

Title	専門知と金融政策（二）：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(4), p. 33-79
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/75452
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

専門知と金融政策（二）

——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、六五巻三号）

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（以上、本号）

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

第二章 専門性・専門知をめぐる先行研究の検討

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

前節では、専門家集団としての行政機構と利益の関係について論じてきた。だが官僚ないし行政機構は、理論的・学問的には甲乙つけがたい複数の政策案があるにもかかわらず、特定の政策目標を志向するがゆえに特定の政策案を選択し、しかもその政策目標が、組織利益からは説明がつかない場合がある。その一例としては、国内業界団体との協調関係を重視すると考えられる行政機構が、自由化や規制緩和、国際化に積極的な姿勢をとるケースが挙げられる。そうした政策志向の形成について、官僚の専門性向上を目的とした省庁内の人事システムから説明した研究を概観しておく。

こうした研究の嚆矢としては、真淵勝による大蔵省主税局の機関哲学の研究が挙げられる。真淵は機関哲学を、「ある行政機関の安定的・持続的政策目標とそれに特徴的な行動様式のセット」と定義し、大蔵省主税局は、主計局とは異なる機関哲学を持つと論じる。

査定機関である主計局は、「知識や情報に依拠する専門家集団ではない」。主計局の官僚には、「依拠すべき理論もなく、その行動は経費のバランス等の外在的基準による機会主義的な性格をおび」、その公益観は現実主義的である。一方、主税局は、税の専門家集団であるため、税体系における理論的整合性を追求し、税制を短期的な経済変動にとらわれないことなく長期的視点から整備しようとする。その公益観は理想主義的である。

このように一つの省庁内で異なる機関哲学が存在し得るように、大蔵省の人事システムは設計されている。主計局長、主税局長が、どの局で課長職を務めたのかを調べると、主計局長は主計局課長だけでなく、その他の局で、より多く課長職を務めているのに対し、主税局長は主税局での課長経験が顕著に多い。しかも、主計局と主税局の間での人事交流はほとんどない。こうした人事のあり方に、主税局独自の機関哲学が形成されると考えられるのである。⁽¹⁾

この研究を踏まえて、大蔵省、通商産業省、農林省といった経済関係省庁の人事パターンから、「官房型官僚」と「原局型官僚」という概念を析出し、両者は異なる政策志向を持つと論じたのが、牧原出である。ここで「原局型官僚」とは、各経済省庁内の具体的な事務を所掌する局（これを「原局」と呼ぶ）でキャリアを蓄積する官僚を指す。それに対し「官房型官僚」とは、経済省庁の大臣官房・横割りの局から内閣官房・内閣レベルの審議会事務局・総理府外局へと出向し、省の枠を越えた発想を持つようになった官僚を指す。そうした官僚のネットワークが各省の「官房」間に形成され、局または省をまたがる政策の立案を可能にしたのである。この「官房型官僚」と

「原局型官僚」とは「肌合いが異なり、ときに対立する」。キャリア・パスの違いが政策志向の違いを生むからである。牧原は、「官僚個々人の構想力を支えるのは、彼らの業務体験を通じた執務知識であり、「この業務体験の蓄積過程は人事異動を経る官僚個々人のキャリア・パスそのものである」と論じる。

牧原によると、マスメディアで報じられる農林省の「農政派」と「物動派」、通産省の「民族派」と「国際派」の対立も、単なる派閥間の人事対立ではなく、異なる人事異動のパターンが政策志向の差異を生み出したことによるものである。「農政派」、「民族派」は、「原局を中心とした省内の人事異動によってキャリアを蓄積し、政策対象たる業界を保護育成する政策志向を持ち、業界の利害に対しては排他的に反応する傾向を持っていた」「原局型官僚」のグループである。それに対し、農林「省内の統制経済関連部局と内閣調査機関への出向を経て」「物動派」や、「戦中戦後、内閣調査機関で物動計画・統制経済に携わり、その後、在外公館への出向や経済企画庁で経済自由化を推進するポストに着く」通産省の「国際派」は、マクロ経済への視野を養った「官房型官僚」のグループである。この両グループの対立は、「マクロ経済の視野と業界保護の視野との対立として現われ」たのである。

さらに牧原は、大蔵省主計局でも占領終結後から一九六〇年代半ばにかけて、主計局でキャリアを蓄積した「原局型官僚」と、官房および内閣調査機関など省外でキャリアを蓄積した「官房型官僚」とが交互に主計局長に就任しており、主計局内部には潜在的な亀裂が生み出されていたとする。経済学研修などが整備されていなかった当時、「主計局官僚」は経済分析能力を持たず、「各省から提示された予算案を受動的に査定する作業に終始し」、「熟練技術的性格の強い査定積み上げ」に「身を沈め」、素朴な均衡財政主義をとった。それに対し「官房型官僚」は、マクロ経済の観点から、さらには政治情勢の判断から、そうした主計局の予算案に対して批判的な態度をとることがあった。こうした「官房型官僚」が、官房長・主計局長・事務次官に次々と就任したことで、彼らが「主計局と

緊張関係を抱えつつ、財政政策を主導するようにな」ったというのである。⁽²⁾

これに対し驛賢太郎は、キャリア官僚の人事システムについて新しい主張を行うとともに、真淵と牧原の議論を踏まえつつ、これまで関心が向けられてこなかった大蔵省の金融部門にまで議論を発展、拡張させる。

驛は、キャリア官僚がジェネラリストとして育成されるという通説に対し、多様な政策分野を所掌業務として持つ官庁のキャリア官僚は、部局横断的に、ランダムに異動・昇進するわけではなく、特定の部局で多くのポストを経験して専門性を蓄積していくと主張する。また、他の局との人事交流が行われる場合でも、専門性や職務の近い局の間で行われるという。たとえば旧大蔵省の政策分野は、大まかには予算(主計局・理財局)、税制(主税局・国税庁・関税局)、国内金融(銀行局・証券局)、国際金融(国際金融局)の四分野に分かれるのであり、こうした「政策ユニット」に付随する「人事ユニット」が存在するというのである。驛は、このような仮説を立て、大蔵省の主計局長・主税局長のみならず、理財局長・銀行局長・証券局長・国際金融局長について、その課長職経験だけでなく課長補佐職経験までカウント対象を拡張して仮説の検証を行い、概ね仮説を支持する結果を得ている。⁽³⁾

さらに驛は、こうした組織・人事のあり方を「省内カンパニー」制度と呼び、それぞれに機関哲学が形成され、継承されていくと主張する。驛は、銀行局を中心に異動・昇進を重ねる「金融官僚」が存在すること、理財局出身の澄田智銀行局長(一九六六年七月就任)が、経済企画庁官房長時代の経験を踏まえて、従来の「金融の正常化」に代わる政策目標として「効率化行政」(その真意は、「金融自由化」という政策アイデアを持ち込んだこと、その後、その考えが「金融官僚」たちに引き継がれ、銀行局は一貫して「金融自由化」を政策志向として金融制度改革に取り組んでいったことを論じていく。⁽⁴⁾

この議論を日本銀行に適用してみよう。日本銀行内の人事と政策志向との関係で思い起こされるのは、一九八五

年のプラザ合意以降に見られた国内派と国際派との対立である。国際部門でキャリアを積んだ国際派は、国際協調を優先し、アメリカの金融緩和要求に妥協的な政策志向を有していた。これに対し国内派は、物価の安定を最優先とし、外部からの圧力に屈せず自律的な政策運営を行うという政策志向を有していた。このため両派は、金融緩和の実施をめぐる対立を深めたのである。⁽⁵⁾

さらに本稿のテーマからすれば、日本銀行内における人事のあり方が、リフレ政策に批判的という（リフレ派が「日銀流理論」と揶揄するような）日本銀行政策担当者の「機関哲学」の原因となっているのかという点に関心が向かうであろう。

日本銀行内部では、金融政策に関する企画・立案を担当する企画局を中心にキャリアを積むのがエリートコース⁽⁶⁾で、企画局長に就くには企画局の筆頭課長を経験することが必要条件になっている。さらに企画局長を務めると、企画局担当理事、副総裁、総裁への道が開けるといえる⁽⁷⁾。また、かつての日本銀行では、佐々木直、三重野康、福井俊彦、増淵稔というように、比較的早いうちから総裁候補（プリンス）が決まっていたとも言われる。

もっとも、前川春雄や速水優（接待汚職事件で急遽、総裁に選ばれた特異なケースであるが）のような国際派が総裁に就いたときでも、国内派の総裁と金融政策のスタンスが変化したわけではない。そこで日本銀行内の人事システムではなく外部との人材交流の乏しさに着目する見解、すなわち日本銀行に就職すると定年まで日本銀行エグゼクティブとして勤めるため、新しい考えを受け入れにくくなるという見方もあり、このことの方が、より重要だと思われる。この新しい専門知が導入されやすいかどうかという点については、節を改めて検討する。

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

テクノクラシー論では、経済学者が政治的任命により経済政策の策定に携わるケース（アメリカのケネディ政権）と、高級官僚が経済学を経済政策の策定に活用するケース（フランスのド・ゴール政権）を想定していた。いずれのケースとも、そこで用いられた経済理論は、それほど洗練されたものではなかった。

しかしながら、最先端の経済学を習得した経済学者が経済政策形成に参画する場合は、大学教育や研修などで経済学を学んだ官僚が経済政策形成を主導する場合に比べ、より高度かつ最先端の経済理論に基づく経済政策が実施される可能性がある。そこで新しい政策アイデアが政策形成過程に注入されるか否かは、政府外の経済学者が政策形成過程に参画できるかどうかによって決まってくるのではないかと、このことで、「参加の制度」に着目する研究が登場する。

こうした研究は、通常は「アイデアの政治」に分類されるものである。しかし、ここでは、新しいアイデアが注入されない、つまり官僚機構の保持する専門知が、外部のアイデアによって影響されない条件を探求した研究と考え、ここで簡単に紹介しておく。

先駆的な研究としては、マーガレット・ウィアーとシダ・スコッチポルの研究がある。一九二九年の世界大恐慌後、スウェーデンとイギリスでは、ともに左派政権が経済政策を策定したものの、その政策内容は大きく異なっていた。スウェーデンでは一九三二年に発足した社会民主党政権が、財政赤字を出しながら景気回復と失業対策のために公共事業を増やすケインズ政策をとった。それに対し、一九二九年から三二年まで政権の座にあったイギリスの労働党は、そうした政策をとらず、失業手当の充実で対応しようとした。

ウィアーとスコッチポルは、両国の政策が異なった原因として、過去の政策遺産の違いにくわえ、国家構造の開

放度の違いを挙げる。スウェーデンでは、政府外の経済の専門家を政策形成に参画させるための機関があったため、経済学者がケインズ主義という当時としては新しい政策アイデアを政府内に持ち込み、それが採用された。しかしイギリスには、そのような機関がなかったため、ケインズ主義は政府に受け入れられなかったというのである。⁽⁹⁾

内山融も、現代の日本とイギリスでは経済政策形成において経済専門家が果たす役割が大きく異なることを、政治制度から説明している。イギリスでは与党と行政府の凝集性が高く、首相主導の集権型・トップダウン型の政策形成パターンが制度化されているため、経済専門家が特別顧問などの形で政府リーダーと連携して、政策形成に大きな役割を果たしている。

一方、日本では、与党と行政府の凝集性が低く、分権的・ボトムアップ型の政策形成が中心となっている。そのため、政府リーダーが外部専門家から政策アイデアを得て、そのアイデアを政策形成過程に入力しようとしても、上からのイニシアティブに対しては拒否権が行使されやすく、そうしたアイデアが政策として実現されることは難しかった。また、政府リーダーの人事権も制約されており、思い切った専門家の登用も困難であった。

ところが日本でも、一九九〇年代の政治改革と行政改革により、与党と行政府の凝集性が高まったため、小泉純一郎内閣では経済専門家の政策形成過程での役割が高まり、新古典派経済学の思想を基盤とする新自由主義的改革が進んだというのである。⁽¹⁰⁾

一方でピーター・ホールも、イギリスの経済政策のパラダイムが、マーガレット・サッチャーの首相就任を機に、従来のケインズ主義からマネタリズムに大転換したことについて説明する際に、競争的な二大政党制と議院内閣制という制度的要因に言及している。その説明によると、二大政党制の下では野党に、政権党とは明確に異なる政策案を提示しようとする強い誘因が働く。またイギリスの議院内閣制では、首相と内閣に強い権限を与えているため、

急激な政策転換が可能になるといえる。⁽¹¹⁾

こうした制度論的研究を日本銀行に適用してみると、日本銀行が外部の専門家を組織内、とりわけ政策決定の場に受け入れているか、また組織外の専門家の考えを学ぶ機会があるのかという点が注目される。

まず日本銀行の幹部人事を見ると、旧日本銀行法下では外部の専門家は排除されていた。総裁・副総裁は日本銀行出身者と大蔵省出身者が交互に就任し、事実上の最高意思決定機関であった日本銀行役員会議のメンバーである理事にも、日本銀行出身者と大蔵省出身者（一名）が就任していた。金融政策の企画・立案は総務局長（現企画局長）・企画課長のラインで行われ、外部の専門家が参画する余地はなかった。

日本銀行法改正後は、副総裁や名実ともに最高意思決定機関となった政策委員会の審議委員に経済学者や民間エコノミストが就任するケースが増え、新しい経済理論が政策決定の場に入ってくる可能性が増大した。代表的なケースとしては、政策委員会でリフレ政策の実施を訴え続けた中原伸之審議委員（東燃元社長）が挙げられる。とはいえ審議委員には、日本銀行が推薦する人物が任命されるケースが多く、彼らの大半はリフレ政策には否定的であった。

ただ事例が少ないとはいえ、政府・与党による審議委員人事への「介入」は、第二次安倍内閣発足以前にも行われていた。一九九九年に政府は、日本銀行が推薦した候補者を認めず、審議委員が二カ月間欠員となった後、金融緩和に積極的なエコノミストの田谷楨三を審議委員に任命している。

ところが田谷は就任後、量的緩和論を封印し、二〇〇〇年八月のゼロ金利解除には賛成票を、二〇〇三年春以降、福井総裁が積極的に量的緩和を進めたときには反対票を投じるなど、政府の期待とは異なる行動をとった。⁽¹²⁾

これは日本銀行事務当局が、個々の審議委員を上回る「専門知」を有していたからだと考えられる。日本銀行事

務当局は、金融政策決定会合の前に審議委員用の資料を用意して、審議委員に対して説明を行っている。もちろん、どのように投票するのかが審議委員に委ねられており、事前の根回しは禁じられてはいるものの、これが実質的には議長提案に賛成するよう誘導する機能を果たしている。また官僚たちは、審議委員たちの考え方自体、日本銀行に在る間に段々と「日銀寄り」になっていくと見ていた。経済企画庁のある幹部は、「スタッフも、説明にくるのも、みんな日銀関係者。しかも彼らはなかなか優秀なエコノミストたちだ。毎日毎日話していたら、洗脳されない方がおかしい」と述べている。⁽¹³⁾

それに対し、執行部・事務当局と対立し続けていた中原伸之は、国内外の著名な経済学者と頻繁に意見交換していた。⁽¹⁴⁾これにより中原は、日本銀行の考えに染まることなく、自信を持って自らの主張を貫き通すことができたのだと思われる。

しかしながら審議委員の多数派が、日本銀行の総裁・副総裁や事務当局の意向に反して追加の金融緩和の実施を求め、事務当局もそれを受け入れざるを得ず、政策変更が決定されたこともある。それゆえ、審議委員の影響力を過小評価することはできない。⁽¹⁵⁾

とはいえ全般的に見れば、日本銀行がかなりの程度、審議委員人事の主導権を握っていたため、さらに事務当局は個別の審議委員を上回る「専門知」を保持していたため、多くの場合、日本銀行の政策担当者が政策決定を主導した。このため、リフレ政策はなかなか採用されなかった。二〇一三年になって安倍首相が人事権を発動し、リフレ論者を総裁・副総裁に送り込むことで、リフレ政策が全面的に採用されることになったのである。

一方、日本銀行の政策担当者が外部の専門家の考えを学ぶ機会は、かなり多いように思われる。先述したように海外の中央銀行や国際機関との交流は活発で、総裁や副総裁、国際関係担当理事らは国際会議に頻繁に出席し、高

度に学術的な意見交換も行われている。また海外駐在員事務所が、ニューヨーク、ワシントン、ロンドン、パリ、フランクフルト、香港、北京に設置されており、現地の当局や国際機関との意見交換が行われている。⁽¹⁶⁾ さらに日本銀行金融研究所には、国内外の著名な経済学者が客員研究員として在籍しており、金融研究所主催の国際コンファランスにも、国内外の著名な経済学者や中央銀行関係者が招かれている。日本銀行内のエコノミストは、彼らとの交流を通じて最新の経済学・金融理論を十分に学んでいると思われる。

だが、経済学者と交流はするものの、その考えを真剣に学んではないのかもしれない。リフレ派経済学者の浜田宏一は、「日本銀行のコンファランスで発表された海外の経済学者の論文も、日本銀行の主張と違っていれば、徹底的に無視されます」として、日本銀行が意見の異なる経済学者の考えを学んではないと非難している。さらに浜田は、「日本の経済学者の多くは、私が日本銀行を批判したり、デフレの弊害について議論しようとするとか、ぱっと口をつぐんでしまいます。優秀な学者ほどそうです。将来、日本銀行の政策委員会審議委員に指名してもらえなくなる」とか、「日本銀行の行内研修の講師の依頼が来なくなるとか、教え子が日本銀行に就職できないとか、日本銀行金融研究所が主催する国際コンファランスに招待されなくなること心配しているのかもしれない」と述べた。浜田は、日本銀行が経済学者たちの世論を操作できる仕組みになっていて、思想統制が行われているのではないかという仮説まで提示している。

浜田の言うように、日本の経済学者の多くが「何か『特別な理由』でもあって、日本銀行に気を遣っている⁽¹⁷⁾」のか、それとも彼らがたんにリフレ派とは異なる「学問知」を有しており、高名な経済学者である浜田に面と向かって反論する非礼を控えているのかは不明である。だが日本銀行の政策担当者が、リフレ派の考えを強硬に否定し、その主張を無視していることは確かである。その理由を説明することが本稿の目的である。

第七節 官僚の執務知識に着目する研究

近年の行政学では、官僚の専門性についての議論が活発化している。ここでは政策に関する学問的な専門知識と区別して、テクノクラシー論でも言及されていた、マックス・ヴェーバーのいう「執務知識」（さらには、その一部分ではあるが、近年、言及されることの多い「政策過程管理」の知識）に注目が集まっている。

まず、水谷三公の議論を見ておこう。水谷によると、官僚制に限らず複数の人間が関与する継続的な営為・営業組織には、少なくとも三つのタイプの能力（知識や技能）があるという。以下、引用すると、第一に「専門能力」である。これは、「習得に一定の時間と才能・努力が必要とされる特殊体系化された知識・技能であり、個別の職場や職域の特徴にかかわらず、共通に応用可能な性質が濃いものを指す」。具体的には、算盤・パソコンの操作能力や、法解釈・外国語に関わる技能が挙げられる。

だが、「専門能力」が「実務能力に役立つには、それぞれの職場・職域に固有の（または特徴的な）事情・約束事を知っている必要がある」。農林省で通訳を行うのに、英語ができるだけでは駄目で、農林関係の専門用語を知っていなければならない。このため、「こうした『普遍的』な専門能力を、当面の職場・職域の必要に応じて修正・発展させた」能力が必要になる。これが第二の能力である「職務能力」である。

第三に、「さまざまな固有名詞と個体差にかかわる情報を入手し、可能なかぎりそれを自己に有利に利用する技術」としての「職場能力」が挙げられる。これは「特定の職場に一定期間以上所属した『インサイダー』でない」と獲得しにくい、「一身専属的な」もので、「個別の職場と人的編成を離れ」と「効用や応用可能性」はない。

こうした概念を提示したうえで水谷は、日本の官僚制の人事システムの特徴が、官僚の専門能力を衰退させ職場能力を肥大化させていると批判的に論じる。その理由として具体的には、学卒一斉採用で省庁帰属を基本に運営さ

れる入り口選別型年次人事のため、「職場」が固定されること、法科「ジェネラリスト」重視の採用方式がとられ、専門能力に対する要求と評価が低くなっていること、キャリア官僚については、比較的短期間の異動を繰り返しながら昇進する人事方式がとられ、しかも拘束時間が長いいため、専門知識や職務知識を発達させるのが難しいこと（それゆえキャリア官僚は、担当部署に長く留まるノン・キャリアや技官に蓄積された膨大な職務能力に依存している）、キャリア官僚の間で専門能力や職務能力の差異が出にくいため、出世が職場能力にかかってくることなどを挙げている。

このような職場知識優越型組織においては、職場情報の露出を引き起こしかねない内部抗争の表面化を回避することが重要になるため、意思決定過程は次のようなものになりやすいという。まず、「関係者の顔色をうかがいながら『落としどころ』を決め」る。職場知識を動員して、同意が必要な関係者の範囲を決定し、全員または有力な関係者の大半が同意する、または強く反対しないような結論に導く作業である。次に、職務知識を動員して、それを実務的に実行可能な形式や要件を与える作業である。最後に、対外的に筋の通った説明を与える、すなわち、一部専門知識を利用して政策を正当化することで、世論による批判を回避、あるいは最小限に抑えるための作業である（内輪では「お経を上げる」と言われる）。水谷は、農水官僚だった佐竹五六の「理論や学問は、すでに定められた方針や路線を事後的に合理化するアクセサリー以上の意味を持たない」という記述を引用し、専門能力がいか

に軽視されているのかを示している。

このように「職場知識に偏重した『インサイダー調整』コストが大きい」ため、官僚の「執務活動の圧倒的部分が、省内、省庁間、さらに政界や業界との『根回し』、『折衝』、『諒解取り付け』に費やされ、本題を掘り下げたり、懸案の処理を手がけたりするどころか、寝る時間すらままならない」ことになるといっているのである。⁽¹⁸⁾

水谷は、「職場知識」に偏重した日本の官僚制について批判的に論じた。だが、それ以降の研究においては、そうした批判的視点はあまり前面には出されず、官僚に必要とされる能力として言及されるようになる。たとえば田丸大は、事務系の官僚の専門性として、特定の政策分野における「専門知識」とは別に、法制度の設計に際して必要とされる「執務知識」（およびそれを前提とした交渉能力）を挙げている。「執務知識」とは、マックス・ヴェーバーのいう「執務知識」のことで、「勤務上の交渉を通じて得られた・あるいは『文書に通ずる』ことによつて得られる・事実についての知識」と定義される¹⁹⁾。以下、こうした研究を列挙していくことにする。

官僚にとつて重要な専門性として「政策過程管理」を強調しているのが、宮本融である。このことを示すために宮本は、経済産業省の事例を挙げる。経産省は政策立案能力の低下に対する危機感から、人的ネットワーク構築を「伝統技能」として若手職員に継承するために、「政策プロフェッショナル・スキル研修」を二〇〇二年から導入している。これは、省内で重要と思われる政策の立案に携わった課長クラスが、課長補佐以下級を対象に、当該政策の経緯と教訓を語るといふものである。

さらに経産省では、キャリア組を従来の一元管理ではなく、「政策プロフェッショナル」、「エキスパート」、「プロセス・マネージャー」の三つに類型化して人事管理を行おうとしている。具体的に説明すると、「エキスパート」は、「通商法や国際標準、あるいはマクロ経済政策といった政策分野に特化し、省内の関連部局、国際機関、あるいは大学等研究機関を渡り歩く」。「プロセス・マネージャー」は、他省庁との交渉過程や各党の政策形成プロセス、さらには国際交渉のスケジュールをにらみながら、「どの段階までにどのような作業を完成させればよいか」といった観点から政策形成の工程管理を行う。「政策プロフェッショナル」は、「省内の横割り局を幅広く経験する一般的なキャリア組のキャリアパターンを踏襲する」。ここで宮本は、経産省人事企画官の「特定の知識が必要

であれば、世界で一番優秀な当該分野の専門家を招聘すればよい」という発言を引用しつつ、経産省の認識する政策専門知識とは、「経済学や統計学といった政策分析のための学術上の知識や、制度の詳細や前例といった執務上の知識」だけではなく、「人脈作りや他の組織内におけるキーパーソンの即時の察知、マスコミ対応や部下のマネジメントといった、政策形成プロセスの管理に関する手法に関する知識の取得・伝承なのである」と論じている。

さらに宮本は、後述する藤田由紀子の研究を引きながら、技官のみならず事務官集団も、学問的知識のような「真の専門性」については外部専門家に依存せざるを得なくなっているとする。そこで彼らは「政策過程管理の専門家」として、外部専門家を利用しながら政策立案を行っているというのである⁽²⁰⁾。

次に、技官研究の文脈で官僚に求められる能力を整理したのが、藤田由紀子である。藤田は、政策形成に際して行政官に求められる能力として、「第一に、政策のアイデアを出し、複数の選択肢の長短を吟味し、最良の政策を形成する企画立案能力、第二に、各方面からの合意を調達し、決定までの過程を総合的に管理する調整・管理能力」を挙げる。さらに技官については、専門家（プロフェッション）という側面も持つ存在であることから、「専門家としての意見や判断を政策形成に反映させ、適切な決定へと導く役割が期待されている」と説く。こう論じたうえで藤田は、専門性の高い行政組織に必要とされる知識・能力について、次のように整理する。

第一に、先端的な科学的・専門的知見である。これは大学や研究機関など、基本的には行政の外部に存在するため、研究者を審議会や委員会の非常勤の委員として任命したり、任期付きで任用したり、または外部研究機関に調査（検査）を委託したりするなど、必要に応じて調達することになるという。第二に、外部から調達してきた知見の内容を理解する能力であり、これを藤田は、「専門的リテラシー」と呼んでいる。専門領域が高度に細分化されている現在において、行政職員が持ち得る専門性はリテラシーの範囲を超えるものではないというのが、藤田の考

えである。第三に、同じく行政職員によって担われるのだが、「主に行政実務経験によって涵養されるような、職務遂行上の管理的側面における能力」である。具体的には、「法案や文書の作成、進行管理、組織管理、資源調達、関係部局や外部との調整や支持調達などに関わる能力」を指す。

この三つの知識・能力は有効に結び付けられる必要がある。というのも、「外部から調達してきた知見が、行政内部でそのまま役立つことはまれであり、その知見を有効な形で政策に反映させるためには、行政職員の『専門的リテラシー』という能力を通じて、行政的な文脈に置き換える必要があり、さらにそこから「アウトプットを有効な形で出すためには、限られた時間内で結論を出すための進行管理や、その結論に関する外部への説明・説得・交渉などの調整や支持の調達が不可欠」だからである。²¹⁾

ここでの「専門的リテラシー」は、テクノクラシー論でもすでに指摘されていた。ここでは、大学で開発された最新の理論について、テクノクラートの理解は素人レベルに過ぎず、抽象的理論を現場に適用するという役割からすれば、それで十分であるとされていた。

ここまでの議論を整理しているのが、伊藤正次である。伊藤は、行政における「専門性」について、以下の三種類の「専門性」を挙げている。第一に、行政を政党政治とは一線を画した「ビジネス」として遂行していく「経営管理能力」と、執行活動の現場において蓄積される実務上の経験やノウハウ、すなわちマックス・ヴェーバーのいう「執務知識」とである。第二に、学会や研究教育機関を結節点とする専門家のネットワークによって支えられ、行政官僚制の内外を通じて通用する、高度な科学的・技術的知見である。これは「執務知識」と対置される「専門知識」に該当する。第三に、専門家の知見や議論を行政実務に媒介する「専門的リテラシー」能力である。これは、先述した藤田由紀子の指摘によるもので、科学技術の革新と専門分化が著しい現代では、行政官の専門知識が急速

に陳腐化することを前提としている。⁽²²⁾

続いて、藤田のいう「専門的リテラシー」と「職務遂行上の管理的側面における能力」の前提となる知識を「専門的執務知識」と呼び、それが日本の政策過程においてきわめて重要な役割を果たしていることを強調したのが、木寺元である。

木寺は、金井利之⁽²³⁾や牧原出⁽²⁴⁾の研究を引きながら、日本の政策過程を、きわめて水平的で、その拘束性が堅固な定着を遂げた意思決定手続きであると論じる。というのも政策を主導する官庁は、与党による拒否権を前提としたうえで政策を立案し、さらに事実上の拒否権を有する他の省庁との二省庁間協議を積み重ねて、何らかの同意を取り付ける必要があるからである。そして、それゆえに官僚を、法案作成能力や調整の技術といった「執務知識」を有する、調整の専門家集団としてとらえる。そのうえで木寺は、先に言及した秋吉貴雄の議論を踏まえて、官僚の影響力の源泉となる知識は「理論的知識」ではなく、行政管理の「経験的知識」だと論じる。⁽²⁵⁾

木寺のいう行政管理の「経験的知識」とは、具体的には、元農水官僚の佐竹五六が言うところの「その時々に関起した課題に対する利害関係者の意向ないし反応を豊富な人脈を駆使して的確につかみ、制度の論理に即して関係者が受容しうる案を策定し、タイミングを図って提示するとともに関係者をねばり強く説得し合意を成立させる能力」⁽²⁶⁾、また元厚生官僚の中島誠が、企画立案以上に官僚がエネルギーと時間を用いると論じているところの、与党政治家から法案への支持を得るための根回しを行うための知識、すなわち、与党や政府部内からの支持調達過程において必要とされる知識（どのようなアクターに働きかけて、どのように調整を行うかという知識）を指す。さらにこれには、法案作成のために必要とされる、役所固有の言語に関する知識（いわゆる「官庁文学」）などの執務知識や、藤田由紀子のいう「専門的リテラシー」など、その他の職務遂行管理に必要とされる知識も含まれる。

こうした知識は、長期にわたるオン・ザ・ジョブ・トレーニングや実務経験を通じて専門的かつ経験的に得られる知識であることから、木寺は、これらをまとめて「専門的執務知識」と呼び、その重要性を強調している。⁽²⁸⁾

さらに、官僚の専門性をより詳細に区分して提示したのが、小田勇樹である。小田は、公募任用と業績の関係を検討するために、公務員の専門性を詳細に区分しているのだが、その際に小田は、経営学・労働経済学の議論を参照して、「知識」と「技能」の違いに留意している。学問的な専門知識は「知識」（内容を知ること）と言えるが、田丸の「執務知識」、藤田の「専門的リテラシー」、「職務遂行上の能力」などは、実務経験を通じて習得するものであるため、「技能」（方法を知ること）と呼ぶべきだといっているのである。そのうえで小田は、公務員に必要な専門性として、①専門知識、②汎用技能、③職種専用技能、④業界専用技能、⑤企業専用技能、を列挙する。

①は、先端の科学的・専門的知見であり、行政外部の学者・研究者に依存することになる。②は、「どこの組織でも習得のインセンティブがあり組織内外の出身に関わらず保有している技能」であり、典型例として語学力が挙げられている。③は、「その組織の業種に関わらず同じ職種なら共通して通用する技能」であり、「財務、人的資源管理、労務、調達、IT、広報など」、バックオフィス業務に相当するという。④は、「公共部門に特有な技能」であり、「議会、政治家、利害関係者との関係についての技能などは、国・地方に関わらずある程度共通した部分がある」としている。⑤は、「その組織に限定的な技能であり、各省庁、更に言えば特定の局や課」「でしか必要ない技能が該当する」。具体的には、「固有の電算システムの使い方や、日常的な管理業務に関する技能など、異動に伴い通用しなくなる技能」が、これにあたるという。⁽²⁹⁾

以上、官僚の専門性に関する近年の行政学者の議論を列挙してきた。こうした研究は、それぞれ多少の違いはあるものの、官僚の「執務知識」に着目するものであり、とりわけ近年、「政策過程管理能力」への関心が高まって

いることが指摘できる⁽³⁰⁾。また、学問的知識がそのまま政策となるわけではなく、その知見を有効な形で政策に反映させるためには「専門的リテラシー」が必要であることも指摘されている。これは、本稿で用いる「経験知（現場知）」と密接な関係にある概念だと考えられる。

ここでは日本銀行の「政策過程管理能力」について検討しておこう。先に論じた通り、旧日本銀行法下での日本銀行は、政府・与党などとの調整を大蔵省に依存しており、政策過程管理能力には乏しかった。そのため新日本銀行法施行以後、政治家対策で苦しんでいるように見える。新日本銀行法施行直後の日本銀行が、政治対応を手探りで模索した様子については、軽部謙介が興味深い報告を行っている。以下、かなり長くなるが引用しておこう。

「旧法時代、日銀で日常的に国会を担当する職員は事実上一人だった。法律の審議をお願いするわけでもなかったし、政策の根回しが必要だったこともないので、それで十分だった。もし何かあれば大蔵省が前面に出てくれた」。さすがに新生日銀発足に合わせて、国会渉外課や国会担当審議役というポストを作ったりしたが、このころは経済情勢が緊迫の度を増していたため、金融政策が国会で取り上げられることもしばしばだった。「農水省時代、政界とのつきあいが深かった審議委員の後藤（康夫・引用者注）が、『政府委員室みたいなものを作らないと大変だよ』とアドバイスしてくれたこともあり、国会担当者たちがまず始めたのは、部屋探しからだった」。国会担当審議役らは、「国会周辺のマンションを事務所として使えないかなど、議事堂周辺の物件を探した。しばらくして、国会の参院側の建物に空きができることを知り、一室を確保することに成功した。彼らは、この部屋を『国会連絡室』と呼んだ」。

「しかし、多くの日銀マンにとって、国会議員は異星人にも近く、対応の仕方もよく分からなかった。ある時、国会議員からの質問通告を見て、幹部の一人がこう言った。『この問いは、論理的でない。やめてもらいなさ

い」。「国会議員の質問は、当然ながら絶対だ。やめてほしいなどと言える問題ではない。部下は必死に説得して、何とか了解を取り付けた」。「国会議員と付き合うことは、『誇り高き中央銀行員のやることではない』という雰囲気も強かったという」。

「国会の担当者たちに、日銀の内部から風当たりが強まることも少なくなかった。総裁が国会に呼ばれば、当然スケジュールが狂う。上司や同僚から『どうしても総裁の出席が必要なのか』と詰問されたことは一度や二度ではなかったし、『本当に総裁に質問したいのか、もう一度その先生に聞いてきてくれ』と命じられることもよくあったという。国会担当者たちは、日銀内で『それは無理です』と頭を下げて回った。国会担当者たちは、「国会議員に近づこうと努力をした」。「出身地が同じ日銀の当局者を探し出し、その議員のところに説明に行ってもらうとか、二万円のパーティー券を自腹で買って顔を見せるなどということもよくあった。『少しでもプラスになれば』と担当者は懸命だった」。

「そういうするうちに、多くの国会議員からさまざまな技を伝授された」。「ある閣僚経験者はこうアドバイスした。『いいか。国会議員と付き合う最良の方法は、参りました、という顔をする事だ。参ってなくても、参りました、なんだ』。『また、ある自民党の有力者は、『根回しや説明の順番を間違えるなよ。議員会館の部屋が隣だからといって、回るべき順番を間違えたら、大変なことになるぞ』と教えてくれたが、これは忠告とも脅しともとれた」。

こうした日本銀行の苦戦ぶりに、大蔵官僚の「一部にはよちよち歩きの日銀を半分小馬鹿にしながら見ていた」者もいた。「僕らは、課長補佐や主査クラスのところから、伸び盛りの政治家とつき合い始める。僕らが出世して局長になるころ、彼らも閣僚になったり重要委員会の委員長になったりする。日銀のように、幹部になってようやく

つき合い始めても遅いよ」。しかし、何人かの大蔵省幹部は国会対策のコツを教えたし、国会を担当するベテラン職員は、『先生も人間なんだから、誠心誠意、足を運んでお願いする以外にない』とアドバイスした」。

「一方、国会議員の側からみると、日銀のやり方は稚拙と映った。ある代議士は、『最初は丁寧だが、そのうちだんだんと、何でこれが分からないんだ、こんなことも知らないのか、という態度になる。細かい金融の話など、議員が知っているはずもないのに、そういう態度をとるから、相手にいい印象を与えるはずがない』。

「日銀の最高幹部たちにも、国会対策の必要性が生じた。自民党三役の対応は、審議役のような日銀中堅幹部では分不相応だからだ。結局その役回りは、副総裁の藤原が担うことになり、議員会館回りが仕事として加わった」。「重要決定事項の伝達や、日銀内のリストラに関する事前の根回しなどで、総裁の速水が直接自民党幹部に電話することもあった」。「しかし、速水は最後まで国会になじめなかったよう⁽³¹⁾だ」。

こうした議論を本稿の研究対象に適用するならば、日本銀行は政策過程管理能力に乏しく、政治家やリフレ派への対応に失敗したため、リフレ政策の実施に追い込まれることになったと言えそうである。

とはいえ日本銀行に政策過程管理能力が、まったくなかったわけではない。旧日本銀行法下においても日本銀行は、政策変更で大蔵省が反対する場合には、大蔵省を説得する必要がある、そのためには政策過程管理能力が必要であった。

実は筆者はかつて、日本銀行が一九七〇年代前半の狂乱物価の反省から、一九七〇年代後半以降、「状況操作のリリース」や「説得のリリース」を獲得し、これを巧みに行使して大蔵省を説得し、インフレ抑制的な金融政策を実施していったと論じたことがある。「状況操作のリリース」の獲得とは、政策変更が必要となるような状況を作り出すために、短期金融市場の動向を操作する能力や、市場やマスメディアに情報を発信する能力を向上させたこ

とを指す。「説得のリソース」の獲得とは、マネーサプライ重視という新しい経済理論に基づく政策を掲げたり、経済分析能力を戦略的に向上させたりして、大蔵省に政策変更の必要性を理解させるための説得材料を増やしたことを指す。さらに森永貞一郎総裁や前川春雄総裁は、自ら大蔵事務次官や首相の説得にあたることもあった。⁽³²⁾このように日本銀行が大蔵省の説得に成功したのは、日本銀行が政策過程管理能力を向上させたからだと言えるであろう。

この「政策過程管理能力」に着目すれば、三重野康や福井俊彦といった日本銀行の生え抜き総裁が、経済学者・エコノミストというよりは政治家のような人物であったことも理解できる。日本銀行では、政策知識についてはエコノミスト集団が担うのであり、総裁や副総裁、理事といった幹部には「政策リテラシー」があれば充分であった。彼らに必要とされたのは、政治家や大蔵省との交渉能力や、市場や世論へ訴えかける能力、日本銀行内部を管理する能力といった、「政策過程管理能力」をはじめとする「執務知識」であった。

こう考えると、日本銀行が総裁人事において大蔵省とのたすき掛けを受け入れていたことには、二回に一回は総裁のポストを確保するという消極的な意味合いだけではなく、より積極的な意味合いもあったと考えられる。つまり大蔵省出身の総裁には、政策過程管理の専門家としての役割を果たすことが期待されていたのである。

二〇〇八年の総裁人事に際して、日本銀行は元財務事務次官の武藤敏郎副総裁の総裁就任を支持していた。このことは、この考えを裏付けるように思われる。武藤は、二〇〇三年に副総裁に就任して以降、政策変更の際には自民党三役に説明に回るなど、政界とのパイプ役を務めており、日本銀行幹部は武藤を「頼りになる存在」と見ていた。⁽³³⁾日本銀行の政策担当者からすれば、自らが政策決定の主導権を握り、政界対策を武藤に担ってもらうのが、最も理想的な状態であったと思われる。

第八節 小括

以上、本章では、専門性と政治に関する先行研究を概観し、そこで提示された分析視角を用いれば、日本銀行の金融政策決定について、どのような分析を行えるのか、検討してきた。ここまで見てきたように、先行研究で用いられた分析視角を用いることで、様々な観点から日本銀行の政策決定を分析できることがわかる。

とはいえ本稿の関心である、なぜ日本銀行の政策担当者がリフレ政策の採用に抵抗し続けたのか、という問いに關しては、ここで挙げた分析視角よりも、「学問知」と「経験知（現場知）」の概念で分析する方が、直接的な解答が得られ、有効であると思われる。もちろん本章で得られた知見は、次章の分析においても部分的に活用されることになるのだが、こうした分析視角を用いた、より本格的な分析は、今後の課題としたい。

以下、次章では、日本銀行とリフレ派の金融政策論争を概観し、日本銀行がリフレ政策の採用に抵抗した理由を示していくことにする。

第三章 金融政策論争の論点

本章では、金融政策論争においてリフレ派が行った政策提言に対し、日本銀行側が行った反論をまとめる⁽³⁴⁾。リフレ派の政策提言について、日本銀行の政策担当者は、そうした政策の実行が難しく、その政策効果は低く、さらにそうした政策を実行することで、将来、日本経済に悪影響をもたらすリスクが高いと判断した。その判断の根拠となったのは、リフレ派とは異なる「学問知」にくわえ、過去の経験や海外の経験から得られた教訓、日常の政策運営・金融調節から得られる実務知識といった「経験知（現場知）」であることが、本章では示される。具体的には、当時の新聞記事やジャーナリストの著作にくわえ、日本銀行金融研究所長も務めた著名な日本銀行エコノミストで

ある翁邦雄の著作や共著論文、企画局幹部・企画担当理事として金融政策の企画・立案を担当し、二〇〇八年三月には副総裁・総裁代行に就任、同年四月から二〇一三年三月まで総裁を務めた白川方明が、京都大学教授時代の二〇〇八年に刊行した著書『現代の金融政策』を参照して、日本銀行政策担当者の考え方を示すことにする。

なお本稿の目的は、リフレ派の政策提言が間違っていると主張することではない。本稿の主たる目的は、日本銀行の政策担当者がリフレ政策を長期間にわたって採用しなかったことを、彼らの「専門知」に着目して説明すること、そして、その「専門知」には、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）」も含まれること、さらに、このことを論証することで、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にある。本稿は、金融政策論争に決着をつけることを目的とはしていないことをあらかじめお断りしておく。

第一節 長期不況の原因

まず、そもそも一九九〇年代以降の長期不況の原因については、経済学者の間でも大きく見解が分かれている。大雑把に言うと、不況の原因が供給面（日本経済の生産性の低下）にあるという見方と、需要面（需要不足）にあるという見方に大別される。

① 需要要因と供給要因

リフレ派は、一九九〇年代以降、日本銀行が金融を十分に緩和しなかったために、日本経済はデフレに陥ったのであり、デフレこそが長期不況の元凶だと見る。一般的には、一九九一年七月の公定歩合引き下げ以降、金利は低

下の一途をたどっており、一九九〇年代には金融は十分に緩和されてきたと考えられている。それに対しリフレ派は、金融緩和が不十分だったことの論拠として、バブル崩壊後にマネーサプライの増加率が急低下し、その後、低迷し続けたこと、そして物価が下落し続けたことを挙げる。リフレ派は貨幣数量説の立場から、デフレは貨幣的現象だと主張し、デフレの原因は金融政策にあると論じるのである。

リフレ派によると、金融は十分に緩和されてきたという主張は、名目利子率の低下をその根拠としている。しかし、名目利子率の低下から金融緩和の程度を評価するのは間違いであり、名目利子率から期待インフレ率を差し引いた実質利子率こそが、設備投資を行う際のコストだと考えられる。つまり、バブル崩壊以後、物価が下落し、期待インフレ率が低下したため、名目利子率の低下にもかかわらず、実質利子率は高止まりし続け、その結果、民間投資は伸びず、経済は低迷を続けたというのである⁽³⁵⁾。

一方で、リフレ派と同様に需要要因に着目するものの、有効需要不足の原因は、日本銀行の金融政策とは異なる要因によるものと見る論者もある。たとえば吉川洋は、一九九〇年代の不況の最大の原因は企業の設備投資の落ち込みにあると見るものの、一九九二年から九四年にかけてはバブルの反動によるストック調整が、一九九七年以降においては不良債権問題による金融機関の貸し渋りが、設備投資の落ち込みの原因だとし、実質利子率の高止まりが原因だとは見ていない⁽³⁶⁾。さらに最近の著作では、一九九〇年代後半以降における名目賃金の低下がデフレの原因だと論じており、金融政策がデフレの原因だとする見方を批判している⁽³⁷⁾。

ところが、需要要因に着目する見解は、日本の経済学者の間では、むしろ少数派のようである。近年のマクロ経済学では、長期的な成長率は供給側の要因で決まるといって考え方が標準的となっている⁽³⁸⁾。そこで一九九〇年代以降の日本の長期不況の原因についても、供給要因を重視した説明が行われるようになっており、この見方が経済学者

の主流派の見解となつていようである。供給要因に着目した最も著名な論文では、一九九〇年代における日本経済の長期低迷は、技術進歩を示す「全要素生産性」(TFP)の成長率が低下したこと、一九八七年の労働基準法改定により、一九八八年から一九九三年の間に、週当たり労働時間が四四時間から四〇時間へと減少したことから説明できるとされている。⁽⁴⁰⁾

それでは一九九〇年代以降、日本経済の生産性が大きく低下したのはなぜか。その説明としては、以下の三つの説が挙げられる。

第一に、長期にわたつて衰退産業や非効率な産業を温存する保護主義的な経済政策がとられ続けたため、日本経済全体の生産性上昇率が低下したという説がある。自民党は政権を維持するために、伝統的な支持基盤である自営業や農業、建設業といった低生産性部門に対して、公共事業支出や補助金、政府系金融機関の融資を通じて資金を供給してきた。また、大規模小売店舗法に代表されるような競争制限的な経済規制を実施し、非効率な衰退部門を保護してきた。このため生産性の低い産業部門が肥大化し、日本経済全体の生産性を低下させたというのである。⁽⁴¹⁾

この見解が正しければ、景気を回復させるには、低生産性部門の保護を目的とした財政支出の削減(公共事業費や農業への補助金などの削減)、公的金融の規模縮小(特殊法人改革、政府系金融機関改革、郵政事業民営化)、競争制限的な経済規制の撤廃(公営事業の民営化、医療・農業などへの参入規制の撤廃)が必要だということになる。

第二に、日本の硬直的な労働雇用慣行のため、生産性の低い部門から高い部門へと労働力が円滑に移転しなかつた結果、日本経済全体として生産性が低下したという説がある。⁽⁴²⁾ この見解が正しければ、景気を回復させるには、労働市場の規制緩和、すなわち労働の流動性を高めるため、正社員の解雇を容易にすることや、パートタイム・派遣労働・請負労働といった雇用形態の多様化を進めることが必要だということになる。

第三に、不良債権問題に着目する説がある。一九九〇年代から二〇〇〇年代初頭にかけて、銀行は不良債権処理を先送りするため、債務の返済が困難で再建の見込みも低い企業に対して、資金繰り支援（いわゆる「追い貸し」）を行い、そうした企業向け債権を正常債権扱いにしていた。このため、本来ならば市場から退出すべき生産性の低い企業が存続し、そうした企業が替わって生産性の高い企業が新規参入するという新陳代謝機能が低下していた。その結果、日本経済全体の生産性が低下しているというのである。⁽⁴³⁾ この見解が正しければ、景気を回復させるには、不良債権の抜本処理により生産性の低い企業を市場から退出させるとともに、開業を支援し、参入障壁をなくす政策が必要だということになる。

なお不良債権問題については、金融仲介機能の低下を重視する見解もある。これは、金融機関の「貸し渋り」によつて企業に資金が供給されなくなるため、経済全体として設備投資が低迷し、需要不足に陥るといふもので、⁽⁴⁴⁾ この見解からも、不良債権の抜本処理が景気回復策として導かれる。

もつとも二〇〇〇年代中盤には、不良債権問題は解決される。そこで近年では、出生率の低下に伴う人口減少と高齢者の寿命延伸に伴う超高齢化による、労働力人口（生産年齢人口）の低下が、潜在成長率を低下させているという説（人口オオナス）が注目されている。実質GDP成長率は、資本投入量増加率・労働投入量増加率・TFP上昇率の三要因に分解することができ、労働力人口が減少すると、労働投入量も減少するため、成長率は低下していくというのである。この説に対しては、人口が減少しても生産性を高めることで経済成長は可能だという反論もある。しかし、総人口が減少すれば、需要も減り、労働力の確保も困難となるため、企業は国内での設備投資に消極的となるだろうから、生産性の上昇は見込めなくなるといふ再反論もなされている。⁽⁴⁵⁾

日本銀行も、一九九〇年代以降の低成長の原因は供給面にあると見ていた。そのことを典型的に示している例と

して、翁邦雄が挙げているのが、一九九九年一月八・九日にフランス銀行で開催されたコンファレンスでの山口泰副総裁の講演原稿である（山口は出席できなくなり、代理出席した日本銀行ロンドン駐在参事が代読した）。それによると山口は、「金融政策は必要な構造政策や構造調整を代替することは出来ない」とし、「構造調整問題として、第一に、不良債権問題（経済全体としての自己資本の毀損に伴う対応能力の低下）、第二に、規制や法制、税制といった『広義のインフラ』の整備の遅れ、第三に『日本的雇用慣行』や『日本的コーポレート・ガバナンス』（経済全体が大きな構造調整を乗り越えて成長するために必要な労働と資本の再配分——衰退産業から成長産業へのシフトや、非効率な企業から効率的な企業へのシフト——の阻害要因）の是正を挙げている⁽⁴⁶⁾。このように日本銀行は、長期不況は構造問題によるとして、金融緩和ではなく政府による構造改革や不良債権問題の解決が必要だと主張してきたのである⁽⁴⁷⁾。

不良債権問題は二〇〇〇年代中盤に解決し、一時的に景気は回復する。だが、二〇〇八年九月のリーマン・ショックを契機とした世界金融危機の発生以後、日本経済は再び不況に陥った。リフレ派からは、他の中央銀行に比べて日本銀行の金融緩和が不十分であるために、円高が進行し、日本経済は再びデフレ不況に陥ったとの批判が噴出する。

それに対し日本銀行は、構造問題、とりわけ労働力人口の減少を強調するようになる。翁邦雄は、一九九九年の山口副総裁の講演原稿では人口オナーナスについて言及されていないことについて、これが「不良債権問題克服後の日本の低成長のもっとも本質的な要因」なのだが、「当時、日銀の中でこの問題を深刻に考えていた人はほとんどいなかったと思います」⁽⁴⁸⁾。「この点は、日銀だけではなく、日本全体として、大きな見落としがあり、いまでも認識が十分ではない」と論じており、近年になって、ようやく気付いた問題だとしている。白川方明も日本銀行総裁に

就任後、日本銀行は金融緩和を十分に行っており、デフレの原因は「人口減少と生産性上昇率の低下から、潜在成長率がじわじわ下がる傾向に歯止めがかからないこと」だと繰り返し主張している。⁽⁴⁹⁾

このように日本銀行は、リフレ派とは異なり（そして日本で主流派の経済学者と同様に）、長期不況は金融政策ではなく構造問題が原因だと考えていたため、大胆な金融緩和によりデフレ不況から脱却すべきという主張には賛同しなかった。これは両者が異なる学問知を信奉していたからだと考えられる。

② バブル崩壊の影響

なお、バブル崩壊がもたらした日本経済への影響については、通常、需要面での悪影響が論じられることが多い。だが白川方明は、ここでも供給面を重視する見解を示している。白川は、バブル崩壊が日本経済にもたらした悪影響について、「それ以前から続いている趨勢的な生産性低下の影響も大きく、バブル崩壊による影響だけを過度に強調することは適当ではない」とする。そのうえで、以下の三つのルートから悪影響がもたらされたと論じる。

第一のルートは、通常論じられることの多い、「資産価格の下落に伴うマイナスの資産効果や設備投資、住宅投資、耐久消費財等のストック調整である。これは需要面を通じる影響である」。

第二のルートは、「資本設備価値の減価と供給能力の低下である。バブル期には投資が増加するが、資産価格の大幅な上昇予想やその下で生じた特殊な需要パターンを前提に初めて価値が生まれる投資案件も多い。そうした投資案件は「将来、他の用途に転用される可能性は乏しく、「そうした投資案件に使われた資源は無駄に消費されたことになる」。これは「供給面を通じる影響である」。

第三のルートは、「自己資本の減少に伴うリスク・テイク能力の減少である」。これは需要の減少ももたらすのだ

が、「以下のようなかたちで供給の減少をもたらす」。すなわち、バブル崩壊により「資産価格が大きく下落する一方で債務は残存するため、自己資本は減少する。そのような状況の下では、企業、金融機関とも自らの倒産リスクを意識するようになるため、収益性は高くてもリスクの高い投資には慎重になりがちである。また、既存の投資を回収することによって損失が確定することを恐れ、収益性の低い投資を継続する行動も生まれやすい」。「上述のような行動が広がると、効率的な資源配分が達成されず、経済全体として生産性が低下することになる」。しかも第二のルートが「すでに投下した資源の消失に伴う一回限りの生産能力の水準低下であるのに対し」、第三のルートは「新たな資源配分への、より長期にわたる悪影響であり、潜在成長率（生産性）の低下というかたちをとって顕在化する」。「さらに、そうした生産性低下が徐々に認識されるようになると、将来の予想所得が減少するので需要も低下する」。

こう論じたうえで白川は、「日本の経験に照らすと、バブルの崩壊は先食いした需要の反動減ということ以上に、動学的な資源配分の失敗による経済的な資源の損失と、リスク・テイク機能の低下による生産性の低下というルートを通じて、経済の供給サイドに悪影響を与えることがより大きな問題であった」と結論づけている。⁽⁵⁰⁾

③ 「良いデフレ」と「悪いデフレ」

さらに日本銀行は、リフレ派とは異なり、日本における一般物価の下落を、それほど重大なものだとは考えていなかった。二〇〇〇年八月のゼロ金利解除前には、速水優総裁をはじめとする日本銀行首脳が、最近の物価下落は技術革新や流通革命といった供給面を原因とする「良いデフレ」だと論じ、リフレ派から強く批判されている。⁽⁵¹⁾

また翁邦雄は、二〇一四年六月末に発表された国際決済銀行（BIS）の年次報告書を用いながら、次のように

論じている。すなわち、物価下落の悪影響としては、債務者の実質債務負担を増加させることや、実質金利を高めることが挙げられてきた。だが歴史的に見ると、戦間期の大恐慌を除いては、デフレ・スパイラル（「悪い」デフレ）は例外的であり、持続的な成長、ないし穏やか、かつ一時的な停滞と共存したマイルドなデフレ（「良い」）あるいは少なくとも「無害な」デフレ）の方が多い。一九九〇年代後半以降の日本も、一般物価に関しては、ほぼ横ばいに推移しており（一九九〇年代後半から最近までの累積下落率は約四％に過ぎない）、マイルドなデフレだと言える。日本経済にとって問題だったのは、急速な資産価格の下落、とりわけ地価の下落が重大だったのであり、「土地担保に大きく依存していた日本の金融システム」の「崩壊によってもたらされた金融の機能不全」が「経済活動に大きな困難をもたらした」のである。翁によると、「国際決済銀行としては、害がそれほど大きくないマイルドなデフレに異例の大規模緩和を長期間発動することで立ち向かうことを疑問視している」。「その理由は、過去同様、現在のデフレ圧力もかなりの部分が供給サイドにある、と考えているからだ」という。⁽⁵²⁾これはB I Sの年次報告書の見解ではあるものの、日本銀行の主流派の考えも同様だと見てよいだろう。

こうした日本銀行の見解に対しては、リフレ派から反論が提示されており、どちらの見解が正しいのかは明らかではない。ただ、ここで重要なのは、日本銀行の政策担当者（および日本で主流派の経済学者）とリフレ派とでは、それぞれが信奉する学問知が異なるため、長期不況の原因の見立ても異なることである。原因の見立てが異なるのだから、それへの処方箋が異なるのも当然であろう。

とはいえ、たとえ供給要因が日本の長期不況の原因だとしても、金融緩和が景気刺激策として一定の効果を持つのであれば、日本銀行は政府に構造改革の実行を求めつつも、自らは金融緩和を行うべきということになるであろう。しかし日本銀行は、リフレ派の提示する大規模な金融緩和策を実施することには消極的であった。その理由を

明らかにするためには、リフレ派の個別の政策提案に対する日本銀行の考えを見ていく必要があるだろう。

第二節 マネーサプライ論争

リフレ派と日本銀行との金融政策論争は、一九九八年以降、活発化するのだが、一九九二年後半から一九九三年前半にかけて、その原型とも言える論争が起きていた。「マネーサプライ論争」もしくは「翁・岩田論争」と呼ばれるものである。

① 岩田規久男の「日銀理論」批判

経済学者の岩田規久男は、日本銀行の「日銀理論」に基づく金融政策が、一九八七年から一九九〇年まで年率一〇％を超えるマネーサプライ（現在ではマネーストックと呼ばれることが多い）の増加をもたらし、地価・株価の高騰や設備投資の行き過ぎを招いたこと、また一九九一年からは、マネーサプライの伸び率を急激に低下させることで、ストック調整と資産価格の暴落を招き、さらに資産デフレによる金融システムの不安定化を伴った平成不況を引き起こしたと論じた。

ここで「日銀理論」とは、経済学者の小宮隆太郎が、一九七三年から一九七四年の狂乱物価について、過剰なハイパワード・マネー（現在ではマネタリーベースと呼ばれることが多い）を供給した日本銀行の責任だと論じて、日本銀行のエコノミストと論争した際に、日本銀行はハイパワード・マネーをコントロールできないとする日本銀行側の主張を批判して「日銀流理論」と呼んだことに由来する。岩田は当時、「日銀理論」を次のようにまとめている。①日本銀行は、ハイパワード・マネーをコントロールできない。②日本銀行は、ハイパワード・マネーをコ

ントロールできなくても、コール・手形レートを直接変化させることによって、市場金利を変化させ、金融政策を運営する。③マネーサプライの変化は経済活動の結果であって、日本銀行の金融政策とは関係ない。

岩田は、日本銀行が金融政策の手段をコール・手形レートとしている場合、「民間部門のマネー需要の変化に応じてコール・手形レートを裁量的に変化させない限り、マネーサプライの伸び率を安定化させることはできず、乱高下を発生させてしまう」として、操作目標を短期金利からハイパワード・マネーに変更し、「ハイパワード・マネーの伸び率を、ある一定の期間（四半期程度）にわたって、ある水準に維持」する、「貨幣乗数アプローチ」を採用するよう主張する。そうすれば「マネーサプライの伸び率をほぼ目標とする水準に保つことができる」。

この主張は、さらに次のような実践的な政策提言につながる。一九九〇年秋以降、マネーサプライが急激に落ち込んでいるのは、日本銀行がコール・手形レートの安定性を重視するあまり、民間部門の資金需要の減少に応じてハイパワード・マネーの供給量を削減しているからである。そのためマネーサプライの大きな減少を招き、景気の後退を加速させてしまっている。そこで金融政策の操作目標を短期金利からハイパワード・マネーに変更し、マネーサプライの増加に必要なだけハイパワード・マネーを供給すべきなのである。⁵³⁾

② 金利ターゲットと資金量ターゲット

この議論に対して、翁邦雄・日本銀行調査統計局企画調査課長（当時）が反論を行っている。後に翁は、自身の主張の論点を次のようにまとめている。「①主要国の中央銀行は、いずれも中央銀行当座預金ないしマネタリーベースでなく、金利を操作目標としてオペレーションを行っている」。「②信用乗数モデルが想定している信用乗数の安定性を期待することには原理的に無理がある」。「③マネタリーベースを増加させるために超過準備を一方的に

供給すると、コールレートはゼロまで落ちてしまい、金利機能が阻害される」。「④超過準備をつくるオペレーションは、通貨供給量を増加させず、単に信用乗数を低下させるだけである」。

そのうえで翁は、一九九二年にアメリカの経済学者のジョン・テイラーが提示したテイラー・ルールによって、「金利を操作目標とした金融政策の枠組みが連邦準備制度の行動をよく描写するとともに、規範的な意味を持ちうること」が示され、「テイラー・ルールが中央銀行の政策上のベンチマークとして確立していった」ことで、自らの主張が実証されたとしている。⁽⁵⁴⁾

実のところ、マネタリストが金融政策の操作目標を金利ではなく資金量にすべきと主張するのに対し、中央銀行が、その提案を受け入れずに金利を政策目標とするのは、日本に限られた話ではなかった。著名な経済学者で、一九九四年から一九九六年にかけてFRB副議長も務めたアラン・ブラインダーは、一九九八年に出版された著書の中で、金融政策の手段として金利かマネーサプライのどちらが適切なのか検討を行い、「揺るぎない実証の結果、米国やその他諸国においては、金利ターゲットが不戦勝をおさめた」と論じている。というのも、「一九七〇年代から現在に至るまで、米国、英国、その他多くの国において、推定されたLM曲線は非常に不安定である。これを受けて、エコノミストや政策立案者たちは一様に、マネーサプライ・ターゲットはとても実行可能な選択肢とはいえないと結論づけている」。さらに、名目GDPとマネーサプライが長期的な統計上の関係を持たないことが、「それをサポートする明確な証拠となつた」としている。⁽⁵⁵⁾ 欧米主要国では、すでにマネーサプライと名目経済活動の関連性が低下していたため、その指標性に疑いが生じ、中央銀行の政策運営におけるマネーサプライの重要性は失われていたのである。⁽⁵⁶⁾

それでは、日本におけるマネーサプライと経済活動や物価上昇率との関係はどうであったか。白川方明の説明を

見ておこう。「日本についてみると、1970年代後半までは、物価上昇率や名目GDP成長率に先行するかたちでマネーサプライ上昇率の変化が明確に観察された」。「しかし、1980年代後半のバブル期においては、マネーサプライは高い伸びを続けたにもかかわらず、物価上昇率はさほど上昇しなかった。その後、バブル崩壊期に入ると、マネーサプライ伸び率は急激に低下したが、この局面でも、マネーサプライ伸び率と物価上昇率との関係はそれほど明確ではなかった。他方、マネーサプライ伸び率と名目GDP成長率との関係では、1990年代前半までは比較的高い相関関係が観察された。しかし、その後の推移をみると、マネーサプライの伸び率は物価上昇率、名目GDP成長率いずれとの間でも有意な関係は観察されず、逆に、近年では負の相関関係が観察される状況となっている」。「マネーサプライと経済活動や物価上昇率との関係は不安定化しているが、これは日本だけに限られたものではなく、先進国に共通した現象となっている」。また、「1990年代後半以降の日本の緩やかな物価下落の過程を振り返ってみると、マネタリーベースはこの間に大きく増加した」。「マネーサプライ伸び率も名目GDP成長率を上回る伸びを記録した」。「その意味では、『デフレはいつでもどこでも貨幣的現象である』とはいえない。マネタリーベースの大幅な増加にもかかわらず、物価が下落するという現象は、19世紀後半の英国をはじめ、少なくとも存在する。デフレとの関係で、デフレが止まるためにはマネーサプライ伸び率の増加が必要であると主張されることもあるが、近年において物価が下落傾向から上昇傾向に転じた国の事例をみても、「マネーサプライと物価上昇率との間には、そうした一意的な関係は観察されない」⁵⁷。

さらに白川は、「多くの中央銀行が現実に行っている金融政策の運営スタイル」は、「短期金利を出発点として、これがイールドカーブや各種資産価格、銀行行動の変化をもたらし、そうした変化を通じて経済活動に影響を与えると理解するものである」と論じている。「マネーサプライは短期金利の調整により変化するが、変化の仕方は複

雑であり、中央銀行の政策当局者は、マネーサプライが金融政策運営の最初の出発点である」という感覚をほとんどといってよいほどもっていない。中央銀行の政策当局者の感覚は、金融政策の出発点は短期金利であり、その短期金利を動かすために、日々のベースでは中央銀行当座預金の量を調整しているというものである。「中央銀行が直面する政策決定のタイムホライズン（例えば、次回の金融政策委員会での決定）を考えると、マネーサプライやマネタリーベースが出发点となるアプローチは政策分析の道具としては使えないものと映る」⁵⁸。

このように現実に金融政策を企画・立案する立場からすれば、マネタリーベースやマネーストックを金融政策の操作目標とすることが適切だとは考えられないというのである。金利を操作目標とするという考えは、中央銀行職員の経験知（現場知）に基づくものである。⁵⁹

さらに、こうした考えが経済学者にも徐々に受け入れられ、マネタリストとは異なる立場の学問知となつていくと見ることもできる。白川方明は、この事情を次のように論じている。「本書（『現代の金融政策』…引用者注）は短期金利の多くの変更を出发点として金融政策の運営を説明してきた。そうした説明は現実に中央銀行が金融政策を運営する際の手順に沿ったものである。一方、マクロ経済学や金融論の教科書における金融政策運営の記述をみると、マネーサプライを出发点とした説明が多い。もつとも、この点については近年状況は変化してきており、専門的な学術雑誌をみても、短期金利を出发点とした説明に切り替わってきている。その意味で従来存在していた中央銀行の実際の金融政策運営と学界の議論との間のギャップは徐々に解消しつつあるといえるが、ギャップが完全に解消されたわけではなく、マネーサプライを出发点とした説明は現在でもなお、金融政策をめぐる議論の混乱の一因となっている」。「近年は金融政策運営の出发点に関する学界のアプローチは大きく変化しつつあり、「研究者がマネーサプライではなく、金利変更に関するルールに焦点を合わせるようになった」。「このように状況は改善

しつつあるが、現在でも学部レベルで使われる教科書はマネーサプライが発点となった説明が圧倒的に多い。また、現実の金融政策をめぐる具体的な論争をみても、マネーサプライやマネタリーベースを出発点とする議論は多く、これが議論の混乱を招いているように思われる⁽⁶⁰⁾。

実のところ近年のリフレ派も、中央銀行がマネタリーベースを増やすことでマネーストックを直接増加させるという古典的なマネタリスト・アプローチではなく、中央銀行が、そうした大胆な行動をとることでインフレ期待が高まり、物価上昇につながると主張するようになって⁽⁶¹⁾いる。日本銀行が、ゼロ金利政策、さらに量的緩和策を実施して、マネタリーベースを大幅に増加させたにもかかわらず、マネーストックの増加には、ほとんどつながらなかったからであろう。

③ マネタリーベースの受動的供給

そのうえ、本稿の目的からしてたいへん興味深いことに、マネーサプライ論争で翁邦雄は、金融調節の実務に基づく観点から、日本銀行はマネタリーベースを受動的に供給せざるを得ないことを論じていた。この議論を見ておこう。

マネタリーベースは、発行銀行券と準備預金から成り立っており、「圧倒的に前者のウェイトが大きい」。そこでまず、発行銀行券について見ると、銀行券の需要は「株の出来高などとも関連しながら基本的には消費と同調的に動く」。ただ、個人消費が短期金利に「大きく左右されるとは到底考えられない」のであり、「銀行券需要の金利に対する弾力性は短期には極めて小さいとみてよい」。また、「銀行券については中央銀行のイニシアチブによって供給されるのではなく、一般顧客が銀行預金を引出してはじめて供給される。一般顧客の銀行券引出しに対し、当然

銀行は受身であるから（銀行の窓口で預金払出しを拒否したら信用不安が起きてしまう）中央銀行が直接供給をコントロールできるのは、それらの影響の結果として出てくる銀行の準備預金だけである」。

そこで次に準備預金について見ると、「日本の準備預金制度では、適用先金融機関は、所要準備額を日本銀行に対する預け金の1か月の平残として保有しなければならない。その際、ある月の対象債務にかかる所要準備額は、その月の16日から翌月の15日までの1か月間の日銀預け金で積むことになっており」、「後積み方式といえる。従って、積み期間全体をとってみれば準備需要は前月の預金量に規定され、ほぼ金利非弾力的となる」。

「ベースマネーは準備預金と銀行券から成っている。日本の場合、ある月の準備需要は前月の銀行預金水準によってほぼ先決されている。また、銀行券に対する需要は長い目でみると当然金利の影響を受ける筈ではあるが、月々の短期金融市場金利の動きによってその月のうちに影響が出てくる、といったものではない」。それゆえ、「銀行に所要準備を供給し、決済を円滑に実現させつつ市場を均衡させるためには、日本銀行はベースマネーを受動的に供給せざるを得ない」のである⁽⁶²⁾。

このことに関連して白川方明も、次のように論じている。「従来の教科書では、中央銀行がマネタリーベースを増加させると、一定の乗数（信用乗数）倍のマネーサプライの変動を引き起こすという、信用乗数のメカニズムが説明されることが多かった。現在、多くの中央銀行は短期金利を操作目標として日々の金融政策を実行している」。「一時期ではあるがマネタリーベースを目標に金融政策を行った中央銀行も、結局、これを放棄している」。

「中央銀行がマネタリーベースやマネーサプライといった量を金融政策の誘導目標としていない理由としては、以下の2つが挙げられる。第1に、マネタリーベース・ターゲティングでは金融政策を決定する委員会から金融調節の実践部署への授權範囲が大きくなりすぎる。マネタリーベースやマネーサプライの目標が示されても、金融調

節の実践部署としては、毎日具体的にどのような金融調節を行うべきかがわからない。たとえば、「予想外の消費者の購買意欲の盛り上がり」や、「取引先銀行の経営に不安を感じた預金者が手持ちの現金を増やすこと」などにより、「預金者が預金を引き出して手持ちの銀行券を大幅に増やす状況を想定」すると、「銀行は中央銀行の当座預金を取り崩して、銀行券の引き出しに対応する」ため、「両者の合計であるマネタリーベースの残高に変化はない」。この場合、「銀行は決済のための当座預金や準備預金制度のための所要準備が不足するため、オーバーナイト資金市場で資金を調達し、中央銀行当座預金を還元せよとする。その結果、準備預金の過不足調整の場である短期金融市場が逼迫し、オーバーナイト金利は上昇する。金利上昇を避けるためには、中央銀行の調節部署は中央銀行当座預金の量を増加させる必要があるが、そうすると、今度はマネタリーベースが増加する。金利の変動を全く放置してよいということであれば、マネタリーベースを目標とする金融調節は可能であるが、そうでなければ、どの程度の金利変動までは放置してよいかということに関する判断が必要となる。この場合、金利変動に関する判断が金融調節を決定しており、マネタリーベースは中央銀行の金融政策の運営指針として機能していないことを意味する」。

「第2に」、「市場参加者はマネタリーベースの目標を示されても、それが自らにどのような影響を与えるのかを想像することが難しい」⁽⁶³⁾。

こうした考えは、金融調節に直接携わることで得られる経験知（現場知）に基づくものである。金融調節の実務知識を持たず、素朴な貨幣乗数アプローチに立つ経済学者とは異なり、日本銀行は、短期金利を操作目標とした金融政策運営を行い、金利を誘導目標に近づけるのに必要な量の資金を短期金融市場に放出していた。大幅な金利変動を許容すると、金融市場は混乱し、金融機関の経営にも悪影響をもたらす。これは物価の安定と同様に、信用秩

序の維持も組織の目標とする日本銀行にとつて、また日本経済にとつても、望ましいことではないからである。それゆえ日本銀行は、少なくとも短期的に見た場合、マネーサプライの増減は、市場の資金需要の増減によると主張する。

そのうえ、マネタリーベースの量がマネーサプライの量を直接決めているわけではないし、マネーサプライが物価と一定の相関関係を持つわけではない。このことは、統計的にも明らかであり、マネタリストの主張は誤りと言つてよいだろう。近年では多くの経済学者も、このことを認めるようになってきている。

もちろん、ここで日本銀行側の主張が正しいとしても、当時の金融緩和の程度が十分であった（すなわち、利下げの程度が十分であった）ということにはならない。翁邦雄も、「当時の金融緩和の程度が不十分であったという批判は、マネタリーベースの伸び率が抑制されているといった誤解とは独立に議論可能であり、その是非についてはより深められるべき論点だったろう」と論じている。⁽⁶⁴⁾

【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 真淵勝、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) 真淵勝(一九八九)「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴアイアサン』四号、四一―五八頁。
- (2) 牧原出(二〇〇三)『内閣政治と「大蔵省支配」——政治主導の条件』中央公論新社、三五―三六、四九―七三頁。
- (3) 驛賢太郎(二〇一三a)「官僚の専門性とキャリアパス——大蔵省を事例として」『神戸法学雑誌』六三卷二号、三九―一一一頁。
- (4) 驛賢太郎(二〇一三b)「大蔵省銀行局の人事、専門性、政策——自由化志向の機関哲学の形成と継承」『神戸法学雑誌』六三卷三号、二七―八〇頁。

- (5) 上川龍之進 (二〇〇二) 「バブル経済と日本銀行の独立性」村松岐夫・奥野正寛編『平成バブルの研究(上)』形成編——バブルの発生とその背景構造』東洋経済新報社、一二七—一九二頁、上川龍之進 (二〇〇五)、前掲書、第三章。
- (6) 岩田規久男 (二〇〇九)、前掲書、二二—二四頁。
- (7) 白川浩道 (二〇一四)、前掲書、八九—九三頁。このため企画局の筆頭課長に就任できるかどうか判断できるようになる入行後十数年を経過するあたりから、職員の上気は徐々に低下するともいう。さらに日本銀行では、入行後一〇年目前後で生涯のキャリア・パスが決まってしまうともいう。同書、三三—三四、九〇—九二頁。
- (8) こうした見方をとるのは、浜田宏一・若田部昌澄・勝間和代 (二〇一〇)、前掲書、八五—八六頁。
- (9) Margaret Weir and Theda Skocpol (1985) 'State Structure and the Possibilities for 'Keynsian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States.' in Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer, and Theda Skocpol eds. *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, pp.107-168.
- (10) 内山融 (二〇一二) 「日英の経済政策形成と専門性の役割——政府エコノミストを中心として」内山融・伊藤武・岡山裕編著、前掲書、五五—九四頁。
- (11) Peter A. Hall (1992) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970's." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstrech eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, pp.90-113.
- (12) 上川龍之進 (二〇一四)、前掲書、七〇—七一頁。また二〇一二年にも、日本銀行と考えが近いと見られたエコノミストの河野龍太郎が審議委員候補として国会に提案されたものの、参議院で野党の反対により不同意となり、審議委員二名が二カ月間欠員となった後、金融緩和に積極的と見られたエコノミストの佐藤健裕と木内登英が審議委員に任命されるということが起きてくる。同書、二二〇—二二二頁。
- (13) 軽部謙介 (二〇〇四) 『下キュメント ゼロ金利——日銀 v s 政府 なぜ対立するのか』岩波書店、八二—八四、一八五頁。
- (14) 中原伸之 (聞き手・構成 藤井良広) (二〇〇六) 『日銀はだれのものか』中央公論新社。
- (15) 審議委員が政策変更を主導した例としては、二〇〇一年八月一日と二〇〇二年一月九日に決定された金融追加緩和が挙げら

れる。上川龍之進（二〇一〇）、前掲書、二四三―二四四、二四七頁、上川龍之進（二〇一四）、前掲書、八四、八八頁。審議委員の行動様式については、上川龍之進（二〇一〇）、前掲書、二九三―二九五頁。

(16) 白川浩道（二〇一四）、前掲書、七五―七六頁。

(17) 浜田宏一・若田部昌澄・勝間和代（二〇一〇）、前掲書、二〇―二二、七六―七七頁。

(18) 水谷三公（二〇一三）、前掲書、三八六―四〇三頁。

(19) 田丸大（二〇〇四）『法案作成と省庁官僚制』信山社、四頁。

(20) 宮本融（二〇〇六）『日本官僚論の再定義——官僚は『政策知識専門家』か『行政管理者』か？』日本政治学会編、前掲『年報政治学2006—II 政治学の新潮流』、八三―一二四頁。

(21) 藤田由紀子（二〇〇八）、前掲書、二七八―二八〇頁。なお、上級官僚には「職務遂行上の管理的側面における能力」が重要とされるのは、当然ながら日本に限られるわけではない。藤田由紀子によると、イギリスでは主要な政策は、国務大臣のイニシアティブによるトップダウンで決定される場合が多い。その場合、大臣が政策の方向性を大まかに示し、官僚はそれを精査して必要事項を大臣に指摘・質問し、大臣はそれに応答する。こうした対話を繰り返し、最終的には官僚が複数の選択肢を提示し、そのうちどれを選択するかを、大臣が決断するという。そして藤田は、このような形で政策形成に寄与する上級公務員の能力として、政策課題を把握し、その解決方法としての政策案を提示するために必要とされる政策知識に加えて、「大臣の意向を的確に把握することから始まり、豊富な人脈を駆使して他の関係者の態度を把握し、ロビー活動やロビイストに上手く対応し、関係者が受容しうる『落としどころ』を、タイミングを見計らいながら提案（助言）するなど、政策プロセスの進行管理や調整の能力、政治的情勢に関する敏感さ、あるいは円滑な人間関係を築ける能力」を挙げる。そうした能力は「OJTを通じて涵養されてきた」という。藤田由紀子（二〇一五）「政策的助言・政策形成の専門性はどこまで定式化できるか？——英国公務員制度改革におけるポリシー・プロフェッションの創設」日本行政学会編、前掲書、二―二三頁。

(22) 伊藤正次（二〇一三）、前掲論文。

(23) 金井利之（二〇〇七）『自治制度』東京大学出版会。

(24) 牧原出（一九九四）『協議』の研究（二）——官僚制における水平的調整の分析『国家学会雑誌』一〇七卷一・二号、

一〇六一―一七二頁。

(25) ここで木寺は、秋吉のいう「経験的知識」を行政管理に関する「執務知識」と考えているようである。これは筆者の解釈とは異なっており、注意を要する。

(26) 佐竹五六(一九九八)『体験的官僚論——55年体制を内側からみつめて』有斐閣。

(27) 中島誠は、次のように論じる。「政策決定等に際して、官僚から事前に情報を提供され、影響力を行使できるようになることが、有力議員(族議員)として認知される一種のステイタスシンボルであることから、政治家は、官僚による事前の説明、了解取り付け(＝根回し)に対し、深い関心を持つと同時に、極めて敏感になる」。「官僚は、政治家との関係において、根回しの対象にされずプライドを傷つけられた怒りに端を発した反対、抵抗を生じさせないという次元から、最終的に政府、与党、国会内で合意を形成してもらうという次元まで、政治家の理解と協力を得るべく、周到に根回しを行う必要が生じる」。「その結果、官僚は根回しだけで疲弊し、本来費やすべき政策の企画立案に充てるエネルギーと時間が限られる」。

中島誠(二〇一四)『立法学 第3版・序論・立法過程論』法律文化社、一一八頁。

(28) 以上、木寺元(二〇一二)『地方分権改革の政治学——制度・アイディア・官僚制』有斐閣、三八―三九、四五―六〇頁。木寺元(二〇〇六)『地方制度改革と官僚制——外部専門家のアイディアと行政官の専門性の視座から』日本政治学会編、前掲『年報政治学2006—II 政治学の新潮流』、二九六―三一五頁、も参照。

(29) 小田勇樹(二〇一二)、前掲論文。

(30) 人事院も平成一八年度年次報告書において、「行政に求められる専門性」として、以下の三つを挙げており、「政策過程管理能力」への関心が見て取れる。①特定分野の高度な専門能力(金融、環境、医療など個別問題についてのスペシャリスト)、②新しいマネジメント能力(専門家や任期付採用職員等を含む多様な公務員集団を管理する組織・人事管理能力、企業・NPO等を巻き込んだプロジェクトの企画実施・府省横断的な調整業務の増加等を踏まえた組織管理、官民協働体制のもとでのコスト管理、契約管理等)ジェナリストに求められる専門性)、③行政官としての専門能力(それぞれ所管する行政分野において専門的知見を集約し、行政として進むべき方向性を見定めた上で、利害関係者、関係省庁間等の調整、国際交渉等を行い政策を立案する能力、専門知識)。人事院ウェブサイト『平成18年度 年次報告書』第1編「人事行政」第1部「公務への人材供給と公務職場の在り方」公務をめざす人々へ」、「2 公務職場の在り方と人材の確保(2) 人材確保

のための採用・育成、活用の在り方」(http://sajinji.go.jp/hakusho/h18/jine200702_2_016.html) (二〇一五年九月二日最終確認)、合田秀樹 (二〇一五) 「有為で多様な人材の育成・確保」日本行政学会編、前掲書、五七―七九頁。

(31) 軽部謙介 (二〇〇四)、前掲書、二六一―二九、五八頁。

(32) 上川龍之進 (二〇〇二)、前掲論文、上川龍之進 (二〇〇五)、前掲書、第二章。

(33) 『朝日新聞』二〇〇三年九月一九日付朝刊。

(34) リフレ派による金融政策論争のまとめとしては、安達誠司 (二〇一三) 「金融政策決定プロセスと金融政策論争の系譜」岩田規久男編著『日本経済再生 まずデフレをとめよ』日本経済新聞出版社、七一―二五頁、若田部昌澄 (二〇一

三) 「リフレ戦記——その後の経済学者たちの闘い」同『経済学者たちの闘い「増補版」——脱デフレをめぐる論争の歴史』東洋経済新報社、二六九―三一頁、がある。本稿の目的上、本章ではリフレ派に対する日本銀行側の反論に多くの紙幅を割いているため、リフレ派の主張および日本銀行の主張に対するリフレ派の反論については、上記論文を参照されたい。

(35) 原田泰 (一九九九) 『日本の失われた十年——失敗の本質 復活への戦略』日本経済新聞社、二三―七七頁、新保生二 (二〇〇一) 『日本経済 失敗の本質——最新理論と実証データによる解明』日本経済新聞社、五一―一七頁、野口旭・

田中秀臣 (二〇〇二) 『構造改革論の誤解』東洋経済新報社、一六四―一八四頁。

(36) 吉川洋 (一九九九) 『転換期の日本経済』岩波書店、七―五九、七九―八五頁。

(37) 吉川洋 (二〇一三) 『デフレーション——日本の慢性病の全貌を解明する』日本経済新聞出版社。

(38) こうした考え方および、それへの批判としては、小野善康 (二〇〇七) 『不況のメカニズム——ケインズ『一般理論』から新たな『不況動学』へ』中央公論新社、を参照。

(39) 供給要因を重視する見解をまとめたものとしては、新保生二 (二〇〇一)、前掲書、三二―五〇頁。

(40) Fumio Hayashi and Edward C. Prescott (2002) "The 1990s in Japan: A Lost Decade," *Review of Economic Dynamics*, Vol.5, No.1 (January), 206-235.

(41) リチャード・カツツ (鈴木昭彦訳) (一九九九) 『腐りゆく日本というシステム』東洋経済新報社。

(42) 宮川努・櫻川幸恵・滝澤美帆 (二〇〇七) 「日本における生産性と景気循環——産業データによる分析」林文男編『経済停滞の原因と制度(経済制度の実証分析と設計 第一巻)』勁草書房、三七―六九頁。

- (43) 権赫旭・深尾京司(二〇〇七)「失われた10年にTFP上昇はなぜ停滞したか——製造業企業データによる実証分析」林文男編、前掲書、七一―一二二頁。
- (44) この説は、資金供給という供給面を重視した見解ととれる一方、設備投資の低迷による需要不足が不況の原因だという意味で、需要面を重視した見解ともとれる。
- (45) 翁邦雄(二〇一五a)『経済の大転換と日本銀行』岩波書店、一〇八、一二六―一二七頁。
- (46) 翁邦雄(二〇一五a)、前掲書、一一―一三頁。
- (47) 安達誠司(二〇一三)、前掲論文。
- (48) 翁邦雄(二〇一五a)、前掲書、一三一―一四頁。
- (49) 『朝日新聞』二〇一〇年一〇月二一日付朝刊。
- (50) 白川方明(二〇〇八)『現代の金融政策——理論と実際』日本経済新聞出版社、三九七―三九九頁。
- (51) 安達誠司(二〇一三)、前掲論文、八六―八九頁。
- (52) 翁邦雄(二〇一五a)、前掲書、一四―二五頁。
- (53) 岩田規久男(一九九三)『金融政策の経済学——「日銀理論」の検証』日本経済新聞社。なお今から見ると興味深いことに、岩田は今後の金融政策のあり方について、次のように論じている。「為替レートの変動、特に円高にふりまわされた金融政策をやめることである。七三年のハイパーインフレと八〇年代後半から九〇年代はじめにかけての資産インフレと資産デフレ不況という、戦後の金融政策の二大失敗は、ともに急速な円高期に起きている。「日本銀行だけに限らず、円高恐怖症は日本経済全般に深く根をおろしている。そのため為替レートが円高に動くたびに、「急速な円高進行を緩和する」という名目で金融を緩和しようとする。このような金融緩和政策は、円高が急速に進む場合には短期的には許容されても、それを長期にわたって続けることは、七〇年代はじめのハイパーインフレや八〇年代後半の資産インフレとその後の資産デフレ不況のようなマクロ経済の大きな変動を引き起こす」。「為替レートは基本的には変動相場制の中で決定されるべきであり、ごく短期を別として、円高対策として、金融政策を使うべきではない」。同書、一〇―一一頁。
- (54) 翁邦雄(二〇一)『ポスト・マネタリズムの金融政策』日本経済新聞出版社、七八頁。テイラー・ルールとは、「連邦準備制度の操作目標金利であるフェデラルファンド・レート」は、論文発表時点の直近5年間は、きわめて単純な式で説

明できるし、それは一定の条件が満たされれば望ましい政策である、というもので、その数式は、フェデラルファンド・レート＝均衡実質金利＋目標物価上昇率＋ $a \times$ （物価上昇率－目標物価上昇率）＋ $\beta \times$ 需給ギャップ、と表される。上式において、均衡実質金利を二％、目標物価上昇率を二％と前提した場合、 a の推計値は一・五、 β の推計値は〇・五であった。同式は、この時期のアメリカの金融政策だけではなく、他の国の金融政策についても高い説明力を持つという。同書、九七頁、白川方明（二〇〇八）、前掲書、二二七―二二八頁。

(55) アラン・ブラインダー（河野龍太郎・前田栄治訳）（一九九九）『金融政策の理論と実践』東洋経済新報社、五〇―五六頁 [Alan S. Blinder (1998) *Central Banking in Theory and Practice*. The MIT Press].

(56) 翁邦雄（一九九三）『金融政策——中央銀行の視点と選択』東洋経済新報社、一五三―一五七頁、岡部光明（一九九九）『環境変化と日本の金融——バブル崩壊・情報技術革新・公共政策』日本評論社、四九四頁。旧西ドイツについても、フンデスバンクは表向きマネタリスト的な政策運営を行っている」と主張してきたものの、実際には短期金利を重視した政策運営を行ってきたことが実証されていると云う。Philipp Maier and Jakob de Haan (2000) "How Independent is the Bundesbank Really? A Survey." in Jakob de Haan ed. *The History of the Bundesbank: Lessons for the European Central Bank*. Routledge, p.39.

(57) 白川方明（二〇〇八）、前掲書、二六八―二七五頁。

(58) 白川方明（二〇〇八）、前掲書、二五八―二五九頁。

(59) 翁邦雄は、一九九一年秋にカナダ銀行を訪れた際に、「カナダ銀行のスタッフが、「金融論の教科書には信用乗数論といった説明が延々と書いてあって実務には何の役にも立たない」と言って笑っていたというエピソードを記している。翁邦雄（一九九三）、前掲書、二八頁。

(60) 白川方明（二〇〇八）、前掲書、二五八―二六〇頁。

(61) 湯本雅士（二〇一三）『金融政策入門』岩波書店、一二六頁。岩田規久男も、「日銀がインフレ目標の実現に強くコミットした上で、大量のマネタリー・ベース（日本銀行当座預金と現金）あるいはマネタリー・ベースの一部である日銀当座預金を大量に供給することが必要である。そのことによってはじめてデフレ予想が覆されて、インフレ予想が形成され、やがて、実際にもインフレになる」と主張するようになっていく。岩田規久男（二〇一三）『金融政策を大転換せよ』岩田規久

- 男編著、前掲書、二三―二四頁。
- (62) 翁邦雄(一九九三)、前掲書、四二―四七頁。
- (63) 白川方明(二〇〇八)、前掲書、二六〇―二六一頁。
- (64) 翁邦雄(二〇一一)、前掲書、八〇頁。