

中央省庁再編前後の通産・経産省

——政策形成過程における制度運用と行動様式を中心に——

若 林 悠

序 章

第一章 政策形成過程における制度運用

第一節 政策形成過程の特徴——法令審査委員会と新政策制度

第二節 制度運用観の再考

第二章 通産・経産官僚の行動様式

第一節 通商政策のなかの通産・経産官僚

第二節 産業政策のなかの通産・経産官僚

結 語

序 章

日本の中央省庁において通商産業省（通産省）は、C・ジョンソンの産業政策論のように政治学・行政学の重要な研究対象で在り続けてきた。⁽¹⁾ なぜなら、産業政策と戦後日本の経済発展との関連性を問うことから行政指導

を通じて官僚制優位の日本政治の構造解明に至るまで、通産省を論じる問題関心は日本政治への関心と緊密に共鳴しあっていたからである。このことは、大山耕輔による通産省を対象とした行政指導の実証研究が、「行政指導の分析を通じて、現代日本の政治・行政・経済のシステムの問題という広い問題を論じ」ることを意図していた点からも窺えよう。⁽²⁾

通産省は、二〇〇一年の中央省庁再編により経済産業省(経産省)へと改称された。それゆえ以後の通産省研究の蓄積は、一九九〇年代までの態様を明らかにする歴史的な分析の色彩を濃くしていくことになる。⁽³⁾ 他方で、二〇〇〇年代以降の経産省の組織構造や行動様式を対象とした政治学・行政学研究は、必ずしも多いわけではない。⁽⁴⁾ さらに通産省と経産省との間には、どのような連続性と非連続性が存在するのかは、未だに実証的な研究蓄積が少なく、一九九〇年代という「改革の時代」を検証する意味でも行政学研究上の重要な問いであるといえる。⁽⁵⁾ 換言すれば、一九九〇年代から二〇〇〇年代という政治や経済の変動期にあつて、通産・経産省内部での政策形成過程や官僚としての行動様式がいかなる実態にあつたのかを検討することは、通産省から経産省への移行の歴史的意義や経産省それ自体の行政学研究を進めていく上で不可欠な作業なのである。

以上の問題関心から本稿は、一九九〇年代から二〇〇〇年代の変動期を主たる対象時期とし、政策形成過程をめぐる通産・経産省の制度運用や特定政策における行動様式の実態を素描することを試みる。具体的に第一章は、通産・経産省の政策形成過程の特徴とされてきた法令審査委員会とその後継制度、さらに新政策制度を対象とする。次いで第二章は、同省の代表的な政策領域である、通商政策と産業政策を事例に変動期の行動様式を分析対象とする。この際、先行研究が明らかにしてきた諸特徴に対して主に官僚の回顧録やオーラル・ヒストリーの観点から再検討することにより、通産省の特徴が経産省に移行した際の組織的反映は何だったのかを明らかにすることが目的である。

第一章 政策形成過程における制度運用

第一節 政策形成過程の特徴——法令審査委員会と新政策制度

本章は、通産・経産省の政策形成過程における制度運用の実態を考察する。まず本節は、先行研究に依拠しながら、一九九〇年代まで大臣官房が強い影響力を有し「企画型」官庁とされてきた通産省が中央省庁再編後に「調整型」官庁への移行を模索しつつも、その後に「企画型」官庁への揺り戻しが起きていったことを明らかにする。次いで第二節は、先行研究が抽出してきた政策形成過程の特徴に対して、オーラル・ヒストリーを用いながら、特に法令審査委員会の実態に関わる制度運用観の再検討を試みる。

中央省庁再編以前の通産省は、省内の政策形成過程において大臣官房の影響力が強く、他省庁との比較研究から「企画型」官庁として整理されてきた。⁽⁶⁾この特徴を象徴的に示していたのが、大臣官房に設置されていた法令審査委員会と新政策制度であった。⁽⁷⁾先行研究において法令審査委員会は、次のように説明されている。⁽⁸⁾

様々な会議の中でも、通産省の政策形成過程において最も特筆すべき特徴の一つは、法令審査委員会の存在である。通産省の大臣官房が、各局・各課に対して強力なリーダーシップを発揮する傾向が強いのは事実であるが、その基盤は大臣官房にある官房総務課、官房会計課等の有する権限にのみ帰着させるべきではなく、大臣官房に設置されている法令審査委員会にも求めるべきであるといえる。法令審査委員会は、文字通りの法令の審査に留まらず、通産省にとっての重要な政策課題のほとんどすべてについて、全省的観点から、まず最初に議論する機関であり、また、重要案件についてのゲートキーピング機能も有しており、政策案は法令審査委員会での議論をクリアして始めて、庶務課長会議、事務連絡会議等に諮られ、オーソライズされることになる。

大臣官房総務課に置かれ、各局筆頭課長補佐を中心に構成される法令審査委員会の特徴は、重要政策課題に対

する全省的な政策形成過程の入口であるがゆえに、ゲートキーピング機能を有している点にあった。また、極めて活発な議論が展開されることも指摘されていた。⁽⁹⁾

他方、新政策制度は、通産省が次年度に取り組みむべき課題に関して大臣官房総務課からの指示を受けた各局各課が新規政策案を提案し、それらをもとに例えば「平成〇年度通商産業政策の重点（通称ヨコガキ）」を作成する仕組みである。この制度は、「ヨコガキの作成過程において、各政策ごとに省全体としてのプライオリティづけがなされ、それがそのまま、予算、税制、金融等の諸要求についての省内査定に影響するため、このヨコガキの作成過程が重要な意味を有する」とされていた。⁽¹⁰⁾ 大臣官房総務課が当該年度を象徴する新規政策案を主導する点において、新政策制度は大臣官房の「企画」機能の重要性を象徴するものであった。

以上のような法令審査委員会と新政策制度を中心に大臣官房が強い影響力をもつのが通産省の政策形成過程の特徴であったが、それは中央省庁再編前後から次第に変容しつつあった。一九九〇年代後半になると、法令審査委員会はいくつかの問題点が指摘されるようになったという。第一に、法令審査委員会は全会一致制を採用していたことから、意思決定に関するスピードの遅さとコストの大きさが指摘されるようになったことである。この問題点に関連して第二に、法令審査委員会を迂回して大臣を含めた意思決定を行うケースが現出し、形骸化が見られたことである。第三に、法令審査委員会の構成メンバーである法令審査委員になることが若手官僚のキャリアパスにとって重要な意味をもつため、官僚の人事や人材活用に負の影響が見られることである。⁽¹¹⁾ こうした観点から法令審査委員会は、中央省庁再編を契機に廃止されることになったのである。

二〇〇一年一月から大臣官房政策調整官会議（政策調整官会議）と大臣官房政策調整官補佐会議（政策調整官補佐会議）が設置された。特に政策調整官補佐会議は、各局筆頭課の課長補佐等が大臣官房政策調整官補佐となり、大臣官房総務課を担当する政策調整官補佐が主宰する会議体であり、法令審査委員会と連続線上にあるように見

える。しかしながら、「法令審査委員会とは異なり、意思決定機関ではなく、全会一致制も採用されていない。あくまで省内の情報共有と政策のディスカッションを目的とする会議と位置づけられており、かつての法令審査委員会に比べ、会議にみなぎる緊張感も相対的に低い」ものであり、何より法令審査委員会の主たる特徴であったゲートキーピング機能の位置づけが与えられていなかったのである。⁽¹²⁾

また新政策制度も、政策環境の変化を受けて通産省時代より重要性が低下した。第一に、新政策制度は省内における予算等の優先順位づけを行うためであったが、小泉純一郎内閣で政策形成過程は大きく変化し、毎年六月の経済財政諮問会議での「骨太の方針」に盛り込むことが重要視されるようになった。それゆえ、八月に省内調整を終えることを目指す新政策制度のスケジュールでは、対応できないことが問題視されたのである。第二に、各政策領域の専門化が進むなか、各局各課が大臣官房との調整コストをかけるよりも、外部の専門家等との議論を通じて政策形成の専門性と迅速性を確保することが重視されるようになったことである。こうして二〇〇〇年代には、「企画」機能を通じた大臣官房の影響力の低下と同時に、各部署が政策形成における自律性を高めることで、むしろ大臣官房は「調整」機能を求められる「調整型」官庁へと移行しつつあったのである。⁽¹³⁾

とはいえ、政策調整官補佐会議は、二〇〇七年には政策企画委員会へと改組された。この会議体は、「全省的な政策の「企画」機能を担うことが期待されている。そのため同委員会では、各部署が抱える政策課題のみならず、むしろ省全体、場合によっては他省が所管する分野に関わり、部署間連携が求められる政策案件が議論の対象になる」など、法令審査委員会の性格に近づける意図があったのである。⁽¹⁴⁾ また新政策制度も、二〇一四年以降に内閣レベルの経済政策や予算編成過程との連動性を高めるために、運用プロセスの前倒しを進め、政策企画委員会内で議論されるようになった。⁽¹⁵⁾ このように政策形成過程において大臣官房の「企画」機能を通じた影響力を高める工夫が再びなされ、「調整型」から「企画型」官庁への揺り戻しも見られるのである。

ここまで本節は、先行研究に依拠しつつ、通産・経産省の政策形成過程の特徴を概観してきた。従来の先行研究は、経産省時代における改革動向も含め、「企画型」官庁の根拠となる大臣官房の強い影響力に注目し、「大臣官房等が強力なリーダーシップを発揮する政策形成パターン」を通産省の特徴としてきた。⁽¹⁶⁾ 換言すれば、この特徴は、大臣官房主導によるトップダウン型の政策形成過程とも呼べるであろう。⁽¹⁷⁾ 加えて、政策形成過程における通産省・経産省の独自性を支えるものとして、法令審査委員会（経産省時代は政策調整官補佐会議、政策企画委員会）と新政策制度の制度運用が長らく重要視されてきたといつてよい。しかしながら、そこで展開される詳細な制度叙述に比して、制度を運用していく官僚がどのように制度を認識し、あるいは活用していたのかは、必ずしも十分に明らかになっていないわけではない。この制度運用観に関する点は、具体的な官僚の認識や行動から検討していく必要があるといえよう。

第二節 制度運用観の再考

本節は、前節で検討してきた通産省の政策形成過程の特徴とされる法令審査委員会や新政策制度を対象にして、その制度運用観を再検討してみたい。そもそも法令審査委員会の仕組みは、通産省にとつてどの程度固有のものであるだろうか。なぜなら法令審査の機能自体は、通産省にとどまるものではないからである。例えば、一九九〇年代後半に運輸省事務次官を経験した黒野匡彦は、大臣官房文書課の役割を次のように述べている。⁽¹⁸⁾

〔文書課で〕一番大事なのが法令審査です。法令審査室には法律担当のキャリアの一番頭の切れるのを置いてあって、法律をつくる仕事があるんです。原局でつくつたものを法令審査室で見ても、「この書き方では駄目だ、もっとこう書け」とか、「こんなことは法律で書くべきことではない」とか、そういう厳しい審査をして法律の体裁をつくりまします。そこでできたものを今度は内閣法制局に持ち込むわけです。

さらに政策形成過程における文書課の役割は、次のように説明されている。⁽¹⁹⁾

総括補佐官会議というものがあるんです。総括補佐というのは、各局の筆頭課、通常は総務課ですが、その民間でいえば課長代理に当たる人をわれわれは補佐官と呼んでいて、トップの補佐官を総括補佐というんです。各局の総括補佐官が、「自分のところはこういうことをやりたい」ということをそこで提案します。了解が取れると、次に総務課長会議という課長レベルの会議があります。その上に局議というものがあります。大臣も出る局長クラスの会議です。その三段階で政策がまとまっています。

そして、総務課長会議の議長を文書課長がやるんです。ということは、文書課長のところには総務課長会議に上がるものの事前の説明が全部来ます。そこで省全体の政策について、チェックという言い方は変ですが、整合性がとれるかどうか、今の流れに合っているかどうかということについて、いろいろな意見を言えることとなります。

この黒野の発言からは、大臣官房文書課が法令審査の機能だけではなく、省全体の政策調整を担う役割を果たしていることが窺える。さらに黒野が、各省横断的な問題の窓口として文書課長が「各局の意見を若干抑えてでも一歩踏み出すということがある」と振り返るとき、そこには運輸省における政策形成過程での大臣官房の強い影響力を看取できるだろう。⁽²⁰⁾ 換言すれば、通産省の法令審査委員会が体現する制度の機能的特徴は、必ずしも通産省固有のものとは言えないのである。そうだとすれば、通産省の法令審査委員会のいかなる実態が、その独自性を支えてきたのだろうか。

二〇〇〇年代に経産省の経済産業審議官を務めた豊田正和は、法令審査委員会を「法令審査が一番過激で、上に行けば行くほど、だんだん「まあまあ」になっていく構図」と述べ、⁽²¹⁾ 「やっぱり課長補佐の人たちに可能な限り権限を渡している役所ではあると思います」と述べている。さらに豊田は、自身の大臣官房での総務課長経験を次のように説明している。⁽²²⁾

総務課長としてはまず省内を取りまとめる。新政策というのは、通常国会ベースならば七月に取りまとめて、八月に予算を出してとなりますが、とにかくやりたいものがあると、場合によっては臨時国会に間に合わせるものも含めて、急遽取りまとめる。それが官房総務課長です。各局からいろんなものを出させて、政治の声も聞きながら、とにかく非常に短い期間でまとめていく。そういうのが仕事ですね。

もちろんアイデアがあれば官房総務課が引つ張つてもいいのでしょけれど、経産省の場合は基本的にボトムアップなので、よほどのことがない限り、官房総務課があれやれ、これやれというのはあまりないと思います。(中略) 基本的にはボトムアップを尊重する役所だと考えていただいていいと思います。私も、号令はかけても、アイデアで「これとこれをやつて」なんていうのを言った覚えはあまりないですね。「中小企業は大丈夫？」みたいなことはありますけど、むしろ上がってくるのを取りまとめている。

以上の豊田の発言からは、政策形成過程において法令審査委員会を評価する際にもボトムアップの特徴を重視していることが窺える。前節で述べたように、「企画型」官庁としての通産省の議論は、大臣官房が強い影響力を有するトップダウン型の政策形成過程が念頭に置かれてきた。確かに法令審査委員会は、大臣官房に置かれてゲートキーピング機能を有するという点において、大臣官房主導によるトップダウン型の政策形成過程の側面を有しているようにみえる。しかしながら、「各局は各局で課長補佐会議みたいなものをやつて、筆頭の人があんどん叩いていく。それで叩いてきたものがまた法令審査委員会で」議論され、各局からの法令審査委員も必ずしも官房の立場から見ているわけではないとすれば、通産省の大臣官房(仔細に言えば法令審査委員会)の役割は従来の議論においてやや過大に評価されており、ボトムアップ型の政策形成過程を基本としたトップレベルでの政策調整の場と捉える方が実態に即しているのではないかと考えられる。²³⁾ この機能面からみた実態は、先述したように運輸省の大臣官房での会議体とあまり変わらないものといえる。それゆえ、通産省の独自性は、法令審査委員会の場それ自体というよりむしろ、その主たる構成員である各局筆頭課長補佐が法令審査委員を兼ねているこ

とに求められよう。

だが、各局筆頭課長補佐が法令審査委員を兼ねているという独自性を踏まえたとしても、大臣官房主導によるトップダウン型の政策形成過程に通産省の特徴を位置づけることはやはり難しいのではないか。法令審査委員が「各部署の人事権と予算を握っていたため、かえって省内の自由な議論を妨げた面」があるとして法令審査委員会の廃止につながった点に鑑みれば、少なくとも一九九〇年代の法令審査委員会の役割は「調整」機能に主眼があったことが看取されるのである。⁽²⁴⁾ 加えて、通産・経産省の省史的性格を持つ『通産産業政策史』において、次のような一文があることは看過できない。⁽²⁵⁾

入省してまだ日の浅い若手の職員が、全省規模の政策課題の検討や決定の議論に参加するこの〔法令審査委員会の〕仕組みは、外部の観察者には驚くべきものに写る。しかし、法令審査委員にかぎらず、通産省による政策案の策定は、従前から、ボトム・アップ (bottom-up) 型 (すなわち、末端の現場で一所懸命考えて上部に提案する) であった。産業政策局の政策作法は、ことさらにその傾向が強かった。

他方、前節でも言及したように新政策制度は、大臣官房総務課で法令審査委員が新政策の原案 (いわゆる「ツケ」) を作成し、それをもとに各局各課が政策案を提案するという流れにおいて、確かに大臣官房主導の側面がある。この点は、二〇〇〇年度の新政策において「ツケはまず大臣官房が現状評価の議論を一通り聞いた上で作成・発信し、各部署はそれに応える形で新政策を提出する方式に改められた」ことにより強まったようにもみえる。⁽²⁶⁾

しかしながら、『通産産業政策史』には新政策制度の制度運用の解釈に関して着目すべき部分もある。執筆された二〇一一年時点ではあるが、法令審査委員会から現在の政策企画委員会に至るまで、新政策制度の基本的な変更はなく、「大臣官房が同省全体の意向を把握して政策形成にあたる」と評しつつ、「企画」機能より各部署と

の「調整」機能に重きを置いた記述をしている。⁽²⁷⁾さらに新政策制度においても、トップダウン型の政策形成過程が強調されるようになったのは一九九〇年代以降であるとし、基本的にはボトムアップ型であったことが次のように説明されている。⁽²⁸⁾

新政策の策定は、従前のように新しいアイデアを求めて若手が頭をひねる「積み上げ型」方式だけではなく、「経済財政」諮問会議や内閣の施政方針に沿うとともにそれに影響を与える施策を編み出す方向に軌道修正された。これに応じて、新政策の項目も「構造改革」のように、大枠的かつ網羅的になった。

以上の記述に鑑みれば、新政策制度も大臣官房が主導する側面があるにせよ、やはりボトムアップ型の政策形成過程を基本としたトップレベルでの政策調整の仕組みと捉える方が基本的には実態に即しているのではないかと換言すれば、これは大臣官房主導によるボトムアップ型の政策形成過程といえよう。それゆえ前節の先行研究が指摘した二〇〇〇年代後半以降に見られる「企画」機能の影響力を高める工夫は、「調整」機能からの揺り戻しというより、政治主導や官邸主導の時代に対応していく一九九〇年代以降の長期的な傾向と解すべきものである。⁽²⁹⁾

とはいえ、通産・経産省の独自性において大臣官房主導によるボトムアップ型の政策形成過程を強調した場合、黒野が運輸省内での総括補佐官会議、総務課長会議、省議の三層の会議体に参加する官僚たちの世代間の違いについて、次のように評していることは着目すべき点であろう。⁽³⁰⁾

上に行くほど意外に弾力性があったて、下ほど頭が固いんですよ。それは結局、外とのつき合いの深い浅いが関係するんじゃない。係員とか係長あるいは補佐官クラスは自分の仕事だけをやっている。総務課長クラスになると、省内でもあちこちと話をするし、ほかの省とのつき合いも出てくる。もっと上に行けば、それプラス、マスコミ、政治家とのつき合いも出てくるでしょう。そうすると、「そんな石頭みたいなことを言っても世の中通らないよ」という台詞が出てくるようになるんです。

先述した豊田の発言も「法令審査が一番過激」と述べるように、若手になるほど融通が利かないのかもしれない。だが豊田の発言の念頭にあるのは、一九九二年の『不公正貿易報告書』作成過程において、貿易摩擦を抱える米国との関係悪化を懸念する幹部層と自由・無差別な貿易推進を掲げるGATTの原則に沿った通商政策を主張し、欧米諸国に対してもその不公正があれば指摘することを辞さない若手・中堅層との世代間の差であった⁽³¹⁾。次章で述べる「ルール志向型」の通商政策への政策転換を要する局面において、若手・中堅官僚の活発な政策論議や推進力が政策過程を主導したのである。このことを踏まえれば、現在でもなお「自由闊達な議論を重んじ（中略）大胆な構想力や突破力が強み」と称される通産・経産省の政策形成過程における独自性を見出すには、法令審査委員会や新政策制度という制度の運用に加えて、制度運用観の背景にある通産・経産官僚の行動様式を政策過程のなかで検討することもまた欠かせないのである⁽³²⁾。

第二章 通産・経産官僚の行動様式

第一節 通商政策のなかの通産・経産官僚

本章は、前章で検討した制度運用観（特に通産・経産官僚の制度認識）を踏まえつつ、実際の政策過程における通産・経産官僚の行動様式を考察する。政治学・行政学において、行政組織全体あるいは内部の部局が有する独自の「機関哲学」は、その組織（内部部局）の価値観や行動様式を明らかにするために分析されてきた⁽³³⁾。また集団や個人レベルでの官僚の行動様式も、アクターの目的や利益を析出するために検討されてきた⁽³⁴⁾。通産省では、高度経済成長期の産業政策の方針をめぐっていわゆる「民族派」⁽³⁵⁾（統制重視）と「国際派」（貿易・自由化重視）の人的集団があったことが知られている。こうした観点から見たとき、一九九〇年代以降の政策形成過程に関する

制度運用の模索の意味を改めて考えるためにも、通産・経産官僚の行動様式の特徴を検討することは重要である。

本節は、通商政策の事例を中心に分析を行う。なぜなら、一九八〇年代以降の日本は、アメリカを中心とした貿易摩擦問題、APECなどの地域経済協力の枠組みへの対応、さらにGATTとWTOにおける自由貿易体制の強化のための多国間協調への重視といったように、二国間から多国間に至るまで様々なレベルでの通商交渉が重要な政策課題となっていたからである。この意味でも通産省は、大きな変動期のなかにいたのである。

特に一九八九年に発足するAPECは、外務省が消極的であり、通産省が積極的な構想であった。⁽³⁶⁾「二つの日本」とまで称された各国との交渉過程のなかで、通産省側で主導したのが通商政策局長（通政局長）から通産産業審議官となる村岡茂生であった。通政局長時代に村岡は、局内に通商政策企画室を置き、局長のプレーン役割を期待した。⁽³⁷⁾通産省におけるAPEC構想の具体化は、省内勉強会であったアジア太平洋開発研究会（一九八八年二月）、その後には産業界や学識経験者を交え設置されたアジア太平洋協力推進懇談会（同年九月）で進められていくことになるが、とりわけ報告書作成を中心的に支えたのが企画室の企画官となった前述の豊田正和だったのである。豊田は、APEC構想と並行して検討された日米FTA構想とを比較しながら、次のように述べている。⁽³⁸⁾

日米「の自由貿易協定」はフライしない「実現化しない」だろうなど。でも、アジア太平洋のほうは、場合によってはフライするかもしれないという感じがあって、その報告書を英語にしてみました。

そして、言ってみれば政策の行商みたいな感じで、私自身も幾つかの国に行って英語にしたものを説明する。アメリカにも行きましたし、韓国にも行きました。私は行きませんでしたけど、豪州にいた奥村産業調査員が豪州に説明しました。十二カ国全部はやっていないですけど、四、五カ国やりました。

飛びついてきたのが豪州でした。豪州は、「一緒に勉強しよう」と言って、八月には彼らがデリゲーション（代表団）を送ってきて、一緒に議論した覚えがあります。

このように豊田は、通産産業審議官となった村岡のAPEC構想に関する各国との説得交渉を下支えした。⁽³⁹⁾最終的にAPEC構想の具体化は、日本の主導がアジア諸国にとって大東亜共栄圏を彷彿とさせる点に配慮し、豪州が主導していくことになる。

とはいえ、一九八〇年代後半の通産省がアジア太平洋地域における経済協力の枠組みを推進したことは重要な意味を持っている。APEC構想の背景には、欧州における経済統合の進展や米加自由貿易協定の締結など、地域協力の活発化とGATTによる自由貿易体制との整合性が論点となっていたが、特に日本の場合には米国との経済摩擦の悪化があった。こうした二国間対立の趨勢がより広範な多国間の枠組みと連動している点を熟知すると、換言すれば、マルチレベルの通商制度を積極的に活用するメリットの可能性を見出したことが、一九九〇年代の通商交渉に臨む通産官僚の行動様式を規定していくのである。例えば、一九八七年に通政局国際経済部長となった坂本吉弘は、日米半導体協定に対する国際的な批判の経験を踏まえて次のように述べている。⁽⁴⁰⁾

通商問題に関する日本での報道は日米など二国間問題に焦点があてられがちです。しかし国内に国内世論があるように、国際社会にも国際世論があります。それがOECDやガットなどの多国間会議でのデイベイトを通じて形成されることを知りました。マルチの場での姿勢や意見の開陳、それにイニシアティブのとり方が日本の世界における地位とイメージの形成にとっても重要な舞台であることに気づいたのはしばらくあとのことでした。（中略）部長時代の苦しい思いは私自身のその後の二国間交渉にあたって大きな教訓となりました。

坂本にとって「国際経済部長というポストは、「大国、小国にかかわらず同じルールの下に平等な立場で問題を解決することの重要性」を体得していく契機となったのである。⁽⁴¹⁾さらに通産産業審議官として臨んだ、一九九五

年の日米の自動車問題をめぐる橋本龍太郎通産相とミッキー・カンター USTR 代表との厳しい交渉を回顧した際に、坂本は自らの下の世代の通産官僚たちを次のように評していた。⁽⁴²⁾

その頃私は、外務省や通産省の課長や若手スタッフ達が驚くほど国際交渉のプレイヤーとしてたくましく育っているのを見張っていました。日米二国間問題も常に多角的な見地で冷静に分析され、WTO や OECD の国際世論の前で堂々とした論陣が張れるか否かが常に吟味されていました。

彼らの世代は、日本が成長し大国化するなかで、多くの国際舞台を経験し、日本が多国間の場でいかに存在感の大きなプレイヤーであるか、またそう振る舞わねばならないかを肌で体得していました。

世代の違いを意識する坂本の述懐は、看過できるものではないだろう。前述したように一九九二年の『不公正貿易報告書』作成過程をめぐり、法令審査委員会を含め政策形成過程の場で考慮されていた省内の世代間の認識の差は、厳しい日米の二国間交渉を経験してきた上の世代の消極的な姿勢によるものだったからである。逆に言えば、若手・中堅官僚たちの強気な姿勢を支えていたのは、マルチレベルの通商制度を積極的に活用するメリットだったと考えることが可能である。豊田自身は、GATT の紛争解決手続きの枠組みであるパネルにおいて、EEC に勝訴した EEC・部品アンチ・ダンピング事件（一九九〇年）の経験が大きかったとしている。⁽⁴³⁾ さらに通政局の米州課長時代に豊田は、先に言及した自動車問題の最中、新たに発足したばかりの WTO の紛争解決手続きへの提訴も選択肢として検討していたという。⁽⁴⁴⁾ かくて豊田は、次のように米州課長時代の対米通商交渉を振り返るのである。⁽⁴⁵⁾

私はどちらかというマルチ派で米州課長をやりました。マルチのルールを使ってバイ交渉をした。バイ交渉の中にマルチのツールを持ち込んだ。そのほうがアメリカみたいに力のある国に対しては効果があったことだと思います。

ここには二国間と多国間の通商交渉の制度的枠組みが相互に影響し合うのと同時に、それらをいかに戦略的に活用するのかという重層的な思考が如実に反映されている。確かに通産・経産省は、EEC・部品アンチ・ダンピング事件以降、GATTとWTOの紛争解決手続きを積極的に活用するようになる。これは、一九九〇年代以降の「ルール志向型」の通商政策への転換と呼ぶべきものであった。⁽⁴⁶⁾他方で、こうした政策転換が確立しえたのは、申立事件にせよ被申立事件にせよ、勝訴の割合が比較的高かったことも影響していたといえよう。⁽⁴⁷⁾以上のようないくつかの年代頃から「攻撃的法律主義」(aggressive legalism)とも称された通産・経産省の通商政策における政策転換は、ボトムアップの場も活用しつつ、一九八〇年代以降の二国間・多国間の通商交渉に携わってきた官僚たちの行動様式の変容に対する組織的反映だったのである。⁽⁴⁸⁾

ここまで本節は、一九八〇年代以降の通商政策を事例に通産・経産官僚の行動様式を検討してきた。通商政策の分野では、一九九〇年代以降に「ルール志向型」へと政策転換が行われたが、その政策志向性は通産省から経産省になっても継受された。この連続性を支えていたのが、一九八〇年代以降の二国間・多国間の通商交渉に携わり、「ルール志向型」のメリットを実感した特に若手の通産官僚たちであった。だが、同時期に通商政策の重要性が増大したとは言っても、通産・経産省にとって国内産業を対象とした産業政策も依然として重要である。そうであるならば、こうした通商政策で見られた変動期を意識しつつ、産業政策を対象とした通産・経産官僚の行動様式の特徴を検討することもまた必要なのである。

第二節 産業政策のなかの通産・経産官僚

本節は、産業政策（広義には経済政策）を事例に通産・経産官僚の行動様式を考察する。序章で述べたように、産業政策は通産省の中心的な政策領域であった。特に行政指導などの政策的介入を中心とした緊密な官民関係が

日本の経済成長を牽引したと評されてきたものの、一九七〇年代以降に各国との経済摩擦が次第に悪化するなかで批判の対象とされる特徴でもあった。⁽⁴⁹⁾ こうした文脈を背景に、産業政策の基調は競争抑制的な性格から競争促進的な性格へと移行していったとされる。⁽⁵⁰⁾ かくして一九九〇年代から二〇〇〇年代の通産・経産省は、産業政策において市場の機能強化を目指す制度改革志向を強めるとともに、広範な政策領域で「身のこなしも軽く、かならずしもコントロールの伴わない管轄の拡大を続け」るとともに、他省庁の所管分野であろうと「経済全体への発言力を獲得する」ことを志向する積極的なスタンスが指摘されるようになるのである。⁽⁵¹⁾

確かに経済のグローバル化の進展と各国との経済摩擦の悪化は、産業政策にとって通商政策との関連性を深めていかざるを得なかった。また、戦後日本の高度経済成長の陰ともいえる公害問題は、産業政策が環境政策への配慮を深めていく嚆矢ともいえた。それゆえ、本稿の主たる対象時期の産業政策の内容は、通商政策や環境政策のような様々な政策領域との関係性を意識しながら議論せざるを得ないのである。この意味で広く経済政策として捉えることが可能である。他方で、政策内容ではなく政策形成過程の観点から産業政策の特徴を論じる場合、緊密な官民関係こそがボトムアップ型の政策形成過程や通産・経産官僚の行動様式を規定していた。これは、政策情報に関する現場知を持つ強みでもあり、時に行動を制約する弱みにもなる。とはいえ、一九九〇年代に相次いだ官僚の不祥事を受けて二〇〇〇年に国家公務員倫理法が施行されると、過剰ともいえるほどの適応によって官僚側は官民関係の適切な距離感を構築できないことへの不満を示すようになるが、その点は経産官僚も同様であり、官民関係の再編成の時期であったと考えられる。⁽⁵²⁾ 以上のような変動期の産業政策で指摘された政策形成過程の諸特徴を検討するうえで、一九九七年の京都議定書の採択に至る気候変動枠組条約第三回締約国会議（COP3）は、興味深い事例の一つといえるだろう。

COP3のような地球温暖化問題に関する交渉と結果は、環境政策の側面から捉えられがちであるが、産業界

に対して規制を課し経済活動に影響を与えるのみならず、多国間の交渉という通商政策の側面もあることから、省内外の様々な政策領域が絡み合う事例である。COP3の交渉に先立ち日本政府側の温室効果ガスの排出削減目標値は、当初五パーセント案であった。この政府の数値案の決定をめぐる通産省と環境庁は鋭く対立し、官邸が調整に乗り出していくことになる。⁽⁵³⁾かくて五パーセント案の決定は、古川貞二郎内閣官房副長官の下、通産省、外務省、環境庁の事務レベルでの調整を行った結果でもあった。⁽⁵⁴⁾

しかしながら、最終的にCOP3でまとめられた日本の数値目標は、六パーセントとなった。この案に対して業界側の動きを背景に原局が数値の上乗せに抵抗したにもかかわらず、最終的に通産省が合意せざるを得なかったのは、通産相から総理大臣へとなった橋本龍太郎の意向が大きかったとされる。⁽⁵⁵⁾COP3に際して環境立地局の総務課長であった豊田正和は、通産省内部の調整について次のように評している。⁽⁵⁶⁾

最後のほうの数字は現場で決めているから別でしょうけど、法令審査委員会は基本的に、原局の人が「数字を決めるのだったら、〔米国・EUとの〕大きな差を開いてください」とかさういう感じじゃないですか。勇ましいから。もちろん総務課長会議もあるけれども、やはり「最大限、差はつけましようね」みたいな感じになる。むしろ官房が「総理も抱えているんだから〔まとめろ〕」なんて言っていたのではないかと気がしますね。(中略)

このときは環境立地局とエネ庁〔資源エネルギー庁のこと〕が相当強いポジジョンを取りましたけれども、もともと強いポジジョンは原局が取っているわけです。(中略)このときは、原局のほうがもつと言うことを聞かなかったと思いますから、われわれが自分で思うほどにはきつと非難されていらないでしょう。

ここでも若手・中堅官僚の「過激」な雰囲気を取ることができよう。だが、交渉結果の妥当性以上に重要なのは、通産省のスタンスが緊密な官民間関係を基盤としていたことである。商務情報政策局長としての経験を踏まえつつ、豊田は、「産業政策というのは相当程度お互いの信頼関係を作りながら作り上げていくもの」である

と、民間側との人間関係の重要性を指摘している。⁽⁵⁷⁾ 続けて官民関係の変容については、豊田は次のように憂慮している。⁽⁵⁸⁾

もともと「会食のようなことが」嫌いな人はいいのだけでも、そういうことで打ち解けることに慣れている人が八割だとすると、そういう人とのコミュニケーションが十分にできないのだと思います。

そこは、今の霞が関の一つの大きな「心配です」。経産省に限らず、産業界との距離が非常に遠いんじゃないかというのは気になりますね。

こうした官民間の距離の拡大に関する懸念は、他の経産官僚も指摘するところである。⁽⁵⁹⁾ 通産省から経産省になった特徴として、広く経済全般の観点から他省庁の政策領域に介入する機会が増えたとされる。このマクロな経済運営や経済成長戦略を媒介に「企画」機能を重視した司令塔的な行動様式が、中央省庁再編によって「通産産業」から「経済産業」へと省名が変わったことを象徴するのであれば、民間との離隔化は通産省と経産省との間の非連続性に影響を及ぼすものだったのではないか。

二〇〇〇年代後半に経済産業審議官となった北村俊昭は、経産省における官民関係の変容を次のように回顧する。⁽⁶⁰⁾

通商政策局とかそういうところに行つたあと考えたのは、例えば F T A とか E P A とかいろいろな議論をしますよね。そういうときに、私の感覚だと、それぞれの原局である製造産業界とかそういうところに「われわれがやっていることについてどういうふうに思うんだろうか」と聞くと、たちまちのうちに「いや、それについては我が局なり我が課が担当しているこの業界から見るとこういうことで、これはぜひ進めてほしい」とか「これは別にその程度で譲ってもいい」とか、そういうのがビビッドにわかるはずだという感覚があったわけです。ところが聞いてみると、「うーん、どうでしょうかね、それは。ちよつと聞いてみます」と言っても、「いや、業界のほうに聞いてみてもあまりよくわか

らないんですわ」とかね。

そこはやっぱり、ああ、随分距離が離れたんだなと。それはしようがないですよ。昔は一つの業界を一つの課が見ていたのが、一つの大きな課になって、その課が二十ぐらいの業界を見ているとかそういうふうになってくるわけだから。人材もそういう制度改革とかマクロのほうにパースと行っているということだから、これはある程度やむを得ないなと思いますけれどね。

確かに行政改革や官邸主導の政権運営に深く関与した通産・経産官僚は、制度改革志向が強いといえる。⁽⁶¹⁾ この意味では組織的連続性はあるのかもしれない。そうであるとすれば、変動期のなかで模索された経産省における新たな組織のアイデンティティは、はたして確立できたのだろうか。続く北村の次の述懐は、それが今日に至るまで決して容易な道程ではなかったことを示している。⁽⁶²⁾

何というんでしょうか、本当の具体的な手応えというんでしょうか、そういうことから見ると、「手ざわり感」という言葉があるんだけど、現実の経済、現実の産業との「手ざわり感」というのがだんだんなくなってきたことで、「自分はこういう役所にいるんだろうか」と思う人も増えていきますよね。それならばむしろ、自分で起業する、あるいは若いときに企業に転職する。それは「手ざわり感」がないからですよね。役所は、個々の企業の中じゃないから幅広くいけれども、生きた経済とか産業との「手ざわり感」がある、そういう世界だということである人もいます。経産省ってそういうイメージが一つありますよね。そういう人たちから見るとーんというのがあって。転職する人が多いというのはそういうことじゃないかなと思いますね。

以上のように本節は、産業政策（経済政策）を事例に通産・経産官僚の行動様式を検討してきた。産業政策に象徴されるように、通産・経産省は緊密な官民関係を伝統的な基盤としていた。これが、COP3の省内調整における原局の強い姿勢を支えていた。しかしながら、経産省が制度改革を志向する司令塔的な役割と他省庁の政

策領域への介入を深めるのと並行して、先述したように官民関係は従来よりも隔離化した。それゆえ、前節の通商政策の場合と比較すると、通産・経産官僚の認識レベルでは、一九九〇年代から二〇〇〇年代にかけて通産省と経産省の間には非連続性がみられるようになってきている。換言すれば、この非連続性は、前章の政策形成過程で論じた変動期のなかで省内の「企画」機能を強化していく長期的な傾向と連動していたのである。⁶³⁾

結 語

本稿は、一九九〇年代から二〇〇〇年代の変動期を対象時期として、通産・経産省の政策形成過程における制度運用と行動様式を考察した。第一章は、通産・経産省が「企画型」官庁とされる政策形成過程での制度的特徴であった法令審査委員会と新政策制度を概観し、その制度運用観を検討した。この結果、先行研究のようにトツプダウン型や「企画型」と終始一貫的に捉えようとするよりも、変動期やそれ以前にはボトムアップ型や「調整」機能に重きが置かれており、法令審査委員会の改革や新政策制度の改善はむしろ長期的な「企画」機能を強化する試みであったことを明らかにした。第二章は、変動期の通商政策と産業政策を事例に通産・経産官僚の行動様式を分析した。通商政策における通産・経産省の連続性は、一九九〇年代以降の政策転換を支えた若手・中堅官僚の存在が大きかった。これに対して、産業政策の政策形成過程における通産・経産省の非連続性は、官民関係の隔離化が影響を与えているようにみえる。以上が、変動期における省内の「企画」機能を高めようとしてきた通産・経産省の組織的反映である。

だが本稿の研究手法は、先行研究が明らかにしてきた通産・経産省の諸特徴に対して、主に官僚の回顧録やオーラル・ヒストリーから再検討を行ったものに過ぎない。歴史研究として精緻な分析を行うためには、さらな

る資料の蓄積とクロスチェックが必要である。とはいえ、中央省庁再編以降、多様な政策領域を抱える府省を単一アクターとして分析するためには、その府省の行政組織としての基本情報を精査することが欠かせない。また行政学が官僚制の集団作業に関心を寄せる以上、行政組織の政策形成過程や行動様式の分析を行うには、官僚個人の認識や意図にまで分け入っていかねばならない。この観点からすれば、紙幅や資料的な制約があるにせよ、本稿の知見には一定の意義があると考える。

何より行政組織の政策形成過程や行動様式を把握することは、統治の質を高めるために必要不可欠である。さらに行政学におけるガバナンス論が産業界やNPOなどの社会アクターとの関係性に関心を寄せるものでもある以上、行政の作動を知ることが社会側にとっても適切な関係性を構築するための知見を提供する⁽⁶⁴⁾。かくて現在もまた行政組織を論じる問題関心が日本政治への関心と緊密に共鳴し合う限り、ガバナンス論を介して行政学と政治学は絶えざる往還をしていくのである。

- (1) Johnson, Chalmers, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982.
- (2) 大山耕輔『行政指導の政治経済学——産業政策の形成と実施』有斐閣、一九九六年、一頁。
- (3) 例えば、高橋洋『イノベーションと政治学——情報通信革命（日本の遅れ）の政治過程』勁草書房、二〇〇九年。
- (4) 省内の組織管理に着目した人事研究、さらに通商政策や原子力政策などの具体的な政策分析が、経産省を扱う際の主たる関心領域といえる。ここでは、公務員人事の比較研究として経産省を扱った辻隆夫「中央省庁再編と公務員人事」『早稲田大学社会科学総合研究』（第九巻第三号、二〇〇九年）と、各国の通商政策のなかで通産・経産省の対応を検討している大矢根聡・大西裕編『FTA・TPPの政治学——貿易自由化と安全保障・社会保障』（有斐閣、二〇一六年）を例示するにとどめる。
- (5) 例えば、牧原出「権力移行——何が政治を安定させるのか」（NHK出版、二〇一三年）の第四章は、官僚制の

組織ネットワークの一つに経済産業政策ネットワークを挙げ、制度を変革する改革ネットワークとして通産・経産省の役割を連続的に捉えて分析している。

- (6) 城山英明・鈴木寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖』中央大学出版部、一九九九年。
- (7) 本稿が対象とする時期以前では、通産官僚であった齋藤太一の述懐が参考となる。齋藤は「法令の審査だけでなく、通産省の政策のすべてにわたって荒ごなしの検討をする役割をもっていたので議論の種はつきなかつた」と、一九五〇年代の法令審査委員室（省内では「タコ部屋」と呼ばれていた）の雰囲気述べている。新田庚一追悼録刊行会編『新田庚一追悼録』新田庚一追悼録刊行会、一九八五年、七一頁。
- (8) 鈴木寛・城山英明「通産省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博編『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖』中央大学出版部、一九九九年、九三頁。
- (9) 同右、九四—九五頁。
- (10) 同右、一〇〇頁。
- (11) 伊藤正次「『企画型』官庁の復活?——経済産業省大臣官房に関する調査研究報告（二〇〇六年度）のフォローアップ」『季刊行政管理研究』第一五九号、二〇一七年、四頁。
- (12) 同右、五頁。
- (13) 同右、四—六頁。
- (14) 同右、七頁。
- (15) 同右、七—八頁。
- (16) 鈴木・城山「通産省の政策形成過程」城山・鈴木・細野編『中央省庁の政策形成過程』九〇頁。
- (17) ここまでの検討から本稿は、大臣官房主導によるトップダウン型政策形成過程を通産・経産省の特徴と見なすが、先行研究においてもボトムアップの側面が否定されているわけではない。同右。
- (18) 東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室編『黒野匡彦オーラル・ヒストリー』東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室、二〇一四年、一五〇頁。以下、同シリーズに関して文献名を改めて明示するときは『黒野匡彦オーラル・ヒストリー』のようにタイトルと頁数のみを記す。また本稿全体の資料引用に際して、引用文の省略

部分は（中略）で記し、引用文への註記は「」で記した。「」は記録作成者による補足である。

- (19) 同右、一四八頁。
- (20) 同右、一五三頁。
- (21) 東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室編『豊田正和オーラル・ヒストリー』東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室、二〇二〇年、一一八、一二二頁。
- (22) 同右、一二四頁。
- (23) 同右、一二七頁。この点は、中央省庁再編後の各省官房の行政資源の保有実態を分析し、従来の官房研究が有している強い官房イメージの再考の必要性を提示した原田久の議論も参照。なお原田の分類では経産省は「大官房型」に整理され、他の省と比較すると政策調整のポテンシャルが高く位置づけられていた。同時にあくまでポテンシャルであり、実際の政策調整行動の分析が必要であること、また強い官房イメージの再考に際して中央省庁再編前の実態も明らかにする必要性が提起されていたことが本稿との関連ではより重要である。原田久「省庁再編後における官房機能の変化」総務省大臣官房企画課編『官房等省内調整組織の在り方に関する調査研究報告書』総務省大臣官房企画課、二〇〇七年、一三一―一五頁。
- (24) 『日本経済新聞』二〇〇二年八月二日。
- (25) 通産産業政策史編纂委員会編・尾高煌之助著『通産産業政策史 一九八〇―二〇〇〇』第一巻、経済産業調査会、二〇一三年、二八二頁。
- (26) 同右、九九―一〇〇頁。
- (27) 同右、一〇五頁。
- (28) 同右、九八頁。
- (29) こうした模索の点は、かつて通産省を「ビジョン行政」として体現した通産産業政策のビジョンが一九九〇年を最後に二〇一〇年まで出なかつたことも照応するものと考えられる。同右、一九頁。
- (30) 『黒野匡彦オーラル・ヒストリー』一五一―一五二頁。
- (31) 『豊田正和オーラル・ヒストリー』四六一―五八頁。

- (32) 『朝日新聞』二〇一八年八月一日。
- (33) 真淵勝「大蔵省主税局の機関哲学」『レヴィアアサン』第四号、一九八九年。
- (34) 例えば、伊藤大「経済官僚の行動様式——「所得倍増計画」を中心として」日本政治学会編『年報政治学一九六七 現代日本の政党と官僚——保守合同以後』（岩波書店、一九六七年）など。
- (35) 特に「民族派」を象徴する佐橋滋が企業局長時代に主導した特定産業振興臨時措置法案は、両派對立の著名な例であろう。この法案の具体的な政治過程は、前掲、大山『行政指導の政治経済学』第五章を参照。
- (36) 宮城大蔵『現代日本外交史——冷戦後の模索、首相たちの決断』中央公論新社、二〇一六年、七—八頁。この時期に外務省の外務審議官であった國廣道彦は、「私がASEANの懸念を考慮するように忠告したにもかかわらず、村岡茂生通産審議官などがASEAN説得に動き回っていた」と外務省側の消極的な姿勢を回顧している。國廣道彦『回想「経済大国」時代の日本外交』吉田書店、二〇一六年、二八八頁。
- (37) 村岡茂生『ある官僚の軌跡——APEEC創設にいたるまで』幻冬舎、二〇一七年、二七〇、三三六頁。
- (38) 『豊田正和オーラル・ヒストリー』一九—二〇頁。
- (39) 前掲、村岡『ある官僚の軌跡』三四四—三四五、三五〇頁。畠山襄『経済統合の新世紀——元通商交渉トップの回想と提言』東洋経済新報社、二〇一五年、一一二—一一三頁。
- (40) 坂本吉弘『目を世界に心を祖国に——「国益とは何か」を問いつけた通商交渉の現場から』財界研究所、二〇〇〇年、一〇八—一〇九頁。
- (41) 同右、一一四頁。
- (42) 同右、一九七—一九八頁。
- (43) 『豊田正和オーラル・ヒストリー』三三—三四頁。
- (44) 同右、三四—三六頁。
- (45) 同右、三五—三六頁。
- (46) 通商産業政策史編纂委員会・阿部武司編『通商産業政策史 一九八〇—二〇〇〇』第二巻、経済産業調査会、二〇一三年、四五—四九頁。

- (47) 同右、五八九―五九四頁。
- (48) Pekkanen, Sardia M., *Japan's Aggressive Legalism: Law and Foreign Trade Politics Beyond the WTO*, Stanford University Press, 2008.
- (49) 伊藤大―「産業行政における変化と連続」『年報行政研究』第二四号、一九九〇年。産業政策における緊密な官民関係は、Okimoto, Daniel I., *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology* (Stanford University Press, 1989) を参照。
- (50) 内山融『現代日本の国家と市場――石油危機以降の市場の脱（公的領域）化』東京大学出版会、一九九八年。
- (51) 通産産業政策史編纂委員会・岡崎哲二編『通産産業政策史 一九八〇―二〇〇〇』第三卷、経済産業調査会、二〇一二年、一五―二七頁。真淵勝・北山俊哉「政界再編時の政策過程」真淵勝・北山俊哉編『政界再編時の政策過程』慈学社、二〇〇八年、三〇七―三〇八頁。
- (52) 国家公務員倫理審査会「国家公務員及び民間企業への公務員倫理に関するアンケート調査結果について」(<https://www.jinji.go.jp/rinri/press/syokuinminkan21.pdf>)。
- (53) 通産産業政策史編纂委員会編・武田晴人著『通産産業政策史 一九八〇―二〇〇〇』第五卷、経済産業調査会、二〇一一年、五〇八―五一二頁。
- (54) 「政治家橋本龍太郎」編集委員会編『六一人が書き残す 政治家橋本龍太郎』文藝春秋企画出版部、二〇一二年、三三七頁。
- (55) 同右、三五五―三五六頁。
- (56) 『豊田正和オーラル・ヒストリー』一一八頁。
- (57) 同右、一九一頁。
- (58) 同右。
- (59) 東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室編『北村俊昭オーラル・ヒストリー』東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室、二〇二二年、四五頁。
- (60) 同右、二〇四頁。

- (61) 例えば、江田憲司・西野智彦『改革政権が壊れるとき』日経 B P 社、二〇〇二年。
- (62) 『北村俊昭オーラル・ヒストリー』二〇五頁。
- (63) 例えば、二〇二二年六月の第二八回産業構造審議会総会の資料で示された産業政策の発想は、「ミッション志向」として「詳細な制度設計を行うにあたり、高度な能力（調査分析・企画・執行）と責任が、これまで以上に求められることになる」と、これまでの「企画」機能の強化の流れのなかに位置づけているといえる。経済産業省「経済産業政策の新機軸——新たな産業政策への挑戦」(https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/sokai/pdf/028_02_00.pdf)。
- (64) 行政学におけるガバナンス論は、大山耕輔『公共ガバナンス』ミネルヴァ書房、二〇一〇年を参照。