

[目次]

## 日本の金融セクターにおける官民関係の変容 - 大蔵省と日銀から民間金融機関への天下りを中心に

朴 盛 彬

筑波大学大学院国際政治経済学研究所

### 要約

「護送船団方式」とは、もっとも採算性の良くない金融機関の存在を考慮した、保護金融行政で、金利規制による十分な利鞘を保証していた。その金融規制は、ルールよりも行政指導に頼る程度が高く、金融当局は金融業界に対して店舗の認可、利子率規制などの規制に関して情報力の点で優位に立っていた。金融当局の規制は規制レントを生み出し、金融機関はレントを獲得するため、天下りを受け入れていたといえる。すなわち、民間企業が天下りを受け入れることは、レント・シーキングとして説明される。「天下り」慣行は、金融当局と民間金融業界の緊密な「政策ネットワーク」の一部を形成するノードで、「護送船団方式」のもとでの官民関係を象徴するものである。

本稿では天下りの実証的分析を通じて「大蔵省・日銀のゼロ・サム仮説」、「景気変動仮説」を提示する。1980年から1991年まで、大蔵省の天下りと日銀の天下りとの間には、「ゼロ・サムの関係」が見られ、ほぼ景気変動に並行して大蔵省と日銀の天下りの数が増減している。ここで、1992年以降の動きの解釈が問題となる。1992年以降、大蔵省と日銀との「ゼロ・サム関係」は維持されているが、景気変動とは関係なく、大蔵省と日銀の天下りの数が激減している。これは、レント・シーキング論からいえば、裁量的規制により生じる規制レントが低下し、「護送船団方式」のもとでの金融行政と金融業界との関係が変化した結果であると解釈できる。

ppsaj/1999-01-021

**キーワード**

護送船団方式、行政指導、レント・シーキング、金融政策ネットワーク、天下り

## 1. はじめに

金融システムとは、金融為替市場や資本市場などの信用市場ならびに通貨制度及び支払・決済システムであるが、金融システムが全体として整然かつ円滑に機能している状態を安定的金融システムという。これに対して大型企業倒産の発生、資産価格の急落、デフレーションの進行などに伴う金融機関の破産、憶測に基づく金融機関に対する信認の低下、あるいは取り付け騒ぎの発生、金融・為替市場や決済システムの混乱や機能麻痺等の状態を、金融システムの不安定化あるいは、信用秩序の動揺という<sup>1</sup>。

金融行政には、金融取引を支える市場枠組の整備、金融市場の健全性の確保等により、安定的な金融システムを維持・監督することが期待される<sup>2</sup>。この点に関しては、おそらく「見えざる手」を重んじる新古典派の学者も、積極的か否かはともかく、認めるところであろう。さらに意見の分かれるところではあるが、金融市場が成熟していない場合には、金融機関の保護・育成政策、政策金融、低金利政策などの積極的な金融市場への介入が必要であるとされる。

「護送船団方式」とは、もっとも採算性の良くない金融機関の存在を考慮した、十分な利鞘を保証する保護金融行政である<sup>3</sup>。その特徴として金利規制による利鞘の保証、店舗行政などの新規参入規制による競争制限的な政策が行われたことが挙げられるが、その規制はルールよりもむしろ非公式な裁量によるものであった。以下に「護送船団方式」の成立した経緯や特徴を詳しく述べよう。

日本で「護送船団方式」が採用されたのはなぜか。戦後銀行の自己資本比率は低く、経営体質は非常に脆弱であった（植田、1994:16-22）。さらに戦後、特に高度経済成長期において資金の需要に比べて貯蓄は希少で、資金不足（大幅な投資超過）の状態であった。この時期の資本市場は未成熟であったから、資金の調達には資本市場での直接金融よりも銀行を中心とした間接金融が中心であった（館野・森・伊藤・鈴木、1996:5）。金融行政による広範囲な市場への介入が効果的であったのは、日本が「間接金融優位の体制（館野・森・伊藤・鈴木、1996:14）」であったことと関係する<sup>4</sup>が、金融当局は脆弱な銀行体質と企業部門の資金不足の問題に対して、金融政策を策定する際に、金融システムの安定を最優先し、リスクの高い銀行も弱い銀行も保護・育成する金融行政、すなわち「護送船団方式」をとった。以上から見られるように、資本市場の未発達、銀行の弱体化、資金不足状況は戦後金融システムにとって深刻な初期条件であったが、

金融当局は安定的な金融システムの確保をねらいに(日本銀行金融研究所、1995:16) 十分な利鞘を保证する「護送船団方式」を採用した(田中、1992:274)。

「護送船団方式」の典型的な金融規制としては業務分野規制や店舗設置の規制などの新規参入規制、金利規制、内外市場分断規制(いわゆる為替管理)の三つが挙げられる(日本銀行金融研究所、1995:15-22)。それぞれの規制の詳細は後述するが、このような金融規制は、ルールよりもむしろ非公式な自由裁量により決められていたのである<sup>5</sup>。金融業が成長にどの程度寄与したのか明らかではないが、少なくとも強い阻害要因とならなかった(植田、1994:24)。「護送船団方式」の金融行政は、少なくとも1980年代半ばまでには安定的な金融システムを維持することに成功していたといえる。

表 1 日本の金融のグローバル化(1982=100)

年度	輸出額	ユーロ カレンシー	ユーロ ユーロボンド	公的部門の 対外資産	民間部門 の対外資産
1982	100	100	100	100	100
1983	106	128	38	109	123
1984	123	128	198	120	159
1985	127	<b>291</b>	<b>1,102</b>	120	214
1986	151	<b>496</b>	<b>3,087</b>	176	364
1987	165	812	3,853	304	522
1988	191	836	2,648	377	728
1989	197	1,156	2,592	377	901
1990	207	1,420	3,808	377	952
1991	227	1,282	5,947	430	1,020
1992	245	1,144	5,618	477	1,022
1993	261	1,175	7,403	590	1,071
1994	286	1,425	11,208	740	1,165
1995	319	1,731	10,757	884	1,293
1996	296	1,847	7,173		

出典) 日本銀行国際局『国際比較統計』1988,1990,1994,1997,1998。

1980年代半ば頃から円の国際化、金融取引の国際化が急激に進んでおり(表1参照) このような状況を金融のグローバル化と呼ぶことができる<sup>6</sup>。その金融のグローバル化の進展は、金融システムの転換をもたらし、銀行の役割低下と、直

接金融や海外での資金調達の増加を促している。金融システムの転換により、金融行政に期待される役割は、以前の「積極的市場介入・保護政策」から「市場枠組み作りとルールに従った指導」という方向に変わりつつあるといえる。このような動きに伴い、日本の金融政策は自由化を始めたといわれる<sup>7</sup>が、実際に「護送船団方式」の金融行政は、変容したのであろうか。本稿は天下りの実証分析を通じて「護送船団方式」での金融行政と金融業界との関係が変容しているか否かを検証する。本稿は天下りが規制権限を背景にした人の移動であることに注目し、金融当局から金融業界への天下りを「レント・シーキング (Rent-Seeking)」論から説明する。

## 2. 規制と天下り

### 2.1. 天下りの概念と類型

天下りとは、狭義に定義するならば、規制権限を背景にした退職官僚などの再就職、もしくは再就職した人を指す。日本銀行（日銀）も大蔵省と同様、金融機関に対する監督・規制の権限を所有しているため、日銀の退職行員の再就職も天下りであるといえる。天下りとは、広義に捉えるならば、規制権限を背景に長期間存在する構造化した、退職官僚等の再就職の慣行であるといえる。本稿において天下りは、特別な記述のない限り、狭義の定義、すなわち規制権限を背景にした退職官僚などの再就職、もしくは再就職した人を意味する。

天下りは、受け入れ先でみると、三つの類型に分けられる。一つは民間企業あるいは民間業界団体役員への移動、第二に公団・事業団等の特殊法人への役員・中間管理職としての移動、第三に中央省庁から地方自治体への幹部派遣という形をとるものである（猪木、1993:172-173）。本稿の分析対象は第一のタイプである。ほかに、天下りは、キャリアの天下りとノンキャリアの天下りに分けられる。日本の官僚の昇進や天下りのコースは、キャリアとノンキャリアとの間で、厳格に区別され、それぞれのカテゴリーによって「仕切られた競争」のシステムが存在しているといえる（稲継、1996:36）。日銀にもキャリアに当たる総合職（旧事務種）とノンキャリアに当たる特定職がある（川北、1995:23 - 27）。大蔵省の天下りに関していえばキャリアは退職後、通常大蔵省管轄の特殊法人の理事や銀行等の役員（特に地銀や第二地銀の頭取）として天下ることが多いのに対して、ノンキャリアは信用金庫の検査部長や理事等に

再就職する傾向が強く、地銀以上<sup>8</sup>に理事として迎えられることはまれである<sup>9</sup>。日銀のキャリアは退職後特殊法人に天下ることは多くはないが、大蔵省と同様に民間金融機関の理事や頭取として天下ることが多い<sup>10</sup>。

日本の「天下り」慣行は、公共部門と民間部門との間に存在してきた長い間の賃金格差を補償する性格を持つと同時に、若年層の官僚の昇進を早め、官僚組織の活性化を図るのに役立っていた（猪木、1993）。そもそも「天下り」慣行は、日本の労働市場に関わるきわめて広汎な社会的問題で、その現象は金融当局と金融業界との関係に限られるものではない。詳細は後述するが、東洋経済新報社（東洋経済）の『企業系列総覧』によれば、上場企業の役員としての天下りの数を見ると、大蔵省、日銀、国税庁、通産省、建設省の順であるが、いずれも規制権限の強い省庁であるといえる<sup>11</sup>。天下りの数は、それぞれの省庁が持つ許認可権の数よりも、企業の利益に直結する規制や行政指導を含めた権限の強さとの関係が深いといえる<sup>12</sup>。特に大蔵省と日銀の天下りの数が多いことは、金融業界にとって大蔵省と日銀の裁量的規制により生じるレントが大きいからであろう。以上で見られるように、「天下り」現象は、政府の規制と深く関わっている。

1980年代半ば以降、金融の自由化がかなり進展したとはいえ、依然として金融業に対しては、金融当局による広範囲にわたる介入が実施されている。この意味で、金融業は完全に自由な産業ではなく、統制された産業であるといえる（池尾・岩佐・黒田・古川、1993:261）。金融産業に対する裁量的規制は、金融産業が金融当局の天下りを受け入れる誘因となろう。もし金融当局から金融業界への天下りが、強い規制のもとで成立した、金融当局と金融業界との関係をもっとも良く表わすものであるならば、天下りは「護送船団方式」のもとでの官民関係の象徴であるといえる。

## 2.2. 金融規制と天下り

日本では大蔵省と日銀、それぞれが金融機関に対する規制・監督・検査の権限を所有していた。特に大蔵省の権限は広範囲にわたり、強力であった。大蔵大臣は、銀行法により、銀行の設立、合併、店舗の設置、海外現地法人の設立、商号変更、資本金の変更（減資）、取締役の兼任に関する許認可権を持った。また大蔵大臣は銀行に対する調査権、検査権、監督権、処分権を有し、業務面では、銀行の固有の業務、付随業務、限られた範囲の証券業務、営業年度や休日についても許認可権を持った。一方、証券

取引法により、大蔵省は証券会社に対する監督・規制の権限を持ち、銀行が証券業務を行うことを禁止<sup>13</sup>していた（藤原、1991:50-51）。

民間部門がその行動を最適化しようとするとき、公的部門の政策行動についての情報を必要とする。金融当局の貨幣政策などに関する情報は民間部門にとり有用な情報である。金融当局が「自由裁量」をとるか、「ルール」をとるかは、民間部門の行動に影響を与える重要な問題である（館野・森・伊藤・鈴木、1996:54）。日本の金融規制は、監督官庁による行政指導の果たす役割が著しく大きく<sup>14</sup>、金融当局は民間企業の行動に強い影響力を持っていた。行政指導は、その時々を経済情勢の変化に応じて随時行われていた。銀行業務における行政指導として、普通銀行等の資金調達手段の最長期間に関する規定や銀行の信託業務経営規則がある。また、銀行の付随業務、周辺業務（長短金融分離、銀行信託分離など）、店舗（店舗の設置枠・場所・昇格など）、経営諸比率指導（自己資本比率、流動性資産比率、営業用不動産比率、配当性向）、経理（「決算経理基準」に関する銀行局長通達）等の広範囲にわたり、行政指導が行われていた（藤原、1991:50-51）。

預金金利規制は、1947年に施行された臨時金利調整法に基づき、実施されていたが、預金金利の限度は、日本銀行政策委員会が金利調整審議会に諮問のうえ決定していたほか、当初は預貯金の種類・期間別に細かく定めていた（日本銀行金融研究所、1995:20）。臨時金利調整法によれば、大蔵大臣は日本銀行政策委員会をして預貯金の種類・期間ごとに金利の最高限度を定めさせ、またそれを変更ないし廃止させることができる（川口、1992）。すなわち、預金金利規制の権限は日銀と大蔵省との間に共有されており、金利規制は金融当局の裁量により決められていたといえる。

さまざまな金融規制の中でも、店舗行政などの新規参入規制と預金金利規制は十分な金融機関の利鞘を保証するうえでもっとも重要な政策であった<sup>15</sup>。利鞘が固定され、資金不足の状況のもとでは新規支店の開発を通じて預金基盤を広げることが金融機関の長期的な利益を最大化する戦略の重要な要素となる（Aoki, Patrick, and Sheard, 1994=1996:44）。金融機関にとって店舗は営業の前進基地であり、その成否が金融機関の収益に影響する程度はきわめて大きかった（辰巳、1984:42）。戦後日本では金融市場への新規参入を制限し、銀行の支店の新設に関して厳しい規制を設けていた（金融財政事情研究会、1985:308）。

店舗行政の目的は、公衆の便益、銀行経営の合理化・効率化、銀行間での店舗数の公平さ、貯蓄増強・預金吸収、過当競争の抑制、長期的観点からの店舗配置の六つであっ

た（辰巳、1984:115）。店舗の設置の承認は、ルールによりもむしろ自由裁量により決められていた<sup>16</sup>。金融当局は、民間金融機関の店舗の申請に関して当時の経済状況や金融状況や当該企業の経営状態などを考慮して事前に調整をおこなっていたとされる<sup>17</sup>。

「一県一行主義」などによる銀行の合併政策の目的も、店舗規制政策と同様、銀行間の過当競争を抑制することにあった。1936年5月の大蔵大臣馬場の「一県一行主義」の表明によって、昭和20年代末の地方銀行数は、53行となり、ほぼ「一県一行主義」は実現された。「一県一行主義」は戦後多少の修正はあるものの、その基本的方針は維持されたといえる（後藤、1981:631）。金融当局は、しばしば規模の小さい銀行に対してあまり小さい銀行があるのは望ましくないということで、合併を促す内々の指導をしていたとされる（金融財政事情研究会、1985:472）。

大蔵省と日銀はそれぞれ銀行の業務運用に対する監督、検査を行っていたが、日銀の検査は考査と呼ばれる。考査は、事実上大蔵省の検査と内容が重なり<sup>18</sup>、金融機関から一元化を求める声が強かった（毎日新聞、1997年1月9日）。大蔵省の立入検査は、原則上「抜き打ち検査」となっているが、事実上のローテーション方式で、民間金融機関の要請により検査の時期を遅らすこともあったという<sup>19</sup>。金融当局による金融機関に対するモニタリングとは、金融機関が債務超過などの状態に陥り、金融システムの安定が損なわれることのないように、民間金融機関を監視することであるが、「護送船団方式」では規制当局による大蔵検査と考査は、金融機関の破綻を防ぎ、経営をモニタリングするうえでそれほど重視されていなかったといえる。

それでは、「護送船団方式」では民間金融機関のモニタリングはどのように行われたのか。大蔵省は経営状態の悪く、組織ないし資産面での思い切った刷新の必要がある、中小銀行の大手都市銀行による買収（顕著な例としては、住友銀行による1965年の河内銀行、1986年の平和相互銀行の買収例がある）、都市銀行間の合併、さらに中小金融機関の同業態の金融機関の吸収合併、などを秘密裏に仲裁した（Aoki, Patrick, and Sheard, 1994=1996:44）。インタビューによれば、銀行合併に関して大蔵省・日銀の天下りは、しばしば合併を仲裁し、推進する役割を負ってきた。特に日銀OBは「一県一行主義」のもとでの地方銀行の合併を仲裁したとされる<sup>20</sup>。すなわち金融当局OBは、しばしば金融機関同士の合併を事前に調整し、非公式に推進する役割を担ってきた。

もう一つの方法として、金融当局は問題のある銀行に対して、役員、時には頭取として天下りを送り込んだ（Aoki, Patrick, and Sheard, 1994=1996:44）。たとえば福岡銀行の場合、筑豊地方の炭鉱閉鎖に伴う経営危機を乗り切るため、1955年5月、日銀



OBを受け入れて以来、四代連続して日銀出身者を頭取に据えている(西日本新聞、1996年3月8日、9頁)。以上から見られるように、「護送船団方式」では、金利規制や店舗規制などの金融規制が、ルールよりも金融当局の裁量により非公式に決められていた。さらに民間金融機関に対するモニタリングをするうえで、事後監視的な大蔵検査よりもむしろ天下りなどを通じた非公式な事前調整が重要であった。

### 3. 分析枠組み

#### 3.1. 先行研究

本稿は天下りという視点から、金融行政と金融業界との関係の分析を行うが、天下りの実証分析として位置づけることができる。ネットワークとは比較的長期間存在する構造化した関係のパターンであり<sup>21</sup>、政策ネットワークとは、政府の政策決定のために官僚と民間部門の指導者とを結び付ける正式な、また非公式なネットワークであるといえる(Katzenstein, 1977:892)。「天下り」慣行は、金融当局と民間金融業界の緊密な「政策ネットワーク」の一部を形成するノード(Node)であるが、とりわけこのような金融当局と銀行業界との関係を取り持つ「天下り」慣行は、P. カッツェンスタイン(Peter Katzenstein)のいう「政策ネットワークの結節点(Katzenstein, 1987:35)」であるといえる<sup>22</sup>。

日本における官民政策ネットワークに注目する多くの論者は「天下り」慣行の重要性を認識していた。その例として、D. オキモト(Daniel I. Okimoto)の「ネットワーク国家」または「関係重視型国家(Relational State)」(Okimoto, 1989)、C. ジョーンソン(Chalmers Johnson)の「発展指向型国家」(Johnson, 1982)、辻中の「オズモティック・ネットワーク」(Tsujiinaka, 1993, 1995)(辻中, 1996)などの議論が挙げられる。

天下り研究としてはK. カルダー(K. Calder)の研究が有名であるが、彼のモデルは仮説としては興味深い、データの代表性に疑問が残る。さらに、彼の議論は日本の官民関係のダイナミズムを見落としている<sup>23</sup>。Usui and Colignon(1995)は人事院の「営利企業への就職の承認に関する年次報告書」(いわば人事院の天下り白書)の「省庁別承認件数」を用いて分析を行っているが、彼らは人事院の天下り白書の持つバイアスと限界を認識していないようである<sup>24</sup>。これまでの天下りに関する研究の多くは、

データの代表性などの問題を抱えており、時間の変化に伴うダイナミズムを見落としている。官民政策ネットワークにおける天下りの重要性に比べてその研究は不十分であり、特に実証的研究が乏しいのが現状である<sup>25</sup>。

### 3.2. レント・シーキング (Rent-Seeking)

「天下り」慣行は規制のもとで成立した、官民の人の交換メカニズムである。天下りの発生とその変容を論じるうえで、金融規制を民間がどのように受け止めているかが問題となる。すなわち、企業が天下りを受け入れることは、規制により生じる「レント・シーキング<sup>26</sup>」行為であるといえる。日本で金融当局と金融産業との間に「天下り」慣行が制度として定着しえたのは、規制から生じるレントが非常に大きかったからであろう。H. パトリック (Hugh Patrick) はレントに対してやや否定的ではあるが、金融規制とレントの関係について次のように述べている。

信用レントは政府の政策により生み出されるが、同時にその一部は政権を支えるために用いられるといえることができる。これが金融に関わる政治経済問題の中心的論点である。この問題に関する本格的な実証研究は残念ながら行われていない。腐敗に対処するための最も効果的な方法は、適切な法的および組織的な枠組みによって市場の競争度を高め、信用 (およびその他の規制) レントを排除することである。こうすればレント・シーキング行為を誘発する機会はかなり減少する。しかしながら、高度に競争的な市場経済の達成は理想ではあるが、容易ではない。金融の世界では、腐敗の程度は政策的な金融抑制に直接的に関連しており、また規制の信用レントを生み出す原因になる (Patrick, 1994=1996), 476 - 477

金融行政から金融業界への「天下り」慣行は、H. パトリックのいう日本の「金融に関わる政治経済問題の中心的論点 (Patrick, 1994=1996:476)」の一つであろう。金利規制や店舗行政などの金融規制は、規制レントを生み出す原因となっていた。前述したように、金利規制、店舗規制などの金融規制の多くは、金融当局の裁量により決められていて、その指導方針に関する情報は金融当局に独占されていた。金利規制、店舗行政などの金融規制の情報に関して、「情報の格差」が存在していたのである。すなわち、「護送船団方式」のもとで金融当局は、金融機関に対して金融規制に関する情報

力の点で優位にあった。民間金融機関が金融行政の情報を入手するには、行政に接近することが必要である<sup>27</sup>。金融監督庁は事後監視型金融行政を目指しているとされるが、「護送船団方式」のもとでの大蔵行政は、ルールよりもむしろ非公式な金融機関に対する通達、事務連絡を重視していた（産業経済新聞社、1998年6月9日）。金融機関が天下りを受け入れることは、金融行政に接近することにより金融規制に関する情報や方針を得るためであると解釈できる。さらに、大蔵省・日銀 OB を通じて、金融当局の指導方針に関する情報が民間金融機関に流れることもあったとされる<sup>28</sup>。大蔵主導の金融行政のもとでの天下りの受け入れは、監督官庁との人間的なつながりを深め、中央とのパイプとなる（西日本新聞、1996年3月8日）。すなわち、裁量による金融規制体制のもとでは、金融当局は規制の方針などの情報の面で常に優位に立つが、このような状況のもとで天下りは民間金融業界が金融当局に接近し、情報を入手する重要な手段となる。以上で見られるように、裁量的金融規制は、レントを生み出し、企業が天下りを受け入れることは規制レントを獲得するための行動であると解釈できる。ほかに、金融機関が金融当局に賄賂を贈ったり、MOF 担のようなものをつくり大蔵省の方針を探ったりすることも、「レント・シーキング」として理解できるが、天下りは特に重要であった。もし企業による天下り受け入れが裁量的規制によるレント・シーキングであるとするならば、天下りの数の変容は規制により生じるレントの変化、日本の官民関係の変容を意味しよう。本稿は天下りの時間の経過に伴う、ダイナミックな変動を実証的に分析することによって、金融当局と金融業界との関係の特徴とその変容を明らかにする。

#### 4. 実証分析

##### 4.1. 大蔵省と日銀の天下り先

天下りという視点から金融当局と金融産業との関係を分析するには、金融業の天下り役員のほとんどが、大蔵省と日銀 OB であることを確認する必要がある。もし金融機関が大蔵省と日銀 OB をあまり受け入れないとしたら、天下りは金融当局と金融産業との関係の指標とはなり得ない。

東洋経済の上場企業役員の業種別統計によれば、1992年の時点で銀行・証券等金融業の官公庁出身役員は197人であり、そのうち大蔵省出身が全体の56.9%で、日銀出

身が 37.6%であった。金融業の天下り役員の 94.4%は、大蔵省と日銀出身である<sup>29</sup>。国税庁 OB が金融産業へ天下ることはほとんど見られず、卸・小売業（41.7%）に多い<sup>30</sup>。国税庁の天下りは大蔵省とはまったく違うパターンを示しているといえる。天下りという視点から言えば、国税庁と金融産業とのネットワーク関係は認められない。

『企業系列総覧』をもとにした青木らの計算によれば、1992 年現在、79 人の大蔵省出身の役員と 64 人の日銀出身役員が、115 の日本の銀行の取締役会に名を連ねていた。51%の銀行は、取締役会に 1 人の元大蔵官僚を、44%の銀行は 1 人の日銀出身者を、69%の銀行が大蔵省もしくは日銀より 1 人の役員を迎えている（Aoki ,Patrick, Sheard, 1994=1996: 45）

帝国データバンクは 1995 年 3 月期の有価証券報告書をもとに、株式を上場している銀行 118 行、証券会社 25 社を対象に天下り役員を調査した。天下り役員は 197 人いるが、このうち銀行が 183 人（92.9%）と大半を占める。銀行業界に天下った役員の内訳は大蔵省出身者が 95 人（N=183 とした時 51.9%）、日銀出身者が 64 人（35%）、他の省庁出身者が 24 人（13.1%）であった。業態では地銀が 91 人、第二地銀が 75 人と多い。さらに詳しく見ると、大蔵省出身 95 人のうち 32 人、日銀の 64 人のうち、19 人が会長、頭取、副頭取などトップクラスに座っている（朝日新聞 1995 年 10 月 14 日、朝刊 11 頁；日本経済新聞 1995 年 10 月 15 日、朝刊 3 頁）

1994 年時点の日銀の主要 OB の経歴や再就職先名・役職などで、一般企業の部長や次長に当たる調査役クラスから役員に当たる理事までを対象にした調査によれば、主要日銀 OB 406 人のうち、銀行や信用金庫など金融機関への再就職が全体の 42.3%の 172 人と最も多く、金融関係の業界団体、証券、短資会社などを加えると 5 割を超えている（日本経済新聞 1996 年 8 月 7 日、朝刊 7 頁）

大蔵省と日銀 OB 会の名簿によれば大蔵省キャリア 183 人（うち 112 人は役員や相談役、顧問）が金融業に再就職しており、特殊法人労連が日銀 OB の親睦団体「旧友会」の名簿をもとにまとめた調査では、1994 年 10 月時点で日銀 OB 977 人のうち、金融業への天下りは、3 分の 1 に当たる 318 人（うち、202 人が役員や相談役、顧問）であった。特に日銀の局長級だった幹部は、36 人のうち 33 人までが金融機関の役員になっていた。大蔵省金融検査部 OB 会「霞桜会」の名簿によれば、OB 正会員はキャリア・ノンキャリア合わせて 417 人で、このうち 4 分の 1 強に当たる 109 人が金融業に天下っていた（東京新聞、1998 年 2 月 17 日、朝刊 3 頁）。以上のことから、金融産業の受け入れている天下り役員のほとんどが大蔵省と日銀の OB であることは明

らかである。

#### 4.2. 代表権を有する役員

本稿は、役員としての天下りと代表権を有する役員としての天下りのデータを用いて、天下りの実証分析を行う。

代表権を有する役員の意義とは何か。一言で企業の役員と言っても、代表権を有しているかどうかで大きな違いがある。役員の中でも代表権を有する、代表取締役（頭取など）が、原則として各自会社を代表する権限を有する。その代表権の範囲は、会社の営業に関する一切の裁判上または裁判外の行為に及ぶ包括的なものである（酒巻・志村、1998:138）。代表権を有する代表取締役の行為は対外的には会社代表としての行為である（梅田、1994:107-108）。代表取締役の権限に関しては、学説上も必ずしも明確なわけではないが、商法上代表取締役は、株式会社の唯一の代表機関であることは疑いがない（河内、1994:117）。学説上、いくつか商法解釈上の問題はあがあるが、代表権を有する役員が経営上の中枢にあることはいえる。

役職でいえば、社長（頭取）がほとんど例外なく代表権を有しており、会長、副会長、副社長のほとんどと専務の約 3 分の 1、常務の一部が代表権を有している。取締役相談役、取締役、監査役はそのほとんどが代表権を有していない。日本の全上場会社（1992 年で 2,106 社）の 1 社あたりの平均役員数は、約 18 人（1992 年で 1 社あたり平均 18.72 人）である。そのうち代表権を有する役員は 1 社あたり平均で 3 人（1992 年で 1 社あたり平均 2.63 人）に満たない<sup>31</sup>。代表権を有する役員の数は、各省庁の天下りが日本の企業経営の中枢にどれほど浸透しているかをみるうえで、重要な指標となる。企業の天下り受け入れが規制レントを獲得するための行為であるという立場からいえば、代表権を有する役員として大蔵省と日銀の OB を受け入れることは、金融業界が金融行政への接近にどれだけ積極的であるかを示す重要な指標となる。

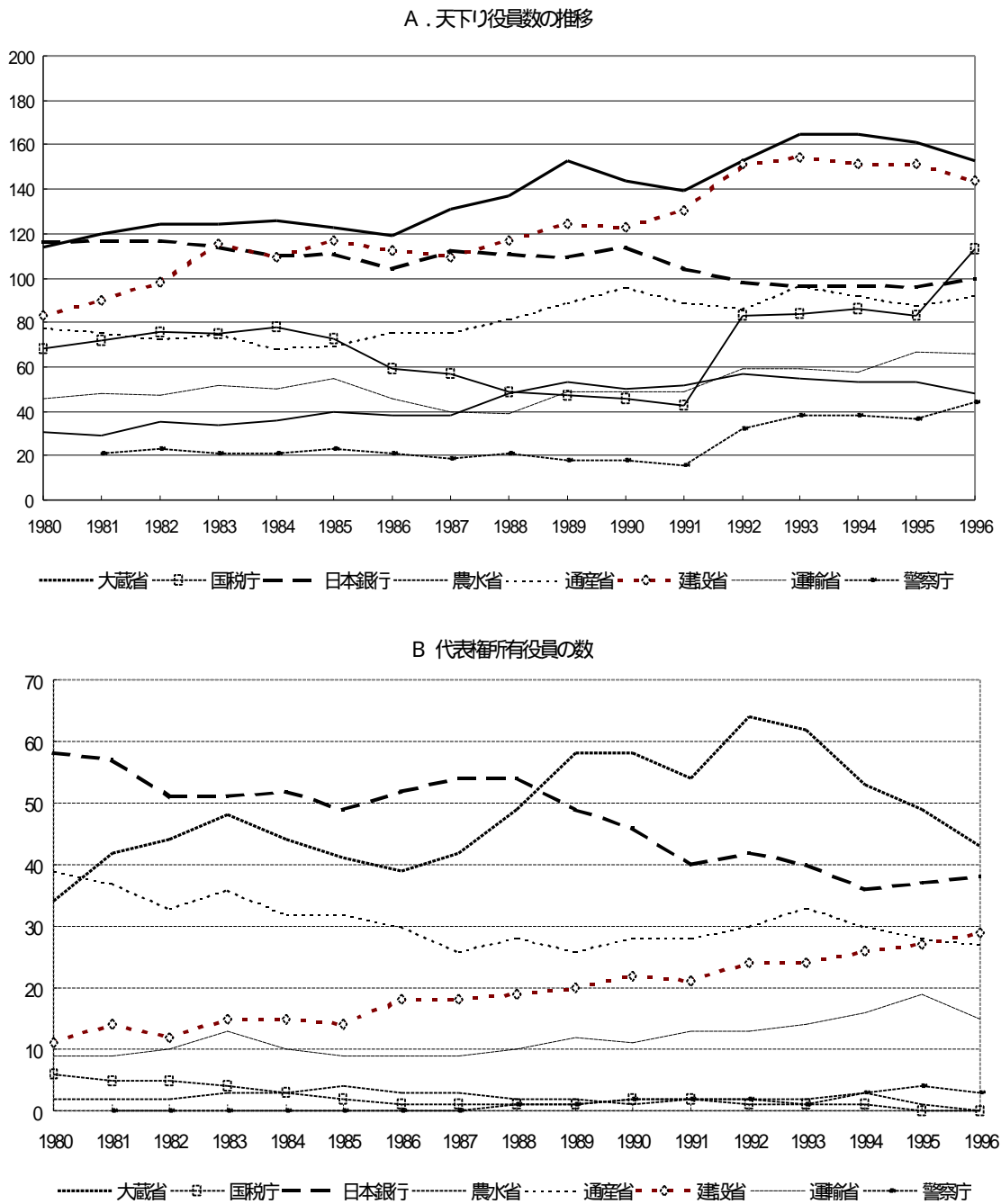
#### 4.3. 天下りの実証分析

東洋経済の各年版の『企業系列総覧』のデータを用いて、天下りの実証分析をしよう。ここで天下りの数は、日本の上場企業に役員として天下った人の数である。

図 1 は、天下りを送り込んでいる、官庁や政府機関のうち、上位 8 組織の天下り役

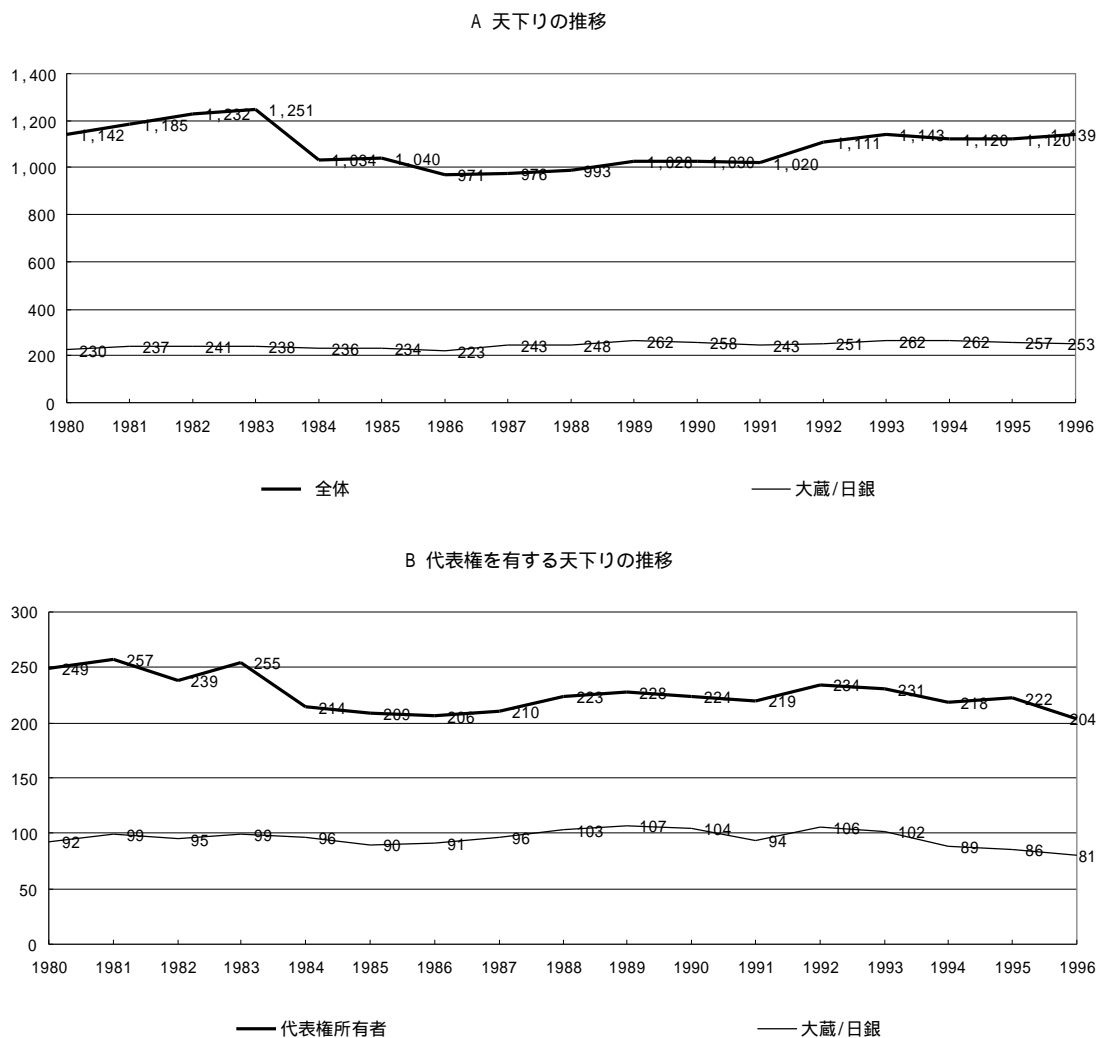
員の数を示したものである。まず、天下り役員の数を見よう（図 1A 参照）。大蔵省の天下り役員が最も多く、その次に国税庁、日銀、建設省、通産省の順である<sup>32</sup>。代表権を有する役員の数では、1988 年頃までは日銀がもっとも多く、1988 年以降は大蔵省がもっとも多い。その次に、通産省、国税庁、運輸省の順である。国税庁は、天下り役員の数では大蔵省と同じ水準であるが、代表権を有する役員数は、通産省よりも少ない（図 1B 参照）。日銀は天下りの役員の数では大蔵省、国税庁より多少少ないが、代表権を有する役員数は、大蔵省と互角か、それよりも多いことは特筆すべきである。

図 1 役員としての天下りの推移（各省庁別）



(出典) 東洋経済『企業系列総覧』各年版(1982年版～1998年版)主に「トライアングル調査」

図 2 天下りの推移 (全体と金融当局)



(出典) 東洋経済『企業系列総覧』各年版(1982~1998年版)「トライアングル調査」



表 2 天下りの数の相関係数

## A 全体

	大蔵省	国税庁	日銀	農水省	通産省	建設省	運輸省	警察庁	大蔵/日銀
大蔵省									
国税庁	0.291								
日銀	<b>-0.804**</b>	-0.442							
農水省	0.907**	0.024	-0.773**						
通産省	0.843**	0.054	-0.603*	0.820**					
建設省	0.918**	0.377	-0.914**	0.895**	0.725**				
運輸省	0.645**	0.757**	-0.729**	0.493*	0.454	0.742**			
警察庁	0.698**	0.854**	-0.768**	0.459	0.481	0.758**	0.840**		
大蔵/日銀	0.928**	0.140	-0.524*	0.814**	0.830**	0.742**	0.467	0.500*	
官公庁全体	0.000	0.582*	0.092	-0.249	-0.025	-0.036	0.390	0.390	0.058

## B 代表権を有する役員

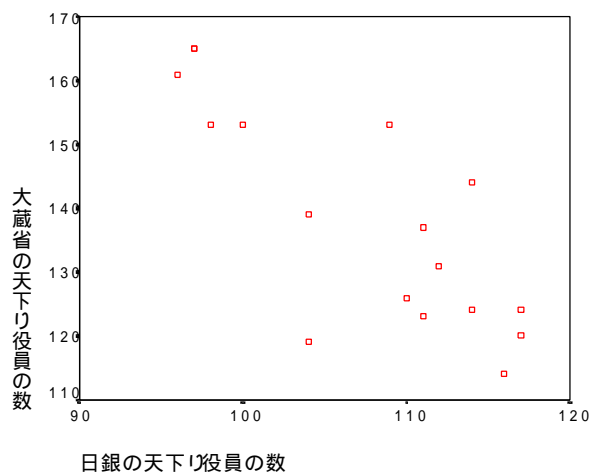
	大蔵省	国税庁	日銀	農水省	通産省	建設省	運輸省	警察庁	大蔵/日銀
大蔵省									
国税庁	-0.455								
日銀	<b>-0.586*</b>	0.653**							
農水省	-0.234	0.202	0.381						
通産省	-0.385	0.842**	0.461	0.267					
建設省	0.577*	-0.833**	-0.875**	-0.545*	-0.642**				
運輸省	0.481	-0.529*	-0.877**	-0.457	-0.312	0.810**			
警察庁	0.467	-0.627**	-0.867**	-0.616**	-0.522*	0.894**	0.877**		
大蔵/日銀	0.594*	0.114	0.304	0.103	0.006	-0.191	-0.305	-0.312	
官公庁全体	0.046	0.736**	0.375	-0.044	0.737**	-0.447	-0.107	-0.301	0.426

注) \*\* 相関係数は1%水準で有意 (両側)。

\* 相関係数は5%水準で有意 (両側)。

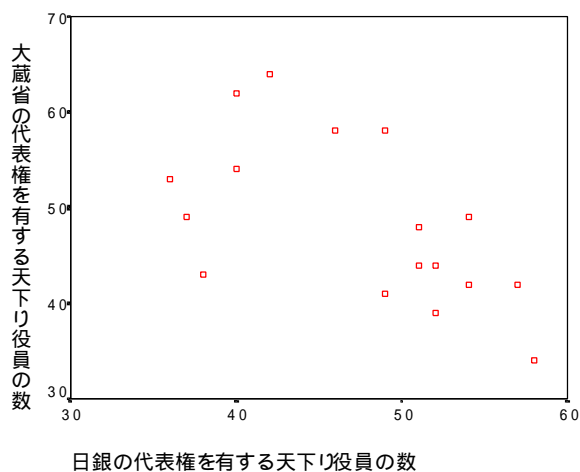
図 3 相関の散布図

A 大蔵省の天下りと日銀の天下りの数の散布図 (1980~1996)



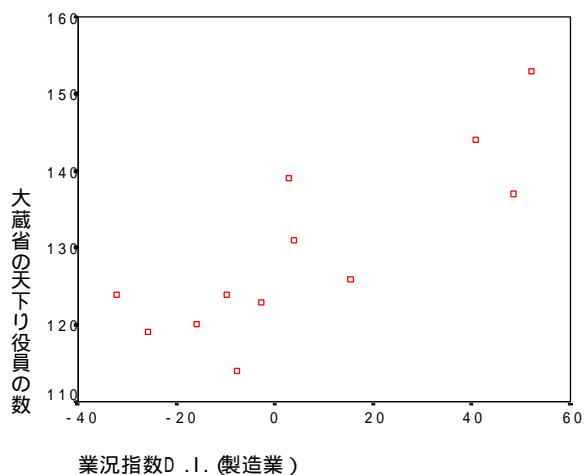
(相関係数= -0.804)

B 代表権を有する、大蔵省の天下りと日銀の天下りの数の散布図



(相関係数 = -0.586)

C 大蔵省の天下りと業況指数との散布図 (1980~1991)



(出典) 東洋経済 『企業系列総覧』 各年版 (1982~1998 年版) 「トライアングル調査」

D 日銀の天下りと業況指数との散布図 (1980~1991)

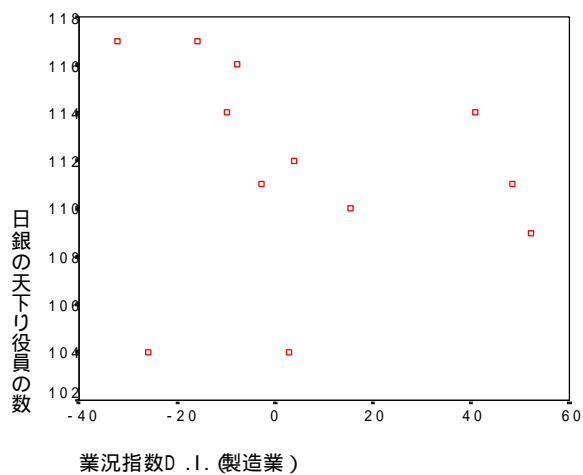


図 2は、天下り役員の数全体と日銀・大蔵省の天下り数の合計値を示したものである。16年間平均で、天下り役員数は1090人、代表権を有する場合は246人であるが、そのうち金融当局（大蔵省の日銀合計）の天下りは平均246人（全体の23%）、代表権を有する場合は平均96人（全体の43%）である。他省庁に比べて大蔵省と日銀の天下りは、代表権を有する比率が圧倒的に高い。それでは大蔵省と日銀の天下りが他の省庁よりも多く、代表権を有する比率が高いのはなぜか。それは、大蔵省の持つ規制や権限が多く、規制レントを生み出し、金融業界が規制レントを獲得するため、天下りを受け入れた結果であると解釈できる。すなわち、金融産業が他の産業と比べて強い規制を受けている証拠かもしれない。特に日本ではその規制がルールよりも裁量的行政指導に依存していたため、金融規制や規制方針に関して金融当局は常に情報力で優位に立っていた。この情報の格差は、金融当局による規制レントを増大させる誘因であったといえる。

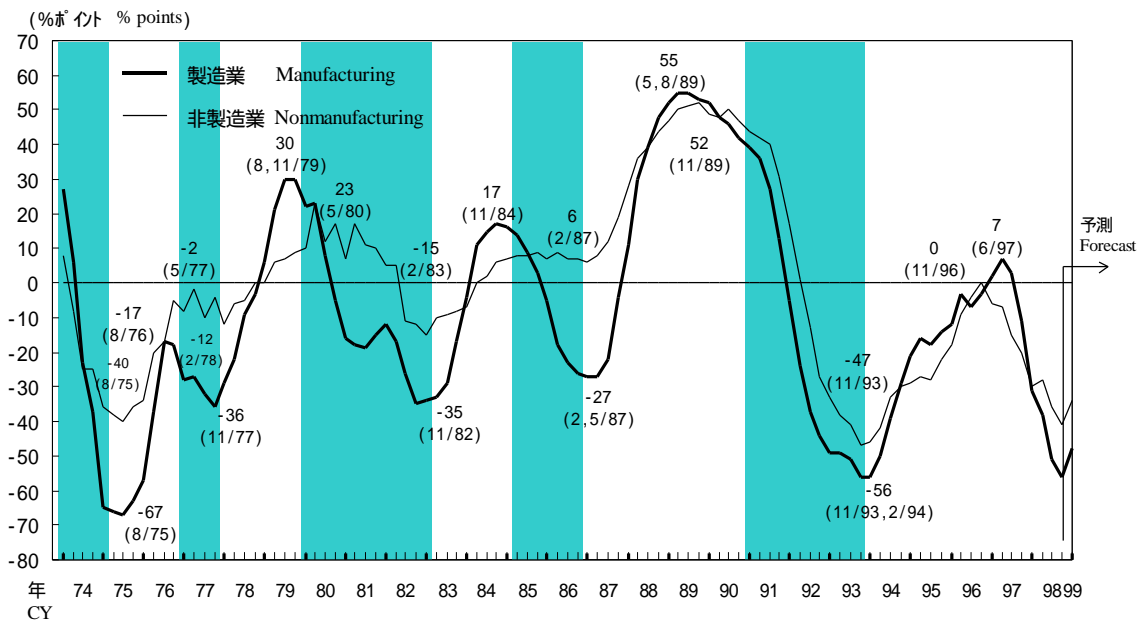
大蔵省と日銀の天下りの数の増減を見ると、大蔵省の天下りが増加している際には日銀の天下りが減少し、両者の天下りの数は「ゼロ・サム関係」にあるように見える。たとえば、大蔵省の代表権を有する天下りが増えている、1980年から1983年の間、日銀の天下りは減少している。1986年頃から1990年頃にも同様の動きが見られる（図1A,B参照）。

ここでは大蔵省の天下りと日銀の天下りとの関係を見るため、相関係数と散布図を用いよう。相関をとってみると、大蔵省の天下りの数と日銀の天下りの数との間には、かなり強い「負」の相関関係（ $-0.804$ ）が見られる（表2A参照）。代表権を有する役員として、大蔵省の天下りの数と日銀の天下りの数との間にも「負」の相関関係（ $-0.586$ ）が認められる（表2B参照）。さらに、大蔵省の天下りの数と日銀の天下りの数の散布図をみると、大蔵省の天下りの数が多い時には、日銀の天下りの数は少ないという傾向が読み取れる（図3A,B参照）。ここで、「大蔵省と日銀との関係のゼロ・サム」仮説が提示されよう。

それではなぜ、大蔵省の天下りと日銀の天下りとの間には「負」の相関が見られるのか。日銀は日本の中央銀行で、「通貨価値の安定」および「信用制度の保持・育成」という目的の達成に努めており（日本銀行金融研究所、1995:274）、しばしば大蔵省と通貨政策などで対立することもあり<sup>33</sup>、その性格は大蔵省とは異なる。しかし、実際に金融機関からすれば、日銀OBを受け入れることも、大蔵省OBと同様、金融行

政への接近を目的としていることには変わりないといえる<sup>34</sup>。大蔵省と日銀は、金融機関に対する監督の権限を共有しているため、大蔵省と日銀 OB を受け入れることにより得られる規制レントは相互に代替的である可能性が高い。大蔵省と日銀は共に天下り先として金融機関に依存している程度が高いため、両者は民間への天下り関係において競争的な関係にあるといえよう。

図 4 業況判断 D.I. の推移 (主要企業)



注) シャドーはとくに断りのない限り、景気後退期。 は直近 (97年3月) の景気の山。  
出所) 日本銀行「短観」1998年10月。(経済企画庁調べ)

表 3 景気変動と天下りの相関係数

## A 1980～1996

		大蔵省	国税庁	日銀	農水省	通産省	建設省	運輸省	警察庁	大蔵/日 銀	官公庁全 体
全体	製造業	<b>-0.087</b>	-0.577*	<b>0.399</b>	0.037	0.024	-0.236	-0.422	-0.514*	0.126	-0.518*
	非製造業	-0.351	-0.771**	0.580*	-0.152	-0.110	-0.479	-0.665**	-0.739**	-0.139	-0.583*
代表 権役 員	製造業	-0.020	-0.114	0.281	-0.141	-0.430	-0.072	-0.225	-0.110	0.256	-0.197
	非製造業	-0.157	0.059	0.505*	-0.038	-0.320	-0.294	-0.512*	-0.251	0.317	-0.116

## B 1980～1991

		大蔵省	国税庁	日銀	農水省	通産省	建設省	運輸省	警察庁	大蔵/日 銀	官公庁全 体
全体	製造業	<b>0.825**</b>	-0.639*	<b>-0.167</b>	0.748**	0.612*	0.550	-0.190	-0.481	0.799**	-0.507
	非製造業	0.812**	-0.852**	-0.253	0.791**	0.778**	0.503	-0.353	-0.629*	0.751**	-0.634*
代表 権役 員	製造業	0.698*	-0.551	-0.227	-0.373	-0.597*	0.656*	0.309	0.620*	0.773**	-0.234
	非製造業	0.636*	-0.616*	-0.230	-0.488	-0.673*	0.762**	0.185	0.705*	0.683*	-0.287

注) \*\* 相関係数は 1%水準で有意 (両側)。

\* 相関係数は 5%水準で有意 (両側)。

景気指数としては、各年度の業況判断 DI の平均値を用いた。

図 1 の大蔵省・日銀の天下りの数と図 4 の景気変動の動きをみよう。ここでは景気変動指数として、日銀短観の主要企業の「業況判断 D.I.」を用いることにする<sup>35</sup>。1980 年以降の好景気 (指数がゼロ以上の部分) は、1980 年、1984 年～85 年、1988 年～91 年であった。バブル経済の動きと大蔵省の天下りの数は酷似していることに注目しよう。バブルの時には大蔵省の天下りが増えており、日銀の天下りが減っている。

ここで問題になるのが、1992 年頃からの動きである。日本の景気は 1992 年以降今日まで、総じて不況の状態 (指数がゼロ以下) であるが、1993 年から 1997 年頃は景気の回復期であった。大蔵省と日銀の代表権を有する役員数は 1992 年から減少に転じているが、これはバブルの崩壊による不況突入の時期 (指数がゼロ以下) と一致する。しかし 1993 年から 1996 年までの景気上昇期の間、大蔵省の代表権を有する天

下り役員は激減し、日銀はほぼ横ばいであった。1992 年以降の天下りの数の激減は、バブル経済の崩壊をきっかけにしているようにも見えるが、その後は景気変動の動きと関係なく、減少傾向が続いている。

ここでも相関係数と散布図を用いて、大蔵省・日銀の天下りの数と景気変動との関係を見よう。1980 年から 1996 年までの天下りと景気変動との相関をとると、景気変動と大蔵省・日銀の天下りの数との間には、相関は見られない(表 3A 参照)。しかし、1980 年から 1991 年までに関して言えば、大蔵省の天下りの数と業況判断 D1 (製造業)との間には、かなり強い「正」の相関関係 (0.825) が見られる。日銀の天下りと業況判断 D.I (製造業)との間には弱い「負」の相関 (-0.167) が見られる(表 3B 参照)。さらに、散布図で確認してみると、1980 年から 1991 年まで、大蔵省の天下りの数と景気変動との間にはかなりの「正」の相関関係があり、同時期の日銀の天下りの数と景気変動との間には、「負」の相関の傾向が読み取れる(図 3C,D 参照)。大蔵省・日銀の天下りの数と景気変動との相関に関して、「景気変動仮説」と呼ぼう。

#### 4.4. 金融当局と金融業界との関係の変容

1980 年から 1991 年までの大蔵省と日銀の天下りの数は、景気変動に並行しながら、ゼロ・サムの関係にあったと思われる。1992 年頃から天下りの動きは、大蔵省と日銀のゼロ・サムの関係は維持されるが、景気変動とは多少違うパターンを示しているように思われる。1992 年以降の天下りの数の減少の問題は、日本の「護送船団方式」が変容しているのか否かに関する議論と関係がある。レント・シーキング論の立場からいえば、1992 年から始まる大蔵省天下り(特に代表権を有する役員)の減少は、規制レントの低下に伴う、金融当局と金融産業との関係の変容を意味するといえる。

前述したように「護送船団方式」は十分なレントを保証する金融行政で、その特徴として金利規制による利鞘の保証や新規参入規制による競争の制限が行われたこと、その規制がルールよりも非公式な裁量によるものであったことが挙げられる。その規制や裁量行政は、金融のグローバル化に伴い、次第に緩和され、規制レントが減少している。金利規制は 1970 年代以降弾力的に運用されるようになり、1994 年 10 月以降は当座預金の付利禁止を除き、預金金利は完全に自由化された(日本銀行金融研究所、1995:43-47)。金利規制による利鞘の保証がなければ、店舗の新設による規模の拡大は必ずしも利益に直結しないため、店舗行政の効果が低下するが、店舗の認可も 1963

年からゆっくりであるが、次第に弾力的に運用されるようになった(辰巳、1984:42-53)。金融のグローバル化に伴い、金融規制は「市場枠組み作りとルールに基づく指導」という方向に変わりつつあるといえる。金融規制に関する金融当局の情報力の優位は次第に失われ、金融規制によるレントは低下しているのである。バブルの崩壊は規制レント低下のきっかけであったと解釈できる。このような立場からいえば、1992年以降の変化は、裁量に基づく規制レントの低下に伴う、「護送船団方式」のもとでの金融行政と金融業界との関係の変容の帰結であるといえる。

## 5. むすび

本稿は日本の金融当局と金融産業との関係を天下りという視点から分析した。「護送船団方式」とは、もっとも採算性の良くない金融機関の存在を考慮した保護金融行政で、金利規制による十分な利鞘を保証していた。その金融規制は、ルールよりも行政指導に頼る程度が高かった。金融当局は、店舗の認可、利子率規制などの情報に関して優位に立っていた。金融当局の規制は規制レントを生み出し、金融機関はレントを獲得するため、天下りを受け入れていたといえる。すなわち、「天下り」慣行は、政府の規制と深く関わっており、民間企業が天下りを受け入れることは、レント・シーキングとして説明されうる。もし金融当局から金融業界への天下りが、裁量的規制のもとで成立した金融当局と金融業界との関係をもっとも良く表わすものであるならば、天下りは「護送船団方式」での金融当局と金融産業との関係の指標となりうる。

本稿では天下りの実証的分析を通じて金融規制により発生するレントと天下りに関するいくつかの仮説を見出した。1980年から1991年まで、大蔵省と日銀の天下りの数との間には、「ゼロ・サムの関係」が見られ、ほぼ景気変動に並行して大蔵省と日銀の天下りの数が増減している。ここで、1992年以降の動きの解釈が問題となる。1992年以降、大蔵省と日銀との「ゼロ・サム関係」は維持されているが、景気の動きとは関係なく、大蔵省と日銀の天下りの数が激減している。なぜ景気変動と大蔵省・日銀の天下りの数が連動しているように見えるのかに関してはさらなる検討が必要であるが、1992年以降の大蔵省と日銀の天下りの数の減少は、レント・シーキング論からいえば、裁量に基づく規制レントの低下に伴う、「護送船団方式」のもとでの金融行政と金融業界との関係が変化した結果であるといえる。1992年以降の変化を説明するには、より多角的なデータの収集・分析が必要と思われるが、今後の研究課題としたい。

- 
- <sup>1</sup> 金融システムの定義は日本銀行金融研究所（1995：107）、金融システムと経済システムとの関係に関しては池尾・岩佐・黒田・古川（1993：1-37）を参照。
- <sup>2</sup> 銀行規制は日本の金融規制の主軸を形成するものであったが、その銀行規制の目的は、（1）銀行制度の安全性と健全性を確保すること、（2）他の公共的政策目的の達成、（3）公衆に対して提供される便益の量が適切であり、その対価が見合っていることの三つにある。預金者保護はここでは（1）と（3）に分けられる（辰巳、1984:14）
- <sup>3</sup> Aoki, Patrick, Sheard（1994=1996:42）によれば、「護送船団方式」とは、すべての既存都市銀行が横並びの成長をとげ、しかも十分なレントと預金金利利鞘を保証する金融行政である。『有斐閣 経済辞典第三版』によれば、「護送船団方式」とは、日本において金利規制をはじめ種々の規制を行う際に、経営効率の悪い金融機関の存在を考慮して規制の条件を定め、既存の金融機関がすべて存続していけるようにした金融自由化以前の大蔵省の金融行政のことである。
- <sup>4</sup> J. ザイズマン（John Zysman）によれば、金融体制と経済に介入しようとする国家の規模、性格、能力は、その国の資本配分の構造に依存している。英米のように非常に発達した資本市場を持っている国では、国家としてできることが制限されており、国家は企業を支援することはできても二義的な役割しか演じられない。ところが、日本のような資本の大部分が銀行を通じて配分されるような諸国では、国家は政策金融などの積極的な介入ができる（Zysman, 1983）。
- <sup>5</sup> 真淵によれば、大蔵省の金融行政はルールよりも行政指導に頼る程度が高い。1927年に制定された銀行法は大蔵省に銀行に対する監督権を付与しているが、同法はあまりにも簡潔であるため（37条しかない）、金融政策の実施の多くが解釈に委ねられていた（真淵、1995:49-51）。さらに、川口によれば、日銀の中央銀行政策も自由裁量的政策であった（川口、1992:9）。
- <sup>6</sup> 金融のグローバル化（金融取引の国境消滅現象）とはかなり複雑な現象であるが、蠟山は金融の国境消滅を四つの側面で説明している。金融のグローバル化の現象は、国境を越えて行われる金融取引の活発化、金融取引に用いられる金融手段の同質化、金融サービス業の国際化、円の国際化といった通貨に見られる国境消失化現象として説明できる（蠟山、1989: 64-65）。
- <sup>7</sup> 日本の金融市場に対し、アメリカからの外圧が顕著になったのは、1984年の日米円



ドル委員会設置の頃からである。これを受けて、大蔵省は1984年5月「金融の自由化及び円の国際化についての現状と展望」を公表し、内外に金融自由化を宣言した。

<sup>8</sup> 銀行のランクを決めるのは必ずしも簡単ではないが、その規模などから決めることができよう。中でも、都銀や長信銀の規模はもっとも大きく、一行あたり規模は、地銀の約5倍である。東証1部上場の長信銀、都銀、信託銀がもっとも上位行であり、次に地銀、第二地銀などがくるといえる。地銀以上とは、上位行と地銀を指す。

<sup>9</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者 1998年10月30日 PM12～1:30, 1998年11月26日 PM12～1:30, 1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューと毎日新聞（1998年2月5日朝刊1頁）の内容による。

<sup>10</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者 1998年10月30日 PM12～1:30, 1998年11月26日 PM12～1:30, 1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによる。

<sup>11</sup> 総務庁「許認可権等の統一的把握結果について」の第7回調査（1992.3.31現在）結果によれば、許認可権が多い省庁は、運輸省（許認可権の数=1,966）、通産省（1,915）、農水省（1,357）、大蔵省（1,236）、厚生省（1,170）の順である。

<sup>12</sup> たとえば、東洋経済新報社『政界・官庁人事録 1994年版』739頁。

<sup>13</sup> 銀行と証券業務の分離政策は、リスクの高い証券業務を銀行から切り離すことによって銀行経営の安全性を確保しようとする「サウンド・バンキング」という考え方に基礎を置くものである（服部、1994:249）。

<sup>14</sup> 大蔵省は、400本の通達と243本の事務連絡で金融機関の業務内容などを細かく指導・規定していた（産業経済新聞社、1998年6月9日、朝刊1頁）。

<sup>15</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者 1998年10月30日 PM12～1:30, 1998年11月26日 PM12～1:30, 1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによる。

<sup>16</sup> Aoki, Patrick, and Sheard（1994=1996:44）を参照。ほかにも金融財政事情研究会（1985:308）をみると、店舗の設置に関する審査がルールよりも自由裁量により決められていたことがあきらかである。ほかにも、「座談会、官民癒着はなぜ起きるのか、本誌第一線記者座談会」『ニッキン』1998年3月6日13頁の内容によれば、店舗認可は法律に順応した対応よりもむしろ金融当局の裁量により決められていた。

<sup>17</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者 1998年10月30日 PM12～1:30, 1998年11月26日 PM12～1:30, 1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによる。ほかにも、金融財政事情研究会（1985:308-310）の内容を参照。

<sup>18</sup> 日本銀行参事（日銀総合職採用者、1998年11月26日 PM12～1:30）と預金保険機構部長（日銀総合職採用者1998年10月30日 PM12～1:30、1998年11月26日 PM12～1:30、1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによれば、考査と大蔵検査はほとんどは違いはないという。

<sup>19</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者1998年10月30日 PM12～1:30、1998年11月26日 PM12～1:30、1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによる。ほかにも毎日新聞（1998年2月8日、朝刊1頁）を参照。

<sup>20</sup> 預金保険機構部長（日銀総合職採用者1998年10月30日 PM12～1:30、1998年11月26日 PM12～1:30、1999年2月15日 PM4～5:30）へのインタビューによる。

<sup>21</sup> ネットワークの定義や概念に関しては、安田（1997）、Scott（1991）参照。

<sup>22</sup> 官民金融政策ネットワークに関しては、中野・廉（1998：94）真淵（1995:49-51）を参照。

<sup>23</sup> カルダー（1989）モデルに関する批判として、曹（1996:19-27）が詳しい。

<sup>24</sup> 人事院の天下り白書に掲載されている公務員の再就職は、公務員の再就職の氷山の一角に過ぎない。毎年離職する国家公務員は約3万人（人事院任用局「平成2年における一般職の国家公務員の任用状況調査報告」によれば、1990年度の給与法職員離職者29,738人）であるが、1992年の人事院の「営利企業への就職の承認に関する年次報告書」の掲載されている天下り承認件数はわずか119件である。

天下りに関する資料としては、東洋経済新報社（東洋経済）や帝国データバンクのデータベースやOB会の名簿が有効だろう。大蔵省のOB会として、キャリアOBで作る親睦団体「大蔵同友会」、金融検査部OBで組織する親睦会「霞桜（かおう）会」があり、日銀OBの親睦団体としては「旧友会」がある（読売新聞、1998年2月27日、朝刊3頁；西日本新聞、1993年8月12日、朝刊5頁）。

<sup>25</sup> 例外的な研究として曹（1996、1998）の研究は天下りの実証研究として貴重である。猪木（1993）の研究は特殊法人に限定されているが、天下りを理解するうえで有益な仮説を提示している。

<sup>26</sup> レント・シーキング・アプローチは主に公共選択論や国際貿易論において用いられるが、国際貿易論では、レント・シーキングはDUP活動（Directly Unproductive Activity）と関連づけて論じられている。レント・シーキング・アプローチに関する詳細は、Colander（1984）：佐野（1998）：Tullock（1967）：Komesar（1994）を参照。

<sup>27</sup> C. ジョンソンによれば、天下りの意義とは、産業界が政府に接近することである (Johnson, 1982=1982:78)。

<sup>28</sup> 預金保険機構部長 (日銀総合職採用者 1998年10月30日 PM12~1:30, 1998年11月26日 PM12~1:30, 1999年2月15日 PM4~5:30) へのインタビューによる。

<sup>29</sup> このデータは『企業系列総覧』(1994年版)主に「官公庁の企業支配の実態」「トライアングル調査」による。

<sup>30</sup> 国税庁でも毎年10人ぐらい(1990年では12人、96年には13人)の国家1種で採用している。国税庁キャリア(西崎氏)は「同じポストにつく大蔵省採用のキャリア組と差別され、在任期間中の給与支給額が少なかった」などとして、国税庁長官と人事院、国を相手取り、訴訟を起こした(朝日新聞1992年3月10日、朝刊31頁)。これだけで断定することは難しいが、国税庁入りのキャリアは大蔵省キャリアとは違う待遇を受けているようである。

<sup>31</sup> データは『企業系列総覧』1998年版による。1996年の全上場会社の数は2356社である。社長の2356人うち、2355人が代表権を有している。会長1071人のうち866人が、副会長89人のうち62人が、副社長1371人のうち1040人が、専務3394人のうち1019人が、常務8001人のうち299人が代表権を有していた。

<sup>32</sup> 国税庁の天下りも高い水準であるが、その役員としての天下りのほとんどが代表権を有しない天下りである。本稿で国税庁の天下りに関して深くふれないのは、その天下りがあまり金融機関と関係がないからである。

<sup>33</sup> たとえば、公定歩合の決定をめぐる大蔵省と日銀はしばしば対立した(川北、1995:60-73)。通貨の番人といわれる日銀はインフレーションに対してきわめて神経質である。日銀は好景気で物価が上がりそうになると、早めに金融引締めにかかる傾向が強く、逆に金融緩和には慎重である。ところが、大蔵省、与党、財界は好景気の持続を望み、少々のインフレーションはいとわないとされる(立脇、1998:83)。このような考え方の違いがしばしば大蔵省と日銀との対立を生むといえる。

<sup>34</sup> 預金保険機構部長(日銀総合職採用者1998年10月30日 PM12~1:30, 1998年11月26日 PM12~1:30, 1999年2月15日 PM4~5:30)、日本銀行参事(日銀総合職採用、1998年11月26日 PM12~1:30)へのインタビューによる。

<sup>35</sup> 「業況判断D.I.」は、景気の動向を表わす代表的な指標である。DIとは、景気局面の判断、予測と景気の転換点を(山、谷)をつかむことを目的としている。

---

\* 本論文の作成に当たり、匿名のレフリーの方々や筑波大学の辻中豊教授・今岡日出紀教授から貴重なコメントを頂いた。また、朝日新聞の山下靖典氏や複数の日銀関係者の方々の協力を得た。記して感謝の意を表したい。

## 引用文献

- Aoki, Masahiko, Hugh Patrick, and Paul Sheard, 1994, "The Japanese Main Bank System: An Introductory Overview", in *The Japanese Main Bank System- Its Relevance for Developing and Transforming Economies*. Edited by Masahiko Aoki, and Hugh Patrick Oxford University Press. (邦訳: 1996、『日本のメインバンク・システム』東洋経済新報社)
- Colander, David C. 1984. *Neoclassical Political Economy: The Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Ballinger Publishing Company.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford University Press. (邦訳:1982、矢野俊比古監訳 『通産省と日本の奇跡』 TBS ブリタニカ)
- Katzenstein, Peter. 1977. "Conclusion: Domestic Structures and Strategies." *International Organization* 31, no.4 (autumn).
- Katzenstein, Peter. 1987. *Policy and Politics in West Germany*. Temple University Press.
- Komesar, Neil K. 1994. *Imperfect Alternative: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. University of Chicago Press.
- Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market*. The Leland Stanford Junior University. (邦訳 :1991、渡辺敏訳 『通産省とハイテク産業』 サイマル出版会)
- Patrick, Hugh. 1994. "The Relevance of Japanese Finance and its Main Bank System." in *The Japanese Main Bank System- Its Relevance for Developing and Transforming Economies*. Edited by Masahiko Aoki and Hugh Patrick. Oxford University Press. (邦訳:1996、『日本のメインバンク・システム』東洋経済新報社)
- Scott, John. 1991. *Social Network Analysis*. Sage Publication.
- Tsujinaka, Yutaka. 1993. "Rengo and its Osmotic Network." in *Political Dynamics in Contemporary Japan*. Edited by Gary D. Allinson and Yasunori Sone. Cornell University Press.
- Tsujinaka, Yutaka. 1995. "A Comparison between Japanese and Korean Labor Politics." *Tsukuba Hosei*. 18(2).
- Tullock, Gordon. 1967. "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft." *Western Economic Journal*. 5(June).
- Usui, Chikako, and Richard A. Colignon. 1995. "Government Elites and Amakudari

- in Japan. 1963-1992 " *Asian Survey*. Vol. 35, No. 7.
- Zysman, John. 1983. *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Cornell University Press.
- 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、1993、「人的資源から見た戦後日本の官僚組織と特殊法人」『年報近代日本研究:戦後日本の社会・経済政策』山川出版社。
- 池尾和人、岩佐代市、黒田晁生、古川顕、1993、『金融(新版)』有斐閣。
- 植田和男、1994、「日本的金融システムの変遷」貝塚啓明、植田和男編『変革期の金融システム』東京大学出版会。
- 梅田武敏、1994、「代表取締役の選任と終任」加美和照編『取締役の権限と責任』中央経済社、107-115頁。
- カルダー、E・ケント、1989、「平等化とエリートの役割 - 政府と企業関係における調整・仲介者としての官僚出身者 - 」『レヴァイアサン』5号。
- 河内隆史、1994、「代表取締役の選任と終任」加美和照編『取締役の権限と責任』中央経済社、116-124頁。
- 川口慎二、1992、「金融政策の理解のために」川口慎二、古川顕編『現代日本の金融行政』東洋経済新報社。
- 川北隆雄、1995、『日本銀行 - 何が問われているのか』岩波新書。
- 金融財政事情研究会、1985、『実録戦後金融行政史』文唱堂。
- 後藤新一、1981、『昭和期銀行合同史 - 一県一行主義の成立』金融財政。
- 酒巻俊雄、志村治美編、1998、『会社法(新版)』青林法学双書。
- 佐野亘、1998、「「政治」と「市場」」『日本公共政策学会年報 1998年』1号。
- 辰巳憲一、1984、『日本の銀行業・証券業』東洋経済新報社。
- 館野敏、森映雄、伊藤孝司、鈴木満直、1996(第1版 1993)『制度改革と金融・証券市場第二版』勁草書房。
- 立脇和夫、1998、『改正日銀法』東洋経済新報社。
- 田中敦、1992、「戦後金融行政の軌跡」川口慎二、古川顕編『現代日本の金融行政』東洋経済新報社。
- 曹圭哲、1996、「日本の政府・企業関係と政府資源動員のオズモティック・ネットワークカーとしての天下り」筑波大学法学博士学位論文。
- 曹圭哲、1998、「日韓の人事行政システムと天下り過程」『レヴァイアサン』第23号。

辻中豊、1996、「情報とコネが大事 - ネットワーク社会の政治と利益集団」伊藤光利編『ポリティカル・サイエンス事始め』有斐閣ブックス。

中野実、廉載鎬、1998、「政策決定構造の日韓比較」『レヴァイアサン』23号。

日本銀行金融研究所、1995、『わが国の金融制度』凸版印刷株式会社。

服部育生、1994、『経済法概論第3版 - 独占禁止法と証券取引法』泉文堂。

朴盛彬、1998、「グローバリゼーションと金融ネットワークの変容」『国際政治経済学研究』第2号。

藤原賢哉、1991、「日本 - 自由化におけるグラデュアリズム」太陽神戸三井総合研究所『世界の金融自由化』東洋経済新報社。

真淵勝、1995、「日本の産業融資 - 金融官庁の産業政策と産業官庁の金融政策」『レヴァイアサン』16号。

蠟山昌一、1989、『金融自由化の経済学』日本経済新聞社。

安田雪、1997、『ネットワーク分析』新曜社。

**Abstract**

*Amakudari* refers to a practice of private companies accepting former high-ranking government bureaucrats as executives. This practice played an important role in the way how the Ministry of Finance (MOF) and the Bank of Japan (BOJ) exchanged information with private financial institutions. *Amakurari* was an important node of financial policy networks. By using the concept of Rent-Seeking, this paper analyzed the relationship between MOF and BOJ on the one hand and private financial institutions on the other. This paper found that although the total number of *amakurari* officials stayed constant from 1980 to 1992, the numbers of MOF and BOJ officials engaged in *amakurari* fluctuated from year to year, indicating that MOF and BOJ competed against each other for a limited number of *amakurari* positions. The total number of *amakurari* started to decline in 1992. The decline may have been caused by deregulation measures that resulted in a decrease of rents and the amount of information controlled by MOF and BOJ.

**Key Words**

Administrative guidance, financial policy networks, rent-seeking,  
*Amakudari*