

論文

文部科学省幹部職員の理念と政策活動 ～ 2016年サーヴェイ調査における4つの官僚イメージ～

北村 亘

(大阪大学大学院法学研究科教授)

1. はじめに

本稿は、文部科学省の本省課長級以上の幹部職員を対象としたサーヴェイ調査（以下、「2016年文部科学省調査」と略記）の成果をもとに、政策形成や実施に当たって官僚がどのような認識や政策選好を有しているのか、そして、実際に政策形成に当たって何を重視し、さらに、どのように行動しているのかということを明らかにする。

政策決定過程や内容を分析する際に、政治的プレイヤーの政策選好や認知枠組み、そして実際の行動パターンの理解は、演繹的な政治分析には基礎的かつ不可欠である。政治家については、代議制民主主義を採用する以上、再選確率の最大化を選好としていることで合意があり、政治家を取り巻く選挙制度が彼らの政策決定過程における行動に大きく影響を与えることが明らかにされている。

他方、行政官僚制の選好については、そもそも政治家のように十分に明らかになっていない。これまで、旧大蔵省や旧自治省、旧通商産業省、旧建設省、旧厚生省、旧農林水産省、旧労働省、旧経済企画庁の本省課長級以上の幹部職員を対象にした1976年調査、1985年調査、2001年調査が、彼らの認知枠組みや実際の行動を明らかにしてきた。しかし、2001年の省庁大括り再編以降、すでに15年以上が過ぎており、官僚の考えや行動が変容している可能性も大きい。

しかも、地方分権改革でも大きな焦点が当てられた文部科学省については、旧文部省も旧科学技術庁も従来の調査では調査対象とされてこなかった。2017年春から大きな政治問題として浮上した森友・加計問題な

どのように、文部科学省と政治家あるいは他の府省との関係が政治問題となる場合であっても、文部科学省の認識や政策選好が十分に理解されていないために、退官した官僚の主張や経験談に基づく印象論で語られることが多かった。

そこで、本稿は、15年ぶりに行われた文部科学省の官僚へのサーヴェイ調査の成果を利用して、官僚たちの認識や行動パターンなどを明らかにする。文部科学省の幹部職員たちは政策活動においてどのような認識を有しているのか。どのような要因が彼らの考えに影響を与えているのか。最後に、彼らの認識が実際の政策活動にどのような影響を与えているのか。本稿は、これらの問いの解明を通じて、文教行政や科学技術行政における政策決定分析を行う際の基礎的な情報を提供することを目指す。

結論からいえば、政策活動に関する認識から見ると、文部科学省には政治的な調整を重視しない官僚グループが多く、その中でも政策の効率的な実施を重視するかどうかによってさらに2つのグループに分けられることが判明した。ただ、実際の政策活動としては、両者ともに政治的調整を軽視しているわけではない。また、政治的な調整を重視する官僚グループに目を転じると、実際には非常に受動的であることが明らかになった。この点で、2016年の文部科学省調査は非常に解釈に苦しむものであり、その結果がこれまで明らかにされてこなかった文部科学省の特徴を示しているのか、それとも前回の2001年の官僚サーヴェイ調査以来いろいろな政治的行政的な経験を踏まえて行政官僚制が変容した結果を意味しているのか、俄かに判断することが難しい。

このことは、2009年と2012年の二度の党派間での政権交代を経験し、内閣人事局の設置などのような内閣官房や内閣府の機能強化の後の行政官僚制を捉えるために省庁横断的に改めてサーヴェイ調査を行う必要性があることを示唆している。

2. 理論的検討

(1) 3つの行政官僚制のイメージ

行政官僚制の実証的な研究の嚆矢は、政治の上に立とうとする態度の官僚を「古典的官僚」と呼び、政治の只中で自己の任務を遂行する態度の官僚を「政治的官僚」と呼んで、官僚サーヴェイ調査で両者を析出した研究である（村松1981：108）。現在読み返してみると、特に、職位による認識の差を指摘している点が重要である。利益集団にも敏感であり、政治主導の現実を承認する傾向は、一般課長が最も強く、審議官や総括課長で一旦下落し、再び局長になると再び高まるという（村松1981：112-113）。広く社会の多様な利害とは「独立の価値」をもつ古典的官僚は、行政の役割では「社会の構造や制度を望ましい方向に変えていくこと」を重視し、裁量の基準で「国益」を重視するという特徴をもつという。

官僚サーヴェイ調査を用いた実証的研究はさらに進展し、古典的官僚と政治的官僚に加えて、新たに「合理的官僚」が析出される（真淵1987；同2004）。合理的官僚は、あくまで政治家によって定められた政策を合理的に実施する官僚である。多様な社会的利益の間の調整やその結果を反映した政治的決定の枠内で効率的な政策実施を行うことで行政官僚制としての自律性を維持しようという特徴が発見されたわけである。その後、行政学の教科書では、古典的官僚と政治的官僚をそれぞれ「国土型」官僚と「調整型」官僚と呼び、そして、新たに析出された合理的官僚を「吏員型」と呼ぶことで定着する（真淵2009：496-500；曾我2013：59；伊藤他2016：96-97頁）。さらに、官僚の支配的なタイプは、国土型から調整型、さらには吏員型へと変化していくと想定している（Aberbach et al. 1981；真淵2004）。

しかし、社会の多様な利益の調整を担う政治家への十分な説明を重視するということと、行政的な能率性の向上を重視するかということの二次元で考えた

き、国土型官僚のあり方について疑問が浮かび上がってくる。従来の研究では、国土型官僚は専門的な知識を駆使して利益調整から独立して行政の理想や効率性を追求しようとする点で、政治家や利益団体との調整の結果の実現に行政官僚制としての役割を見出す調整型官僚、さらに、政治的な調整の枠内での政策の効率性を重視する吏員型官僚とは異なるという位置づけであった。しかし、仮に利益調整を重視する次元と効率性の追求を重視する次元で考えてみると、国土型官僚には、効率性を追求するタイプとともに、効率性の追求に興味を示さないタイプも存在している可能性が高い。従来、利益調整を軽視して泰然として効率性を追求する国土型官僚として一括りされてきたグループの中には、実は、調整も効率性もあまり重視しない一群の官僚が存在していると考えられる。

本稿は、2016年文部科学省調査の結果から、2010年代の官僚たちはどのような認識を有しているのかということ进行分析することで、調整にも効率性にも超然とした官僚の存在を明らかにする。これまでに行われた1975年、1986年、2001年の3つの官僚サーヴェイ調査についての分析はすでに公刊されている（村松1981；村松・久米（編）2006；村松2010）。しかし、最後の第3回調査から15年以上の時間が流れており、何かこれまで明らかになった点とは異なる傾向が見いだせるのかどうかを検証する必要がある。

(2) 本稿の仮説

2016年文部科学省調査は、文部科学省の本省課長級の幹部職員114名のみを対象としたものであり、回答が75票であることからサンプル的にも厳密な検証は難しい。また、分析結果が、8官庁を調べたこれまでの3回の官僚サーヴェイ調査とは異なり、日本の行政官僚制全体の傾向を示しているのか、あるいは文部科学省の官僚だけの傾向を示しているのかは判然としないところもある。ただ、現時点で利用可能かつ厳格な手続きを経て構築された官僚サーヴェイ調査は、2016年文部科学省調査だけである。そこで、同調査のデータをもとに、政策活動での現在の行政官僚制の特徴を析出していくことにする。

従来の3回の官僚調査における国土型、調整型、吏員型の3タイプをもとに文部科学省の官僚を考えると、第1に、調整型が調査対象者の多数を占めている

か、調整型とともに吏員型が多数を占めているかのいずれかであると推論しうる。国土型から調整型、そして吏員型への移行傾向は、従来の国内外の調査でも強く示唆されていたところである。2016年の文部科学省でも同様の傾向が類推できよう。また、都市出身の官僚が増えていると言われる中で、エリート意識を背負った地方出身者と異なり、ドライに吏員型に徹する官僚も増えている可能性はある。

第2に、政治の重要性認識と職位との関係でいえば、政治的な調整の重要性認識は政治との接触の低いときには落ちるかもしれないが、政治との接触が高いと概して増加すると推論できる。従来の研究では、政治的な調整の重要性は、政治との接触が多い課長級では高いが、接触が減る審議官級では低下し、接触が増える局長級では再び増加するというU字曲線を描いていると指摘されている。1990年代の政治改革によって政党幹部の権限は強まり、2000年代の行政改革によって首相および内閣の影響力は強化されている。2000年代後半からの省庁の運営に関して政務三役の影響力が強化されている中、やはりどの職位でも政治的調整の重要性への認識は高まっていると考えられる。

第3に、政治的な利害調整や政治主導を認めない国土型であっても、政策実施における効率性に関して肯定的なタイプと否定的なタイプにさらに分けることができると考えられる。従来の研究では、国土型は、政治的な対立から自由なヴェーバー的合理性を体現しようとする官僚であり、政策実施の効率性への関心も自ずと高いと想定されていたように思われる。しかし、前述のように、政治的な利益調整を否定するだけでなく、政策実施の効率性にも超然としていて、自分の関心課題だけを外的要因から自由に判断して処理しよう

という官僚も存在していると考えられる。

従来の研究成果を踏まえて、2016年文部科学省調査で上記の仮説を検証していく。

3. データ分析

2016年文部科学省調査の概要を明らかにしておく。調査期間は2016年10月31日から2017年1月20日にかけて文部科学省の本省課長級以上の職員全員114名を対象に面接聴取法で行われた（詳細は、青木2017他）。回収数は75票（65.8%）となっている。

(1) 政策形成における2つの合理性

2016年文部科学省調査には、本省課長級以上の職員の政策形成に関する認識を尋ねる質問が用意されている（図表1参照）。

まず、政策形成に関する認識を主成分分析にかけたところ、固有値が1を超える成分が2つ析出された（図表2参照）²⁾。2つの主成分をもとの変数との相関を見ることを通じて解釈を行うと、第1主成分は、政策の効率性を重視する認識との相関が正の値で非常に大きく、他方で効率性が測定不能という認識との相関が負の値で非常に大きい（さらにいえば、調整を重視するという認識とはあまり値が大きくない）。このことから、第1主成分は、政策形成における効率性の追求を重要視する行政的合理性を意味していると解釈できよう。同様に、第2主成分についても検討すると、調整が突出して正の値で大きいことから、政治的な合意調達を重視するという意味で政治的合理性を意味していると解釈できる³⁾。

図表1：政策形成に関する4つの認識に関する質問文

Q29	次にいろいろな意見を挙げてあります。それぞれについて賛成と思われますか、反対と思われますか、あなたのお考えに最も近いものを1つお選びください。		
Q29_1	「政府を評価する基準としては政策の効率性が最も重要である」という意見がありますが、どう思われますか。	[4点尺度] 点数が上がれば 意見への反対を 意味する。	1. 賛成、 2. どちらかといえば賛成、 3. どちらかといえば反対、 4. 反対
Q29_2	「行政においては能率よりも調整の方が大切である」という意見がありますが、どう思われますか。		
Q29_4	「事務事業の内容の効率性は測定不能である」という意見がありますが、どう思われますか。		
Q29_11	「政策評価は政策の質を高める」という意見がありますが、どう思われますか。		

図表2：回転後の成分行列

	成分	
	1	2
政策の効率性が最も重要	0.738	0.063
能率よりも調整の方が大切	0.062	0.942
事務事業の効率は測定不能	-0.761	0.382
政策評価は政策の質を高める	0.720	0.275

そこで、行政的合理性の重視と政治的合理性の重視の2つの軸から75名の文部科学省の本省課長級以上の幹部職員を4つのタイプに分けると興味深いことが明らかになる。これまで、調整型官僚（政治的官僚）像、吏員型官僚（合理的官僚）像と並んで日本の行政官僚制のイメージとして指摘されていた国士型官僚（古典的官僚）像は、さらに二分できることが明らかになる（図表3参照）。

図表3：官僚の4タイプ

		行政的合理性	
		重視せず	重視
政治的合理性	重視	調整型（19名）	吏員型（15名）
	重視せず	超然型（20名）	古典型（21名）

総計75名

政治的合理性を重視する傾向の官僚たちは従来の「調整型官僚（調整型）」ということができ、また、政治的合理性とともに行政的合理性を重視する傾向の官僚たちは「吏員型官僚（吏員型）」と重ね合わせて考えることができよう。政治的合理性と行政的合理性の2軸の主成分得点から、政治的調整の達成を重視する調整型官僚は19名、政治的調整とともに能率性も追求する吏員型官僚は15名もいることが明らかになった。

図表4：入省庁と4タイプ

入省庁	4タイプ				合計
	古典型	超然型	調整型	吏員型	
文部省	8	14	12	10	44
科学技術庁	12	6	3	3	24
その他	1	0	4	2	7
計	21	20	19	15	75

問題は、政治的合理性を重視せずに行政的合理性を重視する傾向の官僚たちと、政治的合理性も行政的合理性も重視しない傾向の官僚たちである。政治的合理性を重視しないという意味で、従来の「国士型官僚（国士型）」と呼ぶことができる官僚は41名も存在している。この中で、行政的合理性を重視する官僚を「古典型」と呼び、行政的合理性を重視しない官僚を「超然型」と呼ぶことにする。2016年文部科学省調査から、同省には41名中21名の古典型と、残り20名に達する超然型が析出されたわけである。政治的合理性を重視しない官僚の存在は明らかにされていたが、その中にはさらに行政的合理性までも重視しない官僚が存在するとは想定されてこなかったことを考えると、驚くべき結果であるといえよう。

まとめておくと、文部科学省の本省課長級75名の中で、政策活動に関する認識に着目して分類するならば、古典型21名、超然型20名、調整型19名、吏員型15名となる。彼らがどのような特徴を有しているのかさらに分析していく。

(2) プロフィール

古典型、超然型、調整型、吏員型という4タイプの官僚たちはどのような人たちなのかということを入省庁、現在の所属部局や職位、出身の観点から明らかにする（質問文Q31、Q34、Q35および所属部局、職位）。

まず、入省庁の点でいえば、文部省入省組においては超然型が最も多く、調整型、吏員型が続いている（図表4参照）。科学技術庁入省組では古典型が最も多く、超然型が続いて多い。文部省、科学技術庁以外の「その他」の入省庁者に該当するのは7名だけであるが、ここでは調整型が多く、吏員型が続いている。

従来の研究は、国士型から調整型、そしてさらに吏員型へと徐々に移行していくことを想定していた（真

測2004)。しかし、実際のところ、各タイプは並存しているところか、むしろ、政治的な調整も効率性の追求も重視しない超然型がかなり大きな存在であり、政治的な調整よりも効率性を追求する古典型も相当程度存在していることがわかる。データに即していえば、国土型と一括りにされてきた官僚がそもそも対象の75名中41名にも達し、その中で古典型と超然型が人数的に拮抗していることは大きな発見である。また、文部省入省組には超然型が、科学技術庁入省組には古典型が多いことも確認された。

次いで、入省庁別に所属部局に着目してにおけるタイプを見てみると、大臣官房でも文部省入省者では超然型（4名）が最も多く、科学技術庁入省者では古典型（5名）が最も多い。旧文部省系3局の文部省入省者では超然型（7名）と調整型（7名）がともに多く、旧科学技術庁系3局の科学技術庁入省者では古典型（6名）が圧倒的に多い（図表5参照）。

興味深いことに、国会対策など政治との調整が重視されている大臣官房に古典型の官僚が7名、超然型が7名も所属しているのに対して、調整型の官僚はわずか2名しか所属していない（大臣官房計19名）。政治に流されないという組織的な意思を表しているということなのかもしれない。最も必要とされていると思われる調整型は、旧文部省系3局に総勢8名も所属して

いるという意味で、大臣官房を越えて政治と接触している可能性も考えられる（うち初等中等教育局には4名）。スポーツ庁などを含む「その他の部局」にも調整型がいることも東京オリンピック対応ということで重要となっている可能性もある（スポーツ庁には4名）。他方、科学技術庁系3局では、政治的調整を重視しないが行政的な効率性を重視する古典型が7名も所属している（うち研究開発局には5名）。このような人材配置には、文部省や科学技術庁では政治の影響を内心快く思っていないという共通の「機関哲学（agency's philosophy）」が作用しているのかもしれない。

さらに職位について見ると、興味深いことに課長級では調整型（15名）が多く、指定職になると超然型や古典型が多い（図表6参照）。文部省入省者であっても課長級では11名もいる。調整型は、課長級15名、審議官級2名、局長級2名と推移していくのに対して、古典型の推移は、課長級14名、審議官級3名、局長級2名となっており、超然型については、課長級14名、審議官級3名、局長級2名となっている。この点では、課長級では調整型であるが、審議官級では古典型および超然型（従来の国土型）になり、局長級になると再び調整型が増えるという過去の研究の見解と異なり、文部科学省では、職位が上がると単純に調整型が減少

図表5：現在の所属部局、入省庁、4タイプ

入省庁	現在の所属部局	4タイプ				合計
		古典型	超然型	調整型	吏員型	
文部省	大臣官房	2	4	2	2	10
	旧文部省系3局	3	7	7	4	21
	旧科学技術庁系3局	1	3	1	1	6
	外局その他	2	0	2	3	7
科学技術庁	大臣官房	5	3	0	1	9
	旧文部省系3局	1	0	0	0	1
	旧科学技術庁系3局	6	3	2	2	13
	外局その他	0	0	1	0	1
その他	大臣官房	0	0	0	0	0
	旧文部省系3局	0	0	1	0	1
	旧科学技術庁系3局	0	0	0	1	1
	外局その他	1	0	3	1	5

[注記] 旧文部省系3局とは生涯学習政策局、初等中等教育局、高等教育局であり、また、旧科学技術庁系3局とは科学技術・学術政策局、研究振興局、研究開発局である。外局その他には、スポーツ庁、文化庁、国際統括官などを含んでいる。

している。

最後に、出身と4タイプとの関係についても検討してみると、東京、名古屋、大阪といった三大都市圏が出生地や15歳時点での居住地だと答えた官僚は、文部省入省組であっても科学技術庁入省組であっても多い(図表7参照)。特に科学技術庁入省組では、大都市圏出身者が圧倒的である。

しかし、三大都市圏出身だからといって、特に政治の調整も付度しながらも、スマートに行政の効率性を追求するような吏員型が増えるわけではない。同様に、大都市圏以外の出身だからといって、故郷を背負って東京に出てきた秀才が古典型や超然型になるわけではないことも明らかである。

まとめると、文部省入省組には超然型、科学技術庁

入省組には古典型が多いことが明らかになった。所属部局で見ると、大臣官房に超然型と古典型は多く存在し、特に超然型は、大臣官房、旧文部省系3局、旧科学技術庁系3局に分布している。他方、旧文部省系3局には調整型が超然型よりやや多く存在している。旧科学技術庁系3局では古典型がやや多く、超然型が続く。職位では、文部省入省組でも科学技術庁入省組でも課長級には調整型が多い。課長級が調整型であるという点は従来の官僚サーヴェイ調査と同じであるが、そのあと審議官級以上の指定職になっていくと古典型や超然型が増えたままであり、局長級になっても調整型が増えないという点が特徴的である。なお、出身地についてはあまり関係がないようである。

図表6：職位と4タイプ、入省庁

入省庁	現在の職位	4タイプ				合計
		古典型	超然型	調整型	吏員型	
文部省	指定職(審議官級以上)	1	5	1	1	8
	課長級	6	9	11	9	35
	その他	1	0	0	0	1
科学技術庁	指定職(審議官級以上)	5	1	2	1	9
	課長級	7	5	1	2	15
	その他	0	0	0	0	0
その他	指定職(審議官級以上)	0	0	1	0	1
	課長級	1	0	3	2	6
	その他	0	0	0	0	0

図表7：出生地及び15歳時点での居住地と4タイプとの関係

入省庁	出生地	4タイプ				合計
		古典型	超然型	調整型	吏員型	
文部省	三大都市圏(外国含む)	1	8	7	5	21
	それ以外	7	6	5	5	23
科学技術庁	三大都市圏(外国含む)	6	6	2	2	16
	それ以外	6	0	1	1	8
その他	三大都市圏(外国含む)	1	0	2	1	4
	それ以外	0	0	2	1	3

入省庁	15歳時点での居住地	4タイプ				合計
		古典型	超然型	調整型	吏員型	
文部省	三大都市圏	1	8	8	3	20
	それ以外	7	6	4	7	24
科学技術庁	三大都市圏	7	6	1	2	16
	それ以外	5	0	2	1	8
その他	三大都市圏	1	0	2	1	4
	それ以外	0	0	2	1	3

[注記] 東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府、兵庫県を「三大都市圏」とし、それ以外の道県は「それ以外」とリコードしている。

(3) 政策選好とよい政策の条件

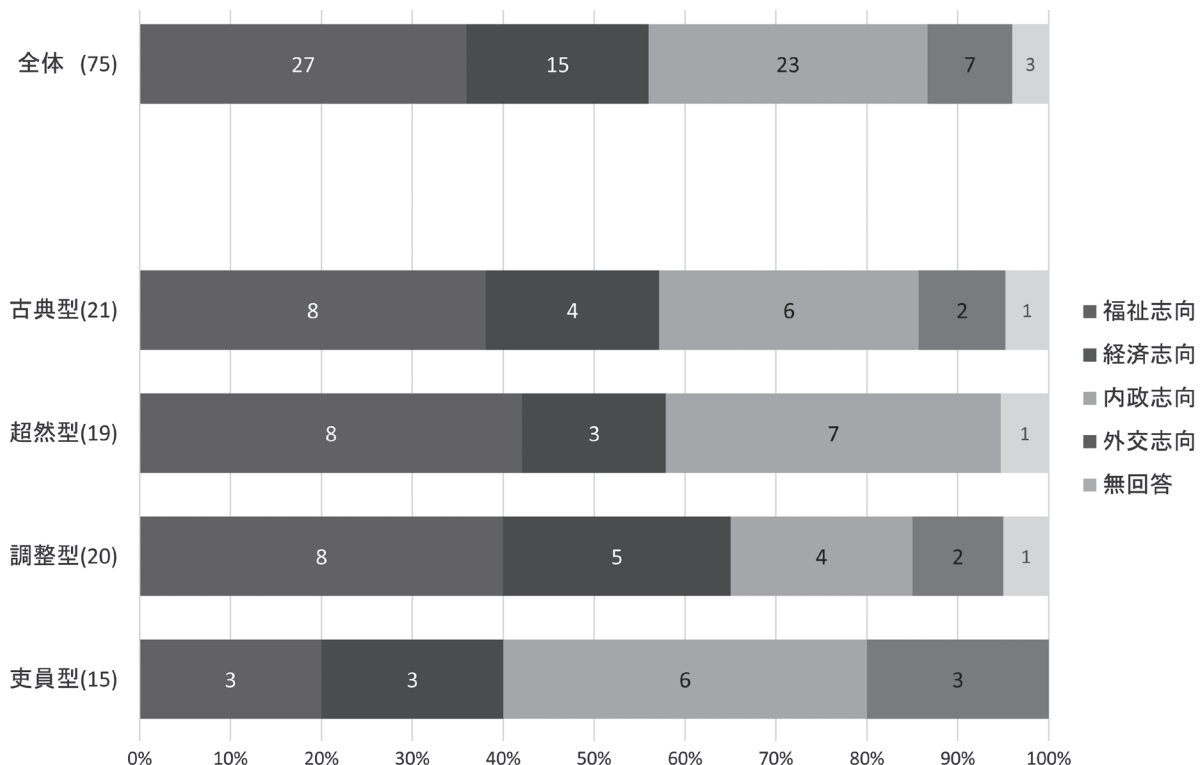
古典型、超然型、調整型、吏員型の4タイプでの政策選好の違いを明らかにするために、まずは「国として重要な政策課題」に関する選択肢をリコードして比較する（図表8参照）。文部科学省の官僚たちが、教育行政を雇用政策や経済政策として位置付けているのか、他方、教育の機会平等という観点から福祉政策的に位置付けているのかということをはっきりさせることに関心がある。2つの位置づけは必然的に対立するわけではないが、政策内容や活動の比重が異なることが考えられる。理想的に言えば、労働力の向上のための教育あるいは民族や階層を越えた労働力の質の維持という経済志向の教育政策を重視するか、貧困地域や貧困家庭での教育の機会提供という福祉志向の教育政策を重視するかのいずれかがありえよう。文部科学省の場合、福祉志向が強いと言われてきた⁴⁾。

データ分析から、総じて、労働力の強化というよう

な経済政策とリンクさせるのではなく、福祉政策とリンクさせて教育を考えているようである。特に、吏員型以外の3タイプの官僚は、福祉志向が強い。3タイプの微妙な違いといえば、古典型や超然型は環境などの内政的課題を強く意識しているようであるが、調整型はやや経済的課題も重視しているようである。意外なのは、天下国家に関心が強いと思われる超然型だけが外交的な課題を全く意識していないということである。超然型は、国益というものへの関心よりも、むしろ、政治にも効率性にも捉われない政策決定に強い関心がある可能性が高い。他方、吏員型は、福祉や経済だけでなく、環境などの内政的課題や外交的課題にもバランスよく意識しているように思われる。

また、「よい政策の条件」についてのデータを見てみると、調整型も吏員型も従来の研究通り、政治主導を最も重視していることが確認できる（図表9参照）。調整型は、政治主導を受け入れ、さらに行政自らも裁

図表8：4タイプの政策選好



[質問文Q 2] あなたが、日本国民にとって、今重要であると考えておられる問題を、次の中から重要な順に3つお選びください。

1. 都市問題、2. 科学技術、3. 外交・安全保障、4. 国際経済、5. 環境・エネルギー、6. 教育、7. 社会福祉・医療、8. 経済成長。

[注記] この選択肢を、順序を無視して、あくまで重視している事項の組み合わせと考慮してリコードしている。具体的には、まず「国際経済」と「経済成長」をあわせて「経済」、都市問題と社会福祉・医療をあわせて「福祉」として、外交・安全保障（「外交」）、環境・エネルギー（「環境」）、教育、科学技術と同列に考える。そして、教育と福祉と経済だけに着目する。福祉が入っているのは福祉志向、経済が入っているのは経済志向、福祉と経済の双方と環境は内政志向、経済と福祉そして外交の組み合わせと教育と科学技術と外交の組み合わせはともに外交志向と呼ぶ。また、各タイプのあとの括弧内およびグラフ内の数字は、人数である。

量を駆使して調整を行うことを重視しているように思われる。まさに活動型行政官僚制の象徴的存在である。他方、吏員型は、政治主導の枠内で専門的知見を活用しようとしていると解釈できる。

他方、古典型も、従来の研究通り、政治主導よりも行政裁量や専門的知見を最も重視しているということがわかる。ただ、古典型も政治主導の重要性を決して完全に否定しているわけではない。彼らであっても、「次に重要な条件」として政治主導を挙げている点は注意すべきところである。

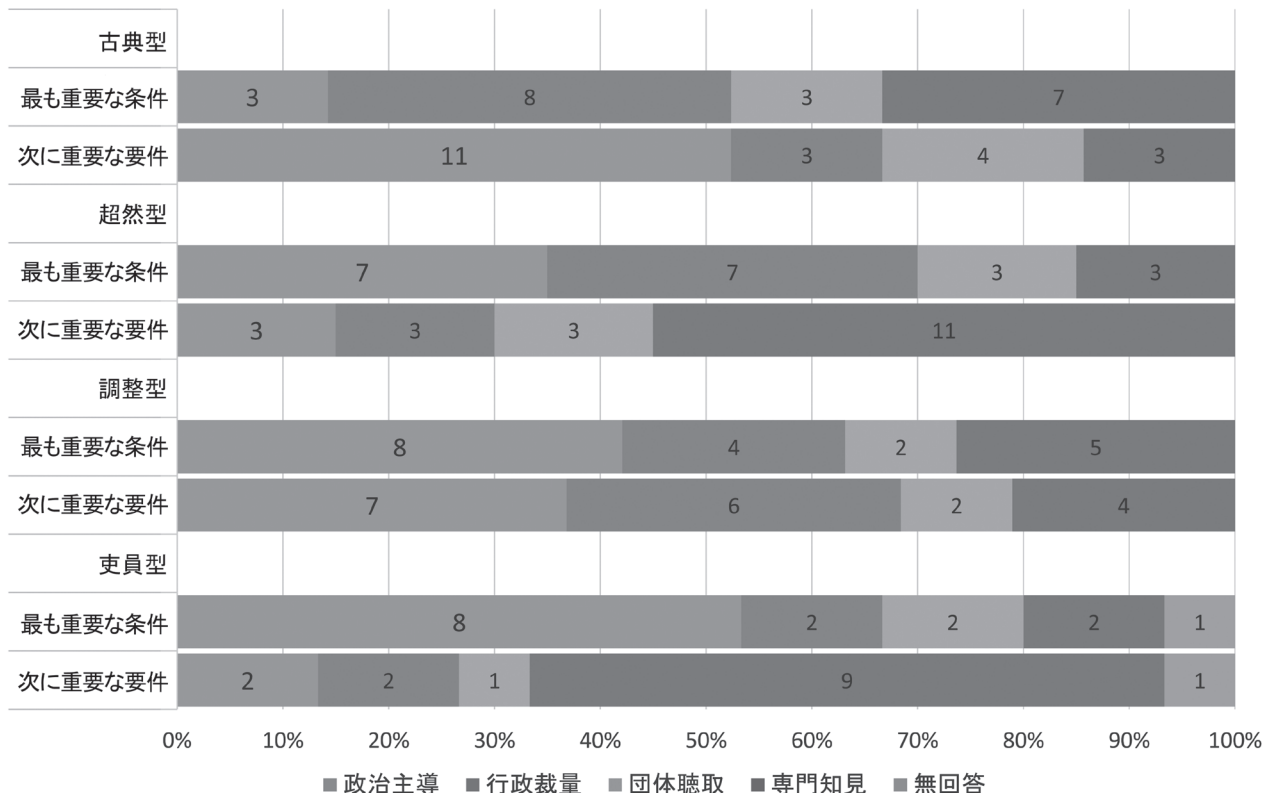
興味深いのは、超然型である。彼らは、行政裁量とともに政治主導も重視しているのに対して、専門的な知見に次善的な重要性しか認めていないのである。政治の影響がないのが理想であるが、政治主導で決まったとしても、その下で専門的な知見などからも自由に政策決定を行いたいという姿勢が垣間見える。

まとめると、文部科学省は、教育的課題を経済的観点よりも福祉的な観点から捉える傾向が強いと解釈できよう。総じて、内政的な課題への関心が強いといえ

る。意外にも、吏員型が外交も内政もバランスよく関心が広がっているのに対して、超然型に外交的課題へ関心を持っていると回答した官僚はいなかった。

このことは、「よい政策の条件」の回答と合わせて考えると、一層興味深い。超然型は、専門的知見を特に考慮しているわけでもない。あくまで超然型の官僚自らが関心をもつ内政的課題について自らが思うように決定したいと考えていると解釈できる。また、政治主導を最も重視するという点で調整型も吏員型も同じであるが、自らも政治の枠内で裁量を持ちたいと考えるのか、あるいは専門的知見を活用して合理的に業務を遂行したいと考えるのかによって両者は大きく異なっている。古典型も、行政裁量や専門的知見を最も重視している比率は高く、これまで一括りされてきた超然型とは異なっている。調整型、吏員型は、従来の研究が示唆していた通りであるし、古典型は従来の研究が想定していた国土型の純粋な形なのかもしれない。

図表9：よい政策の条件に関する4タイプの違い



【質問文Q5】 良い政策が行われる条件を、次の中から重要な順に2つお選びください。

1. 立法機関(国会)が行政(官)のとるべき方向を明確に示すとき。
2. 一定の広いガイドラインの中で、行政官が決定を行う裁量権をもつとき。
3. 行政官が、決定によって影響を受ける団体の意見を聞くとき。
4. 行政官が、外部の専門的知見を考慮するとき。

(4) 政策活動と接触頻度、接触の方向性

古典型、超然型、調整型、吏員型の4タイプの属性や政策選好、認識が明らかになったところで、彼らが実際にどのような政策活動を行っているのか、4タイプで政策活動に違いがあるのかということ明らかにしていく。

まず、「最も時間を使っていること」に関していえば、古典型、調整型ともに利害調整という回答が最も多い(図表10参照)。ただ、古典型では「政治の意向反映」と答えている官僚が次いで多いのに対して、調整型では「調査分析」や「改革主導」と答えている官僚が次いで多い。この点で、従来の研究成果とは逆な結果のようにも思える。

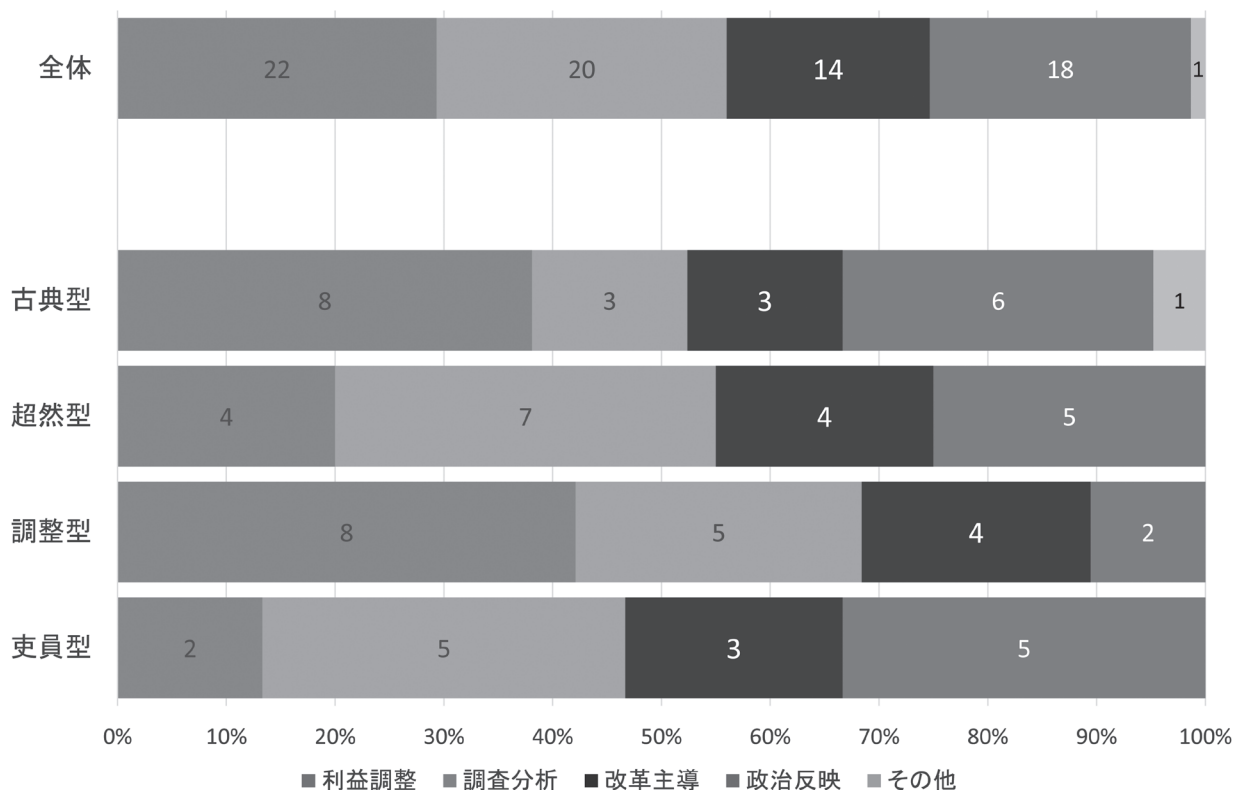
ここからは推測の域を出ないが、調整型は、利害調整を円滑にするための調査分析などを行うのに時間をかけているのかもしれないし、また、慣れない改革主導のための原案作成に時間を使っているのかもしれない。他方、古典型も慣れない政治的意向の反映作業に

思った以上に時間を使っているのかもしれない。慣れない仕事や気の進まない仕事ほど、最も時間を使って徒労感も記憶に残りやすいという可能性も高い。ただ、残念ながら、これ以上、議論をするためのデータはない。

次に、裁量的な行政の基準を見てみると、どのタイプも概して「国益」を重視していることがわかる(図表11参照)。「国益とは何か」という点は官僚それぞれで異なる意見がありえよう。しかし、官僚である以上、政治的利益にも社会の特定利益にも還元できない「何か」の存在を信じたいという気持ちがあるのもまた自然である。

むしろ、興味深いのが、調整型のみならず古典型も超然型も「社会における利益のバランス」を重視していることである。また、「よい政策の条件」として「外部の専門的知見の考慮」と指摘していた官僚も、裁量的行政を行う際には「自分の専門分野の知識・情報」を重視していない。一見すると相反する傾向を整合的

図表10：最も時間を使っている活動



【質問文Q 6】 行政の役割としては、次のようなものがあげられます。あなたは、今の行政が、一番時間を使って行っているのは、次のうちのどれだと思われますか。次の中から1つだけお選びください。
 1. 社会の利害や意見の対立を調整すること(「利害調整」) 2. 重要な問題について調査・分析し、政治的決定のための基礎作業をすること(「調査分析」) 3. 社会の構造や制度を望ましい方向に変えていくこと(「改革主導」) 4. 国会や政党の意見を政策の立案や実施に反映させること(「政治反映」)。

に解釈するならば、高度な判断を迫られた際には専門的な知見や情報では対処できないと考えている官僚が少なくないということの意味しているのかもしれない。

さらに、接触相手別に接触頻度の平均値を4タイプで比較すると、驚くべきことに、大臣官房が内閣官房

や内閣府などの政府中枢や政治との接触が低く、科学技術・学術政策局や研究振興局などの旧科学技術庁系の局が政府中枢や政治と積極的に接触していることがわかる（図表12参照）。旧文部省系の局の場合、内閣官房や政治との接触については生涯学習政策局が多く、初等中等教育局は概して低い。

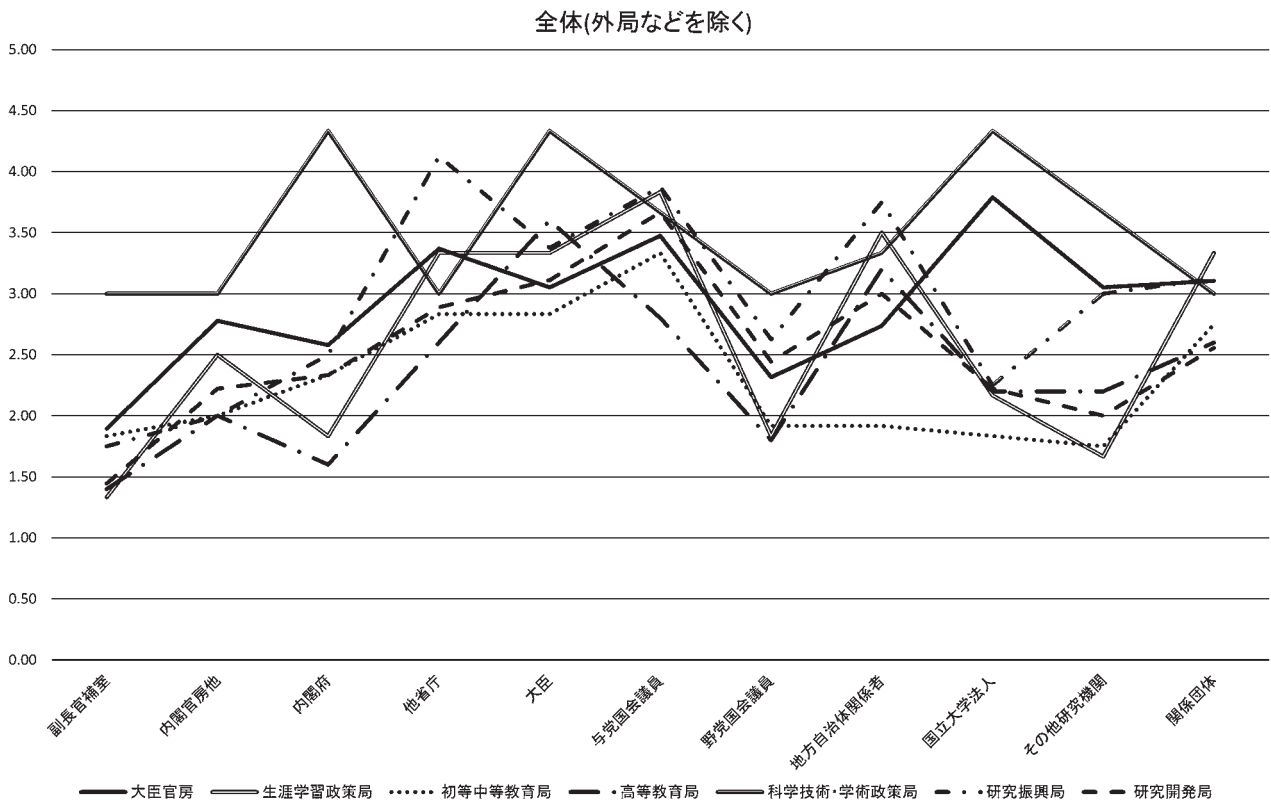
図表11：裁量的な行政を行う場合の基準

	裁量的な行政決定を行う場合の基準						合計
	自分の専門分野の知識・情報	社会における利害のバランス	国益	先例・類似例	その他	無回答	
古典型	0	10	10	1	0	0	21
超然型	0	9	8	1	1	1	20
調整型	0	8	8	1	2	0	19
吏員型	1	4	9	0	1	0	15
合計	1	31	35	3	4	1	75

【質問文Q27】 あなたは、許認可事務や行政指導といったような、高度な判断を必要とするような裁量的な行政決定を行う場合、あなたは主として何を基準としておられますか。次の中から1つお選びください。

【注記】 選択肢は表のとおりなので省略した。

図表12：接触頻度（部局別全体）



【質問文Q 8】 次にあげる人、組織、団体との接触の頻度を次の尺度の中から1つお選びください。現ポストについてお答えください。ただし、着任直後の場合、この1年間で最も長く経験した国家公務員としてのポストについてお答えください。

- 1.まったくない、2.ほとんどない（1か月に1回未満）、3.あまりない（1か月に1回）、4.ある程度（1週間に1回ぐらい）、5.時々（数日に1回）、6.頻繁に（毎日、いつも）。

【注記】 尺度について、「まったくない」を0、以後をそれぞれ1から5の尺度にリコードしている。

職位から接触頻度を見たとき、従来の研究と同様、やはり課長級は概して接触頻度が高いといえる（図表13参照）。しかし、よく見ると、政治家には課長級が中心に接触し、内閣官房には局長級以上、内閣府には局長級、他省庁との接触では審議官級が接するというように緩やかな役割分担をしているように思われる。従来の調査が指摘したように、課長級が最も接触し、審議官でやや落ち、局長級で少し持ち直すというパターンとは異なっている。

そこで、4タイプ別に各部局の官僚の接触相手とその接触頻度を見てみると、実は4タイプからそれぞれ想定される接触頻度となっていないことがわかる。第1に、古典型であっても、研究振興局は他省庁や政治家、その他研究機関との接触頻度は高く、研究開発局も全体的に概して高い（図表14参照）。大臣官房の古典型官僚たちは内閣府のみ接触頻度は高いが、それ以外は旧科学技術庁系の局の古典型官僚の接触頻度を下回っている。

第2に、超然型で見ると、古典型の場合と同様、旧科学技術庁系の官僚のほうが政府中枢、政治、所管団体などへの接触頻度が高い（図表15参照）。内閣官房や内閣府、そして国立大学法人や研究機関に対して

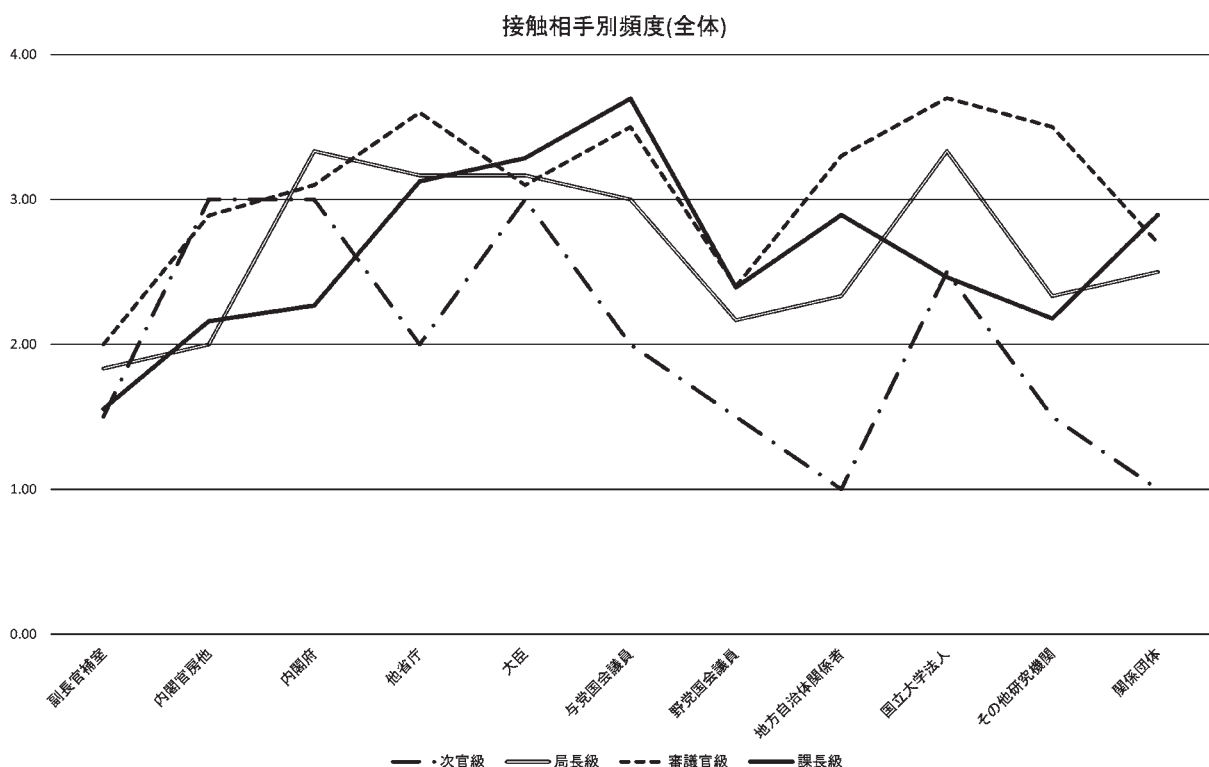
の接触頻度は科学技術・学術政策局の超然型官僚が最も高く、大臣や与野党の政治家、地方自治体関係者などへの接触頻度は研究振興局の超然型官僚が高い。

古典型も超然型も政治的な調整を軽視しているが、実際の行動としては非常に政治的な調整を重視していることがわかる⁵⁾。特に旧科学技術庁系3局に所属する科学技術庁出身の官僚たちは、割り切っているかのように政府中枢や政治などへの接触頻度が高く、地方自治体に最も政策実施を依存しているはずの初等中等教育局などの旧文部省系部局に所属する官僚は地方自治体との接触頻度は低い。

第3に、調整型に目を転じて、旧科学技術庁系の科学技術・学術政策局が政府中枢や大臣への接触頻度で突出していることがわかる（図表16参照）。大臣官房の調整型官僚は、与野党の政治家への接触に比較的熱心であるが、内閣府への接触頻度は低い。高等教育局の調整型官僚は、所管の国立大学法人や研究機関には熱心に接触しているが、政治的調整を重視しているはずなのに与野党問わず政治家には接触していない。

最後に吏員型について見てみると、ようやく大臣官房の吏員型官僚が調整型以上に熱心に内閣官房や他省庁、与野党の政治家、地方自治体、所管団体、関係団

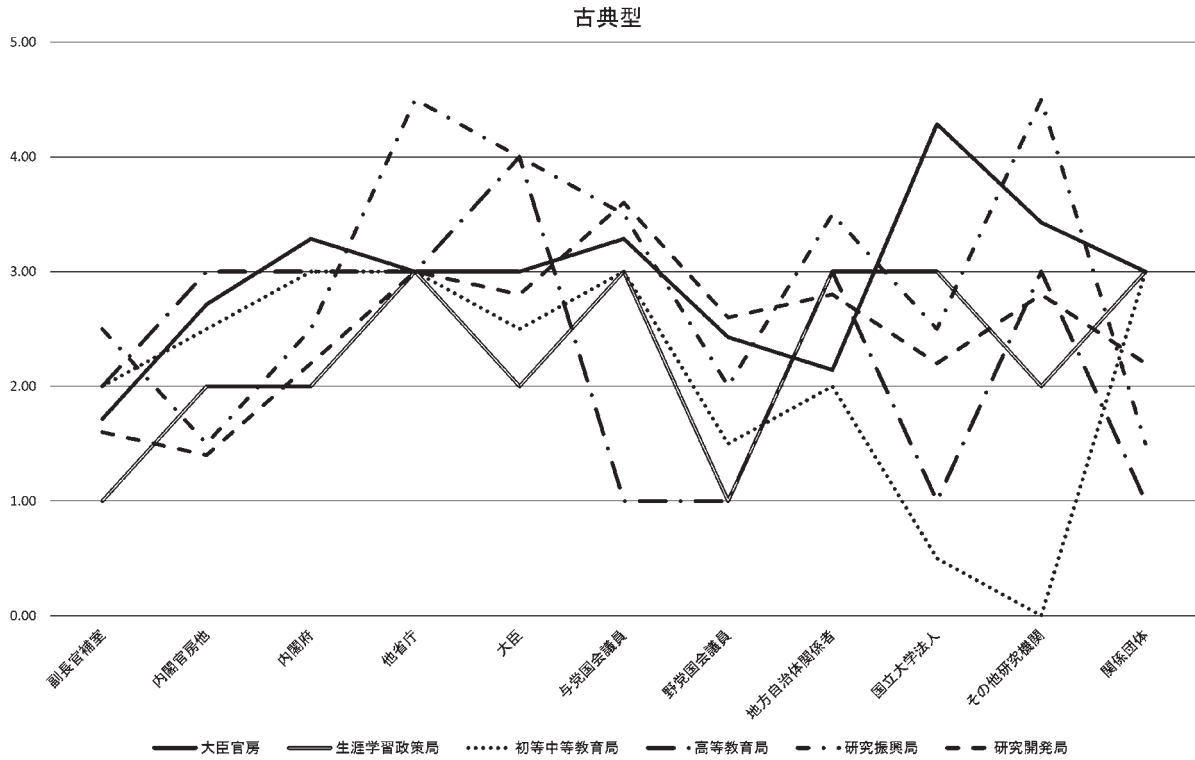
図表13：接触頻度（職位別全体）



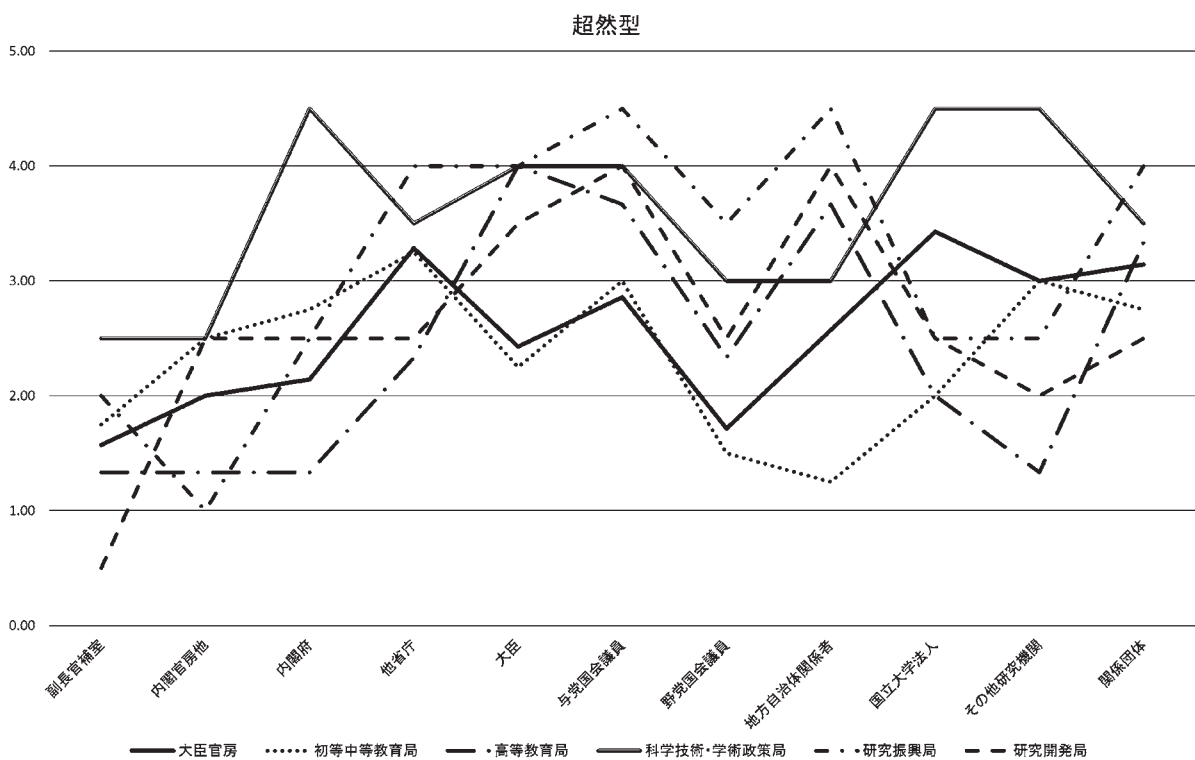
体に接触していることがわかる（図表17参照）。文部科学省の場合、吏員型官僚が、調整型官僚のような行動をとっているようである。

では、接触の方向性で考えると、内閣官房の中枢に対しては、文部科学省側から接触していくことが多く、内閣府や他の省庁には同じぐらいであることがわかる

図表14：接触頻度（古典型）



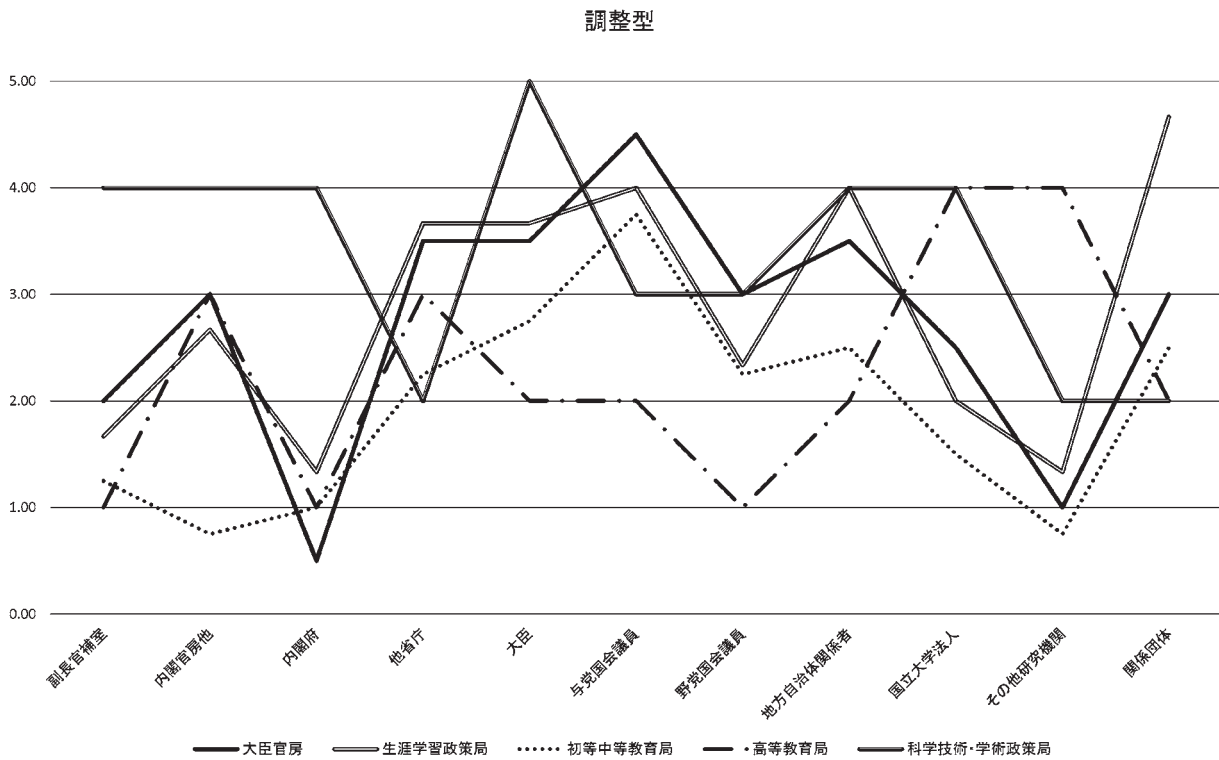
図表15：接触頻度（超然型）



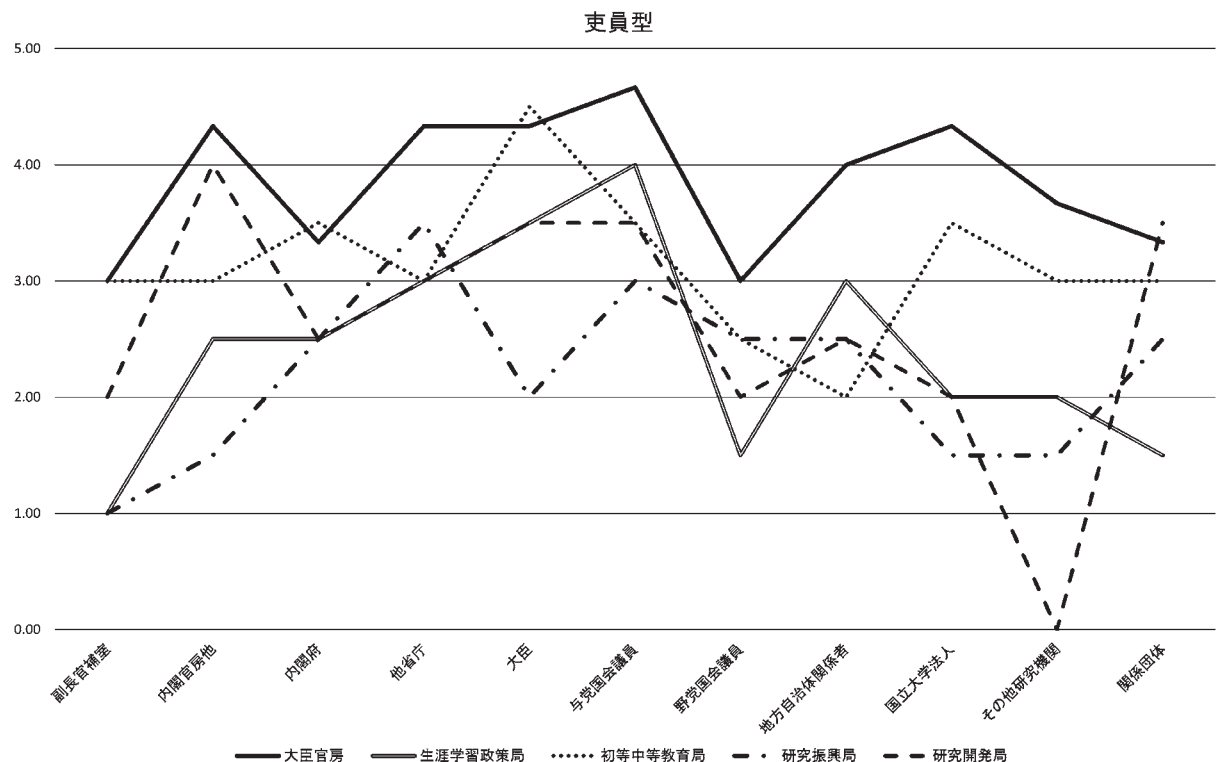
(図表18参照)。特に、内閣官房のトップ・レベルに対しては、官僚のタイプとの関係はなくなる。つまり、文部科学省の官僚たちがどのような認識を有してい

うと、その認識は、政府中枢に対する彼らの行動に影響を与えることはないということを意味している。文部省時代は、自己完結的に業務を全うすることができ

図表16：接触頻度（調整型）



図表17：接触頻度（吏員型）



たことや、家族的で内向きな「マルブン一家」意識もあったことで、鎖国状態あるいは「ガラパゴス官庁」状態であったという（寺脇2013：103-105）。少なくとも2016年調査からは政府中枢や他省庁にはやや積極的に外向きの組織になっているようにも思われる。

省内の上司に対する接触も、官僚のタイプは関係なく、回答者側から行われている（図表19参照）。文部科学大臣を筆頭とする政務三役に対しては、どのタイプの官僚であっても、圧倒的に官僚側から働きかけを行っている。同様に、事務次官を筆頭とする上司に対しても官僚自らが働きかけを行っている。

政治に対する働きかけでは与党と野党で少し異なる方向性となっている（図表20参照）。与党国会議員に対しては古典型、超然型、調整型ともに自ら働きかけていくが、野党国会議員には意外なことに古典型のみが自ら働きかけていく。野党国会議員の場合、調整型や吏員型は先方からの働きかけが多いと回答してい

る。地方自治体関係者の場合、どのタイプでも自ら働きかけることはなく、地方自治体関係者側からの働きかけを受けると回答している。所管団体や関係団体についても、地方自治体の場合と同じく先方からの働きかけが多い。

利害調整に熱心といわれる調整型であっても、与党議員以外では自らから積極的に働きかけに行くことはあまりなく、むしろ、地方自治体や所管団体、関係団体からの働きかけを待ってから行動するという受動的なスタイルの調整を行っている。

文部科学省の幹部官僚たちの実際の政策活動は、彼らのそれぞれの政策選好や認識から想定されるものとは大きく異なっていることが明らかになった。政治主導を忌み嫌っていても、実際には政治家に働きかけなければならないわけであり、政治的合理性を拒否する官僚が多いといっても、それは実は「願望」や「ないものねだり」を表明しているだけなのかもしれない。

図表18：接触の方向性（政府中枢、他省庁との関係）

		官房長官秘書官			官房副長官（事務）		
		こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ	古典型	12	1	0	12	1	0
	超然型	7	3	2	9	3	1
	調整型	8	3	1	7	3	0
	吏員型	3	2	5	2	2	2
合計		30	9	8	30	9	3

		官房副長官補室			内閣官房他		
		こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ	古典型	12	4	3	9	7	2
	超然型	9	3	3	3	11	3
	調整型	9	6	0	6	8	2
	吏員型	3	5	3	3	9	1
合計		33	18	9	21	35	8

		内閣府			他の省庁（内閣官房、内閣府を除く）		
		こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ	古典型	5	13	3	2	19	0
	超然型	1	12	4	2	16	1
	調整型	4	8	2	4	15	0
	吏員型	0	11	3	1	12	2
合計		10	44	12	9	62	3

【質問文Q 8SQs】 その際、こちらから働きかける方が多いですか、先方から働きかけてくる方が多いですか。

【注記】 選択肢は表のとおりである。以下の図表も同じである。

あるいは、従来の研究で蓄積されてきた官僚の理解とは全く異なる新たな認知枠組みが潜んでいるのかもしれない。

4. 結語

本稿で得られた知見は、従来の研究から導出した本稿の仮説と照らし合わせて考えると、次の3点にまとめることができる。第1に、調整型や吏員型の官僚が文部科学省でも相当数存在しているという仮説に反し

て、従来の研究でいう国土型が相当数いることが明らかになった。国土型から調整型、そして吏員型という移行傾向は、2016年文部科学省調査では観察されなかった。

第2に、職位で見ると、文部省入省組でも科学技術庁入庁組でも課長級には調整型が多く、従来の官僚サーヴェイ調査と結果と同じであった。しかし、2016年文部科学省調査では、課長級の後に審議官級以上の指定職になっても調整型は減っていく一方で、局長級になっても調整型が増えないという傾向が析出さ

図表19：折衝の方向性（文部科学省内部）

	大臣			副大臣			政務官		
	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ 古典型	20	1	0	19	2	0	20	1	0
超然型	13	7	0	13	7	0	13	7	0
調整型	18	1	0	18	1	0	17	2	0
吏員型	11	4	0	11	4	0	11	4	0
合計	62	13	0	61	14	0	61	14	0

	事務次官			省名審議官			局長		
	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ 古典型	19	2	0	19	1	0	15	6	0
超然型	13	7	0	9	9	1	11	8	0
調整型	15	2	0	15	2	0	12	7	0
吏員型	10	5	0	8	7	0	6	9	0
合計	57	16	0	51	19	1	44	30	0

図表20：接触の方向性（政治および地方自治体、所管・関係団体との関係）

	与党国会議員			野党国会議員			地方自治体関係者		
	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ 古典型	13	5	3	10	3	8	2	6	11
超然型	12	8	0	5	8	4	1	5	13
調整型	9	6	4	4	3	12	0	3	16
吏員型	1	12	2	0	5	10	0	9	5
合計	35	31	9	19	19	34	3	23	45

	国立大学法人			その他研究機関			関係団体		
	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから	こちらから	同じくらい	むこうから
タイプ 古典型	2	12	6	1	10	7	0	10	11
超然型	1	8	10	1	9	8	1	10	8
調整型	1	4	9	3	3	6	1	7	8
吏員型	2	9	3	1	9	2	0	11	4
合計	6	33	28	6	31	23	2	38	31

れた。なお、出身地と彼らの認識の間にはあまり関係がなかった。

第3に、国土型についていえば、効率性についての考え方の違いから、効率性を重視する古典型と、効率性を重視しない超然型の2タイプに分けることができる。そして、4タイプで考えると、文部省入省組に超然型、科学技術庁入組に古典型が相当程度いるということが明らかになった。所属部局で見ると、大臣官房に超然型と古典型は多く存在し、特に超然型は、大臣官房、旧文部省系3局、旧科学技術庁系3局に分布している。他方、旧文部省系3局には調整型が超然型よりやや多く存在している。旧科学技術庁系3局では古典型がやや多く、超然型が続いている。

また、実際の政策活動を見てみると、4タイプと実際の政策活動には整合的な説明を与えることが難しいことがわかった。たとえば、旧科学技術庁系の3局の官僚たちは古典型と超然型が多いにもかかわらず、彼らは概して活動的であり、調整型と見間違えばかりである。他方、接触の方向性を見てみると、従来積極的と想定されていた調整型は、所管団体や地方自治体に対しては受動的である。

さて、ここで再度、従来の官僚サーヴェイ調査研究の中で2016年文部科学省調査を位置付け直すと、これまでの成果をさらに補強するような知見と、逆に反するような知見の双方があったことを指摘しておく必要がある。

まず、補強する知見についていえば、調整型については、政治主導を所与としつつ、自ら活動的にさらに裁量を行使して社会的な利害調整を行う点が明らかになった。吏員型は、政治主導を所与としながらも専門的な知見を重視して合理的に業務を遂行しようとする点が浮き彫りにされた。

他方で、従来の研究成果に修正を迫るような知見も散見された。特に、国土型についての理解は、少なくとも文部科学省に関する限りはそのままでは当てはまらないことが明らかである。今回の調査で、国土型の中には、効率性の追求をめぐって、効率性を重視する古典型と、効率性を重視しない超然型に分けることができるということである。

ただ、上記の4タイプと実際の政策活動と照らし合わせて考えると、整合的な解釈を行うことに非常に苦しむことになる。2016年文部科学省調査の結果は、こ

れまで調査対象とされてこなかった文部科学省の特徴を示しているのかもしれない。つまり、初代文部大臣である森有礼以来、「ほかの役所と同じ考えをしていてはダメだ」という「100年続いた老舗の旅館か何かみたいな感覚」を明らかにした可能性もある（前川・寺脇2017：27、35）。あるいは、前回の2001年の官僚サーヴェイ調査以来いろいろな政治的行政的な経験を踏まえて行政官僚制が変容した結果を意味しているのかもしれない。文部科学省で析出された特徴は、現段階で調査を行えば他の省庁でも同様の特徴が析出される可能性がある。この点は、データからだけでは何とも判断を下すことは難しい。2016年文部科学省調査の結果は、2009年と2012年の二度の党派間での政権交代や、内閣人事局の設置などのような内閣官房や内閣府の機能強化を経験した現在の行政官僚制を捉えるために、省庁横断的なサーヴェイ調査を行う必要性があることを示唆しているように思われる。

（きたむら・わたる）

[謝辞] 2016年の文部科学省における本省課長級以上の幹部職員に対するサーヴェイ調査は、科学研究費基盤研究B「中央省庁等改革後の教育・科学技術政策の変容—文部科学省の組織・人事分析からの解明（研究課題番号15H03306）」の成果の一部である。データの利用をご快諾いただいた青木栄一先生（東北大学・研究代表）、また、コメントを頂いた曾我謙悟先生（京都大学）、手塚洋輔先生（大阪市立大学）、河合晃一先生（金沢大学）、村上裕一先生（北海道大学）、データ整理を補助してくれた須川忠輝君（大阪大学大学院法学研究科博士後期課程在籍）には心よりお礼申し上げます。

注

- 1) この質問文は京都大学の村松岐夫教授（当時）を中心とした1976年の官僚サーヴェイ調査以降、ほぼそのまま継続して行われてきたものであり、2016年の文部科学省調査でも採用されている（Q6とQ27、本文後述）。
- 2) なお、行政の実務家の方もお読みになっているので、「主成分分析」について少しだけ説明しておきたい。大胆に言

えば、「主成分分析 (Principal Component Analysis)」とは、統計学的に情報をできるだけ落とすことなく縮約する手法である(北村、2013年、69頁)。統計分析用のソフトウェアで計算された固有値と寄与率、因子(主成分)負荷量に着目する。固有値が1以上の主成分を採用し、累積寄与率が概ね70%以上となっていることを確認して主成分の解釈を行うことになる。なお、本文における第1主成分の固有値は1.646、第2主成分の固有値は1.113となっており、ふたつの主成分の累積寄与率は68.967%である。

- 3) ちなみに、効率性と調達をそれぞれ重視する軸が析出されたことから、念のために質問文の「政府を評価する基準としては政策の効率性が最も重要である(Q29_1)」と「行政においては能率よりも調整の方が大切である(Q29_2)」の回答をもとにクロス表を作成したところ、主成分分析とほぼ同じ分布結果となった(なお、 χ^2 検定の結果、 $p < 0.05$)。
- 4) 事務次官経験者によれば、「そもそも戦後の学制改革では、教育を受けたいと思うすべての人に門戸を広げるという基本理念」があって、たとえば高校での選抜試験や高校無償化に伴う所得制限の設定などへは否定的であり、民族学校への無償化の適用除外についても否定的である(前川・寺脇2017:104-156)。平等主義的な発想ということもできよう。
- 5) 特に旧文部省の場合、1988年の西岡武夫文部大臣による古川澄一初等中等教育局長と加戸守行官房長などの3局長更迭事件の際には、個人的感情とは別に大臣を支えたことを、その後の1993年の政権交代のときの通商産業省での事務次官と目されていた局長の更迭事件での混乱と比較して述べている点や、その後も、大臣の政策実現のために省庁の方針とは沿わない政策であっても実現に向けて努力する姿はこれまでも描かれている(寺脇2013:136-146)。

[参考文献]

- ・青木栄一他(2017)「2016年度文部科学省幹部職員調査基礎集計」、『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第66集第1号(2017年12月)。
- ・伊藤正次・出雲明子・手塚洋輔(2016)『はじめての行政学』(有斐閣)。
- ・曾我謙悟(2013)『行政学』(有斐閣)。
- ・寺脇研(2013)『文部科学省:「三流官庁」の知られざる素顔』(中公新書ラクレ、中央公論新社)。
- ・前川喜平・寺脇研(2017)『これからの日本、これからの教育』(ちくま新書、筑摩書房)。
- ・真淵勝(1987)「現代官僚の「公益」観—サーベイ・データの分析から」、『季刊行政管理研究』第40号(12月)、13-24頁。
- ・——(2004)、「官僚制の変容」、『レヴァイアサン』第34号、20-38頁。

- ・真淵勝(2009)『行政学』(有斐閣)。
- ・村松岐夫(1981)『戦後日本の官僚制』(東洋経済新報社)。
- ・——(2010)『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』(東洋経済新報社)。
- ・村松岐夫・久米郁男(編)(2006)『日本政治 変動の30年:政治家・官僚・団体調査に見る 構造変容』(東洋経済新報社)。
- ・Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge: Harvard University Press).