

# 1990年代の行政改革と政治主導

—反利益集团的要素と自律的個人像(12・完)

宗 野 隆 俊

## 目次

はじめに

I 戦後日本における政策策定過程

II 反利益共同体の思潮と行政改革(以上, 338号)

III 民営化と特殊法人改革の展開(以上, 339号)

IV 政治主導型政策策定過程への志向

(中略)

7 総合企画会議の構想(以上, 340・341号)

(中略)

10 4全総策定過程における政治的介入と総合調整——東京圏の前景化と民活路線の採用——(以上, 343号)

V 規制改革への志向の「内在化」

(中略)

4 大店法規制緩和への傾斜(以上, 346号)

(中略)

7 規制改革への志向の「内在化」——競争秩序としての規制改革レジーム(以上, 347号)

VI 政治的決断主義の台頭——湾岸戦争と政治改革

(中略)

2 内閣法制局という重石(以上, 349号)

(中略)

7 小沢調査会答申「国際社会における日本の役割」(以上, 350号)

(中略)

11 小沢一郎と細川護熙にとっての「戦後政治」(以上, 351号)

(中略)

VII 政治改革後の政策アジェンダ

(中略)

- 4 「国家機能の再編成の時代」の足音 (以上, 352号)

#### VII 「執政」の概念と政治主導への志向

(中略)

- 2 「執政府」概念の焦点化 (以上, 354号)

#### IX 内閣機能の強化と「自律的個人」像の彫琢

視角

- 1 内閣機能強化という課題
- 2 行政改革会議最終報告における「自律的個人」と「この国のかたち」
- 3 「自己責任」の彫琢
- 4 「パブリックマインド」と「参加し、公を担う」主体
- 5 「自律的個人」像の意義 (以上, 本号)

### IX 内閣機能の強化と「自律的個人」像の彫琢

視角

1990年代は、政治改革、行政改革、構造改革など、様々な「改革」が喧伝された時代であった。一連の改革の流れは、数多の立法や制度改革から構成されるが、その少なからざる部分が、社会に対して大小の影響を及ぼしてきた。

この時代の政治経済状況は、とりわけ、政官関係のあり方に大きな改編圧力を及ぼした。本稿においても既に見たように、湾岸戦争・湾岸危機は、国際社会での日本のあり方と外交・安全保障政策をめぐる大議論を喚起し、さらに政府の事態への対応に著しい混乱を招いた。また、バブル経済崩壊後、財政がいかに不健全な状態にあり、さらにその病弊がいかに急速に深まりつつあるかが、漸く国民的議論の対象となった。さらに、規制官庁を中心とする中央官庁による規制行政が民間セクターの経済活動を妨げ、経済成長の推力を著しく殺んでいるという主張も、広く膾炙した。内政・外交ともに、55年体制下の日本の経済社会の発展を支えてきた大きな枠組みが批判の対象となり、その再編が説かれるようになったのである。

外交・安全保障のあり方、財政再建、規制改革などの政策領域は、それだけ

で社会、国民生活にボディ・ブローよろしく効いていくものだが、90年代という時代は、その最後半期にかけて、地方制度改革（地方分権改革）、中央省庁改革、さらには司法制度改革など、相互の効果を乗数効果的に高めるであろう改革を、矢継ぎ早に登場させたのである。いわゆる橋本6大改革に限ってみても、行政改革、財政構造改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、教育制度改革と、改革オンパレードの様相を呈している。

国民生活に目に見える影響を与える改革には、国民を説得し、各層の利害の分裂を繕い、再統合をはかるためのシンボルが求められる。筆者は、このシンボルを、橋本内閣期の行政改革会議において彫琢されていった「自律的個人」の像であると考ええる。「自律的個人」像が結ばれる過程の一端を考察することが、本章の主題の1つである。

ところで、こうした一連の改革が目指してきたものを敢えて一言で表現するならば、それは、「小さく強い国家」の像ではないか。これは、軍事的自由度を増した「普通の国家」を意味するばかりでなく、国家の直接的給付領域の縮小、市場競争秩序の障碍の除去にも力点を置く。80年代後半から90年代前半にかけてその不可逆的な進行為明らかとなったこれら2つの要素は、今日、矛盾なく相補的な関係を築きつつあるように思われる。このうち、「小さな国家」志向に焦点をあてるならば、たとえば財政構造改革法（財政構造改革の推進に関する特別措置法）の成立（ただし、後に凍結）に見られる財政再建志向、特殊法人等改革基本法による特殊法人の改廃、マンション建替え円滑化法（マンションの建替えの円滑化等に関する法律）の成立や区分所有法改正に見られる住宅政策の変化など、まことに広い射程をもつ。これらの立法動向の背景には、戦後の経済成長を支えた保守政治の再分配機能の縮減があり、それを正当化する根拠を提供しているのが、今日の主流派経済学たる新古典派の知見である。需給

1) 特殊法人等改革基本法に基づく特殊法人等整理合理化計画（2001年12月19日閣議決定）により、①住宅金融公庫の行う業務につき、民間との競合を避けるため、貸付を段階的に縮小する、②民間の補完を行うことを目的とした証券化支援義務を導入すること、等々が決定された。

調整思想に基づく規制的法規の撤廃と自由化（規制改革）が競争秩序確立の掛け声の下、総合規制改革会議の主導で進められたことは、その見易い例である。需給調整機能をもつ参入規制を許認可権限などの形で監督官庁に与えてきた規制的法規群は、対象産業における護送船団の先導役としての機能を果たし、産業政策、所得再配分の機能を果たしてきたとされるが、90年代、とりわけ構造改革が喧伝されるようになって以降、こうした許認可行政が改廃の標的とな<sup>2)</sup>たのである。即座に念頭に浮かぶ例として、証券会社、外国証券業者の営業免許、酒類販売免許、バス・タクシー営業免許などがある。

ところで、1996年11月7日に発足した第2次橋本龍太郎内閣の最大の内政アジェンダは、中央省庁再編や内閣法改正を含む、いわゆる橋本行革である。この行革では、特に中央省庁再編と内閣機能強化の必要性がまことに熱心に説かれた。実は、橋本行革の発端は、1996年10月の衆議院議員総選挙以前に遡る。この時期、特別養護老人ホーム建設に絡んでの厚生官僚汚職、後の大蔵省弱体化の一因ともなる金融不祥事など、中央官庁と高級官僚をめぐる事件が相次ぎ、行政不信が大きな高まりをみせた。また、これらとほぼ同じ時期に大蔵省を巻き込む住専問題、厚生省を揺るがすエイズ薬害事件も明るみに出ている。こうしたなか、行政官僚制、とりわけ中央官庁キャリアに対する絶大の信頼感が動揺し、その

2) 行政改革会議最終報告（1997年12月3日提出）の「第IV章 行政機能の減量・効率化等」にも、以下の文言がある。

「規制行政については、政府において、個別具体的な規制及びその運用の在り方を、引き続き、徹底して見直す必要があり、その継続的かつ着実な推進を求めている必要がある。この場合において、以下の点を重視する。

ア 規制緩和・撤廃の推進

社会、経済情勢の変化等を踏まえ、経済的規制については原則自由、社会的規制については、本来の政策目的に沿った必要最低限のものとする。また、規制の国際整合化（グローバル・スタンダード化）を進める。

イ 事後チェック型行政への転換

いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換する。

（中略）

オ 規制行政の透明化、説明責任

規制のルールを明確にするとともに、ルールの公表はもとより、その適用結果についても原則として公表し、説明責任を明確にする。なお、設置法のみを根拠とする行政指導などの民間への関与は、できる限り、廃止する。」

反動もあり、世間では官僚叩きの気運が高まる。

政党も世論に敏感に反応し、民主党はアメリカの会計検査院（General Accounting Office, GAO）を模した強力な権限を有する行政監察組織を国会内に設置することを、選挙公約の1項目とした。また、各党は、中央省庁再編案を競うように発表する。実に、各党の選挙公約は軒並み霞ヶ関改革を柱とし、中央省庁の大規模再編を主張したのである。

自民党においても、96年1月の第1次橋本内閣発足直後に、中央省庁再編の見直しに取り掛かり、「橋本行革の基本方向について」（1996年6月18日、自由民主党行政改革推進本部）をまとめている。この中で、「政策立案部門と制度執行部門との間に適切な距離を設けることを基本とすべきである」とし、省庁再編に初めて言及したのである。さらに、総選挙では、中央省庁半減を公約の柱の1つに据えた。

総選挙後、自民党・社民党・新党さきがけの3党連立政権が発足し、98年の通常国会に中央省庁再編のための法案を提出して成立を期すとの3党合意がなされた。さらに、橋本総理は、第2次内閣発足後の11月末に行政改革会議を政令によって設置、自ら会長の任に就き、行革への不退転の取り組みをアピールした。行政改革会議は、96年11月28日に第1回会議を開催し、98年6月30日の設置期限満了までに、全体会議を45回（2度にわたる集中審議を含む）、2つの小委員会（機構問題小委員会、企画・制度問題小委員会）を10回、各地の意見を聴くための1日行政改革会議を5回、計60回にわたる会合を開催している。その結果は、「行政改革会議最終報告」（1997年12月3日）にまとめられた。これを受け、改革の大枠を定める中央省庁等改革基本法が98年6月に成立し、さらに同法の規定により設置された中央省庁等改革推進本部が改革法案の立案作業を継続し、中央省庁等改革関連法の制定へと至ったのである。この間には、自民単独政権の復活という連立政権枠組みの変更、98年参議院選挙における自民党の敗北、橋本首相の退陣と小渕恵三内閣の登場という変動はあったものの、2001年1月の中央省庁再編を無事迎えたのである。

橋本行革の中心的論点は、中央省庁再編と内閣機能強化であり、執政権力による政治主導の確立を目指すうえで、これら2つは車の両輪である。最終報告において、「内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化」と「中央省庁の行政目的別大括り再編成」の目的は、「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することにある」（「はじめに」）とされる。これは、「小さく強い国家」への志向を表現したものと読める。他方、同報告では、後述するように、「自律的個人」が重要な概念として登場してくる。これらの事情から、本章のいま1つの主題を、（橋本行革の枠組みを超えて、90年代の改革の趨勢の鍵概念と云う）自律的個人の像が、「小さく強い国家」の方向性を正当化するべく析出されたものであるとすることも、許されよう。

なお、「小さく強い国家」への志向を財政制度改革、とりわけ予算編成過程の改編の側面から分析するためには、行政改革会議最終報告で提案され、内閣府設置法において設置が定められることとなる経済財政諮問会議の検討が不可避であるが、本稿ではこれを見送った。この課題については、別稿で取り組むこととしたい。

## 1. 内閣機能強化という課題

### （1）行政改革会議の設置とその真の課題

行政改革会議の第1回会合で、橋本龍太郎会長（内閣総理大臣）は、同会議の担う任務を「間近に迫った21世紀において求められる国家、行政の機能のあり方を問い直し、複雑、多岐にわたる行政課題を、国民本位で実行する新たな行政システムに転換させるという重要なものである」とし、以後進めるべき議論の内容として、①21世紀における国家機能のあり方、②それを踏まえた中央省庁の再編のあり方、③官邸機能の強化のための具体的方策の3点に絞る旨、提案した（行政改革会議第1回会議、内閣総理大臣あいさつ）。

国家機能の再構築、政策決定権限の布置の見直し、そしてそれらを前提とした、

官邸トップダウン型の政策決定過程を円滑に推進するための環境づくりが、会議に求められた最重要課題であった。当然に、行政改革会議での議論とそれに基づく報告の内容は、これらの課題に規定されたものとなる。

## (2) 何ゆえ内閣機能の強化が求められたのか

内閣機能強化の課題は、行政改革会議の数十回に及ぶ審議のなかでも、最もインテンシブな議論の対象となったものである。それらを全てみることはできないが、代表的なものを概観することで、会議における有力な議論がいかなるものであったのかを確認しておく。対象とするのは、97年8月18日から21日にかけて行なわれた集中審議のなかで、佐藤幸治委員が提出した文書「内閣機能強化（案）」である。

この文書において、佐藤委員は、おおよそ以下のような主張を展開している<sup>3)</sup>。

日本国憲法65条は、「行政権は、内閣に属する」と定めるが、ここにいう「行政権」の何たるかについては、これを行政控除説の立場から、国家作用のうち、立法と司法を除いた残余の作用であるとする消極的定義が一般にとられてきた。しかしながら、憲法73条に鑑みると、直接法律の執行に当たるのは基本的に行政各部であり、内閣はそれら行政各部の上にあつて、法律が誠実に執行されるよう配慮し、全体を統轄する地位にあると解される。すなわち、内閣は、法律の執行に関連して各種の問題に直面する行政各部からの情報に接すべき立場にあり、そのような情報を考慮しつつ国家の総合的・戦略的方向づけを行なうべき地位にある。よって、内閣は、対外政策を含む総合的・戦略的見地に立ち、国政のあり方を追求することとなるのであり、これは優れて「政治」そのものである。

しかしながら、わが国においては、こうした内閣の「国務を総理する権能」、  
「政治」の権能は、やや軽視される傾向にあった。そこには、明治憲法体制下で培われた行政各部中心の行政観が強く反映していると考えられる。行政各部

3) 集中審議における佐藤幸治委員の文書「内閣機能の強化（案）」については、  
[www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/shuchu-bessi](http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/shuchu-bessi) から閲覧可能である。

中心の行政観、行政事務の各省庁による分担管理原則は、生産力の拡大ないし欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値追及の時代には適合的であったにせよ、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する状況にあっては、その限界ないし機能障害を露呈することになる。我々は、この現在の状況を直視し、「国務を総理する」という、内閣の高度の統治・政治の作用に注目する必要がある。こうした前提に立つならば、内閣は、それぞれの行政事務を分担管理する大臣の単なる集合体ではなく、総理大臣の「政治の基本方針ないし一般政策」を共有しつつ、一体となって国政にあたる合議体ということになる。また、内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針（対外政策や安全保障政策の基本、行政・財政運営の基本やマクロ経済政策、予算編成の基本方針はもとより、個別事項であっても国政上重要なものを含みうる）を発議し、討議・決定を求めうることは当然の帰結となる。

以上が佐藤委員の意見の概要な部分である。こうした佐藤委員の見解は、前章で見た同委員の「執政」観と符合するものであるが、このような内容は、以下に見るように、行政改革会議最終報告にも強く反映されていく。

### （3）最終報告における「内閣機能の強化」

次に、内閣機能強化の必要性に関し、行政改革会議最終報告<sup>4)</sup>の基本的な認識は、次のようなものであった。

「「行政各部」中心の行政（体制）観と行政事務の各省庁による分担管理原則は、従来は時代に適合的であったものの、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行なっていく上で、その限界ないし機能障害を露呈しつつある。いまや、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムが求められている。

これを実現するためには、内閣が、日本国憲法上「国務を総理する」という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上

4) 行政改革会議最終報告は、[www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final](http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final) から閲覧可能である。以下、最終報告の引用は、このサイトからのものである。



での国家の総合的・戦略的方向付けを行なうべき地位にあることを重く受け止め、内閣機能の強化を図る必要がある。」（Ⅱ内閣機能の強化 1 基本的な考え方 (1) 内閣機能強化の必要性）

ここで、行政改革会議は、目指すべき内閣機能強化に関しての方向性を明確にしている。すなわち、省庁ごとの割拠性の原因となってきた分担管理原則の見直し、行政各部からの中心部への情報集中体制の確立、中心部による総合的・戦略的政策判断と機動的意決定を担保する行政システムの確立である。

さらに、最終報告は、「内閣機能強化の骨格」として、次のように述べる。

「さらに、内閣が内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政にあたる存在であることを明らかにするため、「内閣総理大臣の指導性」をその権能の面でも明確にする必要がある。」（Ⅱ内閣機能の強化 1 基本的な考え方 (2) 内閣機能強化の骨格）

内閣機能の強化という課題を追求する上での骨格として、「内閣総理大臣の指導性」が浮上してきたことがみてとれよう。先に見た分担管理原則の見直し、中心部による総合的・戦略的政策判断、機動的意決定の確立と併せて、政策判断における総理大臣のリーダーシップの確立が明確に志向されている。

そこで、以下、最終報告における総理大臣の指導性の強化に関する記述をみておこう。最終報告において、総理大臣の指導性として「基本方針・政策の発議」と「行政各部に対する指揮監督」という2つの項目が挙げられている。

「基本方針・政策の発議」から見よう。この項目には、以下のごとき記述がある。

「内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権を内閣法上明確化する。

内閣は、それぞれの行政各部を分担管理する大臣の単なる集合体ではなく、内閣総理大臣の「政治の基本方針ないし一般政策」を共有しつつ、一体となって国政に当たる存在である。

内閣総理大臣が内閣の「首長」たる立場において、閣議にあって自己の国政に関する基本方針（対外政策や安全保障政策の基本、行政・財政運営

の基本やマクロ経済政策、予算編成の基本方針、組織及び人事の基本方針等はもとより、個別事項であっても国政上重要なものを含む。)を発議し、討議・決定を求め得ることは当然である。現行の内閣法はこの点を明らかにしておらず、内閣総理大臣のこのような発議権を内閣法上明記すべきである。」(Ⅱ内閣機能の強化 3内閣総理大臣の指導性の強化)

このように、最終報告は、内閣総理大臣も他の国务大臣と国务を分担管理するに過ぎないとする従来の有力説とは対蹠的な立場をとる。また、最終報告は、内閣総理大臣を「内閣の首長」として位置づけた上で、内閣総理大臣の「発議権」の内閣法上の明確化を求めている。

最終報告が「内閣の首長」たる立場の明確化と「発議権」の内閣法上の明確化を要請した背景には、旧内閣法における閣議での総理大臣の‘地位の低さ’に対する危機意識があった。これについては、若干の説明が必要であろう。総理大臣は、憲法上、「内閣の首長」として位置づけられ(66条1項)、国务大臣の任免権を有することが定められ(68条)、さらに内閣を代表して議案を提出すること、行政各部を指揮監督することが規定されている(72条)。これら諸規定を字義通りに解釈すれば、総理大臣が、他の国务大臣の上位から国政運営を指揮するものであるという解釈が導かれるように思われる。しかしながら、他方では、旧内閣法4条1項は、内閣による職権行使に閣議での承認が必要であることを規定し、同条2項は、総理大臣を閣議の主宰者として位置づけていた。かねてより、閣議における議事承認には全員の一致が求められると解釈されてきたが、これは、国务に関する意思決定と職権行使の迅速性を阻害する要因ともなりうる。しかも、旧内閣法4条2項にいう主宰者とは、閣議を主宰する「座長」を意味するものであり、首長と比較して相対的に低位のものと解される。

また、内閣法6条は、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」と定めるが、この規定は憲法72条の縛りをうけるとするのが、伝統的な政府の解釈であった。すなわち、伝統的政府解釈に

においては、憲法72条に定める内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督は、「内閣を代表して」、すなわち行政の最高機関たる内閣の権限として行われるものと予定されており、その趣旨から、内閣法6条は、内閣総理大臣の指揮監督権に「閣議にかけて決定した方針に基づいて」との限定を付したものと解されてきたのである<sup>5)</sup>。

さらにいえば、旧国家行政組織法5条においても、総理大臣は、総理府の長として各省の長たる各国務大臣と行政事務を分担管理するものとされ、行政各部に対する指揮監督権限を包含する憲法上の権能よりも、明らかに小さなそれしか付与されていない。また、前出の旧内閣法4条においては、内閣総理大臣の閣議における発議権は明文化されておらず、内閣総理大臣が自己の国政に関する基本方針を閣議において発議し得るか否かにつき、見解が分かれるという事情が存在したのである。

かかる状況に対する危機感が、上に見た行政改革会議最終報告における総理大臣の内閣「首長」としての位置づけと、閣議における発議権明文化への要請へとつながったのである。

#### (4) 内閣機能強化をめぐる立法的対応

これらの提言に対して、いかなる立法的対応がなされたか。

行政改革会議最終報告の提言の趣旨に則って制定された中央省庁等改革基本法は、「内閣総理大臣が、内閣の首長として、国政に関する基本方針について、閣議にかけることができることを法制上明らかにするものとする」（6条）と規定し、これを受けて改正内閣法は、「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」（旧内閣法4条2項）に加えて、「この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案件を発議することができる」（改正内閣法4条2項）ことを規定した。

なお、改正内閣法4条2項にいう「内閣の重要政策に関する基本的な方針そ

5) 田中一昭・岡田彰編『中央省庁改革』，日本評論社，2000年，77頁，三邊夏雄執筆部分

他の案件」とは、中央省庁等改革基本法6条の「国政に関する基本方針」と同じ内容、すなわち「対外政策及び安全保障政策の基本、行政及び財政運営の基本、経済全般の運営及び予算編成の基本方針並びに行政機関の組織及び人事の基本方針のほか、個別の政策課題であって国政上重要なものを含む」ものと解される<sup>6)</sup>。つまり、内閣総理大臣が、閣議において、国内外の包括的かつ重要な政策に関する法案を発議することができる旨が、法文上明記されたことになる。

以上の一連の経緯は、内閣の極めて「政治」的な機能、「執政」の機能が、行政改革会議の審議から、最終報告書での提示、さらには立法化へと至る過程として把握できよう。

## 2. 行政改革会議最終報告における「自律的個人」と「この国のかたち」

行政改革会議最終報告は、「はじめに」「I 行政改革の理念と目標」「II 内閣機能の強化」「III 新たな中央省庁の在り方」「IV 行政機能の減量(アウトソーシング)、効率化等」「V 公務員制度の改革」「VI その他」「未来に向けて(結びにかえて)」から成る。

「はじめに」において、今次行政改革の要諦として、「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」とする。そして、「われわれの取り組むべき行政改革は、もはや局部的改革にとどまり得ず、日本の国民になお色濃く残る統治客体意識に伴う行政への過度の依存体質に訣別し、自律的個人を基礎とし、国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄へと転換することに結び付くものでなければならない。」とする。さらに、最終報告によれば、「戦後型行政システム」が「自由かつ公正な社会」を必ずしも実現せず、むしろ、国民の「統治客体意識に伴う行政への過度の依存体質」を醸成温存するものであったと評価されている。こうした戦後型行政システムの改革は、「自

6) 田中・岡田前掲5), 74-76頁,三邊執筆部分

律的個人を基礎とし、国民が統治の主体として自ら責任を負う国柄」への転換でなくてはならない。

このように、目指すべき国家像の基底を構成するものとして、「自律的個人」なるイメージが表明されたことが特筆に値する。こうした問題意識をより明確にしたのが、「I 行政改革の理念と目標」である。ここでは、敗戦後の日本を評して「恵まれた国際社会環境の下、欧米へのキャッチアップを国是とし、社会全体を生産競争に動員することに専念することによって、念願どおり“経済大国”を実現し、国民自身も物質的な豊かさとする種の達成感を得た」のであるが、それが実のところ「国家総動員体制」の構築だったのであり、「右肩上がりの経済成長が終焉し、社会の成熟化に伴い、国民の価値観が多様化するなかで、かつて国民の勤労意欲を喚起し、社会に活力をもたらした同じシステムが、現在ではむしろ、もたれあいの構造を助長し、社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害する要因となりつつあるのではないか」とするのである。

他方で、最終報告は、“集団に埋没する個人”は、決して日本国民がア・プリアオリに有する特性ではなく、司馬遼太郎の問うた「この国のかたち」に体现されるように、「明治期の近代国家の形成が、合理主義的精神と「公」の思想に富み、清廉にして、自己に誇りと志をもった人たちに支えられたこと」を説くのである。

さらに、ここでは、自律的個人と「この国のかたち」の関わり方について述べられている。すなわち、憲法前文にいう「主権が国民に存する」とは、「自律的存在たる個人の集合体である「われわれ国民」が、統治の主体として、自律的な個人の生、すなわち個人の尊厳と幸福に重きを置く社会を築き、国家の健全な運営を図ることに自ら責任を負うという理を明らかにするものである」とし、また、今次行革を、「国民が、明治憲法体制下にあつて統治の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった「この国の在り方」自体の改革であり、それは取りも直さず、この国を形作っている「われわれ国民」自身

の在り方にかかわるものである」とする。

上に見たように、最終報告は、「制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換すること」を、今次行革の要諦と位置づける。最終報告では、「この国のかたち」という司馬遼太郎の印象的な言葉が引かれ、戦後日本の来し方が問われる。これも、「制度疲労のおびただしい戦後型行政システム」を問うことである。

では、それは何か。最終報告の述べるところから若干の引用をするならば、「戦後型行政システム」の組織的な基礎をなすのは、「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな課題であった時期に形作られた、実施機能を基軸とする省庁編成と、行政事務の各省庁による分担管理原則」であり、それは「国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった。」しかしながら、こうした行政システムは、資源が有限であり、またその目標がもはや単線的な発展形のそれではない今日の社会においては、「価値選択のない「理念なき配分」や行政各部への包括的な政策委任」でしかない。さらに、「戦後型行政システム」は、いまや「本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人びとの既得権益のみを擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた」、というのである。

こうした「戦後型行政システム」に代わる「21世紀型行政システム」が追求すべき仕組みや特性とは、①総合性、戦略性の確保、②機動性の重視、③透明性の確保、そして④効率性、簡素性の追求、である。

これらの課題を解決するための処方箋として挙げられる方策は数点あるが、その骨子は、「企画・立案機能」の「実施機能」からの分離と総合調整機能の向上、その中心たる官邸・内閣機能の強化である。すなわち、最終報告はいう。

「総合性、戦略性の確保という観点から、基本的な政策の企画・立案や

重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図ることである。(中略)企画・立案機能と実施機能の分離や中央省庁の行政目的別大括り再編成・相互提言システムの導入は、個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越した、高い視点と広い視野を備えた、自由闊達かつ大所高所からの政策論議を帰結し、行政の総合性を増進する結果となるであろう。」(I 行政改革の理念と目標)

これらの文言は、いわゆるハイ・ポリティクスのロー・ポリティクスからの区分と、ハイ・ポリティクスの政策過程において、従来の各省分担体制の弊に陥らず内閣主導で総合調整を行なうべきことを述べたものである。ロー・ポリティクスとは、報告中の文言から引けば、「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄」ということになる。国内の経済構造改革及び財政構造の再建が、橋本内閣の大きな課題であったことに鑑みれば、行政改革会議において課題とされた「政治主導」の1つの顕れ方は、たとえば、財政の疲弊と不均衡拡大の一大要因である赤字国債発行の禁止、そして財政の硬直化をもたらしてきた政府と与党の二重権力構造の解消である。その意味で、財政構造改革法がやがて凍結の憂き目にあうとはいえ、制定されたことは、「政治主導」の好適の例ではあった。

さらにいえば、二重権力構造の一方の核である「与党」の、財政への寄生状態を裏面からあぶり出す意図で、統治客体の状態を脱し再分配政策に依拠せず生きていく「自律的個人」から成る社会の像が彫琢される必要があったといってもよいであろう。

このように、内閣総理大臣を中心とする「政治主導」として喧伝されてきたことの本質は、特定事業への利益配分や地方への所得再分配を通じて過度に膨張した財政を再建することであり、上のような所得再分配の中核にあった与党＝自民党主導の予算策定過程にメスを入れることであったのではないか。

### 3. 「自己責任」の彫琢

行政改革会議の審議過程において、「この国のかたち」と「自己責任」の連

関性を説く上で積極的であり、かつ説得的な議論を展開したのは、機構問題小委員会主査をつとめた藤田宙靖委員であった。藤田は、行政改革会議審議途中の1997年6月に、『自治研究』に「行政改革に向けての基本視角」と題する論稿を寄せている。その中に、「国家機能のあり方」という興味深い章がある。簡単にその内容を紹介しよう。

それによれば、「我が国のこれまでの官界・司法界等においては、意識すると否とに関わらず、あるタイプの「国家」観（あるいは、少なくとも、かつて存在したそのようなものの残滓）が根強く存在しているように思われ」、そして「それはもともと、近代ドイツ国家学上の「国家と社会の分離」という観念に由来するものであり、「公（ないし官）と私（ないし民）の峻別」という考え方にも繋がるものである。」そして社会は、「それ自体本質的に、私利私欲によって支配されたカオスであり、その赴くままに放置するならば、必然的に弱肉強食すなわち強者による弱者の収奪をもたらすことになるので、こういった事態を避け、弱者を救済するためには、それ自体中立・公正にして理性（Vernunft）を代表する存在であるところの国家（Staat）の力によって、社会の無秩序が抑制されなければならない」という発想がとられる。他方、「「国家」は、社会それ自体の必要に基づき社会の中から生み出されるものではなく、社会に超越し、対立し、それ自体の中に存在理由をもつ」という帰結が導かれるのである。<sup>7)</sup>

かかる国家観は、国家権力を「始原的（ursprünglich）かつ排他的（ausschließlich）」なものとし、たとえば公用収用権の行使や法人格の供与といった公権力作用は国家に独占的かつ排他的に帰属するという観念に帰結しよう。これは、いうまでもなく、ドイツの国法学、公法学、さらにはそれから強い影響を受けた日本の行政実務に反映された国家—社会観を指すものである。

藤田によると、これと全く対蹠的な位置にあるのが、たとえばアメリカ社会に代表される国家観である。そこでは、「社会のあらゆる組織機構と同様、国

7) 藤田宙靖「行政改革に向けての基本視角」、自治研究73巻6号、8-9頁



家組織なるものもまた、いわば、社会（一般国民）が、自らの必要のために自ら作ったものであるのであって、従ってまた、国家と社会は本来対立する存在であるわけではなく、前者は、後者が必要とする限りにおいてのみその存在意義が認められる<sup>8)</sup>のである。

藤田は、現下の行政改革の理念は、「社会に超越し、その存在自体を自己目的とする国家 [Staat] の抽象的な観念」から、「自由かつ自立的な社会のため、その必要に応じて形成される政府機構 [government] の具体像」への転換の要請であるとする<sup>9)</sup>。ここでは、社会の必要を超越した観念的抽象的な「国家公共の利益」なるものは、それ自体としての当然の正当性を認められず、国家機能はあくまで社会の補完機能に制限されるべきということになる<sup>10)</sup>。国家と社会の関係の在り様に着目すれば、ドイツの国家観からアメリカ的国家観への転換が謳われたこと<sup>11)</sup>になる。日本において紹介されてきたドイツ公法学の基本的な思考と明確に異なるものである。

さて、上に見たものが藤田における目指すべき「この国のかたち」の基本枠組みであるならば、「自己責任」のありかたは、それとどのように切り結ぶのであろうか。藤田において、社会の必要とする国家の補完機能は、(a) 社会の安全を保障する機能、(b) (知的・経済的な)「創造」ないし「生産」を行なう機能、(c) (創造ないし生産されたものの)配分を行なう機能、の3つに類型化することが可能である。このうち、社会の安全を保障する機能が国家の不可欠の機能であることについては、大方の承認が得られるであろうとしつつ、しかしその機能の遂行に求められる国家の規制や介入の程度には、議論の余地が

8) 藤田前掲7), 10頁

9) 藤田前掲7), 10頁

10) 藤田前掲7), 10頁

11) なお、藤田はこれにつき、別稿で「従来の我が国、とりわけ官界・司法界等に隠然として存在する、ドイツ公法学の「国家と社会の二元的対立論」の影響を受けた「国家 Staat」概念の克服という問題の一環」と表現している。ここには、こうした二元論、あるいは国家観念は、「ヨーロッパ近代の政治社会の基本構造を表現するものとして利用されてきた理論的図式」であり、「その性質上、一つの理念形あるいは傾向的なものでしかない」とする認識がある。これにつき、藤田宙靖「省庁再編と国家機能論」、北大法学論集50巻4号、913頁を参照のこと。

あるとする。そして、この機能に関する21世紀の国家機能のあり方としては、「行き過ぎたパターナリズムからの撤退を、その第一歩とするべき」であり、「国民の側でも、国家の保護を過大に期待せず、自らの危険において (aufeigene Gefahr) 行動することを原則とすること」<sup>12)</sup>を求められる。ちなみに、こうした国家機能発揮の具体的領域として挙げられているのは、営業許可や事業許可などの産業規制、輸出入の管理、為替管理等の経済規制、さらに大学をはじめとする教育研究施設の設置許可といった教育文化規制、自動車運転免許や車検制度といった<sup>13)</sup>その他の安全規制等々の規制行政である。

藤田によれば、こうした規制は、安全な社会を維持するうえで有効であることは間違いないが、他方、それは社会の活力や創造力を抑制しダイナミックな発展を阻止するという難点を持つ。事前規制による保護が、金融、証券あるいは銀行業界と大蔵省の関係に見られるように、当事者自らの責任に基づく決断を妨げてきたといった次第である。今日その必要性が強く叫ばれる規制緩和やビッグバンは、そうした事前規制を撤廃し、社会ないし私人の能力と力を信頼し、<sup>14)</sup>その自由な判断で事を行なえる社会を生み出すことなのである。

このような国家観、そして「自己責任」観の背景にあるのは、霞が関エリートの中核とする国家運営の行き詰まりに対する危機意識である。国会制定法の執行権を持つに過ぎないはずの中央官僚が政策の企画・立案や法律案の立案を行い、規制行政や補助金により私人の活動を誘導する体制は、「追いつけ追い越せ」の目標達成には大いに資したものの、いまやそうした国家目標そのものに疑問符が付されている。また、金融危機世界同時発生リスクに見られるように、対応すべき問題のグローバル化と複雑化は、ごく少数のエリート官僚のみでの問題解決の合理性を喪失させている。<sup>15)</sup>

12) 藤田前掲7), 12頁

13) 藤田宙靖「「自己責任」の社会と行政法」,東北学院大学法学政治学研究所紀要7号, 12頁

14) 藤田前掲13), 13頁

15) 藤田宙靖・野中俊彦・小島武司鼎談「「この国のかたち」が変わる」, 法学教室241号, 13-14頁, 藤田発言部分

かくして、中央官僚による国政の主導からの脱却を進めるために、行政改革、立法改革、そして司法改革という3つの改革が必要とされる。このうち、支柱となる行政改革には、国政主導における中央官庁の後退と政治部門（国民の選挙によって選ばれた国会と、国会によって選ばれた総理大臣が首長としてリードする内閣）の前面化、後者による前者のリードが求められる<sup>16)</sup>。

こうして、「自己責任」を原則とする「この国のかたち」の像が、明快に説かれる。藤田の主張の根底にあるのは、私人から構成される社会に対する信頼欠如と行政無謬の観念に基づいた官僚主導型発展モデルが既に妥当性を失っているとの認識、そして国政主導の磁場を行政官僚制から内閣を中心とする政治へと移動させる必要性の認識である。藤田において、行政官僚制に代わり国政の中心に在るべきは、いわゆる選出勢力としての国会で選出された内閣総理大臣を中心とする内閣である。ここには、選挙を媒介として、国民と内閣が直接につながるものとされる。単独政権時代の自民党政治が、内閣と党の歪んだ力関係をいわば当然視して二重権力構造を維持してきたことへのアンチテーゼも、ここにみてとるべきであろう。

また、藤田の内閣機能強化の主張は、前の章でみた佐藤幸治の議論——「執政」概念の再興をその中心的論点とする——と重なる内容をもつ。明治憲法以来の国家による公共性の独占への批判しかり、国民が行政客体ひいては統治客体の

16) 藤田は、以下のように述べている。「霞ヶ関の中央官庁の官僚群による国政の支配、ないしリードは改めるということになりました。これが今回の行政改革の中核である、ということも申しましたけれども、これを達成しようとする、ほかにどのようなことが必要になるか、という問題が行政改革のための前提といえますか、あるいは環境整備ということで問題になってまいります。実はここから、これが政治あるいは立法、司法に対して要請が出てくることになるのです。一つは、これまで行政官僚がエリートとして国政をリードしてきたけれどもこれを抑えるとしたら、誰が代わってリードしていくかという話になります。これは当然政治部門ということになるわけです。それは国民の選挙によって選ばれた国会であり、また、我が国の場合には議院内閣制ですから、国会によって選ばれた総理大臣が首長としてリードする内閣だということになるわけです。」これにつき、藤田・野中・小島前掲15)、16頁を参照のこと。なお、立法改革及び司法改革についても、立法・予算編成過程における政治部門の実質的強化、事前規制型社会から事後規制型社会への移行のための司法制度充実の必要性が当然に主張されるところであるが、本稿においては、これらの論点についての言及は控える。

立場に甘んじる社会への批判しかり，である。佐藤が，ドイツ公法学の伝統を継ぐ「法治国家」観念の批判を通じて英米法的な「法の支配」観念の復興を説くことも，藤田がドイツ的国家観からアメリカ的国家観への転換を説くことと重なる。藤田における，内閣を中心とする政治の主張も，行政官僚制を中心とする発展モデル（追いつけ追い越せ型近代化）からの脱却を目指すものであり，佐藤のいう「執政」概念の復興と同じ地平を目指すものであった。

#### 4. 「パブリックマインド」と「参加し，公を担う」主体

##### （1）経済同友会による「内閣の権限」強化の主張

行政改革会議が打ち出すことになる様々なアジェンダは，行政改革会議ひとりのもではなかった。実は，1990年代の最終盤から2000年代序盤にかけて，いくつかの懇話会的組織や経済団体から，同じようなアジェンダの提起が盛んに行なわれているのである。そして，その中には，行政改革会議のアジェンダを先取りした形のものもある。行政改革会議の取り組んだ課題が，相当程度広範に認識されていたということである。

こうしたアジェンダ提起主体の1つに，経済同友会がある。この経済団体は，これまで多くの論争的な政治提案をしてきたことでよく知られるところであるが，行政改革会議の審議が本格化していく1997年前半に，いくつかの注目すべき提案を行なっている。

たとえば，1997年2月28日に，同友会は，「透明で民主的な政策決定システムのあり方」と題する<sup>17)</sup>文書を公表している。この文書の冒頭の章では，おおよそ以下のような問題意識が開示される。

「55年体制」と「開発主義」の脱却を主題とする構造改革の進展は，必ずしもはかばかしくない。構造改革のためには，民間主導による真の市場経済体制の確立，官民役割分担の明確化，小さな政府の実現が先決であり，さらには国家財政の建て直しと，我が国が内外の時代要請に応えうる体制の確立が求めら

17) 同文書は，[www.doyukai.or.jp/database/teigen/970228.html](http://www.doyukai.or.jp/database/teigen/970228.html) から閲覧可能である。以下，同文書の引用は，このサイトからのものである。

れる。

個別の課題を挙げれば、財政赤字の膨張、社会保障負担の急増、内外価格差などがあり、これらの課題の解決には、社会システム全体の改革が求められる。既得権益擁護即民主主義という風潮のなかで例外なき構造改革を実現するためには、国民の深い理解と全面的な支持が必要である。

これらの問題を根本的に解決するには、国家としてのグランドデザインが求められるのであり、経済界の要求する規制緩和、市場原理の貫徹という主張も、このグランドデザインと一体のものとして理解されてはじめて、国民的同意を獲得できる。

「55年体制」崩壊後、政策決定システムは不透明感を増しているが、構造改革の実現のためには、行政改革や税・財政改革の推進のみならず、透明で民主的な政策決定システムを構築するさらなる政治改革が求められる。政治のリーダーシップによって、グランドデザインに基づいた各改革を強力に推進していくことが、構造改革の実現に最も重要なのである。

こうした意見の開陳の後、90年代前半以降の政治改革の成果と連立政権の結果について述べられ、さらに今後の政治改革のあり方についての意見が述べられる。そこでは、1票格差是正を柱とする選挙制度改革、企業献金完全廃止を目指す政治資金改革、国会審議の活性化などを柱とする国会の改革と並んで、政治のリーダーシップの向上が謳われている。ここでは、とりわけ「内閣の権限」と題された項目に着目したい。

そこでは、以下のような提案が出されている。現行内閣法上、閣議は事前の事務次官会議において全会一致で決定した案件について審議し、さらに閣議での議決のためには閣僚の全会一致が必要とされており、首相は、事務次官会議で決定した案件についてのみ指揮・監督できるに過ぎず、その権限は非常に限定されたものである。こうした制度下では、行政改革ごとき各省庁の既存の権限に抵触する案件の議論が難しい。したがって、首相がより一層のリーダーシップを発揮できるような方策を検討すべきである。具体的には、閣議での全会一

致の原則を撤廃する必要がある。そのために、憲法66条（「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」）に基づいて閣議での全会一致を必要とするという内閣法制局解釈は、見直すべきである。また、内閣法6条（「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」）は、首相の権限を制限することになりかねないので、その表現の見直しを検討するべきである。

さらに、行政改革を側面から促進するために、官邸が各省庁の意見の調整をスムーズに行えるよう、さらに首相が諸問題についての判断を下す際のしかるべきサポートとなるよう、内閣五室を機能強化するなどの環境を整備することが必要である。

これが、「透明で民主的な政策決定システムのあり方」のおおまかな問題意識である。ここでは、首相権限の不全の法的原因を憲法と内閣法に求め、その改正を通じた内閣機能の強化が具体的に論じられていることが注意を惹く。

## （2）経済同友会による「パブリックマインド」の強調

さらに、同友会には、97年3月27日に公表された「こうして日本を変える—日本経済の仕組みを変える具体策—<sup>18)</sup>」と題する文書がある。やや長めではあるが、橋本行革とも無視しえぬ関連性を有する重要な文書であるゆえ、少し詳しく検討する。

この文書では、現代日本の「構造的問題点」として、①高コスト構造、②中央・地方政府予算の硬直性・非効率性、③財政投融资・公的金融・公的年金の肥大化、④市場メカニズムの阻害、が挙げられる。タイトルから容易に判断できるように、これらの問題点の列挙は、財政、公的金融、規制行政など代表的な活動領域における「政府の失敗」を衝くものである。そして、これらの問題は、いずれも80年代後半以降、様々な主体から幾度となく主張されてきたものである。それゆえ、文書の冒頭においても、これらの課題は、「前川レポート（1986年）以来10年以上かかってできなかったこと」とされている。

18) 同文書は、[www.doyukai.or.jp/database/teigen/970327.htm](http://www.doyukai.or.jp/database/teigen/970327.htm) から閲覧可能である。以下、同文章の引用は、このサイトからのものである。

さらに、この文書では、「構造改革の目標」として、10～15年後に実現を目指す日本の国家像のグランドデザインが示される。この文書の作成主体にとっての理想的な国家像ということになろう。それは、①民主導の国、②自由と自己責任の国、③開かれた国、④技術で生きる国、⑤安心して暮らせる国、という5つのキーワードで表せるものとされる。このうち、特に重要なものは、①②⑤であろう。

①では、以下のように述べられる。

「行政による恣意的な干渉がなく、明確な司法判断に依拠した透明なルールに基づく法治主義が、経済社会運営の基本となっている。国民は一人ひとりがパブリックマインド（誰もが、社会の一員として、社会をよりよくする責任を負っているという意識）を共有し、政治には民意が的確に反映されている。そうした国民のチェックの下で、小さな政府が、公正かつ効率的な行政運営を行なっている。」

②では、以下のように述べられる。

「市場メカニズムの円滑な機能を阻害する規制は撤廃され、市場の競争条件はグローバル市場の中でも最も魅力的であるため、国際競争力の強い外国企業の進出も一般化している。市場では、明確に定められた品質基準と情報開示に支えられて、様々な商品が自由に供給されている。市場参加者は、企業・個人を問わず、的確かつわかりやすく開示された情報をもとに、自己責任原則に基づいて、経済活動を行っている。」

さらに⑤では、以下のように述べられる。

「活発な企業活動に支えられ、雇用機会が十分に保全されている。また、国内に住む多数の外国人に対しても、教育・医療サービス・生活保護等の社会生活や雇用機会に関する公平な待遇が与えられ、治安の良さが保たれている。行政や企業の経済活動において、環境保全や文化の保護・育成が重視され、美しい自然と豊かな文化に恵まれた環境が保たれている。」

短いメッセージではあるが、これを読めば、経済同友会の目指す社会のイメー

ジが立ち上がってくる。メッセージから浮かび上がる社会像の特徴を、まとめてみよう。第1に、政治を含めて、否、政治を通じて社会に積極的に関わり、社会をよりよくするという責任倫理を帯びた個人の集合からなる社会が構想されていることである。第2に、市場メカニズムの自立的運行を妨げる行政規制は、行政による恣意的な干渉とみなされ、その撤廃が求められることである。第3に、(イ)市場における十全な品質基準と情報開示、(ロ)アクターの自己責任を原則とする競争参加、(ハ)行政による事前規制ではなく司法の整備を前提とした事後規制を原則として、競争秩序の構築が目指されることである。そして第4に、機会の十全な保障が前提されており、それゆえ弱者・敗者に対する再分配＝結果の平等よりも、機会の平等が重視されていることである。総じて、市場の秩序と自律性への信頼、大きな政府への警戒感、そして自律的市場秩序と小さな政府の基礎としての国民の陶冶が強調されている。

こうした社会観を表明する主体は、ひとり経済同友会ばかりではない。本稿では検討を避けるが、1999年3月30日に小渕恵三内閣のもとで発足した「21世紀日本の構想」懇談会の報告書『日本のフロンティアは日本の中にある』も、これと同じトーンで彩られている。上に述べた特徴をもった社会像が、主要経済団体や政府系懇談会を通じて、広く流布していたであろうことを示すものである。

## 5. 「自律的個人」像の意義

行政改革会議最終報告の中の「自律的個人」の像、さらにはその前後に公表された幾つかの文書で打ち出された「自己責任」を伴う個人の像は、国家による対社会関与領域の縮小を正当化するイデオロギーとして彫琢されたものなのであろうか。一連の改革の観察者の間には、確かにこうした見方も存在するが、筆者はやや異なる観点からこの問題に取り組むべきではないかと考える。

行政改革会議最終報告において描出された自律的個人の像は、改革の痛みを唯々諾々として受容する消極的な国民を叱咤するものというよりは、行政改革会議



に関わった諸アクター、あるいは彼らの背景にある知的潮流やポリシー・インテレクチュアルズの社会観（「能動的」個人からなる能動的社会）をまことに素直に表明しえたものというべきである。すなわち、財政均衡の動揺や経済的・社会的規制の存続を健全な市場秩序への桎梏とみなし、その撤廃を志向する主体からなる社会が構想されているのだ。

かような「自律的個人」像を最終報告で打ち出すことの意義は、「国民」の側がもはや、従来型の所得再分配（あるいは予算編成）に組み込まれ、「レント」を求める統治の客体ではないと宣言しようとしたことである。同時に、これは、既存の所得再分配の過程（端的には予算の編成・執行過程）にある様々なアクターに対して、所得再分配のあり方を大きく変更すること、国家の関与領域を再分配から「より創造的かつ生産的」な領域へと大きくシフトすることを説こうとした、その意味で極めて政治的なメッセージでもある。それゆえに、橋本行革が、少なくとも短期的に内閣機能の強化を中心に従来型の所得再分配力学を変えようと試みた<sup>19)</sup>ことと、この行革において「自律的個人」像が打ち出されたこととの間には、明確な連関が存在する。

また、中長期的に、税財政を背景とする所得再分配機能が縮小され、規制改革や予算編成過程の合理化などにより政府の介入的・後見的領域が縮小されていく過程で、「自律的個人」像が果たすべく期待される機能は、いわゆる55年体制下で維持されてきた中層中心の社会が綻びた後も、なお国民統合の崩壊を食い止める（あるいは遅らせる）ことであろう。

19) 本稿では触れることができなかったが、内閣府に設置される経済財政諮問会議には、予算編成の基本方針の内容を実質的に規定するだけの機能が備わっているのである。すなわち、同会議は、後に小泉純一郎内閣の下で、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造に関する基本方針」（2001年6月26日閣議決定）において、予算編成の方向づけを自らが行うべきことを謳う。これが、「小さく強い国家」の方向性と親和的であることは、言うまでもない。