



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	首相・大臣・政権党 ―プリンシパル=エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣―
Author(s)	高安, 健将; TAKAYASU, Kensuke
Citation	北大法学論集, 56(1), 1-34
Issue Date	2005-05-20
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15346
Type	departmental bulletin paper
File Information	56(1)_p1-34.pdf



首相・大臣・政権党―プリンシパルⅡエージェンツ
理論からみた石油危機下の田中内閣

高 安 健 将

本稿は、政権党と執政府中枢 (core executive) の接点に位置する首相と大臣の関係について考察する。とりわけ、首相が政策決定において指導力を発揮できる背景と、また、大臣がどのようにこれを拘束するのかという課題について三つの事例研究から検討する。従来、日本政治の中枢は「政治家対官僚」という図式で理解されることが多かったのに対し、本稿は政権党や国会議員とは独立した首相や内閣の役割に焦点を当て、官僚組織に対する政治的コントロールもま

た、議院内閣制の文脈にあつては、首相と大臣そして内閣という執政府中枢の政治指導者たちにあることを基本的な認識の前提としている。本稿では、プリンシパル・エージェント（PA）理論からの視座を導入することで、首相・大臣・官僚組織そして政権党がいかなる関係にあるのかを示し、さらに政策決定における首相と大臣の重要性の程度が、彼らと政権党との関係ならびに政権党内の組織構造に大きく規定されることを論証する。

1. 執政府中枢の「弱い」政治指導者たち？

執政府中枢における政治指導者とは、首相と大臣そして彼らによって構成される内閣を指す。執行府中枢の政治指導者たちは戦後の憲法ならびに行政組織法によって戦前に比して大きな権限を与えられ、制度的には彼らによる行政組織に対するコントロールは可能となるはずであった（大河内繁男一九七六年、九七―八ページ）。しかし、程度の差はあるにせよ、執政府中枢の政治指導者たちには概して積極的な評価は与えられてこなかった。首相に与えられた「受動的 [reactive]」という評価はその典型である（Hayao 1993; Elgie 1995）。

他方、内閣こそは、憲法上、行政権の存する主体であり、その意思は閣議により決定される。しかし、その閣議が全会一致を慣例とすることから、内閣が指導力を発揮しようにも、政治家連合であり、「分担管理の原則」に基づく独立性の強い各行政組織の代表である内閣の全会一致の同意がなければ何もできないと含意された（飯尾二〇〇四年、一〇―二ページ、新藤二〇〇四年、四〇―一ページ）。内閣自体が集合的にまとまって指導力を発揮するということにはそれゆえに困難があり、さらに内閣による首相のコントロールが成立するとすれば、この場合、首相と内閣の指導力のスタイル・メイトと同義となっていた。

大臣については、政策決定におけるその役割が大きく認識されることは少なく、日本政治に関するテキストでも大臣の重要性は一般的には強調されてこなかった (cf. Richardson 1997: 102-4; Stockwin 1999: 97)。派閥順送りの閣僚人事のために、大臣となっても、省内には政治的支援者となる省外からのアドバイザーや副大臣などが存在しない一方で、官僚は自らの好む政策の実現に積極的に活動し、大臣は、政策知識も省内を把握する経験も蓄積し利用できる前に、短期間に交代を余儀なくされるとしばしば論じられてきた (cf. Shinoda 2000: 7)。

昨今は、執政府中枢の政治指導者たちが「弱い」ないし「受動的」であるとされた基本的背景には、政権党たる自民党と官僚組織のそれぞれの内部における割拠と連携があると言われ、日本の議院内閣制はときには「日本の『非ウエストミンスター型』(Un-Westminster) システム」とも称された (Mulgan 2003)。確かに官僚組織によって執政府内の政治指導者たちの指導力の発揮が拘束されることはあり、それが官僚組織の専門知識や組織の継続性、執行の独占といった理由による場合もある。しかし、本稿では、執政府内の政治指導者たちに対し官僚組織自体が課す制約以上に、首相と大臣の発揮できる指導力が、政権党内の権力関係と組織構造に基本的に規定されており、執政府中枢の政治指導者たちと政権党の関係が、前者と官僚組織との関係に大きく影響することを明らかにする。

「弱い」と理解されることが多かった日本の執政府中枢の政治指導者たちであるが、第三節では、首相が指導力を発揮した事例を一つ、大臣が死活的な役割を果たすことで首相の指導力を制約した事例を二つ取り上げ、結論では、第二節における一般的、理論的な理解の妥当性と含意を考察する。まず第二節では、本稿の分析枠組みを提供するPA理論とそこより導かれる仮説を説明しておく。

テリー・モーによれば、PA理論とは、「一方の当事者であるプリンシパル(本人)がもういっぽうの当事者であるエージェント(代理人)との契約合意を行うことを、エージェントがその後プリンシパルの望む結果を作り出す活動を選ぶであろうという期待の上に、考慮する代理人関係の分析的表現」(Moore 1984: 756)と定義される。執政府内政策決定の場面に登場する基本的なアクターの関係をPA理論から捉えた場合、議会の指名と憲法上の閣僚任免権に基づいて執政府を形成するのは首相であり、憲法・行政法上異論はあるとしても、首相の意向や就任時の基本政策を受けて各行政機関を運営しこれを展開させていくのが大臣の役割である。この点からして首相を大臣のプリンシパル、大臣を首相のエージェントと呼ぶことができる。官僚組織は直接には大臣の、そして間接的に首相のエージェントである。内閣はそうした首相と大臣の集合体ということになり、首相同様に内閣も、議会とりわけその中の多数派(連合)たる政権党のエージェントであることができる。

PA関係は代理人関係であって、本質的に「委任 delegation」に伴う問題を分析するための道具であり、問題となってきたのはプリンシパルが委任相手であるエージェントをどのようにコントロールするのかということであった。エージェントがプリンシパルと異なる選好を有することが不可避的であることに由来する問題である。とはいえ、プリンシパルは可能な限り自身と選好を共有するエージェントを任命しようとするであろう。適切なエージェントの任命は、プリンシパルが望ましい政策アウトカムを獲得する大きな手段である (Calvert et al. 1989: 598-9, 604-5)。しかし完全情報のない世界では、プリンシパルはエージェントが本当はどのような選好を有するのかを判断し、さらにはコストの問題からもそのパフォーマンスを監視し続けることは難しい。そこで、PA理論においてしばしば課題とされたのが、コン

トロールの方法、エージェントの任命、そしてプリンシパルとエージェントの間の情報の非対称性の問題とその克服方法であった (Florina and Shepsle 1989: 18-27; Moe 1984: 756-7; Lupia and McCubbins 1998: chap. 5)。

執政府内政策決定の最終的エージェントである官僚に対する政治家のコントロールが問題となったのはこの文脈においてである。とりわけ、情報の非対称性ととも、政権党あるいは執政府中枢の政治指導者たちによって「政治的」に任命されていないがゆえに、官僚たちがプリンシパルたる政治指導者らの利益を侵害する形で自らの選好を追及し、あるいは(明示的にであれ、暗示的にであれ)提示された政治指導者らの選好の実現をしないことが危惧された。しかしながら、首相の政策選好の実現を中心に見た場合、官僚組織のみがその最大の障害であったと考えることはできない。首相は、プリンシパルたる政権党の拘束も受けているのである。

プリンシパルたる政権党が、首相をコントロールできるかどうかは、(1)本来、エージェントであるはずの首相ら執政府中枢の政治指導者たちに対する個々の政権党構成員の依存の程度、(2)政権党内の集合行為問題の克服の可能性、そして(3)拘束力をもつ党組織の存在の有無、によって変動する。政権党構成員の首相に対する依存とは、首相率いる執行府の政策パフォーマンスに基づいて政権党所属国会議員が選挙において評価されるといふ状態を意味する⁽¹⁾。政権党が、執政府をコントロールしようとする⁽²⁾ことで、執政府の業績と一般有権者の評価を下げることがある。その結果として、次期選挙における政権党所属議員自らの再選が危ぶまれることになれば、彼らが執政府をコントロールしようとする際の大きなコストとなり、彼らの執政府への依存度は高まると考えられる⁽²⁾。

また、政権党の直面する集合行為問題とは、政権党が集合的なプリンシパルであることに由来する特有の問題である。すなわち、「誰がプリンシパルとして政権党を構成するのか」という問題である。プリンシパルである政権党がさまざまな個人や集団によって構成されているために、首相は政権党の中の特定の一部分に依存することでこの状況を利用して

さるのである。モリス・フィオリナとケネス・シェプスリ(1989: 21)が論じたように、

「しかし」興味を引く大半の政治的状况にあつては、政治指導者はプリンシパルの集合に対する共通のエージェントである。：複数のプリンシパル間で利益が対立し、「プリンシパルの抱える問題」は、エージェントたる指導者をコントロールするゲームであると同様にプリンシパル同士でのゲームである。他方、エージェントはプリンシパルの一部を代表して行動することに伴う問題とともにその他のプリンシパルの利益と妥協するという問題に直面している。

政権党の中にはさまざまな声が存在する。公式には、党の執行部が、政権党構成員を代表する役割を担うと考えられる。しかし、議院内閣制の中にあつては、党執行部はしばしば内閣と融合しており、首相からの自律性の確保の度合いが大きな問題となる。他方、党内公式・非公式機関が存在し、政権党を代表して、プリンシパルとして、首相をコントロールしようとする状況もありえよう。党の組織構造が重要となる所以である。しかし、こうした機関がない場合には、たとえ、政権党(の一部)によつてエージェントたる首相が彼らの政策選好から逸脱していると考えられたとしても、個人あるいは少数の集団が党全体あるいは不満をもつ構成員のために負担を引き受けることは望まないであろう。仮に首相をコントロールしようとする負担を引き受けたならば、それは恐らくは首相の報復を引き起こし国会議員であれば再選や昇進に悪影響を及ぼすであろう。政権党の抱えるこの問題はまさに集合行為に伴う問題である。

本稿の考察対象である自民党所属の国会議員とりわけ衆議院議員は、中選挙区制の時代には、自らの再選問題が選挙における党の命運とは必ずしも一体ではない。彼らは、選挙制度の変更された現在でも再選に必要な金銭的・組織的・人的資源を全面的に党に依存しているわけではなく、ある程度、独自に保持している⁽³⁾。また、日本国憲法が、議院内閣制における権力融合のみならず議会中心主義という二つの異なる原理を並存させていることから、国会議員は国会運営に

おける執政府からの自律性が強く、これがために、事前の与党内審査が必要となり、政権党内においても国会運営に当る議員の影響力の増大がもたらされたと解することができる。プリンシパルたる自民党国会議員は、エージェントたる執政府中枢の政治指導者たちに対し、ある程度の自律性を確保していたと言える。

さらに自民党が、党組織上、特徴的であつたのは、集合行為問題を克服するメカニズムを有していたことである。総務会や政調会といった党の意思を公式に決定し政府を拘束しうる機関があり、派閥や勉強会の存在がまた政権党の個々の国会議員に政治的に一体となつて行動することを可能にする凝集性を提供してきた。⁽⁴⁾とりわけ派閥は、政権党というプリンシパルの一部であることから、派閥の長がそこにおける支持を背景として、首相からの自律性を確保することを可能にしたのである。⁽⁵⁾そこで、本稿が着目するのは、政権党内に政治的に凝集性の高い集団の支持を、首相から独立して、動員できる大臣である。

PA理論にしたがえば、首相は、自らの選好を政策に反映してくれる大臣を任命したいと想定される。しかし、議院内閣制では、首相は必ずしも自らの好む者のみによつて内閣を構成することはできない。日本にあつては、当選回数や性別にもとづく配慮、衆議院のみならず参議院からの入閣、そして何よりも派閥からの推薦も考慮されなければならぬ。これはプリンシパルである政権党(の一部)による首相に対する拘束である。特に、政権党内に凝集力のある(言い換えれば、一体となつて行動を起こすことのできる)支持基盤をもつ政治指導者は、場合によつては政府内に取り込み、政府外からの批判を封じる必要がある。このように、首相の任免権は政権党によつて制約を受けている。⁽⁶⁾

さらに、先に述べたように、大臣たちは、首相と同様に、政権党ともPA関係にある。本稿の事例で取り上げる自民党の大臣は、(当選回数や所属派閥などによつて)政権党内である程度の支持を獲得するがゆえにその地位にあるといえる。大臣は、このように、首相と政権党(の一部)という複数のプリンシパルを有する。政権党によるコントロール

が十分に効果的である場合、政権党（の一部）は、大臣たちに特定の政策の遂行を促すこともできる。他方、大臣側からすると、この「複数のプリンシパル」という存在を利用することも可能である。仮に政権党内における支持が十分にあれば、当該大臣は、首相の政策選好とは異なる政権党の、あるいは自らの好む政策を追求するかもしれない。政権党は、首相とは別に、大臣のもう一方のプリンシパルたることで、大臣を強く拘束したり、あるいは大臣に首相からの自律性を確保するための資源を提供する。このようにして、政権党は、大臣を通して、首相の指導力を制約する。

本稿の仮説を整理すれば、

政権党内に政治的に凝集性の高い集団の支持を、首相からは独立して動員できる大臣が、首相と政策選好において意見を異にするとき、首相の政策選好が政策に反映される可能性は減少する⁽⁷⁾

とまとめることができる。

ところで、政治家の政策選好については、本稿では、概念的には地位維持・獲得を目指す選好と区別する。政策選好は、それまでにその政治家がその支持ないし否定を公に表明し、追求してきた政策と捉える。政策選好は個人の内面に根拠を置くと考えられるが、同時に、政治行動に一貫性があるという評判の維持は、政治家とりわけ政治指導者としての地位の維持・獲得に重要である（Laver 1997: 135-7）。基本的には、政治家の政策選好は、地位維持・獲得選好の範囲内にあると想定できる。それゆえ、地位維持・獲得に有利・不利となる変化が起きた場合、政策選好の順位が変化するか、あるいは政策選好の追求が凍結される。地位維持・獲得選好は一般的な形で定式化できるが、政策選好は個別的である。本稿では、政策選好の内容をアプリオリに導きだすのではなく、本論の中で明らかにしてゆく。本稿にとってより重要なことは、各アクターが個人的な政策選好と一般的な地位維持・獲得選好をもち、前者が後者に優先するということである。

政権党から首相、大臣、官僚につらなる関係をP A理論の視座から捉えると、首相と大臣は、政権党に対してはエージェント、官僚組織に対してはプリンシパルであるという具合に、二つのP A関係の間に位置し、さらに首相と大臣の間にもまたP A関係が成立する。本稿が注目するのは、政策決定における首相の第一のエージェントたる大臣が利用できる―首相と政権党に対する―「複数のプリンシパルの存在に伴う問題」である。以下の事例では、政権党組織による拘束力の問題は別の機会に譲るとして、仮説に示したように、大臣が首相から自律した政権党内の権力基盤を有するか否かによって、首相の執政府内政策決定におけるその指導力に明確な差が生じることを論証する。

3. 田中内閣と石油危機―対外政策ならびに財政政策上の対応

一九七三年に発生した石油危機に対する田中内閣の対応は、首相と大臣の関係を考察する上で、有用なケースを提供してくれる。田中内閣の中東政策においては、多元的な石油供給源の確保を目指す資源外交の延長線上にアラブ寄りのスタンスを採ろうとする田中首相と対米協調と石油供給における市場のメカニズムを重視した大平外相の關係に争点は反映された。他方、田中首相は、就任以来、積極的な財政運営を主導してきたが、愛知揆一蔵相の死を受けて石油危機下の一九七三年一月末に福田赳夫が蔵相に就任して以降、財政政策における首相の指導力の性質は劇的な変化を遂げる。

これらの事例では、以下に示すように、登場する三人の大臣は皆、政策知識と行政組織の運営に経験を有する政治指導者たちであり、鍵となる首相と大臣の政策選好が一致していない。にもかかわらず、首相と大臣の指導力の發揮には特徴的な差異が観察できる。本稿では、「政治的に凝集性の高い集団の支持を首相からは独立して動員できる大臣」と

そうでない大臣の首相との関係を比較し、その差異を明らかにするという手続きをとる。⁽⁸⁾これによつて、独立変数のばらつきを確保することを意図している。

本稿では愛知蔵相時代と福田蔵相時代における財政政策をそれぞれ別個のケースとして理解し、対外政策上の対応とあわせて三つの事例を検討することにした。

(1) 対外政策—中東政策の明確化

異なる政策選好をもつ首相と外相

一九七三年一〇月初旬に中東戦争が勃発、それに直接・間接に刺激される形でOPEC（石油輸出国機構）が原油価格の一方的値上げを実施しOAPPEC（アラブ石油輸出国機構）が原油生産の削減を行つてしばらくの間、日本政府は、日本の石油安全保障ならびに経済全般へのこうした事態の影響について、必ずしも明確な理解を有していなかった（山形一九九一年、一〇—一二ページ）。

そうした中で、大平正芳外務大臣は一〇月一九日に在京アラブ各国大使と会談し、日本政府が早期の停戦を望み、国連安保理決議二四二号を支持する旨を伝え、赤十字を通じて中東地域における難民支援を行う用意のあることを提案した。二六日には法眼晋作外務事務次官が、そして一一月六日には二階堂進官房長官が、同様の内容ながら、より親アラブ的な声明を発表する。こうした一連の声明の内容は、基本的には従来よりの日本政府の立場を確認するものであった。一月上旬に大平外相は閣議で石油危機に対する見通しについて楽観的な見解を述べているが、日本政府の初期の対応

は抑制された立場からのものであった（『朝日新聞』一九七三年一月六日 夕刊）。

ところが一月に入り事態は急速に悪化する。同月四日から五日にかけて開催されたO A P E C閣僚会議において、一月末までに原油生産を二五パーセント削減することが決定され、翌二月からはさらに毎月五パーセントずつ削減幅を拡大すると発表された。このO A P E C声明を受け、欧州経済共同体は一月六日の外相理事会で、より鮮明なアラブ寄り声明を発表する。それ以前までに日本の外務省内では、中東政策についての議論が始められていた。争点となっていたのは、従来、パレスチナ側に対し同情的であるとはいえ、米国に配慮する形で曖昧にしてきたアラブ・イスラエル紛争に対する日本政府の姿勢であり、そこでの結論は、国連安保理決議二四二号に対するアラブ側の採用する解釈を日本政府が受け入れて姿勢を明確化すべきであるとするものであった（NHK取材班一九九六年b、四五ページ）⁽⁹⁾。「(1)」。しかし日本政府としては単なる安保理決議二四二号解釈の明確化以上のアラブ寄り姿勢を要求されることになる。

国内では、国際的な石油危機による石油製品の流通問題と、それ以前より深刻さを増していたインフレと品不足が、政府に対して大きな圧力となっていた。公式の通産省史である『通産産業政策史』によれば、「通産省は、積極的な対アラブ政策転換を決めた」としている。これは後に見るように全省的な合意とは言えなかったが、石油輸入を確保するための最大限の対外政策上の努力は、通産省の担う国内における石油製品の消費規制を執行するための前提条件であった（通産産業省通産産業政策史編纂委員会編一九九一年、四三ページ）。

一月一日、田中と中曽根通産大臣は会談して、政府がよりアラブ寄りの政策を示していくべきであるという点で合意に達していた（『朝日新聞』一九七三年一月二日）。中曽根は、閣僚としてまた自民党内の商工部会で議論をリードすることで、中東政策の変更を強く求めていた。経団連もまた、一月中旬から、この問題について積極的にその見解

を表明するようになる。特に資源派と言われた財界人たちは、田中の展開しようとする資源外交との関係からも、経済界における田中の支援者であった (Caldwell 1981: 68-70; 柳田一九七九年、七六一七ページ)。同月一四日には、たとえば、田中に対し直接に中東政策の変更を要請し危機の深刻さを認識するよう、働きかけている (柳田一九七九年、七八一七ページ)。国内における危機は極めて深刻な段階を迎えようとしており、一六日には「石油緊急対策要綱」が閣議決定された。外務省出身の首相秘書官は本省に対し中東政策の変更を求める声が増していることを積極的に伝えていく [「2」(6)]。自党内でも政策の変更を求める声は強まっていた [「4」]。以下に詳細に考察するが、田中は明らかに政策転換を望んでいた。しかし、こうした国内情勢を受けてなお、田中は大平に対し直接に大平の望まない政策への変更を求めることはなかった。

外務省内では、キッシンジャー米国防務長官による一月一四、一五日の訪日の前に、中東政策について結論を出さなければならぬ状況にあった。OPECのリーダー格であったサウジアラビアの見解をサウインドした結果、日本政府にとって大きな問題となる以下の二点を含む五点からなる声明を発表するということが、友好国となるために日本側の履行すべき最小限の条件として提示された。その二点とは、(1)イスラエルは、一九六七年戦争の期間に占拠した(すべての)地域の占領を終結させること、そして(2)イスラエルが上記の点に従わない場合、日本はイスラエルに対する立場を再検討するであろう、というものであった (NHK取材班一九九六年b、八六、九三―五ページ、柳田一九七九年、六九―七四、八一―三ページ、田村一九八三年、二二九―三四ページ)。ジャーナリストの平野実(一九七八年、一九六―七ページ)によれば、サウジアラビアは日本がこの声明をキッシンジャーが日本を発つ一五日に発表すべしと示唆したという。外務省では、所管の局から提起される政策の方向が省内をリードすべきであるとされておき、中東政策は中近東アフリカ局の所管である。しかし、同局では、この問題について、担当の山本学中近東課長がサウジアラビアの

要求する声明の発表やむなしとしたのに対し、同局田中秀穂局長ならびに中村輝彦参事官は反対の立場をとり、局内では対外的に意見をまとめることができずにいた〔(1)⁽¹⁰⁾(2)〕。

キッシンジャー訪日後の日本政府の方針は、結局、大平外相によって決せられた。キッシンジャーは訪日の際、対照的な雰囲気の中で行われた三つの会談を日本政府首脳と行っている。キッシンジャーに対し田中首相は中東政策の速やかな変更を明言し、中曽根通産相もまた政策の変更を暗示した〔(1)(6)〕。田中は、この会談の中で、占領地からの撤退をするように日本がイスラエルに圧力をかけること、イスラエルがこれに同意しない場合には日本・イスラエル関係を「再検討」しなければならぬと日本がイスラエルに通告することを、アラブ側が求めていると、キッシンジャーに伝えている。これに対し、大平は担当大臣であったにもかかわらず、米国が必ずや嫌ったであろう上記二点を含む声明について言及することはなかった〔(1)(4)〕⁽¹¹⁾。大平は、従来より、対米協調を重視する立場を取ってきた。彼は危機下にあってもその姿勢を堅持する。そして、外交関係上、直接に日本と外交的問題のない、米国の支援するイスラエルに対して公正であろうとする立場に立っていた。また、大平は石油危機を石油供給という「量」の問題としてではなく価格の問題として認識していたと言われる〔(11)〕。アラブ産油国といえども原油輸出を削減し続けることは経済的に不可能であると考え、原油輸入量の確保ということに比較的樂觀的な見解を持っていた(大平一九七八年、一三四ページ、大平正芳回想録刊行会一九八三年、三四九ページ)⁽¹²⁾。大平は、執政府中枢におけるプリンシパルである首相の意向を知りつつも、政策変更に踏み出すことをせず、田中も、自らの政策選好からのエージェントの逸脱に直面しても、それを無理強いすることはなかった。

うとするアメリカの努力を妨げない何ごとかをなさなければならぬ」と主張していたことからこの点は確認できる。⁽¹³⁾
田中、中曽根ともに、国内的な混乱による参院選への影響を危惧していたのである。

そうしたなかで、中曽根通産相や資源派財界人、アラビア石油からの意見と情報、原油輸入の確保に関わるアラブ産油国の役割を過大に認識していた。資源エネルギー庁内の国際資源課や通商政策局といった通産省内の国際部門で主張されていたように、国際石油市場の中で大きな影響力を持つていた国際石油会社からの情報が、田中周辺では重視されていなかつた。⁽¹⁴⁾産油国が強力になったとはいえ流通・販売網などの点から国際石油会社が国際石油市場に対し大きな影響力を依然として保有していたのである〔(7) (8)〕。田中には、国際石油会社を中心とする国際石油市場の状況以上に、アラビア石油経由の産油国とりわけサウジアラビアからの情報が多く伝えられていたようである。サウジアラビアからの情報が重視された背景には、O A P E Cの一体性に関する誤解と、日本の一部の政府高官の間に共有されていたある雰囲気がある。それは国際石油会社一般に対する疑念とニクソン政権に対する不信であり、これがために田中などに彼らの議論を受け入れさせざるを得ないと思われ⁽¹⁵⁾る。

いずれにせよ、田中は石油危機発生の以前から、積極的な財政政策の維持と経済の成長のためには石油資源の確保と供給源の多角化が不可欠であるという認識を抱いていた（早坂一九八七年、三二七―三二八ページ）。内政における日本列島改造論と対外政策における資源外交は密接に結びついており、一貫した政策選好の実現を追求するものであった。情報の偏りの問題とともに、こうした長期的な資源戦略と短期的な国内危機という背景を考慮すれば、田中には急速な対外政策の変更を通して事態を打開しようとする準備はできていたのである。

国内からの圧力は外務省内でも感じられていた。一月二〇日に安川壯駐米大使がキッシンジャーと会談をすることになっており、日本政府の中東政策の変更を伝える差し迫った機会であった。法眼次官は一月一九日、関係幹部を集

めて会議を行ったが、中近東アフリカ局は再び分裂、会議の流れを決したのはアメリカ局の「政策変更」の容認であった（NHK取材班一九九六年b、一二三ページ）〔1〕。法眼次官や鹿取泰衛官房長らは首相官邸の会議に出席し、また官邸にいる外務省出向の秘書官を通してその雰囲気を知らされており、国内の社会経済的政治的状况を認識せざるをえない立場にあった〔2〕〔6〕。外務省としては「対中東政策の再検討」という形でイスラエルの名指しを避けることを試みるが、二階堂官房長官や中曽根通産相の主張により、原型どおり「対イスラエル政策の再検討」という文言が声明に含まれることとなる（平野一九七八年、一九〇ページ、中曽根一九九六年、二七四ページ）〔2〕〔5〕。外務省事務方の結論は、問題の二点を含むアラブ寄りの声明を出すというものであった。

しかし、大平は、事務方の出した結論を拒否する。米国の反対する声明に対しその了承を得ることの難しさを認識した上で、大平は、米政府からのこの声明に対する了承を得ることを指示し続ける（大平一九七八年、一三四―三五ページ）。安川大使は、結局、米政府の了承をとりつけることなく、日本政府の中東政策の変更の決定を米国に対し一方的に通告する形式をとることになる（NHK取材班一九九六年b、一二五―一八ページ）⁽¹⁶⁾。担当大臣たる大平の明確な政策決定なしに政策は変更された。大平は、田中の政策選好を初期の段階より理解していたが、にもかかわらず政策転換に踏み切ることとはしなかった〔4〕。しかし国内危機が悪化する中で、政策決定における最終的なエージェントである外務省事務方では、大臣の方針から逸脱するかたちで、政策の事実上の方向付けをすることとなる。

田中首相は、危機の進行とともに執政府内におけるエージェントである外務省とりわけ大平の対応に苛立ちをもっていた。しかし、大平に対しては直接には何らの指示もなされず、間接的に秘書官が外務省事務方に首相周辺の事情を説明するだけであった。外相は政権党内に凝集性の高い支持基盤を持っていた。大平派である。第二節で論じたように、首相とともに政権党もまた、大臣のプリンシパルである。大臣が首相からの自律性を得るために、「複数のプリンシパ

ルの存在」を利用することができる。その場合、政権党（の一部）が集合行為問題を克服し、大臣に対してコントロールあるいは支持を提供しなければならない。派閥は、この集合行為問題の克服に威力を発揮する。首相もまた、政治的に一貫した行動をとり大臣を支持する政権党内の集団を軽視することはできない。

大平派は、一九七二年の自民党総裁選決選投票以来、田中首相を支持してきた。田中の総理総裁再選戦略からすれば、首相のプリンシパルたる政権党内の自身の支持基盤を損なうことは望むところではなかった。執政府内においては大臣は首相のエージェントであるとはいえ、田中は政権党内における自身の支持基盤の提供者であり盟友の所管する政策領域に介入することを好まなかったのである。田中としては、大平との関係を維持しかつ政策転換を行いたかった。大平は、党総裁である田中からは独立した強固な支持基盤を政権党内に有していた。さらに、田中がプリンシパルたる政権党から自律性を確保する上で貴重な支持を大平は提供することで、執政府内のプリンシパルたる首相からの自律性を確保していた。最終的に、国内事情の悪化から田中は自身の望む対外政策の転換を行うことに成功するが、それは自らの政治的同盟者であり主任の大臣たる外相の反対という障害を乗り越えてであった。⁽¹⁷⁾二階堂官房長官が中東政策の変更を示す声明を発表したのは一月二二日のことである。

日本政府はその後、中東和平、経済協力、石油供給のために中東地域に政府特使を派遣しアラブ重視の姿勢を示したが、対米関係では、一九七四年二月に開催されたワシントン・エネルギー会議には大平外相が科学技術庁長官とともに出席し、アラブ産油国に対抗しようとする米国と彼らとの特別な友好関係を維持しようとするフランスの間に立ちながらも、米国との協調路線を明確に示すことで、外相の対米協調路線は軌道に戻る。法眼次官は一九七四年二月に、安川駐米大使の天皇訪米に関わる不用意な発言の責任を外相に代わってとる形で、事実上罷免されている（平野一九七八年二六一―九ページ）。これは首相にも相談のない大平外相の決定であった〔6〕。

(2) 財政政策—積極財政から財政歳出削減への転換

田中首相と積極財政

田中が首相に就任して最初の予算案となった一九七三年度のそれは、田中の財政政策に対する考え方を強く反映するものであった(安藤一九八七年、一二八ページ、大蔵省財政金融研究所財政史室編一九九八年、四一〇ページ)。田中率いる自民党は一九七二秋以降積極的な財政支出を要求したが、これに対し大蔵省は分裂していた。吉田二郎事務次官は財政拡張に反対を唱えたのに対し、相沢英之主計局長は首相の意向に沿う姿勢を見せていた。橋口收理財局長は積極的な財政政策には懐疑的であったが、その後のインタヴューにおける橋口の表現が当時の政治状況をよく反映している。「圧倒的な勢力を持つ田中内閣の時に、『総理、こんなの無理ですよ』などは、とても言えません。∴列島改造という看板、時代の流れに抵抗するというのは、ドン・キホーテのようなものです」(NHK取材班一九九六年a、三五二ページ)。

一九七三年度当初予算は、前年比二四・六パーセントの伸びを示したが、その背景には三つの理由があった。第一には、ニクソン大統領によるドルの金兌換停止とそのフロートを受け一九七一年八月から一二月にかけての変動相場制とその後のスミソニアン体制における円切り上げに対する措置という性格である。⁽¹⁸⁾さらなる円切り上げを阻止するために内需の拡大の必要に迫られ、また自民党の有力な支持基盤を構成しかつ円切り上げの打撃を受けた中小の輸出業者支援のために積極的な財政政策が求められた(長岡一九八一年、一七一八ページ、大蔵省財政史室編一九九一年、四〇七一—二二ページ)。第二に、「福祉元年」とされる一九七三年度予算では社会保障ならびに年金のための予算が前年当初比二

八・八パーセント増え、公共事業関係費の三二・三パーセント増に次ぐ規模となった（大蔵省財政史室一九九八年、三〇八―九ページ）。佐藤政権の時代から左派政党的勢力がとりわけ地方選挙で目立ち始め、田中内閣としてはこれに對抗するための支出プログラムを必要としたのである（塩田一九八五年、四四―五ページ）。第三に、一九七三年度予算は「列島改造予算」とよばれるほど、田中首相の構想する日本列島改造計画を実現するための公共支出を含んでいた。

さらに、田中の積極的な財政運営を特徴付ける政策として二兆円に上る所得税減税が構想された。自民党の選挙における長期低落傾向はすでに指摘されていたが、一九七二年一二月における総選挙での自民党勢力の後退（二八八議席から二七一議席への一七議席減）は、資金的組織的資源を大動員したにもかかわらずの結果であり、自民党執行部に対し大きな危機感を抱かせるものであった。これに対して田中は一九七三年に大規模な減税案を打ち上げて事態の挽回に乗り出す（朝日新聞経済部一九七四年、一〇〇―一ページ、塩田一九八五年、五六―七ページ、NHK取材班一九九六年a、三五七―九ページ）。吉国事務次官は歳入確保の難しさからふたたび田中の政策に反対を示したが、田中の方針には何ら影響を与えなかった（塩田一九八五年、四〇―一ページ）。田中の狙いは、翌年七月に行われる予定となっていた参議院選挙対策にあった（塩田一九八五年、五九―六ページ）。主計局では減税規模に対し懸念がもたれる一方で、主税局内でも減税（規模）の妥当性が議論されている。しかし、そのときまでに事務次官に昇進していた相沢英之と高木文雄主税局長の決定で、大蔵省内でも二兆円減税は受け入れられていくこととなる（塩田一九八五年、五七―八）〔3〕（10）。二兆円減税案は田中と自民党による選挙対策という側面を強く有していたのである。

石油危機が一九七三年の一〇月に発生したとき、日本経済はすでに高い水準のインフレと買占めによる品不足に見舞われており、社会問題となっていた。実質GDPは一九七三年には前年比八・一パーセントの伸びを示す一方で、名目GDPは二一・八パーセントに達し、一九七三年度の卸売物価は前年比二一・六パーセント、消費者物価は一五・五パー

セントとなっていた。インフレは田中内閣の支持率に対しても負の影響を与えていた。朝日新聞の調査によれば、一九二二年八月の田中内閣発足時に六二パーセントであった支持率が翌年四月には二七パーセントに下落する。中央調査社は、一九七三年四月に二六・六パーセントであった田中内閣の支持率が同年一二月には一八パーセントにまで落ちたとした。インフレは一般の人々の最大の関心事となっていた（内閣総理大臣官房広報室一九七五年a、四〇三ページ、一九七五年b、三四四、三九四ページ）。田中内閣は一九七三年夏、「生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律」（いわゆる投機防止法）を成立させ、同年中、日本銀行は、公定歩合を段階的に四・二五パーセントから九パーセントに象徴的に引き上げた。また八月には「物価安定緊急対策について」が発表され、「財政の執行の繰延べについて」に関する閣議決定がなされる。しかし、これらの対策はインフレを沈静化させるには十分でなかった。

田中の政策は閣内からも批判を受けることとなった。最初の批判は田中の欧州訪問中のことである。九月二十八日、福田赳夫行政管理局長官、三木武夫副総理兼環境庁長官、小坂善太郎経済企画庁長官ら閣僚から日本列島改造計画の根幹をなす新幹線建設計画に対する懸念が表明された（NHK取材班一九九六年a、三二六ページ）。田中はそうした批判をよそに、一〇月一二日、帰国直後にも新幹線建設計画の責任者たる新谷寅三郎建設大臣とそのさらなる推進について合意に達する。福田は一六日に直接に田中に対し新幹線建設計画のペースのスロウダウンを提言するが、聞き入れられることはなかった。同月三〇日には第六二回鉄道建設審議会が開かれ、田中の望むとおり、一二新幹線建設の基本計画案が諮問され、一一月二日には原案どおり答申された（NHK取材班一九九六年a、三七〇―一ページ）。

しかし、その前日の一一月一日にも、田中は物価安定政策会議で政府の物価政策につき激しく批判されている。八日には自民党税制調査会が二兆円減税を再考するように求める考えを表明した。その翌日には、自民党若手の勉強会である昭和会が首相と自民党三役に対し、消費者米価の引き上げと二兆円減税に反対する提言を提出した。福田派の総会で

も田中の財政政策に対する批判が噴出してきている（『朝日新聞』一九七三年一月一〇日）。田中の政策は政権党内の一部の激しい批判に曝されたのである。田中と愛知蔵相はインフレ問題に取り組み必要は認識していた。一月三日には、愛知は一九七四年度予算を前年度比二二パーセント増以内に抑えたい意向を示しており、田中は当時、主計局長に昇進していた橋口に対し一九七四年度予算の圧縮の可能性を問うている（橋口一九七七年、二四九ページ、NHK取材班一九九六年a、三七一一二ページ）。一月一六日に内閣は総需要抑制を含む「石油緊急対策要綱」を閣議決定、一月二〇日には田中は日本列島改造計画の象徴のひとつであった本州四国連絡橋の起工式の延期も指示していた。

にもかかわらず、田中は、日本列島改造計画と二兆円減税案という自らの積極財政を象徴する政策を捨てることはなかった。田中内閣は、当初予算における一般会計の規模が一四兆円強という時代に、一兆円に迫る九八八五億円という一九七三年度補正予算案を閣議決定する。これは当初予算比六・九パーセント増である。大蔵省の公式史である『大蔵省財政史』が解説するように、その内容は、「地方交付税のように税収増が自動的に生み出すもの」（大蔵省財政史室一九九八年、三二二ページ）や「主として、物価・賃金の上昇に対応する受け身のもの」（大蔵省財政史室一九九六年、五七四ページ）であった。しかしその巨大な額自体によって政府が総需要の大掛かりな抑制に乗り出す気がないという印象を作り出したことは確かであった。田中と愛知はこのとき依然として財政政策上の劇的な転換を行う用意はできていなかった⁽¹⁹⁾のである。

愛知自身は積極的な財政政策に対しては必ずしも前向きではなかった（塩田一九八五年、六一―二二ページ）。植木庚四郎前蔵相下で概ね編成された七三年度当初予算に対しては、「愛着がなかった」と言われ、田中の積極財政にも「付き合う」という心情であったろうという（「12」）。政治的に、愛知は田中派幹部にして田中の総裁就任時の政策的ブレーンであり、政府や自民党の要職を歴任していた（NHK取材班一九九六年a、三七三ページ）。ただ、いかに対外政策

や経済政策に精通していたとはいえ、愛知が蔵相のポストに座りえたのは、大臣のプリンシパルである政権党内の権力関係からすれば、支持集団たる派閥それもその長である田中の支持なしにはありえず、他方で閣僚に対する人事権の保有者も田中であつたことから、執政府内におけるプリンシパルもまた愛知にとつては田中であつた。愛知にはそれゆゑに執政府内においても政権党内においてもプリンシパルたる田中の意向と異なる政策を展開させる余地は少なかった。インフレと景気過熱に対しても、その原因の一部となつていた財政政策そのものによつてではなく、金融政策を中心として対処する考えであつたようである〔12〕。自身が必ずしも好まない積極的な財政政策をプリンシパルたる首相の希望通りに運営したという意味において、愛知は財政政策においてはまさに「首相の代理人」であつた。

蔵相交代―愛知から福田へ

一月二三日、愛知蔵相の死は危機の中で突然にやつてきた。それは彼が一九七三年度補正予算案の閣議決定を受けた翌日のことである。田中にとつての大問題は後任人事であつたが、結局、福田に蔵相への就任を要請する。福田は一九六〇年代の池田内閣時代以来、経済の安定成長論者であつた。一九七三年の当時の物価高騰（福田流に言えば「狂乱物価」）を受けて、自民党の中でも、急速な経済成長よりもインフレ克服を最重要視する福田の財政政策に対する支持は増していた（伊藤一九八二年、一一六ページ『朝日新聞』一九七三年二月二十九日も参照）。福田派の中では福田に閣僚辞任を迫る声上がり始めていた。翌一九七四年の参議院選挙で田中が敗北した場合に、有力対立候補として浮上することを狙つてのことである。このことは、福田が、首相として田中を代替する政権党のエージェントとなりうる点で、注目され出したことを意味する。福田は、首相・党総裁としての田中の立場を脅かす存在に徐々になりつつあつた。

福田はそこで大蔵大臣のポストを受ける条件を付ける。これに対し、田中は「日本列島改造という政策はとらないこととする、同時に自分はそのこと経済問題については一言も物を言わない、一切、福田新蔵相に任せたい」と約束した（福田一九九五年、二二〇ページ）。一月二五日、福田は大蔵省スタッフに対し三つの基本方針を提示する。すなわち、

(1)一九七四年度における公共事業費の前年度伸び率ゼロ、(2)国鉄運賃と消費者米価の引き上げ時期の六ヶ月延期、(3)二兆円減税案の白紙撤回である（NHK取材班一九九六年a、三七六一八ページ）。第一点は、田中の日本列島改造計画の事実上の放棄を意味した。福田は、蔵相就任直後の記者会見で、「列島改造は総理の私的な構想で内閣できめたことではない」とまで明言している（『ファイナンス』一九七四年一月号、九〇ページ）。第二点目の国鉄運賃の値上げは、政府がインフレ問題などで攻撃される中、会期を二度延長した末にようやく成立させた課題であった（田中一九八一年、三三九―四〇ページ）。大型減税は参議院選挙を控えた政治的に重要な政策であり、福田の挙げた方針はどれも田中内閣の基本政策を否定するものであった。⁽²⁰⁾しかし田中は自らの財政政策に対するコントロールを失うことを代償として福田を大蔵大臣として財政政策そしてより広く経済政策全般の責任を共有させ、内閣の集合責任原則の中で政治的に拘束することを選択する。

二月一六日、福田蔵相と大蔵省は一九七四年度予算と減税規模についての決定を行った。翌一七日に福田は経済企画庁長官とともに自民党執行部と会談し、緊縮的な財政政策と国鉄運賃と消費者米価の値上げ時期の六ヶ月延期に対する支持を確保する（朝日新聞経済部一九七四年、四五―六ページ）。一二日には大蔵省原案が閣議で報告された。⁽²¹⁾結局、予算の前年度伸び率は一九・七パーセントに、同様に財政投融资は一二・三パーセントという低さに抑えられた。同時期の物価高騰の結果、政府は消費者物価の上昇を調整するために社会保障費を三六・七パーセント増やす必要があった一方で、公共事業費は前年度費伸び率はゼロとされた。大蔵省の事務方ではこうした政策転換が可能であるとは考え

られていなかったようである（安藤一九八七年、一七七ページ）〔3〕⁽²²⁾。

田中内閣の財政政策は、愛知蔵相の死と福田の蔵相就任を境に、積極型から緊縮型のそれへと大きく転換する。田中の財政政策への介入も二人の大臣の時期では対照的である。愛知蔵相の下での財政政策は、ほぼ田中の政策と言っても過言ではなかった。愛知は経済状況について強い危機感を抱いており、一九七四年度予算の編成過程では緊縮型にすべきことを認識していたようであるが、一一月末の一九七三年度補正予算の規模その他の予算に対する取り組み方から評価すれば、福田ほどに田中の政策（そして多くは愛知蔵相時代に形成・執行されていた）を否定することは難しかったと思われる。

対照的に、福田は財政政策の決定過程への田中の参加を最小限に抑えることに成功する。経済状況が田中の政策に好意的であった時代には、福田は軽視されがちであったが、田中の経済運営に問題が生じ、自民党の長期低落傾向が明確に認識される中で翌年の夏には参議院選挙が迫っており、自民党内にはその結果を真剣に危惧する声広がっていた。福田という田中にかわる政権党の潜在的なエージェントの存在、国政選挙の接近と翌一九七四年に予定されていた党総裁選挙の日程が、田中の指導力の発揮を抑制した。政策をシフトさせ、プリンシパルたる政権党内の支持基盤を維持・拡大し、交代させられうる福田という政権党の潜在的なエージェントを政権内に取り込むことで、田中は自身の立場の維持を目指したと理解することができる。

4. 結論

本稿は、議院内閣制下の政権党と首相そして大臣、官僚組織の関係という大きく複雑なテーマを、P A理論の視座

から整理し、その特徴を示すことを試みた。P A理論は、代議制民主主義に不可避的に伴う「委任」の問題を考察する上で、研究者に共通の用語と分析の枠組みを提供してきた。そうした中で、第一節にも述べたように、P A理論が最も関心を払ってきたのは、プリンシパルたる政治指導者とエージェントたる官僚組織の関係であったように思われる。本稿では、P A理論を利用することで、同様の文脈に首相や大臣を位置づけつつも、執政府中樞の政治指導者たちの指導力が拘束されるもうひとつの重要な要素に焦点を当てた。今日の複雑な代議制民主主義の中にあつては、ひとつの断面でプリンシパルであるアクターが、別の側面では他のアクターのエージェントとなっている。執政府内の政策決定過程においては、首相が、大臣や官僚組織のプリンシパルであるという構図が浮かび上がる。しかし、首相や大臣は政権党というアクターのエージェントでもあり、この関係が首相から大臣、官僚組織へのつながりに影響を与えると考えることは自然な流れである。こうした複数のP A関係の中にアクターが位置することに由来する問題に本稿では注目し、とりわけ、この「複数のP A関係に伴う問題」が担当大臣にもたらす意味について考察した。

日本の首相は、憲法や内閣法をはじめとする行政組織法によつて、制限が当然にあるとはいへ、さまざまな権力資源を執政府内で行使することを認められ、指導力を発揮してしかるべき構造となっている。そして実際、愛知蔵相下の財政政策で見たように、それは可能である。首相の指導力は、たとえ大蔵省として閣僚経験と政策知識の豊富な大蔵大臣の反対と躊躇の中にあつても発揮されることをこの事例は示している。政策選好の異なる大臣と官僚組織というエージェントをプリンシパルたる首相がコントロールできるのである。

しかし同時に、首相の指導力が封じ込まれ、エージェントに対するコントロールが効かない場合のあることは、対外政策と福田蔵相下の財政政策の考察から明らかである。第二節からも理解されるようにP A理論を前提した場合、エージェントに対するプリンシパルのコントロールが難しい理由として、エージェントのパフォーマンスを評価する情報・

知識をプリンシパルが欠く場合のあること、エージェントに対する制裁・報酬の仕組が不十分であること、などが挙げられる。本稿ではこれに加えて、「複数のPA関係に伴う問題」に焦点を当てた。官僚組織は大臣の直接のエージェントであるとともに首相の間接的なエージェントであり、大臣は（そして場合によっては官僚組織も）首相の他に、政権党というもうひとつのプリンシパルを持つことは第二節で示した通りである。これは日本に限らず、英国などの議院内閣制を採用する国々でも存在する事態である。相違があるとすれば、それは複数のPA関係のうちのどのプリンシパルがより強く、エージェントをコントロールできるのかという程度においてである。

本稿の関心から言えば、首相と大臣が執政府内の政策決定において指導力を発揮できる条件は、彼らが政権党内での支持を確保し、かつ、そのコントロールから自由であるのかという程度に依存する。愛知の場合のように、大臣として執政府内では首相のエージェントであり、政権党内においても田中首相をプリンシパルとする場合には、たとえ政策選好を首相と異にするとしても、担当大臣が独自の政策を展開させることは難しい。他方、首相がプリンシパルたる政権党からの強いコントロールを受ける場合には、首相の指導力は拘束を受けることになる。政権党はその内部組織なり手続きによって首相をコントロールすることを試みることができるし、担当大臣や内閣を利用することも考えられる。財政政策では、一九七四年秋の党総裁選挙という政権党組織の規定とともに夏の参院選が首相の政策に制約を課し、福田蔵相誕生の背景となる。そして福田蔵相は党内に凝集性の高い支持基盤を有することで、首相からは自律した財政運営を展開させることができた。対外政策で、大平外相という同様に政権党内に独自の支持基盤を有する大臣が首相の指導力の発揮をある程度妨げたのは、同様の理由によると考えられる。違いとしては、大平の立場が政権党内では支持を広げていくことができなかった一方で、福田に対する支持は、田中に代替する首相候補の可能性を検討するまでに広がった点である。たとえ、独自の支持基盤を政権党というもうひとつのプリンシパル内にもつ大臣といえども、支持に

限界のある場合には官僚に対するコントロールが難しくなる。ただ、その後の対外政策の展開を見れば、石油確保のためのアラブ諸国との協調を打ち出しつつも、外相の対米協調路線は復活している。大臣というアクターの重要性が理解されよう。

本稿の考察の対象とされた事例の分析を通して、留意すべき問題が二点ある。ひとつは、官僚組織の抵抗の特徴であるが、官僚組織は当然に複数のアクターから構成されており、首相の政策選択に沿おうとするものと抵抗ないし躊躇するものがあることは想定されることである。どのような選好を有するアクターがどの地位にあるかによって、政治指導者たちによる官僚組織内の指導力の発揮の仕方は異なってくるが、他方で、官僚組織は様々な政治指導者の政策選好を受け入れていくことができると考えられる。第二に、本稿で取り上げられた事例では、政策方向の発表や予算の大枠のように、プリンシパルがエージェントのパフォーマンスを監視することが比較的容易であるということが指摘できる。それゆえ、本稿では、プリンシパルがエージェントをコントロールする際に通常、直面する問題—プリンシパルの側での不完全情報によるエージェントの監視の難しさ—が軽減されている。この問題は、政策内容が複雑になればなるほど、政策知識に対する要求水準は高くなり、政策知識を有さないプリンシパルのコントロールが難しくなるということを意味し、本稿で明らかにされたようなプリンシパルによる官僚組織というエージェントのコントロールが、他の事例では必ずしも同程度に容易ではないと考えられる。とはいえ、「複数のPA関係に伴う問題」に注意を喚起する意味からは、こうした事例の選択は擁護できよう。

本稿では、政権党組織がどのように集合行為問題を克服するのかといった問題などの多くの課題の検討を捨象することとなったが、PA理論から執政府中枢と政権党の関係を捉えることで、他のシステムとの比較を念頭に置いた上で、日本の議院内閣制の特徴を分析していくことができると考えられる。

(1) 政権党の首相に対する依存とは、シューガルトの言う「政党の強さ」という考え方に近い。「政党の強さ」とは、「平議員が、大半の関心を抱いているのが、党の評判の向上に務めること（強い政党）なのか、それとも個人の評判であるのか」を示す簡略的表記である。「強い政党」とは、「政権に就いている際の過去あるいは未来の業績に基づいて、投票者がその党の政権に対する集合的適性を評価できるように、投票者に対して首尾一貫した顔を提示できる能力がある政党である。つまり、（より狭く目標を定めた財やサービスの提供者としての）特定の候補者の評判ではなく、（集合的な諸政策の提供者としての）党の評判だけが、投票者にとって大事なものである」（Shugar 1998: 120）。

(2) この問題は、市民と議員の関係について分析した際に、本来、エージェントであるはずの議員が、プリンシパルたる市民に対抗するための権力資源を多く有するというモアの指摘に通じる（Moe 1990: 233）。

(3) 政党助成金制度の導入により、党所属国会議員は、これを配分する党執行部に対して依存度を高めたことは確かである。

(4) ここで、集団の凝集性とは、政治的な場面でその集団の一致した行動を促す傾向を指す。具体的には、国会における信任・不信任決議や首相指名選挙、党総裁選における投票などでの行動を念頭に置いている。

(5) 派閥内の権力関係もまた、PA理論によって分析することができる。派閥内では、派閥指導者がプリンシパルたる派閥構成員のエージェントである。エージェントは派閥構成員に対して金銭的便益や役職を確保することを役割とすることができる（佐藤・松崎一九八六年、五六ページ）。ただ、派閥指導者が、人事や政策面で、どの程度の自律性を派閥構成員に対して持つのかについては、派閥構成員が派閥指導者個人に依存する程度に関わってくる。田中派が膨張を始める一九七〇年代半ばから、派閥の資金面などでの運営がもはや派閥指導者個人では負担しきれなくなり、ある種の集団指導体制に移行しているという指摘がある（広瀬一九八九年、八五―九五ページ、石川・広瀬一九八九年、二一〇―二五ページも参照）。また、世代交代や（複数の）次世代指導者の台頭そして特定の政策領域に精通した族議員の地位の確立が、派閥内で暗黙にであれ意識されるようになることで、権威や情報、資金がひとりの派閥指導者に集中していた派閥のあり方が、変化してきたと考えられる。概略、資金的な側面から、派閥が集団指導体制に移行するのは、党内が五大派閥に収斂し大派閥が膨張する、三木、田中、大平、福田の「三角大福」時代のあとであると考えられる。他方、世代交代や複数の指導者の台頭といった問題は、派閥の創設者が退場するあとに出てくることから、すでに戦後早くから見られたことである。いずれにせよ、資金、権威、情報が派内に分散しだすと、派閥指導者の自律性は減少する。本稿の事例の時期である

一九七〇年代前半には、依然として、派閥指導者がこうした資源を相当程度独占していたことから、派閥指導者の派閥からの自律性が高かったと考えられる。

(6) たとえば、英国においても、首相の任免権は政権党内の権力バランスを考慮に入れて行使される (James 1999: 101-4)。

(7) 首相と政権党の関係からすれば、「政権党が集合行為問題を克服でき、内部で拒否点をもち、首相と政策選好において意見を異にするとき、首相の政策選好が政策に反映される可能性は減少する」という、もうひとつの仮説を導き出すことができるが、この論点は本稿の考察対象とはしないこととする。

(8) 「凝集性が高い集団」の示し方は容易ではないが、ひとつの指標として、外部から観察された派閥政治指導者に付き従う派閥構成員数があり、他方で、総裁選における獲得票数がある。一九七二年における田中派が九三人なのに対し、大平派は六五人、福田派は八八人であり、同年の総裁選第一回投票においては、田中が一五六票、福田が一五〇票、大平が一〇一票を獲得していた。また、愛知は田中派の重要な構成員であるとはいえ、田中から独立した支持基盤を党内に持つていなかった。

(9) 国連安保理決議二四二号は、一九六七年の第三次中東戦争後に採択され、イスラエル軍の同戦争における占領地からの撤退を求める内容を含んでいた。しかし「占領地」の意味する内容については曖昧になっていた。

(10) 他方、当時の外務省関係者によれば、大平外相自身を含む外務省内の幹部会議で、キッシンジャーに対し日本政府の対中東政策の変更の決定を伝える合意がすでに成立していたとも言われる【(1)】。

(11) 政策変更の不可避性を強調する田中に対し、「キッシンジャー長官は、われわれの唯一の反応は tolerance であって、支持ではない。われわれの唯一の選択肢は沈黙あるいは批判であると述べた」。同時に、キッシンジャーは「イスラエルに対する圧力的手段として、日本からの声明がある時点で交渉の中で役立つ可能性を否定するものではない」としたが、「最も早くてこれはイスラエルの選挙（二月三十一日）後であろう」として、「大きな問題はタイミングである」と主張した。Memorandum of Conversation, 'Subject: Military Aid to Israel from American Bases in Japan', 'Subject: Petroleum Supplies for US Forces Japan', 14 November 1973, RG 59, Briefing Books, 1958-1976, Lot 74D416, Box 179, NA. Memorandum of Conversation, 'Subject: Secretary's Call on Prime Minister', 'Subject: Oil', 15 November 1973, RG 59, Briefing Books, 1958-1976, Lot 74D416, Box 179, NA.

(12) 石油危機は、当初、一般的には（堺屋太一『油断』に代表されるように）石油輸入の断絶による危機と認識されたのに

対し、大平は、価格上昇を問題とし、石油の供給は、上昇した価格にしたがえば調達できると考えていた。これは、当時の宮崎弘道経済局長の見解と一致していたが、外務省内では、必ずしも主流の考え方ではなかったと思われる〔11〕。

(13) 'Memorandum of Conversation', Subject: Secretary's Call on Prime Minister, 15 November 1973, RG 59, Briefing Books, 1958-1976, Lot 74D416, Box 179, NA.

(14) 産油国側からの情報でも、アブダビやアラブ首長国連邦(UAE)といった湾岸産油国政府高官からの供給「保証」や日本に対する差別は行わないとするクウェートからの確認を得ていた石川良孝駐クウェート大使の報告よりも、サウジアラビアからの情報が重視された(石川一九八三年、九八一〇七ページ、NHK取材班一九九六年b、四八、六六―七二ページ)。

(15) 石油危機以前に日本政府を直撃したが、かの二つの「ニクソン・ショック」である。

(16) 外務省幹部へのインタヴューによれば、駐米大使に対する事務次官からの指示があつたはずであるという〔9〕。

(17) PA理論から派閥を考察すれば、派閥が派閥指導者のプリンシパルである。註(5)を参照。危機が進行する中で、大平派内にも中東政策の転換を求める声が高まっていた。大平としても、自らの個人的な政策選好を追求し続けることは、地位維持という選好の優先という観点から、難しくなっていた。

(18) 固定為替相場制であるスミソニアン体制は長続きせず一九七三年二月に変動相場制へ移行した。

(19) 田中の経済情勢に対する認識は当時のテレビ番組におけるインタヴューの中でのお答えによく示されている。このインタヴューについては『朝日新聞』(一九七三年一月二三日)を見よ。

(20) 福田は二兆円減税案を結局は採用する。その理由については、予算編成に対する一任を確認するのと引き換えに受け入れたとする見解(『朝日新聞』一九七三年二月三〇日)もあるが、福田自身、翌年の参議院選挙を考慮に入れた可能性は高い。

(21) 予算編成は、当然、大蔵省原案の作成で終わるものではなく、その後の復活折衝、国会審議と続く。しかしキャンベルの述べるように、「一九七四年(度予算のため復活折衝の)交渉は(キャンベルの研究の)全期間を通して大蔵省にとって最もスムーズだった」(Campbell 1977: 194)のであり、予算の大枠は大蔵省原案を反映していた。また、国会審議は、本稿が執政府内の政策決定に焦点を当てていることから、議論の対象外とした。

(22) たとえば、当時の橋口主計局長は極端に積極的な財政支出に懐疑的であると同時に、公共事業などの予算の急激な抑制にも批判的であったと退官後、記している(橋口一九七七年、七四ページ)。

インタヴュー・リスト(インタヴューの行われた日にち・場所)

1. 外務省課長(一九九九年九月二八日―東京、二〇〇二年六月二六日―東京)。
2. 首相官邸スタッフ(一九九九年一〇月一三日―東京、二〇〇二年七月八日―東京)。
3. 大蔵省主計局幹部(一九九九年一〇月二五日―東京)。
4. 大平外相スタッフ(一九九九年一月四日―東京、二〇〇一年四月一〇日―東京)。
5. 通商産業省幹部(一九九九年一月二日―東京、二〇〇二年六月二日―東京、二〇〇二年七月二日―東京)。
6. 首相官邸スタッフ(一九九九年一月一六日―東京)。
7. 通商産業省課長(一九九九年一月一七日―東京)。
8. 通商産業省課長補佐(二〇〇〇年三月三〇日―東京)。
9. 外務省幹部(二〇〇〇年三月二九日―東京)。
10. 大蔵省スタッフ(二〇〇二年七月三日―東京)。
11. 大平外相スタッフ(一九九九年一〇月一四日―東京)。
12. 愛知蔵相スタッフ(二〇〇〇年一月二七日―東京)。

参考文献

安藤博(一九八七年)『責任と限界 赤字財政の奇跡(上)』金融財政事情研究会。

朝日新聞経済部(一九七四年)『経済政策の舞台裏』朝日新聞社。

Caldwell, Martha (1981) "The Dilemmas of Japan's Oil Dependency", in Ronald A. Morse (ed.) *The Politics of Japan's Energy Strategy*. *Resource-Diplomacy-Security* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California).

- Calvert, Randall L., Mathew D. McCubbins, and Barry R. Weingast (1989), "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, Vol.33, No.3.
- Campbell, John Creighton (1977), *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley: University of California Press).
- Elgie, Robert (1995), *Political leadership in Liberal Democracies* (London: Macmillan).
- NHK 取材班 (一九九六年 a) 『NHK スペシャル 戦後五〇年その時日本は』第四卷、「沖繩返還／列島改造」日本放送出版協会。
- NHK 取材班 (一九九六年 b) 『NHK スペシャル 戦後五〇年その時日本は』第五卷、「石油ショック／国鉄労使紛争」日本放送出版協会。
- Florina, Morris P. and Kenneth A. Shepsle (1989), "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs", in Bryan D. Jones (ed.) *Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science* (Lawrence: University Press of Kansas).
- Hayo, Kenji (1993), *The Japanese Prime Minister and Public Policy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press).
- 早坂茂三 (一九八七年) 『政治家田中角栄』中央公論社。
- 平野実 (一九七八年) 『外交記者日記ー大平外交の二年ーハ中V』行政通信社。
- 広瀬道貞 (一九八九年) 『政治とカネ』岩波書店。
- 飯尾潤 (二〇〇四年) 『日本における二つの政府と政官関係』『レヴァイアサン』三四号。
- 石川真澄・広瀬道貞 (一九八九年) 『自民党 長期支配の構造』岩波書店。
- 石川良孝 (一九八三年) 『オイル外交日記 第一次石油危機の現地報告』朝日新聞社。
- 伊藤昌哉 (一九八二年) 『自民党戦国史ー権力の研究ー』朝日ソノラマ。
- James, Simon (1999), *British Cabinet Government*, 2nd. edn. (London: Routledge).
- Laver, Michael (1997), *Private Desires, Political Action: An Invitation to the Politics of Rational Choice* (London: Sage).
- Lupia, Arthur and Mathew D. McCubbins (1998), *The Democratic Dilemma. Can Citizens Learn What They Need to Know* (Cambridge: Cambridge University Press).

- Moe, Terry M. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4.
- Moe, Terry M. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, special issue.
- Mulgan, Aurelia George (2003), "Japan's 'Un-Westminster' System: Impediments to Reform in a Crisis Economy", *Government and Opposition*, Vol. 38, No. 1.
- 長岡実 (一九八一年) 『素顔の日本財政』金融財政事情研究会。
- 内閣総理大臣官房広報室編 (一九七五年 a) 『昭和四八年版 世論調査年鑑—全国世論調査の現況—』大蔵省印刷局。
- 内閣総理大臣官房広報室編 (一九七五年 b) 『昭和四九年版 世論調査年鑑—全国世論調査の現況—』大蔵省印刷局。
- 中曾根康弘 (一九九六年) 『天地有情』文芸春秋。
- 大平正芳 (一九七八年) 『大平正芳／私の履歴書』日本経済新聞社。
- 大平正芳回想録刊行会編 (一九八三年) 『大平正芳回想録』鹿島出版会。
- 大河内繁男 (一九七六年) 『日本の行政組織—内閣制度の展開を中心に—』辻清明編『行政学講座 第二巻 行政の歴史』東京大学出版会。
- 大蔵省財政金融研究所財政史室編 (一九九八年) 『大蔵省史—明治・大正・昭和—』第三巻、大蔵財務協会。
- 大蔵省財政史室編 (一九九一年) 『昭和財政史—昭和二七年～四八年度 第九巻 金融(1)』東洋経済新報社。
- 大蔵省財政史室編 (一九九六年) 『昭和財政史—昭和二七年～四八年度 第四巻 予算(2)』東洋経済新報社。
- 大蔵省財政史室編 (一九九八年) 『昭和財政史—昭和二七年～四八年度 第二巻 財政—政策及び制度』東洋経済新報社。
- Richardson, Bradley (1997), *Japanese Democracy: Power, Coordination, and Performance* (New Haven: Yale University Press).
- Rose, Richard (1964), "Parties, Factions and Tendencies in Britain", *Political Studies*, Vol. 12, No. 1.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (一九八六年) 『自民党政権』中央公論社。
- 新藤宗幸 (二〇〇四年) 『日本官僚制の改革と政治的任命職—内閣主導体制の構築に向けて—』『レヴァイアサン』三四号。
- Shinoda, Tomohito (2000), *Leading Japan. The Role of the Prime Minister* (Wesport: Praeger).
- 塩田潮 (一九八五年) 『百兆円の背信』講談社。

Shugart, Matthew Soberg (1998), "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices", *British Journal of Political Science*, Vol.28, No.1.

Stockwin, J. A. A. (1999), *Governing Japan. Divided Politics in a Major Economy*, 3rd. edn. (Oxford: Blackwell).

田村秀治 (一九八三年) 『アラブ外交五五年下』 草書房。

田中善一郎 (一九八一年) 「第六五代 第二次田中 (角) 内閣―転換期への誤算と挫折―」、林茂、辻清明編『日本内閣史録六』 第一法規出版。

通商産業省・通商産業政策史編纂委員会編 (一九九一年) 『通商産業政策史 第一三巻―第IV期 多様化時代(2)―』 通商産業調査会。

山形榮治 (一九九一年) 「激動の日々」、電気新聞編『証言 第一次石油危機 危機は再来するか?』 日本電気協会新聞部。

柳田邦男 (一九七九年) 『狼がやってきた日』 文芸春秋。