

## 官僚たちが「先送り」を選ぶ理由

『フォーサイト』2002年5月号（新潮社）所収

鶴 光太郎 経済産業研究所上席研究員

**政策危機の背景にあるのは、官僚を巡るシステムの機能不全だ。**

**「仕切られた多元主義」を超えるために、いま何に注目すべきなのか。**

九〇年代から続く金融危機、BSE（狂牛病）問題、更には鈴木宗男議員と外務省を巡る問題などが大きな 이슈となる中で、今、官の使命、政と官の関係が改めて問い直されている。本稿では、こうした政策危機が引き起こされた背景を、官僚のインセンティブ・メカニズム、つまり、官僚の目標や人事システムに焦点を当てることで解明してみたい。

＊

政策決定メカニズムあるいは政官の関係を考える上で、官僚のインセンティブ、ガバナンス構造にまでおいて考えることが重要である。この場合、株主—経営者や雇用主—雇用の場合と同様に、プリンシパル—エージェント（依頼人—代理人）アプローチが有効である。つまり、官僚を依頼人（主人）たる国民（及びその声を代表する政治家）から社会の厚生を最大化するように依頼された代理人とみなすのである。

ここで、企業の経営者が必ずしも株主の利益を最大化するような行動をとらないのと同様、官僚が社会にとって最適な政策を実施するとは限らないことが容易に想像できる。さらに、民間企業やその労働者に比べ、官僚のガバナンスやインセンティブの問題を複雑化させている特徴がいくつか指摘できる。例えば、株主—経営者の関係と比べても、官僚の追求しなければならない目標は多様であり、そのパフォーマンスの絶対評価は難しい。また、考えや好みの異なる多様な国民に広く薄く所有（コントロール）されているという点もある。

このような官僚の代理人問題の特色を考えると、官僚が努力するように強いインセンティブを与えるようなガバナンス・メカニズムを構築するのは、実は非常に難しいことがわかる。なぜなら、絶対評価が難しいので、いわゆる成果主義のタイプの報酬システムを導入することは困難だし、官僚の達成すべき多数の目標と多数の依頼人（多様な国民）を考えると、特定の目標や依頼人のために努力するようなインセンティブを与えることも好ましくないからである。つまりは全体として、官僚へのインセンティブ付けは弱くならざるを得ないのだ。

## 生涯給与で二億円の差

しかし、日本の官僚制（ここでは通常「キャリア」と呼ばれる I 種の国家公務員を対象に考える）は、このような根本的な問題があるにもかかわらず、官僚に強力なインセンティブを与えることを可能にしてきた。これを検証するために、日本的な雇用システムのある意味で極端な形をとってきた官僚のキャリア・システムをみてみよう。

まず、職務レベルや給料は完全に年功で決まり、成果主義はほとんど使われないことが挙げられる。評価が難しいという点は、最初の二十年間程度は昇進に差をつけないが、主流（花形）ポストにつけるかつかないかでその官僚の「評判」が積み重なり、時間をかけて評価が形成されていく仕組みによって考慮されている。五十歳手前で最終的な選抜過程に入り、昇進できない者は肩を叩かれ、自主的に退職しなければならないという不文律（アップ・オア・アウト）があり、同期の中で評価の低い者から退職していくことになる。

そして、最後まで残った者が事務次官となる。通常、事務次官への道がひらかれている事務官（法学部等の出身者）の場合、幹部候補生たる同期は二十人強と、一般大企業に比較してあらかじめかなり絞られており、基本的に各年次から一人ずつ事務次官を出すことが霞が関の不文律となってきた。つまり、トップへの競争は非常に限られた人数の中で行なわれているのである。

重要なのは、官僚の生涯給与は、どのポストまで登りつめたかに決定的に依存しており、典型的な「後払い」システムであることである。まず、官僚の賃金カーブ（年齢と月給の関係）は前記の選抜プロセスが始まるまでは非常に緩やかであるが、最終選抜の始まる課長から審議官、局長、次官にいたる賃金カーブはほとんど垂直とっていいほど急激な上昇がみられる。官僚の退職金は最後のポストの月給が基準とされるということと共に、勸奨退職の場合、退職時の生活水準が保証されるような天下り先の提供が、こうした慣例を維持するために必要不可欠であった。

天下り先において七十歳まで退職時の賃金水準が維持できると仮定すると、次官まで登りつめた者と課長止まりで退職した者では、筆者の大まかな試算によれば生涯給与で実に二億円程度の差が生じることになる。したがって、若い時の給料が低くても将来の出世を夢見て猛烈な努力を行なうインセンティブが生じるのである。もちろん、官僚のインセンティブについては国家的な仕事に携わることによる満足感や達成感も無視しえないが、それをサポートする金銭的インセンティブの裏付けがきちんとあったことを忘れてはならぬ

いであろう。

以上のような官僚のキャリア・システムをみると、その中核を支えているのは官僚の最終ポストの格に応じて存在する豊富な天下りの機会であったことが容易にわかる。こうした天下り機会が存在するためには、天下り先の当該省庁の所管業界側にも天下りを積極的に受け入れる誘因が必要である。このようなインセンティブを生み出すために官僚が使った典型的手法は、「裁量行政」と「新規参入制限」（許認可制）の組み合わせである。

つまり、「裁量行政」で箸の上げ下ろしまで口を出す一方、明文化せず解釈の余地を残す。業界側からみれば官僚の真意を推し量るため、インフォーマルな情報収集・交換が重要になる。その際に、所管官庁から人材を受け入れることはこうしたプロセスの効率化に資したであろう。一方、「新規参入制限」により当該業界に「レント（規制があることのメリット）」を提供することも、天下り受入れ側のインセンティブになる。官僚側は政策的に「ムチ」と「アメ」を巧みに使うとともに、民間側も天下りをしたOBを一種の「人質」にとるため、“安定した協力関係”を築くことができたのだ。

したがって、天下りの機会を維持・拡大するためには、業界へのグリップを強固にするとともに、当該産業の享受する「レント」を守ることが重要であり、これは当該省庁の官僚すべての利益となる。ある官僚が他の同僚の利権維持努力に「ただ乗り」しようとするれば、誰も努力しないという状況が起こるかもしれないが、現実には、皆が一丸となって、将来にわたる組織の利権（＝天下り機会）の維持に全力を尽くすという均衡が支配的となった（ゲーム理論の語法では「正の外部性下での複数均衡の存在」）。これは、自分の利益のみならず、組織の先輩や後輩の利益まで考慮するという一種の利他的な「王朝モデル」にも擬することができる。

ここまで一省庁とその所管業界の関係をみてきたが、その関係に、業界を束ねる業界団体と官民の関係に対して影響力を行使する政治家を付け加えた上で、戦後、日本の典型的な政治経済的制度的特質を概念化したものとして、スタンフォード大学教授・青木昌彦氏が強調した「仕切られた多元主義」が挙げられる。つまり、業界という「仕切り」に分かれて、業界、業界団体、管轄官庁の原局、族議員といった多元的なレベルでそれぞれの「仕切り」の利益最大化（既得権益の保護）を図っていくというシステムである。

業界ごとに業界団体が組織され、所轄官庁の原局に働きかけて業界の利益を最大化させるような行動を取る。一方、原局も天下りの機会などから業界と利害を共有するため、原局から所属する所轄官庁へ、また、所轄官庁から旧大蔵省（主計局）に働きかけ、予算や権限配分の獲得を目指す。政府部内では、こうした業界ごとの「仕切り」の間で利害調整

が行なわれる。また、各段階での利害調整、働きかけのプロセスにおいて、いわゆる族議員が介入してくる。利害関係が一致する業界、業界団体、原局、族議員の間では、「結託」が発生し、こうした「結託」が崩れないように、官僚の天下りや選挙区への配慮などの「貸し借り関係」で強化される仕組みとなっている。

このような「仕切られた多元主義」は八〇年代初め頃まではそれなりに機能してきたと考えられる。しかし、市場のグローバル化・国際競争の激化から、国際競争にさらされた機械産業に代表される生産性の高い部門がこうした保護メカニズムから離れる一方、競争から遮断された低生産性部門（農業、金融、建設など）がますます依存体質を強めることとなり、より非効率的な官民の癒着・馴れ合い構造へ変化していったのである。

また、「仕切り」の分け方が安定的であることが「仕切られた多元主義」の重要な前提であるが、既存の「仕切り」でうまく対応できない問題が生じる場合、このシステムは機能不全に陥ってしまう。八〇年代にIT産業が登場した際に、コンピュータ産業を管轄する通産省と、電気通信・放送産業を管轄する郵政省との間で繰り広げられた覇権争いとIT産業の制度整備の遅れはその一例である。

### 「呪縛」の構造

こうしてみると、最近の官を巡る数々の問題、例えば、不良債権問題、BSE問題、薬害問題などは、すべて、グローバルな競争圧力から取り残され、「仕切られた多元主義」の保護メカニズムの中に残った非効率的な産業を監督している省庁に集中していることがわかる。いずれも早めに処理を行えばロスは少なかったかもしれないが、徹底して先送りされ、最後には時限爆弾が爆発してボロボロになっても、まだ、その処理に手間取っているという共通したプロセスをみることができる。

しかし、これは上記でみたような官僚のキャリア・システムからみれば、むしろ以下のように当然の成り行きであったといえる。

大きな政策判断をする局長・次官クラスの場合、通常、一二年程度と在任期間は若手の時期と比べて短い。次官が原則一年で交代し、天下りを通じて幹部の新陳代謝がスムーズに行なわれることが官僚のインセンティブに重要であるためである。選抜プロセスとしては最後の段階にきている局長クラスは、これまでの努力を自己の「評判」として地道に積み立ててきて、その見返りたる「後払い」の報酬をあと少し待てば受け取ることができるため、極めてリスク回避的である。将来へ大きな禍根を残すことが判っていたとしても、現在、それを隠して先延ばしにすることができれば、「わざわざ今、世間を

騒がせることはない」と判断し、担当局長は自分の「評判」を考える。部下も上司のキャリアに傷をつけないように、最初から情報に「蓋」をしてしまう場合もあろう。

また、BSE問題は、その調査検討委員会報告にあるように、上記のような意思決定の先送りの問題に加え、農林水産省と厚生労働省の連携不足（棲み分け）という「仕切り」の狭間問題が指摘されており、「仕切られた多元主義」の限界の一例にもなっている。

一方、政官の関係に目を向けると、族議員といえば、かつては利益誘導型の政治の中心になっていたことは間違いない。だが、官僚と対等に議論できるだけの専門家としての知識・経験が、官僚の独走への抑止力、コントロール・パワーの源泉になっていたということも見落としてはならないだろう。さらに、こうした族議員も田中派から経世会へと続いた最大派閥とその首領を頂点とする自民党のヒエラルキーの下でコントロール、チェックを受けていたことが構図として重要である。

官僚側からしても、自民党内の権力構造が明快であったので、族議員が機会主義的に行動したとしても、大きな政策判断を取り仕切っていた首領（故金丸・竹下氏のような）の了解さえ取り付ければ政策立案・遂行がスムーズにできるという面があった。それが九三年の五五年体制崩壊以降、連立政権が通常の政権形態になると同時に、自民党内で絶対的権力を握る首領が不在の状況となったのだ。官僚側が複数の政党の要望に応え根回しをする中で、首領不在が一部の族議員によるあからさまな利益誘導の余地を大きくした。

こうした状況変化が生んだものの典型が、鈴木宗男議員問題であったのかもしれない。鈴木氏はもともと族議員との関係の薄い外務省、それも、ロシア、北方四島という「ニッチ市場」に参入し、外部から隔離された形で外務省と「双方独占」（バイラテラル・モノポリ）の関係を築いた。その関係が、鈴木議員問題調査の報告書にあるように「同議員の意向を押し量り、それを無視し得ない問題と受け止めて、これを実現する方向に動かざるをえない雰囲気」、つまり、「呪縛」を作り上げたのだ。

### 「天下り」の代替はあるか

霞が関・永田町の改革のためには、これまでの官僚を巡るシステムの果たしてきた役割、機能のメリットとデメリットを冷静に問い直すことが、今まさに求められているのである。

まず、官僚については、業界との接触が制限され、規制緩和や自由化が進む中で、天下り機会が減少し、また、制限される動きがある。ここで削がれた官僚のインセンティブをどう回復するか。昨年末に公表された公務員制度改革大綱に盛り込まれているような能

力・業績主義の導入では、民間と公務員のインセンティブ問題を取り巻く条件の違いを考えると、やはり機能するとは考えがたい。むしろ、露骨な「ごますり」や「ひいき」、あるいは派閥がはびこるだけであろう。民間からの幹部の登用が進んでいくことは間違いないが、それだけでは生え抜きの官僚のインセンティブ問題は、解決されていないのである。

政官の関係については、一気に政治家の官僚への接触を制限したり、自民党の法案事前承認制を廃止するのは性急すぎるし、実効性も低いであろう。むしろ、そうした承認制の要である自民党の政務調査会や総務会の議論の映像をインターネットで配信するなどオープンにし、議員の発言をガラス張りにすることから始めてはどうであろうか。

日本の官僚制におけるインセンティブ・システムとそれを包含する「仕切られた多元主義」は、理論的にみても巧妙に設計された制度であり、ある一定の条件下では十分機能してきたと考えられる。しかし、政治・経済・社会における大きな環境変化の中でそのデメリットの部分が大きく浮かび上がることになった。こうした構造要因に目を向けなければ、麻痺状態にある行政を改革する道は、いつまでも見えてこないだろう。■

つる・こうたろう一九八四年東京大学理学部卒。オックスフォード大学経済学修士。経済企画庁勤務などを経て、二〇〇一年より現職。著書に『日本的市場経済システム』（講談社現代新書）がある。