

破綻の危機に瀕する行政機構

—最近の文部科学行政の諸問題を切り口に—

寺脇 研

京都芸術大学客員教授

「文部科学省の現状と課題」について、特に大学入試改革の一件をからめて「今後の文部科学省改革」に向けた示唆を、とのご注文だが、問題は「文部科学省改革」などといった局地的課題に矮小化されるべきではなく、霞ヶ関全体の行政機構の在り方を「改革」することが焦眉の急務だと思う。

とはいえ昨今において、文部科学行政に関する不祥事が種々明らかになり、社会の話題になってきたのは事実であり、まずはそこから議論を始めよう。

大学入試改革をめぐる大混乱

昨秋の大学入試改革騒ぎは、とんだドタバタ劇だった。日本の受験史上最も無様な出来事が起きたのは、2019年11月1日朝のことだ。萩生田光一文部相が、2020年度から実施の大学入学共通テストに民間英語試験を導入するのを延期し、2024年度を目指して再検討すると宣言したので

ある。

全国の高校に激震が走った。それもそのはず、この日は、来年度からの導入に伴い民間英語試験の成績を大学側に提供するための「大学入試英語成績提供システム」に使用する「共通ID」の発行申し込み手続き初日だった。2020年度に受験するのは現在の高校2年生だ。彼らは、各自「共通ID」を取得した上で希望する民間英語試験に受験申し込みを行い、3年生になったら4月から12月の間に2回まで試験を受ける。で、その結果が大学入試に反映されていく。

つまり、「共通ID」発行申し込みからすべてが始まるわけで、既に郵送作業は始まっていた。受け付ける側の大学入試センターも、7日になってようやく返送手続きを発表する慌てぶりだ。これだけならまだいい。最も多くの受験が予想された日本英語検定協会のS-CBTは、既に予約段階で3000円の予約金を取っており、30万人にも及ぶ大量の返金騒動となった。

こんな大混乱を招いた決定は、なんと一夜のうちに行われたのである。

1週間前10月24日夜のBSTV番組で、萩生田文科相が、民間英語試験は自分の身の丈に合わせて頑張ってもらえば、という「身の丈発言」を行い謝罪、撤回に追い込まれた。にもかかわらず文相は、試験自体は予定通り実施すると主張し続ける。

それが、31日朝の河井克行法相辞任劇で一転した。25日の菅原一秀経産相に続き1週間のう

てらわき けん

東京大学法学部卒業後、文部省（現・文部科学省）に入省し、2006年退官。

著書に『官僚批判』（講談社、2008年）、『「官僚」がよくわかる本』（アスコム、2010年）、『文部科学省—「三流官庁」の知られざる素顔』（中公新書ラクレ、2013年）など。

ちに閣僚2人が不祥事辞職となる中で、「身の丈発言」が教育格差の容認であるという野党や世論の文科相への攻撃を回避しないと政権そのものが危うくなるとの懸念が、政権中枢に湧いてきたのだろう。

これほど迅速な対応は、政権最高レベルすなわち首相官邸中枢の政治的判断によるものとは見えな。文科行政が担う教育的見地とは全く別の次元で、入試に関する重大な路線変更が行われたのである。

しかも、そもそも導入を決めたのも政治の力だった。

2020年実施ありきの「事前検討」

入試改革は、第二次安倍政権発足と同時に設置された首相の私的諮問機関「教育再生実行会議」が、2013年10月に出した提言で大々的に打ち出したものだ。しかも、英語教育や民間試験制度に通じた専門家の入ったメンバーによるものではなく、思いつきの産物と見られても仕方がない。

だが、これで流れは決した。当時の下村博文文科相は、官僚を意のままに動かす政治主導の力を使い、2014年秋には2020年度からの導入を既定路線としてしまう。あとは一瀉千里だ。現政権は、何よりスピードを重視する。2020年度実施が文科省の官僚たちの至上命題となった。

だが、国の作った機関である大学入試センターが実施する試験は、受験生のためにのみ運営される。それに対し民間英語試験は、社会人を含め広く利用されるためのものだ。まして、ベネッセコーポレーションのような民間企業が実施するものは、当然のことながら営利目的を持つ。いわば、木に竹を接ぐようなものだ。しかも、文科省は民間に対して直接口出しはできない。

そんな条件下で、経済格差や地域格差の問題を解決するのは極めて難しい。なのに、話はどんどん進んでいく。こんな乱暴な作業は官僚として極めて不本意なはずだが、初めから実施ありきの「事前検討」だったのである。これでは受験生の不安を払拭

できるはずがない。

当然、実施が近づけば近づくほど高校側の懸念は大きくなるばかりだった。全国高等学校長協会は、導入を延期した上で制度を見直すよう求める要望書を文科省に提出した。高校現場から実施段階で異論が出るなんて、およそ前代未聞のこと。それほどひどい準備不足、議論不足だったのである。担当した官僚たちも忸怩たる思いだったろう。

理不尽な「政治主導」はコロナ休校でも

こうした、官邸や大臣からの「政治主導」による理不尽な政策実施に逆らえないのが現在のこの国の官僚たちなのである。文科省は、今回のコロナ対応で、まともや煮え湯を飲まされることになる。安倍首相による小学校から高校までの一斉休校要請がそれだ。2020年2月27日夜、安倍首相が突如、「全国全ての小学校、中学校、高等学校、特別支援学校について、来週3月2日から春休みまで臨時休業を行うよう要請した」(首相官邸HP)。

明治以来148年の歴史を持つ日本の学校制度において、初めての事例である。こんな重大な要請が、何の前触れもなく出されてしまった。安倍内閣の「働き方改革」に従って定時に帰るなら全国の学校は既に無人の時間帯であり、まともに対応できるのは翌28日しかない。そして週末になるから、実質は、いきなり29日土曜から4月上旬まで長期休業になってしまうのではないか。無茶苦茶にも程がある。

戦争で追い詰められた1945年に4月から1年間の授業停止が定められているが、これは十代の生徒を勤労働員などに赴かせるためで、現在の小学校に当たる国民学校初等科は通常通りだった。しかも、主要都市が空襲を受けていた非常時にもかかわらず、2週間前の3月18日に閣議決定され告知されている。戦時の軍事政権よりひどいではないか。

学校運営の実態を知る者からすれば、暴挙としか言いようのないタイムスケジュールである。いや、それ以前に法的根拠がない。学校保健安全法によ

り、休校にする権限は設置者（公立は自治体の教育委員会、私立は学校法人）固有のものとなっている。また、国が指導、助言を行う場合は文科相の権限であって首相ではない。それゆえ、「要請」という法に基づかぬやり方を取ったのだ。この政権の常套手段と言えよう。

当然、文科省は首相にそのことを説明し、少なくとも準備に十分な時間的猶予を求める。腹心の萩生田文科相の説得さえ、首相は聞き入れなかった。ところが翌日になって、さすがに違法性を認識したのか、全国一斉ではなく、設置者が各学校、地域で柔軟に判断してほしいと言いだす。

そのため文部科学省は、一斉臨時休業に関する通知に、期間や形態は地域や学校の実情を踏まえ各学校の設置者に判断を委ねると記することができたが、朝令暮改ならぬ「暮令朝改」のドタバタ劇は、学校現場をいっそう混乱させた。もはや、文科省の体質がどうかという次元の話ではない。法治主義そのものが崩壊してしまっているのである。

崩壊状態の「官僚モラル」

冒頭で、霞ヶ関全体の行政機構の在り方を「改革」する必要があると書いたのは、こうした惨状を踏まえたものだ。文科省ばかりのことではない。森友学園事件における財務省の公文書書き換え、厚生労働省の毎月勤労統計の不正調査問題やコロナ対策の迷走、内閣府の「桜を見る会」に関する資料廃棄、法務省や人事院の検事定年延長問題での不明朗な対応、加計学園問題では文科省だけでなく農水省も国家戦略特区会議の強引な決定に屈してしまった。等々…。

わたしが、1975年に文部省(当時)に入省以来、31年半余りにわたって公務員として働いていた時代にはあり得なかった事態の数々である。「官僚モラル」は、ほとんど崩壊状態だ。しかも、それらは現政権下のたった3年の間に次々と起きている。明治政府が成立して以来の近代官僚制の常識が、根底から覆った。戦時中の軍事政権が横暴の限りを尽くし、敗戦と共に膨大な行政文書を廃棄した史実

はあるが、現在は戦時下でもなんでもなし、日本国憲法が国民主権と法治主義を保障している時代なのだ。

もはや、「改革」なんて言っている場合ではない。そもそも、こんなひどい状態は、「改革」という美名のもとに作られてきている。公文書改竄、行政手続きの省略などモラルに反する行為を政治家が官僚に強要する(あるいは付度させる)現状の根幹をなす「政治主導」は、小泉純一郎政権から民主党政権、安倍政権において急激に行われた。

もちろん、背景には国民の強い支持があった。しかし、「官僚モラル」を崩壊させ違法行為の数々を横行させることになるまでを、支持したわけではあるまい。小泉政権の時期には、まだわたしも政府内で働いていたが、郵政民営化など強いリーダーシップは発揮されたものの、官僚の自律性、ましてやモラルを犯すような気配は皆無だった。民主党政権においても、各省庁で政務三役の暴走はいくつかあったと聞かすが、せいぜい官僚とへの感情的対立程度で収まったようだ。

いびつな行政運営を仕切る「官邸官僚」

ところが、現在の政権では、内閣人事局や高級官僚の定年延長を使った首相及びその周辺(これを「首相官邸」と称して、あたかも行政機関であるかのような運用がなされている。一例を挙げれば、コロナ対策で手洗いを呼びかける政府の「お知らせ」が公共トイレなどに多数掲出されているが、発出主体として「首相官邸」と厚生労働省が並んでいるのは極めて奇異な形だ。「首相官邸」は行政機関ではなく、内閣官房または内閣府とするべきだろう)により、各省庁内部にわたる人事支配が行われている。

森友学園事件での公文書書き換え、加計学園の認可、「桜を見る会」資料廃棄などは、「首相官邸」の意向が強く反映されていると疑われている。また最近のコロナ対策では、前述の学校一斉休校要請、マスク2枚の全国民への配布などの国民生活に関わる大きな決定が、関係省庁ではなく「首相官邸」の意思で行われた。

この「首相官邸」に巣くう「官邸官僚」と称される類いの連中が、「官僚モラル」の低下に大きく関与している。事務担当の官房副長官である杉田和博、首相の政務秘書官から首相補佐官にまでなった今井尚哉、首相補佐官の和泉洋人らである。杉田は警察庁、今井は経産省、和泉は国交省の官僚という出自だが、もはや出身省庁への帰属意識はなく、首相直属の「官邸官僚」であることをアイデンティティーとしている。

こんな官僚は、いままでほとんど居なかった。事務の官房副長官には、事務次官経験者が就くのが常であり、出身省の事務方トップとしての見識を生かして各省庁の次官たちを束ねた。首相秘書官は、本来、出身省庁へ戻り次官等の要職に就く。第一次安倍政権で秘書官だったことから第二次政権で異例の「大物秘書官」となった今井は、経産省から離れ安倍への属人的な立場にある。首相補佐官は、国会議員のポストであり、和泉たちのようなケースは例外的だ。

彼ら「官邸官僚」の存在が、現在の政権のいびつな行政運営を担ってきた。安倍首相自体、政府の役職としては政務の官房副長官、官房長官と官邸の中でしか働いておらず、各省庁の大臣はもちろん、副大臣や政務官ポストすら経験していない。日本国憲法で議員内閣制が確立した以降、就任までに省庁の中に身を置いたことのないのは、片山哲、細川護熙、村山富市、鳩山由紀夫のような状況で誕生した首相を除けば、安倍ひとりである。

失われる内閣制の本来の姿

竹下登首相が常々「司々（つかさつかさ）すなわち「それぞれの役所（部署）がそれぞれに強い責任意識をもって職務を遂行する」と言ったように、各省庁が担当大臣の強いリーダーシップによって責務を果たすのが内閣制の本来の姿だと思う。大学時代行政学を専攻した折、恩師の辻清明教授は繰り返しそう言っていた。そのことが、安倍首相や「官邸官僚」たちには理解できない。

加計学園問題で和泉補佐官は、当時の前川喜

平文科次官に「総理の代わりに言う」と発言して手続きを急ぐよう促したとされる。また、以前に杉田副長官から注意を受けた前川次官のバー通いが読売新聞で不明朗なスクープ報道となる直前には、文科省内部文書の真実性を証言しようとしていた彼に交渉を打診したともいう。財務省の公文書改竄に際し、今井秘書官からの要請があったのではないかとの疑いも、いまだに拭い去れない。

首相と「官邸官僚」が各省庁の人事に手を突っ込むだけでなく、省庁内の政策決定に口を出すのが常態化してしまっているために、規範としての「官僚モラル」だけでなく、士気としての「官僚モラル」まで怪しくなってしまう。「官邸官僚」にお覚えめでたい各省庁の官僚が定年延長までしてもらい出世するのに対し、筋を通そうとする者が冷遇されているのは、今や霞ヶ関の共通認識だ。

こうした状況が、加計学園問題だけでなく、大学入試改革や学校一斉休校要請の騒ぎを生んでいる。最近では、「9月入学」に「官邸官僚」たちが食指を動かしているようだ。だがこの状況は、文科省関係にとどまらず、あらゆる省庁に及んでいる。文科省には、前川元次官だけでなく、加計学園関係文書を国民に開示しようとした若手現役官僚がいた。大学入試改革、学校一斉休校要請の際に、マスコミの取材に応じて危惧を語った幹部もいた。それゆえ文科省が表に出ているだけの話なのである。

重ねて言いたいのが、こうした現状を変えない限り、わが国の行政機構は破綻の危機に瀕している。ただ、安倍首相が退陣したとしても、それで元に戻るかどうかは疑問だ。もう一つ、官僚制があるべき本来の姿をねじ曲げている要素についても論じられなければならないが、また別の機会に譲ろう。

それは、新自由主義と通じる「経産省の論理」という20世紀末以来の宿痾である。■

《参考文献》

寺脇研（2010）『「官僚」がよくわかる本』株式会社アスコム。

寺脇研（2013）『文部科学省』中央公論社。