

キャリアの人事制度と官僚制の自律性

築 島 尚

目次

はじめに

一 キャリア人事の基本形態

二 官僚制内部の統制と合意形成

(一) 同期と先輩・後輩関係

(二) 評価と人数

三 官僚制外部からの影響を排除する仕組み

(一) 段階的選抜

(二) 筆頭局と予定された人事

おわりに

はじめに

かつて日本には、官僚に対する国民の評価が概ね高い時代があった。一九七〇年代終わりから八〇年代後半にかけては、「公費天国」といわれる税金の不適切な支出が問題にされ、トップクラスの元官僚や現役官僚が有罪判決を受ける汚職事件が起きてはいたが、「国民の行政への肯定的評価」があったとされている。^①「政治家は三流だが、官

庁は一流である」といった言葉も一般に流通していた。

しかし、一九九〇年代に官僚への国民の信頼は低下していったものと思われる。

〈表1〉は、一九九四年から二〇〇〇年にかけて『朝日新聞』が行った、官僚に対する信頼度に関する世論調査を時系列に並べ、さらに、二〇〇二年に『読売新聞』が行った同様の世論調査を付け加えたものである。どの調査も、専門能力を疑わせる不手際や汚職事件といった官僚不祥事の直後やその影響が残るなが行われ、官僚にとって好ましくない結果が出やすい状況にあったとはいえ、九〇年代を通じて官僚への信頼は低下し、不信は高まったようである。今後何かのきっかけで国民の判断が大きく変わったり、時間の経過とともに不祥事の記憶が薄れたりする可能性は残るものの、この表からは官

〈表1〉 官僚に対する国民の信頼度

(単位：パーセント)

調査年月日 ([朝日新聞])	94/5/ 8,9	96/12/ 8,9	98/3/ 1,2		98/12/ 13,14	00/3/ 20,21	調査年月日 ([読売新聞])	02/5/ 25,26
大いに信頼している	3	2	1	信用している	2	2	信頼している	4
ある程度信頼している	41	30	25	ある程度信用している	14	17	どちらかといえば信頼している	18
信頼している	44	32	26	信用	16	19	信頼派	22
あまり信頼していない	44	50	50	あまり信用していない	45	44	どちらかといえば信頼していない	39
まったく信頼していない	7	15	21	信用していない	34	31	信頼していない	35
信頼していない	51	65	71	不信	79	75	不信派	74
その他・答えない	5	3	3*	その他・答えない	5	6	答えない	5

出典：『朝日新聞』1994年5月15日、1996年12月12日、1998年3月4日、1999年1月1日、2000年3月26日、『読売新聞』2002年6月13日より作成。調査年の上二桁は省略。アスタリスクは筆者が付け加えた数字。

僚への不信は根強いように思われる。

専門の研究者からも、官僚不祥事の背景にあるとされる現行公務員制度の問題点が指摘され、政治主導の確立、縦割り行政の改善、天下りの廃止といった改革を行うべきであるとの主張がなされている。特に、キャリアと呼ばれる官僚が厚い処遇によって特権意識を持つ一方、その他の職員であるノンキャリアは、同じ大学卒の学歴を持つ者が少なくないなか、キャリアとの処遇の格差があまりにも大きく、士気を殺がれてしまった批判がある⁵⁾。

確かに、こうした批判を受けて、大蔵省のキャリアが入省数年目で税務署長に就く慣例が一九九八年に廃止されたり⁶⁾、外務省で大使ポストの二割程度をノンキャリアである専門職職員に割り当てるといった方針が二〇〇二年に打ち出されたり⁷⁾、処遇の格差を縮める部分的な変更は加えられている。また、公務員制度全般の改革について、橋本内閣で設けられた公務員制度調査会は、一九九九年に「公務員制度改革の基本方向に関する答申」のなかで、キャリアの人事制度を当面維持するものの、幹部職員登用におけるキャリアの厳格な選抜とノンキャリアの積極的な登用を進めるべきであると謳っている⁸⁾。しかしながら、その後、「行政改革大綱」の流れを汲み、二〇〇一年一月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」では、キャリアの処遇を抜本的に改革する条項は見受けられない⁹⁾。

それでは、国民の不信や専門家による強い批判があるにもかかわらず、なぜキャリアの人事制度を根本的に改めることができないのか。想像の域を出ないが、例えば、その人事制度の主たる受益者が既得権益を守ろうと抵抗しているとも考えられる。また、その制度による利益がさほど大きくない公務員を含め、制度が変更されることによって生じる将来の不安を避けるために現状維持を支持しているのかもしれない¹⁰⁾。ただ、現在のキャリア人事制度が、明治期に確立した高等文官試験制度の歴史の上に戦後も長らく続いてきたものであるならば、よかれあしかれ、直接の利益や将来の見通しとは別に、制度それ自体に関係者にとって何かしら合理的な側面が内在しているのではなからうか。

伊藤大一教授は、公務員が官僚制内部で上層身分と下層身分に分化し、それぞれが権力を分担して保有することによって、上層公務員が、下層公務員の独立を理由にして政治権力からの独立を強化し、逆に下層公務員が、上層公務員の権限集中を理由として顧客集団からの圧力をかわすことを指摘し、官僚制外部との関係において、キャリアとノンキャリアの存在を前提とする人事制度が、官僚制の自律性維持を容易にしている旨述べている¹¹⁾。

ところで、日本官僚制における人事の自律性については、政治家の影響力が一定程度ありながらも、一応保たれてきたと考えられている。西尾勝教授は「局長以上の人事は閣議了解を得るべき事項であり、高級官僚が退官後に就任することになる特殊法人の役員の人事も閣議事項になっているので、これらの人事に内閣総理大臣とか各省大臣の意向が反映する余地は制度上ひらかれている。そして、局長、官房長、事務次官クラスの人事異動には政治家の意向が現に反映しているとの論評もある。しかし、かりにそのような事実があるにしても、それは二、三の候補者のうちの誰を任命するかという範囲内のことであって、当該の官僚機構にとって予想もしがたいような人事は行えない。その意味において、日本の行政官僚制は人事の自律性を保持しているとみるべきであろう」と述べている¹²⁾。

それでは、どのような方法で行政官僚制は局長以上のトップクラスの幹部候補を自ら選抜し、自律性を保持しているのだろうか。もし、現行の人事制度が、伊藤教授の指摘する、官僚制外部との関係における自律性のみならず、官僚制内部の選抜方法において直接に人事の自律性に役立つ何らかの仕組みを含み、それが関係者にとって上手く機能しているならば、現行の人事制度を維持しようという抵抗が強くなっても不思議はない。こうした問題意識からキャリアの人事制度を見直してみようというのが本稿の趣旨である。

論述の順序としては、まず、第一節として、先行研究を参考にキャリアの定義や人事の基本形態を簡単に説明しておくのが便利であろう。

次に、キャリアの人事制度における選抜方法を考える。そもそも、一定の試験に合格した不特定の者からなる行政官僚制がトップクラスの幹部候補を自ら選抜するには、組織内で意見集約を行う何かしらの仕組みが必要である。フォーマルな制度として、多くの中央省庁で「事務次官―官房長―人事担当課長」のラインで人事の最終決定がなされているにせよ、そうしたライン自体の選抜には、官僚の間で一定程度信頼が置かれていなければならない。また、その他の個別の人事決定にも、明確な選抜基準が存在するか、そうした基準がない場合には何かしらの合意形成がはからなければならない、職員の不満がたまり、組織が不安定になるであろう。こうした観点から、第二節では、組織内部の統制の根幹となっている、幹部候補であるキャリアのインフォーマルな関係と、合意形成を可能にする評価方法を取り上げる。

一方、行政官僚制は、官僚制外部の政治家・政党と関わりながら存続している。西尾教授のいうように、もし、官僚制がトップクラスの幹部候補を選抜してその後政治の決定に選択を委ねるとすれば、官僚制内部において幹部候補を自ら選ぶ過程では、政治権力の関与が排除されている必要がある。第三節では、そのための仕組みについて、選抜過程を改めてたどることによって、また、組織構造改変の仕方と具体的な人事の行い方を見ることによって考える。

キャリアの人事制度については、すでに大蔵省を扱ったものを中心に数多くの著作があるが、厚生省や外務省に関する回想録も近年新たに出版されている。¹³⁾ 本稿には、キャリア人事制度に関する先行業績に他省庁の実態を付け加えることで研究の層を厚くする意味もある。

一 キヤリア人事の基本形態

キヤリアとは、国家公務員試験のかつての上級甲種試験または現在の採用I種試験に合格して本省庁に採用された者をいい、その他の職員をノンキヤリアという。⁽¹⁾ すなわち、採用I種の合格者であっても本省庁以外の各局または各地方出先機関等に採用された者、採用III種試験（高卒程度）・採用II種試験（大卒程度）等その他の試験によって採用された者、選考によって採用された者はノンキヤリアとなる。⁽²⁾ また、キヤリア、ノンキヤリアをそれぞれ「キヤリア組」、「ノンキヤリア組」と呼ぶ場合もある。⁽³⁾ なお、キヤリアとノンキヤリアといった呼称は通常、それぞれ国家公務員に対して用いられるが、警察行政においてキヤリアが都道府県警察で活動する場合、キヤリア以外の地方公務員もノンキヤリアと称することがある。⁽⁴⁾

二〇〇五年度末の国家公務員定員は、六一万五三〇〇人であるが、このうちキヤリアといわれる職員は二万人程度と考えられる。⁽⁵⁾ 省庁別キヤリアの採用人数は、一〇人から三〇人、代表的な官庁で二〇人程度といわれているが、二〇〇一年一月の中央省庁再編後は、例えば建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁が合併してできた国土交通省で二〇〇一年度にキヤリアを九八人も採用している。⁽⁶⁾

通常、キヤリアは、採用から天下りの幹旋まで生涯にわたって各省庁の官房人事部局で人事管理が行われる。入省年次同期であるキヤリアは、ほとんどの者が入省後約二〇年、四〇歳程度で本省課長になるまでは同時に昇格する。しかしそれ以降は、同時大量の定期的な人事異動が行われる度に「椅子取りゲーム」と呼ばれ⁽⁷⁾、徐々に同期の者が出身省庁を離れ、残った者の間でさらに高位の職への昇格が行われていく。最終的には、入省後三五年程度、五〇歳台後半で同期から事務次官となる者が出ると、その一人を残して他の者は一斉に退職することになっ

ている。⁽²²⁾

従って、同期が省庁内で明らかに上司と部下の関係になった場合は、例外的な人事として新聞沙汰となる。⁽²³⁾ また、官僚の間では「事務次官は同期入省者から原則一人しか出さない」のがルールとして認識され、⁽²⁴⁾ 実際にも同期から二人の事務次官を輩出することはまれである。⁽²⁵⁾ こうしたキャリアの事務次官を目指した昇進競争は、「次官レース」と呼ばれることもある。

ただし、事務次官の在任期間は一年を超えることもあるため、入省年次によっては次官が出ない場合もある。しかし、その次の次官は、通常入省年次が後である「後輩」から選ばれる。次官に限らず、入省年次の逆転する人事、すなわち、入省した年次が先である「先輩」よりも後輩が高い地位に就くことはまれである。⁽²⁶⁾

なお、出身省庁の人事によってその官庁を離れた者には、その者の最終の職に依じて天下り先が準備される。天下り先としては、特殊法人・公益法人といった外郭団体、民間企業、地方自治体の職が斡旋される。また、代表的な省庁では、一時的な出向というより「片道切符」で出身省庁から比較的新しくできた他省庁に転じることもある。批判が絶えないにもかかわらず、天下りがなくならないのは、このように天下りが本省庁の人事と連動しているからである。⁽²⁷⁾

これに対して、ノンキャリアの場合は、三〇歳台前半の係長までは同時に昇格し、その後、一定割合が課長補佐級になり、さらに少数の者が課長級まで昇格する。⁽²⁸⁾ なかにはさらに昇格を続け、ノンキャリアでありながら局長にまでなった者もごくまれにいる。⁽²⁹⁾ けれども、キャリアとは異なり、より高い地位へと昇格できなかったノンキャリアは、原則出身省庁を離れることなく定年まで勤める。⁽³⁰⁾ ただし、課長補佐級以下のノンキャリアについては、中央省庁と関連のある営利企業に再就職した者もノンキャリアの退職総数の二%強と僅かではあるが存在しているとの指摘がある。⁽³¹⁾

ノンキャリアと比較したキャリア人事の特徴は、まず第一に、昇格可能な地位が高いことである。ノンキャリアの昇格は本省課長補佐級までがせいぜいといわれ、本省課長・室長級以上に上り詰める者は、ノンキャリアの分割にも満たないと考えられる⁽³⁷⁾。しかし、キャリアであれば、本省課長に就くのが通例であり、多くの省庁で頂点の職とされる事務次官にまで昇格することが可能である。

第二の特徴は、昇格の速度が速いことである。ノンキャリアの昇格速度が「在来線」や「鈍行列車」に例えられるのに対して、キャリアの昇格速度は「新幹線」や「特急列車」と呼ばれる。ノンキャリアは、採用Ⅲ種試験で採用された者は行政職俸給表(一)の「職務の級」が一級の係員、採用Ⅱ種試験で採用された者は「職務の級」が二級の係員としてそれぞれ入省する。六〇歳の定年まで四〇年程度勤め、本省課長補佐級まで、すなわち、「職務の級」七級もしくは八級まで順当に昇格したとすると、平均六年から八年に一度程度昇格する計算になる。これに対して、キャリアは、通常、「職務の級」が三級の主任係員として入省する。そして、本省課長級、すなわち、「職務の級」一〇級になるのに入省後二〇年程度かかり、ここまで、平均三年に一度程度昇格することになる。概算ではあるが、キャリアはノンキャリアの二倍以上の速度で昇格しているといえよう。

第三の特徴は、配置転換が頻繁に、かつ、局を越えて行われることである。配置転換の頻度については、「ノンキャリアの人々は少なくとも四〜五年、ときには一〇〜一五年も同じ地位にいる」のに対して、キャリアは、通常二年から三年、極端な場合は一年ほどで職位を替える「渡り鳥」といわれている⁽³⁸⁾。

また、配置転換の対象部局の広さについては、キャリアと異なってノンキャリアの人事が本省庁の課長補佐より下位の役職までは各局総務課で行われるためか、政策形成に携わるノンキャリアは、局を越えた異動をそれほど経験せず、一定の職種に長く携わり、高い専門性を身につけるものと考えられる⁽³⁹⁾。

例えば、キャリアである岡光序治氏は、厚生省に入省した当時、社会施設関係・国立治療院・社会保険といった

分野で、ノンキャリアの「かつての日本軍でいえば『鬼軍曹』のような叩き上げのタイプのひとたち」がおり、「初年兵」の同氏に「文書起案の仕方から国会答弁の書き方、大蔵省との折衝の仕方などを手取り足取り教えてくれた」と回想している。³⁶ また、大蔵省主計局には、同じ職位に長く在職し、担当分野に精通した「ベテラン」と呼ばれるノンキャリアがいる。彼らは「本省での予算づくりに生きがいと誇りをもち、二十年、三十年とただひとすじに生きぬいてきた人たち」であり、「ベテランなしには法案も予算もつくれない」といわれている。³⁷ さらに、かつての農林省でも、「〇〇の神様」「〇〇天皇」と称せられたその道二〇年から三〇年の経験を持つベテラン技術系課長補佐が存在した。³⁸ なお、外務省の場合は通常、キャリアが二年ほど、ノンキャリアが三年ほどで本省と在外公館を渡り歩くので、ノンキャリアも長く同じ職位に留まっているとは考えられないが、勤務地を替えながらも、専門職員といわれる特定地域の語学研修を受けた者があ地域専門性を高めたり、採用Ⅱ種試験もしくは採用Ⅲ種試験で採用された職員が会計等の特定分野の専門家として同じ分野で勤務したりしている。³⁹

これに対して、キャリアについては、大蔵省や通産省の事務次官となった者がどのような経歴をたどったかはすでに提示されているが、厚生省の事務次官経験者の経歴を例示すると、**表2**、**表3**のようになる。官僚のトップといわれる内閣官房副長官を長く務めた古川貞二郎氏の場合は、一九六〇年一月に厚生省に入省してから九四年九月に事務次官を退官するまでの約三五年間に、改組・兼務も含めて二五回の人事異動を経験し、そのうち厚生省内では、年金局、児童家庭局、公害部、保険局、社会保険庁、医務局、大臣官房と六局一部を経て、その間他省庁である警察庁、内閣、環境庁にも出向している。また、同じく厚生省の事務次官となった岡光氏は、六三年に厚生省に入省してから九六年に事務次官を退官するまでの約三四年間に、二五回の人事異動を経験し、社会局、保険局、医務局、大臣官房、社会保険庁、薬務局、生活衛生局、老人保健福祉部と七局一部を経て、栃木県にも出向している。このようにキャリアについては、携わる専門分野が一定せず、局・省庁・地方自治体を跨がる人事が行われる。⁴¹

〈表 2〉 古川真二郎氏経歴

1934年 9 月	生まれ
1958年 3 月	九州大学法学部卒業
1958年 3 月	長崎県総務部勤務
1960年 1 月	厚生省入省 年金局国民年金課
2 ~ 3 月	福祉年金課
1962年	年金局年金課 (改組)
1965年 1 月	児童家庭局企画課法令係長
1966年 3 月	警察庁保安局保安課課長補佐
1966年 8 月	北海道警察本部防犯少年課長
1968年 3 月	公害部公害課課長補佐
	保険局国民健康保険課課長補佐
1970年 8 月	内閣公害対策本部課長補佐
1971年 7 月	環境庁企画調整局公害保健課課長補佐
	損害賠償補償制度準備室総括補佐
1974年 8 月	内閣参事官
1977年 8 月	社会保険庁業務課長
1978年 6 月	医務局管理課長
1979年	保険局国民健康保険課長
1980年 5 月	老人保健制度対策本部事務局長兼務
	保険局企画課長
1982年 8 月	医務局総務課長
1984年 8 月	大臣官房総務課長
1985年 8 月	大臣官房審議官
1986年 6 月	内閣官房首席内閣参事官
1989年 6 月	児童家庭局長
1990年 6 月	官房長
1992年 7 月	保険局長
1993年 6 月	事務次官
1994年 9 月	厚生省退官、同省顧問
1995年 2 月	内閣官房副長官
2003年 9 月	内閣官房副長官退任

出典：古川二〇〇五、巻末「略歴」を本文で補足して作成。

〈表3〉 岡光序治氏経歴

1939年	生まれ
	東京大学法学部卒
1963年	厚生省入省 社会局保護課
1965年	保険局国民健康保険課 係長昇進
1967年	保険局企画課
1969年	医務局総務課
1970年	大臣官房総務課課長補佐
1971年	栃木県衛生民生部児童家庭課長 衛生民生部社会課長 企画部開発計画課長 総務部財政課長
1975年 4月	社会保険庁総務課
1975年 7～8月	大臣官房広報室長
1976年夏	会計課課長補佐
1977年 7月	社会保険庁船員保険課長
1981年	社会局施設課長
1983年	薬務局経済課長 生活衛生局企画課長 保険局企画課長
1986年	大臣官房総務課長 保険局審議官 老人保健福祉部長
1992年 7月	薬務局長（本人1993年）
1993年 6月	官房長
1994年 9月	保険局長
1996年 7月	事務次官
1996年11月	退官

四七

出典：岡光二〇〇二より作成。秦（編）二〇〇一、550-554頁にて一部補正。

ここで注意したいのは、こうしたキャリアとノンキャリアの格差のある処遇が、法令に定められた原則に基づかず、むしろ例外規定の運用によって行われていることである。⁴² 国家公務員法で昇任の方法については、「職員⁴³の昇任は、その官職より下位の官職の在職者における競争試験によるものとする」(第三十七条第一項、原文の括弧省略)と定められているが、競争試験を行う昇任はごく一部の分野に限られている。もちろん、「昇任すべき官職の職務及び責任に鑑み、人事院が、当該在職者の間における試験によることを適当でないと認める場合においては、昇任は、当該在職者の従前の勤務実績に基づく選考により、これを行うことができる」(第三十七条第二項)ともされているので、キャリアの処遇は法令には反していない。しかし、キャリアの昇格がノンキャリアの昇格よりも格段に早いのは、キャリアには、人事院規則九一八(初任給、昇格、昇給等の基準)第二〇条で定める昇格のための「必要経過年数又は必要在級年数」を「勤務成績が特に良好である職員」に対して最高八割にまで短縮できる制度を適用しているからであるとい⁴⁴う。

なお、昇格基準が厳密には法令に規定されていないこともあつてか、省庁によってキャリアとノンキャリアの処遇や意識の違いが生じている。労働省に技官として四年間勤務した西村健氏は、自ら省内にいた限りでは、同省ではキャリアとノンキャリアの差をそれほど意識していなかったと回想する。⁴⁵ また、同氏は、厚生省と労働省が合併して厚生労働省となった後、両省の仕事が入り交じる大臣官房のある課で働く労働省系のノンキャリア職員の発言を紹介している。すなわち、労働省ではキャリアとノンキャリアをそれほど意識しておらず、ノンキャリアに課長職もあてがわれており、仕事上もキャリアと比較的対等につきあっていたが、厚生省のノンキャリアは、キャリアに対して卑屈な態度を取り、キャリアから要求される無理と思われる仕事も受け入れ、さらに厚生省のキャリアがノンキャリアを見下しているように感じられる旨の発言を同氏は伝え、古巣である労働省と、キャリアとノンキャリアの処遇や意識に開きがあつたと思われる厚生省との違いを述べている。⁴⁶

二 官僚制内部の統制と合意形成

(一) 同期と先輩・後輩関係

キャリアは、入省後に強いインフォーマルな関係に取り込まれる。その一つが、各省庁に同じ年に入省した同期という横の関係である。キャリアの入省年次同期が代表的な官庁で二〇人前後であることはすでに述べたが、こうした少人数であるからこそ、同期のキャリアは、フェース・ツー・フェースの関係を保ち、強い同期意識を持つことができる⁽⁴⁶⁾。

さらに、この同期意識は意図的にも強化される。大蔵省では、毎年新人キャリアには、入省後間もなく「大蔵官僚としての心得と同期の連帯感を養うため」に合宿研修が組まれる⁽⁴⁷⁾。また、省庁によっては、キャリアの同期で会合を開くところもあると聞く。

このように同期の結束を守ることは、同期全体の実質的な利益にもつながる。中央省庁に限らず、一般企業においても、同期は、部局を越えて広がるインフォーマルなグループとして情報ネットワークとして機能する⁽⁴⁸⁾。また、天下り先の幹旋は現役が行うので、同期から事務次官が出ないとその入省年次のキャリア全員が不利になるといわれている。このことが、過度の競争に走らず、同期から優れた者を次官に輩出しようとする動機にもなっているとされる。

他方、同期という横の関係は、先輩・後輩という縦の関係を密接に連関する。一般に、同期意識が、強い組織であれば先輩・後輩の意識も強く、弱い組織であれば先輩・後輩の意識も弱い。逆に先輩・後輩の意識が、強い組織であれば同期意識も強く、弱い組織であれば同期意識も弱いと考えられる⁽⁴⁹⁾。同じ省庁の初対面のキャリア同士がま

ず気にかけるのは、自らの入省年次が相手より後か先かである。また、キャリア同士では、先輩には敬語を使い、後輩をしばしば君付けで呼ぶ。

こうした先輩・後輩関係は、中央省庁で終身雇用制を原則とした入口採用が採られた上、前節で述べたように地位の上下で入省年次の逆転がほとんど起きないために強められる。また、この縦の関係は、中央省庁で事実上同じ大学の出身者が多いために、大学時代のものがほとんどそのまま再生産され、一層強くなるともいわれている。

さらに、実務においても、先輩・後輩関係を強化する仕組みが存在する。先に触れたようにキャリアといえども、入省当初は主任・係員として勤務することになるが、例えば大蔵省では、そうした新人キャリアが、文書発送やコピー取りなどで省内の廊下を飛び歩くため、「ローカ・トンビ」と呼ばれるほど下積みの仕事を課せられる。また、こうした新人教育では、必ず一年先輩の大蔵官僚が指導者として「マン・ツー・マン」ですべての面倒をみて、一年が過ぎるとそうした教育を受けた者が立場を変えて、先輩として一年後輩の指導に当たる。このようにして上下関係の連鎖が作り出されていく。

こうした仕組みは、大蔵省に限らず、他の中央省庁でも存在する。ある通産官僚経験者は、キャリアのあり方を中世ヨーロッパの徒弟制社会にたとえて、「徒弟制度は外部に対しては排他的で、内部は身分制の共同体であり、何年か雑用をしつつ修行を重ねれば、いわば暖簾分けをもらって、親方に出世できる。上級職官僚社会もメンバーになるための資格試験は、難しく、内部は例外の一つもない年功序列制に基づく身分制社会であり、一定期間、下積みで努力すれば、暖簾分けのように幹部への出世の途が開かれている。(中略)先輩に接する礼儀、論理的で抽象的な言葉使い、地味な服装、中庸を得た考え方など霞ヶ関ギルドの規範に従わなければならない」として、必ず下積みの仕事を経験しなければならぬこと、先輩に対しては礼節を尽くすよう求められることを指摘している。

こうして生じた強い先輩・後輩関係は、先輩が退職して直接の上司・部下関係がなくなった後もインフォーマル

な関係としてそのまま存続する。現役の後輩は、退職した先輩からの申し出があると、それを単なる依頼としてではなく、指示・命令として受け取ることもある。中央省庁そのものの事例ではないが、企業に天下った特殊法人のOBが先輩の現職幹部に工事分割の便宜をはかってもらったとして、先輩からの申し出が「官製談合」事件にまで発展したことは記憶に新しい⁵¹⁾。実際に中央省庁でも、厚生省のあるキャリアは、製薬会社に天下ったOBの機嫌を損ねて、当時の官房長に言い付けられたために、同省では数少ない経済に秀でた能吏であるにもかかわらず、左遷され、数年以上も地方を回らされたという⁵²⁾。

こうしたキャリアの先輩・後輩関係に加えて、ノンキャリアに対するキャリアの圧倒的な昇進上の優位によって、省庁内の統制が守られているものと思われる。ノンキャリアにとってキャリアは、ある時点では自分より地位が低いとしても、先述のように昇格できる地位の高さと速度が異なるため、将来自分の上司になるかもしれない。また、あるキャリアが直接の上司でなくとも、キャリア内部には強いつながりがあるため、悪い印象を与えないに越したことはない。このように、キャリア内部には、先輩が後輩を従える関係があり、そのキャリア集団がノンキャリアを統制する関係にある。こうしたキャリア内外の二重の上下関係によって、省庁全体としての意思統一が容易になっ

た。従って、省庁内の統制を守るためには、たとえ対外的に非難を浴びようとも、キャリアとノンキャリアの処遇の格差を強く表現する必要が生じる。一九九〇年代に中央省庁で起きた一連の官僚不祥事について「結局何か事件が起こればノンキャリアから血を流す。キャリアの犠牲は最低限に留め、どうしようもなくなら若手からスケープゴートを出す」という処分の仕方⁵³⁾は、地位の高い者が直接の責任を問われれば、個人の失態では済まされず、省庁全体に対して疑念を生じかねないという理由⁵⁴⁾からだけでなく、キャリアによるノンキャリアの統制維持の観点からも想定される対応である。また、キャリア人事が、前節で述べたように法令に定められた原則に基づかず、む

しる例外規定の運用によるという脆弱な基盤のもとに成り立っているからこそ、逆に処遇の格差が強く表現されなければならぬのかもしれない。

(二) 評価と人数

そもそも、各省庁の官僚制が安定的にトップクラスの幹部候補を自ら選ぶには、個別の人事決定に明確な選抜基準が存在するか、そうした基準がない場合には組織内で何かしらの合意形成が必要となるであろうことは先に述べた。選抜基準の存在については、次節で見ると通り、戦前から引き継がれているものが現在どの程度活用されているかは明確でない。

他方、官僚制内部で人事に関して合意を形成することは、「霞が関では、自分の十の力を十二と錯覚するくらいの自信がないとやっていけない。一方で、同程度の他人の力量は八くらいに見がち」とのことなので、元来容易ではないと思われる。しかし、さまざまな不満は残っても一定程度官僚各々に納得が得られる評価がなされていなければ、キャリアの結束が緩みかねない。それでは、どのような方法によって評価がなされているのであろうか。

自治官僚であった加藤栄一氏は、中央省庁では「評判」による人事評価が行われていると述べている。官僚は終身雇用で一つの組織に長くいるので、評価される人物の判断力、性格、能力、人望等に関する情報が、事務次官、官房長、人事担当課長に評判によって集まり、その「評判」による人物評価は、たとえさまざまな人から入ってきたとしてもよく一致すると述べている。また、同氏は、「人を動かすには人を知らなければならぬ」と前置きをした上、その対象人物の顔と「評判」を一致させるのに「適正規模は何人か」というと、結局明治以来一〇〇年続いているところの各省単位で、一つの省で毎年一〇人内外、せいぜい二、三〇人を採用してそれが数十年にわたるのを保っていく、その範囲だけである。そこにキャリアといわれるグループが成立する理由がある」と、人事評価を適

切に行える規模の点からキャリアの存在意義を説明している。先にキャリア人事の特徴の一つに局・省庁・地方自治体を跨る異動を挙げたが、人物の適性を見極めて広範囲の異動を可能にするには、少数数しか管理できないのかもしれない。

外務省で事務次官を務めた村田良平氏も「私の事務次官時代の慣行では、大使の人事については定期的に一般的レビューを行うほか（ある年次入省の特定省員をそもそも特命全権大使に起用することの是非を含む―原注）、個別人事は人事課長の補佐を受けつつ官房長が立案し、次官と官房長との協議によって事務レベルとしての方針を決めていた。候補者によっては前次官、前々次官等の人物評価を聞いたこともあり、あるいはかつて候補者の上司であつてひとを見る目のある先輩の意見を徴したこともある」と、実際の個別人事を「評判」によって行つていたことを明らかにしている⁽⁶¹⁾。

事務次官が直接関わるのは、大使や局長以上といった上位の職位についての人事だけかもしれないが、外務省では、一般の事務官人事でも上司が部下となる候補者の情報を求める。東欧課長、在ウズベキスタン・タジキスタン特命全権大使などを務めた河東哲夫氏によれば、外務省では勤務評定がつけられているが、「勤務評定の情報は人事課止まり」で入手しにくい。「それに、勤務評定にあまりひどいことを書くとその人の将来に傷がつくから、多くの場合はオブラートをかけてある。本当の評価というものは、口コミや私信で手に入れるしかない」。そして、「（略）親しい者の間では、優秀な若手や問題人物についての情報がいつも交わされている。将来を期す外交官はいつも使え、そう、な後輩を探していて、たまたま決裁書類を持ってきた若手に切れそうな者がいたりすれば、その名前を調べ、そして食事や遊びに誘って能力だけではなく、人柄を確かめるのである。そうしてできた評価は、自然と省内のコンセンサスになっていく」⁽⁶²⁾（傍点は原文）。

「人柄」を含めて「口コミや私信」によって人物を評価し、そうした評価が省内で「コンセンサス」となってい

く。これは、加藤氏の、性格や人望を含めて「評判」によって人物を評価し、そうした「評判」がよく一致すると指摘とほぼ同様である。このように、中央省庁においては「評判」による評価によって人事に関して省庁内の合意形成が行われていると考えられる。

それでは、こうした「評判」による人事評価は、本当に評価方法として有効なのであろうか。人事評価は省庁ごとに行われているので一概にはいえず、また、個別人事について元キャリア官僚の人事に関する不満を記した回想録がいくつかあることを考えると、早々に結論は出しにくい。ただ、中央省庁でこの評価方法が特に強制されるでもなく、用いられているところを見ると、信頼に足るものであろうと想像できる。また、例えば、一九九六年に特別養護老人ホームを巡る収賄容疑で逮捕された岡光氏についても、次節で詳しく見るように、同年厚生次官に就任する以前からよからぬ「うわさ」があり、ある事務次官OBから同氏を次官にすることに否定的な声も上がっていたという。こうした点からいえば、「評判」による人事評価は、岡光氏の場合には次官人事の最終判断には生かされなかったものの、評価制度としては一応機能していたといえよう。

ところで、こうした評価方法は、加藤氏のいうように一省庁のキャリアの人数が同期で一〇人から二、三〇人という少人数に限定されているからこそ可能になっている。従って、例えば、採用時にキャリアの人数を大幅に増やしたり、ノンキャリアの一部をキャリアと同様の幹部候補にして、実質的に同期のキャリアを増員したりすれば、人事評価の方法に何かしらの変更が必要となってくるであろう。

ただ、キャリア増員の影響はこれに留まらないと考えられる。まず、もしキャリアの人数を増やすと、これまで同期のキャリアのほぼ同時昇格が可能となっている課長職が不足するであろう。けれども、行政改革が叫ばれるなか課長職を必要以上に増やすことは容易でない。仮に課長職の数がそのままキャリアの人数のみが増えれば、昇格して課長補佐級がせいぜいとされるノンキャリアとの処遇の格差が付けづらくなり、先に述べた省内統制に関し

て、ノンキャリアに対するキャリアの統制力が弱まるものと思われる。

また、同期のキャリアがほぼ同時に一定の地位まで昇格できなくなることで、同期のキャリア同士の昇進の差が早期に明確になる。これにより、キャリア内部の結束が緩み、引いては、キャリアのなかには政治家と結びつく者が出てくる可能性も生じる。⁽⁶⁵⁾ 外務事務次官を務めた村田氏は、外務省人事に関する政治家の指示は総理大臣、外務大臣、官房長官に限り、それ以外の有力政治家の介入を避けるべきであると主張するなかで、実際自らが次官に就任していた二年二カ月の間に、政治家から大臣を介することなく直接受けた、人事に関する申し入れが半ダース以上を上り、なかには当事者である大使自身が自己の人事について親しい議員に陳情したと思われるものもあったことを明らかにしている。⁽⁶⁶⁾ また、こうした体験に基づいているものと思われるが、同氏は、「従来の毎年二十名前後採用されてきたキャリアは、八割程度の確率でたとえ小国のそれであろうと特命全権大使の職につけた。(中略)六十名前後の入省者が、厳しく競争し、切磋琢磨の結果おのずから優れた者のみが本省幹部や大使候補として残るといふことは理想ではあるが、私にかかる推定は幻想であることを惧れる。それは数が多すぎると、上司、最悪の場合には有力政治家に媚びるような人物が勝ち残る公算が決して少なくないのが日本社会の実情だからである」と、仮に幹部候補の人数を増やすと、自らの昇進のために政治家と結びつく者が出てくるであろうことを危惧している。⁽⁶⁷⁾

三 官僚制外部からの影響を排除する仕組み

(一) 段階的選抜

キャリア人事では、「一定年数までは同期採用同時昇進の原則を貫き、昇進に差をつける時期、選抜時点が比較的遅い」、いわゆる「遅い昇進システム」が採られているといわれている。⁽⁶⁸⁾ 最初に就く職位が重要であり、それによつ

て早期に勝敗の決着がついているという説もあるが、「同一ランク内(例えば、重要ポストの補佐と閑職の補佐(原注)なら、後の逆転もありうるわけで、決着がついているとはいえず、「同期の間での昇進の差がでるまでは、長期的な競争が続いているとも考えられる」⁽⁶⁹⁾。

ただ、最初に就く職位が重要であるという説を裏付ける記述もある。一九八六年に出版された書物には、大蔵省の事務次官はどのように決められていくのかについて大蔵省OB(ある特殊法人の金融機関幹部)が述べた概略として「キャリアと呼ばれる高級官僚は、悪くても本省の課長ポストまで昇れるので、課長補佐時代はまだ誰が将来の次官候補かわからない。その後は、『衆目の一致』で選ばれるということになっているが、入省したときから、ある程度次官コースというものが敷かれている。つまり、学歴優秀者あるいは上級職公務員試験のトップ組は、入省したときから主計局、大臣官房といった大蔵省の中枢部門を歩かされる。大過なく過ごせば、彼らは局長クラスまではいける。入省時にどの部署に就けられるか、大筋は大体そこで決まるといってもよい」と記されている⁽⁷⁰⁾。一方、六五年に大蔵省に入省したときの成績が下から二番目であった榑原英資氏は、九七年に次官級といわれる財務官にまで昇進した。また、九〇年に大蔵次官となった小粥正巳氏は、人事担当の官房秘書課長時代に「大学の『優』の数など全然問題にできなかった。それより面接で人物をみだし、家庭の健全度も参考にした。入省後は学歴も成績も関係なく、同一線上からのスタートで仕事ぶりが選考の対象」と語ったという⁽⁷¹⁾。

厚生省で一九九三年に東大卒でない初めての事務次官となった古川氏は、上級試験の結果はよく、人事院の行った学科試験、集団討論を終えた最終成績は一〇番であったという⁽⁷²⁾。公務員試験の成績優秀者は大蔵省といった他省庁に行くことが多いと考えると、同氏は厚生省に上位の成績で入省したものと思われる。他方、古川氏の三年後輩で九六年に厚生事務次官となった岡光氏は、公務員試験の成績は振るわず、大学の就職斡旋事務局では郵政省を勧められ、訪問した自治省では官房長から「うちは成績のよくないのは採用しませんよ」といわれて尻尾を巻いて退

散し、最終的には、大学の一年上級で前年に厚生省に入った多田宏氏が「来いよ」といつてくれたのを受けて、迷った末入省したといふ⁽⁷⁵⁾。

戦前については、大学時代の成績や入省時の公務員試験の順位といった基準が、時代や省庁によって重要度に差はあるものの、入省後の出世にも一定程度影響を与えていたとする分析がすでにある⁽⁷⁶⁾。右に挙げた発言や事例から、入省時のそうした評価の影響が、大蔵省、厚生省とも時代を経るに従って徐々に減少してきたと仮定することは可能であるが、現在の程度引き続いて加味されているのかは定かでない。

ただ、前節で述べたように「評判」による評価方法が採られているので、大学時代の成績や公務員試験の順位のみで将来の地位が確定することはないであろう。もしそうであるならば、キャリアであっても入省時の評価がよくない者の士気が衰えてしまうので人事管理上得策ではなく、また、実際にも、榊原氏や岡光氏は上位の職位に就いていないはずである。

しかし、同期のキャリアのなかで誰が事務次官候補であるかは比較的早く、場合によっては課長職に就く以前から明らかになると考えられる。大蔵省では、先に挙げたOBの発言にあるように、主計局、大臣官房といった中枢部門を渡り歩いた者は、有力な次官候補であると見られている。例えば、一九九〇年代に起きた東京協和・安全信組事件で元信用組合理事長から過剰接待を受けたとされ、その後退職した元大蔵省主計局次長の中島義雄氏は、六年に入省後主計局総務課に配属され、その後も主に主計局と官房を中心に異動し、入省一六年目でまだ課長にならないうちに将来の次官候補と見られていた⁽⁷⁷⁾。また、厚生省の岡光氏も「課長になる前後から将来の事務次官候補といわれていた」⁽⁷⁸⁾。

さらに、外務省でも、元事務次官の村田氏は、「他の日本の各組織でも同様であろうが、従来のキャリア制度の下で、入省後約十五年ないし二十年経った段階で、少なくとも能力においては本省幹部要員（ないし将来の重要大使ポ

スト要員（原注）とそうでないものは、上司と部下の双方からすでに事実上選別されていた。もとより人事には運が大いに作用するから、かく選別された人が必ずしも局長や主要国の大使とはならなかったケースはあったが、これは避けがたいことである」と述べている。この記述からは、時の運で選抜した通りの人事が実現しないことはあるが、局長級以上の職位に就く者については、本省課長職に就く以前から将来の見通しがほぼ定まっていると考えられる。

元大使の河東氏も、「僕の若い頃は年功序列が厳格で、同期は皆ほぼ同じタイミングで昇進・昇給していったのだが、どの課、どの大使館に行くかで、省内での評価はおのずとわかる。表面上の平等性の下で、実は大変な競争が行われていた」と述べ、若い時期に同時昇格をしている間にも実は個々の官僚の評価がその職位によってわかることを指摘している。また、同氏は、「終身雇用の組織は、わりと若い頃から将来の幹部候補を見定めて、『帝王学』を積ませるものだ。かと言って将来の幹部をあらかじめ決めておく手続があるわけではなく、優秀な若手が省内のコンセンサスによって——と言っても何人かの幹部にひっぱられて——重要なポストを渡り歩く形で育っていく」（傍点は原文。）と、幹部候補が早めに選抜され、重要な職位を経ていくことを明らかにしている。外務省におけるこうした幹部候補の処遇は、大蔵省の中島氏が課長職に就く前から中枢部門を渡り歩き、周囲から事務次官候補と見られていたのと似通っている。

さらに、大蔵省と厚生省では、入省後二〇年程度で課長職を回るうちに事務次官候補を三人程度にまで絞り込んでいると考えられる。栗林良光氏は、一九九〇年出版の著書のなかで大蔵省について「略」十七代先の事務次官は確定しているか、あるいは三人まで絞られつつあるのである」と述べて、その候補者を示す表を巻頭に掲載しているが、その後の実際の、財務省を含む次官就任者と照らし合わせると、一代先（一九五五年入省）として名前が挙がっている平沢貞昭氏が当時の次官であり、一年次一人に絞られている二代先から四代先（五六年入省から五八年

入省)の候補者については完全に予想通りになり、一年次一人から三人に絞られている五代先から一五代先(五九年入省から六九年入省)の候補者については、年次が飛ぶことはあるが、すべての次官が挙げられた候補者のなかから出ている。さらに、一六代先(七〇年入省)の候補者は五人に絞られているが、そのなかには二〇〇五年一月末現在の財務事務次官である細川興一氏が調査課長として名前を連ねている。また、この間大蔵省・財務省では、栗林氏が挙げた次官候補以外から次官に選ばれた者はいない。すなわち、一旦絞り込みが行われた後には、次官候補以外から次官は出ないのである。他方、岡光氏に関する新聞報道でも、厚生省では、「次官レース」の候補は、数カ所の課長ポストを回るうちに三人ほどに絞り込まれるとされている⁽⁸²⁾。

次いで、事務次官候補で選に漏れた者が、実際に省庁を離れていく過程が続く。この時点に至ると、次官候補の選定が適切でなかったとしても取り返しがつかない。前節でも触れたように厚生省の岡光氏は一九九六年に収賄容疑で逮捕されたが、新聞報道によれば、すでに八八年の時点で事務次官OBの翁久次郎氏がゴルフ仲間の製薬会社元専務に岡光氏の素行についてこぼし、また、岡光氏が薬務局長であった期間(九二年七月から九三年六月)に別の次官OBが「彼だけは官房長にはいけない」と知人に漏らし、他にも何人かの上司が岡光氏に業者との癒着を注意したという。しかし、同期のライバルと見られていた二人のうち、伊藤卓雄氏は九〇年に官房審議官から環境庁自然保護局長に転出し、さらに熊代昭彦氏も援護局長(九一年七月から九二年一月まで在任)から九三年の衆議院選に出馬して、以後岡光氏は、「官房長―保険局長―事務次官」というコースに乗って昇進したと伝えられている⁽⁸³⁾。

このような事務次官選抜の過程を見ると、大蔵省と同様に厚生省でも一旦次官候補の絞り込みが行われると、次官候補以外から次官は出ないようである。また、岡光氏の次官就任は、年次が大きく飛ぶ人事が避けられたためとも考えられる。前段落に挙げた新聞記事では、事件後も幹部人事を民間のように若返らせるような発想は厚生省になかったとの文脈で、人事課が「思い切った登用というが、次官の年次が一気に飛ぶような人事は、役所にはなじ

みません」と発言したとされている⁽⁸⁾。確かに厚生省では、一九四八年以降の入省年次で二年続けて自省の次官を出さなかったのは、五一年、五二年の両年を飛ばした一回のみで、かつ、実際には、岡光氏の次の入省年次六四年は次官を出しておらず、その後の六五年から二人の次官（羽毛田信吾氏、山口剛彦氏）が出るという変則人事となっている⁽⁹⁾。想像にしか過ぎないが、次の入省年次に次官候補がいなかったため、当時多少問題があったとしても予定通りに岡光氏を次官に選出しておきたいとの意向が働いたのかもしれない。

このようにキャリア人事では、課長職に就く以前から事務次官候補が周囲に認められ、課長職を回るうちに実質的に候補者の絞り込みが行われ、さらに、選に漏れた者が徐々に省庁を離れるという段階を経て選抜が行われている。ただし、キャリア人事は、「椅子取りゲーム」に擬せられているように課長職就任後から徐々に同期が省庁を離れるといったものであるので、次官候補ではないが退職をしていない者のなかでは、次官以外の上位の職位を巡る同期の競争も平行して行われていると思われる。例えば、次官にはなれそうにないが局長までならなれることができるといった、「次官レース」以外のレースも存在し、「次官レース」の候補となれなかった省内に残る同期は別のレースの枠内で競争を続けていると考えられる。栗林氏の著書に大蔵省の次官候補として名前が挙がっていなかった榎原氏は、確かに次官にはならなかったが、次官級といわれる財務官になっている。「次官レース」の候補者はすでに課長職を回るうちに絞り込まれるが、同時並行で別のレースが存在するという意味で、キャリア内部で長期的な競争が行われているといえよう。

(二) 筆頭局と予定された人事

各省庁にある、外局を含むいくつかの局のなかで、その局の局長から直接に事務次官に就任することが多い局は、「筆頭局」もしくは「最右翼の局」と呼ばれ、最も地位が高い局とされる。

大蔵省では、一貫して主計局が筆頭局として有名である。一九四七年五月の日本国憲法施行から二〇〇一年一月に財務省が発足する前までの期間に事務次官を務めた三九人（池田勇人氏から武藤敏郎氏まで）の前職は、主計局長二四人、主税局長六人、銀行局長四人、国税庁長官三人、管理局長一人、内閣内政審議室長一人と約三分の二が主計局長となっている。逆に、同じ期間に主計局長を経験者した二八人（野田卯一氏から林正和氏まで）のうち、事務次官にならなかったのは、昭電疑獄で大蔵省を去り、後に首相となった福田赳夫氏、その福田氏の支援を受けて、田中角栄氏に近かった高木文雄主税局長と次官を争ったといわれる橋口治氏、大蔵省の接待汚職事件で減給処分を受けた涌井洋治氏の三人のみである。⁸⁷ 例えば八一年に主税局長であった高橋元氏が増税の布石として次官になったとされるように省内の政策の重点によって他の局長が次官に就くことはあったが、主計局長になるとほぼ次官になるという意味でも大蔵省では主計局が一貫して最有力の局であった。⁸⁸

他方、厚生省では、政策の重点が時代によって変わるのにあわせて、筆頭局を長期的に変化させてきたと思われる。一九四七年五月の日本国憲法施行から二〇〇一年一月の中央省庁再編前までに就任した厚生事務次官は、葛西嘉資氏から羽毛田氏まで三三人に上るが、**表4** から次官の前職が徐々に変化してきたことが見て取れる。⁸⁹

一九四八年に事務次官に就任した葛西氏の前職は社会局長であったが、その後五年就任の宮崎太一氏から五七年就任の田辺繁雄氏まで三代の前職は引揚援護庁長官もしくは引揚援護局長であり、五九年就任の安田巖氏から六一年就任の太宰博邦氏まで三代と六五年就任の牛丸義留氏の前職は社会局長であり、六三年就任の高田浩運氏から八八年就任の吉原健二氏まで一九人中一五人の前職は社会保険庁長官であり、八四年就任の吉村仁氏と八六年就任の幸田正孝氏の二代と九〇年就任の坂元龍彦氏から九九年就任の羽毛田氏まで七人の前職が保険局長となっている。次官に一番近い前職は、引揚援護関連の局長、社会局長、社会保険庁長官、保険局長と変化してきている。

また、同じ表から、筆頭局が交替する際には、それ以前の筆頭局とその後の筆頭局がお互いに事務次官を出しあ

〈表4〉 厚生事務次官の経験主要職

名前	事務次官	次官就任年月	社会保険庁長官	保険局長	年金局長	退職局長	官房長	社会局長	児童家庭局長	薬務局長	その他
高西 嘉繁	事務次官	1948年3月		保険局長	年金局長			社会局長	児童家庭局長	薬務局長	引揚投擲庁長官
宮崎 天一	事務次官	1951年5月		保険局長			官房長	社会局長			引揚投擲庁長官
木村忠二郎	事務次官	1953年9月									引揚投擲庁長官
田辺 繁雄	事務次官	1957年5月				引揚投擲局長					引揚投擲庁次長
安田 巖	事務次官	1959年7月		保険局長				社会局長	児童家庭局長	薬務局長	
高田 正巳	事務次官	1960年6月		保険局長			官房長	社会局長	児童家庭局長	薬務局長	
太宰 博邦	事務次官	1961年11月		保険局長			官房長	社会局長	児童家庭局長	薬務局長	
高田 浩運	事務次官	1963年12月		保険局長			官房長	社会局長	児童家庭局長	薬務局長	
大山 正	事務次官	1965年2月		社会保険庁長官				社会局長	児童家庭局長	薬務局長	
牛丸 義留	事務次官	1965年6月									
山本 正淑	事務次官	1967年6月		社会保険庁長官	年金局長		官房長				
熊崎 正夫	事務次官	1969年8月		社会保険庁長官			官房長			薬務局長	
梅本 純正	事務次官	1971年1月		社会保険庁長官		退職局長	官房長			薬務局長	
坂元吉一郎	事務次官	1971年7月		社会保険庁長官			官房長		児童家庭局長	薬務局長	
戸浪 政方	事務次官	1973年7月		社会保険庁長官			官房長				
加藤 敏二	事務次官	1974年6月		社会保険庁長官			官房長	社会局長		薬務局長	
高木 玄	事務次官	1975年7月		社会保険庁長官		退職局長	官房長	社会局長		薬務局長	
北川 力夫	事務次官	1976年10月		社会保険庁長官	年金局長			社会局長	児童家庭局長		
藤 久一郎	事務次官	1977年8月		社会保険庁長官				社会局長	児童家庭局長		
曾根田郁夫	事務次官	1978年12月		社会保険庁長官	年金局長		官房長	社会局長			
八木 哲夫	事務次官	1980年3月		社会保険庁長官		退職局長	官房長	社会局長			
石野 清治	事務次官	1981年8月		社会保険庁長官			官房長	社会局長	児童家庭局長		
山下 真臣	事務次官	1982年8月		社会保険庁長官			官房長				
吉村 仁	事務次官	1984年8月		保険局長			官房長				
幸田 正孝	事務次官	1986年6月		保険局長			官房長		児童家庭局長		
吉原 健二	事務次官	1988年6月		社会保険庁長官	年金局長		官房長		児童家庭局長	薬務局長	
坂本 龍彦	事務次官	1990年6月		保険局長							
黒木 武弘	事務次官	1992年7月		保険局長			官房長		児童家庭局長		
古川貞二郎	事務次官	1993年6月		保険局長			官房長				
多田 宏	事務次官	1994年9月		保険局長		退職局長	官房長				
岡光 淳治	事務次官	1996年7月		保険局長			官房長			薬務局長	
山口 剛彦	事務次官	1996年11月		保険局長	年金局長		官房長				老人保健福祉局長
羽毛田信吉	事務次官	1999年8月		保険局長			官房長				老人保健福祉局長

出典：秦（編）二〇〇一、551-554頁より作成。太線部分の枠は事務次官の前職を、太線のみの枠は事務次官の前々職をそれぞれ表す。

うプロセスが存在することが伺える。一九六二年に社会保険庁が外局として誕生してから二代にわたって次官を出した後、社会局は、六五年に牛丸氏を出したのを最後に次官を直接出す局ではなくなる。また、その社会保険庁自身も、八四年に吉村氏が保険局長から直接次官に就任してからは、二代後、八八年に吉原氏が社会保険庁長官から直接昇格するのを最後に、長官職が次官の前職ではなくなる。

このように筆頭局を徐々に調整するのと同様の動きは、事務次官になる前職の局に対する前々職の局にも見ることができるといえる。社会保険庁長官から次官となった一五人の同庁長官の前職を見ると、社会局長七人、保険局長六人、年金局長二人となっている。特に社会局長の経験者は、一九八一年に同庁長官に就任してから八二年に次官に就いた山下真臣氏を最後に次官輩出のルートから完全に外れ、その後には社会局長となった者は、三代（金田一郎氏、持永和見氏、正木馨氏）続けて同庁長官になった後、二人に一人しか同庁長官になれず、結局、社会局は九二年に援護局と合併し、社会・援護局となる。

大蔵省では、他省庁に対して予算配分を行う主計局の重要性が時代を問わず一貫していたためか、主計局長になった者が原則事務次官になることに変化はなく、先に触れたように例えば増税といった重要案件の処理等その時々理由によって他局の局長が次官として挟み込まれてきたように思える。これに対して、厚生省は、終戦後の復員・引揚、生活困窮者の救済、国民皆保険・皆年金の実現、社会保障費用負担の増大への対応といったように、所掌事務の重点が移行するにあわせて、長期的に徐々にその変化を織り込みながら、その重点事務を行う局の局長を次官に充ててきたものと思われる。

以上のように、厚生省について事務次官の前職と前々職を考えると、同省では、一定期間には、筆頭局長を経由した次官へのある昇進ルートが確立していることになる。例えば先に、岡光氏が薬務局長であったとき、ある次官OBが「彼だけは官房長にしてはいけない」と知人に漏らしたことに触れたが、**表4**を見ると、一九八四年就任

の吉村氏から九六年就任の山口氏まで九人の次官のうち、七人までが「官房長―保険局長―事務次官」というルートで次官になっている。従って、一つの職位に在任するのが一年から二年とすると、厚生省で次官になる者は、次官就任直前に決められるのではなく、少なくとも二年から四年前には就任がほぼ決定していることになる。

筆頭局を経由した次官への昇進ルートが決まり、予定された人事が存在するからこそ、一見奇妙と思われる異動も起こりうる。老人保険審議会の会長代理をしていて、厚生省内部の人事について耳にする機会があった水野肇氏は、同省が介護保険を新設する方針を決めていた当時（一九九〇年代後半か）、老人保健福祉局長（老健局長）の仕事ぶりに疑問を抱いていたところ、同省のある幹部から「(略)いまの老健局長ではとても介護保険をクリアできるとは考えられないので、局長を社会保険庁長官にして、介護保険を実現させます」と、能力のない者を省内ナンバー・ツーの職位に栄転させる発言があり、啞然としたという⁹⁴。

また、水野氏は、近年、日本医師会と交渉したくないために老健局長から保険局長への異動を拒否した人物が社会保険庁長官になった人事についても触れている。すなわち、保険局長への人事を進めていた幹部は烈火のごとく怒って、同庁長官の発令のときに「まちがっても栄転と思うな。『首を洗って待っておれ』⁹⁵ということだ」といい、その人物は一年で同庁長官を退職させられたと同氏は述べている。

この二つの事例は、社会保険庁長官が現在それほど重要な職位ではないことを示すために挙げられているが、こうした人事は、事務次官への昇進ルートを中心とした数年来予定されている順送り人事が背景にあり、それが大きく崩れるのを最小限に留めようとした結果ではないかと考えられる。一旦上位の職位に就いた者は、たとえ不都合が生じてみずには調整がつかないので、一番当たり障りのない職位に異動させてから辞めさせるのではなからうか。また、そのように人事の体裁を守っていれば、仮に政治家が抜擢人事を行おうとしても順送り人事の乱れが顕著に表れるので、政治家による影響力行使への抑止効果があるものと思われる。

人事について、決定とまでは行かなくとも、方針が数年前に事実上考慮されていることは、上位の職位に限られない。厚生省では、「次官―官房長―官房人事課長」のラインが人事を決めていると思われるが、古川氏は、官房長の時に「発令時期の二、三カ月くらい前から中堅幹部以上の人事表を枕元に置いて」、「厚生行政の流れを考え、例えば三年後、五年後に年金改正や医療保険改革がある時に、局長、審議官にだれをあてればスムーズにいくかを讀み」、「その上で課長などのポスト配置を考え」たという⁽⁹⁷⁾。すべての人事担当者が古川氏のような含意ある人事をするとは限らないが、古川氏の記述は、課長職についても、三年後、五年後といった見通しの上で人事が行われたことを示している。

このように厚生省のキャリアには、上位の職位から場合によっては課長職に至るまで、順送りによる数年来の予定された人事が行われている。従って、ある個別人事を達成するには、長期的な観点に立って誘導していく必要が生じる。これは、厚生省だけに留まらず、霞ヶ関全体にも当てはまる人事のあり方であろう。

古川氏は官房副長官の立場で、二〇〇一年の中央省庁再編を行うに当たり、事前に「関係次官を個別に呼んで、今後七、八年で次官にしてもよいと思う人材を聞き、全省的立場からのリーダーの見極めをしたこともある。交互に次官を出す『たすきがけ』を排するための方策をあれこれ考えた」と述べている⁽⁹⁸⁾。省庁再編という変則的な事情があったにしろ、厚生省以外の中央省庁についても、事務次官の選定が就任の七、八年も前から行なわれていたことになる。

また、古川氏は、自らの内閣官房副長官就任についても、「僭越な言い方に聞こえるかもしれないが、その（官房副長官就任依頼の電話があった―筆者注）十年ほど前から、竹下登さん（元総理―原注）などいろいろな方から『いずれ副長官をやってもらおう』と言われていた。国会担当の内閣参事官とか、首席内閣参事官という官邸の経験があったからだ』と回想している⁽⁹⁹⁾。官房副長官という省庁の枠を越えた特殊な職位についてはあるが、同氏の就任は、

一〇年も前から予定されていたことになる。

六六

おわりに

キャリアの人事制度は、官僚制内部の統制に役立っている。キャリアは、横の関係である同期と、それに密接に関連する縦の関係である先輩・後輩関係という二つインフォーマルな軸によって内部の上下関係を保ち、そのキャリア集団がその他の職員であるノンキャリアに対して処遇の格差を用いて統制を行う。すなわち、キャリア内部の上下関係とキャリアとノンキャリアの上下関係という、キャリアを核にした二重の上下関係によって省庁全体の統制が維持されているといえよう。

キャリア内部の統制は、キャリアが少数数であるからこそ可能である。同期は「フェース・ツー・フェース」という顔の見える存在であるからこそ、また、先輩・後輩関係も、一年先輩が一年後輩に実務を教え、その後輩が先輩となりさらにその一年後輩を指導するという上下関係の連鎖の上に立ち、その後もお互いが目に見える存在であるからこそ、キャリア内部の強い結束を保つことができる。

また、キャリアが少数数であることは、官僚制内部の分裂の要因となりうる人事評価に一定程度合意を形成するために役立つ。「評判」による評価は、少数数であるからこそ成り立っているのである。大蔵省OB（ある特殊法人の金融機関幹部）が次官候補は「衆目の一致」で選ばれるといい、元外務事務次官の村田氏が本省幹部要員が「上司と部下の双方から」「選別されていた」と表現するの⁽⁹⁾も、こうした「評判」による評価を前提としているものと思われる。また、少数数であることは、同期の課長職までの同時昇格を可能にし、ノンキャリアとの処遇の格差を維持するとともに同期の結束を保ち、政治家の影響力を及びにくくする効果がある。

二〇〇一年の中央省庁再編によって、キャリアとノンキャリアの処遇や意識が異なる省庁が合併したり、これまでにない人数のキャリアを抱える省庁が誕生したりしている。キャリアの人事制度が、ノンキャリアとの処遇の格差を用い、少人数で初めて成り立っているとすれば、今後こうした省庁では、この人事制度を維持するために何かしの工夫が必要となるかもしれない。

キャリアがノンキャリアよりも高い地位にまで、より速い速度で昇格するといった処遇の格差を際立たせることは、キャリア人事が法令上の根拠が薄いからこそ、ノンキャリアに対する統制維持のために行われている面もある。また、キャリアに局を越えた人事を行うことも、少人数のキャリアが大勢のノンキャリアに取り込まれることなく、常に省庁全体を調整する立場から職務を行うために必要なことかもしれない。ただ、こうした広範囲の異動は、高い専門性をノンキャリアに一定程度委ねることで成り立っているのである。

他方、キャリアの人事制度は、人事に関して政治家からの影響を排除するように運用されている。キャリアは、局長以上といった上位の職位を目指して最終的に省庁を離れるまで長期的な競争にさらされている。ただ、詳細に観察すると、事務次官の選抜は、まず、元大使の河東氏のいうように「表面上の平等性の下で」実は職位に差がつけられることによって、課長職に就く以前から候補者が周囲に認められ、次に、課長職を回るうちに実質的な絞り込みが行われ、さらに、選に漏れた者が徐々に省庁を離れるという段階を経て行われる。なお、「次官レース」の候補者は早くから選抜されるが、候補者以外の者も次官以外の上位の職位を目指して競争を続けていると考えられる。

また、筆頭局を経由した事務次官までの昇進ルートが確立され、もし、厚生省のように所掌事務の重点が移る場合にはできるだけ目立たないようにそのルートが変化させられ、キャリアに順送りの人事が行われる。そうした人事は、その都度その都度決定されるのではなく、数年来の予定を立てて行われている。こうした予定された人事は、トップクラスの幹部のみならず、それより下位の課長職も含めて行われることがある。

このように、早めに事務次官候補を選抜しながら、昇進ルートを確認して数年来の予定を組んで順送り人事を行うことで、最終的に政治家にトップクラスの幹部候補を提示する際にはせいぜい二、三人という候補者しかいないという、抜擢人事が行いにくい状況が作り出され、政治家もそのなから幹部を選挙せざるを得ず、その結果、日本官僚制における人事の自律性が保たれているのではなからうか。

もしそうであるならば、キャリアの人事制度が崩されれば、その制度が支える官僚制内部の統制が乱れるのみならず、官僚制がトップクラスの幹部候補を自ら選ぶことも危うくなる。自覚的にせよ、無自覚にせよ、こうした危惧によって、国民の不信や専門家による強い批判があるにもかかわらず、関係者がキャリア人事制度を守ろうとする節が見られるのではなからうか。(了)

注記

*本文各注の引用文献と参照文献は、新聞記事とインターネットサイトから入手した資料を除いて、次に挙げる参考文献の著者または編者の姓もしくはは名称と発行年で示している。

参考文献

- 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会、一九八〇年。
 稲継裕昭『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社、一九九六年。
 稲継裕昭『公務員制度改革——ニュージーランド、英国そして日本』『年報行政研究三三 公務員制度改革の展望』日本行政学会(編)、ぎょうせい、二〇〇三年、四四—六二頁。
 今村都南雄、武藤博己、真山達志、武智秀之『ホーンブック 行政学 改訂版』北樹出版、一九九九年。
 榎本健太郎・藤原朋子『第七章 厚生省の政策形成過程』『中央省庁の政策形成過程』城山英明、鈴木寛、細野助博(編著)、中央大学出版部、一九九九年、一七九—一九四頁。
 大森彌『キャリア組／ノンキャリア組』『情報・知識 imidas 1999』集英社、一九九九年、三三—三三—三四頁。

- 岡光序治『官僚転落』廣済堂出版、二〇〇二年。
- 加藤栄一『官僚です、よろしく。』ティビーエス・ブリタニカ、一九八三年。
- 河東哲夫『外交官の仕事』草思社、二〇〇五年。
- 北沢栄『官僚社会主義 日本を食い物にする自己増殖システム』朝日新聞社、二〇〇二年。
- 栗林良光『大蔵省主計局』講談社、一九九〇年。
- 黒田清・大谷昭宏『権力犯罪』旬報社、二〇〇〇年。
- 榎原英資『日本を演出する新官僚像』山手書房、一九七七年。
- 佐竹五六『体験的官僚論——五五年体制を内側からみつめて』有斐閣、一九九八年。
- 神一行『大蔵官僚』講談社、一九八六年。
- 新藤宗幸『異議あり！公務員制度改革』岩波書店、二〇〇三年。
- 竹内洋『選抜社会』メディアファクトリー、一九八八年。
- 西尾隆『公務員制度改革と『霞が関文化』』『年報行政研究』三八 公務員制度改革の展望』日本行政学会（編）、ぎょうせい、二〇〇三年、二二—四三頁。
- 西尾勝『行政学』日本放送出版協会、一九八八年。
- 西尾勝『行政学』有斐閣、一九九三年。
- 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、二〇〇一年。
- 西村健『霞が関残酷物語』中央公論新社、二〇〇二年。
- 早川征一郎『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社、一九九七年。
- 古川貞一郎『霞が関半生記』佐賀新聞社、二〇〇五年。
- 牧原出『内閣政治と「大蔵省支配」』中央公論新社、二〇〇三年。
- 水谷三公『日本の近代13』官僚の風貌』中央公論新社、一九九九年。
- 水野肇『誰も書かなかった厚生省』草思社、二〇〇五年。
- 村田良平『なぜ外務省はダメになったか』扶桑社、二〇〇二年。
- 村松岐夫『日本の行政』中央公論社、一九九四年。
- 脇山俊『官僚が書いた官僚改革』産能大学出版社、一九九四年。
- 〔新版〕『地方自治の現代用語』阿部齊・大久保皓生・奇本勝美（編著）、学陽書房、一九九六年。

- (1) 黒田・大谷二〇〇、七〇・七二頁、八〇一―一〇一頁。
- (2) 村松一九九四、二四五頁。
- (3) 水野二〇〇五、二一四頁。
- (4) 『朝日新聞』一九九四年五月の調査は、大蔵省の意向を強く反映したといわれる国民福祉税構想を打ち出した細川内閣が同年四月に退陣して羽田内閣が発足した直後に行われている。また、九六年一二月の調査は、後に本文でも触れる、特別養護老人ホームをめぐる厚生省の汚職事件で前月に辞任した事務次官が一二月四日に逮捕され、翌五日には通産省現役職員が、石油卸商に接待された問題で処分を受けた直後に行われている。さらに、九八年三月のものは、同年一月から金融調査をめぐる大蔵省の接待事件が問題になるなが行われ、九八年一二月の調査は、九月に発覚した防衛庁調達実施本部事件で元副本部長が一二月二日に再逮捕される等、防衛庁の問題が尾を引くなかで実施されている。加えて、二〇〇〇年三月の世論調査も一九九九年から二〇〇〇年にかけて神奈川県や新潟県などで相次いだ警察不祥事を受けて行われている。
- 『読売新聞』二〇〇二年五月の調査には、同年四月二日に調査検討委員会が農水省の失政を指摘したBSE問題や同年五月八日に起きた中国・瀋陽の亡命者連行事件が影響しているものと思われる。
- (5) 新藤二〇〇三、五一―七頁、一〇頁。西尾二〇〇三、二八―三二頁。
- (6) 『朝日新聞』一九九九年九月三日。
- (7) 「外務省改革に関する『変える会』——最終報告書——アクション・プログラム」(外務省ホームページ：http://www.mofa.go.jp/mofaj/anna/honsho/honsho/kai_genjo/change/saishu_aphtml)。
- (8) 公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」平成十一年三月一六日(総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/jinji/990518_a.htm)。
- (9) 「公務員制度改革大綱」(行政改革推進事務局ホームページ：http://www.gyokakaku.go.jp/siryou/index_kouhyout.html)。稲継二〇〇三、五五―五七頁。北沢二〇〇二、二五八―二五九頁、二七四―二七六頁。

- (10) 参照、加藤一九八三、二五―三六頁。
- (11) 伊藤一九八〇、九五―九八頁。
- (12) 西尾一九八八、六二頁。
- (13) 二〇〇一年一月の中央省庁の再編と同時に、旧大蔵省は財務省と名前を変え、旧厚生省は旧労働省と合併して厚生労働省となったが、本稿では、それ以前の省庁の名称に「旧」の標記は付けず、例えば、旧大蔵省、旧厚生省はそれぞれ「大蔵省」、「厚生省」と表すことにする。
- (14) 西尾二〇〇一、一四三頁。
- (15) ただし、選考によって採用された者もキャリアとして扱われる場合がごくまれにある。
- (16) 参照、大森一九九九、三二―三三―三四頁。
- (17) 参照、西村二〇〇二、三七頁。
- (18) 「分野別国家公務員定員(平成一七年度末定員)」(総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/pdf/staiei_02_04.pdf)。ただし、この数字に日本郵政公社の二七・一万人、特定独立行政法人の七・二万人の国家公務員は含まれていない。
- (19) 参照、人事院(編)二〇〇五、一四八頁。
- (20) 人事院(編)二〇〇二、九八―九九頁。
- (21) 加藤一九八三、一六〇頁。村松一九九四、五一頁。
- (22) 参照、今村・武藤・真山・武智一九九九、一一六頁。
- (23) 「上司は同期 異例の外務省人事——官邸が望んだ田中外務審議官統投」『日本経済新聞』二〇〇四年二月一六日。二〇〇五年一月の外務省人事で谷内正太郎内閣官房副長官補が事務次官に就任する一方、田中均外務審議官が留任し、一九六九年入省の二人が本省で上司と部下の関係となった。
- (24) 西村二〇〇二、一六六頁。
- (25) 戦中の就任者を除くと、戦後大蔵省で同じ入省年次で複数の事務次官を輩出した例は、一九三一年入省の鳩山威一郎氏と吉国二郎氏、一九四七年入省の大倉真隆氏と長岡実氏の二件が確認できるだけである。参照、神一九八六、一六九頁、「表10 歴代事務次官と前職のポスト」、秦(編)二〇〇一、六五―六六頁。また、一九四八年以降の厚生省では、一九六五年入省の羽毛田信吾氏と山口剛彦氏の一件が確認できるのみである。参照、秦(編)二〇〇一、六三―六四―六三―六四頁。
- (26) 厚生省において、老人保険審議会の会長代理をしたことがある医事評論家の水野肇氏は、一九五三年に入省した吉村仁氏が、

一年先輩の一九五二年入省組が誰も課長になっていないのに初任の船員保険課長に抜擢されたことを「空前絶後の飛び越し人事」と表現している。また、本文第三節でも触れるが、水野氏によれば、厚生省では介護保険を実現するに当たり、老人保健福祉局長が力不足として事務次官に次ぐナンバー・ツーのポストである社会保険庁長官に栄転させられた。このとき同氏は、通常社会保険庁長官が保険局長よりも入省年次が先輩であるのに、保険局長の方が年次が上となったことを「ちょっと解せなかった」としている。水野二〇〇五、一一一頁、一七〇―一七一頁。

(27) 参照、今村・武藤・真山・武智・九九九、一一六―一一七頁、阿部・大久保・寄本（編著）一九九六、九七―九八頁。

(28) 稲継一九九六、三五頁。

(29) 神一九八六、一四五―一四六頁。一九八一年に大蔵省でノンキャリアである石井直一氏が印刷局長に就任した。

(30) 稲継一九九六、三五頁。

(31) 一三年で二五〇〇人が関連業界天下り ノンキャリア、課長補佐級以下」『朝日新聞』二〇〇一年六月三日。

(32) 稲継一九九六、三三頁。

(33) 西尾一九九三、二〇二頁。参照、日本の官僚研究会（編）一九七一、二八頁、四三頁。村松一九九四、三三頁、五七頁。

(34) 参照、西尾二〇〇一、一四三頁。

(35) 早川征一郎教授は、①農林水産省本省内局勤務の大学卒初級試験合格者、②大蔵省管区機関勤務の高校卒初級試験合格者、③労働省都府県単位機関勤務の臨時職員から本採用となった者という三人の経歴を分析し、「一般公務員の場合、縦の異動（昇進→原注）の幅は、高級公務員に比べ、はるかに狭く、それ故、横の移動が頻繁に行われる」と述べた上、それぞれが①農林経済局、食品流通局で約三〇年の業務経験、②横浜税関から異動することなく、検査官として一五年の経験、③東京労働基準局と労働基準監督署間を往復しながらの、労働災害の適用や補償、給付関係の職務といった点で一貫した職務経験を持っていることを指摘している。早川一九九七、九八―一〇七頁。同じノンキャリアといっても、政策形成に携わる者には職位の異動そのものが少ないのに対して、政策実施に携わる者については、特に監督・取締り業務の場合、監督・取締りを行う側と受け側の間で一定の距離を保つためにも、局内や機関内といった狭い範囲ではあるが配置転換が頻繁に行われていると考えられる。ただし、両者とも職種に頻繁な変更はなく、専門性を高める人事が行われている点は共通である。

(36) 岡光二〇〇二、一八八頁。

(37) 栗林一九九〇、三六頁。

(38) 佐竹一九九八、二五二頁。

(39) 参照、西村二〇〇二、二五―二九頁。

- (40) 早川一九九七、一八六一―一九三頁。
 (41) 参照、榎本・藤原一九九九、一八一―一八二頁。
 (42) 参照、稲継二〇〇三、四五頁。
 (43) 早川一九九七、一三一頁。
 (44) 西村二〇〇二、二二頁。
 (45) 西村二〇〇二、二二―二三頁。
 (46) 参照、竹内一九八八、一四三頁。
 (47) 神一九八六、九二頁。
 (48) 竹内一九八八、一三二頁。
 (49) 参照、竹内一九八八、一二九頁。
 (50) 加藤一九八三、一六六頁。
 (51) 神一九八六、九三―九四頁。
 (52) 神一九八六、九六頁。
 (53) 脇山一九九四、五七頁。
 (54) 『日本経済新聞』二〇〇五年八月二日。
 (55) 水野二〇〇五、六四頁。
 (56) 西村二〇〇二、九頁。
 (57) 西村二〇〇二、一一頁。
 (58) 古川二〇〇五、一七九頁。参照、河東二〇〇五、一五二頁。
 (59) 加藤一九八三、一七四―一七五頁。
 (60) 加藤一九八三、一六九頁。
 (61) 村田二〇〇二、一〇七―一〇八頁。
 (62) 河東二〇〇五、一五〇―一五三頁。
 (63) 『朝日新聞』一九九七年三月二八日。
 (64) 参照、河東二〇〇五、一七〇頁。
 (65) 参照、河東二〇〇五、一六九―一七〇頁。

- (66) 村出二〇〇二、一〇六一—一〇七頁。
- (67) 村出二〇〇二、一三九頁。
- (68) 稲継二〇〇三、四六頁。
- (69) 稲継一九九六、三一—三二頁。
- (70) 神一九八六、一〇三頁、一〇五頁。
- (71) 榑原一九七七、三八—三九頁。参照、栗林一九九〇、八一—八二頁、水谷一九九九、一二八—二九頁。
- (72) 栗林一九九〇、八三頁。ただし、この発言を小粥氏がどのような場面で行ったのかは不明で、当時現役幹部の立場にある者が「同一線上からのスタート」と発言するのは、現役若手キャリアや将来入省してくる者の士気を高めるために当然であるとも考えられるので、言葉をそのまま素直に受け取るには留保がある。
- (73) 古川二〇〇五、一八四頁。
- (74) 古川二〇〇五、五八頁、六二頁。
- (75) 岡光二〇〇二、八七—八九頁。
- (76) 水谷一九九九、一二五—一六七頁。
- (77) 神一九八六、一〇五—一〇六頁。
- (78) 『朝日新聞』一九九六年二月八日。
- (79) 村田二〇〇二、一三九頁。
- (80) 河東二〇〇五、一五五頁。
- (81) 栗林一九九〇、八六頁、巻頭、表①〔大蔵事務次官レース・本流の人脈の流れ〕。
- (82) 『朝日新聞』一九九七年三月一日。
- (83) 『朝日新聞』一九九七年三月一日。ただし、岡光氏、伊藤氏、熊代氏の役職と在任期間の一部は筆者が補足した。
- (84) 『朝日新聞』一九九七年三月一日。
- (85) 参照、秦(編)二〇〇一、六三六—六三八頁。
- (86) 栗林一九九〇、八五頁。
- (87) 参照、神一九八六、一六九頁、「表10 歴代事務次官と前職のポスト」、秦(編)二〇〇一、五〇八—五一頁。
- (88) 神一九八六、一六七—一六八頁。
- (89) 牧原出助教授は、一九五〇年代の大蔵省において官房調査課に近い官僚によって主計局が占められるようになって「以後、

- 主計局長には主計局官僚と官房調査課の官僚とが交互に就任し、これと並行して主計局次長には常に主計局官僚と官房調査課のグループとが同時に就任する態勢がとられたため、こうした『占拠』状態は顕在化しなかったし、内閣や大臣から派閥抗争が政治的に利用されることもなかった」として、省内の有力勢力が主計局で有和的人事を行い、その結果、政治からの介入が避けられた点を指摘している。牧原二〇〇三、一三〇―一三一頁。これは、後の本文で厚生省について触れるのと同様に、筆頭局を経由した昇進ルートの体裁を保つことが官僚制外部からの影響を排除することにつながった事例とも考えられるのではないか。
- (90) 一九四五年一月二日から四六年三月一三日までは、社会局に引揚援護課が設けられ、引揚業務が行われていた。この時期は、葛西氏が社会局長であった期間（四六年一月二五日から四八年三月一六日）と僅かであるが重なっている。参照、厚生省五十年史編集委員会（編）一九八八、五七九頁、秦（編）二〇〇一、五五二頁。
- (91) 参照、秦（編）二〇〇一、五五二―五五三頁。
- (92) 社会・援護局については、参照、榎本・藤原一九九九、一八四―一八八頁。
- (93) 参照、厚生省五十年史編集委員会（編）一九八八、五七五―六一九頁、九三五―九九三頁、一四九七―一五五一頁。
- (94) 水野二〇〇五、一六九―一七〇頁。
- (95) 水野二〇〇五、一七一―一七二頁。
- (96) 古川氏は、医務局総務課長として国立病院再編に当たったとき、病院事務部門のノンキャリアが、運営方針の異なるキャリアが課長に就いて約二年で交代した後始末をノンキャリアが行わなければならないと指摘したのを受けて、概ね同じ考え方のキャリアを配した人事を官房人事課長などにも進言し、同氏自身が後年、官房長や次官になったときも心がけたという。古川二〇〇五、一四〇―一四一頁。
- (97) 古川二〇〇五、一七九頁。
- (98) 古川二〇〇五、二一七頁。
- (99) 古川二〇〇五、四一五頁。
- (100) 参照、本稿、「三、官僚制外部からの影響を排除する仕組み」(一)「段階的選抜」。神一九八六、一〇五頁、村田二〇〇二、一三九頁。
- (10) 参照、本稿、「三、官僚制外部からの影響を排除する仕組み」(一)「段階的選抜」。河東二〇〇五、一五五頁。