

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 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、種、種、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という人もいよう。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。