

国家公務員の幹部供給源に関する変化

——国際比較の視点も交えて

嶋田 博子

(京都大学教授)

戦後の官庁では、米国型の国家公務員法の建前とは裏腹に、上級・I種試験採用者を内部育成する「いわゆるキャリアシステム」の運用が続いた。2000年代以降の制度改革では、試験再編や任期付職員の新設など開放性を高める試みもなされたが、改革の柱は、政治的機能の代行という幹部官僚の職責を変えぬまま首相への従属を強めることを意図した人事一元管理の導入であり、むしろ従来型の人事慣行・政官関係が固定化される結果となった。登用される幹部の大部分は、近年も内部育成者である。一方、主要国の幹部登用は、内部育成型か開放型か、成績主義型か政治的関与型かという2つの軸で分類できる。独仏は上級試験合格者のみが幹部登用の資格を持ち、更迭後の保障もある。幹部昇進見込みも計画的育成もない米国では職業公務員の人気は常に低い。英国は1990年代に開放型に転じた一方で成績主義を貫いているが、要件を満たす人材の確保に苦慮し、大臣と官僚との軋轢も目立つ。これらの国々との比較からは、民主的統制という理念だけでは人事管理は行き詰まること、政治が幹部官僚に要求する職責の実態を直視する必要があること、役割が務まる人材確保には労働市場での相応の誘因力を要するが、公務の場合は有権者の理解という制約もあることなどが浮かび上がる。

目次

- I はじめに
- II 「いわゆるキャリアシステム」をめぐる変遷
- III データでみる人材層の変化
- IV 主要国からの示唆
- V むすび——民主的統制と労働政策のはざままで

I はじめに

「日本の国家公務員人事は1948年から2007年まで米国と同様のジョブ型・公募型だった」という文章の正誤を問われれば、×と即答する人が大半だろう。しかし、法律上はこれが正解である。一方、「キャリア官僚」と俗称される上級・I種試験合格者が幹部ポストのほとんどを独占してき

たことも間違いない。日本の官庁人事の最大の特徴は、法律と運用の大きな乖離にあると言えよう。

東京大学出身者が「キャリア官僚」の大部分を占める現状を是正するため、特定大学からの採用者を5割以下に抑える各省申合せがなされたのは1992年だった。それから30年余が経過した現在、有力大学の学生が公務を忌避する傾向が明らかとなり、20代、30代職員の離職率も上昇している。マスメディアはこうした変化をさかんに取り上げ、政策の質低下の不安を煽っているが、2000年代に進められた公務員制度改革は、採用試験ではなく採用後の勤務実績で幹部登用を決めていくこと、公務外からも幹部人材を広く誘致することを謳っていた。問うべきは、「従来どおりの層が

確保されているか」ではなく、「現代のニーズに沿った人材が適切に確保できているか」であろう。

本稿では、わが国における幹部官僚の供給源について、まず戦前から現在に至るまでの制度設計と運用の変遷、改革後の枠組みをみた後、幹部及びその候補者層に生じている変化をデータで追う。さらに、主要国における幹部登用を「内部育成型・開放型」「成績主義型・政治的関与型」という2つの軸を用いて分類し、その背後にある発想と人材確保の成功度合をみる。これらとの比較に基づき、日本の改革に不足していた視点を洗い出し、要求される役割が果たせる幹部人材の確保に向けた課題を考察する。

II 「いわゆるキャリアシステム」をめぐる変遷

1 明治期から昭和期まで

日本の近代的官僚制は、君主制のもとで上からの近代化を進めてきたプロイセンの官僚制に範をとり、内閣制度創設と同時の1885年に創設された。国家公務員は「天皇の官吏」と位置づけられて高等官と判任官に分けられ、高等官は上位官職の勅任官とそれ以外の奏任官に分けられた¹⁾。多くの国で筆官や血縁・地縁による公職任用が残っている時代だったにもかかわらず、わが国では1887年の文官試験試験補及見習規則によって局長級以上の最上位層を除く官吏を試験採用とする原則が定められ、翌1888年には1回目の公開競争試験を実施、1894年には高等文官試験の形が確立した。高等文官試験の合格者の大半は帝国大学、ことに東京帝国大学出身者だったが、この試験に合格すれば出自にかかわらず高級官僚群への所属が可能となったため、社会的流動性の向上、優秀な人材の全国からの発掘に大きな効果をもたらした²⁾。このような特別の採用試験による身分的区別が、ドイツ・フランス等と共通する「キャリアシステム」である³⁾。

第二次大戦後は、占領下での民主化の一環として官僚制についても抜本的見直しが進められた。

来日した顧問団長のフーヴァー (Blaine Hoover) は、日本側の思惑をはるかに超えて、米国型公務員制度の導入を強引に進めた。米国型の第一の特徴は、個々のポストの職責を明確化する職階制を前提に、各ポストの空席が出るたびに公募採用する仕組みである⁴⁾。もう1つの特徴が、政策立案は政治家と政治任用者に委ね、政策執行は職業公務員の職域とする二分法だが、広範な政治任用に批判的だったフーヴァーは日本ではその範囲を最小限にとどめた。彼が起草した国家公務員法案は不在中に大幅修正されて1947年にいったん成立するが、紆余曲折を経た1948年12月の全面改正ではほぼフーヴァー原案に回帰する。

ただ、新たな国家公務員法(以下「国公法」という)は、戦前からの官吏制や日本の労働慣行と大きく乖離し、見直す必要を感じていなかった各省には極めて不評であった。占領終了後は新制度への支援勢力が不在となり、ジョブ型人事の基礎となるべき職階制がいつまでも施行されなかったため、国公法の任用に関する規定は有名無実化した(濱口2020; 嶋田2021)⁵⁾。この結果、戦前からの流れに戻り、法律からは乖離した「いわゆるキャリアシステム」、すなわち上級職(1985年からはI種)試験採用者を幹部候補として内部育成する慣行が定着した⁶⁾。また、「試験採用」ではあるものの、各省が最終合格者の中から席次にかかわらず面接(官庁訪問)で自由に選ぶという採用側の裁量が大きい運用となっていた⁷⁾。

ただ、この「いわゆるキャリアシステム」は、上級職・I種採用であっても平職員からスタートすること、他の採用試験で採用された者でも実績を挙げれば本省課長以上のポストに就く可能性があること等の点で、身分制を前提とする戦前の高文試験とは異なる。また、競争試験によらない選考採用も法律上可能であり、主として国家免許を持つ医師や教員に適用されたほか、中途採用も一部で行われた(吉田・尾西編2023)⁸⁾。

2 平成期以降

1990年代に入ると、バブル経済崩壊や冷戦終結後のグローバル化の急速な進展に直面した政府の対応の遅れが目立ち、天下りをはじめとする官

僚の生涯保障や行政のセクショナリズムへの批判が強まった。さらに各省幹部の不祥事が相次いだことで、それまでの官僚制への期待は強い不信に転じ（村松編著 2012）、「各省の過剰な自律性を抑えるべき」という声がメディアや有識者から出てきた。一方、各省側は、創造性のある人材を惹きつけにくくなってきたと感じ、第三者機関たる人事院の天下り等への規制が機動的な人事管理を阻害しているという不満を露わにした省もあった。2000年代から本格化した改革の引き金は、社会からの批判と各省からの自由化要求という2つの異なるベクトルだったと言えよう（嶋田 2022）。論点は多岐にわたるが、以下ではそのうち採用・昇進管理を中心に記述する。

当初は規制緩和を求める主要省の意向の方が強く反映され、2001年12月、再就職への人事院承認制の廃止、若手の抜擢を容易にする能力等級制の導入、採用制度企画立案の内閣移管、I種試験合格者数の大幅拡大による各省の採用裁量拡大等を柱とする公務員制度改革大綱がいったん閣議決定された。この改革は各方面からの批判を受けて頓挫したが⁹⁾、2007年の国公法改正で、採用試験で決まる人事の打破を旗印に、昇進管理や給与査定基礎となる人事評価制度が勤務評定に代わって導入されるとともに、制定以来一度も実施されることのなかった職階法（昭和25年法180号）が廃止された¹⁰⁾。

上記の構造的改革と並行する形で、組織活性化や部外の人材活用等に向けた新制度として、官民人事交流法（平成11年法第224号）、任期付職員法（平成12年法第125号）が人事院の意見の申出に基づき制定された（いずれも2000年施行）。また、I種試験合格者からの採用は各省が自由に選ぶ慣行の下、それまで女性を避けてきた省庁が多かったが、2000年の男女共同参画基本計画の閣議決定によって女性の採用・登用を計画的に進める動きが始まった。

公務員批判は2007年改正後も収まることはなく、以降の改革のベクトルは政治主導による各省縦割り打破に移る。2008年、自民・公明両党と最大野党の民主党の三党合意による修正を経て、多種多様な改革プログラムを掲げた国家公務員制

度改革基本法（平成20年法第68号）（以下「基本法」という）が制定された。基本理念（第2条）として、①議院内閣制の下、国家公務員がその役割を適切に果たすこと、②多様な能力及び経験を持つ人材を登用し、及び育成すること、③官民の人事交流を推進するとともに、官民の人材の流動性を高めること、④国際社会の中で国益を全うし得る高い能力を有する人材を確保し、及び育成すること、⑤国民全体の奉仕者としての職業倫理を確立するとともに、能力及び実績に基づく適正な評価を行うこと、⑥能力及び実績に応じた処遇を徹底するとともに、仕事と生活の調和を図ることができる環境を整備し、及び男女共同参画社会の形成に資すること、⑦政府全体を通ずる国家公務員の人事管理について、国民に説明する責任を負う体制を確立することが列挙された。第5条以下で講ずべき具体的措置内容が定められ、それらの実現が次なる改革課題となる¹¹⁾。

「多様な人材の登用等」を謳った第6条で要求された総合職、一般職、専門職、中途採用等への採用試験の再編は2012年に人事院が実施した¹²⁾。法改正を要する事項については国公法等改正法案が2009年から4度にわたって提出されたが、3度廃案となり、2014年ようやく法案が成立した。ただ、そこに盛り込まれた項目は、事実上、幹部人事一元管理の導入（第5条2項）とその業務を担当する内閣人事局の新設（第11条）のみだった。

3 実現した改革

さまざまなベクトルが交錯した上記改革を振り返ると、人材多様化や流動化の掛け声とは裏腹に、実現したのは「日本型人事管理・政官関係の固定化」であることがわかる（嶋田 2021）。

確かに任期付職員や経験者採用などの枠組みは新設され、試験制度も再編された。しかし、「いわゆるキャリアシステム」の打破が謳われたにもかかわらず、新たな総合職試験が基本法で「政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視して行う試験」と定義されたために、むしろ幹部候補としての特別扱いを正当化しやすくなった（嶋田 2023）¹³⁾。

また、2007年改正でジョブ型人事の基礎である職階制を正式に駆逐したことで、職務記述書を作らず採用基準も曖昧な日本型人事に刺さっていた「棘」が取れた¹⁴⁾。定員規制下での柔軟な職掌拡大という慣行が正面からは認められた反面、外部からの採用や能力本位の抜擢の拠り所は宙に浮いた（金井 2006；嶋田 2021）。基本法に掲げられた項目の多く、例えば官民人事交流の推進や国際競争力の高い人材の確保育成、職員倫理の確立と信賞必罰などの措置について、具体的な進展はほとんどない¹⁵⁾。

2014年の幹部人事一元管理導入によって官邸の各省への統制力は絶大なものとなった。しかし、国民に対する説明責任に向けて一元化と両輪を成すはずの政官関係の透明化（基本法第5条3項）については、議論も始まっていない。各省縦割り打破が叫ばれた一方で、幹部官僚の主たる職責が政治的領域の調整である実態がおかしいのではという声は上がらなかった。改革過程を通じ、選挙を通じた国民の審判が強調され、「適切な政策立案のためには、たとえ多数の願望とは異なっても専門家の知見に耳を傾けるべき」という主張は軽視された（嶋田 2020a）。首相統制を万能薬とみた改革の結果、幹部官僚に求められる役割は、省ごとに族議員と結び付いて積極的に政策形成をリードする従来の「調整型」から、政策関与度は高いままで各省の自律性や専門性を抑えて官邸の意向実現に全力を尽くす「家臣型」に変容している（Nonaka 2020；嶋田 2022, 2023）。

改革後、幹部人材とその予備群がどう変化したか、次項ではデータでみていきたい。

Ⅲ データでみる人材層の変化

1 事務次官の属性

各府省事務方の頂点である事務次官等でみると¹⁶⁾、2023年5月時点で19名全員がⅠ種・上級試験又は司法試験合格者（検察官）、出身大学は東京大学14名、その他5名で、出身学部・院は法が14名、その他文系3名、理工系が2名である¹⁷⁾。省庁再編前の1987年7月時点で事務次官

という肩書を持つ20名でみると、東京大学出身が15名（他は京都大学4名、九州大学1名）、理工・農学系が3名で、私立大学出身者や女性は皆無だったので、現在は私学出身3名、女性2名という点が多少目新しい¹⁸⁾。

2 Ⅰ種以外からの幹部・課長級登用

事務次官・局長・審議官級（指定職）の人事は、2014年改正以降、総理大臣と内閣官房長官との事前協議を要する¹⁹⁾。各省が持ち込んだ案が差し替えられることも稀ではなく、官邸の不評を買った者が原案とは違う軽量級ポストに事実上左遷された例も報道されている。基本法では官房長官が人事に関する説明責任を担うこととされたが、実際の説明は「適材適所」で終わることが多く、一元管理の成果として言及されるのも女性登用や省をまたいだ登用などにとどまっている。

2007年改正では「採用試験の種類にとらわれない登用」が強調され、それに向けた計画的育成の手段として2014年に幹部候補育成課程が設けられた²⁰⁾。同課程創設の効果を論ずるにはもう少し年数を要するが、2021年度末で指定職級のⅡ・Ⅲ種等採用職員は30人である（人事院 2023）。地方機関の長や大使等も含めた本府省課長級以上でみると、2013年度末で225人だったのに対し、近年は250人台から260人台で推移しており（人事院 2023）、顕著な増加はない。ただ、従来は「長年の献身に対する最後のご褒美」的な登用が中心だったのに対し、近年はより早い時期からⅠ種・総合職と同じルートに組み込む傾向もみられる^{21) 22)}。

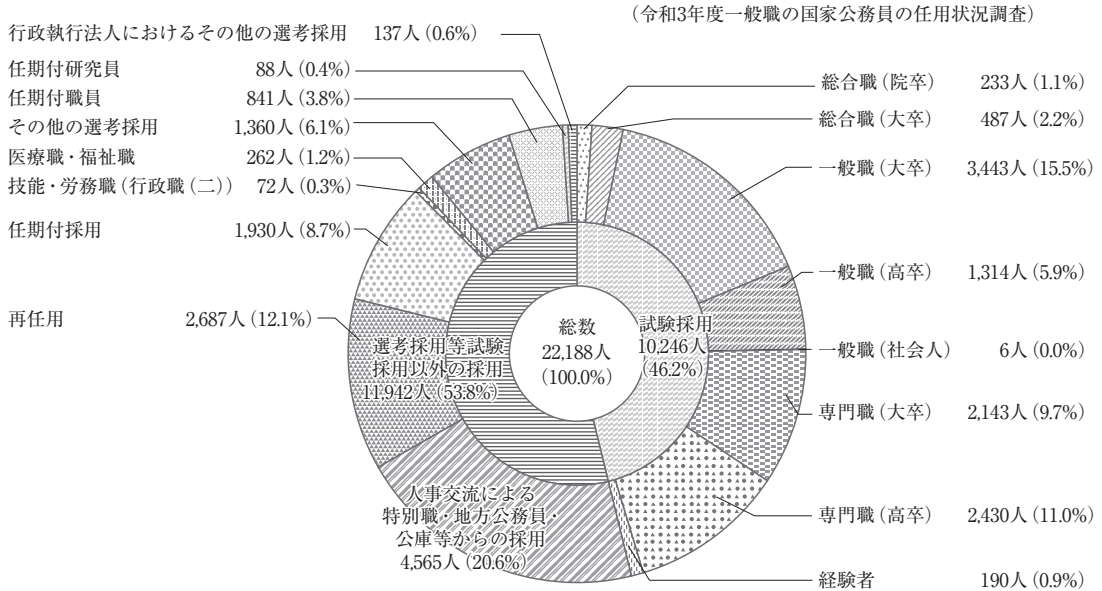
なお、本府省課長級に絞った試験区分別の在職状況を見ると、2022年10月1日時点で、全1977人のうちⅠ種試験等が1709人（86.4%）、Ⅱ種・Ⅲ種試験等が185人（9.4%）、選考採用などその他が83人（4.2%）となっている（内閣人事局 HP）²³⁾。

3 新たな仕組み（公募採用・任期付職員・経験者採用）の利用

ここからは入口から若手までの人材層の変化をみたい。

図1は、2021年度における採用入口別人数（特

図1 令和3年度における職員の採用状況



別職を除く)を示す。競争試験を経ない採用が53.8%に上るが、ここには再任用など一般的な意味での新規採用ではないものも含まれる。2000年以降の制度改正が反映された部分は、「その他の選考採用(行政執行法人含む)」1497人、「任期付職員」841人である²⁴⁾。

「その他の選考採用」とは、公募を経て係長以上の特定ポストへの採用を行うものが中心で²⁵⁾、2023年4月時点では国土交通省課長補佐級(事務系)、厚生労働省薬系技官課長補佐級、カジノ委員会事務局課長補佐級・係長級などが公募されており、総合職相当と明記しているものもある。これらはジョブ型採用のようにもみえるが、採用後は通常の幅広い人事ローテーションに乗ることもあり、その場合は内部育成者扱いとなる。

「任期付職員」は、任期付職員法に基づき、部内育成では得られにくい高度の専門能力や特定の資格スキルを有する人材を公務に誘致するために5年以下の任期を定めて採用するもので、年々増加傾向にある²⁶⁾(図2)。弁護士や公認会計士などが多く、任期満了後は元の仕事に戻る場合が一般的だが、都倉俊一文化庁長官、室伏広治スポーツ庁長官などはこの制度で登用されている。新たな幹部供給源として機能していると言えるが、一方

で、外部からの登用には任期付でもこれほどの知名度と実績を要するとみることもできよう²⁷⁾。

なお、民間からの人材誘致や民間での執務経験付与という点では、官民人事交流法も大きな役割を果たしているが、元の所属先への復帰が前提であるためここでは割愛する。

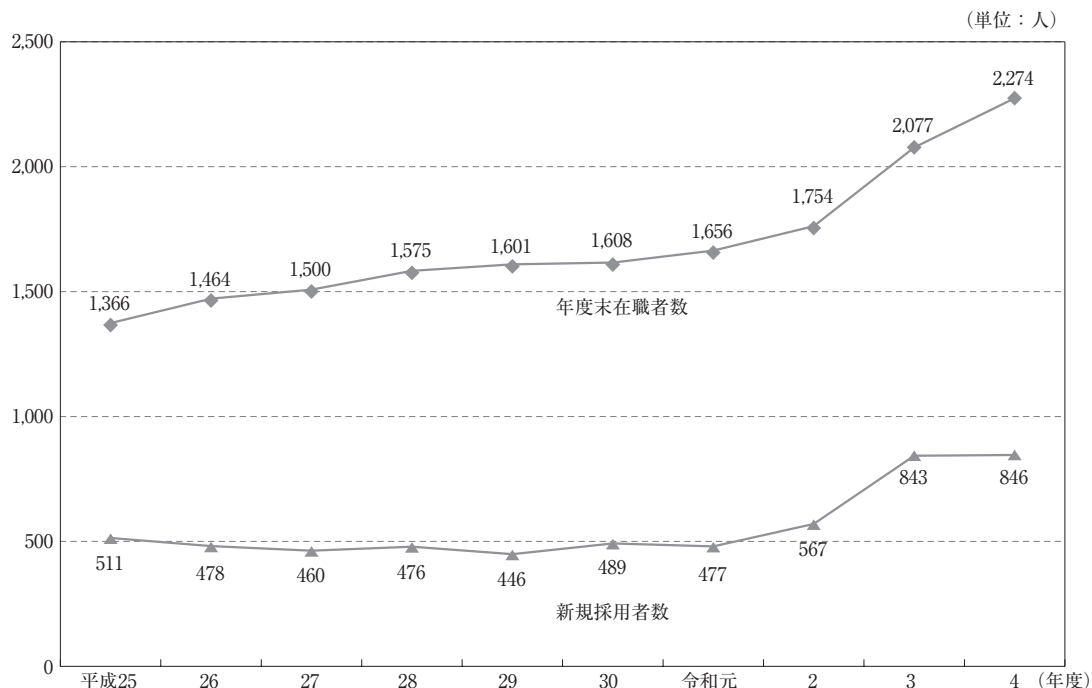
「試験採用」側の変化としては、経験者採用試験による190人が挙げられる²⁸⁾。同試験は企業等での職務経験を評価して原則として係長級に採用するもので²⁹⁾、経験年数が同程度の総合職採用者と同じ格付けからスタートする。採用後は内部育成者と同様、幅広いポストを経験させる人事管理がなされる。試験創設から10年ほどしか経過していないため、現時点での最高ポストは準課長・企画官級(7級)であるが、いずれこれらの者から幹部職員が出ることが予想される。

4 採用試験申込者の数と内訳

続いて、メディアでもしばしば取り上げられる採用試験申込者数の変動をみよう(図3)。

総合職・一般職とも2012年度以降、わずかな例外はあるが減少傾向が続いている³⁰⁾。若年人口減少の影響ではという指摘もあるが、それよりも申込者数の減少率の方が大きく(人事院2022)、

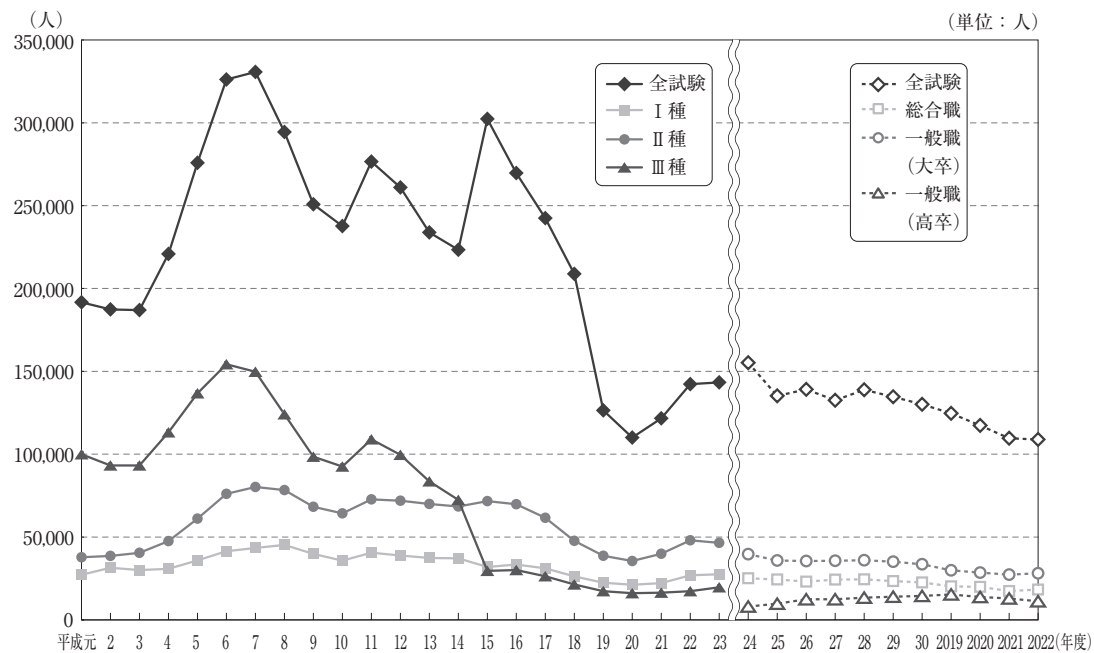
図2 任期付職員法に基づく採用状況



※ 在職者数は、各年度末における人数である。

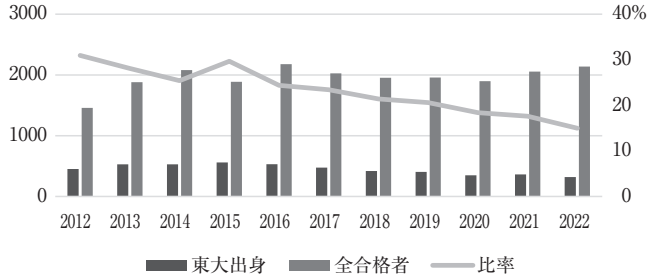
出所：人事院 (2023)

図3 国家公務員採用試験申込者数（Ⅰ種・Ⅱ種・Ⅲ種（平成23年度まで）及び総合職・一般職（大卒・高卒）の推移



出所：人事院 (2023)

図4 総合職合格者に占める東大出身者の比率



出所：人事院公表資料を基に筆者作成。

「公務員離れ」は否定できない。

特に応募層の変容を象徴するのが東京大学出身数の急減である（図4）。総合職合格者に占める割合は2012年に30.95%だったが2022年は14.97%にまで落ち込んでおり、合格者の出身大学の多様化はその反射効でもある。

2012年の試験再編に際し、人事院は基本法で要求された院卒者試験等の創設に加え、専門試験を課さず大学3年から受験できる教養区分を総合職（大卒程度）の中の一区分として新設した。院卒者試験の申込者数が2012年度からの10年間で半減したのに対し、教養区分への申込者は大きく伸びており、合格後の採用に結びつく割合も高い。各省は教養区分合格者を「コミュニケーション

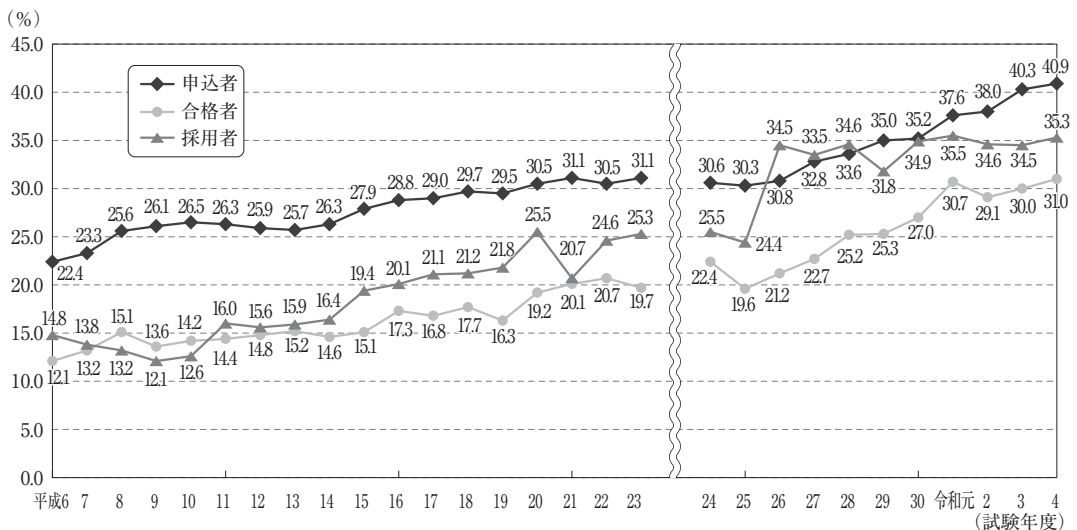
ン能力が高い」などと高く評価しており（人事院2022）、事務系では専門の勉強よりも頭の回転の速さ、対人能力などが重視されていることがうかがえる。一方、専門知識が不可欠な技術系区分の申込者数の減少には打つ手がなく、業務に支障を来しかねない水域にある（嶋田2020b）。

5 女性割合

I種・総合職試験に占める女性割合の推移を示すのが図5である。

絶対数では女性の申込者も通減傾向にあるが、男性よりは減少率が低いため、申込者に占める割合が増加している。男女共同参画基本計画（現在は第5次）との関係では、採用については35%以

図5 I種試験・総合職試験の申込者・合格者・採用者に占める女性の割合の推移



注：1) 採用者は、各年度の翌年度における採用者（過年度合格者を含む）の割合であり、平成24年度以降は特別職の採用者を含む。
 2) 平成23年度まではI種試験、平成24年度以降は総合職試験である。令和4年度の採用者数は法務区分及び教養区分を除く。
 3) 令和3年度は令和4年4月1日現在の採用者に占める割合、令和4年度は令和4年10月1日現在の採用内定者に占める割合である。
 出所：人事院（2023）

上という目標値を達成している。一方、管理職以上になると、女性採用に消極的な府省が多かった過去を反映し、2021年度の女性割合は本省課室長級で6.2%（2025年度末までの目標値は10%）、指定職級（審議官以上）で4.3%（同8%）にとどまる。ただ、従来は配置の偏りもみられたのに対し、近年は性別にかかわらずバランスのよい配置・育成を行う傾向が定着しているため、いずれ女性の幹部登用も進むことが予想される（人事院2017）。

6 若手離職率

図6は総合職採用者若手退職率の推移である。

就職後3年以内の民間離職率が卒業就職者で31.2%（令和2年度厚労省調査）であるのに比べると、高いわけではない。ただ、公務では係長に昇任している可能性の高い3年以上5年未満の層の退職が目立ち、仕事とのミスマッチによる退職というよりも、ある程度仕事をした上で見切りをつける者が多い傾向がわかる。総合職新規採用者調査では「定年まで公務員を続けたい」という者の割合が54.5%（2017年度）から38.6%（2022年度）に下がり、「若いうちあるいは条件が合えば転職したい」（20.6%）、「わからない」（21.2%）が上昇している（2022年9月22日人事院報道発表）。

7 特別職

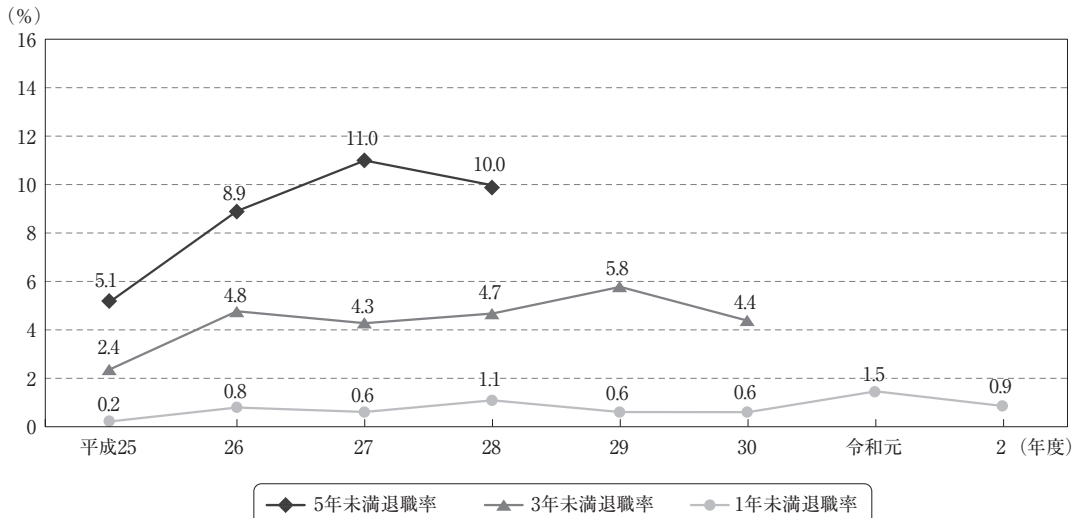
ここまでは国公法が適用される一般職を対象としてきたが³¹⁾、幹部人材を考えるのであれば、資格要件にとらわれず任用できる特別職ポストも重要である³²⁾。内閣官房副長官（事務）や内閣官房副長官補（3名）、大臣秘書官、内閣法制局長官、大使など従来からあるポストのほか、近年は大臣補佐官、内閣広報官、内閣情報官、内閣危機管理監、国家安全保障局長、デジタル監などの幹部級ポストが次々に新設されており、事務次官級又はそれ以上の格付けのものが多い。誰を登用するかは総理大臣等の自由裁量に近いが³³⁾、実際の登用者を見ると、前述のデジタル監などを除き大半は官僚出身者である³⁴⁾。過去に遡っても、民間出身者は、2010年に中国大使に起用された丹羽宇一郎氏など数少ない。

8 改革後の幹部人材

ここまでの状況は次のようにまとめられる。

- ① 幹部官僚については、官邸主導による外部人材登用が制度的には容易となったが、職業公務員からの登用が依然として中核を占めている。
- ② 採用試験の種類にとられない登用に向けて幹部候補育成課程が創設されたが、I種

図6 総合職試験採用職員・採用年度別・在職年数別の退職率



出所：人事院（2023）

(上級・総合職)採用者以外からの幹部登用数は、今のところ特段の増加はない。

- ③ 採用段階でみると女性割合が上昇し、中途採用者や任期付職員も増加しているが、まだ幹部層に十分反映されるには至っていない。また、従来の内部育成者に近い人事ルートに乗るほどその後の昇進に有利な傾向がある。

要するに、制度上のルートは多様化したにもかかわらず、運用は内部育成型のままであり、依然として採用試験が有為の幹部確保の柱となっている。何をもって「有為」とみるかは重要な論点だが³⁵⁾、幹部官僚に要求される主たる職責が従来と同じく政治的領域の調整である限り、有為の基準も大きくは変わるまい。

1990年代から人材劣化を懸念していた各府省は、今でも一定程度は優秀層が応募すると言うものの(嶋田 2022)、「公務への強い意志や発想力に優れた人材が減り、官庁訪問者の平均レベルが低下している」という危機感を強めている(人事院 2022)。民間との競争に対抗するため試験負担軽減や内定早期化を求める声が強いが、職務に直結する法律・経済等をしっかり身に付けた者の確保の必要性を訴える意見もある(人事院 2022)³⁶⁾。

主要メディアは伝統層の官庁忌避をしばしば取り上げ、長時間労働、仕事の面白さの減少、政治の下働きによる責任の押しつけなどの理由を指摘する(嶋田 2020a)。こうした層に人気の高いコン

サルタント、シンクタンクや外資系企業が激務で知られていることからすれば、重要なのはワークライフバランスよりも働きに見合った自己成長・専門性の向上や仕事の満足度ではないかとの指摘もある³⁷⁾。研究者による本省職員意識調査では、職務満足度と業務量増大とは関連性がなく、Public Service Motivationが高い者も離職意思を有することが示され(北村編 2022:135-155)、官庁外に公共貢献意欲を満たせる場が多い米国型への接近がわかる³⁸⁾。実際、筆者の周囲でも、公共志向を持つ学生ほど、幅広いローテーションを要する官庁ではなく、CSRに関するメッセージ性が明確で自ら選んだ分野に特化できる企業を選ぶ傾向が目立つ³⁹⁾。

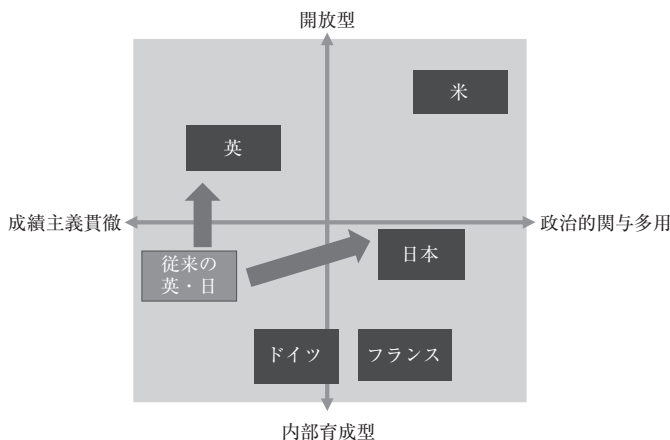
IV 主要国からの示唆

続いて、これまで参照されることが多かった米・英・独・仏4カ国における幹部官僚の登用につき、日本への示唆という観点から改めて概観してみたい。

主要国の幹部人事は、「内部育成型か開放型か」、「成績主義型か政治的関与型か」という2つの軸で分類できる(村松編著 2018;クールマン&ヴォルマン 2021;嶋田 2022)⁴⁰⁾(図7)。

独仏は戦前の日本が範とした「真のキャリアシステム」で、高学歴を要件とする特別の試験による選抜を行い、これに合格した者のみが幹部候補

図7 各国の任用システムの類型



出所：嶋田 (2023)

のプールである高級官僚群を形成する⁴¹⁾。初任ポストは課長補佐級で、競争率は高く、社会的にも最良の就職先の1つとみなされている(村松編著 2018)。両国の官僚には党派を超えた公益体现が期待されるが、幹部になると政治と行政の間を円滑に取り持つ役割もあり、大臣との相性が重要となる。ドイツでは所属政党を明らかにしている幹部も多く、大臣は信頼できなくなった事務次官や局長を理由を付さず更迭することもできるが⁴²⁾、最長3年にわたってそれまでの給与の7割程度を支払う必要がある(村松編著 2018)。

フランスでは幹部や側近への登用は大臣が自由にできるが、高級官僚群からの一時派遣であるため、ポスト終了後も所属身分には影響がない。政治家と官僚との融合度が高く、国の役割も大きい。ため、高級官僚群に所属する者は政・官・民を縦横に行き来する⁴³⁾。彼らの多くは週末や深夜も含めた長時間労働を厭わず、一般的な労働者や公務員の働き方からかけ離れている。一方、エリート支配に対する国民の反発は強まっており、高級官僚育成の象徴だった国立行政学院(ENA)は、2022年に特権性を薄めた国立公務学院(INSP)に移行している⁴⁴⁾。

官僚制への反感が強い米国では、政策立案は政治家と政治任用者が担う建前があり⁴⁵⁾、局長級以上のすべてと部課長級の1割程度が政治任用ポストである。労働市場の流動性が高く、各種シンクタンクも発達しているため、幹部は基本的に公務外から登用される⁴⁶⁾。職業公務員は公募制だが、計画的育成はなく、給与引上げも議会で阻止されて民間水準より相当低いため、恒常的に不人気である。1989年のヴォルカー報告はこうした状況を懸念し、有為の人材確保に向けて政治任用の範囲制限や職業公務員の処遇改善などを提言しているが(小池 2022)、実現の兆しはみえない⁴⁷⁾。

英国は、かつては日本に近い内部育成型で、有力大学の成績優秀者を惹きつけてきた。ファストストリーム試験合格者は、独仏のような特権的身分を得るわけではないが、若い頃から計画的に重要な職務経験を付与され、事務次官の多くはこの合格者だった。しかし、サッチャー政権から始まった制度改革の結果、1990年代以降は幹部級

まで大半のポストを公務内外から公募する開放型に転換した。一方で、政治的思惑が浸透しないよう成績主義を貫徹しており、外部選考委員会が客観的ポスト要件と応募者の能力・実績とのマッチングを行う⁴⁸⁾。この仕組みには、友人の助言を信頼する米国型とは正反対の発想(耳に痛い率直な助言(truth to power)を引き出すには、人事に情実を挟んではいけない)が反映されているよう(嶋田 2020a)。

近年のファストストリーム試験には、従来のジェネラリスト区分のほか、「人事」「社会調査」「プロジェクト設計運用」などの専門的区分が新設され、採用数も大幅に拡大された結果、オックスブリッジ出身者の割合は低落傾向にある(村松編著 2018)。スタッフ部門を中心に中途採用者が増え、執行分野に関しては民間出身者が幹部ポストに就く例も目立つ。一方、事務次官や政策形成部門では今も公務内や公的部門からの登用割合が高い(小田 2019; 嶋田 2022)。

公募が原則となったことで、職業公務員も自らのキャリアアップや昇給のための異動を繰り返すようになり、大臣が必要とする所掌業務への精通や組織体としての知識蓄積が阻害されているという批判もある(嶋田 2020a)。各ポストに必要な専門スキルは明示されるが、応募者側へのインセンティブが不十分なため、要件を満たす者を実際に得るのは難しい。また、近年は短期で成果を挙げたい大臣と官僚との軋轢が多々生じ⁴⁹⁾、超党派からなる下院特別委員会は、現実的制約を無視した命令を出す大臣側の行き過ぎにしばしば苦言を呈している(嶋田 2020a)。

これら4カ国の状況からは、有為の人材確保のためには、幹部官僚が政治との関係でどんな職責を担っているかを把握する必要があること、そうした職責が果たせる人材を公務に誘致するには、昇進の見通しや計画的育成、仕事自体の魅力や情実からの保護(独仏では更迭後の保障、英国では人事介入の遮断)等を提供する必要があること、一方で好待遇に反発する国民感情も無視できないことが浮かび上がる⁵⁰⁾。

V むすび——民主的統制と労働政策のはざままで

日本の幹部人事の現状は、「制度改革後も主たる職責は政治的調整のまま、供給源の中核は内部育成者、そこから誰を選ぶかに関する官邸の裁量が増大」と総括できる。

日本では、他国であれば「政」に属する領域、例えば利害関係者調整や個別議員への説明、政務三役の国会答弁の振り付けまでが官僚の職責である。公務員制度改革は首相の意向を浸透させ、トップダウンで各省縦割りを超えることを意図していたが、政治的領域の官僚丸投げという長年の慣行を見直すことはなかった。こうした政治的調整は現場知（職場内知識）の割合が高く、専門的知識やスキルも官邸の意向にそぐわない限りは軽視されるため、どれほど制度を整えても外部人材の登用には限界がある。幹部の役割が変化しない限り、人事管理についても、対人折衝・調整業務の適性がある人材を長期育成する従来型を維持せざるを得ない。その意味で、近年の採用試験応募者の量・質の変容は、「政」の領域の担い手不足、ひいてはマスメディアも指摘する通り、政策の劣化に直結する可能性が高い。

平成期改革には人材多様化などの謳い文句も散りばめられてはいたものの、改革の契機が官僚不祥事や天下り批判だったこともあり、実際の柱となったのは政治からの統制強化だった。そこには「優秀な人材はいくらでも公務に来る」「官僚はその気にさえなれば政治からのどんな命令でも実現できる」という暗黙の想定があったが、他国との比較やエージェンシー理論をめぐる近年の実証研究は、こうした想定が現実と乖離していたことを示している⁵¹。社会貢献意欲の強い人材は、政治的指示の下請けよりも自らの知見が尊重される職場を選ぶ。応募者数の減少や若手離職者の増加はその証左である。

生身の人間が対象である以上、民主的統制という理念の追求だけでは人事管理は行き詰まる。教科書的記述から乖離している政治の現実の下で、官僚がどんな役割を担い、どのように日々扱われ

ているのか直視する手順が欠かせない。他方、国民代表からなる国会が公務員制度を決定する仕組みである以上、純粋な労働政策としての最適化を求めるのも不毛である。職責に見合った大企業並みの給与水準、行政需要に応じた大幅な定員増などに対し、有権者の理解を得られる可能性は低い。

とすれば、職責を果たせる人材を労働市場で得るために、どんな誘因力であれば合意可能かを地道に考え抜くほかない。職責明示による政治的応答の限定、人事基準や政策決定過程の透明化、責任あるポストへの早期登用、公務外との往來の柔軟化や本人の意向に沿った能力開発の支援、政治的専横からの保護に向けた外部監視、成績不良以外の理由による更迭時の経済的保障などが数少ない選択肢となろう。

- 1) 勅任官のうち最上位の大臣や両院議長などは親任官と呼ばれた。官吏のほかには雇員や傭人という職員群もあり、地方公務員は吏員とされた。
- 2) 試験採用制の早期導入の理由の1つに、優秀な人材を囲い込むことで議会に対する行政の優位を確立する狙いがあった（人事院 2004）。
- 3) 本稿では、こうした純粋型の戦前や独仏と区別するため、戦後の運用を「いわゆるキャリアシステム」と表記する。
- 4) 政治から独立した人事委員会が公正性確保を担う。
- 5) 「職階制が実施されるまでの間の暫定措置」という名目で、任用・昇任については国公法の規定が人事院規則によって事実上置き換えられた。
- 6) 乖離の一例を挙げれば、国公法第56条は「採用候補者名簿による職員の任用は、当該採用候補者名簿に記載された者の中、採用すべき者1人につき、試験における高点順の志望者5人の中から、これを行うものとする」とショートリスト方式を規定しており、新卒一括採用が続いた中でも、この条文は2007年改正時まで残っていた。
- 7) 外務省のみ外務上級（1985年から外務Ⅰ種）という別試験を行い、人物試験の合格をもって採用決定とする方式を取っていたが、同試験は2001年にⅠ種試験に統合された。
- 8) 1987年には国鉄民営化に伴い、余剰人員の多くが各府省に中途採用されている。
- 9) マスメディアは再就職に関する人事院承認制から各大臣承認制への移行を事実上の天下り自由化とみて厳しく批判し、大学側は試験合格と採用との一層の乖離を懸念した。職員団体は能力等級制が給与に関する代償機能を損なうことを批判して国際労働機関（ILO）に提訴した（嶋田 2022）。
- 10) 同時に、再就職規制が事前規制から事後行為規制・当局幹旋禁止に移行した。
- 11) 第12条では「自律的労使関係制度を措置する」こと、すなわち人事院勧告制度の廃止と協約締結権の付与が規定された。
- 12) 同条3項の幹部候補育成課程の創設は2014年の国公法改正で実現した。
- 13) 改正前は、採用後の最初の官職（Ⅰ種は行政職俸給表（一）2級の係員、Ⅱ種・Ⅲ種は1級の係員）のみが示され（人事院

- 規則 8-18)、各試験で要求する能力への言及はなかった。
- 14) 代わりに導入された標準職務遂行能力は職制段階ごとの全ポスト共通の抽象的な表現であり、個別ポストにふさわしい能力実績を測る客観的指標とはなり難い。
 - 15) 自律的労使関係の措置(第12条)も棚上げされている。なお、国家戦略スタッフ等の創設(第5条1項)は特別職の新設(Ⅲ7参照)に反映され、定年の段階的引上げ(第10条3号)は2021年の国公法改正で実現した。
 - 16) 事務次官13名のほか、各省事務方トップとして次官連絡会議を構成する次長(内閣法制局、宮内庁)、長官(警察庁、金融庁、消費者庁、こども家庭庁)を含む。
 - 17) デジタル庁には事務次官級の業務を兼務するポストとしてデジタル監が置かれているが、これは特別職で、理工系の民間企業出身者が就いている。同庁からはデジタル審議官が次官連絡会議に出席している。
 - 18) 幹部人事一元管理導入直前の2013年秋には、私学出身者ゼロ、女性2名(うち阿南久消費者庁長官は公務外からの登用)だった。
 - 19) 業務の特殊性に鑑み、人事院、検察庁、会計検査院、警察庁は対象から除かれている(国公法第61条の8)。ただ、2020年の黒川検事長勤務延長案件にみられたように、これら適用除外部署にも官邸の影響力が事実上はあるとの指摘もある。
 - 20) 課程の具体的内容は総理大臣が示す基準に沿って各省で定めるが、中心は所管行政修得に向けた計画的配置などのOJTで、総合職に対する従来の人事慣行を文章化したものとなっている。
 - 21) 例えば、1981年に上級職採用以外で初めて大蔵省の局長(印刷局長)となった石井直一氏は、登用までの勤務の大半が主計局である。他方、初級採用ながら2020年に文部科学審議官(事務次官級)となった丸山洋司氏は、局をまたいで課長ポストを歴任した後、同省大臣官房審議官兼内閣府子ども・子育て本部審議官に昇任している。
 - 22) 総合職では合格しても内定に至らない者が7割近くに上るため、一般職試験採用者の中には総合職試験合格者も少なくない。
 - 23) この「選考採用」には、従来からI種採用相当と扱われてきた医系技官等も含まれる。なお、準課長(室長)級2850人ではそれぞれ63.4%、30.2%、6.4%となる。
 - 24) それ以外では、組織間人事交流、定年退職後の再任用、ポスト自体が廃止予定であるなど特別な事情がある場合の任期付採用(任期付職員法に基づく任用とは別物)、任期付研究員(1997年施行)、従来から選考採用されてきた技能・労務職や医療・福祉職がここに該当する。
 - 25) 公務部内では得られない高度の専門性を持つ人材を民間から採用した場合は、経験者採用試験合格者と同様の取り扱いができる(人事院規則1-24)。金融庁等では、民間に転職した者を総合職相当で改めて選考採用する出戻り例もみられる。
 - 26) 任期付職員にも成績主義が適用され、恣意的な不利益取り扱いが許されない点で他の職員と同じ身分保障の下にあるが、定年制の適用はない。
 - 27) 任期付職員は特定任期付職員とそれ以外に分かれる。前者は「高度の専門的な知識経験又は優れた識見を有する者」で、特別な俸給表が用意され、通常の職員の最高額(事務次官相当)を上限として特例的な俸給月額を定めることも可能である。後者は、必要な専門知識経験を有する職員の育成に相当の時間を要する場合や、それを有効に活用できる期間が限られる場合などが想定されており、通常と同じ俸給表が適用される。
 - 28) 2006年から経験者採用システムの形で実施されており、2012年に競争試験となった。なお、幹部供給とは趣旨を異にするが、不利を被ってきた層を対象とした政策的な選考採用(一般職高卒相当、職歴不問)として、再チャレンジ選考試験、中途採用者選考試験(就職氷河期世代)、障害者選考採用試験なども期間を区切って行われている。
 - 29) 職務内容は「政策の企画及び立案又は調査及び研究に関する事務をその職務とする官職であって、民間企業における実務の経験その他これに類する経験を活用することができるもの」とされ、求める人材として「大学卒業後、民間企業、官公庁、国際機関等において、正社員……として従事した職務経験が……通算2年以上となる者であって……体得した効率的かつ機動的な業務遂行の手法その他の知識及び能力を有するもの」「困難な課題を解決できる論理的な思考力、判断力、表現力その他総合的な能力を有する者」「適切かつ効果的に対人折衝・調整を行うことのできる能力を有する者」等が列挙され(2023年度受験案内)、ジェネラリストの人材への期待がうかがえる。
 - 30) 2003年以降のⅢ種試験申込者の減少は、国立大学等の法人化、郵政民営化等による採用枠激減の影響が大きい。
 - 31) 一部で誤解もあるが、採用された試験の種類が総合職や専門職であっても、特別職(防衛職等)に属さない者はすべて国公法上の「一般職」に属する。
 - 32) 特別職のうち裁判所、国会、防衛省の各職員には個別法で成績主義や平等原則が適用されるが、それら以外にこうした原則は課されない。
 - 33) 「特別職だから成績主義の枠外なのは当然」と機械的に割り切る研究者もいるが、例えば内閣法制局が法令の合憲性をはじめ論理的整合性の観点から政治的介入に対するゲートキーパーの機能を果たしてきたことからすれば、その長官を自由任用とすることには更なる議論が必要であろう。なお、特別職の中には、人事官(人事院)や検査官(会計検査院)、公正取引委員会委員など、国会同意を要するポストもある。
 - 34) ただし、首相補佐官、大臣補佐官は政治家や民間出身者が中心である。
 - 35) 東大出身者に象徴される伝統的応募者層と国民全体との乖離をどう考えるかについてはさまざまな議論があろう。社会的多様性を公務員構成に反映させる方が代表性確保の観点から望ましいという見方がある一方で、政策選好でみると官僚は自らの属性よりも「一般の人」に近く、むしろ政治家から遠いことを示す調査結果もある(北村編2022:25-47)。
 - 36) 人事院は、こうした各省要望に応じ、試験時期の早期化と併せ、①試験負担の軽減(出題数削減、文学部等出身者を想定した専門科目の拡大)、②早期受験の可能化(教養区分は学部2年、院卒者試験は院1年から)、③第二新卒者等の確保に向けた合格名簿有効期間の長期化などの検討を進めている(人事院2022.2022年8月8日給与勧告時報告)。
 - 37) 人事院(2023)、磯山友幸「なぜ東大トップ層は「国家公務員」から「外資コンサル」に流れたのか」<https://president.jp/articles/-/69172>(2023年6月3日最終閲覧)他。
 - 38) 政策案を外注する府省も増えている。
 - 39) 例年、総合職採用者の4割程度が企業でも内定を得ている(人事院2022)。
 - 40) 開放型か否かは「入口」の違いによる分類だが、公務外に転職する「出口」に関しては、米国では退職後の行為規制、英独仏では一定期間内に関係企業に再就職する場合の事前審査・承認要件が存在し、現在の日本は米国型である。
 - 41) ドイツでは公務外からの幹部登用も可能だが、その場合は高級官僚群の要件を充足する能力実績を有しているかの審査が行われる。
 - 42) 登用は成績主義に基づく必要がある。
 - 43) 政財界トップの75%がENA出身というデータもある(村松編著2018)。
 - 44) 奨学金制度を充実させて幅広い層からの人材発掘を図る。

- ENA 卒業時に所属職員群を成績順に選べる慣行を見直し、特に威信の高い財務監察官群等には最初から入れないようにする等の改革点が挙げられている(嶋田 2022)が、実効性にはさまざまな見方がある。
- 45) 政治任用者の多くは数年で交代するため、実際には職業公務員が政策立案に相当関与しており、日本とは逆方向ながら政官融合の実態もある。
- 46) ただし、軍や外交官の高位ポストは職業公務員からの任用も多い。
- 47) 実際には、米国でも職業公務員の平均在職年数は10年を超え、若年層を除けば流動性は高くない。管理職に広く人材を登用するために1978年からSES(上級管理職)制度が設けられたが、機関間移動は今も11%程度である(村松編著 2018)。
- 48) キャメロン政権下で、事務次官人事に大臣が関与できるようにする改革案が提示されたが、人事委員会や下院特別委員会等が反対し、大臣ではなく首相が複数候補の中から選ぶ形で決着した(嶋田 2020a)。
- 49) 2020年、内務大臣の部下いじめに抗議して事務次官が辞任し、2023年には度重なるパワハラに対する職員からの告発を受けた法相が辞任した。
- 50) 女性の登用をみると、英米独仏4カ国とも本省課長級以上に占める女性割合は1980年代までは数%にとどまっていたが、数値目標計画の設定等の取り組みの結果、現在はいずれも30%を超えている(嶋田 2023)。早期に目標が達成された理由として、日本ほど採用年次が重視されないことが推測されるが、詳細は今後の研究課題である。
- 51) 2000年代以降の官僚制理論として、①人的資源論を踏まえて統制と能力発揮との相反を指摘するもの(Gailmard and Patty 2007; McCarty 2004)、②短期的私益の追求という前提を問い直し、公益の実現に向けて官僚の自律性尊重の有効性を示すもの(Carpenter and Krause 2012; Spence 2003)、③官僚の専門知や情報仕分け力の有限性を示し、資源制約下での政治的要求の実現可能性を問うもの(Krause and Meier 2003; Workman, Jones and Jochim 2010)などのほか(嶋田 2020c)、④NPMに代えて官僚の主体的役割を重視する欧州型改革モデルを提示する動きもある(ポリット&ブカールト 2022)。特に③の視点からは、特定要求への応答を重視すればより重要性の高い業務に抜けが生じ、要求が強い圧力となれば結果の改竄が生ずることが指摘され、定員規制の一方で政治的要求への応答を絶対視してきた日本にも当てはまる面がある。

参考文献

小田勇樹 (2019)『国家公務員の中途採用——日英韓の人的資源管理システム』慶應義塾大学出版会。

金井利之 (2006)「戦後日本の公務員制度における職階制——制度に埋め込まれた(反)調整原理」『公共政策研究』第6号, pp. 64-80。

北村亘編 (2022)『現代官僚制の解剖——意識調査から見た省庁再編20年後の行政』有斐閣。

クールマン, サビーネ, ヘルムート・ヴォルマン/縣公一郎・久瀬良子・岡本三彦・宇野二郎訳 (2021)『比較行政学入門——ヨーロッパ行政改革の動向』成文堂。

小池洋次 (2022)『アメリカの政治任用制度——国際公共システムとしての再評価』東洋経済新報社。

嶋田博子 (2020a)「政治主導下の官僚の中立性——言説の変遷

と役割担保の条件』慈学社出版。

—— (2020b)「国家公務員における人材確保の現状と課題——職場としての魅力の再構築に向けて」立命館大学『政策科学』27巻3号, pp. 49-72。

—— (2020c)「米国家官僚制理論から日本への示唆(1)(2)」『人事院月報』852号, pp. 30-36; 853号, pp. 29-35。

—— (2021)「日・英・米人事行政機関の生存戦略——「名声による自律性」か「敵を作らぬ中立性」か」立命館大学『政策科学』28巻3号, pp. 139-171。

—— (2022)『職業としての官僚』岩波書店。

—— (2023)「家臣型・当局一任・無定量の日本型は持続可能か」『中央公論』137巻5号, pp. 58-65。

人事院 (2004)「政治任用～主要国における実態」『平成15年度年次報告書』。

—— (2017)『平成28年度年次報告書』。

—— (2021～2023)『令和2年度～4年度年次報告書』。

濱口桂一郎 (2020)「職階制——ジョブ型公務員制度の挑戦と挫折」『季刊労働法』268号, pp. 177-191。

ポリット, C., G. ブカールト (縣公一郎・稲継裕昭監訳) (2022)『行政改革の国際比較——NPMを超えて』ミネルヴァ書房。

村松岐夫編著 (2012)『最新 公務員制度改革』学陽書房。

—— (2018)『公務員人事改革——最新 米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房。

吉田耕三・尾西雅博編 (2023)『逐条国家公務員法(第2次全訂版)』学陽書房。

Carpenter, D. and George Krause (2012) "Reputation and Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 1, pp. 26-32.

Gailmard, Sean and John Patty (2007) "Slackers and Zealots: Civil Service, Policy Discretion, and Bureaucratic Expertise," *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 4, pp. 873-889.

Krause, George and Kenneth Meier (eds.) (2003) *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*. Michigan UP.

McCarty, Nolan (2004) "The Appointments Dilemma," *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 3, pp. 413-428.

Nonaka, Naoto (2020) "Untying the Knot of Japan's Bureaucratic and Diet Dysfunction," Feb. 20. <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00539/> (accessed 12 August, 2023).

Spence, David (2003) "The Benefits of Agency Policy-making: Perspectives from Positive Theory," In George A. Krause and Kenneth J. Meier (eds.) *Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy*, University of Michigan Press.

Workman, Samuel, Bryan Jones and Ashley Jochim (2010) "Policymaking, Bureaucratic Discretion and Overhead Democracy," In Robert F. Durant (ed.) *Oxford Handbook of American Bureaucracy*, Oxford University Press.

しまだ・ひろこ 京都大学公共政策大学院教授。著者に『職業としての官僚』(岩波書店, 2022年)。行政学、人事政策専攻。