

公共政策大学院教育と 公務員制度改革の関わり

京都大学公共政策大学院教授

秋月 謙吾

「なぜ京大でも公共政策大学院を始めようとしたのですか？」学生を含めて、何度か質問された。答えはいろいろありうるが、分かりやすくいえば、「行けると思った」からである。時系列的には前後するが、三つの挿話を紹介しよう。

十一年以上前、旧知のキルギス共和国内務省の若手官僚が来日したとき、呼び出されて東京の焼鳥屋で飲んだことがある。彼は今度通信制でMPAを取れるので出世への道が開ける、といったようなことを私に言った。「ん？MPA？」思わず問い直すと、少しあきれたように、「やだなあ、Master of Public Administration(行政学修士)ですよ」砂肝を齧りながら彼は笑った。

二年前、オーストラリア国立大学の経済行

政大学院長、アンドリ

ュー・マッキンタイア

教授をキャンベラに
たずねた。「政府組織

も、将来の幹部を目指

す公務員たちも、修士

の訓練を求めている。

世界中のどの分野の

大学でも、とくに社会科学においてはそうだ

が、はつきりとした傾向が見られる。成長市

場は修士レベルだ。学部と博士は当然だめだ

ね。」いたずらっぽくこの比較政治学の大家は、

あたかも企業経営者のように断言した。

数年前、人事院の会議室にて、各省（会計

検査院、公正取引委員会含む）の採用担当者

と大学関係者の懇談会が開催されたときのこ

と。彼らはロースクールに警戒感をもっては

いたが、公共政策大学院に対しては無関心か、

せいぜいお手並み拝見といった風情であった。

しかし、「では、今の状態で新卒採用や若手養

成がうまくいっているのか？」という問いが

なげかけられると、彼らは一様に押し黙った。

会議が進むにつれ、冷ややかな無関心から漠

然とした期待感へと雰囲気が変わっていくの

を感じた。

第一はユーザー、第二はアカデミズムとい

う供給サイド、第三は採用する側の政府組織

というそれぞれの事情を伝えている。もちろ

ん、数年前に公共政策大学院のプロジェクト

を立ち上げたときにそれがはつきりわかって

いたわけではないが、行けそうかなという手

ごたえは、今では確信になっている。

＜高学歴化の波＞

先進国であれ途上国であれ、公務員の高学

歴化が政治経済のグローバル化にともなう行

政の複雑・高度化に伴って着実に進展してき

ている。日本はその波に覆われる最後の国の

一つであるのかもしれない。また、官民や国

境を越えた人材の流動性が高まるなかで、能

力証明のラベルとしての「学位」により大き

な意味が与えられるようにもなりつつある。

とりわけ国際機関においては学位の意味はき

わめて重要である。さらに、社会全体が豊か

になるにつれて、かつて中学や高校卒を対象

としてきたマニユアル的・反復的な作業に従

事する公務員の職にも大学卒業者が押し寄せ

るようになり、結果として幹部コースの公務

員の学歴を押し上げていく傾向も見られる。

なお、日本において、すでに高学歴化済み

の公務員たちがいる。技官である。かつて（戦後まもなく建設省が設置された時点でも）これは必ずしもりっぱな大学出の仕事とはみなされなかった。しかし、それが徐々に大学学部卒、修士修了、そしてそれ以上へと変化していく。それは、建設省の技官たちと、旧帝大工学部土木系の教授たちがたくみに連携して試験と採用をその方向にもっていったからだといえる。もちろん、高学歴化は技官たちのあり方を大きく変え、それは常に望ましい結果を生むとは限らない。旧運輸省の技官たちの座談会を読んでいると面白い記述が見つかった。港湾畑の連中は、かつては港湾の設計を自らやるだけではなく、そのための調査として、実際にポンベを担いで潜っていたそうだ。それが図面も引かず、企画や発注や進行管理だけをする姿に変貌したという、後輩たちへの苦言である。これは単なるノスタルジーとして片付けられない重要な問題を含んでいる。

〈公務員制度改革の背景〉

公務員制度改革も、また公務員の試験や採用の制度も、今はげしく変化しようとしている。ただ、解散総選挙や次期政権の形態などの大きな不確定要素のためその動向は予断を

許さない。公務員試験の研究会のメンバーである私の同僚も、どこまでできるのか、わからないままでとりあえず議論だけ進めるのは難しい、とこぼしている。

公務員制度改革の議論をわかりにくくしているのは不透明な政治状況だけではない。一つの要因は、改革とは本来改革の対象をよりよくすることなのだが、論者の中に（意識するかしないかは別として）日本の中央政府における官僚制を相対的に弱体化させることをもってよしとする人たちがいることである。そうした人たちの多くは、アメリカ流の政官関係、すなわち大量の政治任命人事をテコに、政治が行政をコントロールする民主主義的なやり方を範とすべきであると考えている。また、こうした考えの前提には、投票によって選ばれる政治家たちと、試験・資格・学



位・実務経験などで選ばれる官僚たちという現代民主政における二つのエリート群の力関係を、基本的にはゼロサムの関係、つまりどちらかが勝てばもう一方が負ける関係だとする見方がある。（それは常に過りとはいえないが、たいていの場合間違っている。）

しかしながら、労働市場全体を通じての流動性の高まりに、公務員だけ例外であることはありえないのも、また間違いがない。かつてキャリア採用は東大法学部卒業生たち（いいかえれば、採用の三年ほど前に国家公務員もいかな、と思っていた高校生たち）によってほとんどを占められていた。彼らはエリートとして優遇され、局長・次官レースを演じ、退職後の面倒を含めた競争と報償のシステムのもとで二十二歳のときに選択した省庁に忠勤する。こうしたイメージがすでに少しずつ崩れてきているのは誰でもわかることである。天下り批判は厳しさをますばかりだし、税金を使って海外留学した官僚たちが帰国後すぐに「脱藩」するのを英雄視する論調もある。なにより、東大があっけなく法学部定員を大幅に削減し、そのかわりに大きなロースクールと公共政策大学院を作ってしまったのである。



＜アメリカモデルの問題点＞

周知のように、アメリカの連邦公務員システムには自国の研究者を中心に批判が絶えない。「回転ドア (Revolving door)」あるいは「見知らぬ者たちの政府 (Government of strangers)」といった言葉は、入れ替わりが激しすぎて政府全体はおろか省庁単位でも一体感を欠き、私益と公益を混同してはばからない政府の姿をネガティブにとらえている。しかし、隣の芝生とはよくいったもの、以前新聞で、「回転ドア」を一〇〇パーセント肯定的な意味で使っている論稿を政治家が寄せているのを読んだことがある。

経済のアメリカモデルへの懐疑は急速に広まっているようだが、政治行政についてはまだ信頼があるのかもしれない。

アメリカモデルに対するもつとも痛烈な表現は、共和党の政治家の中で私がもつとも尊敬する一人であるエリオット・リチャードソン (1920-1999) が発している。

「首都ワシントンは、要するにコッカースパニエルの都市 (a city of cocker spaniels) である。ここは、きちんと権力を行使することなどよりも、愛玩されることにはるかに強い関心をもつ矮小な人々が住みつくところだ。コッカースパニエルの人種はとにかく可愛がられることを至上のよろこびにするだけに、こうした連中にとって疎外されたり無視されたりすることは何よりも辛いのである」¹⁾

フランクファーター連邦最高裁判事付調査官を皮切りに、マサチューセッツ州副知事、同州司法長官、国務副長官や駐英大使などの要職を渡り歩き、国連海洋法条約をまとめきって公職を引退した彼は、そのキャリアにおいて連邦政府の長官職をアメリカ史上ただ一人、四つ (厚生・国防・司法・商務) もつとめた重鎮である。超エリートという言葉だけに、なかなか実感がこもっている。なおリチャードソンはウォーターゲート事件のさなか、リチャード・ニクソン大統領の独立検察官解任要求を拒んだために司法長官職を追われている。そういえば、大統領のペットはたしか「チ

エッカーズ」という名のコッカースパニエルだった。大統領にまわりつき、大統領の側近のご機嫌をとろうとする者たちを、彼の愛犬に見立てたのかもしれない。

「回転ドア」なら風通しのよさ、とプラスに解釈することもできるが、「尻尾を振るだけの愛玩犬」ではそうもいかない。日本がアメリカモデルをそのまま採用することはないであろうが、その方向に舵をきることでは生じるかもしれない代価を、リチャードソンは生々しく教えてくれていると思う。

＜公共政策大学院の役割＞

出身大学も学部も限定された霞ヶ関という名の村社会で、終身雇用を前提として天下りなどの報償システムを完備し、入省した役所にのみ忠節をつくす、という体制を維持することはできないし、するべきでもない。程度の差やタイミングの差はあれど、もう少し流動的で短期的でドライな、「見知らぬものの政府」化は進展するだろう。

ただし、アメリカ型の公務員制度を理想化しない筆者は、それが公務員の「コッカースパニエル化」につながらないよう望んでいる。公共政策大学院の意義の一つがここにある。国家公務員を志望する学生にとって、あるい

は国家公務員として中央省庁から派遣された学生にとって、公共政策大学院における教育とは、要するにそうした「見知らぬものの政府」化の中でも気概を持って生き抜いていくための訓練であると筆者は考えている。そのための知識であり、スキルである。学位も、意外に役立つかもしれない。研究者や実務家教員とのネットワークも重要だろう。公共政策大学院がもし順調に根づいた場合、公共的なシンクタンクとしての役目を負いつつ、何らかの事情で暫し行政の一線を退かなければならなくなった人々に一種のシェルターを提供することになるかもしれない。

一番確実で、しかも重要なことは、公共政策大学院という、「国家公務員養成機関」ではなく、したがって多様なバックグラウンドや志望をもつ学生が同居する場において、おたがいの交流と切磋琢磨によってもたらされる何かが、諸君を高め、将来にわたって諸君を支えるであろうということである。学生諸君がそれに同意してくれるとすれば、公共政策大学院はすでに相当な成功を収めていると見ていいことになると思う。

i: Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*, Brookings, 1977.

ii: Hedrick Smith 'Life Inside the Beltway: the Folkways of Washington' Fordor's Washington, 91, p.29.

秋月 謙吾

あきづき けんご



1962 年兵庫県生まれ。1984 年京都大学法学部助手。同助教授をへて、2000 年から法学部教授。2004 年から設置準備作業にかかわった公共政策大学院教授に 2006 年配置換え。現在

に至る。主著『行政・地方自治』（東京大学出版会）『変化をどう説明するか・地方自治編』（木鐸社）[共編] 日本政治学会理事 日本行政学会理事