

「役人」の仕事って一体？

法学部教授 久津摩 敏 生

1 私の経歴と現在

30数年前、私は総務庁という役所に入りました。2001年の中央省庁再編後は主に内閣府の部局を歩んでいます。

紙幅の都合で詳細は省略しますが、行政監察、人事局、情報公開、PKO、領土・主権、沖縄、北方、共生社会、防災、官房総務課、国交省出向、カナダ留学など多様な経験を積んできました。

4月から行政学、行政法に関する授業を担当しています。以前から希望していたので、福岡大学に来ることができたのは大変ありがたく思っています。不慣れなことも多いのですが、余裕ができたなら行政官として学んだことなどをまとめて伝えていければと思っています。

2 「役人」の仕事とは

こちらに来て間もない頃、公務員の仕事についてお話をする機会がありました。その際、次のようなことを申し上げました。

「公務員の事務職の仕事は、政策とロジを合理的に詰めてしっかり実現することだと思う。その中で「役人」は政策を詰めることが最も重要な役割と考えている。担当分野の課題について最善と考えられる政策を作り上げることに貢献することが、最大のやりがいではないかと思う。」

「詰める」というと何とも地味で面白みのないことのように思われるかもしれませんが。こうしたことは、後で述べるとおり、主に若い頃の経験に基づいて考えるようになったものです。今回、このことについて簡単にご説明してみたいと思います。

3 「政策を詰める」とはどういうことか

まず、「最善の政策」というのは、単なる理想論でも主観的なものでもありません。行政の政策につ

いては、国会、マスコミ、利害関係者を含む外部の批判、検証に常に晒される可能性があります。その際、他に選択肢がある中でなぜその政策としたかも問われます。行政が国民から委託され国民のために実施するものである以上、これは当然のことであり、行政は「最善の政策」を常に求められているといえます。

いずれにせよ行政として最終的に下す判断は一つしかありません。その中で、公務員（特に「役人」）が果たすべきは、客観的な事実と論理に基づいて政策を練り上げたり選択することではないかと思えます。その意味で「詰める」ということ（アイデアの提起、批評、ディベート、情に訴える、機知を示す、などと重なるところもありますが異なります）。

4 そう考える契機となった若い頃の経験

若い頃、許認可や法改正を担当する部署（特殊な分野ですが）に配属されたことがあります。

それらについて、法令、先例や客観的な数値に従って決定するのはそれほど難しいことではありません。問題は、それらが無い分野であってもそれだけではどうすべきか明確にならない案件です。そういう案件は、いずれの（どの）選択をしても、それなりの反論があり得ます。

当時私は一番下っ端で、許認可等の起案をする立場にあり、詳細は略しますが、上司からは各案件についてどうすべきと考えるか自分の結論を出してから持ってこいと言われていたので、毎回判断した理由とともに上げていました。他の担当に説明することもあり、質問や意見に対応しているうちに、この種の課題はどういう基準で結論を出せばよいのかと考えたこともあります。

もちろん公式などはありません。ただいえること

は、一つは、そうした課題を判断するためには、過去の経緯を含む関連する事実を調査・確認し、社会情勢や当該分野の動向等も踏まえる必要があり、それらを怠りなく把握した上で、論理と常識を踏まえて総合すれば、自ずと選択可能な案は絞り込まれることが多いということです。

それだけでは絞り込めない場合ももちろんあります。そういう場合、それぞれのもたらす結果をよく考えてみることは勿論必要ですが、最終的には、途中で異論が出たとしても、選択した案の方が、国、組織としてより相応しいものであるという反論の方がより説得力がある、と自分で立っていかれるかどうかを基準にせざるを得ないのではないか、といったことを考えた記憶があります。(なお、この種の課題のうち特に重要なものについては、上司はメリデメ表を作成し共有して検討していました。)

こうしたケースも含めて十分検討した上で自分の考えとして直属の上司に上げることになります。

すると、今度は上司が自ら説明しなければならぬこともありますので、不明な点を尋ねたり、足りないことがあれば指示した上で、どうすべきと考えるか自らの判断を示します(異存がある場合は説明しますがその判断は上司の責任なのでもちろん従います)。もう一つ上の上司となると、下から見ると鷹揚にも見えますが、大所高所の観点から気付かなかった検討不足の点を指摘されたりします。

いずれにせよ、上がってきた案件に対して、上司は上司で、それを外に出した際に、組織、国の決定として適切かどうか、責任をあいまいにしたりもたれ合ったりすることなく、個人として自らの判断を示します(部下を信頼して任せる部分も勿論ありますが)。

以上は主に許認可的業務を念頭においた標準的なパターンで、例外も多々ありますが、基本的な責任、分担関係は、以上のようなものであったと思います。

申し添えると、以上に述べたような仕事の上での関係は、上手く言えませんが、役所の内部でのインフォーマルな人間関係(先輩を敬い、後輩の面倒を見るといった)とリンクしつつ機能していると思われる。

そういった関係の中で、共に飲食をしながら気軽に話をする機会も設けていただき、様々な有益なこ

とを教わったりもしました。「つめる、つなぐ、つくす」、「二つ上の上司の立場にたって考える」といった役所の仕事についてときどき聞かれる格言のようなもの(国の役所だけではないかもしれないしどこまで一般的なものかわかりませんが)もそういった場で教わりました。後で考えて今回記していることと重なるところがあると思いました。

(誤解のないようもう一点補足すると、役人の下端の仕事は決して知的なものではありません。コピー取りやその他雑用が大半でした。許認可関係の過去の資料を地下の書庫で長時間探した結果、虫喰いで何箇所か判読不能だったといったこともありました。)

5 当たり前のこと?

拙い表現でだいぶ端折ってお伝えしていることもあり、すべて当たり前のことのように思われたかもしれません。しかし、当時、随分学ばせてもらったと思ったものです。その多くは肌感覚で理解していることなので、言葉にするのは難しいところもありますが、記憶を辿りながらざっくりばらんにまとめてみたいと思います。

一つは、国の役所は、優秀な人間が集まっているだけでなく、「不文の法」のようなものがしっかりと伝承されていて、その中で、個人の責任を持った判断が期待され、個人の知恵や工夫が活用される場面があるということです。そのことにより、様々な情報を総合して一つの結論を出すことが必要な業務について、ブラッシュアップもなされます。

また、人間は様々な個人的な思惑を持ったり、狭い集団の利益を尊重したりしがちですが、以上のようなプロセス・分担関係の中で各人の力を発揮させることにより、組織全体の利益を介して国家・国民にとって優れた政策を生み出す方向へとそれらを振り向けることになっているのではないかと思います。大きな目標が共有されつつ責任が明確になっていることにより、相互にいい意味での切磋琢磨も可能となっていると思います。

さらに、こうしたプロセス・分担関係の下で仕事をすることは若い人を鍛え、育てることにもなると思います。

その後経験した組織の中には、こうしたいわば「不文の法」が徹底しているところもありましたが、希薄だと思うところもありました。しかし、この時期に習得したことは、合理的と感じたので自然と自分の中に残っています。「役人は政策を詰めることが最も重要な役割」というのも、こうした経験に基づいて自然と考えるようになったものです（もちろん役人の端くれの私見に過ぎません）。

もっとも、自分がどこまで実践できているかについては、至らない点が多いと反省する今日此頃です。



EU の農業政策を学んで

商学部教授 豊 嘉 哲

今年4月に商学部貿易学科に着任しました。主たる担当科目はヨーロッパ経済論です。何卒よろしく願いいたします。

私の関心は、EU (European Union) に向けられています。EU は欧州27カ国 (2021年7月時点) が形成するまとまりであり、制度や法律を共有しています。EU が形成・運営されてきた過程を欧州統合と呼ぶとすれば、欧州統合の最初期に誕生した政策の一つが、私の研究対象である EU の農業政策、すなわち共通農業政策 (Common Agricultural Policy) です。その中でも特に、農村開発政策 (農村の資源を持続可能な形で管理すると同時に、農村の雇用の維持・増加を促す政策) の動向に注目しています。

さて、1人の農家が1人分の食料しか生産できない社会はどのような状態にあるのでしょうか。これは自分の食料を自分で生産しなくては餓死してしまう状態です。つまり食料以外の何かを生産する余裕はありません。時が経ち、新しい技術が生み出され、1人の農家が2人分の食料を生産できるようになったとしましょう。このとき人口の半分は食料生産をしなくてもよくなり、食料以外のもの (例えば工業製品) を生産する可能性が生まれます。この話から、1人の食料生産者が何人分の食料を生産できるか (すなわち食料生産性) は、どれだけ多様な商品やサービスを社会で生産・享受できるかと関わっていることが分かります。

食料生産性が上昇し、幸いにして工業部門も発展した社会を想定しましょう。工業部門では経済学で言うところの、規模の経済が働きます。「規模の経済が働く」とは、工場の規模を n 倍にすれば生産量は n 倍以上になり、生産物1つ当たりの生産費用が低下することを指します。つまり、効率的な工業生産を追求すれば、生産の大規模化が導かれることに

なります。

大規模化した工場は互いに近接した場所に立地することになるでしょう。というのは、例えば自動車がエンジン、タイヤ、フロントガラス、座席……という多数の部品で構成されているように、完成品としての工業製品は多くの生産者の関係によって生み出されるため、互いの関係にかかる費用 (規格の統一にかかる金銭的・非金銭的費用や、互いの製品を輸送するための費用など) は販売の競争力に影響を与えるからです。つまり、工業の発展には大規模化と集積が伴います。

この結果、ある農村は工業都市に変貌して居住者数を増やし、これとは対照的に、別の農村は人口流出に直面することになります。

この種の地域間格差の問題に EU が本格的に取り組み始めたのは20世紀末のことです。きっかけは、冷戦の終結です。言葉を換えれば、中東欧に位置する旧ソ連圏諸国の EU 加盟が現実味を帯びてきたからです。西欧だけを見ても、北海沿いと地中海沿いでは農業構造に大きな相違が見られます。これに加えて中東欧の農業も政策の対象となり、さらには EU に加盟した中東欧諸国の人びとは EU 内のどこで働いてもよいとなると、従来の農業政策では対処できない問題 (その一例が、中東欧の農村から西欧都市部への人口流出) が出てくることは明らかでした。そのため EU は明示的に農村開発政策を重視するようになり、欧州農村開発基金の設立が合意される (2005年) に至ります。

しかし残念なことに、中東欧に限らず西欧も含めて、農村からの人口流出の阻止に EU が成功しているとは言えません。農村及び農業部門が提供する生活水準や労働条件は、特に若年層にとって魅力的と言えるレベルにはほど遠く、彼らがよりよい待遇を

求めて農村を離れるために、多くの農村で従属人口（15歳未満及び65歳以上の人口）の比率が上昇しています。

例えば日本経済新聞（2020年4月3日）には「ドイツの農業業界では年間30万人の季節労働者を雇用する。食糧・農業省によると5月末までに10万人の季節労働者が必要という。……4～5月はドイツの春の風物詩の白アスパラガスやイチゴの収穫期と重なる。東欧からの季節労働者なしでは、こうした作物が流通しないだけでなく、夏以降の農作物の生産計画に支障が出る」（<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ057606350T00C20A4EAF000/> 2021年7月15日閲覧）と記されています。この記事は、新型コロナウイルス感染症の流行のせいで外国人労働者の受け入れが制限され、それによりドイツ農業が打撃を受けることを描写したのですが、外国人労働者に頼らなければ生産を維持できない農村が存在することを明確に示しています。

農村で働く外国人の多くは、所得のより低い国からの移民や季節労働者であり、場合によっては滞在または就労の許可を持っていない外国人です。それゆえ、彼らは劣悪な環境での労働と生活を強いられることもしばしばです。

端的に言って、欧州の農村の一部は居住者に魅力的な生活水準を提供できておらず、農村から流出する働き手を、決して良いとは言えない労働条件を甘受する外国ルーツの人びとによって埋めているということになります。

少し話題を変えましょう。EU 予算は7年をひとまとまりとするため、EU の政策は7年ごとに見直され、その際に政策担当者や学者が侃々諤々の論争を戦わせます。共通農業政策もこの例から漏れず、むしろ論者の舌鋒の鋭さは他の政策の比ではないと書いた方がよいかもしれません。

直近の政策論争の中で重要な論点となったのが農業部門の労働条件です。農業部門が移民に依存していることはすでに述べましたが、彼らを含む農業部門労働者の待遇をいかにして改善するかが議論の的となりました。改善の方法として提案されたのが、労働条件がある一定水準を下回る農場の経営者に対しては補助金を支払わないというものです。

EU は多額の農業補助金を計上し、それによって農家の所得は支えられてきました。1970、80年代には、納税者から税金の無駄遣いと批判されていたにもかかわらず、余剰農産物はすべて税金で買い取られました。それゆえ、少しでも収量を増やすために農薬や化学肥料を大量に利用するという農家の行動は止まらず、結果的に環境悪化を招きました。

こうした過去への反省もあり、21世紀に入るとEU は、相変わらず多額である農業補助金の受給条件に変更を加え、それを農家へのインセンティブとして利用するようになりました。すなわち、社会的に望ましいとされる営農方法（例えば、環境に優しい形態での穀物の生産や、動物愛護に配慮した家畜の飼育など）を実施している生産者にのみ補助金を支払うようになったのです。

そして2021年に入り、このインセンティブは農業部門の労働条件と結びつけられようとしています。よりよい労働環境を整備しなければ補助金を支給しないというルールを設けることにより、どのような変化が起こるのか（実際に農場労働者の待遇はよくなるのか？ 農村の生活水準は上昇し、そこからの人口流出は止まるのか？ EU の農村に定住する外国ルーツの人びとは増えるのか？ など）に注目して、今後の研究を進めていきたいと思います。

EU では侃々諤々の政策論争が戦わされると書きました。ときには感情的な対立も表面化しますが、それでもいつの間にか EU 各国の大臣は妥協点を見つけ、一定の合意を生み出します。

自分と相容れない意見を持つ人を味方と呼ぶことは難しいでしょう。しかし、決定は民主的に行われるべきだという見解を共有しているという点では、彼らを意見の異なる協力者とみなすことは可能です。EU の政策論争に通底するこうした考え方を学生と共有し、ともに学んでいきたいと思います。





ICT を活用した子どものデータヘルス事業の開発

医学部小児科教授 永 光 信一郎

令和3年4月1日に医学部小児科主任教授に就任した永光と申します。よろしくお願ひ申し上げます。平成2年に本学医学部を卒業し、本年3月までの31年間、久留米大学小児科に勤務しておりました。久留米大学の最後4年間に厚生労働省成育疾患克服事業および日本医療研究開発機構（AMED）の班長を務めておりました。2つの研究班の成果が認められ、令和3年度からも再び厚生労働省成育疾患克服事業および AMED の研究班班長を3年間ずつ担当させて頂くことになりました。各々の研究内容についてご紹介させて頂くとともに、学内の他学部との共同研究への発展とつながればと期待しています。

1. 厚生労働科学研究費補助金健やか次世代育成総合研究事業（研究課題名：身体的・精神的・社会的（biopsychosocial）に乳幼児・学童・思春期の健やかな成長・発達をポピュレーションアプローチで切れ目なく支援するための社会実装化研究）

【研究内容】

2020年ユニセフ報告書では我が国の子どもの身体的健康は1位であったが、生活満足度や自殺率などの精神的幸福度は先進38カ国で最下位でした。さらに令和2年に発生した新型コロナウイルス感染症の影響により、従来からの disease oriented の小児医療提供体制の需要は激減したことも含め小児医療の存亡や、子ども達の低い精神的幸福度の解決にはポピュレーションアプローチによる well-child visit の体制に早急にシフトしていくことが求められています。しかしながら、我が国の乳幼児健診や学校健診では身長、体重、視力、聴力等の運動器、感覚器の健康診査が中心となっており、保護者の育児不安、子どもの精神面に配慮された健康診査は実施されていません。子どもを biopsychosocial な存在と捉え、

病気だけではなく、心理社会面から支えることが求められています。

研究班のミッションは、1) 周産期・子育て期の家族支援を目的とした biopsychosocial assessment ツールを開発すること、2) 子育て支援に着目した biopsychosocial な乳幼児健診の標準化開発、3) 将来の制度化を視野に biopsychosocial な観点を網羅した学童期・思春期の標準化された新たな健診マニュアルを作成すること、4) モデル地区における社会実装化の効果検証を介入研究によって行うこと、5) 母子保健・家庭福祉分野と協働して新しい保健指導体制を整備することです。

さらに発展的な課題として、周産期・子育て期・乳幼児期・学童思春期の健診データ等を切れ目なくつなぐプラットフォームの作成をベンチャー企業の協力を得て実施し、モデル地区におけるデータヘルス事業を行う予定である。産婦人科領域や行政機関で得られた周産期メンタルヘルスの情報が切れ目なく育児を支援する小児科医医療機関に伝えられ、さらには学校健診での情報が、思春期の診療を行う医療機関に伝えられるようなシステム構築を考えています。さらには、それらパーソナルヘルスデータは、大学生になっても本人たちにヘルスデータが引き継がれ、自らヘルスプロモーション推進のきっかけになることが期待されます。

2. 日本医療研究開発機構 成育疾患克服等総合研究事業（研究課題名：ICTと医療・健康・生活情報を活用した「次世代型子ども医療支援システム」の構築に関する研究）

【研究内容】

学童期・思春期における心身の健康や疾病予防には、子ども達が自らの健康課題に関心をもつこと、そして早期に適切な支援につながる事が大切です。

しかし、子ども達はどのような健康課題に注意を払うべきかに気づかないこと、心身ともに成長期である彼らは羞恥心から周囲の支援を受けたがらないことなどの健康増進を阻む要因があります。申請者は平成30年度から令和2年度に代表を務めたAMED研究課題において、子ども達が自分自身の健康に関心がもてる機会をもつ目的で思春期健診とセルフモニタリングができるアプリを開発しました（特許申請中）。中高生200名を超す介入研究では、介入群において抑うつが一過性に低下し、死にたいと思う生徒が減少したこと、健康に関する意識が向上したことを明らかにしました。スマートフォンアプリに代表されるICT（Information and Communication Technology）が、子どもたちの健康増進に有益であることが明らかになり、今後、医療機関や教育機関での活用が期待されています。一方で子ども達の生活様式と医療提供体制は世界的な新型コロナウイルス感染症のパンデミックにより、大きく変革しました。受診控えが続く中、新しい生活様式を踏まえた適切な疾病評価や支援を行える機会の提供が求められています。本研究課題はICTと医療・健康・生活情報を活用した「次世代型医療支援システム」を構築して、学童期・思春期における健康課題を早期に発見する次世代医療システムを開発することを目的としています。

本研究計画は大きく2つの研究開発段階からなります。第1段階では全国の小児医療機関を受診した400名を対象とします。被験者のスマートフォンアプリから取得された認知行動療法課題に対する思考・行動・感情に関する入力テキストデータと、医療情報（BMI、採血データ等）、健康情報（健診データ、睡眠、運動）、生活情報（家族構成、世帯年収、居住区等）から、層別化された健康リスク（非リスク群、リスク群、ハイリスク群）に寄与する危険因子（アプリ入力内容、医療・健康・生活情報）を抽出します。第1段階で得られた解析データを第2段階における地域社会での実装研究に応用します。第2段階ではモデル地区において11～18歳の健康者（N=2,200）を対象とします。アプリを実施し、入力内容、健康・生活情報から危険因子が同定された場合に被験者にアラートが発出され、疾病の予防に対する保健指導や、医療機関受診の進言をおこなうシ

ステムを構築します。このシステムによりケアや治療が必要な子ども達が効率的かつ早期に治療支援を受けることができ、さらに、アラート情報は地域教育機関、地域医師会に警告され、地域保健対策のモニタリング指標として活用していくことが期待されます。

3. 2つの研究課題の融合によるICTを活用した子どものデータヘルス事業の開発

2つの研究課題とも到達目標は、子どものヘルスプロモーションを向上させることであり共有できるプラットフォームを制作することが大切と思われます。データヘルス事業を成功させるためには、ユーザーにとって健診データや生活情報等を提供（入力）することが、個人情報の流出ではなく、地域社会を基盤としたPDCAサイクルを通して、パブリックヘルスサービスの推進につながるという理解をユーザーに得て頂く必要があるかもしれません。今後GIGAスクール構想の中、子ども達がデータリテラシーに触れる機会が多くなり、ICTを活用したデータヘルス事業が加速的になることが予想されます。

