

### 厚生労働省社会・援護局長のキャリアパス分析

近藤, 貴明 / KONDO, Takaaki

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

733

(開始ページ / Start Page)

63

(終了ページ / End Page)

80

(発行年 / Year)

2019-11-01

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00022505>

# 厚生労働省社会・援護局長の キャリアパス分析

近藤 貴明

---

- 1 本稿の課題と視角
- 2 厚生省社会局長のキャリアパス分析
- 3 厚生省援護局長のキャリアパス分析
- 4 厚生省社会・援護局長のキャリアパス分析
- 5 厚生労働省社会・援護局長のキャリアパス分析
- 6 結 論

## 1 本稿の課題と視角

厚生労働省社会・援護局は、1992年に設立された厚生省社会・援護局を前身とする、社会福祉行政・援護行政・障害者行政を所管する巨大部局である。この社会・援護局について、厚生労働官僚は「福祉の原点を掌る部局」と評価しているが<sup>(1)</sup>、社会・援護局のトップである局長のキャリアパスはどのような傾向を示し、局長退任後の次官就任人数など、省内における位置づけはどのようなものであったのであろうか。

これまでに、厚生労働官僚のキャリアパスの傾向を分析した研究はいくつか存在する。代表的なものを挙げれば、西岡晋(2008)は、厚生省期～厚生労働省期の児童福祉行政所管局長のキャリアパスを分析することで、これら部局の位置づけが低いことを明らかにした<sup>(2)</sup>。辻隆夫(2009)は、2001～2008年にかけての厚生労働省の幹部人事(次官・省名審議官・局長)を分析し、次官の「たすき掛け人事」や局長の「棲み分け人事」の存在を指摘している<sup>(3)</sup>。これに対し、曾我謙悟(2016)は、2010年代まで対象時期を拡大した上で、次官人事の傾向について、「たすき掛けとなるほど均等に事務次官ポストを分け合うようなこともない」<sup>(4)</sup>とする見解を示している。なお、武藤桂一

---

(1) 村木厚子(2012)「この人に聞く・地域の社会資源を活用し助け合う仕組みを構築」『週刊社会保障』2703号, 38頁, 岡田太造(2013)「この人に聞く・生活保護制度の見直しと生活困窮者支援の制度化を」『週刊社会保障』2743号, 36頁。

(2) 西岡晋(2008)「少子化社会と厚生行政組織——『傍流』にとどまる児童家庭局」『年報行政研究』43号, 163-165頁。

(3) 辻隆夫(2009)「中央省庁再編と公務員人事」『早稲田社会科学総合研究』9巻3号, 59, 63頁。

(4) 曾我謙悟(2016)『現代日本の官僚制』東京大学出版会, 206頁。

(2002) は、単年(2001年)のみの分析であるため、長期的なキャリアパスの傾向を導き出すまでには至っていないが、辻に先立ち、「たすき掛け人事」や「棲み分け人事」の存在を明らかにしている<sup>(5)</sup>。しかしながら、これら一連の研究において、本稿の課題に答えられる分析結果は、管見の限り見出すことはできない。厚生労働省社会・援護局長の人事傾向について、辻が厚生省出身者による「棲み分け人事」が行われている点を言及しているのみである。

一方、中央省庁再編前の厚生省社会・援護局長のキャリアパスについてはどうであろうか。厚生官僚のキャリアパスの傾向を分析した研究は数多い。最近のものを挙げると、牧原出(2004)は、厚生官僚の内閣官房上層部への浸透過程を明らかにする中で、戦後初期において、援護行政所管理局長が次期次官の最有力候補であった点を指摘している<sup>(6)</sup>。築島尚は2回にわたって研究成果を発表しており、1回目の研究(2006)では、厚生事務次官のキャリアパスを分析し、省内の次官輩出部局が、引揚援護庁—社会局—社会保険庁—保険局と推移してきたことを指摘し<sup>(7)</sup>、また、2回目の研究(2011)では、1950～1960年代に入省した厚生官僚を対象に、厚生事務次官・社会保険庁長官・環境事務次官の各キャリアパスを分析、厚生官僚が官職を重ねていく中で、次官・次官級・他府省次官に昇進ルートが分化していく過程を明らかにしている<sup>(8)</sup>。副田義也(2014)は、1962年の社会保険庁設置を境に、1945～1962年の社会局にいる福祉官僚優位期、1962～1983年の社会保険庁・保険局・年金局にいる保険官僚優位期の存在を指摘している<sup>(9)</sup>。

これらの先行研究をみる限り、厚生省社会・援護局長のキャリアパス分析を行い、そこから得られた結果を元に、厚生省内における社会・援護局長の位置づけについて言及したものは皆無である。社会・援護局は、1992年に社会局と援護局を統合して設置された部局であるが、牧原・築島・副田が述べているように、戦後しばらくは援護局、のちに社会局が有力な次官輩出部局であった。しかしながら、厚生省の全期間を通じての、社会局長や援護局長を主体としたキャリアパス分析は行われていない。そのため、社会・援護局長のキャリアパスに、社会局長や援護局長のキャリアパスがどのように影響しているのかも不明である。なお、榎本健太郎・藤原朋子(1999)<sup>(10)</sup>、佐々木典夫(2003)<sup>(11)</sup>、古川貞二郎(2011)<sup>(12)</sup>は、現職あるいは元厚生官僚の視点から、社会・援護局のさまざまな側面——社会局と援護局の統合経緯、任務・組織・政策形成過程の詳細、局長や審議官の職務内容——について明らかにしているが、省内における社会・援護局長の位置づけに関する、具体的な記述は見当たらない。

以上の研究状況を踏まえた上で、本稿では、厚生官僚・厚生労働官僚65人のデータを元に、予

(5) 武藤桂一(2002)「人事面から見る省庁再編——統合省庁における組織と人事」『早稲田政治公法研究』70号、104-105頁。

(6) 牧原出(2004)「戦後日本の『内閣官僚』の形成」『年報政治学』55巻、52-53頁。

(7) 築島尚(2006)「キャリアの人事制度と官僚制の自律性」『岡山大学法学会雑誌』55巻2号、61頁。

(8) 築島尚(2011)「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」『岡山大学法学会雑誌』61巻2号、52頁。

(9) 副田義也(2014)『生活保護制度の社会史』増補版、東京大学出版会、247-248頁。

(10) 榎本健太郎・藤原朋子(1999)「第7章 厚生省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖』中央大学出版部、184-188頁。

(11) 佐々木典夫(2003)『私の厚生行政——霞が関での36年のあゆみ』中央法規出版、173-189、217-246頁。

(12) 古川貞二郎(2011)『霞が関半生記——5人の総理を支えて』増補版、佐賀新聞社、180頁。

備的考察（社会局長・援護局長）を含め、社会・援護局長のキャリアパス分析を行い、局長退任後の次官就任人数などから、省内における社会・援護局長の位置づけを明らかにしていく。

本稿の構成はつぎのとおりである。第2節では、予備的考察として、1949～1992年までの社会局長のキャリアパスを分析し、省内における社会局長の位置づけを確認する。同様の目的で、第3節では、1954～1992年までの援護局長<sup>(13)</sup>のキャリアパスの分析を行う。第4節では、社会・援護局長のキャリアパスのうち、厚生省期（1992～2001年）について、第5節では、厚生労働省期（2001～2018年）について分析することで、省内における社会・援護局長の位置づけを明らかにする。

なお、本稿の記述は、キャリアパスの分析を中心としていることから、次官・局長・局次長・部長など、数多くの官職名が登場する。そのうち、次官級・局長級・局次長級については、つぎのように使用した。

次官級の場合、本稿では、社会保険庁長官・厚生労働審議官・内閣官房地方創生総括官のことを指す。築島（2011）は社会保険庁長官について、「省内ナンバー・ツーの役職」と述べており<sup>(14)</sup>、また、複数の厚生事務次官経験者による、次官輩出部局である保険局長より上位のポストであったとする証言がある<sup>(15)</sup>。厚生労働審議官は、中央省庁再編により新設された官職で、大森彌によれば、次官級の総括整理職と説明されている<sup>(16)</sup>。

局長級については、厚生省大臣官房長・環境庁長官官房長・環境省大臣官房長・厚生労働省政策統括官・内閣府政策統括官・総理府社会保障制度審議会事務局長・消費者庁次長が該当する。厚生省大臣官房長を務めた経験のある古川貞二郎（元厚生事務次官）によれば、官房長の任務は「官房長は次官を補佐して動く〔中略〕官房長の一番の仕事は、国会対策である。それとOBを含めた人事について次官を補佐する」<sup>(17)</sup>とされる。政策統括官は「局長級分掌職」とも称され、前掲の大森（2006）や田中一昭（2006）の著書に詳しい解説がある<sup>(18)</sup>。総理府社会保障制度審議会事務局長は、『総理府史』に収録された事務局長一覧<sup>(19)</sup>をみればわかるように、厚生官僚がその地位を独占してきたポストであった。ちなみに、厚生官僚の太宰博邦は、厚生省児童局長から転じて、約2年間、

(13) 厳密には、1954～1961年の間が「引揚援護局長」、1961～1992年の間が「援護局長」ということになるが、表記が煩雑となるのを避けるため、本稿では「援護局長」の表記で統一した。

(14) 前掲「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」19, 40, 42頁。

(15) 大山正は「〔大山が社会保険庁長官から次官に昇任後〕順序としては当然小山〔進次郎〕保険局長が社会保険庁長官に昇任するところであるが、これらの重大な懸案を抱えて保険局長が変わる訳にもいかず、また庁長官と保険局長を併任することも、庁設置の大義名分が企画指導監督と現業業務との分離ということであった為にこれも難しく、結局暫定的に次官〔大山〕が長官を兼ねることとなった」、岡光序治は「〔1963年入省の〕私が保険局長をやっているときに、〔1964年入省の〕横尾〔和子〕さんが私を飛び越えるかたちで社会保険庁長官に就任している。私が健康保険の改正作業に関わっている最中だったので動かすことができないという判断だったと理解している」とそれぞれ述べている。大山正（1988）『社会保険庁25年史によせて』社会保険庁25年史編集委員会編『社会保険庁25年史』全国社会保険協会連合会，9頁，岡光序治（2002）『官僚転落——厚生官僚の栄光と挫折』廣済堂出版，166頁。

(16) 大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会，108-110頁。

(17) 古川貞二郎（2005）「総理官邸と官房の研究——体験に基づいて」『年報行政研究』40号，13頁。

(18) 前掲『官のシステム』110-111頁，田中一昭編著（2006）『行政改革』新版，ぎょうせい，46頁。

(19) 総理府史編集委員会編（2000）『総理府史』内閣総理大臣官房，762-763頁。

社会保障制度審議会事務局長を務め、厚生省復帰後は、官房長—保険局長—社会局長—次官にまで上り詰めている。

局次長級の場合、本稿では、厚生省大臣官房総務審議官、厚生(厚生労働)省大臣官房審議官、社会保険庁長官官房審議官のことを指す。やや長い引用になるが、大森(2006)によれば、審議官は「局等の事務について特定の機能(局長等の総括管理機能の一部その他企画調整、統制等の機能)が局長等の負担軽減の見地から、特に強化される必要のある場合において、その機能について、所掌事務上又は組織上、これを部門化することが適当ではない場合に置く」<sup>(20)</sup>とされていた。

## 2 厚生省社会局長のキャリアパス分析

本節で取り扱うのは、社会局長を対象としたキャリアパスの分析である。往時において、厚生省内で社会局がいかに力を持ち、有力な次官輩出部局とみなされていたかは、幸田正孝(元厚生事務次官)の「[1950年代の厚生省は]一流局は社会局で、社会局長をやった人が次官になりました。保険局は二流局ですね」<sup>(21)</sup>という回想や、荻安達男(元社会局長書記)の社会局に属する官僚の、新規立法に対する企画立案能力の高さの証言<sup>(22)</sup>からも容易に察することができる。しかしながら、先行研究において、キャリアパスの分析結果は、社会局長が次官の直前職とされていた1960年代までの見解が圧倒的に多く、社会保険庁や保険局が次官輩出部局とみなされていた時期、すなわち、1970～1990年代の社会局長の位置づけについては、見解が十分とはいえないのが現状である。この点について、社会局長(1949～1992年)を対象としたキャリアパスの分析を行い、第4節および第5節の社会・援護局長のキャリアパス分析に資するためのデータを得ようというのが、本節の目的である。

次頁表1は社会局長22人のキャリアパスデータをまとめたものであるが、各項目について分析すると、つぎに挙げる傾向を指摘することができる。

①出身大学については、東京大学21人、京都大学1人と、東京大学出身者がそのほとんどを独占(95%)していたことから、戦後の社会局は、東京大学出身者がほぼ一貫して指導的地位にあったといえる。ちなみに、唯一の京都大学出身者は、統合前最後の社会局長を務めた末次彬(1960年入省)<sup>(23)</sup>であった。

②出身省庁については、厚生省15人、内務省7人となっていた。その理由は、1940年代末～1960年代にかけて、社会局長に就任した厚生官僚の多くが、1930年代の高等文官試験合格者であり、1938年の厚生省設立前に、内務省に入省し、官吏としての第一歩を歩んでいたからである。

③直前官職については、局長20人、局長級(官房長)1人、他府省局次長1人と、厚生省内の他

(20) 前掲『官のシステム』112-113頁。

(21) 幸田正孝(述)・印南一路・中静未知・清水唯一朗(2011)『国民皆保険オーラル・ヒストリー I 幸田正孝報告書』医療経済研究機構、12-13頁。

(22) 荻安達男(2018)「1960年代の社会局の雰囲気——老人福祉法の立案など」菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎編『戦後社会保障の証言——厚生官僚120時間オーラルヒストリー』有斐閣、138頁。

(23) 秦郁彦編(2001)『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会、638頁。

表1 厚生省社会局長のキャリアパスデータ (1949～1992年:22人)

出身大学	東京大学21人, 京都大学1人																									
出身省庁	厚生省15人, 内務省7人																									
直前官職	(省内) 局長20人, 局長級1人 (省外) 局次長1人																									
到達年数	平均27.8年	<table border="0"> <tr> <td>入省32年</td><td>2人</td> <td>入省26年</td><td>2人</td> </tr> <tr> <td>入省31年</td><td>4人</td> <td>入省25年</td><td>2人</td> </tr> <tr> <td>入省30年</td><td>3人</td> <td>入省24年</td><td>1人</td> </tr> <tr> <td>入省29年</td><td>2人</td> <td>入省20年</td><td>1人</td> </tr> <tr> <td>入省28年</td><td>3人</td> <td>入省19年</td><td>1人</td> </tr> <tr> <td>入省27年</td><td>1人</td> <td></td><td></td> </tr> </table>	入省32年	2人	入省26年	2人	入省31年	4人	入省25年	2人	入省30年	3人	入省24年	1人	入省29年	2人	入省20年	1人	入省28年	3人	入省19年	1人	入省27年	1人		
入省32年	2人	入省26年	2人																							
入省31年	4人	入省25年	2人																							
入省30年	3人	入省24年	1人																							
入省29年	2人	入省20年	1人																							
入省28年	3人	入省19年	1人																							
入省27年	1人																									
在職期間	平均2年1ヶ月	<table border="0"> <tr> <td>2年以上</td><td>9人</td> </tr> <tr> <td>1年以上2年未満</td><td>9人</td> </tr> <tr> <td>1年未満</td><td>4人</td> </tr> </table>	2年以上	9人	1年以上2年未満	9人	1年未満	4人																		
2年以上	9人																									
1年以上2年未満	9人																									
1年未満	4人																									
退任後の官職ルート	<p>(省内)</p> <table border="0"> <tr> <td rowspan="4">社会局長</td> <td>次官級</td> <td>次官……4人</td> </tr> <tr> <td>次官級</td> <td>次官……8人</td> </tr> <tr> <td>次官級……7人</td> <td></td> </tr> <tr> <td>退官……2人</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>(省外)</td> <td></td> </tr> <tr> <td></td> <td>局長</td> <td>次官……1人</td> </tr> </table>		社会局長	次官級	次官……4人	次官級	次官……8人	次官級……7人		退官……2人			(省外)			局長	次官……1人									
社会局長	次官級	次官……4人																								
	次官級	次官……8人																								
	次官級……7人																									
	退官……2人																									
	(省外)																									
	局長	次官……1人																								

出典：戦前期官僚制研究会編・秦郁彦(1981)『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会, 厚生省50年史編集委員会編(1988)『厚生省50年史』資料篇, 厚生問題研究会, 秦郁彦編(2001)『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会。

部局の局長から横滑りするケースがもっとも多く、その割合は全体の91%を占めていた。ちなみに、他府省局次長1人とは木村忠二郎のことであり、1948年、経済安定本部労働局次長から厚生省社会局長に昇任する形で就任している<sup>(24)</sup>。

④到達年数については、平均入省27.8年で社会局長に到達した計算となるが、データの分布をみると、つぎのように整理することができる。すなわち、入省30年代(30～32年)が9人、入省20年代(20～29年)が12人、入省10年代(19年)が1人となっており、局長就任年代別で見れば、1940年代末～1970年代は入省20年代、1980～1990年代は入省30年代がそれぞれ中心を占めていた。

⑤在職期間については、平均2年1ヶ月であり、その内訳は、2年以上が9人、1年以上2年未満が9人、1年未満が4人となっていた。とくに、1940年代末～1960年代に就任した厚生官僚は、在職期間が長期にわたる傾向があり、安田巖(1952年局長就任)は7年以上、木村忠二郎(1948年局長就任)と今村譲(1965年局長就任)は約4年にわたって社会局長を務めている。ちなみに、当時の厚生官僚からすれば、1～1年半の在職期間は、社会局長としては短期の在職と感じていたよう

(24) 木村忠二郎先生記念出版編集刊行委員会編(1980)『木村忠二郎日記——故・木村忠二郎先生記念』社会福祉研究所, 540頁。

であり、高田正巳（1959年局長就任）・太宰博邦（1960年局長就任）・牛丸義留（1964年局長就任）の回顧はそのことを裏付けるものである<sup>(25)</sup>。

⑥退任後の官職ルートについては、全部で5パターンに分類することができる。各パターンを列挙すると、(a)次官4人、(b)次官級一次官8人、(c)次官級7人、(d)退官2人、(e)他府省局長—他府省次官1人であり、社会局長経験者のうち、12人（55%）が厚生官僚の最高位である次官、7人（32%）が次官級（社会保険庁長官）に就任していた。また、年代別でみた場合、1940年代末～1970年代に就任した厚生官僚の約80%が次官の地位に到達し、1980～1990年代に就任した厚生官僚の約70%が社会保険庁長官に就任していることから、省内における社会局長の位置づけは、総じて高いものであった。

社会局長のキャリアパスについて、築島（2006）は「社会局は、65年に牛丸氏を出したのを最後に次官を直接出す局ではなくなる」、また、社会保険庁長官（社会局長から昇任）のキャリアパスについて、「社会局長の経験者は、1981年に同庁長官に就任してから82年に次官に就いた山下正臣氏を最後に次官輩出のルートから完全に外れ」と述べている<sup>(26)</sup>。ただし、築島のこの見解は、次官へと至るキャリアパス本位のものであり、視点を社会局長のキャリアパス本位に切り替えれば、本節で明らかにしたように、局長経験者の91%が次官あるいは次官級に昇任していることから、戦後厚生省の歴史を通じ、社会局は次官輩出部局あるいはそれに準ずるものであったと結論づけることができる。

以上の点において、先行研究の多くにみられる、社会局の地位が低下し、保険局の地位が上昇したという見解は、次官のキャリアパス本位でみた場合に限るという、「ただし書き」が付くことに注意を払う必要がある。

### 3 厚生省援護局長のキャリアパス分析

戦後の厚生省において、「援護行政」と呼ばれる戦後処理行政を所管した援護局は、所掌する行政分野の特殊性から、特異な組織変遷をたどったことで知られる部局である。さきの大戦が終戦を迎えたのち、1945年11月末の陸軍省・海軍省の廃止を契機として、戦後初期の数期間は、援護行政を担う中央省庁の再編が繰り返された。すなわち、第一復員省・第二復員省の設立（1945年12月）—復員庁の設立（1946年6月）—厚生省第一復員局の設立（1947年10月）—引揚援護庁の設立（1948年5月）と、わずか3年間で、関係中央省庁はその姿を目まぐるしく変化させ、最終的に、厚生行政に属する行政分野としての位置づけを確立した。厚生省の外局として、巨大な引揚援護庁が設立されると、斎藤惣一・宮崎太一・木村忠二郎が長官に任命されたが、そのうち、厚生官僚である宮崎と木村は、長官退任後、厚生事務次官に就任している<sup>(27)</sup>。

(25) 高田正巳（1970）「社会局の思い出」厚生省社会局編『社会局50年』厚生省社会局、27頁、太宰博邦（1970）「保護基準の改訂など」前掲『社会局50年』29頁、牛丸義留（1970）「思い出」前掲『社会局50年』33頁。

(26) 前掲「キャリアの人事制度と官僚制の自律性」63頁。

(27) 宮崎さんの思い出刊行会編（1956）『宮崎さんの思い出』宮崎さんの思い出刊行会、328頁、前掲『木村忠二郎日記』541頁。

表2 厚生省援護局長のキャリアパスデータ (1954～1992年:26人)

出身大学	東京大学 20人, 京都大学 3人, 九州大学 2人, 日本大学 1人																					
出身省庁	厚生省 20人, 内務省 5人, 台湾総督府 1人																					
直前官職	(省内) 局長級 2人, 局次長 4人, 局次長級 6人, 部長 8人 (省外) 局長級 4人, その他官職 2人																					
到達年数	平均 26.8年	<table border="0"> <tr> <td>入省 31年</td><td>2人</td> <td>入省 26年</td><td>1人</td> </tr> <tr> <td>入省 30年</td><td>2人</td> <td>入省 25年</td><td>1人</td> </tr> <tr> <td>入省 29年</td><td>6人</td> <td>入省 23年</td><td>5人</td> </tr> <tr> <td>入省 28年</td><td>4人</td> <td>入省 22年</td><td>2人</td> </tr> <tr> <td>入省 27年</td><td>3人</td> <td></td><td></td> </tr> </table>	入省 31年	2人	入省 26年	1人	入省 30年	2人	入省 25年	1人	入省 29年	6人	入省 23年	5人	入省 28年	4人	入省 22年	2人	入省 27年	3人		
入省 31年	2人	入省 26年	1人																			
入省 30年	2人	入省 25年	1人																			
入省 29年	6人	入省 23年	5人																			
入省 28年	4人	入省 22年	2人																			
入省 27年	3人																					
在職期間	平均 1年6ヶ月	<table border="0"> <tr> <td>2年以上</td><td>7人</td> </tr> <tr> <td>1年以上2年未満</td><td>14人</td> </tr> <tr> <td>1年未満</td><td>5人</td> </tr> </table>	2年以上	7人	1年以上2年未満	14人	1年未満	5人														
2年以上	7人																					
1年以上2年未満	14人																					
1年未満	5人																					
退任後の官職ルート	<p>(省内)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>局長級 ——— 局長 ——— 次官級 ——— 次官……1人</li> <li>局長級 ——— 局長 ——— 次官級 ——— 次官……1人</li> <li>局長 ——— 局長 ——— 次官級 ——— 次官……1人</li> <li>局長級 ——— 局長 ——— 次官級 ——— 次官……1人</li> <li>局長 ——— 局長 ——— 次官級……2人</li> <li>局長……3人</li> <li>退官……15人</li> </ul> <p>(省外)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>局長……1人</li> </ul>																					

出典：戦前期官僚制研究会編・秦郁彦（1981）『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会，厚生省 50 年史編集委員会編（1988）『厚生省 50 年史』資料篇，厚生問題研究会，秦郁彦編（2001）『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会。

1954年4月，海外からの復員引揚事業が目標の95%に達したこと，また，未帰還者調査事業が進捗をみたこともあって，引揚援護庁はその行政使命を終え閉鎖，厚生省の内局となり，新たに引揚援護局が設立された<sup>(28)</sup>。その後，戦傷病者戦没者遺族に対する援護事業が中心となったことに伴い，1961年6月，局名から「引揚」の2文字を取り除き，援護局と改称している<sup>(29)</sup>。1954～1992年の間に，厚生官僚26人が局長に就任しているが，彼らのキャリアパスデータ（表2）を分析すると，以下の傾向を見出すことができる。

①出身大学については，東京大学20人，京都大学3人，九州大学2人，日本大学1人と，東京大学出身者が全体の77%を占めていた。その一方で，他大学出身者も23%を占めており，さきにもた社会局長経験者ほど，東京大学出身者に偏重していない傾向がうかがわれる。

(28) 厚生省援護局編（1977）『引揚げと援護30年の歩み』厚生省，30頁，厚生省社会・援護局援護50年史編集委員会監修（1997）『援護50年史』ぎょうせい，146頁。

(29) 前掲『引揚げと援護30年の歩み』32頁，前掲『援護50年史』290頁。



②出身省庁については、厚生省20人、内務省5人、台湾総督府1人となっており、とくに、引揚援護局期の局長3人は、全員内務省出身者であった。唯一の台湾総督府出身者は、1961年に援護局長となった山本浅太郎であるが、山本は援護行政に対する熱意と造詣が深く、今日まで続く全国戦没者追悼式は、山本の残した業績として、もっともよく知られているものである<sup>(30)</sup>。なお、牧原はその論考(2004)の中で、「山本についての挿話で特徴的なのは、一つには数多くの執務の記録編集であり、二つには機動的な事務処理である」<sup>(31)</sup>と述べている。

③直前官職については、厚生省内の官職(20人)と出向先の官職(6人)に大別することができる。順に列挙すると、局長級(引揚援護庁次長・官房長)2人、局次長4人、局次長級(官房総務審議官・官房審議官)6人、部長8人、他府省局長級4人、その他官職2人であり、全体の77%にあたる20人が、局次長・局次長級・部長・その他官職から昇任する形で、援護局長に就任したことになる。なお、他府省局長級4人とその他官職2人の内訳は、総理府社会保障制度審議会事務局長3人、環境庁長官官房長1人、内閣官房首席内閣参事官2人であり、いずれも厚生官僚の有力な出向先であった。

④到達年数については、平均入省26.8年となっており、社会局長の平均入省年数(27.8年)よりも1年早い傾向にあった。各データの分布については、入省30年代(30～31年)が4人、入省20年代(22～29年)が22人、年代別では、1950～1980年代が入省20年代、1990年代が入省30年代が中心を占めていた。

⑤在職期間については、2年以上が7人、1年以上2年未満が14人、1年未満が5人、平均1年6ヶ月となっていた。ちなみに、もっとも在職期間が長いのは、実本博次(1965年局長就任)であり、約4年近くにわたって援護局長の座にあった。ついで、引揚援護局長であった田邊繁雄(1954年局長就任)と河野鎮雄(1957年局長就任)も、在職期間が約3年と、比較的長期にわたり在職していた。

⑥退任後の官職ルートについては、全部で9パターンを確認することができる。詳述すれば、表2に示すとおり、局長や次官級を経て次官に至る5つのパターン(5人)、同様に、次官級に至るパターン(2人)、局長や他府省局長に横滑りする2つのパターン(4人)があるが、もっとも人数が多いのが、援護局長を最後に退官するパターン(15人)であり、全体の58%を占めていた。

援護局長のキャリアパスについて、牧原(2004)は「戦後しばらく援護行政は厚生事務次官と最短距離にある事務領域であった」<sup>(32)</sup>と述べているが、これは、引揚援護局の前身にあたる引揚援護庁長官や、1950～1970年代前半の間に就任した局長——田邊繁雄(1954年局長就任)・梅本純正(1963年局長就任)・高木玄(1972年局長就任)・八木哲夫(1973年局長就任)——を指しての見解と思われる。

全体的にみれば、援護局長経験者のうち、次官に就任できたのは5人(19%)と少なく、局長退任後に退官する厚生官僚も多かったことから、省内における援護局長の位置づけは低いといえる。

(30) 森山喜久雄(1971)「全国戦没者追悼式への気迫」山本浅太郎氏追悼録刊行会編『山本浅太郎さん』山本浅太郎氏追悼録刊行会、145-149頁。

(31) 前掲「戦後日本の『内閣官僚』の形成」56頁。

(32) 前掲「戦後日本の『内閣官僚』の形成」53頁。

築島（2011）は「児童家庭局、援護局ともに、昇進ルートとして主要な局とは考えがたい」<sup>(33)</sup>との見解を示しているが、本節において、援護局長のキャリアパス本位でみた場合も、築島とほぼ同様の見解に至ることができるといえよう。

#### 4 厚生省社会・援護局長のキャリアパス分析

戦後厚生省の歴史において、行政需要や行政整理に応じ、局課体制の見直しが頻繁に行われてきたことは、比較的良好に知られているところである。厚生労働省社会・援護局の前身である厚生省社会・援護局も、1980年代後半に出された行政改革の方針を受け、設立させたものであった。すなわち、1988年10月に総務庁・大蔵省の連名で出された「行財政改革の推進について」によって、恩給・援護年金受給者の減少傾向に対応するため、厚生省援護局（進達庁）と総務庁恩給局（裁定庁）の体制見直しの検討を進めていく方針が示された<sup>(34)</sup>。これを受け、厚生省では局課体制の再編に着手、1992年7月、社会局と援護局を統合する形で、新たに社会・援護局が設立された。

それでは、社会・援護局の最高責任者である社会・援護局長には、どのようなキャリアパスを持つ官僚が就任したのであろうか。表3のキャリアパスデータを元に、①出身大学、②出身省庁、③直前官職、④到達年数、⑤在職期間、⑥退任後の官職ルートの順に分析すると、つぎの点を挙げることができる。

表3 厚生省社会・援護局長のキャリアパスデータ（1992～2001年：5人）

出身大学	東京大学 5人								
出身省庁	厚生省 4人、自治省 1人								
直前官職	(省内) 局長 2人、局次長級 1人、部長 1人 (省外) 局長級 1人								
到達年数	平均 30.0年 <table style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">入省 32年</td><td>1人</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">入省 30年</td><td>2人</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">入省 29年</td><td>2人</td></tr> </table>	入省 32年	1人	入省 30年	2人	入省 29年	2人		
入省 32年	1人								
入省 30年	2人								
入省 29年	2人								
在職期間	平均 1年9ヶ月 <table style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">2年以上</td><td>2人</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">1年以上2年未満</td><td>2人</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">1年未満</td><td>1人</td></tr> </table>	2年以上	2人	1年以上2年未満	2人	1年未満	1人		
2年以上	2人								
1年以上2年未満	2人								
1年未満	1人								
退任後の官職ルート	(省内) <table style="display: inline-table; vertical-align: middle;"> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">社会・援護局長</td><td>次官級……1人</td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">退官……3人</td><td></td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">(省外)</td><td></td></tr> <tr><td style="border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;">局長級</td><td>局長 ——— 局長 ——— 次官……1人</td></tr> </table>	社会・援護局長	次官級……1人	退官……3人		(省外)		局長級	局長 ——— 局長 ——— 次官……1人
社会・援護局長	次官級……1人								
退官……3人									
(省外)									
局長級	局長 ——— 局長 ——— 次官……1人								

出典：厚生省社会・援護局援護50年史編集委員会監修（1997）『援護50年史』ぎょうせい、秦郁彦編（2001）『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会。

(33) 前掲「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」25頁。

(34) 臨時行政改革推進審議会事務局監修（1990）『行革審・全仕事』ぎょうせい、365頁。

まず、①出身大学については、東京大学出身者が100%を占めていた。そのうちの1人、厚生省最後の社会・援護局長となった炭谷茂(1997年局長就任)は、東京大学在学中について、「大学時代に福祉国家論を勉強しました。なぜ福祉国家論かというと、高校時代に自分自身の貧困問題がありました。それまで僕は普通の家庭での生活をおくっていた。それが高校2年生の後半くらいから家業がおかしくなって、廃業においこまれました。そんなことがあって、貧困とは何なのかということを経験したね。大学時代にはアルバイトと奨学金でたいへん楽になったけれど、福祉国家論を勉強して、自分で選んで厚生省に入ったんです」<sup>(35)</sup>と述懐している。

つぎに、②出身省庁については、自治省出身者の土井豊を除き、残り4人全員が厚生省出身者である。土井は、1961年に自治省入省<sup>(36)</sup>、地方公共団体(富山県・京都府・札幌市)出向や自治省大臣官房企画官を務めたのち、1982年、省庁間人事交流のため、自治省から厚生省に異動となり、以後、社会局・児童家庭局・社会保険庁で要職を歴任した人物である<sup>(37)</sup>。このときの省庁間人事交流について、石原信雄(元自治事務次官)は「昭和56年夏の頃と記憶しているが、吉村さん〔吉村仁厚生省大臣官房長〕から厚生省、自治省の間で中堅クラスの職員の人事交流を行ってはどうかという提案があった。これからの厚生行政の拡大発展を考えると厚生省は将来人手不足となる恐れがあり、できれば自治省の中核を担うような人材を出してくれないかということであった〔中略〕土井君や清水君<sup>(38)</sup>の厚生省への出向は、吉村さんの提案によって実現したものである」<sup>(39)</sup>と述べている。

③直前官職については、局長2人、局次長級(官房総務審議官)1人、部長1人、他府省局長級1人となっており、昇任という形で、社会・援護局長に就任したのは、亀田克彦(官房総務審議官)と炭谷茂(保健医療局国立病院部長)の2人であった。一方、他府省局長級とは、総理府社会保障制度審議会事務局長のことを指すが、このポストは、第3節で述べたように、援護局長就任前の他府省局長級として、頻繁にみられるものである。

④到達年数については、平均30.0年であり、その内訳は、入省30年代(30年・32年)が3人、入省20年代(29年)が2人となっていた。一方、⑤在職期間については、2年以上が2人、1年以上2年未満が2人、1年未満が1人であり、その平均は1年9ヶ月であった。ただし、長期間にわたって在職したケースもみられ、炭谷茂の場合、彼が東京大学で学んで以来取り組みたいテーマであった社会福祉基礎構造改革を、局長在任中に手掛けたことから<sup>(40)</sup>、社会・援護局長としては異例の約3年半にわたって在職している。

⑥退任後の官職ルートについては、(a)次官級1人、(b)退官3人、(c)他府省官職(局長級-局長(2回)-次官)1人の全3パターンを確認することができる。ここで特筆されるのが、厚生事務次官

(35) 炭谷茂(2009)「炭谷茂——社会福祉基礎構造改革はどのようにすすめられたのか」蟻塚昌克『証言 日本の社会福祉——1920～2008』ミネルヴァ書房、225頁。

(36) 前掲『日本官僚制総合事典』643頁。

(37) 同盟通信社編(2001)『全国官公界名鑑』47版、同盟通信社、「と」の部・121頁。

(38) 清水康之のこと。清水は1962年に自治省入省、自治省大臣官房企画官・鳥根県総務部長・地域振興整備公団参事・自治省大臣官房参事官を歴任したのち、1983年、厚生省に異動、大臣官房審議官や児童家庭局長を務めた。前掲『全国官公界名鑑』「し」の部・87頁、前掲『日本官僚制総合事典』643頁。

(39) 石原信雄(1988)「吉村仁さんの思い出」吉村仁さん追悼集刊行会編『吉村仁さん』ぎょうせい、381-382頁。

(40) 炭谷茂(2018)「社会福祉基礎構造改革」前掲『戦後社会保障の証言』317-323頁。

に就任した者が皆無であるという点である。統合前において、社会局長経験者の12人（55%）、援護局長経験者の5人（19%）が、厚生事務次官に就任しているが、社会・援護局長経験者の場合、5人のいずれも厚生事務次官に就任することができなかった。その理由はつぎのとおりである。

まず、土井豊（1992年局長就任）の場合、他省からの出向者であったことが理由に挙げられる。つぎに、佐野利昭（1994年局長就任）と佐々木典夫（1995年局長就任）の場合、同期が次官に就任<sup>(41)</sup>したことが理由であったが、この点について、大森（2006）は「一般に同期入省又は後年入省の事務次官が誕生すると同年次採用のキャリアは一斉に退官する慣わしとなっている」<sup>(42)</sup>と述べ、西尾隆（2018）は著書『公務員制』の中で、「キャリア組は採用時から本省官房の人事課（秘書課）の所管とされ〔中略〕徐々に淘汰されて50歳前後で審議官・局長となり、同期でただ1人が事務次官に就く」<sup>(43)</sup>と記している。一方、亀田克彦（1996年局長就任）と炭谷茂（1997年局長就任）は次官輩出年次から除外されていたことが理由である。この点について、築島（2006）は「入省年次によっては次官が出ない場合もある。しかし、その次の次官は、通常入省年次が後である『後輩』から選ばれる」<sup>(44)</sup>と述べ、また、別稿（2011）において、「厚生事務次官は、入省年次13年間<sup>(45)</sup>で10人しか出ていないことからわかるように、輩出されない年次も珍しくない」<sup>(46)</sup>と説明している。

唯一、彼らの中で出世コースを歩んだとすれば、環境省に出向して要職を歴任し、最終的に環境事務次官となった炭谷茂であるが、築島（2011）が「本省局長級の段階でいったん環境庁に出向すると、もう厚生省には戻れない」<sup>(47)</sup>と述べているように、社会・援護局長退任後、炭谷のキャリアは、厚生省の本流から外れたものとみるべきであろう。

厚生省社会・援護局は、1992年7月～2001年1月の約8年半存続したのち、中央省庁再編により、厚生労働省社会・援護局へと発展を遂げることになる。厚生省体制から厚生労働省体制へ移行後の、社会・援護局長のキャリアパスの傾向については、第5節でくわしくみていくことにしたい。

## 5 厚生労働省社会・援護局長のキャリアパス分析

前節で述べてきたように、厚生省社会・援護局（1992～2001年）は、1980年代後半の行政改革の求めに応じ、スクラップ・アンド・ビルドにより創設された部局であった。本節で取り上げる厚生労働省社会・援護局（2001年～）は、厚生省社会・援護局を前身とし、1990年代後半の「中央省庁再編」と呼ばれる行政改革により設置された部局であるが、厚生労働省の設立にあたり、社会・

(41) 山口剛彦（元厚生事務次官：1996～1999年）と羽毛田信吾（元厚生事務次官：1999～2001年）は佐野利昭と同期（1965年入省）、近藤純一郎（元厚生労働事務次官：2001～2002年）は佐々木典夫と同期（1966年入省）であった。前掲『日本官僚制総合事典』638頁。

(42) 前掲『官のシステム』102頁。

(43) 西尾隆（2018）『公務員制』東京大学出版会、48頁。

(44) 前掲「キャリアの人事制度と官僚制の自律性」43頁。

(45) 築島が「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」において、キャリアパスの分析範囲とした厚生官僚の入省年次は、1953～1965年の13年間であった。

(46) 前掲「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」6頁。

(47) 前掲「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」40頁。

援護局の存続・廃止を含め、さまざまな議論がなされたことは、一般的にあまりよく知られていない。

この点について詳述すると、1996年11月、中央省庁再編を進めていくため、橋本龍太郎首相の肝いりで行政改革会議が設置されたが、活発な議論を生み出す原動力となったこの会議体において、社会・援護局をめぐる種々の議論が展開された。すなわち、社会・援護局の業務を地方分権の対象とする案<sup>(48)</sup>、厚生省の3局(社会・援護局、老人保健福祉局、児童家庭局)を合併する案<sup>(49)</sup>、生活福祉省に援護・戦後処理の機能を持たせる案<sup>(50)</sup>、雇用福祉省に援護対策機能を持たせる案<sup>(51)</sup>など、広範にわたって検討が行われている。

最終的に、厚生労働省社会・援護局は、旧厚生省の2部局(社会・援護局と障害保健福祉部)を統合する形で設立されることとなったが、この新設部局の組織的性格については、真野章(初代厚生労働省社会・援護局長)が「社会・援護局の位置づけは、これら福祉関係3局〔雇用均等・児童家庭局、社会・援護局、老健局〕にかかる施設整備やマンパワーなどの共通のかつ基礎的な部分を所掌することとなる。組織としては大きくなったが、福祉についての連携が一層とりやすくなった」<sup>(52)</sup>と発言しているとおりである。

次頁表4は、社会・援護局長に就任した厚生労働官僚12人のキャリアパスデータである。これを、①出身大学、②出身省庁、③直前官職、④到達年数、⑤在職期間、⑥退任後の官職ルートの、計6項目で分析すると、以下の傾向を指摘することができる。

①出身大学については、全部で4大学(東京大学・京都大学・高知大学・一橋大学)を確認することができるが、そのうち、もっとも出身者が多いのが東京大学(8人)で、全体の66%を占めていた。このことから、厚生省社会・援護局長の100%、社会局長の95%、援護局長の77%に比べ、厚生労働省社会・援護局長は、東京大学出身者に偏重する傾向がもっとも低いといえる。

②出身省庁については、厚生省9人(75%)、労働省3人(25%)となっていた。詳述すると、2001～2012年の間、社会・援護局長は一貫して厚生省出身者(7人)が独占してきたが、2012年以降、労働省出身者(3人)および厚生省出身者(2人)が、社会・援護局長の地位を分け合うようになった。辻隆夫(2009)は、2000年代の厚生労働官僚の人事傾向について、厚生省系統の部局長と労働省系統の部局長により色分けされた「棲み分け人事」の存在を指摘しているが<sup>(53)</sup>、2010年代以

(48) 行政改革会議事務局OB会編(1998)『21世紀の日本の行政——内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化』行政管理研究センター、419頁(行政改革会議事務局「第23回行政改革会議議事概要」(1997年7月23日)による)。

(49) 前掲『21世紀の日本の行政』585頁(行政改革会議事務局「第29回行政改革会議議事概要」(1997年9月17日)による)。

(50) 前掲『21世紀の日本の行政』493頁(行政改革会議事務局「第27回行政改革会議議事概要(集中審議第4日)」(1997年8月21日)による)。

(51) 前掲『21世紀の日本の行政』687頁(行政改革会議事務局「第4回企画・制度問題及び機構問題合同小委員会議事概要」(1997年10月15日)による)。

(52) 真野章(2001)「この人に聞く・社会福祉基礎構造改革の定着に向けて施策を展開」『週刊社会保障』2163号、4頁。

(53) 前掲「中央省庁再編と公務員人事」63頁。

表4 厚生労働省社会・援護局長のキャリアパスデータ (2001～2018年:12人)

出身大学	東京大学 8人, 京都大学 2人, 高知大学 1人, 一橋大学 1人													
出身省庁	厚生省 9人, 労働省 3人													
直前官職	(省内) 局長 4人, 局長級 1人, 局次長級 1人, 部長 2人, 地方支分局長 1人 (省外) 局長級 1人, その他官職 2人													
到達年数	平均 33.3年	<table border="0"> <tr> <td>入省 36年 1人</td> <td>入省 33年 2人</td> </tr> <tr> <td>入省 35年 2人</td> <td>入省 32年 4人</td> </tr> <tr> <td>入省 34年 2人</td> <td>入省 31年 1人</td> </tr> </table>	入省 36年 1人	入省 33年 2人	入省 35年 2人	入省 32年 4人	入省 34年 2人	入省 31年 1人						
入省 36年 1人	入省 33年 2人													
入省 35年 2人	入省 32年 4人													
入省 34年 2人	入省 31年 1人													
在職期間	平均 1年6ヶ月	<table border="0"> <tr> <td>2年以上 4人</td> </tr> <tr> <td>1年以上2年未満 6人</td> </tr> <tr> <td>1年未満 2人</td> </tr> </table>	2年以上 4人	1年以上2年未満 6人	1年未満 2人									
2年以上 4人														
1年以上2年未満 6人														
1年未満 2人														
退任後の官職ルート	<p>(省内)</p> <table border="0"> <tr> <td>局長</td> <td>次官…… 1人</td> </tr> <tr> <td>局長</td> <td>次官…… 1人</td> </tr> <tr> <td>局長</td> <td>次官…… 1人</td> </tr> <tr> <td>局長</td> <td>次官級……1人</td> </tr> <tr> <td>退官……6人</td> <td></td> </tr> </table> <p>(省外)</p> <table border="0"> <tr> <td>局長級</td> <td>次官級……1人</td> </tr> </table>		局長	次官…… 1人	局長	次官…… 1人	局長	次官…… 1人	局長	次官級……1人	退官……6人		局長級	次官級……1人
局長	次官…… 1人													
局長	次官…… 1人													
局長	次官…… 1人													
局長	次官級……1人													
退官……6人														
局長級	次官級……1人													

注:退任後の官職ルートについて,2016年6月～2018年7月まで厚生労働省社会・援護局長を務めた定塚由美子は,厚生労働官僚のキャリアパスの途上であることから,これを除外した。

出典:秦郁彦編(2001)『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会,米盛康正編(各年)『厚生労働省名鑑』各年版,時評社。

降,社会・援護局長の人事傾向にも,「たすき掛け人事」が現れるようになったことは,特筆すべき点であろう。

③直前官職については,厚生省期の局長(社会,援護,社会・援護)と比べ,多様性に富んだものとなっていた。すなわち,省内においては,局長4人,局長級(政策統括官)1人,局次長級(官房審議官)1人,部長2人,地方支分局長1人,省外においては,他府省局長級(政策統括官)1人,その他官職2人と,6人が局長(局長級)からの横滑り,6人が昇任という形で,社会・援護局長に就任している。

④到達年数については,12人全員が入省30年代・平均33.3年であった。厚生省期の平均到達年数を概観すると,社会局長が27.8年,援護局長が26.8年,社会・援護局長が30.0年であったことから,厚生労働省期の平均到達年数は高い傾向にあるといえよう。なお,到達年数が高い3人——石井淳子(36年)・阿曾沼慎司(35年)・村木厚子(35年)——は,局長初任後,社会・援護局長は3回目ないし4回目に経験するポストであった。また,⑤在職期間については,2年以上が4人,1年以上2年未満が6人,1年未満が2人であり,その平均は1年6ヶ月と,援護局長の平均在職期間(第3節参照)と同じ年数であった。

⑥退任後の官職ルートについては,(a)次官1人,(b)局長一次官1人,(c)局長(2回)一次官1人,(d)局長一次官級1人,(e)退官6人,(f)他府省官職(局長級一次官級)1人の,合計6パターンを確認することができる。くわしく述べると,次官に到達した3人は,(i)村木厚子・(ii)阿曾沼慎

司・(iii) 鈴木俊彦、次官級に昇任した2人は、(iv) 真野章・(vi) 山崎史郎であり、労働省出身者の村木を除き、全員が厚生省出身者であった。一方、(v) 退官者6人について付言すると、(a)同期が次官に就任(中村秀一・岡田太造)<sup>(54)</sup>、(b)次官輩出年次から除外(河村博江・小島比登志・清水美智夫・石井淳子)となっていた。

このように、厚生労働省期の社会・援護局長のキャリアパスを分析すると、これまで分析してきた厚生省期の各局長(社会局長・援護局長)のキャリアパスの傾向を、それぞれ引き継いだものと判断することができる。具体的には、出身大学や直前官職の多様性、在職期間の平均年数(1年6ヶ月)の各点については、援護局長のキャリアパスの傾向と同様であったのに対し、退任後の官職ルートについては、退官せず、次の官職に歩みを進めた場合、例外なく次官あるいは次官級にまで昇任できた点は、社会局長のキャリアパスの傾向を彷彿とさせるものであった。しかしながら、人数比率でみる限り、昇任者5人・退官者6人であることから、省内における社会・援護局長の位置づけは、高いとも低いともいえず、あえて判断するとすれば、中間に位置しているといえよう。

上記以外にも、厚生省期にはほとんどみられなかった、厚生労働省期特有のキャリアパスの傾向が認められるのも特筆すべき点である。すなわち、2010年代以降、社会・援護局長就任前・退任後に、内閣官房や内閣府での勤務経験を有する厚生労働官僚が登場するようになった。就任順に列挙すれば、山崎史郎(2011年局長就任)は内閣総理大臣秘書官<sup>(55)</sup>、村木厚子(2012年局長就任)は内閣府政策統括官(共生社会政策担当)<sup>(56)</sup>、定塚由美子(2016年局長就任)は内閣官房内閣審議官(内閣人事局)<sup>(57)</sup>を、社会・援護局長に就任する直前まで務めており、山崎に至っては、最終官職として、次官級の内閣官房地方創生総括官にまで上り詰めている<sup>(58)</sup>。

高橋洋(2009)<sup>(59)</sup>、牧原出(2013)<sup>(60)</sup>、野中尚人・青木遥(2016)<sup>(61)</sup>の諸氏が指摘しているように、中央省庁再編以降、内閣機能強化の源泉となった内閣官房や内閣府には、各府省の官僚が外向し、首相肝いりの看板政策や各府省にまたがる政策課題の企画立案や総合調整に直接関与するようになっ

---

(54) 水田邦雄(元厚生労働事務次官:2009～2010年)は中村秀一と同期(1973年入省)、二川一男(元厚生労働事務次官:2015～2017年)は岡田太造と同期(1980年入省)であった。前掲『日本官僚制総合事典』639頁、米盛康正編(2016)『厚生労働省名鑑』2016年版、時評社、3頁。

(55) 米盛康正編(2012)『厚生労働省名鑑』2012年版、時評社、148頁。山崎史郎の内閣総理大臣秘書官起用について、菅内閣の内閣官房長官であった仙谷由人は、「山崎氏は内閣府で統括官をしていましたが、菅さんは財務大臣兼経済財政担当や国家戦略大臣のときも山崎氏を実質的な筆頭政務秘書官のように使っていたのです。その当時から菅さんは、ほとんど山崎氏を頼りにしていた様子で、そのまま総理秘書官にも起用したいということでした。年次的には高すぎるのですが、それはそのようにしました」と述べている。山口二郎・中北浩爾編(2014)『民主党権とは何だったのか——キーパーソンたちの証言』岩波書店、139頁。

(56) 米盛康正編(2012)『厚生労働省名鑑』2013年版、時評社、149頁。

(57) 米盛康正編(2017)『厚生労働省名鑑』2017年版、時評社、147頁。

(58) 山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障——孤立と縮小を乗り越える』中央公論新社、巻末著者紹介。

(59) 高橋洋(2009)「第5章 内閣官房の組織拡充——閣議事務局から政策の総合調整機関へ」御厨貴編『変貌する日本政治——90年代以後「変革の時代」を読みとく』勁草書房、154-155頁。

(60) 牧原出(2013)『権力移行——何が政治を安定させるのか』NHK出版、139-141頁。

(61) 野中尚人・青木遥(2016)『政策会議と討論なき国会——官僚主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版、56-66頁。

た。2010年代以降の社会・援護局長にみられるようになった内閣官房や内閣府における勤務経験は、こうした傾向を如実に物語るものといえよう。

## 6 結 論

本稿では、社会・援護局長のキャリアパスについて、予備的考察（社会局長・援護局長）を含め、厚生官僚・厚生労働官僚 65 人のデータを元に、分析を行ってきた。そこから明らかになった、省内における社会・援護局長の位置づけを述べれば、つぎの 4 点に集約することができる。

第一に、予備的考察としての、社会局長のキャリアパスについてであるが、分析の結果、社会局長経験者の 55% が次官に昇任している事実から、省内における社会局長の位置づけは高いものであったと結論づけることができる。この傾向は、2010 年代以降、厚生労働省社会・援護局長のキャリアパスで再び登場するようになることから、厚生省期における次官輩出部局としての社会局長の優位性が、厚生労働省期に入り、社会・援護局長の優位性として復活したとみられなくもない。ちなみに、社会局長というポストについて、当時の厚生官僚は憧れとも取れる印象を抱いていたようであり、「厚生省きっての秀才」・「厚生省の頭脳」と呼ばれた<sup>(62)</sup> 小山進次郎（元厚生省保険局長）は、次官待ちポストである保険局長の内示を受けた際、「厚生省に職を奉じたからには、やはり一度は社会局長をやりたいと思っていたよ。生活保護法の再改正で、社会福祉施設の再編整備等、夢も持っていたが、とうとうそのチャンスを失った」<sup>(63)</sup> と語ったとされる。

第二に、社会局長と同じく、予備的考察としての、援護局長のキャリアパスについてまとめると、援護局長経験者の中で、次官に昇任できたのは、わずか 19% に過ぎないことから、社会局長と異なり、省内における援護局長の位置づけは、低いものであったと結論づけられる。次官経験者の追悼録の中にみられる、「ミスター厚生省」と呼ばれた大物次官が、援護局長のみ経験していない記述や<sup>(64)</sup>、出世コースを歩んでいた厚生官僚が、官房長在職中に病気となり、療養のため、援護局長に配置換えとなった記述は<sup>(65)</sup>、間接的ではあるが、援護局長のポストが重要視されていなかったことを示すものといえる。少なくとも、国会対策や省内人事を掌握していた官房長や、政治的色彩が強い重要ポストされる保険局長<sup>(66)</sup> と、同列視されていなかったであろうことは想像に難くない。

第三に、厚生省社会・援護局長のキャリアパスについては、第 4 節でみたとおり、次官級 1 人（20%）、退官 3 人（60%）、他府省次官 1 人（20%）と、厚生省の本流である厚生事務次官に就任し

(62) 中尾友紀（2018）「小山進次郎」前掲『戦後社会保障の証言』75 頁。

(63) 佐野利三郎（1973）「社会局長になっていたら」小山進次郎氏追悼録刊行会編『小山進次郎さん』小山進次郎氏追悼録刊行会、61 頁。

(64) 太宰博邦（1978）「同期の中心」高田浩運先生追悼録刊行会編『追想 高田浩運』高田浩運先生追悼録刊行会、409-410 頁。高田浩運（1914.2.4 ~ 1977.7.17）は、東京大学卒業後、1936 年に内務省入省、1963 ~ 1965 年の間、厚生事務次官を務めた。

(65) 河野共之（1992）「花道を通して——高木局長を偲ぶ」高木玄追悼集刊行会編『高木玄さん』高木玄追悼集刊行会、238 頁。高木玄（1922.8.11 ~ 1990.12.28）は、東京大学卒業後、1946 年に厚生省入省、1975 ~ 1976 年の間、厚生事務次官を務めた。

(66) 前掲『霞が関半生記』176, 180 頁。



た者は皆無であった。1990年代における省内の政策議論を回想して、河幹夫（元厚生労働省参事官）の「社会局〔社会・援護局〕の職員もあまり信用されていないから、医療保険みたいな高尚なことを扱える人が福祉みたいな低俗な人間に足を掬われるのはたまらないというのが、厚生省の文化にあったと思います」<sup>(67)</sup>という言葉は、そのことをよく物語っている。

第四に、厚生労働省社会・援護局長のキャリアパスについては、これまで述べてきた厚生省の各局長（社会局長・援護局長）のキャリアパスの傾向を、それぞれ引き継いだものであった。詳細は第5節で述べたとおりであるが、厚生労働事務次官まで昇任できたのは27%と、社会局長（55%）には及ばないものの、援護局長（19%）や厚生省社会・援護局長（0%）に比べれば、その割合は上がっている。さらに時期を区分して述べれば、2000年代は16%であったのに対し、2010年代は40%と、近年、その傾向は社会局長に近いものとなりつつある。しかしながら、局長退任後の人数比率（昇任者5人・退官者6人）をみる限り、省内における社会・援護局長の位置づけは、高いとも低いともいえず、中間に位置しているというのが現状であろう。

厚生労働省の設立後、2001～2018年の間に、13人の厚生労働事務次官が誕生しているが、そのうち、社会・援護局長経験者が占める割合は23%である。すなわち、阿曾沼慎司・村木厚子・鈴木俊彦の3人であるが、次官就任時期に着目すれば、阿曾沼が2010年、村木が2013年、鈴木が2018年となっていることから、2010年代に次官となった6人のうち、その半分以上が社会・援護局長経験者であったということになる。

本稿冒頭で紹介した西岡（2008）が指摘しているように、2000年代における有力な次官輩出部局は保険局であったが<sup>(68)</sup>、2010年代以降、医政局、労働基準局、社会・援護局、老健局が加わり、次官輩出部局の傾向は一挙に多様化した<sup>(69)</sup>。社会・援護局を含む次官輩出部局の変化については、厚生労働大臣による政治主導<sup>(70)</sup>、医系技官の人事改革に伴う局長人事傾向の全体的変化<sup>(71)</sup>など、多くの諸要因が考えられるが、その分析は、本稿が課題とする範囲を明らかに超えるものである。これ

(67) 河幹夫（2018）「ゴールドプラン、社会福祉基礎構造改革」前掲『戦後社会保障の証言』313頁。

(68) 前掲「少子化社会と厚生行政組織」161-163頁。

(69) 2010年代の次官輩出部局を整理すると、阿曾沼慎司（2010年次官就任）は医政局、金子順一（2012年次官就任）は労働基準局、村木厚子（2013年次官就任）は社会・援護局、二川一男（2015年次官就任）は医政局、蒲原基道（2017年次官就任）は老健局、鈴木俊彦（2018年次官就任）は保険局となっていた。前掲『厚生労働省名鑑』各年版。

(70) 厚生労働大臣が幹部人事に直接介入した例としては、(a)舛添要一（2007～2009年）による医系技官の人事改革、(b)長妻昭（2009～2010年）による改革マインドを持つ厚生労働官僚の次官への起用、(c)小宮山洋子（2011～2012年）による事務4役（次官・厚生労働審議官・官房長・総括審議官）をはじめ、すべての局長を入れ替えた大規模な人事異動がある。舛添要一（2010）『厚生労働省戦記——日本政治改革原論』中央公論新社、103-104頁、長妻昭（2011）『招かれざる大臣——政と官の新ルール』朝日新聞出版、134-135頁、小宮山洋子（2012）『厚生労働大臣・副大臣742日』八月書館、233-234頁。

(71) 舛添厚生労働大臣は、2009年7月、外口崇（医系技官）を保険局長に、阿曾沼慎司（法令事務官）を医政局長にそれぞれ据えることで、長年、医系技官の指定ポストであった医政局長の人事慣例を崩すことに成功した。この舛添による医系技官の人事改革以降、ただ1例を除き、医政局長には法令事務官が就任するようになったが、その一方で、医系技官の局長就任事例にも大きな変化が生じている。すなわち、2014年7月の三浦公嗣（医系技官）の老健局長就任と、2016年6月の鈴木康裕（医系技官）の保険局長就任である。長年続いてきた医系技官と法令事務官の「棲み分け人事」の変化が、局長人事全体にどのような影響を与えたかは、改めて検証する必要がある。

らについては、今後の課題とし、稿を改めることとしたい。

（こんどう・たかあき 元新潟県事務職員（行政職））

#### 【参考文献】

- 石原信雄（1988）「吉村仁さんの思い出」吉村仁さん追悼集刊行会編『吉村仁さん』ぎょうせい、381-383頁。
- 牛丸義留（1970）「思い出」厚生省社会局編『社会局50年』厚生省社会局、33-34頁。
- 榎本健太郎・藤原朋子（1999）「第7章 厚生省の政策形成過程」城山英明・鈴木寛・細野助博『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖』中央大学出版部、179-194頁。
- 大森彌（2006）『官のシステム』東京大学出版会。
- 大山正（1988）「社会保険庁25年史によせて」社会保険庁25年史編集委員会編『社会保険庁25年史』全国社会保険協会連合会、7-10頁。
- 岡田太造（2013）「この人に聞く・生活保護制度の見直しと生活困窮者支援の制度化を」『週刊社会保障』2743号、36-37頁。
- 岡光序治（2002）『官僚転落——厚生官僚の栄光と挫折』廣済堂出版。
- 菊安達男（2018）「1960年代の社会局の雰囲気——老人福祉法の立案など」菅沼隆・土田武史・岩永理恵・田中聡一郎編『戦後社会保障の証言——厚生官僚120時間オーラルヒストリー』有斐閣、135-138頁。
- 河幹夫（2018）「ゴールドプラン、社会福祉基礎構造改革」前掲『戦後社会保障の証言』308-316頁。
- 木村忠二郎先生記念出版編集刊行委員会編（1980）『木村忠二郎日記——故・木村忠二郎先生記念』社会福祉研究所。
- 行政改革会議事務局OB会編（1998）『21世紀の日本の行政——内閣機能の強化、中央省庁の再編、行政の減量・効率化』行政管理研究センター。
- 厚生省援護局編（1977）『引揚げと援護30年の歩み』厚生省。
- 厚生省社会・援護局援護50年史編集委員会監修（1997）『援護50年史』ぎょうせい。
- 幸田正孝（述）・印南一路・中静未知・清水唯一朗（2011）『国民皆保険オーラル・ヒストリーⅠ 幸田正孝報告書』医療経済研究機構。
- 河野共之（1992）「花道を通して——高木局長を偲ぶ」高木玄追悼集刊行会編『高木玄さん』高木玄追悼集刊行会、238-241頁。
- 小宮山洋子（2012）『厚生労働大臣・副大臣742日』八月書館。
- 佐々木典夫（2003）『私の厚生行政——霞が関での36年のあゆみ』中央法規出版。
- 佐野利三郎（1973）「社会局長になっていたら」小山進次郎氏追悼録刊行会編『小山進次郎さん』小山進次郎氏追悼録刊行会、57-61頁。
- 炭谷茂（2009）「炭谷茂——社会福祉基礎構造改革はどのようにすすめられたのか」蟻塚昌克『証言 日本の社会福祉——1920～2008』ミネルヴァ書房、224-257頁。
- 炭谷茂（2018）「社会福祉基礎構造改革」前掲『戦後社会保障の証言』317-323頁。
- 総理府史編纂委員会編（2000）『総理府史』内閣総理大臣官房。
- 副田義也（2014）『生活保護制度の社会史』増補版、東京大学出版会。
- 曾我謙悟（2016）『現代日本の官僚制』東京大学出版会。
- 高田正巳（1970）「社会局の思い出」前掲『社会局50年』27-28頁。
- 高橋洋（2009）「第5章 内閣官房の組織拡充——閣議事務局から政策の総合調整機関へ」御厨貴編『変貌する日本政治——90年代以後「変革の時代」を読みとく』勁草書房、127-159頁。
- 太宰博邦（1970）「保護基準の改訂など」前掲『社会局50年』29-30頁。
- 太宰博邦（1978）「同期の中心」高田浩運先生追悼録刊行会編『追想 高田浩運』高田浩運先生追悼録刊行会、409-412頁。
- 田中一昭編著（2006）『行政改革』新版、ぎょうせい。
- 築島尚（2006）「キャリアの人事制度と官僚制の自律性」『岡山大学法学会雑誌』55巻2号、37-75頁。

- 築島尚（2011）「厚生省におけるキャリア官僚の人事制度」『岡山大学法学会雑誌』61巻2号，1-55頁。
- 辻隆夫（2009）「中央省庁再編と公務員人事」『早稲田社会科学総合研究』9巻3号，53-69頁。
- 同盟通信社編（2001）『全国官公界名鑑』47版，同盟通信社。
- 中尾友紀（2018）「小山進次郎」前掲『戦後社会保障の証言』75頁。
- 長妻昭（2011）『招かれざる大臣——政と官の新ルール』朝日新聞出版。
- 西尾隆（2018）『公務員制』東京大学出版会。
- 西岡晋（2008）「少子化社会と厚生行政組織——『傍流』にとどまる児童家庭局」『年報行政研究』43号，151-169頁。
- 野中尚人・青木遥（2016）『政策会議と討論なき国会——官僚主導体制の成立と後退する熟議』朝日新聞出版。
- 秦郁彦編（2001）『日本官僚制総合事典——1868-2000』東京大学出版会。
- 古川貞二郎（2005）「総理官邸と官房の研究——体験に基づいて」『年報行政研究』40号，2-23頁。
- 古川貞二郎（2011）『霞が関半生記——5人の総理を支えて』増補版，佐賀新聞社。
- 牧原出（2004）「戦後日本の『内閣官僚』の形成」『年報政治学』55巻，47-66頁。
- 牧原出（2013）『権力移行——何が政治を安定させるのか』NHK出版。
- 舩添要一（2010）『厚生労働省戦記——日本政治改革原論』中央公論新社。
- 真野章（2001）「この人に聞く・社会福祉基礎構造改革の定着に向けて施策を展開」『週刊社会保障』2163号，4-5頁。
- 宮崎さんの思い出刊行会編（1956）『宮崎さんの思い出』宮崎さんの思い出刊行会。
- 武藤桂一（2002）「人事面から見る省庁再編——統合省庁における組織と人事」『早稲田政治公法研究』70号，97-117頁。
- 村木厚子（2012）「この人に聞く・地域の社会資源を活用し助け合う仕組みを構築」『週刊社会保障』2703号，38-39頁。
- 森山喜久雄（1971）「全国戦没者追悼式への気迫」山本浅太郎氏追悼録刊行会編『山本浅太郎さん』山本浅太郎氏追悼録刊行会，145-149頁。
- 山口二郎・中北浩爾編（2014）『民主党政権とは何だったのか——キーパーソンたちの証言』岩波書店。
- 山崎史郎（2017）『人口減少と社会保障——孤立と縮小を乗り越える』中央公論新社。
- 米盛康正編（2012）『厚生労働省名鑑』2012年版，時評社。
- 米盛康正編（2012）『厚生労働省名鑑』2013年版，時評社。
- 米盛康正編（2016）『厚生労働省名鑑』2016年版，時評社。
- 米盛康正編（2017）『厚生労働省名鑑』2017年版，時評社。
- 臨時行政改革推進審議会事務局監修（1990）『行革審・全仕事』ぎょうせい。