

## 魅力ある公務に進化するために

慶應義塾大学総合政策学部教授 清水 唯一朗

公務の魅力を伝え、その入口にわずかなりともかかわってきた者として、ここ数年の公務の「不人気」に強い危機感を覚えている。

国家公務員総合職試験（春）の志願者は二〇一七年度に二〇、五九一人（前年比六％減）という半世紀ぶりの低水準となり、その後、一八年度が一九、六〇九人（同五％減）、一九年度は一七、二九五（同二％減）と急落した。

昨二〇年度には一六、七三〇人（同三％減）と下げ止まりを見せ、コロナ禍という特殊な状況下とはいえ、状況が好転したのではないかという観測が広がった。ところが、今年は一四、三二〇人（同一五％減）と過去最大の下落となり、昨年の考察が樂觀的に過ぎるものであったことを突き付けられた。

しばしば誤解されるが、この間、新成人は一二五万人ほどで安定し、大学新卒者は五七万人ほどで、一九八四年以来一貫して

漸増傾向にある（「学校基本調査」）。つまり公務員人気だけが急落しているのである。危機感を抱かずにはいけない。

そうしたなか、今回、公務の「魅力」と「課題」を考える調査が行われ、「公務職場の魅力と課題を考える」としてまとめられた。キャリア形成の多様化を踏まえた、将来への改革意欲を感じる調査である。

はたして、この調査を未来の公務を担う学生はどう受け止めるだろうか。コロナ禍ということもあり、大々的とはいかなかったが、公務に関心を持つ三大学五学部八名の学生（男女それぞれ四名）に読んでもらい、感想を話し合う機会を持つことができた。

ごく限られたヒヤリングであり、もとより一般化できるものではない。しかし、地に足のついた議論の入口とはなるだろう。以下、彼らの感想をもとに、魅力ある公務への課題を考察していきたい。

## メッセージ性のある情報発信を

まず聞かれたのは、公務領域でこうした調査が行われていることへの好意的な反応であった。公務分野は民間に比べてエビデンスベースの議論が進んでおらず、働き方改革なども当事者のニーズを把握しないまま進められている印象があるという。

人事院や各省がそれぞれ職場の改善に取り組み、積極的に発信していることを伝え、興味深い反応があった。彼らはそうした「公式」が発信する情報は、試験情報を得るためのものとして捉え、必要に応じて検索して確認するのだという。

それに対して、厚労省のイクメン事業や総務省の若手による改革プラン提案、BUZZMAFFの活動、不妊治療の特別休暇新設、理系学生の採用活動強化など、YouTubeや新聞電子版で報じられた情報は即座に彼らのネットワークで共有され、その公務イメージ形成に大きな影響を及ぼしていた。もちろん、それはネガティブな話題についても同様である。

「公式」が一次情報を発信し続ける必要性は疑いがない。しかし、それだけでは届かない。従来のやり方を脱却した、伝えるための方法を取る必要があるということ

だ。このところ、「公式」のSNSが、公務のイメージを広げる投稿をしていることは学生から好感をもって迎えられていることは特筆すべき「公式」の変化だろう。

先日、日本政治学会でも、より高い専門性をもってメディアを通じたアウトリーチに取り組み必要性が論じられた。政界でも、広告代理店に頼ってきたこれまでの手法を見直し、より広い世代に届くためのSNS講習が行われている。民間のみならず、学界、政界でもメッセージ性のある情報発信が必要となっている。

このままでは官界だけがおいで行かれるのではないか。コロナ禍という状況のもと、必要な政策情報を伝えるポータルサイトも民間主導で充実してきている。こうした取組と連携しつつ、採用分野では人事院のリードのもと、各省の新たな取組が期待される。

## 改革への有効性感覚を導く

次に学生の目を引いたのは、調査回答率が二割に留まっていることであった。学生でもコロナ禍の学習環境を改善するためのアンケートには五割程度が回答しており、八割が回答しないという事実、学生はと

ても驚いていた。

回答しても実際に環境の改善に繋がらない虚しさがあるのではないか。ある学生は、政治的有効性感覚と投票率低下の関係を引き合いに低い回答率の原因を推察した。業務時間中に回答しているから、それでもウェブサイトで回答可能とするなど回答率向上に努力していると説明する私のことが、空を切っているように感じられた。

この話題になると、二〇〇九年の政権交代で掲げられた「脱官僚主導」「政治主導」というスローガンが頭をよぎる。しかし、それ以前、一九九〇年代から官僚バッシングは激しさを増していた。

一九九三年の自民党下野とそれに伴う政治改革以後、今日に至るまでの三〇年間、日本の政治行政はひたすらに改革を続けてきた。憲法が限定的な規定しかもたない日本の憲政構造に鑑みて、それは憲法改正に匹敵する大改革とされる（待鳥、二〇二〇）。残念ながら、公務員制度改革は、議会制度改革とともに、その大改革の流れのなかで積み残されている。もっとも厄介な自己改革である議会改革が先送りされているのは頷ける。

他方、公務員制度改革の停滞は政治の怠慢と言うほかない。政治が官僚をコント

ロールする方法だけに手が付けられ、官僚を活かす方法は等閑にされたままで。これでは政治家のバランスは取れない。公務員が有効性感覚を持つてこの調査に答えないのも無理はない。

政治家は国民から選ばれた代表性をもってその正当性の淵源とし、公務員は試験合格とその後の上りによる専門性をもってその正当性を有する。日本の近代化は、その両者の協働によって進められてきた（清水、二〇〇七）。

戦後、官僚は公務員となり、政治家と公務員の関係はプリンシパル・エージェント論の枠組みで語られることが多くなった。しかし、そこには戦前からの歴史的な連続性がある（曾我、二〇一六）。

他方、政官関係の構造が大きく変化した中央省庁再編から二〇年が過ぎた。それ以後に採用された公務員は全体の四割に及ぶ。つまり、半数近い公務員が、上から降ってくる案件を打ち返す、省庁再編後に顕著となった受身の政治―行政関係のなかで育ってきたことになる。それ以前に採用された者も、キャリアの大半をこの時代のみで過ごしてきた。

主体性のなくなった組織ほど、苦しいものはない。シュリンクした地方銀行が主体

性を失い、その存在意義を問われるまで追い込まれたように（橋本、二〇一六）、公務も主体性を失い、されるがままに迷走を続けるのだろうか。

幸い、公務には意欲に溢れた若い人材が次々に入ってくる。かつては自分たちの古い「常識」や社会経験の長さを振りかざしてそれを圧する向きもあった。八年前、拙著で近代の官僚のエトスを論じたのは、このままでは不満を持った若手が、かつての革新官僚のようになるのではないかと案じたからだ（清水、二〇一三）。

さまざまな研修の成果だろうか、世代の変化だろうか。古い圧力は後退し、若手の改革姿勢が報じられることも増えた。

他方、そこにはまだ、進化する社会に合った、公務の「専門性」が養われていないようにも感じられる。公務員が有効性感覚を持つだけの「武器」となる専門性を養っていかねければならない。その方策は最後に論じる。

### 二年異動ルールという「霊」

「肯定的な傾向が見られた質問項目」にワーク・ライフ・バランス（平均値三・九四）が上がっていたことには、一様に驚き

の声があがった。民間で改善が進むなかで公務員が最も遅れているというイメージが払しょくされていない。

ほどなく、「否定的な傾向が見られた質問項目」に業務量に応じた人員配置（同二・七二）、業務の効率化（三・〇一）が上がっていることに学生が気付いた。彼は、公務全体としては改善に向ける動きがあるものの、各省庁の取組が遅滞しているのではないかと考察した。どうだろうか。

キャリア形成では、ロールモデルの存在（同三・一一）が否定的な項目として挙がっていることは意外に映ったようだ。

年長の女性キャリアがまだ少ないことなどを説明すると、自分たちは「公式」の広報を通じてある程度のイメージを抱けているという力強い言葉が聞かれた。育児休業が比較的長く取れるなど、女性に優しい職場という印象が広まっているようだ。

弊キャンパスはソーシャル・アントレプレナーを多く輩出することで知られるが、公務への関心も高い。昨年、コロナ禍でも公務の魅力伝えたいと卒業生の公務員一五名が集まり、公務に関心を持つ学生とのオンライン交流会を行った。

五〇名を定員に募集をかけたところほどなく満員となり、学生たちは卒業生の公務

にかける想いに熱心に耳を傾けていた。SNSによる情報発信の対極として、こうした身近な交流がますます重要になるだろう。

他方、異動における適性・育成の考慮（同二・九七）には不安があるようだ。とりわけ、メンバースhip型に固執し、ジョブ型が導入されないことへの違和感は強いようだ。

現在広く定着している二年単位での異動の淵源について、同僚に尋ねられて調べたことがある。それは日清戦争のとき、つまり今から一二五年前に作られた制度であった（小熊、二〇一九）。

しかも、驚くべきことはその理由である。当初は五年を昇進・異動の目途としていたのが、日清戦争による業務量の爆発的な拡大に合わせて行政機構を拡大したため、昇進を早める必要が生じた。その結果、五年から三年、二年と短縮された。もちろん、一度短くしたものが再び長くはならない。

それから長い年月が経った。非常事態の行政需要に対応するための緊急避難策であったはずの二年ルールがなぜか命脈を保っている。

『官僚たちの夏』のように、キャリア官僚の名札を並べて異動を考えたアナログの時代ならいざ知らず、現在であればより柔

軟で適切な人事運営が可能だろう。この点こそが、民間からかけ離れて遅れている部分のように思われてならない。

### 改革への期待—専門知の再建を

実を言えば、今回、学生たちが従来に比して豊富な公務の情報を持っていることに驚いた。理系人材の積極的採用、男性公務員の積極的な育児休業取得など、ここ数カ月で発信された取組は、彼らに届き始めている。

おそらく、その大きな要因は新総裁の姿勢だろう。勧告に合わせて出された総裁談話は、はっきりと言いつけるかたちで課題とそれへの対応を示した。総裁が明確な施策を示し、時間を切って動きはじめれば、等閑にされてきた公務員制度改革も大きく動いていくだろう。

その際、改革がエビデンスベースドで進められることも重要である。今回、せっかく広く収集されたデータも、パーセンテージと簡易な相関が示されるにとどまり、個票レベルでの計量的分析はなされていない。つまり、情報はあるが、分析するための専門性という武器がない。もしくは、それが現在の水準から見れば著しく古い。

他方、行政学をはじめとする研究者は個別に科研費などでプロジェクトを立ち上げて調査を実施している。こちらは分析手法は充実しているものの、回答率は低い。類似するリサーチが複数立つことは無駄であり、回答者にとっても煩雑である。

この際、官学の連携によって調査分析を進めれば、お互いの武器を活かすことができるはずだ。

そして、かつては多く存在した、公式、非公式の官学民勉強会を再建する。効率化によって過重労働を解かれた先には、そんなワクワクする未来を描くことができる。

それは広い専門知を集め、社会を変えていくことのできる公務員の本質的な魅力として、意欲に溢れる学生たちを惹きつけていくはずだ。

(しみず・ゆいちろう)

#### 参考文献

- 小熊英二『日本社会のしくみ』講談社、二〇一九年
- 清水唯一郎『政党と官僚の近代』藤原書店、二〇〇七年
- 清水唯一郎『近代日本の官僚』中央公論新社、二〇一三年
- 曾我謙悟『現代日本の官僚制』東京大学出版会、二〇一六年
- 橋本卓典『捨てられる銀行』講談社、二〇一六年
- 待鳥聡史『政治改革再考』新潮社、二〇二〇年



しみず ゆいちろう  
清水 唯一郎

慶應義塾大学総合政策学部教授

1974年長野県生まれ。専門は日本政治外交史、オーラルヒストリー。博士（法学）。政策研究大学院大学RA、東京大学特任助手などを経て現職。この間、ハーバード大学ライシャワー日本研究所、国立政治大学国際事務学院、ルール大学ボーフム日本学科などで客員として日本研究の国際化にも努める。日本行政学会、日本公共政策学会理事。

『政党と官僚の近代』『近代日本の官僚』のほか、『日本政治史』（共著、有斐閣、2020年）、『The Origins of Modern Japanese Bureaucracy』（Bloomsbury、2019年）などの著書がある。近著に『原敬—「平民宰相」の虚像と実像』（中央公論新社、2021年）。

## Profile