

コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析

きん さん とう
金 燦 東

目次

第1章 行政責任論争のグローバル化	189
第1節 問題意識	189
第2節 先行研究	192
第3節 分析方法と論文構成	193
第2章 コメ関税化の決定過程：食管制度の揺らぎ	193
第1節 関税化決定の前史（1986年—1993年6月）	193
1. ウルグアイ・ラウンドの交渉	193
2. コメ市場開放圧力	194
3. コメ自由化反対論	196
4. 宮沢首相の政治的調整	197
第2節 関税化の決定過程（1993年8月—1993年12月）	198
1. 連立政権の登場	199
2. 事務方の動き	199
3. 日米コメ合意報道	201
4. ドニ調整案	203
5. 追加条項事件	205
6. 韓国のコメ関税化決定	207
7. 細川首相のコメ市場開放決断	210
第3章 関税化決定の行政責任論争：スケープゴート責任制度	212
第1節 日本の政官関係と行政責任	212
第2節 決定参加者の役割と責任	214
1. 首相の役割と責任	214
2. 農相の役割と責任	216
3. 事務次官の役割と責任	217
4. 農水審議官の役割と責任	218
第3節 責任転嫁：スケープゴート作り	220
第4章 総括及び今後の課題	222
註	224

参考文献228

第1章 行政責任論争のグローバル化

第1節 問題意識

本稿の目的は、1993年12月14日のコメ関税化¹の政策決定過程を分析することによっていくつかの問題意識に答えることである。本稿の問題意識は、①コメ関税化の主な決定者は誰であるか ②日本政府は2001年、関税化を受容するか、あるいは関税化猶予を継続するか² ③なぜ関税化決定の行政責任を行政官（官僚）が負って辞任したのかの3点である。

①の問題意識は、政策決定論（policy-decision making）の視点である。コメ関税化を研究対象とした理由の1つは、コメ関税化決定が食管制度の廃止・改革を招いたことにある。食管制度の廃止は50年間続いてきたパラダイム（paradigm）の転換を意味している。食管制度は、戦前の統治構造下で制定され、戦後まで続いてきた制度である。したがって、戦前と戦後の制度レベル（level）の変化を分析する際、ふさわしい事例であると言える。日本の制度レベル³の連続と断絶を測るよい事例であろう。食管制度は、ごく最近まで戦前の制度が残ってきた事例の代表的なものである。コメ関税化を研究対象としたもう1つの理由は、コメ関税化決定が、韓国と日本の政策決定の比較研究にまたとない事例であるということである。完全に統制（control）された標本（sample）事例であり、日本と韓国の国内政策決定システム以外には、決定の環境が統制されている。この2つの理由で、コメ関税化の政策決定過程を事例として選んでいる。

まず、主な決定者が政治家であるか行政官であるかということに分析の焦点を合わせる。最近、政治レベルでは政党優位が言われているが、政策レベルでは官僚優位を確認できるか。コメ関税化決定という政策は、行政官優位を示す例になると思われる。関税化という決定は、市場管理と国際貿易についての専門的な知識と、国内市場管理についての管理的な情報を必要とする。パラダイムの中での利益配分を自らの主な役割として認

識している政治家としては⁴、取り扱いにくいテーマ（theme）である。したがって、行政官が政策の主要なアクター（actor）として行動している。行政官は、既存のパラダイム⁵を固守するために努力する。また、国内政治家には、このパラダイムを維持することによって利益を得る既得権支持層と、このパラダイムを崩すことによって利益を得る層がある。後者は、ウルグアイ・ラウンド（Uruguay round）体制と利益を共にする階層である⁶。農水省の行政官は、対立する政治勢力の力関係を調整しながら、優勢な勢力に傾く政策を立案することになる。行政官は、弱者の主張を代弁して強者に論理的に抗議するという媒介者（mediator）としての役割を通じて、農水省の生存・拡大という組織目標を追求する。すなわち、弱者保護という衡平（equity）の論理を、大蔵省に対する予算要求の論拠にしたり、完全な改革を阻止するための手段としたりする。しかし、行政官には統治制度（government system）上、政策を主導的に決定する正統性（legitimacy）が存在しない。したがって、非公式的に決定を進めながら、公式な政治過程で、非公式過程の批准（ratification）を受けねばならない。その際、どのレベルまで政治家の同意（approval）を受けるのか、どのように同意を確保するのかといったことは、その政策決定システムの民主主義度を測る変数になる。

本稿は、現代行政国家の行政官が、いかにして非公式（informal）の決定を公式（formal）な政治過程と調和させながら、一つの政策決定を誘導するのかを分析する。特に、協働・補佐の政官関係⁷の下での政策決定過程（policy decision-making process）の例として、コメ関税化決定を取り上げた。

ちなみに、第③の問題意識につながるが、コメ関税化という決定は、コメ生産者と農協などの経済的利益に大きな損害を与えた決定である。このようにある国民に被害を与える政治決定を行う決定者は、この決定について政治的責任（administrative responsibility）を負わなければならない。しかし、日本のコメ関税化決定は、政治家によつ

て主導されたものではない。農水省の行政官が決定過程において主な役割を果たしたとすれば、政党政治家と首相・農相に政治的責任を問責できるかについて疑問が生じる。問責できるという考え方が、議会民主主義の制度論理である。それは、行政官は議会に責任を負うはずであるというファイナー (Herman Finer) の主張と文脈を共にする。問責できないという考え方は、行政官が自ら責任を負う制度的な統制措置を作ることによって、自律的な責任が生じるという議論を展開する。この考え方はフリードリッヒ (Carl J. Friedrich) の責任観である。コメ関税化決定においては、首相と農相は政治的決定を負うことなく、塩飽二郎という行政官が責任を負って辞任した。行政官が政治的責任を負うことは、民主主義制度上あり得ないことである。この意味で1940年代の行政責任論⁸が再演されそうである。

日本の政策責任システムにおいては、フリードリッヒ的な責任観が優勢になっているといえよう。しかし、憲法制度上は議会責任主義が採択されている。この乖離はどこに由来しているのか。責任論の視点からこれを突き詰めていけば、日本の民主主義に歪みを見出すことができる。

第②の問題意識は、本稿の分析結果に基づいて、政策の予測を行うというものである。本稿の分析が正しければ、言い換えると首相の決定が実現すると、日本政府は2001年にコメ市場の関税化を受け入れないと予測される。1993年12月の関税化決定を、2001年以後については白紙であると解釈し、日本が受け入れたのは部分開放であると主張してきた農水省と内閣の態度は、食糧制度のパラダイムが転換されなかったことを示している。1942年以來の旧食糧法が廃止され、新食糧法という形に改革されたように見えるが、実際の中身には、旧パラダイムの市場統制精神が残っていると見える。ウルグアイ・ラウンドの外圧も、官僚制の市場統制パラダイムを新生 (born-again) させることはできなかった。したがって、2001年に、日本政府は、関税化を受け入れないと予測される⁹。

本稿の理論的な目的は、現代行政国家において、

官僚の権力が肥大化し、議会が官僚を統制しにくい状況になったという政官関係の変質、および、その対策として考案された官僚制の自律的責任論理の行き詰まりを明らかにすることである。そして、責任論理の行き詰まりを克服するため、責任転嫁 (responsibility shift) の制度化としてスケープゴート (scapegoat) 作りという手法が採用されていることを提示することである。この理論的な仮説を検証するために、コメ市場統制管理というパラダイムを持つ食糧制度の変遷を、分析事例として選択した。

この仮説を検証するにあたって、まず、行政責任論の背景を分析する必要がある。1940年代の行政責任論の焦点は、民主主義と官僚制の調和可能性の有無という問題であったと思われる。すなわち、フリードリッヒが行政国家の官僚制の裁量権を正当化する責任論を展開したのに対し、ファイナーは民主主義的な官僚制の統制、言いかえると、議会による官僚制の統制の正統性を強調した。要するに、官僚制の効率性 (efficiency) を優先するか、議会の統治の権威 (authority) を優先するかの論争である。この論争は、アメリカ政治における18世紀からの論争である。ジェファソン (T. Jefferson) 主義対ハミルトン (A. Hamilton) 主義という統治構造についての規範的論争から生じたといえよう¹⁰。ジェファソン主義は、個人の自由 (liberty) を最大化するため「市民に対する行政責任」を極大化するというものであった。このため、「単純な政府 (simple government)」, 市民参与の極大化を強調した。ハミルトンは強力な行政、積極的な政府を信奉し、行政的効率性を強調した¹¹。このような対立は、マディソン (J. Madison) 主義によって均衡を保たれていた。これは、利益集団の利己性を認めながらも、牽制と均衡 (checks and balance) を重視し、相互競争的な利益の均衡で成り立つ混合政府 (mixed government) を追求するものであった。そこでは、公務員は、交渉者・利益ブローカー (interest brokers) としての機能を期待された¹²。

アメリカ史において、19世紀は、ジェファソン

主義的価値が優勢になった時期である。議会は多様な専門分野に政治的任命者によって構成する小規模の官僚政府 (bureau government) を創設し、細分化された小委員会監督を通じて、数多い小規模の官僚組織体を容易に統制できるシステムを作り上げた。しかし、1883年の公務員法改革以後、行政責任論争が起こるまでの時期は、ハミルトン主義的価値が優勢になった。公共活動の範囲拡大・公共専門技術の向上が生じ、行政管理と組織の自律性が強化された。1939年のブラウンロー委員会報告 (Brownlow Commission Report)¹³、フーバー委員会報告 (Hoover Commission Report) などを通じて、行政の有効性が強化された。アメリカ史のこのような転換の最中に、フリードリッヒが、無責任な公務員の行動を規制するための行政責任確保の方法として、機能的責任 (functional responsibility) と市民感情 (popular sentiment) に対する直接責任¹⁴を提示した。

要するに、フリードリッヒの新しい責任論は、公共政策レベルにおける議会介入を否定する理論である¹⁵。極論すれば、ジェファソン主義を否定し、イギリス型の代議民主主義を否定する危険性をはらんでいる理論である。したがって、ファイナーが、フリードリッヒに対する反駁論文において、議会権威への服従を主張することになった。

すなわち、行政責任論争には、統治制度間の競争という概念が含まれている。さらには、議院内閣制・大統領制それぞれの統治思想間の競争が存在しているといえよう。言いかえると、市場的な価値と統制管理的な価値の競争の側面があると思われる。関税化は、市場的な価値を含むものである。国際貿易を農業分野まで市場的な価値に基づいてルール化することを目的にするのが、ウルグアイ・ラウンドの交渉である。したがって、1993年12月のコメ市場関税化決定は、統制管理的な価値から市場的な価値への転換を意味する。市場運営についての考え方の競争が、関税化決定をめぐる対立の中に存在するといえよう。

関税化決定をめぐる論争においては、行政責任論争の対立が、市場運営をめぐる対立に形を変え

て現れた。行政責任論争には、他者責任と自己責任との対立軸が存在する。すなわち、フリードリッヒとファイナーの論争の核心には、官僚制が議会に対して責任を負うのか(他者責任)、それとも官僚制が自律的責任を負うのか(自己責任)という問題がある。そして、コメをめぐる同様の対立軸が存在する。すなわち、食管制度を固守することは、農水省官僚の自己責任の論理を固守することと論理的に似ている。逆に、関税化を受け入れれば、農水省官僚はコメ市場管理についての責任を負わなくてもいいことになる。市場の需給管理を自動調整メカニズムに任せることができ、責任関係は他者責任となる¹⁶。

コメ関税化のような国際通商問題の場合、官僚制に対する内在的統制か外在的統制かという軸より、国内・国外という軸に基づいて責任問題を議論しなければならない。つまり、コメ関税化政策は、国外の他国及びガット (GATT) に対しての責任問題である。責任問題が、国内レベルでの官僚制の外か内かの論争から、はるかに拡大され、国の統治制度の外か内かの論争になっている。このような意味で、コメ関税化論争は、責任領域をグローバル化させたといえよう。日本のように、貿易に大きく依存している国では、国外への責任を負わなければならない¹⁷。したがって、関税化決定を受け入れざるを得ない。要するに、コメ関税化問題は、フリードリッヒとファイナーの論争のみでは解釈できない問題である。

本稿では、日本の農水省官僚のコメ市場管理について、食管制度の50年の歴史 (建築、地震、再建) に即して分析する。また、農水省が食管制度という自己責任制度を固守しようと努力する様子を、コメ市場開放決定過程を通じて分析する。

本稿では、コメ関税化決定に現れたように、自己責任では解決できない部分が存在し、スケープゴートを作ることによって解決しているということを実証する。すなわち、フリードリッヒの自己責任の論理には、限界があり、スケープゴートなしでは完全な責任論理にならないということを仮説として提示する。要するに、スケープゴートな

しでは、自己責任論理は成り立たないのである。スケープゴートがない責任システムは無責任システムに過ぎないということを、理論的に主張する。

第2節 先行研究

関税化論争は、自己責任対他者責任の論争であるといえよう。農水省は、既存の食糧制度の維持によって、国内コメ市場の自己管理責任を固守することを、農業交渉の目標とした。しかし、ウルグアイ・ラウンドは市場のグローバル化にめざし、国外市場を含んだものとしてコメ市場をとらえることを要求した。要するに、農水省を外在的に統制する主体が、国会からガットにグローバルに拡大された。言いかえると、統制主体が多元的になった。そこには、農水省の政策を統制する主体は国会のみであるか、それともガットにも統制権限を認めるかの論争が生じている。これは、1940年代の行政責任論争の復活と言える。すなわち、1940年代の論争が、官僚制の統制主体が一元的¹⁸か多元的¹⁹かの論争であったのに対応して、関税化論争においては、農水省の統制主体として国会だけでなくガットも認めるか否かが論争となっている²⁰。

したがって、本稿の先行研究として²¹、フリードリッヒとファイナーの行政責任論争を取り上げることができる。行政国家における公共政策レベルの行政責任についてフリードリッヒが問題提起を行い (C. Friedrich (1940)), これに反駁する形でファイナーが民主主義国家における行政責任の本質について議論した (H. Finer (1941))。その後、フリードリッヒは、統制主体の多元性を認めることで、議会の権限を否定する意図はなかったと弁明し、行政責任のジレンマを提示した (C. Friedrich (1960))。

日本においては、1960年代に、多くの学者によって行政責任論が議論された。それは戦後改革による天皇制から民主主義への統治システム転換以後に生じた制度と現実の乖離を、行政責任論の視点から批判するものであった。55年体制が成立すると、国会の役割は形骸化し、官僚制が国政の計画

と政策決定を主導したが、その一方で官僚制は、住民参加と政治参加²²を利用して、民主主義の儀式を模倣した。民主主義は精神と制度と自律的な人間²³によって成り立つ。単なる儀式だけでは、制度の模倣に過ぎない。民主主義の精神と市民の成熟が伴うことによって、始めて民主主義のシステムは作動するのである。

日本の政治における制度と実態の乖離は、官僚制の裁量権²⁴とアカウントビリティについて²⁵の議論を盛んにすることにつながった。これらの議論によって、行政国家の官僚制が持つ権力を理解するための視座が提供された。そして、制度と実態の乖離を解消するため、行政改革²⁶と行政責任²⁷の議論が展開されている。

以上のような日本の民主主義と官僚制についての議論の中で、特に行政責任に焦点を当てて議論を行った学者として、足立忠夫²⁸・赤木須留喜²⁹・村松岐夫³⁰・西尾隆³¹等が挙げられる。村松は自律的責任論を論じる中で、ファイナーの視点は規範レベルに過ぎないと言うが、本稿はフリードリッヒの視点のジレンマを論じている。村松と本稿は、行政責任論を把握する視点が正反対である。西尾隆の論文は、責任論の歴史をアメリカの建国時代まで遡って明らかにしている。

最近では、行政責任は行政改革の潮流と関連づけて論じられている³²。行政改革の潮流の中で登場した新しい責任観は、市場 (market) によって直接に結果責任を評価するというものであり、従来の責任論のパラダイム³³と異なっている。すなわち、最近の責任は、消費者主権に典型的に見られるように、市場の消費者に対する責任である。そこには、市民による政治的な統制を否定する反民主主義的価値観の要素が見出せる。この意味で、行政改革の潮流を行政責任の根本的な精神に照らしてみる必要がある。この意味で、ファイナーの責任論は肯定的に再評価されるべきであると言えよう。本稿は、ファイナーの視点を肯定的に評価する一方で、フリードリッヒの視点のジレンマと限界を示している論文である。

関税化論争は、経済学の基本的な論争である。

スミス (A. Smith) とリスト (Friedrich List)³⁴ の貿易論争に端を発した論争であり、国富増大のため自由貿易と保護貿易のいずれが適切かをめぐると対立である。開発途上国は、保護貿易論に基づいて計画的な経済成長を図った。その計画者は、君主下の官僚制である。官僚は、先進国と自由貿易で競争できるようになるまでは、幼稚産業を保護する政策をとった。国際的な競争力がつけば、国内市場を開放し、貿易障壁を取り除いた。日本のコメ市場は、様々な目的で³⁵、保護貿易政策を取ってきた³⁶。日本の電子、自動車、船舶、機械などの産業は、比較優位を保つことができたが、コメは、国際市場価格と比較すると、常に劣位産業となっている。しかし、ウルグアイ・ラウンド³⁷ は、農業分野においても、貿易障壁を除去し、関税のみによって貿易を規制することを求めるものであった。今回の日本のコメ開放については、事実関係についての文献³⁸と農業学者による文献³⁹が出されている。しかし、関税化問題を政治・行政学の立場から研究したものはあまりない。本稿は、経済問題を行政学の問題意識から直接に分析したものである。

農学では、コメ関税化をめぐる研究がなされているが⁴⁰、コメ市場の規制者 (regulator) としての官僚が、国会とどのような関係に立ち、公共政策に対してどのように責任を負うかを扱う行政学の論文は希であろう。農水省官僚は、省益のために、既存の市場管理政策を維持するという立場であるので、関税化に抵抗する政治勢力の側に属する。これに対し、関税化によって利益を得る勢力がグローバルな連合を構築し、国内問題が国際政治問題になる。このような通商問題を政治学の立場から分析する例は理論研究⁴¹、事例研究⁴²ともに多い。しかし、通商問題を行政学の立場から分析した例は希である⁴³。

関税化論争は、このような諸研究の背景に存在する最終的な根本問題 (fundamental) についての論争であると言えよう。本稿は、この根本問題についての官僚制の立場と政治過程を研究するものである。

第3節 分析方法と論文構成

本稿は、まずコメ関税化の政策決定過程を記述し、続いて、その決定に対する官僚の責任という問題意識から責任論争にアプローチするという構成をとっている。この構成の長所は、コメ関税化決定という事例に含まれている事実さ、分析の資料として豊富に提供できることにある。これは特に、日本の政策決定過程についての多様な分析視点を検証する際、有益な資料になると思われる。したがって、本稿の第1章では、コメ関税化決定過程を時系列的に記述することにした⁴⁴。

第2章では、関税化決定過程の主要なアクター (actor) の責任関係を分析する。責任関係 (responsibility relation) は、役割関係 (role relation) によって規定される⁴⁵。各々の政官関係において、制度的な役割関係と実際の役割関係がそれぞれどうなっているかを分析し、両者のズレを明らかにする。このズレが、責任関係の二重性を生じさせる原因となる。すなわち、制度的な責任関係と実際の責任関係が乖離し、制度的な責任関係が機能不全に陥る。したがって、官僚制は、非制度的な責任関係を基盤にスケープゴートを作らなければならない。官僚制はスケープゴートとなる対象を合理的に選別し、最小の費用で責任転嫁することになる。これは新しい責任制度の登場である。しかし、この責任制度は、公式・制度的な制度ではなく、非公式・非制度的なものである。非公式的な責任制度を民主主義の制度論理の中でどのように解釈するのが現代責任論の課題であると思われる。

要するに、本稿は、コメ関税化決定の政策決定論を行政責任論争という責任論の領域に連鎖させて、1940年代の責任論争の現代的な意味を再考するものである。

第2章 コメ関税化の決定過程：食管制度の揺らぎ

第1節 関税化決定の前史(1986年—1993年6月)

1. ウルグアイ・ラウンドの交渉

関税化決定は、日本の食管制度を揺るがした。

コメ市場の関税化決定はウルグアイ・ラウンドの交渉までさかのぼることができる。ウルグアイ・ラウンドは1986年9月ウルグアイのプンダ・デルエステでガット（GATT）のラウンドの1つとして開始宣言を発せられ、市場アクセスの改善・サービス・知的所有権などの15分野の貿易問題を7年間余の歳月をかけて議論した。ガットは関税及び貿易に関する一般協定で、無差別の原則と内国民待遇を大きな柱として、世界に自由貿易を実現しようとする国際協定である。

当初、ウルグアイ・ラウンドは、1990年までの4年間を交渉期間として開始された。しかし、実際は、交渉の難航により、1990年12月のブリュッセル閣僚会議で合意に失敗した。

1991年12月に当時のガットの事務総長であるダンケルが、ウルグアイ・ラウンドの合意の基礎となるべきものとして、提示したのが、ダンケル合意案である。ダンケル合意案では農業に関する包括的関税化⁴⁶が規定されている。包括的関税化は、関税化⁴⁷を例外なしに全ての非関税措置に適用すべきこととする考え方である。包括的関税化を行う際には原則的に国内卸売価格と輸入価格の差額を計算して、それに相当する関税を設定することになる。ダンケル案では、関税化対象品目について最低輸入量（ミニマム・アクセス）の枠を設定するようになっている。基準期間（1986年—1988年）における輸入実績（輸入量の国内消費量に対する割合）が3%以上の場合には、現行輸入量を維持することとされている。しかし、基準期間における輸入量の国内消費量に対する割合が3%未満のものについては、ミニマム・アクセスとして国内消費量の3%の輸入を認め、それを6年間で5%まで拡大することとされている。

日本は、ダンケル案の包括的関税化の考え方に反対した。ECもダンケル案に反対した。米国とECは数ヶ月に及ぶ交渉の結果、1992年11月、ダンケル案の一部修正に合意した。これをブレア・ハウス合意という。しかし、フランスの反対で、この合意は決裂した。

1993年7月、新たな事務局長としてサザーラン

ドが就任し、ウルグアイ・ラウンドの交渉期限を1993年12月15日に再設定した。1993年11月下旬より、ダンケル合意案の修正問題の本格的協議が開始された。日本と韓国はコメなどを関税化の例外扱いとすることを主張したが、米国とECは関税化の例外を設けるべきではないと主張した。そのため、1993年12月8日、市場アクセス交渉グループのドニー議長が、関税化の猶予措置を含む調整案を提出した。ドニー調整案は、関税化の猶予措置の対象となる農産物の基準として、「基準期間（1986—1988）における輸入量が、消費量の3%未満であること、輸出補助金が付与されていないこと、効果的な生産制限措置が取られていること」を挙げている。日本において、この条件に該当する対象はコメのみである。このコメについての特例措置として、合意実施期間（1995—2000）中は、関税化を実施しないことができる。この6年間のミニマム・アクセスは、初年度に消費量の4%、最終年度8%とする。合意実施期間終了後の扱いについては、次の条件の下で、最終年度に交渉する。その条件とは、「①特例措置を継続する場合、追加的かつ受け入れ可能な譲許が求められる ②7年目から関税化する場合、ミニマム・アクセスは8%を維持し、輸入制限に代わる関税相当量は、当初から関税化したと仮説した場合と同様、最低15%削減したものとする」というものである。すなわち、関税化は1995年から始まるが、当面その適用を免除するという内容である。

2. コメ市場開放圧力

日本のコメ市場への開放圧力は外国、特に米国からかかった。1986年9月10日全米精米協会（RAM）は、日本のコメ輸入制限撤廃を求めて、74年通商法301条に基づき、米国通商代表部（USTR）に提訴した。コメ市場への圧力は、日米間の貿易摩擦への対応策の一つとしての意味を持っている。すなわち、米国は1980年代貿易部門の赤字問題が深刻になった。その原因の一つが、日本の市場の閉鎖性にあると指摘されて、市場条件の公平性の回復のため、日本市場の開放を要求

するようになった。外交において、政治・軍事の問題が主になった時には、市場条件の格差は隠されるが、経済・貿易の問題が主になった時には、相手の市場条件まで、公平を要求するようになった。米国の日本へのコメ市場圧力は、貿易部門の赤字に対する解決策として考えられた。

日本は1986年9月16日、倉成外相がヤイター通商代表と会談し、RAMの要求を却下するよう要請した。米国通商代表部（USTR）は日本の要求を受けて、RAMの提訴を却下した。しかし、この問題を国際的な交渉の場で先に議論するという条件付きの却下であった。ガット理事会は、同年10月26日、「日本が農産物12項目の輸入制限をしているのは、ガット違反である」という米国の提訴を受理した。

1988年2月2日、ガット理事会は、日本が輸入制限している農産物12品目のうち、10品目についての自由化勧告案を満場一致で裁決した。1988年6月19日、佐藤農水相とヤイター米国通商代表の閣僚交渉で、牛肉・オレンジの輸入自由化問題が決着し⁴⁸、同年7月20日には、ガットの農産物12品目の自由化をめぐる日米協議が決着した⁴⁹。

1988年9月14日、RAMが日本のコメ市場開放を迫るため、米国通商代表部に通商法301条の発動を求めて再提訴した。9月15日、米国政府は、日本に対して、コメ自由化を要求し、その実現に向けてあらゆる手段を用いることを伝えた。これに対して、日本の衆参両院は、1988年9月20日から21日にかけて、コメ自由化反対の決議を行った。日本の強い反発を受けて、米国通商代表部は、近い将来コメ市場を自由化させることを条件に、RAMの提訴を却下した。

日本コメ市場への開放圧力は、米国からだけでなく、ガットからもかかった。1989年4月7日、ガットの貿易交渉委員会は農業・繊維など4分野の合意文書を正式に採択し、日本が1990年までは農業保護を現状維持することを認めるが、それ以後は保護の漸進的削減を行うよう求めることに合意した。

コメ関税化の決定的な出発点となったのは、

1991年11月21日ウルグアイ・ラウンド交渉の主要8カ国次官級協議である。ここで、ダンケルGATT事務局長が、包括的関税化を明示した。

その内容は、1991年12月20日までに、日本のコメなどに関してなされている輸入数量制限などの国境措置を「例外なく関税化」し、最低輸入義務（ミニマム・アクセス）枠を設定するようになるというものである。この圧力は実現できなかった。そのため、1992年8月30日、ドンケル・ガット事務局長が来日し、田名部農相、羽田蔵相、全国農協中央会幹部と会談し、包括的関税化を受け入れるよう要望した。このような強いコメ市場自由化の要求と、米国とECの農業問題をめぐる2者間協議の合意達成をみて、宮沢首相は、1992年12月12日の記者会見で、コメ市場開放について関税化受け入れもやむ得ないと示唆した。

対外的な圧力に加えて、日本国内からのコメ市場開放圧力も存在した。日本国内のコメ市場開放論は80年代から台頭し始め、86年以降は自由化の議論が沸騰した。1981年、経済同友会は「日本農業の活性化のために」によって、1982年、経団連は「我が国農業・農政の今後の在り方」によって、1983年、政策構想フォーラムは「日本の安全と繁栄を世界とともに」によって、農業の効率化を主張した。臨時行政調査会の答申も、農業の自由化を主張し、保護政策を批判した。

1986年4月、前川レポートは、農業生産物価格の低下・経済摩擦の深化に適應するため、経済構造調整を主張し、農業の自由化を強調した。1987年には、経団連が「コメ問題に関する提言」「経済審議会経済構造調整特別部会報告」において農業の効率化を強調した。

政治的には、自民党の衆参ダブル選挙の圧勝の中で、都市票の伸びによって、農村中心の政策を修正するようになった。

日本国内の農業批判の主な内容は、1) コメ価格が高すぎる 2) 日本の農業は過保護である 3) 都市民が住宅を持っていないのは農民のせいである 4) 農協こそ農業衰退の元凶であるというものである⁵⁰。市場開放論者は、このような根拠に基

づいて、農産物の自由化、輸入拡大を提言している。日本のコメは国際価格の10倍もしているのに、アメリカやオーストリアから輸入して、国民をもっと豊かにするべきである。日本の農産物が高いのは、農政が国民の税金を使って、長年にわたり、多額の補助金をばらまき、食管で農家を保護しているからである。もっと日本農業を国際競争にさらせば、農業も競争力を持つはずである⁵¹。

農政の失敗を指摘して、農業の自由化を促進する批判は、「コメ輸入の関税化受け入れを求める国民委員会」からもあった。1993年2月3日、大来佐武郎元外相ほか知識人113人の緊急アピールにおいて、日本のイニシアティブで自由貿易を維持するため、コメ輸入の関税化受け入れを求めた。コメ関税化は、コメ輸入の急増につながらず、対応を図るための時間的余裕は十分あるとされており、また、コメ農業が衰退している原因は、外圧ではなく、コメ農業を規制で縛っている農政の失敗にあると分析し、農政の失敗の責任を外圧に転嫁してはならないと主張している。

3. コメ自由化反対論

コメ市場開放を要求する国内外の動きとは逆に、コメ自由化に反対する様々な議論がある。その論理的な根拠は多様であるが、全ての主張は、食管制度の維持に寄与するものである。コメ自由化への反対は、時期によって異なる理由付けで表出され、また、各々の置かれている立場によって内容が異なる。

まず、コメ自由化反対の根拠を時系列的に追ってみよう。戦後の食糧不足の時期には、食糧を供給することが、政府の役割であり責任であった。政府が食糧の増産と外国からの援助などを通じて、食糧の供給をしなければならなかった。市場に任せても、外貨がなかったため、民間企業としては供給できなかった。そのため、戦前からの統制経済の代名詞であった食糧管理法をそのまま利用して、農水省はコメ市場を管理した。

1955年以後、工業拡大と都市膨張が起り、楽観的で成長至上主義的な気運が支配的になった。

農業にも規模拡大と生産性向上、成長部門としての果樹・畜産の重点的振興による選択的拡大が要請され、同時に農家の所得水準の向上のため、様々な価格政策が実施された。このような政策は、1961年「農業基本法」で確立され、農業と農村の所得水準を維持するため、コメ市場の開放は抑制された。法律と制度によって、コメ市場の自由化が防がれた。

1965年以後は、日本の高度成長期に当たり、公害問題、環境問題が多発する中で、エコロジカルな思想が登場し、生産緑地空間、公害緩和産業としての農業の生態環境的な役割を理由に、コメ市場の自由化に反対した。コメ市場の自由化の根拠は変わっているが、コメ市場の保護という政策の目標は一貫している。

1975年以後は、石油危機と食糧危機を経て、低成長時代に入り、生活の質と人間的な豊かさが問われ、人口の大都市集中を批判するリージョナルズムの運動が拡大した。都市と農村の交流や自然教育が盛んとなった。農水省の農業白書でも、兼業農家が容認され、農村へのUターンや新規参入が増加した。農業のこのような社会的・文化的な役割が重視され、コメ市場の国内価額が高くて、輸入の自由化は政策的に抑制された。

1985年以後は、多国籍企業の活動、貿易の伸張と経済摩擦の激化によって、経済が国際化し、日本の国際的な役割が重要問題となってきた。日本の貿易の黒字によって、日本の市場開放への圧力が高まった。農業の自由化への圧力が沸騰した時期である。日本経済全体の立場からは、農業の自由化が求められるが、農水省は、このような時期こそ、日本の国際的な役割として、農業技術交流、地域間の政策文化交流、各国経済のバランス維持が求められるとの理由で、日本コメ市場の保護・育成の重要性を挙げて、コメ自由化に反対した。

勿論、このような時期による反対の根拠の変化の中には、政治的な利益を求める行為者(actor)の立場があるはずである。農業自由化への反対によって、政治的・経済的利益を得る階層は、農業従事者、農協、農村地域の国会議員を一次的に挙げ

ることができるし、二次的には、食糧制度を管理し規制権限・予算上の裁量権を拡大している農水省の省益、また、食糧制度によって流通上の利益を独占している流通業者である。彼らは、政治的な組織化と政治活動も行うが、既得権を維持するため、様々な分析の理論を提示している。

政策過程 (policy process) に現れたコメ自由化反対の軌跡において重要なのは、1988年9月20、21日衆参両院で行われた「コメ自由化反対」という国会決意である。また、佐藤農水大臣はコメ自由化に絶対反対し、コメは一粒たりとも受け入れないという態度を固守した。国権の最高機関である国会と、農業政策の最高担当者である農水大臣とが、関税化に公式に反対したのである。

1993年1月若手農林議員で結成した「日本の農業を守る特別行動議員連盟」は、コメ自由化の反対という従来の方針を転換すれば、宮沢首相の即時退陣を求めると威嚇した。コメ自由化問題は、首相の進退までを決める事件として浮かびあがっている。

このようなコメ自由化反対論を最終的にまとめたのが、研究者たちの立場である。農業に関連の深い農業経済学界、土地制度史学会など6学会に所属している学生・研究者は、1993年4月「ガット農業交渉を考える研究者の会」を結成し、例外なき関税化に反対するアピールを発表した。その理由として、ガットの関税化は、食料安保がほとんど無視されており、環境保全に触れておらず、食糧輸出国の利益を輸入国に飲ませる意味合いが強いということを挙げている。会の代表である梶井功は国際分業論は農業には当てはまらないと主張した。

4. 宮沢首相の政治的調整

農業自由化反対論と賛成論の交錯する中で、日米間の貿易交渉は、反対論の国内政治上の影響力を制御する圧力になる。ウルグアイ・ラウンドの交渉は、日本国内における農業政策の方向をめぐる国内政治の権力関係に介入する役割をしている。すなわち、日本の国内政治の決定システムだけで

は、コメの関税化が難しいが、国際交渉の動きによって、国内の政策決定が逆転するようになっている。この意味で、ウルグアイ・ラウンドは、日本の国内政治にも、相当な影響を及ぼしている。

しかし、ウルグアイ・ラウンドが国内政治に及ぼす圧力も、最終的には、日本の内閣という国内政治の場においてまとめて調整される。内閣総理大臣は、国内の反対・賛成論の調整に加えて、国内と国外との調整をする役割も任されている。コメ自由化に先立ち、内閣総理大臣は、日本としての国家全体の利益を守る立場から、オレンジ・牛肉について段階的な自由化を決定しなければならなかった。その際、日本経済全体としての利益を守るため、農業はスケープゴートにされた。しかし同時に、農業に対する国内的な支援政策を行うことにより、国内の政治的な反乱を緩和した。このような農業対策は、竹下登内閣がスタートした後、佐藤隆農水大臣が政策立案した。

しかし、1991年11月宮沢内閣が成立した際の人事に、コメ自由化の問題をこれ以上回避できないという宮沢の状況判断を読みとれる。官房長官には加藤紘一が官房副長官には近藤元次があたり、近藤は、海部内閣の農水大臣を勤めた人物で、国会対策を担当する官房副長官としてはふさわしい人物である。宮沢は、コメ自由化のため、組閣前からウルグアイ・ラウンドの対策を加藤、近藤、石原信雄官房副長官と相談した⁵²。宮沢は外交に強い人物であるので内閣として最も難しい問題であるコメ問題への対応体制を敷こうとした。

1992年11月になると、アメリカとECとの間で農業補助金の削減方法に関する合意が成立し、後回しにされていたコメ関税化問題が議題として出てくるようになった。宮沢首相は、アメリカとECの合意がなされたことを見て、内閣改造後初の記者会見で、コメ関税化受け入れを示唆した。宮沢首相は、「天下の大勢を考えた場合、日本がコメ関税化を一切拒否し、コメは一粒も入れないというのは、現実的ではない、いつの日か国民の理解を得て、日本が決定的なダメージを受けない形で、妥協するしかない」⁵³とした。農業団体や農水

関係議員の非難にも関わらず、日本の国益を考えて、最終的には関税化を受け入れざるを得ないと決意した。従って、宮沢内閣の農水大臣を決めることは難しい課題であった。しかし、田名部匡省が「この問題は逃げられない、自分が泥をかぶろう」⁵⁴と決意して、農水大臣就任を受け入れた。田名部は所属常任委員会が厚生、環境であり、郵政次官を経験したことはあるが、農業問題には主に介入したことの無い人物である⁵⁵。

宮沢は、国内的な本音としては、関税化の受け入れを用意したが、国会答弁と外交においては、関税化を受け入れないことを建前として主張した。

国会答弁である1993年施政方針演説で、コメ自由化について、国会決議をそのまま、おうむがえしした。石原官房副長官としても、国会決議をそのまま文章にする以外の方法はなかった⁵⁶

外交的には、1993年4月、宮沢首相は訪米し、クリントン大統領に日本としてはあくまでコメ関税化を受け入れないと申し入れた。これに対して、ミッキー・カンター米通商代表部（USTR）代表は、各国はそれぞれの困難な問題を抱えているし、みんなが例外を要求しては收拾がつかないと指摘し、あくまで例外なき関税化を求める姿勢を強調した。

すなわち、宮沢首相としては、建前として行動する場面があるし、本音として行動する場面がある。2つの行動様式が分かれている。建前として行動する場面は、国会と外交の場であるが、本音として行動する場面は、官僚制の内部ではないかと思われる。宮沢の建前の裏面には、官僚制側の実務的な努力がある。農水省の事務方は、塩飽二郎経済担当審議官がアメリカとジュネーブを行き来して、交渉の関係者と最終的な落としどころを見決めるために努力した。外務省では、遠藤実大使が、日本の国際的な孤立を避けるため動いていた。事務方の責任者として、石原の基本的な考え方は、交渉を妥協させることであり、それは宮沢の考え方と一致した。石原は、官僚制の事務責任者としてウルグアイ・ラウンド交渉を決裂させる訳にはいかないと考えていた。事務方としては、

「日本が孤立するような事態に陥る訳にはいかない」と終始一貫して強調した⁵⁷。

官房副長官が本音としては、交渉を妥協させるという意見をまとめているが、省ごとに建前の態度は異なる。外務省は、関税化やミニマム・アクセスも交渉の妥結のためにある程度は受け入れざるを得ないとしたが、農水省は、関税化もミニマム・アクセスも認められないという立場を貫いた。しかし、農水省も、最終的には交渉を決裂させる訳にはいかないという考えを持っている。

宮沢首相の役割は二重である。国内のコメ自由化についての対立を調整する役割と、国内の調整された結論と国際交渉の原則とを調整する役割である。国内調整の結果と国際交渉の結果が一致する場合は、問題がないが、両者の間にズレがある場合、政策決定者としてジレンマに落ちる。宮沢は、国際交渉の圧力の程度に応じて、建前と本音を使い分けた。日本の経済全体の利益のためには、コメ関税化を受けざるを得ないと現実判断をしたが、外圧が弱い時には、関税化をしないという反対論を強調し、外圧が強い場合には、関税化をするため、国内調整の結論自体を動かそうとする。宮沢は、そのような政治力を持っている首相であった。

第2節 関税化の決定過程（1993年8月—1993年12月）

本稿では、コメ関税化の政策決定過程を記述するにあたって、事務方の行動（behavior）を先に記述し、次に、政治家の行動を記述することにし、これによって、日本の政策決定過程の実態および政官関係を究明してみようとする。英米型の政策決定過程研究では、政治家が決定し、行政官がこれに従うという政官関係が前提とされているが、日本のような国の政策決定過程では、事務方が実際の政策決定を主導し、政治家はこれを追認するという研究がなされている⁵⁸。本稿では、これらの研究の示唆の下に、官僚制が政策決定の主導権を振るうという仮説に立つ。上述のような記述の順序は、この仮説に見合うものである。特に、国際

間の交渉では、実務家の交渉が先行するケースが多いので、国際交渉では、このような様態が頻繁に現れるといえよう。

1. 連立政権の登場

関税化決定は、1993年12月14日細川護熙首相によって決断された。細川は、非自民連立政権の首相であった。細川政権は8党派で構成された政権であり、与党経験を持つ官僚も少なかったため、官僚制による政策の一貫性を維持しにくいことが予想された。そのため、細川は、自民党政権時代の石原信雄官房副長官を留任させた。

この連立政権の政策は、基本的な部分で、自民党の政策との間に相容れないものがあつた。特に社会党の場合、外交政策や防衛政策に関して他党と見解を異にした部分が多いが、8党派の政策合意において、基本的には、自民党政権の外交・防衛政策を継続することとした。本稿において問題になるコメ自由化については、自由化反対の国会決意に従うことで各党の見解が一致し、連立政権の「8党派覚書」に、「コメの例外なき関税化には反対である」という文言が入れられた。細川政権においては政治改革が最優先課題であつたので、コメ関税化にどう対応するかは、根本的な問題ではなかつた。しかし、コメ関税化を受け入れることになれば問題は深刻であり、政権が崩壊する危険性もはらんでいた。

8党派覚書には、「例外なき関税化」に反対する文言が入っているが、もし、関税化ではなく部分開放を受け入れた場合にはこの文言に反するのかという疑問が生じる。経済学的には、関税化と部分開放は次元が異なる概念である。関税化は市場原理によって価格 (price) によって、経済を動かす原理であるが、部分開放は、計画原理によって計画と統制 (control) によって経済を動かす原理である。経済学者の立場から8党派覚書を分析すれば、関税化には反対しているが、部分開放には反対していないと解釈することができる⁵⁹。連立政権を構成する政党の中には、この文言は部分開放にも反対するということを意味すると主張する

コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析

ところがあるかもしれないが、経済学者の用語法としては、8党派覚書は部分開放には反対していない。

細川は、コメ自由化について、消費者優先を唱えており、コメの部分開放論者として知られている。初の日米首脳会談では、コメの市場開放について柔軟な姿勢を見せた。しかしその一方で、連立政権を構成する社会党は、1993年の凶作によって、250万トンのコメを緊急輸入する必要性が生じたにも関わらず、コメ生産の自給体制の確保のため、コメ自由化には反対するとした⁶⁰。このように、連立政権を構成する日本新党と社会党との間には、異質性が見られる。両党は政治改革実現のために連立を組んだが、コメ市場開放については正反対の立場をとっている。細川はコメの自給ができなくても構わないという立場であるが、社会党はあくまでコメ生産の自給を政治的に要求した。

連立政権内部のこのような対立は、コメ関税化の決断によって連立政権が崩壊するという可能性をましている。このような状況の中で、連立政権を主人として支えている日本官僚制の事務方は、主人の首を切る危険性を持っているコメ関税化問題をどう処理するのかに悩んでいた。代理人である官僚制が、主人である内閣の運命を左右することは妥当性を持たない。官僚制の事務方の最高責任者である石原官房副長官が、コメ関税化についてどのような立場を取っていたかは、関税化の決定過程において重要な鍵を持っていることである。この点については、後で見てみることにする。

2. 事務方の動き

コメ市場の関税化についての対策を立てる主な担当者の陣容を考えてみよう。まず、政治側の主務大臣である農水大臣は、畑英次郎である。畑は、郵政政務次官、厚生政務次官と衆院通信委員長を歴任したが、農水関係のポストに就いたことはない。そのため、コメ関税化の深刻性を軽んじているのではないかと思われる。畑は、決断すべき時は、決断し、泥を被つてもいいという態度である⁶¹。国政の最高責任者である細川総理も、9月15

日臨時国会の場において、自民党から、関税化は受け入れない、ミニマム・アクセスは拒否すべきである、従来の国会決意を尊重せよと攻められた時、関税化は受け入れざるを得ないと答弁した。

このような政治側の準備を受けて、事務方としても関税化に対応した。事務方の農業最高責任者は、京谷昭夫農水事務次官である。塩飽二郎農林水産審議官がコメ交渉を担当した責任者である。また、コメ関税化の主な決定過程を詳しく知っている人物として、食糧庁長官鶴岡俊彦、官房長上野博史、経済局長、国際部長、食糧庁管理部長がいる⁶²。5人の中でも米国との交渉とウルグアイ・ラウンド交渉に主要な役割を果たした人物は、塩飽である。

農水省の事務方は、京谷と塩飽の役割分担によって、コメ関税化についての国内と国外の調整を行った。コメ関税化受け入れは、50年間続いた食管制度を崩壊させ、農水省の省益にも重大な影響を与えることである。この問題を担当した人物は、どう転んでも、問責されることを覚悟しなければならない。京谷と塩飽は官僚としての履歴に致命的な傷をつけてしまうかもしれない状況にある。天下りのことを考えれば、退職前の最終ポストにおいて好評価を受けなければならない。したがって、事務次官が、コメ関税化を決定する場合、在任期間中に問責されるかもしれない。官僚制としては政策決定によって問責されることを避けたいという体質がある。もし、どう転んでも問責されると予想される時には、スケープゴートを作って、それに責任転嫁するという方法がある。そのとき、責任転嫁が自然に行える枠組が必要である。退官する人に責任を負わせると問責の負担を解除することができる。

京谷と塩飽は、1993年3月末で定年退官する予定であったが、コメ問題が解決される時まで、留任することになった。従って、二人はコメ問題解決について非常に強い覚悟をしたと思われる。京谷は日本国内の政治調整を担当し、塩飽は国際交渉をするという役割分担を行った。京谷は有力農水省OBと政治家に対する根回しを行った。有力農

水省OBとしては、日本中央競馬会理事長である渡辺五郎、農林漁業金融公庫総裁である伊藤康夫、生研機構理事長である浜口義廣などがいった。政治家としては、副総理で外相である羽田孜、自民党参院政審会長の大原太郎などと頻繁に説得した⁶³。京谷は交渉の進行状況についての情報を少しずつ流し、政治家が反対しないように取り込む布石を打っていた。

塩飽は1993年6月から、ジュネーブ、ワシントン、ロンドン、パリなど交渉の場を頻繁に変えながらアメリカのジョー・オメーラとコメ問題について交渉した。塩飽としては、日本の食管制度を維持することが、交渉の核心である。定年延長は、農水省の省益である食管法を守るためであった。塩飽が食管制度堅持という交渉の目的が達成できると情勢判断をしたのは、ガットの特別総会において任期切れのドンケル事務局長の後任にサザランドが選ばれたからである。サザランドはアイルランドの大臣をした人間であるから、交渉を和やかにすることができると考えられた。交渉において妥協と折衷の可能性が高められた。

塩飽がコメ関税化交渉の妥協の可能性を察知したのは、1993年2月である。ブッシュ政権の末期、オメーラはコメの即時関税化を受け入れるように迫った。しかし、2月になって、クリントン政権が誕生すると、妥協の余地が感じられようになった。妥協に向けての決定的な転換点 (turning point) となったのは、1993年8月である。エスピー農務長官やオメーラは「6年間の関税化猶予とミニマム・アクセスの受け入れ」というぎりぎりの妥協案を提示した。ミニマム・アクセスで国が国営で輸入するなら、食管制度を維持できる。農水省としては、関税化反対という公約を守って、食管制度という官僚システムを維持できる。これは、京谷が今回の交渉の最終的目的として狙っている「食管制度堅持」が達成されることを意味する。従って、交渉は一気に合意へ動き出した⁶⁴。

1993年9月、ジュネーブのアメリカ通商代表部 (USTR) 事務所で、オメーラは、「コメ関税化を6年間猶予し、5年後に再交渉する」「最低量を輸

入するミニマム・アクセスを受け入れる」という妥協案を提示し、塩飽は事務側の交渉責任者として、政治的な公式決定を留保したまま、合意事項を書き込んだ。

このような事務方の動きは、表面上に現れたのではなく、事後様々な証言と調査を通じてまとめられたものである。結果的に分かるのは、1993年12月14日の公式的なコメ関税化決定以前に既に、官僚制の事務方としては暫定的に合意したという点である。

問題は、事務方の合意に政治側がどの程度同意したのか、同意に参加した範囲はどこまでであるかという点である。同意したのは連立与党の特定の政治家だけなのか、あるいは連立与党の議員総会であったのか。また、事務方が同意を得ようと確信した人々はどの範囲までであるか。この問題は、日本の政策決定システムにおいて代議制民主主義的な意志決定がどの程度行われているかという水準を測るものさしになりうる。

事務方が同意を受けられると確信する人々の範囲は、国際政治学でいわれるウィン・セット (win-set) 概念で説明できる。ウィン・セットは、交渉者が合意事項について国内議会の批准を受けうる範囲を意味し、交渉者の交渉力を説明するために用いられる。本稿のコメ関税化の決定過程において、行政官がウィン・セットの概念に基づいて行動していたことが分かる。塩飽は、ウィン・セットのため、どの範囲の国内政治家の同意を得たのか。社会党の議員総会の同意を得ていないし、連立与党の国会議員の同意を得てもないということは、1993年12月13日の社会党の行動から分かる。

本稿では、メディアなどで現れた事務方の動きを時間的にたどり、日本政治システムの情報公開の程度、世論を作り上げる政治的戦略を分析する。公式的な政策決定過程において現れた主な事件として、10月の日米秘密合意疑惑と12月の追加条項事件、農相の派遣事件などを挙げるができる。

3. 日米コメ合意報道

事務方の隠されている交渉過程を明らかにした

のが、マス・メディアによる報道である。官僚制の国際交渉がそのまま公開されると、交渉を行う上で不利になるおそれがあるので、交渉は非公式的に行うのが通例である。しかし、交渉の結果はいつか公開しなければならず、その際には、公開に伴う衝撃を弱める必要がある。官僚制としては、このような公開の調整の技術を、官僚制の政治的な技術として考えるかもしれない。

日本のコメ関税化について最初に報道したのが⁶⁵、アメリカの経済紙であるジャーナル・オブ・コマースの1993年10月14日付紙面である。そこでは、日本とアメリカが日本のコメ市場の開放問題で最終合意に近づいていると報じた。日本はウルグアイ・ラウンドにおいて、例外なき関税化の原則を受け入れ、6年間の猶予期間を設けた上で、コメに対する現在の輸入規制を関税に置き換える案を検討しているとされている。また、この間、日本は国内需要の3—5%のミニマム・アクセスを保証されている。この合意案は、塩飽がジュネーブと東京で、過去一週間に渡ってアメリカ農務省の交渉担当者と秘密協議した結果、暫定的に合意に達したものである⁶⁶。1993年10月14日の毎日新聞でも、日本のコメ市場開放について日米が合意したという報道がなされている。そこでは、日本は関税化を原則として受け入れるが、実施するのは6年間猶予すること、ミニマム・アクセスを受け入れる方向であるが、具体的な量を今後調整するというのが、合意の骨子であると報道されている。ジャーナル・オブ・コマースの記事との違いは、ミニマム・アクセスの量について、国内需要の3%から8%までの間で最終調整を図っていると報道したことである。NHKでも1993年10月15日夜、同旨の報道がなされた。

マス・メディアのコメ関税化報道にも関わらず、日本の政治家は一貫してこの合意を否定する発言をしている。細川は、1993年10月15日、コメ市場開放問題に関する「日本の条件付き関税化の容認」という報道について、「全くそんなことはない」と否定した。具体的には、例外なき関税化に反対するとの従来方針を堅持する考えを重ねて強調した。

コメ市場開放をめぐる交渉の見通しについて「まだ時間がかかるのではないか、これから交渉を続けていくということだ」と述べた。また、交渉の展開によっては日本が関税化を受け入れる可能性があるかどうかについて、「そういうことはないのではないか」とした⁶⁷。

細川が、8月と9月の事務方の交渉内容の報告を受けたとすると⁶⁸、首相の発言は事実を隠している。細川のこの発言は、当面の政治的な状況と立場を反映させているのである。当面の政治的な状況については後で説明するが、政治家の事実を隠した発言は、官僚制の事務方に、政治家への否定的な視点を持たせる原因になる。すなわち、政治家は自分の立場を有利にするためには、国民に対してウソをつくことも平気であると、官僚制は考えるようになる。そのため、事務方は政治家の発言を信頼しない傾向を持つ。国民と言論は政府の決定内容について推測することができないが、官僚制は政策過程の実態を知っているため、その事実を公開するという脅しをかけ、それによって、政治家に対して官僚制の利益を保証させるよう求めることができる。こうして、日本においては、政治家が官僚制の要求に妥協しかねないという政官関係が成立する。この意味でも、官僚制の内部情報が公開されないのは、民主主義に対する脅威となるであろう。

すると、細川がコメ関税化合意の成立を否定しなければならなかった政治的な理由は何であろうか。

当時、国会では、政治改革関連法案の審議が続けられていた。小選挙区比例代表並立制を柱とする選挙制度改革、そして政治資金規制法の改正など四つの法案が提出されていた。この四法案は、細川が年内に成立しなければ責任を取るとまで明言した法案である。すなわち、細川は就任直後の記者会見で、「年内に政治改革を成し遂げられなかったら、政治責任を取る」と言い切った。この時、細川は、責任というのは、辞任することを意味すると述べていた⁶⁹。

細川は、コメ関税化問題が政治改革関連法案の

成立に支障となると困るので、ぎりぎりまでは建前を貫くつもりで、言動に気を使ったのであろう。コメ関税化受け入れを正式に発表した途端、政治改革関連法案の国会審議は止まってしまう恐れがある。すなわち、これまで国会は3回もコメ関税化反対決議を行っており、関税化が表明されれば、農林水産委員会が開かれ、総理の出席が要求され、そこでの説明に納得がいかなければ、審議がストップする可能性が高い。細川は、コメ関税化問題の影響で、政治改革特別委員会が開かれなかったり、政治改革に消極的なグループが勢いづいてしまったりすれば、首相の座を離れなければならない。このようにコメ関税化問題は、政治改革関連法案の審議を守るため、公式に発表されにくい状況にあった。

これを証明するように、1993年11月18日夜、政治改革関連法案が衆議院本会議で可決されると、翌11月19日の日は日本経済新聞で、コメ市場開放の日米合意が大見出しで伝えられた。その内容は、関税化の適用を1995年度から6年猶予する、その後の対応については、1999年を目途にアメリカと再び交渉する、ミニマム・アクセスを初年度は国内生産量の4%程度とし、徐々に増やして6年度目には国内生産量の8%程度とするというものである。この内容は、のちの1993年12月14日コメ関税化正式決定の時と、その内容がほぼ同じである。また、10月14日の日米合意の時点ではミニマム・アクセス量が未定であったが、ここでは4—8%と確定されており、その後の交渉の進展を明らかにしている。

事務方の交渉の結果についての情報がアメリカの報道を通じて流入しているのに、日本の政治家は建前的な発言を繰り返している。この特徴は、与野党を問わず共通に現れている。その原因は、日本の政治システムにおける、国内向けの態度と国外向けの態度の違いにあるといえよう。すなわち、外交交渉において、国内的に譲歩の姿勢を示したとすると、交渉の相手に足元をみられてしまうので、表向きには強硬な態度を取っているように見せる必要がある。そのため、細川総理は、11

月18日の日本経済新聞の報道の際にも、日米合意の成立を否定し、あくまで建前の姿勢をとり続けた。今回は、細川自身の政治的な思惑が出たものではなく、日本の官僚の交渉力を高めるための戦略的な発言であった。ここでは、政治家の発言が目的ではなく手段的になっている⁷⁰。

野党である自民党も、別の理由で建前的な主張を繰り返している。自民党は本来、コメ関税化問題を自らの政権下で処理しなければならない立場であった。実際、1992年11月、宮沢首相はコメ関税化の意志表示をする寸前まで行った経験がある。また、自民党内部では、もうこの辺でガット体制を大事にするために、コメの部分的な開放ならやむ得ないという意見があった⁷¹。しかし、現時点では、農民票を獲得し連立与党を揺さぶるために、建前としてコメ関税化に反対する方が、国内政治上有利である。野党の自民党にとって重要なのは、国内の立場であり、国外的な立場はあまり大事ではない。政党を牽制するのは、国内の国民であるので、国外に対して責任を負う理由はない。

日本においては、重要な政治決定が政治家のレベルで本音として議論されない。首相も野党も、本音を主張しにくい様々な理由を持っている。首相は政治的な理由や交渉の戦略的な理由のため、建前の発言を行った。野党も国内的な政治基盤を堅持するため、ガット体制が重要だという認識はあっても、実際の発言は建前であった。日本の政治家は建前の発言を行っているため、その発言に責任を負わない傾向があると思われる。こうして、日本の政策システムにおいて信頼が置けるのは政治家ではないということが明らかになった。

4. ドニ調整案

ウルグアイ・ラウンド市場アクセス分野のドニ議長は、1993年12月8日、アメリカ・ECの農業分野の交渉を合意に導くため、新たな調整案を各国に示した。当事者の交渉によってドンケル案の条文が何か所か修正されているわけであり、そこを直して改めて各国に提示したものである。日本のコメ問題についての案も盛り込んでおり、その内容

は、これまでの交渉結果とほぼ同じものになるはずであるので、日本政府としては、ドニ調整案を尊重し、コメの部分開放（関税化）に応じる姿勢を見せた。

最初に提示された骨子は次のようなもので、関税化を6年間猶予するという内容であった。

ドニ調整案の骨子⁷²

1. 非貿易的関心事項の重要性を考え以下の3つの基準を満たす農産物についてはミニマム・アクセスを一定率引き上げる⁷³ことを条件に関税化の特例措置（6年間関税化を実施しないことができる）が認められる。
 - イ. 基準期間（1986年—1988年）において、当該農産物の輸入が国内消費の3%未満であること
 - ロ. 輸出補助金が付与されていないこと
 - ハ. 有効的生産調整措置をとれていること
 - 食糧安全保障や環境保護といった貿易以外の面からの配慮が認められる
 - 最低輸入量（ミニマム・アクセス）を一年目に基準期間の国内消費量の4%、2年目以後は毎年0.8%上乘せする
 - 特例措置を実施期間の満了後も継続するかどうかの交渉は、実施期間中に完了しなければならない
2. 上記特例措置を7年目以後も継続するか否かについては、実施期間終了1年前のレビューにおいて交渉される
3. 国内の食糧不足の際に輸出制限を行おうとする国は、輸入国の食糧安全保障に与える影響に対して十分配慮すると共に、協議・通報などを行う

この骨子についての政府の説明は、コメ関税化を6年後に行うか行わないかは、6年目で白紙で協議をするというものである。この骨子だけを見ると、日本政府は交渉に成功して、食糧法を守ることができたと考えられる。一つの欠陥は、ミニマム・アクセスが当初のドンケル案より増えてい

ることにある。ドンケル案では5%が最終年度の義務であったが、ドニ調整案では8%まで増えている。しかしこれは、関税化を勘弁してもらう以上、やむを得ないところである。この交渉結果について農協などの農業団体と社会党は反発したが、一般的には、肯定的な評価がなされた。政府はドニ調整案を受けて政府与党首脳会談を開き、細川は「これはギリギリの案であり、自由貿易で恩恵を受けている日本は応分の負担を負わなければならない」として、事実上の受け入れを表明した。

しかし、連立与党内の社会党の強い反対と野党である自民党の反対を乗り越え、コメ輸入開放決定を決着させることは容易なことではない。最後の決断には、やはり外圧という日本的な手順が必要であるといえよう。

この骨子だけでも連立内閣の合意を得にくいのが、骨子に追加条項があるということが明らかになったため、決断を下すことはさらに難しくなった。追加条項の内容は、6年後の交渉を白紙から始めるという主張を覆すのに十分なものである。その内容は以下の通りである。

追加条項⁷⁴

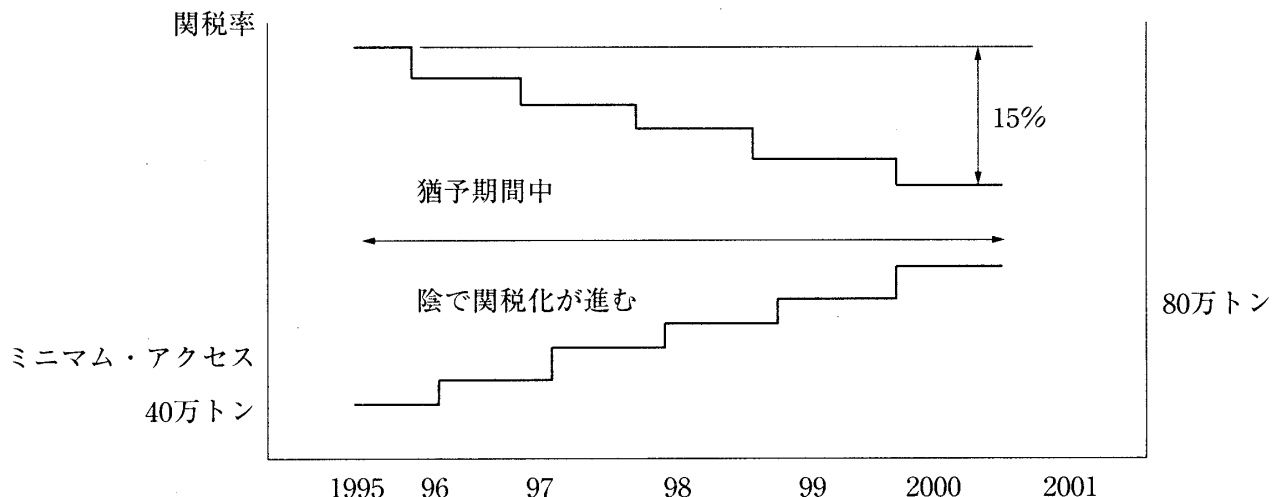
1. 交渉によって特例措置の継続が合意された場合、その加盟国は追加的で受け入れ可能な譲歩を示さなければならない
2. 特別措置の対象品目に対する国内保護は、

特例措置が終了した年以後は、関税化の対象とする。関税化は、少なくとも15%の削減される税率を適応しなければならない

この追加条項をみると、関税化猶予を6年後も引き続き求めるためには、追加的な譲歩を示す必要があり、6年後に特例措置を終了する場合は関税化となるが、その際には、1995年に関税化したら採用される関税率から、少なくとも15%引き下げられた率で出発しなければならないということがわかる。これは、1995年から関税化の適応を6年間猶予されても、2001年に関税化を受け入れると、1995年から関税化が適応されたこととみなし、そこからさらに関税率を15%引き下げるということを意味する。したがって、2001年以降も引き続き関税化猶予を勝ち取らない限り、既に関税化は1995年の時点から始まったということである。

問題は、関税化猶予を2001年以降もできるかどうかである。関税化猶予を求めるとすれば、ミニマム・アクセスを8%以上に増やねばならないが、この苛酷な条件をうけいれることができるのか。すなわち、両選択肢のいずれをとるにしても、日本としては1995年時点から負担の加重が始まった。

追加条項が事実である以上、当初の日本政府の発表における「6年後のことは改めて白紙で交渉する」という説明は、ウソであったということが分かる。すなわち、ドニ議長の調整案を通じて関



資料, 中村靖彦 (1994), p. 113 ドニ議長の追加条項

税化を猶予させたというが、実際には陰で関税化が既に進行しているのである。追加条項の存在によって、日本は2001年にどの選択肢を選んで、1995年から関税化を受け入れたと同じことになる。これを図で表示すると、以下の通りである。

5. 追加条項事件

追加条項の存在が明らかになったのは、自民党の片山虎之助議員が自ら入手した調整案原文を公開することによってである。この要旨は以下の通りである。

片山虎之助が示した議長調整案の要旨⁷⁵

1. 特例措置は、
 - a) 基準期間（1986—1988）の輸入量が国内消費量の3%未満である
 - b) 基準期間の初年度以後、輸出補助金を出していない
 - c) 生産制限措置を取っている
 - d) 当該の農産物は食料安全保障や環境保全など非貿易的関心事項の重要性を反映する特例措置を満たす以上4点が条件
 - e) 同生産物のミニマム・アクセスは、実施期間初年には、基準期間の国内消費量の4%とする。その後、各年0.8%分ずつ増加させる
2. 実施期間中、各年の初めに、以下に定める規定で特例措置を中止できる。その際、ミニマム・アクセスは、同時点の輸入枠を保ち、それ以降年0.4%分ずつ増加させなければならない。
3. 1で述べた特例措置を特例実施期間後に継続しうるかどうかの交渉も実施期間中に完了しなければならない。
4. 仮に同交渉の結果、特例措置の継続で合意した場合、当事国は追加的、他国が受容しうる譲歩を与えなければならない。（下線筆者）
5. 実施期間終了時に特別措置を取りやめる場合、ミニマム・アクセスは基準期間の国内消費量の8%水準を維持しなくてはなら

ない。

6. 特例措置を中止した年から、関税以外の国境措置は関税化しなければならない。関税率は実施一年目に包括関税化を受け入れ、その後、各年最低15%削減した場合と同じ率にする。（下線筆者）

この要旨は、ドニ議長調整案の骨子と経済哲学が完全に反対になっている。片山の要旨は、市場経済の哲学を前提にして、作成されたものである。しかし、ドニ調整案の骨子は、管理経済を根幹にして、ミニマム・アクセスを義務として認可することで、あくまで国家の管理によって交渉し続けることである。

それゆえ、政治過程においても、激変が起こった。

ドニ議長の調整案の骨子が日本政府に伝えられたのは1993年12月7日である。細川は、首相官邸で行われた政府・連立与党首脳会議と閣議で、ウルグアイ・ラウンドを壊すわけにはいかないとし、受諾の意向を表明した。細川首相は、「自由貿易の中で経済発展してきた日本は国際社会の一員として新ラウンドの成功のために応分の貢献をする必要がある。緊急かつ総合的に判断を下したい」と述べて⁷⁶、ドニ調整案を受け入れざる得ないとの判断を示した。武村もドニ議長の調整案について「わが国の主張が相当程度反映されている。真剣に検討すべきだ」という談話を発表した。また、6年目の再交渉で関税化を受け入れることになるかどうかについて「白紙で交渉する」と述べて、関税化を前提とした交渉ではないことを指摘した。

細川や武村のこのような動きに対して、与党である社会党は、1993年12月7日緊急3役会議を開き、国会決議、連立政権合意に反するとして、ミニマム・アクセスによる部分自由化反対の態度に変更はないという立場を確認した。村山委員長は、3役会議後、「与党各党の態度が決まるまで政府は踏み込んだ発言はしない」と述べ、細川首相のドニ調整案受け入れ表明は社会党の最終決定後になるとの見通しを示した。連立政権の意思決定シス

テムにおいて、社会党の同意なしでは、政策決定はありえないという構造的な特徴がみられる。日本政策決定システムには、その意思決定のため、手続きと全員一致を大事にする姿がみられる。

追加条項の発覚によって、コメ自由化の決定はさらに難しくなった。1993年12月9日政府・連立与党は首相官邸で首脳会議を開いた。与党側からは、政府が発表したドニ調整案の骨子に特例措置継続の場合の「追加譲歩義務」が盛り込まれていなかったことに対する批判がおこった。農水省に対しては、追加譲歩義務を知らなかったのかという批判がなされた。外務省に対しても、翻訳の手落ちについて問責がなされた。

農水省は、追加譲歩義務を本当に知らなかったのか。もし、知らなかったとすれば、事務方の政策能力の欠如を示したことになる。しかし、塩飽の証言からは、農水省の事務方は追加譲歩義務の存在を知っており、その情報を段階的・漸進的に流しているということが分かる⁷⁷。官僚制が全ての情報を同時に流すと、政治過程で処理しにくい行き詰まりに陥る。処理しやすい情報から流して、政治過程で段階的に処理できるよう調整すること自体が、日本官僚制に与えられている政治調整の役割であるといえよう。追加条項問題も、このような官僚制の戦略的な行動の一つとして捉えられる可能性がある。

実際には、農水省は追加条項については知らなかったと釈明し、外務省は「骨子はジュネーブで日本政府代表がドニ議長から聞いた調整案の内容をメモし、議長の確認を取って発表したもので、追加譲歩の項目はなかった。隠したものではない」と説明した。このような官僚制側の事実否定について、政治家側は自分の責任であると訴えている。細川首相は、「私が交渉の最高責任者なので、お詫びしたい」と陳謝している。その上で、「日本が新ラウンドを壊したということにならないよう、大変苦しい状況と思うが、何とかまとめてほしい」と述べた。追加条項について、その責任は首相が負うとしている。官僚制には政策の責任を負う資格がないので、政治家である首相が負わなければ

ならない。政官関係においても追加条項のような政策のジレンマを政治側が解決してくれるように期待するかもしれない。細川は、各党に同意するよう協力を要請した。

この要請に対して、民社党は、追加条項問題が明確になったことから、「もう一度党内調整をしなければならぬ」として結論を先送りにした。米沢書記長は「政府の従来の説明には大事なところが抜けており、我々は結果的にウソをつかれた」⁷⁸と批判した。社会党の村山委員長は、「6年たつて、白紙で再協議するとされていたのが、実は白紙でなかった。これは（従来の説明と）大変な違いだ。農民の不信を生んだ」と政府の姿勢を批判した。

このような状況は、連立政権の内部で、十分な議論が十分な情報に基づいて行われていたのではないことを表している。すなわち、官僚制の実務家は、内閣の何人かに報告をしているが、この情報がすべての連立与党首脳に伝えられておらず、連立与党間で情報の共有ができていないことが分かる。これは、連立与党首脳の中で、全員一致の手続が成立していないことを示している。連立与党首脳のうちの数人だけが情報を共有しているにすぎない。これは、民主主義的な政治運用ではない。下からの同意と情報の共有と討論に基づいて代表者が決定することが、民主主義の理念である。国民から出発し議会を通じて出来上がっている一つの民主主義の手続きが、内閣と官僚制の内部で遮断されていることがわかる。官僚制の持っている情報は、内閣の何人かに限定されて流れる。すなわち、官僚制の政策情報が、内閣に完全に公開されない傾向がある。

したがって、社会党は、首脳会議の終了後に外務、農水省の局長らを呼んで、「ドニ議長調整案の全文」と「調整案の骨子」に食い違いがでたことの説明を要求した。

自民党の批判は、38年間の政権政党にふさわしいものである。コメ部分開放の調整案は「隠れ包括関税化」として批判した。橋本龍太郎政調会長は、「（追加譲歩という）重要な部分を欠落して

おり、国民を情報から遮断した行為と言わざるを得ない」といいながら、連立政権の政策過程を非難した。これは、連立政権の中で非主導勢力である社会党との次期連立を臨んでいるという戦略的な意味もあるといえよう。

自民党内のコメ自由化反対勢力にとって、追加譲歩事件は、格好の反撃材料になった。これをきっかけにして、自民党各派閥は、細川の退陣を要求した。渡辺派総会で、渡辺美智雄元副総理は、「コメ問題にしろ、一億円（借金）問題にしろ、（細川首相は）二枚舌でありすぎる。一国の宰相がこういうやり方をするのは許せない」といった。宮沢、三塚、小淵の各派総会でも「日本の主張は全く通らなかった」「内閣に退陣してもらう以外はない」など内閣批判が噴き上げた⁷⁹。

野党である自民党の激しい批判は、政府の発言と実態との食い違いをとらえたものである。すなわち、関税化は白紙と説明したのに、明らかになった文書では、関税化が前提になっているからである。

このような批判を受けて、武村は2001年以降もあくまで関税化は行わないという方針を固めた。6年目の再交渉問題について、「形としては2つの道（関税化受け入れと特別措置の継続）がある。世論が変わっているとか、特別大きい変化がない限り、関税化しないという、今の主張をその時点でも貫いていくことになるのではないかと思う」と述べた。すなわち、関税化を受け入れずに、部分自由化の継続で臨んでいく考えを強調した。

6. 韓国のコメ関税化決定

韓国の金泳三大統領は、1993年12月9日朝、特別談話を通じて国内コメ市場の関税化を公式発表した。金泳三は、国際的な孤立を避けるためにはコメの関税化は不可避であるとの判断から、方針転換に踏み切った。韓国はこれまで、ウルグアイ・ラウンド交渉のコメ市場開放について、日本と並んで、コメ市場自由化反対の立場を取ってきた。韓国の経済力は日本よりも弱いので、韓国としては、日本のコメ市場自由化に対する態度決定を

待って、それに対応した形で自らの態度を決める必要がある。すなわち、韓国の交渉は日本より先に進みにくいといえよう。ところが、韓国政府は日本に先行して関税化を決定した。具体的なミニマム・アクセスの程度についての交渉は12月13日まで続いたものの、関税化の決定自体は、1993年12月9日に行われた。

韓国のコメ自由化交渉は、日本の事務方との情報交換から進んでいった。許信行農相は、1993年11月25日、金光熙次官補を日本へ送った。塩飽は、韓国の交渉について次のような助言を行った。

「日本は交渉力をコメに集中させた。コメは利害関係がきわめて大きいので、他の品目の自由化内容と取引できず、関税化の例外とすることも難しい。しかし、どのような形でもよいからミニマム・アクセスを受け入れれば、交渉が成立するだろう。交渉をうまく行えば、韓国は日本よりも有利な条件で合意することができるものを得ることができよう。アメリカ・ヨーロッパ共同体の主要争点事項が解消した後、4者会談（アメリカ、ヨーロッパ共同体、日本、カナダ）が始まる直前である11月29日から12月6日の間が、韓国にとって交渉に最適な時期とアメリカ以外の主体が交渉に参加してくる前なら、ダンケル案を修正できるチャンスがある。日本はアメリカとの交渉後、13カ国からなるケアンズ・グループ及びヨーロッパ共同体と協議せねばならず、苦勞したが、韓国はアメリカとの交渉において、アメリカがECとケアンズ・グループの説得役を務めるよう要求すべきである。アメリカの交渉の主役はオメーラ次官補であるが、エスピ農務長官は非常に合理的な人物であるので、大臣長官の直接交渉を行えばよい結果が得られるかもしれない。」

韓国の交渉は、日本の事務方の助言から大きい影響を受けた。韓国のコメ交渉の行動には、日本の事務方の実際の動きを反映している面があるといえよう。日本の事務方がコメ市場部分開放の方針を決めない限り、韓国のコメ市場開放はあり得ない。韓国のコメ市場の状況は日本より劣っているし、韓国経済全体の規模と状況の面からも、日

本より遙かに劣っているからである。したがって、韓国がコメ市場開放を受け入れたということは、日本もそれ以前に密かにコメ市場開放を受け入れていたということの意味する。言い換えれば、韓国政府のコメ市場に対する戦略をみると、日本の事務方の実際の方針がいかなるものだったかをうかがうことができる。しかし、日本の事務方の実際の方針は、日本の国内政治の表面には現れない。官僚制の情報が国民の前で公開されない傾向が強いからである。

韓国の交渉戦略は、第1案に、コメ市場だけは開放しないという基本方針を固守することであり、第2案に、コメ市場開放反対を固守できない場合には、関税化猶予期間とミニマム・アクセスを段階的に提示することであった。関税化猶予期間15年・ミニマム・アクセス初年凍結というのが最初に提示する条件であり、その後しだいに交渉していくが、猶予10年・ミニマム・アクセス2-4%という最低ラインは韓国にとって退けないものであった⁸⁰。

このような戦略に基づいて、対外協力委員会⁸¹は1993年12月1日、ウルグアイ・ラウンド交渉高級政府代表団を派遣した。12月4日、団長である許信行はアメリカのエスピとの交渉に入った。許信行は、コメを関税化の例外とすることを強く要求した。北朝鮮の軍事的な脅威、農業構造の後進性、コメ市場開放がもたらす国内秩序不安、大統領の選挙公約などを挙げて、コメ市場を関税化の例外とすることを要求した。しかし、エスピは、ウルグアイ・ラウンド交渉においては、いかなる国・いかなる農産物も、関税化の例外にすることはできないとした。関税化という原則を受け入れなければ、交渉は行えないとした。そして、韓国が関税化を受け入れた上で、韓国農民の被害を最小化する道を探すことを勧めた。そこで許信行は、次なる案として、「関税化猶予期間15年、ミニマム・アクセス0」という案を提示した。エスピはこの案を拒否し、関税化猶予期間8年とミニマム・アクセス3-5%を提案した。許信行はこの案を受け入れないとした。

ある程度時間が経った後、許信行は譲歩し、関税化猶予10年、ミニマム・アクセス1-2%という条件であれば、韓国の委員長と協議することができるとした。これに対してエスピは、ミニマム・アクセス1-2%では交渉ができないと言い、2-4%であれば妥結できるという修正提案を行った。しかし、許信行は、韓国としてはミニマム・アクセス1-2%を越える案は受け入れられない、ミニマム・アクセスが1-2%を越える案であれば自分は辞任しなければならないと訴えた。しばらく後に、エスピは、関税化猶予期間の前半5年はミニマム・アクセス1-2%、後半5年は2-4%とすれば、許は辞任せずにすむかと問いかけた⁸²。許信行は、「まあ、本国に連絡して相談してみよう」と言い、交渉の決着を留保した。

12月7日、アメリカ通商代表部(USTR)のカウンター代表との交渉で、許信行は、韓国大統領の選挙公約を守るために、前半5年間のミニマム・アクセスを0にすることを強く要求した。しかし、この案は受け入れられず、12月9日金泳三大統領は国民に対して謝罪するとともに、関税化を受けざるを得ないと発表した。

12月13日の韓国とアメリカとの交渉では、アメリカ側はミニマム・アクセスを2-5%に戻すことを主張した。この背景には、日本と韓国のコメ市場開放条件が均衡を失したものになることに対する、日本の羽田外相の抗議があった。アメリカの主張に対して、許信行はエスピに「あなたがもし当初暫定的に約束した1-4%以上にミニマム・アクセスを引き上げるのであれば、私はウルグアイ・ラウンドを全面拒否し、交渉団を引き上げさせ、農相を辞任する」と主張した。結局、韓国とアメリカは、関税化猶予期間10年、ミニマム・アクセス1-4%ということで決着した。

韓国のコメ市場開放の政策過程をみると、第1の特徴は、部分開放ではなく関税化を受け入れたと解釈したことである。この点が日本の解釈と異なる部分である。合意文書の文言は日本も韓国も同じであるが、その国内的な解釈が日本と韓国との間で違っている。日本のマスコミにおいては、

(資料、第165回国会農林水産委員会会議録第12号、韓国国会事務局)

韓国は「部分開放」を受け入れたと伝えられたが⁸³、韓国が決定したのは関税化であった。韓国政府は、関税化原則を受け入れることが不可避の道であるという認識をはっきり表明している。独自の交渉力が弱体である韓国としては、日本の交渉結果から情報を得ながら、日本の交渉の枠内で、韓国経済が弱体であるということを主張し、それによって日本より有利な妥協案を得るしか方案がない。したがって、韓国としては、日本の交渉の結果に敏感に対応しなければならない。韓国は日本の事務方の交渉内容に重大な関心を寄せている。韓国の交渉内容は、日本の交渉結果の従属変数になっている。したがって、金泳三が1993年12月9日に、関税化受け入れ決定を行ったのは、日本の事務方が関税化方針を決定したということを韓国政府が確認したことを意味する。その時点で日本政府は公式に関税化を決定していたのではないが、事務方としてはすでに関税化を既定事実としていた。そのことに対する確信なしに韓国政府が独自に関税化決定を行ったとは考えにくい。

第2の特徴は、韓国では追加条項についての論議は存在しなかったことである。第165回国会の農林水産委員会報告⁸⁴において、追加条項が次のように提示された。

コメについての特別取扱条項

韓国のコメについての特別取扱条項 (Special Treatment) を協定文の付属書に反映 (Section B)

- 10年間関税化を猶予し、10年目で延長の可否を再協議
- 最小市場接近 (ミニマム・アクセス) は許容するが、履行初年度1%から始まって、5年目は2%、6年目2%からはじまって、最終年度に4%で増量
- 再協議の結果関税化する場合、初年度関税相当値は基準年度関税相当値から10%引き下げた水準とする。
- ※ 日本：関税化猶予期間6年、最小市場接近 (ミニマム・アクセス) 4—8%

韓国は、関税化の原則を受け入れ、しかも11年目に関税化する場合、関税相当値を基準年度関税相当値から10%引き下げた水準とすることを明示している。したがって、関税化を受け入れないと、再交渉で、追加的な譲歩を与えるのかどうかの問題は起こらなかった。韓国政府は、日本も関税化を猶予しているだけであり、猶予期間終了後の7年目からは当然関税化を実施するものと理解している。これは、日本には関税化を実施するという政策意図がないにもかかわらず、韓国が判断を誤ったということなのか。それとも、日本の事務方の判断と公式発表との間にズレがあり、事務方に関税化実施を固めていたということなのか。韓国政府は日本の事務方の情報移転した部分が大きく、特に塩飽の助言が交渉の戦略を決める上で重要な役割を果たした。したがって、猶予期間が終了すればコメ市場を関税化することは当然ということになる。そのため、金泳三は、特別発表を通じて、コメ自由化阻止の選挙公約を守れなかったことを謝罪した上で、コメ市場関税化の不可避性を説明し、ウルグアイ・ラウンド交渉妥結によって失うものより、得るものの方が多いと主張した。

韓国の関税化決定には、交渉過程と内容という面からも、関税化以外には道が存在しなかった。韓国の関税化原則を受け入れが明らかにされたのは、1993年12月5日のころであった。ジュネーブでの韓国とアメリカの交渉の結果、両国は関税化方式による開放原則に合意した。韓国の交渉においては、原則についての合意が先になされ、これを前提にして関税化猶予期間とミニマム・アクセスをめぐる細部協議に入った。許信行は、12月4日の交渉終了後「政府は7年間コメの関税化例外適用を貫徹するための努力を続けてきたが、これ以上どうしようもない段階になった」と語り、関税化の受容は不可避であることを示した。韓国の交渉では、関税化を受け入れた上で、猶予期間とミニマム・アクセスをどうするかが交渉の焦点で

ある。しかし、日本の事務方の関心は、関税化をどうすれば無力化できるのか、どうすれば関税化を形骸化する端緒を作ることができるのかということにあると見られる。

黄寅性総理は、1993年12月5日、関税化は必至の大勢であり、専ら猶予期間とミニマム・アクセスの程度に以後の交渉を集中することを明らかにした。そして、「我々はこれ以上国際現実から目をそらし、コメ市場を固守するのが難しい状況となった。政府は最善を尽くし、我々に有利な条件で交渉を妥結せねばならない」とした。韓国では関税化の交渉過程において、まず関税化という原則を総理や長官が決め、続いて細部へと掘り進む傾向がある。しかし、日本の交渉では、事務方のレベルで細部について妥結してはじめて、政治的に政策議題 (Policy Agenda) となる傾向がある。細部について合意できる内容であれば、原則はどうなっても構わないという立場である。日本の事務方は、関税化猶予の本当の意味が何であろうと、アメリカが要求する関税化原則の適用を延期することさえできれば、ミニマム・アクセスを3—5%から4—8%まで譲歩してもなお利益になるという発想をした。すなわち、関税化の6年間猶予で妥協したことは、日本にとって勝利であると解釈する。猶予期間終了後に関税化するかどうかの問題は、6年目に考えればよい問題であり、現段階では関税化を猶予させることができればよい、そうすれば食管法の基本的な骨格を守れたことになると解釈する⁸⁵。

コメ関税化の政策決定過程における日本と韓国の行動 (behavior) の差は次のようにまとめられる。

第一、韓国はコメ交渉を総理と農相などの閣僚が主導したが、日本は事務次官と農水審議官などの事務方が主導した (政策決定過程の差)。

第二、韓国は原則論を優先させて関税化に合意したが、日本は原則論と現実論の妥協点を探るため、実務レベルの合意を優先した。すなわち、韓国は総論優先、

日本は各論優先であった (政策決定内容の差)。

第三、韓国は大統領がコメ交渉の結果について責任を負って、謝罪し、総理・農相を解任して問責を明らかにしたが、日本は首相が交渉結果について謝罪はしたが、事務次官以下の実際の決定者に対する人事権を事実上持っていないため、システム上問責を明らかにすることが難しい (問責制度の差)。

7. 細川首相のコメ市場開放決断

日本のコメ関税化の決断が公式になされたのは、1993年12月14日である。12月13日の夜、細川は、自民党、新生党、公明党、民社党からドニー調整案を受け入れやむなしという回答を受けたが、社会党だけがまだ答えを出せなかった。ジュネーブのガットに対する回答期限は12月14日午前2時に迫っていた。細川は、12月14日零時までには調整案の受け入れに同意することを社会党の中央執行委員会に要求したが、社会党は党内の意見調整ができなかった。もし、12月14日の2時を過ぎれば、時間切れとなって交渉は決裂してしまう。したがって、細川はジュネーブへ直接電話し、「日本はいま、一所懸命に協議している最中なので、もう1時間待ってくれ、締め切りを延ばしてくれ」と要請して承諾を受けた。しかし、この事実は社会党には知らせなかった⁸⁶。午前2時を少し過ぎた頃、久保書記長は、社会党としてもドニー調整案受け入れはやむを得ないという返答を細川に伝えた。

細川はジュネーブの遠藤大使に電話連絡を取り、ドニー調整案の受け入れを伝えた。これによって、コメ自由化反対という日本の聖域が崩れた。12月14日3時50分、細川は、次のようにドニー調整案の受け入れを決定した。ドニー調整案には、コメの1995年からの関税化という内容が含まれている。ただし、6年間は関税化を猶予し、その代わりにミニマム・アクセス4—8%を義務づけている。しかし、6年後に関税化する場合は、1995年度関

税相当値から15%引き下げた水準から関税化をスタートさせること、また、関税化猶予を続ける場合は、ミニマム・アクセスの追加負担を行うことが義務づけられている。したがって、細川のドニー調整案の受け入れは、日本政府がコメ市場関税化を受け入れたことを意味する。

細川首相は12月14日午前2時半過ぎから、連立与党との首脳会議、臨時閣議を首相官邸で開催した。閣議で羽田孜外相は、日本が貿易・経済大国としてリーダーシップを示すという立場から、ジャメイ・ドゥニー新多角的貿易交渉市場アクセス分野議長の調整案を盛り込んだ最終文書の採択に同意することを提案し、全閣僚の了承を得た。細川はウルグアイ・ラウンド農業交渉に関する発表文を読み上げ、調整案の受諾の経緯を説明した。細川は「日本が主張してきた基本的な考え方が相当程度取り入れられている。日本には3つの選択肢があったが⁸⁷、将来の国益を考えて調整案受け入れを選択した。断腸の思いの決断だ。コメの国内完全自給を貫くことができず、誠に申し訳なく思っている」とした。調整案によってミニマム・アクセスを受け入れたことは、部分開放であり、国内完全自給が破られたことを意味する。もし、関税化したとすれば、完全開放であることを意味する。

しかし、細川は、関税化の猶予期間が切れる7年目以後について「関税化を受け入れる考えはない」と明言し、あくまで部分開放を継続する考えを示した。細川のこのような解釈は、ドゥニー調整案の内容とはズレがあるので、2001年に日本がどのような選択をするかということは、日本の政策決定システムの信頼性を測る試金石になる。

交渉経過についての情報が公開されなかったということについては、外交戦略を公開し明らかにすれば交渉を不利にしてしまうので、やむを得ない措置であり、心からお詫びするとの謝罪をした。細川の国民に対する謝罪には2つの要素がある。第一は、コメの国内完全自給を貫くことができなかったことについての謝罪である。日本政府は従来、自給政策によってコメの高価格政策を維持し、

コメ生産を支持してきた。しかし、高価格政策の行き過ぎはコメ生産の過剰をもたらし、減反政策を樹立せねばならなくなった。このような問題があるのにコメの自給政策を維持することは、非合理的であるといえよう。したがって、細川が自給政策の放棄を国民一般に対して謝罪することには理由がない。では、細川の謝罪は、誰に対する何のための謝罪であるのか。それは、コメ生産者に対する謝罪に過ぎず、コメ生産者の経済的な損害についての謝罪に過ぎない。国益の面からは、コメの自給放棄は経済的に利益になる。第二は、コメ交渉の過程を秘密にして、追加条項の存在を明らかにしなかったことについての謝罪である。しかし、日本の政策決定システムにおいては、政治家が決定過程の主役ではないので、今後もこの問題は繰り返されると言えよう。問題は、首相個人が秘密交渉の内容を知っていたかどうかである。羽田外相の「首相も知っていたさ」という発言からは、細川が交渉内容を知っていたということがうかがえるが、細川は、政策決定過程の中で公式にこの問題を議論したことはない。

細川は、コメ市場の部分開放決定は3回の国会決議⁸⁸の趣旨に沿ったものであると受け止めている。すなわち、コメ市場の国内完全自給を貫徹することはできなかったが、国会決議の趣旨は守ったと主張している。しかし、国会決議においては、コメの供給を外国に依存しないことと、コメの完全自給と要求しているはずである。では、細川の言う国会決議の趣旨とはいったい何であろうか。ミニマム・アクセスを受け入れてもなお、国会決議の趣旨に従おうとすれば、ミニマム・アクセス分を国内流通にさせない政策をとるしかない。すなわち、ミニマム・アクセス分を、第3国に援助物として送るか備蓄して家畜飼料用に転換するという政策である。細川の発言はこのような意味を念頭に置いたものだったのか。そうだとすれば、日本のコメ市場は自由化したことにはならない。

細川は、コメ市場の部分開放以後の対策について、「これを機に農業維新を実現することができるよう全力で国内対策に取り組む。日本の農業に展

望が開けるよう思い切った農業再生のビジョンづくりに取り組む」と強調した。さらに首相を本部長とする「緊急農業・農村対策本部」を関係閣僚で構成し、内閣に設置することを明らかにした。

細川は、コメ部分開放の決断に臨んで、2つの立場のジレンマに悩んでいることが分かる。すなわち、公益の代弁者として日本経済全体のためコメの開放を積極的に進めようとする首相官邸・外務省の立場と、コメ開放の被害者である農民に対する謝罪を重視する農水省の立場との対立を調整することで悩んでいる。前者の立場をとれば、コメ自由化についての責任問題は生じないが、後者の立場をとれば、責任を負わなければならない。そのため細川は、両者の言い分を取り入れて、責任を曖昧にした。このような小手先の技術を用いることが、政策決定者にふさわしい行動と言えるのか。

グローバル社会において、ウルグアイ・ラウンドの最大の恩恵者は日本であり、世界の中で開かれた国になるためには、コメ関税化の決断は避けられず、関税化することが、日本の首相としてのグローバルな責任であるという意識は、そこにはなかった。

第3章 関税化決定の行政責任論争：スケープゴート責任制度

第1節 日本の政官関係と行政責任

政官関係は行政責任と不可欠の関係にある。古典的な民主主義において政治家の役割と官僚の役割が区分されているのは、政治家に主人としての責任を負わせ、官僚に代理人としての忠誠を尽くさせるためである。しかし、現代行政国家においては、政治家の機能を果たす政治的官僚が登場して、政治家の活動領域が縮小し、政官関係は曖昧になった⁹⁹。したがって、行政国家においては、政官関係の公式面に加えて、非公式面まで分析しなければならない。

本稿の扱うコメ関税化決定の事例において、政官関係の融合状況が目立っている。ウルグアイ・ラウンド交渉では、行政官である農水審議官が交

渉過程を主導している。日本のウルグアイ・ラウンド交渉担当者は、行政官であるが、アメリカの担当者は次官補として政治的に任命された政治家である。その結果、日米交渉は官僚と政治家の政治的交渉になった。関税化を要求するアメリカの主張と市場開放を拒否しようとする日本の主張の対立は、議論の次元を異にする対立となった。政治家は原則を優先する傾向があるが、官僚は実利を得られれば妥協する傾向を持っているからである。しかし、両者の対立は結局のところ、国際政治の権力関係に基づき、弱い側が妥協することで解決される。

日本の交渉担当者は、行政官であるので、パラダイム転換に対する抵抗感を持っている⁹⁰。したがって、実利の面で譲歩してでもパラダイムの本質を固守しようとする傾向を示す。さらに、パラダイムの本質が維持される限り、党派的な利益にも妥協する傾向を持っている。したがって、コメ関税化がパラダイムの本質に関わる問題であるのか、それとも単なる利益配分に関わる問題にすぎないのかによって、行政官が関税化に対応できるか否かが決まっている。本稿の分析によれば、関税化はパラダイムの本質の転換という性格を持つので、行政官の対応可能範囲を越えるものであると言えよう。それゆえ、京谷と塩飽は、パラダイム転換を防ぎつつ、開放圧力を克服しようとした。すなわち、彼らはコメ関税化問題を官僚的に対応できる問題として把握しようとした。結果的に、京谷と塩飽は、実利面で妥協することによってパラダイムの転換を食い止めた。ミニマム・アクセスを当初の3-5%から4-8%に譲歩することによって、関税化適用の猶予を勝ち取った。食管制度というパラダイムの本質を維持しながら、その代償として1-3%の追加的な譲歩を行った。それは行政官らしい対応であったと言えよう。

日米交渉において、日本の行政官は日本の政治家とアメリカの政治任命者間の対立を調整する役割を果たした。すなわち、日本国内の食管制度固守というパラダイムとアメリカの関税化適用というパラダイムの対立を調整した。国内政治におけ

る族議員との協働関係を通じて発達された政治的官僚としての機能を国際交渉の場でも発揮し、官僚の立場で、政治的交渉を行うようになった。そして、パラダイム転換のような政治家の本質的な役割まで、官僚が代行するようになった。その際、政治的な対立を実務的なレベルにまで引き下げて中和し、いかなる政治的立場も政策の中に取り込んでしまうのが、日本の官僚の特徴であり、彼らはそのような技術を高度に発達させている⁹¹。

したがって、国内の政治勢力と国外の政治勢力との対立を調整するために、食管制度というパラダイムと関税化というパラダイムを実務的に調和させるように努力することになる。ただし、実務的なレベルで調整を行うということは、官僚の立場がパラダイム中立的であるということの意味するものではない。塩飽と京谷は、食管制度固守が交渉の目的であることを前提に、関税化をどのようにして妥協の中に取り入れるかを考慮した。すなわち、塩飽は、ミニマム・アクセスを許容し、これを既存のパラダイムの中に取り入れ修正するという戦略を取ることによって、新しいパラダイムへの転換を阻止しようとした。こうすれば、外圧の本質である関税化パラダイムを拒否すると同時に、国内的には、国会の決議と政治家の名分を立てることができる。すなわち、日本官僚制は、既存の熟知しているパラダイムを固守しながら国内外の政治的要求を妥協させるという媒介体の機能を果たしている。これを政治的中間性と呼ぶことができる⁹²。

官僚がこのように国内外の政治的利益を調整しているということは、言い換えれば、官僚が政治家の機能を果たしているということである。このような特徴をもった官僚のことを、政治的官僚と呼ぶことができる⁹³。官僚が政治的機能を果たすようになると、政治家の役割は形骸化する。日本の政治システムにおけるその実例が、閣議の形骸化である。閣議において議題になるのは事務次官会議で承認された案件だけである。また、事務次官会議は全会一致を原則としており、各行政機関は拒否権集団化している。閣議における発言は通

告を要することとされており、不規則発言でさえ、事前通告しなければならない⁹⁴。閣議での議論が官僚レベルでの事前調整を前提としている。したがって、大臣が他省庁との交渉の主体となる機会が損なわれる。このように、各行政機関の決定が官僚機構の内部で完結するように高度に制度化されている。確かに、行政機関の決定には大臣の事前了解が必要だが、大臣は行政機関が提出した案を飲まないという拒否権を持つだけであり、積極的に決定を主導する機会は乏しい。また、官僚制が提案する案件に関する調整を誰が行うのかという問題もある。本来、この調整は国会が行うべきものであるが、それを官僚制に委ねざるをえないという構造が成立しており、これによって官僚制は政治的調整機能を付与され、裁量権を発揮できるようになる。

政治的調整機能を果たす政治的官僚が行政官としての身分を持っているのは、日本に特殊な伝統である。イギリスでは、政治家によって構成される内閣委員会がこのような事前調整の主体として機能し、フランスでは、政治家が自己に忠誠を誓う官僚を動員して政策を形成するという仕組みを貫徹している。日本でも、1993年秋に発表された副大臣構想は、政治的調整機能を国会議員の身分を持つ政治家に担当させるというものであった。

本稿の事例では、塩飽が行政官の立場で国際的な政治的調整機能を果たした。このような通商外交的な政治機能は、本来政治家と政治的任命者によって行われるはずであるが、日本においてはそうではなかった。行政官が政治的調整機能を果たし、しかもその人事の自律性が高くなると、政治家が調整の成果に同意を与えるということが、民主主義の観点からは重要となる。しかし、塩飽は小沢、羽田などの与党政治家に報告は行ったと言われるが、彼が農水省官僚としての政治的な立場を越えて行動することは不可能に近い。

日本の政官関係における政治的官僚の登場は、行政責任を大きく混乱させる。政治家に対しては選挙で落選させるという統制手段があるが、官僚に対する問責は難しい。官僚には身分保障がある

ので、違法・過失がない限り懲罰は困難であるし、特に、政策内容については、古典的行政責任論による問責は不可能である。現代行政国家においては、官僚が実質的に政治的機能を担っているにもかかわらず、制度上その政治的責任を問責できないというジレンマが存在しているのである⁹⁵。

このジレンマを改革するためには、現代民主主義の政官関係の根幹を変えなければならない。政治的官僚に対しては、その政策内容について政治的責任を問う必要があり、事務次官まで身分保障の対象となっている古典的官僚制の原理を修正しなければならない。政官関係の曖昧さは、日本の政策決定システムに無責任な構造を生じさせる。これは、政官関係の曖昧さによって民主的統制の経路が遮断されるためである。政治的官僚が決定した領域については、政治家に対して政治的問責ができず、官僚に対しても政治的問責ができない。したがって、このような領域は、政治的責任を免れることになってしまう。これが原因で、内閣に対する責任問責が困難となり、行政責任は曖昧になる。政治的官僚の存在が行政責任を曖昧にさせる所以である。

1940年代の行政責任論争は、アメリカとイギリスにおける、官僚の裁量権の増大と、議会の統制能力の不備から生じたと言えよう。しかし、日本の政官関係に関して行政責任論争が提起されるのは、政治的官僚の責任を処理する方法を見出すためである。政治的官僚の行為については、大臣が責任を負うのか、それとも行政官が責任を負うのか、行政官が責任を負うとすればどのような方法によってか、といったことがそこでの論点となる。

塩飽の場合、1994年4月退官し、その後、6月に農水省の天下り先である農畜振興事業団の理事長に栄転し、10月には蚕糸砂糖類価格安定事業団との統合により農畜産業振興事業団理事長となったので、政治的責任を負ったとは言いにくい。政治的官僚としての塩飽は、日本の政策決定システムと行政責任システムの内部では、政治的責任を負わなかったと言えよう。しかし一方、畑も関税化決定の責任をとって辞任することはなく、1994

年4月には、羽田内閣の通産大臣に栄転した。これを見ると、日本の政官関係においては、誰も関税化決定についての責任を負わなかったと言えるし、そこには無責任システムが存在していると言えよう。

次は、コメ関税化決定の主要なアクター(actor)について、その役割と責任を分析する。

第2節 決定参加者の役割と責任

1. 首相の役割と責任

日本の政官関係においては、内閣が国会に対して官僚制の行動についての責任を負う。日本国憲法は、国民主権の原理に基づいて議院内閣制を採用し、内閣の存立の基礎を国民に置いている。憲法では、日本国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動すると規定している。国会は国権の最高機関であり、その議決を以て内閣の首班たる内閣総理大臣を指名する。内閣総理大臣はその他の国务大臣を任命して内閣を組織し、国会に対して連帯責任を負う⁹⁶。行政権は内閣に属しており⁹⁷、その行政権の行使について内閣が国会に対して連帯責任を負うようになっている⁹⁸。では、内閣の長である内閣総理大臣は⁹⁹、国会に対していかなる責任を負うのか。

内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国务及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する¹⁰⁰。内閣総理大臣は国务大臣を任命することができ¹⁰¹、任意に国务大臣を罷免することができる。

したがって、憲法の論理からすれば、内閣総理大臣は内閣を代表して行政権を行使でき、この権限については国会に対して単独責任を負うと言えよう。ただし、内閣としての決定については憲法第66条3項が定めるように国会に対して連帯責任を負う。すなわち、憲法の論理からすれば、内閣総理大臣個人は国会に対して単独責任を負う。

しかし、内閣法のレヴェルでは内閣総理大臣の責任の取り方が異なる。すなわち、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しており、憲法第72条を制約し

ている。これは違憲の疑いがあるといえる。憲法第72条では、内閣総理大臣は制約なしで行政各部を指揮監督するとされているからである。また、内閣法では、合議体としての内閣が行政権の行使について国会に対して連帯して責任を負うことになっているが、憲法では、内閣総理大臣は内閣の議決した方針に拘束されずに国会に対して単独責任を負うことになっている。内閣総理大臣は内閣の決定に拘束される理由がないというのが憲法の論理である¹⁰²。しかし、内閣法では、内閣総理大臣は閣議決定した方針に基づいて行政各部を指揮監督し¹⁰³、行政権の行使について国会に対して国務大臣と連帯して責任を負うという論理になる¹⁰⁴。この場合、連帯して責任を負うのは合議体としての内閣であり、内閣総理大臣ではない。もし、内閣法2条1項に基づいて、内閣総理大臣が国務大臣と連帯して責任を負うとすれば、それは違憲であるといえよう。

要するに、内閣総理大臣は、憲法上は、政策決定において強力な決定権を持っており、国会に対しても単独で責任を負うといえよう。

しかし、コメ関税化決定で示された細川首相の役割と責任意識をみると、憲法と乖離が大きいと言えよう。細川は内閣法の期待する行動をとっていたにすぎない。

細川は都市圏を基盤とする日本新党の代表であり、コメ関税化は支持者の利益に寄与する。また、国益を代表する首相としての立場からは、コメ関税化を受け入れて、ガット体制の崩壊を防ぐことが、合理的な決定であるといえよう。しかし細川は、連立政権の首班として、コメ市場関税化反対という8会派合意に縛られており、内閣存続という現実政治上の配慮から、関税化に躊躇せざるを得なかった。また、国会の3度のコメ市場自由化反対決議は、細川内閣が関税化を拒否する際の根拠になった。反面、アメリカの持続的な関税化要求、国内輸出産業による関税化支持、さらに相互依存的国際社会における日本の生存といった要因は、関税化を不可避としている。

細川は、個人としての立場と首相としての立場

のジレンマ、また、国内政治上の立場と国際政治上の立場のジレンマに陥っている。首相のこのジレンマを解決するために、塩飽が創案したのが、関税化猶予とミニマム・アクセスの増大という案であった。この案を受け入れるにあたって細川は、関税化を防いだと説明したが、これは国内でしか通用しない説明であり、その実態は関税化受け入れに他ならなかった。こうして、政策決定の二重構造が生じ、政策の真実が隠されるようになり、政策決定の責任も曖昧にされることになる。

細川は、コメ関税化決定について、誰に対してどのような責任を負うのか。民主主義の原則から言えば、国会の意思と連立政権の合意に反した決定を行った細川は、国会の信任を失った状態にあるので、解散によって国民の信を問うのが責任を尽くす行動である。これが日本国憲法の原理であり、民主主義の精神である。したがって、それをしなかった細川は、憲法レベルでは、無責任な決定者である。

しかし、内閣法レベルでは、首相を無責任者として断罪することができない。コメ関税化決定は内閣の全構成員の合意によって下したものであるので、合議体としての内閣が国会に対して連帯責任を負うことになる。首相個人としては、責任を負う必要がない。さらに、国会の多数派である連立政権8会派が内閣として関税化を決定する際に、8会派に対して十分な根回しを行い、社会党と村山の反対も乗り越えたので、内閣としての決定が国会から問責されて解散に追い込まれるおそれがない。

要するに、細川は、法律上は国会に対する責任を尽くしたが、憲法上は無責任な決定者である。憲法レベルの責任と法律レベルの責任とのズレを埋める日本的な方法として挙げられるのが、1)時の経過による責任の忘却 2)スケープゴート作り 3)新しい政策による慰撫である。これによって責任の二重構造が混在され、日本の責任制度は曖昧性を持ち続ける。この曖昧性を最大限に利用して権力を拡大したのが、官僚制である。

細川に対する、外在的な統制主体は、国会と連

立与党である。細川は、政策決定上の手続によって外在的統制主体の同意を得たので、外在的制度的責任を尽くしたと言えよう。ここで責任を尽くしたというのは、統制者が問責しないという意味である。たとえ、決定において政治的な罪があったとしても、統制者が問責しない限り、責任を尽くしたことになる。また、細川に対する内在的統制主体は、憲法上は存在しない。内閣法に照らしても、細川は閣議の決定に従ったので、内在的・制度的責任を尽くしたと言える。内在的・非制度的な統制主体は存在するのか否かが不明であり、細川を問責できない。農政審議会という諮問機関は存在するが、首相に対して答申を行う機関であって、統制を行う機関ではない¹⁰⁵。

責任論においては統制主体による責任問責が終了すれば、責任は尽くされたと考えて構わない。その意味で、細川は、外在的・制度的、内在的・制度的責任を尽くしたといえよう。また、外在的・非制度的統制と内在的・非制度的統制は、批判や答申のレヴェルでは存在するが、首相を拘束するほどの権威がない。

要するに、細川は、コメ関税化決定についての憲法上責任を問われなかった。その結果、農民に被害を与えたことと政策への信頼を裏切ったことについての責任を負わなかった。この責任は解消されることなく、他の主体に転嫁されることになると予想される。

2. 農相の役割と責任

日本の政官関係においては、大臣は、法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する¹⁰⁶。日本の各省庁は、機能主義の組織原理によって組織されている。外務・大蔵・法務などは中央政府固有の機能であるが、農林水産・通商産業・運輸・建設などは、産業管理を縦割りに分割したものである。従来、農業管理は国内問題として認識されていたが、国際的相互依存の進展に伴って、外交的な性格を帯びようになり、外務省との政策の一貫性と調和を考慮して政策を決定しなければならないようになった。こう

して、既存の農業政策のパラダイムは解決できない問題が生じるようになった。したがって、大臣の固有の政策権限が侵害され、他省との合意が必要となり、その責任も連帯化する傾向がある。

大臣は、省庁の事務を総括し、職員の服務について、これを統督する¹⁰⁷。また、大臣は、主任の事務について地方公共団体の長の担う国の行政事務に関し、その長を指揮監督することができる¹⁰⁸。大臣は省内的には、担当政策の最高責任者である。しかし、大臣の権限のうち、法律の改正、廃止、政令の制定は閣議の決定に拘束される。国家行政組織法第11条では、「各大臣は主任の行政事務について、法律もしくは政令の制定、改正又は廃止を必要と認めるときは、案をそなえて、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めなければならない」としている。

食管法の廃止は、農相が単独で処理することができず、閣議を経なければならないことは法文上明確である。では、食管制度の廃止をもたらすコメ関税化決定は、農相が単独で行えるのか。言いかえれば、法律の改正、廃止をもたらす政策決定は閣議決定なしに行えるのか。

コメ関税化の決定は、法律の文言通りに解釈する限り、農相が単独で決定できる問題であるか否か不明確である。コメ関税化決定は関税化の猶予であり、既存の食管法を根本から変えるものではないと解釈すれば、農相が単独で決定できるということになる。すなわち、農相は、法律改正に至らない問題については、自ら決定を行う裁量権をもっている。このような農相の裁量権に基づいた政策決定については、農相個人が、国会に出席して応答責任を負えば、農相の政策決定についての責任は終了することになる。

コメ関税化決定が農相の裁量権の範囲内であるとすれば、畑は決定の責任を単独で負わなければならない。しかし、農相の裁量権の範囲外であるとすれば、決定の責任は分散される。コメ関税化においては、細川が決定過程を主導していたので、畑は裁量権を持っていなかった。したがって、畑にはこの決定についての責任がないと解釈できる。

全てが首相の責任になると言えよう。ここにおいて、畑は、法律上の権限と裁量権を首相に転嫁している。細川は内閣の最終責任者として、農相の権限の範囲を越える決定を行った。

畑は、コメ関税化決定について、いかなる責任も負わなかった。農業政策の最高責任者であるにもかかわらず、農業生産者に将来被害を与えることになるということに関して、目に見える形で問責されなかった。農相を辞任したわけでもなく、選挙で落選したわけでもなかった。1994年4月の羽田内閣では通産相に就任し、1996年の太陽党結成に参加し、幹事長に就任した。畑は日本の政策決定システムにおいて禁止されている政策決定をしたにもかかわらず、責任システムにおいてはいかなる責任も負わなかった。このことから、畑が政策決定における役割に相応した責任を負っていないことが分かる。最高責任者は、問題が生じた場合には自分が犠牲になるという覚悟を示すことによってはじめて部下に対する指導力を持つことができる。畑のように、農政の最高責任者として自己犠牲を覚悟するという責任意識が欠けていては、尊敬される指導者にはなれない。部下も公益にかなう政策の実現に献身することをやめ、政策決定によって自らの利益を実現しようとするようになってしまう。

畑は、外在的・制度的統制も受けていない。畑は細川に決定権限を転嫁したので、細川が代わりに責任を負うことになった。畑の無責任な立場を批判することによって外在的・非制度的統制をはかることは考えられるが、マスコミが畑の立場を批判したりすることはなかった。すなわち、農相に対する統制装置は不十分であった。内在的・非制度的には、畑を統制しうる主体は存在しない。ギルバートの統制の分類は、各類型に該当する統制の主体が存在することを前提とした議論であるが、統制の主体が存在しなかったり、曖昧であったりする場合にはうまくいかない。また、統制の主体が多面的であると、統制に対する責任観が失われ、統制の責任を他の統制者に転嫁するおそれがあるので、効率的ではない。

要するに、畑は、コメ関税化決定において、細川に権限を転嫁することにより、責任を負わない状態にあった。

3. 事務次官の役割と責任

日本の政官関係においては、事務次官は官僚制の事務方の最高責任者である。政務方には2人の政務次官が置かれる¹⁰⁹。その上に農水大臣が存在する。農水大臣は、農水省の行政の最高責任者である。行政国家において行政府に委任されている裁量権と委任立法の最高決定者である。事務次官は、局長と課長に権限と責任を委譲することができる。では、事務次官と局長の業務上の関係は、どのような関係であるか。議会と官僚制の関係のように、主人と代理人の関係であると言えるか。主人と代理人の関係の本質は、主人が代理人の最終的な人事権を持つということにある。しかし、局長と課長の最終的な人事権を持っているのは、事務次官ではない。局長の主人は、農水省大臣である。事務次官は大臣の代理人であるが、局長の主人ではない。したがって、事務次官と局長は、大臣の代理人として同じ資格を持っている。事務次官と局長の間には、大臣を支えるための業務上の相互協力関係は存在するが、事務次官は局長の主人ではない。局長は、事務次官への服従より、大臣への服従を優先（priority）しなければならない。行政国家化に伴い、局長と課長は政治的な役割を果たすようになったが、その忠誠の対象は大臣である。事務次官への服従は大臣への忠誠を前提にして正当化されるにすぎない。

日本の官僚制における人事の自律性の高さは、局長と課長の忠誠を大臣より、事務次官に向かわせる傾向をもたらす。この自律性は、日本の政官関係に断絶を生じさせる原因となる。政官関係の断絶によって、政治家は官僚制の裁量権を統制できなくなり、官僚制の責任を確保することができなくなる。行政国家化に伴い、官僚制の統制困難化という一般的な現象にさらに人事の自律性という要因が加わることによって、日本の官僚制に対する統制は不可能になる。

自律性を持つ官僚制は、一つの政治主体となり、自らの政治的な立場を保持・拡大する傾向がある。官僚制は、地域への予算配分の裁量によって政治家に利益を与え、これによって彼らの支持を調達する。官僚制は政策の計画段階で、政治的な決着までを視野に入れ、政治勢力を調整する手段を用意してから、政策案が完成させる。すなわち、官僚制の政策立案は、効率性と専門技術に基づいたものではなく、政治的な性格を持つ。この場合の官僚は、政策の実行者ではなく、政治の計画者になる。政治家は、官僚が立てた計画の流れをたどる操り人形に過ぎない。

コメ関税化の事例においては、京谷事務次官が、政治的な調整を担当する政治的官僚の最高責任者であった。局長、課長の政治的機能は、官僚制が自律性を持つがゆえに、農相によっては統制されない。フリードリッヒの新しい責任論が言うように、言論と政策協同体 (policy community) による間接的な統制は可能だが、それによって局長や課長の責任が解消するわけではない。責任の解消は、局長や課長に権限を付与した者でなければ行えないからである。したがって、事務次官が統制者・責任者にならなければならない。これは日本に特殊な論理であると言えよう。しかし、事務次官は憲法上、政治的責任の主体ではない。政治的な機能を担う事務次官が政治的な責任を負わないというところに、日本の政策システムの矛盾が現れている。では、事務次官は政治的な責任を農相に転嫁しているのか。コメ関税化決定においては、京谷は畑に責任転嫁したわけではない。畑が責任を負って辞任するようなことは起こらなかった。京谷は1994年4月に辞任したが、これは政治的な責任を負ったというより、通常の定年退職に近い。京谷は、コメ関税化決定と食糧制度を固守できなかった責任を塩飽に転嫁した。すなわち、京谷が責任転嫁した対象は官僚であり、官僚制の自己責任という形がとられることになった。

このように、コメ関税化決定において、京谷は外在的な統制は受けなかった。内在的な統制に止まった。また、京谷は、憲法上の制度的な統制、

すなわち、農相と国会の統制からは自由であった。ただし、食糧制度への忠誠が足りなかったことの責任を非制度的に追及され、塩飽が辞任することとなった。コメ関税化において、京谷を統制できたのは、内在的・非制度的な統制のみであった。

要するに、コメ関税化決定において、農水省は専門知識への機能的な責任を負っていったと言えよう。食糧制度固守という専門知識は、農水省の官僚にとって忠誠の対象であるが、統制者にはならない。それはあくまで、官僚自らの専門的な良心に照らした統制である。専門的な良心は、政策共同体 (policy community) 内部に共有された専門知識という形をとって、政治的官僚を統制する。しかし、政策共同体は政治的官僚の主人としての資格を持っていない。したがって、政治的官僚は、統制から自由な存在になる。しかし、他者からの統制を受けない政治的官僚は、自己責任を実現するために、官僚制内部にスケープゴートを作るようになる。このスケープゴートになったのが塩飽であった。

4. 農水審議官の役割と責任

コメ関税化の決定は行われたが、この政策決定についての政治的責任は解消されなかった。公式には、細川が最終的な決定を行ったが、細川はその決定に相当する責任を負わなかったと言える。コメ関税化決定は、国会の3度の反対決議と、連立8党派合意に反するものである。しかし、政府は何度もコメ市場の関税化を行わないと宣言したにもかかわらず、関税化決定を行った。したがって、この決定の政策上の罪は重く、内閣総辞職に値すると言える。しかし実際には、内閣は総辞職せず、緊急農業農村対策本部による被害農村の政策的支援が行われた。韓国では国務総理と農相が辞任することによってコメ関税化の問責に応じたが、日本では政治家が責任を負わなかった。韓国では、本来大統領がコメ関税化の責任を負うはずであったが、国務総理にその責任を転嫁した。しかし同時に、大統領の明快な謝罪発言もあった。

日本では、細川首相の謝罪発表はあったが、弁

明に傾いた内容であり、関税化ではないと強調するものであった。パラダイム転換によって旧来の政策に対する信頼を裏切ることについて、はっきり謝罪せず、その結果、責任も曖昧になった。首相も農相も、コメ関税化決定について何ら責任を負担しなかった。こうして、政治家が責任をはっきり負わない政策決定システムが出現した。ここでは、政治的責任を負う主体が政治的官僚しか存在しない。通常、行政職員は過失・違法についてのみ問責される。政治的官僚が政治的責任を負うことは根本的に不可能に近い。政治的責任は、落選による失職のリスクを冒すことによってはじめて果たすことができる。政治的官僚は、政治的失職のリスクがなければ、真の政治的責任ではない。政治的官僚は、政治的責任によって職を失うことはない。特に、日本のように政治任用職が少ない官僚制では、そのことが明確である。

したがって、コメ関税化決定と農業交渉の決定的なキーマンであった塩飽の政治的責任を問責することは困難である。しかし、政治的責任は誰かが負わなければならない¹¹⁰。細川や畑が責任を負わないとすれば、政策決定過程のキーマンが政治的責任を代わりに負わなければならない。しかし、関税化決定は、違法・過失によるものではなく、法律自体の変更であるから、民事責任・刑事責任の追及には向かない。政治的官僚は、個人としてではなく、組織として動く傾向がある。彼らは、自分たちが政治的役割を果たす代償として政治的責任を負わねばならないということを認識しており、この政治的責任を果たすために、官僚制組織の内部にスケープゴートを用意する。コメ関税化決定が避けられないということは、1992年11月の時点ですでに予想されたので、農水省の政治的官僚は、定年退官する予定であった京谷と塩飽の定年延長して、予想されるコメ関税化へのスケープゴートとして準備したと言えよう¹¹¹。塩飽は、日本がコメ関税化を受け入れざるを得ないことを認識しており、スケープゴートになる覚悟で交渉に臨んでいたと言えよう。塩飽は食管制度を固守することを使命 (callings) として考え、関税化猶予

という案を作り上げた。しかし、この案は、2001年以降のコメ輸入について白紙からの再交渉を許すものではなかったため、塩飽は使命を果たすことができなかった。塩飽は、食管制度というパラダイムを防衛できなかった責任を負わなければならない。塩飽は関税化へのスケープゴートとなる覚悟をもっていたが、それだけではなく、食管制度という既存のパラダイムを固守できなかったことに対する懲罰としての問責も必要である。したがって、塩飽の辞任の性格をどのように把握するのかは、責任論の視点からは重要な問題である。

本稿では、塩飽の辞任をスケープゴートとして把握する。それは、食管制度という既存のパラダイムを守れなかったことについての責任をとったものではない。塩飽は、政治的官僚として、首相や農相などの政治家が負うべき政治的責任と京谷や農水省の局長・課長などの政治的官僚層が負うべき政治的責任を、代わりに贖ったのである。

塩飽の辞任によって、食管制度の固守が不可能になったことに対する問責を解消することができる。こうして、1994年6月以後、食管制度廃止・改革の議論を本格化することが可能になった。

塩飽のように定年退官する人物に、政治的官僚の政治的責任を転嫁して、スケープゴート化するという発想は、従来の責任論の論理では説明できない。戦後日本の政策決定システムに特殊な発想の一つであると言える。これは、本稿がコメ関税化決定過程の分析を通じて発見した事実の一つである。フリードリッヒは、行政国家の官僚がその裁量権行使についての機能的責任と政治的責任の両方を充足する必要があるとして、官僚の政治的責任も考慮しなければならないと主張した。フリードリッヒが考案したのは、政治的官僚を多元的に統制する方法であった。そこには、これによって官僚を完全に統制できるという前提が含まれている。

しかし、日本の責任制度は、官僚を完全に統制することはできないという前提を含んでいると思われる。政治的官僚を完全に統制することができないので、その代わりにスケープゴートを作って、

責任転嫁し、不十分ながらも責任をとらせるという価値選択を行っている。このような論理は、行政学の責任理論では議論されたことがないものである。

塩飽は政策決定過程で、パラダイム転換についての選択を行った。本来このような選択は政治家が行うべきものであるが、政治家にはそれだけの知識と能力がない。このような政治家に対して、政治的官僚はいかなる関係を形成するのか。官僚である以上、主人である政治家を補佐しなければならない。しかし、コメ関税化決定過程においては、事務方の決定は、与党の有力政治家の承認を受けただけであった。すなわち、政治的官僚は、国会の本会議や委員会に報告し、忠誠を尽くしたのではなく、与党の少数の有力政治家に報告して承認を得たに過ぎなかった。

要するに、政治的官僚は、政治家は官僚制的なピラミッド (pyramid) 構造を成しているのとらえ、何人かの族議員の同意をえれば、政治家全体の承認を得たことになると理解して行動する。しかし、有力族議員であっても、議員同士の対立する利害を調整することは至難の業である。決定から除外された政治家の不満は、スケープゴートによって解消されなければならない。塩飽はこのような政治家の不満のスケープゴートになったと言える。

スケープゴート制度は、他者責任である。政官関係には、政治家が官僚の行為についての責任を負うという主人—代理人関係に基づく他者責任が存在するが、官僚が政治と政治家の責任を代わりに負うという論理は聞いたことがない。これは行政国家化によって生じた新しい責任論理である。フリードリッヒは、行政国家において、官僚が自己責任を負うことができるような論理展開を行った。特に、自律的責任を強調することで、自己責任の論理を強調した。しかし、コメ関税化決定において現れたのは、官僚が政治家の代わりに責任を負う他者責任である。

では、政治的官僚がスケープゴートとして他者責任を辞職という形で負うという方法は、制度化

されたものなのか。他の政策決定過程にも存在するのか。もし、他の政策決定過程において、このようなメカニズムが非制度的に働いているとすれば、この現状をどのように解釈するのか。

第3節 責任転嫁：スケープゴート作り

現代行政国家においては、政策決定過程における政治的官僚の活動が活発になる。政治的官僚の性格をどのようにみるかは、現代行政学の主要な論争の一つとなっている¹¹²。政治的官僚がその裁量権に基づいて政治的機能を果たすのであれば、同時に政治的責任を負わなければならない。しかし、官僚制の政治的責任を問うことができるシステムは制度化されていない。日本においては、君主国家の伝統の下、審議会などの直接的に国民から世論を吸収する制度が存在した¹¹³。

このような伝統は戦後にも残り、官僚制優位の政治過程を正当化しているが、これによって官僚制が自己規制を行うわけではない。それは、有職者と市民の意見を受信する制度ではあるが、官僚制に対する統制者の資格を持っているわけではない。

現代行政国家においては、政治的官僚が議会の統制範囲を越える情報と裁量権を持つことになった。しかし、統制権威を持っている主体は、議会しかない。したがって、責任統制の空白領域が生じる。政治的官僚は、責任統制の空白領域をどのように責任解消しているのか。本稿で提示されたスケープゴート作りは、その1つの方法であろう。しかし、この方法は、民主主義の制度としては認められないものである。

要するに、民主主義における政官関係の責任制度は、政治家がスケープゴートになる制度である。これは他者責任の原理である。官僚は代理人であり、主人である政治家がその責任を代わって負うことになる。しかし、行政国家の政官関係では、政治的官僚が責任を負うことになる。政治的官僚の責任を問うために、フリードリッヒは、自己責任の原理を主張した。これがファイナーの酷い批判を受けて、1940年代の行政責任論争が展開され

た。フリードリッヒの新しい責任論は、他者責任である民主主義の責任論理を崩すものであったので、ファイナーは民主主義を擁護するために論争を提起したのである。

本稿では、コメ関税化の決定過程の分析を通じて、フリードリッヒの新しい責任論の限界を明らかにした。すなわち、行政国家における官僚の自己責任の論理の限界を提示した。機能的責任と政治的責任を盾にした官僚制の自己責任は、統制する資格を持つ主体の形骸化を招き、誰も責任を負わない状態をもたらしてしまった。政策決定システムの参加者の誰かが責任を負わなければならないにもかかわらず、誰も責任を負わないので、政治的官僚は、スケープゴートを官僚制の内部に作る必要性を感じるようになる。

官僚制はスケープゴートを計画的に作るができる。その際スケープゴートの犠牲の最小化を目標とする。コメ関税化の事例の場合、スケープゴートの対象として、退官が迫っており、かつ事務方の最高責任者でない塩飽を選ぶことによって、農水省の政治的な犠牲を最小化した。塩飽をコメ関税化決定のスケープゴートとして選んだのは、効率性を優先する官僚的な方法である。塩飽は、行政国家において、政治的官僚が自らの政策責任の限界を乗り越えるために作り出したスケープゴートである。これも他者責任のように見えるが、民主主義の他者責任とは以下の点で異なる。

第1に、官僚が政治家の責任を代わりに負っている。民主主義では、官僚の責任を代わりに負うことが、統治の権威を持つ主人 (principal) としての責任であった。官僚は主人としての資格を持つにふさわしくない。官僚が主人の役割を果たすようになれば、民主主義ではなくなる。

第2に、官僚には責任を負う主体としての権威がない。民主主義では、スケープゴートは、国民の信託を受けている代表に要求される属性である。民主主義は権限を代表に委譲すると同時に、国民の責任を代表に転嫁するという原理である。代表は、権限 (power) と責任 (responsibility) の両面を持っているので、権威 (authority) がある。

官僚には権限が委譲されているが、責任は議会に残っている。したがって、行政国家においても、政治家が責任を負うというのが民主主義の原理である。本稿はファイナーの立場を支持している。官僚が責任を負おうとすれば、民主主義に反すると言える。ファイナーの批判に対してフリードリッヒが自分は民主主義を支持していると弁明したのは、責任論争に含まれている核心を現している。

第3に、最高権限を持っている官僚がスケープゴートにならなかった。指導力は、最高権限を持つ主体が最大の責任を負うことによって、正当化される。農水省の事務方の最高権限を持つのは事務次官であるが、スケープゴートになったのは農水審議官であった。

民主主義の責任制度としては、以上のようなスケープゴート作りは許されない。政治的官僚に政治的責任を転嫁させても、権威あるスケープゴートにはならない。

行政国家は政官関係において、このようなスケープゴートを必要としている。これは既存の責任論理を一変させる発見であると言えよう。

行政国家の政官関係においては、コメ関税化の事例に見られるように、公式の決定者と非公式の事実上の決定者が分かれる場合がある。公式の決定は、憲法の原理に基づき、民主主義的な決定過程に従っている。しかし、公式の決定者の専門的な知識と経験の不足、実務的・技術的な交渉の必要などの理由により、非公式的に官僚が決定を主導する場合がある。ここには、政治家は官僚の決定を承認する役割を果たすに過ぎない。この場合、官僚は政治家の統制から独立した主体となるのか。ファイナーは代議民主主義制度では官僚の独立性は許されないという理論を展開したが、フリードリッヒは議会から独立した官僚が自らを統制するような倫理を考案した。この場合、官僚制は一つのパラダイム内での専門知識によって訓練されている。したがって、専門知識への忠誠は、パラダイム内の合理性である。しかし、コメ関税化決定のようなパラダイムを転換する決定には、パラダ

イムを越えた合理性の基準が要求される。これは、一つのパラダイムの内で育てられた政治的官僚としては決定しにくいことである。にもかかわらず、農水省官僚は、食管制度というパラダイムの枠内で、関税化という異質のパラダイムに基づく政策を調整しようとした。その結果が、関税化猶予であり、ミニマム・アクセスの導入であった。そしてそれは、6年後に白紙から再交渉するという主張の根拠であった。

本稿の分析が明らかにしたように、農水省がいくら否定しても、1993年の時点で関税化が決定されたのは明らかである。したがって、パラダイム転換の責任を誰かが負わなければならない。本来それは政治家の権限であり、政治家が責任を負うはずである。しかし、政治家は責任を負わなかった。したがって政策決定システム内の他の主体が責任を負わねばならない。そして、政治的官僚が責任の主体となり、スケープゴートを作るようになった。官僚のスケープゴート化は、民主主義制度が予想していない制度である。したがって、塩飽が官僚でありながら政治的責任を負ったことは、民主主義とは異質の責任論に基づくものであった。

第4章 総括及び今後の課題

本稿では、1993年12月14日の日本政府のコメ市場開放決定の政策過程を行政責任論の立場から分析するものである。この分析によって、制度的な決定過程と非制度的な決定過程の2つが存在すること、および主要なアクターの役割と認識に誤りがあるということを明らかにした。2つの決定過程のズレは、責任制度にも乖離をもたらし、制度的責任措置の不足した部分を非制度的な責任措置によって埋められなければならないようになった。したがって、官僚制の内部で、スケープゴートを作り、制度責任の不十分さを補完するルールを作ることになった。

この現象は既存の行政責任論の理論的な文脈からは、解釈しにくい。行政国家における官僚制の裁量権と専門的な判断を正当化するという意味で、1940年の論文で示されたフリードリッヒ (C.

Friedrich) の機能的責任の論理と自律的責任の論理が果たした貢献は至大であるといえよう。特に、戦後、日本の官僚制において、フリードリッヒの新しい責任観は、戦前システムを温存させる理論的な武器になった。占領改革によって、戦前体制を根本的改革しようとしたGHQに対抗し、戦後復興のため、経済民主化より効率的な市場統制を優先する農水省の立場は、フリードリッヒの論理と文脈を共にしている。

戦時中の1942年に立法された典型的な経済統制法である食管法を、戦後の食糧不足期にも存続させようとする意図を農水省が持つことは、市場の安定管理を自らの使命として認識している国士型の官僚によって構成された省庁として当然であろう。市場管理の専門知識と情報を持っている農水省は、GHQに対しても戦後の執権政党に対しても有益な存在であった。制度的には国会に権力が存在するが、複雑かつ緊急な経済復興と発展のため、官僚制に国会の権限を委譲したり、戦前の既得権を追認したりし、これによって官僚制の優位現象を認めることになった。この現象に理論的な正統性を付与したのが、フリードリッヒの1940年の論文であり、これに抵抗して原則への回帰を主張したのが、ファイナーの1941年論文である。いわゆる、1940年代の行政責任論争である。

最近では、英米型・大陸型の官僚制を問わず、フリードリッヒの勝利と言えるような状況が現れている。40年間続いてきた「大きい政府」への憧れは、イギリスのサッチャー首相の行政改革によって倒されることになった。民営化による「小さい政府」の方向への行政改革と、規制緩和による公共サービス供給の市場化とが行われた。消費者主権の経済思想は国際貿易にも影響を及ぼし、ウルグアイ・ラウンドにおいて、グローバルな市場自律の思想として現れた。そのため、農業分野においても関税化交渉が行われることになった。「例外なき関税化」のドンケル案は、特に日本コメ市場にとって耐え難い外圧となった。国内コメ市場は流通分野に限って自由化を漸進的に進めてきたが、他国からは保護された閉鎖的な国内市場

のみの自由化であった。農水省の市場管理の範囲は国内市場のみであった。

しかし、ウルグアイ・ラウンドの農業交渉は、農水省の市場管理範囲をグローバルに拡大するよう要求するものであった。農水省としては、市場管理を持続するか国際市場の価格による調整に任せるかの選択をしなければならなかった。日本の農水省の選択は、前者であり、「部分開放」という用語を使用し、関税化を受け入れなかったことを鮮明にした。また、2001年にはコメ輸入自由化について白紙から交渉するという言明と、新食糧法の基本内容とは、農水省が旧食糧法の市場管理の考え方から脱皮していないことをましている。京谷事務次官と塩飽農水審議官の交渉目標であった食糧固守という精神が守られたといえよう。しかし、二人の行政官は、旧制度への忠誠を果たしたが、既存の制度を信頼し、政策に順応してきた農民を裏切ったことについて謝罪しなければならない。この謝罪の責任を首相と農相が指導者として負わなかったのが、実際の決定者が責任を負わなければならない。こうして、行政官が政策決定の政治的責任を負うことになった。これは、民主主義の古典的な責任観からは規定できない状態であり、フリードリッヒの自律的責任観によって、初めて理解できることである。しかし、フリードリッヒの責任観にはジレンマが存在している。このジレンマは、責任の客観性の証明と自己統制の限界の問題である。

すなわち、農水省は、コメ関税化対策として緊急対策本部の設置と「新政策」の展開などを行い、これを通じて説明責任 (accountability) を尽くすことになったが、農民にとっては論理的に納得できても情形的に納得できない部分が残る。この残った部分についての責任は、フリードリッヒの責任論理では解消されない。したがって、この残った責任を解消するために、スケープゴートが必要である。コメ関税化決定においては、実際の決定者である塩飽をスケープゴートにしたといえよう。これは新しい責任論理であると思われる。しかし、塩飽審議官がスケープゴートとしての資格がある

のかということと、制度化については、今後の議論になると思われる。

聖書の価値観研究によれば、創造主 (Lord) は人間を世界統治の代理人 (agent) として権威 (authority) を与えた。その権限の信託には、一つの禁令があった。主人と代理人の関係を確認することであった。その禁令によって、代理人の主人に対する忠誠が確認される。人間は、創造主に対して、その禁令について責任を負う¹¹⁴。人間は禁令を犯した罪の結果、体の死になり、その罪のスケープゴートとして山羊の血によって贖った。

民主主義の価値観によれば、国民の意思は議会を通じて表明される。議会は官僚制を代理人として雇用し、立法によって官僚制の役割を統制する。官僚制は議会の代理人としての役割を果たす。統治の権威は、国民が選挙によって議会に信託し、議会には官僚制からの忠誠を受ける資格がある。たとえ議会の専門的な知識が官僚制より劣等であっても、官僚制の主人としての資格が変わるものではない。官僚制には、議会を尊敬し補佐する義務がある。行政国家の出現に伴い、議会が官僚制に裁量権を委譲し、官僚制の能力を認めるようになれば、官僚制は一層議会に忠誠を尽くさねばならないということは当然の摂理である。なぜなら、議会は官僚制の犯法罪のスケープゴートとしての役割を果たし、官僚制の政策の失敗と欠陥を贖う存在であるからである¹¹⁵。

日本国憲法は、国政は国民の信託によるものであって、その権威は国民から由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使するということを、人類普遍的な原理として掲げている。日本国民は国会における代表者を通じて行動する。国会は国民からの信託に基づいて官僚制からの尊敬と忠誠を受ける資格が保証されている。日本国憲法は民主主義の価値観を制度的な基礎として受け入れている。官僚制が国会のみに忠誠を尽くさねばならないのは、国会には、官僚制のスケープゴートとして、行政国家の官僚制の政策的な失敗と欠陥を贖う役割を果たすことが期待されているからである。しかし、コメ市場開放決定過程から明らかになっ

たことは、国会と内閣がスケープゴートとしての役割を果たさなかったということと、官僚制が政策レベルで国会に忠誠を尽くされなかったということである¹¹⁶。このような現象は、薬害エイズ事件、不実金融機関処理問題、金融危機、国連派遣問題など多様な政策分野に見られる。

本稿の将来の課題は、スケープゴートという責任制度が他の政策分野にも一般的に現れるということを検証することと、既存の責任理論の中に、スケープゴート制度を位置づけることである。特に、行政国家において、フリードリッヒの責任論の限界が明らかになっていることを証明し、それによって、ファイナーの責任論理への回帰を理論的に構築することである。

註

- 1 日本国内では一般的にコメ部分開放と呼ばれている。
- 2 日本政府は1998年12月14日コメ市場の関税化を決定した。国益のため、早期関税化することであった。1993年12月の「部分開放」は「隠された関税化」であったことを認めた。したがって、本稿で「部分開放」という用語より、「関税化」という用語をよく使っているのは、正しいと思われる。
- 3 政治レベルでの連続と断絶の議論は、村松岐夫(1981)を参照。
- 4 山口二郎(1995)「現代日本の政官関係」『日本政治学会年報』pp 163-168
- 5 本稿では、食管制度を指している。
- 6 工業生産品の輸出関連の企業と、安い商品を求める消費者がこの層に該当する。
- 7 西尾勝(1990)『行政学の基礎概念』, ch1
- 8 C.J. Friedrich (1940) “public policy and administrative responsibility”; H. Finer (1941), “administrative responsibility in democratic government”を通じて展開された。西尾勝(1995)「行政統制と行政責任」, 西尾勝(1990)「行政責任」, 森田朗(1998)「行政責任」, 村松岐夫(1964)「行政学における責任論の課題」, 村松岐夫(1974)「行政学に

おける責任論の課題・再論」, 大森弥(1970)「行政における機能的責任とグラス・ルーツ参加」などで紹介されている。

- 9 実際には、1998年12月関税化を受け入れた。本稿の予測がはずれそうに見えるが、首相の決定を無視した日本政府の非一貫性を指摘したい。
- 10 R.J. Stillman (1987), *The American Bureaucracy* ch7.
- 11 ただし、ハミルトンが追求したのは、基本的には、官僚制的政府ではなく民主的政府であった。西尾隆(1995), p. 277
- 12 ハミルトン主義では、専門的な経歴人の機能を、ジェファソン主義では、市民ボランティア・国民の公僕としての機能を期待された。
- 13 大統領の参謀機能の強化を要求した。この報告以後、大統領室は、膨大な官僚制の機構として発達した。
- 14 政治的責任ともいう。
- 15 フリードリッヒは、1960年代の論文を通じて、議会民主主義を否定する意図は持っていないと弁解した。
- 16 つまり、この場合、市場価格が他者に当たるといえよう。すなわち、官僚は管理の責任(responsibility)を市場に転化することになり、官僚は責任免除になる。
- 17 日本が責任を負わない国であることをカレル・ヴァン・ヴォルフレンは『日本権力構造の謎』で指摘する。ch1参考。
- 18 議会のみ統制主体として権限を認める。
- 19 統制主体が多元的であることを許容することによって、はじめて官僚制の自律的責任が実効性を持つ。
- 20 国際関係が相互依存関係になると、外国政府などが国内政策に介入するようになり、国内政策の主体が多元化する。山本吉宣(1989)『国際的相互依存』ch3
- 21 責任論の研究としては、J. Gaus (1936); H.J. Spiro (1969); H. Elcock (1991); D. Waldo (1968); F.M. Marx (1940)等などが参考になる。
- 22 大森弥(1974)「現代官僚制における住民参加の展

- 開];大森弥(1976)「新しい政治参加」;西尾勝(1973)「市民と都市政策」;村松岐夫(1975)「行政過程と政治参加」
- 23 市民らしい市民を意味する。住民の概念とは区別される。
- 24 大森弥(1984)「日本官僚制と裁量事象」;森田朗(1988)「許認可行政と官僚制」
- 25 西尾勝(1989)「アカウントビリティの概念」;西尾勝(1984)「行政機関の行政責任」
- 26 1980年代の自由主義的な改革の議論はイギリスから始まった。大嶽秀夫(1994)『自由主義的改革の時代』
- 27 1997年の日本行政学会のテーマであった。これを整理したのが、日本行政学会(1998)『行政と責任』
- 28 『行政学』日本評論社(1971)第3部
- 29 『行政責任の研究』岩波書店(1974)
- 30 「行政学における責任論の課題」『法学論叢』(1964);「行政学における責任論の課題・再論」『法学論叢』(1974)
- 31 「行政統制と行政責任」『講座行政学』有斐閣(1995);「行政のアカウントビリティとその内在化」『年報行政研究』(1998)
- 32 森田朗(1998)「行政責任」『行政学の基礎』
- 33 従来の責任論は、選挙によって政治評価を行う。これは政治過程を間接的に評価するもので、民主主義のパラダイムと言えよう。
- 34 ドイツの経済学者(1789-1846)。歴史学派の先駆。国民主義の立場から保護貿易・関税域統一などを主張。著書に『経済学の国民的体系』がある。
- 35 農民所得維持,食糧安保,市場安定,環境保全などがある。
- 36 コメ市場保護政策は,食管制度という形で法律として根付いている。食管制度については,佐伯尚美(1987)『食管制度』;食糧制度研究会(1996)『よく分かる新食糧制度』,農水省と農政の歴史については,農林水産省百年史編纂委員会(1980)『農林水産省百年史』;農林大臣官房総務課(1978)『農林行政史』;加藤一郎・坂本楠彦(1967)『日本農政の展開過程』などを参照せよ。
- 37 農業をめぐるウルグアイ・ラウンドについて議
- 論しているものとして,吉岡裕偏(1998)『農業とWTO』;国際食糧農業協会(1995)『世界貿易機構(WTO)農業関係協定集』;外務省経済局監修(1997)『世界貿易機関を設立するマラケシ協定』;塩飽二郎訳(1998)『ガット農業交渉50年史』;農政研究センター(1996)『ガット農業合意と食糧・農業問題』;大内力編((1995)『ガット・UR農業交渉』;千葉典(1994)「ガット・ウルグアイ・ラウンドの軌跡」を参照せよ。
- 38 中村靖彦(1994)『コメ開放』;河相一成(1996)『食卓からみる新食糧法』
- 39 梶井功(1997)『国際化農政期の農業問題』;大内力・佐伯尚美(1995)『新食糧法と激変する米流通』;『日本農業年報』(1995)
- 40 小沢健二(1997)「世界のコメ需給動向と日本のコメ輸入問題」;小池恒南(1997)「新食糧法下におけるコメ流通の動向と展望」;田畑保(1997)「新食糧法下における農業構造の動向と展望」などを参照せよ。
- 41 草野厚(1983)『日米オレンジ交渉』;宮里政玄(1990)『日米構造摩擦の研究』
- 42 グレンS. フクシマ(1992)『日米経済摩擦の政治学』;谷口将紀(1997)『日本の対米貿易交渉』
- 43 石澤靖治(1992)『幻想の日米摩擦』
- 44 もちろん,限界はある。行政責任論的な有意性を導出するための意図的な題目設定,配置は避けられない面がある。しかし,公式・非公式両面の決定過程を区分して記述することを心がけた。
- 45 主人・代理人(principal・agent)の役割関係には,命令・服従,立法・執行,指導・補佐など,様々なものがありうる。そして,どのような役割関係であるかに応じて,統制・報告,監督・忠誠,指導・補佐などの様々な責任関係が生じる。
- 46 例外なき関税化ともいう。
- 47 関税化は,輸入数量制限・可変課徴金などの関税以外の国境措置(非関税措置)を撤廃し,それと同じ効果を有する関税に置き換えることである。
- 48 牛肉とオレンジ生果は1991年4月,オレンジ果汁は1992年4月に自由化することが決定された。
- 49 プロセステーズなど8品目を1990年4月までに

- 順次自由化することが決定された。しかし、乳製品の一部と澱粉については先送りした。
- 50 祖田修 (1989)『コメを考える』pp. 74-76
- 51 これ以外にも、農協が食管制度の上であぐらをかき、農民の代表を装いつつ、実は経営主義に陥っていると批判もある。430万戸の農家に対して、農協には37万人もの職員があり、独占化して農業の進歩を遅らせ、圧力団体として日本農政を食い物にしているという見解もある。
- 52 石原信雄 (1995)『官邸2668』p. 102
- 53 石原信雄, 前掲書, p. 105
- 54 同上
- 55 日本アイスホッケー連盟副会長。立教大學経済学部 (1957) 卒, 立大岩倉組ではアイスホッケー名DFとして活躍, スクォーバレーイニスブルック五輪に出張, 引退後西部の監督。札幌五輪の監督を勤める。青森県議 2 期を経て, 1979年自民党から当選以来 6 選。1991年三塚派を離脱し, 加藤グループに加わる。
- 56 石原信雄, p. 106
- 57 同上, p. 108
- 58 官僚制優位論の政治過程研究 (辻清明 (1969), C. ジョンソン (1982), 村川一郎 (1994), 石澤靖治 (1995) 等) がこれにあたる。
- 59 この文言が、「コメの自由化には反対する」となっていたとしたら, その解釈はもっと曖昧になったと思われる。自由化は関税化と同じ意味として考えられる。すなわち, 統制経済に反対の方向であると考えられる。政府の規制によって経済を統制することをやめ, 自由にすることである。関税化も政府の経済統制の一つの手段として考えると, 自由化の場合は政府介入からの経済の分離度がより高く, 経済主体が政府の直接・間接の介入から完全に独立するということを意味する。
- 60 久保書記長の個人的な見解。
- 61 石原信雄, p. 110
- 62 日本経済新聞 (1994)『官僚』p. 62
- 63 日本経済新聞社, pp. 62-63
- 64 前掲書p. 62
- 65 この報道の出所は韓国の東亜日報である。東亜日報の報道を日本の各紙が確認し, 10月14日の報道になった。中村靖彦 (1994), p. 85
- 66 読売新聞, 1993年10月15日夕刊
- 67 同紙, 1993年10月15日夕刊
- 68 もし, 事務方が首相に報告しなかったとすれば, 日本の民主主義は危険な状態になる。代理人である事務方が主人である首相に詳しく報告しないのは, 下克上である。代理人の主な義務の一つは, 報告をよくすることである。報告を怠る事務方の意図は何かであるか。主人にとってかわろうとする権力追求の意図があるのではないか。
- 69 中村靖彦 (1994), p. 83
- 70 1987年の日米牛肉・オレンジ交渉の時にも同じような状況があった。12品目問題で始まった日米交渉は, 牛肉・オレンジ問題に引き継かれ, 1988年6月に決着した。日本政府は牛肉・オレンジの自由化をしないと言いつけたが, 最終的な結果は自由化であった。その間, マスコミでは, アメリカの最終案などが報じられ, 外堀が埋められていく感じがあったが, 生産者は, 完全な自由化はないとの政府や政治家の言葉を信じていた。政治家の発言は, 自由化を実現するための手段であった。
- 71 中村靖彦 (1994), p. 100
- 72 読売新聞1993年12月7日
- 73 本来ならば, 3%から5%への拡大であることを, 4%から8%への拡大に引き上げる。
- 74 読売新聞1993年12月14日
- 75 読売新聞1993年12月9日
- 76 読売新聞1993年12月8日
- 77 大内力・藤谷築次 (1995), pp. 42-70
- 78 読売新聞1993年12月10日
- 79 読売新聞1993年12月10日
- 80 金燦東 (1996)「韓国のコメ市場開放決定過程」pp. 14-15
- 81 委員長は副総理が務めることになっている。当時は, 李経植経済企画院長官が委員長であった。
- 82 この部分については数値に幾つかの資料が不一致する。金基満 (1994)「コメ開放拒否は目標であり, 交渉戦略であった」『新東亜』(1994. 4); 東亜日報 (1993年12月5日, 6日); 許信行 (1995)『ウ

ルグアイ・ラウンドと韓国の未来』凡友社 などを参照せよ。本稿では許信行の回顧録を基にした。

83 読売新聞1993年12月10日

84 1994年1月21日、農林水産委員会会議室で行われた。

85 しかし、この解釈は日本の官僚の錯覚である。関税化は1995年から始まったからである。2001年以後も関税化猶予を継続させようとするれば、ミニマム・アクセスを8—12%まで増加させなければならぬかもしれない。

86 石原信雄 (1995), p. 113

87 3つの選択肢とは、調整案の受け入れ拒否、包括関税化受け入れ、調整案受け入れである。

88 最初のコメについての国会決議は、1980年4月の「食糧自給力強化に関する決議」であり、海外からの食糧輸入が増え続ける中で、国内の自給度が低くなり、食糧の供給体制に不安が生じるので、食糧自給力の強化を図れという趣旨であった。この決議にはコメを自給すべきという表現はないので、精神的な決議であると理解できる。2回目の国会決議は、1984年7月の、「コメの需給安定に関する決議」である。1983年まで稲作が4年連続不作となり、コメ不足のおそれが生じた。1984年春には15万トンのコメを韓国から輸入した。この事態に対して、国会の意思として、「国民の主食であり、わが国農業の根幹作物であるコメについては、その供給を外国からの輸入に依存するという事態が今後生じることないよう国内生産による自給の方針を堅持すること」を表したのがこの決議である。3回目の国会決議は、1988年9月の「コメの自由化反対に関する決議」である。その骨子は「コメ及び稲作はわが国にとって、格別に重要な地位を占めている。また、日本文化とも関わりがある。しかも、生産者の努力で全水田面積の3割を減反している。この情勢下でアメリカのわが国に対する自由化要求の動きは極めて遺憾であり、認めない」というものである。1988年の決議には「コメの完全自給」という言葉が入っている。

89 これを政官関係の融合関係と呼ぶことができる。融合には、官僚が政治的な機能を兼ねる政治的官僚

コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析化という側面と、政治家が官僚的に行動する官僚的政治家化という側面がある。西尾勝(1990)「行政の概念」『行政学の基礎概念』

90 官僚は政治家に比べ、パラダイム順応的である。

91 自民党が、総合病院と呼ばれるほど、互いに立場の異なる様々な利益団体の要求を受け入れていることができ、また、自民党と社会党の連立が成立しえたのは、政策をめぐる理念の対立を実務的なレヴェルで中和させることのできる官僚制が存在するからである。

92 政治的中立性が党派利益を越えた公益 (public interest) に忠誠を尽くすことを意味するのに対し、政治的中間性は党派的利益の共通部分に忠誠を尽くすことを意味する。

93 飯尾潤 (1995)「政治的官僚と行政的政治家」『日本政治学会年報』

94 片岡寛光 (1982)『内閣の機能と補佐機構』pp. 237—246

95 1980年代以降のイギリスにおける行政改革は、このような現代行政国家のジレンマを規制緩和・民営化などを通じて改革しようとするものである。本稿は、1980年代以後の行政国家の行政改革は、役割と責任のズレを改革するという本質を持っていると考える。

96 憲法第66条、内閣法第2条

97 憲法第65条

98 憲法第66条3項

99 憲法第61条1項

100 憲法第72条

101 憲法第68条1項

102 首相は大臣を辞任させる権限を持っていることを想起されたい。この点について分析したのが、村川一郎 (1994)『政府の研究』

103 内閣法第6条

104 内閣法第2条2項

105 統制(control)は、独立かつ権威ある主体でなければ行えない。

106 内閣法第3条

107 国家行政組織法第10条

108 国家行政組織法第15条

- 109 普通は1人であるが、大蔵、農水、通産の3省には、2人置くことになっている。
- 110 政策決定システムは、権限委譲と問責の循環によって成り立つ。循環がないと、システムは存続困難になり、崩壊するおそれがある。
- 111 政策決定論の立場からは、農業交渉の成功のため、有能な経験者である京谷と塩飽に交渉を任せたとはいえるが、責任論の立場からは、政治的官僚の政治的責任を解消するために、代わりに犠牲者を準備したととらえられる。
- 112 山口二郎(1992)「政治行政のインターフェイスの諸相と統治機構」『年報行政研究』参照
- 113 戦後は、アメリカの影響を受けて、公聴会、市民公開討論、情報公開、行政手続法などが導入されたが、これらは国民の世論と有職者の意見を聞くための制度にすぎず、官僚の権力を抑制する機能は持っていない。
- 114 責任論の基礎的な概念が、誰に対して、何についての責任であるかによって構成される。
- 115 ファイアーの責任観の論理にはこのような世界観が含まれている。
- 116 一部の与党政治家に忠誠することは、国会に忠誠したことではない。

参考文献

1. コメ関税化についての文献

1) 本及び資料

- 石澤靖治(1992)『幻想の日米摩擦』TBSブリタニカ
- 石原信雄(1995)『官邸2668日』NHK出版
- 石見 尚(1986)『農協』日本経済新聞社
- 今村奈良臣(外)(1997)『論争・近未来の日本農業』農文協
- 大内力・佐伯尚美(1995)『新食糧法と激変するコメ流通』家の光協会
- 大内力・佐伯尚美(1995)『揺れ動く世界の米需給』家の光協会
- 大内力(編)(1995)『ガット・UR農業交渉』農林統計協会
- 大内力・佐伯尚美(1996)『日本人にとっての米』家の光協会

- 外務省経済局(1997)『世界貿易機関を設立するマラケシ協定』日本国際問題研究所
- 梶井 功(1997)『国際化農政期の農業問題』家の光協会
- 梶井 功(1997)『農業問題・その外延と内包』農文協
- 加藤一郎(外)(1967)『日本農政の展開過程』東京大学出版会
- グレン・S・フクシマ(1992)『日米経済摩擦の政治学』朝日新聞社
- 北出俊昭(1995)『新食糧法と農業のコメ戦略』日本経済新聞社
- 河相一成(1996)『食卓からみる新食糧法』新日本新書
- 国際食糧農業協会(1995)『世界貿易機構(WTO)農業関係協定集』農林水産物貿易問題研究所
- 佐伯尚美(1987)『食糧制度一変質と再編』東京大学出版会
- 塩飽二郎訳(1998)『ガット農業交渉50年史』農山漁村文化協会
- 食糧制度研究会(1996)『よく分かる新食糧制度』地球社
- 祖田 修(1989)『コメを考える』岩波新書
- 辻井 博(1988)『世界コメ戦争』家の光協会
- 土門 剛(1993)『コメ開放決断の日』日本経済新聞社
- 土門 剛(1997)『コメと農協—農業ビックバンが始まった』日本経済新聞社
- 竹中久二雄(編)(1997)『農政の総括とパラダイム転換』筑摩書房
- 谷口将紀(1997)『日本の対米貿易交渉』東京大学出版会
- 中村靖彦(1994)『コメ開放』NHK出版
- 農政研究センター(1996)『ガット農業合意と食糧・農業問題』
- 農政問題研究会(1994)『図説農政審報告—新たな国際環境に対応する農政の展開方向』地球社
- 農林水産行政研究会(1983)『農林水産』ぎょうせい
- 農林水産省(1995)『農業の動向に関する年次報告第136回国会提出』農林統計協会

農林水産省(1998)『平成10年度において講じようとする農業施策 第142回国会提出』農林統計協会

農林水産省百年史編纂委員会(1980)農林水産省百年史(上)(中)(下)農林水産省百年史刊行会

農林水産物貿易問題研究所(1995)『世界貿易機構(WTO)農業関係協定集』国際食糧農業協会

農林大臣官房総務課(1978)農林行政史 第1巻 農林協会

日本経済新聞社(1994)『軋む巨大権力・官僚』日本経済新聞社

服部信可(1987)『アメリカのコメと牛肉』全国農協中央会

宮崎宏・服部信可(1988)『穀物メイジャ』家の光協会

宮里政玄(1990)『日米構造摩擦の研究—相互介入の新段階を探る』日本経済新聞社

森島賢(1994)『コメの生き残る道』東京新聞出版局

森島賢(外)(1995)『世界は飢えるか—食糧需給長期展望の検証』農山漁村文化協会

吉岡裕(1998)『農業とWTO』農林統計協会

吉岡裕(1998)『食料安全保障』農林統計協会

R.バーバック・P.フリン『アグリビジネス』大月書店

食糧庁(監)(1995)『食糧関係主要法規集』大成出版社

朝日新聞CD-ROM(1990年—1995年)検索語「食糧庁」「農水省」「農林族」「コメ部分開放」「コメ関税化」「食管制度」「全中」「農業」

朝日新聞CD-ROM(1994年)検索語「コメ」「食管改革」

朝日新聞CD-ROM 内容検索語「コメ関税化」(1993)「食管制度」(1994)「食管改革」(1994)

読売新聞 1993年, 1994年

2) 論文

小池恒男(1997)「新食糧法下におけるコメ流通の動向と展望」『農業経済研究』第69巻2号

小沢健二(1997)「世界のコメ需給動向と日本のコメ

コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析

輸入問題」『農業経済研究』第69巻2号

佐分晴夫(1992)「GATTと貿易障壁の規制」法律時報第54巻5号

鈴木宣弘(1994)「ウルグアイ・ラウンドと米国酪農」『農業総合研究』47巻4号

田畑保(1997)「新食糧法下における農業構造の動向と展望」『農業経済研究』第69巻2号

千葉典(1994)「ガット・ウルグアイラウンドの軌跡」『農業総合研究』47巻4号

中川光弘(1993)「アメリカの米需給調整政策」『農業総合研究』47巻1号

中西茂佐(1994)「米穀の管理に関する基本計画について」『食糧管理月報』第46巻5号

中村陽一(1965)「行政過程における市民参加—米国農務行政の一研究」『国家学会雑誌』第78巻3, 4号

原田純孝(1994)「新しい農業・農村・農地政策の方向と農地制度の課題」法律時報第66巻6号

針原寿朗(1993)「食糧管理をめぐる情勢について」『食糧管理月報』第45巻8, 9号

本間正義(1994)「国際化と日本農業の課題」農協経済研究第66巻第2号

2. 行政責任論についての文献

1) 本及び資料

赤木須留喜(1978)『行政責任の研究』岩波書店

足立忠夫(1971)『行政学』日本評論社

李光鐘(1989)『行政責任論』大永文化社(ソウル)

石村善助外(1986)『責任と罪の意識構造』多摩出版社

石森久広(1996)『会計検査院の研究』有信堂高文社

久保文明(1988)『ニューディールとアメリカの民主制』東京大学博士論文

墨谷葵(1980)『責任能力基準の研究』慶応通信経済調査会(1995)『会計検査院ガイドブック』富士美術印刷

佐藤直樹(1995)『責任の行方』青弓社

塩野宏(1995)『行政法I II』有斐閣

清宮四郎(1957)『憲法I』有斐閣

植村栄治(1991)『米国公務員の不法行為責任』有斐

閣

日本行政学会編(1998)『年報行政研究33 行政と責任』ぎょうせい

広瀬克哉(1987)『日本の防衛中期組織における政策統制の限界』東京大学博士論文

宮崎良夫(1986)『法治国理念と官僚制』東京大学博士論文

安平正吉(1968)『責任主義の刑法理論』酒井書店

吉田善明(1982)『日本国憲法論』啓文社

Aberbach, Joel, D. (1981) Bureaucrats and Politician in Western Democracies Harvard college

Harmon, Michael M. (1995) Responsibility as Paradox, Sage Publication

Mccahery, Joseph Picciotto, Sol & Scott Colin (1993) Corparate Control and Accountability Clarendon Press

Thynne, Ian & Golding, John(1987) Accountability and Control Lawbook Co., Sydney

2) 論文

足立忠夫(1976)「責任論と行政学」辻清明 『行政学講座』東京大学出版会

石森久広(1988)「西ドイツにおける会計検査院の検査権限の限界に関する一考察」『広島法学』11巻2号

(1995a)「会計検査院による財政コントロールの機能と会計検査院の憲法上の地位」『アドミニストレーション』2巻1号

(1995b)「会計検査院の独立性の意義と独立性をめぐる法的諸問題の検討」『アドミニストレーション』1995. 10

石森久広・村上武則(1987)「西ドイツにおける連邦会計検査院の法的地位とその任務」『広島法学』広島大学

大森 弥(1970)「行政における機能的責任とグラス・ルーツ参加」『国家学会雑誌』83巻1・2, 84巻9・10, 11・12, 88巻3・4号

甲斐素直(1985)「国民主権原理と会計検査院の憲法

上の地位」『自治研究』

片岡寛光(1998)「行政責任の位相」『年報行政研究33』ぎょうせい

小坂紀一郎(1998)「行政責任の明確化と行政学の責任」『年報行政研究33』ぎょうせい

辻 清明(1951)「日本官僚制とデモクラシー」『年報政治学』岩波書店

田中一昭(1998)「アカウントビリティ論考」『年報行政研究33』ぎょうせい

西尾 隆(1995)「行政統制と行政責任」『講座行政学』有斐閣

西尾 隆(1998)「行政のアカウントビリティとその内在化」『年報行政研究33』ぎょうせい

西尾 勝(1984)「政府機関の行政責任」『行政学の基礎概念』東京大学出版会

西尾 勝(1989)「アカウントビリティの概念」『会計検査研究』1号

(1990)「行政責任」『行政学の基礎概念』

東京大学出版会

福田耕治(1985)「EC会計検査院設置とヨーロッパ議会による決算統制」『駒沢大学政治学論叢』12号

村松岐夫(1974)「行政学における責任論の課題・再論」『法学論叢』95巻4号

(1964)「行政学における責任論の課題」『法学論叢』75巻1号

森田 朗(1998)「行政責任」『行政学の基礎』岩波書店

森美智代(1995)「ドイツにおけるIASへの対応と会計政策」『熊本県立大学』1995. 12

渡辺保男(1959)「行政責任確保の推移」『現代アメリカの内政と外交』東京大学出版会

Gaus, J. (1936) "The Responsibility of Public Administration" J. Gaus, L. White and M. E. Dimock (ed.) The Frontiers of Public Administration

Finer, Herman (1936) "Better Government Personnel" Political Science Quarterly Vol. 51 (1941) "Administrative Responsibility in Democratic Government" Public Administrative

Review Vol. 1, No. 4

- Friedrich, Carl J. (1935) "Responsible Government Service under the American Constitution" Problem of the American Public Service
- (1940) "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility" Public Policy 1
- (1960) "The Dilemma of Administrative Responsibility" Responsibility
- Gilmour, Robert S. & Jensen Laura S. (1998) "Reinventing Government Accountability" Public Administration Review Vol. 58 No. 3
- Hogget, Paul (1996) "New Modes of Control in the Public Service" Public Administration Vol. 74 spring
- Hood, Christopher (1996) "Reflection on the true significance of the Scott Report For Government Accountability" Public Administration Vol. 74 winter
- Marx, F.M. (1940) "Administration Responsibility" F.M. Marx (ed.) Public Management in the New Democracy
- Pennock, J. Roland (1960) "The Problem of Responsibility" Friedrich (ed.) Responsibility
- White, Geoff (1996) "Public Sector Pay Bargaining: Comparability, Decentralization and Control" Public Administration Vol. 74 spring

3. その以外の参考文献

1) 本および資料

- 秋元律郎 (1981) 『権力の構造』有斐閣
- 阿部美哉 (1989) 『政教分離』サイマル出版会
- アンソニー・ダウングズ著、渡辺保男訳 (1975) 『官僚制の解剖』サイマル出版会
- 飯尾 潤 (1983) 『民営化の政治過程』東京大学出版会
- 五十嵐ふみひこ (1995) 『大蔵省解体論』東洋経済新聞社

- コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析
- 石澤靖治 (1995) 『ザ・MOF—大蔵省権力とデモクラシー』中央公論社
- 伊藤大一 (1980) 『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会
- 井出嘉憲 (1982) 『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新聞社
- 猪口 孝 (1983) 『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社
- 猪口孝・岩井奉信 (1987) 『族議員の研究』日本経済新聞社
- 上山安敏 (1964) 『ドイツ官僚制成立論』有斐閣
- 江波戸哲夫 (1990) 『官僚大研究』筑摩書房
- 小川晃一 (1988) 『政治権力と権威』木鐸社
- 岡田 彰 (1994) 『現代日本官僚制の成立』法政大学出版社
- 大嶽秀夫 (1994a) 『自由主義的改革の時代』中央公論社
- (1994b) 『戦後政治と政治学』東京大学出版会
- (1996) 『現代日本の政治権力経済権力』三一書房
- 片岡寛光 (1982) 『内閣の機能と補佐機関』成文堂
- (1996) 『官僚のエリート学』早稲田大学出版部
- 梶田孝道 (1960) 『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会
- 加藤一明 (1980) 『日本行財政構造』東京大学出版会
- 加藤栄一 (1980) 『日本人の行政』第一法規出版株式会社
- 加藤 寛 (1997) 『官僚主導国家の失敗』東洋経済新報社
- 京極純一 (1993) 『日本の政治』東京大学出版会
- カレル・ヴィン・ウォルフレン (1994) 『日本権力構造の謎』早川書房
- 清宮四郎 (1950) 『権力分立の研究』有斐閣
- 草野 厚 (1983) 『日米オレンジ交渉』日本経済新聞社
- (1989) 『国鉄改革』日本評論社

- 後藤田正晴 (1988) 『政治とは何か』 講談社
(1994) 『政と官』 講談社
- 小林英夫 (1995) 『超官僚』 徳間書店
- 小林英夫・岡崎哲二 (1995) 『日本株式会社の昭和史』
創元社
- 佐竹五六 (1998) 『体験的官僚論』 有斐閣
- 佐藤誠三郎・松崎哲久 (1986) 『自民党政権』 中央公
論社
- ジェラルド・カーティス (1987) 『日本型政治の本質』
TBSブリタニカ
- ジョン・C. キャンベル (1984) 『予算ぶんどり』 サイ
マル出版会
- 辻 清明 (1969) 『新版・日本官僚制の研究』 東京大
学出版会
- 事典出版センター (1997) 『官公庁事典』
- 新藤宗幸 (1996) 『福祉行政と官僚制』 岩波書店
- 手島 孝 (1964) 『アメリカ行政学』 日本評論社
- 中野 実 (1986) 『日本型政策決定の変容』 東洋経済
新聞社
- 中邨 章編 (1997) 『官僚制と日本の政治』 北樹出版
中邨章・竹下讓偏 (1984) 『日本の政策過程』 木辛出
版社
- 西尾 隆 (1988) 『日本森林行政史の研究』 東京大学
出版会
- 西尾 勝 (1990) 『行政学の基礎概念』 東京大学出版
会
(1993) 『行政学』 有斐閣
- 西尾勝・村松岐夫編 (1995) 『講座行政学第1-6巻』
有斐閣
- 日本政治学会編 (1987) 『政治過程と議会の機能』 岩
波書店
(1991) 『戦後国家の形成と経済発
展』 岩波書店
- 原田 鋼 (1974) 『少数支配の法則』 新泉社
(1981) 『権力複合態の理論』 有斐閣
- 平野 孝 (1990) 『内務省解体史論』 法律文化社
- フランク・ギブニー監 (1996) 『官僚たちの大国』 講
談社
- 樋渡展洋 (1991) 『戦後日本の市場と政治』 東京大学
出版会
- 法貴三郎 (1966) 『天皇制と政府過程』 文雅堂銀行研
究所
- ピーターセルフ著, 片岡寛光訳 (1981) 『行政官の役
割』 成文堂
- マックス・ヴァーバー著, 大塚久雄訳 (1989) 『プロ
テスタンティズムの倫理と資本主義精神』 岩波
書店
- 松下圭一 (1996) 『日本の自治・分権』 岩波書店
- マーティ・アルブロウ著, 君村昌訳 (1974) 『官僚制』
福村出版社
- 丸山真男 (1964) 『現代政治の思想と行動』 未来社
(1992) 『忠誠と反逆』 筑摩書房
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』 東洋経済新聞
社
(1994) 『日本の行政』 中央公論社
- 水口憲人 (1995) 『大きい政府の時代と行政』 法律文
化社
- ミル, J.S. 著, 水田洋訳 (1997) 『代議制統治論』 岩
波書店
- 宮本憲一 (1990) 『補助金の政治経済学』 朝日新聞社
- 村川一郎 (1994) 『日本国政府の研究』 ぎょうせい
- 森田 朗 (1988) 『許認可行政と官僚制』 岩波書店
- 森田朗編 (1998) 『行政学の基礎』 岩波書店
- 山口二郎 (1987) 『大蔵官僚支配の終焉』 岩波書店
- 山崎丹照 (1942) 『内閣制度の研究』 高山書院
- 山之内靖 (1997) 『マックス・ヴェーバー入門』 岩波
書店
- 山田準次郎 (1960) 『自由裁量論』 有斐閣
- 山本吉宣 (1989) 『国際的相互依存』 東京大学出版会
- ロック著, 鶴飼信成訳 『市民政府論』 岩波書店
- 蠟山政道 (1955) 『日本の政治』 毎日新聞社
- 蠟山政道 (1960) 『議会主義と政党政治』 中央公論社
- Garvey, Gerald (1993) Facing the Bureaucracy
Jossey-Bass Inc.
- Johnson, Charmers (1982) MITI and the Japanese
Miracle, Charles E. Tuttle co.
- Rohr, John A. (1989) Ethics for bureaucrats-An
essay on Law and values, Marcel Dekker
Inc.
- Stillman II, R.J. (1987) The American Bureau-

cracy
Yates, Douglas (1982) Bureaucratic Democracy, President and fellows of Harvard college

2) 論文
天川 晃 (1984)「地方自治制度と再編成」『日本政治学会年報』岩波書店
飯尾 潤 (1995)「政治的官僚と行政的政治家」『日本政治学会年報』岩波書店
五十嵐武士 (1990)「アメリカ型国家の形成」『日本政治学会年報』岩波書店
伊藤光利 (1992)「議院内閣制における政治と行政」『年報行政研究』ぎょうせい
伊藤大一 (1967)「経済官僚の行動様式」『日本政治学会年報』岩波書店
大原光憲 (1979)「行政」『日本政治学会年報』岩波書店
大森 彌 (1979)「政策」『日本政治学会年報』岩波書店
(1985)「日本官僚制の事案決定手続き」『日本政治学会年報』岩波書店
大森 弥 (1974)「現代官僚制における住民参加の展開」溪内謙偏『現代行政と官僚制』東京大学出版会
(1976)「新しい政治参加」齊藤真『総合研究アメリカ第3巻 民主制と権力』研究社
(1984)「日本官僚制と裁量事象」『日本政治学会年報』岩波書店
加藤淳子 (1995)「政策知識と政官関係」『日本政治学会年報』岩波書店
鴨 武彦 (1979)「政府」『日本政治学会年報』岩波書店
新藤宗幸 (1988)「日本における社会福祉行政の論理構造」『日本政治学会年報』岩波書店
長浜政寿 (1951)「現代官僚制とデモクラシー」『日本政治学会年報』岩波書店
西尾 勝 (1976)「組織理論と行政理論」辻清明『行政学講座』東京大学出版会
(1979)「過疎と過密の政治行政」『日本政

コメ市場開放に関する政策決定過程の行政責任論的分析
治学会年報』岩波書店
西尾孝司 (1979)「市民」『日本政治学会年報』岩波書店
広瀬克哉 (1989)「戦後防衛政策システムにおける政治と軍事」『日本政治学会年報』岩波書店
松下圭一 (1979)「権力」『日本政治学会年報』岩波書店
村松岐夫 (1974)「行政過程と政治参加」『日本政治学会年報』岩波書店
水口憲人 (1988)「福祉国家と官僚制」『日本政治学会年報』岩波書店
山口二郎 (1992)「政治・行政のインターフェイス諸相と統治構造」『年報行政研究』ぎょうせい
(1995)「現代日本の政官関係」『日本政治学会年報』岩波書店