

体験的官僚論 - だれが国を動かしてきたか -

教授 池木 清

1 はじめに

思い起こしますと半世紀ほど前の学生時代、年が明けると、ぼちぼちに「最終講義」を知らせる立て看板が並ぶようになりました。当時の東京大学のキャンパスの立て看といえば、「岸内閣打倒」とか「安保改定反対」とか「大学管理法案粉碎」とかといった反政府的宣伝と決まっていたのですが、年度末に近い季節だけは、それらに交じって定年を迎えられる教授の「最終講義」を知らせる立て看が立つわけです。当時、私は大学の先生になるとは思っていませんでしたから、将来私が「最終講義」をするとは想像していませんでしたが、まことに大学という場にふさわしい「風習」だなあという点では感心しておりました。

さて、それから半世紀の歳月が流れ、このたび、私の定年に際し、横山学長はじめ多数の教職員の方々のご配慮により、このような「最終講義」の場をセットしていただいたことに、まずもって心から感謝を申し上げる次第でございます。

また、年度末のお忙しい中、この講義にご参集をいただきました皆様方にも、お礼を申し上げます。とりわけ、短期大学時代の卒業生の方々には、10年以上、中には20年の歳月を経て、しかもあいにくの雨の中を、よくお出でいただきました。ほんとうに、ありがとうございます。

それでは、配布したレジュメにそって、お話をしたいと思っています。

2 かつて日本の官僚はかなり信用されていた

さて、レジュメの2ですが、本日掲げましたテーマは、「体験的官僚論」でございますので、私自身のことから入らせていただきます。多分、多くの方は私を「元文部官僚」というレッテルでご理解されておると思いますが、もちろん、私は文部省にキャリアとして入省しましたので、その認識に間違いはございませんけれども、実は文部省以外で仕事をしていた期間がかなり長いのです。

入省5年目には経済企画庁総合計画局の専門調査員として出まして2年余りを過ごし、1年足らず文部省に戻っただ

けで、次は宮城県の課長に出ました。そして、2年ほどは文部省に戻っておりましたが、また総理府に出向し4年8ヶ月もそこで国の『青少年白書』を書いておりました。キャリア官僚が1箇所に5年近くもいるのは珍しいのですが、他省庁に出ていることの気楽さと、白書執筆の仕事が性に合っていたこと、そして本省課長クラスのポストに昇格できる年数などもにらんで、それまではゆっくりとおれるようにしていたわけです。

経済企画庁も総理府も現在は内閣府になっておりまして、よく言えば内閣の中枢、悪く言えば、実施部門をしっかりと押さえている各省とちがって、具体的な権力に乏しいところがあります。

官僚といえは、自分のポストに与えられたちっぽけな権限を最大限に振り回し、民間の関係者を痛めつけるような印象をお持ちの方もおられるでしょうが、そのようなことに生きがいを見出すのは、末端の役人でありまして、少なくとも、多くのキャリア官僚は、そんな点にあまり執着はありません。

ただし、私は平成時代になってからの若いキャリア官僚を

ほとんど知りませんから、昭和のキャリア官僚は、そうだったと言ったほうが正確かもしれません。

では、彼らは何に主要な関心があったのかと言いますと、入省した行政分野でこの国をどう動かすかですね。最近、一部の政治家が、マスコミで国民に選ばれた自分たちが国をどう動かすか決めるので、選挙で選ばれたわけでもない官僚は、政治家の指図どおりに動けばよいのだと言っていました。

民主主義の理屈はそうかもしれませんが、次の選挙に勝つために、金帰月来で東京と選挙区を往復し、やれ冠婚葬祭だ、盆踊りだ、新年会だと一日にいくつも飛び回っているのは、もともと優秀な頭脳と体力を兼ね備えていた人でも、じっくりと国の将来などを考えて勉強する時間はなくなるでしょう。まして国政は非常に幅が広く、各分野は複雑に専門化しているのです。各省の官僚集団の専門的知識を借りずに、うまくいくとはとうてい思えません。

ちょうど私が高校から大学に進んだ頃まで、フランスは第4共和制の時代で、小党が分立し、政権など1年も持たずにコロコロ変わっていました。1958年に、現在の第5共和制

に移るのですが、当時、大学のフランス語の教授が言っていた話に、アメリカやイギリスの官僚はレベルが低いけど、フランスや日本の官僚は優秀だ。だから、政権などコロコロ変わっても国自体はうまく動くというのがありました。これが、どれくらい当たっていたか証拠はありませんが、フランスや日本の官僚が優秀だという話は、少なくとも当時、比較的一般的な意見だったと思います。

要するに、当時の日本では、今と違って、官僚はかなり信用されていたわけです。というのも、戦前は、同じく国家に雇われている人でも官吏と雇員の差があり、はっきりと身分、待遇が分かれており、高等文官試験を経て官吏になる人は、地位的にも給与面でも恵まれていたので、ほんとうにエリートだったわけです。大体1年ほど本省で事務官として見習いをしたら、直ぐに県の課長とか税務署長ですからね。とにかく昇進が速い。日本では戦後の大変動にもかかわらず、戦前に各省で採用された文官は、そのときの地位を保ったまま生き残ったので、私が入省した頃の次官は、就任時は40代の終わりぐらいで、本省局長はみな40代でした。今の次官は

60歳直前ですから、大体10年は出世が遅くなっていますね。

戦後、アメリカの占領下で、官吏と雇員のような身分差はいけないということから、膨大な数の国家公務員が生まれましました。国家公務員試験の中の一番難しいレベルの試験を受けて本省に採用された人、すなわちキャリア官僚ですがも、若いときの待遇は非常に悪くなり、昇進スピードも遅くなりました。私には8歳上の兄がいて、京都大学に行っていたのですが、卒業のとき、当時国家公務員6級職試験とっていたキャリア官僚になる試験に受かりましたけど、何のちゅうちょもなく、日立製作所に入社しました。当時兄から聞いた話では日立の初任給は13,500円なのに、国家公務員になった場合の初任給は10,000円にも満たないと言っていました。ことほどさように、戦後、若い公務員の待遇は悪かったです。昭和20年代の終わりごろの話ですが。

それでも、兄とは違って当ても公務員になる人たちはいたのですね。なぜでしょうか。会社で金儲けのために使われるのではなく、国家社会のために何事かをなしたいと思った人ではないでしょうか。

私自身はと言いますと、大阪市の出身で、国家権力などとは全く無縁であるのみならず、そんなものには頼らないことを誇りとする土地柄で育ったものですから、学生時代には国家公務員などに全く関心がございませんでした。

これは、本学のホームページの教員紹介の私の欄にずいぶん前から書いてありますので、お読みいただいた方もあるかと思いますが、大学在学中に弁理士試験に合格して、卒業と同時に弁理士登録をして弁理士業を始め、特許庁に出入りし始めますと、4月に通産官僚になったばかりの新人研修中の同級生と廊下でばったり出会いました。特許庁は通産省の一部門ですから、その日は特許庁に研修に来ていたわけです。そこで、ちょっと話したのですが、その話が日本の産業の将来をうんぬんするというような気宇壮大な話なんですね。

そこで、あれえ、大学出たばかりの人間がこんなすごいことを考えられる仕事もあるのかということに初めて気づきまして、当時は現在より国家公務員試験の受付時期も遅かったものですから、あわててキャリア官僚になれる当時の国家公務員上級甲種試験なるものを法律区分で受けました。弁理

士試験を受けるために、法律は一応勉強してありましたが、教養試験とか総合試験とか広範な学識や思考力を試す部分のウエイトも公務員試験の場合には大きいのですが、すんなり受かって、子どものときから、疑問だらけだった学校や教師のあり方を改革したいと思い、文部省に入った次第です。

ちなみに、キャリア官僚でも入省前から国を動かそうと思っている人ばかりではないと思いますが、各省ともキャリア官僚は縦に結びついていまして、キャリア対象の新人研修だとか、キャリア間の歓迎会だとかで、しっかりキャリア官僚としての使命感を叩き込まれます。

3 昭和のキャリア官僚の多くに見られた志向

要するに、少なくとも私の頃にキャリア官僚になった人の多くは、なんらかの理想に燃えていたということです。もちろん、その理想は一人一人違ったわけですが、昭和のキャリア官僚たちの多くに見られた共通の志向について、これからお話します。

まず彼らの志向の最大公約数的なものは**官僚主導による**

「みな同じ」の画一規格化志向でしょうか。

ここで先に断っておきますが、私個人はこれから述べる 3 つの志向をよいと思っていたのではありません。むしろ、どちらかと言えば、すべて反対でした。

さて、昭和 30 年(西暦で言えば 1955 年)以降、ほとんど一貫して政権を握ってきたのは自由民主党であります。そして長い間、最大野党は、社会主義を表看板にした日本社会党でした。21 世紀になってからの小泉政権は「自民党をぶっ壊す」と言って出てきたぐらいですから、かなり趣を異にしておりましたが、小泉さんより前の日本の政権が何をやってきたかと言えば、自由民主党と名乗っていながら、「自由」が大変お嫌いで、みな同じの、規格化された画一平等社会を目指していたと思います。それを裏付けるものとして、資本主義政党が政権を握り続けていたのに、「20 世紀の日本は世界で最も成功した社会主義国だったのではないか」という言説が一般に流布していますね。

なぜそうなったのかについては、私は実によく理解できるのです。キャリア官僚の最大の供給源である東京大学のキャ

ンパスが、今日の最初に申し上げたように、反政府的立て看板に埋め尽くされ、経済学部では、マルクス経済学が圧倒的に優勢で、近代経済学なんてのは片隅でかろうじて講じている人もいるという状況でしたし、教職の単位をとるために教育学部の授業に出ますと、日教組講師団に名を連ねた教授たちが「文部省は教員の敵」なんてアジ演説を毎回繰り返していたわけです。こんな大学の雰囲気ですから、学生時代は教授たちの言うことに素直な人ほど社会主義にシンパシーを持っていたでしょう。

そのような人たちが、官僚になって何をしたが、官僚主導の画一規格化政策をやったわけです。最近は少し変わってきましたが、長く自民党の支持基盤は圧倒的に地方であり、農村でしたから、都会から吸い上げたお金を自分の選挙区に回したい自民党の政治家とも、その点では基本的な方向性は完全に一致していたのです。

それに何より、キャリア官僚の出身自体が、地方の人が多いのです。いわゆる郷土の輿望を担った英才たちですね。彼らの一部は、やがて出身地から選挙に出て、代議士になった

り、知事になったりして、故郷に錦を飾りました。

もちろん、東京出身の人は中央官庁が身近な存在ですし、その権力の大きさを知る機会も子どものときから多いわけですから、かなりの割合でいましたが、大阪出身なんてのは、ほんとに少ししかいません。各省には必ず 省 県人会というインフォーマルな組織がたくさんあるのですが、文部省大阪府人会なんて会はもちろんありませんでした。

この「みな同じ」の画一規格化志向を文部省について言えば、「教育の機会均等」という言葉が金科玉条のように使われます。憲法には「能力に応じて」均しく教育を受ける権利があると書いてあるのですが、「能力に応じて」の方は無視されて、均しくのほうばかり強調されます。全国どこにいても同じ教育を受けられるようにするのだとの大義名分の下、文部省の官僚統制を全国にいきわたらせるわけです。要するに、「平等」という言葉は中央官庁による官僚統制を正当化するカッコウの手段になるわけです。

次に、多くの官僚の特徴は、生産者の味方です。これは、よく言われていることなので、簡単に済ませますが、例えば

農水省は、農林漁業者の味方であって、米や魚を食べる消費者の味方ではないということです。福田内閣のときに「消費者庁」設置と言い出しましたから、消費者の味方の官僚もこれからはできるかもしれませんが。果たしてどうなるでしょうか。

むしろ、この点で、世間一般が、あまり気づいていない点を指摘しておきたいのは、文部省、まあ現在は文部科学省ですが、これも教育の生産者すなわち教員の味方だということです。学生時代に「文部省は教員の敵」などというアジ演説を聞かされて、それは結構なことだと思って文部省に入ったのに、実態は教員の利益ばかり図っているのが、文部省の実態でしたね。

このことは、まだ 20 代で経済企画庁にいた頃、やはり他省庁から来た同僚に「ずばり」と指摘されましたよ。一つの省にばかりいると、見えにくいことも、他省庁に出てみたら、直ぐにわかります。これは、文部省に限ったことではありませんが、国全体のバランスを考えず、我が田に水を引く「省の関係生産者」優遇の主張がどこの省にも多すぎます。

それから、官僚の特徴は現状を維持、拡大することに強い執念を持っているということです。昭和 20 年代には、占領軍が各種の制度改革を断行しました。そして、占領が終わると、今度は逆コースの制度改革が行われました。昭和 30 年代後半に私が入った文部省で、この人は入省年次の割りに出世しているなと思える人たちは、大体この逆コースの制度改革にかかわった人たちだったですね。

ところが、昭和 35 年の池田内閣の国民所得倍増計画の頃からは、もはや大きな改革は必要なく、現在の枠組みで、自らの分野を拡大させる膨張志向が、1990 年のバブル崩壊まで、要するに昭和の間続いたわけです。それぞれが、持ち場、持ち場で、がんばり、その分野を維持拡大させると、全体の日本経済も発展し、国民生活もよくなったというわけです。しかし、これは経済の高度成長期だからうまくいったので、転換期に遭遇しますと、かえって困ったことになります。

マクロ的に言えば、1990 年代に、経済が停滞しているのに、相変わらず、官僚が膨張志向で各分野の拡大に頑張ったものだから、こんにち日本政府がものすごい赤字を背負い込

んでいるのは、皆さんもご承知のとおりでしょう。

また、官僚の単なる現状維持志向のすさまじさについても、一つ例を挙げておきましょう。

「男は仕事、女は家庭」という性別役割分業を、かつては日本でも欧米先進国でも多数が支持していたのですが、これでは女性の社会的活動が阻害されますから、いつまでたっても女性の社会的地位は向上しないということで、国連が 1975 年を「国際婦人年」と決め、そのような意識を払拭すべく世界各国で運動することとなり、日本政府もこれに賛同して、その努力を始めました。

更に 1979 年には、国連は女子差別撤廃条約を総会で採択して、法的整備を推進しました。この辺りは私の専門分野のひとつですから、話せばいくらでも詳しくなっていますが、時間の関係で全て省略し、1980 年に日本政府もこの条約に署名すると共に、1985 年までには批准ができるよう国内法制を条約に合うように整備しようと内閣全体で申し合わせました。

その申し合わせを守るべく、当時の労働省はしぶる財界を

何とか納得させて男女雇用機会均等法を立案して国会を通し、法務省は国籍法を改正しました。ところが、文部省だけは全く動きません。何が問題だったかと言いますと、当時の学習指導要領では、高校家庭科は女子のみ必修で、男子はその分体育をたくさんすることになっていました。しかし、条約には「男女同一の教育課程」という条項があるので、これに抵触するわけです。

学習指導要領は、単なる文部省告示に過ぎませんから、国会など通す必要はなく、文部省限りで簡単に換えられるのです。ところが、彼らはかたくなに抵抗しました。5年も前に各省庁で申し合わせた事項を守ろうとせず、条約の1985年批准を国際公約と考える、外務省や総理府の圧力にも徹底抗戦です。

結局、おかしな妥協が成立し、1985年の国会で、文部大臣が「次期学習指導要領改訂に際しては、女子差別撤廃条約の趣旨に沿う」と言明するだけで、先送りをしました。

そして、実際に何が起こったかと言えば、文部省は高校の学習指導要領をなかなか変えず、1989年にやっと改訂した

と思ったら、その実施は 1994 年の 1 年生から学年進行で実施するという規定でした。

だから高校 3 年生まで完全に家庭科の男女共修が実施されたのは、実に 1996 年の春ということになりました。条約の批准は 1985 年の国会で承認されていますから、確定した国家意思の実現を文部官僚は実に 11 年間も遅らせたこととなります。その間文部大臣が何人代わったかわかりませんが、そんなことは関係ありません。文部官僚とそれに圧力をかけ続けた自民党文教族議員の仕業です。現状維持にかける執念はすごいものです。

4 だれが国を動かしてきたか

自民党文教族という言葉が出たので、レジユメの 4 に行きますが、各省の官僚は、国家公務員法により自省の大臣の命に従って仕事をすればよいことになっています。与党の国会議員の意向など法律上は特に関係ありません。

ところが、各省の高級官僚は、現実には関連の「族議員」の意向ばかりを気にしてしまして、「族議員」でもない大臣

がやってきた場合(これは決して珍しいことではありません)には、その言うことなどともに聴きません。

例えば、小泉さんが総理になるずっと前に郵政大臣になったことがあります。彼はそれ以前から郵政民営化が持論でしたから、もちろんそのことを大臣として早速公言しました。しかし、郵政官僚は、自民党郵政族の力を借りて、そんな発言を吹き飛ばしました。本省局長級に出世した人ともなると、その多くが所属省と関連する自民党 族の議員たちとかなり密接な関係を築いていますから。

官僚の任命権は、形式的には大臣にあります。平均 1 年、短ければ 3 月や半年で交代する場合の多い大臣など、官僚は内心では問題にしていません。若い頃、上司が言っていました。「私たちは文教行政に 20 年、30 年と責任を持つのだ、大臣はせいぜい 1 年だろう」とねえ。

ただ、私が入省した昭和 30 年代ごろは、自民党も結党して 10 年もたっていないでしたから、上司たちも自民党議員だからとぺこぺこしたりはしていなかったのですか、だんだんと一党支配が長くなると、自民党議員の中の文

教族と言われるような人たちには、ぺこぺこし始めました。

「族議員」というのは、例えば文教族で言えば、自民党の文教部会などというところに属しておりまして、文部省関係の予算や法令の事前審査をするわけです。法律上は全く義務もないのに、官僚はそこへ呼びつけられ、彼らの考えに反していると、激しく怒鳴られたりします。今は知りませんが、私らの頃には役所で「党」と言えば、自民党のことでした。そして、「党」と言っても、決して総裁や幹事長などの大幹部ではなく、具体的には「族議員」のことです。例えば文部官僚にとっては文教族です。

だから、副題に掲げた「だれが国を動かしてきたか」の私なりの答えは、それぞれの行政分野ごとに直接的には「関係の族議員と官僚」であるということになります。しかし、その「族議員」や官僚に圧力をかける「圧力団体」というのがあります。

これも一例を挙げますと、最近医師不足が問題になっていますが、1980年代からつい最近まで、厚生省は一貫して医師は足りていると言い張り、文部省に医学部の定員を減らさ

せ続けていました。何か問題が起こっても、地域偏在しているだけだと強弁していたのです。これは医療の生産者の団体である医師会の圧力によるものです。だから、麻生総理のように厚生族とあまり縁のなかった人は、医師会は医師があまっていると言いつづけていたのではないのかと平気で批判して、物議をかもすわけです。だから、「族議員と官僚」の背後に「関係の生産者団体」がいて、これが国を動かしてきたといっても過言ではありません。

そして、何より問題なのは、「族議員」や「圧力団体」は、実際の政策形成にもものすごい影響力を行使しているにもかかわらず、いざ、その政策が大失敗だったとわかって、フォーマルな権限を持っていないし、持ってもいなかったという理由で、責任追及を一切免れているということです。

しかし、以上の話は、小泉内閣では、かなり当てはまらなかったところがありました。何しろ「自民党をぶっ壊す」と言って自民党総裁になり、総理をした人でしたから。

彼がぶっ壊すと言ったのは、郵政大臣のときに痛い目にあった「族議員」支配の構造や、その後ろに控えていた「圧力団

体」の既得権をぶっつぶすという意味も当然含まれていたからです。

また、これまでの話は、自民党一党支配が長く続いた状況の下での話であって、本格的な政権交代が起こった場合にどうなるかはわかりません。したがって、私のテーマの副題は「だれが国を動かしてきたか」と過去形にしてあるのです。

5 おわりに

最後に、今日せっかく来ていただいた方に「おみやげ」をお持ち帰りいただきたいと思い、用意しましたのが、既にレジュメと共に配布しております『男女共同参画研究』という私が一人で作ってきた研究誌の最新号(第10号)です。

今日の話は「体験的官僚論」と題しておりますように、私が本学に赴任する前の職業から得られた知見に基づくものが主でありまして、私が本学に赴任して以降の活動とは、あまりオーバーラップしていません。と言いますのも、いま「体験的大学論」を語ると、生々しすぎて、いろいろと差し障る面もありますから、敢えて避けたわけです。

しかし、私の研究活動に限れば、あまり差し障りもありませんので、私の研究者としての成果の一端を知っていただく意味で、その冊子をお配りしました。これは 10 号ですが、実は前身の研究誌がありまして、短大時代に『女子教育研究』と題したものを 31 号まで出しておりました。そして共学の 4 年制大学に移行するのを契機に『男女共同参画研究』と改題して 10 号まで作成しましたので、20 年余りの間に、合計 41 号このようなものを作成したことになります。学校法人の経費で印刷させていただいたものですが、お帰りになって、お暇な折にお読みいただければ幸いです。

本日は、私の講義にお出でいただき、誠にありがとうございました。重ねて御礼申し上げます次第です。

そして、ご静聴ありがとうございました。

(注)この Web サイトでは、「2000 年以降の主な論文・コラム等」のページで、『男女共同参画研究』第 10 号の内容は全文読めるようにしております。ご関心の向きは、ぜひお読みください。