

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っていよい。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）主導體制の確立である。

現行の国家公務員試験は、種、種、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、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。いまや種試験の合格・採用者の99%が大卒であり、なかには種試験に合格しつつも採用されずに、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の方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、試験区分が上の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。