

公務員人件費改革の研究^{*}

ー現状・手法・目標ー

原 田 久^{**}

(立教大学法学部准教授)

はじめに

一時期は停滞するかにみえた公務員制度改革¹⁾は、小泉政権末期からその重点をシフトさせ急速に進みつつある。その中心に位置づけられているのは公務員数の純減による総人件費改革である。総人件費改革の議論は、経済財政諮問会議における民間有識者議員の提出ペーパー（2005（平17）年1月20日）を契機として開始され、その後の閣議決定「行政改革の重要方針」（同年12月24日）では「政府の規模の大胆な縮減に向けて、国家公務員...の総人件費について、対GDP比でみて今後10年間で概ね半減させるといったような長期的な目安も念頭におきながら改革を進める」という目標が示された。また、かかる目標は法律に錨着されるに至った（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42条2項）²⁾。さらに、後続の閣議決定「国の行政機関の定員の純減について」（2006（平18）年6月30日）では「国の行政機関の定員332,034人〔2005（平17）年度末定員〕に対して、平成18年度から22年度までの5年間で5%以上の純減を行う」ことも明示された（なお、括弧内筆者）。

2006（平18）年7月に設置された「行政改革推進本部専門調査会」（以下、「専門調査会」と略）の審議も、上で述べた公務員人件費改革と無関係ではない。「専門調査会」は、2006（平18）年1月16日、同年3月20日、及び同年5月29日の3度の政労協議を経たのち、主として公務員への労働基本権付与を検討するために設置された機関である。なるほど、これまでも公務員への労働基本権付与を検討する審議会等

^{*} 本稿は、2006（平18）年12月15日（金）に人事院の研究会にて筆者が報告したペーパーに加筆・修正を行ったものである。公務員人件費改革について考えるきっかけを与えていただいた福田・人事院企画法制課長（当時）をはじめ、研究会に出席された方々にこの場を借りて御礼申し上げたい。

^{**} 1966（昭41）年生まれ。最終学歴：九州大学大学院法学研究科博士課程修了，博士（法学）。専攻：行政学。2007（平19）年10月より，ポツダム大学政策・マネジメントセンター（Potsdam Centrum für Politik und Management）客員研究員。著書として、『社会制御の行政学』（信山社，2000年），『NPM時代の組織と人事』（信山社，2005年）。所属学会：日本行政学会など。

E-mail：haradahi@rikkyo.ne.jp；URL：http://www.rikkyo.ne.jp/~haradahi/

¹⁾ 2004（平16）年までの公務員制度改革については，参照，原田・前掲書『NPM時代の組織と人事』第6章。また，本稿脱稿時点（2007（平19）年5月18日）で，政府は能力・実績主義の導入や天下り斡旋禁止に関する国家公務員法改正案を衆議院に提出している（日本経済新聞2007（平19）年4月25日朝刊3面）。

²⁾ 公務員の総人件費改革の経緯については，行政改革推進本部事務局のサイトが詳しい。

http://www.gyokaku.go.jp/soujinkenhi/index.html（2007（平19）年5月18日最終アクセス，以下同じ）

は設置されたことがある³⁾。しかし、「専門調査会」の場合、従来の審議会等とは設置の背景が異なる。それは、公務員数の純減を実現するにあたって最大のハードルと目されている公務員の身分保障を緩める代償として、公務員に労働基本権を付与すべしという意見が政府・与党側の一部から表明されていることである⁴⁾。「専門調査会」の初会合では、(1) 簡素で効率的な政府における公務の範囲及び(2) 新しい公務の範囲を担う従事者の類型化の2点を審議したうえで、(3) 公務員への労働基本権の付与を含む労使関係のあるべき姿を導く、という審議方針が確認されている⁵⁾。しかし、政府・与党の一部が想定する公務員人件費改革の「シナリオ」——政府・与党はかかる「シナリオ」をオフィシャルに公表しているわけではないが——を筆者なりに再構成すれば、次のようになる。

(1) 現状：公務領域の縮小と削減の進まない過剰な公務員



(2) 手法：既存類型の公務員に加え、安価で解雇が容易な従事者類型の創出



(3) 目標：既存類型の公務員は行政の機能的なコア領域に集中配置（≡公務員数の純減の実現）、新たな公務従事者は必要に応じて行政の機能的な周辺領域に配置。

以下、本稿では、「専門調査会」が審議している(1)あるべき公務の範囲、(2)望ましい従事者類型、及び(3)公務員への労働基本権付与の可否、といった各論点ではなく、その前提を構成する「シナリオ」の妥当性について検討する。なぜならば、「専門調査会」のある委員が適切に指摘しているように、公務の範囲は時代とともに変遷し国ごとに考え方は極めて多様であるため「行政学という立場から公務の範囲はかくあるべきだということは学問上論じられない。論じることができない」⁶⁾からである。また、仮に、あるべき公務の範囲を導くことができたとしても、そこから望ましい従事者類型あるいは公務員への労働基本権付与の可否についての結論を一義的に導くことは難しいと思われるからである。

そこで、本稿では、今時の公務員人件費改革における「シナリオ」の各パートを構成する「現状」、「手法」、及び「目標」について、数量的データに基づく統計分析あるいは比較行政的な視点からの分析を試みる（＝第1節～第3節）。

第1節「現状」

すでに述べたように、政府は、閣議決定にとどまらず法制化を通じて、向こう10年間における公務員数の純減目標を掲げている。しかも、行政減量・効率化有識者会議（2006（平18）年1月31日設置）における審議等を通じて大胆な採用抑制や配置転換も実施に移されつつある。かかる作業が着々と進められているにもかかわらず、さらに「専門調査会」を設置するのであるから、政府としては、「公務の範囲の縮

³⁾ 例えば、公務員制度調査会の「労使関係に関する検討グループ」（1998（平10）年7月21日～2001（平13）年6月5日）が代表的である。参照、<http://www.soumu.go.jp/jinji/roushi.html>

⁴⁾ 日本経済新聞2005（平17）年10月10日朝刊1・2面、2006（平18）年1月9日朝刊2面、及び同年5月26日朝刊3面等。筆者と同様の認識を示すものとして、参照、西尾 隆「公務員制度改革（上）官民区別せず基本権付与」（日本経済新聞2006（平18）年1月20日朝刊27面）。なお、筆者は、公務員に労働基本権を付与すれば公務員の免職等が容易になると考えているわけではない。

⁵⁾ 第1回「専門調査会」議事録、<http://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai1/gijiroku.pdf>

⁶⁾ 第2回「専門調査会」議事録、<http://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai2/gijiroku.pdf>（西尾勝発言）

小にもかかわらず、これに対応した公務員の削減が十分に進められてこなかった」という現状認識を有しているといつてよい。ここでの関心は、かかる現状認識が妥当かという1点にある⁷⁾。

さて、公務の範囲の拡大・縮小と公務員数の増減との対応関係については、表1のように9の類型が考えられる。9の類型のうち公務の範囲の拡大・縮小と公務員数の増減とが適切な対応関係にあるのは、類型2、類型5、類型8の3つである（公務の範囲の広狭について行政学の立場から「かくあるべき」と論じることができないことは既に述べた）。他方で残りの6類型は、公務の範囲の拡大・縮小と公務員数の増減とが十分に対応していない類型である。そして、政府の現状認識としては、公務の範囲の縮小に対応した公務員数の減少が達成されてこなかったという類型7だということになろう。はたして、政府のかかる認識は客観的なデータに裏付けられた理解なのだろうか。以下では、公務の範囲の拡大・縮小に対応して国家公務員の予算定員（国会、裁判所、会計検査院の職員及び自衛隊員を除く）が増減してきたのかについて相関関係分析を行う。

表1: 公務の範囲と公務員数の対応関係

	公務の範囲	公務員数
類型1	拡大	過剰増加
類型2	拡大	適正増加
類型3	拡大	過少増加
類型4	一定	増加
類型5	一定	一定
類型6	一定	減少
類型7	縮小	過少減少
類型8	縮小	適正減少
類型9	縮小	過剰減少

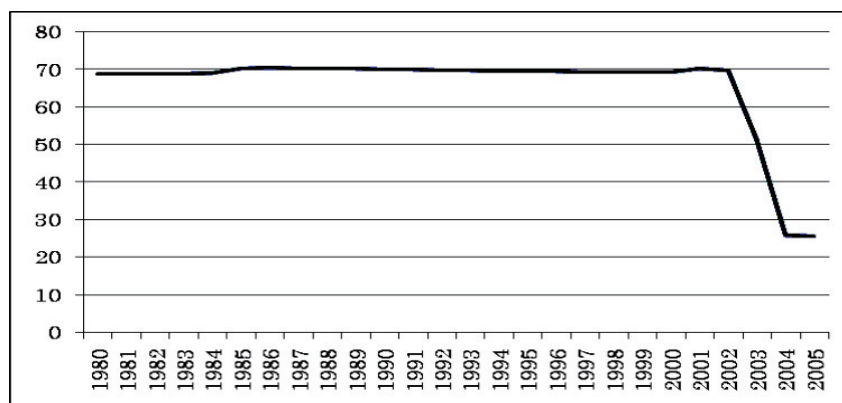
出典：筆者作成

さて、この分析にあたり、公務の範囲をどのようにして捉えるかが問題となる。この点については様々な議論があり得るが、ここでは、「GDPに占める政府支出の割合」とする。そのうち、政府支出については、毎年度の一般会計歳出額ではなく、一般会計歳出額と特別会計（本稿脱稿段階では31会計）歳出額とを合算しその重複分（一般会計・特別会計間の相互繰入分、特別会計相互間及び特別会計内勘定間の繰入分、財政投融资資金運用による利子の支払、受取、国債整理基金借換債の債務償還費等）を除いたいわゆ

⁷⁾ 公務員人件費の問題にアプローチする場合、大別して、公務員数の多寡を主として取り上げるアプローチと公務員一人あたりの人件費の多寡を主として取り上げるアプローチの2つが考えられる。しかし、後者については、人事院勧告制度により公務員給与は民間準拠の水準が達成されてきたと考えることができる。また、政府も公務員人件費問題の文脈で公務員の給与水準そのものをさほど問題視していない。さらに、人事院も、2006（平18）年の給与勧告から、政府の要請に応じて比較対象企業規模を100人から50人にまで引き下げるなど一定の改革に着手している。そのため、本稿では前者のアプローチに関する議論のみを取り上げることにする。なお、日本の現行公務員給与体系が民間並みの給与をとりながらも、他の先進国に比べて公務部内の均衡を重視する結果、他の先進諸国に比べて公務員一人あたりの給与水準を高めたことを指摘する文献として、参照、稲継裕昭『公務員給与序説』（有斐閣、2005年）。また、英独に比して日本の国家・地方公務員一人あたりの給与水準が高いことを指摘する文献として、参照、内閣府経済社会総合研究所（調査委託先：野村総合研究所）「公務員数の国際比較に関する調査」（<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou030/hou021.html>）。

る国の予算歳出純計額と捉えることにする。GDP に占める一般会計歳出額の割合がしばしば議論されるが、公務員人件費については一般会計のみならず特別会計からも支出されているため、特別会計を含めて考察しなければならない。しかも、国家公務員の予算定員のうちつい4～5年前までは全体の7割程度が特別会計に計上されていた（参照、表2）。

表2: 国家公務員全定員に占める特別会計上の定員の割合



出典：筆者作成。なお、縦軸は%を示す

なお、財政学では、政府の規模は（政府最終消費支出＋公的総資本形成／GDP）と説明されることがある。しかし、政府最終消費支出及び公的総資本形成には、国のみならず地方公共団体やその他の公的団体の支出も含まれており、もっぱら国家公務員の人件費改革を議論する本稿では用いていない。

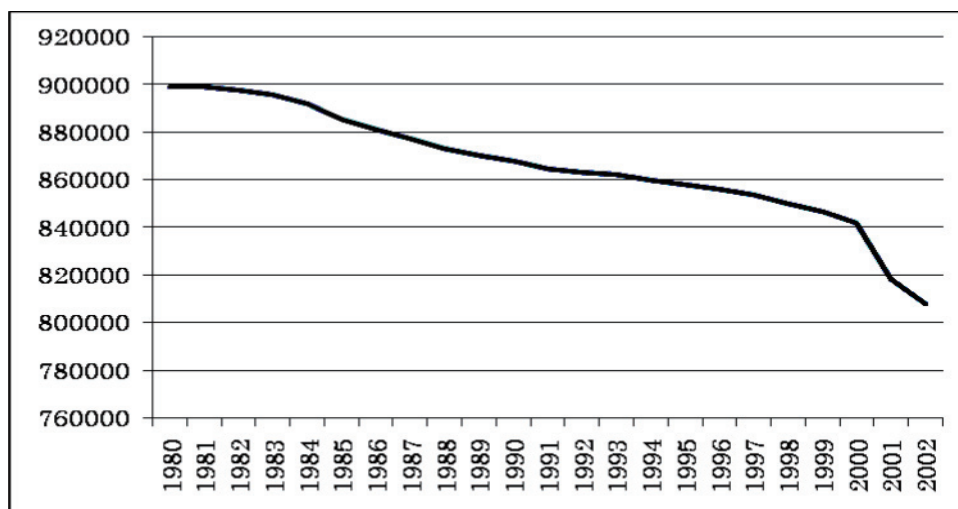
次に、名目GDPについては、現行の「平成12年基準（93SNA）」によるデータを用いるべきであろうが、内閣府のサイト⁸⁾には1994（平6）年度までの遡及データしか公表されていない。逆に、旧基準である「平成7年基準（93SNA）」は、内閣府のサイトにおいて1980（昭55）年までの遡及データが公表されている。そのため、以下の分析では旧基準のデータを用いることにする。ただし、データ・セットの期間としては、1980（昭55）年から2002（平14）年までの23年間とする。2003（平15）年以降のデータを含めない理由は、2003（平15）年の予算定員からは郵政公社発足によりその職員数が除かれ、また2004（平16）年の予算定員からは旧国立大学の国立大学法人化及び旧国立病院の独立行政法人化により旧来の大学教職員数及び国立病院職員数が除かれるなど、公務員数の（形式上の）変化が著しいためである。

なお、データの出所であるが、予算歳出純計額については財務省（旧大蔵省）主計局が毎年国会に提出する各年度版『財政法28条による予算参考書類』（国立印刷局（旧大蔵省印刷局））、国家公務員予算定員については財務省（旧大蔵省）主計局・理財局が発行する各年度版『予算及び財政投融资計画の説明：未定稿』（国立印刷局（旧大蔵省印刷局））、そして旧名目GDPについては先に示した内閣府のサイトによる。

さて、表3は国家公務員の定数の推移を、表4は「公務の範囲」の推移をそれぞれ表している。この2つの表からは、1980年以降、国家公務員の定数は一貫して削減されてきたことや、1990年代前半までは「公務の範囲」は30%前後を推移していたのに対しそれ以降は拡大に転じたことが分かる。

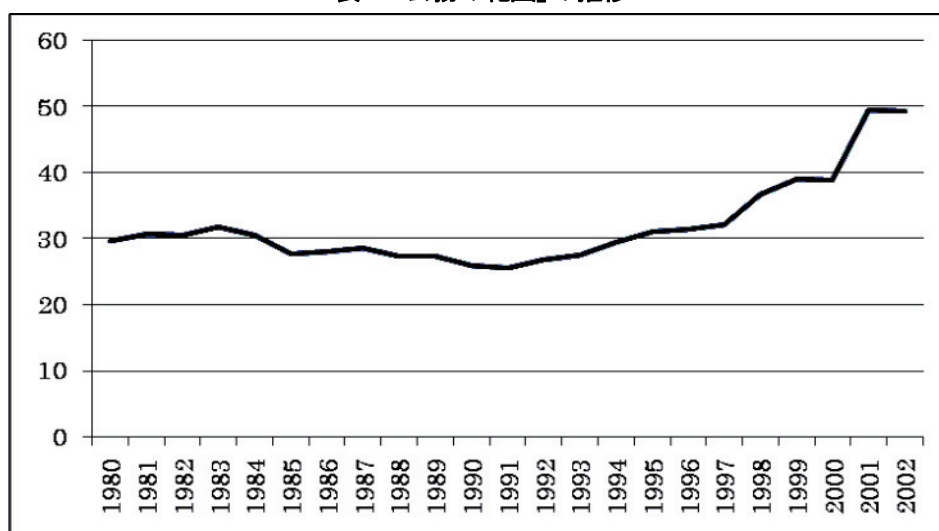
⁸⁾ <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/menu.html>

表 3: 国家公務員定数の推移



出典：筆者作成

表 4: 「公務の範囲」の推移



出典：筆者作成。なお、縦軸は%を示す

表5は「公務の範囲」(＝予算歳出純計/GDP)と公務員数の2変量に関する記述統計量である。そして、表6が2変量に関するピアソンの相関関係分析の結果である。表6からみれば、公務の範囲と公務員数との間には幾分強い負の相関(1%有意)の関係が存在する。すなわち、公務の範囲と公務員数との間には、政府が想定する類型7の関係(公務の範囲の縮小に対する公務員の過少減少)は存在せず、類型3(公務の範囲の拡大に対する公務員の過少増加(正確に言えば減少))に最も近い関係が存在していたといえよう。

表5:記述統計量

記述統計量					
	度数	最小値	最大値	平均値	標準偏差
公務員数	23	807883.00	899218.00	866169.57	24184.553
公務の範囲	23	.26	.50	.3197	.06614
有効なケースの数(リストごと)	23				

表6:ピアソンの相関関係分析

相関係数			
		公務員数	公務の範囲
公務員数	Pearson の相関係数	1	-.747**
	有意確率(両側)		.000
	N	23	23
公務の範囲	Pearson の相関係数	-.747**	1
	有意確率(両側)	.000	
	N	23	23

** 相関係数は 1% 水準で有意(両側)です。

しかし、「公務の範囲」＝予算歳出純計額/GDP と捉えることについては様々な異論が予想されるところである。例えば、バブル崩壊による経済停滞が大きく反映された時期の GDP データを「公務の範囲」算出にあたっての「分母」に用いるのは問題ではないか、また、予算歳出純計額には当該年度の国の公共サービスに対する直接的な経費ではないものが含まれており、これらまで含めて「公務の範囲」算出にあたっての「分子」に据えるのは問題ではないか、といった疑問である。

たしかに、「公務の範囲」を数量的に厳密に捉えることは難しい。ただ、「分母」にふさわしい経済・社会指標が GDP 以外に見だし得ないことも事実である。また、当該年度の国の公共サービスと直接関係するか否かという尺度で各年度予算の全ての款項目に分類を施すことも困難である。その意味では、本稿は、「公務の範囲」と公務員数の増減との関係に関する「目安」程度の議論を展開したにとどまる。しかし、データに基づく「目安」があるのとないのとでは、その後の議論の仕方が大きく異なってくるのも事実である。

第2節「手法」

戦後の公務員制度の民主化改革は、かつての高等官、判任官、雇・傭人という身分制を廃止し、すべての職員を「公務員」という一つのカテゴリーに統一した。そして、公務員は、「法律又は人事院規則に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」（国家公務員法75条）とされ、強い身分保障が与えられた。しかも、本人の意に反する降任・免職を可能にしている条項（同法78条）が極めて抑制的に運用されてきた。そのため、廃官廃職の場合はいうまでもなく（1960（昭35）年以降の実例は1964（昭39）年の2事例6件のみ）、相当程度の勤務実績不良や適格性欠如が認められなければ、国家公務員は免職に至ることはない。したがって、政府・与党からは、第1節で述べた「現状」を改革するために、既存類型の公務員に加え、より安価で解雇が容易な公務従事者類型を創出する「手法」への期待が高まることになる。

さて、「専門調査会」においても、わずかではあるが新たな公務従事者類型に関する議論が行われている。例えば、ある委員は、労働基本権との関係において、行政領域別・行政部門別の類型化や階層別の類型化（組合員資格の有無）の必要性を指摘している。また、別の委員からは、より率直に「公務員を一本の集団としてこれからも議論し続けることの方がいいのかということもこの場で議論を進めていけたらいいと思います」という意見が示されている。ここで興味深いのは、この委員が「戦前でいいますと、…官吏、雇人、傭人という区別があった。それから、他の国を見ましても、ドイツのように、Beamte, Angestellte, Arbeiterという区分がある国もございます」⁹⁾とドイツにおける2元的な公務従事者類型に関心を向けている点である。「専門調査会」による「専門調査会における議論の整理」（2007（平19）年4月26日）¹⁰⁾でもこの意見が採用され、「公務員の類型化に関する課題については、仮に類型化を行うとすると、職務の性質による類型化とは別に、例えばドイツの官吏と非官吏のように公務員の種類による類型化も可能であり、引き続き検討を行う」とされたところである。

そこで本節では、ドイツにおいて「雇用するとすればどの公務従事者類型が安価か」といった人事経済的視点からの議論は存在するのか否か、そしてその結果、ドイツではどの公務従事者類型が安価と結論づけられているのかを探ってみたい。

ドイツの公務員制度は、伝統的に官吏（Beamte）、被用者（Angestellte）、労務者（Arbeiter）という3つの身分から構成されてきた。官吏の場合は公法上の勤務関係が発生し、終身雇用である一方、被用者・労務者は本来的には私法上の期限雇用契約が原則である。しかし、被用者の場合、一定年限の雇用契約が継続的に更新され、事実上は終身雇用化していた。なお、2005年12月1日の新賃金協約の発効により、被用者と労務者の区分が廃止され、今日では「非官吏（Beschäftigte）」と統一されている¹¹⁾。また、新賃金協約において40歳以上で15年以上勤務した非官吏は特別の理由がない限り解雇されないという条項（34条2項）が置かれているのは、旧賃金協約と全く変わらない。

さて、官吏がもつばら担うべきとされている「主権的権能の行使（Ausübung hoheitlicher Befugnisse）」（ボン基本法33条4項）と呼ばれる公務領域（一般に官吏の「機能留保（Funktionsvorbehalt）」と呼ばれる）を除き、各官庁が官吏を雇用するかそれとも非官吏を雇用するかはその自由裁量に属する。そのため、ドイツでは、各官庁においてどちらの身分を雇うのが経済的に合理的なのかが1960年代以降議論されてきた。

⁹⁾ 第2回「専門調査会」議事録, <http://www.gyokaku.go.jp/senmon/dai2/gijiroku.pdf> (稲継裕昭発言)

¹⁰⁾ <http://www.gyokaku.go.jp/senmon/pdf/giron.pdf>

¹¹⁾ Bundesministerium des Innern, *Der öffentliche Dienst in Deutschland*, 2006, pp.56-57.

特に、ドイツ統一後の幾つかの州では、財政悪化を原因として、これまで官吏が担ってきた政策領域（特に教育・文化行政）に非官吏を登用しようとする動きが進行していた。その背景には、非官吏が官吏よりも安価だという認識が存在していたと思われる。

ところで、興味深いことに、ドイツにおけるこの議論をリードしてきたのは、公務員制度改革の当事者ではない連邦会計検査院（Bundesrechnungshof、正確には「行政の経済性に関する連邦受託官（Bundesbeauftragte）としての連邦会計検査院長」）である。連邦会計検査院は、これまでに当該問題に関する報告書を複数回作成し（1967年、1984年、及び1996年）、しかも3回目となる「官吏か被用者か？（Beamte oder Angestellte ?）」（1996年）¹²⁾という報告書は当時の段階における論議に決定的な影響を与えたのである¹³⁾。

同報告書の関心は、「新規任用に際し、いかなる従事者類型一すなわち官吏か被用者か」が経済性の観点から連邦にとって合目的か」という1点に向けられている。調査にあたっては、当時の法的・経済的諸条件を前提とし、既存の従事者形態の変更がもたらすマクロ経済的帰結については考察を加えていない。しかし、個々の重要なパラメータ（例えば、就職時あるいは離職時の年齢）が連邦財政に与える影響等については考察を加えている。

ここでは途中の検証プロセスには立ち入らないが、同報告書は、概ね以下のような結論に達した。

- (1) 在職中に連邦が負担する財政支出は、被用者一人あたりの支出を100%とすれば官吏のそれはその78~83%にとどまり、被用者の一人あたり人件費は官吏のそれよりも高い。その理由としては、被用者の年金及び各種社会保険料の高さ並びに官吏の年収の少なさが挙げられている。しかし、連邦が官吏退職後の恩給権者に支払う財政支出（官吏の拠出はなし、連邦の全額拠出）を考慮に入れば、官吏の一人あたり人件費の総額は被用者のそれを上回る。例えば、単純職の官吏は同程度の労務者に比べて一人あたりの人件費の総額が15%程度高く、女性の高級職官吏では同程度の被用者に比べて一人あたりの人件費の総額が30%程度高い。
- (2) ただ、官吏の場合は恩給による財政負担が退職後にはじめて発生するのに対し、被用者の場合は就業直後から社会保険料等の財政負担が発生する。そのため、両者を比較するには、将来発生する財政負担を現在価値化する必要がある（現在価値化にあたっては、長期金利を1996年3月当時の連邦の長期債務返済利率にほぼ等しい7.5%と想定、物価上昇率を3%と想定）。連邦が官吏一人及び被用者一人に負担するすべての財政負担を現在価値に置き換えた結果、連邦財政にとっては官吏のほうが被用者よりも「原則として経済的に有利」だと連邦会計検査院は結論づけたのである（官吏の一人あたり財政負担は被用者のその約88~97%に相当。参照、表7）。

¹²⁾ Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, *Beamte oder Angestellte ?*, 1996.

¹³⁾ 例えば、当時の報道として、参照、FAZ vom 5. Dezember 1996.

表 7: 官吏・被用者一人が連邦に与える総財政負担の比較(単位＝旧ドイツ・マルク)

集団	官吏				被用者	被用者を 100 とした場合の官吏の割合
	性別	在職中	退職後	合計	合計	
単純職	男女	825,959	90,715	916,674	1,042,362	87.9
中級職	男性	911,445	132,450	1,043,895	1,150,759	90.7
	女性	914,159	125,850	1,040,009	1,160,168	89.6
上級職	男性	1,152,091	230,785	1,382,876	1,463,001	94.5
	女性	1,171,886	211,524	1,383,410	1,491,852	92.7
高級職	男性	1,579,562	306,737	1,886,299	1,954,509	96.5
	女性	1,592,913	294,509	1,887,422	1,953,982	96.6

出典：Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, *Beamte oder Angestellte ?*, 1996, p.73.

表中、「単純職」～「高級職」とは、就任に際し必要とされる学歴によって区分されるラウフバーン集団及びこれらに概ね相当する被用者（「単純職」のみ比較対象は労務者）の職位を意味する。なお、1996年当時のドイツ・マルクの対円為替レートは1マルク＝約68～75円である。

なお、（1）俸給・給与からの連邦の税収を考慮した場合、（2）入庁年齢の引き下げ及び退職年齢の引き上げを想定した場合、（3）長期金利及び物価上昇率を低く想定した場合（それぞれ6%及び2%と想定）、（4）年金・社会保険料に対する拠出率の引き上げを想定した場合、のいずれにおいてもこの結論に変化がないという。

連邦会計検査院によれば、以下述べる理由で、非官吏よりも官吏のほうが雇用する官庁側の需要に合致しているという。

- （1）恩給の支払時期がかなり後（退職後）であり、官吏の在職中には財政負担が発生しないこと、
- （2）旧連邦雇用庁に失業保険料を払う必要がないこと、
- （3）被用者の場合には健康保険料について毎月の拠出が求められるのに対し、官吏の場合には、実際に受けた医療サービスごとに（より安価な）医療費補助（Beihilfeleistung）を行えばよいこと、
- （4）官吏は、法律上、雇用官庁の指揮命令に服することになっており、労務管理上のメリットが存在すること。

ただ、連邦会計検査院は、すべての公務従事者を非官吏から官吏に置き換えることが望ましいと考えているわけではない。非官吏は解雇可能な期間が長く、雇用官庁にとって柔軟な人事管理が可能になる面もあると指摘している。したがって、「結局、人事経済上及び予算経済上は、連邦の人事政策において今日行われている、リスク軽減的な両者混合の雇用状態（“Mixed” Beschäftigungsstatus）が原則として合目的的であ

るように思われる」と述べている。この点と関連して、業務の性質や量からすれば恒常的な官吏の定員を与える必要があるかどうかの分析を疎かにしてはならないとも付言している。

さらに、連邦会計検査院は、従事者形態の選択が連邦財政に与える影響は「比較的わずか」であり、持続的な財政改善には、官民関係の見直し、法規範の簡素化や削減、官庁及び任務の統合等の行政改革を基礎とした退職年齢の引き上げ、効果的な人的リソースの投入、並びに雇用者数の削減といった対策が必要だとしている。

この報告書以降、官吏及び非官吏の俸給・給与については特に能力・実績主義的な観点からの改革（官吏については1997年及び2002年、非官吏については2005年）がそれぞれなされ、恩給・年金についても数次の改革（恩給については1998年及び2001年、一般年金については2001年、2004年、及び2007年）がなされている（連邦の官吏・非官吏の俸給・給与制度及び恩給・年金制度の概要については、参照、表8）¹⁴⁾。そのため、この報告書の結論を今日における「官吏か非官吏か」問題の分析にそのまま当てはめることは不可能である。ただ、日本における議論との比較で言えば、ドイツでは、当初から「公務員の生涯賃金が非公務員のそれに比べて割高なはずだ」と決めてかかることなく、データに基づいた立論を展開していることは特筆すべき事実である。しかも、公務員制度改革の当事者ではない連邦会計検査院が第3者的立場から分析を行っている点は、極めて興味深い。この点では、人事院が内閣官房長官あてに発出した「書簡」（2006（平18）年11月）において公務員年金のさらなる充実を求めたことに対し、外部から「浮世離れ」と批判がなされ再度の調査結果の提出を余儀なくされたことと比べると、両国の対応の差異は顕著である¹⁵⁾。

表8：連邦の官吏・非官吏の俸給・給与制度及び恩給・年金制度の概要

		官吏	非官吏
俸給 ・ 給与	給与制度	連邦俸給法	賃金協約(TVöD)
	俸給(給与)表	俸給 A(15 級)と俸給 B(固定給, 11 級)	給与表(15 級)
	各種手当等	扶養手当, 時間外手当, 特殊勤務手当等	左記に類似した制度あり
	昇給期間	当初は 2 年, その後は 3,4 年と延伸	当初は 1 年, その後は 3,6,9,15 年と延伸
	業績給	業績一時金, 業績手当	左記に類似した制度あり
恩給 ・ 年金	年金制度	恩給	一般年金+付加年金(+個人年金)
	受給年齢	原則 65 歳(67 歳引き上げを検討中)	65 歳から 67 歳に段階的に引き上げ
	拠出率	連邦が全額拠出	本人が給与の 11.16%, 連邦が給与の 16.2%
	年金額(年額)	退職前 3 年間の俸給等の平均×勤務年数×乗率	個人報酬ポイント×年金種別係数×1 ポイントあたり単価

出典：各種資料を基に筆者作成

¹⁴⁾ Bundesministerium des Innern, *op.cit.*

¹⁵⁾ 人事院「民間の企業年金・退職金等の調査結果及び新たな公務員年金に係る見解の概要」(<http://www.jinji.go.jp/nenkin/nenkintop.htm>)。当時の反応については、参照、日本経済新聞 2006（平 18）年 11 月 17 日朝刊 3 面・夕刊 2 面、同年 11 月 22 日朝刊 2 面、及び 2007（平 19）年 1 月 15 日朝刊 1 面。

第3節「目標」

政府・与党の「シナリオ」では、第1節で取り上げた「現状」について第2節で論じた改革「手法」が実施されれば、既存類型の公務員に加え、より安価な公務従事者が行政活動に従事することになる。そしてその結果、政府が「目標」として掲げる既存類型の公務員の大幅純減に至るというものである。ただ、その際、既存類型の公務員と新類型の公務従事者との担当業務に関する機能的棲み分けが必要となる。この点に関し、想定される棲み分けとは、既存類型の公務員を行政の機能的なコア領域に集中配置する一方、行政の機能的な周辺領域に新類型の公務従事者を必要に応じて配置するという棲み分けであろう。そこで、本節では、日本における議論に資するべく、2元的な従事者類型を採用しているドイツにおいて、連邦レベルにおける官吏と非官吏との間の機能的棲み分けがどの程度実現されているのか、仮に実現されていないとすればそれはなぜなのかを分析したい。

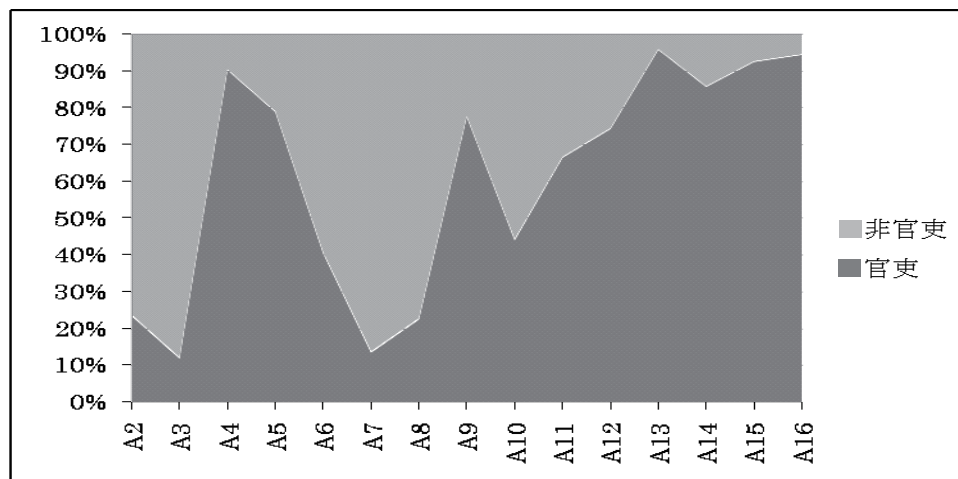
前節で述べたように、ドイツのボン基本法には官吏への「機能留保」が定められている。そのため、行政領域のうち「主権的権能の行使」と認められる領域、特に課税や警察など私人の自由や財産に介入する侵害行政では、その担い手は官吏に限定されねばならない。その際、この権限行使のみならず権限行使の準備行為に影響力あるかたちで関与する場合にも、官吏への「機能留保」が必要だというのが一般的見解である。したがって、連邦の本省行政（Ministerialverwaltung）が行う連邦法律案や予算案の作成も、官吏が担うべき機能的領域だといわれる。逆に、「主権的権能」とみなされない政策領域のポスト、あるいは「主権的権能」とみなされる領域であっても連邦の意思決定に実質的に関与しないポストは、必ずしも官吏が就く必要がないことになる。そこで本節では、「機能留保」が通常想定される連邦本省行政の官職、例えば、所管行政の第一線を担っている連邦本省課長はもっぱら官吏によって占められているのか否かを分析したい。

さて、表9は、連邦の官吏・非官吏（連邦議会、連邦参議院、連邦憲法裁判所及び連邦会計検査院等、行政領域以外の官吏・非官吏を除く）がどのような割合で各俸給・給与等級に就いているかを示している。なるほど、この表からは、若干の凸凹はあれ、俸給・給与等級が上昇すればするほど公務従事者全体に占める官吏の割合が増加することが分かる。しかし、他方で、どの等級にも非官吏が配置されている。特に、連邦本省課長級の俸給・給与等級（表9のA16）にも、割合は少ないが一定程度の非官吏（5%程度）が就いている点は興味深い。

逆に、先に紹介した連邦会計検査院の報告書¹⁶⁾によれば、「主権的権能を行使しない領域にも幅広く官吏が就いている。例えば、もっぱら学術的あるいは鑑定的な活動を遂行している官庁においても数多くの官吏の予算定員（Planstelle）が配分されている。このような場合、しばしば官吏と被用者が同一の課で机を並べて業務に従事し、内容的に同一の業務を担っている」と指摘している。

¹⁶⁾ Bundesrechnungshof, *op.cit.*

表9:連邦の各俸給・給与等級における官吏・非官吏の割合(2006年予算定員)¹⁷⁾



出典：Bundesfinanzministerium, *Bundeshaushaltsplan 2006* をもとに筆者作成

なぜ、連邦の官庁では、主権的権能を行使しない領域にまで官吏を配置する実態が広がったのであろうか。それは、連邦会計検査院の報告書によれば、ポストの増設あるいは官庁の新設に際して、以下に述べる理由から圧倒的に官吏の予算定員が配分されてきたからだという。

- (1) 「主権的権能の行使」の概念が実務では広義に解釈されていること、
- (2) 官吏のポストには非官吏でも就任可能であるのに対し、非官吏のポストに官吏は就任できない。そのため、官吏の予算定員を確保する方が柔軟な人事異動を可能になること、
- (3) (2) で述べたことと関連するが、官吏のポストを得た方が人事採用を容易にすること、
- (4) 官吏の社会的名声が高いため、官庁が好んで官吏のポストを要求すること、
- (5) 前節で述べたように、官吏のほうが少ない人的コストですむこと。

しかも、連邦会計検査院が確認した幾つかの事例では、官庁がポスト増を要求する際、その数については査定側との十二分な交渉がなされるが、そのポストが官吏であるかどうかについてはさほど議論がなされていないという。また、官吏の予算定員として配分されたポストのうち実際にはその25%しか官吏が就任していない官庁もあったという。

以上の分析からは、官吏が専ら担うべき機能的領域にも非官吏が勤務し、逆に官吏が必ずしも充てられる必要のないポストにまで官吏が就いていることが分かる。たしかに、ドイツ・ボン基本法が要請する官吏の「機能留保」と日本の公務員人件費改革の「シナリオ」とではそもそも達成すべき目標が異なる。しかし、官吏・非官吏の担当業務に関する機能的棲み分けが憲法上の要請であるにもかかわらず徹底されていないという事実は、日本において既存類型の公務員と新たな公務従事者との機能的棲み分けが試みられる際にも大いに参考になろう。

¹⁷⁾ 表9には官吏の俸給表Aに掲げられている俸給等級であるA2～A16のみを掲げているが、非官吏(被用者)の給与表にもA2～A16に概ね対応する給与等級が存在する。なお、A5、A9及びA13において公務従事者全体に占める官吏の割合が非常に高いのは、これらの俸給等級が二つのラウフバーン集団に跨って存在するためと思われる(A5については初級職と中級職、A9については中級職と上級職、A13については上級職と高級職)。

おわりに

本稿では、政府・与党が「行政改革推進本部専門調査会」の審議等を契機に実現しようとする公務員人件費改革の「シナリオ」について、数量的データに基づく統計分析や比較行政的な視点からの分析を試みた。かかる「シナリオ」が前提としている「現状」の認識、想定される改革の「手法」、及び改革によって実現しようとする「目標」のそれぞれについての筆者の見解をまとめると次の通りである。

- (1) 「現状」について：「公務領域の縮小と削減の進まない過剰な公務員」という認識が適切か否かを数量的に分析するには限界があるが、用いるデータによっては全く正反対の結論（＝公務領域の拡大と過小な公務員）を導くことも可能であること、
- (2) 「手法」について：ドイツの経験から見る限り、新たな公務従事者類型が既存類型の公務員に比して一概に安価とは断定できず、そのため、客観的データに基づいた分析によってはじめて結論が導かれること、
- (3) 「目標」について：ドイツの経験から見る限り、公務員数の純減にあたって必要とされる既存類型の公務員と新たな公務従事者との担当業務に関する機能的棲み分けには困難が伴うこと。

さて、件の「行政改革推進本部専門調査会」では、既に引用した「議論の整理」から推察する限り、労働基本権の付与を含む労使関係の在り方に議論の焦点が絞られつつある¹⁸⁾。そのこと自体は決して否定されるべきことではない。しかし、議論が先鋭化するあまり政府・与党の「シナリオ」それ自体の妥当性が十分検討されないことになれば、労働基本権付与の問題にいかなる結論が出されようとも公務員制度改革の実効性は期待しえないことになろう。国家公務員法における免職・降任制度の運用に典型的に見られるように、望ましい制度が当初の「シナリオ」通りに機能していないのが日本の公務員制度における最大の問題である。達成すべき「目標」の正当性を主張するには、データ等に基づいて「現状」を客観的に認識し、その上で改革「手法」の有効性を諸外国の経験に学びつつ検証するプロセスが必要である。かかる迂遠な作業があつてはじめて、機能する制度の構築が可能になるのである。

¹⁸⁾ 今時の国家公務員法改正案（参照、脚注1）の国会提出とあわせて決定された閣議決定「公務員制度改革について」（2007（平19）年4月24日）では「労働基本権については、行政改革推進本部専門調査会の審議を踏まえ、引き続き検討する」とされた。