

我が国の国家公務員制度
—これまでの展開及び今後の課題—

伊 藤 信 博

- ① 我が国において、公務員制度改革が行政改革の枢要な課題と数えられるようになって久しい。ひと口に公務員制度改革といっても、その中身は、採用制度改革、公務員の数及び総人件費改革、定年延長、給与制度、幹部公務員の人事管理の一元化、人事院と労働基本権の問題など、非常に広範な分野にわたっている。これらは、国家公務員制度改革基本法成立以降、順を追って改革されていくところであったが、東日本大震災やその他の至急の政策課題の処理のため、いったん進行を止めた格好となり、現在、平成21（2009）年の段階に立ち戻って、改めて検討を進めることとなっている。
- ② 翻ってみると、公務員制度、官吏制度の問題は、明治維新で新制度が発足したときから、常にいろいろな課題と向き合ってきた。明治期制度当初には自由任用の官職がいくつもあったため、選挙で多数を得た党がその職を取る、いわゆるスポイルズ・システムの問題が存在していた。我が国で試験採用制度（＝メリット・システム）が導入されたのは、19世紀後半で、欧米諸国に比しても時期的に遜色ないのだが、他方でこうした問題が存在し続けたのは、政治・行政の成熟度が欧米に比べ未熟であったからであるとの指摘もある。
- ③ 戦後、フーバー顧問団の勧告やマッカーサー書簡といったいわゆる「占領軍」の命令を受けながら、我が国でも近代的な公務員制度が確立していった。昭和25（1950）年に国家公務員法が制定され、独立人事行政機関としての人事院が設立され、公務員制度が整備されると共に、公務員の分析・研究もすすむようになった。
- ④ 公務員制度が進化・深化していくに従い、問題も生じてくる。特に、幹部公務員人事の一元化、採用制度、人件費等の問題は解決が急がれる問題だといわれている。これらについては、平成9（1997）年の行政改革会議「最終報告」があって以降、行政改革大綱や公務員制度改革大綱で何度も指摘され、問題となるものの、制度化には至らず、解決を見ていない。このため、前進がみられなかった期間を「失われた15年間」と指摘する論者もいる。
- ⑤ 平成25（2013）年6月28日には、「今後の公務員制度改革について」という決定が国家公務員制度改革推進本部でなされ、改革の方針として示された。これによれば、平成21年に廃案となった「国家公務員法等の一部を改正する法律案」を基本としつつ、国家公務員制度改革基本法に盛り込まれた事項について、機動的に制度設計を行っていくこととなった。そこで、今後どんな課題をどのように処理していけばいいのか、歴史を顧みながら、最新の論点も踏まえ、整理する。

我が国の国家公務員制度 —これまでの展開及び今後の課題—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主任調査員 総合調査室 伊藤 信博

目 次

はじめに

I 我が国における公務員制度（官吏制度）の歴史と展開

- 1 明治期～終戦—自由任用制の時代から試験採用制の時代へ—
- 2 戦後の公務員制度の発展

II 最近の公務員制度改革に関する動向

- 1 行政改革会議「最終報告」から「国家公務員制度改革基本法」成立まで
- 2 国家公務員制度改革基本法の成立
- 3 「基本法」の成立後の動向

III 改革の現在位置

おわりに

はじめに

我が国において、公務員制度改革が、行政改革の重要課題に数えられるようになってから久しい。しかもその改革は、採用制度改革、公務員の数・総人件費、定年延長、給与制度、幹部公務員の任命の一元化、労働基本権の回復など、多岐にわたっており、もはや公務員制度改革と一括りにするのが困難なほどである。最近の動きとしては、平成24(2012)年12月26日に第2次安倍晋三政権が発足する以前に、「国家公務員制度改革基本法」⁽¹⁾(平成20年法律第68号)に基づき提出された法案に対して様々な議論があり、また、これまでの経緯なども踏まえ、総合的に検証しながら、改革の具体的内容について、有識者をメンバーとした「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して—」⁽²⁾が平成25(2013)年2月22日から6月24日にかけて開催された。

また、同年6月28日には、「今後の公務員制度改革について」⁽³⁾を内閣の国家公務員制度改革推進本部(平成20(2008)年7月11日設置)が決定し、現在の政府が考える「今後の国家公務員制度改革」の方向性として提示した。当該本部決定では、今後の改革に当たっては、平成21(2009)年に麻生太郎内閣が閣議決定した「国家公務員法等の一部を改正する法律案」⁽⁴⁾(平成21(2009)年3月31日閣議決定、第171回国会閣法第62号、同年7月21日の衆議院解散により廃案)

を基本としつつ、「基本法」の条文に則し、①幹部人事の一元管理、②幹部候補育成課程、③内閣人事局の設置、④国家戦略スタッフ・政務スタッフの創設、⑤その他の法制上の措置の取扱い、の各項目に関して機動的な運用が可能な制度設計を行うこととなった。なお、平成25(2013)年7月10日に国家公務員制度改革推進本部の設置期限を迎えたが、新たに行政改革推進本部(本部長:内閣総理大臣)の下に国家公務員制度改革事務局を設置し、引き続き国家公務員制度改革の検討を行うこととなった。

以上のような前提条件が揃い、東日本大震災及びそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故対応などでやや足踏み状態にあった公務員制度改革の具体化が再開されることとなったわけである。しかし、現時点ではまだ平成21(2009)年の状態に復したところであり、これから改めて検討が進められることになる⁽⁵⁾。

本稿では、制度改革の検討に資するよう、改めて明治期からの公務員制度の展開や問題点を確認し、今後の議論を行う上で論点となりうる事項を整理したい。なお、本文中に、常勤の公務従事者を示す用語として「公務員」と「官吏」の2つを用いている。この区別については諸説あり、簡単に区分できないところではあるが⁽⁶⁾、一応目安として、多数説とされる用法、すなわち、大日本帝国憲法下の、天皇によって任命される常勤的公務従事者を「官吏」、日本国憲法下の常勤的公務従事者を「公務員」と記すこととする。戦前期の「官吏」は、特別の階層であり、法律的にも特別権力関係にあるとされてお

(1) インターネットの最終アクセス日は平成25(2013)年11月8日である。

「国家公務員制度改革基本法」(公布時原文)行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/01.pdf>>

(2) 「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して—」行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/arikata-ikenkoukan/index.html>>

(3) 「今後の公務員制度改革について」(平成25年6月28日国家公務員制度改革推進本部決定)行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/11.pdf>>

(4) 「国家公務員法等の一部を改正する法律案」行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/dai4/index.html>>

(5) 日本再建イニシアティブ『民主党政権—失敗の検証』中央公論新社, 2013, pp.73-78.

(6) 石見豊「公務員制度と人事行政」土岐寛ほか『現代行政のニュートレンド』北樹出版, 2011, pp.107-109 など。

り、特権（位階勲等、恩給など）を与えられると同時に、特別な拘束（無定量勤務義務など）も受けていた。戦後に制定された日本国憲法では、「公務員」という用語と「官吏」という用語があわせ用いられているが、「公務員」と「官吏」とが、憲法上の概念として二元的に対立して並存しているわけではなく、全ての公務従事者は、「全体の奉仕者」（憲法 15 条第 2 項）であって、その「選定は、国民固有の権利」（憲法 15 条第 1 項）と定められており、基本的な性格は変化し、特権等は付与されなくなった⁽⁷⁾。この変化をもって、「官吏」と「公務員」の区別を行う例が多く、本稿でもこの区分を基準とする。

また、これとは別に、「官僚」という用語も本文中に用いている。「官僚」は法律用語ではなく、それゆえ学者や文脈、国によっても意味合いが違っており、明確な定義づけは見当たらないのであるが、本稿で日本の行政制度・公務員制度を論じる上で「非公選職でありながら、専門化した政策決定過程・政策実施過程において、大きな影響を及ぼしうる幹部公務員」という意味付けをしておくこととする⁽⁸⁾。

I 我が国における公務員制度（官吏制度）の歴史と展開

戦前の公務員制度（官吏制度）の最大の特徴は「天皇の官吏」であることであり、官吏は天皇に忠誠を尽くすことが求められていた。大日本帝国憲法第 1 条では、「大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」と天皇主権を明示してお

り、第 10 条で「天皇ハ行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任免ス」という天皇の官制大権、任免大権を示した規定が設けられていた⁽⁹⁾。まずこの点を確認した上で、戦前期の官吏制度を、特に任用制度を中心に概観する。

1 明治期～終戦—自由任用制の時代から試験採用制の時代へ—

(1) 官吏制度の創設

明治維新の直後から、日本は欧米諸国に倣って近代法治国家として必要な諸般の制度の整備を急ぎ、慶応 3（1867）年 12 月 9 日の「王政復古の大号令」⁽¹⁰⁾において、「旧弊御一洗二付、言語之道被洞開候間見込有之者向ハ、不拘貴賤、無忌憚可致献言、且人材登庸第一之御急務ニ候故、心當之仁有之候者、早々可有言上候事」（旧弊、御一洗につき、言語の道、洞開せられ候間、見込これある者は貴賤に拘わらず忌憚なく献言いたすべし。かつ人材登庸、第一の御急務に候故、心当りの仁これ有り候者、早々、言上あるべく候事。）⁽¹¹⁾と宣して、有能な人材の登用、適材適所主義の採用を公言した。これをさらに発展させ、新政府の方針として宣したのが「五箇条の御誓文」⁽¹²⁾であり、新政の基本精神の 1 つとして「官武一途庶民ニ至ル迄各其志ヲ遂ケ人心ヲシテ倦マザラシメン事ヲ要ス」と謳われた⁽¹³⁾。

しかし当初は、実態として人材が揃わないこともあって、薩長土肥などの雄藩勢力が中心的な役職を占め、旧幕府の人材も新政府に多数採用されたものの、大枠では、主要行政部及び陸軍・海軍の幹部は、薩長が押さえており、その

(7) 鹿見島重治ほか編『逐条国家公務員法』学陽書房、1988、pp.37-39。

(8) 村松岐夫『行政学教科書—現代行政の政治分析 第 2 版』有斐閣、2001、pp.141-149；佐々木信夫『日本行政学』学陽書房、2013、pp.60-71；『世界大百科事典 改訂新版 第 6 巻』平凡社、2007、pp.517-518 などを参考にした。

(9) 人事院『平成 20 年度 年次報告書』p.36。

(10) 「慶応 3 年太政官布告 第 13 号」『法令全書 慶応 3 年』pp.6-8。国立国会図書館近代デジタルライブラリー <<http://kindai.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/787948>>

(11) 田中惣五郎『近代日本官僚政治史』書肆心水、2012、p.72。

(12) 「明治元年太政官布告 第 1 号」『法令全書 慶応 3 年』pp.63-64。国立国会図書館近代デジタルライブラリー <<http://kindai.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/787948>> なお、題名は「御誓文」となっている。

(13) この前後の事情を詳述したものとして、田中 前掲注(11)、pp.72-75。

採用方法は幕末の色合いを強く残した情実人事主義、いわゆる獵官制（スポイルズ・システム、spoils system）に基づいていたということができる⁽¹⁴⁾。

慶応4（1868）年1月、新政府は初めての人材登用策といわれる「徴士制度」を発表し、王政復古の大号令の精神を具現化しようとしたが、時代の転換期の混乱もあってか、人材はほとんど集まらなかった⁽¹⁵⁾。

このように、官吏の採用が、結果的に明治維新の主導力であった薩長土肥の藩閥勢力による情実任用という方向に流れてしまい、いわゆる維新官僚が実権を握るという経験を踏まえ、このままでは近代国家建設の推進力となる良質の官吏の獲得・養成が困難になると考えた政府は、太政官制度の廃止（明治18（1885）年12月22日）及び、総理大臣を長とする内閣制度（内閣総理大臣：伊藤博文、第1次伊藤内閣）が発足したのを機に、同月26日、官僚機構整備の基準となる「官紀五章」⁽¹⁶⁾を内閣総理大臣から各省大臣に示し、その第二綱「選叙の事」の冒頭に「仕進ハ試験ニ由ラシムル事」の一項を掲げ、官吏の任用は原則として試験によって行う旨を明らかにし、情実任用を排すことを宣した。これを受けて、明治19（1886）年2月には現在に通じる官職と組織の基本構成を定めた「各省官制」（明治19年勅令第2号）が定められ、同年7月

25日には「文官試験試補及見習規則」（明治20年勅令第37号）が公布された。則ち、官吏の任用に「試験採用」制が導入されたわけである⁽¹⁷⁾。

これは、欧米で資格任用制（メリット・システム、merit system）が導入される契機となった英国の「ノースコート＝トレヴェリアン報告」（Northcote-Trevelyan Report: Report on the organization of the permanent civil service, together with a letter from the Rev. B. Jowett, Command. Papers; No.1713）（1853年、同報告に基づく枢密院令〔Order in Council〕が1855年5月21日と1870年6月4日に出され、科学的な公務員制度が確立する）、米国で1883年1月に成立したペンドルトン法（Pendleton Civil Service Reform Act (ch. 27, 22 Stat. 403)）⁽¹⁸⁾からさほど遅れていない時期であり、当時の我が国において画期的な出来事であった⁽¹⁹⁾。また、「選叙の事」では、試験を学術試験と普通試験に分け、学術試験をさらに初等試験と高等試験に分け、会計官吏や外務官吏についてはそれぞれ簿記や外国語などの専科試験を設けること、内閣の中に試験委員を設けること、学術試験の合格者は一定の期間、試補として見習いをさせ、候補簿に登録すること、などを定めている⁽²⁰⁾。

ただし、この規則は奏任官と判任官⁽²¹⁾の任用に関するものであって、勅任官、換言すると「各省の次官級以上」の任用については、特段

(14) 村松 前掲注(8), p.177 など。

(15) 清水唯一朗『近代日本の官僚』（中公新書）, 2013, pp.15-20。

(16) 五章とは「官守を明にする事」「選叙の事」「繁文を省く事」「冗費を節する事」「規律を厳にする事」であった。前後の詳細につき、同上, pp.156-158 参照。

(17) 秦郁彦『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会, 1981, p.664。

(18) なお、ペンドルトン法の成立には、1881年に、時のジェームズ・ガーフィールド（James Garfield）大統領が、獵官制の下で公職に着けなかった支持者に暗殺されるという事件が大きく影響していたといわれる。本田弘編著『現代行政管理の論点』行政管理研究センター, 2001, p.93。

(19) 南島和久「日本における官僚制の史的展開（一）公務員制度改革はなぜ挫折するのか」『神戸学院法学』42(2), 2012.12, pp.43-45。

(20) 南島和久「日本の公務員制度」武藤博巳・申龍徹編著『東アジアの公務員制度』法政大学出版会, 2013, p.11。

(21) 戦前の官吏は高等官と判任官に分かれており、高等官は最上位層として、等級が定められていない勅任官があり、その下に高等官の1等及び2等の勅任官、さらに奏任官（高等官3等から9等まで）があった。奏任官は、文官試験試補及見習規則によれば、高等試験の合格者、帝国大学法科大学、文科大学卒業者又は法学博士、文学博士が任用資格者であり、判任官は普通試験の合格者又は官公立中学校等卒業者が任用資格者であった。人事院前掲注(9), p.36 及び図1を参照。

規制するものではなかった（戦前の官吏の区分について、図1を参照）。また、この規則にいう試補（高等官候補生）は高等試験を経た者か帝国大学の法科大学若しくは文科大学の卒業生の一部から、見習（判任官候補生）は普通試験を経た者か官公立中学校卒業者から任用するのを原則とし、試補又は見習として一定期間勤務した後それぞれ本官に任命されることとされた⁽²²⁾。

図1 戦前の官吏の区分

官 吏	高等官	勅任官	親任官 (高等官1等、高等官2等)
		奏任官	(高等官3等～高等官9等)
	判任官		

(注) 親任官の役職は各省大臣等、高等官1等及び高等官2等は各省次官、局長等、高等官3等から高等官9等は各省の課長級職であった。

(出典) 人事院『平成20年度年次報告書』p.55の表をもとに筆者作成。

前述のとおり、この規則の制定により官吏の試験任用についての一応の制度が確立されたのであるが、①勅任官には試験任用の制度が適用されなかったこと、②帝国大学出身者には事実上無試験任用の特典が与えられたことなどが問題となった。このため、帝国憲法制定後、制度の改正が行われることとなった。

(2) 大日本帝国憲法の制定と官吏制度の改正

明治22(1889)年2月11日に発布された大日本帝国憲法は、その第19条に「日本臣民ハ法律命令ノ定ムル所ノ資格ニ応シ均ク文武官ニ任セラレ及其ノ他ノ公務ニ就クコトヲ得」と規定され、国民が自由な意思に基づき官吏となりうる機会が均等に与えられることが明示された。

明治26(1893)年、第2次伊藤内閣は、局課

の統廃合と定員削減による行政整理を実施したが、その一環として同年10月30日、「文官任用令」(明治26年勅令第183号)を公布し、文官試験試補及見習規則は廃止された。文官任用令及び「文官試験規則」(明治26年勅令第197号)の2つの勅令により、奏任官は文官高等試験に合格した者のうちから任用される原則が確立され、帝国大学法科大学卒業生もこの試験に合格しなければ奏任官には任用されないこととなり、無試験任用の特典が廃止されることとなった。

なお、判事・検事の任用については、明治23(1890)年の「裁判所構成法」(明治23年法律第6号)及び明治24(1891)年の「判事検事登用試験規則」(明治24年司法省令第3号)によって別の体系とされ、外交官等については、明治26(1893)年に「外交官領事官及外務書記生任用令」(明治26年勅令第187号)及び「外交官及領事官試験規則」(明治26年勅令第213号)によって文官任用令の特例が定められた。ただし、勅任文官の任用については、依然として自由任用のままであった⁽²³⁾。

明治31(1898)年6月に、我が国最初の政党内閣である第1次大隈重信内閣(いわゆる隈板内閣⁽²⁴⁾)が成立すると、自由任用制をとっていた勅任官に多数の政黨員が任用された。同年11月、大隈内閣に代わった第2次山縣有朋内閣は、獵官の弊への反省、そして政党勢力の伸張を抑える目的から、明治32(1899)年、文官任用令を全部改正し(明治32年勅令第61号)、自由任用となっていた勅任官(親任官⁽²⁵⁾を除く)について資格要件を定めることとした。この結果、勅任官への任用は3等の奏任官に在職した者等に限ることとされるなど、自由任用の範囲

(22) 秦 前掲注(17), p.664.

(23) 同上

(24) 第1次大隈内閣は、与党となった憲政党のうち、旧進歩党系の大隈を首相に、旧自由党系の板垣退助を内務大臣に迎えて組織したため、このように呼称される。

(25) 勅任官であって、親任式をもって叙任され、官記に天皇が親書し、内閣総理大臣が副署する官職(主に大臣など)のこと。

が縮小されるとともに、「文官分限令」(明治32年勅令第62号)、「文官懲戒令」(明治32年勅令第63号)を制定して、官吏についての成績主義の原則や身分保障についての規定の整備を行った⁽²⁶⁾。

この改正の直接的な理由としては、①奏任官の資格のない者を直ちに勅任官に任用するのは官紀荒廢の原因であること、②法令が既に詳細になっており行政は専門技術の域に達しているから自由任用を排して専門の学識のある者を任用する必要があること、③免官に対する保障を与えないと官吏の忠実公正を期待できないこと等が挙げられている。しかし、実情としては政党政治の官僚制への介入を防止することが目的であったという説が有力であるとされている⁽²⁷⁾。

また、文官任用令等の改正が枢密院の諮詢事項⁽²⁸⁾とされ、以後、時の内閣と枢密院が文官任用令等の改正をめぐって鋭い対立が起こった⁽²⁹⁾。

さらに、明治33(1900)年には、官制通則の改正が行われた。この改革によって、我が国の官吏制度は一応体系化されたと言えるが、内閣と運命を共にすべき特殊な官職＝総理大臣秘書官、各省大臣秘書官、内閣書記官長、各省官房長等については自由任用の余地が残され、教官その他の特別の學術技芸を必要とする文官については、高等試験委員の銓衡による特別任用の道が開かれた。また永年勤続者の優遇その他の目的で一定の官職には一定の経歴のある者から試験委員等の銓衡による特別任用の道も例外的に存在していた。

他方、明治32(1899)年の文官任用令の全部改正とともに文官分限令及び文官懲戒令が制定

され、官吏に強固な身分保障が与えられた一方で、文官分限令には「官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ」には、官吏を休職処分にすることができる(休職期間は当初3年間とされたが、明治36(1903)年には高等官は2年間、判任官は1年間に短縮された。休職期間中は俸給の3分の1を支給することとされた)とされ、この休職期間の満了により官吏は当然に退官することとされていた。もともとは官庁の新陳代謝を促進するために設けられた規定であるが、政党内閣の進展とともに、この文官分限令の休職条項を活用して、自らの意にそぐわない官吏を「官庁事務ノ都合ニ依リ」休職とし、休職期間の満了とともに自動的に退職とさせることが行われたとされる。このように、官吏の地位は不安定なものとなり、政権の交代に伴って、官吏の職、地位にも影響が及ぶという状態で、獵官の風潮が蔓延したとされている⁽³⁰⁾。

(3) 大正デモクラシーと官吏制度の変遷

大正期に入ると政党勢力の伸張に伴って、勅任官への任用資格が緩和されると、大正2(1913)年には、「任用分限又ハ官等ノ初叙陞叙ノ規定ヲ適用セサル文官ニ関スル件」(大正2年勅令第262号)によって内閣書記官長、秘書官のみならず、法制局長官、各省の次官、警視總監、内務省警保局長、勅任参事官などが自由任用となったが、同年、山本権兵衛内閣はシーメンス事件⁽³¹⁾により総辞職に追い込まれ、大正3(1914)年には、第2次大隈内閣が誕生した。この内閣では、大正2年の勅令第262号(前記)を改正し、自由任用となっていた各省次官、警視總監、内務省警保局長、勅任参事官等を自由任用の対象から除外し、次官の職が資格任用制

(26) 人事院 前掲注(9), pp.56-57.

(27) 秦 前掲注(17), p.664; 田中 前掲注(11), pp.155-160 など。

(28) 天皇が枢密院に審議を要請する事項。大日本帝国憲法第56条及び枢密院官制などに基づく。

(29) 人事院 前掲注(9), pp.56-57.

(30) 同上, p.59.

(31) ドイツの企業シーメンスによる日本海軍高官への贈賄事件。巡洋戦艦発注にまつわる贈賄も絡み、当時の政界を揺るがす一大疑獄事件となった。

に戻されるなど、自由任用の官の範囲を縮小した（大正期以降の自由任用の対象官職の変遷については、表1を参照）。

大正7（1918）年に政友会の総裁である原敬が内閣総理大臣に就任すると、勅任官の任用に関する改革に取り組んだ。大正9（1920）年には、大正2（1913）年の勅令第262号（前記）を改正し、各省次官、警視総監、内務省警保局長、勅任参事官等を自由任用とし、また文官任用令の改正も行って、試験任用の緩和を図った。例えば文官高等試験に合格していなくても、勅任参事官や高等官3等である秘書官等であれば2年で、銓衡によって勅任官に任用できることとしたこと等の措置を講じた⁽³²⁾。さらに、大正13（1924）年には、大正2年勅令第262号（前記）の改正により、各省次官及び勅任参事官を自由任用の官から削除し、各省に自由任用の官として政務次官、参与官を置くこととした⁽³³⁾。

大正時代後半から昭和初めにかけては、戦前期の我が国政党政治の最盛期といえる時期であり、このころになると、前記のように、文官分限令の休職事由の規定を用い、政府が反与党的

とみなした官吏を休職にすることにより、事実上、時の政権が自由に官吏を罷免するようになった。さらに、内務省警保局長と警視総監は自由任用の官とされていたので、文官分限令の適用も除外され、これらの者の任免も政党の自由で選挙干渉に利用され、その弊害が問題化した⁽³⁴⁾。

(4) 政党政治の停止から終戦まで

昭和7（1932）年の5.15事件により犬養毅内閣総理大臣が殺害され、実質的に政党政治が終焉すると、同年文官分限令の改正（昭和7年勅令第253号）と「文官分限委員会官制」（昭和7年勅令第254号）が制定された。これによって官庁事務の都合により、必要なときに官吏に休職を命じる場合には、高等官については文官高等分限委員会、判任官については文官普通分限委員会の諮問を経なければならないこととなり、本人の同意があった場合に限り当該諮問の手続を省略し得るものとした。

さらに昭和9（1934）年、斎藤実内閣のとき、勅令の改正（昭和9年勅令第80号）が行われ、

表1 自由任用が認められた官職の変遷

対象官職	1913 (大正2)	1914 (大正3)	1920 (大正9)	1924 (大正13)	1934 (昭和9)
内閣書記官長	可	可	可	可	可
法制局長官	可	可	可	可	可
内務省警保局長	可	不可	可	可	不可
警視総監	可	不可	可	可	不可
貴族院書記官長	可	不可	可	可	不可
衆議院書記官長	可	不可	可	可	不可
各省大臣秘書官	可	可	可	可	可
各省政務次官	該当職なし	該当職なし	該当職なし	可	可
各省参与官	該当職なし	該当職なし	該当職なし	可	可

※ 可＝自由任用できる 不可＝自由任用できない 該当職なし＝その時点ではまだ該当する官職が設置されていなかった

(出典) 秦郁彦『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会、1981; 大森彌『官のシステム』(行政学叢書4) 東京大学出版会、2006等を基に筆者作成。

(32) 人事院 前掲注(9), p.57.

(33) 奈良岡聰智「加藤高明内閣の政治過程(1)―加藤高明の政治指導と二大政党制の成立―」『法学論叢』152(3), 2002.12, pp.72-75.

(34) 秦 前掲注(17), p.665.

警視總監、内務省警保局長などを自由任用の官から外すなど、自由任用の範囲が縮小され、自由任用の官として残ったのは、内閣書記官長、法制局長官、各省政務次官、各省参与官、秘書官のみとなった。さらに、昭和16(1941)年1月には、文官任用令が改正され(「文官任用令中改正ノ件」(昭和16年勅令第3号))、勅任文官について、広く、銓衡委員会の銓衡により民間人の起用等を図ることができるようになった⁽³⁵⁾。

この後、我が国は戦時体制に入った。戦時体制下による官僚組織の拡大によって新設官庁は人材の不足に悩み、また、下級官吏の士気高揚の見地から、昭和11(1936)年以降の奏任官級の官吏について、逐次、特別任用の枠を拡大した。特に昭和16(1941)年の改正、「奏任文官特別任用令」(昭和16年勅令第5号)によって特別任用の範囲を大幅に拡大し、制度的に大きな矛盾をかかえて混乱したまま、終戦を迎えることとなった。

2 戦後の公務員制度の発展

(1) 議院内閣制の確立

昭和22(1947)年に施行された日本国憲法では、枢密院、貴族院等の制度を廃し、英国流の議院内閣制による国会優位と、最高裁判所に違憲立法審査権を付与するという米国流の権力分立(=三権分立)主義を採用している。立法・行政・司法の最高機関はそれぞれ国会、内閣、最高裁判所であるが、独立している官庁として会計検査院、各種の行政委員会(公正取引委員会、中央労働委員会など)が置かれた。

日本国憲法の規定によれば、天皇は政治に対する権能を持たず、統治権の総覧者ではなくなった。「行政権は内閣に属」し(第65条)、「内閣は行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」(第66条第3項)、いわゆる議院内閣制が採用された。内閣はその首長である内

閣総理大臣及びその他の国务大臣で組織され、首相は同輩中の首席に過ぎなかった帝国憲法時代と異なり、他の国务大臣の任命権を含む、強大かつ広範囲にわたる権限が付与された。換言すれば、明治憲法下の単独輔弼責任制にかわり連帯責任制が採用されたことになる。

(2) 新しい公務員制度の発足と人事行政独立機関としての「人事院」の設置

国民主権を定めた新たな日本国憲法の下において、帝国憲法時代の「天皇の官吏」の枠組みは転換され、公務員は「全体の奉仕者」(憲法第15条第2項)であるという理念に沿った、新しい制度の整備が課題となった。当初の「国家公務員法」(昭和22年法律第120号)は占領方針に即して労働基本権の広範な承認を軸に、昭和22(1947)年10月に制定された。日本の民主化を目指す戦後初期の占領政策において、旧官僚機構の全面的解体、刷新が重要課題とされた。新公務員制度の構築は、行政機構、行政運営の問題と併せて、行政調査部(昭和21(1946)年11月に政府に設置、国务大臣を総裁とする。後の行政管理庁(総務庁を経て、現在の総務省行政管理局がその後継組織にあたる))の主要課題とされ、新制度の調査、研究、立案が進められていたが、これと並行して同年、ブレイン・フーパー(Blaine Hoover)を団長とする対日合衆国人事行政顧問団(いわゆるフーパー顧問団)が来日し、昭和22(1947)年7月、同顧問団の勧告が提示された。顧問団の調査・分析によれば、当時の日本の公務員制度は①職員の数が多すぎる、②規律が欠けている、③市民への奉仕者(civil service)としての心構えがない、④給料が低すぎる、⑤職員の不満を解消する手続(equity procedure)がない、⑥高等文官試験合格者のみ優遇されている、⑦研修が不十分である、などとされた⁽³⁶⁾。同勧告は、旧官吏制度における枠組みを全面的

⁽³⁵⁾ 秦 前掲注(17), p.665. なお、銓衡委員会制度の導入過程については、奈良岡聰智「加藤高明内閣の政治過程(2・完)―加藤高明の政治指導と二大政党制の成立―」『法学論叢』153(1), 2003.4, pp.127-133に詳しい。

⁽³⁶⁾ 村松 前掲注(8), p.180.

に否定し、職階制度⁽³⁷⁾の導入と中央人事行政機関の独立を含む、新たな公務員制度の確立を目指すものであった。しかし、これらを受けて立案された政府の国家公務員法案については、公務員の争議権を否認せず、人事委員会の権限と政府からの独立が不十分であること等、骨格部分において同顧問団の勧告と異なる内容のものであるとして、フーバーから強い不満が表明されていた⁽³⁸⁾。だが、この法案は昭和22(1947)年10月に成立、同年11月に施行され、内閣総理大臣の下に行政調査部から分離した専門の人事担当機関として、「臨時人事委員会」(昭和22(1947)年11月1日設立)が設置された。このほか、国家公務員法には、人事の基本原則として、平等取扱の原則(国家公務員法第27条)、勤務条件法定主義、情勢適応の原則(同28条)、成績主義の原則(同33条、75条)などの規定が含まれている。

その後、官公労(日本官公庁労働組合協議会)等の労働争議が活発化し、これを問題視した総司令部の要請を受けたフーバーは再度来日し、総司令部民政局公務員制度課長として、公務員の争議権、団体交渉権の全面的否認を含め国家公務員法の全面改正を含む修正案(フーバー草案)を示した。この草案の内容は、連合国総司令官マッカーサーの書簡⁽³⁹⁾として芦田均内閣総理大臣に送付された。そして、法改正までの暫定的措置として、その実現までの間の占領軍の方針として争議権、団体交渉権の否認とこれに対する罰則を定めた「政令201号」(=「昭和23年7月22日附内閣総理大臣宛連合最高司令

官書簡に基く臨時措置に関する政令」(昭和23年政令第201号、ポツダム勅令に基づく政令))が昭和23(1948)年7月施行された⁽⁴⁰⁾。これにより、政府における職員関係と一般私企業の労働関係とが厳しく区別され、公務員の労働基本権は制限された。

その後、フーバー草案の内容を含む国家公務員法改正案が国会に提出され、一部修正の上可決、昭和23(1948)年12月3日に公布された(「国家公務員法の一部を改正する法律」(昭和23年法律第222号))。この改正法には、①中央人事行政機関の地位と権限の強化、②公務員のストライキの禁止規定の復活、③国家公務員法の適用を受けない特別職の範囲の縮小(各省事務次官を一般職に区分する)、など⁽⁴¹⁾が含まれており、実質的な新法制定に近い内容であった。改正は昭和23(1948)年12月に施行され、人事院が発足した⁽⁴²⁾。

その後、占領下の法令や諸制度の見直しに取り組んだ昭和27(1952)年の政令諮問会議答申において、政府の人事行政責任を明確にする見地から、人事院の在り方を基本的に見直す方向が提起された。しかし、野党及び官公労を中心とする労働サイドからの反発や国会情勢等のため、法案はその都度不成立に終わり、昭和40(1965)年に人事院の権限にはほとんど手つかずのまま、政府部内の人事管理調整機能を主体とする総理府人事局(=総務庁人事局を経て今日の総務省人事・恩給局が後継組織となっている)が発足することとなった。

このような経過から、我が国の人事行政機構

(37) 同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する官職については、同一の資格要件を必要とするとともに、かつ、当該官職に就いている者に対しては、同一の幅の俸給が支給されるように、官職の分類整理がなされなければならないとする制度。実際導入されなかったものの、法文上は長く残っていたが、平成19(2007)年の国家公務員法改正により廃止された。

(38) 新藤宗幸『講義現代日本の行政』東京大学出版会、2001、pp.46-47。

(39) 鮎川国彦訳『マッカーサー書簡集』日本弘報社、1950、pp.159-170。国立国会図書館デジタル化資料 <<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1152960>>

(40) 鹿見島ほか編 前掲注(7)、pp.10-15。

(41) 坂本勝「国家公務員制度」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第2巻 制度と構造』有斐閣、1994、pp.95-111。

(42) 大森彌『官のシステム』(行政学叢書4)東京大学出版会、2006、p.46。

は、国家公務員法の骨格維持と併せて従来の公務部門、すなわち国及び地方の大半の公務部門については、基本的な制度の枠組みに変動はなく、その在り方は今後の行政改革、公務員制度改革の論議に委ねられた形となっている。

(3) 国家公務員の種別と任用制度

現在の公務員制度は、前記のように、実質的には対日合衆国人事行政顧問団の原案を基礎にまとめられ、戦前の官吏制度を改変し、そのアンチテーゼとして、公務員の形式主義的な平等の徹底に力点が置かれることとなった。その結果、政策形成など行政上の意思決定過程や行政処分等の公権力行使に関与し参画する官吏層集団と専門職、書記職、技能職、労務職等各職能層集団とは、制度上一括りとされた。公務員の制度上の種別は、通常の行政事務に従事する「一般職」と、大臣、大使・公使、後の自衛官などの「特別職」の2種類に、そして勤務態様面からは、恒常職種としての「常勤職員」と、臨時職員や審議会の委員等の「非常勤職員（非正規職員）」の2種類に区分され、これにより、一般公務従事者を、実質的に単一の括りとする画一的公務員制度が形成された。

新しい任用制度は、成績主義の理念を背景として、人事院の一括実施する国家公務員試験による試験合格者名簿を基礎に、任命権を持つ各省庁が個別の任用を行うこととされた。そして、その後の人事運用も人事院の定める任用基準に準拠し、具体的な配置替え、昇任等の人事は分担管理の原則により、各省庁が行う仕組みとされたが、その実態は、一般職については大卒基準の上級職（昭和61（1986）年以降のⅠ種）試験、短大卒基準の中級職（同Ⅱ種）試験、高卒基準

の初級職（同Ⅲ種）試験等の試験区分、また税務職、公安職等の特別な試験区分により人事運用の実質的な枠組みが形成された⁽⁴³⁾。

しかし、新たな人事制度の骨格として当初予定された職階の区分とその各々の責任を明確化する職階制度は、「国家公務員の職階制に関する法律」（昭和25年法律第180号）の制定にもかかわらず、具体的な職種の決定、実施に至らず、棚上げとなり、当初の成績主義の趣旨による人事制度の枠組みは未完のままとなった⁽⁴⁴⁾。

結果として、試験区分のみが人事運用のメルクマールとして残され、職種ごとの職務の責任と権限も不明確なまま、多かれ少なかれ従来からの階層構造が任用経路面等においても維持され、新制度の本格的な基礎付けが不明確なまま戦前期の人事慣行を多分に継承した事実上のエリート・システム、いわゆる「キャリア・システム」が固定化していった。

(4) 国家公務員（官僚）制度に関する議論・研究

戦後の公務員制度は、その移行経過が必ずしも我が国の主体的な取組による制度構築ではなかったこともあり、その後、しばしば見直しの議論を生むことになった。そのため、占領期法制の見直しを進めた昭和26（1952）年の政令諮問委員会をはじめ、講和後の昭和20年代末から昭和30年代にかけて、各種審議会等において再検討の論議があった。しかし、戦前・戦中期官僚制の復活を懸念する世論や学会、労働界等の反発もあり、大がかりな改革は実施されなかった。これ以降にも、第2次臨時行政調査会⁽⁴⁵⁾や臨時行政改革推進審議会⁽⁴⁶⁾、行政改革委員会⁽⁴⁷⁾などにおいても、国家公務員制度改革について議論され、提言が行われた場は存在

(43) なお、Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ種については、「国家公務員制度改革基本法」第6条に定められた方針により、総合職・一般職・専門職に再編することとなった。Ⅱ3(4)の記述参照。

(44) 新藤 前掲注38参照。

(45) 「臨時行政調査会設置法」（昭和55年法律第103号）により設置。会長：土光敏夫経済団体連合会会長。

(46) 「臨時行政改革推進審議会設置法」（昭和58年法律第52号）により設置。第1次から第3次まであり。初代会長：土光敏夫経済団体連合会名誉会長。

(47) 「行政改革委員会設置法」（平成6年法律第96号）により設置。委員長：飯田庸太郎三菱重工業株式会社相談役。

したが、改革論議においてまず人事院の廃止、ないしはその改組問題に焦点が当てられたこともあって、本格的な公務員制度の改革論議に至らないまま推移し、平成期に入っている。

他方、公務員・官僚研究の分野では、日本の官僚を類型化し、経済発展の状態や政官関係、行政官庁の専門性の問題と関連付けて、官僚のタイプを分類する試みがなされている。

官僚が自分の役割をどのように捉えているかは、おおよそ2つの観点から整理することができる。第1は、政治との関係で、行政は政治の上であって、政治家ではなく官僚が政策をつくるべきであるとするのか、政治の下であって、政治家が自ら政策をつくるべきであるとするのか、という観点である。第2は、社会との関係である。行政は社会と一定の距離をとるべきである＝利益団体の声を直接聴かない方がいいと考えるのか、それとも社会と協調するべきである＝利益団体の声を官僚が直接聴く方がいいと考えるのかである。⁽⁴⁸⁾

また、行政学の研究文献・論文等によれば、日本の官僚の性格としては、概ね以下の3つのタイプに分類できると捉えられている。⁽⁴⁹⁾

①国士型官僚

行政は、政治の上に立ち、社会とは距離を置くべきだと考える性質の官僚であり、このタイプは、政治家や利益集団は自分たちに関わる利益のみに関心があり、官僚だけが国益という観点に立っていると考える傾向がある。官僚は自律的に仕事をすべきであるとする、官尊民卑の伝統の下でアメとムチを使い分ける官僚というイメージであるとされる。

②調整型官僚

政治と行政はどちらが上というよりも、対等であるとみており、政治と協力すべきだと

考えているタイプである。また、利益集団等の意見にも耳を傾けるべきだと考えており、政治や社会の中で様々な利害の調整を行うことこそ官僚の役割であるとする傾向にある。官民協調による行政指導などをイメージさせる官僚である。

③吏員型官僚

行政は政治の下にあるべきであり、社会とは距離を置くべきだと考える官僚である。利益集団と話し合いながら政策の立案を行い、様々な利害を調整するのは政治家の仕事であり、決定した政策を厳格に実施することが官僚の務めと考える、一般的な「公務員」像に最も近いタイプである。

これらのタイプの官僚がどの程度いたかは、時代によって変わってくる。1960年代までは、ほとんど全ての官僚が国士型官僚であったとされる。すなわち、国家は官僚が背負っているという強烈的な意識を持って働いていたとされている。換言すれば、戦前の官僚を強化した特権的な意識を持っていると指摘され、高度成長の時代の政策推進を支えていたと考えられていた。

しかし、1970年代以降、いわゆる55年体制が長期化し、利益集団の活動も活発になるにつれて、調整型官僚が登場した。様々な主張を整理することが官僚の役割である、と考える者が増えてきたというのである。このころの行政官には、政治の上に立とうとする「古典的」官僚と、政治のただ中で自己の任務を全うしようとする「政治的」官僚の2つのタイプがあるとされており、後者が多くなってきつつあるとされている。

そして1980年代半ば以降、政治と社会からの圧力がさらに強まった結果、吏員型官僚が現れる。官僚の自律性を守るため、必要最小限の

(48) 真淵勝『行政学案内』慈学社出版, 2009, pp.51-52.

(49) ここに示した官僚分析を最初に試みたのは辻清明教授だとされている(辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会, 1969)。しかし、この類型を継承し発展させる形で、多くの研究者が図書・論文等の発表を行なっている。最近の例を示すと、真淵勝『行政学—Public Administration』有斐閣, 2009, pp.496-501; 村松岐夫『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社, 2010, pp.230-245; 曾我謙悟『行政学』有斐閣, 2013, pp.59-70など。

仕事のみをしようと考える官僚が出てきたのである。

このように官僚のタイプは時代を追って変化し多様化してきたが、人数においてみれば、1990年ころに一番多かったのは調整型官僚であるとされる。政治家の意見を聴き、利益集団の話にも耳を傾ける、一見柔軟でバランスが取れているように見える。しかし、それぞれのタイプには、長所と同様に短所もあり、国土型官僚は責任感が強い反面独善的になりやすい、吏員型は言われた仕事はするが杓子定規になりやすいという短所がある。そして調整型官僚は、柔軟な思考ができる反面、無原則に動きやすい傾向がある⁽⁵⁰⁾。現在の研究動向では、今後、官僚がどのような役割を担い、活躍していくべきかを決定していくためにも、今般の公務員制度改革は大きな意味を持っているといわれている⁽⁵¹⁾。

II 最近の公務員制度改革に関する動向

1 行政改革会議「最終報告」から「国家公務員制度改革基本法」成立まで

現在進められている国家公務員制度改革の出発点は、平成9(1997)年に行われた行政改革会議⁽⁵²⁾の「最終報告」にあるといわれている。1990年代には、経済のグローバリズム、共産圏の崩壊、円高、日米構造協議などにより、国内環境・国際環境が大きく変化した時代であった。そうした中、中央省庁再編、情報公開、規制緩和など、行政システム全体の改革の実施が試みられた。これらの方策については、平成9(1997)年12月の行政改革会議の最終報告で

明記され、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)第48条及び第49条に基本的な改革の道筋に関する規定が設けられた。それ以降、様々な検討会や研究会の場で、より具体的な改革案が模索されてきた。平成11(1999)年には公務員制度調査会から小淵恵三首相に対して、「公務員制度改革の基本方向に関する答申」⁽⁵³⁾が提出された。同答申では、①開放化、②多様・柔軟化、③透明化、④能力・実績の重視、⑤自主性の重視、などの視点から、公務員制度に関する改革の方向性を求めている。

さらに、平成12(2000)年に閣議決定された「行政改革大綱」⁽⁵⁴⁾では、公務員制度について、次のような制度等を実施することにより、身分保障に安住することなく公務員が持てる力を最大限発揮し、国民の信頼を確保するための抜本改革を行うこととされた⁽⁵⁵⁾。

- ・成果主義・能力主義に基づく信賞必罰の人事制度の構築等国家公務員制度の見直し
- ・再就職に際し、合理的かつ厳格な規制の導入、大臣の直接承認・公表、再就職後の行為規制の導入
- ・外部人材の積極的受入れや人材の流動性確保、大臣スタッフの内外からの登用
- ・事前規制型組織・人材管理システムの抜本的な転換
- ・各主任大臣による企画立案と執行事務の分離推進、執行事務の外部委託等

そして、これらの指針の具体的な制度設計の検討については、行政改革担当大臣及び内閣官房行政改革推進事務局が担当することとされ、

(50) 真淵 前掲注(48), pp.51-56; 曾我 同上, pp.493-501 など。

(51) 村松岐夫編著『最新公務員制度改革』学陽書房, 2012, pp.188-196.

(52) 「行政改革会議令」(平成8年政令第320号)により設置。(会長: 橋本龍太郎内閣総理大臣)

(53) 「公務員制度改革の基本方向に関する答申」(平成11年3月16日公務員制度調査会) 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/990518.htm>

(54) 「行政改革大綱」(平成12年12月1日閣議決定、平成18年6月16日一部改正) 行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/about/taiko.html>>

(55) 田中一昭編著『行政改革 新版』ぎょうせい, 2006, pp.248-249.

「行政改革大綱」を踏まえた検討の結果、平成13（2001）年12月に「公務員制度改革大綱」⁽⁵⁶⁾が閣議決定された。同大綱の主な内容は以下のとおりである⁽⁵⁷⁾。

- ・総合的・戦略的な政策の企画立案や機動的・効率的な行政サービスの提供を実現するために、行政運営について責任を持つ内閣及び各府省が適切に人事・組織マネジメントを行う。また、人事制度の趣旨、枠組み、重要な基準等は、法律で明確に規定する。
 - ・職務遂行能力に応じて職員を等級に格付ける能力等級制度を設け、能力等級制度を基礎とした新たな任用制度を整備し、能力基準や能力評価を活用することにより、真に能力本位で適材適所の人事配置を実現して、所属する職員の能力を最大限に活用する。
 - ・多くの候補者の中から多様で有為な人材を採用できるよう、I種試験について、試験内容の改善とともに試験合格者を大幅に増加する。また、官民の人的交流を積極的に推進する。
 - ・適正な再就職ルールを確立する。営利企業への再就職に係る承認制度及び行為規制並びに特殊法人等への再就職に係るルールを確立する。また役員の退職金の大幅削減・給与の削減等を措置する。
 - ・内閣総理大臣が自らの判断に基づき、行政内外から内閣の重要政策の企画立案等に従事する職員を国家戦略スタッフとして機動的かつ柔軟に任用、配置できる仕組みを導入する。
- 加えて、平成17（2005）年には、「行政改革

の重要方針」⁽⁵⁸⁾が閣議決定され、この中で公務員制度改革について、以下のような項目が置かれている⁽⁵⁹⁾。

- ・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、総人件費改革の推進状況等も踏まえつつ、できる限り早期に具体化を図る。
- ・公務員の労働基本権や人事院制度、給与の在り方、能力主義や実績評価に基づく処遇、キャリア・システム等公務員の人事制度を含めた公務員制度についても、内閣官房を中心に幅広い観点から検討を行う。
- ・公務部門の多様な職場等に定着し、人事管理の基盤的ツールとして活用可能なより実効ある新たな人事評価システムの構築に向け、職員の職務遂行能力、勤務実績をできる限り客観的に把握するための新たな人事評価の試行を行う。

2 国家公務員制度改革基本法の成立

先に掲げた公務員制度の総合的な改革に関する懇談会の報告書⁽⁶⁰⁾等を受けて、福田康夫内閣は「国家公務員制度改革基本法案」（第169回国会閣法第75号）を平成20（2008）年4月、国会に提出した。同案は審議の過程で、民主党ほかの野党と何点かの修正協議を行い、同年6月6日に自由民主党、民主党、公明党、社会民主党などの賛成多数で成立し、同月13日に公布された。「国家公務員制度改革基本法」（平成20年法律第68号。以下「基本法」という。）のエッセンスは、①政治主導の観点から、国の行政機関の内外から人材を機動的に「国家戦略スタッ

⁽⁵⁶⁾ 「公務員制度改革大綱」（平成13年12月25日閣議決定、平成18年6月16日一部改正）行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/jimukyoku/koumuin/taikou/honbun.pdf>>

⁽⁵⁷⁾ 田中編著 前掲注⁽⁵⁵⁾, pp.249-250.

⁽⁵⁸⁾ 「行政改革の重要方針」（平成17年12月24日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/gyokaku/kettei/051224housin.pdf>>

⁽⁵⁹⁾ 原田順子・奥林康司『官民の人的資源論』放送大学教育振興会, 2009, pp.118-119.

⁽⁶⁰⁾ 『「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会」報告書』2008.2.5. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/koumuinkaikaku/pdf/houkoku1.pdf>>

フ」⁽⁶¹⁾及び「政務スタッフ」⁽⁶²⁾として登用、②幹部職員及び管理職員の人事の内閣による一元管理及び流動性の確保、③政と官、すなわち国会議員と官僚との接触の透明化、④新しい採用制度の導入、⑤内閣人事局の新設、などであるといえる。事務次官や局長など政策決定に影響力を持つ府省の幹部について、内閣人事局が取りまとめた情報をもとに、首相、内閣官房長官、各省大臣が協議して任命を行うシステムに変える内容である。

「基本法」成立の背景には、当時、年金記録問題・事故米問題をはじめとする公務員の不祥事が続いており、「公務員改革待ったなし」という国民的気運が高まっており、与野党とも国民目線に立った立法政策を採る必要が生じていたことが挙げられるであろう。なお、「基本法」は、実施すべき改革の項目とその目標時期をひとつとおり掲げたいわゆる「プログラム法」であり、一連の改革を実施するためには、後述するような別途の法的措置を講じる必要がある。

3 「基本法」の成立後の動向

(1) 国家公務員制度改革推進本部の設置

「基本法」の施行後、「国家公務員制度改革基本法の一部の施行期日を定める政令」(平成20年政令第220号)及び「国家公務員制度改革推進本部令」(平成20年政令第221号)が平成20(2008)年7月9日に公布された。これらの政令に基づき、同月11日に、国家公務員制度改革の推進に関する企画・立案及び総合調整等を行う国家公務員制度改革推進本部が内閣に設置され、同本部に、その事務を処理するための事務局が設置された。

(2) 「工程表」の決定及び国家公務員法等改正案の立案

平成21(2009)年2月3日、国家公務員制度改革推進本部は、「基本法」に定められた改革事項(議院内閣制の下での国家公務員の役割、多様な人材の登用、国際競争力の高い人材の確保と育成、職員の倫理の確立及び信賞必罰の徹底、能力及び実績に応じた処遇の徹底、国家公務員に対する労働基本権付与の問題など)に係る措置や検討の方向性、関係法律案の提出時期等を具体的に定めた「工程表」⁽⁶³⁾を決定した。この「工程表」では、当初、「基本法」で予定されていた改革のための期間を1年前倒しし、4年で全ての改革を終えることとされた。

この工程表の作成過程では、人事院が級別定数管理機能の移管を中心に、その内容に異議を唱えたり、各省間の利害が対立する事態もみられた。また、内閣人事局の組織の肥大化の問題等もあり、作業に遅れを生じることとなり、実際に「基本法」に規定された課題(Ⅱ2の①~⑤)のうち①②⑤を実行に移すための「国家公務員法等の一部を改正する法律案」が閣議決定されたのは年度末の平成21(2009)年3月31日であった。

(3) 国家公務員法等改正案の提出及び廃案

前記の「国家公務員法等の一部を改正する法律案」は、閣議決定と同日の平成21(2009)年3月31日に国会に提出された(第171回国会閣法第62号)。しかし、法案提出後も幹部公務員の降格の可否等をめぐって、与野党間だけでなく与党内でも異論が生じ、法案の委員会への付託は大幅に遅れた。その結果、折からの政局の不安定や、他の法案審議が優先されたこともあり、特段目立った審議が行われることがないま

(61) 基本法第5条に「内閣官房に置かれ、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要施策のうち特定のものに係る企画立案を行い、内閣総理大臣を補佐する職(特別職)」と規定されていた。

(62) 基本法第5条に「各府省に置かれ、特定の政策の企画立案及び政務に関し、大臣を補佐する職(特別職)」と規定されていた。

(63) 「公務員制度改革に係る『工程表』について」(平成21年2月3日国家公務員制度改革推進本部決定) <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kouteihyou.pdf>>

ま、同年7月21日に衆議院が解散されたことに伴い、同法案は廃案となった。そして8月30日に執行された衆議院議員総選挙で民主党が勝利し、政権交代が生じたこともあり、ここまでの動きはいったん停止することとなった。

(4) 民主党政権における公務員制度改革

政権交代によって誕生した鳩山由紀夫内閣では、当初、仙谷由人行政刷新担当大臣⁽⁶⁴⁾が、公務員制度改革を担当することとなっていた。民主党は、「基本法」の審議の過程で、与野党合意を行って同法を可決させた経緯があり、公務員制度改革そのものには反対はしないだろうという予想もされていた。しかし、同大臣は、国家公務員制度改革に係る工程表を改めて作成し直す意向を示しており⁽⁶⁵⁾、加えて、総選挙において用いたマニフェストに記した政策課題⁽⁶⁶⁾が、改革の論点を一層多岐にわたるものとする事となった。特に、

- ・ 定年まで働ける環境を作り、国家公務員の天下りの斡旋は全面的に禁止する。
- ・ 地方分権推進に伴う地方移管、国家公務員の手当・退職金などの水準、定員の見直しなどにより、国家公務員の総人件費を2割削減する。
- ・ 公務員の労働基本権を回復し、民間と同様に労使交渉によって給与を決定する仕組みを作る。

これらの課題は、実現が非常に困難であると予

想されていた。日常の業務、国会対応に加え、実質的に初めて行う予算編成などに時間が取られ、公務員制度改革に関する検討は、平成22(2010)年になってからようやく始まった。そして同年2月19日、人事院の機能移管や労働基本権の回復には触れることなく、内閣人事局の設置、幹部職員人事の一元管理等を基本とする「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)が国会に提出された。同法案は5月13日、衆議院で可決されたが、参議院に送付後、採決されることのないまま会期末を迎え、審議未了で廃案となった⁽⁶⁷⁾。

一方、「基本法」に基づく自律的労使関係制度について検討を深めるため、平成22(2010)年11月26日、公務員制度改革担当大臣(=当時は蓮舫氏が大臣)の下に「国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談会」(座長:今野浩一郎学習院大学経済学部教授)が開催され、同年12月末に「適切な規制措置等を講じるのであれば、国家公務員に争議権を付与することについても、立法をもって定めるべき政策判断の問題と位置付けることはもとより可能」などとする懇談会報告⁽⁶⁸⁾が取りまとめられた。

翌平成23(2011)年3月3日、協約締結権の付与及び使用者機関の設置に伴い人事院勧告制度及び人事院を廃止することを含む「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について(案)」⁽⁶⁹⁾が、国家公務員制度改革推進本部事務局から示された。この全体像(案)は、同年4月5日、国家公務員制度改革推進本部(本部長=菅直人内閣総理大臣)決定となり、以後政

(64) 同大臣は、平成22年2月10日付けで行政刷新担当を外れたが、国家公務員制度改革は引き続き担当することとなった。

(65) 「仙谷行政刷新相 一問一答 公務員制度」『朝日新聞』2009.12.5 など。

(66) 「民主党マニフェスト2009」民主党ウェブサイト <<http://www.dpj.or.jp/article/60025/%E6%B0%91%E4%B8%BB%E5%85%9A%E3%81%AE%E6%94%BF%E6%A8%A9%E6%94%BF%E7%AD%96Manifesto2009>>

(67) 日本再建イニシアティブ 前掲注(5), pp.73-86.

(68) 「国家公務員の労働基本権(争議権)に関する懇談報告」(平成22年12月)行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/kihonken/houkoku.pdf>>

(69) 「国家公務員制度改革基本法等に基づく改革の「全体像」について(案)」(平成23年4月5日国家公務員制度改革推進本部決定)行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/dai6/honbun.pdf>>

府では、この案に沿って「国家公務員法等の一部を改正する法律案」「国家公務員の労働関係に関する法律案」「公務員庁設置法案」等の立案作業が進められた。

そして同年6月3日、国家公務員制度改革推進本部において、幹部人事の一元化に係る所要の措置を講ずること、非現業の国家公務員に協約締結権を付与すること、それに伴って人事院勧告制度を廃止すること、労働組合と当局との間の労使関係に関する事項を定めること、公務員庁の設置等の措置を講ずることなどを内容とする、いわゆる「国家公務員制度改革関連4法案」が閣議決定され、第177回通常国会に提出された（第177回国会閣法第74号、同75号、同76号、同77号）。しかし、この国会は、同年3月に起きた東日本大震災及びそれに起因する東京電力福島第一原子力発電所事故による被害の救済などに関する法案の審議が最優先され、公務員制度改革関連法案は審議されることなく継続審査に付された。その後、第178回臨時国会から第180回通常国会まで同様の状態で継続審査に付される状態が続いた後、第181回臨時国会で衆議院が解散され、4法案は廃案となった。

すなわち、民主党政権下では、他の諸問題、とりわけ東日本大震災という大きな国難に見舞われたこともあり、「基本法」に定められた改革はほとんど進められなかった。それでも進展を見たものもあり、採用試験の改革（Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ種から総合職・一般職・専門職への変更、平成24（2012）年実施の試験から開始されている）や、国家公務員の雇用と年金の接続を図るための検

討（閣議決定⁽⁷⁰⁾については政権が再度交代した後になされた）などは、「基本法」の内容の実現・進展として、確認できるものであろう。

(5) 自公政権（現政権）による公務員制度改革

平成24（2012）年12月16日に執行された第46回衆議院議員総選挙の後、発足した第2次安倍内閣では、公務員制度改革について、冒頭で述べた意見交換会⁽⁷¹⁾（「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して—」におけるこれまでの議論の中間整理⁽⁷²⁾（平成25（2013）年5月24日）として整理された）を経て、本年6月28日国家公務員制度改革推進本部決定「今後の公務員制度改革について」としてまとめられた。

Ⅲ 改革の現在位置

平成25（2013）年6月28日の国家公務員制度改革推進本部決定「今後の公務員制度改革について」の内容を再度検証すると、改革の基本的方針として挙げられているのは①改革の経緯、②改革の必要性、③改革の目的、④改革の進め方、の4つであり、今後の国家公務員制度改革の考え方として、①幹部人事の一元化、②幹部候補者の育成過程の確立、③内閣人事局の設置⁽⁷³⁾、④国家戦略スタッフ及び政務スタッフ、⑤その他の法制上の措置の取扱い、の5項目である。なお、その他として、①能力・実績主義の徹底、②組織の活性化を付け加えている。これらは、かつて第1次安倍晋三内閣が示した

(70) 「国家公務員の雇用と年金の接続について」（平成25年3月26日閣議決定）行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/sankou/08.pdf>>

(71) この意見交換会については、大臣の私的諮問機関の議論の概要及び資料の詳細、中間報告の公表などを、国の行政機関である国家公務員制度改革推進本部が行ったとして、国家行政組織上問題ではないかという指摘もなされている。「国家公務員制度改革の方向—中間報告と推進本部決定をみる」『週刊行政評価』2559号, 2013.8.1, pp.2-4.

(72) 「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して—」におけるこれまでの議論の中間整理」（平成25年5月24日国家公務員制度改革推進本部事務局）行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/arikata-ikenkoukan/tyukanseiri.pdf>>

(73) 内閣人事局をめぐる麻生政権期からの経緯・論点及び最近の動向の詳細については、井田敦彦「内閣人事局をめぐる経緯と論点（短報）」『レファレンス』753号, 2013.10, pp.125-135 を参照。

基本的な方針、改革の考え方とほとんど変わらず、稲田朋美行政改革担当大臣も、意見交換会の中間報告の後に発表した談話で、「改革の原点は、第一次安倍政権時の『公務員制度改革について』⁽⁷⁴⁾(平成19年4月24日閣議決定)の理念であるとし、今後、改革の全体像を示して決定したい」との意向を示していた⁽⁷⁵⁾。

このことに鑑みると、公務員制度改革は、麻生内閣で提出した法案が廃案となったところから、あるいはさらに遡ると、行政改革会議「最終報告」で改革が要請されたころから、議論が行われ、計画こそ存在してはいたが、結果的には、政権交代をはさんで元の位置から再スタートしたともいえる⁽⁷⁶⁾。

また、「基本法」に基づく改革を踏まえ、さらなる制度改革の必要性を説いている識者も少なくない。例を挙げると、田中秀明・明治大学公共政策大学院教授は、近著で日本版上級管理職制度の導入を訴えている。これは、①中立性・専門性を担う公務員と政治性・応答性を担う公務員を峻別し、②職務・役割の定義と人事評価を徹底し、③任命のプロセスを透明かつ競争的なものとし、④省庁割拠制を克服するために内閣による人事の一元管理を行い、⑤公務員の役割に応じた行動規範・ガイドラインを作成して、公務員の責任・権限を明確にする。これらの条件を満たし、競争原理により、公務員の中立性を維持しつつ、専門性を高める仕組みを構築することが必要である、というものである⁽⁷⁷⁾。

牧原出・東京大学先端科学技術センター教授

は、「基本法」に記された改革が行われ、新制度が発足したとしても、それが有効に作動するには与野党と官僚との協力が不可欠であること、そのためには、政治的統制の下に置かれた官僚制は、政治から距離をおいた中立性の下で、一定の裁量権限を持つことが重要であるとしている。政権にとっては、その時に初めて官僚の専門知識を生かした政策形成が可能となる⁽⁷⁸⁾。また、与野党が合意する枠組みの中で、官僚制が政党と向き合うためには、まず省庁ごとの縦割り・対立を克服し、統合される必要がある、としている⁽⁷⁹⁾。これらはさらに発展した政治システムの中で求められてくるのであろうが、まずそのためにも、「基本法」に定められた改革を確実に実行していく必要がある。

南島和久・神戸学院大学法学部准教授は、やや大局的な視点から、①政治任用の議論として議論されてきた政官関係の問題、②資格任用制すなわち科学的人事行政をめぐる問題、③幹部公務員以外の公務員の労働基本権の保障、の3点について指摘している⁽⁸⁰⁾。政治任用の問題は、政治と行政が相まってどれだけの力を出せるのか、また政治的任命が行われたとき、行政の中立性がどのように保たれるのか、という問題でもあり、政官関係を変化させる、との見方も存在している⁽⁸¹⁾。資格任用制の問題は、職階制としては法文から消えたが、能力・実績主義として、理念的な意味での職階制の復活と言えるものであり、非常にデリケートな問題であるとされている。また、③は単に給与水準にと

(74) 「公務員制度改革について」(平成19年4月24日閣議決定) 行政改革推進本部ウェブサイト <http://www.gyokaku.go.jp/siryoku/koumuin/070424_kakugi.pdf>

(75) 「『今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して』における議論の中間整理—」に当たって」(平成25年5月24日公務員制度改革担当大臣 稲田朋美) 行政改革推進本部ウェブサイト <<http://www.gyokaku.go.jp/koumuin/arikata-ikenkoukan/atatte.pdf>>

(76) 岩岬修「『失われた15年』となる公務員制度改革」『自治総研』39(3), 2013.3, pp.24-38.

(77) 田中秀明『日本の財政—再建の道筋と予算制度』中央公論新社, 2013, pp.215-236; 同「経済教室 財政再建への具体策 上 内閣主導で総額管理を」『日本経済新聞』2013.10.29.

(78) 牧原出『権力移行—何が政治を安定させるのか』NHK出版, 2013, pp.176-201.

(79) 同上

(80) 南島 前掲注(20), pp.58-59.

(81) 「永田町政態学 18 自民圧勝で幕開きとなる官僚たちの憂鬱な夏」『中央公論』1558号, 2013.9, pp.70-71.

表2 「公務員制度改革大綱」(2001年12月)・国家公務員制度改革基本法(2008年6月)で示された論点・到着点と識者の見方

	公務員制度改革大綱	国家公務員制度改革基本法	田中秀明教授	牧原出教授	南沢和久准教授
政治主導確立	首相が自らの判断に基づき行政内外から重要政策の企画立案に従事するスタッフを任命	国家公務員が内閣や各大臣を補佐するため、国家戦略スタッフ、政務スタッフを導入、政官接触の透明化	一般職公務員は次官まで資格任用(=公務員の政治化は、専門性の低下に繋がる)	政治的統制の下で、官僚は、政治に服従するのではなく、一定の裁量権限を持つ	政治主導とは、単に行政が政治の統制に服せばいいというのではなく、中立性担保のための問題と密接に関係
能力実績主義	職務遂行能力に応じて職員の格付けを行う能力等級制度を設け、これを基礎とした任用制度整備	人材登用のため、幹部職員育成課程を整備、人事評価の徹底	適格性審査、候補者名簿作成に人事院が関与し、ポストごとに内閣に推薦	能力主義の制度化のみでは、職員にインセンティブを与えられず、それだけで魅力ある職場にはならない	資格任用制=科学的人事主義という問題と近似しており、能力実績主義は、理念的には階級制そのもの
キャリア制度	I種試験の試験内容を改善し合格者を大幅増加、人事交流、適正な再就職ルールの確立	採用試験の抜本見直し	日本版上級管理職制度の導入、透明かつ競争的な任命プロセス、職務・役割の徹底と人事評価	キャリアシステムは、各省の人事慣行のものであり、公務員制度改革とは直接関係ない	公務員の「身分」という本質的な問題とどう向き合うかという点と表裏の関係にあり、給与水準だけの問題とはできない
人事管理	行政運営について責任を持つ内閣・各府省が適切に人事・組織マネジメント	官民人材交流の促進、内閣人事局の設置による幹部職員・管理職員の流動性の確保	省庁割拠主義を防ぐための一元管理の核心は、内閣官房等で国全体の見地から業績を上げた者を次官・局長に登用すること	一元管理は、官僚制が政治に対して中立性を保つための仕組みであり、今後の公務員制度改革において基調にすべきもの	人事院を廃止した場合、幹部候補以外の公務員の労働基本権をどう守っていくか、という問題が抜け落ちてしまっている

(出典)「公務員制度改革大綱」(平成13年12月25日閣議決定);「国家公務員制度改革基本法」(平成20年法律第68号);田中秀明『日本の財政—再建の道筋と予算制度』中央公論新社,2013,pp.215-236;牧原出『権力移行—何が政治を安定させるのか』NHK出版,2013,pp.176-200;南島和久『日本の公務員制度』武藤博巳・申龍徹編著『東アジアの公務員制度』法政大学出版会,2013,pp.52-58の記述等に基づき筆者作成。

どまる問題ではなく、公務員法制の根幹に関わるものであり、非常に重要である⁽⁸²⁾。

おわりに

平成13(2001)年12月に閣議決定された「公務員制度改革大綱」及び平成20(2008)年成立の「基本法」の着地予定点を再度精査してみると、前述した部分で挙げた識者が説いている内容と重なる部分も少なくない(表2参照)。すなわち、公務員制度改革は、どの範囲までを改革の対象とするか、どの程度まで改革を深化させるかで終わりの見えない改革であるという見方

もできよう。戦後の公務員制度の特徴の1つは、Iで述べたように、任用経路(任用時の試験種別によってキャリア・ノンキャリアに分けられ、それが在職中ずっとついて回る)の問題及び政官関係(政治的中立の要請と政策決定への関与の緊張関係)の問題が、戦前の高等文官試験や自由任用制の時代から続く、明快な解決を見ない問題であるというところにある。これらの問題が解消されるような制度改革は、公務に対する信頼性を増す、という意味からも望まれるものであろう。

(いとう のぶひろ)

82) 南島 前掲注(20), p.58.

別表 行政改革会議最終報告以降の国家公務員制度改革に関する主な動き

年 月 日	答 申 ・ 提 言 等
平成 9 年 12 月	行政改革会議（会長：橋本龍太郎内閣総理大臣）最終報告 内閣機能の強化と関連した課題（①中央人事行政機関の機能分担の見直し、②新たな人材の一括管理システム、③内閣官房の人材確保システム）
平成 10 年 6 月 12 日	中央省庁等改革基本法公布（法律第 103 号） 政府は、中央省庁等改革が行政の組織及び運営を担う国家公務員の制度改革を併せて推進することで達成されることに鑑み、①政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能との分離に対応した人事管理制度の構築、②人材の一括管理のための仕組みの導入、③内閣官房及び内閣府の人材確保のための仕組みの確立、④多様な人材の確保及び能力、実績等に応じた処遇の徹底並びに退職管理の適正化について、早期に具体的成果を得よう、引き続き検討を行うものとする（第 48 条）。
平成 11 年 3 月	公務員制度調査会（辻村江太郎会長）「公務員制度改革の基本方向に関する答申」 公務員制度改革の前提となる考え方、採用から退職管理に至る各分野等について基本的な改革の方向・具体的改革方策
平成 12 年 12 月 1 日	行政改革大綱〔閣議決定〕 信賞必罰の人事制度の実現、再就職に関する合理的かつ厳格な規制（大臣承認制、行為規制の導入）、官官・官民交流の推進、中央人事行政機関等による事前規制型組織・人事管理システムの抜本的転換など
平成 13 年 12 月 25 日	公務員制度改革大綱〔閣議決定〕 内閣・各府省が適切な人事・組織マネジメントを實踐、職務遂行能力に応じた能力等級制度の創設、I 種試験合格者の増加、官民交流の推進、適正な再就職ルールの確立など
平成 16 年 12 月 24 日	今後の行政改革の方針〔閣議決定〕 早期退職慣行の是正を含む適正な退職管理、公務部門の人材の確保・活性化、地方における国家公務員給与の見直し
平成 17 年 12 月 24 日	行政改革の重要方針〔閣議決定〕 能力・実績主義の人事管理の徹底、人事院制度・給与のあり方・キャリアシステム等人事制度の検討、人事評価システムの試行など
平成 18 年 9 月	中馬弘毅行政改革担当大臣が私案「新たな公務員人事の方向性について（中馬プラン）」発表 人材の活発な移動、定年まで勤務することも可能な人事の構築、再就職規制の見直し（行為規制の導入）
平成 19 年 7 月 6 日	国家公務員法等の一部を改正する法律公布（法律第 108 号） 人事評価制度の導入、再就職の事前承認制廃止と規制（あっせん・求職活動・働きかけ）の導入、官民人材交流センター・再就職等監視委員会の設置など
平成 19 年 10 月	行政改革推進本部専門調査会（佐々木毅座長）「公務員の労働基本権のあり方について（報告）」提出 公務員の労働基本権制約の見直し
平成 19 年 12 月	官民人材交流センターの制度設計に関する懇談会（田中一昭座長）「官民人材交流センターの制度設計について（報告）」提出 官民人材交流センターの機能、わたりあっせんの禁止など
平成 20 年 2 月	公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（岡村正座長）報告書提出 政官の接触の集中管理、キャリアシステムの廃止、内閣人事庁の設置など
平成 20 年 6 月 13 日	国家公務員制度改革基本法公布（法律第 68 号） 幹部人事の内閣一元管理、政官接触の透明化、キャリア制度の廃止、内閣人事局の設置など（プログラム法）
平成 20 年 11 月 14 日	国家公務員制度改革推進本部顧問会議（座長：御手洗富士夫日本経済団体連合会会長）報告提出 国家公務員制度改革基本法の内容の具体化に関する報告 一元管理の在り方、国家戦略スタッフ・政務スタッフ、定年まで勤務できる環境の整備、幹部職員任用・給与の弾力化、内閣人事局の機能、組織の在り方などについて案を提示。
平成 21 年 3 月 31 日	国家公務員法の一部を改正する法律案（第 171 回国会閣法第 62 号）〔麻生太郎内閣〕 基本法の内容（幹部職員等の人事の一元管理、内閣人事局の設置、国家戦略スタッフの創設等）の具体化 → 衆議院解散により廃案
平成 21 年 12 月 25 日	国家公務員制度改革推進本部 労使関係制度検討委員会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授） → 報告書「自律的労使関係制度の措置に向けて」提出
平成 22 年 2 月 19 日	国家公務員法の一部を改正する法律案（第 174 回国会閣法第 32 号）〔鳩山由紀夫内閣〕 幹部職員等の人事の一元管理、内閣人事局の設置、退職管理の適正化の一層の推進など → 衆議院解散により廃案

平成 22 年 12 月 17 日	国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会（座長：今野浩一郎学習院大学経済学部教授） → 報告書「国家公務員の労働基本権（争議権）に関する懇談会報告」提出
平成 23 年 6 月 3 日	国家公務員制度改革関連 4 法案（第 177 回国会閣法第 74、75、76、77 号）〔菅直人内閣〕 幹部職員の人事の一元管理、退職管理の一層の適正化、公務員庁の設置並びにこれらに伴う関係法律の整備 → 衆議院解散により廃案
平成 25 年 2～6 月	「今後の公務員制度改革の在り方に関する意見交換会—若者にも魅力的な新しい公務員制度を目指して—」 3 名のアドバイザー（稲継裕昭：早稲田大学政治経済学術院教授、立花宏：情報通信総合研究所特別研究員、西村美香：成蹊大学法学部教授）の出席の下、公務員が誇りをもって職務にまい進し、若い優秀な人材が公務員を目指すことを促す改革を行う」ことを目的に意見交換を行う。 → 5 月 24 日にこれまでの意見の中間整理を発表。
平成 25 年 6 月 28 日	「今後の公務員制度改革について」（国家公務員制度推進本部決定）改革の方針、進め方、考え方について方針を決定
平成 25 年 11 月 5 日	「国家公務員法等の一部を改正する法律案」（第 185 回国会閣法第 19 号）〔第 2 次安倍晋三内閣〕 内閣人事局の設置、幹部人事の一元化、人事関係機能の統合、大臣補佐官の新設

（出典） 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, p.15 などを基に筆者作成。