



Title	官僚行動の理論と日本型組織
Author(s)	小林, 好宏
Citation	経済學研究, 37(2), 1-16
Issue Date	1987-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31767
Type	departmental bulletin paper
File Information	37(2)_P1-16.pdf



官僚行動の理論と日本型組織

小林 好 宏

はじめに

官僚制についての経済分析は、ニスカネンをはじめとして、ここ10年ほどの間に数多くなされている。官僚論そのものは、政治学あるいは行政学の分野で多く論じられているが、経済学の分析方法にもとづく官僚制の分析の歴史は比較的新しい。

経済学的な分析の特徴は、政治機構にせよ官僚組織にせよ、そこに市場の原理、交換の原理をあてはめて分析するところにある、と言っている。たとえば、ピーコックの政府の経済分析 (Peacock, *Economic Analysis of Government*) では、従来の生産者 (企業部門) と消費者 (家計部門) の取引関係に加えて、政府と官僚機構の二つの部門 (主体) を導入し、これら四つの部門間の取引関係を示す¹⁾。すなわち、すべての関係を市場としてとらえる。たとえば、家計と政府の間では政策と票の交換が行われ、それは政治的市場 *political market* と名づけられるし、政府と官僚の間では予算と行政サービスの交換が行われる。さらに企業組織や官僚組織の内部に関する議論になると、ここでも市場になぞらえた分析が展開される。こうした理論展開は、経済学の伝統的方法の適用であって、経済学者にとってはきわめて明快であるが、もう一步政治や組織の内部に立ち入った分析を

するとなれば、過度な単純化のそしりを免れない。官僚行動の分析もそうであって、ニスカネンの予算最大化モデルも、官僚を、自身の目的関数を持つ経済主体と見做した上で目的関数最大化のモデルで説明したものである²⁾ (後述するように、官僚を自ら目的関数を持つ主体と見做すかどうか、という点に、伝統的新古典派の発想とその後の議論との違いがある)。しかしこうしたモデルは、官僚行動の一面に過ぎない。官僚にはウェーバーの理念型に近い部分もあり、経済人のモデルが想定する意味での合理性もある。そうした多面的な要素は、政治学や行政学の分野ではより詳しく論じられるが、経済学の分析手法の枠組みで説き明かすことはむずかしい。しかしながら、それに近い分析もある。後にとりあげるブレトンとウィントロブは、官僚行動について、選択的行動の理論を提示した³⁾。そしてその行動選択の背景に、組織の問題をとりいれている。その上で、効率的な行動を選択するような組織として、日本の企業を例に挙げている。

これは、多面的な官僚行動の分析へ一步接近したものともみることができる。

本稿は、これら官僚行動の理論を展望し、これを企業組織と企業の理論に対比させ、その上

1) A. Peacock; *The Economic Analysis of Government and Related Themes*, Martin Robertson, Oxford, 1979, chap 1. 参照。

2) W. A. Niskanen; *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago, 1971. ニスカネンの官僚制の分析は数多くあるが、上掲書がその最も代表的なものである。

3) Albert Breton and Ronald Wintrobe; *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge University press, 1982.

で、ブレトンとウィントロブの議論を吟味し、日本型の官僚組織の特徴を解明することを目的としている。

第1節では、官僚制についてのこれまでの考え方の特徴を、二つのタイプに分けて示す。そして、この二つのタイプが企業組織のとらえ方についての違いに対応しうることを示す。

第2節では、企業の理論と企業組織との対応関係を示し、日本の企業がこれにどう位置づけられるかを示した上で、政治構造、官僚組織の特徴をこれに対応させ、比較分析し、日本型官僚制の特徴を示す。

第3節では、ニスカネン以来の官僚制モデルを展望し、現実の官僚機構を考慮した場合の問題点を示す。

第4節では、ブレトンとウィントロブの官僚行動の分析の重要な点を示し、日本における組織分析の手がかりを求める。

1 官僚モデルにおける二つの流れ

官僚制の理論について、伝統的には二つの流れがある。一つはウェーバー的な官僚観と呼ばれるものであり、これは官僚は公僕であり、官僚制は合理的、効率的な管理を行うものである、という認識にたっている。このような考え方のもとでは、官僚は効率的に行動すると信じられているから、その結果、ウェーバー的官僚観に立つ論者は官僚制の進展自体を悪とは考えない。そこで問題は、官僚制が社会の隅々にまで及んでパワーを持ち過ぎることからくる弊害を避けることである。

ウェーバー的官僚観の場合、官僚は独占者であるという点では変わりはないが、それが効率的資源配分をもたらすのは、官僚が彼ら自身の選好によって政策を変更することはないということに基づいている。すなわち、官僚は政府が国民の選好を反映してつくった政策に影響を与えることなく、その政策を中立的なサーバントとして遂行する、ということである。これは別

な表現をすれば、官僚は独自の効用関数をもたない、ということであり、政策が厚生最大化をもたらすようなものであれば、官僚は忠実にそれを実行するということを意味する。厚生経済学が暗黙の前提においている中立的な政府、官僚はそのようなものであると断言している。

もう一つの流れは、最もポピュラーなところではパーキンソン⁴⁾によって代表され、初期のパブリックチョイスの理論家が共通の考え方を持っているもので、官僚制が本質的に非効率性をもっているという見方である。ただし、論者によって非効率性の証明は異なる。有名なパーキンソンは組織の複雑性を重視するし、ニスカネン以来の議論は、もう少し理論的に官僚行動が最適からのずれをもたらすことを示している。

しかし、官僚が差別的独占者であること、競争がないこと、したがって参入される危険がないこと等により、予算にせよ、情報の機密性の確保にせよ、これらを確保しうるのだ、という仮説を前提にしているという点では多くの論者は共通している。

ブレトンとウィントロブは、ウェーバー的立場でもパーキンソンの立場でも、官僚制が常に拡大する傾向を持つということを反対の理由によって示しているという⁵⁾。ウェーバー派では、官僚構造の成長、拡大は効率性の勝利であり、パーキンソン派では、その反対に非効率の結果である。すなわち、官僚がチェックされずに欲することをなしうる能力、非効率の結果によってである。

経済理論の観点からすれば、ウェーバー的官僚は企業・家計とならぶ独自の主体ではなく、あくまでも公僕である、というところに特徴が

4) Northcote, C. Parkinson, "Parkinsons Law" *The Economist*, Nov 1955. Reprinted in E. Mansfield, *Managerial Economics and Operations Research*, Norton, 1980.

5) Breton & Wintrobe, *op. cit.*, chap 3, pp. 32-34. 参照。

あり、ニスカネンやミグュー＝ベランジェ⁶⁾等のパブリックチョイスの理論家達は、官僚も独自の効用関数を持つ主体とみているところに特徴がある。伝統的な厚生経済学では政府は中立的第3者であり、したがって、政府が独自の効用関数をもつ独裁者ではなく、国民の厚生最大化が政策の課題になっている。それ故、政府機関に従う官僚も、中立的な政策立案者であり、政策遂行者であって、官僚独自の効用関数は持たない。

他方、パブリックチョイスの議論あるいは政治の経済分析、政府の経済分析を行う立場では、政治過程をも、市場取引の過程と同様、経済分析の対象とする。そうなると、市場という自発的交換の世界で説明しようとするから、当然、そこにかかわる主体の合理的行動が前提されざるをえない。ダウنز⁷⁾は政府は得票最大化を行う主体と見做している。もし選挙プロセスが完全で全会一致のルールが実現すれば、パレート最適は実現しうる。しかし多数決原理には欠陥がある。市場の失敗になぞらえれば政治の失敗といえる。もし政治の失敗がなく政府を主体としてみた上で、官僚を政府機関の従業員とし、上司の命令に従う公僕と位置づけたならば、官僚制は非効率をもたらさないかもしれない。それは完全競争市場を前提とし、経営者を株主の目的を最大化するもの、と前提する場合と同様である。しかし、政治の経済分析は、投票者と政府の関係だけでなく、政府、行政機構の内部における関係も経済分析の対象とする。それはちょうど、組織の内部にも上下の関係や部門間の関係に市場的な取引関係を見出す、いわゆる内部市場の分析、と同様である。そこで官僚もまた独自の効用関数をもつ主体となる。その効用関数が国民の厚生最大化とか、政府の政策効果の最大化、というものでない限り、最適な資

源配分からのずれが生ずる。

次節では、こうした関係を企業の理論との対比で見ている。

2. 企業の理論との対応

官僚制の経済分析との関連で企業の理論を対応させてみると、次の視点によって分析してみたい。第1は、政治機構における官僚の位置づけであり、第2は、その位置づけから出てくる官僚の行動である。これを企業の理論に対応させてみると、企業組織における経営者の位置づけとその行動ということになる。

政治機構においては、投票者、議会又は政府、官僚がそれぞれの位置を占める。ピーコックの定式化では、議会と政府を同一視している。しかし、これが比較的よくあてはまるのは、議員内閣制の場合であろう。すなわち、与党が政府を形成する、と考え、政策の方針決定は議会を通じ政府が行う、と考えれば、議会と政府を同一視して扱っても不都合はない。しかし、アメリカのようにほぼ完全に三権分立で大統領府の自立性が強い場合には、議会と政府を離して考えるほうがよいかもしれない。

このように、政治機構も、こまかく見れば国によって違いがある。それと同様に企業組織も国によってかなりの違いがあり、企業の理論もそうした違いを背景にもっている。一般的に言えば、政治機構と企業組織を対応させた場合、投票者は消費者と考えることができるから、企業組織は政府と官僚の関係に対応させることができる。すなわち、議会は株主総会に対応し、行政府は経営者に対応する。そして行政機関の従業員が、通常、企業の従業員ということになる。

ここで概念をもう少し整理しておく必要がある。官僚という場合に、それは誰を指すか、ということである。日本の場合は、上は事務次官から下は新規に採用された公務員まで範囲は広い。官僚制それ自体が階層構造をなしている。

6) Migué, J. L. and Bélanger, G. "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol. 17.

7) A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957.

通常の用語法でいえば、本省課長以上の官僚を漠然とイメージに浮かべるとというのが一般的である。しかしもう少し官僚を明確に位置づけるとすれば、階層構造の中に位置しており、部下を持っているが、同時に、従うべき上位者も持っている上級公務員ということになる。企業組織における経営者を官僚に対応させるとすれば、官僚が従うべき上位者とは誰か。ニスカネンの表現を借りれば、それはスポンサーであり、政府、あるいは議会がこれに対応する。企業組織でいえば株式総会ということになる。

では、政治機構における政府、すなわち内閣は、企業組織ではどこに対応するか。いうまでもなく、それは取締役会ということになる。ただしかし、取締役会は経営者であり、これを官僚に対応させることはできるが、しかし、内閣は官僚機構の長によって構成されるが、各省大臣は官僚とは言わない。議員内閣制の場合は、これは議会と同質的であり、官僚にとってスポンサーということになる。これは政治機構をめぐる問題ということになる。

議会と内閣と官僚との関係をどうみるかは、その国の政治機構の特徴によって異なる。重要な点は、内閣の構成と官僚上層部の人事である。議員内閣制であれば、各省大臣は過半数が議員から選ばれる。したがって議会と政府あるいは内閣とは、同一視してもさしあたって問題はない。しかし、内閣あるいは大統領府が議会から相対的に独立していれば、政府は議会といちおう区別したほうが望ましい。この場合、大臣（長官）や官僚上層部は、大統領又は首相の指名によって各界から選ばれることが多いだろう。

企業組織の場合は、取締役が株式総会によって選任されることがたてまえであるが、株主総会によって各界から人材が登用されるか、あるいは、従業員の中から昇進してきた者が取締役となるかによって、経営者の位置づけ、意味づけの違いが出てくる。

こうした点を考慮した上で、企業の理論と企業組織および官僚組織を対応させて検討してみ

よう。

従来の企業の理論は、それぞれあらわれた背景を持っている。企業の理論を青木昌彦氏にしたがってタイプ分けすると、次のように分類しうる⁹⁾。

新古典派理論：最も古典的な企業モデルであり、企業行動の目標は利潤最大化あるいは企業価値最大化（ないしは株価最大化）である。ここでは、経営者はもちろん存在するが、それは株主の総体の意思の代弁者であり、したがってそこでの行動目標は、株主の富最大化ということになる。株主ということを前面に出さなければ、単純な利潤最大化が目標となるが、株式会社を前提としたならば、企業の行動目標は株価で表示される企業価値最大化となる。利潤最大化も企業価値最大化も資本市場の完全競争を前提とすれば、同一事に帰着する。

ここで最も重要な点は、経営者は独自の効用関数を持たず、株主の意思を体現して行動する、という点である。したがって、これは株主主権のモデルと考えることができる。こうした新古典派的な理論は、主としてイギリスの企業の実態を背後に含んだものと解釈しうる。

経営主義理論：1950年代の後半からあらわれた企業の理論で、ペンローズ⁹⁾、マリス¹⁰⁾、ボーモル¹¹⁾、O. E. ウィリアムスン¹²⁾等がその

- 8) 青木昌彦『現代の企業—ゲーム論からみた法と経済—』岩波書店、1984年。おなじく、青木昌彦・伊丹敬之『企業の経済学』岩波書店、1985年。
- 9) E. T. Penrose; *The Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Basil Blackwell, 1959.
- 10) R. Marris, *The Economic Theory of Managerial Capitalism*, 1964. 大川勉、森重泰、沖田健吉訳『経営者資本主義の経済理論』東洋経済新報社、1971年。
- 11) W. J. Baumol; *Business Behavior, Value and Growth*, 1959. revised edition, Harcourt, Brace & World, Inc. 1967.
- 12) O. E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior; Managerial Objectives in a Theory of the Firm*, 1964. おなじく O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies; Analysis and Antitrust Implication*, 1975. 浅沼萬里・岩崎晃訳『市場と企業組織』日本評論社、1980年、参照。

典型的な理論である。青木氏はこれらを経営主義理論と名づけているが、それは、これらの理論が共通に経営者の行動理論になっているからである。経営者は独自の効用関数を持ち、株主の富最大化要求という制約条件のもとで、経営者の効用の最大化を求める、という理論構成をとっている。これらの議論に先だって、シトフスギニ¹³⁾は、経営者の効用最大化と利潤最大化とが両立しうるかどうか、という問題を提起し特殊な仮定のもとでは、それが可能であることを示した。しかし、その仮定はきわめて特殊であって、更に経営者の効用関数の成分が、利潤とレジャーから成るといふ、あたかも労働者の効用関数を経営者におきかえたような単純な想定にたつものであった。これに対して1950年代以後の経営主義理論は、経営者を大規模組織のリーダーとして明確に位置づけており、その効用関数は経営者個人の効用を示すものもあるが、組織全体の効用の体现者という性質を示すものもある。これら理論が背景にもっているのは経営者支配の企業である。経営者支配の企業といえども、株主の富最大化要求は無視できない。そのみならず、経営者の地位が株主総会によって握られていることも変わりはない。したがって、経営者は経営効率の指標である株価をある限度以下には下げないよう制約されている（マリス）。あるいはまた必要最小限の配当を支払いうる最低利潤水準を確保するように制約されている（ボーモル）。だが、これらの理論にとって重要な点は、経営者が独自の効用関数を有すること、したがって、単なる株主の代弁者ではないことである。ここでは株主主権ではなく、制度上株主主権の形をとっても、実質上、経営者は独自の存在である。

コーポラティブな経営主義モデル： 以上のような議論に対して、青木氏は、独自の企業の理論を提示する。青木氏は、企業組織を株主、

経営者、従業員から成る組織ととらえ、企業組織が形成される合理的根拠をコースの「企業の本質」¹⁴⁾の議論を参考にしながら明らかにし、組織を形成することから発生する収益、すなわち組織収益が株主と従業員の間で配分されるものと規定する。そして、両者間の分配を、交渉ゲームとしてとらえる。経営者はその場合、ゲームの調停者として位置づけられる。この考え方は、日本の企業を念頭において提示されたものである。

この他にも、青木氏は、労働者参加型の企業モデルもタイプの一つとして示している。これは西ドイツにみられる共同決定型のモデルである。

ところで、新古典派のモデルにおいても、経営者はコーディネーターの機能を持っていた。しかし、この場合のコーディネーターは、中立的第三者であり、それはあくまでも、資源所有者の効用最大化行動をコーディネートするものとして位置づけられていた。それは「せり人」の機能と同様である。ただ、ワルラスの「せり人」は、需要と供給の法則の擬似的人格化であるが、経営者は最大化の主体となる。しかし、その行動は株主の総体としての意思を反映したものであって、その意味で株主主権の世界におけるサーバントである。

そこで次の問題は、日本の企業はこの分類にしたがうと、どれにより近いのか、また、官僚と政府の関係に対応させると、日本の官僚制はどのように位置づけられるか、ということである。

青木氏は、日本企業を念頭において企業組織の分析に取り組んでこられた。その成果は数多くの氏の著作にあらわれている。経営者を組織収益をめぐる株主と従業員の交渉ゲームの調停者と見做すのも、こうした一連の研究からの帰結である。しかし、氏のいうコーポラティブな経営主義モデルが、日本企業の最も典型的なものであるかどうかについては、いささか疑問な

13) T. Scitovsky, "A Note on Profit Maximization and Its Implication", *The Review of Economic Studies*, 1943.

14) R. H. Coase "The Nature of the Firm", *Economica*, Nov. 1937.

しとしない。その理由は次の点にある。

日本の経営者の多くは、大企業においてはいわゆるサラリーマン経営者であり、従業員出身である。したがって、経営者と従業員との間の連続性が強い。経営者は完全に中立的第三者というより、従業員の先輩であり、リーダーである。日経連が1部上場企業の社長を対象に行ったアンケート調査では、1部上場企業の社長の50%以上が、かつて組合役員を経験したことがある、という。これも、経営者が従業員と同質的につながっている証拠の一つと言えるだろう。

この連続性という特質は、日本の官僚制の特質にもなっている。日本の官僚制は、二つの意味において連続性をもっている。一つは、組織内部における連続性で、これはむしろ同質性という言葉で表現するのがふさわしい。もう一つは時間的な連続性である。アメリカにおいては、大統領が代われば、ホワイトハウスの上級スタッフ（日本でいえば本省課長以上クラス）も交代する。もちろんわが国でも、地方自治体で知事が特に与野党交代を伴って代わった場合に、副知事、部長といった上級職員が交代する、というケースはよく見られるものの、しかしこれらの人々は、多かれ少なかれ勇退すべき年齢に達しており、勇退の時期が若干早まったというのみで、アメリカのホワイトハウスのスタッフに見られるケースとは、かなり異なる。わが国の場合は、政府が代わっても官僚は変わらないとみてよい。この意味で日本の官僚は、より中立的である。このことは、政策の安定性を意味しており、国民は、たとえ政府が交代しても、政策が急激に変更されることはない、という安心感を持つことができたといえよう。しかし、これは日本経済のパフォーマンスが良好であった時期には、社会の安定化に寄与していたが、状態が悪くなってくると、変化の可能性の乏しさが、却って国民にいらだちを与えることになるかもしれないのである。

こうしたことはともかくとして、一般的に日

本の官僚制は中立的であり、かつ、下から上までの連続性を強く持っている、といっているであろう。ピーコックの図式にしたがえば、政府は、直接的には大臣と政務次官までであり、事務次官から下が官僚ということになる。

しかしながら、日本の官僚制をめぐるもう一つの問題点は、与党の主流が官僚出身者であり、その意味では、政府から官僚まで、実質上連続性を保っている、という側面があることも指摘しておかねばならない。

さて、以上の特質を考慮した上で、次に企業の理論と官僚組織との対応関係を考えてみよう。

新古典派モデルは株主主権を前提にしていた。したがって、そこでの経営者は、株主の代行者である。これを官僚制にあてはめると、ウェーバー的官僚像につながる。ここでは、官僚は公僕であり、スポンサーの意を体して、効率的にその目的を達成しようとする。スポンサーは直接的には政府であり、究極的には国民である。もし民主的な政治プロセスが完全であれば、経済厚生を最大化が達成可能である。厚生経済学が暗黙の前提にしている官僚も、このようなものといえる。

経営主義的理論はどうか。この場合、経営者は独自の主体であり、それ自身の目的関数をもっている。それは経営者の報酬であったり、 prestige、業界におけるトレードポジション等さまざまな要素を含む効用関数によって示される。これを単純な変数で示すと、企業の成長率（マリス）であったり、売上高（ボーモル）であったりする。これらは、いずれも代理変数としてかなり妥当性をもっている。ウィリアムスのモデルは、もう少し複雑であり、官僚制の問題を分析する場合によりいっそうあてはまる。すなわち、スタッフを拡大することによって自らのprestigeを高めたり、やり甲斐を満足させたりする経営者の選好が、費用曲線を上方ヘシフトさせることになる、というのは、官僚行動の一側面を説明するのに大変好くあてはまる。

これらのモデルは、ニスカネン、ミギューエ＝ペランジェのモデルに対応させることができる。すなわち、官僚も、彼等自身の目的関数を有している、という意味で、単なるサーバントではない。経営主義理論は、経営者の自由裁量を認めた理論であるが、ニスカネン等の官僚行動の理論も、その点で共通している。ポーモル、マリス等は、経営者の効用関数の成分をあらゆる代理変数として企業の成長や売上高を用いたが、ニスカネンは、官僚の効用関数のさまざまな成分をひとくくりにした代理変数として、予算を用いる。予算最大化モデルがそれである。しかし、これには官僚が自由裁量的に処分する財政余剰が含まれる。この財政余剰を導入したのがミギューエ＝ペランジェである。このモデルは企業の理論に対応させると、ウィリアムソンのそれにより近い。

ニスカネンの予算最大化モデルにせよ、ミギューエ＝ペランジェの裁量的財政余剰を含む官僚の効用最大化にせよ、これを日本の官僚制にあてはめてみると、それが妥当かどうかについては、かなり疑問が出てくる。日本の官僚は、自身の効用最大化というよりは、もう少しウェーバー的官僚像に近いようにみえるし、さらに中立性という点にも特徴がある。その意味では、青木氏のコーポラティブな経営主義モデルにおける調停者としての経営者の機能にかなり近い部分を持っているようにも見える。しかし、コーポラティブな経営主義のモデルでは、株主と従業員の交渉ゲームが前提とされており、これをそっくりそのままあてはめるのは、あまり妥当性がない。他方、日本の企業を考えた場合、すでに述べたように、日本企業では経営者と従業員の同質性が強い。その点では、上級官僚（次官、局長クラス）と下級官僚の連続性も共通している（私企業にくらべて、キャリア・ノンキャリアの区別は強いけれども）。

日本の企業、あるいは日本の官僚制を分析する場合に、一面で妥当性があると思われる議論がブレトンとウィントロップによって提示され

た。これは、トラストという概念を軸にした議論である。

次節では、ニスカネン、ミギューエ＝ペランジェ等の官僚行動のモデルをとりあげ、それと企業の理論との対応性を示す。その上で第4節では、ブレトンとウィントロップのトラスト概念をめぐる官僚制の議論について若干の検討を加える。

3 官僚行動の理論

官僚行動の理論的な説明として、最も一般的にはニスカネンの独占者としての官僚行動の理論がよく知られている。この議論は次のような特徴と、枠組みで簡潔に示すことができる。

まず、官僚が自らの効用関数を持ち、それを最大化するように行動する、という前提がある。目的関数の内容としては、サラリー、評判、権力、恩恵を与える立場の満足 (patronage) 等が考えられるが、これらは予算の単調増加関数とみられることから、官僚行動は予算最大化にある、と前提される。

次に、官僚は供給独占者であることが前提される。これは官僚が政府や議会に対して、情報利用の上で優位性をもっていることによる。制約条件は、予算が政策実行にともなう総費用を上回りえないという点にある。総費用の制約条件下で予算最大化を行うのが官僚行動の基本モデルである。もちろん総費用は行政サービスの増加関数である。このことから、制約条件下での予算最大化をもたらす最適な行政サービス（官僚のアウトプット）が出される。それは次のような図式で示される。

$$B = aQ - bQ^2$$

$$TC = cQ + dQ^2$$

ただし、 B は予算、 Q は官僚のアウトプット、 TC は総費用である。単位当たり予算は官僚のアウトプットの水準に対して政府が与えようとする額、言い換えれば政府がそのアウトプ

ットに見出す効用水準である¹⁵⁾。

制約条件は、

$$TC \geq B$$

であり、この制約のもとで B を最大化する問題を解くことになる。 B を最大化するアウトプットの水準は、 $Q = a/2b$ で与えられる。その場合は TC は $cQ + dQ^2$ であるから、費用の制約のもとで B が最大になる Q は、

$$Q = \frac{(a-c)}{(b+d)}$$

したがって予算最大化をもたらす予算が、総費用を超過するなら、官僚は、費用の制約のもとの最大予算をもたらすアウトプット、すなわち $Q = \frac{(a-c)}{(b+d)}$ を選択する。

$B = aQ - bQ^2$ は、政府を消費者になぞらえると総収入に相当する。したがって、限界収入は $a - 2bQ$ である。

他方、限界費用は、 $c + 2dQ$ である。

私的独占の場合の均衡は、

$$a - 2bQ = c + 2dQ$$

$$2Q(d+b) = a - c$$

$$Q = \frac{a-c}{2(d+b)}$$

かくて、私的独占になぞらえた場合の最適産出量は、

$$Q = \frac{(a-c)}{2(b+d)}$$

パレート最適を実現する競争均衡になぞらえると、平均収入 $a - bQ$ と限界費用 $c + 2dQ$ が等しい水準であるから、

- 15) これは次のように考えるとよい。予算は政府が官僚のアウトプットに対して見出す効用水準である。

$$B = aQ - bQ^2$$

であるから、アウトプット1単位当たりの予算は

$$\frac{B}{Q} = a - bQ$$

であり、アウトプットの増加にともなって逡減する。

他方、アウトプットの単位当たり費用は

$$\frac{TC}{Q} = c + dQ$$

で、アウトプットとともに増大する。

$$a - bQ = c + 2dQ$$

$$Q = \frac{a-c}{(b+2d)}$$

かくて、競争均衡、私的独占、官僚の予算最大化の三つのケースにおける産出量水準は次のようになる。

$$\text{競争均衡 } Q = \frac{a-c}{(b+2d)}$$

$$\text{私的独占 } Q = \frac{a-c}{2(b+d)}$$

$$\text{官僚の予算最大化 } Q = \frac{a-c}{(b+d)}$$

競争均衡にくらべて、私的独占では過少供給、官僚制では過剰供給になる。

ニスカネンの議論の特徴は、①官僚の独占力を強調していること、②官僚が独自の効用関数を持つ主体であること、具体的には予算最大化、③その結果、官僚のアウトプットは過剰供給になること、そしてさらに、その結果もたらされるのは、私的独占の場合（過少供給）にくらべて、厚生上の損失が大きいこと、この三つを主張している点にある。

ウェーバー的官僚であるならば、議会が国民を代表し、国民の意思にもとづいて官僚に政策を実行させる。しかし、議会は官僚の監視において影の役割を担うに過ぎず、場合によってはなんの役割も果たしていないとさえいえる。官僚を監視する立場にある議員は、官僚の監視よりも再選に関心がある。他方、選挙民は、議員の官僚監視機能についての情報を得ていない。投票は政策のパッケージに対して行われるのであって、個々の政策が効率的に実行されているかどうかについては判断できない。こうした理由によって、官僚は独占力を行使し、他方議会は受身のスポンサーの機能しか持ちえない、ということになる。

ニスカネンの官僚行動のモデルを受けついでいるのはミグュー＝ペランジェである。彼らは、スポンサーが受身の能力しか持ち合わせていないこと、官僚が独占力を行使しうることにおいて、ニスカネンの考え方をそのまま受けいれて

いる。異なる点は、官僚の効用関数の成分に、予算に加えて裁量的財政余剰を導入していることである。裁量的財政余剰 D は予算から Q というアウトプットを供給するコストを差し引いた残りであるから、

$$D = B - TC \\ = aQ - bQ^2 - cQ - dQ^2$$

である。裁量的財政余剰を最大化するアウトプットは $\frac{dD}{dQ} = 0$ として、

$$Q = \frac{(a-c)}{2(b+d)}$$

である。この場合のアウトプット Q は、スポンサーによって制約された水準であるが、非効率的な均衡であり、これはちょうどニスカネンのもう一つのポーラーケースであり、私的独占の場合のアウトプットの水準に等しい。なぜなら、 D は、いわば私的独占の場合の利潤に相当するからであり、利潤最大化の解を求めたことになっているからである¹⁶⁾。

実際は、官僚は、余剰最大化ではなく、アウトプットと余剰の両方によって構成される効用を最大化しようとする。

$$U = f(Q, D)$$

U の最大化が官僚行動の目的となる。

企業の理論に対応させるならば、経営主義理論がこれに相当する。それは、経営者が独自の効用関数を持っている、という点においてである。しかし、経営主義理論は、株主の課する制約条件のおき方で、制約がきびしくもなり、ゆるやかにもなりうる。これに対して、官僚行動の理論では、予算曲線（アウトプットに応じて議会が認める予算を示す関数）が議会の需要関数である、ということ以外に、実質上の制約がない。

16) この整理はローリーとエルジンにもとづいている。

Charles Rowley and Robert Elgin "Towards a Theory of Bureaucratic Behavior", in G. K. Shaw eds. *Public Choice, Public Finance and Public Policy*. Blackwell, 1985. chap. 3.

いずれにしても、パレート最適からのずれをもたらしていることには違いはない。ところで、企業の理論でも、ボーモルの売上高最大化モデルや、マリスの成長率最大化モデルと、ウィリアムスンのそれは若干異なる。ウィリアムスンの場合、経営者の行動の一つにスタッフを拡大する選好がある。これは管理費の増加で示される。この結果、費用曲線はそうでなかった場合に比べて上方ヘシフトすることになる。経営者行動の効率性を考える場合、与えられた需要関数、費用関数、制約条件のもとで、なにを最大化するか、という問題と同様に、費用関数自体が経営者次第で動きうる、ということも考慮にいれる必要がある。この点は官僚制についても同様である。

上級官僚は、その独占力にもとづいて、財政余剰をより多く引き出すことができる。この余剰が何に用いられるかは、いろいろに考えうる。日本のように給与が制度的に決まっていますが、財政余剰に相当するものは考えうる。それは、議会の承認なしに支出しうる予算の項目であり、調査費であったり、その他、官僚独自の政策目的のために裁量的に支出する部分であったりする。それよりも大きいのは、スタッフの拡充である。仕事や機構の必要性について、議会の承認をとりつけることができれば、権限やなわばりを拡大しうる。

ウィリアムスンのスタッフ選好モデルは、そうした問題に応用できる。その例としてオルツェコフスキーの議論がある¹⁷⁾。彼のモデルでは、官僚の効用関数はアウトプットとスタッフ数から成る。制約条件は予算である。

$$\max U = U(Q, L) \dots\dots \text{目的関数}$$

$$B = R(Q) \dots\dots\dots \text{制約条件}$$

$Q = f(K, L)$ を官僚のアウトプットの生産関数とすると、ラグランジュアンを用い、 Q に

17) W. Orzechowsky, "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence", in T. E. Borcherting (ed.), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Duke University Press 1977.

$f(K, L)$ を代置すると、次のようになる。

$$R\{f(K, L)\} = wL + rK$$

w は賃金率, r は利潤率, L は官僚数, K は官僚の資本ストックと考えることができる。

f_K, f_L をそれぞれの限界生産力とすると,

$$\frac{f_K}{f_L} = \frac{r}{w - U_2/\lambda}$$

U_2 は労働の限界効用で, λ, U_2 ともに正である。

最適状態は $\frac{f_K}{f_L} = \frac{r}{w}$ であることは、いうまでもない。この場合は,

$$\frac{f_K}{f_L} \neq \frac{r}{w}$$

ここから、オルツェコフスキーは、官僚が雇用を非効率的に拡大することを示す。これは $U = U(Q, L)$ という効用関数を設定したときに、すでに明らかともいえる。しかし、官僚行動についての一つのタイプを示しているという点で注目値する。オルツェコフスキーのモデルは、予算最大化モデルのヴァリエーションである。したがって基本的にはニスカネン以来の伝統に従っているといえる。ただ、若干異なる点は、不効率を過剰雇用のかたちで示したことである。これは、費用曲線を上方にシフトさせる要因である。

官僚の行動の中には、怠慢や手抜き、権限を背景にした職業上でのレジャー (on the job leisure, ただし、勤務時間中のゴルフなどを指すわけでは必ずしもない) といった要素がある。オルツェコフスキーのモデルにあてはめると、スタッフの増大が、こうした非効率の要素と結びつけられることになる。しかし、スタッフの増大は、経営上、管理上の責任の増大とも結びつく。

ピーコックは、スタッフの選好とは別に、レジャーの要素 (on the job leisure) を効用関数の成分として独立に切り離し、このレジャーを含む官僚の効用関数を前提として議論を展開している¹⁸⁾。彼のモデルは次のように示され

る。

$$\max U = U(N, L, S) \quad (1)$$

$$(U_N, U_L, U_S > 0)$$

N は上級官僚が支配する管理職者の数, L は on the job leisure, S は財政余剰である。ただしこれは、管理職者の報酬を越える余剰を意味している。ピーコックは、官僚の独占モデルを受けついでいるが、給与については、官僚機構内で決められないという前提をたてている。賃金は一定であると前提される (各グレードごとに)。

$$w = \bar{w}$$

かくて予算制約は、

$$B = \bar{w}N + S \quad (2)$$

また、レジャーについては、管理職数によって決まるという仮定をおく。

$$L = L(N) \quad L_N < 0, \quad L_{NN} < 0 \quad (3)$$

ラグランジアンは次のように示される。

$$W = U(N, L, S) + \lambda_1 \{L - L(N)\} + \lambda_2 (B - wN - S) \quad (4)$$

効用最大化の一次条件は

$$U_N + U_N \cdot L_L = U_S \bar{w}$$

としてあらわされる。 U_L は、管理職の増大による限界効用, U_N は、管理職者の増大によってもたらされるレジャーの増加による限界効用, U_S は財政余剰がもたらす限界効用である。 N が決まると L も決められる。

このモデルから、過大なレジャーと財政余剰を通じて、技術的非効率性が説明されることになる。

官僚行動の非効率性については、以上のような議論が代表的なものとして示される。しかし、わが国の官僚行動を考えた場合に、これがそのまま妥当するようには思えない。また非効率性の原因として、技術的要因 (過大な雇用といった) のみならず、官僚の行動態度そのものも挙げられるし、また組織のもたらす各種の要因も考えられる。

18) A. T. Peacock, "Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints"

in H. Hanusch (ed), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer Verlag, 1983.

官僚行動が状況次第で効率的にも非効率的にもなりうる、すなわち選択的であることを示したのは、ブレトンとウィントロブであった。組織が成功すれば、効率的行動が選択されるし組織が失敗すれば、非効率的な行動のほうが選ばれる。組織の成功不成功は何に依存するか。それに関連する重要な概念がトラストである。次節では、ブレトンとウィントロブの議論をサーベイしよう。

4 ブレトンとウィントロブの官僚行動モデル

ニスカネン以来の官僚行動のモデルは、過大な行政サービスの供給をもたらすことを示していた。他方、O・E・ウィリアムソンの支出選好（スタッフ選好）モデルを応用したオルツェコフスキーのモデルでは、私的独占のケースと同様過少供給になる。いずれの議論も、官僚が情報の独占力を有することや、参入の脅威にさらされないことから、独占者として行動しうることを示している。しかし、ニスカネンは、官僚制の中に競争原理を課するメカニズムにも注目している。それは、予算委員会が官僚の提示する予算案について、比較のベースをもった上で、十分に検討しうることであったり、官僚の提示するサービスへの需要の弾力性を高めることであったりする。しかし、基本的には、これは官僚の過大サービス供給をなくしはしない。

これに対してブレトンとウィントロブは、官僚機構の内部における交換のメカニズム（市場を通じる私的取引）と競争的メカニズムの可能性を追求した。すなわち、上司と部下の関係は、一般に交換と取引の原理に支配されているとみなされる。すなわち、上司は部下から服従を買っているのであり、部下同士は互いに競争的關係にある、とみなすことができる。このように考えたとして、どんな場合に効率的なサービス供給がもたらされるか、また、どんな場合に不効率か、という問題が出てくる。

このメカニズムを補完するために、彼らは三つの基本概念を用いる。第1はトラストの概念であり、第2は選択的行動、そして第3は官僚間競争である。まず、最初にこれら基本概念から検討してみよう。ブレトンとウィントロブは、官僚機構における交換のメカニズムを重視する。特に上司 superior と部下 subordinate の間の命令と服従の関係を交換になぞらえて分析する。上司は、官僚サービスの実行を命令し、部下はそれにしたがう。経済学における基本概念の一つは交換であり、交換が成り立つためには所有権の存在を必要とする。所有権は、法あるいは法的規制によって維持される。上司と部下との間の交換も、所有権の上に成り立つ。しかし、この場合の所有権は法によって維持されるものではない。それに代って、組織内部における交換を成り立たせているものがトラストである。ではトラストとはどういうものか。いま、上役Aと部下Bが居るとする。BがAに対して実行することを約束した事について、Aがその実行を確信するとき、AはBを信任 trust しているといえる。ここでは実行すべきことについて法的強制はない。Bが提供する仕事あるいは労働又は情報等は、Bが所有しているものである。しかし、これは法的に保護されているものではない。法的規制がなくとも、AとBが互いに取引することを可能にする。このAとBのような結びつきが、ネットワークを形成する。これをマーケットのアナロジーと見做しうる。そしてトラストが、通常取引における所有権の法的保護のアナロジーである。

第2の概念は選択的行動である。部下が提供するサービスの中には、地位と結びついて職務上定められた労働サービスと、インフォーマルな労働サービスとがある。このインフォーマルな部分については、部下の仕事ぶりは、効率的

でもありうるし、逆に怠慢とか秘密の漏えいというマイナスの行為もある。このインフォーマルな行動について効率的行動と非効率的行動との間に選択の可能性がある。

第3は、官僚間のなわばり競争、仕事を自分のほうにひきよせようとする競争である。これは、官僚機構の中に競争的要素を持ち込む²⁰⁾。

ブレトンとウィントロブがとりあげている官僚は、一面で上司 superior であり、他面で部下 subordinate であるという性格をもっている。一つの組織が N 段階の階層を持っているとすれば、トップとボトムの間に $(N-2)$ 段階ある。意思決定者はここでは官僚ではなく、政治家であり、企業であれば経営者である。したがって筆者がこれまで経営者を官僚になぞらえていたのは、株主を意思決定者と見做した場合である。その場合、従業員は下級公務員になぞらえられる。ブレトンとウィントロブが扱っている官僚は、その点でもう少し広い概念と言っているであろう。すなわち、三段階の構造における中間段階を官僚と言い、最高段階は政治家や経営者であって、ニスカネンの用語で言うスポンサーである。

ブレトン等は次のように述べる。「官僚組織の本質的な傾向は、形式的、制度的に規定された規則、権利、義務がポジションにとって重要であり、個人にとって重要なわけではない、ということに見出せる。」²¹⁾ それらの規則とか権利、義務は、職階性の給与体系に照応する。

ところで、彼らが強調するのは、このような形式的、制度的に定められた職務が、通常の労働サービスであり、実際の労働サービスは、こうしたフォーマルな労働サービス以外のインフォーマルな部分を含む。

生産の理論における通常の費用曲線は、フォーマルな労働サービスを前提としたものであ

る。これに加えてインフォーマルな労働サービスの部分があって、これは費用曲線をシフトさせる要因として作用する。したがって、この考え方のもとでは生産関数の中に、資本、労働という要素の他に、いわば組織的要因が加わることになる。これは、ライベンシュタインの X 効率を高めるような性質のものであれば、平均費用曲線を下方へシフトさせるであろうし、逆にインフォーマルな労働が非効率的であれば、費用曲線を上方へシフトさせることになる。

インフォーマルな労働が効率的か、非効率的かは、官僚の選択の問題である。これが選択的行動 selective behavior である。では、効率的行動を選択するか非効率的行動を選択するかは、何に依存するであろうか。ブレトンとウィントロブによると、それがトラストの量や分布の問題である。鍵となる変数は縦のトラスト vertical trust (T_V) と、横のトラスト horizontal trust (T_H) の二つである。 T_V は効率的行動につながり、 T_H は非効率的な行動につながる。通常、組織において、従業員に効率的行動をとらしめるために、モニタリングコストを要する。行動が効率的かどうかは、一つはモニタリングコストに依存するが、これに加えて、 T_V/T_H が選択的行動に影響する。 T_V/T_H が大きいほど効率的行動の頻度が高い。

生産性は、 T_V/T_H の増加関数と見做しうる。ブレトン等によると、生産性は T_V, T_H の伸び率だけでなく、その水準にも依存する。なぜなら、 T_V の水準が高ければ、企業特殊的 (firm-specific) な技術の蓄積も大きい。それは又、技術変化への適合をスムーズにする。 T_H は、新技術の導入に反対するように作用する。したがって、 T_H が小さいほど、技術変化を妨げる力も小さい²²⁾。

では、 T_V の大きさは、何で表示しうるか。ブレトン等は、次の4つの指標を挙げる。すな

20) この3つの基本概念については、同書 chapt. 1 に要約されている。trust のより詳しい性質については chapt. 3 参照。

21) *ibid.*, p. 31.

22) 以上の論理構成は、同書, Chapt 3 において展開されているが、 T_V, T_H の関係については、Chapt. 7 においてより詳しく論じられる。

わち、①昇進、②転職、③報酬、特に契約賃金以外の報酬（日本でいえばボーナス）、④上司と部下の数の比、この4つである。転職については、下位の者の転職と、上司の層の転職のそれぞれ2つの指標に分けて考えうる²³⁾。

以上の指標が T_V に、したがって生産性に影響する仕方についてブレトン等は次のように結論づける²⁴⁾。昇進の頻度を P とする。 P が高いほど T_V は高まる。官僚は T_H を強める代りに T_V を高める。かくて $\partial T_V / \partial P > 0$, $\partial T_H / \partial P < 0$ である。つまり、上司との交流をいっそう強めようとする。かくて $\partial (T_V / T_H) / \partial P > 0$ 、生産性を Q とすると、 $\partial Q / \partial P > 0$ である。

ところで、昇進の頻度を高めると、管理費用をそれだけ増大させる。管理費用を C とすると、 $\partial C / \partial P > 0$, C は昇進のコストといえる。生産性増大型の昇進効果が逡減すると考えると、

$$\partial^2 C / \partial P^2 < 0$$

かくて、最適な昇進レベルは

$$\partial Q / \partial P = \partial C / \partial P$$

である。

第2の要因は報酬の臨時的部分である。これを PE とする。ボーナスにも、自動的に決まる部分と、恣意的、政策的に動かさうの部分とがある。日本では、公務員賃金の場合はほとんど自動的に決まる。重要なのは恣意的な部分である。これについては

$$\partial T_V / \partial PE > 0$$

の関係がある。したがって $\partial Q / \partial PE > 0$

第3の変数は、転職 X である。 X の増加は上下の間の将来の予想取引を減らす。また仲間うちでの予想取引を減少させる。かくて、

$$\partial T_H / \partial X < 0, \partial T_V / \partial X < 0$$

かくして、 T_V / T_H は不変と見做してよい。かくて生産性に影響するのは、他の要因による。

23) 上位者の転職と下位者の転職をそれぞれ分けると、 T_V に影響する要因は5つである。Chapt, 7 参照。

24) *ibid.*, pp. 132-140.

すでに選択的行動が効率的な状態にあるなら、転職率の増加は、かえって生産性を下落させる。逆に、選択的行動が非効率的 (T_V が低いなど) であるならば、転職率の増加は、生産性を高める方向に作用する。

$$\partial Q / \partial X > 0$$

転職の中でも、上位レベルの転職は、上司と部下の交流を弱める。上位レベルの転職を X_A とすると

$$\partial T_V / \partial X_A < 0$$

他方、部下間の結びつきについても、 X_A の増大は同様の影響を与えるであろう。

$$\partial T_H / \partial X_A < 0$$

したがって、上位レベルの転職率の動向も、下位レベルのそれとも効果は同様である。

もう一つの変数は上下の比率であり、一人の上司が多数の部下を持つ場合と少数しか持たない場合でどう違うかが問題である。この点については、ブレトン等は、上司一人当たり部下が少ないほど T_V を高めると考えている。特に日本の企業の場合、階層段階が多く、それだけ一人の上司当たりの部下の数は少ない。これがかえって T_V を高めているとみるのである。

ブレトン等の議論の特徴は、組織内部の要因が生産性に影響するという点を強調していることであり、従来の新古典派の生産関数における投入要素のうちに、組織的要因を含めるべきである、と考えている点にある。そして組織的要因が、生産性を高める方向に作用するかその反対であるかを、組織を構成する成員の選択的行動に求め、いずれを選択するかを決めるものとして、トラストの規模や分布に求めている。組織内部における労働サービスの提供は、上下における命令と服従の関係で行われるが、それを市場になぞらえて、上下関係の取引と見做すのである。取引は通常、所有権の移転をともしない。したがってこの所有権は法的に保護されていなければならない。しかるに、組織内部における取引の場合、フォーマルに定められた職務の遂行に関しては、制度的に義務づけが与えら

れていると見做しうるが、インフォーマルな労働サービスについては、法的に規制されたものがない。そこで上司が望むところを部下が実行するかどうかは、法的規制の問題ではなく、信頼の問題である。この信頼に相当するものがトラストである。このトラストの蓄積や分布が、組織の効率に影響を与える。そしてブレトン等は、この点について日本の企業が最も理想型に近いとみるわけであり、日本企業を官僚制のイデオロギクスである、と考えるのである。そこで次に、日本の企業組織及び日本型官僚制の特徴と問題点を、ブレトン等の議論を参考にしながら考察してみよう。

5 日本型官僚制の特徴

これまで企業組織と官僚組織を比較しながら、企業の理論をこれに対応させ、官僚組織及び官僚行動の特質を分析してきた。企業の理論について、青木氏は独特の理論を展開させたが、それは多分に日本企業を意識してのことであった。そこでは、経営者は、株主と従業員の間の組織収益の配分における交渉ゲームの調停者の役割を果たすものと位置づけられていた。しかし、筆者のみるところでは、株主、経営者、従業員の三者とならべた場合、わが国では経営者と従業員との同質性、連続性をはるかに強い。官僚制を考えた場合には、これにもう一つの連続性が加わる。すなわち、政府が交代しても官僚は大きく変わらない、という点である。この場合の官僚は事務次官までを含めて考えている。この連続性は、組織内部の同質性、連続性と軌を一にしている。たとえば、アメリカにおけるホワイトハウスのスタッフは官僚である。しかし、それは国家公務員として大学を卒業して以来長期にわたって公務に従事してきたものから成る、というわけではない。大統領によって任命され、外部から登用されることが多い。その意味で、上級官僚は官僚組織よりも政府により近いかもしれない。これに対してわが国で

は、企業における経営者も、官僚機構における上級官僚も、すべてその組織の中で、下から上がってきたものである。このような同質性、連続性にわが国組織の特徴がある。

ここでは特に、同質性に焦点をあてて考察してみよう。ドーアはかつて、日立製作所と英国の電気メーカー、イングリッシュエレクトリックを比較し、日英の企業組織の違いをいくつか示した²⁵⁾。その中の一つは、階層構造である。トップから末端までの階層数が、日立の場合は16段階、イングリッシュエレクトリックは7段階であって、これは日英企業の組織構造の違いを典型的にあらわしている。階層数が多いということは、一見ピラミッド型の社会構造を示しているようにみえるが、しかし、それだけ昇進の機会が多いことを意味する。

また、上司一人当たりの部下の数は、日本が16人、英国が35人である。このことは、階層数が多いことと関連している。ブレトン等は、こうしたデータがいずれも T_v の増加にプラスに作用すると考えるのである。ブレトン等が日本企業を官僚制の理想型（効率的行動を選択する条件が整っているという意味で）とみる理由は、これ以外にもある。たとえば、ボーナスのような伸縮的な報酬部分が存在することもその一つである。さらにまた、退職金制度、各種の企業内福祉も、 T_v を高めるのに役立つ。

これらの中で、階層段階数のみに限定して考えてみよう。トップからボトムまでの連続性というのは、実際に連続しているという意味と、意識の上での連続性という意味の二つを含んでいる。大部分の従業員にとっては、上位階層は無関係であるが、それにもかかわらず意識の上で連続している、あるいは同質と見做しているのは、社長が社員と一緒に社員食堂で食事をする、といった行動もさることながら、大部分の

25) R. Dore, *British Factory-Japanese Factory ; The Origins of National Diversity in Industrial Relation*, University of California Press, 1973.

従業員が定年までの間になんらかの管理職につく、言いかえれば部下をもつ立場に立つということである。もし階層が2段階しかなければ、そこから二つの階級が分かれるだろう。しかし階層数が多ければ、すべての従業員は何段階か上の位置に昇る。

官僚の場合も民間企業の場合も、わが国ではキャリアと呼ばれるエリートコース組と、ノンキャリアという非エリート層がある。この区分けは官僚ほど強い。民間企業の場合は、もっと同質的である。職階の段階が多いと、キャリア組とノンキャリア組が共存する（重なり合う）役職がいくつかできる。たとえば、主任、係長、課長補佐といった役職がそうであり、課長補佐には、30代のエリートと、定年間近のノンキャリアが課長をはさんで机を並べている、ということがしばしばある。

日本の場合、新入のエリート社員、又はエリート官僚候補生は、年配のノンキャリアから仕事を教わるし、ある期間は部下として仕える。このように重なり合う部分が多いことが、わが国において組織構造を内部的に同質にする。もちろん、階層数が多いことが非効率性の原因となっている、という面もあるが、他面で、同質性が日本企業あるいは日本の官僚組織にさまざまなプラス面を与えていることも事実であろう。

同質性、あるいは連続性の意義は、トップから末端までつながっているところにある。したがって企業組織についていえば、経営者は株主よりは従業員とより密接につながる。たしかに経営者は株主総会で認知されていなければならないが、基本的には、従業員から昇りつめた者である。この傾向は、官僚機構にもその他の組織にも共通して見出せる。たとえば協同組合組織を例にとると、農協ならば農家から選ばれた組合長が運営の責任者であり、生協ならば消費者の総代から選ばれた理事会が運営の責任を持ち、そこから理事長が選ばれる。しかし、実際に動かしているのは、職員の中から昇進して任

命された専務理事である。これは各種の法人にも共通していえる。これは、わが国がテクノクラート支配型社会であることを示している。

従業員出身者はプロでありテクノクラートであるが、市民代表や農家代表はアマチュアである。形式上はアマチュアが理事会を構成するとしても、実質的に動かすのはテクノクラート出身の専務理事、ということになる。

デモクラシーの原理は、アマチュアが政治においても権限を持ちうるところにある。この原理は、おそらく司法制度にも生かされている。すなわち陪審制度がそれである。市民の良識が意思決定の重要な役割を果たす。しかし、わが国ではこうしたアマチュアの市民の良識に対する信頼感が薄く、専門家への信頼が強い。企業経営における専門家は、その企業の中で育った経営者であり、他の世界からの良識の代表ではない。政治も同様である。

これは、官僚行動を効率的にするかもしれないが、他方、官僚の独占性をいっそう強める。すなわち、縦の連続性、同質性は、ブレトン等のいう T_v を高め、官僚に効率的行動を選択させるけれども、他方、テクノクラート支配をいっそう強めることによって、官僚の独占的支配力をいっそう強めるように作用する。

しかしながら、日本型官僚制と政治機構を考えたときにもう一つ注意すべき問題がある。それは、政府と官僚の関係である。わが国の政府は、与党自民党によってこれまで30年もの間独占されてきた。自民党は各種の派閥を含む小政党の集合といった性質を持っているが、その主流は官僚 OB である。彼等は官僚の経験を持っているという意味で、官僚に対して影響力が強い。そのみならず、与党の期間がながいことから、政治家が経験を積んで情報能力を持つに至っている。その結果、官僚の実質的主導性が薄らいできたことが指摘されている。

最近、官僚の主導性が弱まった理由として、財政の制約等による政策遂行の余地が少なくなったことと同時に、与党が情報能力を持つよう

になったこともその一つに挙げられる。これは政府と官僚の交渉能力の問題を考える上で重要な示唆を与える。

しかし、大事なことは、情報能力、政策形成能力を持っているのは与党であり、その主流は

官僚・OB であって、その意味では、与党と官僚機構が同質的につながっている、という点である（少なくとも国政レベルでは）。これが政治機構のあり方としてどんな意味をもつか、という点については、又、他日を期したい。