

2022年10月28日：第31回国家公務員制度に関する勉強会

## 外務省の組織・人事の変容と援助行政

芦立秀朗（京都産業大学）

### はじめに：援助行政（ODA）を分析する意義

◆加藤宏：開発協力の分析は「戦後日本の歩みに関心を持って様々な学問領域からアプローチしようとする—例えば日本外交史、国際関係論、日本政治史、公共政策学など—の研究や一般知識層にも有益な知見と情報とを提供するに違いない」（加藤 2021, 7）。

➡ 報告者が援助行政を研究対象としてきた理由でもある。

◆孫崎享：「自分たちがより高位について奉仕すれば、政府と国家にそれだけの利益を生むことになる」と考える傾向が日本の外務省についても当てはまることを示唆。アメリカの外交官を対象とした話としつつも、「上司に対する忠誠心を国益そのものと二重写しにする官僚もいる」とする（孫崎 1993, 185）。

◆城山英明ら：『中央省庁の政策形成過程』で、行動が能動的か受動的か、定期的な統制が働くのかアドホックな意見調整が効くのかという二つの軸から様々な省庁の行動様式を分類するが、外務省は受動的かつアドホックな調整を特徴とする「渉外型」に位置付け。

◆藪中三十二：外務省が「渉外型」であることを示唆。岡田克也大臣の時代に政務と事務方での軋轢が他の省ほどにはなかったとのことであるが、その背景の一つとして、「外交という仕事には相手国があり、国内の都合で政策決定ができるものではないこと」を挙げる（藪中 2021, 194）。

国際社会の影響も国内の影響も受ける外務省をめぐる、特に2010年代以降、どのような人事が行われ、組織の変容が見られ、援助行政がどのように変化してきたのか。

## 1. 外務省をめぐる人事とその変容

### 1. 1. 「リダンダンシー」を組み込んだ人事制度

#### （1）駐米大使の人事

◆城山英明ら：外務省の特徴として「リダンダンシー」を挙げ、それを組み込んだ制度の一つとして、大使という制度に注目。「例えば、首相に対しても、次官の意見と大使の意見具申はしばしば同じ比重を持つ」（城山・坪内 1999, 259）。

◆歳川隆雄：田中真紀子外務大臣時代に、当時の野上義二事務次官が「記者会見で『主要国大使は国内政策決定の経験を踏まえてやったほうがいいケースもある。適材適所の観点が必要だ』と述べ」たことに注目（歳川 2002, 230）。

大使の中でも、特に駐米大使の人事は注目され、かつては事務次官経験者が就任するケースが多かった。近年でも、佐々江賢一郎前々大使、杉山晋輔前大使の二代に渡り、事務次官経験者が大使となっている<sup>1</sup>。

## (2) 国際協力事業団 (JICA) の人事

1974年の国際協力事業団発足以降、2003年の国際協力機構化までは、トップである総裁は任期途中で退任した齊藤邦彦を除いて5人いたが、初代から3代目までが外務次官経験者、後の2人が局長経験者。

齊藤邦彦は外務事務次官を経て、駐米大使に就任し、外務省退官後はJICAの総裁となった。次官退任後に、駐米大使かJICA総裁かに就くというパターンがしばしば見られた<sup>2</sup>。

国際協力機構となってからは、初代の緒方貞子理事長以来、田中明彦、北岡伸一と民間人である学者の登用が続き、「緒方人事」と呼ばれた。ただし、副理事長についてはプロパーの山田順一が就任するまで外務省がそのポストを維持してきた<sup>3</sup>。

ただし、近年、荒木(2022b, 9)の様に、JICAの様な高い政治性が求められる援助実施機関のトップには日本でも外交的なアイディアを出せる人間を付けてはどうかとの提言をする論者も存在<sup>4</sup>。

### 1. 2. 本省内人事：事務次官人事を中心に

- ・2013年06月：河相事務次官が短期で退任。斎木事務次官就任。
- ・2014年05月：内閣人事局発足
- ・2016年06月：外務審議官（政務担当）の杉山晋輔が事務次官に。秋葉剛男総合外交政策局長が外務審議官（政務担当）に。
- ・2017年12月：杉山が駐米大使へ。秋葉が事務次官就任。
- ・2021年06月：秋葉が退任（7月に内閣官房・国家安全保障局（NSS）局長へ）。森健良外務審議官（政務担当）が事務次官に昇格

---

<sup>1</sup> 竹本(2020)は、近年の外務省人事の傾向の一つとする。その他に、本報告と関連するところでは、外務審議官（政務担当）の事務次官昇格が続いていることも挙げられる。

<sup>2</sup> 外務省事務次官とJICA総裁の両方を経験したのは齊藤のみであった。

<sup>3</sup> 独立行政法人ではないものの、同じく援助を扱ってきた国際協力銀行（JBIC）の場合も、財務省OBを代表取締役総裁に据える人事が長くなされてきたが、2018年に就任した前田匡史はかつての日本輸出入銀行に入学したプロパーであり、代表取締役副総裁を経て昇格している（<https://www.jbic.go.jp/ja/about/images/yakuin.pdf>（2021年12月12日閲覧））。

<sup>4</sup> 2021年末に第四代JICA理事長の公募締め切りを受けての発言である。最終的に、退任する北岡伸一JICA理事長の後任となったのは、田中明彦前理事長であった。

## 2. 官邸主導の動きの行方

### 2. 1. 外務省に関する人事と官邸主導

秋葉のNSS局長就任は、官邸主導の外交<sup>5</sup>に対する外務省の「復権」か。

2020年のJICA副理事長の人事と政府のインフラ輸出戦略が関係しているという見方も。つまり、山田の就任は「インフラ輸出戦略において重要な役割を果たす円借款協力を精通した現場型のプロパー人材の登用で」あり、「官邸の政治力が働いている」との評価である（荒木 2020, 4）。

### 2. 2. 援助行政をめぐる制度の変容

第二次安倍政権以前から官邸主導の流れは見られた。1993年8月から続いてきた、官僚主導と言われた対外経済協力関係閣僚会議が廃止され、2006年4月には海外経済協力会議が設置。議長が内閣総理大臣、委員が内閣官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣という構成。民間資金の活用も含めて、日本の援助行政の方針を決める司令塔としての役割が期待された<sup>6</sup>。

また、これまでには見られなかったことであるが、2010年代には「首相官邸がODAによるインフラ開発の指揮をとるように」なった（山田 2021, 33）。「質の高いインフラ輸出政策」以前は「円借款の採択は3省（外務省、財務省、経産省）で決め（形式的には閣議で決定していたが）、実施中の案件の方針はJICAで決めていたが[,]重要なインフラ案件は、総理補佐官が主催する月に1度の『インフラ・モニタリング委員会』で報告され、必要な場合は首相官邸の指示を受けるようになった」（山田 2021, 36-38）。

## おわりに

人事や組織の変容そのものが援助行政などの政策結果をどう変えたのか（変えなかったのか）の検証が今後の課題。外務省・JICAの関係についてはブカールトらの議論が示唆的。

表1：拡散と調整	低いレベルの拡散	高いレベルの拡散
高いレベルの調整・統合	I	II
低いレベルの調整・統合	III	IV

出典：ブカールトらの議論（p.7）を和訳・改編して、筆者がまとめて掲載したもの。

<sup>5</sup> 信田（2004, 174）は官邸主導の外交のデメリットとして、官邸と外務省との対立を挙げる。例えば、海部政権下での国連平和協力法では、栗山事務次官と石原副長官の意見が対立した。また、小泉政権下の福田康夫官房長官を念頭に、「強い官房長官の下では、内閣官房のスタッフは、他省庁との関係で有利な関係に立てる」と信田（2004, 182）は説明する。福田の「強さ」の背景には2002年2月に田中真紀子の後任に民間人の川口順子が外務大臣となったことで、外交問題での影響力を発揮するようになったことが挙げられている。

<sup>6</sup> その後の流れを意識してか、海外経済協力会議がインフラ戦略に傾斜していると、荒木（2022a, 9）は評している。

## 参考文献

- 芦立秀朗 (2019) 「第 4 章 幹部人事と人事介入制度」大谷基道・河合晃一編集『現代日本の公務員人事：政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』東京：第一法規 (pp.79-95)
- 荒木光弥 (2020) 「羅針盤：JICA の歴史的快挙 職員出身の副理事長誕生」『国際開発ジャーナル』 764 号,年, 5 頁。
- 荒木光弥 (2022a) 「羅針盤：インド太平洋構想そして ODA 問題点」『国際開発ジャーナル』 781 号,pp. 8-9.
- 荒木光弥 (2022b) 「羅針盤：JICA トップ人事の歴史展望 その葛藤に見る葛藤と試行錯誤」『国際開発ジャーナル』 782 号,pp. 8-9.
- 出雲明子 (2017) 「内閣人事局設置後の官僚人事：キャリアパスからみる人事の変容と専門性」『東海大学紀要政治経済学部』 第 49 号, pp.1-23.
- 加藤宏 (2021) 「開発協力の歴史を研究する意義について—開発協力実務者の立場からの考察—」『国際開発研究』 第 30 巻 1 号, pp.5-16.
- 信田智人 (2004) 『官邸外交：政治的リーダーシップの行方』東京：朝日新聞社
- 城山英明・坪内淳 (1999) 「第 10 章 外務省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』 (pp.253-271)
- 竹本信介 (2020) 「現代日本外交への視座：外務省の自律性を考える」『政策科学』 27 (3), pp.159-183.
- 歳川隆雄 (2002) 『外務省の権力構造』東京：講談社
- 孫崎享 (1993) 『日本外交 現場からの証言—握手と微笑とイエスでいいか』東京：中央公論社
- 藪中三十二 (2021) 『外交交渉四〇年 藪中三十二回顧録』東京：講談社
- 山田順一 (2021) 『インフラ協力の歩み：自助努力支援というメッセージ』東京：東京大学出版会
- Geert Bouckaert, B. Guy Peters and Koen Verhoest (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave Macmillan.