

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 27 年 6 月 16 日現在

機関番号：15301

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2014

課題番号：23530146

研究課題名(和文) 日本官僚制におけるノンキャリアの専門教育を通じた選抜と人的ネットワークの研究

研究課題名(英文) Personnel Management and Human Network System through Professional Education for Civil Servants in Bureaucracy of Japan

研究代表者

築島 尚 (TSUKISHIMA, Hisashi)

岡山大学・社会文化科学研究科・准教授

研究者番号：60275005

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 800,000円

研究成果の概要(和文)：日本のキャリア官僚は、省庁によって、専門性が低い場合もあれば、昇進しながら同様の部局を多く経験して職務を通じて一定の専門性を獲得する場合もある。一方、ノンキャリアは、必要な専門知識や技術を、実務を通して職場の先輩から教えられることが多く、研修機関では、専門分野に必要な基礎学力を向上させたり、全寮制で生活をともにすることで集団性を身につけたりしている。このため、アメリカやドイツと異なり、専門性が統一されないまま職場の第一線の職員に委ねられているため、日本官僚制では、上司による部下の統率が人事統制に偏りがちになるといった特徴が生じると考えられる。

研究成果の概要(英文)：In Japan, some higher civil servants have only a little professional knowledge for their own positions, and others obtain it on the-job-training through their career by experiencing jobs in the same fields. On the other hand, the other junior and middle staff get their specialist knowledge from their expert seniors on the-job-training, not in a governmental institution, where a trainee prepares the basic knowledge for his work and learn relationships on his workplace by living in a group. Unlike in the U.S.A. and Germany, because professional knowledge and skills for carrying out tasks are not unified and kept by the front staff, superiors tend to control their followers by means of the personnel management, for example, promotions and reassignments.

研究分野：行政学

キーワード：政治学 行政学 官僚 集団 専門 教育 公務員

### 1. 研究開始当初の背景

これまで日本官僚制については、省庁ごとの集団性が指摘され、主にキャリア官僚の研究が蓄積されてきた。しかし、職位の大半を占めるノンキャリアについては、官僚制内部における機能やキャリア官僚との関係に関して、比較的資料が乏しいこともあって、実証研究が不十分であった。

### 2. 研究の目的

そこで本研究では、キャリア官僚、ノンキャリアというそれぞれ下位集団について、職務を担うための専門性がどのように育成されているのかに着目し、省庁内部に設置されている研修機関の歴史と教育内容を見るなどして、集団が自己再生し、かつ、強固な結束力を保つメカニズムを解明することを目的とした。また、両集団間の相互関係を検討し、欧米諸国における行政官の育成方式と比較することで、日本官僚制が、どのように省庁として人事の自立性を維持しているのかを明らかにすることを目指した。

### 3. 研究の方法

キャリア官僚については、『人事興信録』や新聞記事といった出版資料をもとに経歴をたどることによって人事異動を確認した上、高位に昇進した者やその周辺の者が著した著作を用いて、そうした異動を意味づけることが可能であった。一方、ノンキャリアに関しては、個人の経歴が公表されることがまれで、かつ、職務内容が詳細に記されることも少なく、内実がわかりにくかった。

そこで、省庁内に設置された研修機関である大学校に着目して、創設後一定期間を経て出版される年史によってカリキュラムなどの教育内容を検討するとともに、大学校が関係者向けに発行する機関紙を見ることで、その教育実態を把握するよう努めた。また、ノンキャリアの中途退職者が著した体験記を参考にして、必要な専門性がどのように身につけられるのかを解明する手がかりとした。

さらに、職業教育が主に官僚制外部に存在するアメリカ、一定の研修制度が官僚制内部に存在するドイツとの比較を通じて、専門教育の所在の如何によって官僚制の作動様式にどのような影響が及ぶのかを検討した。

### 4. 研究成果

#### (1) キャリア官僚のネットワーク形成

キャリア官僚については、旧厚生省と財務省を取り上げた。

まず、旧厚生省に関して、事務次官経験者とその同期の経歴を調べてみると、事務次官や社会保険庁長官といったトップ官僚にまで上り詰める者は、専門分野を持たずにさまざまな部局を異動しながら昇進していく傾向にあった。特に、そうした官僚は、本省課長級の職で他省庁、特殊法人、自治体にほとんど出向することなく、本省と内閣官房を中

心に異動を続け、その当時すでにトップ官僚となっている同省出身の有力な上司のもとで仕事をしていた。こうして、キャリア官僚のなかでも主流ともいえる人的ネットワークが形成されていた。

これに対して、財務省の事務次官、国税庁長官、財務官といったトップ官僚の経歴を調べてみると、すでに本省課長補佐級もしくは課長級の段階で、将来就くことになる地位に分かれて異動する傾向にあった。これは、財務省では、主計畑、税務畑、国際畑といった分野ごとの政策立案活動に一定の専門性が要求され、職務を通じて早めにその専門性を養成しているためと思われる。まだ推測に過ぎないが、そうした幹部候補としての選定と同時に、昇進ルートの所属が決められているのかもしれない。

#### (2) ノンキャリアの集団性

ノンキャリアについては、国税庁のもとに設置されている研修機関である税務大学校を事例として取り上げた。

主に 50 年史を用いて、税務職員の多くを占める旧採用種相当の職員が受講する普通科のカリキュラムを検討して見ると、同校では、一般の高等教育機関に近いカリキュラムが生まれ、各種税法といった専門分野の教育が必ずしも十分には施されていなかった。

歴史的に見れば、確かに同校は、税務の専門教育機関として発足し、当初のカリキュラムも専門性の高い教育を目指していた。しかし、太平洋戦争の戦況悪化と戦後税務行政の混乱のなかで、専門教育を充実させる機会を逸しているうちに、大学進学率が上昇して人材が集まりにくくなったとも思われる。

このため、同校は、専門分野に必要な基礎学力を育成し、カリキュラムに組み込まれたさまざまな行事や全寮制による教育体制を通じて職員の集団性を高め、結果として、職場教育を促進する役割を担うようになっていったと考えられる。

特に、集団性についていえば、同校の前身である国税庁税務講習所の設立以降、普通科に入所する職員の採用要件や各支所で行われる教育内容・研修形態の基準も整えられ、全国どこで学んでも同じ所属意識を強くすることができるようになったと推察される。

それでは、必ずしも教育が十分でない専門性は、どのように維持されているのかといえ、職場の先輩から実務を通して教わっていると考えられる。研修生は、普通科の研修を終えて配属される際に、法人、所得、資産、管理徴収といった細分化された職務を割り当てられ、その範囲で職を長く務めることで専門性を高めているものと思われる。

#### (3) 専門性の所在と職務の統制

このように、税の賦課徴収といった政策実施の専門性が、職場の第一線で細分化された上、末端の職員によって伝達されるのは、ドイツの研修機関である連邦財務アカデミーにおいて高給公務の官吏が統一的な職業教

育を受けるのとは対照的である。同研修機関は、そもそも、それまで連邦・州で必ずしも統一的方法で行われていなかった税務行政を公平に行うために戦後に設立されたものである。また、その研修コースは、主として、連邦・州を問わず、管理職を含めた高級公務の官吏に対して、実務としての税の賦課徴収に関して設定されている。従って、ドイツでは、税務行政の専門性を管理職が身につけていると考えられる。

確かに、日本のキャリア官僚とドイツの高級公務の官吏では人数が異なり、単純な比較はできない。しかし、日本では、ジェネラリストとして異動が頻繁なキャリア官僚を、異動が少なく専門性に長けたノンキャリアが支えるという関係が一般的であり、職務に関しては、上司であるキャリア官僚が、部下であるノンキャリアに任せる傾向が強くなっているのではないかと考えられる。これに対して、職階制によって専門資格や経験が重視されるアメリカや、同一の職位に長く留まり、実務研修を受けるドイツでは、上司が部下に職務に即した指示・命令を行う面が強いと思われる。すなわち、日本官僚制では、管理職である上司とその部下の関係が、職務の専門性の高低と一致しないまま、もしくは、逆転して職務が行われていることがあると考えられる。

#### (4) 人事による集団内部と集団間の統制

ところで、ドイツと比較して日本官僚制における昇進システムの特徴の一つには、学歴・資格による厳格な階層制が採られていないことがある。入口採用時の身分制によって昇格の速度では明らかな差があるものの、ノンキャリアであっても、ごくまれではあるが、退官時にキャリア官僚と同等の地位に就く者もいる。また、ノンキャリアのなかには、採用されてから退官するまでに5段階以上の多段階にわたって昇格する者もいる。これによって、ノンキャリア集団内部で処遇を差別化することが容易になり、人事権を梃子にノンキャリアを統率することが可能となると思われる。

また、ノンキャリアの税務職員のなかで、将来税務署長や副署長等の幹部となる候補者は、採用されてから早めに国税局や国税庁の職に就く必要があり、そのためには、人事権を持つ、所属する税務署の幹部の推薦が必要であるといわれている。これにより、上級機関で要職を占めるキャリア官僚や、ノンキャリアのなかで幹部となった者と、下級機関で選抜されたノンキャリアの幹部候補生とがともに仕事をする中で、相互になじみができることになる。こうした幹部と幹部候補生が人的なつながりを持ちながら選抜が行われているのは、上記のように、旧厚生省のキャリア官僚の幹部と幹部候補生が職務上知己を得ながら主流を形成する仕組みと近似している。

このように日本官僚制では、いったん一定の職位に就くと職位の異動がほとんどなく

定年まで勤めるがまれでないドイツと異なり、ノンキャリアの集団内部や、キャリア官僚・ノンキャリアの集団間の統率に人事統制を用いる余地があるので、専門性の高低が上司・部下の関係と一致しないことが可能なかもしれない。また、このため、職務を統率する場合に過度に人事統制に依存する傾向が生じるのではないかと推察される。

結論として、こうした人事統制の仕組みが存在し、それぞれの下位集団が一体感を持ち、かつ、省庁が下位集団間をこえて結束することによって、日本官僚制における人事の自律性が維持されているのではないかと考えられる。以上の考察については、今後も、旧大蔵省・財務省におけるキャリア官僚やノンキャリアの人事制度、税務大学校における全寮制の研修形態、ドイツの連邦財務アカデミーにおける職業教育といった、知見を得ながらも未だ論文にまとめ切れていない点を順次公表しながら深めていきたい。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計2件)

築島尚「大学校のカリキュラムから見た日本官僚制におけるノンキャリアの専門教育」『岡山大学法学会雑誌』、査読無、第64巻、2015年、pp.616-569.

築島尚「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」『岡山大学法学会雑誌』、査読無、第61巻、2011年、pp.358-304.

[学会発表](計0件)

[図書](計0件)

[産業財産権]  
出願状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

築島 尚 (TSUKISHIMA HISASHI)

岡山大学大学院社会文化科学研究科・准教授

研究者番号：60275005

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：