

平成17年版  
公務員白書(別)  
(事務編)

## 日本の官僚制と政治的任用

学習院大学教授 (京都大学名誉教授)

村松 岐夫



政治的に任用を受けた者は、任命者とその政治的運命を共にするのが原則である。従来の日本政府のシステムでは、内閣に属する行政事務は、すべて各府省に「分担管理」されているので、首相には、特に、人員を要する業務はないとされた。極端に言えば、首相官邸の最低限の雑事を行う秘書官をおけば十分であるとされた。首相を補佐する体制は、1996年までは、官房長官、副長官2人、首相秘書官(事務取扱を含めて5人)という少数であった。しかし、首相の政治的リーダーシップが期待されるようになって、同年首相補佐官が創設されたのに続き、内閣法の改正(2001年施行)が行われて、首相が閣議において政策イニシアチブをとることがあることが規定された。また併せて、首相官邸の人的強化が行われた。現在、首相や官房長官・副長官(政務職)などの政治家を除いて、危機管理監や官房副長官補等も含め総数16名であるが、これは2001年前に比べると格段の違いである。また首相が主催する、経済財政諮問会議や総合技術会議に事務局をおき、首相の意を体した政策や方針の調整を始めると、首相の周囲の調整力も大きくなり、首相の発言や行動にポリシーを感じるようになった。首相のスタッフとして、制度的にも、民間からの中途採用も可能なポストが用意されるようになった。

しかし、政治的任用拡大論者は、まだ不十分であるとしている。たとえば、2004年12月9日の「やさしい経済学」(日本経済新聞朝刊)で、松井彰彦氏は、次のようにいう。「政府の重要なポジションは現在、一部の例外を除いてキャリア公務員が独占し、外部からの転職者はいない。しかし、優秀な人材を確保し、変化に対応していくためには、政府こそ率先してポストを民間に開放して、30～40歳代の盛年労働市場に参入すべきである。それを通じて政府も開放型のネットワークに参加していく。民間の視点で政府の業務をとらえ直し、改善していくことが真の構造改革につながるであろう。」政治的任用ということによって、何が意味されるか、具体的に何人が良いのかは明らかでないが、この論者のように、いわゆる省庁官僚制以外の政府スタッフがいないと、変化への適応が困難であると感じている識者は多い。官僚制を論じたワックス・ウエーバーもこの点に着目して、官僚制が発展するに従って、内閣と運命をともにする政治的官吏と職業的官吏が分かれてくることを

指摘している（『職業としての政治』脇圭平訳、岩波文庫、30ページ）。しかし、日本では制度的には政治的官吏は発展してこなかった。恒久的官僚制の幹部が、その機能を代替してきたというべきである。

さて官邸を強化し、各府省庁の枢要なポジションに政治的任用者を用いるかどうか。その数をいくつにするかは別にして、現状に加えて、首相直属だけでなく省庁大臣のスタッフにも政治的任用者をおくことを可能にすることは考慮に値する。しかし、これを実行する場合には、注意深く行う必要がある。そのことが、恒久的官僚制の志望者とタイプを変える可能性があるからである。現在の官僚たちは、入省後、若いときに見習いをして、省の幹部になった時は自分の力を発揮できるように絶えず準備をしておこうとしている。ところが、彼らが適当年齢になった時には、枢要なポストは全部中途採用の政治的任用者になってしまうのだということになれば、公務への意欲は満たされない。これでは力のある若い新卒集団からの入省希望者の質は今よりも低下すると見るのが自然である。もしこの予測が当たって、恒久的な国家公務員の質の低下が生じると、この傾向は後戻りしないであろう。そうなると、行政は、一層、一時採用の政治的任用者に依存することとなる。これは、筆者が一部にもっと政治的任用者を採用する提案をする時に意図することを超えた大変革である。しかも、一時的任用者には適任者がいる時もあるべきではない時もある。

近代国家は、恒久的公務員 (permanent civil service) を必要としたが、今や不要になったのであろうか。この恒久的 (permanent) というのは、近代公務員制度を作るかどうかの際の、基本問題であった (Garvin Drewry and Tony Butcher, Civil Service Today)。国家が実質的に「恒久性」を崩すというのはなまなかの決断ではない。恒久的官僚には、政治的中立性を遵守する傾向があるという長所がある。専門能力の育成にも適している。もともと、官僚制の制度疲労もひどく、恒久的官僚集団の長所を十分生かしていないところがあるため、改良・改革が必要である。少数の政治的任用者の導入でも、それは大きな刺激になって革新が生じる可能性がある。他方、恒久性を揺るがすことにも筆者には抵抗がある。

このテーマをしっかりと考えるためには、日本の国家公務員制度に対して向けられた批判を率直に分析して批判に答えることができなければならない。戦後の国家公務員の運用慣行のなかで、公務員制度の要請される諸事項の中で、空白や逆に不要な部分が生じた可能性がある。現在の公務員制について、以下に全体として論じた後にもう一度、政治的任用の議論に戻りたい。

## 1 外国人の眼

インターネット上にアメリカの知日家を作っているフォーラムがある。今回、公務員制度を考える上で、そこでのインターネット上の会話が参考になった。このフォーラムでは、「靖国」が政治的イシューとなっているときは靖国について、問題が「郵政」に移ると郵政について意見の交換が行われる。発言参加者は、知識ゼロの人からその問題で著名な書

物を書いた人まで多様である。議論はしだいに整理されれば鋭い批判になるが、アメリカ人の偏見が良く見えて面白い。彼らの間で、ある時日本官僚はなぜあんなに働くのか話題になった。

ある人が、なぜ日本の官僚は長時間働くか理由が分からないと発言した。複数の別の人も「同感」と述べたが、これに対して、1人は次のように言った。「日本の官僚が遅くまで働くのには理由がある。日本の政治家にはスタッフがいないので官僚がスタッフになっているのだ。つまり国会議員は、自分にスタッフがいないので、官僚に国会での質問事項を準備させるのである。しかも、質問が夜渡されるので、官僚も夜まで帰れない。官僚に国会議員の質問がまわってくると、事前に(真夜中に)、翌朝の国会に間に合わせる回答を準備する。国会が金曜日の夜まであれば、次は月曜日の朝に始まるわけだから官僚にとってウイークエンドは無しとなる。」その辺の会話の往復で事実関係の認識は少しずつ深くなり、誤解も少しずつ正される。とにかく相当のやりとりがあった後に、別の人がいわく「人間は詰まるどころ、効率的に働く方が良いというならば、一日8～9時間働けば良いところだ。だからどここの国でも、仕事の合間にストレッチをして窓の外を見て、8～9時間働いて家に帰るのだ。しかるに日本の官僚たちは、家で夕食を食べるといっても少ない。その夕食も同僚と一緒に多いようだ。また時期によっては、庁舎内に泊まることもあるようだ。」このところで日本の政治行政の密接な関係を知らないままネットに参加しているアメリカ人はびっくりするのであるが、当該語り手は続ける。「それに今では知らないが、昔の日本では、ボスが帰る前に帰れないという慣行があったし、遅くまで働くことは勤務評定にプラスであったようだ」という。さらに「こんな状態で、いったい彼らが能率的に働いているかどうか、民間の同等の意味で働く者と比べて測ってみたいものだ」と批判的に述べた。この議論の後、この人なら日本のことを知っている和我ら日本人にも有名な人が出てきて、「彼らの働きは拔群だよ」とコメントして、その疑問は終わった。話は、次に、報酬の問題になった。聞くところによると、「官僚が受け取る俸給も特に多くはないし、年金も同等に働いた民間と比べて労働に見合ったものではないようだ。」という話だったが、この点でははつきりした数字にいたらず、問題は鮮明にならなかった。

この会話の中には、不正確な表現があるし、落着き先もどうかなど感じたところも多い。しかし、外から見ると日本官僚制がよく見えるものだと感心もする。

## II 専門能力の確保：ジェネラリストとの関連

アメリカ人が見た過剰労働はなぜ生じるのか。その理由は、筆者の見るところでは、国会の審議の仕組みと官僚の省益主義と、出過ぎとしばしばいわれる政治的調整などの混成物である。現在の幹部官僚の最重要の仕事は「政治的調整」であるようである。このタイプの活動に各府省は総力を挙げている。そのために、政治家との折衝能力が重要視され、ジェネラリストカスペンサリストかの議論では、ジェネラリストが必要だと言われてきた。政治的折衝に巧みなものが高い地位を得ていく。この点、どの府省庁もほぼ同じであ

る。2～3年、時には1年で、人事異動を行い、有能な人材に多くのポストを経験させる育成人事が行われている。今人事評価が話題になってきているが、このような仕事が必要であるとされるために、府省庁の仕事の全体が、特定の客観的な尺度などを使った人事評価はやれないと言われる。これまで通りの「評判法」によるのが良いという声は強い。

しかし、筆者は、たぶんこの評判法は、政治家と協力し格闘するトップを決めるための評価法であると思う。その場合は、これで良いのかも知れない。政治家との折衝は重要であるし、何かの尺度で点数を付けるという活動ではないのかも知れない。しかし、筆者は、行政は、ジェネラリストのタイプだけで担われていないし、担われるべきではないとかねて考えてきた。優れた官僚というのも、政治的官僚以外に、多種多様に存在しなければならぬ。かつての大蔵省を例にとれば、予算を得意とする主計局主流以外に、金融行政の専門家が必要であった。不良債権処理に失敗して図らずも、専門家が必要であることが明確になったわけである。大蔵省時代のことを言っているのであるが、金融監督行政の実施は、企画立案ではないが、大きな仕事であった。責任者には適材を配し高い報酬が与えられるべきであった。年金制度も企画立案の後には比較的単純な仕事である。しかし、この国民の福祉に大きな影響を与える仕事の適切な管理は常時改善の価値がある。出先が重要であるような大規模な組織の「管理」ということになる。政治的折衝と別の能力であるし専門家である。このような他のタイプの専門家も育成され適切な処遇を受けべきである。政治的折衝を役割とするトップとその予備軍を作るために、他のタイプの専門家の空白が生じたように思われるのである。これは、これらここに事例として挙げた官庁だけでなく、全省庁の特徴であったと思われる。専門家を作るためには、一つ専門の中で、かなり長期に在職し、専門的スキルを向上させ、そのような人にも満足のいく昇進が保障されなければならぬ(事例として財務省の財務官)。1、2年のローテーションでは専門家は生まれない。専門家の効用と真価は、次の節でも再説する。

もともと専門家であればこそ外からの中途採用であり得るし、それが政治的任命であるという主張もあり得よう。それはそれで良いと思う。しかし、ケースはそれほど多くならないと思われない。

### III 国会議員と官僚との関係

アメリカ人のインターネット・フォーラムで観察された、国会議員のスタッフがいないので、機能的には政策準備や質問準備を官僚が代替しているという見解は、過酷な労働条件の指摘であった。筆者が、同じ意見を幹部官僚と出会う機会があるたびに自分の意見として言ってみると、そのくらいやる気のあるものでなければウチには要らないよという反応が多い。

過剰勤務のエネルギーが何に使用されているかという国会の質問・答弁関係であるという。政治との関係で、幹部官僚が国益と省益にかかる差し迫った環境で任務に就いていることは確かである。彼らはアメリカであれば、大統領府のスタッフとして仕事をしてい

るであろう。さらに、彼らは、国会議員の発言の準備を確かにやっている。

しかし、ここで指摘しておかねばならないのは、この事実が妥当しているのは大体において議員立法に関してはないことである。議員立法でなく、内閣提出法案関係だからこそ、彼らは、国会での説明を積極的に自己の役割と考えている。彼らは、待機して質問が回ってくるのを待つだけでなく、国会議員の間を自発的に聞いて回る。アメリカ人の会話で登場する官僚の行動以上のことをやっているのである。しかし、アメリカ人にはこの点 は分かりにくい。

ところが、議院内閣制のイギリス人にも分かりにくい。政府一般行政事務を「分担管理」するとは、日本では、分担したことは、大臣でなく省庁官僚制が責任を持つと意識された。議員立法が少ないなど、他の点では似ているイギリスでは、閣法（内閣提出法）を改定して国会に上程するのは大臣の仕事である。イギリスでも大臣の答弁資料を官僚が作る。ただし日本とイギリスの違いは、イギリスの官僚は、大臣に命じられて行う。これに対して、日本の積極型官僚制の伝統の中で、その責任は、省庁の強い哲学と利益関係を作り出し、縦割りと省益主義の弊害を作り出してしまった。

日本では、国会議員にスタッツがいても、大臣がリーダースタッツを発揮するのでない限り、重要事項については、政策が省庁官僚制から出発する点に変化が生じないであろう。したがって、政治主導というのも、議員立法ではなく、閣法に関して、大臣がリーダースタッツを発揮するかどうかである。

この議論を進めていけば、大臣がいかに選択されるかが重要になる。やはり政治家集団にも専門家を育てるべきである。政治家にも専門家とジェネラリストがいるに違いない。総理大臣になりそうな人は政党自身がジェネラリスト的な人事を行い、数個の重要なポストを経験させるであろう。日本では、官僚制と政党はともに専門の欠如という同じ問題を抱えていたように思う。大臣の選択が当選回数が基準であり専門能力ではなかった。両者が同じ問題であったということは、これまでの日本が政策に悩んでこなかったと言うことである。言いたくないが外国に指針があることが多く、それに頼ってきたのである。ここは、政治を論じる場所ではない。しかし、日本は政治家も官僚も内向きであることは気になる。国際会議にもっと出席すべきである。国会重視で、大臣や幹部公務員の国際会議出席もままならぬということがあるとすれば、グローバル化の国際的社交の必要に対応していない。

#### IV 恒久的官僚制と政治的任命職

制度に関しても、国会事前手続きの改革が必要である。簡単に変え得るものは、国会の開会時間の管理や質問調査依頼の手続きの自己抑制である。上述のアメリカー人の発言にあるように、国会の長時間審議も、これに対応するべく働く官僚の長時間労働も、毎日これをやってもらっては労力の無駄である。

国民年金の審議をみても、少数の専門家的な議員を除けば、総理大臣を含めて、政策の

重要性についての実感的認識はなかったし、過去から現在までの政策の流れを知らなかったし、その行政の実態がどうなっているかについて調べてもいなかった。官僚に専門家がいないのがおかしい。筆者は、年金に関して実施体制において報道にあったような極めて悪質な行為が伴っていたことは知らなかったが、後で聞けば、社会保険庁の非効率について「誰だって知っていた」とのことである。ここからも官僚内部から本格的な改革が生まれえないという不信が生まれ、政治的任命をという声が高くなる。この問題について、トランプが知らなかったのであるが、そのことはトランプを補佐する直属スタッフにも認識がなかったことを意味する。実態を把握せずにいくら長い時間働いても意味がないというのはアメリカ人の言うとおりである。

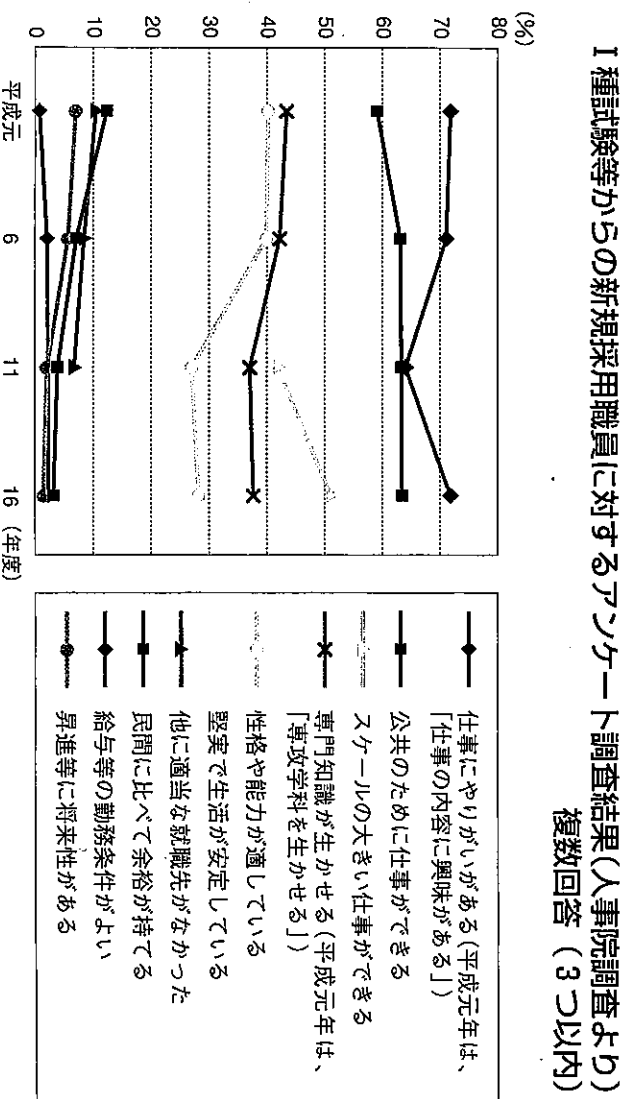
組織に忠誠心を持つ官僚は、問題があってもそれを知っていても口に出すことが自分に有利にならないと考えていけば言わない。インセンティブと昇進の仕組みの問題である。専門家というのは知識の有無だけで成立しない。専門家は英語で言うと、プロフェッショナルリズムを守る人のことである。彼らは専門的知識を持ち、専門共同体にも属する点で、他の官僚集団構成員と異なるところがある。彼らは、専門グループへの忠誠心と倫理を持つ。ある人が専門家として尊重されるのは、官民を通して、そのグループに属していることによつて、重要な違反、背反、政策逸脱が生じているときにそれに抗して戦うところまで責任をもつからである。そういう専門家が欲しい。専門共同体では、その規律や価値を遵守しなければグループから排除されるというサンクシヨンのがある。今の政治家が求めるニーズに合わせた資料を整えるという意味での厳しい毎日を送るだけでは疲みのある専門家は育たない。

結論的には、恒久的官僚制は、政治的任命職に若干の機能をゆずっても良いのかも知れない。しかし、筆者は、培ってきた恒久的公務員制度に損傷を与えない方がよいと思う。もう一つ、政治的任命職に就任するのは官僚であっても良いと思う。しかし、恒久的官僚から政治的任命職に移るのは一線を越えることを意味する。他方、ノン・官僚が政治的任命職にはいるときは辞めた後の受け皿が必要になる。シンクタンク、大学(公共政策系)、実務の相互作用がシナジー効果を持つかも知れないところである。それとここで、このタイプの経験のある竹中平蔵氏の発言を聞いてみたい。これは経験者としての竹中氏が、インタビューで述べている(日本経済新聞2005年2月7日)。彼によれば政治的に任用されても、政策決定プロセスを知らなければ、官僚を使い切れず失敗する恐れがある。そこで、政治的任用者の補佐グループが必要であると述べて、話は、シンクタンクの効用に及んでいる。筆者もこの議論に賛成できる点がある。したがって、竹中氏がインタビューで語るような補佐グループを供給し、彼らが辞職する時の受け皿になるシンクタンクなどのようなものが必要だと思う。高等教育と研究を役割とする大学の側からいっても、「政策実務」と、自分たちが担当する「純学術研究と教育のシステム」の間に中間ゾーンがあることは望ましい。学者の側でもそこへの参加から広い視野や新しい情報の刺激を受けることが出来る。

## V インセンティブと退職管理 (天下り)

インターネットのフォーラムの議論にも出てるように、働きと給与や年金など報酬に  
 関係があるという見方は正しい。官僚たち自身は、報酬は、働きに見合っていないと考  
 えていた。彼らは、特殊法人の理事職を現役時代において少なかつた報酬を補完してく  
 れるシステムとして、いつからか思いこみ始めた。若いときに出向させ、OBとして天下り  
 させた。民間にも直接統制の効くところでは、人を押しつけた。そこから問題が生じた。比  
 較的に若くトップを作り、トップの仕事をやりやすくさせるために同期を辞めさせること  
 により、省内で同期生の間の上下関係を作らせないという目的を助けるのが、早期退職・  
 天下りシステムであるとも言われた。またいつの間にかそのために官房による退職管理が  
 不可欠だと各省が考えるようになった。しかし国民と政治家は、それはおかしいと言いつ  
 めた。この点で筆者の見解を述べるなら、官僚の個人のスキルから民間や政治的任命職の  
 世界に就職していくことを否定しない。省庁が組織として天下りポストを私有物として管  
 理することが問題なのである。

官僚の皆さん、省庁組織が私有物を作り出したなどと言われて面白くないでしょう。図  
 は、人事院が毎年新入省者に行ったアンケート調査結果である。



新入省者の就職の動機は、仕事のやりがいと公務の遂行にある。公務員になるのは、「公  
 務」という「仕事」への関心である。仕事の面白みである(公務の面白みは、福祉への関  
 心かも知れないし、道楽かも知れない。しかし国力を考え総体の中で、分野を位置づけて  
 仕事できれば、どの分野も公務独特の迫力と面白さを感じるのではないか。政治的折衝  
 の好きな人はその道に、専門的熟練に誇りを持つ人はその道に進むことが今後の公務員の  
 道ではないか)。この図に示されたような気持ちと姿勢は維持することは難しいとは思わ  
 れない。公共政策の仕事は面白いからである。政府には、そういう公務員制度と初心を維

持できるような人事評価の仕組みを作ってくださいと申し上げたい。インセンティブを確  
認し、複数のインセンティブを組み合わせた制度の設計が、今後の課題である。インセン  
ティブは、専門の魅力、政治家と共同して国家を担う責任感などいろいろある。インセ  
ンティブの質量を計算しながら、今の時期、公務員制度を再検討する必要があるのではな  
いか。まず必要なことは、時間をかけた調査である。その調査事項として、キャリア組と  
言われる「制度」の在り方や、65歳までの勤務の設計が含まれるに違いない。

## VI 政治的中立性

アメリカでは、大統領スタッフは大統領と政治的運命を共にする。他方、メリットシス  
テムを通じて形成される恒久的官僚制は、中立的に行動する。明快である。日本では一党  
優位制の政権党の下で、官僚が、アメリカで言えば政治的任命職の行う高いレベルの政策  
の企画立案の仕事をし、それら発案事項を国会通過させるために政治的な調整に乗り出  
す。自民党が長期単独政権を続けている間は、政権党に協力することは、官僚幹部の仕事  
であった。おそらくそこでは、官僚自身が国家と国益を代表しているという意識があった。  
しかし、その協力が、政治の役割と行政の役割を意識することなく実行してきたことから、  
官僚は、役割を超えた影響力を獲得し、逆に政治家は役割を超えた行政介入の機会を得た。  
政権党に協力することは、たぶん政治的に中立的な行動である。加えて、彼らには、政  
権党への協力以上に、官僚自身が国益を代表しているという意識がある。しかし、それは、  
いまやいわば擬制にすぎない。また、政治的中立性の正当性にも危うさがある。

しかも、現在の野党は、前回参議院選にほとんど勝利したというに近い有力野党である。  
組織の結束力と政策的な統一性は弱くても、政権をひよつとするとするかも知れない政党  
である。すると理論的には、官僚は、現在の政権党から距離を置く可能性もある。そして、  
新しい政権党が誕生すれば、その時点の政権党に協力するのはその任務であるが、世界の  
政治学界を席捲<sup>せうはん</sup>している合理的選択論によれば、官僚の行動は、外見上類似の行動である  
が、さらに次の政権交代を勘定に入れた慎重に距離を置くものとなる。

## 結びに代えて

かなり根本的なことであるが、日本の「行政」概念と実態、組織のマネージメントの制  
度的表現と実態にはずれがある。行政は執行のイメージである。しかし、行政幹部の仕事  
は、政策の企画立案である。このことが、行政といいながら、政治の領域の仕事を重視し、  
他方で、実施の管理や専門能力の育成や組織管理にゆるみを生じさせたのではないか。

それでも巨大組織が動いているのはなぜか。キャリア組の度はずれた勤務と、他方にお  
ける管理の手抜きが理由ではないか。これではだめであるというのが本稿の主張である。