

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

—交換・ネットワーク・インフォーマル—ポリティックス

曹 ジョ 圭 キユウ 哲 チヨル

目次

- I 分析枠組の構築
 - 1 公式・非公式性
 - 2 市場関係、ネットワーク関係、組織関係、形骸関係
 - 3 反複化と明示化の組合せによる交換関係と権力タイプ
- II 日本の天下りネットワーク
 - 1 天下りの発生件数、天下り先、企業内地位
 - 2 雇用動機、欲しがり度、役割
- III むすび

I 分析枠組の構築

統治するのは誰かという問いに対してより一般的な法則性

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

を含む解答を提示することを責務としている政治学者にとつて、日本の政治に遍在していると言われる非公式性こそ、最も扱いにくい問題であり、その政治過程を研究するうえで最も重要な課題として認識せざるを得ない。本稿は、非公式性に対する新たな観点を提示し、日本の政府—企業間の資源交換手段の一つである天下りネットワークを実証的に分析することによって、日本の政府と企業関係をより体系的に理解するためのものである。

1 公式・非公式性

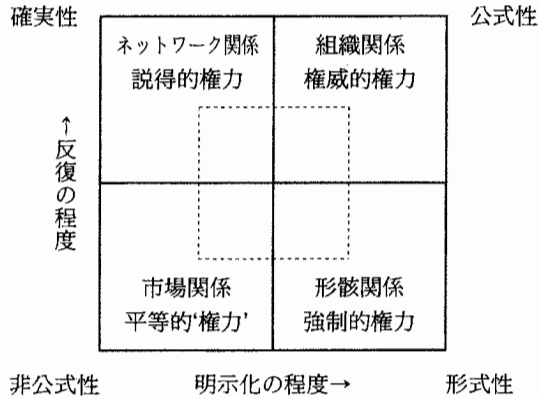
日本の政治経済を論じる際にたびたび用いられる概念である非公式性は、それが何を意味するかについてこれまで台意されることなく、実に様々なイメージで用いられている。公式性ということばはよく公共性、正当性、建前ということ

ばの代わりに使われたりしている。たとえば、裁判以外による紛争解決、行政指導、天下り、族議員などを非公式的なものとする判断には法律的根拠という公共性の有無が標準として含まれており、談合が日本的取引と規定され、非公式的なものと考えられているのは自由競争の市場原理が正当性を失っていないからに他ならない。そこで、公式・非公式性とはいったい何を意味するかについて原点にもどって考えてみる必要が生じる。公式・非公式性をどう定義するかを考えるときにまず認識すべき点は、これは二者択一的な性質ではなく、程度の問題であり、より公式的なものより非公式的なものは連続しているということである。⁽¹⁾つまり、完全な公式と完全な非公式のまん中は半分公式とも言えるし半分非公式とも言えるのである。従って、公式・非公式性という言葉は「公式化の程度」という言葉に言い替えられる。必要に応じて、公式化の程度をパターン化の段階、制度化の段階というように区分して考えることも可能であろうが、各段階の境界をはっきりするのは難しい。⁽²⁾完全に公式的なものは永遠に流動しないであろうし、完全に非公式的なものは無秩序そのものといえよう。

次に重視すべきは、ある事象が、公式的になるために、その条件として公共的になる必要もなければ、公共的機関によつて認められる必要もない。政治学が対象としている公

式・非公式的なものはたまたま公共的なものであり公認されたものである場合が多いことは事実であるが、だからといって、政治学の重点が公共的なものの公式的な側面に置かれていくわけではない。むしろ、ダイナミックな政治であるほど「インフォーマル・ポリティクスを通常の状態、公式政治を特殊な状態であるとみなす」⁽³⁾べきであろう。また、われわれが「非公式的」ということばからネガティブなイメージを受けるとしても、厳密に言つて、公式的なものが正当なものである必要はない。たとえば、ヤクザの世界では「裏切り行為者の指は切られる」というルールが公式的なものになつていても、これは正当なものとは言えない。より正確にいうと、指を切るという行為がヤクザの世界では正当であつても、ヤクザでない人々からは正当とは認められない。そもそも正当性というのはどれだけ多くの人々の道徳的・経済的効用を同時に満足させられるか、または、一部の人々の効用を満足させる物事がどれだけ他の人々の効用を損なわないものなのかによつて語られる価値の問題である。これに対して、公式性は正しいか否かには関係なく成り立つ問題である。公式性と正当性の間の微妙な違いは、「悪法も法である」といえる根拠がどこにあるかを考えると分かりやすい。悪法は、悪法が存在する社会の構成員に平等に適用されるし、悪法を改善するまでは秩序維持のためにそれなりの法が必要であるという理

図1 反復と明示化の組合せによる交換関係と権力のタイプ⁽¹⁸⁾



由から悪法の正当性を導き出すことができても、こういう論理は悪法に公式性があるからこそ正当性があると云っていることになる。「悪法も法である」といえる根拠は悪法の正当性

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

ではなく公式性にあるのである。

それでは、非公式なものも公式的なものになるまでにはどういう過程を踏むことになるのだろうか。それは、反復化と明示化の過程である。すなわち、何らかの誘因によって関係するほとんどの者から一旦合意が得られた物事は、関係者と手続きが明示化され、長期的に繰り返されるにつれて、公式化の程度が高くなるのである。たとえば非公式的な意志調整手段といえる「根回し」が公式的なものになるためには、「案件は根回しによって決める」という原則が関係者ほとんどによってアドホックに承認されるだけでなく、根回しの手続き順などをマニュアル化し、案件があるたびに根回しがマニュアルに沿って反復的に用いられる過程を踏まなければならない。非公式的なものがいくら明示されていても、あるいは、いくら反復されていても、ある程度まで反復かつ明示されない限り、公式的なものにはなれない。明示化の極端には形式性が、反復化の極端には確実性が、存在するのみである。要するに、公式・非公式性と程度の問題であり、非公式のもの、反復されることによって確実なものになり、明示化されることによって形式的なものになる。また、非公式性は、確実性と形式性を同時に獲得することによって公式性に変わる。そして、このように論じることが正しければ、日本の政治経済のなかで非公式的だと呼ばれているものが果たす

役割が大きいとは言えても、またその頻度が高いとは言えても、日本の政治経済には非公式的なものの種類が多いとは言えなくなる。たとえば、日本の企業による非公式的な雇用賃例である天下りを退職した政府官僚の企業への再就職と定義することが可能であれば、この現象は政府と企業が存在するあらゆる国で起きているものである。また、日本におけるいわゆる非公式的取引の中でも注目されている談合行為は、完全競争的な取引など現実には存在しないということさえ認めれば、あらゆる国で発見することができる。むしろ、他国に比べて、日本における天下りや談合行為の反復化水準が高く、なおかつよりパターン化されたものであれば、その公式性の水準も高いと言うべきであろう。

2 市場関係、ネットワーク関係、組織関係、形骸関係

公式・非公式性の概念に対する以上の操作的定義を本稿が目指している政府—企業関係の分析に役だつものにするために、「関係」における公式性を考えてみよう。すべての関係は完全な公式と完全な非公式の間のどこかに位置しており、AとBの間に何らかの関係を認知できるのは、そこにある程度の公式性が存在すると認められたときのみである。そして、AとBの非公式関係がより公式的なものに変わるのは、AとBの間でひとたび選択された「行動期待」が何らかの誘因に

よつて継続的に選択され、同時に、慣れ親しんだ規範を承認しない者を追放するといった傾向がより強くなるときに他ならない。⁽⁵⁾ 諸関係は、反復と明示という二つの公式化過程の組合せの程度によつて、図1で表わしたように、市場関係、ネットワーク関係、組織関係、形骸関係に大きく分けることができる。

ネットワークとは「何らかの関係によつて連結されている諸単位の統一体」と定義されるが、この定義だけでは、ネットワークと組織との違いがはっきりしない。ネットワークは、市場と組織に対して、どういう側面から区別されるかが明らかにされないと、どういう条件下でネットワークの有効性が発揮されるかもわからなくなり、単に「真理は中庸にあり」と言い続けることになってしまう。まさにこれはネットワーク理論と「弱い紐帯の強さ」のパトラックスが抱いている根本的な限界とも言えるべき問題である。つまり、人間の限定された合理性と不確実性のために取引費用を発生させる市場関係と、限定された適用力のために管理費用を発生させる組織関係が共に不完全なものだとすれば、ネットワーク関係がより優れたものになれる根拠は何か、「中間組織であるがゆえに、その長所が裏目に出で、組織の長所も市場の長所も共に失われてしまうような状態にならない理由はなにか」ということである。ネットワーク概念の曖昧さに対するこのような

批判は当然であるがネットワーク概念を用いた諸議論では、その有効性だけを強調しており、このような批判に対しては沈黙を守っている。この批判に対する本稿の解釈は「ケース・バイ・ケース」ということである。つまり、市場ネットワーク・組織・形態関係のそれぞれは長所と短所を有しており、ある場合にはネットワーク関係が生かされるが、他の場合はネットワーク関係の存在が邪魔になるということである。当り前な話ではあるが、この平凡な命題を加えることによつて生まれた理論は数多い。さて、問題はいかなる条件でネットワークの長所が生かされ、また、いかなる条件のもとでは生かされないのかを明らかにすることに絞られる。それについては後に述べることにし、ここでは交換のメカニズムである諸「関係」の原初的生成について考察してみよう。

AとBがコミュニケーション、サービスと財、規範的期待を交換しているとき、このAとBは「関係」をしていることになる。そして、AとBが「関係」を結ぶ理由はコミュニケーション、サービスと財、規範的期待を交換するためである。このとき、交換する中身が目的であり、「関係」はその手段となる。「AがBに有形ないし無形の財Xを供与し、これに対しBがAに財Yを供与するとき、AとBはともに、交換以前の状態（AがXを有し、BがYを有する状態）よりも交換後の状態（AがYを有し、BがXを有する状態）を愛好している、

ということである」¹⁰。いま説明を単純化するために、ここに何の関係も持たないAとBが存在し、はじめての交換を望んでいる両者が選択できるのは、純粹な形での市場関係、ネットワーク関係、組織関係、形態関係のみであると想定しよう。AとBは、交換しようとする中身、取引費用、管理費用を考慮したうえで、最適の関係を選択するだろう。交換する中身XとYの量と価値が厳密に特定化できるものであり、その自身の交換が完了される瞬間にAとBの関係が終わるものであれば、多少の取引費用がかかっても一回きりの交換のために管理費用をかける必要はないから市場関係が選択されるだろう。この時、AとBはXとYの交換をより確実に完了させるために、「契約」を結び互いの関係を明示することはできるが、そのようにして明示された関係も交換の完了とともに消え去ることになる。しかし、XとYの交換においてAとBの間に裏切行為が許されず、交換が長期間にわたり規則的に繰り返される必要があるのであれば、交換の仕方と成員資格を明示した組織関係が合理的であろう。そして、AとBの間でXとYの交換が行なわれる可能性は常に潜在しているものの、その交換が一回きりのものでもなく規則的なものでもなければ、通常には、いつ起こるか分からない交換に備えて「関係的取引」だけを続け、取引費用と管理費用が比較的水平になるネットワーク関係が最適であろう。このとき、「関係的取引」

を続けるAとBの関心はその取引自体ではなく、両者間にネットワーク関係が存続していることを再確認することにある。たとえば、この場合、贈物を交換しあうのは、贈物自体に価値を認めるからではなく、相互のネットワーク関係を維持しようとする行為である。最後に、形骸関係は明示化されただけでしかるべき交換が行なわれない関係を意味する。例えば、AとBの関係が「友達」ということばによって明示されながらも、友情の交換が反復されない場合である。国家と社会の関係が「民主主義」という理念と憲法などのマニュアルによって明示されているながら非民主的な関係が強いられ、自由競争という市場関係の原則が明示化されているながら通常はネットワーク関係を通じた交換が行われていたりしたら、その明示化された関係は形骸的なものに過ぎなくなる。このように、形骸関係は、互いが異なる関係を求めあったり、関係それ自体を求めなくなったときに生じるものである。しかし、現実のAとBは二つ以上の関係の側面を有しているのが通常であるために、AとBがどのタイプの関係によって支配されているのかを判別するのは容易ではない。従って、現実の諸関係は図1の点線の内側に存在すると言えよう。また、現実の交換は複合的な要因によって決定されるし、交換という目的があつてそのための手段として関係を設けるだけでなく、強いられた関係のために交換せざるをえない場合も

ある。すでに様々な交換関係が固定的になつている現代社会を分析対象とするならば、交換する中身が交換関係を決める前に、既存の交換関係が交換する中身を決めている側面が重視されるべきであろう。

3 反復化と明示化の組合せによる交換関係と権力のタイプ

これまでの議論を政治過程の分析に用いるためには権力という要素を加えて考えなければならぬ。ブラウによると、権力とは交換のさいにもたらされる義務のインバランスの差異によつて生み出されるものであり、相互依存や相互に等しい強さをもつた影響力の存在は、権力の欠落を示すことになる。¹³ 権力の源泉は一方的な依存なのである。一方、ノークは、権力を二つの側面―影響と支配―に分けている。影響は情報の交換によつて生じ、支配はサンクションの交換によつて生じる。¹⁴ たとえば、Aの助言にBが従つた場合、AはBの意志を押しつけることなしに影響を与えたことになる。他方、Bの意志とは関係なくBがAの命令に服従した場合、AはBに権力を行使したことになる。

ブラウとノークの権力概念を本稿が提示するネットワーク関係に当てはめると、ネットワーク関係では、AはBに影響を及ぼすことはできてBを支配することはできない。BがAだけでなく、CやDにも同時に依存しているネットワーク

関係では、AがBに、支配する権力を行使できる要件の一つである、Bへの財とサービスの提供源をAだけにすることができないからである。「新たな選択肢の発見はBの依存性を低下させ、それゆえAの権力を減少させる」¹³⁾わけである。このとき、Aからの恩恵に対する見返りとしてBがAに忠誠を払ってはいるものの、明示化されることがない関係も考えることができる。いわゆるプリンパル・エイジェント関係がここに含まれるが、本稿ではネットワーク関係の一つとして理解している。ところで、このネットワーク関係がその浸透的な性格のために情報の交換に有利であるとは言っても、物財の交換には利用されないとは言わない。むしろ、ネットワーク関係では物財の交換によるインバランスが生じてもそれとただちに権力の源泉にはなれず、そのインバランス状態は継続されないことを意味する。他方、組織関係では、逆の理由から、AがBに、支配する権力を行使できる。すなわち、「成員資格」と「成員役割」¹⁴⁾が十分に明示化され、成員間の交換が十分に反復される組織関係では権威的権力が生じるはずである。ヒエラルキー的な構造をもつ組織関係を通じて交換が反復されるためには、ネットワーク関係よりも（組織関係から脱退するよりも支配を受け入れる方が自己効用の最大化に役立つと認識される程度に）積極的な誘因が必要となる。例えば、人が会社という組織関係に強いられるのは会社

日本の天下りネットワークと政府―企業関係

から脱退すれば、それまで提供されていた給料がもらえなくなるためである。そして、「成員資格」と「成員役割」が明示化されていないから反復されることがない形骸関係を動かせる権力があるとすれば、それこそ権威なき権力であり、強制的権力であろう。最後に、アクター間の交換が一回きりで終わって反復の可能性が保証されておらず、成員資格と交換の仕方でも決っていない不確実な市場関係では、影響も支配も作動することがない。このようにして、各交換関係には独自の権力タイプが働くようになる。もし、該当タイプ以外の権力を働かせようとすると、その権力の行使者は、他のアクターから交換行為を拒否されることになるか、あるいは、該当の交換関係が変わることになるであろう。そもそも状況的・ダイナミックであり、潜在的に不安定な権力は同じアクター間でも時間とともに変動し、時には劇的に逆転されることさえある。¹⁵⁾たとえば、組織関係にある成員間に強制的な権力を働かせると、その権力行使が反復されるにつれて、関係は形骸的なものになつて行くであろう。また、ネットワーク関係にあるアクター間でも、ある一方のアクターが他のアクターの行為を拘束しうる程度の誘因をもつようになり、交換の仕方と成員資格を決めることができたなら、その関係はすでにネットワーク関係ではなくなり、組織関係となる。その意味で、以上で述べてきた関係および権力のタイプは、分析上の類型なのである。

すでに提示した図1は、ここまでの論議を要約したものである。

以上のことから、ネットワーク固有の有効性が生かされるためにはどういふ条件が必要なのか明らかにしよう。条件一は、成員資格と交換の仕方が明示化されず、同時に交換が反復的に起きることである(「確実性の条件」)。ネットワーク関係の強さは明示化の程度が低い浸透力にあり、その価値は変化する環境の中で発揮される。従つて、例えば血縁や地縁、学縁などの変化しにくい成員資格が明示化され過ぎた関係は新しいメンバーの流入に障害を与えることになり、良好なネットワークの形成を難しくする。また、関係者たちが置かれていた状態が永遠に確実なものであれば、環境変化に備えた適応力をもつ必要もなければ、柔軟なネットワーク関係を結ぶ必要もなくなる。条件二は、説得力権力が行使されることである(「説得的権力の条件」)。ネットワーク関係にいるアクター間には情報交換のインバランスによってのみ相手を動かせるものであつて、物財交換のインバランスから生じる権力は作動しない。ただし、先にも述べたように、ネットワーク関係でも物財交換によるインバランスが生じることはできるが、そのインバランスがただちに権力の源泉にはなれないことを意味する。ところで、成員資格と交換の仕方を明示しないにもかかわらず、交換が反復的に行なわれるためには、互

いが信頼し合つていなければならない。この信頼とは自然発生的なものではなく、繰り返される囚人のジレンマ・ゲームから納得し合つた相互了承を意味する。条件三は、一つのネットワークの周りに他のネットワークが多く存在し、諸ネットワークが相互浸透していることである(「相互浸透の条件」)。いくら理想的なネットワークでも、単独ではその有効性を十分に発揮することができず、社会の諸ネットワークが互いに重なり関連しあつているほど力を発揮するようになる。この条件は最初の条件一と緊密に関連しているが、各ネットワークの境界がフアジーであるほど、他のネットワークに浸透しやすいからである。⁽²⁰⁾この条件については、文化的な説明と経済的説明が可能である。文化的な説明とはネットワーク関係が発生するための文化的環境を強調する観点であるが、中根千枝、オキモトら⁽²¹⁾によつて主張されている。経済的説明として有用なものは宮澤の「連結の経済性」による説明である。宮澤「1983:68」は「現代の情報化社会では、単一主体の立場から製品の範囲を広げる多角化による「範囲の経済性」のほかに、複数の主体間のネットワークの結びつきが生む経済性が開かれつつある」と論じている。共有が可能な財である情報を交換しあつているネットワークは他のネットワークに浸透していくことによつて、その領域を拡大することができるが、このとき、浸透された側のネットワークの領域も大きく

なる。諸ネットワークは互いに浸透し合うにつれて、情報の質と量が向上され、互いの有効性を支援するようになるので、例えば、天下りネットワークと企業集団ネットワークが浸透しあうことによつて、両ネットワークそれぞれの有効性は増加する。

つかみにくい議論から現実の問題に戻ろう。以下では、以上で提示した観点に立つて天下りネットワークの分析と日本の政府・企業関係へのインプリケーションを行なう。

II 日本の天下りネットワーク⁽²²⁾

日本の天下りに対する先行研究⁽²³⁾をサーベイするなら、そこに一連の決まり文句ともいえるものを発見することができよう。そして、その決まり文句はいまだ実証されないまま多くの研究者によつて反復的に明示化されていることがわかる。それは、日本では数え切れないほどの天下りが発生しているが、その理由は大きな力をもつ高級官僚の早期退職のためであり、高級官僚は好きな職場を選択して第二の人生を過ごすわけであるが、企業へ天下りを送り出すことによつてその省庁の勢力は拡大され、行政指導はしやすくなる、というような内容である。そこでは企業の存在は事後的なものとしてしか描かれていない。先に述べたように、程度の差さえ認めれば、あらゆる国で天下り現象を発見することができる。問題はいかにして何のために企業が退職官僚を雇用する（せざるをえない）かである。ここでは、日本で天下りはどれだけ生じているか、天下りを生じさせている当事者である政府と企業間にはどのようなタイプの権力が行事されており、天下りを雇用する具体的インセンティブは何か、企業に再雇用された天下りが果たしている役割は何か、ダイナミックな政治経済過程のなかで天下りはどう変容しているのだろうか、などを検証しようとする。

ば、あらゆる国で天下り現象を発見することができる。問題はいかにして何のために企業が退職官僚を雇用する（せざるをえない）かである。ここでは、日本で天下りはどれだけ生じているか、天下りを生じさせている当事者である政府と企業間にはどのようなタイプの権力が行事されており、天下りを雇用する具体的インセンティブは何か、企業に再雇用された天下りが果たしている役割は何か、ダイナミックな政治経済過程のなかで天下りはどう変容しているのだろうか、などを検証しようとする。

1 天下りの発生件数、天下り先、企業内地位

(1) 日本で天下りはどれだけ起きていたのだろうか。表1を見ると、特殊法人への天下りが民間企業への天下りより遙かに頻繁に行われていることがわかる。一九八一年十月現在日本の特殊法人の中で天下り役員を持つていない法人は三カ所しかない。そして、一〇九の特殊法人の全役員七二二人の中で七〇・七％である五四六人が天下り役員である。これに対して、同じ一九八一年現在、民間の上場会社に入っている天下り役員はわずかに全役員の一・〇四％に過ぎない。表1を通じて、特殊法人への天下り数について「数え切れないほど」と言うのはともかく、多くの研究者が気づいていないにもかかわらず、同じ分脈で民間企業への天下りをも一緒に取扱う

ことが、いかに誤解を招くことになるかが明確になる。資料上の制約はあるが、韓国の場合と比較してみると、民間企業への天下り数は韓国の方が多く、公企業への天下りは日本の方が多いことがわかる。韓国で特徴的なのは、軍出身の天下りである。韓国軍は、まさに一九六一年以降の韓国政治経済の実権を握ってきたグループであるが、韓国戦争と軍事革命の後、急増した予備役将軍たちは民間企業の社長、幹部の地位へ天下ったのである。²⁵⁾これは公企業の役員構成を見ても明らかである。韓国の五六の政府投資機関の役員三五七人の主な前職を調べた結果によると、軍人が七六人(二一・二九%)、公務員が七九人(二二・一三%)となつていますが、ただし、社長(銀行長)の主な前職のなかでは軍人が四〇%を占めており、公務員は二七・二七%にとどまっている。²⁶⁾天下りを発生させる誘因は何であるか、また、天下りが有効なネットワークであるかどうかはともかく、日本と韓国で天下りが反復的に発生していることは事実である。米国でも元官僚が企業に雇用されることはあるが、企業内部のポストが与えられることは少なく、独立した事務所に所属している元官僚を一時雇用する場合は多い。²⁶⁾

(2) それでは、天下りはどういう企業に対して行われているのかを、企業規模と業種を軸にして観察してみよう。まず、図2は企業規模別に見た天下り役員の分布である。これは、

表1 日本と韓国における公企業と私企業への天下り状況

	法人数	天下り企業	役員数	天下り役員数
日本特殊法人 ^A	109	106(97.3%)	772	546(70.7%)
日本民間企業 ^B	1734	387(22.3%)	28269	577(2.04%)
韓国公企業 ^C	56		357	軍(21.3%)76+ 官79(22.1%)
韓国民間企業 ^D	100	軍37+官53	1750	軍73(4.2%)+ 官125(7.1%)

(注) 天下り企業：1人以上の天下りを雇用している企業数。Bは上場企業全体を対象とし、Cは100大上場企業だけを対象にした。

(出所) A：政労協『天下り白書』1982年版。

B：東洋経済『企業系列総覧』1982年版から作成。

C：韓国開発研究院(1974)『公企業任員の社会的背景』53～56頁。

D：韓国経済新聞、1981年4月15日から作成。

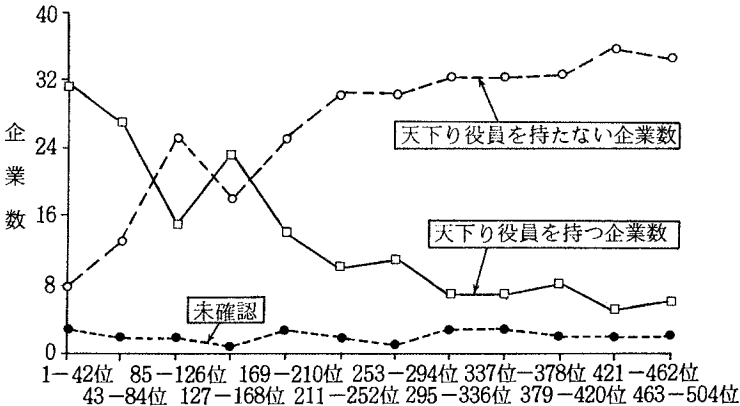
一九八八年度の総使用資本五〇四位までの上場会社における天下り役員の分布を調査したものであるが、この五〇四社のうち、一人以上の天下り役員を雇用しているのは一六四社で

あった。この図2を見ると、日本の退職官僚は最大ないし大手企業へ向かっていることが一目瞭然である。また、一九八八年度の日本の上場会社一九三三のうち三九四(四〇・四%)の会社が天下り役員を受け入れているが(表2を参照)、この三九四社のうち、一六四社が上位五〇四位までの企業に集中しているということがわかる。要するに、日本で天下りは主に中小規模の企業に対して行われているというカルダールの指摘とは異なり、日本で天下りは上位企業に集中しており、その中でも最大ないし大手企業を指向していることが明らかである。この事実は、各省庁の事務次官出身のほとんどが関連産業の最大手の企業へ天下っていることから再確認される。これは韓国の場合にも同じことが言えるが、日本と異なるのは大手企業の重役ポストに集中する傾向がより強いということである。一九八六年七月現在、韓国の七大財閥グループの副社長以上の最高経営者二六二人のうち、官僚出身が二四人(九・二%)、軍出身が一八人(六・九%)である。²⁹⁾

次に、表2は日本の天下りがどのような業種にだけ入っているのかを調べたものである。これは一九八一年から一九八八年までの七年間に起きた産業別の天下り役員数の増減を表わしている。ここで注目すべきことは、天下り役員数の増加が、天下り役員の雇用を希望する企業の増加によるものというよりは、すでに天下り役員をもっている会社が再び天下

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

図2 企業規模別に見た天下り役員の分布

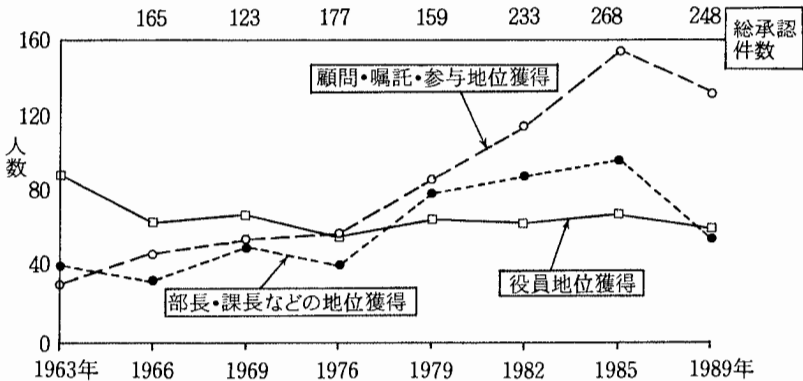


出所：東洋経済新報社『企業系列総覧』1989年度版から作成。

り役員を雇用することによってもたらされたという事実である。天下り役員保有会社数の増加は7社に過ぎないのに対して、天下り役員数の増加は76人になっており、その差は69に達しているからである。つまり、天下りは大手の同じ企業に連続して雇用されているわけである。つぎに注目すべき点は、このような反復的採用の傾向は、建設業で最も著しいということである。八一年から八八年までの間に増加した天下り役員数の絶対数の五〇%が建設業への天下りであり、しかも、増加した三八人のうち、三三人がすでに天下り役員をもっている企業への重複した天下りである。総建設工事の30%以上が官庁工事であり、その大部分が道路、ダム建設などの土木工事であることから、土木工事のできる大手建設会社が建設省や地方建設局からの天下りをほしがる理由を見つけないのは難しくない。

(3) 離職した官僚が天下った企業内で獲得する地位の変化は、政府と企業間の関係変化を考えるうえで重要な手がかりとなりうる。図3は、各年度において、人事院から民間企業への就職承認を受けた離職官僚が就職直後、企業内で獲得した地位を調べたものである。図3からわかるように、顧問・嘱託・参与天下り率と役員天下り率は一九七五年ごろを境にして逆転し、八〇年代になると顧問天下り率が急激に上昇して、役員未満の地位への天下りが役員地位へ天下る人数より

図3 天下り先での獲得地位の変化



出所：人事院『営利企業への就職の承認に関する年次報告書』該当年度版から作成。

表2 業種別、上場会社役員中の「天下り」変動(1981年と1988年)

業種名	業種別上場 会社数		天下り役員 保有会社数		A ; 変動	天下り 役員数		B ; 変動	B-A 変動	
	年	81年	88年	81	88	増減	81年	88年	増減	増減
農水産		7	8	2	3	↑1	3	3	0	↓1
鉱業		10	10	2	2	0	2	3	↑1	↑1
建設業		133	142	84	89	↑5	172	210	↑38	↑33
食料品		91	97	12	11	↓1	16	16	0	↑1
繊維		83	79	4	2	↓2	4	2	↓2	0
パルプ紙		33	32	1	2	↑1	1	2	↑1	0
化学工		165	179	23	19	↓4	26	20	↓6	↓2
石油製品		12	12	5	3	↓2	8	5	↓3	↓1
ゴム		22	20	1	0	↓1	2	0	↓2	↓1
ガラス土石		63	60	3	3	0	3	6	↑3	↑3
鉄鋼		61	58	7	6	↓1	9	7	↓2	↓1
非鉄金		40	38	6	8	↑2	6	8	↑2	0
金属		50	56	9	12	↑3	14	18	↑4	↑1
機械		163	177	23	18	↓5	27	28	↓1	↑4
電気機器		157	183	25	27	↑2	29	33	↑4	↑2
輸送機器		85	84	15	11	↓4	19	17	↓2	↑2
精密機器		31	36	2	3	↑1	2	2	0	↓1
他製造		43	51	7	4	↓3	7	6	↓1	↑2
商業		166	235	31	35	↑4	46	50	↑4	0
他金融		11	16	4	6	↑2	6	7	↑1	↓1
証券		13	21	9	11	↑2	10	12	↑2	0
不動産		21	24	8	6	↓2	10	9	↓1	↑1
陸運業		45	46	13	13	0	22	20	↓2	↓2
海運業		27	26	8	3	↓5	8	3	↓5	0
空運業		5	5	5	5	0	12	13	↑1	↑1
倉庫運輸		29	30	2	3	↑1	2	5	↑3	↑2
通信業		6	8	2	3	↑1	2	9	↑7	↑6
電気ガス		18	18	12	12	0	16	14	↓2	↑2
サービス		42	57	8	12	↑4	19	34	↑15	↑11
銀行		94	111	51	66	↑15	71	93	↑22	↑7
保険		13	14	3	0	↓3	3	0	↓3	0
合計		1734	1933	387	394	↑7	577	653	↑76	↑69

(出所)『企業系列総覧』1982年版と1989年版に基づいて作成。

(注)上場会社の役員総数；1981年度28269人、1988年度34203人。

四倍ほど多くなっている。このような企業内での天下り地位の低下傾向は森川英正氏による調査を加えることによりより明確になる。氏によれば、調査対象とした企業の役員総数に占める幹部官僚出身者の比率が、一九〇五年に一一・二%、一九三〇年に八・四%、一九六一年に四・三%とだんだん減っている。⁽³⁰⁾注意すべきことは天下り先での獲得地位の低落が天下り役員の絶対人数の低下または天下り発生件数の低下を意味するものではないということである。天下り役員の絶対人数は企業数の増加とともに増加しており、天下り発生件数も年々増えつつある。ここで言いたいのは、役員総数のなかで天下り役員の占める割合が減少しているということである。

一方、一九八七年以降、韓国の天下りが獲得する地位の変化には劇的なところがある。一九八八年、過去には韓国銀行や財務部(大蔵省)出身者が天下っていた都市銀行長のポストに最初の生え抜き銀行長が誕生したことは象徴的である。⁽³¹⁾いまや七つの都市銀行のなかで官僚出身が銀行長となっているのは二つしかない。これは、各銀行に労働組合が組織されたことと、政府による経済自律化と銀行民営化の措置によるものと理解される。このような傾向は一般の民間企業にもあらわれたが、一九八八年の一年間で行なわれた一八八件の財界人事移動リストには、官僚・軍出身が民間企業に天下った

例が二件(一・〇六%)しか載っていない。⁽³²⁾なぜ、日本の大手企業は天下りを雇用し、中小規模の企業は天下りを雇用しないだろうか。天下る官僚自身が天下り先を選べるとすれば、なぜ、日本の官僚は不安定な非常勤の顧問・嘱託・参与のポストしか提供されないにもかかわらず、大手企業に天下りたがるだろうか。そして、なぜ、建設業に天下りが著しく多いのだろうか。その理由について天下りを雇っている日本の企業に聞いてみよう。⁽³³⁾

2 雇用動機、欲しがり度、役割

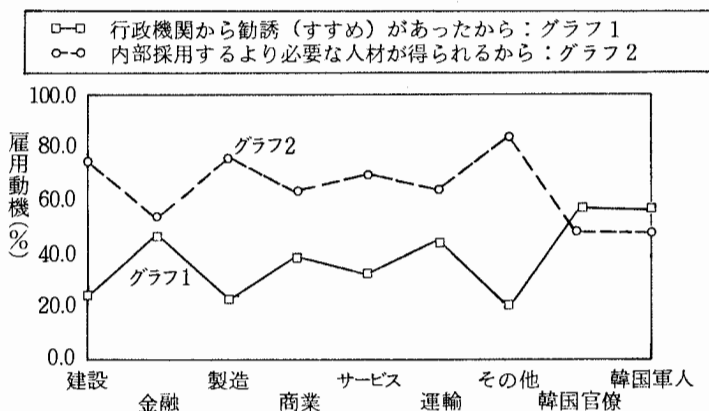
(1) 日本の企業は高い賃金と企業イメージ損傷というリスクを払いながら、なぜ、退職した元官僚に自社のポストを提供しているのだろうか。図4は、元官僚を役員として一人以上雇用している日本の上場会社の総務部長に、「貴社が離職公務員を役員・顧問・嘱託として雇う動機は何ですか」と聞いた結果である。注目すべきは、各業種別に程度の差はあるものの、全業種に一貫しているのは「行政機関からの勧誘があったから」よりは、「社内採用するよりも必要な人材が得られるから」雇用していると答えた企業が多いということである。ところで、同じ時期に同じ質問を韓国の上場会社の総務部長に聞いた結果は、日本の場合とは逆である。韓国の民間企業が退職官僚および退役高級軍人を雇用するのは、その

人物の雇用後の活躍を期待したためというよりは、雇用せざるを得ないから雇用する場合が多く、雇用後の活躍を期待するとしても「防弾用」の場合が多いのである。この天下り雇用動機の分析を通して、間接的ではあるが、日韓両国における政府と企業間の権力タイプの相違を読みとることができ。つまり、日本の政府と企業間には説得的権力が行使されており、韓国では強制的権力が行使されていると言える。つぎに記憶すべきは、日本の企業が天下りを雇用する際に、金融業の場合に政府勧誘と自社の希望という二つの動機の間、差が最も小さく、建設業の場合にその差が最も大きいということである。つまり、元官僚を雇用する動機において、建設業の企業もつとも企業意志に忠実であり、金融業についてはその逆のことが言える。⁹³⁾そしてこれは、表2の産業別の天下り役員保有企業数と一企業当りの天下り役員数における偏差に対する説明にも通じる。すなわち、元官僚を採用する際に「必要な人材だから」の動機がもつとも大きく作用している建設業への天下りはもつとも増加しており、最大手の建設会社の中には役員天下りだけではなく一つの企業が二十人から五十人にも上る顧問・嘱託天下りをもっている場合もある。

(2) 図5は、天下り役員を一人以上保有している上場会社の総務部長に「貴社のために、行政機関出身の役員、顧問、嘱託が何人程度いたら最も良いと思われませんか」と聞いた結

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

図4 なぜ天下りを雇用したのですか(%)

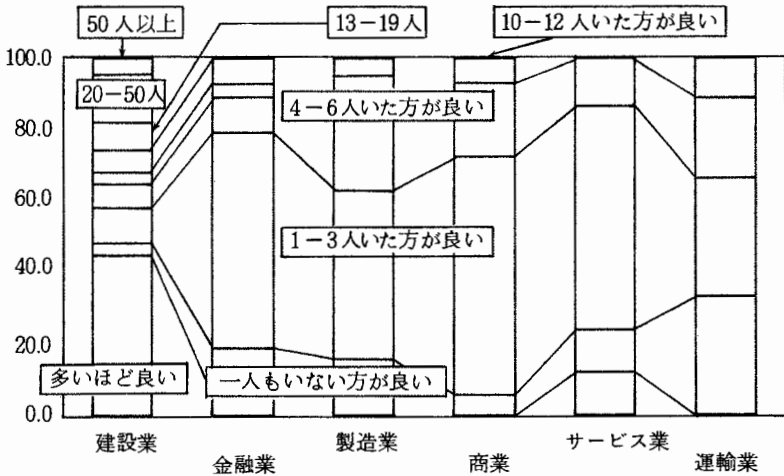


果である。一四〇人の回答の中で「一人もいない方が良い」と答えたのは十六人であるが、その中の一人が金融業からの回答である。「多ければ多いほど良い」という回答は十五人であるが、その中の十四人が建設業の企業からの回答であり、一人がサービス業である。

この天下りをほしがる欲求と天下り増加率は必ずしも比例しないが、図4の天下り雇用動機という変数を加えると、だいたいの天下り発生増減の要因が説明できる。すなわち、天下りをほしがる欲求がもつとも大きくて、天下り雇用動機に企業意志が大きく反映されている建設業での天下り増加はもつとも多い。また、天下りをほしがる欲求がもつとも小さく、天下り雇用動機に企業意志が比較的小さく反映されている運輸業では新しい天下り役員の雇用がなくなっている。そして、天下りをほしがる欲求が小さく天下り雇用動機に政府意志が最も大きく反映されている銀行業への天下りは、新しい支店の増加に沿って天下りも確実に増加するが、一つの銀行に集中することはない。このように、天下り雇用動機および役員数の増減の間に相関が見られることから、天下りネットワークを通じた資源交換が政府と企業間の相互了承のうえで行われていると読みとることができる。

(3) それでは、日本の企業にとって天下りが役に立つのは具体的にどういうところであろうか。まず、図6は、役員の

図5 何人くらいの天下りがいれば最も良いですか(%)

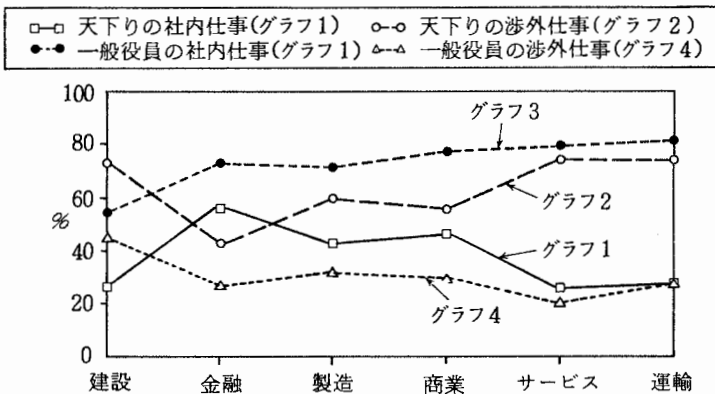


仕事を社内仕事と渉外仕事に分けて、天下り役員と非天下り役員のそれぞれがどちらの仕事により臨んでいるのかを聞いた結果である。ここでわかることは、日本の企業に雇用されている天下り役員は非天下り役員より渉外仕事に就いている場合が遙かに多いということである。日本の企業にとって天下りは社内仕事のためではなく、政府や他の外部環境へのアクセスを容易にするために雇用されているのである。また、興味深い点は金融業の場合には天下り役員の仕事が渉外活動よりも社内仕事に就いている場合が多いということである。これは銀行などの社内仕事に天下り役員が役にたつからというよりは、単に他産業より渉外活動の必要が比較的少ないからであるとも解釈しうる。

ところで、日本の企業が天下りを雇用している平均的な動機が、自社にとって必要な人材だからといって、その必要な場所と程度は異なるだろう。また、天下り役員がおもに渉外活動についている場合が多いとしても具体的にどのような渉外活動をしているのだろうか。天下り役員が非天下り役員である一般役員に比べてより役立っているところを聞いてみた。まず、非天下り役員が役に立つところがないと答えた人は一九六人のうち五人（二・五五％）に過ぎなかった。八つの選択肢を与えて重要順に四つまで選べるようにした。一位二位だけを合わせて数えると、①行政機関から契約・許認

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

図6 天下り役員の仕事は何ですか(%)



可の獲得に役立つ(54)、②外部情報獲得に役立つ(62)、③行政機関との意見交換に役立つ(59)、④経営術に役立つ(8)、⑤会社内部の問題解決に役立つ(8)、⑥専門技術や知識が役立つ(20)、⑦不利な行政措置や指導を避けられる(45)である。業種によって天下り役員が役に立つところとその程度は異なるが、全業種で共通していることは、天下り役員は経営術や社内問題の解決にはあまり役に立たないことである。これは「役所からの天下り社長は労使関係を重視する姿勢がよわく、ストライキの発生率が高い」という調査と「天下り社長がいる企業は創業者社長や生え抜き社長がいる企業より業績がよくない」という調査結果からも確認される。なるほど、日本の官僚がいかに優秀であつても、終身雇用制の日本企業に雇用され仕事を身につけてきた生え抜き役員に比べると、企業経営や社内問題解決には素人に近いものである。それでは、日本の企業は自らのロピイストとして、どういう人物がもっとも有効だと思つてゐるだろうか。天下り役員をもつてゐる上場会社の総務部長に「もし、ロピイストを雇うならだれがもっとも効果的に働いてくれるでしょうか」と聞いてみた。選択肢は、元国会議員、弁護士、元高級官僚、新聞・放送記者、政治経済学者、大手企業役員であつた。回答者一九六人のうち一二人が元高級官僚を選ぶと答えた。棄権31を除けば、六七・九%が自社のロピイストとして元高級官僚

を想定していることである。⁽³⁷⁾元国会議員を選ぶと答えた人は三二人(棄権を除いては一九・四%)に過ぎなかつた。実際に、一九八八年現在、日本の上場会社の二〇・四%に該当する三九四の企業が元官僚を役員として雇用していることに對して、元国会議員を役員として採用している企業は五(〇・三%)社に過ぎない。⁽³⁸⁾そしてこれは日本に存在する外資系企業へのアンケート調査でも共通した結果が出てゐる。在日外資系企業にとつてもっとも大きな企業活動の障害は行政の手続きであり、二八・二%の外資系企業が天下りを採用している。また、最近の調査によると、在日米企業の一二・四%が天下りを採用していることになつてゐる。⁽³⁹⁾ところで、アメリカの外国ロピイストを対象にした調査では異なる結果が出てゐる。アメリカにおける外国ロピイストの前職は弁護士がもっとも多く(四五・七%)、行政官僚は八・六%にとどまつてゐる。⁽⁴⁰⁾日本とは違つて、アメリカでは立法部が外国ロピイの主要な活動舞台になつてゐるからである。

子供たちが大学に通う時期に仕事を失ふことになる日本のエリートたちが再就職を求めるのは当然であり、天下り先が供給されなかつたら高級公務員の昇進システムが保たれることは困難であつたことも事実であろう。しかし、このように考へることは、少なくとも天下りの発生理由を、省庁側だけに限つて、あるいは公企業への天下りに限つて、見つけようと

した場合にはもつともであろう。誤解されてはならないことは、天下りの絶対多数は、年功序列制の影響を受けていないノンキャリア組によって占められているという事実である。⁽⁴²⁾ 以上の分析から、日本における天下り発生を政府側から説明するだけでは解けない疑問点が多いことが明らかになる。もつとも注目すべきことは天下り先での獲得地位の低下現象である。政府官僚の企業に対する影響力喪失とも言える天下りの地位の低下傾向は天下り役員の数増加率をはるかに上回るスピードで進展している。これは企業と資源交換を行なってきた政府が提示する交渉条件が以前より効力を失ったことを意味するものであり、この現象は日本経済の高度成長期が終わった一九七五年ごろを境にして一層著しくなっている。そして、この傾向は日本の全産業と全企業へ広がっている。と予想されるが、政府規制度と天下りに対する評価によって産業別・企業別に表れる時期も異なるだろう。すなわち、政府規制度が強い金融業ではその傾向がまだ薄い、金融業のなかでも大手の都市銀行ではすでにこの傾向は現れている。第一勧業銀行、住友銀行、三菱銀行、三井銀行などは政府との天下り交渉の際に、顧問地位だけを提供してその交渉を成功させているのである。⁽⁴³⁾ しかも、これらの旧財閥系銀行は大蔵省からではなく、通産省、外務省などから天下りを求めている。⁽⁴⁴⁾ 社内業務とは関係のない国際的なロビイストがほ

日本の天下りネットワークと政府―企業関係

しいという天下り雇用動機が働いているためであろう。

ここで注意すべきことは天下りで先の獲得地位の低落が天下り官僚の機能の下落を意味するものではないということである。社内での地位が不安定な天下り官僚は役員としての地位を得るために、「一〜二年間の試験期間の後クビに」⁽⁴⁵⁾ならないようにより一層自らの存在価値をアピールしようとすだろう。数十年間を一つの企業で働きながら仕事を学んできた生え抜きの役員、幹部社員の仕事に、五〇歳を過ぎた天下り官僚が向いていないことは当然である。その企業が天下り官僚に何を期待しているかを一番よく知っているのは天下り官僚自身である。「もつとも、彼らに夕ダめしを食わせておくとほど企業自体も甘くない」⁽⁴⁶⁾のである。また、天下り官僚に提供される地位が低くなったのは、雑誌などでいわれるように、生え抜きが成長してきたからだけではない。かつては役員にふさわしい生え抜きの人材が足りなくて天下り官僚を役員として雇ったのではないからである。また、オキモト [1989: 162] とカルダー [1989: 26] が言うように日本の官僚が天下り先を選べるならば、大手企業が提供する地位が不安定なものになっているにもかかわらず、なぜ、天下り役員を持っていない産業や中小企業の安定した地位へ天下らないだろうか。それは企業が天下り官僚を選択するものであって、天下り官僚が企業を選択するものではないからである。大手

企業が与える待遇が不満足なものだとしても、天下り官僚をほしがつてもいけない業種や中小規模企業へは行けないわけである。日本の中小規模の企業が天下りロビイストをほしがらないのは、アメリカの企業がロビイストとして比較的行政官僚をほしがらない理由とも似ている。たとえば、アセンブラーに部品を供給する自動車部品メーカーのような、行政とのアクセスの必要性が比較的少ない企業は元官僚をロビイストとして雇用する必要も比較的少ないわけである。企業は一人の天下り官僚を雇用する際にその人の貢献可能性を厳格にチェックしているがゆえに、企業が天下りロビイストを通じて獲得しようとするカネ・情報に対する需要度と求める資源の種類の変化につれて天下りの移動パターンも変化している。

以上のことから、日本の天下りがネットワークとして有効に働くための条件一（現実性の条件）と条件二（説得的権力の条件）を満たしているということは納得できるが、条件三（相互浸透的なネットワーク関係が多く存在していること）についてはどう評価すべきであろうか。日本の社会と政治経済に明示化されていない人間関係やネットワークを強調する研究は多いが、それら紐帯の数と程度などを体系的に分析し、さらに他国の場合と比較したものはほとんどない。⁽⁸⁾従つて、この条件三に対する評価は今後の研究を待つことにした

い。

III むすび

戦後日本の政府と企業の関係解明のために提示された諸仮説を図1に基づいていうなら、日本の政府と企業は組織関係に近いが、市場関係に近いかに対する議論であると言える。日本の経済的成功は政府の指導によるものであるという解釈が提示されると、今度はなぜ、日本の企業は政府からの少ない恩恵と弱い規制にもかかわらず、政府のビジョンに従うかという疑問が出されるようになったのである。この疑問に対して本稿は、日本の政府と企業の間には市場関係でも組織関係でもない、ネットワーク関係であるためだという仮説を提示する。そして、この仮説は天下りネットワークに対する実証分析を通じて部分的に立証されたと言える。

ネットワーク理論の限界はネットワークの限界を言えないところにある。それに対して、本稿は交換のメカニズムとしての「関係」を組織関係、ネットワーク関係、市場関係、形骸関係に分類し、ネットワーク関係固有の有効性が生かされるための条件三つを提示している。つまり、交換の仕方と成員資格が明示されずに、しかも確実に交換が行われること、説得的権力が行使されること、その社会にネットワーク関係が遍在することがその条件である。ここで、本稿が留保して

いる条件3に対して直観を許すとすれば、日本の天下りはこの三つの条件を比較的満たしてきたのに対して韓国の天下りは近年まで条件一は満たしてきたが、条件二と条件三は満たしていないと思われる。従って、日本の天下りネットワークは有効に働いているが、韓国のそれは有効性を失っていると言える。また、日本の天下りが継続的な取引能力を持つロビイスト型であるとすれば、韓国の天下りは政府側の押しつけによる保護者型であったとも言える。そして、このように両国における天下りのタイプがことなるのは、両国の政府と企業関係の相違を反映しているものと考えられる。つまり、日本の政府と企業はネットワーク関係上にあり、近年までの韓国の政府と企業は形骸関係上にあつたのである。⁽⁴⁾

注

- (1) ルーマン [1992: 45] を参照。
 (2) 制度化と公式化の差異にいてルーマン [1992: 177] は、「期待の制度化は、人がその期待に背くときその人は周りの人々に忌避されることを覚悟しなければならない」ということだけを意味するにすぎないことに対して、期待の公式化は、その期待に反する者はシステムの他のすべての成員の敵意を向こうに回し、しかも前以て組織され決定する能力をもち指導構造を有し連携して行動する集団と張り合わなければならない」ということを意味する」と述べている。
 (3) 福井・深井 [1991: 73]。

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

- (4) 「天下り」ということは自体は古くから存在してきたが、広辞苑(第四版)によれば「下の者の意向や都合を考えない、上からの一方的なおしつけ。特に官庁で退職後の幹部などを民間会社に受け入れさせること。」となっており、「上からのおしつけ」のイメージが強い。実際にマスコミなどでも天下りはそういうイメージをもつことばとして取り上げられる場合が多い。「日本経済新聞」一九七五年—一九九〇年。また、論者によつては、公務員の出向や親会社から子会社へ、あるいは大手企業から中小企業への派遣・転職までも天下りに含める場合もある。しかし、本稿では、官庁から押し付けによつて天下りが発生するとは思わなく、天下りでは、「離職した政府官僚が公・私企業の最高経営陣や幹部の一員として雇用されること、あるいはそのようにして雇用された人」と定義する。天下り関連の法律については公務員法第一〇三条を、その法律的研究については中村博(一九九〇)「天下り」の研究、『國士館法學』第二二号を参照せよ。

- (5) ルーマン [1992: 第三章]。
 (6) Jay, Edward J. (1964) "The Concepts of 'field' and 'network' in anthropological research." *Mzn*, Vol. 64, p. 138. 今井賢一の定義もこれにはば一致している。ネットワークの定義がはつきりしないのは、そもそもネットワーク自体の境界がフuzzyであるためかも知れない。
 (7) 「弱い紐帯の強さ」の理論については Granovetter [1973] を参照せよ。また「この理論に対する批判については」盛山[1985]平松 [1990: 14-32] などがある。
 (8) 取引費用論についてはウィリアムソン [1980] を参照せよ。
 (9) 今井・伊丹・小池 [1991: 157]。

- (10) 小林 [1991: 63]。
 (11) 小林 [1991: 65] から再引用。
 (12) フラウ [1974: 第五章]。
 (13) Knoke [1990: 3-7]。
 (14) ルーベン [1992: 176]。
 (15) ルーベン [1992: 第一節]。
 (16) 同上。
 (17) Knoke [1990: 2]。
 (18) 各関係における権力タイプの名称はノーク [1990: 5] から単純借用したものである。
 (19) 四人のディレンマ・ゲームと継続的取引については、ラムザイヤー [1991: 67-92] および Axelrod [1981] を参照。
 (20) 日本におけるネットワーク関係の特徴については辻中 [1990] は“Osnoitic Network”と名付けている。辻中によれば、労働組合・大企業・政府は一九六四年を転換点としてオズモティック・ネットワーク関係を通じた交換を行っており、各ネットワーク（組織）がもつ影響力の源泉は互いが浸透し合っているところにあるという。
 (21) Okimoto [1989: 112-176]。
 (22) 分析で用いるデータは専 [1990] で用いたものに韓国側のデータを加えたものである。ここでは主に民間企業への天下りだけを分析の対象としている。公企業への天下りについては、政府関係特殊法人労働組合協議会が毎年刊行している『天下り白書』に極めてよく分析・整理されている。比較研究の必要性や韓国との比較の当為性を述べるなどの記述は省略する。
 (23) 主要な先行研究は次の通りである。渋沢輝二郎（一九九六）『高級公務員のゆくえ―民間天下りと立候補制限問題』朝日新聞調査研究所（アキラ・クボタ（一九七二）『福井治弘訳』『高級官僚』（副刊出版第六章）、猪野健治・北斗満（一九七二）『天下り官僚―日本を動かす特権集団』（日新報道）』Chalmers Johnson (1974) “The Reemployment of Retired Government Bureaucrats in Japanese Big Business” *Asian Survey* Vol.13, No.3, pp. 953-965, Chalmers Johnson (1978) *Japan's Public Policy Companies*, Washington D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, Chap. 5, ケント・E・カルダー（一九七九）『間庭恭人（訳）』『天下りの研究―弱い企業ほど官僚をありがたがる―』『朝日ジャーナル』一九七九年十一月三十日号、秋元秀雄（一九八二）『官僚出身副社長の挫折』『文芸春秋』一九八一年八月号、一六八―一七七頁、金井八郎・秋本秀雄（一九八二）『公務員倫理と天下り問題』『人』事院月報』第三五巻六号、チャーマース・ジョンソン（一九八二）矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』(TBS)リタニカ（一九八二）8頁『Tubia Blumenthal (1985) “The Practice of Amakudari within the Japanese Employment System” *Asian Survey*, 25(March, 1985), 神一行（一九八八）『大蔵官僚―超エリート集団の人脉と野望』講談社、村松岐夫（一九七九）『高級官僚集団の社会的出身とキャリア』『法学論叢』（京都大学法学会）第一〇五巻第2号、B.C.Koh(1989) *Japan's Administrative Elite*, California University Press, chap. 8, Okimoto (1989), Kent E. Calder (1989) “Elites in an Equalizing Role: Ex-Bureaucrats as Coordinators and Intermediaries in the Japanese Government-Business Relationship” *Comparative Politics*, Vol.21, No.4, ケント・E・カルダー（一九九〇）『平等化とエリートの役割―政府と企業の間における調整・仲介者としての官僚出身者か』『レヴアイアサン』五号、一二七―一四九頁、などがあ

る。

(24) 李度桁「豫備役將星たちの現住所」、『新東亜』一九七七年九月号（韓国語）一六六一—一八三頁を参照。陸軍士官学校の第一期から第十期までの卒業生のなかで將軍になったのは六三〇人であるが、このうち一〇四人が公企業に、二四〇人が民間の大企業に天下った（韓語）。一九八四、「創軍」博英社、（韓国語）二二八—二五二頁を参照。

(25) 韓国開発研究院（一九七四）『公企業任員の社会的背景』五三—五六頁。

(26) パット・チョート（一九九一）岩瀬孝雄訳「影響力の代理人」アメリカの政治を動かすジャパン・マネー』三六四—四二八頁を参照。

(27) Calder, E. Kent [1989]。カルダーは、日本の上位五〇〇社に役員として天下った元官僚の一部を対象とした調査を通じて、日本の退職官僚は政府に対するアクセスの機会がくない中小規模の企業に天下っており、その結果、天下りが日本の政治経済で平等化機能を果たしていると主張している。しかし、日本で天下りが最大手・大手の企業ではない中小企業へ向かっているというカルダーの主張はデータ上の欠陥を抱えている。例えば、三菱電気が元通産官僚の若杉和夫を常務として採用したことについて、「こうした例外も「平等化仮説」を覆すものではない。三菱電気は日本の電気・家電メーカーとしては第四位に過ぎず、エレクトロニクスの分野では、日立、東芝、松下といった、より伝統のある企業が築き上げてきた「既存体制」の後塵を拝している [1989: 384]（引用は「カルダー」[1989]から）」という。しかし、業界四位である三菱電気を最大手・大手・中小のどの部類に入れるべきかはともかく、業界一位から三位までの松下、日立、東芝が元高級官僚を役員として採用している事実を

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

カルダーは見落としている。また、カルダーは「過去二〇年間通産省と大蔵省から三菱と三井グループへ天下った事務次官は山下英明（三井物産）一人しかいない [1989: 386]。」と言ひ、大手企業への力持ちの天下りが少ないことを証明しようとする。しかし、（カルダーの論文「一九八九」が書かれている時点から）過去二十年間、銀行以外の民間企業に天下った大蔵省の事務次官は一人もいないし、三井物産以外の商社へ天下った通産省の事務次官も一人もいないという事実についてもカルダーは見落としているようである（本稿の注28を参照）。さらに、カルダーは「上位四〇大の最大手企業のなかで五社だけが三〜四人以上の天下り役員をもっている [1989: 386]。」と言ひ、最大手・大手企業への天下りが少ないことを裏付けようとしている。しかし、日本の上場会社の中で天下り役員を一人以上採用している企業は二二・三%に過ぎなく（表1を参照）、これらの企業は最大手・大手企業に集中している。また、このなかで二人以上の天下り役員を採用している企業は建設業を除いてはほとんどない。従って、もしカルダーの言うとおりであれば、それこそ日本の退職官僚は最大手・大手企業へ向かっていないという自らの仮説を覆す証拠となるであろう。カルダー「一九八九」に対するより詳しい批判については書 [1991: 21-17] を参照されたい。

(28) 経済省庁の歴代の事務次官の天下り先は表3のようである。

(29) 裏仁俊「財界の官僚・軍出身たち」、『新東亜』（韓国語）一九八六年八月号、四〇三頁。

(30) 森川英正編（一九七六）『日本の企業と国家』日本経済新聞社、二四—三〇頁。

(31) 毎日経済新聞社、「週刊毎日経済」一九八九年七月十三日号、十頁（韓国語）。

表3 各省庁歴代事務次官の退官後の行方

省庁	総	天下	天下った民間企業名及び天下った経路
大蔵	21	8	勸銀(C)、日本貿易信用(B)、横浜銀(A)、太陽神戸(A+C)、長銀(B)、日本相互(C)、興業(B+C)、かねもり(B)、東京証券計算センター(B)
通産	17	12	古河電気(A)東京電(C)関西電(A)富士製鉄(A)新日鉄(C)鹿島石油(C)日本鋼管(A)日本石油化学(A)浮島石油化学(C)三井物産(B)川崎製鉄(B)興銀(A+B)日産車(C)神戸鉄(C)トヨタ車(A)関東車(C)住友金(A)アラビア石油(A)
建設	18	2	三井不動産(A)、東日本建設業保証(B)
運輸	23	11	JAL(A+B+C)全日空(A+B+B)日通(A)日本空港ビル(A)富士自動車交通(A)三菱石油(B)山下新日本汽船(A)テレビ西日本(C)日墨ホテル(C)
郵政	18	10	JAL(A+A)KDD(B+B)富士重工(A)フジテレビ(A)日本電(B)野村電製(B)東京海上火災(A)熊本県民テレビ(B)FM東京(C)日本アジア航空(C)
厚生	17	2	武田薬品(B)資生堂(B)
農水	22	4	東京都競馬(B)森永乳業(B)日本冷蔵(A)日本水産(A)ニチレイ殖産(C)

(出所)政労協『天下り白書』1981年版～1990年版から作成。

(注)天下った経路；(A)省庁から直接天下り (B)公益・特殊法人等を経た再天下り
(C)他の民間企業を経た再天下り

「総」；調査時点までの各省庁の事務次官の人数。

「天下」；民間企業に再就職した事務次官の人数。

(32) 同右、一九八八年二月二十九日号、三八〇三九頁。

(33) アンケート調査は、一九九〇年七月三十一日現在の日本の上場会社の上場会社で公務員出身の役員を一人以上採用している四〇二社と、その他の上場会社で無作為で選んだ一〇〇の企業を対象にした。調査紙は各企業の本社に郵送し、受取人は総務部長にしたが、総務部長職がない場合には秘書室長にした。郵送してから一ヵ月後までも返事が来なかった企業には再び同一の調査紙を郵送した。その結果、一九九〇年二月一三日まで一九九の企業から返事があって三九・六四％の回収率であった。同じ時期に韓国の一〇〇大上場会社と同じ方法で調査紙を郵送したが、二五の回答があった。

(34) 天下りを最も多く採用している産業は建設業と金融業であるが、建設業への天下りを取り扱った新聞・雑誌には建設企業への利益誘導を批判する記事がほとんどであり、企業が天下りをいやがるという記事は見あたらない。反面、金融業への天下りを取り扱った新聞・雑誌のほとんどには「ゴリ押し」の天下りに悩まされている銀行について書かれており、天下りによる利益誘導の記事を見つけたことがむずかしい(一九七五年一月～一九九〇年九月までの日本経済新聞と一九八五年一月～一九九〇年十一月までの朝日新聞、その他の雑誌などを参照)。

(35) 清水竜策(一九八〇)『企業行動と成長要因分析―戦後日本企業の実証研究』有斐閣、四五～四六頁。

(36) 朝日新聞「一九八九年六月一三日」。

(37) 「天下りロビイスト」の供給源は建設・通産など経済省庁に限らない。文部官僚の新設私学への天下り「日本経済新聞」一九八八年十一月二日、「入国管理局から留学生の就学ビザを求める日本語学校への天下り「日本経済新聞」一九八九年六月二日」なども立派

なロビイストとして働いており、債権取り立てや契約の際に利用するための犯歴データを求める大手信販などには警察官OBが雇用されている〔日本経済新聞「一九八九年一月八日」〕。

(38) 東洋経済新報社『企業系列総覧』一九八九年版を参照。

(39) 慶応義塾大学曾根泰教研究会(一九八七)『日本における外国ロビー』二二頁。本稿の調査によると、一九八八年現在に日本の上場会社の二・三%が天下りを役員として雇用しているが、だからといって外資系企業の方がより多く(二八・二%)の天下りを雇用しているとは言えない。曾根研究会の調査は役員だけを対象にしたものではないからである。おそらく、役員以外の天下りまでを含めると日本企業の方がより多くの天下りを雇用していることになるであろう。

(40) The House Wednesday Groupの調査(一九九一年八月～一九九二年一月十日)。この調査は二三〇の企業を対象にしてゐる。

(41) Lee, Chung-Hee (1989) *Foreign Lobbying in American Politics*. American Studies Institute, Seoul National University, p. 79.

(42) 例えば、一九八九年の一年間、人事院の承認を得て退職前の職と「密接な関係」にある企業へ天下った国家公務員は二四六人であるが、このなかで退職者前の職位が課長以上だったのは四五人に過ぎない。

(43) 例えば、朝日新聞「八六年二月一六日」の「天下りもシブイ時代とか」。

(44) 朝日新聞「一九八二年～一九九〇年」、旧財閥系の大手都市銀行は大蔵省以外の省庁から役員未満の地位を提供して天下り官僚を雇用しているが、近年におこなわれた旧財閥系の銀行などへの「天下

日本の天下りネットワークと政府—企業関係

表4 大手都市銀行への天下り

氏名	天下り先	出身省庁	入社年	名前	天下り先	出身省庁	入社年
且 弘昌	三井銀行	大蔵省	1982	小山 森也	東京火災	郵政省	1987
伊部英夫	三菱信託	厚生省	1982	今仁 平	住友信託	大蔵省	1987
沢田 仁	住友銀行	通産省	1985	野崎 正剛	住友生命	大蔵省	1987
渡辺 滋	住友信託	建設省	1985	加藤 仁	三菱信託	大蔵省	1986
條島義明	三菱信託	通産省	1985	安楽 降三	住友銀行	通産省	1988
宮崎弘道	第一勧業	外務省	1986	堀田 俊彦	住友信託	通産省	1988
丸茂明則	三菱信託	経済企	1986	三本木健治	住友信託	建設省	1988
坂本春生	第一勧業	通産省	1987	中嶋 計広	三菱信託	建設省	1988
				高木 俊毅	住友火災	通産省	1989

(出所) 朝日新聞 1982年～1990年から作成。

り」のなかで人事院の「報告書」に載っているのは表4のようである。

(45) 同右。

(46) 金井・秋本、前掲書(注23) 6頁。

(47) 猪野健治・北斗満、前掲書(注23) 一四二頁。

(48) 従って David Knoke, Franz Urban Pappi, Jeffrey Broadbent, Naomi J. Kaufman, Yutaka Tsujinaka ら五人の共同作業によるネットワークの国際比較分析は注目されるべきでない。その主要な研究は次のようである。「Policy Networks and Influence Reputations in the U.S. and Japanese Labor Policy Domains,」*American Journal of Sociology* (Forthcoming), "Issue Publics in the U.S., German and Japanese Labor Policy Domains," *Research in Politics and Society* (Forthcoming), *Comparing Policy Networks: Labor Politics in the United States, Germany, and Japan* (Forthcoming).

(49) ダイナミックな韓国政治のなかでその「関係」は変わりつつあり、近年における韓国の政府と企業の関係が市場関係に近づくにつれて、韓国の企業が保護者型の天下りを必要とすることも少なくなっている。

参考文献

Axelrod, R.(1981) "The Emergence of Cooperation among Egoists"

American Political Science Review, Vol.75, p. 306-318.

ブラウ、ピーター・M (一九七四) 間場寿一・居安正・塩原勉共訳『交換と権力』新曜社

曹 圭哲 (一九九〇) 『日本における天下りの構造と機能：政府・企業関係におけるそのインプリケーション』筑波大学社会科学研究所修士

論文

Granovetter, Mark S. (1973) "The Strength of Weak Ties," *American Journal of Sociology*, Vol.78, p.1360-1380.

服部民夫 (一九九二) 『韓国 ネットワークと政治文化』東京大学出版会
平松 閣編著 (一九九〇) 『社会ネットワーク』福村出版

福井治弘・深井慈子 (一九九二) 坂口千夏訳 『日本におけるインフォーマル・ポリティックスと「党優位制」・ケース・スタディと初歩理論』『レヴュー・オブ・アサン』木鐸社

今井賢一・伊丹敏之・小池和男 (一九八二) 『内部組織の経済学』東洋経済新報社

今井賢一・小宮隆太郎編 (一九九〇) 『日本の企業』東京大学出版会
Knoke, David (1990) *Political Networks: the structural perspective*, Cambridge University Press.

小林 公 (一九九二) 『合理的選択と契約』弘文堂
ルーマン・ニクラス (一九八六) 長岡克行訳 『権力』勁草書房

ルーマン・ニクラス (一九九二) 沢谷 豊・関口光香・長谷川幸一訳 『公式組織の機能とその派生的問題』上巻、新泉社

宮澤健一 (一九八八) 『制度と情報の経済学』有斐閣
ミュラー、ロバート (一九九二) 寺元義也・金井壽宏訳 『企業ネットワーク・キング：創造的組織を求めて』東洋経済新報社

Okimoto, Daniel I. (1989) *Between MITI and the Market*, Stanford California: Stanford University Press

オルソン、マンサー (一九九二) 加藤寛監訳 『国家興亡論：「集合行為論」から見た盛衰の科学』P H P 研究所

大山耕輔 (一九八九) 『現代日本における行政指導の政治構造』『社会科学研究』東京大学四〇巻六号、一—一三四頁

- ラムザイヤ、マーク(一九九二)『法と経済学：日本法の経済分析』弘文堂
- 盛山和夫(一九八五)『弱い紐帯の強さ』再考』数理社会学の現在』数理社会学研究会
- 東洋経済新報社(一九八二～一九九〇)『企業系列総覧—週刊東洋経済臨時増刊(データバンク)』
- 東洋経済新報社(一九九〇)『役員四季報：一九九〇年版』
- Tsunaka, Yutaka(1990) "Rengo: The Final Participant in Japan's Osmotic Corporatism: A Network Interpretation of its Strength" paper presented at the 42th Annual Meeting of Association for Asian Studies, April 7, 1990, Chicago.
- ウィリアムソン、オリバー(一九八〇)浅沼萬里・岩崎晃訳『市場と企業組織』日本評論社
- Yeom, JaehO (1989) *A Bureaucratic Organization in a Networking: MITI and Japanese Industrial Policy for Technology*, Ph. D. Dissertation, Stanford University.
- 政府関係特殊法人労働組合協議会(一九七〇～一九九〇)『天下り白書』大手町企画
- 人事院(一九六三～一九九〇)『営利企業への就職の承認に関する年次報告書』
- 朝日新聞(一九八五年～一九九〇年)
- 日本経済新聞(一九七五年～一九九〇年)