

[特集] 国家公務員制度改革とキャリアシステムに関する意見調査

キャリアシステムの廃止～民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

はじめに 3

有識者の意見(敬称略、50音順)

1 青木 信明 (エムケイ株式会社代表取締役社長).....	6
2 天木 直人 (元レパノン大使・外交評論家)	8
3 飯尾 潤 (政策研究大学院大学教授).....	11
4 伊藤 真 (伊藤塾塾長、法学館憲法研究所・ 法学館法律事務所所長弁護士).....	13
5 稲継 裕昭(早稲田大学政治経済学術院教授)	15
6 大山 泰弘(日本理化学工業株式会社社長)	18
7 岡野 雅行(岡野工業株式会社代表社員).....	20
8 尾木 直樹(教育評論家、法政大学教授)	22
9 落合 博実(ジャーナリスト、元朝日新聞編集委員).....	24
10 川本 裕子(早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授)	26
11 木川 眞(ヤマト運輸株式会社代表取締役社長)	28
12 金 泰明(大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター教授).....	30
13 近藤 恒雄(株式会社第一測量設計コンサルタント代表取締役会長).....	32
14 堺屋 太一(作家)	34
15 澤田 秀雄(株式会社エイチ・アイ・エス取締役会長)	37
16 嶋崎 政男(東京都立川市立立川第一中学校校長).....	39
17 新藤 宗幸(千葉大学法経学部長・教授).....	41
18 鈴木 敏文(株式会社セブン&アイ・ホールディングス 代表取締役会長兼 CEO)	43
19 高橋 洋一(東洋大学教授)	45
20 竹田 青嗣(早稲田大学教授、哲学者).....	47
21 武田 康弘(哲学者、白樺教育館館長、我孫子市白樺文学館初代館長).....	50
22 田中 秀征(福山大学客員教授).....	53
23 谷 尚(公立八鹿病院名誉院長).....	55
24 土肥 信雄(東京都立三鷹高等学校長).....	57

25	永井 隆(ジャーナリスト)	60
26	中島 忠能(元人事院総裁)	63
27	西村 美香(成蹊大学法学部教授).....	66
28	野村 吉太郎(赤坂野村総合法律事務所弁護士).....	69
29	平山 祐次(財団法人佐世保地域文化事業財団理事長・ 元長崎県立大学学長)	73
30	福嶋 浩彦(中央学院大学客員教授、前我孫子市長)	75
31	藤沢 久美(シンクタンク・ソフィアバンク副代表).....	77
32	堀田 力(財団法人きわやか福祉財団理事長、弁護士).....	80
33	堀場 雅夫(株式会社堀場製作所最高顧問)	82
34	前田 正子(財団法人横浜市国際交流協会理事長・前横浜市副市長).....	84
35	三木 由希子(特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事)	86
36	山口 広(弁護士、日弁連消費者問題対策委員会委員).....	89
37	山口 美智子(薬害肝炎訴訟全国原告団代表)	92
38	山根 香織(主婦連合会会長).....	94
39	山脇 直司(東京大学大学院総合文化研究科教授).....	96
40	若杉 敬明(東京大学名誉教授、東京経済大学教授)	98

参考：荒井 達夫「国家公務員制度改革とキャリアシステム～

参議院による行政監視の意義～

参考条文

105

はじめに

第 169 回国会（常会）において、平成 20 年 6 月 6 日、いわゆるキャリアシステムの廃止を目的とする国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）が成立した。キャリアシステムとは、採用時の 1 回限りの試験で中央省庁の幹部要員の選抜を行い、同期の者はほぼ同時期に昇進していくことを原則とする人事管理の慣行のことであり、「採用時の 1 回限りの選抜で生涯にわたる昇進コースまで決定されるのは不合理である」、「閉鎖的なキャリアシステムが特権的な意識を生じさせている」といった批判がなされてきた。また、その廃止については、国家公務員の早期退職と天下りの廃止、省庁割拠主義の是正、独立行政法人の整理合理化に直結する我が国の行政における重大問題であり、様々な議論が行われてきた。

渡辺喜美行政改革担当大臣（当時）は、平成 20 年 6 月 3 日の参議院内閣委員会で、キャリアシステムの廃止について、次のように明言している。

「昨年の国家公務員法改正による能力・実績主義の導入と併せてこれらの改革を実施していくことによって、まさに採用試験の種類にとらわれず、能力ある多様な人材が能力と実績の評価に基づいて幹部候補として育成され幹部へと登用されていくようになり、現行のキャリアシステムは廃止され、根本的に異なる仕組みができ上がるものと考えております。」

しかしながら、基本法にはキャリアシステムの廃止を妨げるおそれのある施策が盛り込まれているとの強い批判もあり、国会審議では、キャリアシステムの廃止ではなく、法律による制度化ではないか、との意見や、国家公務員の大学卒業者採用試験を「総合職と一般職」に分けることで、今以上の「スーパーキャリア」を誕生させることになるのではないか、という疑問も出された。

参議院内閣委員会における法案の採決の際の附帯決議では、キャリアシステムの廃止について、政府は次の事項に万全を期すべきであるとしている。

- ・キャリアシステムの廃止が法制定の目的であることを踏まえ、職員の人事管理が採用試験の種類にとらわれてはならない旨の規定を完全に実施するよう最大限の努力を行うこと。
- ・公務員が憲法第 15 条第 2 項に規定する全体の奉仕者であることを踏まえ、幹部候補育成課程の対象者に特権的意識を持たせるものとならないよう研修等において十分配慮しなければならないこと。

憲法上、行政権の行使について国会に対して責任を負う内閣の第一の仕事は、法律を誠実に執行することである。したがって、今後は基本法と附帯決議に基づき、キャリアシステムを廃止し、民主的で合理的な幹部要員選抜制度を構築するための具体策が、政府によ

り実施されることになるが、その際、国会の監視が極めて重要となる。この点、参議院は衆議院と異なり、行政監視と決算審査に機能を分離し、常任委員会も別々に置いていることから、政府の公務員制度改革の実施に対する監視は、まさに参議院が行うべき仕事といえる。そこで、参議院行政監視委員会調査室では、国家公務員制度改革に関する議会の行政監視及び議員の立案等に資するため、内閣委員会調査室及び総務委員会調査室の協力の下、「国家公務員制度改革とキャリアシステムに関する意見調査」（以下「意見調査」という。）を行うことにした。

憲法第 15 条第 2 項は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」、国家公務員法第 96 条第 1 項は、「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務しなければならない。」と規定している。ところが、行政の現実には、官製談合の全国的蔓延、年金記録の消失、年金保険料の横領、厚生労働省の薬害肝炎問題、防衛省事務次官の汚職事件など、深刻な公務員不祥事の連続である。これらの不祥事では、民主制国家における公務員はどうあるべきか、公務員の在り方の根本、まさに「全体の奉仕者」の意味が問われているといえる。

このような公務の現状を背景に、中央省庁の幹部職員に求められている政策の企画立案や業務管理の能力の有無は、果たして採用試験で判定できるのかどうか。官製談合等の重大な公務員不祥事の発生を防止するための公務員研修は、一体どうあるべきなのか。そもそも民主制国家を支える国家公務員には、どのような資質が求められているのか。「特権的意識」ではなく、「職業公務員としての高いプライド」を持った優秀な幹部公務員を選抜するため、どのようにすべきか。キャリアシステムの議論では、これらの問題を民主制国家における一市民・生活者という観点から考えることが不可欠と考えられる。意見調査はこのような問題意識に基づいている。

意見調査の対象は、キャリアシステムの廃止に関して意見を持っていると考えられる国内の有識者とし、広く様々な分野の方々が含まれるよう努め、予算の関係から 72 人に依頼状を送付したが、そのうち 40 人の参加を得ることができた。また、意見調査は、「キャリアシステムの廃止～民主制国家を支える国家公務員の育成のために～」をテーマに、2,400 字以内で論文の執筆を依頼したが、問題の特殊性を考慮し、荒井達夫「国家公務員制度改革とキャリアシステム～参議院による行政監視の意義～」(『立法と調査』284 号掲載)を参考資料として送付した。結果は内容・表現・分量ともに各人まちまちであり、それぞれの論文の特長をいかすためにも統一をとることは適切でないと考えられたことから、執筆者に調整をお願いすることなく、ほぼ当初の原文のまま、取りまとめ本誌に掲載することにした。

なお、キャリアシステムの人材供給源は東京大学が中心であるため、同大学（特に法学部）関係者の意見の収集は必須といえる。また、同大学公共政策大学院が幹部公務員の新

たな人材供給源となることを目指していることから、その関係者の意見が重要である。しかし、今回は業務多忙等の理由で依頼した方々のほとんどが意見調査に不参加となった。今後は、行政監視委員会による参考人質疑等に期待したいと考えている。

平成 20 年 11 月

参議院行政監視委員会調査室

国家公務員制度改革とキャリアシステムについて

あおき のぶあき
青木 信明（エムケイ株式会社代表取締役社長）

キャリア制度について私のような若輩者が意見申し上げますのは大変僭越なことではございますが、経営者の立場として2点所感を申し上げます。

弊社は全国5都市でタクシー事業を展開し、安心親切なサービスと安い運賃で選ばれるタクシーを目指しております。タクシーは道路運送法に基づく許認可事業ですので、日頃より地方運輸局と接します。創業50年のなかで増車の要望、全国初のタクシー運賃値下げから規制緩和への流れ、新しいサービスの実現などその都度運輸行政と衝突して来ましたが、その経験上、日本の官僚は世界に誇る優秀な集団であるとともにさらなる可能性を持っていると感じます。



様々な難関を突破しキャリアとなられた方々は政治家とはまた別の方法でこの国の舵取りを行い、世界に誇る国づくりの理想をお持ちでしょう。それは経営者が持つ「社会の公器としての役割」の意識とよく似ています。私事ではありますが、創業者である父・青木定雄から受け継いだものは資産ではなく、絶え間ない社員教育の環境であり、教育を継続することが私に最初に課せられた使命でした。その上でより良いサービスの実現や会社の永続発展が求められます。

ところが残念ながらタクシー業界は旧態依然としており、業界団体が行政に陳情して「足並みを乱す新しいサービスを許すな」と声を上げてきました。行政側も規制を楯に、事業者の創意工夫を認めず、結果として強大な許認可権が事業者間の競争原理を妨げ、苦しくなれば助けてくれる「お上」にだけ目を向ける利用者不在のタクシー事業者の横並び意識を生み出しました。

このような構図は許認可事業に共通の現象かと思いますが、ごく稀に「現制度を維持する」ことよりも「現制度を改革する」ことに惜しみなく力を発揮する官僚—許認可権という権力を解放するというタブーを恐れず変革を推し進めるリーダーがその分野に現れることも、経営者の方々であれば実感しているのではないのでしょうか。

私は創業者である父親が常々「日本の官僚は先進 国の官僚 である」と言ってきたことを鮮明に記憶しております。MKの青木と言えば昭和57年に当時の運輸省に対して値下げ裁判を提訴し、いわゆる国を相手に真正面から「規制」に挑戦したことで「規制緩和」の代名詞のようになりました。この値下げ裁判より以前の昭和50年に当時の運輸省自動車局長であられた高橋寿夫氏のことが今でもよく話題に上がります。氏は常に国家・国民のことを思い、そのような目線を大事にされると共に高邁で質実剛健の人であり、私生活も含めて質素儉約を地で行かれるような方であったとのこと。京都の1事業者であった

弊社の経営システムの説明に熱心に耳を傾けていただき、利用者視点からタクシーの将来を真剣に考えられ、退官後は運輸政策審議会の一員として規制緩和を推進されました。そして父は、官僚中の官僚として王道を歩み、公私のけじめに厳格な氏にいつも敬愛の念を抱き、退官された後も長くお付き合いを賜り、タクシー行政に対するご指導を受けてきました。

私は、氏のような国家・国民に対する崇高な理想を持った官僚が採用時の1回限りの選抜に止まらず、満遍なく機会を与えられてどしどし輩出されることを願うのです。そしてその理想を実現する実行力と胆力を備えた方—あえて異能の官僚と呼びますが—その異能がキャリアシステムの中で排除されることなく、国の中枢で活躍出来る仕組みづくりを実現いただきたいと思います。

もう1点は、中央省庁の出先機関である地方支分部局のあり方です。タクシー事業であれば関東運輸局や近畿運輸局といった地方運輸局、そしてその管轄下にある各都道府県の運輸支局が申請業務や事業の相談窓口になっております。出先機関としての性質上、各省庁で定める審査基準など公示通達に従って業務を遂行しますが、事業者が公示通達の枠に収まらない全く新しいことを行おうとした場合に、往々にして「現行のルール上は無理です」となり、地元事業者の声も配慮し、融通が利きません。

詳しい法律論は専門家に委ねますが、国会で制定された法律や政令ではなく、1省庁内で作られたこれら公示通達は絶対ではありません。タクシーの同一地域同一運賃の原則は、独占禁止法違反の疑いがあるとする司法の判断が下されたことから分かるように、法律の主旨に立ち返り、違法でないか、公共の福祉を阻害しないかといった大局的な見地から新しいサービスの実現の可能性の判断はなされるべきです。そしてこのような判断を地方支分部局にありながらも下そうとされるのが部長級、局長級の役職についている本省から来たキャリアです。すべての地方支分部局で高位の職につくキャリアの方が理解ある態度（事業者におもねるということではなく、現行ルール上無理だからと頭から否定せずに一旦は広い視点で検討する）をとるとは限りませんが、確率論として数が多いほどそのような考えを持つ方が現れる可能性が高まります。

そこで地方支分部局においてキャリアの方がつくポストを今以上に増やせば、本省と地方支分局の意識の乖離も抑え、この変化の多い時代に事業者の創意工夫にスピーディな対応が可能ではないでしょうか。蛇足ながらキャリアのつくポストが増えるということは多少なりとも天下り問題の抑制にもなるかと考えます。

本来であれば異能を育てます制度作りへの提言を求められていることは承知しておりましたが、やや横道にそれてキャリア制度と事業者との関わりを述べるにとどまりました。最後に、本来事業上の問題は全て経営者自身の経営努力の問題であって、国や行政に保護を求めることにありません。逆に国や行政も事業者を甘やかすのではなく、それが経営者の問題であるということを経営者自身に自覚させるような政策を是非とっていただきたいと思えます。

どうすれば意義ある国家公務員制度改革になるか

あまき なおと
天木 直人（元レバノン大使、外交評論家）

1. キャリアシステムの見直しについて

現行のキャリアシステムは、廃止ではなく、改善する方向で見直す必要がある。

すなわち、大卒採用試験を上級職試験（Ⅰ種）と中級職試験（Ⅱ種）に分け、その後の昇給や職責に差異をつける現行制度は一本化すべきである。

大卒採用試験は、政策を企画、立案するキャリア職の採用試験と、そのキャリア職を補助する官房職員（初級職またはⅢ種）の採用試験の2種類に単純化し、それぞれの職責と待遇を明確に規定した上で、キャリア職の幹部昇格を公正な評価方式で競い合わせるシステムとすべきである。

キャリアシステムは特権意識を助長し、民主的ではないとして、廃止すべきとする意見もあるが、その考えを徹底すれば、大学入試試験制度や学歴偏重主義のわが国の社会のあり方や国民の意識を変える必要がある。

しかしこの点に関しての国民的コンセンサスは未だない。

問題は、現行のキャリアシステムが、キャリア職員を、ほぼ例外なく、保身、出世に走らせ、公僕意識を失わせてしまう制度になっているところにある。

その原因をつきとめ、是正することこそ、真の国家公務員制度改革である。



2. なぜ官僚は劣化したか

今の官僚は志が低くなった、劣化した、などと嘆き、精神論を述べたり、キャリア職員の再研修を試みるだけでは、改革には不十分である。

今のキャリア官僚は、一方においてその仕事に対する充実感、達成感を失い、他方においてその待遇が、給与だけでは民間のキャリア職と比較して見劣りするが故に天下りが当然と考えている。

すなわち、世論の成熟と、それにとまなう政治による政策決定権の強化にとまなう、官僚の政策決定力は、どんどんと縮小し、官僚の充実感、達成感が失われつつある。その反動として、公僕としての本来の職務に専念するよりも、出世の為に迎合的、保身的な仕事に走るようになる。

またキャリア職員の給与は、高い競争を勝ち抜いてキャリア試験を合格した高学歴者の

自負をくじくほど、民間企業のキャリア職と比較して低い。退職後の天下りで取り返さないと「割りに合わない」のである。

3．人事政策の適正化、透明化の必要性

キャリア職員にとって人事がすべてである。だから、せめてその人事政策は、公正、かつ透明でなければならない。

そもそも公正な人事政策を実現する事は、どの組織にも共通する一大課題であるが、民間企業と異なり、収益を上げる必要のない公務員の人事評価は更に難しい。

能力主義、登用主義というのは易しいが、官僚の評価は、それぞれの省庁の限られた人間によって行なわれているのが現状である。その結果閉鎖的、密室的にならざるを得ない。

そのような恣意的、縁故主義的な人事政策を改善する為、公僕たる国家公務員の幹部職（課長以上）人事は、省庁から独立した第三者機関によって一元的にこれを行う制度を取り入れるべきである。

米国のように、議会の公聴会などを経て承認される制度を導入する事も一案である。

そして、その際の評価の基準は、能力主義、実績主義などという抽象的なものではなく、公僕度、つまり、「国民の利益にどこまで役立つ仕事をしているか」、という明確、客観的なものにする必要がある。

4．政治任命制度の導入

そのような人事評価システムが実現困難であるというのなら、幹部ポストを米国のごとく政治任命制とすることも一案である。

これからの時代は、政策の最終決定権は、国民から選ばれた政治家にますます委ねられる事になる。

そうであるならば、自分の考えに近い政治家に評価され、その政治家に協力するかたちで、自らが目指す政策を実現出来るなら、仕事にもやりがいが出てくるに違いない。

政治任命制の導入により、昇進のみを考えた仕事から、国民の為になる本来の仕事へ、キャリア職員のエネルギーが向かっていく事を期待したい。

5．幹部職のローテーション制度の導入

そのいずれもが実現困難であるならば、発想を大胆に転換し、1人のキャリア職員が幹部職にとどまる期間を短縮し（長くとも1年、場合によっては半年）、あるいは特定のキャリア職員が異なる幹部職を何度も履歴するというをなくし、できるだけ多くの職員が、機械的に幹部職を経験していくという、ローテーション制度（輪番制度）を導入すべきである。

これは一見すると乱暴な意見のように思われる。しかし現実にはキャリア職員の仕事が政

治家の決定に委ねられる以上、誰が幹部ポストについたところで大差はない。

そうだとすれば、特定の間が幹部ポストを独占し、昇格していく人事政策に、合理性はない。

ローテーション制度は、歪んだ出世意識を排除し、キャリアの一体性、協力性に資する。

6 . 天下りは原則禁止とし、それと引き換えに給与体系を抜本的に見直す

天下りを原則廃止とすることは、もはや国民的コンセンサスである。

しかし天下りを禁止するだけでは、逆にキャリア職員を不当に冷遇する事になる。

天下りの禁止と引き換えに、キャリア職員の給与・待遇を見直す必要がある。

現行の給与体系は、幹部に昇格すれば、指定職や特別職という形で給与が急上昇する一方で、幹部になれなかった職員の給与は一般職に据え置かれ、あるところまで行き着けば頭打ちになる。これを見直す必要がある。

すべてのキャリア職員を定年まで勤務させるためには、一方において幹部職員の給与も一般の職員と同じ給与表に従って支給されるようにし、他方において、年功序列に従って定年時まで給与が上昇していく給与体系を導入すべきである。

この考えは、幹部職の肩書き自体が金銭には代えられない名誉であるので、それに加えて給与上の差をつけることはいたずらに出世競争を煽る、それを是正する、という考えである。

それはまた、人件費の総予算をふやすことなく、給与配分を適正に行なう、という考えに基づくものである。

給与・待遇の見直しなくして、ただ天下りを禁止せよ、と叫ぶばかりでは官僚の反発を招くだけである。

公務員制度改革と「キャリア・システム」の廃止

いいお じゅん
飯尾 潤（政策研究大学院大学教授）

先頃成立した国家公務員制度改革基本法によって、公務員制度の抜本的な改革が本格始動した。その一つの焦点が、いわゆる「キャリア・システム」の廃止にあることは確かであるが、「キャリア・システム」が何を意味しているのかについては、戦後日本の公務員制度における法制度と運営実態との乖離という問題によって、かならずしも明白ではない。すなわち、いわゆる「キャリア・システム」なるものは、全く法的な根拠がなく、実態として運営されているために、その定義を法的に考えることができないために、そのあり方をきちんと捉えることは簡単ではないのである。



キャリア・システムとは、一般的には、国家公務員試験において、I種（上級職）試験合格者のうち一定の職種（法律職、経済職、行政職など）で合格し、各省庁で採用された公務員を、「有資格者」（あるいは「キャリア」）などとして、幹部候補生として育成し、一定の年限が来たときに、ほぼ例外なく課長級以上の職に就かせる仕組みを指しているように思われる。

その「廃止」が問題となる時、「キャリア・システム」の何が問題であるかということと、どのようにすれば、それをやめることができるのかという問題の二つの問題をきちんと考えることが必要である。

キャリア・システムの問題点として、もっとも重大なことは、それが入り口選抜であって、試験さえ通ってしまえば、よほどのことがない限り、課長ぐらいにはなってしまうということであろう。いかえれば、このような入り口選抜を厳格に守ってしまうと、本来の意味での、能力・実績に基づく人事は、大きく阻害されるということである。その点で、この改革は、能力・実績主義人事を、いかにして定着させるのかという問題と不可分の関係にある。

もちろん、事柄の裏面として、キャリアとされた公務員が、いわれなき「特権意識」を持つなどという問題もあるのである。これについて、特権意識を持つなら、たたけばよいという考え方も成り立つのであるが、それだけで、事柄が解決するどころか、能力や士気の低下を招いて行政能力を低下させることになりかねない。

その意味で、しかるべき人事評価によって、入り口以外にも、公務員が在職している期間の各段階で、必要な選抜を繰り返すということが、なにより必要であろう。そして、複数の人事経路によって、公務に必要とされる多様な能力を確保するとともに、「遅咲き」の評価や「敗者復活」といったチャンスが複数回与えられる仕組みなども考えておく必要がある。

実は、キャリア・システムは、年次による人事管理、すなわち入省年次を等しくする同等者間の競争を内在化させることによって、複雑な人事評価を必要とせずに、一定の能力・実績をはかることと可能としていた。「キャリア・システムの廃止」は、こうした年次管理を崩していくわけであるから、代替的な人事評価システムの充実が不可避である。すでに新しい人事評価システムは、試行段階から、本格実施の段階に移行する状況にあるが、事柄の難しさを自覚して、新システムを実効性ある仕組みにする必要がある。

こうした、能力・実績主義の仕組みを整備せずに、入り口選抜に問題があるからといって、入り口の試験区分をなくすとか、変えるといったことだけで問題は解決しない。キャリア・システムの改革は、運営実態に関わるだけに難しいと述べたが、まさに、この制度に関わる公式制度が、入り口の試験区分にあることだけに目を向けると、皮相な改革に終わるおそれがある。

しかも、人事の改革であるから、長い経過期間が必要である。つまり、すでに旧制度で昇進した者が多数在籍するなかでは、新しい人事制度を定着させるためには、粘り強い人事慣行の変更が必要となるのである。その意味で、現在まず進めなければならないのは、いわゆる「キャリア」官僚の中での選抜を厳格化するとともに、Ⅱ種・Ⅲ種採用者の中から、徐々に上位のポストにつく者を増やしてゆくということであり、それについては、すでに手がつけられていると見られるので、こうした流れを定着させることであろう。

そればかりではなく、キャリア官僚がいろいろな職種を渡り歩くばかりで、「専門能力」の点で不足していることが問題とされることからすれば、職務の上下だけではなく、職務の種類を類型化して、昇進経路を考える複線型人事システムの開発も必要であり、しばしば指摘される局長一課長といったライン偏重の問題にも取り組む必要がある。

その意味で、新しく生まれる「総合職」「一般職」「専門職」といった区分ごとに、どのような昇進経路を考えるのか、それぞれについて複数の可能性を想定しておく必要がある。そのうえで、幹部育成過程などの運用の仕方は、入り口選抜を絶対化させない形で、しかも効果的に運営されなければならない。

ここに挙げた例は、ただ全体の人事システム改革のうち関係の深い要素を例示したものに過ぎないが、そうした制度改革も含め、公務員に必要とされる能力が多様であることを自覚して、新たな公務員増を育むことが求められよう。そうしたとき、いわれなき「特権意識」は、職務に基づく「プロフェッショナリズム」に置き換えられることによって、「キャリア・システムの弊害」が除去されるものとする。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

いとう まこと
伊藤 真 (伊藤塾塾長、

法学館憲法研究所・法学館法律事務所所長弁護士)

1 キャリアシステムをどのように理解、評価しているか。

明治以来、近代国家を作り上げ、敗戦を挟みながらも高度経済成長を遂げることができたのはキャリアシステムに負うところが少なくない。欧米という目指すべきモデルがあり、その「正解」にいかにか短時間で効率よく到達するか。それがキャリアたちの使命であり、高文試験にしる上級試験にしる、そういう能力を試す試験としては一定の成功を収めてきた。他方で70年代頃までは、物質的豊かさが国民の幸せの鍵を握ると考えられた。そして、そのためには官僚が一定の規格で業界を主導する手法が求められた。それが高度経済成長に結びつき、人々の生活を「豊か」にさせたのである。



しかし、個人の尊重、平等主義や民主主義の理念を核にする憲法が社会に浸透しつつある今日では、キャリアシステムは転換期にきているように思われる。

物質的な豊かさが一定水準に到達する一方で、個人の尊重という憲法価値が社会に浸透してくると、人々は、人間性や自分らしい生き方という、精神的豊かさ、「個」を重視するようになった。民主主義の定着と相まって、もはやキャリアに求められるのは、規格に基づいて効率よく「正解」に達し、それを国民に提供することではなく、複雑な社会から聞こえてくる多様な声に向き合い、問題点を発見し、「個」に対応した「それぞれの正解」を見つけ出すことである。さらに、平等主義が進化すると、採用時に選ばれた特権者だけが「出世」を約束される不平等さが、今日では強く意識されるようになってきている。

以上を要するに、キャリアシステムがかつて一定の成果を収めたことは積極的に評価するが、今日ではその役割を終え、廃止する方向で転換する時期に至っていると考える。

2 キャリアシステムの廃止のためにどうすべきと考えているか。

国家公務員制度改革基本法によれば、採用試験は「総合職試験・一般職試験・専門職試験」に区分され、総合職試験は「政策の企画立案に係る高い能力」を試す試験であるとされている。この法の文言は、従来、慣行上存在したキャリアシステムを「総合職試験」として正面から法制化したと読むこともできる。

この基本法の下でキャリアシステムの弊害が出ないようにするには、ひとつには総合職

試験合格者数を現状の国家Ⅰ種試験よりも増やすべきである。総合職合格者が特権的意識を持たないようにするためである。

さらに、実質的にすべての人を総合職試験で採用し、能力次第で昇進を判断してもよい。東京都の昇任制度がそうである。「入り口」ではⅠ類～Ⅲ類の区分で採用試験が行われるが、入都一定期間後、すべての職員が、昇級試験を受験して管理職にチャレンジすることができる。政策の企画立案に係る能力の有無は実際の仕事ぶりから判断できることが多いので、このような仕組みには合理性がある。

そもそも「入り口」の試験問題自体も再検討が必要ではないだろうか。憲法が浸透した今日、「ひとつだけの正解」を効率よく発見する能力よりも、生の素材から問題点を発見し、様々な解決方法を探し出し、その適否を比べるような能力こそが「政策の企画立案に係る高い能力」に比較的近いのではないかと思われる。様々な資料を与えてそこから必要な情報を選別し、ある程度の時間をかけて、自分の論理で結論を導く力を試すような出題を検討してみたらどうであろうか。政策の企画立案や業務管理能力は、たしかに実際の職務遂行を通じて身につく面があることは否定できないが、そのような問題解決能力を試した方が、少なくとも、旧来の一般知能や一般知識の問題で「ひとつだけの正解」を導き出す能力を試すよりは、今日求められる公務員に必要な資質に近いものを見つけることができるのではないかと思われる。

3 民主制国家を支える国家公務員の育成に何が大事と考えているか。

公務員の選定・罷免は国民固有の権利である（憲法15条1項）。明治憲法時代に官吏は「天皇の使用人」とされたが、日本国憲法は公務員が「国民の使用人」であることを明らかにしているのである。

国民の使用人たるキャリア公務員は、高度経済成長期までは、物質的豊かさと先進国水準を追い求めてきた。キャリア公務員たちの目線は企業と外国にあった。それが「国民の使用人」としての役割の果たし方だった。

しかし、人々の価値は憲法価値の浸透に従って、精神的豊かさや「個」を重視することに変化した。もはや公務員は、目線を直接に個々の国民に向け、生の声をしっかり把握しなければならない時代になっている。そのような、目線の転換こそが、国家公務員に求められている。もし従来通りに、国民とは別の方向を見ながら行政を行うようでは、それこそ、一般市民の常識・利益（市民的公共）とはかけ離れた、「官」の歪んだ想念（官の公）を形成し、民主的運営を第一とする公務に深刻な悪影響を及ぼすことになるだろう。

そもそも今回のキャリアシステムの廃止もそれ自体が目的なのではなく、あくまでも憲法価値を実現できる公務員となるための手段にすぎない。憲法は個人の尊重（憲法13条）を根本価値とする価値の体系である。価値を実現するためには高い志がなければならない。そして志とは特権意識ではなく、人々に仕える心に他ならない。国民目線で、国民に共感しつつ、人権、平和、民主主義という価値を具体化していく能力を持った専門家集団に率いられた国家においては国民の幸せの総量が確実に増えるはずである。

公務員制度改革再考

～ 政治的中立性と国民サービスに資する有能な職員集団の確保を～

いなつぐ ひろあき
稲継 裕昭（早稲田大学政治経済学術院教授）

幹部人事一元化と政治的中立性の確保

先進諸国でも、1980年代以降、公務員制度改革が進められた。英国ではサッチャー改革以来次々と改革を進め、国家公務員の4分の3をエージェンシーの職員とするとともに、各省・エージェンシーへ、人事給与の決定権限を大幅に委譲する改革を行ってきた。ニュージーランドでは、各省庁の事務次官にあたる事務総長に大幅な権限を委譲し、各事務総長が自省庁の人事給与・組織制度を作ることができる。米国では、非政治任用者である職業公務員について、全連邦政府共通の人事管理規則の例外を認め、国土安全保障省や国防総省など省独自の人事給与制度を採る省庁を次第に増やしていき、その対象者は連邦政府職員の半数にのぼる。



このように、諸外国の公務員制度改革を通覧した場合、人事権限の各省庁への分権化が共通している。

だが日本の改革は逆に、内閣への人事権限の集権化を目指すものである。つまり、日本の公務員制度改革は、上に見てきた各国の動き、分権化とは逆行していることが特徴的である。

これが実効性のあるものになった場合に、次に懸念されるのは、公務員人事への政治の過度の介入である。近代公務員制度は政治的中立性を追及してきたのだが、内閣へ集権化された人事権限を、時の政治が恣意的に動かすことができるのであれば、政治的中立性の理念は根底から覆ることになる。米国の政治任用に関する最近の注目される研究は、政治化が進んだ省庁や機関では、パフォーマンスが低下するということを実証的に明らかにしている（Lewis, 2008）。政治化が進んだFEMA（連邦危機管理庁）は、ハリケーンカトリーナの際に、極めてお粗末な対応をすることになり、大勢の犠牲者を出してしまった。政治的な応答性を重視しようとする場合でも、公務員の政治的中立性を念頭に置き、また、組織のパフォーマンスを低下させないためにはどうすればよいか、制度設計および運用において、十分な配慮が必要である。

国民サービスに資する有能な職員集団の確保

戦前の官吏は40歳代で退職しても最終俸給の6割ないし7割の恩給が生涯保障されていた。だが戦後、それは廃止され、共済年金も改革されて、年金の支給開始年齢や支給額

はかなりダウンした（諸外国では、英米独仏とも、国家公務員の場合、最終俸給の7割程度の年金が支給される）。そこで、事実上の生活保障としての再就職（いわゆる天下り）が用意されるという慣行が形成された。これは早期退職を余儀なくされる Up or Out 型の官僚システムを補完するものとして機能し、優秀な若者の獲得にも成功してきた。官僚の世界の中では部分最適が図られてきたといえる。だが、国民の視点から全体最適を考えた場合に、天下り先への補助金や随意契約などそのひずみが吹き出て今次の改革につながったともいえる。

制度を抜本的に変更した場合に、いかに優秀な人材を確保するかが、国民にとっても重要な課題となる。

「私心を捨てて、公のために働くものを採用せよ」と叫ぶのはたやすい。だが、現実的な議論を抜きにした理想論では意味がない。人間はインセンティブを持って働く。物質的・評価的・人的・理念的・自己実現的インセンティブなどが組み合わさることにより、職の魅力が生まれ、働こうという気持ちを優秀な人材に持ってもらうことができる。そのためには、やはり何らかの仕掛けが必要である。その1つとして考えられるのが、自発的な異動の仕組みづくりである。

日本では、人事権限を各省の人事担当課に集権して、異動や昇進を決定している。本人からの異動希望は聞き置く程度に扱われているのが実態である。だが、諸外国では、本人からの異動や昇進へのアクションを優先する方向での改革、原則としてすべてのポストについて公募制をとるような方向への改革が主流である。ポストの公募範囲は、省内限定の場合、公務一般の場合、さらには、民間も含めた一般公募とするなどさまざまである。

英国でキャリア官僚と認識されてきたファーストストリーマーの制度も、近時その様相を大きく変えた。ファーストストリーム試験の合格者は内閣府の選考委員会により各省に配属され、各省では、1年ごとに彼らをローテーションし、おおむね4、5年で課長補佐へ昇進させる。この間は、公募制原則の例外となる。ただ、この期間経過後は、他の職員と同等の条件で昇進していくことになる。つまり、公募ポストに応募して、そこに採用されるという形をとることになる。その際には、省をまたいで、公募ポストに応募することも普通に見られる。公募に応じて自発的に異動するのが当然の前提となっている。

ニュー・パブリック・マネジメント的な改革は、現場への権限移譲、業績の測定、その結果の給与への反映ということを積極的に求める。上記各国でもその傾向が見られた。しかし、これは、本人が「自分のやりたい仕事を選べる」という大前提が仕組みとしてあった上でのことである。それがない中で種々の改革を進めたとしても、整合性がとれなくなってしまう。

定期一斉人事異動は、上記各国には見られない日本独自の風景である。今後、人事担当課が専権的に異動を決定し、昇進を決定するという人事慣行そのものを抜本的に改めることが、ギリ貧になっている公務部門への優秀な人材確保のひとつの選択肢となり得るだろう。

参考文献：

稲継裕昭、1996『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社

稲継裕昭、2007「キャリア官僚リクルートメントの変容～ベストアンドブライテストから見離された霞ヶ関？」『大阪市立大学法学雑誌』第54巻第2号、1014－1057頁

村松岐夫編、2008『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて』学陽書房

D・ルイス（稲継裕昭監訳）、2008『大統領任命の政治学』ミネルヴァ書房

国家公務員制度改革とキャリアシステムに関する意見

おおやま やすひろ

大山 泰弘（日本理化学工業株式会社社長）

キャリアシステムの廃止を目的とした国家公務員制度改革基本法は成立したが、国家公務員の早期退職による天下り廃止、省庁割拠主義の是正、独立行政法人の整理合理化などが、その実現には問題ありとされ、更にはキャリアシステムを強化する恐れが極めて大と云われるのでは、期待をしていただけない私は筆を取らざるを得ません。

何故なら私は、より多くの障害者が地域で自立できる提案を、縦割りで省庁の権益を優先する天下りの役人によって阻まれた残念な思いを持っているからであります。

それは私が社団法人全国重度障害者雇用事業所協会の会長在職中、厚生省と労働省が一つになったので、障害者雇用促進のために次の提案を当協会の相談役（元事務次官）に相談したところ「労働省を敵に廻すのか。そんな事を云ったら今後面倒をみて貰えなくなってしまう」と云われてしまったのです。

その提案とは、私が会長在職中ヨーロッパへ障害者雇用事情の視察でベルギーに行った時、欧米では知的障害者が一般雇用の対象になっていない中、ベルギーは企業が敢えて知的障害者を雇用すれば、最低賃金3万ベルギーフランを障害者に支給すべく企業に補助し、障害者を雇用したために発生する企業の経済的負担はそれで相殺して貰う制度がある事を知り参考にしたものでした。即ち日本では働いて稼げない20才以上の障害者に、国が所得保障として支給している障害福祉基礎年金（年60万～100万位）と企業が払う賃金との合計が最低賃金額をクリアすれば、最低賃金が保障されていると解釈し、監督署が認定する、と云うお願いの提案でした。それが年金は年金、賃金は賃金だと一蹴されてしまったのです。

この提案ならベルギーと異なり、国の財政支出は一切なく、企業は企業で最低賃金適用除外の申請で肩身の狭い思いもする事もなく、企業の負担も軽減されるので障害者雇用の門扉も広がり、障害者にとっても、授産所や小規模作業所などで月平均工賃1万2～3,000円の現状の中、企業から5万円以上の収入があれば、年金と併せて最低賃金が確保でき、地域社会での自立が可能となるのです。企業で働けず福祉施設で20才から60才まで面倒をみると1人2億円以上費用がかかっていると云われています。1人で2億円ですから社会保障費を多く削減できるのです。この一石三鳥の提案は現場で雇用の拡大に苦労しているハローワークの職員も賛成し、マスコミの北海道新聞でも9月29日の記事でも紹介されています。



特権意識を醸成させ、民の声より省庁の権益を優先させてしまう総合職試験を廃止し、民の声を聞き、現場の実績を積み重ねて来た一般職の役人に企画立案をさせるシステムが実現するよう心から願うものであります。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

おかの まさゆき
岡野 雅行（岡野工業株式会社代表社員）

なんたって俺は幼稚園も3日で中退、最終学歴は今の学制でいえば中学中退だからね、難しいことはわかんない。でも「痛くない注射針」を作ったころから「世界一の職人」なんて言われる。俺からは言ってなくて、言われっぱなしだけだね。

キャリア官僚ってのはほとんど東大卒だろ？ 勉強ばかりしてきて、トップだった人だよな。俺の仕事でも、世界最高レベルの設備・教育の中で育った東大や京大出の博士が「どうしてもできない。金はいくらでも出すから作ってくれ！」と泣きついてくる。なんでこんなことになるか？



カギはふたつ。「誰も答を知らない問題を考える力」と、「世渡り力」だよ。

いまの日本は、金融危機、人口減、超高齢化、若者の犯罪、学力低下、新興国の追い上げ——前例がなくてどうしていいかわからない上に、アメリカという目標もなくなっちゃった。暗闇の中、手探りで行く先をさがすような時代なんだよ。

問題集には必ず「解答集」がついてるだろ？ 受験エリートは誰かが解いてくれた問題ばかり考えてきたが、キャッチアップじゃだめなこれからの時代、誰も答なんて持っちゃいない。自分で答を探す力がどうしたって不可欠だよな。

物理学の大学教授が「理論的に不可能」と断言した「痛くない注射針」が、なぜ今の学制でいえば中学中退の俺にできたか？ それまでの「針ってのは、パイプ状のものを切断して作るもんだ」という常識に、エリート博士もどっぷり浸かってたからだよ。俺は、「その常識こそネックじゃないか？ 1枚の板を丸めればできるんじゃないか？」と考えた。これが「答がわかっていない問題を解く」ってことだ。「エリートは答のない問題を考えるのが苦手」とよく言われてきたが、「答のない問題に挑む面白さ」を育てる研修システムもないんだろうな。

ふたつめの「世渡り力」。これがなきゃ「痛くない注射針」はできなかったよ。

「頭がいい」と、「利口」は違うんだ。キャリア官僚は日本一頭のいい連中だろ？ でも頭がいいだけじゃ、いい仕事はできない。たしかに頭のよさは大事だし、そのための勉強はしとかなきゃ話にならねえよ。でもそれと同じくらい大事なのが「世渡り力」なんだ。ヘラヘラおべっか使って得をするような「世渡り上手」じゃないよ、世の中そんなに甘くない。「人と情報のマネジメント力」って意味だ。仕事の運命を決めるような決定的情報入手するには、人と情報をどう使って動かせばいいか、自分はどう動けばいいかといったこ

とだな。

たとえば、ミッドウェー海戦。日本軍の暗号を解読した米軍が上空で待ち構えていると、まるで「どうぞ撃ち落として下さい」と言わんばかりに、日本軍機が下方に現れた。まさか米軍機が大挙して真上から襲いかかってくるとは思っていない日本軍は大混乱、壊滅的な敗北を喫し、戦局は一気に日本の不利へと傾いた。どんなに日本海軍のパイロットの腕がよくても、情報で負けたんだよ。

まあこれは決定的な情報の例だけだな。官僚ってのは、国益を左右する決定的情報（最近ではインテリジェンスって言うらしいな）を、どれだけ他国よりも多く集められるか、それをどう使いこなすかが肝心だろ？ 俺の業界でいえばさ、どんなに頭がよくていい腕を持っていても、「この会社は来年、この業界から撤退する」とか、「いまウチが1億円でやっているこの仕事を、A社は1億5千万円でやっている」という決定的な情報を持っているのといないのじゃ運命が変わっちゃう。こういうのを入手するにはどんな人とどうつきあえばいいのかってことだ。具体的には、

- ・重要な情報が飛び交う集まりに「あいつを呼ぼう」と言われるには？
- ・キーマンに「あいつは面白い」「かわいいやつだ」と思われるには？
- ・1円もかけず、お願いもしてないのに、相手が自分をPRしてくれる方法
- ・上の立場の人を動かす方法や、言いにくいことをキッチリ言って意見を通す方法

こういうことにどれだけ長けてるか。さらに、世の中はまさに「伏魔殿」だから、次のような「世渡り力」もゼツタイに必要なだ。

- ・自分のアイデア・ノウハウを守る
- ・「前例がない」を盾にとる人、権威をカサに着てくる人、ナメてくる相手をギャフンと言わせる

22歳で頭が日本一よくても、どのくらい「世渡り力」があるかなんて、ペーパーテストでわかりっこねえってんだよ。「世渡り力」がないから「ノーパンしゃぶしゃぶ」なんてことになる。接待する側の百戦錬磨の人間から見れば、チョロい相手なんだよ。そんなことで日本の国益を守れるのかい？「10人の日本人が束になって、1人のユダヤ人と対等に交渉できる、10人のユダヤ人で1人の華僑と対等だ」なんて言われてる。世界には「世渡り力」に長けた老獪な連中がいくらでもいるんだぞ。

キャリアシステムが問題っていうけど、当たり前だよ！勉強ばかりで人づきあいもしてこなかった免疫のない若者が、財務省なら30歳にもならないうちに税務署長として下にも置かない扱い受けるわけだろ？人間おかしくなるに決まってるじゃねえか。そんなんだから天下りしか考えない、国益より省益の人間が育つんだよ！

まえに財務省に講演に行ったことがある。秘書課長さんが「やわらかい話を」って言うから「遊郭の話でもいいのか？」って聞いたら「ぜひそれを！」って言うんだ、驚いたよ。若いキャリアたちの免疫のなさに危機感を持ってたんだろうな。俺が2時間話したくらいで免疫つけてやれるわけじゃないけど、慧眼だよな、あの課長は。そういう発想を持って、日本をリードする官僚を育ててほしいよな。俺も75歳でまだまだ現役、これからも日本人としてガンガンいい仕事していくんだからよ。

徹底した「市民目線のキャリア」を

おぎ なおき
尾木 直樹（教育評論家、法政大学教授）

あまりにひどい現状

「改ざん疑い6万9,000件－厚労相組織的関与認める（厚生年金記録）」（朝日新聞2008年9月18日付）

「検査は米袋見るだけ－農水省ずさん立ち入り（汚染米転売）」（毎日新聞2008年9月19日付）

最近、キャリアの不祥事、モラル崩壊や機能不全を疑わせる報道が相次いでいる。厚労省のいわゆる「消えた年金記録」や「年金保険料の横領」、「薬害エイズ」、「薬害肝炎」問題など、その腐敗の広さと根深さはとどまるところを知らない。加えて、つい先日、大臣と次官が同時辞任に追い込まれた農水省。国民の食と命の安全を守る基軸たる両省の底なしの無責任さと杜撰さには、もはやあきれ果てて批判すべき言葉が見つからない。防衛省も事務次官が業者と癒着、揺れ動いたのはつい先ごろのこと。身内の妻までもが関わり、メディアから「おねだり妻」と揶揄されるようでは情けない。



汚職とは無縁であってほしい文科省までもが、教育基本法改正に関する8回のタウンミーティングのうち5回もが「やらせ」であったり、大学施設に関して業者との癒着問題が発覚、逮捕者を出すようでは「文科」の名が泣くというもの。これでは、子どもたちに対して示しがつかないし、学校に道徳教育を強調する資格もない。

キャリアシステムの廃止等を目的とする国家公務員制度改革基本法の成立が余儀なくされた（2008年6月6日）のも、蓋し必然であろう。

問題の本質はどこか

近年の激しい公務員バッシングを誘引しているこれらの諸問題の本質と背景は何か。

第一には、密室状況ともいえる閉鎖性の問題を挙げることができる。「好都合」なことに、公務員の「守秘義務」を盾に国会議員にさえ開示されない「マル秘」扱いの情報の渦に囲まれている。これでは「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない」（憲法第15条2）という原則や「公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」（同99条）理念など、どこかへ吹き飛んでしまうのだろう。一定期間を経過すればすべての情報は開示されてしかるべきだ。言うまでもなく、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」（同前文）ものだからである。

このことを「人類普遍の原理」として今一度吟味し、深化させる必要がある。

第二には、組織内におけるヒエラルキーの問題である。国家公務員の合格者数が大学のランキングとして通用するほど、選抜試験が難関であることから、たった1回限りの試験

に合格した人物が、公務員としてもオールマイティに優秀な人材であると過信されてはいまいか。人事院も指摘する通り、「採用時の1回限りの選抜で、生涯にわたる昇進コースまで決定される」ことは、どう考えても不合理であり、特権意識を醸成させる可能性が高い。これに前述の「閉鎖的なキャリアシステム」が加われば、特権意識が肥大化し、人間性を疑うようなモラルの崩壊をきたしたとしても不思議ではない。

こうして、一旦確立したヒエラルキーは、いわば 組織の原理・原則として「上司の指示・命令には逆らえない」、自分の頭と心で判断できないロボットの官僚を歴史的、構造的に生み出してきた。これでは、今日の激しい競争的・差別的学歴主義を助長するだけであり、学校教育における「キャリア教育」の観点から考えても、非教育的と危惧せざるを得ない。

この間の、人間としても許されざる信じがたい不祥事も、このような閉鎖性の高いヒエラルキー社会における必然的な現象としてとらえるならば、極めてわかりやすい。

第三には、霞が関における「政・官・財」の癒着構造である。大型汚職事件の背景には、必ずといっていいほど財界や業者による「天下り」先用意の問題が控えている。官僚は「天下り」の見返りとして、業者には有利な取り計らいや政策立案に走る。最終的には政府・与党がこれらの政策を遂行し、財界から政治献金を受ける。このように間接的ながらも、三者とも強力な恩恵にあずかれる連鎖的構造になっているのだ。これら「政・官・財」の癒着構造が、見事に三位一体をなしている事実を見逃すわけにはいかない。

「市民としての公務員」を育てる

では、どう打開すべきか。

まず一番の根幹は、公務員が普通の人間として、市民としての感情が自由に働き、その心に連動してキレ味鋭い優秀な頭脳が働くようにシステムを工夫することだろう。そのためには、第一に、今日のように超過密な長時間労働を廃し、人間性を尊重した労働スタイルと家庭生活を保障することである。公務員にも、地域・家庭での普通の市民生活・地域活動に参画できる時間的・精神的余裕を保障することが必要であろう。

第二に、組織内の風通しを良くし、上意下達ではなく、民主主義が発揮できるようにすること。そのためには、グループ内評価や上下間の相互評価システムを採用すべきだろう。

第三には、市民の英知を採り入れることである。人材を広く公募したり、市民の声をとり入れたりするシステムを整備し、「お役所目線」ではなく、「市民目線」で諸施策の企画や立案、実施までもがなされる努力を惜しまないことである。

憲法理念に則った国民的評価制度の工夫が必要なことは言うまでもない。今日のような短絡的な官僚攻撃でなく、肝心の政・財との歴史的癒着構造にもメスを入れることが必要だろう。また、仕事を経験する中でどんなポジションの公務員でも力量アップがはかられ、それにふさわしい職位につける制度改革こそ、求められているのではないか。同時に、真のエリートはいかに有能で献身的か、その具体的なキャリアモデルを示し、子どもたちに希望を与える教育的観点も忘れてはなるまい。子どもたちのキャリアへの信頼形成は、国の未来にとって重要だからである。

国家公務員キャリアシステムについて

おちあい ひろみつ

落合 博実 (ジャーナリスト、元朝日新聞編集委員)

現役の記者時代、通算 20 年以上にわたり大蔵省（財務省）、国税庁、会計検査院を取材対象とした私は、これら 3 官庁のキャリア官僚と日常的に接し、至近距離から観察する機会も多かった。

そうした年月の過程で、少数ながら懐が深く人間的な魅力に富んだ大蔵省キャリアに出会い、学ぶことが多々あった。しかし、彼らの器は難関の公務員試験合格者故ではなく、すぐれて個人的な資質と研鑽によって形成されたものだったと思う。



一方で、国民を見下したような言辞を弄する傲慢なキャリア官僚も目立ち、衝突することもしばしばあった。これは個人の資質もあるだろうが、キャリアシステムによって育まれた面が大きかったように思う。大蔵省の内情を知れば知るほど、キャリアシステムへの違和感と疑問が強くなっていった。

15 年以上も前の話になるが、私は取材で関東地方の税務署に出向いたことがあった。その署長はまだ 20 歳代後半のキャリアだったが、署長室に入って驚いた。彼は署長室の机の上に靴を履いたまま足を投げ出し居眠りをしていた。午後 3 時ごろの情景である。私が挨拶すると、隣室の総務課長に「お茶、持ってきてえ」と声を張り上げた。

似たような体験は他にもある。権力官庁内部の日常的な細事と片付けるには不愉快だし、こうしたことが当たり前の感覚になればなるほど傲慢さに磨きがかかる。

よく知られているように大蔵省は 1995 年頃まで、20 歳代後半の若手キャリアを税務署長に出していた。まだ右も左も分からない世間知らずの若者を権力機関の長につける。税務署のベテラン総務課長がお守り役につき、幹部候補生にキズをつけないように何くれとなく面倒を見る。人間は弱い。チャホヤされるうちに特権意識を抱くようになり、「バカ殿」と陰口をたたかれるキャリアも多かった。帝王学のつもりかもしれないが、これほど納税者と一般の税務職員を愚弄した人事はない

1995 年以後、大蔵省元主計局次長らキャリア組の不祥事が相次いで発覚した。これを受け、「原則として税務署長に出すのは 35 歳以後」と方針変更したが、ノンキャリアと呼ばれる一般の税務職員が税務署長になれるのはごく一握りで、それも 50 歳代になってからのことだ。キャリアシステムを象徴するばかりの人事であろう。

キャリア人事の特徴である横並びでの早期退職慣行が天下りの温床となっていることは各方面から指摘されている通りであるが、キャリアシステムが「身分差別制度」として存在している点に強く留意すべきだと考える。

財務省の場合、実はキャリア間でも差別構造になっている。国家公務員 I 種試験に合格

して財務省に入省した「本省キャリア」の他に、外局の国税庁で採用になった「庁キャリア」が存在しているのだが、「本省キャリア」が本省と国税庁の主要ポストをほぼ独占している。

50年ほど前、複数の庁キャリアが国税庁次長の自宅に押し掛け、「約束が違う」と直談判するという官僚組織では前代未聞の出来事があった。庁キャリアの採用が始まった1953年当時、「本省採用と処遇面で区別しない」という約束があったのだが、数年後から「本省組優遇」が始まり、庁キャリアの間で不満が噴出した。思わぬ造反にあわてた大蔵省は一時、庁キャリアの採用を中止し、その後、さりげなく復活させている。

92年には、本省キャリアとの給与面の差別扱いに怒り、国税庁長官らを相手取って裁判を起こした庁キャリアもいた。

本省キャリア→国税庁採用キャリア→一般職員と身分差別の重層構造になっているわけだ。

職務・役割分担と身分差別は厳然と違う。

ただ1回の試験に合格しただけの人間が幹部ポスト独占するシステムは能力本位の登用を妨げ、人材の有効活用を著しく損なっていることは論を待たない。経験と研鑽を積んだ人間の能力が排除されてしまう。

基本法では、I種試験合格者と、それ以外のII種、III種という区分を無くし、総合職、一般職、専門職に分けて採用試験を実施することになっているが、運用次第では「身分格差」を制度化してしまう危うさを内包していると考ええる。

民間企業でも「総合職」と「一般職」に分けて採用しているところが少なくないが、一般職から総合職への登用や、途中採用で活力を維持することに努めている。しかし、営業成績など経営指標に拘束されない官公庁は人事運用も硬直的になりがちだ。基本法は試験の種類に関係なく幹部候補への道を開く「幹部候補育成課程」を創設するとしているが、「総合職」が閉鎖クラブにならない保障は明確ではない。

少なくとも「総合職」の採用者数を現行のI種試験採用者よりも大幅に増やすことがポイントの一つになるだろうが、理想論を言えば私は公務員採用試験は一本化し、能力本位、人物本位の登用をおこなうことが望ましいと考えている。

この「能力本位」にも人事権者による恣意的な情実人事という落とし穴があるので、ひと筋縄ではいかない。

- ① 査定・評価の基準を明確にする。
- ② 異議申し立てを制度的に担保する。

—この2点の手当は必要不可欠であろう。

当面は試行錯誤を続けるしかなさそうだが、慣行として行われてきた「キャリア優遇システム」を完全に廃止する必要性には疑問の余地がない。

政治主導で、しかし政治的恣意を排したシステムの構築を

かわもと ゆうこ
川本 裕子（早稲田大学大学院ファイナンス研究科教授）

1．改革は行政の信頼回復に不可欠

公共事業や防衛装備発注などの「官製市場」の積年の官民の癒着と非効率性。建築や食品など、国民生活に直接関わる分野で相次いで露わになる安全規制の空洞化の実態。年金記録が消えるだけでなく改竄されていたという驚くべき事実で示される公的部門の業務運営の野放図の極み。これでもか、というほど行政システムの病根が深いことを日本国民は痛感させられてきた。

かつて高度経済成長をリードしたと謳われた日本の官僚制への国民の信頼は地に落ちた。根深い問題には対症療法ではなく構造的な対策が求められる。行政の個別の措置・行為が公務員という人を介していることを考えれば、官庁組織の抜本的ガバナンス改革と併せ、高い能力と志を持つ公務員を育成し、活用するための公務員制度改革なくしては国民のニーズに応えた行政の再構築は不可能だ。

ただし、組織や人事の改革に実際に携わった人ならば誰でも感じるように、事は容易ではない。特に行政サービスは、社会保障や安全性など日々の国民の日常生活に直結していて、業務を一時的に停止することができないものも多い。

また、行政サービスの規模・範囲は日本全体に亘っている。如何に弊害が大きい現実があっても、今ある官僚制を即時全廃することができないのも事実だ。複雑化し専門化する行政組織とこれを運営する官僚制は、どの国でも国家の不可欠の「手段」となっている。改革は官僚制に対する構造的な方向付けの形で実行するしかない。改革を組織末端にまで浸透させるためには、内部的・自律的な改革機運を巻き起こしていく外はないのだろう。

気をつけるべきは官僚制の安易な「スケープゴート」化の議論だ。何でも役人が悪いという批判だけに終始しては、真の問題に迫りえない思考停止なだけだ。今でも真摯に国民の利益を考えて現場で仕事をしている「良い」公務員までもモラルを低下させ、「立ち去り型サボタージュ」を誘発する結果となる。官僚制を設計し、運営する最終責任は政治にある。政治レベルの大胆な決断なくして将来志向の改革は不可能だ。



2．改革の現状と今後の課題

平成 20 年の公務員制度改革基本法の制定や改革推進本部の設置などを通じて現在進められている制度改革は、天下り慣行という、民間との癒着や官僚制の組織維持という目的が行政を歪める恐れのある根源的な問題に踏み込むものである。また、これまでタブーとされてきた公務員の労働基本権を明確化し、不透明な労使慣行を抜本的に変えようとしている点も構造改革的アプローチとして評価できる。

しかし、問題は核心に近づいているとは必ずしも言い切れない。これまで議論の焦点と

なってきた正常な官民関係や労使関係は、あくまであるべき行政の「基本的前提」である。もちろん、官民人材交流センターを始め、決まったことはしっかり総理大臣監視の下で実行に移すべきである。官僚制内部に働く「慣性力」「逆戻りバネ」は非常に強く、政治的な関心が低下すればすぐに形骸化してしまう場合も多い。省庁間人事交流などがいい例だ。

しかし、今後注力すべき問題は、本来の目的である国民の利益のために公務員がその職能を全力で果たすための動機付けシステムの構築であることは明確にすべきだ。「仏」に込めるべき「魂」の問題とってよい。

3. 政治的恣意を排した人事システムの確立を

言うまでもなく、巨大組織である官僚制で働く公務員にとって、日常的な人事評価とそれに基づく処遇が最も強力な動機付けである。このシステムの改革なくして国民全体に奉仕する公務員制度はない。公務員の評価・処遇システムの詳細設計には慎重さと大胆さ双方が求められるが、少なくとも次のような観点は極めて重要である。①能力主義（年功序列的人事の徹底排除）、②公平性、③透明性、④適正手続性（due process）、⑤納得感。

利益への貢献という、計測が比較的容易な評価基準を持つ企業の場合に比べ、公共性への貢献度の評価は難しい。最終的には国民を代表する政治の責任となるが、その意味で能力評価がその時その時の政治的な恣意に基づいて行われる危険も大きく、これを補うために公平性、透明性、適正手続き、納得感が大変に大切になる。

公務員が関わる政策決定では、一方で（ア）国民意識・利益への敏感さ・センシティブティが求められ、これは近年、官僚制に対する政治的な指導力の強まりの中で具体化されてきた。他方公務員には、（イ）行政各領域の専門知識・客観的なデータの提供や、既往の行政実績との継続性への配慮など、国民全体への奉仕者として政治家に対する客観的・専門的な助言者であることも強く求められる。

今後、上記（ア）からは、人事の政治化＝政治任用の程度・範囲の一定の拡大は不可避だが、これと同時に（イ）の視点からこれをチェックし、バランスする仕組みを確立しなければ、官僚人事は便宜的に政治に迎合することに長けた人材に壟断され、国際的で専門知識に秀でた良質の公務員の人材流出に歯止めがかからなくなろう。官僚制の能力低下により政治への信頼も毀損してしまう。

例えば幹部人事決定のプロセスの恣意性を排除するため、最終的な任命権者は大臣としつつ、大臣に人事案を推薦する高位人事委員会を設置するというのも一案だろう。その事務局は担当政務官（政治家）と大臣官房部局（官僚）双方が構成し、委員には事務次官に加え、企業経営者や大学経営者など、経営実績に優れた外部有識者も参画する。幹部人事データベースファイルの整備も必要となる。

民間企業でも、指導力ある社長がイエスマンに取り巻かれる愚を避け、自分に苦言も呈することを厭わない独立精神を備えた社外取締役などを選ぶことにより、真にダイナミックな戦略決定を目指す例もある。公務員制度改革でもこうした知恵を出せるかー政治が安易な公務員バッシングを超えて、真に国益を考える思考力と実効力をもてるかの試金石である。

「国家公務員制度改革とキャリアシステム」に関する意見

きがわ まこと
木川 眞（ヤマト運輸株式会社代表取締役社長）

掲題について、私の意見を申し述べます。以下は私の企業人としての立場からではなく、あくまでも一国民としての私見であることを、まずお断りしておきます。

6月6日に国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という）が成立し、これまでの旧態依然たる国家公務員制度のあり方にメスが入ったことは、大変結構なことだと思います。ただ、既に多くの識者が指摘されているように、これまでは法制上の正規の仕組みではなく人事慣行にすぎなかった「キャリアシステム」が、採用試験の見直しにより総合職と一般職および専門職の分離が法制化された結果、廃止されるどころかむしろ強化される懸念がある、という声には率直に耳を傾けるべきです。今後基本法がどう運用されるかを確認しないで軽々に結論づけるのは良くありませんが、そうした懸念が現実のものとなる可能性は大いにありそうです。

キャリアシステムの弊害は、人事評価における客観的でかつ公正な基準が示されていないこと、人事運営面で能力・実績主義に基づく競争原理が働いていないこと、この2点により生じていると考えます。また、キャリアシステムの弊害として、官僚の「特権意識」の存在がよく指摘されます。ただこれは、公務員人事制度だけの問題ではなく、多くの政治家が依然として官僚依存体質から抜け出せないでいることにも一因がある、といってもいいでしょう。従って、公務員制度改革を実のあるものにするためには、政治家の意識改革も同時に行われなければならないと思います。その意味では、仮に基本法にキャリアシステムの廃止が盛り込まれていたとしても、それだけで制度改革のスピードが上がると考えるのは楽観的に過ぎます。要は運用次第です。

私が民間企業で長年人事業務に携わってきた経験から言えば、大きな人事制度改革であればあるほど、その定着のためには多くの具体的な仕掛けが必要です。また、時間もかかります。その時間を短くする方策として最も効果的なのは、制度改革の考え方に沿った思い切った人事登用や人事評価を立て続けに見せることです。それも、誰もがあつと驚くような象徴的な人事でなければなりません。言ってみればショック療法ですが、これが意識改革を早めることは間違いありません。

例えば、キャリアシステムの根幹にある事務次官の年次順送り人事をやめ若手を抜擢し、局長と次官の年次逆転人事を断行する。もちろん、抜擢のためには客観的な実績評価と納得性がなくてはなりません。そうでなければ、単に大臣による好き嫌い人事になってしまいます。

また、今後の人事運用において、民間企業の制度に学ぶべき点も多いのではないのでしょうか。思いつくままに、いくつかの事例を挙げましょう。

まず、現場業務を学ぶ数年間のジョブローテーション。民間企業では業務を習得するために、OJT（On the Job Training）を重視するのが普通です。総合職だろうが一般職だろうが、業務を覚える期間は同格です。この期間に現場感覚を徹底的に身体に叩き込みます。例えば、財務省の若手キャリアが入省数年で税務署長なんてというのは論外で、現場の窓口業務を経験させるべきです。基本法にも明記された民間との人事交流も、目標を定めて実施すべきです。

次に、透明な人事評価制度の明示と評価結果の還元。民間企業でも人事は経営者の専決事項ですが、評価基準の開示は大企業では一般的です。欠かせない評価軸は「能力・意欲」、「実績」、「人格・倫理観」だと思います。また、人の能力開花スピードには個人差があり、若い時の評価は必ずしも当てになりません。従って、毎年の個人別課題設定に基づくPDCAが大事です。PDCAがうまく機能するためには、実績評価が可能となるだけの在任期間の長期化も必要です。毎年コロコロポストを替えていては、正しい評価は出来ません。さらに、管理職員以上を対象に360度評価を実施し、人事評価の参考値として活用するのも有意義です。要するに、国家公務員にも毎年評価に晒されているという緊張感を植えつけるべきなのです。

一部民間企業では、意欲ある人材登用の仕掛けとしてポスト公募制を導入しています。例えば、本省課長ポスト以上での公募制を導入し、その運営において、応募者を省内に限定せずその門戸を民間にも開放すれば、競争原理がより働いてくれることが期待できます。

それから、一部大企業で導入されている「指名報酬委員会」の要素を取り入れることも検討の余地がありそうです。基本法では幹部職員の登用案を内閣官房長官が審査することになっていますが、もっと利害関係のない第三者機関でチェックする仕組みを考えるべきです。先般の日銀総裁・副総裁人事のように政治的な関与が入ることは排除しなければなりません。

勝手な意見ばかり述べてきましたが、国家公務員の皆さんは、個々人としてみると、優秀な方が多いと思います。私自身、20代の若い時に某中央官庁に出向の経験があります。その時に出会った官僚の多くは、能力も志も高くまた人格識見にも優れた尊敬すべき方々でした。今回の公務員制度改革により、そうした優秀な人材を公平・公正に評価する仕組みが導入され、彼らが将来の日本を支える一翼を担える人材に育てられることを切望しています。

公務員の原点を問う

きむ てみよん

金 泰 明 (大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター教授)

私は、大阪生まれの東京に住む在日韓国人二世。日本での永住資格をもつが、日本国籍を有していない。日本生まれの「外国人」である私にとって、公務員とは、いつも遠くにいて手の届かない存在である。というのは、外国人に対して、未だ大方の公務員の職は、門戸が開かれていないからだ。この国には、公務員任用時の国籍条項の壁がある。それは、「公権力の行使、及び公の意思形成の参画に携わるものは日本国籍が必要」という「当然の法理」という考えにもとづく。近年、川崎市や大阪市など外国人が多く住む一部の市において国籍条項が撤廃されたとはいえ、まだまだ国籍条項の壁は厚く高い。



しかし、日本に住む私にとって、公務員は身近な存在でもある。小中学校の教師、交番のお巡りさん、ときどき世話になる役所や保健所の職員、救急隊員や消防士など。こうした公務員の存在なくしては、1日として市民生活はおぼつかない。私が市民として安心して生活できるのは、公務員たちのつね日頃の努力と存在のおかげなのだ。だから、公務員を身近に思い、彼らに感謝し、期待している自分がある。このように思い感じるのは、決して私一人だけではないだろう。たいていの国民が、公務員に対して感謝の念をもち、ひそかな期待を寄せてきたと思う。

だが、近年、ひっきりなしに引き起こされる公務員—「官」や国家公務員・地方公務員を問わず—による汚職や一連の不祥事によって、公務員に対する国民や市民の信頼感や期待感は、すっかり地に落ちてしまった。

繰り返し引き起こされる公務員による深刻な不祥事に対して、世論の批判と国民の非難の声が日増しに厳しさを増す中、去る本年6月6日に、キャリアシステムの廃止等を目的とする国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」）が成立した。「基本法」の成立は、今一度、公務員がその原点に立ち戻って、国民・市民の信頼感を回復する絶好の機会であると思う。

基本法の提案理由に関して、渡辺喜美国務大臣（当時）は、「行政に対する信頼を回復し、行政の運営を担う国家公務員が常に国民の立場に立ってその職務を遂行することを徹底するためには、国家公務員に関する制度の在り方を原点に立ち返って見直し、国家公務員の意識を改革することが必要であります」と述べた。基本法は、第1条（目的）において「国民全体の奉仕者である国家公務員について、一人一人の職員が、その能力を高めつつ、国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行する」と謳っている。

さて、では、国家公務員制度の「原点」とは何をさし、いかにして「国家公務員の意識を改革」しようというのか。

日本国憲法第15条第2項は「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」とし、さらに国家公務員法第96条は「すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務しなければならない」と定めている。ここに、公務員制度の「原点」がある。「国家公務員の意識の改革」も、当然ここから始まるわけだ。

公務員が心しなければならないのは、「公共の利益」、つまり公共性に向かうことである。公共性とはほかでもない、特定の個人ではなく、すべての人びとに共通する利益や事柄をいう。公務員に求められるのは、つねに「誰もが欲すること」「共通の利益・事柄」、すなわち公共的な観点から思考し、判断し、行動することである。

しかし、この間の事態を見ると、公務員の原点—国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務すること—をめぐって、根本的な誤解が生じているのではないか、と思わざるを得ない。

特に、先般、辞任した中山元国土交通大臣は、成田空港の施策・整備の問題に触れて「公共の精神というか公のためにはある程度は自分を犠牲にしてもというのがなくて、なかなか空港拡張もできなかった」と述べたが（朝日新聞、9月26日）、ここにあるのは、「公」つまり「天下国家」のために個人が犠牲になって当然という考え方である。言いかえれば、それは戦前の滅私奉公の思想であり、日本国憲法下の現行法制とはまったく相容れない。

そもそも日本国憲法の下では、「公」すなわち「公共」であって「天下国家」を意味しない。したがって、公務員が働く目的である「公共の利益」とは、あくまでも「すべての人びとに共通する利益や事柄」であって、個人が犠牲になる「天下国家」ではない。このことをしっかり肝に銘じて、日本国憲法を遵守し法令を実施しなければならない。

また、こうした観点に立てば自ずから、キャリアシステムに対する評価は明らかであろう。キャリアシステムとは、戦前の身分制的官吏制度の中核をなす高等文官試験制度の残滓とも言うべき人事慣行だからだ。キャリアシステムの思想は、滅私奉公の思想につながり、それは「公共性」に反するものである。

もう一度、確認しておこう。公務員の原点は、「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務すること」にある。そのとき、注意を要するのは、法文上、公務員が奉仕するのは「国民全体」であるが、現実には国民概念からこぼれ落ちるさまざまな「市民」が存在することだ。今日、グローバリゼーションが進み国際化が進展する時代状況にあって、日本の津々浦々で国民（日本国籍取得者）以外の数多くの人びと、つまり市民—わたしのような日本生まれの定住外国人や外国人労働者などが、現実に生を営んでいる。それゆえ、公務員の本来あるべき姿としては、「市民への奉仕者」である。日本国憲法が「人類普遍の原理」に基づいているというのは、こういうことなのだ。

公共性が意味する「すべての人びと」は、もはや国民だけでは収まりきれないさまざまな異なる文化や価値観をもつ人びととしての「市民」が含まれる現実があること、そしてこうした現実の中で、公務員としての職務を果たすべきであることを、片時も忘れないでほしい。

国家公務員制度改革は如何にあるべきか

こんどう つねお
近藤 恒雄（株式会社第一測量設計コンサルタント代表取締役会長）

民主制国家の要は国民選出の議会が政策を企画立案、決定し、官が誠実に執行する。執行の監視検証は議会の責任。官に政策企画立案能力を求めることは民主制国家の本質からして間違っている。我が国では官が政策企画立案に介入し、政治が追随している。これが今日の社会問題の本質的要因である。政治が政治の機能を果たさず官が政策企画を請け負い、執行まで自作自演するに至れば、全体の奉仕者たる自覚を忘れ国家国民に君臨するのは至極当然のことであり、権益を拡大確保し、天下りも彼等にとっては大義なのである。省利省略に明け暮れ天下国家に目を向けていないことは、頻発する重大な社会問題からも周知の事実である。



しかし、ここに至る経緯からして官ばかりが悪いとは言えず議会、国民の責任は重い。そこで国家、行政に対する信頼回復のためとして国家公務員制度改革基本法が成立したのであるが、公務員制度改革は、政治改革なくしてあり得ず、政治改革と一体の改革でなければならない。国民の意識改革も重要である。

我が国の現状を鑑みれば表向き民主制国家であり国民は主権者として代議員を選出し、官は公僕として民主制国家を支えていることになっているが、どれだけの国民が民主制国家の主権者たる自覚を持っているかといえば些か心許無い。多くの国民は官をお上と呼び、お上のする事は間違いないと従順に従ってきた。議員諸氏に対してもオラホ（郷土）の先生と奉るだけである。議員諸氏も特権の上に胡坐をかいて身分保全には汲汲とするが、なすべき政治は官まかせ。官もお上を自認し、国民の上に官があるものとしている。この国は紛れもない官僚主権国家であって、官は膨大な情報を独占し、強大な権限を持って国民の上に君臨している。議員は国民の直接選挙によって審判を受け支持が得られなければ議員の資格を失うが、公務員は国民の審判を受けることもなく身分保証されている訳で、外部から監視も評価もされず、組織内の論理だけで組織が動いている。ようやく基本法の成立にまで漕ぎ付けても、今のままでは更なる悪法に導かれかねない。官僚のキャリアシステムの問題点が指摘され、その廃止が叫ばれるのに、なかなか廃止できない背景には我が国に根強く残る学歴偏重、試験万能の国民的意識があるが、国民にそう意識させる社会構造がある。国民を導くはずの政治の世界でその意識が根強く存在する。地域社会ではどこかの家庭の子息が東大に合格したとなると瞬く間に巷のニュースとなり羨望的となる。高校や学習塾は東大を頂点に見立てた合格率を競っている。学歴偏重や試験万能の意識改革は、政治が率先して役割を果たすべきである。学歴偏重思想が最も根強く残る官に自らの変革を期待するのは土台無理な注文といえる。基本法の本旨を捻じ曲げようと横車を押

していることは十分推察できる。政治が議会を中心に廻り、議会監視の元に行政執行があり、国民参画による行政監視システムが設置され機能することで、国民に主権者としての自覚が醸成され官に対してははっきりと物申す体制が整えば、官による身勝手な論理は通用しなくなり、キャリアシステムの廃止にも繋がっていくものと考えられる。勿論、経済界や学歴序列が当然視されているといわれる教育界においても率先して学歴偏重や試験万能思想の払拭に取り組まなければならない。

採用時の1回の試験によって生涯の昇進コースが決定されるキャリアシステムなどは、以ての外と云わざるを得ない。人の能力は、実績で評価すべきである。社会の組織は大方はピラミッド型であり、同時スタートであっても昇進の差はつく。しかしキャリアは同質の処遇を好み、敗者や昇進が遅れた者は肩叩き、口利き、または自らお膳立てしたり、組織が職階に見合った椅子を用意する。勝者もゴールで終わらない。勝者に見合った椅子が用意されているのがキャリアシステムである。自身は特権意識のもとに何等の罪悪感もない。この意識は一部のキャリアに止まらず公務員全体に深く浸透している。私も中央官庁と称する部課に何度か伺ったことがあるが、温かい雰囲気迎えられたことは一度もない。平民が何しに参ったかの如き冷たくて杓子定規な態度に、こいつらは何様かと思ったものである。その都度こういうお上意識はどうしたら変わるのかと考えたとき、議会任せでなく、やはり国民による直接的な監視制度、評価システムが必要と確信したのである。それによって国民も変わり、公務員は国民の奉仕者であるとの認識に立つようになるのである。

● キャリアシステムの廃止と国家公務員の育成に何が必要か。

- ① 採用試験は専門職と一般職とする。
- ② 職階別に毎年度人事評価。結果を職務に反映させる。(国民参画型の第三者評価委員会を中央、地方別に設置して、身内の論理が通用しないシステムとする。委員会はマンネリ化を防ぐため任期を設定。)
- ③ 論文、面接等を実施。重点評価とする。管理職以上の任用は誓約書の提出を義務付ける。
- ④ 年功序列型システムは根本から廃止。能力重視の組織とする。
- ⑤ 職務責任を明確にして、解雇を含む信賞必罰の人事制度を確立する。
- ⑥ 公僕として国民のために仕事をするという明確な意志を持たせ、定期に反復研修する。
- ⑦ 公務員をお上とするへりくだった意識を国民の側が変える。
- ⑧ マスコミ、メディアは行政にお上意識を持たせるような扱いをしない。
- ⑨ 政治レベルの低下と怠慢が公務員を増長させた。政治はポジションを明確にしレベルを上げる。
- ⑩ 定年まで勤務させ、天下りを禁止する。(受け入れメリットがある限り社会は天下りを欲する。)

*天下り：この言葉自体がお上の実態を表現している。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

さかいや たいち
堺屋 太一（作家）

1. 「亡国の危機」 - 公務員倫理の退廃

今、日本は「亡国の危機」にある、といっても過言ではない。「亡国」とは、経済的には国内総生産が相対的に低下し、政治的には国家としての統一した意志決定ができず、外交的には自国の主張が国際社会で無視される。国民生活には不安と不便が拡大、楽しさと向上意欲が失われる、といったことであろう。21世紀に入ってからの日本は、そんな方向に向かっているように見える。

例えば、1人当たり国内総生産は93年には世界一だったが、2006年には18位、07年にはシンガポールにも追い抜かれた。外交の面でも過去四半世紀の間、主要な問題は一つも解決していない。

その反面、年金不安や医療不便が増し、生活は楽しさが乏しく自殺者が多い。その原因の一つは、この国のあり様をリードする国家公務員の硬直化にある。とりわけ、現行のキャリア制度には問題が多い。

日本の公務員にも収賄や売官の問題があるが、その数と規模はごく小さい。その意味でこの国の公務員は倫理の腐敗の度合いは少ない。しかし、ほとんどのキャリア公務員は、国家国民のためよりも、自分の属する各府省別の公務員集団（府省別官僚機構）の利益を図る倫理の退廃に陥っている。その一因は、年功序列と閉鎖人事を徹底させるキャリア制度にある。



2. キャリア制度の本質

キャリア制度の本質は次の5点にある。

- (1) 各府省が幹部候補者として採用した者（キャリア）は、自ら脱退しない限り、生涯その府省官僚集団に所属する。
- (2) キャリアは完全な年功序列によって各府省課長級までは一律に昇進する。
- (3) 課長級以降の昇進度合は、各府省のキャリア集団の仲間評判で決定される。そこには、国民的視野や当該府省以外の勤務地での勤務評価などは入らない。
- (4) 30年余にわたる公務員勤務の間には、1ないし2年程度で当該府省内またはそれが指定する組織に配置換えされる。このため当該府省の職務には暁通するが、汎用性のある技術や知識、特定の専門技能を習得できない。中高年に至って労働市場に出れば、その市場価値（得るべき報酬）は低い。

- (5) キャリアは、各府省別官僚機構の支援と圧力で退職後の職場を得、勤労者としての市場価格をはるかに上回る報酬を長期間受領する。このため、生涯にわたり当該府省別官僚機構に忠実でなければならない。

3. 「悪貨が良貨を駆逐する」官僚機構

以上のような特質は、終身雇用年功序列の閉鎖的雇用慣行のもとでは、大なり小なり生じる現象ともいえる。公務員において、これが特に深刻なのは、ここに「悪貨が良貨を駆逐する」仕組みがあるからである。

民間企業には、利潤追求という客観的な基準があり、これを果たせない組織は衰退、社会における影響力を失う。つまり、「良貨が悪貨を駆逐する」仕組みがある。

これに対して官僚機構には、相互を比較する客観基準がない上、行政の失敗などから問題が生じると、その分野を担当する機関の予算や人員、取締り権限などが拡張する傾向がある。ここでは「悪貨が良貨を駆逐する」のである。

公務員制度において、その制度や運用が特に重要なのは、このためである。

4. 幹部候補者の採用育成制度のあり方

とはいえ、国家公務員のような大規模かつ多様な人員を要する組織では、幹部候補者を特定し育成する仕組みが不可欠である。ではそれは、どんなものであるべきだろうか。

- (1) 中途採用中途退職の常態化—第1は、適時適材を活用できる仕組みであることだ。

技術的にも発想の上でも変化の激しいこれからの社会では、様々な能力や知識、経験を持つ人材が公務員には必要である。従って幹部公務員にも、中途採用が必要であり、それを（一時的な助っ人ではなく）最高位を望める幹部として受け入れる仕組みにしなければならない。

幹部および幹部候補者の中途採用を常時可能にするためには、幹部および候補者の中途退職が常時に行われていなければならない。従って、採用時の試験だけではなく定期的に（例えば3年毎）にその適性を検査する制度を加えると共に、幹部候補者の育成においても、労働市場での価値を高める育成方法を採用すべきである。従って、幹部および幹部候補生の育成は、各府省ではなく内閣人事局において一元的に行うべきである。

- (2) 国益優先の幹部を—第2は、幹部公務員は各省益よりも国益を優先する発想にしなければならない。そのためには、幹部公務員はもちろん、その候補者も国家国民全体への奉仕者であることを自覚し、そのように行動する仕組みを作る必要がある。これには幹部およびその候補生の人事配置と評価を、新設される内閣人事局に一元化することである。総務省や財務省などに、それを妨げる組織と権限を残してはならない。
- (3) 第3は、人事の評価を各府省の公務員の仲間評価ではなく、国家国民に尽くした度合、より端的にいえば、それぞれの勤務機関における業績と評価と世間一般での名声（学位や言論評価）等を、内閣人事局が収集、それによって次の栄転か左遷かを定めるべきである。

現行の各府省官僚の仲間評判による人事では、勤務地での勤勉よりも所属府省の仲間へのゴマ播りが優先される。「日本の公務員は大事な仕事を放り出して東京から出張して来た同僚の接待に駆け回る」と酷評する国際機関も多い。こうしたことは、日本人全体の評価を落としているのだが、各府省の仲間内では好評で出世する。そんなことをなくするために、幹部およびその候補者の勤務地での評価や世評は内閣人事局が詳細に収集、次の異動に役立てるべきである。

- (4) 第4には、年功序列を打破し、担当大臣による抜擢人事や公募による外部人材の採用を激しくすべきである。このことは、適時適材を求めると共に、幹部職員の間競争を激しくし、良材を磨くことになる。

事なかれ主義を排するためにも、人事評価は減点主義ではなく、得点主義の抜擢を多くすべきである。

このことはもちろん、役職による給与加算を伴わねばならない。年功による昇給は小さく（一定で頭打ち）し、役職による足高制（役職手当）を大きくするのが望ましい。このことは、公務員が定年まで勤務する場合には特に重要である。

むすび

かつて、日本のキャリア公務員は優秀といわれ、勤勉でもあった。今も個人としての知性や気質が劣化したわけではない。問題はキャリア制度による年功序列と仲間評価が活力と勇気を削いでいるのである。

これからの幹部公務員に必要な人材は、「一度の採用試験で70歳まで安泰だから公務員を選ぶ」ような人物ではない。知性と勇気を持って国家国民に奉仕する適時の適材である。これには十分な役職報酬を与え、労働市場でも高い評価の得られるよう研鑽を積み、公正な能力実績データを内閣人事局に蓄積、活用すべきである。

このことを妨げるような制度や権限や組織を、官僚機構の中に残してはならない。

キャリアシステムの廃止について

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

さわだ ひでお
澤田 秀雄 (株式会社エイチ・アイ・エス取締役会長)

国家公務員は、本来国民の生活の向上、そして国家の企画、運営をより良く行うための職員（スタッフ）である。

採用時の1回限りの試験で中央省庁の幹部要員が決まるという事は大いに問題であると思われる。

現在、日本は社会保険庁の年金問題、農林水産省の汚染米問題などで国民の不安は尽きません。その他、使いづらい新法による建築業界の一部不況、新法による金融商品取引法による現場での使いづらさなど、表向きは国民のために正しいと思われる事が、現場では多くの問題が出て、国民生活に不安をもたらすようなことが非常に多くなっているように思われます。



企業も国家も人によって栄え、人によって滅ぶのは歴史の常であります。政治家の問題、行政の問題、民間企業の問題は、どの時代でも少なからずあると思われませんが、その問題を大きくするのも早く解決するのも、問題を少なくするのも、それを運営する人によって決まります。

また、官（省庁）も企業も大きくなると複雑になり、分かりづらく、コミュニケーションも取りづらくなり、本来大切である正しい早い判断が出来づらくなります。各種許認可申請に信じられないほどの時間がかかり、本来、ビジネスの基本であるスピーディな行動が取れず、世界の競争、民間本来あるべき競争が出来づらいのが現実であることが多い。

そのために、複雑になる組織を常に簡素化し、良いコミュニケーションが取れて、スピーディに判断できるシステムに常に改革しなければならないのです。

省という字は本来、省みる（かえりみる）、省く（はぶく）と読みます。組織（特に省庁）はいつの時代も肥大化し、複雑になることは世の常として、そのためにこの言葉（字）が使われており、常に正しいか、かえりみ（省）、そして無駄をはぶく（省）事が大切であるとの教えであります。

今までは各省庁が少しそれを忘れ、自分の省を守り、自分の省の権益を守ることに意識が働いていたように思われます（本来、多くの方は国家・国民のことを真剣に考えて仕事をして頂いていると理解しております）。

前項にも申しあげましたが、国、省庁、企業はそれに携わる人によって良くも悪くもなります。特にトップとその幹部が、1回限りの頭だけの知識試験によって、その将来が決まるのは大きな問題であると思われま

今後は公務員全ての職員に、将来、幹部の道が開かれる制度に変えるべきである。ただ、当人の希望や能力により、総合職、一般職、専門職に分かれるのは仕方がないが、全ての人に平等の機会が与えられるべきである。

(一例)

- 総合職 (一般公務員)
- 一般職 (本人の希望で時間制限がある、転勤が出来ないなど縛りがある人)
- 専門職 (長い時間をかけての専門的な能力が必要な部署。特殊技術関係、IT関係など)

全体的には将来幹部職員になれる機会を平等に与えるべきである。

その為の方法として、入省後、3～4年後に筆記テストだけでなく、その人の人格や国家への志、能力、今までの成果を見て、幹部候補生として選考する。そして、教育や仕事の仕方の取得を行い、更に3～4年後にもう一度、今回は特に人格、人望、仕事への意欲、国家への志、今までの仕事の成果を見る。その後、地方や海外で学ばせ、地域及び国際的な見識を身に付けさせ、特権意識を持たないような教育・研修をして、最終的に幹部として決定し、育てていくべきである。

国家は国民のために、常に時代に合ったようにより良く変化、発展、改革をしていかなければなりません。その他、政治、民と官も常に新しいルール、新しい挑戦をしていくべきである。その新しい挑戦、改革は常に少なからず問題、失敗が起こると考えられる。その時は前向きな失敗であれば減点方式でなく、特別な場合を除き、減点しないプラス思考のルールを作るべきである。

国家公務員(幹部職員)は国家の中枢を司る部署であるので(仕事の内容にもよるが)、その責任も重く、優良民間企業レベル、もしくはそれ以上の職場環境を与え、そして待遇(給料)もそれ以上に支払うべきである。

そのようにして優秀な人材の確保をし、国家を支える優秀な人材を育てるべきである。

「幹部候補者の減少」が杞憂に終わることを願う

しまざき まさお
嶋崎 政男（東京都立川市立立川第一中学校校長）

キャリアシステムについては国会をはじめ大所高所から真摯な議論が展開され、国家公務員の早期退職、省庁割拠主義等の「負の面」が指摘された。私にはこれ以上に議論を深める力量も紙面もないが、採用時の幹部候補者の選抜の在り方及びキャリアシステムの最大の悪弊とされる「特権的意識」についての「1億総攻撃」的現象には、拙論を述べておきたい。



1点目の「採用時の幹部候補の選抜」については、採用後の業績評価の厳正化、幹部候補以外の者に対する再受験機会の付与、職務能力向上のための研修強化、の3点を条件に賛成である。

第一の理由は、「採用時1回限りの選抜」で、幹部職員としての資質・能力まで決定してしまうことへの批判は当然としても、採用時の選抜の重みは今後も確保しなければならないからである。

公正な選抜が行われている限り、その時点での「職務への適否や職務遂行能力」は正当に評価されるわけで、この段階での選抜を必要以上に軽視することは、国の発展に寄与しようとする若者の意欲を著しく削ぐおそれがある。

受験希望者の専門性の鈍磨、国家公務員としての自覚と矜持の減退、幹部職員を目指す意思の弱体化等を招く選考制度であってはならない。羹に懲りて膾を吹くような制度改革には反対である。「過ぎたるは及ばざるがごとし」。げに、名言である。

第二の理由は、30数年身を置いてきた教育界で見聞してきたことからの確信である。初任者研修や10年次研修等、研修制度の充実が図られるとともに、人事考課制度、教員免許更新制、指導力不足教員の認定等、人事管理システムも整えられ、教員の資質向上は着実に図られてきた。しかし一方、管理職候補者の人材育成という観点からは課題が多い。

スーパーティーチャーの育成、優秀教員表彰の制度化、教職大学院の創設、主幹教諭や指導教諭等の新設など、将来の管理職候補者を育成するための施策は矢継ぎ早に実施に移されているが、管理職不足に苦慮する自治体の存在は見逃せない。

教育界では、管理職候補の早期からの人材育成の必要性に迫られている現実がある。キャリアシステムの「負の面」を強調するあまり、国の将来を託す人材が国家公務員以外のフィールドに雪崩をうって流出してしまうことを憂える。

第二の論点は、キャリア職員がもつと言われる「特権的意識」についてである。

個人的な経験が基になっており、説得力に乏しいことを認めた上での発言であるが、私はこれまで接していただいたキャリアと称される方々に「特権的意識」を感じたことはなかった。したがって、正直な所、「特権的意識」がキャリアシステムの最大の「戦犯」とさ

れる背景が理解できない。

「そのような個人的レベルの問題ではなく、システムとしての問題なのだ」との反論はあろう。しかし、生涯一教師の平々凡々とした一国民としては、「特権的意識批判はやや感情的になりすぎてはいないか」というのが素直な感想である。

再び、教育界の話で恐縮であるが、教員のエリート意識について論じておきたい。

数年前から、教育委員会等に配属され、管下の教員の指導・助言等の役割を担う指導主事の任用制度が変わった。かつては、各教科等の「専門家」として、その道のスペシャリストぶりを存分に発揮していたが、今、その専門性は薄れ、事務的業務の拡大とともに、教員研修に携わる時間が大幅に増加した。

教員の人事異動や服務監督を主たる業務とする管理主事についても同様のことが言える。いずれも、制度改革に当たって話題となったのは、「専門職としてのエリート意識」であったと仄聞する。教育研究所の閉鎖やいわゆる「大物校長」の減少も同じ文脈から読み取ることができるといわれる。詳しい事情は分からぬが、「エリート意識」の弊害について真剣な論議があったことは十分想像できる。

閑話休題。

国家公務員制度改革基本法成立の際の附帯決議の一つに、「公務員が憲法第15条第2項に規定する全体の奉仕者であることを踏まえ、幹部候補育成課程の対象者に特権的意識を持たせるものとならないよう研修等において十分配慮しなければならないこと」とある。

資質・能力が伴わない「エリート意識」は無用である。「鼻もちならない特権意識」が憎悪の対象となることもやむをえない。しかし、真に職務遂行意欲に燃え、国政の一翼を担うという誇りをもつ若者を「幹部候補育成課程の対象者」になったからと、「杭」を打ってしまったのでは元も子もない。特権的意識を持つことのないよう「研修等において十分配慮」するに当たっては、十分配慮して欲しい。

「それにつけても」と思う。不平等な受験機会や不正な選考があるならば、人権問題として徹底的に糾明しなければならないが、なぜゆえ「特権的意識」がかくも重大視されるのだろうか。下衆の勘繰りとの誇りを覚悟の上で述べるならば、この議論には妬心が見え隠れする。『嫉妬の世界史』（山内昌之著、新潮社）の帯に「男の嫉妬は国をも滅ぼす」とある。「幹部候補者の減少」が杞憂に終わることを願う。

問題の核心に迫っていない国家公務員制度改革基本法

しんどう むねゆき
新藤 宗幸（千葉大学法経学部長・教授）

国家公務員制度改革の焦点は、もはや明確であるといつてよい。何よりもそれは、入口選別と府省別採用に特徴づけられる「日本型キャリアシステム」の大胆な改革であり、職業公務員に対する政治（内閣）主導体制の確立である。

現行の国家公務員試験は、Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種試験に区分されている。人事院の実施するこの試験は一種の資格試験であり、府省はそれぞれ独自に合格者の中から職員を採用している。法文上の規定はまったく存在せず慣行にすぎないが、Ⅰ種試験に合格し採用された者のみが、将来、本省の課長、局長、事務次官に昇任する可能性を持っている。これは戦前期官吏制度における天皇からの距離に応じて定められた高等文官、普通文官、雇などを実質的に引き継ぐものであり、「隠れた身分制」とされてきた。府省はごく少数の特権＝エリート官僚（キャリア組官僚）を基軸として安定的な職員機構を築いてきた。



だがこの体制は、近代化を完全に果たし終えた今日、弊害のみが目立っている。1年生職員から事務次官までが厚い壁で仕切られた官庁に籠ることによって、各省間で類似の事業が展開されているばかりか、官庁としての一体性が強調され説明責任を欠く事態を頻発している。しかも、大臣の交代が頻繁なこともあって政治指導がいきわたらない。

弊害はこれに尽きない。明確な仕事の目標が欠けることによって、エリート官僚のモラル（士気）とモラル（倫理）は低下し、数々のスキャンダルを生み出している。それだけではない。いまやⅡ種試験の合格・採用者の99%が大卒であり、なかにはⅠ種試験に合格しつつも採用されずに、Ⅱ種試験合格者として勤務している者もいる。昇進可能性の限定は行政全体のモラルを損なうことになる。

第169回国会で成立した国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」）は、「日本型キャリアシステム」の改革と官僚制度への政治主導の確立を掲げた。法案作成を主導した渡辺喜美・行革担当相（当時）は、「画期的法律」と讃えたが、事態の核心に至っておらず、「改革」からは程遠いといわざるをえないであろう。

基本法は日本型キャリアシステムの一方向の支柱である府省別採用にまったく触れていない。現行通りと読む以外にない。もう一方の支柱である入口選別については、現状の慣行から法的制度へ切り換えるものといわざるをえない。なるほど、基本法は現行の試験区分を廃止し、総合職、一般職、専門職試験に改めるとした。総合職試験とは「政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視して行う試験」としている。大卒ないし大学院修士修了程度の者を対象として、いかにそのような能力を見抜くのか、それ自体「見物」なのだが、この試験合格者は即管理職候補ではないとされる。「幹部候補育成課程」を設け、

入省後の一定期間後に「課程対象者」を選定し、そこでの成績によって管理職への登用をはかるとしている。条文のみを読めば、「的確な事務処理に係る能力を有するかどうかを重視」した一般職試験合格・採用者も「課程対象者」となりうる。だが、試験区分が上にように位置づけられるかぎり、「課程対象者」が総合職試験合格・採用者に偏重するのは目に見えている。要するに、基本法は府省別採用と入口選別に実質的な改革の手を入れていない。それどころか、現状を改めて法的に保障するものといえよう。

基本法は、幹部官僚人事に対して政治主導を確立するとして、内閣に人事局を設けるとした。そして、内閣官房長官が事務次官、局長、部長等の幹部職員の候補者名簿を作成し、人事権者である各省大臣は首相、官房長官と協議のうえで任免するとした。一見すると、これまた大きな「改革」のようにみえよう。だが、府省別採用と入口選別に変更がないならば、現行の仕組みを変えることにはつながらないであろう。なぜならば、キャリア組官僚は、省内の部局を2年程度で異動しつつ官僚制の階段を登っていく。つまりは、各省におけるゼネラリストとして養成されていくし、この過程で篩に掛けられ排除される者もいる。ともあれ、局長（部長）級程度にまでいたった官僚の人事リストを官房長官が作るにしても、府省間異動など行いようがない。こうした人事制度が実現するならば、特定の政治家（グループ）と官僚とのインフォーマルな人的コネクションが作られかねない。

日本型キャリアシステムの改革のためには、第一に、事務次官職を廃止したうえで局長級以上の幹部職を政治任用（自由任用を含む）に改めることである。すでに、2001年の行政改革によって副大臣・大臣政務官制度が設けられているのであり、副大臣を名実のともなったポジションとし、高級幹部への政治（内閣）主導体制を確立すればよいことである。こうした改革案に対しては、官僚（制）批判を厳しく展開する者の中にも政治腐敗を招くとの意見がある。民主政治への認識を疑いたくなるが、政治的代表的性と正統性を有する政治が、官僚機構の上部にどっしりと位置すべきなのである。第二に、職員採用試験を高卒、大卒、大学院修了等の学歴区分とし、採用後の一定期間後に幹部候補への登用の道（選考）をはかるべきである。第三に、以上を前提として職業公務員の内閣一括採用をはかり、府省間異動の流動性を高めることである。

基本法はプログラム法であるから、今後、国家公務員法等の改正作業を必要とする。国会は日本官僚制の歴史的構造を踏まえて、民主政治に相応しい公務員制度の改革に向けて行動してもらいたいものである。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

すずき としふみ
鈴木 敏文（株式会社セブン&アイ・ホールディングス

代表取締役会長兼CEO)

国家公務員制度の在り方を巡っては、過去、幾度となく議論されてきた経緯がある。行財政改革もその一環だったと言えよう。国を運営していくうえで国家公務員制度が重要なインフラストラクチャーであることは改めて言うまでもないが、その一方で、制度的な疲労が各所に見えるようになったがゆえの論議である。



むろん、現状の国家公務員制度が十分に社会的な要請を果たした時代はある。その功績を高く認めることに異論をはさむ余地はない。しかし、近年、同制度については改革を求める声が高まっていることも否定できない事実である。

さまざまな論議が存在するなかにあつて、私見を述べるとすれば、何よりもまず、同制度は、いずれかの時点において抜本的な見直しを行なわなければならない状況にあったということである。制度そのものの存在を否定するという意味ではなく、社会の構造的な変化に適合するように、国家公務員制度も「変化対応型」に作り替えていく必要が生じていたからである。

近年、過去にも増して、同制度の在り方が問われるようになったのも、それだけ社会の変化が加速しているからにほかならない。変化への対応こそ、勝ち残りの必要十分条件である民間企業の立場からすると、この点を痛切に感じざるを得ない。要するに、国家公務員制度の在り方についての基本的な論点は、社会的な変化に即した制度設計になっているかどうかということにある。

この点について結論を急ぐならば、残念ながら、現在の省庁組織には硬直化が著しいのではないだろうか。依然として、伝統的な縦割りの組織が本質的な見直しが無いままに継続されているのはその端的な証左と言えるだろう。縦割り組織の弊害はいまさら指摘するまでもなく、過去に多くの方々から問題提起されてきたものである。

国家公務員制度は社会への貢献（全体の奉仕者）を目的としているが、縦割り体制の下では、それぞれに割り振られた狭い領域の適合性のみを各省庁が別個に追求するという隘路に陥りがちである。これでは全体最適を追求すべきであるという社会的な要請を十分に果たすことは期待しかねる。

そればかりか、あまりに堅牢な縦割り組織は、往々にして、各省庁に権益が温存される

危険性がある。その危険性が現実的な問題となるほど、本来の制度的使命である全体最適の実現はさらに困難化することになる。残念ながら、このような弊害が発生していることはすでに多くの方々が指摘しているとおりである。

それでも、高度成長期のように経済が一直線に伸びていくような時代においては、縦割りの堅牢な組織体系でも機能しえたが、経済が成熟化したうえに、過去の経験則からも想定することが困難であるような変化が起きる現代においては、組織、あるいは組織運営の堅牢さは硬直化に直結しやすいことを銘記すべきである。

硬直した組織は硬直化しているがゆえに、変化への対応のための内部的なエネルギーを失うことが少なくない。エネルギーは自らが変わらないことに費やされがちになるからである。

勢い、各省庁が自らの領域に起きる変化に対して、そのつど、通達のような形式で対処するという見直しの機運がなく日常的に行われている。通達の類が用をなさなくなっても廃棄されることなく、各省庁間での整合性が保たれずに山積みされていくという事態が続いているという指摘も少なくない。

民間企業は日々、コスト競争力の向上を迫られているが、果たして、硬直化してしまった行政組織が民間企業の経営努力をサポートするものになっているかどうかを検証することはきわめて重要である。

その際、欠かすことができない論点がある。行政対応、あるいは、政策効果をチェックする機能が構築されなければならないということである。そのような機能が備わっていないければ、つねに「見直し」が行われるような柔軟な制度設計、制度運営は容易ではない。

見直しが行われても、一過性で終わってしまい、次に訪れる変化への対応力は醸成されないだろう。企業活動は、つねに仮説を立てて実行し、検証することの繰り返しで成立している。同様に、国家公務員制度にもそのような対応力が養えるような制度設計が求められるということである。

キャリアシステムの見直しも国家公務員制度改革の一策であることに異論はないが、それも含めた新たな国家公務員制度を構築し、実効足らしめるためには、制度の基盤部分の再設計、すなわち、より柔軟性に富んだ器づくりの視点が欠かせない。つまり、新しい酒は新しい皮囊に入れるべきである。

そのためにも、欠かせないのは政治のコントロールである。行政改革や国家公務員制度の在り方が論議されるとき、必ず、政治のリーダーシップが問われることになるのは必然的なことである。政治の明確なリーダーシップの下で、変化の時代に相応しい柔軟な国家公務員制度の構築に向けた作業が速やかに行われることを期待したい。

キャリア制を廃止すべきだ。

たかはし よういち
高橋 洋一（東洋大学教授）

現在のわが国の官僚制の起源は、明治初期にさかのぼる。1893（明治26）年、文官任用令、文官試験規則が改正され、官吏は原則として公開試験によって任用されることとなった。1899（明治32）年、山縣有朋は公開試験制度を活用し、内務省などの省庁の高級官僚から憲政党などの政党员を締め出し、自分の配下となる官僚群を作った。そこで、難関な文官高等試験（高文試験）の合格者のみが特権的な任用を受けるキャリア制に連なっていった。



もちろん、戦後、高等文官試験そのものは廃止されたが、キャリア官僚の昇進スピードが速いなどの特権は生き残り、国家公務員Ⅰ種試験（上級試験）合格者に引き継がれている。つまり、キャリア制と言うが、現在では法制度の裏付けのない「慣行」にすぎない。また、明治初期から、統一的な中央人事行政機関がなく、各省ごとの採用・給与など人事の独立性があり、省庁割拠主義は官僚制のスタートからの特徴である。

現在のキャリア制は、採用試験の段階で幹部候補が事実上固定化され、その後も同期が横並びで昇進していくような人事運用が身分制的であるとして批判されている。

私もキャリア制に対して率直な疑問を持っている。キャリア官僚には、自分は日本有数の頭脳を持つエリートだというプライドを持つ者が多い。民間の方と話していても、キャリア官僚なのだから有能で当然だと思われている節がある。

官僚は、20歳代ではいくら地頭が良くても、その後に最新理論を学ばず、実務経験も積まなければ、それも劣化する。たいして賢くもなく、劣化したキャリア官僚に依存する「官僚内閣制」は、危険ではないだろうか。

官僚は政策立案に深く関わってもノーリスクだから、時に暴走し、時に保身に走る。もし内閣や大臣の指示よりも、個人の見解を優先した政策立案に携わりたいなら、政治任用によって官僚組織を離れるか、国会議員になるべきである。どちらも、いつ失職するかわからないという高いリスクがある。

官僚は、あくまで国家の執行機関という部品である。その分を超えず、かつ、国家の重要な部品としてみずから磨きをかけていくべきなのだ。

先の国会で与野党合意の中で成立した公務員制度改革基本法では、キャリア制の廃止のための措置が盛り込まれている。具体的には、現行の採用試験の種類および内容を抜本的に見直し、Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種試験を廃止して、重視する能力に着目した総合職試験、一般職試験、専門職試験を設けるとともに、人事評価に基づく厳格な選抜と絞り込みを根本原則とする幹部候補育成課程を整備することとされている。この採用試験はあくまで採用する際の区分であって、将来の昇進や身分を保障するものではない。

これにより、先の国家公務員法改正による能力・実績主義の導入とあわせ、採用試験の種類にとらわれず、能力ある多様な人材が、能力と実績の評価に基づいて幹部候補として育成され、幹部へ登用されていくようになり、現行のキャリア制はなくなり、根本的に異なる仕組みができ上がるように制度設計されている。

そのためにも重要なのは内閣人事局の創設である。内閣人事局が創設されて、民間から官僚社会への出入りがもっと柔軟になれば、多様な経験を持った人材が集まる。若い世代ならば、一生を官僚社会の年功序列に耐えて過ごすより、たとえば外資系企業で10年ほど働いてひと稼ぎし、その後、官僚として国の政策に関わって、ダイナミックな仕事をしたいという人もいるだろう。天下りは優秀な若者へのモチベーションにはならない。むしろ「意気に感じて」働ける仕組みをつくるべきだ。少なくとも、幹部人事にはもっと多様性があるといい。

省庁別の閉鎖的な人事体制を打破して、公務員という職業を魅力あるものにし、その能力を十分に引き出すためには、人事制度を抜本的に変えなくてはならない。その3本柱は省庁の垣根を超えた人事異動、抜擢と淘汰、そして中途採用だ。

内閣人事局はこのように、公務員制度改革の中心的な機能を担うが、政府案にあった、内閣人事局による総合職の一括採用が、民主党修正により削除されたのは残念である。明治以来の各省における人事システムは、各省割拠主義を招き、それが各省人事当局による各省役人の生涯安心システム（役人は採用時から役人在任中のみならず退職後も天下りによって各省によって一生涯守られるシステム）に連なり、それが役人の無駄使い批判に通じている。戦前であれば、天皇の官吏ということで、ある意味で「日の丸官僚」であったが、戦後は、ただ各省にのみ忠誠を尽くす官僚に成り下がった。内閣人事局による一括採用は「日の丸官僚」復活に望ましかったはずだ。

さらに問題なのは、内閣人事局は、明治以降初めての統一的な中央人事行政組織になるはずであったが、現時点でかなり骨抜きされつつあるようだ。この内閣人事局は、人事院、総務省、財務省の人事組織行政機能を統合し、内閣官房に権限集中したものでなければいけない。ところが、現時点では、総務省の一部局だけが内閣官房に移管するだけのようだ。それでは、今の総務省一部署の単なる格上げでしかならず、総務省の一部の役人は喜ぶであろうが、制度改革の趣旨からは大きく逸脱してしまう。

特に、昨年成立した国家公務員法等改正法により能力・実績主義が導入されたにもかかわらず、その具体的な実効性を確保するような給与法の改正がまだ行われていない。このように、日本の公務員制度は、各省バラバラで統一性がとれていない。是非、キャリア制を廃止するために、内閣人事局を統一的な中央人事行政組織にすべきだ。

キャリアシステムについてのコメント

たけだ せいじ
竹田 青嗣（早稲田大学教授、哲学者）

キャリアシステムの問題の経緯については、今回はじめてこれに触れたので、具体的な詳細については、これに立ち入って論じることはできません。ただ、これは、民主制度をとる市民国家の公務制度の問題なので、哲学的観点からはこれをどのように見るかについて、コメントします。

近代国家の基本理念は、主として18世紀以後のヨーロッパ近代哲学の流れの中で形成されました。ホッブズ、スピノザ、スミス、ロック、ヒューム、ルソー、カント、ヘーゲルなどがその主な担い手ですが、とくにロック、ルソー、ヘーゲルが、近代市民国家（人民主権による民主制国家）の中心的な哲学的基礎づけを行ないました。

これら哲学者の著述の詳細について、さまざまな批判も存在します。しかし近代市民国家の根本構想としては、ここに、現代の民主制国家の基本理念が定位されており、これを本質的に超えるアイディアはまだ存在しません。そこで、この基本理念について簡潔に整理してみます。

近代の社会哲学の始発点はホッブズです。ホッブズは自然状態、自然権、自然法の概念で、はじめて、国家の根本的な存在理由を明らかにしました。人間社会は、もし統治権力が存在しなければ必ず普遍的な闘争状態におちいる。国家の存在理由は、この普遍的暴力状態を制御するための共同的防御のシステムという点にある。逆に言うと、一社会が、内的にも外的にも、普遍的暴力状態を制御するには、超越権力（統治権力）を打ち立て、ここに実力を集めて強力なルールをおき、共同体の全員がこれに服するという状態を創り出す以外にはない。これがホッブズの根本説です。

つぎの重要説はロックとルソーですが、とくにルソーが重要です。ルソーは、ホッブズの統治支配の説を認めた上で、つぎのような考えをつけ加えます。これまで成立した超越権力は必ず専制支配構造となり、そこでは人間の自由は存在しえない。近代が広範な自由の自覚の時代である以上、王の絶対権や神聖権はもはや成立しない。そこで、唯一「正当化」されうる統治権力があるとすれば、社会の成員が、たがいにその自由を認め合い、全員の合意によって「人民主権による政府」を創り上げる場合だけである（＝社会契約）。「人民主権」の統治権力だけが、一方で普遍闘争状態を制御しつつ、同時に万人の自由を確保する唯一の社会原理である。これがルソーの考えです。ここからまた、人民主権の政治統治の正当性の根拠として「一般意志」の概念が導かれます。つまり、政府はつねに人民の「一般意志」を表現するのでなくてはならない。特定の特殊利害を代表すると政府は正当性の資格を失うわけです。「一般意志」の概念の重要なポイントは、それが単なる多数者支



配ではなく（ギリシャ的民主制は多数者支配）、つねに社会の成員全員への配慮へ向かおうとする点です。

ヘーゲルは、これらの考えを独自の仕方基礎づけ直しましたが、その詳細は省きます。大事な点は、「社会契約」の考えを自由の「相互承認」という概念でおき、そこからさらに近代国家（市民国家）の公準（存在理由）として、「一般福祉」の概念をおいた点です（ヘーゲルの言葉では「普遍的な福祉」）。

「一般福祉」の内実は以下です。近代社会では、各人の自由が互いに承認される。この自由の内実は、ひとことで、生き方の自由選択です。つまり各人は他の自由を侵害しないかぎり、それぞれ自分なりの「幸福」の追求を許容されます。人間の「幸福」が何であるかは、近代社会では一義的に決定されえない。そこで、近代国家の存在理由は、各人が自分自身の多様な幸福を追求できる、その一般条件（機会の対等、生活水準、セーフティネットの整備など）を持続的に高める点にある。これが「一般福祉」の概念のポイントです（ただし、どんな近代国家も、他国家との競争のうちにあるため、政府は、一方で、競争のために経済効率を最大化することと、もう一方で、国民の支持を得るため一般福祉（社会的厚生）を向上させることという二律背反的な要請をもち、つねにその均衡点を見出さなくてはならない）。

ともあれ、国家の公務の制度は、このような近代民主制国家の公準を基礎として、その制度のあり方が導かれる必要があります。この基本理念が明確にされないほど、さまざまな考えの分裂が生じてきます。

さて、キャリアシステムの問題は、近代市民国家の公務制度（官僚制）の問題ですが、それはマックス・ヴェーバーのいう「形式的合理性」をもつものでなくてはならない。つまり、上述した国家の公準（存在理由）を軸として、その公準から導かれた、一貫した統治＝運営の形式的合理性を保つべきものとなります。ヴェーバーに即して言えば、「形式的合理性」の概念のポイントは、公務の運営が、担当者のそのつどの恣意的な判断によらず、つねに一義的な規則の適応による形式性を保たねばならぬということです。具体的には、諸規則の決定、その手続き、適応などの合規則性。運営の一貫性と継続性。職務の執行に応じた組織の階層性による合理化と効率化。専門知識の持続的訓練と涵養。公私の分離。公務機関と上位の行政機関との権限関係の明確化、その組織的分離、などです。

しかし、ここで重要なのは、これら民主制国家における統治＝運営の形式的合理性と合法性が、単なる抽象的な形式合理性ではなく、あくまで近代市民国家の基本理念によって支えられねばならないということです。そうでなければ、この形式合理性は、たとえば全体主義政治の一手段に容易に転化するものにもなるからです。民主制国家の公務制度は、単なる統治執行のシステムであることを超えて、それ自体が民主国家を支える土台としての役割を担うべきものとして、形成されてゆく必要をもつわけです。こういった観点から、キャリアシステムの問題点に関して、大きな原則となるべきポイントを言えば、以下の点と考えられます。

* 上述した観点から、公務執行の合理的、形式的システムとして機能すべき公務のシス

テムにとって重要なことは、まず、それが自立した集合体（共同体）として自らの特殊利害をもってはならないということ。その組織や階層性が、上位の行政権威からではなく、それ自身の自立的な権限で保たれてはならないこと。さらに、各組織や階層間が利害的な小共同体をなし、そのことで利害対立や権限の拡大のための確執などを生じないこと（各組織がボス構造をもつと、組織自体が共同体としての特殊利害をもち、組織間での対立も生じる。また、各組織が、特定の理念や信条利害を個別に有する傾向をもつと、特定の政治集団や利害集団との癒着の原因となる）。

* 公務制度（官僚制）が、民主国家の健全な公務のシステムとして機能するには、上に述べた原則をつねにチェックすることで、その「形式的合理性」と透明性をつねに高めてゆく必要がある。従来のエリート主義的キャリアシステムでは、公務組織の自立的な共同性と特殊利害を生じる傾向があり、上述の基本原則に合致しない点が多い。したがって、キャリアシステムの制度改正については、そのような諸課題に答えているものかどうかを、十分吟味する必要がある。

* 民主国家の公務システムは、行政府の単なる執行補佐機関ではない。すでに触れたように、民主主義の原則に根ざした優れた公務のシステムを時間をかけて形成できるかどうかは、民主国家の市民的成熟の重要な指標の一つである。この点からも、組織やシステムの「形式的合理性」を高めることと並んで、公務員教育のプログラム、つまり市民国家の基本理念やこれを深めるために必要な教養のたえざる涵養は、公務員制度のもう一つのきわめて重要な支柱であると言える。しかしこれについてはすでに紙数がなく、十分詳述できないので、キーワードとして、公務員がもつべき基本的な「公共的良心」の概念をおいておく。

「公共的良心」は、公務に携わる人間が涵養すべき、以下のような政治の基本原則についての職業的モラルを指す。政治統治の正当性が「一般意志」の代表にあり、民主国家の公準が「一般福祉」にあること。また統治権限は、選挙によって選ばれた統治執行者が担うが、公務システムはこの執行に対して、つねにニュートラルな「形式合理性」をもたねばならないこと。公務システムがそれ自体の共同性や権力構造を形成してはならないこと。政治的理念は、つねに一般意志の代表としてのみ正しく、特定の理想に依拠することはありえないこと。ときどきの政治施策の良し悪しについて絶対的な判断の正しさ（全知）は存在せず、それらは民主的な討議の中で実験され、鍛えられてゆく以外にないこと。また、このような公共的良心は、民主国家の政治システムの土台をなすものであり、その涵養と成熟は、同時に民主国家の市民性の成熟度を支えるものであることの自覚、等々。

* 上述の哲学説については、拙著『近代哲学再考』（径書房）、『人間的自由の条件』（講談社）を参照。

「キャリアシステム」を支えている歪んだ想念

たけだ やすひろ

武田 康弘（哲学者、白樺教育館館長、我孫子市白樺文学館初代館長）

キャリアシステムとは、明治憲法下において行われていた高等文官試験制度（1887年に制定された「文官試験試補及見習規則」がその原型）の残滓ですが、その実態は、悪しき官のエリート主義＝東大法学部支配です。これを真に廃止するためには、何よりも先ずそれを支えている想念の明晰化が必要ですので、以下に記します。



わたしは、わが国のひどく歪んだ知のありようを「東大病」と名づけていますが、これは、哲学的に言えば客観学への知の陥穽といえます。日々の具体的経験に根ざした主観性の知の追求がないのです。日本の教育では、私の体験に根をもつ知を生むための前提条件である「直観＝体験から意味をくみ出す能力」の育成がおろそかなために、自分の生とは切れた言語や数字の記号操作が先行しがちです。そのようにして育てられた人間は、既成の言語規則とカテゴリーの中に事象を閉じ込める自身の性癖を知的だと錯覚しますが、その種の頭脳を優秀だとしているのは、ほんとうに困った問題です。

また、これと符合する、クイズの知・記憶にしか過ぎぬ知・権威者の言に従うだけの知は、現実の人間や社会にとっての有用性を持ちませんが、今の日本は、勉強と受験勉強の違いすら分からぬまでに知的退廃が進んでいます。それは、受験優秀校や東大を「崇拜」するマスメディアを見れば一目です。

人間の生についての思索をパスし、主観性の知を中心に据える努力を放棄すれば、後は客観学の集積を自己目的とするほかなくなります。それでは知は生のよろこびとは無縁となり、かえって人間支配の道具になり下がります。生々しい人間の生と現実までが、既成の知と固い概念主義の言語の枠内で管理される対象に貶められてしまうわけです。そのような管理を公（おおよけ）として人々の上に立つて行うのが東大法学部卒の官僚である、というのが明治半ば以来100年以上に亘ってキャリアシステムを支えてきた暗黙の想念でしょう。この非人間的な想念は、わたしが「東大病」と呼ぶ客観学への知の陥穽と表裏一体をなし、堅固な序列主義とステレオタイプの優秀者を生みました。

明治の国権派であった山県有朋らは、自由民権運動を徹底的に弾圧し、天皇神格化による政治を進めましたが、「主権者＝天皇」の官吏として東大法学部の出身者を中心につくられた官僚制度は、客観学の集積によってふつうの人々の「主観性の知」を無価値なものとする歪んだエリート意識に依拠しています。その意味で、天皇教による近代天皇制と、キャリアシステムに象徴される官僚主義と、受験知がつくる東大病は三者一体のものですが、人間の生のよろこびを奪うこの序列・様式主義は、明治の国権派が生んだ鬼子と言えます。

現代の市民社会に生きるわたしたちに与えられた課題は、民主主義の原理に基づいて国

を再構築するために、いまだに清算が済んでいないこのシステムを支える想念を廃棄していく具体的努力です。客観学の知による支配を打ち破ることは、そのための最深の営みなのです。

読み・書き・計算に始まる客観学は確かに重要ですが、それは知の手段であり目的ではありません。問題を見つけ、分析し、解決の方途を探ること。イメージを膨らませ、企画発案し、豊かな世界を拓くこと。創意工夫し、既成の世界に新たな命を与えること。臨機応変、当意即妙の才により現実に即した具体的対応をとること。自問自答と真の自由対話の実践で生産性に富む思想を育てること・・・これらの「主観性の知」の開発は、それとして取り組まねばならぬもので、客観学を緻密化、拡大する能力とは異なる別種の知性なのです。客観学の肥大化はかえって知の目的である主観性を鍛え豊かにしていくことを阻んでしまいます。過度な情報の記憶は、頭を不活性化させるのです。

従来の日本の教育においては等閑視されてきた「主観性の知」こそがほんらいの知の目的なのですが、この手段と目的の逆転に気づいている人はとても少ないのが現実です。そのために知的優秀の意味がひどく偏ってしまいます。このことは、わたしの32年間の教育実践（小学1年生より大学生・成人者まで）と哲学的探求から確実に言えます。では、なぜ、この不幸な逆転に長いことわが日本人は気付かないできたのでしょうか。それについては、わたしが『主観を消去する日本というシステム』（ブログ「思索の日記」2006年1月10日）に簡明に記しましたので、以下に写しましょう。

封建制の武家社会と符号した「型の文化」は、明治に輸入された近代ヨーロッパ出自の「客観学」と織り合わされて日本的な様式主義・権威主義・序列主義を生み出しました。

山県有朋らが明治半ば（1880年代後半）に固めた天皇神格化による政治は、主観の対立が起こる前に主観そのものを消去する様式道徳を植えつけることによって可能になったのです。近代天皇制とそれを支える東大法学部卒の官僚支配の社会は、型の文化と客観学の融合が作り出した「個人を幸福にしない世界に冠たるシステム」だと言えるでしょう。

豊かな主観性を鍛え育てる古代ギリシャ出自の恋知（哲学）や古代インド出自の討論は無視され、主観性とは悪であるかのような想念が広まったのです。曰く「君の意見は主観である」（笑止ですー主観でない意見とは意見ではありませんから）。したがって日本の勉強や学問とは、パターンを身につけ、権威者（出題者）に従い、人の言ったことを整理して覚えることでしかありません。決められている「正解」に早く到達する技術を磨くこと、エロースのない苦行に耐えることが勉強だ、というわけです。

これで主観性ー主体性が育ったら奇跡です。自分の意見を言うてはならない、これはわが国の基本道徳です。主観とは悪だ、という恐ろしい国で自説を主張する人は、数えられるくらいしかいません。日々の具体的経験から自分（主観）の考えをつくり、情報知や東西の古典に寄りかからないで話すことのできる学者が日本に何人いるのでしょうか。自分から始まる考えと生＝主観性のエロースを育成することが抑圧され、集団同調の圧力が日本ほどひどい国は、一部の独裁国家を除いてはありません。個人の思いは「考え」として表出されること自体が悪とみなされるのです。和を乱すな！です。客観学に支配され、まっ

とうな知（官知ではなく民知）が育つ土壌がないのですから、型はまりの紋切り人、先輩の言を守るイエスマン、古典を引用するだけの暗記マンしか出ないのは当然です。

このように同じ土俵で右派と左派が対立しているだけという不毛性から脱却するための基本条件是、客観とは背理であることの明晰な自覚に基づいて、主観を鍛え、深め、豊かにしていくことです。皆が納得する普遍了解的な言説は、魅力的な主観からしか生まれずにはずです。のびのびと楽しく主観性を表出することができる環境をつくること、それが日本社会をよく変えていくための第一条件です。エロース豊かな魅力ある個人の育成なくしては何事も始まりませんから。

おぞましい主観主義やヒステリックな自己絶対化は、「自由の行き過ぎ」が原因ではなく、それとは逆に、あらかじめの正解を強要する客観主義の想念に個人を閉じ込めておいた上で自分の意見を求めるという矛盾した要求一虐めのような主観消去の詐術が生み出すものです。個人の輝きを發揮させずに元から消してしまう「人間を幸福にしない日本というシステム」(ウォルフレン)は、主観をその深部で殺す仕掛けによってつくられています。その中で弱い一人の私が入手できるのは、ただの「わがまま」だけということになります。

客観神話が支配する精神風土の中では、わがまま（自己絶対化）の領域拡張に精を出す以外に個人の生きる術がありません。制度によって自己実現が保証された一部のエリートを除いては、私（主観）の感じ方、心、思い、考えが尊重されずに、制度知の示す正解・権威的な人や組織が与える正解を日々暗黙のうちに強要される環境のもとでは、ひとつメダルの裏表＝主観主義（自己絶対化）と客観主義（官知・制度知・権威知）が交互に提示されるだけという不幸で愚かな不毛性の世界からの脱却は困難です。

客観神話に呪縛された社会の中では、はっきりと堂々と主観を述べる個人が出ないのは当然の話です。主観が主観として存在しないこと―それが日本社会の最大の問題なのです。いま一番必要なのは、上下意識やありもしない正解（客観）に脅迫される観念を払拭する思想的、実際的な努力です。恐ろしいことに、私たちの社会では、主観は主観になる前に消去されているのですから。

以上ですが、

このような「客観学」の集積に依拠したエリート意識がまかり通る知的環境においては、個々人の豊かなエロースが花咲く文化は生まれようがありません。そのステレオタイプの知が生む象徴の一つがキャリアシステムであり、それは客観神話の精神風土がつくる悪しき「文化」なのです。いま皆でこれを支えてきた歪んだ想念を廃棄する仕事に本気で取り組まなければ、わが国の未来は開けない、わたしはそう確信しています。貴重な一人ひとりの主観性の領野を大胆に拓き、それに依拠する自前の民主主義社会をつくり出していきたいものです。

「国家公務員制度改革とキャリアシステム」について

たなか しゅうせい
田中 秀 征 (福山大学客員教授)

日本の統治構造の最大の特徴は、官僚組織が実質的な政策決定権を握っているところにある。諸外国と比べても、また歴史をふり返っても、私はこんな国を他に知らない。主権在民ならぬ 主権在官 の国と言ってもよい。

このような統治構造を維持させている最大の要因は人事権の所在にある。すなわち、官僚組織が自らの人事を自らの手によって実質的に決めているからである。このお手盛り人事が日本の官僚組織を類例のない特異なものにしている。

私はかねてから、日本の政治は、形式的には民権政治の 体裁をとっているが、実質的には官権政治 であると 指摘してきた。

この区別は、「本当は誰が大事なことを決めているか」という実質的な意思決定権、政策決定権の所在に着目している。そうすると、日本の場合、明らかに官僚が実質的に国の重要政策を決めているから 官権政治 と断定せざるを得ない実情となっている。

・官権政治の 欠陥は、失政の責任を政治に押しつけて実質的な決定者が逃げ、最終的な責任があいまいなこと。薬害肝炎の問題でも、当時の責任のある官僚が巧妙に逃げて関連業界や公益法人に天下っていた。

ところで、日本の官僚、特に双壁である財務、外務の両省は、「自分たちが国を動かしている」という 統治者意識を持って いる。困ったことに、彼らはそれを使命感と錯覚してしまっている。

ひとたび統治者意識を持つと、組織外の人(それが政治家でも国民でも)統治の対象、操作の対象、あるいは指導の対象にしか見えなくなる。かくして、政治家も国民もマスコミも一段下の愚かな存在に映るのである。

これを特権意識と呼ぶ なら、官僚はそれを持つことによって視野に限界が生じて判断を誤ることになる。

本来、官僚制度は、それ自体独自の意思を持たない装置 のはずである。車で言えば車の構造部分であって、運転手がいなければ動かないものだ。

ところが、わが国の官僚組織は運転手がいなくても勝手に動き、運転手がいても運転手のハンドル操作に従わない。あくまでも、自分が行きたいところ(省益)に向かって突き進んでいく。

こんな異常事態がまかり通るのは、前述したようにお手盛り人事が確立しているからだ。会社の社長に人事権がなければ求心力は生まれない。野球の監督が選手交代の権限を持たなければ選手は勝手に動く。重要な情報もほんの一部しかトップ(大臣)に知らせない。最近の事故米問題はもちろん、年金記録、薬害肝炎、防衛省汚職など相次ぐ官僚の不祥事は、すべて、大臣、政治家、国民の目が届かないところで起きている。官僚組織が政治(国

民)と隔絶された内向きの秘密組織のようになってきたからだ。

官僚の人事権は、具体的には事務次官によって行使されるが、それは現役官僚だけでなく、官僚の天下りあっせんにおいても発揮される。組織というより一家 と言って もよい実態だ。

この人事権の問題については、「国家公務員制度改革基本法」の審議段階でも重要な論点になった。最終的には、内閣人事局の設置や幹部職員人事の内閣一元化などで、与党と民主党が合意して法律が成立した。

しかし、人事案のタタキ台の作成が官房長官に委ねられたところに大きな抜け穴がある。運用次第では何らの変化も表れない可能性が高い。

特に、官房長官が族議員や官僚OB、あるいは大臣や副大臣の経験者であれば、官僚の原案をそのまま採用するケースが多くなるのは間違いない。

基本法では今までのキャリア制度を廃止して総合職と一般職に分けることになっている。これでは名前を変えただけで本質は何も変わらないだろう。

今までのキャリア制度の最大の問題点は、キャリアが存在することにより、キャリアが一家 をなして 組織的に動くところにある。だから、名実ともに人事権が政治家の手に移行すれば、組織の結合は格段に弱まるだろう。上司が人事権を握っていれば、組織に逆らうことができないからだ。

また、審議官以上が政治任用となって外部から多くの人材が起用されることになれば、現在のキャリア制度の弊害もかなり除去されていくことは確実だ。

私は専門職、特に理科系の専門職にはキャリア制度を残したほうがよいと思っている。文科系の、いわゆる事務官は、総合職として大半を採用し、補助的役割を果たすべきものとして一般職を採用すればよいだろう。

そして、総合職採用者には、5年ごとくらいに試験を実施し、それまでの仕事ぶりを見て昇進の参考にする程度でよい。

事務官も、専門分野をかなり細分化してキャリアとして採用する方法もある。国を動かしてもらわないといけないのだから、専門職のほうが役に立つであろう。

さて、日本の行政改革や官僚改革は、それが官僚主導であるところに本質的な限界がある。改革の対象が改革を主導してきたのである。このことを私は「俎の上のコイが包丁を握っている」と皮肉ったことがある。

オーストラリアの行政改革を担当した人が私に、行政改革をやるときは「官僚には絶対会わないし、電話にもでない」と言っていた。

行政が介入した行政改革や官僚改革が成果を挙げることはあり得ない。日本の行政改革や官僚改革が不首尾に終わるのは、そこに根本的な理由がある。

国家公務員制度改革とキャリアシステムに関する意見

たに ひさし
谷 尚 (公立八鹿病院名誉院長)

1. キャリアシステムの廃止を目的とする国家公務員制度改革基本法が国会で成立したことにより、キャリア組の人達の昇進だけでなく、ノンキャリア組の人達にも昇進できるように制度を改めるべきである。

政策を企画、立案する能力はキャリア組もノンキャリア組も大きな差はないと考えられる。政策の中には予め答えのあるものもないものがあって将来を予測して作成することはむづかしい仕事だからである。また国家公務員の異動はほぼ

2年位で異動しているが、先輩達が作成した法案が間違っていたか、改正が必要になった時、誰が責任を持ってやるかを規定しておくべきではないか。



2. 具体的な事例から

1) 20年位前に厚生省の高官が、医療費亡国論の意見を発表して医療の将来を誤った方向に舵を取り、現在の医療崩壊の原因を作ったと考えられる。

2) 医者が増えると医療費が上昇する。そのためには大学医学部の学生の定員を制限しなければならない。

3) 医学、医療は日進月歩で進んでいくためにOECDの先進国では医師の需要が必要になるため増員してきた。

4) 今回の医療崩壊がおきてから医師不足の問題について、厚労省では医師は十分、たりしていると国会で答弁している。然しその後都市に偏在しているなどと医師は十分いるとしていたが、その後の調査で数千人から数万人不足していると訂正している。

医師不足は全国の病院などの状況を調査すればわかることが霞が関の中での知識で答弁することが方向を大きく間違った政策に繋がることを知るべきである。

5) 血液凝固剤を外国から輸入して保険適用となり使用されたが、非加熱剤だったため感染の危険があり、外国では加熱剤を使用することに変更しているのに日本ではいつまでも放置して多くの人に感染させたことになったため裁判になり当時の厚生省の生物製造課長が有罪になった。

6) 地域医療の崩壊の原因には多くの理由があるが、研修医制度の導入も一つの要素である。制度そのものはよいことであるが、今まで地方の小都市や僻地の病院を維持してきたのが大学病院であった。大学に研修医が以前程残らなくなり結果として派遣できなくなったことの責任は大学の責任よりもこの制度を作った厚労省の側の責任が大きいと考えられる。

3. 改革と実行

- 1) 日本は 1945 年の終戦以来、大きな目標としてアメリカのような経済的に豊かな自由のある民主的な国を目標にして頑張った結果、世界の中でアメリカにつぐ第 2 の経済大国になった。然し 1990 年代のソ連の崩壊により冷戦時代が終わり、国際的に大きく変った中で、日本ではバブルが崩壊して金融危機に遭遇し政治も経済も大きな壁にぶちあたった。政府の経済政策の失敗とともに官僚の汚職が次々と連鎖反応のようにおこり、信頼が大きく失われたことに対して対策が十分でなかった。
- 2) 明治時代からの古い官僚の体質、政治の腐敗と政官癒着に対して大きなメスを加えて改革しなければ、日本は滅亡するだろう。
- 3) 政策の企画立案するためには東京だけではなくて、地方の実状をよく調査して、政治家の意見もよく聞いて立案してほしい。地方にある会社、病院、福祉施設、交通機関、道路の状況、農業、漁業、観光、スーパーを含めた商業施設などの状況を見て、21 世紀の日本をどういう方向に舵を取るか、人の意見を取り入れてほしい。
- 4) 国家予算は財務省が中心になって各省庁と議論をして意見調整をして作られていくが、特別会計の分野でのチェックはほとんどなされていないのではないかと。ここが伏魔殿で官僚の天下り先になっているようである。塩川正十郎元財務大臣が、母屋でお粥を食べているのに離れではすき焼きを食べているといわれている。社会保険庁の年金問題と共にここにメスを加えて改革していくべきであるが、誰が責任を持ってやるのか。
- 5) 戦後、経済的には豊かになったが心はさびしい。こんなモラルのない国になってしまったのは日本人全体の責任ではあるが、自分を律するモラルがなければ動物と何ら変わらないだろう。
- 6) 官僚の天下りが悪いというが、現在の 50 歳前後で退職して公益法人、特殊法人、独立行政法人などへ天下っていく組織が完備している。これらの関連をどう改革していくのか。

渡辺喜美前行政改革担当相が孤軍奮闘して、僅かではあるが、改革ができたことに涙を流していたことが、この世界の改革のむつかしさを物語っていると思う。今こそ、坂本龍馬のような人が出てきて改革をしてほしいと思うし、我々国民も改革を応援していきたい。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

どひ のぶお
土肥 信雄（東京都立三鷹高等学校長）

私は現在、東京都立三鷹高等学校長として、東京の教育現場で言論の自由を奪っている東京都教育委員会の教育行政を批判している立場から、行政機関のキャリアシステムの廃止について意見を述べたいと思います。



私は、権力と組織に関して次の2点を前提として考えています。

- (1) 権力は必ず腐敗する。
- (2) 閉ざされた組織は必ず腐敗する。

現在までのキャリアシステムが、まさにこの2点を克服できないシステムとなっていたがゆえに「特権的な意識」を発生させ、「官製談合の蔓延」、「防衛省事務次官の汚職」等の重大な公務員不祥事を続発させたと思います。

現在までのキャリアシステムの問題点をそれぞれの視点から述べたいと思います。

(1) 権力は必ず腐敗する

現在のキャリアシステムでは、採用時1回限りの選抜で生涯にわたる昇進コースまでもが約束されています。採用時の選抜試験に合格しただけで「キャリア」と呼ばれ、民間では考えられないようなポストを若い時から与えられるため、「私は他のものより優秀である」と言う一種の特権意識が芽生えるのです。また、長期にわたって権力を維持するがゆえに、腐敗するのです。

(2) 閉ざされた組織は必ず腐敗する

私は現在、東京都教育委員会という巨大な行政組織と論争を繰り広げています。この論争を通じて、教育委員会という行政組織があまりにも閉ざされているため、上意下達徹底され、言論の自由さえ奪われて来ている（一切の批判を許さないこと）ことを痛感しています。ただ、この上意下達徹底は、単にその組織が閉鎖的であるということだけでなく、その組織のトップに立つものの権力が巨大であればあるほど徹底されると思います。現在の東京都教育委員会の状況は、まさにその結果なのです。

それと同様に、行政組織である各省庁は、キャリアシステムによるキャリアがトップに君臨して絶大な権力を握っており、しかも縦割り行政といわれるように、各省庁が閉鎖空間になっているからこそ上意下達徹底し、一切の批判が許されない組織となっているのです。

民間組織の場合は外部との競争があり、損失が出た場合ははっきりとした数字に表れるので、即座にその責任を問われ、対抗勢力にトップの座が奪われるため、組織が腐敗することがないのです。一方、行政組織は間違った施策が行われても、キャリアの権力が絶大なため、その責任が曖昧のまま継続するために腐敗するのです。閉ざされた組織とは、外部との競争がなく、しかも内部において批判勢力を許さない組織なのです。

以上の問題点を指摘した上でその解決策について以下のように考えます。

(1) 権力を腐敗させないために

権力の腐敗は、特権意識や権力の長期化により発生すると指摘しました。この問題を解決するためには現在の試験制度の変更が絶対です。基本的には大卒、高卒を問わず経験年数により昇進試験を実施し、採用時の1回限りの試験で将来のポストも約束されるようなことがないようにすることです。そのためにも中央、地方のポストの基準の統一化（具体的には地方の所長は中央の課長級というような）を図り、中央、地方関係なく昇進試験の受験を可能にすることが必要です。そのことによって、特権意識もなくなり、高卒の人たちにも希望を与えることになると思います。中央、地方のポストの経験年数により昇進試験を実施するため、特定の人だけが若い時から巨大な権力を持つことがなくなり、権力の長期化による腐敗もなくなると思います。

(2) 開かれた組織とするために

開かれた組織にするためには、外部との競争に晒されるか、内部における批判勢力を育てることが必要です。しかし行政組織において外部との競争に晒すということは不可能です。となれば、どのようにして「内部での批判する自由」を保障し、行政組織の人々に緊張感を持たせるかが重要なのです。

私は今、東京都教育委員会の内部の人間として、教育委員会と論争をしていますが、内部であるが故に批判の自由は一切許されない状況です。恐らく中央、地方を問わず、行政組織ではこのように批判を許さない組織となっていると思います。そこで私は唯一の方法として「公益通報の処理に関する要綱」（内部告発を合法化した要綱）に基づき、教育委員会の不法行為を内部告発しています。しかし、それを受理する窓口と、その内容を検討する組織が当事者である教育委員会のため、私の内部告発は受理されない可能性が強いのです。この公益通報の制度こそ、批判する自由を保障するものだと思います。そのためにも、公益通報は外部組織がその窓口となり、その内容を検討すべきです。全ての行政組織の公益通報の窓口を外部組織にし、不法行為を行った場合は内部告発により失脚するという緊張感を持たせ、批判する自由を保障することが大切です。

以上2点の問題点についての見解を述べました。しかしもっと重要なことは次の点だと

思います。国の行政組織はその長、即ち総理大臣の政権のもとで行われます。その政権が長期になることにより、対抗する批判勢力が無くなり、行政組織が腐敗するのです。したがって民主制国家を支える民主的な国家公務員の育成のためには、政権交代こそが第一の手段であることを、強く指摘しておきたいと思います。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

ながい たかし
永井 隆 (ジャーナリスト)

「国家公務員Ⅰ種試験を受けてキャリアを目指すのは、司法試験に失敗した落ちこぼれたち。10年ほど前の私たちの時代は、こうした認識でした。多くの学生は安定志向であり、安定という基準から第一志望が司法試験、第二志望がⅠ種試験と分けていた」

東京大学法学部を卒業した現在30代前半の主婦は、こう話した。彼女が卒業した後、法科大学院創設により司法試験の環境は変わったので、いまの大学生がどういう意識なのかは分からない。だが、2008年度のⅠ種、Ⅱ種試験の志願者は、現行試験制度が導入された1985年以来の最低となったのは事実。このことから、若者にとって、霞が関キャリアとは魅力のある仕事(職)ではなくなっているのは確かだ。



さて、本年6月、国家公務員制度改革基本法が成立した。国家公務員Ⅰ種試験合格者を優遇する「キャリアシステム」の廃止が、大きな目的である。

「採用時の1回の試験により、生涯にわたる昇進コースが決まってしまうのは不合理」とする批判は従前からあった。年次管理による横並びの昇進、さらには天下りにより場合によっては70歳前後まで高給を得て働き続けられる――。こうした仕組みが、法的根拠もないまま慣行として継続されてきたこと自体、不可思議な現象だった。ようやく廃止に向けて動きだしたわけだが、遅すぎたと言っても過言でない。その一方で、国家公務員キャリアという仕事そのものの魅力、価値を高めなければ、高い潜在能力をもつ人材の確保が難しくなっていく。

基本法成立で始まったキャリアシステム廃止を目指す今回は、従来の一部を変えていく「改良」ではなく、根底から人事システムを刷新する「改革」であるべき。「固定」から「流動」へ、「立場」から「能力」への転換を果たしていかなければならない。

では、具体的に何をどう変えていくべきなのか。私見を述べていく。基本的な考え方として、次の三つを柱としたい。

- ① 年次管理による年功序列型人事慣行の撤廃。
- ② 能力主義型人事システムへの移行。
- ③ 魅力のあるキャリア職とするため、局長の年俸1億円とするなど賃金体系の刷新(人本位から職本位へ)と天下りの撤廃。

まず①について。入省年次により、ある年齢まで横並びに自動昇進していく現行システムを撤廃する。競争を排した硬直的な人事慣行を変えていくため、年次に関係のない登用を押し進めていくのだ。

「年下の上司」、「年上の部下」は、民間企業では 1990 年代に当たり前となった。キャリア官僚にも、競争原理の導入は必要。入省年次ではなく、能力を基準にした昇進が実行されなければ、組織も個人も活力を喪失してしまう。競争がない世界には、成長はない。当然、大胆ではない降格（敗者復活つきの）も設けるべきだ。

「抜かれた人、降格者がやる気を失うのでは」という心配はあるだろう。だが、課長への昇進が一番遅れたものの、その後能力を発揮して、50 歳のいまが一番出世しているといった事例は民間では数多い。

I 種試験合格は、将来幹部になるゴールドチケットの交付ではないはず。あくまで、幹部となるための機会を与えられたにすぎないのだから。

次に②。「功ある者には禄を、能力ある者には地位を」（西郷隆盛）と言われる。一般に、試験に強い人は管理能力が高いとされる。キャリアの職務でも管理能力は重要だ。しかし、現実の仕事では、長時間残業をやり抜く実行能力、さらに全体をまとめてある方向へと向かわせる統合能力も求められるだろう。洞察力、指導力、協調性、折衝力などを含め、役職に応じた能力の評価基準を設定して、上司が部下を評価していく（これは成果主義のように賃金に反映する評価ではない）。

今回の基本法では、試験制度の変更と共に中途採用を含め幹部登用機会を与えるとしている。人事の流動性を高め、必要とされる能力を確保できる仕組みにしていくべきだ。年次を超えた逆転人事、降格、一般職などからの登用、中途採用が進めば、キャリア制度そのものが有名無実化していく可能性は高い。

その一方、高い能力を有する人材は、政策的に長期育成していく必要も現実にはある。

③はキャリアの職としての価値を高めると同時に、官僚が能力を十二分に発揮して国家のために貢献することを目的にしている。

具体的には、何年入省ではなく A 省 B 局課長はいくらと、人から職へと賃金の基準を根本的に変えていくやり方だ。

例えば、中央省庁の課長補佐以上の仕事（職）のサイズ（価値）を、影響度や範囲などからまずは計測する。同じ課長であっても、A 省 B 局と C 局、あるいは D 省 E 局ではサイズが異なるが、すべて序列をつけていく。序列に応じて、課長の総賃金予算を傾斜配分していく形だ。

ただし、一度の計測で序列をすべて固定化するのではなく、定期的に計測し直して序列を見直して柔軟性をもたせる。さらに、局や課を統廃合（場合によっては新設）して、サイズを維持させたり大きくさせることも積極的に行う。①で述べたように職についてもサイズに見合う能力を発揮できなかった場合は、降格させる。ただし、降格で終わりではなく、敗者復活できる流動的な仕組みとしていく。

役職の上下による賃金格差を広げ、例えば A 省 F 局長なら年俸 1 億円、同次官なら 2 億円と決めていく（サイズにより一律ではないが）。1 億円はプロ野球のレギュラークラス、

2億円はスター選手が受け取る年収だろうが、職に見合った働きをしてくれたなら、雇用主である国民は納得する（プロ野球のファンが選手の活躍に納得するように）。財政事情が厳しいからと、賃金抑制ばかりでは人は能力を発揮できなくなる。当然、職の魅力は劣化し、潜在能力をもつ若者が集まらない最悪の循環に陥ってしまう。競争は厳しく多様に、ただし報酬は高くという考え方だ。財源の一つは地方分から回す。地方を切り捨てるのではなく、やる気も能力もない地方の役人を整理するのである。

報酬が上がれば、老後のための天下りの必要自体がなくなる（一方、低賃金の低役職者は、民間企業は受け入れない）。それでも、どうしても働きたい場合は、出身省庁と関係性がない業界企業に転職するべきだろう（関係業界への天下りは廃止する）。「立場」ではなく中央省庁で得た「能力」により、自分の第二の人生を拓いていく選択となる。現実には、官僚から民間に移り、能力を発揮してその会社のロシア進出を実現させた事例はある。

最後に、日産のゴーン改革、パナソニックの中村改革に見られるように、改革とはスピードが何より大切という点を付け加えておく。

キャリア・システムのどこが問題なのか

なかしま ただよし
中島 忠能（元人事院総裁）

1．基本的認識

組織には、それに付与されている使命を達成するために、その業務遂行をリードしていくためのエリート（使命観を堅持し、職務能力に優れている者）が必要である。公務組織内のエリートのあり方をめぐっては、かねてから、さまざまな問題提起がなされてきた。ここでは、それをめぐる議論を生産的に進めるための「手がかかり」にもなればと願って、エリートの選抜と管理をいかに「公正に」行うか、そして、その集団から派生している弊害をいかに是正していくかについて私見を述べることにする。



2．現状 - 問題点と是正策

現在、中央省庁では、慣行として、国家公務員試験Ⅰ種に合格して採用した者を、配置、研修、昇進、昇給、退職等の人事管理のうえで特別扱いしてエリートを育成・管理している。そして、これらの職員が公務組織の中で、少なくとも、意識のうえでは特別な集団を形成し、結果として、一つのシステムとして機能している、と受けとめられている。（この全体をキャリア・システムと多くの人が呼んでいる）

- ① この管理方法、即ち、職員の現実の能力・実績よりも、採用時の1回限りの試験種別の試験結果を重視して、以後三十数年の人事管理で特別扱いする管理方法に公正性・納得性がなく、それ故、以前から改革のメスを入れるべきだとする声が強く出されていた。その実体的理由は、Ⅰ種・Ⅱ種の双方の試験に合格しながらⅡ種で採用された者、また、Ⅱ種、Ⅲ種あるいは中途採用者の中にもⅠ種並みの有能なものもいるし、Ⅰ種採用者の中には使いものにならないものもいるからである。改革の第一歩は、この特別な人事管理の対象（育成対象）となるグループの一員となり、或いは、除外される判定が、公正な納得性のある方法でなされ、結果として組織の「仕事力」の向上に資するものでなければならない。
- ② 第二歩としては、こうして新しく構成されるグループ内においても、昇進、昇給、研修等の面で能力・実績主義が作用しなければならない。同一年次採用者は、「ほぼ同一時期に昇進・昇給」というのは当然見直しされることになる。
- ③ 現在、キャリア職員の間には、同一年次の者の直属下位ポストには配置されない、という不文律がある。この結果、少ない上位ポストに就く年齢に達すると、勸奨退職がはじまる。これが天下り問題をさらに大きくしている。この不文律を見直したうえで、新しく規定された国公法第106条の26の「退職管理基本方針」を早急に閣議決

定して、定年までの在職を原則とする運用を確立することが、キャリア・システム改革の第三步である。

- ④ さて、現行の省庁別のキャリア・システムは、それが生みだした公務員（組織）の政治性、特権性、閉鎖性、割拠性が現実の民主的にして公正な政治・行政へ看過できない影響を与えることとなっているため、今回、公務員制度改革の主要な題目となったと理解されなければならない。従って、公務員制度の中でこの問題を論ずる場合、当然のこととして、巾広に英知を結集してシステマティックに取り組みねばならない。さしあたり、内閣は、一連の改革立法で提示されている施策——新天下り規制、官民交流、省庁間交流、政官接触、内閣の人事管理機能強化、多様な人材の登用等にかかる諸施策を統一的な視点ですみやかに具体化し、多方面からの意見提示を得るため、理解しやすい形で、公表しなければならない。これが第四步である。
- ⑤ 公務員の民主的かつ公正な公務遂行を実現するためには、それにかかる法制・運用を改めることに待たねばならないが、それが幹部公務員にかかるものである場合には、政治サイドの改革にも期待しなければ、首尾よく成果があがらないことに留意しなければならない。

3．若干の疑問

キャリア・システムの是正をより確かなものとするため、いくつかの疑問を提示しながら考えてみる。

- ① 先ず、基本法の立案に携わった人達の頭の中に「幹部公務員への登用は総合職試験合格者の中から」という思想があるのではないかと疑ってみる。例えば、⑦管理職員には「政策の企画立案……に係る能力（6条3項三号）」を求めつつ、他方、総合職試験を「政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視して行う試験（6条1項一号イ）」と性格づけていること。④さらに、野党との修正協議で削除されたが、「総合職試験合格者からの採用及びこれに伴う各府省への配置の調整（5条2項一号）」を内閣人事庁の権限として総合職試験合格者をことさら重く取り扱おうとしていたこと。⑧そして、「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」の報告書（以下「報告書」という）では、高卒者は総合職試験を受験できない、即ち「政策の企画立案能力を有するかどうかを検証する試験」に挑戦できない仕組みを提言していること。以上、三つを摘示したが、こういう思想が頭の片隅になお残っているのなら、キャリア・システムの是正のための施策の立案・実施にあたって影響を与えることになりはしないか。
- ② さらに、幹部候補育成課程対象者（6条3項。以下「課程対象者」という）の選抜及び除外の判定は「人事評価」（評価の先行企業で今なお評価結果の客観性に課題ありとされている）に基づいて行うことになっているが、これでは組織内で納得が得られないのではないかと。何故なら、「2年程度」（報告書）の期間の勤務経験（6条3項一号）を経た職員からの選抜では、政策の企画立案に係る高い能力を有するとして総合職試験に合格した者が「人事評価」で高い評価を得るであろうことは容易に想像で

きるからである。そのため、その他の職員で希望する者を課程対象者に選抜するシステムをいかに公正にして納得性のあるものとして制度化されるかが重要となる。その場合、最低限、すべての職員（総合職試験の合格者を含む）からの課程対象者への選抜及びそこからの除外者の判定には、「厳正な試験」結果（客観性があり、信頼を得やすい）を併用すべきではないか。

- ③ 「課程対象者であること、また、あったことによって管理職員への任用が保証されるものとしてはならず、職員の任用は人事評価に基づいて適切に」（6条3項）行うとしているかが、この条文に空虚な響きはないだろうか。なぜか。

課程対象者には、基本法6条3項三号及び四号、7条二号及び8条二号にみられるように特別な研修、勤務経験等が予定されており、管理職員にふさわしい能力・資質が不十分ながら備わるよう配慮されている。こうした特別配慮をされた課程を除外されることなく、クリアした課程対象者が管理職員へ昇進していくことに異議を唱える職員は少ないのではないか、と思えるからである。やはり、課程対象者への選抜及び除外の公正にして納得性のある判定が重要である。

- ④ 新天下り規制策では、内閣府に設置される官民人材交流センター（長は、官房長官、と法定されている）のあっせんによって、改正前の法律で規制されていた「利害関係企業への2年以内」の天下りも可能となった。この運用の結果、仮りに、ゆ着・不祥事が生じた場合の国民の怒り・官邸の責任を考えると、改正法立案の段階で関連施策（特権性の是正と新天下り規制策）間の整合性確保のためにどの程度ツメた議論が行われたのか疑問が生ずる。また、内閣人事局の管理機能強化等は民主制（政治主導の強化）の要請には適うが、果たして政治の判断には常に「公正性」が保たれているか、保たれ難いその他の分野についてもいかに制度的に担保すべきかなど冷静な議論が必要ではないか。

4．結語

公務組織にはエリートが存在は必要である。問題は、在職するすべての職員を対象に長期間、エリート育成のための施策を集中投入することができないことである。それならば、育成対象を限定するために選抜しなければならない。その選抜を先ず採用試験段階で行うべきだと考える。「総合職試験」の性格を曖昧にせず、優秀な人材を集めるためにも、「幹部職員候補育成コース」と公言した方がよい。次に、育成課程対象者選抜が第二段階である。その詳細は既述のとおりである。

残された課題の第一は、採用直後から課程対象者に選抜されるまでの間の育成上の扱いである。第二は、キャリア・システムから派生している弊害にいかに対応していくか、そのためのスティマティックな検討である。読者諸氏からの提言を待ちつつ、思索を重ねたい。

国家公務員制度改革とキャリア・システム

にしむら みか
西村 美香（成蹊大学法学部教授）

1. 現行キャリア・システムの特徴

現行キャリア・システムの特徴をまとめると次の表のようになる。



現行制度の特徴	長 所	短 所
(1) 法的根拠なきキャリアの入口選別	<ul style="list-style-type: none"> ・入省時から将来の事務次官候補を特別枠で長期的視点から育成できる。 ・キャリアは少人数なので、国際機関や地方出先機関等で幅広いOJTによりジェネラリストとして育成できる。 ・キャリアには明確な将来像が示されている為、高いモラルを持った優秀な志願者が集まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・入口選別には法制度的裏づけがなく、戦前からの慣行に依拠。 ・一部キャリア職員には特権意識が生まれ、国民感覚から遊離。 ・1回限りの採用試験での選別に加えて学閥問題があるため、不合理で不公平。 ・柔軟性ある基準で多様な人材を集めるのが困難。
(2) 不完全な能力実績主義	<ul style="list-style-type: none"> ・キャリア同士では熾烈な出世競争があり、切磋琢磨している。 	<ul style="list-style-type: none"> ・勤務評定制度が活用されず、昇任の評価基準が不透明なので、政治家による情実任用を招く危険有り。 ・優秀でも本省課長レベルまでしか昇進できないノンキャリアには不公平。
(3) 省庁別の分権的人事システムを基盤とした政策専門家集団	<ul style="list-style-type: none"> ・省内で見ると政策全般に精通するジェネラリストだが、全政府的に見れば各省庁別政策に特化したスペシャリストとして育成され、法案作成に手腕を発揮。 	<ul style="list-style-type: none"> ・人事権を持つ省庁へ忠誠心が向けられる為、縦割り行政の弊害を助長し、省庁横断的政策調整や国家的戦略を阻害する危険有り。 ・各省庁別に政官財の癒着構造を生み出し、天下り慣行の温床に。 ・昨今の政策に要求される高い専門性と情報力が不足しているとの指摘も。

<p>(4) 事務次官をトップとする幹部キャリアも一般職として政治的中立性が要求される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政権や政争に左右されにくい政策の専門家を、終身雇用して長期的に活用することが可能。 ・ 官僚制の自律性が高くなり、政策の安定性と継続性が確保される。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現実には幹部職員の政治的中立性維持は困難で、官僚優位体制との批判も多い。 ・ 官僚制の強固な自律性が前例主義や省益への固執を許し、政治家による政策転換を阻むことも有り。
<p>(5) 現役時代の待遇は世間で批判されるほど良いわけではない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ キャリアのステイタスの高さや国家運営に関わる仕事へのやりがいから、高くない給与・サービス残業・頻繁な転勤など厳しい待遇にも関わらず、優秀な人材が集まる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 待遇面以外の要素なしには労働市場で優秀な人材を獲得することが困難。 ・ up or out の人事慣行による早期退職や現役時代の高くない給与を補う為、天下りが横行。 ・ 贈収賄の誘惑に負ける職員も出てくる。

2. キャリア・システム廃止の公務員制度改革は何を意味するか。

1. (1) ~ (5) に挙げた現行キャリア・システムの特徴に沿って、今回のキャリア・システム廃止とその影響について私見を述べると以下のようなになる。

(1) 入口選別の緩和と法的基盤の整備

- ・ 幹部候補育成に法定基盤が与えられたことは、公務員制度への民主的統制の観点から意義が有る。
- ・ 入省後一定期間の勤務経験の後に幹部候補を選抜するため、入口選別は緩和されるが、選抜までの期間や選抜方法によっては、従来と大差なくなる危険もある。
- ・ 人事担当部署が各人のキャリア設計をする旧方式では慣行を一掃しづらい。庁内外での公募制を広く導入し、職員自身がキャリア形成に関われるようにしなければ、これまでの人事慣行は温存される可能性がある。

(2) 能力実績主義の徹底へ

- ・ 幹部候補選抜段階および幹部候補を管理職員や幹部職員へと絞り込む段階においては、省庁横断的な幹部候補生同士の競争が行われ、さらに民間からの中途採用も積極的に行われる予定であり、その通り実施されれば、従来の省庁単位での閉鎖的昇進競争より、競争は激化する。
- ・ 公平・公正な人事評価制度が本格的に活用され能力実績主義が徹底されれば、今まで以上に優秀な幹部候補生が育成できよう。人事評価制度の成否は、新制度の成否を左右する大きな鍵となる。
- ・ 競争の激化で、昇進至上主義の蔓延、敗者の増加による官僚制全体のモラルの低下、将来の不確実性を嫌う公務員志願者の減少などマイナス面にも注意が必要。

(3) 省庁別の分権的人事管理から一元管理による全政府的専門家の育成へ

- ・幹部候補生や管理・幹部職員の一元管理によって、省益にとらわれない国家的ジェネラリスト官僚が育つかもれない。
- ・他方で政策分野別の専門性は従来以上に低下しかねないため、各政策分野の専門性を高めるには別途工夫をする必要あり。
- ・希望する省庁の仕事につけないことを嫌って公務員志願者が減る可能性もある。

(4) 政治的中立性についてはどうなるか微妙

- ・政官接触関連の抜本的改正が見送られたため、政治的中立性に大きな変更なし。特別職の国家戦略スタッフ等が置かれるが、一般職たる管理・幹部職員の一元管理の詳細が未定のため、政治的中立性への影響は不明。
- ・政官関係の透明化だけでなく、抜本的見直しを同時に行わなければ、キャリア・システムにまつわる弊害（官僚支配・縦割り行政・政官財の癒着・天下りなど）を是正できない。
- ・官僚政治や官僚支配は、政治家が政策決定者として自立せず、与党内および省庁間の政策・利害調整を官僚に依存しすぎたこと、官僚を自らの利益誘導に利用してきたことにも大きな原因がある。これを是正するには、政治家・官僚双方の専門性を高め、両者の役割の違いを前提とした協力関係を築けるよう、政治（自由）任用のあり方、政官接触のルール、更には与党審査のあり方などを再考する必要がある。
- ・官僚の力を弱める視点のみから改革すれば、優秀な人材は官僚を目指さなくなる。また、官僚が政策プロとしてのプライドを持たなくなれば、高いモラルや倫理観が持てなくなり、汚職が増える危険もある。
- ・将来もし管理・幹部職員を政治任用にする場合でも、政治的中立性を持った資格任用の専門家も依然として重要であり、政治任用者と資格任用者の関係や役割について整理する必要がある。

(5) 待遇は更に悪化？

- ・キャリア・システム廃止は待遇と直接関係ないが、並行して行われる天下り改革で天下りにくくなれば、生涯給与は下がる可能性が高い。
- ・特権的な天下りを廃止し、国家公務員倫理法・倫理規程によって民間より一層厳しい職業倫理を課すべきであるが、その一方で、職務や責任、能力や実績に応じて給与等の待遇も改善しなければ優秀な人材を確保できない。
- ・総人件費削減の圧力や予算の制約があり、業績給や能力給でインセンティブを与えるのは困難が予想される。
- ・あまり良くない待遇に加えて世間のバッシングがある現状では、民間の優秀な人材は管理・幹部公務員になりたがらないだろう。こうした現状を改善しない限り、制度懇（公務員制度の総合的な改革に関する懇談会）が思い描いていたような民間からの中途採用の拡大や官民交流の推進は難しく、今後、国家公務員制度改革基本法に規定されている兼業や給与等の弾力的管理をどれだけ認められるかが、優秀な人材確保にとって一つの鍵となろう。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

のむら よしたろう
野村 吉太郎 (赤坂野村総合法律事務所弁護士)

キャリアシステムについては入口の問題（入省時）、入省後退職までの段階（特に昇進）の問題、出口の段階の問題（再就職時）があると思われる。以下、各段階ごとに問題点を指摘し、私の意見を述べる。



1 入口（入省時）の問題については、国家公務員上級職試験とその後の各省ごとの採用段階と2つに分けて検討すべきである。

まず、行政職官僚としての基礎知識を有しているかどうかを判定するために最も公平で明解なものはペーパー試験である。これを廃止する必要はない。一般職試験で採用された者の中に優秀な人物がいるとしても、それは入省後の昇進のシステムを工夫すれば足りる。

次に、試験後の採用段階については改革の必要がある。現在は、各省ごとに試験合格者の面接を行った上で採用を決定しているようであるが、この時点から各省ごとに自己利益を図るための人囲いをしてように思える。「省益あって国益なし。」と高級官僚（キャリア）の行動様式を揶揄する言葉に象徴されるファミリー意識は、この時点から醸成されている。採用時にその後の昇進や再就職までのビジョンが示されることもままあって、そこで各省に対する帰属意識を植え付けられ、忠誠心を駆り立てられるのではなかろうか。残念ながら、この帰属意識と忠誠心は自分の所属する省に対してのみであって、国そのものや国を支える国民全体に対するものではない。キャリアたちを主役とする行政ショーは、国民にとって、最初から「悲劇」の幕開けとなるのである。

この悪弊を断ち切る手段としては、各省ごとの採用システムを廃止するしかない。人事院など第三者機関が、試験の成績上位者から、各省に機械的に割り振るか、野球のドラフト制度よろしく、順番に指名する方法を採用すべきである。

なお、割り振り後に、公務員として入省する際は、「国家公務員は、国民が支えるものであって、国民のために奉仕することを誓約する。」旨の国家公務員倫理憲章（新規に制定すべき）を読み上げて宣誓させるべきである。民主制国家を支える国家公務員には、何より国民の支持基盤があってこそその職務であることを自覚してほしいからである。

2 入省後の昇進の問題については改革すべき点が多い。キャリアが若くして地方局の要職に就任することなど、様々な問題が取りざたされている。実務能力に応じた役職の就任

であれば問題がないはずであるが、実態は違う。しかし一番の問題は、この昇進の過程で醸成される、省に対する強烈な帰属意識と忠誠心である。これは、後に述べる出口（再就職）を見据えた行動様式と相まって、自らの縄張りを守り、広げ、他省の縄張りを奪おうとする行動に駆り立てる。ここでも、嘆かわしいことに、国民のために何ができるかという視点はなく、省益、キャリアのために何が利益となるかという基準しか持ち合わせていない。しかも、国家利益の衣をかぶせて自己利益という真の意図を巧妙に隠している。これらの問題を各省ごとに自らの手により解消することは不可能に近い。組織に所属する限り、ある意味で上記行動様式は自然の成り行きだからである。では、どう改革すればよいのか。

私は、以下の3つのことを提案したい。

(1) 8年ルールの採用

キャリアは、入省後満8年を経過した時点で、他の省に異動しなければならず、異動後満8年を経過した時点でさらに他の省に異動し、以後も定年まで同様とする。しかも最初に入った省庁と定年時に所属する省庁は違うものでなければならないとする。このルールを導入することにより、省に対する帰属意識は希薄化するし、省のために行動するという様式も大幅な変化をもたらすであろう。8年間で仕事が覚えられて十分な仕事ができるかという疑問もあるだろうが、アメリカの大統領（アメリカ政府のトップ）とそれを支える行政スタッフたちは、長くても8年間で総入れ替えになることと比較すれば、それほど無理はないであろう。行政の仕事の範囲はきわめて多岐にわたり、各省ごとに扱う法律執行の範囲は異なるものの、基本的な執行様式は各省ごとの個性はそれほどないと言ってよいのではなかろうか。取り扱う法律は1年もあれば、大体のことは分かってくるし、各省の経験ある他の人に聞けばすむ。仮に、各省ごとの執務の個性があるとしても、それを人事のリシャッフルにより徐々に統一化し、透明化することによるメリットの方が大きい。

(2) 内閣提出法案の禁止及び法律による省令への委任の禁止

キャリアシステムに裏打ちされた官僚が強大な権限を持ち得ている要素の大部分は、内閣提出法案の作成（実際は各省庁で法案を作成し、事務次官会議及び閣議了承を経て国会に提出されるもの）及び法律による省令への委任（これらに裏打ちされた行政指導）の各制度にあると言っても過言でない。憲法41条で「国会は唯一の立法機関である。」と宣明されているにも拘らず、実態は、大半がキャリアが作成した法案を（各省が設置した審議会等のお墨付きをもらった上で）内閣提出法案として国会に上程し、そのまま法律となっている。しかも、法律の解釈や執行を行政庁に委ねる委任立法の形式が大手を振ってまかり通り、法律のあちこちにちりばめられている。行政庁は法律の執行機関であるが、その行政庁が法律案を作成し、解釈し、かつ執行するのでは、チェック・アンド・バランスを主旨とした三権分立の基本精神がないがしろにされていると言う他ない。裏を返せば、現状は、行政庁ひいてはキャリアの思うがままの法律・行政施策しかできていないことになる。これは国民にとってかなり不幸なことである。国会議員も昔からこの問題については危機感を持っているが、若干の議員立法

で(しかも行政庁の依頼によるもので形式だけ議員立法の形を借りている場合もある)お茶を濁している状態である。

これを改革するためには、内閣提出法案を禁止するしかない。ただ、国民生活向上のための法律の制定を滞らせる訳にはいかない。そこで、両議院にある法制局の機能・役割を大幅に拡大し、各省庁で働いたキャリアを上記8年ルールで法制局に異動させ、立法活動に専念してもらおう。これまでの法制局は字句のチェックや他の法令との整合性などの形式面にとどまる仕事が大半であるが、新法制局は国会の直轄とし、政策に踏み込んだ立法を国会議員とともに行うものとする。一方、これまで法案のほとんどすべてを取り仕切っていた各省庁は、直接には法案作成に携わらず、各省庁が保有している情報を新法制局に渡し、間接的に法案作成を支援することにする。

委任立法については、その合憲性を説明する理屈として、細部にわたる法律の執行に関する情報は、国会では持ち合わせておらず、むしろ行政庁が持っているために、委任立法は憲法41条に違反しないと解釈されてきた。しかしながら、委任に基づく省令を制定する権限を省庁に委ねることによって、キャリアに省益追求の機会と手段を渡すことになったし、キャリアはこれを大いに活用して省庁の利益を貪欲に追求してきた。これを禁止しなければ、キャリアシステムについて人事面で指摘される弊害をいくらなくしたところで、真の民主制国家には近づけない。細部にわたる法律の執行に関する情報は、上記の新法制局が情報を収集すればよい(各行政庁には情報提供義務を課す)。

(3) 国家賠償法の改正

現行の国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定されているが、実際問題として国民がキャリアの作成した法律やその執行による損害の賠償請求をしても、敗訴に終わることが多い。キャリアシステムの弊害は、自己防衛本能の一つとして発揮されるいわゆる官僚無謬(誤りがないこと)の観念に行政及び司法官僚が固執し国民の利益を顧みないことにあり、法律も損害賠償を困難にさせる方向で制度的な裏付けをしている。キャリアの無責任体質を是正する意味でも法改正が必要である。例えば、「国又は公共団体の公権力の行使により、他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。但し、国又は公共団体が法律の解釈又は公権力の行使に当たり過失及び不当性がないことを立証した場合にはこの限りではない。」と改正することを提案する。

3 第3に、出口(再就職時)の段階の問題がある。キャリアは入省時から再就職のことを考えて、天下り機関を増大させ、複数の天下り先を渡り歩いて多額の退職金と役員報酬を受領する。官製談合により天下り先を温存・確保することなどが具体的な問題とされている。ただ、職業選択の自由(憲法22条)があるため、再就職そのものを完全に規制することは困難である。天下り・渡りについては、再就職することに問題があるのではなく、

再就職した就職先である法人に対し、行政庁の裁量によって国や特殊法人（独立行政法人を含む）、公益法人から取引契約をしたり、援助金・補助金等様々な名目をつけて金銭を支払うなどして、当該法人に不当な利益を与えること、及び当該不当利益の配分として当該法人からキャリアOBに対し、能力と仕事量とは無関係な高額な報酬を支払わせるシステムそのものが問題というべきである。

その意味で、キャリアの再就職は禁止する必要があるが、キャリアが再就職した法人と国や特殊法人(独立行政法人を含む)、公益法人、民間法人との間では一切の取引を禁止し、一切の金銭的な支出をすることを禁止する必要がある。これをやれば、国等との取引などによって利益を得ようとする民間法人及び公法人はキャリアを採用することはしなくなる。また、天下りを条件とした官製談合もなくなる。 以上

国家公務員制度とキャリアシステム

ひらやま ゆうじ
平山 祐次（財団法人佐世保地域文化事業財団理事長、
元長崎県立大学学長）

（１）基本骨格の法定とキャリアシステムの撤廃

人事院の資料によると、第２次世界大戦以前のわが国の官吏は、「天皇の官吏」であり、文官高等試験を経て採用された高文官僚が、まず官吏という身分を付与され、そののち高等官として昇進していく構図となっていた。しかし、戦後の「日本国憲法」は、「すべて公務員は、全体の奉仕者であって、一部の奉仕者ではない」と規定した。これに伴い、1947年を最後に高文試験は廃止され、現在の公務員試験は、採用の対象となる官職に相応しい人材を選抜することを目的とするものとなっている。



しかし1960年頃、当時の公務員の上級職試験を甲種と乙種に分け、甲種を高文相当の幹部候補試験にしようという案が、旧高文官僚だった各省幹部を中心として出てきたと聞いている。この間の事情を、人事院での勤務が長いK氏は、著書で次のように述べている。「当時の人事院任用局長は大蔵省から出向してきたI氏でしたが、任用局内でこの案に賛成したのはI氏をふくめてたったの3人だけで、他の任用職員はこぞって反対だったという噂をそのころ聞いたおぼえがあります。」こうした反対を押し切って甲種試験新設が強行されたということである。とはいえ、現在でも制度の建前上は、試験によって幹部候補としての資格が与えられているわけではない。しかし、上述のような経過をたどりながら、人事慣例としての「キャリアシステム」の素地が固められてきたと思われる。

当然のことながら、こうした公務員制度の根幹に関わる問題については、法律で明確に規定するか、少なくとも内閣全体の公的決定を基本とすべきで、あいまいな「慣例」に依拠すべきではない。その意味では、今年（2008年）6月6日に成立した「国家公務員制度改革基本法」は、大きな前進であったと評価できる。ただ、制度の具体的な内容の設定は、今後の関係法規の整備に依存しているので、問題の多い「キャリアシステム」などは完全に撤廃することを強く要望しておきたい。

（２）「キャリアシステム」がもたらした各種弊害

いわゆる「キャリアシステム」とはどのようなものなのか。参議院行政監視委員会調査室などの説明によると「採用時の1回限りの試験で中央省庁等の幹部要員の選抜を行い、同期の者はほぼ同時に昇進していくことを原則とする人事管理の方法」であって、法制上の正規の仕組みではなく、人事慣行として行われているものである。この人事慣行の下で、多くの弊害がもたらされているが、私が特に大きな問題として指摘したいのは次の3点である。

① 「特権意識」の醸成、その結果としての「全体の奉仕者」としての意識の希薄化
実は、私（筆者）自身は、上級試験合格者の一員として、当時の経済企画庁に勤務した経験がある。仕事の関係で、大蔵省などの優秀な職員とも親しくなったが、私がキャリアの一員であることが判ると、相手方が身を引き、折角の親しい関係が壊れてしまって暗澹たる気持ちとなったことがある。こうした事例から見ても、「キャリアシステム」は、古い「身分制度」の復活に近く、民主国家に相応しくない制度であることは明らかである。この悪しき慣例の下で、公務員の一部に「特権意識」が芽生え、国民の意思を無視して、しばしば「お上」として振舞う事態さえ見られるのは悲しいことである。

② 年功序列制下での「天下り」、自省庁のみへの「忠誠心」の助長、その結果としての省庁割拠主義

公務員の世界では現在でも年功序列の人事が行われている。組織はピラミッド型だから、キャリアシステム下での同期の一斉早期退職には、退職後の天下りポストが用意されねばならない。また、こうした面倒を見てくれる自省庁への「忠誠心」が極端に助長され、省庁割拠主義の根源となっている。個人的にはすばらしい人でも、省庁というような集団単位となると、国民の意思にかかわらず、ただ自省庁の立場のみを優先する態度は、いまなお、ほとんど改善されていない。

③ 1回限りの採用試験重視の歪み

最近の認知科学などの成果によって、人の能力は「生まれ」よりも「研鑽・努力」に依存するところが大きいことが明らかとなっている。人の能力は、ある一定時期における知識量に依存するのではなく、生涯の仕事や勉学を通じての学習システム・教育システムとしての環境に大きく左右されている。1回限りの採用試験で生涯設計がほとんど決まる公務員制度は、不公正であるだけでなく、最近の科学の成果に反する不合理なことでもある。

国民は望ましい公務員像を求めており、公務員にはそれに応えるために努力する義務がある。個々人の努力が重要なのは言うまでもないが、公務員を育てる組織的な教育システムとしての環境整備はより重要である。これには、次のような多くの課題が含まれている。

- 仕事への成績主義の導入
- 公正で判り易い評価システムの構築
- 中立・公正・能率などと連動した身分保障制度の設定
- 徹底した情報開示

これらは、いずれも避けて通れない大きな課題であり、しっかりと対応して頂きたい。

(3) 国民に分かり易く明確な制度を

最後に一言。公務員は、「国民全体への奉仕者」としての責任と義務を負うだけでなく、公務員の給料は納税者である国民が払っており、国民による「被雇用者」でもある。国民は納得できる分かり易い公務員制度とその運用を求めている。

キャリアシステムの廃止

～ 求められる主権在民の徹底と地方自治の尊重 ～

ふくしま ひろひこ
福嶋 浩彦（中央学院大学客員教授、前我孫子市長）

「官僚になったときは国民のために働くという純粋な気持ちを持っているが、やがていつの間にか省益のために働くようになってしまう」という話を聞くことがある。官僚は途中で、皆、変質してしまうのだろうか。私は、善意の官僚が悪意の人になってしまうわけではないと思う。

むしろ、「国民のために働く」というスタートの善意の中にこそ、問題が潜んでいると考える。「国民のために働く」という決意の中身が、「主権者である国民に導かれて働く」という意味として、本当に深く心に刻まれているだろうか。実は「国民が幸せに暮らせるように国民を正しく導こう」という意味になっているのではないか。

後者であると、市民の毎日の生活や地域の現実、あるいは豊かな「民間の知」から学び、そこから自分の思想を立ち上げていこうという生き生きとした感性は次第に薄れていく。そして、「官僚の知」とでも言うべき、行政の中だけで完結し、そこでしか通用しない緻密な理論の構築、あるいは既存の権威者のお墨付きに頼った理論の構築が全てになってしまうのではないか。

誤解の無いように言っておけば、専門能力が必要ないと考えているのではない。その逆だ。本当の専門家（真に物事を分かっている人）は、普通の市民と普通の言葉で分かりやすく話すことができる。専門用語（行政用語）でしか語れない人は、実は物事を本人自身、本当には分かっている。真の専門家は普通の市民と生き生きと対話できるし、最もよく市民から学べるはずだ。

当然、国の民主主義（代議制）の中で「主権者である国民に導かれて働く」とは、政策決定において最終的に、国民から選挙で選ばれた国会の意思に従うということであり、国会に基礎を置く内閣の指揮の下で仕事をすることだ。国家公務員が権力を行使できるのは、主権者である国民から選ばれた国会議員が国会で制定した法律に基づいて仕事をしているからに他ならない。

建前ではこれを否定しないだろう。しかし実際は、「あまり良く政策を分かっている国会議員を官僚が導かなければならない」「政策を決める際、国会議員は根回しの対象の一つでしかない」と考えていないだろうか。本来、国会議員の政策決定をサポートする立場の官僚が、国会議員よりも自分のほうが政策を分かっていると思うのは、単なる思い上がりでなければ、官僚知のレベルでしか政策を捉えていない結果だと言える。

もちろん、国民の代行者としてふさわしい国会議員を選ぶ国民の責任も問われるのであ



るが…。

また、主権者である市民（国民）はなるべく行政の権力を自らに近いところに置いて、自らがコントロールしやすくする必要がある。だから、市民から遠い国に行政の権限や財源を集中させないで、国と自治体に分けて置く。（主権者市民が、行政の権力を国と自治体に分けて与えるのが本来の「分権」で、国が自治体に分け与えるのではないと考える。）

そうだとすれば、それぞれの地域のことを、自治体が主権者に近いところで市民の意思を反映させて決めたならば、それは原理として国の決定に優先する。自治体の仕事に対し、どうしても全国一律の基準が必要な場合は国会が法律で定めるとしても、それは必要最小限でなければならない。自治事務の法定化は例外的措置であると考ええる。

「三位一体改革」のとき、自治体への補助金・負担金を廃止・縮小するためにあれだけ大議論したのにもかかわらず、もっとも廃止すべき性格の政策誘導的な補助金が生き残ったばかりか、また次から次へと新設されている。

今年8月、自民党の無駄遣い撲滅プロジェクトチーム（協力：シンクタンク「構想日本」）による文部科学省28事業に対する「政策棚卸し」が行われた。その際、文科省が補助金を出して自治体を実施させているモデル事業は、すべて「不要」か「今のままなら不要」と判断された（「豊かな体験活動推進」「総合型地域スポーツクラブ育成」など7事業）。

国が全国の自治体に広げたいと考える政策については、すでに先進自治体が、国の補助金など無くとも地域のニーズを踏まえて創意工夫し、先行して実施している場合が多い。全国に広げたいなら、補助制度を作るのではなく、国がこうした自治体に学び、先進的な例を広く他の自治体に紹介するだけでいい。それが最も有効だ。他のやる気のある自治体は、自分の地域に必要なだと判断すれば、その実践例を参考にしながら自分にあったやり方を見出して実施するはずだ。

しかし各省庁は、全国の自治体の先進例について十分な調査をしないまま、国のモデル事業として全国一律のやり方を定め、補助金付きで自治体にやらせる。自治体は補助金がもらえるから補助金基準に沿って形式的に取り組むが、ほとんどは補助期間が終了すると補助金と共に事業も消えていく。こんな失敗を数限りなく経験しても、やり方を若干改良するだけで、基本的に同じことを繰り返している。「官僚が自治体を導かないかぎり地方は良くならない」という意識をまず根本から反省し、改めることが重要だろう。

官僚の知によって国民を導くという意識が全てキャリアシステムから生まれるとは思わないが、そうした意識を支えてきたのがキャリアシステムであったことは事実だろう。今回の国家公務員制度改革基本法によってキャリアシステム廃止を目指すのであれば、国家公務員の公正・平等な人事の実現というだけでなく、「国民を導く」という意識こそ解体し、「国民に導かれる」公務員像を明確にしていくことが大切だと考える。「全体の奉仕者」の中身が問われていると言える。

内閣がこの基本法を誠実に実行していくかどうか監視するのは、国会の重要な役割だ。参議院はキャリアシステム廃止の附帯決議まで行っており、今後、行政監視委員会の重要なテーマになると考える。「主権在民」の思想を自分のものとし、国会と地方自治の意思に従い、政策実行の上では必要な中立性を確立する——そんな民主国家にふさわしい国家公務員を誕生させる大きな流れができていくことを期待したい。

働きがいある官僚組織のための五つの改革

ふじさわ くみ
藤沢 久美 (シンクタンク・ソフィアバンク 副代表)

不公平な公務員制度改革議論

公務員制度改革について意見を述べる前に、疑問を一つ申し述べておきたい。官僚組織の腐敗は、官僚そのものが腐敗しているわけではない。バブル崩壊以降、相次いだ企業再生の現場がそうであったように、腐敗する組織の元凶は、硬直した企業文化とそれを放置したリーダーに問題があるのであって、現場で働く従業員たちの資質の問題ではない。官僚組織においても同様だ。公務員制度改革について議論するならば、「組織文化」と「リーダーであるべき政治家の役割」の両方を議論すべきだ。



筆者自身、総理や大臣の交代によって官僚の方々の緊張感が大きく変化する様を目の当たりにしたことがある。大臣、副大臣、そして政務官を政治家が務める昨今、リーダーとして、どれほど現場にいる官僚を理解し、国益と彼らの働きがいの両立を実現するために努力をなされたのだろうか。今回は原稿テーマの関係から、政治家の役割については別の機会に譲るが、この問題を棚に上げたまま公務員制度改革を議論するのは、いささか不公平な感が否めないことを、まずは述べておきたい。

名目だけのキャリアシステムの廃止

さて、本題のキャリアシステムの廃止についてだが、今般成立した国家公務員制度改革基本法は、疑問の残るものだった。名目上のキャリアシステムの廃止を実現しただけである。国家公務員の大学卒業者採用試験を「総合職」「一般職」「専門職」に分けて行うというのは、実質的なキャリアシステムの維持に見える。

筆者の700社を超える企業取材から言えることは、人は環境によっていかようにでも成長するし、変化するということだ。従って、採用試験時に決めた職種の堅持は、組織の変化対応力の鈍化と従業員の希望の欠如を生み、組織を弱体化する危険性をはらむ。採用時には区別をせず、年次を重ねるごとに、その能力と意識の変化を鑑み、選別していくことが、組織力の増強にもつながる。

希望が失せる官僚組織

しかしながら、官僚組織文化の腐敗は、キャリアシステムの廃止によって解決するものとは思えない。現在の官僚組織における最も大きな問題の一つは、倫理観の欠如だといわれる。倫理観は、仕事を通じて、それぞれが体感し、組織全体が文化として醸成していくものであって、机上の勉強や研修だけで身につくものではない。

倫理観を体得していく上で最も重要なことは、一人ひとりが仕事にやりがいや達成感を感じることだ。残念ながら今の官僚の職場では、達成感を得ることが難しいのではないだろうか。

採用時にほぼ将来の限界が見え、マイナス評価の人事制度によりリスクを取らないことが高いポストへつながるし、努力の差に比べて報酬額の差は大きくない。その報酬も民間に比べると低く、天下りまで視野にいれなければ、民間で働く同窓生と同等の生涯賃金を得ることは難しい。これでは、国のために働きたいと希望に胸を膨らませて官僚となった若者たちも、年次を重ねるほどに、将来に対する夢や希望は消えていくに違いない。

官僚人材流動化を実現する五つの改革

そこでこうした問題を解決する一つの方策として、官僚人材の積極的な流動化を提案したい。そして、その実現のために、次の5項目を強調したい。

- 1) 報酬の増額
- 2) 政策評価と連動した人事評価制度
- 3) 退職後2年間の関連業種への就職禁止の廃止
- 4) 政策シンクタンク等からの期間付き採用制度の創設
- 5) 組織運営・人事・報酬に関する外部監査制度の設置

税金で報酬が支払われているとはいえ、報酬を低く抑えることによる弊害もある。その一つが天下りや権限への固執である。また、その報酬を決める人事評価も、作りっぱなしの政策を排除する意味でも、策定に関わった政策の社会的効果等を加味した人事評価制度を検討するべきで、本当に国のためになる政策を提案・策定し、その実施のために労をつくすことこそ評価するべきである。

さらに、中途退職、中途採用、再雇用制度をもっと開放的にし、変化のスピードの速い世の中に対応できる人材を登用するべきである。そのためには、民間の優秀な人材確保のための報酬額の見直しが不可欠であることに加え、公務員の退職後の関連業種への2年間の就職を禁止する規制も撤廃するべきである。この制度が、民から官への転職の足かせになっているし、官の優秀な人材の民間登用が進まず、天下りにもつながる。また、昨今の現場感覚と大きく乖離した発想で生み出された法律による官製不況も、起こりにくくなるに違いない。

さらに、官民の交流人事化に加え、政党または大臣等の知恵袋となるような政策シンクタンクの設立を促し、当該シンクタンクから大臣の就任期間に応じて、官僚として任用される仕組みも取り入れるべきだ。異なる人材の交流によって、組織は刺激を受け、活性化する可能性が高まる。ただし、それには、信頼されるリーダーとなる政治家が大臣に就任することが不可欠であることを付言しておきたい。

こうした改革を行った後には、民間企業と同様に、その組織運営や人事、報酬決定等が適切に行われているかの監査が不可欠である。その任を誰が担うかが問題になるが、6年

間解任のない参議院議員が当たるのは一つの考え方だ。こうした監査は継続的に行う必要があると同時に、長くなりすぎても問題となる。従って、最長6年の任期を持って、監査を行い、社会に対しても、官僚組織に対しても、その組織運営を第三者として監査し、透明性担保のために、公開する役割を担ってはどうか。

字数の関係上、舌足らずな提言となってしまった感はあるが、表面的な制度や頭ごなしの公務員批判に終始するのではなく、一人ひとりの公務員が使命感と共に、働きがいを感じられる官僚組織づくりについて、今一度、議論が行われることを強く期待する。

総合職は民主主義にそぐわない

ほった つとむ

堀田 力 (財団法人さわやか福祉財団理事長、弁護士)

(問題提起)

1. 国家公務員制度改革基本法は、採用試験に、総合職、一般職、専門職の3種を設け、総合職試験では、「政策の企画立案」の能力を重視するとしている(同法6条1項1号)。

このような総合職を設けることは、政策の企画立案を官僚が事実上独占することによって、政治家に対し優位を保ってきた、古い体制を維持しようとするもののように映る。



(政策の企画立案と公務員の職務)

2. 上記基本法を含む行政関係法令では、「政策」という語が広い意味で用いられているが、これを3つに分けて、その企画立案の任務を担当すべき者を考える。

(1) 基本的政策

政党のマニフェストや大臣が示す方針などで示される基本的政策は、本来、選挙で選ばれ、国民を代表する議員(政治家)が、企画立案を含めて、これを策定する任務を負う。公務員は、直接民意を酌むべき職責もそのための仕組みも有さないのだから、その企画立案に適さない。

(注) 上記基本法が国家戦略スタッフや政務スタッフを設け、その人材を外からも機能的に活用することとしたのは、適切である。

(2) 施策

基本的政策に基づいて各省庁などで制定する、法律レベルの具体的政策(施策)の企画立案は、政治家(大臣その他の政務関係者)と公務員とが協同して担当するのに適する。ただ、施策は基本的政策の具体化であるから、その方向性や骨格は、国民及び内閣の意を体現して、政治家が決定することが求められる。日本も、ようやく民主主義が成熟段階に入ったからである。

(3) 政策実施(法律の誠実な執行)の運用指針

これは、実施庁の幹部公務員が定める職責を有する。

(注) 上記基本法が管理職員の研修目的として定める「政策の企画立案」能力は、「政策」のうち本項(3)にいう運用指針策定能力を中核とするものと解す

べきであろう。

公務員は、憲法上、法律の誠実な執行を中核とする行政権をになう者であって、上記（１）の政策の企画立案はその任とするところではなく、上記（２）の政策についても、その企画立案は、公務員全体からみれば、例外的な職務であるというべきであろう。したがって、この能力に着目して総合職を設けるのは合理的でない。

そして、上記（３）の能力は、管理職育成の措置によって育成する性質のものであるから、やはり、これに着目して「総合職」を設けるのは相当でない。

（政策の企画立案能力とその育成方法）

3. 各省の内部部局が担当する政策（施策）の企画立案の能力は、2つに分かれるであろう。

1つは、決定された施策を法文化する能力である。この能力は専門職として養成すべきである。

もう1つは、施策の内容を決定する能力であって、これには、当該分野の行政の実情についての知識など、一般職公務員が備えているべき能力のほか、①国民の立場に立って考える感覚②担当分野を越えた総合的視点に立てる感性③適切な策を発想できる創造力④省益よりも国民の利益を優先する胆力などが特に必要と考える。

しかしながら、これらの能力は、政策の実施に当たりながら自ら伸ばしていくべきものであり、管理者が、その部下の資質を探りながら機会を与えて指導したり、他の官民の組織に出向させてその視野を広げるなど、広い意味での管理者育成の措置により顕現し、進展していくものである。採用時の試験によって発見できるのは、せいぜい資質の片鱗に過ぎず、その段階において職として固定するのは合理性がない。

本人の志望をよく聴取しつつその能力の伸展ぶりをきめ細かく把握し、機会を与えるという精密な人事管理以外に、政策の企画立案能力に優れた者を育成していく方法はないと考える。

（議員の政策策定能力の向上）

4. 国民本位の政策実現のためには、議員（政治家）が、マニフェスト作成や議員立法作業などによって、政策（基本的政策と施策）を策定する能力を、さらに向上させていくことが望まれる。

各省の重要な施策の策定には、審議会などの会議が利用される例が多いが、大臣などの政務関係者が会議における実質論議に参加しない現状は、問題である。むしろ各政党が審議会などを開催して自党の政策を詰め、国民には各党から政策の選択肢が示され、国会においてその優劣が審議されるような政治が行われることになれば、政治家の政策策定能力は、トータルとして最高のものになると期待される。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

ほりば まさお
堀場 雅夫 (株式会社堀場製作所最高顧問)

緒言

キャリア制度の問題は戦後の教育制度、高学歴社会への変遷との関わりが強く、単に公務員問題に止まらず、社会全体として今一度 21 世紀に望まれる教育の在り方を考え、その中の一つとして公務員のキャリア制度を論ずべきが本筋と思う。

勿論、当該問題は日本の教育問題の解決を待つ程悠長なテーマでないので、現教育システム下において最善を尽くすべきと考えるが、現教育が本来大学、学校でなすべき課題が、満たされていない分は就職先において補完されることが本件を論ずる前提条件と考える。

大学卒業者は戦前は就学者の数%であったということは、大卒者はその時点においてあらゆる関門を越えてきた実績において如何なる職に就くにしてもスーパーキャリアのベースを持っている保証があった。

然るに現在は、大学の入学率は 50% に近く、また教育レベルの格差も大きく到底大卒と言うことで知育、徳育、体育のレベルが保証されているとは思えない。

1～2 回の筆記試験や論文、口頭試験程度で本人の未来の成長予想どころか現在の真の姿も知るよしもない。これらの行為は一種のセレモニーの様なもので、大きな意味はない場合が多い。本人の今日までの経歴の方が合否決定の重点となる場合が多い。従って有名大学出身が重要となる。

私の経験から見ても、幹部要員の中で最初から輝いている人は全体の 1/3 程度であると残り 2/3 は就職後 5～15 年の間に頭角を現す。しかも 2/3 の内 1/5～1/6 は、全く考えてもみない人がある仕事、事件を契機に頭角を現す。

以上の観点から見て、人間の評価はある時期に 1 回限りで人生の方向を決めるのはその組織にとっても本人にとっても不幸なことであり、40 才位までは常に多くの人からの評価が必要であり、出来る限りその人の得意な分野で仕事を与えることが必要である。

人間は限られた極小の人材を除いては得意分野と不得意分野を持ち、その能力差が大きい故に評価は時期分野別に行わないとその人の正しい評価は出来ない。

私は現役時代、人事を行うときピーターの法則 を大切にしてきた。その法則とは・1 人間は無能呼ばわりされるまで偉くなる ということ、能力のある人はズンズン重要ポストに付けられるが、最後にその人の能力を越える立場を与えられ、周りから「なんだ今ま



では良くやっていたのに、今の彼は全然駄目じゃないか」となって、有終の美をかざれないことが少なくない。公務員の場合は若くして本職を退く場合が多いので、この法則の適用が少ないかもしれないが？

いずれにせよ、幹部候補生の教育は組織体の存続にとってファーストプライオリティの問題であり、費用と時間を投資しても価値はある。特にグローバルの時代に対応するためには、海外対応も絶対条件であり、弊社においては執行役員、取締役の必要条件として海外関係会社の3年以上の責任者勤務を必要としている。短期間の留学等ではあまり意味がない。

以下、私の経験と外部より見た感想として与えられた論点を述べる。

「キャリアシステムをどのように理解、評価しているか。」

企業もキャリアシステムに似た様なしきたりが存在していたことは否定できないが、これでは企業戦争に勝てないことが結果的に発生して実力主義に変化していった。それでも学歴主義の残っているところはまだまだある。

私が今まで接してきたキャリアの人達はいずれも優秀で当社の幹部になってほしい人も数多くいたので、キャリアシステムが全て悪いとは思わないが、他に多くの優秀な人材が当システムの為に埋もれてしまっていると思う。

キャリア試験の内容の詳細を知らないが単なる司法試験的なものであれば本人の能力の一つとして実施してもよいと思うが、その結果は合否決定の一つの条件として取り扱うべきである。

「キャリアシステムの廃止のためにどうすべきと考えているか。」

能力は知識だけでなく人格、指導力、倫理、価値観の他、健康、体力の必要かつ充分条件を備えるべきで、その分野の試験検査を平行して行うべき。

その上試験結果のみがその人の資格に1対1で対応するのではなく最後は全人格的評価により決定すべきである。

既に述べているように、常に評価を行いダイナミックな状態で本人の希望も入れて職を任ずるべき。いずれにせよ、幹部要員の候補の母集団はできるだけ広げるべきである。

「民主制国家を支える国家公務員の育成に何が大事と考えているか。」

社会人としてリーダーになるべき人は、ノーブレス・オブリージュの精神を持つのは当然のことであり、公務員には特にそれが強く求められる。

公務員になること自体その精神は自覚すべきだが、なってからも常に教育が必要である。

地方公務員からみる国家公務員制度

まえだ まさこ

前田 正子（財団法人横浜市国際交流協会理事長、前横浜市副市長）

昨今は公務員バッシングが続いている。私も横浜市在職中は多くの方々から「職員をリストラせよ。給与を引き下げよ」という意見を頂いた。しかし、一方では何かあるたびに「行政が担うべきだ」という市民の声もある。一人暮らしの人が増え、地域の間人間関係が崩れている昨今、一昔前にはありえなかったような様々なニーズや相談が区役所の窓口や保健所に寄せられる。そもそも行政や公務員がどういった役割を果たすべきか、市民と地域では何を担うかについては曖昧なままだ。今回頂いたテーマは「国家公務員制度におけるキャリアシステムの廃止」であるが、能力と意欲のある公務員をどう確保し、育成するかは非常に重要である。自治体においても職員の能力差ははっきりしており、職員の質によって政策立案や執行の質にも大きな違いが出る。横浜市における採用や育成の現状を紹介させて頂くことでご参考になればと思う。

- ① 民間企業との採用競争－国家公務員のⅠ種においても応募者数の減少に見られるように「公務員は人気がある」というのは成り立たない。今やどの自治体も優秀な職員をいかに確保するかが課題だが、特に首都圏の自治体の場合は民間企業の採用の動向に大きく左右される。ここ数年企業が採用枠を拡大し、しかも前倒し採用で3年生の終わりには多くの学生が内定をもらう。優秀な学生ほど内定を多くもらうため、4年生の夏に実施される公務員試験まで受験意欲を維持するのも難しくなっている。横浜市の場合、今後人口が減り続ける新卒市場だけから採用しても限界があると考え、大学卒程度事務職は30歳まで、社会人採用は59歳まで受験可能としている。
- ② 女性比率の上昇とワーク&ライフバランス－最近の公務員採用で忘れてはならないのは、女性比率の上昇である。国家公務員Ⅰ種においても2割近い合格者が女性となっているが、横浜市の場合、ここ数年、大卒程度事務職は過半数を女性が占めるようになってきている。今のところ、市役所の50歳以上の層は男性が圧倒的な多数派だが、35歳以下の層では女性比率が急速に上がる。彼女達は公的な仕事をしたいという意欲とともに、男女差別のないことや育児休業制度などが整備されている職場環境を望んでいる。一昔前の女性幹部は独身や結婚してもディンクスで通した人が多いが、今や充実した個人生活とやりがいのある仕事の責任をどう両立するかが大きな関心である。実はこれは男性も同じだ。

霞が関の若手キャリアの長時間労働が報道されているが、公務員なのだから、キャリアなのだから寝食を忘れて奉仕すべきだというのはもはや通用しない。若い世代が高い意欲を持ち、生産性の高い仕事をすると同時に、幸せな家庭や子育てと両立していくモデルを示せない限り、高いレベルの受験者層を引き付けるのは難しい。だが、彼らの労働環境を改善するには、イギリスのように議員からの質問通告を早めに締め切り、答弁作成の待機時間を短縮するなどの国会改革も欠かせないだろう。

- ③ やりがいと自分の付加価値を求めて一職員がその後、公務員としての仕事に意欲を持ち能力を高めていけるかどうかは、どれだけやりがいのある仕事に関われるかにかかっている。公務員の労働条件が応募者を集める要因のひとつになっていることは確かだが、むしろその後の職員の育成のほうが重要である。実際に課題を解決し、ひとつひとつの仕事に公務の仕事としての意味を見つけ、達成感をもつことができるかどうか、高いモラルと意欲を引き出すことになる。職員は仕事を通して自分の能力を高められること、誤解を恐れず言えば、自分の付加価値になるような経験を積むことを望んでいる。それはひとつには、市役所でしか通用しない人間にはなりたくない・・・と考えているものも少なくないからである。一生公務員として勤めるにせよ、自分が実績として何をしてきたか、小さくても語れるものを持つことは自分の公務員としての誇りともなる。公務の意義を理解し、自分の役割を得たものは、より高い処遇よりも、よりおもしろく、やりがいのある仕事によって報われると考えるようになる。せっかく採用した人材を、「いわれたことだけ最低限の仕事をすればいい」という職員にするか、「常によりよき仕事をしよう」と努力する職員にするかは、その後の育成にかかっている。もちろん、それは簡単なことではない。「まるで私たち新人は手当たり次第に地面にまかれる種ですね」といわれたことがある。たまたまいい土壌、つまり人材育成の意欲と能力のある上司のいる職場にいった者は大きく育つが、運悪く新人の芽を摘むような職場ではあつというまにつぶされてしまう。仕事の面白さに気づくかどうかには、最初と2番目の配属先が重要だということも若手職員へのアンケート調査から判明している。
- ④ 人事査定—また、育成と評価は表裏一体のはずである。入庁の際の筆記試験と面接だけで本当に優秀かどうかは分からない。キャリア制度の問題はI種試験に受かったということだけで、人事査定も殆どなく、事実上、年功序列で昇進が決まっていくことにあるのではないだろうか。本当に能力ある人を選抜して育成していくこと、人事査定をきっちりと行い、能力と業績に応じて昇進させていくことが必要と思われる。だが、これが実は難しい。評価する上司は、恨まれたくないとか、早く他の部署に移りたいと考え、問題職員にも当たり障りのない評価でお茶を濁したりすることがある。そのため実力のない職員や、部下を威圧的に扱いつぶしてしまう管理職など本当に重要な情報が人事記録に残らず、不適切な昇進や人事異動がなされて組織に禍根を残すことになる。横浜市の場合、勤務2年以上かつ28歳以上で係長試験を受けることができる。そうやって年下の管理職や逆転人事もどんどん起こる。それでも、人事評価表をみると肝心の情報がなく八方美人的な表現で役に立たない文章の羅列であったりする。結局、内を向き、組織内でうまくナアナアでやっていけばよいという、役所の長年の風土がそうさせたのでないだろうか。しかし役所の仕事が外からの評価にさらされ、その成果が厳しく問われるようになれば、そんな手抜きの人事はできなくなる。どれだけ質の高い政策執行ができるかが、組織の存亡にかかるからだ。国家公務員のキャリア制度改革は採用だけでなく、その後の育成、評価、キャリアパスをどうするのかの再設計が必要だろう。

キャリアシステムの廃止とともに、 行政のあり方そのものの見直しを

みき ゆきこ
三木 由希子（特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス理事）

原則からかい離した行政運営の現場

先ごろ成立した国家公務員制度改革基本法（以下、基本法）は、目的で国家公務員は国民全体の奉仕者であること、職務遂行を国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って行うことを確認し、そのために国家公務員制度改革を総合的に推進するとしている。この目的に異論はなく、国民全体の奉仕者であることも、国民の立場に立った責任を自覚した職務遂行も、国家公務員としての基本的な心得として持っていなければならないものだ。実際、そう教えられてもいるだろう。



このような基本的な考え方は、頭で理解をして反芻し、個人個人が心がけることも大切だが、そうした考え方に基づいた職務遂行の方法や内容、環境に欠けると、頭で理解をしていることと実際の行動が一致しなくなることは、よくあることでもある。

実際、国の行政機関は、長く公開性や透明性、アカウンタビリティの認識に乏しい行政運営を行ってきた。そこで培われた職務遂行の方法や内容、慣行は、もっぱら特定の利害関係者との調整をうまく行うことが中心であって、国民による検証や参加を予定したものではないので、そもそも国民の目を意識する場面はない。

そうした中で培われてきたキャリアシステムは、公務員は国民全体の奉仕者であるべきという原則がありながらも、官僚組織としての合理性が追求されたもので、閉鎖的で硬直的であり、また自己都合的だ。

官僚組織に深く根付いた文化・風土を変える手段としての公務員制度改革

官庁縦割りの中でキャリアが横並びで昇進し、ポストの数に応じて慣行的に早期退職をするため天下り先の確保を必要とする人事制度は、もっぱら官庁の内部で評価されることが重要であるので、そこで行われる競争は極めて内向きになる。

不祥事や失態などの問題への対応で組織防衛的に責任回避や情報隠しをしても、キャリアであれば昇進と天下りがある程度保証されるので、国民の立場にたった責任の自覚が生まれにくい環境であり、特権的でもある。結果的に、過去の問題から学び、教訓とする必要性を感じていないのか、行政の不祥事や失態、汚職事件などは同じような問題が繰り返され引き起こされ、責任の所在をあいまいにし、追及を逃れるために情報隠しを行うという対応のまずさも繰り返されている。

問題の根は基本的には個人の資質ではなく、官僚組織に深く根付いた文化や風土が人の行動を規定してしまっていることにあるので、それを変えるための改革は必要だ。公務員制度改革は、その文化や風土を変えるための手段であり、キャリアシステムの廃止と新たな人事制度の構築はその具体的な手法であるが、同時に公務員が国民全体の奉仕者として行動することが求められる業務遂行環境を作り、その環境の中で公務員の育成を行うことも必要ではないかと考えている。

キャリアデザインの多様性があることが、キャリアシステム廃止には必要

基本法には、採用試験を総合職試験、一般職試験、専門職試験と分類を変更し、合格した試験の区分で幹部候補養成課程の対象者を決めず、またこの課程対象者の管理職任用は保証されないこと、実績評価主義の導入などが定められているので、現在の慣行的なキャリアシステムは廃止される。

しかし、各採用試験区分で採用された公務員が、どのようなキャリア形成ができるのかという公務員人事のキャリアデザインが多様性のあるものにならないければ、総合職試験で採用された公務員は幹部候補養成課程を目指すことが目的化し、管理職に任用されなければ結局早期退職となる可能性が高い。現在のキャリアシステムにおいても、画一的なキャリアデザインが問題の根の部分にはあると思うので、同じような構造ができてしまうと、キャリアシステムの廃止という手法が、官僚組織の文化や風土を変える方向に作用しない可能性がある。また、政策の企画立案の経験を積んだ公務員が、早期に退職せざるを得ないとしたら、それは人材の損失でもある。管理職、幹部職員への任用だけではないキャリアデザインができる人事と組織運営という環境づくりも必要ではないか。

客観的で体系的な経験の継承を

また、これまで公開性や透明性、アカウントビリティの認識に乏しい行政運営に対し、情報公開法の制定などを通じてそれらの向上を求める取り組みを行ってきたが、その中で非常に気になってきたのは、目の前の現象や問題・課題への対症療法的な政策や対応が多く、問題の本質や根っこまで踏まえた対応はあまりなされず、またなされたとしてもその対応や経験が長く組織内で継承されないことだ。

例えば、同じような行政の不祥事や失態、汚職事件が繰り返されているが、個々の問題対応をしたり検証を行っても、問題の本質にかかわる行政のあり方や運営の改革を行わなければ問題の根は残るし、経験が組織内で継承されていかないと、のど元過ぎれば熱さ忘れるという状況になる。研修等を通じて事例として使われたとしても、本質的な部分での改革が行われていなければ、こういうことをやってはいけないという事例にとどまってしまう。倫理研修を、考え方や理念だけでなく具体的な事例を通じて行うことは重要な意味を持つが、やってはいけないことを教える場となってしまうと、自ら判断する能力が育たないという悪循環に陥りかねない。

どのような政策や対応を、誰がどのように企画立案し、どのように実行されたのかという記録を作って長期にわたり残し、後世の検証にゆだねるといふ、長期的な評価や検証に

ゆだねるという組織文化が日本の行政組織にはないし、記録が残されないので組織としての客観的な経験の継承が断片的になりがちだ。客観的で体系的な経験の継承は、公務員の育成には不可欠だ。公務員人事制度の改革とともに、職務遂行に係るこうした環境づくりも、ぜひ行っていってもらいたいと考えている。

国家公務員制度改革とキャリアシステム

～ 国家公務員制度改革に望むこと～

やまぐち ひろし

山口 広 (弁護士、日弁連消費者問題対策委員会委員)

1 3つの重点項目

国家公務員制度改革にあたって次の3点を是非実現していただきたい。

第1に、省庁別採用システムの廃止に賛成ですが、政府全体の施策に従ってもっと機動的に人員配置ができるようすべきです。

第2に、任期付公務員を民間から大量かつ機動的に採用することとし、その分公務員の定数枠に余裕をもたせる人員削減につとめるべきです。

第3に、問題の先送りによる無責任を克服するため、問題顕在化時点で必ずこの問題はいつから対処可能だったか調査して、責任者には相応の不利益を課す制度を新設すべきです。



2 減点主義を克服すべき

明治政府から敗戦後の政府まで、目指すことは明白でした。産業振興によって国民生活を豊かにすること。そのお手本も欧米にありました。従って、国家公務員は欧米の制度に習いつつ、産業界の利害調整をすることでその任を果たすことができました。しかし、21世紀に入り、地球環境の悪化、高齢化、あらゆる面での国際化に直面して、わが国のグランドデザインをどうするべきか、答えを出すことが非常に困難になっています。従来の、減点の少ない無難に与えられた仕事をこなす公務員は現在の半分いけば足りるはずですが、今求められているのは、企画力、創造力のある、チャレンジ精神をもつ公務員です。年金制度がいずれ破綻することは、少しでも担当した者ならすぐに判ったはずですが、しかし、10年後に顕在化する問題を、わざわざ自分の任期中に取り上げて問題にしなくても、2、3年間の任期を無難にすごせば次のポストが待っているのです。このため問題は判っていても、それに目をつぶって問題の解決を先送りしてきた国家公務員がほとんどではないでしょうか。現在の任用システムでは、このような減点を避けるための先送りを専らとする公務員がはびこるのは当然だと思います。どのようにしたら先憂後楽の意欲ある国家公務員を確保できるのか。本当に重要な課題です。

3 機動的で柔軟な人事異動と採用

私は多くの消費者被害の救済に取り組み、談合防止策を日弁連消費者問題対策委員会委員として検討してきました。その過程で痛感したのは考えられない程の省庁間の意識・情報の障壁です。ある宗教団体による深刻な消費者被害や人権侵害が恒常的に発生している時、文化庁宗務課と経産省・国民生活センター、警察等が連携して対処すべきところ、ほとんど情報交換がされていません。オウム真理教の問題や大和都市管財等の事件は、このような省庁間情報障壁、稀薄な問題意識のために起こり、深刻化したのです。自分は経産省の産業育成主眼の行政を心がけさえすればよいということではなく、消費者被害や不公正取引があれば、これらをより広い国民的視野から、また消費者の立場に立って対処方策を考えていれば防止できた社会問題は多いはずで

そこで、内閣が必要と認めたテーマについては、省庁の壁を取り払って、特定テーマについての対策を講じるプロジェクトチーム（PT）を編成するシステムが必要です。例えば、貿易自由化、食の安全、自殺防止、出生率アップ、IT社会のあり方などは、決して特定省庁の内部で検討してもあるべき方策は出せません。省庁間連絡会議など開かれてはいるようですが、それでは決定的に不十分です。わが省で何ができるか、何をすべきか、予算をどうとるか、という発想を克服してほしいのです。現状をどう認識し、これにどんな対策が必要かについて考え、それを具体化するためのマンパワーと情報収集、企画立案能力が必要です。もっと卑近な例をあげると、特定の広汎かつ深刻な消費者被害を察知してこれを摘発し、抑止するため、公取委や警察・検察から任期3ヶ月で特定問題に取り組むための専門家を経産省（いずれは消費者庁）に出向させ、テーマ終了後は出向を解くシステムがとられるべきです。前述した大きなテーマについては、任期2年で、内閣府内にPT用の場所とスタッフを確保して取り組ませるべきです。そこに、各分野に通じている民間人を大量採用するのです。勿論2年を限度として、例外的にしか延期を認めないこととします。このようなことは民間組織ではどこでも実施していることですが、国家公務員はあまりに硬直的で

これは政治家の責任でなすべきことでもあるでしょうが、思い切った機動的な人事政策は事務総局の発想の抜本的転換も必要です。

4 責任ある国家公務員の制裁

現在の法制度上、国家公務員の違法行為によって被害を被った者は、国に損害賠償請求できますが、公務員個人に責任を問うことはできません。その公務員に故意又は重大な過失があった場合にのみ、国は求償権を有するとされています（国家賠償法1条）。国家公務員が迅速適切に業務を遂行するために、この制度は基本的に維持されるべきとは思いますが、特定の公務員が問題を先送りするなどしたため、国や関係者の損害が発生、拡大したことが明らかになった場合には、その責任を問う制度が必要です。例えば議員立法で成立したいいわゆる入札談合防止法では、談合に関与した公務員の責任を速やかに問う制度があります。少なくとも年金又は給与の4分の1までを5年間を限度で償還させる程度の不

利益処分はあってよいはずで、退職金の減額や一部返納も制度化できるはずで、退職した公務員への給与や退職金の返納の請求に備えて、退職金の4分の1は退職時に支払わず、5年間は支払いを留保することとするのもあってよいと思います。民間人に比べ、公務員の老後は極めて高度に保障されています。その分、退任後も一定期間は責任を問われる余地を残す制度があつてよいと思います。

キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

やまぐち みちこ
山口 美智子 (薬害肝炎訴訟全国原告団代表)

『
2006年8月30日、福岡地裁において、私たちは、国と製薬企業の責任を断罪する原告勝訴判決を得ました。これに先立つ6月21日には大阪地裁も同様に国と企業の責任を認めています。19日には最高裁がB型肝炎について国の責任を断罪していました。

私たち原告は、勝訴判決を携え、厚生労働大臣に面談を求めて直ちに上京しました。

9月8日、私たちは、薬害肝炎問題の解決を願う100名を超える皆さんとともに厚生労働省の門前に集まりました。厚生労働省は10名もの警備員を配置し、門前を柵で遮り、私たちと対峙しました。

国の薬務行政による被害者である私たちが被害を訴えているのに、国は警備を増強し、大臣はおろか担当者すら対応しないのです。

私は、厚生労働大臣に思いを届けたくて、マイクを握り、訴えました。「大臣、今日9月8日は、私の息子の誕生日です。そして同時に私がフィブリノゲン製剤を投与されC型肝炎に感染させられ、人生を変えられた日でもあります。私の息子は、自分を生まなければ母さんもこんな病気にならずにすんだのにと、自分の誕生に負い目を感じて生きています。誕生日がくるたびに、私も自分を責めなければならないのです。」

原告一人一人が、口々に被害を、そして早期解決の願いを訴えましたが、国は面談拒否を貫きました。

厚生労働大臣は、面談要請書の受け取りすら拒み、判決のわずか2日後には記者会見で控訴方針を口にしていました。私は耳を疑いました。大臣は判決を読まれたのでしょうか。いかなる判決でも控訴するのが国の既定方針なのでしょうか。結局、国も企業も、私たちの訴えに一切耳を傾けることなく、控訴しました。

厚生労働省は、司法によって重ねて違法を指弾されたにもかかわらず、いかなる判決内容でも最高裁判所まで争うと決めて、裁判体制強化の方に力を注いでいるとのこと。

行政に対する司法のチェックを無視し、いたずらに控訴上告して争うのは、肝炎問題解決を先送りし、国民の生命と健康をないがしろにすることだと思います。「国民の生命と健康を守る」ことこそが、厚生労働省の本務であるはずなのに、国民の生命に関わる肝炎問題から目をそむけ、正面から見つめて解決しようとする姿勢は見られません。



厚生労働省の中庭には、薬害根絶「誓いの碑」があります。過去の薬害被害者の命をかけた薬害根絶の願いを形にしたものです。国はそんな願いすら躊躇なく、踏みこみじったのです。亡くなった原告の無念を思うと、私には「誓いの碑」が泣いているように思えました。

上記の文は、2007年2月19日、福岡高等裁判所における第1回口頭弁論期日に意見陳述した内容から抜粋したものである。それは、6年間にわたる裁判闘争で最も辛かったことが、厚生労働省の対応であったからである。

勝訴判決を携え、厚生労働省の扉を何度もノックしたが、多くの国民の生命に関わる肝炎問題であるにもかかわらず、目をそむけ正面から見つめて解決しようとする姿勢は見られなかったのである。係争中を理由に、「国民の生命と健康を守る」はずの厚生労働省は、建物の中に被害者を「入れない」、被害者と「会わない」、被害実態を「聞かない」を最後まで貫いた。私は、何故という思いと同時に、これまで信頼しきっていた行政の姿勢に失望した。

しかし、「418 放置リスト問題」が発覚した際、行政の役人と初めて対面し、その役人の口から発せられる数々の言葉から、その何故（入れない・会わない・聞かない）が自分の中で解き明かされていった。

地下倉庫に「雑然と積まれていた」と言う無神経さ、国会議員の質問にまともに答えようとしない大胆さ、国民より「医療機関の皆さま」の連発等々から、行政の役人たる姿勢を見せつけられた。国民を目眩ませることはあっても、国民の方を向くという姿勢が全く見られなかった。それは、長年の製薬企業との癒着や製薬企業への天下りが起因していると確信する。

この役人等は、行政の運営を担う国家公務員であり、国民の立場に立って、その職務を遂行すべきであることは言うまでもないことで、これまで国民は、行政を信頼し期待していた。ところが、今般この「全体の奉仕者」が神話となり、それも崩れつつある。高学歴で能力の高い人が役所に入ってきて、机上で得た知識を国民が暮らす現場で発揮できなければ「全体の奉仕者」にはなり得ない。

私は、薬害肝炎被害者であると同時に国民である。私は、真の国家公務員を育成するためには、国民と一番近い所で国民の声を直に聞きながら、職務する経験が必要であると考える。

国家公務員制度改革とキャリアシステムについて

消費者代表として考える

やまね かおり
山根 香織（主婦連合会会長）

国家公務員法第96条、そして国家公務員改革基本法の第1条に「国家公務員は国民全体の奉仕者」とある。ああそういう定義であったか、とあらためて思う。国家公務員は特別に偉い人でも政権を担う政府に奉仕する人でもなく、「国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務する人」とであると記されている。今一番の課題は行政が「国民目線」に立ち返ることであり、国民重視社会構築に向けて力強く働くことが望まれる。



基本法は「公務員制度を社会経済情勢の変化に対応させることが喫緊の課題」であり、「一人一人が国民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って職務を遂行する」とその目的を示している。責任感と誇りを失くした人たちが汚職をし、年金の記録をでたらめにし、食用にはいけない事故米穀の不正流通を見逃した。不祥事の連続から見ても公務員の質の低下は明らかであり、そこで発生する税金の無駄遣いを考えると怒りがおさまらない。

組織全体の信頼回復と質の向上のためには、体制を見直し志の高い多様な人材を集めることが必要なのは明らかである。そして彼らの能力や実績を適正に評価する人事制度改革が速やかに実施されるべきである。でないと悪い連鎖で公務員への志願者が減り優秀な人材が他へ流れ、職員の仕事に対する意欲を低下させるのではないかと心配だ。ファイトある者が理想とのギャップに失望するようなことがなく、成果を積んで認められていくためには、長く問題と指摘されながら延々と続いてきた官僚制度を抜本的に変える必要があるのだろう。

採用の際の1回の試験でその後の昇進が約束される仕組みを見直すことは重要であり、このシステムの廃止等を目的とする法律が成立したことはたいへん歓迎される。しかしながらこの基本法の第6条に定める「総合職・一般職・専門職」の試験内容の制度化は、キャリアシステムの廃止となっておらず、逆にキャリアシステムの制度化、ないしは定着化を図るものと考えられ妥当なものとは思えない。現行の人事院規則の制度化、キャリアシステムの法制化である。定義から見ると、総合職試験に合格することがキャリア確保の最短距離にあることが明確であり、やはり初めの試験でキャリアを作ろうとしていることが見てとれる。現行の体制にメスを入れ、大きく転換しようという意図は感じられない。

国家公務員の採用については、様々な方策の検討が必要であろう。民間企業からの採用、一定の資格保有者（弁護士、建築士等）からの採用、各種の運動体（消費者団体等）から

の採用、大学教員からの採用、等について幅広く検討すべきである。新しい空気をいれ、刺激の中で成果を出し合って行政の質を向上させてほしい。また、I種採用試験合格者が特定の大学の卒業生に偏りすぎている現状にも問題はないだろうか。偏りの理由の整理と試験問題の検討も必要ではないか。

今、社会では食の安全を脅かす問題が次々と起こり、また悪質商法や製品事故も減らず、物価は高騰し、格差社会と呼ばれる中で国民は大きな不安に包まれている。私たち消費者団体は、消費者問題の被害防止と救済に迅速に働く「消費者庁」の設置を長く求めてきた。誰もが安心して暮らせる社会のために、速やかな問題解決が望まれる時、度々弊害となってきたのがいわゆる縦割り行政である。省庁の管轄が製品やサービスの分野ごとに分かれていて対応がばらばらであることから、例えば事故情報の報告や共有がスムーズでなく、対応が遅れて被害が広がったり、問題がたらい回しにされたりこぼれ落ちたりすることがあり、その度に私たちは改善を求めてきた。新しい組織ができて、消費者行政の強い司令塔として機能を発揮することで、安全・安心な社会を構築してほしいと強く願っている。しかしそもそも各省庁が「国民目線」「国民・消費者重視」を貫かないのがおかしい。国民はすべからず消費者であり、消費者の権利は国民の権利に通じる。被害が広がってから対応策を考えるのではなく、感度を上げて踏み込んだ対策を早くにとる体質に変わってほしい。また優良な企業による健全な競争が経済を発展させる。そうした社会を国民は望んでいる。

この基本法では、国家公務員は「議院内閣制の下、内閣、首相、各大臣の補佐をすること」となっているが、消費者の権利は時の内閣の政策によって左右されるものであってはならない。従って消費者行政機関の公務員は、本来補佐役でなく独立したものであることが望ましいが、少なくとも消費者の権利を基本とする法制度と消費者を取り巻く経済社会の状況について専門知識を有し、緊急時等に強力かつ迅速な対応が実施されなければならない。

他の行政についても、一定の行政機関と法律の関係を前提とした人員の育成と配置は必要である。扱ったことのない、あるいは勉強していない分野について、キャリアであることで就任することには問題がある。例えば消費者行政の専管局である国民生活局長に、消費者行政の経験が全くない人が就任すること、労働行政の経験のない厚労省の人が労働担当の局長に就任することなどは問題であり、特に省庁が統合する場合など、どういう配置とするかはしっかりした議論が必要である。

いずれにしても一部の国家公務員が、最初からキャリアとしての「特権意識」を持つことのない仕組みの構築が必要で、数度の上級職への選出のチャンスもなくてはならない。スタートの時点から固定された人事システムの枠の中でどれだけ競争意識を高め果敢に仕事に取り組めるかは疑問である。行政の各担当が自らの役割や範囲を自覚して仕事することは正しいと思うが、保身に走らず、時には法の解釈や枠を超えてでも「国民のため」を追及し奔走するような公務員が増えることで信頼は回復され、安心社会が構築されると考える。

新しい公僕意識に見合った制度改革を！

やまわき なおし
山脇 直司（東京大学大学院総合文化研究科教授）

この意見調査は主に制度改革とキャリア・システムに関する各自の見解を問うものであるが、私は、大学で公共哲学という新しい科目を担当している一介の学者の立場から、公務員の在り方についての一般論を述べつつ、この問題を位置づけてみたいと思う。

憲法に記されているように、公務員は、全体の奉仕者であり（15条）、憲法を尊重し擁護する義務を負っている（99条）。したがって、公務員には主権者である「国民の公僕」であるという意識が不可欠であり、行政のプロとしてのやる気（士気、モチベーション）もそうした意識に基づくものでなければならない。そのためにはまた、国民ないし住民との「信頼関係」の保持と創出が必須である。然るに、そのような自覚や使命をもった公務員が少なく、「お上（おかみ）」のような意識を持つ公務員がいたとしたら、それは本末転倒である。



そのような現状を反映してか、昨今、「霞が関をぶっ壊せ」というスローガンが声高に唱えられようになった。このスローガンは、縦割り行政や天下りを壊すという点などでは、確かに共鳴できる点も多い。だが、一口にネオ・リベラルという人々が唱える公務員改革案では、いったいどのような日本を創るのかというヴィジョンが不透明である。「官から民へ」という時の「民」とは、単なる民間企業の意味なのか？ そうだとすれば、大企業や財界や勝ち組のための日本社会になってしまわないのか？ また、憲法に記された国民の生存権（25条）や教育権（26条）はどうやって保障するのか？ 等々の疑問に関して、ネオリベ的改革論は、ほとんど何も語っていないように思われる。

公務員改革は、費用便益分析（コスト・ベネフィット・アナリシス）に基づく「効率」という基準だけでは不十分である。確かに「効率」は、人々の税金によって成り立つ政府が、税金を無駄遣いすることなく、人々のサービスのために行政を行っているかを判断するうえで、重要な一つの価値基準である。だが、特に医療や教育の現場で、一部の人々が不当な不利益を蒙ることのないように、「社会的公正」ないし「社会的包摂」というもう一つの価値基準も必要不可欠である。

総じて、公務員は何よりも、お上意識に代わる **public servant** の意識をもち、自分たちの「仕事の正当（正統）性（legitimacy）」が、「自由権」と「社会権」を持つ国民ないし住民に奉仕することに在るという自覚と、行政には「効率」のみならず「社会的公正」という観点から仕事を行うようなエートス（気風）を育まなければならない。だが残念なことに、現在のキャリア・システムは、そのような自覚やエートスを育むのではなく、逆に、お上

意識を再生産させているように思えるのは、私の偏見であろうか。日本国憲法に則した「公僕意識」と、効率と社会的公正を両立させるだけの「卓越した行政能力」を、公務員になってからも常に切磋琢磨できるような、新しい制度と公務員文化が考案されて然るべきであろう。

「国家公務員制度改革とキャリアシステム」に関する意見

わかすぎ たかあき
若杉 敬明（東京大学名誉教授、東京経済大学教授）

国家公務員制度改革基本法の狙いは、従来の官僚主導の縦割り行政の弊害を排除し、政治主導の行政を確立することを目的として、内閣で国家公務員の幹部人事を一元的に管理することにあり、これにより、現在のキャリア制度は解消され、中途採用などの活用とともに、能力本意で幹部候補を育成する仕組みが可能になると伝えられてきた。

荒井論文は、参議院の附帯決議などを注意深く実施しないかぎり、キャリアシステムの廃止を目的とするはずの基本法が、実は、従来は単なる人事慣行であったキャリアシステムをむしろ制度化する恐れがあることを指摘している。その指摘は説得力があり、杜撰な検討と官僚への意図返しのみで拙速のうちに成立させられたと言われる基本法の危うさに戦慄を覚えざるをえない。

私は、これまでのわが国官僚制の腐敗にはキャリアシステムが深く関わっているが、しかしキャリアシステムそのものが悪いわけではないと認識している。むしろ、根本問題は、①国家的、国民的観点からの政府の目的が明確でなく、したがって②各省庁の目的が抽象的で、行動目標が具体的かつ計量的に定められていないため、③各官僚の責任が明確でなく、④各官僚の業績評価がきちんとできない、したがって⑤インセンティブシステム（論功行賞）も健全に機能しないという仕組みにあると考える。つまり、わが国行政に、明確な目標と合理的なマネジメントシステムの双方が欠如していることに根本原因がある。

その上にキャリアシステムが重ねられ、官僚の、官僚と政治家のための官僚制ができあがったのではないだろうか。もし官僚の一人一人に明確な目標と責任とが割り当てられていたならば、どのように選抜されどのような育成がなされたかにかかわらず、ここまで官僚の腐敗は進まず、事前に対策がとられたのではないだろうか。

国民のための政府、国民のための行政という存在意義が、（可能なかぎりである）具体的かつ計量的に示されないかぎり、国益の観点からの客観的なインセンティブシステムは存在しないのに等しいので、各官僚は結局、自分の利益に通ずる省益に走らざるをえない。ある意味では、一人一人の官僚にとっては合理的な行動である。これに与して、自らの利益を享受してきたのが一部の政治家である。そこには政治家が官僚を守り、官僚は予算の配分でお返しをするという互惠関係が維持され、従来のシステムが強固に維持されてきた。もちろん、国民もその恩恵を受けてきたが、官僚制がより合理的に機能していたならば得られた逸失利益はおそらく途方もなく大きかったのではないだろうか。

ところがグローバリゼーションを迎えた 1980 年代後半における政府の政策運営と民間



における企業経営の失敗とで、バブルが崩壊するとともに、日本全体としての国際競争力が破壊され—もちろん部分的には産業ロボットなどのように依然として国際的な優位を維持している分野はある—一国の成長力は低下した。その結果、税収が減り国家財政は借金まみれになってしまった。事実上、わが国は財政破綻に陥っていると言っても過言ではない。

このような厳しい財政運営のもとでは、極言すれば、政治家は従来の甘い汁を吸えなくなっており、官僚は政治家にとって無用の長物に成り下がっている。各省庁の不祥事を口実に官僚改革を実施し、予算に対する権限を確保しようとする政治家の深謀遠慮が今回の基本法であるという見方もある。基本法にある国家戦略スタッフや政務スタッフは、名前こそは体裁がよいが、まさにその役割を担う機関と見ることもできる。新たなキャリアシステムの固定化であるという荒井論文の指摘はまさにこの視角と一致する。

上述の①から⑤までを備えたマネジメントシステムを導入し機能させないかぎりには、いかなる公務員改革も国民の便益に通じることはなく、新たな官僚や政治家に悪用されてしまう可能性のほうが大きい。

本来、人間が組織を作るのは一定の目的があるからである。その目的を効率よく達成させるためには、優れたガバナンスとマネジメントのシステムが必要である。しかし、運命共同体的な組織観が支配的なわが国の社会は、優れたリーダーのもとで合理的・効率的に目的を達成するためのマネジメントシステムの構築とその運営が苦手である。それは政府組織だけでなく民間企業も同じである。

政府組織において真に必要なのは、公務員改革と呼ばれる「人事改革」ではなく、行政を効率よく合理的に進めるためのマネジメントシステムの導入、つまり「マネジメントシステム改革」である。これは、日本に欠けているものを新たに構築する、わが国にとってはきわめて革新的なチャレンジな課題である。逆に言えば、官民含め日本人自体に欠けているものであるからこそ、それが成功すれば民間企業にとってもお手本になりうる。このようなドラスティックな改革を行うためには、近代化を進めるために明治政府が外国人を採用したように、外国人の知恵を借りる必要があるかもしれない。このようなことを言うと奇異に感ずるかも知れないが、私の観点からすると日本人はそれくらい経営（マネジメント）に関して無関心で来たのである。少なくとも近代的な目的追求的な組織運営という観点からはそう言わざるをえない。

このような目的遂行のための組織のマネジメントの前提は、目的や目標をきちんと定めることができるガバナンスの存在である。政府の組織について言うならば、政府の中に、現在および長期的観点から国民は何を必要としているのか、あるいは将来を考えて国民のために現在何をしなければならないか等を決められるリーダーシップの存在が不可欠であるということである。民主主義の国であるから、国民が選挙を通して優れたリーダーを選ぶことができなければならないということである。これはもう一つのチャレンジのように見える。

政府には、キャリアシステムにメスを入れたその手で、さらに根本的な病原である、行政における適切なガバナンスの欠如とマネジメントシステムとして官庁組織の欠陥という問題の解明と新しい仕組みの構築という真に建設的な作業に着手していただきたいと望む。

国家公務員制度改革とキャリアシステム

～参議院による行政監視の意義～

行政監視委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

本年6月6日、キャリアシステムの廃止等を目的とする国家公務員制度改革基本法（以下「基本法」という。）が成立した。

「行政に対する信頼を回復し、行政の運営を担う国家公務員が常に国民の立場に立ってその職務を遂行することを徹底するためには、国家公務員に関する制度の在り方を原点に立ち返って見直し、国家公務員の意識を改革することが必要である。」（提案理由）

官製談合の蔓延、年金記録の消失、年金保険料の横領、厚生労働省の薬害肝炎問題、防衛省事務次官の汚職など、重大な公務員不祥事が続発している行政の現状を直視すれば、提案理由に示された国家公務員に対する認識は極めて真っ当で重要と言える。しかし、私は、提案理由には大いに賛同しつつも、基本法が定める具体的施策については疑問があり、同法の実施には特段の注意が必要と考えている。法の目的（キャリアシステムの廃止）と手段（採用試験制度の再構築）に整合性を欠くところがあると思われるからである。

以下、国家公務員制度改革とキャリアシステムの関係について、民主制国家を支える国家公務員の育成という観点から意見を述べることにしたい。

1. キャリアシステムとは

キャリアシステムとは、採用時の1回限りの試験で中央省庁等の幹部要員の選抜を行い、同期の者はほぼ同時期に昇進していくことを原則とする人事管理の方法であるが、これは法制上の正規の仕組みではなく、単なる人事慣行と言うべきものである。

中央省庁等の幹部職員人事が法制上の正規の仕組みでなく、単なる人事慣行によって行われているのは、実に不明朗で好ましくないことである。しかし、キャリアシステムの本質的問題は、本来職務遂行を通じてしか適正に行えないはずの幹部要員の選抜を採用試験に著しく重点を置いて行っている点にある。このような人事管理は一種の身分制度のように機能しており、明らかに非合理的で非民主的、時代遅れのものと言わざるを得ない。

国家公務員法は、「職員が、民主的な方法で、選択され、かつ、指導される」（第1条第1項）、「すべて職員の任用は、能力の実証に基づいて、これを行う」（第33条第1項）と、職員の民主的な任用のために能力実績主義を根本原則としており、採用時の1回限りの試験で幹部要員の選抜を行う人事管理は、元々想定していない。過去の国家公務員採用上級甲種試験も現在のI種試験も、人事院規則により創設された大学卒業者を採用するための試験の一つに過ぎず、それに合格し採用されることは、幹部要員としての資格を法制度上与えられるものではない。

我が国の戦後の国家公務員制度は、公務員制度の完全な民主化のため、戦前の身分制的

な旧官吏制度の中核をなす高等文官試験の廃止から始まっており、キャリアシステムは民主的性格の強い国家公務員法には、まったくふさわしくない人事管理の方法と言わなければならない。また、そうであるからこそ、キャリアシステムは戦後、単なる人事慣行として発生することになったと思われる。しかし、我が国社会に根強く残る学歴主義と試験信仰（有名大学に入って難しい国家試験に合格した者は、優秀な公務員になれるはずだという信念）のためか、国家公務員法の原理・原則が従来深く意識されることはなかった。

キャリアシステムの見直しの必要性については、人事院が数年前から指摘する¹ようになり、閣議決定で言及される²こともあったが、議論は活発とは言えなかった。国会審議では、平成 18 年 4 月 26 日の参議院行政改革に関する特別委員会における小泉内閣総理大臣の次のような発言がきっかけとなって、ようやく議論が本格化することになったと言うことができる。

「役人のキャリア制度というのは、もう最初から、学校の成績、試験合格すると幹部は決まっている。これは果たしていいのかどうか。一定の試験を経ない方でも、会社に入ってから、役所に入ってから、試験で合格したよりもはるかに能力のある方もたくさんいるわけです。今の制度を固定化して考える必要はないと思っております。」

小泉総理の発言は、採用試験で幹部要員の選抜を行うことの合理性を否定するものと言えるが、さらに、平成 19 年 6 月、安倍内閣の下で行われた国家公務員法の改正では、職員の人事管理が採用試験の種類にとらわれてはならない旨の規定（第 27 条の 2）が加えられた。これにより、採用試験に著しく重点を置く幹部要員の選抜は「違法」であることが明らかになったと言える。キャリアシステムは法制上の仕組みではなく、単なる人事慣行であるから、その廃止に立法は不要であり、この法改正を踏まえて、直ちにキャリアシステムの廃止に着手できたはずであったが、現実には変わらなかった。

2. キャリアシステムの弊害

人事院は「平成 19 年度年次報告書」で、キャリアシステムについて次のように指摘している。「いわゆる『キャリアシステム』については、幹部要員の確保・育成に寄与してきた側面があるとの見方がある一方、従来から、『採用時の一回限りの選抜で、生涯にわたる昇進コースまで決定されるのは不合理である』、『閉鎖的なキャリアシステムが特権的な意識を生じさせている』などの批判がなされてきた。」

ここで「幹部要員の確保・育成に寄与してきた側面がある」と、キャリアシステムのメリットのように述べられているが、幹部職員人事がキャリアシステムを固く維持してきたために、人事管理全体が能力実績主義の実施に著しく怠慢になってしまったことを考えれば、到底妥当な見方とは言えない。能力実績主義は国家公務員法の根本原則であるから、その実現を妨げてきた要因にプラスの評価をするのは、本末転倒と言うべきであろう。また、キャリアシステムは典型的な年功序列システムであるため、ピラミッド型の行政組織において職員の早期退職を促すことにより、天下りの温床となっており、さらに、各省独立人事の中核として機能することにより、いわゆる省庁割拠主義の原因にもなっている。そして、天下りと省庁割拠主義は、行政改革の最重要課題である独立行政法人の整理合理

化の障害となっている。このようにキャリアシステムの行政運営への悪影響は甚大である。

しかし、最大の弊害は、キャリア職員が持つ「特権的意識」であると私は考えている。「特権的意識」は、公務員の存在意義を否定しかねないほどの深刻な倫理問題と言えるからである。そもそも国民主権と法の下での平等に基づく民主制国家において、すべての公務員の地位と権限は主権者である国民に由来し、公務員は職務の遂行に当たり、すべての国民に対し平等に対応しなければならず、公務員は公務員であることにより、特権的立場に立つことは許されない。「全体の奉仕者」（憲法第15条第2項）である公務員は、この民主制原理・国民主権原理を深く自覚しなければならないが、「特権的意識」はそれに真正面から反するものであり、公務員倫理における根元的な害悪と言ってよい。

キャリアシステムでは、幹部要員の選抜を採用試験に著しく重点を置いて行い、結果的に有名大学卒業生について公務員の特権者を生み出すという身分制的仕組みとして機能している。この特権者の意識が、一般市民の常識・利益（市民的公共）とはかけ離れた「官」の歪んだ想念（官の公）を形成し、民主的運営を第一とする公務に深刻な悪影響を及ぼしていると考えられる。官製談合等の続発する公務員不祥事と関係機関の責任意識に欠ける対応を見るたびに、私は、「市民的公共」に反する「官の公」という世界が広がりが増しているのではないかと危惧するようになった³。

公務の善し悪しは、結局は公務員の資質によって決まるが、キャリアシステムの最大の弊害は、公務員に求められる民主的資質が、「特権的意識」によって精神の深部において破壊されていることであると考えられる。キャリアシステムは、民主的公務員制度の根幹をなす公務員倫理と本来相容れない人事管理の方法とも言えるのである。

3. キャリアシステムの廃止のために

(1) 基本法におけるキャリアシステムの取扱い

本年2月、内閣総理大臣に提出された「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書では、幹部候補を事実上固定化するようなキャリアシステムの廃止や採用試験制度の再構築、幹部候補を総合的計画的に育成する人事・選抜制度（幹部候補育成課程）の導入などが提言され、同年4月、この報告書を受け、「国家公務員制度改革基本法案」が政府より国会に提出された。同法案に対しては、衆議院において政治主導の強化、幹部職員人事管理の内閣一元化、内閣人事局の設置等の8項目に関する修正が行われ、また、参議院において内閣委員会の採決の際に、キャリアシステムの廃止や人事行政の中立公正性確保に関する事項等15項目に及ぶ附帯決議が行われた上で、基本法は成立した。

ところが、基本法にはキャリアシステムの廃止について規定した条文がないのである。それどころか、キャリアシステムの廃止を妨げるおそれのある施策が盛り込まれている。同法では、採用試験を「総合職試験・一般職試験・専門職試験」等に分け、「総合職試験」は、「政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうかを重視して行う試験」（第6条第1項第1号イ）と位置付け、さらに、「幹部候補育成課程」では「管理職員に求められる政策の企画立案に係る能力の育成を目的とした研修を行う」（同条第3項第3号）と規定している。このような規定ぶりからすれば、「総合職試験」採用者が他の試験採用者よりも「幹部

候補育成課程」の対象者に選定される可能性が格段に高いことは、法が当然に予定するところと考えられるが、これではキャリアシステムの廃止ではなく、法律による制度化であるとも言えるからである。特に「総合職試験」の採用者数を現行のⅠ種試験採用者数よりも絞った上、「総合職試験」を「幹部候補育成課程」に直結する人事運用が行われる場合には、キャリアシステムの維持・強化になるおそれが極めて大きいと思われる。

この点については、国会審議において、渡辺行政改革担当大臣は、「総合職試験」の採用者は「幹部候補育成課程」の対象者となる可能性が高いと考えられる旨の答弁を行った⁴。しかし、大卒採用試験を「総合職と一般職」に分けることに問題はないのか⁵、今以上の「スーパーキャリア」を誕生させることになるのではないのか⁶という疑問のほか、単に人事慣行から法制度へ変わるだけにならないようにするため、「総合職試験」の採用者数を現在のⅠ種試験の採用者数以上にすべきではないかとの意見⁷も主張された。これらは、いずれもキャリアシステムの本質に関わる重要な論点であり、徹底した議論が必須となる。

(2) 現実的・実態的な検討が不可欠

中央省庁等の幹部職員に求められる政策の企画立案や業務管理の能力は、実際の職務遂行を通じてしか身に付かず、適正な判断もできない。公務における「政策の企画立案」は、常に実現すべき「公共の利益」(国家公務員法第96条第1項)、すなわち「全国民に共通する社会一般の利益(市民的公共)」が何であるか、を現実的・具体的に考えながら行わなければならない。採用試験の段階で「政策の企画立案に係る高い能力を有するかどうか」を判断することは不可能だからである。例えば、薬害肝炎問題でどのような救済策が妥当かを考えるためには、行政の担当者として被害者との積極的対話を重ねる努力が何よりも重要であるが、公共政策大学院等に学んでも、机上の専門的知識の習得や思考訓練の域を出ないため、このような意味での「高い能力」の習得は不可能である。また、業務管理能力については、採用試験の段階で判定できないことは議論の余地がない。

職務遂行の実態を考えても、本府省に特に「企画立案職」というものがあるわけではなく、同じ課の中で同じ内容の仕事をするのであれば、大卒採用試験を「総合職と一般職」に分ける合理性はない。勤務時間、勤務地等について明確な区別もなければ、尚更である。また、「政策の企画立案」は、常に特定の行政分野について行われるから、その能力も特定の行政分野に係る専門的知識と無関係には議論できないはずである。そうであれば、幹部要員の選抜は、「専門職試験」の採用者についても同じ条件とすることが合理的と言える。

今後キャリアシステムと採用試験の関係を考えるに当たっては、小泉総理の答弁にあるような素朴な問題意識から、常識に基づいて判断することが大事であると思われる。

4. 参議院による行政監視の意義

参議院内閣委員会が行った基本法に対する附帯決議には、キャリアシステムの廃止に関する次のような極めて重要な項目が含まれている。

「キャリアシステムの廃止が法制定の目的であることを踏まえ、職員の人事管理が採用試験の種類にとらわれてはならない旨の規定を完全に実施するよう最大限の努力を行うこ

と」、「公務員が憲法第15条第2項に規定する全体の奉仕者であることを踏まえ、幹部候補育成課程の対象者に特権的意識を持たせるものとならないよう研修等において十分配慮しなければならないこと」

基本法の提案理由である「国家公務員制度を原点に立ち返って見直し、国家公務員の意識を改革する」ためには、政府が附帯決議を完全に実施することが不可欠である。そこで、行政に対する議会の統制のため、次のような監視活動を行うのはいかがであろうか。

実態の調査・公表と内閣への意見表明

各府省におけるキャリアシステムの実態及び不祥事に関する事例研究や倫理研修の状況を調査し、結果を公表するとともに、人事管理の改善について内閣に対し意見の表明を行う。

専門家等の意見の聴取・公表

キャリアシステムと公務員倫理について、専門家、有識者、一般市民等から広く意見を聴取し、とりまとめ、公表する。

附帯決議の実施状況の監視と公務員制度改革の提言

政府による附帯決議の実施状況を監視するとともに、民主制国家を支える公務員を育成するため、さらなる公務員制度改革について検討し、提言を行う。

キャリアシステムと公務員倫理の問題は、公務員制度の本質に関わる党派を超えて議論すべきテーマであり、それに関する行政監視は、民主制国家の日本において良識の府である参議院が行うにふさわしい活動であると思われる⁸。参議院による行政監視は、「主権者である国民によってつくられた『官』は、市民的公共を実現するためにのみ存在する」⁹という原理（民主制原理）を徹底するための議会の活動であると言えるからである。

¹ 平成15年「給与等に関する報告と給与改定に関する勧告」

² 平成17年12月24日「行政改革の基本方針」

³ 武田康弘氏（白樺教育館館長・哲学者）は、次のように述べている。

「公（おおやけ）という世界が市民的な公共という世界とは別につくられてよいという主張は、近代民主主義社会では原理上許されません。昔は、公をつくるもの＝国家に尽くすものとされてきた『官』は、現代では、市民的公共に奉仕するもの＝国民に尽くすもの、と逆転したわけです。主権者である国民によってつくられた『官』は、それ独自の目ざす世界（公）を持ってはならず、市民的公共を実現するためにのみ存在する。これが原理です。」（白樺教育館「思索の日記」）

⁴ 第169回国会衆議院内閣委員会議録第15号15頁（平20.5.14）

⁵ 第169回国会参議院内閣委員会議録第19号13頁（平20.6.5）

⁶ 第169回国会衆議院内閣委員会議録第15号12頁（平20.5.14）

⁷ 第169回国会参議院総務委員会議録第19号4頁（平20.6.5）

⁸ 本年1月22日、参議院内閣委員会調査室、総務委員会調査室及び行政監視委員会調査室の3調査室共催による「公共哲学と公務員倫理に関するパネルディスカッション」が行われたが、ここでの議論がキャリアシステムの問題に直結する内容となっている。テーマは、「公共哲学と公務員倫理－民主制国家における公務員の本質」であり、パネリストは、金泰昌氏（公共哲学共働研究所所長）、武田康弘氏（白樺教育館館長）、山脇直司氏（東京大学大学院教授）と荒井達夫の4名であった。『立法と調査』別冊（2008.2）参照

⁹ 脚注3参照

参考条文

日本国憲法

前文

そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。

第 15 条 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。

2 すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。

第 41 条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

第 73 条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。

四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。

第 99 条 天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。

国家公務員法

第 1 条 この法律は、国家公務員たる職員について適用すべき各般の根本基準（職員の福祉及び利益を保護するための適切な措置を含む。）を確立し、職員がその職務の遂行に当り、最大の能率を発揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導さるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的とする。

2 この法律は、もつぱら日本国憲法第 73 条にいう官吏に関する事務を掌理する基準を定めるものである。

第 27 条の 2 職員の採用後の任用、給与その他の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならず、第 58 条第 3 項に規定する場合を除くほか、人事評価に基づいて適切に行われなければならない。

第 33 条 すべて職員の任用は、この法律及び人事院規則の定めるところにより、その者の受験成績、勤務成績又はその他の能力の実証に基いて、これを行う。

第 96 条 すべて職員は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。