

「国家公務員制度改革とキャリアシステム」に関する意見

わかすぎ たかあき
若杉 敬明（東京大学名誉教授、東京経済大学教授）

国家公務員制度改革基本法の狙いは、従来の官僚主導の縦割り行政の弊害を排除し、政治主導の行政を確立することを目的として、内閣で国家公務員の幹部人事を一元的に管理することにあり、これにより、現在のキャリア制度は解消され、中途採用などの活用とともに、能力本意で幹部候補を育成する仕組みが可能になると伝えられてきた。

荒井論文は、参議院の附帯決議などを注意深く実施しないかぎり、キャリアシステムの廃止を目的とするはずの基本法が、実は、従来は単なる人事慣行であったキャリアシステムをむしろ制度化する恐れがあることを指摘している。その指摘は説得力があり、杜撰な検討と官僚への意図返しのみで拙速のうちに成立させられたと言われる基本法の危うさに戦慄を覚えざるをえない。

私は、これまでのわが国官僚制の腐敗にはキャリアシステムが深く関わっているが、しかしキャリアシステムそのものが悪いわけではないと認識している。むしろ、根本問題は、国家的、国民的観点からの政府の目的が明確でなく、したがって 各省庁の目的が抽象的で、行動目標が具体的かつ計量的に定められていないため、各官僚の責任が明確でなく、各官僚の業績評価がきちんとできない、したがって インセンティブシステム（論功行賞）も健全に機能しないという仕組みにあると考える。つまり、わが国行政に、明確な目標と合理的なマネジメントシステムの双方が欠如していることに根本原因がある。

その上にキャリアシステムが重ねられ、官僚の、官僚と政治家のための官僚制ができあがったのではないだろうか。もし官僚の一人一人に明確な目標と責任とが割り当てられていたならば、どのように選抜されどのような育成がなされたかにかかわらず、ここまで官僚の腐敗は進まず、事前に対策がとられたのではないだろうか。

国民のための政府、国民のための行政という存在意義が、（可能なかぎりである）具体的かつ計量的に示されないかぎり、国益の観点からの客観的なインセンティブシステムは存在しないのに等しいので、各官僚は結局、自分の利益に通ずる省益に走らざるをえない。ある意味では、一人一人の官僚にとっては合理的な行動である。これに与して、自らの利益を享受してきたのが一部の政治家である。そこには政治家が官僚を守り、官僚は予算の配分でお返しをするという互惠関係が維持され、従来のシステムが強固に維持されてきた。もちろん、国民もその恩恵を受けてきたが、官僚制がより合理的に機能していたならば得られた逸失利益はおそらく途方もなく大きかったのではないだろうか。

ところがグローバリゼーションを迎えた 1980 年代後半における政府の政策運営と民間



における企業経営の失敗とで、バブルが崩壊するとともに、日本全体としての国際競争力が破壊され - もちろん部分的には産業ロボットなどのように依然として国際的な優位を維持している分野はある - 国の成長力は低下した。その結果、税収が減り国家財政は借金まみれになってしまった。事実上、わが国は財政破綻に陥っているとと言っても過言ではない。

このような厳しい財政運営のもとでは、極言すれば、政治家は従来の甘い汁を吸えなくなっており、官僚は政治家にとって無用の長物に成り下がっている。各省庁の不祥事を口実に官僚改革を実施し、予算に対する権限を確保しようとする政治家の深謀遠慮が今回の基本法であるという見方もある。基本法にある国家戦略スタッフや政務スタッフは、名前こそは体裁がよいが、まさにその役割を担う機関と見ることもできる。新たなキャリアシステムの固定化であるという荒井論文の指摘はまさにこの視角と一致する。

上述の から までを備えたマネジメントシステムを導入し機能させないかぎり、いかなる公務員改革も国民の便益に通じることはなく、新たな官僚や政治家に悪用されてしまう可能性のほうが大きい。

本来、人間が組織を作るのは一定の目的があるからである。その目的を効率よく達成させるためには、優れたガバナンスとマネジメントのシステムが必要である。しかし、運命共同体的な組織観が支配的なわが国の社会は、優れたリーダーのもとで合理的・効率的に目的を達成するためのマネジメントシステムの構築とその運営が苦手である。それは政府組織だけでなく民間企業も同じである。

政府組織において真に必要なのは、公務員改革と呼ばれる「人事改革」ではなく、行政を効率よく合理的に進めるためのマネジメントシステムの導入、つまり「マネジメントシステム改革」である。これは、日本に欠けているものを新たに構築する、わが国にとってはきわめて革新的なチャレンジな課題である。逆に言えば、官民含め日本人自体に欠けているものであるからこそ、それが成功すれば民間企業にとってもお手本になりうる。このようなドラスティックな改革を行うためには、近代化を進めるために明治政府が外国人を採用したように、外国人の知恵を借りる必要があるかもしれない。このようなことを言うと奇異に感ずるかも知れないが、私の観点からすると日本人はそれくらい経営（マネジメント）に関して無関心で来たのである。少なくとも近代的な目的追求的な組織運営という観点からはそう言わざるをえない。

このような目的遂行のための組織のマネジメントの前提は、目的や目標をきちんと定めることができるガバナンスの存在である。政府の組織について言うならば、政府の中に、現在および長期的観点から国民は何を必要としているのか、あるいは将来を考えて国民のために現在何をしなければならないか等を決められるリーダーシップの存在が不可欠であるということである。民主主義の国であるから、国民が選挙を通して優れたリーダーを選ぶことができなければならないということである。これはもう一つのチャレンジのように見える。

政府には、キャリアシステムにメスを入れたその手で、さらに根本的な病原である、行政における適切なガバナンスの欠如とマネジメントシステムとして官庁組織の欠陥という問題の解明と新しい仕組みの構築という真に建設的な作業に着手していただきたいと望む。