

# 文部省から地方政府への出向人事

- 1977年から2000年までの全825事例分析 -

青 木 栄 一

Personnel Transfer from Ministry of Education, Science, Sports, and Culture  
to the Local Governments

An Analysis of 825 Cases 1977-2000

Eiichi AOKI

The purpose of this study is to analyze the personnel transfer from the Ministry of Education from 1977 to 2000 to the local government. After the characteristics are extracted, the factor will be presumed.

The characteristics of the personnel transfer are as follows. First, the prefecture and the number of those who transferred have increased. Second, the office that accepted the personnel transfer was diversified. That is, the personnel transfer to the prefecture board of education secretariat was most so far. However, the personnel transfer to the head department of prefecture and the city increased in recent years.

The factor that has made a new tendency to the personnel transfer can be guessed as follows. It is not because the Ministry of Education intended to control the local governments, but because local governments had to make a new policy -a higher education policy or a lifelong learning policy-, and requested talent from the Ministry of Education in the strategy so that the local government may work on a new policy.

## はじめに

本稿は政府間関係の観点から中央省庁から地方政府への出向人事に着目し分析を行うものである。分析に当たっては従来十分な資料が整備されてこなかった文部省に焦点を当てる。従来から政府間関係論をはじめとして行政分析や地方自治研究では、重要さは指摘されるにもかかわらず、人事の観点からの研究が十分蓄積されているとは言い難かった<sup>1)</sup>。ところで、官僚組織は自らを取り巻く環境(以下、政策環境<sup>2)</sup>)の変動に対応し自らの組織編成を変え新たな

政策課題に取り組み、その結果として所掌事務が拡大されたり、権限が増大されたりするか、行政資源の縮小がくい止められるといった現象が観察できる(武藤1994)。本稿では、文部省の出向人事に着目し、1990年代以降の新たな傾向は、文部省と地方政府それぞれの官僚組織が環境変動に対応した結果であったという前提をおき分析をすすめる。

さて、近年文部省所管予算の構成比に変化が現れていることに象徴されるように、教育政策において高等教育政策と生涯学習政策へ政策の重点が移行している。市川は公立大学の増加は、地方政府が青少

年人口の減少に伴って初等中等教育から高等教育へシフトしたことを反映したものであると指摘する<sup>3)</sup>。このことから、官僚制の外部環境である人口構造の変動が教育政策の重点領域の変化を招いたという認識枠組みが設定できる<sup>4)</sup>。また白石は生涯学習政策の重視により文部省所管の予算の構成が変化していることを以下のように指摘する。「文部省に生涯学習局が設置され、生涯学習の推進が国の重要な教育政策と位置づけられてから生涯学習関連の文部省の予算もやや増加している(2000:221)」。これらの動向は、高等教育への進学率の高まりと少子高齢化という政策環境の変動に対応した文部省の戦略を反映したものであるといえよう。

周知の通り、政策転換が図られる際には官僚組織の改組や官僚人事の運用の変化がおこる場合がある<sup>5)</sup>。すでにこのような観点から文部省の生涯学習局設置とそれに伴う人事方針の変化について分析が行われている(武藤1994、甲斐2001)。さらに、こうした変化は中央省庁に限らないと考えられる。つまり地方政府においても政策環境の変動に対応して新たな政策を打ち出すこともあるだろうし、新たな組織や人材を求めるだろう。本稿はこれらの分析を参照しつつ、特に文部省から地方政府への出向人事に焦点を当てるものである。

従来、出向人事については中央集権のための手段として批判されてきたところである<sup>6)</sup>。村松は昭和20年代から30年代にかけての中央地方関係は「官僚的あるいは行政的結合関係の一部であると考えられてきた」と指摘し、日本の中央地方関係は「権限を地方に完全には与えきることのない機能(事務)の共有という性格を持つ」とする。この結合構造の要素として、村松は機関委任事務、財政関係(中央の補助金、起債許可制)、人事行政(府県への「天下り」人事)、行政過程のダイナミズム(各省の予算原案作成過程)をあげる(村松1988:38-41)。

ところが、近年になって、出向官僚の受け入れ側である地方政府が自主的に中央政府から人材を求めるといった側面に着目する研究が表れた(秋月2000、稲継2000)。この新たな研究動向については後で詳述することとするが、ここでは出向人事の評価について中央省庁の地方政府に対する統制機能を重視した従来の見解と地方政府のイニシアティブに着目した最近の見解の双方を比較することが必要であることを

指摘しておきたい。

このように、本稿は政府間関係分析のひとつとして位置づけられるが、出向人事に着目するのは以下のような問題関心をふまえているからである。

第1に、分権改革の評価に関わる点である。従来わが国の政府間関係は融合型であるとされてきたが、今次の分権改革により機関委任事務が法定受託事務となったことに象徴されるように、わが国の政府間関係は分権化が進められている。機関委任事務について政策効果を分析した久米と同様の視点に立ち、分権改革後における出向人事の変化(あるいは非変化)を論じるためにも、改革前の時期における実態を明らかにしておく必要がある(久米2001)。第2に、中央省庁改革の評価に関わる点である。中央省庁改革にともない、多くの省庁は統合を含めて大幅に改組された。たとえば、文部省は科学技術庁と統合され、文部科学省となったが、こうした機構改革が出向人事をはじめとする人事方針に変化を与えるのかがどうかを検討することが今後必要となるだろう。そのためには、中央省庁改革が実施される以前の時期における出向人事について検討を加えておく必要があるだろう。

このように本稿の基本的問題関心は、分権改革や中央省庁改革がなされる以前の時期において、出向人事と中央政府や地方政府の政策立案や政策実施との関連、そして改革後の変化の態様とその要因を明らかにすることにある。本稿では改革後、日が浅いこともあってデータが少ないため、改革前の時期に焦点を当てる(久米2001)。改革前後の比較分析は、いずれ改革後のデータがそろった時点で可能となるだろう。

本稿で文部省に着目するのは以下の理由による。

第1に、冒頭でも述べたとおり、資料整備を目的とするからである。つまり文部省の出向人事についての資料が整備されていないため、実証的分析がこれまで難しかった。これを補うことがまずもって求められるからである。なお、首長部局に対する他省庁からの出向人事の動向や厚生行政等については分析がなされている(秋月2000、広本1996-97)が、文部省についての分析が十分とはいえない。この点も文部省に着目した分析を行う理由である。

第2に、理論的にも文部省に着目する必要があるからである。従来から教育行政の政府間関係の特質

として、文部省と行政委員会である教育委員会との強固な縦割り行政による集権的行政構造が指摘されてきたところであるが、そのことが他の行政領域における各中央省庁と地方政府の各部局との関係よりも強いという指摘につながっている。たしかに組織法令上、文部省は首長を介さずに直接地方教委に対して指導助言を行うことができる構成となっている。しかし、これまでに発表された論考はフォーマルな権限関係や実定法に着目したものか、地方分権を実現するための政治的主張を展開するものが多く、実証的分析が蓄積されてきたとはいえない<sup>7)</sup>。むしろ教育行政についての実証的分析は行政学等の隣接諸科学によって行われつつある(伊藤正次 1998、村上浩昭 1999)。これまで指摘された集権的構造とは措置要求権などに代表される文部省の持つ権限から構成されるものであるとされているが、それを裏付ける実証的な分析がなされることはなかった。つまり、集権融合構造を象徴するはずの機関委任事務、補助金、天下り等に関する分析がほとんどなされていない<sup>8)</sup>。

こうした研究動向をふまえて、本稿は1977年から2000年の時期における文部省の出向人事のデータを整理しその特質をまとめようとして、とくに1990年代以降の文部省における出向人事の傾向を析出し、その要因を分析することを目的とする。このことは教育行政における政府間関係構造をより多角的、実証的に分析するためには不可欠の作業といえるだろう。

以下、1章では先行研究を検討するとともに分析枠組み、作業課題を設定する。2章では筆者が構築した出向人事データをもとに、近年の新しい動向と以前から続いている傾向を析出する。

### ・先行研究と資料の検討

以下、出向人事に関する先行研究を整理し残された課題を指摘することで本稿の取り組むべき課題を抽出する。ところで出向人事は官僚制をめぐる課題の1つとして位置付くが、この官僚制についての先行研究はすでに数多くあるため(たとえば村松 1981、早川 1997) 以下では本稿に関連のあるものを中心に検討する。

まず近年の代表的な出向人事分析について検討する。

第1に、近年もっとも包括的に出向人事を分析し

たのが稲継である。稲継は1986年以降の出向人事の動向について、出向者数、受入県、出向者数の傾向、派遣元省庁別の傾向などから明らかにした<sup>9)</sup>。これにより以下の点が明らかにされた。第1に全出向者数は1986年に563人、2000年に520人となっていることが示された。第2に2000年における省庁別の出向人事数では、建設省139人、自治省129人、農水省73人、厚生省55人、運輸省37人、通産省34人となっていることが指摘された<sup>10)</sup>。第3に2000年における受入県は長崎県17人、岐阜県16人、岩手県、秋田県、福井県、静岡県、和歌山県、鳥取県、鹿児島県14人であり、福島県、長野県の5人が最小となっていることを指摘した。第4に出向者数の傾向については1994年にピークをむかえ、その後は減少傾向にあったが、2000年には増加したことを指摘した。第5に省庁別の傾向については旧内務省系統、農水省から通産省、運輸省へシフトしたことを指摘した(稲継 2000:83-86)。

第2に、秋月も稲継と同様の資料を用いて都道府県への出向について以下の点を指摘した。第1に受入人数には「府県ごとにかんがいのばらつき」があることである。第2に「ここ数年、全体的にはっきりとした減少傾向が見られること」である。第3に派遣元省庁が多様化していることである(秋月 2000(1):23-25)。

第3に、広本は厚生行政と建設行政とを比較し、道府県の部長と市の局長のポストを厚生省と建設省からの出向者・退官者が占める割合を明らかにした。対象となるポストは生活保護と社会福祉施設措置を所管する民生部局と道路改築と河川改修を所管する土木部局である。対象とされた地方政府は札幌市、京都市、大阪市、神戸市、北海道、京都府、大阪府、兵庫県である。対象となる時期は1975年4月以降である。広本によれば、厚生行政では中央省庁の出向者・退官者の占める割合は道府県、市ともに0%であるのに対して、建設行政では道府県が53.7%である<sup>11)</sup>。広本はこの出向人事分析と事務・財政面の知見をふまえて、厚生行政が建設行政よりも「中央政府と地方政府のつながりが密である」と指摘する<sup>12)</sup>(広本 1996-97(2):74)。

また文部省に特化して出向人事を分析したのが甲斐である。甲斐は首長部局への出向がみられるようになったこと、政令市以外への市町村への出向がみ

られるようになったことを指摘した(甲斐2001)。甲斐はこれらの要因を文部省や地方政府において生涯学習政策へ政策の重点がシフトしたことに伴って省内の人事方針や出向人事の態様に変容したことに求めた。本稿はこの枠組みにならい、分析年次を拡大し甲斐の指摘した生涯学習政策への重点化以前の時期についても検討することとする。

猪木は省庁別の名鑑を使用して分析を行った。文部省については以下の点を指摘した。第1に、1996年の『文部省名鑑』に掲載されている約150名のキャリア官僚のなかで約100名が「大体二年間にわたって都道府県庁に出向している」ことを指摘した。第2に、教育委員会事務局への出向の他に知事部局への出向もあることを指摘した。第3に、「東京、神奈川、埼玉、愛知、京都、大阪などの大都市を含む都道府県が含まれてないこと」と「秋田・福井・山梨・鳥取・佐賀・宮崎・沖縄」が含まれていないことを指摘し、出向の受け入れの差違が「文部省と各都道府県の教育委員会との間のこれまでの政治的関係に規定されているのではないかと推測した(猪木1999:172)。

城山・細野(2002:175)では、出向人事について出向先として多くが教育委員会の課長ポストであること、この10年ほどで知事部局の課長ポストに出向することがみられるようになったことが指摘されている。

また、教育長の履歴を分析した雲尾の研究には中央省庁出身の教育長のデータが掲載されている<sup>13)</sup>。この研究は1948年11月1日から1994年10月31日までの期間について、都道府県・政令指定都市教育長の経歴を分析したものである。中央省庁出身教育長を内務省、文部省、自治庁(省)等に区分し、自治省出身者は教育長就任後も当該地方政府に残る場合が多いこと、文部省出身教育長は文部省に帰ることが基本であることが指摘されている(雲尾1991、雲尾1995)。

さらに村上也中央省庁出身の教育長人事について分析し、教育長の任命承認制が存在していた教育長職においても、実態としては1970年代末以降他の県幹部職と同様に地方出身者への置き換えが進んだこと、また承認権を持つ文部省からの派遣が70年代前半以降は非常に少なくなっており、さらに中央出身者の受け入れには地方政治の状況や知事の経歴が少なからず影響を及ぼしていることを明らかにした。

そのことから中央による地方への統制を強調する見解ではこれらの点を説明することが難しく、教育長人事でも他の県幹部と同様に、首長がイニシアティブを持っていたと結論づける(村上祐介2002)。

本稿の問題関心からは以上の先行研究について、その分析視角が次のようにまとめられる。従来の出向人事分析は出向人事を中央省庁の地方政府に対する人的支配の手段として認識した(辻1969:144-145)。これに対して、近年になり地方政府が自主的に中央政府に人材を求めることがひろく行われると主張されるようになった(秋月2000、稲継2000、甲斐2001)。これにくわえて、官僚制を取り巻く政策環境の変動に対応する必要から、組織戦略の一環として出向人事の態様が変化すると主張された(甲斐2001)。

さて上述の先行研究をふまえて本稿での分析枠組みを示す。第1に、人口変動等の政策環境の変動が文部省、地方政府の組織と人事方針の変化をもたらす。第2に、これに伴い、出向人事の傾向が変化する。つまり、環境変動があらたな政策課題を官僚組織に求めさせ、それに対応した新たな組織、人事方針が生み出される。本稿では、この表現形態の1つが出向人事の変容であると想定する。

また先行研究で使用された文部省の出向人事にかんする資料について言及したい。いくつかの資料の中でも日本経済新聞社・日経産業消費研究所「都道府県への出向者調査」が、全省庁を対象としている点、調査期間が1986年以来、89、91、92、94～2000年であり経年分析が可能である点などからして、もっとも信頼性の高いものである。しかし、この資料は係長、係員が調査対象外であることのほか、教育委員会事務局が対象外であるため、文部省の出向人事の事例数が極端に少なくなってしまう。これ以外には、初の公式統計である総務庁人事局「国と地方公共団体の間における人事交流状況」(1997年)があるが長期間にわたる経年分析には不向きである。また全日本自治団体労働組合(自治労)による「自治労天下り白書」が過去刊行されているが、県によって調査の範囲が異なることから論証の素材とはなりにくい。

そこで、本研究では1971年度以降毎年刊行されている『文部省幹部職員名鑑』を用いる。本名鑑1977年度版以降には、当該年度において地方政府へ出向

している文部官僚が掲載されている。なお、資料の裏付けや不明な点についてはこの資料のほか『文部省名鑑』(時評社、各年版)、『日本官界名鑑』(日本官界情報社、各年版)、『全国官公界名鑑』(同盟通信社、各年版)、秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典』(東京大学出版会、2002年)を使用した。

・ 出向人事分析

本章では文部省の出向人事の態様を分析する。分析は出向人事の事例を県段階、市段階に分けた上で、それぞれ教育委員会事務局(以下、教委事務局)、首長部局への出向を検討する。また1977年から2000年までの長期間の傾向に加えて、近年の新たな傾向についても言及する。

分析には筆者が『文部省幹部職員名鑑』を使用し、構築したデータベースを用いた。これは77年(以下、原則として1900年代については下2桁を示す)から2000年までの期間に地方政府へ出向した延べ825事例<sup>14)</sup>について、氏名、出向先地方政府名、出向先のポスト、着任日などをまとめたものである。全事例を都道府県と市、教委事務局と首長部局の軸で分類すると、県教委事務局への出向が695事例<sup>15)</sup>、知事部局への出向が68事例、これらを合わせると763事例となる(表1参照)。市教委事務局への出向が52事例、市長部局への出向が10事例である。

A. 県

経年変化

77年から2000年までに、出向官僚を知事部局あるいは教委事務局に受け入れたのは1都1道30県である(表2参照:以下、既述はすべて県とするので、この場合は32県と記す)。この期間に文部省から出向を受け入れていないのは茨城県、栃木県、福井県、山梨県、長野県、静岡県、愛知県、京都府、大阪府、山口県、宮崎県、沖縄県の12県である。山形県、神奈川

県、奈良県の3県は首長部局のみに受け入れている。まず、経年変化について受入県数と受入人数、教委事務局と首長部局との観点から検討する(表2参照)。第1に、教委事務局と首長部局への出向を合わせた場合の受入県数であるが、全体としては77年に21県だった受入県数が2000年には30県となっていることから漸増傾向(83年に25県、92~95年、97年に31県でピーク)といえるが、98年以降は減少しはじめている。第2に、教委事務局への受入県数は全体として増加傾向(77年に21県、91~96年に27県)である。97、98、99年に減少したが、2000年には再び27県となる。教委事務局への受入人数は全体として漸増傾向であるが、96年の33人より後の年では減少する。第3に、首長部局受入県数、人数は、95、97年に7人、97年に6県とそれぞれピークとなる。80年代後半から増加しはじめ90年代中頃にピークを迎えるが、それ以降減少する。

教育委員会事務局上級幹部

つぎに教委事務局の部長級以上(教育長、教育次長、部長級)の上級幹部職員(以下、上級幹部)への出向について検討する(表2、3参照)。これまでに上級幹部を受け入れたことのある県は9県である。単年度で見ると最大で6県、最小で3県であり、85年以降は5から6県である。以下、上級幹部の出向状況から指摘できる点を述べていく。

第1に、上級幹部への出向人事データからまず指摘できるのは、長期間にわたり同一ポストに出向を受け入れている事例である。1977年から2000年まで継続して同一ポストに出向官僚を受け入れているのは千葉県、佐賀県であり、いずれも教育次長級を受け入れている<sup>16)</sup>。また、香川県では、教育長を85~88年、94年~2000年、教育次長を89~93年に受け入れている。第2に、福岡県が同一年に複数の上級幹部を受け入れている事例が目立つ(77、78、86、91年)。第3に、広島県が近年継続して教育長を受け

表1 県・市教委事務局・首長部局への出向件数

	教委事務局		首長部局		小計	
県	695	84.2%	68	8.2%	763	92.5%
市	52	6.3%	10	1.2%	62	7.5%
小計	744	90.2%	81	9.8%	825	100.0%

%表記は全体の出向数(825)に対する割合

出典:『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成

表2

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
北海道	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
青森	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
岩手							1	1	1	1	1	1
宮城	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
秋田												
山形												
福島	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
茨城												
栃木												
群馬												
埼玉												
千葉	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
東京												
神奈川												
新潟		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
富山							1	1	1	1	1	1
石川												1
福井												1
山梨												
長野												
岐阜	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
静岡												
愛知												
三重	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
滋賀	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
京都												
大阪												
兵庫							1	1	1	1	1	1
奈良	1											
和歌山	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
鳥取												
島根	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
岡山	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1
広島	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
山口												
徳島	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
香川	3	3	2	2	2	2	2	2	3	1	2	1
愛媛												
高知	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
福岡	2	2	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1
佐賀	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
長崎	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
熊本			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
大分	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
宮崎												
鹿児島	2	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
沖縄												
受入県数	21	0	21	0	23	0	22	0	22	1	22	0
受入人数	27	0	27	0	26	0	27	1	26	0	29	1
教委受入県数	21	6	21	6	23	5	22	3	21	4	22	3
教委受入人数	27	7	27	7	26	5	25	3	26	4	26	3
福岡市	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
北九州市					1	1	1	1	1	1	1	1
千葉市												
仙台市												
金沢市												
出雲市												
掛川市												
北茨城市												
垂水市												
成田市												
鳴門市												

出典：『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成。

\*首長部局、教委への出向を網羅した。

\*各年度の数値は、左から全体の出向人数（県市とも）、首長部局への出向人数（内数、網掛け部分、県市とも）、教育委員会・上級幹部への出向人数（内数、県のみ）である。



表3 教委事務局上級幹部職への出向事例

---

・千葉県	教育次長：1977～2000年
・佐賀県	教育次長：1977～97年、副教育長：1998～2000年
・岐阜県	管理部長：1977～99年 *2000年には教育委員会参事
・香川県	教育長1985～88年、94年～2000年、教育次長：1989～93年
・鹿児島県	教育長：1977～78年
・広島県	教育長：1994～2000年
・福岡県	教育長：1977～79、87～91年、教育次長：1981、86、93年、指導第1部長：1985、86、91、92年、管理部長：1983、84年、指導第2部長：1977、78年
・福島県	教育次長：1977～79年
・三重県	教育次長：2000年

---

出典：『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成

入れている点が指摘できる。第4に、鹿児島県、福島県、三重県で上級幹部を受け入れているが、いずれも短期間である。

#### 教育委員会事務局課長級

次に課長級（課長、副参事、参事、室長、主幹等の職名をもつ事例。上級幹部との区分は入省後年数より判断した。）への出向について指摘する。出向官僚を受け入れたことのある37県のうち佐賀県が上級幹部のみを受け入れているので、これを除く36県について検討する（表4参照）。

第1に、長期間にわたる同一ポストへの受け入れが観察できる。たとえば熊本県では79年から2000年まで社会教育課長を受け入れている。なお、社会教育課が生涯学習課へ改組される場合もあるので、名称が異なっても同一ポストとして見なすのが適切な場合もある。そうした事例を加えると長期間にわたる同一ポストへの出向はさらに多く観察できる。たとえば高知県は社会教育課長、文化振興課長、生涯学習課長への受け入れがあるが、これらはほぼ同一のポストと見なして良いと思われる。

第2に、同じポストではないにせよ、長期間継続して出向を受け入れている県がある。たとえば長崎県では体育保健課長に77年から87年、文化課長に88年から2000年に受け入れている。77年から2000年までなんらかのポストに県課長を継続して受け入れている県は、17県である<sup>17)</sup>。

第3に、同一年に複数課長を受け入れる県がある。これまでのところ岡山県、広島県、香川県、福岡県、大分県がこれにあたる。岡山県では81年に文化課長、保健体育課長を受け入れている<sup>18)</sup>。広島県では95年に社会教育課長、生涯学習振興室長を、96年に保健

体育課長、生涯学習振興室長（管理部総務課）を受け入れている。香川県では77、78年に総務課長、義務教育課長、文化行政課長を同時に受け入れている。その後79年から82年に総務課長、義務教育課長を同時に受け入れ、83、84、85年には義務教育課長、文化行政課長を受け入れている。福岡県では82年に指導第一課長、教職員課長を同時に受け入れている。大分県では91、92年に生涯学習課長、文化課長を同時に受け入れている。

#### 教委事務局への出向のまとめ

教委事務局への出向で上級幹部と課長級の傾向を総合すると次の点が指摘できる。

第1に、上級幹部の受け入れは課長級に比べて県数、人数ともに少ないという点である。

第2に、上級幹部と同時に課長を受け入れている県があるという点である。千葉県、岐阜県、広島県、香川県、福岡県がこれにあたる。千葉県では教育次長が77年から2000年まで継続して受け入れているが、同時に文化課長（77年から84年）、社会教育課長（85年から91年）、学校教育部教育計画課主幹（92、93、95年）、生涯学習部振興課専任主幹（94年、96、97年）、学校指導部指導課主幹（98、99年）、生涯学習部社会教育課主幹（2000年）を受け入れている。岐阜県では管理部長と学校指導課長を同一年に受け入れることが長く続いていたが、これは管理部門と指導部門それぞれの幹部職員を受け入れるということの意味する。広島県は94年から2000年まで、96年を除き教育長とともに課長級を受け入れている。95年には教育部社会教育課長、生涯学習振興室長の二名が教育長の他に出向している。香川県では85年以降、教育長あるいは教育次長を受け入れているが、同

表4 課長級についてほぼ毎年同様のポストを受け入れているか継続して受け入れている例

・青森県	保健体育課長：1977、78年、文化課長：1979～2000年
・鹿児島県	教職員課長：1977～82年、学校教育課長：1983～2000年
2000年	
・熊本県	社会教育課長：1979～2000年
・岡山県	文化課長：1977～98年、保健体育課長：1981年、生涯学習課長：1999、2000年
・香川県	義務教育課長：1977～94、97～2000年
・高知県	社会教育課長：1977～79、89～94年、文化振興課長：1980～88年（83、84年は副参事）、生涯学習課長：1995～2000年
・島根県	学事課長：1977～95年、高校教育課長：1996～2000年
・徳島県	管理課長：1977～90年、義務教育課長：1991～99年、教職員課長：2000年
・長崎県	体育保健課長：1977～87年、文化課長：1988～2000年
・新潟県	社会教育課長：1978～90年、生涯学習推進課長：1991～97年
・兵庫県	社会教育・文化財課長：1983～97年
・福島県	総務課長：1980～82、85～2000年、社会教育課長：1983、84年
・三重県	指導課長：1977～96年、生涯学習課長：1997～99年
・宮城県	行政課長：1977～93年、総務課長：1994～98年、健康教育課長：1999、2000年
・和歌山県	保健体育課長：1977～96年、教育委員会参事：1997年、生涯学習課長：2000年

出典：『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成

時に義務教育課長（85～94年、97～2000年）総務課長（95年）文化行政課長（96年）を受け入れている。福岡県では、79年に教育長と指導第二課長、81年に教育次長、指導第一課長、83年に管理部長、指導第一課長、84年に管理部長、指導第二課長、85年に指導第一部長、指導第二課長、87から90年に教育長、高校教育課長、91年に教育長、指導第1部長、義務教育課長、92年に指導第1部長、義務教育課長、93年に教育次長、義務教育課長を同時に受け入れている<sup>19)</sup>。

#### 首長部局

以下、首長部局への出向事例について検討する（表5参照）。70年代には文部省からの出向官僚の受入の事例はない。最初の事例は81年の滋賀県のものである<sup>20)</sup>。ただし、80年代をつうじて出向官僚を首長部局へ受け入れたのは県数、人数ともに10県、10人であることから、80年代の首長部局への出向事例は少数であるといえる。これに対して90年代になると首長部局への出向事例が増加する。95年に首長部局への出向人数がもっとも多くなり（8人）94、97年に首長部局への受入県数がもっとも多くなる（6県）。90年代に首長部局へ受け入れた県は46県、54人である。81年の最初の事例以来2000年までに何らかの形で知事部局に出向官僚を受け入れたのは9県である<sup>21)</sup>。

首長部局への出向については高等教育、生涯学習関連の部局への出向が多く確認される。

第1に高等教育関係への出向について検討する。たとえば秋田県では95年から98年に県企画調整部県立大学設置準備事務局長を受け入れている。石川県では88年から2000年まで企画開発部に課長を受け入れており、96年には企画開発部高等教育振興室長を受け入れている。高知県では93、94年に県企画部工科大対策室東京分室に室長、主任を各一名受け入れて以降、工科大学関連の出向人事を受け入れている。これらの事例で興味深いのはキャリア、ノンキャリアを問わず、文部省で高等教育関連の職を経験した職員が多いことである。たとえば94年に秋田県に出向した県企画調整部企画調整課主幹はキャリア官僚であるが、文部省で高等教育局企画課法規係長、企画係長、大学審議会室大学審議会第一係長を歴任している。さらにあるポストに出向し2、3年後に本省に戻るといった県教委課長職への出向とは異なる点もある。すなわちいったん出向した後、複数のポストを経験することが目立つという点である。秋田県への出向事例でも、94年に県企画調整部企画調整課主幹に出向した後、95、96年には県企画調整部県立大学設置準備事務局長へと異動している。

第2に生涯学習関係への出向について検討する。神奈川県では92～93年に県民部文化室（92年専任主幹、93年室長代理）を受け入れている。滋賀県では97年に県企画県民部文化振興課長（98年に県教委生涯学習課長へ異動）を受け入れている。山形県では90～95年に県総務部生涯学習・学事課長を受け入

表5 首長部局への出向事例

---

 高等教育関連

- ・秋田県  
1994年：県企画調整部企画調整課主幹 1995、96年：県企画調整部県立大学設置準備事務局局長（キャリア 高等教育局経験あり）  
1997、98年：県企画調整部県立大学設置準備事務局局長（キャリア）  
1999～2000年：県立大学事務局局長（キャリア 高等教育局経験あり）  
1998、99年：副知事（キャリア 高等教育局経験あり）
- ・石川県  
1988～2000年：県企画開発部（キャリア延べ13名 全員高等教育局経験あり）\*
- ・高知県  
1993、94年：県企画部工科大対策室東京分室（室長、主任）（ノンキャリア延べ4名 延べ2名が高等教育局経験あり）  
1995、96年：県企画部工科大創設室東京分室（室長、主任 \*95年は主任2名）（ノンキャリア延べ5名 延べ2名が高等教育局経験あり。ほかに1名が国立大学事務局歴  
1997年：県企画部（参事、整備調整室主任）（ノンキャリア 高等教育局経験あり）  
1999、2000年：県企画振興部主任（ノンキャリア 高等教育局経験あり）
- ・鳥取県  
1997～99年：県企画部参事（98、99年は大学設立準備委員会事務局次長を兼任。ノンキャリア、高等教育局経験あり）
- ・富山県  
1983、84年：県知事公室主幹（85年に県総務部総務課長へ異動）（キャリア）  
1986年：県総務部学術国際課長（87、88年に県立大学創設準備室主幹、89、90年に県企画県民部婦人青少年課長）（キャリア 大学局、学術国際局経験あり）
- ・奈良県  
1990年：県企画部参事（91、92年に県企画部開発局学研都市建設室総務課長）（キャリア 学術国際局経験あり）  
1991～94：県企画部開発局学研都市建設室総務課長（キャリア2名 91、92年の課長は学術国際局経験あり、93、94年の課長は高等教育局経験あり）  
1995～99年：県企画部学研都市推進室長（キャリア3名、95、96年の室長は国土庁経験あり、97、98年の室長は高等教育局経験あり、99年の室長は学術国際局経験あり）  
2000年：県企画部国際課長（キャリア 学術国際局経験あり）

## 生涯学習関連

- ・神奈川県  
1992～93年：県民部文化室（92年専任主幹、93年室長代理）（キャリア）
- ・滋賀県  
1981年：県総務部広報課長（1979、80年に県教委社会教育課長）（キャリア）
- ・山形県  
1990～95年：県総務部生涯学習・学事課長（キャリア）

---

\*88～95年は部参事、96年は県企画開発部高等教育振興室長、97年は県企画開発部情報政策課長、98年は県企画開発部企画課高等教育振興室長、99年は県企画開発部情報政策課長、2000年は県企画開発部企画課長

出典：『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成

れている。

#### 入省後年数

県教委事務局への出向のうちキャリア官僚のデータから出向先へ着任した時点での平均入省後年数をまとめた。教育長では20.5年、教育次長（副教育長）では16.1年、部長級では15.7年、課長級では8.0年である。県教委へ出向したノンキャリアの場合については初職が公立学校教員であることが多く、初職に就任してからの年数で計算する。これによると県教委課長への出向では17.6年である。

知事部局への出向では、キャリアの課長への出向で平均8.2年である。ノンキャリアの場合には入省後の年数が長い場合が多い。参事、主任、副参事、室長をあわせた平均が20.1年である。97年の高知県企画部参事（95、6年に県企画部工科大創設室東京分室長）は37年と最長である。この事例は極端に長いのでこれを除くと16.8年となる<sup>22)</sup>。

#### B. 市

以下、市への出向を検討する（表6参照）。事例が少ないため教委事務局、首長部局への出向をまとめて検討する。市への出向についての経年変化からは次の2点が指摘できる。第1に80年代までは政令市にのみ出向人事があったことがわかる。第2に90年

にはじめて政令市以外の市への出向がはじまる。これは出雲市教育委員会に教育長として出向した事例である。これ以降、90年代後半から政令市以外の市への出向が増加する。とくに教育長、教育次長としての出向が目立つ。

また、市への出向を詳細に検討すると以下の点が指摘できる。第1に、政令市への出向では必ずしも教育長や教育次長ではない職位に就く。たとえば千葉市では部参事を92年以降受け入れている。これに対して第2に、政令市以外の市については教育長、教育次長、助役という高位の職員を受け入れている。たとえば出雲市、掛川市、成田市、鳴門市は教育長を、金沢市、北茨城市では教育次長を受け入れている。

このことは政令市では都道府県とほぼ同格の政府ということもあってか、教育長や教育次長という高位の職ではなくとも出向するのに対して、それ以外の市では高位の職への出向で出向者のバランスをとっていると思われる。もっとも政令市教育長であっても前職は本省内室長、企画官級であるが、県教育長は本省課長を経験していることが多い。

市教委への出向のうちキャリア官僚のデータから出向先へ着任した時点での平均入省後年数をまとめた。教育長については、政令市で17.3年、一般市で14.7年、市全体で16.1年であった。教育次長については政令市で14.0年、一般市で10.8年、市全体で

表6 市への出向人事

#### 政令市

- ・仙台市  
教育長：1998～2000年
- ・千葉市  
社会教育部参事：1992年、生涯学習部参事：1993、95～2000年、教育総務部参事：1994年
- ・北九州市  
教育長：1980～95年（95年に出向した人物は96年に市企画局長になっている）  
市企画局長：1996～99年、市企画・学術振興局長：2000年  
市企画局学術・研究都市整備室主幹（ノンキャリア、高等教育局経験あり）：1998～2000年
- ・福岡市 教育長：1977、78年、教育次長：1979～81年

#### 一般市

- ・出雲市 教育長：1990～91年
- ・掛川市 教育長：1993～96年
- ・金沢市 教育次長：1998～2000年
- ・北茨城市 教育次長：1996～98年
- ・垂水市 助役：1996、97年
- ・成田市 教育長：1998～2000年
- ・鳴門市 教育長：1996～98年

出典：『文部省幹部職員名鑑』各年版より筆者作成

11.9年であった。ノンキャリアの出向例はない。

また市長部局への出向では垂水市助役の場合18年(キャリア)であり、千葉市部参事の場合13.3年(キャリア)であった。北九州市では市長部局の局長で17.6年(キャリア)、室主幹で17.3年(ノンキャリア)であった。

### C. 出向人事のまとめ

#### 県と市の比較

県への出向と市への出向の動向を比較すると次の点が指摘できる。すなわち、県段階では同一ポストや同一県への出向が数多く確認されるが、市段階ではある一時期に限って受け入れる場合も目立つことである。これに対して県では17県が77年から2000年まで継続して出向を受け入れている。

また本章冒頭で指摘したとおり、県と市への出向件数はそれぞれ763と62件であり、圧倒的に県への出向が多い(表1)。77年以降、各年における全出向数に対する比率は県への出向が9割を超えていたが、95年以降には8割となった。たとえば77年には全出向数28件のうち県へは27件(96.4%)、市へは1件(3.6%)であった。その後県への出向数は増加するが、市への出向は90年代に入るまで増加しない<sup>23)</sup>。98年には41件のうち、県へは33件(80.5%)、市へは8件(19.5%)となるなど、90年代後半は県への出向は全出向のうち9割を割るようになった。

#### キャリア・技術官僚・ノンキャリア

次に出向官僚のキャリア、ノンキャリア、技術官僚の区分について指摘する。うえにみた出向人事のほとんどはキャリア官僚である。県への出向は延べ763事例であり、内訳はキャリア692、ノンキャリア62、技術官僚9である。市への出向は62件であり、うちキャリアは59人、ノンキャリアが3人である。技術官僚は富山県教委総務課主幹の例が確認される。これは91年から99年に3名の技術官僚が3年間ずつ出向したものである。3名の着任時入省後年数は9、16、15年である。また、すでに指摘したとおり、ノンキャリアについては高等教育局等での経験を積んだ後で県立大学等の設立に関わる事例が多いといえる。

ノンキャリアの出向人事の中から特徴のあるものを記す。福島県では77年に着任し3年間執務した教

育次長はノンキャリアであり、入省後31年経過していた。三重県では94年に着任し3年間執務した県立図書館長はノンキャリアであり、入省後33年経過していた(県教委への出向に分類した)。

県教委課長への出向事例は延べ541あり、そのうちノンキャリアが出向したのは40事例ある。キャリアの県教委課長への着任時平均入省後年数は7.9年であるのに対して、ノンキャリアの場合には16.9年である。

#### ノンキャリアからキャリアへの置き換え

出向人事の経年変化を県別に検討すると、ノンキャリアからキャリアへの置き換えがいくつか観察される。青森県では75年にノンキャリアが保健体育課長へ着任し78年まで勤務した(入省後19年に着任<sup>24)</sup>)。79年には文化課長(入省後8年)にキャリアが出向した後は、青森県教委課長への出向はキャリアによる出向が続く。岩手県文化課長への出向については、87年に入省後16年のノンキャリアが就き<sup>25)</sup>、88年まで勤務したが、89年に入省後7年のキャリアが就任し、以後キャリアが文化課長等に就いている。熊本県では社会教育課長に79年から81年まで着任時入省後13年のノンキャリアが就任しているが<sup>26)</sup>、82年に入省後8年のキャリアが就いた後は、2000年までキャリアが社会教育課長に出向している。長崎県では76年に体育保健課長に就いたノンキャリアが80年まで勤務しており(着任時入省後年数20年)、その後81年(入省後9年)以降はキャリアが出向するようになる。和歌山県では76年以降ノンキャリアが保健体育課長を96年まで務めていた。いったん出向がとぎれた後、2000年に入省後8年のキャリアが生涯学習課長に出向した。これらのことから、早急な結論は出せないものの、県教委課長への出向についてはノンキャリアによる出向があるとしても、それが継続することはなくノンキャリアからキャリアへの置き換えがみられると指摘できる<sup>27)</sup>。

#### 出向人事の傾向

出向人事分析から指摘できることを以下述べる。

第1に受入県、受入人数とも70年代から80年代、90年代と増加傾向であった。ただし最近になり減少している。第2に80年代、90年代にそれぞれ受入側が多様化する。これは首長部局への出向が増加し(80

年代後半) 政令市以外の一般市への出向がはじまる(90年代中頃)といったことが代表的事例である。そして首長部局への出向は県立大学設置等に関係するものがほとんどで90年代後半に集中する。

第3に出向人事の多くは県へのものであり、そのなかでもキャリア官僚により教委課長級への出向が多い。県への出向は763件であり、そのうち県教委への全出向は695件であり、そのうちキャリア官僚の課長への出向は487件(県教委への出向の70.0%、県段階への出向の63.8%、全出向の59.0%)である。これにくわえてノンキャリアの県教委課長への出向は、35件である(うち20件は和歌山県保健体育課長)。課長を除く課長級への出向は53件である。この他に県教育長への出向が28件、教育次長への出向が57件、部長級への出向が32件である。このほか県立図書館長が3件である。市への出向は62件であるから、キャリア官僚が県教委課長に出向することが文部省の出向人事のなかで大きな割合を占めていることが理解できる。

ちなみに、稲継がまとめた省庁別出向者数のデータに本稿のデータを補足すると、次の点が指摘できる。文部省は35人で構成比は6.3%でありこれは全省庁の中で6位に当たる。建設省が139人で25.2%、自治省が129人で23.4%、農水省が73人で13.2%、厚生省が55人で10.0%、運輸省が37人で6.7%、通産省が34人で6.2%である。仮に教委事務局の課長を首長部局の課長と同格とするならば、本稿が使用した教委事務局への出向を加えたデータを用いると、文部省から地方政府への出向数は全省庁のなかで上位グループとなる<sup>28)</sup>。

## ・ 結論

### A. 考察

さて、以下では上記の知見をもとにして本稿の分析枠組みに従い考察をすすめる。上に明らかにしたとおり、本稿の分析から指摘できる近年における文部省の出向人事の特徴は、出向先の多様化が進んでいることである。具体的には第1に県の知事部局への出向であり、その多くは生涯学習、高等教育関連のポストである。第2に市への出向が目立つことである。こうした傾向がなぜ起こったのかを以下推定する。

考察に先立ち、先行研究の検討でも取り上げた稲継の研究を参照することから始める。稲継は省庁の出向人事を分析して以下の事実を析出した(稲継2000:100)。第1に、「府県レベルでは旧内務省系統の省庁から他の省庁へのシフトが起きていること」、第2に、「自治省の出向先は府県で減少し、指定都市や他の市で増加していること」、第3に、「自治省の県部長級・部次長級への出向は激減していること」である。これらの要因を解釈するために人的支配拡大仮説と戦略的置き換え仮説を検討する。前者は「従来の集権論パラダイムを徹底したもので、自治省は府県の支配だけでは満足せず、指定都市並びに中小都市にまで支配を広げ、地方団体をより広範囲にわたり人的に支配しようとしている。他省庁はその間隙を縫う形で府県への触手を伸ばし始めた(稲継2000:101)」という解釈である。これについて稲継は先の第3の知見を説明できないことを弱点とする。これに対して1960年代に採用された地方政府の幹部職員候補が1980年代おわり頃から役職適齢期に到達したことにより、首長が人的リソースについて自治省を中心とする中央政府に依存する必要が減少したとする。ただし、特定事業を遂行するために特定省庁から派遣してもらうことはあり、こうしたことが旧内務省系統の官庁から他省庁へのシフトを説明できるとする。そして政令指定都市や一般市でも「より戦略的な人事」のために自治官僚を希望するようになったとし、戦略的置き換え仮説がより説明力が高いとする(稲継2000:101)。

### 県への出向の新たな傾向の要因

本稿で指摘した文部省の県への出向に関する事実は一見すると文部省が国と地方を通じた政策の重点のシフトに伴って拡大した地方政府のポストを、自らの職員を派遣することで獲得したといえる。その意味では人的支配拡大仮説が適合するようにも思える。ただ、ここで注目したいのは地方政府が政策環境の変動に対応して、人材の獲得先の一つとして中央政府に着目したことが本稿のデータから推定できる点である。すでに指摘したとおり、近年の出向の傾向は首長部局への出向数の増加であり、これまでの文部省の出向先とは異なる出向が増えていることである。そしてこれらの出向先では高等教育政策や生涯学習政策を遂行するために県が要請したと思

われる職務に就いている。とくに、大学の設立に関するスペシャリストである高等教育局経験の豊富なノンキャリア、キャリアが高等教育関連部局へ多く出向していることから、県が自らの高等教育政策の立案、実施に必要な人材を中央政府に対して要望したと推測できる好例といえるだろう<sup>29)</sup>。また、これらの政策領域は、全国画一に実施を求められる初等中等教育とは異なり、県に採否を決する裁量が留保されている。そうした政策領域において出向人事が増えている背景には、そのような政策を立案し実施する意志を持った県が存在し、人事・組織戦略として中央政府に人材を求めることがあるといえる。

以上のことから、本稿の分析枠組みに従って、文部省から県への出向人事の新しい傾向の要因を述べると、政策環境の変動に対応して、新たな政策課題に直面した県が、それに適合的な組織戦略の一環として中央政府に人材を求めた結果であると結論づけられる。

ただ留意したいことは、稲継は戦略的置き換え仮説の重要な前提に、地方政府の自前の幹部職員養成が成熟したことをあげている点である。自前の幹部を養成できるようになった結果、順次生え抜きの職員を出向官僚から置き換えているというのである。そして、新規プロジェクトなどを遂行するために必要とされる人材を自らのイニシアティブで中央に求めるようになったという。本稿で扱った文部省の出向人事については、地方政府のイニシアティブにより文部省から新たな形態の出向が行われるようになったという意味では、稲継の提示した戦略的置き換え仮説の2要素のうち、自前の幹部職員養成の結果として地元職員へ置き換えが進んだという点については十分な検討をするだけの材料がない。ただ新規プロジェクトに際して地方政府のイニシアティブにより中央に人材を求めるという点は妥当すると考えて良いだろう。よって、政策環境の変動に伴い、地方政府が高等教育政策や生涯学習政策へと重点を移動させるのに伴い、戦略的に中央政府に対して人材派遣を要請したことが、出向人事の新たな傾向を生み出したといえるだろう。よって、本稿の知見からは、文部省の出向人事の新たな傾向を説明するための仮説として、稲継の戦略的置き換え仮説から「置き換え」の要素を除去して、「戦略的人事仮説」とひとまずしておく。

ここで問題となるのは、自前の幹部職員の養成についてである。教委課長級以上の職員の自前養成については今回のデータからは検討ができないが、今後の課題としたい。実際、同一県への、さらには同一の県教委課長への出向が持続している理由は今回は十分検討できない。このことが意味するのが、自前の幹部職員が教委では養成できていないということかどうかは不明である。ひとつ参考になるのは、県教委事務局における課の数とその変遷である。県教委において課の数が増加していると思われるが、これは自前の幹部職員の養成が成熟してきたともいえるだろう。仮に、課の数が増えているにもかかわらず、あるいは県教委事務局の組織の拡大に伴って部長職も新設されているにもかかわらず、文部省の出向先ポストが課長級であり、数も依然として変わらないのであるならば、相対的には県自前の幹部職員が増加しているといえるからである。このことは今後明らかにすべき課題であるが、このことが実証された際には、本稿の知見と合わせれば、稲継の提示した「戦略的置き換え仮説」がそのまま当てはまるということになる。

#### 市への出向の新たな傾向の要因

次に市への出向が拡大しており、そのほとんどが教育長、教育次長という高級幹部であることの要因について解釈を探る。市への出向の傾向からは、ただちに人的支配拡大仮説が想起される。ただし出向時の入省後経験年数を検討すると、市への出向が拡大した要因は、文部省の地方政府を支配するという意図からではなく、文部省内の人事に関する事情から説明する方がよいかもしれない。まず確認したい点は市への出向者の入省後の経験年数が15.3年であるという点である。先にも述べたとおり、教育長については、政令市で17.3年、一般市で14.7年、市全体で16.1年であった。教育次長については政令市で14.0年、一般市で10.8年、市全体で11.9年であった。県教委教育長では20.5年、教育次長(副教育長)では16.1年、部長級では15.7年、課長級では8.0年であったことから考えると、市教委高級幹部職員の出向者は県教委高級幹部へ出向する年次とほぼ同様であるといえる。

たとえば、2000年度に仙台市教育長であった出向官僚は教育長着任時に入省17年目であり前職は官房

総務課広報室長である。入省9年目に埼玉県教委文教政策室副参事として出向し、2年後に同文化政策室長となっている。鳴門市教育長の例では、84年に入省、91年に岩手県教委文化課長（併）国民文化祭推進監として出向した後、生涯局専修学校教育振興室長を経て99年に鳴門市教育長となっている。

このように、市教育長への出向する入省後年数等からは、いったん県教委課長級へ出向した後、本省で室長、企画官、課長補佐等の職位を経て、市教育長となることが指摘できる。よって、市への出向者については入省後7、8年後にみられる県教委課長級への出向者より入省後年数が長いことが指摘できる。なお、城山・細野では最近の省内事情について「入省後8年程度の時期に都道府県の課長職に出向するのが一般的である。かつては、課長補佐のポストに就く前に出るのが普通であったが、近年、やはり該当年次の職員数の不足のため、出向する前に課長補佐のポストを経験するケースが多くなっている」と述べている（城山・細野2002:174-175）。

かりに入省後15年程度の官僚の人数がその前後の年次よりも省内に多いとすれば、県教委課長級から本省に戻った後室長等を経験した後で、省内あるいは省外でしかるべきポストを用意する必要があるが、ポストの数が限られている以上、入省後年数にふさわしいポストを全員に用意することは難しくなる。そうかといって、彼・彼女らに県教委課長級への出向をさせることは難しい。そのため市への高級幹部への出向という道をとったのではないだろうか。ただし、こうした出向が文部省のイニシアティブから始まったのか、市側のイニシアティブから始まったのかを判断するには材料が乏しい。ひとつ参考になるのは出雲市の事例である。出雲市では岩國市長（当時）が就任した際に外部の人材を登用する方針をとっており、教育長を文部省から招聘することもその一環であったという<sup>30)</sup>。この例から分かるとおり、文部省の省内事情による入省15年程度の人材の処遇先確保という目的と、一般市の組織戦略とが合致したことで、市への出向が増えたと推定できる。本稿では出向人事データから分析したため、文部省内の同期入省人数等のデータをふまえてあらためて分析していきたい。そのため市への出向についてはあくまで仮説的結論としておきたい。

市への出向の要因については、文部省の人的支配

拡大という側面をただちに否定はできない。ただ、市が短大設置等のプロジェクトをすすめるために人材を中央に求めたと推測できる点も考慮する必要がある。その意味では、市への出向人事についても先に指摘した「戦略的人事仮説」が成り立つだろう。もっとも、それまで一般市への出向人事がなかったわけであるから、「置き換え仮説」については当てはまる余地がない。ただし、一般市の現状について自前の幹部職員養成をさらに強化する必要があり、そのために文部官僚を受け入れていると認識するならば、将来の動向次第では「置き換え仮説」が成り立つかもしれない<sup>31)</sup>。

## B. 今後の課題

以下、今後残された課題を述べる。第1に、資料の整備をさらにすすめることである。まず1976年以前の資料を探索、作成することが求められる。第2に、さらに今回の知見を理論的に深化させるためには、政策環境の変動分析、環境変動への文部省の対応に関する分析、地方政府の行政能力の向上についての分析、地方政府の出向人事受入の要因、効果分析が求められる。第3に、受入側である地方政府の組織分析を行う必要がある。というのも、受入側の組織に変化があるとすれば、出向数と同じでもおのずから意味が変わってくるからである。たとえば課の数の変遷をふまえると1950年代、70年代、90年代では課長の位置づけが変わるだろう。また組織の拡大に伴って部が新設された場合にも課長の組織内での位置づけは変わる。

第4の課題は理論的なものである。すなわち文部省から県教委事務局への「伝統的な」出向人事をどのように説明するかというものである。新たな出向人事の傾向についてはすでに検討したが、その一方で、先に検討したとおり、現在も高級幹部や県教委課長を毎年受け入れている県が依然として存在している。このことは文部省の出向人事のもう一つの特徴である。すなわち長期にわたり同一ポストに受け入れている事例や、継続して出向を受け入れ続けている県をどのように位置づけるかという問題を分析する必要がある<sup>32)</sup>。この点については、稲継の提示した人的支配拡大仮説にならって人的支配維持仮説とでもいふべき説明が妥当する可能性がある<sup>33)</sup>。

さらに、政令市や一般市への出向が近年拡大して

いるが、北九州市を除いて全て教委事務局への出向であり、とくに教育長、教育次長という上級幹部への出向である。仙台市、金沢市では二学期制が導入されているが、こうした先進的取り組みが出向官僚を受け入れているか、以前受け入れていたことのある市ですすめられていることは興味深い(矢部純一2003)。市(教委)が先進的取り組みを行いたいため、しがらみのない中央官僚を招聘するという仮説も成り立つ。これはすでに指摘されている出向官僚の役割の1つである(秋月2000(1):10-11)。

また、教委事務局設置直後に出向人事を受け入れ始めた県に着目した分析も必要だろう。たとえば香川県では1952(昭和27)年12月に教委事務局学校指導課長を受け入れたのが最初であるが、その後学力テスト等をめぐって全国的に注目を集めることとなった。また千葉県では1949(昭和24)年に入省後3年で教委管理課長を受け入れている。この人物はその後25年に管理財政課長となった後、同年文部省へ戻った。いずれの県も、少なくとも1977年から2000年までは継続して出向人事を受け入れているし、上級幹部職員の受入実績も多い。教委事務局設置直後の出向の受け入れ開始という「初期条件」がその後の当該県の文部省からの出向の態様を決めている可能性がある<sup>34)</sup>。その場合、何らかの事情で出向を受け入れ始めた県が、そのまま現在に至るまで受入を継続しているという解釈が成り立つこととなる。

また、出向の開始については、文部省と地方教委との政治的関係から説明することが可能なように思われる。たとえば広島県では教育長を近年受け入れているが、日の丸君が代をめぐる問題との関連があるかどうかを事例分析する必要があるだろう。

<付記> プライバシー保護の観点から官僚の個人名を伏せた。また、本稿は日本教育行政学会第37回大会(2002年10月6日)において筆者が荻原克男(上越教育大学)と共同発表した「文部省の組織と人事に関する研究(その1) 大臣官房と出向官僚の分析」をもとに筆者報告箇所に加筆修正を施して執筆したものである。発表当日に貴重なコメントをお寄せ下さった皆様に感謝申し上げます。

#### 参考文献

- ・青木栄一2003「教育財政史にみる国家」篠原清昭編著『ポストモダンの教育改革と国家』教育開発研究所
- ・青木栄一2002「公立学校施設整備事業における継ぎ足し単独事業 補助事業の自主的運用の制度的可能性」『日本教育行政学会年報』28号
- ・秋月謙吾2000「人事交流と地方政府(一)(二) 公共部門における人材戦略」『法学論叢』147巻5号、147巻6号
- ・稲継裕昭2000『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社
- ・市川昭午2000『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部
- ・伊藤正次1998『公立高等学校入学者選抜政策の比較分析』(東京大学都市行政研究会研究叢書16)
- ・猪木武徳1999「人事交流から見た地方政府の独立性 数量的把握の試み」『大阪大学経済学』48巻3・4号
- ・岩國哲人1991『出雲からの挑戦』日本放送出版協会
- ・荻原克男1996『戦後日本の教育行政構造 その形成過程』勁草書房
- ・甲斐朋香2001「官僚制の人事システムと政策転換に関する一考察 文部省の『生涯学習体系への移行』とキャリアパターン」『九大法学』81号
- ・久米郁男2001「機関委任事務はいかなる政策効果を持っていたのか」『季刊行政管理研究』第94号
- ・雲尾周1991「教育長の属性による都道府県・政令指定都市教育委員会の類型」『教育行財政論叢』京都大学教育学部教育行政学研究室
- ・雲尾周1995「都道府県・政令指定都市教育長の属性にみる中央 地方関係」白石裕編著『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版
- ・白石裕2000『分権・生涯学習時代の教育財政 価値相対主義を超えた教育資源配分システム』京都大学学術出版会
- ・城山英明・細野助博編著2002『続・中央省庁の政策形成過程 その持続と変容』中央大学出版部
- ・辻清明1969『新版日本官僚制の研究』東京大学出版会
- ・早川征一郎1997『国家公務員の昇進・キャリア形成』日本評論社
- ・広本幸幸1996-97「厚生行政と建設行政の中央地方関係 性質とその要因 (1)(2)(3・完)」『法学雑誌(大阪市立大学)』43巻1号、43巻2号、43巻3号
- ・武藤博巳1994「社会変動と文部省生涯学習局」総務庁長官官房企画課編『社会環境と行政( ) 新たな行政システムの構築にむけて』行政管理研究センター
- ・村上浩昭1999「戦後地方教育行政改革における『政党政治の排除』 教育刷新委員会の議論に見る地方教育委員会創設過程(上・下)」『東京都立大学法学会雑誌』第39巻第2号・第40巻第1号
- ・村上祐介2002「都道府県における中央省庁出身教育長に関する実証的検討」日本教育政策学会第9回大会自由研究発表資料(2002年6月30日、駒沢大学)
- ・村松岐夫1981『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社

- ・村松岐夫 1988 『地方自治』(現代政治学叢書 15) 東京大学出版会
- ・森田朗 1990 「戦後における文部省組織の変遷」『組織と政策 行政体系の編成と管理 ( )』
- ・矢部純一 2003 「第 3 特集 2 学期制実施のメリットと課題 成功のカギは学校・教職員の意識変革 完全実施の仙台市とモデル校実施の金沢市の場合」『教育ジャーナル』3月号
- ・笠京子 2002 「歴史的な新制度論と行政改革」『季刊行政管理研究』第 98 号

## 資料

- ・『文部省年報』各年度版
- ・『文部省幹部職員名鑑』、文教ニュース社、昭和 46 年版～平成 12 年版
- ・『文部省名鑑』、時評社、各年版
- ・『日本官界名鑑』、日本官界情報社、各年版
- ・『全国官公界名鑑』、同盟通信社、各年版
- ・秦郁彦編 『日本近現代人物履歴事典』、東京大学出版会、2002 年

## 註

- 1) 稲継は「人事の問題は行政の核心」であるにもかかわらず、これまで日本の地方自治の問題を人事の観点からは十分な分析がなされてこなかったと述べている(稲継 2000: i)。
  - 2) 政策環境について詳しくは、青木 2003 を参照。
  - 3) 市川は「青少年人口の縮小に伴って、初等中等教育の需要は大幅に減少し、地方公共団体の教育費負担はそのぶん緩和されるはずである。その結果、浮いた初等中等教育費の一部は教育条件の向上などに振り向けるとしても、なおかなりの部分を高等教育に回すことが期待できる。実際、地方の教育支出は近年、初等中等教育から高等教育にシフトしてきている」と指摘する(2000: 109)。
  - 4) さらに市川は「地方教育費において従来、圧倒的割合を占めていた初等中等教育費が伸び悩む一方、高等教育費と社会教育費は飛躍的に増加した。『90年代後半に入って社会教育費の増加はやんだが、大学費はなお増大し続けている、と指摘する(2000: 109)。
  - 5) もちろん、政策転換と組織改革は必ずしも関連するとは限らない。森田によれば戦後の文部省は組織改革を行わずに政策転換を図ってきたと指摘する(森田 1990: 190)。
  - 6) とところで、従来中央省庁の地方政府に対する統制手段として機関委任事務、補助金、天下りが指摘されているところである。これまで政府間関係論はこれらに着目し、一般的には日本が集権的で融合的な政府間関係であることを批判してきた。近年になりこれらの実証的分析がなされるよ
- うになり、従来の通説に見直しを迫ったり、新たな知見を付け加えたりしている(村松 1988、久米 2001、稲継 2000、秋月 2000)。改革前の機関委任事務や補助金についての分析と同様に、出向人事分析が行われる必要がある所以である。
  - 7) このような状況にあって荻原の分析はインフォーマルな教育長協議会に着目している点に象徴されるように重要な先行研究と位置づけられる(荻原: 1996)。
  - 8) 公立学校施設整備事業に係る補助負担金を事例とした分析として青木 2002 参照。
  - 9) 日本経済新聞社『日経地域情報』の 1986、89、91、92、94-99 年の調査にもとづいた分析から明らかにしている。
  - 10) なお文部省は 2 人であったが、これは教育委員会への出向が稲継の使用した調査では対象外となっており首長部局への出向者だけがカウントされているためである。
  - 11) 市は 0% である。各道府県における出向者・退官者の延べ人数は、北海道 0/11、京都府 9/10、大阪府 4/10、兵庫県 9/10 である(広本 1996-97: 76)。
  - 12) 広本の研究は厚生行政、建設行政という個別行政領域の分析とそれらの比較分析を行っている点で教育行政に焦点を当てる本稿の問題関心からみて特に注目される。
  - 13) なお、先行研究では文部省の出向人事については、単年分あるいは短期間について検討が加えられており出向人事の長期間の推移を検討するだけの材料に乏しい。雲尾による研究は教育長に焦点を当てた実証的資料の収集整理による貴重な業績である。
  - 14) 以下、「延べ」を省略する。
  - 15) 三重県で 1994 年から 1996 年に県立図書館長への出向事例があり、これを教委事務局への出向として分類した。県教委への出向ではこの事例を除いて全て本庁への出向であった。
  - 16) ただし岐阜県は機構改革のために受入ポスト名が部長から参事(出向時における入省後経験年数はそれ以前の事例と同程度の 14 年)へと変わっているため本文では指摘していないが。岐阜県では 1977 年から 99 年まで管理部長へ出向している。このことから岐阜県の事例も千葉県、佐賀県に準じたものといえるだろう。
  - 17) 北海道、青森県、宮城県、福島県、千葉県、岐阜県、三重県、滋賀県、広島県、徳島県、香川県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、鹿児島県。
  - 18) 保健体育課長はノンキャリアであった。
  - 19) こうした事例については受入開始時の当該県の状況をふまえて分析する必要がある。たとえば教職員組合の動向から有用な情報が得られるかもしれない。また、千葉県は教育委員会設置直後に出向を受け入れている。このことが現在まで出向を受入続ける要因の 1 つとなったように思われる。
  - 20) 滋賀県総務部広報課長への出向。この人物はただし 79、

80年に社会教育課長へ出向したのち転じている。次に首長部局へ出向が確認されるのは富山県の83年の例である。知事公室主幹を83年から84年まで務め、85年に知事部局総務部総務課長へ転じた。

事例として把握する必要がある。その場合には経路依存性から分析するよりも、むしろ当該県と文部省との関係、県教委の行政能力の観点から分析が求められるだろう。

- 21) 秋田県、山形県、神奈川県、富山県、石川県、滋賀県、奈良県、鳥取県、高知県。
- 22) 出向先着任時の入省後年数は13年から19年の範囲である。
- 23) 市への出向数は80、81年に2名であったが、それ以外は1名のままであった。
- 24) ノンキャリアの場合、公立学校教員が初職の場合が多いため、便宜的に初職に就いた年を入省年数と見なしている。
- 25) この人物は86年に保健体育課体育指導監に着任。
- 26) 京都大学教育学部卒なのでキャリア官僚である可能性は否定できない。今後確認したい。
- 27) これに対して、キャリア官僚が継続して出向していたポストがノンキャリアによって置き換えられた事例は確認できなかった。
- 28) 稲継のまとめたデータでは建設省139人、26.7%、自治省129人、24.8%、農水省73人、14.0%、厚生省55人、10.6%、運輸省37人、7.1%、通産省34人、6.5%となっている。文部省は3人で0.6%、12位である。
- 29) より端的には、大学設立の実務に詳しい人材を中央政府に求めたということができる。
- 30) 2002年11月の筆者らが行った出雲市教委へのインタビューによる。なお、岩國氏の著書によれば、出雲市に短期大学を誘致することがすすめられており、この出向との関連が推測されるが、この出向者は高等教育局を経験していないため、確実なことはいえない(岩國1991:134-135)。
- 31) こうした状況認識が正しいとするならば、一般市の人材養成は従来の県の人事戦略を追いかけている段階だとみることができる。
- 32) ポストを継続して出向させるということについては、中央政府、地方政府双方のメリットを指摘するものがある(稲継2000:102-107)。
- 33) ただし、こうした事象を「支配」として認識できるかどうかについては議論があるだろう。文部省と地方政府双方が望んだことであれば、一概には支配と断じることは難しい。
- 34) このような分析視角は「経路依存性」に関する議論として歴史的新制度論や比較政治学等で蓄積がある。このことについて詳細は、たとえば笠京子2002を参照。  
 なお、1976年までのデータが整備されていない以上確定的なことは指摘できない。仮に教委設置直後は(ほとんど)全ての県への出向人事があり、それ以降受入県が減少していったとするならば、香川県、千葉県の事例は、他県が出向受入を停止したにもかかわらず、出向を受け入れ続けた