

Title	大蔵省主計局と成長について：元事務次官オーラルより
Author(s)	清家，彰敏
Citation	年次学術大会講演要旨集，28：209-212
Issue Date	2013-11-02
Type	Conference Paper
Text version	publisher
URL	http://hdl.handle.net/10119/11701
Rights	本著作物は研究・技術計画学会の許可のもとに掲載するものです。This material is posted here with permission of the Japan Society for Science Policy and Research Management.
Description	一般講演要旨



大蔵省主計局と成長について——元事務次官オーラルより

○清家彰敏（富山大学）

概要

本研究では元国務大臣・元大蔵省事務次官相沢英之氏¹⁰に対し、2009年～2013年まで34回×2時間のオーラル¹¹を行った（伊藤隆東大名誉教授と2人で行い、今後国会図書館憲政資料室に永久保存の予定である）。大蔵省主計官主導の投融资ミックスと日本経済の成長——その崩壊の歴史と新制度の模索——この研究目的は日本の過去の経験が新興国などの今後の発展に役に立つのではないかと、との国際知識移転の考えに立っている。この膨大な史料のうち、本報告は、特に主計局主計官と日本経済の成長、イノベーションに関わる部分についてのみ限定し、マネジメントの視点での分析を進める。

主計官は多能化し、柔軟な組織構造、職務割り当てがなされているなど、組織論、組織間関係論で説明できる可能性がある。本研究は、問題意識、仮説とともに、現在の財務省主計局との連続性、非連続などについても触れる。また膨大な資料の分析方法、国際移転手段についても論じる。

仮説1 主計官が多能化していることで、柔軟で適切な投融资ミックスの決定ができ、日本経済の成長が促された。

1. 日本における高度成長と主計官の査定

戦後の復興では、1947年の臨時金利調整法で金利の最高限度が規定され、資金不足の企業へ復興金融公庫からの低利融資が行われた。1949年のドッジライン実施以降は、復興金融貸出が禁止され、1951年に日本開発銀行（政府全額出資：現日本政策投資銀行）が設立され、日本興業銀行、都市銀行などと産業インフラ、企業への融資を行い、高度成長期が始まった。この融資はインフレ率より金利が低い低利融資であった。

インフレ率以下に金利が抑えられていれば融資は伸びる。企業は1955年から1985年銀行借入の間接金融の資金調達に50%前後であった。借入金の支払い利息が法人税で損金参入されるという産業政策も融資の伸びに貢献した。

日本開発銀行など政府系金融機関は、郵便貯金などの出口として、さらに低利融資を行った。政府系金融機関は「民間金融だけでは円滑な資金供給が期待し得ないプロジェクト」へ低利長期融資を行う。本研究では、以下、政府系金融機関の融資を「低利融資」、銀行融資を「高利融資」と記述する。銀行の「高利融資」は低金利時代における「比較的高金利」という意味で使用する。

大蔵省主計官は、戦後から高度成長期、安定成長期にかけて、産業競争力に関わるプロジェクトに、必要資金（原子力発電所なら1兆円にものぼる）を、予算と投融资ミックス（低金利政府系金融、高金利銀行融資、民間投資）を大所から考慮し供給するかの査定を行った。この査定によって、プロジェクト、企業の債務などの返済の負担が大きく変わってくる。それは高度成長のエンジンである企業経営者、管理者の挑戦意欲と行動に大きな影響を与えた。

2. 仮説2

¹⁰相沢英之氏：1954年11月主計局主計官－1963年6月主計局法規課長－1964年7月主計局総務課長－1965年6月近畿財務局長－1966年7月主計局次長－1969年8月経済企画庁長官官房長－1970年6月理財局長－1971年6月主計局長－1973年6月大蔵事務次官－1974年6月退官、1976年12月衆議院議員－1990年2月国務大臣経済企画庁長官就任－2000年7月国務大臣金融再生委員会委員長就任

¹¹相沢英之のオーラル第1回2009年5月8日～34回2012年6月11日

財政民主主義で憲法、法律、政令などに縛られる官僚組織の中で、大蔵省主計局は、高度成長期の予算、財投（理財局へ機能が移ったが、実質は企業からの財投要求を通産省産業資金課がとりまとめ、主計局が仕切った）、銀行融資の適切な投融資ミックスによって、日本経済の成長への投融資を行った。その際、主計官の柔軟な職能が効果的に機能した。

上記仮説について、相沢英之元国務大臣・元大蔵省事務次官オーラル 34 回×2 時間を基礎に文献・他のオーラルにより検討を試みる。相沢英之氏は主査を 6 年、主計官を 9 年経験し、その後主計局次長、主計局長、事務次官を経験している。

3. 査定型官庁としての主計局

各省庁は、企画型、現場型、査定型、渉外型、制度官庁型に分類することができ（城山・鈴木・細野, 1999、城山・細野, 2002）、大蔵省（財務省）主計局は査定型官庁部門に分類される。主計局（主計局長・次長・主計官・主査）を城山らの分類査定型と規定し、機能は以下になる。

- ① 提供された大量の情報を各方面から検討して一定の判断を行うことが求められる。
- ② 判断の際の重要な基準は全体の「姿」、すなわち、バランスである。
- ③ 担当者（主計官・主査）に一定の裁量を与えられている。
- ④ 全体の「姿」に関しては、官房系統組織（官房長・秘書課長・文書課長・主計局総務課長）・上位組織（大臣・副大臣・政務官・事務次官・主計局長・主計局次長 3 名）がきちんと統制している。
- ⑤ 査定の主体は、形式的には一方的な決定権を持っている。
- ⑥ 現実的には決定権を一方的に行使することはできない。
- ⑦ 査定側は、情報上、実務処理上の能力の限界がある。
- ⑧ 被査定側の担当者と「握る」（詳細な事前の調整）必要がある。
- ⑨ その結果、決定はインクリメンタルなものとなりがちである。

足立伸¹²によると財政支出は、足立(1992)は、貝塚・館(1973)より①国自らが行う事業のための支出、②地方自治体等への補助金や補給金の交付による支出の補填がある。経済的性質も①公共事業のような投資的な性格、②人件費や防衛費のように経常的な性格もある。財源の調達は、①租税、②公債、③負担金、④国有資産の売却国有資産保有、財政投融資、投資と融資によって、資源の公共目的への配分、所得の再配分、経済の安定と適度の成長の実現を図っている。

相沢氏によると、昭和 20 年代主計局が予算、財投、銀行融資を全部掌握していた。主計官は、国家プロジェクトに関して、予算（金利ゼロ）、財政投融資（低金利）、銀行融資（市中金利）を使い分けていた。

4. 主計官の柔軟な職能

「名刺にも主計官が何省を持つというは何も書いてない」（「相沢英之オーラル 16 回 p19～大蔵事務次官（5）変革の提案参照）主計局の主計官、主査は、財政民主主義の法律、政令の拘束、制限の中であつても、その投融資ミックスの判断を、極めて柔軟に行いえた（「相沢英之オーラル 16 回同上参照」。「（主計官の）所管は、言うなれば自由自在にできるんです」

主計官の職能は、柔軟なだけでなく、相互にオーバーラップするなど職務の境界が曖昧になること、職務において代替性を持っている。現在世界の民間企業などに見られるプロジェクト組織、マトリックス組織、ネットワーク組織にも対応しうる柔軟さで特長づけられる（参照：清家彰敏著『進化型組織』同友館）。また代替性は、「職務の多能化、汎用化は競争をもたらす」につながり、主計官の相互の競争による職務レベルの向上にも繋がった可能性がある。

¹²注）足立伸

1980 年大蔵省入省、1990 年主計局調査課課長補佐、1991 年主計局主査（防衛係）、1995 年東京大学法学部助教授、1997 年大臣官房秘書課財務官室長、1999 年主計局主計官（法規課）、2001 年主計局主計官（総務・地方財政係）、2004 年財務総合研究所研究部長など

民間企業などに比較して、憲法、法律、政令の縛りがあるため職務が硬直的になると考えられてきた中央官庁局課の査定において、上記の柔軟な職能を持った主計官制度が果たしてきた役割は再評価されるべきである。硬直的な各省庁を柔軟な主計官が査定する。これは絶妙な補完関係となった。

相沢オーラル：大蔵事務次官（５）変革の提案 16 回 P19

主計局には主計官という制度があるんですね。あれは次長が三人で主計官が九人なんです。一つの次長が三人ずつ主計官を持っているんですね。その主計官の制度のいいところは、相沢主計官と呼ばれて、名刺にも相沢主計官が何省をもつということは何も書いていないんです。これは局内でできることなんです。・・・「彼はベテランだからちょっと増やしてやろう」とかいつて大事なところをもたせてやる。新しい人が来たら「あいつはちょっと荷を軽くしておこう」と、こっちのやつを外してこっちにもっていくことができる。そうすると、これは規則の変化じゃないから（自由にできる）。

通商産業省産業資金課長の職務は矢野（通産事務次官）オーラル¹³第 26 回によると

通商産業省の原課は補助金、出資となると一般会計から要求する。主計局へ

金利が付いてもいいような事業。融資は日本開発銀行（現日本政策投資銀行）などから借り手は企業。通産省の産業資金課がまとめて大蔵省の理財局資金課に持つ。

銀行はより高い金利であるが、財投がついた段階で融資を行う。「開銀がいいのなら、政府がいいと言っていれば俺も安心だとやった。自分たちの銀行審査権を放棄しているということなんです。

5. 主計官の投融資ミックスと経済成長

高成長時代は設備投資のための資金量の確保が重要で、財投は低金利+資金量の確保を手助けした面がある。高金利は資金不足の結果おこったものであり、民間金融機関の資金量の確保は専ら日銀の担当だった。短期金利は日銀が担当し、長期金利は大蔵省の担当という役割分担し、この間をつないだのが、1974 年に総裁となった森永元主計局長以降の人事の可能性がある。

6. 主計官制度の理論的説明

伊藤大一は大蔵省内という同一組織内に歳出の主計局と歳入の主税局が存在し、情報を独占し、情報の非対称性によって大蔵省が他省庁、政治家に対してアドバンテージを持ったとしている¹⁴。これは大蔵省主計官の自律性を高め、その結果、上記の投融資ミックスを可能とした。

通産省が業界との産業ネットワークからの情報を持ち、大蔵省が銀行からの金融ネットワークからの情報を持っていたと指摘している。主計官はその 2 つのネットワークからの情報の結節点であり、2 つの情報を統合できる存在であった。しかし、相沢オーラルでは、銀行局は主計官の査定に関してオブザーバーでしか参加していない。しかし、財投の省議には銀行局が出席している（相沢著『予算は夜つくれる』p99）。主計官がどの程度、金融ネットワークの情報を獲得利用できたかについては今後検討を行いたい。また同様に通産省産業資金課が通産内の原課による各企業からの膨大な要望の省内とりまとめを行う際、原課が個々に持つ産業ネットワークの情報をどの程度獲得利用できたかについても検討しなければならない。

X 氏：日本政策投資銀行（元日本開発銀行）のコメントは以下である。

最後の「通産省産業資金課が通産内の原課による各企業からの膨大な要望の省内とりまとめを行う際、原課が個々に持つ産業ネットワークの情報をどの程度獲得利用できたかについても検討しなければならない。」の部分は、「日本開発銀行」が大きな役割を果たしたのは事実です。ただし、日本開発銀行は MOF（主計・理財・特金）の所管であり、予算要求のとき、MOF と十分すり合わせながら、産業資金課経由で要求する形をとっていました。実質的には MOF は開銀を通じてこの予算策定作業をコントロールしていたといえると思います。

¹³矢野俊比古オーラル第 1 回 2009 年 11 月 12 日～42 回 2012 年 12 月 7 日

¹⁴伊藤大一（1980）『現在日本官僚制の分析』東京大学出版会

このような主計官の役割は徐々に崩壊していった。

7. 主計官による投融資ミックスの査定の崩壊

1960年代以降、政府によって、予算作成機能の大蔵省からの分離が唱えられた（このような考えは戦前からあった）。このため、その対策として、主計局から理財局へ財政投融資の権限が移り、予算と財投の制度的分離が起こった。

相沢¹⁵によると「昭和30年代主計局長森永貞一郎のとき、経済財政政策を円滑に進めるためには、予算の編成、税制、財政投融資を一体として運営しなければならない。当時、主計局総務課が実質的な財政投融資の審査をしていた。・・・理財局に財投の権限を移した。」

次に、大蔵省が解体され、1990年代からの護送船団方式への内外の批判と行政改革により、財務省、金融庁に分離し、予算・財投と銀行融資の分離が起こった。大蔵省主計局主計官は「予算（返済義務なし）」（一般会計）・「低金利融資」（財政投融資）・「高金利（銀行融資）」の絶妙な投融資ミックスを決定し、成長先へ適格に投融資する。この成長モデルは、この2段階の分離によって崩された。

また1980年代以降ベンチャー投資ブームが起こった。これ以降、成長への投融資ミックスにベンチャーキャピタルが加わった。この主役は通商産業省である。この結果、成長先への投融資ミックスは予算・低利融資・高利銀行融資・ベンチャー投資の4つとなった。その決定において、投融資ミックスの決定権限の一部が、大蔵省主計官から通商産業省へ移った可能性がある。

主計官による投融資ミックスの崩壊の歴史

- 1 期主計官による成長投融資3資源（予算・低利融資・高利融資）の独占、
- 2 期理財局により低利融資の分離、
- 3 期ベンチャーブームによる成長投融資4資源（＋ベンチャー投資）時代、
- 4 期高利融資の分離（大蔵省からの金融庁の分離）

8. 新制度の模索 投融資ミックスの司令塔の再構築の必要性

現在でも、投融資ミックス「予算・低金利（財投）・相対的高金利（長短：銀行）・（ベンチャー）投資の4資源」の司令塔が必要ではないか。しかし、主計官の機能は剥ぎ取られ縮小され、結果投融資ミックスの司令塔は分断されてしまっている。今後の政治主導の時代、司令塔を果たすのは、政治家、官僚のどちらであれ、その投融資ミックスの司令塔は求められるのではないか。

特に民主党内閣の「仕分け」が必ずしも成功といえない理由は、投融資ミックスの能力と情報ネットワークに欠ける政治家などが仕分けを行ったからとも考えられる。

9. 結語

仮説1、2の検証を進めた。主計官が多能化していることで、柔軟で適切な投融資ミックスの決定ができ、日本経済の高度成長が促されたと思われる。財政民主主義で憲法、法律、政令などに縛られる官僚組織の中で、大蔵省主計局は、高度成長期の予算、財投（理財局へ機能が移ったが、実質は企業からの財投要求を通産省産業資金課がとりまとめ、主計局が仕切った）、銀行融資の適切な投融資ミックスによって、日本経済の成長への投融資を行った。憲法、法律、政令の縛りがあるため職務が硬直的になると考えられてきた中央官庁局課の査定において、上記の柔軟な機能を持った主計官制度が果たしてきた役割は再評価されるべきである。硬直的な各省庁を柔軟な多機能の主計官が査定する。これは絶妙な補完関係となった。

参考文献

- 貝塚啓明・館龍一郎(1973),『財政』（岩波書店）
城山英明・鈴木寛・細野助博編著(1999),『中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部）.
城山英明・細野助博編著(2002),『続・中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部）.
足立伸「財政・会計制度」(2002),城山英明・細野助博編著『続・中央省庁の政策形成過程』（中央大学出版部）

¹⁵相沢英之『予算は夜つくられる』かまくら春秋社平成19年P97