

# キャリアシステムの廃止

～ 民主制国家を支える国家公務員の育成のために～

のむら よしたろう  
野村 吉太郎（赤坂野村総合法律事務所弁護士）

キャリアシステムについては入口の問題（入省時）、入省後退職までの段階（特に昇進）の問題、出口の段階の問題（再就職時）があると思われる。以下、各段階ごとに問題点を指摘し、私の意見を述べる。



1 入口（入省時）の問題については、国家公務員上級職試験とその後の各省ごとの採用段階と2つに分けて検討すべきである。

まず、行政職官僚としての基礎知識を有しているかどうかを判定するために最も公平で明解なものはペーパー試験である。これを廃止する必要はない。一般職試験で採用された者の中に優秀な人物がいるとしても、それは入省後の昇進のシステムを工夫すれば足りる。

次に、試験後の採用段階については改革の必要がある。現在は、各省ごとに試験合格者の面接を行った上で採用を決定しているようであるが、この時点から各省ごとに自己利益を図るための人囲いをしてように思える。「省益あって国益なし。」と高級官僚（キャリア）の行動様式を揶揄する言葉に象徴されるファミリー意識は、この時点から醸成されている。採用時にその後の昇進や再就職までのビジョンが示されることもままあって、そこで各省に対する帰属意識を植え付けられ、忠誠心を駆り立てられるのではなかろうか。残念ながら、この帰属意識と忠誠心は自分の所属する省に対してのみであって、国そのものや国を支える国民全体に対するものではない。キャリアたちを主役とする行政ショーは、国民にとって、最初から「悲劇」の幕開けとなるのである。

この悪弊を断ち切る手段としては、各省ごとの採用システムを廃止するしかない。人事院など第三者機関が、試験の成績上位者から、各省に機械的に割り振るか、野球のドラフト制度よろしく、順番に指名する方法を採用すべきである。

なお、割り振り後に、公務員として入省する際は、「国家公務員は、国民が支えるものであって、国民のために奉仕することを誓約する。」旨の国家公務員倫理憲章（新規に制定すべき）を読み上げて宣誓させるべきである。民主制国家を支える国家公務員には、何より国民の支持基盤があってこそその職務であることを自覚してほしいからである。

2 入省後の昇進の問題については改革すべき点が多い。キャリアが若くして地方局の要職に就任することなど、様々な問題が取りざたされている。実務能力に応じた役職の就任

であれば問題がないはずであるが、実態は違う。しかし一番の問題は、この昇進の過程で醸成される、省に対する強烈な帰属意識と忠誠心である。これは、後に述べる出口（再就職）を見据えた行動様式と相まって、自らの縄張りを守り、広げ、他省の縄張りを奪おうとする行動に駆り立てる。ここでも、嘆かわしいことに、国民のために何ができるかという視点はなく、省益、キャリアのために何が利益となるかという基準しか持ち合わせていない。しかも、国家利益の衣をかぶせて自己利益という真の意図を巧妙に隠している。これらの問題を各省ごとに自らの手により解消することは不可能に近い。組織に所属する限り、ある意味で上記行動様式は自然の成り行きだからである。では、どう改革すればよいのか。

私は、以下の3つのことを提案したい。

#### (1) 8年ルールの採用

キャリアは、入省後満8年を経過した時点で、他の省に異動しなければならず、異動後満8年を経過した時点でさらに他の省に異動し、以後も定年まで同様とする。しかも最初に入った省庁と定年時に所属する省庁は違うものでなければならないとする。このルールを導入することにより、省に対する帰属意識は希薄化するし、省のために行動するという様式も大幅な変化をもたらすであろう。8年間で仕事が覚えられて十分な仕事ができるかという疑問もあるだろうが、アメリカの大統領（アメリカ政府のトップ）とそれを支える行政スタッフたちは、長くても8年間で総入れ替えになることと比較すれば、それほど無理はないであろう。行政の仕事の範囲はきわめて多岐にわたり、各省ごとに扱う法律執行の範囲は異なるものの、基本的な執行様式は各省ごとの個性はそれほどないと言ってよいのではなかろうか。取り扱う法律は1年もあれば、大体のことは分かってくるし、各省の経験ある他の人に聞けばすむ。仮に、各省ごとの執務の個性があるとしても、それを人事のリシャッフルにより徐々に統一化し、透明化することによるメリットの方が大きい。

#### (2) 内閣提出法案の禁止及び法律による省令への委任の禁止

キャリアシステムに裏打ちされた官僚が強大な権限を持ち得ている要素の大部分は、内閣提出法案の作成（実際は各省庁で法案を作成し、事務次官会議及び閣議了承を経て国会に提出されるもの）及び法律による省令への委任（これらに裏打ちされた行政指導）の各制度にあると言っても過言でない。憲法41条で「国会は唯一の立法機関である。」と宣明されているにも拘らず、実態は、大半がキャリアが作成した法案を（各省が設置した審議会等のお墨付きをもらった上で）内閣提出法案として国会に上程し、そのまま法律となっている。しかも、法律の解釈や執行を行政庁に委ねる委任立法の形式が大手を振ってまかり通り、法律のあちこちにちりばめられている。行政庁は法律の執行機関であるが、その行政庁が法律案を作成し、解釈し、かつ執行するのは、チェック・アンド・バランスを主旨とした三権分立の基本精神がないがしろにされていると言う他ない。裏を返せば、現状は、行政庁ひいてはキャリアの思うがままの法律・行政施策しかできていないことになる。これは国民にとってかなり不幸なことである。国会議員も昔からこの問題については危機感を持っているが、若干の議員立法

で(しかも行政庁の依頼によるもので形式だけ議員立法の形を借りている場合もある)お茶を濁している状態である。

これを改革するためには、内閣提出法案を禁止するしかない。ただ、国民生活向上のための法律の制定を滞らせる訳にはいかない。そこで、両議院にある法制局の機能・役割を大幅に拡大し、各省庁で働いたキャリアを上記8年ルールで法制局に異動させ、立法活動に専念してもらおう。これまでの法制局は字句のチェックや他の法令との整合性などの形式面にとどまる仕事が大半であるが、新法制局は国会の直轄とし、政策に踏み込んだ立法を国会議員とともに行うものとする。一方、これまで法案のほとんどすべてを取り仕切っていた各省庁は、直接には法案作成に携わず、各省庁が保有している情報を新法制局に渡し、間接的に法案作成を支援することにする。

委任立法については、その合憲性を説明する理屈として、細部にわたる法律の執行に関する情報は、国会では持ち合わせておらず、むしろ行政庁が持っているために、委任立法は憲法41条に違反しないと解釈されてきた。しかしながら、委任に基づく省令を制定する権限を省庁に委ねることによって、キャリアに省益追求の機会と手段を渡すことになったし、キャリアはこれを大いに活用して省庁の利益を貪欲に追求してきた。これを禁止しなければ、キャリアシステムについて人事面で指摘される弊害をいくらなくしたところで、真の民主制国家には近づけない。細部にわたる法律の執行に関する情報は、上記の新法制局が情報を収集すればよい(各行政庁には情報提供義務を課す)。

### (3) 国家賠償法の改正

現行の国家賠償法1条1項は、「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定されているが、実際問題として国民がキャリアの作成した法律やその執行による損害の賠償請求をしても、敗訴に終わることが多い。キャリアシステムの弊害は、自己防衛本能の一つとして発揮されるいわゆる官僚無謬(誤りがないこと)の観念に行政及び司法官僚が固執し国民の利益を顧みないことにあり、法律も損害賠償を困難にさせる方向で制度的な裏付けをしている。キャリアの無責任体質を是正する意味でも法改正が必要である。例えば、「国又は公共団体の公権力の行使により、他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。但し、国又は公共団体が法律の解釈又は公権力の行使に当たり過失及び不当性がないことを立証した場合にはこの限りではない。」と改正することを提案する。

3 第3に、出口(再就職時)の段階の問題がある。キャリアは入省時から再就職のことを考えて、天下り機関を増大させ、複数の天下り先を渡り歩いて多額の退職金と役員報酬を受領する。官製談合により天下り先を温存・確保することなどが具体的な問題とされている。ただ、職業選択の自由(憲法22条)があるため、再就職そのものを完全に規制することは困難である。天下り・渡りについては、再就職することに問題があるのではなく、

再就職した就職先である法人に対し、行政庁の裁量によって国や特殊法人（独立行政法人を含む）、公益法人から取引契約をしたり、援助金・補助金等様々な名目をつけて金銭を支払うなどして、当該法人に不当な利益を与えること、及び当該不当利益の配分として当該法人からキャリアOBに対し、能力と仕事量とは無関係な高額な報酬を支払わせるシステムそのものが問題というべきである。

その意味で、キャリアの再就職は禁止する必要がないが、キャリアが再就職した法人と国や特殊法人（独立行政法人を含む）、公益法人、民間法人との間では一切の取引を禁止し、一切の金銭的な支出をすることを禁止する必要がある。これをやれば、国等との取引などによって利益を得ようとする民間法人及び公法人はキャリアを採用することはなくなる。また、天下りを条件とした官製談合もなくなる。 以上