

「オンライン版 藤田宙靖旧蔵 橋本行革資料」解題

中央省庁再編のグランドデザインはいかに描かれたのか

伏見岳人（東北大学公共政策大学院長・法学研究科教授）

我が国の中央省庁システムは、2001年1月6日から、1府12省庁体制をとっている。2007年1月に、防衛庁が防衛省に変わった他は、この中央省庁システムが、四半世紀にわたりて持続してきた。この1府12省庁体制は、それまでの1府22省庁体制から、省庁数をおよそ半分に減らすという大改革の末に発足したことは、よく知られている¹。

その大改革を成しとげた最大の契機が、橋本龍太郎内閣のもとで設置された行政改革会議による提言である。これは、1996年11月から1998年6月まで、全45回にわたって、13名の民間人らが集まった会議であり、1997年9月3日の「中間報告」と、同年12月3日の「最終報告」によって、1府12省庁体制への道筋が整えられた。他にも、21世紀の国家機構のあり方が根源的に話し合われるとともに、独立行政法人制度の導入などを通じて行政機構のスリム化が図られ、さらには「内閣機能の強化」策も様々に提起された。

行政改革会議に委員の一人として参加し、中央省庁再編のグランドデザインを描いたのが、行政法を専門とする藤田宙靖東北大学教授（当時）である。藤田は、「中央省庁の編成、省庁を構成する組織及び各種事業部門の組織形態の在り方を含め、中央省庁の機構問題」を扱う機構問題小委員会の主査を務め、省庁編成案の取りまとめに中心的に関わった。とくに、「中間報告」の具体案を練り上げるべく、1997年8月に、4日間の集中審議が行われた前後の時期においては、藤田の一挙手一投足が、文字通り、世の中の注目を大きく集めることになった。

この「オンライン版 藤田宙靖旧蔵 橋本行革会議」は、藤田が全力で取り組んだ行政改革会議と、その後に1998年6月から発足した中央省庁等改革推進本部顧問会議の関連資料を収めたデジタル資料集である。もともと藤田が旧蔵していた資料群であり、原本は東北大学大学院法学研究科附属法政資料調査室に所蔵されている。これらの会議で使われた資料はもちろんのこと、その打ち合わせ資料やファックス記録、関係する各機関からの説明資料、そして当時非公開だった議事録案などが全て収められている。

我が国の行政改革は、いかなる議論を経て、立案されていったのか。そして、なぜ一人の学者が、中央省庁再編の下書き作りに、深く関わっていったのか。藤田自身は、行政改革会議で提示した意見書などを隨時公表し、終了後、いくつかの分析や回想を残している²。しかし、この新資料公開によって、これまで表になっていなかった藤田たちの奮闘や苦悩が、当時の熱気を帶びたまま、初めて明らかになってくる。

本稿では、これらの新資料の内容紹介を兼ねて、1996年11月の行政改革会議の発足時から、とくに藤田宙靖委員の役割が最も大きくなる1997年8月の集中審議までの期間に

について、中央省庁再編のグランドデザインがいかに描かれていったのか、その経過を詳しく辿っていくことにしたい。

橋本行革の始動³

1996年1月11日に発足した橋本龍太郎内閣は、自由民主党、日本社会党（内閣発足直後に社会民主党に党名変更）、新党さきがけの3党による連立政権であった。大蔵大臣や通産大臣などを歴任した政策通である橋本總理は、行政機構の改革に当初より強い意欲を示し、6月18日、自民党行政改革推進本部によって、「橋本行革の基本方向」が示される。9月11日の日本記者クラブでの講演の中で、橋本は、現在の1府22省庁を「大括り」して再編すべきだと発言し、その後衆議院を解散して、初めて小選挙区比例代表並立制が導入された第41回衆議院選挙に挑んでいく。この頃、住宅金融専門会社の不良債権問題や、薬害エイズ問題、幹部公務員の不祥事など、中央省庁をめぐる諸問題に多くの注目が集まっており、各党は選挙戦でこぞって中央省庁の改革を訴えた。10月20日の投票日、橋本率いる自由民主党は、28議席増の239議席を獲得して勝利した。そして、選挙で議席を減らした社会民主党と新党さきがけを閣外協力として、1998年11月7日、第二次橋本内閣が発足する。

橋本總理は、行政改革、財政構造改革、経済構造改革、金融システム改革、社会保障構造改革、教育改革の「六大改革」を掲げ、来たる21世紀に向けて、国の統治機構システムを本格的に改革することに取り組む決意を表明した。そして、11月21日、總理府本府組織令の一部を改正する政令等により、内閣總理大臣の直属の機関として、行政改革会議を発足させることにした。

行政改革会議の構成員は、次のようになっていた。まず会長を橋本龍太郎總理が自ら務め、その会長代理には、総務庁長官にして行政改革担当大臣の武藤嘉文が就いた。13名の委員は全て民間人であり、経済界から、飯田庸太郎（三菱重工業株式会社相談役、行政改革委員会委員長）、豊田章一郎（トヨタ自動車会長）、諸井虔（秩父小野田株式会社相談役、地方分権推進委員会委員長）の3名が、また労働界を代表して芦田甚之助（日本労働組合総連合会会長）がそれぞれ参加した。メディアからは、川口幹夫（NHK会長）と渡辺恒雄（読売新聞社長）の2名が入り、残りは研究者が中心となる。有馬朗人（理化学研究所理事長）、猪口邦子（上智大学教授）、河合隼雄（国際日本文化研究センター所長）、塩野谷祐一（社会保障研究所長）の4名と、法学者として、佐藤幸治（京都大学教授）、藤田宙靖（東北大学教授）の2名である。事務局長には、内閣總理大臣補佐官である水野清が就任した。

すなわち、官僚OBを構成員から一切排除し、内閣總理大臣が自ら会長になる、という異例の会議体であった。会長代理も現職閣僚であり、事務局長も現職の衆議院議員かつ總理補佐官である。これらにより、会議体はすべからく政治力を有するものになる。他方

で、設置根拠は政令にとどまり、先行していた行政改革委員会や地方分権委員会が法律に基づく組織だったことと比べて、法的根拠や民主的正当性には脆弱性も抱えていた。これにより、内閣総理大臣であり、自民党総裁であり、行政改革委員会長である橋本龍太郎の動向によって、進行や影響力が大きく左右されるという不思議な会議体が誕生したのである。

行政改革委員会の開始

第1回会議は、1996年11月28日（木）の午前10時から11時05分まで、内閣総理大臣官邸大客間にて開催された。冒頭、橋本龍太郎会長から、戦後50年余りにわたって日本の発展を支えてきた経済社会システムを21世紀にふさわしいものに再構築しなければならず、行政改革を橋本内閣の重点課題とする意向が表明された。そのためには、縦割り行政の弊害を超えて、国民本意で的確かつ効率的に対応できる組織体制を作りあげなくてはならず、「官から民、中央から地方への業務・権限の委譲」を行いつつ、徹底した努力によって「行政をスリム化」するという方針が明確にされた。

その上で、行政改革委員会における議題として、第1に、21世紀における国家機能のあり方、第2に、中央省庁の再編のあり方、第3に、官邸機能の強化のための具体的な方策の3つが提示された。

続いて、この会議の発足後、「1年以内に成案を得たい」という具体的なスケジュールが、橋本会長から明言された。そして、その成案を受けて、1998年の通常国会に必要な法律案を提出して、その成立を期し、21世紀がスタートする2001年1月1日に新体制への移行を開始したい、との希望も表明された。こうして、これだけ遠大で根源的なテーマを扱いながら、1年で成案を出す、というきわめてタイトな日程が、会議冒頭から至上命題となったわけである（115_2, pp.2-3）。

その後、各委員の自己紹介後、会議の進め方が話し合われた。毎回の終了後、事務局の作成した議事概要を速やかに公表するとともに、会議の議事録そのものは、公正かつ中立的な立場から幅広く自由闊達な論議を交わすために、非公開とする、というルールが定められた（115_2, pp.12-19）。これにより、毎回の議事概要が総理官邸ウェブサイトに掲載されていき、今日でも国立国会図書館のWARP（Web Archiving Project）で閲覧可能になっている⁴。

なお、実は毎回の議事録案が事務局によって作成されており、後日、各委員に発言部分の確認・修正が依頼されていた。会議の前半期は、開催後、比較的短期間で、各委員の手元に議事録案が届けられているものの、1997年夏以降は、各委員への確認依頼も遅れ気味になり、1997年秋からの議事録案については、いずれも翌1998年になってから各委員の手元に届けられている（115_1~128_9）。こうした議事概要および議事録案の扱い方は、後述する2つの小委員会においても同様であった（129_1~130_6）。このオンライン版に

は、それらの議事録案および藤田委員による修正要望の記録などが全て収められている。

このうち、行政改革会議の本会議の議事録案については、事務局長を務めた水野清の回想録の中で、すでに多くの部分が引用・紹介されているが⁵、今回の新資料公開によって、その全体像をあらためて把握することが可能になった。議事録案の表紙には、「この資料は当会議の今後の検討に資するよう各委員等の便宜のために作成したものであり、お取扱いについては厳に御注意いただきますようお願いします」と明記され、「秘」と赤く印字されている。しかし、すでに時を経て、当時の発言の自由の保証という趣旨は薄れてしまい、むしろ大きな制度改革を主導した行政改革会議での発言内容を検証する機会を提供することは、我が国の民主主義にとって重大な意味を持つと考え、このたびのオンライン版には全てが収められている。

会議スケジュールをめぐる議論

12月19日（木）の第2回会議から、有識者からの意見聴取が始まった。ところが、日本時間でその前日18日に、在ペルー日本大使館に左翼ゲリラが侵入して占拠する事件が発生したため、橋本会長は会議を欠席した。行政改革委員会や経済審議会との意見交換が行われた後、今後の進め方が話し合われ、事務局の八木俊道次長（元総務事務次官）が、各界の有識者からの意見聴取を来年3月半ばまで続け、あわせて2月下旬から3月にかけて地方公聴会を行うという進行案を示した。これには、少なくとも通常国会で次年度予算案が通過する3月までは、国会議員などを刺激しないように、具体的な省庁再編案の審議を引き伸ばす意図が込められていた。それに対し、諸井虔委員が、1年間というタイトな日程に鑑みて、具体的な省庁再編論に早く取りかかるべきだと主張し、渡辺恒雄委員もそれに賛同した。会議の最後には、猪口邦子委員から、ヒアリングをコンパクトに実施すべき、との発言もあった（115_5, pp.41-47）。ちなみに、これらの有識者やのちの省庁ヒアリングなどで会議中に配布された資料は、全てオンライン版に、順番に収録されている。

ここで今後の進め方について発言した3人の委員は、翌週、事務局に宛ててファックスを送り、自説をあらためて展開した。諸井委員は、第2回会議で示された有識者との意見交換や地方公聴会に再度反対し（1_17）、渡辺委員も大学の教養課程での講義のようなヒアリングはできるだけ短縮すべきだとし、意見を聞くべき有識者として数名を推薦した（1_18）。猪口委員は、財界出身者ばかりに発言者が偏らないような議事進行を要望している（1_16）。

藤田宙靖委員は、この第2回会議を、前半だけで退席していた。この年度は、木曜の午後2時40分から、東北大学法学部で講義があったためである（1_36）。1997年1月16日（木）に予定されていた第3回会議も中座せざるを得ないため、藤田は、同年1月11日付で、「今後の審議スケジュールについての意見」というメモを事務局に事前に送った（1_41）。これは、第3回会議の末尾において、退席した藤田からの意見として、各委員

に配布されている (115_9, pp.37-38)。

このメモにおいて、藤田は省庁再編問題を早く直接検討すべきという諸井の意見に賛成しつつも、直ちに審議することには疑念があると述べた。第1に、省庁再編問題は行政組織のスリム化や21世紀の国家機能のあり方とあわせて検討すべき事柄であること、第2に、1997年11月末に会議としての成案を得られても、翌年1月までに国家行政組織法改正案や新たな各省設置法案を準備することは困難であり、まずは「省庁再編推進法案」の提出となりそうなこと、第3に、行革会議は総理府令の改正で設置されたため、国会の積極的承認や授権を得ておらず、省庁再編をめぐって各省のせめぎ合いになる前に、明確な法的基盤と枠付けを固めるべきであること、といった理由を挙げた (1_41)。これは結果的には、事務局の示したスケジュールを後押しする意見となった。有識者からの意見聴取は1997年3月19日の第8回会議まで続き、また2月26日から4月23日にかけて、名古屋、仙台、大阪、福岡、札幌の5ヶ所で、数名の委員が臨席する一日行政改革会議が開かれていく。

ただし、この段階では、藤田と事務局は緊密に連携していたわけではない。1月16日の第3回会議の前に、藤田は、水野清事務局長の部屋をわざわざ訪れた。その前日1月15日付の『読売新聞』朝刊1面に、「国立大の私学化論議 行革会議17項目の課題 郵政3事業民営化も」という記事が載った。そこでは、行政改革会議で論議される検討課題17項目が明らかになったとして、教育の多様化を推進するために、国立大学の民営化が検討対象になっている、と書かれていた。しかし、行政改革会議で、およそ議論されたことのない内容であり、国立大学に勤務する藤田としては到底看過できる報道ではなかった。藤田は、水野事務局長に対して、事務局から事実に反する情報がメディアに流れているのではないか、と強く抗議したようだ⁶。そして、1月17日付で、さらに水野にファックスを送り、前日16日の第3回会議は中途退席だったため、十分に意見を言えなかっただとして、当該記事は事実無根であり、事務局から漏れたと推察せざるを得ないと、強く非難した (1_42)。4月以降の開催日が毎週水曜午後2時から4時までと決まり、7月までの日程照会が事務局から届いた際にも、東北大学法学部教授会が開催される第3週目の水曜日については、参加可否を「未定」として藤田は返答している (1_46)。

内閣機能研究会

その後も会議の進行は、やはり緩やかだった。1月24日に事務局から委員に送られたファックスには、5月と6月に各省庁ヒアリングを実施し、7月下旬から8月中旬に集中審議を行うという案が示されていた (1_45)。この意図について、4月頃に、八木次長が、水野事務局長に、次のように婉曲に語ったようである。国会会期中に具体的な省庁再編論議を始めると、收拾がつかなくなる恐れがある、国会が終わる頃、国会議員が選挙区に戻ったり、外遊に出かけたりして不在の時期から、一気呵成に夏の集中審議にかけてまとめ

る、という意図であったそうだ。これについて水野は、この年は前年 1996 年に選挙だから海外出張に出かける国会議員が多く、国会や自民党の情勢まで頭に入れた「読みの深い時間割り」だった、とのちに評している⁷。

有識者からの意見聴取が表舞台で進んでいく中、水面下において、事務局スタッフは、藤田に議事運営の相談を始めていた。2月 13 日、事務局の坂野泰治参事官は、藤田に書簡を送り、4月の各委員の意見陳述に向けて、事務局から論点項目を提示する必要があり、その相談を要請している。論点項目は、単に抽象的な事項を示すだけでは、委員の期待に沿えず、注視する国民の関心にも応じられないとして、坂野は、次のような心境を述べている。「ある程度踏み込んだ問題提起をさせていただくものとすることになりますが、同時に、事務局の独断と偏見のそしりもまた免れがたいこととなります。極めて狭い道を通りなければならず、思い悩んでおります」(1_57)。「厳秘」、「未定稿（今後、かなり変更の可能性）」と 1 枚目に赤字で明記された「主要論点項目」(1_58) が、この時に藤田が内覧した事務局作成資料であり、3月 5 日開催の第 7 回会議に提出された「主要論点項目（案）」(9_10) という配布資料の原型となった。

2月 24 日、藤田は事務局の小山裕参事官に宛てて、「主要論点項目」についてのメモを送った。取り上げられるべき論点は概ね良いのではないか、と述べた上で、外部にも公表される文書であるならば、行政改革の問題を公平な見地から検討している姿勢をより明確にするために、行政改革の「明」の側面だけでなく、「暗」の部分も記載すべきではないか、そして議論が事務局の主導で行われているという印象を与えないような配慮が今少し必要ではないか、といったコメントを寄せている (1_56)。

また、2月 21 日付で、事務局の荻野徹調査員に、藤田は、「3月 4 日研究会」というタイトルで、時間調整の事務連絡を行なっている (1_52)。これは「内閣機能研究会」という名の研究会であり、3月に 2 回、事務局の三辺夏雄専門調査員と荻野たち事務局調査員、藤田委員および佐藤幸治委員が参加して行われていた。この時の研究会資料が、このオンライン版に多く収められている (68_1~70_15)。

3月 4 日（火）夕方の第 1 回研究会で配られた当面のスケジュール案は、まず第 1 回で、内閣官房等の現状や内閣機能全般についての問題点、そして「危機管理機能に関する論点」というペーパーの検討が行われる予定であった。第 2 回は、3月 17 日（月）夕方と、3月 18 日（火）夕方に分けて実施され、前者には藤田が、後者には佐藤が、それぞれ参加する見込みであった。いずれも、官邸の危機管理能力の強化方策を中心に話し合い、過去の事例等において政府の問題点として指摘された事項の分析や、いくつかの選択肢のメリット・デメリット等が検討される計画になっていた (68_1)。

第 1 回より前の 2 月 28 日に、荻野から藤田に宛ててファックスが送られ、このスケジュール案 (68_15) にあわせて、「内閣の危機管理機能に関する論点（案）」(68_17) という資料が届けられた。これは、基本的な問題認識として、「内閣」の問題であるか否か、「危機」の性格は変質したか、内閣の危機管理に求められるもの、といった論点につい

て、現状に問題ありとする立場からの立論とそれへの異論を分けて整理したメモである。続いて「内閣の危機管理に係る現行組織の問題点」(69_20) や「内閣が対処する危機の種類」(69_21) が別紙にまとめられ、その上で、内閣総理大臣の権限の強化、内閣総理大臣の補佐体制の強化(ハイレベルのスタッフ職の新設)、内閣官房における補佐体制の充実などの改革案が具体的に例示されていった。

3月2日に藤田は荻野に返信のファックスを送り、論点整理の作業に感謝するとともに、「内閣機能の強化」の問題には、内閣それ自体の強化の問題と、内閣総理大臣の権限の強化の問題とがあると区別した上で、「内閣」と「内閣総理大臣」の関係の整理、すなわち内閣官房と総理府との相互関係の整理・明確化が必要だと述べている。そして、「先に出されました、「内閣府」的な総合調整のための大組織を考えるか、それとも小回りの利くスタッフ組織か、という問題についても、この点についての考え方、とりわけ、総理府の位置づけについての検討を正面からしなければ、結論は出せないように思います」という意見を表明している(68_14)。

このファックスとの前後関係は不明だが、事務局が作成した1枚紙のメモが存在しており、そこには、現在の内閣官房スタッフの間では、意思決定の迅速化等の観点からコンパクトな組織が望ましいという意向が強いと聞いている反面、1月29日の第4回会議での石原信雄前官房副長官の意見では、総理直轄で人事や組織管理等の機能を持たせるなど、かなり大規模な組織が想定されているようだ、と記されている(68_13。石原の意見は、115_13, pp.15-20)。

第1回研究会の翌3月5日の第7回会議は、内閣官房から内閣制度の変遷や現状、内閣における危機管理についての説明や質問があったのち、事務局が準備した論点整理の資料説明に移った。時間の都合で、「主要論点項目(案)」(9_10)の詳しい議論が次回に先送りされたところで、佐藤幸治委員が、一つ希望がある、として、次のように述べた。「先ほど来、危機管理の問題について皆さんが非常に御関心が深いということを伺いましたが、私自身もこの問題というのは全体の問題に関連すると同時に、いつまた来るか分からない問題でもあると考えております。そこで、この問題については、もしここで少し立ち入って、少し早めの結論が出し得るものであれば、そういうことについてちょっと集中的に議論するということもあり得ていいんじゃないかなという感じを持つわけです。その辺、今後ちょっと事務局の方で御検討いただければと思います」(116_2, pp.2-39)。

3月19日の第8回会議の後半で、再びこの「主要論点項目(案)」が扱われ、4月1日までに各委員がそれに対する意見を文書で提出することになった。そして、4月2日の第9回会議と、4月16日の第10回会議で、それらの文書に基づき、全委員が意見を陳述し、5月1日の第11回会議で、全体の論点整理を行った上で、5月7日の第12回会議から各省庁ヒアリングに入るというスケジュールも確認された。猪口委員は、前回末尾の佐藤発言をひいて、内閣機能について会議で合意できるところは早めに対応して、積極的な姿勢を会議で示すべきだ、と主張した。これを受け、水野事務局長は、危機管理の問題に

ついて、佐藤・猪口両委員から、たびたび会議でも意見があったので、これから少し急いで案を作るつもりだと回答している（116_4, pp.21-32）。

この直前の3月17日と18日に開かれていた第2回内閣機能研究会では、事務局が内閣官房とも調整していた内閣機能の強化案が具体的に検討されたようである。その打ち合わせ資料である3月13日付藤田宛荻野書状には、内閣官房に危機管理担当の官房副長官級のポストを新設することや、内閣官房に危機管理に関する事務を分掌する室をおくことを、早期に着手すべきだと記されている。また、内閣の情報機能の強化や各省庁幹部人事についての内閣の関与を、いずれも重要論点の一つとして明確にすべきであることなどが提言され、4月1日までに藤田が提出する意見では、別添資料（69_7）の趣旨を盛り込んでほしい、と要望されていた（69_8）。

このように、この内閣機能研究会は、行政改革会議の進展にあわせて、水面下で展開していた藤田たちと事務局との連携の萌芽となつた。

委員からの最初の意見陳述

「主要論点項目（案）」を受けて、藤田は意見書を3月31日に提出した（1_70, 11_11）。そして、4月2日の第9回会議において、追送したレジュメに基づいて（1_76, 11_10）、自らの基本的な考え方を披露した。

藤田は、21世紀に向けての行政改革の理念や、国家機能の在り方を総論的に考察した上で、省庁再編問題や内閣機能の強化について、理論的な思索を展開していった。省庁再編については、「縦割り行政の弊害」と省庁の「大括り論」の関係を慎重に論じたのち、イギリスの「エージェンシー」制度を単純に導入するのではなく、日本の外局や特殊法人との制度的関係を考えるべきだと主張した。そして、水面下で事務局と議論を重ねてきた内閣機能の強化については、内閣総理大臣の権限の強化策や、内閣官房のあり方への見解を述べたのち、危機管理機能の強化策として、内閣官房に官房副長官と同程度の「危機管理官」を新設し、情報収集機能を強化することなどを提起した（116_5, pp.23-30）。なお、これらの委員からの意見書は、この段階では非公表とされたため（116_4, pp.27-28）、藤田は事務局に通知した上で（1_83）、この意見書に基づく論考を自身のウェブサイトや法律雑誌などで発表している⁸。

続く4月16日の第10回会議でも、各委員の意見陳述が行われ、とくに猪口邦子委員が、国際政治学の専門家という立場から、数種類の意見書に基づいて（13_7, 13_8, 13_9）、危機管理機能向上を中心とした内閣機能の強化策などを論じた（116_6, pp.11-17）。その後、各委員の意見書を「最大公約数」的に事務局がまとめた「内閣の危機管理機能の強化に関する意見集約（案）」（13_13, pp.27-28）という配布資料について、次の会議で承認後、7月の概算要求も視野に入れて、この意見集約（案）を公表することが決まった。この事務局資料は、藤田が事前に目を通し、かつこの第10回会議の直前に、「研

究会」でも検討されていた（70_1）。この決定段階で、渡辺恒雄委員からは、本日の猪口レポートが「ほぼ完璧で包括的で精緻な論理」で構成されており、これをたたき台にすべきだ、との意見も表明されている（116_6, pp.39-43）。

5月1日の第11回会議では、危機管理機能の強化策を含む「中間整理（案）」が承認された（116_8, pp.2-15）。この前の週の4月22日、ペルー軍特殊部隊が日本大使館に突入し、人質がようやく解放されており、危機管理機能強化の提言は、時宜にかなったものと受け止められた。その後、政府は内閣危機管理監を創設する法改正や、内閣官房組織令の改正等に取り組んでいく。なお、この第11回会議を、藤田は韓国への海外出張により欠席しており（1_50, 1_89）、「中間整理（案）」などには事前に詳しいコメントを事務局に送っていた（1_80, 1_83, 1_84, 1_91）。事務局の藤井直樹調査員は、4月28日に藤田にファックスを送り、次なる議題である「エージェンシー」問題や内閣機能問題について、5月も毎週の会議の前日などに、事務局と藤田、佐藤両委員で、引き続き協議していく日程を調整し、事務局作成資料を事前に届けている（1_92, 76_11, 76_12）。

2つの小委員会の設置

こうした中で、今後の具体案を練り上げるために、小委員会を設置する構想が浮上する。5月28日の第15回会議において、「改革の基本理念、内閣制度及び内閣機能、国家公務員制度その他共通的組織・制度問題」を扱う企画・制度問題小委員会と、「中央省庁の編成、省庁を構成する組織及び各種事業部門の組織形態の在り方を含め、中央省庁の機構問題」を扱う機構問題小委員会の設置が認められ、7月に数回開いて、8月18日以降の集中審議へのたたき台の議論を行うことになった（117_5, pp.2-8）。各委員の配属調整を経て（1_111, 1_113, 1_118, 1_119）、6月11日の第17回会議にて、両小委員会の構成と両主査が承認された。すなわち、前者の企画・制度問題小委員会の主査を佐藤幸治委員が、また後者の機構問題小委員会の主査を藤田宙靖委員が、それぞれ務めることになった（118_4, pp.52-53）。ここから、最大の争点である省庁再編問題について、藤田主査の手綱さばきが、会議の行方を大きく左右するものになっていく。

もっとも、2つの小委員会の相互関係はやや不明瞭な点もあり、5月中旬の調整段階では、選択肢の一つとして、5名のみの小委員会を1つだけ組織する案もあがっていた。その場合、座長は佐藤委員が務め、他の構成員は、藤田委員、諸井委員、渡辺委員、そして水野事務局長となっている。こちらは「効率的な検討体制」として考えられていたようであり、もしもこちらのプランが採用されていれば、藤田委員の役割はかなり異なるものになっていたであろう。もっとも、ただでさえ法的根拠に弱点を抱える行政改革会議を、さらに少人数のインナー組織で推進していくことは反発も招きかねず、それゆえに見送られた案ではないかと推察される（1_104）。

6月11日に主査就任が決まったのち、藤田は早速、「省庁再編案作成に向けての覚え書

き」の草稿を作成し、6月18日の第18回会議の前後に、事務局スタッフや親しい研究者に意見を求めたようである(77_3)。翌6月25日の第19回会議の前後でも、同種の意見交換が行われ(77_6)、6月27日に、藤田は仙台から、事務局専門調査員の三辺夏雄に、修正箇所を明示した新バージョンの草稿を回覧している(77_6, 77_7)。なお、この頃から、各省庁から藤田へ個別に「説明」したいとの陳情が増えていくのも、興味深い(1_115, 1_116, 1_120)。

このように、藤田主査を中心に、小委員会での審議準備が始まっていた中、一つのトラブルが発生する。6月18日午後2時から第18回会議が開かれる前、同日午前10時過ぎに、猪口邦子委員が、橋本龍太郎会長に直接ファックスを送り、「官邸機能・機構強化について」というメモを送り届けたのである。6月4日付という日付を棒線で見え消しにし、早くから事務局には提出していたものの、議論や検討の対象に取り上げられなかっただけでなく、総理に直訴するという内容であった(29_23)。6月18日の打ち合わせ時に、このメモは事務局から藤田に渡され、さらに6月20日付で、事務局の荻野調査員は、坂野泰治参事官の指示で、猪口メモの内容について、「討議資料案」に同旨の記載があると考えられる事項や、事務局として異論がある事項を一覧にした書類を、藤田に送り届けている(71_8)。

猪口メモには、内閣官房を機構改革し、危機・安保系、情報系、総務系の3室とし、事務次官経験者を新設の官房副長官補とする、といった案が示されていた。この直訴を受けた橋本会長の指示により、水野事務局長が対応して、6月25日の第19回会議に、猪口の「内閣機能強化のための機構改革についてのメモ」が資料として提出された。同日の会議では、猪口は、「ほかの委員が排除されないように、是非その審議過程をオープンにしていただくよう、事務局にもお願い申し上げますし、両主査にもお願い申し上げます」と発言し(118_8, p.40)、さらに翌週7月2日の第20回会議にも「行政改革会議における女性施策の取扱いについての提言」(32_10)を出した上で、「私から特にお願い申し上げたいのは、委員が提出した意見書とかメモとかは、一応この会議の議論に乗せてもらえないんでしょうか。あるいは、理由があってそれはまずいということであれば、ちゃんとその委員に対してそのように説明していただきたいと思います。事務局預かりで机の下にしまって何の議論の素材にも提供されないというようなことがないようにしていただきたい」と、事務局への不満をぶつけた(119_1, p.7)。

事務局側にしてみれば、5月28日に小委員会の設置が決まっており、これらの内閣機能強化の提案は、新設の企画・制度問題小委員会でこれから審議されるべき事項であり、まだその人選中に、特定委員の意見のみを先行して本会議に提出することは難しかったのであろう。他方で、既述の通り、4月16日の第10回会議でも、自らの提案に賛同する声を聞いていた猪口にとっては、6月11日の会議でも主査から外れ、事務局から不当な扱いを受けているという認識を抱かせる経過に見えたようだ。

事務局主導から委員主導へ

このトラブルはさらに尾を引き、「事務局主導」から、「委員主導」へと、会議の運営が大きく移行する転機となる⁹。6月25日の第19回会議は、各省庁ヒアリングの最終回が行われたのち、8月18日からの集中審議に向けた7月のスケジュール案が示され、7月2日の討議資料として「行政改革の理念について（討議資料）（案）」（32_5）、「内閣機能の強化について〔討議資料〕（案）」（32_6）という事務局作成資料が事前に配布された。これを受け、諸井委員が「こういうふうなやり方をやっていくとどうしても事務局主導的になるんだろうと思うんです。それで、なるべく事務局から出す資料については選択肢が付いているようなものとか、それから委員の間で意見が分かれているのは正直にそのまま出してもらうようにする。事務局の方が資料を作ったときにそれを整理してしまうとか、あるいは事務局の考え方方が非常に強く出てしまうとか、そういうことのないようにしてもらいたいんです」と、「事務局主導」的な運営を警戒する意見を述べた（118_8, pp.34-39）。

橋本会長は、7月2日午後2時からの第20回会議に久々に出席する予定であったものの¹⁰、当日発生した東京湾での原油タンカー事故への対応のために、前半は欠席することになった。そして、その橋本会長の不在時に、各委員からより直截に、「事務局主導」をたしなめる意見が続出する。

まず諸井が、前回に続き、これらの会議資料では、事務局からの方向性が示され過ぎており、選択肢をより広く示す資料を準備すべきだと批判した。これに続いて藤田が発言し、諸井の意見に賛意を表した上で、全体の方向づけを示す資料が1週間前に出て、「一人歩きしている」ような印象を受けていると率直に語った。さらに佐藤も、2人の意見に賛同すると述べつつ、議論を実質的に進めるために討議資料を整える必要もあり、その兼ね合いではないか、と事務局をかばう姿勢を見せた。これらのやりとり後、総務庁長官の武藤嘉文が、議論の方向づけを示す資料を事務局が作成して公開することで、委員の議論を制約するようなことは控えるよう、釘を刺して収束させた（119_1, pp.2-6）。

この後、「改革の基本的な考え方」について議論が展開し、さらに「内閣機能の強化策」が審議された。配布資料（32_6）に基づき、荻野調査員が、内閣機能強化の必要性についての基本的考え方、内閣機能強化の検討の視点と対応の方向、そして総理府の在り方をごく簡単に説明した。その次には猪口委員が、「せっかくの機会を得ましたので、ちょっと緊張しております」と前置きした上で、既述のメモ（32_9, 32_10）に基づき、内閣機能の強化策や女性施策についての自説を披露した。さらに渡辺恒雄委員も、事前に提出したメモに則って（32_8）、現在の内閣官房5室（内政審議室、外政審議室、内閣安全保障室、内閣参事官室、内閣広報室）を、情報調査局、危機管理局、経済調整局の3局体制に変えることや、内閣総理大臣の指導力確保のための内閣法4条、6条の改正、内閣総理大臣の自衛隊指揮権の明確化などを主張した。他にも、諸井委員が「内閣機能強化に関するメモ」（32_14）を読み上げ、さらには水野清事務局長までもが、6月25日付で提出済みの

内閣府構想メモ（47_17）と7月2日付のその追加メモ（32_11）に基づく独自の案を示してしまう（119_1, pp.13-29）。

ここで遅参した橋本会長が初めて口を開き、こういう活発な議論を歓迎する態度を表明した上で、要するに、大きなスタッフを要する政治指導力の強い内閣組織か、大きな失点のないバランスのとれた内閣組織か、どちらを選ぶかの問題であると整理した。そして、第3回気候変動枠組条約締結国会議（COP3、京都会議）を例に取り、内閣に総合戦略の企画・立案機能が欠けているという課題を提示した。橋本の発言後、猪口が自身の官房3室案では社会経済室担当の副長官補がそうした総合戦略を立てことになるとアピールすると、橋本は副長官補という案に興味を示しつつ、もともと事務局案を見た時に「諸君の資料は5室体制を存続させた上での案だなど指摘をしたのでした。だから、実は私も5室がいいのかというところから議論をしたのです〔後略〕」と応答した（119_1, pp.29-33）。

その後、橋本を中心に議論が展開していく中、藤田は、「この事務局のペーパーを見ると5室前提になっているようだということを総理が御確認なさったそうですが」とあえて踏み込んだ上で、内閣官房の組織の在り方について橋本の意向をくり返し尋ねた。それを直接扱うことになる企画・制度問題小委員会の佐藤主査も質問を重ねると、橋本は現行の5室体制では総合戦略を練られていない点が「致命的な問題点」だという認識を示し、次のように事務局案を強く批判する言葉を口にした。「正直を〔に〕言いまして、事務局の職員にはきつい言い方でしたけれども、この資料では、5室体制は固定という発想で作られているが、そこに議論を誘導するつもりなのかどうか、私の議論も封じるのか。資料は資料でいいけれども、その資料をベースにして議論をするのは自由だぞと釘を差したわけです」、「事務局が一生懸命考えた上で、我々としては最善の方向というのを無理やり口の中に突っ込むのは私も勘弁してほしいと思います」。会長としては、異例の強い苦言であった（119_1, pp.35-47）。

なぜ橋本は突然怒ったのか

この前日7月1日に、事務局との事前打ち合わせ時に、橋本が怒りの感情を露わにしたことは、事務局長だった水野清の回想によって、すでに明らかになっている¹¹。この騒動は、同時代的にも、『朝日新聞』の速報によって、外部に伝わってしまっていた¹²。

同日夕方に橋本の執務室で、事務局スタッフと、翌日の会議の打ち合わせが行われた。八木俊道次長が「内閣機能の強化について〔討議資料〕」を説明すると、橋本は不機嫌になり、自分の指示をどうして勝手に変えたのか、と迫ったという。八木次長が、橋本の指示の通りに資料を修正したいと答えると、橋本は、直す必要はなく、翌日の会議では自分の意見をはっきり述べる、と怒り出してしまい、この会合は中断して解散してしまった。

その場では橋本の心境がわからずにいた水野は、情報を集めた結果、別の事務局資料が逆鱗に触れたようだ、とのちに分析している。橋本が所信表明演説等で提唱した「橋本4

分類」という考え方がある。省庁再編の前提として、国家機能を、「1. 国家の存続」、「2. 国富の確保・拡大」、「3. 国民生活の保障・向上」、「4. 教育や国民文化の継承、醸成」という4つに分けようという方針であった。そして、事務局が作成した資料では、「1. 国家の存続」機能の中に、「国際関係・安全保障」と、「秩序・安全」が含まれ、「秩序・安全」の末尾において、「健全な財政の確保」や「通貨の安定と金融秩序維持」として、大蔵省などが担っているものと記されていた。そして「2. 国富の確保・拡大」機能の最上部には、「経済」分野において「産業の競争基盤の強化を通じた強靭な経済の形成」が置かれ、当該機能を担う現行省庁として、通産省や大蔵省などが羅列されている。これを、金融、証券行政の権限を維持したい大蔵省の策動とみて、橋本は烈火の如く怒ったというのが、水野の回想である¹³。事務局調査員だった松井孝治氏も、当時を振り返るインタビュー動画の中で、「1. 国家の存続」機能と、「2. 国富の確保・拡大」機能にまたがるように大蔵省の管轄業務が配置されていたことが、橋本の逆鱗に触れたのでは、との同種の分析を示している¹⁴。

橋本自身は、7月9日の第21回会議で、財政や通貨の位置づけをめぐり、事務局と「大論争」になったことを明かしている。同日の会議資料の「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議資料）（案）」（33_18）の8項目にある別紙1-1「国家機構と行政目的の整理（未定稿）」という資料を明示した上で、財政や通貨の安定が、「橋本4分類」の「2. 国富の確保・拡大」に入っていることに賛同できず、「1. 国家の存続」に含まれるべきだと語気を強めた。そして、この紙を見た瞬間、財政と金融を切り離されるのが嫌で、分類を変えたのではないかと思い、事務局と「大論争」を始めてしまった、との橋本の説明であった（119_2, pp.42-43）。

このオンライン版には、7月1日の騒動より前に作成されたと思われる「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議素材）」（71_10）という資料が収められている。「（討議素材）」との表記の通り、7月9日に配布された「（討議資料）（案）」という資料の原型だと推察される。ここにはまだ「橋本4分類」に基づく「国家機構と行政目的の整理（未定稿）」といった内容は書かれていないものの、7項目には「国家の理念、課題と省庁分担整理案（未定稿）」という表が添付されている。そこでは確かに、「I. 国家の存続」機能に含まれる「2. 秩序・安全」という分野の中に、「健全な財政の確保」や「通貨の安定と金融秩序維持」という「主要課題（目的）」が配置され、「II. 国富の確保・拡大」機能に含まれる「3. 経済」という分野の中には、財政や通貨の安定といった事項は見られない。

また、6月26日前後で、藤田に事前に内覧されていた¹⁵「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議資料）」（71_24）という資料も存在する。その8項目と9項目に添付されている「国家機能と行政目的の整理（未定稿）」には、「橋本4分類」に基いて行政目的が分類されており、「健全な財政の確保」と「通貨の安定と金融秩序維持」が、どちらも「I 国家の存続（外交、防衛、治安、財政）」という機能のもとにある「2 秩序・安

全」という項目に配置されている。これらがおそらく事前に橋本らで共有されていたのではないかだろうか。

ところが、7月1日に橋本の目に触れ、そのまま7月9日の第21回会議で配布された既述の「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議資料）（案）」（33_18）の8項目を見ると、確かに「3-1 健全な財政の確保」、「3-2 通貨の安定と金融秩序」といった事項が、「I. 国家の存続」機能に含まれる「2. 秩序・安全」ではなく、「II. 国富の確保・拡大」機能に属する「3. 経済」の箇所に動いていることがわかる。ここに、橋本が違和感を覚えたのは、無理もなかったであろう。松井氏がふり返っている通り、これらの事務局資料は、来たるべき省庁再編の具体的イメージ像が透けて見えててしまう「危ない資料」であった¹⁶。

藤田主査による意見書

これらの「事件¹⁷」を経て、8月の集中審議にかけて、文字通り委員が主導する時期となった。その主役の一人が、省庁再編案のたたき台作成について話し合う機構問題小委員会の藤田宙靖主査に他ならない。

7月3日、事務局の坂野泰治参事官から藤田に宛ててファックスが送られ、7月9日の第21回会議および7月16日の第22回会議の討議項目（案）と事務局提出資料件名（案）が、早速相談されている（1_130）。そして、藤田は、6月26日前後でもらっていた会議資料案に目を通し、他の7月9日付配布予定資料案（71_23, 71_25, 71_26）とあわせて、細かな字句修正を含む具体的なコメントを、事務局に事前に送付した（71_27）。以前に内覧していた「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議資料）」（71_24）の8項目と9項目の「国家機能と行政目的の整理（未定稿）」には、藤田が書き込んだ線が残っており、「1-3 治安」を2-1として「秩序・安全」の項に、「2-5 適切な経済運営」を3-1として「国富の確保・拡大」の項に、それぞれ移すという案が示されている。これらは、この時に事務局に届けた修正コメントと全く同じ内容であった。

そして、そのコメントの末尾において、藤田は、次のような意向を表明した。「7月2日以降、討議資料の提出については、主査が責任を負うことになりましたので、7月16日の会議においては、このような資料を提出することになったことにつき、私にまず、説明をさせていただきたいと思います。今後の検討の進め方についての私の考え方（先にご覧に入れたメモに書いたもの）を、始めにみなさんにお話しした方が、議論が効率的に進むのではないか、と考えるからです（その説明のための資料は、先のメモとは別に、私の方で、改めて用意いたします）。宜しくご検討下さい」。

実は、7月2日の第20回会議の議事録案を読む限り、この点は全委員での了解事項には必ずしもなっていないようにも見える。それゆえに、7月9日の第21回会議において、中央省庁の在り方が議題になった際、水野清事務局長と藤田との間で、議事進行をめぐっ

て、小さな議論が生じた。最初に水野が、国家機能の在り方、新たな中央省庁の在り方、中央省庁の編成の在り方の順で議論することを提起すると、藤田は「具体的な検討に入る前にちょっと発言させてください」と求めた。これに水野は応答せず、まず国家機能の在り方について事務局が整理してきた資料の説明を5分ほど行いたい、とさらに進行しようとした。しかし再び藤田が「資料説明の前に一言発言させてください」と割って入り、ここで水野は、「それでは、資料説明の前にどうぞ」と、藤田に譲った。

すると藤田は、主査として事務局資料には事前にざっと目を通したが、これらを議論する前に、どういう問題について何を前提に議論すべきか、について、自分の意見を述べた方が議論がしやすくなると考えたと述べ、提出資料「省庁再編案作成についての覚え書き」(34_3) の内容を紹介していった。

そこではまず、具体的な省庁再編論に入る前に、21世紀において国が果たすべき機能を検討する必要があると説き、そこには、国家が果たすべき機能の「範囲」の問題と、国に残された機能の在り方を捉え直す「編成」の問題の2つがあると区分する。そして、「範囲」の問題については、行政改革委員会の検討結果である規制緩和や、地方分権推進委員会の検討結果である地方分権といった「水平的減量」と、企画・立案機能と実施機能を原則的に区別し、後者を外局化、独立行政法人化、民営化などでアウトソーシングする「垂直的減量」に分けられる。また、「編成」の問題については、組織編成の合理性を検討した結果として、省庁を「大括り」する、という論理にすべきである。今後の作業は、まず各省庁が担っている機能を総点検し、不要な物と残されるべきものに整理し、その残されるべき機能につき、「共通性」と「相反性」で分析、整理する。「共通性」の基準としては、「橋本4分類」をさしあたり用いつつ、総点検の過程で再分類や修正もあり得る。こうして機能を分類した上で、民主的なコントロールの確保や、組織間の調整システム、各省庁間のバランスなども総合的に検討しながら、具体的な省庁再編案が決まっていくことになる。これらが、藤田による今後の審議方針の提案であった(119_2, pp.10-15)。

この覚え書きについて、橋本会長は「全体の考えを非常によく整理していただけた」との好評を述べた。続いて藤田は、事務局が作成した資料の説明は、自分のこの覚え書きに関係づけて、どういう問題についてのどういう資料かを説明するように、委員の了解を求めた。水野事務局長は「ただ今の藤田委員の御提案を一つのルールとしまして、事務局の資料説明をやらせていただきます」と応じ、事務局からの資料説明が行われた。橋本会長との論争点だった「新たな中央省庁(本省)の編成の考え方(討議資料)(案)」(33_18)については、中央省庁の編成の軸の設定方法や、その軸の一つとして国家機能の分類やその機能に属するものの整理という「先ほどの藤田委員の御意見に合う部分がそこに入っています」との事務局説明がなされた。その後、橋本会長が「藤田委員に水平と垂直と書いて整理していただいたので、非常にこれは、発想の整理がしやすいなと思って見ていましたが」と発言したことで、この覚え書きに沿って、順次議論が進んでいくことになった(119_2, pp.19-25)。

省庁再編案の原型

このように行政改革会議の行方に、大きな影響力をもった「省庁再編案作成についての覚え書き」は、すでに触れたように、主査就任が決まった6月半ばから、何度も草稿を書き直し、事務局や研究者との意見交換を重ねて作られた結晶であった。6月25日段階の草稿には、「具体的の括り方についての仮案」として、総合調整（人事管理、組織管理、予算管理、法制管理）、対外事務（外交、通商、経済協力）、防衛、法務、治安、財政、経済（経済、金融、産業）、国土整備（地域整備、社会資本整備、交通体系の整備）、環境（自然環境、生活環境）、生活保障（労働、社会福祉、社会保障）、科学技術、学術・教育・文化という12分類が示されている（77_6）。

また、この草稿と同じ封筒に、「橋本行革の基本的考え方」という8枚のメモが入っている（77_9）。1枚目には、赤字で、「厳秘」、「藤田先生」と書かれており、おそらく6月半ば以降の打ち合わせ過程で、藤田の手元に渡った極秘のメモだと推察される。作成者は、あるいは通産省から派遣されていた江田憲司総理秘書官やその周辺ではないか、と推測できるものの、確証はまだ乏しい。

そこには「目指すべき国の姿」、「中央省庁の役割」、「中央省庁再編の基準」についての基本的考え方方が示されたのち、「中央省庁再編案」として、以下のような大胆な具体案が掲げられている。「1 大蔵省の純粹予算省化による財政の論理の貫徹・・・「財政省」の設立」、「2 通産省の解体と一部経企庁への統合による「経済省」の設立」、「3 公共事業所管官庁の統合による「国土整備省」の設立」、「厚生省（医療、年金、福祉関連）と労働省との統合による「国民生活省」の設立」、「科技庁（原子力関連を除く。）、文部（学術国際局）、通産（工業技術院）の統合による「科学技術省」の設立」、「環境安全省」の設立（橋本行革の目玉）」などである¹⁸。その上で、「業務の類似性を利益相反性で判断し、各省のパワーを平準化し再編すると以下の1府11省体制が最適」と明言して、次のように12種を並べていく。「1 内閣府」、「2 法務省」、「3 防衛（国防）省」、「4 警察保安省」、「5 外務省」、「6 財政省（予算・決算局、国税政策局、財政投融資局）」、「7 教育文化省」、「8 国民生活省」、「9 経済省（経済政策局・経済成長、物価、資金、税制）、経済調査研究局、戦略産業局（情報通信、新素材、バイオ等）、産業調整局（農水産業、中小企業）、公正取引局（企業法制、独禁政策の企画立案）」、「10 國土整備省」、「11 科学技術省」、「12 環境安全省」の12種である。このあとは、「13（エージェンシー）」として、統計、官庁営繕、郵政3事業、特許、貿易保険、工業標準、登記、登録検査（車、船舶、航空機、鉄道）、港湾・空港等の建設管理、航空管制、社会保険業務、国有財産管理、造幣、印刷等、といった各種事業が列記されている。

この極秘メモでの1府11省庁体制案と、藤田の覚え書き草稿における12種類を比べてみると、かなり似通ったものに見えてくる。このように、藤田の覚え書きは、橋本会長の

意向を探ろうとする情報を水面下で入手しながら、行革会議全体の道標を示すものとして作成されていった。もっとも、この極秘メモの6頁目に、藤田は「食糧確保、エネルギー等の危機管理については?」、「自治=憲法による制度的保障」と、手書きで追記しており、これらは、藤田独自の論点として、これから審議過程で浮上していくことになる。

藤田主導の議事運営

7月16日午前中の第1回機構問題小委員会は、藤田主査の司会のもと、7月9日付の藤田の覚え書きに基づき、第1に国家行政機能の減量について、第2に残された国家機能を目的・機能別に整理・再編することについて、第3に組織された機能の受け皿としての組織論について、という3段階で論じるになり、まず第1の減量論が話し合われた(129_5, pp.2-41)。続いて同日午後の第22回会議において、第2の機能整理論が議論された際、藤田は、追加提出した「省庁再編案作成に向けての覚え書き(その二)」(35_14)に基づいて、主導的に論点を整理していった(119_4, pp.5-11)。

この「覚え書き(その二)」では、7月9日付の「覚え書き」(34_3)の「四 国家機能の分類に関する具体的検討(橋本四分類をベースとして)」という項目に、「さしあたり、事務局により整理された、橋本四分類をベースとした国家行政機能の分類を手掛かりとするが、私なりの具体的な検討結果は、次回以降逐次提示して行きたい」と記されていた部分について、諸機能相互の「共通性」と「相反性」に注目しつつ、より具体的な検討を行うための「叩き台素案」が示されている。

これまでの懸案だった財政と通貨の扱い方については、「I 国家の存続(外交、防衛、治安、財政)」機能に含まれる「2 秩序・安全」の中において、「財政」と「金融」の相互関係が分析されている。この配置は、既述の通り、橋本会長の強い意向に沿うものだった。藤田は、公的資金の出入りを扱う「財政」と、私的経済分野での資金配分メカニズムである「金融」は、相反する関係にあると、まず明言する。ただし、全金融秩序の崩壊の防止といった緊急時や、国の総合的経済対策を実効あらしめるという平時において、両者は協力しなければならず、それぞれの独走は許されないとする。このどちらを重視するかは、機能論だけでは判断しがたく、組織論の結果も踏まえて、「政治的に決断すべき問題」だと、藤田は明快に整理した。これに続いて「II 国富の確保・拡大」、「III 国民生活の保障・向上」、「IV 教育や公民文化の継承、醸成」といった各機能についても論点が具体的に列挙されていき、末尾にはさらなる論点として、「地方自治制度の在り方についての企画・立案」機能についても触れられている。

第22回会議は、この藤田の「覚え書き(その二)」に沿って、橋本会長も交えた活発な議論が進んでいった。藤田のリードで会議は手際よく進行しており、この2週間ほど、「橋本4分類」などをめぐって、あれほどの混乱が生じていたとは信じがたい審議状況が現れていた。藤田は、具体的な機能の編成案を私論として作成中であり、「現在私のパソコンの

中に入っているのですけれども、今日これを出しますとそれが一人歩きを始めると怖いと思いましてそこまではお出ししませんでした」とまで、踏み込んで発言している。おそらくこれは、すでに触れた6月25日段階草稿での12分類の「具体的括り方についての仮案」などを指しているのであろう。

そうした中、男女共同参画社会について話題になった際、猪口邦子委員から「主査にお願いしたいのは、事務局による整理があり、それから委員からのペーパーの提出というのもあるわけですが、実は私も委員として2週間前にペーパーを提出しておりますので、議論の整理に当たっては、委員のペーパーもどうか参考にしていただけませんかということです。事務局による討議資料ももちろん大変に参考しなければいけないとは思いますが、委員のペーパーは全く参考にしないということではとてもやりがいがないと思いますのでお願いいいたします」といった発言がなされた(119_4, pp.11-27)。

ここで言及された猪口ペーパーは、既述の7月2日付「行政改革会議における女性施策の取扱いについての提言」(32_10)を指しており、猪口からはそれ以外にも7月8日付「〔内閣機能強化のための機構改革についてのメモ〕」(47_7, 50_26)、7月16日付「〔内閣機能強化のための機構改革についてのメモ〕の追加メモ」(35_15, 48_23)、7月23日付「中央省庁再編の組織案についてのメモ」(37_14, 50_11)、同日付「郵政3事業の取扱いについての市民的な心配ごとのメモ」(37_15, 50_13)といった意見書が相ついで提出されていく。7月14日には、この7月8日付メモを修正した7月16日付メモを、2日後の第22回会議に提出するよう、事務局に依頼が届いたようである(50_30)。また、7月22日に事務局にファックスを送り、7月23日付の中央省庁再編案のメモを届け、翌23日の本会議か小委員会で、10分間の発言機会を求めていた(85_11)。結局、7月23日午前の第2回機構問題小委員会と、同日午後の第23回会議の両方で、猪口からこの意見書の克明な説明がくり返し行われた。その中では「今朝ほど事務局に別のFAXを入れましたが、それは時間の関係で難しいと思います〔後略〕」とも語られている(129_9, pp.34-38, 119_5, pp.41-47)。

両主査への高まる期待

7月16日の第22回会議は、藤田の提起した3段階の進行のうち、第2の機能整理論を経て、第3の組織論に入り(119_4, pp.27-45)、7月23日午前の第2回機構問題小委員会でも組織論の継続が扱われた。その際、藤田は「省庁再編案作成に向けての覚え書き(その三)」(50_6)を提出して、「調整システム」の在り方を具体的に整理していたものの、審議時間の短さに鑑みて、会議中での説明等はごく短時間にとどめている(129_9, pp.3-30)。続いて、省庁再編論の具体案として、6月25日付で渡辺恒雄委員が提出していた「中央省庁再編案」(32_12, 47_22, 79_8)の内容紹介や、既述の猪口報告が続いた。諸井虔委員からの提案により、夏の集中審議までに各委員が省庁再編案について意見書を書い

て提出することになり、その期限は8月8日と定まった(129_9, pp.30-42)。

同日午後に、夏休みに入る前の最後の回として、第23回会議が開かれる。情報公開制度、外国人犯罪、公務員制度、審議会制度などが扱われたのち、今後の進め方が議題となる(119_5, pp.2-40)。すると、総じて発言することの少なかった飯田庸太郎委員が、率先して、夏の集中審議の時には、藤田主査と佐藤主査の提案に「全面的に自分は賛同する」と明言し、そのために綿密にスケジュールを立てるよう要望した。「全員しゃんしゃんと賛成と、こういうことにしたいと思います」との飯田の発言の直後に、橋本会長は「是非そうお願ひいたします」と被せた。これに対し、渡辺は、夏の集中審議での意思決定方法を尋ね、委員間でまとまらない案件はそのまま総理に決裁してもらうことに決まったはずだと、両主査の原案支持については留保する姿勢を示した。

また、橋本会長から、各省庁の局レベルまでイメージして議論したい意向が示されたため、藤田は夏の4日間では局レベルまで議論するのは難しく、省庁編成の整理ぐらいにとどまると線を引いた。「一方的にあれをやれ、これをやれということで大変な荷物を頂いたような気がします」、「全面的に賛成するから完璧なものを出せと言われましても、それはちょっと荷が重いですね」との藤田の言葉は、役割と責任の重さを自覚しつつも、過大すぎる要求に対する率直な反発心の吐露であった(129_9, p.54-60)。この後、橋本総理は、両主査を官邸の執務室に呼んで「政治的な方面は私がすべてやりますから、あらゆる圧力に負けず、学者の良心にかけていいたたき台を作ってください」とエールを送ったという¹⁹。

省庁再編案の叩き台作り

夏の集中審議に向けた準備のため、藤田は、7月末から仙台を離れて、広島県内に密かに滞在した。もともと夏季休暇中は、広島で過ごす予定が立てられていたが(1_135, 94_31)、各省庁などからの陳情を遮断し、叩き台作りに集中するための工夫でもあったようだ。

7月30日午前の第2回企画・制度問題小委員会に出席するために上京した藤田は、それにあわせて会合を多くこなしている。前日29日の夜8時から、江田憲司総理秘書官や三辺夏雄事務局専門調査員と会食し(169_69)、31日の昼食は、自治省の遠藤安彦事務次官、松本英昭行政局長、谷合靖夫官房長と共にした(169_68)。また、7月30日の午後には、佐藤幸治主査と共に、橋本総理と面会し、8月18日から21日までの集中審議の進め方や審議結果の取りまとめ方について相談した(84_28)。この間に事務局との打ち合わせも行われ(84_22)、その後、8月1日付で、事務局から各委員に宛てて、追加資料が送付されている(72_1)。また7月31日や8月1日に、事務局から広島の滞在先に宛ててファックスが送られ、次回の8月6日の打ち合わせなどの相談や(169_70, 169_71, 169_72)、内閣官房や総理府に関する関連資料が送付されている(84_4, 169_57)。他にも、独立行政

法人化などの「垂直的減量」に関する資料調査を、藤田は事務局に依頼していた（169_56, 169_58, 169_59, 169_60）。なお、藤田にコンタクトしようとする各省庁の動きは絶えることがなく、仙台にいる藤田の家族にまで接触を試みる者もいたようだ（169_67）。

この上京時に、藤田に手渡された「政府与党連絡会議後の打ち合わせ会議の模様」というメモには、7月29日に、橋本総理、梶山静六官房長官、武藤嘉文総務庁長官ら政府高官と、自由民主党、社会民主党、新党さきがけの各幹事長、政調会長・政審会長、そして佐藤孝行自民党行革推進本部長たちとの会合の概要が記されている（87_8）。そこでは、橋本がまず、集中審議では「大括りの省編成の割り付けぐらいまではやりたい」と述べた上で、「いくつかの論点は残る。9月に入ると政治レベルの作業が必要。3党にはこれまで以上の協力を願う」といった趣旨の発言を行った。その後は意見交換となり、労組もあるので、雇用の話について、責任ある人から発言してもらう必要がある、といった発言が参加者から出ると、橋本は、集中審議をやるまで言いようがなく、「行革で公務員が減らないのはおかしい」というのが、関係者の一致した意見だと主張した。一方で、「生首を切るのも大変な問題。技官が各省連携とりあって動いている」とも橋本は発言したようである。こうして、まずは8月の集中審議の行方を、与党の国会議員たちも見守るように態勢が整えられていった。

8月6日にも藤田は上京し、事務局との打ち合わせが実施された（87_10）。この時は、独立行政法人における業務・組織の多様性や、実施した際のシミュレーションなどが議論されたようである（87_12, 87_14, 87_15, 87_16）。この時の座席配置図と思われるメモが残っており、藤田の両隣を、内閣班の荻野徹調査員（警察庁から出向）と、エージェンシー班の鈴木俊彦調査員（厚生省から出向）が座り、他に、三辺夏雄専門調査員、松井孝治調査員（通産省から出向）、藤井直樹調査員（運輸省から出向）、羽深成樹調査員（大蔵省から出向）といった錚々たるスタッフが参集している（87_29）。この日は懇親会も開かれたようで、翌日以降、事務局調査員から、広島に帰った藤田のもとに、関係資料が次々にファックスで届けられている（89_2, 92_10, 94_1, 94_3, 94_4）。ちなみに、8月5日の夕方には、豊田章一郎委員の招きで、佐藤・藤田の両主査が経団連幹部と一緒に会食する席も設けられていた（169_63）。

ここから藤田は、集中審議に提出する資料作成に没頭する。そのため、8月8日付で、羽深調査員に書状を送り、自分で詳細な検討を行う時間的余裕がないため、「予定各省」での機能の重複のチェックや、「水平的減量」の観点から、意義がきわめて薄くなる業務の洗い出しを依頼した（169_55）。そこには「予定各省」の具体例として、「交通・通信省」、「食糧エネルギー省」、「国土整備省」、「金融・経済省」といった具体的な名称案が使われている。これらは、8月13日付で各委員に示される「省庁再編案（座長試案…叩き台）」（95_17）で明かされる藤田構想の一端であり、この段階ですでに事務局とは共有されていたことがうかがえる。その8月7日段階の草稿である「省庁再編案作成に向けての覚え書き（その四）（第一草案）」（92_5）には、「甲案」として、総理府、外務省、法務

省、金融・経済省、国土整備省、交通・通信省、環境安全省、食糧・エネルギー省、生活福祉省、科学技術省、文部省という 12 府省構成案が示されている²⁰。おそらくこの原案が、8 月 6 日の打ち合わせ時に、事務局とも共有されたのであろう。

そして 8 月 8 日段階の省庁再編案では、「省数最多のケース」として 1 府 13 省 2 大臣庁の「甲案」と、「省数最小のケース」として 1 府 10 省 3 大臣庁による「乙案」が併記される (92_8)。これは、8 月 13 日付で「省庁再編案（座長試案…叩き台）」というタイトルに修正された案と、省庁の名称案以外は同型である。「甲案」は、総理府（総務省）、地方自治省、外務省、法務省、大蔵省、金融・経済省、国土整備省、交通・通信省、環境安全省、食糧・エネルギー省、生活福祉省、科学技術省、文部省から成り、総理府（総務省）の下に、大臣庁としての防衛庁と、警察庁を所管する大臣委員会としての国家公安委員会などが配置されている。また、省庁にまたがる政策課題を扱う「横串機構」として、水際行政・外交人犯罪、経済協力、通商、防災、男女共同参画という 5 領域が掲げられている。

「甲案」より 3 省減る「乙案」は、地方自治省を置かずに、総理府（総務省）の外局に、大臣庁としての地方自治庁を置く点、交通・通信省を置かずに、交通行政は国土整備省に統合し、情報通信は「横串機構」で対処する点、そして科学技術省を置かずに、科学技術行政も「横串機構」で対処する点に、それぞれ修正が加えられている。

総じて、6 月 25 日段階の草稿における 12 分類を原型としつつ、「食糧・エネルギー省」を独立させ、「地方自治」を担当する省庁を配置し、防衛や治安の担当機構を組織論の観点から大臣庁・大臣委員会とする点に、藤田独自の視点を見出すことができる。

なお、この 8 月 6 日の上京時に、藤田が入手したと思われる「総理御意見」というメモがある (94_13)。丸で囲んだ「秘」と記されており、橋本総理に近い人から流れたメモだと推察される²¹。

まず、「1. 大蔵省改革」として、国税庁を大蔵省から分離し、独立行政委員会にすることや、財政と金融の分離については、通貨管理と為替政策は大蔵省に残し、金融監督庁に移すべきものは大蔵省から移すこと、とある。また「2. 郵政三事業」は、簡易保険、郵便貯金、郵便の順で民営化になじむが、いずれにせよ、市場条件と近づけるルールを策定すること、通信については電波管理的なものしか残らず、電波管理委員会に持たせてもよい、とある。その次の「3. 国土整備」が、橋本独自の案として集中審議時に浮上するもので、「国土整備には、開発と保全あり。二省に分けるべき。後者としては、食糧、河川、治山治水等が含まれる」と記載されている。さらに廃棄物や薬物安全等の機能をまとめて「環境安全省」とすることも示される。最後に「4. 自治省」として、地方分権が進む中で、自治省は地方自治庁にする、とある²²。

既述の通り、8 月 8 日段階の省庁再編論から、「甲案」だけでなく、地方自治、情報通信での修正幅を設けている「乙案」が追加されたのは、おそらくこの橋本総理の意向が内示されたことが影響しているよう。もっとも、「国土二省」構想は、これまで全く議論されてお

らず、あまり馴染めなかったことから、藤田はここでは採用しなかったようだ²³。そして「甲案」でも「乙案」でも、通貨管理を大蔵省に残しつつ、金融監督庁を、「金融・経済省」の外局に移している。なお、8月18日付の「省庁再編案（座長試案…叩き台）」（95_17）では、「金融・経済省」という名称が、「経済省」に変わっている。最も政治的要素の強い「郵政三事業」については、「甲案」「乙案」双方において、全く言及されておらず、そのあたりも政治問題についての慎重な姿勢が貫かれていた。

藤田座長試案をめぐる反響

8月18日からの集中審議の1週間前にあたる8月11日、12日の両日に、藤田は再び上京し、事務局と会議資料の打ち合わせを行った（86_23, 92_13, 94_5, 169_52）²⁴。そして、藤田作成の「省庁再編案（座長試案…叩き台）」（95_17）や「集中審議の論点整理」（95_16）を含めて、8月13日に、各委員のもとにファックスで送られた（95_15 169_46）。藤田はその後、広島で「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」（41_11, 96_13）の執筆に取り組んでいく。

ところが、8月14日夕方、この藤田座長試案の内容が、『読売新聞』夕刊²⁵および『日本経済新聞』夕刊²⁶に、それぞれ記事として報道されてしまう。事務局か委員から情報が漏れたことは確実であり、あってはならない事態であった。その日の夜22時半に、広島の藤田のもとに、三辺夏雄から、「至急電話を頂きたく存じます。時間はかまいません」との切迫したファックスが届いている（169_42）。

また、この報道は、委員の間にも大きな波紋を呼んだ。すでに8月8日締め切りで、各委員から、省庁再編に関する意見書が寄せられていた（91_10, 91_12, 91_14, 91_16, 91_17, 91_19, 91_20, 91_22, 91_24, 91_26, 91_27）。もちろん藤田はこれらの意見書を全て熟読していたものの、藤田はそれらの最大公約数をまとめるスタイルをとらず、前述の「集中審議の論点整理」（95_16）において、各委員の論点を整理する方式を採用していた。そして、既述の作成経緯からわかるように、事務局や総理周辺との調整を重ねながら、自らの思索を深めて、この座長試案に結実させていた。委員の中には、自身の意見が反映されずに、座長が独断で会議原案を取りまとめ、それを既成事実化するように新聞社に自らリークした、との陰謀論を思いつく人すら現れていた。

藤田は翌8月15日朝、事務局の坂野泰治に宛てて、「何人かの委員の方が、自分の意見が全く顧慮されていない、藤田独走である、との不満を抱いておられるやの情報が入りました」との書簡を送った。そして、自分としては「全く心外」だが、内閣府を含めた内閣の構成問題に触れなかったが故の誤解かもしれないと述べ、「内閣機能の強化」等は、企画・制度問題小委員会の検討事項のため、座長試案では「全くの白紙の立場」である、という追加説明を各委員に送るよう依頼した（169_45）。

しかし、これまでにも会議で積極的に発言していた渡辺恒雄委員が、藤田試案に強く反発

する「渡辺私案・修正及び追補メモ」(91_45)を事務局に送った²⁷。防衛庁とする藤田試案に対抗して「国防省への昇格」を力説するとともに、金融を「経済省」に包含する点や、食糧とエネルギーを統合する点などに異議を唱えたメモであった。その末尾には、主査(座長)という立場は、全員の意見を聞き、その最大公約数となる合意形成に努力すべきであり、その立場を利用して、私見をもってリードすべきではない、自説をもって会議をリードするつもりなら、座長を辞し、一委員として発言すべきであろう、従来の努力に敬意を表しつつ、公平な調整役に徹することを切望する、と強く批判する言葉が並べられていた。

これを受けて、事務局の坂野泰治は、すぐに藤田にファックスを送り、渡辺委員からの「先生に対する排難〔批難〕は、すべて、当たらないものと考えております」、「御気分を害されていることは想像に余りあります。当事務局としては、一丸となって、先生に御協力申し上げることは、申し上げるまでもありません」と、藤田の心情を慮っている(169_44)。藤田はその日中に自宅を留守にしており、同日夜、再び三辺夏雄から電話を求めるファックスが届いている(169_41)。

8月16日、藤田は「主査提出資料パートII」として、「垂直的減量(アウトソーシング)を巡る問題点」(41_11, 96_13)の原稿を事務局に送った(169_39)²⁸。17日に上京した藤田は、事前に約束していた事務局との最終打ち合わせに臨み(169_39, 169_40, 169_43)、その日の夕食は江田憲司、三辺夏雄と同席して、直前まで情報交換に努めていた(169_47)。

4日間の集中審議

8月18日(月)から8月21日(木)の午前10時より午後5時まで、途中1時間の昼休みなどを挟んで、永田町のキャピトル東急ホテル地下2階の竹の間で、4日間の集中審議が行われた。夕方以降は自由行動だったものの、開会中はホテルの地下2階に缶詰め状態となり、外部との電話は原則として公衆電話に限るなど、情報管理にも注意が払われていた(39_1)。橋本龍太郎会長も4日間、ほとんどの時間帯に参加し、全委員が9月3日に提出される「中間報告」の取りまとめに向けた審議に全力で挑んでいった。

初日の8月18日の第24回会議は、まず「改革の基本的な考え方(理念)」や「内閣機能の強化」が、佐藤幸治主査の司会で話し合われた(121_2, pp.5-64)。午後の休憩後から、藤田主査の司会に代わり、省庁再編論が議題となる。冒頭に藤田は、「集中審議の論点整理」(41_9)と「省庁再編案(座長試案…叩き台)」(41_10)について説明する中で、この座長試案が事前に漏れて新聞報道になった事案について、「私は公表した覚えは全くございません」と明言した。これに対し、渡辺恒雄委員から、藤田試案がほとんどの省庁に出回っていた事実が指摘された。橋本会長は、事務局から漏れたのが事実であれば、「警告を厳しく発しておきたい」と述べ、「どうぞ渡辺委員も藤田委員もそこはお忘れいただき

て、これから後どうするかはまた考えましょう」と両者の間を取り成した。藤田もこれを受け入れ、自らの試案で提示した「甲案」と「乙案」を詳しく紹介した (121_2, pp.66-83)。

藤田の説明に続いて、猪口邦子委員が自説の紹介を始めると、他の委員から途中で制止され、今後の議事進行は、藤田が用意した「集中審議の論点整理」に則って、委員間で意見の分かれている重要な論点から話し合われていくことが決まった。初日の残り時間は、科学技術と学術についての意見交換となった (121_2, pp.85-95)。

2日目の8月19日の第25回会議は、資金運用審議会懇談会や行政改革委員会官民活動分担小委員会からの説明を受けたのち (121_3, pp.2-19)、「集中審議の論点整理」の「I」にある機能論に関して「共通」と「背反」で各委員の理解が分かれている、「財政」と「金融」、「社会資本整備」と「環境」、「生活（労働）」と「福祉」、「科学技術」と「学術（・文化）」という論点の順に、議論が進んでいった。最初の「財政」と「金融」は議論が白熱し、通貨管理、為替管理を大蔵省から切り離せないという合意は得られたが、金融制度の企画・立案機能の中身について継続審議となり、金融監督庁の監督を経済省とする藤田案は一度撤回された (121_3, pp.45-47)。そして「社会資本整備」と「環境」が話し合われた際に、橋本会長から、国土開発と国土保全の二つの要素に分ける案が示される (121_3, p.50)。

休憩後には、「集中審議の論点整理」の「II」に移り、「環境」と「食糧」につき、それぞれ何と結びつけるかが議論されていく。ここで橋本がくり返し「国土二省」案を提示したことを受け、環境安全は独立させ、国土整備を国土保全と国土開発の2つに分ける、食糧は国土保全に統合、という案でまとまっていく。あわせて「集中審議の論点整理」の「III」も話し合われ、交通は国土開発に結びつけ、情報通信は電波管理委員会となり、エネルギーは経済省に戻す、という合意が次々に形成されていった (121_3, p.71-87)。

以上で機能論は終わり、続いて「IV」の組織論に入り、「集中審議の論点整理」に沿って、「防衛」、「治安（警察）」、「地方自治関係行政」の扱い方が論じられていく。ここで、渡辺が、藤田の防衛庁案に対抗して防衛省案を主張し、他にも賛同する委員が現れ、この点は両論併記とすることになった (121_3, pp.90-98)。

3日目の8月20日の第26回会議では、前日に続いて、「治安（警察）」、「地方自治関係行政」の組織論が議題となり、「警察」については国家公安委員会を残しつつ、「国民安全省」を新設するかは、全体の省庁数や内閣府構想の結論を見てから判断する、「地方自治」は、地方自治庁とするも内閣府の行方次第、という結論にまとめられた (122_1, pp.8-30)。これで事前に用意した組織論も概ね片付き、残りは経済企画庁、国税庁について意見が交わされたのち、佐藤主査にバトンが渡って、「内閣機能の強化」や内閣補佐機構、内閣府、総務省といった点が話し合われていった (122_1, pp.30-91)。午後の途中から、再び藤田主査の司会に戻って、金融制度の企画・立案について、大蔵省の武藤敏郎官房長、長野庵士証券局長、山口公夫銀行局長、黒田東彦国際金融局長から説明を聞く場が

設けられた²⁹。ここでも橋本会長から「過去の反省が生きていない」、「ちょっと僕は今の説明は納得がいかないよ」と大蔵省を批判する発言があり、大蔵省には、通貨政策、為替政策と並んで「市場の信用維持」が残ることには共通理解があると述べた。大蔵省幹部の退室後、委員間の議論で、この「市場の信用秩序の維持」という橋本の主張に沿って合意が形成された (122_1, pp.91-113)。

最終日の8月21日の第27回会議は、1分でも時間が惜しいとして、午前9時59分から始まった。初めに、前日の議論のまとめを藤田の進行で確認する中、橋本会長が、昨日の大蔵省への自身の発言がメディアに大きく報道されたことを受け、今日は各委員の自由な議論を促すために自分は発言しないと述べた。猪口委員などが前日の議論のまとめにいくつか異議を唱えたものの、藤田主査がなんとか議論を前に進めていく。そして、前日からの宿題として、「治安（警察）」が扱われ、内閣府の大蔵委員会としての国家公安委員会とする案でまとまった。残った外務省と法務省、および各省庁の名称は、11月までに詰めていくことになった (122_2, pp.2-19)。

以上で省庁再編案の議論は完了し、残り時間で、藤田作成の「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」(41_11)に沿って、独立行政法人の制度設計や、郵政3事業・林野事業・印刷事業・造幣事業などの現業のあり方が審議されていった。独立行政法人の制度設計については、職員の身分を公務員とするかどうかが最大の論点となり、さしあたり制度設計としては原案通りに認め、外庁あるいは外局となった場合の見直しを3年または5年の期間で行う、ということで急いで取りまとめられた (122_2, pp.20-58)。

最後に残ったのが、現業の扱いであり、なんといっても郵政3事業の扱い方が、最も政治的には神経質になる争点であった。「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」で示されていた藤田の意見は、行政改革の意義に鑑みて、郵政3事業を、将来においても現行形態のまま維持することは理論的に難しく、行き着く先は3事業共に民営化となるものの、その条件が整備されるまでの暫定的な措置は考えられなくもない、という理論と現実のバランスを模索するものであった。会議の残り時間で、各委員から意見が表明されたのち、郵政3事業の取扱いについては、簡易保険は民営化、郵便貯金は当面国営だが、早期に民営化を実施するための条件整備を行う、郵便事業は郵便局を国民の利便向上のためのワンストップ行政サービスの拠点とするなどの変更を前提として国営事業とし、国営として残るものは総務省の外局とすることが、短期間で合意された (122_2, pp.58-86. 39_20)。

また、印刷・造幣事業は両論併記となり、施設等機関・地方支分部局等の在り方も最低限のことについて合意され、佐藤主査の所管する審議会制度、公務員制度の改革を話し合い、最後に、審議結果を確認する中で、金融監督庁を内閣府の外局とすること、そして独立行政法人の身分については公務員型と非公務員型という2つの型を併記することになった。この独立行政法人の身分については、秋以降の大きな宿題となった (122_2, pp.86-125)。

最後に、9月3日に出す中間報告の文案作成は、橋本会長の提案で、佐藤・藤田の両主査と、武藤嘉文会長代理、水野清事務局長で行われることが決まり、こうして4日間の集中審議は、ついにその幕を閉じたのだった（122_2, pp.125-130）。

中間報告の確定

集中審議を終えて、8月22日に広島に戻った藤田のもとには、事務局から早速いくつもファックスが届けられた。根本勝則は、事務局が作成した中間審議結果（44_25, 44_26）を届けると連絡した（169_10）。小山裕は、武藤嘉文総務庁長官が両主査との打ち合わせを希望していると伝え、佐藤主査は8月27日（水）の午後が好都合のようだと提示した（169_38）。結局、藤田は8月27日に飛行機で日帰り出張を行うことにした（169_33）。坂野泰治は、中間報告（案）を8月25日か26日頃までに送ってほしいと依頼し、集中審議の結果を一部の有力者に説明する際の概要資料などを送っている（169_9）。

8月25日、藤田が中間報告（案）の省庁再編部分（169_12）を事務局に送ると（169_37）、坂野との間で、文章の修正作業が進められていく（169_11）。8月27日の武藤総務庁長官らとの打ち合わせ後、またすぐに文案修正が行われ（169_8）、翌28日、藤田は坂野に宛てて、「昨日出された宿題」への回答として、郵政3事業、印刷・造幣事業、国税庁の分離などについての修正文を提案している（169_5）。8月29日、武藤からの修正案も届き（169_3）、9月1日朝の橋本総理への説明時に、さらに2ヶ所の修正が加えられた（169_2）。

橋本が加えた修正の一つは、「武藤の書いた「おわりに（最終報告に向けて）」の末尾に関するものである。「行政改革を成功させるためには、政党とりわけ与党の協力が絶対に不可欠である」、「行政改革会議における考え方と与党内における意見とが齟齬を来さないよう、政府与党間のコンセンサスの形成に向けてこの協議の場を精力的に活用していくべきである」といった内容に統いて、最終段落として、武藤の原案では「もちろん、今日のわが国における行政改革の重要性は与党も十分認識しているが、個々の問題について、なお両者間に意見の相違がある場合には、その協議の場を通じて精力的に双方の意見の調整に努力し、必要に応じて与党の考え方について行政改革会議においても真剣に論議を進めることとし、最終的には全般的に与党の理解が得られる形で最終案をまとめ上げていかなければならない」と締めくくられていた。この最終段落の1行目に対して、橋本は、「行政改革の重要性は与党も十分認識しておられるが」と、与党に対して敬語表現を用いるように改めた。ごく小さな修正箇所であるものの、この先の与党との協議に向けて、細心の注意を払っていた橋本総理の姿勢がわかるとともに、今後の行政改革案をめぐる政府と与党との協議の難航を予兆させる修正でもあった。

藤田は、8月30日朝、自家用車で広島を出発し、名古屋からフェリーに乗船して、31日夕刻に仙台に到着したようである（169_5）。その後、東京に向かい、9月3日（水）午

後2時から開かれた第28回会議に出席した。「中間報告」の文案は、原案のまま採択された。

続いて今後の進め方が話し合われ、事務局のスケジュール案（44_10）に基づき、10月、11月と毎週会議し、場合によっては11月中旬か下旬に集中審議を再度行い、最終報告案を詰める、という日程案が固まった。これを受け、橋本会長から、2つの小委員会を今後も継続する案が示され、最終報告案の取りまとめに向けた様々な議論を、両主査のもとで引き続き進めていきたい希望が述べられる。これを聞き、藤田は咄嗟に、困惑した表情を浮かべた。それを見た橋本は、「そんな悲しい顔をしないでくださいよ」、「すごい悲しそうな顔ですよ」と説得の言葉をつなげていく。結局、両主査からの明示的な快諾はなかったものの、2つの小委員会を継続する流れになる（125_1, p.20-29）。9月下旬から10月にかけて、2つを合同開催する小委員会が6度開催され、佐藤幸治・藤田宙靖の両主査は、12月3日の「最終報告」の確定まで、あと3ヶ月間、主導的に関わっていくことになった。

最終報告への道程

しかし、この後の3ヶ月間の会議運営は、それ以前とは明らかに異なる性質の作業となつた。9月11日、橋本総理は内閣改造に着手し、行政改革担当大臣・総務庁長官を、武藤嘉文（当選11回）から、自民党行革推進本部長の佐藤孝行（当選11回）に切り替えた。ところが、ロッキード事件で有罪判決を受けた佐藤の初入閣に世論は反発し、内閣支持率は急落する。9月22日、佐藤は辞任し、後任には小里貞利（当選7回）が就任する。その前の9月9日に開かれた自民党行革推進本部では、各部会長や参加した議員から、中間報告の内容に対する異論が早速噴出していた（98_19）³⁰。

秋以降、行政改革会議において、独立行政法人の身分に関する議論を深めつつ、新設予定の各省庁ごとの機能や組織が検討されていく中、とくに大きな改革を余儀なくされる建設省と郵政省の関係者たちの反対運動が活発になる。他方で、同年7月にタイで起きたバーツ危機が韓国などに波及し、日本経済の動向も後退局面に入っていく。巨大な不良債権を抱えた日本の金融システムは動搖し、11月3日に三洋証券が会社更生法の適用を申請し、同月17日、北海道拓殖銀行が経営破綻する³¹。こうした中、11月17日（月）から21日（金）まで、5日間にわたって集中審議が再び行われた。

夏の集中審議と異なり、実質的な争点は与党との合意形成に移っており、防衛庁の省格上げ、郵政3事業、印刷・造幣、国有林野の4現業、通信放送、国土2省、財政・金融の分離、新省庁の名称などの重要な問題は、いずれも政治的判断が必要であるとして、橋本総理に一任となる。当初は最終日として想定されていた4日目の11月20日の第40回会議は、総理官邸において15時から始まり、与党協議を見守るべく17時35分に休憩に入り、22時45分に再開したものの、与党間の合意に至らず、翌日に再開されることになる

(128_2, pp.39-41)。5日目の11月21日(金)の第41回会議は、夜22時頃に各委員が総理官邸に参集し、そこからさらに4時間待ち、日付が変わった深夜1時55分から2時30分まで開かれた。

与党協議の結果、次のような最終修正が、橋本会長から伝えられた。まず、財政と金融の分離問題と、防衛庁を省とせず庁のまととする2点は、なお与党との調整事項として残った。そして、「国土2省」構想を断念し、国土庁、北海道開発庁、運輸省、建設省を母体とする国土交通省を新設しつつ、農林水産省を引き続き存続すること、海上保安庁の所管を国家公安委員会から国土交通省に移すこと、郵政3事業は一体で国営として5年後に新たなる公社に移行すること、通信放送事業は総務省の内局とすること、国有林野事業も一体として残すことなどが報告された。深更まで橋本会長が折衝を重ねて下した政治的決断であり、これが行政改革会議の最終決定としてそのまま承認された(182_3, pp.2-10)。そのわずか数時間後に、山一証券の自主廃業が、トップニュースとして衝撃的に報じられたことは、よく知られている³²。

12月3日(水)の17時40分から、内閣総理大臣の大客間にて、第42回会議が開かれた。小里貞利総務庁長官から、防衛庁の継続について与党3党で合意に至ったことと、財政・金融の分離問題は来年1月の通常国会召集時までには具体案が協議される予定であることが報告されたのち³³、「最終報告」はついに会議で承認された(128_4, pp.2-7)。

橋本会長をはじめ、各委員から最後の挨拶が続いていく中、藤田は、次のように感想を述べた。「先ほどこの最終報告案というのを手に取ってみまして、佐藤委員と2人で感慨無量であるということを正に言っていたところですけど、ともかくこういう形にまとまったということを本当に嬉しく思っています。1年前に私が委員をお引き受けしましたときに、これは佐藤委員も同じですが、私のような本来書斎派の学者が果たしてこういう会議で役に立つのか。また、1年以内に省庁再編などという大変な案をつくることができるんだろうか。正直申して、大変心もとないものがありました。〔中略〕総理を始め皆様方の本当に温かい御協力を頂きまして、これだけの期間にこれだけのものがまとめられたというのは本当に奇跡ではないかというほどにも思っています。さすがに各界のトップの方というのはこういうことができる方なんだなというふうにつくづく思った次第です」(128_4, pp.10-11)。

幻の出版企画

「もう書斎に戻りたい」との偽らざる心境も同時に明かしていた藤田は、その3ヶ月後の1998年3月9日に、「単行書「行政改革会議」(良書普及会)編集会議検討事項メモ」を作成している(1_176)。研究者の立場から、行政改革会議とは何であったかを記録することを目的とし、佐藤幸治・三辺夏雄・藤田宙靖が編者を務める陣容で、行政改革会議の性格や課題、審議の過程、報告の内容、「21世紀における国家機能の在り方」、「省庁再編

の在り方」、「内閣機能の強化」といったテーマの詳論が並ぶ構成案になっていた。

しかし同時に、審議の過程やとりまとめの経過について「どこまでを公表して良いか？」との検討課題があがっており、執筆分担については「各省出身調査員諸氏の名前の出し方」との留意点が掲げられている。また、刊行に向けたタイムスケジュールについては、「基本法案の国会審議との関係」と書かれており、この点が大きな課題だったことがうかがえる。

1998年2月17日、「中央省庁等改革基本法案」は閣議決定され、4月から国会審議が本格化し、6月9日、参議院本会議で可決されて成立、同12日、平成10年法律第103号として交付された。続いて、6月23日、中央省庁等改革推進本部が発足すると、翌6月24日より、藤田は佐藤幸治とともにその顧問に就任し、その後も引き続き中央省庁等の改革について、橋本総理に助言する役割を担うことになった。初回の冒頭挨拶にて、藤田は「佐藤さん同様、行革会議からの留年組」と自己紹介し、早速これからの議論について積極的な意見を述べている（152_4, pp.5-6）。

こうして、書斎に戻っていった藤田は、引き続き中央省庁改革の行方を見守る立場を続けながら、行政改革会議に関する分析をいくつかの場面で報告・回想していく³⁴。しかし、単行書『行政改革会議』は、ついにその姿を世に現すことなく、幻の企画に終わってしまう。藤田自身も、2002年9月に東北大学を辞職して、最高裁判所判事に就任したこと、仙台での学究生活は大きな中断を余儀なくされていった。その代わりに、この幻の企画がいつの日か実現した暁に、最も重要な根幹資料になるものとして、当時の文書は長らく大切に保存・保管されることになった。それこそが、このたびの「藤田宙靖旧蔵 橋本行革資料」なのである。

資料の概要と来歴

本資料の原本は、東北大学大学院法学研究科附属法政資料調査室に所蔵されている。この資料室は、法学・政治学関係の一次資料及びこれに準ずる基礎的資料・特殊資料等の収集・整理を系統的に行い、かつ、それらを広く利用に供すること等を目的として、1978年に、東北大学法学部（当時）内に設置され、今日に至っている組織である。2002年9月、藤田宙靖教授が最高裁判所判事に就任した際、行政改革会議及び中央省庁等改革推進本部顧問会議において使用した資料が、当該資料室に一括して寄贈されている³⁵。

この寄贈時において、この資料群はかなり整理された状態であったようである。行政法を専攻する倉島安司氏（2001年まで東北大学大学院法学研究科博士課程に在籍）が、資料の特徴に応じて大きな封筒に仕分けし、綴の通し番号を付し、それぞれの綴に含まれる資料の概要を手書きの目録に整理された。さらに、2022年に、東北大学法文学部100周年記念事業の一環として、当該資料の全点調査が着手され、住吉泰誠氏（当時東北大学公共政策大学院在籍）と下留拓海氏（当時東北大学法学部在籍）によって、2023年3月、約

4500 点の詳細目録が作成された。そのデータが、今回のオンライン版の基礎資料となっている。

それらによる行政改革会議資料の分類は、以下のようになっている。

一、本会議用配布資料（小委員会用資料を含む） 67 級

本会議 計 45 回 61 級

小委員会 計 10 回 6 級

二、内閣機能研究会資料 3 級

三、関連資料 11 級

四、準備・打合せ関係資料 31 級

五、講演・TV 等 2 級

六、議事録 16 級

七、議事概要 2 級

八、基本法案準備室関係 4 級

九、各方面からの意見・資料 2 級

また、中央省庁等改革推進本部顧問会議資料は、以下の構成となっている。

会議資料 11 級

議事録 8 級

外部資料 3 級

今回のオンライン版では、この綴内の構成をなるべく崩さないように留意しつつ、原則、時系列に従って配置してある。ただし、行政改革会議資料の「五、講演・TV 等」の一部とウェブサイトで公表されている「七、議事概要」は、このたびのオンライン版には含まれていない³⁶。また、資料作成者から、非公開にしたい意思を表示された資料は、全てオンライン版には収録しないことにした。

また、2023 年に、藤田名誉教授より、追加の資料寄贈があり、それらは「追加資料」として、末尾に付け加えられている。そのうち、綴番号 169 は、「中間報告案関係」というタイトルのバインダー（169_1）と、「在広島中ファックス（平成九年夏）」というタイトルのバインダー（169_32）に綴じられた資料であり、いずれも 1997 年 7 月下旬から 8 月の行政改革会議の中間報告案の取りまとめに尽力されていた時のものである。綴番号 1 「本会議（1）総務」という綴には、1996 年 11 月から 1998 年 6 月までの事務連絡を中心としたファックス記録などが束ねられているが、1997 年 7 月下旬から 8 月の記録が欠けており、綴番号 169 の資料がそれを補うものと位置づけられる。そこで、オンライン版では、これら 2 つの綴の所収資料を、行政改革会議資料の末尾に並べて配置することにした。なお、ファックス記録には、関係者の自宅の住所や電話・ファックス番号、携帯電話番号が記載されている箇所があるが、これらの個人情報については、オンライン版では全

てマスキングして非公開としてある。藤田氏の広島での住所や電話番号は同じくマスキングしたものの、仙台での住所、電話・ファックス番号は、本人および関係者のご承諾を得て、マスキングせずに記載されたまま残している。

この企画は、まず旧蔵者である藤田宙靖名誉教授のご協力なくして、決して成立しえなかつた。監修者からの突然の申し出に対し、温かくご快諾くださり、その後も多大なご支援を賜つた。藤田先生からご紹介いただいた元行政改革会議事務局の荻野徹様には、当時の貴重なお話をさまざまな機会でお聞かせいただくとともに、元事務局スタッフの方々へのご連絡などで多くのご助力を賜つた。東北大学大学院法学研究科の久保野恵美子研究科長、戸澤英典前研究科長、成瀬幸典元研究科長をはじめとする同僚の皆様には、本企画をご承認いただくとともに、監修者からの細かな質問にも丁寧にご回答いただきなど、大変お世話になった。そして、この謝辞を言うべき対象はどんどん時を遡り、おそらく1996年から1999年にかけて東北大学法学部に所属されていた教職員の方々や、行政改革会議や中央省庁等改革推進本部顧問会議の運営に関わられた方々にまで、広がっていくはずである。それら全ての方々に、心より御礼を申し上げたい。このように、当時の人々への尊敬の念を抱くようになった原点には、元同僚の牧原出先生からうかがった当時の思い出話の数々がある。この企画に当初よりお力添えいただき、このたび解題もご執筆いただいた牧原先生に、あらためて御礼申し上げたい。

およそ30年の時を経て、いよいよ行政改革会議は、歴史研究の世界で詳しく扱われる存在となつた。これから、この「オンライン版 藤田宙靖旧蔵 橋本行革資料」は、平成の大改革について考える際の根幹資料として、広く、そして長く活用されていくことになるであろう。

* 本稿は、JSPS 科研費（課題番号 23K01226）による研究成果の一部である。

* 資料の引用部分における（ ）は原注を、〔 〕は、伏見による編注を意味する。

¹ 行政改革会議に関する先行研究としては、まず行政改革会議事務局の経験者が当時の会議資料などを収めて作成した、行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政：内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化：行政改革会議活動記録』（行政管理研究センター、1998年）が挙げられる。また、事務局長を務めた水野清の資料を用い、関係者にインタビューを重ねた共同研究の成果物として、田中一昭・岡田彰編『中央省庁改革一橋本行革が目指した「この国のかたち』（日本評論社、2000年）が、今なお代表的研究である。さらに、三辺夏雄・荻野徹「中央省庁等改革の経緯（一）～（五・完）」『自治研究』83巻2号～83巻6号（2007年）所収、がその後の立法過程や実施過程も含めて体系的な考察を行なっている研究成果である。

² 藤田宙靖「行政改革に向けての基本的視角」『自治研究』73巻6号、1997年、3-36頁。藤田宙靖「行革会議委員 全内幕を語る」『文芸春秋』1998年2月号、386-392頁。藤田宙靖「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」『賃金と社会保障』1222号、1998年、45-50頁。藤田宙靖・小早川光郎「対談 行政構造の変革」『ジュリスト』1133号、1998年、24-39頁。藤田宙靖「北大立法過程研究会資料 省庁再編と国家機能論—行政改革会議の立場」『北大法学論集』50巻4号、1999年、901-969頁。藤田宙靖「行革会議あれこれ—政治と法の間で」、成田頼明・園部逸夫・塩野宏・松本英昭編『行政の変容と公法の展望（有斐閣学術センター、1999年）373-381頁。藤田宙靖「行政改革の意図と国土交通省～行政改革の方向性の再確認」『都市計画』230号、2001年、5-10頁。

³ 本節は、行政改革会議事務局OB会編、前掲『21世紀の日本の行政：内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化：行政改革会議活動記録』や、田中・岡田編、前掲『中央省庁改革—橋本行革が目指した「この国のかたち」』の記述に基づいている。

⁴ <https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/284573/www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>
(最終アクセス 2025年12月21日)

⁵ 水野清「回想「行革会議」」『時評』47巻7号（2005年7月）～52巻1号（2010年1月）所収。

⁶ 水野、前掲「回想「行革会議」」『時評』47巻7号、2005年、150頁。水野、前掲「回想「行革会議」第四章一」『時評』50巻4号、2008年、180頁。

⁷ 水野、前掲「回想「行革会議」」153-154頁。水野、前掲「回想「行革会議」第四章一」174-175頁。

⁸ <https://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/gyokakukaigi1.html>
(最終アクセス 2025年12月21日)。藤田宙靖「行政改革に向けての基本的視角」『自治研究』73巻4号、1997年、3-36頁。

⁹ 行政改革会議事務局OB会編、前掲『21世紀の日本の行政：内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化：行政改革会議活動記録』10-11頁。田中・岡田編、前掲『中央省庁改革—橋本行革が目指した「この国のかたち」』45-46頁。三辺・荻野、前掲「中央省庁等改革の経緯（一）」『自治研究』83巻2号、2007年、24頁。

¹⁰ 橋本会長の出席は、5月28日の第15回会議以来であった。

¹¹ 水野、前掲「回想「行革会議」十二」『時評』48巻6号、2006年、146-147頁。

¹² 「官僚ペースに、橋本龍太郎首相が「ノー」 行革会議事務局に指示」『朝日新聞』1997年7月2日付朝刊。

¹³ 水野、前掲「回想「行革会議」十二」146-147頁。

¹⁴ 「松井孝治インタビュー第4回「橋本行革は如何に展開したか vol.2～緊急提言、首相の逆鱗と主導」<https://www.youtube.com/watch?v=neNG6ycKzaA>
(最終アクセス 2025年12月21日)

¹⁵ 1997年6月26日付藤田宙靖宛小山裕書簡（71_28）。1997年6月26日付藤田宙靖宛小山裕ファックス（1_127）。

¹⁶ 同上。なお、松井氏が動画上で示しているのは、7月9日に配布された「新たな中央省庁（本省）の編成の考え方（討議資料）（案）」（33_18）の11頁にある「国家機能と行政目的の整理（未定稿）」（別紙1-2）（49_18, 94_7にも所収）と同じものようである。ただし、右上部分には、会議で配布された際の資料番号（「別紙1-2」）ではなく、「未定稿」と書かれているように見え、7月1日の打ち合わせ時の資料なのかもしれない。

¹⁷ 三辺・荻野、前掲「中央省庁等改革の経緯（一）」24頁。

¹⁸ これらのうち、「国民生活省」、「科学技術省」、「環境安全省」の各項目については、付けられた番号が乱れており、それだけ急いで極秘に作られたメモだったと思われる。

¹⁹ 藤田、前掲「行革会議委員 全内幕を語る」389頁。藤田、前掲「北大立法過程研究会資料 省庁再編と国家機能論—行政改革会議の立場」908頁。

²⁰ この資料の日付は、平成9年8月17日と記載されている。しかし、「第一草案」と記されており、「第二草案」と記された8月8日付草稿が存在しており（92_8）、その前の8月7日付草稿と推定した。ただし、この第一草案の内容が、8月6日の事務局打ち合わせ時にも共有されており、8月18日の集中審議の前日ギリギリに提出することを見越して、あらかじめ8月17日付とされていた可能性も否定できない。

²¹ 1997年8月14日付藤田宙靖宛三辺夏雄ファックスには、8月12日に、江田憲司総理秘書官から入手した情報として、武藤嘉文行政改革担当大臣との間で、防衛庁問題、財政・金融分離問題、郵政3事業、通信行政の扱いなどで合意したことが記されている。いずれも「総理御意見」メモの論点であり、この作成者は、あるいは江田秘書官ではないかと推察される（169_47）。

²² このメモには、2枚目に財政と金融の分離についての方針も記されているが、こちらにも1頁目という番号が振られており、1枚目の「総理御意見」と一体のものかどうか、判断がつきにくい。ただ、内容的には、この2枚は連関しているものと考えられる。

²³ のちに藤田は、橋本の発案を「寝耳に水」だったと評している。藤田、前掲「行政改革の意図と国土交通省～行政改革の方向性の再確認」7頁。

²⁴ なお、藤田は、8月11日の夕食を、総理府阪神淡路復興対策本部事務局次長の生田長人と共にしている（169_48）。

²⁵ 「省庁再編の原案固まる 13府省・2大臣庁に 金融・財政を分離／行革会議」『読売新聞』1997年8月14日付夕刊。

²⁶ 「1府12省2庁に、省庁再編、行革会議が原案—財政と金融を分離」『日本経済新聞』1997年8月14日付夕刊。

²⁷ ファックスの一部が印刷できておらず読めないものの、前後から文意を推定した。

²⁸ この文章は、『賃金と社会保障』1222号、1998年3月、45-50頁に掲載されている。

²⁹ 武藤敏郎官房長は、8月6日付で、財政と金融の分離についての私論を、藤田に送っていた（91_2）。

³⁰ この議事概要を、藤田は、環境庁の南川秀樹保健企画課長から入手している（98_19）。

³¹ 清水真人『平成デモクラシー史』（ちくま新書、2018年）141-143頁。

³² 「山一証券、自主廃業へ、負債3兆円、戦後最大一顧客資本保護へ日銀特融」『日本経済新聞』1997年11月22日付朝刊。

³³ 1998年1月20日深夜に、財政・金融のあり方について、3党合意が結ばれている。

³⁴ 前掲注2。

³⁵ 東北大学法学部編『研究・教育の概要』第6号（2001.4～2003.3）2003年、78頁。

³⁶<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/284573/www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html#gijigaiyou>（最終アクセス2025年12月21日）