



RIETI Discussion Paper Series 04-J-008

予算はなぜ膨張するか、どう抑制するか： 官僚のインセンティブの視点から

角野 然生
経済産業研究所

瀧澤 弘和
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所
<http://www.rieti.go.jp/jp/>

予算はなぜ膨張するか、どう抑制するか¹

—官僚のインセンティブの視点から—

角野然生² 瀧澤弘和³

2004年2月

概要

本論文は、日本の官僚組織・人事制度が現在の財政問題に対して与えている影響について論じる。財政改革を議論するに当たっては、その意思決定システムを構成する官僚のインセンティブの問題を取り上げることが不可欠と考えるからである。財政におけるコモンプール問題は、積上げ方式の予算決定プロセスを採用する他国でも一般的に観察されるものであるが、日本においては高度成長時代に、「仕切り性」と「非流動性」を特徴とする独自の官僚人事制度が確立し、それがコモンプール問題を悪化させていることを主張する。その上で、今後の改革の方途として、非流動人事システムが持つ自己革新性を利用して規律を回復するメカニズムを内在化させること、そのために予算業務における評価システムの改革と責任の明確化、人材の流動化が必要であることを述べる。

キーワード：財政改革, 組織, 官僚人事, 人材の流動化

JEL Classification: J45, H11, H69, H83

¹ 本稿は経済産業研究所の財政改革プロジェクトにおける研究活動の成果である。本稿執筆にあたっては、青木昌彦氏、鶴光太郎氏を始めとする財政改革プロジェクトの参加メンバーの方々から大変有益なコメントをいただいた。本論文の誤りはもちろん筆者ら自身のものである。なお、本論文で示された見解は筆者ら自身のものであり、筆者らが属する組織ならびに経済産業研究所の見解を示すものではない。

² 経済産業研究所コンサルティングフェロー、経済産業省経済産業政策局調査課長補佐

³ 経済産業研究所フェロー

目次

1. はじめに
2. 官僚制多元主義と財政問題
 - 2-1 事例
 - 2-2 予算獲得主義の構造
3. 官僚人事システムの予算拡張構造
 - 3-1 仕切られた非流動人事システム
 - 3-2 非流動人事システムの特徴
 - 3-3 官僚人事システムと予算獲得主義の共進化
 - 3-4 官僚人事システムの自己革新性
4. 官僚人事システムの環境適応
 - 4-1 戦前の財政と官僚人事
 - 4-2 戦後の共進化の発達
 - 4-3 多元主義の限界
 - 4-4 最近の変化
5. 改革の方向
 - 5-1 基本的な考え方
 - 5-2 予算業務の評価と責任の明確化
 - 5-3 人材の流動化
6. おわりに

1. はじめに

現在の日本の財政問題を論ずるに当たっては、官僚組織・人事制度との関係について言及することが必要である。なぜなら、日本の行財政システムにおいては、予算要求から予算執行のプロセスに至るまで、官僚組織の行動が大きな影響力を持っているからである。ここにおいて官僚とは、行政組織の意思決定の重要な役割を果たすという意味で、主として、中央政府のキャリア職員を想定している。財政規律の問題を、政府が納税者の付託を受けて資源配分を行うガバナンスの問題と捉えるならば、官僚のインセンティブ構造について分析を加えることは極めて重要である。

官僚が予算の獲得に凌ぎを削る構造は昔から指摘されてきた(Niskanen 1968)。その含意をより現代的な言葉で表現するならば、以下ようになる。各省各部署による予算要求の積上げによる予算決定プロセスのもとでは、各省が自分の所管分野に関する局所最適化を求めて予算獲得に走る結果、総体として財政負担を内部化できないという、いわゆるコモンプール問題が発生するということである(鶴 2004)。本論文の問題意識は、こうした問題が、とりわけ現代の日本において、仕切られた官僚制多元主義⁴の存在によって一層悪化してきたのではないかということ、さらにその重要な背景として官僚人事制度があるのではないかということである。

本章においては、次の論点について追究していく。

第 1 に、まず、事実関係の確認として、近年の我が国における財政がどのような状況にあるのか。予算の拡大はみられるのか。規律の喪失はどのような形で顕在化しているのだろうか。

第 2 に、官僚制多元主義における人事制度・慣行がどのように財政拡張構造と結びついているのか。そうした人事制度・慣行の下で、各省及び官僚個々人はどんなインセンティブを持っているのか。

第 3 に、なぜ、そうした人事制度・慣行が戦後日本において発達したのか。戦前はどうかだったのか。なぜ特に 90 年代以降に財政赤字問題が顕在化したのか。

第 4 に、財政赤字構造を立て直すに当たって、有効な組織・人事制度上の改革はあるのか。そうした改革の方向は、これまでの人事制度の良い面を破壊することはないのか。

結論を先取りして要約しておこう。第 1 の問いに対する答を得るために、近年の財政支出構造について、データを基に検証する。一般会計予算については、90 年代以降も膨張し続け、2000 年代に入りようやく頭打ち傾向となったが、各省配分は硬直化したままである。一方、景気対策のための補正予算編成は続き、政府債務は急激に膨らんでいる。こうした実態について 2 節で確認する。

第 2 の問いに対する答は、一言で言えば、「官僚制多元主義の下で発達した固有の官僚人

⁴ 行政官庁とその管轄下にある利益集団、関係政治家たちの並列する連繫体と、政治・行政プロセスを通じた利益集団間の利害調整によって特徴づけられる、重層的、多元的で、仕切られた調整の制度体系全体を指す。青木(2001)

事システムが、雇用の非流動化を通じて、予算獲得主義と共進化した」ことである。我が国において発達した官僚人事システムは、各省別の人事管理という「仕切り性」と、採用から退職後の天下り先まで組織と職員の関係が続く「非流動性」(長期性)という特徴を持っている。この2つの特徴を併せ持った人事システムを「仕切られた非流動人事システム」と定義しよう。人事コントロールの仕切り性は、セクショナリズムを通じてコモンプール問題を形成するが、雇用が非流動化して職員の外部機会が減少することにより、官僚組織と職員がともに、重要な組織資源として予算の獲得を指向する戦略を採るようになった。このメカニズムを3節で述べる。

第3の問いに対する答としては、高度成長下において、官僚制多元主義と業界毎の産業発展が共進化し、財政資源の持続的拡大が予想される中で、官僚組織の組織資源としての予算の役割が増大したことと、労働市場の非流動化が社会的に広がっていったことが、仕切られた非流動人事システムの発達を促したことを述べる。90年代に入り低成長下で税収が低下しても、そうした構造は残存し、オーバーシュートして財政赤字が拡大したといえる。これらの点については、歴史的経緯をふまえて4節で述べる。

最後に、第4の問いに対する回答として、人事制度上の改革の方向性に関するわれわれの主張を5節で述べる。人事制度は多様な目的と背景を有しているものであり、財政問題の観点からのみ議論すべきでない。しかし、行政上の成果を最大限引き出すための人事システムのあり方は、財政に関するガバナンス構造に直結するというのが、われわれの主張である。この視点に立てば、「予算要求・執行の責任がより明確になる人事評価」と、「職員と組織の過度な依存関係を和らげるための人材流動化」が、官僚のインセンティブ構造を財政規律に向かわせるための重要な検討課題となるのである。

本章では、財政問題を主に予算・支出面から取り上げるが、後に述べるように、人事的要素は組織資源の配分と密接に関係してくるので、税制や地方財政など財政全般についても敷衍できるものとする。

2. 官僚制多元主義と財政問題

2-1 事例

まず、近年の我が国財政支出を巡る状況を概観してみよう。その特徴は、一般会計予算の配分が硬直化する一方で補正予算が拡大していることである。

事例1:一般会計予算の硬直化

各省各部署の要求を積み上げて編成される予算では、大胆で戦略的な予算配分が行われにくい。実際、最近の予算額の推移を見ても、府省別、主要経費別、用途別予算のいずれも、一部を除きほとんどシェア配分が変わっていない(有意に変化しているのは、公共事業費の反動減と社会保障給付の自然増ぐらいである)。これは典型的なコモンプール問題の症状のよう

に見えるが、その実相は、より日本固有の政策決定プロセスに根差している。まず、各省の各部局にとっては、他省の他部局との横並びを見つつ、できるだけ多くの予算を獲得しようとする行動している⁵。これは、各省の担当部局にとっては、族議員・業界団体の増加要望に対して、いかに見栄え良く形をつけ、彼らに面子を施していくかという作業の結果でもある。実際、他省庁との横並び比較において理屈が立たない削減査定は、省内や業界、政治との関係で説明がつかないし、そうした削減査定を受け入れるとマイナスの人事評価を付けられかねないとの潜在的プレッシャーが予算要求者に働いている。一方、査定当局である主計局としても、予算のスリム化を目指しつつも、最後は関係者の顔が立つような予算編成が求められ、その技術と説得力に優れた主査が、主計局で昇進していくとの指摘もある。かくして、個別予算毎に各省（その背後の政治・業界）との調整コストが膨大となるため、予算編成の効率上、取引コスト低減のために増分主義（インクレメンタリズム）が重要となってくる。こうしたメカニズムが、大胆な予算配分の変更を困難にしているのである。

表1は、平成2年から省庁再編が行われる直前の平成11年にかけて、一般歳出で見た各省庁別予算を、岡崎（2004）と同様の推定式を用いて回帰分析した結果である。同表から読みとれるように、 R^2 は0.974965であり、この期間の各省庁の予算額は当該省庁であることのダミー変数と年度によって殆ど説明できることがわかる。この数値は予算の硬直性が極めて高いことを示すものである。

（表1）予算の硬直性を示す回帰分析の結果

回帰式は $E_{it} = c + a_i M_i + b_t H_t + u_{it}$ 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_t 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

⁵本節における各省庁の予算獲得の態様に関する記述は、主要省庁の課長補佐クラスからのインタビューを参考にしている。

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	
Log likelihood	-2658.436	F-statistic	229.1688	
Durbin-Watson stat	2.068706	Prob(F-statistic)	0.000000	

事例2:補正予算を通じた財政規律の低下

90年代の財政赤字の主要因として、低成長等により税収が大きく低下する一方で、景気対策の名の下に大幅な財政出動を継続してきたことが挙げられる。平成14年度までの10年間、ほとんど毎年度、景気対策型の補正予算が編成されてきた(表2)。実際、補正予算編成を契機として国債発行額が積み上がり、その後の財政赤字水準の上昇につながっている(図1)。補正予算編成の意思決定は極めて政治的要素が大きく、GDP成長率や株価といった指標の悪化や税収不足などを契機に、政局絡みで動くことが多い。GDPギャップを埋めるための規模が必要だといった理屈を立てて、はじめに金額ありきの大盤振る舞いもみられた。

しかし、重視すべきは、金額そのものよりも、累次の補正予算編成作業を通じて財政規律の緩みが各省、政治、業界の間に拡がったことであろう。事実、補正予算は、政策の緊要性等の観点から、当初予算よりも査定は厳しくなかったし、短期的な経済浮揚効果をもたらすためには金額の積み上げこそが重要であった。このため、予算要求官庁は、むしろ支出額の大き

く経済効果の高い案件の発掘に重点を置き、結果として、積み上がる額の大きい公共事業関係への支出が増えていった一因をなした。更に深刻な問題として、モラルハザードがある。筆者の一人がヒアリングしたある業界では、「これまでは補正予算が毎年度あって公需の仕事が降ってきたので各社とも何とかかなと思っていましたが、今年(2003年)はさすがに補正はないようなので、皆、自力で頑張らなければという動きになってきた」という趣旨を伺ったことがあるが、これなどはまさに典型的な事例であろう。

(表2)

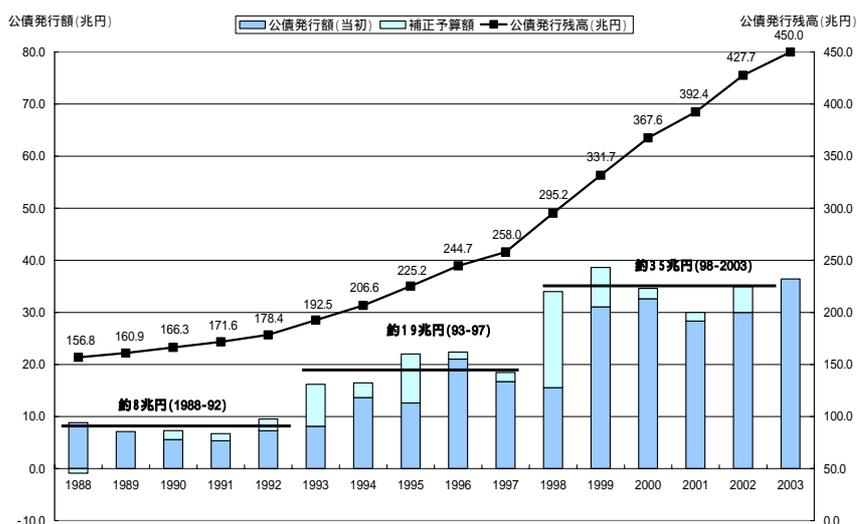
90年代以降の経済対策

(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

(図1) 国債発行額の推移



2-2 予算獲得主義の構造

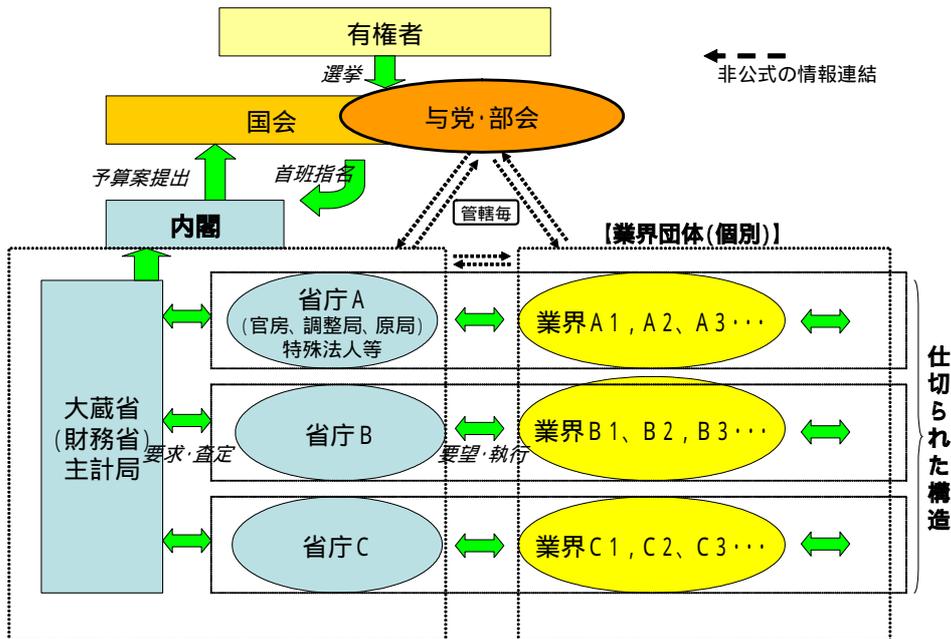
以上のような事実は、各省の予算獲得に向けた競争と圧力を背景としており、こうした行動原理を予算獲得主義と呼ぼう。官僚制多元主義の下で、予算獲得主義がどのようなプロセスで政策形成に影響を及ぼしているのか、その構造を概観してみよう。

予算編成プロセスにおいて、各省及び財務省間の調整作業は極めて緊密である。当初予算について言えば、各省庁が業界等の要望をとりまとめた上で8月末までに概算要求を主計局に対して行い、その後、主計局と要求部局との間で膨大な時間と労力を使った調整を経て、年末に政府原案が編成され国会審議の上成立する⁶。財政事情が厳しい折、一般会計予算は、公共事業予算、年金や人件費等の義務的経費、その他の裁量経費に区分され、公共事業や裁量経費(科学技術振興費を除く)については一律削減の割合、義務的経費についてはいかに自然増を抑えるかといった論点が大きくなっている。省庁再編以降は、シーリングの大枠について、6月末に開催される経済財政諮問会議で「基本方針」という形で官邸主導でまとめられる。

各省にとっては、こうした予算要求プロセスは、最も重要な組織行動の場である。予算は所掌の目標達成に必要な政策リソースであるが、予算プロセスは、まさに資金配分を巡る財務省-各省-業界(あるいは地方公共団体)間の「すりあわせ」の工程に他ならず、これを通じて、仕切られた多元主義における官庁、業界、政治の長期関係のバランス調整がなされる(図2)。業界は、所管官庁に圧力団体として陳情するだけでなく、しばしば政治と結託して法定されていない非公式チャンネルで予算獲得に圧力をかける場合がある。各省としても与党政調部会が予算や法案、税等のリソース獲得の応援部隊となることを期待しており、しばしば官邸を超えて、官庁と与党との互酬的な長期関係が築かれていく。かくして官庁と業界、政治との間に、各管轄毎にレントを維持拡大するための非公式な情報連結が発達する。

⁶ 査定当局は、項(私立学校助成費、産業技術振興費、老人医療・介護保険給付諸費といったレベルの支出項目)、目(職員旅費、謝金といった費目)、その積算根拠に至るまで細かい積算査定を行い、要求官庁当局もその手続、資料準備等で膨大な事務負担がかかる。この事前査定は、従前、要求官庁の不合理な予算計画と執行にある程度歯止めをかけてきた。しかし、一旦査定当局が認めて成立した予算は、それがどう効果的に使われたか事後十分に評価されてきたとは言い難い。2年度後に会計検査院の結果を経て決算委員会で議論されるが、そのような昔の予算についての関心は通常薄れているし、査定当局及び要求官庁の当事者も人事異動で元のポストにいない。つまり、査定という形で膨大なコストをかけながら、過去の予算執行を巡る成功や失敗の経験を将来のよりよい予算編成につなげていこうという学習回路が働きにくい構造になっている。こうしたことから、平成13年度予算から、主計局が予算執行状況調査を行い、翌年度予算査定に反映させていこうとの試みもみられるようになった。

(図2)多元主義下における予算のすりあわせ構造 (省庁再編前)



3. 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

3-1 仕切られた非流動人事システム

官僚制多元主義における官僚組織は、各省毎に任用、人事評価、退職管理がなされる分権的な人事システムに支えられている。その原型は既に明治時代以降の官僚制の中に見られるが、今日のようなシステムは、敗戦後のGHQによる人事院設立、国家公務員法等の諸改革を経つつ、高度成長期を通じて形成されていった。その特徴は、省別人事という「仕切り性」と雇用の「非流動性」に顕れているので、こうした人事システムを「仕切られた非流動人事システム」と呼ぶことにする。以下、その主要な特徴について説明しよう。

各省別の人事管理

日本の国家公務員は各省別に採用され、異動、昇進、特殊法人や地方自治体への出向、退職、退職後の天下りに至るまで、省別の仕切りの中で人事が決定されていく⁷。人事院は、国家公務員法に基づき、公務員の任用や給与水準等に関する一般的な制度管理を行うが、各省に勤務する職員の具体的な人事管理について責任を有しているわけではない。このように、各省毎に責任分担なされた人事管理の仕組みは、多数の人材を適正に評価し効率的に

⁷ 人事に関する決定権限の単位(以下ユニットと呼ぶ)は、各省の中でも、更に細分化されている場合が多い。例えば、それはⅠ種(キャリア)かⅡ種か、事務官か技官か、また、技官であってもどの試験区分(土木、建築、機械等)かなどによって人事コントロールの範囲が決まっており、それが人事コントロールの入れ子構造を形成している。この場合、各ユニット毎に実質的な人事権者がいて、官房人事課はユニット間の総合調整を行うにすぎない場合もある。ユニットの概念については飯尾(1998)参照。

配置していく上で重要な役割を果たしてきた。他方、こうした仕切りは、省庁別の予算策定とその積み上げとしての予算決定プロセスと分かちがたく結びつき、コモンプール問題を発生させてきた。

非流動的な人事管理

各省の仕切りの中で、職員の雇用・人事は長期にわたり人事当局によって管理されている。採用は主に新卒者を対象とし、ひとたび雇用されると職員の身分は国家公務員法により保障される。他方、クローズド・キャリア・システムが採用されており、組織内に空席のポストが生じた場合には、内部からの昇進または異動によって満たすことが原則となっている⁸。以上の2つのことは、人事当局が職員とそのポストとの需給を一致させなければならないことを意味している。

このような組織においては、職員は組織への帰属意識を持ってロイヤルティを守り、組織特殊的技能への人的資本投資を進めていく。この結果外部機会は減少し、ますます組織への依存度が高まる。他方、組織側としても職員の雇用を保障することで、職員の対組織投資のモチベーションを維持し、組織のアウトプットを高めていこうとする。このような組織と職員の相互依存的な関係は長期にわたり続き、天下り後も含めて貸し借り関係をバランスさせる。こうした状況は、単に当該組織の人事が非流動的であるのみならず、組織外も含めて社会全体において雇用の非流動化が進行しているような場合にみられる。

他方、流動的な人事システムでは、組織と職員との関係はより自由であり、求職のコストと責任は職員本人が負うこととなる。このため、職員は対組織よりも自らへの投資を進める誘因が働き、組織としては、評価基準の明確化等による規律付けを行うとともに、外部機会を考慮に入れた給与水準等によって人材を確保する。組織と職員の関係は、短期的な互酬バランスによって成り立っている。

暗黙の終身雇用保障

高度に発達した非流動人事システムでは、特に、退職管理を人事当局が行う点が特徴的である。中央省庁のキャリア職員は、年次に応じて人事当局の指導に従い、定年前に退職するケースが多い。しかし、彼らは母省の斡旋により所管特殊法人や関連会社への出向、天下りというかたちで再雇用を得ることができる。実際には、各省での最終ポストに応じて、一定年齢まで母省の面倒を受ける不文律もあると言われる。業界側としても、規制・予算等を通じたレントを継続的に獲得するために人材を受け入れる誘因が働いた。組織にとっては、生産力の貢献に乏しい退職者に対しても報いることが、後進の現役職員のモチベーションにとって重要であった。

こうしたいわば暗黙の終身雇用保障は、職員が現役時に党利私利にとられることなく安

⁸ 実際、我が国においては、外部からの中途採用は稀であり、また中途採用のための労働市場も薄い（最近増えたとはいえ、中途退出者も全体としてみれば少ない）。

定して公務に励むことができる環境作りに大いに貢献した。毎期にわたる給与交渉等で生じたはずのコストを縮小させることにもなった。他方で、こうした仕組みは、必ずしも職員の労働モチベーションを常に公益全体に向かわせることを保障するものではなく、得てして人事当局の管理する範囲内(省益、ユニット益)に職員の動機を向ける要因ともなった。

3-2 非流動人事システムの特徴

以上の仕切られた非流動人事システムは、我が国の民間企業部門にもある程度見られるものである。しかしながら、民間企業は利潤原理に基づいて行動し、売上等の業績が評価しやすい部分がある。他方、官僚組織の場合は、業績評価が難しくマルチタスクであるため、独特の人事評価の仕組みが発達していったと考えられる。

評判による人事評価

人材配分を中央計画的に行っている人事当局にとっては、少ないコストで適正な人材配置の組合せを達成するために、人材に関する情報を効率よく集める必要がある。このため、「評判」という暗黙知を通じたプライシング(評価)の仕組みが補完的に発達しやすくなる。キャリアの場合、通常は、中堅幹部クラスになるまでは表面上は同期入省者の間に昇進の差はつけず、同期内の同時昇進を維持している。この間、俸給表の等級に従って賃金が決められているから、同期採用者はほぼ同一賃金水準を保つ。しかし同時に、仕事やマネジメント能力等の実績と信用の積み重ねの中で、各職員の評判が年数とともに固まっていく。評判は、職場やユニット内外の関係者間でインフォーマルかつ多面的に情報交換され、人事考課の材料となる。一般には、入省後数年して補佐クラスになる頃から、同期の間で徐々に着任ポストの軽重を通じ、将来のキャリア・パスの期待値が形成されていく。最終的なポストによって天下り先が決まることから、キャリア・パスは生涯所得にも影響を与える。つまり、職員にとって人事は、自己の価格付け——つまり、単にそのときどきの給与水準を左右するだけでなく、いわば将来にわたる有形無形の報酬(生涯所得、昇進による社会的名誉、政策決定にかかわる社会貢献欲求の充足など)に関する割引現在価値を表す重要なシグナルとなっている。

従って、人事を決定づける評判情報の流通経路は職員にとって極めて重要な意味を持つてくる。情報の流通ルートは、直属または近隣の上司、さらには人事当局に情報を伝達しうるあらゆる関係者に及ぶ。職員はできるだけ自分にとって良い評判が人事当局に伝わるよう努力水準を維持する。一方、人事当局側も、できるだけ正確に当該職員の評価を定めるために、あらゆるルートを使って情報を入手しようとする。当該職員の直属の上司ばかりでなく、年次が上の有力な先輩、さらには関係する業界や政治家なども含め、当該職員が関わった内外の関係者からの情報も重要になってくる。なぜなら、仕切られた多元主義の下では、官庁を取り巻く利害関係者(企業、業界団体、与党)との長期的関係は組織にとって重要な資源となるからである。この結果、外部利害関係者が間接的に人事に影響を与えうる可能性があり、非流

動的なシステムにおいては、いわば評判人事が「内部化」されやすくなる。

以上のように、評判による人事評価は、精密な人事情報の積み上げをベースとしており、効率的な人的資源の配分を行う上で、仕切られた多元主義のすりあわせ構造とは優れて補完的なシステムである。しかし、その基準は、人事当局の裁量の余地を残すためにも明確化されにくくなっており、評判人事の内部化等を通じて、仕切られた管轄における利害関係者の意向が入り込みやすくなっている。

組織資源の二面性

官僚組織は、固有の組織資源を維持拡大しようとする傾向がある。ここで、組織資源とは、各省がそれぞれ有する人材、機構定員、予算、法案立案権、許認可権といった直接の政策リソース、与党や所管業界との良好な関係といった政治的ストック、天下り先、組織の社会的ステータスといった、組織が有している組織活動に必要な資源全てを指している。

この行動原理は2つの側面を持っている。第一に、組織のアウトプットを高めるための最適な資源配分の問題である。組織にとって所管の任務を着実に遂行していくためには、相応の組織資源を有していることが重要である。例えば、所管分野の業界の育成発展を任務とする場合、そのための予算、減税、規制といった政策手段を駆使して政策目的を達成していくことが求められ、そうした手段の行使を通じて業界との良好な関係を構築していけば、それがまた組織資源の拡大につながる。従って、組織にとってみれば、常に組織資源を保持拡大していく慣性が働くこととなり、また、職員にとってみても、公務を全うすることで仕事の充足感を満たすという意味で、組織資源の保持しようという動機がある⁹。

他方、先に述べたように、仕切られた非流動人事システムの下では、人事当局は職員とポストとの需給を完全に一致させる必要がある。このことは、組織資源にもう一つの意味を持たせることになる。すなわち、組織資源は、職員への省内ポストや天下り先の割り当てといった報酬を分配する原資でもあるのである。組織資源を保持拡大することは、暗黙の雇用保障能力を高めることにもなり、職員の労働モチベーション向上につながる。多くの職員は、自分の職務を通じて公益に貢献しているものと期待している。しかし同時に、そうした職務に安心して従事する見返りとして、組織が退職後のケアをしてくれることもまた期待しているのである。

官僚組織は、民間部門のように市場の規律に晒されないことから、組織資源の第一の面(資源の最適配分)については明確化されず、第二の面(資源の分配調整)が重視されやすくなると言える。そうした中で、特に予算獲得は仕切り競争の中では非常に見えやすい「業績指標」となりやすいことに注意が必要である。

⁹ 規制緩和などのように自ら組織資源を縮小させる行動が見られるが、これは、後で述べるように、それが国民の望む公益の方向であると規定された場合、各省自らその方向に政策を合致させることで、社会的ステータスを維持する行動原理が働くためであり、そうした文脈において、組織資源の追求がなされていると言える。

以上、非流動人事システムの特徴について述べたが、これを流動的な人事システムと対比させたものが表3である。なお、各国との比較について表4に載せている。

(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・天降り保障	・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) →猟官的活動が起きやすい(例:戦前)

(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、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。

3-3 官僚人事システムと予算獲得主義の共進化

以上から、仕切られた非流動人事システムは、予算獲得主義と共進化しやすい構造を持っていることを示すことができる。

第一に、組織としてのインセンティブである。予算は組織資源の極めて重要な要素となっている。国土開発や科学技術政策をはじめ、多くの政策は予算配分を主たるツールとしており、またそうした予算配分を通じて業界との連結を強めることが、組織資源の増大につながる。特に、財政支出の拡大が、官僚組織及び政治・産業界等の利害関係者の間で共有された予想となる時、予算獲得の役割は非常に重要となる。官僚組織にとってみれば、予算を通じた組織資源の拡大によって、政策実現力を強化するとともに天下り先を確保することができ、公益の達成という名声によって人材リクルートに大きな効果を得る。一方、業界団体や政治サイドにとっても、財政の恩恵を得るために官僚組織に対して予算獲得の圧力を強めることとなり、仕切られた構造の中で、各省間の予算獲得競争が激しくなる。

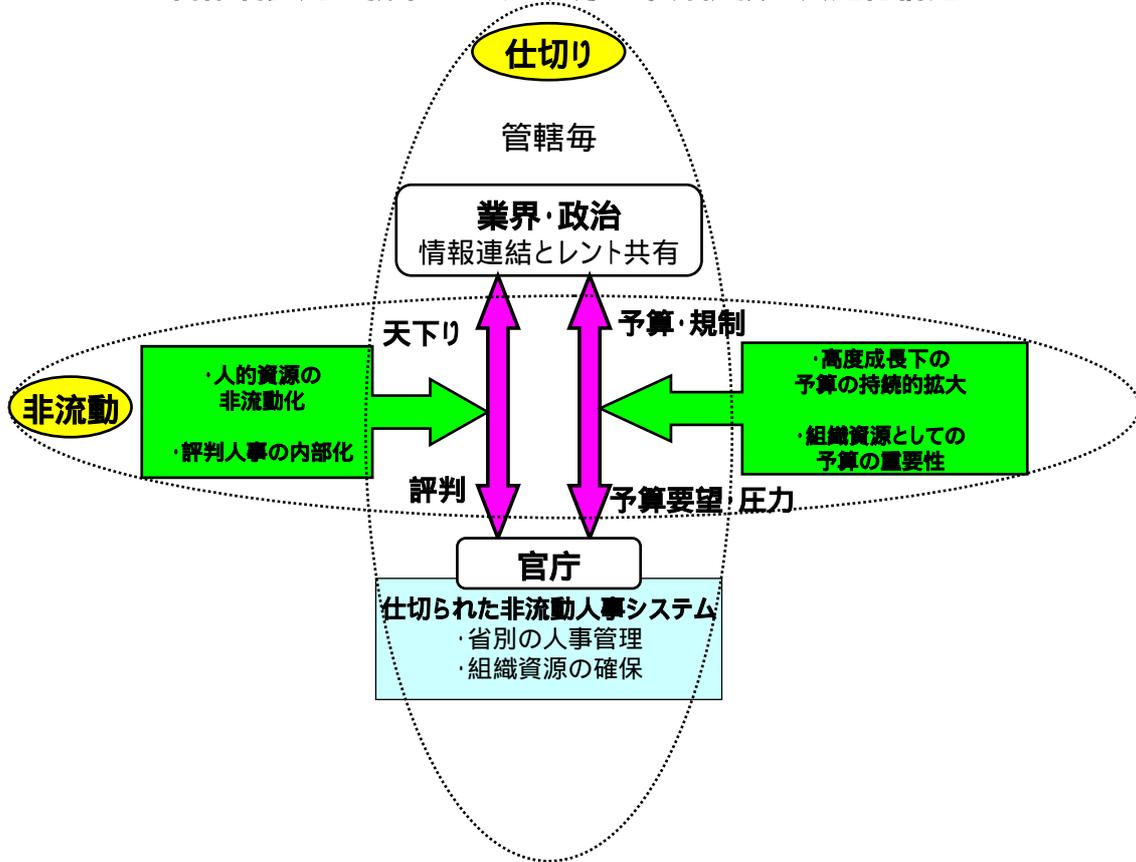
第二に、官僚個人のインセンティブの問題である。社会全体で雇用の非流動化が進む中で、官僚組織において、組織・職員間の長期的な相互依存関係が醸成され、組織資源を確保する方向に職員のインセンティブが同期していく。予算を獲得することが組織内部や業界・政治から期待され、そうした利害関係者の評判情報が内部化して人事評価に組み込まれていく。特に、予算要求作業は、毎年度だいたいどの部署でも行われ、成果として目に見えやすい特徴があることから、評判情報を構成しやすかったと言える。

かくして、仕切り性と非流動性を通じて、官僚組織・個人双方が予算獲得の方向にインセンティブを持ちやすい構造が出来上がったと考えられる。以上を概念的にまとめると、図3のようになる¹⁰。

¹⁰ そのメンバーたちが長期固定の関係を取り結んだグループ同士が一定の資源の確保を巡って競争するような状況は、Sober and Wilson (1998)によって分析されている。彼らによれば、こうした状況ではグループ資源確保に役立つような行動(group beneficial behavior)がグループ内部に規範として確立していく可能性が高い。現在の文脈に即して言えば、高度成長下で組織資源としての予算獲得の重要性が増す中で、予算獲得主義が重要な規範として各省庁内で選択され、それに則って行動することが、各組織内部でプレーされている繰り返しゲームにおける職員相互のナッシュ均衡となったと考えることができる。

(図3)

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



3-4 官僚人事システムの自己革新性

民間企業組織の場合は、非流動人事システムであっても市場の規律が働いて資源の最適配分機能を維持しようとする。官僚組織の場合は、市場に代わる規律回復メカニズムをどう確保しているのだろうか。

先に述べたように、組織による組織資源の保持拡大行動は、予算獲得主義と共進化しやすかった。しかしながら、そうした組織行動は、広い意味での公益に反しないという制約を受けている。もし、組織の組織資源拡大行動が省益であって国益に沿っていないとの批判が高まった場合、省の社会的ステイタスが下がって、トータルとしての組織資源の価値が減少する可能性がある。従って、各省は、省益やユニット益にとどまらず広く国民一般の利益の方向を向いているか常に検証する必要性に晒されている。公益追求の姿勢を前面に打ち出すことで、人材を惹きつけ、組織の社会的ステイタスを高めていくことが可能となる。こうした批判プロセスは、特に、政権交代や大きな不祥事発覚など、政府の国民に対するコミットメントが明確化される

場面で機能し、各省は公益追求を強化するように修正される¹¹。

所管分野の利害調整を行いつつ、広く公益を追求する姿勢は官僚制度の二重性とも呼ばれるが¹²、これは人事システムの非流動性と関係がある。例えば、雇用の流動性が極めて高い場合(古典的な労働市場に近い場合)、国民の指弾を受けて当該省庁の社会的ステータスが落ちた場合、当該省庁に所属するメリットを失ったと感じた職員は退出する選択を取ることが考えられる。この場合、多くの職員が退出することで組織資源が枯渇して組織が存続できなくなるかもしれない。他方、雇用が非流動的な場合、職員にとって退出の選択は困難であり、職員自身が、組織の社会的ステータスを回復するために公益追求行動に向けた組織改革に乗り出す場合がある。ここに、組織の自己革新の可能性が出てくる。この点については、次節で具体的に述べる。

4. 官僚人事システムの環境適応

以上のシステムは、社会経済環境とともに変遷してきた。本節では、戦前から直近に至る環境変化の中で、仕切られた非流動人事システムがどう成長し、予算獲得主義と共進化してきたのか見ていこう。

4-1 戦前の財政と官僚人事

戦前においても、ミクロ的には、政治と官庁が共同した予算膨張の動きはあったし、その中で、たとえば内務省を中心に党派的な動きや人事があったことも事実である(旧建設省の所管は当時、内務省土木局が担当)。しかしながら、戦前期に日本が置かれた状況を考えれば、戦後の財政事情と単純に比較することは難しい。

第一に、戦前の財政は圧倒的に軍事関係費による圧迫を受けていた。特に、日清・日露戦争の戦費拡大やその後の軍事国債の償還などにより、明治後期において、通常の行政経費以外の軍事費と公債費は一般会計のおよそ2/3を占め、大正・昭和初期を通じて1/2を超えることはほとんどなかった¹³。

第二に、こうした軍事費膨張と税収不足の中で、マクロ的環境を勘案して財政の舵取りをする大蔵省には高度な技術的専門性が求められ、マクロ経済と財政に関する実質的な権限は相対的に大蔵省が強かったと言える。例えば、金本位制の下では、物価の安定が重要であり、財政の規律が働く理由の一つとなった。ここにはマクロ政策における集権的な環境があったと

¹¹ 90年代後半に起きた金融ビッグバン政策を巡って、公衆に向けた省庁の変化については戸矢(2003)参照。

¹² 青木(1988)。

¹³ 西(1985)

みられる。

第三に、官僚制多元主義の前提となる、産業界と官僚、政治との連結を通じた「仕切り」が強くみられなかった。その一因として、官僚人事制度の面から検証してみよう。明治時代に誕生した我が国の近代官僚制においては、当初、藩閥が人材を供給し、その後帝国大学出身者をはじめとする文官試験合格者の任用が進んだ。生え抜き官僚が育ってきた明治後期から大正期にかけては、藩閥、政党との確執の中で、省庁幹部の人事は不安定、流動的であった。明治26年の第二次伊藤博文内閣において、文官任用令が出され、奏任官(幹部候補及び課長クラスの中堅幹部)は文官試験に合格した者から任用するとされたが、勅任官(現在の指定職にほぼ相当)は規制されなかった。このため、明治31年大隈内閣は勅任官に多数の政党员を登用することとなったが、大隈内閣が倒れると翌32年第二次山県内閣は、獵官運動を封じるため、行政は専門技術が必要との名目で、文官任用令を改正して勅任官も有資格者とし、文官任用令の改正自体も、藩閥の息のかかった枢密院の諮詢を要することとした¹⁴。しかしながら、大正期に入り政党勢力が伸張するに伴い、自由任用の範囲は広がっていった。内務省警保局長と警視総監も自由任用できたことから、政党の選挙干渉に利用されるようになり、官庁の幹部人事は時の政権に左右され、昭和に入って政党政治が停止し、国家総動員体制の下で革新官僚が勢力を拡大するまで、中央官庁の幹部人事は、政局に大きな影響を受け続けた。このため、高文合格のキャリア官僚の昇進も政治色を帯びたとと言われる(内務省、大蔵省など役所によって濃淡あるが)¹⁵。雇用市場は今日に比べて流動的で、各省間または官民間の転職は割合容易に行われていた。従って、今日のように、仕切られた非流動人事システムが発達して予算獲得主義と共進化するまでには至っていなかったと考えられる。

ただし、陸海軍については、予算獲得主義は早い段階からみられる¹⁶。大正初期においても、軍部大臣現役武官制を利用して内閣を倒す例も見られた。その後軍縮の時代を経つつ、井上デフレ以後の高橋リフレッシュの時代に再び軍事費が膨張し始め、高橋是清蔵相が昭和11年度予算要求で軍部と対立し二・二六事件で暗殺されて以降、予算への規律はなくなる。軍部人事に関して言えば、組織と軍人との長期的な依存的な関係は強く、今日のような仕切られた非流動人事システムの要素をかなりの程度満たしており、軍部の組織資源としての軍事予算拡大へのインセンティブ構造が出来上がっていたものと考えられる¹⁷。

¹⁴ 秦(1981)

¹⁵ 水谷(1999)

¹⁶ 軍隊の予算獲得主義については、米国においても同様の態様が確認されている。Allison(1971)

¹⁷ 例えば、旧陸軍の軍事教練制度は、戦時に備えての予備役的性格も持っていたが、ワシントン軍縮会議で決まった師団削減によってポストが減らされた現役将校の救済のためでもあった。(戸部1998)

(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、警視總監、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。

4-2 戦後の共進化の発達

官僚制多元主義は、国家総動員体制下の官民一体の生産調整システムを下地とし、戦後の高度成長において形作られていったものと考えられる。高度成長の下で、官僚制多元主義と産業組織が共進化したが¹⁸、これは、仕切られた非流動人事システムと予算獲得主義の共進化をも生み出していった。第一に、成長による財政の拡大とあいまって、組織資源としての予算の拡大が大きな動きとなっていった。道路などの社会資本を始めとした各種公共財・行政サービスの需要拡大は、予算の拡大を各省が求める素地を作ったし、高度成長下における税収の拡大は、それを満たした。そのうち、持続的な予算拡大の予想は、利害関係者の間にも共有されるようになった。各省は管轄の業界や政治からの予算拡大陳情も受けながら大蔵省に予算要求し、予算が拡大するところには固有の権益が形成された。第二に、官僚制多元主義の発達と補完する形で、雇用市場が非流動化していった。実際、戦後の高度成長下で企業・行政組織が着実に拡大する中で、雇用が継続し、労働市場の非流動化は社会全体に定着していった。社会全体に長期的な雇用慣行が共有された予想として組み込まれると、一組織だけが慣行を変化させることが難しい自己拘束的な状態となる。行政組織においても、新しい国家公務員法の下で、雇用の非流動化、人材の抱え込みが進むようになった。こうした中で、

¹⁸ 青木・奥野・岡崎(2001)

職員は組織への自己投資を進め、外部機会を縮小させ、結果的に、仕切られた非流動人事システムの中に自己の人生を組み込んでいった。人事当局は、職員が組織資源を保持拡大することに対して忠誠心があるかを、評判人事を通じて確認していった。

1980年代に入り、仕切られた非流動人事システムの下で予算獲得主義は一つの頂点を迎えた。良く指摘されるように、与党一党体制の下でノウハウを蓄積した自民党が、政調会を軸とする部会(族)と各省庁との共生関係を通じて、予算獲得を確実にする圧力を強めていった。この圧力の慣性は、各省庁と族議員、圧力団体との非公式の情報連結の中で強められていった。従って、しばしば与党族議員は、形式的な人事権者である総理や大臣を超えて、評判を通じて官庁幹部人事への影響を実質的に強めることが可能となった。各省にとっても、組織資源の確保のため、与党有力議員や業界の評判を重視し、評判人事の内部化が進行した。

かくして、官邸を中心とする政府のガバナンス構造は、与党の非公式チャネルによる人事介入を通じて崩れはじめ、総理の財政改革に対して各省が従順に対応できないという構図を招いた。政治と結託した各省の予算獲得主義は、財務省の財政支出に関する権限を相対的に弱めていった。1990年代に景気対策の名の下で公共投資が大幅に積み上がったたり、貿易調整対策の名の下に農村補助金を大量に執行する状況、さらには、橋本内閣の財政構造改革法の挫折は、予算獲得主義のイナーシャがいかに頑強であったかを示している。実際、長期関係に依存したガバナンス構造は環境変化への対応力に欠けることが指摘されている(Dixit 2004)。特に、互いに補完的な関係にある諸制度の体系が強固に存在するとき、それを変更することは困難である(Freeman 1995)。かくして、第2節に見たような財政赤字の拡大が、システムの問題として進行していった。

4-3 多元主義の限界

一方で、90年代には、官僚制多元主義の限界を顕在化させる様々な環境変化も起きた。これに対応して、90年代後半に制度改革や省庁改革などの動きもみられるようになった。これを、仕切られた非流動人事システムの発展過程の中でどう位置づけるべきか考えてみよう。

官僚制多元主義と共進化する中でレントを享受してきた産業界の多くは、グローバル化、技術革新といった環境変化に晒され、一部は競争力を失っていった。また、多元主義の仕切りにとらわれない新規参入グループが国際競争にもまれて成長する中で、国際競争に対応できない一部の既存業界が仕切りの保護を求めるという逆選択の問題もおこった。しかしながら、これらは持続可能な戦略ではなく、90年代後半にはレント発生源となった規制や予算の見直しがなされていった。その契機は、例によって官僚の不祥事や不良債権問題の顕在化などであるが、システムとしての老化は深層において既に進んでいたと見て良い。つまり、高度成長期以降の環境変化の中で、官僚制多元主義と産業組織の共生関係の耐性が徐々に失われ、それによる成長・収益構造の劣化が(バブル崩壊による不良資産というストックの足枷とあわせ)

問題を更に顕在化させるというスパイラルを通じて、システムの変化(均衡点の移動)が表面化したものと捉えるべきであろう。

仕切りが崩れる過程では、互酬的な関係の清算が必要となる。官と民の役割や責任の明確化が求められ、官民間の天下りや出向といった人的なつながりが縮小していった。実際、業界としても官庁の天下りを受け入れる余裕も実益もなくなってきた。これには官僚の不祥事と倫理規制の強化も作用した。こうした変化は、官僚個々人のインセンティブにも影響を与えている。天下り先の減少や社会的ステイタスの低下は、現役職員または潜在的人材としての学生に自己投資先あるいは雇用先としての魅力を減退させている。

4-4 最近の変化

こうした組織資源の減少の傾向に対して、官庁自身が改革の動きを見せ始めた。90年代後半に始まる一連の制度改正(表4)は、官庁にとって、仕切りのレント維持よりも公益追求によって社会的ステイタスを回復し、組織資源の維持を図ろうとした帰結でもある。予算面についても、遅まきながら改革が徐々に進められつつある。2001年1月には、省庁再編が実施され、総理官邸機能が強化されるとともに、経済財政運営の基本方針を経済財政諮問会議の担当として、より総理のグリップを高めるようにした。ただ、実際には、各省の予算獲得主義は続いており、コモンプール問題の本質は残っている。こうした中で、最近では、NPM(ニューパブリックマネジメント)の動きなども背景に、予算制度の硬直化を見直す取り組みが諮問会議主導で始まっている。平成16年度予算編成においては、モデル事業という名の下に、一部の予算項目について複数年度予算(国庫債務負担行為の柔軟化)、大括り予算、事後評価の強化という試みが導入されることとなった¹⁹。

(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)

¹⁹ 複数年度予算の問題や憲法との関係については、碓井(2003)、櫻井(2001)等を参照。

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)

5. 改革の方向²⁰

5-1 基本的な考え方

コモンプール問題の解決のためには「仕切り性」を取り払うことが重要であるが、「非流動性」が加わると、予算獲得主義と共進化しやすくなる複雑なインセンティブ構造となってしまう。従って、仕切りと非流動性からくる補完関係を十分踏まえた改革の方向を提示する必要がある。

「仕切り性」の問題に関しては、各省の予算獲得競争を回避し、各省の組織資源を公益全体の追求に向けさせていくために、政治による調整が重要であろう²¹。公益の示す内容が選挙を通じて国民によって規定されるとすれば、それは政治ルールの下で各党の競争原理の中で決定していくべき問題とならなければならない(飯尾 2004)。

より重要な点は、「非流動性」の問題である。確かに、官民間の人材の相互流動化は、組織への過剰依存がもたらす職員の予算獲得主義へのインセンティブを変えるだろう。また、外部人材の登用は政府のガバナンスに新しい刺激を与えるだろう。しかし、他方で、雇用の短期化は職員が組織のために働くインセンティブを失わせ、自己の就職活動に時間を費やすことになるかもしれない。また、幹部ポストの流動化は、戦前のような政争と猟官の構図を誘発することになるかもしれない。なにより、予算執行業務に対する評価がより短期的、形式的なものに陥るおそれがある。従って、人材の流動化の問題と質的な評価システムの確保をどう両立させていくかと言う点が重大な論点となって浮かび上がってくる。

自己革新性を内在させる仕組み

先に見たように、非流動システムにおいては、内部者の相互監視による評判情報が、質的な評価を高めることを可能としてきた。他方で、それは評価基準を公益性と異なる組織固有の方

²⁰本節では、財政赤字減少のための人事制度という視点だけで論じるべきではないという点を強調しておきたい。財政赤字削減を主眼とする人事改革が結果として職員のモチベーションを低下させ、行政サービス水準が下がるのであれば、角を矯めて牛を殺す愚に陥るだろう。重要な点は、“官僚制が国民に裨益する行政サービスを効率的に出す機能を持ち続けるためにどのような人事制度があるべきか”という視点であり、それは、財政規律を保つ官僚組織のインセンティブ設計に他ならないと考える。

²¹システムの問題として、官僚人事の集権化という考え方もあろう。しかしながら、行政組織全体にわたる多数の職員の人事評価を一部局が一括して行うことは、情報の非対称性の弊害が大きくなるし、実務的に非現実的と言わざるを得ない。実際、省庁再編によっても人事の集権化は実質的にはなかなか進んでいない。

向に持って行く恐れがあることも指摘した。従って、非流動システムの質的な評価機能を維持しつつ、公益性を担保するような危機管理の仕組み、つまり規律回復メカニズムを内在させておくことが重要である。これまで述べたように、官僚組織の活動に公益性が失われたと見られることで社会的ステータスが落ちることが、官僚組織の自己革新を図る契機を与えた。内部労働市場の良い面を担保しつつ、予算獲得主義との共進化が行き過ぎないように、自己革新メカニズムが発動しやすい環境を作っておくという視点が、本稿における改革の方向の鍵である。

以下では、こうした視点から、予算業務の評価の仕方、人事の流動化の両面について考察していく。

5-2 予算業務の評価と責任の明確化

予算プロセスの透明化——評判人事の内部化の回避

チーム生産による「ただ乗り」の防止、あるいはコモンプール問題における費用の内部化を図るには、個々の官庁、ユニット、職員に対して、予算要求と執行の成果について適正に評価し、責任を明確にさせるシステムを作ることである。責任を明確化していくためには、評判人事評価の内部化を遮断し、責任体系を内閣に一本化する必要がある。このためには、政策上の意思決定がどのようなプロセスで行われているのか、誰がどういう権限に基づいて意思決定に関与しているのか、予算プロセスを透明化していくことで、レントを要求する関係者からの非公式な介入を排除していくことが大変重要である。

この点で、先に不祥事により組織改革を進めることとなった外務省において、政府機関としての公式な立場にない政治家の介入があった場合、文書管理規定に従い文書作成を行い、情報開示していくことが決定されたが、こうしたルール化は参考になる²²。また、このように官僚組織が、与党ではなく現在の政権内閣のエージェントであるという発想は、英国の大臣規範・公務員規範等が先駆的である²³。こうしたルール設定により、官僚組織の意思決定がより官邸サイドに近づいていくものと考えられる。

成果査定と人事評価

事前評価か事後評価かは本質的な論点ではない。本来は、事前も事後もしっかりチェックしていくことが望ましいが、そのコストを最少化していくためには、各省が予算を効率的に使うことが長期的な観点からも得策であることを、組織及び個人としてインセンティブ付けさせていくことが重要である。このためには、まず予算執行の成果を主計局が後年度査定にしっかりリンクさ

²² 外務省においては、鈴木宗男問題に関する調査報告書に示された「社会通念上あってはならない異常な関係」を二度と繰り返さないとの観点から、2002年、外務省改革に関する「変える会」最終報告書アクションプログラムにおいて、人事や予算、許認可、政策などの外務大臣所掌範囲の事柄について国会議員から意見提出があった場合、文書作成義務を課す旨、外務省文書管理規定を改正した。これにより作成された文書は情報公開法を通じて自動的に開示される対象となるため、議員からの恣意的な介入が防止されることが期待された。

²³ 衆議院「英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書」平成15年3月

せていくことである。査定側としても、単純な形式的・量的基準をクリアしたかどうかではなく、本質的に予算が効果的に使われているか、今は芽が出ていなくても長期的には役に立つのかといった「目利き」が重要となる。不用が立てば一律回収ということではなく、各省から執行状況や成果に関して有用な情報を引き出すことに焦点が絞られるべきであろう。この点で、主計局は平成13年度予算分から執行状況調査を行っているが、このような取り組みを、主計局と各省間だけでなく、各省会計課と原局、原局と予算執行機関・管轄業界といった各リンクにおいて広めていくことが重要である。こうした作業が定着する中で、職員の「評判」が、予算獲得だけではなく、予算の適正執行・成果拡大という情報についても流通し、これが人事評価の対象となっていくことが重要である。

評判情報の公正性の確保

官僚組織のように、業務がマルチタスクであり、業務の成果が測定しにくい場合、評判情報を通じたピア・プレッシャー機能は基本的には有効である。しかしながら、評判情報が操作されないようにするためには、官邸の人事権の範囲内で、各省の人事当局がある程度独立性を持って公平中立な人事評価を行うような基盤を確保していくことが大切であり、職員のモチベーション維持にとっても不可欠である。この点は、特に、政治との関係を考えるときに重要である。一党支配の下では非公式な情報連結が予算獲得主義と結びついたが、今後、仮に二大政党制になると、戦前のような獵官制的な動きの中で、予算の規律が侵される恐れがある。従って、官僚組織及び職員個々人が、党派的な動きを封じて公正中立な行政をまっとうするためにも、自らの予算執行・業績評価の規則を明確化し、公正性を確保していくための自律的な努力が求められる。

人事当局が公平中立な評価を行えるようにするためには、できるだけ客観的な評判情報が多く入手できることが重要である。この点で、最近一部の省で行われている360度評価(職員の上司、部下、同僚等まわりから評価)などによって、偏った一部の評判だけでなく情報を多面的に収集するメカニズムを作っていくことは有用である。

外部監査

組織の行動が公益性と乖離した場合に自浄作用が働くような仕組みとして、外部監査の機能を設けておくことは有効である。外部評価者が各省と一定の距離を保ちつつ、いわば外部取締役として各省の組織資源が公益のために活用されているかについて評価していくものである。この点で、外部評価者への一定の開示請求権をもたせることも一案である。予算の効率的な執行を図るために、民間の専門的な人材を活用することもありえよう。各省としても、外部評価者の顔ぶれがお手盛りでないことが、国民の信頼を得ることにつながるのと考え方に立つことが重要である。ただ、こうした外部監査者が、個別予算の全てを評価することは困難である。大局的に判断し、組織内部者が大きく間違った評価をしないかどうかの潜在的プレッシャー機能、自己革新性を引き出す機能として補完的に存在することが期待される。

5-2 人材の流動化

第二点目に重要なことは人材の内外流動化である。コモンプール問題の原因となっている各省の仕切りの壁を低くするためには、各省間の交流も重要であるが、同時に、官と民の相互交流の枠組みを広げていくことが重要である。日本社会全体の雇用市場が流動化しつつある現在、官庁の任用についても、任期付き採用、中途採用を含めて多様な形態で人材確保を図っていくことが有効であろう。これにより、たとえ一部の人材は流出しても、外部から有益な知見や経験を持った人材を多く登用することで、組織の受容力と柔軟性、政策提言能力を高め、組織資源を公益のために配分していく機能を向上させることにつながると期待される。また、そうした流れの中で、職員自身が過剰な組織依存と予算獲得主義から脱していくことが可能になる。こうした人材の流動化は、基本的には、幹部クラスから補佐クラスまで多層にわたって積極的に行われるべきである。

流動化のレベル

しかし、人材をどの程度流動化させるかという点は難しい問題であり、確定した均衡解があるわけではない²⁴。流動化をドラスティックに行えば、長期雇用組織の良い面（例えば、内部評判を通じた規律の確保、長期的な組織への自己投資）が失われていくであろう。組織としては、ある程度長期雇用の枠組みを保持しつつ、規律が喪失しないように適度の外部人材を受け入れていくという姿勢が重要である。流動化に向けて幾つか考えるべき論点がある。

(1) 職員の現在価値と生産性をどう一致させていくか

暗黙の天下り・再雇用保障を縮減して、その分現在時点での業績、生産性に見合った形で給与等を支払う方向に持っていくことは重要である。また、人事異動希望にも配慮し、自己責任性を植え付けていくことも大切である。特に、官僚人口の高齢化問題が顕在化しつつある中で、組織資源の分配機能を適正化していくことは急務である。（コラム参照）

(2) 外部機会の向上と職員の対組織自己投資の方向性をどう一致させていくか

各省としても、組織特殊技能だけでなくより普遍的な価値を持つ業務についても評価していくことが重要である。例えば、各職員の業務経験は重要な行政ソフトウェアであり、政策立案や交渉の経験・ノウハウは政策リソースの蓄積であり組織資源の増大につながるものである。こうしたコ

²⁴ 複雑系組織論では、突然変異が多く多様性が拡大しすぎると「永久沸騰現象」となり、突然変異が少なすぎると硬直化して「初期収束」となるという議論がある（Axelrod2003）。これは、多様性のレベルも程度問題であり、安定性と多様性の中間的な解が求められることを意味する。ただし、そのような中間解は、自己組織化臨界点の近傍にあって安定均衡となりにくいと予測される。常に適度な多様性と強度を持った組織としていくためにも、最適な人材流動化のレベルを不断に探索し、行政府の意思決定構造を常に柔軟にしておくことが重要である。

ンテンツを残す作業を人事的にも評価し、各省の顧問ポストとして任用したり、大学などの教育・研究機関において活用していく道が開ければ、退職管理としても有効となろう。

横断型システムへの対応

財政の効率化を図りつつ行政成果の最適化を達成するためには、仕切りの崩壊過程において顕在化してきた横断的問題への対応が必要である(横山 2004)。今日、それぞれのドメイン(科学技術、教育、健康、運輸通信、外交、安全保障等)における国民の要求と省庁の所管が1対1対応ではなくなり、いわば格子構造のように、仕切り間の重複性が目立つようになっている。それにもかかわらず、仕切られた非流動人事システムの枠組みが変わらないために、仕切りの調整を円滑に進めるようなインセンティブが官僚個人に働くようになっていない。また、各省内においても、各部署が異なる方向を向いていて、政策の一致を見出すことが困難になっている場合が多く、しかも、狭い一省庁の中で調整することが最適解につながらない場合がある。こうした状況は、国民サイドからみれば、公益追求と省益追求のギャップがますます広がるように見え、結果的に、行政に対する国民の信頼を低下させている。

このため、こうした横割り問題への対応に特化した専任の体制作りは一案である。これまで、一部の横割り問題(公務員制度、地方分権、規制改革等)について、官邸の下に対策室や事務局を設け、各省庁から人材を派遣し、外部民間人材もあわせて検討が行われてきた。今後も、横割り問題の多くについて、官邸のイニシアティブによって、時限的に内閣官房に対策室を設けて内外から人材を集め、ネットワークを生成していくことは有効な方法である。つまり、従来各省内の調整局と原局間で行われていた調整を、官邸レベルに引き上げるとともに、その問題に対処する人材を集めて、行政全体としての最適解を模索するシステムである。人材不足の問題については、中途採用や任期付き採用の枠を広げて人材を確保しておくことも有効である。各省からの派遣者は、最後は親元の意向に制約されるにしても、省を超えた幅広いネットワークの形成は、将来、各省に戻ってからも意識改革や組織文化の再構築という形で小さからぬ波及効果が期待される。

6. 終わりに

概して言えば、官僚組織に限らず、あらゆる組織において、非流動的な人事システムを育みやすい素地を日本社会の同質性は持っていたと言える。非流動性は、個人が報酬後払いを覚悟で組織に献身的に尽くすことを可能にし、仕切り性は、見えやすい同質の競争を促進していった。これは、ある面で、高い生産性を引き出す優れたシステムであったし、これを可能としたのは、高度成長の継続性に関する「共有された予想」であった。他方で、このようなシステムにおいては、組織の規範がメンバーにとって都合の良い方向に設定されやすく、ややもすると公益性や収益性といった本来の組織目的から乖離する可能性もあった。そうした乖離が大きくなって危機に至ることを避けるために、自己革新能力が働いて規律が回復していくようなメカ

ニズムをいかに構築していくかが、日本の組織にとって共通の課題であるように思われる。

90年代以降世の中の強い批判を受け続けてきた日本の官僚組織は、批判の中で改革を迫られ、徐々に自己革新を図ってきた。この点は無視すべきではない。しかしながら、膨大な政府債務を抱えたまま少子高齢化社会に突入していく事実を直視すれば、財政改革に一刻の猶予もないと考えるべきであろう。そのためにも、本稿で述べたような官僚組織・人事の改革を加速していくことが強く求められる。

【コラム】官僚人事と高齢化問題

仕切られた非流動人事システムにおける累進的な給与体系と退職後のポスト保障は、職員と組織の間における労働生産性と報酬価額のバランス調整を生涯かけて行っていることを意味する。こうした仕組みは、高度成長下では、職員のモチベーションを高め、組織資源を維持拡大させる方向に働いたと言えるし、生産性を低下させた職員を養っていく余裕もあった。しかし、1990年代以降、天下り先等の減少を通じて、こうした人事システムの基盤が揺らぐようになっている。これには、官僚人口の高齢化も影響を与えていると考えられる。

表5は、主要省庁のキャリア職員の人口統計を示したものである。現在、昭和40年代前半入省者が次官となっており、昭和40年代後半から50年代初頭にかけて指定職（局長、審議官、部長等）年次となっているが、このあたりから入省者数が増加している。昭和60年代入省者が課長や企画官等の管理職年次になりつつあるが、このあたりも更に入省者数が増加している。そして、バブル崩壊後の平成3、4年入省者（1990-91年夏の受験者）数がピークで最近は減少傾向である。ここから以上のことが推測される。

- ・ 幹部ポストに関しては、厳しい定員管理の下、指定職や管理職ポストの供給が需要に追いつかず、規制緩和等で天下り先の確保も難しくなっている。
- ・ 逆に、若手については求人過剰となっており、出向や研修に出す余裕がなくなっている。
- ・ このような逆ピラミッド効果は毎年累積し、管理職以上のポスト不足と管理職未満の人材不足が慢性化している。結果として、全体として昇進の停滞を招き、高齢化を加速している。

こうした状況は、若手官僚にとって、自己投資先としての魅力の低下の一要素となり、中途退職の増加に影響している可能性がある。こうしたことから、人材の流動化や、フラット化等の組織改革を行うことが喫緊の課題となっている。

(表7) 主要省庁 I 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	事務	技官	事務	技官	事務	技官	事務	技官	事務	技官																								
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
S63	18	7	25	24	0	24	9	5	14	16	19	35	12	155	167	26	9	35	18	23	41	19	20	39	12	13	25	16	49	65	18	0	18	188	300	488
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
S52	19	5	24	23	0	23	12	4	16	14	6	20	15	110	125	23	14	37	17	21	38	14	12	26	10	10	20	20	51	71	12	0	12	179	233	412
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。

参考文献

- Allison, G. (1971) *Essence of Decision*. Boston : Little, Brown (宮里政玄訳『決定の本質』中央公論新社, 1977年)
- Aoki, M. (2001) *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press. (瀧澤弘和・谷口和弘訳『比較制度分析に向けて』NTT出版, 2001年).
- Axelrod, R., and M. D. Cohen. (1999) *Harnessing Complexity*. New York, N.Y : Free Press (高木晴夫、寺野隆雄訳『複雑系組織論』ダイヤモンド社, 2003年)
- Dixit, A. (2004) *Lawlessness and Economics (Gorman Lecture)*. Princeton, N.J. : Princeton University Press (forthcoming).
- Freeman, R. (1995) "The Large Welfare State as a System." *American Economic Review*, Vol. 85, pp. 16-21.
- Niskanen, Jr., William A. (1968) "The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review*, Vol.58, No.2, pp.293-305. (Niskanen, Jr., William A., 1994, *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar) .
- OECD PUMA/HRM (2001) *Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends*.
- Republic of Korea Civil Commission (2004) "Open Position System," <http://www.csc.go.kr/>
- Sober, E. and D. S. Wilson (1998) *Unto Others*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 青木昌彦・奥野正寛・岡崎哲二 (2001) 『市場の役割、国家の役割』, 東洋経済新報社.
- 青木昌彦 (1988) 『日本経済の制度分析』, 筑摩書房.
- 飯尾潤 (1998) 「ユニット式人事システム改革が官僚を変える」, 『中央公論』, 113巻11号, pp. 74-85.
- 飯尾潤 (2004) 「財政過程における日本官僚制の二つの顔」, mimeo.
- 稲継裕昭 (2002) 「官僚システム」, 宮川公男(編) 『パブリック・ガバナンス』, 日本経済評論社
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』 東洋経済新報社
- 碓井光明 (2003) 「複数年予算・複数年年度予算の許容性」, 『自治研究』, 第79巻第3号, pp. 3-23.
- 岡崎哲二 (2004) 「政治システムと財政パフォーマンス: 日本の歴史的経験」, mimeo.
- 櫻井敬子 (2001) 『財政の法学的研究』, 有斐閣.
- 総務省大臣官房企画課 (2002) 「ニュージーランドの行政」 (財行政管理研究センター)
- 鶴光太郎 (2004) 「日本の財政問題: 問題意識と解決のための処方箋の切り口」, mimeo.
- 戸部良一 (1998) 『逆説の軍隊』, 中央公論社.
- 戸矢哲朗 (2003) 『金融ビッグバンの政治経済学』, 東洋経済新報社.
- 西和夫 (1985) 『昭和の財政史』, 教育社.
- 西本淳哉 (2002) 「英国の行政組織効率化への取り組み」, 『一橋ビジネスレビュー』, 第49

卷4号, pp. 68-81.

秦郁彦 (1981) 『戦前期官僚制の制度・組織・人事』, 東京大学出版会.

水谷三公 (1999) 『官僚の風貌』, 中央公論新社.

横山禎徳 (2004) 「財政改革の社会システム論的アプローチ」, mimeo.