The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	官僚の執務知識と政官関係
Author(s)	上川, 龍之進
Citation	阪大法学. 2019, 69(3-4), p. 191-218
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/87234
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

官僚の執務知識と政官関係

上川龍之進

はじめに

二〇〇八年六月一九日に改革派を自称する八人の元官僚たちが、「官僚国家日本を変える元官僚の会」（通称「脱藩官僚の会」）を発足させた。その設立趣旨書「ＣＨＡＮＧＥ！官僚国家日本」には、「『脱藩官僚』が『官僚主導』を変える！」という表題の下、次のような問題意識が記されている。「今の政治・行政は、『官僚主導』から『政治（国民）主導』を目指しているとは言うものの、『言うに易く行うに難し』、天下りをはじめとする既得権益や補助金・許認可権限等の利権を頑なに守ろうとする霞が関の壁に阻まれ、国民が期待するような成果を出せてはいない」。「その要因・問題点が官僚側にあることは当然ではあるが、より深刻で憂うべき事態は、多くの政治家が口先では『政治主導』を高らかに謳いあげるものの、実際には、巧妙、緻密、かつ根回し上手な『官僚の手のひらの上で踊っているにすぎない』という現状である。また、その官僚、特定の官庁と結託し、私腹を肥やす政治家（族議員）も後を断たない」。「我々は霞が関に勤め、その手の内を知り尽くした者として、言葉だけではなく、この官僚の『厚い壁』を打ち破るだけの知識、経験等を蓄積してきたと自負している」。「我々は今後、それぞれの専

門分野を活かしつつ、時々の政策提言や意見表明（緊急アピール）等を通じて、霞が関や、その術中にはまる政治家たちが画策する国民不在の政策に対し、強く警鐘を鳴らし、かつ、この国の将来を見据えた真の改革実現のために貢献していく決意である」[1]。そしてそのメンバーである江田憲司（元通商産業省）や高橋洋一（元財務省）、岸博幸（元通商産業省）らが次々と著作を公刊して、官僚が政治家を手玉に取って政策決定を牛耳る手口を明らかにしている。

ところが、そのわずか四年半後の二〇一二年一二月に発足し、本稿を執筆している二〇一九年九月の時点でも政権を維持している、第二次以降の安倍晋三内閣では、首相官邸が中央省庁の幹部人事に積極的に介入することで、政策決定への影響力を強めている[2]。これは「首相官邸主導」の政策決定として評価される反面、首相に対する官僚の過度の「忖度」を招き、行政の公平性をゆがめているといった批判もなされている。官僚による「忖度」の例としては、①安倍昭恵・首相夫人が幼稚園の名誉園長に就いていた森友学園に対して、二〇一六年六月に格安かつ異例の分割払いで国有地が払い下げられ、さらに二〇一七年になって、国会で野党から、その問題が追及された際に、佐川宣寿・財務省理財局長が虚偽答弁を行い、公文書の改竄が行われたこと、②安倍首相の「腹心の友」加計孝太郎が理事長を務める、学校法人加計学園の獣医学部新設が、二〇一七年一月に国家戦略特区の諮問会議で認められたことに関して、国家戦略特区担当の棚瀬唯夫・首相秘書官が学園関係者と首相官邸で面会していたことや、内閣府から「総理のご意向だと聞いている」、「これは官邸の最高レベルが言っていること」などと言われたと記録された文書が、文部科学省から発見されたこと、③毎月勤労統計の不正問題に関連して、二〇一五年九月に中江元哉・首相秘書官が厚生労働省に対し、その調査手法を「総入れ替え方式」から「部分入れ替え方式」に変更するよう促す「意見」を伝え、それを受けて「総入れ替え方式」を続けるという有識者検討会の結論が変更されて、二〇一八

年一月からは「部分入れ替え方式」が導入されたことで、賃金伸び率の上振れにつながったことなどが挙げられる。[3]

人事権を掌握した首相官邸への忖度を競い合う現在の官僚の姿は、真渕勝が論じたところの「吏員型官僚」[4]のようでもあるが、それどころではなく、公文書改竄のような不正行為にまで及んでいるため、「官僚制の劣化」と評する向きさえある。脱藩官僚らが批判した狡猾な官僚は、一体どこに姿を消してしまったのであろうか。

脱藩官僚らの議論は、もはや学術的に取り上げるに値しない歴史の遺物とみなしてよいのだろうか。ここで戦後日本の政治学・行政学を振り返ると、政策決定において官僚が優位か、政党が優位かということが、最も重要な論点の一つであった。学界では「政党優位論」が主流の見解となったものの、ジャーナリズムや一般の認識では「官僚優位」の見方は根強く残っている。また一九九〇年代には、「政党優位」とは族議員を中心とした「政治家主導」、「与党主導」であったとし、それに代わる「政治主導」として、首相のリーダーシップの強化による「官邸主導」や、内閣に政策決定を一元化させる「内閣主導」を求める主張が展開され、政治改革・行政改革につながることになる。[5]さらに、日本の議院内閣制を縦割り行政の下、官僚が大臣をコントロールする「官僚内閣制」ととらえ、国会が行政を監督する「国会内閣制」に転換すべきという主張が唱えられる。この議論が民主党政権の「脱官僚依存」の主張につながることになる。[6]実のところ脱藩官僚たちも、「官僚内閣制」という主張を支持しているようである。[7]

ただ従来の官僚優位論では、官僚が政治家に対して影響力を行使するリソースとして、政策の内容や政策執行に関する専門知識、いわゆる「政策知識」が挙げられることが多かった。[8]それに対して政党優位論では、自民党の長期政権が続く中、官僚と同等以上の「政策知識」を蓄えた族議員が登場し、政策決定における影響力を強めていったと論じられることがある。[9]

それに対し近年の脱藩官僚による「官僚優位論」は、改革を骨抜きにするための「官僚の落とし穴は、実に巧妙です。あえて期限が徒過するようにし『今さらどうしようもない』といった状況に陥らせる。文書の『てにをは』を変えることで改革を骨抜きにする『霞ヶ関文学』」と彼らが論じていることからもわかるように、官僚の「政策知識」というよりは「執務知識」、とりわけ「政策過程管理」に関する専門性に着目している。ここで「執務知識」とは、藤田由紀子が、「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」、「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」、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」と定義したものである。[10] また脱藩官僚の議論では、現代日本の官僚は、官僚優位論で描かれた「国士型官僚」とは違い、自らの既得権益を保持することに汲々とする「抵抗勢力」として描かれている。

つまり脱藩官僚らの議論は、従来の「官僚優位論」とは異なる「新しい官僚優位論」とでも呼ぶべきものだと考えられる。それゆえ、その主張は、学術的には新しいものであり、政党優位論に対する挑戦的な議論と解するべきであって、その議論の適否や、その適用範囲について学術的に検討する必要があるように思われる。

実のところ脱藩官僚の議論については、厚生労働省出身の中野雅志が、すでに検討を行っている。中野は、脱藩官僚たちの挙げる「官僚の落とし穴」を検討し、自らの経験を振り返りながら、「官僚は影響力を持ったが、主導権や支配力を持つというレベルには必ずしもなかった」と論じている。確かにバブル経済崩壊後の一九九〇年代以降、規制改革や行政改革など官僚の既得権に切り込むような政策が多くなったため、官僚は様々な骨抜き策を講じるようになった。しかし中野は、こうした議論は誇張され過ぎているとして、脱藩官僚たちの「官僚優位論」に疑問を投げかけている。[11]

筆者も、中野の分析に概ね同意する。だが、「脱官僚依存」を標榜した民主党政権で「政治主導」が失敗し、第二次以降の安倍内閣で「首相官邸主導」が確立していることが確認されている現在では、「新しい官僚優位論」について、さらに学術的な検討を行うことが可能であるように思われる。本稿では以下、そのための準備作業として、官僚の影響力を支える「執務知識」の具体例を列挙していく。

一　文書作成技術

脱藩官僚の議論では「霞ヶ関文学」、「官庁文学」が頻繁に取り上げられ、すっかり周知のものとなった。彼らが取り上げた例をいくつか見ていこう。

第一に、小泉純一郎内閣のときの例である。小泉首相は政府系金融機関改革に取り組み、二〇〇五年一二月の閣議決定で、日本政策投資銀行と商工組合中央金庫は「完全民営化」することが決まった。ところが、持ち回り閣議にかけられた行政改革推進法案では、「完全に民営化」と明記されていた。石原伸晃・行政改革担当大臣が二〇〇二年五月に行った国会答弁によると、「完全民営化」とは根拠法の廃止を条件としている。政府によると「民営化」には、政府が株式を所有して経営形態だけ民営化する「特殊会社化」や、政府が根拠法を持つ「特別民間法人化」も含まれる。そこで財務省と経済産業省は、「完全に民営化」と明記することで両金融機関の根拠法を残し、所管官庁として人事面などに影響力を残そうとしたというのである。この策謀に気付いた岸博幸や髙橋洋一らが、竹中平蔵・総務大臣に注意を促し、竹中が「完全民営化」と明記するよう諮問会議などで主張した。最終的に小泉が、「役人の言いなりじゃだめだ。完全民営化だ」と指示し、「完全民営化」と明記することで決着した。[12] また同法案の原案では、役人の天下りを禁じるにあたって、「新政策金融機関の最高の経営責任者」と書かれていた。「最高

の」と記すことで、トップを除く役員への天下りは可能にしようとしていたというのである。[13]

第二に、第一次安倍晋三内閣のときの例である。二〇〇七年一月二六日に安倍晋三首相が施政方針演説で、「予算や権限を背景とした押し付け的な斡旋による再就職を根絶」すると表明した。原英史の解説によると、「霞が関修辞学」では、「Aをやる」というときは「Aだけをやる」ということであり、「A以外はやらない」という意味になる。そして「押し付け的な斡旋」と、わざわざ「押し付け的な」という修飾語を入れているということは、「押し付け的な斡旋」だけは根絶し、「押し付け的でない斡旋」は従来通り容認するという意味になるというのである。そして中央官庁は従来、天下り斡旋は企業の要請を受けて紹介しているものであり、押し付けが「確認された事例はない」と主張していた。つまり、この演説では、「現状をすべて容認する」ことになってしまうというのである。[14]

第三に、福田康夫内閣のときの例である。天下り規制を進めるため、独立行政法人の見直しが検討されることになった。原英史によると、渡辺喜美・行政改革担当大臣は改革に積極的であったものの、所管省は抵抗し、所管大臣は所管省の代弁者となった。調整・裁断役となる福田康夫首相と町村信孝・官房長官も、改革には消極的であり、最終的に二〇〇七年一二月二四日に「独立行政法人整理合理化計画」が閣議決定されるものの、その効果は限定的にとどまったという。

原によると、一般論として、この種の決着は、①何らかのアクションを、期限を切って確定できた場合（たとえば「一年以内に民営化を実施」など）は「成功」、②アクションを確定できてはいないものの、期限を切った場合（たとえば「民営化するかどうかを一年以内に検討」など）は、決着がつかずに結論を出す時期が先送りされたということであり、「引き分け」、③期限を切っていない場合（たとえば「将来的には民営化」など）は、どれだけ斬新なことが書かれていても、「霞が関修辞学」では「当面は何もやらなくてよい」と合意したのと同じであるため、

「失敗」と分類できるという。③については、「将来の課題として前向きに検討する」といったもののほか、前向きな文面の中に「〇〇との調整を行って」と書くことで、その調整がつくまで実現できないこととし、結局は手を付けないなど、当面実現しそうにない条件をつけるという手法もあるという。[15]

文言の話を続けよう。「等」が、後で拡大解釈を行うための布石であることはよく知られている。[16] 一例を挙げておこう。住宅金融専門会社（住専）への公的資金投入が最大の争点となった一九九六年の通常国会で、信用組合の破綻処理に限り、預金保険機構に赤字が出た場合、財政資金の投入を可能とする預金保険法の一部改正案が提出された。その際に杉井孝・銀行局審議官は、「信組の後に『等』とつけられませんか」と西村吉正・銀行局長に提案した。「整理回収銀行の処理対象に銀行を加えて、財政資金の投入口を広げておくべきだ」と考えたからである。もっとも西村は、「バブルに踊った者を税金で救うのかと、住専処理法案が批判を浴びている最中。とても銀行にもと言える状況ではなかった」と考え、「それは次のステップで」と、この提案を退けたという。[17]

さらに森田朗は、審議会での答申案の文章について、次のような例を挙げている。第一に、意見が対立する場合、ある主張のトーンを弱めるために「努める」、さらには「検討する」という表現を用いるという。官庁用語では「検討する」は、かなり消極的な姿勢を示した表現である。たとえば削減案に反対する側は、答申案で「…を削減する」と言い切られると困るので、「…の削減について検討する」という表現に修正を求める。これに対して、それでは後退しすぎると考える側は、「…を削減する方向で検討する」という表現への修正を求めるというのである。

第二に、ある部局が政策の拡大を求めて、それに必要な「財源の拡充を図る」と書き込もうとする場合、財政当局は、その文章の削除を求めるものの、それが難しい場合には「財源の充実確保を図る」と修正要求するという。そうすることで、今の財政規模を確保することを意味しているとして、財政負担を増やす必要はないと解釈できる

からだという。

第三に、「国庫補助負担金の廃止」と「国庫補助負担事業の廃止」の違いについてである。「国庫補助負担事業の廃止」は、事業を止めるため、補助金も廃止されるのだが、「国庫補助負担金の廃止」は、その事業に対する補助金制度を廃止するのであり、事業そのものが廃止されることにはならない。そこで「国庫補助負担金の廃止」を「国庫補助負担事業の廃止」に修正することで、事業は必要であれば継続されるべきであり、事業実施のために必要な補助金以外の財源が、別途手当てされなければならないという主張につなげることができるというのである。[18]

官僚の文書作成技術と言えば、国会答弁の作成技術にも触れておかなければならない。現役の匿名官僚が書いたベストセラー小説の中で、国会答弁の作成について興味深い記述が登場する。主人公の紀村隆之・大蔵省銀行局銀行課補佐が、若手官僚に国会答弁書を作成させる。その答弁書を酷評した紀村は、次のように説明する。「答にならないような答が一番いいんだ。そうすれば、何も答えなかったことと同じになる。とにかく国会答弁では、政治家やマスコミの連中に言質を与えちゃいけない――それがすべてだ。『この前言ったことと違うじゃないか』とすごむのが、ろくに政策の中身もわかってない連中にとって一番手っ取り早い政府批判になるからな」。そして模範回答を書いて見せて、「答になっていないだろう。だが、これでいいんだ。答えづらい質問には、質問と答弁の内容とがすれ違ってもいいから、最初は原則論だけを答えればよい。各議員の質問時間は、議院運営委員会によって五分単位で厳格に定められている。だから、間抜けなすれ違い答弁を続けていれば、持ち時間との関係で質問者はそれ以上追及してこないというわけだ」と解説する。紀村の作成した答弁案は、課長に承認される。「役人生活を五年も経験すれば、国会答弁の内容について大きな意見の違いが生まれることはほとんどない」。[19] こうした官僚の国会答弁作成技術に大臣らは依存し、野党の質問ははね返される。

このことに関連して長妻昭は、厚生労働大臣のときの経験を次のように記している。国会審議のある朝に大臣は課長クラスの官僚から、答弁書のレクチャーを受ける。だが、その答弁が木で鼻を括ったようなものであったため、「こんな恥ずかしい答弁はできない」、「変えるぞ」と述べると、「上司の了解がないと答弁は変えられません」と言われた。大臣の長妻が、「上司って誰だ?」と尋ねると、課長は「局長です」と答えたという。

また長妻が、厚生労働省で与党議員向けに政策説明会をしたときに、配布資料が極めてわかりにくいので幹部に理由を質すと、その幹部は、「分かりにくい方が議員から突っ込まれないんです」、「以前からそうです」と答えたという。(20)

二　大臣に対する抵抗手段

官僚は大臣をどのようにコントロールしようとするのか。菅直人は、厚生大臣に就任したときの経験について、以下のように記している。首相官邸で大臣就任を告げられ、総理執務室を出ると、厚生省の官房長から事務の秘書官の経歴書を渡される。その人事を認めると、すでに官房長の隣にいた秘書官を紹介される。それから就任の記者会見の挨拶文が手渡される。「ただいま厚生大臣を拝命いたしました菅直人です」と、すでに名前まで入っている。

だが菅は、これが「最初の罠」だと考えていた。就任直後の記者会見こそが、かつて野党だった議員が大臣になっても行政が変わらない理由の一つだと考えていたのである。「どの大臣も、就任したばかりでまだ何も分からない状況でいきなり記者会見に臨むので、官僚が用意した文書を読むしかない。そこには当然ながら官僚が推し進めたい政策や方針が書いてある。その結果、すべて官僚が敷いた路線に乗ってしまうしかない。あとで、問題の重要性に気づいて、軌道修正しようと思っても、『大臣は就任時の会見でご自分でこうおっしゃっていますよ』と言わ

れてしまうのだ」。そこで菅は、就任記者会見の順番が回ってくるまでの間に、以前から話そうと考えていたことを整理して、自分なりの大臣のあり方について話したという。[21]

中野雅志は、大臣に対する官僚の抵抗手段として、情報操作、時間操作、状況操作、そして「逆丸投げ」と「法令違反（逆賊）のレッテル貼り」を挙げている。情報操作とは、大臣に必要な情報を見せなかったり、逆に大臣が理解できないような複雑な資料や、すべてに目を通せないような大量の情報を提供したりすることである。時間操作とは、タイムスケジュールの主導権を握っている官僚が、タイムリミットぎりぎりになってから大臣に政治決断を迫ったり、大臣の海外出張時に重要政策を公表したりすることである。状況操作とは、利害関係者の調整をすべてすませたうえで、そのことを大臣に報告して決断を迫るというものである。

もっとも中野は、こうした手法がとられるのは、政策の重要度が低い場合が大半であり、政治家の側も官僚が提示する政策に納得している場合が多いとしている。大臣が納得しなければ、こうした策を弄した官僚を叱責し、わかりやすい資料に差し替えを求めるなど、適切な対応を求めることもできるからである。

一方、大臣が官僚の意に沿わない政策を進めようとする場合には、官僚は非協力的な態度をとり、サボタージュする。さらには開き直って、大臣に「逆丸投げ」を図る。それでも大臣が政策を進めようとすると、現行の法秩序と矛盾するとか、憲法違反のおそれがあると説明するなど「法令違反（逆賊）のレッテル貼り」を行うという。[22]

いくつか例を見ていこう。情報操作としては、一九九〇年代後半の金融危機の際に、大蔵省が政治家に対して金融機関の経営悪化の実態を隠蔽していたことが挙げられる。[23]

次に時間操作と関連することとして、再び菅直人のエピソードを記しておこう。菅は厚生大臣のときに、これまでないとされてきた薬害エイズ事件に関する資料が、薬務局のロッカーの中から発見されたという報告を受けたと

きのことを次のように記している。一九九六年二月九日、予算委員会の昼休みに別の議員と食事をしていたところ、薬務局長が面会を求めているとの連絡が入る。実は、ファイルが発見されたのは一月二六日であった。コピーを手渡された菅が、予算委員会中にそれに目を通し、予算委員会終了後に大臣室に戻ると、手渡されたファイル以外にも八冊のファイルがあった。菅が、「すぐに記者会見をして資料が発見されたことを発表する」と述べたところ、薬務局長は、患者のプライバシーに触れている部分もあるので、公開するのは中身をすべて見てからの方がよいと反対した。しかし菅は、中身については整理をして後に公開することにして、ファイルが発見されたことは発表すると主張する。結局、その日のうちに緊急記者会見を開き、資料発見を公表した。

菅が発表を急いだのは、資料発見の知らせが来たのが金曜日だったからだという。菅によると、官僚は重要な案件については金曜日に持ってくる習性があるという。政治家は、土日は地元に戻ったり、地方に遊説に出かけたりする日程が入っていることが多く、また役所も土日は休みで、政策的な仕事は行わない。このため資料をよく調べて発表しようとすると、発表は早くても三日後の月曜日になってしまう。そうすると菅自身も資料発見を三日間、隠していたことになり、国民からは、他にも何かを知っているのに隠しているのではないかと疑念を持たれてしまう。「官僚は、私を一種の共犯関係にするために、わざと金曜日を選んだのではないか。そんな意図も感じた」というのである。(24)

もう一つ、時間操作と関連するものとして、原英史は「先送り」戦術とは逆の「スケジュール優先」戦術を挙げている。これは、「スピーディに物事を進めていこうといって、意欲的なスケジュールを設定してしまう」、「一旦そのスケジュールに乗ると、あとになって、中身の議論で抜本的な提案をしても、『スケジュール上無理。このスケジュールで実現できることと言えば、これとこれ程度』と言われる。結局、中身までコントロールされ、矮小な

話に封じ込められてしまう」というものである。[25]

続いて「逆丸投げ」の例を見ておこう。二〇一二年八月に、支持率が低迷していた民主党内では「脱原発」を政権浮揚の旗印にしようとする動きが起こり、枝野幸男・経済産業大臣や古川元久・国家戦略担当大臣らは、六日に広島市で開催される原爆死没者慰霊式・平和祈念式で、野田佳彦首相に「原発ゼロ」を宣言してもらおうと考える。野田は、式典では原発には言及しなかったものの、同日、枝野や古川らに、原発をゼロにしたときの課題と克服策を検討するよう指示する。そこで枝野は、資源エネルギー庁の後藤収・審議官に、「ゼロの課題と克服策」を起草するよう命じたものの、粗末なペーパーしか出てこなかった。枝野は、「エネ庁はサボタージュしている」と思い、再提出を命じるものの、後藤からは、原発はゼロにはできないという言い訳しか出てこない。そこで古川と枝野は、国家戦略室の伊原智人・企画調整官を中心に、民間人も含めた六名を集めて、「革新的エネルギー・環境戦略」の原案作りを依頼することにしたのである。[26]

最後に「法令違反（逆賊）のレッテル貼り」の例を挙げておこう（対象は大臣ではないのだが）。原英史によると、麻生太郎内閣で幹部公務員のあり方が議論された際に、塩崎恭久や渡辺喜美、そして民間有識者からは、幹部クラスの職員については給与体系を人事院勧告と人事院規則の枠外とし、年功的要素を排して業績をもとにして、柔軟に給与を決められるようにすればよいのではないかという主張がなされた。これに対する公務員制度改革推進本部事務局の公式見解は、「次官や局長も、労働基本権を制約されている立場であり、人事院勧告を受けずに給与体系を抜本的に変えることは、憲法違反のおそれがある」というものであった。

しかし原は、この見解は「労働基本権は憲法上の権利なので、憲法違反の立論が可能かもしれない」という程度の意味に過ぎないと論じる。二〇〇〇万円前後の年収があり、役所の最高権力者として振る舞う次官や局長が、協

約締結権と争議権が認められていないから人事院に保護してもらう必要があると主張するのは非常識であり、現実的ではないというのである。[27]

三　世論誘導と利害関係者への根回し

中野雅志は、役所の外部を巻き込んだ官僚の抵抗手段として、マスコミへのリークなどの情報提供による世論操作、業界団体や地方自治体を煽って政治家に圧力をかける方法、キーパーソンや主要政治家への根回しによる分断工作を挙げている。[28]いくつか例を見ていこう。

まずマスコミへのリークなどの情報提供についてである。第一次安倍晋三内閣で、国家公務員制度改革基本法を国会に提出することが閣議決定され、二〇〇八年二月五日に首相の諮問機関である「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」の報告書が、福田康夫首相に提出された。すると「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告書への素朴な疑問」と題する作成者不明のペーパーが、行政改革推進本部事務局の官僚を通じて多くの国会議員に配布された。いわゆる「紙爆弾」である。さらに新聞には、官僚からのリークをもとに、報告書の内容を批判する記事が数多く掲載された。[29]

次に、官僚と対立する大臣を陥れようとした例を挙げておこう。厚生労働大臣のときに官僚と激しく対立した長妻昭は、話していないことが報道されたと記している。「机の書類が落ちた時、私が部下に『上に立つ大臣は取っちゃいけない。君たちが拾わなきゃいけないんだよ』『本当に私とあなた方はそういう関係です』と発言したとされた」、「私が保育所に子どもを多く入れるために、子どもを床に雑魚寝させればよい、という趣旨の発言をしたとの報道もあった」、「そんな発言をするわけがないのに、記事が出る」というのである。[30]また古賀茂明によると、長

妻について「職員に対する指示がサディスティックで、パワハラまがいのいじめもあり、職員には不信感が募っている」と報じられたり、大臣には警護用のポリスボックスが仮設され、二時間交代で立って見張りをすることになっているのに、冷酷な性格の長妻が、「警護官を雨のなか、家の前に一晩中立たせていた」と報じられたりするなど、連日のように誹謗中傷記事がメディアに掲載されたという。さらに財務省主計局から、「長妻は、こんなにひどいことをやっている」と、長妻の仕打ちを列挙したメールが出回り、多くの記者がそれを手にしていたともいう。(31)

その古賀自身も、国家公務員制度改革推進本部の審議官に就任して制度改革を進めようとしたときに、ゆえなき誹謗中傷を受けたと記している。「古賀の主張は全部、経産省の陰謀だ。古賀は一部の官僚に特権を与える仕組みを作ろうと画策している」という趣旨の資料がカラーコピーされ、マスコミや労働組合、さらには民間から出向していた事務局員にばらまかれたというのである。(32)

さらに本間正明・政府税制調査会長が、二〇〇六年一二月二一日に辞任に追い込まれたケースについても、真偽は不明ではあるが、財務省のリークによるものとする見方がある。本間は、もともとは財務省と近い関係にあったのだが、安倍首相の後押しを受けて政府税制調査会長に就任し、安倍や中川秀直・自民党幹事長の意向に沿って、財務省が主張していた消費増税ではなく、経済成長を重視して財政再建を目指す路線をとろうとし、法人税減税にも積極的な姿勢を見せていた。また、政府の資産売却の検討を進める「資産債務等専門調査会」の会長も務め、資産売却にも熱心であった。ところが一二月一一日に発売された『週刊ポスト』で、東京都内の一等地にある公務員宿舎に、妻ではない親しい女性と一緒に住んでいると報じられた。その記事では、取材を受けた財務省高官の証言として、公務員宿舎を管理する財務省しか知り得ない正確な情報が記載されていたという。(33)

一方で官僚は、政策を実現するために、メディアを利用して世論に働きかけることもある。先ほどは誹謗中傷を

受けた側として登場した古賀であるが、産業組織政策室長のときに経済団体連合会（経団連）と連携して規制改革に取り組んだこと、そしてその際にマスコミを利用したことを明かしている。産業組織政策室が、規制一つにつき一枚のビラを作成し、それを経団連に持って行く。経団連は、国会議員たちにビラを配りながら説明をする。さらに、日本経済新聞とタイアップして記事を書いてもらうことで、規制緩和のキャンペーンを盛り上げたというのである。[34] また取引信用課長のときには、偽造クレジットカードを取り締まるための法改正に取り組んだものの、法務省は消極的であった。そこでカード偽造の実態をテレビ局に説明し、取材をしてもらったという。テレビ番組では記者に、「なぜ、こんなに甚大な被害があるのに、通産省は偽造カードを規制しないのか」と責めてもらい、古賀が、「日本では法律がないので、政府としてはいかんともしがたいんですよねえ……」と答える。古賀は自ら、「典型的なマッチポンプ」であったと明かしている。[35]

ちなみに古賀によると、官僚が後ろめたいことを画策する場合には、マスコミが気づきにくいように行うという。古賀は、一つの措置を、いくつかの文書に分けて行い、選挙前後やお盆休みといった目立ちにくい時期に、そうした措置を発表した例を挙げている。[36]

次に、より大規模な広報活動についても見ておこう。野村総合研究所のエコノミストであった植草一秀は、一九八五年七月から二年間、大蔵省財政金融研究所に研究官として在籍していた。そのときに財政金融研究所は、ＴＰＲプロジェクト（タックスのＰＲの略）の事務局となっていたという。そのプロジェクトは、政界、官界、財界約四〇〇〇人のリストを作成し、その全員に大蔵省幹部が増税を説得しに行くというものである。大蔵省の意向を受け入れてもらえない場合は、さらに一階級上の幹部が説得しに行ったという。また「ＴＰＲウィークリー」という資料が毎週、作成され、その週に発表された、あらゆる雑誌、新聞、テレビ、ラジオを通じた増税問題についての

意見がリストアップされた。そこで問題発言があれば、発言者のところに行き、説得が試みられたという。さらに、マスコミ各社の幹部を集めての会合も多数設定されたという。[37]

続いて、外部からの圧力を煽って政治家に圧力をかけた例として、八ッ場ダム問題を見ておく。八ッ場ダムは、民主党がマニフェストで建設中止の方針を掲げながら、最終的には建設継続を決めて、公約違反として強く批判されることになった。この経緯について、当時、民主党の衆議院議員で八ッ場ダム建設に反対していた中島政希は、以下のように説明する。

鳩山由紀夫内閣で国土交通大臣に就任した前原誠司は、就任直後、八ツ場ダムについて建設中止を明言する。これには、建設を推進する地元自治体やダム建設に賛成する地元住民が強く反発する。

この際、国土交通省の河川官僚は、八ツ場ダムの建設を中止すると、かえって費用がかかるという反対の理屈をダム推進派に提供したという。八ツ場ダムはすでに七割の進捗率にあり、建設を中止すれば、これが無駄になるだけでなく、生活関連残事業約七七〇億円のほか、利水予定者（関係都県）に、これまでの利水負担金約一四六〇億円を返還しなければならず、新たに約二二三〇億円が必要というのである。だが「七割」というのは、総事業費約四六〇〇億円の七割を二〇〇八年度末までに使っているということであり、すでにこの時点で、残りの一三八〇億円程度ではすまないことが確実視されていた（実際に二〇一六年に、総事業費は約七二〇億円増額されて約五三二〇億円になる）。また、利水負担金には水道事業に対する厚生労働省と経済産業省からの国庫補助金が含まれており、これは返還の必要がないため、返還金の実額は八九〇億円となる。しかも、この返還は国と地方の公会計内の問題であり、公金支出の総額が変わるものではなかった。

推進派の地元住民は、前原との対話を拒絶し、さらに関東地方の一都五県の知事が建設推進の立場を表明した。

そこで前原は、全国のダムと同様に八ツ場ダムの必要性を予断なく再検証するとして、全国のダム事情を検証する手順と基準を決めるため、「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」を発足させる。前原は、この有識者会議を「地元を宥めるための手段」と述べていた。

しかし、前原の見立ては甘かった。有識者会議のメンバーの人選は河川官僚が行った。このため、ダム推進派が多数を占め、ダムに懐疑的な立場の専門家は一人も入らなかった。有識者会議は、『今後の治水対策のあり方について　中間とりまとめ』を作成する。それから国土交通省関東地方整備局と関係地方公共団体（一都五県）との間で意見交換を行う「八ッ場ダム建設事業の関係地方公共団体からなる検討の場」が設置され、この「中間とりまとめ」に基づいて検証が行われることになった。「検討の場」には各都県の知事が参加するのだが、その会合は一回しかなく、実際の担当者が集まる「幹事会」で実質的な審議は行われた。幹事会のメンバーのうち、茨城県企画部長、茨城県土木部長、群馬県県土整備部長、千葉県県土整備部長は国土交通省からの出向者であり、彼らは会議でダム推進論を展開する。「検討の場」が検討報告書をまとめると、それを関東地方整備局事業評価監視委員会が審議して、八ッ場ダム建設事業は継続が妥当であるという結論を出した。二〇一一年一二月一日に開かれた同有識者会議は、この検証結果を追認し、建設事業の継続が妥当と結論付ける。

この経緯について中島は、淀川水系のダムを中止に導いた宮本博司・元河川局防災課長の「官僚たちの八ツ場ダム」（『京都新聞』二〇一二年一月二七日付）と題する文章を引用している。それによると、「大臣の中止宣言はとりあえず神棚に上げておいて、粛々と準備工事を進め、着々と本体工事へ向けての外堀内堀を埋めていくのが優秀な官僚たちのやり方である」、「まず、極めて酷いやり方ではあるが、長年苦しみ苦渋の決断をしてきた水没住民に対して、ダム建設が中止になれば生活再建ができなくなると発信する。『今更、何だ』という悲痛な声が当然巻き

起こる。自治体の首長に、中止反対の筵旗を掲げさせることは、お手の物である。そして、大臣の中止宣言を神棚から下ろす仕掛けを構築する。その仕掛けこそが、２００９年12月に国土交通省が発足させた『今後の治水対策のあり方に関する有識者会議』であった」、「大半を御用学者で固めた有識者会議は頑なに公開を拒否した上で、住民の命を守るためにダムは優先的に建設されるべきかという根幹的な議論をまったくしないで、２０１０年９月、従前のダム建設計画を再度確認するだけのことになる検証手順を示した。この時点で、八ッ場ダムの中止宣言を神棚から下ろす仕掛けができあがったのである」。

野田佳彦内閣で民主党政調会長となっていた前原誠司は抵抗するものの、一二月二一日に藤村修・官房長官が裁定案を示し、二二日に建設省河川局出身の前田武志・国土交通大臣が八ッ場ダム建設続行を決定する。前田は記者会見の後に、建設現地の群馬県長野原町に向かい、知事や町長とともに万歳三唱を行った(38)。

四　審議会運営

有識者会議の話が出てきたので、続いて審議会について見ていこう。髙橋洋一は、審議会は形骸化しており、官僚による政策立案を助長していると主張する。審議会のメンバーの人選を行っているのは各担当省庁であるため、自分たちに反対する意見や考え方を持つ人物は起用しない。また、事務局は所轄の省庁に置かれるため、所管省庁は事務局を通じて審議会をコントロールすることができる。具体的に説明すると、事務局は、審議会が議論を始めるにあたって、議論の方向性や議論すべき内容を記載したペーパーを作成できる。事務局が審議会の日程を組むため、予定される議題に反対しそうな委員が来られないような日程を組むことができる。場合によっては審議委員の数を水増しすることで、一人あたりの発言時間を短くし、有意義な発言ができないようにする。人数が多ければ結

論もまとまりにくくなる。そうなれば時間切れとなって結論が座長に一任されるため、事務局が内容をまとめることができるのである。[39]

これは、かなり誇張した議論のようにも思われるので、審議会の座長経験が豊富な森田朗の議論を見ておこう。森田は審議会の役割について、行政上の課題について専門家による技術的、中立的、第三者的な解答を見出す機関とか、利害調整を要する事項について、関係者の協議によって合理的な解決策を作り出す場という解説がなされているとしつつ、「多かれ少なかれ政治の表舞台で決定することが適当でないことがらについて、政治から距離を置いて合議によって結論を出す場という性格をもっている」と記している。とはいえ森田も、審議会がしばしば指摘されているように「客観性を装って役所の考えをオーソライズする『隠れ蓑』としての性質をもっていることは否めない」としている。[40]

そのうえで森田は、座長や事務局が、どのように審議会を運営していくべきかを論じている。特に本稿にとって重要となるのは、事務局の審議会運営技術であり、委員の選任やスケジュールの設定、審議事項と審議順序の決定、会議日程の決定、会議資料の作成、委員への事前の説明や「振り付け」、答申案の作成と役所内での調整などについて、詳細な説明が行われている。そして髙橋の主張を裏付けるような記述も見られる。[41]

ちなみに森田は審議会の存在意義について、「政治の世界で議論し決定したのでは、十分な専門的知識を反映できず、また利害調整においても、ステークホルダーの利害についてのきめ細かい配慮をする余裕もなく、さまざまな意味でバイアスを伴った粗い決定になりがちなので、審議会は、それに代わって事前にじっくりと議論し、その結論を政治の場に提供することで、最終的な決定の質を担保している」としている。ところが一九九〇年代以降、「政治主導」を唱える大臣が、自ら委員の選任に影響力を行使したり、さらに自ら会議に出席したりするようにな

っている。森田は、これが行き過ぎると、審議会が官僚の隠れ蓑から政治家の隠れ蓑になる、すなわち、政治家が自己の主張を専門家の見解として利用していることになると論じる。「政治主導」には「官僚主導」とは別のリスクがあるというのである。[42]

五　数字の操作

官僚は、推進したい政策を正当化するために数字や統計データを操作したり、計量分析の結果をねじ曲げたりすることがある。ここでは、その例を見ておこう。

先の八ッ場ダムの検証では、四つの治水代替案が検討されたのだが、それらの代替案は八ッ場ダムの残事業費（治水分）よりも高額になったため、八ッ場ダムが最適案として選択された。このことについて中島政希は、八ッ場ダムの治水効果が、これまで公表してきた値よりも格段に大きくなっており、これは治水代替案の費用が跳ね上がるようにした、意図的な数字の操作だと批判している。また、新たに行われた八ッ場ダム事業の費用対効果についても、利根川流域の洪水被害額を高く見積もり（一九六一年から二〇〇九年までの四九年間での利根川流域の洪水被害額は年平均一七六億円のところ、毎年四八二〇億円の被害が出る想定にしている）、八ッ場ダムの洪水想定被害軽減額を高く見積もることで、便益を過大に算定していると指摘する。このほか、今後必要となる費用についても無視するなど、建設ありきの再検証だったと主張している。[43]

公共事業の費用対効果分析の信頼性については疑う声も多い。ただ森田朗は、熊本県の川辺川ダムの建設の是非をめぐって設置された有識者会議の委員を務めた経験から、科学的な根拠に基づいてダムの必要性を検証するといっても、科学にもいろいろなものがあり、それぞれによって結論は異なると論じる。何が客観的なデータなのか、

何が科学的方法なのかは一義的に決まるものではない。その選択、決定自体が、政治的な決定になりかねないものなのである。(44)

閑話休題。続いて大蔵省の例を見ておこう。先述した通り、財政金融研究所に在籍していた植草一秀は、売上税を導入する代わりに所得税・法人税を減税する増減税同額の税制改革が、マクロ経済に与える効果についての試算を担当したという。与えられた課題は、個人消費、住宅投資、設備投資、経済成長率のいずれについてもプラスの効果が出る試算を行うことであった。植草は苦心して、何とか発注者の意向に適う試算を作り出した。だが、大蔵省が発表したのでは世間の信用が得られないとして、経済企画庁に出向している大蔵省職員が介在し、最終的に大蔵省の意向に沿う見解が経済企画庁から発表されたという。(45)

六　国会の日程管理

民主党政権は、政権発足当初は脱官僚依存を掲げていた。だが、次第に財務省が政権内で影響力を強めていったといわれている。その事情について中野雅志は、調整を苦手とする民主党政権が、予算の調整業務のみならず、国会対策も財務省に委ねるようになったとしており、その傍証として『週刊ポスト』二〇一一年一〇月七日号に掲載された自民党国対関係者の以下の証言を挙げている。「国会対策はスケジューリング・ポリティクスといわれ、さまざまな国の行事や天皇陛下のご日程などを事前に織り込まなければ、法案審議の時間がうまく取れなくなる。与党が長い自民党はそのノウハウがあったが、民主党にはまったくない。現在、国会日程を管理しているのは財務省大臣官房文書課だ。この仕事を押さえることで、どの法案を成立させるか、店ざらしにするかをコントロールできる」。(46)

財務省の権力の源泉としては、一般に予算編成の査定権が挙げられる。だが、それ以上に重要とされるのが、その情報収集能力である。[47]「各省は予算を握る主計局には与党の族議員や業界の動向などを逐一、耳打ちする。予算に絡む国会答弁には主計局の事前了解を求める。こうして霞が関で針の落ちる音も聞き逃さない情報ネットワークを築いてきた」。「政府部内の要所に人材も配置している」。歴史が浅い省庁には次官候補を出向させ、「各省の定員の増減を決める総務省の管理官（課長級）、給与配分を差配する人事院の給与二課長など、霞が関のヒトとカネの急所を握るポストも押さえてきた。首相や官房長官の秘書官にも同期のトップ級が出向し、首相官邸に上がるどんな情報も見逃さない」。[48]

さらに、予算案を年度内に可決・成立させることが至上命題であるため、財務省は自ら国会対策にも乗り出す。財務省の国会連絡室（国会にある各省庁の国会担当課の控室。財務省の場合、大臣官房文書課が国会対策にあたる）には、国会に関する、あらゆる情報が集まってくる。[49]主計局は、予算の編成や印刷、国会審議に必要な日数を前例から算出し、成立までの工程表を練って権力中枢への根回しを重ねる。このやり取りを通じて、大蔵省の政策情報に政局情報を加味した政治日程、いわゆる「国会カレンダー」ができ上がるのである。[50]

ところが民主党は、与党としての国会運営経験がなく、しかも二〇一〇年参議院選挙後には「ねじれ国会」になったため、国会運営に苦しんだ。このため「国会カレンダー」を作成してもらうなど、国会対策でも財務省への依存を強めたという。[51]

また民主党政権の閣僚は、首相や官房長官のみならず国家戦略担当大臣や行政刷新担当大臣も、財務官僚を秘書官や補佐スタッフとして身近に置くことを求める一方、閣僚間の意思疎通がうまくいかなかったため、秘書官ネットワークを張り巡らせる財務省の方が、内閣全体の動向をよく知ることになったともいう。[52]

むすび

以上、本稿では、官僚の影響力を支える「執務知識」の具体例を列挙してきた。それでは、このような「執務知識」を有する狡猾な官僚たちが、なぜ第二次安倍内閣以降、「忖度」官僚に落ちぶれてしまったのか。そもそも、それ以前は「官僚主導」であったのか。かつての官僚たちは、脱藩官僚らが主張するほど強い影響力を行使していたのであろうか。紙幅の都合上、きわめて簡単ではあるが、今後の研究の展望を示すことで本稿のむすびに代えたい。

第一に、第二次安倍内閣以降の政官関係の変化についてである。官僚が「霞ヶ関文学」や情報操作など、これまで見てきた「執務知識」を用いて政治家を罠にはめた場合、そのときはうまくいったとしても、そのことはいずれ露見する。政権が不安定で、首相や大臣がすぐに交代してしまう場合や、族議員が官僚の味方となってくれる場合は、そのままやり過ごせるかもしれない。しかしながら長期政権で、かつ首相官邸の権限が強大化して族議員の影響力が低下している場合には、政権に刃向かった官僚は報復を受けるであろう。特に首相官邸が人事権を掌握している場合、人事上の報復を受ける危険性が高い。こうした条件が当てはまる第二次以降の安倍内閣では、官僚は罠を仕掛けられなくなっているのかもしれない。

それに対して「官僚の落とし穴」が喧伝された第一次安倍内閣、福田内閣、麻生内閣、そして民主党政権の場合、政権発足後、短期間で内閣支持率が低下して政権が不安定となったため、そして人事権の掌握も不十分であったために、官僚が罠を仕掛けることが容易になったのかもしれない。とりわけ民主党の場合、政権運営の経験が乏しく、政権運営の「執務知識」が不足していたため、官僚の罠に引っかかりやすく、しかし、それにもかかわらず官僚依

存を強めざるを得なかったように思われる。

第二に、「新しい官僚優位論」の検証である。ここでは政党優位論を唱えた村松岐夫の「いかなるレベルの政策であっても、政治が関心を持つかぎり、政治的意思が明確に形成されるかぎり、政治の意思が貫徹されざるをえない」という主張に注目したい。[53] これはつまり、政治家が関心を持たなかったり、政治的意思が明確に形成されなかったりする場合に、官僚は大きな裁量を持つことができるということである。政党優位論も、戦後の日本において、常に政治家が政策形成を主導していたと主張しているわけではなく、政治家が官僚に多くを委任していたことは認めている。[54] しかし、その許容範囲を決めていたのは、政治家ということになるだろう。

政治家があまり関心を持たない場合（政治家の関心の限定性）や、政治的意思が明確に形成されない場合（情報の非対称性）には、政策形成は官僚に委ねられる。さらに、与党内で政治的意思が一本化されていない場合（本人の複数性）、その間隙を突くことで官僚は影響力を強めることができる。たとえば公務員制度改革や規制改革で、官僚の抵抗が一定程度、可能になったのは、脱藩官僚らが「過去官僚」と呼ぶ、元官僚の与党議員が公務員制度改革に反対し、規制から利益を得ている族議員が規制改革に反対したからであり、首相官邸がそうした反対を抑えられなかったからだと考えられる。この場合、官僚の影響力というよりは与党議員の影響力が強かったというべきであり、改革が進まない原因は「新しい官僚優位論」ではなく、与党の影響力、すなわち「政党優位論」から説明できる。首相官邸の影響力が強まり、与党の意思が首相の下に一本化されれば、官僚は抵抗できなくなる。これはやはり「政党優位」なのではないだろうか。ただ「新しい官僚優位論」では、官僚は「執務知識」を駆使して族議員らを味方につけているのであり、これも官僚の影響力によるものと解しているため、議論のすれ違いが生じている。

きわめて簡単ではあるが、今後の研究の展望を示した。「新しい官僚優位論」の本格的な検討については、他日

を期することにしたい。

【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）脱藩官僚の会（二〇〇八）『脱藩官僚、霞ヶ関に宣戦布告！』朝日新聞出版、を参照。設立趣意書は、江田けんじウェブサイト「脱藩官僚の会」（http://www.eda-k.net/dappan/index.html）にも掲載されている（二〇一九年九月一六日最終確認）。

（2）上川龍之進（二〇一八）「『安倍一強』の制度分析（二・完）」『阪大法学』六七巻六号、六四―六八頁。

（3）『朝日新聞』二〇一九年二月二二日付朝刊。

（4）真渕勝「官僚制の変容――萎縮する官僚」村松岐夫・久米郁男編著『日本政治　変動の30年――政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社、一三七―一五八頁。

（5）西尾勝（二〇〇一）『行政学〔新版〕』有斐閣、九七―一三二頁。

（6）「官僚内閣制」とは松下圭一が打ち出した概念で、それを受け継いだのが菅直人である。菅直人（一九九八）『大臣』岩波書店。「官僚内閣制」を受け継ぐ議論としては、飯尾潤（二〇〇七）『日本の統治構造――官僚内閣制から議院内閣制へ』中央公論新社。

（7）たとえば、高橋洋一（二〇〇八）『霞が関をぶっ壊せ！』東洋経済新報社、八三―九九頁、を参照。

（8）代表的な見解としては、辻清明（一九六九）『新版　日本官僚制の研究』東京大学出版会。

（9）佐藤誠三郎・松崎哲久（一九八六）『自民党政権』中央公論社、八九―九五頁。

（10）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、二七八―二八〇頁。官僚の「執務知識」の詳細については、上川龍之進（二〇一五）「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」『阪大法学』六五巻四号、四四―五四頁、を参照。

(11) 中野雅志（二〇一〇）『政治主導はなぜ失敗するのか』光文社、五九―六五頁。
(12) 『朝日新聞』二〇〇六年三月二日付朝刊、高橋洋一（二〇〇八）前掲書、一四〇―一四一頁、岸博幸（二〇〇八）「官僚の政策独占を打ち破り、官製不況を止める！――霞ヶ関にゲリラ戦で挑んだ竹中平蔵氏の懐刀」脱藩官僚の会（二〇〇八）前掲書、一一〇―一一二頁。
(13) 岸博幸（二〇〇八）前掲論文、一一二頁。
(14) 原英史（二〇一〇）『官僚のレトリック――霞が関改革はなぜ迷走するのか』新潮社、七八―八三頁。高橋洋一（二〇〇八）前掲書、五〇、一四二頁、も参照。
(15) 原英史（二〇一〇）前掲書、一三三―一三七頁。
(16) 古賀茂明（二〇一三）『日本中枢の崩壊』講談社、二六五頁。
(17) 『朝日新聞』二〇〇二年一二月一五日付朝刊。この記事は、朝日新聞経済部（二〇〇三）『経済漂流』朝日新聞社、二五九―二六五頁、に掲載されている。
(18) 森田朗（二〇〇六）『会議の政治学』慈学社、四八、一一三―一一五頁。
(19) 榊東行（一九九八）『三本の矢（上）』早川書房、五八―六五頁。
(20) 長妻昭（二〇一一）『招かれざる大臣――政と官の新ルール』朝日新聞出版、九一―九四、九六―九七頁。
(21) 菅直人（一九九八）前掲書、七四―七八頁。長妻昭も、同様のことを論じている。長妻昭（二〇一一）前掲書、六一―六四頁。
(22) 中野雅志（二〇一〇）前掲書、六八―七一、八七―九三頁、中野雅志（二〇一二）『財務省支配の裏側――政官20年戦争と消費増税』朝日新聞出版、五八―六三頁。
(23) 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、第四章、第五章を参照。
(24) 菅直人（一九九八）前掲書、九一―九二頁。
(25) 原英史（二〇一〇）前掲書、一七四―一七六頁。
(26) 大鹿靖明（二〇一三）『メルトダウン――ドキュメント福島第一原発事故』講談社、五九三―五九七、六〇六―六〇九

頁。

(27) 原英史（二〇一〇）前掲書、一二三―一二四頁。

(28) 中野雅志（二〇一〇）前掲書、八七、九四―九七頁。

(29) 髙橋洋一（二〇〇八）前掲書、一〇五―一一八頁。原英史（二〇一〇）前掲書、一四九―一五〇頁、も参照。

(30) 長妻昭（二〇一一）前掲書、一二六―一二七頁。

(31) 古賀茂明（二〇一三）前掲書、二〇七―二一二頁。

(32) 古賀茂明（二〇一三）前掲書、六一頁。

(33) 長谷川幸洋（二〇〇八）『官僚との死闘七〇〇日』講談社、一一六―一二四頁、髙橋洋一（二〇一三）『財務省の逆襲』東洋経済新報社、一九三―一九六頁。

(34) 古賀茂明（二〇一三）前掲書、二七三―二七四頁。

(35) 古賀茂明（二〇一三）前掲書、二八五―二九五頁。

(36) 古賀茂明（二〇一三）前掲書、一〇四―一〇五頁。

(37) 植草一秀（一九九九）『日本の総決算』講談社、五〇―五一頁。

(38) 中島政希（二〇一二）『崩壊マニフェスト――八ッ場ダムと民主党の凋落』平凡社、九五―一三二、一五八―一七八頁。

(39) 江田憲司・髙橋洋一（二〇〇八）『霞が関の逆襲』講談社、八五―八八頁。

(40) 森田朗（二〇〇六）前掲書、八、一〇頁。

(41) 森田朗（二〇〇六）前掲書。特に第二章を参照。

(42) 森田朗（二〇一四）『会議の政治学Ⅱ』慈学社、一四八―一五五頁。

(43) 中島政希（二〇一二）前掲書、一五八―一六七頁。

(44) 森田朗（二〇一四）前掲書、一六〇―一六三頁。

(45) 植草一秀（一九九九）前掲書、四八―五〇、五三頁。

(46) 中野雅志（二〇一二）前掲書、一五七―一五八頁。

(47) 匿名の財務官僚へのインタビュー。

(48) 清水真人（二〇一五）『財務省と政治――「最強官庁」の虚像と実像』中央公論新社、四―五頁。
(49) 匿名の財務官僚へのインタビュー。
(50) 清水真人（二〇一五）前掲書、iii―iv頁。
(51) 匿名の民主党関係者へのインタビュー。
(52) 清水真人（二〇一五）前掲書、二〇二―二〇三頁。
(53) 村松岐夫（一九八一）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一六一頁。
(54) 村松岐夫（二〇一〇）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社、八―一一頁。