

## 日本の官僚

官僚とは国家公務員のうち一定以上のポストにある者、つまり公務員のエリートのことです。内閣を支える裏方の仕事を行ないます。なかでも、中央官庁の重要ポストに就いているキャリア官僚は約1万5000人いて、それらの人々が中心となり日本の中核を担っています。

一般的には国家公務員の中でも、国家公務員総合職試験で採用され、国の施策にかかわり、国会への対応、公務員の人事、出先機関や外郭団体等への指導・監督などが任務です。

中央官庁の最高責任者である国務大臣、副大臣、大臣財務官などは上級公務員と言われるものの、国会議員であるため官僚には当たりません。官僚の最高位と言えは事務次官ということになります。

官僚制とは、分業・階層化された組織、上意下達の指揮系統、資格や専門性による採用などを特徴とする制度

- 日本の官僚制は、人事について慣行的に運用されており、外部から影響を受けにくい
- 日本の省庁における政策立案は政策調整と並行され、調整と合意形成が同時に行われる
- 日本の官僚は、政治に深く浸透しており政治的に問題視されることがある

## 僚になる方法

人事院が実施する国家公務員採用試験(Ⅰ種～Ⅲ種)を受験し、合格すれば官僚になれます。受験資格は学歴にかかわらず誰にでもあります。このなかでも国家公務員Ⅰ種採用試験は超難関とされており、これに合格して中央官庁に採用された者が「キャリア官僚」と呼ばれます。採用されたキャリア官僚は、本省勤務、海外留学や地方勤務、他省庁への出向などを経て、ほぼ全員が課長まで昇進することを約束されることとなります。

## 官僚の仕事

官僚の主な仕事は、法律案・国会答弁の原稿作成、及び行政府が進める政策の遂行です。

法律を設定するのは国会ですが、立案など実務に関しては官僚の仕事です。各官庁の文書課長や各局の総務課長、審議官などを中心に作成を行ないます。

## 予算案の作成

国の予算はまず、内閣府の経済財政諮問会議で基本方針が立てられ、各省庁の予算の細部は財務省主計局が審査し、国会の議決を得るという流れとなります。国家公務員の人事は、各省庁の事務次官以下、大臣官房の官房長、秘書課長などが行ない、キャリア官僚の人事や天下り先の確保も担います。

重要案件の指揮・監督・許認可を行ないます。

## 制作の企画・施策

法案、予算、監督・指揮・許認可の制作の企画・施策を主要な仕事と各省庁との調整役も重要な任務です。

政治家と官僚との関係性としては、官僚は公務員であり、政治に関する高い専門知識を活かして実務的なことを行ないます。一方、政治家は表立って政策を国民に披露し、政策を吟味したうえで実行するのが役割です。

内閣においては、総理大臣が代わるごとに人員変更をすることになるので、実質的・継続的な仕事は、官僚によってなされることとなります。政治家と同じ職域にありながら、政治家と比べて安定した仕事と言えるでしょう。

官僚の適性としては、まず必須なのが日本を支えるのだという使命感を持っていること。

これは政治家にももちろん言えることです。

我やこだわりが強すぎず、バランス感覚や冷静さをかね備えていることも重要な資質です。

- 官僚制とは、分業・階層化が進められ、資格や専門性によって採用され、上意下達の明確な指揮系統がある組織
- 官僚制についてパーキーンソンは、官僚制を維持することが目的となり、無駄な仕事が増大する非効率な形態だと批判
- 日本の官僚制についてジョンソンは、「規制志向型国家」とであると指摘し、政府が国家の成長を主導する仕組みになっていることを指摘

## 政策立案

- **所轄の部局の責任者**が省庁幹部へ政策のアイデアを伝える
- 場合によっては、**族議員や大臣**にもこの段階で伝えられる
- 省内での合意形成のための**会議(合議)**が行われ、意見の調整ができれば立案に入る
- 政策について関連部局や関係課、他の省庁の関連部局、与党の関連議員などと会議や説明を通じて合意形成していく

- ・ **政策立案と政策についての合意形成が同時に進められ、調整されながら立案される**

日本の省庁は外部に**多様なネットワーク**を持っている。

- ・ 特殊法人(政府系金融機関や財団法人、社団法人などの公益法人、政府に由来する企業など)
- ・ 省庁の働きかけで作られた業界団体

などが代表的です。

これらの団体、法人への官僚の天下りは一時的かなり問題視されました。

それは、官僚はある時期からポストが絞られていき、トップの事務次官などは同期に1人以下になるからです。つまり、**それ以外の官僚は定年前に辞めなければならず、その場合の受け皿が外部団体になっているのです。**

日本の官僚制は、深く外部団体と結びついた制度です。

そして外部団体の存在は、官僚の天下り先や政府の業務の外部化以外にも意義があります。

それが、**業界の利益**を省庁がくみ上げることができるという点です。

省庁と外部団体の関係は、単なる上下関係というわけではありません。省庁の仕事をサポートする見返りに、業界の利益を省庁がくみ取ることを期待します。そのため、省庁と外部団体の関係は、**外部団体を通じた業界利益の反映**という側面もあるのです。

本来民間の利益は政治家を通じて政治に反映されるものですが、日本の官僚制には外部団体との協力関係を通して民意が反映される側面があるのです。民主主義の原則から考えると問題があります。

日本の官僚制の特徴として、

**「官僚が政治家に対して、勉強会を開いたり『ご説明』に回ったりする」**

**「省庁と利害が結びついた『族議員』が存在する」**

といったものもあります。

つまり、官僚と政治家が深く関係しているのです。

官僚は専門的領域で仕事を行うため、しばしば政治家よりも政治に関する知識を深く持つことになります。

族議員とは、特定の業界の利益を代弁し政治に反映させる政治家のことです。

「農林族」「郵政族」「道路族」などと言われます。

族議員は省庁の政策決定に影響を及ぼしていると言われますが、一方で官僚が族議員を育てている側面もあります。

前述したように、官僚は政策立案・決定の過程で関連する省の内外に合意形成を取りに行きますが、その時に政治家にも説明に行くことが多いです。

これは自民党支配の中で形成された慣習で、**官僚が自民党本部に早朝に行き、そこで政治家に対して政策について説明する**、といったことが日常的に行われています。

特に官僚側が「この議員は族議員として協力相手になりそうだ」と思えば、繰り返し説明に行き、人間関係を作り、族議員として育成していきます。

その結果、省庁の利益を代弁する議員が生まれるのです。

こうして、官僚は族議員を使って間接的に政治に影響力を持つことができるというわけです。

その結果、「業界団体-その業界を監督する省庁-その業界と結びついた族議員」という利害を一致させたネットワークが作られ、それが批判の対象になることもあります。

## 2-4:人事制度

最後に、日本の官僚制の人事制度について説明します。

日本の官僚制では、**官僚の人事は官僚によって行われる自律的な制度**になっています。

そして、官僚組織はピラミッド型であり、

- ・ **キャリア(総合職)**…国家公務員一種に合格したエリート
- ・ **ノンキャリア(一般職)**…キャリア以外の職員

と明確に分かれており、トップのポストに行けるのはキャリア組のみです。

たとえば、警察ドラマに出てくる、若くして「警視」や「警視正」といった役職について指揮管理の仕事をしているのは「キャリア」であり、官僚です。それに対して、現場で走り回るおじさん刑事は「ノンキャリア」ですね。

さらに、事務系と技術系でも人事が分かれています。特に「事務次官」のような省のトップになるのは事務系のキャリアです。

### 2-4-1:事務系のキャリア

事務系のキャリアは、以下のような流れが一般的です。

- ・ 国家国務院試験合格者の中から、各省において採用される
- ・ 入省した年次ごとに、**同期**がほぼ同じ待遇で、ある時期まではほぼ同じ早さで昇進する

- 新人の官僚は短期間のうちに現場を広く経験させられ、20代で係長などの役職が付く
- 本省の課長補佐になると官僚としての仕事が本格化
- 30代半ば以降くらいから同期の中でも昇進の差が出始め、一部が出世していく
- 出世頭は課長になり、さらに重要な課の課長を経て、審議官、部長、局長と出世し、局長が事実上のトップのポジション
- さらに省庁の官僚のトップである事務次官に同期のうち1人以下が選ばれる
- 課長以降はポストが限られるため、年齢を重ねるほど天下りが増える

いわゆるエリート官僚の典型的なキャリアが上記のような流れです。

### 2-4-2:官僚の人事は慣行的

官僚の人事やキャリアは複雑で、細かく決まっていることも多いのですが、**実はキャリアとノンキャリアの区別や事務系と技術系の区別などは、法律で決まっているわけではありません。**

つまり、すべてこれまでの慣行から決まっているのです。

もちろん官僚を縛る「国家公務員法」という法律もあり、そこでは人事のことも定められています。

しかし、実際の運営と法律に乖離があるため、過去の慣行をそのまま引き継いでいるのです。

結果的に、官僚の人事は政治家を含めた外部からの規制が及びにくい領域になっています。

官僚制の特徴をまとめます。

### 2章のまとめ

- 政策立案・決定…政策に関わる省内や他の省の部局や政治家に説明周りに行き、合意形成しつつ政策を調整し、決定していく
- 外部団体…政府としては小さいが、特殊法人や業界団体などの外部団体が多数存在する
- 政治家との関係…族議員を中心として省庁と深く関わっており、利害を一致させる関係にある
- 人事…国家公務員法とは異なる慣行で行われており、外部に影響されない自律的な制度を持っている

## アメリカの官僚制…政治的任命制

- イギリスの官僚制…資格任用制
- フランスの官僚制…政治的任命制と資格任用制を併せ持つ

## 職業的行政幹部…官僚制は給料とひきかえに行政幹部が団体の秩序の維持をするシステム

1. **公的資格による職員の採用**…職員は試験や免状などの公的に認められた能力を基準にして採用される
2. **専門分化と職務規定**…官僚制機構はいくつもの部門に分化されており、分化した組織で占める位置によって、職務を行使できる権限が定められる。また、ヒエラルキー的な命令系統がある
3. **命令系統の一元性**…それぞれの職員はただ一人の上司から命令を受ける。これによって、複数の上司から矛盾した指示を受けることがなくなり、効率性があがる
4. **文章主義**…組織の決定事項は文章で確認される。そのため、担当する職員が代わっても継続性があり、系統的に情報と経験が維持される
5. **公私の分離**…職員は自分の地位を利用して利益を得たり、予算を私的に使うことは禁じられている

## 官僚制の逆機能の事例

- そもそも規則の厳守は、組織の目的を効率よく達成するための手段
- しかし年功的な昇進や昇給システムなどの圧力は、しばしば意図された目的に代わって、官僚たちの究極的な目的となる
- 本来の目的は忘れられ、目的を達成することではなく、規則を守ることが目的に転倒する
- この転倒から形式主義、画一主義、権威主義、保身主義といった官僚主義の弊害が生み出される

ウィキペディア (Wikipedia)

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%AE%98%E5%83%9A>