

キャリアシステムと公共哲学

～行政運営の思想的土台について考える～

行政監視委員会調査室 あらい たつお
荒井 達夫

参議院調査室では、平成 20 年 1 月 22 日、「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」を行い、同年 11 月末、「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」の結果を公表した。（これらの詳細については、本誌の別冊 2008. 2 及び別冊 2008. 11 で公開されている。）

公共哲学の議論は、公務員制度・公務員倫理を考える上で重要であり、また、公務員制度改革の最重要課題は、キャリアシステムの廃止である。さらに、キャリアシステムの問題は、単なる公務員人事管理の問題ではなく、我が国の民主主義の在り方が問われる哲学思想の問題でもある。つまり、公共哲学の議論は、キャリアシステムの議論に直結している。そして、これらの議論の背景には、行政運営の思想的土台をどう考えるかという問題意識がある。

本稿では、キャリアシステムの問題を参考に、公務員制度改革に対して公共哲学が持つ意味を明らかにするとともに、行政運営の思想的土台について考えることにしたい。

1. キャリアシステムのまとめ

まず、キャリアシステムについて、簡単にまとめておくことにする。詳しくは、拙稿「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～」(本誌 284 号)を参照されたい。

- ・キャリアシステムは、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、法的根拠のない人事慣行であり、戦前の高等文官試験制度の思想を受け継いでいる。
- ・キャリアシステムは、採用試験に著しく重点を置く幹部要員の選抜方式である点で、現在では明らかに違法な人事管理の方法と言える。なぜなら、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。さらに、平成 19 年 6 月の同法の改正で、「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「人事管理の原則」として加えられたからである。
- ・キャリアシステムは、幹部要員の選抜を採用試験に著しく重点を置いて行う結果、有名大学卒業生について公務員の特権者を生み出す身分制的仕組みとして機能している。そ

ここで醸成される特権的意識は、憲法の「主権在民」の原理に基づく公務員倫理と本来相容れないものであり、キャリアシステムの最大の弊害と言える。

- ・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で天下りの温床となっており、また、各省独立人事の中核として機能することで、いわゆる省庁割拠主義の原因にもなっている。さらに、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。したがって、行政運営の改善のためには、キャリアシステムの廃止が不可欠である。
- ・キャリアシステムは、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、優秀な幹部公務員になるはずだという信念）に基づいており、中央省庁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が、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ことを失念させている。したがって、キャリアシステムを完全に廃止するためには、この不合理な思い込みを取り除く必要がある。

2. 学問としての公共哲学と「公・私・公共三元論」

公共哲学については、佐々木毅・金泰昌他編『公共哲学』全 20 巻（東京大学出版会）が編集方針として次の 4 点を掲げており、これらが学問としての公共哲学の代表的見解と言える。

公共性を、個を殺して公に仕える「滅私奉公」のような見方ではなく、個が私を活かし、公を開く「活私開公」という見方でとらえる。

従来の「公」と「私」という二元論ではなく、「公」と「私」を媒介する論理として「公共性」を考える。

公共性の担い手について、国家が独占するという観点よりは、市民や中間団体の役割を重視するという観点から議論を進める。

グローバル(グローバルかつローカル)なレベルでの公共性について積極的に考慮する。

ここで、は事象の見方や議論の仕方であるが、は「公共性」に関する思想の大元の論理を提示するもの(いわゆる「公・私・公共三元論」)であり、学問としての公共哲学の核心と言える。従来の「公・私二元論」に対し、「公・私・公共三元論」は、今日、何人かの公共哲学関係者が、特にNPO等の公共的活動を哲学的に根拠付ける思想として主張しているが、オリジナルの議論は金泰昌氏(公共哲学共働研究所長)によるものである。

しかし、平成 20 年 1 月 22 日に参議院調査室の主催で行われた「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」で、「公・私・公共三元論」には哲学思想として重大な問題があることが明らかになった。それは、「公・私・公共三元論」が憲法の「主権在民」の原理に反するということである。特に金氏は、「公」(= 国家の利益)と「公共」(= 国民一般の利益)を明確に区別するとともに、「公共に反する公があっても良い」、「主権は国民に帰属しているが、天皇に寄託され、天皇が行使する」等の趣旨の発言を繰り返されたことから、私は、金氏の思想を行政運営の基礎にはできない旨、述べている(拙稿「公共哲学

と公務員倫理～パネルディスカッションを振り返って～」本誌 279 号 56 頁）

日本国憲法下の公務員は、明治憲法下の「天皇の官吏」ではなく、「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」からである（憲法第 15 条第 2 項、国家公務員法第 96 条第 1 項）。言うまでもなく、公務員が職務を遂行する上で最も重要であるのは、「主権が国民に存する」（憲法前文・第 1 条）との意識を明晰に持ち、その原理に立脚して考え、行為することである。そうである限り、「公・私・公共三元論」は、今日の我が国の国家運営には有用性を持たないと言わざるを得ない。『公共哲学』全 20 巻も、このような観点から再検討されなければならないと考える。

3. キャリアシステムと「公・私・公共三元論」

キャリアシステムは、戦前の高等文官試験制度の思想を受け継いでおり、公務員の特権者を生み出す身分制的仕組みとして機能している点で、憲法の「主権在民」の原理に反する。一方、「公・私・公共三元論」は、「国民一般の利益に反する国家の利益があつて良い」と考え、「主権は国民に帰属しているが、天皇に寄託され、天皇が行使する」と憲法を解釈する点で、「主権在民」の原理に反する。したがって、キャリアシステムは「公・私・公共三元論」と思想的に符合し、結果として、「公・私・公共三元論」はキャリアシステムを維持・強化する役割を果たすことになる。これでは問題の解決にはならず、かえって時代に逆行し、公務員制度改革を阻害してしまう。

「公・私・公共三元論」を現実の行政運営に使えるようにするには、それが思想の大元の論理を提示するものではないことを明白にしなければならない。「公・私・公共三元論」は、「公共哲学の基本・枠組み」ではなく、「現状の説明」である、とする。「現状の説明」とするならば、キャリアシステムについては、戦後の民主主義憲法下において、本来あつてはならない違法な人事管理が発生し、今日まで慣行として続いてきており、それは「市民の公共に反する官の公」という現象であると説明できることになる。そうなれば、「公・私・公共三元論」は現実的な有意義性を持つであろう。

なお、編集方針の「活私開公」という見方や、の「グローバル」なレベルの議論を強調する学説もあるが、問題の本質は何ら変わるものではない。要は、思想の大元の論理として「公共に反する公があつて良い」と考えるかどうか、この一点に尽きる。キャリアシステムに対する評価も、この問題に対する姿勢で 180 度異なるはずである。

4. 行政運営の思想的土台について考える

今日の続発する公務員不祥事を目の前にして、公務員が考えなくてはならないのは、原点に立ち返って「法律を誠実に執行すること」（憲法第 73 条第 1 号）である。そのためには、公務員が常に市民の目線に立って、全国民や、地域住民や、一般市民に共通する社会一般の利益を実現するには具体的にどうすべきか、をきちんと議論し考えていくことが必要である。その土台となる哲学思想が不可欠であり、「主権在民」の意識を公務員に徹底させる強い思想でなければならない。それが本来の公共哲学である、と私は考えている。そこで、まず、日本国憲法下の現行法制において、行政がどのような理念に基づいて運営さ

れるべきか、公務員に関係する次の基本規定の理念を確認する必要がある。

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1条 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。

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、最大の能率を發揮し得るように、民主的な方法で、選択され、且つ、指導されるべきことを定め、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。

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。

「主権の存する日本国民」、「国民全体の奉仕者」、「公共の利益」が、キーワードである。行政運営の思想的土台となる公共哲学は、これらの理念的文言を根拠付けるものでなければならない。それは、「主権在民」の原理を徹底させる民主主義哲学でなければならないが、私は、竹田青嗣氏（早稲田大学国際教養学部教授）と武田康弘氏（我孫子市白樺文学館初代館長）という2人の哲学者の思想に注目しており、行政運営の土台とするにふさわしいと考えている。以下、2人の「タケダ」の思想が行政運営に対して持つ意味について、簡単に述べることにしたい。

【竹田思想】

竹田青嗣氏は、「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」（本誌別冊2008.11 47～49頁）の中で、現代民主制国家の基本理念としては、特にロック、ルソー、ヘーゲルが近代市民国家の理念として創出した「社会契約」、「一般意志」、「自由の相互承認」、「一般福祉」等を本質的に超えるアイディアは存在しておらず、公務の制度はこれらの基本理念から導かれる必要がある、という趣旨の見解を明らかにしている。これは、日本国憲法下の公務員制度・公務員倫理の在り方を考える場合、その前提となる社会思想の

正しい理解を得るために非常に有益であると思われる。例えば、国家公務員法第96条の「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し」の意味内容は、憲法前文の「人類普遍の原理」と第1条の「主権の存する国民」を前提に解釈しなければならないが、その際これらの社会思想の正しい理解が不可欠であり、竹田説が大いに参考になると思われる。

また、竹田氏は、市民国家の基本理念の涵養が公務員制度の重要な支柱であるとして、公務員が持つべき「公共的良心」を提唱している。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ない、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。私は、公務員倫理の基礎についてこのように考えているが、竹田氏の「公共的良心」の概念が重要な示唆を与えてくれるのではないかと期待しているところである。

【武田思想】

武田康弘氏は、今日の公共哲学論争を巻き起こした人物であり、「公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ない」、「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」等と述べている(武田康弘・ブログ「思索の日記」)。これは、「公・私・公共三元論」の否定に他ならないが、国家公務員法第96条の理念(全体の奉仕者・公共の利益)を哲学的に説明できるものであり、まさに日本国憲法下の行政運営の思想的土台となるものと思われる。

また、武田氏は、キャリアシステムの廃止のためには、それを支えている想念の明晰化が必要であるとして、我が国のひどく歪んだ知のありようを「東大病」(=客観学への知の陥穽)と名付け、その原因を「主観を消去する日本というシステム」にあると分析している(本誌別冊2008.11 50~52頁)。特権的意識を伴うキャリアシステムが、我が国社会に根強く残る学歴主義と試験信仰に基づいており、その完全な廃止のためには、そのような不合理な思い込みを取り除く必要があることについては、誰もが容易に想像できるところであるが、武田説は、さらに哲学的に深く鋭い分析を行っていると言えよう。特に「東大病・官僚主義・近代天皇制」が三者一体であるとの指摘は、中央省庁で国家事務に従事する者にとって深く納得できるものであり、キャリアシステムの問題の本質をここまで明らかにした説明は、他に存在しないと思われる。

我が国のような民主主義国家において、行政運営は「主権在民」の原理に基づく以外にあり得ない。また、「主権在民」の原理に基づかなければ、キャリアシステムの問題は決して解決できない。公務員制度・公務員倫理について「主権在民」の原理を徹底し、公務を正常化させるためには、2人の「タケダ」の思想に学ぶことが不可欠であると思われる。また、彼らの思想に行政実務の専門知識(特に公務員法と行政組織法)が加わることにより、実践的で真に有用な公共哲学が構築できるのではないかと私は考えている。