

「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があり得ない。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。