

動機付けに着目した 公務員制度改革の必然性

福井秀夫 氏 規制改革・民間開放推進会議専門委員 / 政策研究大学院大学教授

行政法、法と経済学を専門として、規制改革・民間開放推進会議の専門委員として活躍される政策研究大学院大学教授・福井秀夫氏に、ご自身の官僚としての経験を踏まえ、あるべき国家公務員制度改革のデザインをうかがった。



「市場の失敗」と「政府の失敗」
「市場の失敗」対策が「政府の失敗」を導いてはいないか。
公務員制度改革は、その目的に沿うかたちで設計すべきだ。
モラル・能力の高い官僚は多くいるのに、その力を
発揮させるための制度設計ができていない。



福井秀夫『官の詭弁学』（日本経済新聞社・2004）同『キャリア官僚』全廃構想』（諸君！・2004年12月号）同「法制面から見た規制改革特区構想」（インタビュー／法律文化・2002年12月号）八代尚宏『規制改革「法と経済学」からの提言』（有斐閣・2003）

公務員はなぜ必要か

ご自身、官僚としての経験をお持ちの福井先生は、わが国の現状に照らして、どのような国家公務員制度が必要だとお考えですか。

福井 そもそも公務員がなぜ必要なのか。それは、公務員は何をなすべきか、何をなすべきでないかを考える上で重要な意味を持ちますので、その存在理由から改めて整理しておきましょう。ミクロ経済学では「市場の失敗」として政府の介入が合理化される五つの要素が限定列挙されます。

第一に「公共財」です。例えば、外交や防衛が民間で供給されないのは、不特定多数の者が同時に消費でき、そのとき、他者を排除しにくいからです。フリーライダーが出てくるため、ビジネスとして成り立たない。そのような公共財は、国家が供給せざるを得ません。

第二に「外部性」のコントロールです。

外部性とは市場取引を通じないで他者に及ぼす利益、不利益を指し、公害規制や環境保護の規制がその対策の典型です。

第三に「情報の非対称性」です。売り手と買い手の間の情報格差が大きいとき、劣等品質の財・サービスが出回って市場が消滅してしまわないよう、情報を対称とする何らかの措置が必要です。欠陥住宅のチェック制度や専門職の各種資格制度がこれに当たります。

第四に「取引費用」です。権利の設定や移転に多大な労力、時間、費用がかかるため私人間では交渉が成り立たないケースです。例えば貸金が約束通り返金されないとき、強制的に取り立てる手段がなければ、その権利は画餅になってしまう。民事執行制度や裁判制度はそのために存在するわけです。

第五に「不完全競

争」です。独占・寡占企業の行動によって社会経済的損失が生じる弊害があるとき、これを是正することが必要です。

以上、五つの「市場の失敗」の領域においては、政府の介入は必要十分な限りにおいて一定程度合理化されます。逆に言えば、このどれにも該当しなければ、政府は規制、許認可、補助金、融資、政策税制など、どのようなかたちにせよ、民間の活動に介入してはならない。それを出発点としなければなりません。ところが、日本の官公庁に



は、それらの論拠とは別に「公共公益性」というマジック・ワードがあり、その一語をもって自分たちがやりたいことを正当化する傾向が広く見られます。ことに健康、身体、生命などにかかわる「社会的規制」と称する分野では、官の行動は「安全性」や「弱者保護」といった抽象的概念でやすやすと正当化することができ、権力行使も許されると考える向きがある。しかし、そのような態度は誤りです。留意すべきは、往々にしてそれが「善意」で行われることです。国家公務員は大衆を善導しなければならぬという意識が強いらしい。それにモラルを保持する機能のあることは否定しませんが、同時に、独善に堕しやすい傾向に自覚的であるべきでしょう。

市場の失敗の領域でも、行政の効率性は当然追求されるべきですね。**福井** もちろん公的部門の儉約努力が不問に付されるわけではなく、野放図な権限行使が許されるわけでもない。公共財に関しても、費用対効果が問われて当然です。単に「公共性」と言うだけでは政府直営の理由にはなりません。一般には多くの事業は市場に任せた方が遙かに国民のためになります。もし、公的部門がそれを担いたいのであれば、利害得失を客観的に分析しなければならないが、そうはなっていない。あまつさえ、わが国の公的部門は、公務員に最も向いていない分野にまで滲み出し、民業を圧迫してきました。当たり前のことですが、利潤追求を使命にしないでよい公務員は、コスト感覚が欠落しがちです。にもかかわらず、保養所やリクリエーションセンターの類まで手を出し、失敗を重ね、「どうせ国は倒産しない」とばかりに無駄遣いをして、国富を目減りさせてきた。さ

らには所管の特定の生産者団体、供給者団体を優遇する規制、許可認可をつくる。そういった行為の数々が辛うじて可能だったのは、右肩上がりの経済成長のおかげです。

少子化時代の安定成長下、もはや国にその余裕はないと。

福井 だからこそ今、これだけ規制改革や官業の民間開放の必要性が声高に唱えられているわけです。公的部門をスリム化して必要な領域に徹すれば、税金がより効率的に使われるようになる。また、余計な制約を撤廃すれば民業が活性化し、税収も増える。そのような好循環が期待できるはずですが、未だにその反対の悪循環が固着し、非効率と不公正が沈殿しているのが現状です。政府の介入が過度であったり、過少であることを「政府の失敗」と言います。官僚の考える最適な計画が本当に「公共・公益性」の実現なのか。換言すれば、「市場の失敗」対策として必要にして十分な範囲に落ち着いているか、しっかりと検証されなければなりません。公務員制度改革も、その目的に沿うかたちで設計すべきです。

動機付けのコントロール

そのような構造改革を進めるにあたり、内閣総理大臣の政治的意思がスムーズに反映されていないように見えます。

福井 議会制民主主義の下の官僚組織は、内閣の政治的意思や法令の目的を実現するための専門的技術的集団と位置付けられますが、日本の官僚機構は、そこから外れた独自の利害と運動法則で動いています。だから大臣が命令しても、素直に動くシステムになっていない。面従腹背のこともあり、あからさまに

政治的意思を無視、軽視して官僚が独自の利害を追求する事例は枚挙に暇がない。それはなぜか。国務大臣の補佐に邁進したり、素直に政治的意思に従ったりすることは官僚にとって必ずしも有利な選択ではないから。それが最も合理的な説明です。現に「大臣に誰が来ようが自分たちの仕事は普遍的である」と言う幹部官僚もいましたが、役所に存在する独自の行動原理は、長期にわたるキャリア官僚制にその淵源があります。いったん採用されれば、再雇用も含め生涯にわたり組織構成員の生活を丸抱えで保障する。天下り先を確保するため、所管業界と緊密な関係を持ち、あるいは公益法人や指定法人をつくる。そのような組織の利益に奉仕する行動は、一見不合理な行動に見えても、動機付けの観点からすれば実は極めて合理的であり、それが有利だからそうしている者に向かって「そうすべきでない」と道義や倫理に訴えたところでそれこそ「不合理」ということになる。権力肥大、予算拡大、組織拡大、再就職先確保という組織の存続目的に問題があるのですから、動機付けを転換して、官僚に本来なすべきことに邁進させ、なすべきでないことから手を引かせる。それを実体化する方策こそ検討されるべきです。

そのような視点から、現在の公務員制度改革をどのように評価されますか。

福井 憲法第28条の「労働基本権」に関して言えば、一般に「制約されるべき」という議論が強いようですが、それは理由の不明なドグマです。労使交渉の代替物として人事院勧告を与え、手厚い身分保証をしている。これが病理の根源です。私には、第28条から「公務員に解雇の自由がない」という結論は見出だ

せません。いかなる怠け者であっても、再就職まで含め、つつがなく安泰に生涯を全うできる。そのようなことを許しておいて問題が生じないわけがないのですから、公務員に解雇の自由を認めさせ、その代わり民間並みの争議権を与える。それが健全な改革の方向です。公務員を聖人視して「特別な人々なのだから組合活動や争議権はほどほどにしておくべきだ」という発想は不自然です。また、ストを必要以上に恐れることはありません。アメリカなどは消防士もストを行います。ストに対するバックアップの装置を用意することを検討すればよいのです。

年功序列的な人事制度を見直しで能力、実績で評価すべき、との意見があります。

福井 そもそも、能力を何のために活かすのか。動機付けのコントロールなくして、能力を評価しても意味のある改革になるとは思えません。問題は、国民益のために能力を発揮した者が報われるようになっていないことです。天下り先の確保を含めた組織益の極大化こそが根本のテーゼであり、それを達成する能力こそ評価される。そのような仕組みを温存したままでは、苦心して官僚の能力を計ったところで仕方がありません。

縦割り行政の弊害を排するため、省別採用を止め、一括採用にしてはどうか、という意見があります。

福井 そうなると、一括採用を司る人事当局に強大な権限を付与することになります。全省庁を束ね、全民間企業に対して、裁量的に権限を行使する独占的強大官庁が出現し、そこが天下りや規制、許認可に対して権限の行使をするようになれば、いっそう御し難い省益追求が始まる恐れがあります。

外部の人材の登用

つまり動機付けという根源から変えなければ、いかなる制度改革をしようとも、公務員は自分たちの利益に合うように運用していく、ということですね。

福井 その点、官僚は一般の想像以上に利口な種族です。いかなる制度の下でも、建て前ではあたかも公益を追求しているように見せつつ、自分たちの組織の利益拡大を図れる。その点、これまでなされてきた公務員制度改革の議論は、総じて官僚集団の能力を見くびっている、と言いますか、あまりにもナイーブなものに感じられます。

公務員の利益の追求が同時に国民の利益の追及になるように、制度の枠組みそのものを設計し直す必要があると。

福井 個人的に見れば、モラルも高く、能力の高い官僚は大勢います。ところが、その力を何のために発揮するのか、という目的のところで行動が歪まざるを得ない制度設計になっている。動機付けとして、役所が役人に生涯丸抱えを約束することに重きを置く現在のキャリアシステムは最悪です。先輩の面倒を見て後輩のために道を拓く。一応、別人格のためにそれを行っているため、まだしもモラルの次元の問題にとどまっているものの、仮に個人が権力を背景に再就職先の用意を強要すれば、端的な犯罪です。組織的に行われるため、それが巧妙に糊塗されている。組織を安泰に存続させることが組織内における自らの地位の安泰につながるという動機付けの構造を転換させるには、現行の手厚い身分保証と、レントシーキング(Rent Seeking / 利権追求)を容易にする長

期にわたる身分保証を伴う任用制度を止めるしかありません。例えば、本省課長クラス以上の企画立案部門の幹部職員は、短期の政治任用を原則とする。いきなり実現できないのであれば、10年くらいをかけ、空いたポストから徐々に外部の人材を中心にした政治任用に切り替えていく。そうすれば、政権交代か、少なくとも組閣ごとに顔ぶれがかなり入れ替わるため、組織の腐敗が生じにくくなります。個々の公務員が、組織的な利益から自由な立場で真の公共公益の実現を指向できるようになれば、この国は大きく変わるでしょう。政治任用は、何も英米の専売特許ではありません。この国の識者の多くが好きなドイツにしても、局長ポストが空いたら自動的に下から昇格させるようなことはせず、外部に公募をかけ、公平な審査基準で競わせています(右頁・資料参照)。

その際、既存の官僚の処遇はどのようになるでしょうか。

福井 既存のキャリア官僚も、有能で国民の利益に鋭敏な人物なら、いずれの政党が政権を取ろうが、手放そうとしないでしょう。さらに企業や大学、シンクタンクからも引く手数多のはずです。もちろん、そのような人物の民間への転出なら、批判を浴びがちな今の天下りとは異質なものです。

政治任用には、猟官運動が生じるとか、民に転じたとき、官の時代の利権を怪しげなたちで利用するという批判があります。

福井 弊害はゼロではありません。結局、相対的な問題です。利益相反行為は個別に表れたものを法律で取り締まれますから、まだ対策のとりようがある。一方、内面の動機に反する行為を期待

しても、潜脱が起きるだけです。どちらがよしまし、自ずから明らかでしょう。

執行部門の公務員制度はどのように改革すべきなのでしょう。

福井 そこには生え抜きの職員が残りますが、その裁量権はできるだけ小さくすること。そして民営化が馴染む業務はどんどん民営化していくことです。

消費者を起点とした制度設計

政治任用ということでは、内閣の機能強化として、総合規制改革会議や経済財政諮問会議がつけられ、内閣の意思形成過程に民間人が参画するようになっていきます。

福井 大臣が官僚に対してなぜ及び腰なのか。突き詰めれば、官僚に一定の利害を分け与えさせ、官僚に集票活動や献金活動の片棒を担いでもらう方が有利なためです。要は政官の間に効率的な利害のシェアリングシステムができています。したがって、単に「内閣主導」というだけでは足りない。ガラス張りであることが大切なのです。内閣の政治的意思が、いかなる利害に基づき、いかなる目的のため、いかなる手段で実現されるかを、国民がつぶさにウオッチできるようにしなければなりません。その上で、という前提で申し上げれば、今の「内閣主導」は官僚主導の色彩が強いと言わざるを得ません。確かに民間人のメンバーは入っていますが、それを選んでいるのは官僚です。民間から適材を選抜できるだけの見識を持つ政治家が総理や大臣になり、その見識を磨き、発揮できる。そのような内実を伴う政治任用の仕組みにしていかなければなりません。

消費者、有権者の側から国づくり

を考えれば、あるべき公務員制度も見えてくるということでしょう。

福井 生産者団体は堅固に組織化されたネットワークを持っています。常時、役所に対して情報を提供したり、陳情に來たり、再就職先として官僚を受け入れたり、極めて密な結び付きがあります。一方、一般消費者のために働く意識は希薄になりがちです。そこには構造的な問題があります。一般消費者は組織化されておらず、その利害は薄く広がっているのに対して、供給者は遥かに結束しやすく、天下りの席も用意できるため、役所や政治家に働きかけ、効率的にレントシーキングができる。そのため、ともすれば役人は供給者が利得しないような微妙な情報は隠蔽し、供給者に寄った政策を唯一の選択肢であるかのように国民や政治家に示してしまう。公務員が本来すべきは、薄く広がっているが、厳然と存在する消費者の利益をモフェアに提示し、政治と国民の決断を迫ることです。消費者、供給者のそれぞれの利害、あり得る政策のメニュー、それぞれを実施した場合の利害の変化、加えてトータルの国益を、政治家および国民にバイアスをかけず、はっきりと提示する。それでも政治が一方的に供給者側を利する政策を採用のかもしれないが、そうであれば国民は次の選挙でそのような人物を落とせばよいのですから。

大多数の一般国民の利益に合致する公務員制度を実現すべきということですね。

福井 霞が関の官僚集団は、情報処理や手続きの整理に関して極めて有能な集団です。その力を国民の利益に適用かたちで活用できる制度への再設計が求められます。それは消費者本位であ

資料 ドイツ内務省本省における政治的任用者(2003年11月現在)



出所: 人事院ホームページ「公務員白書(平成15年度年次報告書)」
(http://clearing.jinji.go.jp:8080/hakusyo/book/jine200402/jine200402_2_014.html)

り、かつ低成長下の限られた資源をできる有効に配分できる仕組みでなければなりません。そのためには、リアルで内面的な動機付けを踏まえた公務員制度改革が行われるべきです。そうしなければ、国が沈没しかねない。今は、その臨界点に達しつつあると見えています。

規制改革・民間開放推進会議専門委員 / 政策研究大学院大学教授

福井 秀夫(ふくい ひでお)

1981年東京大学法学部卒業。京都大学博士(工学)、専門は行政法・法と経済学。建設省都市局、住宅局、大臣官房会計課、中部地方建設局河川部等を経て、1993年東京工業大学工学部社会工学科助教授。1996年法政大学社会学部教授。2000年ミネソタ大学政治学科客員研究員。2001年政策研究大学院大学教授(現職)。規制改革・民間開放推進会議専門委員、社会資本整備審議委員会専門委員、前司法制度改革推進本部行政訴訟検討会委員。日本不動産学会賞著作賞、東京工業大学手島記念研究賞研究論文賞、日本計画行政学会賞奨励賞、都市住宅学会賞論説賞、都市住宅学会賞論文賞、都市住宅学会賞著作賞、日本地域学会賞著作賞を各受賞。著書に『官の詭弁学』(日本経済新聞社・2004)、『新行政事件訴訟法』(共著/新日本法規出版・2004)、『都市再生の法と経済学』(信山社出版・2001)など多数。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

公務員制度改革、かくあるべし。
～各界エキスパートからの提言～