見解として、自律性の保持という防御的反応を越えて、行政機構が積極的に権力の拡大を目指すとする、加藤淳子の研究がある。

加藤によると、従来の研究では、官僚組織が公共利益と組織権力のどちらを追求するのかについて意見が分かれている。ここで加藤は、ハーバート・サイモンの限定合理性の概念を用いて、政策決定においては、政策科学や経済学理論のような専門知識をもってしても客観的な一つの解決策を得ることは困難だと主張する。専門知識からしても妥当と考えられる政策案は、一つではなく複数存在し得るのである。そこで官僚は複数の政策案のうち、自らの組織権力を最も増大させる政策案を選択する。この場合、公共利益の追求と組織権力の追求とは矛盾しないという。(39)

こうした仮定を置いたうえで加藤は、日本での大型間接税導入について分析を行う。大蔵省の権力の源泉は、各省庁に対する予算の査定権にあるため、大蔵省の利益にとっては予算を統制することが最も重要である。このため大蔵省は、予算が外部から制約されることを嫌う。たとえば財政状況が極端に逼迫した場合、予算の制約により予

算配分に際して裁量の余地がなくなり、影響力を行使できなくなる。実のところ一九八〇年代には財政再建策としてゼロ・シーリングやマイナス・シーリングが実施されたのだが、これにより大蔵省の予算査定の余地は狭まってしまったことが指摘されている。逆に予算の放漫な支出が許される場合も、各省庁の予算要求をそのまま認めざるを得ないため、大蔵省の予算に対するコントロールは弱まる。それゆえ大蔵省は、高度成長期には所得税抑制政策をとることで予算規模の拡大を防いだという。

したがって付加価値税こそが、大蔵省にとって望ましい税制ということになる。広い課税ベースを持つ消費課税は経済状況に左右されにくく、しかも税収が予想しやすいため、極端に緊縮的あるいは放漫な財政状況に陥りにくいからである。付加価値税が望ましいという考えは、大蔵省の組織利益に基づいており、客観的・理論的に導かれるわけではないのである。(40)

さらに加藤の議論で興味深いのは、官僚は政策専門知識、情報収集能力において政治家より優位に立つため、政策決定に影響力を持つという従来の見解を批判していることである。

官僚は、組織利益に合致した政策を実現するため、自らが提案しようとする政策がよい解決方法として受け入れられるように政策課題を定義する。たとえば財政赤字が生じた場合、過剰な公共支出の結果であるとも、政府の無駄が多い結果であるとも、課税が十分でない結果であるとも解釈できる。どのように解釈するかによって、解決方法は異なる。公債発行が経済に悪影響をもたらさないとするならば、解決策は必要ないと考えることもできる。ここで大蔵官僚は、消費増税がより良い解決策であると政治家に思わせるように政策課題を定義するのである。

そのうえ政治家に対しては、情報や知識を隠すのではなく、むしろ情報を提供し共有して、自らの政策提案が妥当であると納得させ、その支持を得る。与党政治家の支持が得られなければ、国会で法案が通らないからである。

要するに民主主義国家における官僚の影響力は、政策情報・専門知識の独占というよりは、それを政治家と共有し、政治的に利用すること（戦略的操作）に由来するのである。

一方、与党政治家についてであるが、長期にわたり政権を維持してきた自民党内では、党内での出世のキャリア・パスが明確化し、党内で出世するには、当選回数を積み重ねるとともに、族議員としてのキャリアを積むことが必要であった。そこで自民党の政治家のうち、強固な選挙基盤を築いた政治家は、選挙区での個別利益にとらわれず、政策知識からして妥当と考えられる政策であれば、国民に不人気な政策であったとしても、官僚の提案を受け入れる。そうすることで党内の政治家や官僚から、高い政策専門性を有すると評価されるようになり、彼らへの影響力を増すことができると考えるからである。とりわけ租税政策に関しては、専門知識を持った集団が税制調査会の幹部となって大きな影響力を持っており、付加価値税への賛成が政策知識の高さを示すことになると考えられた。そこで彼らは、国民に不人気で、自民党の政権基盤を危うくするような付加価値税の導入に賛成したのである。(41)

従来、官僚の影響力は、政策知識・情報の独占に由来すると論じられてきた。日本でも官僚優位論は、官僚が政策専門知識、情報収集能力において政治家より優位に立つと想定していた。それに対し政党優位論は、自民党政権の長期化により族議員たちが、従来、官僚に独占されてきた政策知識や政策実施のための方法に習熟することで、政策決定における影響力を強めてきたと見る。(42) ところが加藤は、発想を大きく転換し、官僚は政治家に対して積極的に政策知識・情報を提供して、共通する政策観を持つ集団を与党政治家の中に確保し、彼らが官僚の政策提案を支持して与党内で合意を形成するよう自発的協力を求めることで、自らの望む政策を実現できると説いたのである。(43)

この議論を日本銀行の金融政策に適用しようとすると、次の二点が注目される。すなわち、①学問的な専門知識をもってしても望ましいと考えられる政策案は複数考えられ、その優劣はつけがたく、行政機構は自らの組織利益

を考慮に入れて政策案を決める。②行政機構は政治家に政策に関する情報を積極的に提供し、その政策提案が妥当であると納得させ、その支持を得ようとする。

まず①についてであるが、一部のリフレ派は、「日本銀行が名目金利をプラスにすることに非常に執着する」のは、日本銀行職員が天下りをしている短資会社の利益に配慮しているからだと主張している。ゼロ金利になると金融機関は他の金融機関に資金を貸し出さなくなり、金融機関は日本銀行の資金供給に依存するようになるため、金融機関間の短期資金の貸し借りを仲介する短資会社は利益を上げられなくなるからだというのである。(44) しかしながら日本銀行は、ゼロ金利だけではなく、（もし成功すれば早期にゼロ金利解除が可能になるはずの）インフレ数値目標政策などにも反対していることからして、この主張には疑問が残る。

次に②についてであるが、行政機構とは異なり中央銀行の政策決定は、議会で過半数の賛成を得る必要はなく、政策決定に際して必ず政治家を説得しなければならないというわけではない。だが現実には、中央銀行は政府と決定的に対立するわけにはいかず、政策変更の際にはできるだけ政府・与党の同意を得ようと努める。中央銀行の総裁は政府によって任命されるし、中央銀行の独立性を規定した中央銀行法は、議会の多数意思によって変更されるからである。

もっとも旧日本銀行法下においては、政府・与党との調整は大蔵省が担当しており、日本銀行は金融政策の変更に際して、大蔵省さえ説得すればよかった。(45) ところが新日本銀行法の施行後は、財務省（旧大蔵省）だけではなく、首相や財務相、経済財政政策担当大臣ら主要政治家に対しても、日本銀行が説得を行わなければならなくなった。

そこで「正しい経済学に基づいた政策」が実施されなかったことを疑問視する論者は、専門性の高い日本銀行が、経済学の知識がない政治家をうまく説得したと考えるのかもしれない。だが日本銀行は、政治家からの合意調達に

関しては、大蔵省に依存していた時期が長く、その経験に乏しいため、一般の行政機構よりも不得手であったと見られる。そのため日本銀行は政界の不評を買い、安倍首相にリフレ政策を強要されるに至ったとも考えられる。

実はこの論点は、第七節で紹介する「政策過程管理」の専門性の議論と大きく関係している。続きは、そこで議論することにしたい。

【付記】 本研究は、平成二五～二七年度科学研究費 基盤研究（A）「公共政策の総論的分析」（研究代表者 真渕勝、課題番号 二五二四五〇一九）による研究成果の一部である。

（1） 本稿では、一九九〇年代以降の日本経済の低迷の原因はデフレであり、デフレは貨幣的現象であるから、日本銀行がインフレ数値目標政策を導入して期待インフレ率を高めるとともに、大規模な金融緩和（リフレーション政策）を行うことで二％程度のインフレを実現すれば、景気は回復すると主張する経済学者・エコノミストを総称して「リフレ派」と呼ぶ。もちろん「リフレ派」の中でも、一九九〇年代から二〇〇〇年代前半にかけては不良債権の抜本処理が必要か否かで、また現在でも、財政再建のための消費増税が必要か否か、物価の上昇なしに景気が回復する中、さらなる金融緩和が必要か否かで、意見が分かれるなど、各論者の議論の細部には違いがあるのだが、ここではその詳細には踏み込まない。

（2） 日本銀行がリフレ政策の実施に追い込まれるまでの経緯、およびその理由については、上川龍之進（二〇一四）『日本銀行と政治――金融政策決定の軌跡』中央公論新社、にて論じた。

（3） アイディアの政治全般については、松本俊太（二〇〇二）「レーガン政権期の『産業政策論争』と八八年包括通商・競争力強化法――アイデア・アプローチによる政策決定過程の分析（一）」『法学論叢』一五二巻二号、八六―一〇六頁、近藤康史（二〇〇六）「比較政治学における『アイディアの政治』――政治変化と構成主義」日本政治学会編『年報政治学2006―Ⅱ 政治学の新潮流――21世紀の政治学へ向けて』木鐸社、三六―五九頁、秋吉貴雄（二〇〇六）「政策変容とアイディアの因果関係に関する研究」『熊本大学社会文化研究』四号、一―一五頁、西岡晋（二〇〇七）「政策アイディア

論・言説分析」縣公一郎・藤井浩司編『コレーク政策研究』成文堂、一四三―一六八頁、西岡晋（二〇一一）「政策過程論の『構成主義的展開』」『金沢法学』五三巻二号、九七―一四〇頁、などの文献レビューや、秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（二〇一〇）『公共政策学の基礎』有斐閣、第一〇章、などを参照されたい。

（4）野口旭編（二〇〇七）『経済政策形成の研究――既得観念と経済学の相克』ナカニシヤ出版。

（5）インフレ数値目標政策が、政界や財務省、経済界からあまり支持されなかったことについては、上川龍之進（二〇一四）、前掲書、一五一―一五四頁。

（6）野口旭編（二〇〇七）、前掲書。

（7）野口旭（二〇〇七）「経済政策はどう実現するのか」野口旭編、前掲書、一―二六頁。

（8）野口旭・浜田宏一（二〇〇七）「経済政策における既得権益と既得観念」野口旭編、前掲書、二九―五八頁。

（9）野口旭・浜田宏一（二〇〇七）「デフレをめぐる既得観念と経済政策――昭和恐慌と平成大停滞の経験から」野口旭編、前掲書、一三四―一八六頁。

（10）土居丈朗（二〇〇九）「小泉改革における経済学の専門知――政府の資産負債のオフバランス化改革」久米郁男編（二〇〇九）『専門知と政治』早稲田大学出版会、三一―八一頁。

（11）浜田宏一・若田部昌澄・勝間和代（二〇一〇）『伝説の教授に学べ！――本当の経済学がわかる本』東洋経済新報社、iv頁。

（12）秋吉貴雄（二〇〇八）「政策過程と政策知識――『知識の政治』の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究』八号、一―一二頁。

（13）本稿では「経験知（現場知）」を、河野勝が「専門知」と対置して定義した「現場知」とは異なる意味で用いていることに注意されたい。河野勝（二〇〇九）「政策・政治システムと『専門知』」久米郁男編、前掲書、一―三〇頁。

（14）知識と技能の違いについては、松本雄一（二〇〇三）『組織と技能――技能伝承の組織論』白桃書房、小田勇樹（二〇一二）「公務員の公募任用による業績への影響――先行研究の整理と専門性の観点からの仮説」『法学政治学論究』九二号、二二九―二五九頁、を参照。

（15）たとえば、岩田規久男（二〇〇九）『日本銀行は信用できるか』講談社、第一章。岩田は、審議委員は事実上、女性枠、

産業（非金融・証券業）枠、金融・証券枠、学者枠といった固定的な選別になっており、「審議委員は、経済又は金融に関して高い識見を有する者その他の学識経験のある者のうちから、両議院の同意を得て、内閣が任命する」という新日本銀行法二三条二項の規定通りにはなっていないと批判している。同書、二八―三〇頁。

(16) 白川浩道（二〇一四）『孤独な日銀』講談社、八二―八四頁。なお日本銀行の総合職職員は、入行二年目に一カ月強の期間、経済理論の研修を受ける。さらに、毎年一〇～一五名がアメリカの経済・経営大学院に留学する。この中には博士号を取得する者もいる。同書、三二―三三頁。

(17) 各中央銀行が公表している政策決定会合の議事録等を参照。

(18) 二〇〇三年三月から二〇〇八年三月まで日本銀行副総裁を務めた岩田一政元東京大学教授の著作を読むと、副総裁在任中に国際会議や他国の中央銀行幹部との会話において、高度な経済理論を用いて議論を行っていたことが分かる。岩田一政（二〇一〇）『デフレとの闘い――日銀副総裁の１８００日』日本経済新聞出版社。

(19) 近年出版された「専門性」、「専門知」を表題に掲げた文献としては、藤田由紀子（二〇〇八）『公務員制度と専門性――技術系行政官の日英比較』専修大学出版局、久米郁男編（二〇〇九）、前掲書、内山融・伊藤武・岡山裕編著（二〇一二）『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、などがある。

(20) 脚注3を参照。専門知識に関する先行研究については、秋吉貴雄（二〇〇八）、前掲論文、を参照。また「専門性と政治」に関して、本稿で紹介した議論だけでなく、本稿では扱っていない論点についても検討を行っている優れたレビュー論文として、岡山裕（二〇一二）「専門性研究の再構成」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、一九―五一頁、があり、本稿の執筆に際しても参照した。

(21) 大嶽秀夫（一九八九）「テクノクラシー論の再構成――比較政治学の一枠組として」『レヴァイアサン』四号、七―二四頁、大嶽秀夫・鴨武彦・曽根泰教『政治学』有斐閣、一九四―一九七頁。

(22) 水谷三公によると、「大蔵省の場合、入省三年目あたりのキャリア全員を対象に、一年間程度の『経済理論研修』が集中的に実施され、『経済学修士程度』の知識を身につけさせる試みも続けられている」という。水谷三公（二〇一三）『シリーズ日本の近代　官僚の風貌』（文庫版）中央公論新社、三九三頁。

(23) 近年の「専門性と政治」に関する研究でも、この論点への関心は継続されている。たとえば、イギリスのトニー・ブレ

ア首相が、内閣や省庁という公式組織をバイパスし、ごく少数の側近に頼って政策立案や意思決定を行うために、政府外の専門家を特別顧問として多数登用し、その権限を強化したことについて、それをデモクラシーの不足として批判的に検討した、高橋直樹の研究が挙げられる。高橋直樹（二〇一二）「ブレア・スタイルとデモクラシーのゆくえ――強大な首相権力にみるトップダウンの影響」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、二七七―三〇三頁。

(24) Daniel P. Carpenter (2001) *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton University Press.

(25) Daniel P. Carpenter (2010) *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*, Princeton University Press.

(26) 伊藤正次（二〇一二）「日本の金融検査行政と『開かれた専門性』――その態様と可能性」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、二〇七―二四六頁。Herbert Kaufman (2006) "Afterword," in Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior, Special Reprint Edition*, RFF Press.

(27) 藤田由紀子（二〇一二）「医薬品行政における専門性と政治過程――合意形成が困難な行政領域での役割」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、一七三―二〇六頁。なお戸矢哲朗は、専門性という観点ではなく合理的選択の観点からではあるが、類似の議論を展開している。すなわち、官僚の目的は究極的には組織の存続にあり、通常時には業界に天下りを受け入れさせるために、規制権限や裁量の最大化を図るものの、政策的な失敗や倫理的な失敗によって評判を失墜させ、組織存続が危機に瀕した場合には、公衆の支持を得るために公益の実現を目的とした政策を実施して、名声の最大化を図るというのである。戸矢哲朗（青木昌彦監訳・戸矢理衣奈訳）（二〇〇三）『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。この主張は、次のように読み替えることができる。すなわち、政策的な失敗により専門家としての評判を失った行政組織は、公益の実現を目的とした政策を実施することで、その専門性への評価を高め、組織の正当性を回復しようとする、というようにである。

(28) 青木栄一（二〇一五）「教育行政の専門性と人材育成――信頼低下がもたらす制度改革」日本行政学会編『年報行政研究50　行政の専門性と人材育成』ぎょうせい、二四―五六頁。

(29) 上川龍之進（二〇〇一）「戦後金融政策の決定――七〇年代と八〇年代の日本銀行を中心に（一）・（二）完」『法学論

叢』一四九巻三号、九七―一一七頁、一五〇巻三号、一〇三―一二七頁、上川龍之進（二〇〇五）『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、第二章。

（30）上川龍之進（二〇一〇）『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、第七章、上川龍之進（二〇一四）、前掲書、第二章。

（31）上川龍之進（二〇一四）、前掲書、四五―五二頁。

（32）上川龍之進（二〇一四）、前掲書、六七―七〇頁。

（33）上川龍之進（二〇一四）、前掲書、七一―八二頁。

（34）上川龍之進（二〇一四）、前掲書、第三章、第四章。

（35）広本政幸（二〇〇一）「アメリカ高齢者健康保険プログラムの決定要因」『レヴァイアサン』二八号、四六―六九頁。

（36）広本政幸（二〇〇〇―二〇〇一）「都道府県の機能と専門性（一）―（三・完）」『修道法学』二二巻一・二号、三五九―三九四頁、二三巻一号、九七―一一四頁、二三巻二号、一七五―一九九頁。

（37）伊藤武（二〇一二）「権力からの逃走?――イタリア戦後体制の形成とテクノクラート政治」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、九五―一二九頁。

（38）上川龍之進（二〇一四）、前掲書。

（39）加藤淳子（一九九七）『税制改革と官僚制』東京大学出版会、三〇―三二頁。

（40）加藤淳子（一九九七）、前掲書、六二―八四頁。

（41）加藤淳子（一九九七）、前掲書、四―六、三三―三八、一〇四―一〇六、三〇〇―三〇一頁、加藤淳子（一九九五）「政策知識と政官関係――一九八〇年代の公的年金制度改革、医療保険制度改革、税制改革をめぐって」日本政治学会編『年報政治学1995　現代日本政官関係の形成過程』岩波書店、一〇七―一三四頁。

（42）加藤淳子（一九九七）、前掲書、四六頁、伊藤光利・田中愛治・真渕勝（二〇〇〇）『政治過程論』有斐閣、二六五―二六六頁。

（43）加藤淳子（一九九七）、前掲書、三〇〇―三〇二頁。ただ、官僚が自らの組織利益に即した政策を実現するために与党の政治家を説得し、与党の政治家は、その政策の実現に邁進することで政権基盤を弱めるというのであれば、これは与党の

政治家が官僚に利用されているに過ぎないように見える。政治家が十分な政策知識・情報を有しているのであれば、客観的・理論的には甲乙つけがたい複数の政策案のうち、自らの利益に最も即した政策を実施する（たとえば財政赤字が発生した場合でも、ケインズ政策により景気を好転させ、税収が増えれば、将来的には均衡財政を実現することは可能であり、一時的な財政赤字は問題ではないと説いて、国民に不人気な付加価値税の導入ではなく、減税や公共事業の増大など積極的な財政政策を行って、国民の歓心を買う）こともできたのではないか。要するに、加藤の扱った事例は、官僚が政策知識・情報の面で政治家よりも優位に立ち、それを自らの利益に適うように活用した官僚優位の事例と解釈することも可能だと思われる。

(44) 浜田宏一・若田部昌澄・勝間和代（二〇一〇）、前掲書、一一―一八頁、岩田規久男（二〇〇九）、前掲書、一一〇頁。

(45) 日本銀行が専門知識の向上など、様々な説得のリソースを獲得し、金融引き締めに反対する大蔵省を説得したことについては、上川龍之進（二〇〇一）、前掲論文、上川龍之進（二〇〇五）、前掲書、第二章、を参照のこと。このことについては第七節で論じる。