

官僚組織における人材配置

—人事の経済学の視点—

小 嶋 健 太

I はじめに

規制緩和による自由な市場競争の促進が近年の世界的な潮流になっているとしても、政府の果たす役割を無視することはできない。とりわけ、政策の立案や執行を担う官僚組織は、国家全体のパフォーマンスを左右する重要な部門である。わが国の官僚組織に対しては、かつては、戦後の高度経済成長を主導した非常に能力の高い集団であるという肯定的な評価がなされていた¹⁾。しかしながら、バブル崩壊を境に、官僚組織は現代の経済的な非効率性の大きな要因であるとまで言われることが多くなり、官僚に対する国民の目もより厳しくなっている。中には、汚職や官製談合、同一個人の複数回にわたる天下りといった官僚のスキャンダルが明らかになるたびに、すべての官僚が倫理観に欠けているかのような批判や官僚個人のモラルに訴える指摘がジャーナリズムを中心に見受けられる。

官僚組織を経済学の視点で見るならば、この組織がいかにうまく機能するかを官僚個人の問題に帰着させるのは妥当ではない。個々の官僚がある行動をとるのは、その行動をとるように仕向ける何らかの仕組みが存在しているからであるという考え方に依拠し、官僚個人を取り巻く制度や慣行が個人のインセンティブにどのような影響を与えるのかという問題を考える必要があ

1) このような議論は、Johnson (1982) に代表される。

る。日本の行政組織は省庁再編や行政改革によりいくつかの改編を経験しているが、その内部のシステム自体は戦後から劇的な変化を遂げてきたとは言えない。特に、官僚の採用、技能形成、評価、選抜、昇進や昇給を含む報酬体系、退職管理といった一連の人事制度や慣行は、抜本的な改革の必要性が叫ばれながら、給与の削減や一時的な天下り規制など近視眼的で緩やかな変化にとどまっている²⁾。日本の官僚組織に対する評価がプラスからマイナスに逆転したのは、個々の官僚のインセンティブに影響を与える人事制度や慣行が経済社会環境の大きな変化に追い付いていないからだと考えられる³⁾。

本稿は、中央政府において主に政策の企画立案に従事している「キャリア官僚」⁴⁾と呼ばれる国家公務員の人的資源管理について、人事の経済学の視点から議論するものである。官僚組織は企業組織とは異なる特徴を持ち、成果に応じて報酬を支払うという直接的なインセンティブを官僚に与えることが困難な組織であるとされる。短期的には官僚に対するインセンティブは弱いものとなるため、長期的な雇用関係を前提とする昇進や異動といった人材の配置が官僚組織においてはより重要な役割を果たす。このことから、官僚組織における人的資源管理は企業におけるそれとはある程度異なった特徴を

2) 2013年11月5日に公務員制度改革関連法案が閣議決定された。この法案には、省庁の幹部人事を一元的に管理する「内閣人事局」を新設し、審議官級以上の幹部の人事を官邸主導で決定することが盛り込まれている。もし法案が成立すれば省庁の人事に官邸が関与する範囲が拡大することになるが、この制度改革が今後の官僚組織に与える影響は注目に値する。

3) Tsuneki (2012) は、官僚組織における人的資源の養成システムのあり方について経済学的な分析が十分になされてこなかったと指摘し、そのシステムがうまく機能するかどうかは政治的な条件のみならず社会経済的な条件にも依存すると論じている。そのうえで、自民党一党支配の下で確立した現在の日本の官僚機構は時代の要請から乖離しており、根本的な変革が必要になっていると主張している。赤井 (2006) は行政組織が生み出す非効率性とガバナンスの欠如について理論と実証の両面から丁寧な分析を行っているが、官民の役割分担に分析の焦点を当てているため、官僚組織内部の人事制度には切り込んでいない。

4) 「キャリア官僚」の明確な定義は存在しないが、国家公務員上級甲種試験や後の国家公務員Ⅰ種試験（現在では、国家公務員総合職試験に改称されている）に合格し中央省庁に採用された事務官を指すのが一般的である。本稿で用いている「官僚」は「キャリア官僚」と同義である。

持つと推測される。しかしながら、官僚組織における人事制度や慣行とインセンティブについての定量的分析に基づいた事実は、いまだ数少ないのが現状である。本稿では個人の組織内における昇進や異動の結果としてのキャリアに焦点を当て、既存文献のレビューを通じて、官僚組織における昇進と異動についてどこまで明らかになっているかを企業と比較しながら整理する。さらに、そのような人事制度や慣行の経済合理性が人事の経済学で発展してきた理論によりどの程度説明できるかを議論する。

本稿の構成は以下のとおりである。次のⅡ節で、企業におけるホワイトカラーの人材配置に関する定型化された事実と、それらの理論的な裏付けを説明する。Ⅲ節で政府組織の特徴を議論した後、Ⅳ節で日本の官僚組織における人材配置について明らかになっている事実を整理し、Ⅱ節で挙げた理論でどの程度説明できるかを議論する。最後に、Ⅴ節でまとめと今後の研究の方向性を述べる。

Ⅱ 企業におけるキャリア

1. 定型化された事実

企業組織内で形成されるキャリアには2つの側面がある。1つは「キャリアの縦」、すなわち上位ランクの役職への昇進である。ホワイトカラーの昇進については、主に人事データを用いた実証分析により定型化された事実が明らかになっている。それは、早い昇進 (fast track) と遅い昇進 (late promotion) の2種類の昇進パターンが観察されるということである。例外はあるものの、基本的には早い昇進はアメリカ企業の特徴で、遅い昇進は日本企業の特徴であるとされる。早い昇進とは、キャリアの初期に早く昇進した人ほどその後の昇進確率が高いということを表す。入社して数年ほどの初期の成果が将来に影響を与え続けるため、幹部候補の選抜はかなり早い段階から行われることになる⁵⁾。一方、遅い昇進のもとでは、キャリアの初期における

5) Rosenbaum (1984)、Baker et al. (1994a, b) が代表的である。Stewman and Konda (1983) は、組織内でどれだけポストが空席になるかという需要要因を考慮してい

処遇はほとんど変わらず、昇進スピードに差が出てくるのは入社して10~15年経過してからである。ただし、処遇の違いが表面化するのが遅いだけであって、実質的な選抜はそれよりも早い段階で仕事の割り当てや働きぶりの評価を通じて行われている可能性も指摘されている⁶⁾。

キャリアのもう1つの側面は「キャリアの横」、すなわち同一のランク内における水平的な異動である。ホワイトカラーの異動に関する文献は昇進に比べると非常に少なく、人事の経済学においても中心的なトピックとして扱われていない。しかしながら、日本企業における次の2点を定型化された事実として挙げるができる。1つは、日本企業では、頻繁に行われる異動や職場内訓練（OJT）によって蓄積された企業特長的な技能がアメリカ企業に比べて重視されるということである。もう1つは、ひとつの領域の中で関連のある職務を広く経験することを通じて、労働者は「幅広い専門性」を確立するということである。経営幹部は経理や営業といった主たる専門領域を持ちながら、企業を取り巻く環境の変化をはじめとするさまざまな不確実性に的確に対応していくことが求められる。異動を通じた多様な職務の経験が組織の意思決定を行うのに必要な技能の蓄積に貢献することは、異動の重要な役割のひとつである⁷⁾。

昇進と異動の関係については、文献の数はさらに限られるものの、日本企業において昇進スピードの違いが表面化する前から異動において格差が発生している可能性が指摘されている⁸⁾。最近では、多企業の長期にわたる詳細な人事データの分析により、どのような技能が経営幹部にとって重要とされているかが定量的に解明されつつある⁹⁾。

る。Ariga et al. (1999) は日本企業において早い昇進を見出している。

- 6) 花田 (1987) が代表的であり、ほかにも Pucik (1985)、若林 (1986)、小池 (1991)、松繁 (2000) などがある。
- 7) 小池 (1991, 2005)、今田・平田 (1995)、中村 (1995)、小池・猪木 (2002) などで、主にケーススタディやインタビューにより明らかにされてきた。
- 8) この指摘は、松繁 (1995, 2000)、梅崎 (1999)、上原 (2007) による。Ariga (2006) は部署の廃止や新設という需要側の側面を明示的に導入し、これが昇進や異動に大きな影響を与えていることを示している。

2. 昇進の役割に関する理論

企業内部の人事制度や慣行を扱った内部労働市場の理論には、膨大な数の業績が含まれる¹⁰⁾。昇進の役割に関する理論はインセンティブとラーニングの2つのアプローチに大別できる。インセンティブのアプローチでは昇進競争をトーナメントと捉える (Lazear and Rosen 1981)。賃金を労働者の成果に依存させなくても仕事のランクごとに定めておけば、労働者が努力すると相対的に高い評価を得て上位ランクへ昇進し高い賃金を獲得しやすくなるため、労働者は努力するインセンティブを持つ。昇進したときとしなかったときの賃金差が大きいほど、労働者の努力水準は大きくなる。このモデルは、昇進が大きな賃金の上昇を伴うという事実を説明している¹¹⁾。それだけではなく、管理者としてより大きな権限を行使できることなどの非金銭的な便益も昇進のインセンティブになるだろう。

ここで重要なことは昇進が相対的な業績評価に基づいているという点である。相対評価には、(i)成果を数値で測れなくても序列さえわかれば十分であるため、昇進の決定に必要な情報量が少ない (Lazear and Rosen 1981)、(ii)すべての労働者に共通して影響するショックによる報酬変動のリスクがない (Mookherjee 1984)、(iii)たとえ成果が立証不可能で雇用者による主観的な評価に基づいて昇進が決定される場合であっても、雇用者は労働者の十分高い成果を偽って昇進させないようにするインセンティブがない (Malcomson 1984)、というメリットがある。最後の点は、相対評価に基づく昇進が労働者だけではなく雇用者のモラルハザードを解決する手段にもなりうることを

-
- 9) Frederiksen and Kato (2011) はデンマークでは企業内で蓄積された幅広い企業特殊的技能が幹部への昇進に有利であることを、Sasaki et al. (2012) は日本では経営資源を配分する技能が幹部にとって重要であることをそれぞれ示している。
 - 10) Gibbons (1998)、Gibbons and Waldman (1999a)、Lazear (1999)、Prendergast (1999)、Lazear and Oyer (2013)、Waldman (2013) は、この分野の優れたサーベイを提供している。Itoh (1991) は、日本企業の人的資源管理に関する定型化された事実とその理論的な裏付けを整理している。
 - 11) 昇進が大きな賃金上昇を伴うことは、Baker et al. (1994a, b) をはじめ多くの研究で示されている。

意味する。一方、相対評価のデメリットは、労働者がライバルの評価を下げようとして足の引っ張り合い（サボタージュ）をするインセンティブがあるということである（Lazear 1989）。

企業内での昇進競争は通常、1回限りのトーナメントではなく複数段階の競争から構成される。Meyer（1992）は、トーナメントのモデルに動学的な要素を取り入れ、早い昇進が合理的であることを示した。言い換えると、2回の競争からなるトーナメントの場合、2回目の競争のときに1回目の勝者が有利になるようなバイアスを与えることが企業にとって最適になる。これは、キャリアの初期において昇進競争に敗れた者の復活を制限した方がよいということの意味する¹²⁾。

ラーニングのアプローチは、労働者の能力が雇用者にも労働者自身にもわからない状況を想定する（Waldman 1984）。雇用者は労働者の成果を評価して能力に関する情報を蓄積し、それに基づいて昇進を決定することにより、適材適所が実現して生産性が高まる。現在の雇用者が労働者の能力が高いことを知ると彼を昇進させたいと考えるが、労働者がどの仕事に配置されたかを他の企業が観察できるとすれば、昇進は他の企業にとってその労働者の能力が高いことを示すシグナルとして機能する。労働者を手放したくない現在の雇用者は昇進と同時に昇給をオファーすることになるため、昇進できる労働者の数は過少になる。Bernhardt（1995）は、企業特殊的な人的資本が重要であるほど、この非効率性は低減し、早い昇進に近づいていくことを示した¹³⁾。

しかしながら、少なくとも日本企業においては企業特殊的な人的資本が一般的なものに比べて重要であると認識されているし、日本の外部労働市場は

12) Rosen（1986）は、1回でも競争に敗れると次の競争に進めないという勝ち抜きトーナメントのモデルを提示している。これは敗者復活をはじめから認めない状況を分析していると言える。

13) Gibbons and Waldman（1999b, 2006）は、ラーニング、人的資本の蓄積、職務配置の3つの要素を統合したモデルにより、早い昇進が起こることを示している。また、このモデルは企業の内部労働市場に関する定型化された事実の多くを説明することに成功している。

上記のモデルで想定されているほど競争的ではない。Prendergast (1992) は、雇用者が将来の昇進の見込みについて私的情報を持つ場合に、企業特種的な人的資本投資を行う労働者にその情報を伝えるかどうかという問題を扱っている。このモデルでは2つの均衡が存在する。すなわち、私的情報を伝えなければ、労働者全員が人的資本投資を行うことになるので日本企業に典型的な遅い昇進となり、私的情報を伝えれば能力の高い労働者のみが人的資本投資のインセンティブを持つのでアメリカ企業のような早い昇進となる。Prendergast は、日本企業では重要な意思決定権限がアメリカ企業に比べて組織の下位層に委譲されており、外部労働市場が競争的ではないので、雇用者が労働者に私的情報を伝えない遅い昇進が望ましいと論じている。

以上の理論枠組みから、早い昇進と遅い昇進のそれぞれの便益と費用について次のようにまとめることができる。早い昇進は有能な労働者に対してキャリアの初期の段階から効率的に人的資本蓄積のインセンティブを与えることができる反面、昇進競争の敗者は将来を見込まれていないとわかるためそのインセンティブを早いうちに失わせてしまう。他方、遅い昇進は長期にわたって多くの従業員の人的資本蓄積のインセンティブを維持することができるうえ、(異動と組み合わせれば) 上司と部下の関係が固定化せずに評価の精度が上がるが、優秀な人材に将来の幹部にとって必要な技能を蓄積させる点で非効率性を伴う。Baker et al. (1988) が指摘しているように、昇進のインセンティブの機能と能力に適した職務配置の機能は、トレードオフの関係にある。また、昇進が相対評価に基づく以上、サボタージュの可能性は常に存在する¹⁴⁾。

3. 異動の役割に関する理論

異動(ジョブ・ローテーション)は組織にとって3つの重要な役割を果

14) Ishida (2012) は、サボタージュの可能性が存在することから生じる労働者の動学的なインセンティブ問題を回避する契約を設計すると、単一の理論枠組みで早い昇進と遅い昇進の両方を説明できることを示している。

たす。第一に、異動は労働者の人的資本の蓄積に貢献する。さまざまな職務を経験することは、労働者が複数の職務を遂行するための幅広い技能や、管理者にとって必要となる組織全体を俯瞰する視野を習得するのに役立つ。

第二に、雇用者は異動を通じて、労働者の能力に関する情報と彼らに割当てた仕事の潜在的な収益性に関する情報を得ることができる (Ortega 2001; Eriksson and Ortega 2006)。これらの情報をもとに、雇用者は労働者の適性に合った職務配置を行うことができる¹⁵⁾。

第三に、異動は上司と部下の間の共謀を防止する (Tirole 1986)。雇用者は通常、労働者の成果に応じて利得が変化し、組織全体の利益を考慮するが、実際に労働者の人事評価を行うのは雇用者自身ではなく直属の上司である。上司は労働者の成果に雇用者ほど関心を持たないため、労働者を正当に評価するインセンティブを持たない。このような場合、労働者は人事評価の権限を持つ上司に取り入って私的利益を与える見返りに、自分の評価を引き上げてもらおうとする非生産的な行動をとる可能性がある。この行動はインフルエンシ活動と呼ばれ (Milgrom 1988)、組織に損失をもたらす。異動には、上司と部下の関係が長期的になることを妨げ、部下のインフルエンシ活動を防止する役割がある¹⁶⁾。また、このことは、第二の役割に関連するが、一定期間内に1人の労働者が複数の上司のもとで仕事をするにつながるため、労働者の能力に関する情報が偏りにくくなる。したがって、労働者の成果が立証可能でなくても、上司による主観的評価の問題は緩和される。

III 政府の特性

公務員の属する政府、より一般的には公営企業も含めた公的部門がどのような特徴を持っており、企業とどのような点で異なるのかについては、その

15) 異動が雇用者にとっての学習に役立つという役割について、Arya and Mittendorf (2004) は別の視点から議論している。彼らは、異動が、配置された職務に関する私的情報を正直に開示するインセンティブを労働者に与えることを示した。

16) Eguchi (2005) はこの役割に着目し、労働者の成果を正確に測定できないと異動が頻繁に行われることを理論的に示している。

構成員のインセンティブの観点から議論されてきた¹⁷⁾。その一連の議論を踏まえると、政府の特性は以下の5点に要約することができる。第一に、多様な目的を持つさまざまな利害関係者が政府の行動に影響を及ぼそうとし、政府はそれに応えなければならない¹⁸⁾。政府における目的の多様性の程度は、企業価値の最大化という明確な目的を持つ企業に比べるとはるかに大きい。また、効率性と公平性のように、複数の目的の間でのトレードオフに直面する場合も多い。このことは、多様な目的の中で何を優先するかという新たな問題も伴う。政府の場合にはどのようなウェイト付けが望ましいかについて合意を得ることは非常に困難であり、利害関係者間で発生する外部性が政府組織全体のインセンティブを歪ませることになる。

第二に、成果の定義や客観的な測定がより困難である。定型的な業務にほぼ携わらない官僚においては、どの指標を成果と定義するかさえ曖昧である。このような状況では、少なくとも短期的には成果に依存した報酬契約を締結することはできないので、官僚のインセンティブはきわめて弱いものになってしまう¹⁹⁾。

第三に、政府は複数の任務を同時に行わなければならない²⁰⁾。多様な目的を持っているという第一の特徴とも相まって、異なる任務の間で成果がどの程度容易に測定できるかに差が生じる。もし客観的に測定しやすい成果のみに報酬を依存させれば、成果を測定しやすい任務により多くの努力が割かれて異なる任務の間の努力配分に歪みが発生する。組織にとって重要な任務の

17) Rose-Ackerman (1986)、Wilson (1989)、Tirole (1994)、Dixit (1996, 1997, 2002)、Dewatripont et al. (1999b)、Burgess and Ratto (2003) などがある。

18) プリンシパルが複数存在する状況はコモン・エージェンシーと呼ばれ、Bernheim and Whinston (1986) はこの状況でのモラルハザード問題を初めて分析した。Dixit (1996, 1997) はより一般的なモデルを提示し、政府組織の問題に応用している。

19) 西尾 (2001) は、定型的な任務でさえ評価すべき成果は複数存在するので作業能率を測定することは困難であることを、封筒の宛名書きを例に明快に説明している (362-363頁)。仮に宛名書きの成果をスピード、正確さ、筆跡の美しさの3つの指標で評価することにし、それぞれの指標の算出方法とウェイト付けまで決定できたとしても、恣意性はどうしても残るものである。

20) これはマルチタスクとして知られている (Holmstrom and Milgrom 1991)。

成果が測定できない場合にはこの問題は深刻となり、結果として、すべての任務に対するインセンティブが弱まってしまう。以上の3つの性質は企業にも当てはまることが多いが、政府においてはこれらのインセンティブ問題はより深刻なものとなる。

第四に、政府の活動は独占的であり、競争原理が働かないことがほとんどである。とりわけ中央政府はこの特徴が顕著である。このことは、仮に成果の客観的な測定が可能であったとしても、比較対象が存在しないかあるいはきわめて少ないため、評価が果たして完全なものかどうかを判断することは難しいという問題を生む。

最後に、法律や予算の規定を所与とすれば、政府が行使できる裁量の余地は企業に比べて小さい。たとえば、日本の場合、給与は官職のレベルや勤続年数などに応じて俸給表で決められており、それは毎年行われる人事院勧告をもとに法律で定められる。また、能力が低いからといって解雇することはできず、懲戒免職はめったにない。

政府がこうした特性を持つことは、公務員に対して直接的なインセンティブが働きにくいことを意味する。それに代わる別のインセンティブ・メカニズムとしては、キャリアへの関心 (career concern)、使命 (mission)、専門家意識 (professionalism) を挙げることができ、これらは互いに関連する²¹⁾。短期的に成果に依存した報酬契約が書けないならば、長期的な雇用関係を前提とした昇進は官僚のインセンティブになりうる。雇用者は個々の官僚の能力がわからないので、さまざまな職務を経験させることで個人の能力に関する情報を蓄積していかなければならない。その過程で雇用者は個人の相対的な能力を把握し、将来の昇進にその情報を反映させる。個人の能力に関する不確実性が高いほど、官僚は雇用者 (評価者) に自分の能力が高いと思ってもらおうとして大きな努力を発揮するだろう。したがって、現在の努力が将来の昇進の可能性を引き上げるということが官僚にとってのインセンティブ

21) この議論は、Wilson (1989)、Tirole (1994)、Dixit (2002) による。

となり、雇用者は成果に依存した直接的なインセンティブを与える必要がなくなる²²⁾。

使命が官僚のインセンティブとして機能するためには、法律や強いリーダーシップを発揮する人物によって明確な目標が定まっている必要がある。使命が明確に範囲の限定された任務に絞られていれば、キャリアへの関心による間接的なインセンティブ効果も期待できる。また、専門家意識とは特定の集団で規定された行動規範のことを言うが、明確な規範が組織内で共有されていれば使命はインセンティブとして機能しやすくなるだろう。もし官僚が使命や専門家意識から非金銭的な効用を得るのであれば、官僚に支払われる金銭的な報酬を低く抑えることができるという効果もある。しかしながら、目的の多様な任務が複数あってその成果も曖昧なものばかりであるならば、使命や専門家意識にばかり頼るのは望ましくないと考えられる。

IV 官僚組織におけるキャリア

1. これまでに明らかにされた事実

官僚のキャリアや人事制度・慣行に関する事実は、主にケーススタディやアンケート、官僚へのインタビューによって積み上げられたものであり、マイクロデータの分析によって定量的に解明されたものは非常に少ない。この節では、行政学における官僚制の研究と一部の経済学における文献で明らかになっている事実を整理する²³⁾。

まず昇進のパターンについては遅い昇進が採用されている。昇進スピードの差が表面化するのには課長級に昇進する時点であり、勤続15～20年が目安である。昇進の決定において入省年次が非常に重視され、ほとんどの官僚は部長・審議官級まで昇進する。ところが、局長級以上の幹部に昇進するのは同

22) この結果は Gibbons and Murphy (1992) による。キャリアへの関心については、Holmstrom (1982) が努力と成果がそれぞれ1次元である場合のモデルを提示し、Dewatripont et al. (1999a, b) はそれをマルチタスクのケースに拡張している。

23) 以下の記述は、村松 (1981)、辻 (1991)、Inoki (1995)、稲継 (1996)、早川 (1997)、角野・瀧澤 (2004)、大森 (2006)、中野 (2009)、真淵 (2010) に依拠している。

期入省者のうちの約3割未満である。このような昇進パターンは典型的な日本の大企業に類似しており、官僚組織の階層構造は小池（1981）の言う「将棋の駒」型になっている。

一方、官僚組織に特有な点は、課長級から部長・審議官級に昇進した時点で適用される俸給表が「行政職」から「指定職」に変わり、俸給が大幅に上昇するという点である²⁴⁾。また、退職後の人事もその官僚が入省した省庁が管理する。退職時に支給される退職手当が退職時に適用されていた俸給月額に基づいて算定されるということと、退職後の再就職（いわゆる「天下り」）において就任できるポストのランクや報酬が現役時にどのランクに到達したかに依存するという点を考慮すれば、どの段階で退職するかは生涯賃金に大きな差を生むことになる。したがって、退職後の待遇は後払い賃金（deferred compensation）の役割を担っており、現役時において官僚に大きなインセンティブを与えることができる²⁵⁾。

官僚個人のキャリアを左右する人事評価の結果は短期的には報酬にリンクせず、多くの企業と同様に長期的な昇進の決定に反映される。ただし、企業に比べると主観的な評価に依存する部分が大きく、評価する主体も多様である。直属や近隣の上司、同じ部屋で仕事をしている部下を含む職員、上の年次の有力者、政治家、外部団体の関係者など多様な人々の評判を積み上げたものが中心的である。

異動については、本省の中のさまざまな部署を渡り歩くだけでなく、他省庁、地方自治体、公益法人、民間企業といった外部組織への出向の頻度が多いことが大きな特徴である。外部労働市場が十分に発達していない日本においては、出向は多様な技能を蓄積するための良い機会となりうる。一方で、

24) 現在の俸給表では、行政職（一）俸給表の最高月額570,100円であるのに対し、指定職俸給表の最低月額は720,000円である。

25) Inoki（1995）はこの点に加え、採用から退職後に至るまで高い生涯賃金と社会的地位を約束されることには、日本の優秀な人材を惹きつける効果があると論じている。中野（2009）は、各省の歴代幹部の天下りの実態を膨大なデータ収集により明らかにし、この慣行の形成過程とその要因を議論している。

出向にも費用を伴うことには留意が必要である。出向の期間は省庁における政策立案に携われず、本省で勤務する場合に比べて情報優位性も低下する。もしキャリアが進行するにつれて出向の費用が便益より大きくなっていくのであれば、本省の中で蓄積された技能が幹部にとって重要になると考えられる。具体的にどのような技能が重要なのかをデータに基づいて分析した研究はほとんど存在しない。ただし、例外的に、一瀬（2012）は警察庁に採用された中央の警察官僚と地方採用警察官の人事データを詳細に分析し、公務員の技能形成の実態を明らかにしている。それによると、警察庁は中央の警察官僚に総務的な業務を経験させることを通じて、警察組織を指揮監督するための「総合的判断力」の形成を重視している。一方で、総務的な業務と同じ期間、ある特定の専門分野の職務も経験しており、キャリアの幅が狭い地方採用警察官ほどではないにしても、警察官僚は特定の専門分野を保有していることが明らかにされている。しかしながら、異動を通じて蓄積された技能が昇進にどのような効果を与えているか、昇進スピードの差が顕在化する前から異動が幹部候補の選抜のための手段として用いられているのかといった点までは踏み込まれていない。

2. 人事の経済学から見た官僚組織の人材配置

現在までに明らかになっている諸事実から、日本の官僚組織の人材配置は概して日本の大企業と類似した特徴を持つことがわかる。遅い昇進と退職後の待遇の組み合わせは、官僚の長期にわたるインセンティブの維持につながる。本省内部で重要な技能の形成が行われるならば、必要な技能を蓄積した官僚が省庁にとどまり、後続の世代へその技能を引き継いでいくことが容易になるシステムを構築することが官僚組織にとって合理的である。そのようなシステムの下では、幹部候補となる有能な官僚ほど、キャリアが進行するにつれて出向の機会は減り、本省でより長い期間勤務することになるだろう。したがって、官僚組織は長期にわたる人的資本投資を行った官僚のインセンティブを維持するようになる。

遅い昇進と頻繁な異動の組み合わせにより、官僚は複数の上司や多様な関係者から長期にわたって評価される。官僚は複数の任務を同時に遂行しなければならない、それぞれの任務の成果を測るための客観的な指標を見つけることは難しいので、主観的評価は避けられない。長期にわたる評価の積み重ねは、主観的評価の弊害とインフルエンスタ活動を可能な限り取り除くことに寄与するだけでなく、キャリアへの関心により官僚にインセンティブを与えることにもなる。人事評価の結果と短期的な報酬とのリンクがほとんどないことは、企業に比べて成果の定義や測定がより困難な官僚組織にとって合理的である。

昇進の決定において入省年次が非常に重視されることについては、企業でも同様の事実が観察されるものの、官僚組織では抜擢人事は企業に比べてきわめて稀であり一般に問題視されることが多い。しかしながら、同期入省者の中だけで競争させることはサボタージュが起こる可能性のある範囲を狭めて、特殊の技能を後の世代にスムーズに継承することを可能にするので、組織全体としては一定の合理性があるとも言える。また、外部組織への出向も含めて異動が頻繁に行われることは、競争関係にある同期入省者を地理的に離しやすいため、サボタージュの可能性を低減させるだろう。

しかしながら、企業に比べると官僚組織の人材配置についてはまだ不明な点も多い。昇進パターンが遅い昇進になっていると言っても、上司を含む多くの関係者の評判を積み上げていく評価システムである以上、昇進の格差が現れる前から選抜が行われており、その結果は水平的な異動に緩やかに反映されていると予測される。もしそうであれば、同一ランクの官職でも部署によってその重要性や序列は異なるはずである²⁶⁾。また、配属された部署と将

26) この点は大森(2006)によって指摘されている(220頁)が、人事データの定量的な分析に基づくものではない。Kojima and Takii(2013)は、旧建設省と旧運輸省に採用された官僚の人事データから、局長級以上の幹部に昇進する人とそうでない人の間で明確なキャリアの差が存在することを示している。たとえば、同じ課長ポストでも、幹部に昇進するための必要条件となる課長と、幹部への昇進が見込めない課長を特定化することができる。

来の昇進の見込みとの関係が時を経ても変化しないためにそれが省庁内の全官僚に共有されているならば、配属された部署から将来の昇進可能性が予測できてしまうので、官僚個人の能力に関する情報は上司や人事権者の私的情報にはならない。その場合、キャリアの早い段階から努力するインセンティブが削がれてしまう。このことを人事部局が予想するならば、ある時点までは能力に関する情報を伝えないようにキャリアパスを設計すると考えられる。人事データから、あるランクにおいて経験した部署がその1つ上位のランクへの昇進にどのような影響を与えるかを定量的に明らかにすることが期待される。もし配置される職務によってその後の昇進可能性を予測できるという事実が明らかになれば、労働者がキャリアの初期段階では将来の昇進の見込みについて何ら情報を持たないことを前提とした Prendergast (1992) のモデルに代わる新たな理論モデルによって、官僚組織の昇進パターンが説明されるべきである。

仮に本省内部で形成された技能が重視されているとしても、官僚の技能形成に関していくつかの追加的な疑問が挙げられるだろう。官僚に求められる技能とはどのようなものか。官僚は本当に「ジェネラリスト」として育成されているのだろうか、言い換えれば、幹部に昇進する官僚は特定の分野の政策に関する専門性を持っていないのだろうか。必要な技能が蓄積されたかどうかを誰がどのように評価し、その後の職務配置に反映させているのか。こうした疑問に対する答えの一部は、複数の省庁の長期にわたる人事異動の記録から人事データを構築し、外部組織への出向も含めて経験した職務の履歴を詳細に分析することによって得られるだろう。前述の異動が昇進に与える効果の分析とあわせれば、本省内部での異動や出向の役割をキャリアの時期によって峻別することも可能になるかもしれない。

V おわりに

本稿は昇進と異動というキャリアの2つの側面に焦点を当て、企業と官僚組織においてこれまで明らかにされてきた事実を整理した。日本の官僚組織

における人材配置の特徴は概ね日本の大企業のそれと類似しているが、企業よりはるかに多様な外部組織への出向や退職後の待遇など官僚組織に特有の慣行も見られる。これらの人事制度や慣行の多くの部分では、その経済合理性が内部労働市場の理論と政府組織のインセンティブ理論により説明できるが、完全に説明可能というわけではない。とりわけ、異動とその後の昇進との関係や幹部にとって必要とされる技能についてはいまだ十分に解明されておらず、企業についても状況はほぼ同じであると言ってよい。異動の役割に関しては多くの理論モデルが提示されているものの、どのモデルが現実のデータと整合的なのかは明確でない。もし官僚組織において配置される職務により将来のキャリアの見込みを予測できるのであれば、異動はキャリアのある時期から労働者の能力についての情報を伝えるシグナルとしての機能を持つ可能性がある。この点は従来、人事の経済学ではほとんど議論されてこなかったものである。

今後、われわれが取り組むべき研究課題は以下になるだろう。第一に、詳細な人事データを用いて、官僚組織の人材配置に関する定量的な事実を提示しなければならない。そのうえで、発見された事実と企業の人材配置に関する事実との共通点や相違点を整理する必要がある。特に、企業であろうと官僚組織であろうと、現在の職務配置が将来のキャリアの見込みに関する情報を労働者に提供するのかどうかという点は、労働者のインセンティブと雇用者のキャリアパスのデザインの双方にとって重要であり、さらに明らかにされるべきテーマである。第二に、上記で提示された事実のうち、主に企業の実態に基づいて発展してきた既存の理論で説明できない部分については、新たな理論モデルが提示されるべきである。公的部門の内部労働市場に関する数理モデルは発展が期待できる。第三に、個別の事実を説明する理論を構築することに加えて、制度的補完性を考慮に入れた包括的な分析が必要である。それにより、国による制度や慣行の違いをもたらしている要因を解明し、日本の抜本的な公務員制度改革への指針を示すことが可能になるだろう。

(筆者は関西学院大学商学部助教)

参 考 文 献

- Ariga, Kenn (2006), "Horizontal Transfer, Vertical Promotion, and Evolution of Firm Organization," *Journal of the Japanese and International Economies*, 20(1), pp. 20-49.
- Ariga, Kenn, Giorgio Brunello, and Yasushi Ohkusa (1997), "Promotions, Skill Formation, and Earnings Growth in a Corporate Hierarchy," *Journal of the Japanese and International Economies*, 11(3), pp. 347-384.
- Ariga, Kenn, Yasushi Ohkusa, and Giorgio Brunello (1999), "Fast Track: Is It in the Genes? The Promotion Policy of a Large Japanese Firm," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 38(4), pp. 385-402.
- Arya, Anil and Brian Mittendorf (2004), "Using Job Rotation to Extract Employee Information," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 20(2), pp. 400-414.
- Baker, George P., Michael Gibbs, and Bengt Holmstrom (1994a), "The Internal Economics of the Firm: Evidence from Personnel Data," *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp. 881-919.
- Baker, George P., Michael Gibbs, and Bengt Holmstrom (1994b), "The Wage Policy of a Firm," *Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp. 921-955.
- Baker, George P., Michael C. Jensen, and Kevin J. Murphy (1988), "Compensation and Incentives: Practice vs. Theory," *Journal of Finance*, 43(3), pp. 593-616.
- Bernhardt, Dan (1995), "Strategic Promotion and Compensation," *Review of Economic Studies*, 62(2), pp. 315-339.
- Bernheim, B. Douglas and Michael D. Whinston (1986), "Common Agency," *Econometrica*, 54(4), pp. 923-942.
- Burgess, Simon and Marisa Ratto (2003), "The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence," *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), pp. 285-300.
- Dewatripont, Mathias, Ian Jewitt, and Jean Tirole (1999a), "The Economics of Career Concerns, Part I: Comparing Information Structures," *Review of Economic Studies*, 66(1), pp. 183-198.
- Dewatripont, Mathias, Ian Jewitt, and Jean Tirole (1999b), "The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies," *Review of Economic Studies*, 66(1), pp. 199-217.
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press.
- Dixit, Avinash (1997), "Power of Incentives in Private versus Public Organizations," *American Economic Review*, 87(2), pp. 378-382.
- Dixit, Avinash (2002), "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review," *Journal of Human Resources*, 37(4), pp. 696-727.
- Eguchi, Kyota (2005), "Job Transfer and Influence Activities," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 56(2), pp. 187-197.

- Eriksson, Tor and Jaime Ortega (2006), "The Adoption of Job Rotation: Testing the Theories," *Industrial and Labor Relations Review*, 59(4), pp. 653-666.
- Frederiksen, Anders and Takao Kato (2011), "Human Capital and Career Success: Evidence from Linked Employer-Employee Data," IZA Discussion Paper No. 5764.
- Gibbons, Robert (1998), "Incentives in Organizations," *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp. 115-132.
- Gibbons, Robert and Kevin J. Murphy (1992), "Optimal Incentive Contracts in the Presence of Career Concerns: Theory and Evidence," *Journal of Political Economy*, 100(3), pp. 468-505.
- Gibbons, Robert and Michael Waldman (1999a), "Careers in Organizations: Theory and Evidence," in Orley Ashenfelter and David E. Card eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, North Holland.
- Gibbons, Robert and Michael Waldman (1999b), "A Theory of Wage and Promotion Dynamics Inside Firms," *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), pp. 1321-1358.
- Gibbons, Robert and Michael Waldman (2006), "Enriching a Theory of Wage and Promotion Dynamics Inside Firms," *Journal of Labor Economics*, 24(1), pp. 59-107.
- Holmstrom, Bengt (1982), "Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective," in *Essays in Economics and Management in Honor of Lars Wahlbeck*, Swedish School of Economics. Reprinted in *Review of Economic Studies*, 66(1), pp. 169-182.
- Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom (1991), "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7(special issue), pp. 24-52.
- Inoki, Takenori (1995), "Japanese Bureaucrats at Retirement: The Mobility of Human Resources from Central Government to Public Corporations," in Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, T. J. Pempel, and Kozo Yamamura eds., *The Japanese Civil Service and Economic Development*, Clarendon Press.
- Ishida, Junichiro (2012), "Dynamically Sabotage-Proof Tournaments," *Journal of Labor Economics*, 30(3), pp. 627-655.
- Itoh, Hideshi (1991), "Japanese Human Resource Management from the Viewpoint of Incentive Theory," *Ricerche Economiche*, 45, pp. 345-376.
- Johnson, Chalmers (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press.
- Kojima, Kenta and Katsuya Takii (2013), "Incentive Mechanism in Bureaucracy: Evidence from Japan," mimeo.
- Lazear, Edward P. (1989), "Pay Equality and Industrial Politics," *Journal of Political Economy*, 97(3), pp. 561-580.
- Lazear, Edward P. (1999), "Personnel Economics: Past Lessons and Future Directions," *Journal of Labor Economics*, 17(2), pp. 199-236.
- Lazear, Edward P. and Paul Oyer (2013), "Personnel Economics," in Robert Gibbons and John

- Roberts eds., *The Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press.
- Lazear, Edward P. and Sherwin Rosen (1981), "Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts," *Journal of Political Economy*, 89(5), pp. 841-864.
- Malcomson, James (1984), "Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets," *Journal of Political Economy*, 92(3), pp. 486-507.
- Meyer, Margaret A. (1992), "Biased Contests and Moral Hazard: Implications for Career Profiles," *Annales d'Economie et de Statistique*, 25/26, pp. 165-187.
- Milgrom, Paul R. (1988), "Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design," *Journal of Political Economy*, 96(1), pp. 42-60.
- Mookherjee, Dilip (1984), "Optimal Incentive Schemes with Many Agents," *Review of Economic Studies*, 51(3), pp. 433-446.
- Ortega, Jaime (2001), "Job Rotation as a Learning Mechanism," *Management Science*, 47(10), pp. 1361-1370.
- Pendergast, Canice (1992), "Career Development and Specific Human Capital Collection," *Journal of the Japanese and International Economies*, 6(3), pp. 207-227.
- Pendergast, Canice (1999), "The Provision of Incentives in Firms," *Journal of Economic Literature*, 37(1), pp. 7-63.
- Pucik, Vladimir (1985), "Promotion Patterns in a Japanese Trading Company," *Columbia Journal of World Business*, 20, pp. 73-79.
- Rose-Ackerman, Susan (1986), "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2(1), pp. 131-161.
- Rosen, Sherwin (1986), "Prizes and Incentives in Elimination Tournaments," *American Economic Review*, 76(4), pp. 701-715.
- Rosenbaum, James E. (1984), *Career Mobility in a Corporate Hierarchy*, Academic Press.
- Sasaki, Masaru, Katsuya Takii, and Junmin Wan (2012), "Horizontal Transfer and Promotion: New Evidence and an Interpretation from the Perspective of Task-Specific Human Capital," OSIPP Discussion Paper DP-2012-E-006.
- Stewman, Shelby and Suresh L. Konda (1983), "Careers and Organizational Labor Markets: Demographic Models of Organizational Behavior," *American Journal of Sociology*, 88(4), pp. 637-685.
- Tirole, Jean (1986), "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2(2), pp. 181-214.
- Tirole, Jean (1994), "The Internal Organization of Government," *Oxford Economic Papers*, 46(1), pp. 1-29.
- Tsuneki, Atsushi (2012), "Japanese Bureaucracy," *The Japanese Economy*, 39(3), pp. 49-68.
- Waldman, Michael (1984), "Job Assignments, Signalling, and Efficiency," *Rand Journal of Economics*, 15(2), pp. 255-267.
- Waldman, Michael (2013), "Theory and Evidence in Internal Labor Markets," in Robert Gib-

- bons and John Roberts eds., *The Handbook of Organizational Economics*, Princeton University Press.
- Wilson, James (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books.
- 赤井伸郎 (2006) 『行政組織とガバナンスの経済学』有斐閣.
- 一瀬敏弘 (2012) 「警察組織における技能形成—警察官僚と地方採用警察官の人事データに基づく実証分析—」『日本労務学会誌』第13巻第2号、18-36頁.
- 稲継裕昭 (1996) 『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社.
- 今田幸子・平田周一 (1995) 『ホワイトカラーの昇進構造』日本労働研究機構.
- 上原克仁 (2007) 「大手企業における昇進・昇格と異動の実証分析」『日本労働研究雑誌』561号、86-101頁.
- 梅崎修 (1999) 「大企業におけるホワイトカラーの選抜と昇進—製薬企業・MRの事例研究—」『大阪大学経済学』第49巻第1号、94-108頁.
- 大森彌 (2006) 『行政学叢書4 官のシステム』東京大学出版会.
- 角野然生・瀧澤弘和 (2004) 「財政問題と官僚組織・人事システム」青木昌彦・鶴光太郎編著『日本の財政改革—「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社.
- 小池和男 (1981) 『日本の熟練—すぐれた人材形成システム』有斐閣.
- 小池和男編 (1991) 『大卒ホワイトカラーの人材開発』東洋経済新報社.
- 小池和男 (2005) 『仕事の経済学』第3版、東洋経済新報社.
- 小池和男・猪木武徳編著 (2002) 『ホワイトカラーの人材形成』東洋経済新報社.
- 辻清明 (1991) 『公務員制の研究』東京大学出版会.
- 中野雅至 (2009) 『天下りの研究』明石書店.
- 中村恵 (1995) 「ホワイトカラーのキャリアの幅—日本民間大企業の事例」高橋祐吉編『現代日本のホワイトカラー』社会政策学会年報第39集、御茶の水書房.
- 西尾勝 (2001) 『行政学』新版、有斐閣.
- 花田光世 (1987) 「人事制度における競争原理の実態—昇進・昇格のシステムからみた日本企業の人事戦略」『組織科学』第21巻第2号、44-53頁.
- 早川征一郎 (1997) 『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社.
- 松繁寿和 (1995) 「電機B社大卒男子従業員の勤続10年までの異動とその後の昇進」橋木俊詔・連合総合生活開発研究所編『「昇進」の経済学』東洋経済新報社.
- 松繁寿和 (2000) 「キャリアマラソンの序盤：文系大卒ホワイトカラーの異動と選抜」『国際公共政策研究』第4巻第2号、21-40頁.
- 真淵勝 (2010) 『官僚』東京大学出版会.
- 村松岐夫 (1981) 『現代日本の官僚制』東洋経済新報社.
- 若林満 (1986) 「大卒新入社員のキャリア形成過程を探る」『月刊リクルート』2、3月号、15-19頁.