

**予算はなぜ膨張するのか、どう抑制するのか**  
**- 官僚のインセンティブの視点から -**

平成16年3月  
角野・瀧澤

# 問題意識

- 財政規律の欠如の問題は、官僚のインセンティブ構造に由来するところが多い。
- 日本の場合、インセンティブの調整システムとしての官僚人事の問題に切り込むことが必要。特に - -
- 日本の官僚人事システムがコモンプール問題を悪化させている側面の解明

# 論点

論点1：我が国の予算拡大・硬直化の実態は？  
官僚組織のインセンティブはどう絡んでいるのか？

論点2：我が国の官僚人事システムが予算拡張圧力に結びつくメカニズムとは？

論点3：官僚人事システムの補完性はどのように発達して、現在はどうなっているのか？

論点4：インセンティブ面での改革の方向は？

# 要約

- 1 一般会計の硬直化と、補正予算の規律欠如。その背景としての仕切られた多元主義の意思決定プロセス(財政当局対要求官庁のパワーバランス)。
- 2 「仕切られた非流動人事システム」と予算獲得主義との共進化
- 3 高度成長下で、組織資源としての予算の役割増大。労働市場の非流動化。80年代にかけて多元主義と官僚人事の補完性の発達。90年代のパワーバランス決壊。
- 4 自己革新性による規律回復メカニズムの内在化  
- 予算要求・執行の評価システム改革、責任明確化、人材の流動化

# 事例 (一般会計)

- 一般会計の硬直化  
(90年代の一般歳出予算は、各省シェアがほとんど変わらず)

回帰式は  $E_{it} = c + a_i M_i + b_i H_i + u_{it}$  である。ここで  $E_{it}$  は  $t$  年における省庁  $i$  の予算額、 $M_i$  は省庁  $i$  を示すダミー変数、 $H_i$  は  $t$  年を示すダミー変数である。

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-458041.3	263775.1	-1.736484	0.0845
M2	113420.5	304581.3	0.372382	0.7101
M3	288915.3	304581.3	0.948565	0.3443
M4	8418.300	304581.3	0.027639	0.9780
M5	12496.10	304581.3	0.041027	0.9673
M6	9174317.	304581.3	30.12108	0.0000
M7	538823.9	304581.3	1.769064	0.0789
M8	843334.0	304581.3	2.768831	0.0063
M9	2688641.	304581.3	8.827334	0.0000
M10	5735427.	304581.3	18.83053	0.0000
M11	14455702	304581.3	47.46090	0.0000
M12	3554002.	304581.3	11.66848	0.0000
M13	1082800.	304581.3	3.555044	0.0005
M14	1108815.	304581.3	3.640458	0.0004
M15	88820.70	304581.3	0.291616	0.7710
M16	550665.4	304581.3	1.807942	0.0726
M17	7088843.	304581.3	23.27406	0.0000
M18	182338.7	304581.3	0.598654	0.5503
H3	314.6111	227021.5	0.001386	0.9989
H4	157397.9	227021.5	0.693317	0.4892
H5	555785.4	227021.5	2.448162	0.0155
H6	471398.3	227021.5	2.076448	0.0395
H7	755780.2	227021.5	3.329113	0.0011
H8	470630.2	227021.5	2.073064	0.0398
H9	417391.6	227021.5	1.838555	0.0679
H10	903658.3	227021.5	3.980497	0.0001
H11	910641.8	227021.5	4.011258	0.0001
R-squared	0.974965	Mean dependent var	2646024.	
Adjusted R-squared	0.970710	S.D. dependent var	3979529.	
S.E. of regression	681064.5	Akaike info criterion	29.83818	
Sum squared resid	7.10E+13	Schwarz criterion	30.31713	

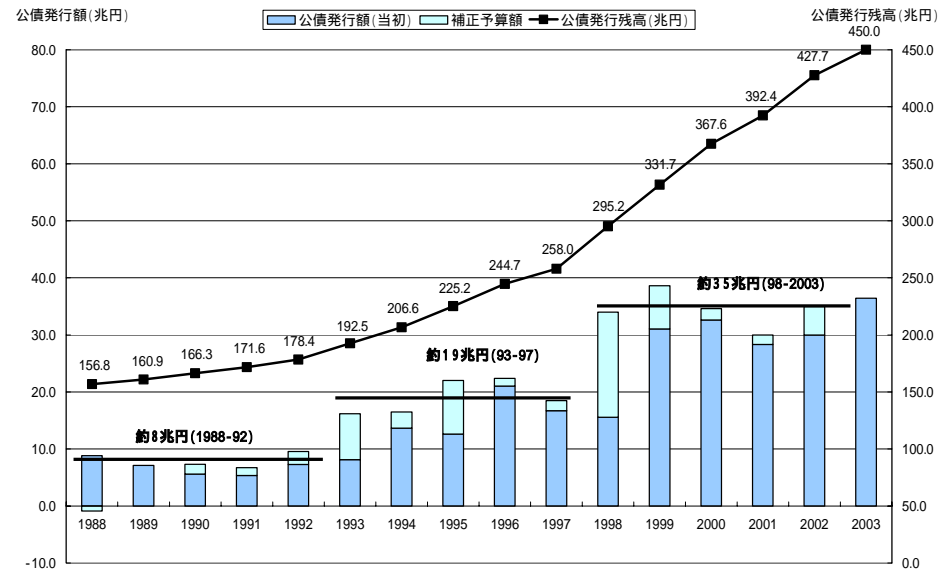
# 事例 (補正予算)

## 90年代以降の経済対策

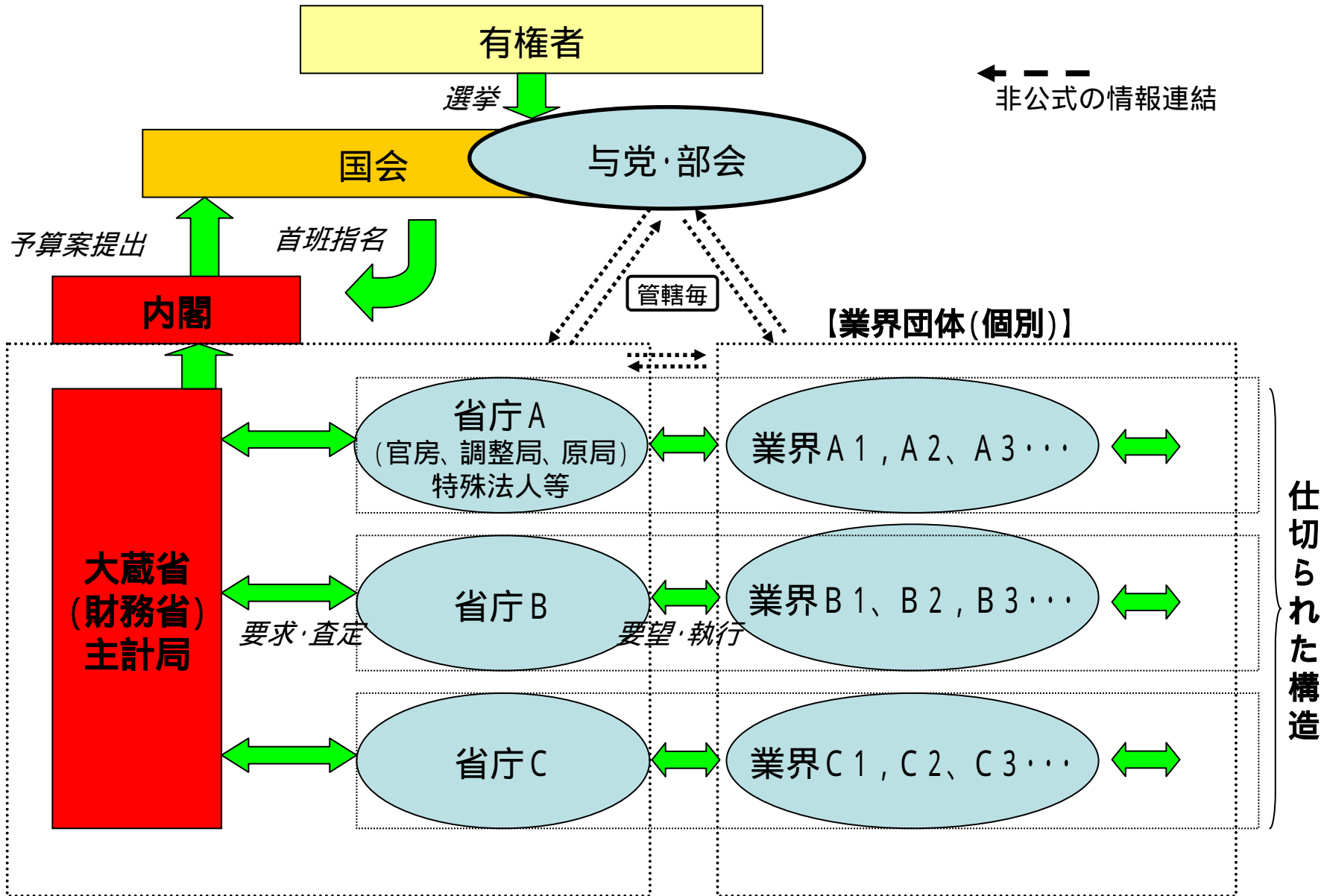
(単位:兆円)

対策決定日	名称	補正予算額
1992年8月28日	総合経済対策	2.5
1993年4月13日	総合的な経済対策の推進について	2.4
1993年9月16日	緊急経済対策	6.4
1994年2月8日	総合経済対策	2.2
1995年4月14日	緊急・円高経済対策	2.8
1995年9月20日	経済対策	6.0
1998年4月24日	総合経済対策	5.1
1998年11月16日	緊急経済対策	8.5
1999年11月11日	経済新生対策	8.1
2000年10月19日	日本新生のための新発展政策	5.8
2001年10月26日	改革先行プログラム	3.0
2001年12月14日	緊急対応プログラム	2.6
2002年12月12日	改革加速プログラム	4.5

(出所) 参議院予算委員会編「財政関係資料集」より



# 多元主義下における予算のすりあわせ構造（省庁再編前）



# 官僚人事システムの予算拡張構造 ～ コモンプール問題を悪化させる仕組み～

・「総理・大蔵省(財務省)」

対

「要求官庁・仕切られた管轄の利害関係者(政治、業界)」  
のパワーバランス

仕切りの強化を補完した官僚人事システムとは何か？

・「仕切られた非流動人事システム」

- 省別の人事管理

- 雇用の非流動性( 暗黙の終身雇用保障)

人事当局による内部職員とポストの需給一致の必要性  
(需給一致原則)



# 官僚人事システムの特徴

## 評判による人事評価

- 少ないコストで最適な人材配置を行うための  
評判情報(暗黙知)による調整
- 人事は職員の生涯所得・報酬のシグナル
- 評判の経路が重要(政治や業界の間接的影響)  
評判人事の「内部化」
- マルチタスクで定量評価しにくい業務  
人事当局の裁量、  
予算獲得業務のVISIBILITY

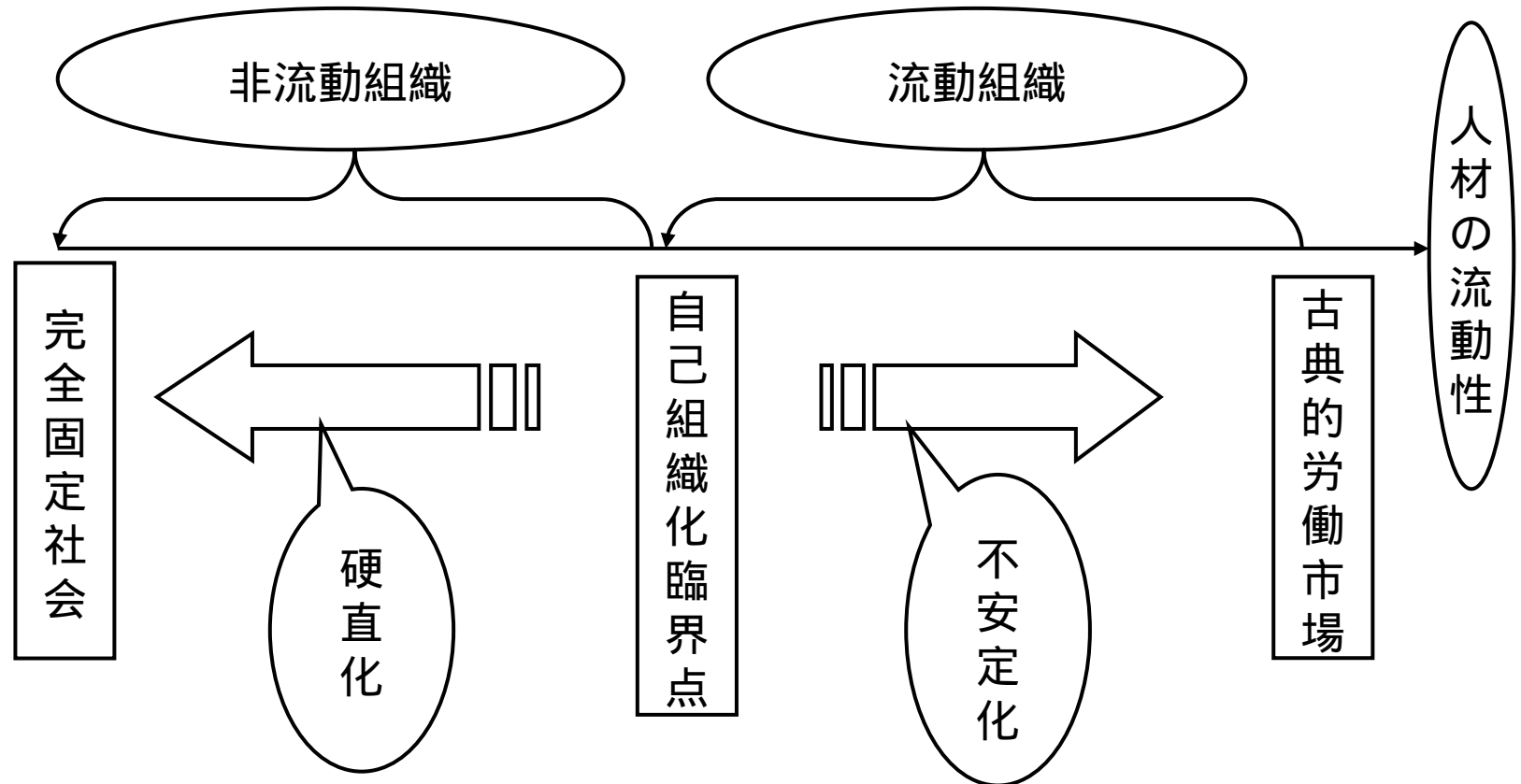
# 官僚人事システムの特徴

## 組織資源の二面性

組織資源とは、予算、税、規制、法案立案権、人材、機構定員、与党や業界との良好な関係、天下り先、社会的ステイタス等々。(政治的ストック)

- 二面性 需給一致原則
  - (a) 任務遂行のための資源 (資源効率配分)
  - (b) 職員への報酬としての資源 (分配調整)
- 組織資源の獲得は、組織存続と個人の利得を増やすために不可欠なインセンティブ構造のコア。
- 評価の見えやすさという点から、分配調整機能が重視されがち。 予算獲得業務へのインセンティブ

# 組織の流動性の概念図



# 非流動的組織と流動的組織の比較

(表3) 非流動システムと流動システムの比較

	非流動システム	流動システム
人材調達	・内部労働市場	・外部人材登用
組織・個人の責任関係	・組織の雇用・天下り保障	・再雇用・再就職の自己責任
個人のインセンティブ	・組織特殊技能への投資 ・組織の存続とステイタス向上	・現在の努力水準に合った給与・年棒の獲得 ・再雇用・再就職のための自己投資
評価システム	・評判による実質的な評価の積み重ね	・形式的な業績評価基準
人事権	・集権的に強い権限を持つ当局 (組織資源の分配調整機能)	・部局内の直系列の上司
交渉コスト	・人事当局に一任 ただし、暗黙の雇用保障を期待	・上司との毎期にわたる再雇用・給与交渉
規律・汚職防止	・内部相互の監視 ただし、集団的な隠蔽の可能性	・予め明文化された規律とモニタリング
政治との関係	・政治的独立性 安定政権の下では評判人事の内部化が 起きやすい	・政治的連動性(ポリティカルアポインティー等) 獵官的活動が起きやすい(例:戦前)

# 各国比較例

(表4) 各国比較の事例

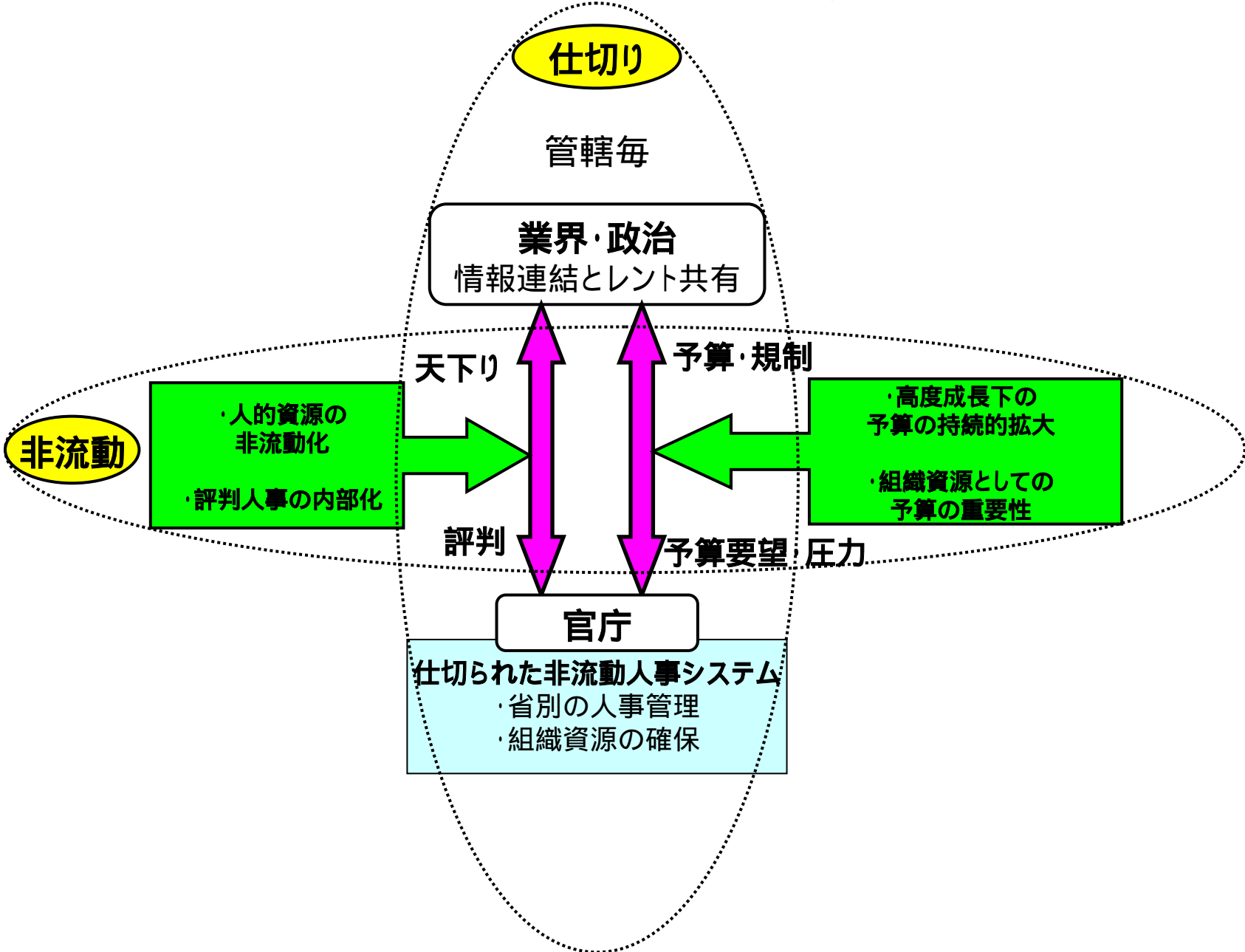
	仕切りあり	仕切り少ない
流動的	英、ニュージーランド	米、韓国
非流動的	日本	(仏)

(注) いわゆるキャリア職員を対象。ただし、各国とも職種や試験区分等によって異なる場合がある。韓国の場合は、近年まで日本型に近かったが、1999年に国家公務員法を改正して上級ポストの公募制を導入。仏国の場合、ENA出身という点で仕切りが少ないが、試験成績や採用省庁によって程度の違いがある。また、長期雇用だが、再雇用・再就職の自己責任性は日本よりも高いと思われるので括弧書きとした。OECD PUMA/HRM(2001)、Republic of Korea Civil Commission (2004)、稲継 (1996)、総務省大臣官房企画課 (2002)、西本 (2002)を参考にして作成した。

# 官僚人事システムと予算獲得主義の共進化

- 組織資源としての予算と人事のリンク
  - 予算は最も重要な組織資源の一つ
    - 予算は政策実現力の確保、業界との安定的関係に必要
    - 予算を通じた職員の天下り先確保
  - 非流動的な人事の下で、組織と個人のインセンティブが同期（外部機会の減少）
    - 予算獲得を通じた評判

# 官僚制多元主義下における人事と予算拡張の共進化構造



- 官僚のインセンティブ構造を無視した財政改革は抵抗に遭い、変形されやすい。
- 財政改革を実現していくためには、官僚のインセンティブ構造の「木目」をきちんと読むことが大事。



# 官僚人事システムの自己革新性

- 規律回復(自浄作用)メカニズムとは
  - 財政赤字 政治アジェンダ、国債の市場規律等
  - 地方財政赤字 中央政府監督、地方債の市場規律等
  - 官僚組織の省益活動 批判プロセス 組織の社会的ステイタス低下(組織資源、政治的ストックの減少) 退出
- 非流動人事システムゆえの「退出」の困難
  - 社会的ステイタスを回復する自律的な動き
  - 官僚制の二重性: 省益 公益への修正経路

# 官僚人事システムの環境適応

- 戦前の財政
  - 戦費と借金による圧迫
  - マクロ政策の集権性
- 官僚人事システムは「仕切られた多元主義」を補完的に強化していたのか？
  - 官僚幹部人事は比較的流動的
  - ただし、軍部は例外（非流動人事システム）

# 戦前の官僚人事の流動性

(表5) 戦前の官僚人事の流動性に関する推移

- ・明治 18 年 太政官制度の廃止と内閣制度発足
- ・明治 20 年 文官試験試補及見習規則(官僚任用の試験原則)。  
勅任官については規制なし。また帝国大学出身者は無試験の特典。
- ・明治 22 年 大日本帝国憲法公布:第 19 条「日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ応シ均ク文武官ニ任セラレ及  
其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得」
- ・明治 26 年 文官任用令(第二次伊藤内閣)  
奏任官は文官試験に合格した者から任用。帝国大学出身者の特典も廃止
- ・明治 32 年 文官任用令を全文改正、勅任官も有資格(第二次山県内閣)
- ・明治 32 年 文官分限令・文官懲戒令(天皇の官吏としての身分保障と懲戒休職条件の限定)
- ・大正 2 年 陸海軍を除く各省次官、警視総監、貴族院書記官長、衆議院書記官長、内務省警保局長について任用令の適用除外。
- ・昭和 7 年 5・15 事件、政党政治の停止。文官分限令の改正。  
休職を命じる場合は高等官については文官高等分限委員会の諮問を経る必要。
- ・昭和 9 年 自由任用の官の範囲が縮小。(親任官のほか書記官長、法制局長官、政務次官、参与官、秘書官のみ)

(注) 秦(1981)を参考にして作成。

# 官僚人事システムの環境適応

- 戦後の共進化
  - 成長による財政拡大、公共財・サービスの需要拡大  
財政支出の継続的拡大についての共有された予想
  - 仕切られた多元主義と産業組織の共進化  
財政を基盤とする業界の発達、業界を基盤とする政党の発達・・・
  - 社会全体としての雇用市場の非流動化
- 80年代に至る発達
  - 族議員、業界との情報連結の強化  
(繰り返しゲームの協力関係)
  - 与党による(官邸を超えた非公式の)省庁幹部への人事的  
圧力 評判人事の内部化
- 90年代:多元主義が存続する中での、大蔵省のパワー低下  
(不良債権問題等) 仕切られた管轄とのバランス決壊

# 官僚人事システムの環境適応

## 多元主義の限界

- グローバル化、技術革新、官僚制多元主義と共進化した産業組織(レント発生構造)の競争力低下
- 不良債権問題、経済失政批判、官僚不祥事 (官僚の無謬性の幻想消滅)
- 組織資源の分配調整機能の低下
- ・規制緩和(天下り先縮小)

# 官僚人事システムの環境適応

- 最近の変化  
(自己革新性の発動)
  - 90年代後半からの制度改革
  - 予算制度改革(NPM、モデル事業等)

(表6) 90年代の主な制度改革の例

部門別規制緩和	金融ビッグバン(1998年)、通信規制撤廃(1998年)、大店法の改正(2000年)、労働の流動性(2001年確定拠出年金制度の導入、2002年手数料規制緩和、1999年労働者派遣法の派遣業務の対象範囲の自由化、1999年有期雇用契約の期間延長)、土地の流動性(1998年・2000年SPC法、2001年サービサー法、2000年投資信託法)
商法・会社法	ストックオプション導入(1997年)、純粋持株会社解禁・合併手続簡素化(1997年)、株式移転制度・株式交換制度(1999年)、民事再生法(2000年)、会社分割制度(2001年)、コーポレートガバナンス制度の多様化(2002年)
会計制度	連結会計制度(2000年)、時価会計制度(2001-02年)、減損会計制度(2003-05年)
税制	組織再編税制(2001年)、連結納税制度(2002年)
行政手続	行政手続法(1993年)、情報公開法(1999年)、ノーアクションレター(2001年)
予算制度	財政構造改革法(1997年)、省庁再編(経済財政諮問会議の設置)・独立行政法人化(2001年)、モデル事業等の予算制度弾力化の試行(2003年)

# 改革の方向 - 基本的考え方

官僚のインセンティブ構造から予算獲得主義を切り離すこと。  
(注意)人事システムを変えることが直ちに財政赤字削減につながるわけではないが、財政規律が働きやすい環境、財政改革を受け入れやすい環境を作る。

- 課題

(1)「仕切り性」 各省交流人事、最後は政治ルールによる調整(総理・財務大臣とのパワーバランス)

(2)「非流動性」 人材の流動化

職員の対自己投資、獵官問題

- 自己革新性の規律回復メカニズム

非流動人事システムの良さ(相互監視、質的評価、対組織投資等)を残しつつ、危機表出機能をビルトイン

- 人事面からの改革は、一つ一つは地味で漸進的だが、官僚インセンティブに大きく効いてくる重要なアプローチ。

# 改革の方向 - 予算業務の評価システム改革、 責任の明確化

- ・ 予算プロセスの透明化

  - 文書管理規定の改正(非公式・不透明な政治家  
接触の情報開示)

- ・ 成果査定と人事評価

  - 査定の後年度フィードバック、予算獲得ではなく  
予算適正執行についての評判情報化

- ・ 内部評価の公正性の確保

  - 360度評価等

- ・ 外部監査(危機表出メカニズムとしての外部取締役)

  - 大局的な判断で監査。情報開示請求権等



# 改革の方向 - 人材の流動化

多様な人材確保(中途採用、任期付き採用等)

- 課題 (流動化のレベルに注意)

- (1)職員の現在価値と生産性の一致

- (2)外部機会の向上と職員の対組織自己投資の方向性の一致

- 横断的システムへの対応

- 官邸への各省官僚出向、横断的課題(健康、生活、安全保障、教育等々)への戦略的取り組み、交流人事の拡大を通じたインセンティブ構造の柔軟化

(表7) 主要省庁 種職員の年次別採用者数

採用者数																																				
	警察庁		大蔵省		文部省		厚生省		農水省		通産省		運輸省		郵政省		労働省		建設省		自治省		合計													
	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計	事務	技官計												
H11	14	6	20	16	1	17	15	4	19	12	11	23	12	110	122	19	14	33	14	20	34	16	12	28	10	7	17	13	45	58	14	0	14	155	230	385
H10	12	7	19	17	0	17	14	5	19	10	12	22	11	100	111	19	15	34	14	18	32	16	13	29	9	9	18	13	45	58	14	0	14	149	224	373
H9	14	11	25	19	0	19	20	8	28	14	14	28	13	131	144	21	17	38	17	25	44	19	14	33	17	10	27	12	61	73	16	0	16	182	291	473
H8	18	12	30	22	0	22	19	15	34	15	19	34	14	155	169	22	18	40	19	30	49	19	20	39	16	14	30	14	68	82	18	0	18	196	351	547
H7	19	7	26	20	0	20	21	13	34	14	12	26	14	124	138	23	13	36	17	18	35	23	6	29	15	8	23	13	44	57	18	0	18	197	245	442
H6	20	3	23	21	0	21	19	8	27	14	9	23	16	146	162	24	9	33	19	16	35	22	2	24	14	10	24	16	48	64	17	0	17	202	251	453
H5	23	13	36	23	0	23	17	10	27	10	13	33	16	161	177	25	20	45	24	42	66	24	17	41	11	17	28	15	62	77	22	0	22	210	355	565
H4	19	10	29	23	0	23	17	11	28	14	17	31	16	150	166	25	12	37	17	21	38	22	14	36	14	11	25	15	51	66	24	0	24	206	297	503
H3	19	14	33	24	0	24	18	23	41	17	18	35	14	165	179	28	13	41	22	23	45	21	19	40	17	10	27	15	56	71	18	0	18	213	341	554
H2	19	13	32	26	0	26	17	9	26	16	19	35	16	161	177	28	12	40	18	16	34	22	14	36	18	12	30	16	55	71	16	0	16	212	311	523
H元	19	10	29	24	0	24	16	9	25	13	16	29	16	157	173	26	14	40	20	16	36	15	14	29	11	9	20	15	54	69	16	0	16	191	299	490
<b>S63</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>12</b>	<b>155</b>	<b>167</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>23</b>	<b>41</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>49</b>	<b>65</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>188</b>	<b>300</b>	<b>488</b>
S62	19	11	30	25	0	25	14	9	23	13	15	28	17	146	163	27	14	41	15	25	40	17	13	30	14	13	27	21	52	73	16	0	16	198	298	496
S61	21	5	26	25	0	25	19	11	30	12	14	26	17	140	157	29	15	44	17	21	38	21	17	38	13	8	21	16	52	68	16	0	16	206	283	489
S60	17	9	26	23	1	24	14	7	21	11	12	23	13	165	178	27	16	43	16	22	38	18	17	35	11	11	22	14	53	67	15	0	15	179	313	492
S59	20	7	27	26	0	26	15	10	25	12	7	19	13	149	162	24	14	38	15	24	39	16	7	23	10	13	23	14	51	65	15	0	15	180	282	462
S58	19	8	27	24	0	24	11	6	17	11	10	21	15	148	163	29	13	42	17	19	36	13	9	22	14	4	18	15	53	68	14	0	14	182	270	452
S57	20	9	29	27	0	27	14	5	19	12	12	24	16	178	194	29	12	41	17	21	38	11	7	18	10	8	18	15	51	66	15	1	16	186	304	490
S56	20	5	25	24	0	24	13	2	15	11	14	25	16	155	171	26	15	41	15	12	27	14	8	22	13	11	24	15	51	66	14	0	14	181	273	454
S55	19	3	22	23	0	23	14	2	16	14	5	19	14	158	172	25	15	40	16	22	38	15	6	21	14	8	22	15	52	67	16	0	16	185	271	456
S54	18	10	28	28	0	28	12	3	15	11	8	19	16	139	155	25	17	42	15	21	36	14	13	27	10	13	23	15	55	70	18	0	18	182	279	461
S53	15	5	20	25	1	26	12	6	18	14	11	25	16	117	133	26	12	38	15	23	38	16	8	24	11	11	22	15	46	61	16	0	16	181	240	421
<b>S52</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>110</b>	<b>125</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>51</b>	<b>71</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>179</b>	<b>233</b>	<b>412</b>	
S51	18	5	23	24	1	25	15	0	15	13	10	23	17	117	134	25	18	43	14	21	35	16	12	28	16	9	25	11	53	64	13	0	13	182	246	428
S50	12	4	16	27	0	27	9	1	10	17	12	29	17	109	126	27	17	44	17	26	43	16	15	31	14	11	25	15	51	66	16	1	17	187	247	434
S49	15	6	21	27	0	27	11	1	12	12	14	26	16	102	118	21	18	39	17	32	49	9	12	21	8	13	21	14	55	69	17	0	17	167	253	420
S48	12	4	16	17	0	17	12	1	13	10	10	20	14	92	106	20	16	36	21	33	54	11	11	22	7	10	17	14	59	73	8	0	8	146	236	382
S47	14	8	22	24	0	24	12	2	14	11	13	24	20	106	126	20	15	35	17	29	46	15	8	23	12	7	19	16	52	68	20	0	20	181	240	421
S46	18	13	31	22	1	23	11	5	16	9	20	29	19	104	123	23	14	37	16	24	40	10	4	14	10	11	21	17	52	69	14	0	14	169	248	417

注:本省採用に限る。事務官は法律・経済・行政職の合計。  
出所:人事院

(注) 試験後から翌々年度内までに人事院が把握し発表した数字であり、実際と異なる場合がある。