研究ノート

日本の官僚のエリート性について

中野 雅至1)

要 約

本稿は、バブル経済の崩壊を通じた官僚のエリート性の変化をみるためにはどのような視点が必要とされるのかを包括的に述べようとしたものである。バブル経済崩壊後、官僚はバッシングと称されるほどの強い批判にさらされたが、冷静に振り返ると官僚の立場がどれだけ変化したかは判然としないところがある。例えば、事務次官会議が官僚支配の影の装置のように論じられ、事務次官会議は廃止されたものの、事務次官、局長クラスは相も変わらず職業公務員によって占められており、かつて民主党が声高に主張した政治任用の登用といったことは全く進んでいない。また、天下りの抑制についても表面的な制度は整えられたものの、昨年初めの文部科学省の天下り斡旋に見られるように実態はまだまだわからないところがある。これらの特権を含めて官僚のエリート性がどのように変化したかの糸口を考えるのが本稿の目的である。

Key words: 官僚、エリート性、バッシング

1. はじめに

2017年は年始から官僚の不祥事が久々に世間を賑わせた。文部科学省の高等局長の早稲田大学教授への転身が国家公務員法で禁じられている中央官庁の斡旋を通じて行われたものだという疑惑が浮上したからである。

この問題についてマスコミはいつものように様々な疑惑をかき立てたが、天下り問題を取り上げたNHKの「クローズアップ現代」の表題がある程度、この当時の日本社会の基本的な意識を示していたように思われる。

「いまなぜ? 官僚"天下り"問題ふたたび」

天下り問題については世間の反応やそれを意識した政治のイニシアティブもあって厳しい措置がとられ、中央官庁や官僚側もそれを意識した行動をとってきたことを考えると、上記の表題はそういう社会意識を反映したものになっていると思われる。

その一方で、この問題について社会がかつてのように厳しい反応を示したかというと、それほどでもなかった。実際、マスコミ各社が一斉に報道し、民進党(当時)など野党4党は安倍政権への攻勢を強め、天下り問題に金田勝年法相(当時)の「共謀罪」関連法案を巡る文書の撤回問題や、「戦闘」の語句があった南スーダン国連平和維持活動(PKO)の陸上自衛隊の日報問題を合わせ、

¹⁾ 神戸学院大学現代社会学部現代社会学科

「説明責任を果たさない隠蔽(いんぺい)3点セット」として追及したにもかかわらず、天下り問題が勃発した直後の世論調査でも安倍内閣の支持率に大きな変化はなかったからである。それどころか、一部の世論調査では支持率が上がりさえしている。例えば、FNNが1月29日までの2日間実施した世論調査では、安倍内閣の支持率は2016年12月より5.1ポイント上がり60.7%で、支持率が60%を超えるのは2013年9月以来となった。

拙著(2013)で分析したようにバブル経済崩壊後は、中央官庁の不祥事の続出に加えて、長期不 況から官民の労働条件が大きく乖離したこと、経済再生の手段として規制緩和など小さな政府路 線がとられたこともあって、官僚や中央官庁がバッシングと呼ばれるほどの激しい批判に晒され てきたこととは対照的である。

もう一つ,かつての官僚不祥事と異なることがあった。それは中央官庁や官僚側の対応である。 今回の天下り問題では文部科学事務次官が深く関与していることが問題となったが、それにして も事務次官の辞任が早かったことである。前川喜平事務次官が辞任することを決めたのはこの問 題が騒がれてからそれほど時間が経過していない。

事務次官は官僚のトップであり、かつては事務次官会議で日本の政治は決まっていると言われるほどの力を持った存在であり、次官がこれほど簡単に辞めるという事例はなかった。不祥事が発生した場合、国会などでの説明責任を果たすのが大臣などの政治家である一方で、現場の不祥事に関する執行責任を果たすのは局長になるという構造もあって、事務次官は守られた存在だったということもあるが、権力の所在が明らかに変わりつつあることを示すわかりやすい現象でもあった 11 . 官僚を取り巻く環境が激変する中で、その位置づけも大きく変わったと思わされるような出来事だったが、これらを通じて一つの疑問がわき上がってくる。官僚は依然としてエリートなのだろうか 21 .

2. エリートとは何か

ところで、「エリート」とは何だろうか?エリートを扱う代表的な先行研究はパレートからモスカまで数多いが、本書ではこれらの先行研究を幅広くフォローしたボットモア(1965)に基づき、政治権力に深く関わる少数集団のことと定義づける。ただし、政治権力に深く関わるとは言っても、それは職業政治家のように日々政治に従事するということではなく、様々な形で政治に大きな影響力を与えるという意味である。

それではエリートはどういう特徴を持っているだろうか. これについては様々な見解が提示されているが、比較的簡潔にまとまっているのは麻生 (2009) の整理である. それによると、エリートは威信、権力、優れた技能の三つを持ち、使命と理念を中核とする集合意識を持っている集団であるとして「全体社会のなかで、威信と権力と優れた技能とをもち、一定の領域と水準における意思決定の働きを通じて、一定方向をめざした社会的指導力を発揮する機能集団である」と定義づけている.

これらを踏まえると、我が国におけるエリートとは誰になるだろうか。政治に大きな影響を及ぼすものとして考えられるのは、「政官財癒着」という言葉に代表されるように、政治家・官僚・財界の三つということになる。最近では「政官財学情」という言葉に代表されるように、大学教授などの学問に従事する人間、情報を扱うマスコミも大きな影響力を持っていると考えられる。

その一方で、明治時代以来に絞って考えても、誰がエリートなのかは浮き沈みがある. 例えば、

第二次世界大戦を境にして軍人の地位が劇的に変化したのは格好の例である。それとは対照的に、2009年の民主党政権の誕生を契機にして、松下政経塾出身の政治家が多く排出されたことから、これを一種のエリート養成機関と見なす論調も当時は強まった。

エリートは支配階級と言われるものの、状況変化に応じて浮き沈みがあるものだが、比較的、 我が国においてその流れから逃れているものもある。それが官僚である。明治時代以来、官僚が 日本のエリートであることは首尾一貫している。戦前であれば軍人との関係、戦後であれば政治 家や財界との関係から、圧倒的な力を持つエリートとして君臨しているかどうかは疑問があるに しても、エリートと見なされてきたことのコンセンサスがあったと言っていいだろう。

しかし、バブル経済崩壊後はどうだろうか、依然として官僚はエリートとしての地位を維持できているだろうか、日本の官僚は今現在もかつてと同じようにエリートとしての地位を維持できているかどうか。

この仮説を検証するためにはどういうアプローチが求められるだろうか. 少なくとも二つのアプローチが考えられる.

まず、これまで官僚は幾度か、エリートとしての地位を剥奪されかねない危機に直面してきたが、それに対してどのように適応してきたのかという方向からの考察である.

明治時代以来の歴史を概観してみても、軍部の台頭、第二次世界大戦など大きな変動があり、 そのような大きな変動がある毎に官僚機構は様々な危機に直面してきたが、今なおエリートとし ての地位を保つことができているということは、これらの危機を巧みにすり抜けてきたと見なす ことができる。

例えば、天下り規制への対応がそうである。世論調査や人事院が実施する国家公務員に関する モニターなどでもはっきりしていることだが、天下りは官僚特有の慣行として強い批判にさらさ れた結果、法律によって中央官庁による斡旋が禁止されるなどの厳しい措置がとられて、遂に天 下りも抑制されるのかと思いきや、現実はそれほど単純にはなっていない。

例えば、「朝日新聞」(2017年8月23日) は以下のような記事を掲載している。それによると、 天下りをすり抜けるため政府系法人の常勤役員ポストに現役の官僚が出向する「現役出向」が増え ているという。退職した公務員による政府系法人への再就職(天下り)は、規制が本格化した2010 年度からの6年間で53%減ったが、現役出向は逆に44%増えた。常勤役員の4人に1人が国家公務 員経験者という構図は変わらず。現役出向が天下り規制の「抜け道」になっているという。

同紙が内閣人事局などの公表資料を分析したところによると、天下りで政府系法人の常勤役員に就任した国家公務員OBは、規制後の10年度(270法人)が196人だったのに対し、16年度(259法人)は93人へと半減したのに対して、現役出向で常勤役員に就いた国家公務員は10年度の193人から16年度は277人へと増えたという、結局、役員ポストに占める国家公務員経験者の比率は、10年度27%、16年度26%とほぼ横ばいになっている。

主な独立行政法人や特殊法人計90法人について朝日新聞が聞き取りなどで調べたところ,役員に就いた出向者約170人はほとんどが所管する省庁の幹部で、大半は50代だった。給与は多くが非公開だが、給与基準などによると年収1300万~1500万円程度が中心とみられる。通勤手当などと合わせ、全て出向先の団体が支払う。天下りの時とほぼ同じ待遇だった。

様々な改革に対して官僚がどうそれをくぐり抜けてきたかを見ることで、官僚とそれに対抗するエリートとの関係を考察することもできる。例えば、バブル経済崩壊後に進められた行財政改

革は純粋にそれを目的として行われたというわけではない。一部の政治家がマスコミに登場してしきりに官僚と中央官庁の利権構造に絡めながら行財政改革を主張したところから考えればわかるように、ここには政官の権力闘争が明らかに隠れていた。これまで政官関係については様々な先行研究が提示されてきたにもかかわらず、政官どちらが優位かははっきりしなかったが、ここにきて政治の優位がはっきりしてきたのではないかと考えられる。いずれにしろ、エリートとしての官僚がどう変遷してきたのかを見るためには、官僚とライバル関係にあるエリート集団がどう動いているかを見ることが不可欠になってくる。

もう一つのアプローチは、日本社会が官僚をどのように受け止めてきたかという方向からの考察である。具体的に言うと、官僚がエリートとしての地位を保つことができているのは、官僚自身が巧みに対応してきたというよりも、日本社会の特質が大きく影響しているのではないだろうか。天皇制との関連で「天皇の官吏」は威信を維持することができたし、バブル経済崩壊後、激しい官僚バッシングがあったものの、ここ数年は右傾化傾向の強まりとともに、風当たりが弱まっているように思える。日本社会は官僚に対してどのような思いを抱いてきたのかを分析してみることで、官僚のエリート性がどう受け止められているかを探る糸口になる。

官僚のエリート性に関していえば、もう一つ検証すべき課題がある。それは仮に官僚がエリートとしての地位を維持することに成功していたとして、その姿形は変化していないのかどうかである。戦前の官僚と戦後の官僚がどちらがより影響力があったかについては議論があるだろうが、天皇の官吏ではなくなったことからも、官僚の姿形は戦前と戦後で一変している。

ただし、制度面などからわかるのはあくまで外見的な変化にすぎない。官僚の真の変化を検証するためには外見的な変化を様々な側面から考察するとともに、官僚の内面に変化が起っていないかを考察することも必要となる。例えば、事務次官職や政府系金融機関の総裁ポストを依然として官僚が独占しているというだけで、官僚がエリートとしての誇りを持ち続けていると言えるだろうか。

まとめると、官僚は依然としてエリートとしての地位を保つことに成功しているか、成否に関係なく官僚の姿形はどのように変化しているのかを分析することが、これからの官僚研究の大きな課題だということである。

3. 官僚のエリート性を検証するために求められる視点

次に、これら三つの課題を検証するために必要と思われるプロセスをいくつかあげてみたい. 第一に、官僚はなぜエリートと見なされてきたのかを、官僚や中央官庁が実際に持つ権限の強さなど様々な角度から分析することである。意外なことのように思われるかもしれないが、これだけ官僚主導や財務省支配論のようなものが述べられてきたにもかかわらず、戦後の官僚は制度的に大きな権限を与えられてきたわけではない。それにもかかわらず、官僚が力を得ることができたのは政財官に張り巡らせたネットワークの力によるところが大きい。

第二に、バブル経済崩壊後に行われた様々な行政改革を振り返ることである。長期不況に陥った日本は、不況を抜けるための打開策として景気対策とともに規制緩和を含めた様々な行政改革を実施し、最終的には官僚自身の既得権の本質に触れるような公務員制度改革にまで行き当たることになるが、その中身を振り返ることによって、エリートとしての官僚がいかに追い詰められたかを検証することができる。

第三に、バブル経済崩壊後の官僚バッシングや行財政改革に対して、官僚や中央官庁がどのような対応を示したのかを分析する。官僚が大きな力を持つエリートであるならば、行政改革に対しても様々な抵抗が試みられたことは容易に想像がつく。実際、官僚はマスコミなどを通じた情報操作によって改革の骨抜きを計ったなどとまことしやかに語られるが、それはどの程度のものであったのか、それを振り返ることで官僚の力の大きさを測ることとする。

第四に,バブル経済崩壊後から今日に至るまでを考察した上で,官僚を取り巻く環境はどのように変化したのかを分析する.これまで官僚が持っていた特権が剥奪される一方で,依然として変化していないものもある.

第五に、官僚を受け止める社会状況の変化についての分析である。本稿執筆現在の2017年までを視野に入れると、官僚に対する社会の受け止め方は非常に複雑である。確かに、公務員制度改革に至るような官僚バッシングのような激しい動きがバブル経済崩壊後ずっとあった一方で、民主党政権を経て2012年に自民党が政権に復帰して安倍内閣が誕生して以来、社会の官僚に対する反応は比較的穏やかなものに変化している。バブル経済崩壊後の90年代後半から今現在までの20年以上の間、日本社会の官僚に対する受け止めはどう変化してきたのか、その背景には何があるのかを探ってみることが必要である。

これまでの官僚に関する先行研究は政治学や行政学が中心的な分野だということもあって、どちらかといえば政策形成内部での変化に重点が置かれる傾向があったが、ポピュリズムと呼ばれる政治状況が出現したことなどを考えると、官僚を受け止める社会がどう変化したかを分析することはより重要になってくる。その意味では、バブル経済崩壊後の社会状況の変化をみることは非常に重要である。

4. さいごに

官僚のエリート性を分析するためにはどのようなことが必要とされるかを包括的に述べてきたが、最後に官僚のエリート性が明らかに変化していると思われることを一つだけ指摘して本稿を閉じることとしたい。それは集団性という観点からみると官僚はエリート性を弱めているのではないかということである。官僚を他のエリートと比較した時、際立つのは集団性の強さである。政治家と違って組織の一員であるということはあるにしても、退職後も中央官庁での人間関係や文化をひきずるところから考えても、「自分は官僚の一員である」という帰属意識が非常に強い。

まず、どこの役所に所属しているかに関わりなく、キャリア官僚の一員としての誇りを通じた集団性が強いことだが、これはバブル経済崩壊後の様々な改革の中で変化したと考えられる。官僚であることを誇りに思える背景には、制度面での様々な裏付けがあるが、バブル経済崩壊前後を問わず、政治任用が制限されていることや身分保障が守られていることなど制度面では変わらないものがある反面、内閣人事局の発足などによって官僚の人事の自律性が大きく制約されるようになったという変化があった。また、社会状況に目を移すと、官僚バッシングが引き起こされるような不祥事が続出したことや官僚や中央官庁が原因で不況に陥っているという批判があったなどの変化もあった。

その結果、官僚であること自体を誇りにした集団意識は弱まっていると考えられる。それは若 手官僚などからのヒアリング結果からよくわかる。彼等は政治経済社会状況が大きく変化する 中で様々なことに不満を持つようになっているが、その不満は大きく分けると、①政治への不満 ②世間(官僚バッシング)への不満③中央官庁や官僚の在り方についての不満④職場環境(残業時間の多さや不合理な仕事など)に分類することができる。ここで問題となるのは不満の多様性である。不満の種類が対政治家だけだということになれば、政治家に対して一体化して抵抗するということにもなるが、バブル経済崩壊後の行財政改革の引き金は旧大蔵省の不祥事など中央官庁や官僚自身にもあることから、自身の不満が自身に向かっていることもあって、官僚の行動は必ずしも同じベクトルに向かないからである。

例えば、政治が政策を主導するという流れが強まることに不合理なものを感じるだけであれば、政治に対抗して霞ヶ関の正義を主張するということに多くの官僚が意義を感じるはずだが、現実に官僚が主導する政策が成果を上げておらず、そこに不祥事が重なるということになれば、自らが政治家となって霞ヶ関を改革するという発想を持つ官僚が出現するようになったり、政治や行政に理不尽さや不合理さを感じる者は辞職して経済界に転じようとする。

これらのことをまとめるとどういうことが言えるだろうか. 難関な試験を突破した優秀な人材=官僚ということにアイデンティティを感じる一方で,一体,自分達が果たすべき役割は何か,自分達に正義はあるのか,政治とどう向き合うべきなのかなどで「あるべき官僚像」が相当大きく揺れ動いているということである.

次に、官僚の集団性を低下させるという意味でさらに強い影響を与えたのは、各省ベースの集団意識の弱体化である。各省ベースの集団意識の強さが保たれた背景には官僚の人事が自律的だったこと、個々の官僚のプライドと利害を満たすような人事システムという二つがあったが、この二つの条件がバブル経済崩壊後、様々な改革を経て崩壊しつつあるからである。

まず、内閣人事局の発足に代表されるように官邸主導体制が構築されたことである。首相や官邸が人事を含めて政策形成過程の中心に位置するようになると、個々の官僚のキャリアも多様化するようになるし、誰が昇進するかも見えにくくなる。財務省の事例が最もわかりやすいが、かつてのように主計局で純粋培養された者が事務次官になるというルートが不安定化し、官邸に出向した人間がより出世しやすいとなると、誰が事務次官になるかを巡ってより一層の軋轢が生じるようになることは避けられない³。特に内閣人事局の発足は官僚同士を競わせるという点で言えば、集団性を破壊する方向に働くことは間違いないと思われる。もちろん、時の総理や官房長官が官僚の中立性や意欲などを考慮に入れて人事権を慎重に行使したりするなどすれば集団性を破壊することは避けられるだろうが、第二次安倍政権をみているとそのような可能性がどれだけあるのか疑問に思えてくる⁴。また、数百人にも上る幹部人事を時の総理と官房長官の二人で行うことは不可能であることを考えると、官邸に近いところにいる官僚が自らの出世のために政治の権威を笠にきて気に入らない官僚を更迭するといったことが頻発する可能性は極めて高く、こうなると官僚同士の争いは憎悪を含んだ激しいものになるため集団性を保つのは難しくなると考えられる⁵。

集団としての一体性をより深刻に低下させるということでは、同期横並び昇進などの雇用人事慣行の激変はさらに大きな影響を及ぼしている。具体的にいうと、本省課長レベルまでの同期横並びでの昇進、後輩が先輩を追い抜くことはないことを含めて、ある程度の規則性を持っている昇進レース、降格などの不利益処分はなされない、それから最後に斡旋によって天下りを保証されるという四つが変化を余儀なくされているということである。これらの四つは特定の省庁を基盤に同期入省者を中心とした結束の強いエリート集団=官僚を生み出してきた。実際、同期入省

者の結束は非常に強いと言われ、頻繁に同期会などが開かれると言われるが⁶⁾、官邸主導人事で昇進レースに激しい競争が持ち込まれる一方で、これまでのように最低でも本省課長まで昇進できたり、退職後は天下りによって再就職先が確保されるということがなくなることで、各省ベースの官僚の集団性の強さは徐々に弱体化しつつあるのが現状である。

注

- 1) これは10年くらい前の事務次官の態度と比べると、その違いがよくわかる。小泉政権当時、規制 緩和を含めた行政改革が活発に行われる中で、中央官庁や官僚も改革の対象にされ、厚生労働省 の元事務次官が雇用・能力開発機構の理事長を続投することに関して、小泉総理が自らストップ をかけたことを、自ら参議院の決算委員会で明らかにした際、三日後に開かれた各省庁事務次官 会議で天下り制限に対する批判が一斉に出揃った他、大塚義治厚生労働省事務次官が「次官で あるがゆえに制約を受けるのは論理的ではない」と強い調子で非難したという(『選択』2004年 4月号)
- 2) 官僚とは具体的に誰のことを言うのだろうか. ここでは中央官庁で管理職以上の地位にある国家 公務員という定義よりも, 国家公務員上級試験・国家公務員I種試験といった名称で呼ばれてき た国家公務員試験を通過した人々の集団を官僚と定義する. 国家公務員上級職試験合格者以外で も本省課長などの管理職ポストに就く者がいることは言うまでもないが, その数は少ないことに 加えて, 国家公務員上級職試験合格者以外の場合には, それほど大きな影響力のある管理職ポストに就いていると考えられないこと等から試験単位での分類が適切であると考えられる.

また、ボットモア(1965)が知識人・産業経営者・官僚のいずれもが統治エリートの地位を競う競争者であるとは考えられない理由として、あまりにも凝集度が低く、自律度が弱いと指摘していることを考えても、国家公務員上級職試験を通過した者と限定する方が適切であると考えられる。

さらに言えば、我が国は後発国家であること、身分・生まれなどにかかわらず国家公務員上級職試験を通過すれば出世の道が大きく広がる試験民主主義の傾向が強かったこと、採用から退職後まで国家公務員上級職試験合格者のみに当てはまる雇用慣行(同期入省者の同時昇進など)があることから考えても、試験制度を中心にした方がエリートについて論じる場合には適切であると考えられる。確かに管理職クラスだけの経験などによる一体化・凝縮性も考えられるが、それは局長クラスなど指定職以上に限定される可能性が高く、そうなると圧倒的に国家公務員上級職試験合格者が多いことを考えると、やはり試験制度によって区切るのが適切であると考えられる。

- 3) 官邸機能がどこまで強いかについては実態をみてみないと判断できないところもあるし、官邸に 勤務する官僚の数が増えたことだけで官邸が実質的にすべてを取り仕切っていることを意味する わけではない。例えば、『選択』(2012年8月号)は、内閣官房の定員が2000年と比較すると2012 年には2倍以上に膨れあがっていることについて官邸で開催される会議の多さを指摘しており、 多くの官僚が時間を浪費しているだけという。
- 4) 大蔵官僚だった岸本周平衆議院議員(当時)は、当時の大蔵省には予算編成の最終段階で余裕があれば、時の首相に対して予算面で一つだけ希望をかなえるという慣例があったため、当時の中曽根総理に注文を聞いた際のエピソードを紹介している。「てっきり、何かしら地元関係の陳情が出てくると思いきや、中曽根氏の口から出たのは全く別物だった。「日仏会館がボロボロになっている。日仏の文化に懸け橋として重要だ。これを改修してほしい」岸本氏曰く。「その時私は、こう

いった政治家の下で官僚をやることができてよかったと、つくづく思いました。それに比べて、森友、加計、格が全く違う」(倉重、2017).

- 5) 長期政権の第二次安倍内閣で霞ヶ関に沈滞ムードが漂っている要因として内閣人事局が官僚の人事を握っていることが言われるが、その実態に関して『週刊現代』(2017.7.1) の記事の中で全国紙の政治部記者は「安倍首相も菅官房長官も一部の幹部を除けば、官僚組織については素人同然です。そのため、秘書官など周りにいる人間の入れ知恵で人事を決めることがほとんど、彼らは首相の気持ちを『忖度』しつつも、自分たちの都合がいいように利用しています。官邸の威を借りて、将来、ライバルになりそうな人材を人事で潰すことができる。本省にいる40~50代のキャリア官僚にとって、これは脅威です。秘書官をはじめとする官邸のスタッフの顔色を窺いながら仕事をしなければならず、これが沈滞したムードを生み出している元凶です」と証言している。同様のことは内閣人事局を取材している横田(2017)も指摘している。内閣人事局を担当しているのは山本幸三大臣(当時)だが、影の大臣は経産省の官僚である今井尚哉総理秘書官であり、今井氏の覚えめでたき者が出世していくとして、「先日もある外交官の海外辞令が次官の意向を無視する形で、直前でひっくり返った。その国には行きたくないと、本人が今井さんに懇願したからだと聞いている。このままでは確実に人事が歪んでいく」というある高級官僚の発言を紹介している。
- 6) 同期入省意識の強さを示す事例は数多い. 例えば, 脱官僚を掲げた民主党政権の中心人物である 岡田克也氏は記者会見で同期から事務次官が出なかったことで感想を問われた際,「細野も寺坂 も重大な局面で全力で頑張ってくれたと思う. わが期は次官が出なかったと思うと少しさみしい 気もする・・・」としんみり話したという(『選択』2011年9月号)

参考文献

麻生誠、2009、『日本の学歴エリート』講談社

倉重篤郎, 2017, 「再び「官僚たち」に告ぐ! 安倍強権支配に抵抗せよ」 『サンデー毎日』 (2017.7.2) 中野雅至, 2013, 『公務員バッシングの研究』 明石書店

T. B. ボットモア, (綿貫譲治訳) 1965, 『エリートと社会』 岩波書店

横田由美子,2016,「政官界パトロール45 萩生田官房副長官も暴走する 今井尚哉総理秘書官「内閣 人事局」専横へ怨嗟」『THEMIS』(2016.10)