

想定外だからなのか、
そもそもだからなのか

二〇二〇年一月に日本国内で新型コロナウイルス（以下、コロナ）の感染者が初めて確認されて以降、前代未聞の被害に対応するため、政府に求められる業務は質量とも劇的に変化した。量が増大しただけではなく、求められる質も一層高度専門化した。コロナ禍に対する政府のパフォーマンスを評価するにあたって、そもそも日本の政府に、一〇〇年に一度のコロナ禍に対応できるだけの能力が備わっていたのか検討しておく必要がある。

本稿では、コロナ禍などの社会経済的な環境の激変に対応しうるだけの能力を行政が有しているのかどうかを検討する。予算と職員定数という誰でも入手可能なデータで、府省の組織の特徴について考察すると同

予算と職員数から見た 日本の公共セクター

日本の行政がいかにスリムであるのかを簡便に示すために、日本の歳出額と職員数の時系列比較と、行政規模に関する日本と他の主要先進諸国との国家間比較を参照する。厳密な業務量の測定結果の比較ではないが、人間で言えば「ダイエットしすぎて拒食症ではないか」という状態だということを直感的に理解していただけるだろう。

第一に、中央と地方の歳出総額と、実際に予算を執行する公務員数の推移を確認しておく（次頁の図1-1、図1-2）。歳出総額はそれぞれ二〇〇九年以降、増加傾向にある。中央も地方も業務量が増加していると推測できよう。他方、公務員数を見ると、逆に減少傾向にある。つまり、ここ一〇年、業務量は増加している

コロナ禍が炙り出す宿病、意識調査に見る府省間格差

日本の行政は スリムすぎる

大阪大学教授 北村 亘

時に、二〇一九年十月に実施した日本の総務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省（建制順）の官僚に対する意識調査の結果を分析する（北村他、二〇二〇）。

結論として言えることは、社会経済環境の激変に対応するために必要な「伸縮自在な部分（Slack/Redundancy）」が行政組織内になくということである。官僚の意識面から見ても、現在の業務の処理方法に限界を感じており、専門性を駆使して新たな政策を展開するための余裕も失っているように思われる。すべてのことが示唆しているのは、第一に危機に対応するために行政の現状をまずは正確に把握すべく定期的調査が必要であること、第二にその調査で得られた知見に基づいて、行政の再構築が必要ならそのための投資を躊躇してはならないということである。

特集●—公務員「少国」ニッポン

にもかかわらず、それを支える公務員の数は減少しており、一人当たりの公務員の業務負担は増加していることが容易に推測できよう。

東日本大震災を思い返してみると、〇五年度から五年間の集中改革プランで地方自治体の職員数を大幅に削減した後の一一年三月に発災したゆえに、被災した零細な基礎自治体が単独でその後の復旧や復興のための膨大な業務量をこなすことはできなかった。当初は被災していない地方自治体を中心に職員派遣が行われていたが、全国的な職員数削減がボデーパーローのようにきいていたために相当に職員派遣が苦しいやりくりになっていったという（稲継、二〇一五）。その後、総務省を中心にして自治体間の職員相互支援のための法制度が整備されていったが、大災害の発生や感染症流行などによって国全体が危機に瀕したときに公共セク

きたむらわたる

1970年京都府生まれ。98年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士（法学）。甲南大学法学部助教授、大阪市立大学大学院法学研究科准教授などを経て現職。著書に『地方財政の行政学的分析』『政令指定都市』、共著に『地方自治論』『文部科学省の解剖』など。

ことである。それを簡潔に理解するために、まず、政府全体の歳出を国家公務員数で割った数で見ると、日本は他の先進民主主義国に比べて圧倒的に大きく、公務員一人当たりの業務負担量が大きいことが窺い知れる(図2)。次いで、中央政府の職員人件費を中央政府全体の歳出に占める割合で見ると、先進民主主義国では圧倒的に低い。「無定限・無定量」の業務をこなす官僚たちの精勤に対して十分に報いているとは言えない。

端的に言えば、日本では行政部門に対して投資不足(アンダーファンディング)だと言える。政府を取り巻く環境の激変に対して、行政部内で職員の再配置などを行っただけでは、コロナ禍に迅速かつ有効に対応することは困難である。大型の補正予算が成立しても遅々として執行されず、各種の貸付事業、補助金や交付金な

どの配分が滞っていることに社会から怒りや批判がぶつけられている。しかし、滞っている原因の考察が必要である。また、民間企業にすぐに委託する行政の体質——中小・小規模事業者向けの給付金事務での委託の中抜き批判が記憶に新しい——についても、そもそも行政が給付事業を自ら遂行するマンパワーを有していないという事実に向きなければならぬ。

府省別予算と定員から見た中央政府

中央政府にはコロナ禍で迅速かつ有効な対策の立案や実施が強く期待されているが、その組織的リソースについて検討する。

予算規模でも職員数でも圧倒的な規模の大きさを誇る官庁が厚労省である(次頁の図3-1)。予算規模よりも職員規模の大きさを目立つ官庁

としては地方支分部局が多い国交省であり、職員数は少ないが予算規模で大きいのは地方交付税を所掌する総務省である。財務省は、予算編成を担う特殊な官庁であると同時に、国税庁や税関などの実施部門も大きく、予算規模でも職員規模でも小さい経産省とは異なっている。

他方、職員一人当たりの予算額と、本省課長級以上の幹部職員が全体に占める比率を比べてみると、また異なる姿が見えてくる。行政学では、職員一人当たりの予算額は低いながら幹部比率が高い官庁を「政策助言官庁(advisory agency)」と呼ぶ。これは、企画立案を担い、政治に対する政策知識や情報の提供に特化していることとの組織的表現である。他方、独立行政法人や地方自治体に一般交付金や個別補助金を配分して政策実施を行う官庁を「移転官庁(transfer agency)」と呼び、自らの実施部門を

ター全体として立ち向かうことを可能にしているのかは疑問である。

第二に、日本の国家公務員の業務負担量とそれに対する報償の特徴を、

他の先進民主主義国と比較しておく。そもそも日本の公共セクターの歳出規模は大きいにもかかわらず、公務員数は極端に少ないことが指摘され

図 1-1 歳出総額と公務員数の推移(中央)

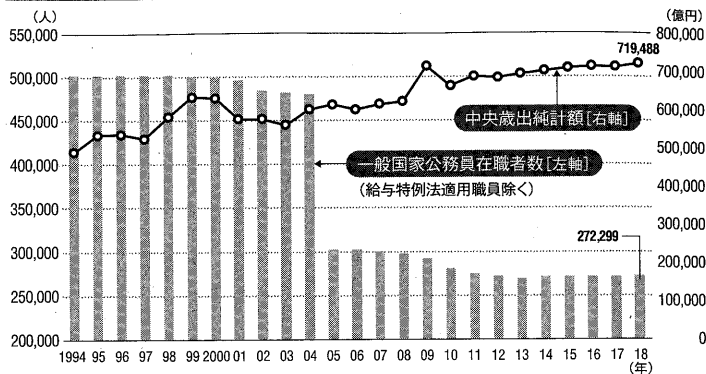
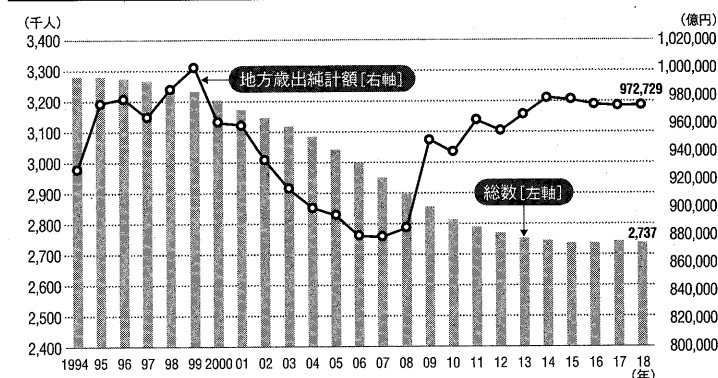
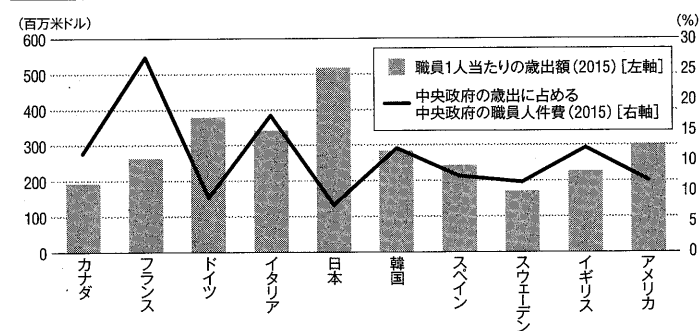


図 1-2 歳出総額と公務員数の推移(地方)



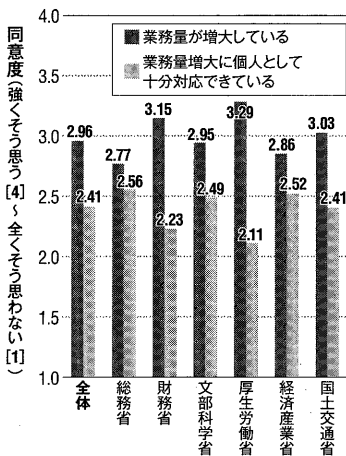
[注] 2005年度で国家公務員数が急落しているのは郵政公社の民営化などの影響による。

図 2 先進諸国における職員1人当たりの歳出額と職員人件費



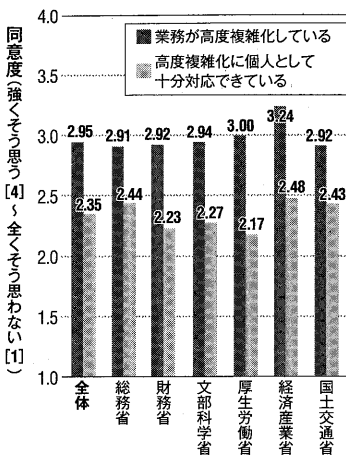
[出典] OECD, Government at a Glance, 2017 (www.oecd.org/gov/govatlance.htm)より筆者作成(北村他, 2020:404)。

図4-1 業務量増加と個人としての対応



[注1] 2019年官僚意識調査データの中の数々の業務の量的増加と高度複雑化、そしてそれぞれに対して個人として対応できているか否かについて同意の程度を4点尺度で尋ねたものである(北村他、2020)。
 [注2] なお、もとの回答を見やすいように再コード化して「強く思う」を4、「そう思う」を3、「そう思わない」を2、「全くそう思わない」を1として6省の平均を出している。なお、「全体」には、ごくわずかながら6省以外からの回答を含んでいる。

図4-2 業務の高度複雑化と個人としての対応



ないことは明らかである。
 なお、総務省は地方自治体に、文科省は国立大学法人や教育委員会に

通達を出すことはできるが、実際の政策の直接実施を担う職員も組織も
 ない。また、実施の委任先の態勢も

通じて直接に政策実施を行う官庁を「政策実施官庁 (delivery agency)」と呼ぶ (Dunleavy, 1991)。一人当たりの予算額では総務省と文科省が突出して見えるが、地方交付税や義務教育費国庫負担金などを通じて地

方自治体へ財源移転を行っている「移転官庁」だと言える(図3-2)。ただ、文科省の幹部比率は総務省より高く、政策実施を担う職員の比率が低いことから、経産省などの「政策助言官庁」にやや近いと言える。

図3-1 府省の予算と職員(2020年度)

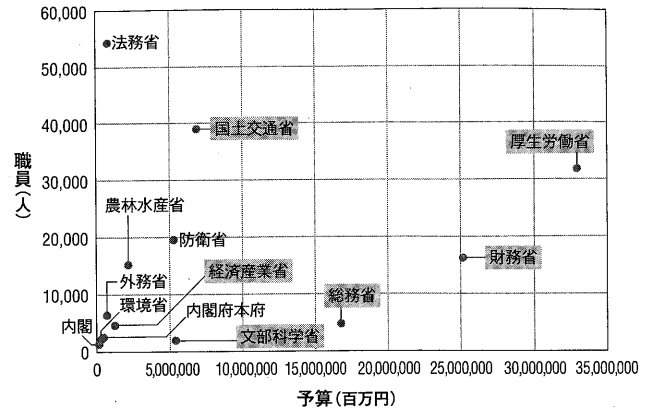
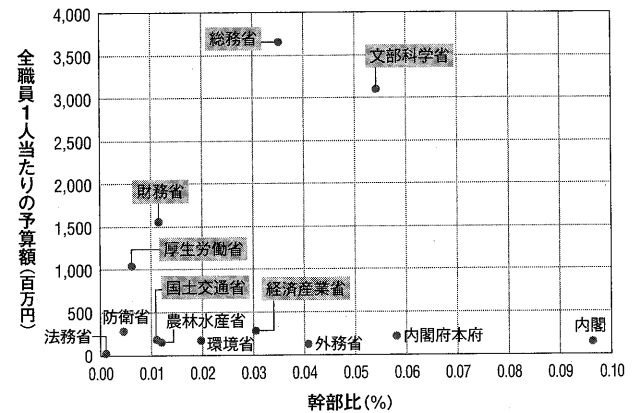


図3-2 幹部職員(課長級以上)の比率と業務量



[出典] 曾我謙悟の整理に従い、数値を最新のものに差し替えた上で、筆者がグラフ化した(曾我、2013:148)。なお、内閣には、内閣官房、内閣法制局のみを含み、人事院は除外している。内閣府については、本府だけを計算し、警察庁などは除外している。

厚生労働省は予算額も多いが幹部比率が低く、自らの実施部門を通じて政策実施を行っている「政策実施官庁」である。意外にも財務省も、実施部門をもつために政策実施官庁に近い特徴を示している。国交省は、厚生労働省よりも幹部比率はやや高いが、業務量は低い。日本では事業官庁と一括りにされる官庁でも、その内実は多様である。

意識調査から①業務の質量変化と対応の成否
 先述の通り、二〇一九年十月、主要六省の官僚に対して意識調査を実施した。もちろん

あくまで意識調査である以上、主観的な認識であるが、いくつか本稿の目的と関連する部分を抽出すると、コロナ禍以前の彼らの認識に興味深い点がいっつか観察される。
 まず、ここ数年での組織全体の業務量が増えているという認識が強い(図4-1-1)。特に顕著なのが年金や医療、雇用などを扱う厚生労働省と、頻繁に補正予算を編成している財務省、毎年の災害復旧の公共事業に追われている国交省である。また、全体的に業務の高度複雑化が進んでいるという認識も強い(図4-2)。特に経産省、厚生労働省で顕著である。

問題は、業務の量的増大あるいは高度複雑化に対して個人として対応できているか否かの認識である。業務量の増大を最も痛感している一方で、最も対応できていないと感じているのが厚生労働省の官僚である。他方、業務の高度複雑化を最も痛感してい

図5-1 裁量行政の判断基準の省別比較

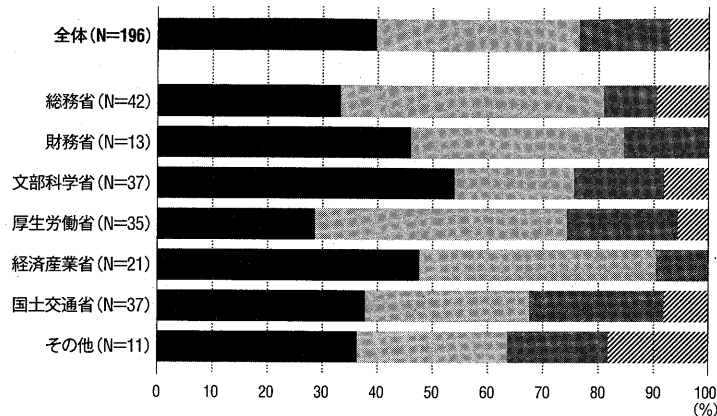
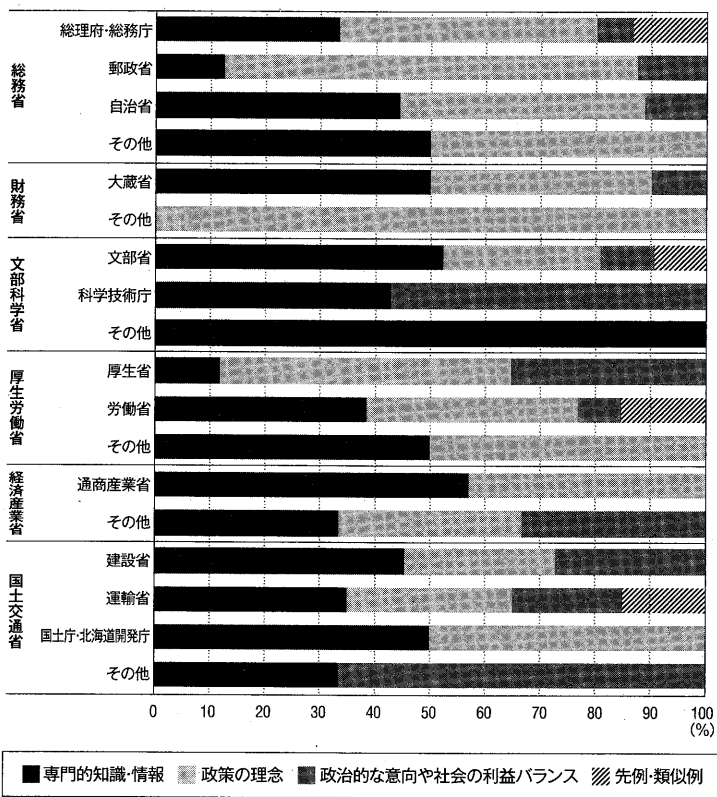


図5-2 裁量行政の判断基準の入省庁別比較



[注] 図5-2の回答は、図5-1への回答者の中で2001年の省庁再編以前の入省者を省庁別にさらに分類したものである。

かった点では「行政」にも問題がある。業務の質及び量の変化、ワーク・ライフ・バランス、職場環境、精動インセンティブや公への貢献意

識などについて包括的に調査し、その結果を府省別や職位別で分析して実際の人事政策に反映させるといふ地味ながらも重要な作業を各省とも

怠ってきたことに問題の一端があるように思われる。いま日本で、アメリカの連邦職員意識調査(FEVS)や英国の公務

さらに、裁量行政における専門的知識の位置づけや、政策実施の仕方に関する認識を調べていく。第一に、裁量行政を行う際の判断基準を尋ねた質問に対する回答として、全体の三九・八%が専門的知識・情報を重視し、政策の理念を重視する三六・七%を僅差で上回っている(図5-1)。しかし、興味深いことに、省別で比較すると、専門知識を重視する割合が最も低いのは厚労省であった。二〇〇一年以前の入省者を省庁別に比較すると、旧厚生省の入省者はやはり専門的知識や情報を重視す

意識調査から② 専門性の重視度と政策実施体制

る一方で、最も対応できていると感じているのは経産省の官僚である。官僚意識調査の直後に襲ったコロナ禍への政府の対応を考えると何とも皮肉である。

この比率が低い(図5-2)。なお、文科省が専門知識を最も重視しているというのも興味深い。一六文科省調査において同省の官僚が中央教育審議会などへ頻りに接触していることを考えると、同審議会での議論を重視していることを意味しているのかもしれない(北村、二〇一七：青木「編」、二〇一九)。経産省は、先例や類似例は重視していないようである。コロナ禍への対応で、最も専門知識をもつはずの厚労省の混乱や経産省の臨機応変あるいは奇抜な政策展開を示唆する結果とも言えよう。第二に、政策の迅速かつ有効な全国展開のための実施体制として、調査対象の六省の中では経産省は突出して民間への外注や委託を重視していることも興味深い(五〇頁の図6)。これは同省が常に民間セクターと向き合い、市場重視の経済学の洗礼を最も浴びていることを考えれば当然

行政システムの再構築と 公務員への投資強化を

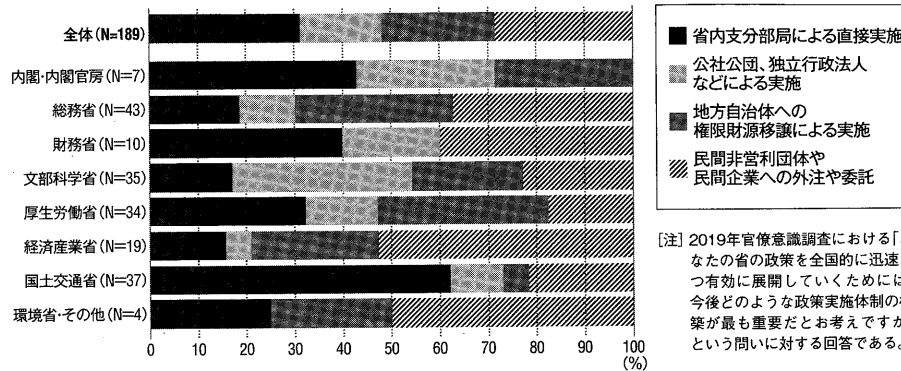
かもしれない。しかし、「政策助言官庁」である経産省にはもともと省内に余力はないため、民間委託以外の「他の選択肢がない」という状態を示しているだけなのかもしれない(もちろん、民間重視と組織の特徴とは卵と鶏の関係である)。経産省からすれば、全国で迅速な処理が求められる膨大な給付金支給手続きを、電通や外郭団体に委託するという選択にそもそも抵抗感はなかったはずである。厚労省は比較的自前志向が強いが、地方自治を所掌する総務省に次いで地方自治体依存志向が強い。

行政改革と言えば、これまで与野党を問わず「政治」は公務員数の削減や天下りの禁止を声高に主張するだけだった(待鳥、二〇二〇)。しかし、行政改革を真面目に考えてこな

応じて人的派遣を通じて公共セクター内部での人材再配分を行うという提案は傾聴に値する（稲繼、二〇一五）。短期的にはできるところから着手することが肝要である。しかし、中長期的に見て、抜本的な対応をとる必要に迫られているのも事実である。いまからデータに基づいて人事政策を議論する必要がある。

また、各省の所管大臣を超えて首相官邸周辺で集中決断を行っていることで、内閣全体に政策アイデアが払底している可能性が指摘されている（牧原、二〇二〇）。このことに関しても、経済の激変に対応する余力が十分ないことが根底にあるのかもしれない。突発的な事案に対応する際に、首相官邸からの新たな指示と従来の各省の立場との間で整合性をとることも重要である。その作業のために

図6 政策の迅速・有効な全国展開のための実施体制



員調査 (CSPS) のように、毎年政府が数十万人単位の公務員の意識調査をすぐに実施し、その結果を公開することは難しいだろう。しかし、せめて数年おきに調査を行い、その結果を公開して分析することは、適切な人事政策を行う上で必要である。今後も未知の感染症に社会全体が苦しめられるだろう。さらに、豪雨や洪水、南海トラフ地震や富士山噴火など大型化している自然災害も順番にやってきてくれるとは限らない。複合災害もありえる。危機に立ち向かえる行政システムの再構築が求められる。

筆者は、目の前の感染症対策だけでなく、今後想定される自然災害などが引き起こす環境の激変に柔軟に対応するためにも、行政職員にもっと投資を行うべきであると考え、また、テクノロジーの激進な進展や

も、政策の実施体制にもっと投資が必要である。ある程度の伸縮性を各組織が有してこそ、目前の膨大かつ専門的な業務をこなすための機動的な人事再配置も可能となるだろう。

コロナ禍は悲劇をもたらしているが、この悲劇を乗り越えてさらなる未知の危機に備えるためにも、党派や府省を超えて政策決定者たちはもう一度公共セクターのあり方全体を虚心坦懐に見直すときだと考える。

【注】

(1) 二〇二一年に英国総領事との懇談の際に、「官僚大國」と揶揄される日本は英国よりも公共セクターが小さいことをデータで示したところ絶句されました。逆に「日本で行政の肥大化を批判する意見が多いが、その根拠は何か」と質されて今度は筆者が返答に困ったことがある。

(2) インターネットやスマートフォンなどのテクノロジーの変化、男女共同参画、自己決定権などの価値観の変化、国際政治経済の変容など

男女共同参画、働き方改革などの「静かなる革命」によって行政が前提とすべき社会経済が確実に変化している。このことにも行政が率先して対応しなければならぬ。

コロナ禍で各種の支援策などに多額の予算が必要な中で、「行政のコロナ太り」は許せないという意見もある。しかし、そもそも各施策を実施する態勢が脆弱では、いくら予算をつけても迅速に効率的かつ効果的な実施を期待することなどできない。

とはいえ、一足飛びに公務員の純増を求めるというわけではない。まずは、国家公務員、地方公務員の双方の過去の経歴や専門性、民間企業勤務経験やボランティア経験の有無などの情報を蓄積した人事情報プールを事前に整備しておき、そこから緊急事態や環境の激変などの規模に

多面的な観点から、平成時代に行政を取り巻く外部環境が激変な変化を経験したことが事例を用いて明らかにされている（岡本、二〇二〇）。

【参考文献】

青木栄一（編）（二〇一九）『文部科学省の解剖』（東信堂）。

稲繼裕昭（二〇一五）「広域災害時における遠隔自治体からの人的支援・小原隆治・稲繼裕昭（編）『大震災に学ぶ社会科学』第二巻 震災後の自治体ガバナンス』（東洋経済新報社）所収。

岡本全勝（二〇二〇）「公共を創る 新たな行政の役割45」『地方行政』六月十一日号〜七月三十日号。

北村巨（二〇一七）「文部科学省幹部職員理念と政策活動 2016年サーヴェイ調査における4つの官僚イメージ」『季刊行政管理研究』第一六〇号。

北村巨・曾我謙悟・伊藤正次・青木栄一・柳至・本田哲也（二〇二〇）「2019年官僚意識調査基礎集計」『阪大法学』第六九巻第六号。

曾我謙悟（二〇二三）『行政学』（有斐閣）。

牧原由（二〇二〇）「前のめりの専門家とたじろぐ政治」『中央公論』八月号。

前田健太郎（二〇一四）『市民を雇わない国家』（東京大学出版会）。

待鳥聡史（二〇二〇）『政治改革再考』（新潮社）。

Dunleavy, Patrick (1991) 'Democracy, Bureaucracy, and Public Choice' (Harvester Wheatsheaf).