

総合職は民主主義にそぐわない

ほった つとむ

堀田 力（財団法人さわやか福祉財団理事長、弁護士）

（問題提起）

1．国家公務員制度改革基本法は、採用試験に、総合職、一般職、専門職の3種を設け、総合職試験では、「政策の企画立案」の能力を重視するとしている（同法6条1項1号）。

このような総合職を設けることは、政策の企画立案を官僚が事実上独占することによって、政治家に対し優位を保ってきた、古い体制を維持しようとするもののように映る。



（政策の企画立案と公務員の職務）

2．上記基本法を含む行政関係法令では、「政策」という語が広い意味で用いられているが、これを3つに分けて、その企画立案の任務を担当すべき者を考える。

（1）基本的政策

政党のマニフェストや大臣が示す方針などで示される基本的政策は、本来、選挙で選ばれ、国民を代表する議員（政治家）が、企画立案を含めて、これを策定する任務を負う。公務員は、直接民意を酌むべき職責もそのための仕組みも有さないのだから、その企画立案に適さない。

（注）上記基本法が国家戦略スタッフや政務スタッフを設け、その人材を外からも機能的に活用することとしたのは、適切である。

（2）施策

基本的政策に基づいて各省庁などで制定する、法律レベルの具体的政策（施策）の企画立案は、政治家（大臣その他の政務関係者）と公務員とが協同して担当するのに適する。ただ、施策は基本的政策の具体化であるから、その方向性や骨格は、国民及び内閣の意を体現して、政治家が決定することが求められる。日本も、ようやく民主主義が成熟段階に入ったからである。

（3）政策実施（法律の誠実な執行）の運用指針

これは、実施庁の幹部公務員が定める職責を有する。

（注）上記基本法が管理職員の研修目的として定める「政策の企画立案」能力は、「政策」のうち本項（3）にいう運用指針策定能力を中核とするものと解す

べきであろう。

公務員は、憲法上、法律の誠実な執行を中核とする行政権をになう者であって、上記（１）の政策の企画立案はその任とするところではなく、上記（２）の政策についても、その企画立案は、公務員全体からみれば、例外的な職務であるというべきであろう。したがって、この能力に着目して総合職を設けるのは合理的でない。

そして、上記（３）の能力は、管理職育成の措置によって育成する性質のものであるから、やはり、これに着目して「総合職」を設けるのは相当でない。

（政策の企画立案能力とその育成方法）

３．各省の内部部局が担当する政策（施策）の企画立案の能力は、２つに分かれるであろう。

１つは、決定された施策を法文化する能力である。この能力は専門職として養成すべきである。

もう１つは、施策の内容を決定する能力であって、これには、当該分野の行政の実情についての知識など、一般職公務員が備えているべき能力のほか、国民の立場に立って考える感覚 担当分野を越えた総合的視点に立てる感性 適切な策を発想できる創造力 省益よりも国民の利益を優先する胆力などが特に必要と考える。

しかしながら、これらの能力は、政策の実施に当たりながら自ら伸ばしていくべきものであり、管理者が、その部下の資質を探りながら機会を与えて指導したり、他の官民の組織に出向させてその視野を広げるなど、広い意味での管理者育成の措置により顕現し、進展していくものである。採用時の試験によって発見できるのは、せいぜい資質の片鱗に過ぎず、その段階において職として固定するのは合理性がない。

本人の志望をよく聴取しつつその能力の伸展ぶりをきめ細かく把握し、機会を与えるという精密な人事管理以外に、政策の企画立案能力に優れた者を育成していく方法はないと考える。

（議員の政策策定能力の向上）

４．国民本位の政策実現のためには、議員（政治家）が、マニフェスト作成や議員立法作業などによって、政策（基本的政策と施策）を策定する能力を、さらに向上させていくことが望まれる。

各省の重要な施策の策定には、審議会などの会議が利用される例が多いが、大臣などの政務関係者が会議における実質論議に参加しない現状は、問題である。むしろ各政党が審議会などを開催して自党の政策を詰め、国民には各党から政策の選択肢が示され、国会においてその優劣が審議されるような政治が行われることになれば、政治家の政策策定能力は、トータルとして最高のものになると期待される。