

予算使途別分類から見た外務省

北 村 亘

一 はじめに

本稿の目的は、外務省の予算の使途別分類から同省の予算変化を明らかにし、その組織的特徴を明らかにすることである。予算変化のパターンから、外務省は取り巻く環境の変化にどのように対応して政策実施の方法を変えてきたのかという点に留意して分析を行っていく。

外務省は、ジャーナリスティックな著作を除くと、行政組織の研究対象として大きな注目を浴びてこなかった。⁽¹⁾ 暗に、対外政策と国内の他の公共政策と比較可能性がないと考えられてきたせいか、あるいは、行政研究としては外務省の組織変化は外交史や国際政治の研究領域というように分業意識があったせいなのか、外務省研究は行政研究にとって最後の「未踏の巨峰」ともいうべき存在である。また、日本外交史の研究では、首相や他のトップ・エリート思想や行動に焦点が当てられており、外務省の組織的分析はエアール・ポケットのようになってしまってい

本稿は、予算という定量的観点から見て外務省はどのような組織的特徴を有しているのかということを解明していく。一般的に、官庁組織の特徴を分析する際には、人事や組織の変化から定性的に把握しようとする試みと予算などの変化から定量的に把握しようとする試みが並存している。外務省研究についていえば、人事や組織といった定性的な観点から外務省の組織的特徴を捉えようとする試みが中心のように思われる。⁽³⁾本稿が試みる定量的な作業を既存の定性的な組織分析と組み合わせることで、重層的な外務省理解が進むと考えられる。予算から見た場合、どのような外務省の組織的な特徴が浮き彫りになるのだろうか。また、その特徴はどのように変化していったのだろうか。

結論を要約すれば、外務省には一九八〇年頃を境として、その前後で大きな予算的断絶が存在していることが明らかになるだろう。つまり、他の国内行政官庁に民間活力の導入や財政支出の削減などの「小さな政府」圧力が強まった時期と同じ時期に、外務省も政策実施の主体としての依存先を公的セクターから民間セクターに換えていったのである。このことは、外務省も、外交機関としての様々な特殊性を持ちながらも、他の国内行政官庁と同じ政治的变化を経験していることを意味し、他の省庁や他の政策領域との比較分析が可能であるということをも示唆しているのである。

そこで、以下の手順で分析を進める。まず、予算分析から行政機関の特徴づけを行ったパトリック・ダンレヴィー(Patrick Dunleavy)の「官僚組織形成モデル(bureau-shaping model)」について実証可能性の観点から検証を行い、予算分類の方法などを実際に応用できる形に大幅に修正していく。外務省の使途別予算の分類作業は、経済産業研究所の「政策ネットワークの変容」研究会(真淵勝代表)での成果を基にしている。

次いで、実際に使途別予算から外務省を他の国内行政省庁と比較の中で特徴づけ、実際に使途別予算分類の変化を明らかにしていく。また、変化の要因について簡単な考察を行う。最後に、一九九〇年代以降の外務省改革も視野に入れて本稿の知見をまとめておくことにする。

二 本稿における予算分類の手順

(1) 官僚組織形成モデルと先行研究の検討

予算最大化を目指す合理的な官僚を前提としたウイリアム・ニスカネンやゴードン・タロックとは異なり、パトリック・ダンレヴィーの官僚組織形成モデルは、組織内の地位によって予算における効用が異なると主張し、官僚上層部による能動的な官僚組織の縮小を説明した(Dunleavy, 1991, pp. 177-180)。⁽⁴⁾ 合理的な官僚という前提を維持しながらも行政における定員削減、予算削減、民営化などを説明するという点で画期的な議論であったことは疑いない。

官僚組織形成モデルは、官僚組織内部の地位の違いによる効用の違いを強調していることにとどまらない。実は、官僚組織形成モデルには、予算分類から官庁の特徴を明確にするという作業が組み込まれている。つまり、予算を「コントロールのしやすさ」の観点から三分類し、どの区分の予算を合理的な官僚たちは増大させているのかということで行政機関の特徴づけを行っているのである。

官僚組織形成モデルでは、各行政機関の予算を、内部の組織運営のために用いられる「中核予算(core budget)」、行政組織の中核予算に行政組織から民間セクターへの支出を加えた予算を「組織予算(bureau budget)」、組織予

説算に他の公的機関への支出を加えた予算を「プログラム予算 (programme budget)」に分類している (Dunleavy, 1991, pp.181-183)。⁽⁵⁾ 三分類された各省庁の予算比率を見て、政策執行機関 (delivery agency) や規制型機関 (regulatory agency)、予算給付型機関 (transfer agency) といった特徴づけを行っている (Dunleavy, 1991, pp.183-188)。こうした一連の作業によって官庁組織の変化を捉えようとしたのである。

だが、官僚組織形成モデルの三分類では実証には耐えられないという欠点がある。まず、予算分類について、組織予算やプログラム予算を入れ子構造のままの捉えた場合、予算の特徴の把握が困難である。知りたい情報は、中核予算、そして、組織予算から中核予算を差し引いた組織予算の付加的部分、そして、プログラム予算から組織予算を差し引いたプログラム予算の付加的部分の変化である。付加的部分については適切な名称を与えて、この変化を捕捉していく作業が実証的には不可欠となる。

第二に、根本的な問題として、組織予算およびプログラム予算のそれぞれの付加的部分の定義の問題である。ダレヴィーは、民間セクターへの支出を組織予算、他の公共セクターへの支出をプログラム予算というように、受給団体の所属セクターによって定義づけているが、実際には、民間とも公共セクターとも判断しづらいものが多々存在する。とりわけ第三セクターなどが発達している今日では、この定義では分類不能な支出が発生してしまう。どちらに分類すべきかが判然としない費目が生じるなど実証的に耐えられない。⁽⁶⁾

このような問題を包含した実証研究として、「小さな政府」圧力の下での日本と韓国の中央政府における変化を分析した研究が挙げられる (Jung et al., 2001)。日韓両国での中核予算、プログラム予算の規模に着目し、中央政府全体での変化としてプログラム予算の急増と政策執行機関数の減少を指摘している。しかし、そもそも、どのように予算を分類したのかが明記されていない。さらに、政策執行機関の数が記してある一方で、各行政機関の三

分類の比率を分析せずに、どのようにして政策執行機関などの行政機関の分類が行えたのかが明らかにされていない。マクロな国家全体の予算の三分類と個々の行政機関の特徴づけがリンクしておらず、恣意的な分類と特徴づけが行われているような印象を与えている。⁽⁷⁾

そこで、こうした実証上の問題点を克服するためにも、本来の「予算のコントロールのしやすさによる分類」という趣旨を活かして、自ら支出するか、直接コントロールしうる支出か、それとも間接的にしかコントロールしえない支出か、ということに着目して再分類する必要性が生じる。⁽⁸⁾

(2) 本稿における各省庁の使途別予算の三分類

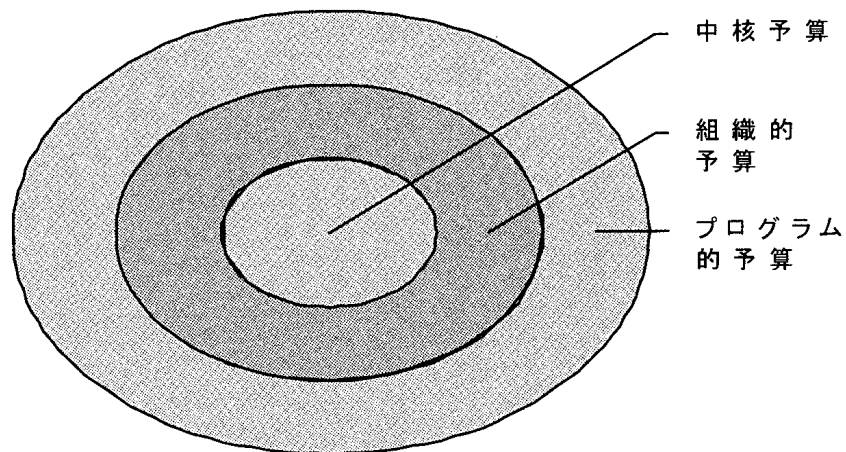
経済産業研究所 (RIETI) の研究会の成果を活かして、以下のように使途別予算の分類を行った(真淵、二〇〇三年、未公刊)。第一に、中核予算には、職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、常勤職員給与、諸手当、雑給与、旅費、物件費の中の庁費を含める。いずれも、定義のとおり、行政機関が自らの運営のために直接支出する経費であり、人件費や旅費などである。第二に、組織予算には、中核予算に加えて、施設費、補助金、援助金援助費、交際費、報償費などが含まれている。このように、組織予算の中の直接コントロールしうる支出部分を以下では「組織的予算」と呼ぶ。第三に、プログラム予算として、組織予算に加えて、渡切費、委託費、負担金、交付金、分担金、賠償償還及び払戻金、出資金が含まれている。プログラム予算の中でも、間接的にしかコントロールしえない支出部分にあたる予算を以下では「プログラムの予算」と呼ぶ。

つまり、ダンレヴィーと同様、中核予算、組織予算、プログラム予算を入れ子構造として捉える一方、組織予算から中核予算を除いた部分を組織的予算、プログラム予算から組織予算を除いた部分をプログラムの予算とそれぞれ

表 1 : 用途別予算分類の概要

分 類	定 義	例
中核予算	行政機関が自らの運営のために直接支出する経費	職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、常勤職員給与、諸手当、雑給与、旅費、物件費の中の庁費
組織的予算	組織予算の中の直接コントロールしうる経費	施設費、補助金、援助金援助費、交際費、報償費
プログラムの予算	プログラム予算の間接的にしかコントロールしえない経費	渡切費、委託費、負担金、交付金、分担金、賠償償還及び払戻金、出資金

図 1 : 用途別予算の 3 分類



[注記] ダンレヴィーの分類における組織予算とプログラム予算は、本稿の分類に照らし合わせると以下のようなになる。

$$(\text{組織予算}) = (\text{中核予算}) + (\text{組織的予算})$$

$$(\text{プログラム予算}) = (\text{組織予算}) + (\text{プログラムの予算})$$

$$= (\text{中核予算}) + (\text{組織的予算}) + (\text{プログラムの予算})$$

本稿では、中核予算は自前の運営経費、組織的予算は直接コントロールしうる経費、プログラムの予算は間接的にしかコントロールしえない経費と定義づけて分類している。

れ呼んでいるのである（図1及び表1参照）。中核予算、組織的予算、プログラムの予算の大きさは、それぞれ、自前による政策実施や、直接的に政策実施をコントロールしている量、あるいは間接的にしか政策実施をコントロールできない量を示している。それぞれの予算比率の変化から行政機関の性格を特徴づけることが可能となる。

また、用途別分類による行政機関の分類については、単純に1/3をメルクマールにして行う。中核予算だけが三三%より大きい割合を占める行政機関をC型、組織的予算だけが三三%より大きい割合を占める行政機関をB型、プログラムの予算だけが三三%より大きな割合を占める行政機関をP型と呼ぶ。中核予算、組織的予算ともに同水準を超えた場合はCB型と呼び、以下同様に、組織的予算、プログラムの予算がともに同水準を超えた場合はBP型、中核予算とプログラムの予算が同水準を超えた場合はCP型と呼ぶことにする。

三 外務省の予算変化

(1) 外務省予算の基本的特徴

国の一般会計予算における外務省の用途別分類から、以下の二点が外務省の予算的特殊性として指摘できよう。⁽⁹⁾ 第一に、「報償費」が他の省庁と比べて極端に多いということである（図2参照）。報償費とは、俗に「機密費」とも呼ばれ、外交交渉には不可欠とされる一方で、不明朗な支出が多いと批判されている。⁽¹⁰⁾ 時代を経るに従って報償費の金額は上昇していき、他の国内行政官庁との間には大きなギャップが生まれている。

第二に、他の省庁と比較して外務省の職員が受け取る「諸手当」の多さも指摘できる（図3参照）。職員基本給と諸手当との比率を他の省庁と比較した場合、外務省は基本給を上回るほどの手当を支給していた時期もある。こ

図2：報償費の省庁別比較

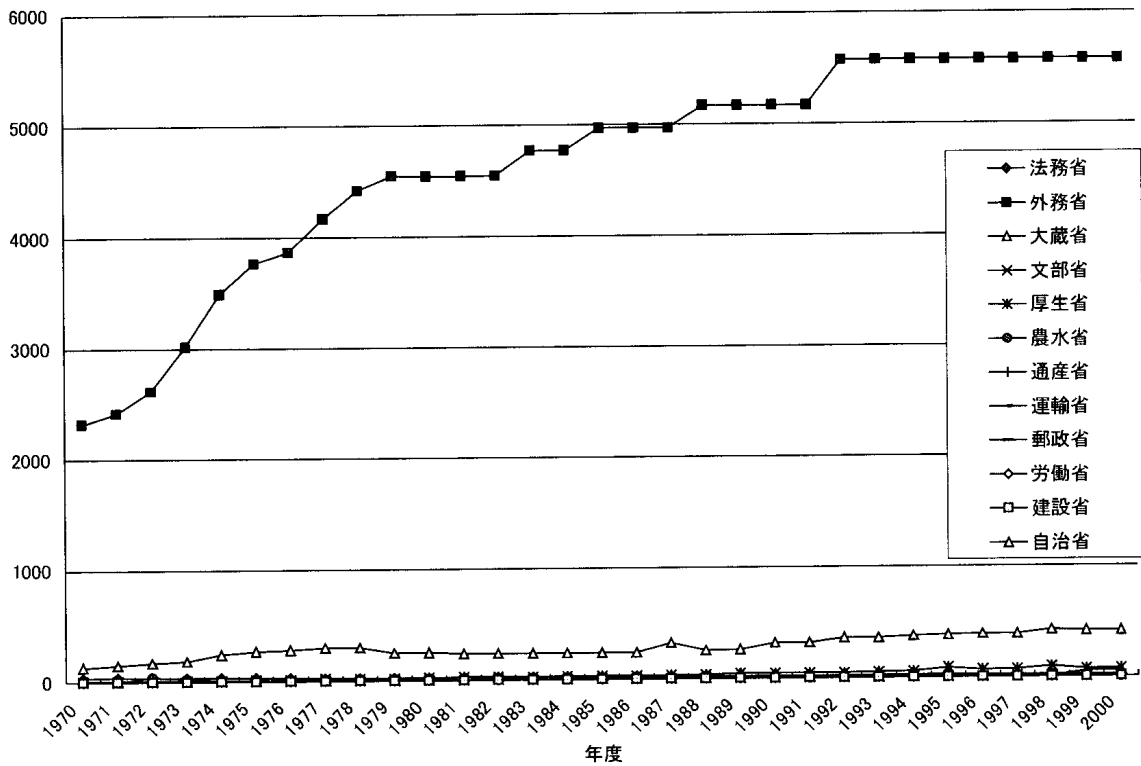
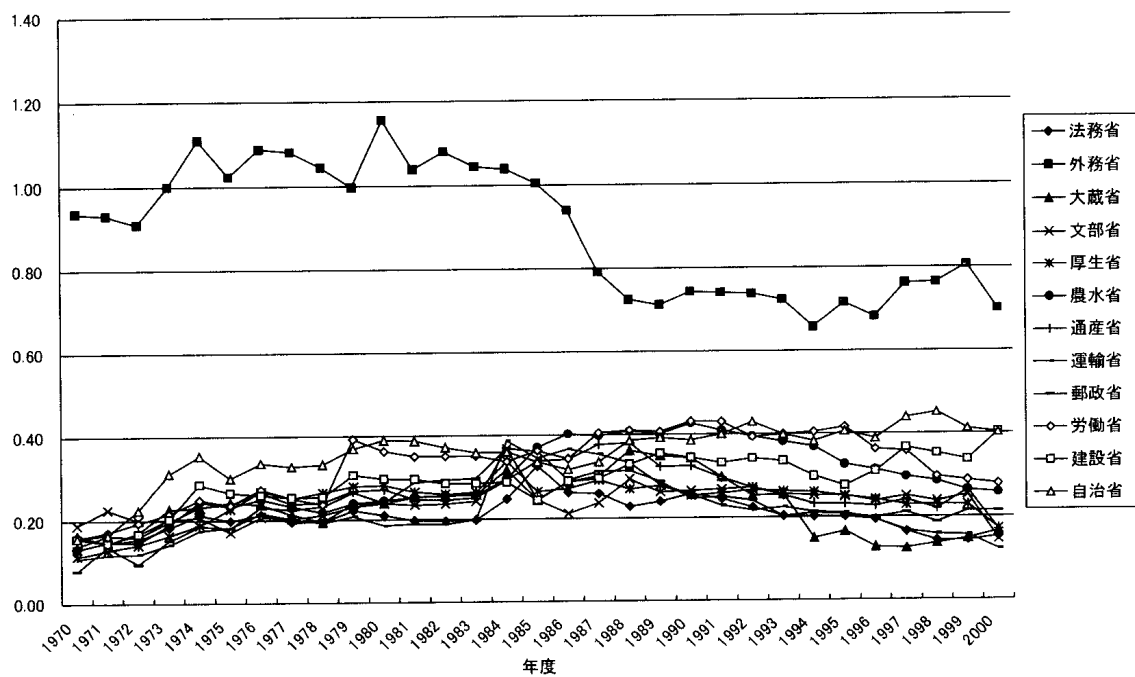


図3：諸手当／職員基本給比率の比較



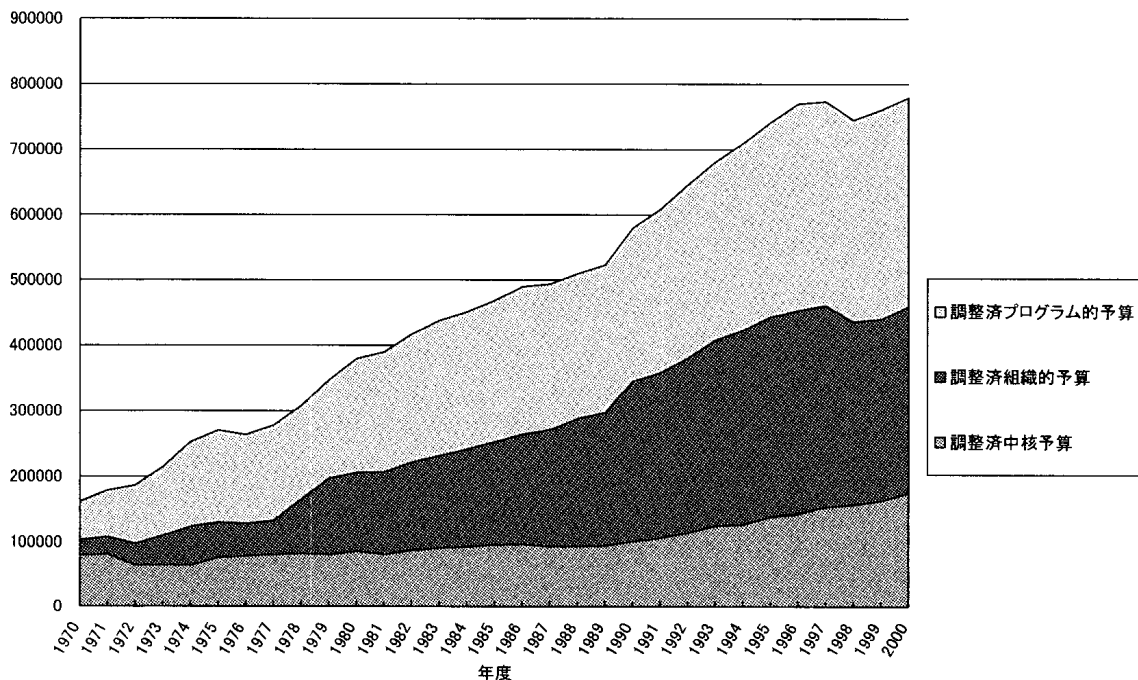
予算使途別分類から見た外務省

のことは、在外公館などでの勤務の予算的表現ともいえよう。特別職の例ではあるが、大使を例に挙げると、特別職俸給表の俸給と期末手当に加え、地域ごとに異なる在勤基本手当と配偶者手当からなる「在勤手当」が支給されている。危険地域や現地の物価などを加味して決定される在勤基本手当とともに晩餐会や衣装代がかさむ配偶者にも手当が支給される点で特殊である。

(2) 外務省の使途別予算の三分類

消費者物価指数で調整した後の外務省の予算を見たとき、一九七〇年から一貫して増加していることがわかる(図4参照)。他方、中核予算、組織的予算、プログラムの予算の比率の変化を見たとき、一九八〇年以降、予算全体に各々が占める比率は大きく変化していないことがわかる(図5参照)。むしろ、興味深いのは、一九七〇年代に中核予算が減少し、組織的予算やプログラムの予

図4：使途別分類の時系列変化：消費者物価指数調整済



[注記] 2000年度を100とした消費者物価指数で調整を行った(単位:百万円)。以下、調整済みとある図表も同様である。なお、データ処理でコメントを頂いた広本政幸氏(広島修道大学)には記して謝意を表したい。

図5：使途別分類の比率の推移

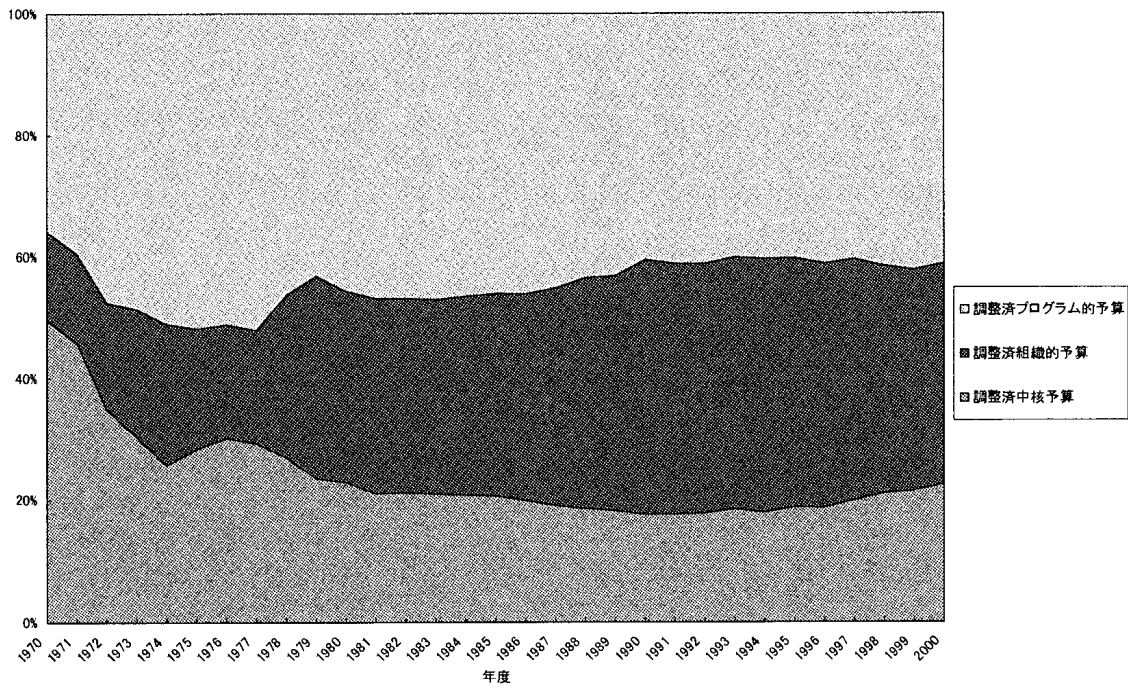
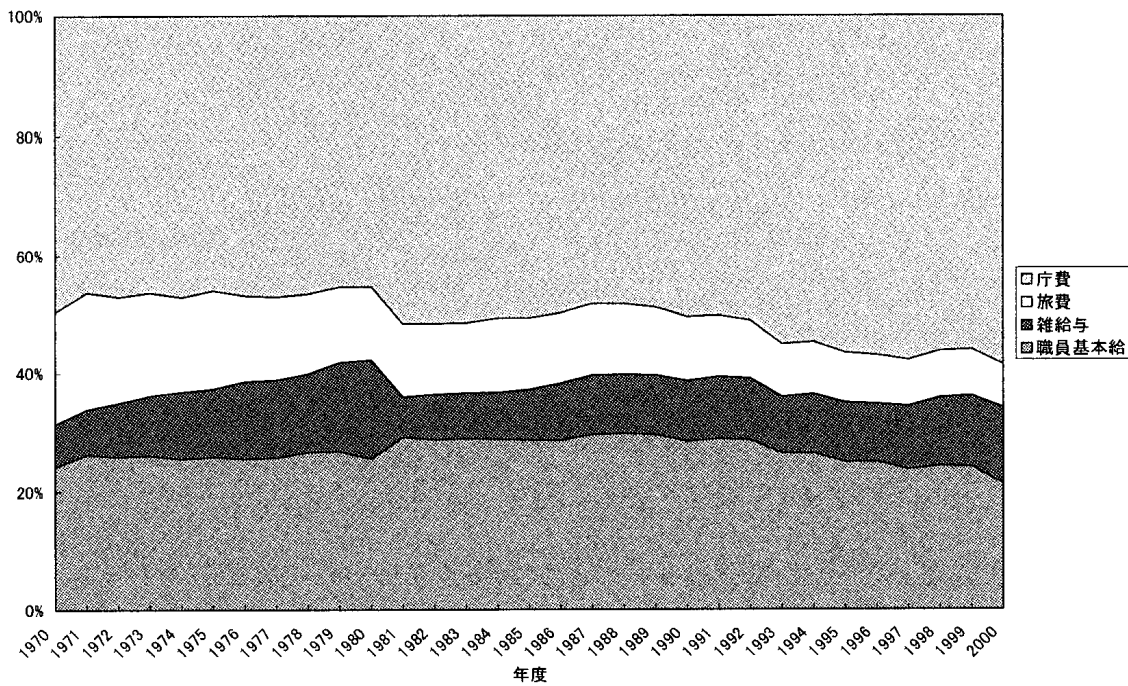


図6：外務省における中核予算の内訳の推移



予算使途別分類から見た外務省

算が比率を伸ばしたということである。

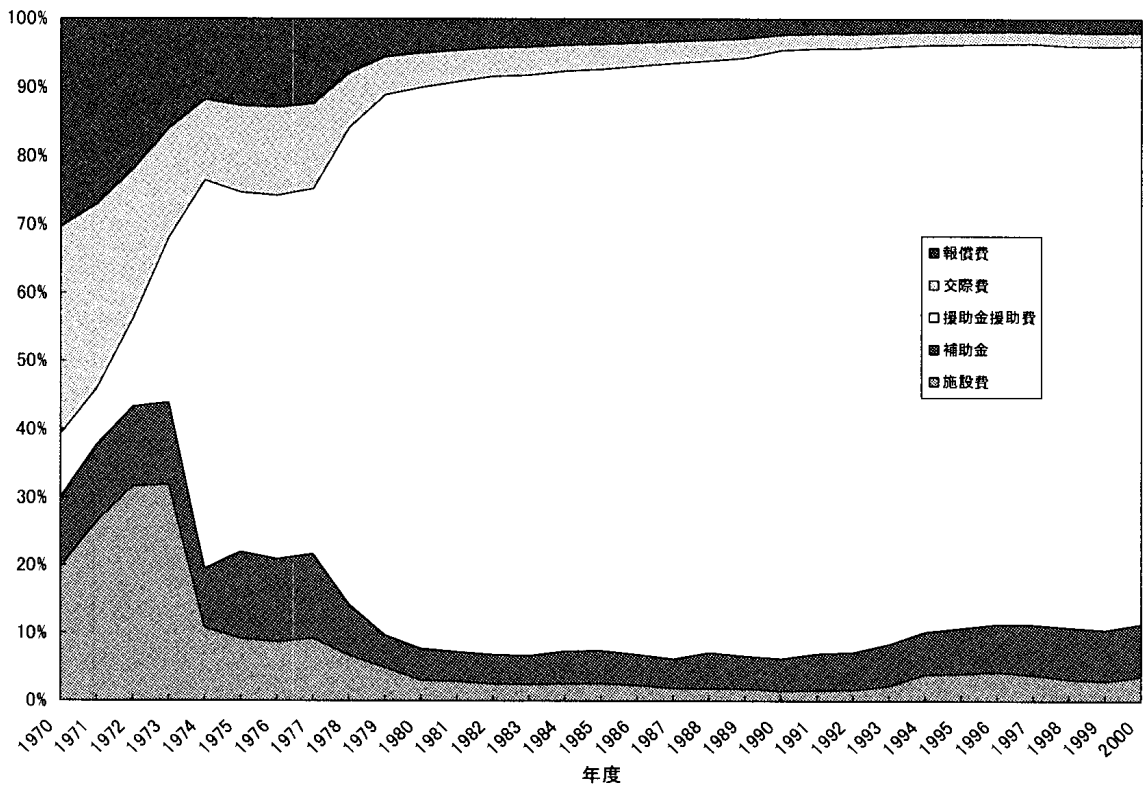
(a) 中核予算

第一に、省庁組織が自らのために支出する中核予算の変化を確認する(図6参照)。中核予算の中身を見てみると、一九八〇年を明確な分水嶺としていることがわかる。全体的に一九七〇年代に減少して一九八〇年代以降は横ばいである。職員基本給及び庁費の占める割合は一九八〇年以降上昇し、雑給与が減少する。旅費はほぼ横ばいであるといえよう。職員基本給と雑給与をまとめて人件費と捉えるならば、一九八〇年に急速に人件費の占める比率は下がっている。

(b) 組織的予算

第二に、省庁組織が自ら直接コントロールの下に置きながら外部組織のために支出する組織的予算の変化を確認する(図7参照)。組織的予算全体とし

図7：外務省における組織的予算の内訳の推移

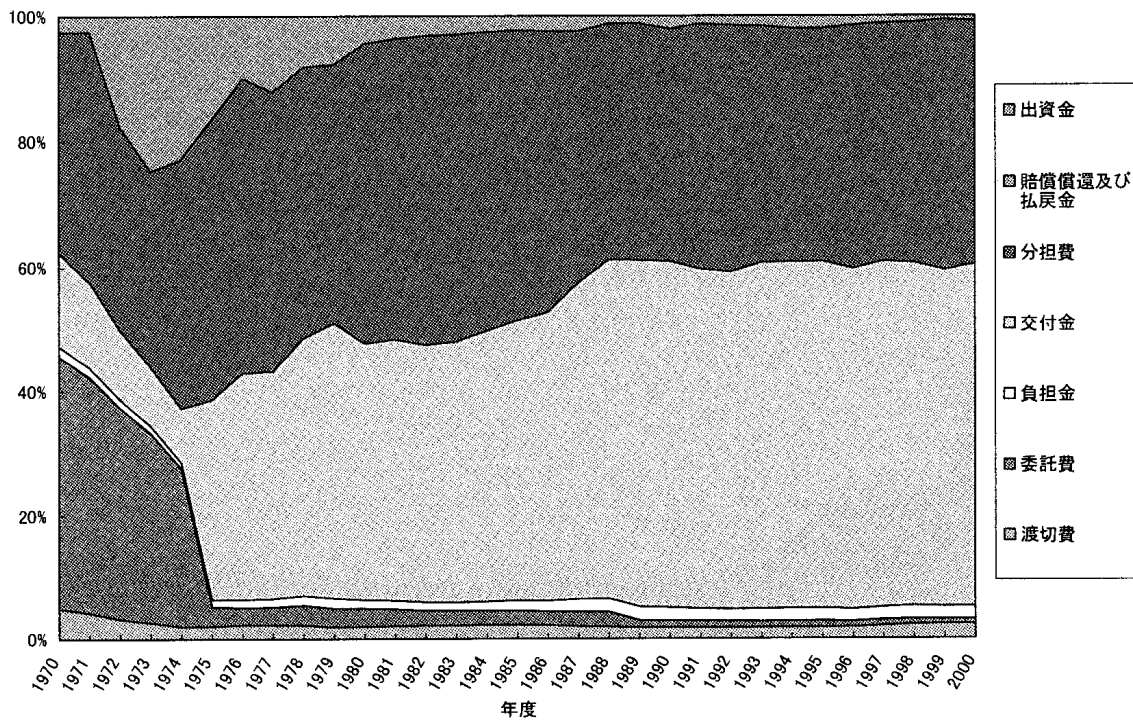


て、やはり一九八〇年以前と以後では大きく内訳の比率が変化している。一九七〇年代を通じて援助金援助費は急膨張し、一九八〇年以降は援助金援助費が組織的予算のほとんどを占めるに至っている。他方、報償費や交際費、あるいは施設費は大きく比率を下げていき、補助金は低い水準で推移していることがわかる。

(c) プログラム的予算

第三に、省庁が外部組織のために支出する予算の中でも自ら間接的にしかコントロールしえない予算であるプログラム的予算の変化について確認しておく(図8参照)。中核予算や組織的予算と同様、プログラムの予算も全体としては一九七〇年代に大きな変動を経験し、一九八〇年以降には安定した推移を示していることがわかる。急膨張した出資金は、一九七三年度をピークに急減し、一九七〇年度には四〇%近くを占めた委託費も一九七五年度までには急減していく。他方、交付金は一九七五年度から急膨張し、以後は安定した推移を示し、分担金は順調に比率を増やし

図8：外務省におけるプログラムの予算の内訳の推移



予算使途別分類から見た外務省

ていく。一九八〇年代後半からは分担金より交付金の占める比率の方が高まっていく。

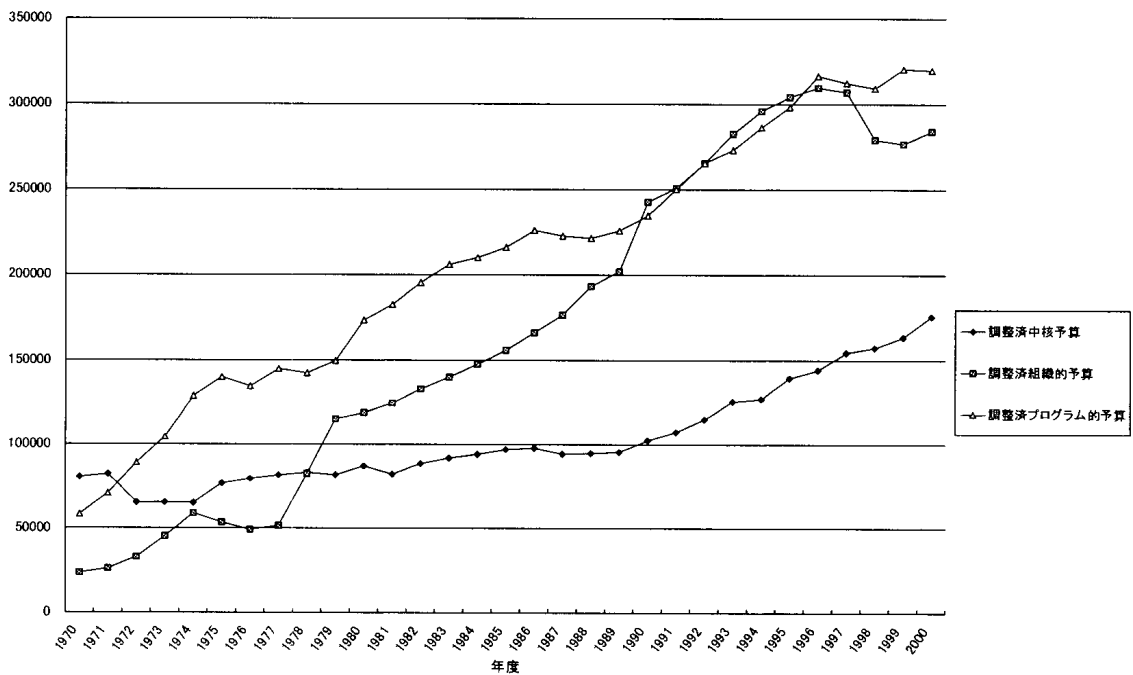
(3) 類型化

さて、予算の変化から見た外務省の組織的特徴を明らかにするために、中核予算、組織的予算、プログラムの予算の比率の変化について確認しておく(図9ないしは図4参照)。

一九七〇年代初頭は中核予算の占める割合も高く、外務省は、自らで政策実施を担う行政官庁の特徴を示していたが、徐々にプログラムの予算が急上昇し、その性格を変えていった。また、一九七〇年代及び八〇年代を通じて、組織的予算が急激に伸びていき、一九八〇年代後半にはプログラムの予算と匹敵するか上回る比率を占めるようになる。

さらに、予算総額において中核予算、組織的予算、プログラムの予算のそれぞれが占める比率に着目して、三三%以上を占めた予算をもとに省庁を特徴付けると、外務省は一九七〇年代に大きく組織の特徴を変えているが、徐々にB P型の行政機関へと変貌していったことがわかる(表2参照)。

図9：使途別分類の時系列変化(消費者物価指数調整済)



言い換えれば、外務省は、自ら政策実施の主体となる政策執行型の行政機関 (delivery agency) とは異なり、外部の公的機関や個人、民間組織に補助金などを支払い、自ら行政サーヴィスの供給にはコミットしない予算給付型の行政機関 (transfer agency) であるといえよう。補助金などの民間への予算支出の事務経費は小さくて済むために、組織予算の中で中核予算の占める割合は伸びないという予算的特徴を持つ。

外務省は、当初は自前での政策実施を目指す、徐々に間接的にしかコントロールしえない組織への政策実施の依存度を強めていき、後には直接コントロールしうる民間団体などへの依存度を高めて、両者を拮抗させるような形で予算を計上していったのである。いずれにしても、外務省は、外部に政策実施を依存するタイプの行政機関だといえる。

表 2 : 外務省の用途別分類から見た組織的特徴の類型化

年度	中核予算	組織的予算	プログラムの予算	分類
1970	50%	15%	36%	CP型
1971	46%	15%	40%	CP型
1972	35%	18%	48%	CP型
1973	30%	21%	49%	P型
1974	26%	23%	51%	P型
1975	28%	20%	52%	P型
1976	30%	19%	51%	P型
1977	29%	19%	52%	P型
1978	27%	27%	46%	P型
1979	24%	33%	43%	BP型
1980	23%	31%	46%	P型
1981	21%	32%	47%	P型
1982	21%	32%	47%	P型
1983	21%	32%	47%	P型
1984	21%	33%	47%	P型
1985	21%	33%	46%	P型
1986	20%	34%	46%	BP型
1987	19%	36%	45%	BP型
1988	19%	38%	43%	BP型
1989	18%	39%	43%	BP型
1990	18%	42%	40%	BP型
1991	18%	41%	41%	BP型
1992	18%	41%	41%	BP型
1993	18%	41%	40%	BP型
1994	18%	42%	40%	BP型
1995	19%	41%	40%	BP型
1996	19%	40%	41%	BP型
1997	20%	40%	40%	BP型
1998	21%	37%	41%	BP型
1999	22%	36%	42%	BP型
2000	23%	36%	41%	BP型

(4) 分析

外務省は、もともと政策実施を外部に依存する予算給付型省庁になることを目指していたわけでない。むしろ、逆に、外務省は、在外公館などでの職員数不足を補うために定員拡充に関する長期構想を有していた。たとえば、一九八五年度の主要先進諸国との外務省定員の比較で、イタリアを下回る最低の規模の三、八八三名であったことを受けて、「定員拡充五〇〇〇人計画」を打ち上げていたのである(外務省大臣官房国内広報課、一九八六年、三七頁)⁽¹¹⁾。しかし、現実には、他の省庁と同じく、外務省も、「スクラップ・アンド・ビルドの原則」のように厳しい定員管理の下に置かれて思うように増員することはできなかったのである。一九七九年度に実現した中南米局の新設も、情報文化局の文化事業部、大阪連絡事務所、アジア局長ポストの廃止とワンセットにされたのである(教育社(編)、一九七九年、四九頁)。そこで、一九七四年の国際協力事業団(JICA)の設立などに見られるように、公共セクターの中での政策実施の委任を行うようになる。

一九八〇年代以降の安定期に外務省の中核予算が伸び悩んだことには以下の三つの要因が考えられる。第一に、外務省を取り巻く政治的コンテキストとしては、「小さな政府」圧力の高まりということが挙げられる。つまり、財政支出の削減や民間活力の導入などを柱とする行財政改革を掲げる中曽根内閣の新保守主義的な財政運営が外務省にも浸透していったと考えられる。第二に、行政管理庁(のち総務庁)の定員抑制方針がきいていて、定員増加、つまり中核予算の増加が思うに任せなかったと考えられる。一九八四年の総務庁発足以後、大蔵省の主計局と連動して総務庁行政管理局が機構・定員改正要求を審査し、新規機構のビルドには既存機構のスクラップをワンセットとするように強力に行政内部で定員膨張圧力が抑制されていた。第三に、一般的に、各省庁内部では、中堅・末端クラスの官僚と幹部クラスの官僚との間に予算をめぐる対立が存在しているために、各省庁とも単純な予算膨張を

説 目指やない (Dunleavy, 1991, pp. 192-193)。中核予算を拡大しようとする中堅・末端クラスの官僚と中核予算よりも組織予算を拡大しようとする幹部クラスの官僚との間で対立が発生し、省庁が一枚岩的に団結して予算拡大をそもそも行うことはない。幹部クラスの官僚にとってプログラム予算全体が拡大することは、拡大のための説明コストが大きいだけでなく、後にも監査や調査の対象となつて大変厄介なことになりかねない。彼らは、自らが比較的自由にコントロールできる組織予算の拡大を目指すだろう。

いずれにしても、一九八〇年代以降の安定期に、外務省は、政治的・行政的制約の下で、自ら政策の実施主体となるのではなく、外部機関への予算給付という形で政策実施をはかつていくことになつたのである。実は、上記のような外務省の変化は、援助行政の分析から得られた「商業主義」重視という知見とも整合性をもっている(加藤、一九九六年、芹立、二〇〇一年—二〇〇二年)。ただ、外務省予算の用途別分類の分析は、さらに一九八〇年代は間接的にしかコントロールし得ない予算に大きく依存してきたが、一九九〇年代は直接的にコントロールしうる予算も活用して政策実施を委任してきたという違いを明らかにしている。⁽¹²⁾ 組織的予算の内訳を見ると、一九八〇年以降、直接コントロールしうる補助金や援助費が急増していることが明らかである。外務省は政策実施の主体として民間セクターへの依存を強化していき、自らは好むと好まざるとにかかわらず予算給付型行政機関 (transfer agency) へと変貌していったのである。

四 結語

ジャーナリスティックな分析によれば、外務省の機構改革は、そもそも予算的变化と連動しておらず、大きな変

化が見られない省庁といわれている（たとえば、歳川、二〇〇二年、薬師寺、二〇〇三年）。しかし、使途別予算の分析から、一九七〇年代以降、外務省は大きく変化しており、一九八〇年代の安定期を過ぎた後、一九九〇年代に入るとさらに大きな変化が生じていることがわかる。

一九八〇年代、外務省では、課レヴェルの機構改革が行われ、一九九〇年代には局レヴェルの機構改革が外務省で行われているが、一九九〇年代の使途別予算を見ると、予算の比率はドラスティックに変動している。⁽¹³⁾一九八〇年代後半から、外務省でも、他の国内行政官庁と同様に民間活用あるいは民間依存の行政スタイルが定着し、民間セクターとの接触が増加している。そのことは、「直接コントロールできる予算」である組織的予算が急増していることから十分理解できる。

外務省は、報償費や諸手当の大きさなどの独特の特徴は有しているが、政策実施を外部に大きく依存するようになってきたという点で他の省庁と同様の行政的制約や政治的コンテキストの中で行動していることが明らかである。二〇〇二年二月には、誤ったエリート意識の排除や大使などのポストの競争的選抜・民間登用、予算の効率的使用などを骨子とする「開かれた外務省のための十の改革」が発表され、同年三月に外務省改革に関する「変える会」の第一回会合が開かれた。抜本的に外務省が変わるのかどうかは、他の国内行政官庁と同様、行政組織内部からの改革努力のみならず、組織外からのモニタリングの制度が構築でき、かつ、それが十分に機能するかどうかということにかかっているのである。

〔付記〕 本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）の「政策ネットワークの変容 数量的分析」プロジェクト（代表者 真淵勝・京都大学法学研究科教授）の成果の一部である。コメントを下さった笠京子（明治大学）、原田久（熊本

県立大学)、広本政幸(広島修道大学)の先生方には厚く御礼申し上げます。また、丁寧なコメントを頂いた待鳥聡史氏(京都大学)にも記して謝意を表したい。

〔参考文献〕

- 天木直人(二〇〇三年)『さらば外務省!』(講談社)。
- 芦立秀朗(二〇〇一年及び二〇〇二年)「公共政策としての日本の援助行政 実施における民間セクターの役割(1)」、『法学論叢』第一四九卷第四号(二〇〇一年七月)、第一五〇卷第四号(二〇〇二年一月)。
- (2)、『法学論叢』第一四九卷第四号(二〇〇一年七月)、第一五〇卷第四号(二〇〇二年一月)。
- 今里義和(二〇〇二年)『外務省「失敗」の本質』(講談社)。
- 外務省大臣官房国内広報課『外務省』(外務省、一九八六年三月)。
- 加藤浩三(一九九六年)「開発協力政策をめぐる日本とドイツの対照性 『外向国家』日本、『内向国家』ドイツ?」、『レヴァイアサン』一八(一九九六年春号)。
- 教育社(編)『外務省』(教育社、一九七九年)。
- 草野厚(一九八九年)「対外政策決定の機構と過程」、有賀貞他(編)『講座国際政治四日本の外交』(東京大学出版会)。
- 歳川隆雄(二〇〇二年)『外務省の権力構造』(講談社)。
- 城山英明・坪内淳(一九九九年)「外務省の政策形成過程」、城山英明・鈴木寛・細野助博(編)『中央省庁の政策形成過程』(中央大学出版部)。

永野信利（一九七五年）『外務省研究』（サイマル出版会）。

牧原出（一九九四年）「官僚制理論」、西尾勝・村松岐夫（編）『講座行政学 第一卷 行政の発展』（有斐閣）。

真淵勝（二〇〇三年）「日本の中央省庁における実施体制の変容」、経済産業研究所研究会報告ペーパー、未公刊。

薬師寺克行（二〇〇三年）『外務省 外交力強化への道』（岩波書店）。

Jung, Yong-duck, Keunsei Kim, Youngju Kwon, Hwi-moon Rha, Michio Muramatsu, and Yutaka Onishi (2001) "Structural Changes of the Central State Apparatus in Japan and Korea," *International Review of Public Administration* (Korean Association for Public Administration) Vol.6, no.1.

Dunleavy, Patrick (1991) *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (London: Harvester Wheatsheaf).

(1) 永野（一九七五年）や教育社（編）（一九七九年）などを嚆矢としてジャーナリスト的な著作の蓄積は相当ある。最近では、今里（二〇〇二年）、歳川（二〇〇二年）、薬師寺（二〇〇三年）などが挙げられる。また、外務省の大使経験者による暴露本も最近巷間を賑わしている（天木、二〇〇三年）。

(2) 外務省の組織変化と関連づけて日本外交を分析した例外的な研究の代表例として、草野（一九八九年）が挙げられよう。

(3) 定性的な研究の一例として、城山・坪内（一九九九年）があげられる。彼らは、「行動が能動的か受動的か」という軸と「官房系統組織や上位組織の統制が効いているのかどうか」という軸から、中央省庁の行動様式の四類型を析出し、外務省を受動的で官房による統制が弱い「涉外型」と分類している（城山・坪内、一九九九年、七一〇頁および二五三―二七一頁）。

説

(4) 公共選択論による官僚制論のレビュー論文としては牧原(一九九四年)を参照のこと。

論

(5) さらに、プログラム予算に、他の行政機関の独自財源であるにもかかわらず上位の行政機関としてその財源支出をコントロールしうる部分をあわせた「スーパープログラム予算(super-program budget)」というカテゴリーがあるが、ここでは分析に不要なので説明を省略する(Dunleavy, 1991, p.183)。

(6) さらにいえば、ダンレヴィーの定義のままであれば、特別会計への繰入が処理できなくなってしまう。法務省の登記の特別会計などのように自前で支出しているものから、完全に民間セクターへの補助負担金として用いているもの、公共セクターへの移転支出を行っているもの、そして、その組み合わせのままで多種多様だからである。

(7) そもそも、この日韓比較行政分析を読み進めていくと、使途別分類ではなく、政策経費別分類を用いて予算を3分類しているように読みとれる。もし、そうであれば、官僚組織形成モデルの応用として正しくない。

(8) コントロールのしやすさによる予算分類が本来の趣旨とする理由は、ダンレヴィー自身が組織予算の説明において、組織予算までが当該行政機関独自の決定でコントロールしうる支出であると論じていることから明らかである(Dunleavy, 1991, p.181)。

(9) 本文で指摘した二点以外にも、予算総額として他省庁と比較するとかなり小さな総額であることや、在外公館への「渡切費」の存在も上げられる。

(10) 批判については、天木(二〇〇三年)を参照のこと。

(11) なお、外務省の広報パンフレットに挙げられている定員比較は以下のとおりである。一九八五年度の比較によると、アメリカが一万五、九七〇名、英国が八、二四四名、フランスが七、二四一名、ドイツが六、二一九名、イタリアが四、八七六名となっている。

(12) 直接的にコントロールしうる予算（組織的予算）を用いているからといって政策実施を完全にコントロールしているわけではない。また、逆に、間接的にしかコントロールできない予算（プログラムの予算）を用いているからといって政策実施を間接的にしかコントロールしえないというわけでもない。つまり、特殊法人などの団体への交付金は、予算としては間接的にしかコントロールしていないが、実際は法的権限などを用いて強力に指導しうるだろうし、逆に、民間機関への補助金は、予算としては直接本省でコントロールしうるだろうが、一度支出してしまうと完全にコントロールできるとは限らないからである。ただ、外務省と外郭団体との関係は後者が実施では優位に立つことがしばしばであるという（天木、二〇〇三年）。

(13) 特に、局レベルでは外務大臣の私的諮問機関「外交強化懇談会」の答申を受けて一九九三年八月にスタートした総合外交政策局が政策決定過程の大きな変化を引き起こすことが期待されていた。