

Discussion Paper No. 824

日本の官僚制とその評価  
— 回顧と展望

常木 淳

December 2011

The Institute of Social and Economic Research  
Osaka University  
6-1 Mihogaoka, Ibaraki, Osaka 567-0047, Japan

## 日本の官僚制とその評価—回顧と展望<sup>1</sup>

常木 淳

### 1. はじめに

日本の官僚制に対しては、今日まで、様々な毀誉褒貶が寄せられてきた。時に、それは、戦後日本の経済成長を成功させた最大の功労者であるとの賛辞に始まり、近年では、日本の経済社会の停滞と凋落を促す最大の責任者であるとの批判も生じている。本稿では、日本における官僚制とそれに対する学問的、社会的評価の変遷をあとづけながら、今日の日本において官僚制が抱えている問題点についての筆者の見解を述べてみたい。

周知のように、日本の政治過程においては議員立法が著しく低調であり、大部分の立法政策は、官僚が企画、立案し草案を作成する内閣提出法案であり、政策執行に関する裁量権も、官僚によってその大部分が担保されている。このような官僚主導の公共政策形成のパフォーマンスが望ましいものであれば、将来的にも、このシステムを維持していく努力が必要であり、逆に、そのパフォーマンスが効率的でないならば、官僚の行動に対する追加的な法的な制約を置いたり現状の行政組織の改革を行う、行政改革が必要となる。しかし、これらの議論の前提となる、日本の官僚機構の能力、行動様式と政策的パフォーマンスに対する評価は、今日に至るまで安定したものではないために、行政改革に関する議論の混乱の元ともなってきた。

本稿では、日本の官僚機構に関する分析と評価について、いくつかの代表的な見解を取り上げて、それらの意義や問題点について検討する。はじめに、次節では、日本の官僚機構の行政プロセスを経済学的なプリンシパル—エージェント関係として解釈する、憲法論の常道に沿った基本的な視点を確認する。次に、第 3 節で、政治学、社会学、行政学などにおける日本の官僚機構に関する先行研究の成果を念頭に置きながら、日本における政策過程における官僚主導説を提唱する伝統的な見解を要約する。第 4 節では、同じく、官僚主導説を継承しつつも、これらの政策過程が著しい限界に達しており、政治主導による政策形成が必要であるとする、近年、優越的になっている官僚制批判の見解について紹介するとともに、これらの議論の中で重要な論点となっている、官僚の行動誘因の問題について検討する。

次に、第 5 節では、エージェンシー理論の枠組みに立ちながら、日本の政策過程に関する官僚主導説そのものを否定する、ラムザイヤーとローゼンブルース(Ramseyer and

---

<sup>1</sup> 本稿の執筆にあたり、Oxford University において、日英の官僚制の比較に関する調査・ヒアリングを行う機会を得ることができた。特に、Roger Goodman, Christopher Hood 教授との議論から、多大な示唆を得ることができたことを、記して感謝申し上げる。なお、本研究については、文部科学省科学研究費補助金(基盤研究 (C))「法と経済学とメカニズムデザイン」(課題番号: 21530300)、及び、大阪大学グローバル COE「人間行動と社会経済のダイナミクス」から、ご支援をいただいたことにも、記して感謝申し上げたい。

Rosenbluth (1993))の画期的な研究を紹介し、彼らの分析の規範的なインプリケーション、特に行政改革論議に与えるインプリケーションについて要約する。

第6節は本稿の中心的な部分であり、エージェンシー理論の枠組みの中で十分に取り上げられてこなかったように思われる、日本の官僚機構の人的資源養成システムのあり方についての、日本における労働経済学、労使関係論の成果を応用した考察を行い、その特性が、どのように日本の行政機構と官僚の行動を規定してきたかを考察し、それに基づいて、日本の官僚機構が日本の経戦後済社会の発展にどのような貢献をなしてきたか、また、日本の経済社会システムの変貌とともに、その政策形成主体としての弱体化がどのようにもたらされてきたかを明らかにする。第7節では、前節の考察と日本の政治制度の変化を踏まえて、今日の日本で要請される行政改革の方向性を展望することを以て、本稿の結論とする。

## 2. プリンシパル・エージェント関係としての行政過程

デモクラシーのもとでの政治過程の規範的価値は、根底において、憲法上の国民主権の原則に派生する。その見方を経済学的に解釈するならば、国民と政治家との関係を、国民＝プリンシパル（本人）、選挙で選出された政治家（議員）＝エージェント（代理人）と見るエージェンシー・アプローチであるということが出来る。憲法に規定された大原則としての国民主権の考え方からして、国政の本人は国民であり、議員は、その意思の代理人であるという視点は必然的なものであるからである。もちろん、通常のエージェンシー・モデルと異なり、政治過程は複数の国民をプリンシパルとするため、「意思の代理」の意味もまた複雑になる。しかし、条件付きのパレート効率性のような、「意思の代理」に関して明らかに必要な条件を挙げることが可能であり、また、一定の条件下では、このような代理が成功することが可能になる。<sup>2</sup>

しかし、現実の政治の全てが、選挙で選出された議員の手によって実行されるわけではない。政策を具体化し実行する上で、圧倒的な重要性を持つのは官僚機構である。なぜなら、外交、防衛、警察、司法、徴税、などの事例を考えてみれば容易に想像できるように、これらの公共活動は優れて専門的な性質を帯びており、国民から選出された限られた数の議員が、自らそのすべてを提供することはできない。<sup>3</sup> 従って、これらの行政サービスの供給に関して、個別分野に関する専門的な知見を有する官僚が実際のサービス供給の主体をなす。

この場合、再び、代議制民主主義の前提から言って、議員が国民に対する第一次の代理人であるとすれば、選挙による国民の負託を直接に受けていない行政府（官僚機構）は、

---

<sup>2</sup> デモクラシーの経済効率性に関する基本的な文献としては、Becker (1983, 1985), Wittman (1989,1995), 効率性の条件に関する、より詳細な教科書的説明としては、Persson and Tabellini (2000), Grossman and Helpman (2001) などを参照せよ。

<sup>3</sup> これらのサービスを民間の市場を通して供給できるかどうかについては、Hart, Shleifer and Vishny(1997) を参照のこと。

議会の意思を代理する第二次の代理人という位置付けになる。行政法の大原則が「法律による行政の原理」であることは、このことの端的な反映である。しかしながら、日本の政治過程に関する古典的通説は、政治家に対する官僚機構の政治的独立性と能力的な優越性を、ともに強調するものであった。次節では、これらの伝統的な日本の官僚制に対する見方について、考察したい。<sup>4</sup>

### 3. 日本の官僚制－伝統的見解

日本の官僚制は、政治過程に対して、独立的、中立的、継続的に機能するという認識の第一の根拠は、その歴史的な淵源に求められる。第二次大戦前における日本の官僚機構は、19世紀ビスマルク政権下のプロイセンをモデルとして構築され、国家を統治する明治期の元勲に連なる支配層の統制下にあり、政党政治から独立に機能するものであった。そのため、官僚の選抜においても政党の介入を排して、公正かつ客観的な試験による選抜を通じて、社会全体のうちで特に優秀な人材を獲得するものとされた。

第二次大戦の終結と日本の敗戦の結果、施行された新憲法によって、日本は法的にはデモクラシーを確立し、議院内閣制に基づく立法府の官僚機構に対する優位は確定したが、実質的には、官僚が政治を主導するシステムは温存されたというのが、伝統的な見方である。すなわち、官僚（とりわけ中央省庁のキャリア官僚）は、国民に対して平等に開かれた競争試験によって、公平に能力を認定された人々の集まりであり、彼らに与えられた安定した給与体系と身分保障（及び、社会からの尊敬）という恩典によって、合格のためには高度の倍率を潜り抜ける必要があるから、国益に対する高い使命感を持ち、客観的に見て極めて優秀な人々の集まりである。これに対して、デモクラシーのもとで選出されてきた政治家は、本来の資質・能力よりも、地縁・血縁や政治利権に基づくばらまき、あるいは、表面的な大衆の人気に作用されて選出された、本来の政治の負託に堪えない能力の低い人々の集まりであり、恣意的な民意の動向に左右されて政策の安定性と継続性を損なう危険がある。したがって、官僚が政治において政治家の判断を修正し改善することによって、より質の高い政治が実現する、というのが大まかなストーリーである。

このような見方を確立した中心的な学者として、しばしば、戦後日本の行政学を確立した碩学である辻清明の名が挙げられるが、辻の考察においては、官僚主導型デモクラシーの事実認識に加えて、その価値的評価としては、官僚主導の政治過程の成果に対する高い評価を伴いつつも、それは、日本におけるデモクラシーの未成熟の浮標とも捉えられ、いずれ、日本のデモクラシーが十分に成熟した暁には、克服されるべきものとするアンビヴ

---

<sup>4</sup> 本稿における日本の官僚制に関する検討は、中央、地方を含めてすべての官僚機構に対して、大略、妥当するものと思われるが、以下では、議論の焦点を明確にするために、基本的に地方公務員や直接的な行政サービスの供給に関わる第一線公務員を除いて、中央政府における規制や政策立案を担当する官僚と、その組織を念頭に置いて議論を進めることにしたい。

アレントな部分があったことが特徴的である。<sup>5</sup>

その後、1980年代に入る頃から、日本の戦後復興と高度経済成長が確定し、更に、欧米各国がオイル・ショックに苦しむ中で、日本がいち早くその経済的ショックからの回復を示す中で、日本の官僚機構は、更に肯定的な評価を受けることになる。日本の官僚は能力的に世界的に見て極めて高い水準を誇り、政治の容喙を抑制しつつ戦後日本の復興と経済成長をリードし、日本の経済社会を成功に導いてきた計画合理的プランナー集団であるとするサクセス・ストーリーは、日本特有のものではなく、ジョンソン(Johnson (1982))、ドーア(Dore (1986))などの、第一級の日本研究者によって真剣に語られるようになる。ここでは、辻の場合と同様に、日本の官僚機構の優秀性・主導性が語られると共に、辻の場合と異なり、日本型の官僚主導デモクラシーが、当時の欧米先進国を悩ませてきたデモクラシーと福祉国家の行き詰まりに対して打開のための示唆を与えるものとして、より積極的な評価を受けている。

#### 4. 官僚制批判の潮流

しかしながら、日本の官僚機構の優秀性に関する評価は、1990年代以降は、急速に影をひそめるようになる。バブル崩壊後の日本の経済的パフォーマンスの停滞に対して、官僚機構は適切な対処ができず、その結果、官僚主導の政策運営は限界に達しており、これに代わって、行政改革と政治主導による政策形成が必要であるとの主張が優位を占めるようになる。この主張は、2000年代に自由民主党の小泉純一郎内閣において強力に実践され、今日の民主党政権においても、その基本線は踏襲されている。

これらの政党政治の動向を背景で規定しているのは、マスコミュニケーションを中心とする澎湃とした官僚批判の言説である。<sup>6</sup> しかしながら、それらの中には、多分に事実の誇張や歪曲も含まれているように思われる。本節では、これらの議論の問題点を指摘するとともに、そこに含まれている重要な論点を明らかにする。

##### 4.1 官僚批判論とその疑問点

日本の官僚機構の表層的な問題として、しばしばジャーナリズムをにぎわすのは、汚職、腐敗、あるいは、職務権限の濫用といった問題である。もちろん、日本の官僚の行動の中に、これらの指摘を受けてもやむを得ない事案が存在することは確かであり、行き過ぎた公務員の不正について厳しい法的統制が必要であることも当然である。しかし、近年はスキャンダルも多々聞こえては来ると言っても、日本の公務員のモラルは、多くの外国、少なくとも大部分の開発途上国と比べれば、現在でもはるかに高いとあって良いのではない

---

<sup>5</sup> 辻 (1969) などを参照のこと。

<sup>6</sup> 例えば、猪木 (2001、121-122 頁) 参照。同書が公刊されてから 10 年余りが経つが、批判は高まりこそすれ衰えていない。

だろうか。<sup>7</sup> また、時に誤解があるように思われるが、中央―地方関係や官庁―被規制機関の間で資金や規制に関する統制権限が存在することや、出向・天下りなどの人事慣行が、それ自体として、ただちに不正であるわけではないし、経済的な非効率の原因となるわけでもない。これらの職権に基づく政策が資源配分効率を歪めるような政策選択、すなわち、特定の機関や事業者への利益誘導を目的とした非効率な規制や公共支出の配分・発注に結びつくときに、本当の問題が生じているのである。

もっとも典型的な批判の対象とされる天下りの場合でも、これが、真に受け入れ側の企業の生産性を高めるものであれば、なんの問題もない。そして、官庁との継続的な取引関係、あるいは、規制―被規制関係にある企業や外郭団体にとって、特別な利益誘導がなくとも、当該業務の内容に熟知した退職官僚の生産的価値は、しばしば高いものと予想される。他方、官僚の側では、この慣行は、優秀な人材を低い賃金率で長期的に官庁に留め置きつつ、組織内の人的資本を蓄積していく誘因を与えるための「遅れた支払」としての合理的な意味を持っている。天下りが問題となるのは、これらの人事に伴って、受入れ企業側への規制・補助等に関する非効率な利益供与が付随したり、非効率な外郭団体が温存されることなのである。

ただし、上記のような過度な誇張への留意には注意が必要であるとしても、これらの官僚批判の中には、十分に傾聴に値する論点も多々存在する。とりわけ、前節で紹介した伝統的見解において、日本の官僚が公益志向的であることをかなり素朴に前提していたのに対して、上記の官僚批判論の中では、官僚機構が公益性とは異なる独自の組織論理に従って、自らの私益を追求するものであるという可能性を指摘した点は大変重要であると考えられる。次に、日本の官僚制を動かす行動誘因について検討したい。

#### 4.2 日本の官僚のインセンティブ

第2節でみたように、官僚機構を統治するための最も自然な通路は、そのプリンシパルである政治家が、選挙において国民の審査を受けるところにある。しかし、第3節で論じた日本の官僚制に関する伝統的見解においては、日本の官僚制が、政治過程から一定の独立性、中立性を持って作動することを主張しているため、これらの民主的な統治以外に、官僚による公共政策が国益促進的になるような、別のルートが存在することを暗黙の裡に前提としている。

そこで、政治家による以外に、単なる「公共性」、「国家への忠誠」といった抽象的な文言ではなく、官僚の行動を国家社会全体の利益に向けて具体的に統治するルートが存在するかどうかの問題になる。まず、教育、交通などの具体的なサービス供給の場面では、市場において競合的なサービスがあるため、市場競争のメカニズムが、限られた範囲に

---

<sup>7</sup> これら開発途上国では、官僚の腐敗(*corruption*)が経済発展にとって決定的な足かせとなる。ロシア、東欧のケースを分析した *Frye and Shleifer (1997)* などを見る限り、ロシアの行政腐敗が経済に及ぼす影響は、日本とは比較にならないほど深刻に思われる。

せよ働く余地がある。しかし、これらの競争は、行政と民間が完全に同質的なサービスを提供しているわけではないし、多くの場合、行政サイドに有利な条件のもとで行われているから、市場競争による統治は高々不完全にとどまる。<sup>8</sup> また、規制やサービス供給の資金上の裏付けとなる予算の獲得のプロセスで、競合する省庁間での政策の優劣に関する競争が生ずる。事実、これらの予算獲得の優先順位をめぐる省庁間の競争が熾烈を極めることは、よく知られている。しかし、予算獲得に伴う競争が効率性を実現するためには、財務省が各省庁の提示する様々な政策の社会的価値を適切かつ客観的に査定できるという条件が必要であり、多くの場合、この条件が満たされているとは言えない。従って、いずれのルートにしても、通常の財・サービスに関する自由な市場競争ほどに、行政政策の効率性を誘導できる淘汰過程とはなりえないだろう。

ただし、そのように主張した場合、具体的な官僚機構の目的関数がなんであるかを論ずることは、かなりむずかしい。しばしば「省益」ということが言われるが、その具体的な内容は、意外に一義的ではないのである。最も古典的な定式化では、支出最大化が目的であると言われることがある。しかし、もし、そうであれば、日本の政府支出は、他の先進国と比較して、必ずしも多いとは言えない。更に、後に指摘するように、公務員の人的規模においては明らかに小規模であり、日本の官僚は、一見したところ、相当程度、公益志向的であるとも解しうる。

しかし、実際の「省益」は、単に支出の総額ではない。規制や支出にかかわる権限と管轄の大きさが重要である。これは、一部には、組織が自己保存と拡張を求める権力志向の行動であるとともに、それらの権限・管轄が、公的な物財や資金の実質的に私的な利用を生み、天下りをはじめとして、時には賄賂性もある金銭その他の利益供与のような実益と結びついている面もある。また、公務員の人的規模が小さいことは、彼らの私益追求と必ずしも矛盾しない。少数であることは、一人あたりの利益が大きいことを意味するとも言えるからである。このように、現代の官僚機構の行動特性を、簡単に要約することはむずかしいが、彼らの行動様式のうちには、公益以外に、それと独立したのものをも志向する避けがたい傾向にあると見ることは誤りではないと思われる。<sup>9</sup>

従って、エージェンシー理論の常道に従えば、政治家による官僚の統治システムの設計が必要となる。このシステムが成功することによって、官僚に対する政治家の統治が有効に機能すれば、官僚は選挙で表明される限りでの国民本位の政策を提示する、というのが、近年の政治主導、行政改革の主張の基本的なねらいであると解することができる。

## 5. 政治主導か官僚主導か？

---

<sup>8</sup> そもそも、民間と全く同一のサービスを、同一の条件で行政が提供することには意味がないということもできる。

<sup>9</sup> 村松（1994）は、このような現代日本の官僚機構の問題点を、官僚が国益よりも自己の所属する省庁への忠誠を優先するセクショナリズムの弊害（逆機能）として解釈している。

第2節で取り上げた行政過程に関するエージェンシーとしての解釈は、それ自体としては理論的には中立的な、いわばデモクラシーの基本構造を記述したものに過ぎない。これに、更に具体的な仮説を付加してゆくことによって、エージェンシー理論の観点から見た、日本の行政過程の理論分析が、初めて可能になる。前節では、官僚機構が私益追求に走る可能性を除去するための行政改革が必要であるという議論を紹介したが、これらの議論では、官僚機構が公益ではなく私益追求の目的であるという仮定に加えて、官僚機構は政権担当の政治家の意思から独立に行動できるという仮定が暗黙におかれていた。その意味では、伝統的な官僚優位説が継承されているということが出来る。本節では、この後者の仮定に疑問を投げかけ、これまでとは異なる日本の官僚制に関する理論的・実証的分析を行なった極めて画期的な研究として、ラムザイヤーとローゼンブルース（Ramseyer and Rosenbluth(1993)）を取り上げて、その規範的なインプリケーションを検討してみたい。

### 5.1 ラムザイヤー・ローゼンブルース説の登場

ラムザイヤーとローゼンブルースは、同書の第6,7章において、自由民主党（以下、自民党）一党支配体制(1955-1993)下における官僚制の機能を分析しているが、ここでの主題は、政治家と官僚との間の代理関係が緊密なものであったか、それとも、政治家による官僚機構の統制余地は限定的であって、現実の政策の多くが政治家の意思から独立性のある官僚の判断に基づいて形成され実行されたのか、という点にある。そして、分析の結果として、日本の政治における政策決定の主体が自民党の政治家ではなく官僚機構にあったとする従来の通説に対して、明快な批判を行っている。<sup>10</sup>

彼らの理解によれば、官庁による自律的な政策運営に見えるものが実際には立法府の厳格なコントロールに従っているということは、何の矛盾もなく説明可能である。自民党は、政権維持のために優れた政策パッケージを提供する必要がある、そのために、有能で政策遂行に多くの情報を持つ官僚に政策の立案と執行を委任する。しかし、それらの遂行は自民党の意向に沿うものであって、そこから逸脱したならば、官僚は必ず自民党の処罰を受けることになるので、自民党は実際の政策運営をしていなくとも自己の目的に沿った政策を実現している。つまり、官僚が自民党の意思から乖離した独自の政策を提示してきたと考えるのは、幻想にすぎないとされる。

ラムザイヤー・ローゼンブルースは、自民党が官僚の逸脱を処罰するための方法として、

- 1) 国会議員は官僚の立法に関する拒否権を持っており、規制の場合でも、これを禁ずる立法を行うことで、その効果を覆すことができる、
- 2) 自民党は、大臣として官僚の昇進をコントロールできる、
- 3) 自民党は、有権者、政治家志望の官僚、官庁間競争を利用して、官僚による情報独占から来るレントを奪うことができる、

---

<sup>10</sup> これらの自民党一党支配体制が安定的に継続した期間(1955-1993)のことを、慣例にならって、以下、「55年体制」と適宜略記することがある。



4) 天下りなどの形で、官僚の給与をコントロールできる、といった論点を挙げている（同前、pp.107-119）。これらの政治家による官僚統制は極めて強力であるために、例え、現象的には官僚機構が立案・執行する政策であったとしても、その実態は、自民党の意向を忠実に反映したものとなるのである。

## 5.2 官僚立国論・官僚批判論・官僚無害論

ラムザイヤー・ローゼンブルースは、日本の官僚機構に関する事実分析として、極めて重要性を持つ業績である。彼らの議論は極めて説得的であり、特に、同書以前に語られてきた、官僚が作り上げた戦後日本の経済社会という通説に含まれている、日本の官僚機構に対する誤解や買破りを批判して、官僚が日本の戦後経済社会を作った原動力であるとする官僚立国論を否定したことは重要である。しかし、第4節でも指摘したように、近年では、かつての官僚立国論とは打って変わって、日本の官僚機構は厳しい社会的指弾の対象となっている。そして、このような官僚批判論に対しても、彼らの分析は一定の強いインプリケーションを持っている。なぜなら、官僚批判論の前提には、官僚が私益追求的であるということと、官僚が政権担当の政治家の統治から独立に意思決定をできるという二つがあるが、ラムザイヤー・ローゼンブルースのように、後者の前提を否定した場合、官僚は私益追求のために必要な能力を、そもそも持っていなかったことになる。

ラムザイヤー・ローゼンブルースは、第4節で取り上げた天下りの問題についても注意深く指摘しているが（同前、p. 119）、彼らの指摘によれば、官僚が、しばしば法外な退職後賃金を得て天下りをするのは、受け入れ企業が規制等による利権を獲得するためであるとしても、官僚は政治家によってコントロールされているとする彼らの前提を認める限り、本来の規制主体は政治家であって、官僚は政治の要請を超えた規制のレントにありつけるわけではない。したがって、官僚批判は間違いというよりも的外れなのである。

これらの議論を一般化して、同書では、官僚機構が日本の政治と政策形成に果たしている役割は、多くの政治学の文献に書かれているような「計画合理的」エンジニアというよりも、はるかに重要でない(far less effective) 存在と見るべきである（同前、p. 141）、と結論する。しかし、この結論は、我々の規範的な問題関心からは誤解を招きやすいものに思われる。なぜなら、彼らのこの結論を間違っただけで解釈すると、新手の官僚擁護論へと発展するおそれがあるのである。すなわち、日本の官僚は、しばしば通俗的な批判の前提となるほどの強大な権力を持っておらず、ただ、通常の勤労者と同じく自らの専門職としての仕事を誠実にこなしているにすぎないとする、官僚無害論からの官僚無罪論、官僚擁護論に至る可能性である。節を改めて、さらに検討しよう。

## 5.3 ラムザイヤー・ローゼンブルース説の規範的な含意

前節の例に基づいて、ラムザイヤー・ローゼンブルースの議論の筋道を、より詳しく辿ってみたい。前節の結論によれば、官僚は政治家の要求を超えて自らの私益を獲得できない

のであるが、それでは、政治家が批判されるべきであるかという点、実はそうはならない。政治家は、選挙を通じて選挙民にコントロールされるのであるから、結局、規制は国民自身の選択ということになり、それを忠実に実現している政治家もまた無罪である。

要するに、天下りも規制もデモクラシーのもとで合理的なプレイヤーによって選択された均衡結果であって、そこには善も悪も入り込む余地はないのである。彼らのエージェンシー・アプローチの理論構造のもとでは、政治家や官僚の行動はモデルの内生変数であるが故に、それについて「べき」論を展開することは、前提によってナンセンスになっている。例えば、この理論枠組のもとでは、いくら公共経済学者が規制の弊害を指摘して規制緩和を行うべきであるという規範的な政策提言を行なっても、規制がデモクラシーの下で避けられない均衡結果である以上、そのような政策提言は、憲法とデモクラシーを否定しない限り無意味であることになる。このような均衡の非効率性を改善しようとする規範的な議論を行うためには、エージェンシー・モデルの外生変数に着目するほかない。ラムザイヤー・ローゼンブルースの場合であれば、デモクラシーの前提的枠組である選挙制度の在り方、あるいは、人口の地域間移動に着目することになる。

しかし、政策選択が政治の意向に従属することがデモクラシーの必然的な要請であるとしても、それが政治的制約の条件付きのパレート効率的政策となるかどうかは立法、行政担当者の能力に依存する。更に、国益と政権与党の利益とはしばしば一致するから、<sup>11</sup> 日本の国益を規定する公共政策の質もまた、立法、行政担当者の能力に、やはり決定的に依存している。立法を行うのは、直接には政治家であるにしても、官僚集団による政策提言能力の重要性は言うに及ばないであろう。もちろん、立法政策の執行と解釈においても、官僚の能力・資質は、決定的に重要である。55年体制は、選挙制度の枠組みだけでなく、自民党の政策を支えてきた日本の官僚集団の優れた能力と、それらの人的資源を確保し育成するシステムによって維持されてきたと見る方が自然ではないだろうか。

第二に、上記のように、官僚の能力・資質は重要であるとするならば、都市化による大規模な人口移動と選挙制度改革とによって自民党の安定多数体制が変化し、政権交代の可能性が現実化した1993年以後の日本の政治過程において、日本の官僚機構は、55年体制時と同様なパフォーマンスを発揮できるのか、それとも、本来、55年体制と運命を共にすべき遺制が残存しつつ、現代日本の経済社会の改革に対する足かせとなっているのか、という設問が可能になる。以上の視点を踏まえて、次節では、エージェンシー理論の通常の枠組みでは外生変数になっているもう一つの変数として、日本の官僚の能力・資質と、その育成・管理システムという問題を考えてみたい。

## 6. 官僚の資質—公務員の人的資源形成の視点

エージェンシー理論の観点から見た官僚制分析においては、官僚機構による機会主義的な行動を統制するためのシステム・デザインをどのように行うか、という視点が中心的にな

---

<sup>11</sup> Ramseyer and Rosenbluth (1993, p. 113).

る。これに対して、官僚機構がどのように自らの人的資本を形成し管理するかという、より長期的な視点は、官僚機構が提示する政策の質や執行能力を規定する極めて重要な要因であるにもかかわらず、少なくとも日本のケースにおいては、官僚機構に関する経済学的分析の中で、必ずしも十分に分析されてこなかったように思われる。ラムザイヤー・ローゼンブルースの議論において政治家が官僚を統治する手法を見ても、既存の官僚機構を政治家がどのように統治するか分析であって、官僚機構の人的資本の質を統治するという長期的な視点は希薄であるように思われる。しかし、長期の視点から彼らの議論を再解釈するならば、55年体制のような安定的な長期政権のもとでは、官僚集団は自民党との間に長期的なコミットメントの関係を形成しており、自民党の利益に資する優れたスタッフたるべく、その人的資源を管理・育成するシステムを構築してきたと見ることはできるのではないだろうか。この点を検討するために、本節では、日本的雇用慣行にかかわる日本の労働経済学の研究成果を参考にしつつ、日本の官僚機構の特性を考察することとしたい。

#### 6.1 日本における公務員の人的資源養成システムの特徴

日本の官僚機構の優れた特色として、客観的な選抜試験に基づく知的な優越性ととも、採用後の官僚機構における人材養成システムの有効性が指摘されることも多い。日本の官僚機構においては、法的な身分保障と年功賃金に支えられて、特に事務職の場合、専門的な職務に特化するのではなく、様々な職種を担当させて職場内の知的熟練の幅を広げてゆく。このシステムは、日本企業の人事管理システムと似通ったところがあるが、そもそも日本の労働法は、公務員の労使関係を基本モデルとして労務管理の規定を定めているという法的な経緯から言っても、当然と言える。<sup>12</sup> 小池（2005）などに代表されるように、日本企業の労務管理の合理性については、つとに評価が高い。すると、同様な理由によって、日本の官僚機構もまた、優秀な人材を養成して優れた成果を上げているとの見方も可能かもしれない。<sup>13</sup>

小池らによって主張される、いわゆる日本企業の効率性という場合、その本質は、組織としての効率性にある。その場合、定型的な製品を最小費用で生産するという経済学の教科書的な生産効率性に留まらず、様々な変化と不確実性に対応して、生産のための技術と組織をより効率的に再編成してゆく、いわば生産組織の動的な環境適応能力が重視される。日本の官僚機構に日本企業と同様な組織効率性が存在するかどうかについては慎重な検討が必要であるが、簡単な傍証を挙げることはできる。例えば、しばしば無駄が多いとされる日本の公務員であるが、人口比当たりの公務員数を見る限り、ヨーロッパ大陸諸国は言うに及ばず、官僚の力が弱いとされるアメリカと比較しても、日本の公務員数の少なさが

---

<sup>12</sup> この点については、菅野（2004，2-3頁）に指摘されている。

<sup>13</sup> 日本企業の労務管理手法に関する研究を、日本の官僚機構における人的資源育成システムに応用した研究として、稲継(1996)が詳しい。諸外国の官僚養成システムとの国際比較についても、参考になる。

際立つということは、つとに多くの論者から指摘されている。<sup>14</sup> 行政学者の村松岐夫（村松（1994））は、小規模な組織において広範な業務を効率よく行う日本の官僚制の特色を「最大動員システム」と名付け、このシステムが、限られた人的、資金的その他のリソースを活用して高い活動水準を実現するという意味で、世界的に見ても優れたシステムであったことを評価している。

しかし、これらの組織的効率性が、経済全体の効率性の不可欠な一環をなすことは間違いないが、両者が整合的であるためには、組織を社会的に統治する仕組みが必要となる。その仕組みは、私企業の場合には、自明のことではあるが市場における競争を通じて実現するのである。市場機構においては、様々な技術進歩や自然資源、政治環境の変化などのショックの影響は、それに伴う諸資源の社会的必要度の変化が市場価格の変化に反映されることを通じて常に開示され、私企業は、それらの市場の要求に対して絶えず自らの生産組織を改編して適応することが求められる。この時、集権的で工学的に分節化された職務体系から構成されるアメリカ型企業が、環境の変化に対して組織の全面的な再編成を迫られ、そのための莫大な取引コストを支払う必要に迫られるのに対して、広範な職種への熟練を有する従業員集団からなる日本企業は、より限られた生産組織の改編によってショックを乗り越えることができる。事実、急速な経済成長やオイル・ショックなどの変化に対して、多くの日本企業はこのように適応してきたのであり、そのことは、経済全体の効率性とも整合的であった。<sup>15</sup> しかし、これと時を同じくして発達してきた日本の官僚機構は、自由競争市場における淘汰に堪えたのではなく、自民党一党支配（55年体制）という独占的「政治市場」に堪えたのである。従って、そこに両者の性質の違いが生まれることになると見ることができるように思われる。

## 6.2 日本の官僚の能力

本節では、日本の官僚の能力・資質の特性について、より具体的に検討したい。最初に、官僚が担っている公共政策の立案・執行のプロセスは、目的の設定、目的に対して最も効果的な手段の選択、選択された政策手段の執行という三つの段階に分析することができるという基本的なポイントを押さえておこう。すると、これまで本節で論じてきたところから理解できることは、日本型の官僚機構のシステムの強みが、最後の執行プロセスに関する効率性にあるということである。所与の公共政策の執行に当たっては、法的な裏付けを確保するとともに、強力な影響力を持つ政治家、関連業界、圧力団体などの利害関係者との政治的合意を調達し、更には、各省庁の立場に配慮しながら、巨大な官僚機構全体での政策的な整合性を確保するための調整が必要となる。様々な政治的・経済的環境の変化

---

<sup>14</sup> 例えば、Haly (1991), Pempel and Muramatsu (1995) などを参照のこと。この傾向は、今日まで変わっていないと言える。

<sup>15</sup> 日本企業の労使関係と、日本の労働法についての筆者の評価に関しては、Tsuneki and Matsunaka (2011)を参照していただければ幸いである。

に対応しながら、これらの内部的な調整を臨機応変に、迅速かつ効率的に行ってゆく技術  
を高める手法として、官僚組織内の熟練の長期的蓄積を重視する日本型の官僚人材養成シ  
ステムは優れて有効性を持つように思われる。<sup>16</sup>

しかし、これに対して、目的に対して最も合理的な政策手段を選択するという第二の課  
題に対する対処においては、日本型の官僚システムは弱点を持つと考えられる。このよ  
うな課題に対処するためには、より高度な一般的・専門的知識を持つ人材の確保が必要で  
あるが、このような人材を育成したり、外部から調達する仕組みは、若い段階で採用され  
限られた職員を内部的な OJT を通して訓練してゆく日本の官僚機構には決定的に欠落し  
ている。<sup>17</sup>

このような日本の官僚制における人的資源の特性は、しばしば指摘される日本の官僚機  
構による政策的意思決定の特色とも相関すると言える。日本の官僚制の下での政策決定プ  
ロセスは、多様な利害関係者間の利害調整プロセスからボトム・アップ的に形成されてゆ  
く、そして、政策執行の過程では、直接的な行政処分よりも強制力の緩やかな行政指導の  
手法が多用される。<sup>18</sup> この特性は、政策形成において、第二の合理的手段選択のプロセス  
が、第三の政策執行のプロセスに従属する性質の表れであり、これによって、利害関係者  
内部の情報をより緻密に収集して当事者間の効率性を高めるような政策を選択できるとと  
もに、円滑な政策執行が可能になる半面、利害関係者から除外された一般国民の利害が軽  
視され、非効率な政策が選択される危険がある。また、強制力の緩やかな行政手法を用い  
て、官僚に対する大きな裁量権を与えながら、広範な合意形成を確保することを目指すシ  
ステムは、配置転換の多いジェネラリスト重視の人事政策とも相まって、政策形成の責任  
をあいまいにし、重要な政策判断を先送りにして大きな社会的コストを作り出すという弊  
害を伴う危険がある。

### 6.3 なぜ戦後日本の官僚機構は成功したのか（あるいは著しく失敗しなかったのか）

これまでに指摘したように、1990年代のバブル崩壊を境として、日本の官僚機構に対する  
国民の信任と国際的評価は一転し、今日までに極めて否定的な評価が広がってきた。同一  
の社会システムに対して、かくも極端な毀誉褒貶の変動が生ずることは、自然に考えて極

---

<sup>16</sup> 日本の官僚機構が発揮する、これらの優れた調整と執行の能力については、Dore (1986)  
に説得的な分析がある。

<sup>17</sup> 猪木 (2001) は、日本の官僚機構の意義について、筆者よりも肯定的な立場から議論を  
展開しているが、この点について、「社会科学系の政策研究という点で日本の高等教育の人  
材養成システムが立ち遅れていることは否定できない」(同前 105 頁)とした上で、官僚機  
構についても、「従来型の画一的・硬直的な、内部昇進型の人事運用だけでは、必要とされ  
る人材はとうてい確保できない。その不足を補うためにも、民間からの中途採用を十分に  
増やし、専門的知識を供給できる集団としての特性を強める必要がある(同前 126 頁)」  
と指摘している。

<sup>18</sup> 日本の行政における政策執行と法制度との関連については、Haly (1991) が、的確な分  
析を行っている。

めて奇異なことであり、より慎重な考察を要するであろう。これまでの分析を踏まえて検討してみたい。

一つの見方は、純粹に政治経済学的なものであり、55年体制という独占的な政治市場においては、必要な政策はすべて自民党の要請で確定してしまっており、後は、これを効率的に執行することだけが官僚集団に求められていた、という理解である。しかし、政策の有効性が国民全体に対して全く説得力のないものであったとすれば、単なる選挙制度の特性だけで、55年体制と、これを支える官僚集団が、政治的独占状態を維持するためのかくも強力な参入障壁を維持しえたとは、筆者には考えにくい。

私見によれば、本節でこれまで指摘したような特色を持つ日本の行政システムが効果的に機能するためには、政治的のみならず、いくつかの重要な社会経済的必要条件があり、それらの条件の変化に伴って日本の官僚機構に対する評価の変化が伴ったのではないかと思われる。すなわち、このようなシステムが成功する条件として、目的合理的な手段選択の失敗に関する社会的コストが、政策執行に付随するコストよりも安価である必要がある。それは、戦後日本の復興期においては、比較的妥当する条件であったように思われるのである。

なぜなら、復興過程においては、戦後日本の国是であった経済成長（村松（1981）の用語を借りれば「近代化」）の実現にとって選択すべき合理的手段は、今日と比べれば、多くの場合、比較的明快であり、優れた一般的学力と社会に関する総合的な洞察力を持った人間であれば、コモンセンスによって、概ね発見可能であったと考えられる。

第一に、圧倒的な社会インフラの不足状況において、これらの整備が経済発展における急務であることは明らかであり、どこにどのようなインフラを整備するかといった考量よりも、早急かつ円滑な整備はるかに重要となる。

第二に、発展段階の小規模な経済においては、官僚による政策選択は比較的間違いを犯しにくい。戦後日本における産業政策や貿易政策などは功罪双方が問われているが、そもそも産業構造全体が小規模であれば、戦略的な成長産業に関する官僚の選択が間違いである可能性も少ない。とりわけ、規模の経済性が働く産業については、官僚による選択的な産業育成や参入規制が経済にプラスの影響を及ぼすこともあったであろう。加えて、開発期の経済においては、官僚は民間と対比して、各産業の将来性についての展望や有効な新規技術の移転などに関して、今日とは比べ物にならないほど高い情報上の優位性を持っている。<sup>19</sup> 更に、発展期においては、経済成長に伴う個人間・社会階層間の利益のトレード

---

<sup>19</sup>戦後日本の産業政策に関する理論的な分析については、伊藤・奥野・清野・鈴木（1988）を参照のこと。ただし、日本の経済的成功が、官僚機構の政策的成功とどの程度相関しているのかについては、例えば、三輪（1998）のように、高度成長期においても、官僚機構が経済成長に果たした役割はトリヴィアルなものであったとする指摘もあるので、今後とも慎重な検討が求められる。しかし、以下で論ずるように、戦後日本の高度成長において、官僚機構が、少なくとも、大きな経済的阻害要因とならなかったことは、ほぼ確実であると思われる。

オフが少なく、供給サイドの利害調整に基づくボトム・アップ型の政策が国民全体の利益と整合的であり、国民から広く承認される可能性も高くなる。

逆に、経済成長が一応の成功を収めた段階で、これらの日本型の官僚機構の優位性を保障する条件が大幅に弱体化する。社会インフラの整備が一通り終わった時に、公共投資の限界生産力は逓減せざるを得ない。産業構造が複雑化・高度化するとともに、無数の新規ビジネスが生まれるようになり、行政による戦略的な産業保護は、かえって参入や価格などの規制に伴う弊害を生み出す傾向が強まる。新規技術などについても、民間の情報獲得能力が高まるにつれて、官僚が海外の情報を収集することの意義が低下してゆく。その一方で、経済規模が拡大して成長余力が相対的に小さくなると、政策的選択は、個人間、社会階層間の利得の、より複雑なトレードオフを生み出すようになり、これらに対処するためには、目的合理性を追求するための、より洗練された政策選択のためのツールが求められることになる。<sup>20</sup>

結局、村松（1994）が「逆機能」と呼ぶ日本の官僚機構の限界は、そのシステムとしてのあり方が、時代の要請から少しずつ乖離していったにもかかわらず、55年体制下のシステムや政策決定手法に頑迷にこだわり続けていることに起因しているのではないだろうか。長い間の成功体験を持ち、自分たち自身がそのシステムの中で教育を受け、その制度のもとでキャリアを積み重ねてきた集団が、自らのこれまでの努力の方向性を否定してシステムや意思決定手法を改変することに対して、激しい集団心理的抵抗を感じることは、容易に想像できるところである。

現在の日本の官僚機構が抱えている最重要の問題は、ジャーナリズムが指弾する腐敗や怠慢のエピソードのような表面的なものではなく、従って、公務員の定数削減や給与のカット、天下りの禁止といった場当たりの、見せしめ的な政策によって解決できるものではない。55年体制型の官僚制システムの限界が顕在化し、官庁による政策形成に伴う非効率性が明らかになっていることにこそ、現代日本の官僚制の病理の本質がある。日本の官僚は、今日でもなお、基礎的資質、勤労意欲、規律遵守のいずれの観点から見ても優れた人的資源であると思われるが、これらの希少な資源が適正な公共政策の形成と執行という課題に対して効果的に機能しなくなっていることが問題なのである。

もしも、仮に日本の官僚機構が本来あるべき正当な機能を発揮できるとすれば、今日の日本が抱えている、外交、貿易、医療、農業その他における山積する問題に対処するには、日本の官僚機構は、質量ともに現在よりも増員されてしかるべきであると筆者は考える。しかし、その前提として、現在の行政システムの抜本的改革を避けて通ることはできないし、それは、決して容易な課題ではない。

---

<sup>20</sup> 公共政策における目的合理的な政策判断、特に、費用便益分析の重要性を提唱し、かつ、それらをどのように公法体系に位置づけるかを論じた文献として、Rose-Ackerman (1994) を参照のこと。

## 7. 結論—なぜ、そして、いかなる行政改革が必要なのか

前節で見たような、日本の官僚機構における人的資本育成システムの特性と、その利点、弱点とを押さえておこなれば、55年体制下で確立した日本の官僚機構は、今後、大幅な変革を迫られることになるであろう。それらは、すでに日本の政治市場で始まりつつある動きであり、「政治主導」、「官僚制批判」の根本的な動機なのである。ラムザイヤーとローゼンブルースは、1997年に発刊された同書第2版の序文で、「暫定的な予測」であることを断った上で、選挙制度の改革によって政権交代の可能性が生じた後における、政治家と官僚の関係について、それ以前とどのような変化が生ずるかを論じている。<sup>21</sup> 彼らの指摘によれば、議院内閣制の枠組みが維持される限り、政権政党の官僚機構に対する優越性は、依然として揺るがない。しかし、選挙法の改正による政権交代の可能性の広がりによって、選挙民は政治によるバラマキのコストに自覚的になり、政治がより政策本位の競争となるので、明示的な立法に基づく政策の執行が行われるようになる。この結果、55年体制においては、官僚機構は自民党に対する忠誠を維持する限りで相当広範な裁量による政策判断を許容されてきたが、政権交代を前提とする政治家は、従来の間接的な官僚統治の手法に代えて、立法によって明示的にルール化され、説明可能な政策の執行を求めるであろう。

また、官僚に対する政治家の人事介入などを通して、自らの目的に従わない官僚に対する直接の統制を強化することになる。これに、官僚の人材養成の観点を重視する我々の視点を付け加えるならば、政策の合理性よりも執行における迅速性や柔軟性を重視する省内OJTによる人材養成システムによって形成されてきたこれまでの官僚集団に代えて、より普遍的な社会科学的知見を有する官僚集団が必要となり、そのためには、公務員法の抜本的改正による外部人材の登用強化、公務員の身分保障の見直しなどが求められる。また、行政政策の成果に関する外部的評価を法的に制度化し、民営化や公物の使用に関するより合理的な指針を行政法の内部に取り込むことなども日程に上るものと予想される。

もちろん、政治市場は、通常の経済財の市場とは異なり、その動きは極めて緩慢かつ不確実であり、行政改革が実現するとはかぎらない。より、明確に言うならば、日本の政治市場は、現在、危機的な状況にあると見るべきであろう。ラムザイヤー・ローゼンブルースの指摘するように、日本の官僚機構は自民党一党支配体制と表裏一体の関係にあるから、逆機能は官僚機構だけではなく55年体制以降の政党政治全般に渡って広がっている。現在の日本を覆う「官僚批判」と「政治不信」の言説もまた、同じことを両面から述べたに過ぎない。

第一に、長く、政策の立案や執行を官僚に委ねてきた政治家には、政策判断に関する資源や情報が著しく不足しており、55年体制時と比べて、官僚を合目的的に統治する手段も限定されている。他方、官僚集団には、合理的な政策提言能力の欠落、政策責任の不明瞭という問題があるものの、実効性のある政策執行に関する能力においては、政治家に対し

---

<sup>21</sup> 55年体制の終焉後における日本の政治、経済の変化については、Rosenbluth and Thies (2010, chapter 6,7) に詳しい解説がある。



て格段に上位にあり、素人集団化した政治家をマニピュレートする余地も、55年体制時以上に広がっている。そして、官僚集団には過去の日本経済の発展を支えてきたという強固な自信があり、表面上はともかく、現実には頑迷なまでに55年体制下での自分たちの政策形成や執行手法に拘泥しつつ、政治主導の方向性に対する抵抗の姿勢を崩そうとはしない。その彼らが提示する政策は、55年体制の時点では、それなりの合理性があったものの、現在では妥当性と整合性を失い、局所的な圧力団体の利益とそれに付随する省益を体現するだけの、政策の断片の集積となりつつある。

その結果、党利・党略にのみとらわれて、政策上の確固としたプラットフォームを提示できない未熟な政治主導と、非効率で責任関係の不明瞭な官僚支配との間で日本国民は立往生を強いられている。将来、そのいずれも満足のゆく結果が得られなければ、日本のデモクラシーそのものが崩壊の危険を秘めていると言っても、必ずしも誇張とは言えないであろう。

現在の日本におけるデモクラシーが未成熟であることは否定しがたいが、それを理由として行政改革を否定し、55年体制下の高度成長への郷愁から「官僚主導」への期待を抱く言説も、日本の将来にとって何ら望ましい結果をもたらさない。政治家の能力が十分でなければ政治主導は不可能だが、55年体制の遺制を背負った官僚機構による政策形成に日本の将来を託す見込みも全くないからである。人口減少、天然資源の限界、過酷な国際環境など、あらゆる意味で希少な資源の制約を踏まえて、競争的な政治体制と効率的な行政機構の確立を促進してゆかない限り、日本は着実に国家として衰退への道をたどることになるであろう。

参考文献

- 伊藤元重、奥野正寛、清野一治、鈴木興太郎（1988）『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- 猪木武徳（2001）『自由と秩序－競争社会の二つの顔』中公叢書。
- 小池和男（2005）『仕事の経済学』[第3版] 東洋経済新報社。
- 小西秀樹（2009）『公共選択の経済分析』東京大学出版会。
- 塩野宏（2006）『行政法（3）行政組織法』（第3版）有斐閣。
- 菅野和夫（2004）『新・雇用社会の法』[補訂版] 有斐閣。
- 辻清明（1969）『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- 常木淳（2010a）「厚生経済学的価値基準の憲法適合性と法政策分析への適用可能性に関する考察」、『法と経済学研究』5(1), 1-24 頁。
- 常木淳（2010b）「公共サービスの供給指針に関する経済学的考察」、『法と経済学研究』5(1), 39-72 頁。
- 西尾勝(2001)『行政学』[新版] 有斐閣。
- 三輪芳朗（1998）『政府の能力』有斐閣。
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 村松岐夫（1994）『日本の行政』中公新書。
- Becker, G.S. (1983), “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence,” *Quarterly Journal of Economics* 98, 371-400.
- Becker, G.S. (1985), “Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Loss,” *Journal of Public Economics* 28, 329-347.
- Dore, R. (1986), *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*, The Athlone Press.
- Frye, T. and A. Shleifer (1997), “The Invisible Hand and the Grabbing Hand,” *American Economic Review* 87, 354-358.
- Grossman, G.M. and E. Helpman (2001), *Special Interest Politics*, The MIT Press.
- Haly, J.O. (1991), *Authority without Power: Law and the Japanese Politics*, Oxford University Press.
- Hart, O., A. Shleifer and R. W. Vishny (1997), “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics* 112, 1127-1161.
- Hood, C. (1992), *The Bubble Economy: Japan’s Extraordinary Speculative Boom of the ‘80s and the Dramatic Bust of the 90’s*. Atlantic Monthly Press.
- Hood, C. and M. Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty and Blame*, Oxford University Press.

- Inoki, T. (1995), "Japanese Bureaucrats at Retirement: The Mobility of Human Resources from Central Government to Public Corporations," pp. 213-234 in H-K Kim, M. Muramatsu, T.J. Pempel and K. Yamamura eds. *The Japanese Civil Service and Economic Development*, Clarendon Press.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press.
- Muramatsu, M. and E.S. Krauss, (1984), "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan," *American Political Science Review* 78, 126-146.
- Pempel, T.J. and M. Muramatsu (1995), "The Japanese Bureaucracy and Economic Development: Structuring a Proactive Civil Service," pp. 19-76 in H-K Kim, M. Muramatsu, T.J. Pempel and K. Yamamura eds. *The Japanese Civil Service and Economic Development*, Clarendon Press.
- Persson, T. and G. Tabellini (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*, The MIT Press.
- Ramseyer, J.M. and M. Nakazato (1999), *Japanese Law- An Economic Approach*, The University of Chicago Press.
- Ramseyer, J.M. and F.M. Rosenbluth (1993), *Japan's Political Marketplace*, Harvard University Press. (2<sup>nd</sup> ed. published in 1997).
- Rose-Ackerman, S. (1994), "The Economic Analysis of Public Law," *European Journal of Law and Economics* 1, 53-70.
- Rosenbluth, F.M. and M.F. Thies (2010), *Japan Transformed- Political Change and Economic Restructuring*, Princeton University Press.
- Tsuneki, A. and M. Matsunaka (2011), "Labor Relations and Labor Law in Japan", *Pacific Rim Law & Policy Journal* 20, 529-561.
- Wittman, D. (1989), "Why Democracies Produce Efficient Result," *Journal of Political Economy* 97, 1395-1424.
- Wittman, D. (1995), *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, The University of Chicago Press.