

日本における官僚制の史的展開（六・完）

——公務員制度改革はなぜ挫折するのか——

南 島 和 久

七 昭和官僚制

武藤博己は、大日本帝国憲法下における明治官僚制の特色を以下の三点にまとめている。⁽¹⁾第一に、明治官僚制は家産官僚制的性格が濃厚であり、官吏は「天皇の官吏」であったということである。高級官吏と雇傭を含めた下級官吏等⁽²⁾（あわせて「下級官吏」と表記）との間に横たわる身分階級区分はこれに基づく。第二に、試験採用制が早くから整備され、のちに入口選別方式として確立したということである。このことは官僚制に学閥の形成をもたらした。第三に、この官僚集団には高い社会的地位と特権的な身分保障が与えられていたということである。犬養暗殺後の斎藤實内閣では文官分限令が改正され、官吏の身分保障はいつそう強固なものとなった。⁽³⁾このように表現される明治官僚制の行政文化は、もっぱら高級官吏を中心とする「官の世界」のものである。終戦後、戦争責任を問われる形で軍部、財閥、政治家とともにこの「官の世界」は批判にさらされることとなる。

その批判者は、GHQ、GHQの方針によって懲漚された公私をまたぐ労働運動、そして政治家や世論などであった。例えば、敗戦直後の九月五日、東郷實衆議院議員は本会議にて質問に立ち、以下のような認識を披露していた。まず、「敗戦の原因」については、「軍事に依る極端にして独断的な政治の支配」と同時に、「政治に優位するが如き行政の在り方」に問題があったこと、その理由はとくに、「政治が軍と官僚とに依つて壟断せられ、政治の責任を持たざる者が政治を支配し、責任の所在を不明ならしめた結果」であったこと、さらにその結果として、「議会の機能は著しく低下」し、「国民は政治より遊離」していたこと、その対応としては、「国民政治の確立」のために「官庁人員の大縮減」「官僚統制ではなく、民間団体の自治統制」を求めるべきこと、政府が「画期的なる整理」と「能率を發揮し、冗費を省き、時務に即応するの態勢」を整えるべきこと、「現行文官任用令の如きは之を全面的に撤廃」するべきことなどである。そしてこうした現象はつまるところ、官界の「法律万能の形式主義」「出世主義」「繩張り主義」の跋扈が問題であったとしていた。

「官の世界」への批判について、さらに佐藤竺の言葉を借りよう。佐藤は明治官僚制について、「特権的性格」「官尊民卑」「愚民観」「牧民官思想」「後見性」「恩恵性」などに根差す⁽⁵⁾をもち、「階統制秩序」(身分差の存続、任官・補職の制度の残存、行政官庁理論の支配、特別権力関係論の存続、年功序列と男性優位)に守られ、「セクシヨナリズム(割拠主義)」に彩られていると批判していた。それらは、「官の世界」の独特な合理性と表裏の關係にあるものであった。

シルバーマンが指摘するように、一面において明治官僚制は、「ウェーバーのいう合法的合理的な組織構造のすべての特徴をもつ官僚制構造」⁽⁷⁾そのものであった。課題はその合理的な構造によってもたらされるところの「逆機能」であった。なかでも高級官吏を軸とした「官庁セクシヨナリズム」はその最大のものであった。歴史

の後知恵でいえば、それは戦後史を貫く改革課題として認識され続けることとなる。

「官庁セクシヨナリズム」については今村都南雄の説明をみよう。今村によればそれは、官僚制化の進行に即応的な「行政の論理」⁽⁸⁾を展開させることから生じる、「行政実務の処理を優先させる論理であり、行政活動の機能的合理性を反映する」⁽⁹⁾ものである。しかし、その周りにはこれを取り囲むように「政治運営の論理」「政治批判の論理」が折り重なっている⁽¹⁰⁾。かりにこれらの論理が社会環境の急激な変化に即応し健全に作動しないならば、「官僚（制）の政党化」（升味準之輔）⁽¹¹⁾はその歯止めを失い、「局あつて省なし」「課あつて局なし」⁽¹²⁾にも示されるような社会環境との不適応へと転化する。すなわち、「生理」と表裏の関係にある「病理」、それを止めることができない政治の論理には大きな欠陥が潜むというのである。日本の場合、「官主義」⁽¹³⁾ともいえるこうした政治システムのあり方が、戦後にへ連続するるのである。

本章では、まず戦前から戦後への行政文化のへ連続性について論じる。さらに、戦後民主主義を介して顕在化する「官の世界」と「下級官吏の世界」の分裂・乖離を描き出す。なお、その鍵は、新憲法の制定、労働基本権の問題、国家公務員法の制定、職階制、公務員給与、そして人事院をめぐる議論などである。こうした一連の改革において一定の転換を果たしつつ成立する官僚制が「公務員制」（辻清明）⁽¹⁴⁾ 昭和官僚制である。それは官僚制原理の上に、その逆機能の抑制、あるいはその民主的側面を拡張しようとするものである。

新憲法体制

敗戦後の日本でまず取り上げなければならないのは、一九四六（昭和二一）年一月三日に公布され、翌年五月三日に施行された新憲法（日本国憲法）である。憲法改正は明治憲法の改正手続きの上で行われたが、同時に、

「天皇から国民への「主権の転換」を伴うものであった。この主権の転換により、明治期に「天皇の官吏」であった日本官僚制は、「全体の奉仕者」（憲法第一五条第二項）へと変容する。それは、「八月革命」（宮沢俊義Ⅱ丸山眞男¹⁴）ともよばれた。

原理的にいえば新憲法は、天皇も含めた一切を「公務員」概念の射程として捉えていた。¹⁵ただし、戦後間もない時期の「公務員」概念ははまだ安定したものではなかった。確かに憲法上には「公務員」の文言が随所に見られるが、同時に憲法条文には「官吏」（第七条第二項、第七三條第四項）、「吏員」（第九三條第二項）という言葉も残されていたし、国と地方の公務員制の相違もいまだに不分明であった。これらの言葉が実質的に整理され、国と地方の公務員制として△分離▽していくのは、その後の公務員法制の確立をまたなければならぬ。¹⁶

新憲法の論理構造についてみておこう。基本論点は以下の六点である。

第一に、新憲法体制では制度理念として、「国民主権」の政治原理の徹底を求めた。憲法前文では、「そもそも国政は、国民の厳肅な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」とされた。これは、近代市民革命にみられた市民政治思想の本格的摂取でもあった。

第二に、これを具現するため、政治システム上の「立法権」の位置に転換が見られた。具体的には憲法第四一條において、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」とされた。明治憲法体制では「超然主義」「軍国主義」のもと、しばしば議會・政党政治が軽視されてきたが、新憲法では立法権の優位が確認されたのである。それは原理的には、国家主権を前提とした「議會↓政党↓市民」から、国民主権を前提とした

「市民↓政党↓議会」への理論転換を内包するものであった。⁽¹⁷⁾ただし、新憲法においても国会の最高機関性については、講学上、「政治的美称」に過ぎないとされたままであった。⁽¹⁸⁾

第三に、立法権と行政権を架橋する民主的連結関係についてである。新憲法では国会の多数派を基礎として首相を選び、首相が国会に責任を負うという「責任内閣制」が採用された。憲法第六七条では、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。」と定められ、また第六八条では、「内閣総理大臣は、國務大臣を任命する。」とされた。さらに第六九条では「内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、一〇日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。」とされた。これらの諸規定は、「国民↓国会議員↓首相↓閣僚」という民主的連結関係を明確化するためのものであった。

第四に、新憲法体制下では、「宮中」のあり方も大きく変容した。昭和初期には元老に代わって内大臣（常時補弼職）のもと「重臣会議」が実権を担うようになっていた。内大臣は戦後すぐに廃止となる（一九四五（昭和二〇）年十一月二四日）。また、憲法制定に前後し、華族制度・貴族院も廃止された。そのほか、新憲法は第一条において象徴天皇制を確認し、第七條において天皇の国事行為について内閣の助言と承認を定め、憲法第六五條に「行政権は、内閣に属する。」との規定を置き、第七三條にその職権の範囲を定めた。これらは、天皇制の維持とともに、立憲主義の実質化のもと、内閣の下に宮内行政がおさめられることを意味していた。

第五に、新憲法体制下での武装解除についてである。憲法第九條第一項は、周知の通り「武力の行使」を禁じた。また同第二項では、「戦力不保持」と「交戦権の否認」が規定された。さらに、第七三條において内閣職権の範囲から軍事・交戦権が除外された。これらの諸規定は、ポツダム宣言における武装解除条項を法的に継受す

るものであった。もつとも、これらの諸点はその後の自衛隊のあり方、集団的自衛権の問題、あるいは憲法改正の課題として繰り返し論じられているところである。

第六に新憲法において新たに設けられた第八章「地方自治」についてである。明治憲法体制下では、「行政権」の範疇において国と地方との関係が上・下Vの関係として捉えられていた。これに対し新憲法体制下では憲法上に地方自治の規定が設けられ、あわせて内政の総括官庁であった内務省が解体されることとなった。憲法上に地方自治の規定が盛り込まれたことの政治的意味は、それが国政上の重要な権力主体であることを確認する点にある。しかしながら、地方自治は、二〇〇〇年分権改革が実現するまで、行政的に解釈されるに留まった。自治体を国の下部機構とみる機関委任事務方式や通達通知のあり方はその象徴でもあった。

官僚内閣制

これらの諸点に加え、明治官僚制から昭和官僚制への「連続」性に注目するとき、欠かすことができない論点¹⁹が松下圭一らが指摘していた「官僚内閣制」とよばれる政治システム上の構造である。

「官僚内閣制」とは、政治システムの戦前・戦後を通じた実質的継承の側面と、行政文化の残存の側面との複合によって—あるいは戦後の行政が必ずしも新たな行政文化を獲得し得なかったことによって—説明される。それは、「国会」「内閣」「官僚制」のうち、「内閣」と「官僚制」との関係が緊密であることにより、「国会」と「内閣」との関係については、あたかも大統領制における立法院と行政府との関係のように、むしろ八分離Vされるというものである。

議院内閣制の制度理念からいえば、イギリスの政治システムに見られるように、「国会」と「内閣」との関係

は、政治権力として融合してしかるべきものであり、「官僚制」を統御する方向へと向かうはずのものである。しかし、日本の政治システムの場合には、「内閣」と「官僚制」とが行政権として一体化し、「国会」という立法権の、とくに「会期」をいかにのりこえるか、という方向へ向かう。ここでは、明治憲法体制がそもそも行政権を中核として構築されてきたこと、その行政権が「超然主義」「軍国主義」と形容されるように、立法権、輕視の伝統をもつこと、そしてこの行政権が「憲法変われど、行政法変わらず」（オットー・マイヤー）といわれるように、GHQの間接統治方式の採用によって必ずしも民主的に解体されえなかったことなどを踏まえておかなければならない。

そのうえで、新憲法体制下の公務員制について以下の三点を補足しよう。

第一に、新憲法第七三条第四項において公務員制に「法律主義」を適用しようとした点である。戦前は官吏制度は天皇大権に属していたが、これが官庁の過大な裁量行政を生み、また、国民の代表たる国会の統制が十分に機能しないという状況を生み出すに至った。その反省の上にたち、一九四七（昭和二二）年に国家公務員法が、また、一九五〇（昭和二五）年には地方公務員法が制定され、それらには民主的であることが要請されたのである（国公法第一条、地公法第一条）。

第二に、公務員法制の設計段階において指摘しておかなければならないのは、「公務員給与」を合理化する目的で「人事院」が設けられようとし、科学的人事行政と呼ばれたアメリカ型の「職階制」導入が志向されたことである。これら「公務員給与」「人事院」「職階制」については後述するが、ここでは、それらが占領政策の一環として導入されようとしていた点に注意を向けたい。それらは、初期占領政策が目指した通り、日本官僚制の近代化を目指すとともに、GHQによる間接統治方式を完成させるための道具立てでもあった。

第三に、これらの改革にもかかわらず、明治官僚制の行政文化が随所に残された点である。とくに、立法権と行政権との関係における「行政権優位」のあり方、あるいは国・地方の公務員制を貫く上下・主従の關係については従来の態様が色濃く残された。否、むしろ「官庁セクシヨナリズム」を中核とし、この二点に関する戦後改革が未完のプロジェクトに終わったといった方がよい。前者の立法権と行政権との關係については、先に触れた「官僚内閣制」が關係している。また、行政権内部の民主化問題として重要な意味をもつのは後者の国・地方を貫く上下・主従の關係である。GHQが間接統治方式を採用した結果、国・地方の公務員制相互の關係は十分に分離されえず、その結果として、国・地方のそれぞれの行政機能の自立化が十分に成立しないまま残されたのである。具体的に国・地方の公務員制相互の關係についていえば、これらを人事行政の実態において規律していたのが、国と地方の「人事交流」、その際に必要となる国家公務員・地方公務員間の「格付け」、これを媒介する「公務員給与」、あるいは「地方事務官制度」などであった。

労働争議

一九四五(昭和二〇)年八月一日、日本政府は連合国からの無条件降伏などを求めたポツダム宣言を受諾する。同宣言受託直後に鈴木貫太郎内閣は総辞職し、東久邇宮稔彦王内閣の成立となった(一九四五年八月一八日)。この皇族首相成立の背景には、武装解除・陸軍の統括をはじめとした占領統治体制へのスムーズな移行が期待されていた。同内閣において、外相の重光葵は特命全權として、九月二日、戦艦・ミズーリ号の甲板にて降伏文書への調印を果たす。ところが、同内閣は「国体護持」「一億総懺悔」をその基本方針としており、一〇月四日のGHQによるいわゆる「自由の指令」に対しては、山崎巖内務大臣が、政治犯の釈放が共產主義化をもたらすと

いう懸念からこれに反発するとともに、治安維持法の継続を表明するなどしていた。山崎内相は罷免となるも、同内閣もまた同様の方針であったことから、わずかな期間での総辞職となった（一〇月九日）。

東久邇宮内閣の後継は幣原喜重郎内閣（一九四五（昭和二〇）年一〇月九日―一九四六（昭和二一）年五月二二日）であった。同内閣のもとにおいて、GHQからはいわゆる「人権確保の五大指令」が発せられた。右の内容は、周知の「参政権付与による婦人解放」「労働組合結成奨励及び幼年労働禁止」「教育の民主化」「圧政機関の廃止及び司法改革」「独占的産業支配の解体による民主化」（三井、三菱、住友、安田の四大財閥の解体）であった。さらに、同方針に基づき治安維持法・治安警察法や特別高等警察などが廃止され、戦時中に逮捕されていた革新系政治犯が釈放され、政治家・軍人・教師などの公職追放も展開した。これに農地解放と先の憲法改正までを含めたものが初期占領政策の主な内容である。その狙いは、いうまでもなく「旧支配層」の排除にあった。

中山和久はこの時期の労働争議の状況について、通信病院の例を出しつつ、「ほとんどすべての争議が人事問題を要求の一つとして展開されていた」ことを指摘している²¹。またそれは「官僚機構そのものの徹底的民主化―『自主的人事管理』とよばれた」²²のであり、「それはいわば、戦争責任の追及と、民主的な職場の建設の要求であった」²³と主張している。中山の言葉を続ければ、こうした傾向は、「すべての官公労働者の自然発生的な要求」²⁴でもあった。ここでは、労働運動からの批判の声が噴出をはじめたこと、それが高級官吏への批判を含むものであったことを確認しておこう。

さらにここに、GHQの初期占領政策の一環としての労働法制が登場する。戦後初の立法となった労働組合法は、一九四五（昭和二〇）年一月二二日に制定、翌三月一日に施行された。同法では、「警察官吏、消防職員、監獄勤務者に対し団結権を否認した以外、公務員を含むすべての労働者に団結権、団交権、争議権を保障した。

公務員については、団結権を除き命令によって争議権などの権利の制限ができる余地を設けていたのであるが、現実にはそのような命令は出されないままに終わつた⁽²⁵⁾という。その後、官公労組の運動は、急速に発展を遂げることとなる。

ただし、一九四六(昭和二一)年九月二七日には労働関係調整法が制定・公布された。同法により、非現業職員、すなわち一般職公務員の争議行為が禁じられることとなった。また現業職員についても争議行為を行う場合には一定の制限が課せられることとなった。ただし、政府のこうした対応は、政府の意図とは逆に労働運動に油を注いだ。

一九四六(昭和二一)年から一九四七(昭和二二)年にかけては、労働組合、日教組などがあいついで結成され、労働争議も地域スト、山ねコスト、集団欠勤など対立的な戦術が目立つようになった。そのなかでGHQも、また労働運動も、ともに戦時体制について責任を有する高級官吏に対する批判の矛先を鋭くしていた。川村祐三は次のように指摘する。

「一方、終戦後からこの時期までに公務員労働組合運動も次々と編成されており、それぞれの立場から官吏制度改革の旗を掲げていましたが、高文官僚の退陣要求、高文試験の廃止などを先頭を切って主張したのは農林省職員会、後の全農林労働組合だったようです。そして憲法草案発表からまもない同年四月には、全官公労が上掲の『官吏制度改革正』にたいし、封建的身分制を残し高文試験に手を加えないの等の反動的なものだと批判する声明を発表しています。この声明は、当時の民主勢力の側の官吏制度に関する意見の一つの集約⁽²⁶⁾だったといえるでしょう。」

幣原内閣では、GHQの指示のもと、一九四五（昭和二〇年）二月一七日、衆議院議員選挙法が改正され、選挙年齢を二〇歳以上、被選挙権を二五歳以上とした男女平等の普通選挙が実現することとなった。同法成立の翌日に衆議院は解散され、四月一〇日には戦後初の総選挙が行われた。選挙の結果は自由党一四〇名、進歩党九四名、社会党九三名、協同党一四名、共産党五名、無所属を含む他一一八名であった。このとき、三九名の女性議員が誕生したことも注目された。こうした選挙結果を踏まえ、いささか混乱もあったが、結果として自由党・進歩党の合同により吉田茂に大命が降下し、第一次吉田茂内閣（一九四六（昭和二一）年五月二二日—一九四七（昭和二二）年五月二四日）が成立した。

第一次吉田政権の時代は、国民生活は飢餓と窮乏のさなかにあり、そのなかで革新勢力は急速に勢力を伸ばしていた。一九四七（昭和二二）年の年頭の元旦、吉田は労働争議について挙国一致を破ろうとする「不逞の輩」と発言し、物議を醸す。これに対して労組側は反発を強め、同年二月にはいわゆる「二・一ゼネスト」（決行日は二月一日）が計画される。この、二・一ゼネストは直前の一月三一日になってマッカーサーの指令で中止される（NHKのラジオ番組放送）。

この時期、もうひとつ重要な出来事があった。高級官吏に対するGHQによる追放劇である。一方でそれは政治家に向けられたものであったが、他方でそれは高級官吏に対する適格審査の形でも実施されていた。坂本勝の調べによれば、同年一月までの適格審査では全官庁で約六千名の幹部職員が対象となり、そのうち約七〇〇名が追放されたという。²⁷⁾その直撃を受けたのは内務省であった。追放対象者の約半数が内務省関係者であり、とくに警保局や地方局の幹部が多かった。²⁸⁾

官吏法案要綱

幣原内閣から第一次吉田内閣にかけて、改正憲法案とともに検討されていたのが「官吏法案」および「行政官庁法案」であった。「官吏法案」は国家公務員法の前段となる法案である。また、「行政官庁法案」は、のちの国家行政組織法につながる法案である。これらは新憲法との同時施行を念頭におきつつ法制局にて検討されていた。これらのうち、「官吏法案」はGHQの反対するところとなり、「国家公務員法」にその道を譲る。また他方の、「行政官庁法案」⁽²⁸⁾は憲法と同時に施行された。いずれも戦前の行政体制を、暫定的ながらも、新憲法に適合させようとしたという点で共通している。

「官吏法案」は「官吏制度改正二関スル件」(一九四五(昭和二〇)年十一月一三日 閣議決定)においてその方針が示され、ついで、臨時法制調査会の「官吏法案要綱」(一九四六(昭和二一)年一月二六日答申)において、その骨格が示された。同法案の内容は、「大体において現行制度を踏襲」すること、すなわち明治憲法体制を維持するとともに、新憲法の理念に照らし、勅令ではなく法律によってこれを規定することを目指すという程度のものであった。⁽²⁹⁾なお、同法案には、「一級官」「二級官」「三級官」の名称の区別があったが、これは「勅任官」「奏任官」「判任官」、すなわち戦前の官吏制度を継承せんとするものであった。

結局のところ、「官吏法案」に含まれていたアイデアは、さしあたり新憲法への適合の範囲に留まるものでしかなかった。このとき従来の官吏制度を担保していた勅令は、「官吏服務規律の一部を改正する勅令」(昭和二二年勅令第二〇六号)であり、これに基づく政令が「官吏の任免、叙級、休職、復職その他の官吏の身分上の事項に関する手続に関する件」(昭和二二年政令第一一号)であった。⁽³⁰⁾またあわせて、「官吏叙級令」「官吏俸給令」「官吏服務規律」「官吏分限令」「官吏懲戒令」等の諸勅令についても、新憲法施行後においてもその効力を維持

図表七一一 官吏制度の枠組み

官吏	高等官	勅任官	親任官（等級なし）	・親任式により天皇が直接任命するもの。概ね認証官相当。 ・内閣総理大臣、国務大臣、大使、総督、陸・海軍大将等。
			（高等官1等・2等）	・概ね指定職相当。内閣総理大臣が奏請し天皇が任命する。 ・法制局長官、次官、帝国大学総長、陸海の中将・少将等。
		奏任官	（高等官3等～9等）	・高文試験合格者や判任官からの昇格者、軍学校の卒業者など。 ・天皇の裁可のもとに国務大臣が任命する。秘書官・課長職等。
	判任官			・各機関の長が任命する。普通文官試験合格者など。 ・下級官吏。警察では警部・警部補、軍では下士官。
	官吏でない者（雇員・傭人等）			・官吏に含まれず。事務補助、技能労務職等の現業職など。

（出典）人事院『公務員白書』（2008（平成20）年）および衆議院憲法調査会事務局『労働基本権に関する基礎的資料』（2003（平成15）年3月）などをもとに筆者作成。

することが法的（日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律（昭和二十二年法律第七二号）、国家公務員法の規定が適用せられるまでの官吏の任免等に関する法律（昭和二十二年法律第一二二号））に確認された。³¹⁾

一九四六（昭和二十一年一月には新憲法が公布され、一九四七（昭和二十二年四月には戦後初の知事選・市町村長選・参議院議員選挙が行われた。また、四月二五日の第二三回衆議院議員総選挙において吉田率いる自由党は、結果として一三一議席に留まり、社会党が一四二議席を獲得し、比較第一党となった。この社会党に、民主党一二四議席、協同党三一議席が加わり、これら三党の連立によって革新系の片山哲社会党等連立内閣（一九四七年（昭和二十二年）五月二四日―一九四八（昭和二十三年）三月一日）が誕生した。

片山内閣は社会党首班の政権として民主化の推進を掲げていた。具体的には、内務省の解体、労働省

の設置、自治体警察の設置、失業保険の創設、民法・刑法の民主的な方向での改正などが同政権の下で手がけられた。そして、この政権の下で、最初の国家公務員法が制定されることとなる。

図表七一一 官吏法案要綱(臨時法制調査会の一九四六(昭和二二)年一〇月二六日答申)

<p>本会は官吏制度に關し、改正憲法の施行に伴つて必要な事項を中心として検討の結果、左記のような官吏法案要綱を答申する。しかしながら、官吏制度は新日本建設の途上において、又改正憲法の十全な運営を期する上からも、各般の事項に亘つて慎重且周到に検討されねばならないものと思われる。よつて政府は、官吏制度の根本改革につき、今後更に調査研究を遂げ、なるべく早い機会にこれを実現すべきものと考ええる。</p> <p>(1) 官の区分</p> <p>官を分つて、一級官、二級官及び三級官とすること。一級、二級及び三級を通じて同一官名とする現行制度の原則に再検討を加えること。</p> <p>(2) 任用及び叙級の資格</p> <p>特別の官の任用資格に関するものを除く外、一級、二級及び三級の別並びに事務系統の官及び技術・教育系統の官の別に応じて、大体において現行制度を踏襲して、法律を以て規定すること。</p> <p>(3) 高等試験及び普通試験</p> <p>高等試験及び普通試験に關する根拠規定を法律を以て定めることとし、これに基づいて概ね現行制度に準ずる内容の政令を發すること。この場合、外交科試験を行政科試験から分離する制度を考慮すること。</p> <p>(4) 任用及び叙級手続</p> <p>(ア) 一級官吏の任用及び叙級は、天皇の任命するもの、任命について天皇の認証するものその他特別のもの外、主任大臣の申出により、内閣において、これを行なうものとする。</p> <p>(イ) 二級官吏の任用及び叙級は、特別のもの外、主任大臣の申出により、内閣総理大臣がこれを行なうものとする。</p> <p>(ウ) 三級官吏の任用及び叙級は、特別のもの外、主任大臣又は政令の定める各庁の長等が、これを行なうものとする。</p> <p>(5) 分限</p> <p>(ア) 官吏は、その意に反して降叙又は、減俸せられることのないものとする。但し懲戒による場合は、この限りではないこと。</p> <p>(イ) 官吏の休職については、概ね現行制度を踏襲して、これを法律を以て規定すること。但し、官庁事務の都合により休職を命ずる場合には、政令の定めるところにより官吏分限委員会の議に付することとする。</p> <p>(ウ) 免官及び退官については、概ね現行制度を踏襲して、これを法律を以て規定すること。免官の手続きは、任用及び叙級の手続を準用するものとする。</p> <p>(6) 服務</p> <p>現行官吏服務規律は、これを全面的に改め、大要次の事項を規定すること。</p> <p>(ア) 官吏は、全体の奉仕者たることを本分とすること。</p>
--

- (イ) 官吏は、清廉に身を持つること。
 - (ロ) 官吏は、親切丁寧であるべきものとする。
 - (ハ) 官吏は、常に研究につとめ、工夫と努力をつくすべきこと。
 - (ニ) 官吏は、相互に親和協力すべきこと。
 - (ホ) 官吏は、上司に対する服従義務を有すること。但し、上司の命令について、意見を述べることを得るものとする。
 - (ヘ) 官吏は、秘密を守る義務があること。
 - (ト) 官吏は、みだりに職務を離るべからざること。
 - (チ) 官吏の勤務時間、制服、居住地その他服務上必要な事項は、これを政令で定めることができるものとする。
 - (リ) 官吏は、本属長官の許可を受けなければ、営利団体の役員、職員等となりまたは営利事業に従事することを得ないこと。
 - (ル) 本属長官は、その所属官吏が前号以外の団体の役員、職員等となり又は同号以外の事業に従事することが、官吏の職務執行上支障があると認める場合においては、これを禁ずることを得ること。
- (7) 給与
- (ア) 官吏の俸給については政令を以て、これを定めること。この場合、一級、二級及び三級を通じて同一号表の俸給額による現行制度に再検討を加えると共に、勤務年限長くかつ成績優秀な者に対しては、特別俸を設ける等優遇の途を講ずることを得るものとする。
 - (イ) 俸給の外、手当その他の官吏に関する給与について必要な事項は、これを政令を以て定めることができるものとする。
- (8) 懲戒
- (ア) 官吏の懲戒については、懲戒として降叙を加えるの外、概ね現行制度を踏襲して、重要な事項は、これを法律を以て、然らざる事項は、これを政令を以て規定すること。
 - (イ) 降叙は、一級官は二級官に、二級官は三級官にこれを叙級するものとする。この場合、同一官名に、当該級がないときは、臨時にその官に当該級がおかれたものとする。降叙せられたるものは、一年間原級以上に叙級せられることの得ないものとする。
- (9) 考課表制度及び研修制度
- (ア) 本属長官は政令の定めるところにより、その所属官吏について、考課表を作成し、これに必要な記載をなすものとする。
 - (イ) 二級及び三級の官吏は、政令の定めるところにより、研修を受けるものとする。
 - (ウ) 考課表及び研修の成績は、これを官吏の人事の管理の資料となすこと。

(出典 人事院『人事行政三〇年の歩み』(一九七八年、三一―三三頁))。

フーバー・レポート

新憲法発布直前の一九四六（昭和二一）年一〇月二八日、内閣に、「行政調査部」が置かれた³²。これは「官吏法案」が示されるのとはほぼ同時期である。もともと機構・定員・官吏制度については法制局の所管であって、「官吏法案」もまた法制局で検討されていた。これに平行する形で設置された行政調査部は、「行政機構、公務員制度及びそれらの運営につき、新憲法に即応した全面的かつ根本的な改革のための調査、研究及び立案のほか、組織管理の基盤となる国家行政組織法の制定等の業務を」³³任務として、臨時的な機関として発足したものであった。後年、同調査部の業務は、機構・定員査定の権限を有する行政管理庁へと継承される。

行政調査部が設置されたのちの、一九四六（昭和二一）年一月三〇日、日本政府の招請に応じて来日したブレイン・フーバー（アメリカ・カナダ人事委員会連合会総裁）を团长とする対日合衆国人事行政顧問団（United States Personnel Advisory Mission to Japan / 「フーバー顧問団」）が来日した。この後、同顧問団が国家公務員法の制定過程に主導的役割を果たすこととなるのである。

フーバー顧問団の派遣をGHQに要請したのは幣原内閣の末期のことであった。依頼元は渋沢敬三大蔵大臣であり、その際に念頭にあったのは職階制の導入を前提とした給与・手当制度の改善であった³⁴。浅井清は次のように述懐している³⁵。

「戦後、労働三法が国家公務員にも適用されて、給与が団交で上がるばかりなので、なんとかならないか。アメリカには、『職階制』とかいうものがあるが、給与を抑制しているから、職階制の採用を含めた官吏制度の改革をやるうではないかとして、日本の方から、司令部を通じて、アメリカからの『顧問団』の来日を要請した。これが顧問団招

聘の本音らしいが、表面は、『彼等の日本に於ける使命は具体的詳細な実施計画を起案し提示することではない。寧ろ極度に古臭い現在の日本の官吏制度を世界的標準に迄改良し、官吏実務の能率を引上げる為に必要とする諸措置の基礎となる指導原則を案出し又は彼等の意見を提出するのが主要任務である。』とされている（昭和二十一年八月二八日「官吏制度改組に関する顧問来日の件」）。後に司令部の公務員制度課がやったように、わが人事行政に深入りしてもらう考えはなかった。」

浅井の述懐を続けると、フーバー顧問団は、「恰も病人を診る医者のようなもの」であったが、日本の官吏制度が「病人は相当重態」^{原文ママ}であるということとで、「国家公務員法の草案」を突きつけて日本の人事行政を指導しようということとなったという。フーバー顧問団の報告は、一九四七（昭和二二）年四月二二日のマッカーサー元帥に対するフーバー・レポート（中間報告）となり、³⁶この段階で詳細な国家公務員法の草案（フーバー草案³⁷）および法案成立後にこれを指導する民政局の「公務員制度課」の設置が示されていたと浅井は指摘している。³⁸四月に出されたこのフーバー・レポートは、その後、六月一日に最終報告（勧告）となる。

岡田彰によれば、行政調査部は、「一九四八（昭和二三）年六月までのわずか二〇カ月間、内閣に置かれたにすぎない。この間にGHQ民政局の監督の下に、人事と組織の基本法である国家公務員法や国家行政組織法等の立案作業をすすめ、新憲法下における行政府の一応の基本的な法制の枠組みを定めた」と説明されている。³⁹行政調査部における作業は「給与」や「人事院」「職階制」を提言したフーバーの方針をふまえる形で進んだ。しかし、行政調査部は公務員法制の作業に着手したものの、「ミイラとりのミイラ」⁴⁰あるいは「骨抜き」となる。どういうことか。論点を三つに絞ろう。

第一の論点は「明治官僚制を維持するのか、それとも職階制をふまえたアメリカ型の公務員制へと移行するのか」という点であった。フーバーが目指していたのは、「アメリカで発達したメリットシステム（資格任用制）や職階制を柱とした科学的的人事行政制度」⁽⁴¹⁾であった。また、それを日本において具現化させようとしたのが公務員法制にかかる作業であった。その前段には法制局の「官吏法案」があった。しかし、この「官吏法案」はフーバーの「拒絶」⁽⁴²⁾にあう。そして、それ以降、行政調査部が公務員法制策定の中心となった。舵はいったん、アメリカ型公務員制へ向けて切られたのである。

第二の論点は「公務員の政治行動（労働争議）をいかに制御するか」に関するものである。一九四七（昭和二二）年二月六日には、二・一ゼネスト騒動を経て、「吉田・フーバー会談」が行われ、ここで吉田はフーバーに対し、官公労組対策を依頼する⁽⁴³⁾。これに対してフーバーは「中央人事行政機関」、すなわち後の人事院の設置に言及する。それが具体的な形で姿を現していたのがフーバー・レポートであった。フーバー・レポートの焦点は、明治官僚制を解体するためにアメリカ流のメリット・システムを確立すること、そうした改革を推進するための強力な中央人事行政機関を設置することの二点であった⁽⁴⁴⁾。さらに、フーバー草案には公務員の政治活動の制限や争議権の剥奪が含まれていた⁽⁴⁵⁾。後者は吉田の官公労対策に直接に應えるものであった。

ところが、国家公務員法を提出する片山内閣は、その支持母体の主張であるところの公務員の政治活動の制限、争議権の剥奪を容認し⁽⁴⁶⁾しなかつた。社会党首班政権にしてみれば、それは、「政権の命運を左右する」ほどのものであったからである。結果として最初の国家公務員法はフーバー草案からみれば「骨抜き」の状態にかうものとなる。鞆飼信成はその相違点を、「その一は、職員の争議行為禁止規定（フーバー案、官職の基準第五の二）の削除であり、その二は、人事院の独立的地位を保障する諸規定の削除である」と指摘している⁽⁴⁷⁾。すな

わち、具体的な法制定過程では、公務員の争議行為の是認に傾くことになったのである。

第三の論点は「中央人事行政機関（人事院）の機能をどう設計するべきか」をめぐる問題である。人事院構想については、そもそも各省側から抵抗が示されていた。地方制度に職階制を援用することを念頭に置いていた内務省以外は、「全面反対」という様相であったという。⁽⁴⁸⁾ 各省側にしてみれば、従来より保持してきた自律的な人事権を侵害される懸念もあった。また、組合側にとっても、労働基本権の代償措置を含む人事院構想には、懸念が持たれていた。

この点を原理的に説明すれば次のようになる。すなわち、一方で、「もし公務員の争議権を否定するのであれば、その『代償措置』として政府に対して強い独立的地位を保障された人事院は必要不可欠である⁽⁴⁹⁾」となる。これは裏を返せば、「人事院の独立性を奪うのであれば、必ず公務員の争議権を復活しなければならぬ⁽⁵⁰⁾」との主張となる。すなわち、「人事院の地位強化」と「公務員の争議権」とはトレードオフの関係にあったのである。しかしながら片山内閣は、「公務員の争議権」を認めつつ、「人事院の地位強化」を犠牲とする方針であった。だがこれでは、「代償措置」をめぐるトレードオフ関係は成立しない。先に「骨抜き」と表現したのはこのことである。そして、フーバー顧問団のアメリカ本国への一時帰国を契機とし、こうした片山内閣の方針が現実化する。

国家公務員法の改正

一九四七（昭和二二）年五月三日には日本国憲法が施行された。同時に施行されたのは、内閣法、裁判所法、地方自治法、国会法および、先に触れた行政官庁法であった。国家公務員法については修正による遅延となり、公布については同年一〇月二一日、施行日については翌年七月一日となった（臨時人事委員会のみ一九四七（昭

和（二）年一月一日施行⁵¹。

まず、「骨抜き」にされながら成立した国家公務員法とは、①公務員の人事を統括する機関として人事院に代えて合議制の「人事委員会」を新設し、②強固な身分の保障を伴わない特別職の広範な採用を認め、③公務員が市民として当然にもつ政治的権利を一定限度の下で許容し、④公務員組合の労働基本権を保証し、⑤高級官吏に試験を課して「派閥性・封建性」を打破する道をひらき（高級官吏の排除）、⑥不良公務員に対して一般国民からなしうる弾劾制を定めるといふ内容であった。同法案の制定過程で焦点となっていたのは、高級官吏および新設される人事院のあり方であった。とくに前者の高級官吏に対する姿勢については、公法研究会（有倉遼吉、磯田進、鵜飼信成、内田力蔵、熊倉武、辻清明、永田一郎、中村哲、林茂、丸山眞男、山之内一郎）の意見がこれを後押しし、国会がこれに同調するなかで、フーバー草案から離れる方向への修正がなされていった。

その後、フーバーが公務員課長として再来日し、成立した国家公務員法について「激怒」することとなる。フーバーが再来日した際に問題としたのは修正によって失われた、「労働基本権の制限」と「人事院の強化」であった⁵⁴。以下の鵜飼からの引用をみればフーバーの意図は鮮明に理解されるだろう。

（フーバーは）「官僚制度改革の妨げとなるものとして二つのものを考えていたことが注目される。すなわちその一は、絶対主義的旧官僚制であり、その二は、新しい形態をもちながら、同じように絶対主義的とみられる官公労組であって、これら二つの勢力と戦うための民主主義の騎士こそ、独立性を与えられ、強力な権限を持ち、立派な称号で飾られ、素晴らしいオフィスを占有する中央人事行政機関であったのである。改正法冒頭的一条からもこの意気込みを伺うことができる⁵⁵」。

再来日後のフーバーは、一九四八（昭和二三）年一月二九日付けでホイットニー民生局長宛に、「公務員によるストライキ、座り込み、超勤拒否等による政府の管理能力や権威の喪失等の問題が生じた」⁵⁶ことを指摘し、国家公務員法の改正を求めた。政権は、同年三月一日に片山内閣から民主党、社会党、国民協同党による連立政権たる芦田均内閣（一九四八（昭和二三）年三月一日—一月十五日）に移行していた。この政権の下で、国家公務員法の改正案についてGHQ内での議論が行われ、その結果、同年七月二日に、マッカーサー発、芦田首相宛の書簡が出された。同書簡等に基づく改正国家公務員法はその後の第二次吉田内閣（一九四八（昭和二三）年一月一日—一九四九（昭和二四）年二月一日）において可決成立することとなる。

まず、マッカーサー発芦田首相宛書簡の趣旨は、公務員が「全体の奉仕者」であるのだから「争議行為」は許されないとするものであった。さらに、同書簡を継承する形で、一九四八（昭和二三）年七月三十一日に「政令二〇一号」（昭和二三）年七月二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基づく臨時措置に関する政令）が登場した。「政令二〇一号」はわずか三条の短いものであったが、その内容は、「任命」「雇傭」を問わない—すなわち一般職公務員全体—、「同盟罷業又は怠業的行為」による「業務の能率運営を阻害する争議手段」（団体交渉権およびストライキ）の否認・禁止・罰則という、官公労組側にとって厳しいものであった。そして、この政令二〇一号は、「憲法の規定にかかわらずなく有効」「労働組合法、労働関係調整法等にかかわらずなく有効」として、公務員の争議権、団体協約締結権の否認をもたらした。これらの方針を受けつつ国家公務員法は最初の改正を迎える。

改正国家公務員法は、公務員の労働基本権の制約、労働基本権の代償措置としての人事院の設置などが主な特徴であった。具体的な改正法の内容は、①特別職の範囲が縮小され事務次官が一般職とされたこと（高級官吏の

地位保全）、②臨時人事委員会が、「人事院」へと改組されつつ、その独立性と権限が強化したこと、③団体交渉権の否認、争議行為の禁止、既存の団体協約の無効化などを含めた綱紀肅正が図られたこと（労働組合に対する牽制）、④不良公務員に対する弾劾制度の廃止などであった。⁽⁵⁸⁾ 同法案は同年一月三〇日にはば原案のまま成立した。今度は逆に、「労働基本権の抑制」とその代償措置としての「人事院の強化」が前面に出てくることとなった。

ここまでで焦点となった人事院に関するその後の状況については、佐藤竺の「人事院の法的地位」に詳しい。佐藤によれば、政府からの批判は、「人事院の独立性と強大な権限が三権分立と議員内閣制の建前を犯すものであるため、政府の人事行政に対する責任が保てない」というものが含まれていたという。さらに、高級官吏側からは、「人事院が、各省の実情を無視して、画一的で直訳的で独善的ではん雑な施策を、人員や経費の面も考慮せずにつきつぎに打ち出し、徒に事務量と機構の龐大化を招いて節約や簡素化の方針に逆行するのはもとより、人事行政が形式主義に墮して弾力性を失った」という指摘が行われていたという。⁽⁶⁰⁾ さらに、一般公務員からは、「政治活動や労働権が制約された」ことに対する反感が募り、かつ、「制限の代償たるべき勧告が無視されがちだし、不利益処分の救済も不十分なのに、情実人事などは一向に改まらない」という点が批判されていたとしてい

る。⁽⁶¹⁾ この佐藤の指摘は先のフーバーの狙いと対照的である。すなわち、議論の構図は、「高級官吏」「官公労働組」「人事院」の三者であって、もともと「人事院」に対しては「高級官吏」と「官公労組」がともに懸念を抱いていたという関係にあった。したがって、フーバー草案においては、「人事院」に対し、「高級官吏」と「官公労組」の二つが敵であった。ついで、最初の国家公務員法の制定時であるが、このときには「官公労組」が軸となり、

「高級官吏」と「人事院」に対する懸念を表面化させていた。他方、同法の制定過程に介在した公法研究会の意見は、民主主義の実現を念頭に置きつつ「官公労組」と「人事院」を擁護し、「高級官吏」への批判を強めていた。最後に、フーバーの再来日後の改正国家公務員法が成立する際には、再びフーバー草案への回帰が起こった。したがって、三者の関係構図もとに戻ることとなった。「人事院」は再び四面楚歌に陥ったのである。

なお、GHQ側は高級官吏に対し厳しい姿勢で臨んでいた。とくに目を引くのが、改正国家公務員法附則第九条第二項に基づく、通称「S-1試験」とよばれる幹部公務員に対する公開型の適性試験である。その対象となったのは「事務次官・長官級」「局長級」「局次長・部長級」「課長級」であった。⁶²当時の吉田内閣はこれに反対するが、GHQの方針のもと押し切られる。紆余曲折を経てS-1試験が実施されたのは、職階法、給与法にわずかながら先立つ一九五〇（昭和二五）年一月一日の一回だけであり、そこには公職追放と同様に旧体制とみなされた高級官吏の刷新が含まれていた。

図表七―三 政令第二〇一号の解釈と取扱いについて (昭和二十三年八月一〇日 閣議了解)

- 一、本政令は、マ書簡に基くものであるから、解釈上疑義があるときは、同書簡の趣旨に照らして解釈するものとする。
- 二、団体交渉権の否認に関する事項 (第一条第一項)
 - 1 同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付とする拘束的性質を帯びた、いわゆる対等の立場における団体交渉権は公務員については、認められない。(各省庁からその省庁の労働組合に対し通告する必要がある。)
 - 2 勤務条件の改善を求めるために、(書簡に「公務員たるものが自ら若しく選ばれた代表を通じて、雇傭条件の改善を求めんがために……」)とある。公務員又はその団体が、その代表者を通じて苦情、意見、希望又は不満を表明し、且つ、これについて、十分な話をなし、証拠を提出することができるという意味において、当該省庁の所轄当局と交渉する自由は認められる。(通告を可とする。)
 - 3 人事委員会に対する関係については、国家公務員法第八十六条に規定しており、本政令第一条第一項の規定するところではない。
- 三、労働協約等の失効に関する事項 (第一条第二項)
 - 1 公務員はいわゆる団体交渉権を有しないのであるから、政府と対等の立場において団体交渉し、協定する能力を有せず、この意味における当事者能力を有しない。従つてこれを前提とした労働協約、協定又は申合せ等は当然失効する。(通告を要する。)
 - 2 労働協約等が失効するのであるから、それに基いて設置せられた経営協議会は当然失効する。(規定しているのである。)
 - 3 本政令の趣旨に矛盾し又は違反しない限り、給与、服務の如き公務員の身分に関する従前の措置は、引続き効力を有するものとする。効力を存続せしむべきものについては、別途具体的に決定措置する。(趣旨については通告の要がある。)
 - 4 組合事務専従者は、書簡に、公務員は「国民の主権に基礎をもつ政府によつて使用され」……「公共の信託に対し無条件の忠誠の義務を負う。」とあり、又労働協約等の基礎の上に認められているものであるから、従来(の)如き専従者は当然その存在の根拠を失う。仍て、これに対する措置としては、各省庁より組合、及び専従者に対してこの旨を通告し、直ちに職場に復帰せしめることとするも、各省庁の長において一定の期限(非現業庁職員については遅くとも八月末限り、現業庁職員については遅くとも九月末限りとする)及び条件を定めて組合の事務に従事することを承認することができる。
- 四、幹旋、調停又は仲裁に関する事項 (第一条第三項)

本政令により、公務員は、いわゆる団体交渉権並びに争議権を有しないから、労働委員会は、公務員については労働組合法第二十七条にいう「団体交渉の幹旋」並びに、「労働争議の調停及仲裁」を行うことができない。従つて現に緊属中の幹旋、調停又は仲裁に関する手続は中止しなければならぬ。
- 五、争議権の喪失に関する事項 (第二条)
 - 1 公務員に対する争議権は認められない。同盟罷業、怠業的行為は勿論、いやしくも業務の正常な運営能力を阻害する行為は許されない。

(通告を要する。)

2 前項違反の行為は本政令の罰則に触れることは勿論、行政処分により嚴重処断する。

この場合、労働関係調整法、労働基準法、官吏懲戒令等に拘束されない。(通告を可とする。)

職階制

そもそも、国家公務員法の大きな特徴のひとつは、日本の旧態依然とした官吏制度に対し、科学的人事行政ともよばれた「職階制」(Position classification plan)⁽⁶³⁾を日本の公務員制に導入しようとした点であった。アメリカの職階制は、日本の雇用慣行―官吏制度においては官等等級や位階勲等―とは大きく異なるものであり、当時の日本ではそもそも理解しがたいものであった点はよく指摘されるところである。⁽⁶⁴⁾

職階制は、国家公務員法第二九条から第三二条にわたって明記されていた。ただし、二〇〇七(平成一九)年の国家公務員法改正により削除され、事実上廃止された。戦後の官吏制度改革の目玉として導入されようとしたが、結局は失敗に帰したということである。この、「職階制」とはどのようなものか。

その前に整理をつけておかなければならないことがある。日本では早くから「試験採用制」という意味での資格任用制が採られていた。この試験採用制と「職階制」は、ともに「資格任用制」(merit system)であった。

すなわちここには二つの意味の「資格任用制」があることを識別しなければならない。一方は「試験採用制」であり、他方は「職階制」である。これらはそれぞれ、任用の開放度に注目して「閉鎖型任用制」(closed career system)、「開放型任用制」(open career system)とよばれている。

日本の資格任用制は、終身雇用を前提とした「試験採用制」であった。この方式は「年功序列型」の昇進および賃金体系をもたらすものとなる。これに対し、開放型任用制のそれは、「組織」を「職務の体系」であると観

図表七-四 国家公務員法から削除された職階制の規定（抄）

<p>第二節 職階制 （職階制の確立）</p> <p>第二十九条 職階制は、法律でこれを定める。</p> <p>二 人事院は、職階制を立案し、官職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて、分類整理しなければならない。</p> <p>三 職階制においては、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もに、且つ、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。</p> <p>四 前三項に関する計画は、国会に提出して、その承認を得なければならない。</p> <p>五 一般職の職員の給与に関する法律（昭和二十五年法律第九十五号）第六条の規定による職務の分類は、これを本条その他の条項に規定された計画であつて、かつ、この法律の要請するところに適合するものとみなし、その改正が人事院によつて勧告され、国会によつて制定されるまで効力をもつものとする。</p> <p>（職階制の実施）</p> <p>第三十条 職階制は、実施することができるものから、逐次これを実施する。</p> <p>二 職階制の実施につき必要な事項は、この法律に定のあるものを除いては、人事院規則でこれを定める。</p> <p>（官職の格付）</p> <p>第三十一条 職階制を実施するにあつては、人事院は、人事院規則の定めるところにより、職階制の適用されるすべての官職をいずれかの職級に格付しなければならない。</p> <p>二 人事院は、人事院規則の定めるところにより、随時、前項に規定する格付を再審査し、必要と認めるときは、これを改訂しなければならない。</p> <p>（職階制によらない官職の分類の禁止）</p> <p>第三十二条 一般職に属するすべての官職については、職階制によらない分類をすることはできない。</p>
--

念し、それぞれの単位にまで職務を「分類」し、その上でそこに「人」を当てはめるといふものである。すなわち、「職務」の論理を徹底し、この「職務」に欠員が生じた際に、その「補充」すなわち、中途採用も含めた人材の登用が行われるのである。「開放型」といわれるのは、この中途採用も含めた人材登用のあり方のことである。

職階制の前提として必要となるのは「職務分析」とこれに基づく「職務記述書」(job description)である。それは、「働きの度合い」と「賃金」をつなげるものである。アングロサクソン諸国で成果主義的な人事管理が可能であるのも、

また、労働力の職域間移動が可能であるのも、このような開放型任用制の「文化」を等閑視しては語りえない。

その上で日本の職階制についてである。日本の職階制は国家公務員法の右記の規定および職階法（国家公務員の職階制に関する法律（昭和二五年五月一五日法律第一八〇号））に基づく制度であるが、その最大の特徴は「開放型任用制」にあった。⁽⁶⁵⁾現代風にいえば、職階制は「同一価値労働同一賃金」の原則に基づく雇用慣行と捉えた方が分かりやすい。あるいは日本型組織編成原理である「大部屋主義」に対する「個室主義」として説明されることもある。⁽⁶⁶⁾いずれにしろこの開放型任用制は、日本型雇用慣行とはまったく異質な歴史的文化的背景に基づくメカニズムとして作動するものであり、日本のそれへの単純な接木はそもそも容易ではない種類のものであった。

「国家公務員の職階制に関する法律」（一九五〇（昭和二五）年法律第一八〇号）の内容はどうか。職階制の定義は第二条にある。すなわち、「職階制は、官職を、職務の種類及び複雑と責任の度に応じ、この法律に定める原則及び方法に従つて分類整理する計画である。」という。その上で、第三条において「官職」「職務」「責任」「職級」「職級明細書」「職種」「格付」の七項目について定義が行われている。このうち重要なのは「職務」である。「職務」の定義には「職員に遂行すべきものとして割り当てられる仕事」とある。しかし、これが具体的に設定できなければ、これを基礎とする「職級」「職級明細書」「格付」は議論できない。

図表七―五 国家公務員の職階に関する法律

第一章 総則

(この法律の目的及び効力)

第一条

この法律は、国家公務員法(昭和二十二年法律第百二十号)第二十九条の規定に基き、同法第二条に規定する一般職に属する官職(以下「官職」という。)に関する職階制を確立し、官職の分類の原則及び職階制の実施について規定し、もつて公務の民主的且つ能率的な運営を促進することを目的とする。

2 この法律の規定は、国家公務員法のいかなる条項をも廃止し、若しくは修正し、又はこれに代るものではない。この法律の規定が国家公務員法以外の従前の法律に於いて触れる場合には、この法律の規定が優先する。

3 この法律は、人事院に対し、官職を新設し、変更し、又は廃止する権限を与えるものではない。

(職階制の意義)

第二条

職階制は、官職を、職務の種類及び複雑と責任の度に応じ、この法律に定める原則及び方法に従つて分類整理する計画である。

2 職階制は、国家公務員法第六十三条に規定する給与準則の統一的且つ公正な基礎を定め、且つ、同法第三章第三節に定める試験及び任免、同法第七十三条に定める研修並びにこれらに関連する各部門における人事行政の運営に資することを主要な目的とする。

(用語の定義)

第三条

この法律中左に掲げる用語については、左の定義に従うものとする。

一 官職 一人の職員に割り当てられる職務と責任

二 職務 職員に遂行すべきものとして割り当てられる仕事

三 責任 職員が職務を遂行し、又は職務の遂行を監督する義務

四 職級 人事院によつて職務と責任が十分類似しているものとして決定された官職の群であつて、同一の職級に属する官職については、その資格要件に適合する職員を選択に当り同一の試験を行い、同一の内容の雇用条件においては同一の俸給表をひとしく適用し、及びその他人事行政において同様に取り扱うことを適當とするもの

五 職級明細書 職級の特質を表わす職務と責任を記述した文書

六 職種 職務の種類が類似していて、その複雑と責任の度が異なる職級の群

七 格付 官職を職級にあてはめること。

(人事院の権限)

第四条

人事院は、この法律の実施に関し、左に掲げる権限及び責務を有する。

- 一 職階制を実施し、その責に任ずること。
 - 二 国家公務員法及びこの法律に従い、職階制の実施及び解釈に関し必要な人事院規則を制定し、及び人事院指令を発すること。
 - 三 職務の種類及び複雑と責任の度に応じて、職種及び職級を決定すること。
 - 四 官職を格付する基準となる職種となる職種の定義及び職級明細書を作成し、及び公表すること。
 - 五 官職を格付し、又は他の国の機関によつて行われた格付を承認すること。
 - 六 国家公務員法第十七条の規定に基き、官職の職務と責任に関する事項について調査すること。
- 人事院は、前項第三号に規定する職種を決定したときは、職種の名称及び定義を国会に提出しなければならない。
- 前項の場合において、国会が人事院の決定の全部又は一部を廃棄すべきことを議決したときは、人事院は、すみやかに、その職種の決定が効力を失うように必要な措置をとらなければならない。

第二章 職階制の根本原則

第五条 (職階制の根本原則)

職種及び職級の決定、職級明細書の作成及び使用、官職の格付その他職階制の実施は、この章に定める原則によらなければならない。

第六条 (官職の分類の基礎)

官職の分類の基礎は、官職の職務と責任であつて、職員の有する資格、成績又は能力であつてはならない。

第七条 (職級の決定)

職級は、職務の種類及び複雑と責任の度についての官職の類似性と相異性に基いて決定される。

- 1 職務の種類及び複雑と責任の度が類似する官職は、国のいずれの機関に属するかを問わず、一の職級を形成する。
- 2 職級の数は、職務の種類及び複雑と責任の度に応じて人事院が決定した数に等しくなければならない。
- 3 職級は、官職を分類する最小の単位である。

第八条 (官職の格付)

官職は、職務の種類及び複雑と責任の度を表わす要素を基準として職級に格付されなければならない。

格付に当たっては、官職の職務と責任の性質並びにその職務に対してなされる監督の性質及び程度を前項の要素としなければならない。

格付に当たっては、官職の職務と責任に関係のない要素を考慮してはならない。又、いかなる場合においても、格付の際にその職員の受ける給与を考慮してはならない。

4 官職は、局、課、その他の組織の規模又はその監督を受ける職員の数にのみ基いて格付してはならない。これらの要素は、監督を受ける職務の種類若しくは複雑、監督的な責任の度又は監督の種類、度若しくは性質その他これらに類する要素と関連させてのみ考慮することができる。

5 同一の職級に格付される官職は、職務の種類及び複雑と責任の度において全く同一であることを要しない。

6 一の官職が二以上の職級にわたる職務と責任を有する場合において、それぞれの職務と責任に応じてその都度格付を変更することが困難なときは、格付は、勤務時間の大部分を占める職務と責任に従って行う。但し、人事院規則の定めるところにより、最も困難な職務と責任によつて格付することができる。

（職級明細書）

第九条

職級明細書は、各職級ごとに作成しなければならない。

2 職級明細書には、職級の名称及びその職級に共通する職務と責任の特質を記述しなければならない。

3 職級明細書には、前項に規定するものの外、その職務の遂行に必要な資格要件を記述し、及びその職級に属する代表的な官職を例示することができる。

4 職級明細書は、格付の基準となる主要な要素を明らかにするものでなければならない。

（職級の名称）

第十条

職級には、これに属する官職の性質を明確に表わす名称を付けなければならない。

2 職級の名称は、その職級に属するすべての官職の公式の名称とする。

3 職員には、その占める官職の属する職級の名称が付与される。

4 職級の名称は、予算、給与簿、人事記録その他官職に関する公式の記録及び報告に用いられなければならない。但し、必要に応じ略称又は記号を用いることができる。

5 前三項の規定は、行政組織の運営その他公の便宜のために、組織上の名称又はその他公の名称を用いることを妨げるものではない。

（職種）

第十一条

職種は、職務の種類が類似していて、その複雑と責任の度が異なる職級をもつて形成する。但し、職階制の実施上必要あるときは、一の職級をもつて一の職種を形成することができる。

2 職種には、これに属する職級の職務の種類を概括的に表わした定義を与えなければならない。

第三章 職階制の実施

（職階制の実施）

第十二条

人事院又はその指定するものは、国家公務員法、この法律、人事院規則及び人事院指令の規定並びに職級明細書により、すべての官職を、職務の種類及び複雑と責任の度に基いて職級に格付しなければならぬ。

2 官職の職務と責任上格付の変更を必要と認める場合には、人事院又はその指定するものは、官職の格付を変更しなければならない。

3 人事院の指定するものが官職を格付し、又はその格付の変更を行ったときは、直ちにその採った措置について人事院に報告しなければならない。

4 人事院は、官職が第一項又は第二項の規定に従つて格付されているかどうかを確認するため、随時、格付の再審査を行い、格付が適正に行われていないことを発見したときは、これを改訂しなければならない。

5 前各項の場合において、人事院は、その採った措置を関係機関に文書により通知し、これに従つた措置を採るように指示しなければならない。

6 人事院の指定するものが第一項若しくは第二項の規定に違反して官職を格付し、若しくは変更し、又は第三項の規定に違反して報告したかつた場合においては、人事院は、その指定による委任の全部若しくは一部を取り消し、又はこれを一時停止することができる。

第十三条

人事院は、必要と認める場合には、職種、職級、職級の名称又は職級明細書を新設し、変更し、若しくは廃止し、又はこれを併合し、若しくは分割することができる。但し、職種については、第四条第二項及び第三項の規定に従つてこれを行わなければならない。

2 人事院は、前項の措置を採つたときは、その旨をすみやかに各省各庁に通知しなければならない。

第十四条

人事院は、この法律、職階制に関する人事院規則及び人事院指令並びに正確且つ完全な職種職級一覧表及び職級明細書を使用し便宜な形式に編集して保管しなければならない。

2 前項の文書は、官庁執務時間中、適当な方法で公衆の閲覧に供しなければならない。

第四章 罰則

第十五条

左の各号の一に該当する者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する。

一 人事院若しくはその指定する者が第四条第六号の規定に基いて行つた調査に関し、人事院若しくはその指定する者から報告を求められ正当の理由がなくてこれに応じなかつた者

二 第十二条第三項の規定に違反して同項の規定に基いて採つた措置について人事院に対し虚偽の報告をし、又は正当の理由がなくて報告を

しなかつた者
三 第十二条第五項の規定に違反して人事院の指示に従わなかつた者

附則

- 1 この法律中第十条第四項の規定は、人事院規則で定める日から、その他の規定は、公布の日から施行する。
- 2 この法律によつて行われる格付は、人事院の定めるところにより、逐次実施することができる。
- 3 国家公務員法、この法律、人事院規則及び人事院指令に従つて職階制が実施されるに伴い、この法律に基づく格付は、一般職の職員の場合に於ては、昭和二十五年法律第九十五号（第六條）に規定する職務の級への格付に代わるものとする。ただし、同法による職務の級への格付は、給与に關しては、国家公務員法第六十三條に規定する給与準則が制定実施されるまで、その効力を有するものとする。
- 4 職員の給与は、この法律によつて行われる官職の格付によつては、国家公務員法第六十三條に規定する給与準則の実施に際して減額されることはない。

（以下略）

つづいて職階法の第二章では「職階制の根本原則」が定められている。重要なもののみ言及しておく、第六條では「官職の分類の基礎は、官職の職務と責任であつて、職員の有する資格、成績又は能力であつてはならない。」とされ、第八條では「官職は、職務の種類及び複雑と責任の度を表わす要素を基準として職級に格付されなければならない。」とされている。すなわち、潜在的能力や見込みなどではなく、ここでは客観的な職責を軸に議論しなければならないということが述べられている。それは、明治官僚制の制度の枠組みではまったく想定さえされていなかったような、根本的な任用のあり方の「革命」を意味するものであった。

こうした職階制の導入がいわれた背景については、大森彌や川手撰の議論が詳しい。要するにそれは、「国公法創設当時課題であつた『官吏・雇員・傭人』という『人』を基準とした身分制度を否定する主旨であつた」という。すなわち、下級官吏に対する差別的待遇―裏を返せば高級官吏に対する特権的待遇―を是正しようという

制度理念が、この職階制には込められていたのである。好んで「科学的人事行政」という言葉が使われたのも、また「近代化」と「民主化」を符合させる制度であると職階制が考えられたのも、この高級官吏への批判という政治的文脈を踏まえなければ出てこない。その限りにおいて、職階制は、「民主主義」を錦の御旗とするこの時代の政治運動の一種ともいえるものであった。

「人」を基準とした身分制秩序を前提とすれば、試験採用制は高級官吏を選別するための「入口選別方式」となる。それは結果として差別的な給与Ⅱ高級官吏の「特権」を生んでいた。だがそれは、戦後民主主義の世界において、「反民主主義」と映ずるものでもあった。その最大の弊害は、区切られた階級毎の「給与水準」にあった。これが給与体系が「複雑かつ未確立」「非科学的」とよばれ、「極度に細分化され、個人本位の計算になって」と批判され、その実質的平等化が唱えられていた背景である。⁽⁶⁸⁾

とはいえ、この問題を克服しようとして導入が目指された「職階制」は、結局、本格的に運用されることはなく、長い年月のうちに国家公務員法から削除され、職階法も廃止されるに至った。他方、戦後行政史のなかで公務員給与が年功序列による平等性を獲得することで、高級官吏と下級官吏の確執は次第に霧消することとなった。ただし、それは時代の流れの中で職場内での働きに応じた仕組みへの欲求へと次第に逆流するものとなる。責任や負担の軽重が適切に給与に反映されなければ、それは「悪平等」と考えられるようになるのである。

公務員給与

公務員給与の基幹部分は、国家公務員法において定められている。具体的には法第六二条において、「職員給与は、その官職の職務と責任に応じてこれをなす。」とされており、理念的には、「職務」と「責任」に基づい

て、給与が定められなければならないとされている。原理的規定はもうひとつあり、それが先にも触れた「法律主義の原則」（法第六三条）である。ただし、現実には公務員給与の水準は民間水準準拠となっており、具体的にはこれは俸給表によって定めることとされている（法第六四条第一項）。さらにその水準は法第六四条第二項において、「俸給表は、生計費、民間における賃金その他の人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ、かつ、等級ごとに明確な俸給額の幅を定めていなければならない。」とある。この条文は法第二八条と連動するとともに、「情勢適応の原則」とされている。⁽⁶⁹⁾

「情勢適応の原則」を具体化したものが、人事院が行う民間給与実態調査であり、いわゆる人事院勧告は同調査をもとに組み立てられている。人事院勧告は文字通り「尊重」されるものではあるけれども、それ以上でも以下でもない。もつとも、人事院勧告の多くは、結果として政府に受け入れられている。すなわち、人事院勧告に大きく反する政策的判断を行うことは、政府にとつても容易なことではないということになっている。

公務員給与は職階法と同年に制定された給与法（「一般職の職員の給与に関する法律」一九五〇（昭和二五）年四月三日法律第九五号）がベースとなっている。給与については、戦後に大蔵省給与局がその体系的整理を目指した。同局が職階制の導入のためにフーパー顧問団の派遣を要請した点は、ここまでに触れてきたとおりである。

稲継裕昭によれば、「戦時中次々に創設された臨時的手当の支給は戦後も続き、四月号棒の際にも整理されなかったため、当時の給与体系は極めて複雑なものとなっていたが、大蔵省給与局の手はじめの事は、この混乱した給与を整理することであった⁽⁷⁰⁾」という。その際、とくに問題視されていたのが、「封建的給与制度」、すなわち、高級官吏と下級官吏との間の「差別的身分制」（川出撰）に基づく給与実態であった。⁽⁷¹⁾ 西村美香によれば、⁽⁷²⁾

「政府職員のなかでも現業職員である傭人たちはいち早く組合を結成して活動を再開した」「そして、組合勢力が急速に拡大すると、当時の超インフレによる生活苦から賃上運動が激化し、労働関係調整法の禁止する争議行為も頻発するようになっていった」という。これに対して政府対応は、「つねに後手に回って」おり、給与制度を所管する「大蔵省は大いに戸惑つ」ていたという。そこに、米国側からの助言があり、日本側からのフーパー顧問団招聘へと繋がった。⁽⁷⁴⁾

先の大森によれば、それまで俸給は「天皇陛下からの恩恵である」という意識が継続しており、給与制度はばらばらで、昇級は「メチャクチャ」との批判も出ていた。そもそも官吏制度における給与のあり方は、「身分階級に依りて支給される」⁽⁷⁵⁾ものであり、その額も「当該官吏の職務内容とは直接の関連がなかった」⁽⁷⁶⁾という。さらに、「奏任官以上については年俸、判任官等については月額」⁽⁷⁷⁾であって、「官吏としての身分を有しない雇傭人については、給与を支給する根拠となるべき法令等は存在せず、民法上の雇用契約により、予算の枠内で各省大臣が自由に定めていた」⁽⁷⁸⁾状況にあった。その上に戦後のインフレーション等が重なり、これに対して緊急避難的に家族手当や臨時手当が乱発されていた。それを整理しようとしていたのが大蔵省給与局であった。そのための具体的制度として、一九四六（昭和二一）年九月には、ひとまず官吏俸給令に基づく「新給与制度」⁽⁷⁹⁾が登場する。これは「官等の区分の廃止に伴って、形式的に俸給表上で一本化したものにすぎず、これといった実質的な制度改正ではなかった」⁽⁸⁰⁾という。だからそれは、「戦前の身分差別を正式の給与制度に接木するもの」⁽⁸¹⁾でしかなかった。

一九四八（昭和二三）年の改正国家公務員法が成立するまでは、人事院の「代償措置」が存在しなかった。このため給与水準は、労働組合と当局との間の「団体交渉」によって決定されていた。その後、公務員の労働基本

権が制約されるにおよび、人事院勧告に基づく給与の決定システムへと移行する。このことに関連し、改正国家公務員法成立の一ヶ月後の同年一月三日には人事院の設置となる。これ以降、給与制度については人事院の所管となり、現在に至る人事院勧告の時代となった。⁽⁸²⁾そこに介在していたのがGHQの方針であったことはこまで見たとおりである。給与制度は一九四八（昭和二三）年五月から一九五〇（昭和二五）年四月までは「政府職員の新給与実施に関する法律」が、その後は給与法が法的根拠となった。

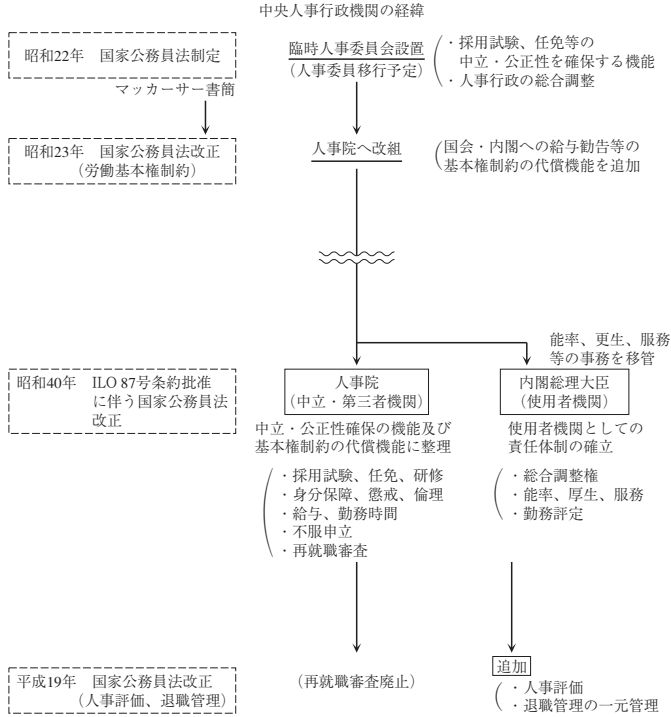
給与法においては、川手が指摘するように、「職階制に適合した給与準則が制定されるまでの暫定措置として、職員に適用する俸給表の種類を大きくは行政職・専門行政職・医療職・指定職の九種に分け、それぞれの俸給表ごとに職務の級と号棒を設けた」⁽⁸³⁾ものであった。具体的には給与法第六条第三項に「職員（指定職俸給表の適用を受ける職員を除く。）の職務は、その複雑、困難及び責任の度に基づきこれを俸給表に定める職務の級に分類するものとし、その分類の基準となるべき標準的な職務の内容は、人事院が定める。」という職階法と同様の規定が設けられていた。

そうした経緯の結果、西尾勝の説明を借りれば、給与法は実態として「職階制の職級に代わるものとして、人事管理上ある程度の機能を果たしている」⁽⁸⁴⁾ものとなった。それは職階制を不要とする理由ともなった。

人事院

職階制・給与制度の要としての役割を担ったのが「人事院」であった。人事院の前身が「臨時人事委員会」であったことはすでに触れた。臨時人事委員会これは国家公務員法の公布後の一九四七（昭和二三）年一月一日に設置され、一九四八（昭和二三）年の改正国家公務員法改正後、人事院へと改組された。その際、労働基本権

図表七一六 中央人事行政機関の経緯



(出典) 人事院『平成20年度年次報告書』(http://www.jinji.go.jp/hakusho/index.html)

制約の「代償措置」として給与勧告の機能が実装され、人事院勧告が行われるようになった。

人事院の組織および権能については国家公務員法において定められている。まず、人事院は国家公務員法に基づく行政委員会的一种であり(国家行政組織法の「三条機関」、国家公務員制度においては中核を占める。概要をいえば、人事院は内閣の所轄のもとに置かれ(第三条)、三名の人事官(認証官)で構成される合議制の機関であつて(第四条、第五条)、人事官三名のうち一名は「人事院総裁」となる(第四条第二項)。人事官の任期は四年で、再任も可能とされている(第七条)。

人事院の権能は、「人事院は、法律の定めるところに従い、給与その他の

勤務条件の改善及び人事行政の改善に関する勧告、採用試験及び任免（標準職務遂行能力及び採用昇任等基本方針に関する事項を除く）、給与、研修、分限、懲戒、苦情の処理、職務に係る倫理の保持その他職員に関する人事行政の公正の確保及び職員の利益の保護等に関する事務をつかさどる。」とされている（第三条第二項）。なお、このうち「標準職務遂行能力及び採用昇任等基本方針に関する事項」は内閣総理大臣の権能とされている（第一八条の二）。この「内閣総理大臣」という法律上の機関が中央人事行政機関として加えられた理由は、一九六五（昭和四〇）年の「結社の自由及び団結権の保護に関する条約」（ILO第八七号条約）の批准との関係である。

ILO条約への批准は第三次池田勇人内閣の際である。政府は同条約をふまえ、「団結権」を認める見返りに、「争議行為」に関する組合統制の制限、在籍専従制度の撤廃、組合費源泉徴収制の禁止等の法改正案を出した。

同年五月には条約批准承認案件と国家公務員法の改正案が成立した。そして、同改正法に基づき、総理府人事局が発足し、人事院の機能の一部が人事局に移された。これまでは中央人事行政機関は人事院のみであったが同改正法により、中央人事行政機関は人事院および内閣総理大臣となった。⁽⁸⁵⁾

人事院は、これまで述べてきたように独立性の高い機関であった。人事院は、いわゆる「二重予算提出権」⁽⁸⁶⁾をもち、内閣に対する予算面での独立性も他の行政機関よりも高く設定されていた。さらには、準立法的作用（人事院規則）と準司法的作用（公務員の不利益処分に対する不服申立て）⁽⁸⁷⁾とをもち、一見、三権分立に反するかのような権限も具備していた。

この独立性の高さは人事院批判の温床でもあった。独立講和を直前に控えた一九五一（昭和二六）年五月、マッカーサーの後任となったリッジウェイは、「リッジウェイ声明」を出した。同声明は占領期間中に制定された諸法令（ポツダム政令）の再検討を承認するものであった。これに基づき、「政令改正のための委員会」が設けられ、

同委員会の答申（「行政制度の改革に関する答申」）のなかで、「人事院を廃止して、内閣と各省庁に人事権を戻し、人事の連絡調整機関として総理府人事局を作るという答申」が出され、それをもとにした国家公務員法の改正法案（一九五二（昭和二七）年）が国会に提出された。⁽⁸⁸⁾一九五〇（昭和二五）年には朝鮮戦争が勃発しており、占領政策が大きく転換していくなかでのことである。

その後も一九五三（昭和二八）年には行政審議会が総理府外局案を出すなど人事院廃止論は鳴り止まなかった。⁽⁸⁹⁾さらに後年の公務員制度改革論議においても、中央人事行政機関の内閣人事庁（第一次安倍晋三政権）、内閣人事局（福田康夫政権）、内閣人事・行政管理局（麻生太郎政権）、公務員庁（鳩山由紀夫政権）への改組が提起され続けた。最終的に二〇一四（平成二六）年四月一日に成立した改正国家公務員法では、人事管理に関連する制度について、企画立案、方針決定、運用を一体的に担う内閣人事局が内閣官房に設置されることとなった（同年五月三〇日）。結局のところ人事院が廃止されることはなかったが、人事院廃止論は続いたのである。

政治的には、「人事院廃止論」は「労働基本権」の回復とワンセットで議論されてきた。また人事院が中心的役割を担う職階制については、戦後の公務員制度改革のなかで「給与」制度の裡に解消されてしまったが、「公務員制度改革大綱」（二〇〇一（平成一三）年二月二五日閣議決定）以降、別の形で議論が繰り返されてきた。同大綱でも、「新たに能力等級制度を導入し、これを基礎として任用、給与、評価等の諸制度を再構築することにより、これまでのように個々の職務を詳細に格付け、在職年数等を基準として昇任や昇格を行うのではなく、能力や業績を適正に評価した上で、真に能力本位で適材適所の人事配置を推進するとともに、能力・職責・業績を適切に反映したインセンティブに富んだ給与処遇を実現する。」ことが謳われていた。

この「人事院」「労働基本権」「職階制」をめぐるその後の論議については次章にて詳しく見ていこう。

- (1) 武藤博己「行政官僚制の人的資源」(今村都南雄・武藤博己・沼田良・佐藤克廣・南島和久『ホーンブック基礎行政学(第三版)』北樹出版、二〇一五年)、一二六頁。
- (2) 池田雅則「明治の判任官層―キャリア形成としての教育史における研究対象―」(『兵庫県立大学看護学部・地域ケア開発研究所紀要』第二二巻、二〇一五年)。池田によれば、「官吏でない者」は、「公吏」(自治体職員)、「備人」が代表的であるという。「官吏」と「官吏でない者」を分かつのは公法上の関係にあるのか、それともそうでない(私法上の関係にある)かである。
- (3) 鵜飼信成『公務員法(新版)』(有斐閣、一九五八年、一三頁)では次のように説明されている。「文官分限令は、一般文官の身分保障を定めたものであるが、その中に『官庁事務ノ都合ニ依リ必要ナルトキ』は休職を命ずることが出来る旨の規定があつたため、身分保障というのも、有名無実に帰していた。犬養政友会内閣が、昭和七年五月五日の首相の暗殺によつて崩壊したあとをうけた斎藤内閣は、性質上官僚的色彩が強く、その結果、右の文官分限令に依り休職を命ずる場合には、右の委員会の諮問を経なくてはならぬこととなり、官吏の身分の保障が、これまでよりはるかに強固になつたのである。」なお、このうち「文官分限委員会」は、高等官については、「文官高等分限委員会」が設置され、その構成員は、内閣総理大臣、大陪審院長会計検査院庁、行政裁判所長官等の八名であつた。
- (4) 鹿児島七区から政友本党の公認候補として立候補し、のち立憲政友会に参加する。戦時中は翼賛政治会代議士会長、大日本政治会政務調査会長であつた。戦後は日本進歩党の結党に参加し、公職追放後、自由党から立候補した。
- (5) 特別権力関係について室井力は以下のように説明している。「明治憲法の規定する臣民の権利自由は、いわゆる形式的な意味における法律の留保に属するものでしかなかつたことは周知のところである。そして、特別権力関係理論によれば、特別権力関係においては、当該関係の設定目的に必要な限り、一般権力関係における法律の留保の原則という行政に対する一応の制限も妥当せず、当該関係にたつ臣民の権利自由が、各個の場合の法律の根柢なしに、当

- 然のこととして制限されるものとされ、これを疑う者は皆無であったといつてよい。」以上のようなわが国明治憲法下の特別権力関係理論は、当時の絶対主義的天皇制下の実定法構造によく適応していたし、それはドイツの伝統的特別権力関係理論のほとんどそのままの輸入であった、ということ以上に、ここでその性格を繰り返して詳論する必要はあるまい」。明治憲法下でそれは、公法上の勤務関係、公法上の営造物利用関係、公法上の特別監督関係、および公共組合と組合員との関係などにおいて適用されていたものであり、その一部は戦後の日本国憲法下でも継承されたことは周知の通りである。(室井力『特別権力関係論』勁草書房、一九六八年、三三八―三四一頁。)
- (6) 佐藤竺「自治の課題(公務員)」(佐藤竺監修、今川晃・馬場健『新訂版 市民のための地方自治入門』実務教育出版、二〇〇九年)一九二―二〇〇頁。
- (7) Bernard Silberman, *Cages of Reason: The rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain*, The University of Chicago Press (Chicago and London), 1993, P. 221.
- (8) 今村都南雄『官庁セクシヨナリズム』(東京大学出版会、二〇〇六年)二九頁。
- (9) 同上。
- (10) 同上。
- (11) 同上、三七頁。
- (12) 同上、四六頁。
- (13) 同上、三頁。
- (14) 丸山眞男『丸山眞男集(別巻)』(岩波書店、一九九七年)四七頁。一九四六(昭和二二)年二月一四日の記述。東京帝国大学憲法研究委員会(委員長Ⅱ宮沢俊義)にて、「丸山が提示した八月革命説を、宮沢は丸山の承諾をえて『八月革命と国民主権主義』として発表(『世界文化』五月号)」とある。
- (15) 鵜飼、前掲書、五三頁。

- (16) 地方公務員についてはさらに地方分権改革が進展する二〇〇七年まで「事務吏員」「技術吏員」という言葉が残されたこともあわせて記憶しておきたい。地方分権改革が国と地方との関係を「上下・主従」から「対等・協力」への転換を企図していたことと考え合わせると、興味深い。
- (17) 詳しくは拙著「政治文化と市民」(『神戸学院法学』第四三巻第四号、二〇一四年)を参照。
- (18) 「『最高機関』とは、国会が主権者である国民によって直接選任され、その点で国民に連結しており、しかも立法権をはじめ重要な権能を憲法上与えられ、国政の中心的地位を占める機関である、ということ」を強調する政治的、美称である。国会は主権者でも統治権の総覧者でもなく、内閣の解散権と裁判所の違憲立法審査権によって抑制されていることを考えると、国会が最高の決定権ないし国政全般を統括する権能を持った機関であるというように、法的意味に解することはできない。(芦部信喜著、高橋和之補訂『憲法 第五版』岩波書店、二〇一一年、二八五頁)。
- (19) 松下圭一「国会内閣制の基礎理論」(岩波書店、二〇〇九年)。
- (20) 「指令該当者数千名」「無血革命」と一九四五(昭和二二)年一月六日の朝日新聞は報じていた。
- (21) 中山和久「官公労働法と労働者の権利」(労働旬報社、一九六四年)三三三頁。
- (22) 同上。
- (23) 同上。
- (24) 同上。
- (25) 本多淳亮「官公労働者のストライキ権」(法律文化社、一九七八年)二三三頁。
- (26) 川野、前掲書、二〇頁。
- (27) 坂本勝「国家公務員法附則第九条の試験と人事院の改廃―「S-1」試験の回顧と「幹部職」人事への示唆―」(『龍谷法学』第四五巻第四号、二〇一三年、一〇三一―一〇五頁)。
- (28) 同上。

(28) 今村(前掲書、五二頁)によれば、行政官庁法については以下のように説明されている。「この行政官庁法は、官制の暫定的な法律化を意図して当初一カ年間の有効の期限立法として成立したものであるが、再三効力の延長がはかられ、結局、国家行政組織法の施行まで二カ年余りの期間有効となった。内閣法や国家行政組織法などの法案整備にあつたのは内閣に設けられた臨時法制調査会であり、その事務局は法制局が担当した。それ以外に行政調査部が設置され、そこでは『行政機構および公務員制度ならびに行政運営の改革に関する調査、研究および立案』(同官制第一条)がすすめられていた。司法省とともに法制局が解体となつたために、恒久的な形式の行政官庁法案の立案はこの行政調査部が担当することとなり、いったんは成案を得たが、これがGHQ(連合国軍総司令部)民政局の承認を得るにいたらず、廃案になつてしまつた。こうした経緯を経て、やがて国家行政組織法が国会での全面修正をうけて成立し、各省設置法の成立をまつてようやく施行される運びとなつたのである。」

(29) 川村祐三『ものがたり公務員法』あらためて公務員の原点を考える』(日本評論社、一九九七年) 一九頁。

(30) 「公務員制度と人事院」(人事院『人事行政三十年の歩み』(一九七八年) 五頁)。

(31) 同上。

(32) 行政調査部運営状況報告(第一回)、一九四七(昭和二二)年一月二三日。

(33) 行政管理庁『行政管理庁史』(新日本法規出版、昭和五九年)、一頁。なお、憲法制定とともに検討されていたのは、行政組織にかかると「行政官庁法案」もあつた。同法案については官吏法案とは異なり、制定・公布されることとなつた。しかし、上で述べられているように国家行政組織法が行政調査部の所管とされ、のちに同法が制定されることとなる。

(34) 坂本勝「国家公務員制度」(西尾勝・村松岐夫編『講座行政学(第二巻 制度と構造)』有斐閣、一九九四年、八二頁)。

(35) 浅井清「思い出の記—国家公務員法の制定と第一回給与勧告—」(人事院、前掲書)、三八頁。

- (36) 同上。
- (37) フーバー草案（抄）については出雲明子『公務員制度改革と政治主導』（東海大学出版部、二〇一四年）にて参照できる。
- (38) 同上。
- (39) 岡田彰『現代日本官僚制の成立―戦後占領期における行政制度の再編成』（法政大学出版局、一九九四年）一一頁。なお、この「行政調査部」はのちに行政管理庁（総務庁→総務省）および人事院の前身機関である（同上、一〇頁）。
- (40) 同上、一一頁。
- (41) 同上、一九頁。
- (42) 内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』（大蔵省印刷局、一九八五年）、五五―五六頁。
- (43) 同上、六八―七一頁。
- (44) 同上、七四―七五頁。
- (45) 同上、七九頁。
- (46) 同上。
- (47) 鵜飼、前掲書、二三頁。
- (48) 内閣法制局百年史編集委員会編、前掲書、八一頁。
- (49) 鵜飼、前掲書、三六頁。
- (50) 同上、三七頁。
- (51) 最初の国家公務員法は、例えば中村博『国家公務員法』（一九七六年、第一法規出版）に付録として収録されている。

- (52) 大森彌「片山内閣」(林茂・辻清明編『日本内閣史録五』第一法規出版、一九八一年)、一二二―一二三頁。
- (53) 鵜飼、前掲書、二三―二五頁。
- (54) 岡田、前掲書、一〇〇頁。
- (55) 鵜飼、前掲書、二五頁。
- (56) 同上。
- (57) 鵜飼、前掲書、三〇頁。
- (58) 坂本(前掲論文、八三―八四頁)および岡田(前掲書、一〇三頁)。
- (59) 佐藤竺「人事院の法的地位」(『自治研究』第三四卷第二号、一九五八年)、三五頁。
- (60) 同上、三五―三六頁。
- (61) 同上、三六頁。
- (62) 坂本、前掲論文、一一四―一二四頁。
- (63) 辻清明『公務員制の研究』東京大学出版会、一九九一年。
- (64) 職階法の制定過程については、鵜飼幸雄「職階法へのレクイエム」(『立命館法学』三三〇号、二〇一〇年二月)に詳しい。
- (65) 西尾勝『新版 行政学』(有斐閣、二〇〇一年)一三七―一三八頁。西尾勝は職階制を、「まず、個々の官職の職務の性質に着目し、職務の性質の類似した官職の群を職種にまとめる。ついで、それぞれの職種に属する官職の複雑と責任の度に着目して、これが類似している官職の群を職級にまとめる。そして、この職級ごとにその特質を表す職務と責任を記述した職級明細書を作成する。そして最後に、この職級明細書を手掛かりにして、すべての官職をいずれかの職級に格付ける。」と説明している。
- (66) 参照、大森彌『官のシステム』(東京大学出版会、二〇〇六年)三二頁。大森彌は職階制を「成績主義に徹し、

能力の実証に基づいて職員を特定の職に任用し、責任の度合いに応ずる適正な給与の支給を行うためには、まずその前提条件として、政府におけるあらゆる仕事が組織体として有効に機能するよう必要最小限の単位としての職に整理系統づけられ、しかも、その職の有する困難性と責任の軽重の度合いに分類されなければならない。このような観点から職を設け分類することを『職階制』という」と説明している。

(67) 同上（三二―四二頁）および川手撰『戦後日本の公務員制度史』（岩波書店、二〇〇五年）。

(68) 川手、同上、三九頁。

(69) 法第二八条の条文は以下の通り。「この法律及び他の法律に基づいて定められる職員の給与、勤務時間その他勤務条件に関する基礎事項は、国会により社会一般の情勢に適應するように、随時これを変更することができる。その変更に関しては、人事院においてこれを勧告することを怠つてはならない。」（第一項）とされており、さらに第二項において、「人事院は、毎年、少くとも一回、俸給表が適當であるかどうかについて国会及び内閣に報告しなければならない。給与を決定する諸条件の変化により、俸給表に定める給与を百分の五以上増減する必要があるが生じたとき、認められるときは、人事院は、その報告にあわせて、国会及び内閣に適當な勧告をしなければならない。」とされている。

(70) 稲継裕昭『公務員給与序説』（有斐閣、二〇〇五年）四〇頁。

(71) 同上、一〇五頁。

(72) 西村美香『日本の公務員給与政策』（東京大学出版会、一九九九年）一二頁。

(73) 同上、一三頁。

(74) 鶴飼、前掲論文、二六頁。

(75) 人事院、前掲書、一四五頁。

(76) 同上。

- (77) 同上。
- (78) 同上。
- (79) 大森、前掲書、三七―三八頁。
- (80) 人事院、前掲書、一四六頁。
- (81) 大森、前掲書、三八頁。
- (82) 稲継、前掲書、一〇七頁。
- (83) 西尾、前掲書、一四〇頁。
- (84) 同上、一四一頁。
- (85) 内閣制度百年史編纂委員会編、前掲書、四六九―四七〇頁。
- (86) 国家公務員法第一三条第四項の規定。「内閣が、人事院の経費の要求書を修正する場合には、人事院の要求書は、内閣により修正された要求書とともに、これを国会に提出しなければならない。」。
- (87) この点について芦部信喜は、「採決や審決などの準司法的作用は、そもそも国会のコントロールに親しまない作用であるから、それが内閣の監督を受けないとしても、差し支えないが、問題は、国会のコントロールになじむ行政委員会の行政作用が内閣の監督から独立していることである。とくに、たとえば人事院のように、国会が人事権・予算権について間接的に関与するに過ぎないものについては、疑問も生ずる。しかし、人事行政の中立性の要請という特殊性を重視すれば、合憲と解することは十分可能である。」と述べている（芦部信喜著、高橋和之補訂、前掲書、三一―四頁）。
- (88) 西村、前掲書、二六頁。
- (89) 同上。

八 能率と改革

能率性論議

最後の論点は、公務員の「能率」と「民主主義」にかかわるものである。

戦後の実定法―国家公務員法、地方公務員法、国家行政組織法、地方自治法―のなかに組み込まれた能率概念は、GHQ・フーバー顧問団を介して「輸入」されるところからはじまった。その源流は、efficiency、すなわち「科学的管理法」やその後の「能率運動」などを撰取したアメリカの行政のあり方にあった。

実定法上の「能率」概念にかかる重要な論点は、まず公務員法制の制定過程において顕在化した。この過程では、アメリカ由来の「職階制」の導入論議とともに、公務員の労働基本権問題のあり方が問われた。戦後民主主義とクロスオーバーしながら展開した労働運動は、公務員の「労働基本権」およびその中核たる「公務員給与」の適正化をテーマとし、労働基本権の代償措置たる「人事院」をめぐる議論へと収斂した。この過程については前章でみた通りである。

公務員にかかる能率論は、その後も、行政改革のテーマとして繰り返された。公務員制度改革論は、公務員制度調査会の議論を経て、アメリカのフーバー委員会をモデルとして登場した「臨時行政調査会」、これに続く「第一次臨時行政調査会」、中央省庁等改革を展開させた「行政改革会議」などでも扱われる。なかでも、中央省庁等改革に関連し、公務員制度改革が本格的に議論されるようになり、一〇年以上の歳月をかけ、二〇〇九（平成二一）年の職階制の廃止、ついで二〇一四（平成二六）年の改正国家公務員法として結実したことが特筆できる。これにて一応の公務員制度改革は「完成」を迎えたかのように思われる。

二〇〇〇年代に展開した公務員制度改革は、中央省庁等改革や地方分権改革といった政治システムそのものの改革とも連動するものであった。その焦点は、「幹部公務員人事のあり方」や公務員の「能力・実績主義」であった。さらに、このうち、幹部公務員人事改革の背景には、政権交代可能性や政策論議の活性化が深く関係していた。一九九〇年代から二〇〇〇年代にかけて展開した、選挙制度改革、中央省庁等改革における官邸主導体制の確立、政権交代可能性の高まりなどはその基底をなすものであった。そこで問われ続けたのは、政権政党が掲げる政策のうち、政策実施過程を担う官僚制のへ反逆をいかに抑え、へ忠誠をどのようにして調達するかという問題であった。

他方、「能力・実績主義」については、職階制の廃止が本格的に議論されるなかで再浮上することとなった。

ここでは再び、「公務員給与」のあり方が焦点化され、公務員の「労働基本権」の再付与やその代償措置を担う「人事院」のあり方もあわせて論じられるようになった。公務員の「能力・実績主義」についてはさらに、アンダロサクソン諸国におけるNPM (New Public Management) の摂取や政府における公共サービス改革の展開も念頭に置く必要がある。ここでは民間企業の経営手法の摂取、成果主義、アカウンタビリテイの確保などが喧伝された。ここまでの議論を踏まえれば、戦後の公務員制の議論に以下の三つの層があることを確認できるだろう。

第一に「統治構造の層」である。これは統治構造そのものの転換・変革にかかわるものである。明治憲法体制から現行憲法体制への移行は、日本官僚制のあり方について様々な変化をもたらした。なかでも「天皇の官吏」から「全体の奉仕者」への基本的性格の転換、国家公務員法の制定を契機とする「官吏」から「公務員」への名称変更などはその筆頭である。なお、GHQが間接統治方式を採用しつつも、公職追放、高級官僚の刷新などを目指した点は注目される。だが、戦前・戦後を通じた行政体制は大枠で継続された。このうち、政官関係・政治

主導のあり方や国・地方にかかるへ上下・主従の關係構造の問題は後年の改革論点として残される。

第二「幹部人事の層」である。これは幹部公務員の人事行政にかかるものであり、すでに触れた政治的中立性の議論とも重なるものである。戦前は「勅任官」「奏任官」「判任官」の区別があったが、これが戦後改革のなかで「一級官」「二級官」「三級官」、そして「一種」「二種」「三種」へと置き直されていった。これはさらに、二〇一二（平成二四）年度の公務員の採用区分改革において、「総合職」「一般職」へと書き換えられた。このような累次にわたる改革にもかかわらず、その基本構造、すなわち「キャリア・システム」については際立つ変化が見られない。戦前・戦後を貫く形で「試験採用制」と「入口選別方式」が安定的に維持されたことがその背景である。五五年体制によって戦後政治が政治的不安定性に晒されなかったことも幹部人事のあり方が安定的に推移した原因のひとつだろう。なお、中央省庁等改革後の公務員制度改革では、内閣官房に内閣人事局が設置され、幹部人事が「一元化」された。このことが官僚制組織の能率性にとってどの程度のポテンシャルを秘めるものであるのかは、いまだ未知数である。

第三に「実績管理の層」である。ここには、「職階制」「成績主義」あるいは、後年の「能力・実績主義」がその理念として横たわる。戦後改革のなかで公務員制度には、まず「職階制」が導入されようとした。その理念の中核にあったのは、成績主義、あるいはこれを人事管理上明確化せんとする人事評価、または怠業・ストライキなどへの対応であった。しかし、この「職階制」は公務員制度のなかで本格的に展開することはなく、公務員給与に実質的に吸収された。その後、「職階制」は制度として消滅し、形を変えて「能力・実績主義」へと移行することとなる。現在は、「能力・実績主義」に基づき、二〇〇九（平成二一）年より新たな人事評価制度がスタートするとともに、年功序列から昇給・昇任・昇格、降給・降任・降格などと連動する人事管理のあり方へと舵が

切られつつあるところである。

これらのうち、公務員制にかかる能率論議として認識されているのは、第三の「実績管理の層」である。この「実績管理の層」は、原理的には、もっぱら業務内容を定型化しうる一般公務員に関係している。定型的な業務であればあるほど、その業務実施の水準は科学的検証の対象ともなる。逆にいえば、業務内容が不定型で、もっぱら政権との調整役となる幹部公務員は、行政活動の結果の側面において、あくまでも重い責任を有するところにとどまらざるを得ない。「職階制」や「S—1試験」が失敗に帰したことはこの領域の業務内容をめぐる定型性、不定型性の評価という技術的な要因があったといわなければならない。なお、幹部公務員については政治的中立性の側面こそが問われるべきであった。しかしながら、「実績管理の層」は、国家公務員法的一般職の規定の仕方をみれば明らかのように、幹部公務員を含むすべての公務員を広く網掛けしており、このことによって「幹部人事の層」と「実績管理の層」の責任の問い方は不分明となっている。

幹部公務員を除く一般公務員についてはどうか。一般公務員は、確かにその定型業務については客観的能率を問うるのかも知れないが、それだけでは本質的規範的な能率論は完成しえない。個々の公務員の業務遂行にかかる能率はそれでよいとしたとしても、官僚制組織全体のパフォーマンスにかかる能率論となれば、「統治構造の層」「幹部人事の層」との関係を踏まえて議論しなければならないのである。そうした意味において、それぞれの層は有機的かつ複雑に絡み合っていることを忘れてはならない。

本章ではこうした枠組みを踏まえて能率論議に接近する。本章では、最初に国家公務員と地方公務員との八分離Vについて概観する。その上で、国家公務員における特別職と一般職との区別について検討する。これらはいずれも戦前の官吏制度から公務員制を識別するための重要なポイントである。その上で、戦後の行政改革におけ

る公務員制の改革論義に踏み込もう。

地方公務員制

戦前の官吏制度は、天皇を頂点とする身分制秩序であったが、それは、中央地方関係においては国・地方の公務員制の融合・関係をもたらしていた。官吏制度において知事は官選の勅任官であり、郡長や幹部は奏任官、それ以外の職員は判任官であって、国を中心とする序列に組み込まれていた。⁽¹⁾すなわち、国と地方の官吏制度は不明明であった。

ところが、戦後新憲法においては地方自治制度Ⅱ中央地方関係は根幹に関わる変容を経験することとなる。まず憲法第八章において地方自治の章が設けられ、同日施行された地方自治法において、地方制度が一本化された。これらにより都道府県知事以下の「官吏」は「吏員」へとその身分が切り替えられるとともに、都道府県は官治団体から完全自治体へと変化した。また、「中央集権の牙城」⁽²⁾（佐藤竺）ともよばれた内務省が解体されるとともに、国家公務員法の制定から三年遅れた一九五〇（昭和二五）年に地方公務員法（昭和二十五年十二月十三日法律第二百六十一号）が制定されることとなった。このことにより、国家公務員とは独立した「地方公務員」が成立することとなる。地方公務員の世界には、一部に「地方事務官」や「警察」が残されることとなったが、それ以外については国家公務員と地方公務員が身分的に分離されたことは、歴史的に特筆されるべきものであった。国家公務員制度と地方公務員制度の違いについて西村美香は以下の七点を指摘している。⁽²⁾第一に議会議員を公務員法制の枠内の特別職として扱うなどの法律内容の相違である。第二に住民サービスにかかる職種が多いなどの職種別構成の相違である。第三に地方公務員の場合には同一の任命権者のもとに地方公務員法、地方自治法、

地方公営企業法等といった法律の適用関係が混在していることである。第四に人事行政機関の相違である。第五に中央府省の関与などの中央地方関係の内包である。第六に自治体ごとの組織としての規模の格差が大きいことである。第七にとくに給与をめぐる社会経済環境の相違があることである。

以上に補足しておきたいことは以下の三点である。第一に内務省が解体されたことの影響である。内務省は一九四七（昭和二二）年一月三十一日に解体された。関係事務は当初、総理庁自治課に置かれ、その後、一九四九（昭和二四）年六月に地方自治庁に移される。地方公務員法はこの地方自治庁において検討され、その後、独立講和に際して設置された自治庁（一九五二（昭和二七）年）、英語名称におおし「Ministry of Home Affairs」（内務省）を名乗った自治省（一九六〇（昭和三五）年）、総務省（二〇〇一（平成一三）年）へと受け継がれる。第二に国の場合には職階制の規定が削除されているが、地方公務員法には職階制の規定が残されていることである。ただし、実態として職階制が運用できているわけではない点は国の場合と同様である。第三に給与水準についてである。実態として自治体の給与構造は人事院勧告に連動している。ここは西村も指摘しているところだが、人事院勧告への準拠が職員団体への説明根拠となってしまう点や、人事交流などに影響がある点には注意が必要である。とりわけ、国家公務員と地方公務員との間の格付けが相互連動しており、人事交流の際にいまなお上下関係が作動している点には留意しておきたい。また、給与については義務教育費国庫負担金のように自治体独自でコントロールできないものがある点にも注意が必要である。

川村祐三は、国家公務員法と地方公務員法の違いについて以下の三点を指摘している。

第一に、「職階制の位置づけ」についてである。国家公務員法の場合、職階制は人事行政諸施策の基盤となっているが、地方公務員法では、職階制は人事委員会を置く自治体（都道府県および政令指定都市）にだけ適用さ

日本における官僚制の史的展開（六・完）

図表八— 国家公務員法の構成

章	条文等
第1章	総則（第1条・第2条）
第2章	中央人事行政機関（第3条—第26条）
第3章	職員に適用される基準
	第1節 通則（第27条—第32条）
	第2節 採用試験及び任免（第33条）
	第1款 通則（第34条—第41条）
	第2款 採用試験（第42条—第49条）
	第3款 採用候補者名簿（第50条—第53条）
	第4款 任用（第54条—第60条）
	第5款 休職、復職、退職及び免職（第61条）
	第3節 給与（第62条）
	第1款 通則（第63条—第67条）
	第2款 給与の支払（第68条—第70条）
	第4節 人事評価（第70条の2—第70条の4）
	第5節 能率（第71条—第73条）
	第6節 分限、懲戒及び保障（第74条）
	第1款 分限
	第1目 降任、休職、免職等（第75条—第81条）
	第1目 定年（第81条の2—第81条の6）
	第2款 懲戒（第82条—第85条）
	第3款 保障
	第1目 勤務条件に関する行政措置の要求（第86条—第88条）
	第2目 職員の意に反する不利益な処分に関する審査（第89条—第92条の2）
	第3目 公務傷病に対する補償（第93条—第95条）
	第7節 服務（第96条—第106条）
	第8節 退職管理
	第1款 離職後の就職に関する規制（第106条の2—第106条の4）
	第2款 再就職等監視委員会（第106条の5—第106条の22）
	第3款 雑則（第106条の23—第106条の27）
	第9節 退職年金制度（第107条・第108条）
	第10節 職員団体（第108条の2—第108条の7）
第4章	罰則（第109条—第113条）

れる形となっている。これについて川村は、職階制の位置づけの違いは、「全地方公共団体を対象としていないということからきた違いだと思われませんが、それに加えて、どうも地方公務員法の起草者自体に職階制というのがよくわかっていなかった⁽³⁾気がうかがわれるのです。」と指摘している。

第二に、国家公務員法には節の構成として、「能率」の文言があるが、これに対して地方

図表八—二 地方公務員法の構成

章	条文等
第1章	総則（第1条—第5条）
第2章	人事機関（第6条—第12条）
第3章	職員に適用される基準
	第1節 通則（第13条・第14条）
	第2節 任用（第15条—第22条）
	第3節 職階制（第23条）
	第4節 給与、勤務時間その他の勤務条件（第24条—第26条の3）
	第4節の2 休業（第26条の4・第26条の5）
	第5節 分限及び懲戒（第27条—第29条の2）
	第6節 服務（第30条—第38条）
	第7節 研修及び勤務成績の評定（第39条・第40条）
	第8節 福祉及び利益の保護（第41条—第51条の2）
	第1款 厚生福利制度（第42条—第44条）
	第2款 公務災害補償（第45条）
	第3款 勤務条件に関する措置の要求（第46条—第48条）
	第4款 不利益処分に関する不服申立て（第49条—第51条の2）
	第九節 職員団体（第52条—第56条）
第4章	補則（第57条—第59条）
第5章	罰則（第60条—第62条）

公務員法には、節の構成として「能率」の文言がない点である。これについて川村は、「国家公務員法の『能率』は、地方公務員法では『研修及び勤務成績の評定』と『福祉及び利益の保護』に分割され、後者には国家公務員法の『保障』と『退職年金』も組み込まれています。このあたりも、単に整理をしたというより、公務員法での『能率』の位置づけについての考え方の違いがあらわれているように思います⁽⁴⁾と述べている。

第三に、「労働基準法との関係」である。国家公務員法は政令二〇一号に基づく改正により労働基準法の適用を全面的に排した。この点について、川村は、「地方公務員法のほうは、労働基準法を原則として適用し、そのうち主として労働条件にかかわる条文だけを限定的に適用除外にしているのです。国家公務員法にない『第四章補則』のなかに、その規定が置かれています⁽⁵⁾と述べている。

これらはいずれも「能率」に触れる論点である。

公務員 の概念

もちろん、国・地方の公務員制の基礎が国家公務員法であった点については、異論はみられない。ただし、肝心の「公務員」の定義に触れようとすると、途端に五里霧中となる。そのポイントは、どこまでを特別職の公務員とし、どこまでを一般職の公務員と観念するのかという点に関わっている。⁽⁶⁾

国家公務員法第二条では、公務員 の概念について、「特別職」と「一般職」の二類型を確認した上で、「特別職」を具体的に列挙している。すなわち、「内閣総理大臣」「國務大臣」「人事官及び検査官」「内閣法制局長官」「内閣官房副長官」「内閣危機管理監及び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、内閣広報官及び内閣情報官」「内閣総理大臣補佐官」「副大臣」「大臣政務官」「大臣補佐官」「内閣総理大臣秘書官及び國務大臣秘書官並びに特別職たる機関の長の秘書官のうち人事院規則で指定するもの」「就任について選挙によることを必要とし、あるいは国会の両院又は一院の議決又は同意によることを必要とする職員」「宮内庁長官、侍従長、東宮大夫、式部官長及び侍従次長並びに法律又は人事院規則で指定する宮内庁のその他の職員」「特命全權大使、特命全權公使、特派大使、政府代表、全權委員、政府代表又は全權委員の代理並びに特派大使、政府代表又は全權委員の顧問及び随員」「日本ユネスコ国内委員会 の委員」「日本学士院会員」「日本学術会議会員」「裁判官及びその他の裁判所職員」「国会職員」「国会議員の秘書」「防衛省の職員」「行政執行法人の役員」である。

これに対し当初の国家公務員法では、特別職は、「内閣総理大臣」「國務大臣」「内閣官房長官」「内閣官房次長」「法制局長官」「各省政務次官」「各省次官」「各省参与官」「建設院の長及び終戦連絡中央事務局の長」「内閣総理大臣秘書官及びその他の秘書官」「任命について国会又はその両院若しくは一院の選挙、議決又は同意によることを必要とする職員」「現業庁、公団その他これらに準ずるものの職員で、法律又は人事委員会規則で指定する

もの」「顧問、参与、委員その他これらに準ずる職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの」「単純な労務に雇用される者」「宮内府長官、侍従長及び侍従並びに法律又は人事院規則で指定する宮内府のその他の職員」「大使及び公使」「裁判官並びに最高裁判所長官秘書官及び裁判所調査官」「国会職員」とされていた。その違いは一目瞭然である。

特別職の公務員は、端的にいつて、国家公務員法の適用を受ける一般職公務員からの「除外規定」として作動している。すなわち、同法において特別職の指定をすることによって、公務員法制の適用を免れるという建て付けとなっている。このことの政治的なインプリケーションは、自由任用をどこまでとするのか、という点にある。まずはここまでである。論点を三つに絞ろう。

第一に、そもそも、フーバー草案においては、特別職の規定について「天皇」が含まれていたという点である。「天皇を特別職とする」フーバー草案のアイデアは、憲法一五条の掲げる理念に対応するものであった。すなわち、憲法第一五条第一項は「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」とし、第二項は「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」と規定していた。この点について、鶴飼信成は以下のように指摘している。

「日本国憲法は、このような二元的構成（天皇の官吏と国民を代表する議員という二元的構成）をとらず、すべての公務員は、直接間接に、主権者である国民の任命するところであり、憲法一五条の『公務員』は、この意味で、国家の公務に従事する一切の者を指すのであるから、このような一元的構造の上に、憲法上の公務員概念が立てられているとすれば、それは用語の問題としてよりも、概念そのものの問題として、現行憲法が新しい基本観念をもってい

ることを示しているのである。」「この基本観念に立つてみれば、天皇もまた当然、公務員の概念の中に包摂されることは疑いをいれない。憲法九九条の日本語の表現では、むしろ天皇はそこでの公務員の概念の外にあるようにみえるけれども、憲法の基本観念は、決してそうではない。」（括弧内及び強調は南島）。

原理的にいって、主権の転換とそれに伴う「一元化」を志向するのであるならば、このような説の登場はむしろ自然ですらある。もつとも、結局は国家公務員法の制定過程において、この「天皇を特別職とする」との規定は、「日本政府の懇願」⁽⁸⁾によって削除された。

第二に、三権分立との関係に関するものである。当初の国家公務員法は、その第一条において、「この法律では国家公務員には、国会議員を含まない。」と規定した。国会議員は国家公務員法の範囲に含まないというのである。この規定はその後の改正国家公務員法において消失する。その理由は、国家公務員法が、憲法第七三四号（「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。」）の規定を受けたものであるから、と説明されている。それならば国家公務員法は、憲法第七三条のもとでの内閣・行政権の範疇に限定されたものであるのかというと、そうではない。国家公務員法における特別職の規定には、そもそも「国会職員」や「裁判官」が含まれているのである。国会職員が立法権のものであり、裁判官が司法権のものであるとするなら、三権分立に反するかに見えるこの状態を、いったいどのように説明すればよいのか。

この点についての答えは、憲法上の文言である「官吏に関する事務」にある。この「官吏」とは、憲法制定時のことであるから、戦前の官吏制度のことをそのまま意味している。これを前提として国家公務員法は、憲法第一五条の「公務員」、すなわち天皇以下すべての政府職員（国会議員を含む）を包摂し、その上で、憲法第七三

条四号における「官吏」の文言を踏襲したのである。要するに、戦前の二元的構成—官吏と議員—の観念が憲法第七三条四号の前提にあり、戦前の官吏制度を念頭に置く、という論理構成が採られているのである。そうであれば、国会議員のみが国家公務員法から除外され、「国会職員」や「裁判官」が公務員の範疇に入りつつ、しかしながら特別職として規定されるといふ状況は合理的に説明できない。

なお、国会議員に関しては、フーバー草案において、そもそも特別職の国家公務員とされていた点に触れておきたい。また、国家公務員法の特別職の規定、すなわち第二条における「就任について選挙によることを必要」とする職員の規定は、国会議員のことを意味すると川村は指摘している。⁽⁹⁾ そうでなければ、地方公務員法において、議会議員や首長が特別職とされていることの論理的整合的な説明はつかない。

第三に、自由任用にかかわる点である。当初の国家公務員法では、特別職の規定のなかに「各省次官」が含まれていた。これに対して改正後の国家公務員法では、これが除外され、「各省次官」は一般職とされている。同じことは「内閣法制局長官」でもいえる（独立講和後に法制局長官は特別職とされた）。このほか、自由任用に属するものとして鶴飼は、「内閣総理大臣」「國務大臣」「内閣法制局長官」「内閣官房副長官」「政務次官」「最高裁判所長官」「秘書官」などを挙げている。⁽¹⁰⁾ その範囲をどうするかという問題は、戦前の「自由任用の官」をどのように扱べきか、という議論とオーバーラップしている。なお、特別職と一般職との境界線上にあるこれらの職の扱いは、法解釈学上の課題ではありえず、そもそも「立法政策の問題」⁽¹¹⁾ であるとされている。したがって川村も「そういう構想（政治的任命制）を実現するには、制度的には国家公務員法の第二条を改正すればいいということになります」⁽¹²⁾ と指摘している。⁽¹³⁾

要するに、国家公務員法は、戦前の官吏制度を前提とし、その範囲をひとまず「公務員」の概念の範疇に捉え

つつ、例外として特別職の規定を第二条に置き、同条を改正することで自由任用の範囲を制御する、という建て付けとされているのである。なお、特別職か、それとも一般職であるのかの決定権は、人事院に権限があるとされている点もあわせて踏まえておきたい（法第二条第四項）。

つぎに、一般職公務員についてである。これについては以下の三点に触れておこう。

第一に、「一般職公務員とは何か」という原理的定義は、右でみたような特別職の規定の仕方からいって、これを適切に示すことはできないといわなければならない。いわば、例外を除外したすべての公務員が一般職公務員であり、それ以外の類型の公務員は存在しないのである。もっとも、そこには特例の余地もある。教育公務員特例法（昭和二十四年一月一二日法律第一号）、外務公務員法（昭和二十七年三月三一日法律第四一号）、検察庁法（昭和二十二年四月一六日法律第六一号）などがその代表例である。

第二に、この一般職公務員の定義のなかには、特別職として掲記されないかぎり、これまで「高級官吏」「下級官吏」とよんできたもののすべてが含まれているということである。また、ここには戦前の「官吏でない者」として扱われてきた雇傭人も含まれている。ここからいえば、戦前の官吏概念と戦後の公務員概念の間には断絶がある。すなわち、単純に戦前の官吏概念が公務員概念に置き換えられたのではないということである。この点に関連し、当初の国家公務員法では、特別職の規定に「現業庁、公団その他これらに準ずるものの職員で、法律又は人事委員会規則で指定するもの」が含まれていた点に注意を喚起しよう。この点について鵜飼は、「この規定は昭和三年の第一次改正で改められて、労務職員はすべて一般職となり、一般職の職員と同じ制限を受けることとなった。この改正は既に述べたように占領軍の指示によるもので、その意図は、郵政職員を一般職として厳格な規律に服せしめようとするところにあった。国鉄その他はこれを公社として、職員を一般職とは別個に規律

した⁽¹⁴⁾と述べている。それが労働基本権の問題を背景とするものであった点はすでに触れたとおりである。

第三に、実定法上の一般職公務員概念であるが、これについては個別の法律によって揺らぎがある点には注意が必要である⁽¹⁵⁾。詳細は割愛するが、「準公務員」「みなし公務員」とよばれるものが一方にあり（恩給法、独立行政法人通則法）、他方で「公権力の行使」を軸とする整理をしているものもみられる（国家賠償法）。すなわち、関連法規の制定等にかかる歴史的経緯、立法趣旨にまで踏み込まなければ、依然としてその全容は明らかとはならないのである。

任用と官職

こうした複雑な公務員概念を事態として規律する位置にあるのが「任用」概念である。法文上「任用」概念は、公務員の「採用、昇任、降任及び転任」を意味するものと解される。すなわち、「任用」は採用にとどまらず、それ以降の公務員の在職期間内における人事行政の全般に広がっている。他方で、この任用概念には、「給与」「分限」「採用試験」「選考」「受験」「昇給」などは含まれない。公務員法制のなかでもこれらは別概念とされている。給与関係、採用前の受験プロセス、公務員身分の喪失などは「任用」概念に含まれていないということである。

そもそも任用の概念は、「任命」すなわち「主体からの命令」と「登用」すなわち「客体への作用」を組み合わせたものであり、「公務員に官職を遂行する身分付与に関する一連の行為」と表現しうるものである。なお、「任用」も「任命」もその中核には公務員の「身分」の観念が付随しているには注意を促したい。「任用」概念をめぐってはいくつかの議論がみられる。ここでは以下の三点に触れよう。

第一に、「任用」と「任命」の違いについてである。ここには「身分の付与」、すなわち「任官」と、「職に就く」、すなわち「補職」と対応関係がある。いうまでもなくこれは戦前の任官・補職の延長線上のものである。もともと、「任用」は「身分」「任官」と、「任命」は「補職」「職」と対応関係にあった。すなわち「身分」と「職」が分離されていたのである。他方現在では「身分」と「職」は一体のものと解されている。職階制を実定法上吸収した国家公務員法の制定以後、「官」と「職」とは一体不可分のものとして扱われ、「官職」の概念を成立させた。これは職階制が「職」を中心とした論理構造となつてゐること、戦前の身分制が否定されてゐることなどを背景とするものである。したがつて現在では、「任用」と「任命」との間には、実定法上の乖離はないものとされている。

ちなみに、特別職の公務員とされる自衛隊では、現在でも「任官」と「補職」は分離して運用されている。このことを踏まえれば、「職」の論理を優先する職階制あればこそ、国家公務員法において、これらが一体のものとして観念されたという点があらためて浮き彫りになるだろう。なお、身分の観念には特別権力関係論が付随すること、それが戦後の公務員法制では極小化されてゐることもあわせて指摘しよう。¹⁶⁾

第二に、「任用」のうち「採用」をめぐることは、「行政行為説」と「公法上の契約説」との対立がある。¹⁷⁾橋本勇は、「実定法からみれば」、とした上で、①「公務員の身分は分限規定によって保障され、自由な合意、契約としての取扱いがなされていないこと」、②「労使対等の原則の適用がないこと」、③「公務員の職務上の義務が法定されていること」、④「任用の根拠となる法律が任命という用語を使用していること」、⑤「任用について行政不服審査および行政訴訟が認められてゐること」等から「任用」を民間の契約的なものではなく、行政行為の一種と解するのが妥当としてゐる。¹⁸⁾なお、この橋本説は、採用を行政行為と解した上でも、採用の際にあくまでも

「相手方の同意」を要する点、あるいは、企業職員や単純労務職員に適用される労使対等の原則に基づく団体協約の締結などを踏まえるならば、むしろ契約的色彩を無視できない点もあわせて指摘している。すなわち、公務員法制のあり方は、行政行為説だけによる論理の貫徹はなしえないということである。

第三に、任用をめぐって公務員法制では、成績主義の原則が掲げられている。国家公務員法および地方公務員法ともにこれは明示されており、成績主義は公務能力の増進上欠くことのできない原則とされている。ところでこの原則は、「情実任用」と「資格任用」との対立として議論することも可能である。すなわち、成績主義は「資格任用」の属性をもつが、それが原則として徹底されなければならないのは「情実」による任用が、成績主義の原則が目指す公務能力を毀損するおそれがあるものと考えることができるのである。

以上の議論で焦点を当てておきたいのは第一の論点で触れた「官職」⁽¹⁹⁾ については戦後の公務員制に特有の用語法であるが、職階制とともに「職」の論理を成立させるための苦肉の策であった。職階制のためには「官」という身分付与と「職」という補職の概念の統合が必要であったためである。とはいえ、この問題の前にはそもそも公務員の職務のすべてを「一官一職」にまで整理し尽くすことができるのか、という難題が横たわっていた。前章でも触れたように、これこそが職階制が技術的に突き当たっていた「壁」であった。

しかし、そうであるならば、職階制が国家公務員法から削除され、職階法が廃止されるなかで消失してしまつた今日、「職」の論理をどのように再構築すればよいのだろうか。もつといえは、「職」の論理に基づく組織編成原理をどのように再編すればよいということになるのだろうか。それは職階制の消失と同時に浮かび上がったひとつのアポリアである。

臨時行政調査会

ここまで見てきたように、公務員制を改革せんとするという政治的な意図は、戦前・戦後を通じて繰り返されてきた。本章の最後に戦後の公務員制度改革をめぐる行政改革の文脈に触れよう。

戦後の行政改革はおおむね二〇年周期で展開してきた、第一次臨時行政調査会、第二次臨時行政調査会、中央省庁等再編を準備した行政改革会議の三つに代表される。もともと、公務員制度改革については別途、審議会等の議論が重要であるが、ここではひとまず行政改革の大舞台においてどのような議論がなされてきたのかを概観することとしたい。

第一次臨時行政調査会（第一次臨調）は、一九六〇（昭和三五）年一月七日の第五次行政審議会答申において「米国における政府行政部機構委員会（フーパー委員会）の例にみるような、超党派的なきわめて権威の高い」機関の設置が強く要望されたことをうけ、第二次池田勇人内閣（一九六〇（昭和三五）年二月八日―一九六三（昭和三八）年二月九日）のもの一九六一（昭和三六）年一月九日に設置された審議会である。会長は佐藤喜一郎（三井銀行会長）であり、七名の委員には行政学を専攻し、職階制を提言した蛸山政道（国際基督教大学教授）も含まれていた。

一九六四（昭和三九）年九月二四日、「行政改革に関する意見」が決定されたが、そこに含まれていた「公務員に関する改革意見」には重要な内容が含まれている。その内容は以下の通りである。²⁰

一六 公務員に関する改革意見

〔勸告〕

- ① 公務員の政治的中立性の維持——公務員の中立性保持を一層強化するためには、メリットシステムの確立を推進し、また、人事院の機能を純化してその権限を強化するとともに、政党政治と一般公務員の関係を明確化するため、高級公務員の国会議員への立候補制限及び一般職公務員の政府委員制の廃止等の措置を講ずる。
- ② 人事管理の確立——行政事務の能率を向上するためには行政機関における人事管理を確立して、公務員の士気の高揚と勤務規律の維持をはかる必要がある。そのためには、内閣を頂点とする人事管理機構の整備、管理者任用制度の確立と管理者研修の徹底による各級管理者の養成と管理意欲の高揚、定員管理機構の整備、組織・職務と人員配置との質的な関連づけの強化と配置転換制度の確立等をはかるべきである。
- ③ 信賞必罰の励行と能力本位の昇任の実施——行政機関における人事管理の基調は、画一性の排除と公務員の態様に応じたきめの細かい施策の実施、信賞必罰の励行と能力の実証による適切な昇進・処遇の確保等に求められるべきであり、この観点から、職階制の実施、専門職制度の確立、昇進選考委員会の設置及び勤務評価の活用を、積極的に推進する。
- ④ 公務員の処遇の改善——公務員が公務の執行にはこりを持つとともに公務員が安んじて公務に専念しうる基盤を整備するため、政府をはじめ各級管理者は職員の勤務条件、特に給与、福利厚生等について、その改善を積極的に推進するとともに、勤務条件について、職員との間に常時意見の交換を行う慣行を制度化し、相互に信頼を深める方途をも講ずる。公務員の労働基本権については、別に専門の審議会で検討すべきである。
- ⑤ 人事運用における閉鎖性の排除——行政運営におけるセクシヨナリズムの弊害を打破するため、人事運用の閉鎖性を排除する必要がある。このため幹部要員の内閣による一括採用、人事交流と合同研修の積極化及び退職後の再就職のあっせんの一元化等の措置を実施する。

第一次臨調の公務員に関する意見の骨子は五点——「公務員の政治的中立性の維持」「人事管理の確立」「信賞必

罰の励行と能力本位の昇任の実施」「公務員の処遇の改善」「人事運用における閉鎖性の排除」であった。第一次臨調の改革提案はそのほとんどが実現しなかったが、他方で「行政改革のバイブル」とよばれるように、のちの中央省庁等再編以降の公務員制度改革論議のなかに登場する要素がいくつも見いだされるものであった。とくに後半の、「信賞必罰の励行と能力本位の昇任の実施」「公務員の処遇の改善」「人事運用における閉鎖性の排除」の論点については、後の議論を先取りしたものであるといえる。なお、第一次臨調の「公務員に関する意見」では、職階制について以下のように触れられていたことが特筆できる。

「職階制は、できるだけ速やかにその実施を期すべきである。しかし、職階制の構造を当初より余り精ちなものにするには、我が国行政機関における人事運用の実情からみて、その実施を困難ならしめるおそれがある。したがって、当面における職階制は、職員の職務をその類似性によって大きくグループ分けした職群を中心とする簡素な構造とし、別項で述べる職務実態調査の進行をまって逐次精ちなものとすべきである。しかし、任用、給与等すべての人事管理施策はこれらの職群を基盤とし、それぞれの職群の特性に応じて適切に実施されるべきであり、たとえば、職員の採用方式なども職群ごとに異なるべきで、いわゆる一般の行政事務に関連する職務の職群については競争試験採用の原則を厳格に実施する一方、技能労務的な職務の職群については選考採用を原則とする等、職階制の職群区分が、積極的な意味において、一層活用されるべきである。」なお、職階制実施の円滑化を図るため、職階制専門委員会を人事院に附置すべきである。」

一九七〇年代の日本は、石油ショック後の成長鈍化や巨額の財政赤字に悩むこととなる。こうした社会情勢を背景に、実効性のある本格的な行政改革を審議する機関として一九八〇（昭和五五）年七月の鈴木善幸内閣（一

九八〇（昭和五五）年七月十七日—一九八一（昭和五六）年二月三〇日）発足後に設けられたのが、「増税なき財政再建」を掲げた第二次臨時行政調査会（第二次臨調）であった。第二次臨調は第一次臨調とは異なり、実現可能な改革提言を目指し、土光敏夫（経団連名誉会長）を会長として、行政学者の辻清明（国際基督教大学教授）を含む九名の委員を中心とする審議活動を展開した。委員の発令は一九八一（昭和五六）年三月一六日である。第二次臨調では、全部で五つの答申が出されている。また、その具体化方策については三つの閣議決定がなされている⁽²¹⁾。これらのなかで重要なものは、第三次答申、第五次答申の二点である。

このうち、第三次答申では、公務員給与のあり方が触れられていた。その主な内容は、「労働基本権制約の代償措置としての人事院勧告制度、公共企業体等労働委員会仲裁制度の維持」「公務員給与について民間賃金準拠を基礎とすることは適当」「公務員の給与は、人事院勧告を受けた政府が責任をもって決定すべきこと」「人事院勧告等の実施に伴う総経費の膨張を抑制すべきこと」などであった。また、第五次答申では、「割拠主義の弊害の打破、能力主義の徹底、職員の士気高揚、適正な人件費管理といった観点から全般的な見直しを行い、例えば、多省庁の共同採用方式の導入、初・中級試験採用者の選抜登用、政府及び職員団体の意思疎通、技能・労務職採用の原則停止、公務員の人件費総額の膨張抑制等⁽²²⁾」との提言が行われた。なお、具体的に展開し、耳目を引いたのは三公社五現業をめぐる民営化論であった。これについては労働組合との激しいせめぎ合いも展開した。

これらの答申に基づき閣議決定が行われたが、その主たる論点は公務員給与の取り扱いについてであった。なお、「職階制」については、第一次臨調とはうってかわって、第二次臨調は冷淡なトーンとなった。第二次臨調の第二部会報告では、「職階制については、制度制定後三〇年余にあるが、いまだ実施されていない。これは現行職階法に基づく職階制が精緻に過ぎるとともに、我が国の実情にそぐわない面があるためと考えられる。この

際、公務員人事管理の基礎となる職務分類制度の在り方について、現行職階法を廃止する方向で、現実的立場から検討を行うべきである。」としていた。⁽²³⁾これ以降、職階制の廃止論は人事院不要論と輻輳しながら展開することとなる。

行政改革会議

ここまでは伏線であるが、戦後の公務員制度改革について実質的な改革に動きがみられるようになったのは第二次橋本龍太郎内閣（一九九六（平成八）年一月七日—一九九七（平成九）年九月一日）下の一九九七（平成九）年一二月に行政改革会議が出した最終報告に基づく中央省庁等再編後のことである。まずは行政改革会議の議論からである。

行政改革会議は、橋本龍太郎内閣総理大臣を会長とし、一七名の委員で構成されていた。同会議は一年で成案を得ることとされ、最終報告は実質的にそのまま法律化の作業に移された。これは会長が総理自身であったことによる。この意味で最終報告は、中央省庁等再編の具体的な設計書でもあった。なお、別途、地方分権推進委員会による第一次分権改革（西尾勝）も展開しており、これらをあわせ、当時、「霞が関体制」ともよばれた既存の中央集権型行政システムへの大改革が目指されていた。

その問題意識は、最終報告の「はじめに」にうかがえる。最終報告は、「今回の行政改革の要諦は、肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することにある。」といい、「今回の行政改革は、『行政』の改革であると同時に、国民が、明治憲法体制下において統治

の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革であり、それは取りも直さず、この国を形作っている『われわれ国民』自身の在り方にかかわるものである。われわれ日本の国民がもつ伝統的特性の良き面を想起し、日本国憲法のよって立つ精神によって、それを洗練し、『この国のかたち』を再構築することこそ、今回の行政改革の目標である。」と述べていた。

この最終報告では、公務員制度の改革はどのように扱われたのであろうか。最終報告では、まず公務員制度の改革の「基本的な方向」として以下の三点が示されていた。

- (一) 行政改革は、内閣機能の強化と省庁の再編成とともに、人材・任用に係る制度の改革によって達成されるものである。
- (二) 省庁の再編成は、新たな人材の一括管理システムの導入に向けて踏み出す機会とすべきである。
- (三) 内閣及び内閣総理大臣を補佐する内閣官房、内閣府を支える人材を確保するための適正なシステムを確立する。

また、公務員制度改革に関しては、「主要な改革の視点と方向」として、以下の五点が示されていた。

- (一) 省庁の機能再編に対応した人事管理制度の構築
- (二) 新たな人材の一括管理システムの導入
- (三) 内閣官房、内閣府の人材確保システムの確立
- (四) 多様な人材の確保と能力、実績に応じた処遇の徹底

（五） 退職管理の適正化

上記のうち、（二）の幹部候補の政府による一括採用については第一次臨調以来の課題であったが（人事運用における閉鎖性の排除）を参照）、その具体策については公務員制度調査会の意見に従うべきものとされつつ引き続き検討をすすめる必要があるとされていたものである。また、上記のうち（四）が本章での議論、あるいは後の公務員制度改革との関係でも重要な意味を含んでいる。このうちさらに、上記（四）の能力・実績主義にかかる内容を確認しておくこと次の通りである。

② 能力、実績に応じた処遇の徹底

職員の職務遂行意欲を高め、公務の活性化を図るため、能力主義を徹底し、各人の専門性や能力等を昇進や処遇に的確に反映させる仕組みを導入することが必要である。

ア 客観性の高い人事評価システムと能力・実績重視の昇進管理の確立を図る。

a I種採用職員（幹部候補要員）については、能力・実績主義に基づき、早い段階から昇進の節目で選抜やスクリーニングを行うことにより、昇進と年次とが直接には結び付かない厳格な選抜制度を確立する。

b II・III種採用職員については、能力・実績評価により、幹部職員への積極的な登用を推進する。このため、早い段階から昇進の節目での選抜、登用制度を導入する。

c 能力・実績主義を重視した給与制度の導入により、評価の結果を、よりの確に給与に反映させる制度を確立する。

イ スタッフ職及び専門職の位置付けの明確化と処遇の見直しを行う。

- a 特別の俸給表の導入など業務の実態に応じた処遇体系を導入する。
- b ライン職とスタッフ職・専門職の複線の人事制度を確立する。
- ウ 技術系職員の活用を図る。
 - 一般行政部門における事務系、技術系の人事の統合（事務系、技術系の別を超えた人材の幅広い登用・活用、登用年次の相違の解消など）を図る。
- エ 女性職員の機会均等を徹底する。

さらに行改会議最終報告は、中央人事行政機関のあり方についても論点が提起されていた。その問題意識は、「中央人事行政機関については、労働基本権の在り方も含め、検討する必要がある。また、内閣総理大臣及び人事院の機能については、中立第三者機関としての人事院の役割は重要であるが、両者の性格にふさわしい機能分担とすべく、整理、見直しを行うべきである。」というものであった。

具体的に行革会議最終報告で触れられた項目は以下の三点である。

- (一) 労働基本権の制約と中央人事行政機関
- (二) 中央人事行政機関の機能分担
- (三) 内閣官房及び総務省の機能分担

この中で注目すべきなのは、「公務員の労働基本権」と「人事院」との関係についての見直しが提起されている

る点である。端的にいつて人事院については、労働基本権の代償措置としての機能を純化させていくという議論であり、ここではかつての人事院廃止論は語られていない。また他方で、内閣のリーダーシップの下での「人事行政の効果的な推進」が必要とされ、そのためにも人事院の機能的整理が必要という論点が提起されている。

こうした抜本的な問題提起を行った行政改革会議であったが、中央省庁等再編時に公務員制度改革や人事院改革が実行されることはなく、「中央省庁等改革後の重点課題」に位置づけられたまま時間が経過する。²⁴

公務員制度改革大綱による「転換」

橋本内閣のあとを受けたのは小渕恵三内閣（一九九八（平成一〇）年七月三〇日―一九九九（平成一一）年一月一四日）であった。また、二〇〇一（平成一三）年一月六日の中央省庁等再編時の内閣は第二次森喜朗内閣（二〇〇〇（平成一二）年七月四日―二月五日）であった。行政改革会議最終報告から中央省庁等再編までの間、公務員制度改革については、以下の三つの答申・大綱が出された。

第一に、公務員制度調査会の「公務員制度改革の基本方向に関する答申」（一九九九（平成一一）年三月一六日）である。同答申では「行政課題の複雑高度化に対応した能力向上」「簡素・効率的で機動的な行政の実現と総合性の確保」「国民の信頼の再構築」「雇用環境の変化に対応した雇用システムの実現」の四点が改革課題として掲げられた。また、五つの視点として、「開放化」「多様・柔軟化」「透明化」「能力・実績の重視」「自主性の重視」が掲げられた。その上で、具体的な方策が整理されるという構成となっていた。同答申は公務員制度改革課題を理論的に整理してみたものであり、その論点はそのまま「中央省庁等の改革の推進に関する方針」（一九九九（平成一一）年四月二七日中央省庁等改革推進本部決定）に盛り込まれることとなった。同方針の内

容は、「一 新たな人材の一括管理システムの導入」「二 多様で質の高い人材の確保」「三 能力、実績等に応じた処遇」「四 高齢化への対応と退職管理の適正化」「五 中央人事行政機関の機能等人事行政の在り方」「六 その他の改革方策」「七 今後の改革推進の在り方」の七項目であった。

第二に、第二次森内閣において登場した「行政改革大綱」(二〇〇〇(平成一二)年二月一日閣議決定)である。同大綱は、中央省庁等再編を目前に控えたもので、中央省庁等改革の路線に追加的な要素を加えたものであった。そのなかで今後の行政改革の重要課題のひとつとして公務員制度改革が掲げられていた。そこには、「平成一三年一月六日を期して行われる中央省庁新体制の発足に臨み、政治主導の下、公務員に対する国民の厳しい批判(組織への安住、押し付け型の天下り、国民への過度の介入、前例主義、サービスマインドの欠如等)に正面から応える一方、身分保障に安住することのないよう、公務員が持てる能力を最大限に発揮し、強い使命感を持って国・地方が抱える内外の諸課題に挑戦することにより、公務員に対する国民の信頼を確保するため、公務員制度の抜本的改革を行う。」としたうえで、「公務員への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」「官官、官民間の人材交流の促進」「大臣スタッフの充実と政策目標の明示」「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」「法令・予算の企画立案と執行の分離」「その他」が掲げられていた。

第三に、「公務員制度改革大綱」(平成一三年一二月閣議決定)である。同大綱は中央省庁等再編後のものであるが、それ以前の「公務員制度改革の大枠」(同年三月)、「公務員制度改革の基本設計」(同年六月)をふまえて出されたものである。いずれも第二次森内閣の橋本龍太郎行政改革担当大臣の方針に基づくものであって、内閣官房行政改革推進事務局公務員制度改革推進室による中央省庁等再編後のフォローアップ兼総仕上げとすべき

図表八ー三 公務員制度改革大綱の骨格

- | |
|--|
| <p>一 新人事制度の構築</p> <ul style="list-style-type: none">(一) 能力等級制度の導入(二) 能力等級を基礎とした新任用制度の確立(三) 能力・職責・業績を反映した新給与制度の確立(四) 能力評価と業績評価からなる新評価制度の導入(五) 組織目標の設定及び行動規準の確立(六) 人材育成を図る仕組みの整備(七) 本府省幹部候補職員を計画的に育成する仕組みの導入(八) 上級幹部職員の新人事制度(九) 職員の能力開発と自主性への配慮 <p>二 多様な人材の確保等</p> <ul style="list-style-type: none">(一) 採用試験制度の見直し(二) 民間からの人材の確保(三) 公募制の積極的活用(四) 女性の採用・登用の拡大 <p>三 適正な再就職ルールの確立</p> <ul style="list-style-type: none">(一) 営利企業への再就職に係る承認制度及び行為規制(二) 特殊法人等への再就職に係るルール(三) 公益法人への再就職に係るルール(四) 再就職状況全般に係る公表制度(五) 退職手当制度の見直し <p>四 組織のパフォーマンスの向上</p> <ul style="list-style-type: none">(一) 機動的・弾力的な組織・定員管理(二) 国家戦略スタッフの創設(三) 超過勤務の縮減等 |
|--|

ものであった。

同大綱では、「行政の組織・運営を支える公務員をめぐっては、政策立案能力に対する信頼の低下、前例踏襲主義、コスト意識・サービス意識の欠如など、様々な厳しい指摘がなされている。」との認識を示したうえで、「公務員制度の見直しに当たっては、公務に求められる専門性、中立性、能率性、継続・安定性の確保に留意しつつ、政府のパフォーマンスを飛躍的に高めることを目指し、行政ニーズに即応した人材を確保し、公務員が互いに競い合う中で持てる力を国民のために最大限に發揮し得る環境を整備するとともに、その時々で最適な組織編成を機動的・弾力的に行うことができるようにすることが必要である。また、行政を支える公務員が、国民の信頼を確保しつつ、主体的に能力向上に取り組み、多様なキャリアパスを自ら選択することなどにより、高い使命感と働きがいを持って職務を遂行できるようにすることが重要である。」との方向性を示し、

図表八一三のような改革課題を提起していた。

全体を通して見れば、同大綱の強調点は「マネジメント」にあった。同大綱は「パフォーマンス」を強調し、それを実現するための行政機関の側の「マネジメント」を強調する点がそれまでとは異なっていた。西尾隆はその反対に、「人事院の権限の縮小」⁽²⁵⁾路線が明確化されていた点に触れている。これはその当時流行していたNPM路線でもあった。ただし、その「マネジメント」は人事院側ではなく、各府省側の自律性をめぐるものであった。

その後、この「大綱路線」は基本的に維持されていくこととなる。同大綱のうち、のちにクローズアップされていくこととなるのは、「退職管理の適正化」と「能力・実績主義の徹底」である。これに中央人事行政機関の見直しを組み合わせたものが、その後の公務員制度改革の骨格となった。

国家公務員制度改革基本法

小泉純一郎内閣（第一次～第三次（二〇〇一（平成一三）年四月二六日―二〇〇六（平成一八）年九月二六日））においては、しばらくの間、公務員制度改革は低調であったが、総理指示に基づき、二〇〇六年九月一五日付けのいわゆる「中馬プラン」⁽²⁶⁾「新たな公務員人事の方向性について」中馬弘毅規制改革・行政改革担当大臣私案が経済財政諮問会議に出された。これに基づきつつ、渡辺喜美行政改革担当大臣の下で、国家公務員法改正法案が検討され、二〇〇七（平成一九）年四月に国会に提出、六月三〇日に可決成立することとなった。

中馬プランにおいてアクセントが置かれていたのは、「官民間の人材の活発な移動」「定年まで勤務することも可能な人事の構築」「再就職規制の抜本的見直し」（国家公務員の再就職のあり方の見直し）であった。村松岐夫

によれば、この改正法案の重要な点は以下の五点である。⁽²⁷⁾第一に、「人事管理の原則の新設と新たな評価制度の整備」である。ここで重要なのは昇進に際して採用年次と試験種にとらわれないという原則の確認と、第三章第四節の「人事評価」の新設である。第二に「職制上の段階と標準職務遂行能力の定め」である。ここで重要なのは「職階制」の規定の削除および職階法の廃止であった。第三に「各省あつせん禁止と事後規制の導入等」である。ここで重要なのは第三章第八節に「退職管理」が追加されたことである。第四に「官民人材交流センター及び再就職等監視委員会の設置」である。これも第一八条の五から第一八条の七、第三章第八節第二款が追加されている。第五に「特定独立行政法人の役職員への適用」である。これは公務員の身分をもつ特定独立行政法人の役職員に国家公務員法の規定を適用するものである。

こうしてみると、「人事院の権限縮小」と「職階制」の削除とはひとつの路線として浮かび上ってくる。かわって、「人事評価」といい、「退職管理」といい、各府省側の「マネジメント」が強調されている。なお、官民人材交流センターは規制機関のようにも見ええるが、東田親司によれば、「同センターのあつせん活動に対して人事情報をもつ各府省がどこまで関与できるかが焦点になってきた」⁽²⁸⁾とのことである。

労働基本権の回復をめぐり、「人事院の権限縮小」路線はその後もさらに積み上げられていくこととなるが、⁽²⁹⁾それとは異なる次元の議論として、各府省のマネジメントの強化の議論のなかからは自由任用に関する論点も浮上してきた。それが鮮明となったのが、国家公務員改革基本法の議論であった。

二〇〇八（平成二〇）年六月には国家公務員制度改革基本法が制定された。そのもとになったのが、二〇〇八年二月五日の内閣総理大臣の下におかれた公務員制度の総合的な改革に関する懇談会（二〇〇七（平成一九）年七月一二日設置）の報告書であった。同懇談会は第一次安倍晋三内閣（二〇〇六（平成一八）年九月二六日―二

〇〇七（平成一九）年八月二七日）の末期に設置されたものであった。同報告書は「内閣中核体制の確立」「大臣人事権の確立」「内閣一元管理」を提起していた。これを受けて国家公務員制度改革基本法が制定された。

武藤博己によれば、懇談会の答申のポイントは「①政務専門官というポストを設け、内閣人事庁に所属させ、政治家との接触という役割を担わせること、②国家戦略スタッフを内閣官房等に置き、内閣の国家的重要政策の企画立案を機動的に行うこと、③大臣を直接補佐する政務スタッフを新設して、大臣の人事権を確立するために、内閣一元管理システムを導入すること」²⁹⁾に要約される。また、同様に国家公務員制度改革基本法のポイントは、「①国家戦略スタッフを内閣官房に新設すること、その役割は内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要政策のうち、特定のものに係る企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐すること、②政務スタッフを各府省に新設すること、その役割は大臣の命を受け、特定の企画立案および政務に関し、大臣を補佐すること、③幹部職員・管理職員制度を新設すること、内閣官房において一元的に管理すること、政官関係の透明化を進めること」³⁰⁾と要約されるものである。

このほか、国家公務員制度改革基本法には、内閣の人事管理機能を強化し、幹部職員の適格性を審査して内閣官房長官が名簿を作成することや、職員が国会議員と接触した場合に記録の作成・保存・公開等に必要な措置を講ずること、採用試験を抜本的に見直し、「総合職」「一般職」「専門職」の試験を設けることなどが含まれている。なお、新設される内閣人事局は、「内閣官房総務官室の人事行政業務、総務省人事恩給局の人事行政業務、同省行政管理局の機構定員査定業務、人事院人材局の採用試験の企画立案業務と昇進基準決定などの任用の企画立案業務、同院給与局の級別定数管理業務などのなかから業務が移管される予定」³¹⁾であった。これに対して人事院は反対の立場であった。

図表八一四 内閣官房において内閣、内閣総理大臣を支える主な職※1

役割	内閣官房長官	内閣官房副長官	内閣官房副長官補	内閣総理大臣補佐官	内閣総理大臣秘書官	内閣審議官	内閣参事官	内閣事務官
任命権	内閣総理大臣	内閣 (内閣総理大臣の申出)	内閣 (内閣総理大臣の申出)	内閣 (内閣総理大臣の申出)	内閣総理大臣	内閣総理大臣 (課長補佐相当職以上)	一般職公務員	官房長官 (係長相当職以下)
特別職・一般職の別	政治任用 (国務大臣をもって充てる)	政治任用			成績主義による任用			
身分保護	なし	なし			あり			
政治的行為の制限	なし	なし			あり			
定数	1人	3人	3人	最大4人	5人	18人 (併任者を除く)。ただし、そのうち6人は、内閣総理大臣が特に必要と認める場合に置かれる。	62人 (併任者を除く)。ただし、そのうち15人は、内閣総理大臣が特に必要と認める場合に置かれる。	679人 (内閣審議官、内閣参事官を含む)。ただし、そのうち41人は特に必要と認められる場合に置かれる。
主な出身※2	国会議員	国会議員 本職業公務員	本職業公務員	国会議員 民間人	主席秘書官以外は 職業公務員	職業公務員 (各府省からの出向が大部分)		

※1 便宜上、内閣危機管理監、内閣広報官、内閣情報官、内閣総務官に関する事項を除いている。
 ※2 主な出身は美徳上のもの。

※2 国務大臣 (官房長官)、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官は、国会議員の兼職ができる職(国会法 (第39条)で限定されている。)
 (出典) 公務員制度の総合的な改革に関する懇談会第五回合合資料 (内閣官房)

国家公務員制度改革基本法は福田康夫内閣（二〇〇七（平成一九）年九月二六日―二〇〇八（平成二〇）年八月二日）の末期に提出され、同年六月六日に可決成立した。同法に基づき国家公務員制度改革推進本部が設置されるが、同本部のなかには国家公務員制度改革推進本部令（二〇〇八（平成二〇）年七月九日政令）に基づき、顧問会議と労使関係制度検討委員会が置かれることとなった。これらの会合の実質的な活動は、麻生太郎内閣（二〇〇八（平成二〇）年九月二四日―二〇〇九（平成二二）年九月一六日）のもとで展開した。上記のうちの労使関係制度検討委員会は、歴史的政権交代を果たした民主党を中心とする連立政権であった鳩山由紀夫内閣（二〇〇九（平成二二）年九月一六日―二〇一〇（平成二二）年六月八日）のもとでも議論され、「自律的労使関係制度の措置に向けて」（二〇〇九（平成二二）年二月一五日）と題する報告書が出されるに至った。すでに、麻生政権では国会公務員法の改正案を国会に提出していたが（同年三月二日）、これは民主党等連立政権に引き継がれることとなった。⁽³²⁾

二〇〇九年（平成二二）年以降、議論の舞台が民主党等連立政権に移ったことで、論点は「政治主導」と「労働基本権の回復」が中心となった。菅直人内閣（二〇一〇（平成二二）年六月八日―二〇一一（平成二三）年九月二日）では、二〇一一（平成二三）年四月五日に国家公務員制度改革推進本部から「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」が出され、これに基づいて公務員制度改革関連四法案（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」「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」が作成され、二〇一一（平成二三）年六月三日に閣議決定、のち国会に提出された。結局、東日本大震災（二〇一一（平成二三）年三月一日）の震災対応に追われる菅内閣から野田義彦内閣（二〇一一（平成二三）年九月二日―二〇一二（平成二四）年一月一三日）へと引

き継がれ、二〇一二（平成二四）年二月六日の政権再交代によって、これらの法案の取り扱いは、さらに新政権に委ねられることとなった。

公務員制度改革の「完成」

民主党等連立政権から自民党等連立政権に政権は再度交代し、第二次安倍晋三政権（二〇一二年（平成二四）年二月六日―二〇一四（平成二六）年九月三日）においては、稲田朋美行政改革担当大臣のもと、長年にわたって論じられてきた国家公務員法等の一部を改正する法律案が成立することとなった（二〇一四（平成二六）年四月一日）。

改正法案には、「幹部職員人事の一元化」「内閣人事局」「内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官」が盛り込まれた。このなかで、人事院の廃止と労働基本権の付与問題は棚上げされることとなった。

第一の、「幹部職員人事の一元化」については、幹部職員の「標準職務遂行能力」に関する「適格性審査」が行われることとされた。これはかつてのS-1試験を彷彿とさせる。ただし、その主体は人事院ではなく、内閣総理大臣とされた。実質的には内閣官房長官のもとでこれがコントロールされるという建て付けとされており、このことにより、首相官邸が約六〇〇名の幹部人事について牽制をきかせることが原理的には可能となった。なお、他の幹部職員よりも勤務実績が劣っている場合、当該幹部職員よりも他の幹部職員が優れた業績を上げることが十分見込まれる場合、当該幹部職員を降任させる必要がある場合は降任も可能という点も確認された。あわせて、官民人材交流についても触れられていた。

第二の、「内閣人事局の設置」については、内閣官房に内閣人事局が置かれることとなった。設置は二〇一四

(平成二六)年五月三〇日である。同局長は内閣官房副長官であり、ここが幹部人事の関連業務を一手に引き受けることとなった。これにあわせ、総務省行政管理局の機構・定員管理機能も同局に移管された。内閣人事局は、国家公務員の人事管理に関する戦略的中枢機能を担う組織として設置された。具体的には、幹部人事の一元管理、任用・試験・研修に関する事務、人事評価・能率・厚生・服務・退職管理等に関する事務、免職・給与・懲戒・分限に関する人事院への要請、指定職に関する事務、国家公務員の総人件費に関する方針及び級別定数管理の事務、機構・定員管理に関する事務などを担うものとされた。このほか、官民交流センターに関する指針、国家公務員制度改革基本法に基づく国家公務員制度改革の推進も同局が担うこととされた。

第三の、「内閣総理大臣補佐官・大臣補佐官」は、国家公務員制度改革基本法の定める国家戦略スタッフ、政務スタッフに関するものである。このうち内閣総理大臣補佐官はその所掌事務を変更し、内閣総理大臣の命を受け、内閣の重要政策のうち特定のものに係る内閣総理大臣の行う企画立案に関し、内閣総理大臣を補佐することとされた。また、大臣補佐官については、その定数を内閣府においては六名、復興庁および各省においては一名とすることとされた。所掌事務は同様に大臣を補佐することとされた。

以上をもつて、公務員制度改革はいつたんの「完成」を迎えた。しかしながら、ここまででそぎ落とされた論点はいくつもある。そのなかで、膨大につみあがった財政上の債務残高を前に、ひとまずの「完成」をみたとはいいながらも、今後、公務員制度改革に関する議論が鳴りを潜めるといふことは考えにくい。

- (1) 西村美香「地方公務員制度」(西尾勝・村松岐夫編『講座行政学(第二巻)』有斐閣、一九九四年)、二〇一頁。
 (2) 同上、一三三―一三七頁。

- (3) 川村祐三『ものがたり公務員法』（日本評論社、一九九七年）三〇頁。
- (4) 同上。
- (5) 同上、三一頁。
- (6) この議論については、出雲明子が詳細な研究を提供している。出雲明子『公務員制度改革と政治主導』（東海大学出版部、二〇一四年）。とくに「第二章 フーヴァー原案と国家公務員法の制定」（八五―一三六頁）。
- (7) 鶴飼信成『公務員法（新版）』（有斐閣、一九五八年）五三一―五四頁。なお、この指摘は中村哲であったことを鶴飼は指摘している。
- (8) 川村、前掲書、二三頁。
- (9) 川村、前掲書、四五頁。
- (10) 鶴飼、前掲書、六四頁。
- (11) 同上。
- (12) 川村、前掲書、四三頁。
- (13) 出雲明子は、とくに「各省次官」の特別職規程に焦点を当て、フーバー草案において、いったいなぜ、「各省次官」が特別職とされたのかを探っている。本論考のこれまでの議論でいえば、当初の国家公務員法において「各省次官」が特別職とされたのは、高級官吏を敵視する戦後民主主義という構図に基づくものである。それは、アメリカ流の猟官への対抗として資格任用制を位置づけるとともに猟官を抑制する方向ではなく、猟官を資格任用の上に立つ政策決定者として責任を取りうる位置に置きつつ拡張する方向を向くものであった。この点について、フーバー草案を詳細に検討した出雲は、フーバー草案の意図は、むしろアメリカのペンドルトン法の文脈と同様の立場から、猟官を抑制する方向にあったとしている。このフーバー草案のアイデアは、改正国家公務員法の「各省次官」を特別職から外し、一般職とする形で表現された。出雲明子『公務員制度改革と政治主導』（東海大学出版部、二〇一四年）

第二章。

- (14) 鵜飼、前掲書、六一頁。
- (15) 例えば、鵜飼幸雄『「公務員」という言葉』（『立命館法学』三三七・三三八号、二〇〇九年）。
- (16) 参照、室井力『特別権力関係論』勁草書房、一九六八年。
- (17) 橋本勇『新版 逐条 地方公務員法』学用書房、二〇〇二年、一九六一―一九七頁。
- (18) 同上、一九七頁。
- (19) 参照、鵜飼幸雄『官職という主題』（『立命館法学』三三三・三三四号、二〇一〇年）。
- (20) 行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』新日本法規出版、一九八四年所収。
- (21) 「臨時行政調査会の最終答申後における行政改革の具体化方策について」（一九八三（昭和五八）年五月二十四閣議決定）。
- (22) 行政管理庁史編集委員会、前掲書、九〇七頁。
- (23) この点の指摘は、鵜飼幸雄「職階制へのレクイエム」（『立命館法学』三三〇号、二〇一〇年、四二四頁）に基づく。
- (24) 東田親司『わたくしたちのための行政』芦書房、二〇一〇年、二四四頁。
- (25) 西尾隆「公務員制度改革と『霞が関文化』」（『年報行政研究』（三八）、二〇〇三年）、二五頁。
- (26) 村松岐夫編著『公務員制度改革』学陽書房、二〇〇八年、二六頁。
- (27) 同上、二六一―二八頁。
- (28) 東田、前掲書、二五〇頁。
- (29) 武藤博己「政官関係と公務員制度改革」（『自治総研』（三六一）、二〇〇八年）、一二頁。
- (30) 同上。

(31) 東田、前掲書、二五三頁。

(32) このあたりの経緯については武藤博己「公務員制度と幹部職員の二元管理」『自治総研』（四〇七）、二〇一二年）が詳しい。

九 結語

二〇〇〇～二〇一〇年代の公務員制度改革論議では、公務員の労働基本権の回復と中央人事行政機関の再編問題が関心のひとつの的であった。この論点については、二〇一四（平成二六）年の公務員制度改革では解答は出されることはなかった。ただし、その中核には職階制を基盤として組み立てられた国家公務員法からその心臓部を「摘出」したという事実が残されている。それが日本の公務員制にいかなる影響をもたらしていくことになるのか、長い年月がかかるのかもしれないが、今後とも予断を許さない。

その帰結が何であるにせよ、問題の中心にあったのは、明治官僚制が遺した行政文化をどのように克服するかという点であった。これこそが公務員制度改革を未完のプロジェクトにさせてしまっている主因である。最後にこの点についてまとめよう。論点は以下の三点である。

第一に、自由任用の議論として延々と議論されてきた政官関係の問題である。しかしそれはたんに行政が政治の統制に服せばよいというものではない。そこには政治が行政の力をどれだけ引き出せるのかという問題や、逆に、政治と行政とを分け、行政の政治的中立性をどのように担保していくのかという問題が複雑に絡み合っている。それは、政権交代が繰り返されていくなかで準備しておかなければならない論点でもある。ただ、日本ではこれを十分に議論し得なかったという経験があることも忘れてはならない。

第二に、もうひとつの資格任用制Ⅱ科学的的人事行政をめぐる議論である。職階制として戦後にもたらされ、給与制度の裡に解消したこの議論は、能力・実績主義として形を変えて中央省庁等改革後の日本でふたたび復活を果たしつつあるかのようなのである。だが、その議論は各府省側のマネジメントである限り、それが十全に機能する

ならば、ふたたびセクシヨナリズムという逆機能へと連絡するものとなる。それは明治官僚制への再帰となるのか、それとも新たな行政文化を宿すこととなるのか、これまた予断を許さない。そして、この問題が「能率」を追求するものであるかぎり、その対極にはかならず、「民主主義」の議論をみながら思考をめぐらせなければならぬ。それが明治官僚制の遺す課題である。

第三に、幹部候補以外の公務員の基本的人權をどう保障するのかという議論である。労働基本権の代償措置たる人事院を廃止し、それと引き替えに労働基本権の回復を図るというアイデアはいったんの終息をみているが、しかし、問題はひとり公務員の給与水準にだけあるのではないことはいうまでもない。「民主主義」の確立と、各府省のマネジメントの強化という言葉で語られる「能率」との関係のなかで輻輳する、公務員の基本的人權の問題を、どれほどの社会性をもって議論することができるのか。それは今後の公務員制度論のなかで、さらに問われ続けることとなる。