

北村亘編『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、2022年)

嶋 田 博 子

本書は、官僚たちが何を考え、何をめざしているのかに関し、2019年に実施した官僚

の大規模意識調査を通じ、「巷にあふれている論評」に代わってデータに基づく科学的議論を行おうとする意欲作である。

官僚の意識調査としては、村松岐夫代表による1976－77年、1985－87年、2001年の3回にわたる行政エリート調査が知られる。その後、2001年の省庁再編に「魂を入れる」と謳って始められた公務員制度改革は、2014年の国家公務員法改正で決着したが、決め手となったのは「官僚制の省益追求が国益を損ねている」という病理診断、「政権が一元的に官僚制を統制すれば、機動的・効率的で国民本位の行政が実現する」という処方箋だった。この大手術を経た実態の分析は20年間待ち望まれており、本書が日本官僚制に関する今後の必読文献となるのは間違いない。

村松代表らの行政エリート調査は、経企庁、大蔵省、厚生省、農水省、通産省、労働省、建設省、自治省の8省庁の局長以上の全員と課長クラスの一部を対象に面接員によるインタビュー方式で行われ、近接時期に国会議員と団体の調査も実施されている。今回は、財務省、総務省、経産省、国交省、厚労省、文科省の6省の本省課長補佐級以上の全職員を対象にオンライン方式で行われ、議員や団体調査は実施されていない。

今回、対象者1412名のうち何らかの形で回答した者は203名で、本書ではこれに基づき多様な切り口から官僚制をめぐる分析が展開される。第1章（北村亘・小林悠太）は、2000年代の統治機構改革の概要や政府の業務量・予算定員の変化など、調査の文脈を説明する。第2章（曾我謙悟）は官僚・政治家・有権者の政策選好の距離を通じて政治体制における三者の関係を分析し、第3章（伊藤正次）は官邸主導に対する官僚の認識を定性的な研究も交えて考察する。

続く3つの章は政策実施に焦点を当てる。第4章（本田哲也）は政策の実施主体に関する官僚の選好とその規定要因を探り、第5章（砂原庸介）は機械による代替を嫌う意識がIT活用を妨げる効果を論じる。第6章（北村）は地方自治に対する官僚の認識を現所属と採用省庁別・職位別に比較する。

第7章以降は働き方や日常を扱う。第7章（柳至）はPublic Service Motivation（PSM）や職場満足度を高める要因を分析する。第8章（小林）は「幹部」の組織ヴィジョンへの不満を官僚の政策選好から説明し、第9章（青木栄一）は、Work Life Balance（WLB）を規定する要因を業務から読書や会食にまで広げて分析する。

終章では、ここまでの分析を基にした2020年代の官僚像を「首相官邸主導が確立した中での従来の活動型官僚を維持しようとして関係者との利害調整にも配慮しているが、そもそも業務量も増大し、業務内容の高度化や複雑化も進行している中で新たなモデルに転換できていない」と描く。さらに、暗中模索からの脱出の手掛りとして、大幅な増員や給与引上げは望めない状況を前提に、社会的課題の解決案の作成や実施でのやりがいや面白さをいかにして刺激するかが改革での次の課題とする。

数多くの興味深い分析が展開されているが、今回調査なしには説得力を持ち得なかった分析として、まず第2章の「政策選好で見る官僚・官僚・有権者の関係」がある。Principal-Agentの枠組において、有権者は政治家に対し選挙という統制手段を持つが、

官僚に対しては持たない。このため、政治家による官僚への統制強化が有権者の委任に応えることになるというのが教科書的な見立てであり、公務員制度改革で目指された方向でもあった。しかし、日本では「有権者と政治家の距離が遠い」ことが東大谷口研・朝日調査で示され、委任の連鎖は早々に切断されている（谷口将紀2020『現代日本の代表制民主政治』）。

同章では、今回調査をこれに重ねて三者の関係の把握が試みられる。強い国家への警戒・忌避、社会的保守性の2つの因子で捉えられた政策選好からみると「有権者と官僚の距離は必ずしも遠くない」。官僚の選好は、出身地域、学歴、職業など彼ら自身の属性とは異なる人々の政策選好にむしろ近い。公務員は全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではない（憲法第15条2項）という規範に照らせば、政治家が「一般の人」から遠い状況下では政と官との乖離は望ましいとも評価できよう。

第5章では、政府のデジタル化の遅れの原因として、外部組織との調整と並び、効率性と対立する公平性等の価値の重視が示される。手続き的正義の重視がIT化を遅らせる可能性は先行研究でも指摘されているが、日本の遅れが主要国で突出しているのはなぜか。迅速な対策に向けて、人々の政府不信や利用可能な資源等の国際比較を含めたさらなる検証が期待される。

第7章では、新たに加わったPSMと職務満足度を用いた分析が関心を惹く。PSMが高い人ほど公務での満足度も高いように思われ、実際に儒教アジア圏では相関が強いが、米国では弱いという先行研究がある。今回、日本ではほとんど相関がなく、PSMと離職意思との相関もないことが明らかにされ、公務の社会的威信や人気が低く公共貢献意欲を満たす場が官庁外に多い米国型への接近がわかる。また、業務量は、PSMとも職務満足度とも関係がない。ボトムアップの時代には多忙な部署ほど仕事が面白いのは常識だったが、官邸主導下の今も業務多忙が満足度を損ねていないのは意外な結果で、量的負担が大きい課長補佐級のデータの少なさが惜まれる。

職務満足度は、給与や退職後の処遇等ともほとんど関係しないが、昇進管理の適切さや上司との人間関係との相関は強い。ここだけ読めば「管理職のマネジメント能力向上」という提言に飛びつきたくなるが、幹部官僚・管理職も政治的要求の下で他律的に働かざるを得ない官庁固有の構造も指摘される。この構造を放置して管理能力要求だけ強めれば、管理職をさらに疲弊させ、その姿を目の当たりにする部下にとっても職場の魅力が低下するという帰結が透けて見える。

第9章は、WLBを仕事と私生活の適正配分とみる人も多い中、業務そのものの質や人間としての成長欲に注目し、ライフの中核である仕事を通じた報い方の重要性を示唆する。「人事評価による昇進管理の公正性があるほどWLBが低くなる」との結果は、欧米と異なり各人の職掌範囲が不明確である人事慣行が影響しているよう。

本書が今後の研究や実務に与える有益な示唆は他にも計り知れないが、いくつか課題も残る。回答率や調査対象者との距離、過去調査との連続性や設問の納得性、データと結論の関連づけ、選好以外の要因の考察などである。

第1に、回答率は14.4%、特に課長補佐級の回答は28名にとどまり、省庁別・職制段階別分析の狙いが十分達成できていない。理由として警戒感と負担感が推測されているが、先行研究やピアレビューを踏まえた学術調査がなぜ信頼されないのか、謙虚に振り返る必要がある。情報公開法（2001）や政策評価法（2002）の施行前に行われた過去調査と違い、今回は民主的統制には日常的にysteているとの認識が官僚側にあったかもしれない。対象者からは「もっと国家のあり方について研究しろ」という叱咤も少なくなかったというが、これだけ費用をかける必要性・効率性・有効性の説明が十分だったか。官僚側の「答えがよい」、例えば日頃の問題意識や処方箋への期待にも耳を傾けることが今後の調査協力の鍵となろう。

第2に、過去調査では国土型官僚から調整型への変化、吏員型の登場が示されており、今回も「何型官僚が表れたか」という分析を期待した読者が多かっただろう。しかし、政治・社会との関係や中立性などに関する従来の質問は調査票にない。関係者への事前確認段階で機微とされた問いは削除したそうだが、過度の自粛は“街灯の下で落とし物を探す”分析になりかねない。一方、PSMから読書時間まで新規項目を幅広く盛り込みつつ質問総数は圧縮したため、質問票だけでは趣旨が直感的に伝わらず、調査対象者に困惑もあったと聞く。

第3に、各章「おわりに」や終章には、今回のデータがなくとも書けたとの印象を与える記述がある。記述の背後には各執筆者が蓄積してきた観察の存在が推測されるが、科学的論拠との関連が明示されなければ唐突感が残る。「幹部」と「幹部官僚」（第8章）、「政治任用」と「各省人事に対する官邸介入」（第3章）など、質問の文言と解釈のズレも気になる。他方、データのみによる推論にも別の問題があり、例えば「留学経験を有すると地方自治体の理解を重視しない」（第4章）とあるが、各省実態を観察すれば逆因果関係の把握は容易だっただろう。

第4に、「官僚の選好がこの帰結をもたらした」と言うには、法令的羈束や資源の制約など他の要因は無視できる程度だったかの検証も要する。比較的自由に判断できる政治家や有権者と異なり、組織人たる官僚は法令に従って行動する。設置法で各省固有の任務が定められている以上、官僚制が「一枚岩ではない」のは調査を待つまでもない。また、実施責任を担う者は「この条件下で何が可能／必要か」をまず考えるので、「重要である」との回答は現状認識であって、「重視されるべき／望ましい」という価値判断と同義ではない。

冒頭の「なぜ日本の官僚は無定限、無定量の業務をこなしているのか」という問いには、合理的な行動理由・利得があるはずとの想定があろう。しかし、長期契約下では、条件が急変しても逃げ場はないという諦念が支配する。装丁は官僚制のレッドテープを表しているとのことだが、むしろ専門知に基づく官僚制の行動を縛る諸制約の象徴のようにも見えてくる。

優れた医師は、数値を見ると同時に患者の信頼を得て生身の体に触れ、病理に迫る。大規模意識調査の難しさを承知しつつ解剖に取り組まれた執筆陣に心より敬意を表する

とともに、官僚制の治癒に向けて、次世代研究者への橋渡しも期待する。