

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」を表現するのではなくてはならない。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込んで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。