

戦後上級官僚の行動様式と「政官関係」の変容

中 道 實*

Patterns of Behavior of high-ranking Bureaucrats in postwar Japan
and their changing Relations with Politicians

Minoru Nakamichi

要 旨

本稿は、戦後上級官僚の役割意識・行動とその変容を、彼らのキャリア・パス、およびそれが発達させる管理エリート意識と関連づけて探究した。戦後上級官僚を対象に実施した質問紙調査のデータを分析した結果、つぎの諸知見を得た。

1) 上級職試験に合格した新人官僚は、ほぼ一定のキャリア・パスの中で、エリート集団への新規参入者としての教育訓練を受け、職務を習得し、組織に対する能動的な貢献意欲と管理エリートの「組織的人格」を発達させていく。2) 上級官僚の行動は、「行政人」「官僚人」「公共人」の因子の影響を受けている。戦後復興・高度成長期をリードした官僚から、低成長移行後の「利益調整型」官僚への「公共人」行動因子の減退が存在する。3) 行政官僚は政策過程のすべてのステージで卓抜した影響力を行使し、政府首脳・閣議は「政策決定」ステージで行政官僚に比肩ないし優越する影響力を行使する。上級官僚は、政治家に権力が移行していく状況のなかで「政治的官僚」化を志向している。

はじめに

2006年9月、小泉長期政権が終了を迎えた。小泉政権の5年半を振り返るとき、その政権が目指した重要課題は内閣＝政治主導体制の確立であった。副大臣、大臣政務官制の導入、内閣機能の強化、省庁再編と官僚機能の縮小（小さな政府、民営化、地方分権）等の諸改革は、行政に対する政治主導を理念とし、従来の政治と官僚の関係の在り方を変えようとするものであった。こうした改革は、官僚たちの役割意識や行動に影響を与え、政策過程における政官関係を変容させてきたと言われる。

日本における近代官僚制は、明治18年に従来の太政官制を廃止して、内閣制度が創設されたときに開始されるが、以後、文官任用令、文官任用令の改正規則など、独特の試験制度を核心に、これに合格した上級官僚集団を中心に形成されていく。戦後、国家公務員法が制定（昭和22年）され、戦前の「天皇の官吏」は「国民の公僕」となり、戦前の高等文官試験制度も、現在の国家

公務員採用 種試験（昭和60年）へと変えられてきたが、はじめから将来の中枢を見通した幹部要員を採用し育成するシステムは戦前型を存続させ、上級官僚集団を行政官僚制の核とするシステムは維持された。日本官僚制の機能を明らかにする課題の1つは、このような特有の社会化・教育によって、管理エリートの組織的人格を獲得し、制度の枠組みの中で役割期待に従って行動する、上級官僚集団の役割意識と行動を考察することにある。制度や原理はその担い手の在り方によって異なる実態をもたらすからである。

本稿は、このような課題意識から、戦後上級官僚集団の役割意識・行動とその変容を明らかにしようとするものである。特にそれを彼らのキャリア・パス、およびそれが育成する「管理エリートの組織的人格」との関連において追求する。具体的には、われわれが昭和・平成期上級官僚を対象に実施したサーベイ・リサーチのデータを用いて、上級官僚が入省後の行政機構中枢へ接近していくキャリア・パターン、そのキャリア・パターンと、上級官僚の「公務員」としての行動様式、政策過程における「政官関係」との関連を明らかにする¹⁾。

日本官僚制のキャリア・システムと人材育成

1. 上級官僚への登竜門 - 試験と採用 -

日本官僚制は、幹部要員としてはじめから絞り込んで採用する上級官僚集団を行政官僚制の核とするシステムを採っている。上級官僚への登竜門は、戦前の高等文官試験、昭和24年からの六級職試験、昭和32年からの上級職試験、昭和35年からの上級職甲種試験、昭和60年以降の国家公務員採用 種試験である。この試験に合格して採用された官僚は「キャリア官僚」と呼称され、ほとんど排他的な地位昇進の特権が与えられる。

試験は公開競争の形式をとり、その難関性はよく知られている。例えば、われわれの対象者である昭和50年入省年次者の場合、上級職甲種試験の受験申込者数37,825名に対して合格者数は1,206名で合格率は3.2%であり、競争倍率は31.4倍であった。そして、この合格者は人事院による試験の総合合格者数23,621名の5.1%にすぎなかった。これは、この年に補充された全国家公務員の5%だけが官僚機構の将来の幹部要員に特定されたことを意味する。

この採用試験の制度的特徴の1つは、試験と採用とが分離されている点にある。戦後に関していえば、試験は人事院が行ない、採用は各省庁の権限である。したがって、試験は1種の資格試験の性格をもち、その合格はそのまま採用に直結するわけではない。このことは、公開競争試験という形式合理的公正さをもちながら、現実の採用局面において、非形式合理的かつ非実質合理的な選別の介在を許容することになる（足立 1978 : 275-76）。

その典型は、2次試験の発表前から各省が競う「青田買い」と、1次試験合格者の官庁訪問に現れる。昭和50年度の場合、上級職甲種の合格者数1,206名（内、辞退・無応答者数286名）に対して、採用者数は619名であった（昭和52年3月31日現在）。

上級官僚の圧倒的多数は国立大学出身者、特に東京大学出身者によって占められている。加えて、上級官僚の7割以上は法学部の卒業生である（表1、表2）。事務系に限れば、その比率は8割以上に達する。ただ、この特性は経時的に弱まる傾向にある。とくに、宮沢内閣が、東京大学

出身者の合格・採用比率を50%にまで下げることが望ましいという方針を打ち出して以来、その傾向は顕著化した。ちなみに、平成17年度の合格者数1,674名のうち、東京大学出身者は454名、27.1%である。この1因は、東大以外の国立大学や早稲田・慶応などの私立大の

表1 出身大学と学部

| | 東京大 | 他の国立大 | 公立大 | 私立大 | その他 |
|-----|------------|------------|----------|----------|----------|
| C A | 80.5 (99) | 18.7 (23) | | | 0.8 (1) |
| C B | 73.4 (141) | 24.5 (47) | 1.0 (2) | 1.0 (2) | |
| C C | 65.9 (114) | 26.6 (46) | 2.3 (4) | 5.2 (9) | |
| 全体 | 72.5 (354) | 23.8 (116) | 1.2 (6) | 2.3 (11) | 0.2 (1) |

| | 法 | 経済 | 文・教養・教育 | 理工医薬農 | 大学院 |
|-----|------------|-----------|----------|-----------|----------|
| C A | 75.4 (89) | 6.8 (8) | 4.2 (5) | 13.6 (16) | |
| C B | 65.1 (125) | 12.0 (23) | 4.2 (8) | 17.2 (33) | 1.6 (3) |
| C C | 67.1 (116) | 11.6 (20) | 5.8 (10) | 12.1 (21) | 3.5 (6) |

表2 文系・理系専攻別東大出身者占有率

| | 文系 | 理系 |
|-----|------------|-----------|
| C A | 85.3 (87) | 68.8 (11) |
| C B | 78.2 (122) | 51.5 (17) |
| C C | 70.5 (103) | 42.9 (9) |
| 全体 | 77.2 (312) | 52.9 (37) |

出身者の進出、および東大生の公務員以外の就職志望者の増大などが挙げられる（片岡 1996：134～35）。こうした事実にも関わらず、特定の大学の出身者が将来の幹部を約束された補充源の3～5割を占めるのは特異な現象には相違ない。

この基底には、「明治以来、帝国大学が国家枢要の人材を養成する大学として設置され…（中略）…、帝国大学は東京帝国大学を経て今日の大学となるが、ここの卒業生がかつての高級官吏を独占し、今日の官僚の最大の供給源」（同上、134）となってきた歴史的経緯がある。これに、上級職に占める法律職のウェイトが高いというわが国特有の上級官僚採用方針が加わって、法律職の試験科目を旧帝国大学のカリキュラムに合わせ、東大法学部教授が試験官になるなどの要因が、その基底を存続させてきたものである。

上級官僚に法学の知識が重視される理由については、法治国家である以上法的知識は行政的に必須であること、ジェネラリストとスペシャリストが身分的上下関係を形成している日本官僚制では、上位のジェネラリストの法的知識は下位のスペシャリストに対する優位を保証するために必要なこと、日本の法学は「『役人本位』の、したがって、統治者または支配者の側からの解釈や適用の技術であり、またそれゆえ「この官僚法学的法学は、解釈や適用の技術を越えて、周知のように、法律の作成や立案の技術をも含むものであった」ことなどが挙げられる（足立 1978：269-70。伊藤 1969：185。他）。

試験と採用の分離は、また、結果的に採用における新卒者優先に作用している。われわれの対象者では、平均採用年齢はC Aで24.4歳、C Bで24.1歳、C Cで24.1歳である。中途入省者は宮内庁・厚生省の医官、総理府の統計など専門官、海上保安庁の審判官などの、主として技官にみられる。終戦直後の採用の混乱を考慮すれば、少なくとも事務系の採用には新卒者採用が一般化しており、それが制度化しているといつてよい。

試験と採用の制度的分離を背景に、上級官僚への入口に設けられている、以上のような制約条件は、いかなる機能を果しているか。

難関の採用試験は有能な人材を吸収し、特定大学・学部出身者の補充は集団の同質性を高め、

新卒者優先の原則は被採用者の組織への忠誠心の要請を容易にする。足立は、日本官僚制が自己の結束力を強化することに強い関心を持ち、そのために「入団者の数そのものを極度に制限する」「入団の場合に要求される専門的知識そのものを限定する」「その供給源を階級的・教育機関的に固定する」の3つの方法を採用してきたと述べている(足立 1978: 265)。このように、上級官僚の補充特性は官僚制の集団としての結束力の維持・強化を図り、しかも「法律の作成や立案の技術を含む官僚法学的法律学」の知識を具えた政策過程における権力集団として官僚制の地位を確保することに機能しているのである。

2. 上級官僚のキャリア・パス

キャリア(職業キャリア)とは、「威信のヒエラルヒーの中に配列された、関連ある諸職種連続体を通して、人が秩序ある(多少とも予測可能な)シークエンスを移動する」(Wilensky 1961: 523)ことであり、それは、「組織において個人が占める職務ないし役割の時間的次元に沿う連鎖で、過去のキャリア、現在のキャリアおよび将来のキャリアからなっている。現在のキャリアは過去のキャリアによって開発され、立証された能力によって規定され、将来のキャリアは現在のそれによって規定され、そこにキャリア・パスが形成される。ある一定のキャリア・パスは、将来たどるキャリア・パスの選択の幅を決定的にはないまでも狭めるが、新しい知識や技能の獲得により新しいキャリア・パスに挑戦する可能性もでてくる。」(片岡 1998: 232-33)

官僚は、入省してから行政組織において職務ないし役割の連鎖を、過去 現在 将来と経験していく。このキャリア・パスの中で、割り当てられた職務をこなし組織へと社会化されていき、組織に対する能動的な貢献意欲を発達させ、キャリアの経験が深くなるにつれて、自己の能力、動機、価値に関する確信により特定のキャリア・パス志向を発達させる。配置換え、転勤、昇進等の人材配置、あるいは退職を手段として、このような組織人材を充足するのがキャリア管理である。キャリア管理は、組織の人材需要計画が要請する人材ニーズを充足する最適な人材を選抜するとともに選抜された人材に対する組織的なキャリア開発の観点からおこなわれる。各職務に割り当てられる個人は、その職務を遂行し、その責任を負いうるだけの専門的知識と能力が十分備わっていなければならない(片岡 1998: 233-34。Wolf 1983: 30-2)

現代の官僚制が有している基本的特徴は、専門的知識と情報の蓄積にある。それは政策過程における官僚制の権力の源泉である。この専門的な知識とは「専門教育によって修得された最広義の“技術的”専門的知識」と「官僚機構という手段を通じて、官吏だけが入手でき、官吏の行動基準となる具体的事実に関する知識、すなわち職務上の知識」(足立 1978: 263)であるが、それは外部の教育機関における専門教育、および昇進過程に応じた職務の遂行、すなわちキャリアを通して獲得されていく。しかし、このような専門的知識と情報を蓄積するだけでは、官僚の権力的地位は結果されない。他の政治勢力に利用されず、自己によって排他的に操作され、自己の権力のために利用されなければならない。そのためには「共通の価値観、共通の目標を維持する力、つまり結束力」が要請される。特定の大学卒業者を中心に構成された上級官僚集団に用意される上位昇進の特権の目的は、一方ではスクール・タイという接着剤を利用し、他方ではキャリア過程を通して達成された専門的知識・情報の卓越性を利用して、組織に対する忠誠心や集団として

の結束力の培養・強化を図ることにあつた（村松 1981：86）。そのことは政策過程における他のアクターの期待・制約・拘束の中でありながら、自らの自律性を確保し権力的地位を維持・強化してきた日本官僚制を性格づけるものとなっている。

上級官僚が、特有のキャリアを通じて、自律性の確保と権力的地位を維持・強化させる他の要因は、「政府」という巨大な制度、組織体の一員として、しかもそれを動かす権力中枢候補者として、新人時代から将来の中枢を見通した組織のフォーマル・インフォーマルな規範やルール、組織的に確立した哲学を学習しつつ、制度的フレームワークの中で役割期待に従って行動する、「管理エリートの組織的人格」の獲得である（片岡 1996：2）。

3. 昇進と部署異動

上級職試験に合格した「キャリア官僚」は、基本的に、各省で課長級のポストに昇進が約束される。昇進パターンは、省によって、また事務官と技官によって異なるが、基本線として、各省を通底して入省年次を基にしたほぼ一定のパターンが存在する。「もちろん、上級の官職への昇任に応じて、勤務年数をもとにしつつ、勤務実績、人物、管理能力、過去の経験、健康等々の要素が多面的に考慮され、総合的な評価がなされる」（渡辺、1976：185）。初任課長級までは、ほぼ1線に昇進していき、その後1級職（本省局次長、審議官、部長、管区機関の長、委員会事務局長等）、および指定職（事務次官、外局長官、本省局長等）を昇進上限として、さまざまな経路に分岐し、その過程で退官する者もいる。

昇進速度を指標とした平均パターンを描けば、課長補佐になるまでの勤務年数は、どの省庁も若干の長短はあるが、ほぼ7～8年と均一である。また、地方公共団体や他省庁への出向、地方支分部局での勤務、外国留学、在外公館への海外勤務などのキャリア・コースが、それぞれの省において用意されている。本省庁の課長に初任するのは、入省時からCA：14.2年、CB：17.1年、CC：17.4年であり、局筆頭課長にはCA：19.6年、CB：22.8年、CC：23.4年で就任する。局長にはCA：25.3年、CB：28.5年、CC：28.4年で、事務次官・庁長官にはCA：30.4年、CB：32.1年、CC：32.0年で到達する。CAからCCへと、上級官僚の昇進速度は遅くなる傾向にある（表3）。

一般に、上級官僚の部署異動は頻繁に行なわれる。通常2年に1回の頻度で異動する。上級官僚の4割が少なくとも1度以上地方自治体に転出する（表4）。ほとんどが都道府県庁であり、省庁によって就任する部課はほぼ固定されている。職位は課長や部長である。他省庁への出向も頻繁であり、7割以上が1度以上の省庁間移動を経験する（表5）。

上級官僚の部署異動は「短期間の間にできるだけ多くの部署を巡回させることによって、将来のトップになるべき人々に組織の末端まで精通させる」ためであり（村松 1981：74）、特に「事務系の場合は、いろいろな部門をひろく経ることにより守備範囲を広くし、行政経験を豊かにして管理技術に習熟する」（渡辺 1976：185-86）配慮によるとされる。すなわち、それは上級官僚に広範な経験と知識を蓄積させ、広い視野を培い、管理職としての職務能力を豊かにさせ、中枢幹部への地位発展を期待する管理エリート育成策なのである。

このように、上級職試験に合格した新人官僚は、エリート集団への新規参入者として教育訓練

表3 上級官僚のキャリア・パターン

| 項 目 | 全 体 | C A | C B | C C |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|
| 調査時点年齢(歳) | 65.8 (489) | 77.3 (123) | 67.3 (194) | 55.8 (172) |
| 生年(年) | 1933 (489) | 1922 (123) | 1932 (194) | 1943 (172) |
| 入省年(年) | 1957 (490) | 1946 (123) | 1955 (194) | 1967 (173) |
| 入省年齢(歳) | 24.2 (489) | 24.4 (123) | 24.1 (194) | 24.1 (172) |
| 初任課長就任年(年) | 1974 (487) | 1960 (121) | 1973 (193) | 1985 (173) |
| 初任課長就任年齢(歳) | 40.7 (486) | 38.6 (121) | 41.5 (193) | 41.5 (172) |
| 局筆頭課長就任年(年) | 1980 (433) | 1966 (103) | 1979 (174) | 1991 (156) |
| 局筆頭課長就任年齢(歳) | 46.4 (432) | 44.0 (103) | 46.9 (174) | 47.4 (155) |
| 局長就任年(年) | 1984 (370) | 1972 (111) | 1984 (146) | 1995 (113) |
| 局長就任年齢(歳) | 51.8 (370) | 49.7 (111) | 52.7 (146) | 52.6 (113) |
| 事務次官・庁長官就任年(年) | 1986 (147) | 1977 (54) | 1988 (58) | 1996 (35) |
| 事務次官・庁長官就任年齢(歳) | 55.7 (147) | 54.8 (54) | 56.5 (58) | 55.7 (35) |
| 退官年(年) | 1986 (405) | 1977 (122) | 1987 (192) | 1996 (91) |
| 退官年齢(歳) | 55.4 (405) | 55.2 (122) | 55.6 (192) | 55.1 (91) |
| 在官年数(年) | 31.2 (405) | 30.8 (122) | 31.6 (192) | 31.0 (91) |
| 入省～初任課長就任年数 | 16.5 (487) | 14.2 (121) | 17.1 (193) | 17.4 (173) |
| 入省～局筆頭課長就任年数 | 22.2 (433) | 19.6 (103) | 22.8 (174) | 23.4 (156) |
| 入省～局長就任年数 | 27.5 (370) | 25.3 (111) | 28.5 (146) | 28.4 (113) |
| 入省～次官・長官就任年数 | 31.4 (147) | 30.4 (54) | 32.1 (58) | 32.0 (35) |

を受け、実務を習得していく過程で、「管理エリートの組織的人格」を発達させていく。内閣官房副長官を務めた石原信雄は、この点について、つぎのように述べている。「有能なエリートによる行政には、エリートだからこそ発揮できるプラス面がある。的確な分析と判断、状況に即応した政策立案・策定、効率的な行政運営など、いくらもあげることができよう。が、エリート行政のマイナス面も同じようにしてある。その弊害の最たるものは、エリート意識がもたらす独善的な判断や権限行使によって行政が硬直化してしまうということである」(石原 1998 : 94)。

表4 平均異動回数と1ポスト平均在位年数(退官者)

| | 退 官 者 | 現 役 | 1 ポスト平均在位年数 |
|-----|-------------|------------|-------------|
| C A | 15.75 (112) | | 2.25 |
| C B | 17.86 (191) | 19.00 (1) | 1.83 |
| C C | 18.99 (90) | 17.94 (80) | 1.69 |
| 全体 | 17.52 (393) | 17.95 (81) | 1.91 |

表5 自治体・他省庁出向経験

| | 自治体出向経験 | 他省庁出向経験 |
|-----|------------|-------------|
| C A | 36.5 (45) | 65.9 (81) |
| C B | 39.2 (76) | 74.2 (144) |
| C C | 46.2 (80) | 86.1 (39.8) |
| 全体 | 41.0 (201) | 76.3 (374) |

上級官僚の行動様式

1. 上級官僚の役割を規定する要因

「行政官僚制は専門的な知識と能力をもって政権に奉仕し、政策決定に合理性をもたらすことを公の役割とする」。政策知識と専門的な能力は官僚制の影響力の源泉となるが、「決定が正統化されるためには、官僚制自体が合理的な原理に基づいて組織されるとともに、官僚の私的利益の追求を規制するメカニズムがなければならない」。それは、官僚の専門知識と技能を私的目的に濫用されるのを規制するための組織戦略を必要とする。日本官僚制が採用してきた専門知識と技能、および政策決定に必要な情報の取得と配分を規制する方法は、「公式の組織ルールによる方法」(組織志向)にある。この場合、「ヒエラルヒー組織のルールと監視が官僚の機会主義的行動を規制する。職員は組織の入口の段階で厳しい選抜を受け、初期の段階でその後のキャリアが決定される。早くから官僚を職業として選択し他の進路を断念する代償としてキャリアの予測可能性が要求され、組織間の厳格な境界、部門別の専門化、先任権に基づく昇進などの特徴が発達する」。「職員は専門的な職務遂行能力に基づいて職位に任命され、職務成績に応じて昇進する。これによって組織内の権力関係は、明確な管轄のもとでの合理的根拠をもつ権限関係へと編成される」。このように管轄と決定権限が合理的原理に基づいて配分されることによって、組織は合理的な決定能力をもつ。合理化された組織構造は官僚制の社会からの自律性の程度に影響し、とりわけ組織志向の官僚制は「多元的な利益政治の単なるアクターの1つであるにとどまらず、そうした利益過程の展開される枠組みそのものを設定する能力を獲得しやすい」(Silberman 1993 : 60-63 = 1999 : 70-74. 赤間 1998 : 42,51-2)。

2. 公務員のタイポロジー

そこで、組織志向の合理化戦略を特徴とする日本官僚制が採用するキャリア管理が、上級官僚のいかなる行動様式を発達させているかを追求する。

A.ダウنزは、官僚機構で働く職員の行動に関して3つの前提(仮説)を挙げる。第1に、彼らは自身の目標を合理的に達成しようとする。第2に、彼らは純粋に職務上の権限に基づいて行動する時でさえ、もっぱら自己自身の利益によって行為を行っていることが多い。第3に、組織が営む社会的機能はみな、自己の内部構造や行動に強く影響を及ぼし、その逆も真である(Downs 1967 = 1975 : 2)。

ダウنزによれば、公務員は“効用極大者”であり、効用の極大化は目的の合理的追求を意味する。公務員がもつ目的には、社会的機能 彼の行為が達成しようとする社会的目的の束 由来する目的と、個人的動機に由来する目的とがある。適切な制度的配慮が作られれば、公務員の個人的動機によって公共の利益と信じるものの実現に向けて行動するようにしむけることができる。それゆえ公共の利益に奉仕しているか否かは、いかに効率的に社会制度がこの目的に奉仕するように設計されているか否かによる。

ダウنزは、このような考えから、公務員の効用関数の中にある 権力、 金銭の収入、 威信、 便宜、 安全、 個人的忠誠、 作業に練達した遂行に対する自負心、 公共の利益に奉

仕したいという希望、および 特定施策に対する信奉、の9つの動機がどのような制度的条件の下で、どのような組み合わせで現れてくるか、に関して5通りの組み合わせに焦点を合わせ、それに対応する公務員を立身出世型、保守型、情熱型、提唱型、政治家型の5つのタイプに分類している。

このように、公務員の行動様式を、人間がもつ本性 = エゴイズムを基本的前提として説明する試みは、官僚制についての豊富な具体的事例によって裏付けされているが、それは基本的前提を受け入れない限り、立証することはできない。事実、確かに公務員は、「個人的な報酬に関心をもってはいるが、そうした報酬は社会的に規定された行動上の規則の枠内で追求されるものである。このことは常に個人が自分の利益をどこまで個別的・私的に計算するか、或いは社会的に規定された目標や基準の（意識的にせよそうでないにせよ）実現に従わせるか、という程度の問題である」(Self 1977 = 1981 : 283)。

H.サイモンは、合理的に利潤極大化を図る合理人を「経済人」と呼ぶのに対して、組織の構成員には(a)実行する能力の限界、(b)正しい決定をする能力の限界、というアウトプットの量と質を制約する合理性の限界があり、この乗り越えることのできない合理性の限界の中で、ありうる行動は適度のところで満足する「行政人」であるとした。この「行政人」モデルを適用すれば、組織の構成員である公務員は、合理性に限界がある以上、最善可能な希少資源の活用の規準を「極大化」ではなく「満足化」に求めながら、「意図的には」組織目標の達成の最大化を目指す、1つの合理的モデルである(Simon 1945 : 39-40 = 1989 : 47-8。片岡 1998 : 190-91)。そしてサイモンは、「行政人」を、「組織目標を彼の意思決定の価値前提として受け入れ、組織の他の構成員からの影響にこの他感受性が強く、敏感に反応し、彼自身の他者に対する役割と他者が彼に対して持つ役割に関する安定的な期待を形成し、組織目標に関して高いモラルを持っている人」と定義する(Simon et al. 1950 : 82 = 1977 : 55-6。片岡 1998 : 191-92)。

それでは、なぜ人々は組織に参加し、組織目標の実現に向かって貢献するのか。組織の構成員は、自分の属する組織の存続と成長とに直接関係する自己利益(権力、収入、威信など)を有している。彼らは、自己の提供する貢献と引き替えに報酬ないし誘因を受け取る存在であり、したがって、「組織が直接ないし間接に提供する誘因に価値を見出すかぎりにおいて組織に対する貢献を行い、そうでなくなる時点において組織の構成員であることを止める」(片岡 1998 : 192)。公務員の行動は、基本的にこのような組織行動なのである。「サイモンによれば、組織に参画する『行政人』は、そうすることによって私益の極大化を図るが、まさにそのゆえに第三者に設定された目標 議会ないし上司により解釈された公共の利益 を忠実に実現していく担い手ともなりうるのである。このことから、片岡は、サイモンの「行政人」モデルを、行政機関への参加を通じて公共目的を追求する役割を担う人々と再定義する(片岡 1998 : 193)。この「行政人」は、利己心と利他心が混合し、公共の利益の追求が狭いあるいは広い政策・組織に対して忠誠を誓う、ダウنزの分類の情熱型・提唱型に相当するものである。

これに対して、片岡は、「経済人」に類した「官僚人」モデルを想定する。これは、利己心を全面に出して、純粋に自己利益を追求し、行政機構あるいは社会全体よりも、自身に便益をもたらす目的のために動機づけられている、ダウنزの立身出世型や保守型に典型的なタイプの公

役員である。「サイモンの『行政人』においては、官僚となる動機と官僚としての行動の準則とが注意深く分離させられていたのに対し、・・・(中略)・・・『官僚人』においては、官僚となる動機が後の行動にも浸食し、支配することが含意されている」(片岡 1998:197)。たしかに、公務員を職業として選択した人々に、個人としての出世欲・権力欲を追求し、就いたポストを通じて獲得された私的利益を保守し、あるいは極大化する意図がないとはいえないだろう。ただ、公務員の行動が私的動機に始まり、一切の行動規準が私的動機にあるとする「官僚人」モデルは、それぞれの政策領域において人々の実態の問題の解決策と処理に取り組む公務員の行動実態とは乖離がある。公共の利益が、行政において問題解決のための最終的な選択を決定づける規準となっているからである。「公務員が私的動機を持ちながらもそれを制御し、意思決定においては公共の利益の命ずるところに従うためには、自ら職業として他の人々に代わって公共の利益を追求する立場にあり、かかるものとして己の私益を制御する倫理的要請を持っていることを自覚しなければならぬ」。

こうして片岡は、公務員に、「官僚人」であることを乗り越えて、公共の利益へのコミットメントを行い、己を規律する倫理観を保持する「公共人」モデルを構成する。それは、純粋に利他的であり、社会全体に対して忠誠をもつ、ダウنزの分類の政治家型に相当する。「人々の公共財に対する様々な選好や意見を集約するメカニズムが欠如する現実の中では、政府が有権的に公共の利益の解釈を行うことが不可避」であり、「その有権的解釈に参加する公務員は、ことのほか私益に煩わされることなく、公共の利益を正しく判断しうる状態に自らを保たなければならない」。「そのかぎりにおいて、『公共人』としての公務員は、開かれた心を持ち、国民の反応をも予め計算に入れて、最終的に公共性の判断において誤りなきよう努める倫理的要請に応えなければならない」(片岡 1998:199-201)。

3. 上級官僚の行動様式とその変容

公務員のタイポロジーの意義は、重要官職を占めている職員の特定タイプを明確にすることにより、官僚機構の行動に関する予測を可能にすることにある。ダウنزは、「新しい行政機関は提唱型或いは情熱型の公務員によって占められるであろうこと、機関の急速な発展は立身出世型公務員を引きつけるであろうこと、既に成長を遂げきった旧くからの機関は多数の保守型公務員によって構成されているであろうことなどを推論」し、公務員のタイプの集団構成如何によって機関の発展の様相が多様化するという仮説をたてている(Downs 1967 = 1975, Self 1977 = 1981)。

ここでは、戦後上級官僚の行動様式の様態とその変容を推測する指標として、上級官僚のタイプを析出する。この目的のために、上級官僚の「課長補佐時代」の行動様式を、表6に示す公務員への職業動機、公務員という仕事の認識、職務の遂行に際して己を規律する倫理観の保持、行政組織に留まる利己心と利他心、社会全体・公共の利益への忠誠など、既述の先行研究から示唆を受けた公務員の行動の特性を内容とする20項目で測定した。各ステートメントに対して、それぞれ「そう感じた」「そう思った」から「そう感じなかった」「そう思わなかった」までの5段階の評定尺度を設計した。

20項目の回答について因子分析(重み付けのない最小二乗法、バリマックス回転)を行った。

表6 上級官僚の行動様式の因子分析

| | 第1 因子 | 第2 因子 | 第3 因子 | 共通性 |
|---------------------------------|----------|----------|----------|------|
| ・公務員の仕事が気に入っていた | .720 | .031 | .335 | .631 |
| ・民間企業ではなく公務員を選択したことは自分に正解であった | .697 | .063 | .216 | .536 |
| ・公務員になったのは明らかに失敗であった | .691 | -.002 | -.026 | .479 |
| ・同じ位の給料が得られる仕事があれば転職したい | .533 | -.073 | -.170 | .318 |
| ・友人に公務員は働きがいがあると確信をもって言えた | .533 | -.039 | .348 | .406 |
| ・もう一度やり直せるなら公務員という職業は選ばない | .503 | .025 | .167 | .282 |
| ・公務員を途中で辞めることは、世間体が悪い気がした | -.057 | .777 | .077 | .613 |
| ・公務員を辞めたら、家族や親族の期待を裏切ることになる | .008 | .690 | .185 | .510 |
| ・公務員を辞めたとしたら、先行きがどうなるか不安であった(＊) | -.013 | .650 | -.262 | .491 |
| ・自分にとって公務員の他に良い働き口はありそうになかった | .087 | .575 | -.206 | .380 |
| ・上司や先輩には恩義があるので辞めようとは考えなかった | -.026 | .534 | .069 | .291 |
| ・仕事に誇りをもっている | .333 | -.096 | .647 | .539 |
| ・仕事が生き甲斐である | .187 | .058 | .595 | .392 |
| ・公務員として国家のために力を尽くしている | .201 | -.085 | .487 | .285 |
| ・いつも自分が公務員であることを意識していた | .122 | .044 | .415 | .190 |
| 因子寄与 | 2.516 | 2.151 | 1.676 | |
| 因子寄与率(%) | 16.77 | 14.34 | 11.18 | |

因子抽出法：重み付けのない最小二乗法 回転法：Kaiserの正規化を伴うバリマックス法
(注)＊：評価得点の逆転項目

いずれの因子の因子負荷も0.35に満たなかった4項目を削除し、再度、重み付けのない最小二乗法を用いて分析を反復し因子を抽出した。バリマックス回転を行って「最もよい結果をもたらした」ときの因子数により3因子に決定した(表6)。

第1因子は、「公務員の仕事が気に入っていた」「民間企業ではなく公務員を選択したことは自分には正解であった」「公務員になったのは明らかに失敗であった」「同じ位の給料が得られる仕事があれば転職したい」「友人に公務員は働きがいがあると確信をもって言える」「もう一度やり直せるなら公務員という職業は選ばない」に対して負荷量が高く、「行政人」に関する因子とした。第2因子は、「公務員を途中で辞めることは、世間体が悪い気がした」「公務員を辞めたら、家族や親族の期待を裏切ることになる」「公務員を辞めたとしたら、先行きどうなるか不安である」「自分にとって公務員の他に良い働き口はありそうになかった」「上司や先輩には恩義があるので辞めようとは考えなかった」で負荷量が高く、「官僚人」に関する因子とした。第3因子は、「仕事に誇りをもっている」「仕事が生きがいである」「公務員として国家のために力を尽くしていた」「いつも自分が公務員であることを意識していた」で負荷量が高く、「公共人」に関する因子とした。すなわち、「行政人」と並んで、「官僚人」「公共人」の行動因子が抽出された。3つの因子で分散の42.3%が説明された。

この結果から、戦後上級官僚は、1)私的動機を追求する傾性を持ちながらも、2)行政機構へ参加して期待される公務の遂行においてそれを制御し、3)公共の利益を問題解決のための最終的な行動規準として選択する役割認識とそれが命ずる己を律する倫理観をもった、「公務員」

としての3つの行動因子を保持していることが解釈される。

「行政人」「官僚人」「公共人」の上級官僚の行動因子は、社会・経済的変動の中で、それと連動した政党・政治家・利益団体など他のアクターの期待と拘束とのからみあいの中で、そして戦後行政官僚機構の発展の中で、その過重をいかに変容させてきたか。

ここでは、これらの社会・経済・政治的変動を捉える指標にCA、CB、CCの「入省コーホート」を用い、3行動因子との関連を考察する。そのため、各因子について、因子負荷量が.400以上の項目（第1因子：5項目、第2因子：3項目、第3因子：4項目）の評価値を単純加算し、それぞれ「行政人」「官僚人」「公共人」の得点とした。係数はそれぞれ.719、.698、.634であり、第3因子で係数が小さいが、内的整合性を仮定して分析に供する。それらの合計値は、それぞれ「行政人」尺度（レンジ：6～30、平均値：27.49、標準偏差：2.93）、「官僚人」尺度（レンジ：5～25、平均値：11.90、標準偏差：4.66）および「公共人」尺度（レンジ：4～20、平均値：17.98、標準偏差：2.02）である。なお、これらの尺度は加算項目数が異なるので、以下の分析では、各々の項目の標準化得点を求め、それらを加算して用いる。

一元配置の分散分析を行った結果、コーホート間に有意差があるのは、「公共人」度のみである。高等文官試験（S24以前）入省の上級官僚に「公共人」の行動因子が最も強く、六級職試験（S25～S35）入省者、上級職甲種試験（S36～S50）入省者へと、「公共人」行動因子は順次弱まっていく。「行政人」行動因子も、「公共人」行動因子にみられた同様のCA CB CCへの減退がみられるが、その差異は小さく有意差はない。「官僚人」行動因子にはコーホート間に一定の変容はみられない²⁾。

石原は、昭和20年代と昭和30年代後半以降に入省した上級官僚をつぎのように評言している。「昭和20年代、『新憲法官僚』たちは強い意欲と使命感で戦後復興に取り組み、経済再建の成果を昭和30年代から40年代にかけての高度成長につなげたが、その回復・上昇期を通じて、官僚機構には明確な目的意識と戦略目標があった。それは官僚たちにとって緊張感と高揚感に満ちた時代であり、行政や政策形成の仕事に確かな手応えが感じられた時代であった」（石原 1998：159）。これに対して、昭和30年代半ばから昭和40年代以降に入省した上級官僚については、「急成長の軌道を全力で疾走してきた国が限界のカベに突き当たって停滞ないし下降に転じたとき、・・・露呈した矛盾をつくろい、問題点を処理」し、国家的な大目標が見失われた時代環境のなかで、限られたパイをめぐる族議員と利益団体、それに省益拡大をねらう官僚が絡んだ「利益調整型」政

表7 入省コーホート別にみる上級官僚の行動様式タイプ

| コーホート タイプ | CA N=98 | CB N=187 | CC N=167 | 分散分析記述統計量 df (2, 449) n=451 | | | |
|--------------|------------|-------------|-------------|-----------------------------|----------|-----------|---------------------------------------|
| | | | | MS 効果 | MS 誤差 | F- 値 | シェフェ・テューキー・ LSD検定 |
| 行政人 | .059 | .042 | -.082 | .897 | 1.000 | .897 | |
| 官僚人 | .086 | -.037 | -.012 | .509 | 1.002 | .508 | |
| 公共人 | .373 | .067 | -.300 | 15.406 | .937 | 16.436*** | ** > *** > *** (*** > *** > ***) |

(注) 1. CA = 高文試験：S24以前入省、CB = 六級職：S25～S35入省、CC = 上級職甲：S36～S50入省。
 2. *** = p < .01、** = p < .05を示す。()内はLSD検定の結果を示す。

治に取り込まれていった、と評言する(石原 1998: 145-63)。われわれの分析結果には、このような石原が観察した戦後復興・高度成長期をリードした上級官僚と、低成長移行後の「政策転換」を迫られ受け身の政策運営を強いられた「利益調整型」官僚との間にみられる、「公共人」行動因子の減退傾向が映し出されている(表7)。

政策過程と政官関係の変容

1. 政官関係の意味

政策過程における政治家(政党)と官僚(制)との関係は、現代民主政の基本的な問題である。これまで日本では、政策過程においてどのアクター(人物、機関、組織)が最も大きな影響力を及ぼすかという視点からのアプローチによる多くの事例研究がなされ、そこで抽出されてきたのは、政治家(政党)、官僚(制)、利益団体であり、これら3者間の顕在的・潜在的な関わりが日本の政策過程の特徴として描かれてきた。

政策過程研究がアクター論に偏してきた背景には、辻清明らに代表される官僚制論の影響があった(辻 1969)。つまり「官僚制の支配・役割を重視する官僚制優位論が戦前から60年代末まで支配的であり、政策過程研究が官僚(制)というアクターの研究から始まり、その後の研究もそれを意識してなされてきた」ためである(中村 1996:14)。

こうして、日本の官僚制研究は、政策過程における官僚の役割・影響力が主要なテーマになってきた。とりわけ、官僚制が経済成長に果たした役割、民意を代表する政治家と官僚の力関係と日本の民主主義ということが重要な論点であった。政治家の行動を官僚制が能動的にコントロールしているか否か、あるいはその度合いが問題にされた。官僚主導であるとされた日本の政治システムが戦後の民主化によって変わったかの、いわゆる「戦前・戦後の断絶か連続か」の論争は80年代以降の日本政治研究の大きなテーマであった。

1990年代以降、自民党長期一党支配体制の崩壊と連立政権時代の到来を反映して、現代日本の「政官関係」のあらたな角度からの検討し直し、あるいは見直しが重要な論点として浮上してきた。かつて「官僚主導」は、戦後日本の政治過程の自明の特質と認識されてきた。80年代に政治研究者たちは、日本の政治過程に関する活発な論争を繰り広げた。「そこでの政治家の影響力増大を指摘した諸研究も政治優位論でしかなく、政治主導ではなかった。これに対して、90年代以降における政官関係の焦点は、官僚主導の揺らぎと政治主導の確立が生じつつあるのかどうか、そしてもしそうならば、それによって政治過程がどのように変化してきているか」であった(川人 2004: 6)。

2. 政策の類型化と政策過程

しかし実際に、アクターの影響力を特定化することはそれほどたやすいことではない。しかも、どのアクターが最も影響力を行使するかという課題は、政策過程の過度の一般化に陥りやすく、政策過程の全体像を見失いがちになる。また、政策過程における影響力の様態は政策の分野によって異なり、政策過程の各段階や局面によって関与するアクターが異なり、それゆえ行使される影

響力もまた異なるのである。

山口は、ある政策が政治化してくるための必要な条件を考え、それに応じて政策のレベルを類型化し、それぞれの類型に応じて政策過程の理論化を行う必要を説く（山口1987：25-79）。そして、政策の集合は「様々な具体性のレベルの政策が段階的に互いに結合して構成するところの1つのシステム」であり、「システムの中のどのレベルに位置するかによって政策の決定に際して考慮される要素は異なり、・・・政策決定過程の態様が異なる」との観点から、政策の「具体性」を類型化の第1基準軸に、全体システムを構成する部分システムの相互の関係を捉える政策の種類（「包括性」）を類型化の第2基準軸に採る。

政策の「具体性」の軸では、安定志向性 適応志向性の尺度を当てはめて、政策の課題を表明し、政策を方向づける概念を表明する、最も抽象度の高い「概念提示的政策」、長期的な視野から政策の展開についての構想や枠組みを作る政策で、たとえば経済計画や国土計画のように、政策システム全体あるいは部分的な政策システムの総体的構図を規定する「基本設計的政策」、

明確な顧客集団をもち、具体的な財やサービスの給付、行動の規制を展開して顧客集団を統制する「実施設計的政策」の3段階を区分する。

政策の「包括性」の軸では、総合志向性 個別志向性の尺度を当てはめて、（1）政策システムの最中枢部にあり、政策の形成・実施や公権力の運用の仕方をめぐる通則的な規定であり、憲法・国会法、地方自治法等の法律や選挙・会計制度等に関する政府の理念・意図を表明する「構造的政策」、（2）統合システムの中であって、政府の活動全般を対象として、政府が保持・運用できる資源の部門配分方針を規定したり、各部門間の総合的な調整を行う「総合機能的政策」、（3）産業の中の特定部門（農業・製造業等）や政府のサービス活動の1部門（教育・治山治水等）を担当する部分システムの中の政策であり、専門分化した特定分野へのサービスや規制を行う「個別機能的政策」の3次元を区分する。

われわれは、山口の政策類型を用い、また、政策過程を 政策課題の形成、政策作成（立案） 政策決定の3つのステージに分けて、政策によって、政策過程段階によって関与するアクターおよびその影響力関係、政官関係の様態と動態を把握する³⁾。

3. 政策類型と政策ステージとアクター

政策の「具体性」とは、政策課題の認知やアジェンダの設定から始まって、政策の基本的な枠組みを構成する計画立案作業を経て、具体的な細目を定めた法令、予算をつくり、実施していく流れを捉えたものであり、概念提示、基本設計、実施設計の3段階に分けられる。表8.1にそれらの政策類型別に政策過程に参与するアクターを挙示数の多かったものから順に上位4位まで示す。

概念提示の次元で問題を把握すること、すなわち政策課題を鮮明にし、政策を導く概念を出すことは、政治家にとって最も重要な課題である。表8.1によると、「政策課題の形成」と「政策作成（立案）」では、行政官僚が主導的である。ただ、基本設計的、実施設計的政策に比べると、政府首脳・閣議、与党政策形成機関、与党幹部の比重が高く、政党・政治家の概念提示的政策に占める役割の重要性を示す。特に「政策決定」での政府首脳・閣議の主導性は突出しており、9セルのうちで行政官僚のそれを凌駕している唯一のものである。また、「政策課題の形成」での

表8.1 政策ステージ×具体性軸政策類型×政治アクター (上位4位まで)

| 政 策 | 政策課題の形成 | 政策作成(立案) | 政 策 決 定 |
|--------------------------|---|--|--|
| 実施設計的 (190, 191, 190) | 行政官僚(79%) マスコミ(29%) 政府首脳・閣議(25%) 利益団体(21%) | 行政官僚(93%) 党政策形成機関(27%) 与党幹部(24%) 族議員(20%) | 行政官僚(68%) 政府首脳・閣議(58%) 与党幹部(43%) 党政策形成機関(40%) |
| 基本設計的 (175, 175, 173) | 行政官僚(85%) 政府首脳・閣議(26%) マスコミ(24%) 族議員(19%) | 行政官僚(93%) 党政策形成機関(26%) 族議員(24%) 与党幹部(23%) | 行政官僚(73%) 政府首脳・閣議(53%) 党政策形成機関(46%) 与党幹部(34%) |
| 概念提示的 (20, 19, 19) | 行政官僚(85%) 政府首脳・閣議(40%) 与党幹部(30%) 財界(30%) | 行政官僚(90%) 政府首脳・閣議(37%) 党政策形成機関(37%) 与党幹部(32%) | 政府首脳・閣議(84%) 行政官僚(63%) 与党幹部(42%) 党政策形成機関(37%) |

(注) 1) 政策類型の下の()内数字は、各政策ステージにおける挙件数

2) 表中の%は、1)を分母に、各アクターの挙件数を分子とする比率

表8.2 政策ステージ×包括性軸政策類型×政治アクター (上位4位まで)

| 政 策 | 政策課題の形成 | 政策作成(立案) | 政 策 決 定 |
|--------------------------|--|--|--|
| 個別機能的 (133, 133, 132) | 行政官僚(83%) マスコミ(27%) 政府首脳・閣議(22%) 利益団体(20%) | 行政官僚(93%) 党政策形成機関(26%) 族議員(22%) 与党幹部(19%) | 行政官僚(72%) 政府首脳・閣議(55%) 党政策形成機関(42%) 与党幹部(38%) |
| 総合機能的 (48, 48, 49) | 行政官僚(92%) 与党幹部(33%) 政府首脳・閣議(31%) 党政策形成機関(27%) | 行政官僚(94%) 与党幹部(40%) 党政策形成機関(33%) 政府首脳・閣議(23%) | 行政官僚(76%) 政府首脳・閣議(59%) 党政策形成機関(47%) 与党幹部(47%) |
| 構造的 (47, 47, 46) | 行政官僚(64%) 政府首脳・閣議(45%) マスコミ(34%) 与党幹部(30%) | 行政官僚(92%) 与党幹部(34%) 政府首脳・閣議(30%) 党政策形成機関(26%) | 政府首脳・閣議(67%) 行政官僚(54%) 党政策形成機関(41%) 与党幹部(39%) |

(注) 1) 政策類型の下の()内数字は、各政策ステージにおける挙件数

2) 表中の%は、1)を分母に、各アクターの挙件数を分子とする比率

財界はこの政策類型での特徴である。

基本設計的政策では、行政官僚が圧倒的主導性を保持する。社会のニーズを計りながら、利用しうる資源との関連で事業のための長期的な計画を作るとは、専門的知識・技術と長期間安定した地位が必要であり、それは官僚の特徴である。その中において、政府首脳・閣議、与党幹部、与党政策形成機関は、「政策決定」で相対的重要性を高める。

実施設計的政策では、「政策課題の形成」で、マスコミ、利益団体が他のステージに比べて重要な位置を占める。また、「政策作成(立案)」では、与党政策形成機関、族議員の影響力が大きい。具体的な実施設計的政策の次元では、政策によるサービスを受ける側の情報提供が必要であり、社会集団の側には陳情や請願などの経路が開かれている。それゆえ、この次元における政党や政治家の活動は活発になる。この次元での活動が、支持者の利害に影響を与えることから、政党や政治家は積極的に行動する強い誘因を持つ。

政策の「包括性」とは、「政策体系の機能的分化の結果、様々な方向に枝分かれしたそれぞれの政策の違いを把握するものである。具体的に言えば、機能分化した特定の領域を取り扱う政策

と、それらの個々の政策を総合的に統合し調整したり、優先順位をつけたりする政策との違いや相互の連関を捉えるための尺度」であり、この尺度上では、構造的、総合機能的、個別機能的という3段階の政策が区別される（山口 1987：55）。表8.2に、それらの政策類型別に政策過程に参与するアクターを挙示数の多かったものから順に上位4位まで示す。

構造的政策では、他の政策類型に比べて、政府首脳・閣議、与党幹部の位置が最も高い。政策転換を長期的視野において広範に引き起こすためには、構造的政策における理念の変革が、しばしば大きな意味を持つ。その過程においては、政党や政治家が主導的な役割を果たすことを期待されるのであり、政府首脳・閣議、与党幹部、与党政策形成機関など、政権党およびそのリーダーが行政官僚に匹敵した位置を占める。

総合機能的政策は、専門分化した個別の政策を統合・調整したり、拘束したりする政策であり、総合機能的政策の形成に携わり、政策体系の統合を行おうとすれば、時には個別の側からの拡張要求には抑制的とならざるを得ない。したがって、選挙民の支持をめざす政治家にとって、総合機能的政策に深く関与する誘因は働きにくい。他の政策類型に比べて、この政策類型では行政官僚が主導性を発揮する。また、重要なアクターが、3つのステージのいずれにおいても、行政官僚、政府首脳・閣議、与党幹部、与党政策形成機関という、与党・官僚制連合によって主導されていることも、この政策類型の特徴である。

具体的な特定の業務分野と顧客をもつ官僚制は、個別機能的政策を推進する。行政官僚は、具体的な国民の欲求の充足や問題解決を図るべく、特定分野へのサービスや規制を行う。政治家（与党政策形成機関、族議員、与党幹部）もまた、社会集団からの支持を最も能率的に獲得・保持するために、個別機能的政策の拡大・増殖に深く関与し、「政策作成（立案）」で影響力をふるう。また、「政策課題の形成」では、マスコミは社会のニーズを反映し、利益団体は自己の利益を反映する。政府首脳・閣議、与党政策形成機関、与党幹部の「政策決定」における重要性は、他のステージから突出している。

おわりに

本稿は、戦後上級官僚の役割意識・行動とその変容を明らかにすることを目的とした。特にそれを、彼らのキャリア・パスとそれが育成する「管理エリートの組織的人格」の従属変数として位置づけ、われわれが実施した質問紙調査データを用いて、上級官僚が入省後の行政機構中枢へ接近していくキャリア・パターン、上級官僚の「公務員」としての行動様式、3)政策過程における「政官関係」を明らかにすることを通して追求した。

分析の結果から得られた知見を要約する。

- 1) 上級官僚の昇進には、入省年次を基にしたほぼ一定のパターンが存在する。本省庁の課長にはじめて就任するまでは、ほぼ1線に昇進していき、その後1級職（本省局次長、審議官、部長、管区機関の長、委員会事務局長等）および指定職（事務次官、外局長官、本省局長等）を昇進上限として、さまざまな経路に分岐し、その過程で退官する者もいる。このように、上級職試験に合格した新人官僚は、エリート集団への新規参入者として教育訓練を受け、キャリ

- ア・パスの中の職務を習得していく過程で、組織に対する能動的な貢献意欲を発達させ、「管理エリート組織的人格」を発達させていく。
- 2) 上級官僚の行動は、「行政人」「官僚人」「公共人」の3つの因子の影響を受けている。昭和20年代と昭和30年代前半の入省者に「公共人」の行動因子が最も強く、昭和30年代後半および昭和40年代以降の入省者へと、それは減退していく。これは、戦後復興・高度成長期をリードした上級官僚から低成長移行後の「利益調整型」官僚への行動様式の変容を示すものであり、「公共性」の自律的な判断に基づいて、政治が陥りがちな「部分最適志向」タイプの政策化の弊を克服し、「全体最適志向」政策（佐々木毅）の選択肢を政治に提示しうる「公共人」型官僚が減退する傾向を示唆している。
- 3) 上級官僚は、政策過程における最も影響力のあるアクターであり、政府首脳・閣議、与党政策形成機関、与党幹部、族議員の内部アクターと、マスコミ・利益団体・財界の外部アクターも影響力アクターである。これらの諸アクターの影響力は政策ステージによって異なる。行政官僚は3つのステージすべてで、特に「政策課題形成」と「政策形成（立案）」で卓抜した影響力を行使し、与党の政策形成機関・幹部は「政策作成（立案）」、「政策決定」で大きな影響力を行使する。政府首脳・閣議は「政策決定」での行政官僚に比肩ないし優越する影響力アクターである。また、構造的・概念提示的政策の「政策決定」では、政府首脳・閣議が最上位のアクターである。上級官僚は、政治家に権力が移行していく状況のなかで、官僚機構が影響力を保持するために、自己の「政治的官僚」化と政官複合体制を志向している。

注

- 1) 日本官僚制研究会（研究代表・中道實）が、調査時点で80歳未満の、中央省庁の現役・退役上級官僚（本省庁の内部部局および主要附属機関の局筆頭課長以上）を対象に実施した郵送質問紙調査による。調査期間は1999年7月17日～8月12日。返送確認状1回送付。調査対象者数1,336名。回答者数490名。回収率36.7%。
- また、本稿で用いるC AはS.24以前入省者（高等文官試験合格者：123名）、C BはS.25～S.35年入省者（六級職試験合格者：194名）、C CはS.36～S.50入省者（上級職甲種試験合格者：173名）を指す「入省コーホート」の略号である。
- 2) ここでグループ化変数に用いた「入省コーホート」のグループサイズが異なるため、分析にはグループサイズの調和平均が使用される。なお、クラスカル・ウォリス検定を行った結果、「公共人」($\chi^2=30.800$, $df=2$, $p<0.001$)、「官僚人」($\chi^2=200$, $df=2$, n.s.)、「行政人」($\chi^2=3.305$, $df=2$, n.s.)であり、「公共人」のみグループ間に有意差があった。
- 3) 質問形式は、上級官僚が本省庁の課長・課長補佐時代に、自身で作成・決定に関係し、国会に上程された政策（成立・廃案・審議未了のいずれをも含む）のなかで、最も重要であると思う政策を1つ選んでもらい、その政策の要請された背景・趣旨・目的を自由回答法で回答してもらおうものである。次いで、その政策過程で重要な役割を果たしたアクターを、「政策課題の形成」「政策作成（立案）」「政策決定」のステージごとに、それぞれ3つまで尋ねている。表8.1～表8.2は、政策をその背景・趣意・目的の回答情報にしたがって分類し、それらの政策の政策過程に影響を与えたアクターを、政策ステージ別・コーホート別に集計したものである。

参考文献

- 赤間祐介、1998「政官関係」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店。
- 足立忠夫、1978『職業としての公務員 その生理と病理』公務職員研修協会。
- 石原信雄、1998『官かくあるべし 七人の首相に仕えて』小学館文庫。
- 伊藤大一、1969「行政官養成における法優位主義の含意(1) スポールディングの近業に関連して」『北大法学論集』第20巻第2号。
- 片岡寛光、1996『官僚のエリート学』早稲田大学出版部。
、1998『職業としての公務員』(行政の理論3)早稲田大学出版部。
- 川人貞史、2004【特集のねらい】政官関係』『レヴアエアサン』34、木鐸社。
- 辻清明著、1969『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会。
- 中野実、1992『現代日本の政策過程』東京大学出版会。
- 中村昭雄、1996『日本政治の政策過程』芦書房。
- 村松岐夫著、1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社。
- 山口二郎、1987『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
- 渡辺保男、1976「公務員のキャリア」辻清明編『行政と組織』(行政学講座 第4巻)東京大学出版会。
- Downs Anthony, 1967, *Inside Bureaucracy*, Little Brown and Company. (= 1975、渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版会。)
- Self, Peter, 1977, *Administrative Theories and Politics*, London: George Allen & Unwin Ltd. (= 1981、片岡寛光監訳『行政官の役割』成文堂。)
- Silberman, B.S., 1993, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, The University of Chicago Press. (= 1999、武藤博己・新川達郎他訳『比較官僚制成立史 フランス、日本、アメリカ、イギリスにおける政治と官僚制』三嶺書房。)
- Simon, H. A., 1945, *Administrative Behavior*, New York: The Macmillan Company. (= 1989、松田武彦・高柳暁・二村敏子訳『経営行動 経営組織における意思決定プロセスの研究』ダイヤモンド社。)
- Simon, H. A., Smithburg, D. W. and Thompson, V. A., 1956, *Public Administration*, New York: Alfred A. Knopf. (= 1977、岡本康雄・河合忠彦・増田孝治訳『組織と管理の基礎理論』ダイヤモンド社。)
- Wilensky, H., 1961, "Orderly Careers and Social Participation: The Impact of History on Social Integration in Middle Mass", *Amer. Sociol. Rev.*, Vol.26, No.4, 521-539.
- Wolf, James F., 1983, "Public Manager Careers: An Individual and Organizational Challenge," in Eddy, William B., *Handbook of Organization Management*, New York: Marcel Dekker Inc., 21-42.

Summary

This article explores the role consciousness, actions, and their concomitant changes over the years of high-ranking government officials after WWII. We consider these changes in relation to career path and the management elite consciousness that develops from it.

From an analysis of answers to a questionnaire given to high-ranking bureaucrats in postwar Japan, we obtained the following results.

1) After passing an examination to become a high-ranking official, new government bureaucrats receive training as new members of an elite group all of whom are on nearly the same career path. The new

members acquire work responsibilities, a desire to actively contribute to the organization, and an organizational personality as part of the management elite.

2) The actions of high-ranking officials are influenced by administrative, bureaucratic, and public factors. The public factor begins to weaken as bureaucrats who led Japan from the postwar reconstruction period to high growth give way to bureaucrats who must balance benefits during a period of low growth.

3) At each stage of the policy formation process, administrative officials make use of a high-level of influence. At the policy decision stage, government leaders and Cabinet members make use of a comparable high-level of influence. As authority transfers to politicians, high-ranking government officials aspire to form a coalition with the ruling party.