

# 官僚の不祥事はなぜ起きるのか

—人事行政の課題から考える—

出雲 明子

東海大学政治経済学部政治学科准教授

## 財務省の不祥事が投げかけた問題

第2次安倍晋三政権では、財務省、国土交通省が関係した森友学園問題、内閣府、国家戦略特別区域諮問会議、文部科学省が関係した加計学園問題、厚生労働省が関係した毎月勤労統計調査など、不適切な意思決定や不正が相次いでいる。これらは、公文書の管理、コンプライアンスに関するガバナンス体制、地方創生と規制緩和、政策過程での政官関係など、多くの論点を有している。

いずれも、政策を決定する前提となるデータや資料、文書が、不適切に管理されていたことが明らかになっている（中村 2019）。行政組織では、正確なデータを元に、客観的に政策を立案し、政策の質を高める取り組み、証拠に基づく政策立案（Evidence Based Policy Making: EBPM）が進められているが、データや資料の作成、管理が不適切

### いづも あきこ

国際基督教大学大学院行政学研究科博士課程修了。博士（学術）。専門分野は、行政学、公務員制度論。2008年東海大学政治経済学部政治学科専任講師、2011年より現職。著書に『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』（東海大学出版部、2014年）、『はじめての行政学』（伊藤正次、手塚洋輔との共著）（有斐閣、2016年）、「特別職の議会同意と人事行政：なぜ議会は同意しないのか」『現代日本の公務員人事—政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』（大谷基道、河合晃一編）（第一法規、2019年）など。

であればその手法の意義も低下しかねない。

財務省は、2018年に森友学園問題に関する調査結果を公表した。それによると、森友学園との交渉記録の破棄と改ざん、土地の売買に関する決済文書の改ざんは、国会の紛糾や、さらなる質問につながる材料の提供を避ける目的で行われたことが明らかになっている（財務省 2018）。しかし、改ざんは不適切であったとしながらも、交渉記録の破棄は妥当であり、あくまで、2017年2月22日に国会議員から交渉記録が照会されて以降も、個人の所有も含む記録の有無を確認せず、一律にないと回答していたことに問題があるとした。財務省行政文書管理規則（当時）は、同規則で列記されていない行政文書の保存期間を、財務省行政文書管理規則細則（当時）に基づいて1年未満としており、森友学園との交渉記録もこれに該当していた<sup>1</sup>。交渉記録は、作成当時に1年未満（事案終了まで）の保存期間とされており、2016年6月に契約が締結され事案が終了すれば、速やかに破棄することが適正な文書管理であった。

同報告書では、理財局長が文書管理を徹底するよう述べたとされており、部下がそれを交渉記録の破棄と解釈した流れが説明されている。この事件以降、2017年12月に行政文書の管理に関するガイドラインが改正され、行政文書を原則として1年以上保存することを定めるとともに、1年未満とすることができる文書が例示された<sup>2</sup>。それに沿って、各府省の規則も改正されるに至っている。

しかし、一連の問題は、政策決定過程を事後に検証できるように、行政文書が適正に管理されれば終わりというわけではない。府省内の上下の指揮命令関係やパワーハラスメント（パワハラ）、職員のメンタルヘルス、国家公務員としての仕事のやりがいといった組織、人事に関する問題提起がある。同報告書では、改ざんの指示に対して、近畿財務局の一定数の職員が反発したことも記されている（財務省 2018: 37）。多くの場合、全体の奉仕者として、公共の役割を担い、公正や中立性といった社会的な規範を持っていると思われる公務員が、それでもなお改ざんに至った事実には驚きを隠せない。

財務省に対して、首相官邸の政治家や秘書官らが、売買金額や文書の破棄、改ざんを指示したのか、指示はなかったが官僚側が政治家の意図を解釈して「忖度」したのかが議論されている。これまでのところ、明確な指示は明らかになっておらず、現時点では行政組織の文化が「忖度」を生み出したと考えられている。財務省内でも、破棄と改ざんに関して、理財局長の指示があったというよりは「指示されたものと受け止め解釈した」（財務省 2018: 15-16）、「理財局の立場を慮って」（財務省 2018: 37）とされている。

筆者は、一連の事件の要因として、財務省の報告書で見られた、行政組織として外部からの追及を嫌い、失敗をしたくないといった集団心理とともに、個人として人事上の不利益を受けることや将来のキャリアへの影響の懸念もあったのではないかと考える。

人事行政を事件の要因の一つであるとする場合、府省内での上下関係、幹部職員の人事に影響を与え始めた首相官邸と府省の関係に分けられる。本稿は、こうした人事行政の問題から、官僚制への批判をどのように受け止めるのかを考えてみたい。

## 人事評価制度と行政組織の上下関係の見直し

公務員の人事管理は、長い時間をかけた同期入省者による競争に、インフォーマルな評価を積み重

ねて行われてきた（稲継 1996）。その慣行によれば、ある程度周囲の合意が得られるが、人員の入れ替わりが少ない環境下でもあり、失敗を恐れ、閉塞感のある労働環境が形成されやすい。人事院が実施した職員アンケートでは、人事制度による動機付けの有無に否定的な回答をした人が39.4%に上る（人事院 2016）<sup>3</sup>。肯定的な回答は15.9%に止まる。

公務員の能力・実績主義やモチベーションの向上を目的として、2009年4月に人事評価制度が導入された。能力と実績の2側面からの評価が行われている。その評価結果は、昇任、昇格、給与といった人事管理と処遇に反映されている。上記の職員アンケートでは、人事評価制度の理解度に肯定的な傾向がみられる（人事院 2016）。しかし、人事制度による動機付けを肯定的にとらえるには至っていないようである。

人の評価は多面的で難しいため、取り組みを否定的にとらえたくはないものの、人事評価の結果からみるとその制度、運用ともに形骸化しているとも考えられる。2014年に総務省が評価結果の分布を把握し公表したところ、上振れ傾向がみられた（人事評価に関する検討会 2014: 11）<sup>4</sup>。その後、上位や下位評価を付した場合に理由を記すようにするなど、適正化が進められている（内閣人事局・人事院 2019: 3）。

また、おそらく公務員の定年延長後の基準づくりを意識して、能力・実績主義を徹底するために、人事評価結果にメリハリをつける試みが進められている。2020年度の人事管理運営方針では、本省局長級職員の職務内容と果たすべき役割を明確化し、これをブレイクダウンする形でそれ以下の職員の業績目標を設定し、業績評価を強化する動きがみられる。2021年夏までを目途に、再度、評価結果の分布を把握するとともに、評語区分の細分化を検討し、より能力・実績主義に近づくように改正するという（内閣人事局 2020: 1-3）。筆者としては、人事評価の見直しに加えて、地方自治体で導入が進んでいる昇任試験を実施することも一案ではないかと考える。

さらに、森友学園問題を受けて財務省は、再生

図1 特別職(政治任用職)の分類

政治家との兼職が可能な特別職	政治家との兼職が認められていない特別職
内閣総理大臣 国務大臣(内閣官房長官、内閣府特命担当大臣、復興大臣、各省大臣) 内閣官房副長官 内閣総理大臣補佐官(内閣官房) 副大臣(以下、内閣府、復興庁、各省) 大臣政務官 大臣補佐官	内閣法制局長官(内閣) 内閣危機管理監(以下、内閣官房) 内閣情報通信政策監 国家安全保障局長 内閣官房副長官補 内閣広報官 内閣情報官 内閣総理大臣秘書官 大臣秘書官(内閣府、復興庁、各省)

(出所) 国家公務員法2条3項、国会法39条に基づいて筆者作成。

プロジェクトとして、事務次官以下総括補佐以上の職員を対象に、多面観察(いわゆる360度評価)を導入するとした(財務省再生プロジェクト本部 2019: 13)。管理職に気づきの機会を与えることや風通しの良い組織づくりが目的であるという。「リーダーとしての行動」、「成果を挙げる組織運営」、「資源の有効活用」、「組織の規律」から評価し、結果が本人にフィードバックされる。

これに前後して、360度評価は、本省のすべての課長級職員約4,600人に導入されることとなり(内閣人事局 2019: 5)、2019年秋の人事評価から実施されている。結果は、フィードバックされるのみで、降格や異動などの処分はされないが、上司からのパワハラや不当な要求などが発見されやすくなる可能性がある。

人事制度が不透明で、一方的であるために、職員が評価結果や上司との関係に不安や猜疑心を持ち、極端な場合であるかもしれないが不正を行うといったリスクを軽減する取り組みを今後も進める必要がある。

## 幹部人事への首相官邸の関わり

幹部人事をめぐる首相官邸との関係も検討しなければならない。首相官邸が幹部人事に関与しているために、官僚が委縮し、仮に不当な要求があつ

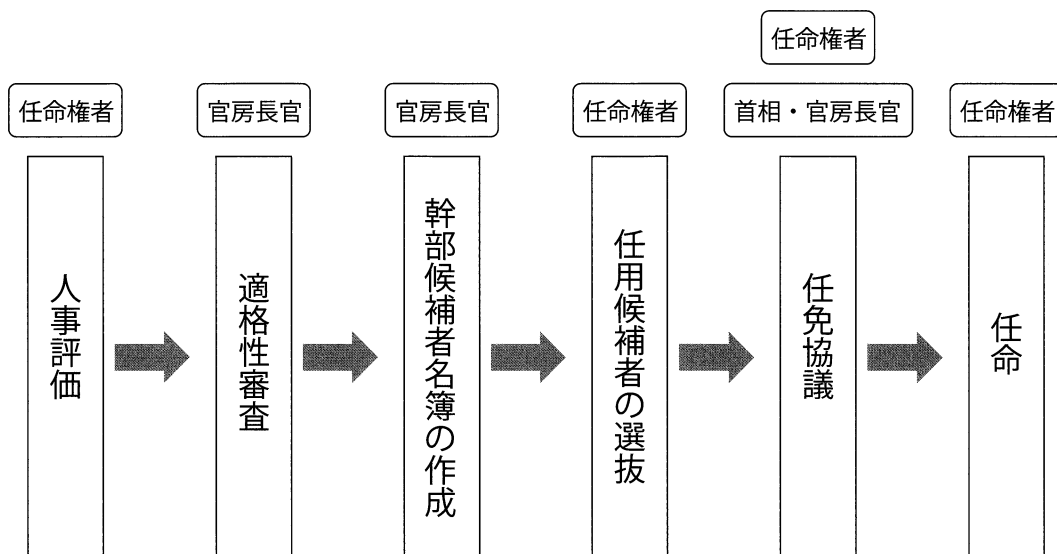
てもはねつけられないでいるのではないかという問題である。

首相官邸は、内閣官房を基盤とする政治家と公務員のネットワークで形成される。狭義には、首相と内閣官房長官、首相補佐官、首相秘書官、広義にはその他の内閣官房と内閣府の政治家と公務員を含む。図1のように、特別職は政治家の兼職が可能なものと、認められていないものに分類される。政治家の兼職が認められていない特別職には、通常、府省から公務員が出向して就任する。これらの、出向して首相官邸で勤務する公務員を「官邸官僚」と呼び、第2次安倍政権での影響力の強さが指摘される(森 2019)。

特別職とは、国家公務員法上の区分であり、国家公務員法が適用されない。国家公務員法が適用になる一般職には、政治的行為が禁止されるとともに、資格任用制が課され、意に反する不利益処分(免職等)が認められない。資格任用制では、採用時や昇任時に一定の能力を実証する手続きが求められている。特別職にはこうした制限が課されておらず、特別職の一部が上記の政治任用職であると考えられている。図1に記された者以外は一般職であり、内閣官房、内閣府職員も幹部職員以外は一般職である。

2014年に、内閣人事局が設置され、適格性審査と任免協議が導入された(図2)。この手続きの

図2 適格性審査から任免協議の流れ(イメージ)



(出所) 内閣人事局ウェブサイト ([https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji\\_kanbu\\_kanri.html](https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/jinji_kanbu_kanri.html))。

対象は、審議官・部長級以上の約600人の一般職の公務員である。適格性審査と任免協議は、2000年代以降の政治主導の流れで、内閣機能を強化するために、府省の枠を超えて一元的に幹部職員を管理すること、幹部職員の適格性を判断することにある。しかし、2015年以降の幹部人事では、首相官邸による人事への介入、人事の「政治化」が指摘されるようになった(牧原 2016; 大下 2017; 出雲 2017)。

適格性審査は、人事評価結果をはじめとして任命権者である大臣から提出された情報に基づいて、標準職務遂行能力の有無を確認する(幹部職員の任用等に関する政令3条1項)。標準職務遂行能力は、例えば、事務次官について、倫理、構想、判断、説明・調整、業務運営、組織統率とされている。事務次官と局長とでは項目は同一で、高次元の調整と困難な調整といった違いが設けられている<sup>5</sup>。つまり、標準職務遂行能力の評価は、国民に向けて説明する意味合いとしては有意義だが、実際の選考を行う上では有効に機能しえない。

では、事実上の基準は何か。上記のように、人事評価結果には上振れ傾向が生じている。さらに、幹部職員の人事評価は、一般の職員以上に簡略化されており、事務次官級の職員については能力、実績

評価とも2段階、それ以外の幹部職員については3段階となっている(内閣人事局・人事院 2019: 42)。結果として、適格性審査では、人事評価の上位者として候補者が幅広くプールされ、大臣は府省の希望を伝えるものの、首相、内閣官房長官、大臣間で行う任免協議で幅広い裁量が生じているのではないか。この裁量が政治的介入につながるのではないか。

筆者は、適格性審査の基準の明確化を重視し、その基盤となる人事評価の見直しを主張してきた(出雲 2017)。政治主導と能力・実績主義が拮抗してこそ、適格性審査の意義があるからである。今後は、人事評価制度の見直しの中で、特に、幹部職員の人事評価は業績に重点を置いて詳細化し、適格性審査をできる限り客観化することが必要であるとする。

ただし、政治的介入といった時、国民の利益から考えると評価は難しくなる。2015年以降の幹部人事の特徴として、①女性の積極的な登用、②政権の重要政策や不祥事が起きたポストでの交流人事、③これまでの府省の固定的なキャリアパスに則らない人事、があげられる(出雲 2017)。③では、入省年次の逆転や若手職員の抜擢がみられ、これまでの府省のキャリアパスが固定的過ぎて柔軟性を

欠く慣行であり、環境変化に適合していないとも考えられる。他方で、首相秘書官経験者や首相からの信頼が厚い公務員の抜擢も見られ、キャリアを見据えていた官僚の不満や「忖度」につながりうるだろう。人事慣行も、職員の動機付けの変化や専門性への意識に沿ったものに見直す必要がある。

最後に、首相を支える人員が十分かという問題もある。首相や内閣官房長官が、選挙公約などで重視した政策を実現しようとする時、**図1**の政治任用職を中心に進めるが、必ずしも多くはなく、一般職の公務員に協力してもらわなければならない。政治任用職が少数である背景には、歴史的に、特別職が国家公務員法の適用を除外する「一般職以外の職」であり、政治任用職の位置付けを含めた定義が行われていないという制度上の問題がある。また、政治的には、これまで政治任用職を増加させようとした場合に、与党議員からは兼職要求が、野党議員からは給与水準の高い公務員の増加であり、行政改革に反するという指摘が起こりやすかった(出雲 2014)。

政治任用職の整備は反対を受けやすく、現状でも「官邸官僚」の存在などでその活動に懸念が生じるかもしれないが、一定数必要であるとも考えられる。逆に、未整備である状態が、本来は資格任用制の手続きである適格性審査にゆがみを生じさせているようにも見える。首相と内閣の人材面での補佐が必要であれば、政治任用職の拡大を図り、資格任用制が適用される一般職の公務員を政治的に任用するという問題が起こりにくい環境を整備する必要があると考える。■

#### 《注》

- 1 決済文書のうち、国有財産の処分に関する売払決議書は、財務省行政文書管理規則で列記されており、保存期間は30年と定められていた。
- 2 「行政文書の管理に関するガイドライン」(2011年4月1日、内閣総理大臣決定)の改正
- 3 「表2 否定的な傾向が見られた質問項目」。2017

年2月10日～2月28日にWebで行われた無記名の調査であり、有効回答数は15,907、係員級から課長級まで幅広く回答している。

- 4 一般職員について、能力評価のSが5.8%、Aが53.8%、Bが39.8%、Cが0.5%、Dが0.1%であった。業績評価では、Sが6.0%、Aが51.9%、Bが41.5%、Cが0.5%、Dが0.1%であった。幹部職員について、能力評価のAが85.7%、Bが14.3%、Cが0.0%、業績評価のAが78.8%、Bが21.2%、Cが0.0%であった。能力評価の評価期間は、2011年10月～2012年9月、業績評価の評価期間は2012年4月～同年9月である。各府省からおおむね50%のサンプルが調査されている。
- 5 「標準職務遂行能力について」(2009年3月6日内閣総理大臣決定)

#### 《参考文献》

- 出雲明子(2014)『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部。
- 出雲明子(2017)「内閣人事局設置後の官僚人事—キャリアパスからみる人事の変容と専門性」『東海大学紀要政治経済学部』49号、1-23。
- 稲継裕昭(1996)『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社。
- 大下英治(2017)『安倍官邸「権力」の正体』KADOKAWA。
- 財務省(2018)『森友学園案件に係る決済文書の改ざん等に関する調査報告書』。
- 財務省再生プロジェクト本部(2019)「再生プロジェクト進捗報告」(2019年6月27日)。
- 人事院(2016)『平成28年度 年次報告書』(オンライン版)。
- 人事評価に関する検討会(2014)『人事評価に関する検討会報告書』(2014年2月7日)。
- 内閣人事局(2019)「平成31年度における人事管理運営方針について」(2019年3月27日、内閣総理大臣決定)。
- 内閣人事局(2020)「令和2年度における人事管理運営方針について」(2020年3月31日、内閣総理大臣決定)。
- 内閣人事局・人事院(2019)『人事評価マニュアル』(2019年9月)。
- 中村誠(2019)「国の公文書管理でなぜ問題が起こるのか：森友学園、加計学園問題の文書をめぐって」『臨床法務研究』22巻、69-92頁。
- 牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日新聞出版社。
- 森功(2019)『官邸官僚—安倍一強を支えた側近政治の功罪』文藝春秋。