

書 評 と 紹 介

Jonathan Boston, Paul Dalziel and
Susan St John (eds.)

Redesigning the Welfare State in New Zealand : Problems, Policies, Prospects

評者：武内砂由美

ニュージーランドでは、1984年の第四次労働党政権の登場を契機として、マーケットリベリズムに立脚した行財政改革が進められてきた。そうした行財政改革の徹底ぶりは、日本にも、ニュージーランドモデルとして、紹介されている。しかし、1999年11月の総選挙で、労働党が政権に復帰したことからもわかるとおり、これまでの改革の流れにも、確実に変化が生じてきている。

本書の主題は、1990年代におけるニュージーランド福祉国家の全体像を描き出すことにあり、同国における福祉国家の原理にかかわる問題について論じた第一部（1 - 6章）、1991年から1998年までの社会政策の動向を扱う第二部（7 - 15章）、終章である第三部（16章）の三部構成となっている。

1

まず、第一部の冒頭では、1938年の社会保障法の成立に始まり、1980年代後半以降の社会政策の改革に至る過程が概観される。ここでは、残余的福祉モデル、保険モデル、市民権モデルあるいは権利モデルという三つの福祉国家モデルを用いて、ニュージーランド福祉国家の今後

の方向性が考察されている。残余的福祉モデルとは、個人のニーズの充足が一義的に家族と私的市場、慈善団体等に委ねられており、それらが解体した場合にのみ、社会福祉制度の関与を受けるモデルである。それに対して、保険モデルは、個人や使用者からの拠金によって所得再配分を行うモデルである。市民権あるいは権利モデルとは、所得や資産、もしくは拠金の額等とは無関係に、市民権に基づき、社会サービスや所得の再配分を受けるモデルである。もちろん、現実には、重点の置き方こそ違え、上述の福祉国家モデルの要素は、いずれの福祉国家にもみられるものであるが今後のニュージーランドの改革においては、高税であっても普遍主義的な社会サービスの提供を原則とする市民権あるいは権利モデルへの接近が望ましいというのが、著者の見解である。次章では、福祉国家と社会的正義、原住民であるマオリの視点から見た社会政策、マクロ経済、政府の役割、選別化と普遍主義の問題がそれぞれ検討されている。

2

第二部では、労使関係、医療、事故補償、教育、住宅、社会保障、年金等、社会政策の各分野における改革とその影響が論じられている。労使関係に関しては、1991年の雇用契約法の影響として、労働組合組織率の低下、企業レベルの労使交渉の増加といった特徴が認められる。しかし、予想に反して、雇用構造そのものには大きな変化が見られず、非典型雇用も目立った増加を見せていないことが指摘されている。

医療については、1993年及び1996年に実施された医療改革の結果、GDPに占める医療費の割合は、むしろ増大する傾向にあることが明らかにされている。また、公立病院における平均

在院日数の短縮や、待機リストの長期化等、医療のアクセスにかかわる問題も懸念材料の一つである。

事故補償制度は、同国における唯一の社会保険ともみなされているもので、1992年に改革が実施された。事故補償法(1972)により、労働災害および自動車事故等の事故の犠牲者に対し包括的な補償が行われてきたが、改革により、補償対象とされる事故の限定化、一括給付の廃止を含む補償金の引き下げ、賃金稼得者に対する課金の導入等が実施されている。

義務教育についても、1991年に新カリキュラムの制定ならびに学区制の廃止等を柱とする教育改革が実施された。高等教育においても、教育予算の抑制と学生に対する奨学金の扱いが問題視されている。また、住宅政策をめぐる、主として、公営住宅における受益者負担の拡大や、1993年に導入された低所得者向けの選別主義的な住宅給付の問題が扱われている。

社会保障の分野では、1991年の各種現金給付の削減とその結果としての貧困の拡大が検証されているほか、welfare to workfareプログラムにふれている。年金については、1996年に国民年金の上乗せ税率が廃止された。また、1997年に強制的退職貯蓄制度化をはかる新年金計画案をめくり国民投票が行われ、91.8%の圧倒的多数をもって否決されるという動きが見られている。

3

第三部では、三編著者により、第二部で詳述された改革の概要が要約されるとともに、ニュージーランド福祉国家の今後の展望に検討が加えられる。論点の一つは、経済政策と社会政策との連携であり、完全雇用、累進的所得税に基づく普遍主義的な社会サービスの提供等の伝統的なニュージーランド福祉国家の特徴の再評価である。普遍主義的な社会サービスが指向され

る理由としては、規模のメリットに加え、現行の選別主義的な社会保障のもとでは、低所得者層を対象とした福祉プログラムが中流階級向けのそれと比較して、政策上、削減の対象とされやすい状況に置かれることなどが挙げられた。また、貧困問題の深刻化と関連して、社会保障給付水準は、食糧銀行やその他の慈善団体の存在が必要とされなくなる程度にまで回復させるべきであると結ばれている。

4

本書の結びの言葉は、「貧しさゆえに、ニュージーランド国民が通常食べているような食物が摂れず、同程度の衣服が着られず、一般的なニュージーランド国民であれば当然のように参加する活動に適度に参加できないということがあってはならない。目標は、全国民が、ニュージーランド国民の一人として、出合い、交わることができるようにすること、つまり、帰属意識を持てるようにすることである」という、かつて社会保障省が提示した一節を彷彿とさせる。経済政策と社会政策の連携といった論点も、王立社会保障委員会や王立社会政策委員会の公的な報告書をはじめ、再三見られるものであり、ニュージーランドにおいても、決して目新しいものとは言えない。また、「賃金稼得者の福祉国家」としてのニュージーランドに言及しながら、それに関連して論じられてもよいはずのジェンダーという論点が欠落しているのは、たいへん残念に思われる。

しかし、本書の魅力はその包括的な実証分析にあり、マーケットリベリズムに批判的な立場から問題提起を行い、改革のゆくえに関する論議を深めようとする編著者らの姿勢は、ニュージーランドにおいても高く評価されている。本書の編著者二名による前著⁽¹⁾と同様、ニュージーランドの社会保障・福祉関係の参考文献として、筆頭にあげられる一冊である。

⁽¹⁾ Jonathan Boston and Paul Dalziel eds., "The Decent Society?: Essays in Response to National's Economic and Social Policies", Oxford University Press, 1992

(Jonathan Boston, Paul Dalziel and Susan St John eds.,

Redesigning the Welfare State in New

Zealand: Problems, Policies, Prospects

Oxford University Press, 1999, ix, 356p., NZ\$45)

(たけうち・さゆみ 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員)

鈴木良平著

『アイルランド問題とは何か』

—イギリスとの闘争，そして和平へ—

評者：川成 洋

この2月，イギリスの新聞は，いわゆる高級紙もタブロイド紙もこぞって，MI5（英国秘密情報部）の発表として，元ビートルズのメンバー，ジョン・レノンがIRA（アイルランド共和国軍）に資金援助をしていた，と報じた。この新聞報道に対して，ヨウコ・オノは滞在先のマドリードで記者会見に応じ，事実無根と一蹴した。これで一件落着。それにしても，人騒がせな新聞報道であった。これが単なるガセ・ネタだとすれば，周知のように，ブレア労働党内閣の提唱で進められていた「和平会議」において，IRAの停戦と武装解除をめぐる，「和平合意」に至らなかったために，反IRA世論を喚起するため，といえは言い過ぎになる

だろうか。

ともかく，アイルランド問題は，実に複雑である。それを解く手がかりは，アイルランドの歴史の中にあると思われる。

ケルト文化発祥の地と謳われている緑の国アイルランドの歴史には，二つの期間しかない。古代ケルト文明を経て，ヴァイキングの侵略を受け，イングランド出身の唯一のローマ教皇ハドリアヌス四世により，正統的なキリスト教の布教という名目で，アイルランドの領有権がイングランド王ヘンリー二世に与えられる（1156年）までと，1916年の復活祭蜂起（イースター・ライジング）から現在までの80年間。その中間は？ それは征服者イングランドの歴史であって，アイルランドの歴史ではない。事実，ダブリンのアイルランド国立博物館にも，その中間の時期の展示品は一切ない。

800年間もの歴史的空白（アイルランドからすれば「800年間にわたる罪悪」）を持たざるをえなかったアイルランドは，現在においてもイギリスによって英領地アイルランド（6州）と南のアイルランド共和国（26州）に分割されている。しかも，現在の北アイルランドの主流は英本土からの移住者の末裔のプロテスタント（英国国教会，スコットランドの長老派教会）系であり，土着の子孫カトリック系の住民は，「二級市民」として，政治的，経済的，社会的に差別されている。

ことほどさように，アイルランドはイギリスの最初で最後の植民地だといわれている。換言すれば，アイルランドは，ヨーロッパの真只中にありながらも，コロンブスの新大陸発見（到着）より4世紀も前から，西欧植民地主義の犠牲国であり続けるヨーロッパ唯一の国なのである。ちなみに，イギリス人にとって，アイルランド人は「猿」であり，「白いチンパンジー」であり，「野蛮人」であり，他国民に支配され

る民族にすぎないのだ。事実、1841年創刊のイラスト入りの週刊誌『パンチ』には、猿に擬せられたアイルランド人がよく載っている（ジェイムス・ターナー『動物への配慮 - ヴィクトリア時代精神における動物・痛み・人間性』（斉藤九一訳、法政大学出版会、1994年、122頁）。また、マルクスの朋友エンゲルスも、マンチェスター滞在中に、アイルランド人は臭い、とひどく彼らを貶めたという。

ところで、本書によると、北アイルランド問題に関して、イギリスは三つの誤りをつみ重ねてきたという。

1169年のアングロ・ノルマンによるアイルランドの侵略。

17世紀初頭のアルスター地方（北アイルランド）へのプロテスタントの入植。

1808年のアイルランドの併合。

このうちいずれか一つでも欠けていれば、現在の北アイルランド問題は生じなかったであろう。結局、北アイルランドの悲劇は、ほぼ同じ民族でありながら、プロテスタントの入植者（New English）が支配者となり、土着のカトリック（Old English）が奴隷のような農業労働者の地位におとしめられていることである。つまり、支配と被支配とを分けたのは、プロテスタントとカトリックという宗教上の違いだけであった。

こうしたイギリスの支配に対して、宗教的対立をも含む「民族自決」の狼煙が燃え上がったのも、当然である。

アイルランドの独立闘争、それに対するイギリス側の強硬な武力弾圧や老獪な懐柔策の繰り返し。そういえば、余談であるが、戦前のわが国では、朝鮮の統治をめぐって、イギリスの対アイルランド植民地政策が秘かに研究されていたという。

本書は、「イギリスの危機はアイルランドの

好機」を積極的に活用するナショナリスト運動、さらに爆弾テロで勇名（あるいは、悪名）をはせているIRA、その上部の政党と目されているシン・フェイン党（ちなみに「シン・フェイン」とは、アイルランド語で「われらのみ」という意味である）の活動や歴史などを詳らかにし、今後の決して平坦とは思えないアイルランドの問題の行方を推察している。

周知のように、ブレア労働党内閣の提案した「和平会議」も、「和平合意」に至らず、暗礁に乗りあげているようである。

前途はいかに？

それにもかかわらず、本書は一縷の望みとして、北アイルランドでは、プロテスタント政党もカトリック政党も、欧州議会選挙と北アイルランド議会選挙で支持者の獲得に躍起となっており、双方とも暴力行為やテロを排斥する傾向にあること、また「これ以上イングランドの一隅に金とエネルギーを投入するのは馬鹿げている。イギリスが北アイルランドを必要とするか否かの国民投票を政府は実施すべきだ」という投書がイギリスの有力紙に載るようになったこと、などを挙げている。結局、北アイルランド問題という盤根錯節を一気に切開くのは、イギリスの北アイルランドからの全面撤退、これしかないのであるが...

ダブリンのメイン・ストリート、オコンネル通りの記念碑の「いかなる者も国家の行道に対して、境界を定める権利をもっていない」とのパネル（1846～91）の言葉は、800年間も民族の空白の歴史を強いられ、その母語（アイルランド語）と民族文化（ケルト文化）を奪われてきた者が公言できる、千古不滅の名言なのである。

最後にアイルランド語について一言。

800年のイングランドの支配のために、アイルランド人は固有の言語であるアイルランド語

を失ってしまった。アイルランドの独立運動には、アイルランド語の復興運動、さらに、詩人のW・B・イェイツや劇作家のG・バーナード・ショウらの「文芸復興運動」も含まれているのだ。言語こそ、その民族のアイデンティティを描出する唯一の手段だからである。さらに、アイルランドの作家ジェームズ・ジョイスは、「征服者の言語＝英語の解体」に向けて、英語もどきの言語、別言すれば、「ジョイス語」ないし「ウェイク語」で、最後の大作『フィネガンズ・ウェイク』を上梓した。ジョイスは、作中人物シェムにこう言わせている。‘wipe alley english spooker, or multiphoriaksically spuking off the face of the erse’「比喩的に言うのだが、おれは、地表から、一切の言語の話し手を抹殺するつもりだ」

ジョイスの言語ルサンチマンの叫びが聞こえてきそうだ。

第二次大戦期、占領した東南アジア諸国に「皇民教育」と称して日本語の使用を強要し、そして現在「英語第二公用語」といったいかがわしい「日本語無用論」に狂奔する日本人。一体、日本人は民族のアイデンティティとは何だと思っているのか？失ったものを取り戻すのは、至難の業なのである。つまり、文化や言語を失うのは「年」単位だが、それを回復させるのは「世紀」単位である。そう本書の行間は力説しているようである。

（鈴木良平著『アイルランド問題とは何か－イギリスとの闘争、そして和平へ－』丸善ライブラリー、2000年3月、196頁、780円＋税）

（かわなり・よう 法政大学工学部教授）

人事院創立50周年記念セミナー報告書

『フランスENA官僚の実像』

評者：佐伯 哲朗

本書は、1999年1月27日に「日本におけるフランス年」の一企画として開催された「フランスENA官僚の実像」という人事院によるセミナーに関する報告書である。図書として販売されている訳でもない報告書をここでわざわざ紹介しようというのは、この報告書がフランスの高級官僚に関する講演内容が従来日本で紹介されてきた内容をはるかに超える水準にあり、フランスの高級官僚についての鳥瞰的な構図をわれわれに提供してくれると思われるからである。

報告書の構成を簡単に紹介すると、フランス政府の中央人事行政機関である行政公務員総局の現役ENA出身官僚と、社会学者でエリート研究の第一人者の2人のフランス人による講演、パネリストによる質疑応答、付録となっている。講演者は、レイモン・ピガニオル氏（フランス行政公務員総局欧州・国際室長）とミッシェル・ボエール氏（パリ政治学院教授兼国立科学研究院社会学研究所エリート部長）の2人である。講演の後に、質疑応答があり、浜川清氏と植野妙実子氏による質問がなされている。そのほかに、「両氏が語る“フランスの高級官僚”」として、2人の講演者にたいするインタビュー、参考資料として「フランス公務員制度概要」が含まれている。

「はしがき」によると、この企画については、

人事院国際課の吉住夕起や・上席国際専門官，岩田伸子・国際研究官が中心となって担当したとのことである。通訳者，翻訳者については，特に記載はない。

次に両氏の講演内容とボエール氏の発言を紹介するが，紙数の制約もあり，その概要を紹介するだけにとどめなければならない。

1 ピガニオル「高級官僚のキャリアパターン」

高級官僚とは，採用時の学歴，職務，給与の3つの基準を組合せて，25000人がこの定義に当てはまるが，このうち2580人が国の高級職員群に所属する職員で，高い指数の俸給表に基づいて給与が支払われている。狭義には2500人，広義には25000人の高級公務員が存在する。全体で1835000人にのぼる公務員総数に比較して，彼らをエリートと呼んでも不思議ではない。

高級官僚全体のモデルとなるような昇進パターンはない。行政系の職員群と技術系の職員群の違いだけでなく，同じ技術系であっても職員群によって違いがある。また昇進管理の実態が規定以上に多種多様である。キャリア管理は非常に柔軟である。フランスの公務員制度は，グレードと官職を区別している。高級官僚は，グレードは有していても常に管理職に就いているわけではない。その結果として，わが国の高級官僚のキャリア形成は2つのステップに分かれて行われる。行政系のグランゼコールを卒業して高級管理職の予備軍である職員群に入ることが第一段階のステップ，職員群によって異なる条件をクリアして高級管理職につくことが第二段階のステップである。

エナ（国立行政学院）及び理工科大学校の卒業生が構成する職員群に限ってお話したい。毎年エナの定員は約100名程度であり，これに対し約500人が応募する。行政補助職員の採用試験の倍率よりも低いことになるが，その原因

はエナ受験には相当の準備が必要であり，よほど強固な動機づけがなければならないこと，膨大な知識が要求されるとともに，学校の名声が余りにも高いことから一種の自己抑制が受験生側に生じるためだと想像される。エナの合格者に見られる最近の傾向としては，女子が増加してきている。1997年の場合，合格者全体に占める女子の比率は36%で，学校創立以来最高の数字となった。

エナに入学を許された学生たちは見習い職員となり，給与を支給される上に，よほど成績が悪くない限り，卒業後は官庁に職を得ることが約束される。エナの内容は実習と座学によって構成され，それぞれに当てられる時間は均等であり，その合計は27ヵ月である。

エナの教育を特徴づける最大の要素は，教育期間の最初から最後まで続けられる学生同士の競争である。その結果学生が序列化され，その順位によって入る職員群が左右される。選択権はエナを卒業した学生にあり，採用する官庁には選択権がない。成績の優秀な学生が選ぶのは，国务院職員群，会計検査院職員群，財務監査官群といった伝統的なグランコールである。高等行政官群の配属先省庁間にも差があり，概して財務・経済・工業省が他の省庁と比較して人気が高い。

高級管理職に任命されるためには，特定の職員群に属していることが条件となる。このことから職員群によって，占めることのできるポストが限定される。例えば，本省の次長ポストの3/4は高等行政官から，1/4はエナの卒業生によって構成される他の職員群又は高級技術官僚が属する職員群から任命される。

任命手続きについては，例えば本省の次長に任命されるにはエナ卒業後最低8年以上の勤務経験が必要とされる。また，その8年の間に，異なる職務経験を積むこと，つまり最低2年間，

出身省庁とは異なる省に勤務する、又は所属職員群が果たす職務とは別の職務を遂行するという「異動の義務」を済ましていることなどである。官職の欠員は官報に公告されなければならない。

候補者の選抜は、欠員官職の出た部局の局長が、候補者と面接して決めるのが一般的であるが、他の基準、特に政治色が入り込む余地はない。候補者の受けた教育、職務経験並びに管理職としての適性などが審査対象となる。

高級官僚の昇進システムの運用については、3件の事例を説明する。高等行政官群には毎年、エナ卒業生の中から約50名が入るとともに、公務内部の登用枠で入ってくる職員も約30人いる。この職員群は、各省庁を横断的にカバーし、国の中央省庁での任務遂行をその主な使命としている。

キャリアの展開は、配属された省庁によって大きな差がある。例えば、経済・財務・工業省を選択した若い高等行政官は、一般的には最初は、4年間課長補佐を務める。その後の「異動義務期間」を同省の地方出先機関で過ごすか、或いは、他の公施設、海外の機関、又は他の中央省庁に勤務する。2年間の異動義務期間終了後は、元の所属省庁である経済・財務・工業省にほとんどの場合戻るが、その際課長に昇進するチャンスがある。その後本人の能力にもよるが、8年から10年をかけて次長に昇進する。そして次長ポストを5年務めた後（さらに別の局の次長に任命された場合はこの期間が10年になるが）、経済・財務・工業省の局長になれる。このように、経済・財務・工業省の高等行政官は、局長まで昇進できる可能性が非常に高い。局長のポストを射止められなかった同省の高等行政官は国庫出納官、財務監査官又は民間企業のポストなどへ転出していく。経済・財務・工業省におけるキャリアは非常に直線的であり、

当初から10年、15年、20年後のポストを予想することが可能で、キャリアの展開が体系化されている。

内務省でのキャリアパターンも体系化されている。同省に配属された高等行政官は本省勤務と地方での副知事職を繰り返しながら、最も優秀な高等行政官の場合、45歳以前にして知事の座に任命されることもある。社会問題省の場合は、キャリアがあまり体系化されていない。

所属する省庁によってキャリアの安定度は非常に異なる。キャリアは省によっては計画性に富んで安定したものであるが、他の省では個人のイニシアチブに委ねられている部分が多く、個人的にチャレンジを繰り返しながらキャリアを築き上げねばならないという面がある。

次のテーマは、フランスの行政機関において課題とされている部下の選び方である。省庁側がエナ卒業生を選ぶのではなく、学生が省庁を選択できるようになっている。省庁側は自分で選んだわけではない幹部候補者と一緒に行政運営を行っていかねばならない宿命にある。学生が省庁を選択する際の志望動機には、省庁の対外的知名度といった表面的な理由に基づくことが多い。たとえば経済・財務・工業省はエナの卒業生の中でも成績優秀な学生が選択する官庁だが、ここでの職務の充実度は、私個人が経験した社会問題省での充実度と比較すると、遥かに劣ると思う。配属先を自由に学生に決めさせることは、我が国行政の矛盾である。

第2のキャリア問題とは、勤続年数が20年から25年になると俸給表の頂点に到達してしまつて、40歳から45歳という、定年まで15年から20年を残す人が、その後やる気を失い、努力し続けることができなくなるという問題である。

これによって、制度が硬直化しないように、管理職の採用を多様化すると共に、優秀な人材を上級ポストに登用し、その他の人々には新た

な働き口を見つけるように努力している。カテゴリー A の職員群に属する職員が A の中でも更に上の職員群に入るとは、比較的スムーズに行われているように思う。しかし、高級官僚に対しては満足のいく解決策が見出されていない。

フランスは高級官僚と政界並びに経済界との関係が非常に強いというイメージが普及しているようだが、現実はこのイメージとは異なる。エナの卒業生の大部分は依然として行政機関の職員として勤務している。ただ高級官僚に対しては政治及び民間企業で活躍する道が開かれている。

行政の上部と政界の間には非常に強い関係が存在する。その関係を取り持つのが官房の役割である。大臣官房はフランス特有の組織であって、これに類似する組織は日本にはないと認識している。この組織は大臣の自由裁量によって選ばれるが、ほとんどが高級官僚である。大臣官房が果たす役割は、大臣と行政との関係の構築・確保、広報、国会・報道機関対策はもちろんのこと、大臣の移動の手配といった総務的なこと、演説草稿の作成等多岐にわたるが、その中でも一番重要な役割は大臣の政策立案に関与することである。

大臣の政策決定に協力するのは官房の技術顧問の役割である。彼らは大臣の政策準備に関与すると同時に、大臣と省の各部局との間のインターフェースの役割も果たす。官房職員は大臣によって選ばれた人達であるから、大臣の信頼も厚い。彼らは政治と行政の間のインターフェースとしての役割も演じることから、行政、特に、高級官僚の政治的中立性を担保することにもなる。

フランスの公務員制度では、公務にいながら民間企業へ一時的に転出し、転出期間終了後に官職に復帰することが保証されている。派

遣・休職期間は合計12年間とされている。これ以外に、定年退職又は辞職による民間企業への転出がある。いきなり退職・辞職して、民間企業に転出することは少なく、通常は、官職への復帰が保証されている比較的長い試用期間（派遣又は休職）を経て転出することが一般的である。この種の転出は官庁による規制を受けている。

2 ポエール「フランスエリートの製造論 - 高級官僚の育成、昇進の問題点 - 」

フランスには、行政、政治、経済のエリートが存在するが、エリートの育成には、3つの大きな特徴がある。第一に、卒業時の成績がものをいう。第二に、高いポストにいきなり就く。第三に、昇進が組織化されていない。成功するのは、エリート校の優等生で、エリート校が優等生を行政、政治、経済の指導者として育てる。

このようなエリート製造方法は、次のような結果を生み出す。世代を超えた社会的な流動性が生じる。親よりステータスが上がる場合もあるし、下がる場合もある。しかし、同世代内の移動となると非常に限られてしまう。卒業時の成績で殆どすべての将来が決定してしまう。第二に、指導者層が他の社会層から隔離されるという結果を生み出す。30歳で指導者になって、35年間指導者のままである。

第三に、彼らは問題を解決できる能力を認められて選抜されたが、どのような問題が新たに生じているかを筋道立てて考える能力にやや欠けるところがある。国民の意見に耳をかさず、内々で改善策を模索する。学校に入れなかった者に対して、一種の軽蔑の念を抱いている。有名校に入れたし、そこでも優秀な学生であったから、教育システムを正当化し、劣等生よりも優秀であるとの確信を持っている。自分たちが

全体的利益の擁護者であるという意識もそこから芽生える。彼らは、具体的な問題には疎いジェネラリストであるが、分析力や話す能力は抜群である。2分で書類を読んで、2時間話することができる。だが、その書類を作成するために2年間かけた部下の気持ちを酌むことができず、部下にやる気を起こさせることができない。

官僚風に権力を行使しては、集団での仕事は難しくなる。まして、周囲を活気づけることなどできない。企業の中間管理職は、問題を解決するために部下を集めて解決方法を模索するが、エリートである指導者達は、部下に書類の準備だけはさせるが、家に持ち帰って自分で解決策を練り、翌朝職場へ持って来る。

交渉し、改革を行なうことが苦手であるのも結果の一つであろう。指導者達は非常に優秀なので、フランスの行政や社会全体の問題を予測することは得意技である。50年間にわたり行政や教育問題に関する同じ内容の報告書が2年おきに作られている。50年間も同じ予測が繰り返されていること自体が、問題が何も解決されていないことを表している。指導者達は、物事がうまく進まないのは、下層部の連中が自分達の言うことを信じず、規則が適用されていないからだ考える。それで、規則がうまく適用されないからと新たな規則を作り、事態をさらに複雑にして、もっと規則が適用されにくくしている。

エリート製造方法の見直しは、何故今フランスで求められているのか。まず、エリート製造の方法が変わらなければ社会的な危機が生じよう。卒業時の成績を絶対視する風潮は、エリートのみならず国民全体に広がりつつある。どんなに良く働いても、職業的流動性は学業成績によって制約されてしまうから、希望が持たなくなっている。

フランスは、学業成績に基づくカースト社会である。それでも、70年代までは相対的にうまくいっていたが、教育システムが民主化されるにつれて、数々の問題が起きてきた。同世代の20%しか高等教育を受けていなかった時代には、学歴がなくても上級管理職、又は指導者層になることも可能であった。いまや50~60%が大学に行く時代で、学歴不問というわけにはいかない。家柄によるカースト制なら良い家系に生まれなかったからと諦めることもできるが、学業成績で決まるカースト制では、自分は出来が悪いのだと、自分を責めることしかできない。わが国を動かしているのは、エリート中のエリートと言われるたった50人の人間である。経済成長率が殆どゼロの現在、中流階級は上位へ進むチャンスもなく、収入の増加や資産家となる希望は姿を消している。この中流階級が、失業問題に直面して、より低い階級に近づきつつある。そのような時、社会危機が起きる。

次に効率性の面からの必要性がある。エリートの製造方法と効率性への要求との間には矛盾が生じつつある。これまで社会は、知識のあるエリート、その命令を伝え、監督する中間層、ただ働くだけの一番下の層の3層に分かれて機能してきた。しかし、今や、現場を知らないジェネラリストでは、職場を指導しきれない。「ただ働くだけ」の人達も学歴をつけ始め、指導者達の能力を、22歳の時点での成績で評価するのではなく、仕事を通じてどれだけの業績を残しているかで評価すべきだと要求している。

3 ボエール氏の発言

質疑応答の中でのボエール氏の発言を紹介しておこう。

官房は、大臣が自分の省庁を統制しようとする時の手段である。フランスでは、政治家が

官庁を統制できるように、20人、30人、50人の官房職員が大臣を取り巻いて、大臣と官庁との間のバイパスとなっている。大臣が本省の局長と仕事をするのは滅多になく、大臣は官房職員と働いて、官房職員が局長と働く。

グランコールに入ることができた若い優秀な人々は、エリート中のエリートとしてやる気満々だが、入れなかった高級官僚はやる気を失ってしまう。彼らは、特に高等行政官は期待通りには出世できず、同期のグランコール職員に比べて重責ポストに就く可能性が遥かに少ないと一様に不満を口にする。優秀な高級官僚は若い時期に重責ポストに就くので45歳を過ぎた頃には官庁が彼に提供できるものは何もなくなくなってしまふ。なおさら、最初から到達レベルが分かってしまっていて、45歳で昇進の道が途絶えてしまふ高等行政官にとっては耐え難いことである。出世するスピードが速ければ速いほど、又到達する地位が高ければ高いほど、第2のキャリアの問題は大きい。

勤務実績に基づいてグランコールの職員を採用しようという改革案は、30年前から繰り返し論じられ、いまだに実行に移されていない。政令を一つ出せば、エナと理工科大学校の卒業生がグランコールを独占している現状を打破できる。しかし、どの政府もそれをする勇気がない、グランコールという我が国最大の権力者を敵にまわすことができない。

若い優秀な官僚のエネルギーの大部分が自分及び自分が属する集団の縄張りや権益を守ることに費やされている。彼らの独占ポストが他の職員群の手中に落ちたとき、彼らは耐え難い悲劇として騒ぎ立てる。高級官僚の世界にも大手企業界にも、職員群の論理がまかりとおっている。

グランコール出身の政治家がグランコールの現象を批判することは、自己否定につながる。

高級官僚の世界と政治家の世界が混在していることがシステムの改革を難しくしている。こうしたエリートの正当性を支えているのが、彼らの学業成績である。しかし、彼らはそれ以外の分野で自己の能力を評価された経験を持っているわけではなく、そのような彼らに既存のエリート養成システムの改革を望むこと自体無理なことである。

上司の評価及び評価がもたらす結果と部下のやる気の間には、強い相関関係があると思う。しかし、フランスでは、上司の評価が部下のキャリアに影響を及ぼすことはない。我が国のシステムはやる気をおこさせるようにはできていない。仕事が面白いからとやる気を出す人間もいるが、何もしない人間もいる。だからどうだということもない。希望もやる気もなく、制裁もない。どうしたら改善できるか。仕事の能力とキャリアを関連づけるだけで十分である。良い仕事を行う人、斬新なアイデアを出させることができる人には昇進の場を与え、どうでもいいような仕事ばかりの人、部下を使いこなせない人には限られた範囲内での昇進しか認めるべきではない。

しかし、そうすると学校には最も優秀な者を選抜する力がないということになる。もし、仕事の能力とキャリアを関連づけたら、エナや理工科大学校の最も優秀な卒業生も下積みから始め、仕事を通じて能力をもう一度実証する必要がある。最も優秀と言われる学校の卒業生でさえ、社会人としての出だしは一番下のレベルからはじめ、本当に優秀なら他の人達より速く昇進できるとしたら、全ての人に平等にチャンスが与えられるから、これが良いシステムと言える。

フランスの高等教育は、西欧社会でも非常に特殊なものである。17歳か18歳でバカロレアを受けて合格したら、誰でも大学に入れる。平凡

な学生であればそのまま大学に進む。優秀な学生ならグランゼコールへの道を選ぶ。そのためには2年間グランゼコール準備コースに入る。そこでは学生の選抜が行われ、一番優秀な者が理工科大学校、エナ、高等鉱山技師学校、高等商業専門学校などに入学する。一方で、グランゼコールに入学できず、ただの大学卒の肩書きしかなければ、昇進のチャンスはあまりない。

グローバリゼーションは、フランスが変わる大きなチャンスである。大企業の指導者は、学業成績を基準に25歳で選抜された人々である。このような基準はフランスでこそ認められているものの、米国年金基金の運用担当者など海外の投資家からすれば、単なる財務監察官にすぎない。

「日本から学ぶ」こととしては、まず人事部の持つ重要性である。フランスでは、高級官僚の世界でも民間企業でも人事部の権限は、非常に弱い。個人のキャリアについて組織として計画的にプランを練ることは皆無で、それぞれ個人が自分で希望する部署への配属をかなえるか、あるいは上司に認められるように工夫しなければならず、組織としての人材の有効利用という観点が欠如している。

私達は個室で仕事をするから評価されるのもされないのも個人の業績だけである。これでは、グループで仕事をする訓練を受けることができない。公務員はよく夜の9時、10時まで仕事をするが、それは仕事のやり方が効率的ではないからである。情報こそが権力であると信じているから、各自が自分の領域内に閉じこもり、情報を独占しようとする。でも、同じような報告書が出され、変わりばえのしない状況判断がなされるにすぎない。日本から学ぶべきことは、このグループで仕事することだと思う。

日本では 種試験の合格者でも、いきなり高い地位に就くのではなく、最初は低い部署で働

き始め、いくつものステップを経て昇進していくそうである。人事部は、部下のやる気を引き出す能力を非常に高く評価している、ということにも興味を持った。

次に「両氏が語る“フランスの高級官僚”」の中からボエール氏の発言を紹介しておこう。

ミッテランが大統領になった1981年、各省の官房の政策担当として、学校の先生や組合活動家などが多数起用された。しかし、ミッテランが採ったヨーロッパ志向というグランドデザインと、こうして起用された官房職員の考えが乖離していたため、83年までには、これらの職員のほとんどが官房を離れた。それ以降は、従前と同様に官僚が官房を支配し、特に重要なポストはグランコールの官僚が占めるようになった。

国民には、政治家と官僚を明確に区別するという意識はあまりなく、公務に対する信頼度はあまり高くないようである。国民は、政治家も官僚も同じ集団に属すると思っている。エナ出身者をはじめ、多くの官僚が政治家になっていて、官僚の利益が過大に政治に反映されているという批判がある。

官僚出身者が政治家に多い背景には、官僚は辞職することなく選挙に立候補することができ、当選しても官僚としての身分を放棄する必要はなく、落選すれば、そのまま官僚として勤務することができるシステムがある。政府は、こうした仕組みがあるから、優秀な人が国政の場で活躍しやすくなると、民間企業がこの仕組みを導入すべきとの立場を採っている。

元首相のバラデュール氏や前首相のジュベ氏は、党の地盤が強固で勝てる可能性の高い選挙区に落下傘候補として降りてきて、当選という勲章を付けて、政治家としての階段を上って行った。

官僚のキャリアや出世とその官僚の党派性との関係を一般論として述べると、1981年までは基本的に保守政権が続き、政治的イデオロギーよりも、保守党政治家の誰とコネがあるかが重要であった。しかし、ミッテランが大統領になると、保革で政権が入れ替わる可能性が認識され、党派性が重要になった。しかし、その後、段々と保守と革新とでイデオロギーの差がなくなりつつあり、再び党派性は重要性を失いつつある。

現在のシステムが変わらないのは、グランコールをはじめとするトップエリートの力が強く、変革を提案し、実行する力を持つ人が他にいないからである。エリートの存在自体を否定している訳ではない。私が問題にしているのは、最終の学校を卒業したときの成績だけでエリートが決まってしまうという、エリートの選抜方法である。また、こうして選抜されたエリート

が、世界が変革、効率性の追求の方向に向かっているのに、こうしたロジックに基づいていない点が問題である。

以上で内容の紹介を終えるが、この報告書で述べられた内容は、高級公務員事情についての新たな情報である。本書の価値は、立場の違う2人の講演者の話が補い合っているところにあるが、制度を紹介するピガニオル氏に対してボエール氏の講演内容は社会学的な検討をしている。特に、人事院という役所がボエール氏のような批判的な視点を持った論者を招請したことには大きな意味がある。

(人事院創立50周年記念セミナー報告書『フランスENA官僚の実像』1999年3月、A4版、113頁、非売品)

(さへき・てつろう 法政大学大原社会問題研究所兼任研究員)

配本予定

第1回(2000年5月)

①巻②巻③巻

第2回(2000年7月)

④巻⑤巻⑥巻

第3回(2000年9月)

⑦巻⑧巻

第4回(2000年11月)

⑨巻⑩巻

第5回(2001年1月)

⑪巻⑫巻

大谷積之介 戦前の研究活動の多面的な再検討を期待する
大原社会問題研究所は、一九一九年に創立されて以来、二三年八月から三年八月まで、学術雑誌『大原社会問題研究所雑誌』を発行してきた。雑誌の内容は、今日流に言えば経済原論分野における優れた貴重な研究論文、日本資本主義論争と関わった論争的論文、そして労働者状態や生活に関する調査研究論文・報告などをはじめ、きわめて多様で、しかも当時としては水準の高い先駆的研究の成果が掲載されている。早川征一郎(大原研究所長「刊行にあたって」より)

体裁 菊判上製 呈パンフレット
各巻平均600頁
定価 全12巻揃価(本体240,000円+税)
各巻(本体20,000円+税)

日本経済評論社

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町3-2
TEL 03(3230)1661 FAX 03(3265)2993
<http://www.nikkeihyo.co.jp>

推薦します

大内 力

社会問題、労働問題、農民問題の研究者が依拠すべき資料

大原社会問題研究所雑誌

全12巻

研究所創立八十周年・法政大学合併五十周年記念出版