

〈論文〉

## 官僚機構の X 非効率の慣性領域理論による考察

植村利男\*

### A Consideration of Bureaucratic X-Inefficiency by the Theory of Inert Areas

Toshio Uemura

#### Abstract

In this paper, I will investigate the various causes and effects of the X-inefficiency in the Governmental bureaucracy. The analytical tools that will be used are the theories of inert areas and effort positions. I think they are powerful analytical weapons to deal with the bureaucratic inefficiencies. Finally, it is a key point to overcome the inert areas of the bureaucracy in the public sector for the sake of Japanese economic reform and progress.

#### 1. はじめに

近年、政府組織が非効率であったことを示唆する事例には枚挙にいとまがない。その中でも、厚生労働省の所管する社会保険庁の保険業務に関わる非効率ぶりは目に余るものがある。また、地方公共団体の中では夕張市が破綻した事例など、いずれも国民生活に密接な関連を持っていたことから、なぜそのような破綻に至ったかについては多くの国民の重要関心事の一つになっていると思われる。

中央・地方を問わず、政府組織の典型は官僚制度であり、これまで長く公共サービスを供給する組織として、また、官僚・公務員としてそれなりの信頼を勝ち得てきたことも事実である。しかしながら、近年に公共サービス供給における業務の破綻の状況を顕現せしめるに至った原因も、実は長い間にわたる非効率な行政活動の蓄積された結果であり、一朝一夕に生じたものではないと思われる。官僚機構の行政サービス供給における経済成果は、民間部門における企業活動とは異なり、利潤という効率性の測定指標が有効に機能せず、さらには公共財としての需要量や供給量の測定の困難さを伴うことから、実際に支出された費用水準に対して効率的な費用水準として支出すべき費用水準を提示できないことから、効率性に関する指標も間接的なものとならざるを得なかった。そ

---

\* 亜細亜大学経済学部教授、Mail Address : uetoshio@asia-u.ac.jp

れゆえ今日でも重要な指標として省庁間比較や、自治体間比較による相対的効率性の議論が行われることになっている（総務省自治財政局財務調査課（2007）<sup>1)</sup>）。

また、公共部門の改革の有力な理論的根拠として、New Public Management（新行政管理、NPM）の手法も広く利用され、具体的政策手段としては市場原理の活用による多様な民営化手法が導入されている（Walsh（1995）、植村利男著（2006）<sup>2)</sup>）。前述の官僚組織の破綻も長年のいい加減な行財政運営による赤字財政のつけが回ってきたことと、公共部門の改革のための広範な民営化手法の導入という対策がとられたため、非効率な官僚組織をこれまで通りには維持できなくなった経済環境変化も大きく影響しているものと思われる。

本稿では、官僚機構がなぜ非効率に陥るのかの原因に関して、ライベンシュタイン（Leibenstein, H.）の提示したX効率論に基づいてその組織的均衡に関して分析を進める（Leibenstein（1966）、Leibenstein（1969））。そのキーワードは慣性領域である。その諸種の形態について対比することによって、官僚行動の目標の検討、官僚組織内の下位組織間の相互関係、そして、政府の慣性領域によるX非効率の諸原因の解明と対策の検討を行うことを目的としている。ここでX非効率とは諸投入量を所与としたときに極大産出量に対する現実の産出量の低い程度をいう。逆に極大産出量が達成されている状況をX効率と呼ぶ。特に公共部門及び官僚機構では競争圧力が弱いか存在しないため、労働意欲の低下、管理者の志気の低下が生じやすい環境といわれ、X非効率の改善も大きな課題となっている。

## 2. 官僚機構の慣性領域

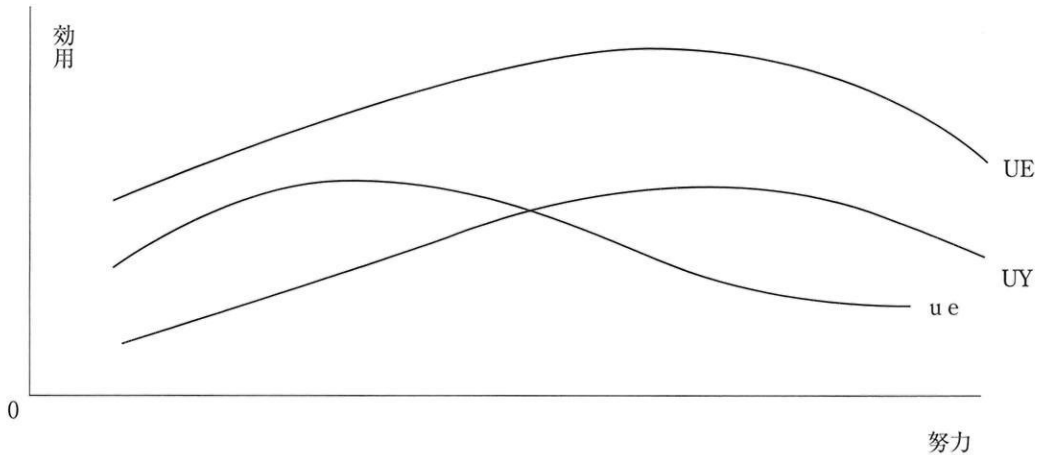
### (1) 努力-効用関数の一般的特徴

まず、分析の前提として、個人の努力の投入量とそれによって獲得できる効用の大きさの関係を示す努力-効用関数の一般的特徴について検討する。

通常の労働時間の投入の意味においては、労働の作業内容がデスクワークであるとか、そのスピードが一定であるとか、その集中の質の度合いがある一定の程度であるとか、時間の継続性はどのようになっているのかとかのすべての内容が一定であると想定して、1時間あたりの時給によりその出来高払いで労働の報酬を得ているのが一般的である。これに対して、努力の投入量というとき、上記の諸要素を前提としつつも、それらが個人の意思決定によって変更しうる努力の属性の一つである変数としてより詳細に議論されることを想定している。したがって、努力の投入量というとき、時間以外の他の諸属性の水準を一定とした場合は、投入量の単位は時間で測定することが可能となる。これらの想定を背後に持ちつつ、典型的な出来高払賃金制度の場合の努力-効用関数を図示するとすれば、ライベンシュタインが提示したように、図1のごとく表される（Blois（1974）<sup>3)</sup>）。

図1においては、努力を投入したときに得られる努力のみによって得られる効用関数は曲線ue

図1 出来高払賃金下での努力-効用曲線



出所：Leibenstein, H., *Beyond Economic Man*, 1976, p.114.

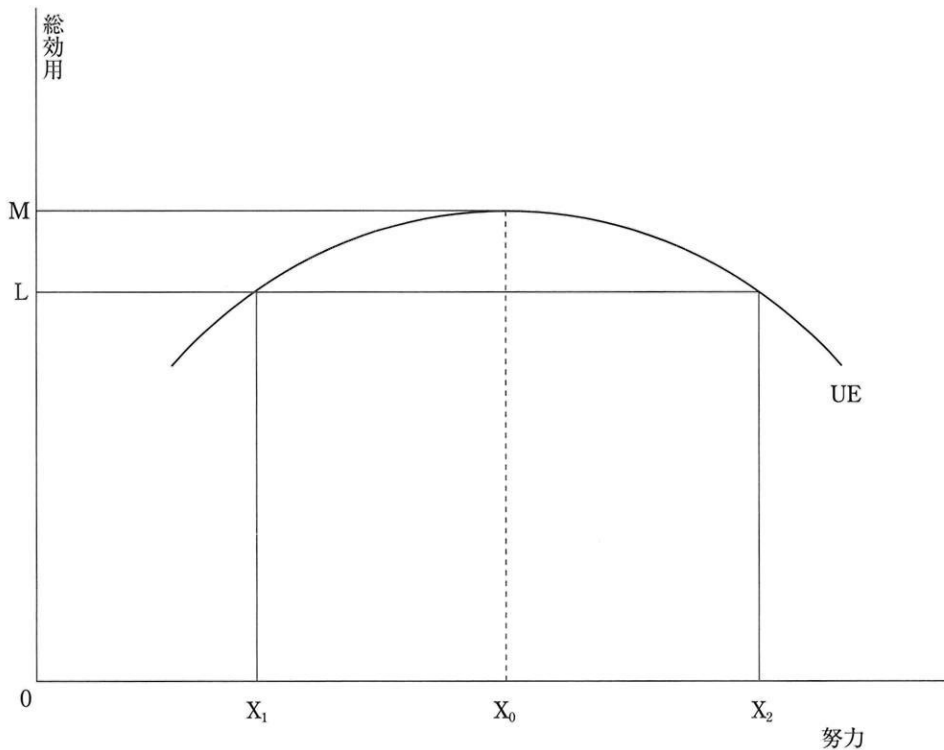
で示される。努力投入自体が満足感をもたらすことが前提になるが、いずれは疲労し、苦痛が生じてくることを考えれば、曲線  $ue$  の形状も十分に根拠がありそうである。また、出来高払賃金のみによって得られる効用関数は曲線  $UY$  によって表されているが、努力投入の対価として獲得した所得を消費財などの購入に充てるならば、消費の総効用は増加するが、限界効用は次第に逓減し、いずれは飽和点を迎え、それ以後はかえって総効用が減少するという通常の想定を考慮すれば、関数  $UY$  の形状も十分にありそうに思われる。これらの二つの効用を加えた合計が曲線  $UE$  となっており、努力によって獲得される努力効用と所得効用の合計ということになり、ほぼ図のような形状になることが推察される。ここでもし、現代の賃金制度において有力な固定給制度の形状を考えてみるならば、丁度各グラフの出発点が不明確になっているが、そこにおいて縦軸の切片の高さに対応し、努力の水準には無関係に獲得される一定の所得効用水準として表されることになると思われる。

## (2) 安定的慣性領域

官僚機構の組織的非効率性を分析するために有効であると思われる分析手法の一つに、ライベンシュタインの X 効率論の中の慣性領域 (Inert Area) の理論がある。この理論によれば、組織が現状維持的な経済活動状態の中に安住し、有益な経済的機会があったとしてもそれを実現することをせず、また効率改善のために必要な改革も実行できない状態が継続する原因を、慣性領域の中に組織の成員の努力水準がとどまってしまったためであるとしている。まずは、組織全体の慣性領域の理論に関して検討し、次に組織の階層性に焦点を当てて、組織内の下位集団間の慣性領域の関係を考察する (Blois (1974, p.681))。

まず、ある個人は頂上が比較的平らな努力-効用関数を持つと想定する。すなわちはじめは努力の増加による限界効用の増加が得られるが、それはいずれある頂点を迎え、それ以後はかえって限

図2 安定的慣性領域



出所：Leibenstein (1969), p.609.

界効用が低減すると想定する。これは通常よく見られる現象である。頂点の手前の努力水準で一旦落ち着いてしまうと、以後の最大の効用をもたらす経済機会が眼前にあっても、それを達成するための新たな努力を決心し実行するための追加的な心理的効用コストを負担しなければならない。特に同僚の反対やルーティンワークの壁を押し切って実行する必要がある場合はその効用コストは大きく、新たな行動は起こさず現状維持に甘んずることになる。この惰性の原因は慣性コストの大きさにあるとみる。

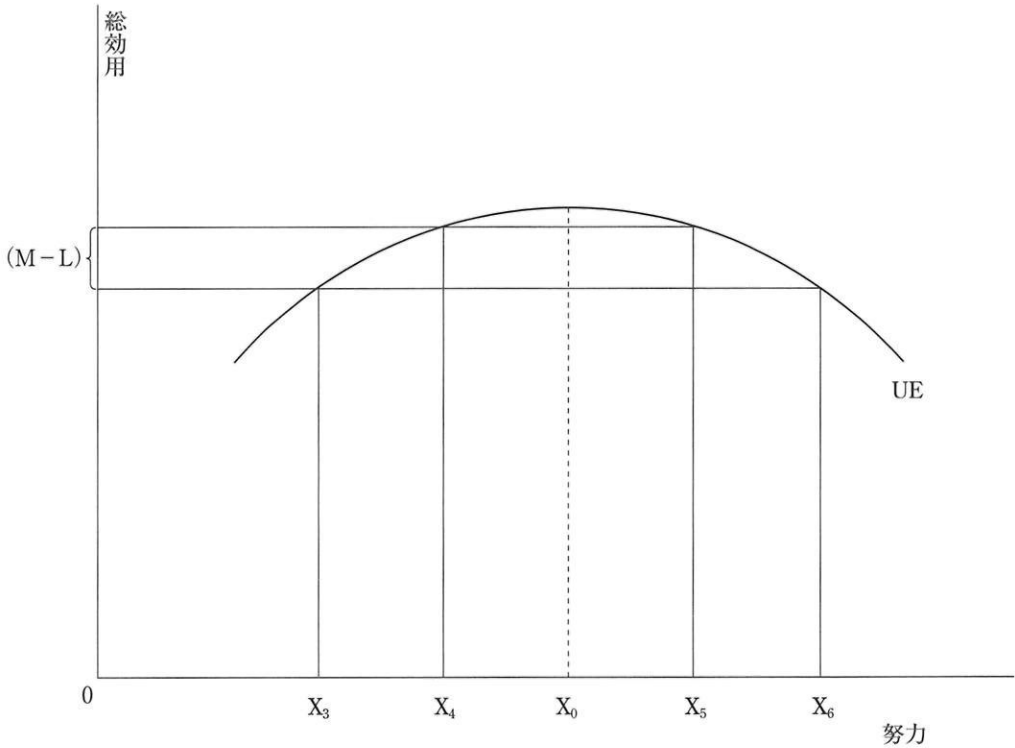
すなわち、努力-効用関数  $UE$  は以下のように表すことができる。

$$U = U(E), \text{ただし, } U''(E) < 0 \dots\dots (1)$$

新たな努力の投入で慣性領域を脱出するために負担が必要な効用費用を  $U_c$  (慣性コストとも呼ぶ) とし、図2では  $LM$  の大きさが対応する。また、努力の慣性領域は図1の  $X_1 X_2$  の範囲が対応する。

このとき、現行の努力水準が慣性領域の内部にあり、かつ  $X_0$  と  $X_2$  の範囲以外の点であるときに、最大効用  $M$  が達成できる  $X_0$  に移動するための新たな行動を起こして得られる獲得効用  $\Delta U$  が、 $LM$  ( $=U_c$ ) 以下になる。このときの慣性領域内からは全く変化が生じないことになる。ライベンシュタインはこの慣性領域を全く動きのない安定的慣性領域 (a Stable Inert Area with no movement at

図3 内部的慣性領域



出所：Blois, K.J., (1974), p.682.

all) と呼ぶ (Leibenstein (1969, p.698))。すなわち、官僚組織においては先例に基づいて業務が行われることが多く、そこからの逸脱を認めさせること、あるいはその変更のための説得に関わるコストは極めて高いと推察される。それ故そこまでは努力をしないで現状を維持するお役所仕事の事なかれ主義が跋扈することになる (Leibenstein (1974))。

### (3) 内部的慣性領域

ライベンシュタインとブロイス (Blois, K. J.) の間の慣性領域に関する議論の中で、効用費用  $U_c$  が  $LM$  より小さく、幅の小さな慣性領域が存在する状況を考慮することの必要性が指摘された。それは、慣性領域が両端に離れており、その領域内では動きがない内部的慣性領域 (an Internal Inert Area with no movement within the area) と呼ばれ、図2で示されている (Leibenstein (1969, p.689))。

慣性領域は図3の  $X_3 X_4$  及び、 $X_5 X_6$  の両方に存在することになる。このとき、例えば、 $X_3 X_4$  の内部の努力水準から  $M-L (=U_c)$  の大きさ以上の効用の獲得できる活動機会が存在するならば、それを実現するための行動が引き起こされる可能性を示唆していることがわかる。すなわち、内部的慣性領域の場合には少しの努力の変化ではコストの方が大きく効果が無いが、大きな変化が実現

すればコスト以上の効用が獲得できるため、変革のメリットを享受できることになる。

これらの二つの慣性領域の想定における相違は、効用費用あるいは慣性コストの大きさにある。努力効用関数の頂上まで到達することによって得られる追加的効用  $\Delta U$  を獲得するために、追加的に投入しなければならない説得の努力や忍耐などの犠牲の大きさである効用費用  $U_c$  がどの程度大きいのか、その相対的大きさによって、組織改革などが取り入れられるかどうかが決まるといえることである。改革を受け入れにくい組織体質の状況を組織の硬直性と言うならば、前例を遵守する傾向が強いほど、組織が硬直的であり、組織を変革する効用費用は高いと推察され、その結果、現状維持にとどまり環境条件の変化に対応できなくなり、組織は崩壊に至ることもあり得ることになる。逆に、変革を受け入れるのに柔軟な組織ほど効用費用は低く改革は進み、組織の生き残りに成功することになる。先述した社会保険庁や夕張市の場合も結果としては組織が硬直的であったため、環境条件の諸変化に対応できなかった事例であるといえる。

### 3. 努力位置の選択と努力水準の選択

#### (1) 努力位置の選択

次に、慣性領域の理論を組織全体の議論から、組織内に存在する複数の各下位組織及び、下位組織間の相互関係に関連した慣性領域の議論へと拡張して適用することを試みる。官僚組織の持つ階層性に注目し、例えば、上位官僚層、中位官僚層、下位官僚層の三層構造を持った組織であると想定して分析する。各階層の官僚がどのような行動目標あるいは基準を持って行動しているかについての詳細な検討は次節に譲ることとし、ここでは予め、各階層の官僚に対して希求される努力水準が近接している場合と大きく離れている場合の二つの状況について考察する。

まず、三層構造の階層性を仮定することについて検討する。その分析のためには努力の概念について検討することが必要である。ライベンシュタインによれば、この努力は、四つの次元、すなわち、活動 (A)、速度 (P)、質 (Q)、活動の継続時間と時間的連鎖 (T)、から構成される (Leibenstein (1976, p.98))。この特定の組み合わせを努力点と言う。さらに努力点の中でも互いに密接に関連した複数の点の集合を努力位置と呼ぶ。この中で選択される努力は四つの要素を持つ4次元ベクトルと考えられている。努力点や努力位置が慣性領域 (努力点間や努力位置間での、移動に伴う効用費用が、移動によって得られる効用よりも小さい領域) 内にあるとき、努力の移動は生じない。さらに、ここで努力の増大がどの要因によって生じるかということが検討されねばならない。ライベンシュタインの努力点の4要素を以下のように定義する (Leibenstein (1976, p.275))。

$$a = (a_1, a_2, \dots, a_k) \in A \quad \dots\dots (2)$$

$$a = (a_1, a_2, \dots, a_k) = A_i (a_{ij}) \quad \dots\dots (3)$$

$$p = (p_1, p_2, \dots, p_k) \in P \quad \dots\dots (4)$$

$$p = (p_1, p_2, \dots) = P_i (p_{ij}) \quad \dots (5)$$

$$q = (q_1, q_2, \dots, q_k) \in Q \quad \dots (6)$$

$$q = (q_1, q_2, \dots) = Q_i (q_{ij}) \quad \dots (7)$$

$$t = (t_1, t_2, \dots, t_k) \in T \quad \dots (8)$$

$$t = (t_1, t_2, \dots) = T_i (t_{ij}) \quad \dots (9)$$

$$e = (a, p, q, t) \quad \dots (10)$$

A は実際に実行可能な活動ベクトルの集合で、P は実行可能な速度の集合で、Q は実行可能な質の集合で、T は実行可能な時間連鎖の集合である。各活動  $a_i$  に対して各  $p_i, q_i, t_i$  が対応している。努力点は  $e (a, p, q, t)$  で示される。この努力点の近傍の集合を努力位置という。組織の中で試行錯誤を繰り返す中で、慣性領域の中の最終的に一番快適な努力点とその近傍の点の集合である努力位置が選ばれる。その点で安定化する。

(2) 努力の調整係数の選択

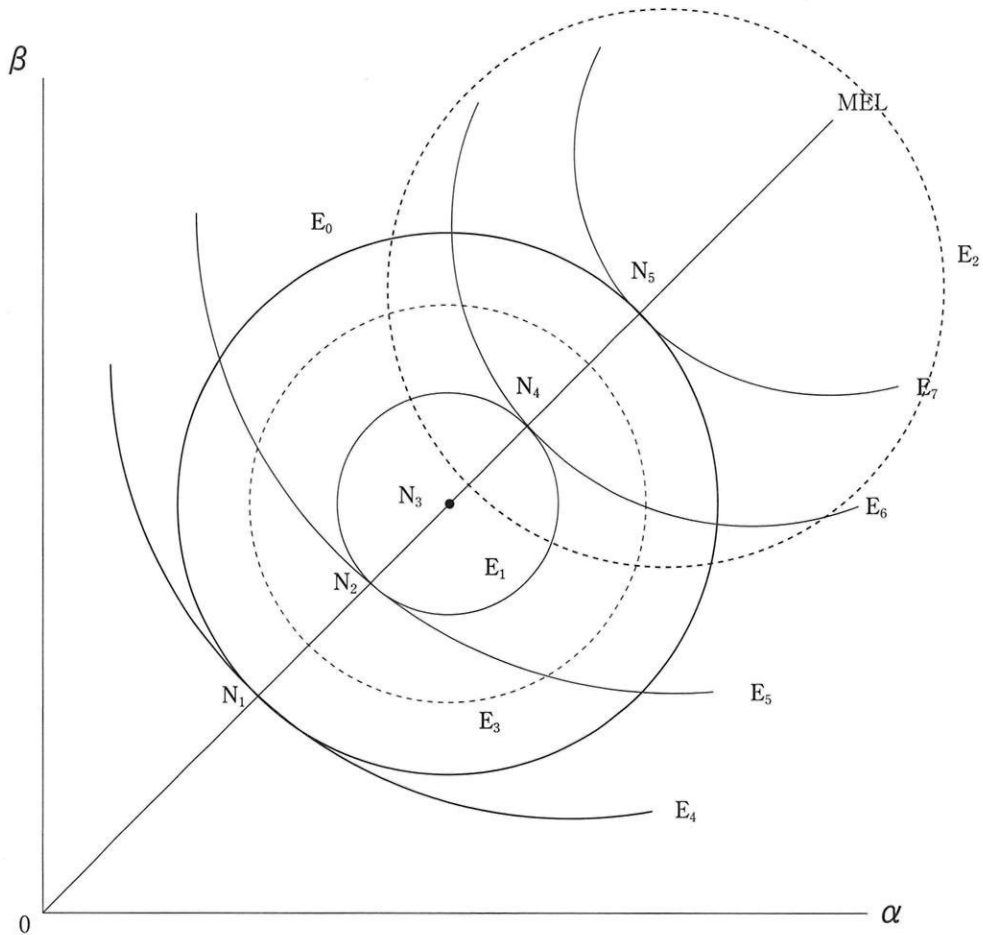
ライベンシュタインが簡単化のために提示した考察においては、努力点  $e_i$  に関する活動  $A_i$  には必ず一つ以上の活動を含まねばならない。すなわち、 $A_i = A_i (a_{i1}, a_{i2}, \dots) = A_i (a_{ij})$ 。また  $e_i$  の時間  $t$  で活動  $a_{ij}$  を遂行するペースは、 $P_{ij}$  である。また  $e_i$  の時間  $t$  で活動  $a_{ij}$  を遂行する質の程度は、 $Q_{ij}$  である。異なる努力の大きさは、簡単化のために加法的であるとされる。ここでの考察に必要と思われることは、活動  $a$  及び時間  $t$  を所与とすれば、努力点の中でペースと質のみが変化するとみる。そして、努力の大きさの水準 (effortfulness) は下記のように表記できる。式 11 では努力の大きさを速度と質の和として提示している。式 12 では平均的ペースに対する調整係数を  $\alpha$ 、平均的質に対する調整係数を  $\beta$  とする。努力点  $e_i$  の努力の大きさは次式となる (Leibenstein (1976, p.116))。

$$E_i = \sum P_{ij} + \sum Q_{ij} \quad \dots (11)$$

$$E_i = \alpha \sum P_{ij} + \beta \sum Q_{ij}, \text{ ただし } \alpha \leq 1, \beta \leq 1 \quad \dots (12)$$

この式における  $\alpha$  と  $\beta$  に努力点の努力の大きさが示され、調整係数に関する個人の意思決定に応じて、努力投入量が決定される。ペースの増大は、 $\alpha$  の増大で表され、質の増大は、 $\beta$  の増大で表され物理的な極大値が  $\alpha=1, \beta=1$  のときに達成されることになる。現実値は極大値以下であり、もし仕事を怠業しているときには  $\alpha=0, \beta=0$  となる。ただし、すべての活動を同時に選択しないということはないと仮定している。ゆえに、ライベンシュタインのこれらの条件及び A と T を所与として、個人の努力関数は、 $\alpha$  及び  $\beta$  に依存する故に次式に表記できることが推察される。

図4 速度・質係数の選択領域



$$E = g(\alpha, \beta) \dots\dots\dots (13)$$

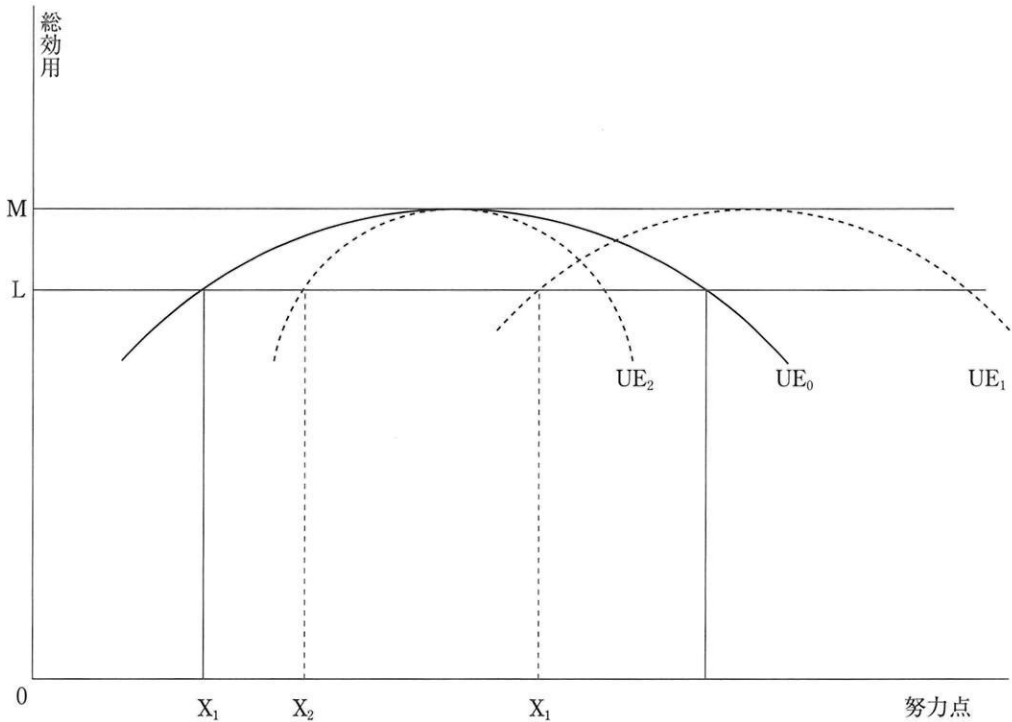
ここで効率性に関するパレート最適の諸概念を援用すれば、速度と質の同時増大が可能な場合はパレート改善が可能であり、もはや同時には拡大できないときにパレートと最適となる。この状況においては  $\alpha$  と  $\beta$  が代替関係となる。この  $\alpha$  と  $\beta$  の値が官僚個人の自由裁量によって決定されると見るのがここでの視点である。このとき、慣性領域の制約条件を次式で与えられたとき、慣性領域の存在がいかなる  $\alpha$  と  $\beta$  を決定するであろうか検討する。

$$E_0 \leq E \leq E_1 \dots\dots (14)$$

ここにおいて、 $E_0$  は慣性領域の下限の努力水準であり、 $E_1$  は上限である。慣性領域が制約条件として機能する場合には、所与の努力水準を実現する  $\alpha$  と  $\beta$  の値の選択肢は、それぞれゼロより



図5 圧力への反応タイプ



出所：Leibenstein (1976, pp.126-127) ライベンシュタインの二つの図を一つの図にまとめ修正している。

大きく、1より小さくなるであろう。この関係を図4で示している。

図4の円  $E_0$  は下限の制約条件を満たす境界線であり、その内部が有効である。また、円  $E_1$  は上限を満たす境界線であり、この二つの円の間部分部分が慣性領域の範囲に当たる。もし、個人の努力選択において、所与の努力を実現するために、 $\alpha$  と  $\beta$  について自由裁量が可能であれば、所望される努力水準が  $E_4$  であるとすれば、 $E_4$  を維持するために簡単化のために  $\alpha$  と  $\beta$  が代替的で反比例すると仮定すると、曲線  $E_4$  が等努力曲線として描かれることになる。このとき、制約条件  $E_0$  を満たし、自由裁量を示す曲線  $E_1$  上である均衡点は接点  $N_1$  となる。この均衡条件を満たす経路は  $N_1$ 、 $N_2$ 、 $N_3$ 、 $N_4$ 、 $N_5$  となり、曲線 MEL が実現する。円  $E_1$  の内部は慣性領域を脱出した場合にのみ到達可能である。もし、上限  $E_1$  の内部が効用費用  $U_c$  に含まれてしまうときには円  $E_0$  の内部はすべて慣性領域になる。

### (3) 個人への圧力の強化への対応

個人への圧力の源泉は、三つ側面が指摘されている。すなわち、①伝統的影響要因（組織の雰囲気による圧力）、②垂直的影響関係（上司や部下による圧力）、③水平的影響関係（同僚や組合などによる影響関係）、である（Leibenstein (1976, p.124)）。個人の努力水準が低いときにこれらの三

つの源泉から圧力がかけられるであろう。そのときに個人がどのように対応するであろうか。ライベンシュタインは二つの反応のタイプを想定している (Leibenstein (1976, pp.126-127))。第1は、圧力がかかってきたならば、積極的に努力を増大することによって圧力を解消するという対応、第2は、かけられた圧力によって「自分が自身の主人でいられない状態」(not being one's own master) といういわゆる自己疎外の状況に陥る対応、である。これらは慣性領域の図で示せば図5のごとく示される。

第1の反応タイプは  $UE_0$  から  $UE_1$  への努力-効用関数のシフトが生じることになる。これに対して第2の反応のタイプは  $UE_0$  から  $UE_2$  へのシフトである。これらの変化を努力の下限への圧力の場合と考えると、圧力の増加前には努力水準は  $X_0$  であったが、積極的対応の場合は  $X_1$  へ増大し、消極的な対応の場合は  $X_2$  へと増大することになる。

さらに  $\alpha$  と  $\beta$  の選択可能性の中に、これらの圧力強化の政策が実施された場合の結果を検討しよう。日本の経営によく見られる集団として圧力の強化を受けた場合は、あまりに個人が突出することは好まれずにはほぼ同一の努力水準を強いられると考えられるので、 $EU_2$  がもたらされると推察される。また、アメリカにおけるように個人プレーを重視する状況の中では、上司からの圧力の増大に対して、個人が積極的に反応し、 $EU_1$  がもたらされると推察される。図4においては日本型の場合は慣性領域の下限が  $E_0$  から点線の  $E_3$  のように収縮することになる。アメリカ型の場合には  $E_0$  から  $E_2$  への北東へのシフトが生じることになる。これらの考察において、もし慣性領域が全く存在しない柔軟な個人の対応が生じる場合には、中央の頂点  $N_3$  が効用最大化点として選択されることになるが、慣性領域の制約の結果、内部的慣性領域の場合には  $N_1$   $N_2$ 、及び  $N_4$   $N_5$  の線分の近傍に最終的に落ち着くことになる。かくして、 $\alpha$  と  $\beta$  の自由裁量化が効率の改善に寄与するためには、同時に慣性領域の縮小、あるいは北東方向へのシフトを可能にする管理強化政策が実施されることが不可欠であることが推察される。

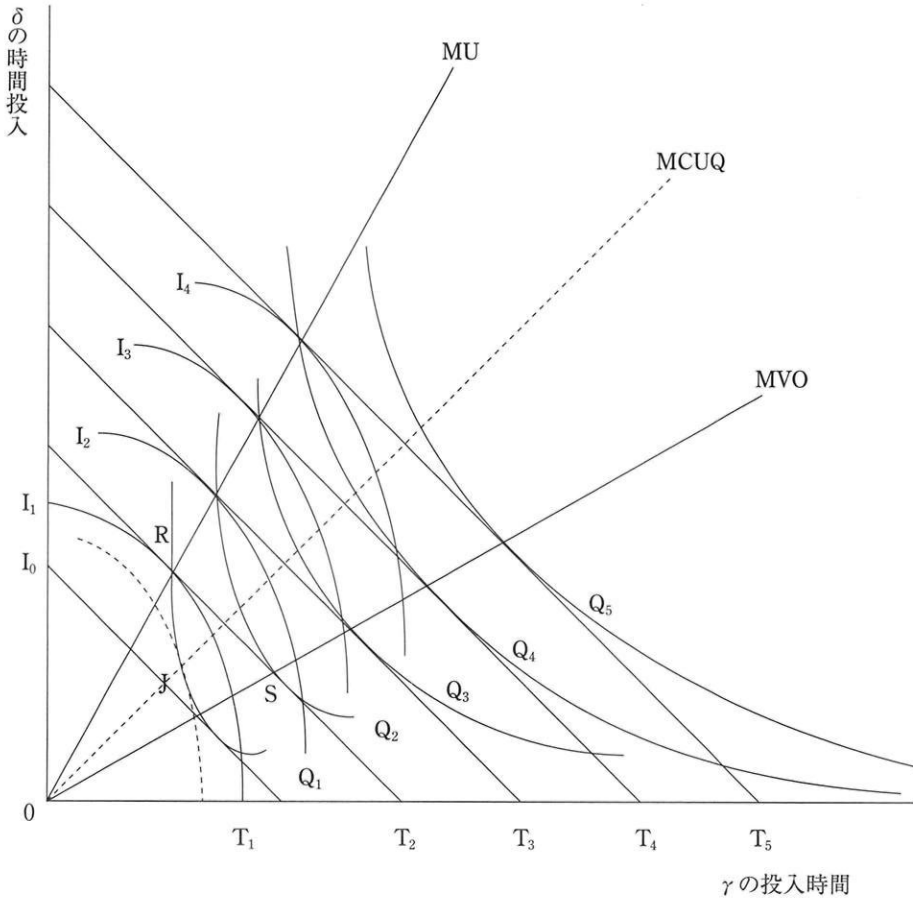
#### 4. 官僚行動の三つの目標モデル

ここでの検討の課題は、官僚行動の帰結がなぜパレート最適に到達するよりも低い水準で決定されるかということである。このことをライベンシュタインがより詳細に、特に時間の次元についてだけではあるが分析している例があるのでここで確認する (Leibenstein (1969, p.604))。

図5における右下がりの直線が時間集約度予算制約線であり、一定の努力強度 (constant effort intensity) の下で、2種類の活動、 $\gamma$  と  $\delta$  に対する投入時間を  $t_1$  と  $t_2$  とすれば、時間制約線は次式となる。ただし、 $Q$  = 産出量、 $I$  = 個人の時間無差別曲線、 $MVO$  = 極大産出軌跡、 $MU$  = 時間配分の極大効用軌跡、 $MCUQ$  = 産出制約下の極大効用軌跡、である。

$$T_1 = t_1 + t_2 \quad \dots\dots (15)$$

図 6 時間集約度予算制約線



出所：Leibenstein (1969, p.604)。ライベンシュタインの図を修正している。

このとき、時間制約線と時間配分の等産出量曲線  $Q_i$ （北東方向に行くほど産出量は高い）との接点が産出価値極大化軌跡 MVO となる。また、時間制約線と時間配分の等効用曲線  $I_i$ （原点に近づくほど効用が高い）との接点が効用極大化軌跡 MU となる。高い生産性の達成のためには MVO が官僚によって選択されることが必要であり、おそらく上位階層の官僚の関心はこの水準の達成を重視するであろう。しかし、下位階層の官僚の関心は許容される活動の選択肢の中で効用極大化を重視すると推察され、MU が選択されると思われる。典型的な上位官僚と下位官僚の時間配分を両極端とする実行可能な時間制約線は図中の線分 RS となる。またある努力集約度における時間の長さは、努力の集約度が 2 倍の場合には半分の時間の長さになる。すなわち、努力の集約度は時間の長さとは反比例する。

ライベンシュタインの分析はここまでであるが、この分析に、中位階層の官僚の選択を追加することにする。すなわち、RS 上の任意の点はその点を通る等効用曲線  $I$  とその点を通る等産出量曲線  $Q$  の組み合わせを意味しており、効用極大化行動と産出極大化行動の妥協が実現する。このと

き、R点からS点に時間集約度予算制約線上を移動すること、それは自己の効用極大化行動から組織に与えられた産出量極大化行動に努力内容を近づけること、すなわち、 $t_1$ の時間を多くし $t_2$ の時間を少なくすること、を実行することにより自己の効用水準が低下することが見られる。それ故、それを喜んで実行するようにするためには不効用の増大を付加的な誘因を提供することによって相殺する必要がある。また、当初の目標水準がS点で接する等産出曲線ではなく、RS上を交わる等産出量曲線として与えられている場合には、中位階層の官僚が目標産出水準の制約条件下で効用を極大化する場合を考えると、時間選択の自由裁量が与えられているとすれば、そのときにはQ曲線とI曲線の接点解が選択されることになる。この接点解の軌跡をMCUQとすれば、中位階層の官僚にとっては時間制約よりも、産出量制約が与えられた場合により大きな効用を得ることが可能となる。これは労働時間の長さ自体に関する裁量制の導入のメリットと見なすことができる。

かくして、下位官僚の総時間制約Tの下での効用極大化点R、中位官僚の産出量制約下での効用極大化点J、上位官僚の産出極大化点S、等の三層の階層性を持つ官僚機構の時間配分の決定メカニズムを確認できた。下位の官僚ほど自己の効用を重視し、上位の官僚ほどサービスの実績を重視することが推察される。実はこの分析が、努力の4要素の内の時間以外の要素である、活動、速度、質、等の考察にも基本的には適用可能であると考えられ、詳細において適用を検討する場合には官僚機構によって提供される公共サービスの内容がある程度具体的に想定した上で適用することが望ましいと考えられる。

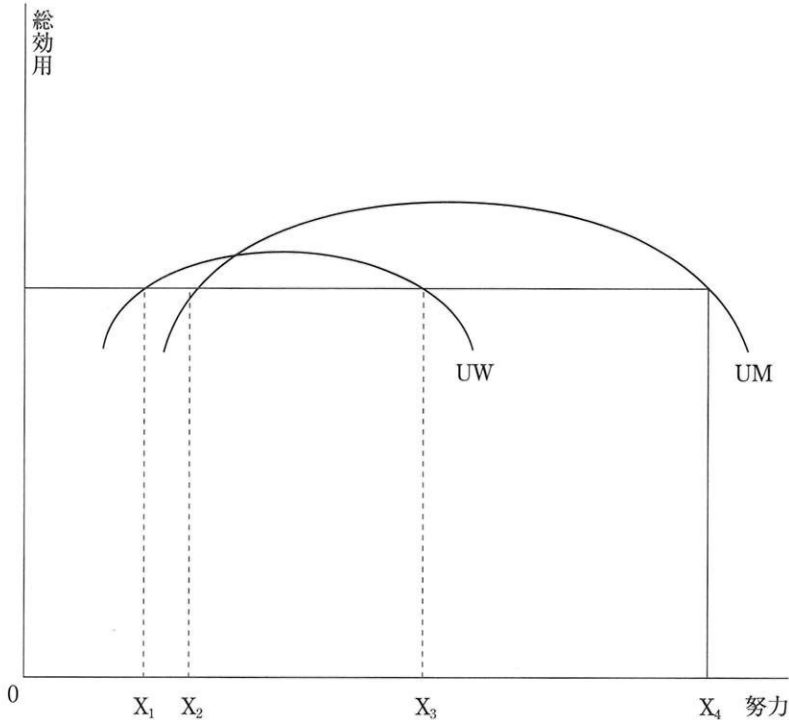
## 5. 集団間の慣性領域の相互作用

### (1) 重複的な慣性領域

官僚組織内の異なる集団間の慣性領域間の位置関係の相違がもたらす影響について考察を進める。ここでは簡単化のために、上位階層と下位階層の官僚の慣性領域を考察する。まず、両者の慣性領域が重複する場合について検討する。これについてライベンシュタインは結合慣性領域 (combined inert area) と呼んでいる (Blois (1974, p.603))。これは図7において示される。

集団別の慣性領域はライベンシュタインの場合は曲線UWの $X_1 X_2$ が労働者階層の慣性領域であり、曲線UMの $X_2 X_3$ が経営管理層の慣性領域であり、両方の重なる $X_2 X_3$ の部分が結合慣性領域であり、経営管理層と労働者層の両集団の努力水準が比較的近くに位置し、その内部においては両方の階層からのいかなる反応も生じない状況となる。このとき、ある代替的政策が実施されることによって労働者層を慣性領域においたまま、経営管理層を慣性領域から脱出させることが可能な場合、あるいは労働者と経営管理者層の両者を同時に慣性領域から脱出させることができる可能性がある。このとき、利害対立の生じる原因についての分析の枠組みは、基本的にはフォレット (Follet, M.P.) の統合の原理に基づいている。すなわち、対立を処理する方法には三つある。第1は「抑圧」であり、当事者の一方が相手側を制圧し、相手側は犠牲になる。第2は「妥協」であり、

図7 重複的な慣性領域



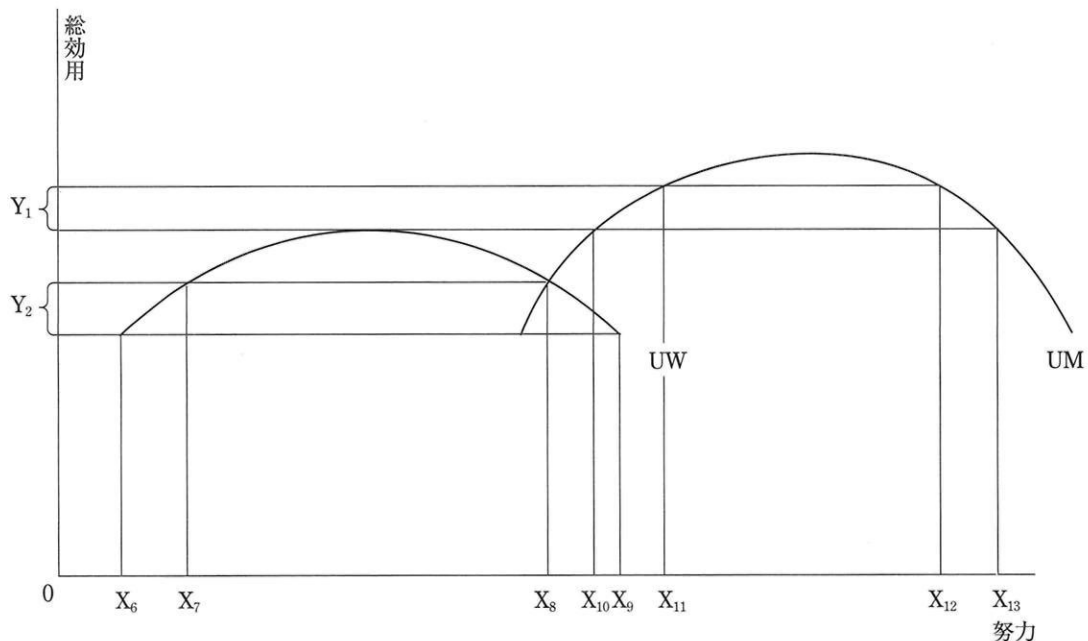
出所：Blois (1974, p.683)。但し、MCUQ は筆者が加筆している。

双方が譲歩し、犠牲を分け合う暫定的解決にすぎない。第3の「統合」では、双方の要求がともに犠牲となることなく、各々その所を得るという解決法である。この統合は、まず互いに協力して考えるという姿勢が基盤であり、問題の解決には各要求の差異を明らかにし、再評価し、そして状況に応じた適切な対応を発見するプロセスである (Follet (1949, 邦訳 pp.43-70))。以下の考察はこの統合を目指すことになる。

このライベンシュタインの考察を官僚機構に適用した場合には、経営管理者層が上位階層の官僚に対応し、労働者層が下位階層の官僚に対応する。このとき、両階層の官僚行動は基本的には個別の慣性領域に陥っている状況であるが、努力水準も比較的近く、自己の官僚組織が置かれた環境条件の認識もおそらく近いものと思われる。このような条件によって、両者が協力して行動を起こす共通基盤として作用することにより合意を形成しやすくなると思われる。そうであれば、残る問題は新たな活動を起こしたときの効用費用を超える効用利得が得られるかどうかである。図3の検討の時に、新たな行動が生じるかどうかは一方で効用費用の大きさに対比して、他方で効用利得の大きさを拡大できるかどうかで、その相対的大きさが決定因であることを指摘した。

ここでの観点は両者が協力して行動を起こすための前提となる環境認識に関する共通基盤が存在すれば、効用費用を乗り越えて行動を起こすための説得活動がより一層容易になると推察できるこ

図8 分離している慣性領域



出所：Blois (1974, p.684)

とである。それは互いに協力することによって単に個別の努力量の単純和としての成果が生まれるというよりは、より大きな成果が生まれる可能性を秘めているといえる。それは、日本の労使関係における労使協調の伝統が企業の直面する多くの困難を克服することができた歴史を想起すれば十分であろう。労使の関係がゼロサムではなくプラスサムの関係であるかどうかは、官僚機構の運営においても、よりよい意思疎通や情報交換、適材適所の人員配置の達成など、追加的な諸条件がプラスに作用することにより可能となると思われる。そして、慣性費用を超える効用利得の獲得によって慣性領域の克服を実現しうる。上位層と下位層の自由な意見交換や制度変革への柔軟な対応が可能となれば、重複的慣性領域は改革を取り入れやすい状況に変わりうると言える。まさに、フォレットの主張する統合の実現に向かう。

## (2) 離散的な慣性領域

これに対して離散的な慣性領域の場合の適用可能性はどうであろうか。図8において、図5におけると同様に、曲線UMと曲線UWを上位と下位の階層の官僚の慣性領域と見なせば、上位官僚は $X_{10} X_{11}$ 及び $X_{12} X_{13}$ の慣性領域を持ち、下位官僚は $X_6 X_7$ 及び $X_8 X_9$ の慣性領域を持つ可能性が示されている。

その中でも、比較的低い努力水準が実現しているとすれば、下位官僚は $X_6 X_7$ の慣性領域の中に存在し、上位官僚は $X_{10} X_{11}$ の慣性領域の中に存在する場合を検討する。このとき、両階層の努力

水準が大きく乖離しており、自己の官僚組織の置かれた環境条件の認識すらもおそらく異なり、その結果、上位官僚は産出極大化目標の達成を重要視し、下位官僚層は効用最大化目標を達成することを重要視する。両者の目標の対立はその前提としての環境条件の認識自体の相違や産出目標自体に対する評価の相違等、行動の背後にある価値観に関して互いに相容れない価値的対立を潜在させていると推察される。このとき、対話・協力のための意見交換さえも十分には行われぬ可能性が高いといえる。離散的な慣性領域は、たとえば官僚機構の管理的立場の官僚と現場的立場の官僚間の価値観の対立、すなわち、官僚機構の上位階層の官僚集団と下位階層の労働組合に加入している官僚集団の対立がその典型である。これらの状況の事例としては社会保険庁の陥った事態を想起しうる。すなわち、本省採用組、社会保険庁採用組、地方自治体採用組の三層に分断された組織構造であり、更に複雑になっている。また、上位と下位の官僚間の対立の解決方法に関しては、フォレットの指摘した抑圧と妥協が問題解決の中心的な対処方式になっていることも明らかである。従って、慣性領域を克服することは極めて困難であり、結果として両者の価値的対立を持続せしめることに帰結したのである。

## 6. 政治の慣性領域

### (1) 民間企業の統治構造

公共部門、中でも官僚制における階層構造の問題を取り上げるとき、民間部門の大規模法人企業の例を典型例とした多くの階層構造に関する研究の蓄積があることを無視してはならない。そこに重要な分析視点の示唆があるからである。

まず、私企業における階層構造の典型的問題の視点としては、バーリ (Berle, A.A.) とミーンズ (Means, G.C.) によるいわゆる所有と経営の分離である。1930 年におけるアメリカ企業 200 社の非金融企業の分析によって、株式を完全に所有している経営者企業の方が、そうではない企業の経営者よりも、企業の安全操業、所得分配の利得、株式資産の高額売却等に明らかに強い権益を持っていることが明らかにされた (Berle and Means (1932))。さらに大規模法人企業の内部組織における階層構造については、ガルブレイス (Galbraith, J.K.) がテクノストラクチュアと呼ぶ支配的階層が存在し企業を集团的に支配すると指摘している (Galbraith (1967, 邦訳 p.82))。そこにおける誘因において、「強制」、「金銭的報酬」、「共鳴」、「適合」により、企業目標を自己の目標として受容すると見る。すなわち下位管理層の場合は強制や金銭的報酬を中心として、また、部長というような上位管理層になるにつれて、共鳴と適合により、企業目標を積極的に受け入れると指摘している (注 201 頁)。さらに、マンゼン (Monsen, R.J.Jr.) とダウズ (Downs, A.) はトップ-ミドル-ローアの三層構造の管理層の動機の相違を指摘している (Monsen and Downs (1965, p.99))。

これらの諸研究は、その後、プリンシパル-エイジェンシー (本人-代理人) 関係という、いわゆるエイジェンシー理論に結びつくことになった。ライベンシュタインも、エイジェンシー理論と

同じ視点を持ち、組織階層の異なる集団間における動機・誘因の異なることから組織的非効率の原因を究明していたのであり、それが慣性領域の理論として結実した経緯がある (Blois (1972, p.311))。それ故、民間企業における課題として検討されてきた株主-経営者-従業員間での誘因が異なる問題における、解の一つがライベンシュタインの慣性領域理論になっている (Leibenstein (1977, p.315))<sup>4)</sup>。青木昌彦は日本における経営者の役割を、株主の利益と従業員の利益の調整役であったとし、日本的経営システムを経営コーポラティズムと名付けている (Aoki (1988, 邦訳 p.272))。その他、縦のランクハイアラキー組織と横のネットワーク組織との対比という重要な貢献をしているが、ここでは取り上げない。また、企業組織の理念型としては日本型の経営コーポラティズムに対して、アメリカ型の株主資本主義経営、旧ユーゴにおけるような労働者自主管理企業が対比されることになる。

## (2) 官僚機構の統治構造

これらの考察を官僚制における組織行動に関して適用するさいに、どのような示唆が得られるであろうか。第一は、各モデルにおいて私企業を実体的に支配する集団をどのように設定するかという所有の視点であると思われる。支配権を持つ集団には組織の運営様式に関する究極的な意思決定権が付与されていると見なすことができるであろう。第二は、私企業の経済成果、例えば、賃金や資本コストなどの要素費用を支払った後の残余利潤の分配の問題である。支配的集団には分配上の意思決定権が付与され、分配方式が決まってくる。この2点は、官僚組織の運営における究極的な支配権を考慮するとき重要となる。すなわち、支配集団がどのような意図を持って官僚機構に対応するかである。

まず、官僚機構を支配する主体は予算の決定権を持つ国会に究極の支配権があると見てよいであろう。議院内閣制の下では内閣も議会の支持無くしては何も実行できない。しかしながら、日本における長年の官僚政治は、国会の意思よりも、官僚機構の意思決定が優越することさえ許容してきたといえる。利害調整型の政治運営においては、事前の官僚間の調整が優先されてきた経緯がある (植村利男 (1993, p.90))。青木昌彦によれば、日本の戦後の内閣で、田中内閣では自民党主導の政策優先型の政治を実行し、官僚制に中央集権のランクヒエラルキーを築き上げ、事実上管理し、権力バランスが大きく党に傾き、田中ほどエリート官僚に大きな影響力を持った政治家はいないと指摘する (Aoki (1988, 邦訳 p.302))。さらに、中曽根政権における第2臨調の答申の実施は土光会長のカリスマ性と国民の中曽根内閣支持を背景に実現できたものであり、審議会政治と呼ばれたほどの政策優先の政治を実現できたといえる。その後、小泉内閣は国民の絶大な支持を背景に、様々な分野の規制緩和、及び郵政民営化を実現し、日本の公共部門への特に財投資金の供給メカニズムを大きく変えようとした。さらに、閣議における多数決の採用を導入し内閣の立場を強化してきたと思われる (Aoki (1988, pp.300-302))。

それ故、日本の権力構造は官僚機構の支配権が強いときには官僚機構内の上位官僚層に存在した



が、田中、中曽根、小泉の各内閣のときには国会、就中、自民党に権力が移行したといえる。しかしながら、多くの場合には、国会は重要な案件に関しての意思決定をすることは極めて困難であったと言わざるを得ない。このような、政治的決断ができない状況を国会も慣性領域に陥っていたと見ることができる。この点に関しては、ゲンティル（Gentile, R.）とライベンシュタインの研究に拠れば、企業のX非効率の概念を国会活動に適用することが可能であると結論している（Gentile and Leibenstein（1979））。すなわち、政治家個人が惰性的活動領域、すなわち慣性領域を脱することができず、その結果、国会活動自体が慣性領域に包摂されているために新たな改革を実行に移すことができない状態を国会におけるX非効率の状況として把握している。このことは国会が改革に関連した意思決定をするためには多くの議員を説得するための費用がかかり、また官僚機構の支持を取り付けるため説得費用が必要であり、その結果として、それらの費用が改革によって得られる効用よりも大きくなってしまいうために改革が断念されたと推察される。行政改革の断行を旗印に掲げた政治家は極めて多く存在したと思われるが、それを断行できた政治家は極めて少なかったといえる。それ故、企業の意思決定の最終決定権が株主にあるように、官僚機構の行政の運営に関する決定権は究極するところ国会にある故に、公共部門の非効率の責任の一端は、官僚機構にのみにあるのではなく、国会を中心とした意思決定の慣性領域の内部に陥ったところに究極の原因を見ることになる。このように、国会及び内閣が慣性領域に陥ったとき、変動する環境条件に対応した必要な意思決定がなされず、現状維持の事なかれ主義的無責任体制が出現するといえる。

## 7. 結び

このような事態を打ち破るためには、国会、内閣、官僚機構等が大きな失敗をして社会の批判の矢面に立ち、改革を遂行すべしという大きな圧力によって初めて改革が実現するというのがこれまでの歴史であったと思われる。しかしながら、先例を遵守するという傾向が強いほど、そして硬直的な制度が残っている限りいつでも慣性領域に陥る可能性があり、幅広く関係するすべての組織においてその克服のために持続的努力がなされる必要がある。

次の検討課題は、このような慣性領域に陥りがちな官僚機構それ自体を動かしている官僚の行動仮説の検討により、変革の可能性を探るとともに、近年の多様な民営化手法の導入による政府機構の変容、すなわちネットワーク化の問題について検討することであるが、それは別稿に譲ることになる（植村利男（2007、pp.1-4）<sup>5)</sup>）。

### 注

<sup>1)</sup> 地方公共団体の財政健全化法の基準として、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質交際費比率、将来負担比率、公営企業における資金不足比率、等の5指標によって、健全化比率を提示し、自治体間の財

政の相対的比較が行われている。総務省自治財政局財務調査課、「地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準等について」、平成19年12月7日。

- 2) ウォルシュによれば、NPMの第1の基準は次の5点である。すなわち、効率の持続的な増大、「これまで以上に精緻化された」技術の利用、生産性に引き締められる労働力、専門的経営管理の役割の明確な実施、経営する権利を付与された経営者、であり、第2の基準は次の5点である。すなわち、質の持続的な改善、権限の委譲と委任の重視、適切な情報システム、契約と市場の重視、成果の測定、監査と監察の重要性の増大、等である。これらから広範な民営化手法の導入が推察される。また、拙稿においても、広義の多様な民営化手法の役割について検討している（植村利男（2006））。
- 3) ライベンシュタインの慣性領域の理論に関して、プロイスが種々コメントして、効用費用  $U_c$  の小さい場合には慣性領域が前後に二つに分離することを指摘し、さらに二つの慣性領域の位置関係によっていろいろの場合の帰結があり得ることを指摘している（Leibenstein（1974））。
- 4) ライベンシュタインは日本の経営システムについても言及し、それは、伝統と効率性がうまくミックスしており、有機的 X 効率の状況にあると指摘している（Leibenstein（1969））。
- 5) Goldsmith and Eggers（2004）は、官僚機構による公共サービス供給からネットワークによる供給へ政府の組織が変容していることを分析している。植村利男（2007）の分析の視点も、官僚制とネットワーク組織の結合がどのように進展していくかという問題意識によって書かれている。

#### 参考文献

- Aoki, Masahiko (1988), *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge University press. (青木昌彦 (1992) 永易浩一訳 『日本経済の制度分析』 筑摩書房)
- Berle, A.A. and Means, G.C. (1932), *The Modern Corporation and Private Property*, New York: Macmillan Press. (パーリ、A.A.及びミーンズ、G.C.(1968) 北島忠男訳『近代株式会社と私有財産』文雅堂銀行研究社)
- Blois, K.J. (1972), "A Note on X-Efficiency and Profit Maximization," *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Blois, K.J. (1974), "Some Comments on the Theory of Inert Areas and the Definition of X-Efficiency," *Quarterly Journal of Economics*, Aug.
- Follet, M.P. (1949), *Freedom and Co-ordination*, ed. by Urwick, L.H. (フォレット、M.P.著、齋藤守生訳 (1963) 『経営管理の基礎』ダイヤモンド社)
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, Boston: Houghton Mifflin Company. (ガルブレイス、J.K.著、都留重人監訳 (1972) 『新しい産業国家』河出書房新社)
- Gentile, R. and Leibenstein, H. (1979), "Micro-economics, X-Efficiency Theory and Policy : Cleaning the Lens," *Man, Environment, Space and Time*, Vol.1, No.1.
- Goldsmith, S. and Eggers, D. (2004), *Governing by Network : The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution Press. (ゴールドスミス、S.及びW.D.エッガース、城山英明・奥村裕一・高木聡一郎監訳 (2006) 『ネットワークによるガバナンス』学陽書房)
- Leibenstein, H. (1966), "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency," *American Economic Review*, Jun.
- Leibenstein, H. (1969), "Organizational or Frictional Equilibria, X-Efficiency, and the Rate of Innovation," *Quarterly Journal of Economics*, Nov., Vol. 83, Issue 4.
- Leibenstein, H. (1974), "Comment on Inert Areas and the Definition of X-Efficiency," *Quarterly Journal of Economics*, Nov., Vol. 88, Issue4, pp.689-691, 3; (AN 46246).

Leibenstein, H. (1976), *Beyond Economic Man*, Harvard University Press.

Leibenstein, H. (1977), "X-Efficiency, Technical Efficiency, and Incomplete Information Use: A Comment," *Economic Development & Cultural Change*, Jan, Vol.25, Issue 2.

Leibenstein, H. (1982), "Worker Motivation and X-Efficiency Theory : A Comment," *Journal of Economic Issues*, Sep, Vol. 16, Issue 3, p.872.

Monsen, R.J.Jr. and Downs, A. (1965), "A Theory of Large Managerial Firms," *Journal of Political Economy*, June.

総務省自治財政局財務調査課 (2007)、「地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準等について」事務連絡。

植村利男 (1993)、「第 2 臨調の行財政改革と X 非効率」『経済学論纂』(中央大学) 第 34 卷第 3・4 合併号。

植村利男 (2006)、「公共部門民営化の根拠と組織形態の選択基準」中野守編『現代経済システムと公共政策』中央大学出版部。

植村利男 (2007)、「巻頭言 公共部門改革の行方」『公共選択の研究』第 49 号、pp.1-4.

Walsh, K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms*, Macmillan Press Ltd., p.284.