

公的計画主体の組織構造に関する研究*—既往研究の概略とモデル分析の要点—

On The Organization of Public Planning Agency*-Literature Review and Preparation for model building-

上田孝行**, 岡田雅美***, 田川佳孝****

By Takayuki UEDA**, Masami OKADA***, Yoshitaka TAGAWA****

1. はじめに

現在の公共事業計画は行政主導型で進められており、様々な問題点が生じているとの批判が極めて多数なされている。例えば、公共事業の部門間配分、地域間配分、補助金等の財源制度の問題から審議会の役割なども含めた社会的意思決定プロセスにいたるまで、ほとんどあらゆる側面について問題([1],[2],[3],[4],[5],[6],[7])が列挙されているといえる。国民経済的にも公的部門のシェアが拡大した今日、それを管理する機構内部の官僚は、公共的意思決定に影響する主体として無視することはできなくなっている([8])。行政システムに関する研究は政治・経済学の分野で盛んに行われているが、1960年代後半までは、経済学の領域でさえも、官僚の行動に関する研究はほとんど取り扱われていなかった。しかし、実際には、官僚たちが政策の企画立案にあたっては政党や議会内および政治的圧力団体の利害対立を調整し、政策の執行にあたっては民間の利害を調整する中で、政治の行政化と官僚の政治化によって議会と行政府の依存関係が増大していると([9])言われる。それゆえ、近年では官僚の行動に着目した研究が盛んに行われるようになってきた。既存の研究では、財政政策に関する研究が多く、そこでは、階層的構造や官僚の裁量性による情報の湾曲など官僚システムにみられる非効率性が問題とされている。本研究では、公的計画主体の組織的な意思決定者を官僚と呼び、ある組織構造や情報構造のもとでの官僚個人の行動と、その結果として生じる官僚システムの特性をゲーム理論のアプローチから明確にし、官僚システムの効率性を評価することを目的としている。

特に、官僚の持つ情報にリスクがある場合に起こりやすい横並び行動(Herd Behavior)に着目し、それと官僚システムの効率性の関係について分析することを意図している。本稿では、そのような方向での研究の第一段階として、まずは、これまでの関連研究を整理し、次に、本研究で目指すモデル分析の要点について紹介する。

2. 既存の研究の整理

2.1 政治・行政学からみた規範的官僚論

政治・行政学の分野では政策決定に関する既存の研究は多く、そこでは官僚の行動を考慮した制度分析([9],[10],[11],[12],[13])も行われている。しかし、小林([14])なども指摘するように、それらは伝統的には規範論を展開しており、現実の官僚システムを分析するよりも、そのあるべき姿の道徳的な「べき」論に陥っている。従って、現実に存在しないシステムの議論に終わっているといえる。ここでは、それらの規範的官僚論については他の文献に譲り省略する。

2.2 官僚行動の経済学的モデル

官僚制に関する古典的定式化は、Max Weber に代表される。Weberは官僚制を合理的組織として定義するのではなく、人々が自らの行動に独自の合理性の基準を適用する組織として定義している([15],[16])。公共選択論における A. Downs や G. Tullock の初期の試みの中に、合理的な官僚像は個人的かつ利己的な効用に動機づけられているという主張が見られる([8])。Downsは公共部門が過小になる傾向のあることを示唆しており([15])、政府機構の主要な特徴は公共サービスの非市場性にあるとしている。また、Tullock は、官僚は利他的な動機に基づく公共の福祉のみならず、威信、特権、所得、安全などの利己的動機からも便益を受けるため、多数決ルール

* キーワーズ：計画基礎論、計画手法論、システム分析、財源・制度論

** 正員、工博、岐阜大学助教授 工学部土木工学科
(岐阜市柳戸 1-1, TEL 058-293-2447, FAX 058-230-1248)

*** 学生員、岐阜大学大学院工学研究科 博士前期課程

**** 学生員、岐阜大学工学部土木工学科

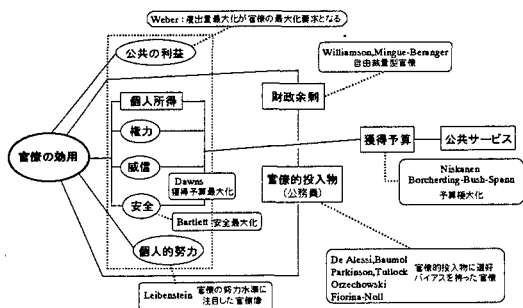


図-1 官僚の行動誘因

(図中の人名はそれらを扱った研究者、詳細は参考文献[15]参照)のもとでは政府規模が過大になると論じた[8]。公共選択の立場から公共財供給者における自己の効用最大化にも官僚の行動誘因を求めてモデル化したのが *Niskanen* である。官僚の効用(図-1)はすべて官僚が獲得した予算の増加関数であるならば官僚は予算最大化行動をとること、公共サービスの価格や費用に対して官僚が強力な独占力を有するという2点を仮定し、官僚の予算最大化行動は公共サービス供給量の最大化になることから、社会的最適水準をはるかに超える産出量を極小費用で生産することを示した[8],[14],[17],[19],[20],[21])。Williamson は、新古典派的企業の理論から経営者の自由裁量的行動に注目し、財政余剰の一部を経営者に有利な用途(スタッフと関連費用)に使用する機会があり[25]、その用途から効用を得るとしている。その結果として、費用もスタッフも利潤極大化企業のものより大きくなるという官僚的浪費がこのモデルには結合されている[21]。Migue' = Be' langer のモデルでも官僚の強力な独占力が仮定されているが、公共サービス供給量と裁量的な財政余剰から組合わされる効用関数に従う行動を分析している[8],[14],[15],[18],[19],[21])。従って、官僚の効用を最大化する予算規模と公共サービス供給量は最適点よりも過大であるが、*Niskanen* モデルに比べて小さくなっている。

上記のような、予算額、公共サービス供給量決定問題を扱う既存のモデルにおいては、官僚行動が官僚自身の効用最大化に基づいている限り、住民の望む最適量から乖離が生じるのは当然であるといえる。

2.3 階統的構造に着目したモデル

官僚組織の意思決定構造は、ヒエラルキー的(階

統的)意思決定システムとなっている。ヒエラルキーとは、上部から下部までの一連の命令関係が厳格に定められているもの、すなわちピラミッド構造と垂直的分化を持つものとして定義される。この階統制の上から下へ流れる情報は命令として、下から上へ流れる情報は報告として特徴づけられる([21])。

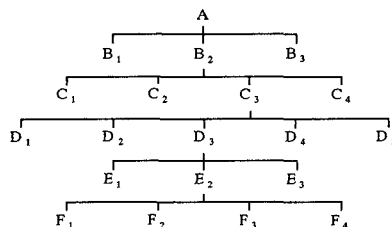


図-2 階統的組織構造の例

例えば、ある部署のトップに位置する A が、その時利用できる情報に基づいてある政策を実施しようと決定する。しかし、A は他にも考慮すべき政策をたくさん抱えているため、その政策の細部は部下 B に委任する。部下 B は A からの支持に自らの裁量権の範囲内で内容を具体化し、それ以上の細部はその政策を自らの部下である C の裁量に任せて彼に委任する。このような委任が繰り返されることにより、実際に遂行する F レベルでは、当初 A が意図したものよりも極めて具体的に特定化された政策、場合によっては意図したのとは大いに異なった政策として実施される。この情報交換過程において、それぞれの職員はその命令の解釈に対してかなりの裁量権を発揮し、自分の目的に有利なように意図的な歪曲を行っている[22],[23])。従って、階統的構造が顕著な官僚機構ではトップの官僚が発する命令の有効性が著しく損なわれ、組織内部の効率性の低下が見られる。このような、階統的構造による組織の効率性を経済学的に分析したのが *Beckmann* であり、階層の数やポストの数などから情報の損失程度を分析し、最適な組織構造を提案している[24])。

3. 組織構造・情報構造を考慮したモデルの提案

従来の独占、権威、命令の官僚機構のモデルとは正反対に、*Breton = Wintrobe* は、政治家が官僚の予算最大化をチェックする機能を考慮したモデルを提案し[14]、部下の上司に対する選択的行動、官僚的競争という諸要素を取り入れたことで、予算過程の

分析にゲーム論的接近を試みた([8])。しかし、組織内部における競争モデルを重視しているにも関わらず、組織構造については明確に定義されていない([21])。本来なら、官僚機構のように組織構造が複雑であれば官僚の行動も多様化するはずであるが、実際には限られた行動しか選択されず、官僚の横並び行動が発生していると考えられる。そこで、本研究では *Scharfstein = Stein*([25])のモデルを参考に多段階ベイジアン・ゲーム([26])を用いて官僚の横並び行動(Herd Behavior)が発生するモデルを提案する。

3.1 横並び行動と評判

多くの経済的な状況において、経済主体の行動は他の主体の行動の観察結果に大きく影響される。その典型的な例([27],[28])として、投資活動、ファッション、技術の選択、企業経営者の行動([29],[30],[31],[32],[33])など、様々な状況における横並び行動を挙げることができる。官僚機構は公共事業を行う上での主要な計画主体であり、官僚が政策を実行する(公共投資を行う)ことは経営者が投資活動をするのと同様の行動と見ることができる。官僚システムにおいては、その階層的構造の性質から政策に対する決定権の分権化がはっきりしており、関連部署同士の交渉による利害調整が行われる([10])。利害調整に関わる官僚は、自らの部署に少しでも有利になるように、相手の出方を予測して行動を選択する。官僚は選択の結果がどのようなものであろうと、ある評価者に対して、自らが高い能力の持ち主であると信じさせようとする。そのような高い評判を得られたならば、より高いポストへの昇進が可能になり、それに付随する賃金の上昇、権力の増大等、官僚の効用の構成要素を満足させることになる。このとき、ある情報構造や組織構造のもとでは、他の官僚と同じ行動をとり続けようとする横並び行動が発生する。さらに、多数が選択している行動を選択すれば利得関数が高くなることから横並び行動は繰り返され、進化論的ゲーム論の文脈での分析も可能になると考えられる([35],[36])。

3.2 評判の対象(シグナルの送り先)

官僚がある政策決定を行う場合、自分の評価を決定する人物に対してその功績をアピールしようとする。

その対象となる相手は、その官僚の地位によって異なり、またその目的も異なる。まず、「官僚の人事を決めるのは評判の一語につきる」「機会と上司こそが官僚の運命を決める」([36])という指摘に基づけば、官僚達はより高いポストに昇進したいという目的から、自分の能力を直接評価する上司に対する評判を高めようとする。しかし、中級クラスの官僚になると、その功績を自らの管轄範囲である業界を対象としてアピールする。管轄範囲の業界内での評判が高くなると、業界内の利害調整が円滑に進められるだけでなく、退職後のいわゆる「天下り」による地位の確保に有利に働くからである。そして、上級クラスの官僚になると、政治家に対する評判を念頭におく場合も考えられる。官界から政界への転出などの行動が現実に見られることを考えれば、そのような想定も妥当であろう。

3.3 ゲームの構造の一例

ある官僚(C)がある政策を実行する際、前任者(A)や他の部署の官僚(D)の行動に影響を受けると仮定し、4人のプレーヤーによるゲームを考える。手は「改革を行う」と「改革を行わない」の2つであるとする。その場合、政策を行う現職の官僚同士の行動だけでなく、各々の前任者の行動も考慮した戦略となる(図-3)。

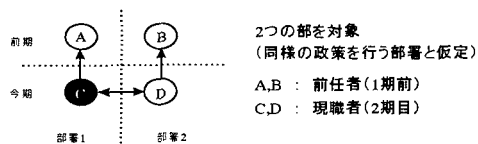


図-3

まず、ゲームの構造を単純にするため、前任者と現職者(AとCまたはBとD)のゲーム(ゲーム1)、また、部署1と部署2の現職者同士(CとD)のゲーム(ゲーム2)の2通りに分けて考える。どの官僚も政策を実行する前に世論情報(外部情報)を受け取るが、その情報が「改革を望む」というものであるか、「改革を望まない」というものであるかは、観察不可能な(本人にしかわからない)情報であると仮定する。

3.4 横並び行動と情報に基づく行動

ゲーム1では、必ず前任者であるAが先(第1期)に政策を実行するため、第2期に政策を実行するC

は、前任者の行動から第1期に得たであろう世論情報を推測することができる。したがって、官僚Aは自分の得た世論情報のみに依存して政策を決定し、官僚Cは自分の得た情報と、前任者の行動に依存して政策の方向性を決定する。ここで、各官僚の定性的な行動戦略を示す。(BとDのゲームも同様)

表 1 官僚の行動戦略(参考文献[26]参照)

官僚	戦略	
A	分離戦略	改革を望むという世論情報を受け取ったならば政策Rを選択し、改革を望まないという情報を受け取ったならば政策Nを選択。
A	一括戦略	世論情報に依存せず政策Nを選択。
C	分離戦略	前任者Aの行動に関わらず、改革を望むという世論情報を受け取ったならば政策Rを選択し、改革を望まないという世論情報を受け取ったならば政策Nを選択。
C	横並びの一括戦略	世論情報に関わらず、前任者Aと同じ行動を選択。
C	逆向きの一括戦略	世論情報に関わらず、前任者Aと異なる行動を選択。

この場合、評判を重視する前任者Aは必ず分離戦略を選択する。しかし、官僚Cがどちらを選択するかは、その戦略を選択したときの評判によって得られる効用(より高い地位を得られることの効用や、その地位に付随する給料など)の水準に依存し、その効用が0に近づくほど横並び行動が成立しやすくなる。

さらに、官僚Cが同僚Dの行動を推測しながら意思決定を行う場合、官僚Dも自らの前任者Bの行動を考慮した行動を選択するため、戦略はより複雑なものになる。

3.5 意思決定の順序の重要性

ゲーム1では、前任者が1期目に行動を選択し、後任者が2期目に行動を選択するため、意思決定を行う順序について考慮する必要はない。しかし、ゲーム2のように同期に意思決定を行う場合、その選択順序によって戦略が変化する。情報が不完備であり、自分の得る利得(評判)に少しでもリスクがある場合には、他人の行動を観察できるため、後手になる方が良い条件の下で行動を決定することができる([37],[38],[39])。従って、先手になる側にとって不利にならないよう、何らかのルールを設定する必要がある。

4. おわりに

官僚システムの効率性を検討するにあたり、既存の研究を整理した。既存の経済モデルでは、官僚個

人の効用最大化から官僚の行動を説明しているが、その組織構造や情報構造については明確にはされていない。本研究では、官僚システムの組織構造や情報構造が官僚の意思決定に与える影響を分析するため、多段階ベイジアンゲームによる官僚行動モデルの提案を行うものである。現在、そのモデル作成に取り組んでいる最中であり、この提案に沿うようなモデルを講演時に発表する予定である。

【参考文献】

- [1] 吉田和男：官僚集権からの脱出，読売新聞社，1993；
- [2] 屋山太郎：官僚亡国論，新潮社，1993；
- [3] 久慈力：建設省の大罪 汚職と乱開発の現況，三一書房，1994；
- [4] 渡辺勝一：民主主義は究極の制度か，河出書房新社，1996；
- [5] 山田宏・中田宏・長浜博行：ニュージーランド行革物語 国家を民営した国，PHP 研究所，1996；
- [6] 日本経済新聞社編：官僚 軋む巨大権力，日本経済新聞社，1994；
- [7] 岸田秀：官僚病の起源，新書館，1997；
- [8] 加藤寛：官僚主導国家の失敗，東洋経済新報社，1997；
- [9] 奥野(藤原)正寛著，貝塚啓明・金本良嗣編：日本の財政システム—制度設計の構想—，東京大学出版会，pp.159-164. 1994；
- [10] 青木昌彦：日本経済の制度分析—情報・インセンティブ・交渉ゲーム，筑摩書房，pp.267-284. 1992；
- [11] 宮川公男：政策科学入門，東洋経済新報社，1995；
- [12] 永久寿夫：ゲーム理論の政治経済学—選挙制度と防衛政策，PHP 研究所，1995. pp.65-88；
- [13] 大嶽秀夫：政策過程，東京大学出版会，1990；
- [14] 小林良彰：公共選択，東京大学出版会，1988. pp.163；
- [15] 寺元博美：公共支出の経済分析，成文堂，pp.39-44. 1985；
- [16] 田中宏：国家と権力の経済理論，慶應義塾大学法学研究会，1996；
- [17] William A. Niskanen, Jr.: Bureaucracy and Public Economics, Edward Elgar Publishing Limited, 1994. pp.15；
- [18] 井堀利宏：公共経済の理論，有斐閣，1996；
- [19] 柴田弘文、柴田愛子：予算過程の「見えざる手」，公共選択の研究，第27号，1996. pp.4-23；
- [20] 妹尾芳彦：経済政策と政府の役割，有斐閣，1986；
- [21] 西川宏：公的意決定の構造と効率，啓文社，pp.159-169. 1994；
- [22] 岡部鐵男：企業競争と経営戦略，(財)九州大学出版会，1991. pp.189-198；
- [23] 齋藤誠：新しいマクロ経済学，有斐閣，1996；
- [24] Martin J. Beckmann: Tinbergen Lectures on Organization Theory, Springer-Verlag, 1988；
- [25] Scharfstein, D., and J. Stein, "Herd Behavior and Investment", *American Economic Review*, 80, pp.465-479, 1990；
- [26] 玉田康成：情報とゲームの理論，三菱経済研究所，pp.137-155. 1996；
- [27] Banerjee, A.: "A Simple Model of Herd Behavior", *Quarterly Journal of Economics*, 107, 1992. pp.797-817；
- [28] Bikchandani, Hirshleifer, and Welch: "A Theory of Fads, Fashion, Custom and Cultural Change as Information Cascades", *Journal of Political Economy*, 100, 1992. pp.992-1026；
- [29] Crawford, V., and J. Sobel: "Strategic Information Transmission", *Econometrica*, 50, 1982. pp.1431-1451；
- [30] Farrell, J., and R. Gibbons: "Cheap Talk about Specific Investment", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11, 1995. pp.313-334；
- [31] 吉田和男・解明：日本型経営システム，東洋経済新報社，1996；
- [32] 青木昌彦：現代の企業，岩波書店，1984；
- [33] Avinash K. Dixit: The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, The MIT Press, 1996；
- [34] 青木昌彦・奥野(藤原)正寛編：経済システムの比較制度分析，東京大学出版会，1996；
- [35] スロウイン・エッゲルトソン著・竹下公視訳：制度の経済学，見洋書房，1996；
- [36] 生田忠秀：ニッポン官僚よどこへ行く，日本放送出版協会，1992；
- [37] 松村敏弘著、浅子和美・大瀬雅之編：現代マクロ経済動学，東京大学出版会，pp.107-129. 1997；
- [38] 池田信夫：情報通信革命と日本企業，NTT 出版社，1997；
- [39] 柳川範之：不完全契約理論の基礎，三菱経済研究所，1995