

# 国家公務員制度改革の経緯と論点

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 765 (2013. 1. 24.)

はじめに

## I 国家公務員制度改革の経緯

- 1 国家公務員制度の創設（昭和 22～23 年）
- 2 行政改革と公務員制度改革（昭和 23～平成 8 年）
- 3 行政改革会議から国家公務員制度改革基本法まで（平成 8～20 年）
- 4 国家公務員制度改革基本法以後（平成 20 年～）

## II 国家公務員制度改革の論点

- 1 幹部人事の一元管理その他の人事制度改革
- 2 退職管理の一層の適正化
- 3 自律的労使関係制度の措置

おわりに

平成 20 年に国家公務員制度改革基本法が制定された。これは、国家公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を定めた法律である。実施すべき改革の項目とその目標時期をひとつお掲げしているが、一連の改革を実施するためには別途法的措置を講じる必要がある。そこで、平成 23 年の第 177 回国会に国家公務員制度改革関連 4 法案が提出されたが、会期中に議決されず継続審査となった。その後、平成 23～24 年に開かれたいずれの国会でも議決されず、平成 24 年 11 月の衆議院の解散に伴い廃案となった。

この法案の主な内容は、①幹部人事の一元管理その他の人事制度改革、②退職管理の一層の適正化、③自律的労使関係制度の措置であった。

本稿は、以上の状況を踏まえ、国家公務員制度改革の経緯と論点についてまとめたものである。

行政法務課

いだ あつひこ  
(井田 敦彦)

調査と情報

第 765 号

## はじめに

国家公務員制度改革については、本誌 671 号（平成 22 年 3 月刊行）と 694 号（平成 23 年 1 月刊行）で近年の動向を解説している<sup>1</sup>。本号では、その後の経過を追加するとともに、少し歴史をさかのぼって、国家公務員制度改革の経緯と論点をまとめてみたい。

# I 国家公務員制度改革の経緯

## 1 国家公務員制度の創設（昭和 22～23 年）

### （1） 国家公務員制度とは

公務員制度は、公務員の人事管理のための制度である。公務員の人事管理は、人事行政ともいわれる。人事行政は、他のあらゆる行政の基礎となる「基盤行政<sup>2</sup>」の性格を有する。その重要性は、次のように指摘されている。「一切の行政の成否は、人事の適格性に懸っている…こうした適格性が喪われるところに、特権官僚が生まれ、官庁の割拠性がはびこり、さらには政党内閣によるスポイルズ<sup>3</sup>（獵官）がはじまる。これらの弊害を予防して、公務の運営を確保するところに、人事行政の意義があり、その意味において、人事行政には、高度の政治的性格…が含まれることになる<sup>3</sup>」。

近代国家の人事行政の制度は、日本では、まず明治期に、官吏制度として成立した。現在の日本の国家公務員制度は、戦後制定された国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）による人事行政の制度である<sup>4</sup>。同法は、国家公務員の任用、給与、身分保障、服務規律、職員団体等について規定している。

### （2） 国家公務員法の制定

国家公務員法は、占領下の昭和 22 年に制定された。GHQ/SCAP（連合国最高司令官総司令部）の仲介により、フーバー顧問団（合衆国・カナダ人事委員会連合会会長ブレイン・フーバー（Blaine Hoover）を団長とする対日合衆国人事行政顧問団）が来日し、その提示した草案をもとに同法が制定され、現在まで続く国家公務員制度が創設されたのである。

その前年に日本国憲法が公布され、国の行政職員の性格は、戦前の「天皇の官吏」から「（国民）全体の奉仕者」（第 15 条第 2 項）へと大きく変わった。こうした日本国憲法の規定に基づき、従来の官吏制度に代わる国家公務員制度を定めたのが国家公務員法である。

<sup>1</sup> 伊藤信博「国家公務員制度改革の経緯と動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』671 号, 2010.3.2; 白井康隆「国家公務員制度改革をめぐる近年の動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』694 号, 2011.1.27.

<sup>2</sup> 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会, 1991, p.2, 282.

<sup>3</sup> 同上, p.283. 運用面に着目すれば、次のような指摘もある。「各省庁の官房には、三課長といわれる人事、予算、組織・法令をそれぞれ扱う秘書課長、会計課長、文書課長がいる。…筆者には、この中で人事課長（秘書課長）の重要性は抜きん出ているように思われる」（村松岐夫『行政学教科書（第 2 版）』有斐閣, 2001, p.190）。人事院が作成した「若手行政官への推薦図書」のリストに挙げられている城山三郎『官僚たちの夏』新潮社, 1975 の主人公・風越は、通商産業省の大臣官房秘書課長としてこの小説に登場する。周囲からは「人事の風越」といわれている（人事院人材局・人事院公務員研修所「若手行政官への推薦図書」2011.4, 人事院ホームページ <<http://www.jinji.go.jp/kensyuu/110801suisentosyo.pdf>>（最終アクセス：平成 25 年 1 月 11 日））。

<sup>4</sup> 村松岐夫編著『最新 公務員制度改革』学陽書房, 2012, p.2. 国家公務員法は、内閣が掌理する「官吏に関する事務」の「基準」（日本国憲法第 73 条第 4 号）を定める法律である（国家公務員法第 1 条第 2 項）。

### （３） 国家公務員法の基本原理

日本国憲法の下における公務員法制の基本原理として、①民主性、②政治的中立性、③能率性・公正性、④公務員の基本的人権の尊重が挙げられている<sup>5</sup>。このうち、②政治的中立性と③能率性・公正性を担保するものとして、資格任用制（メリット・システム）の採用、あるいは政治任用の制限がある。これらは「現代公務員制の第 1 の構成原理<sup>6</sup>」とされ、程度の差はあれ、先進主要国に共通して見られる仕組みである。

かつて、19 世紀のアメリカで、獵官制（スポイルズ・システム）という政治慣行が広く行われたことがあった。行政は素人でもできるし、その方が民主的と考えられ、公務員は、選挙に勝利した政党が自由に任用してよいとされた。政権交代のたびごとに大幅な更迭人事が繰り返された。結果として、この政治慣行は、行政の非能率と腐敗を生み出した<sup>7</sup>。

これに対し、選挙における働きや縁故、世襲等ではなく、能力によって採用と昇進を決めていく制度が資格任用制である。

### （４） 国家公務員法の内容

日本では、明治 20 年代から、公開競争試験に基づく資格任用制が採用されていた<sup>8</sup>。後発国として、政府に人材を集めることにより、近代化を図ろうとしたのである。大正から昭和の一時期、政党内閣による高級官僚の政治任用が活発化・問題化したこともあったが、基本的にはこうした政治任用を「過剰なまでに排斥<sup>9</sup>」してきた。

戦後制定された国家公務員法においても、資格任用制が採用されている。同法により、国家公務員は、内閣総理大臣、国務大臣等の特別職と、それ以外の一般職に区分される。同法の適用対象は、一般職である（第 2 条）。

国務大臣等の特別職が政治任用されるのに対し、一般職は、原則として競争試験により採用される（第 36 条）。また、政治的行為を制限され（第 102 条）、身分保障がある（第 75 条。政治的な理由による免職、休職、降任等が制限されている）。さらに、その人事管理は、内閣からの独立性を有する人事委員会（後の人事院）が一元的に行う（第 2 章）。

しかし、前述した公務員法制の四つの基本原理のうち、①の民主性の観点からすれば、資格任用制には危険が付きまとう。選挙で選ばれた長による指揮監督が十分に行われないと、「専門知識を有する公務員機構が実質的な政策決定を独占するメリトクラシーと呼ばれる現象<sup>10</sup>」が生じ、民主的統制が及ばなくなるおそれがある。公務員法制の基本原理のうち、①民主性と、②政治的中立性、③能率性・公正性との間に緊張が生じるのである。

### （５） 国家公務員法の改正

国家公務員法は、制定の翌年、昭和 23 年に全面的に改正された。労働運動が激化する

<sup>5</sup> 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法（第 4 版）』有斐閣、2012、pp.258-260。

<sup>6</sup> 西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、2001、p.136。

<sup>7</sup> 村松 前掲注(3)、p.176；西尾 同上、pp.22-26。1881 年に、獵官運動に失敗した男がジェームズ・ガーフィールド（James Garfield）大統領を襲撃し、これがもとで大統領が死亡する事件が起きた。この事件は、獵官制が見直される契機となった。

<sup>8</sup> 渡辺保男「第 4 章 日本の公務員制」辻清明編『行政学講座 第 2 巻 行政の歴史』東京大学出版会、1976、pp.114-123。

<sup>9</sup> 西尾 前掲注(6)

<sup>10</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法（第 3 版）』有斐閣、2012、p.347。戦前の日本では、昭和 7 年の 5・15 事件によって政党内閣の時代が終わり、以後、軍部と革新官僚が台頭した（西尾 同上、p.101）。

中で、連合国最高司令官マッカーサー（Douglas MacArthur）から芦田均・内閣総理大臣に書簡が送られ、改正を求められたのである。

改正の主な内容は、①各省の事務次官を特別職から一般職へと変更したこと（第2条）、②人事委員会を人事院とし、その独立性を強化したこと（第2章）、③労働基本権を制約し、団体交渉（団体協約の締結）による給与等の決定を停止するとともに、人事院勧告制度を導入したこと（第28条、第98条等）である。

なお、労働基本権が制約される場面では、前述した公務員法制の四つの基本原理のうち、①民主性（第63条の給与法定主義等）と④公務員の基本的人権の尊重との間に緊張が生じている。

昭和22年の国家公務員法の制定と、翌年のこの改正をもって、戦後日本の国家公務員制度が成立した。その後、現在に至るまで、同法の抜本的な改正は行われていない<sup>11</sup>。

## 2 行政改革と公務員制度改革（昭和23～平成8年）

### （1）戦後の国家公務員制度

前述のフーバー顧問団による国家公務員法の草案には、強力な中央人事行政機関（人事院）によって「旧官僚制度を破壊しようとする意図がにじみ出ていた<sup>12</sup>」とされる。

しかし、「戦後、国家公務員法が厳格に実施されていれば、もっとラディカルな変化があったであろうが、省庁官僚制の抵抗とこの抵抗への政権党の支持があつて、職階制その他多くの点で国家公務員法は完全な形では実施されず、特に高級公務員制度については実際の変化は小さいものにとどまった<sup>13</sup>」という指摘があるように、戦後の国家公務員制度は、戦前の伝統を受け継ぎつつ、法律の運用面を含めて日本独自の発展を遂げた<sup>14</sup>。

この時代については、「多くが民主主義とは、官僚制の克服と言い換えて論じる傾向があつた。しかも、そう論じながら、矛盾するようであるが、官僚の働きに期待をよせていた気もする<sup>15</sup>」と指摘されている。高度経済成長とその余韻の中で、多くの調査会、審議会等の答申が出されはしたが<sup>16</sup>、国家公務員法の抜本的な改正が行われることはなかった。

<sup>11</sup> その後の主な改正としては、退職者に対する恩給の退職年金制度への移行（昭和34年）、ILO（国際労働機関）条約の批准に伴う職員団体に関する規定の整備と政府の使用者としての人事管理責任体制の確立（昭和40年）、定年制の導入（昭和56年）、能力・実績主義の人事管理の徹底と再就職に関する規制の導入（平成19年）がある（鹿兒島重治ほか編『逐条 国家公務員法』学陽書房、1988、pp.15-21；佐藤達夫『国家公務員制度（第8次改訂版）』学陽書房、2009、p.7）。

<sup>12</sup> 鹿兒島ほか編 同上、p.10。フーバー顧問団の草案は、フーバーの一時帰国中に、日本政府によって修正され、国家公務員法として成立した。再来日したフーバーは激怒した。翌年のマッカーサー書簡を受けての改正により、国家公務員法は当初の草案に非常に近いものになったとされる（同；西尾 前掲注(6)、pp.134-136）。

<sup>13</sup> 村松 前掲注(3)、p.174。職階制とは、「任務と給与を明確に定義して一つの職位（position）に割りつけ、この職位を基礎に官職体系をつくっていくという考え方」（同、p.180）で、職務が標準化され、官民を問わず転職が盛んなアメリカで実施されている。国家公務員法第3章第2節で定められていたが、終身雇用、年功序列、生活給、ジェネラリスト志向、大部屋主義（個人ではなく課・係単位で仕事を割り振る）といった日本の官民の人事慣行に適合しないという理由で実施されず、平成19年の改正で削除された。

<sup>14</sup> 例えば、国家公務員採用I種試験に合格して本省に採用された職員を、いわゆるキャリアとして、その他の職員（ノンキャリア）と区別し、幹部職員への昇進等の面で優遇してきた人事制度については、法令では特に定められていない（村松編著 前掲注(4)、pp.74-75、191-192；川手撰『戦後日本の公務員制度史—「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店、2005、p.5）。

<sup>15</sup> 村松編著 同上、p.77。

<sup>16</sup> 宇賀 前掲注(10)、p.333。

## (2) 行政改革の進展

ところで、公務員制度改革に似た言葉に行政改革がある。行政改革とは、既存の制度・法令の枠内で行われる日常の行政管理（予算と定員の管理）に対し、この枠を越えた改革を行うこととされ<sup>17</sup>、公務員制度改革もこれに含まれる。

戦後の行政改革は、①終戦後、②講和条約締結後、③昭和 30～40 年代、④昭和 50 年代以降に区分することができる<sup>18</sup>。

①は、占領下で国家公務員制度等が創設された時期である。②は、独立を回復し、戦後の特殊事情下で拡大した行政事務を整理した時期である。③は、高度経済成長下での経済・社会の急激な変化に対応するため、臨時行政調査会（昭和 36～39 年、第一次臨調）の提言等を受けて、行政の体質改善を図った時期である。④は、高度経済成長が終焉し、財政赤字が問題化する中で、臨時行政調査会（昭和 56～58 年、第二次臨調）の提言等を受けて行政改革が開始され、その後今日に至るまでの時期である。

「増税なき財政再建」を基本方針とした第二次臨調の提言を受けて、昭和 50 年代後半から、三公社（日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社）の民営化、各種の規制緩和等が実施された。その後、財政状況は、バブル景気の時期に一旦回復したが、バブル崩壊とともに悪化に転じた。

また、昭和 63 年のリクルート事件以降、特に平成 7 年以降には、幹部公務員の不祥事がたびたび起こった。大蔵省過剰接待事件（平成 7 年）、通商産業省石油商事件、厚生省社会福祉法人事件（いずれも平成 8 年）、大蔵省金融不祥事事件、防衛庁調達実施本部事件（いずれも平成 10 年）等である<sup>19</sup>。

こうした中で、国家公務員制度改革が問題とされるようになるのである。

## 3 行政改革会議から国家公務員制度改革基本法まで(平成 8～20 年)

### (1) 行政改革会議と問題の提起

現在進められている国家公務員制度改革の発端は、平成 8 年に総理府に設置された行政改革会議（会長：橋本龍太郎・内閣総理大臣）にあるとされる<sup>20</sup>。

平成 9 年に提出されたその最終報告は、①新たな人材の一括管理システムの導入、②退職管理の適正化、③労働基本権の制約と中央人事行政機関の在り方について言及している。これらは、国家公務員制度改革に関する直近の政府提出法案の主な内容である①幹部人事の一元管理その他の人事制度の改革、②退職管理の一層の適正化、③自律的労使関係制度の措置に関する議論の出発点と見ることができる。

平成 10 年には、行政改革会議の最終報告に基づき、中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）が制定された。同法は、省庁再編等を主な内容とするものだが、国家公務

<sup>17</sup> 西尾 前掲注(6), p.369; 真淵勝『行政学』有斐閣, 2009, p.138.

<sup>18</sup> ぎょうせい編『最新 行政大事典』ぎょうせい, 1992, pp.11137-11137・2.

<sup>19</sup> 人事院「表 7 最近の主な公務員不祥事」『平成 10 年度 年次報告書』人事院, 1999, pp.40-43.

<sup>20</sup> 村松編著 前掲注(4), p.5. 平成 8 年以降の国家公務員制度改革の経緯については、伊藤; 臼井 前掲注(1); 稲継裕昭「Ⅱ部 公務員制度改革関連資料」村松編著 同, pp.197-323; 宇賀 前掲注(10), pp.333-339; 村松編著 同, pp.1-20; 内閣官房行政改革推進室ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/about/koumuin.html>>; 国家公務員制度改革推進本部ホームページ <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/index.html>>; 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/jinji\\_1.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_1.html)>を参照している。本稿の I 3、4 で挙げている会議の報告、閣議決定等は、これらのホームページから見ることができる。

員制度改革についても規定しており（第 48 条及び第 49 条）、そこでは、人材の一括管理のための仕組みの導入、能力、実績等に応じた処遇の徹底、退職管理の適正化等について、早期に具体的成果を得るよう、引き続き検討を行うなどとされた。

平成 11 年には、行政改革会議から公務員制度改革に関する詳細な審議を委ねられた公務員制度調査会により、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」が出された。この答申は、国家公務員制度を抜本的に改革するというよりも、運用による改善を中心とした内容になっていた<sup>21</sup>。

## （２） 公務員制度改革大綱と当面の課題への対応

こうした漸進的改革の方向性を軌道修正し、国家公務員制度の抜本的改革を行うとしたのが、平成 12 年に閣議決定された「行政改革大綱」（平 12.12.1）である。これを踏まえて、平成 13 年に、「公務員制度改革大綱」（平 13.12.25）が閣議決定された。

公務員制度改革大綱では、平成 15 年中を目標に国家公務員法の改正案を国会に提出することとされていた。しかし、労働基本権の制約を現状維持とすることに対する職員団体の反発、労働基本権について引き続き話し合うことを求めた ILO（国際労働機関）結社の自由委員会の勧告（第 2177, 2183 号案件）、再就職承認機関を人事院から各省の大臣に変更することに対するマスコミからの批判等により、法案提出には至らなかった<sup>22</sup>。

平成 16 年に、政府は、膠着状態に陥った公務員制度改革大綱に基づく法案提出を断念し<sup>23</sup>、当面、現行制度の下において、評価制度の試行、適切な退職管理等について重点的に取り組むことを閣議決定した（「今後の行政改革の方針」平 16.12.24）。

平成 17 年に、能力・実績主義の人事管理の徹底、再就職管理の適正化等の観点に立った公務員制度改革について、できる限り早期に具体化を図ること等が閣議決定された（「行政改革の重要方針」平 17.12.24）。平成 18 年には、簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成 18 年法律第 47 号。行政改革推進法）が制定されたが、同法では、能力及び実績に基づく人事管理、退職管理の適正化並びにこれらに関連する事項について、できるだけ早期にその具体化のため必要な措置を講ずることとされた（第 63 条第 1 項）。

これらを実現するため、平成 19 年に、能力・実績主義の人事管理の徹底と、再就職に関する規制の導入を内容とする国家公務員法の改正が行われた。

## （３） 総合的な改革と国家公務員制度改革基本法の制定

平成 18 年の行政改革推進法は、幹部職員の選抜及び育成に係る制度、公務員の労働基本権及び人事院制度等についても言及しており（第 63 条第 2 項）、そこでは、国民の意見に十分配慮して、幅広く検討を行うこととされていた。

また、平成 19 年の国家公務員法の改正に当たって、政府は、公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を盛り込んだ法案（国家公務員制度改革基本法（仮称））を立案し、提出することを閣議決定した（「公務員制度改革について」平 19.4.24）。

<sup>21</sup> 宇賀 同上, p.333. なお、同年には、国家公務員倫理法（平成 11 年法律第 129 号）、国と民間企業との間の人事交流に関する法律（平成 11 年法律第 224 号。官民人事交流法）が制定されている。

<sup>22</sup> 稲継 前掲注(20), p.200; 宇賀 同上, p.334; 人事院『平成 23 年度 年次報告書』人事院, 2012, p.73.

<sup>23</sup> 稲継 同上

平成 20 年に、「「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書」が内閣総理大臣に提出され、これを踏まえて、国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号）が制定された。これは、国家公務員制度の総合的な改革を推進するための基本方針を定めた法律である。実施すべき改革の項目とその目標時期をひとつおき掲げているが、一連の改革を実施するためには別途法的措置を講じる必要がある。

## 4 国家公務員制度改革基本法以後（平成 20 年～）

### （1） 国家公務員法の改正案等の提出

国家公務員制度改革基本法では、内閣人事局設置のために必要な法制上の措置については同法の施行（平成 20 年 6 月 13 日）から 1 年以内、その他の法制上の措置については 3 年以内、改革全体の実施については 5 年以内をそれぞれ目途として講ずるものとされていた（第 4 条及び第 11 条）。

同法の内容を具体化するため、平成 21 年に、政府は、国家公務員法等の一部を改正する法律案（第 171 回国会閣法第 62 号）を提出したが、同年 7 月 21 日の衆議院の解散に伴い廃案となった。

政権交代後の平成 22 年にも、政府は、国家公務員法等の一部を改正する法律案（第 174 回国会閣法第 32 号）を提出したが、審査未了で廃案となった。

平成 23 年に、政府は、「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」」を公表し、これを踏まえ、国家公務員制度改革関連 4 法案（①国家公務員法等の一部を改正する法律案、②国家公務員の労働関係に関する法律案、③公務員庁設置法案、④国家公務員法等の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案。第 177 回国会閣法第 74～77 号）を提出したが、会期中に議決されず継続審査となった。これらの法案は、平成 23～24 年に開かれたいずれの国会でも議決されず、平成 24 年 11 月 16 日の衆議院の解散に伴い廃案となった。

国家公務員制度改革関連 4 法案の主な内容は、①幹部人事の一元管理その他の人事制度の改革、②退職管理の一層の適正化、③自律的労使関係制度の措置であった。

### （2） 今後の展望

平成 20 年の国家公務員制度改革基本法により、実施すべき改革の項目は示されたが、それを具体化する法律の制定が進んでいない。各党が改革の基本的な方向性では一致しつつ、お互いの差異を強調してきたため、細かな法制度論にとらわれ、反面、基本的な方向性についての批判は少ないので、根幹部分の議論は粗いとの指摘がなされている<sup>24</sup>。

もっとも、この指摘があった平成 22 年時点の法律案は、①幹部人事の一元管理等と②退職管理の一層の適正化を主な内容としていた。平成 23～24 年の国家公務員制度改革関連 4 法案では、これらに加え、③自律的労使関係制度の措置が論点となった。③については、各党が改革の基本的な方向性で一致しているとはいえないと報じられている<sup>25</sup>。

次のⅡでは、直近の政府提出法案（国家公務員制度改革関連 4 法案）で示された上記の①～③の論点について、歴史的経緯や外国の事例を参照しつつ、個別に概観する。

<sup>24</sup> 加藤創太「経済教室 公務員制度改革の論点 下 「個」の意欲引き出す環境を」『日本経済新聞』2010.9.21.

<sup>25</sup> 「公務員法案、審議入り 衆院、今国会成立は不透明」『日本経済新聞』2012.6.1, 夕刊.

## II 国家公務員制度改革の論点

### 1 幹部人事の一元管理その他の人事制度改革

#### (1) 直近の政府提出法案の主な内容

各省の幹部人事を内閣で一元的に管理する制度を設ける。具体的には、次のとおりである。

内閣総理大臣（内閣官房長官に権限委任）は、現職幹部、各省の大臣が推薦した者、公募（内閣総理大臣が一元的に実施する）に応じた者等に対し適格性審査を行い、幹部候補者名簿を作成する。大臣は、この名簿に記載されている者の中から幹部職員を任命する。

内閣総理大臣又は内閣官房長官は、必要があると判断するときは、各省の大臣に対し、幹部職員の任免について協議を求めることができ、大臣は、幹部職員の任免を行う場合は、あらかじめ内閣総理大臣及び内閣官房長官と協議する。

以上を実施する体制として、内閣官房に内閣人事局を置く。

次に、幹部人事を弾力化するため、事務次官、局長、部長級を同一の職制上の段階に属するものとみなし、これらの官職間の異動が行えるようにする。

さらに、各省の大臣は、内閣総理大臣が定める統一的な基準に従い、幹部候補育成課程を設け、運用する。また、官民人事交流法（平成 11 年法律第 224 号）を改正し、官民人事交流を推進する。

#### (2) 歴史的経緯と外国の事例

日本では、一般職については資格任用制が採用されているが、民主的統制の観点から、政治任用職である特別職が置かれてきた（I 1（3）、（4）参照）。従来は政務次官が置かれていたが、国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成 11 年法律第 116 号）により政務次官が廃止され、現在は副大臣と大臣政務官が置かれている。

事務次官は、昭和 22 年の国家公務員法の制定当初は特別職だったが、翌年の改正で一般職に変更された。この変更については、民主的統制の観点から、事務次官を特別職に引き上げるべきとの批判が当時からあった<sup>26</sup>。

外国の事例を見ると、イギリスでは、政治家が大きな方針を示して政策の枠組みを決め、官僚はそれを具体化するための補佐をするという役割分担が確立しており、政治任用は極力抑制されている。事務次官、局長級の幹部人事は、政府から独立した機関である人事委員会の委員、採用省の幹部及び外部有識者が選考委員となって、公募に応じた者を審査するのが基本である<sup>27</sup>。

これに対し、フランスでは、政治も行政も公的な領域として連続的に捉えられており、本省局長級以上は政治任用職とされている（ただし、公務外からの登用は稀である）。また、官僚が政治的ポストに任用され、官僚が政治化しているとされる<sup>28</sup>。

<sup>26</sup> 辻清明『日本官僚制の研究（新版）』東京大学出版会、1969、pp.38-39。

<sup>27</sup> 野中尚人「第 2 章 政治主導と幹部公務員の政治的中立性」村松編著 前掲注(4)、pp.21-72；人事院『平成 22 年度 年次報告書』人事院、2011、pp.42-43。

<sup>28</sup> 野中 同上；人事院 同上、p.48。

ドイツでは、大臣は、事務次官、局長等を理由の明示なく恩給付きで一時退職させることができる。これらのポストは政治的官吏と呼ばれている<sup>29</sup>。

アメリカでは、各省の幹部に多数の政治任用職が配置されている。これは、アメリカがかつての獵官制の遺制を継承していること、公務員制度や官民の労働市場の仕組みが英仏独や日本とはかなり異なることが背景にある<sup>30</sup>。もっとも、次官補（本省局長相当）以上の幹部は政治任用職だが、本省部長や上級課長などの上級管理職については、職業公務員が9割以上を占めている<sup>31</sup>。

なお、日本では、幹部職員（そのほとんどを、いわゆるキャリア官僚が占める）の厳格な年功序列と、各省単位での定期的・組織的・（外部登用のない）閉鎖的なローテーション人事を特徴とする人事慣行が形成され、実施されてきた。英仏独米のいずれにおいても、こうした人事管理は行われていない。戦後の一党優位体制の下で形成された日本の人事慣行は、職員の忠誠心や一家意識によって各省の能力を高める面もあったが、各省の縦割り意識を生んだ。いかなる政権にも仕えるという政治的中立性や専門性ではなく、各省が固有の公益性を追求し、公益が省益に矮小化される傾向もあったと指摘されている<sup>32</sup>。

## 2 退職管理の一層の適正化

### （1）直近の政府提出法案の主な内容

内閣府の外局として設置する人事公正委員会に、第三者機関である再就職等監視・適正化委員会を置く。現在の再就職等監視委員会は廃止する。

再就職等監視・適正化委員会には、現在の再就職等監視委員会の機能（違反行為の調査・勧告、規制等の適切な運用確保に必要な措置の勧告等）に加え、違反行為を未然に防ぐ観点から、規制遵守のための指導・助言を大臣に対して行う権限を付与する。

現在の官民人材交流センターは廃止する。再就職の援助は、組織の改廃等に伴い離職を余儀なくされる職員の離職に際しての援助に限定し、必要が生じた場合にのみ、内閣総理大臣（内閣府の外局として設置する公務員庁）が実施する。

### （2）歴史的経緯と外国の事例

昭和56年に国家公務員法が改正され、定年制が導入された。それ以前は、退職勧奨を中心とした退職管理が行われていた。もっとも、定年制の導入後も、幹部職員等については、人事の停滞を生むことのないような人事管理を行い、組織の活力を維持していくために、退職勧奨が行われた<sup>33</sup>。そして、退職勧奨による早期退職に伴い、各省のあっせんに

<sup>29</sup> 原田久ほか「第4章 ドイツの公務員制度」村松岐夫編著『公務員制度改革－米・英・独・仏の動向を踏まえて－』学陽書房、2008、pp.181-188；人事院 同上、pp.46-47。

<sup>30</sup> 西尾 前掲注(6)、p.145；村松編著 前掲注(4)、pp.93-94。終身雇用を前提とせず、職務が標準化され、官民を越えた転職が行われるアメリカの公務員制度は、「開放型任用制」といわれている。これに対し、英仏独や日本の公務員制度は、「閉鎖型任用制」といわれている（西尾 同、pp.137-139）。

<sup>31</sup> 野中 前掲注(27)、p.45；人事院 前掲注(27)、pp.44-45。

<sup>32</sup> 野中 同上、pp.60-63。真淵 前掲注(17)、pp.25-26、575-579は、セクショナリズムを強める要因と考えられるものとして、一党優位体制、省庁別採用、行政機関の組替えの少なさ、融合的な中央地方関係を挙げている。

<sup>33</sup> 人事院編『人事行政五十年の歩み』人事院、1998、p.791。いわゆるノンキャリアは定年退職が一般的だが、地方機関の管理職等の場合には、早期退職勧奨が行われることもあった（稲継裕昭「第4章 退職管理」村松編著 前掲注(4)、pp.145-146）。

よって民間企業、特殊法人、独立行政法人等に再就職することが「天下り」と呼ばれ、批判されてきた。

平成 19 年の国家公務員法の改正により、各省による再就職のあっせんは禁止され、再就職の援助は、内閣府に設置される官民人材交流センターが一元的に行うことになった。また、人事院による再就職の事前承認制度は廃止され、監視機関として、内閣府に再就職等監視委員会が設置されることになった。

官民人材交流センターは、平成 20 年 12 月 31 日に設置され、業務を開始したが、平成 21 年 9 月 29 日の閣議における内閣総理大臣の指示を受けての運用変更により<sup>34</sup>、組織の改廃等のために離職せざるを得ない場合を除いて再就職のあっせんを行わないことになり、平成 22 年 3 月末をもって再就職援助業務を終了した。

米英独の職業公務員に「天下り」慣行はないとされる<sup>35</sup>。一方、フランスでは、公益や公務の概念が広く解釈されていて、民間企業の中にも公益に関わるものがあるとされている。このため、高級公務員を中心に、官吏としての身分を残したままで民間企業に就職することが頻繁に行われている。公務に復帰することもあるが、日本の「天下り」のように復帰しないこともある<sup>36</sup>。

日本の「天下り」の背景には、前述した幹部職員の年功序列と、各省単位での定期的・組織的・閉鎖的なローテーション人事を特徴とする人事慣行がある<sup>37</sup>。本省課長級より上はポストの数が少なくなり、年功序列を維持しようとするれば退職勧奨を行わざるを得ない。政府は、在職期間の長期化に対応する観点からの専門スタッフ職制度の活用など、職員が定年まで勤務できる環境の整備に取り組むとしている<sup>38</sup>。

### 3 自律的労使関係制度の措置

#### (1) 直近の政府提出法案の主な内容

非現業の国家公務員に協約締結権を付与する（現在は、日本国憲法第 28 条の定める労働基本権のうち、警察職員等を除き団結権は認められているが、協約締結権と争議権は認められていない）。なお、警察職員等や事務次官、局長等は、付与の対象外である。

厚生労働省の外局である中央労働委員会により認証された国家公務員の労働組合（組合員の過半数が団結権を有する職員であること等を要件とする）が当局（内閣府の外局として設置する公務員庁や各省）と団体交渉を行い、給与、労働条件等について団体協約を締結できるようにする。団体交渉の議事の概要と団体協約の内容は公表し、団体協約の内容

<sup>34</sup> 「仙谷大臣記者会見要旨」2009.9.29. 内閣府ホームページ  
<[http://www.cao.go.jp/minister/0909\\_y\\_sengoku/kaiken/2009/0929kaiken.html](http://www.cao.go.jp/minister/0909_y_sengoku/kaiken/2009/0929kaiken.html)>

<sup>35</sup> 村松編著 前掲注(29), pp.276-277.

<sup>36</sup> 野中尚人ほか「第 5 章 フランスの公務員制度」村松編著 同上, pp.232-234, 258. こうした民間企業への就職は、「バントフラージュ（自宅用のスリッパへの履きかえ）」と呼ばれている。

<sup>37</sup> 稲継 前掲注(33), pp.128-130.

<sup>38</sup> 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jinji/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/index.html)> なお、年金支給開始年齢の 60 歳から 65 歳への引き上げに伴う定年延長の問題や、55 歳を超える職員の昇給停止を求める平成 24 年の人事院勧告の問題もある。前者は、定年延長はせず再任用制度で対応することとされ、後者は、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律（平成 24 年法律第 2 号）による給与の減額等を理由に、実施が先送りされた。また、国家公務員の退職給付の給付水準の見直し等のための国家公務員退職手当法等の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 96 号）により、早期退職募集制度が導入されている。

を反映した法律案の提出を内閣に義務付ける。

中央労働委員会は、労使間で紛争が生じたときは、当局による不当労働行為（職員に対する不利益取扱い、団体交渉拒否、支配介入・経費援助等）に対する調査・査問や、救済命令等の発令を行い、また、労使間のあっせん、調停、仲裁を行う。

以上に伴い、人事院と人事院勧告制度は廃止する。人事院に代わって不利益処分不服審査等を所掌し、人事行政の公正を確保するための機関として、人事公正委員会（内閣府の外局）を設置する。

## （２） 歴史的経緯と外国の事例

ドイツの官吏制度をモデルとして創設された戦前の官吏制度では、官吏は、天皇に対して無定量に忠勤に励むものとされ、超過勤務という観念もなく、法治主義が妥当しないなど、いわゆる特別権力関係に置かれた<sup>39</sup>。その一方で、退職後の（国家補償の性格を有する）恩給等の特権を与えられていた。

戦後の日本国憲法の下で、こうした特別権力関係は否定され、公務員にも基本的人権が保障された。日本国憲法は、使用者に対して劣位にある労働者を使用者と対等の立場に立たせるために、労働基本権を保障している（第 28 条）。

昭和 22 年に制定された国家公務員法には、労働基本権についての明文の規定はなかったが、国家公務員にも労働基本権が認められ、給与等は団体交渉により決定するものと理解されていた。しかし、その翌年、労働運動の激化を受けて同法は改正された（I 1（5）参照）。改正により労働基本権は制約され、その代替措置として、人事院による給与等の勧告制度が導入された。公務員の労働基本権の制約は、その後、最高裁判所の判例によって合憲性が確認されている<sup>40</sup>。

以上のように、戦後の改革によって公務員の性格は変わったが、いわゆるキャリア官僚を中心に、戦前からの意識が維持されてきた面もある（エリート意識、無定量ともいえる長時間勤務と、退職後の「天下り」）<sup>41</sup>。そして、管理職層と非管理職層の関係、ないしはキャリアとノンキャリアの関係は、かなりの程度において、当局と職員組合との関係とも重なり合っていると指摘されている<sup>42</sup>。人数比でいうと、管理職層（本省課長級以上）や

<sup>39</sup> 塩野 前掲注(5), p.280; 宇賀 前掲注(10), pp.303-304; 村松編著 前掲注(4), p.77.

<sup>40</sup> 全農林警職法事件（最高裁判所大法廷昭和 48 年 4 月 25 日判決）において、勤務条件の決定に関する議会制民主主義の観点から政府に対する争議行為は外的外れであること、人事院を始め制度上整備された代替措置が講じられていること等を理由に、制約は合憲とされた。この判決は、公務員の協約締結権が憲法上の保障の対象とならないことについても言及している。その後、最高裁判所は、人事院勧告の実施の凍結についても、代替措置が全く機能していないとは必ずしもいえないとしているが（最高裁判所第二小法廷平成 12 年 3 月 17 日判決）、学説にはこうした一連の判決に対する批判もある（芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法（第 5 版）』岩波書店, 2011, pp.267-271; 塩野 同上, pp.283-287; 宇賀 同上, pp.361-375）。

<sup>41</sup> 西尾 前掲注(6), pp.238-239; 村松編著 前掲注(29), p.291.

<sup>42</sup> 西尾 同上, p.241; 原田久「第 5 章 公務員労働組合の機能」村松編著 前掲注(4), pp.166-174. もっとも、キャリアとノンキャリアを区別する人事慣行は、近年、見直されつつある。平成 19 年の国家公務員法改正により、職員の採用後の人事管理は、職員の採用年次及び合格した採用試験の種類にとらわれてはならないと規定された（第 27 条の 2）。また、採用試験の種類及び内容を抜本的に見直すものとした国家公務員制度改革基本法第 6 条第 1 項の規定を受けて、平成 24 年度から、採用試験の種類は、従来の I 種、II 種、III 種から、総合職、一般職、専門職へと変更された。なお、イギリスの行政階級と執行階級、フランスのテクノクラートとビュロクラートなど、採用試験による区別は外国にもある。戦前の日本の高等官と判任官もそうである。戦後の国家公務員法により、特別職以外は全て一般職とされたが、キャリアとノンキャリアという非公式の形で、身分制が残されたといわれている（西尾 同, pp.142-143）。

キャリアの割合は、それぞれ一般職全体の約 0.7%、4.7%に過ぎない<sup>43</sup>。

外国の事例を見ると<sup>44</sup>、イギリスでは、団結権、協約締結権、争議権がいずれも認められているが、課長級以上の上級公務員（全体の約 1%）については、労働基本権の行使は事実上行われていない。これに対し、一般公務員は、給与決定に当たり労使交渉を行い、争議行為も行われている。フランスでも、労働基本権は一般公務員の問題とされるが、団結権と争議権が認められている一方で、協約締結権は認められていないという特徴がある。なお、イギリスの一般公務員やフランスの例でも、労使が合意できないときは、政府側が自らの案で給与を決定し実施することができる<sup>45</sup>とされている。

ドイツでは、定型事務などに従事する「公務被用者」（政府と私法上の雇用関係にある。軍人を除く連邦公務員全体の約 52%）には、団結権、協約締結権、争議権がいずれも認められているが、公権力の行使に携わる官吏（約 48%）には、協約締結権と争議権は認められていない。アメリカの連邦公務員にも、協約締結権と争議権は認められていない。

平成 20 年の国家公務員制度改革基本法では、政府は、協約締結権を付与する職員の範囲の拡大に伴う便益及び費用を含む全体像を国民に提示し、その理解のもとに、国民に開かれた自律的労使関係制度を措置するものとされている（第 12 条）。また、地方公務員の労働基本権の在り方についても、国家公務員の労使関係制度に係る措置に併せ、これと整合性をもって検討するとされており（附則第 2 条）、平成 24 年に、地方公務員法等の一部を改正する法律案、地方公務員の労働関係に関する法律案（第 181 回国会閣法第 9～10 号）が提出されたが、衆議院の解散に伴い廃案となった。

## おわりに

平成 24 年 12 月の衆議院選挙によって、政権交代が行われた。政府提出法案の内容の変更も予想されるが、平成 8 年以降、15 年以上にわたる議論を経て、論点は整理されつつある<sup>45</sup>。

日本の国家公務員制度は、戦前の官吏制度も含め、明治以降の近代化と敗戦、戦後の経済成長とその後の停滞という歴史における制度的基盤の一つであった。中長期的な視野に立った検討が望まれる。

<sup>43</sup> 平成 22 年度。人事院 前掲注(22), p.128; 人事院 前掲注(27), p.67.

<sup>44</sup> 村松編著 前掲注(29), pp.280-283; 人事院 前掲注(22), pp.26-80.

<sup>45</sup> 平成 24 年 12 月の衆議院選挙の際には、幹部人事の一元化や新たな幹部人事制度の創設、総合職の一括採用、早期退職慣行の廃止、天下りの根絶、公務員の労働基本権の回復等が各党によって主張された。また、平成 24 年の人事院勧告は、直近の政府提出法案について、協約締結権付与の問題点と、人事行政の公正確保の必要性を指摘している。