『職業としての官僚』

嶋田　博子　著

食料領域　上席主任研究官　溝呂木　佑典

『職業としての官僚』
著／嶋田　博子
出版年／2022年
発行所／岩波書店

本書は、官僚という職業をめぐる「実像」、「理念」、「達成の道筋」という３点を示すことを目的としています。1986年に人事院に入庁し人材局審議官等を経て、現在京都大学の教授として教鞭を執る著者が、「官僚はいまどうあるのか」、「官僚はどうあるべきか」、そしてこの「両者がどうすれば一致するか」という問いに対し、長年の観察と研究とを通じて回答を試みています。既に新聞をはじめいくつかの媒体で書評が掲載されている中、当研究所のレビューでも取り上げる理由は、最後に述べることとし、まずは本書を概観します。

前半は実像編です。第１章では、この30年で大きく変化した現在の官僚制について、中から見える風景を描写しています。働き方の枠組みは官民均衡が強調される一方、業務内容は官邸主導の下で政治的応答への要求が強まり、この部分が労働者としての保護を越えた聖域となっているとしています。第２章では、平成期の公務員制度改革の目的と効果について時系列での変化を追っています。一連の改革について、国民自身の価値選択が政策に反映されるためには政治主導の強化が必要だったとしますが、政治による改革項目のつまみ食いによって官僚の位置付けが社会のリーダーから家臣・下僕に回帰したとしています。そして、労働市場で有能な人材をいかに惹きつけるか、政治が持たない知見をどう補完させるかといった人事政策の視点が欠落していたとします。

後半は理念と達成編です。第３章では、英米独仏４か国における官僚制の枠組みと運用を概観し、比較を通じて日本の特徴や今後改善すべき課題を考察しています。この考察を通じ、現在の日本の官僚制について、①牽制不在の政治的応答の突出、②官僚の無定量な働きへの依存、③人事一任慣行による萎縮の３点を特殊性として挙げます。最後に現状を理念に近づけるための道筋として、第４章では、マックス・ウェーバーから現在に至るまでの官僚・官僚制をめぐる理論の中から今後の改善に向けた手掛かりを探していきます。この中で、官僚の懈怠（けたい）や逸脱があるならば正す必要があるのは当然ですが、近年の官僚論に見られる新たな視点として、１つは「改革されるべきは官僚だけなのか」、もう１つは「官僚への要求は実現可能なものなのか」という問いかけを行っています。特に後者の問いは、資源制約の中、行政に何をさせて何をあきらめ、どれだけ支払うのかという取捨選択とその選択の帰結を主権者も背負うこととしています。その上で、より良い官僚制の実現に向けた具体的示唆として、①政官関係・労働市場双方への目配り、②「自分と同じ生身の人間」への視点、③政治丸投げに代わる日常的関与、④限られた資源の直視の４点を挙げています。

最後に本書を取り上げた理由ですが、本書が第４章で紹介する官僚制の理論の中に、ダニエル・カーペンターの研究があります。これは、公益志向の官僚が特定団体への肩入れを避けたことで、19世紀の米国農務省や郵政省は国民の支援の獲得に成功したとするものです。本書では新書という制約上これ以上の記述はありません。その頃の米国農務省は、当時の連邦政府全体を特徴づけていた利益供与制度の変異型として政治的顧客（有権者／農業者）に対し種子を無料で配布するという政治従属の位置付けが強い機関でした。カーペンターの原著では、米国農務省が、大学や農事試験場との連携の中で科学的事業を発展させることで評判を確立し、組織の正当性を高める多元的なネットワークの構築に成功した結果、国民の支援・組織的な自律性を獲得していったことが明らかにされます。これは官僚制の理論の１つにすぎませんが、行政組織の性質も国民との関係、関係者とのネットワークの中で変化していくことを示唆するものであり、農林水産政策の推進に関係する方々が本書を通じて官僚制の在り方を考えるのも面白いかもしれません。