

全体の奉仕者

公務員の不祥事などが起こると、よく「公務員は、国民全体の奉仕者としての自覚を持って」という発言がでてくる。

言うまでもなくこれは、憲法一五
条二項に「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」と規定されていることによるものであるが、具体的に考えると、どうも全体の奉仕者とは何かよくわからない。

個々の公務員にとって、日々の仕事は、担当している分野に関係する人の利益のためである。農林部の職員にとっては、農民の生活向上が、商工部の職員にとっては中小企業の振興を図ることが目的である。何も国民全体を考えているわけではない。また、県庁にとって国の大規模プロジェクトは、仮に国全体を考えたら自分たちの県は不適當と内心思っている。県民の利便性あるいは地場産業振興のために必死になつて誘致するのである。国民の利益よりも、県民の利益である。

こんなことを言うと、全体の奉仕者とは、個々具体的な人又は集団の利益という固有名詞を否定しているのであり、農民、中小企業などの普通名詞は不特定多数という意味で全体概念とは矛盾しないという反論がなされるであろう。しかし、個々人の利益を行政として不正に図つてはならないことは、全体の奉仕者概念を持ち出すまでもなく当然のことである。入札で特定の人を優遇するこ

とが違法な不祥事であることは当たり前である。

そもそも憲法一五條二項は、ワイマール憲法一三〇條「官吏は全体の奉仕者であり、一党の奉仕者ではない」という規定が参考になつたと言われている。仮にそうだとすると、全体の奉仕者とは政治的中立性ということになる。

特定個人の利益を図つてはならないなどという常識論を越えて、「全体の奉仕者」はどのような役割を果たしているのだろうか。

「全体の奉仕者」で連想されるのが、フランスにおける強制委任の禁止の議論である。これはフランス革命当時、市民から選出された議員について、選出母体である地域あるいは利害集団から拘束力のある委任を受けてはならないという主張である。つまり議員は、国民全体の代表であつて、一部の代表ではないから選出母体の意見を尊重することは良いがそれに拘束されてはならないというのである。これについて宮沢俊義は、この議論は、議員を選出母体から引き離し、いわば根無し草にしようとする王権側の保守的な意図を持った主張であるとしている。

「強制委任の禁止」はもっぱら議

員についてであり、ここで問題にしている議員以外の公務員の場合とは状況を異にするが、我が国の全体の奉仕者論も宮沢俊義の指摘とは違つた意味で保守的な役割を持つていたような気がする（憲法一五條には公務員ばかりでなく国会議員も含まれるがその議論はおいておく）。

現に、「全体の奉仕者」の具体的な使われ方をみると、「全体の奉仕者だから……すべき。」というより「全体の奉仕者だから……してはならない。」という使われ方をする場合が多い。例えば、先般問題になつた中谷元一橋大学教授のソニー役員就任問題においても、やや安易に全体の奉仕者だから兼業はだめという議論が持ち出されている。

こうしてみると全体の奉仕者論は、結果的には新しい施策のブレーキ役として、言い換えると現状維持という点で、既得権益の保護という役割を果たしているのではないだろうか。

抽象的な概念は、ややもするとスローガンの、感情的に使われがちである。全体の奉仕者論も観念的ではなくより具体的に機能論的な立場で再構築することが必要ではないだろうか。

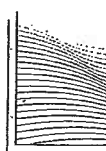
(友)

公務員の中立性

公務員の中立性という言葉がよく使われる。使われると言うより公務員制度の根幹をなす原理とされている。「公務員は政治家の決定した政策を、中立、公正に実施しなければいけない」とか、「行政は、政治（党派）や特定の利害集団の圧力に屈することなく中立、公正に行われなければならない」といった使われ方がされている。

一方、政治家等の中には、公務員は政治家の決定した政策を、忠実に実施すればよいのであり、敢えて「中立」概念を持ち込む必要はない、公務員の言う中立性とは、政治家のコントロールを排除するための理屈だと主張する者もいる。

そもそもこの「公務員の中立性」とは、どのような意味であろうか。教科書的に説明すると、「中立性」概念は、マックス・ウェーバー的な行政理論すなわち政治と行政の二分論を前提としている。政治家が政策を決定し公務員がそれを実施する（行政）。公務員は、政策を実施するに当たっては特定の党派、利害集団に屈することなく中立性をもって行わなければならないとするものである。



しかし一方近年の行政学（公共管理論）では、政治と行政の二分論を否定し両者の融合を前提とするものが大勢を占めている。例えばニュー・パブリック・マネジメント（NPM）では、権限の分権化が主張され、現場組織は、政策的に割り振られた役割（ミッション）のもとで、それぞれの創意工夫で行政を実施すべきとされる。これは、実施レベルの裁量性と整理することもできるが、広範な裁量権とそれに伴う責任が割り振られており、単なる実施という概念で整理するには無理がある。従来の政策決定と実施を含んだ権限と考える方が妥当であろう。

また、ストリートレベル・ビュロクラシー論に見られるように、現場の公務員（例えば警察官、福祉関係職員）は、決められた政策を機械的に実施しているのではなく、広範な裁量権を持っている。こうした裁量権は実施段階とはいえず、一定の価値判断を前提とするものであり、公正に行われなければならないが、中立的、価値無価値なものではない。さらに、「政治家が、政策決定、公務員がそれを実施」という二分論

を主張する者も、政策決定に公務員が関与している実態を無視することはできず、その結果「公務員は、政策選択肢を、政治家に提供し、政治家がそれを決定する」と主張をせざるを得なくなっている。しかしこうした政治家と公務員の役割分担論は、両者の専門性、情報量といった視点から非現実的であり観念的な説明とならざるを得ない。

そこで出てきた中立性論が、「公務員は、いかなる政権になろうと、国民に選ばれた政権に対しては、自己の価値観にとらわれることなく、全力をあげて尽くさなければならぬ」とする考え方である。確かに、現実の政治と行政の関係を見る限り、マックス・ウェーバーの中立性論は、非現実的である。しかし、この新しい中立性概念も、単に政権に対する公務員の忠実義務という当然のことを主張しているに過ぎないのではないだろうか。勿論権限のない政治家による公務員に対する圧力は排除しなければならぬが、この場合も、敢えて中立性を言うまでもなく違法な行為として否定できるのではないだろうか。

公務員の中立性という原理で守らなくてはならないことが、権限のない政治家等による行政に対する圧力の排除と公平な行政、公務員の政権に対する忠実義務だとすると、あえて中立性を持ち出す必要はない。中立性概念に意味があるとすれば、公務員の政治的行為の制限ぐらいであろうか。

政策決定であろうと実施であろうと程度の差はあれ裁量は存在する。裁量判断とは、価値判断であり、中立的な価値判断はないだろう。観念的な中立性論から離れ、公務員の裁量性を正面から認め、政と官の関係、公務員の責任論を再整理する必要があるのではないだろうか。（景）

外国人の公務就任権と満州国



外国人が日本の公務員に就任できるかという問題は、古くから議論されてきた。様々な議論があったけれど、現在公定解釈となっているのは、「公務員に関する当然の法理として、公権力の行使又は国家意思の形成への参画にたずさわる公務員となるためには日本国籍を必要とする」という昭和二八年三月二五日法制局見解である。

また地方公務員については、外国籍の者の管理職選考受験資格を否定した最高裁判成一七年一月二六日判決「公権力行使等地方公務員（住民の権利義務を直接形成し、その範囲を確定するなどの公権力の行使にあたる行為を行い、若しくは地方公共団体の重要な施策に関する決定を行い、又はこれらに参画することを職務とする地方公務員）の職とこれに昇任するの

に必要な職務経験を積むべき職とを包含する一体的な管理職の任用制度を構築した上で、日本国民である職員に限って管理職に昇任することができることとするのは、合理的な理由に基づく区別であり、労働基準法三条にも、憲法一四一条一項にも違反しない」がある。

この外国人の公務就任権については興味深い資料がある。国家公務員法案が国会に提出された昭和二二年に立法作業に携わった内閣の行政調査部が作成した「国家公務員法案想定問答」である。保存状態も悪く字も消えかかっているが、その中に「問十一 日本国民以外の者は国家公務員になれないか」と言う問がある。

その論理展開がおもしろい。想定問答によると、戦前は日本国籍を持

たない者は、名誉総領事、大学教官等の公権力を行使しない者を除いては、日本の官吏になることはできなかった。一方、満州国においては日本人は満州国の官吏になっていた。戦後は、「従来の官吏に見るが如く一身を奉じて無定量の勤務に服する倫理的義務というが如き封建的な旧時代的な考え方は我が新憲法の下においてはその精神に即せず、公務員と雖も社会全体の奉仕者である点を除いては一個の独立した社会人として取り扱われるのであるから公務員たることが必ずしも国籍による本国への忠誠義務には矛盾しないと思われる。従って従来は官吏の場合に主張されたか如く厳格に理論上外国人を容れないものと結論することはできないものと考えらる」とある。

すなわち、戦前の日本の官吏には、天皇に対する倫理的な無定量の忠実義務があったので、日本人以外

は官吏になれなかったが、満州国においてはそのような倫理的義務がなかったもので、外国人である日本人も満州国官吏になれた。しかし、戦後は天皇に対する無定量の倫理的義務はなくなったので、外国人も日本の公務員になれるという論理である。ただし、社会通念上、警察署長、税

務署長などは除くとしている。

こうした論点はこれまで議論されたことがない。また現在議論したとしても、日本人が満州国の官吏になったのは、満州国が日本の傀儡政権であり国家としての実態をなしていなかった証であるという一言で終わってしまうかもしれない。

しかし国家公務員法制定に携わった当時の公務員達は、戦前の日本と満州国との関係を前提とするなかで、新憲法下での公務員のあり方を模索したのであろう。公権力行使論では戦前の日本と満州国との関係を整理することができず、天皇に対する倫理的義務で説明すると戦後は外国人の公務就任権を認めざるをえなくなる。そんなジレンマが想定問答に滲んでいる。

当時の公務員は、戦争、終戦そして明治憲法から新憲法の制定という劇的な展開のなかで、必死になって公務員としてのアイデンティティを模索したのであろう。外国人に公務就任権を認めるという結論もその良心の表れかもしれない。何か公務員としての純粋さを感じるののである。こうした心は現代の公務員に最も欠けているものかもしれない。

(日月)

地方公務員の給与決定システムについて

050613

1 都道府県別ラスパイレ方式による公民比較の限界

人事院の官民比較は、国の行政職(一)の職員と民間の事務・技術関係職種の従業員を、ラスパイレ方式により、級区分(8)、学歴区分(4)、地域区分(5)、年齢区分(27)を組み合わせたグループ(セル)ごとに比較を行っている。(全国ベースでは、比較可能な約1,500のセルごとに官民のデータを比較)

一方、地方公共団体においても、国と同様のラスパイレ方式による公民比較を行っているが、以下のとおり、各地方公共団体の民間データが非常に少ないことから、信頼性、安定性の面での問題が大きい。

【国の官民比較において実際に使用している民間のデータ数】(平成16年)

	計	部長等	課長	課長代理	係長	主任・係員	抽出率(事業所)
全国	221,588	9,250	17,315	6,902	36,729	151,362	21.8%

	計	部長等	課長	課長代理	係長	主任・係員	抽出率(事業所)
A 県	1,454	64	88	58	284	960	40.5%
B 県	1,791	39	99	29	322	1,302	37.5%
C 県	2,351	63	140	63	372	1,713	71.4%

以上を前提として、以下の3案の見直し案を検討する

2 考えられる見直し案

【案1】

① 人件費総額の決定

人件費総額については、国公準拠により決定

② 人件費総額の配分

①による人件費総額の範囲内で、それぞれの地方公共団体が給与配分(俸給表を国に準ずるか否か、本俸と手当の配分、手当の種類・額等)を行う。

【人件費総額の算定方法】

現行の国における官民比較と同じ区分を用いて、国と地方公共団体の職員の給与を、パーシェ方式(地方公共団体の人員ウエイトで加重)により比較することにより、それぞれの地方公共団体の人件費総額を国に準拠させる。

(注) 国の官民比較の区分

級区分(8)、学歴区分(4)、地域区分(5)、年齢区分(27)

- (1) 地方公共団体の給与水準の地域差については、地域区分（調整手当の支給区分（国のデータから調整手当の異動保障受給者を除外））により、調整手当の支給区分間の地域差が反映される。

(具体例) 比較対象地域



- (2) 比較給与は、俸給のほか、諸手当も含めた月例給とする。
 (注) 特殊勤務手当、超過勤務手当については、国と地方の職務内容、勤務実態が異なることから、比較外としたうえで、国と地方の支給実態を公表することにより適正化を図る。
- (3) 行政職（二）等の事務・技術系以外の職種についても、同様の方式により比較する。

【案2】

① 公民較差の算定

地方公共団体と民間のデータをブロック単位でまとめて比較

② 公民較差の解消

①による公民較差の範囲内で、それぞれの地方公共団体が給与配分（俸給表を国に準ずるかも含む）を行う。

【公民較差の算定方法】

都道府県が共同で、職員と民間従業員の給与をブロック単位でまとめて比較することにより、それぞれのブロックごとの公民較差を算定する。

【案3】

① 公民較差の算定

現行の県別比較を基本とし、民間のデータについては、過去5年分の平均値を使用することにより、データの信頼性を高める（都道府県の職員については、毎年データ）

② 公民較差の解消

①による公民較差の範囲内で、それぞれの地方公共団体が給与配分（俸給表を国に準ずるかも含む）を行う。

【公民較差の算定方法】

各地方公共団体の職員の給与と各都道府県の民間従業員の5年分の平均給与を比較することにより、それぞれの地方公共団体の公民較差を算定する。