

講演

「職業としてのこれからの官僚」 (要約)

立命館大学政策科学部 教授
真淵 勝



JIAMでは、京都大学公共政策大学院と連携し、自治体職員や公共政策に関連・関心のある方々を対象に、毎年セミナーを実施し、要約を機関誌に掲載しています。

過去には、「東日本大震災と今後の大災害への対応」「地方自治体をめぐる憲法問題」「地域経済と地域金融」などをセミナーのテーマとして取り上げました。

第11回目となる令和元年度は、これからの公共サービスとそれらに携わる人材の働き方について、また、京都の社会・経済のグローバル化への展望を踏まえた働き方の未来と新しいひとづくりについて、お二人の講師の方々からお話いただきました。

プロローグ：「秋の官僚たち」に会う

タイトルの「職業としてのこれからの官僚」でいう「官僚」は、キャリアの国家公務員を念頭に置いている。プロローグとして、1990年代に経験したエピソードを紹介したい。

仕事で上京した時に、30歳前後の某省係長クラスの女性と居酒屋で会った。夕方から2時間ほど会食し、夜8時にはお開きとした。すると、彼女は仕事が残っているから役所に戻るという。学生時代は、どちらかといえば物静かだったが、極めて雄弁になっていたことにも驚かされた。

もう一人は、某省課長補佐クラス、40歳前後の男性。ある案件で彼と打ち合わせするために上京したが、お互いに時間が合わない。すると彼は私が宿泊しているホテルに朝7時にはやってきて、朝食をとりながら1時間ほど濃い打ち合わせを行った。おそらく前夜も遅くまで働いていたはずだ。

キャリア官僚が無定限、無定量に働く様子を目の当たりにし、強く印象に残った。

これからの退職

かつて『行政学』（有斐閣、2009）の中で、天下りについて論じた。その機能として、早く辞めると組織内の風通しが良くなる官庁活性化説、民間における能力活用説、賃金補償説、2番手3番手企業に天下りする影響力均等化説などを挙げた。天下り先については、かつて民間企業だけが規制され、特殊法人や業界団体は規制外とされていた。2008年に規制方法が変わり、口利き禁止となり、民間・公共問わず規制が強化された。

とはいえ、そもそも需給関係が変化していた。企業サイドからすると、天下り役人を引き受けてもメリットが感じられなくなり、受け皿としてのニーズは減少していったのだ。

2000年に官民交流法が成立した。官僚を民間企業へ、民間企業従業員を行政機関へそれぞれ派遣し、人事交流を促進しようという制度だ。当初は若手官僚が民間のノウハウを学び、その効率性を行政機関に持ち帰るという意図があったと考えられる。

官民交流法（2000年）

第一条 この法律は、行政運営における重要な役割を担うことが期待される職員について交流派遣をし、民間企業の実務を経験させることを通じて、効率的かつ機動的な業務遂行の手法を体得させ、かつ、民間企業の実情に関する理解を深めさせることにより、行政の課題に柔軟かつ的確に対応するために必要な知識及び能力を有する人材の育成を図るとともに、民間企業における実務の経験を通じて効率的かつ機動的な業務遂行の手法を体得している者について交流採用をして職務に従事させることにより行政運営の活性化を図るため、交流派遣及び交流採用（以下「人事交流」という。）に関し必要な措置を講じ、もって公務の能率的な運営に資することを目的とする。

ところが、2010年、退職管理基本方針が閣議決定され、中高年も3年を最長として民間企業に派遣されるようになった。ただ、この基本方針には続きがあり、一旦官庁に復帰してしばらく官庁で働いてから退職後に同じ企業に就職することはできないとされている。ただ、この後に「復帰後継続勤務を行い、既に交流派遣の成果を公務に十分還元したと認められる場合など特段の事情があり、公務の公正の確保の面からも問題がないと認められる場合は、この限りではない」という「なお書き」が続く。

つまり、これは天下りなのだ。実際にどれくらいこういった裏技が使われているのか把握していない。民主党政権時代、ある官僚が「新たに落とし穴は掘らないが、既に掘ってある落とし穴がどこにあるかは教えない」と言うのを聞いた。かなり深刻な問題であるが、それだけ官僚の再就職が難しくなっていることは認めざるを得ないだろう。

これからの幹部公務員

次に、これからの幹部公務員について述べる。

ご存知のように内閣人事局ができ、審議官、課長級以上のポスト600人については官邸が強い意向を働かせることができる。縦割り行政の弊害を排し、全庁的な人事異動が可能になる。だが同時に、幹部は政治家に対して言いたいことが言えなくなった。

こうなる以前、主張対立時に大臣は誰の意

見を重視するかという調査を行った。1985年には村松岐夫先生、そして2001年の調査は私が実施した。1985年は少ないとは言え、「上級公務員の意見」が36%で1位、2位は「大臣自身の考え」であった。しかし、2001年になると、「大臣自身の考え」が74%で1位、「上級公務員の意見」がわずか7.9%となっている。

そして内閣人事局ができた今、この調査を実施したら、大臣自身の考えが100%になるだろうと、知り合いの官僚は言う。官僚も大臣の顔色を伺うようになる。そこから「忖度」ということも生まれてくる。政治主導の人事体制や縦割り行政の打破ということで応援したのはメディア自身である。今になって、忖度、忖度と騒いでいるが、無責任だと感じる。上昇志向の強い人間が人事権を持つ人の顔色を伺うのは当たり前である。

これからの中間管理職

中間管理職の役職としては、課長や課長補佐を想定した。2016年度の人事院年次報告書に、係員、係長、課長補佐、室長、課長など、それぞれの満足度調査結果が掲載されている。

ここから分かることは、課長級の満足度はおしなべて高く、係長の満足度が非常に低いことである。課長補佐の満足度も係長ほどではないが、低い（図表1）。

課長というのは、それぞれの分野の社長といったイメージである。もちろん課長よりも上位に役職はある。しかし、課長は業界単位で課が成り立っているもので、業界のトップに立つ存在である。その下で取りまとめ役を担うのが課長補佐である。

課長は、係長ほどバタバタ動き回ることはないが、関係する役所との調整業務や政治案件処理など、非常に神経を使う仕事に携わる。そんな面もあるが、相対的に課長は満足度が高い。係長や課長補佐という激務の時代を乗り越えて、ようやく落ち着いて仕事に打ち込めるようになったからだ、私は受けとめて

図表1 各質問項目の属性別の平均値

領域	質問項目	全体	職制段階別				
			係員級	係長級	課長補佐級	室長級	課長級
国民本位の 所管行政	府省庁の社会貢献度	3.65	3.62	3.54	3.67	3.92	4.08
	所管行政の責任ある推進	3.77	3.73	3.67	3.79	4.06	4.20
	府省庁の国民への奉仕度	3.73	3.70	3.64	3.73	4.01	4.19
	国民のニーズの行政への反映	3.28	3.17	3.17	3.33	3.61	3.84
職員の 人事管理	キャリア選択の機会	3.06	3.10	2.95	3.08	3.25	3.32
	異動における適性・育成の考慮	3.05	3.08	2.89	3.08	3.37	3.59
	転勤や人事異動の納得感	3.25	3.23	3.12	3.29	3.52	3.73
	人事制度による動機づけ	2.63	2.71	2.51	2.62	2.87	3.09
	福利厚生への満足度	2.83	2.84	2.74	2.86	2.95	3.11
	給与への満足度	3.18	3.08	3.10	3.25	3.39	3.58
	退職後の生活の安心感	2.58	2.67	2.56	2.54	2.58	2.67
	職員を大切にしている風土	3.16	3.24	3.01	3.14	3.44	3.71
	研修の効果	3.34	3.32	3.25	3.38	3.55	3.63
	能力本位の昇進	3.47	3.53	3.35	3.47	3.72	3.90
	公務の将来性	2.86	2.92	2.75	2.87	3.03	3.16
	女性活躍推進	3.45	3.54	3.34	3.44	3.63	3.77
	オフィス環境の快適度	3.16	3.24	3.07	3.15	3.34	3.47
	適切なトップマネジメント	3.25	3.30	3.12	3.23	3.51	3.70
	人事評価の納得感	3.60	3.57	3.48	3.64	3.88	4.04
	所属府省庁の改革の実感	3.19	3.12	3.05	3.25	3.51	3.62
	ロールモデルの存在	3.13	3.34	3.02	3.03	3.25	3.49
仕事の やりがい	業績目標の納得感	3.62	3.57	3.50	3.67	3.90	4.09
	業績目標のチャレンジ性	3.49	3.41	3.34	3.56	3.87	4.07
	仕事を通じた成長実感	3.60	3.58	3.49	3.63	3.83	4.08
	今の仕事のやりがいの実感	3.40	3.31	3.24	3.48	3.77	4.07
	権限委譲	3.69	3.61	3.60	3.72	3.93	4.23
公共に 奉仕する 姿勢	仕事のための自己研鑽	3.49	3.40	3.39	3.56	3.76	3.91
	仕事の改善姿勢	3.84	3.81	3.76	3.87	4.03	4.21
	仕事におけるチャレンジ	3.40	3.18	3.27	3.52	3.82	4.08
	国家像・社会像の構想	3.76	3.66	3.67	3.81	4.01	4.23
	自身の将来イメージ	3.25	3.19	3.10	3.31	3.55	3.84
	仕事を通じた貢献の実感	3.71	3.57	3.60	3.80	4.01	4.23
	奉仕の実感の機会	2.92	3.10	3.05	2.81	2.54	2.26
職場の 活性	職場での相互啓発	3.28	3.25	3.15	3.31	3.59	3.75
	メンバーのサポート	3.46	3.50	3.32	3.47	3.77	3.91
	職場での切磋琢磨	3.07	3.05	2.93	3.10	3.41	3.57
	職場での技術・知識の共有 情報交換	3.24 3.54	3.31 3.52	3.10 3.43	3.24 3.57	3.49 3.79	3.70 3.95

(出典：平成28(2016)年度人事院年次報告書)

ただし、課長でも満足度の低い項目が二つある。一つは「退職後の生活の安心感」だ。課長職になるのは40歳前後であるが、天下りが厳しくなった今、この先どうなるのか不安を感じ始めている時期でもある。もう一つは、「奉仕の実感の機会」であるが、これについてはさらに分析が必要だろう。

面白いと思ったのは、こうした調査が行われたのは初めてという点である。おそらくもっと以前は、キャリア官僚は後で良い目を見られるのだから現役時代に激務なのは当たり前だという考えがあっただろう。随分事情が変わってきていると私は考えている。

これからの修行時代

係長の満足度はなぜ低いのか。

コピー取り、お茶くみ、ゴミ捨て等の肉体労働や雑用を、キャリア官僚でも結構やっているそう。昼間はアルバイトがいるが、夜は全て係長以下の業務となる。また、書類や説明など、国会や議員会館への「お使い」。議員の中には、ノンキャリアではなくキャリアに持ってこさせたいというプライドを持つものも少なくない。それから忙しい上司の代わりにパーティーに代理出席するなど。

知的労働としては、参照条文の作成業務がある。法案作成や法改正において、引用される法律の条文をリストアップする。さらに相互引用している場合は、連動して法改正が必要になる場合もあるのだ。そういうことも全部リストアップしていく。さらに国会答弁書の作成や省内調整も重要な業務である。

将来のキャリアとして選ばれた

人材なのだから、もう少しクリエイティブな仕事をしたいと思うはず。なぜ関係条文のリストアップのような作業をさせるのか興味深い。周辺の参加や守備範囲の習得といった意味合いが強いのではないかと考える。

政治家の専門能力が高くなってきているとよく言われる。いろいろと知識を蓄え、役人に対してモノを言う者も増えてきた。

それを防ぐという意味が「政治の遮断」。政治家からの一点突破型の攻撃に備える方法としては、所管する政策を相互に関連させ、一部分のみの修正を事実上不可能にしてしまうことがある。専門知識なくして一部のみの修正を行うことを困難にするのだ。

つまり、関係する法律というのは網の目の

ように相互につながっていることを若いうちから学び、一点突破型の政治家による介入を防ぐ効果があるのではないかと考えられる。

これは、京俊介氏（中京大学法学部准教授）の研究から示唆を得た考えである。

地方創生人材派遣制度

地方創生人材派遣制度について触れておこう。地方創生に積極的に取り組む人口10万人以下の市町村に対して、意欲と能力のある国家公務員や大学研究者、民間人材を首長の補佐役として派遣する制度が創られた。

この制度によって、入省7、8年目ぐらいの係長クラスが地方自治体に2年間出向する。もちろんマッチングがあり、仕事内容は地方創生のためのアイデアを出すこと。

よく言われてきたように、まちづくりには「よそ者、若者、ばか者」が必要とされる。人材派遣制度で地方に行く役人は、確実によそ者だ。30歳くらいだから若者といえるかもしれない。派遣される官僚が、ばか者か否かは議論が分かれるだろうが、ここでいうばか者とは、制度を創設した当時の石破大臣によると、何を言われようともこたえない人という意味だそうだ。

派遣元は各省にわたっているが、総務省や国交省が多く、大学教員や民間も多い。民間では、広告代理店やコンサルタントなどが多いようだ。キャリアかノンキャリアの区別は明確にはなっていない。また女性が非常に少ないのが特徴だ。

派遣先での役職は、副市長・副町長にはじまって、アドバイザー等々さまざまである。基本的には、何か面白いアイデアを出すことが求められている。

派遣官僚の状況については、毎年度レポートとしてまとめられている。例えば、北海道名寄市に派遣されたある財務官僚は、冬季スポーツ拠点化プロジェクトに携わっている。本来、人のアイデアにケチをつけて仕事を小さくしていくのが大蔵省時代から財務省の哲

学だった。そんな人が急に地方創生のプロジェクトで、良いアイデアを出すことを求められる。なかなか大変な仕事ではないか。

総務省から千葉県いすみ市に派遣された官僚は、「地域資源を再認識しての地方創生：地域の商社『いすみ市』となるために」のプロジェクトを立ち上げた。

1年目は、『孤独のグルメ』等のロケ誘致、伊勢エビなどのミシュラン星付きシェフへの販路開拓など、2年目には一流シェフを対象にした特産品の販路開拓などを行った。

当然、苦勞も多いようだ。「私は、山形県寒河江市のサポートをしています、最初のうちは住民の方とお酒を飲んでいて、たぶん、そういう目で見られているんだろうなと感じた瞬間は何度かありました」という体験談もある。「そういう目」とは、「どうせすぐに帰るくせに」という視線だ。

また、地方に派遣される女性官僚が少ないことに関連するが、2年間の任期で副町長として派遣されたある女性官僚は着任後3カ月で辞任している。「健康上の理由」とされたが、一時は消息不明となった時期もあり、新聞や週刊誌で話題となった。

大都会ならともかく、人口10万人未満の地方に女性が上級管理職としてやってくことに抵抗感が相当強いのであろう。こうした事件があったこともあり、女性の地方自治体派遣が少ないのも無理はないと思う。

この制度によって地方は何を得るのか、そして国あるいは派遣された官僚本人は何を得るのか、きちんと検証することが必要だろう。本省の業務自体も大変であり、派遣されるのは各省からせいぜい1人か2人程度。さらに、この制度自体がいつまで続くのか分からない。効果自体も限定的であると言わざるを得ない。

ただし、この制度には前身もあるから、今後も形を変え残っていくのかもしれない。これまでも総務省、旧自治省系のキャリア官僚が、30歳過ぎくらいで県庁や政令市の課長職に就き、50歳過ぎの課長補佐を横に仕事をす

るというのはよくあった。それはそれでものすごく気を遣う。現在の地方創生人材派遣制度は、一応役職はあるものの、基本は面白いアイデア出しが求められているので、従来型の地方出向ほどの厳しさはないのではないかな。

最近では減っているが、財務省の官僚が入省数年目にして税務署長として地方に出向すると、首長や地方の団体と親しく付き合う。今なら、地方創生のために派遣されると、企業人とも交流するので、ある種「人たらし」の技術も身につけなければならない。本省においては経験できない仕事に携わっているというのが、私が直接会った数人の官僚から得た印象だ。

地方派遣勤務には一定のパターンがある。最初は元気旺盛でやる気満々、周囲からもスーパーマンのように期待される。しかし、実際に動いてみると、いろいろなしごきがあり思ったように進まない。途中から元気がなくなるが、最終的にはピンポイントで目的を定め、なんとか元気を取り戻して帰る。そういう意味でも、従来の地味な修行時代の係長とは異なる新しいタイプの仕事に挑戦できるチャンスがあると思う。

逆に失うものもあるだろう。本省でライバルたちが携わっている仕事から、しばらくの間、遠ざかる。いわゆるオポチュニティーコストである。得るものがあれば、失うものもある。

これからの国家公務員採用試験

なぜ官庁の国家公務員試験の「行政」への評価は低いのか。私の学生時代の前後で、行政職で試験が1番になった人がある省に行ったが、行政職と聞いてけんもほろろな反応だったという。今は国家公務員試験の大卒試験のカテゴリから「行政」が消えた。なぜ「行政」への評価が低いのか、興味が持たれる。

文系向けの専門試験に出題される科目のなかで、資格スクールの講師陣や公務員試験合格者、さらには現役受験生たちの間で評判が

悪いのは経済学だそうである。

法律職が多いのは、立案などに「法律」が役に立つからだ。経済学もきつと役に立つが、行政学は役に立たないというイメージがあるのだろう。ところが、実際は最も役に立たないのが経済学。

なぜなら、経済学が役所で役に立つのは、内閣府で経済予測を立てたり、財務省や経済産業省で経済・財政政策を考えたりする官僚ぐらいしかいないからだ。

経済は数学的な要素が組み込まれているから、問題の正誤がはっきりとし、点数をつけやすい。法律の場合、法律学分野では、出題可能な情報量のストックが膨大にあり、最高裁の判例は毎年新たに生み出され、点数差がはっきりとつき、試験としての信頼性が高い。

一方、政治学であれ行政学は、主要な学者名と学説を問うような問題になりやすく、大学の標準的な教科書の範囲に限定すれば、出題のバリエーションは限られ点数差がつきにくい。

明治期の公務員試験はどうだったか。第1回の高等試験(1888年)に「行政学」があり、「英国内閣及各省組織の要領如何」「英国地方制度の要領如何」などは、ちょっと勉強すればみな書けるはず。「英国においていかなる官吏は議員となり、いかなる官吏はなること得ざるや」という問題は、趣旨が分からないが……

高等試験はいろいろな事情から廃止となったが、後に復活した時には試験科目に行政学はなかった。要するに試験として識別力に欠けたということだったのだろう。

ここからは唐突な話になるが、科挙について述べておきたい。

中国史研究の第一人者、宮崎市定『科挙：中国の試験地獄』によると、「一番大事な学課目は『四書』で、大ていはそのなかの『論語』から始める。本を開いて、片はしからそれを丸暗記させる。暗記がほとんど学問のすべてである」という。これが科挙のイメージでそれだけ暗記しなければいけないのか、宮崎先

生は「四書五経」を調査し、43万1,286文字とした。

琉球王朝時代の小説『テンペスト』（池上永一、2008）には、科挙を真似た科試という試験のことが描かれている。第1次試験として「人間の欲には限りがないが、酒に溺れるという害を戒めるために政府の名で国中に通達する文書の趣旨を作成せよ」という問題が紹介されている。丸暗記した四書五経を踏まえて述べさせる。とても美しい文章は書けない面倒な問題だ。

第2次試験はもっとすごいもので、「清国国内の混乱状況を踏まえつつ、今後、わが国がとるべき対清政策について論ぜよ」というものだ。中国の古典から正しく引用することは基本であるが、政治や社会について深く学んでおかないと、とても答えられない。小説とはいえ、根も葉もない話ではないと思う。

宮崎先生は著書の中で、科挙の功罪について書いている。人脈ではなく優秀な人材を選ぶ仕組みだから可とすべきというような書き方となっている。ならばどのような試験で人を選び分けようとしたのかについて全く言及されていないのは、私にはショッキングなことだった。科挙の内容についても研究する人が現れてもいいのではないかと考えている。

行政学の試験では、標準的な教科書を一通り学べばなんとか書けてしまうから差がつけられない、試験としての識別力が低いと述べた。10年ぐらい前に私は『行政学』という教科書を執筆した。この本はおそらく最も分厚い行政学の書籍だ。国家公務員1種を受験するのなら少なくともこれぐらいのことは知っていてほしいという思いから、極めて細かいことまで書いた。こうした細かいことまで踏まえた上で考える試験なら、行政学の試験としての信頼感が上がるのではないか。入省してから行政学について知識があるのとないのでは、大きな違いが出ると思うので、試験としての信頼性を高めてほしい。

エピローグ：官僚たちの春？

2019年9月の産経新聞の記事によると、厚労省が「暑い・狭い・暗い・汚い」と評される省内の職場環境改善に乗り出すという。20～30代の若手チームが、2,000人以上の職員にアンケート調査を行い、まとめたものだ。こういう声が若手から上がるというのは、少しずつ働き方に対する意識が変わってきたのではないかと思う。

かつての官僚は「ハイリスク・ハイリターン」で、過労になるまで働く代わりに、天下りできた人は、それなりの職や所得を獲得できた。現在の官僚の人気のなさというのは、「ハイリスク・ローリターン」だと考える人が増えたからではないだろうか。しかし、私はこれからは、「ミドルリスク・ミドルリターン」ぐらいが適切ではないかと考える。死ぬほど働いてすごく恵まれるというわけではなく、まあまあ働きまあまあ潤うという感じになりつつあるというのが全体としてのイメージである。だから自信もなくクエスチョンを付け、「官僚たちの春？」とした。現在はまだ「冬」なんだろうというニュアンスを込めた。

講師略歴

真淵 勝（まぶち・まさる）

1955年神戸市生まれ。京都大学大学院法学研究科政治学専攻修士課程修了（法学博士）。大阪大学法学部助教授、大阪市立大学法学部教授、1999～2016年京都大学大学院法学研究科教授を経て、2016年4月より現職。京都大学名誉教授。
主な著書に『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社、1994年）、『行政学』（有斐閣、2009年）、『官僚』（東京大学出版会、2010年）、『風格の地方都市』（慈学社出版、2015年）など。