

研究ノート

中央省庁再編と公務員人事

辻 隆夫

1. 省庁再編と公務員制度改革

2001年1月6日に行われた中央省庁の再編は、20世紀から21世紀への時代の転換のなかで、日本の行政組織を時代の変化に対応させることを目的として実施された。明治以降の日本の行政史の中でも、ある特定の期日をもって、中央政府の主要行政組織を一斉に再編するという試みは初めてのことであった。以来8年を経て、当初は多少の違和感もあった各省庁の名称も、社会的にかなり定着してきていると思われる。

その後の省庁レベルでの変化としては、総務省の外局としての郵政事業庁、農林水産省の外局であった食糧庁が廃止され、前者は日本郵政公社を経て完全民営化が実現し、後者は食品安全委員会として内閣府へ移管された。また、2006年9月には内閣府の外局であった防衛庁が防衛省へ格上げとなり、同時に防衛施設庁が廃止された。これにより、戦後長らく続いていた、いわゆる大臣庁が姿を消すこととなり、国務大臣をもって長とする外局は国家公安委員会のみとなった。さらに、2008年10月には、国土交通省の外局として新たに観光庁が創設され、同時に、スクラップ・アンド・ビルトの原則により、海難審判庁が廃止され航空・輸送事故調査委員会へ改組されている。さらに、今後は厚生労働省の外局である社会保険庁の民営化移行が実施されることがすでに決定されているとともに、食の安全などの課題に有意に対応しうる機関としての消費者庁の新設も検討されてきている。このように、国家行政組織法第3条の定める主要行政機関としての省庁レベルで、7年間にこれだけの変化が生じてきていることもまた、20世紀の日本の行政組織のあり方とは、かなり異なった展開が見られるといってよいだろう。戦後日本の行政機構は、組織の厳格な法定主義の原則のもとに、きわめて安定的に推移してきたことに鑑みると、2001年の中央省庁再編は、単に再編がなされたというその時点での意義にとどまらず、器の再編統合に対する抑止力を弱めることにもなったのではないか、と考えることができる。

言うまでもなく、2001年の省庁再編の実現に寄与した最大の契機は、1996～97年にかけて橋本首相を議長とした行政改革会議の議論と報告である。このなかで、21世紀の日

本の行政のあり方を規定する要件として「総合性・戦略性」「機動性」「透明性」「効率性・簡素性」が挙げられ、セクショナリズムの弊害ゆえに機能不全をきたしていた中央省庁機構を、これらの要件に適合するように再編することが目指された。

省庁再編が「器の改革」であるとすれば、言わば「中身の改革」というべき公務員制度改革も、行政改革会議の作業とほぼ同時進行する形で始まっている。行政改革会議の最終報告でも、第5章の「公務員制度改革」のなかで、「省庁の再編成は、新たな人材の一括管理システムの導入に向けて踏み出す機会とすべきである」或いは「省庁再編の機会をとらえ、基本的には人材の一括管理の方向に向けて踏み出すこととすべきである」と繰り返し強調され、具体的に「大括り省庁内における人材管理の一括化」「人材情報の総合的管理」「幹部職員昇任等に関する政府における総合調整」などが提言されている。¹⁾ このようない行政改革会議の認識として、省庁再編という組織の改革がそれを実際に運営する人事の改革と有機的に結合されるべきことが明言されている。

以後今日まで、様々な紆余曲折を経て、官民交流人事、人事評価システムの部分的導入、官民人材交流センターの設置と各省による天下り斡旋の原則禁止などの措置が決定し、2008年6月には国家公務員制度改革基本法が成立して、幹部職員人事を一元化するための内閣人事局の設置も決められている。ただし、この機関がどのような組織と機能をもつかについてはなお検討の余地が残されている。このような展開のなかで、改めて省庁再編の原点に立ち戻りその意義を考えるとき、行政の総合性・戦略性、機動性、効率性・簡素性などの理念と人材管理の一括化の方針が、具体的な人事のなかにどこまで反映されてきているのかを検証してみる必要があろう。以下では、特に縦割り行政の弊害の克服と行政の総合性の実現を目的とした再編統合により誕生した総務省、文部科学省、厚生労働省、国土交通省の4省を中心に、人材の一括管理がどこまで実現できているのかという観点から、各省における主な幹部職員のポスト（事務次官、省名審議官、官房長および内局局長）と各省のマネジメント機能に重要な役割を果たしているとされる官房3課長に焦点を当て、2001年1月以降の人事配置の傾向を検討する（以下の文中では、名称変更のなかった法務省、外務省、農林水産省も含め、2001年1月5日までの各省の名称も、煩雑を避けるため「旧」という用語を付きず、そのままの旧省名で記す）。

なお、当然ながら本稿の内容は国家公務員の個人情報に関する内容を含んでいる。近年の個人情報保護の方向性は、国家公務員のキャリアや学歴などにも及び、とりわけ2008年11月に発生した、元厚生省事務次官夫妻の殺傷事件は社会に多大な衝撃をもたらし、以後公務員の個人情報についてはより一層慎重な扱いが求められている。もとより筆者はそれ以前から、日本の公務員制度の特質を解明する視点から、国家公務員のキャリアや学

1) 「行政改革会議最終報告・V 公務員制度の改革」1997年12月、行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』pp. 116-117。

歴などについて過度に個人情報保護の網を被せることには、強い危惧と疑問を感じてきているし、以下の記述に含まれる内容は、すでに大手新聞記事などにより公表されている範囲内のものである。けれども、人命が失われたことについては重く受け止めねばならない。したがって、以下では念のため、個人のフルネームを記述することは避け、苗字のみとしている（なお敬称はすべて略させていただく）。

2. 事務次官をめぐる変遷

事務次官は、国家行政組織法第18条において「その省の長である大臣を助け、省務を整理し、各部局及び機関の事務を監督する」と定められ、言うまでもなく、各省における事務方の最高責任者の位置を占めている。

2001年1月の省庁再編以後、2008年10月までの7年10ヶ月の間に、内閣府と11の省（旧防衛庁は2006年9月に防衛省に昇格したため、以下の記述では防衛庁時代を含め「防衛省」として記す）で、全部で67人の事務次官が就任している。その内訳は以下のとおりである（現職を含む）。

内閣府：5人　総務省：7人　法務省：5人　外務省：5人　財務省：6人　文部科学省：4人　厚生労働省：6人　農林水産省：6人　経済産業省：5人　国土交通省：9人　環境省：5人　防衛省：4人

このように、国土交通省での事務次官の交替がもっとも多く、文部科学省と防衛省がもっとも少ない。したがって、現職を除く平均在職期間は、国土交通省では11.25ヶ月、文部科学省では26.0ヶ月、防衛省では26.6ヶ月で、実に1年2ヶ月余の差がある。

この間に、事務次官職のあり方や人事について社会的注目を集めた例や、不祥事などで通常の人事異動期以外の時期に事務次官の交代が生じた例としては、以下のような事例が挙げられる。

第一は、2001年から2002年1月にかけての外務省で、田中外相と外務省事務方との対立が深刻化し、首相及び首席官邸の政治的判断により外相と野上事務次官が同時に更迭されたケースである。同省では、2001年1月から、いわゆる機密費の不正使用に関わる問題が表面化し、この問題に対する責任のあり方を問う形での歴代4人の事務次官経験者の処分をめぐって田中外相と首席官邸サイドおよび外務省首脳との不協和音が伝えられていた。これに加え、外相の行動や言動に対する外務省の幹部公務員の反発がこじれた結果、最終的に小泉首相の判断により、2002年1月に両者が同時に更迭され、後任の川口外相により、竹内インドネシア大使が事務次官に就任した。

第二は、2007年8月の防衛省において、まる4年余という異例の長期間にわたり事務次官のポストにあった守屋の退任とその後任人事をめぐる、小池防衛相との対立と混乱のケ

ースである。そして、後任候補として小池の推す警察庁出身の官房長と、守屋の推す運用企画局長の何れもが見送られ、守屋より4期下の増田人事教育局長が後任事務次官として抜擢された。

第三は、同じく2007年8月、社会保険庁職員による年金記録漏れなどの不祥事を契機として、社会保険庁長官とともに、厚生労働事務次官の辻が退任し、後任に、内閣府事務次官を退任して民間企業に再就職していた厚生省出身の江利川が就任したケースである。後任の江利川は1970年に厚生省に入り辻（1971年入省）よりも入省年次が早く、しかも一度事務次官に就任し、公務員を退職した人物が、別の機関における事務次官に再度任用されるのは、「霞ヶ関の常識を覆す人事」と報道された、極めて異例の事態である。²⁾

この他、農林水産省において、2007年9月に自らが組合長を務める農業共済組合の補助金不正受給問題で遠藤農水相が辞任したことを受け、小林事務次官が辞任したケース、及び後任の白須事務次官が2008年10月、偽装米の流通事件における不適切な対応の責任をとり就任後1年余りで辞任し、井出林野庁長官が後任事務次官に就任したケースがある。

3. 各省事務次官のキャリア

事務次官のキャリアについては、かつて渡辺保男教授による詳細な分析がなされている。³⁾ 2001年1月以降の事務次官について、以下では国家行政組織法の適用を受けない内閣府、上級職のキャリアが他の各省の一般的なパターンとやや異なる要素をもつ法務、外務、防衛を除く8つの省について検討する。なお、以下の記述内容はそれぞれ個人に確認したものではなく、すべて各種新聞および出版物などに基づくものであり、欠落等がある可能性も含まれる。⁴⁾

（1）財務・農林水産・経済産業・環境4省における事務次官のキャリア

2001年1月の再編において複数省庁の統合を伴わなかった財務、農林水産、経済産業、環境の4省については以下のとおりである。

事務次官就任前のキャリアが、最も定式化しているのは財務省である。ここでは、初代財務次官の武藤以後、林、細川、藤井、津田、杉本までの5人が、官房長→主計局長→事務次官というキャリアで一貫していて、周知のとおり、これは大蔵省時代からわずかな例外を除いて継続している。

これに対し、農水省では、内局の局長および官房長を経験した後、水産庁長官や林野庁

2) 2007年8月25日付日本経済新聞。

3) 渡辺保男「公務員のキャリア」『行政学講座・第4巻・行政と組織』東京大学出版会、1976年。

4) 『政界・官庁人事録』（東洋経済新報社）、『政官要覧』（政官要覧社）、『各省職員録』及び朝日、日経、読売、毎日の各新聞の人事記事を参照している。

長官という外局の長を経て事務次官に就任するケースが続いている。2001年就任の熊沢は総務審議官→畜産局長→経済局長→農林水産審議官というキャリアを経ているが、その後の5人の事務次官の場合では、渡辺：環境庁水質保全局長→農水省構造改善局長→水産庁長官→事務次官、石原：総務審議官→経済局長→食糧庁長官→林野庁長官→事務次官、小林：生産局長→総括審議官→官房長→水産庁長官→事務次官、白須：生産局長→官房長→水産庁長官→事務次官、井出：総括審議官→経営局長→官房長→林野庁長官→事務次官というキャリアで、すべて事務次官就任前に外局長官を経ている。

経済産業省では、通産省事務次官からそのまま初代経済産業事務次官に就任した広瀬を含め5人のうち4人が大臣官房長または経済産業局長（経済産業政策局長）を経験している点に共通性をもつ。すなわち、広瀬は通産省で官房長を務めた後、同省機械情報産業局長→通産事務次官→経済産業事務次官というキャリアであり、次の村田も通産省官房長→経済産業省経済産業局長→事務次官、杉山は官房長を経験していないが中小企業庁長官→経済産業局長→事務次官、北畠は村田と同様に官房長→経済産業政策局長を経て事務次官に就任している。このように、事務次官の前に、横割り局である経済産業局（経済産業政策局）の局長を経験することが事務次官就任の前提要件とされているように見える。これに対し、現職の望月は、官房長も経済産業政策局長も経験せず、原子力安全保安院次長→商務流通審議官→中小企業庁長官→資源エネルギー庁長官という、これまでとかなり異なるキャリアを経て事務次官に就任している。この人事をめぐっては、官房長→経済産業政策局長というキャリアを経た候補者に対し、当時の甘利経済産業大臣による望月の実績に対する評価が事務次官就任に影響したとの報道も伝えられている。⁵⁾ おそらく、官房長および内局の局長を一度も経験しないまま事務次官に就任したケースは、通産省時代から含めて初めてのことではないだろうか。

環境省では、5人の事務次官のうち、太田（厚生）から、中川（大蔵）、炭谷（厚生）、田村（大蔵）までの4人が、それぞれ厚生省と大蔵省から2人ずつの出身者で占められていたが、5人目の西尾が初めて環境庁に入省した「生え抜き」の事務次官に就任した。このうち、太田は環境庁の長官官房長から同庁企画調整局長を経て環境事務次官に就任したのに対し、以後の4人はいずれも官房長→総合環境政策局長→事務次官というキャリアであり、ここでも、省務全体のマネジメントを担当する官房長と横割りの総合的な政策企画立案を担当する局長を経験することが次官就任の前提とされているように思われる。

以上の4省と比べ、複数省庁の再編統合によって設置された経緯をもつ、総務、文部科学、厚生労働、国土交通の4省での次官の変遷とキャリアは、それぞれの事情を反映してかなり複雑な展開を示しているといえる。

5) 2008年7月9日付朝日新聞。

(2) 総務省

自治省、郵政省、総務庁の3省庁が統合された総務省では、7人の事務次官が就任し、出身省庁の内訳は、自治省4人、総務庁2人、郵政省1人である。7人の主なキャリアは以下のとおりである。なお、総務庁出身者には、厳密にはさらに遡って、総理府出身者と行政管理庁出身者に分けられるが、ここでは一括して総務庁出身者として扱っている。

嶋津：自治省官房審議官→同省総務審議官→同省官房長→同省財政局長→総務省事務次官

金沢：郵政省簡易保険局長→同省通信政策局長→同省放送行政局長→総務省総合通信基盤局長→総務審議官→事務次官

西村：総務庁官房審議官→総務庁官房長→内閣審議官（内閣官房行政改革推進事務局長）→総務審議官→事務次官

香山：自治省総務審議官→同省官房長→総務省自治財政局長→総務審議官→事務次官

林：自治省総務審議官→総務省官房総括審議官→自治財政局長→消防庁長官→事務次官

松田：総務庁官房審議官→内閣官房中央省庁等改革推進本部事務局長→総務省行政管理局長→内閣審議官（内閣官房行政改革推進事務局長→内閣官房行政改革本部事務局長）→事務次官

瀧野：自治省官房審議官→総務省官房審議官→自治税務局長→官房長→自治財政局長→総務審議官→事務次官

以上のように、総務省では官房長の経験者が7人中4人と、比較的少ないと、外局の長官の経験者は林1人であること、自治省出身者は同省時代の嶋津を含め全員が財政局長を経験していることなどが指摘できる。また、4人が事務次官就任前に総務審議官を経ている。さらに、総務庁出身の西村と松田が、いずれも内閣官房に出向し、行政改革を推進するための事務方の責任者のポストを経ていることも注目される。

(3) 文部科学省

文部科学省は、文部事務次官からそのまま初代文部科学事務次官に就任した小野（元）を含め、現職の銭谷まで7年間で4人という少数に留まっている。出身省庁は、小野（文部）、御手洗（文部）、結城（科学技術庁）、銭谷（文部）と、文部省3人、科学技術庁1人である。4人の主なキャリアは以下のとおりである。

小野（元）：文部省官房審議官→文化庁次長→文部省官房長→同省事務次官→文部科学省事務次官

御手洗：文部省私学部長→同省教育助成局長→同省初等中等教育局長→文部科学審議官→事務次官

結城：科学技術庁官房審議官→同庁科学審議官→同庁研究開発局長→文部科学省官房長→文部科学審議官→事務次官

銭谷：文部省官房審議官→内閣内政審議室教育改革国民会議担当室長→文化庁次長→文部科学省生涯学習政策局長→初等中等教育局長→事務次官

御手洗と結城が、事務次官前に文部科学審議官を務めており、銭谷が内閣内政審議室での教育改革の事務方責任者を経ていることが注目される。文部科学省となってからの官房長経験者は結城のみであるが、これについては後述する。

(4) 厚生労働省

厚生省と労働省の統合による厚生労働省では、初代事務次官の近藤（厚生）、澤田（労働）、大塚（厚生）、戸苅（労働）、辻（厚生）と5人までは、厚生省と労働省の出身者が交互に就任してきたが、前述の江利川の異例の就任により、厚生省出身者が2人続くことになった。6人の事務次官の主なキャリアは以下のとおりである。

近藤：厚生省官房長→同省老人保健福祉局長→同省保険局長→厚生労働省事務次官

澤田：労働省政策調査部長→同省労政局長→厚生労働省職業安定局長→事務次官

大塚：厚生省官房長→同省老人保健福祉局長→厚生労働省保険局長→厚生労働審議官→事務次官

戸苅：労働省職業安定局次長→同省官房長→厚生労働省官房長→職業安定局長→厚生労働審議官→事務次官

辻：厚生省官房審議官→厚生労働省年金局長→官房長→保険局長→厚生労働審議官→事務次官

江利川：厚生省官房審議官→高齢者介護対策本部事務局長→主席内閣参事官→内閣府官房長→内閣府事務次官→民間→厚生労働省事務次官

澤田を除く5人が、いずれも厚生省または労働省および再編後の厚生労働省において官房長を経験している。江利川も、行政機関としてはやや性格が異なるとはいえ、内閣府において官房長に就任した経験をもつ。また、大塚、戸苅、辻の3人は、いずれも事務次官就任前の段階で、厚生労働審議官を務めている。

(5) 国土交通省

建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁の4省庁を統合した国土交通省では、前述のように、7年間で、最も多い9人の事務次官が就任している。出身省別には、建設省5人、運輸省4人で、青山と風岡は2代続いて建設省出身であるが、それ以外では両省の出身者が交互に就任している。9人の事務次官の主なキャリアは以下のとおりである。

小野（邦）建設省官房審議官→同省建設経済局長→同省総務審議官→同省官房長→同

省事務次官→国土交通省事務次官

小幡：運輸省運輸政策局次長→同省鉄道局長→同省官房長→国土交通省国土交通審議官→事務次官

青山：建設省東北地方建設局長→同省河川局長→同省技監→国土交通省技監→事務次官

風岡：建設省官房審議官→同省建設経済局長→国土交通省総合政策局長→官房長→国土交通審議官→事務次官

岩村：運輸省海上交通局長→同省運輸政策局長→国土交通省官房長→総合政策局長→国土交通審議官→事務次官

佐藤：建設省道路局企画課長→同省官房技術審議官→国土交通省道路局長→技監→事務次官

安富：運輸省航空局次長→同省鉄道局長→国土交通省鉄道局長→海事局長→官房長→国土交通審議官→事務次官

峰久：建設省官房人事課長→国土交通省道路局次長→官房総括審議官→自動車交通局長→官房長→国土交通審議官→事務次官

春田：運輸省官房審議官→内閣官房内閣審議官（行政改革推進事務局公務員制度改革推進室長）→国土交通省政策統括官→官房長→国土交通審議官→事務次官

技官出身の青山と佐藤はいずれも局長から技監を経て事務次官に就任しているが、他の7人はいずれも官房長を経験した後、初代の小野を除いてすべて国土交通審議官を経て事務次官に至っている。横割り局の総合政策局長には、風岡と岩村が就任しているが、前者は総合政策局長→官房長、後者は逆に総合政策局長→官房長という異動であり、後述する事務次官と官房長の「櫻がけ人事」の影響であると考えることができる。なお、建設省出身の峰久が運輸省系統の自動車交通局長を経験していることが注目される。

以上4省については、全体として事務次官就任前に、いわゆる省庁名審議官に就任しているケースが極めて多いことである。このことの意味と問題点については、後述する。また、総務省の西村、松田、文部科学省の銭谷、国土交通省の春田の例に見られるように、局長級またはそれに近い段階で、内閣審議官または内閣内政審議室において中央省庁再編を含む行政改革、教育改革、公務員制度改革などに関わる経験をもつことも注目に値する。すなわち、同一省内での単線型の人事異動とは別に、内閣官房のレベルで、その時々の政府の重要な政策課題の事務局として直接関わりをもつ経験が、事務次官までのキャリアに付加されてきていることである。無論、いまだ少数の例に留まるが、こうした職務での実績の評価が、事務次官人事に何らかの影響をもつことは、今後も十分に予想されるであろうし、こうした形での人事評価が他省にも及ぶとすれば、事務次官人事全体における政治主導が浸透する下地を作ることにも繋がるのではないだろうか。ある意味で、江里川の

内閣府事務次官から厚生労働省事務次官への返り咲きは、こうした傾向を象徴しているともいえるであろうし、経済産業事務次官の望月のケースも同様の文脈において理解できるであろう。

4. 統合再編4省における幹部職員人事—いわゆる「権がけ人事」など

複数の省庁の再編統合による4省では、既に2001年1月の新省庁発足の時点から、事務次官と官房長をそれぞれ統合前の別の省庁から任命するという、いわゆる「権がけ」人事（3省庁が統合された総務省については「三つ編み人事」とも呼ばれる）が指摘されてきている。こうした「権がけ」人事は、前述の省庁名審議官のレベルも含めて見られる。また、再編後の省における内局の局長人事において、再編前の旧省庁別の内局の局長にそれぞれの省庁出身者が任命されるという、いわゆる「棲み分け」と呼ばれる人事が行われてきていることも周知のとおりであろう。さらには、各省のいわゆる官房3課長（一般には総務課長、秘書課長または人事課長、会計課長をさすが、国土交通省では2004年まで秘書課長と人事課長が並存し4課長であった）の人事においても、必ずしも意図的とは言い切れないまでも、特定の1省に偏ることなく、旧省の出身者が順次交替で就任するという、言わば「ローテーション人事」とも呼ぶべき傾向が見られる。以下では、総務、文部科学、厚生労働、国土交通の4省における、こうした人事のあり方について、2001年1月から2008年7月までの間の、事務次官、官房長、省名審議官、内局局長、官房3課長に関する人事異動の実態を中心に検討する。

なお、「出身省庁」という言葉の意味は、必ずしも自明ではない。2001年1月の省庁再編の直前の時点で、本来の入省先とは異なる省庁に在籍していた職員はかなりの数に上るであろう。それ以前の段階でも、省庁間の人事異動で複数の省庁に勤務経験をもつ上級職も少なくない。したがって本稿では、「出身省庁」を、2001年1月5日の時点での在職先に関わらず、あくまでも当該職員が最初の採用時に入省した省庁という意味で用いる。したがって、表3の厚生労働省の健康局長（05年8月）は2001年1月5日当時厚生省に、また表4の国土交通省においては、省名審議官、国土計画局長、土地・水資源局長、河川局長などに2001年1月5日の時点で国土庁に在職していた人が含まれるが、すべて最初の入省先とされる省名で分類してある。⁶⁾ 但し、前述のように、総務省出身者については、本稿の主旨に鑑み、敢えて最初の入省先である総理府と行政管理庁の区別をせず、一括して総務省として扱うこととする。

6) 2008年7月に国土交通省土地・水資源局長に就任している押田は、2001年1月5日の時点で運輸省鉄道局業務課長の職にあったが入省先である建設省として分類した。

(1) 総務省

総務省における人事異動の概略は、表1に示すとおりである。2001年1月の発足の段階では、自治省の嶋津事務次官に対し、郵政省の団が官房長に就任している。その後同年7月には郵政省の金澤が情報通信政策局長から、次期事務次官の前提としての総務審議官に就き、2002年1月に事務次官となり、総務庁出身の畠中が官房長に就いている。金澤は任期1年で2003年1月に退任し、総務庁出身の西村が事務次官となり、官房長には、自治省出身の瀧野が就任する。これによって、3省庁出身者による事務次官+官房長の組み合わせが一巡したことになる。しかし、その後の展開は、必ずしもこうした「三つ編み人事」が踏襲されてきているとは言い切れない。2004年1月に自治省出身の香山が事務次官に就任したときは郵政省出身の平井が、2005年8月に同じく自治省出身の林が事務次官に就任したときは同様に郵政省出身の森がそれぞれ官房長に就いている。けれども、2代続いて自治省出身者が事務次官に就いていること、その後2006年の松田（総務庁）が事務次官になり官房長は荒木（自治省）、2007年の瀧野（自治省）が事務次官に就任したときの官房長は総務庁出身の田中であり、これまでのところ、金澤の後に郵政省出身者は、2代続けて官房長に就いているものの、事務次官に就いていない。他方で、3人まで置くことのできる総務審議官については、2002年1月から2003年1月の間を除き、常に2人が郵政省出身者で占められ、8年間で延べ12人の郵政省出身者が就任している。これに対し、自治省出身は3人、総務庁出身は4人に留まっている。言い換えれば、金澤を除く11人の郵政省出身者は、事務次官に就くことなく総務審議官を最終ポストとしていることが示されている。

局長レベルの「棲み分け人事」については、総務庁系統の人事・恩給局長と統計局長には総務庁出身者、自治省系統の自治財政局長と自治税務局長には自治省出身者、郵政省系統の情報通信基盤局長と郵政企画管理局長（郵政行政局長となり廃止）には郵政省出身者が継続して就任している。しかし、これら以外の、総務庁系統の行政評価局長に自治省出身者（2003年1月）が、同じく行政管理局長には自治省出身者（2006年1月）が就任し、自治省系統の自治行政局長には総務庁出身者（2003年1月と2007年7月）と郵政省出身者（2004年7月）が、郵政省系統の情報通信政策局長には総務庁出身者（2004年7月）がそれぞれ就任しており、小規模ながらも局長級での交流人事が試みられてきている。

官房3課長については、一貫して3省庁からの出身者が1人ずつ就任してきており、会計課長には官房長と同一の省出身者が就いている。

(2) 文部科学省

表2に示すように、4人の事務次官が2年間の任期で就任してきており、他の省と比較して、7年間で局長級を含めて人事異動が少ない。前述のように、事務次官については科

技庁出身の結城以外の3人は文部省出身者で、文部省出身の事務次官+科技庁出身の官房長、科技庁出身の事務次官+文部省出身の官房長という関係で推移してきている。ただし、これまでのところ科技庁出身の事務次官は1人だけのため、文部省出身の官房長は少なく、逆に科技庁出身の官房長経験者が事務次官に就任する機会が少なくなり、結果的に官房長経験者の事務次官は結城1人のみとなっている。2人の文部科学審議官には、文部・科技庁から各1人ずつが就任している。局長級では、文部省系統の生涯学習政策局、初等中等教育局、高等教育局、スポーツ・青少年局の局長には文部省出身者、同省学術国際局と科技庁の科学技術政策局を統合した科学技術・学術政策局、同じく学術国際局と科技庁科学技術振興局を統合した研究振興局、科技庁研究開発局を受け継いだ研究開発局の局長には科技庁出身者がそれぞれ一貫して就任してきている。また、官房3課長のレベルでは、文部省出身者2人、科技庁出身者1人の割合で構成されてきている。このように、7年間にわたり、文部省と科技庁との間の「権がけ」と「棲み分け」が明らかに踏襲されてきている。

(3) 厚生労働省

表3に示すように、厚生省出身の事務次官+労働省出身の官房長、労働省出身の事務次官+厚生省出身の官房長の組み合わせが交互に繰り返され、2004年7月から2005年8月まで1年間、労働省出身の戸内事務次官のもとで同省出身の鈴木が官房長を務めたが、それ以外は、権がけ人事が6年半にわたり踏襲されてきた。しかし、前述の江利川の就任で2代続けて厚生省出身者が事務次官になり、さらに2008年7月に厚生省出身の大谷が官房長に就いて、この慣例が崩れている。ただし、厚生労働審議官については、事務次官就任者と異なる省の出身者が就任してきており、このレベルでの権がけ人事の傾向は続いていると言える。また、局長級に関しては、厚生省児童家庭局と労働省女性局を統合した雇用均等・児童家庭局長に労働省出身者と厚生省出身者が交互に就任してきているほかは、厚生省系統の医政、健康、医薬（現医薬食品）、社会援護、老健、保険、年金の7局と労働省系統の労働基準、職業安定、職業能力開発の3局の局長人事に棲み分けが歴然と続いている。官房3課長については、厚生2人対労働1人と労働2人対厚生1人の関係が交互に繰り返されてきているが、会計課長には一貫して厚生省出身者が就任してきている。

(4) 国土交通省

表4に示すとおり、建設省事務次官からそのまま初代国土交通省事務次官に就任した小野（邦）が半年で退任した後は、ほぼ1年ごとに事務次官が交替してきている。前述のとおり、このうち3代青山と4代風岡がいずれも建設省出身であるが、それ以外は建設、運輸の2省から交互に就任している。そして、建設省出身の事務次官+運輸省出身の官房

長、運輸省出身の事務次官＋建設省出身の官房長という組み合わせが一貫して続いている。国土交通審議官については、2001年7月から2002年7月まで大蔵省出身の船橋（前国土庁官房長）が就任しているが、それ以外は、すべて建設省と運輸省の出身者が2対1の関係で交互に就任してきている。そして、2004年7月からの1年間を除き、事務次官を出した省とは異なる省（すなわち官房長と同一の省）からの就任者が2人を占めるという関係が形成され、この仕組みを通じて、官房長→国土交通審議官→事務次官という人事の絞り込みが行われてきていると理解できる。なお、建設省時代から引き続き設置されている技監には、当然ながら同省出身者が就任している。局長級については、建設省建設経済局、運輸省運輸政策局および国土庁計画・調整局を統合した総合政策局の局長には、建設・運輸両省から交互に就任し、事務次官と同一の省（官房長と異なる省）の出身者が就くという順序になっている。その他の局については、2003年7月から1年間、運輸省出身の伊藤が土地・水資源局長に、建設省出身の峰久が自動車交通局長に就任し、一時的に交流人事が試みられている。しかしこれは例外的な事例で、このとき以外には、概ね棲み分け人事が踏襲されてきている。すなわち、国土庁系統を受け継ぐ国土計画局と土地・水資源局の局長には、建設省または経企庁からの出身者が就き、建設省都市局と国土庁の大都市圏整備局等を統合した都市・地域整備局、建設省系統の河川局、道路局、住宅局には建設省出身者が、運輸省系統の鉄道局、自動車交通局、海事局、港湾局、航空局には運輸省出身者が、それぞれ局長に就任してきている。また、北海道局長には、2002年7月からの1年間を除き、一貫して北海道開発庁出身者が就任してきたが、2008年6月に同庁出身の現職局長が河川改修事業をめぐる官製談合事件の容疑で逮捕されたことにより、後任として建設省出身の奥平が就任した。このように、事務次官、官房長のみならず、国土交通審議官、さらには横割り局である総合政策局長も巻き込む形での4つのレベルに絡んで櫻がけ人事が続いていると同時に、局長級でもかなり徹底した棲み分け人事が続いていることが特色といえよう。官房課長レベルについては、2001年1月の時点では秘書課（他の省とは異なりその業務は機密の保持、国会との連絡調整、自動車の使用というかなり限定的なものであった）、人事課、総務課、会計課の4課体制で発足し、建設・運輸2省から2人ずつが就任してきたが、2004年に秘書課が秘書室に改組されて以降の3課体制では、両省から2対1の割合で交互に3つの課長職が埋められてきている。そして、人事課長と会計課長は、必ず2省から交互に就任し、総務課長については当初の7ヶ月間を除く2001年7月以降は官房長と同一の省出身者が占めてきている。

5. 若干のコメント

以上の記述から、結語に代えていくつかのコメントを付記する。第一に、再編統合4省

における権がけ人事・棲み分け人事は、予想以上に徹底して続いていることである。権がけ人事については、厚生労働省において多少の例外は見られるものの、全体としては同一出身省庁から事務次官一官房長の両ポストを占めることがないように人事の配慮がなされてきている。棲み分け人事については、省名審議官ではかなり徹底しており、局長レベルでは省によって多少の差異がみられる。前述のように、総務省の行政管理・行政評価・自治行政・情報通信政策の各局で、比較的早い段階から交流人事が試みられてきているし、厚生労働省の雇用・機会均等局、国土交通省の総合政策、国土計画、土地・水資源の各局でも複数の省庁出身者が配置されてきている。しかしながら、これら2省も他の局はすべて棲み分け人事が続いているし、文部科学省では省名審議官と局長レベルの両方でかなり徹底した棲み分けが行われてきている。筆者自身、こうした人事が必ずしもすべて否定的に捉えられるべきものとは考えていない。戦後半世紀、省によっては戦前期から連綿として形成してきた各省の伝統と哲学が、再編統合後数年で融解することはあり得ない。それゆえ、統合後の新たな省の運営の円滑化のためには、人事面での配慮が当然必要とされるであろう。しかも、「出身省庁」という観念自体が、いずれは時間の経過とともに消滅してゆくことは言を俟たない。けれども、少なくとも現在の人事システムを前提とすれば、2001年以降に採用された職員がこれらのポストに到達するには、なお四半世紀の時間を要する。今後、予測の範囲をこえる急激な社会情勢や国際環境の変化に対応しうる適切な人材配置を可能とする人事システムのためには、これまでの慣例を踏襲する人事の仕組みが変革を余儀なくされるであろう。

第二に、いわゆる省名審議官の役割と位置づけの明確化の必要性である。省名審議官は、各省設置法において「特別な職」として「命を受けて○○省の所掌事務に係る重要な政策に関する事務を総括整理する」と判で押したように同じ文言で規定される次官級分掌職である。2001年1月以前の1府12省体制のもとでは、外務、農水、通産、運輸、郵政の5省および科技庁に科学審議官が、また同様の次官級分掌職として大蔵省に財務官、建設省に技監がそれぞれ置かれていたが、現行の1府11省体制では、法務省と防衛省（防衛参事官が置かれているが他の次官級分掌職とは性格を異にする）以外の、内閣府をはじめとするすべての省に置かれている（財務省は財務官の名称のままである）。そして、前述のとおり、再編統合による4省では、全体として事務次官就任前に省名審議官に就任しているケースが極めて多く、経済産業省では経済産業局（現経済産業政策局）、環境省での総合環境政策局などの横割りの局の局長を経て事務次官に就任するパターンとは対照的であることが指摘できる。蓋し、再編統合による次官ポストの減少への対応として、いわゆる「次官待ち」の人材が配置される傾向と、他方で次官にならずして退職を迎える人々を次官級として処遇するポストとしての性格を有していることが、ここに示されていると言えるであろう。無論、これらのポストにある人々が、各省のトップレベルにおいて重要かつ

責任ある職務遂行に従事していることは毫も否定できない。しかしながら、これによって、設置法や組織令に列挙されている業務の遂行にこれらの職がどのような関わり方をし、またどこまでの責任を有しているのかが極めて分かりにくい人事の仕組みが作り出されていることもまた否定できない。同様のことは、本稿が対象外としている局長級以下の分掌職のすべてにおいて当てはまるであろう。⁷⁾

以上のような問題状況への対応としては、当面次のような3つの考え方が必要となるであろう。

第一は、職務分類基準の明確化であり、多様な公務について、ポストとそれに対応する職務内容を明示できる何らかの職務分類の基準を導入することである。周知のとおり、戦後改革期に導入が提案された職階制が挫折し2007年に職階法が廃止された現在、給与表と人事院規則における記述以外に国家公務員の職務内容を整理する基準が存在しない。それゆえ、各省の上級ポストにある職員（給与表では指定職として一括されている）がそれぞれどのような仕事に従事してきたのかは、組織上の肩書きでしか理解することができない。しかも、前述のように、そのキャリアのかなりの部分は省名審議官以下官房総括審議官、官房審議官、参事官などの分掌職であり、具体的な職務内容を想像することすら困難である。こうしたポストの具体的な職務内容を把握できるのは飽くまでも各省の人事担当部局であり、こうした点が、とりわけ上級ポストの人事に対する外部からの評価を遮断する大きな要因となっていると考えられる。

第二は、組織再編による対応であり、各省の内局の再編統合を真剣に検討すべきである。2001年1月当時にも指摘されたことだが、中央省庁の大括り再編と行政の簡素化という名分のもとで、局数削減の数合わせが先行したため、内局レベルでの機能的な再編統合は必ずしも十分に実現できないまま今日に至っている。各省組織令に定められている局レベルの所掌事務には、「森羅万象所管主義」⁸⁾とも呼ばれるように、重複または密接に関連すると思われる内容が列挙され、それがために「○○に属する事務を除く」といった但し書きの文言がしばしば見られる。省庁再編にあたり内局の機能の整理統合がどこまで真剣に検討されたのだろうかという疑問が生じる所以である。かつて行革会議が指摘した行政の総合性・戦略性・機動性が内局のレベルで真に実現されてこそ、棲み分け人事の問題状況を解決する道が開かれるといってよいであろう。

第三は、内閣機能の強化による対応である。これについては、多言を要しないであろう。局長級以上を政治任用とすべきとの意見は、すでに多くの識者から指摘されてきており、そうした議論を踏まえて、新たに設置が予定されている内閣人事局では、幹部職員の

7) 各分掌職の特色と問題点については、大森彌『官のシステム』（東京大学出版会、2006年）pp. 108-115を参照。

8) 大森、同書、p. 258。

任命の一元化を実現するために、内閣官房長官による候補者名簿の作成と首相及び閣僚との協議による人事の決定の仕組みが導入されることが決定されている。こうした仕組みを機能させるには、何よりも各省の人事に関する情報とデータが、組織とそれが担うべき職務内容との関連性を踏まえて統一的に整備される必要があることは言うまでもない。そのためにも、上記の職務内容の明確な基準づくりと内局組織の機能的な再編の検討が不可欠な前提要件となるであろう。すなわち、公務員制度改革の本来たどるべき道筋として、第一に果たされるべき公務の内容を明示し、第二にそれに対応する組織編成がなされ、第三にそこに最適な人材が配置されるという手順を踏む必要のあることが、改めて確認されなければならない。

表1～4 再編統合4省（総務・文部科学・厚生労働・国土交通）における幹部職員人事の推移

* 2001年1月から2008年7月までの間で、原則として事務次官交替時期を基準とし、必要に応じて局長級の異動のあった時期を付加した。したがって省名審議官・局長・官房3課長に関しては時期のずれのある場合が含まれる。

* 各マス内は就任者の出身省庁名（その意味については本文を参照）。→は同一人の継続を表す。

表1 総務省

	01/1	01/7	02/1	03/1	04/1	04/7	05/8	06/7	07/7	08/7
事務次官	自治	→	郵政	総務	自治	→	自治	総務	自治	→
官房長	郵政	→	総務	自治	郵政	→	郵政	自治	総務	→
総務審議官	郵政	→	自治	→	総務	→	総務	自治	総務	→
総務審議官	郵政	郵政	総務	郵政	→	→	郵政	→	郵政	→
総務審議官	総務	→	任期	郵政	郵政	→	郵政	郵政	郵政	郵政
人事・恩給局長	総務	→	総務	→	総務	→	→	→	総務	総務
行政管理局長	総務	→	総務	→	→	総務	総務	自治	総務	総務
行政評価局長	総務	→	→	自治	→	→	総務	総務	総務	→
自治行政局長	自治	→	→	総務	→	郵政	自治	総務	自治	自治
自治財政局長	自治	→	自治	→	自治	→	→	自治	自治	→
自治税務局長	自治	→	自治	自治	→	→	自治	自治	→	→
情報通信政策局長	郵政	郵政	→	→	郵政	総務	郵政	郵政	郵政	
情報通信国際戦略局長										郵政
情報流通行政局長										郵政
総合通信基盤局長	郵政	郵政	→	郵政	→	→	郵政	郵政	郵政	郵政
郵政企画管理局長	郵政	→	郵政	郵政						
郵政行政局長					郵政	→	郵政	郵政	総務	
統計局長	総務	→	総務	→	総務	→	総務	総務	→	→
大臣官房秘書課課長	自治	→	自治	郵政	総務	→	総務	郵政	→	→
総務課長	総務	→	郵政	総務	自治	→	→	総務	自治	→
会計課長	郵政	郵政	総務	自治	郵政	→	郵政	自治	総務	総務

02年1月～03年1月総務審議官1名は任期付採用。郵政企画管理局は03年1月に郵政行政局へ改編され同一人が04年1月まで局長に就任している。

表2 文部科学省

	01/1	01/8	02/8	03/1	03/7	04/7	05/1	06/1	07/1	07/7	08/7
事務次官	文部	→	→	文部	→	→	科技	→	→	文部	→
官房長	科技	→	→	→	科技	→	文部	→	→	科技	科技
文部科学審議官	文部	→	→	文部	文部	文部	→	→	文部	文部	→
文部科学審議官	科技	→	科技	→	科技	→	科技	科技	科技	→	科技
生涯学習政策局長	文部	→	→	→	文部	文部	→	→	文部	→	文部
初等中等教育局長	文部	→	→	→	文部	文部	→	→	→	文部	→
高等教育局長	文部	→	→	文部	→	文部	→	→	文部	→	文部
科学技術・学術政策局長	科技	科技	→	科技	→	科技	科技	科技	科技	→	科技
研究振興局長	文部	→	文部	→	→	文部	→	→	文部	→	文部
研究開発局長	科技	→	科技								
スポーツ・青少年局長	文部	→	→	文部	→	文部	→	→	文部	→	文部
大臣官房総務課長	文部	→	文部	→	→	科技	→	文部	文部	文部	科技
人事課長	文部	文部	→	文部	→	文部	文部	科技	文部	文部	→
会計課長	科技	→	→	科技	→	文部	→	→	科技	→	文部

文部科学審議官1名・高等教育局長・研究振興局長・スポーツ青少年局長は文化庁長官の病気退任に伴う06年11月に異動。

表3 厚生労働省

	01/1	01/8	02/8	03/8	04/7	05/8	06/9	07/8	08/7
事務次官	厚生	→	労働	厚生	労働	→	厚生	厚生	→
官房長	労働	→	厚生	労働	→	厚生	労働	労働	厚生
厚生労働審議官	労働	→	厚生	労働	厚生	→	労働	→	→
医政局長	厚生	厚生	→	厚生	→	厚生	→	厚生	→
健康局長	厚生	厚生	厚生	厚生	→	文部	厚生	厚生	厚生
医薬局長	厚生	→	厚生						
医薬・食品局長				厚生	→	厚生	厚生	→	厚生
労働基準局長	労働	→	労働	→	労働	→	→	→	労働
職業安定局長	労働	→	労働	労働	→	労働	労働	労働	→
職業能力開発局長	厚生	→	労働	→	労働	→	労働	労働	労働
雇用均等・児童家庭局長	労働	→	→	厚生	→	労働	厚生	→	労働
社会・援護局長	厚生	→	厚生	厚生	→	厚生	→	→	厚生
老健局長	厚生	→	厚生	→	→	厚生	厚生	→	厚生
保険局長	厚生	→	厚生	厚生	厚生	→	→	→	→
年金局長	厚生	→	厚生	→	厚生	→	→	→	→
大臣官房人事課長	厚生	→	労働	厚生	労働	厚生	→	労働	厚生
総務課長	労働	→	労働	労働	厚生	労働	労働	労働	→
会計課長	厚生	→	厚生						

医薬食品局長は03年7月から同年8月まで前医薬局長が継続して就任。

表4 国土交通省

	01/1	01/7	02/7	03/7	04/7	05/8	06/7	07/7	08/7
事務次官	建設	運輸	建設	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸
官房長	運輸	建設	運輸	→	建設	運輸	建設	運輸	建設
技監	建設	→	建設	→	建設	建設	建設	→	→
国土交通審議官	建設	建設	運輸	運輸	→	運輸	運輸	→	運輸
国土交通審議官	運輸	大蔵	建設	建設	→	建設	→	建設	→
国土交通審議官	運輸	→	運輸	→	運輸	→	建設	運輸	建設
総合政策局長	建設	運輸	建設	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸
国土計画局長	経企	→	経企	→	建設	建設	経企	建設	建設
土地・水資源局長	建設	→	建設	運輸	建設	建設	建設	建設	建設
都市・地域整備局長	建設	建設	→	建設	→	建設	建設	建設	建設
河川局長	建設	→	建設	建設	→	建設	建設	→	建設
道路局長	建設	→	建設	→	建設	→	建設	→	建設
住宅局長	建設	→	建設	→	建設	→	建設	建設	→
鉄道局長	運輸	運輸	→	運輸	運輸	→	運輸	運輸	運輸
自動車交通局長	運輸	運輸	運輸	建設	運輸	運輸	運輸	運輸	→
海事局長	運輸								
港湾局長	運輸	→	運輸	→	運輸	→	運輸	→	運輸
航空局長	運輸	→	運輸	運輸	運輸	→	運輸	→	運輸
北海道局長	北開	→	北開	建設	北開	北開	北開	→	建設
大臣官房秘書課長	運輸	運輸	建設	→					
人事課長	運輸	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸
総務課長	建設	→	運輸	運輸	建設	運輸	建設	運輸	建設
会計課長	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸	建設	運輸	建設

北開 = 北海道開発庁。海事局長は03年8月、港湾局長は04年1月に異動。