

行政学第18回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

3-3 公務員制度と人事管理

3-3-1 はじめに

(1) 制度的次元と資源管理

(2) 概況

cf. 表：国家公務員・地方公務員の種類と数
一般職国家公務員数の推移

cf. 少ない（前田）

3-3-2 制度的次元

3-3-2-1 戦前

(1) 立憲君主制下の官吏

- 「天皇の官吏」= 官吏制はすべて枢密院の諮詢を経て勅令で
- 階層－高等官（親任官、勅任官、奏任官）、判任官；雇・傭人
cf. 表（真淵33）

(2) 立憲君主制下の政官関係（官吏制度の運用）

- 1887年：「文官試験試補及見習規則」－帝国大学出身者は無視件で大学成績・面接等により採用
- 1893年：文官任用令－奏任官への任用は大卒・高等文官試験
- 1894年：文官任用高等試験実施
cf. 部分的試験制が導入されなかった米国と比して徹底性は印象的
- 1899年：文官任用令改正：勅任官（奏任官からの任用に限定）の自由任用閉ざす－次官等 cf. 技官への含意
- 1913年：山本内閣－特別規程による政治任用、文官任用令改正：勅任官（知事、局長等）の任用資格の緩和
文官分限令の休職規定活用 cf. 現在のドイツ、フランス
- 1932年：齊藤内閣－文官分限令を改正＝官庁事務の都合により官吏を休職にする場合には委員会に諮問しなければならないこととした＝官吏身分保障強化
- 1941年：近衛内閣－文官任用令改正し、高文試験に合格していなくても勅任文官銓衡委員会の銓衡を経れば任用可能に

3-3-2-2 戦後

(1) 憲法転換－民主制下の公務員

- 憲法15条1項：「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」
- 憲法第15条2項：「全ての公務員は全体の奉仕者であって一部の奉仕者ではない」
- 憲法73条4号：内閣の職務「法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理する」＝公務員制度法律主義

(2) 国家公務員法と人事院 – 歴史的偶然と独特な制度

- 1947年国家公務員法 – 従来区分廃止し一般職と特別職
- 片山内閣修正 – 一般職職員の争議行為禁止削除、事務次官を政治任用
- 1948年11月：改正国家公務員法
 - cf. マッカーサー書簡 = 公務員労働基本権制限改正
 - 独立性強い人事院設置、事務次官を政治任用から外す
 - 一般職を労働3法適用除外
- 人事院 = 異色の地位と権能を持つ日本独特の機関
 - 人事院の報告・勧告は国会と内閣に同時に
 - 憲法上根拠有する独立機関の会計検査院に近いが、「内閣の所轄の下」
- フーバーの意図？
 - 米国の職階制を導入しようとしながら政治任用を厳しく限定
- 公職選挙法・政治資金規正法の制度管理との類似 – 政治家利益に関わる「制度管理」
- 実態としての政治的孤立と無力 – 労働運動と野党を支援勢力に
- 人事院の実務的機能：本省庁課長等の官職への任用に関する事前審査・選考等（1998年まで）、級別定数の審査（一般職の職員の給与等に関する法律8条「人事院は、国家行政組織に関する法令の趣旨に従い、及び第六条第三項の規定に基づく分類の基準に適合するように、かつ、予算の範囲内で、職務の級の定数を設定し、又は改定することができる」）（内閣人事局設置2015年まで）

(3) 戦後体制とその変容

- 政治的行為の制限と身分保障 – 国家公務員法102条
 - 選挙権の行使の外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない
 - 職員は公選による公職の候補者になることができない
 - cf. フランス – 在職立候補可能
- 国家公務員法75条1項：「職員は、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」+ 79条：本人の意に反する休職該当事由を狭く限定
- 局長以上への昇任 = 閣議了解事項 – 政治任用ではないbut「顕名の役者」
- 政府委員制度廃止 – イギリス型モデル
- 経済財政諮問会議、総合科学技術会議等
 - 特別職 – 政治任用
 - 官僚だとフランス型に、現状は民間人でアメリカ型？

(4) 社会との関係

- 社会との切断 – 主たる職業（専業）としての官職
- 社会との連携 – 民営化・民間委託・NPOとの協働

3-3-3 国家公務員制度の概要

(1) 一般職と特別職

- ・ 特別職（政務、立法府司法府に委ねることに合理性のあるもの、職務の性格上別個の身分取り扱い基準によることが適当であるもの：防衛省）
- ・ 一般職（情実任用の排除、身分保証）

(2) 試験制度

- ・ 試験 6 種類 – I 種試験区分13、II 種試験区分11
- ・ 2001年外交官試験は I 種試験に統合（専門職員試験は継続）
cf. アメリカにおけるdiplomatic serviceとcivil service
- ・ 2012年：試験制度の再編
総合職試験（院卒、大卒）cf. 院卒 – 法務区分、大卒 – 教養
一般職試験（大卒、高卒）
専門職試験（大卒、高卒） – 国税専門官、労働基準監督官等
経験者採用試験 – 民間から

(3) 職階制とその停止

- ・ 職階：1950年「国家公務員の職階制に関する法律」2条「官職を、職務の種類（＝職種）及複雑と責任の度（＝職級）に応じ、この法律に定める原則及び方法に従って分類整理する計画」
- ・ 1952年：人事院は人事院規則によりその実施を凍結 – 人事当局と労組の反対
- ・ 2007年：国家公務員法の職階に関する規定削除 – 背景として大部屋主義との不整合

3-3-4 人事管理の諸次元

3-3-4-1 社会と人事管理

(1) 開放的任用制と閉鎖的任用制 – 職階制はなぜ失敗したのか –
職階制は開放的任用制を前提⇔日・欧

(2) 社会からの独立性の確保と規律

- 私的利益追求の禁止 + 生活保障
- 兼業・天下りの制限
 - cf. インドネシア：兼業・賄賂
 - cf. シンガポール：高給 + 腐敗への厳格な態度
 - cf. 開放型システムでは天下り制限困難
- 1999年：国家公務員倫理法 + 公務員倫理規程（政令）
「利害関係者」との接触等について規定
国職員の情報収集・情報提供行動を萎縮させる可能性
職員の認識 – 可能性は実は少ない？
法令遵守アプローチ（コンプライアンス重視）と価値に基づくアプローチ
（integrity：清廉性重視）（鏡）

(3) 社会的代表性

- 平等原則
- 「代表的官僚制論」= 積極方策 cf. 例：国際連合
- 定員管理のジェンダー的含意（前田） – 表：（曽我 2016、236）
cf. 女性：合格者比率よりも採用者比率が多い（真淵）

(4) 給与決定 – 官民均衡

- 労働基本権の制限と勤務条件保障 – 普遍的ではない – イギリスのホイットレー協議会
- 人事院勧告：職種別民間給与実態調査、間接的には地方公務員の給与にまで大きな影響

(5) 流動化－労働市場の変化必要

- 任期付職員、官民交流法
- 短時間勤務職員制度の導入は欧州に比べて遅れる（日本では「助っ人型」（任期付き人材を外部から招聘）を「D H型」（個人のキャリア形成や家庭生活に配慮した勤務時間短縮）よりも優遇：原田）
- 任期付職員の対象
国レベル：弁護士、公認会計士、I T 関係、原子力保安
地方レベル：I T 関係、医療、福祉、観光振興及び経済振興
cf. ドイツにおいては党派化を危惧し任期付任用に慎重
- 短時間（任期なし）の萌芽的事例（原田）
2004年地方公務員法改正「修学部分休業」（26条の2）、
「高齢者部分休業」（26条の3）が認められる

3-3-4-2 人事グループの設定と管理

(1) 身分制？

- イギリス：行政階級、執行階級
- 戦前日本：高等官、判任官
- 戦後日本：非公式な身分制＝キャリア（上級甲種＝1種＝総合職）、ノンキャリア
- 国家公務員採用試験Ⅰ種は行政職俸給表（一）の3級、Ⅱ種は同表2級、Ⅲ種は同表1級に採用するための試験
- 人事院規則9－8第20条「勤務成績が特に良好である職員」の昇格に関して要求される必要経年数または必要在給年数は「級別資格基準表に定める必要経年数又は必要在給年数に百分の八十以上百分の百未満の割合を乗じた年数」でよいとする「8割規定」－上級（甲種）試験採用者を、採用後の能力・資格を問うことなく、一律にかつての高文組と同じような「特権官僚」として処遇（川手）

(2) 人事グループの設定

- アメリカ：開放型
 - イギリス：政府単位で一括採用－複数省庁渡り歩いて昇進
 - フランス：コール＝官僚団－各省組織単位と必ずしも一致しないcf.理工系等も
 - 日本：セクショナリズム－キャリアの退職後の再就職先まで斡旋
- 事務官と技官
- cf.技官の各省差：旧科技庁、旧建設省、旧厚生省、農水省
：技官の比率も大きく異なる
：医系技官は選考採用cf. 戦前の技官の不満－「技術者水平運動」へ
- cf. 表：法律職、行政職・経済職、専門職の採用比率動向（曽我2016、209）
文脈型技能重視？
- 試験区分：文系3種、理工系25種
2001年以降これを大幅に削減（13）
2012年（総合職・院10種、大学卒12種）
一括の文系除きさらに細分化＝人事グループ
ノンキャリア－旧厚生省：局毎、外務省：語学専門職他
人材源：財務省、旧文部省、旧総務庁
- 一括管理の問題－全てを一括するのではなく一部に横断的グループを作る可能性

(3) 補論：ジェネラリストとスペシャリスト－事務系、技術系双方の問題

- 旧建設省技官のキャリアパターン－比較的特化、とはいえ専門家ではない
- 旧通産省事務官：ジェネラリスト－別途専門性の可能性：通商法、環境エネルギー？
- 一般性と専門性の間－内閣官房・統合省における調整人材の養成の必要
- 長期在職、再就職の際の専門性の必要性
- 専門職への文脈型技能の教育、非専門職への専門的技能の教育の必要

3-3-4-3 人事管理の運用

(1) 給与法による職階制の代替

cf. 俸給表の種類を9種（行政職、専門行政職、税務職、公安職、海事職、教育職、研究職、医療職、指定職）

－各表ごとに職務の級と号俸設定

- 1950年：給与法（「一般職の職員の給与に関する法律」）成立
- 「職階制まがい」「インチキ職階制」－職階給制と呼んで区別
- 15級制時代：S23-32、11級制時代：S60-
- 指定職俸給表：「キャリア中のキャリアを優遇する制度」（川手）

(2) 総数管理・再配分－組織管理との連関

- 1969年：総定員法
- 定員削減計画

(3) 機能分担－課長補佐を例として－組織運用との連関

- 予算等担当総括補佐、法令事項担当法令担当補佐、技術的事項担当技術担当補佐間分担
- 機能の兼ね方
- 担い手はキャリアかノンキャリアか
- 筆頭課長補佐名称－総括補佐、首席事務官等

(4) 昇進管理とモチベーション

- 昇任（国家公務員法37条1項：競争試験によるものとする、2項：「試験によることが適当でないと認められる場合」は「選考」）－人事院が「選考機関」として選考を行うことになっているが、各省庁からの申請を承認しなかった事案はない
- 稲継－「昇進パターンは将棋の駒」－競争強制but結果は課長昇進まで表れず：「遅い昇進システム」「二重の駒型」－キャリア、ノンキャリアを峻別 cf. 表
cf. 給与比較（真淵44-45）－ただし格差は戦前に比べて減少
cf. 駒型→釣鐘型（曾我173）
I種II種III種比率の変化849、2165、11939（1987年）
→604、2619、2487（2010年）
- 評価の技術的可能性－異質性の高い霞ヶ関の業務の評価としては絶対評価は不可能であり相対評価が合理的（鈴木）－大部屋主義による相互評価とその限界
- 他方、地方政府の人事管理（昇進における筆記試験利用等）の参照可能性（曾我173）

(5) 天下り＝早期退職慣行

- ・ 人事院の審査を経て民間企業に就職した者の数－減少、平均年齢高い－ノンキャリア（真淵56）
- ・ 2007年国家公務員法改正前

103条：離職後2年間は離職前5年間に在籍した行政機関と密接な関係のある営利企業に人事院の承認なしに就職できない

審査は厳しくない－「省庁」と企業の関連性ではなく「官職」と企業との関連性を審査（キャリアは営利を目的としていない業界団体・特殊法人へ、なお、退職後2年たつと人事院の審査もなく民間に行ける）

- ・ 「天下りが悪であるという一面的な認識の下に進められてきた」（真淵70）

- ・ 天下りの功罪（真淵63）

官庁活性化説、賃金補償説、能力活用説、ネットワーク説、影響力均等化説（カルダー：天下り先には最大手企業よりも2番手、3番手企業が多い）

3-3-5 人事管理・公務員制度の変容

(1) 「豊富な提言と改革の停滞」←人事院・旧総務省の二元的人事行政体制（原田117）

(2) 1999年総務庁・公務員制度調査会「公務員制度改革の基本方向に関する答申」

- ・ 開放化、多様・柔軟化、透明化、能力・実績の重視、自主性の重視

(3) 人材多様化

- ・ II・III種試験採用職員登用

cf.既に運用上旧大蔵省等では課長ポスト用意していた

- ・ 1999年官民交流法（3年以内、官民双方向人材交流）、2000年任期付職員法（給与額設定の特例＝幅有り）

(4) 能力実績主義の徹底

- ・ 年次等にとらわれぬ昇進管理
- ・ 「早期立ち上がり型」を目指した俸給表
- ・ 評価基準策定、多面的評価（2000年総務庁人事評価研究会、2001年人事院能力・実績等の評価・活用に関する研究会）

（５）２０００年閣議決定「行政改革大綱」、２００１年１２月「公務員制度改革大綱」

①人事管理上の規制緩和＝人事院の制度的地位の変容

- ・「人事管理権者としての各主任大臣等」に対する「第三者機関」＝人事院の「事前かつ個別詳細なチェック」を排し、人事院は「あらかじめ定められた明確な基準の下で」「事後チェックを行う」

②一括管理については言及なし、採用時も一体性の欠如

cf. イギリスのfast streamer省横断面接チーム

③「能力等級制度」

- ・職務と資格の分化不十分－「代表職務」等を設定し職務を基準とした能力等級：現行の給与法第６条３項に基づく大括りの職務分類と不変
- ・能力と職務を若干切り離すことで給与と職務を切り離すことも可能に
- ・昇任（職務）の速度は差別化し昇格（能力給）は年功で運用して年功を温存する可能性
- ・給与法による代替に手をつける意味はあった

④「国家戦略スタッフ」への（内部）公募制の導入-フランス型？

（６）国家公務員法改正、国家公務員制度改革基本法

- ・ ２００７年：国家公務員法改正－能力・実績主義（新たな人事評価制度）、天下り規制対象拡大（民間企業に加え特殊法人・独立行政法人・公益法人）・官民人材交流センター設置等
- ・ ２００８年国家公務員制度改革基本法－「総務省、人事院その他の国の行政機関が国家公務員の人事行政に関して担っている機能について、内閣官房が新たに担う機能を実効的に発揮する観点から、必要な範囲で内閣官房に移管するものとする」＝人事局設置及び幹部公務員管理一元化、キャリア制度廃止、協約締結権を付与する職員の範囲拡大の便益と費用を提示
- ・ ２００９年国家公務員法改正案－総務省人事・恩給局の人事行政機能、人事院の任用、研修・試験の企画、級別定数の設定・改定（指定職については号俸格付け、ただしあらかじめ人事院の意見を聞くこととされた）は内閣人事局に移管、幹部公務員の一元管理具体案（官房長官が適性審査を行った上で幹部候補者名簿作成、勤務実績とは別に理由で直下への降格可）、国家戦略スタッフ@内閣官房－But改正案は廃案に

(7) 政権交代後の展開

- 政権交代後－総人件費管理案、国家公務員の労働基本権検討等の議論
- 2011年6月閣議決定：国家公務員法等改正案-幹部人事一元化、内閣人事局設置、退職管理の一層の適正化（再就職等監視・適正化委員会設置等）、自律的労使関係構築（協定締結権付与、公務員庁設置－団体交渉・総人件費基本方針等に関する事務、人事院・人事院勧告制度廃止、人事公正委員会設置）

(8) 内閣人事局設置

- 2013年：内閣人事局を設置する国家公務員制度改革関連法案
- 2014年5月：内閣人事局設置
- 適格性審査と内閣人事局による一元管理
従来、官房長官主宰内閣官房副長官3人が構成する閣議人事検討会議で検討後閣議承認
官房長官が適格性を審査し幹部候補者名簿を作成する
勤務実績が不良でなくても降任、降給可
「幹部職」というカテゴリーを特別職と一般職の間に設定
- 内閣人事局への組織・定員管理（←総務省）、級別定数管理（←人事院）の移管
- 働き方改革（～B P R）も内閣人事局の所掌

(9) 自治体における実験

- 志木市の場合
市民委員会制度－分野毎の政策提言、予算評価・提案
－行政とパラレル
行政パートナー制度－退職者補填の代わりに行政パートナー導入
市民は市民公益活動団体として登録－定年退職後の参加者多い
選定by市民協働業務評価委員会－委託契約、パートナーシップ協定
一定の分野の限定、個人情報保護・責任への配慮
- 近年のオープンガバメントの議論
- 近年のAI・RPA（Robotics Process Automation）の活用をめぐる議論

参考文献

- 出雲明子（2014）『公務員制度改革と政治主導：戦後日本の政治任用制』東海大学出版部
- 川手撰（2005）『戦後日本の公務員制度史「キャリア」システムの成立と展開』岩波書店
- 曾我謙悟（2016）『現代日本の官僚制』東京大学出版会
- 原田久（2005）『N P M時代の組織と人事』信山社
- 鈴木寛（1999）「霞ヶ関における人的資源管理の実態と今後」『計画行政』22(3)
- 稲継裕昭（1996）『日本の官僚人事システム』東洋経済新報社
- 鏡圭佑（2016）「日本における公務員倫理の課題－法令の遵守から自律的判断へ－」『同志社政策科学院生論集』5巻
- 稲継裕昭（2018）『AIで変わる自治体業務－残る仕事、求められる人材』ぎょうせい